

習近平主政後社會維穩的武裝應急 體制分析

董慧明

國防大學中共軍事事務研究所助理教授

摘要

社會穩定攸關中共統治地位和領導人政權穩固。因此，自中共總書記習近平主政以來，一方面塑造親民形象拉攏民心，另一方面也採用法制策略，嚴密監控、治理公民社會。本研究關注中共社會維穩武裝應急三股力量：公安、武警、共軍在「國家安全委員會」主控下之協調運作體制。研究發現在「黨國體制」下，中共社會維穩策略仍然維持以國家為中心之強政府、弱社會治理格局，進而確保「政治安全」。此外，順應資訊科技發展趨勢，中共社會維穩可用手段愈趨先進，再加上統籌國家政法、公安、武警、共軍體系法制化作為的落實，可見其構建社會維穩防控網之意圖明確。然而，中國大陸社會安全形勢依然嚴峻，武裝應急體制已成為社會維穩關鍵，須謹慎運作。

關鍵字：總體國家安全觀、維穩、武裝應急、政治安全

A Study on Armed Emergency Response Mechanism for Social Stability Maintenance in Xi's Administration

Hui-Ming Tung

Assistant Professor

Graduate Institute of China Military Affairs Studies

National Defense University

Abstract

Social stability is crucial to the Communist Party of China (CPC) dominance and the leadership regime steady. In order to tightly monitor and govern civil society, since the CPC General Secretary Xi Jinping has been in power, he followed the political characteristics of the “party-state system” and adopt the “rule by law” strategy. The study focuses on the emergency response operation mechanism of the Public Security, Armed Police Force, and People’s Liberation Army when CPC engaged in social stability maintenance. We used the state-centered viewpoint found: 1. “strong government” and “weak society” is still the model for the CPC to govern society. 2. The CPC not only to establish the “National Security Commission” to achieve uniform authority about the system of politics and law, police, and military system but also build the social stable maintenance network through high technology

development. However, the social security situation is still severe, the CPC must prudently operate the strategy and work methods of armed emergency response forces.

Keywords: overall national security outlook, stability maintenance, armed emergency response, political security

壹、前言

隨著中國大陸國力快速躍升，近年來在各種公開資訊中，不乏常見以「崛起」、「興起」、「威脅」、「奇蹟」、「機會」等辭彙來形容此一現象。儘管如此，中國大陸的政治與社會安全問題並未因國力增長而獲得有效解決。實際上，現在中國大陸正因為經濟收入普遍提高，連帶加劇民眾基本權利保障需求和現行政治體制能夠提供保障嚴重不足之間的矛盾。¹ 因此，處理好政府「維穩」² (government stability maintenance) 和公民「維權」³ (civil rights protection) 的關係，維護社會大局穩定，成為自中共總書記習近平主政至今的核心重點工作，⁴ 攸關政治安全 (political security)。

對中共而言，「政治安全」在習近平主政後已多次出現在官方報導和公開講話內容，突顯這個辭彙不僅對外具有國家對外抵抗國際政治威脅、政治壓力和政治干預之意，對內更體現出政治

¹ 李林、莫紀宏編，《中國憲法三十年：1982-2012（中卷）》（北京市：社會科學文獻出版社，2012年），頁345。

² 是指維護社會穩定，以確保整個社會的安全，營造人民安居樂業的社會環境。主要內容包括：控制大規模集體上訪；避免或處置突發性、群體性事件；遏制進京進省上訪尤其是敏感時期上訪，化解各類矛盾糾紛。見朱漢清，《地方政府行為的政治經濟學解釋》（鄭州：鄭州大學出版社，2012年），頁81。

³ 是指公民（或群體）依靠憲法和法律，通過各種方式維護自身權益，捍衛作為公民應當享有的人身權、自由權、財產權、環境權等，並為社會廣泛討論和關注，甚至引發一定範圍社會衝突的行為。見邢亮，〈維權與維穩的衝突與化解——基於法治思維與法治方式的考察〉，《福建行政學院學報》，第4期（2014年8月），頁78。

⁴ 尚雙紅，《自由與秩序：美國法治觀察筆記》（北京市：清華大學出版社，2015年），頁209~210。

體系以意識形態的訓導和政治績效輸出建構出來的政治合法性。⁵ 以此檢視習近平主政第二任期之中共政權，可於 2017 年 10 月、2018 年 1 月相繼召開的十九大及其一中全會、二中全會，以及於 3 月舉行的政協、人大「兩會」得到印證。這些攸關政黨權力交替、繼承，以及政府組織機構調整、重要人事派任會議，除了以習近平為核心之中共中央高層政治權力結構得以確立、延續外，尚包括許多和政黨、軍隊、政府體制運作相關之既定規範出現改變。⁶ 中共以黨領軍、領政的力道依舊強勁，且在短期內難見維持政治體系結構性穩定之能力有弱化跡象。然而，這並不代表中共政權不存在任何風險。事實上，中共認為在世情、國情、黨情發生深刻變化的新形勢下，共產黨員正面臨許多前所未有的新情況、新問題、新挑戰。⁷

在傳統和非傳統安全威脅交織影響下，中共正處在全球性安全問題和挑戰增加、大國之間利益關係日趨複雜格局，⁸ 國家安全問題的多元、多變，進而造成維繫國家利益、主權安全之外部壓力不斷上升。⁹ 其次，中共面對國內政治安全、社會穩定的內部壓力也從未減退。來自民族認同、宗教意識、政治擴大參與、經濟

⁵ 周平編，《中國邊疆政治學》（北京市：中國編譯出版社，2015 年），頁 370。

⁶ 例如：《中國共產黨章程》修正，和國家主體、國家機構、國家主席任期相關之國家憲法條文修訂等重大議案皆順利通過。

⁷ 王英梅、于希海、滿開宏編，《做合格有為的共產黨員》（北京市：國家行政學院出版社，2016 年），頁 10。

⁸ 唐永勝，〈局部動蕩與大國競合—2017 年國際安全形勢主要特點〉，《當代世界》，第 1 期（2018 年 1 月），頁 20~23。

⁹ 陶堅，〈在擴大開放中維護好國家安全〉，《國際安全研究》，第 1 期（2018 年 2 月），頁 1。

波動、社會輿論等方面的現實需求，正隨著公民群眾意識抬頭，令中共必須時刻戒惕，以消弭、防備突襲或擾亂社會秩序、執政地位之不安因素。¹⁰ 因此，儘管當前中共仍按照「全面深化改革」原則推動國家政治、經濟等領域改革政策，¹¹ 惟同時可見自習近平主政以來，中共也不斷擴大、加深對社會、群眾全面管控力度，並設法藉由法制化手段，合理化政府管控作為。

習近平主政以來，以其 2014 年 4 月 15 日提出的「總體國家安全觀」作為國家安全工作指導原則。這套強調「五位一體」¹² 的安全架構支撐著中共抓緊包括政治、國土、軍事、經濟、文化、社會、科技、信息、生態、資源、核子等 11 種安全類型在內構成之國家安全體系。¹³ 反映在具體作為中，則是要從源頭上解決關於多發性社會矛盾、多元價值觀並存、負面社會情緒蔓延之「維穩」問題，¹⁴ 其中涉及了恐怖主義 (terrorism)、極端主義 (extremism)、暴力攻擊等犯罪問題。儘管中共設法以執政績效換取社會和諧穩定，惟在運作機制上，仍須強固武裝應急體制，作

¹⁰ 房寧，〈影響中國政治穩定的風險何在〉，《環球時報》，2014 年 1 月 28 日，版 14。

¹¹ 石良平、沈開豔，《全面深化改革進程報告》（上海市：上海社會科學院出版社，2016 年），頁 3。

¹² 是指：以人民安全為宗旨，以政治安全為根本，以經濟安全為基礎，以軍事、文化、社會安全為保障，以促進國際安全為依託。見本書編寫組編，《「三新」引領中國新概念新思想新戰略》（北京市：臺海出版社，2016 年），頁 246~247。

¹³ 本書編寫組編，《高層大講堂：十八大以來中央政治局集體學習的重大議題》（北京市：紅旗出版社，2016 年），頁 136。

¹⁴ 沈瑞英，《轉型期中國中產階層與社會秩序問題研究》（上海市：上海社會科學院出版社，2011 年），頁 260~261。

為防禦社會安全事件之防火牆。尤其是在 2013 年、2018 年相繼決定「國務院機構改革和職能轉變方案」、「國務院機構改革方案」；2014 年 11 月、2015 年 7 月、12 月、2017 年 6 月陸續制定《反間諜法》、《國家安全法》、《反恐怖主義法》、《國家情報法》，甚至包括自 2015 年 9 月啟動「深化國防和軍隊改革」牽動共軍、武警體制變革，更加突顯中共在習近平主政後仍高度重視國家安全、社會維穩和武裝力量運用機制重整工作，以發揮控制、穩定效能。

為了實現「中國夢」，習近平正頂著不能失敗的改革壓力。因此，要讓國家富強，不僅要靠國力，建立和落實政策規範，社會維穩工作更是不容懈怠，必須確保中共政治安全不受任何實質威脅和制約。本研究聚焦習近平主政後，積極推動和社會維穩工作密切相關之武裝力量運用體制變革，從維穩思維、體制運作、發展取向三大面向分析中共武裝應急體制的調適和影響效應。

貳、習近平的維穩思維和研究設計

思維決定行為，行為決定結果。奉行「黨國體制」(party-state system) 的中國大陸，任何重要決策不僅由中共黨中央決定，更受到領導人個人思維節制。因此，欲探究當前中共社會維穩工作，必須釐清習近平基於鞏固政權地位，對社會採取軟與硬、放與收之控制策略思維。例如：中共於 2013 年 11 月 12 日十八屆三中全會提出「設立國家安全委員會，完善國家安全體制和國家安全戰略，確保國家安全」¹⁵ 的作法，即是一個由中共中央高層

¹⁵ 新華社，〈中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議公

集權掌控國家安全機制之典型案例。¹⁶ 其次，在社會安全治理方面，習近平也曾提到要堅持、發展「楓橋經驗」¹⁷，結合群眾經驗、法制思維，運用基層組織和廣大群眾預防化解社會矛盾。¹⁸ 而在對打擊各種暴力恐怖犯罪方面，又可從習近平親自授旗成立武警「獵鷹突擊隊」，要求增強處突、反恐的講話內容中看見其對維護國家安全、社會穩定、保障人民安居樂業採取的嚴打高壓態度。¹⁹ 檢視習近平對國家安全、社會治理策略方面之論述，自可發現自他主政以來的維穩思維。

一、習近平主政後的社會維穩思維

習近平一方面重視社會群眾以及人民權益，另一方面在治國理政背後，也從未鬆懈強效的管控機制。因此，儘管他曾提到：「要把群眾合理合法的利益訴求解決好，完善對維護群眾切身利

報〉，2013 年 11 月 12 日，《新華社》，〈http://www.xinhuanet.com/politics/2013-11/12/c_118113455.htm〉（2018 年 5 月 1 日查詢）。

¹⁶ Jean Pierre Cabestan, “China's Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping: Power Concentration vs. Fragmentation without Institutionalization,” *East Asia*, Vol. 34, No. 2 (June 2017), p. 113.

¹⁷ 「楓橋經驗」發生於 1960 年代中共改造「四類分子」（地、富、反、壞分子）社會教育運動。在中共中央決定「一個不殺，大部不捉」方針下，浙江省委工作隊發動當地群眾開展「武鬥好還是文鬥好」大討論，進而產生「發動和依靠群眾，堅持矛盾不上交，就地解決，實現捕人少、治安好」經驗，後來也成為中共政法綜治工作的主要原則。見周望，《社會治理創新的地方經驗研究》（北京市：中國法制出版社，2014 年），頁 15~16。

¹⁸ 彭道倫、汪永忠、謝小慶編，《新常態下的法治國家建設研究》（北京市：紅旗出版社，2016 年），頁 14。

¹⁹ 本書編寫組編，《防範和應對恐怖主義活動知識讀本》（北京市：人民日報出版社，2015 年），頁 40~41。

益具有重大作用的制度，強化法律在化解矛盾中的權威地位」²⁰，一旦回歸到政黨專政和國家安全工作上時，社會維穩工作仍須導入政法、國安、公安和軍方等部門職能，嚴厲打擊各種危害社會安定之恐怖攻擊、暴力犯罪或滲透、分裂、破壞活動。習近平正設法建立一種以法制為前提的新規矩與常態，以及一種軍、民、官、商各階層都能接受的社會新秩序。²¹

其次，進一步觀察習近平對社會綜合治理之各種要求內容，可發現「法制化」²²(rule by law)已成為中共緊抓社會維穩工作「合理化」必要之舉。習近平的維穩思維，除了可以溯及 2005 年 5 月施行之國家《信訪條例》對民眾、相關政府工作部門明確處理規範外，有關聚眾滋事、衝擊國家機關、擾亂公共秩序等違法行為亦可從 2007 年公布施行之《中華人民共和國突發事件應對法》找到執法依據。該法不僅對包括社會安全事件在內之突發事件做出界定，也明訂由國家建立統一領導、綜合協調、分類管理、分級負責、屬地管理為主之應急管理體制。²³ 其中，攸關國家總體

²⁰ 舒曉琴，〈把群眾合理合法的利益訴求解決好—深入學習貫徹習近平同志關於信訪工作的重要論述〉，《人民日報》，2014 年 3 月 5 日，版 7。

²¹ 楚文，〈習近平授旗訓詞的背後蘊藏政治密碼〉，2016 年 1 月 2 日，《多維新聞》，<<http://news.dwnnews.com/china/big5/news/2016-01-03/59707869.html>> (2018 年 6 月 10 日查詢)。

²² 在社會主義體制下，習近平高調推動的，並非民主國家的「法治」(rule of law)，講求三權分立，行政、司法、立法各自獨立，相互制衡，而是比較偏向「以法治國」或「法制化」。見辜樹仁，〈習近平為何高唱「法治」？〉，《天下雜誌》，第 559 期，2014 年 10 月 29 日，頁 137。

²³ 全國人民代表大會常務委員會，〈中華人民共和國突發事件應對法〉，2007 年 8 月 30 日，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732593.htm> (2018 年 5 月 1 日查詢)。

安全，以及包括公安、武警、共軍現役部隊、民兵等執法或執行維穩任務之各階層法規，也分別在中共中央、中央軍委會、國務院相關政府部門分別進行立法和修法工作。表 1 彙整中共自 1994 年後在社會維穩工作方面之主要執法依據，藉此支撐國家安全機制運作，有效發揮維穩工作效能。

表 1 中共 1994 年後社會維穩工作擇要法規分類

種類	法規名稱	頒布時間	實施時間
社會 綜合 治理	信訪條例	2005/01/10	2005/05/01
	刑事訴訟法	2012/03/14	2013/01/01
	突發事件應對法	2007/08/30	2007/11/01
	國家安全法	2015/07/01	
	國家情報法	2017/06/27	2017/06/28
	反間諜法	2014/11/01	
	反恐怖主義法	2015/12/27	2016/01/01
	治安管理處罰法	2012/10/26	2013/01/01
公安 部門 執法	網絡安全法	2016/11/07	2017/06/01
	人民警察法	2012/10/26	2013/01/01
	人民警察使用警械和武器條例	1996/01/16	
	城市人民警察巡邏規定	1994/02/24	
	公安機關處置群體性事件規定	2008/10/9	
	公安機關組織管理條例	2006/11/13	2007/01/01
	關於切實加強公安特警隊伍建設的意見	2005/03	
	公安特警隊建設規範	2007/12	
公安部關於進一步加強公安特警隊正規化建設的意見	2011/01		

武警 部隊 執法	人民武裝警察法	2009/08/27
	中國人民武裝警察部隊執勤規定	1999/01
	中國人民武裝警察部隊處置突發事件規定	2001/03/19
	人民警察使用警械和武器條例	1996/01/16
共軍 現役 部隊 執法	軍隊處置突發事件總體應急預案	2006/11/15
	軍隊非戰爭軍事行動能力建設規劃	2009/01/05
	關於加強非戰爭軍事行動政治工作意見	2009/03
	軍隊處置突發事件應急指揮規定	2010/11

資料來源：作者自行彙整

「維穩」兩字對中共而言，除了有維護國家安全之意，更要有穩定政治安全之效。因此，習近平利用維穩策略，有助於中共維持執政和國家工作大局。自習近平主政以來，大力整頓黨內、軍中和國家政法體系，用意即在以法制方法健全維穩工作機制，對於涉及突發性事件等影響社會穩定之治安問題，建立預警、處置、防範工作體系，加強聯防聯控、群防群治，嚴打嚴防。²⁴

二、問題意識與理論架構

(一) 問題意識

基於對習近平維穩思維的觀察，本文認為武裝應急體制的法制化是研究當前中共社會維穩工作之重點。尤其是習近平主政後，積極推動政治改革、社會綜合治理，為了營造個人和中共執

²⁴ 中共中央文獻研究室編，《十八大以來重要文獻選編（中）》（北京市：中央文獻出版社，2016年），頁704。

政良好形象，增加民眾的認同與支持，必須在歷任領導人建立的制度遺緒，²⁵ 以及銳意新政之間找到改革支點。因此，要合理、合法控制公民社會 (civil society)，唯有將政府權力、人民權益納入規範保障，才是能夠降低社會動盪風險之有效作法。²⁶ 本文採用國家中心論 (state-centered) 觀點，研究自習近平主政以來，無論是基於個人道德價值觀、政治理念，或是回應民意實需，在社會維穩工作制度，以及運作體制方面採用哪些國家公權力統合作法。

其中，武裝應急體制是中共社會維穩工作的關鍵防線。在習近平「依法治國」的法制化要求下，包括公安、武警、共軍三大武裝力量體系之運作和協調分工機制，以及設法改變「壓力型」維穩作法已在相關研究中被提出討論。²⁷

²⁵ 例如：毛澤東主政時期，維穩的核心在「正確處理人民內部矛盾」；鄧小平主政時期，直指「中國不允許亂」；江澤民主政時期，強調要「制止動亂和平息反革命暴亂」；胡錦濤主政時期，主張「以民為本，化解矛盾，理順情緒」。見羅曉梅編，《毛澤東與新中國研究》（北京市：中國方正出版社，2010年），頁258；王靈桂，《對綜合安全的現實思考》（北京市：中國友誼出版公司，2015年），頁199；王潔，《社會安全管理論要》（北京市：中國政法大學出版社，2015年），頁37；中共中央文獻研究室編，《十六大以來重要文獻選編（中）》（北京市：中央文獻出版社，2011年），頁345。

²⁶ Javier C. Hernández, “China’s Crackdown on Dissent Could Lead to Unrest, U.N. Adviser Says,” *The New York Times*, August 23, 2016, <https://www.nytimes.com/2016/08/24/world/asia/china-un-human-rights-philip-alston.html?_ga=2.244341381.123511962.1523764374-878699339.1523467671> (2018年5月1日查詢)。

²⁷ 以2011年發生的「烏坎事件」為例，在中共維穩工作已成為各級政府處理社會群體突發性事件之警惕案例。中共採取增強法律法規、公共政策，以及制度化方式來提升解決矛盾和衝突問題，冀能走出維穩治理困境。

尤其是中共正大力推動「深化國防和軍隊改革」和「國務院機構改革」方案，包括共軍、武警、公安之編制、兵力、任務、功能皆已出現大幅改變，相關政府部門下轄的執法武裝力量亦須完成配套制度作法，成為關注中共社會維穩工作另一焦點。

基於以上之研究問題背景分析，本文認為在社會維穩工作中，必定存在維穩主體對象、維穩制度方法，以及維穩力量運用三大要素。因此，按照法制運作基礎，中共必須以治理為核心，針對社會突發事件建立一套於法有據，可行、有效、具嚇阻力量之公安、武警、共軍武裝應急維穩機制，形成標準作業程序，並且適時按照突發事件特性，修正社會維穩預案內容（如圖 1 所示）。本文在此架構下，欲釐清這套新建立之社會治理機制。

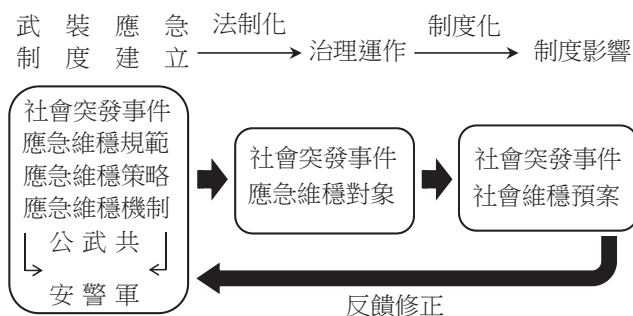


圖 1 中共社會維穩工作研究架構圖

資料來源：作者自行繪製

可見武裝力量運用、國家對社會控制能力會在法制化過程中出現調適改變。見羅永寬編，《民生、和諧、幸福：中國特色社會主義社會建設》（武漢：武漢大學出版社，2014年），頁78~83。

(二) 國家中心論

中國大陸作為一個由中共領政、政治權力集中的國家，其國家的自主性 (autonomy) 與能力 (capacities) 相對較高，政府介入社會運作的程度也較深。基此，按照學者 Peter Evans、Dietrich Rueschemeyer 和 Theda Skocpol 在《找回國家》(*Bringing the State Back In*) 中所提「國家是運作於公民社會之上的統治權威」論點，²⁸ 以及 Eric A. Nordlinger 在《民主國家的自主性》(*On the Autonomy of the Democratic State*) 中認為「國家行為有其偏好，就算背離於公民社會中具有份量利益團體的需求，仍然具有行動的自主性」之觀點，²⁹ 中國大陸在政策領域上的相對自主性更是較自由民主國家來得高。應用在中共社會維穩議題，則是當群體性事件被納入應急管理架構下，中共自然會以維穩為目標，提高國家治理社會危機的能力。³⁰

檢視中共處理國家和社會互動關係議題，可以發現儘管國家的能力和自主性高，惟其權力結構正在從「專制權力」(despotic power) 向「基礎權力」(infrastructural power) 型態轉變。³¹ 也就是

²⁸ Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol, *Bringing the State Back In* (New York: Cambridge University Press, 1985), pp. 1~28.

²⁹ Eric A. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State* (Cambridge: Harvard University Press, 1981), pp. 1~7.

³⁰ 上海市社會科學界聯合會編，《國家治理：民主法治與公平正義》（上海市：上海人民出版社，2012年），頁45。

³¹ 「專制權力」是指國家對公民社會的特別權力主要由菁英份子運作，且不需與公民社會群體做例行公事的協商；「基礎權力」是指一種貫穿社會的權力，透過國家基礎協調社會生活，以國家和社會的良性互動為基礎。見 Michael Mann, *The Sources of Social Power* (New York: Cambridge University Press, 1986), pp. 59~60.

說，在習近平主政後，國家和社會良好的溝通已成為重要議題。以社會維穩工作為例，從胡錦濤主政時期提出「加強與創新社會管理」，到習近平主政時期提出「創新社會治理」皆可看出中共為了確保政治安全，已不能完全迴避公民社會的群體力量，必須將國家自主性建立於良好的國家和社會溝通協商基礎上。再對應至武裝應急體制作用於維穩工作，如同中共十九大政治報告中所提「打造共建共治共用的社會治理格局」論點，已可發現長久以來慣用的壓力式維穩手段必須適應改變。³²

參、中共社會維穩的武裝應急體制運作

在「一案三制」³³ 制度運作之下，建立一支高效、服從的武裝力量，是確保社會穩定的策略。因此，中共非常重視公安特警、武警，以及共軍現役、特種部隊之應急武裝力量建設，且各有側重。檢視中共統計社會安全數據資料可知，在影響社會穩定之安全因素中，以刑事案件、社會治安案件、民間糾紛案件、群體性事件和恐怖事件最受到關注，其中在案件數量或是安全威脅方面皆呈現上升趨勢，尤其在群體性事件方面，以導因於多種社會對立與矛盾發生之工人群體性事件比例最高，以及以個體暴力刑事犯罪為特點之恐怖事件最為嚴重。³⁴ 這些行跡難料且易造成大規

³² 熊繼甯編，《經濟 - 科技 - 社會 - 環境 - 法律系統協同發展》（北京市：中國政法大學出版社，2013年），頁405。

³³ 是指應急體制、應急機制、應急法制和應急預案。見王宏偉編，《突發事件應急管理：預防、處置與恢復重建》（北京市：中央廣播電視大學出版社，2009年），頁37~39。

³⁴ 朱正威、肖群鷹編，《中國公共安全評論第1卷》（北京市：金城出版社，2016年），頁267~281。

模危害之違法犯罪行為，中共按照形式、規模、性質，採取投入嚴密武裝力量作為執法因應。

一、國家安全委員會功能和體制設計

中共國家安全委員會，前身可溯及 2000 年成立之「中央國家安全工作領導小組」。習近平主政後，為了要堅持總體國家安全觀，走中國特色的國家安全道路，於 2013 年 11 月中共召開十八屆三中全會時，正式對外宣布設立國家安全委員會。這是一個將對外國家安全和對內安全保衛結合在一起領導之國家安全運作機制，³⁵ 權力集中在擔任主席職務之習近平身上。此外，由於國家安全委員會集合了中國大陸外交部、國家安全部、公安部等國務院政府部門，以及中央軍委會下轄之武警、共軍聯合參謀部、戰略支援部隊戰略情報部門、政治工作部對外聯絡局等單位，讓該委員會成為同時轄管領導外交、公安、軍隊、情報領域最強而有力的機構。³⁶ 在職能任務方面表現於「制定和實施國家安全戰略，推進國家安全法制建設，制定國家安全工作方針政策，研究解決國家安全工作中的重大問題」，³⁷ 其中也包括反恐、維穩、治安、國防、救災等重要任務項目。³⁸

³⁵ Weixing Hu, "Xi Jinping's 'Big Power Diplomacy' and China's Central National Security Commission (CNSC)," *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 98, March 3, 2016, pp. 163~177.

³⁶ 馬懷德編，《非常規突發事件應急管理的法律問題研究》（北京市：中國法制出版社，2015 年），頁 66~69。

³⁷ 董立文，〈從孤鳥到十二把刀—習近平的權力之路〉，輯於徐斯儉編，《習近平大棋局：後極權轉型的極限》（新北市：左岸文化，2016 年），頁 70~71。

³⁸ 江必新、王紅霞，《國家治理現代化與社會治理》（北京市：中國法制

設立國家安全委員會，象徵中共高層對於國家安全事務權力的重組，³⁹ 也就是要統合政治、經濟、外交、安全、軍事力量各方面資源於同一個體系，改變以往各單位條塊分割、各自為戰局面，強化橫向協調聯繫，且能增進決策效率。⁴⁰ 國家安全委員會自成立以來，中共至今對其組織架構、實際運作多辦採取祕而不宣態度，只有在公布重大決策時機，才能看見黨媒、官媒披露相關訊息，因而在中國大陸黨國體制下也被視為新的黑盒子 (new black box)。⁴¹ 然而，綜合各方學者研究和觀察結果，國家安全委員會大幅集中國家安全工作權力和主導協調機制，相對而言，也就壓縮了以往國家安全部、公安部在國家安全領域和國內安全保衛領域各自運作的權力空間。

二、公安警力和特種警察

公安機關是中共社會維穩工作之主力，前公安部部長，現為中共中央政法委員會書記的郭聲琨曾提到：「全國公安機關和廣大公安民警要堅定不移做國家政權捍衛者、平安中國建設者、公平正義維護者、群眾權益保障者」。⁴² 為了能夠發揮安保維穩功

出版社，2016年），頁159~161。

³⁹ Ji You, "China's National Security Commission: Theory, Evolution and Operations," *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 98, March 3, 2016, pp. 178~196.

⁴⁰ 連玉明編，《中國大參考：2013-2014》（北京市：當代中國出版社，2014年），頁36~38。

⁴¹ Joel Wuthnow, "China's New 'Black Box': Problems and Prospects for the Central National Security Commission," *The China Quarterly*, Vol. 232, December 2017, pp. 886~903.

⁴² 〈把握規律特點，提升能力水平，堅定不移做國家政權捍衛者平安中國建設者公平正義維護者群眾權益保障者〉，《人民公安報》，2013年9

能，目前公安機關透過建置警務綜合信息應用平臺，發揮信息指導作用，形成信息採集、研判、預警、指令、處置及反饋之預警運行機制。⁴³ 此外，中國大陸的社會治安防控體系主要由街面巡邏防控網、城鄉社區村莊防控網、單位和行業場所防控網、區域警務協作網、信息化視頻防控網、虛擬社會防控網等「六張網」構建而成。⁴⁴ 因此，在實際運作時必須由治安警察、刑事犯罪偵查警察、巡邏警察、公共信息網絡安全監察專業警察，以及特種警察合作分工，按照各自職掌執行任務。

檢視公開資料可知，中國大陸全國公安民警數量約在 200 萬人，惟扣除戶籍警察、交通警察、警務督察、監所警察等警種，實際從事社會穩定工作之警力人數有限，在暴力恐怖活動和社會矛盾問題難獲緩解，以及涉警輿情問題數量持續增加情況下，運用公安警力解決危害政治和社會穩定問題仍面臨多種挑戰。其中，公安特警因為在公安警種隊伍中經過特殊訓練、使用特殊裝備、執行特殊任務而特別受到關注，主要由特警突擊隊、防暴警察、排爆警察、巡邏警察及警務航空部門等警種組成的應急機動力量。⁴⁵

依據 2005 年 3 月公布之《關於切實加強公安特警隊伍建設的意見》（公發 [2005]6 號），內容明確律定「公安特警隊是在

月 10 日，版 1。

⁴³ 慕麗娜，〈公安機關維穩工作的困境與對策分析〉，《人力資源管理》，第 11 期（2017 年 11 月），頁 472。

⁴⁴ 周斌，〈加強社會治安防控體系建設〉，《法制日報》，2015 年 4 月 14 日，版 1。

⁴⁵ 丁建偉、孫博，〈論公安特警專業化建設〉，《鐵道警察學院學報》，第 6 期（2016 年 12 月），頁 116。

當地黨委、政府直接領導和指揮下的公安機關的一個特殊警種，主要承擔反恐、防暴和處置突發事件等特殊任務」。2011年1月又公布《公安部關於進一步加強公安特警隊正規化建設的意見》（公通字[2011]4號），再針對公安特警正規化建設、執法執勤、訓練、跨區域調動、勤務保障等方面明確律定。說明這支主要由共軍偵察和特種部隊，以及武警特勤和雪豹突擊隊員退役轉業人員組成之公安特警，是公安機關的反恐專業隊、打擊暴力犯罪突擊隊，以及處置群體性事件之特殊工作隊。目前，中國大陸約有特警隊900餘支，總警力約4.8萬餘人，是一支受到中共和政府倚重，負有維護國家安全和社會穩定重責之特殊隊伍。⁴⁶

三、武警部隊武裝力量

武警是中國大陸武裝力量重要組成的一部分，向來被中共視為捍衛政權、維護社會主義制度之武裝力量。因此，無論是維護國家主權和尊嚴、維護社會穩定、保衛重要目標和人民生命財產安全，武警是不容忽視的專業力量。武警部隊成立於1982年6月，經過數次調整，最終設置由中央軍委、國務院共同領導之內衛、黃金、森林、交通、水電、邊防、消防、警衛部隊，計有八大警種。2015年12月，中共正式將深化國防和軍隊改革推入實質變革，並且分別於2016年、2017年展開指揮、編制重大改革，武警部隊的組織結構、隸屬運作於此進程開始出現大幅度調整變動。2018年3月，中國大陸召開第十三屆全國人民代表大會第一次會議，審議通過「國務院機構改革方案」議案，除了組建、優

⁴⁶ 王樹國編，《熱血金盾》（青島：青島出版社，2013年），頁96。

化自然資源部、應急管理部等政府部門職能外，連帶影響武警部隊中的黃金、森林、水電部隊移入自然資源部、應急管理部及中國安能建設總公司；另邊防、消防、警衛部隊劃入公安部。⁴⁷此外，原本隸屬於中國大陸國家海洋局之「海警部隊」在此次改革中，改制於武警部隊序列，改革完成後的武警部隊，主要由內衛總隊、機動總隊、海警總隊、院校和科研機構等組成。⁴⁸組織經過大幅變革的武警部隊，現已改由中共中央、中央軍委會集中統一領導，實行中央軍委一武警部隊一部隊領導指揮體制，⁴⁹且正式將職能定位為擔負維護國家政治安全和社會穩定、海上維權執法、防衛作戰三類主要任務及力量構成。⁵⁰

改革後的武警內衛部隊由中國大陸各大行政區的武警總隊、新疆兵團總隊、2 個內衛機動部隊組成。從社會維穩工作職能而論，內衛部隊負責警衛、守衛、守護、看押和看守等固定目標值勤、城市武裝巡邏，以及處置各種突發事件，仍為其主要任務不變。尤其是處置各種突發事件，主要包括叛亂事件、騷亂及暴亂事件、群體性治安、械鬥事件，以及反恐、反襲擊、反劫持、反

⁴⁷ 〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，2018 年 3 月 21 日，《中華人民共和國國防部網》，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2018-03/21/content_4807520_6.htm>（2018 年 6 月 22 日查詢）。

⁴⁸ 馬靜，〈海警 7 月 1 日整體劃歸武警部隊〉，《大公報》，2018 年 6 月 29 日，版 A08。

⁴⁹ 〈中共中央決定調整中國人民武裝警察部隊領導指揮體制〉，《紫光閣》，第 1 期（2018 年 1 月），頁 5。

⁵⁰ 劉上靖，〈國防部新聞發言人吳謙就武警部隊旗寓意答問〉，2018 年 1 月 10 日，《中華人民共和國國防部網》，<http://www.mod.gov.cn/topnews/2018-01/10/content_4802151.htm>（2018 年 5 月 1 日查詢）。

爆炸等突發性之危害國家安全或社會秩序違法事件。⁵¹ 武警部隊改隸中共中央軍委直接指揮後，為了避免形成警民對立，其平時的武裝力量功能展現主要仍在反恐作戰任務。因此，包括駐北京市之武警第一機動總隊特戰第一支隊（獵鷹突擊隊），以及駐在廣東省廣州市之武警第二機動總隊特戰第一支隊（雪豹突擊隊），⁵² 在反恐、平亂、處理爆裂物與劫持事件等行動任務方面，皆配備先進的反恐武器裝備，且具備向全國實施機動，遂行大規模反恐作戰任務能力。除此之外，各省武警總隊下建置特戰中隊、地市級設特戰排、縣級建機動班等武裝力量，⁵³ 主責本地區反恐核心區之武力突擊任務。

四、共軍現役及特種部隊

在軍隊朝向現代化、專業化轉型趨勢下，共軍現役及特種部隊用於社會維穩工作方面並非做為主要武裝力量，而是輔助力量。亦即在避免造成和民眾對立關係情況下，無論是公安警力、武警部隊或是共軍部隊，執法皆不能違背習近平「以人民為中心」之政治理念。共軍作為國家戰略安全核心力量，無論是情報蒐集或武裝力量運用，是以應處國家遭遇高強度和大規模恐怖攻擊之預警防範和打擊任務，或是在恐怖攻擊後必須投入大量人力、後勤資源進行醫療救護、搶救復原等善後任務為主軸。此外，由於近年來共軍軍備快速換新、性能大幅提升，在必要的維穩工作方

⁵¹ 本書編寫組編，《防範和應對恐怖主義活動知識讀本》，頁 58~59。

⁵² 有關「獵鷹突擊隊」、「雪豹突擊隊」之單位番號、駐地，是比對解放軍電視宣傳中心製作之軍方紀錄宣傳片和單位採購公開招標公告得到證實。

⁵³ 本書編寫組編，《防範和應對恐怖主義活動知識讀本》，頁 55~59。

面，同時擔負重要目標警衛、核生化監測，甚至涵蓋對空、水面、水下警戒探摸和海上護衛等安全任務。

有關共軍投入社會維穩工作方面之執法依據，主要是按照中共中央軍委於 2006 年 11 月頒布實行之《軍隊處置突發事件總體應急預案》，以軍隊處置軍事突發事件、參加地方搶險救災、協助地方維護社會穩定、參與處置重大恐怖破壞事件，以及參與處置突發公共安全事件等五大任務為基礎，⁵⁴ 且以後三項任務屬於參與地方政府組織處置社會穩定和突發事件之工作範疇。此外，尚包括 2009 年公布之《軍隊非戰爭軍事行動能力建設規劃》、《關於加強非戰爭軍事行動政治工作意見》、《軍隊處置突發事件應急指揮規定》等項規範。而包括《2008 年中國的國防》⁵⁵、《2010 年中國的國防》⁵⁶、《中國武裝力量的多樣化運用》⁵⁷、《中國的軍事戰略》⁵⁸ 等部白皮書中，皆明確述及軍隊的戰略任務包括了反恐，以及維護國家政治安全、社會穩定等說法，提供共軍參與

⁵⁴ 〈軍隊處置突發事件總體應急預案頒發施行〉，《解放軍報》，2006 年 11 月 15 日，版 1。

⁵⁵ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈2008 年中國的國防〉，2009 年 1 月 20 日，《中國政府網》，〈http://www.gov.cn/zwgk/2009-01/20/content_1210224.htm〉（2018 年 5 月 1 日查詢）。

⁵⁶ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈2010 年中國的國防〉，2011 年 3 月 31 日，《中國政府網》，〈http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2011-03/31/content_1835465.htm〉（2018 年 5 月 1 日查詢）。

⁵⁷ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈中國武裝力量的多樣化運用〉，2013 年 4 月 16 日，《中國政府網》，〈http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-04/16/content_2379013.htm〉（2018 年 5 月 1 日查詢）。

⁵⁸ 中華人民共和國國務院新聞辦公室，〈中國的軍事戰略〉，2015 年 5 月 26 日，《中華人民共和國國防部網》，〈http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm〉（2018 年 5 月 1 日查詢）。

維護社會穩定、處置其他各類突發事件之組織指揮、力量使用、綜合保障和軍地協調等作法依循。

2018年4月，中共軍媒公布習近平簽署發布新修訂之《中國人民解放軍內務條令（試行）》，檢視其第4條內容和原規定第3條內容皆共同提到「中國人民解放軍是中國共產黨締造和領導的」，⁵⁹ 顯見共軍自中共建政初期至今，無論是基於政治目的，聽令中共執行軍管、鎮反等行動，恢復社會秩序，或是當前被要求要和民眾站在一起，為人民服務，不變的是在面對不同時期之社會安全威脅，共軍在參與社會維穩工作方面從未缺席，對鞏固中共政權和社會穩定發揮重要作用。尤其是近年來，中國大陸舉辦 APEC 峰會、北京奧運會、上海世博會、廣州亞運會、博鰲亞洲論壇、世界大學運動會、亞歐博覽會等政治、經濟、文化、體育國際性大型活動，在安警警戒任務中，皆可看見共軍各軍兵種現役及特種部隊和公安、武警緊密結合，執行場館安檢、重要目標警衛、核生化與高爆武器檢測等任務，⁶⁰ 不僅確保活動順利進行，亦發揮有效維護社會穩定功能。

肆、中共社會維穩策略的難題和發展取向

按照中共的思維邏輯，政治安全是社會穩定的前提要件，如果政局不穩定，就容易造成社會矛盾，導致社會維穩工作壓力上

⁵⁹ 〈中國人民解放軍內務條令（試行）〉，2018年4月17日，《中國軍網》，<http://www.81.cn/jwzl/2018-04/17/content_8006798_2.htm>（2018年5月1日查詢）。

⁶⁰ 代海、胡傑編，《大學生軍事課教程》（鄭州：鄭州大學出版社，2015年），頁256。

升。以國家中心論的面向而論，中共這種強政府、弱社會的公共治理思維，讓負有弭除恐怖主義、激進主義、暴力攻擊犯罪，以及脫序群體性事件之責的武裝力量顯得更加合理化且必要。再加上在中共這種菁英主義 (elitism) 式和威權主義 (authoritarianism) 式的政權特色，派系競爭、利益衝突也突顯執政者必須牢握國家武裝力量體系。在國家執法公權力的收與放，以及法律規範的鬆與緊之間，中共必須謹慎處理和社會、民眾之間的關係。因此，採取緊迫式的全面監控，或是溝通式的疏導管理，也直接影響中共社會維穩工作成效，⁶¹ 同時改變武裝力量運用方式。

一、武裝應急運作平臺建置和應急調度作法

從制度面而論，中共社會維穩武裝應急體制應該包括國家安全機關、公安機關，以及武警、共軍軍方體系，無論是遵循《突發事件應對法》，或是《軍隊處置突發事件總體應急預案》要求，對於武裝力量參與處置衝突突發事件、維護社會穩定，以及重大恐怖破壞事件皆提供了執法法源依據。其中，衝突突發事件主要是指突然發生危害國家安全或社會秩序之違法事件，包括叛亂、騷亂和暴亂事件、群體性治安、械鬥事件，以及反襲擊、反劫持、反爆炸等任務。⁶² 在法制化的轉型趨勢下，中共仍以有效「預警」和「處置」為強化重點，建置武裝應急運作平臺，進而明確應急調度作法。

⁶¹ 郭文亮，〈權利維穩漸成新趨勢〉，《人民論壇》，第 33 期（2012 年 11 月），頁 56~57。

⁶² 寧資利，《政府應急管理理論與實務：突發事件應對法學習輔導講座》（長沙：湖南人民出版社，2009 年），頁 124。

首先，預警的重點在事先掌握危安徵兆，在必要時循體系反映突發事件類型、威脅範圍，以及危害程度，進而啟動預防處置程序。其次，處置的重點，則包括事件管理、過程管理、資源管理、監控管理，以及合作參與等五大部分，必須在最短時間內控制事態發展。依據《突發事件應對法》第 50 條規定，執行維穩工作可以執行以下應急處置措施：⁶³

（一）強制隔離：使用器械相互對抗或者以暴力行為參與衝突的當事人。

（二）進行控制：特定區域內的建築物、交通工具、設備、設施以及燃料、燃氣、電力、水源供應。

（三）封鎖查驗：包括事件相關場所、道路，查驗身份證件，限制相關活動。

（四）機關保護：國家機關、軍事機關、國家通訊社、廣播電臺、電視臺、外國駐華使領館等單位。

（五）強制清場：針對嚴重危害社會治安秩序事件，根據現場情況依法採取相應強制性措施。

由此可見，儘管中共將社會維穩工作推向法制改革進程，惟對於各種不利於政治安全的維權活動仍然採取全面性監控和處置的態度。尤其是在設置國家安全委員會後，中共透過法制化作法，由黨中央統合長久以來各自獨立運作之國安、公安、軍方三大體系，且為了能夠發揮日常管理、風險評估、預警監控、綜合協調、應急聯動等功能，建立應急平臺，提高武裝力量應急調動效能，成為習近平主政後「黨管方針」、「黨管人事」，突顯統籌國家

⁶³ 全國人民代表大會常務委員會，〈中華人民共和國突發事件應對法〉。

資源和行政力量之社會維穩工作特色。⁶⁴

二、中共維穩難題

檢視中共處理國家內部恐怖主義、極端主義威脅和群體性事件案例，亦可見其大多採取「由上至下」壓制作法，雖然在短期內化解抗爭行為，惟從長遠效果而論，治標而未治本的結果，反而更加深下一次群體性事件的危害程度，⁶⁵ 尤其當高壓強制的力量不斷觸及民意底線，情緒反彈的力道也變得愈來愈強，導致社會維穩工作陷入「越維越不穩」的惡性循環僵局。

這種動用武裝力量進行「擺平式維穩」之策略，往往是先窮盡一切方法對潛在的威脅或不安因素進行預防性的管制與控制，再不惜舉一切手段打擊和挫敗相關犯罪活動。再加上部分地方政府官員抱持「搞定就是穩定，擺平就是水平，無事就是本事」⁶⁶ 之工作心態，容易導致兩種情況：第一，是不講原則的處理紛爭；第二是借助其所能整合的各種資源和力量，運用高壓強制手段解決問題，⁶⁷ 成為維穩工作適得其反的重要原因之一。「為穩定而穩定」的權宜之計不僅無法有效舒緩、解決影響社會穩定之社會矛盾，反而造成社會長期和諧穩定更大隱患。⁶⁸

⁶⁴ 趙宏瑞，《世界文明總量論：中國的文明崛起與國安法治原理》（北京市：中國法制出版社，2015年），頁277。

⁶⁵ 應星，《「氣」與抗爭政治：當代中國鄉村社會穩定問題研究》（北京市：社會科學文獻出版社，2011年），頁114~115頁。

⁶⁶ 卓立筑，《危機管理新形勢下公共危機預防與處理對策》（北京市：中共中央黨校出版社，2013年），頁227。

⁶⁷ 陳毅，《風險、責任與機制：責任政府化解群體性事件的機制研究》（北京市：中央編譯出版社，2013年），頁156。

⁶⁸ 何顯明，《群體性事件的發生機理及其應急處置：基於典型案例的分析

中共社會維穩工作必須改變上述存在於社會之「越維越不穩」現象。因此，無論是要解決結構性的對立衝突，或是人民內部矛盾的複雜形態，都必須設法精準拿捏處理社會問題時權力和穩定的技巧。尤其是政府執法部門必須持續強化合法性基礎，更有效能地在防堵與疏導之間發揮功能，均衡群眾信任關係，避免付出高昂的政治維穩代價，仍是中共社會維穩工作根本性的問題。現階段可見的轉變，主要在於中共正在設法減少管理型政府的負面批評，除了借助群眾工作方式，利用社會組織、團體之柔性手段管理社會，⁶⁹ 還必須強化原本的政法體系管控和預防預警機制。基此，原本屬於剛性管理手段之武裝應急體系，在中共調整維穩策略之際，亦同時進入韌性調適轉變。

三、社會維穩策略發展取向

(一) 強化政法體系管控功能

公民意識持續上升，國家對社會管理的方式便無法一成不變地保持強制統治，必須轉向法制管理。這是中共面對社會維穩工作無法迴避的主要趨勢。因此，執法部門的事權統一集中、公安警力站在面對民眾第一線的功能設計必須更加完善，武裝力量運用亦須透過法律規範節制，已成為適應社會治安治理變革的取向。2018年3月，中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》，明確律定過去負責全國社會治安綜合治理工作的「中央社會治安綜合治理委員會」不再保留，職責轉移至「中共中央政法委員

研究》（上海市：學林出版社，2010年），頁11。

⁶⁹ 李喻青，《法治社會理論與實踐探索》（上海市：上海人民出版社，2016年），頁64。

會」，新增加的職責包括：社會治安綜合治理、維護社會穩定，另與公安部共同防範和處理邪教工作。此外，再進一步檢視該委員會的現任主要官員，亦能發現包括法院、檢察院、國家安全部、公安部、司法部、武警、中共中央軍委政法委員會皆涵蓋在內（如表 2 所示），可見中共藉此改善社會治安綜合治理機制，推動維穩工作法制化之意圖明確。

表 2 中共中央政法委員會之職責和高層官員組成

人員		職責	
書 記	郭聲琨	1. 根據黨中央的路線、方針、政策和部署，統一政法各部門的思想和行動。 2. 協助黨中央研究制定政法工作的方針、政策，對一定時期內的政法工作作出全域性部署，並督促貫徹落實。 3. 組織協調指導維護社會穩定的工作。 4. 支持和監督政法各部門依法行使職權，指導和協調政法各部門依法互相制約、密切配合。 5. 督促、推動大要案的查處工作，研究和協調有爭議的重大、疑難案件。 6. 組織推動社會治安綜合治理工作。 7. 組織推動政法戰線的調查研究工作，推動政法工作改革。 8. 研究、指導政法隊伍建設和政法各部門領導班子建設，協助黨中央和中組部考察、管理中央和地方政法部門的有關領導幹部。 9. 協助紀檢、監察部門查處政法部門領導幹部違法犯罪的案件。 10. 指導地方政法委員會的工作；完成黨中央交辦的其他任務。	
副 書 記	趙克志		
秘 書 長 (亦為委員)	陳一新		
副 秘 書 長	陳訓秋		
	景漢朝		
	樊緒銀		
	白少康		
委 員	雷東生		
	最 高 人 民 法 院 院 長		周 強
	司 法 部 部 長、 黨 組 副 書 記		傅政華
	國 家 安 全 部 部 長	陳文清	
	最 高 人 民 檢 察 院 檢 察 長	張 軍	
	武 警 部 隊 司 令 員	王 寧	
中 央 軍 委 政 法 委 書 記	宋 丹		

資料來源：1. 《中國長安網》，http://www.chinapeace.gov.cn/node_54226.htm。
 2. 葉青、陳慶安、尤俊意，《加強和改進黨對全面推進依法治國的領導》（上海市：上海人民出版社，2016年），頁114。

中共中央政法委員會以及全國的政法機關必須嚴格執法、公正司法。因此，若將國家安全委員會視為中共國家安全的最高決策和議事協調機構，政法體系功能的重整和強化，則是落實國家安全法制管控機制之安全閥。習近平主政後著力於政法體系整頓，一方面受到社會維穩工作法制化轉型因素影響，也同時受到必須妥處「周永康事件」遺留的濫權和貪腐難題所致。在中國大陸，政法工作具有維護國家安全和社會穩定之關鍵作用，它不僅影響政治安全、社會安定，對維穩武裝力量運用也具有規範性的約制作用，其職能的正常運作，直接影響社會維穩策略成敗。

（二）提升預防預警情報管理效能

除了策略的完善設計外，在社會維穩執行手段方面，迎合資訊網路科技發展趨勢，加強預防預警效能也是關注重點。以公安執法體系為例，「情報信息主導警務」是一種以情報為核心資源，快速發展之新型態警務運作模式。此一概念的內涵包括情報信息，以及警務系統升級兩大概念。其中，透過相關數據和犯罪情報分析，對於慣犯、重大犯罪份子之打擊犯行和管理罪犯之情報信息，可有效提升警務決策，進而減少、遏止、預防犯罪事件。⁷⁰另外在警務協調合作之運作模式方面，則是要藉由導入情報信息，整合警察部門內外情報體制、系統和功能，增進情報蒐集、分析、應用功能，提高警務成效之運作模式。⁷¹此一增進警務系

⁷⁰ Jerry H. Ratcliffe, *Intelligence-Led Policing* (New York: Routledge, 2016), p. 64.

⁷¹ 呂雪梅，〈情報主導警務模式探析〉，《中國人民公安大學學報（社會科學版）》，第4期（2008年4月），頁93~99。

統執行社會維穩工作成效之作法，特性是在以基層警力為主體架構下，導入情報信息，透過警務指揮中心，並且運用科技裝備，針對對象目標進行快速、有效反應，進而達到防範、控制、打擊、整治違法犯罪行為目標，並且提升警務系統運作效能。由於注重情報訊息之蒐集、分析和使用，具有警務決策引導，進而以更有效能的方式預防和打擊犯罪。

進一步檢視實際運作情形，可見中國大陸公安部於 2003 年公布「情報信息主導警務」戰略以來，江蘇、浙江、廣東、上海等省市積極落實。其中，江蘇省相繼建立情報信息蒐集、分析網和預警發布作為警務改革重點則為印證實例。⁷²時至今日，隨著資訊科技再提升至大數據 (big data) 技術運用，對於提高警務效能，以及在執法過程中降低對社會群眾影響更成為未來發展重要取向。以中共中央政法委員會發起，由公安部、工業和信息化部等相關政府部委共同合作，近年來在各地方省廳、市局、區縣分局、派出所四級警務部門建置之「天網系統」為例，即是為滿足城市治安防控和城市管理，運用視頻監控技術，包括視頻取證、視頻編解碼、視頻檢索／視頻摘要、圖像模式識別、視頻圖像增強、圖像清晰化處理、電子地圖應用、大數據存儲及應用等。⁷³可見中共依賴高科技提升社會治安管理並且迎頭趕上資訊網路科技發展趨勢，透過情報預警作法，構建維穩體系。⁷⁴

⁷² 黃明，〈論情報信息主導警務戰略〉，《公安研究》，第 4 期（2005 年 4 月），頁 17~25。

⁷³ 郝宏奎、王綱，《警務物聯網技術應用》（北京市：中國人民公安大學出版社，2016 年），頁 121。

⁷⁴ 馮建海，〈以城市視頻監控聯網平臺為基礎構建智慧城市系統〉，《中國公共安全（綜合版）》，第 12 期（2013 年 12 月），頁 159。

伍、結論

中共實行經濟改革開放政策至今已 40 年，在市場環境、條件皆有利於中國大陸經濟發展情況下，綜合國力快速提升，不僅成為世界第二大經濟體，更已躋身世界大國行列。然而，在坐享改革紅利之際，中國大陸內部仍同時面臨公民社會發展、權利意識高漲後，宣洩負面情緒的壓力。除此之外，當傳統和非傳統安全威脅持續不斷地為全世界帶來不安，安全形勢愈趨複雜，中共也難以遠離來自外部包括恐怖主義、極端主義結合國內政治勢力而不利於中共政權穩定之挑戰。這些難題在短期內雖不致顛覆中共執政地位，卻已對社會秩序、群眾公共安全造成危害，令中共必須拿出有效的執法策略，並且隨著政黨、國務院、軍隊改革方案的推動和落實，反映在國家安全、國內安全保衛情報體制改革，以及包含公安、武警、共軍武裝應急運用法制化整頓。

從政府公共治理角度而論，社會維穩工作因同時具備治理迫切和問題複雜兩種特性，令中共依循「黨國體制」政治制度脈絡，將黨中央置於危機決策的核心中樞。此一運作機制必須發揮領導、指揮作用，並且能在最短時間內做出有效反應，最重要的是在事前預警、事中處理和事後復原的危機處理過程中，持續不間斷地掌握最新「危安」情況以及「維安」情勢發展。基此，武裝應急力量介入維穩工作的方式、手段、直接關係社會維穩工作的成敗。因此，包括在必要時刻仍須動用武裝力量處理突發危機事件，必須適應社會治理方式而同步轉變：

第一，檢視公開資料可得知，中共開始重視民意反應，深知必須均衡強壓和疏導兩者關係，避免製造警民對立或造成更多負

面效應。因此，在包括《突發事件應對法》、《國家安全法》、《國家情報法》、《反間諜法》、《反恐怖主義法》、《治安管理處罰法》、《網絡安全法》等相關執法法規制定實行後，中共得以利用武裝應急體系，織起嚴密的社會維穩防控網。

第二，則是自習近平主政後，在國家安全工作方面做出的最大改革莫過於在中共黨中央建立「國家安全委員會」，將情報和執法部門的權力集中統一之政黨運作體制內，並且由習近平本人擔任委員會主席，更是典型的事權統一作法。

第三，中共中央政法委員會承接了過去由「社會治安綜合治理委員會」掌理之社會安全職責，且再進一步分析該委員成員包括最高法院、檢察院、公安部、武警、中央軍委政法委員會等單位重要職務在內，可見中共對於社會維穩工作管理的力度並未減弱，只是在執法方式、用武模式皆以法律作為依據，由中共中央統籌管理，設法防止失職、越權、濫權等違法行為以及防止外部攻訐。

針對這些對中共社會維穩策略和作法的觀察，反饋於本研究採用的「國家中心論」觀點，可以發現自習近平主政後，儘管對國安、政法、公安、軍隊等體系推動大幅度的改革，惟國家的維穩公權力並未削弱。其中，包括運用資訊網路科技發展趨勢，將有形的公民社會監控方式轉為無形的管控作法，因而可大幅精簡執法人力；另外透過分權的作法，將事權與人事重新納入「黨管政策」、「黨管幹部」的運作序列中，重新調整組織隸屬、編制、更名，再予以法制規範，讓社會維穩武裝應急體制完全納入中共中央指揮控制權力結構，使國家對社會控制的專制權力更為強

大，更加突顯以國家為中心的社會治理模式。

公民社會中的民眾情緒態度是檢視國家政局穩定的重要指標，而決定政府和社會群眾關係的關鍵往往和國家主政者以及相關政府部門的治理觀念直接相關。本研究聚焦習近平主政後，採取法制化方式改變過去以政治動員為基礎，條塊分治、部門分割之社會穩定工作體制，並且也積極建立一套系統性應對與處置之維穩工作機制。其中，武裝應急體制是探研中共社會治理制度重要議題。可以預見的是，當中國大陸內部各種社會矛盾問題仍然突出，大規模群體性暴力犯罪亦與恐怖活動融為一體，中共社會維穩工作形勢依然嚴峻，武裝應急體制成為社會維穩成效的關鍵，須謹慎運用。此外，因應社會群體性突發事件複雜難料特性，中共仍會在全面監控和疏導管理之間保持政策、手段靈活彈性，值得持續關注。（收件：2018年5月7日、第一次修正：2018年6月7日、第二次修正：2018年6月21日、接受：2018年6月25日）

參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

上海市社會科學界聯合會編，2012。《國家治理：民主法治與公平正義》。上海市：上海人民出版社。

中共中央文獻研究室編，2011。《十六大以來重要文獻選編（中）》。北京市：中央文獻出版社。

中共中央文獻研究室編，2016。《十八大以來重要文獻選編（中）》。北京市：中央文獻出版社。

王宏偉編，2009。《突發事件應急管理：預防、處置與恢復重建》。北京市：中央廣播電視大學出版社。

王英梅、于希海、滿開宏編，2016。《做合格有為的共產黨員》。北京市：國家行政學院出版社。

王潔，2015。《社會安全管理論要》。北京市：中國政法大學出版社。

王樹國編，2013。《熱血金盾》。青島：青島出版社。

王靈桂，2015。《對綜合安全的現實思考》。北京市：中國友誼出版公司。

代海、胡傑編，2015。《大學生軍事課教程》。鄭州：鄭州大學出版社。

本書編寫組編，2015。《防範和應對恐怖主義活動知識讀本》。北京市：人民日報出版社。

本書編寫組編，2016。《「三新」引領中國新概念新思想新戰略》。

北京市：台海出版社。

本書編寫組編，2016。《高層大講堂：十八大以來中央政治局集體學習的重大議題》。北京市：紅旗出版社。

石良平、沈開豔，2016。《全面深化改革進程報告》。上海市：上海社會科學院出版社。

朱正威、肖群鷹編，2016。《中國公共安全評論第1卷》。北京市：金城出版社。

朱漢清，2012。《地方政府行為的政治經濟學解釋》。鄭州：鄭州大學出版社。

江必新、王紅霞，2016。《國家治理現代化與社會治理》。北京市：中國法制出版社。

何顯明，2010。《群體性事件的發生機理及其應急處置：基於典型案例的分析研究》。上海市：學林出版社。

李林、莫紀宏編，2012。《中國憲法三十年：1982-2012（中卷）》。北京市：社會科學文獻出版社。

李喻青，2016。《法治社會理論與實踐探索》。上海市：上海人民出版社。

沈瑞英，2011。《轉型期中國中產階層與社會秩序問題研究》。上海市：上海社會科學院出版社。

肖雙紅，2015。《自由與秩序：美國法治觀察筆記》。北京市：清華大學出版社。

卓立筑，2013。《危機管理新形勢下公共危機預防與處理對策》。北京市：中共中央黨校出版社。

周望，2014。《社會治理創新的地方經驗研究》。北京市：中國

法制出版社。

徐斯儉編，2016。《習近平大棋局：後極權轉型的極限》。新北市：左岸文化。

郝宏奎、王鋼，2016。《警務物聯網技術應用》。北京市：中國人民公安大學出版社。

馬懷德編，2015。《非常規突發事件應急管理的法律問題研究》。北京市：中國法制出版社。

高慶德、王京侯、侯建偉，2014。《非戰爭軍事行動情報支援》。北京市：國防工業出版社。

連玉明編，2014。《中國大參考：2013-2014》。北京市：當代中國出版社。

陳毅，2013。《風險、責任與機制：責任政府化解群體性事件的機制研究》。北京市：中央編譯出版社。

彭道倫、汪永忠、謝小慶編，2016。《新常態下的法治國家建設研究》。北京市：紅旗出版社。

葉青、陳慶安、尤俊意，2016。《加強和改進黨對全面推進依法治國的領導》。上海市：上海人民出版社。

寧資利，2009。《政府應急管理理論與實務：突發事件應對法學習輔導講座》。長沙：湖南人民出版社。

熊繼甯編，2013。《經濟-科技-社會-環境-法律系統協同發展》。北京市：中國政法大學出版社。

趙宏瑞，2015。《世界文明總量論：中國的文明崛起與國安法治原理》。北京市：中國法制出版社。

應星，2011。《「氣」與抗爭政治：當代中國鄉村社會穩定問題

研究》。北京市：社會科學文獻出版社。

羅永寬編，2014。《民生、和諧、幸福：中國特色社會主義社會建設》。武漢：武漢大學出版社。

羅曉梅編，2010。《毛澤東與新中國研究》。北京市：中國方正出版社。

（二）期刊論文

2018/01。〈中共中央決定調整中國人民武裝警察部隊領導指揮體制〉，《紫光閣》，第1期，頁5。

丁建偉、孫博，2016/12。〈論公安特警專業化建設〉，《鐵道警察學院學報》，第6期，頁116~121。

呂雪梅，2008/04。〈情報主導警務模式探析〉，《中國人民公安大學學報（社會科學版）》，第4期，頁93~99。

邢亮，2014/08。〈維權與維穩的衝突與化解——基於法治思維與法治方式的考察〉，《福建行政學院學報》，第4期，頁77~83。

唐永勝，2018/01。〈局部動蕩與大國競合——2017年國際安全形勢主要特點〉，《當代世界》，第1期，頁20~23。

郭文亮，2012/11。〈權利維穩漸成新趨勢〉，《人民論壇》，第33期，頁56~57。

陶堅，2018/02。〈在擴大開放中維護好國家安全〉，《國際安全研究》，第1期，頁1。

辜樹仁，2014/10。〈習近平為何高唱「法治」？〉，《天下雜誌》，第559期，頁137。

馮建海，2013/12。〈以城市視頻監控聯網平臺為基礎構建智慧城市系統〉，《中國公共安全（綜合版）》，第 12 期，頁 159~161。

黃明，2005/04。〈論情報信息主導警務戰略〉，《公安研究》，第 4 期，頁 17~25。

慕麗娜，2017/11。〈公安機關維穩工作的困境與對策分析〉，《人力資源管理》，第 11 期，頁 472~473。

（三）報紙

2006/11/15。〈軍隊處置突發事件總體應急預案頒發施行〉，《解放軍報》，版 1。

2013/09/10。〈把握規律特點，提升能力水平，堅定不移做國家政權捍衛者平安中國建設者公平正義維護者群眾權益保障者〉，《人民公安報》，版 1。

周斌，2015/04/14。〈加強社會治安防控體系建設〉，《法制日報》，版 1。

房寧，2014/01/28。〈影響中國政治穩定的風險何在〉，《環球時報》，版 14。

馬靜，2018/06/29。〈海警 7 月 1 日整體劃歸武警部隊〉，《大公報》，版 A08。

舒曉琴，2014/03/05。〈把群眾合理合法的利益訴求解決好—深入學習貫徹習近平同志關於信訪工作的重要論述〉，《人民日報》，版 7。

(四) 網際網路

2018/04/17。〈中國人民解放軍內務條令（試行）〉，《中國軍網》，<http://www.81.cn/jwzl/2018-04/17/content_8006798_2.htm>（2018年5月1日查詢）。

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2009/01/20。〈2008年中國的國防〉，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/zwgk/2009-01/20/content_1210224.htm>（2018年5月1日查詢）。

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2011/03/31。〈2010年中國的國防〉，《中國政府網》，<http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/test/2011-03/31/content_1835465.htm>（2018年5月1日查詢）。

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2013/04/16。〈中國武裝力量的多樣化運用〉，《中國政府網》，<http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2013-04/16/content_2379013.htm>（2018年5月1日查詢）。

中華人民共和國國務院新聞辦公室，2015/05/26。〈中國的軍事戰略〉，《中華人民共和國國防部網》，<http://www.mod.gov.cn/auth/2015-05/26/content_4586723.htm>（2018年5月1日查詢）。

全國人民代表大會常務委員會，2007/08/30。〈中華人民共和國突發事件應對法〉，《中國政府網》，<http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732593.htm>（2018年5月1日查詢）。

新華社，2013/11/12。〈中國共產黨第十八屆中央委員會第三次全體會議公報〉，《新華社》，<<http://www.xinhuanet.com/>

politics/2013-11/12/c_118113455.htm> (2018 年 5 月 1 日查詢)。

劉上靖，2018/01/10。〈國防部新聞發言人吳謙就武警部隊旗寓意答問〉，《中華人民共和國國防部網》，<http://www.mod.gov.cn/topnews/2018-01/10/content_4802151.htm> (2018 年 5 月 1 日查詢)。

楚文，2016/01/02。〈習近平授旗訓詞的背後蘊藏政治密碼〉，《多維新聞》，<<http://news.dwnnews.com/china/big5/news/2016-01-03/59707869.html>> (2018 年 6 月 10 日查詢)。

2081/03/21。〈中共中央印發《深化黨和國家機構改革方案》〉，《中華人民共和國國防部網》，<http://www.mod.gov.cn/big5/regulatory/2018-03/21/content_4807520_6.htm> (2018 年 6 月 22 日查詢)。

二、外文部分

(一) 專書

Evans, Peter B., Dietrich Rueschemeyer, Theda Skocpol. 1985. *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.

Mann, Michael. 1986. *The Sources of Social Power*. New York: Cambridge University Press.

Nordlinger, Eric A. 1981. *On the Autonomy of the Democratic State*. Cambridge: Harvard University Press.

Ratcliffe, Jerry H. 2013. *Intelligence-Led Policing*. New York: Routledge.

(二) 期刊論文

- Cabestan, Jean Pierre, 2017. “China’s Institutional Changes in the Foreign and Security Policy Realm under Xi Jinping: Power Concentration vs. Fragmentation without Institutionalization,” *East Asia*, Vol. 34, No. 2, pp. 113~131.
- Hu, Weixing, 2016. “Xi Jinping’s ‘Big Power Diplomacy’ and China’s Central National Security Commission (CNSC),” *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 98, pp. 163~177.
- Wuthnow, Joel, 2017. “China’s New ‘Black Box’: Problems and Prospects for the Central National Security Commission,” *The China Quarterly*, Vol. 232, pp. 886~903.
- You, Ji, 2016. “China’s National Security Commission: Theory, Evolution and Operations,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 25, No. 98, pp. 178~196.

(三) 網際網路

- Hernández, Javier C., 2016/08/23. “China’s Crackdown on Dissent Could Lead to Unrest, U.N. Adviser Say,” *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/2016/08/24/world/asia/china-un-human-rights-philip-alston.html?_ga=2.244341381.123511962.1523764374-878699339.1523467671>.