

## 二、從中共「十九大」報告看大陸社會治理動向

中央研究院社會學研究所副研究員林宗弘主稿

- 中共的社會治理指的是從社會管理到社會參與的過程，過去一度被認為是國家利用公民社會力量來強化統治正當性的「威權韌性」策略，有時也擴大解釋為全面建成小康社會的策略。
- 「十九大」的政治報告中，社會治理更像是未來公安系統與地方基層行政組織的發展方向，惟將各種社會組織納入治安管制範圍，恐無助公民社會的賦權或能力培育。

### （一）從「十八大」到「十九大」：社會管理到社會治理

在 2012 年的「十八大」報告雖然揭櫫了 2020 年全面建成小康社會的整體公共服務政策方向，但是當時並沒有提出社會治理的概念，仍稱之為社會管理，其相關內容為：「加強和創新社會管理。提高社會管理科學化水平，必須加強社會管理法律、體制機制、能力、人才隊伍和信息化建設。改進政府提供公共服務方式，加強基層社會管理和服務體系建設，增強城鄉社區服務功能，充分發揮群眾參與社會管理的基礎作用。完善和創新流動人口和特殊人群管理服務。正確處理人民內部矛盾，建立健全黨和政府主導的維護群眾權益機制，暢通和規範群眾訴求表達、利益協調、權益保障渠道。建立健全重大決策社會穩定風險評估機制。強化公共安全體系和企業安全生產基礎建設，遏制重特大安全事故。深化平安建設，完善立體化社會治安防控體系，強化司法基本保障，依法防範和懲治違法犯罪活動，保障人民生命財產安全。完善國家安全戰略和工作機制，高度警惕和堅決防範敵對勢力的分裂、滲透、顛覆活動，確保國家安全。」

然而到了「十九大」，同樣的段落改稱為社會治理，內文重點已經有相當程度的差異如下：「打造共建共治共用的社會治理格局。加強社會治理制度建設，完善黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會治理體制，提高社會治理社會化、法治化、智慧

化、專業化水準。加強預防和化解社會矛盾機制建設，正確處理人民內部矛盾。樹立安全發展理念，弘揚生命至上、安全第一的思想，健全公共安全體系，完善安全生產責任制，堅決遏制重特大安全事故，提升防災減災救災能力。加快社會治安防控體系建設，依法打擊和懲治黃賭毒黑拐騙等違法犯罪活動，保護人民人身權、財產權、人格權。加強社會心理服務體系建設，培育自尊自信、理性平和、積極向上的社會心態。加強社區治理體系建設，推動社會治理重心向基層下移，發揮社會組織作用，實現政府治理和社會調節、居民自治良性互動」。

## （二） 社會治理的現實政策

「十八大」以後到「十九大」的五年間，隨著習近平執政權力集中與中國大陸城鎮化發展，上述從社會管理到社會治理的內容，主要在於控制城鎮地區隨經濟發展而造成的潛在社會衝突，例如中產階級業主維權、公害鄰避運動與工人抗爭等，同時要防範治安惡化與黑幫活動，從社會學理論來看就是國家在城鎮地區的基礎能力滲透，防範治安與公共安全事故惡化、以收編、打擊抗拒收編的自主民間組織與行政服務，遏止城市中產階級與工人階級形成集體行動，其中落實為下列三點：

1.街道辦機構的向下延伸，居民委員會機構人員擴編與制度化：過去街道辦以下的居委會並無充足行政人員編制或是辦公經費，經常在社區內收費攤派，人員則是找社區裡退休的大媽大爺來充任，調解業主抗爭或社區鄰避運動成效不彰。最近兩年隨著社會治理的深入，目前在上海與浙江等高度城鎮化地區，每個社區的居委會已經有兩到三名非公務編制、但是領地方政府薪資的專職人員(也就是臺灣所謂的公部門約聘雇人員)，由市內公開招考住在當地的大學畢業人員，由於社區居委會範圍內通常有數個互相隔離的小區或片區，屬於不同物業公司經營，通常平均規模會有一千到三千戶，每個片區由一位專職人員負責，每棟樓招募志工或樓長，與物業公司互相配合組成居委會，甚至在業主委員會解組或癱瘓的社區，主動協助成立或改組業主委員會來處理公共事務(公設)管理問題。透過將居委會專職人員打進小區組織民眾、服務民眾的方式來減少業主或社區抗爭。

「十九大」報告中的社會治理進一步要求「完善黨委領導」，可能的方向是在居委會甚至業委會設立黨組織，讓黨國的監控與服務網絡重新穿透城鎮區域民眾的生活領域，這些策略與國民黨在 1970 年代末期展開的社區建設與基層黨部民眾服務、或香港左派基層組織、新加坡人民行動黨的基層組織發展頗有相似之處。

2. 公安系統與消防體系的專業化：過去公安部門被指責對民眾濫施權威，隨著行政程序的改進與警務人員「依法行政」的訓練，表面上舒緩因為公安人員濫權而造成的警民衝突，隨「十九大」宣示要「懲治黃賭毒黑拐騙」、在東莞等地掃黃、在西南各省市掃毒或打擊詐騙等應該會趨於嚴厲，不排除會將民間團體或人員列入打擊對象（「被嫖妓」）。其次，過去五年來隨中國大陸經濟發展進入高原期，各種因高速發展忽略風險造成的公安事故如天津爆炸案等頻傳，雖然在 2009 年中開始實施「中華人民共和國消防法」首次要求縣政府建立消防隊，消防體系卻仍是公安系統下邊緣化的部門，人員編制與財政支出都不足，「十九大」報告突出了「樹立安全發展理念，弘揚生命至上、安全第一的思想，健全公共安全體系，完善安全生產責任制，堅決遏制重特大安全事故，提升防災減災救災能力」，具體落實方式除了充實消防人員編制與財政支出以外，可能也會對高風險廠商（臺商）——例如石化業、交通運輸業、機電產業或賣場實施更加嚴格的消防安全檢查。
3. 收編或排除非政府組織與人員，切斷境外聯繫：「十八大」宣示「高度警惕和堅決防範敵對勢力的分裂、滲透、顛覆活動，確保國家安全」，除了透過國家保衛部門統合各地的環境與勞工團體，鎮壓不配合的機構，收編社工組織進行前述的社區建設與治理，成為城鎮地區公共服務供應鏈的外圍。「十九大」前夕，在「社會治理制度建設」上具體展現為 2016 年 9 月生效的「慈善法」，放寬了中國本土基金會向公眾籌款的限制；以及今年 1 月生效的「境外非政府組織境內活動管理法」，壓制中國大陸民間組織的境外資金與人員交流，並且改由順從政府的本土基金會來提供公眾籌款與政府資金，臺灣公民李明哲正是在新時代的政策脈絡下，持續協助中國大陸境內機構與人士運作境外資金，而遭顛覆國家政權罪起訴。

依據「十八大」以來的社會管理到「十九大」報告的社會治理內容，社會治理實際上是中共黨國組織向下延伸滲透，透過社區組織、公安部門與消防部門的發展，收編順服的民間組織並鎮壓抗拒者，以減少經濟發展所帶來的政治轉型風險，就其政治邏輯而言，仍是朝集權化的黨國威權主義演化，壓縮公民社會能力與自主性，切斷其境外聯繫。除非內外局勢有重大變化，未來五年應該不會有意外轉折。