

一、中共推動「平安中國」建設情形觀察

中央警察大學公共安全系副教授游智偉主稿

- 「『平安中國』建設協調小組」下轄各分組以「政治安全」與「市域社會」議題最為重要。
- 中共建構「滴水不漏」的監測預警系統及打造「全國一盤棋」應急管理體系。習近平對「楓橋經驗」著重透過黨的群眾路線推動社會監控，強調「集中管理、統一調撥、採儲集合」的應急管理模式。
- 中共後續操作「平安中國」趨勢包括透過「群防群治」以監控社會及政治菁英，以及將風險預警防範體系擴大至國外、深化最基層黨政單位。

(一) 前言

中共於今年4月發佈新聞建立「『平安中國』建設協調小組」（以下簡稱協調小組），該小組由中共政治局委員、政法委書記郭聲琨擔任組長，4月21日的新聞稿中，郭聲琨指出工作重點在於：防範危害國家政治安全活動、涉疫矛盾糾紛排查化解、掃黑除惡專項工作、推進社會治理現代化試點、強化公共安全管理、防範網絡安全風險等6個目標。

這個小組的成員均為中共政法委系統的重要官員，包括：中共公安部部長趙克志、中共最高人民法院院長周強、中共最高人民檢察院檢察長張軍、中共中央政法委秘書長陳一新、中共國家安全部部長陳文清、中共司法部部長唐一軍（4月21日時仍為遼寧省省長，並於4月29日接任司法部長）、中共武警部隊司令員王寧、中共中央軍委政法委書記王仁華等8人。而協調小組之下另外設有四個專項組，分為政治安全、市域社會、公共安全與社會治安，各組組長與副組長也多為政法系統出身。

整體來說，協調小組的建立與中共推動「平安中國」建設的目的應為強化監測預警系統與完善應急管理體系。COVID-19疫情的爆發與擴散在相當程度上凸顯了中共對社會的掌控力道仍有不足，特別是

針對政治菁英與官員的監視與控制能力，因而「楓橋經驗」與「群防群治」便成為中共透過「平安中國」嘗試提出的解方之一。其次，隨著中國大陸海外利益的增加、以及可能同時出現的黑天鵝與灰犀牛，也凸顯了中共對社會的掌控能力有所缺陷，因而增加對國際典則的理解與參與、透過大數據強化對社會的監控能力便有其必要性。最後，同時出現的黑天鵝與灰犀牛也凸顯了中共應急管理體系的不足，過去中共應急管理體系為多頭馬車，2018年制訂「國務院機構改革方案」後，中共成立應急管理部，但仍有不足處，這個現象在 COVID-19 的因應過程中相當明顯，因而持續調整應急管理體系的指揮體系也是這個小組的職責之一。

(二)「『平安中國』建設協調小組」成員、結構與議題排序

1. 「協調小組」下轄 4 個專項組，分著重維護政治安全、提升社會治理與應對風險之能力、強化應急管理體系與維護社會治安。

現有公開資料顯示，「協調小組」轄下又包含 4 個組，分為：第一個為由中共中央政法委副秘書長雷東生擔任組長的「政治安全組」，這個小組的目的在於維護國家政治安全、堅持中國特色社會主義制度，而工作重點在於防範：滲透顛覆破壞活動、暴力恐怖活動、民族分裂活動與宗教極端活動等四類。¹第二個則為由中共中央政法委副秘書長王洪祥擔任組長的「市域社會組」，該組的目的在於根據疫情的發展重樹立「全週期管理」，強化社會治理的弱點、提升治理能力，常態化應對風險與危機的能力。²

第三個則是由中共應急管理部副部長尚勇擔任組長的「公共安全組」，並由中共中央政法委副秘書長王洪祥擔任副組長，公共安全組的職能包括：建構覆蓋全中國大陸的責任體系、覆蓋城鄉的監測預警體系、健全軍政民融合參與的應急體系、融合包括行政執法、舉報投訴、信訪在內的執法司法體系等，其參與成員多來自中共交通部、國

¹ 陳言，「平安中國建設協調小組政治安全專項組第一次會議召開」，中國長安網，2020/07/26，http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100007/2020-07/06/content_12368536.shtml。

² 「平安中國建設協調小組市域社會治理組第一次會議召開」，中共司法部，2020/06/15，http://www.moj.gov.cn/news/content/2020-06/15/zfyw_3250701.html，

家衛生健康委員會、公安部與應急管理部。³第四個則為由中共公安部副部長林銳擔任組長的「社會治安組」，這個小組的目的在於掃黑除惡、懲治組織犯罪、深化校園與醫院建設、強化鐵路聯防工作。參與部門包括中共中央政法委、教育部、國家衛生健康委員會、國家鐵路集團有限公司相關部門、全國婦聯、中國人民銀行、國家鐵路局、國家郵政局等。⁴

綜言之，協調小組的成員雖以政法系統為主，但也包括國家安全、武警、解放軍、法院與檢察系統的領導者，轄下設立的四組則分別對應到「維護國家安全」、「社會治理與危機預防」、「監測預警與應急體系」、以及「掃黑除惡與懲治組織犯罪」等四個議題。就此脈絡來看，可看出透過「平安中國」的建設，中共更重視：維持政治穩定與防止外國勢力入侵、改善社會治理能力、建立監測預警與應急體系。某種程度上，防止外國勢力入侵為中共近年修法的重點之一，而改善社會治理能力的問題則由來已久，COVID-19 疫情在武漢的爆發與擴散至全中國大陸的速度則從根本上挑戰了中共原有的監測預警體系與應急管理機制。

2. 各組組長的層級與各組成員：中共重視的議題排序與操作模式

從政治安全組、市域社會組、公共安全組與社會治安組等四個「協調小組」下的專項組組長的位階來看，可輕易地界定中共嘗試透過「平安中國」的建設達成之目標的排序。政治安全組、市域社會組與公共安全組由中共中央政法委副秘書長層級的官員擔任組長或副組長，僅社會治安組未有中共中央政法委的官員任職組長或副組長。某種程度上，這個跡象反應了中共對這些議題重要性的排序：最重要的議題為政治安全與市域社會，其次則為公共安全，而社會治安則為末端。

(1) 全面闡述美國對中政策較重要的政治安全組：組長位階較高，法令相對完備

在政治安全與市域社會組分管的議題分為「維持政治穩定與防

³ 「平安中國建設協調小組公共安全性群組召開第一次會議」，人民網，2020/07/27，<http://legal.people.com.cn/n1/2020/0727/c42510-31799241.html>。

⁴ 「平安中國建設協調小組社會治安組第一次會議召開」，人民網，2020/06/09，<http://legal.people.com.cn/n1/2020/0609/c42510-31740855.html>。

止外國勢力入侵」與「改善社會治理能力」，而這兩個議題也一直是中共近年相當重視的議題，也是一再修法嘗試完善法律保障者，特別是前者。中共自 2014 年 11 月 1 日頒佈並實行「反間諜法」後，隨後依序制訂實行諸多法律。這些法規的頒佈與制訂反應了中共對國家安全——特別是政治穩定與他國在陸情報活動的恐懼，也對應了政治安全組的目標，「反間諜法」、「國家安全法」（2015/07/01）與「反間諜法實行細則」（2017/12/22）為最根本的法令，同時也解決前一版本混淆情報人員的規範與反情報法規的窘境，清楚定義反情報法規與間諜對象。而「反恐怖主義法」（2016/01/01）、「境外非政府組織境內活動管理法」（2017/01/01）、「網絡安全法」（2017/06/01）則分別對應到暴力恐怖活動、民族分裂活動等相關政治安全的重點議題。

(2) 較重要的市域社會組：組長位階較高、疫情的爆發與擴散凸顯急迫性

另一方面，市域社會組則著重樹立「全週期管理」，COVID-19 疫情的爆發與擴散反應著中共對新興或突發風險的預警能力不足，而解決這個問題的關鍵在於建構「集中管理、統一調撥、採儲集合」的管理模式，集中資源、盤點各地最低需求以建構應急物資保障體系，並採取針對不同對象、不同階段之「分級、分層、分流」的治理策略，將基層黨組織的功能轉向服務，減少社會不滿與其可能導致的連鎖反應。⁵從市域社會組的任務來看，中共並不在乎風險或危機的爆發，而是希望打造能有效因應風險或危機的能力，包括早期預警機制、控制社會輿論的能力、以及可有效因應的應急管理系統。

(3) 重要性較低的公共安全組：較著重技術與部門整合，故由專業人士擔任組長

某種程度上，市域社會組的功能與公共安全組的功能具有重疊之處，特別是在應急管理機制的建立與運作上，而這也許是市域社會組組長同時也兼任公共安全組副組長的原因。公共安全組最主要

⁵ 常保國、趙健，「『全周期管理』的科學內涵與實現路徑」，人民網，2020/09/04，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0904/c40531-31848852.html>。

的任務有二：覆蓋城鄉的監測預警體系、健全完善部門協作、軍地協同、社會積極參與的應急組織體系，而實際上，這兩個任務均與市域社會組的任務重疊，這也反應了 COVID-19 疫情過後，中共發現其對社會的掌握能力不足以支持監測預警體系，而隨著疫情的爆發與升溫，中共原有的應急管理系統在調動物資與人力上的缺陷。

然而，論者可能認為王洪祥兼任公共安全組副組長可能源於應急管理部副部長尚勇與政法系統的關連性薄弱所致，但更關鍵的原因應為應急管理部成立於 2018 年 4 月，因而需要一位政法系統的高層官員介入協調監測預警體系與應急管理系統的建立與運作。在中共應急管理部成立之前，應急與救災的責任與資源分散在其他單位，監測預警體系的建立與運作有賴於協調複數部門與各級單位，而應急管理系統的建立與運作則著重與其他部門的溝通，特別是那些原掌握相關資源的部門，而尚勇的專業為礦山工程力學、過去也多任職於科研單位，⁶顯示尚勇應為科技官僚，其特性也符合打造應急管理系統的需要，但也導致委由政法系統的高層官員介入並協調其他部門以整合政策與資源之必要性。

(4) 重要性最低的社會治安組：組長雖僅為公安部副部長，但應為習家軍

最後，社會治安組的重點則為掃黑除惡、懲治組織犯罪、深化校園與醫院建設、強化鐵路聯防工作，該組的重點為維護社會治安。社會治安組的組長則由中共公安部副部長林銳擔任，未有明確資訊指出中共政法委的高層官員在社會治安組中擔任要職，這也反應了中共相對較不重視社會治安組。然而，也有訊息指出長期任職於福建的林銳為中共公安部副部長王小洪的部屬，而在習近平擔任福州市委書記之際，後者便為福州市警察局局長，顯示林銳可能也是習家軍的成員——雖然其與習近平的關係較為間接而薄弱。

(三) 中共建構「平安中國」的目標與操作模式

1. 「平安中國」的目標

⁶ 例如尚勇曾擔任中國科學技術協會黨組書記、中華人民共和國科學技術部政策法規與體制改革司司長。

(1) 滴水不漏的監測預警系統

觀察「平安中國」的成員組成與四個專項組的任務，不難看出「平安中國」的最終的目標有二：建構「滴水不漏」的監測預警系統、以及打造「全國一盤棋」的應急管理體系。過去中共對社會的監控多源於楓橋經驗的啟示，將重點置於維護社會穩定，但習近平則相當程度地將之扭曲為黨建的一環。例如 2003 年習近平在「紀念毛澤東同志批示『楓橋經驗』40 周年大會」中提到「...充分珍惜『楓橋經驗』，大力推廣『楓橋經驗』，不斷創新『楓橋經驗』，切實維護社會穩定...」，而 10 年後的 2013 年的「紀念毛澤東同志批示『楓橋經驗』50 周年大會」上，習近平則指出：「...把『楓橋經驗』堅持好、發展好，把黨的群眾路線堅持好、貫徹好」。⁷實際上，這也反應了習近平對社會管理或監控的思維變化，早年將重點置於維護社會穩定，但後其則將重點置於透過黨的群眾路線推動社會監控。

實際上，習近平對政治安全的恐懼—或可說是中共的恐懼—源於對歐美國家偏好民主制度的觀察與歐美國家否定非民主政體的假定。這類態度源於 1980 年代鄧小平對國際局勢的解讀，特別是「沒有硝煙的戰爭」，而習近平上任曾在內部會議表示：「西方國家的戰略計算從未改變...也不會接受一個社會主義國家（如我們）和平發展」。⁸在相當程度上，此論點也解釋了為何習近平上臺後重新修整與制訂諸多國家安全法規，以及政治安全組的工作內容，也就著重維護國家安全與政治穩定。

其次，中國大陸的社會情勢向來嚴峻，貧富差距與信訪造成的社會動盪層出不窮，即便原有中共的社會監控系統足以因應這些灰犀牛，但 COVID-19 疫情的爆發與擴散卻反應了其對各級政府與黨員的監控不足。根據新華社的報導，湖北省中西醫結合醫院最晚於 12 月 27 日已確認病毒具有人傳人的能力，⁹但中共國家衛生健康委

⁷ 陳冀平，「努力做好新時代『楓橋經驗』理論總結和課題研究工作」，人民網，2018 年 2 月 15 日，<http://opinion.people.com.cn/BIG5/n1/2018/0215/c1003-29824816.html>。

⁸ Maochun Yu, “Marxist Ideology, Revolutionary Legacy and Their Impact on China’s Security Policy,” in Lowell Dittmer, Maochun Yu eds., *Routledge Handbook of China’s Security* (New York: Routledge press, 2015), pp. 45-46.

⁹ 該醫生表示：「在我的堅持下，老兩口的兒子也來醫院做了檢查，一看 CT，肺部也有類似症狀，但是症狀不重。哪有一家子三個人得一樣的病？說明這病可能有傳染性，他們三人的 CT 情況，

員會被隱瞞直到 1 月 19 日才確認病毒具有人傳人的能力，¹⁰ 這個跡象顯示中共原有的監控系統無法取得地方的真實資訊。而這個現象也呼應了市域社會組要求根據疫情的發展強化社會治理的弱點、提升治理能力，常態化應對風險與危機的能力、以及公共安全組建立「建構覆蓋全中國大陸的責任體系、覆蓋城鄉的監測預警體系」的任務。

(2) 全國一盤棋的應急管理體系

相較之下，另一個議題更為重要，但近年的發展卻相當緩慢，也就是應急管理體系的重建。在 2018 年「國務院機構改革方案」之前，中國大陸的應急管理的任務與資源分散在國務院辦公廳與其轄下的 12 個單位中，¹¹ 這樣的組織架構已在先天上弱化了中共因應危機的能力與在危機中分配資源以強化社會韌性的能力，不僅可能導致指揮體系的紊亂、資訊流通的速度緩慢與訊息過多難以判斷等窘境、同時更會弱化分配與運送資源的能力，這也是中共於 2003 年 SARS 期間學到的教訓。¹² 實際上，即便 2003 年 SARS 爆發後，中共展開「一案三制」的應急管理體系，中共在汶川地震的救災過程中也反應了原有應急管理體制的問題：溫家寶無法及時調動解放軍進入災區，而這也回應了薛瀾對中共應急體系的批評：沒有常設

也給我一種感覺：這不是一般病毒。於是做了很多排除檢查，血象檢查是病毒感染，但跟我們常見的一些病毒不一樣...當時發現人傳人，只是不明顯。比如前述一家三口，兒子平時不太和老兩口一起住，老人生病後，兒子才回去照顧了幾天，然後帶來看病、發現問題，並且一家人病狀基本相同，可以確定是人傳人了。就是說有傳染性，不是那麼狠而已。比如華南海鮮市場，當時相互間沒有傳得很厲害。詳見：「警報是這樣拉響的——對話『疫情上報第一人』張繼先」，新華網，2020/04/20，

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/www.xinhuanet.com/politics/2020-04/20/c_1125878293.htm。

¹⁰ 「中方沒有及時共用新冠肺炎病毒資料？國家衛健委回應」，2020/05/15，中國新聞網，<http://www.chinanews.com/gn/2020/05-15/9185335.shtml>；「新冠肺炎 甩冤枉？專家揭湖北瞞報人傳人延誤防控」，法國廣播電臺，2020/02/27，

<https://www.rfi.fr/tw/%E4%B8%AD%E5%9C%8B/20200227-%E6%96%B0%E5%86%A0%E8%82%BA%E7%82%8E-%E7%94%A9%E5%86%A4%E6%9E%89-%E5%B0%88%E5%AE%B6%E6%8F%AD%E6%B9%96%E5%8C%97%E7%9E%9E%E5%A0%B1%E4%BA%BA%E5%82%B3%E4%BA%BA%E5%BB%B6%E8%AA%A4%E9%98%B2%E6%8E%A7>。

¹¹ 這 12 個單位分為：國家安全生產監督管理總局、公安部、民政部、國土資源部、水利部、農業部、國家林業局、中國地震局、國家防汛抗旱總指揮部、國家減災委員會、國務院抗震救災指揮部、國家森林防火指揮部。詳見：「國務院機構改革方案」，新華網，2018/03/17，

http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/17/content_5275116.htm。

¹² 虞義輝，「中國大陸應急管理政策趨勢述評」，*展望與探索*，第 14 卷第 7 期（中華民國 105 年 7 月），頁 40-46。

機構，重危機處理，輕危機管理，鮮少綜合協調、各區域與部門之間的協調能力較低。¹³

而在實際政治的運作中，習近平上臺後一再透過政治運動與宣傳強調「集中力量辦大事」與「兩個維護」，最後並提出「全國一盤棋」的操作模式，這也相當程度凸顯中共期待透過「平安中國」的建設達成的另一個目標——打造足以應變危機的應急管理系統。在「集中力量辦大事」上，市域社會組的任務之一為：「集中管理、統一調撥、採儲集合」的管理模式，集中資源、盤點各地最低需求以建構應急物資保障體系，這也呼應了中共嘗試的重點：透過政策權威盤點應急物資，統一儲存與調撥，並盤點各地最低需求，以建構應急管理系統的後勤補給。

而在「兩個維護」與「全國一盤棋」則為公共安全組任務，公共安全組的任務之一則為「健全完善部門協作、軍地協同、社會積極參與的應急組織體系」，此相當程度回應了原有體制在應對危機之際，仍須花費心力協調不同部門與區域的應急政策，同時也將重點置於釐清指揮管理體系，以確保訊息與命令的流通順暢而清晰。

2. 五中全會後「平安中國」的操作模式

中共 19 屆五中全會發佈「中共中央關於制定國民經濟和社會發展第十四個五年規劃和二〇三五年遠景目標的建議」，郭聲琨於 12 月 2 日就「建設更高水平的平安中國」在人民日報上發表長文，該份文章指出的目標與過去並無二致，著重：第一，強化國家安全體系和能力建設，包括健全國家安全制度體系、堅定維護政治安全、以及鞏固國家安全人民防線。第二，確保國家經濟安全，包括維護產業鏈供應鏈安全、確保重要行業和關鍵領域安全、以及構建海外利益保護和風險預警防範體系。第三，保障人民生命安全，包括完善和落實安全生產責任制、強化衛生健康保障、提高災害防範應對能力。第四，維護社會穩定和安全，包括堅持和發展新時代「楓橋經驗」以正確處理新形勢下人民內部矛盾、健全社會心理服務體系和危機干預機制與加強社會治安防控體系建設。¹⁴

¹³ 陳振明，「中國應急管理的興起：理論和實踐的進展」，*東南學術*，2010 年第 1 期，頁 44。

¹⁴ 郭聲琨，「建設更高水平的平安中國（學習貫徹黨的十九屆五中全會精神）」，*人民網*，2020 年 12 月 2 日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1202/c1001-31951627.html>。

在郭聲琨針對國家安全、經濟、公共安全與社會穩定提出的12項目標中，可發現中共後續操作「平安中國」的三個趨勢；「透過群防群治的相互監控以強化對社會與官員的監控能力」、以及「將風險預警防範體系擴大至國外、深化至最基層的黨政單位」。

(1) 更強調「群防群治」以監控社會及政治菁英

楓橋經驗其中一個很重要的教訓為群眾力量對彼此的監視、管控與校正。在楓橋經驗中，在基層黨組織的引領下，群眾的角色與功能包括：區分敵我、與敵鬥爭、教育及改造敵人。然而，在後來的實踐中，「群防群治」意指敦促民眾更積極地協助政府部門——特別是公安與民警——以維護社會治安與穩定，而直到2019年年底前，中共各政府單位對「群防群治」的操作則僅止省級以下單位對詐騙集團訊息與手法的宣導、地方單位於巡邏防控、社區服務、打擊違法犯罪等。

然而，習近平對楓橋經驗與群防群治的理解似乎回到毛澤東時期，更強調敵我意識與群眾鬥爭，例如對防範恐怖份子與維護政治安全的相關論述。然而，即便是社會治安或公共衛生議題，不論是習近平本人或中共學者，均堅持群防群治的過程也需堅持黨建引領，¹⁵不斷要求基層黨組織與黨員引領、動員群眾構築「群防群治」的防疫戰線。¹⁶而這樣的操作也使中共基層黨組織扮演的角色越來越重要，誠如郭聲琨描述，「創新加強基層基礎工作，健全黨組織領導的自治、法治、德治相結合的城鄉基層治理體系」。¹⁷

(2) 擴大並深化風險預警防範體系：國際組織、基層黨組織與大數據

另一個重點則是風險預警防範體系與能力——包括橫向將預警能力擴張到國境之外、縱向將預警能力深入到最基層。從橫向的擴張來說，包括強化對國際典則的參與力道，特別是增加在國際組織任職的中國大陸籍官員，並提升國內針對國際規範與價值的研究，

¹⁵ 「群防群治：重大突發公共事件的社會合作應對」，新華網，2020年3月27日，http://www.xinhuanet.com/politics/2020-03/27/c_1125776157.htm

¹⁶ 萬鵬、吳兆飛，「人民安全第一！ 習近平主持這場專家學者座談會有深意」，人民網，2020年6月3日，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n1/2020/0603/c40531-31733549.html>。

¹⁷ 郭聲琨，「建設更高水平的平安中國（學習貫徹黨的十九屆五中全會精神）」，人民網，2020年12月2日，<http://politics.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1202/c1001-31951627.html>。

同時也增加對海外風險的認知與保護能力。乍看之下，雖然在聯合國所屬機構任職的中共官員人數與過去以不可同日而語，但仍有兩個缺陷：第一，多數集中在聯合國經社理事會的所屬機構。第二，鮮少中低階層官員，多為政治任命的資深官員。這兩個缺陷導致中共在安全性的國際典則——特別是聯合國秘書處與安理會——的能力相對薄弱，因而未來可能是中共嘗試增加影響力的領域，例如嘗試爭取由陸籍人士出任維和部隊指揮官。

而就縱向的擴張來說，基層黨組織在「平安中國」的實踐過程中扮演相當重要的角色，也是中共策動「群防群治」的重點。在疫情期間，中共政法委要求基層黨員幹部強化對社區的經營，例如「關於進一步發揮基層綜治中心和網格員作用築牢疫情防控第一道防線的通知」的發佈。但在此之外，更重要的一環應為透過大數據、雲端科技與人工智慧強化國家對社會的滲透能力，而這類實踐已有相當成果。例如在 COVID-19 疫情防控期間，山西省的基層民警透過監控系統與人工智慧，動態掌握每戶居住人員的個人資料、以及透過大數據的累積與計算重新安排民警巡邏路線以提升效率。¹⁸

（四）結論

綜言之，中共推動「平安中國」建設的目標與過去中共對社會的監控與控制政策並無二致，但黑天鵝（疫情）的出現促使中共更關注如何提升預警能力與完善應急管理體系，嘗試強化群眾力量以緩解問題的根源（特別是政府官員對訊息的過濾）、透過大數據強化對社會的管理能力、重新盤點物資、計算各地度過危機所需的最低物資、以及理順應急管理體系的指揮架構。然而，鑑於中共威權體制的性質，「平安中國」的建設雖可強化國家對社會的監控能力，但卻未必能回答既有問題，因為在缺乏獨立第三方的監督下，官員仍可在第一時間過濾訊息、以及在政策過程的最末端扭曲政策原意。

¹⁸ 劉鑫焱、喬棟，「大數據支撐 護一方平安（建設更高水平的平安中國）」，人民網，2020年10月14日，<http://it.people.com.cn/BIG5/n1/2020/1014/c1009-31890898.html>。