

二十大後的社會治理方向

鄧巧琳

中共政軍與作戰概念研究所

壹、前言

今（2022）年 10 月下旬，中國共產黨第二十次全國代表大會（以下簡稱二十大）落幕，中共領導人習近平在二十大所發布的政治報告（以下簡稱《二十大報告》）中指出，將以「中國式現代化」推進中共第二個百年目標「中華民族的偉大復興」，同時強調「未來五年是全面建設社會主義現代化國家開局的關鍵時期」，因此《二十大報告》除總結過去五年與習主政十年「革新」成果，為習近平的延任提供解釋基礎外，亦針對未來五年的經濟、科教、法治、文化、民生、環保、國安、外交、建軍、黨建等提出重大決策部署。¹其中，《二十大報告》特別將國家安全單獨列出，並將社會治理體系相關論述放在該段落，與《十九大報告》將社會治理放在民生段落明顯有別，顯示出社會治理的概念與重心出現變化。因此，本文將簡要回顧十八大到二十大社會治理的轉變，比較《十九大報告》與《二十大報告》內文社會治理論述的異同，從中探討未來中國社會治理的可能發展方向，並嘗試梳理中國式社會治理的實質內涵。

貳、十八大到二十大：社會治理的方向變化

一、十八大到十九大：社會管理到社會治理

習近平十八大（2012 年）上台以來，中國國家社會關係的一大

¹ 〈(授權發佈) 習近平：高舉中國特色社會主義偉大旗幟 為全面建設社會主義現代化國家而團結奮鬥—在中國共產黨第二十次全國代表大會上的報告〉，《新華網》，2022 年 10 月 25 日，http://www.news.cn/politics/cpc20/2022-10/25/c_1129079429.htm。

主軸是由社會管理轉向社會治理。²治理為西方公共行政與政治學的重要概念，主要著重於治理過程中非政府行為者的參與。³過往中共黨國強調透過社會管理來維持社會秩序，而隨著經濟增長、中產階級人數增加以及社會組織的蓬勃發展，人民「維權」意識提升，黨國面臨「新形勢」，即社會秩序的「和諧」難以藉由過往政府部門主導的社會管理機制達到成效。因此，習近平於十八屆三中全會提出「創新社會治理」，欲改進社會治理方式、激發社會組織活力、創新有效預防和化解社會矛盾體制與健全公共安全體系。⁴簡言之，黨國欲透過主導社會參與，並從法治與社會的自我調節著手解決社會矛盾，增強對於社會組織的吸納，黨國不再只是透過「維穩」手段等到社會抗爭發生才進行壓制，而是在社會矛盾出現前，由黨國來引領人民的「維權」、防患於未然。

二、十九大到二十大：社會治理概念與重心的轉變

而到了二十大，中共則進一步梳理社會治理的概念內涵。首先，比較《十九大報告》與《二十大報告》（請參見表1），從內文可觀察出兩次報告中的社會治理概念的定義明顯有別。《十九大報告》中的社會治理尚包含公共安全與社會心理服務相關論述；但在《二十大報告》內文中，社會治理已與公共安全治理分段論述，且社會治理段落中不再包含社會心理服務，而是更加強調基層治理與新時代「楓橋經驗」，⁵顯示二十大後的社會治理定義更為清晰與明

² 國家社會關係即是在探討國家與社會兩者間如何互動，可將國家與社會視為兩個行為者，並有兩大主軸：國家如何與社會互動、社會如何與國家互動。

³ R.A.W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government," *Political Studies*, Vol. 44, Iss. 4, September 1996, pp. 652-667.

⁴ 〈從「社會管理」到「社會治理」如何理解？〉，《中國共產黨新聞網》，2021年8月20日，<http://theory.people.com.cn/n1/2021/0820/c148980-32200896.html>；〈中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定〉，《中國政府網》，2013年11月15日，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm。

⁵ 楓橋經驗為1963年毛澤東主政時期浙江省諸暨縣社會主義教育運動試點經驗，後成為中國政法工作與基層治理的樣板，主要意涵是指透過發動群眾與依靠群眾的方式將矛盾就地解決，請參見：〈「楓橋經驗」：基層社會治理的中國方案〉，《光明日報》，2021年3月19日，<http://dangshi.people.com.cn/n1/2021/0319/c436975-32055894.html>。

確。

更甚者，兩份報告中社會治理的位置有別，預示著未來社會治理的重心移轉。《十九大報告》將社會治理段落放在第八點「提高保障和改善民生水平，加強和創新社會治理」民生相關段落；但《二十大報告》卻是將社會治理放在第十一點「推進國家安全體系和能力現代化，堅決維護國家安全 and 社會穩定」國家安全段落中，除顯示社會治理不再「為民生服務」，更重要地是，社會治理與國家安全的位階確立，國家安全與社會穩定成為社會治理的首重目標。

表 1、十九大報告與二十大報告社會治理段落

	十九大報告	二十大報告
標題	八、提高保障和改善民生水平，加強和創新社會治理。	十一、推進國家安全體系和能力現代化，堅決維護國家安全 and 社會穩定。
內文	<p>（六）打造共建共治共享的社會治理格局。</p> <p>加強社會治理制度建設，完善黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會治理體制，提高社會治理社會化、法治化、智慧化、專業化水準。加強預防和化解社會矛盾機制建設，正確處理人民內部矛盾。樹立安全發展理念，弘揚生命至上、安全第一的思想，健全公共安全體系，完善安全生產責任制，堅決遏制重特大安全事故，提升防災減災救災能力。加快社會治安防控體系建設，依法打擊和懲治黃賭毒黑拐騙等違法犯罪活動，保護人民人身權、財產權、人格權。加強社會心理服務體系建設，培育自尊自信、理</p>	<p>（四）完善社會治理體系。</p> <p>健全共建共治共享的社會治理制度，提升社會治理效能。在社會基層堅持和發展新時代「楓橋經驗」，完善正確處理新形勢下人民內部矛盾機制，加強和改進人民信訪工作，暢通和規範群眾訴求表達、利益協調、權益保障通道，完善網格化管理、精細化服務、信息化支撐的基層治理平台，健全城鄉社區治理體系，及時把矛盾糾紛化解在基層、化解在萌芽狀態。加快推進市域社會治理現代化，提高市域社會治理能力。強化社會治安整體防控，推進掃黑除惡常態化，依法嚴懲群眾反映強烈的各類違法犯罪活動，發展壯大群防群治力量，營造見義勇為社會氛圍，</p>

<p>性平和、積極向上的社會心態。 加強社區治理體系建設，推動社會治理重心向基層下移，發揮社會組織作用，實現政府治理和社會調節、居民自治良性互動。</p>	<p>建設人人有責、人人盡責、人人享有的社會治理共同體。</p>
---	----------------------------------

資料來源：鄧巧琳整理自《新華網》。

參、安全為重的社會治理內涵

承接前文，從十八大到二十大社會治理的概念出現轉變，並改為以國家安全為重，但究竟何謂重視國家安全的社會治理？二十大後的社會治理可能包含哪些內涵？本文認為可以從社會參與、「群防群治」的治理方式與網路與資訊化工具應用等三個面向進行討論，以下分述之。

一、社會參與：黨領導下的共建共治共享

首先，社會治理從擴大社會參與轉變為強調共建共治共享，然而實質上並沒有真正提升中國人民的實質參與治理的權力，反而強化黨的領導。「信訪」作為中國自 1950 年代設立之特有政治表達與權利救濟管道，今（2022）年 4 月中共中央與國務院共同發布的《信訪工作條例》，卻將原有行政法規（即 2005 年國務院《信訪條例》）轉為黨內法規，⁶亦即，將信訪工作納入黨的領導之下，且從法規內文觀察，新版《信訪工作條例》不再將保護信訪人的合法權益視為首要目的，也就是說，《信訪工作條例》的頒布實質上可能反而削弱了中國人民透過信訪提出合法救濟的權力。更甚者，近年社會參與亦成為一種選擇性的參與，黨國積極引導公眾參與治理，但並非與所有公眾共享，而是將權力與資源集中於特定的少數群體使用，⁷易言之，決定誰能參與共建共治共享的決定權仍掌握在黨的

⁶ 〈中共中央 國務院印發《信訪工作條例》〉，《新華網》，2022 年 4 月 7 日，http://m.news.cn/2022-04/07/c_1128539845.htm。

⁷ 王韻，〈習近平十年：「頂端優勢」邏輯下的政社關係變化〉，《一個人或一個時代：習近平執

手裡。

二、人民管理人民

而在治理方式，尤其是基層治理，未來將更強調人民管理人民的「群防群治」。新時代「楓橋經驗」所重視的是即是「推動居民自治、倡導基層群眾自我管理、自我約束、自我教育」，高度仰賴人民的志願參與，「朝陽群眾」與「西城大媽」即是例證，這兩個志願者組織多次舉報社會治安相關案件，⁸「朝陽群眾」更設有專職巡邏隊。而北京市民政局 2021 年發布《北京市培育發展社區社會組織專項行動實施方案》，指出 2023 年將逐步健全社區社會組織培育機構，並欲「打造更多的『西城大媽』、『朝陽群眾』等首都基層社會治理的亮麗名片」，⁹也就是說，未來人民管理人民的治理機制可能將發揮更大作用。

三、網路與資訊技術的應用

黨國亦積極運用網路與資訊技術提升社會治理能力，發揮科技對社會治理的支撐作用，欲藉此達到「社會治理現代化」。¹⁰習近平於 2016 年 4 月的「網絡安全和信息化工作座談會」即談及：「要構建全國信息資源共享體系，更好用信息化手段感知社會態勢」；¹¹十九屆六中全會亦提出社會治理的「智能化」。¹²可觀察到社會治理的科技應用為習上台來所積極推動的變革之一，如社會信用體系即是透過大數據與科技應用強化社會監管。

政十週年的檢視》(台北：五南出版社，2022 年)。

⁸ 〈中國為什麼有「朝陽群眾」、「西城大媽」？〉，《人民網》，2019 年 10 月 28 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2019/1028/c429377-31422853.html>。

⁹ 〈北京每個社區都將培育「品牌」社會組織〉，《人民網》，2021 年 11 月 17 日，<http://bj.people.com.cn/n2/2021/1117/c82840-35008856.html>。

¹⁰ 〈以訴源智治推進基層社會治理現代化〉，《半月談》，2022 年 3 月 18 日，http://www.banyuetan.org/jczl/detail/20220318/1000200033136021647571543293649054_1.html。

¹¹ 〈在網絡安全和信息化工作座談會上的講話〉，《人民日報》，2016 年 4 月 26 日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-04/26/nw.D110000renmrb_20160426_1-02.htm。

¹² 〈中國共產黨第十九屆中央委員會第六次全體會議公報〉，《中國共產黨新聞網》，2021 年 11 月 11 日，<http://cpc.people.com.cn/n1/2021/1111/c64387-32280050.html>。

而從近年來政法委積極推動的「市域社會治理現代化試點工作」，或可推測《二十大報告》所提「完善網格化管理、精細化服務、信息化支撐的基層治理平台」之可能作法，如多地整合網格管理與大數據分析，試行社會治理的「智治」，建構扁平化智慧治理平台，藉由數據分析預判社會風險進行「數字維穩」。¹³更甚者，黨國更透過網路強化人民互相檢舉的制度，如中共鼓勵人們在網路空間相互舉報，¹⁴「朝陽群眾 APP」亦於 2017 年 3 月正式上線，顯示中國社會或已朝向自我壓迫的社會（Self-Repressing Society）邁進，¹⁵而這是否為《二十大報告》所欲營造的「見義勇為社會氛圍」，仍存有爭論的空間。

肆、結論

綜上所述，自習近平上任以來，中國國家社會關係的主軸已由社會管理走向社會治理，而從《二十大報告》又可觀察到社會治理朝向以國家安全為重的方向邁進，然而，本文細究社會治理的內涵，發現此種治理並非如習近平所謂由人民「共建共治共享」，而是仍強調黨的領導地位。因此，本文認為社會治理的未來發展方向，除會維持對日常維穩工作的一貫重視外，會由黨透過選擇性的權力與資源分配，扶持有利於黨維護國家安全的組織與人民享有治理能力，這也可呼應到「群防群治」、人民管理人民未來將加大影響力的論述中，二十大後將可能會是由特定的基層社會組織獲得治理的權限，亦將朝著社會主義現代化國家的目標，持續透過科技輔助治理完成「社會治理現代化」。

¹³ 〈陳一新在第四次市域社會治理現代化試點工作交流會上強調：智治是市域社會治理現代化的重要治理方式和科技支撐〉，《中國法院網》，2021 年 11 月 26 日，<https://www.chinacourt.org/article/detail/2021/11/id/6398301.shtml>；〈他們，是市域社會治理現代化試點工作的先行者〉，《法安網》，2022 年 9 月 15 日，<https://m.faanw.com/shehuizhili/11699.html>。

¹⁴ 實際舉報流程與注意事項請參見：〈舉報指南〉，《中央網信辦（國家互聯網信息辦公室）違法和不良信息舉報中心》，<https://www.12377.cn/jbzn.html?tab=4>。

¹⁵ “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>.

儘管如此，回顧中共黨國歷史，其治理能力往往並不具延續性而呈現收放循環，¹⁶而吸納社會力量與人民的有限參與能否提升其治理能力，就二十大期間北京緊急聘僱的「看橋員」與「看電人」兩個案例，¹⁷甚或是缺乏彈性的防疫手段觀察，中共黨國的社會治理能力仍存有成長空間。

本文作者鄧巧琳為國立政治大學東亞研究所碩士，現為財團法人國防安全研究院中共政軍與作戰概念研究所政策分析員。主要研究領域為：中國國家社會關係、社會科學統計方法、比較政治。

¹⁶ 如周黎安指出，中國治理能力有賴於行政發包制與政治激勵的結合，亦即，在缺乏政治激勵的情況下，中國的治理能力仍將會落入「策略主義」、「上下級共謀」、「收放循環」與「運動式治理」等現象，其中，行政發包制意指中國科層體制上下級之間的「發包—承包」關係。請參見：周黎安，〈行政發包制與中國特色的國家能力〉，《開放時代》，第 304 期，2022 年 9 月，頁 28-50；周雪光，〈論「一管就死，一放就亂」〉，《當代中國的國家與社會關係》（台灣：桂冠出版社，1992 年），頁 149-169。

¹⁷ 〈四通橋事件 看橋員成為中共 20 大及北京新風景線〉，《中央社》，2022 年 10 月 15 日，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202210150120.aspx>；史韜旺，〈北京郊區，有一群「保衛黨中央」的看電人〉，《端傳媒》，2022 年 11 月 3 日，<https://theinitium.com/article/20221103-roving-reporter-party-congress-beijing-security/>。