



# 政策報告

## Policy Paper

《No. 108001》

中國大陸群體性事件發展及中共維穩作為  
The Trend of Mass Incidents in Mainland China and  
CCP's Social Stability Maintenance Policy



《No. 108001》

中國大陸群體性事件發展及中共維穩作為  
The Trend of Mass Incidents in Mainland China and  
CCP's Social Stability Maintenance Policy

主 持 人：王信賢 亞太和平研究基金會中共社會研究小組召集人  
政治大學國際關係事務學院教授兼副院長

撰 稿 人：(按姓氏筆劃排列)

王 韻 政治大學東亞所副教授  
王占璽 佛光大學兼任助理教授  
曾偉峯 國防安全研究院助理研究員  
蔡文軒 中央研究院政治學研究所副研究員

編 輯：劉智年 亞太和平研究基金會助理研究員

中華民國 108 年 4 月



# 序

中國大陸自 1978 年改革開放業已 40 餘年，經濟及社會面向均發生巨大改變，在經濟快速成長背景下，社會各種利益團體力量拉扯，中共威權體制卻無法有效調節相關利益，令各類群體利益未受到保障，而肇生大規模群眾抗議的「群體性事件」。中國大陸社會壓力蓄積，不僅危及中國大陸社會穩定，亦對中共國家治理權產生衝擊。鑑此，本會特研擬「中國大陸群體性事件發展及中共維穩作為」專題，並邀請學者專家深入研討，嗣後撰寫政策報告，提供各界人士參考。

本報告由本會中共社會研究小組召集人暨政治大學國際關係事務學院教授兼副院長王信賢負責綜整，並邀請佛光大學兼任助理教授王占璽、國防安全研究院助理研究員曾偉峯、中央研究院政治學研究所副研究員蔡文軒及政治大學東亞所副教授王韻，分別就「習近平時期社會抗爭發展趨勢」、「2018 年以來重大社會抗爭事件：影響因素及意涵」、「中共維穩體制及政治安全」及「中共維穩作為：統戰與宣傳面向」等子題，進行座談與報告撰述，期能有助於國人對「中國大陸群體性事件發展及中共維穩作為」之瞭解。

亞太和平研究基金會 謹誌

中華民國 108 年 4 月



# 目 錄

提要.....	V
壹、前言.....	1
貳、習近平時期社會抗爭發展趨勢.....	3
參、2018年以來重大社會抗爭事件：影響因素與意涵.....	9
肆、中共維穩體制與政治安全.....	15
伍、中共維穩作為：統戰與宣傳面向.....	21
陸、結語.....	27
【亞太政策報告系列】.....	29



# 《中國大陸群體性事件發展及中共維穩作為》

## 政策報告

### 提要

#### 壹、習近平時期中國大陸社會抗爭發展趨勢

##### 一、2013年至2018年社會抗爭總體趨勢的變化：以勞工抗爭為例

- 習近平執政時期社會不穩定能量未降低

根據「中國勞工通訊」資料庫中，2013年至2018年已逾1萬406起勞工抗爭事件。在2013年至2015年間，抗爭事件總數每年呈現翻倍成長趨勢，然2016年起出現停滯，在2017年降至近年最低點，至2018年抗爭數量又重新增加。另萬人以上事件則在2014年達高點後，亦至2018年再重新出現。

- 地點具擴散趨勢

2013年勞工抗爭運動集中如廣東及上海經濟發達區域，至2018年廣東已非勞工抗爭最密集的省分，在中部（山西、陝西）、西部（四川、甘肅）、東北（吉林、黑龍江）等省分均有千人以上抗爭活動出現，顯見陳抗群體已廣泛分布於不同省分趨勢。

- 勞工抗爭業別呈現發散現象

勞工抗爭事件職業類別分布上，呈現自製造業朝向不同產業發散趨勢。製造業抗爭事件逐年遞減，特別是在2018年大幅下滑至15%；而交通業、教育業抗爭則快速增加，成為勞工抗爭事件主要發生領域。

##### 二、中國大陸抗爭事件性質變化

- 中國大陸抗爭事件主要目標仍以物質利益為主，惟已有變化

中國大陸社會群體抗爭行動雖仍以物質利益訴求為主要目標，然性質上已出現變化，除廣受關注之環境議題與老兵維權議題外，2017年「四川趙鑫事件」及「北京善心匯事件」則可顯示跨越不同群體、非物質目標抗爭理念雖不成熟，卻已具發展成大型抗爭基礎。

### 三、 習時期中國大陸社會抗爭發展之外、內在動力

- 外在政經環境令社會不滿程度提高

習執政下，中共持續強化社會控制能力以提高民眾挑戰國家權威成本，並於提升社會福利政策同時亦配合強調威權政府治理能力之政治宣傳，然經濟成長力度減緩所致壓力，及經濟社會資源分不均衡之結構性問題，仍使不滿情緒在不同社會群體間擴散。

- 社會內部組織化動力轉趨地下化

中國大陸長時期、大規模及訴求目標明確大型抗爭事件已頻繁出現，顯見習時期對「職業運動家」積極壓制之舉措，未令中國大陸社會的自我組織化能力消失，該動力不再嘗試透過公開方式與國家權力進行對話，採取較過去更為隱藏作為進行。

### 貳、2018 年以來中國大陸重大社會抗爭事件肇生因素及意涵

#### 一、 2018 年重大抗爭事件產生之結構因素

- 中國大陸經濟成長趨緩

2017 年中國大陸經濟成長率降至 6.9%，2018 年續降至 6.6%，經濟成長明顯減緩，利益受損者急速增加，諸如佳士科技工運、卡車司機抗爭、P2P 投資人抗爭及湖南教育維權及退役軍人抗爭等 2018 年重大抗爭事件均可歸因為經濟發展趨緩下之民怨。

- 地方政府政策缺乏與社會連結

2018 年抗爭事件多止於地方，未及中央，主因係民眾不滿地方政府之政策執行，而非針對中央政策規劃，如各地方未落實退役軍人撫卹安置工作政策，致退役軍人上訪北京。

- 資通訊產品發展快速及權利意識抬頭

隨中國大陸社會經濟變遷，民眾權利意識增加，加之資訊科技發展迅速，促群體易集結，亦令官方掌控群眾動向日漸困難，如 P2P 網貸平臺受害者維權，佳士科技工運、天主教會抗爭、遼寧朝陽環境抗爭等，群眾均運用網路通訊軟體進行交換意見及串連。

- **年輕世代政治化**

中國大陸年輕世代成長於經濟充裕環境，成年後目睹社會不公平現象及政治不自由，引發反思與反抗意識，進而勇於挑戰政府。惟值得關注相對於體制外年輕世代勇於抗爭，體制內年輕世代，如黨員們，則相對噤聲，甚在習近平政權加強思想宣傳下對政權更加效忠，兩者間分歧勢將影響未來中共政治方向。

## 二、 2018 年以來中國大陸重大社會抗爭事件之政治意涵

- **習近平積極強化政治權力，以避免社會壓力危及政權穩定**

面對中國大陸民眾逐漸對經濟、政治之自由要求，習近平以強化政治權力回應，以權力嚴密監控社會發展，避免社會壓力爆發危及政權。

- **中共治理難解決結構性因素或促社會抗爭數量及規模增加**

習近平明顯對社會矛盾處置方式，一方面冀望維持經濟成長能延續統治合法性，另則運用如強化黨思想宣傳與社會監控等社會風險管控機制，鎮壓社會不滿，然渠舉措不僅難完全解決結構性問題，反致抗爭事件數量及規模均持續增加。

## 參、中共維穩體制及政治安全作為

### 一、 習近平時期的中共維穩體制

- **政法委維穩角色及功能淡化**

有鑑十八大後，政法委權力過度膨脹，及過度干預司法案件等諸多因素，習近平於四中全會中提出「依法治國」決定，重新定位政法委角色及功能，政法委書記不再由中央政治局常委擔任，省級政法委書記亦不兼任公安廳局長；加之，十九大第三次委員會議中共綜治委、維穩小組、防範和處理邪教問題領導小組等維穩機構被取消。中共舉措明顯令政法委「維穩」功能逐漸被淡化。

- **中共中央收攏維穩能力**

2019年中共發布新《政法工作條例》中，特別強調「黨」對政法工作的「絕對領導」，並將設立政法系統的請示報告制度，政法系統需先向上級報告，且政法單位黨組（黨委）要向同級黨委請示報告重大事項及匯報重要工作，即顯示中央政法大權被收歸中共中央，而地方政法大權歸於黨委（黨組）。

## 二、 中共維穩體制下維護政治安全因素及新措施

- **建立強硬維穩作為，強化基層管控**

中共強化維穩體制或與經濟放緩、生產過剩所就造之社會問題有所關連，由於相關社會問題係中共目前所無法解決，卻足以撼動政治安全，故中共中央實質掌控政法委後，其維穩舉措更向下紮根至基層進行管控，並透過強硬維穩手段進行鎮壓。

- **強化維穩作為之法律規範**

新《政法工作條例》中指出，鄉鎮（街道）黨組織配備政法委員，持續深入基層維穩。同時，2019年1月發布規定指出，警察「依法履職對公民、法人或者其他組織合法權益造成損害的」，個人不承擔法律責任；「非因法定事由」及「法定程序」，不得對警察停職、禁閉，不得作出處分或者免職、降職、辭退等處理，等同強化警察權。

## 肆、 中共維穩作為：統戰及宣傳面向

### 一、 加強防範敵人的「低級紅」與「高級黑」

中共內部維穩作為要求各級統戰、宣傳與政法機關，把潛在敵人視為真正的敵人來預作防範工作。為避免全面性打壓傷害統戰與宣傳工作之有效性，宜謹慎應對一些引起高度爭議的「低級紅」（高調歌功頌德中共與高層）及「高級黑」（隱晦地批評政府或時局）事件，以防中國大陸全球形象受衝擊。

## 二、「楓橋經驗」與「大調解」成為維權新利器

### ● 推動「楓橋模式」建構全面社會控制體制

李克強 2019 年兩會報告中特別點出「楓橋模式」，顯示中共正推動涵蓋社會全體之控制體制。習近平 2002 年調任浙江即調研「新楓橋經驗」，該機制係以建立自派出所到群眾家門口的聯絡線為主要作法，將整個村鎮分為三個警務站、共 12 位公安管理，28 個村建立警務點，由各村的「平安專管員」與「調解員」負責處理群體性事件，減少派出公安鎮暴必要。

### ● 「大調解」機制成為整合型維權利器

以司法機關、行政部門及群眾組織所建構之「大調解」機制可充當社會衝突的「過濾器」與「減震器」，惟在一黨制不可挑戰、三權分立不被允許、多元的社會組織無法健康存在的情況之下，基層「群眾組織」反而成為監視、打壓與迫害「新黑五類」（維權律師、地下宗教、異見人士、網路領袖、弱勢社群）與「高級黑」的第一線工具。



## 壹、前言

不同於第三波民主化以來對於威權轉型與民主化的討論，近十餘年來，威權存續（authoritarian survival）成為學界關注的議題。威權存續取決於兩方面，一是來自統治菁英內部的團結，其涉及統治者如何「權力分享」（power sharing）的問題；另一則是應對來自統治集團外的威脅，包括社會部門，其涉及「國家社會關係」（state society relations），本報告著重於後者。而關於威權存續與國家社會關係，中國大陸這個全世界最大的威權國家正是最佳的觀察對象，特別是近年來風起雲湧的社會抗爭，在各地都形成政府「維穩」與民眾「維權」間的張力，而此正是本政策報告的主軸。

近十餘年來中國大陸社會抗爭急遽增加，根據公安部 2006 年 1 月公布，2005 年未經批准的群體遊行、示威、集會活動達 9 萬 6,000 件，超過 820 萬人次參加，平均一天發生高達 263 件集體抗爭事件。但耐人尋味的是，近年來未見中共當局公布相關數字，按照北京清華大學社會系孫立平教授估計，2010 年中國大陸共發生 18 萬起社會抗議事件。在官方未進一步發布權威數據下，每年至少發生 10 萬件抗爭事件應該是學界的共識。然而，即便是每年發生如此多的社會抗爭，為何無法產生進一步的效應？主因是黨國仍具絕對優勢，社會部門也缺乏有效的組織，使得社會抗爭一直是侷限於小區域的「騷亂」，且具有不跨階級與跨議題的特徵，也未對政權造成威脅，形成「平穩但不平靜」的狀況。

在「維權」VS「維穩」的基礎上，本報告主要區分為兩部分，一是民眾「維權」的發展，包括習近平上臺以來的發展趨勢（由佛光大學兼任助理教授王占璽撰稿），以及 2018 年以來重大社會抗爭事件所代表的意涵，特別是在經濟下行以及美中貿易競爭的氛圍下，其對社會穩定的影響（由國防安全研究院助理研究員曾偉峯撰稿）。二是中共政權如何「維穩」，包括中共維穩體制與政治安全，其中涉及政法委的角色以及近期最為中共高層關注的「政治安全」（由中央研究院政治學研究所蔡文軒副研究員撰稿），以及相對於「硬維穩」，中共如何從統戰與宣傳面向進行「維穩」（由政治大學東亞研究所王韻

副教授撰稿)。故在新的形勢下，一方面經濟大環境不佳、社會力量逐漸崛起，另一方面黨國加強社會控制，兩種力量的博弈究竟會擦出何種火花，即是本報告的要旨。

## 貳、 習近平時期社會抗爭發展趨勢

習近平自 2012 年底上臺之後，對社會力量的壓制持續提高。然而，直接影響社會穩定程度的社會抗爭事件仍然層出不窮。本文試圖探討社會抗爭事件在 2013 年後呈現何種發展趨勢？這些發展趨勢如何反映出中國大陸社會力量的潛在變化、以及中共政權的穩定程度？

### 一、2013 年至 2018 年社會抗爭總體趨勢的變化：以勞工抗爭為例

2014 年後，中共開始管制群體性抗爭事件的總體數量資訊。而在日趨嚴峻的媒體及資訊管制下，社會抗爭資訊不但經常被封鎖，社會行動者對社會抗爭事件進行自發性的資訊蒐集與發佈，本身也開始成為中共壓制的對象。在公開資料有限的條件下，本文藉由「中國勞工通訊」所蒐集的勞工抗爭運動公開報導資訊，嘗試對 2013 年至 2018 年間社會抗爭的總體趨勢進行描述，以作為後續分析的基礎。

#### (一) 總體數量與規模

在「中國勞工通訊」蒐集的資料中，2013 年至 2018 年抗爭事件的紀錄共有 1 萬 406 筆。在 2013 年至 2015 年間，抗爭事件的總數每年呈現翻倍的成長；但在 2016 年起出現停滯，並在 2017 年降至近年最低點，至 2018 年抗爭數量又開始重新增加。而針對較大規模的勞工抗爭事件，除了 2017 年以外，參與者在千人以上的抗爭事件，占該年抗爭事件全部數量的比例逐年降低，其總數也在 2016 年開始減少。萬人以上的抗爭事件則在 2014 年達到高點後，直到 2018 年才重新出現。<sup>1</sup>

表 1：2013 年至 2018 年中國大陸勞工抗爭趨勢變化表

	萬人以上抗爭數量	千人以上抗爭	抗爭事件數量
2018	1	13 (1%)	1,702
2017	0	1 (0%)	1,259
2016	0	41 (2%)	2,665
2015	0	83 (3%)	2,775

<sup>1</sup> 僅僅從媒體報導來看，在勞工抗爭領域之外，2017-2018 年仍發生多起萬人以上的抗爭事件。這些不同領域事件後文將再做討論。

2014	5	98 (7%)	1,359
2013	0	62 (10%)	646

進一步來看，上述抗爭事件在數量上的變化，與其說是反映抗爭事件發生的頻率降低，不如說是反映出 2016 年後影響社會抗爭事件發生及相關報導曝光的外部因素，包括：

- 1、對各類新聞媒體的控制日益強化，以及對抗爭報導的管制，使抗爭事件透過媒體曝光的機會大幅減少。
- 2、2015 年對維權律師、國內 NGO 與境外 NGO 的全面壓制，可能導致社會抗爭失去外部支持，並且使潛在的抗爭群眾感受到強大的政治壓力而不願輕易發動抗爭行動。
- 3、2016 年後逐步明朗的「社會信用體系」工程，透過將抗爭參與者列入黑名單，提高了潛在抗爭群體發動抗爭的成本。
- 4、2017 年十九大召開前夕，中共全面提高維穩力度，應是當年度抗爭事件報導快速下滑的重要原因。

雖然吾人很難評估以上外部因素對抗爭事件發生次數的實際影響，但可以合理推估 2016 年後抗爭事件的實際發生數量，應至少不低於 2016 年的水平。另一方面，在發動抗爭的成本顯著提高的情況下，同樣數量的抗爭事件，也反映出更高程度的社會不滿正在勞工群體中醞釀。從此一趨勢看來，習近平執政時期社會不穩定的能量其實並未降低。

## (二) 區域分布

透過「中國勞工通訊」的資料，也得以檢視勞工抗爭在不同省分之間分布情形的變化。<sup>2</sup>在 2013 年至 2018 年間，勞工抗爭運動呈現出從集中在經濟發達區域，轉向廣泛分布於不同省分的趨勢。

<sup>2</sup> 此處僅分析抗爭參與規模在千人以上的事件。

**表 2：2013 年至 2018 年中國大陸主要省分勞工抗爭比例表**

	山西	吉林	陝西	黑龍江	四川	內蒙古	廣東	甘肅	江蘇	湖南	山東	上海	總數
2018	8%	8%	15%	23%	15%	8%	8%	8%	8%	0%	0%	0%	13
2017	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1
2016	2%	2%	2%	5%	7%	0%	27%	0%	12%	12%	5%	0%	41
2015	2%	0%	1%	2%	6%	0%	28%	0%	10%	4%	10%	0%	83
2014	1%	2%	1%	6%	1%	2%	33%	2%	2%	2%	3%	7%	98
2013	0%	0%	5%	3%	2%	0%	48%	0%	10%	0%	2%	18%	62

2013 年勞工抗爭運動集中在廣東與上海，這兩地共占當年勞工抗爭的 66%。然而，2014 年以後，中大型（千人以上）抗爭事件開始在不同省分出現，及至 2018 年廣東已非勞工抗爭最密集的省分，同時在中部（山西、陝西）、西部（四川、甘肅）、東北（吉林、黑龍江）等省分均有千人以上抗爭運動的出現。

### （三） 職業分布

在勞工抗爭事件的職業類別分布上，也同樣呈現出由集中於製造業朝向不同產業發散的趨勢。<sup>3</sup>製造業中抗爭事件逐年遞減，特別是在 2018 年大幅下滑至 15%；而交通業、教育業的抗爭則在此一時期快速增加，成為勞工抗爭事件的主要發生領域。值得注意的是 2015 年至 2016 年間，採礦業出現較為頻繁的千人以上抗爭事件。

**表 3：2013 年至 2018 年中國大陸主要產業勞工抗爭比例表**

	製造業	交通業	教育業	服務業	零售業	採礦業	總數
2018	15%	38%	46%	0%	0%	0%	13
2017	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1
2016	61%	20%	10%	0%	2%	5%	41
2015	67%	12%	4%	1%	0%	10%	83
2014	67%	13%	8%	1%	1%	4%	98
2013	79%	5%	2%	5%	0%	2%	62

<sup>3</sup> 此處同樣只採用千人以上抗爭事件的數據。

「中國勞工通訊」提供的抗爭事件資訊相對侷限在勞工抗爭議題，因而難以代表中國大陸社會抗爭發展趨勢的全貌。但前述分析至少指出，勞工抗爭已經在地理區域與職業類別上開始出現分殊化的趨勢。相對與 2013 年以前勞工抗爭運動的特徵，包括集中在東南沿海（廣東、上海）、以特定工廠（製造業）內工人為主，以罷工為主要訴求的抗爭模式，2015 年後開始出現極為不同的抗爭群體與行動模式，如各地基層教師以遊行方式要求發放薪資與養老保障，或是東北及中部國企礦工動輒以罷工癱瘓城市要求發放拖欠薪資，都呈現出近年來勞工抗爭的多樣化面貌。在非屬勞工抗爭的議題領域，雖然難以透過社會抗爭事件的總體數量進行趨勢觀察，但從具有代表性的重要抗爭事件中，仍可耙梳社會抗爭的重要變化。

## 二、抗爭事件的性質變化：重要案例的分析

長期以來，物質利益訴求仍是中國大陸社會抗爭行動的主要目標。2014 年以來的重要抗爭事件雖然仍未脫離群體利益訴求，但仍在性質上開始出現一些重要變化。除了已經廣受關注的環境議題與老兵維權議題外，以下從 2014 年以來重要的大型抗爭事件，討論幾個值得注意的趨勢。

**表 4：2013 年至 2018 年中國大陸重要抗爭事件表**

年分	重要抗爭事件
2018	退伍老兵維權、卡車司機及外賣員跨省罷工、深圳佳士事件、各地教師抗議
2017	退伍老兵維權、北京善心匯事件、四川趙鑫事件、四川眉山劃區事件
2016	退伍老兵維權、黑龍江礦工罷工
2015	上海 PX 事件、四川保路事件
2014	黑龍江教師罷工

首先，如前節所述，相對於典型的勞工抗爭模式，教師及礦工的抗爭都呈現出不同的群體背景及行動模式。這些群體走入抗爭的現象，說明外在社會經濟條件的變動，已經使過去依附制度而享有較為穩定待遇的群體開始面對難以承受的衝擊，使其在抗爭成本提高的政治環境中，仍不得不透過抗爭爭取生存資源。

其次，在勞工抗爭運動中，2018 年的卡車、拖吊車司機，以及外賣員的跨省聯合罷工事件中，罷工的發生地點不再集中在工廠或特定地理區位，亦即其內部組織機制已經超越傳統以制度性身分為基礎的動員模式，同時訴求目標也開始提升到對全國性職業待遇的改善提出要求。

其三，農村地區政府不當徵地、城市地區的環境污染是非勞工抗爭的主要類型，而此些抗爭的其他特徵則包括：具有以地域性的利益影響範圍作為抗爭參與群體的身分邊界，以及抗爭訴求主要在政府行為的不公正或不透明。然而，此種地域性的利益訴求抗爭在近年也出現變化。如在 2015 四川保路事件、2017 四川眉山劃區事件中，區域民眾訴求的內容開始轉移至要求影響整體城區及交通建設的規劃，從而呈現出要求參與地方公共政策過程與結果的性質。

其四，雖然利益訴求仍是抗爭的主要目標，而跨越不同群體、非物質目標的抗爭理念仍不成熟，但少數案例仍呈現出基於義憤或理念認同而產生的大規模抗爭，前者如 2017 年的四川趙鑫事件，後者如同年度的北京善心匯事件。此些事件呈現出價值性／理念性目標已經具有發展成大型抗爭的基礎。

### 三、社會抗爭發展的內外動力

社會抗爭在數量及總體結構，以及事件性質與內涵上的變化，說明中國大陸社會力量並未隨著國家的強力壓制而完全停滯。而社會力量朝向抗爭行動的發展，一方面涉及外在政治經濟環境中的阻力與推力，另一方面呈現社會內部組織化能力的變化。

就外在政經環境而言，在習近平時期中共持續強化社會控制能力以提高民眾挑戰國家權威的成本，並且在提升社會福利政策的同時也配合強調威權政府治理能力的政治宣傳。然而，經濟成長力度減緩的壓力，以及經濟社會資源分不均衡的結構性問題，仍然提供充足的誘因，使不滿情緒在不同的社會群體之間擴散。因此，即便社會抗爭的發生數量受到控制，但若從抗爭事件涉及的群體身分及訴求目標來看，社會不滿的程度仍然是有所提高的。

而在社會抗爭的動員與運作上，長時期（三天以上）、大規模（萬人以上）、訴求目標明確的大型抗爭事件已經開始頻繁出現。在長時期、大規模、訴求明確的抗爭事件中，往往需要一定的抗爭技術作為支持。而抗爭技術在不同群體、不同議題領域間的擴散，將促使社會運動的快速發展。而在抗爭技術的擴散過程中，「職業運動家」則扮演重要的角色。在胡溫時期，能夠跨越不同領域、涉入各類社會抗爭事件的職業運動家主要是維權律師、倡議型 NGO 與境外 NGO 等公民社會行動者；而習近平在執政初期便對此些行動者展開積極的壓制，但抗爭技術的擴散及大型抗爭事件的出現並未因此消失。由此來看，社會力量的自我組織化能力並未消失；更重要的是面對國家權力的壓制，這些強化社會自我組織能力的動力可能比此前更為隱藏，也不再嘗試透過公開方式與國家權力進行對話。

#### 四、後續觀察

- (一) 「威權韌性」消失下，國家權力的壓制意志及洩壓機制，以及社會力量的行動策略各自如何發展。
- (二) 外部環境的誘因持續強化下，諸如（1）結構性因素：後天安門世代（1990 年以後出生）及後天安門世代（2000 年以後出生）對國家社會想像所產生之衝撞、（2）系統性因素：大規模傳染病流行、災難或是重大政策失誤、（3）職業運動家抗爭技術提升及發展，以及（4）基層治理強化所形成之兩面刃等不同議題社會力量互相連結的可能性。
- (三) 一般社會大眾對於社會抗爭事件的態度。

# 參、 2018 年以來重大社會抗爭事件：影響因素與意涵

## 一、前言

自習近平 2012 年 18 大成為中共最高領導人以來，各界普遍認為習近平掌政下，政權權力日趨朝向習近平個人集中。2018 年十九大後，習近平權力更加強化，2018 年 3 月十三屆人大將國家主席任期制廢除，加上接班習近平的下任領導人尚不明朗，在無上述制衡機制下，習權力可謂達到頂峰。與此對照，在政權日漸集權下，中國大陸社會抗爭事件依然層出不窮，中共仍面對來自社會中不同群體的挑戰，這些群體雖尚未能撼動共產黨統治，但其抗爭行動，凸顯了目前中國大陸社會不滿所在，而北京如何應對這些社會抗爭，也透露了中國大陸領導人衡量社會問題孰輕孰重的態度。鑑此，本文整理 2018 年有代表性且具規模之重大社會抗爭事件，追究其發生原因，並從整體面進行評析與探討其政治意涵。本文認為促使抗爭發生的結構性因素有四，分別是：經濟成長趨緩、地方與社會缺乏政策連結、社會多元化權利意識抬頭、年輕世代政治觀念的轉變。究其意涵，中國大陸經濟與社會的多元發展，正與目前的政治集權背道而馳，而為了管控社會，政權將更加集權，卻也導致抗爭事件更頻繁嚴重，兩相衝突下，終將造成國家與社會間難解的困局。

## 二、2018 年重大抗爭事件

### （一）退役軍人維權

2018 年中國大陸退役軍人抗爭事件頻繁發生，2018 年 6 月河南漯河因地方政府官員拘留因丈夫被隨意安置到地方政府而上訪的軍嫂，各省退役軍人集結維權要求放人；6 月 19 日中國大陸江蘇鎮江市退役軍人集結市府維權，並經由網路串連各地老兵到場聲援，最後鎮江市政府動用警力驅散抗爭者；10 月，山東平度也有老兵欲前往北京上訪，地方政府人員獲知消息後截訪，導致雙方衝突，各地退役軍人也前來馳援，同樣導致大規模警民暴力衝突。9 月，成都與河北也都發生了退

役軍人維權與上訪等事件。退役軍人抗爭如此頻繁，係因為老兵不滿地方政府對退役軍人之安置與撫卹工作，加上退役軍人團結且具組織性，因此多次導致退役軍人群體對抗地方政府。

## **(二) P2P 網貸平臺投資者抗爭**

2018 年 6 月開始，中國大陸許多 P2P 網路貸款暫停資金提領或惡性倒閉，民間資料估計這些問題平臺涉及投資人超過 100 萬。各地皆有受害投資人上訪抗爭，甚至網路串聯集結至北京中國銀行保險監督管理委員會（銀監會）上訪，導致北京出動上千名警力鎮壓。其抗爭原因，在於將網貸平臺倒閉歸咎於政府缺乏監管，讓投資人血本無歸，要求政府對其損失負責。

## **(三) 卡車司機抗爭事件**

2018 年 6 月有十多個省分的卡車司機聯合罷工，許多司機將卡車占據國道與停車場等地，發動罷工抗爭，影響省市包含了重慶、安徽、貴州、江西、山東、上海、湖北、四川、廣東等地。事件主要原因，係因油價上漲，而卡車運費卻未隨之調漲，卡車司機因此抗議運費過低，

## **(四) 佳士科技工人運動**

2018 年 7 月，深圳佳士科技部分工人擬籌組工會遭警方逮捕，來自北大、清華等各地大學生到場聲援工人抗爭，要求警方釋放被捕工人，事件吸引數十名學生與工運人士到廣東抗爭。佳士工人運動，主要起因為佳士科技工廠環境條件惡劣，引致工人企求成立工會保障權利，而各地崇尚馬克思主義的大學學生，則成了此次工運發酵的重要推動者。

## **(五) 天主教會反打壓抗爭**

2018 年 7 月北京 34 間家庭教會聯合發表聲明，要求北京當局停止打壓天主教信徒。究其原因，係因為 2018 年 2 月新版《宗教事務條例》實施後，中國大陸各地私人的家庭教會皆遭遇政府不同程度的干擾與打壓。

## （六）遼寧朝陽環境抗爭

2018年8月，遼寧朝陽市居民因反對市政府氧化鋁項目設廠，數千人響應群起上街頭遊行要求政府撤銷計畫，終致當局允諾停建工廠。主要原因係居民針對氧化鋁工廠之疑慮，加上政府在設廠前皆會公告相關資訊與徵詢意見，在地方人士帶領下，以群體抗爭方式要求政府撤銷設廠計畫。

## （七）湖南耒陽教育維權

2018年9月，湖南耒陽市上千位家長聚集在各學校，向耒陽市政府抗爭，要求政府解決裝修的新教室與宿舍有甲醛含量過高以及學校教育費用過高問題。事件起因為地方政府為配合教育部消除大班額政策，學生被分配到收費更高的私校，引發家長不滿。

## 三、結構因素

儘管各個抗爭事件有其特定背景與起因，然而整體來看，可以從上述事件中整理出四個重要結構性因素。

### （一）經濟成長趨緩

自2012年中國大陸經濟成長率保8失守後，經濟成長逐年減緩，2017年經濟成長率更降至6.9%，2018年則為6.6%。過去經濟高增長下，社會抗爭被發展榮景所掩蓋，在經濟成長減緩時期，利益受損者急速增加，社會抗爭雖之爆發，例如上述的佳士工運、卡車司機抗爭、P2P投資人抗爭、甚至湖南的教育維權與退役軍人抗爭，都可歸因為經濟發展趨緩下的民怨。

### （二）地方政府缺乏與社會之政策連結

觀察2018年抗爭事件，大多仍然止於地方未及中央，原因主要是民眾不滿地方政府政策執行問題。例如中央政府關注退役軍人問題，並在2018年3月成立「退役軍人事務部」。然而撫卹安置工作為地方政府業務，許多單位並未落實政策，

不按制度規範安置熟人進入較好的工作職位，終致退役軍人上訪。此外，遼寧朝陽居民反氧化鋁設廠，也是主要反地方政府開發計畫，以確保居住權益。湖南耒陽也是地方教育部門政策舉措引發家長反彈。因此，地方政府政策執行無法符合民眾所望，是中國大陸社會抗爭發生的另一個結構性影響因素。

### （三）社會多元化與權利意識抬頭

隨著經濟社會變遷，中國大陸民眾的權利意識益發增強，加上資訊科技發展迅速，要掌握群眾動向越來越困難，也讓許多群體集結抗爭防不勝防。例如 P2P 網貸平臺受害者維權，佳士科技工運、天主教會抗爭、遼寧朝陽環境抗爭等，群眾同時都運用網路通訊軟體與持相同意見的人們交換資訊並且進行串連活動。值得注意的是，群眾權利意識雖在 90 年代就逐漸抬頭，但是早期大多關注失地農民或是下崗工人針對物質性的抗爭，2018 年的重大抗爭事件涉及了宗教、環境、工作權益等人權問題，表示城市居民的非物質性的權利意識似乎逐漸成為中國大陸社會抗爭的主要來源，爭取非物質性的權利抗爭逐漸變成中國大陸社會抗爭常態發生的事件。

### （四）年輕世代政治化

經濟發展與社會變遷影響新一代中國大陸民眾對政府觀感，過去中國大陸社會強調經濟至上，加上賺錢機會多，民眾較少涉獵政治問題（1989 年天安門學運或許是最高峰）。從 2018 年抗爭事件觀察，許多年輕一代的中國大陸民眾開始勇於挑戰政府。例如參與佳士工運的大學生、北京教會發表聲明的年輕教徒，P2P 網貸平臺抗爭的投資者，更不乏年輕一代，如在浙江以自殺作為抗爭手段的受害者就僅 31 歲。這群年輕世代小時候在經濟相對充裕的環境下成長，成年後又目睹中國大陸社會不公平現象與政治不自由，引起他們更多的反思與反抗意識，兩相衝擊下也產生了很多年輕社運分子，例如佳士工運的岳昕、沈夢雨等人就是明顯的例子。不過，當中一個值得注意一點，體制外的年輕世代勇於抗爭，體制內的年輕世代，

如黨員們，則相對噤聲，甚至在習近平加強思想宣傳下對政權更加效忠。年輕世代的分歧，將來對中國大陸政治走向有何影響，值得關注。

#### 四、政治意涵

依照前述歸納之 2018 年社會抗爭事件及其發生的結構因素，與習近平政權的集權化作一比對，可觀察兩點意涵：

##### （一）經濟社會多元化與政治集權的互斥互強

隨著社會群體多元化，資訊流通便捷迅速，中國大陸民眾逐漸要求各領域包含經濟政治之自由。面對此狀況，威權領導人只有放鬆管制與強化權力兩個選項。從習近平集權來看，中共領導人似採取強化政治權力一途，以權力嚴密監控社會發展，避免壓力鍋爆發危及政權。依此觀之，隨著社會抗爭越來越多，中國大陸政權越來越集權之態勢將不可避免。

##### （二）結構性因素將持續引發更多社會抗爭

從習近平 19 大報告與政策作為觀察，其對於社會矛盾的因應之道，一方面冀望於維持經濟成長能延續統治合法性；另一方面則透過社會風險管控機制，如強化黨思想宣傳與社會監控，鎮壓社會不滿。然而措施並無法完全解決上述結構性問題，反倒可能導致政策執行更偏離社會需求。故而，若中國大陸政策方針無根本性改變，預料將來中國大陸社會抗爭事件只會增加不會減少，規模也只會日漸增強而非減弱。

總的來說，中國大陸經濟與社會的多元發展，與習近平政治集權呈現背道而馳之勢。依此觀察，中國大陸國家與社會正走向困局，國家社會衝突將不可避免。



## 肆、 中共維穩體制與政治安全

### 一、 前言

中共自 1989 年天安門爆發大規模的「群體性事件」之後，「維護國家局勢和社會的整體穩定亦即維穩」便成為中共政府的工作重心之一。從 1989 年開始，中共在其黨政部門中陸續組建中央維護穩定工作領導小組，以及中央社會治安綜合治理委員會等相關機構，目的便是維持既定的統治秩序，以及針對各種可能改變當局施政的群體事件進行全方位的管控。在胡溫體制時期，維穩首被列作優先任務，不僅採剛性與高壓的維穩措施，並且也逐步提升有關工作的支出。習近平接任總書記之後，維穩工作更被提升至「維護國家安全」的層次，成為習近平所提「新型國家安全觀」的 11 項安全中，最核心的「政治安全」之重要維護措施。這顯示：中共的維穩體制雖然隨時間推移，工作內涵也跟著有所改變，但這都是對維護「政治安全」工作的充實與升級。據此，中共目前如何透過維穩體制以維護政治安全，乃至於各層面的政權統治基礎，值得細究。以下，茲分別針對中共的維穩體制，以及其維護政治安全之措施進行敘述。

### 二、 習近平時期的中共維穩體制

中共的維穩體制在其黨史中歷經了多次型變。在習近平擔任總書記之前，大抵而言，中共的維穩工作主要交由中央政法委所承擔。政法委主要職責在統籌規劃以及協調各部門的任務，例如：國務院公安部，中央社會治安綜合治理委員會、中央維護穩定工作領導小組，以及中央防範和處理邪教問題領導小組等多個相關機構。並且，按照中共的慣例，這些機構的主管也多由政法委官員擔任。例如：公安部的部長、黨委書記多為政法委的副書記所擔任，藉此以貫徹落實黨在維穩機關的領導。然在十八大之後，由於政法委的權力過度膨脹，以及過度干預司法案件等諸多因素；因此，在十八大的四中全會中，習近平提出「依法治國」的決定，重新定位政法委的角色與功能。在這波改革中，不僅政法委書記不再由中央政治局常委擔任，這使得政法委書記從直接發布命令的決策者轉為協調角色；並且，省級的政法委書記也不兼任公安廳局長，使得政法委無權再指揮、調度公安系統，其

工作重點逐漸轉至「協調各方職能」的黨務事務上。這都導致：政法委的職能被大幅削弱，尤其是「維穩」的功能逐漸被淡化。

2018年，中共十九大第三次委員會議出臺〈中共中央關於深化黨和國家機構改革的決定〉後，中共綜治委、維穩小組、防範和處理邪教問題領導小組等維穩機構被取消，相關職權併入政法委以及公安部。有分析指出，這是習近平進一步弱化政法委「維穩」功能的措施。理由在於：這三個機構只要存在，則兼管這三個機構的中共政法委書記就有「協調」傳統公檢法司之外單位的權力。但當這三個機構與政法委職能合併後，反而卻失去「協調」的功能。此外，今（2019）年，中共發布新的《政法工作條例》中，特別強調「黨」對政法工作的「絕對領導」，並強調了「政權安全」、「制度安全」為核心。該《條例》指出，將設立政法系統的請示報告制度。若出現「影響黨的路線方針政策，具有全國影響的重大突發事件重要進展和結果等」，政法系統要先向上級報告，以及政法單位黨組（黨委）向同級黨委請示報告重大事項和匯報重要工作，一般應當同時抄報同級黨委政法委員會。這都再意味著：中央政法大權被收歸中共中央，而地方政法大權則歸於黨委（黨組）。易言之，政法委在權力被削弱之後，中共的維穩體制已被集權於中央。

### 三、中共維穩體制下維護政治安全之新措施

在中共中央實質掌控政法委之後，其維穩舉措也跟著有所改變。中共中央在現有的政法委維穩工作基礎上，更向下紮根至基層。根據新的《政法工作條例》指出：「鄉鎮（街道）黨組織配備政法委員，在鄉鎮（街道）黨組織領導和縣級黨委政法委員會指導下開展工作。」這被視為是中共中央在掌握政法體制後的權力擴張，尤其是對維穩工作的進一步強化。事實上，在該《條例》便指出縣級以上地方黨委首要職責是：「統籌政法工作中事關維護國家安全特別是以政權安全、制度安全為核心的政治安全重要事項」。這意味著：中共再次擴張政法委權力的目的是，維護中央的政權穩定，並且強化原有維穩工作的力度。有分析便指出，中共過去在街道、鄉鎮等區域最基本的管轄單位是派出所。現在由政法委直接領導鄉鎮街道，是繼續深入往基層

走，而加強政法也就是維穩的力度。但這也突顯中共的維穩機制或已不足以支撐基層的管控，因此才會連政法委也要深入其中。

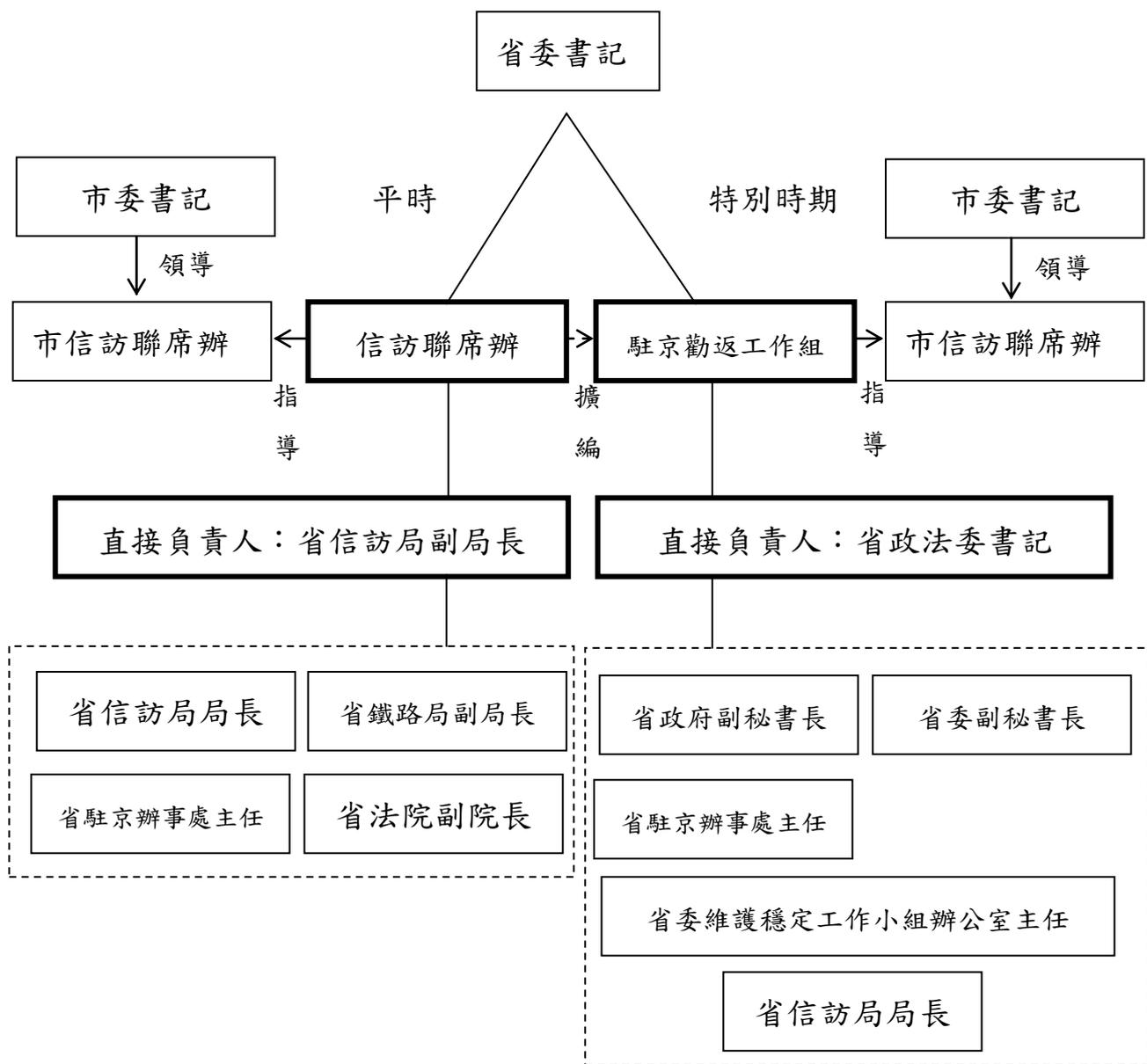
另一方面，作為政法委業務指導機構，以及維穩執法重要部門的國務院公安部，在近期也透過中央的修法後強化了執法力度。今年1月，中共公安部發布的新規定指出，警察「依法履職對公民、法人或者其他組織合法權益造成損害的」，個人不承擔法律責任；「非因法定事由」和「法定程序」，不得對警察停職、禁閉，不得作出處分或者免職、降職、辭退等處理。同時，中共也在濟南舉辦公安特警維穩處突實戰彙報演練，並突出「個人極端暴力犯罪現場處置」以及「暴力恐怖襲擊事件應對處置」的項目。而這便意味著：中共公安以及執法力度的提升，目的在於便防範各種足以影響政權的恐怖主義運動。有分析便指出，由於中共近年維權事件層出不窮，近期又遇兩會期間，因此值此時機中共勢必需要擴大對異議人士的管控。

究其緣由，中共緊抓與強化維穩體制或與經濟放緩、生產過剩所就造的社會問題有所關連。由於這些問題正是中共目前所無法解決，且足以撼動政治的安全，因此中共勢必要更加強化基層的管控，並透過強硬的維穩手段鎮壓。根據今年中共官方所公布的財政支出便指出，被稱為「維穩費用」的公共安全支出為1,797.8億元人民幣，較去年增長5.6%。這也更意味：中共正面臨日益增長的維權運動之挑戰，且這些運動的嚴重性也日益趨增。事實上，今年在中共全國公安廳局長會議中，公安部長趙克志便強調：「要把『防範政治風險』置於首位，抵禦『顏色革命』為重點。」以及「堅決打擊境內外敵對勢力各種滲透顛覆破壞活動」，而這不僅是過去中共公安部從未作過的表態，也突顯強化政治的安全為現今中共首要任務之一。

#### 四、結論

總體而論，中共維穩體制的首要任務便是維持政治的安全；因此，由於近年中共境內的維權運動日趨益增，為維護中央政權的穩定，維穩工作便成為中央必須抓緊的目標。特別是，近期中共中央將政法系統延伸至基層的街道、鄉鎮之中，並且透過對公安業務所造成的毀損採取免責，強化其執法的力度。這都突顯出：中共為求防範任

何的政治風險，不惜採取極端的舉措，強硬地打壓與挑戰民間的維權運動。然值得探究的是，中共採取強硬的維權舉措或許能一時壓制這些維權運動，但矛盾的是，這同時也導致民眾對政權的更為不滿，而這些不滿未來或將造就更多危及中共政治安全的行動。因此，中共未來是否仍可透過其維穩體制，逐漸消弭政權的危機，仍有待時間證明。



**圖 1：非訪的處置機構**

註：1、粗線黑體字框內部，為平時與特別時期處置非訪工作，最重要的單位與負責人。

2、虛線字框內部是信訪聯席辦與駐京勸返工作組之有關負責人。



## 伍、 中共維穩作為：統戰與宣傳面向

### 一、前言

中共對於中國大陸群體性事件的處理態度在 2012 年習近平上臺之後逐漸起了根本性的改變，2014 年之後我們可以看到，官方從過去的協調與穩定並重的方式逐漸轉向預防與穩定兩手齊下的高壓方法，以往可以見到與抗爭群體對話與相對容忍媒體報導與異見的部分已經幾乎消失不見，取而代之的是一連串強化法律規範、創建「大外宣」、「大統戰」、「大調解」等等超體制預防工具、重度投資科技監察能量、無底線的人身控制手段、強迫錄影自白、對親屬與善良關係人施壓與連坐等等近乎毛時代的極左作法。以統戰與宣傳面向來看，這些作法將產生極為負面的影響，一方面統戰與宣傳系統獲得極大的權力與資源用於「交朋友」、壓制反對派的聲音、與建構一股支持北京政策的海內外力量，但在維穩上過於侵略性、專制與一言堂的作法也會造成統戰與宣傳工作的負面壓力，一些引起高度爭議的「低級紅」（高調歌功頌德中共與高層）事件明顯衝擊了中國大陸的全球形象，對「高級黑」（隱晦地批評政府或時局）全面的打壓也傷害了統戰與宣傳工作的有效性。

報導指出習近平在今年 1 月 21 日在省部級主要領導官員專題研討班上說，中共目前面臨「七大風險」，涵蓋政治、意識形態、經濟、科技、社會、外部環境和黨的建設等；中共還面臨著「精神懈怠危險、能力不足危險、脫離群眾危險、腐敗危險」；需要防範「灰犀牛」和「黑天鵝」。從 3 月召開的「兩會」上汪洋與李克強的報告之中可以看到，對於這些「內部風險」的管控可以說是 2019 年最重要的施政目標，現行統戰與宣傳機器雖然不直接面對這些經濟、就業、科技運用與組織管理的問題，但非黨菁英（統戰）與群眾（宣傳）這兩群人對於這些議題的看法是否「跟黨走」，是判斷兩個系統官員工作成果的最直接指標，在缺乏大規模調查的情況之下，本報告引用一些案例來管窺針對這兩群人的工作。

## 二、底線思維：非黨菁英的「高級黑」與群眾的「低級紅」

今年1月中共中央政法工作會議上提到「七大風險」之外，會議重申「要以防範抵禦顏色革命為重點，堅決打擊境內外敵對勢力各種滲透、顛覆和破壞活動」，還強調要堅持「底線思維，增強憂患意識」。這種「底線思維」按照國師王滬寧的說法就是「要做最壞打算」，除了針對經濟下行與國際上打貿易戰上明顯地議題之外，這個邏輯引用到國內維穩上，就等於是要求各級統戰、宣傳與政法機關，把潛在敵人視為真正的敵人來預作防範工作，寧可錯殺一百不放過一人。這個要求已經在網路控制上發酵，社交媒體紅人「咪蒙」2月21日因為一篇文章〈一個出身寒門的狀元之死〉被註銷微信公眾號並被「全網封鎖」，《BBC 中文網》引用學者吳強的話說「『咪蒙』也成了今年『底線思維』加強控制的第一個試驗品。」如果我們再加上李克強報告中特別點出的「楓橋模式」，一個撲天蓋地、從基層到中央無所不包的社會控制體制正悄悄地重新回到中國大陸，其結果可能是類似1950年代「反右」之後到1960年代文革之前的局面：政治打壓事件與有計畫的群眾動員逼著民眾與菁英選邊，在這個局面下把原本相對獨立的非黨菁英「內捲」到體制之內或是打入牢籠，最終與一般民眾一起受到紅色激進分子的迫害。

作為2013年《南方周末》新年獻詞事件與嚴打微博大V之後的新一代網路紅人，曾經在南週工作12年的「咪蒙」多年來主動迴避政治敏感或有潛在風險的話題，然而〈一個出身寒門的狀元之死〉文章發表後引發大量負面回應與愛國輿論的激烈反彈，《人民日報》官方微博罕見發文定調，指責這些寫手為了賺流量「不是打雞血就是灑狗血，熱衷精神傳銷，操縱大眾情緒，尤為可鄙！」，對照當初負責整肅南方報系的廣東省宣傳部長庾震，在2018年高升接任《人民日報》總編輯與中宣部副部長，不止「媒體姓黨」已經成為媒體報導的主旋律，自媒體與公共知識分子發聲的空間也不斷地被壓縮，「咪蒙」一類公眾號的巨大影響力可能是引起宣傳部門大動作處理的主因。*BBC*引述前北京外國語大學副教授喬木的話說，「她影響這麼大，有兩方面的不利。一方面就是跟主流的官方媒體在搶流量…第二方面，

大家都去看你的東西，那誰去看主旋律？」

相對於「咪蒙」這樣討論社會黑暗面的「高級黑」，統戰與宣傳體系捧出來的「低級紅」也同時面對另一種尷尬的局面。除了洗腦紅歌《習總書記恩情永不忘》、《包子鋪》、《習大大愛著彭麻麻》、《不知道該怎麼稱呼你》因為黨內菁英的抵制被叫停之外，2019年1月31日中共發布《中共中央關於加強共產黨政治建設的意見》，對黨員提出多項要求，其中包括「不得搞任何形式的『低級紅』、『高級黑』」。「低級紅」指向網路與媒體上常見的官式肉麻吹捧，也包含愛國民眾幫倒忙的「豬隊友」行為，例如2018年蘇州太湖馬拉松賽場上發生的「遞國旗」事件。必須注意官方反對「低級紅」的原因不是這些人做的不對，而是「低級紅」行為常常變成「高級黑」者利用來明讚暗諷執政者的機會，而防止「高級黑」引發成反政府輿論與行動（寒門的狀元之死＝貧富差距？）才是官方的主軸。

從「低級紅」進化成「高級黑」最好的例子是北京大學毛派學生支援深圳佳士工人維權運動的事件。2018年7月網上出現了由北京大學外國語學院岳昕等人士發表的《北大學生就「深圳7·27維權工人被捕事件」的聲援書》，之後出現一種「扛著紅旗反紅旗」的奇特社會運動，參與學生在抗議現場扛著紅旗與毛澤東像高喊「毛主席萬歲」、組織前往毛澤東家鄉湖南湘潭韶山舉辦「悼念會」、並聲明「堅定馬克思列寧主義和毛澤東思想的信仰，堅決維護中共社會主義和人民民主專政制度」。毛左學生的行為獲得北京、香港與海外左派學者與網站（烏有之鄉）的串連與支持，直到8月24日晚，《新華社》發布報導〈深圳佳士公司工人「維權」事件的背後〉，定性事件是由境外非政府組織煽動的非法行為，2019年1月21日，四名佳士聲援團成員岳昕、顧佳悅、沈夢雨及鄭永明遭廣東警方強迫在一段時長30分鐘的錄影中進行認罪，其後國安部人員控制了部分聲援團學生，並逼迫其觀看此段影片。

四川成都「秋雨之福」教會的王怡牧師與蔣蓉師母被捕的案例則再度印證原本統戰部主管的領域中小小的灰色地帶、宗教「高級黑」的空間已經被壓縮到幾乎無存的地步。秋雨之福與北京守望、上海萬

邦都是 90 年代中國大陸具有指標意義的城市家庭教會，因為彼此聲援，維權基督徒與維權律師在當時幾乎被人畫上等號，一些基督徒以宗教自由之名支持自由主義與民主運動，常參與基督徒家庭聚會的劉曉波起草了零八憲章，王怡本人並在 2012 年與維權律師李柏光、余杰前往白宮會見小布希總統。萬邦教會於 2009 年被迫關閉後走上街頭維權失敗、北京守望教會自 2011 年發起戶外敬拜而牧師被軟禁至今、余杰 2012 年被迫流亡海外、李柏光 2018 年 2 月驟逝解放軍八一醫院、同年 9 月北京另一所知名城市家庭錫安教會被迫關閉，王怡作為少數仍在活動的中國大陸基督徒社會運動者，2018 年 12 月 9 日傍晚 6 點起，教會成員被公安大規模逮捕，包括王怡牧師、教會多位長老等超過 100 位信徒被捕，至今鎮壓與抵抗行動仍在進行當中，但在有關當局不斷地對教會成員的家人、同事、房東、子女學校綿密的壓力之下，未來的情勢並不樂觀，同時王怡與蔣蓉自被捕後律師家人都無法接見，據信當局正在準備像對付李明哲與毛左學生一樣的錄影自白，用來摧毀外界對秋雨之福的信心與支持。

### 三、「楓橋經驗」：偽群眾運動式的維穩？

李克強在今年兩會的工作報告中提到：「加強和創新社會治理。推動社會治理重心向基層下移，推廣促進社會和諧的『楓橋經驗』，構建城鄉社區治理新格局。」這裡的「楓橋經驗」起源是 1963 年在浙江省寧波專區諸暨縣楓橋區產生出來的一種依靠群眾「就地監督改造四類反革命分子」的模式。當時雖然中共中央公開說要對四類分子採取「一個不殺，大部（95%）不捉」的方針，但大部分地方在具體推行中，依然採用定指標、「關一批」、「判一批」、「殺一批」的簡單粗暴做法。1963 年 11 月毛澤東指示謝富治（公安部部長）與彭真（中共中央書記處書記）將楓橋區的經驗作為成功典型加以推廣，其後成果不明。而這個依靠被動員的群眾去改造反對者以達成「一個不殺」的奇特偽群眾運動，在 1976 年鬥倒「四人幫」之後再度被提出，諸暨縣委副書記楊金聲作為特邀代表參加了第十七次全國公安會議講述「楓橋經驗」、公安部並於楓橋蹲點調查 14 個月，總結出普及楓橋經驗的 6 條標準加以推廣，後來對四人幫與後來華國鋒一派支持者的

清算也的確沒有再使用之前殘忍的鬥爭方式。改革開放之後，「楓橋經驗」的群眾路線被替換成「社會治安綜合治理」，發展成以公安部為核心、「依靠各部門、各單位和人民群眾的力量，綜合運用政治的、經濟的、行政的、法律的、文化的、教育的等多種手段，通過加強打擊、防範、教育、管理、建設、改造等方面的工作，實現從根本上預防和治理違法犯罪」的一種政治運動式維穩的概念。1991 年中共中央並成立「社會治安綜合治理委員會」（中央綜治委），成為江澤民時代後主管維穩的中央機構，協調包括公安部、商業部、文化部、衛生部、工商行政管理局等等牽涉社會管理的部門，直到 2018 年《深化黨和國家機構改革方案》提出後併入中央政法委員會。

習近平與楓橋經驗的連結很深，可以追溯到 2002 年習近平從福建省調任浙江省後立即赴楓橋調研的表態，而當時高舉的「新楓橋經驗」是以建立自派出所到群眾家門口的聯絡線為主要作法，將整個村鎮分為三個警務站、共 12 位公安管理，28 個村建立警務點，由各村的「平安專管員」與「調解員」負責處理群體性事件，減少派出公安鎮暴的必要，所謂的「矛盾不上交」。但是這個模式顯然存在與毛時代版本一樣的問題：「矛盾不上交」是因為人民被基層治理者直接壓制而不上報（吃案）或是兩者達成共謀而不上報（腐敗）？尤其當基層治理者常常是問題的共犯甚至是主體的情形下，「平安專管員」與「調解員」是否還能發揮應有的作用？中國大陸學者胡潔人認為包含司法機關、行政部門與群眾組織的「大調解」機制可以充當社會衝突的「過濾器」與「減震器」，但她也承認當一黨制不可挑戰、三權分立不被允許、多元的社會組織無法健康存在的情況之下，這個機制離「真正意義上的大調解」仍有一段距離。外界看到的更多是這些基層「群眾組織」反而成為監視、打壓與迫害「新黑五類」（維權律師、地下宗教、異見人士、網路領袖、弱勢社群）與「高級黑」的第一線工具。



## 陸、結語

習近平上臺以來，確實進一步加強社會控制。除了在「總體安全觀」架構下設置如國家安全委員會、網路安全與信息化委員會等「頂層機構」外，也通過一系列涉及「安全」的法律，如《國家安全法》、《網絡安全法》，甚至是《慈善法》、《境外非政府組織（NGO）境內活動管理法》第五章「監督管理」（第 39 至 44 條）等，也通過《刑法修正案（九）》將「造謠」入罪，以利「依法治國」。此外，在實際作為上，如透過「七不講」、「十六條」劃定輿論紅線、高校授課「綱領」、提出「黨媒姓黨」、「不得妄議中央」，以及規劃審議網路安全法來防杜「重大突發事件」，近年來甚至大規模約談抓捕維權律師與相關人士等。

過去一年來，中共對言論與思想控制愈加嚴格，包括加強網路言論管控、多名教師在課堂上「因言獲罪」、自由派民間智庫「天則經濟研究所」屢遭官方打壓、重慶與福建相繼宣布 2019 年大學入學考試將採取政治審查制度（包括「反對憲法基本原則」及「參加邪教組織」者不得應考）以及密集調整了包括北京大學在內將近 20 所中共教育部直管大學的黨委書記與校長等。此外，也積極推動「科技維穩」，主要包括社會信用體系的建構以及天網工程和 DNA 資料庫的建立等，特別是黨國對「大數據」的壟斷，中國大陸國家社會關係也隨之變化。透過科技發展與制度創新，黨國體制名為替社會編織更完善的安全網絡，但實質上卻是對社會佈下天羅地網，使得民眾在享受便利的同時，一個等級更高的「老大哥」無所不用其極地監控著。

然而，經過四十年的改革開放，社會的複雜多元與隱藏的力量絕對不容小覷，往往可能從威權政體所編織的控制薄弱環節中鑽出。美國「詹姆士基金會」（Jamestown Foundation）研究員馬提斯（Peter Mattis）在 2018 年 8 月初的《國家利益》上發表了一篇名為「中共崩潰我們準備好了嗎？」（Are We Ready If China Suddenly Collapsed?），本報告雖對其結果之判斷存疑，但其提出美國需在六個方面做好準備，確實值得參考，包括：（1）了解中國大陸社會群體中哪些是擁護中共哪些是抗拒中共的；（2）收集中共高層及其家屬的

檔案；(3) 深入確定中共安全部隊的能力，包括國內情報和準軍事能力，以了解中國大陸內部的抗爭或騷亂是否接近臨界點；(4) 當中國大陸個別騷亂事件開始演變為更大的群體危機時，中共是如何應對的；(5) 如果中共截斷國際聯繫，美國政府需要找到一種包括（網路）與中國大陸人民保持溝通的方式；(6) 建議美國應成立相關部門以為因應。本報告認為此文因此基金會的性質和作者的背景而有誇大之嫌，但其觀察的面向確實值得參考。

按目前美「中」貿易衝突、國內經濟下行壓力的發展，所導致的中小型民營企業倒閉、失業率攀升，再加上社會自主性的增加，顯然對官方維穩造成更大的壓力。2019 年的「時間點」亦值得重視，除是中共建政 70 週年外，還有各式各樣事件的代表性年份，是「五四運動」100 週年、達賴喇嘛被迫流亡 60 週年、「六四天安門事件」30 週年、鎮壓法輪功 20 週年，在過去六年多對知識份子的壓迫、內部少數民族與宗教問題不斷背景下，此些問題都可能讓中共當局在內外問題上都更加著重「維穩」。其中，「臺灣問題」是最容易讓中共內、外所有問題進行「連結」的議題，甚至也是最容易「團結民心」的議題，我方在攻與守間須特別小心謹慎。

## 【亞太政策報告系列】

---

No. 108001 中國大陸群體性事件發展及中共維穩作為

---



**和平發展**

Peace Development

**宏觀視野**

Macro-Perspective

**政策導向**

Policy-Orientation

10087臺北市中正區汀州路三段60巷1號

No. 1, Lane 60, Sec. 3, Tingzhou Rd., Zhongzheng Dist., Taipei City, 10087, Taiwan, R.O.C.

TEL : 886-2-2362-6599 FAX : 886-2-2362-8363

WEB : <http://www.faps.org.tw>