

### 壹、前言

自中共第五代領導人習近平上任以降，相較於胡錦濤執政時期，中國國家社會關係出現了很大的變化，胡時期中國社會生氣蓬勃，私營企業、非政府組織嶄露頭角，網際網路的普及增強民眾的公共參與程度，社會抗爭（群體性事件）數量逐年上升，甚至有社會力量崛起、中國「公民社會」興起的討論出現。<sup>1</sup>然而，習近平上台後，多次強調「黨政軍民學，東南西北中，黨是領導一切的」，<sup>2</sup>對於社會的管控逐漸收緊，我們可以從法律規範的增加，觀察到國家對於社會的管控力道增強，如《國家安全法》、《慈善法》、《境外非政府組織境內活動管理法》、《網路安全法》、《數據安全法》等各種打著「國家安全」旗號的監管法規，成為中國社會的「緊箍咒」，框限人民與社會團體的自由權利。而習近平所提出的「創新社會治理」，如「社會信用體系」、「健康碼」、「智慧城市」等，更進一步透過嚴密的監管與科技強化其控制能力。即便如此，亦不能完全忽視中國社會的變遷，在國家與社會的動態互動關係中，社會大眾並非完全受制國家的強制力，在部分行政能力難以觸及之處，非政府組織即承接了部分基層治理功能、提供購買服務，並能夠進一步推動倡議，呈現出制度

\* 國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。

<sup>1</sup> 陳柏奇、洪敬富，〈茉莉花革命浪潮下對當前中國國家：社會關係的再檢視—網路政治中的公民維權與黨國維權雙重分析視角〉，《台灣民主季刊》，第9卷第1期，2012年3月，頁195-244；Guobin Yang, “Environmental NGOs and Institutional Dynamics in China,” *The China Quarterly*, Vol. 181, 2005, pp. 46-66.

<sup>2</sup> 如根據中國官媒《人民日報》報導，2012年11月17日習近平即在主持中共第十八屆中央政治局第一次集體學習時提到此段話，請參見〈「黨政軍民學，東南西北中，黨是領導一切的」——「十個明確」彰顯馬克思主義中國化新飛躍述評之一〉，《人民日報》，2022年2月14日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-02/14/nw.D110000renmrb\\_20220214\\_3-01.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-02/14/nw.D110000renmrb_20220214_3-01.htm)。

鑲嵌與相互妥協的結果；<sup>3</sup> 而從中國社科學者的科研計畫，也可觀察到學術研究仍具備一定的自主性，並有可能影響國家的施政，<sup>4</sup> 顯現出國家治理能力的改進與升級，實際上部分是來自於社會力量的參與。

更重要的是，面對新冠疫情，中國選擇以「動態清零」作為首要的疫情防控指導方針，高強度的封控引發人民不滿，而醫療資源配置、物資供應、疫情與人員移動管控等衍生問題，也一再考驗中國政府的治理能力，時至近期，中國仍強調「『動態清零』可持續而且必須堅持」。<sup>5</sup> 有鑑於此，本文認為有必要在此時重新檢視近期的中國國家社會關係。為能完整理解近期中國國家社會關係發生的變化，本文第貳部分將從理論探討出發，簡要回顧過往解釋中國國家社會關係的相關理論途徑，包含國家與非政府組織的關係、國家能力與科技管控能力等；第參部分則探討自 2020 年初新冠疫情爆發後，中國國家與社會的實際發展狀況，從中國的國家治理能力切入討論，先就疫情帶來的影響進行分析，例如會提及「健康碼」的科技維穩，並從「網格化管理」觀察地方治理能力的調適，最後則針對二十大後的中國國家社會關係，嘗試提出未來的可能走向與發展。

## 貳、理論探討：如何評價近期中國國家社會關係

### 一、中國國家社會關係的主流文獻

過往探討中國國家社會關係時，往往會從國家與非政府組織（Non-Governmental Organization, NGO）的互動關係出發，因此本文簡要回顧中國國家與非政府組織的相關文獻，此類文獻主要是在探討國家如何管控非政府組織，或是非政府組織如何在夾縫中求生存。康曉光與韓恒提出「分

<sup>3</sup> 劉鵬，〈從分類控制走向嵌入式監管：地方政府社會組織管理政策創新〉，《中國人民大學學報》，第 5 期，2011 年 9 月，頁 91-99；Samson Yuen, “Negotiating Service Activism in China: The Impact of NGOs’ Institutional Embeddedness in the Local State,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 27, No. 111, 2018, pp. 406-422.

<sup>4</sup> 張鈞智、黃錦堅，〈建構合意空間：當代中國大陸學術知識分子與國家的互動策略〉，《政治學報》，第 71 期，2021 年 6 月，頁 33-60。

<sup>5</sup> 仲音，〈「動態清零」可持續而且必須堅持〉，《人民日報》，2022 年 10 月 11 日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-10/11/nw.D110000renmrb\\_20221011\\_2-02.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-10/11/nw.D110000renmrb_20221011_2-02.htm)。

類控制體系」，強調國家的主導地位，指出國家會依據非政府組織的功能與對於政權的威脅程度，採取「差別待遇」，允許非政府組織有限度的發展，一方面憑藉著非政府組織提供的服務來增進治理能力，一方面則會打壓其可能產生威脅的異議性組織。<sup>6</sup> 而在習近平執政時期，鼓勵與推廣地方政府購買服務，因此有大量提供社會服務的非政府組織與地方政府簽約，然而，在地方政府成為非政府組織主要的資金提供者時，兩者間形成一種依附關係，非政府組織為了能夠長期獲取營運資金，可能導致其脫離原有成立組織的初衷而有所變質；另一方面，非政府組織為了尋求合法性（如合法登記），亦可能選擇採取去政治化（depoliticizing）的論述以符合國家的宣傳口徑，或是迎合國家的偏好。<sup>7</sup> 除此之外，亦有學者從四川省農村的訪談與調查經驗中發現，由於國家設下的種種制度性限制，一般民眾對於公民社會組織（Civil Society Organization, CSO）普遍抱持著不信任的態度，一來會認為此些組織多屬非法，二來更會因為公民社會組織無法產生實質影響，制定規則與改變規則的權力皆掌握在地方政府手中，因而使民眾參與此些組織的比例偏低，使得真正具備公民自主參與的公民社會組織難以生存，形成國家「由下而上」管理社會的另一種策略途徑。<sup>8</sup>

## 二、間歇性極權國家：國家治理能力的收放循環

而從國家能力切入討論，劉雅靈關於「間歇性極權國家」（Sporadic Totalitarianism）的論述，則提供了一個切入觀察近年來中國國家社會關係變化的途徑。<sup>9</sup> Michael Mann 將國家能力分為專制控制權力（despotic power）和基礎行政能力（infrastructural power），前者為國家所擁有的政治控制能力，無須經過社會同意即可逕行制定政策；後者則涉及國家政策

<sup>6</sup> 康曉光、韓恒，〈分類控制：當前中國大陸國家與社會關係研究〉，《社會學研究》，第20卷，2005年6月，頁73-89。

<sup>7</sup> Fengrui Tian and Julia Chuang, “Depoliticizing China’s Grassroots NGOs: State and Civil Society as an Institutional Field of Power,” *The China Quarterly*, Vol. 250, June 2022, pp. 509-530.

<sup>8</sup> Taiyi Sun, “Controlling Civil Society from the Bottom-up: China’s Strategic Arrangement of the State-CSO-Individual Trialism in Managing State-Society Relations,” *Journal of Contemporary China*, 2022, doi: 10.1080/10670564.2022.2030994.

<sup>9</sup> 鄭志鵬，〈評《自下而上的改革：中國地方經濟發展的路徑分歧》〉，《台灣社會學》，第34期，2017年12月，頁191-204。

的實際執行面，亦即國家政策能夠貫穿全體社會的程度，例如關於政策執行、稅賦徵收、個人資料蒐集與建置等政策措施的貫徹執行能力。<sup>10</sup> 劉雅靈指出，中國歷來雖然具備強大的專制控制能力，能夠發揮風聲鶴唳的手段，但卻不具備同等規模的基礎行政能力，其以「間歇性極權國家」來形容此一情形，認為即便在中國能夠快速動員以針對某些特定的問題，而展現強大了專制控制力，像是整肅貪腐、鎮壓等激烈的政治動員，但卻因此類動員多為臨時性的編組，通常是源於臨時調派的工作組，而非來自於政府內部常態編制的一環，因此通常較難維持長時間的強力壓制，故一段時間後會逐漸放緩，呈現出某種程度的彈性空間，使得社會得以獲得喘息空間，如同一個不斷調節變動的「收放鬆緊」循環機制。<sup>11</sup>

### 三、升級的社會控制手段：科技強化管控能力

最後，則必須談到中國國家近期整合資訊科技的能力，進一步使其社會控制的手段變得更為多元，如學者提出的網路威權主義（Networked Authoritarianism）、<sup>12</sup> 數位威權主義（Digital Authoritarianism）等，<sup>13</sup> 王信賢亦以科技威權主義（Technological Authoritarianism）來形容中國政權的特質，認為中共黨國結合科技手段進一步強化其對於社會的管控措施，諸如用於監視人民的「天網工程」與「雪亮工程」，或是打著提升社會「誠信意識」的「社會信用體系」等政策措施即可作為例證，而實際上中共黨國是運用科技能力提升其社會管控能力，進而達到鞏固政權的最終目的。<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Michael Mann, 1984, "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results," *European Journal of Sociology*, Vol. 25, No. 2, November 1984, pp. 185-213.

<sup>11</sup> 周雪光，《中國國家治理的制度邏輯：一個組織學研究》（中國：三聯書店，2017年）；Yia-Ling Liu, "Reform from Below: The Private Economy and Local Politics in the Rural Industrialization of Wenzhou," *The China Quarterly*, No. 130, June 1992, pp. 293-316.

<sup>12</sup> Rebecca MacKinnon, "Liberation Technology: China's 'Networked Authoritarianism,'" *Journal of Democracy*, Vol. 22, No. 2, April 2011, pp. 32-46.

<sup>13</sup> Fredrik Erixon and Hosuk Lee-Makiyama, "Digital Authoritarianism: Human Rights, Geopolitics and Commerce," *ECIPE Occasional Paper*, No. 5, May 2011, pp. 1-23; Adrian Shahbaz, "Freedom on the Net 2018: The Rise of Digital Authoritarianism," *Freedom House*, 2018, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/2018/rise-digital-authoritarianism>.

<sup>14</sup> 王信賢，〈科技威權主義：習近平「新時代」中國大陸國家社會關係〉，《展望與探索》，第16卷第5期，2018年5月，頁111-127。

然而，科技監控技術的融入，能否補足前述「間歇性極權國家」理論途徑所強調中國國家缺乏的社會滲透能力，進而打破前述國家治理能力的「收放循環」？下文將就此些理論之間的對話出發，探討近期新冠疫情蔓延期間中國國家社會關係的變化，並特別談論中國所推出的「健康碼」與「網格精細化管理」手段。

## 參、近期中國國家社會關係的變化

### 一、新冠疫情的衝擊

#### (一) 疫情防控政策展現出的國家專制控制能力

中國於新冠肺炎疫情防控管理展現出強大的國家專制控制能力。2020年初，新冠肺炎疫情從中國武漢開始擴散至全世界，快速擴散的疫情引起習近平等中共黨國高層的高度重視，下令要全力做好「疫情防控」工作，開始遂行影響人民生活甚鉅的「靜態管理」、「社會面清零」、「常態化核酸檢測」、「健康碼」限制人民出行、接觸染疫者即強制轉送等種種強制手段。中國各地大小城市隨著新冠肺炎病毒的足跡，以及傳播力更強的新變種病毒株之擴散，開始經歷了一波接著一波的封鎖與強制措施，時至今日，中國始終堅持「外防輸入、內防反彈」的「動態清零」防疫指導方針。在其中，處處可看到中國國家專制控制能力聲勢浩大的斧鑿痕跡。如疫情爆發之際，武漢火神山「方艙醫院」在短時間迅速建成，並由各省徵調醫療人力以「對口支援」方式傾力支援湖北；<sup>15</sup> 而時至近日仍要求在數日內完成高達 33 萬人的海南省全省核酸檢測，<sup>16</sup> 以及習近平與國務院副總理孫春蘭多次強調要「打贏疫情保衛戰」，以及要求「應檢盡檢、應隔

15 〈武漢「方艙醫院」擴容至 11 萬餘床位〉，《新華網》，2020 年 2 月 5 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/05/c\\_1125532000.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-02/05/c_1125532000.htm)；〈同舟共濟戰「疫」記—中國抗即新冠肺炎疫情全紀實〉，《新華網》，2020 年 9 月 6 日，[http://www.xinhuanet.com/politics/2020-09/06/c\\_1126459514.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2020-09/06/c_1126459514.htm)。

16 〈海南宣布全省核酸檢測 三亞突封城重創觀光業〉，《中央廣播電台》，2022 年 8 月 7 日，<https://www.rti.org.tw/news/view/id/2140841>。

盡隔、應收盡收、應治盡治」的「四應四盡」強硬論述話語等，皆可以說是中國國家專制控制能力的展現。

其中，「健康碼」甚至從疫情防控政策上升為國家運用科技維護社會穩定的實例。「健康碼」為中國防疫管理工具之一，主要由地方政府與阿里巴巴、騰訊兩大網路公司合力推出，藉由手機行動條碼（QR Code）記錄個人旅遊史、接觸史等。綜合上述資料以紅、黃、綠三種顏色呈現該條碼擁有者的感染風險等級，「健康碼」為紅碼或黃碼的民眾依各地標準可能會需要隔離且多不可正常通行。<sup>17</sup>今（2022）年4月下旬開始，河南省民眾陸續發現數間村鎮銀行無法線上提款，事件延燒至6月份仍未解決，因而爆發「金融維權」事件，6月10日有高達3,000名儲戶赴鄭州抗議，<sup>18</sup>然而，根據《澎湃新聞》報導，河南村鎮銀行儲戶自6月中旬開始陸續發現其「健康碼」突然被標註為紅碼，即便其核酸檢測結果為陰性，仍被強制要求隔離，<sup>19</sup>此事件被認為是河南地方政府為了避免「金融維權」事態持續擴大，將「健康碼」轉為科技維穩工具，<sup>20</sup>透過強制轉紅碼，使得潛在參與抗爭的群眾（村鎮銀行儲戶）無法自由出入，也就能夠限縮維權事件的發展。此事件即展現了中國結合資訊科技的能力，進一步升級其社會控制的手段。

## （二）基礎行政能力不足使得人民不滿的聲音開始浮現

中國國家專制控制能力在疫情防控措施中展露無遺之際，與此同時，卻也顯現了中國基礎行政能力的缺乏，使得人民不滿聲浪浮現。從武漢封

<sup>17</sup> 黃麗玲，〈中國疫情管理數位化系統疏漏與侵犯隱私引憂慮〉，《美國之音》，2020年2月28日，<https://www.voachinese.com/a/China-Rolls-Out-Health-QR-Code-To-Combat-Virus-Outbreak-20200228/5308298.html>。

<sup>18</sup> 蘇崇愷，〈河南村鎮銀行弊案有解 農村信用社先墊付〉，《中時新聞網》，2022年7月12日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20220711005019-260410?chdtv>。

<sup>19</sup> 〈多名到訪儲戶被賦紅碼，鄭州12345：具體情況正在落實中〉，《澎湃新聞》，2022年6月14日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_18564249](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18564249)；〈河南又現賦「紅碼」，鄭州政務熱線稱已轉內部網處理〉，《澎湃新聞》，2022年7月8日，[https://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_18925881](https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18925881)。

<sup>20</sup> 〈中國河南有維權儲戶健康碼「被轉紅」防疫技術倫維「維穩」工具？〉，《BBC新聞網》，2022年6月14日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/61794310>。

城時的〈方方日記〉、<sup>21</sup> 西安封城時的〈封城十日〉、<sup>22</sup> 上海封城聲音實錄〈四月之聲〉影片等，<sup>23</sup> 皆反映出中國基礎行政能力的不足，即便能夠在短時間內雷厲風行地迅速封鎖，卻無法應對全城封鎖後所衍生出來的廣大社會需求，如無法有效提供基本的民生物資。而種種不合理的防疫政策更造成民眾的身心靈負擔，例如只要一名居民染疫就將整棟大樓，甚至全體社區居民集中轉移至隔離設施的強硬連坐規範；或是將正在賣場購物的民眾就地隔離；確診嬰幼童僅能單獨入住隔離醫院；有就醫需求者無法獲得即時的急診救治；打死確診者的寵物等防疫政策失衡的事件層出不窮。部分原因是來自於地方政府的迎合上意，因為中央政府層層下壓的「打贏疫情保衛戰」、「動態清零」目標，使得各級地方政府為了迎合上意往往會採取更為激烈的封控舉措。因此，在今（2022）年6月5日，中國國務院聯防聯控機制即提出「九不准」措施，欲杜絕防疫過當的「一刀切」或「層層加碼」現象。<sup>24</sup> 然而，究其根本，主要原因仍是來自於中國國家基礎行政能力的不足，在倉促的封鎖後缺乏足夠的配套機制，與政策上行下達、穿透社會的能力，因而無法滿足民眾社會生活的基本需求，且對於無法得知封城確切結束日期的民眾來說，心理與生理的負擔更加強化人民的不滿聲浪。

21 王凡，〈作家方方專訪：「我的記錄中，無非同情了個體，批評了政府」〉，《BBC 新聞網》，2020年11月26日，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-55054088>。

22 〈西安版方方日記 中國獨立記者江雪寫下封城見聞〉，《中央社》，2022年1月4日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202201040313.aspx>。

23 〈「四月之聲」遭刪觸發官民對立 作者稱仍正常居家〉，《聯合報》，2022年4月24日 <https://udn.com/news/story/7332/6263216>。

24 「九不准」內容包含：1. 不准隨意將限制出行的範圍由中、高風險地區擴大到其他地區；2. 不准對來自低風險地區人員採取強制勸返、隔離等限制措施；3. 不准隨意延長中、高風險地區及封控區、管控區的管控時間；4. 不准隨意擴大採取隔離、管控措施的風險人員範圍；5. 不准隨意延長風險人員的隔離和健康監測時間；6. 不准隨意以疫情防控為由拒絕為急危重症和需要規律性診療等患者提供醫療服務；7. 不准對符合條件離校返鄉的高校學生採取隔離等措施；8. 不准隨意設置防疫檢查點，限制符合條件的客、貨車司乘人員通行；9. 不准隨意關閉低風險地區保障正常生產生活的場所。請參見〈國務院聯防聯控機制發佈會：科學精準執行國家統一的疫情防控政策〉，《中國新聞網》，2022年6月26日，[http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/26/content\\_5697785.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-06/26/content_5697785.htm)。

## 二、地方治理能力的調適

### (一) 地方政府的兩難困境：防疫與經濟難以兼顧

而從地方政府的角度切入觀察，會發現地方政府亦面臨決策困境，需要在維持經濟增長與「抗疫勝利」之間尋求平衡點。2020年之於中國是具備特別意義的一年，除了是「十三五」規劃（國民經濟和社會發展的第十三個五年規劃）的收官之年外，更是要達成中共建黨百年奮鬥目標「全面建成小康社會」的目標年，故在各項指標（尤其是經濟指標）上都需要擁有亮眼的成績。因此，在距離中國各地宣布進入封控式管理未滿一個月（2020年2月12日）的中共中央政治局常委會議，習近平除了在會議中再次重申疫情防控重點工作之外，《新華社》所發布的新聞稿更特別提到：「今（2020）年是全面建成小康社會和『十三五』規劃收官之年，各級黨委和政府要努力把新冠肺炎疫情影響降到最低，保持經濟平穩運行和社會和諧發展，努力實現黨中央確定的各項目標任務」以及「會議強調，統籌做好疫情防控和經濟社會發展，既是一次大戰，也是一次大考。各級黨委、政府和各級領導幹部要扛起責任、經受考驗，既有責任擔當之勇、又有科學防控之智，既有統籌兼顧之謀、又有組織實施之能，切實抓好工作落實，在大戰中踐行初心使命，在大考中交出合格答卷，確保打贏疫情防控的人民戰爭、總體戰、阻擊戰，努力實現全年經濟社會發展目標任務」。<sup>25</sup> 這顯示中國國家防疫政策的方向出現變化，不再只是強調疫情防控，而是要求各級地方政府將新冠疫情防控與經濟社會發展目標並重。然而，疫情管控與經濟社會發展兩者間相互矛盾，導致地方政府面臨決策困境，企業無法在高強度封鎖與隔離手段下維持正常營運，且物流運輸與人員流動亦隨之停擺，疫情管控與經濟發展之間如何權衡，成為中國地方政府的難題所在。<sup>26</sup>

25 〈中共中央政治局常務委員會召開會議 分析新冠肺炎疫情形勢研究加強防控工作 中共中央總書記習近平主持會議〉，《新華網》，2020年2月12日，[http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/12/c\\_1125565831.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-02/12/c_1125565831.htm)。

26 張弘遠、張娟瑄、林雅鈴，〈防疫與經濟發展：中國大陸政策目標矛盾下地方治理模式的多樣性〉，《中國大陸研究》，第64卷第4期，2021年12月，頁1-36。

## （二）網格化管理：全方位公共服務的提供

為了阻絕疫情的持續蔓延，網格化管理被視為中國疫情防控的第一道防線。習近平在疫情爆發初期即指出：「各地區要壓實地方黨委和政府責任，強化社區防控網格化管理，採取更加周密精准、更加管用有效的措施，防止疫情蔓延」。而根據《學習時報》的定義，「社區網格化管理」為「一種以網格單位為基礎，以訊息技術為核心，以精細化管理為目標和以社會化為手段的新型社會治理模式」。<sup>27</sup>然而，網格化管理其實並非首次提出，而是先前城市管理的一項試點措施，最早實施於2004年的北京東城區，其後陸續分別在上海、武漢、深圳、成都等地試點。根據中國學者針對社區網格化管理的研究，可將網格化管理梳理為：切割社區最小事權單位，將一社區分為若干「網格」，並配有一定數量的工作人員（如包含網格管理員、網格協管員與網格督導員等），由工作人員負責網格內的事務處理（蒐集與排查資訊），藉由資訊的數位化整合與共享，以及資源的整合，實現精細化管理的目標。而此種重新整合與協調資源與下放權力的管理方式，主要目的是想改善過往地方治理條塊分割、權責不明的弊端，實現全方位的管理與公共服務的提供。<sup>28</sup>

關於網格化管理在疫情防控的實際應用。2020年新冠疫情爆發後，中國各省分開始大量招募網格員，或是由原有社區工作人員、民政幹部職工或黨員擔綱網格員，據統計，2020年3月全中國約有450萬名網格員（包含專職與兼職人員）。為了確切監測網格內的疫情散播情況，網格員走訪網格內的每個家庭實施「敲門行動」與入戶走訪，即時排查染疫人員、登記返鄉人員資訊等，並協助病例轉送與提供生活保障物資，而中國各地在疫情中實施多次核酸篩查能夠做到「不漏一戶、不少一人」，其實

<sup>27</sup> 向春玲，〈疫情防控要做好社區網格化管理〉，《學習時報》，2020年2月10日，<http://theory.people.com.cn/n1/2020/0210/c40531-31578754.html>。

<sup>28</sup> 康靜寧，〈國內社會網格化管理研究綜述〉，《中國社會科學網》，2013年10月28日，[https://web.archive.org/web/20210921165523/http://www.cssn.cn/sf/bwsf\\_gl/201312/t20131205\\_895684.shtml](https://web.archive.org/web/20210921165523/http://www.cssn.cn/sf/bwsf_gl/201312/t20131205_895684.shtml)；竺乾威，〈公共服務的流程再造：從「無縫隙政府」到「網格化管理」〉，《公共行政評論》，第2期，2012年5月，頁1-22。

有賴於網格員在其中的協助。<sup>29</sup> 2021年2月，國務院應對新型冠狀病毒肺炎疫情聯防聯控機制綜合組所頒布〈全員新型冠狀病毒核酸檢測組織實施指南〉，即要求各地方政府採取網格化管理模式，落實全員核酸篩查與檢測等各項措施。<sup>30</sup>

而根據中國官媒《人民日報》與國家衛健委的論點，網格化管理在疫情中發揮承接社會治理、落實黨國政策效用的最後一站，透過網格中的網格員、網格助理員與志願者，進行入戶排查、記錄訊息與回報，使基層政府能夠確切掌握疫情中社區的實際狀況。<sup>31</sup> 也就是說，網格化管理的出現，似乎能夠彌補中國國家基礎行政能力不足的缺失，然而，實際上並非如此，網格化治理仍存在許多問題，第一，網格員只能發現問題，而無法解決問題，也就是說，網格員並沒有實權；第二，網格化管理仍有可能落入前述各級政府「層層加碼」的困境，<sup>32</sup> 為了迎合上意、確保萬無一失的達成任務，可能會選擇更極端的管控措施；<sup>33</sup> 最後，根據2020年11月5日發布的〈北京市通州區潞源街道辦事處機關網格精細化管理所需人員服務外包公開招標公告〉，招募進來的網格員僅為一年期的聘僱合約外包人員。<sup>34</sup> 因此，社區網格員有很大的可能只是臨時性的編組，而非非常態性的

29 〈450萬網格員築牢疫情社區防控「第一道防線」〉，《法制日報》，2020年3月10日，[https://mzzt.mca.gov.cn/article/zt\\_2020yqfkzjz/gzjs/fkdx/202003/20200300025499.shtml](https://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_2020yqfkzjz/gzjs/fkdx/202003/20200300025499.shtml)；〈聚焦「四力」提升做實「網格+防疫」〉，《新華日報》，2020年3月9日，<http://xh.v5.xhby.net/mp3/pc/c/202003/09/c751624.html>；〈巧用社區網格築牢防疫屏障〉，《中國社會報》，2022年5月24日，<https://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202205/20220500041914.shtml>；〈網格員專職化登門入戶解難題〉，《遼寧日報》，2022年7月22日，<https://www.ln.chinanews.com.cn/news/2022/0722/325182.html>。

30 〈關於印發全員新型冠狀病毒核酸檢測組織實施指南的通知〉，《中國政府網》，2021年2月9日，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/09/content\\_5586281.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/09/content_5586281.htm)。

31 〈對於疫情防控，基層網格化管理能發揮哪些作用？〉，《國家衛健委》，2020年2月11日，<http://www.nhc.gov.cn/xcs/kpzs/202002/6a0aba3e26b144d480aa95df97578117.shtml>；〈「小網格」發揮疫情防控「大作用」〉，《人民網》，2022年5月16日，<http://qh.people.com.cn/n2/2022/0516/c181467-35270431.html>。

32 竺乾威，〈公共服務的流程再造：從「無縫隙政府」到「網格化管理」〉，《公共行政評論》，第2期，2012年5月，頁1-22；吳金群、王丹，〈近年來國內城市治理研究綜述〉，《城市與環境研究》，第3期，2015年3月，頁97-112。

33 周雪光，〈中國政府治理模式：一個「控制權」理論〉，《社會學研究》，第27卷第5期，2012年，頁69-93。

34 〈北京市通州區潞源街道辦事處機關網格精細化管理所需人員服務外包公開招標公告〉，《中國政府採購網》，2020年11月5日，[http://www.ccg.gov.cn/cggg/dfgg/gkzb/202011/t20201105\\_15374634.htm](http://www.ccg.gov.cn/cggg/dfgg/gkzb/202011/t20201105_15374634.htm)。

基層社會治理編制。也就是說，在疫情趨緩或是時間拉長之後，中國將可能會依循間歇性極權國家的特徵，延續中國國家治理能力「收放循環」，不會再投入仰賴眾多人力的網格化管理機制，而是將回歸原本較為鬆散、難以掌握現況的基層官僚組織，亦即有放鬆管控的可能性存在，也就無法持續保有現有網格化管理機制下的基礎行政能力。

#### 肆、小結：國家治理能力的「收放循環」或將延續

本文就新冠疫情影響下的中國國家社會關係之變化進行分析，隨著習近平治下的中國黨國體制在政治上更趨中央集權，在疫情防控上國家仍表現出強硬的專制控制能力。然而，受到疫情影響，經濟增長趨緩、就業市場緊縮、各地發展不均等的社會問題被放大，而強硬的疫情封控措施更衍生出了防疫政策失衡、配套措施缺乏等問題，也就是說，在基礎行政能力上，並沒有隨著習集權與國家監管能力的上升而同步獲得提升。且二十大會議即將召開之際，中國各地多個省分再度宣布「常態化」核酸檢測，甚至要求沒有出現疫情的地區仍要實施檢測，<sup>35</sup> 在在顯示出中國為了確保二十大的順利召開、不受疫情的干擾，在「非常時刻」要採取「非常手段」的運動式治理特性。中共二十大後，從目前的跡象來觀察，未來中國國家社會關係的走向很有可能延續間歇性極權國家的特性，仍只會在短時間內迸發出其強大的專制控制能力，卻無法長期落實，亦無法提升其基礎行政能力，如同此次疫情中所觀察到的，僅採用短期、臨時性的編制來彌補基層治理的不足。更甚者，近期新疆火災事件引發民眾對於強硬封控措施的不滿，各地維權事件頻傳，其後國家提出「快封快解、應解盡解」的放鬆管控訊號，<sup>36</sup> 究其根本，同樣是來自於中國國家基礎行政能力的缺乏。

<sup>35</sup> 〈中國防疫政策急轉彎 宣布恢復常態化核酸檢測至二十大閉幕後〉，《美國之音》，2022年9月10日，<https://www.voachinese.com/a/china-s-public-puts-on-a-show-of-zero-covid-for-an-audience-of-one-20220909/6738332.html>。

<sup>36</sup> 〈封控管理要快封快解、應解盡解（優化防控二十條措施問答）〉，《人民日報》，2022年12月1日，[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-12/01/nw.D110000renmrb\\_20221201\\_2-04.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2022-12/01/nw.D110000renmrb_20221201_2-04.htm)。

可預見，未來中國或將依循過往國家治理能力的「收放循環」，再度放鬆對於社會的管控力道。此外，值得我們擔憂的是，儘管人民的不滿持續累積，但中共黨國早已開始提倡人民相互檢舉「網路舉報體制」，<sup>37</sup> 試圖將中國社會塑造為自我壓迫的社會（self-repressing society），<sup>38</sup> 除了人民言論自由再次受限外，更可能會使得黨國將網民收編進國家的網路監管體系中，反而進一步強化了國家的網路監管能力。

---

<sup>37</sup> 周嘉辰、黃佳雯，〈大眾化的網路監管與威權體制：中國大陸的網路「舉報」制度〉，《政治學報》，第71期，2021年6月，頁99-129。

<sup>38</sup> “China Builds a Self-Repressing Society,” *The Economist*, May 14, 2022, <https://www.economist.com/china/2022/05/14/china-builds-a-self-repressing-society>.