

六、中共推動「新時代楓橋經驗」簡析

政治大學東亞所副教授王韻主稿

- 習近平 2002 年調任浙江後立即赴楓橋調研，執政後汲取「楓橋經驗」的「群眾鬥群眾」監督機制，結合科技和志願者推動警民合作的「維穩 2.0」，體現習時期權力集中以及凡是講求「底線意識」的政治思維。
- 「新時代楓橋經驗」無工作手法與策略上真正的創新，僅推廣力度與投入資源大幅增加，卻成效不彰，在疫情期間引發大量民怨，無法有效進行封控管理，也不可能永遠壓制人民要溫飽、要公道的普遍需求。

（一）前言

今年是 1963 年毛澤東批示學習推廣「楓橋經驗」的 60 週年，11 月 6 日，中共總書記習近平帶領中央紀委書記李希、中央政法委書記陳文清、中央辦公廳主任蔡奇、公安部長王小洪、最高人民法院院長張軍、最高人民檢察院檢察長應勇等一群中共最高級別的政法系統官員，先是在北京人民大會堂會見與來自全國的「楓橋式工作法」表現優良的入選代表，同一天隨即召開「紀念毛澤東同志批示學習推廣『楓橋經驗』60 週年暨習近平總書記指示堅持發展『楓橋經驗』20 週年大會」，誓言要在全國加強推動「新時代楓橋經驗」。陳文清強調「新時代楓橋經驗」的工作重點，在於要依靠基層組織和廣大群眾，關鍵字是「預防、調解、法治、基層」，要利用以上的原則把各式「矛盾」（人民不聽話的代名詞）「就地解決」，目標是實現「小事不出村、大事不出鎮、矛盾不上交」¹。

之後央視、新華社、人民日報等官媒皆連續多天大篇幅報導這一些活動，在央視製作的影片中，旁白措辭嚴厲地提醒眾人：「毛澤東還對有關部門負責人，說了這樣一段話，群眾起來後，做的並不比你們差」。「新時代楓橋經驗」一詞，成為在 2023 年即將邁入尾聲的

¹ 「中共政法委書記：發展楓橋經驗 創造穩定環境」，《中央社》（2023/11/8）。
<https://www.cna.com.tw/news/acn/202311080049.aspx>

苦寒冬季時刻，中國共產黨送給所有幹部與人民的「大禮」；可以合理地預測，2024 年必然有一連串以「新時代楓橋經驗」為名的推廣、評比、選拔等政治教育，以及利用「群眾維穩」為手段的各式檢舉、罰款、搔擾甚至是非法羈押等活動。

（二）矛盾不上交、抓人不用上報？

這裡標榜「群眾相互維穩」的「楓橋經驗」，起源於 1963 年在浙江省寧波專區諸暨縣（今諸暨市）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，但宣傳中所謂「就地化解矛盾，堅持矛盾不上交」、「捕人少，治安好」的這個「楓橋模式」，它的歷史實踐並不是一個尊重地方差異性（就地監督）或對異議份子寬大（捕人少）的政策；相反的，這是毛澤東「群眾鬥爭路線」的一個延續與修正，目的是要利用諸如「群眾鬥群眾」的這種大規模政治運動的手段，更積極地抓出各式各樣潛藏的破壞行為和潛在破壞活動的「壞份子」，同時還要用其中「群眾監督」的機制，更有效率地去反制地方幹部在執行艱難政策時會「消極應付」、「推諉扯皮」、「敷衍塞責」、「懶政怠政」等常見的官僚弊病²。

「楓橋經驗」強調「矛盾不上交」，來自毛澤東當年積極進行土地改革、反右、社會主義改造、與大躍進政策時抓與殺了太多人，造成經濟生產力不振與社會不穩定的問題，例如楓橋所在地的富庶江浙地區在革命前本來就沒有存在太多的「大地主」與「富農」，革命肅清多年之後也幾乎找不到殘存下來的「反革命」、「右派」或「壞份子」³，但中央「地富反右壞」改造政策下來，地方政府又必須拿出

² 李希，「深入學習貫徹黨的二十大精神 在新征程上堅定不移推進全面從嚴治黨——在中國共產黨第二十屆中央紀律檢查委員會第二次全體會議上的工作報告」，《新華社》，2023 年 2 月 23 日。https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/23/content_5743015.htm

³ 馬克斯教條與中共宣傳中多以佃農經濟描述中國地方的社會基礎，把貧困老實的佃農階級與凶惡的「封建地主」或「富農」階級對立起來，從 1927 年初毛澤東在湖南發動農民起義時就以「打土豪分田地」為號召，暴力「土改」與針對「土豪劣紳」的政治清算，已經成為中共號召社會主義改造過程中的「金字招牌」，毛式革命習慣用「一刀切」的手法進行土改。例如革命即將成功的前夕的 1948 年 2 月，毛澤東發布《新解放區土地改革要點》，規定將「土改」打擊對象定為鄉村「戶數百分之八，人口百分之十」。但中共自己西北局研究室和陝西省委調查就指出，整個關中地區，「地主占農村戶口不到百分之一，加上富農共占百分之六左右，共占（有）土地百分之二十左

成績，所以只能搞「一刀切」、強迫指定一定比例的人口出來擔當罪名，而這種大規模莫須有罪名的政治迫害，當然會造成基層生產力的低落與民眾的反彈；而楓橋之所以難能可貴而被最高領導人注意到，就是當時農村正在進行毛澤東交辦的「社會主義教育運動」或「四清運動」，意圖以「反修防修」之名壓制大躍進失敗之後民眾與幹部的反彈，而一個小小的地方官居然膽敢「不體察上意」，堅持當地沒有這麼多人需要被改造、就算是要改造也可以透過鄰里來進行，不用動用國家的監獄和解放軍行刑隊⁴。

這種現象跟過去疫情期間，因為堅持「動態清零」造成中國經濟不振的時空背景有異曲同工之處，1960 年代當時的楓橋，雖然中央公開說要對四類分子採取「一個不殺，大部（分）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；而 2020 到 2022 年的中國，雖然中央公開說要「動態」檢討清零政策，要「科學精準」與在地化地處理潛在染疫人口的風險，但實踐上多數省市仍然採取「寧可錯殺一百、不願放過一人」的絕對社會清零方針⁵，這些都是中央集權與地方分權之間矛盾的一種體現，在地方幹部因為深怕犯錯而凡是「層層加碼」的威權治理慣性之下，選擇「包庇」（假裝看不到違法行為）或是「一刀切」（人為決定必須被處分的人口比例）成為唯二合理的選擇，而選擇「楓橋」（不包庇但也不一刀切），並竟是其中少數的少數，

楓橋在當時的說法是他們透過基層組織發動群眾，對存在「地富反壞」份子進行「評審和說理」，由群眾「監督改造」，因此可以不把矛盾問題上交。雖然缺乏資料佐證，可能是當時中央領導幹部已經

右」，所以兩者之間的數字差距就是中國巨大冤獄與死亡人口的來源。丁抒，「中國土改七十年來的『階級劃分』政策的惡意、隨意性及其後果（下）」，《華夏文摘》第 1206 期，2020 年 1 月 7 日，收錄於文革博物館通訊（1038 期）。
<http://www.cnd.org/cr/ZK20/cr1038.gb.html>。

⁴ 「四清運動」於 1965 年就基本結束，常被外界視為是後來文化大革命的預演。「四清運動」覆蓋了中國三分之一的城鄉地區，在兩年內造成了大量產生了大量的冤假錯案，導致人員的「非正常死亡」，例如被虐致死或自殺等，根據有限的相關研究檔案，運動期間估計有超過 7 萬人被逼死、5 百萬人受到不同程度的迫害，相對來說，「一個也不殺」的「楓橋經驗」當然就變得非常突出。丁抒（2020）。

⁵ 梁書瑗，「近期上海防疫政策演變之觀察」，《國防安全雙週報》，2022 年 4 月 22 日。
<https://indsr.org.tw/respublicationcon?uid=12&resid=1885&pid=2077&typeid=3>。

察覺到經濟與社會情勢不妙，因此把楓橋區這個「反骨」的報告呈交到毛澤東的桌上，當時負責草擬「四清運動」文件與重要日常工作的彭真（中共中央書記處書記），可能是幕後的關鍵人物之一。1963年11月毛澤東在閱讀報告與當地考察之後，指示謝富治（公安部部長）與彭真將楓橋區的經驗作為成功典型加以推廣⁶。但顯然毛是把「楓橋經驗」當成一種類似「引蛇出洞」的權力鬥爭工具，目標是劉少奇之類的黨內實力人物，而非真正的改革理念；不到三年之後，「四人幫」在毛的授意之下發動文化大革命，第一個遭殃的就是「楓橋經驗」改革對象的公檢法系統、與支持這個改革的中央官員。

在1965年12月文革爆發前夕，毛在上海召開中共政治局擴大會議突然發動對羅瑞卿的嚴厲批判。羅是中共建政後的第一任公安部長，從1959年起，就被提拔重用為國務院副總理、中央軍委總參謀長兼秘書長、以及中央書記處書記，是黨內「刀把子」的第一把手。會議撤銷羅的所有職務，等於成功地制服黨內最有可能破壞毛接下來大計的人物，而負責修理羅與公檢法系統的就是謝富治與毛「最親密的戰友」林彪，製造了中共黨史上知名的「彭、羅、陸、楊集團案」，在1966年5月將彭真、羅瑞卿、陸定一、楊尚昆等高級幹部一起打成「陰謀反黨集團」。其中謝富治負責實際執行「砸爛公檢法」的任務，他在1966年8月7日在公安部全體幹部大會上作出講話，全面否定建政以來公檢法的工作，指各地的公檢法機關「都是走資本主義道路」⁷。文化大革命爆發後，公安部幹部就成了第一大的鬥爭目標，九名公安部部長和副部長被打倒，其中一人被逼自殺未遂，一人被認定「畏罪自殺」，兩人被「保護審查」，五人被關進秦城監獄。「地下黑公安部」的羅瑞卿則在跳樓自殺未遂之後，於1966年12月20日深夜，被紅衛兵拖出家中，綁到北京郊外的一個解放軍部隊駐地，在林彪的監管下經歷了長達7年的屈辱生活⁸。

改革開放之後，「砸爛公檢法」式的「楓橋經驗」，群眾路線被替換成警民合作的形式，以「社會治安綜合治理」之名發展成以公安

⁶ 高華，「大饑荒與四清運動的起源」，香港中文大學，《愛思想》.[2019-11-20]

⁷ 金沖及，《二十世紀中國史綱》（北京：社會科學文獻出版社，2009年），頁1048。

⁸ 王友群：「九名公安部部長副部長文革倒大黴」，《大紀元》，2023年11月17日。
<https://www.epochtimes.com/b5/23/11/16/n14117417.htm>

部為核心、「依靠各部門、各單位和人民群眾的力量」結合的一種運動式維穩模式，「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」。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⁹。

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 3 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，即是所謂的「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（例如暴力拆遷），「平安專管員」與「調解員」是否還能發揮應有的作用？更為可怕的是，為了不上交造成高層的麻煩，是否會演變出更多地方「私刑」式的違法關押、或是流氓/暴民式的維穩作為更為平常¹⁰？

（三）社會治安綜合治理時期的「朝陽群眾」、「西城大媽」和「海淀網友」

習近平執政後，對於公安部主管的維穩事務要求越來越大，其中以群眾監管群眾的這種「新楓橋經驗」形式被許多人推崇為解決之道。日前習近平在人民大會堂上會見百名「楓橋式工作法」的單位代表，這些人其實就是一般民間調解、社區服務、以及志願服務的工作

⁹ 王韻、王占璽、曾偉峯、蔡文軒，「中國大陸群體性事件發展及中共維穩作為」，亞太和平研究基金會，政策報告 NO108001，2019 年 4 月。

¹⁰ 盲人維權律師陳光誠的遭遇就是明顯的例子。Chen Guangcheng, *The Barefoot Lawyer: A Blind Man's Fight for Justice and Freedom in China* (New York: Picador, 2015)。

者，推行所謂的「楓橋式工作法」，從受訪人物的背景來看，「楓橋經驗」核心就在於「群眾管理群眾紛爭」，這種與民合作的路線正面來看是打擊犯罪的警民合作，但負面來看就是打壓異己的「維穩 2.0」。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」（社會菁英）的第一線工具¹¹。

越來越多證據顯示，習式的「楓橋式工作法」比較接近要群眾檢舉群眾的「維穩 2.0」。其中最知名的例子就是要民眾舉報行為不檢名人的「朝陽群眾」模式。「朝陽群眾」一詞始於 2013 年 8 月，北京公安在逮捕「網絡大 V」薛蠻子的公開消息中指出，逮捕薛蠻子是因為「朝陽群眾」對其賣淫嫖娼行為的舉報，被網友戲稱「世界第五大王牌情報組織」的「朝陽群眾」，至此成為公安線民的代名詞，無獨有偶，2014 年在外國人與名人聚居的北京朝陽區發生多起吸毒舉報事件，因此北京市公安局也開始利用這個「民氣」來打擊犯罪，例如在官方微博上刻意使用「朝陽群眾」一詞，並在 2017 年 2 月推出「朝陽群眾 APP」，民眾可以直接利用該手機程式對遺失招領、肇事違章、老人丟失、疑似嫌犯和兒童拐賣等問題上傳影片、照片和文字進行實名舉報。2015 年 6 月 3 日《人民法院報》發表評論，稱「健全公共安全體系、編織公共安全網，就需要樹立人人都是『朝陽群眾』、個個爭當『朝陽群眾』的參與意識，拓展各界群眾對公共安全治理的參與力度」¹²。

根據《北京青年報》實地考察的報導，「朝陽群眾」包含在一個社區中以「黨員巡邏隊」串起來的職業基層工作者與志願者。一個樣板社區裡有大約 120 人的「黨員巡邏隊」、70 到 80 人的專職巡邏保

¹¹ 同上註。王韻、王占璽、曾偉峯、蔡文軒（2019）。

¹² 「朝陽群眾」讓公共安全網更密實。人民法院報，2015 年 6 月 3 日 [2015 年 6 月 18 日]。

全員、200 餘名「治安志願者」，300 餘名義務巡邏員、以及 200 多名「治保積極分子」；這支將近 900 人的基層治安大軍中，可能是戴著紅袖標的熱心居民，小賣部的店主，賣菜的阿婆、大樹下聊天的阿公、跳廣場舞的大媽，構築了一個綿密的監視與舉報的網絡¹³。「海淀網友」則是北京公安局對熱衷網路舉報的「小粉紅」起的一個外號，因為海淀區大學雲集，包含北大與清華近 60 所大學集中在此處，再加上中關村科技園區和海淀新區科技創新中心兩大創新園區，招募網路志願者效果顯著，海淀公安分局還特別設立官方微博「海小博」和微信服務號「海小薇」與網粉互動。根據官方的宣傳，2015 年 8 月份以來，海淀警方對 3,000 餘名「海淀網友」發放了 150 萬元獎金¹⁴。

目前全國各地都有類似的活動與以「楓橋工作」為名的「民間組織」成立，「百萬警進千萬家」、「義警」、「小巷管家」、「紅袖標」等治安志願者組織在大小城市街頭都可以看見；街道辦、國營企業、電力與水利服務等機構推出各種民眾申訴與調解的辦公室，也被標榜為「楓橋式工作」¹⁵。中共中央黨校副校長謝春濤 2019 年 11 月 19 日對外公開表示，「現在北京有這樣的說法，『朝陽群眾』、『西城大媽』和『海淀網友』在社會治理和治安方面起著重要作用。我相信中國這樣的情況在很多國家是沒有的，這些做法很管用」¹⁶。一份名為「北京市培育發展社區社會組織專項行動實施方案」的文件，要求到 2023 年之前，北京市要「逐步實現城市社區平均擁有不少於 15 個社區社會組織，農村社區平均擁有不少於 8 個」；文件要求每個社區要培育至少 2 個像「西城大媽」、「朝陽群眾」、「石景山老街坊」等「品牌」社區組織。除了「維穩 2.0」的目的之外，「楓橋式工作」廣義來說也是黨透過購買社會服務與組織志願者隊伍，把手伸進基層社區，進一步建立一個不同於西方模式的、「具有中國特色」的市民社會¹⁷。

¹³ 「揭秘北京朝陽群眾：由五股力量構成 身影隨處可見」，《北京青年報》，2015 年 6 月 1 日（轉載於「北京『朝陽群眾』到底是誰：謎底終於揭開」，《網易娛樂》，2015-06-11<https://www.163.com/ent/article/ARQIEHUS00031H2L.html>。

¹⁴ <https://www.newton.com.tw/wiki/%E6%B5%B7%E6%B7%80%E7%B6%B2%E5%8F%8B>

¹⁵ 穎達，「理響中國：堅持好、發展好新時代『楓橋經驗』」，2023-11-17。
<https://www.dswxyjy.org.cn/BIG5/n1/2023/1120/c457734-40122057.html>

¹⁶ 中央黨校副校長：中國不會把自身制度強行推薦給別國」，《中新社》，2019 年 11 月 21 日；「中國為什麼有『朝陽群眾』『西城大媽』？」，《人民網》，2019 年 10 月 28 日。

¹⁷ 「中國觀察：揭京城神秘組織『朝陽群眾』」，《大紀元》，2021 年 11 月 20 日。

(四) 習近平「新時代楓橋經驗」的實踐

「楓橋工作」從毛時代的「引蛇出洞」、改革開放時期的警民連線、「維穩 2.0」到強調全方位「具有中國特色的市民社會」，這個工作的發展實踐體現了習近平時期權力集中以及凡是講求「底線意識」的政治思維，滲透到了社會的每一個角落；但這個中國共產黨一手建立的「官辦」市民社會，對黨中央的忠誠是毫無疑問了，但「管用」嗎？能夠預防中央擔心的「顏色革命」嗎？

「朝陽群眾」這種本質是獎勵社區大爺與大媽多管閒事的工作，對於像是舉報李雲迪涉性交易、或是柯震東和房祖名吸毒等單純治安事件的效果顯著，對於驅逐躲在小區大樓裡聚會的家庭教會，大概也有很高的嚇阻力，要與派出所合作監控異議人士大概也不會有太多困難，但這些工作胡溫時期就已經在做了，不需要中央大張旗鼓的推廣就已經成形，習近平的「新時代楓橋經驗」，其實缺乏工作手法與策略上真正的創新，最多是推廣力度與投入資源上的大幅度增加，但一個社區就要「雇用」近千名的「志願者」（雖名為志願，但政府仍需要投入從辦公室租金、餐費、獎金等工作費用）的這種模式，到底「性價比」符不符合期待，非常值得懷疑。

這些疑問還需要更多的資料與研究才能解答，筆者只能從幾件近期的事例來看，這一套「楓橋式工作」模式花下巨大的成本，卻沒有想像中的那麼滴水不漏與無所不知。疫情期間中國無所不在的防疫人員「大白」，其中除了部分醫療人員、專業採檢人員、以及公安之外，多數屬於地方政府雇用的城管、臨時工作人員與社區招募的志工，很多是被動員展現先進性的黨員幹部、以及早就在治安網絡中的社區大媽大爺，負責在社區與住宅區外圍管制出入、配合檢疫作為、以及檢舉違反封控作為的人事，等於就是「朝陽群眾」模式的全中國尺寸放大版¹⁸。但從外界最多報導的上海封城期間的經驗來看，社區大白們不但無法掌握缺糧的情況，與協調各種民眾購物或就醫等等的需求，反而因為過於僵硬地執行封控的命令，而被市民們普遍地厭惡；國際

<https://www.epochtimes.com/b5/21/11/20/n13387404.htm>

¹⁸ 「決戰疫情防控，黨員盡銳出戰！市殘聯系統黨員幹部積極響應號召投身社區防控」，
《人民網上海頻道》2022年03月31日。
<http://sh.people.com.cn/BIG5/n2/2022/0331/c134768-35202226.html>

大都會有人餓死的責任，雖然不能完全算到大白們的身上，但無力或無能掌握弱勢住戶的狀況，卻是一個不爭的事實¹⁹，全國範圍內大白與市民的衝突的消息，頻繁地出現在社群媒體版面當中：有大白強行進入確診者家中消毒，偷竊私人的貴重物品；有寵物因主人被確診無人照顧遭大白棍棒毆打致死；有人因在封控期間私自外出被大白逮住削髮、毆打、甚至被以鐵鍊封門；賄賂或是透過私人關係打通大白、甚至取得一套防護服的而能暢行無阻的消息，更是讓一般人憤怒²⁰。

而監控外國使館、KTV、酒吧、夜店以及眾娛樂場所出名的「某某群眾」，或是一眼就可以看出外地人的厲害「某某大媽」，從導致清零政策結束的 A4 白紙運動、到解封之後第一個西洋萬聖節，強大的「楓橋式工作法」對於年輕人展現明顯的不滿與批判現狀的行動，卻似乎變得軟弱與無聲。面對上海萬聖節遊行中穿著做核酸檢測的「大白」；帶著韭菜與股票指數海報的「被割韭菜」族；頭戴類似 CCTV 監控鏡頭諷刺「監控大國」的參與者；大批年輕人身穿各種創意且諷刺的服飾在上海巨鹿路狂歡的照片和影片，在今年 11 月席捲了中國與海外社交媒體，連一向對於西方影響力不假詞色的官媒評論員胡錫進，都呼籲考慮上海人在過去這段期間吃的苦，社會應該「多給年輕人一些無拘無束的空間」²¹。

從這些事例可以大致看得到，傳統人盯人的「楓橋式工作法」配合上高科技執法的現代維穩機器雖然強大，但也無法完全壓制根植於人性的普遍需求；人民要工作、要溫飽、要健康、要平等、要公道的普遍需要必須被滿足，然後這些監控的工具才會發生作用，因為與胡錫進一樣，這些街坊社區的工作者都是中共改革開放下最大的受益者，關心的首先是自身利益的持續、然後才是社會穩定的發展。剩下的問題是，習近平的「新時代楓橋經驗」要的真的只是「維穩 2.0」嗎？還是他也跟毛澤東一樣，對於「楓橋經驗」另有權力鬥爭的打算？這些問題都有待時間去解答。

¹⁹ 「討物資與『大白』爆衝突？上海官方：蠱惑滋事」，《德國之聲》2022 年 5 月 9 日。

²⁰ 「誰是大白：從暖心大白到『白色恐怖』，防疫權力將伸向何方？」，《端傳媒》，2022-09-08。

²¹ 《BBC 中文網》。<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-67283168>。