

淺析大陸國家安全戰略下之維穩政策與機制

A Brief Analysis of China's Social Stability Maintenance Policies & Mechanisms under the Framework for National Security Strategy

李克成 (Lee, Keh-Cherng)

淡江大學國際事務與戰略研究所碩士研究生

壹、前言

今(2013)年3月，大陸「全國人大」、「全國政協」兩會期間，公布2013年的公共安全預算是7,690億元人民幣(下同)，超過國防預算的7,406億元，¹此一訊息經國際媒體披露，直指這項龐大的預算就是「維穩經費」後，立即引起全球廣泛的注意。大陸官媒則是強烈反駁，指政府的預算祇有「公共安全支出」，沒有所謂的「維穩支出」，並譴責媒體「偷換概念」。

但引起各方關注的，並不是「維穩」抑或「公共安全」名詞上之爭，而是中國大陸近年來在「維穩是第一責任」、「穩定壓倒一切」的政策下，其公共安全領域支出的經費，何以連續3年超過國防預算，這顯然不是一般國家在常態下，為了維護社會安定所需支付的水準。這就點出一個問題—大陸在追求經濟快速發展、每年以近乎兩位數字成長、已躋身世界第二大經濟體的同時，其內部因素對大陸政權產生的安全威脅，是否已經超過外部因素。換言之，大陸內部的「公共安全」及「社會穩定」是否失控，而有「愈維愈不穩」的現象？這一切是否足以解釋，大陸近年即使面臨經濟成長趨緩，已經排擠到社會福利、失業救濟、食品安全、環境保護等項目的正常支出，但為了撐起「中國崛起」的光環，仍須竭盡一切的去填補「維穩」這個無底的坑洞？「維穩」之於大陸的國家安全戰略而言，究係是「真議題」或「假議題」？是因應長遠的「和諧社會目標」，或祇是對付臨時性的「社會矛盾手段」？

¹ 「大陸維穩預算，連三年高出軍費」，聯合報，2013年3月6日，第A13版。

因此，本文試著探索大陸在當前的國家安全戰略下，何以願意耗費如此巨大的成本去支應「維穩」的需求，並淺析其政策與機制之合理性及正當性。

貳、大陸國家安全戰略與維穩之意涵

世界各國對於「國家安全戰略」的定義各有不同，並無一致的標準，西方學者概括性的認為，「國家安全戰略」是「為實現、捍衛及達到國家利益的目標，協調、運用國家一切的資源及力量，執行軍事性或非軍事性手段的國家計畫」。但此一定義又容易與「大戰略」(Grand Strategy)、亦即戰時的「國家安全戰略」，或蘊含內政、外交總體戰略的「國家戰略」(National Strategy)，或定義為對外事務戰略的「國家安全戰略」(National Security Strategy)相混淆。因此，學界就針對「國家安全戰略」共同的基本內涵，界定出一個比較清晰的概念，也就是：「為維護國家安全，在一定的社會文化背景、地緣經濟及地緣政治影響下，基於保障及捍衛國家利益的基本目的，研判現存及潛在的威脅，並分析可供運用的資源，最終決定如何分配及運用這些資源，以嗣應安全威脅的國家計畫」。簡單的說，世界各國界定其「國家安全戰略」，必須涵蓋四個基本要素，也就是界定其「國家利益」、「威脅」、「可動用之資源」、以及「資源的分配及運用」。²

大陸自1949年建政以來，歷經了五個戰略核心階段的更替，包括毛澤東思想、鄧小平「改革開放」理論、江澤民的「三個代表」、胡錦濤的「科學發展觀」、「和諧社會」，以及習近平的「中國夢」，雖未見這些領導人提起「國家安全戰略」這個名詞與概念，但從實際的國防建軍、³經濟發展、以及解決內、外安全威脅因素的一些措施來看，其總體性的戰略指導仍有清晰的脈絡可尋。

從國家安全戰略的內涵來看，大陸自改革開放以後曾歷經三次大的變化或轉折。第一次的變化是從1978年中共的十一屆三中全會持續到1985年，尤其是以1985年6月的中央軍委擴大會議最具指標性。⁴會議中，有三大議題提出討論。第一個是軍事性的議題－「世界發生大規模戰爭、以及外敵大舉入侵中國的機會為何？」經過討論後，認為機會是微乎其微，幾乎不可能，相關結論隨後納入國務院工作報告及中共全國代表大會的政治報告。第二個獲致結論的

² 張靜，「對新時期國家安全戰略的思考」（2012年第20期，頁42），2013年4月18日下載，《人民論壇》，http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2012-07/11/content_1092035.htm?div=-1。

³ 大陸自1998年起每年由國務院新聞辦公室發布國防白皮書，說明其國防軍事戰略，增加透明度。

⁴ 「中央軍委擴大會議1985年5月23日-6月6日」，2013年10月31日下載，《中國共產黨新聞》，<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/151935/176588/176597/10556321.html>。

議題就是「不宜再以中美蘇的戰略三角關係來建構對外政策」，也就是說，大陸將從根本上放棄毛澤東時代反霸統一戰線的最高指導原則，而改為獨立自主的和平外交政策。第三個議題則是確立「國防建設須以經濟建設的進展為前提」，因此鄧小平在會議上力排眾議，並裁示：「四化總得有先有後，只有國民經濟建立了比較好的基礎才有可能，所以我們要忍耐幾年」，也就是要求「軍隊要忍耐」。基於這三個戰略判斷，大陸隨即著手百萬大裁軍，將10大軍區裁併成7個，這是大陸第一次在國家安全戰略上所做的重大決定。⁵

第二次的變化是根據1985年國家安全戰略的基礎，進行新的戰略思考及論辯，而後在2002年獲致結論。最主要的因素是1989年「六四」天安門事件後，大陸遭到國際社會的譴責，外交嚴重受挫，西方國家甚至提出經濟制裁及武器禁運；緊接著1991年蘇聯及東歐集團解體，冷戰結束，大陸因而重新思考國際形勢及其國際地位，最後由鄧小平拍板定案，下達戰略性的指導方針－「冷靜觀察，穩住陣腳，不扛旗，不當頭，不樹敵」，⁶進入沈潛、靜觀待變的階段。⁷

邁入21世紀之後，面對「崛起的中國」，大陸領導階層開始有了新的警覺及威脅意識，不安全感與不確定感也跟著產生，因此國家安全戰略的內涵起了第三次的變化。這些不安全感與不確定感，一方面是內部因素造成的，除了新疆、西藏及內蒙的獨立運動之外，社會上貪污腐敗處處可見，造成民眾普遍「仇富」、「仇官」及無數的上訪與街頭抗爭事件，再加上物價飛漲、環境污染、以及劣質的商品與公共建設等，使整個社會呈現出壓力鍋式的臨界狀態。

另一方面，則是外部因素造成的。根據美國政治學者Andrew J. Nathan及Andrew Scobell的分析，大陸基於廣袤的國土及龐大的人口，以及特殊的戰略地緣及地理環境，使它深陷在一個以自己為核心的四道「同心圓」、足以威脅其國家安全的四環戰略環境之下。⁸

第一環是大陸直接管轄及其聲稱擁有的國土，包括13億人口、55個少數民族及新疆、西藏、內蒙，以及臺灣4個對它缺乏國家認同的地方。第二環是20個國家排成一個圓圈，緊緊的將它圍在當中，其中包括7個大國、5個曾在70年代與它打過仗的國家、9個政權不穩的國家，以及2個為它製造外交難題的政治行動者(political actors)。⁹這些國家多半與它有過邊界爭端，且文化差異極大，

⁵ 牛軍，「改革開放30年中國國家安全戰略再思考」，*國際政治研究*（季刊），2009年第4期（2009年12月），頁101-103。

⁶ 1989年9月，鄧小平分析當時國際局勢後，陸續提出工作指示，最後集結成《28字外交方針》－「冷靜觀察、穩住陣腳，沈著應付，韜光養晦，善于守拙，決不當頭，有所作為」。

⁷ 牛軍，「改革開放30年中國國家安全戰略再思考」，頁103。

⁸ 黎安友(Andrew J. Nathan),施道安(Andrew Scobell), *尋求安全感的中國*(新北市：左岸文化出版，2013年4月)，頁40。

⁹ 兩個政治行動者指的是臺灣與美國；後者雖與中國大陸有數千英哩之遙，但透過夏威夷的太平洋指揮司令

打交道時很難以單純的雙邊關係進行解決。第三環則是由東北亞、大洋洲、東南亞大陸、東南亞沿海及中亞等6大區域體系所組成。大陸是全世界接觸最多區域體系的國家，其中北韓在核武議題上耀武揚威，不時的在自家門口搨風點火，可能引爆戰爭；西邊的伊斯蘭基本教義派則是滲入新疆、內蒙等地，煽起的獨立運動使它的族群政策及維穩工作困難重重；其次是西南邊境的水資源糾紛及邊界問題、東海釣魚臺及南海島礁的主權爭議，使它與周邊國家的關係陷入緊張。再加上，美國「重返亞洲」、「再平衡」所帶來的政治、經濟、外交及軍事的多重「存在」，亦使它寢食難安，而亟欲掙脫。總的來說，前三道環就吸納了中國大陸絕大部分的外交及防衛政策資源。第四環則是東歐、西歐、中東、非洲、北美洲、南美洲，它牽動著錯綜複雜的政治、軍事、外交及商貿利益，關係著大陸能否突穿第一、二、甚至第三島鍊的封鎖，取得所需要的能源與戰略資源。¹⁰總體而言，大陸認為它夾處在這四環戰略的環境之下，其國家安全係數較之美國或其他強權國家仍然是偏低、極端不利的。

2003年5月，時任中共中央總書記胡錦濤主持中央政治局第五次集體學習時發表講話，被認為是大陸規劃21世紀國家安全戰略目標的重要指示—「抓住本世紀頭20年的重要戰略機遇期，聚精會神搞建設，一心一意謀發展，為實現全面建設小康社會的宏偉目標而奮鬥，這是我們的中心任務。在任何情況下，這一點都不能動搖」。¹¹今年4月，大陸的「國防白皮書」也明白指出：「緊緊把握機遇，共同應對挑戰，合作維護安全，攜手實現發展」、「要緊緊抓住和用好發展的戰略機遇期」、「大陸仍面臨多元複雜的安全威脅和挑戰，生存安全問題和發展安全問題、傳統安全威脅和非傳統威脅相互交織，維護國家統一、維護領土完整、維護發展利益的任務艱巨繁重」。¹²這些都說明了，大陸在本世紀的國家安全戰略目標，就是確保國內和諧、穩定、發展的局面，藉此奠定國家安全的基石，對外則是妥善處理外部安全面臨的問題，營造和平發展的國際安全環境。¹³因此，大陸現階段的國家安全戰略，執行內部的「維穩」工作，應是一個根本的議題，也是一個必須優先執行的核心議題。

本文為了分析方便起見，擬在大陸「國家安全戰略」的框架下，針對如

部及太平洋關島的軍事基地，以及與韓、日、菲、越、泰、巴、印度等國層層的防衛關係及經濟同盟，仍能在亞太地區施加大影響力。

¹⁰ 黎安友(Andrew J. Nathan)，施道安(Andrew Scobell)，**尋求安全感的中國**，頁41-45。

¹¹ 「密切關注世界新軍事變革的發展態勢，積極關心支持國防和軍隊現代化建設」(人民日報第1版，2003年5月25日)，2013年10月31日下載，《中國共產黨新聞》，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/66214/4527704.html>。

¹² 「2013年國防白皮書—中國武裝力量的多樣化適用」(2013年4月)，2013年4月28日下載，《百度百科》，<http://wenku.baidu.com/view/2a09727d8e9951e79b892780.html>。

¹³ 劉靜波，**21世紀初中國國家安全戰略**(北京：時事出版社，2006年3月)，頁92。

何排除「威脅」、特別是內部因素造成的「威脅」，也就是「公共安全」(Public Safety)及「綜合維穩」(Comprehensive Governance & Stability Maintenance)工作的內涵及範圍做個界定。

世界各國對於所謂的「公共安全」，並沒有嚴謹或一致的定義，概念上通常是指政府或地方政府機關，針對危害社會大眾安全、安寧或利益等事項，諸如地震、火災等災難事件，或吸毒、殺人、竊盜、詐騙、縱火、性侵、擅闖私宅及青少年犯罪等治安事件，以及製造噪音、亂丟垃圾、酒駕、打架滋事等影響社會大眾生活品質、危害社會秩序的行為，在法律的規範下，負起防範或保護的責任。¹⁴

若以上述「公共安全」的概念及內涵，與大陸當前每年耗費七千多億元、所謂的「公共安全」¹⁵領域相比較，我們不難發現，兩者除開相同的部分，例如國務院所屬公安部執行有關國安、禁毒、刑偵、邊防、緝私、消防、入出境管理、經濟犯罪、治安管理、網路安全、交通及監獄管理等治安工作、國安部執行情報及反情報工作、武警部隊執行保衛工作、以及院檢司法系統之外，它多出了一個「綜合維穩」的龐大機制及相關作為，這是「具有中國特色」、也是一般民主法治國家所沒有的部分。

大陸的「綜合維穩」是「社會治安綜合治理」(簡稱「綜治」)及「維護社會穩定工作」(簡稱「維穩」)兩項工作的簡稱，各有不同的內涵及執行面向。「綜治」是在中共中央政法委的指揮、協調下，結合政法部門、特別是以公安機關一百七十餘萬名幹警為執行骨幹，¹⁶協同院、檢及各級政府相關部門，透過中央到地方基層的「綜治辦」，並在同級的「維穩辦」及「信訪辦」配合下，針對特定的犯罪或目標對象，綜合運用政治、經濟、行政、法律、文化、教育等各種手段，進行所謂的「打擊、防範、教育、管理、建設及改造」，目的就是控制重大惡性案件，以維護社會的穩定、治安及秩序。因此，「綜治」側重的是公權力的執行，除了針對政治異議分子、上訪人士或法輪功、「邪教」等團體，執行大量的監控及解送勞教改造外，大抵與一般國家的「公共安全」相當，但另一部分的「維穩」工作，則是大陸所特有、其他國家少有的體制。

「維穩」亦是由中共中央政法委負責，在各省、縣、市、鄉鎮、街道、重要事業及企業單位設置有「維穩辦公室」(簡稱「維穩辦」)，而由同級的政法

¹⁴ “Public safety”，2013年4月19日下載，《Wikipedia》，http://en.wikipedia.org/wiki/Public_safety。

¹⁵ 大陸刑法對於危害公共安全罪，指的是危害廣大群眾生命健康和公私財產的安全，足以使多人死傷或使公私財產遭受重大損失的行為。

¹⁶ 據公安部2005年公布的數字，在職公安幹警170萬人，另有400萬名保安及協警，近年各省新增大量網路及防暴警力，已遠遠超過此數。

委領導，並在各級政府「信訪辦公室」（簡稱「信訪辦」）、¹⁷「綜治辦」、公安機關、國安部門及武警的配合下，針對非屬刑事犯罪範疇的個人或團體，例如高危上訪或信訪的民眾、群體性事件、「邪教」團體，或政治異議人士、團體等，視實際情況需要，以柔性勸止、截訪、或以超越法律規範的強制力進行制壓，取得瞬間穩定的效果。¹⁸大抵而言，各地「維穩辦」扮演的是「信息(情報)中心」的角色，透過綿密布置的情報網，掌握維穩信息，再配合「綜治辦」、「信訪辦」等組織系統共同處理。「維穩」的工作原則是「小事不出村，大事不出鎮，矛盾不上繳」，而以「和諧社會」為目標。

總的來說，「維穩」是一個概念，一個通稱，¹⁹也是一個巨大的「公共安全」架構，它涵蓋了「綜治」與「維穩」兩大區塊；本質上，「綜治」是「維穩」的手段，「維穩」則是「綜治」的目標，兩者關係密切，難分彼此。大陸在「綜治維穩」體系下所建構的「公共安全」，無論就範圍、內涵及手段而言，是遠遠超過一般民主法治國家「公共安全」的。

本文為了研究方便，所探討之大陸「維穩」議題，僅限於政策性、非常規性的「綜治」手段及「維穩」現象，並不包括一般性、常規性、純屬「公共安全」刑事犯罪調查領域的部分。

參、大陸面臨之維穩問題及背景

從2002年至2012年胡錦濤執政的10年，被稱為「維穩十年」。在這10年當中，除了新疆、西藏、內蒙古的民族獨立運動外，由於政治改革停滯、權貴子弟把持黨政及國營企業、官員貪污腐化、非法資金大量外流、社會貧富差距擴大，再加上經濟轉型造成的金融危機、農民工失業、大學生就業困難，以及導入自由市場經濟後，地方官員濫權營私、協助企業主徵地拆遷，使社會矛盾加劇，弱勢民眾因而付出沈重的代價，造成上訪、流血抗爭的群體性事件急速增加，因此在大陸內部形成了極為特殊的「民眾維權、政府維穩」、相互衝突對立的現象。

據大陸2005年發表的「社會藍皮書」，從1993年至2003年間，陳情請

¹⁷ 上訪或信訪(「來信來訪」的簡稱)，是大陸特有的政治表達及申訴方式。據大陸官方的定義，信訪係指公民、法人或組織，以書信、電子郵件、傳真、電話、走訪等方式，向各級政府或縣級以上政府部門反映冤情、民意，或對於政府執行公務不足之處，提出建言、投訴或請求。為處理信訪事宜，大陸國務院辦公廳設有「國家信訪局」，各級政府、人大及政協亦設有信訪辦公室。

¹⁸ 大陸各級政府「維穩辦」對於政治異議分子、維權人士、法輪功、民族分離者、或具有投訴傾向之高危上訪人士，多採取截堵、軟禁、監控、邀請喝茶、強制離開住居所等手段，甚至有送精神病院治療情形。

¹⁹ 維穩，全稱是「維護國家局勢和社會的整體穩定」，是大陸改革開放後的重點工作之一，在胡溫體制期間成為最優先的任務。

願、示威遊行及罷工的群體性事件，從1萬件增加到6萬件，參與人數則增加到307萬人。此後，官方不再發布相關數字。²⁰近年，據大陸中國科學院首席科學家牛文元、研究員譚揚芳、國家行政學院公共管理教研部教授竹立家等學者較保守的估計，2006年約九萬件，2008年至2009年急遽升高至10萬件，進入「第一個浪尖」的高峰期，至2010年再增至18萬件，2011年起則是每天平均500件，²¹而且還在持續增加當中。

此外，民眾因矛盾糾紛，赴省城及北京上訪喊冤的人數，據時任大陸最高人民法院院長王勝俊2013年3月在十二屆「全國人大」會議上的報告，2012年為60萬人次，較之2007年240萬人次，下降了75.5%，²²但民眾赴縣、市級機關信訪的人數，則呈倍數成長，估計約在二千萬人次左右。

就內部的威脅程度而言，大陸動輒上萬人、打砸搶的群眾事件，遠比上訪或信訪事件要嚴重得多，但兩者之間實有密切的關係，許多民眾是因為上訪多次仍不得要領之後，開始轉向街頭抗議。惟研究大陸民眾何以願意忍受舟車勞頓、長途跋涉地上訪，或以流血衝突的方式表達意願，其背後因素固然極為複雜，但從民眾維護自身權益或主觀意識上的認知加以歸納，大抵不出經濟性及政治性因素兩大類：

一、經濟性因素的維穩問題

大陸自改革開放以後，大量引進外資，並實行自由市場制度，使經濟得以快速發展，但也無可避免地受到全球經濟景氣的影響，因此通貨膨脹及物價上漲也就成為社會動盪不安的因素之一。

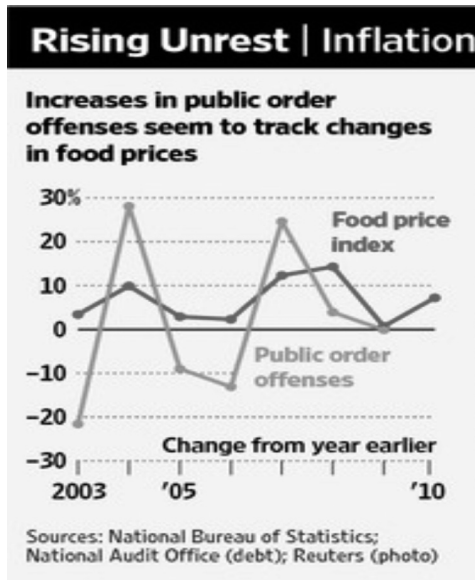
2008年起，大陸經濟因受到歐美市場衰退的影響，開始有下滑的現象，出口增速減緩，工業生產轉弱，在39種工業當中，有31個增長速度減慢，31個省區中有23個受到影響，因此工人失業情形增加，民怨及抗爭活動也跟著攀升。2010年，大陸為了刺激內需，由中央經濟工作會議通過一項決議：「加快推進經濟結構戰略性調整，把穩定價格總水準放在更加突出的位置」，將宏觀調控的主軸放在「三個精準打擊」，也就是控制資金過度地流入房市、股市及民企，並奉行凱因斯理論，提出「四萬億（兆）」的公共投資及十大產業振興方案，希望在最短的時間內擴大內需市場，把大陸的經濟推向另一個高峰。但問題是，大陸投入「四萬億（兆）」公共投資的資金，是靠著印鈔票的寬鬆政策

²⁰ 「群體性事件」，2013年4月20日下載，《百度百科》，<http://baike.baidu.com/view/61543.htm>。

²¹ 2012年2月8日，大陸國務院參事、中國科學院可持續發展戰略研究組組長、首席科學家牛文元在廣州市市委十屆二次全體會議發表演說，指2011年大陸平均每天發生500起群體性事件。

²² 「王勝俊：信訪人數5年下降75.5%」（2013年3月10日），2013年4月20日下載，《新華網》，<http://3g.163.com/news/13/0310/09/8P1IE33Q0001124J.html>。

得來的，這樣做的結果就是引發通貨膨脹，直接造成物價上漲的壓力。²³



資料來源：Tom Orlik, “Unrest Grows as Economy Booms”, *The Wall Street Journal*, September 26, 2011

圖 1

根據大陸中國社會科學院的研究，通膨對於民眾社會態度的影響特別顯著，從2009年排名社會問題的第五名上升到2010年的第一名。最主要的原因是，大陸官方銀行在2009年及2010年連續提供17.5兆元人民幣的貸款給各地方政府，直接推升了通貨膨脹，也絕大部分反映在糧食價格上面。到了2011年，情況更加惡化，糧價上漲13.4%，其中豬肉上漲了52.3%，這對於都市低薪階級造成的衝擊極為嚴重。美國智庫CAN大陸安全問題專家Murray Scot Tanner表示：「掀開大陸社會動盪不安的鍋蓋，我們不難發現，民眾對於通膨不滿的情緒，絕對是一項重要因素」。圖1顯示，大陸2003年至2010年糧價漲跌的趨勢，與社會群眾事件發生的頻率大致呈正相關的關係。²⁴

其次，土地徵收是影響大陸社會安定的另一項重要因素。由於經濟的發展，使得土地成為民眾安身立命、賴以維生的重要資產。但由於法律對於財產權的保護不足，再加上地方政府喜歡賣地，以預算外的收入方式籌措資金，²⁵因

²³ 郎咸平，郎咸平說－中國經濟到了最危險的邊緣（臺北：東方出版社，2012年11月），頁40。

²⁴ Tom Orlik, “Unrest Grows as Economy Booms” (September 26, 2011), 2013年3月21日下載, 《The Wall Street Journal》, <http://online.wsj.com/article/SB10001424053111903703604576587070600504108.html>。

²⁵ 郎咸平，郎咸平說－中國經濟到了最危險的邊緣，頁250。

而變相的鼓勵地方官員勾結建商，以低於一般市價甚多的價格強制徵收，造成住戶或地主無法取得相對的補償而蒙受損失，最終釀成衝突。根據大陸中國社科院社會問題研究中心主任于建嶸2010年的研究指出，大陸鄉村地區的群眾抗爭事件，有65%是土地的爭議造成的。²⁶

另據大陸審計署的統計，2008年至2010年，各省市地方政府向銀行貸款10.7兆元，藉此投入各項地方建設。但為了償還貸款，地方政府貸款總數的23%，約二點五兆元是以徵收及賣土地來償還貸款。2010年，地方政府的債務，銀行貸款就占了79.01%，²⁷而從販賣土地償還銀行的金額就高達2.9兆元，如欲支應其他有關醫療給付、學校教育及交通建設等公共支出，就必須出售更多的土地才能平衡支出。但由於土地在市場上供過於求，地價因而下跌，惡性循環的結果，地方政府只好在當地徵收更多的土地償債，這也是土地糾紛頻頻發生、造成社會衝突事件直線上升的原因。²⁸

除了土地徵收引發的維穩問題外，大陸政府官員及國營企業幹部貪污腐化是激化內部矛盾、產生社會及政治維穩問題的另一項因素。

自鄧小平堅持改革開放以後，大陸在社會主義及共產主義的政治理論及意識形態的基礎上，引進部分資本主義的財產私有觀念，形成所謂的「中國特色社會主義經濟」，其特點是以國家的手段來控制國內的關鍵性產業，透過大量的國營企業來管理「國有資產」，並以股份或非股份的方式來保護國民經濟；另方面則允許私人資產及私有經濟的存在，使私有經濟主體與國家控制的國有經濟主體同時並存。但這樣的經濟制度在「一黨專政」、以及法律監督機制不足的情況下，極易使擁有實權的黨、政、軍高層幹部大量安插親信及家族成員進入鐵路、航空、石化、銀行及電信等國營企業，形成一個足以壟斷大陸絕大部分資源、而又難以制約的「權貴經濟制度」(Statist Crony Capitalism)。

像中國移動、中國國鐵這些規模龐大的國營企業，²⁹其營業收入及工程發包有很大部分的利潤或回扣是落入高層官員及其親信子弟的私人帳戶裡。2009年，中國移動至少有7名高幹涉貪，其中包括四川移動總經理李華涉嫌貪污20億元、無線音樂基地總經理李向東涉貪4億元。2011年2月，鐵道部長劉志軍貪

²⁶ 「學者稱土地問題已占全部農村群體性事件65%」(2010年11月5日)，2013年6月10日下載，《中國新聞網》，<http://www.chinanews.com/estate/2010/11-05/2635544.shtml>。

²⁷ 「地方債務『影子化』去槓桿知易行難」(2013年7月2日)，2013年9月8日下載，《第一財經日報》，http://www.p5w.net/money/zqzx/201307/t20130702_209769.htm。

²⁸ Tom Orlik, "Unrest Grows as Economy Booms", *The Wall Street Journal* (September 26, 2011)。

²⁹ 中國移動通信集團公司(China Mobile)，簡稱中國移動，2000年4月成立，2008年資本額達8,000億元人民幣，紐約股市市值1,325.8億美元，其通信網路規模及8,000萬客戶數居全球第一，列名全世界500大企業第77名。中國鐵路總公司(China Railway Corporation, CR)，簡稱國鐵，資本額10,360億元人民幣，是全世界第三大鐵路網，營業里程9.8萬公里，高速鐵路至2012年達13,000公里。2010年客運量9,813億人公里，貨運總周轉量29,187噸公里，居世界第一。

污案，涉貪金額超過100億元，且擁房374套，³⁰還不包括其親信及15個副局級官員的貪污金額；另外，鐵道部副總工程師、運輸局局長、號稱「中國高鐵推手」的張曙光，其存入美國及瑞士銀行私人帳戶的貪污金額亦達28億美元。

2009年，大陸前500大民營企業的營收總值，還比不上中國移動及中國石化(Sinopec)兩家國營企業的總收益，但矛盾的是，前者的投資報酬率是8.18%，而後者只有3.05%，這也說明了國營企業的營運效率深受內部腐化的影響。

另據中共中央組織部內參的調查報告指出，在120家首要的國營企業8,370名高階主管當中，有6,370人(約76%)的家屬移民海外，並持有外國護照。³¹另一方面，政府高幹的家族成員或子女在西方國家定居、工作或求學的情形亦十分普遍。

據大陸中國社會科學院調查顯示，大陸有近四千名涉貪官員逃亡海外，其中絕大部分是高級領導幹部，平均每人捲款近一億元，總金額達4,000億元，這還不包括境內官僚體系及國營企業幹部貪腐的金額。³²2012年5月，大陸「國家預防腐敗局」副局長崔海榮在香港廉政公署第五屆國際會議上表示：「1982年至2011年30年當中，因違犯黨紀遭到處分的黨政人員達420萬人，其中省部級官員465人，因貪腐被追究司法責任的省部級官員90餘人。僅2003年至2011年9年當中，因貪腐被移送司法機關懲處的官員多達42,000人」，³³其中包括兩起指標性的案件，一是2006年上海社保基金挪用案，涉案的高層官員包括中共中央政治局委員、上海市委書記陳良宇及「國家統計局」局長邱曉華，涉案的官員與國營企業幹部共有28人，涉案金額超過100億元人民幣；另一件是2010年最高人民法院副院長黃松有貪瀆案，貪污金額達4億元，是大陸自1949年建政以來，司法體系被雙規的最高層官員。³⁴從這兩起案例反映出，大陸內部的貪腐問題已經深入黨政的統治階層核心，而且是由上而下，從中央到地方，甚至包括「第二權力中央」負責公安、維穩的政法委體系，³⁵使貪污腐化成為一個盤根

³⁰ 「劉志軍貪很大擁房374套」(2013年3月10日)，2013年6月10日下載，《中央社》。

³¹ Cheng Li, "Rule of The Princelings" (*The Cairo Review* 8/2013, February 10, 2013.)，2013年3月27日下載，《Brookings》，<http://www.brookings.edu/research/articles/2013/02/china-xi-jinping-li>。

³² 「胡溫十年：從貪腐問題看中國政治改革」(June 9, 2012)，2013年4月4日下載，《中大學生報》，<http://cusp.hk/?p=2778>。

³³ 崔海榮，「堅決懲治腐敗，共建廉潔社會—國家預防腐敗局副局長崔海榮在香港廉政公署第五屆會議上的發言」(2012年5月15日)，2013年10月28日下載，大陸《中央人民政府》(預防腐敗局)，http://www.gov.cn/gzdt/2012-05/15/content_2137809.htm。

³⁴ 雙規一詞出於《中國共產黨紀律檢查機關案件檢查工作條例》第二十八條第三項「要求有關人員在規定的時間、地點就案件所涉及的問題作出說明」。

³⁵ 中共中央政法委員會成立於1980年，隸屬中共中央委員會，主管黨內的情報、治安、警衛、勞教、司法、檢察等系統；其組織由中央到地方縣市分成四級。1999年香港遠華集團走私案，公安部副部長李紀周、福州市公安局局長庄如順等，皆因涉案獲判死緩；2010年，重慶市公安局局長文強涉貪獲判死刑；2012年，重慶市公安局局長王立軍因叛逃及受賄，判刑15年；2012年11月起，中共各級政法委官員被雙規、逮捕人數

錯節、結構性的問題。

2012年，「國際透明組織」(TI)公布的「貪腐印象指數」(CPI)名單，大陸獲分39分，在全球176個國家當中排名80，屬於貪腐程度較為嚴重的國家。³⁶但問題還不僅如此，伴隨著官員貪污腐敗而來的另一項挑戰，就是大量的貪腐資金，經由洗錢的管道，移轉到國內、外的房地產或避稅的金融體系，使大陸的財政稅收、經濟發展、政治穩定、以及社會財富分配的公平性及正當性受到嚴重扭曲。美國「全球金融誠信組織」(Global Financial Integrity/GFI) 2012年的研究報告指出，大陸2000年至2011年非法外流的資金達3.8兆美元，其中的2.83兆美元是2005年至2011年流出，顯示每年係以7.2%的速度向上攀升。會長雷蒙·貝克(Raymond Baker)表示：「我研究各國貪污犯罪所得及逃漏稅問題多年，但像中國大量非法資金外流的情形，還真是罕見」、「全世界找不到任何一個開發中國家，或新興的經濟體，會像中國這樣承受如此巨大的非法資金外流」，其首席經濟學家德卡爾(Dev Kar)亦表示：「大陸的經濟就像定時炸彈一樣，這麼龐大的資金外流，它是絕對受不了的」。³⁷

從2005年至2011年流出的非法資金當中，有5,958億美元是以現金存款及金融資產的方式(包括股票、債券、共同基金及金融衍生性商品)流向避稅天堂。這些非法外流的資金，又絕大部分是透過「進出口偽報報價」(Trade Misinvoicing)的方式送至國外，³⁸對大陸直接造成了資本外流(Capital Flight)、虛增鉅額順差、以及所得分配不均、「富者愈富、貧者愈貧」的現象。³⁹

再就大陸民眾日益擴大的貧富差距而言，2004年胡錦濤標榜建設具有「中國特色的社會主義」，提出「和諧社會」的概念，並將其列為社會發展的戰略目標，希望能減少經濟快速發展及社會變遷所帶來的對立與衝突。但自2005年全面推動以來，情況並未改善，甚至是每下愈況。以大陸的家庭收入而言，隨著市場競爭，東部各省是中、西部各省的2.7倍；10%較富裕家庭的可支配所

達453人，其中公安系統392人、檢察院系統19人、法院系統27人、司法廳(局)長5人、非公檢法系統10人。

³⁶ "Corruption by Country/ Territory" (2012), 2013年4月5日下載, 《Transparency International》, <http://www.transparency.org/country#CHN>。

³⁷ Clark Gascoigne, "Chinese Economy Lost \$3.79 Trillion in Illicit Financial Outflows Since 2000, Reveals New GFI Report" (October 25, 2012), 2013年4月2日下載, 《Global Financial Integrity》, <http://www.gfintegrity.org/content/view/581/70/>。

³⁸ 進出口偽報報價(Trade Misinvoicing)係洗錢犯罪手法之一，廠商向海關申報進出口商品價格時，刻意隱匿真實價格，以高於實價的方式申報進口，藉以套匯，將資本流出國外，再以低於實價的方式申報出口，藉以逃避關稅及其他稅負；反之，若以低報方式申報進口，也會使非法資金流入，造成鉅額順差的假象。

³⁹ Dev Kar, Sarah Freitas, "Illicit Financial flows from China and the Role of Trade Misinvoicing" (October 2012), 2013年3月31日下載, 《Global Financial Integrity》, <http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/ChinaOct2012/gfi-china-oct2012-report-web.pdf>。

得，占全大陸家庭總收入的57%。另一方面，從近年所得分配差距的基尼係數，⁴⁰也可以看出一些端倪。據世界銀行的監測資料，2010年世界各國基尼係數的平均值是0.44，但2012年12月西南財經大學「中國家庭金融調查與研究中心」的報告指出，大陸的基尼係數從2000年的0.412（由「國家統計局」公布），至2009年時已上升至0.48，至2010年時更躍升至0.61，貧富差距之大已到了全球罕見的地步。⁴¹

二、政治性因素的維穩問題

除了經濟性因素之外，另一個就是政治性因素引起的維穩問題。大陸除了針對政治異議人士如劉曉波、艾未未、陳光誠、胡佳、馮正虎等人進行長期的監控、拘禁或流放外，境內少數民族的獨立運動，⁴²更是維穩問題的一大挑戰，它直接挑戰統治當局的正當性，也觸動了權力核心最敏感的神經。

歷史上，信仰回教的維吾爾族、篤信藏密佛教的藏族、以及信奉藏傳佛教（喇嘛教）的蒙族，即因為種族、宗教、語言、文字及生活方式的不同，而與漢民族格格不入，時有戰爭或衝突齟齬發生。

以新疆的維吾爾族而言，它一直是大陸統治當局的心腹大患，是55個少數民族當中最難治理的一個。維族的人數眾多，約有一千萬人，接近總人口數二千一百八十萬人的半數，⁴³宗教上多屬回教遜尼派，有很強的內聚力。維族人因為獨立意識遠較其他各民族強烈，部分人自始就抗拒漢人的統治，且無懼於肢體衝突，因此有學者認為，大陸在內政治理上最感頭痛的就是「三維」問題，而這「三維」的第一「維」就是「維吾爾族」。⁴⁴

基於民族自尊，多數的維族人絕口不提他們所居住、約占大陸版圖六分之一的土地叫「新疆」，而以「東土耳其斯坦」稱之。⁴⁵1932年至1945年間，新疆曾在蘇聯的扶植下，建立過短暫的「東突厥斯坦共和國」；1949年大陸建政以後，具有獨立意識的維族人開始奉西方的土耳其共和國為正朔，希望成立「東土耳其斯坦共和國」（簡稱「東突」），永遠脫離中共的統治。

⁴⁰ 基尼係數(GINI index)是指經濟體內個人或家庭的所得或消費支出，偏離完全公平分配的程度。基尼係數若為0，代表所得是完全公平分配；若為1，則為完全不公平分配；數值愈高，則表示所得分配愈不公平；數值若超過0.4，則表示所得分配屬高度不公平。

⁴¹ Shen Hu, "China's Gini Index at 0.61, University Report Says" (December 10, 2012), 2013年3月29日下載，<http://english.caixin.com/2012-12-10/100470648.html>。

⁴² 臺獨也是中共國家安全戰略上必須對應的目標，因此各職能部門及省市「對臺辦」亦負有維穩任務。

⁴³ 據大陸國家統計局2010年4月28日公布第六次全國人口普查數據，新疆人口約二千一百八十萬人，維族人數約一千萬人，佔新疆自治區總人口數46%。

⁴⁴ 潘小濤，**國情一維穩壓倒一切**（香港：紅出版文化平臺，2012年7月），頁6；「三維」問題是指「維吾爾族」、「維權」及「維穩」。

⁴⁵ 劉奇峰，「種族矛盾衝突下的新疆獨立運動」（2000年10月11日），2013年4月26日下載，<http://www.hkfront.org.inteastturkistanissue.htm>。

維族人自1949年起即因為各種因素爆發過多起抗爭運動。1997年2月5日，新疆發生「伊寧事件」，約有一千多名維族青年上街遊行，要求新疆獨立，並與武警發生流血衝突，結果造成192人死亡。事發後，公安及武警大舉逮捕維族疆獨分子，並處決多人。在所有的衝突抗爭當中，又以2009年的「7.5」事件最為嚴重，數千名維族人因不滿當局處理韶關的維漢衝突，在新疆首府烏魯木齊市進行暴動，最後在近萬名武警的強力鎮壓下，造成156人死亡、逾800人受傷的慘劇。另一起暴力事件發生於今年4月23日新疆喀什地區巴楚縣，結果有15人死亡、2人受傷，被認為是2009年「7.5」事件後，新疆地區最嚴重的暴力衝突。⁴⁶

造成維族人仇視漢民族及大陸統治的原因很多，其中又以漢民族大量移民入疆的政策最為關鍵。1950年，大陸派遣王震治疆，大力地執行「移民實邊」政策，以逐年分批的方式大量遷徙漢人，加入所謂的「新疆生產建設兵團」。1978年中共十一屆三中全會決議改革開放後，再次將移民送進北疆，投入相關的建設。1994年長江三峽大壩開工，第三次將長江沿岸各城市的拆遷戶送入新疆，使得新疆的漢人急速增加。但是漢人激增的結果，除了極大比例的改變當地人口結構外，⁴⁷也升高了族裔之間在文化及生活上的摩擦。1953年大陸進行第一次人口普查，維族人佔新疆人口的71%，⁴⁸但是到了2010年，維族人僅佔全區人口46%，由於新疆的經濟命脈多掌握在漢人手裡，因此維族人的生活、教育及信仰受到極大的影響，有逐漸漢化的情形。

另一個因素就是宗教問題。1997年伊寧事件過後，大陸在新疆地區嚴查未登記的清真寺，一經查獲即勒令關閉，緊接著禁止回教團體對青少年及兒童開設可蘭經讀經班，並嚴格限制回教教士的年齡與資格，更規定共產黨員不得進入清真寺朝拜，這些宗教性的舉措也進一步激化維族人仇視大陸當局及漢人的心理。

再就是鐵腕統治新疆的手段。1949年大陸派軍入疆，第一個「新疆王」就是心狠手辣的王震，以血腥鎮壓的方式治理新疆。在大陸極權的統治下，新疆「自治」向來只是個表象，因為掌握實權的「第一把手」區委書記都是漢人，因此維族人的反抗從來沒有停止過。新疆最和平的時期僅出現在70年代的文革，當時由於內部動盪，沒有能力鎮壓新疆。1972年，毛澤東首次起用維族共

⁴⁶ 「新疆爆發嚴重暴力事件21人死，政府定性恐怖襲擊」(2013年4月24日)，2013年6月10日下載，《VOA 美國之音》，<http://www.voafanti.com/gate/big5/www.voachinese.com/content/xinjiang-violence-20130424/1647921.html>。

⁴⁷ 1949年新疆漢人約為30萬人，至2010年4月28日大陸國家統計局第六次全國普查，已增至870萬人，達新疆總人口數的40%。

⁴⁸ 1953年大陸國家統計局辦理第一次全國人口普查，新疆總人口數約487萬人，維族人數約361萬人。

產黨員賽福鼎做第一把手，他採取的是溫和路線，因此新疆沒有出現過暴力活動，但80年代以後暴力抗爭活動重新燃起，直到今天是愈演愈烈。

據世界維吾爾代表大會發言人迪里夏提表示，大陸為了防止維族人在敏感時期進行抗爭，因此在新疆各地城市及農村派駐大批武警，以「大走訪」名義，挨家挨戶地進行清查，且不依法律程序拘押維族人，因此從南疆到北疆的看守所到處人滿為患。另為了監控宗教活動，每當清真寺舉辦禮拜儀式，地方政府即派人全程錄影，徒增緊張態勢。除此之外，大陸強迫維族人接受愛國教育，加上維族人在職場經常受到歧視，遭解職的比例遠較漢人為高，且維族青年大學畢業後普遍失業，政府機關及企業又不願招聘維族人，因此維族人的仇恨心理是愈積愈深，難以消除。⁴⁹

另一個鮮為外界提及的事實，就是大陸自1964年至1996年在新疆羅布泊試爆核彈至少40次，在沒有任何預警及安全措施的情況下，造成嚴重的核污染。⁵⁰據2009年7月知名科學雜誌「Scientific American」一篇報導—「來自過去的爆炸」(Blast from the Past)，日本札幌醫科大學物理學家高田淳(Jun Takada)於1990年代在哈薩克進行研究，他根據蘇聯1995年至2002年在邊界測得新疆核爆規模及風速的數據資料，經電腦模型計算後得到一個數據：新疆輻射的最高劑量，超過1986年車諾比核電廠核心溶解的劑量；另以當時新疆人口密度計算，至少會有194,000人死於急性幅照射，另有120萬人會誘發白血病、肺癌等各類癌症，結論是：「這只是一個保守、最小數字的估計」，這也說明了維族及疆獨仇恨大陸政權的另一項原因。⁵¹

至於僻處大陸西南內陸的藏族，人數約有二百七十萬人。⁵²1950年10月，大陸共軍入藏，於昌都殲滅藏軍主力後，實質統治西藏。1959年，藏民因為反對土改及階級鬥爭，曾與共軍發生激烈的武裝衝突，軍事抗爭失敗後，約有八萬藏人逃往印度。自此這些海外藏族成立流亡政府，除了奉14世達賴喇嘛為精神領袖外，相繼成立「西藏青年大會」、「自由西藏學生運動」等組織，大力鼓吹西藏獨立運動。

2008年3月14日，西藏首府拉薩發生暴動，造成多人傷亡。藏族由於受到

⁴⁹ 「維族人權組織：新疆維吾爾人的不滿情緒一觸即發」(2009年2月18日)，2013年4月20日下載，《自由亞洲電臺粵語部》，http://www.rfa.org/cantonese/news/uyghur-02182009111213.html/story_main?encoding=traditional。

⁵⁰ 陳達德，盛雪，「日內瓦國際研討會聚焦中國民族問題」(2013年4月23日)，2013年4月27日下載，《綜覽中國》，<http://www.canyu.org/n71971c10.aspx>。

⁵¹ Zeeya Merali, "Blasts from the Past (July 2009)", 2013年10月24日下載，《Scientific American》，<http://www.scientificamerican.com/article.cfm?id=did-chinas-nuclear-tests>。

⁵² 據大陸國家統計局2010年第六次全國人口普查，大陸藏族總人數約628萬人，居住西藏自治區藏人約270萬人。

佛教教義的影響，與大陸政權抗爭多選擇「自焚」的方式表達。⁵³從2009年2月起，西藏發生一連串的藏人自焚事件，除抗議大陸的高壓統治外，最主要的原因就是大陸拒絕讓精神領袖達賴喇嘛返回西藏。截至2013年9月底止，至少有121名喇嘛、女尼或農牧的藏人自焚。對於國際社會的反應，大陸當局是千篇一律地歸咎於境外藏獨勢力與達賴集團的教唆煽動。

大陸北邊內蒙古的蒙族，據2010年人口普查，約有五百九十八萬人，由於政治及宗教問題，亦有尖銳對立的情形。內蒙古境內原有寺廟一千四百多間，近十萬名喇嘛，1968年大陸以行政命令干涉宗教活動，首先是針對喇嘛採取強硬手段，也就是「逮捕一批、集訓一批、勞改一批、動員還俗一批、入學一批」，因而遭致蒙族極大的反感與對抗。1966年「破四舊」期間，大陸開始對蒙族信奉的藏傳佛教進行大規模的破壞，僅內蒙古伊克昭盟伊金霍洛旗一地，1年內即燒毀寺廟14座、大小殿宇27棟及348間廳房，其餘未被燒毀的寺廟則用來關押喇嘛及世俗民眾。⁵⁴1967年文化大革命期間，大陸將數十萬人打為「內蒙古人民革命黨」，加以迫害，埋下了蒙人仇恨的種子。1997年3月，「新內人黨」在美國紐約成立，開始鼓吹蒙古獨立，與大陸進行正面的鬥爭。

2011年5月，蒙族牧民莫日根因為抗議漢人開採煤礦，破壞當地環境，在試圖攔阻運煤貨車開進草原時遭刻意衝撞致死，引爆了蒙族人鬱積多年的憤怒情緒，造成內蒙古30年來最大規模的示威抗議及打砸搶事件，也促使海外的蒙獨勢力浮出水面，紛紛透過網路號召蒙古各部族起而抗爭。⁵⁵

整體而言，大陸目前雖然是採取柔性政策治理邊疆少數民族，但對於維族、蒙族或藏族的獨立運動，一概是以「三股勢力」視之，⁵⁶動輒調集武警或軍隊進行鎮壓，因此邊疆地區的維穩工作始終是大陸內部統治最大的挑戰。

肆、大陸現階段維穩政策與機制作為

一、維穩政策的制訂與施行

大陸為了維護政權的穩定，就必須排除一切障礙，強力地執行各項維穩工作，因此在政策制訂上，掌握的是「穩、準、狠」的原則，執行作法或許可以彈性調整，但政策卻是萬變不離其宗，絕不輕易動搖。

⁵³ 在佛教教義中，不允許教眾為了自己的利益而結束生命，但為了利他而自焚，則視為尊崇的高貴情操。

⁵⁴ 「宗教信仰在內蒙沒有自由，只有摧殘與破壞」(2008年10月24日)，2013年6月10日下載，《南蒙古時事評論》，http://smginc.blogspot.tw/2008/10/blog-post_8881.html。

⁵⁵ 「內蒙古示威 社會管理成中共頭號課題」(2011年6月2日)，2013年6月10日下載，《多維新聞》，<http://china.dwnnews.com/big5/news/2011-06-02/57772739.html>。

⁵⁶ 「三股勢力」指的是恐怖主義、分裂主義、極端主義。

維穩的首要政策，就是繼續收緊思想言論的自由及新聞媒體出版的尺度，這是「抓思想」及「政治正確」最上層的工作，因此不能鬆手，也不會鬆手，而且一定是堅持、貫徹到底。

2010年10月11日，中共黨內老幹部李銳、胡績偉、李普、江平等23人發表「給全國人大常委會的公開信」，⁵⁷要求中共中央執行《憲法》第35條，取消審批制，改行追懲制，兌現公民的言論出版自由，並舉香港為例，指出港民的言論自由還不如回歸前的殖民地時期，而要求取消媒體的監管單位、給記者自由採訪的權利、取消對互聯網的控制、黨史無禁區、以及轉變宣傳部門的職能等。但此舉立即遭到黨報《人民日報》及黨刊《求是》雜誌的公開批駁，理由是「任何一個法治國家都會對威脅國家安全與社會穩定的言論進行依法處理，而決不會任其氾濫。我國依法對有關違法行為進行處理，恰恰是為了保護更多的人享有言論出版自由」。該論述，基本上確立了大陸的立法權不是來自人民，而是來自黨的壟斷，法律只是黨的統治工具。另一個批判的邏輯就是以蘇聯解體為例，認為不加強管制言論及媒體，就會產生「新聞改革就是造成媒體開放，而後是外力介入，接著是陰暗面曝光，然後造成群眾不滿情緒積累，因為反制無力，於是輿論澈底失控，最後是政權喪失及國家解體。」因此，結論是「蘇聯前車之鑑不遠，我們不會上當」。⁵⁸

今年4月22日中共中央辦公廳印發「關於當前意識形態領域情況的通報」，指中共中央對當前意識形態領域特別注意「七個方面的突出問題」，北京與上海有大學流傳，中共中央推出「七個不要講」（簡稱「七不講」）禁令，要求教師不要與學生討論「普世價值、新聞自由、公民社會、公民權利、黨的歷史錯誤、權貴資產階級、司法獨立」，而引起外界關注；隨後並發布「關於加強和改進高校青年教師思想政治工作的若干意見」（相關意見共分「十六條」），希望青年教師要對學生加強政治理論學習，開展馬列主義、毛澤東思想、深入學習實踐科學發展觀等等。凡此種種顯示，大陸對於學界及青年學生的意識形態及輿論有收緊的趨向。⁵⁹

基於這個政策，大陸維穩工作的資源及能量，有很大的一部分是投入這個領域。它不僅是針對社會上異議分子、宗教團體、公民社團的監控，疆獨、藏獨等「三股勢力」思想的打擊，以及新聞言論尺度的監控，同時也透過「金盾

⁵⁷ 「李銳、胡績偉、李普、江平等給全國人大常委會的公開信」（2011年5月2日），2013年10月31日下載，<http://www.molihua.org/2011/05/blog-post-6149.html>。

⁵⁸ 何清漣，「中國維穩政策的變化與政治控制的加強」（2010年12月16日），2013年6月14日下載，《中國人權雙週刊》，<http://biweekly.hrichina.org/article/773>。

⁵⁹ 「習近平新政：七不講後又有十六條」（2013年5月28日），2013年10月31日下載，《BBC中文網》，www.bbc.co.uk/zhong23n/trad/china/2013/05/130528_china_thought_control_youth.shtml

工程」及「防火長城」等網管系統與技術，對互聯網近五億的網民進行思想控制。另一方面，這個維穩政策也深入共軍的每一個基層單位，嚴格控制官兵的思想及言論。⁶⁰基本上，它是維穩政策當中最為核心、最牢不可破的一個。

其次，就是選派「政治正確」、具有超強維穩工作能力及意志的人擔任黨及政府機關的領導人。基於這個政策，中共「十八大」後產生的新領導班子，包括中央總書記習近平、國務院總理李克強、所有的中央政治局委員、軍委會委員、以及維穩系統政法委書記孟建柱所指揮的各省縣市三千多名政法黨委書記等，無一不是以貫徹維穩工作為第一優先任務。另一方面，這個政策也針對領導幹部課以責任，凡是維穩不力的，一律汰換，另覓其他適當人選擔任。也就是說，根據這個政策，大陸透過黨的組織及五十幾個行政機關，牢牢的掌握整個大陸的維穩系統，從上到下，從國內到海外，⁶¹強力推動維穩工作。

再就是建置完整的維穩體系及挹注必要的經費與人力。由於維穩工作是一個全大陸性的問題，範圍涵蓋面大，它不單是犯罪治安問題，更是一個政治安全、內部安定的問題，因此單憑政法委體系下的公安、國安及院檢系統，仍不足以應付這個問題。因此，必須建置一個全境性、完整的維穩體系，作為公安、國安、院檢及武警的輔助性組織。就組織體而言，它建置的是一個多軌、網狀的維穩體系，擔負起情蒐、通報、預防及執行的責任。

在經費挹注方面，大陸從2009年五千多億元，一路追加預算，至今年已調升至7,690億元，連續3年超過國防預算。由此可見，維穩工作對於維護大陸政權及內部安定的重要性。另在人力配置方面，據保守的估計，大陸直接投入維穩工作的人力至少在一千萬人左右，這還不包括在社會及軍中各個基層所布置的外圍人力。總的來說，大陸為了政權的持續存在、槍桿子永遠聽黨的指揮、社會不出大的動亂，以及民眾的思想純潔乾淨等等，維穩工作就是花再多的錢、耗費再多的人力，也在所不惜。這是中共黨中央的政策，也是維穩的政策。

最後一個政策就是維穩工作採剛性作為。它講求的是，以絕對優勢的人力及強制手段，不計一切代價的將危害政權安全、內部安定的「反動苗頭」，從一開始就強力制壓，絕不手軟，必要時甚至採取前置作為，將火苗立即撲滅，預防其發生與蔓延。換句話說，維穩的政策，就是不讓任何個人或團體有任何機會或空隙去翻越「妨害維穩」這道圍牆。

或有論者認為，中央新疆區委書記張春賢採行的「柔性治疆」政策，是否為「剛性維穩」的例外？其實不然，因為「柔性治疆」是一項因地制宜的治理

⁶⁰ 在共軍內部，有關「軍隊國家化」、「黨退出軍隊」等議題，均列為禁忌。

⁶¹ 維穩工作亦包括海外地區的政治異議團體、法輪功組織及藏獨、疆獨、蒙獨及臺獨組織。

策略，與維穩工作的性質截然不同，不能混為一談。當「柔性治疆」面臨所謂「三股勢力」的挑戰時，就會毫不遲疑地祭起「剛性維穩」，取代柔性治理的政策。因此，張春賢「柔性治疆」兩年，當新疆發生和田、喀什暴力事件時，他唯一的反應就是「對暴力恐怖分子不能施仁政」、「今後發生一起，堅決打擊一起，發生一件，就解決一件」。⁶²

這些剛性作為，包括禁錮關押、跟蹤、攔阻、截訪、監聽、軟禁、驅離、流放、武力鎮壓或口頭警告等，它迴避了正常的法律程序與規定，因此極易引起民眾更大的反感與對抗，使大陸的人權紀錄受到廣泛地抨擊。

二、維穩機制的建立與運作

大陸為了貫徹及推動維穩政策，從組織體系的建置到工作的推動執行，設計了一系列的維穩機制—

(一) 建構龐大的維穩體系

「綜治維穩」是在黨的組織體系下，以中共中央政法委系統為中樞，紀委系統為輔，從黨中央的「綜治委」、「維穩工作領導小組」，⁶³到國務院行政體系的「綜治辦」、「維穩辦」、「610辦公室」(防範及處理邪教問題)，在「一套班子、兩塊牌子」的設計下，在每一個省、縣、市、鄉、鎮、區、街道、群、廠礦、重要事業及企業單位、工商會、學校等地方基層都設置「綜治辦」及「維穩辦」；⁶⁴從橫切面上看，它涵蓋了「全國人大」、「全國政協」、最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、國安部、民政部、衛生部、財政部、交通運輸部、教育部、文化部、中宣部、共青團，也包括了武警部隊、共軍總政治部、總參謀部，再延伸至「國家發改委」、「國家新聞辦公室」(簡稱「國新辦」)、「國家信訪局」及「全國總工會」等，共有五十幾個機關，這還不包括地方政府租用民間的保安公司，其整體規模之大，用力之深，舉世罕見。

(二) 建立情報通報制度

各地方「維穩辦」的運作，都是由共黨黨委系統的政法委書記領導，成員包括公安、國安、檢察、法院官員及宣傳部門官員，並以定期開會的方式，針對中央的指示，分派任務。更基層的鄉鎮市政府及城市街道辦事處，亦設有「維穩辦」，當地方「維穩辦」專職人力不足時，就在各街道社區招收「義務維穩信息員」，擴大情報蒐集的能力。

⁶² 「張春賢：新疆對暴力恐怖分子不能施仁政」(2012年3月7日)，2013年10月31日下載，《鳳凰網》，http://news.ifeng.com/mainland/special/2012lianghui/daiylanlu/detail_2012_03/07/1303/720_0.shtml。

⁶³ 在維穩工作領導小組之下，設有常設辦事機構—「中央維護穩定辦公室」，辦公地址設在中共中央政法委員會機關內，性質是議事及協調。

⁶⁴ 「綜治辦」的全稱是「社會治安綜合治理委員會辦公室」，「維穩辦」則是「維護穩定工作領導小組辦公室」。

各鄉鎮地方維穩辦的專職人員，通常只有兩三個人，因此必須向外招收信息員，⁶⁵建立所謂的「信息網」，嚴密監控地方發生的大小事務。以江西省宜春市塔下鄉為例，它制訂了《維護穩定信息聯絡員考核辦法》，要求每位信息督查員至少發展5名以上信息員，而由市維穩辦審批。⁶⁶廣東省惠州市為了推動維穩維權信息報送的工作，由工會成立265人的維穩維權信息隊伍，負責搭建區、鎮及企業三級信息平臺，開通24小時維穩維權的熱線電話，並實行維穩維權信息週報制，要求每星期五通報緊急情況，做到「有事報事，無事報平安」。內蒙古開魯縣人口僅40萬人，由公安局部署的信息員即達12,093人，亦即每25名成年縣民，即部署1名信息員，並自詡這個信息網路，對地方上任何異議及反抗都能夠保持「高度敏感」。⁶⁷

(三) 投注大量的人力與經費

大陸自2010年起，增編500萬人的維穩員額，因此當年兩會期間公布的國防預算即大幅縮水，僅增加7.5%，打破20年來國防預算呈兩位數遞增的紀錄。這也說明了維穩工作投注大量人力，造成人事及相關費用遽增，其規模之大，資源耗用之鉅，已經不亞於一場內戰的消耗。⁶⁸

2010年大陸公共安全(維穩)支出開始超越國防預算，達到5,490億元，國防支出是5,340億元；2012年公共安全支出是7,018億元，國防預算為6,479億元。以2012年為例，其教育預算是3,781億元，醫療衛生預算是2,035億元，兩項加起來還不及公共安全維穩的支出，顯示大陸在財政的分配上，已經排擠到國防、教育、醫療、社會救濟及保險等方面的支出。

但這只是中央投注在維穩工作的支出，還不包括省市地方政府在這方面的開支。2010年，遼寧省的維穩支出就達到223.2億元。以廣東省惠州市為例，2009年租用監視器一項即高達3,664萬元，但社會保障就業、國企破產補助、養老醫療保險及社會救濟等11個項目，加起來才5,040萬元。廣東省雲安縣，全縣31萬人，領薪水的公務員及村幹事有6,700人，參與維穩工作的就有1,800人，占了3成；在縣中心工作的維穩人員約有二十人，另成立200人應急隊，統籌應對群體性及突發性事件。8個鎮級的維穩中心各編制十餘人。2010年，省政府撥給縣中心的維穩經費是60萬元，鎮中心為28.8萬元，村工作站為3萬元。

65 信息員就是探子、諮詢、布建，每月支薪。

66 沈其勇，「中國維護穩定要求告密一切？」(2009年3月29日)，2013年6月17日下載，《民主中國》，<http://minzhuzhongguo.org/ArtShow.aspx?AID=8768>。

67 何清漣，「中國維穩面臨的財政壓力」(2012年12月第2期)，2013年10月19日下載，《中國人權論壇》，<http://www.hrchina.org/hk/crf/article/6414>。

68 童文薰，「中國大陸的維穩內戰」(2012年1月4日)，2013年10月31日下載，《阿波羅評論》，<http://www.aboluowang.com/comment/2012/0104/231071.html#.UnNIW3CBkWE>。

此外，還有固定資產設備費的投入，僅2009年一次就投入100萬元。以上這些經費，都是由地方政府自行籌措支出。因此有學者粗估，大陸一年投入維穩工作的經費預算應在1兆元左右，對於中央及地方而言，都是一項沈重的負擔。⁶⁹

(四)維穩工作採取課責制

大陸既然投入了大量的人力及物力於維穩工作，也就相對的要求成效，而針對各級行政機關領導人及維穩幹部課以相當的責任。大陸從中央到地方，均把「維穩」工作列為重要的施政事項，成效好壞也就成為各級領導人績效考評及升遷的依據。對此，它採取「一票否決」的制度，凡是發生嚴重群體性事件的地區，領導人的政治前途就可能提前結束。

在這種管理制度下，省及地方政府機關的領導人為了保住自己的前程，只好「上有政策、下有對策」，訂出了種種光怪陸離、扭曲奇特的制度與辦法。以海南省澄邁縣為例，它訂出了「維穩保證金」的制度，規定基層黨支部書記每個月從薪資扣除150元作「維穩保證金」，維穩工作做好了，年底發還，做不好就沒收。⁷⁰廣東省雲浮市雲安縣則實行「以獎代補」政策，村工作站每處理好一件事，就獎勵50元至100元，鎮中心處理一件，就獎勵200元至300元，如果全年沒有不穩的事情，就發給更大的獎勵。2010年，雲安縣核發2萬元獎勵金，雖然表面上花錢，但實際上如果有民眾到北京上訪，花的錢就不止此數，因此合算。⁷¹

地方政府若發現有民眾入京上訪，就必須趕緊設法防止，一般是以三種方式「花錢買平安」。一是派人在北京截訪，多交由駐京辦處理，地方政府及法院則是花錢及派員在京駐守。各地方法院年輕男性法官常輪流赴京留守，以守株待兔的方式，在最高人民法院信訪室截訪。後因為各省駐京辦到處鑽營門路，動作過多，打亂了北京的行政管理而遭到裁撤，各省就改用第二種方法，將截訪的工作外包給民間的保安公司。通常，一家保安公司可以和十幾個省級政府簽訂截訪的相關合約。⁷²

保安公司為地方政府執行攔截、關押及遣返，每個項目都有明確的收費細目，例如穩控費每人200元至400元，強制費每人200元至400元，至於攔截、

⁶⁹ 何清漣，「中國維穩面臨的財政壓力」(2012年12月第2期)，2013年10月19日下載，〈中國人權論壇〉，<http://www.hrchina.org/hk/crf/article/6414>。

⁷⁰ 「新華調查：海南澄邁縣推行廉政維穩保證金制度」(2009年1月24日)，2013年6月10日下載，〈新華網〉，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2009-01/24/content_10711142.htm。

⁷¹ 「雲安縣採取『以獎代補』措施推進農村廉政直通車信息發佈公開工作長效機制建設」(2006年)，2013年6月10日下載，〈雲浮市行政電子監察大廳〉，http://yunfu.gov.cn/issueFileShow.ifs?issueId=198463&filePath=/svw/html/008/003/198463_0.htm&keyWords=%7C%C5%A9%B4%E5%C1%AE%D5%FE%D6%B1%CD%A8%B3%B5%7C&msgType=0。

⁷² 「截訪公司」(2010年9月)，2013年6月10日下載，〈互動百科〉，<http://www.baik.com/wiki/%E6%88%AA%E8%AE%BF%E5%85%AC%E5%8F%B8>。

遣返所需要的交通工具、護送人員，以及遣返距離的遠近等，也都另有收費標準。如果截訪失敗，上訪成功，已經在相關部門登記註冊了，地方政府就必須走第三條路－「銷號」。上訪者到上級部門申訴後，信訪部門就會備案留底，稱之為「號」，每個月再根據備案留底的「號」進行一次全大陸排名，名次排在後面的，地方政府的考核及首長的前程就會受到影響。對此，地方政府只好找門路銷號，花錢消災，畢竟「銷號祇是經濟上的付出，不銷號則是政治前途的損失」。這種對信訪維穩的恐懼，使得駐京、外包及銷號就成為地方政府財政上的負擔，也造就了大陸一個奇特的現象－各類捐客、尋租車、保安公司、駐京辦、信訪局官員絡繹於途，大家利益均霑，各取所需，形成一個非常特殊的內需市場。⁷³

(五)網路的監控與封鎖

維穩工作很重要的另一項機制就是掌握信息情報，以及監控、封鎖不符合黨中央政策的一些思想言論，但這項工作僅憑各地公安、國安部門、維穩辦、綜治辦的專職人力及外圍布置的信息員是不夠的。大陸面對的是13億人口、近五億的網民及無數的網吧，稍有不慎，即可能發生難以收拾的局面。因此，大陸投下鉅資，以國、內外最先進的資訊技術，建置「防火長城」及「金盾工程」，進行網路的監控與封鎖。

「防火長城」是世上規模最大的一套監控、過濾網際網路內容的電腦系統，其硬體主要來自CISCO Systems的網路設施，由於設置地點列為機密，因此外界難以知悉詳細情形，其軟體則由大陸頂尖的大學實驗室及相關公司提供。⁷⁴該系統的設計是由大陸工程院院士、北京郵電大學校長方濱興於2002年負責，它的作用是監控網路上的通訊，凡是不符合官方要求的傳輸內容，即進行干擾、阻斷與遮蔽。當系統偵測出有「不合適」內容的網站時，公安網警就會直接進行干預，強制網站管理員自我審查、自我監管，甚至關閉。簡言之，「防火長城」的作用在於分析和過濾國內、外網路的資訊互聯。⁷⁵

另一項高科技資訊系統就是「金盾工程」，全名是「全國公安工作信息化工程」，它是大陸電子政務12個重要系統建設項目之一。「金盾工程」是一個綜合性、多用途、包括網路各個節點(nodes)的封鎖及監視系統，其架構涵蓋了網路服務商ISP、電信、行政、公安、國安、宣傳等多部門的電腦系統。

⁷³ 徐凱、李微教，「維穩機器」(2011年6月6日)，2013年4月10日下載，《財經網》，<http://www.caijing.com.cn/2011-06-06/110738832.html>。

⁷⁴ Ruiwei Bu, "The Great Firewall of China", 2013年11月1日下載，<http://campus.murraystate.edu/academic/faculty/wlyle/540/2013/Bu.pdf>。

⁷⁵ 「防火長城」(2013年6月16日)，2013年6月16日下載，《維基百科》，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%98%B2%E7%81%AB%E9%95%BF%E5%9F%8E>。

公安部自2003年9月開始建置這項系統，於2005年底完成，初期工程費即達64億元，相關軟硬體及監控技術分別來自美、英、加及以色列等國高科技公司，包括Sun Microsystems, Cisco Systems, Nortel Networks。⁷⁶該系統由3萬名公安網警負責操作，除協助監聽電話、藍芽傳輸、無線網路外，並利用語音辨識技術，自動監譯電話內容，也能相當程度的進行「思考」。公安部自2003年9月啟動「金盾工程」以來，已將大陸96%的民眾、也就是13億人口中的12.5億個人資料輸入到「國家犯罪信息中心」資料庫。該系統目前已能覆蓋全大陸各省市的公安機關，每百名公安民警就擁有聯網電腦40臺以上，且依其說法：「一期工程的完成就明顯地提升了公安戰鬥力」，⁷⁷顯示該系統工程在發揮維穩的效能上頗令人滿意。

(六)實名制的建立與推動

為了落實維穩工作，大陸持續擴大「實名制」的應用層面。從2003年開始，先針對網吧推動實名制，要求上網的民眾提供身分證，實名登記；2006年信息產業部針對博客推行實名制；今年3月，實名制擴大至新浪、搜狐、網易及騰訊微博；9月1日起，再針對2.8億手機用戶及固定電話執行實名制，規定用戶在辦理固定電話裝機、移機、過戶及手機、無線網卡的用戶，必須提供真實身分，否則拒絕辦理業務。⁷⁸除了網路實名制外，在某些敏感時期，民眾購買菜刀及爆竹煙火，也要登錄真實身分。

自2010年起，為了杜絕黃牛票等理由，大陸在春運期間針對數以億計的乘客推動火車票購買實名制，規定購買及乘坐火車的民眾，必須核查個人的真實姓名及身分；同年5月，西藏拉薩市對於打字複印業者執行實名制，規定複印業主接受印件時，必須核對托印單位出示的憑證，包括單位名稱、地址、經手人姓名、印件名稱及數量等；對於個人托印的印件，也要登記身分證等個人資料。⁷⁹今年5月，雲南昆明市召開「中國－南亞博覽會」，為了維穩需要，也針對民眾購買白T恤、口罩及刊登廣告執行實名制。⁸⁰凡此種種，顯示大陸在維穩系統的運作下，實名制的運用範圍將會持續擴大，使民眾思想言論的自由及個人隱私受到更大幅度的限縮。

⁷⁶ “China’s Golden Shield”，2013年10月31日下載，《Human Rights in China/HRIC》，<http://www.hrichina.org/crf/article/4598>。

⁷⁷ 「金盾工程」(2013年4月13日)，2013年6月17日下載，《維基百科》，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E9%87%91%E7%9B%BE%E5%B7%A5%E7%A8%8B>。

⁷⁸ 「中共9月強制實施手機實名制惹民怨」(2013年9月9日)，2013年10月31日下載，《天易網》，<http://www.wolfax.com/a-260752-1.html>。

⁷⁹ 許茹，「齊奧塞斯庫『打字機執照』與中共『實名制』」(2010年10月10日)，2013年4月10日下載，《人民報》，<http://www.epochtimes.com/b5/13/9/2/n3955167.htm>。

⁸⁰ 「影印、廣告實名制，昆明網友議論」，聯合報，2013年5月2日，第17版。

(七)組建網路評論網絡

若祇是單靠「監聽」、「監視」國、內外互聯網的情形，對於5億網民的不滿聲浪，還是只能被動的接招，不能主動出擊。為此，大陸各地的「維穩辦」就透過行政機關、學校、媒體，大量招收專職或兼職的「網路評論員」或「網評員」，專為中共黨中央的政策辯護發聲，進行所謂的「平衡報導」。每次主動上傳一則訊息，報酬代價是5毛，因此網民稱呼這些人為「五毛」，又為了與「中國共產黨」沾上邊，因此又稱之為「五毛黨」，頗有輕蔑、挖苦之意。⁸¹

(八)執行剛性的維穩作為

新疆和西藏是大陸面積最大的兩個省級政區，面對強悍的疆獨及藏獨分子，中共中央都是派漢人直接指揮，並在軍隊、武警、黨組織部及文宣部等維穩系統的協助下，執行「柔性」治理，但面臨「三股勢力」挑戰時，就會不計一切，以優勢的軍隊武裝力量或武警進行強力鎮壓，維持剛性的穩定。

2011年8月，新疆阿克蘇地區出現維族人呼籲獨立的宣傳單，地方政府除動員人力搜查外，大陸中央緊急調動北京公安武警最精銳的「雪豹突擊隊」進駐，並在當地招聘治安員，組建巡邏隊，挨家挨戶的進行清查。⁸²

2012年10月，中共「十八大」召開前夕，西藏迅速成立自治區維穩指揮部、派駐地（市）維穩工作組、駐村駐寺維穩工作組等各種組織，並進入實戰狀態，頻頻召開全區維護社會穩定工作電視電話會議。自治區黨委書記陳全國緊急下令，各級維穩工作領導小組和維穩指揮部要實行省軍級、地師級、縣團級領導輪流帶班、集體帶班制度，以確保24小時值班，在穩定方面出問題的，一律就地免職，再嚴肅調查處理。

新疆自治區、生產建設兵團、書記也進入實戰狀態，自治區黨委書記張春賢召集南疆和田、喀什、克孜勒蘇州領導，下達維穩工作指示。新疆生產建設兵團黨委書記車俊亦下令，要求強化「兵」的意識和能力，確保兵團自身穩定，並參與地方維穩工作。

隨著新疆、西藏獨立運動的展開，血腥暴力衝突也就難以避免，因此大陸中央在戰略部署上一律視為恐怖活動，而採取「嚴打」的策略。2012年，大陸反恐部門偵知「東伊運」及「東突教育與互助協會」暗中派遣成員潛入境內，於是展開軍事部署，僅新疆一地即調派10萬名軍隊及7萬名武警進駐。⁸³為了集中事權，提升反恐效率，大陸於2013年8月將「國家反恐怖工作協調小組」升

⁸¹ 汪園斐，「五毛黨是甚麼意思」(2011年6月2日)，2013年6月17日下載，《汪園斐的博客》，<http://wang1977.blog.epochtimes.com/article/show?articleid=31444>。

⁸² 「疆獨傳單再現新疆，雪豹突擊隊入疆反恐」(2011年8月11日)，2013年6月17日下載，《360DOC》，http://www.360doc.com/content/11/0811/21/6748870_139726994.shtml。

⁸³ 「新疆衝突，陸證實涉東突恐怖行動」，《聯合報》，102年7月2日，第A13版。

級為「領導小組」，由公安部部長郭聲琨擔任組長，可以直接下令調動公安、國安、武警、軍隊、外交機構、交通衛生機構、民政等職能部門相關人力，以及各省、市政府的「反恐辦」，全力鎮壓恐怖活動。⁸⁴

從以上這些事實來看，大陸在邊疆地區的維穩工作，其組織系統是與地區軍隊及公安、武警結合在一起的，並採取軍事化管理，冷冽肅殺之氣強烈，這點與內陸地區的維穩工作是有很大的差異的。

伍、大陸維穩政策評析

「發展是第一要務，維穩是第一責任」，這是大陸官方對於「維穩」的說法。鄧小平的「穩定壓倒一切」，原指「穩定」是施政的最高指導原則，但由於大陸將高度戰略性的「維穩」問題予以細緻化，下放到地方政府，交由自行解決，並限期要求成果，結果執行時發生偏差，不僅不能平息民怨，反而製造更多的民怨。因此，大陸民眾頻以「維穩壓倒一切了」戲稱之，指「維穩壓倒了共和制理想、壓倒了憲法、壓倒了人權、壓倒了政體改革、壓倒了民主、壓倒了法治……」，可謂極盡諷刺之能事。

從國家安全戰略的角度而言，大陸「維穩」工作的存在，原是為了維護政權的穩定及追求社會的安定與和諧，是一個高度政治性、經濟性及安全性的議題；但在實際作法上，卻是由各個地方政府以「屬地管轄」的方式去處理，也就是「誰的孩子誰抱」。但問題是，地方幹部多是以地區利益及個人進退為考量，且為求速效，往往是以極端甚或違法的手段去執行，因此問題不但沒有解決，反而像滾雪球似的，愈發擴大，於是出現所謂的「維穩困境」、「愈維愈不穩」的情形。

另一方面，「維穩」是一個長期發展的戰略問題，因此應該採取恆常、持續的方式逐步尋求解決，但地方政府卻把它當成是短期效應問題，講求速戰速決，結果是「七年之病，求三年之艾」，只好「能掩就掩、能拖就拖、能壓就壓」，變成了所謂的「靜態維穩」。這種「靜態維穩」是一種被動消極、不求解決問題的作法，但是高昂的代價卻是由中央去償付。另一個現象是，地方領導把「維穩工作」視為「任期維穩」，只求解決今天或自己任期內的問題就好了，至於這個問題會否產生後遺症，變成更大的問題，就不再考慮了，將來的問題，就留待下一任的領導去解決。用這種思維去處理維穩問題，也就難怪支出費用會直線上升，成為天文數字。

⁸⁴ 「鎖定新疆，中共反恐小組升級」，聯合報，102年9月2日，第A13版。

「維穩」在民主國家的社會裡，本身就是一個假議題，因為法制的精神會自動取代人為的操作，不管社會發生任何矛盾，它都會在制度化的環境下，尋求最適化的解決或調整。但是在中共「一黨專政」的體制下，法治精神與制度永遠只是一個陪襯品，處在這樣一個人治的社會裡，遇有任何矛盾或衝突，只有靠人與人的磨合、折衝去解決，一旦這個機制失效，就只有訴諸暴力，以高壓的方式去解決，但這種解決方式，又只會使矛盾、衝突更加惡化與擴大。因此，「維穩」在大陸，不但是一個真議題，而且是一個愈來愈嚴重、愈來愈難處理的大問題。⁸⁵

再從財政預算分配來看，我們發現大陸維穩的龐大支出，已經讓中央及地方難以負荷。以2009年的財政支出而言，大陸全年的財政收入是6兆8,500億元，其中醫療、教育、社會福利及保險的公共支出，僅占14.9%，而美國是61%。僅以單項之公共醫療預算支出而言，印度是大陸的2至3倍，美國則是大陸的5倍。再以2010年的社會福利及保險支出作比較，美國、德國、俄羅斯的公共支出，約占整體財政支出的55%至60%，而大陸祇有15%。⁸⁶這說明了一點，大陸的財政分配是極端不均衡的，它把預算的大餅分給了「維穩」及「國防建設」這兩大部分，遠遠超過其他民生利益的支出，這對於一個國家的長遠發展是非常不利的。因為「國防建設」及「維穩」這兩個預算項目，是屬於長期、恆常的固定支出，它只會持續的消耗及擴大，不會產生財政上的附加或遞延效益，如果不能改弦更張，其財政收支遲早會面臨更大的問題。

另從政策面來看，不論是任用多少意識形態堅定的幹部、全面壓縮思想言論的自由、限制媒體的尺度、採取剛性維穩、抑或投注更多的人力及資源等等，都只能解決一時的衝突矛盾，卻解決不了制度性及結構性的政治問題及社會問題。這種依附在「以黨治國」、「黨權大於法治」下的維穩政策，只會使大陸的統治長期處在一種非常態性的緊急狀態，它只有更加依賴槍桿子及公權力，才能穩住內部因素的安全，而且必須釋出更多、更大的權力與資源作為交換，始能加以籠絡，最終形成一種相互依賴的惡性循環。長遠來看，大陸的維穩問題只會持續深化及擴大，除非從根本上進行政治及經濟改革，建立法治社會，讓制度產生調節的作用，否則終難有回歸常態的一天。

⁸⁵ 欣之，「維穩困境」（2012年8月16日），2013年10月3日下載，<http://szjzcxz.m.oeeee.com/blog-3193448-2686392.html>。

⁸⁶ 「維穩維生？中共維穩的支出預算增加到6244億元，對人民發動一場戰爭」（2011年3月7日），2013年6月8日下載，〈NTDTV〉，<http://ap.ntdtv.com/b5/20110307/video/53701.html>。

陸、結語

1978年鄧小平在中共十一屆三中全會主張「對內改革，對外開放」，2002年江澤民在「十六大」報告提出「緊緊抓住21世紀頭二十年的重要戰略機遇期，全力謀發展，要讓全國的生產總值至2020年時翻兩番」，至2003年，胡錦濤在中共中央政治局第五次集體學習強調「抓住本世紀頭20年的重要戰略機遇期，聚精會神搞建設，一心一意謀發展」，大陸的經濟發展在全球化的推波助瀾下，已經成為世界第二大經濟體，舉世為之矚目。

惟觀其整體的發展，似乎僅僅止於經濟及社會的改革，至於涉及結構性的政治改革卻因為堅持「一黨專政」而未有任何進展，以致於社會法治基礎薄弱，無法透過制度面的制約消除內部的矛盾，進入持久、恆常的穩定狀態。從國家安全戰略的層面來看，這對於內部安全係數的提升、潛在威脅之控制、以及有限資源的分配等等，都是極端不利的。

大陸的維穩工作，無論其成效如何，對於一個正常國家的發展而言，絕非是一個正向的「推力」(Forward Pushing Force)，而是負向的「拉力」(Backward Pulling Force)，我們並不樂見這種後拉的效應持續增長，因為它有可能造成社會的解構及國家組織的崩解，這在世界各國相互依存(interdependence)高度發展的今天，絕非幸事。我們樂見大陸領導階層自「十八大」以後，陸續採取一些漸進式的改革，包括反腐反奢的推動、考慮廢除勞教制度、以及之前於2007年通過《物權法》，建立產權保護制度等，縱使這些作法祇是改革的一小步，但我們不能、也不該輕忽，這些領導人推動這個龐大政體緩步向前的決心與意志。

2012年大陸「國家主席」習近平提出的戰略指導思想－實現中國偉大復興的「中國夢」，或許是大陸億萬民眾受盡百年屈辱後共同追逐的夢，但這個夢恐非僅僅依恃「強軍」及「經濟翻兩番」就能夠達成的。大陸能否堅持理想，持續地深化改革，摒棄人治，建立法治，「把權力關到制度的籠子裡」，在提升硬實力之際，同時擴大軟實力，使正向的「推力」逐步超越負向的「拉力」，還有待我們持續觀察與關注。