



作者／劉凱榮

論中共武警部隊之發展 從中國大陸社會政經變化

提 要

中國大陸繼改革開放之後，帶動了意識形態及價值體系等多層面的改變，彼等蛻變轉型的同時，由於政治發展的停滯不前，造成社會矛盾與失衡的不斷擴大，而經濟活動的發展卻激化了人民自主意識之提高，導致中共在「政左經右」的體制之下衍生諸多社會治安與經濟問題，更潛藏諸多不確定之內部情勢。

在此情勢之下，中國大陸必須建構一套機制，藉以契合其社會體系的需要，於此需求下，以武警為主的維穩力量與焉浮現。有鑑於中國大陸社會結構的蛻變，以及中共維穩的需要，其目的在使社會能達到「整合」的功能，相對凸顯武警之功能與其重要性。

關鍵詞：社會系統、武警部隊

壹、前言

馬克思主義對中共政權的發展具有相對程度的影響，在此基礎上建立的上層建築，而產生關係的結構就是具體表現在所有制結構。¹在中共一黨專政下，黨的掌權者決定了國家的發展，毛澤東以政治掛帥，行階級鬥爭之實，鄧小平復出後提出社會主義初級階段論，並以經濟建設為其興國之要，並於1978年「第十一屆三中全會」倡言改革開放之後，奠定今日大國崛起之契機。然而中共受制於「政左經右」的框架之下，²更猶未放棄「四項基本原則」的箝制，使得內部衝突相對浮現。

在此情勢之下，中共為維繫其一黨專政的政治架構，但卻難掩由上而下，由內而外，由民而官所形塑的改革壓力。特別是21世紀以來，中共迫於社會公有制之消退，黨政控制力之趨弱，以及多元化所衍生的意識形態，促使武警參與社會治安的角色與之愈增。

貳、中國大陸的社會變化

一、經濟發展

中國大陸自改革開放之後，其社會型態逐漸由農村走向城市；由集體社會逐漸邁向多元社會。在此情形之下，中共的農業發

展也由集中式的控制轉為農民自主權方向擴張，其經濟型態也由計畫經濟逐漸轉向市場經濟方向發展。其後歷經30年的蛻變，致使昔日成效不彰的國營企業，在缺乏競爭條件的壓力下，被迫朝向私人企業方向改革，私人企業與市場經濟因而轉為活絡。有鑑於中共的社會發展已由單一面向朝多元化方向發展，社會結構也一併為之複雜，兩者相互鏈結之結果，使得社會更為緊密，連帶的使影響力不再具有單一性質，促使中共繼「十二大」之後由「在民主的基礎上實行高度集中」，轉向「民主基礎上的集中，和集中指導下的民主相結合」發展，以期維繫中共對企業控制的合法性。

二、政治制度改革

政治制度是一切行政體制の上層結構，任何政治體制的形成，有賴經濟活動的支撐，沒有政治發展，制度所構建的上層架構，勢將難以行塑經濟活動的。³1949年中共建政之初，以毛澤東堅持新民主主義論，一意孤行工人階級領導，以工農群眾為基礎的人民民主專政，政治上的特點則是毛澤東的高度集權與黨國領導體制，致使政經衰退，民不聊生。諸如，毛澤東主政時期推行極左路線後，進而導致文化大革命，此時期中國大陸經濟發展低落，由於生計困難，個人的自由亦被剝奪，促使中國大陸陷入政治

1 張五岳，《中國大陸研究》（台北：新文京開發出版，2007年7月），頁252。

2 徐瑜等合著，《共黨理論釋評》（台北：黎明出版社，2002年1月），頁182。

3 呂亞力，《政治學》（台北：三民書局，1985年8月），頁377。

的黑暗期，加之毛澤東在文革期間，嚴重摧殘人性的尊嚴，打壓行政機關的既有體系，毀壞了中華民族長期五千餘年的歷史文化，可為「獨夫」爾。即至鄧小平繼任領導者，感受到中國大陸貧困的壓力，認為必須先有某種程度的經濟發展，因而提出「一個中心、兩個基本點」的論調，在不影響「四項基本原則」下，大膽解放創新，同時採取「政左經右」，稍稍紓緩了中共政權立即敗亡的壓力。然而在鄧小平主政期間，雖以「四項基本原則」實施政治改革，但其政治體制的改革卻不及黨的領導與人治之風，以致於中共的政治改革徒具形式爾。

參、社會分化所衍生的問題

一、財富分配不均

溯自鄧小平推動「改革開放」以來中國大陸財富重新分配後，城鄉之間的貧富差距不斷擴大，使得許多人快速致富，在階級上出現急遽變化，擁有上層經濟力量的致富者，會尋求政治權力以提升社會影響力，而帶來政治上的不穩定。⁴ 社會的垂直發展與平行發展，使得中國大陸的經濟在快速增長之餘，常因長期積累所得分配不均，導致消

費開支對GDP的貢獻率持續下滑；加之中國大陸內需不振，又造成過分依賴外銷市場，相對弱化中國大陸政經情形的穩定。⁵ 由於中共疏於提供公共服務的義務，但卻只一味追求高GDP的成長，⁶ 致使中國大陸「基尼係數」已從改革開放之初的0.28，上升到2007年的0.48；截至2013年，其基尼係數實際已超過了0.5，據此顯示中國大陸實已進入高風險社會的情勢而不自知。

二、階級落差擴大

中國大陸社會分工愈趨於複雜，社會分化開始向網絡型的橫、縱向發展，由原先的無產階級分化；向農民城市居民分化；進而工人個體戶及店頭小資產階級的出現，由單一向複雜發展，大陸社會已由國家公有分配，走向市場分配，以市場為導向的社會階層分化，影響了社會結構的形成，國家原應調節引導市場，但在缺乏監督和凡事靠關係辦事之下，官僚體系愈形嚴重腐敗；甚至造成國家社會間的對立與緊張，不僅形成喪失經濟活力及消費衝動的社會結構；在歷經長期壓抑及缺乏安全之下，更加迫切要改革與轉型。⁷

4 吳文程，《政治發展與民主轉型：比較政治理論的檢視與批判》（台北：五南圖書，2007年9月），頁209。

5 基尼係數是義大利經濟學家基尼于1922年提出的定量測定收入分配差異程度的指標。基尼係數最小等於0，表示收入分配絕對平均；最大等於1，表示收入分配絕對不平均；實際的基尼係數介於0和1之間。如果個人所得稅能使收入均等化，那麼，基尼係數即會變小。聯合國有關組織規定：若低於0.2表示收入高度平均；0.2~0.3表示比較平均；0.3~0.4表示相對合理；0.4~0.5表示收入差距較大；0.6以上表示收入差距懸殊。

6 紀碩鳴，〈資本狂歡後的中國大拐點〉，《亞洲周刊》，2012年7月，頁37。

7 李亞明，〈從社會結構變遷看中共武警之發展〉，《中國大陸研究》，第39卷第8期，1996年8月，頁26。

肆、社會發展下武警部隊的角色與功能

中共建政之初，沿襲馬克思思想，政體採民主集中制，中共則依列寧的法律監督理論，將它定位為「國家的法律監督機關」，除追訴人民犯罪外，並對偵查、審判、執行等活動進行監督。⁸緣於「人民檢察院」在中共國家體系中，有獨特的地位，它不隸屬於政府部門，而是與行政、審判機關平行，公檢法在中共內部亦具有相當的社會控制力，武警則是此系統中最具社會穩定的工具。

就武警發展的歷程觀察，自1949年到1983年間，武警的領導體制均未超過10年，亦在「摸著石頭過河」下，探索著武警部隊如何在貫徹黨的領導下，執行編制體制與工作屬性安全工作；惟恪於1961年11月23日，中共發表《關於改進人民武裝警察部隊領導體制報告》後，始有軍事體系與公安機關的雙重領導。

此時期，在法制面上出現以下幾點變化：

一、強制力的合法化

依據中共《戒嚴法》、《突發事件應對法》、《武裝警察法》等法條之規範，武警在嚴重危害社會秩序事件發生和戒嚴時，

可採取相對應的強制性措施，以盡快恢復社會秩序，而武警在槍械使用上，須依《人民警察使用警械和武器條例》使用警械，另《戒嚴法》指出，戒嚴任務主要由人民警察與武警執行，28條規範在特別狀況而警械無法制止時可使用槍械，而31條則律定局部範圍的嚴重騷亂，國家雖未做出戒嚴決定，省級地方政府在報國務院核准後，可運用人民警察、武警實施管制、檢查、強行驅散、搜索、拘留，在武警強制力的執行，以及警械的使用上，已明令規範，使武警部隊在強制力的執行上達到合法化。雖於2009年8月27日中共「第十一屆全國人民代表大會」第十次會議中，通過《人民武裝警察法》，為第一部專門針對武警部隊的立法，但內容上則多延續過往法規內容，而該法29條所提及部隊的建設上，則多參照中共《軍隊基層建設綱要》之要求，並無獨自創建。

二、自身約束性法規

1985年9月6日後，中共「第六屆全國人民代表大會」第十二次會議，通過《中華人民共和國居民身分證條例》，規定「正在服役的人民解放軍軍人、人民武裝警察，不領取居民身分證，由中共中央軍事委員會和中共人民武裝警察總部，頒發軍人和武裝警察身分證件」，⁹直至2007年10月21日，頒布《現役軍人和人民武裝警察居民身份證申領

8 法務部調查局，《大陸情勢總觀察既展望》（台北：法務部調查局展望與探索雜誌社，2008年8月），頁56。

9 〈中國結束軍人和武警無身分證歷史〉，《中央社》，2008年8月1日。瀏覽日期：2012年10月30日。
http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=162078

發放辦法》之後，始結束軍人與武警無身分證歷史，1997年10月17日，中共頒布《司法部、中國人民武裝警察部隊關於武警犯罪人員刑罰執行問題的通知》，明定武警犯罪人員的處置，中共《武裝警察法》第五章，則明定武警部隊須受人民監督，使武警部隊的行為應受社會道德的約束，以符合社會的期待。

三、強調地方調動及運用權責

1998年中共首度頒布《防震減災法》；2005年復又頒布《軍隊參加搶險救災條例》；2007年中共國務院又頒布《突發事件應對法》；及至2009年所頒布《武裝警察法》，均將武警部隊納入搶險救災任務。

《國務院、中央軍委關於調整中國人民武裝警察部隊領導管理體制的決定》；《中華人民共和國人民武裝警察法》《中華人民共和國國防法》則明定出武警部隊受國務院與中央軍委會領導，採統一指揮和分級指揮的結合體制；另在部隊的調動上皆明定武警部隊的調動需經省、自治區、直轄市黨委和政府依法授權實施，需跨區使用時則必須呈報中共中央、國務院及中央軍委的核准。武警部隊主要雖由內衛部隊和警種部隊組成，但公安邊防、消防、警衛部隊和其它警種部隊則列入武警序列，卻缺乏對這些部隊的定義和構成規定。¹⁰

四、武警組建發展的特性

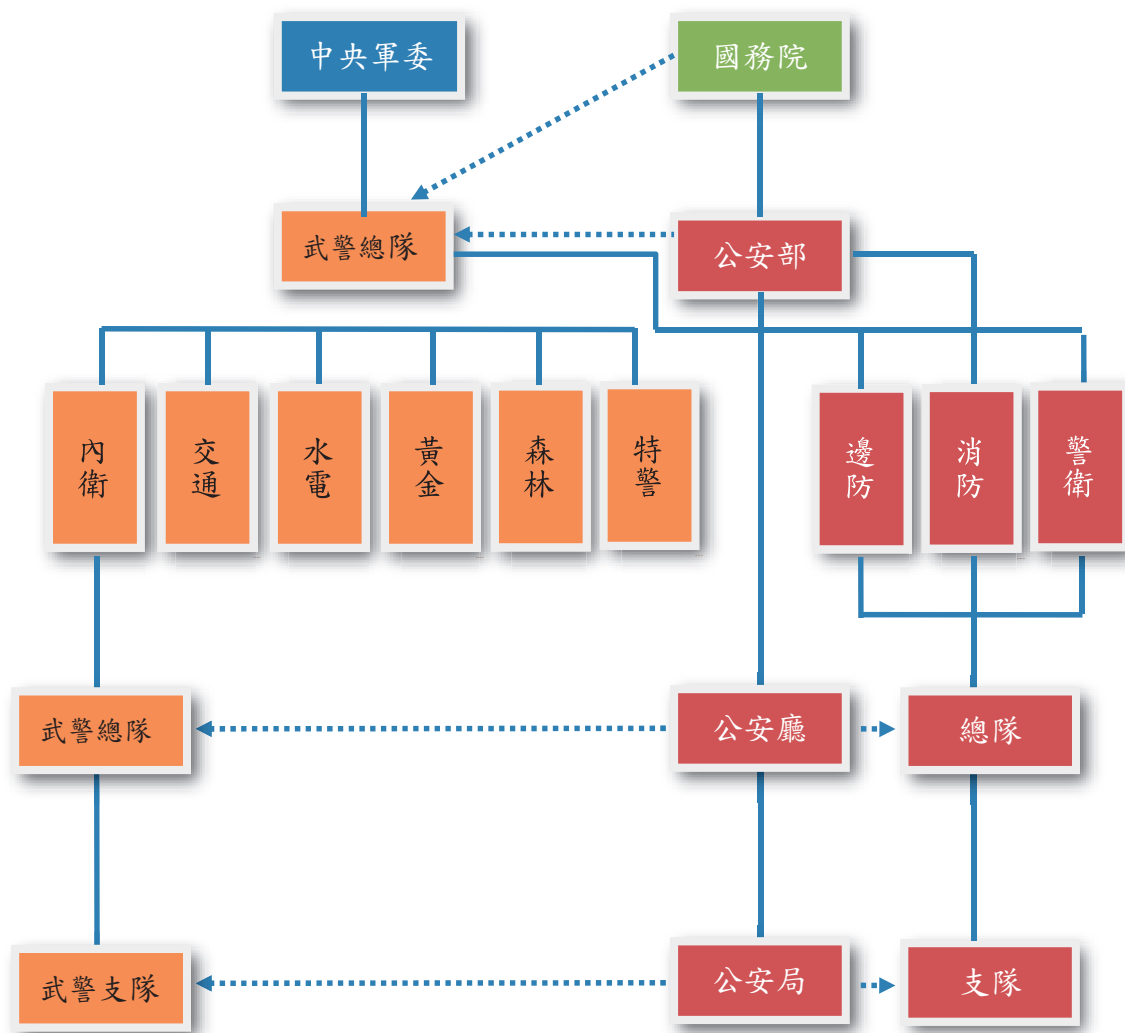
武警平時擔任國內安全保衛，維護社會秩序，參加國家經濟建設；戰時則協同中共參與防衛作戰，由國家依法賦予保衛國家安全、維護社會穩定的任務。有鑑於此，武警平時依法履行職能，其職能涉及國家安全眾多領域，值勤目標分佈廣泛、任務種類多樣、兵力部屬高度分散，導致各類型之武警，必須根據任務、形式、人員編制及各行政區的狀況，制定其執勤方式，並在中共各級地方黨委和地方政府管制之下執行任務。

其指揮體系與編組方式如組織架構圖一：

五、武警體制

國務院主要負責武警部隊日常任務賦予、規模和編制定額、指揮、業務建設、經費物資保障，國務院對武警部隊的領導，主要透過國務院有關職能部門組織實施，在執行公安任務和相關業務建設方面，武警總部接受公安部的領導和指揮，總隊及其以下武警部隊，接受同級公安部門的領導，公安部部長和省、自治區、直轄市公安廳(局)長，地、市、州、盟公安處(局)長，分別兼任武警部隊和總隊、支隊第一政委，如此的領導方式使武警平日在公安部的依附下，得到財務經費以從事部隊建設，而不必支用國防經費。例如；河南省周口市公安局長姚天民兼任市長助理，同時也擔任武警周口市支隊第一政委，為解決武警支隊經費短缺問題，可

10 趙桂民、周楠，〈武警法立法缺失探討〉，《職業時空》，2009年8月，頁157。



圖一 武警部隊組織架構圖

資料來源：梁秀波，〈武裝警察理論研究〉，《武警學院學報》，第20卷第4期，2004年8月，頁51。本研究整理。

召集各縣市局長一次爭取60餘萬元，另籌資127萬元推動地方武警部隊建設。¹¹

中央軍委主要負責武警部隊的組織編制、幹部管理、指揮、訓練、政治工作，中

央軍委對武警的指揮體系，主要透過總參謀部、總政治部、總後勤部而為之，當處置突發事件和搶險救災，各省、自治區、直轄市黨委和政府可按照規定許可權，調動使用行

11 韓燕榮〈擔起武警第一政委的責任〉《法制日報》，2011年1月20日，版010。

政區域內的武警部隊；需跨省、自治區、直轄市調動使用武警部隊時，報黨中央、國務院、中央軍委批准，武警部隊支隊和相當支隊以上的單位，建立黨的委員會和常務委員會；大隊和相當大隊的單位建立黨的基層委員會；支隊以上單位建立黨的代表大會制度。

武警部隊各級黨委接受上一級黨委和同級地方黨委雙重領導下，武警總部是武警部隊的領導指揮機關，在國務院、中央軍委領導下，主要負責領導管理武警內衛部隊的軍事、政治和後勤工作，對列入武警部隊序列的其他部隊的軍事、政治、後勤工作進行指導。¹² 解放軍一個師擁有約1萬人的編制，武警總隊則有2至3萬人不等的兵力，各總隊司令部位在各省省會、自治區(新疆維族、廣西壯族、寧夏回族、內蒙古、西藏)首府與直轄市(北京、天津、上海、重慶)，掌握有數個直屬支隊，¹³ 地方支隊依地方行政區劃部署於各省轄市與自治州、盟、地區，支隊之下再派出中隊分駐在各縣等地方，¹⁴ 「武警總部」為中共武警部隊最高領導機關，比照解放軍「大軍區級」，由中央軍委進行指揮調度。總部設司令員、第一政治委員、政治委員各1人，副職2至3人。軍職

上，司令員與政委皆為中將職缺，武警司令員兼武警副政委，公安部長則兼武警第一政委，兩者皆受政委之節制；在黨職上，政委為黨委書記，武警司令員則為副書記，矮了政委一截，故司令員乃歸政委節制。¹⁵

六、維穩運行機制

由於共產黨是中共權力的根源，中共認為唯有黨能有效控制社會，內心才能安全，因此設置黨所職掌公檢法的組織系統。西方國家檢察機關主要在行使公訴權，中共則依列寧的法律監督理論，將它定位為「國家的法律監督機關」，除追訴犯罪外，並對偵查、審判、執行等活動監督，地位與行政和審判機關相同。

(一)中央維護穩定工作領導小組

為一個由上反應同時也由下反應的政策制定機構，成員包含政、軍、經的國務院對口單位領導，負責人則由中共中央政治局常委其中一人擔任，中央維護穩定工作領導小組政策制定上，多半為政治局常委接受，成為中共制定社會穩定方案決定性的決策機制，小組所訂定的初步規劃再交由國務院等單位執行，形成所謂中國特色的集體式領導的決策過程。¹⁶

(二)中央政法委員會

12 〈國務院中央軍委關於調整中國人民武裝員警部隊領導管理體制的決定〉，《人民網》，1995年5月3日。瀏覽日期：2012年11月18日，<http://law.people.com.cn/showdetail.action?id=2589121>

13 國防部，《中共軍事論》(台北：國防部史政編譯局，1995年2月)，頁54。

14 楊立杰，〈武裝警察力量〉，《新華網》，瀏覽日期：2012年11月27日 http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-07/20/content_1618190.htm

15 林弘展著，《中國人民解放軍x檔案》(台北：本土文化出版，1996年6月)，頁218。

16 李英明，《具中國特色的中共決策機制：中共中央領導小組》(台北：2007年6月)，頁148-149。

中共政法委員分別來自最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、國安部、司法部及軍方主管政法的總政治部等部門的有關領導，黨有了政法委即可操控政法工具，¹⁷因此隸屬於公安系統下的武警亦復如此，中共在維持穩定上所設置的直屬、部委、辦事、議事機構，有中央維護穩定工作領導小組、中央社會治安綜合治理委員會及中央政法委員會。

(三)中央社會治安綜合治理委員會(簡稱綜治委)

中共中央社會治安綜合治理委員在黨及各級政府統一領導下，除公安體系外，透過社會各方面力量，運用各種手段嚇阻和預防犯罪，以建立其社會秩序。中央綜治委還根據工作需要設立了五個專門工作領導小組，各領導小組辦公室分別設在鐵道部、公安部、司法部、共青團中央和教育部，具體負責領導小組的日常工作。¹⁸綜治委主任由中央政治局常委擔任，成員則涉及黨、政、軍各方面，中央政法委與綜治委最高負責人多為同一人，綜治委辦公室亦設於政法委，因此政法與綜治實為一體兩面，有助於社會各個層面之管制。

中共的法律體系源自於俄國，毛澤東更堅信列寧學來的共黨原始建軍觀念，¹⁹列寧、史達林強調「軍隊、員警、法庭等國家機器，是階級壓迫階級的工具，對於敵對的階級，它是壓迫的工具，它是暴力，並不是什麼『仁慈』的東西」。²⁰所以公、檢、法系統是壓迫的工具，為維護黨的領導，武警受無產階級和共產黨的領導，是具階級性和黨性的；公安系統與廣大人民接觸具最強大的民意力量，因此公安系統反具有監督檢察與法律系統的責任。有鑑於中共認為公安系統控制著穩固的下層基礎，才能穩固共黨所領導的上層結構，江澤民提出「依法治軍、從嚴治軍」口號，並於中共十六大會議中提出「堅持從嚴治軍，健全軍事法規體系，提高依法治軍水準」的要求；進而形成有「中國特色社會主義法律體系」，是以法來建制出社會各項制度的有機實體，可作為調整和規範國防武裝力量建設領導體制、武裝力量建設、武裝力量鬥爭的準備與實施等制度，²¹以實踐其所謂的正常化與合理化。

伍、中共武警部隊的發展趨勢

中共武警部隊的發展將依未來政經情勢

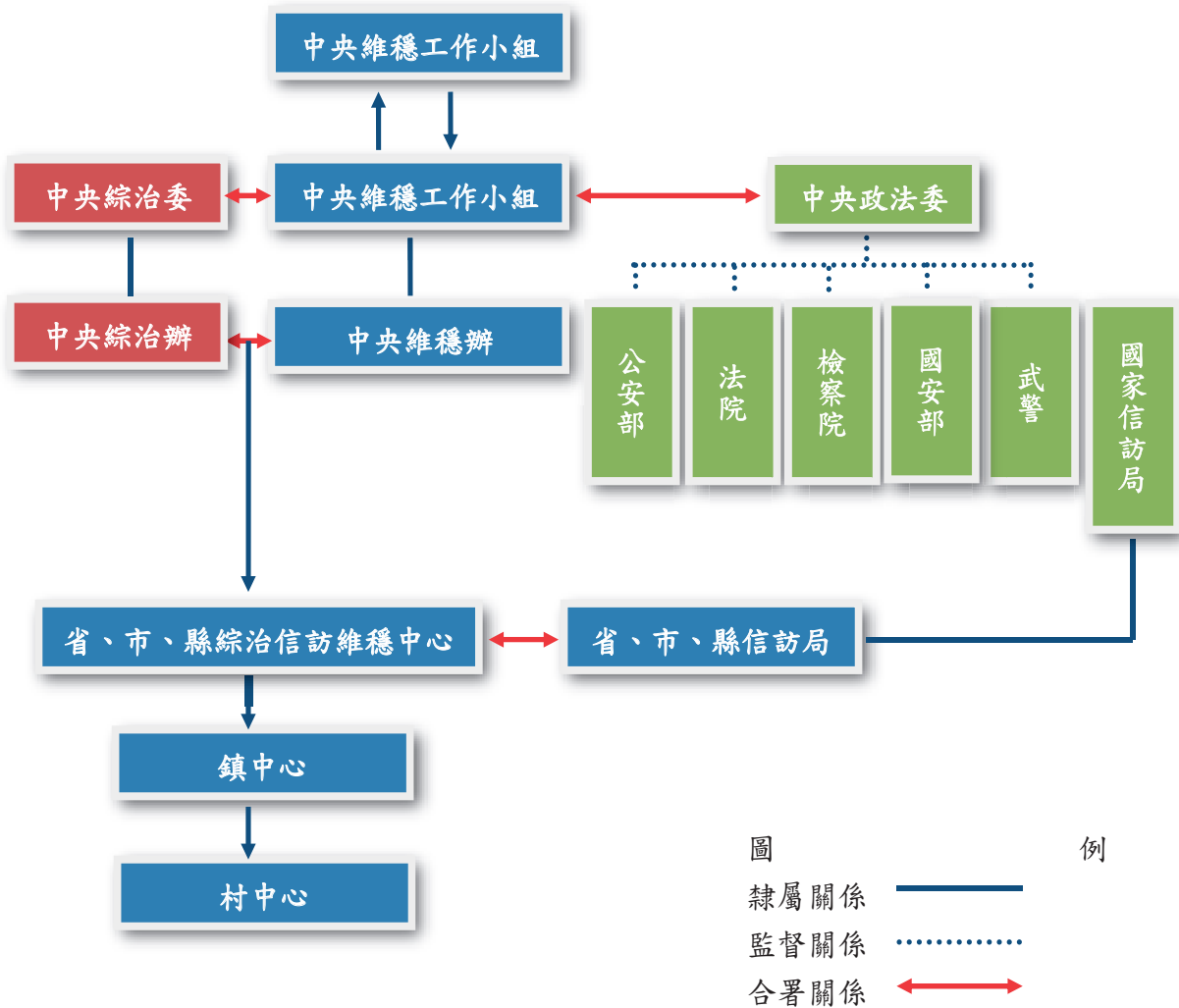
17 邵健，〈中共中央政法委員會評介〉，《展望與探索》，第1卷第3期，2003年3月，頁84。

18 〈中共中央直屬機構報導集〉，《人民網》，2007年07月17日，瀏覽日期：2012年12月12日，<http://cpc.people.com.cn/GB/64114/64136/88838/5999186.html>

19 尹慶耀，《從馬克思、列寧到毛澤東—毛澤東思想探源》(台北：中華民國國際關係研究所，1973年6月)，頁88。

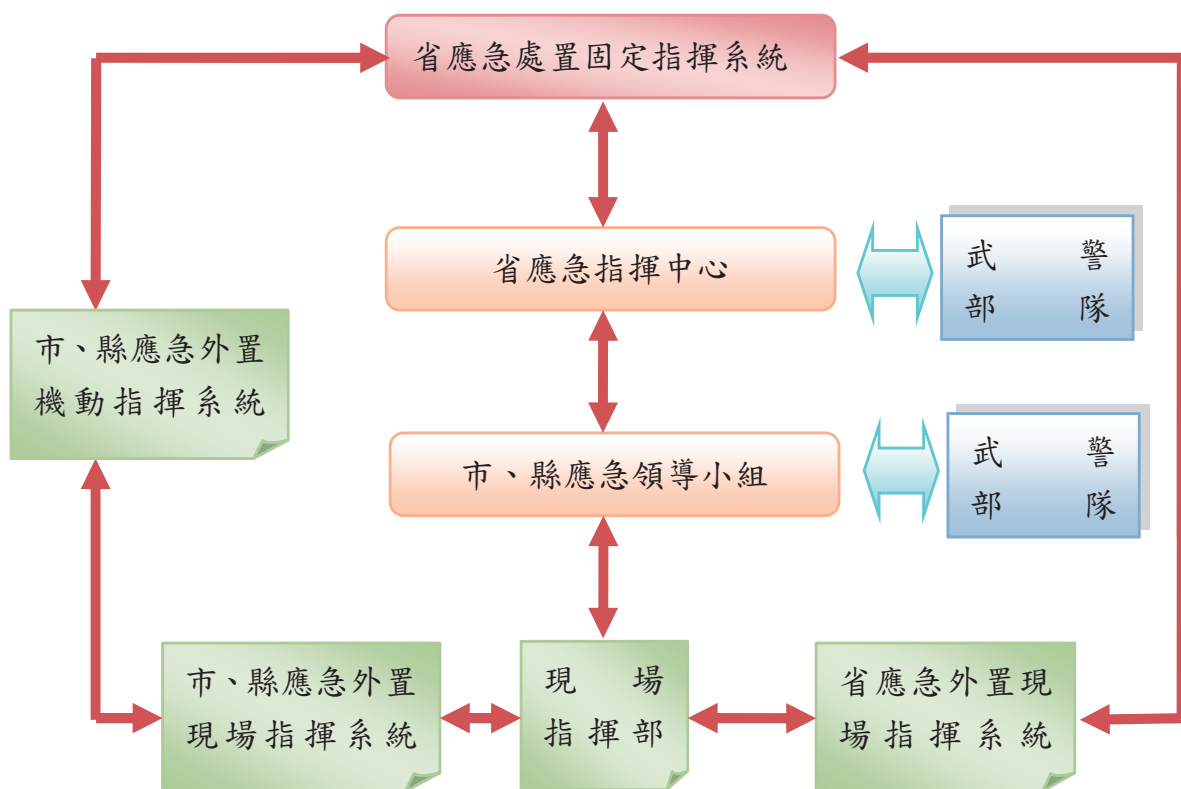
20 同上註，頁77-78。

21 張建田，〈關於我國軍事法體系的建立和完善問題〉，《河南省政法管理幹部學院學報》，第1期，2004年，頁39-44。



圖二 中國大陸维稳運作架構圖

資料來源：本研究整理



圖三 中國大陸突發狀況處置運作架構圖

資料來源：張寧，〈談公安邊防部隊處置邊境地區暴亂事件中的組織指揮〉，《武警學院學報》，第25卷第5期，2009年5月，頁14-17；〈慶雲縣人民政府突發公共事件總體應急預案〉，《慶雲縣人民政府網》，<http://www.qingyun.gov.cn/n2418873/n2419064/n2419664/c2636375/content.html>；本研究綜整。

的走向，朝擴張性或者收斂性的方向發展，然推測此二者之前提，在於政治發展是否隨著現代化經濟發展，連帶的促使社會的改變，隨著中國大陸社會愈接近高等社會的形態，分化就勢必更發達，當邁向一個高等社會的同時，伴隨著社會的進化而導向政府社會控制力的弱化。

中國大陸達到社會整合的手段有兩種

方式，一則是藉由政法系統對社會的嚴密安全監控，擴編武警、公安等組織藉由政府強制力的執行，壓抑社會日益高漲的矛盾與衝突；二則藉由政治體制的改變，朝向民主化發展，以民意基礎來達到疏導社會矛盾衝突，隨著意識形態的弱化，經濟發展的改革，中國大陸社會所出現的各種亂象，迫使中共愈加利用法律制定和強制力以深化其控

制。

在此情勢之下，不排除武警持續以鎮壓達到維持社會穩定之目的。例如自毛澤東時期所制定的《中華人民共和國懲治反革命條例》將挑戰中共政權、破壞社會秩序者皆視為各種反革命罪犯，依該條例治罪。²² 江澤民時期所制定的《國家安全法》，亦規範了危害國家安全的相關條款，近如「十八屆三中全會」後習近平設置「國家安全委員會」，目的在於回歸恢復社會關係的正常狀態，此等壓制性的制裁，勢必壓抑所有異議維權份子的社會價值，但隨著中國大陸社會的進步與發展，此種懲罰方式，將逐漸受到挑戰。

政府的宗旨與政體的制度一旦產生衝突，彼此間就必然會發生調整，一旦兩者皆無法適應於社會，就會產生重新確定新政權的重大變革，而政治體制總是同特定的經濟體制聯繫在一起的，一旦經濟體制發生變革，政治體制也必須改變，²³ 此為中共最為畏懼發生的事情，社會矛盾所產生的抗爭其實一方面是在紓解社會上的壓力，中共所發展出來的上訪的機制，與維穩工作小組和政法機關，產生了另一種社會控制的監督力量，試圖將社會壓力藉由上訪，開啟民怨疏導的管道，而武警部隊便擔負起其中的重要

職能，2004年9月，中共「十六屆四中全會」明確釋出健全社會預警體系，建構一指揮功能健全、反應靈敏、運轉高效的應急機制，以保障其公共安全和應變制應的能力。²⁴

一、組織擴張性發展趨勢

黨政分開的目的並非削弱黨的領導，而是在加強與改善黨的領導。回顧毛澤東的直接領導，轉變為鄧小平的間接領導，皆反映出中共黨所領導的角色不變，只在協調功能上去加強，改革開放後，中共為改善一黨獨裁的形象，主張黨政分開，但「黨高政低」的現象造成黨政分離的困難，故仍以「直接領導」為主要方法，黨的意思仍是政策最後決定，透過的法律程序只是形式上的意義。中共認知，黨政分開有「促進民主化」和「提高行政效率」兩個意涵，黨政分開是以黨來抓大方針與原則，而政府只在執行層次，亦是在黨的主控之下，繼續領導政府並監督政策的推動，持續發展不僅是由上而下，也是由下反應至上的政策制訂機構，是採人民民主專政的集體性的上層決策方式，這就是中共所謂的「具中國特色」中共強調有「具中國色」，其實就是強調共產黨的領導，中共所謂的人民民主集中制，其實也就是「開明專制」的體制，由此顯示，中共所推行的改革是行政上的民主，而非政治民

22 〈中華人民共和國懲治反革命條例〉，《新華網》，瀏覽日期：2013年3月10日，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2004-12/17/content_2347593.htm

23 鄧小平，《鄧小平文選-卷三》（北京：人民出版社，1993年），頁131。

24 〈突發事件管理應處〉，《新華網》，瀏覽日期：2013年3月2日，http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/ziliao/2006-01/17/content_4062615.htm

主，行政民主所關心的是執行上的技術，可以和任何的體制相結合；但政治民主卻無法與專治體制相結合，政治民主可以容許其它政黨或團體也有公平掌權的機會，民主政治是透過民意的直接表達，來化解合法性的危機，但專政則依賴專政者及專政團體自我調整，是以政策的合理性來化解合法性危機。

²⁵ 長久以來在「民主集中」原則之下，中共使用黨組織控制政府、部隊以及社會，同時扮演著政策的執行者和監督者的角色，為使政治上的權威建立，政法系統成為必要的手段，政法部門包含了最高人民法院、檢察院、公安部及國家安全部和司法部，而中央綜治委則包含中央紀律檢查委員會、中央辦公廳、中國人民銀行、解放軍總參、總政治部以及武警總部等49個單位。2011年9月，中共更將「中央社會治安綜合治理委員會」更名為「中央社會管理綜合治理委員會」，原有的40個單位也增加11個單位，借綜合治理之名擴大社會各層面的管控之實，此外，中共通過黨的組織聯絡和政府組織體系，建立政黨主導的權力組織網絡，透過政黨人事控制權，在各級黨委系統內設置維穩工作綜合協調和工作機構。²⁶

2009年12月時任中央政治局常委、中央政法委書記、中央綜治委主任的周永康強調社會矛盾化解的重點在基層，鄉鎮(街道)要

由黨(工)委書記，將執法、綜治、維穩、信訪等力量整合，形成綜合治理平台，做到在鄉鎮即必須化解地方矛盾，例如2010年北京綜治辦，推行全市324個鄉鎮(街道)建立綜治維穩工作中心，將「綜治辦、維穩辦、防邪辦、信訪辦、司法、安監所」實行六位一體的合署辦公，由政法副書記任主任統合地方維穩工作，²⁷ 在「穩定大於一切」下，對於大規模的群眾運動極為重視，地方的穩定成為考核地方官員晉升的重要條件。

中共認為社會愈加多元化，就愈需加強控制，試圖以現代化科技，新的組織模式及強制的行政手段，將社會重新由「多元」整合成為「單一」的狀態，將民眾視為管理的對象，認為人民沒有參與政治的權力，也無法與政府進行協商，群體事件雖尚不足以動搖中共政權統治的正當性，但新、舊社會所產生的矛盾，民眾對於政府的不滿，充分顯露於逐年升高的群體事件中，使社會產生「緊張」的關係，基於胡錦濤(中共第四代領導者)的施政目標均以民生建設為重心，而第五代領導人習近平則在上任之初，即推出「習八條」的禁奢令，十個月內，十個省部級以上的官員因貪腐下台或入獄，顯見習近平意識到社會矛盾對立面的嚴重性，亟欲尋求解決之道，此亦即是中共何以強調改革肅貪，卻又成效不彰的原因，再者當政治停

25 楊開煌，《胡錦濤時代政治變遷》(台北：海峽學術出版社，2007年5月)，頁54。

26 唐皇鳳，〈中國式維穩：困境與超越〉，《武漢大學學報》，第65卷第5期，2012年9月，頁19。

27 張莉，〈犯罪學視角下的中國維穩〉，《山東警察學院學報》，第3期總117期，2011年5月，頁95。

滯之際，社會上所產生的矛盾衝突，絕非行政上的改革或民生問題的改善即能解決，因為最終這些改革都將面臨政治體制上的改革，而群體性事件的增加及社會秩序的紊亂，反而在政治體制僵化與政府效能不彰的情勢之下，相對依賴武警成為政府對社會體系「堵」「壓」的工具，為因應中共在社會整合過程中的需要，將迫使武警部隊的擴建，假設中共在經濟持續改革開放，但在政治發展上卻又產生停滯，將加劇社會上反統治階級勢力的激烈對抗，則代表武警部隊在社會體系下的功能需求性將更為提高，具有社會控制功能的武警部隊，究其根源，中共將藉由武警的擴張，確保中共政權存在的必要性。

二、組織收斂性發展趨勢

警力應運用於暴力騷亂與組織犯罪，但對於維權事件與截訪等事件，由於警力的介入，反而激化民怨，信訪原是中共與人民疏通的橋樑，當民眾企圖以走訪方式解決問題，地方政府為維護自己的政績，因而漠視百姓權益，在中央透過各種究責方式對地方施壓下時，地方政府面對上級「一票否決制」的壓力下，「截訪」「堵訪」並關押上訪者，甚或輕率濫用警力，解決群眾衝突，均將激化群眾矛盾，造成警民對立。

中共為因應社會問題浮現的問題，意圖以武警作為壓抑民眾的工具，卻難以契合民主憲政體制的要求。因此，一旦人民認為國家控制力無法再有效控制時，人民將不再受

制於政府的控制，政治體系在社會環境變遷之下，唯有透過內部結構的變革達到政治發展與穩定。

基層政府為避免被中央或上級以維穩不力究責，反將社會生活上的矛盾與訴求，視為影響社會穩定的負面因素，激化民眾與政府的對立面，最終衍生肇生大型的群體事件。中國大陸現行的維穩機制，既無法解決當前日益凸顯的社會矛盾也無法改善時下的弊端，因此陷入左右為難的困境下力求維穩，再者，中共迫於網民的激增，以往為免於引發連鎖效應，多採取封鎖控制的作法，但在網路無遠弗屆，資訊產品廣為充斥之下，輿論壓力愈加衝擊內部控穩對於突發事件，已形成決定性影響。

中共為抑制社會實體需求的發展，而實施武警部隊的擴充發展，不但提升維持社會經濟的成本，更無法解決長期的社會衝突；不斷擴充的國防預算，若再加上維穩所需經費，將徒然浪費國家資源且造成民怨，中共應該適時適度的擴大社會福利的輻射範圍，使更多社會群體受益，比投入大量人力財力進行嚴打或維穩更具有社會穩定的功效。

社會穩定應該結合群眾，否則警民隔閡過大產生衝突，反而更無法達到中共所謂社會綜合治理的目標，人民開始與中共中央爭奪行使各種權力的時候，是因為人民受教育而顯得更睿智，因此，由於分化下的密切關聯性，知識來源更廣泛，人口更多也更富有之下，中共如果能夠順應社會人民需求，則

在新生社會的重建過程中，衝突勢必逐漸趨於穩定的狀態，假設一味的擴充武警實施社會控制的強制力手段，將因與社會實體本身自主性的對抗，使代表公權力的執法武警部隊，遭致社會的敵視，並會造成政權與社會實體的衝突對立和警察權遭到任意的運用，武警部隊做為社會整合的強制力手段之一，但卻無法凝聚社會共識，不斷的擴充組織及增加預算，反將形成有限資源的浪費。

如果中共政治上實施改革，以民主化來紓解民意問題，而經濟體制亦能提升，人民所得結構改善，貧富差距改變，則社會理應逐漸回歸於穩定性的方面發展，此時，則漸漸的武警部隊將失去社會體系內所需要的功能，進而朝向轉型發展，以適應新的社會體系需要，但一個社會當其原有的傳遞基本價值功能失效後，會產生「社會價值飄移」的現象，為使社會實體回復到新的價值結構中的平穩關係，建立新的價值體系社會功能，²⁸在社會轉型之際，社會將產生更急遽的紊亂狀態，以適應新生社會，在此中共處於過渡階段，則更需要以武警的強制力，維持社會的失序狀態，武警將形成更重要的社會穩定力量，然而經過時間的調適，新的價值體系產生替代性功能後，這種狀態將恢復正常，而武警部隊的功能性，亦可能在替代部分受過訓練後，產生新的功能，而被其它部分替代組織開始逐漸收斂。

陸、結論

當習近平仿效鄧小平南巡，告倡「持續改革，擴大開放」理念的同時，卻又於2013年初時對新任中央委員發表演說時，提出「兩個不能否定說」，「不能用改革開放的歷史時期，否定改革開放前的歷史時期，也不能用改革開放前的歷史時期、否定改革開放後的歷史時期。」2013年11月9日攸關中國大陸未來發展的「十八屆三中全會」，於北京京西賓館揭幕，會中最受矚目的就是審議「中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定」，「五位一體」－市場經濟、民主政治、先進文化、和諧社會、生態文明的全面深化改革，本次會議強調包括金融、土地與打破國企壟斷的深入改革，2013年底依中共「十八屆三中全會」決定，成立「中央全面深化改革領導小組」，因為涉及政治體制等重大改革，故由習近平出任組長，親自掌控改革的力度與方向，顯見中共高層深知唯有在政經體制、社會法治上有所強化，中共的政權方能持續發展，習近平刻正面臨政經轉型的敏感階段，其「穩定」重於發展的前提之下，不得不借重武警強化其控制力，加之中共政局並未依據西方的理論，逐步向民主社會發展；而中國大陸民眾，認為維持社會安定較爭取民主自由重要，在中共掌控優勢武力與媒體的社會控制能力下，致使大

28 李亞明，〈從社會結構變遷看中共武警之發展〉《中國大陸研究》，第39卷第8期，1996年8月，頁25。

規模的群體事件，尚不至於構成全面性的威脅，或對中共產生執政上合法性的風險。然就當前群體事件而言，短期內不足以動搖中共政權的統治，但可以預期的是，中共若持續處於政治停滯，而經濟高度現代化發展下，武警部隊將始終擔負中國大陸社會穩定之功能。

武警部隊的發展其實與社會變遷的社會背景有著密切的關連性，並非純粹中共內部鬥爭下的產物，而社會變遷與政治和經濟上的發展是相對應的關係，在社會的分化下亦存在著連帶性的關係，經濟無法單獨的發展，在中國大陸經濟發展的同時，必然牽動政治上的發展，也因此，武警部隊未來發展趨勢所預測的前提，是中國大陸政治改革的與否，中國大陸的經濟改革發展，已成為必然的趨勢，在朝向新生社會中的社會整合時期，中共可藉由擴編武警部隊，以因應社會日益高漲的群體性事件，抑或是採取政治上的改革，利用政治民主化提高民眾參與政治，以舒緩社會矛盾與衝突。社會控制的力量，在社會回復穩定下，必然將減少使用，以達到減少社會成本，並使社會能在分化下朝向現代化的社會邁進。

一、武警部隊快速擴張之原因

中共政權合法性地位的鞏固與否，取決於中共是否能夠繼續維持大陸穩定的經濟成長和經濟現代化，雄厚的經濟資本和強大國力，使中共儼然成為社會主義的領導者，中共強調不效法西方式的民主政治，不斷強

調「中國特色」，欲重建此價值體系的中國社會，利用不斷的經濟改革和行政革新，逐漸改善社會不公義的狀況，以其辯證思維「正」「反」「合」的狀態，而此一「合」的社會狀態，是中共不容挑戰的一黨專政，中共現行的體制拒絕人民的參與，也拒絕人民反對者和批評的力量，僅試圖依賴自己本身的黨內力量來實施一些新的政策上改革。

經濟成長必須減少政府過度干預市場的機制，並且放鬆對地方的控制，改革開放前，中央與地方關係維持高度中央集權模式，立法、人事和財產權均由中央掌控，改革開放後，此局面開始轉變為強化地方力量，使地方扮演好經濟發展的角色，避免中央干預市場經濟的自由運作，因此中共的權力已經隨經濟改革逐漸流向地方，從各主要城市的獨立自主開發現象，例如薄熙來違反中共中央穩定的政策，在重慶的「唱紅打黑」，皆可觀察出地方勢力的擴大，在「放權讓利」的地方分權做法上，決策的權力已由中央轉向地方，地方政府掌握更多類似像武警這樣的政策工具，而隨著地方勢力的崛起，已經弱化了中央的控制能力。

在整個社會中形成以黨為主的統一實體，中共掌握壟斷的權利無所不在，但在社會開放後，國有企業轉向民營化、計畫經濟轉向市場經濟的同時，黨機器在社會上的觸角逐漸退出許多系統，使中共對於社會層面的控制力量減弱，許多國家原本掌控的社會職能回到人民手中，人民要求私有財產獲得保

障，許多的衝突抗議等社會不穩定現象激增，但在中共剛性體制下，目前仍依靠強制力，以武警部隊為社會控制的手段解決民怨，武警部隊便成為中共在新生社會需求，及重塑新價值體系下，「整合」過程中的社會的功能性角色，也是1989年「天安門事件」後迅速擴張的主因。

二、武警發展面臨的問題

武警的職能除社會突發事件處理、社會治安維護、警衛任務外，尚包括國際維和及經濟性質的功能，和執行包含國旗護衛、禮炮的燃放等國家禮儀性勤務，而武警特種部隊，則是武警部隊對外交流視窗，例如對外軍事性表演，反恐任務等，任務多元複雜，在國家現代化發展下，部隊朝向專業化是必然的趨勢，社會分化的結果，造成武警部隊發展出八大類性質的部隊型態，以因應社會的挑戰，本文依中共所律定的三大類八種性質的部隊，重新界定其指揮關係，並由中央社對武警部隊相關報導，分類出武警部隊的任務類型，武警三大類部隊，在獨立不相干涉下來遂行各自特性任務，不僅在社會顯性的社會安定與秩序維護上發揮功效，由於搶險救災和經濟建設，亦對社會隱性的群眾認同產生需求上的功能，同時，亦產生下列的發展困境。

(一)地方的濫用與不當調動

中共在1989年「天安門事件」後，將地方上公安機關領導兼任當地武警部隊第一政委和黨委第一書記，以利於地方黨委、公

安機關間的密切聯繫和指揮上的順暢，凡武警部隊重要活動，公安機關領導均親臨第一線，在三位一體的領導下，武警部隊的預算，多來自於地方的財力支援，但亦因此形成地方與武警部隊的掛勾的缺失。例如重慶「薄熙來事件」之後，中共擔心重慶發生騷亂，重慶武警恐怕很難調動，因此自湖南調派武警進入重慶防範，由此可見中共對武警遭到地方濫用和不當調動的顧忌所產生的疑慮。

(二)真正法治化仍顯落差

中共認為唯有明確法律，才能使武警部隊在執法上能夠達到合法性，綜觀中共《國務院、中央軍委關於調整中國人民武裝警察部隊領導管理體制的決定》；《中華人民共和國人民武裝警察法》；及《中華人民共和國國防法》內容，雖規定武警部隊的調動由省、自治區、直轄市黨委和政府，按規定許可權使用行政區內兵力，但在跨區使用時則必須呈報中央、國務院及中央軍委的核准。然而在「重慶薄熙來事件」中，時任中共重慶市副市長的王立軍，進入美國駐成都總領事館尋求政治庇護後，重慶市長黃奇帆曾率領武警車輛，越區來到成都美國領事館，並欲帶回王立軍；2011年「大連PX事件」，瀋陽特警進入大連地區屬跨區調動，若無遼寧省負責政法公安系統的領導指示亦應無法調動，地方政府與武警部隊間存在密切的互動關係，相對促使中共何以將思想教育列於武警部隊建設之首，「堅持依法從嚴

治警和科技強警」等工作，以確保武警部隊對於黨的絕對忠誠之關鍵；至於武警與現行法規仍存在許多問題與矛盾，顯示其新制度與秩序的建立，仍需要一個漫長的過渡期，有待中共持續改革方期有所改善。

(三)經費未正常及透明化

中共法規明定，武警部隊的領導體系包含中央軍委與國務院，但實則為軍人角色，是以軍隊方式實施建設，但經費上，國防預算卻不包含武警部隊，而另外隱藏於公共安全費中，近年來已超過國防預算，武警部隊經費來源主要來自地方政府，由同一級別的黨委和政府部門實施財務撥款，各地區公安負責人，同時又兼任黨職和各級武警第一政委，使武警部隊的經費，能得到地方政府的協助建設。穩定的經費來源是組建一支現代化部隊的重要條件，但分化下的發展，八大類型的部隊，財政上的來源卻是來自於不同的權責單位，也產生經費上的不透明和非正常化。

(四)教育體系應朝專業化發展

中共自詡軍隊建設和教育制度是相互影響的，院校發展必須依據軍隊發展實施調整。因此，隨著武警部隊加強信息化發展之同時，教育上應朝向遠距教學，即時學習與終身學習發展，回顧武警由早期依附於解放軍下的教育體系，幹部早期不受重視，毛澤東主政時期素質劣於解放軍。如今隨著社會需求的增加，武警反而成為中共推動非傳統安全及維穩的主要力量，更需要建設成為適

法、知法的高素質部隊，並開始發展出不同於解放軍的教育體系，現代的人才培育在分化下，已不同於以往機械式的訓練，而必須從單一型轉向複合型，經驗管理型向知識智能型轉變，課程將更彈性且多樣，由以往的學年教育制向彈性的學分制轉變，並與民間互相交流，以培養人文、科學、信息化的人才為目標。

在此情勢之下，中共唯有加速改革前述弊端，方期適應未來的挑戰，否則徒有形式上的改革，將難掩社會型態蛻變之下，所造成之衝突與亂象，武警亦將造成難以與時俱進的困境。

作者簡介

劉凱榮

陸軍官校85年班

陸軍指參學院97年班

政戰學院政治系解放軍研究碩士班
102年班