

習近平新時代的社會治理： 北京驅離「低端人口」的觀察

Social Governance in Xi Jinping's "New Era":
An Observation of Eviction of Beijing's "Low-end Population"

王信賢 (Wang, Hsin-Hsien)

國立政治大學東亞研究所特聘教授兼所長

壹、前言

2017年11月18日北京大興區西紅門鎮發生火災，火災直接受害者——城市邊緣廉價公寓中的外來務工人員，非但沒有得到來自政府的救助，反而遭到了在嚴冬中被驅趕的噩運。北京當局在火災第2天立刻部署為期40天的「安全隱患大排查、大清理、大整治專項行動」，開始驅逐在北京打工的外來人口，關閉廠房、出租公寓等，拒絕外來人口留宿，北京市委書記蔡奇更指示推進專項清理行動。這些被驅逐的外來人口，多屬於「低端人口」，其指的是低學歷、低收入、從事低端產業的人口，這些群體往往居住在北京市郊生活、居住條件相對落後的地區，或市中心小區的地下室，成為政府眼中的「都市腫瘤」。

基於控制人口、維護社會安全、城市規劃及優化產業結構等考量，這次的清除「低端人口」可被視為北京「紓解非首都功能」（紓解，大陸用語為疏解）的延續。根據《北京城市總體規劃（2016年-2035年）》，即嚴格控制人口規模與「推進城鎮棚戶區改造和老舊社區綜合整治」。「排查安全隱患」當然只是個藉口，西紅門鎮的火災也只個導火線。可以發現，這些「清除」不只是大興區，或五六環線外的區域，包括朝陽區、西城區、東城區與海淀區都有，幾乎是全北京市的行動。

這個被中國大陸（以下簡稱大陸）網民戲稱為北京「排華」或「切除」行動，引發輿論的反彈，其中極大爭議與不滿的是對這些「低端人口」清退行動的執行方式，這些手段包括斷水斷電、斷供暖、限期搬遷、強行清理、行政拘留等，其合法性和程序正當性備受質疑。本文將從制度因素（戶籍與土地制度）談起，探討此一事件的發生究竟是偶然或必然，以及其中複雜的階級問題，並就此觀察當前大陸國家社會關係中社會力量的能耐以及政府社會治理的能力與缺失。

貳、制度因素：戶籍與土地制度

與此一事件最直接相關的是大陸長期以來區隔人群的「戶籍制度」以及其所延伸的「土地制度」。大陸戶籍制度根據地域和家庭成員關係將戶籍屬性劃分為「農業戶口」和「非農業戶口」，農業戶口可以在所在農村獲得土地使用權，但不能在城市享受如就業、教育、醫療、社會保障等方面的福利。2014年7月30日，大陸國務院雖公布《關於進一步推進戶籍制度改革的意見》，宣布停止劃分農業和非農業戶口，且在習近平時期，各類重大政策如「單獨二胎」等也強力推動，但對於「戶籍制度」的改革，各地方政府特別是一、二線大城市，多採保留態度，因此一問題涉及地方的城市規劃、承載人口容量以及社會福利支出等。而隨著改革開放的推進，城市的聚集效應出現，在北京、上海、廣州、深圳、天津、杭州等這類城市，戶籍問題真正的關鍵是從「農」與「非農」轉移至「本地」與「外來」的區別。

因此，為避免湧入過多的外來人口，近年來各大城市紛紛開始管制「落戶」與提高外來人口進入的門檻。以北京為例，北京人口從1949年的420萬增至2016年的2,172萬，故北京當局一方面提高「落戶」的門檻，2016年北京新增戶口僅2.4萬，增速大大降低，這也是為何近年頻頻傳出北京戶口的「黑市價格」暴漲的原因。另一方面，根據大陸中國社科院的估計，北京市目前超過2,200萬人口中，約有八百二十三萬的外來人口，此些外來人口不能自建棚戶，又租不起市區房子，只能暫居在城中村、城鄉結合部的出租屋或工棚內，在嚴格的戶籍制度下，其亦無法享受各類社會保障，故其難以在城市生存，也因此不像其他的國際特大城市會

在城市內部或周邊形成「貧民區」，當然，這也造就大陸城市的外來人口極易被「清理」的宿命。目前北京市總人口數已接近2017年9月公布的「北京城市總規劃」所明定2020年總人口為2,300萬人，這也是為何居住在北京的外來人口成為被「切除」對象的主因。

在土地問題方面，大陸農村土地為集體所有、城市土地為國有，然而，在集體土地市場化的推動下，也讓原本複雜的土地問題成為地產商、地方政府、農民等「兵家必爭之地」。2015年2月，大陸全國人大常委會授權國務院在全大陸選了33個地方試點，推動集體土地進入市場，此事件發生地大興區則是北京市唯一入選的區域，大興區由於位居城鄉結合部，土地被工業區、小作坊和外來人口租住的公寓分割而呈現「碎片化」，完全阻礙北京當局「整體規劃」的意圖，故「大清理」就成為解決零碎產權問題的最佳選項。再加上驅趕外來人口之後，北京正在試着將城中村和城鄉結合部的村民集體所有土地也納入開發規劃，安排了「農村集體土地入市」的改革試點，其中龐大的利益不言可喻，也因此調動了地方的積極性。

參、偶然或必然？

此次「大清理」是因大興區大火的偶然還是北京整體城市規劃的必然？本文認為大火只是導火線，事實上，這一切都在官方的既定議程中。因自從2014年2月習近平首次提出「疏解北京非首都功能」後，國務院2015年通過《京津冀協同發展規劃綱要》，且北京市先後於2015年通過了《中共北京市委北京市人民政府關於貫徹〈京津冀協同發展規劃綱要〉的意見》和2017年《北京市總體規劃》，由上而下確定了北京市2,300萬的人口上限。因此，如何「紓解」北京的「多餘人口」與非首都功能就成為北京市當局的首要任務。而既然是「既定議程」，就有必要將此事件的全貌看清楚，這就得將「雄安新區」與「通州副都心」一起列入考量。

在「雄安新區」方面，2015年2月10日，習近平在中央財經領導小組第九次會議上提出：「作為一個有13億人口大國的首都，不應承擔也沒有足夠的能力承擔過多的功能。」故「雄安」具有最大規模首都紓解區的功能，用北京的「切除」加速雄安的建設，用雄安吸收、緩解北京「切

除」後的震盪。在「通州副都心」方面，近期北京市已啟動搬遷至通州副都心，包括北京市委、市人大、市政協等「三大班子」率先完成搬遷工作，預計兩年內帶動 40 萬人「東遷」，協助紓解北京城區人口。

就此而言，此次的「硬切除」是屬於北京城市規劃的重要組成部分，而從 2014 年北京即已出現「軟清除」的手段，包括上調水、天然氣、交通價格，拆除傳統市場與幼兒園，並不斷提高外來者入城的門檻，如外來人口的小孩要入讀公辦學校，其父母需提供多達 28 份證明材料，想要讓這些外來人口生活成本增加，沒想到他們並沒有「知難而退」，故在「政治壓力」下，「硬切除」成為必然。

肆、「低端」？政府帶頭定性！？

此次事件的爭議之一即是「低端人口」四個字，此一茶餘飯後閒談或網民使用的語彙，竟出現在官方文件與宣傳標語之中，如在北京的城市規劃及人口調控方案中都有提及，此外，在北京房山區和石景山區都先後出現過「清理整治低端人口」的內容，且還明訂要「嚴格執行」，此種由政府帶頭劃分人群等級頗有爭議。誠然，其亦反映一種現實，即大陸社會階層的分化愈來愈嚴重。

此次被清除的「低端人口」，已非傳統的「農民工」所能概括，其除了工廠工人、服務業者、快遞員、保全人員等，還包括工廠主、個體店主和淘寶店主等小業主，以及各種自我僱傭者等，共同構成一個規模越來越大的群體。此一群體具有以下特性：（一）缺乏穩定的工作，即多為「約聘」人員；（二）缺乏社會保險與保障；（三）缺乏國家保護的「公民權」。深究其中發現，此三種「缺乏」，不僅是勞資關係所致，更多還反映了國家社會關係中，政府對「弱勢人群」的歧視。而在居住空間方面，無論是城區還是市郊，北京都是一個被公寓樓、老式赫魯曉夫樓、地下室、平房、窩棚與城中村分割成種種雜居空間的都市，許多被定性為「低端人口」者，長期居住在公寓的地下室，也使得在空間上區隔出「地上」與「地下」兩群人。

2005 年發生在巴黎郊區，曾一度點燃法國各大城市郊區騷亂，其深層的原因便是中心城市常年壟斷資源，排擠外裔「低端人口」，導致後者

就業困難、難以融入主流社會，只能聚集在邊緣地帶。而在北京的「低端人口」雖非「外裔」，但在不公平的戶籍制度下，也是差可比擬，但不同的是，此一人群非但沒有對城市治安與穩定造成威脅，其反而對北京這特大城市有極大的貢獻，其所從事的工作多為服務業，這從在「清除」工作後，北京的快遞不再是「快」遞，「外賣」也變得不再即時，餐飲業等部門價格飛漲可看出。日前北京市委書記蔡奇視察慰問「低端人口」時，便選擇了快遞、物業等行業，還在宣傳中創造了一個新的詞彙——「生活性服務業勞動者」來形容此一人群，然而，詞中的「生活」二字，顯然指的並非生活在地下的低端人口之生活，而是「真正的」城市人口——中產以上、居住空間在地上的人群之生活。因此，可發現當前大陸整體社會資源按城市等級逐層遞減，而社會階層也愈加僵化，除了市場因素外，政策在其中顯然發揮更大的作用。

伍、社會力量孱弱的回應

北京市政府此一「切除」的行動，引發社會輿論極大的反彈。出現大量的媒體報導、自媒體文章，然而，部分官方控制媒體雖發表了報導，但也只能隱晦地指出清理行動的缺失，而在「網管」部門持續高效刪帖下，「低端人口」字眼在網路上也被屏蔽。此外，超過百名知識分子發布了致中共中央的聯署信，如中國人民大學校友、北京知識界和大陸的勞工群體，都各自發表了聯署抗議公開信，要求「堅決制止和糾正」這起「違法違憲及嚴重踐踏人權的惡性事件」，然而幾乎也未獲得更大的回應。

在社會組織方面，部分基督教組織和「同舟家園」等 NGO 伸出援手，有一些公民志願者組織了多個救援網絡，為這些難民提供緊急住宿安排和餐飲業的工作崗位，但多被公安勒令關停，甚至「同舟家園」的負責人也遭到驅逐。中共對社會草根組織向來以「協助政府進行經濟社會服務」與「對政權的威脅」為雙重考量，顯然此些社會組織對「低端人口」的協助被視為對「政權的威脅」，故也遭到「清理」。而與此同時，作為準官僚組織的婦聯、工會與中國紅十字會等卻完全緘默。此外，部分藝術家將政府驅趕民眾的影片上傳到網路以為聲援，隨即遭當局搜捕，而被清理的人群也多次在夜間舉標語抗議，由於未具組織與動員能力，也都無法

撼動任何結果。就此而言，不論是網路的聲援，抑或實際行動的抗議與救援，面對北京當局強大的「切除」能力都顯得微不足道，而當局在輿論的壓力下雖放緩「清理」的步伐，但依舊沒有改變其意志。

陸、結語：社會治理創新與現代化？

此一事件的另一重點是前文已提及的「清理手段」，此涉及習近平上臺以來一直強調的「治理能力現代化」。中共「18屆3中全會」即提出全面深化改革的總目標是「完善和發展中國特色社會主義制度，推進國家治理體系和治理能力現代化」，「國家治理體系和治理能力現代化」即是透過法制及制度建設，提高國家管理社會之能力，而「國家治理體系和治理能力現代化」一詞也頻繁出現於這次「19大」的《政治報告》中。

中共的社會管理工作一直以來隱含著「棒子與胡蘿蔔」的邏輯，兼具「軟硬兩手」之策略，在「19大」的《政治報告》中，「軟」的一手是強調「在發展中保障和改善民生」，包括教育、就業與收入、社會保障、脫貧、健康醫療、解決「三農問題」、生態環保等，而維護「社會穩定」則是屬於「硬」的一隻手，為《報告》中所提的「打造共建共治共用的社會治理格局」，其目標是要建立「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」，此種提法相較於過往更加強調「法治保障」。「19大」以明確標示中共意識形態、大陸發展進程已進入「新時代」，然而明顯的是，這次北京當局的「大排查、大清理、大整治」行動，不僅於法不合，也完全違反「新時代」治理的「現代化」與「創新」。

從此事件也發現一個值得觀察的面向，過去5年來習近平為組建自己的人馬，諸多目前省市區一、二把手的升遷為「軌跡不變（副省長、省長、書記）但速度改變」，所謂的「之江新軍」以火箭般的速度「迅速就位」，然而在這種狀況下，有兩項隱憂，一是執政經驗不足，另一則是為表對習近平的忠誠而採過激的手段。近一年來的例子不勝枚舉，如杭州為迎接G20峰會大規模城市改造、限制物流和車流，廈門為舉辦金磚峰會同樣採堅壁清野式的維穩、深圳「禁摩限電」措施等，都是此種邏輯下的產物，而此次北京的「清理」與「切除」更是如此。

北京作為首善之都，其「清理」行動也引發其他城市效尤，近期包括

上海、深圳，以及福建、浙江的部分城市紛紛傳出清除「低端人口」事件，當地政府在各處張貼告示，要當地住戶限期搬離並執行拆遷。整體而言，過去5年以來大陸的社會狀況是「平穩但不平靜」，雖然社會抗爭不斷、突發事件也不少，但在官方強力管控下，社會仍屬穩定，尤其是在2015年對維權律師的「710大抓捕」以及一連串針對網路言論的管制，使得社會「異議」受到嚴重的壓制，相信此一狀況在未來5年仍將持續。然而，此次「清理」事件再加上近期的「煤改氣」事件導致華北多地民眾在寒冬中受凍，以及「紅黃藍」幼兒園虐童事件等，皆引發網民以及國際媒體的熱議，這對比甫閉幕的「19大」中所強調的「人民對美好生活嚮往」以及「依法治國」精神，顯得格外諷刺，而「全面建成小康社會」若是建立在此類「切除」事件之上，也將嚴重折損其意義。