

## 中國「社會治理」的「全控化」： 東北 T 區案例\*

陶逸駿

（國立清華大學社會學研究所助理教授）

### 摘要

中國 1990 年代國企改制，使東北老工業基地陷於社會和經濟危機。各級體制和行政舉措下，東北 T 區在幾年間使社會經濟困境趨緩，儼然成爲「正面樣板」。T 區如何管控轉型危機？「社會治理」機制何以運行？有何特徵？中央「振興東北老工業基地」並未真正見效，但 T 區若干管控機制特徵，爲何在十數年間爲全國其他許多地區所沿用？對體制有何意涵？基於「管控範圍規模」及「行動社群主動性」維度，構成 T 區四種「社會治理」情境，從而形塑四種體制管控機制：「全控計畫指令動員」、「基於體制內關係的責任分包承攬」、「強制力鎮壓」及「輿情數據監控與互動技術平臺」。四種管控機制交相運用，T 區可說走在全中國之先。體制集權趨勢下，治理範圍規模擴張，基層社群行動游移於主動與被動，「全控計畫指令動員」和「輿情數據監控與互動技術平臺」成爲政權銳意精進的手段。而社群主動性耗散之下，體制回歸「全控」傾向更加明顯。

關鍵詞：東北、老工業基地、全控、社會治理、監控

---

\* 本文案例資料部分引自作者博士論文：《中國市場結構轉型中的社會治理機制——四種類型案例》。初稿曾宣讀於「田野中的國家」研討會（2017 年 11 月），上海：華東師範大學。感激山東大學王軍洋老師、復旦大學汪仕凱老師的評論建議。匿名審稿老師的意見也促成許多重要的修改與補充，在此一併致謝。當然，文責完全由作者自負。

## 壹、引言與問題

由於礦產資源、地緣政治及歷史機遇等因素，中國東北地區在 20 世紀初期已是重工業要地。<sup>1</sup> 1949 年中共建政後，舉國推進重工業發展，東北優勢地位更加明顯。而 T 區則是東北規模較大、具典型意義的老工業基地之一。改革開放之初，東北社會經濟尚能保持基本穩定，然而 1990 年代國企改制浪潮，使得老工業基地人力、資本、土地大規模釋出、轉移、重組，出現許多衝突與紛爭。面對社會秩序和經濟發展的危機，在中央「振興東北老工業基地」方針及省、市的體制和行政舉措之下，T 區實施了區域重劃和大規模動員搬遷，以及許多制度機制的試點，幾年間使困境趨緩、社會秩序回穩、社區治理結構得以強化，被某國際組織評選為「宜居城區」。而在東北及老工業基地轉型的晦暗前景當中，T 區經濟也有相對正面的表現，獲中國國務院評選為「老工業基地調整改造暨裝備製造業發展示範區」。

如今看來，中共中央「振興東北老工業基地」並未真正見效，而東北轉型中的 T 區「社會治理」場景，似乎仍具「正面樣板」意義。中國所謂「社會治理」固然側重「社會管控」的強制性質（郭蘇建，2021：2），但即使國企單位體制籠罩的東北，「強制力鎮壓」、「金錢收買」或單向「監控」，也不足以完整呈現管控機制。除了計畫指令色彩濃厚的「總體動員搬遷」和「體制內群眾工作」，以及「社區分片包戶」、「網格化管理」與傳統監控手段的結合，更有「輿情數據監控」與「民意互動」的技術平臺。多種機制交相運用，即使未必獨樹一幟，仍可說引領全中國之先。這些管控機制使 T

---

1. 本文案例資料結合研究文獻、作者在 T 區的田野紀要及後續資料蒐集。在 2014 年至 2017 年之間，作者每年皆在 T 區鄰近的 H 區短居，至 T 區多次探訪。2015 年 4 月至 5 月，對 T 區政府幹部、大型國有企業 SJ 集團領導及多年維權人士，進行較為密集的訪談。2023 年 2 月線上進行追蹤訪談，並更新互聯網民意管控歷程資料。

區「治理績效」深受黨政高層肯定，其中許多做法更在其後十數年間陸續為中國其他許多城市、區域所沿用，構成當前中國所謂「社會治理」的重要圖像。

本文旨在理解：在國企轉型的劇烈變動當中，東北 T 區何以緩解結構性危機，成為中國「社會治理」正面樣板？這個樣板的管控方式，固然深嵌於東北老工業基地的社會場域，但並非原本工業單位體制邏輯足以完整描繪。基層政權依循體制的何種性質，權變搭配、層層疊加不同機制，以應對和管控複雜棘手的治理情境？「社會治理」機制何以建構？有何特徵？中央「振興東北老工業基地」績效不彰，但 T 區許多頗具「東北特色」的管控機制，為何在十數年間為中國其他許多區域的不同治理場景所沿用？對體制有何意涵？本文基於「理想典型」（ideal types）的意義區辨這些類型，以「全控」場域為核心範疇，定位四種管控機制，指出這些機制與其他類型的關係，包括轉化與沿用，藉此理解東北 T 區案例，以及近年中國更多地區趨於「全控化」的現象。中國「國進民退」、「國企回潮」引起關注的此刻，T 區經驗所展現的社會及經濟動態，反映了更為一般性的困境和前景。

## 貳、東北老工業基地的理論與現實

### 一、「全控」場域：典型背景及理論依據

抗戰及內戰後的中國百廢待舉，中共 1949 年建政之初，「如何領導」和「領往什麼方向」皆是難題。在毛澤東主導下，基於意識形態和國內外形勢，向蘇聯「一邊倒」強化政治和資源往來，體制也「以蘇聯為師」。這在當時是個合理選擇，首先，蘇聯是世界最強大的馬列主義國家；其次，蘇聯作為二戰中的戰勝國，為「一個社會主義國家在國際局勢中，如何維繫自身安全」指明道路；再者，來自蘇聯的直接援助，事實上也使得中共依附於它（石約翰〔Schrecker〕，

2004/2011)。總之，在「如何領導」的問題，指望集中、一致、單向主動的中央權威，而毛澤東領導中共盤據這個權威；在「往什麼方向」的問題，「蘇聯經驗」則指出了總體路線。

「蘇聯經驗」源自計畫經濟理論基礎。恩格斯（Friedrich Engels）（〔Engels〕，1880/1972）相信「社會化生產和資本主義占有的不相容性，必然越加鮮明表現出來，並表現為無產階級和資產階級之間的對立」。要消除這種對立，則需「消滅私有制」（馬克思〔Marx〕，1848/1997），瓦解商品生產和價值的所有制關係。馬克思（Karl Marx）（〔Marx〕，1891/2015）在〈哥達綱領批判〉（Critique of the Gotha Programme）中指出：「在一個集體的、以生產資料公有為基礎的社會中，生產者不交換自己的產品；用在產品生產上的勞動，在這裡也不表現為這些產品的價值，不表現為這些產品所具有的某種物的屬性，因為這時，同資本主義社會相反，個人的勞動不再經過迂迴曲折的道路，而是直接作為總勞動的組成部分存在著。」資源配置不再透過價值指引，由「資源賴以形成的勞動本身」衡量。曾在中聯部從事蘇聯研究的資深學者陸南泉（2007：3）解讀：這是一種「以生產資料公有制為基礎的、有計畫的、沒有商品生產的與自治的社會」，並且「社會可以十分簡單地直接計畫生產與計畫分配」，這種理念下，「無產階級取得政權後，可以立即地、全面實現『一個國家等於一個工廠』的設想，整個社會的生產與分配可以按照預先經過深思熟慮的計畫來進行。」政權依據「勞動價值」進行周嚴的計畫和指令，從而取代資本主義市場生產和分配機制。

這種解讀不同於馬克思（〔Marx〕，1891/2015）自己接續對於「共產主義社會」的描述：「它不是在它自身基礎上已經發展了的，恰好相反，是剛剛從資本主義社會中產生出來的，因此它在各方面，在經濟、道德和精神方面都還帶著它脫胎出來的那個舊社會的痕跡。」無論是1917年的俄國或1949年的中國，都談不上成熟的資本主義。只是，立即全面的「控制、動員、改造」是列寧、史達林

主義的實踐需求。列寧在 1917 年十月革命後到 1921 年初，以「最高國民經濟委員會」建立大規模計畫經濟體制：「國家集中掌控經濟活動決策權和管理權，以『強制行政方法』進行管理；經濟關係實物化；推行物資統收統支；分配採平均主義；勞動力強制分配和普遍勞動義務制；對外經濟由國家控制」（陸南泉，2007：11-12）。1921 年「新經濟政策」雖然重建商品貨幣關係，但旋即被史達林宣稱為「過渡」，回歸中央計畫經濟，並在 1928 年隨著第一個五年計畫開啓工業化運動（陸南泉，2007：27）。1940 年代前，工業化與史達林經濟模式基本穩固，聚焦工業管理行政體制，「形成了指令型計畫制度；對企業生產經營活動的直接管理與指揮，都透過行政方法實現；企業實際上是上級行政機關的附屬品或派出單位；形成部門管理原則，有利中央集中領導；企業自身基本沒有決定權，無法進行經濟核算；企業國有化迅速發展」（陸南泉，2007：33-34）。史達林經濟模式的「直接過渡」，契合中共建政初期的敘事和國際戰略：「無產階級政權」已建立，「舊社會、封建資產階級」必須徹底打倒，經濟上要對西方帝國主義集團「趕超」。

儘管中國「不完全照搬或承襲蘇聯模式」，然而「建政初期經濟發展戰略目標的選擇邏輯和過程，與蘇聯歷史上類似時期極為相像」（林毅夫等，2000：31）。中國第一個五年計畫（1953-1957）訂立重工業優先發展目標，「集中主要力量進行以蘇聯幫助設計的 156 個項目為中心、由 694 個重要建設項目組成的工業建設，建立中國社會主義工業化的初步基礎」（林毅夫等，2000：34）。搭配五年計畫，一系列計畫配置資源的管理機構在 1950 年代中期陸續建立，形成「國有經濟絕對主導的工業所有制結構」（林毅夫等，2000：51-53）。

體制計畫支配各層面政治經濟資源，老工業基地為重要載體。而基層社群高度依附工業單位組織，在體制資源庇護和約束下，受到嚴密管控，「什麼都要批准，很大的國企連蓋個廁所都要申報批准，

所謂『打醬油的錢不能買醋』」（周其仁，2017：179）。以蘇聯為師、全面計畫發展工業的國有經濟體制，即使中蘇決裂之後，依然延續極權政體性質：「極權意識形態下的一元化領導，壟斷一切組織，並且激勵、要求、酬賞和指引群眾的動員」（Linz, 2000: 65-70）儘管極權體制未必樂見群眾消極被動，但實際上幾無自主能動的社群，基層社群依賴著國家壟斷控制的資源，形成一種「總體性結構」（孫立平，2004：1）。「單位」作為這種結構的重要制度安排，在東北地區格外深厚，成為社會管控的基礎，甚至被稱為「典型單位制」（田毅鵬、漆思，2005：42）。這種「體制全面管控的單位制」，依循「工業主義」和「社會革命」原則，不斷推進政治與社會的改造方案（田毅鵬，2016：72）。體制與基層社群的秩序關係，因而呈現為「黨政高層權威基於政治戰略，自上逐級而下，以大規模、總體性計畫和主動單向指令機制，滲透、控制、動員、改造各單位及社群」。這是本文所謂「全控」場域的「原型」。

## 二、「全控」退化：從「統合主義」到「關係社會」

「全控」場域常見於戰時總體動員：群眾大規模緊密依附體制資源，社群關係抽象化、原子化，行動缺乏主動性，自主互動空間被極度壓縮。這種秩序關係儘管靜態而僵化，對環境變遷並非毫無調適能力，只是有賴黨政權威有效蒐集和處理訊息、擬定計畫、主動下達並貫徹行政指令、採取控制、動員及改造機制，才可能落實。在特定時代背景或區域經濟社會條件下，譬如舉國資源長期挹注的計畫經濟單位組織，這些管控機制往往足以維持穩定。而在資源挹注不足的中國其他大部分地區，無法掩蓋社會及經濟生產誘因低落的事實，往往陷入反覆動員的虛耗。改革開放普遍釋放了生產力，開始走向「退化的極權政體」（degenerative totalitarian regime）（林佳龍、徐斯儉，2004：17），也為老工業基地的國有企業和社會型態增添轉型壓力。

儘管如此，東北的社會管控仍帶有「全控」特性。1970年代末

期至 1980 年代之初，面對下鄉知青大規模回城的龐大就業壓力，T 區所在省份便由「全民所有制單位創建『大集體』」，以「誰家孩子誰抱走」的思路，分別在各單位進行安置，有效抑制了社會動盪（謝雯，2019：30）。直到 1990 年代，國企轉制浪潮正式來臨，但也並非「一步到位」的市場化改革，而是以「雙軌制」等漸進方式推行（渠敬東等，2015：136）。不過，結構轉型畢竟已經展開。職工陸續下崗，失去體制單位資源庇護。多樣而更顯主動的新興社群行動，呈現於相異場域，間或流露出「社會治理」徵象。「全控」邏輯看似不再適於涵蓋東北的管控機制，遑論中國其他多數地區。

體制以總體政治戰略和行政指令「滲透、動員及改造」基層社群的規模與能力，固然有所退化，但並不意味出現了「公民社會」（張靜，2005：165）。對於黨國和工業體制主導下更為複雜、動態的社群關係，「統合主義」（法團主義；corporatism）提供了重要洞見（Chan, 1993: 31-61；Baum & Shevchenko, 1999: 333-362；孫立平，2004：235）。鄉鎮基層政權角色強化，也可能展現為「地方國家統合主義」（local state corporatism）（Oi, 1992: 118）。只是，「統合主義」仍預設了「國家—社會」或「體制內—外」之分野，這種分野在中國基層社群往往是模糊的。經濟和社會團體普遍缺乏內部凝聚力，而黨國主導地位無可動搖（Kelliher, 1992: 233；張靜，2005：166；Zheng, 2010: 130-131）。因而正如孫立平（2004：236）指出的：「統合主義」實質是「委託—代理」關係的「內部控制」，往往引發「企業的福利化」及「腐敗現象」。兩者共同在漸進轉型過程中作用，大量擁有經營權限的體制內領導幹部得以挪用國有資產，圖利自身或親信。這種關係無疑蘊藏矛盾危機，激發基層社群行動的規模和主動性，或許不適用於概括「社會治理」秩序。

「統合主義」在體制主導、行動交相衝突、湧現不穩定因子的背景下，「抓大放小」、「關停併轉」的國企市場化改革，並未使東北從工業單位的「全控社會」轉往市場契約為基礎的「市場社會」，反

而因就業結構朝向體制內外兩極分化，凸顯了「熟人關係網絡」的重要性（謝雯，2019：38-39）。有別於「單位」、「市場」或「國家統合社會」的邏輯，「關係」作為東北社會管控主軸，成了「投資不過山海關」傳言的有力詮釋。只不過，「關係視角」有時淡化了一些重要事實，首先，工業單位體制內所謂「關係」，一般在體制科層行政指令作用下產生。「託人、找關係」的考量，往往直接受到「體制內」的「政治意識形態」和「勞動身分」塑造，也仍在體制「滲透、動員及改造」的能力範圍內。如魏昂德（Walder, 1988: 25）所謂「權威的制度文化」：「為了對工廠進行控制，工廠黨政領導大力發展同少數效忠於他們的工人基本群眾之間的固定關係，以此來誘導工人去積極緊跟領導。這種關係是非個人化的。是『有原則的特定主義』（*principled particularism*）。」儘管魏昂德補充「既有個人的又有非個人的層面」，但也承認「個人因素不是這些關係的重要部分」，而且政治意識形態紐帶「既不同於傳統的特定主義，也區別於現代的平等對待原則」。

改革開放使政治意識形態動員程度降低，「體制內編制」仍深刻影響社群關係，塑造社群對於「他者」的認知、行動方式。沾親帶故的「自己人」講求政治團夥及科層身分。具備知識、能力與能動性的個人，傾向進入體制內。社群文化、人際關係、個人身分、性格面貌在體制科層、單位、組織、集體當中被界定。可能依政治面貌呈現為「黨員」、「預備黨員」、「積極分子」、「群眾」等；依體制職位呈現為「黨政領導幹部」、「人大代表、政協委員」、專門「工作隊伍」等；或依工廠科層呈現為「廠長」、「車間主任」、「工段長」、「班組長」等。體制身分層疊的社會格局下，黨政高層大規模、大範圍動員、「一刀切」的管控屢見不鮮，卻非「關係視角」所能涵蓋。這些管控機制基於上級計畫指令，調動大量體制內人員、協調整合各部門資源，面向基層社群，展現主動而總體性的「責任分包、承攬」。東北工業單位退化，「全控」邏輯猶存，只是應變機

制各有特性。此外，無論「統合主義」或「關係視角」，都隱含「負面、非意圖後果」的評估。這或許能解釋東北經濟社會的「衰敗」，但難以說明社會管控的「績效」，特別是類似機制在中國其他地區、城市的沿用。

### 三、社群主動性與管控機制的「全控化」

前述理論視角回應的不同階段顯示：自改革開放以來，東北社會的「全控」場域，對體制資源「依附性」（dependency）減退、社群行動關係「特定性」（particularity）增加，這是基層社會格局的兩個關鍵面向（陶逸駿，2023：21）。「增減」並非穩定一致的「此消彼長」，而是一個調適過程。管控機制與社會格局的調適關係，構成管控場域的不同類型，這些類型有助於理解當前中國「社會治理」的實踐：基層社群對於體制資源的高度「依附性」，為體制提供主動滲透的條件；基層社群對於體制資源的低度「依附性」，促使體制以各種手段提升主動性。社群行動關係的低度「特定性」，為體制提供大範圍、大規模指令動員的條件；社群行動關係的高度「特定性」，則促使體制應對「熟人關係網絡」的社會事實。地方政權依據這些條件及自身能力，在維持基層社群對體制資源「依附性」原則下，如果得以普遍施行「大規模而主動」的指令滲透、動員和改造機制，就構成了「全控」場域特質。

需要說明的是，有別於「計畫經濟」、「極權政體」或「專制統治」等，本文不是在「政體類型」意義上引用「全控」概念，而是描述「體制與社群」之間的一種「關係型態」，而這種關係型態以若干「社會管控機制」維繫。管控機制得以穩定協調基層關係、維繫秩序，呈現為「治理場域」。因此，同一經濟或政治體制類型，可存在「全控」以外不同的「關係型態」、「治理機制」和「治理場域」。同一區域案例中，治理機制和場域往往因情境變遷而轉化，也可能在不同區域案例間受到學習沿用，而不必涉及政體轉型。比較接近的概

念，或許是鄒讜（2012：258-259）所謂的「全能主義」（totalism）：「專指國家—社會關係的一個型態，而與政治體制無關……和『獨裁制度』之間不一定有內在必然的關係，儘管在現實政治中可能有很高的伴隨關係（correlation）」。鄒讜進一步指出：「當國家開始在一定程度侵入和占領某些社會領域行使某些功能的時候，常常是因為社會本身，不能有效地提供『公共好處』（public good），不能解決經濟學上所說的『外部性』（externality）所引起的各種問題，不能最有效、最迅速地建設基礎結構（infrastructure）」。因此，「全能主義」應為「國家—社會關係型態」的一種概稱，而非政體類型。

然而一方面，「全能主義」指稱的「國家—社會關係型態」側重宏觀層次，在當代中國的適用性也不無疑問。因此，本文沿用文獻中「體制—社群行動關係」論述，從而以多種關係型態，涵蓋各種「治理機制」的轉化和沿用（陶逸駿，2023：6-7）。另一方面，傅柯（Michel Foucault）（〔Foucault〕，1975/2020）極微觀、廣泛的權力視角所揭露的「治理性」（governmentality），卻可能使得「理性、自主、能動性」受到忽略（Lukes, 2021: 97）。本文並不強調日常一切無孔不入的支配，而重視政權透過「有形政策及其相關人物」（concrete policies and the actual people they involve）（Lukes, 2021: 94），對於特定「社群行動」的管控和防範。「監控」（surveillance）的確是各種管控與防範機制的常見共通手段，但因社群行動的規模與主動性，而產生不同型態。高夫曼（Erving Goffman）（〔Goffman〕，1961/2012）提出的「全控機構」（total institution）有助傳達本文意旨：「全控機構所瓦解或污損的行動，恰恰是這樣的行動：在公民社會中，這些行動告訴行動者及其他在場的人，他能控制自己的世界——他是一個擁有自我決斷能力、自主權，以及行動自由的『成年人』。」

「全控」意在抹滅「社群行動在體制外形成組織，乃至社會」的可能性。不同機制各有監控型態，互聯網時代下快速提升的數

據技術，使體制有了新工具觀察、控制和預測群眾的行為，甚至因而對民意採取一定程度的寬容（李肇華、林和，2022/2024；高敬文〔Cabestan〕，2024/2021：122）。親鄰群眾中長期存在「線人」，至今仍有關鍵作用，不但與新型「網格化管理」結合，更在 COVID-19 防疫期間充分施展（Pei, 2024: 66），這些機制都以「全控化」（totalization）趨向「全控」目標。本文凸顯的，正是當前東北不同治理機制呈現的「全控化」過程，以及相關機制沿用於其他地區、情境所展露的「全控化」走向，並非認為「全控場域」已成為中國整體、固著的社會事實。果真如此，才真正等同於「極權政體」。

#### 四、管控機制的實踐與沿用

東北老工業基地的「全控」基礎厚實，各級黨政領導慣常主動進行大規模指令動員。然而，在國企轉型「抓大放小」政策下，「全控」難以涵蓋東北社會管控機制型態。主因是在行政能力及市場化的壓力下，前述「特定性」及「依附性」兩方面張力。首先，「全控」抑制經濟社會，帶來可觀成本。當體制管控範圍分化，社群行動「特定性」關係更加緊密，基層仍依附體制資源的情況下，各級政權往往依據特定關係，將工作「分包承攬」，而非全面直接指令控制。實際上，體制未必拒斥，甚至有意鞏固這種「責任分包承攬」。但隨著城鎮化開展，「責任分包承攬」關係難免疏離；其次，如果市場化及「責任分包承攬」皆成常態，削弱基層社會對體制資源的「依附性」，對於體制管控能力更成挑戰。

「責任分包承攬」機制因社群的「人格化」或「非人格化」產生差異。「非人格化社會」來自「經濟規模擴張」和「市場化發展」，並需要大量相應的政治、經濟、社會制度（North, 2005: 71）。在多次重複博弈中，特定群體認同更加具體。「人格化交換有賴於互惠、重複交易及傾向於從蓬勃的互惠關係中演化而來的非正式規範等。非人格化交換則需要經濟和政治制度以轉變交換中的支付、反饋合

作行爲……社群責任制（Community Responsibility System）透過鼓勵遠距貿易和社群規模增長，給經濟體系帶來壓力」（North, 2005: 118）。「分包承攬」的責任關係，在中國社會具有深厚基礎（黃宗智，2022：8），也是當代中國「社會治理」的關鍵機制（陶逸駿，2023：33-34）。而「社群規模」塑造分包裝控型態，基於熟人關係的責任分包控制，演化為「庇護、扈從」關係。基層政權對這種機制的傾向，表現在深具歷史淵源的「關係控制」（鄧燕華，2016：37），但在政策及商品面對「規模經濟」和「城鎮化」的常態下，基層社群關係不免淡化。分包責任的實踐，往往需要透過「社區網格化」等大規模一般性機制。

另一方面，改革開放以來，基層社會對體制資源「依附性」消退，社群行動「主動性」增加。體制有時更形被動，行政指令也更受限制。體制透過既有工作基礎主導「統合」，同時創新監控技術，確保資源控制及動員的主動地位，從而構建管控機制。東北老工業基地在「全控」場域基礎上，面對國企改革及城鎮化的張力，產生了不同的社會格局與管控方案。而在這些「社會治理」機制運作之際，仍然常備傳統監控及鎮壓工具，特別在六四天安門事件之後的暴力預期之下，維繫「鄧小平路線」的改革開放，「以恐懼（人民的自我審查、自我恐嚇）進行統治的治理創新」，成爲一種「攻勢維穩主義」（陳宜中，2024：29）。本文當中「全控」場域的變遷背景、問題與文獻脈絡，可參見圖 1。

如前所述，「管控範圍規模」反映「特定性」的張力，而「社群行動傾向」反映「社群對體制依附性」的張力。應對機制則可見於下方表 1 所示。第一，如果黨政決策層級較高，管控規模龐大，而範圍內社群行動較爲被動，體制傾向沿用「戰時指令、全面控制、總體動員改造」相關機制，確立「全控」場域；第二，如果黨政決策層級較低，管控規模細小，而範圍內社群行動較爲被動，體制傾向依循體制內身分，權衡結合「關係控制」的基礎，展開「基於特定關

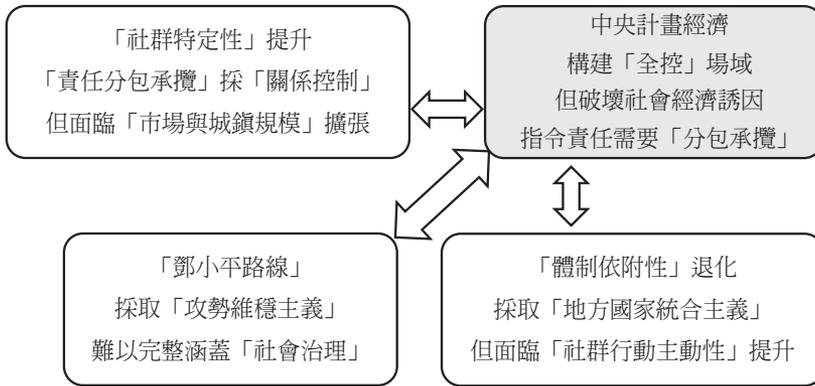


圖 1 「全控」場域的變遷背景、問題與文獻脈絡

資料來源：作者自行繪製。

表 1 「社會管控」下的社群類型

		社會管控範圍規模	
		小	大
社群行動傾向	被動	小規模被動社群 機制：基於體制內關係的「責任分包、承攬」，對社群分化管控	大規模被動社群 機制：戰時指令，全面管控，總體動員改造，數據資源整合，形成「全控」場域。責任仍需分包、承攬
	主動	小規模主動社群 機制：分化打擊，強制力鎮壓	大規模主動社群 機制：輿情數據監控與互動技術平臺，管控社群行動

資料來源：作者自行製作。

係的責任分包承攬」機制；第三，如果黨政決策層級較低，管控規模細小，而範圍內社群行動較為主動，體制傾向採取「分化打擊、強制力鎮壓」手段，迅速直接瓦解行動；第四，如果黨政決策層級較高、管控規模龐大，而範圍內社群行動較為主動，那麼就必須提供更為即時、高效的常態機制，蒐集和回應個人或社群行動訴求。而「網絡輿

情訊息數據」的監控與互動技術平臺，常迫切需要採用，成為機制發展的方向（李肇華、林和，2022/2024）。體制一方面「化被動為主動」，導引相對成規模但仍未凝聚的社群關係，另一方面也藉此蒐集社群行動成員的個人數據，強化管控能力。當社群主動性再度降低，資訊技術平臺固然得以承接社群行動與輿情相關資訊，但資訊孤島（information island）的現象，使各部門資訊整合面臨挑戰，也為控制及動員的深化帶來阻礙，「社區網格化」因而有助於大規模城鎮的訊息數據整合（Chen & Greitens, 2022: 497-523）。一旦大規模整合成功，消解了自主能動社群，也就回歸「全控」場域。

中國「社會治理」有賴於基層政權以自主性，依社會格局進行權衡，特別是「責任分包承攬」、「市場化」、「城鎮化」使各地權力利益交織之後，這種自主性不時侵蝕黨政體制上級權威。上級決策者則基於政治立場「推廣」特定治理機制，抬舉某些「樣板經驗」（model experiments）（Helimann, 2018: 67）。從中央文件「識民情、接地氣、多商量」等「群眾路線」、「協商民主」的話語，到「精準扶貧」、「脫貧攻堅」、「鄉村振興」、「楓橋經驗」等方針，可以看出中央有意維持「基層社群對於體制資源的高度依附」，同時強調「幹部群眾緊密的熟人關係網絡」，進而推行「基於特定人情關係進行責任分包承攬」的管控機制和場域（陶逸駿，2023：32）。

1978年改革開放後，市場化使得許多個人及單位獲得跨域流動機會，逐漸與體制資源脫鉤，供需更加複雜多元，行動趨於主動積極。其次，經濟規模快速擴大，使特定範圍的緊密人情關係難以維繫。在一般城鎮治理機制中，群眾身分及彼此關係不免疏離。當中央銳意強化體制主動性及基層社群對體制資源的依附，就重新指向「戰時指令、全面控制、總體動員」的「全控」場域。無論中央或基層政權，一方面雖欲保持資源及行動上的主動性，另一方面也面對「全控」對社會和經濟生產誘因的抑制作用，需要各種指令責任機制。而

基層體制及社群基於特定緊密的人情關係的「責任分包、承攬」，以及「輿情監控與互動技術平臺」等東北因應轉型張力的管控機制，很快地在中國其他地區與城市的類似場景中被沿用。只不過，這些機制都蘊含「全控化」的動能。

## 參、東北 T 區的「全控」場域

### 一、T 區社會背景與變局

由於礦產資源、地緣政治及歷史機緣等因素，清末中國東北地區在俄國和日本競逐下，基礎建設和工業快速發展。1945 年日本撤離時，留下大量廠房設備，在中國「敵產接收」過程中成了必爭之地。1949 年中共建政後，由於舉國對重工業的迫切需求，東北備受重視。1949 年 10 月公布的 11 個直轄市當中，瀋陽、鞍山、撫順、本溪，以及 1953 年公布的長春、哈爾濱，都是東北工業城市。儘管 1954 年都降回地級市，但體制仍倚重老工業基地。體制計畫、指令、單位資源深切影響居民生活，許多地區甚至「先有企業，後有地方政府」（田毅鵬、漆思，2005：72），足見體制組織功能之完備。

T 區正是在「共和國長子」優勢中崛起。作為所在城市，乃至整個東北都具代表性的老工業基地，T 區集聚全市高達 75% 工業產值。2000 年前後人口已達 75 萬，遠超過中國一般縣級行政區規模。而 T 區所在的地級市，在經濟轉型前後，固定資產投資完成額當中的國有經濟比例都偏高：國企改革前大都在 80% 以上，直到 1998 年都超過 50%，反映地方經濟社會對體制資源的依附程度，市場結構長期扭曲，使工業消費品供給嚴重不足（林毅夫等，2000：81），經濟社會受到抑制。1978 年啓動經濟改革，「放權讓利」使部分國有企業脫離傳統計畫經濟體制，開始參與和適應市場競爭，各主要行業都出現一些業績出色的企業（吳敬璉，2005：194）。1994 年 7 月施行《公司法》，為公司改制初步設立制度框架；1994 年 11 月，中國國務院

召開「全國建立現代企業制度試點工作會議」，選擇 100 家國有企業進行公司制改革試點；1999 年中共十五屆四中全會，「進一步明確公司化改制要求，國有大型、中型企業的公司化改革，真正進入了按照國際通行規範建立現代公司的階段」（吳敬璉，2005：197）。自 1998 年開始，大型、中型國有企業「逐漸實現政企職責分離，將壟斷性企業改組為競爭性企業，並且經過資產重組，在國內外證券市場上市」（吳敬璉，2005：198）。許多國企趨近市場邏輯，運用土地、人力、資本更有效率，體制資源大量釋出參與競爭，引發廠房土地轉移及職工下崗。然而，在各級體制欠缺制衡的結構背景下，過程頻發私相授受，產生大量糾紛。

市場化和國企改革，對東北衝擊尤其劇烈。如拉迪（Nicholas Lardy）（〔Lardy〕，2000：159）指出，「東北地區是中國的工業心臟地帶，也集中了最多負債的國有企業。遼寧是中國歷史上最工業化的省份，1992 年底時，遼寧有 392 家中型和大型工業企業，平均資產負債比高達 190%，約為全國平均數的三倍」。T 區所處城市在 1993 年國企改制之際，「大批工礦企業倒閉，職工失去工作，工廠職工宿舍淪為棚戶區」（李國慶，2012：69），國企改制、城鎮改造、城郊徵地等社會矛盾激增，進京訪、非正常訪居高不下（丁開杰，2013：235）。老工業基地廢棄工廠、社區，常見徬徨職工遊蕩的身影。T 區作為代表性的老工業基地，自然深陷困境，也成為紀錄片及紀實報導的豐富題材。

T 區具有知識、能力及自主性的行動者，大都身處體制內，若有意見訴求，直覺是「往體制內找關係」。一般群眾彼此視單位科層身分互動、形成社群，通常缺乏自主資源、面貌模糊、規模廣大。基於地方背景，這種社群的典型身分是「國企幹部與職工」。社會格局反映在日常用語，譬如「單位」、「車間」、「廠區」、「食堂」、「大院」、「倒班」等，與體制依單位身分提供的資源密切相關。社會管控機制具「滲透」特徵：體制動員人力，走入相對缺乏自主資

源、規模廣大、面貌微渺的人民群眾，開展工作。內容涉及日常生活方方面面，同時防範群眾主動串聯行動。因此，對訊息監控技術的運用也成爲必要。這種管控場域也呈現於某些用語，如「大」、「總體」、「全面」、「全民」等具計畫經濟和極權色彩的概念，隱含對抽象有機整體的全面管控和動員。改革開放之前的「大躍進」、「總路線」、「大煉鋼鐵」、「一大二公」、「文化大革命」，到掙脫集體的「大包幹」背景脈絡，長期錘鍊這種管控機制。即使未明確運用這些詞彙，依附、滲透性質也在實踐中深化，例如：「協商」在中國帶有人情「商量」意味，然而在 T 區社會格局下，此機制卻極爲僵化。2015 年，向 T 區區委辦副主任探詢區內「協商民主」的狀況，他困惑地問道：「協商民主？指的就是政協會議吧？」而事實上，2013 年中共十八屆三中全會以後，乃至 2015 年 2 月中共中央印發〈關於加強社會主義協商民主建設的意見〉，都明確將「協商」推展到更多元廣泛的層面，譬如基層村居、企業單位中的職工代表大會等，只是 T 區對「協商」的理解和實踐明顯保守而局限，其「協商」工作長期僅由少數體制內人員承擔，一般欠缺彈性。如 T 區政府辦主任所述，「調解工作極爲辛苦，每天都處理不完」，但或許應符當地社會格局常態。

## 二、T 區「社會治理」

國企改制對老工業基地產生大規模影響，黨政各層級都採取若干因應措施。2003 年 10 月，中共中央、國務院發布〈關於實施東北地區等老工業基地振興戰略的若干意見〉，國務院設置「振興東北地區等老工業基地領導小組辦公室」。2016 年 4 月，中共中央、國務院發布〈關於全面振興東北地區等老工業基地的若干意見〉。可見這是中央層級關注、橫跨十數年的發展戰略。而 T 區作爲重要工業中心，處於工業城市、工業大省，自然直接受到改革衝擊及發展戰略影響。

「振興東北」側重產業經濟，但「社會管控」也是其中要務。

「東北老工業基地振興的基本內涵，既包括以國企改革為核心的經濟發展，同時也包含以社區建設為核心的社會發展」（田毅鵬、漆思，2005：79）。<sup>2</sup> 2016年中共中央〈關於全面振興東北地區等老工業基地的若干意見〉明確論及：「妥善解決廠辦大集體職工的生活困難和社會保障問題……穩定城鄉居民就業和收入，確保社會和諧穩定」、「全面實施棚戶區、獨立工礦區改造」、「積極穩妥推進城區老工業區搬遷改造，對相關企業視情況實施異地遷建、就地改造和依法關停」等實際工作。隨著「社會治理」概念進入官方文件，李友梅（2022：18）也以「社會治理轉型」角度來理解「振興東北」，強調：「……形成適應新形勢新要求的社會公共性，由此鑄牢社會治理的共同體。這也是東北地區振興必須牢牢依託的社會性基礎」。李友梅進而提到「數字化轉型背景下，實現東北振興需要轉換社會治理思維」，成為「輿情監控與互動技術平臺」的有力支持。儘管「振興東北」更像「區域發展總體戰略」，但在這種「總體戰略」中，「社會治理」無疑是不可或缺的基礎。

### （一）「全控」邏輯的大規模動員

#### 1. 省、市層級：棚戶改造

國企改制和老工業基地轉型，最直接、普遍、醒目的現象之一，是棚戶區問題。棚戶區是計畫經濟時期老工業基地產物（尚教蔚，2012：93）。國企繁盛時，為勞工配給大量福利住房，大都是簡易平房。隨著工人增加，更多更為密集而簡陋的住房圍繞工廠周遭修築。棚戶區居民多是計畫經濟體制單位的職工，居住條件一般不易改善。市場化轉型使這些勞工居民「隨著計畫經濟一同退出社會

---

2. 田毅鵬長期研究「典型單位制」及其對東北老工業基地社區發展的制約，初期成果亦收錄於政治大學國際關係研究中心出版的會議論文集《振興東北：政策、機遇與挑戰》。可見「社區建設」自始就是「振興東北」的重要議題之一。

舞臺」，面臨失業下崗，更無力改變處境（尙教蔚，2012：97）。特別在 1993 年後，國企單位紛紛解體、社區組織停擺，社會治安、社區管理和公共服務全面惡化，棚戶區淪為城市居住環境最為「髒亂差」的區域（李國慶，2012：71）。棚戶區改造大致透過地方政府「自上而下、主動大規模動員」的方式進行。全省建立了 290 個新型社區，植入「以黨委為核心」的社區組織，刻意構建「有形化、網格化、數字化、全覆蓋」的黨建格局（李國慶，2012：75）。

省內另一城市的一個樣板，具體做法是以「社區黨委」為基礎，從原有社區黨支部留任部分黨員，再從其他社區選派黨員幹部，構成社區黨組織成員，編制為「社區黨委、樓棟黨支部、樓道黨小組」三級黨組織體系。社區黨委成立後，「立即投入社區管理工作，在居民入住時對全小區居民入戶調查，登記信息，製作小區大樓冊，記錄每個單元、每層每戶居民家庭的人口結構、就業情況、參保情況、貧困狀況和技能特長」（李國慶，2012：73），進而由市、區、街道領導「分片包戶」。這套機制依附體制資源，各級黨政單位以行政指令動員廣大居民，改造社區，展現「全控」場域性質。社區「分片包戶」有賴行政推動，倘若人情網絡與利益關係成熟、部分事務能在片區小範圍內處置，才可能轉化為「關係性的責任分包與承攬」機制。

## 2. T 區各級動員「東搬西建」與土地財政

T 區工業占全市 75%，危機在省內、市內都相當顯眼。自 1986 年第一家國有企業破產後，至 2000 年代初期，T 區持續陷入經濟停滯和社會不穩的總體危機。一篇紀實報導描述了 T 區幹部和群眾的記憶：「2001 年市內主幹道因工人上訪引起的堵路事件就多達 186 起；同時，95% 以上的企業虧損，90% 以上的企業停產或半停產；30 萬工人有 13 萬下崗；企業平均資產負債率達 90%，負債總額達 260 億元」（郭霞，2012：37），這些困境契合 T 區社會特性。省級、市級針對 T 區具體情境擬定做法，市領導明確表態：「必須要採取一種超常規的大調整、大改造的思路」（王亞丹，2004）。在

黨政體制主導的「全控」場域中，首先是大規模「東搬西建」戰略：在毗鄰 T 區西隅的「Y 區」直接劃定一塊「T 新區」作為「經濟技術開發區」，然後大規模動員 T 區工廠遷入 T 新區，進而對 T 區全面展開產業和社區改造。

如何推動 T 區工廠大批搬遷？主要採用「級差地租」方式，使陷入困境的企業遷至新區，出讓原有土地用於商業經營開發，並運用收益對企業進行改革（郭霞，2012：37）。當時 T 區大中型企業有 230 家，大規模改造絕非易事。2002 年 6 月，市委、市政府決定讓「T 區」和「T 新區」合署辦公，同年 8 月，「TJ 集團」成為首間搬遷企業，由區政府提供搬遷費：每平方公尺 1,000 元。在獲得二億四千萬流動資金後，改造建設用上一億一千萬，安置職工用上七千多萬。在資金挹注和示範效應下，其後兩年內，230 家大中型企業約有 130 家完成搬遷。2004 年 7 月，T 區最重要國企之一、中央政治局常委多次前往視察的「SJ 集團」在 T 新區產業園區項目開工，並在 2006 年 8 月開始搬遷。2007 年，遷至新區的 SJ 集團將組織架構重組為九大類、25 個事業部門。SJ 集團宣傳部的楊副部長指出：

2000 年至 2003 年，就已開始工齡買斷、下崗分流，同時也結清欠薪，費用由「中央政府財政撥款、地方政府財政撥款、國有企業自籌」各占三分之一。對於原有職工而言，幾十年積累下來固有生活模式在短期內改變，難免有個適應過程。不過，1999 年高校統一分配最後一年，此後職工就不再有所期望。因此，大規模安置需求來自 1999 年前的既有職工。<sup>3</sup>

「東搬西建」的土地財政，為 T 區注入城區改造資源。舉例而

---

3 陶逸駿，半結構式訪談，SJ 集團宣傳部楊副部長，SJ 集團 T 新區總部辦公室，2015 年 5 月 15 日。

言，TJ 集團所擁有 24 萬平方公尺的土地，由連鎖超市和地產開發商花費三億三千六百萬元承購。其中支付給 TJ 集團 2.4 億元，剩下九千六百萬則歸 T 區政府所有。而 T 區在短短兩年間，就建了 10 個類似的大型超市及 21 個農貿市場（王亞丹，2004）。由上級黨政部門主導、大規模、總體性的區域動員改造方案，契合 T 區社會格局。不過，除了黨政體制強大而主動的行政動員，更需高效的基層單位。當體制難以在所有面向具備深入滲透的「全控」能力，或是只需基層局部動員，就需要結合其他機制。

## （二）預防社群行動：「全控」基於體制內關係引入「責任分包與承攬」

「東搬西建」的土地財政，使黨政體制獲得更強的主導力量，也為 T 區拓展社區建設空間。原本工業用地上，百貨、商城、家具城等服務業項目大量出現，新式住宅小區建起，許多 T 區下崗職工進入這些服務業崗位和新式小區。產業轉型和遷移，亟需重整社區組織和治理機制。T 區關於完善矛盾糾紛排查調處工作機制的實施意見，可看出 T 區社區建設依循體制科層的「責任分包」意圖：成立「T 區矛盾糾紛排查調處領導小組」和七個「矛盾糾紛專項排查調處組」。基層單位是工作重心，街道（鎮）和社區（村）成為處理社會矛盾的第一線。「各單位、各部門主要領導」是工作第一責任人，領導形成社會矛盾「大調解體系」，目標在確保「小事不出社區（村），大事不出街道（鎮）」。<sup>4</sup>「大調解」（grand mediation）意謂黨政機關主導下，各部門資源整合、協同運作以調解糾紛的機制（胡潔人，2017：25），而現代訊息技術有助降低成本。此外，還以「全員參與平安建設」名義，組織動員多達六萬餘人的「群防群治」，建立起覆蓋全區社會的「大巡邏、大防控」。在完整的基層組織網絡中，體制人物力

---

4. 習近平任內大力推廣來自浙江紹興諸暨楓橋鎮的「楓橋經驗」，可視為這類就地「社會管控」體系的一種包裝。

承攬各層面。

體制強化「人防、物防、技防」。「人防」方面，實施「百千萬工程」：由公安政法系統選聘 100 多名「專業調解指導員」，由街道（鎮）、社區（村）中選聘 1,000 名「首席調解員」，從志願者中選聘 10,000 名「說和調解員」，執行基層矛盾調解。特別重視體制內原有人員的運用：「由區司法局組織退休法官、檢察官、警官、律師等參與專業調解工作，由區老幹部局組織老黨員、老幹部、老勞模、老教師、老軍人等在當地有威望的『五老』人員擔當社區『說和團』志願者」。很明顯，全都是高度依附體制的身分，重要性幾乎全來自體制科層，而非親緣關係。「物防」方面，T 區提升裝備，打造「百姓身邊派出所」，升級改造城區 115 個、開發區 32 個社區（村）警務室，並成立以院、樓、單元為基礎的巡邏組，由政府出資購置巡邏車，定時、定點、定線路開展巡邏防控。「技防」方面，大量科技監控手段滲入社區，包括「高清監控攝像頭」和「電子警察」。影像監控系統同時納入「智慧 T 區平臺」進行實時監控，如今，在全區周邊農村也能「全覆蓋」。

這些機制具有「全控」色彩，由體制內人員執行任務，也有人才甄補體系。體制面對全控動員的「委託—代理」問題，試圖引入體制內基層關係網絡，對治理範圍進行切割，從而拓展「責任分包、承攬」機制。不過，「大調解」思路自有局限。期望衝突在體制控制的基層組織中獲得調解，事實上是一種「去司法化」的「維穩觀」，反而可能促使社群採取更主動的體制外行動（莊文嘉、岳經綸，2014：153）。這些行動如果規模較小，固然容易壓制。一旦出現較大規模的主動行動，體制往往需要技術手段擴大「分包」規模，抑制社群主動性，這就不免回歸「全控」場域：由黨政體制主導協調，進行總體性區域動員改造和組織建設。藉由體制主動建構的綿密網絡，搭配最前沿、有效、即時的資訊監控技術，將體制管控能力滲透到最基層。當然，這些管控滲透主要功能，還是對社群行動的日常預防。實際居

住經驗當中，一般社區住宅高樓存在的高空拋物、經營拔罐按摩等工作室、油煙噪音、群租房客紛雜、產權證延遲發放，以及物業糾紛等問題，往往都不在管控範圍，但的確為「解決提出問題的人」提供了有效的工作機制。

### （三）T 區強制力鎮壓

在「全控」場域中，具有主動性、脫離單位、嘗試反抗動員指令的行動者或社群，深受體制壓抑。「脫離」意謂不再具有單位身分，不僅不再是體制科層成員，也常被排斥於廣大基層社群關係之外。以「下崗職工」而言，「職工」是體制科層定義的一種身分，「下崗」是其身分性、集體性的境遇。如果集結較大規模社群的主動行動，訴求更可能獲得體制回應。2016 年全國兩會期間，黑龍江雙鴨山煤礦工人討薪，迫使省長陸昊公開認錯道歉，是鮮明但罕見的案例。如果下崗職工抗爭行動遭到「分化孤立」，或者行動論述框架範圍擴大至廠外，以高度主動性挑戰體制本身，卻無法連結其他共同身分和境遇，則將受到體制強制力的鎮壓。

T 區就有這樣一個例子：<sup>5</sup> 1980 年，下鄉知青王營（化名）被分配到省內某國企工廠工作。由於績效傑出，連續獲得漲薪和晉升。1987 年，在王營即將調入隸屬省委某局的全民事業單位「省 ZS 公司」之際，T 區計畫經濟委員會也將要批准成立「FM 總公司」，且迫切需要人才。經由 FM 總公司兩位領導「司軍」和「郭啓」推薦，T 區民政局長「鄧倫」接見了王營，三人一同要求王營加入 FM 總公司，同時承諾提供「事業編」及「國家幹部編制」待遇。FM 總公司於 1988 年成立時，使用區民政局土地和資金，屬「全民事業單位」的國有企業。升遷與工資由區人事局審批，並由民政局長鄧倫擔任董事長、司軍擔任法人代表。FM 總公司隸屬民政局，設有四個分公

---

5. 關於王營經歷的描述，來自 2015 年至 2023 年和王營的對話，以及王營所提供文件資料的整理。當中人名皆為化名。

司、兩個經銷部、一個防爆電機廠和一個飯店。

國企改制初始的 1993 年，由民政局批准，鄧倫親自宣布將 FM 總公司改為「DY 總公司」。司軍調入另一個國企當法人代表，DY 總公司的法人代表則改由 T 區教育局副局長的 20 歲兒子「張承」擔任。不過此時企業性質和隸屬關係尚未變更，直到 1994 年國企資產搬運展開，21 歲的張承作為 DY 總公司法人代表，在民政局和「MQ 公司」擔保下，獲得貸款七十餘萬元，開辦一家酒店，成為官員和國企領導的娛樂場所。而 DY 總公司的一塊用地，則成為政府各部門官員間轉移的資產——新任民政局長「楊升」，逕行將土地賣給區財政局；區財政局長「周千」又再變賣給自己的妻子、民政局副局長「遲奐」。變賣過程中，官員幹部們賺取土地價差，企業也名存實亡，成為套利空殼。1993 年前後，DY 總公司領導就以「效益不好」為由，不再開立工資，並將資金挪給自己親友。而如鄧倫、司軍等人，也都在 DY 總公司內部給自己親朋好友、兒女安插職位，公司採購費用陸續流向私人。

在這個國企改制與私有化的典型過程中，DY 總公司領導層的王營等人，在相對薄弱的身分背景下，遭到孤立、停職、停薪。憤怒的王營舉發鄧倫等人貪污、受賄、行賄、倒賣發票、走私，一度得到時任市長批示，卻在區紀委被壓下來。後來雖嘗試向區反貪局舉發張承，但反貪局總是回覆「抓不到人」。此時 MQ 公司某領導私下來找王營，表示：「放過張承，可以安排你的工作，補發你的工資」。王營假意同意，隨即在見到張承的場合暗自通知反貪局來捕人。不料反貪局把張承帶走三天後，就直接釋放了。當王營質問時，反貪局竟表示張承「自己跑了」。此時，DY 公司其他領導們一不做二不休，將王營的工齡計算表、工資手冊及事業編制材料都取走，並註銷他的事業編制養老帳戶，在 T 區的體制依附格局中，這對王營造成重大損失。

王營不斷舉發科層單位上級，爭取恢復職位、補償工資，但始終

無效。2007 年，王營嘗試進京上訪，遞交資料給國務院信訪辦，卻被市裡派出的人員截訪送回。回到 T 區後屢次遭受恐嚇。十多年來，當時被停職欠薪的其他職工早已放棄爭取，僅有王營持續嘗試，但身心狀態已十分不穩。體制內幹部擁有行政權力，難以受到制衡。分包機制強化了這種權力關係，並使強制力更易進入基層社群，進而分化打擊任何主動的社群行動，直至行動者徹底喪失主動性。而過程中，「變賣國有企業」和「土地財政」，成了體制科層鞏固與施展能力的資源基礎。

#### （四）回應擴大的主動性：輿情數據監控與互動技術平臺

歷經國企轉制的老工業基地城市，信訪維權抗爭大都是棘手難題。T 區所在地級市在 2008 年之前，年度群眾上訪在 16 萬人次左右，「進京訪、非正常訪」占了全省 40% 以上，中國兩會期間進京訪，更連續多年為全省第一，2008 年兩會期間，全市進京上訪就達 330 人次（丁開杰，2013：235）。這顯示城鎮社群行動趨於主動，而且規模逐漸擴大。

早在 2004 年，T 區同一城市商業相對發達的 H 區，就開始嘗試新的信訪機制，創立中國第一個「人民信訪接待大廳」。2008 年，結合 H 區經驗，全市開設「市、區縣（市）兩級信訪大廳」。市委、市政府在各街道、鄉鎮建立「信訪工作領導小組」，由「黨委主要領導」擔任組長，要求具備一定設施的街道、鄉鎮成立「信訪接待室」，社區和村建立「基層矛盾調解組織」，逐級分包、承攬責任。進一步，全市推行「人民信訪代理工作制」，選出 2,300 名社區和村的「人民信訪代理員」，同時，市公安局成立「維穩支隊」，各區縣（市）成立「維穩大隊」，形成五百餘人的維穩隊伍（丁開杰，2013：245）。透過這些機制，體制內人員滲入廣大基層社群。

信訪機制包含「人才拔擢」與「績效考核」。首先，對於可能誘發群體上訪的項目，由相關部門組織「信訪評估會」，吸納協調親近體制人士，例如相關部門領導、人大代表、政協委員、法律人士和

群眾代表等。2008年，42個信訪穩定風險評估項目中，有四個因而中止。此外，信訪工作績效有助提拔升遷，許多受到栽培的「後備幹部」被派往信訪部門掛職鍛鍊。「派駐信訪大廳的655位幹部中，有17位市管後備幹部、98位區管後備幹部。至2009年，有九人被提拔到市管副局級、28位提拔至正處級、47位提拔至副處級」（丁開杰，2013：249）。而滲透各社區、村的2,300名「信訪代理員」，由市裡進行選聘。如此龐大的機制對人力需求格外殷切，除了調用幹部，更持續開闢崗位，吸收年輕大學生。2009年5月，市內一所省屬大學在法學專業下開辦中國第一個「信訪方向」。「群眾回應機制」強化一年間，進京訪同比下降68%，到省訪同比下降35%（霍仕明、張國強，2009：21）。發展教育不僅供應體制需求、提升人力素質，更有緩解老工業基地青年就業問題的作用（李培林，1998：1-12）。管控機制依據各層級和社群具體情況，大致在「全控」與「分包」之間調節。然而，面對規模更大、更趨主動的社群，尚不足以涵蓋管控型態。

在社群規模快速擴張、人際關係逐漸疏離，但意見訴求趨於主動的社會背景下，互聯網技術手段有助於保持人際溝通協調和群眾工作的即時和高效。「面對面」治理工作移至網上，在時間和空間上緩解「社群規模擴大、主動性增加」的挑戰。使得管控機制得以適應更為龐大、複雜，也更為積極的行動和輿情訴求，自互聯網引入中國的同時，中共政權就開始摸索管控策略。2008年，《人民日報》下轄《人民網》成立「輿情監測室」，負責分析網絡輿情，定期向各級黨政部門回報群眾對特定事件的態度，也評估各地政府回應能力，尤為關注「大規模社群行動」的潛在可能性（Economy, 2018: 69），並在2017年改組為「輿情數據中心」。

T區所在的省市，城市社區發展較早，原本治理範圍規模就相當廣大。國企改制之後，對象更加複雜，現代網絡訊息技術正合所需。這些技術由黨政部門引領，依仗體制資源，自上而下滲透，針對一般

群眾，主動加強聯繫頻率和深度，包括蒐集、回應與掌控輿情動向。早在 2003 年，省紀委、監察廳就開始籌建「民心網」，於 2004 年 5 月正式上線。號稱「省、市、縣三級政府與人民群眾的聯繫平臺」，並逐漸發展成「以『民心網』為核心，涵蓋『民心』雜誌、手機報、電視臺的『民心播報』欄目等在內的複合型工作平臺，在省內 14 個市和 10 個省直部門建立分平臺，與 2,245 個單位聯網，處理訴求涉及紀檢監察、教育、衛生、建設、勞動、人事、交通、通信、旅遊等熱點部門和行業」。至 2011 年底，官方宣稱省內「共受理群眾舉報、投訴和政策諮詢 24.5 萬件次，轉辦 14 萬件次，直接答覆 9.3 萬件次，還利於民 3.88 億元，促進公益性投入 6.47 億元，收繳違規違紀金額 1.6 億，群眾滿意率達 98.28%」（宋豔，2014：98）。此外，建立考核評價機制：對於職能部門辦理訴求情況，設置「群眾滿意度」考核，並公開排行結果，滿意度達 90% 以上的部門，予以表揚；若發現虛報瞞報、查辦不到位，則公開批評（宋豔，2014：101）。2015 年初，省政府辦公廳印發〈關於建立「網絡回應人」制度的通知〉，「民心網」建立「網絡回應人」平臺，群眾可在平臺投訴、諮詢或提供建議，由 6,229 家具有管理公共事務職能的「各級政府部門」及「公共企事業單位」指定專人，每天在線答覆留言。省政府將「網絡回應人」平臺工作納入對各市政府績效考核。官方宣稱，三年間平臺回應、解決群眾訴求 65 萬餘件，省委書記、省長多次批示肯定。至 2017 年，全省各單位「一把手」直接批辦群眾留言 7,001 條。平臺累計回應、解決百姓各類訴求 65.22 萬件，回應率達 99.41%。

「民心網」推展後，許多社區、城市也開始試行類似的網絡群眾回應平臺。人民網「領導留言板」在中國 31 個省區市先後成立，至少 2,800 餘位省市縣「一把手」透過平臺公開回覆網民留言。<sup>6</sup> 各省市縣歷經十年試點，期間在北京舉辦數次「網民留言辦理工作會議暨踐

---

6. 這裡關於「人民網領導留言板」的數據和介紹，引自官方說明文件。

行網上群眾路線表彰活動」。但直到 2016 年，經中央政治局某常委明確批示，才正式在全國範圍推廣，並將工作會議與表彰活動轉為各省輪流舉辦。2017 年，就在 T 區所在的地級市擴大舉行。官方材料指出：自 2016 年以來，中共中央辦公廳、國務院辦公廳以不同形式調取平臺有關數據、資料報送領導或進行情況「摸底」。中共中央辦公廳每半年要求人民網上報一次「數據報告及重點留言類別分析」，這些輿情提供中央領導作為內參。十多年來，各地省委書記、省長，大都會透過人民網與網民互動，也幾乎都專門做過批示、提過要求。據稱超過三分之二省委書記、省長經常在人民網瀏覽網民留言。至 2024 年 12 月，各地區各部門透過人民網「領導留言板」回應和解決的群眾留言超過 500 萬件。

T 區所在城市以「民心網」先行，和人民網的「輿情監測」及「地方領導留言」機制，先後獲得不同層級運用及認可，平臺整合條件逐漸成熟。2019 年，在省長指示下，推出「綜合服務平臺」。同年 7 月，「民心網」被納入「綜合服務平臺」。隨後更多網絡輿情平臺，包括：人民網地方領導留言板「省委書記板塊」、「省長板塊」、「省長信箱」、國務院「互聯網+督查」、「省政府網絡回應人平臺」、「省直機關作風監督平臺」、「省檢察院公益訴訟平臺」、「市場監督平臺」、「民政服務平臺」等，也陸續併入。整合後大約一個半月時間，省營商環境建設局宣稱，省、市「綜合服務平臺」共受理各類群眾訴求 176.9 萬件，即時答覆 100.5 萬件，轉相關部門辦理 76.4 萬件，即時答覆率為 56.5%，辦結反饋率為 89%。

2020 年，推動「網絡互動技術平臺」績效顯著的省長轉任司法部長、黨組副書記，並身兼中央多個與「社會治理」直接或間接相關的重要職位。只是，這樣的績效樣板，並不符合 T 區維權行動者王營的使用經驗。多年來積極主動透過各式維權管道求援的王營指出：「用過民心網，也向中紀委、檢察院舉報了，他們轉下後地方就沒結果了。」至於「綜合服務平臺」，王營則說：「沒辦過，頭一次聽

你說，不然還不知道有這個網站。」王營的結論是：「我覺得不管舉報到哪，都往下一轉就沒信了。」的確，這些互動技術工具更大的意義，或許是蒐集並協助體制掌握大規模、主動性高的「輿情數據」。在「數字化治理」的浪潮中，「小系統」聯通為「大服務」（李友梅，2022：21），個別意見不易受到關注。「輿情數據監控和互動技術平臺」使社群行動趨於分散和被動。正如官方宣稱「民心網」的功能，首先在於「建立『輿情採集窪地』和『輿情處置高地』，牢牢把握主動權」（李占國，2018：131）。而隨著政務數據「資產化」，這種主動權為新興的「數據財政」提供了雄厚資源。

表 2 東北 T 區「社會管控機制」類型

		社會管控範圍規模	
		小	大
社群行動傾向	被動	小規模被動社群 T 區機制：基於體制內關係的「責任分包、承攬」，對社群分化管理 例如：分片包戶、說和調解員、「五老」說和團	大規模被動社群 T 區機制：戰時指令，全面管控，總體動員改造，數據資源整合，形成「全控」場域。責任仍需分包、承攬 例如：棚戶區改造、級差地租、東搬西建、日常數據及影像監控全覆蓋、「大調解」體系
	主動	小規模主動社群 T 區機制：分化打擊，強制力鎮壓 例如：「DY 總公司」維權者	大規模主動社群 T 區機制：輿情數據監控與互動技術平臺，管控社群行動 例如：信訪評估會、民心網、領導留言板、綜合服務平臺、輿情數據監控與互動技術

資料來源：作者自行製作。

參照表 1，T 區「社會治理」型態可整理為表 2。在計畫經濟時期和改革開放之初，是以「全控」場域為主。市場化與國企改革，使得管控機制和場域型態有所分化及調適。然而近年管控機制實踐過程中，似乎有回歸右上「全控」場域的動能。正是這種動能，使得中國其他省市在採用「體制內關係的責任分包承攬」、「輿情監控數據與互動技術平臺」、「強力鎮壓」等機制的過程之中，也陸續出現了「全控化」的現象。

改革開放以來，中共在鞏固政權的原則下，意欲維持各地基層社群對體制資源的依附，同時以「群眾路線」拉攏幹部群眾的特定關係。然而，這種社會管控面臨兩方面困境。首先，市場化及國企改革，使得許多個人及社群獲得經濟自主和跨域流動機會，逐漸與體制資源脫鉤，行動更加主動積極；其次，社會、經濟和城鎮規模快速擴大，使特定範圍關係網絡難以固定、成熟。在一般城鎮管控機制中，群眾身分認同及彼此關係漸趨疏離。一旦黨政體制集中權力、提高政權主動性、擴大行政指令規模、推動總體戰略，強化基層社群對體制資源的依附，那麼整個管控機制就可能趨向「戰時指令、總體動員」的「全控」場域。

無論中央或基層政權，一方面企圖掌控資源及行政上的主動性，另一方面也嘗試採取各種手段，緩解「全控」對社會及經濟誘因的負面作用，包括以「責任分包、承攬」方式切割管控範圍，培養「恩庇、扈從」關係，並以輿情數據技術平臺，克服現代城鎮社區規模，提高互動密度和效率，以體制和基層社群之間特定緊密的關係，確保行政指令的主動性和有效性。「基於關係的責任分包與承攬」、「輿情數據監控與互動技術平臺」等機制，很快出現於東北以外的中國其他省市。未必是刻意模仿學習，而是基於體制邏輯與社會格局的同構性，使類似管控機制受到重視。不僅可見於 T 區所在城市率先推出、逐漸走向中央黨媒和全國省市的輿情數據監控與民意互動平臺，更如東北 T 區由「全控」場域引入「責任分包承攬」的調解機制當中，

「小事不出社區（村），大事不出街道（鎮）」的思路，完全契合中共中央近年在全國「社會治理」大力推廣的浙江諸暨「楓橋經驗」：「小事不出村、大事不出鎮、矛盾不上交」的「群防群治」。只是，當「關係化的責任分包承攬」更具規模、「輿情數據監控與互動技術平臺」弱化社群主動性，都使得管控機制更向「全控」場域復歸。常態管控機制的「全控化」固然可包裝為「全過程人民民主」，全控過程以外受到分化孤立的社群行動，則不免面臨強制力鎮壓。

## 肆、小結

東北老工業基地在計畫經濟時期擁有優勢資源，建立相對穩定的工業單位社會。廣大群眾以模糊、微渺的面貌，緊密依附體制，趨向體制內崗位。各級政權易於透過大規模、總體性計畫和主動單向指令機制，對基層社群進行滲透、控制、動員、改造，構成「全控」場域。儘管「全控」在老工業基地足堪維持穩定秩序，但極度仰賴資源挹注，對國家總體社會與經濟生產誘因更有極大負面作用。「改革開放」正是「全控」在大多數區域場景的退化。而在東北，1990年代國企改制的資源重組，直接引發經濟社會危機。「漸進轉型市場」及「地方國家統合主義」不足以提供因應危機的機制。「特定關係網絡」和「體制性依附」成為體制與基層社群的互動原則。在此原則之下，體制面對更為主動、範圍更大的社群行動，就依循「治理範圍規模」及「社群主動性」，運用更為多樣的管控機制。

東北老工業基地 T 區案例，呈現了這些管控機制，以及這些機制近年回歸「全控」場域的邏輯。對於「大規模被動社群」，黨政體制基於強勢地位，自上而下主動進行政策計畫、組織滲透、集體動員、城鎮改造。這類管控機制宰制了東北計畫經濟時期及改革開放初期。1990年代國企改制「抓大放小」促進社會分化與多樣化，帶來不同的社群規模與主動性。「全控」不足以涵蓋這種紛雜狀態下的社

會管控過程，在「小規模被動社群」出現「基於體制內特定關係的責任分包承攬」。這是中央到基層政權相當推崇的「社會治理」型態，然而，市場化與城鎮化使管控範圍規模擴張，新興社群也有更高的主動性。對於「大規模主動社群」，「輿情數據監控與互動技術平臺」成爲重要管控機制。而各種管控機制當中，「分化打擊、強制力鎮壓」始終是不時運用的手段。手段機制交相操控，T區可說走在全中國之先，展現了國企改制震蕩下的「社會治理」過程。只是，隨著監控能力強化、指令規模拓展、基層社群行動游移於主動與被動，「全控計畫指令動員」和「輿情數據監控與互動技術平臺」成爲政權銳意精進的手段。而在社群主動性耗散下，管控機制回歸「全控」傾向更加明顯。近年中共中央「頂層設計」和「新型舉國體制」貫串重要政策過程，深具體制及社群特性的「全控」場域機制，在東北老工業基地以外的其他區域場景，也越益常見。

充滿計畫經濟和極權色彩的「全控」場域，原本就不只存在於東北老工業基地，也可見於其他緊密依附體制資源、社群規模龐大的治理格局，包括其他蘇聯式大型國企和老工業基地，以及某些發展較早的城鎮區域。北京著名的「朝陽群眾」、「西城大媽」、「海澱網民」等角色，乃至近年備受推廣的「網格化管理」、「楓橋經驗」，都強調基層官僚幹部結合調動群眾，積極承攬、執行社會監控，可視爲這類機制的權變調適型態。如今，中國各地社會格局固然仍較「大型被動社群」更爲複雜多樣，但是，由於管控目標社群範圍及主動性的變化，「體制內關係的責任分包扈從」、「輿情數據監控與互動技術平臺」、「強制力鎮壓」搭配運用，在體制的相似結構間反覆可見，也都隨著所謂「社會治理績效」，而帶有「提高政權行政與動員能力、擴大管控範圍規模、抑制基層社群主動性」的作用，這都使得「全控」在體制與社群互動中如影隨形。

「全控」抹滅了「社群行動在體制外形成組織，乃至社會」的可能性。改革開放和市場化帶來的新興社群行動，曾經凸顯不同管控

機制功能，淡化「全控」特性。但各種管控機制的效果，為「進一步抑制社群行動」積累了絕佳條件。「全控化」不過是這些條件重新交織的過程。本文強調，東北老工業基地 T 區治理機制的「全控」性質，以及相關機制沿用於其他地區、情境所展露的「全控化」路徑，有一定的普遍意義。從「網格化」、「分片包戶」、「楓橋經驗」、「輿情監測與回應平臺整合」到「數據財政」，皆在此路徑當中。本文不是在「政體類型」意義上使用「全控」概念，也並非認為「全控場域」已成為中國整體、固著的社會事實——果真如此，才真正回到「極權政體」。直至當前，仍不難在東北及中國各地看到「全控」以外的場域機制。然而不容否認的是，這些場域機制為「全控化」積累條件的同時，也已陸續帶來對社會經濟誘因的抑制作用。市場經濟環境惡化、外資撤離、民營企業困境、一般群眾，特別是青年群體「內卷」、「躺平」、將「考公入編」視為「上岸」、「宇宙盡頭」，都是這種體制性抑制的結果。而這些現象，東北老工業基地早已歷經，留下「投資不過山海關」的警語。從這個意義上，「東北發展的昨天，或許是中國發展的今天」：談不上體制「崩潰」、「垮臺」，依然可以宣稱「治理績效」、「經濟發展」，但卻是一種使得社會經濟保守被動、來自群眾和科技的處處監控、凡事有賴高層「指明方向」的「治理秩序」。

收件：2024 年 2 月 9 日

修正：2024 年 9 月 24 日

採用：2024 年 12 月 23 日

## 參考文獻

- 丁開杰（2013）。「軟部門」和「硬實力」：瀋陽市信訪工作新機制研究。載於周紅雲（編），*社會管理創新*（頁 235-254）。中央編譯出版社。[Ding, K. J. (2013). "Ruanbumen" he "yingshili": shenyangshi xinfang gongzuo xinjizhi yanjiu. In Zhou, H. Y. (Ed.), *Social Management Innovation* (pp. 235-254). Central Compilation & Translation Press.]
- 王亞丹（2004）。央視《2004 中國經驗》遼寧篇：瀋陽國企改革經驗。新浪新聞，11月26日。<http://news.sina.com.cn/c/2004-11-26/22055045048.shtml> [Wang, Y. D. (2004). Yangshi "2004 zhongguo jingyan" liaoning pian: shenyang guoqi gaige jingyan. *Sina News*, November 26.]
- 田毅鵬（2016）。單位制與「工業主義」。學海，（4），頁 63-75。[Tian, Y. P. (2016). Unit System and "Industrialism." *Academia Bimestrie*, (4), pp. 63-75.]
- 田毅鵬、漆思（2005）。「單位社會」的終結：東北老工業基地「典型單位制」背景下的社區建設。社會科學文獻出版社。[Tian, Y. P. & Qi, S. (2005). *The Termination of the Unit Society: The Community Construction under "Typical State-Unit System" of Northeastern Old Industrial Bases*. Social Sciences Academic Press.]
- 石約翰（Schrecker, J. E.）（2011）。中國革命的歷史透視（王國良譯；二版）。中國人民大學出版社。（原著出版於 2004）[Schrecker, J. E. (2011). *The Chinese Revolution in Historical Perspective* (Wang, G. L. Trans.; 2<sup>nd</sup> ed). China Renmin University Press. (Original work published 2004)]
- 宋 豔（2014）。網絡時代的官民互動新機制——遼寧省「民心網」

- 案例研究。載於俞可平（編），中國地方政府創新案例研究報告（2011-2012）（頁 97-109）。北京大學出版社。[Song, Y. (2014). Wangluo shidai de guanmin hudong xinjizhi liaoningsheng “minxinwang” anli yanjiu. In Yu, K. P. (Ed.), *Innovations and Excellence in Chinese Local Governance: Case Study Reports (2011-2012)* (pp. 97-109). Peking University Press.]
- 吳敬璉（2005）。當代中國經濟改革：探索中國經濟順利轉型的秘密。美商麥格羅希爾。[Wu, J. L. (2005). *China Economic Reform*. McGraw-Hill.]
- 李友梅（2022）。社會高質量發展與「東北振興」新機遇。社會發展研究，9（1），頁 14-24。[Li, Y. M. (2022). High-Quality Social Development and New Opportunities of “Northeast China Revitalization.” *Journal of Social Development*, 9 (1), pp. 14-24.]
- 李占國（2018）。思想的力量：民心網的成長理念與實踐。遼寧人民出版社。[Li, Z. K. (2018). *Sixiang de lilian: minxinwang de chengzhang linian yu shijian*. Liaoning People’s Publishing House.]
- 李培林（1998）。老工業基地的失業治理：後工業化和市場化——東北地區 9 家大型國有企業的調查。社會學研究，（4），頁 1-12。[Li, P. L. (1998). Unemployment Governance in Old Industrial Bases: Post-Industrialization and Marketization—A Survey of 9 Large State-Owned Enterprises in Northeast China. *Sociological Studies*, (4), pp. 1-12.]
- 李國慶（2012）。遼寧省棚戶區的形成與復興。經濟社會體制比較，（5），頁 68-79。[Li, G. C. (2012). The Collapse and Renewal of Shanty: Towns in Liaoning Province. *Comparative Economic & Social Systems*, (5), pp. 68-79.]
- 李肇華（Chin, J.）、林和（Lin, L.）（2024）。監控國家：中國全

- 力打造的數位烏托邦，一座不斷進化、從上到下集體共構的全景監獄（李易安譯）。麥田出版。（原著出版於2022）[Chin, J. & Lin, L. (2024). *Surveillance State: Inside China's Quest to Launch a New Era of Social Control* (Lee, Y. A. Trans.). Rye Field Publications. (Original work published 2022)]
- 林佳龍、徐斯儉（2004）。退化的極權主義與中國未來發展。載於林佳龍（編），未來中國：退化的極權主義（頁11-30）。時報文化。[Lin, C. L. & Hsu, S. C. (2004). Degenerative Totalitarianism and China's Future Development. In Lin, C. L. (Ed.), *China's Future: Degenerative Totalitarianism* (pp. 11-30). China Times Publishing.]
- 林毅夫、蔡昉、李周（2000）。中國經濟改革與發展。聯經出版。[Lin, Y. F., Cai, F., & Li, Z. (2000). *China's Economic Reforms and Development*. Linking Publishing.]
- 周其仁（2017）。產權與中國變革。北京大學出版社。[Zhou, Q. R. (2017). *Property Rights and Changes in China*. Peking University Press.]
- 尚教蔚（2012）。遼寧棚戶區改造：改變居住環境的綜合整治與完善配套。經濟社會體制比較，（5），頁93-105。[Shang, J. W. (2012). Reforming Shanty Towns in Liaoning Province: Comprehensively Improving the Residential Environment and Carrying Out Supporting Measures. *Comparative Economic & Social Systems*, (5), pp. 93-105.]
- 拉迪（Lardy, N. R.）（2000）。經改與社會穩定。載於田弘茂、朱雲漢（編），江澤民的歷史考卷：從十五大走向二十一世紀（張鐵志、林葦芸譯）（頁154-169）。新新聞。[Lardy, N. R. (2000). Economic Reform and Social Stability. In Tian, H. M. & Chu, Y. H. (Eds.), *Jiang Zemin's Historical Test: From the*

- 15<sup>th</sup> Party Congress to the 21<sup>st</sup> Century* (Chang, T. C & Lin, W. Y. Trans.) (pp. 154-169). The Journalist.]
- 胡潔人（2017）。健全社會矛盾糾紛調解機制：當代中國「大調解」研究。上海交通大學出版社。[Hu, J. R. (2017). *Improving Mediation Mechanism of Dispute Resolution: The “Grand Mediation” in Contemporary China*. Shanghai Jiao Tong University Press.]
- 馬克思（Marx, K.）（1997）。共產黨宣言（中共中央編譯局編譯）。人民出版社。（原著出版於 1848）[Marx, K. (1997). *The Communist Manifesto* (Central Compilation & Translation Bureau Trans.). People’s Publishing House. (Original work published 1848)]
- 馬克思（Marx, K.）（2015）。哥達綱領批判（中共中央編譯局編譯）。人民出版社。（原著出版於 1891）[Marx, K. (2015). *Critique of the Gotha Programme* (Central Compilation & Translation Bureau Trans.). People’s Publishing House. (Original work published 1891)]
- 恩格斯（Engels, F.）（1972）。馬克思恩格斯選集（第三卷）（中共中央編譯局編譯）。人民出版社。（原著出版於 1880）[Engels, F. (1972). *Marx/Engels Collected Works (Vol. 3)* (Central Compilation & Translation Bureau Trans.). People’s Publishing House. (Original work published 1880)]
- 高夫曼（Goffman, E.）（2012）。精神病院：論精神病患與其他被收容者的社會處境（群學翻譯工作室譯）。群學出版。（原著出版於 1961）[Goffman, E. (2012). *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates* (Socio Publishing Trans.). Socio Publishing. (Original work published 1961)]
- 高敬文（Cabestan, J. P.）（2024）。中國的未來會走向民主還是獨

- 裁？來自法國學者的觀察視角（八旗文化譯）。八旗文化。（原著出版於 2021）[Cabestan, J. P. (2024). *Demain la Chine: guerre ou paix?*. (Gusa Trans.). Gusa. (Original work published 2021)]
- 孫立平（2004）。轉型與斷裂：改革以來中國社會結構的變遷。清華大學出版社。[Sun, L. P. (2004). *Zhuanxing yu duanlie: gaige yilai zhongguo shehui jiegou de bianqian*. Tsing Hua University Press.]
- 莊文嘉、岳經綸（2014）。從法庭走向街頭——「大調解」何以將工人維權行動擠出制度化渠道。中山大學學報（社會科學版），5（1），頁 145-157。[Zhuang, W. J. & Yue, J. L. (2014). Cong fating zouxiang jietou: “datiaojie” heyi jiang gongren weiquan xingdong jichu zhiduhua qudao. *Journal of Sun Yat-sen University (Social Science Edition)*, 5 (1), pp. 145-157.]
- 郭霞（2012）。負重瀋陽。商週刊，（26），頁 34-39。[Guo, X. (2012). Shenyang, Reborn of an Industrial City. *Business Weekly*, (26), pp. 34-39.]
- 郭蘇建（2021）。導言：從社會管理到社會治理的理論與實踐。載於郭蘇建（編），轉型中國的社會治理：理論、實踐與制度創新（頁 1-7）。格致出版社、上海人民出版社。[Guo, S. J. (2021). Introduction: Theory and Practice of Transition from Social Management to Social Governance. In Guo, S. J. (Ed.), *Social Governance in China's Transformation: Theory, Practice, and Institutional Innovation* (pp. 1-7). Truth & Wisdom Press & Shanghai People's Publishing House.]
- 陸南泉（2007）。蘇聯經濟體制改革史論（從列寧到普京）。人民出版社。[Lu, N. Q. (2007). *Sulian jingji tizhi gaige shilun (cong liening dao pujing)*. People's Publishing House.]
- 渠敬東、傅春暉、閻翔（2015）。組織變革和體制治理：企業中的勞

- 動關係。中國社會科學出版社。[Qu, J. D., Fu, C. H., & Wen, X. (2015). *Zuzhi biange he tizhi zhili: qiye zhong de laodong guanxi*. China Social Sciences Press.]
- 陳宜中（2024）。六四的幽靈——也談鄧小平路線。當代中國研究通訊，（36），頁 4-29。[Chen, I. C. (2024). The Ghost of 4 June 1989: Reflections on Deng Xiaoping's Line. *Contemporary China Newsletter*, (36), pp. 4-29.]
- 陶逸駿（2023）。當代中國「社會治理」：從機制類型到體制結構。政治科學論叢，（96），頁 1-51。[Tao, Y. C. (2023). "Social Governance" in Contemporary China: From Mechanism Types to Institutional Structures. *Taiwanese Journal of Political Science*, (96), pp. 1-51.]
- 張 靜（2005）。法團主義：及其與多元主義的分歧（修訂版）。中國社會科學出版社。[Zhang, J. (2005). *Corporatism* (rev.). China Social Sciences Press.]
- 黃宗智（2022）。國家與社會的二元合一：中國歷史回顧與前瞻。廣西師範大學出版社。[Huang, C. C. (2022). *The Dualistic Unity of State and Society in China: Historical Retrospect and Prospective Vision*. Guangxi Normal University Press.]
- 傅 柯（Foucault, M.）（2020）。監視與懲罰：監獄的誕生（王紹中譯）。時報文化。（原著出版於 1975）[Foucault, M. (2020). *Surveiller et punir: naissance de la prison* (Wang, S. Z. Trans.). China Times Publishing. (Original work published 1975)]
- 鄒 讜（2012）。二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動角度看。牛津大學出版社（中國）。[Tsou, T. (2012). *Twentieth Century Chinese Politics: From the Perspectives of Macro-History and Micro-Mechanism Analysis*. Oxford University Press (China).]
- 鄧燕華（2016）。中國基層政府的關係控制實踐。學海，（5），頁

- 31-39。[Deng, Y. H. (2016). The Practice of Relational Control in China's Grassroots Governance. *Academia Bimestrie*, (5), pp. 31-39.]
- 霍仕明、張國強（2009）。瀋陽創新信訪工作體制維護社會穩定。協商論壇，（9），頁21。[Huo, S. M. & Zhang, G. C. (2009). Shenyang chuangxin xinfang gongzuo tizhi wei hu shehui wending. *Xieshang Luntan*, (9), p. 21.]
- 謝雯（2019）。歷史社會學視角下的東北工業單位制社會的變遷。開放時代，（6），頁25-44。[Xie, W. (2019). The Industrial Work-Unit Society in Northeast China and Its Transformation: A Historical Sociological Examination. *Open Times*, (6), pp. 25-44.]
- Baum, R. & Shevchenko, A. (1999). The "State of the State." In Goldman, M. & MacFarquhar, R. (Eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms* (pp. 333-362). Harvard University Press.
- Chan, A. (1993). Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China. *The Australian Journal of Chinese Affairs*, (29), pp. 31-61.
- Chen, H. S. & Greitens, S. C. (2022). Information Capacity and Social Order: The Local Politics of Information Integration in China. *Governance*, 35 (2), pp. 497-523. <https://doi.org/10.1111/gove.12592>
- Economy, E. C. (2018). *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. Oxford University Press.
- Heilmann, S. (2018). *Red Swan: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise*. The Chinese University of Hong Kong Press.
- Kelliher, D. (1992). *Peasant Power in China: The Era of Rural Reform, 1979-1989*. Yale University Press.
- Linz, J. J. (2000). *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Lynne

Rienner Publishers.

Lukes, S. (2021). *Power: A Radical View* (3<sup>rd</sup> ed.). Bloomsbury Academic.

North, D. C. (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton University Press.

Oi, J. (1992). Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45 (1), pp. 99-126.

Pei, M. (2024). *The Sentinel State: Surveillance and the Survival of Dictatorship in China*. Harvard University Press.

Walder, A. G. (1988). *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. University of California Press.

Zheng, Y. N. (2010). *The Chinese Communist Party as Organizational Emperor: Culture, Reproduction and Transformation*. Routledge.

# “Totalization” of “Social Governance” in China: The Case of the T District in Northeast China

Yi-chun Tao

(Assistant Professor, Institute of Sociology,  
National Tsing Hua University)

## Abstract

In the 1990s, the restructuring of state-owned enterprises in China plunged the old industrial base in Northeast China into social and economic crises. However, through various institutional and administrative measures, the T District in Northeast China managed to alleviate socio-economic challenges within a few years, emerging as a “model of performance.” How did the T District manage its transformation crisis? How does the “social governance” mechanism function, and what are its defining characteristics? Although the central government’s efforts to “revitalize the old industrial base of Northeast China” has not truly been effective, why have certain control mechanisms from the T District been adopted by numerous other regions over the past decade? What implications does this hold for broader institutions? Based on the dimensions of “scope of control” and “proactivity of communities,” the T District demonstrates four distinct “social governance” scenarios, each shaping a corresponding systemic control mechanism: “Total Control Command and Mobilization,” “Responsibility Subcontracting Based on Institutional Guanxi,” “Coercive Repression,” and “Public Sentiments Monitoring with Interactive Technology Platforms.” The interplay of these mechanisms

positions the T District as a national frontrunner in governance experimentation. In the context of increasing centralization, the scale of governance has expanded, while grassroots community actions fluctuate between proactive engagement and passive compliance. “Total Control Command and Mobilization” and “Public Sentiments Monitoring with Interactive Technology Platforms” have become key tools for enhancing regime governance. As community proactivity wanes, the system’s tendency to revert to totalistic manipulation grows increasingly evident.

**Keywords:** Northeast China, Old Industrial Base, Totalization, Social Governance, Surveillance

