

中國大陸「維穩」經費高漲與強化社會穩定之努力

The Increase of Mainland China's Budget for Maintaining Stability
and Its Efforts to Enhance Social Stability

汪毓璋 (Wang, Yuh-Woei)

中央警察大學教授兼國境警察學系系主任

壹、前言

2013年3月，在「人大」開幕前，媒體再次依據大陸財政部公布之預算報告，解讀大陸之「維穩」費用已高達人民幣7690.8億元，較去年增加8.7%，並評論維穩費用之預算已是連續3年超過軍費。然而早在2011年4月6日，新華網就已發出題為《捏造「中國維穩預算」缺乏基本常識》一文，反駁法廣中文網之《維穩開支超軍費-中國猶如警察國家》評論文章，指出該文「完全是無中生有、張冠李戴」。在2012年兩會期間，人大發言人李肇星亦指責西方媒體「偷換概念」，表示中國大陸沒有維穩經費，且「公共安全」支出的內容含蓋廣，包括「支持地方特別是中西部地區化解政法機關基礎設施建設債務，提高公共服務和社會管理能力。加強基層監管部門食品檢驗檢測能力建設，促進保障食品安全」等。

貳、普遍認知公共安全經費就是維穩經費

新華網在2011年發表之駁斥專文，指出「公共安全」和「維穩」根本就不是一個等同的概念。「公共安全」的範圍含蓋公共衛生、公共交通、建築安全等諸多領域，這些領域以保護人民群眾生命、健康和公私財產安全為目的，是社會生活中必不可少的部分。「公共安全」支出雖含蓋公安、消防、緝私等

諸多領域，但並非「維穩」那麼單一。且公共安全支出與財政收入增長協調發展，隨著大陸經濟實力的壯大、人民對於公共安全的需要不斷增長，因此，公共安全支出當然穩步提升。且強調除了美國、法國以外，大多數國家此等支出都超過軍費開支；又如果以公共安全支出與軍費比例而論，大陸不及德、英、日、澳、俄。

大陸官方與外界對於「維穩經費」認知上之差異，反映出「公共安全」經費是否可以簡化為「維穩經費」？因此，涉及了「公共安全」的定義？「公共安全」的範圍？「公共安全」的界限？「公共安全」的預算依據等問題。這些問題大陸自己的說法也不一致，且若再檢視各省市自治區公布的財政預算報告也不盡相同。而本段概僅從預算依據與項目內容之角度來加以說明。

在大陸財政部收入支出分類中，「公共安全」屬於功能分類，因此各級財政預算中必須體現，雖實踐中常有被架空及實施不到位，但也有依環境變化需求而大量投入的情況。根據《2013年中央本級支出預算表》，「公共安全」被分為公安、檢察、法院、司法行政、武裝警察和緝私警察及其他等六類。但2012年中央財政預算支出分類，還包含食品安全等。且北京市、上海市公共安全的預算內容亦不一致；內蒙古等地的公共安全預算則與國防預算合一；安徽、貴州等省區財政廳局長的預算報告卻沒有涉及「公共安全」類別，更無具體的財政預算數字；重慶、四川等地則將該預算併入到「公共服務」；青海省剛察縣政府則將「公共安全」又分解到十大類近百小類中。

此等現實，反映出由於現行《預演算法》及其實施條例和各地的配套法規中，對預算報告的內容和格式規範並沒有嚴格要求，因此各地報告項目和範圍不一致或只是形式已是必然發展。且相關預算之法規中，並沒有「公共安全」的明確定義和範圍，導致理解上中央與地方出現編列預算上之差異，因此因地制宜亦不足為奇。但各地財政報告中，即使缺少「公共安全」預算的具體內容，但應該都有依據，只是未公開而已。且早在1980年代，大陸的財政預算中就已開始列有「公共安全」的預算。到了2008年，該預算中公、檢、法、司的預算已被單列成為政法經費。且一般言，公安、法院和司法之經費常常是占「公共安全」支出的三分之二左右，而這些部門之工作均與「維穩」有關。因此，在現實與認知上公共安全開支被視為維穩費用已被廣泛接受。

且回溯早在2010年6月9日之新華網轉載《光明日報》一篇題為《「天價

維穩」的無底洞有多深？》的文章中，就援引了《社會科學報》指出，「2009年以來，地方政府的工作重心發生了質的變化，由『發展是第一要務』變成了『發展是第一要務，維穩是第一責任』。……權威數據顯示，2009年維穩財政預算執行情況令人震驚：全國內保費用達到5140億元，已接近軍費的數額，中央公共安全支出增幅達47.5%。」接著又引述各地近年來紛紛成立之「維穩辦」、「綜合治理辦」、「應急辦公室」等機構，以致維穩費猛增，而質疑天價維穩何時休。

參、發展引發之社會矛盾與群體事件亟待解決

今（2013）年3月5日，大陸總理溫家寶在第十二屆「人大」一次會議上最後一次做政府工作報告中稱，大陸社會矛盾明顯增多，教育、就業、社會保障、醫療、住房、生態環境、食品藥品安全、安全生產、社會治安等關係群眾切身利益的問題不少，部份群眾生活困難；制約科學發展的體制機制障礙較多；政府職能轉變不到位，一些領域腐敗現象易發多發。如此種種使近幾年來，大陸民怨四起，群體事件風起雲湧，大陸社會矛盾激化到一觸即發，如在火山口上。且早在2011年之「兩會」期間，溫家寶就已經表示：「民眾反映強烈的問題尚未根本解決」。其中包括高物價及房價、「攸關食品安全及貪污猖獗」及政府違法徵地拆遷等諸多重大問題。對收入懸殊及貪腐等日益擴大連串議題，在大陸已造成「很大民怨」。

民怨累積一定程度就會爆發，根據《瞭望》雜誌公布的統計，大陸的「群體事件」已由2000年的4萬起增加到2009年的11萬起，到2010年又增加到28萬起。參與的人數平均增長17%，由2000年的一百六十三萬多人，增加到2009年的五百七十二萬多人，其中百人以上的群體性事件由3,200起增加到八千五百多起。而2011年初，上海交通大學之研究報告顯示，大陸在2010年平均每5天就有1宗震撼全大陸的社會性事件，這個數字比2009年增加20%，另外，過去這種震撼全大陸的社會性事件，多半都發生在中部或西部等比較落後的地區，2011年已經擴展到沿海比較富庶的地區。且社科院統計數據顯示：全大陸群體事件，2010年有12.7萬起，2011年23萬起。每年群體事件的參與人數約有五百多萬人，群體事件近半是因拆遷。據統計，從1955年到2011年，全大陸超過1千萬人

被勞動教養。

這些群體事件常是針對貪官及受冤民眾在投訴無門的情況下，由民間抗議演變成針對大陸政府部門的襲擊以宣洩對當局統治的不滿。雖然這些事件最後概是靠武力鎮壓和輿論強力掩蓋使之平息，但也都造成民眾傷亡、被迫教養及累積對政府的怨恨為代價。因此，2012年7月，平息廣東「烏坎事件」的中共廣東省委副書記、政法委書記朱明國在全省政法系統領導幹部大會上指出，一些地方和領導幹部片面理解「穩定壓倒一切」，認為平安就是「不出事」，對一些苗頭性問題視而不見，能捂則捂、能壓則壓；對歷史遺留問題和矛盾採取「擊鼓傳花」做法，只要不在我任上出事就「OK」；對群體性事件應對失當，要麼亂扣帽子、加劇衝突，要麼喪失原則、一味妥協。這種維穩不是和諧維穩，而是強制維穩，甚而產生新的不穩定因素。致隱含維持社會穩定發展必須另謀解決方式之思考。

肆、深入基層與各行業之維穩體制運作

1980年代初，鄧小平指出，安定團結是發展經濟實現現代化的一個前提，並強調「穩定壓倒一切」。初期是以維護社會治安、打擊犯罪處於首要地位，到了1990年代末，由於企業改制破產等問題引發的矛盾十分突出，關注民生、維穩促和諧成為主基調。在此背景下，以維護社會穩定為目的的協調機構，維護穩定工作辦公室應運而生。領導部門包括1991年3月21日，成立之「中央社會治安綜合治理委員會」；1998年3月27日，成立之「中央維護穩定工作領導小組」；及2000年5月11日設立在公安部之「中央維護穩定工作領導小組辦公室」。

此維穩體制由上而下緊密結合，以政法系統為中樞，延伸至公安、法院、信訪等機構，在基層遍設維穩綜治網點。居於中樞的是「中共中央政法委員會」並以「中央維護穩定工作領導小組」為最高權威，其下還有綜治委等機構，統管公安、法院、檢察院、國家安全部等政法機構。且省、自治區、市級、縣級、甚至民間公司均有維穩辦公室、鄉鎮與街道也有綜治維穩中心。2011年10月，「中共中央社會治安綜合治理委員會」改名為「中共中央社會管理綜合治理委員會」，從大陸全國人大、全國政協，到最高法院、最高檢察

院，從公安部、國安部到民政部、衛生部、財政部、鐵道部、文化部，武警和解放軍總政治部、總參謀部，再到國家發改委、國新辦、國家信訪局、全國總工會等，幾乎含蓋了所有的部門。

而維穩體制成立20年以來，雖然中央政法委提出社會矛盾化解，社會管理創新，廉潔公正執法等「三項重點工作」。且「維穩」重點轉變為構建社會維穩網路，並探索新的維穩模式。但社會矛盾的凸顯，群體事件的不斷發生，引發執政者對「穩定壓倒一切」社會治理思維的反思。2011年3月之第十一屆「人大」第四次會議上，又強調應加強和創新社會管理，努力維護社會公共安全，促進社會的和解和穩定。

伍、習李體制化解社會矛盾之努力方向

習李體制接班的中共「十八大」之前，為了維持社會穩定及爬梳安全治理新途徑，有三項欲奠下後續努力的維穩思維，第一、強調源頭防治、綜合治理，圍繞產生不穩定因素的深層次原因，將維穩從社會表層擴展為深入社會深層的系統治理；第二、強調維護民眾權益與維穩的一致性，並提出正確區分兩類不同性質的矛盾，以糾正近年來「為維穩而維穩，維穩而不穩」現象，明確了「維穩為民生」的關係；第三、強調嚴格依法按政策辦事，並特別要依靠群眾，從基層化解矛盾問題。

2013年1月7日，大陸「全國政法工作會議」以電視電話會議形式舉行，總書記習近平強調「全力推進平安中國、法治中國、過硬隊伍建設」、「努力讓人民群眾在每一個司法案件中都能感受到公平正義」。並以推進勞教制度、涉法涉訴信訪工作、司法權力運行機制、戶籍制度等之「四項改革」作為未來政法工作重點，換言之，「平安中國」、「法治中國」之目標，可以藉由此四項改革途徑來努力達成。

2013年2月，中央政法委書記孟建柱在第4期《求是》雜誌上，撰文指出，「無論是推動發展、維護穩定，還是創新管理、提升服務，法治都是最可靠的手段。偏離法治軌道，不僅不能從根本上解決問題，反而會引發新的矛盾」。隱含要不同以往之以行政手段維穩的剛性高壓，轉換成落實以法治為主之維穩作為。

3月26日，總理李克強在國務院廉政工作會議上強調，要完成好持續發展經濟、不斷改善民生、促進社會公正三大重點任務，必須著力建設創新政府、廉潔政府、法治政府。綜整此等政策談話與接續欲落實防腐之行動，均凸顯法治精神在依法治國新階段的重要作用，且以科學、民生、法治為導向的社會管理模式正成形中，並以「堅持法治國家、法治政府、法治社會一體建設」維持穩定。

陸、結論

不論「公共安全」經費是否等同於「維穩經費」？或是將「公共安全」經費下發給強力打擊部門，就認知為是打壓社會反對力量等？均反映出在資本主義與共產主義不同範疇下展現出不同名詞卻詮釋相同，及接續應對作為分歧致批判與反駁之現象。且亦可從政治、社會、經濟及發展、治理等不同角度進行解讀，但脈絡不同、觀察指標不同，自然就有不同觀點。然而內部穩定重於一切各國皆然。

中國大陸在沒有適合發展前例可資參考下而不得不然之「摸著石頭過河」及「能抓老鼠就是好貓」作法，自然產生了未有配套之混亂與短期利得但卻可能凸出矛盾，而付出社會不穩定之長期代價。習李體制剛浮現，標榜法治主導，但是在政左經右主軸不變致無法澈底解決發展帶來之階層平行發展，因而在致力維穩及最終可能仍須強力打擊的情況下，經費相對提高也是必然，然效果仍待觀察。