

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis



筆桿子與刀把子：中國人權政策黨政邏輯的詮釋

Pen Shaft and Knife Handle: Bureaucratic Co-operation  
on Human Rights Policies in the Chinese Party-state

于振亞

Cheng-Ya Yu

指導教授：陳至潔博士、蔡季廷博士

Advisors: Titus Chih-Chieh Chen, Ph.D. &

Chi-Ting Tsai, Ph.D.

中華民國 104 年 7 月

July, 2015



國立臺灣大學碩士學位論文  
口試委員會審定書

筆桿子與刀把子：

中國人權政策黨政邏輯的詮釋

**Pen Shaft and Knife Handle: Bureaucratic Co-operation  
on Human Rights Policies in the Chinese Party-state**

本論文係于振亞君（學號：R00322038）在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 104 年 7 月 24 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

口試委員：

陳至潔 (簽名)

(指導教授)

蔡文封

周景良

陳至潔

## 謝辭



感謝論文指導教授陳至潔與蔡季廷老師，蔡老師學識淵博、親切幽默，陳老師治學嚴謹、循循善誘，不管是晴是雨，兩位老師陪著我一同走過。師恩重如山，學生將永遠懷誌於心。謝謝論文口試委員周嘉辰、蔡文軒和王信賢老師，三位老師前後提供許多寶貴且關鍵的研究建議，每回談話皆讓學生如沐春風，是我短暫迷霧學術生涯中的一盞盞明燈。

論文的寫作路上，我從未感到孤獨：謝謝政大「兩岸菁英暨學人蹲點研究獎助計畫」讓我有機會至中國進行實地訪談；張登及與明居正老師以深厚的中國研究功力為我的論文診脈，談話完總覺醍醐灌頂；感謝穎宜學長，在一次次緊急呼求中成為我唯一的燈塔，引領我前行。研究所同學、圖書館的葉大哥、社團的達彥是我在學校最溫暖的依靠，我只盼之後能有機會以深深的擁抱，來彌補文字無法傳達的感激。此外，傑賽普五人團、宛真、Romansa、韋霖，謝謝你們不離不棄，成為我靈魂的支柱。

最後，我要將這本論文獻給我的家人，感謝他們為我所做的一切。

于振亞

於台北

民國 104 年 8 月

## 中文摘要



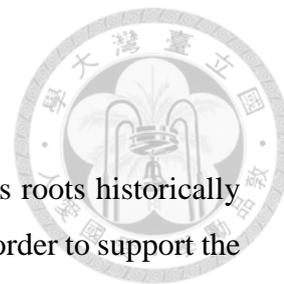
中國一直是學術與實務人權領域中歷久不衰的討論客體，觀察者亟欲探求國際人權規範對中國人權的實質影響與預測未來發展。然本文認為，國際建制之下存在著不同的國家單元，各自有著不同的歷史、政治制度和文化背景，僅將國家擺在國際建制框架中檢驗，並無法完整呈現國家人權政策發展圖像。

為求補足中國人權相關國內機制的討論，本研究轉而向比較政治學門尋求理論指引，套用「碎裂式威權主義」框架對決策機制進行檢驗，除了中央立場外，進一步細緻分析單元，將與中國人權政策形塑最為相關的宣傳與政法系統放進觀察視野。本文認為：一、中國人權相關政策在中央態度明顯時，政策主導權收由中央獨管；二，反之，在中央態度不甚明顯時，部門將有機會見縫插針，影響相關政策的發展。為了驗證中國人權領域內，會產生「當中央不具鮮明立場時，政策制定將循碎裂式威權主義模式，相關官僚部門可以對政策發展產生影響」，本文在研究方法上創新使用「數位人文分析法」，以《人民日報》、《光明日報》與《法制日報》分別代表中央、宣傳與政法系統，檢視三個系統、三份報紙、橫跨九年（2000年至2008年）所有包含特定關鍵字的報導，觀察三者對新聞網路自由和信訪制度的立場與三者之異同。

研究結果證實：在中央立場明顯的情況下，如本研究所使用的「新聞與網路自由」案例，決策權集中由黨中央主管；相反，在中央立場不明顯的情況下，如本文所使用的「信訪制度」案例，官僚部門對政策的制定具操作空間，碎裂式威權主義研究框架在中國人權決策領域的確具解釋力。

關鍵字：中國、人權、碎裂式威權主義、宣傳、政法、新聞與網路自由、信訪制度、數位人文分析法

# Abstract



The delicate and sensitive nature of human rights issue sets its roots historically and politically, thus a more systematic approach must be applied in order to support the common-seen case-by-case inspections on human rights in China. This paper is innovated both in its approach and its methodology. For the new approach, this paper rather not to deploy International Regime theories on Chinese human rights issues, but to examine and provide explanations with the Fragmented Authoritarianism model (hereafter referred to as “FA”) —a theory in the realm of Comparative politics. Through the lens of FA, this paper is able to scrutinize the making of human rights policies at the bureaucracy level.

This paper argues that: the Chinese central government does take up an inordinate amount of power when making human rights-related policies; however, when there comes a chance as a rather neutral stand posed by the power center, there comes a room for deploying bureaucracy politics. In order to validate this paper’s assertion, we will examine the co-operation relationships between the propaganda (宣傳) and political-legal (政法) systems on two issues: the freedom of press and the Internet, and the Letters and Visits system (信訪). In order to best utilize limited Chinese official resources for verifiable results, this paper applies a new methodology called Digital Humanities to study key words from three representative newspapers from year 2000 to 2008: People’s Daily (人民日報), Legal Daily (法制日報), and Guangming Daily (光明日報). Each newspapers defends viewpoints from the central government, the political-legal system, and the propaganda system.

Results show that when the center government takes strong position on certain issue, such as the freedom of press and the Internet, there comes no room for bureaucracy politics; however, when the center government decides to take a weaker stand, such as the issue of Letters and Visits system, there is indeed a room for co-operation between departments at the bureaucracy level.

Keywords: China, Human rights, Fragmented Authoritarianism, Propaganda, Political  
–Legal, Freedom of press and the Internet, Letters and Visits system, Digital  
Humanities

# 目錄



口試委員會審定書.....	I
謝辭.....	II
中文摘要.....	III
英文摘要.....	IV
第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 中國人權研究文獻回顧.....	6
第二節 研究問題與假設.....	12
第四節 研究設計.....	15
第五節 研究限制與展望.....	29
第二章 人權政策：中國研究的視角.....	31
第一節 中共決策模式文獻回顧.....	31
第二節 中共宣傳系統的治理邏輯.....	34
第三節 中共政法系統的治理邏輯.....	38
第四節 本章小結.....	46
第三章 新聞與網路自由：數位人文分析（2000-2008年）.....	47
第一節 三報立場的半自動內容分析.....	47
第二節 本章小結.....	74
第四章 信訪制度：數位人文分析（2000-2008年）.....	75
第一節 三報立場的半自動內容分析.....	75
第二節 本章小結.....	100
第五章 結論.....	101
第一節 中央與部門立場：中央、宣傳與政法系統.....	102

第二節 議題比較：中央與部門的人權治理邏輯差異 .....	105
第三節 結論.....	110
參考文獻.....	112
《附錄一、另一個視角：中國人權論述發展歷程》 .....	122
《附錄二、人民日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》 .....	132
《附錄三、法制日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》 .....	134
《附錄四、光明日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》 .....	136
《附錄五、人民日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》 .....	139
《附錄六、法制日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》 .....	142
《附錄七、光明日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》 .....	145



# 表圖目次



圖 1-1 2000 年至 2008 年三報「言論/輿論」關鍵詞出現頻次趨勢.....	48
圖 1-2 《人民日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組一).....	59
圖 1-3 《人民日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組二).....	59
圖 1-4 《人民日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組三).....	60
圖 1-5 《人民日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組四).....	60
圖 1-6 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組一).....	64
圖 1-7 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組二).....	64
圖 1-8 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組三).....	65
圖 1-9 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組四).....	65
圖 1-10 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組五).....	66
圖 1-11 《光明日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組一).....	68
圖 1-12 《光明日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組二).....	68
圖 1-13 《光明日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組三).....	69
圖 2-1 2000 年至 2008 年三報「信訪/上訪」關鍵詞出現頻次趨勢圖...	76
圖 2-2 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖(群組一).....	83
圖 2-3 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖(群組二).....	83
圖 2-4 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖(群組三).....	84
圖 2-5 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖(群組四).....	84
圖 2-6 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖(群組五).....	85
圖 2-7 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組一).....	87
圖 2-8 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組二).....	88
圖 2-9 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖(群組三).....	88
圖 2-10 《光明日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖(群組一).....	91
圖 2-11 《光明日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖(群組二).....	92

圖 2-12 《光明日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖( 群組三).....92

圖 2-13 《光明日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖( 群組四).....93

表 1 三報「言論/輿論」的共現詞叢群組分類.....56

表 2 三報「信訪/上訪」的共現詞叢群組分類.....80

表 3 宣傳與政法系統對信訪制度的治理邏輯.....106

表 4 宣傳與政法系統對言論自由的治理邏輯.....108

# 第一章 緒論



## 第一節 研究動機與目的

### 壹、研究動機

人權研究之所以自成一格，除了因為「人權」本身即為一種複合學科概念，牽涉跨學門的哲學探索、政治歷史辯證，以及法律、經濟實務操作外，更發展出一套規範、原則和制度，在建制理論（regime theory）的框架下，特別是在國際關係理論中的新現實主義和新自由制度主義範圍討論（Kent, 2011: 4）。因而，多數學者在分析中國人權議題時憑藉理論的指引，定心凝視人權建制與行動者——包括國家、政府、跨國倡議者和個人——之間的互動與影響。新自由制度主義理論（Neoliberalism）學者 Krasner（1982）曾定義建制是「行動者在特定國際關係領域中，其所預期的一套隱含或是清楚的原則、規範、規則和決策程序」。將人權視為一種建制來討論，因而會是一種檢驗存在於國際領域人權的「遊戲規則」，其如何與行動者——通常是國家——產生互動。中國人權研究亦不例外，不管是學術界的研究興趣或是非政府和國際組織的批判，絕大多數皆以國際建制角度，俯瞰中國加入國際人權建制（International human rights regime）的歷程與影響。

中國一直是學術與實務人權領域中歷久不衰的討論客體，<sup>1</sup>觀察者亟欲探求國際人權規範對於中國人權進展的實質影響，以及預測未來發展方向。然本文認

---

<sup>1</sup> 關於「人權」到底是不是一種政治科學學科，Beetham 和 Mendus 各以跨學科研究和哲學角度切入，認為目前的學術研究分工造成人權研究邊緣化，太多學者將人權歸類為法學領域而忽視背後的政經文化脈絡。另一方面，對於真理追求與價值觀衝突（「權利」到底所指為何、如何建構）的執著，更會造成文化相對論等論述而阻礙追究人權事件的真實性，遑論更多時候這類論述是被政治人物所利用的。請見 David Beetham. 1995. "Introduction: Human Rights in the Study of Politics." *Political Studies* 43: 1–9, 和 Susan Mendus. 1995. "Human Rights in Political Theory." *Political Studies* 43: 10–24。孫世彥也曾就人權「法」（實為將整個人權議題歸類為法律領域）的分類問題做出回應，請見孫世彥，2008，〈人權法研究：問題與研究方法〉，《法治與社會發展（雙月刊）》，2，頁 87-97。

為，僅將國家擺在國際建制（international regime）框架中檢驗，並無法呈現完整的國家人權政策發展圖像。<sup>2</sup>國際建制之下存在著不同的國家單元，各自有著不同的歷史、政治制度和文化背景，國際人權機制無可避免地必須通過現代國家組織，尤其是領導人、政府部門、法律制度等的實踐，才可以完成國際建制國內化的轉換，民主與威權國家皆然。因而，若無法有效解釋能動者政策做成過程，也就無法具體化國際規範轉移到國內的機制；而無法具體化機制的結果，可能導致兩種誤判：一、過度解釋國際規範轉化到國內的效果；二、失去因果鏈結解釋力，除了無法解釋現有國內人權機制的成因外，更無法對未來政策走向進行預測。<sup>3</sup>因而在人權議題上，單純將中國放在國際建制框架下分析，除了無法準確理解政策變遷的動力外，從建制角度，亦無法說明當現有國際建制出現強勢修正者、有計畫地抵抗現有國際建制時，為何仍要將該國放置於原有的國際人權建制中討論。

4

本文認為，現有的中國人權研究出現兩個斷裂：第一，國際建制研究途徑多半聚焦國際規範、國內實踐，以及國家間的外交互動，近年研究則加入了跨國倡議者對國家行為的影響。然如上文所述，國際建制框架的討論下雖已結合國內政治和人權進程檢驗，但因為視角的限制，仍停留在視國家為「鐵板一塊」的析論，沒有進入更細緻的官僚部門討論，找不到整體的內部發展邏輯。此外，源於西方關注中國人權的情境脈絡，論證方式多是先發現議題而後進行批判，導致法律歸法律、政治歸政治的分學科、部門的探討，無法跨領域分析法律政治成因——而這

---

<sup>2</sup> 更多論述請見 Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence* (Boston: Little Brown, 1977), p. 19。

<sup>3</sup> 誠然，國際建制並非一種排他性理論，無視國內政治、國家以外的行動者和其它諸如歷史文化層面的討論。學者認為它的價值不在於只是解釋現況，而是以一種更廣闊的視角、途徑或是分類，希冀從更宏觀的角度提供啟發和組織價值。然而，就算是以國際建制為研究框架，不同國家面對國際建制壓力所做出的回應，仍會因為本身的能動性而與建制產生不同互動。因此若今日研究焦點是放在某單一國家的行為解釋與預測，探求為何某國的行為特別與國際建制不符，除了原有的國際建制框架外，我們更需要進入該國內部政治結構一窺究竟。

<sup>4</sup> Chayes 與 Chayes (1993: 204) 曾論述國家在「遵從 (Compliance)」國際規範時，很難分辨壓力來源來自國際還是國內政治，目前的因果推論只能推得：若國際建制不是壓力源頭，國家會不會選擇遵從國際建制，會是一個比較難預測狀況。學界對中國「真心」遵從國際規範大多持反面看法，認為並非建制壓力所使，而是國內改革壓力的結果 (Chen, 2001; Kent, 1993; Wan, 2001)。

卻恰是影響中國人權最重要的視角，值得學界繼續追究。另一個斷裂出現在「時間」。翻閱中國人權相關期刊專書，專論中國人權政治的研究高峰期出現在 80 年代初期到 2005 年前後，2000 年後的研究多將焦點轉回個別學科如法律、社會、和經濟學，近十年來已甚少出現以中國人權為主題的專書探討。

學界研究中國人權的斷裂造會造成三個問題：首先，現有的國際人權建制架構就中國逐步加入國際建制的緣由具一定解釋力，但對中國這樣一個具改變現有秩序意圖的能動者來說，國際人權建制架構對於現狀的解讀與未來的預測解釋力相當有限。第二，因為國際權力政治的現實性，建制途徑解釋經常落入無法驗證的論證與結論，包括不可預見的領導高層因素、國際建制失靈和共產政權之必然等。第三，研究時間出現斷裂的情況會造成過往奠基於後冷戰時期的觀察模式於今日已不敷使用，需要更新的視角切入妥善解釋中共人權政策的動力與未來動向。我們會發現，研究斷裂的具體實例會像是：無法解釋政府為何容許某些政策的廢除（例如廢止收容遣送辦法與勞教制度）、誤認為某些政府舉措是遵從國際規範的表徵（例如減少刑法中的死刑判定項目<sup>5</sup>），以及誤將官方部門意見的表達，例如歷年發布的中國人權白皮書，視為檢驗中國整體人權政策表現的依據。<sup>6</sup>

## 貳、研究目的

為求補足中國人權相關國內機制的討論，本研究轉而向比較政治學門尋求理論指引。在中國的政治研究，特別是政策制定與決策機制議題上，一直以 90 年代初期李侃如（Kenneth Lieberthal）所提出的碎裂式威權主義（Fragmented Authoritarianism）為主要框架（Lieberthal, 1992）。該框架打破國家「鐵板一塊」

---

<sup>5</sup> 筆者於 2013 年訪談中，蒐集到部分學者對於可判處死刑罪名減少的看法。該等學者雖同意此舉可能仍經過波折的多機構角力過程，但總體來講，由 30 幾條罪名減少到 20 幾條罪名對於中央的影響不甚巨大；另一方面，死刑在中國仍得到人民高度支持，因而外部壓力只停留在表層，並不會逐層傳遞。

<sup>6</sup> 此部分留待後文論述「中國人權白皮書」部分進行更多討論。

視角，解構中共政治體系，將系統下的部門競合帶入觀察視野。<sup>7</sup>套用在中國人權議題上，本文認為其可細緻化中國部門的立場定位和內部壓力傳遞，補充既有中國人權研究比較缺乏的切入面向。

眾所皆知，人權是中共高層重視的形象工程之一，然而，若是將中共內部決策行動者加入討論視野，官僚部門是否也會因為中央考量而雨露均霑，與部門立場一致？或者，兩者實然同調不同性，在中央立場不明顯時，部門本位主義情況會浮上檯面，爭取部門各自的利益最大化？<sup>8</sup>在中共黨政體系下，前者情況較易理解，若是後者則舉例來說，人權議題在 90 年代因為西方國家的關注，對負責應對的中國外交部門產生極大壓力；然而，外交部門並非人權主要實務處理相應部門，因為真正的負擔通常落在政法體系身上。以死刑判定項目為例，數量的減少極可能是為了為回應國際壓力。此時的壓力由外交部門接收，<sup>9</sup>但實際需要做出反應的是政法部門、最後做決定的是中央，於此情況下，外交部門對於龐大壓力的解套是倡議並主導製作人權白皮書，作為總體回應西方國家壓力的紓解管道。換句話說，人權白皮書是在對外交往的背景下出現，由社會主義特有的宣傳系統主持，<sup>10</sup>白皮書的編排與內容，也的確處處可見宣傳部門的巧思與論述。<sup>11</sup>然而因為是中央指導、部門領頭的產物，並且主要作用是對外宣傳，白皮書對國內其他相關部門來說因而並不具同等重要性，因而在實際決策作為時，仍以黨中央當期的情勢判定為準，白皮書的效用並無法得到有效發揮。<sup>12</sup>

綜上所述，我們可以見到人權議題壓力的外部接收、傳遞和回饋部門並不相同，通常情況下部門間的合作在此時就很重要。但在中國，若以檯面上的人權白

---

<sup>7</sup> 本部分的詳細內容請見第二章理論文獻回顧。

<sup>8</sup> 本研究途徑認同趙建民指出中國高層決策會因議題而變化的論述，將於文後進一步結合「委託/代理」理論和利益途徑，提出「黨國利益」和「部門利益」的分析架構，析論中國人權相關決策的黨政因果機制。趙建民，2014，《中國決策：領導人、結構、機制、過程》，臺北：五南出版社。

<sup>9</sup> 中國黨政工作分配中，多由外宣系統中的國新辦或外交部統一回應國外媒體詢問，除此之外的其他部委，不容易有直接跟國際壓力接觸的機會。

<sup>10</sup> 本部分的詳細內容請見後文關於中國人權政策歷史的論述。

<sup>11</sup> 同上。

<sup>12</sup> 作者於 2013 年訪談中得知。

皮書與中國聯合國代表為例，這些行為者看似主導了中國人權政策方向，但他們僅是中共宣傳系統中的一支，與執行政策的政法系統分屬不同體系，兩者不相互交流，該系統的政治邏輯因此亦無法代表中國人權核心政策實際作為。

再論中國人權政治的中央與部門立場。上文略已提及中國人權壓力接受、應對和執行分屬兩個不同系統管理，因而不同單位各自擁有不同立場。論述中國人權政策發展的動力，絕大多數學者將原因歸為中共維持政權穩定。本文不否認政權穩定是中國人權施政的核心思考，但問題是，所謂政權穩定，受益者為何？細究，政權穩定作為一種公共財（public goods），中國上至中央、下至各系統部門，整體皆因中共權力鞏固而受惠，因而若一味將所有人權問題的原因上綱至「鞏固中共政權」，而不去詳細區分行為者的各種互動與動力，中國人權研究將會一直停留在「見林不見樹」的階段。

二十世紀以來，人權相較於其他劇烈變動的國際關係領域，中國其長時間不變的官方立場、對現有國際人權建制的選擇性遵從、話語權爭奪，甚至是反對西方「和平演變中國」的疾呼負負，在在與中國「和平崛起」、「負責任的大國」形成強烈對比。面對國際建制中的修正者，本文的關注焦點不在於中國將如何改變現有秩序，而是這個「秩序」在中國國內如何產生。

## 參、小結

本文試圖超越過往研究中國人權所使用的國際建制框架，將比較政治學的中國政治研究，帶入原來所屬的國際關係領域，目的在細緻化觀察單元至官僚系統，藉由分析中國人權政策型塑最為相關的部門，是如何在黨中央主導下仍有可能持不同立場，適時以部門本位主義出發，對同一個人權議題產生不同政治邏輯。政治邏輯的釐清除了能幫助跨國倡議者提出新策略與對策，對於學術工作者來說，亦為中國人權研究闡展新的研究途徑，具學術創新價值。

## 第二節 中國人權研究文獻回顧



在進入本文假設前，我們有必要對現有的中國人權研究進行文獻回顧和檢討，瞭解過往研究的切入視角，以利文後提出新研究途徑、假設和方法，重新詮釋中國人權政策的形塑機制。

西方最早出現對中國人權問題的關注，出現在 70 年代中後期新聞記者筆下的世界，零碎而片段的記錄了文革前後的中國人權事件，<sup>13</sup>一直到 1985 年，才第一次由 James D. Seymour 發表學術期刊和專書系統紀錄中國人權資訊 (Nathan, 1994: 632)。80 年代早期開始，陸續開始有非政府組織(如國際特赦組織, Amnesty International)和學者關注中國的人權狀況 (Goldman, 1983; Harding, 1982; Moody, 1977)，直言中國沒有受到應有的國際關注，認為其已成為「人權的化外之地 (human rights exception)」 (Cohen, 1987; Shirk, 1977; Wan, 2013: 4)。Cohen (1987: 451–489) 曾指出，中國人權狀況之所以受到國際社群忽略的原因，包括資訊斷層、大量無法驗證的「數字」證據 (sheer numbers)、對中國的預設立場、缺乏遊說力量、未與美國有互動而無法進入外交排程、尚未進入聯合國，以及國際權力政治的運作。其中，作為冷戰圍堵蘇聯勢力擴張成員之一的國際權力算計，可說是西方民主國家對中國情況不加以批判的主因；西方民主國家聯盟缺乏有效動力加以牽制，造成人權外交效果不彰，至今仍是因國際社會現實主義當道下的重要問題 (Foot, 2000: 266; Wan, 2013: 2–5)。

上述趨勢突顯了 70、80 年代西方對於中國人權問題的認識，主觀上處於一種冷戰思維、客觀上苦無管道一窺中國真實情況的兩難。要突破這個領域的研究現狀，必須有外力或是國內劇烈變局才有機會強行打破國際慣性。1989 年天安門事件爆發，西方國家終於正視中國人權並強烈關注。在理想上，六四事件標誌著民主與威權政治的衝突，引起西方、特別是美國國內強烈關注；在國家利益上，

---

<sup>13</sup> 例如 Ross Munro 於 1977 年在 Toronto Globe and Mail 中的報導，轉引自 Nathan, Andrew J. 1994. "Human Rights in Chinese Foreign Policy." The China Quarterly 139: 632。

蘇聯的瓦解使得圍堵戰略不再，中國不再擁有國際大戰略的保護傘，利益轉向的結果使國內情況終於有機會被搬上檯面討論（Wan, 2013: 143–144）。大量學術專作在事件後出現，依據研究主題的不同，我們大致可以將研究中國人權的作品分為兩類型的著作。第一類作品聚焦於國際人權建制如何與中國互動並產生影響，第二類作品以國家利益為中心，關注中國在雙邊和多邊外交場域的博弈。<sup>14</sup>

## 一、國際建制與中國人權

在人權領域，規範傳播（norms diffusion）的動力來自國家權力政治、非政府組織的壓力、制度、說服、論證和譴責（shaming）等（Foot, 2000: 13）。必須注意的是，國家並不是被動地與國際環境互動，上述因素會因為國家不同而有不同的效果。就人權領域來說，有學者提出「阻擋因素（blocking factors）」，包括主流民族主義的樣態（forms of popular nationalism）、分裂運動的存在、對領土完整性的威脅，或是存在一個特別的價值體系（Risse, Ropp, and Sikkink, 1999: 260–262）。由國際建制理論切入的學者，基本圍繞上述規範傳播動力和阻擋因素，展開不同層面的探討。Foot（2000）由國際人權建制切入，探討改革開放後的中國與建制互動的過程與影響。她認為 1989 年後的中國受到國際猛烈批判，北京對於國際形象的重視、國際強權的身分，導致她必須反駁國際對中國人權的批評；而在意國際輿論的結果，雖然可能很大程度取決於領導的意向，但中國已經有對人權領域某部分做出短期妥協的可能，或是對未來行為的承諾，而這一來一往過程也深化了中國和建制的連結。Foot 樂觀認為，越來越多的人權討論和國際參與，除了導致國內修法和人權標準修訂外，長期看來，人權規範有一天會被自然而然遵守（Foot, 2000: 24）。<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> 關於國際建制與外交兩類作品的區分，其實後者在理論上是包括在前者之內，兩者相互連動很難一切為二。然為了解說之便，本文暫先於此將作品分為兩種類別討論。

<sup>15</sup> 更多國際建制對於中國人權影響的討論，請見 Kent, Ann. 1994. *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*. Hong Kong ; New York: Oxford University Press ; Kent, Ann. 1995. "China and the International Human Rights Regime: A Case Study of Multilateral Monitoring,

除了國際建制由外而內形塑，或說是與中國人權政策互動的討論外，Nathan 將中國的例子歸類為「第二意象逆轉 (second image reversed)」的案例。<sup>16</sup>也就是說，他認為中國外交政策的真正目的是為了國內考量，國際人權建制這個「外部因素」被視為機會、誘因或是限制。出口的最終目標是轉回內銷用，中國政府真正的政策對象是在國內；此情況下，決策者和國家特色會有相當程度的影響力。<sup>17</sup>Nathan 指出，北京這幾年來的策略正確，已經成功將中國帶回國際主流外交場合；然而，中國忽略了文化上，人權議題在西方人權政策中的頑固韌性，因此預言中國在權利制度領域因此而只能當接收者而不是創造者 (taker not a shaper) (Nathan, 1994: 622)。對此，萬民 (Wan, 2001: 8) 也有類似的觀察，認為中國的確在人權上有進展，但進展的動力並非來自西方壓力，而是因為國內改革的需要。

因而，對於國際建制與中國國內政治雙向互動的討論，陳定定 (2001) 指出建制的效用被過度誇大，認為中國人權政策應該是視為主權規範和文化歷史中的人權規範兩者間的拔河。現有理論無法說明過程中參與的行動者，也就無法具體化國際人權建制機制的的規範，最終會導致過度國際規範轉化到國內政策的效果。相較於許多國關學者對於國際規範的著迷，陳定定認為國家是一個被動的接收者，作者認為像一個強國如中國，國家絕對不是一個被動的學生，而是主動、甚至是創造者 (Chen, 2001: 10)。也就是說，在中國，國內政治運作慣例深深受領導階

---

1989-1994.” *Human Rights Quarterly* 17: 1 ; Kent, Ann. 2011. *China, the United Nations, and Human Rights: The Limits of Compliance*. University of Pennsylvania Press ; Korb, Lawrence J., and Andrew J. Nathan. 1998. “China and the International Human Rights Regime.” In *China Joins the World: Progress and Prospects*, eds. Elizabeth C. Economy and Michel C. Oksenberg. New York : Washington, D.C.: Council on Foreign Relations Press, p. 136–160。

<sup>16</sup> Peter Alexis Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics,” *International Organization*, Vol.32, No.4, (Autumn 1978), pp.881-912. 此種觀點來自對 Kenneth Waltz 《人、國家與戰爭 (Man, the State, and War)》一書的反思，Waltz 認為國際關係學者分析戰爭根源來自三種模式：一是分析人性善惡的「第一種意象」，二是從國內政治體系差異出發的「第二種意象」，三則是從國際體系出發的解釋，為「第三種意象」。

<sup>17</sup> 關於「第二意象逆轉」的討論，請見 Milner, Helen V., and Robert O. Keohane. 1996. “Internationalization and Domestic Politics: An Introduction,” in Robert O. Keohane, and Helen V. Milner, eds. *Internationalization and Domestic Politics*, pp. 3-24. Cambridge: Cambridge University Press。

層所掌控，若忽略社會化過程中的歷史和文化因素，建制理論派對於中國人權規範論證的因果關係將無法建立，或是只具薄弱連結性。

中國人權相關作品近年來一樣落在國際建制領域，但已經從起先批評現象進入淵源探索的階段，加入了思想追溯，以及實務操作上法律、商業、環境等國內制度與國際規範的討論。中國人權思想探討出現的時間較早，在 80 年代中由 Randle R. Edwards、Louis Henkin 和 Andrew J. Nathan 三位國際法、憲法與美國法和中國政治大家所著的中國人權問題的專書《Human Rights in Contemporary China》，由思想淵源、文化、權利內涵與中美比較等系統性討論中國人權(Edwards, Henkin, and Nathan, 1986)。而後，陸續有丘宏達(1989)分析中國人思想和後毛時代參與國際人權法建制之目的、Kent(1993)對於「生存權」的析論、Svensson(2002)詳細地對中國人權概念的演進做政治歷史學探討等。制度方面，90 年代開始也漸漸有越來越多作品以中國法律和商業制度為主題，對於中國人權不同領域的制度討論(Dicks, 1995；Liang, 2007；Lubman, 1999；Orentlicher and Gelatt, 1993)。

## 二、中國的人權外交

以中國人權外交為主軸的作品，討論雖仍落在國際建制的框架內，但關注焦點轉回國家利益與外交手段，強調權力政治在人權領域的主宰性，是比較偏向新現實主義的討論。如上文曾提及，國家利益的計算除了讓西方陣線無法統一砲口向外，北京當局也深諳此國際現實，除了動用宣傳機器回應西方批評外，在當強力外交壓力威脅到中國核心利益時，北京也會適時妥協，釋放知名異議份子、簽定國際人權公約等。學者歸納，中國政府完全沒有屈服於外國壓力的動機，更何況這些壓力會使中國政權喪失正當性與掌握(Wan, 2013: 3)。然而，學者也指出國際人權建制其實也面臨一個結構上的窘境：人權外交愈要成功，就愈必須運用更多傳統權力來改變標的國行為，包括政治孤立和經濟封鎖等。這種方式必定

會造成西方先進國家霸凌人權紀錄不好且通常也是發展中國家的印象（Wan, 2013: 2-3）。

國際對於中國人權「問題」的關注，使北京的人權政策動力來自一種反擊的歷史情境，人權議題也因而成為中國外交大戰略上的「跛腳」。針對此現象，學者歸納中國在冷戰後的國際地位來自於被動的危機處理，未能有效掌握議程設定權，人權議題因而讓中國對其他國際議題採取規避風險和合作的態度（Deng, 2008: 90；Seymour and Kim, 1998；Wang, 2005: 19-49）。Nathan 亦曾連結中國政府在人權上的道德缺陷，說明這是中國為何願意在經濟和安全議題上妥協的原因（Korb and Nathan, 1998: 136-160；Nathan, 1997: 135-151）。有鑑於此，萬名（2013）的著作指出，北京從國際互動中認識到國際人權建制的弱性，因而在經濟起飛後，挾帶經濟實力逐漸在權力政治遊戲中站穩腳步。中國政府使用宣傳、挑起民族情緒、民族文化相對論，以及在多國外交集結發展中國家力量，多方面抵禦甚而主動回擊西方攻擊；中國的「適應式學習」有效運用了各種資源來解套西方壓力，並在國際場域逐漸建立起中國式的人權論述（Wan, 2013: 144）。<sup>1819</sup>

以現實主義處理人權議題的外部效果，Nathan 早在 1997 年「China: Getting Human Rights Right」一文中就點出人權在建制論與現實主義雙管齊下，將會產生規範道德性以及手段現實性的結構矛盾。Nathan 認為人道關懷與道德譴責雖然可以促發人權政策，但在實務處理上必須秉持「人權」就是一種現實政治，國家才能有源源不絕的動能去處理人權議題（Nathan, 1997: 144）。舉例來說，西方國家應該要有的思維是「中國的穩定與和平符合西方利益」，日趨頻繁的且複

---

<sup>18</sup> 學界對於中國外交的討論以中美外交關係為最大宗，類似作品也常將聯合國談判機制一併納入討論，請見 Ming, Wang. 1997. "Human rights and Sino-US relations: Policies and changing realities." *The Pacific Review* 10(2): 237-225；Nathan, Andrew J. 1994. "Human Rights in Chinese Foreign Policy." *The China Quarterly* 139: 622-643；Van Ness, Peter. 1996. "Addressing the Human Rights Issue in Sino-American Relations." *Journal of International Affairs* 49(2): 309；Ness, Peter Van. 2003. *Debating Human Rights: Critical Essays from the United States and Asia*. Routledge。

<sup>19</sup>關於中國人權政策論述的歷史與制度演變，因為非本文主要討論重點，但對於本研究為何鎖定宣傳部門做為檢驗中國人權政策行為者之一至關重要，因而將其放在文後《附錄一》中，供讀者參考。

雜化的群體抗爭會使政權來源不穩固，中國會因為人權問題成為一個脆弱的建制（Nathan, 1997: 141）。西方必須一直強調建立國際人權建制並不是「顛覆中共」的代稱；改變中國行為的最好方法，就是加強國際人權建制和聚焦國際法的實踐，不要把人權和對中共政權的批判混為一談。拋出像是中西方不同、反共或西藏獨立等議題，都會減弱建制的力道並產生反作用力（Nathan, 1997: 144–150）。

然而，將人權視為一種外交議題的研究途徑，其實也受到學者的批評。鄧勇曾指出這是一種看輕了人權作為一種規範力量的途徑。他認為人權是一種構成現代國際社會的原則，畫出了政治範圍，並且為大國合適行為設立的標準。中國的人權問題即代表了冷戰後，中國對其困難的政治地位的定義；應該把中國的人權外交放在一個更大的框架中檢驗：中國越過重重政治障礙、掙扎成為世界強國的願望。這類可說是把建制帶回來（bringing the regime back in）人權領域，把人權看做是「身分塑成（identity shaping）」的一種指標，而這種「意識形態落差（ideology gap）」即是強國國際策略是否帶有「敵意（enmity）」的表徵（Deng, 2008: 69–73）。

Peerenboom 曾指證歷歷表示，國際社會的確在人權領域使用雙重標準，採取較嚴厲的眼光來檢驗中國。他指出，中國相較於其他同等發展程度的國家，在人權領域的進展顯然比他國還要多，國際對於中國如此批判，除了有中國自己的原因外（地域廣大則經社政治影響力成正比擴大，以及政府的某些作為的確不妥），民主國家的確有特別注重公民政治權利的偏見，世界強權更常以人權為藉口制肘中國（Peerenboom, 2005: 148–161）。Peerenboom 的觀察為本文所欲論述的邏輯下了實證見解，本文擷取的是對 Peerenboom 所述的後設邏輯反思：由現存國際建制去解釋中國人權情況，所得的結論通常只會增長西方文化霸權主義的概念，以及中國內部民族主義的上揚；其所隱含的，是在假設一個本質無法融入現存國際建制的國家，而這一類型的國家，對於現有制度是具敵意（enmity）與可能有意圖顛覆現存秩序。

### 三、小結

不論是從人權建制與中國互動的大範圍觀察，或是以國家利益切入觀看人權外交的運作，現有的研究皆使用國際建制框架來檢驗中國人權議題。忽略國家作為一個能動者在現有框架中成適應、成長、茁壯甚至衝撞體系的討論，將使國際建制框架這個「鏡片 (lens)」無法有效洞察現狀，最後落入各說各話，產生「西方學者不了解中國」的結論。

## 第二節 研究問題與假設

綜上所述，本研究決定採用新的研究途徑，以比較政治領域、中共決策研究中經常使用的「碎裂式威權主義」框架，檢驗黨中央與部門在人權政策上的互動，興建中國國內政治與國際人權建制的對話橋梁。

### 壹、研究問題

本文的核心問題是：即使是敏感如人權領域，在中央立場不明顯的情況下，官僚部門對政策的制定是否有操作空間？換言之，碎裂式威權主義研究框架，是否可套用在中國人權相關政策的制定之上？

### 貳、研究假設與驗證

#### 一、研究假設

本文欲證明，中共中央和各系統部門在處理人權相關政策時，兩者因立場不同，確存有不同處理方法。為求證，本文假設：一、中國人權相關政策在中央態度明顯時，政策主導權收由中央獨管；二、反之，在中央態度不甚明顯時，部門將有機會見縫插針，影響相關政策的發展。本文主要驗證第二個假設：當自變項

「中央態度」不明顯時，另一個自變項「部門態度」的強弱，會影響依變項「與部門相關人權政策」的存續。



## 二、假設驗證的寫作安排

### (一) 假設驗證的前提

#### 1. 中國人權政策形塑者的選擇：中央、宣傳與政法系統

中國現代「人權」概念與政策的發展，除了與黨中央意向有直接因果關係外，更與中國黨政宣傳及政法系統有密切關聯：前者可由近代中國人權發展史中，瞭解宣傳部門在「人權」二字由禁區進入官方話語的歷程中，佔有舉足輕重的地位；<sup>20</sup>後者則是實際處理人權相關事務的第一線工作者，在消極面處理侵害人權事宜，並在積極面成為人民權利救濟的重要管道。因而，本文以中央、宣傳與政法系統三個行為者的立場為出發點，選擇兩種性質互異的議題（請見下文）以觀察三者不同觀點，藉以回答本文研究問題、驗證假設。

#### 2. 議題挑選：「新聞網路言論自由」和「信訪權」

由於資料蒐集與分析難以涵蓋全部人權議題，本文限縮討論言論和權利救濟兩種權利中的「新聞網路言論自由」與「信訪權」，如此選擇的原因有三：

- (1) 此二者不論是在緣起、發展和政治邏輯上皆深植於中共黨政脈絡之中，相關處理單位橫跨各系統甚而直達黨中央，極具廣度、深度與代表性。
- (2) 新聞網路自由長期由黨中央集中管制，信訪權則因為特殊歷史淵源，並未有特定對口部門集中管理，兩者性質互異。經由研究設計我們

---

<sup>20</sup> 關於中國近代人權發展歷程的討論，詳細請見文後《附錄一》。

將可以觀察，對於中央獨管（新聞網路自由）或是中央立場不明顯的議題（信訪制度），持不同立場的中央與部門，將如何影響政策發展。

- (3) 新聞網路自由是國內外觀察者衡量中國人權的重要指標，信訪制度則是中國特有、可供檢驗國家可否公平裁決糾紛、提供個人權利積極制度性保障的窗口，兩案例皆具代表性和顯著研究價值。

### 3. 信訪制度的定位

在進入假設驗證子議題的陳述前，我們有必要對於信訪制度進行初步定位，以釐清子議題的推論邏輯。本文認為，「信訪」雖源於共黨群眾路線，但時至今日已與司法領域產生密切聯結，原因如下：就信訪制度的成立宗旨和歷史淵源觀之，早期信訪制度的社會動員特質較明顯，主要擔負黨的群眾政治工作，但細究此一富含中國特色制度的內容，其所管事務橫跨行政救濟、司法調解和涉訴案件的處理，在實質上屬於西方民主社會所指的司法工作。此外，信訪事務的處理端也以政法部門為主，包括積極面的權利救濟，以及消極面對於上訪人的打壓，上述趨勢也可由中共對信訪任務指派的領導人背景窺知一二。<sup>21</sup>另一方面，信訪制度身為一種綜合型社會動員與衝突解決管道，其定位、機構與人員配置經常受政治大環境、領導人的重視程度影響而變動，也因而信訪雖然在共黨統治架構中扮演重要角色，卻一直無法具有同等量的實質權力與職能。<sup>22</sup>

綜上，配合本研究目的與假設，本文特意挑選新聞網路自由與信訪制度，成為驗證本文假設的比較案例：前者的管控向來實行中央集權，可歸屬單一系統（宣傳）、特定機構（中宣部）進行集中管理；後者則呈現分散管理、治理機構疊床架屋、中央立場相對模糊的發展趨勢。兩者一集中一分散，足以幫助本文進行黨

<sup>21</sup>自 2000 年成立以來，歷任國家信訪局局長有周占順（2000 年 7 月－2004 年 2 月）、王學軍（2004 年 2 月－2013 年 3 月）與現任局長舒曉琴（2013 年 4 月至今），前兩任皆由各省黨委書記轉任。現任局長則具有完整的法律人學歷與政法系統歷練，反映中央對於信訪工作的定位，已由早期政治動員轉換至政法，顯示信訪工作與政法系統的緊密結合。舒曉琴的詳細背景介紹請見：中國共產黨新聞網，2013，〈舒曉琴任國家信訪局局長〉，中國共產黨新聞網，<http://news.sina.com.cn/c/2013-04-19/213326881969.shtml>，2013/4/19。

<sup>22</sup>例如，信訪機構的人員配置常有兼任情況，甚至遲至 2000 年才有專職信訪的部級國家信訪局的建立。信訪的定位和機構配置都相對模糊，並沒有可以代表的官僚利益。

中央與部門分管的比較驗證。



## (二) 假設驗證的子議題

為了回答本文研究問題，驗證中國人權領域內若「中央不具鮮明立場，則相關政策的制定將循碎裂式威權主義模式，相關官僚部門可以對政策發展產生影響」，本文綜合文獻爬梳與數據資料，以中央、宣傳與政法系統三方行動者切入，觀察三者對新聞網路自由和信訪制度的立場與三者之異同。如此的設計可以幫助我們了中國政府在人權領域，中央與部門除了有可能持不同立場外，部門之間亦因定位相異而對同一個議題有不同觀點，進而可能對政策制定產生影響。

# 第四節 研究設計

## 壹、研究途徑：

本文採用趙建民提出的「情境決策模式」，也就是結合正式與非正式制度、黨政制度、功能議題以及人與制度整合的研究途徑，綜論黨政、領導人、非正式制度與議題取向，全盤了解中共人權政策中的言論自由與信訪制度，是如何在各種元素互動中決定走向（趙建民，2014：26-30）。然而，在討論過程中，因為研究設計聚焦觀察中央、宣傳與政法三者的立場，因而本研究會特別著重驗證碎裂化威權主義在中國人權政策的運用。<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> 關於此研究途徑的詳細介紹，請見文後第二章。

## 貳、研究方法



現有的中國人權研究同前文所述，大多採國際建制理論途徑檢驗中國與國際人權建規範的互動與國家遵從，因而相關作品多採國際人權實證研究方法，以質化、量化或是混合方式進行。目前的人權研究多為質化與量化分析，而後者自 70 年代與統計方法結合後，逐漸成為當代國際人權研究主流。<sup>24</sup>長久以來，因為外界無從得知中國政府內部運作資訊，中國政治研究學者極度重視政治詞彙的運用，從經驗和資料中擷取中共統治菁英形塑國家社會關係的訊息。然而，中國研究常有難以重複進行操作，呈現主觀性與價值性過強的特徵，使得研究典範間難以有交集和對話（金觀濤，2011：49-51），在敏感的人權議題，更是如此。在大數據（big data）的烘托下，源於西方人文學界的數位人文分析法正被多種學科領域的學者吸收運用，而該法的運作原理恰巧彌補了上提及的知識斷裂與不足，這也正是本研究希冀運用新技術—數位人文（digital humanities），或可稱「自動內容分析法（automated content analysis）」—至中國人權研究的主因。<sup>25</sup>

誠如研究目的所述，本文希冀銜接現有文獻在途徑和時間上的兩個斷層，以中國大陸研究相關理論來觀察人權政策，並使用資料擷取技術勾勒出近十年來的人權圖像。因此除了在研究途徑上使用碎裂式威權主義視角外，本研究方法的一部分將使用量化技術，以公開可取得的官方文本（各部門的機關報）為基底，改變過往抽樣調查、篩定關鍵字而後檢驗特定文章的方法，使用文字探勘（text mining）技術對報刊進行全文搜尋。此種以「全文」為「分析母體」的技術，改

---

<sup>24</sup>其中，政治學者 Beth A. Simmons 於 2009 年出版的 *Mobilizing for Human Rights: International Law in Domestic Politics* 被譽為人權量化研究方法之里程碑。Simmons 在該書的突破除了有使用資料分類（disaggregated data）細緻化人權條約在國家實踐的改善條件外，另一個特點在於對混合方法的重視。Simmons 在書中特別提到，她採用的統計方法雖然能得出統計相關性的結論，但許多相關性結論背後的因果機制，還是必須輔以個案研究才能加以評估。此種結合量化與質性資料之混合方法，說明了量化與質性方法互補的關係陳玉潔，2014，〈國際人權實證研究方法概述〉，《臺灣人權學刊》，2(3)，頁 171-189。

<sup>25</sup>「數位人文」分析法與「半自動內容分析法」之異曲同工之妙，請見下文專論數位人文分析法的解釋段落。

進了過往由研究者主觀挑選特定關鍵字或文章為佐證資料的研究方法，力求在證據資料上排除人為因素，讓「文本自己說話」，希冀藉此挖掘潛藏的訊息與觀念，進而推導部門系統在處理言論和權利救濟權的政治邏輯。

研究方法的第二部分將佐以傳統質化研究法，除了對相關文獻進行爬梳外，更對第一步所得數據加以詮釋、交錯驗證。如此將質化和量化混和使用的研究方法，我們可以統稱為「數位人文分析法」，結合了傳統質化研究法使用電腦程式幫助擷取關鍵字的「半自動內容分析法」。藉此，本研究希望克服人權敏感領域無法取得足夠資料，以及中國政治研究途徑學者各說各話、無法複製論證的研究困境，在可重複操作取得證據的驗證中，為黨國和部門立場相異情況下的政策產出機制提供有力解釋。

因為數位人文分析法在華語社會科學研究社群尚不普及，下面將就與本研究後設理論觀念史研究，以及研究方法的實際操作進行簡要文獻回顧與步驟解析。

## 一、關鍵字研究的後設理論：觀念史研究

內容分析(*content analysis*)、文本分析(*textual analysis*)與論述分析(*discourse analysis*)這三類研究方法近年來越來越受到社會科學研究的重視，其中又以內容分析法最常受到政治學者的親賴。然內容分析法研究者在重視實證主義的操作外，常忽略資料背後的現象脈絡與互動意涵，因此若要做到「爬出文本外」或是掌握「未書寫出來的部分」，那麼強調意義詮釋與解析的文本分析和論述分析方法則是較為有利的工具(游美惠，2000：5-6)。觀念史在方法上採取的即是文本與論述分析，除了將特定文本做分析和意義詮釋外，更配合使用論述分析法，將建構文本所使用的論述及其相關社會場景(*institutional sites*)和歷史文化因素皆納入分析。

文本和論述的意義在於其承載了規範制度、表達身分、闡述觀念，同時也呈現了規範、身分或觀念被建構(或解構)的過程。「數位人文」此一利用電腦程

式運算幫助處理文本的分析法，因而奠基於觀念史的框架之中。金觀濤（2010）曾對觀念、觀念史與文本，特別是關鍵詞的研究，進行過詳細闡述和實證檢驗。首先，他認為「觀念」是使用固定關鍵詞表達思想，因為比「思想」更具明確價值和行動方向，因而成為社會行動的組成部分。再者，若進一步把不同社會行動的觀念整合起來，互相協調，形成某種具有整體架構的觀念系統，這種觀念系統，就是意識形態（金觀濤，2010：4）。由此可見，觀念是組成思想體系（意識形態）的基本要素；掌握了關鍵字就可以掌握觀念，而掌握觀念、整合成系統，就可以一窺該社會的意識形態體系。

## 二、質化與量化研究的混合使用：數位人文分析法

數位人文分析法在社會科學學門，尤其是在政治科學領域的運用正逐日發展壯大，然以台灣的學界來講，目前仍多運用在歷史和文學，對於本研究所屬的中國政治領域仍相對陌生。下文將分兩部分介紹本分析法，第一部分簡要介紹台灣資工、統計和人文社會科學學界對於本研究法的進展，第二部分則扼要介紹西方政治科學界的「自動內容分析法」，兩者在使用精神上相當類似，實與數位人文方法殊途同歸。

### （一）以「全文」為「分析母體」：研究者主觀價值的排除

以往的中國研究中，學者主要通過公認的重要文本（中共黨代表大會政治報告、全國人大國務院政府報告，以及其餘黨政重要公告和領導人發言等）來分析某一時期的國家社會形勢。90年代開始，隨著文獻逐漸數位化和網路搜尋功能演進，數位人文分析法因而在人文與社會科學領域有了顯著的發展。相較於過往研究，觀念史途徑與數位人文分析的結合可以使研究基本單位、分析對象、檢驗範圍出現質變：研究基本單位由文件選擇、官方發言，縮小成對於每個句子的觀察，解釋的任意和不可判定性因為研究基本單位的縮小而得到一定的固定。再

來，政治研究因為研究者能力與時間限制，大多只能侷限在特定時期，或依主觀篩選資料來源，從中歸納和推定結論。此種研究方法除了較難提供大範圍觀念普及與否的檢驗外，更摻雜大量研究者個人的主觀詮釋。以句子為單位，使用電腦輔助將資料庫中跨時期的所有句子搜尋出來，在數以千計或萬計的句子中抽取關鍵詞，分析關鍵詞叢類型與變化。<sup>26</sup>由於分析對象是確定的句子，並且使用固定的電腦技術，數位人文分析因而可以達成操作具重複驗證可能性的客觀科學效果（金觀濤，2011：54-60）。

以華文世界的人文與社會科學社群來說，數位人文已在下列五種領域有了初步的研究成果：（一）前後詞綴研究法：以某一詞綴為出發，透過數位技術快速勾勒出相同詞綴的不同詮釋現象，如以「主義」為後詞綴，可快速擷取出近代的各種主義（詹筌亦、王乃昕，2011）；（二）社會網路模型研究：透過此研究方法，可以建構史料中人物、事件、理念的角色與彼此關聯，或是勾勒不同報刊主題的近似關連性，在研究報刊的宗旨問題與立場轉變上，可提供新形態解讀（關伯丞、宋郝熏、沈錕坤、蔡銘峰，2012）；（三）事件與思潮互動研究法：以某一事件歷史發展脈絡為關注主軸，觀察在事件發展過程中，不同觀念在事件發展史上，如何受到事件影響而產生變化的過程（金觀濤、邱偉雲、劉昭麟，2012）；（四）報刊立場與觀念轉型研究法：能夠將一歷時性報刊中的立場、主張、思潮轉型現象；或是另一觀念在歷時性發展中的內涵轉置現象，透過關鍵詞叢的擷取，加以呈現（金觀濤、梁穎誼、姚育松、劉昭麟，2012）；（五）前觀念研究法：以關鍵詞叢擷詞技術，勾勒重要觀念關鍵詞出現前的醞釀語境。透過此方法可以觀察出「觀念」如何從某種思潮逐漸凝縮成「短語」，最終形成「關鍵詞」的詞化過程（邱偉雲、金觀濤、劉青峰，2011）。

綜合過往數位人文分析研究、觀念史與電腦技術的發展，該研究法於本文的

---

<sup>26</sup> 關於關鍵詞從與文本意義挖掘的討論，更多內容請見：邱偉雲，2011，〈關鍵詞叢與文本意義挖掘的嘗試：以《清末外交史料》為例〉，項潔編，《數位人文在歷史學研究的應用》，臺北：國立臺灣大學出版中心，頁 159-188。

基本操作步驟如下：一、尋找和選取表達某一觀念的關鍵詞，並利用資料庫檢索這些詞彙，按年代統計出現次數；<sup>27</sup>二、擷取所有相關例句，再由研究者解讀每一個例句，確定該關鍵詞按年代分布的各種意義類型及變化；三、研究者以上述材料為基本素材，據以做出分析研究（金觀濤，2010：6；2011：57）。

要特別注意的是，研究者必不能將電腦程式運算出的結果當成萬靈丹，在整個研究過程中，最重要的仍是研究者能否有效利用挖掘出的大量數據，結合政經社會背景和文本結構，依研究目的進行分析與論證；換言之，數位詮釋的方法選擇完全取決於研究問題的本質與設計，其用處與研究者對研究問題的深度了解息息相關（項潔、涂豐恩，2011：19；項潔、翁稷安，2011：12-18）。

## （二）自動內容分析法（automatic content analysis）

在政治社會科學領域，「自動內容分析法」的精神實與「內容分析法」相同，<sup>28</sup>在於關照「政治語言/文字」背後所表達意涵；然兩者最大的不同是，前者藉著統計和資工學者的幫助，試圖克服政治學研究者長久以來面臨的問題：文獻量過於龐大，礙於人力和財力限制，研究範圍通常只能擷取特定部分作個案分析、比較或演繹推論。因而，在電腦技術日益發達的當代政治科學研究領域，學者開始嘗試將資工文字探勘技術與統計分群等方法帶入傳統內容分析法，形成所謂的「自動內容分析法」：不管是文字擷取上創新方法（Adler and Wilkerson, 2011；Grimmer, 2010；Jones, Wilkerson, and Baumgartner, 2009），採取不同研究途徑觀察文本意涵（King and Hopkins, 2010；Laver, Benoit, and Garry, 2003）、發掘議題或是預測未來政策方向等（Grimmer and King, n.d.）。<sup>29</sup>藉由自動程式處理大量

---

<sup>27</sup> 對於如何尋找正確關鍵字的方法，請見：劉青峰，2011，〈觀念史研究與數據庫的建立和應用〉，項潔編，《數位人文研究的新視野：基礎與想像》，臺北：國立臺灣大學出版中心，頁 63-132。

<sup>28</sup> 學者 George 曾將「內容分析法」分為兩大種類，分別為定質與定量分析。前者講求對資料樣本作初步閱讀，形成假設後，再由研究者主觀分析樣本內容的性質，進而採取二分法將內容判定為屬於或不屬於某一事物，藉以詮釋出樣本資料隱含的意義。而定量分析則為求證假設，透過客觀程序，採取系統性的內容分析以求精確數據、驗證假設（George, 1959: 12-14）。

<sup>29</sup> 關於「自動內容分析法」較為詳細且完整的介紹，請見 Justin Grimmer, and Brandon M.

文本的時代已然來臨，研究者因而可以站在更客觀的立場，以廣闊的視野對各種政治文字進行分析。

本研究奠基於上述自動內容分析法原理，嘗試採用程式的輔助對文本進行探勘與分析。然而因為時間與能力有限，本文在操作上仍需要耗費大量時間進行人工校對，在過程中難免產生主觀挑選的研究限制。因而除了上一個段落曾提及的數位人文分析法外，我們亦可稱本文的研究方法為「半自動內容分析法（semi-automatic content analysis）」，是謂一綜合質化與量化的研究法，對文本進行解讀與分析。

### 參、數位人文分析法的操作

呈上關於本文研究設計的解釋，具綜合業務性質的信訪系統因為在各種題題上，相較於政法系統在過程和操作皆發揮實質功用，前者對於人權相關事件的影響反而不及後者；因而，本文在操作上主要擷取宣傳、政法系統和中央的角度，來對中共人權相關政策的制定進行檢驗：

研究實作的第一階段選取足以代表政法系統的機關報《法制日報》，宣傳系統的《光明日報》，再加上最能代表中共中央立場與政策的《人民日報》，作為檢視中共人權政策黨政關係的三大文本來源，對之進行文字探勘和統計分析。第二階段則是佐以相關政策趨勢與高層動向，同數位人文分析法的數據一併論述並驗證本文假設。本部分將首先說明數位人文分析法操作的資料來源，包括擷取文章的時間範圍、實作對象挑選，以及關鍵詞的選擇；第二部分介紹文字探勘與詞彙共現分析的操作步驟；第三部分進行所得統計數據整理方式的選擇。

---

Stewart. 2013. "Text as Data: The Promise and Pitfalls of Automatic Content Analysis Methods for Political Texts" ed. R. Michael Alvarez. *Political Analysis*: 1-31.



## 一、資料來源

本研究為了資料形式和來源的統一，全部文本來自《WiseNews 慧科大中華新聞網》資料庫（下文簡稱為「慧科資料庫」），其收錄中港臺澳門等地區 300 多種新聞報章、週刊、電臺、雜誌及網站的文字式新聞剪報資料，可以以 RTF、純文字檔、HTML 和 PDF 檔案形式，至多可一次下載 1,000 篇文章。

### （一）時間範圍設定

本研究所蒐集的報章時間範圍設定為 2000 年 2 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日，大約九年，橫越江澤民執政後期、胡錦濤執政中期的時段。

### （二）實作對象挑選

不同於西方民主國家將新聞媒體視為獨立於政府的「第四權」概念，根據馬列主義新聞學的觀點，報紙等大眾媒體必須遵循「黨性」原則運作，而所謂「黨性原則」就是各種新聞傳播活動必須在政治上和黨中央保持一致，在組織上無條件接受黨的領導、遵守黨的紀律，一切重大宣傳方針都必須向黨委請示，並於事後向黨委匯報；由此可推知，中共媒體的宣傳功能更甚於報導功能。

由於報刊在中共意識形態的理論宣傳中所處的重要地位，中國因而形成以黨報一統為特徵的報業體制。所謂黨報，就是中國共產黨縣級以上黨委發行的報紙，可說是中共官方的喉舌，在宣傳意識形態與黨的路線、方針、政策上，黨報較於其他報紙更有權威性（何川，1994）。部分中國研究學者因而以黨報為觀察對象，分析中共高層權力消長動向。<sup>30</sup>儘管 90 年代後中國新聞媒體經歷市場化轉型，但

---

<sup>30</sup>這些文獻大致可分為兩類：第一類認為媒體是中共黨內政爭的工具，或認為黨報新聞內容可以用來分析中共高層互動（Goldman, 1994；Hood, 1994；Wu, 1994）。第二類文獻則進一步分析中共高層權力消長與黨報版面的互動關係，以內容分析法對版面優劣位置、照片曝光頻率，以及合照照片構圖等指標，建立一套系統性觀察法寇健文，2004，〈中共菁英政治研究與質性資料分析〉，「第二屆通識教育教學及研究方法學術研討會」（12 月 21 日），臺北：中央警察大學

中共仍緊握政治新聞的論述權力，因此上述利用黨報觀察中共高層的分析方法仍受研究者廣泛使用。

呈上，本研究使用符合黨性、代表不同系統的中央級黨報《人民日報》，與中央部、委、署、局機關報《法制日報》和《光明日報》，以半自動內容分析法進行操作。三報選取原因如下：

### 1. 《人民日報》

本研究選擇《人民日報》是中國共產黨中央委員會的機關報，與新華社及中國中央電視臺，並列為中國共產黨和中華人民共和國政府官方三大傳媒機構，是最能代表中共中央立場與政策的大眾傳媒。出現在人民日報的相關報導，可視為中共中央對政策理念的理解與立場。

### 2. 《法制日報》

中共黨第十一屆三中全會後，時任中央政治局委員、中央政法領導小組組長彭真，決定為籌建中的司法部與中央政法委員會辦一份機關報，1980年創設第一份全國性法制報刊《中國法制報》（莊重、鄭乃康，2003：46），1983年由中宣部、中央政法委聯合發文確立「《中國法制報》是中央政法委領導下的全國政法戰線的重要報紙」；1988年經中央政法委員會批准，《中國法制報》更名為今日通行的《法制日報》（吳星、郭雅潔，2010：120）。本研究依循研究目的挑選代表政法系統觀點的報刊，《法制日報》因為是中共中央政法委員會機關報，且為目前唯一一家立足法制領域的中央級法制類綜合性日報，本文因而選定該報為分析文本。

---

通識教育中心。，寇健文、梁書瑗，2008，〈中共領導人權力消長在黨報新聞照片上的呈現〉，《政治科學論叢》，38，頁35-70。，寇健文、鄭兆祐，2006，〈黨報版面語言和中共高層互動——以《人民日報》、《解放軍日報》為例〉，《政治學報》，42，頁37-78。，*ibid.*

### 3. 《光明日報》

1949年6月16日於北京創刊，<sup>31</sup>是民盟在「新中國」後主辦的第一份民主黨派機關報，社長由民主黨派人士擔任，中國民主同盟副主席、農工民主黨主席章伯鈞是第一任社長，歷任總編基本上是由具有民主黨派和共產黨員雙重身份人士擔任。<sup>32</sup>《光明日報》創辦之時就將主要讀者定位為廣大的知識分子，報道內容除了重要的國內外時事之外，還有知識界各種議題的深入探討。1957年反右開始不久後，《光明日報》改由中共中央宣傳部與中共中央統戰部領導，1968年底，大多數報紙停辦，全國報紙數量降為歷史最低僅42種，全國性報紙只剩下4種，《光明日報》是為數不多能保留下來的全國性報紙之一。1982年11月，《光明日報》明確為中共中央領導和主辦，1994年黨中央批准光明日報社為中共中央直屬事業單位，是中央宣傳部代管的新聞機構，《光明日報》成為全國性重要黨報（光明網，2003，2009；李言，2009；高琳，2010）。

《光明日報》作為中共中央機關報，任務是宣傳中共和政府的政策方針，讀者群主要分布在政府機關、企事業單位和國辦高校等，是一份深入討論馬列與毛澤東思想、哲學、時事、社經與文教政策的報刊，具理論帶頭和框架擬定的權威地位。由中宣部領頭，並導引官方理論發展、定調概念框架的《光明日報》，是本研究選定其代表宣傳系統的原因。

#### （三）關鍵詞的選擇

本文欲挑選最可辨別政法與宣傳系統利益的兩類權利——言論自由與權利救濟中的信訪制度，作為數位人文分析法的關鍵字挑選基礎。其中，言論自由指涉

---

<sup>31</sup>創刊報頭由郭沫若題寫，1945年前後毛澤東先後題寫了上百家報紙的報頭，該報是極少數非由其親自題寫報頭的報紙之一。但文革期間為避免遭到反右派的挑別，該報擷取毛澤東別處書跡「光明日報」成為新報頭。

<sup>32</sup>舉例來說，第一任總編胡愈之、第二任邵宗漢和第三任常芝青，除了是民主黨派人士外都是共產黨員，第四任儲安平則只是民主黨派人士

權利種類眾多，包括廣電傳播、講學、出版或集會結社等廣義表意自由皆為其內涵。為了限縮研究標的，本文只挑選下列兩組關鍵字驗證不同系統立場可能所區別的假設：「言論」（包含「輿論」）與「上訪」（包含「信訪」）的關鍵字搜尋。

以「言論」為關鍵詞搜尋報刊內容，原因在於該詞可以最大程度涵括所有種類的言論自由，是相關文章皆會使用的關鍵詞；另一方面，「輿論」關鍵詞的加入則是考慮到兩詞常有交互替代使用的情況，為求完整收納「言論自由」相關文章，一併將「言論」與「輿論」納入搜尋關鍵字，將含有兩者同時出現、或是任一詞彙出現的報刊納入。<sup>33</sup>

權利救濟部分，如前文所述，由於涉及的權利種類繁多，本研究鎖定「信訪」議題進行討論。上訪制度是中國特有的政治表達及申訴方式，民眾可以依照憲法所賦予的「上訪權」<sup>34</sup>至各級政府或縣級以上政府部門進行現代版的「擊鼓申冤」。1996年起施行《中華人民共和國信訪條例》，對信訪、信訪人、信訪事項等都作了明確的解釋；2000年更在國務院體系外獨立設置了國家信訪局，取代1986年至2000年期間由國務院辦公廳直接領導的中共中央委員會和國務院的信訪工作機構。機構的重新配置，國際、學界和民間對於上訪制度存續的討論，和近年維持社會穩定、地方政府追求指標績效的大環境下，信訪議題得以對於本研究目的與假設提供大量研究文本與證明，是為本研究選定「上訪」相關詞彙為關鍵詞搜尋的原因。

## 二、 操作步驟

---

<sup>33</sup> 筆者詳觀報刊使用「言論」與「輿論」的前後文章段落，發現兩者使用狀況並不全然相同，前者較易出現在中西對立、首長發言、言論自由負面意涵等語境之下，而後者則多存在新聞、民眾、網路和引導管制等語境之中。究其原因除了兩者在根本上即是相異、非替代用詞外，也是因為中共官方辭彙使用習慣所致。然而，因為本研究係欲探究系統在各自領域發言的定位，研究設計目的在於觀察特定議題、不同系統的意象，因而，雖同時含括「言論」與「輿論」兩個差異性詞彙作為搜尋關鍵字，但為求將「言論自由」類別作一個相較完整的納括，此種納法並對於研究方法的準確性並不會有決定性影響。

<sup>34</sup> 《中華人民共和國憲法》第四十一條規定，「中華人民共和國公民對於任何國家機關和國家工作人員，有提出批評和建議的權利；對於任何國家機關和國家工作人員的違法失職行為，有向有關國家機關提出申訴、控告或者檢舉的權利，但是不得捏造或者歪曲事實進行誣告陷害。」

## (一) 文本蒐集

本研究採用政大購買的線上五人版慧科資料庫。由於三報刊收錄最短年分的為《法制日報》的 2000 年 2 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日，因而本研究報章蒐集時間限縮為上提及年月日。下載文章以一年為一個檔案，2000 至 2008 年各報各有九個檔案；搜尋設定為「包括同義詞」、「包括我的字庫」<sup>35</sup>、搜尋「內文」加「標題」。搜尋結果，包括「言論」等關鍵詞三報的文章數：《人民日報》共 7,963 篇，《法制日報》共 5,262 篇，《光明日報》共 6,272 篇；包括「上訪」等關鍵詞三報的文章數：《人民日報》共 2,886 篇，《法制日報》共 4,623 篇，《光明日報》共 1,157 篇。

## (二) 詞彙處理

1. 清除文章雜訊：進行清理文章無法或是與內容無關的分析單元，包括空白、標點符號、版權聲明等字眼，俾使清除雜訊後的文本只留有紮實的內容敘述；蒐集並處理的文章以純文字檔與 UTF-8 編碼格式儲存，方便後續軟體操作。
2. 產生「視窗單元」(co-location window)：使用由國立政治大學數位人文團隊研發的 Word Merge (1.14.3.21 版本) 軟體進行文本視窗單元的分割。所謂視窗單元，乃是希望以關鍵詞(以本研究的 2 字為例)為中心，向左右各擷取 10 字左右的字串(如下文圖一)，所產生數排由左至右共 22 字的字串，並將展示在一個視窗之中。此步驟的用意在於限縮檢驗文本，將所欲檢視關鍵詞一行內的前後文擷取下來，濃縮檢驗範圍以供下一個步驟進行，萃取出本研究方法最重要的創新之處—發覺過往研

---

<sup>35</sup> 「我的字庫」功能可以編輯一個關鍵字同義詞，搜尋該關鍵字時會一併搜尋所編輯的同義詞。例如，搜尋「上訪」關鍵字時，本研究將同義詞全部輸入「我的字庫」中，包括「信訪」、「訪民」、「來信來訪」和「息訴罷訪」。

究者忽略或未發現的關鍵詞彙。

3. 進行「斷詞」(parsing)：使用資工學者研發的 Pat Tree 技術對上一步驟產生出的視窗單元進行斷詞 (Morrison, 1968)。所謂「斷詞」，是將字串切割成個別詞彙的意思。本研究對 Pat Tree 程式軟體設定為：擷取詞彙長度 2 到 4 字，程式操作後的結果會分成三個檔案，各檔案將呈現 2 字、3 字和 4 字長度詞彙的斷詞結果。舉例說明，「中華民國」的 2 字檔案中會有「中華」、「華民」和「民國」的斷詞結果，3 字檔案中會有「中華民」和「華民國」，4 字檔案中會有「中華民國」的斷詞結果。然而因為技術發展限制，本軟體尚無法完全準確斷出所有詞彙，以上述為例，斷詞結果會出現「中華民」、「華民國」等狀況，因而程式完成操作後，仍必須倚賴人工逐條檢驗以刪除斷錯的詞彙。

本步驟的意義在於，發掘在原始搜尋在關鍵詞前後 10 字與關鍵詞共同出現的「共現詞」，而這些共現詞即是數位人文分析法對本研究最大的貢獻：重新挖掘出過往研究可能遺漏檢驗的關鍵詞，以電腦程式輔助揀選。另一方面，Pat Tree 更進一步具有計算準關鍵詞出現頻率的功能，因而除了發掘文本中的共現詞外，更可得出各詞彙的詞頻，供本研究進行下一階段的統計分析。

4. 詞彙精確化與整合：電腦斷詞的初步結果仍必須進一步佐以人工判讀，將程式操作未能挑出的無意義詞彙、夾詞，或是意義模糊不清且難以精確化的詞彙（通常是動詞）加以排除，並且藉由加入前詞綴（或是後詞綴）的方式，把具有雙重意義的詞彙加以精確化；若有必要，則將一個特定詞彙的兩種意義分開處理，使之成為兩個詞彙。例如，「社會」一詞既可發展為「社會主義」，亦可延伸為「國際社會」，兩者意義截然不同，需要將他們視為兩個詞彙（陳至潔，2014）。

### （三）數據整理與呈現方式



詞彙整理完成後，會形成三份報紙、各兩組關鍵詞總共六個檔案的結果。為了研究需要，本文以一份報紙與一組得出的共現詞為單位，將橫跨九年的所有共現詞叢疊列後除去不同年度重複出現的詞彙，結合成一列共現詞叢表。配合共現詞叢出現頻率，整合所有資訊至一張表，方便觀察與分析。三報就「輿論/言論」、「信訪」本身，及其共現詞叢和除以總字數的頻率，請見文後《附錄一、人民日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》、《附錄二、法制日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》、《附錄三、光明日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》、《附錄四、人民日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》、《附錄五、法制日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》與《附錄六、光明日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》。

### 三、碎裂化威權主義在中國人權政策形塑上的套用

本研究特色在於使用數位人文分析法，將傳統中國研究的質化分析，結合量化文字探勘技術，相互佐證與對話。因而，在第一階段處理資料完畢並進行初步觀察後，第二階段採取中國決策研究中的碎裂化威權視角，以情境決策模式探究中央與兩部門系統的互動關係。經由兩階段式相異又相融的研究方法，我們雖無法一窺中共決策黑盒子內的運作模式，卻可由相關論述資料中探求高層真意。同時，藉由電腦技術的輔助，我們得以將研究範圍拉長、力度加深，對於研究假設和相關論證提供更為全觀與客觀性的解讀。以本研究為例，我們的檢視標的為三個系統三份報紙、橫跨九年（2000年至2008年）所有包含特定關鍵字報導，配合碎裂化威權主義研究途徑，觀察中央與部門立場相同與相異情況下的政策表現，驗證本文假設。

## 第五節 研究限制與展望



### 壹、研究限制

如前文研究設計前提所述，本文鎖定中央、宣傳和政法系統三個行為者對言論和權利救濟權的立場進行觀察，然此種觀點必然會忽略其他中國政治關係面向，包括國家與社會、中央與地方，或是更細緻的官僚部門競合邏輯等。以本文的其中一個行為者「政法系統」為例，若以系統所包含的部門論，其中包括公安部、人民檢察院、人民法院和司法行政（下文簡稱為「公檢法司」）四類型機關；同時，若要論極廣義的政法系統，則由國務院和中央軍委會雙重領導的武警、處理信訪工作的國家信訪局，或是管理社會綜合治安社會綜治委等，皆可納入政法系統管轄事務範圍。此種分類法會因為系統性質簡化而出現一些解釋上的矛盾，例如公檢法司四個部門與黨中央的關係和重要性，歷來以公安部門為重，檢察機關和司法行政配合政府政策，只有司法系統在近年來因為專業化，部分時候持開明甚或是改革立場，與其他部門立場相左（陳宥任，2013）。因為關注層次不同，本文以中央和部門系統為研究主體，探討中共中央和政府官僚系統間對不同議題是否會有不同立場，就大範圍的系統定位來推論行為邏輯，以期瞭解該等對於政策擬定是否具有影響力。

### 貳、未來研究建議

首先，前文曾提及本研究文本採自慧科資料庫對於《人民日報》、《光明日報》與《法制日報》的收錄範圍，因為三報的收錄年份不一，又以《法制日報》的收錄年份最少，只有 2000 年 2 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日；因而，三報統一收錄年份只能取三者的最大公因數、2000 年 2 月初至 2008 年底、近九年的報導資料。未來研究者或可就技術方面繼續增進，以期彌補其餘年分無法討論的遺憾。



其二，數位人文法的相關軟體技術在今日仍不斷持續進步，在國內外皆有相關資工、統計和政治科學研究者持續優化演算技術與軟體設計。本文所使用的技術乃為國內研究團隊自行研發的軟體，在許多方面因為技術尚未成熟，在初始程式演算完成後，仍需要投入大量人力和時間對結果進行人工篩選。因能力有限，本文已經盡力將千筆資料結果濃縮；也因為摻雜大量人工判定的過程，恐有主觀判斷因素無法排除。力有未逮之餘，若有缺漏還待未來研究繼續加強改進。

最後，對於本文初步數據收集結果，未來研究者或可繼續對其進行統計方法如卡方測定（The Chi Square Test）的假設測定，對於變數的關聯性進行分析與統計推斷。

## 第二章 人權政策：中國研究的視角

### 第一節 中共決策模式文獻回顧



於第一章簡單回顧中外人權研究的文獻後，我們對於該領域的相關討論、議題焦點以及發展現狀得以有概括性瞭解。由於本文試圖跳脫既有研究途徑，將中共決策模式與碎裂式威權主義框架套用在人權領域，因此，我們有必要檢視中共決策研究，以及宣傳和政法兩系統在基本治理邏輯上的相關論述，以利後續章節進行案例討論。

西方學界對中國決策的研究，在文革後由早期極權主義模式發展出今日主流研究途徑，包括理性模式、權力模式、官僚政治及碎裂式威權結構模式、非正式組織模式，以及情境決策模式（趙建民，2014：5-30）。<sup>36</sup>本文採用趙建民的情境決策模式，也就是結合正式與非正式制度、黨政制度、功能議題以及人與制度整合的研究途徑，綜論黨、政府、領導人、非正式制度與議題等取向，全盤了解中共人權政策中的新聞網路自由與信訪制度，是如何在與各種元素互動中決定走向。然而，在討論過程中，因為研究設計聚焦觀察宣傳與政法兩系統的立場與政策，因而本研究會特別著重由前述的碎裂式威權主義中，黨國和部門二元利益論的途徑進行檢驗：

#### 壹、碎裂化威權結構模式

如前文曾提及，80 末年代李侃如和奧森伯格（Michel Oksenberg）首次提出「碎裂化威權結構模式（fragmented authoritarianism model 或 fragmented structure of authority）」（Lieberthal and Oksenberg, 1988），直至 90 年代初期理論發展，

---

<sup>36</sup> 趙建民在該文稱「碎裂化威權結構模式」為「脆片化權威結構模式」，本文選擇採取第一種翻譯。

一直是中共共策研究的重要途徑。李侃如認為中共政治體系管控力已不若毛澤東時期完整，除金字塔權力結構頂端外，不同部門有出現利益競爭的可能，使得國務院的自主性提升；然而，並沒有一個機構得以擴增權力至完全掌控決策，權威遂告分裂而出現碎裂化傾向，尤在經濟決策權部分，已逐漸移至國務院，黨只管政策方向設定（Shirk, 1992: 68）。<sup>37</sup>

然而，趙建民（2014：202）提出此種研究途徑有兩種缺陷：其一，忽略中共黨國體制，黨仍據最主要領導地位；其二，碎裂化威權主義的討論只限於經濟議題，對非經濟議題避而不談。針對上述兩點缺陷，有學者認為 90 年代以來，中國大陸的決策模式會隨議題變化而改變，經濟領域涉及官僚體系內部對資源的爭奪和協商，決策呈現分散且碎裂化的樣態；但在媒體、文化、教育和科技等意識形態較強的領域，仍會由高層領導所把持，像是對於內政安全與軍事等國家安全議題，決策權力仍高度集中（Zhao, 1995: 239–240）。

## 貳、碎裂化威權主義下的「黨政分工」模式

綜合上述理論，本文採取趙建民（2014：203）修正趙穗民二分法議題的研究途徑，進一步細緻化中共決策，以「黨政分工」角度探討「議題決策」問題，將以政府官僚體制運作為基礎的「碎裂化威權」論述，與居於黨國體制核心的「黨」作連結，用以解釋黨中央與部門之間決策不一樣的原因。也就是說，中共決策體系存在「雙元利益」的不同取向，在國防安全和意識形態等「高政治」領域，因為政策敏感度較高，屬於「黨國利益」決策範疇；公共建設和經貿等「低政治」議題，因為政治敏感程度較低，因而歸類至「部門利益」決策的範疇。在屬性上，

---

<sup>37</sup>然中國在過去十年蓬勃發展的社經環境下，相關研究領域逐漸發展出一種「社會學的轉向」，越來越多的研究者將焦點由高層政治運作等議題，轉移到對新興社會行動者本身與他們對政策的影響。這些新興社會行動者包括行業協會（Deng and Kennedy, 2010；Kennedy, 2005）、企業家（Mertha, 2009；Zhu, 2008）與非政府組織（Mertha, 2008；Schwartz, 2004）等。為了呼應學界社會學視角的加入，並在分析上加入這些新興社會行動者，Mertha（2009）提出了第二代的碎裂式威權主義（Fragmented Authoritarianism 2.0）。

「部門利益」決策較接近碎裂化權威模式的分類，政府的不同部門或是地方逐利的情況確實存在；但「黨國利益」區塊，黨中央的力量仍明顯壓制所有其他行為者的利益偏好，因而有中央與地方「條塊關係」<sup>38</sup>的狀況產生（趙建民，2014：204）。換句話說，由「雙元利益」結構觀之，政策的屬性會決定中央、地方或是部門擁有決策權；政策若具黨國利益，呈現「黨管一切」的樣貌；反之，則部門有利益競逐與決策空間。

然而必須注意的是，本研究在套用「雙元利益」模式論述中國人權政策形塑時，將不對各行動者背後的驅動「利益」進行深入探討，只爬梳中央與部門在同一件議題之上，各自表達的立場為何。如此設限討論的原因在於官僚部門背後利益縱橫捭闔，囿於資訊不透明、筆者能力有限，在此研究中將不加以推導。

### 參、決策權力分配：中央與部門的「委託/代理」關係

在碎裂化威權主義之下，我們不禁疑問何以中共決策體系可以存在「黨國」與「部門」的「雙元利益」？兩者如何配合運作？在「以黨領政」的權力結構下，何以部門與黨中央的利益，或是壓力來源和力道的不同，會使黨與部門有不同的立場？什麼情況下會「部門掛帥」，或說是中央願意退位、偏向特定部門立場？有學者指出，中國官僚體系出現部門主義（compartmentalization）和黨政利益分殊，與大環境變化有關。謝淑麗（Susan Shirk）認為 80 年代後，黨只管設定政策方向，經濟決策移至國務院，其因而成為經濟決策的主要場域（Shirk, 1992: 68）。包大可（A. Doak Barnett）亦認為改革開放之初，日常性和例行性決策，將自政治局及其常委會轉移至中央書記處和國務院，使得黨中央和國務院開始出現「委託/代理」關係（principle-agent relationship）（Barnett, 1985: 10, 51）。包大可認為，作為「代理人」的國務院，因為有「專業上不對稱」的情形，因而會與黨中

---

<sup>38</sup> 有關條塊在中國政治脈絡下的樣貌，請參見趙建民，1995，〈塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係〉，《中國大陸研究》，38(6)，頁 66-80。

央此一「委託人」進行良性決策分工；國務院官僚多屬財經、理工、法律等領域，專業取向高於強調組織、統戰和宣傳的黨務部門（Zang, 2004: 106）。依照黨國體制的邏輯，國務院在進行專業決策時，不能危及「黨國利益」亦不能偏袒個別「部門利益」，但在實際過程中，趙建民指出國務院並不一定會完全屈從於整體的「黨國利益」，而有可能甘於冒著「道德風險」擴大部委的利益（趙建民，2014：206）。

綜上，若以利益取向決策途徑觀察中共決策過程，我們可以了解黨中央與國務院的「委託/代理」關係，是為黨國體制下的「黨中央」與「部門」雙元利益結構的一種展現。中國人權政策歷來屬於中共高政治敏感度掌政領域，然在此領域中，中央與部門是否有可能因為立場不同，而對政策發展有不同的影響力？進而，中央與部門是否在一定程度上會產生「委託/代理」關係，依照不同議題的特性，由不同定位的部門影響該管領域政策的發展？是為本文所欲驗證的研究假設。

## 第二節 中共宣傳系統的治理邏輯

本文將宣傳系統的治理邏輯分成三種類別，首先討論共產主義意識形態之於中共宣傳體制的政治邏輯的建構；第二，討論國家威權主義治理面的思路，藉此探究漸與現實社會脫節甚而相悖的共產主義意識形態，如何仍得以在今日中央以至於地方的大小場合不斷提及，更有專職宣傳事務的機構配置健在；最後，我們進入政府就宣傳治理的具體行為，簡述中共的新聞媒體控管機制如何運行，包括意識型態與思想政治、威權主義下的宣傳治理邏輯，以及媒體控管機制。<sup>39</sup>

### 一、意識形態與思想政治

---

<sup>39</sup> 本部份因為在本研究前後文有更詳細的探討，因而此節將只進行重點論述，提供讀者對全局進行快速掌握。



中共沿襲馬克思主義對於意識型態控管方針，將整套理論和機制由蘇聯移植至「新中國」，並由毛澤東、鄧小平等領導人加以修改調整，成為一套極富中國特色的思想政治框架。毛澤東曾將宣傳方針定位為「黨性原則、黨的喉舌、輿論一律、新聞無法」，具體施政作為上雖有相關法律條文規定，但實務上仍以中宣部書面或口頭傳達各種成文與不成文的「宣傳紀律」為依歸，形成「言論有自由，宣傳有紀律」的現象（何清漣，2006：105）。中共的宣傳機制依不同定位，實可分為兩部分：對內宣傳（以下簡稱為「內宣」）與對外宣傳（以下簡稱為「外宣」），而這兩部分不管是在治理邏輯和階層和機構配置上，都有著截然不同的安排。

### （一）內宣體制與治理模式

內宣的組織階層可以上達至中共黨中央最高層部門之一的中宣部，下附各種不同黨組織包括宣教局、新聞局、輿情局、文藝局和海外分支等；中央精神文明建設指導委員會辦公室也設在中宣部並由其代管。就內宣的治理邏輯，我們也可以大略將其分為兩個部分：一個是對內積極進行理論建構與引導正確思想，另一則是消極限制與審查新聞、言論等表意自由。<sup>40</sup>

### （二）外宣體制與治理模式

外宣亦為中央直接掌管事務之一，權力源頭來自最頂層的中央外事工作領導小組，由中共中央政治局、國務院負責領導國家安全、外事工作的議事協調機構，由黨中央、國務院和中央軍委等多個部門負責人組成。因為中共黨政組織系統疊床架屋，較難清楚切割專職外宣工作的部門，因而本部分以中央對外宣傳辦公室和國務院新聞辦公室（通常由同一位領導人主管）為主，討論中共外宣體制與治理模式。

---

<sup>40</sup> 此部分因為是本研究討論重點，因而在稍後第三章會有更詳細介紹，在此先暫時簡單概括整體情況。

中央對外宣傳辦公室和國務院新聞辦公室（以下簡稱為「國新辦」）兩者同屬一個機構，但在黨政系統各有上述單位名稱，負責中共中央和國務院的外宣工作；2011年5月起，後者加掛國家互聯網信息辦公室牌子，成立了網際網路信息監管機構（中華人民共和國國務院新聞辦公室，年分不詳）。觀察國新辦的職責，我們可以發現許多國內外人權工作者關心的議題，都由此機構負責對外說明，包括制定互聯網事業發展規劃、對外介紹中國人權狀況與發布白皮書、介紹西藏發展建設狀況，以及研究台港澳輿情等；但必須注意的是，外宣辦只負責宣傳事務，實質的政策作為反由另一批系統負責規劃執行（中華人民共和國國務院新聞辦公室，年分不詳）。

外宣的治理模式出現一種很有趣的狀況，也就是至今中共在處理對外關係上，很大部分仍承襲毛澤東時代的冷戰思想，尤其是在「人權」議題上，仍然經常出現「反霸權」、「國際反華勢力」等話語，甚而只要遇到國際摩擦就會加重中國民眾仇外、特別是反美反日的民族主義情緒，以製造「敵人」的意識形態教育來廣為宣傳，以1999年中國駐南斯拉夫大使館被炸事件，以及2001年中美軍機擦撞事件最為顯著；然而，在務實外交政策方面，中國則多呈現國家現實、機會主義的手段策略，在多邊國家關係中積極拉攏第三世界國家來制衡已開發國家，在雙邊關係中則挾帶中國龐大經濟利多，靈活運用成為談判籌碼（何清漣，2006：366-393）。

## 二、共黨威權主義下的宣傳治理邏輯

由共產黨領導的國家，「宣傳」是一種必要的統治手段，受到共黨高層廣泛運用。相較於民主國家的統治正當性奠基於一定的民意基礎，共黨的統治基礎偏向意識形態掌握和理想社會建設；因而，國家治理方式的擬定，早已在共產主義明確的社會意識形態的設定中呈現，而個人意志與行為於中有其發展限度，每個人都必須活在既定的政治意識形態中，以奉行和增進社群整體利益為圭臬，使群

體生活達到理想社會的目標（林明萱，2012：34）。然而，如此的設計實與人性自利天性有所抵觸，為了鞏固設定好的意識形態，國家必須依賴制度化宣傳機制，藉以長期、全面且系統性的對人民進行思想控管。此外，共產主義國家是依賴單一政黨的領導，並非如民主國家一般發展出一套明確公平的制度來維繫群眾政治生活；一黨獨政的結果，容易造成制度運行缺乏可預見性與確定性。

1989年天安門事件後，中共遭受來自國際與國內的改革壓力，第一時間的反應是歸咎宣傳失敗，1989年因而成為討論中國宣傳政策上的一個重要分水嶺，開啟中共改革宣傳手法的新頁。其中，以鄧小平「兩手抓，兩手都要硬」的口號為代表，面對新的局勢的龐大國內外壓力，中共認知到過往只重視經濟成長來鞏固正當性的方式已不合時宜，必須同時在「精神文明」與「物質文明」兩方面雙管齊下，結合經濟與思想工作成為新推廣重點。有學者認為這意味著，天安門事件以後，中共政權正當性來不僅建立在經濟成長之上，也包括在宣傳與思想工作的強調，與經濟成長相輔相成、建立市場經濟自信，使經濟改革能夠持續進行（Brady, 2009: 437）。

中共十七大後，一個更有自信、以黨領政的中國已然形成，反映了先前重構中共正當性基礎的成果，並更得以兼顧公共領域的有效控制。另一方面，建構新口號「中國特色的社會主義」來連結各方陣營，推廣「中國模式」作為現代化過的思想基礎；宣傳途徑在此大量納入「文化」要素，逐漸與媒體娛樂結合成強大的宣傳工具（Brady, 2009: 441）。「法律」層面在1992年「依法治國」口號被引入宣傳體系之後，成為一種新的控制手段，而地方和全國法規制定，以及各層級宣傳部門所下的「通知」與命令，被視為一種支持國家法律和黨政策的舉動（丁關根，1997：91）。新法律制度規範如雨後春筍般訂定，依照中國政府的說法，新的法律體系對於管控中共幹部和國家制度的意義，其實更大於保障公民社會與權利（陳俊宏，1999：125）。

綜上所述，我們可以了解到中共宣傳機制一直到今日都無法動搖的主因：中共立國意識形態的基本設定，以及共黨一黨專政的需求；由內而外的動力，使此

一保守的系統至全球化的今日中國仍運轉不歇。

### 三、媒體控制機制



中共對於新聞事業和言論自由的控制，乃是構築於共黨意識形態上層建築的具體措施。周翼虎（2011：105-112）曾將中共新聞管控體系分為四個層面：一、黨對組織人事的控制：就是所謂「黨管幹部」的總編輯負責制或社長總編輯分工負責制；二、業務授權：各報擁有與轄區對應的新聞採訪報道權；三、思想準則：實行「政治家辦報」<sup>41</sup>，奉行馬克思主義政治家辦報，而不是文人辦報或其他政黨辦報；與四、爭端仲裁：這裡指的就是「黨性原則」的遵從與衡量。<sup>42</sup>

2001 年底中國加入 WTO，文化與媒體領域都有更多外資投入，國際要求中國開放市場的壓力增加，國內的公眾力量也日益加強。日益複雜的國家社會關係使政府需要耗費更多資源控制，然而，過度擴張政府職能會導致治理失靈，中共對此想出的應對方法是：由以往專注於細微末節的大小事管理模式，轉變為宏觀的控制途徑，而該原則投射到公共領域，作法就是採取較為寬容態度，從原本以「控制」人民為主，轉變成以「說服」大眾為主軸。

## 第三節 中共政法系統的治理邏輯

相較於宣傳系統跨政治與大眾傳播領域的多元探討，探討中共政法系統的作品集中於兩層面的探討，第一個層面是法律制度之於國家治理，第二層面是政法系統執行面。第一層面以共產主義切入，由思想淵源帶出中共政法系統的設計底

---

<sup>41</sup> 1957 年「大鳴大放」時期，《人民日報》一度不積極配合中央工作會議宣傳，而《光明日報》等其他非黨報又搶了鋒頭，因此被毛澤東批為「書生辦報」、「死人辦報」、「百家爭鳴，唯獨馬家不鳴」。毛東提出：「寫文章尤其是社論，一定要從政治上總攬全局，緊密結合政治形勢，這叫政治家辦報。」引自吳冷西，1993，〈關於新聞工作、辦報和當記者——毛主席幾次談話的回憶〉，新聞戰線，10，11。

<sup>42</sup> 本部分將在下一章會有更詳細完整的介紹。

蘊，聚焦高層領導的國家統治邏輯，將法律塑造成社會主義中國的國家治理工具；第二層面進入政法系統執行面，綜論政法系統的職能設計和部門合作。下面我們將就與本文研究假設相關的第一層面論述進行探討。



## 一、「政法工具論」：法律制度與國家治理

### (一) 思想淵源

政法系統是中國專管法律相關事務的特殊部門設置，工作範圍幾經調整，大致不離協調公檢法司工作。<sup>48</sup>若要探究中共政法系統與法律制度的後設理論，我們須由馬列主義深入追溯，而後加入中共專政後的統馭需求一併討論。循此脈絡，楊勝春（2001：29-57）將中共政法委的機構建制分成三個主題探討：階級鬥爭論、階級專政論與政法工具論。馬恩堅信資產階級社會可以化約為資產階級與無產階級兩大敵對陣營，列寧、史達林則將階級鬥爭躍升為政治鬥爭和革命，而毛鄧移植蘇聯共產主義思想，將階級鬥爭論引入中國政治環境。接著，無產階級專政學說主張無產階級經由革命奪取政權，進而掌握政權、訴諸黨和人民的專政；政治、法律以迄整個國家機器，俱為無產階級和其政黨遂行專政的工具。上述概念套用在中共政法系統創制，即可稱為「政法工具論」（楊勝春，2001：55）。共產主義對政法工具運用的邏輯，鄧小平在 1986 年召開中央政治局常委會上講話可為總結：「搞四個現代化一定要有兩手，只有一手是不行的。所謂兩手，即一手抓建設，一手抓法制。」言至於此，領導者欲求政權穩固與國家建設而抓緊法制發展的立意，至為明顯。中共政法系統移植蘇聯制度和早期中共的鬥爭任務，在改革開放後轉而為政府和政黨服務的新任務，皆以「政法工具論」的運作模式一脈相承。

---

<sup>48</sup>有法律實務者將國家安全部門、反邪教部門與武警部隊等主要機關的衍伸組織也納入政法系統，夏敏，2015，〈司法改革中的三個關鍵問題〉，人民網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2015/0304/c207270-26635525.html>，2015/03/04。

循著共產主義脈絡，政法成為一種國家進行階級鬥爭遂行人民民主專政的工具，如此的源起形成一種制度慣性，定性中共法律制度之於國家治理的深層意涵。張執中（2005：102, 130）由路徑依循研究途徑出發，分析法律在中共黨國關係中具聯繫中共革命性質與政治任務，從初期組織政權的基本法、鎮壓革命或土地改革等各時期的反覆制定，一開始即承擔一定的政治效用。文革後法制的摧毀和之後在黨的領導下重建，法律成為實現黨意志和目的的工具，因而在本質上難以成為約束黨本身行為的手段；於是乎，對於中共政法的討論必無法脫離系統背後的黨國關係。

由黨國關係入手論中國者，是由傳統中國研究典範中的極權、退化的極權主義或韌性威權主義等，以國家中心論觀點描繪國家「鐵板一塊」的統治形態。將邏輯投射到中共建政後的政法體制創建以及政法人員改造，可以印證上述理論的邏輯推演：邵宗海、蘇厚宇（2007）以中共「中央工作領導小組」的設置說明中共推動政務的「黨政協調」機制。他們指出，1953年中共中央發布《關於加強中央人民政府系統各部門向中央請示報告制度及加強中共對於政府工作領導的決定》，建立了凡國家機關工作中的重大事項皆必須請示黨中央、政府各部門的黨組工作也直接受中央領導的工作模式；其中，政法機關也單獨劃分成一「口」，由黨組織指派專人直接領導，奠定了「以黨領法」的政法系統工作傳統：政法委領導著公安、檢察院、法院和司法行政部門（邵宗海、蘇厚宇，2007：63-121）。歸口管理制度解釋了為什麼政法委能夠對公檢法司機關發號施令，四個部門在中央政法委的領導下，以服從黨的絕對領導為第一要務，貫徹執行黨的路線、方針和政策；換句話說，在形式和實質上，司法領域都會受到政法委的干涉與拘束。

政法委對於政法部門的領導是中共司法改革的重要議題，西方學界對此有大量文獻由廣範圍的黨政分開、「人治」或「法治」層面做討論（Keith, 1994；Peerenboom, 2002, 2004；Peerenboom and Chen, 2008），在中國也有無數法律和政治學者由制度設計和實務運作上論述中國法律制度和司改缺失（季衛東，2013；封麗霞，2008；張執中，2005；楊勝春，2001；童光政、譚世貴、李榮珍、段書

臣、曲濤，2003；譚世貴，2000；邵宗海、蘇厚宇，2007；陳光中，2005）。聚焦政法系統在黨政關係中的互動，「在政法委的領導下落實司法獨立」一句話可以總結中央政法委與司法系統的互動準則；<sup>49</sup>政法系統的制度、工作任務、人員編制和紀律檢查等方方面面，皆由黨中央掌控。

## （二）政法系統的組織與行為

「政法工作」是中國政治的特色術語，主要涵義與脈絡已在本文上一個段落中介紹，這裡以楊光斌（2012：80-82）對政法四項工作原則做以下總結：一、政法工作的主體是司法機關；二、政法部門的主要工作是執法；三、政法工作與立法存在著互動關係，但著眼點不在於立法；四、政法工作是受到領導的，這種領導關係取決於中國社會主義政治制度本身，因此其並非政治體制中一支獨立的力量。除了公檢法司四個部門外，由於黨在中國政治上的特殊地位，司法工作又必然與黨的紀檢部門與行政監察部門發生聯繫，特別是與檢察部門關係密切；前者主事維護《黨章》和路線方針，後者則負責檢查各級國家行政機關及其行政人員、行政機關任命的國有企業幹部，執行國家政策與法律規範的情況（楊光斌，2012：82-83）。

十一屆三中全會後，社會主義建設進入一個新的階段，政法戰線既要肅清林彪與四人幫在政法工作進行的破壞，同時配合改革開放情勢，中共需要有強力組織力量面對社會治安形勢。1981年6月中共中央批轉中央政法委《京、津、滬、穗、漢五大城市治安座談會紀要》，有「全黨動手，認真落實『綜合治理』」的指示，正式將此任務交由政法委承擔（轉引自楊勝春，2001：111-112）。1991年2

---

<sup>49</sup> 譚世貴譚世貴，2000，《中國司法改革研究》，北京：法律出版社。援引《中國共產黨章程》並歸納中共法律和長期以來的做法，將「黨必須在憲法和法律的範圍內活動」方針的具體實踐分為下面四種：一、通過立法程序將黨的意志上升為國家意志，把黨的路線、方針和政策變成具體的法律條文，使司法機關和人員有法可循；二、制定司法工作方針與政策，保證司法工作的方向正確，包括從重從快、推進司改和保證司法公正方針等；三、考察推薦司法幹部人選，由國家權力機關選舉或任命；四、對司法機關中的黨員幹部進行監督，發現有違法違紀的予以紀律處分或建議國家權力機關予以罷免。

月 19 日，中共中央、國務院聯合發佈《關於加強社會治安綜合治理的決定》，進一步揭示了社會治安綜合治理（以下簡稱「社會綜治」）的任務、要求、目標和工作範圍（中國共產黨新聞，1991）；至此，黨對社會綜治全面領導的重要任務交由政法委領頭，其他部門合作執行。因為社會綜治業務繁多的性質，在中央級除了政法委員會外，另外增設了中共中央社會治安綜合治理委員會，以及中共中央維護穩定工作領導小組兩機構共同執行政策。

因為中共社會治安綜合治理政策並不是一個獨立封閉系統，而實行政策的權力主體也不限於政法部門；在政府維穩的大旗下，無數政府部門皆被納入成為社會治理的一個小螺絲釘。對此，謝岳（2013：246-271）指出中國維穩政策的具體措施不僅僅是該項政策施行，而是部分地揭示了整個政治系統運作的因果關係，甚至有可能溯及源頭至高層政治權力鬥爭的結果。作者並將社會綜合治安治理中維穩政治化的具體形式，歸納出五種樣貌；奠基於該作者的分類，本文進一步綜合相關文獻整理成下文四種類別：

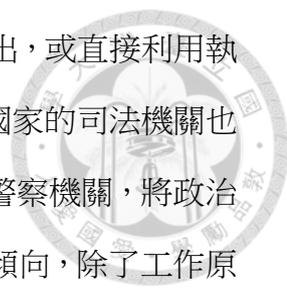
### （一）社會治理的政治化與泛行政化

#### 1. 公共安全政治化

社會治安現象若規模或引起的關注夠大，將吸引高層關注，並由執政黨對該等社會治安現象與原因做出政治判斷。由政治角度判準社會衝突的原因，從根源上講還是受到傳統共產主義意識形態的影響，以著剝削和被剝削階級視角，深化兩階級的「敵我矛盾」、「鬥爭」與長期性的零和關係。因而儘管關於社會矛盾的解釋已經逐漸去政治化，但官方對集體抗議的框釋（**framing**）很難在短期內徹底去除政治色彩，在制度和意識型態上都呈現路徑依賴的特性。<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup>學者對「路徑依賴（Path Dependence）」至今尚未有明確定義，主因是其本身並非一個架構、模式或理論，以致無法提供相關的變項，俾利吾人進一步診斷或進行規範性調查。我們可以將路徑依賴解釋為一項概念或隱喻，用來描述一段時間內事件發生的過程。路徑依賴為行動者在重大關鍵時刻所做的選擇，導致具有重製特質的制度形成，而這些制度對後續的發展非常重



在議題設定方面，被選中的綜合治理政策將會由執政黨提出，或直接利用執政黨對人大的領導，促使立法機關代為提出議題。此外，共黨國家的司法機關也被賦予一定的政治任務，捍衛政治秩序，執政黨會促使司法與警察機關，將政治任務至於其他機構目標之上。最明顯的例子是中國法院政治化傾向，除了工作原則是「調解優先、調訴結合」外，法院辦案重點亦必須密切配合中央政策部屬，同時配合維穩政策需要，決定受理或是拒絕受理特定案件，例如地方黨委會要求地方法院盡量少受理行政訴訟案件，盡量不受理涉及徵地、拆遷、上訪等的訴訟請求；以上更不用說，政法委直接介入案件審理、甚至事先為案件審理結果「定調子」（魏汝久，2011：256-260）。維穩的政治化邏輯還出現在，通過政法系統中安排縱橫系統的政治領導關係，將領導關係貫徹到行政和司法機關之中，主導政策執行過程。最後，地方政府在處理社會衝突事件中，常將抗爭者貼上政治標籤，從而運用政治手段處理社會衝突事件（于建嶸，2010：208-209）。

## 2. 泛行政化

在中共黨國體制下，代表人民的立法機關人民代表大會與執法行政機關「議行合一」，而共黨又與行政和立法機關「黨國合一」，因而中共中央所決定的任何政策，將進行黨、國、政三合一的「有機結合」，演繹出學者口中所謂的「泛政治化」治理邏輯（趙建民，1999：16-21）。在這個體制下，維穩政策的執行將會被全國各部門的頭等大事來執行，在泛行政化的邏輯關係中，行政官僚的職業分工幾乎也跟著「泛政法化」，國家鼓勵中央至地方各機關管理群眾矛盾，達成社會和諧穩定、安定秩序至上的政治目標。謝岳（2013：261-264）曾將泛行政化的據具體樣態做出以下歸納：一、治安責任轉移或者治安責任主體擴大；二、行政

---

要，因為它們的特性引發一連串的反應和逆反應，終將導致重大結果的出現。因而，路徑依賴為一種非計畫性所導致的路徑，並且由個體重複形塑。早期所發生的事情會影響往後的發展，蓋一旦施行形成某一特定制度，日後要改變它的成本將會很高，即使制度存在著其他選擇，仍易於傾向於先前的決定，相關論述請見 James W. Mahoney. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29(4): 507-548。

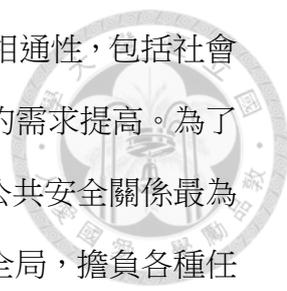


分工模糊的情況下，對官僚機構的科層化機制造成挑戰；換句話說，各級政府無法專職部門原有職能，造成專業化和法制化進程緩慢；三、依法「調解」成為政府新利器，政府以法律作為動員的武器，「讓矛盾消滅在萌芽狀態」；四、泛行政化的動力漸向執政黨轉移，由過往的公安和行政機關，漸轉中央集權式的跨區域協調部屬。以上的轉變，進一步催化基本的社會治安問題上升成為政治問題，除了公安機關剛性的打擊和監控外，中央開始極力推動例如「大調解」、「大信訪」如此的矛盾化解機制。「調解」的意義在於，異於過往「人民調解」和「司法調解」，增加了「行政調解」這種新形式；也就是說，執政黨對調解的需求，為黨政關係的重新合一找到了全新的動力，維穩因而不僅擴大了行政機關的權力邊界，更擴大了執政黨合併行政機關的機會。

## （二）秩序至上與公安主導

「穩定壓倒一切」，若依照中央維穩政策的邏輯，由高而低大抵包含四個層次的秩序結構：最重要的是政治秩序，其次是社會秩序，第三是局部或少數群體的秩序，最後是個人權利；換句話說，在中央優先維護國家政治秩序的排序下，在中央的眼中，其他秩序的維護乃是為了維護政治秩序穩定而存在（謝岳，2013：253）。因而，秩序至上的政策主軸，無異是使專職維護社會秩序的部門—政法系統，以及特別是公安單位—權力擴大。因而我們可以推論，此項優先政治任務將使國家特別強調警察的維穩作用，而據學者觀察，雖然國家亦曾試圖讓政法系統的其他單位如法院和法官發揮更大的作用，但在追求短時間看見成效的維穩政策大旗下，司法系統的制度性發展並無法符合中共現階段的政策訴求，部門職權易受黨的侵害（楊勝春，2001：143-150）。

上述政治邏輯的體現可由中央幾次的「嚴打」政策，以及維穩經費中得到驗證。「嚴打」運動是政府可以最有效率達到維穩目標的行動之一，在國家機器的互相配合下，能夠迅速壓制各種挑戰政治秩序的行為。在中國「嚴打」史上，全



國範圍內的統一行動先後有四次，各次發動的原因都有些許的相通性，包括社會治安較差、犯罪率上升，或是國家將要舉辦重大活動，對安全的需求提高。為了有效執行「嚴打」政策，中央指派政法委協調指導，在五個與公共安全關係最為密切的部門，包括公安局、檢察院、法院、司法局以及國家安全局，擔負各種任務的執行。但據學者觀察，五個部門之中通常由公安局被賦予最大的權力，甚而，歷來總共四次「嚴打」運動方案都是由公安系統提出（劉復之，2010：53-56）。由上可知，「嚴打」運動奉行的主要運行原則，在講求立即成效的需求下大幅度壓縮司法程序、部門職責，甚而配合調動人事與經費安排；在「從重從快」的原則下犧牲正當法律程序、擴大主事機關權力，是為中國人權治理和法治進展的一大阻礙。

#### （四）動員式運動

在共產主義社會，群眾路線是一種另類的政治參與過程，在低程度政治社會化和政治競爭不充分的情況下，發揮鞏固共黨專政和菁英權力鬥爭的重要功能。因而在社會治理面向，以運動方式動員群眾參與黨政設的實踐，是中國政治的邏輯，更是維穩政治的邏輯（謝岳，2013：269）。早期群眾運動依靠一套革命話語激起民眾自動自發參與，包括深化「敵我論」以及「陰謀論」，前者表明階級鬥爭仍在一定條件下存在，是「人民內部矛盾」的反面；後者則是指境外存在著破壞中國政治秩序的敵對秩序。不過近年來以革命話語提高社會動員力的效力已經漸漸消逝，近十五年來漸由新的概念所取代——「法制」。由共黨群眾路線的脈絡中，我們終可了解中共高層為何頻提「法制」的真正原因，轉而套用在社會綜合治理議題上，中央高壓的維穩措施也可以因此得到群眾較多支持，繼而維持共黨在中國執政正當性。

## 第四節 本章小結



本章接續第一章對於中國人權問題提出的研究假設和設計，進行了第一步的文獻回顧與分析。由傳統中國研究的「碎片化的權威結構模式」研究途徑中，我們結合「委託/代理」理論與利益取向決策途徑，提出「黨政分工」的分析架構，區分中國在人權議題上可能的黨政因果機制。進而，我們陸續檢驗了宣傳與政法系統的相關文獻，試圖由該等的思想淵源、歷史定位、運行機制和治理邏輯等，定位兩系統的對於思想政治工作以及政法體制的立場，為接下來第三章與第四章個別權利討論奠定討論基礎。

# 第三章 新聞與網路自由：數位人文分析（2000-2008 年）



經前一章簡要梳理中共宣傳系統思想緣起、制度設計和相關機制後，了解到思想政治對國家的領導作用其實一脈相承馬克思主義路線，發揮「筆桿子」作用，成為中共專政的重要工具之一：除了對內對外進行輿論引導和宣傳，在體系內也同時具有「保密防諜」的作用；另一方面，宣傳雖奠基於思想管控工作之上，實質權力卻相當廣泛，通過幹部領導機制管理文化思想事業，領導人對於宣傳系統掌握亦相當重視。宣傳系統持續直至今日仍相當重要，歷任部長也皆列重要幹部、由黨的「一把手」擔任。因而我們可以期待，本章所要進行的三報論述數位人文分析，宣傳系統的代表報（《光明日報》）將會在數據呈現上透漏和反應機構的思路，呈現相對保守的政治態度；對於「法治」化的任何概念雖然原則上會與黨的立場相同，但卻不會積極支持，或說並不會擁護西方民主社會類型的法治概念。

## 第一節 三報立場的半自動內容分析

### 壹、《人民日報》、《法制日報》與《光明日報》三報總體

#### 觀察

自 2000 年 2 月 1 日至 2008 年 12 月 31 日間，《人民日報》包含「言論/輿論」關鍵詞的文章數有 7,963 篇，《法制日報》5,262 篇，《光明日報》6,272 篇；而「言論/輿論」在各報橫跨九年出現的總次數，在《人民日報》中出現 15,963 次，《法制日報》10,345 次，以及《光明日報》中 10,867 次。其次，因為每篇包含關鍵詞的報導字數皆不同，關鍵詞次數所占比重存有差異，為了賦予不同年份

關鍵詞出現次數一個相同的比較基礎，我們以每年包含關鍵詞的所有報導總字數為分母，關鍵詞出現次數為分子，據此「歸正化」數據、以「頻率」方式呈現與比較。

經歸正化的敘述統計資料，首先可發現《人民日報》除了在 2006 年和《法制日報》與《光明日報》落在鄰近區段外，其餘年份出現「言論/輿論」之頻率明顯高於兩報，並在 2000 與 2002 兩年出現顯著的高頻率（請見下圖 1-1）。

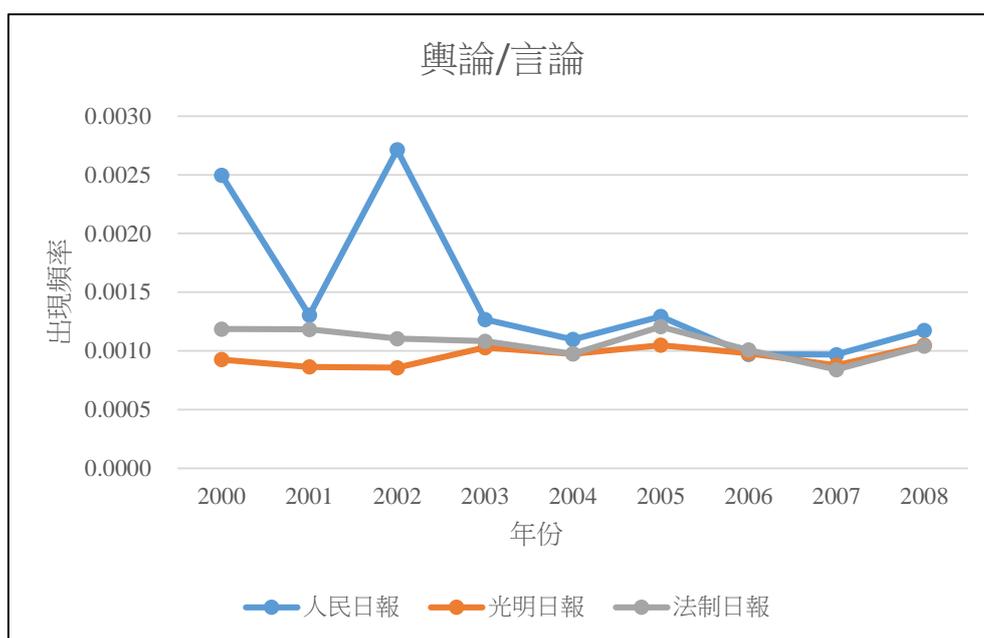


圖 1-1 2000 年至 2008 年三報「言論/輿論」關鍵詞出現頻次趨勢圖

資料來源：作者自製

關鍵詞在《人民日報》報導文章的年平均比重為 0.00148，意即「言論/輿論」在包含關鍵詞文章的總報導字數中出現了 0.00148 次；<sup>51</sup>《法制日報》的平均出現頻率為 0.00096，《光明日報》為 0.00107。在前述《人民日報》出現頻率突出的 2000 年與 2002 年，關鍵字出現頻率各為 0.00250 與 0.00271，是該報平均頻率約 1.7 倍、《法制日報》的三倍，以及《光明日報》的 2.5 倍。

總體來看，扣除《人民日報》兩個年份突出的數據，三報呈現穩定發展趨勢，

<sup>51</sup> 數據以四捨五入取到小數第五位呈現。

代表言論/輿論相關議題是中共政治語言中的論調基底，在各時代都有掌握，符合中共歷來重視「筆桿子」穩定政權的邏輯。特別注意到的趨勢是，若單就《法制日報》與《光明日報》兩報關鍵詞趨勢，可以發現前者普遍高於後者，尤以 2000 至 2003 年為顯著。如此的結果與常理推測相反，我們認為講述思想政治、理論建構較多的《光明日報》，實則並未較注重法實務的《法制日報》更常討論言論相關議題。

然而，吾人不可輕易認定頻率高即代表該詞彙具有顯著性（high frequency doesn't equal to prominence），上面對於關鍵詞的初步觀察必須放在完整的政治態勢和報導邏輯中檢驗。因而，除了關鍵詞的搜尋外，本研究運用前文提及的數位人文學的文字探勘技術對文本進行勘查，尋找出現在關鍵詞前後的關鍵詞叢（下文稱此類關鍵詞為「共現詞」，代表其在關鍵詞前後共同出現），希冀得出中國政府關於言論/輿論議題中的討論主軸和模型，據之作出時代意義與邏輯上的推演與詮釋。

## 貳、三報立場與態度的詮釋：基礎詞彙與共現詞叢分群

本部分將三份報紙分項討論，對各報的關鍵詞叢進一步觀察與分析。首先由各報基礎詞叢著手，希冀由此可得出各報對於言論自由立場的切入視角與彼此間差異。本研究第二部分以「相似性指數（similarity index）」為基準，將各報關鍵詞叢分群，對結果進行分析與詮釋。<sup>52</sup>

<sup>52</sup> 共現詞叢分群的運算法：進行 Cluster Analysis (Hierarchical clustering) 主要兩步驟如下—(1) 定義 Link 的方式距離：

• 平均連結聚合演算法 (average-linkage agglomerative algorithm)：群聚間的距離則定義為不同群聚間各點與各點間距離總和的平均（其中， $n_i$  表示的資料個數。）：

$$d(C_i, C_j) = \frac{\sum_{a \in C_i, b \in C_j} d(a, b)}{|C_i| |C_j|}$$

Where  $|C_i|$ ,  $|C_j|$  are bridge of  $C_i$  and  $C_j$ , and  $d(a, b)$  is Euclidean distance (歐氏距離), i.e.:  $d(a, b) = \|(a-b)\|$ ;  
(2) 定義「相似度」：學用有 Davies-Bouldin index，本文使用 Minitab 分析軟體得出指標。



## 一、三報的基礎詞彙

所謂「基礎詞彙詞叢」(下文簡稱為「基礎詞叢」),本文定義為各報在 2000 年至 2008 年不受各任一期政策或國內外環境影響,在提及言論或輿論時皆會出現的特定共現詞叢。下面就《人民日報》、《法制日報》和《光明日報》的基礎詞叢進行展示與分析。

### (一) 三報綜合觀察

三報共同擁有,除了搜尋關鍵字本身(「輿論」與「言論」)外,每年均會出現<sup>53</sup>的基礎詞叢如下:「監督」、「輿論監督」、「新聞」、「社會」、「正確」、「工作」、「社會輿論」、「氛圍」、「良好」。<sup>54</sup>此組基礎詞叢框出了中共對於輿論/言論控管的主要基調,但為了正確理解關鍵詞代表的意涵,我們必須回到原始文本的語境,以及中共思想政治脈絡予以檢驗。

首先必須注意的是,中國政府在論述「輿論」提及「監督」一詞時,與民主社會慣用的媒體監督「第四權」是兩種不同意涵。中共語境裡的「監督」有一系列意涵。中共黨的十八屆四中全會通過《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》中,把建設中國特色社會主義法治體系、建設社會主義法治國家作為全面推進依法治國的總目標,其中明確提出形成「嚴密的法治監督體系」,強調加強「黨內監督、人大監督、民主監督、行政監督、司法監督、審計監督、社會監督、輿論監督」的制度建設。<sup>55</sup>若獨立檢驗「輿論監督」,中共黨史線上資料庫(2009)對其定義為「人民群眾或新聞從業人員通過新聞媒體和各種宣傳工

<sup>53</sup> 此處所指「每年均會出現」,是指該詞彙不僅出現,且出現頻率高到可以列入計算;也就是說,若某詞每年均出現,但頻次並未達到本研究計算基準之情況,本部分將不列入討論範圍。

<sup>54</sup> 本部分所列三報的基礎詞叢次序乃依照詞彙出現頻率高低,由最高至最低排列。

<sup>55</sup> 必須注意的是,不同時代或系統對於「監督」的實質範圍和定義都有細微差別。例如,司法系統所認為的「監督」有:「立法監督」、「司法監督」、「行政監督」、「黨內監督」、「群眾監督」以及新聞「輿論監督」,少了「國家—社會」關係較濃厚的「民主監督」和「社會監督」等,詳見法制日報評論員,2015,〈法制日報評論員:共同構建和諧的輿論監督環境〉,人民監督網,<http://www.rmjd.com/fazhizhongguo/20150129/4907.html>, 2015/01/29。

具對社會行政管理機構進行的監督與批評」，要注意不可「照搬西方政治制度的模式」，「要堅持從我國國情出發，在制度、規範和程序上總結經驗，揚長避短，力求輿論監督的方向更為準確，把握更為適度，水平有新的提高。」由上可知，就「輿論監督」而言，主體是宣傳系統，客體是社會行政管理機構，由政府設立一套官方認定的輿論正確方向，保證必須只發揮「正能量」，新聞發布堅持「黨性」原則；構建和諧輿論監督環境，新聞媒體保持嚴格自律與正確行使監督權，才是符合中國「國情」的輿論監督方式（法制日報評論員，2015）。

中共的政權建立與統治延續強調同時掌握「槍桿子」與「筆桿子」，新聞媒體為黨的喉舌，掌握意識形態詮釋權並發揮宣傳和鼓動群眾的功能。<sup>56</sup>有觀察者認為政體特性決定了中共新聞傳播體制的基本特徵高度集中與輿論統一，呈現單元性、封閉性、灌輸性和依賴性四個特點（何川，1994：35-43）。也因此，三報共有的基礎詞叢除了「監督」、「輿論監督」外，亦包括「正確」、「良好」形容詞，以及「社會」、「氛圍」和「社會輿論」等的原因顯而易見；而作用的媒介為「新聞」、對象為「社會」，則是一項由國家為中心來領導的重要「工作」。

下面分成三部份論述各報較特別的內容，或是只與一報共享、另一報未納入的詞彙，進行初步觀察和立場辨別。

## （二）《人民日報》

本報相較於其他兩報，是基礎詞叢數量較多的報紙，除了上述三報共享的基礎詞叢外，自己特有的詞彙還有「宣導」、「國際」、「國際輿論」和「政府」，總共 17 個。檢視《人民日報》其前後出現語境，我們發現該報的基礎詞叢可以大致分為兩個面向：國內與國際的輿論監督、氛圍與領導。首先就國內層面，此部分與三報論述脈絡呈現高度重疊的趨勢，皆在論述構建社會穩定和諧的氛圍，需

---

<sup>56</sup> 此為中共新聞理論中的「喉舌論」。1985 年中共前總書記胡耀邦在中共中央書記處《關於新聞工作的講話》中，曾系統闡述了中共新聞傳播活動的定位：「新聞事業是黨的喉舌，自然也是黨所領導的人民的喉舌。」因而各報皆必須在黨中央的領導下，按照黨的路線、方針和政策工作。胡耀邦，1990，《胡耀邦〈關於黨的新聞工作〉新聞工作文獻選編》，北京：新華出版社。

要加強輿論引導工作，妥善運用新聞媒介進行輿論監督，並且完善新聞相關制度（包括各種新聞發佈會、新聞發言人、新聞出版行業規範等）。例如 2004 年 1 月 8 日〈堅持正確導向提高引導水平〉一文，表示「正確的社會輿論，是推進改革、促進發展、維護穩定極為重要的社會條件」、「我們建立了政府新聞發佈制度，為中外新聞媒體提供獲取重要新聞信息的渠道，取得了內宣和外宣聯動、互動的雙效應。」

《人民日報》同時亦將中國對外交往，以及他國「國家—社會」關係納入輿論/言論範疇討論，以中央機關報之姿，就中國的外交事務、某政要領導發言，或就他國情勢著文評論。例如 2006 年 2 月 10 日〈中美關係中的不和諧音〉一文，指出美國國防部 2005 年度《四年防務評估報告》「有誤導美國國內和國際輿論、離間中國與鄰國關係之嫌，且與當前中美關係的主流不相吻合」、「五角大樓宣揚“中國軍事威脅論”還有一個不便明言的用意，即通過誤導國會與輿論來謀求更多的國防撥款。」

### （三）《法制日報》

相較於綜合性報紙《人民日報》，法律實務專門的《法制日報》明顯就言論/輿論議題有更具體的指涉，以及與民主國家較相近的權利討論。例如 2003 年 2 月 20 日在〈司法報道的的方式及其積極意義〉一文中，提及「大眾傳媒報道司法的正當理由在於其受到言論自由的保護，但是這一權利的受益者不只是傳媒自身，公眾也受益於知情權的實現和民情的表達。」

另一方面，除了上述三報共享的基礎詞叢外，本報特有的詞彙還有「發揮」、「作用」、「媒體」，總共有 15 個基礎詞彙。配合文本觀察前後語境，發現多為討論監督作用、法規範落實與媒介作用，以一種第三者旁觀角度談論新聞媒體與制度間的互動，直言現行制度不足的文章明顯較其他兩報多；我們或可更進一步解釋，其身為政法系統機關報，討論的層次與重點多放在「新聞」做為一種群眾知



情權的管道，因而雖會提及思想政策，但較少由遵從「黨性」的上層意識形態切入。例如 2003 年 1 月 6 日的文章〈公民權利在法治中成長〉，指出「我國的新聞輿論監督渠道並不十分暢通，極少數國家工作人員一方面通過公權力尋找種種借口阻礙新聞輿論監督」，是其他兩報所未見的行文風格和內容。本報所代表的政法系統立場，以制度而非黨性原則角度切入，除了反映了系統職務定位外，我們可以初步推斷：政法系統對新聞媒體管制只具相對「弱」的控制力。

相較於宣傳部部門，政法系統在新聞控管議題上呈相對弱勢處境，而如此情況同時也反映在中國《新聞法》立法進程爭議之中。中國新聞立法在 1980 年曾有幾波顯著推進，早在 1983 年召開的六屆全國人大一次會議上，一些人大代表即提交議案建議制定中華人民共和國新聞法，1984 年中宣部提出《關於著手制定新聞法的請示報告》，並於 1985 年啟動新聞法草案工作。上述工作在 1989 年中斷，此後 20 年未有新聞法立法工作排程，直至今年（2015）三月初始有國家新聞出版總署原署長、全國人大常委會委員柳斌傑指出全國人大正研究新聞傳播立法，本屆人大內有望提交審議（陳蕎，2015）。

前中央常委陳雲曾言：「在國民黨統治時期，制定了一個新聞法，我們共產黨人仔細研究它的字句，抓它的辮子，鑽它的空子。現在我們當權，我看還是不要新聞法好，免得人家鑽我們的空子。沒有法，我們主動，想怎樣控制就怎樣控制（孫旭培，2012）。」孫旭培（2012）曾在文章中總結胡績偉評論新聞法制定的問題分歧有五：一、新聞法的指導思想分成兩種不同聲音，一種認為法律制定必須以保護新聞自由為出發點，另則認為必須加強黨對新聞工作的領導；二、有認為新聞法是會是為全國人民實現言論出版自由所制定，除新聞工作者遵守外，新聞工作的領導機關和領導者也必須遵守；另一則認為應該強調新聞工作者自我約束，加強道德自律，重點放在加強黨對新聞工作和新聞工作者的管理；三，一種意見主張「報刊的創辦也可以由自然人進行」，另一種意見則堅決反對；四，有主張除了戰爭和國家總動員時期以外，反對任何形式的新聞檢查制度，另一種意見則認為報紙的重要稿件，無分例外皆須送黨委審查；五，一種意見強調要加

強輿論監督，但另一種意見則強調要強化監督輿論。<sup>57</sup>



#### (四)《光明日報》

除了上述三報共享的基礎詞叢外，本報特有的詞彙還有「思想」和「加強」，總共有 16 個。作為一份供「知識分子」閱讀的報紙，《光明日報》的內容普遍較其他兩報文章長度長、更多時候強調思想政治重要性，該報特有基礎詞彙「思想」的高頻次因而可想而知。提及「思想」的段落語境可以分為兩大類，第一大類是對於黨員、青年、農民，以及廣大群眾強調思想教育、道德建設的重要性，典型的例子像是 200 年 11 月 3 日〈黨的先進性建設要重視提升黨員幹部的政治道德品質〉一文中，提到「在新的歷史條件下，黨員幹部的政治道德品質，是中國共產黨人政治品質、思想品質和道德品質的有機統一。」另一類型提及「思想」文章則是以古鑑今，借鏡哲學思想作品或是討論重要政治概念，凸顯中國國情的文化和歷史情境。典型的文章像是 2006 年 8 月 14 日〈近代中國人對“民主”內涵的認識〉一文，提及「五四新文化運動開始，隨中西文化交流的逐步深入，並受到近代中國社會變革運動的推動，以及十月革命和馬克思主義的影響，中國民主思想取得巨大發展，對民主內涵的認識有了進一步的深化和擴展。」

《光明日報》的基礎詞叢與《人民日報》較為相近，除了高頻率詞彙重複性高外，更一同與《人民日報》顯現未存於《法制日報》基礎詞彙「引導」與「環境」。首先就整體看，《光明日報》的基礎詞叢前後文語境也特別強調輿論引導的重要，例如 2006 年 10 月 9 日〈用“三個代表”指導哲學社會科學事業〉一文，指示「利用輿論導向、利益機制的調整，以及建立健全合理的社會約束機制等，對人們多樣的價值觀加以引導和調節。」引導目的則在維持黨的統領的位以及社會

---

<sup>57</sup>中國新聞法未來的制定方向，則可由柳斌傑三月的訪問中可窺知一二：他表示新聞傳媒法的制定方向將會將新媒體納入，將所有屬於公共範疇、包括網路新聞服務等，都會納入新聞法的管理框架，只有自媒體（以中國來講，自媒體平台一般包括博客、微博、微信、百度官方貼吧、論壇或 BBS 等網絡社群）目前考慮暫不納入陳舊，2015，〈新聞出版總署原署長：首部新聞法有望提交審議〉，京華時報，<http://news.sina.com.cn/c/2015-03-08/015931580917.shtml>，3/8。。

的穩定，更因為需要回應社會發展新進程，例如 2004 年 12 月 10 日〈堅決杜絕低俗之風〉一文中，希望新聞媒體在引導上可以「實現經濟效益與社會效益的統一」。另一方面也顯現社會輿論氛圍，必須有由上而下的力量營造，而「環境」是一種狀態，以保持社會和諧穩定為宗旨。例如 2008 年 9 月 19 日〈「三個突破」中創新高校宣傳思想工作〉所述，必須在各層面「主動佔領思想陣地，確立宣傳思想工作攻勢戰略。」

值得注意的是，《光明日報》和《法制日報》共享一個《人民日報》未列入的基礎詞彙「宣傳」：前者的使用語境包括對思想教育、宣傳部門或領導的發言、馬克思主義理論和公民道德等的宣傳工作；後者則包括對反貪腐、法制教育、政法和社會綜合治理工作等政績與司法推行類的宣傳。例如 2007 年 1 月 20 日報導〈加強法制宣傳教育服務和諧社會建設〉一文，提及「法制宣傳教育是提高全民法律素質、推進依法治國基本方略實施、建設社會主義法治國家的一項基礎性工作。」

## 二、 三報共現詞叢分群

初步觀察三報關共現詞叢的整體樣貌後，本研究繼以統計學上常用的「相似性指數 (similarity index)」為基準，<sup>58</sup>使用電腦軟體 Minitab (14.0 版本)，將各報共現詞叢分群，對結果進行分析與詮釋；<sup>59</sup>分群的方法如下：本研究針對資料特性，就以下列兩個元素設計出資料分群的標準：共現詞出現的時間，以及數據

---

<sup>58</sup> 共現詞叢群組的分群精神是使群組內相似、群組間不相似，以每詞的歷年詞頻作為測量對象，找出詞與詞之間的差距。舉例來說，若有 A、B、C 三詞，它們在三年的頻次比例分別為 (0.01,0.02,0.02)，(0.02,0.01,0.02)，(0.05,0.00,0.00)，則使用這個群組分類法的結果，會將 AB 視為比較接近、AC 比較不像似，則結果將會把 AB 分派為同一組。

<sup>59</sup> 本研究使用 Minitab 軟體以階層式分群法 (hierarchical cluster analysis) 重組資料順序，詳請見 Minitab 網站相關介紹：<http://blog.minitab.com/blog/quality-data-analysis-and-statistics/cluster-analysis-tips>。

歸正後的頻率。<sup>60</sup>因而在同一群組內的共現詞，會有在某特定時間出現頻率相似的情況。其中，所謂「相似」的情況並非只取決於該等共現詞於某年出現於否，「相似」所代表的意義會在於他們在某段時間內出現類似的頻率增長模式。而不同群之間的共現詞，則會呈現相較之下不同的模式。然而因為研究法上的差異，我們無從得知該等模式的特徵，只能知道不同群組之間的分別，在於他們兩組數據內容，呈現相較於同組間「距離較遠」的特徵。

### (一) 三報：群組展示

經過資料庫檢索擷取詞頻表後，我們可先使用一些基本圖表進行探索性資料分析 (Explanatory Data Analysis)，此步驟可幫助我們初步掌握資料的原貌，洞察出下一步的分析方向。我們針對本資料的特性設計出兩種圖表：首先，第一種表格以本文使用數位人文分析法所得的共現詞頻率為基底，<sup>61</sup>加以使用前述的統計分群法，將三報與「言論/輿論」共現的關鍵詞分為一至五群不等，編上數字代號呈現三報綜合結果，將所有共現詞叢列出在左、群組編碼在右 (請見下文表一)：<sup>62</sup>。

表 1：三報「言論/輿論」共現詞叢的群組分類

人民日報	群組編號	法制日報	群組編號	光明日報	群組編號
引導	1	自由	1	營造	1
媒體	1	關注	1	國際輿論	1
環境	1	言論	1	媒體	1
良好	1	社會輿論	1	國際	1
氛圍	1	媒體	1	輿論氛圍	1

<sup>60</sup> 數據的歸正：共現詞出現次數除以報導總字數，得出的結果即為本文所稱的「頻率」。

<sup>61</sup> 詳細數據可見文後《附錄一、人民日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》、《附錄二、法制日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》、《附錄三、光明日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》、《附錄四、人民日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》、《附錄五、法制日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》與《附錄六、光明日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》。

<sup>62</sup> 閱讀本表需要注意的是，三報之間同屬一種群組編號的詞彙 (例如皆為群組編號 1 號的詞彙)，彼此之間並沒有關係。這裡為求分類方便，在各報皆使用 1 至 5 阿拉伯數字為分組代號。

社會輿論	1	良好	1	引導	1
社會	1	社會	1	輿論環境	1
國際輿論	1	氛圍	1	氛圍	1
加強	1	發表	1	良好	1
問題	1	輿論氛圍	1	社會	1
國際	1	工作	1	環境	1
政府	1	作用	1	加強	1
工作	1	正確	1	思想	1
宣傳	1	宣傳	1	輿論監督	1
正確	1	政府	1	監督	1
作用	1	發揮	1	新聞	1
監督	1	監督	1	工作	1
輿論監督	1	輿論監督	1	正確	1
普遍	1	新聞	1	宣傳	1
新聞	1	群眾	1	堅持	1
群眾	1	新聞輿論	1	美國	1
導向	1	報道	1	導向	1
美國	1	法律	1	支持	2
發揮	1	加強	1	發揮	2
能力	2	導向	1	新聞輿論	2
提高	2	言論自由	2	能力	3
網絡	2	環境	2	提高	3
積極	2	權利	3	關注	3
輿論導向 <sup>63</sup>	2	國際	3	營造良好	3
報道	2	普遍	3	文化	3
和諧	2	美國	3	網絡	3
香港	2	我們	4	積極	3
人民	2	網絡	4	人民	3
發表	2	障地	4	網上	3
台獨	2	營造	4	和諧	3
台灣	2	支持	4	建設	3
分裂	2	重要	4	發展	3
台獨言論	2	輿論引導	4	香港	3
陳水扁	2	法製	4	政府	3

<sup>63</sup> 本研究所採慧科大中華新聞網資料庫皆已將報章內容轉為正體中文，可能是轉檔過程中的技術問題，部分詞彙如「導向」會變成「導嚮」二字。為求統一展示結果，本文選擇留下正體中文版本利讀者閱讀。

新聞輿論	2	法制	4	中國	3
精神	2	法院	4	群眾	3
法律	2	堅持	4	普遍	3
日本	2	通過	4	輿論戰	3
理論	2	群眾監督	4	日本	3
輿論戰	2	新聞媒體	4	教育	3
形成	2	公眾	4	精神	3
輿論環境	3	國家	4	自由	3
營造	3	人民	4	發表	3
關注	3	接受	4	黨的	3
支持	3	日本	4	陣地	3
思想	3	部門	4	理論	3
堅持	3	輿論宣傳	4	道德	3
輿論氛圍	4	引導	5	輿論宣傳	3
中國	4	司法	5	台獨言論	3
		壓力	5	呂秀蓮	3
		問題	5	台獨	3

資料來源：作者自製

接下來我們設計了第二類表格，則以曲線圖方式呈現出共現詞叢的分群結果：座標軸的縱軸為共現詞的出現頻率，橫軸則為時間序列，每一條曲線都代表一個共現詞的歷年起伏趨勢。本圖用意在以視覺方式顯現不同共現詞於各年度的消長起伏，供我們進一步對各報共現詞群聚模式做出判斷。下面就「輿論/言論」主題，分別就三報共現詞叢分群結果顯示如下：

1. 《人民日報》：總共分為四個群組

(1) 群組一

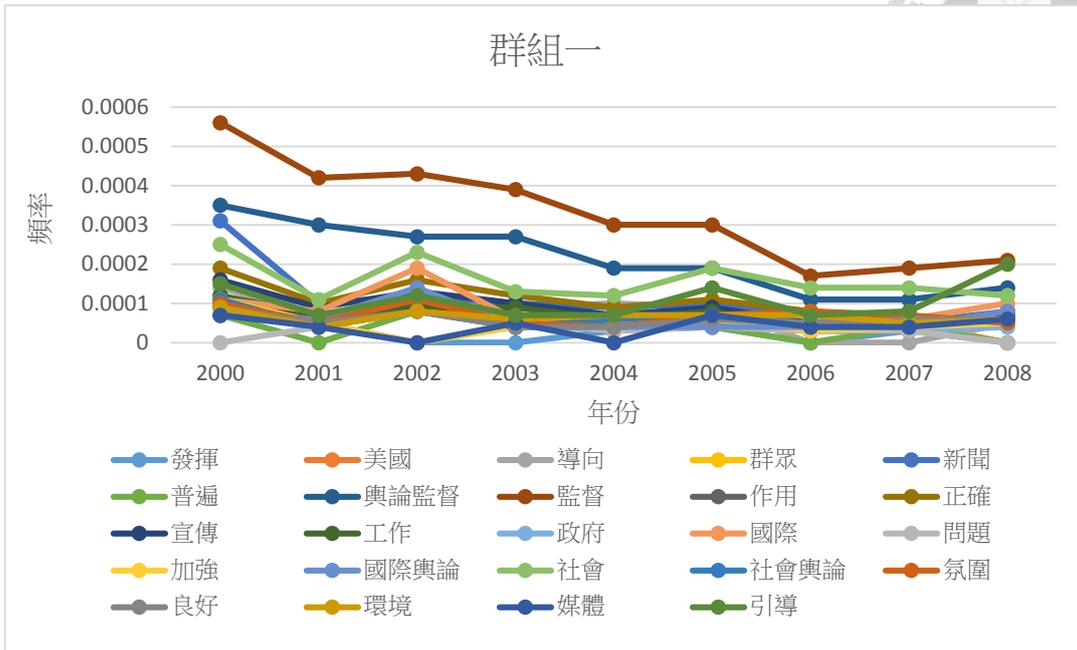


圖 1-2 《人民日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖（群組一）  
來源：作者自製

(2) 群組二

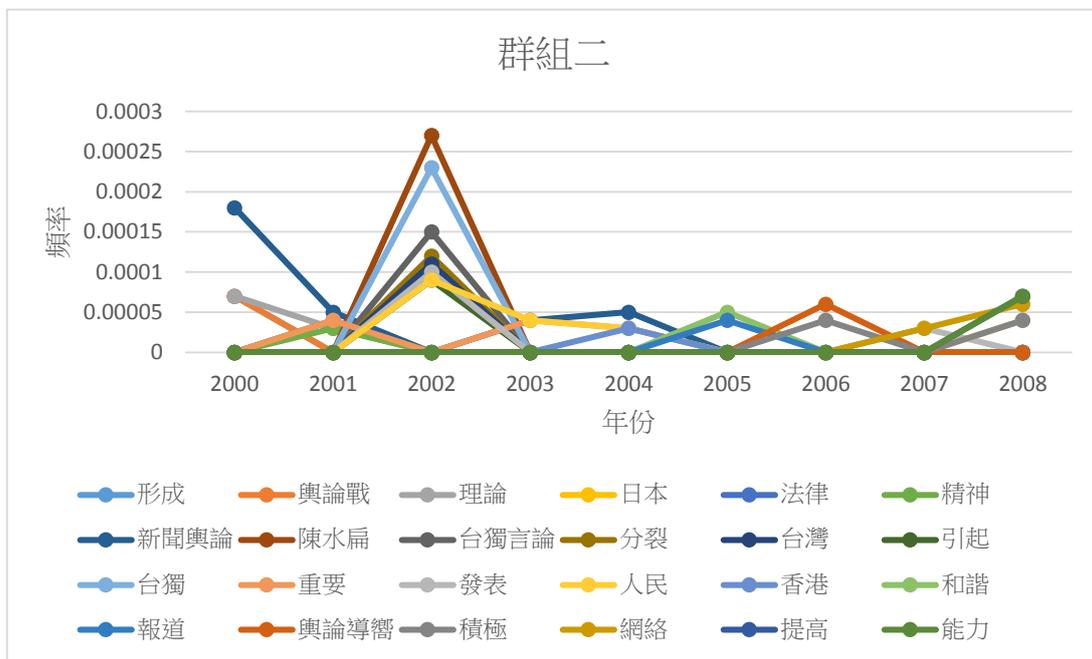


圖 1-3 《人民日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖（群組二）  
來源：作者自製

(3) 群組三

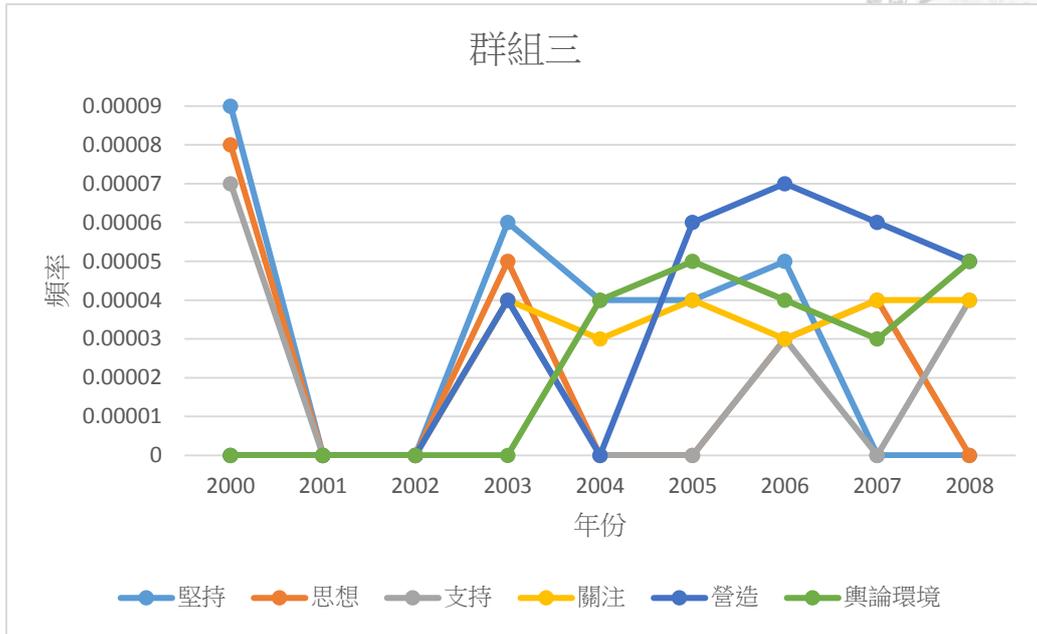


圖 1-4 《人民日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖（群組三）

來源：作者自製

(4) 群組四

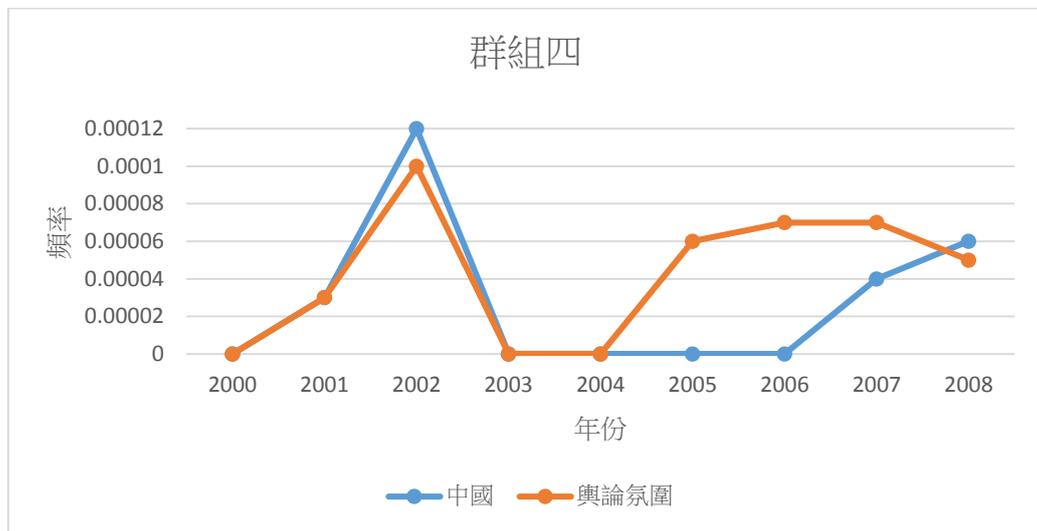


圖 1-5 《人民日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖（群組四）

來源：作者自製

下文我們將開始就《人民日報》「輿論/言論」共現詞的分群結果進行初步分析：

上圖 1-2 至 1-5 為《人民日報》「輿論/言論」共現詞的分析圖，可以很快發

現各群詞叢的歷年表現。首先觀察到群組一的詞彙，相較於其他群組，呈現每年幾乎都出現的趨勢，其中「監督」、「輿論監督」兩詞出現頻率最高，前者因為囊括後者因而總頻次較高，並可發現兩者自 2000 年後呈現逐年下降的趨勢。綜觀同屬群組一的關鍵詞叢，與前文觀察到的基礎詞叢呈現相同主軸，是以國家、政府為中心，對於輿論或言論這個「問題」展開「工作」，「引導」新聞媒體「發揮」與「加強」「宣傳」作用，創造「良好」的「國際輿論」和「社會輿論」「氛圍」。整體呈現平穩的高頻次密度，代表中央在 2000 年至 2008 年大方向立場上未有太大改變。

然而，群組二詞叢則表現了截然不同的趨勢，這些詞只會在特定時期短暫出現，因而在曲線圖上會呈現數個類似「金字塔」的起伏模式。例如 2002 年，「陳水扁」、「台獨言論」、「分裂」、「台灣」、「引起」、「台獨」大量出現，反映當年陳前總統提出「一邊一國論」的時間點。可見在輿論/言論議題上，兩岸事務仍屬《人民日報》的討論範疇：「輿論戰」、「日本」、「香港」同屬一個群組的現象，反映中共在處理重大國家議題時仍亦興用「筆桿子」此第二條戰線，將輿論視為重要陣地予以鞏固。若由此點繼續細究下去，我們可以發現數位人文分析法提供研究者一些新的線索，像是觀察了解意識形態濃厚的「筆桿子戰線」會在何種情況下使用？使用的議題為何？使用的方法和特性又是什麼？

除了可以由獨具特色、及中出現的詞彙外觀察中央對特定事件的關注與否和程度外，我們亦可由共現詞叢在時間軸列上呈現的團塊組成「成分」，了解特定時期政府所持的特定立場。例如本群組 2005 年至 2008 年的後期，則可發現中央對於網絡傳播現象日益重視，「和諧」、「報導」、「網絡」、「積極」、「提高」、「能力」等詞叢，顯示政府遇到新的輿論情況，控制或是態度上必須出現變化以因應時代和科技發展需求。

就上述數據結果，我們同時亦可由領導人的相關發言中得到印證：2004 年 2 月，中央精神文明建設指導委員會召開第三次全體會議，時任中共中央政治局常委李長春點名「加強未成年人道德建設極為緊迫」，要將之放在「重中之重，擺

到更加突出的位置抓緊抓好（荊惠民，2007：356）。」同年9月，中宣部等10個單位出台《關於加強和改進愛國主義教育基地工作的意見》，由教育面推進宣傳事業（荊惠民，2007：376）。隔年2月，中宣部和教育部聯合下發《關於進一步加強和改進高等學校思想政治理論課的意見》，要求思想政治教學「只能加強，不能削弱（荊惠民，2007：390）。」

2006年10月，黨的十六屆六中全會在北京舉行，通過《中共中央關於構建社會主義和諧社會若干重大問題的決定》，強調「正確的思想輿論導向是促進社會和諧的重要因素」，「新聞出版、廣播影視、文學藝術、社會科學要堅持正確導向唱主旋律」。新聞媒體方面，更要積極「增加社會責任感，宣傳黨的主張，弘揚社會正氣，通達社情民意，引導社會熱點，疏導公眾情緒，搞好輿論監督。」；對於互聯網也有明確指示，必須加強「互聯網等的應用和管理，理順管理體制，倡導文明辦網、文明上網（荊惠民，2007：447-449）。」

2007年1月中共中央政治局第38次集體學習上，胡錦濤就加強網路文化提出五項要求，包括「加強網上思想輿論陣地建設，掌握網上輿論主導權」，「綜合運用法律、行政、經濟、技術、思想教育、行業自律等手段，加快形成依法監督」，進一步具體化網路管理方針，重視網路與文化產業對社會的影響，「規範有序的互聯網信息傳播秩序，切實維護國家文化信息安全（新華網，2007b）。」10月，中共舉行第十七大全國代表大會，胡錦濤在報告中首次提出提高國家「文化軟實力」，指出必須「弘揚中華文化，建設中華民族共有精神家園」；同時，設立「國家榮譽制度，表彰有傑出貢獻的文化工作者」，更重視「運用高新技術創新文化生產方式，培育新的文化業態，加快構建傳輸快捷、覆蓋廣泛的文化傳播體系」。

2008年1月，胡錦濤在全國宣傳思想工作會議上，強調必須「改進宣傳思想工作的領導方式、組織方式、工作方式、管理方式，形成鼓勵創新創造的法制保障、政策體系、激勵機制，充分運用先進技術手段豐富文化的生產方式和表現形式」，對於宣傳一事要進行「全局性、前瞻性、戰略性問題的研究」，明顯將宣傳擺在更重要、全局的位置（戰興祥，2008）。同年的中國發生南方雪災、拉薩

314 事件、汶川大地震，以及北京奧運與殘奧，一連串的天災與大型運動會，使中央對於網路資訊控管有更深的體認，12 月時在第八屆中國網絡媒體論壇中與 100 多家網站代表簽署《建設誠信互聯網宣言》，時任中共中央宣傳部副部長、國務院新聞辦公室主任王晨在閉幕式報告中，指出網上不誠信問題的十種表現，其中包括「熱衷於打擦邊球，靠嘩眾取寵吸引點擊，損害網上輿論環境，影響社會穩定」，要求企業「自覺從維護國家和全行業整體利益出發，嚴格遵守有關法律法規，認真遵循誠實守信、公平競爭原則，始終把社會效益放在首位（國務院新聞辦，2008）。」

最後，觀察群組三和四，我們首先可以發現它們大都在 2003 年後的中後期出現，例如「營造」、「關注」、「堅持」、「思想」等，我們可以解釋為對「輿論環境」長期關照與耕耘的詞彙，傳達政府希望輿論工作建設力度可以持續的訊息，甚而在 2003 年後需要加強宣傳來營造更好的「輿論氛圍」。此部分的共現詞趨勢，我們亦可由相關年份的全國人民代表大會國務院政府工作報告得到印證：首先就思想方面，2000 到 2003 年報告將「社會主義精神文明建設」明顯置前，常與「民主法制建設」同時出現，強調「兩手抓、兩手都要硬」的方針，「文學藝術、新聞出版、廣播影視」繁榮發展，積極面必須「多出思想性和藝術性相統一的優秀精神產品」或是「創作出更多反映時代風貌和人民願望的優秀作品」；「整頓娛樂、音像和書報刊市場，加強文化市場管理，繼續開展掃黃打非鬥爭鬥爭，嚴厲打擊盜版活動」，以及繼續加強思想政治建設。歷年報告則同時強調青少年思想道德教育的重要，指出必須「高度/改進/加強重視學校思想政治工作」、「全面提高教師思想和業務素質」。在輿論控管方面，2000 年至 2002 年報告中皆強調必須「堅持正確輿論導向」，2004 年 2005 年加入新聞和社會公眾輿論監督政府等字樣；2003 年的輿論和社會監督則與「信訪工作」連袂出現。90 年代網路興起與引進中國後，報告也開始出現「高度重視互聯網的作用和管理」、加強「互聯網建設和管理」等字樣。

2. 《法制日報》：總共分為五個群組



(1) 群組一

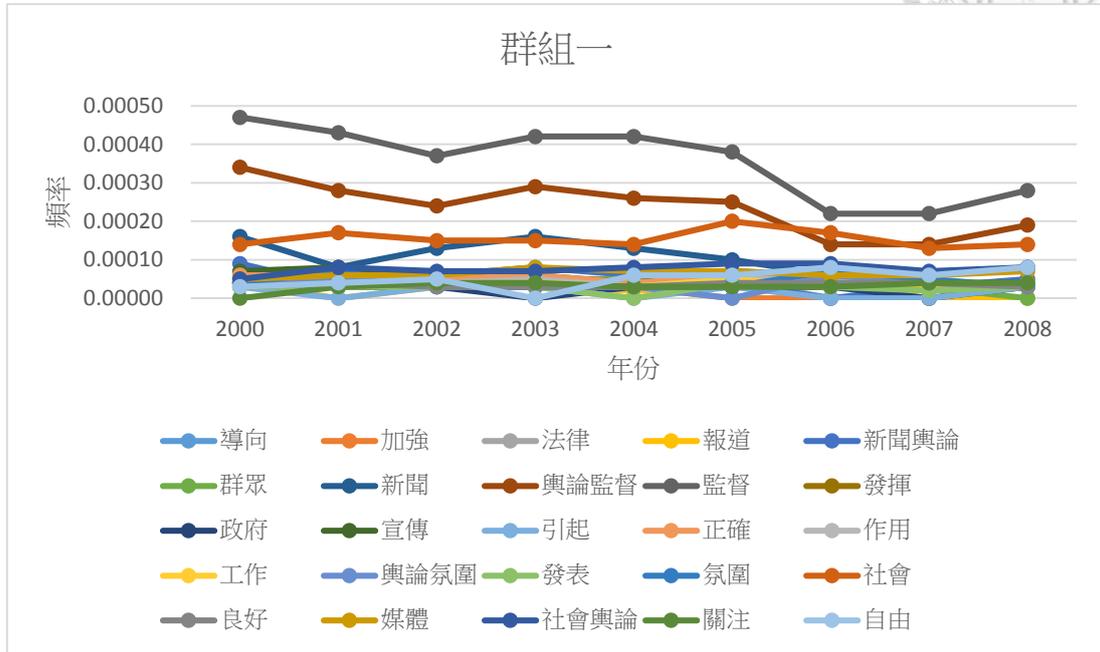


圖 1-6 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組一)

來源：作者自製

(2) 群組二

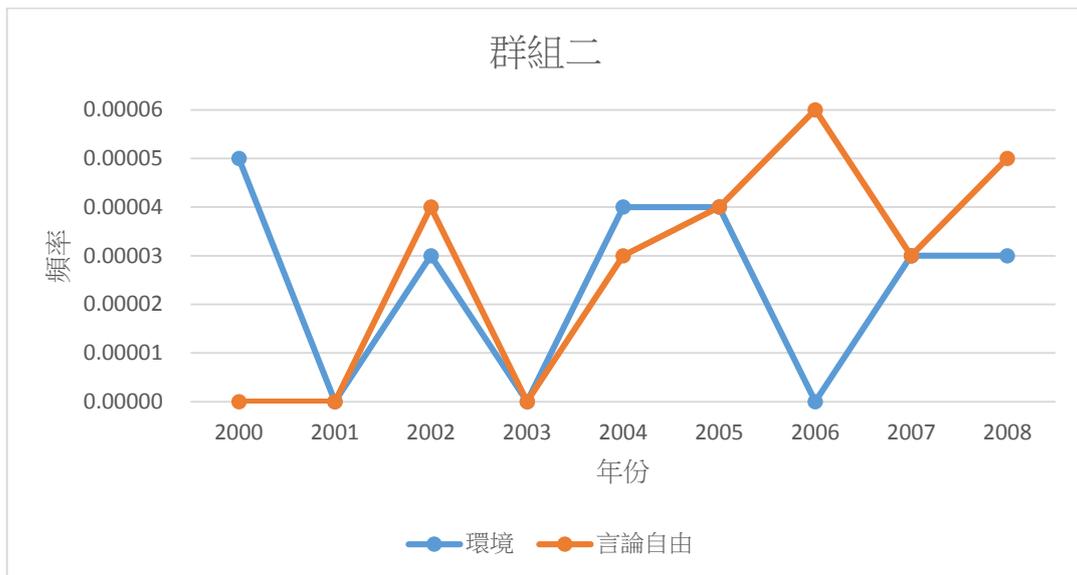


圖 1-7 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組二)

來源：作者自製

(3) 群組三

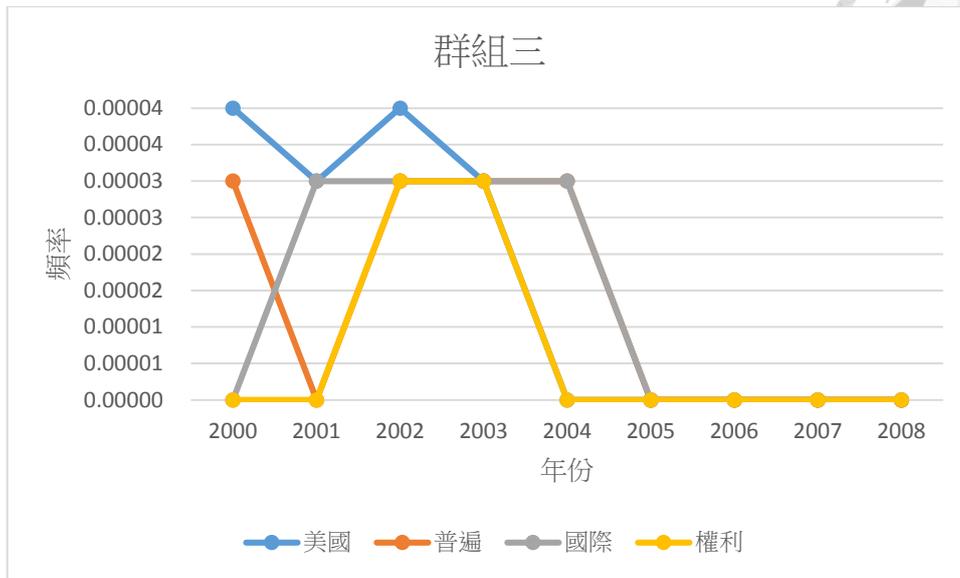


圖 1-8 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖（群組三）  
來源：作者自製

(4) 群組四

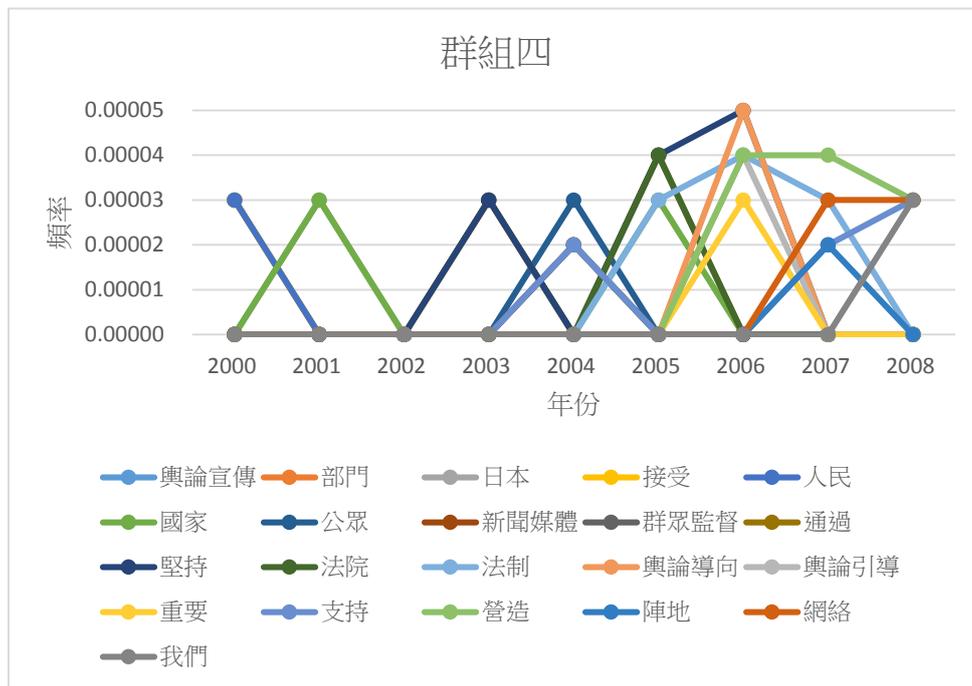


圖 1-9 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖（群組四）  
來源：作者自製

(5) 群組五

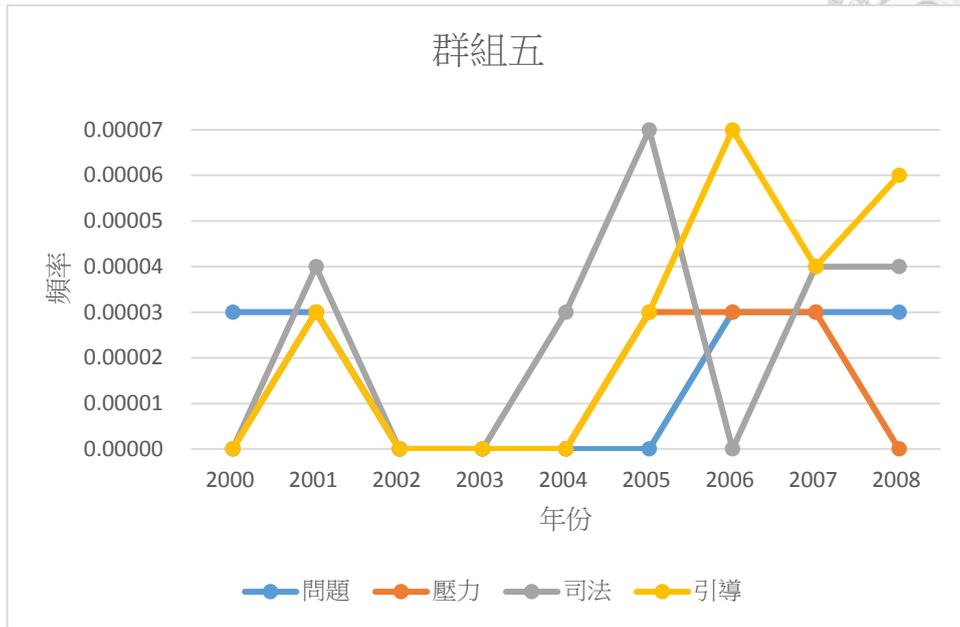


圖 1-10 《法制日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖（群組五）

來源：作者自製

下文我們將開始就《法制日報》就「輿論/言論」的分群結果進行初步分析：

我們同樣先由群組一開始觀察，發現它們也是呈現幾乎每年都出現的趨勢；與上文對《人民日報》的觀察相同，本組與基礎詞叢高度重疊，並幾乎每年都會提及，可以視為本報的基本立場。屬於政法系統的《法制日報》，對於輿論/言論同樣以「政府」中心，必須持續「加強」輿論「工作」，使「媒體」「發揮」「監督」「作用」，俾使其有「正確」「導向」，維持良好的「輿論氛圍」。然而，我們可以由底層數據中發現一個特別的現象：相較於《人民日報》和接下來一個段落要討論的《光明日報》，本報的下列詞彙呈現成橙色近紅色高頻次的結果——「言論」、「輿論監督」、「新聞」和「社會」，並有著不存在於《人民日報》、並在《光明日報》中密度甚低的「自由」一詞。

對於上述現象，我們可以初步做出下面解釋：觀察提及言論/輿論的文章，在本報中多存於司法與媒體互動的脈絡中，包括憲法對於言論自由的保障、司法獨立與新聞自由的衝突、國家與社會利益的折衷等。因而，本報對於輿論/言論的切

入面雖然亦重視法益與社會利益的權衡，但在 1999 年司法專業化後，中國的司法體系已建立起類似西方法治制度的改革架構，相較於政治上的保守，在司法上明顯帶有自由主義色彩。因而，數據分析的結果會出現輿論「監督」功能的重視、「新聞」作為一種媒介不只需要引導，更有著憲法保障的言論「自由」需要兼顧。

群組三到五方面，「法制」和「法院」等法律專業詞彙，如同預期般出現在同一群組內，在 2005 至 2007 年較密集出現，2006 年後則多出「陣地」、「營造」、「網絡」、「輿論引導」類的詞彙，顯示政府對於網路「輿論引導」的重視與加強；「新聞媒體」與「群眾監督」在同一群組內出現，也輔助說明群眾力量對於社會輿論「陣地」角色日益重要，甚至可以直接影響。此處有個與其餘兩報特別不同的資料處理結果：「和諧」、「輿論戰」、「台獨言論」、「香港」不曾出現在本報的高頻詞彙表內<sup>64</sup>；而「司法」、「權利」、「新聞媒體」、「群眾監督」等詞，只存在於《法制日報》之中，不曾在其餘兩報出現。

### 3. 《光明日報》：總共分為三群

---

<sup>64</sup> 相較於「台灣」，「日本」與「美國」在三報中皆有出現。

(1) 群組一

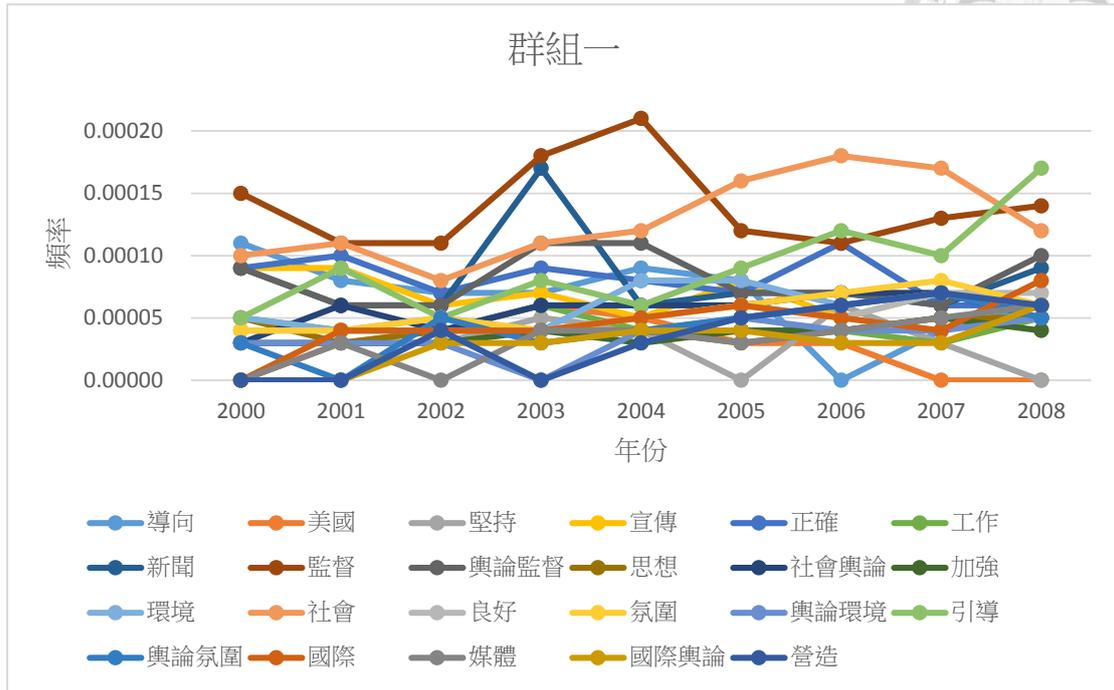


圖 1-11 《光明日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖（群組一）

來源：作者自製

(2) 群組二

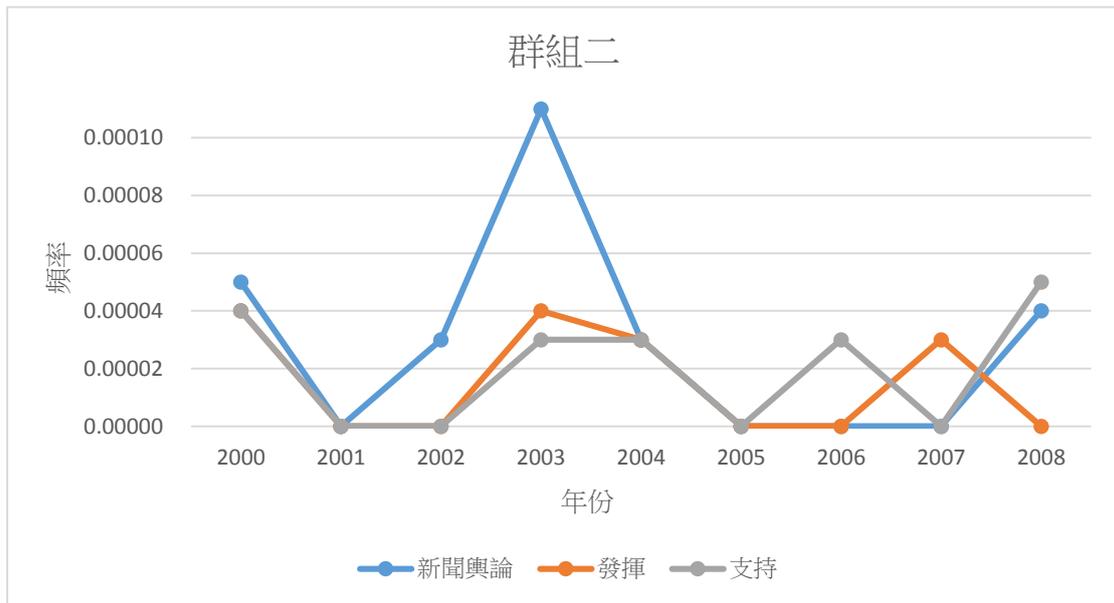


圖 1-12 《光明日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖（群組二）

來源：作者自製

(3) 群組三

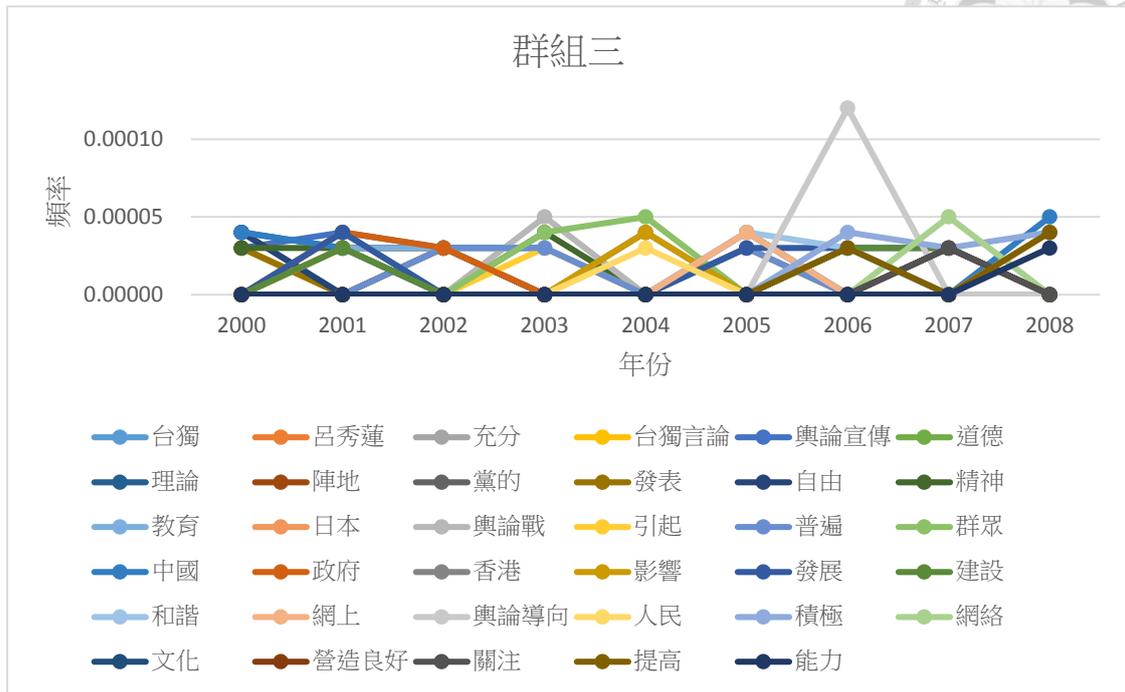


圖 1-13 《光明日報》「輿論/言論」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組三)

來源：作者自製

除了與前文曾分析的基礎詞彙群組成類似外，本報與《人民日報》呈現的第一群詞叢，相較於《法制日報》不曾出現，有較多重疊，包括「國際」、「國際輿論」、「思想」和「美國」。據此，我們可以初步歸納《人民日報》和《光明日報》日報兩報就對外事務有較多著墨，是因為中共宣傳系統同時包括對內和對外宣傳，屬於宣傳系統的《光明日報》因而有較多國際事務評論，在這一部分上與代表中央的《人民日報》會出現較多的一致性；也就是說，在中國外交事務上，中央與宣傳部門的立場可能會有較一致性的傾向。

群組三詞叢大致可以分為前後兩期，第一期出現於 2000 年至 2003 年間，有兩類詞彙，一種是具體指涉某議題的詞彙，包括「台獨」、「呂秀蓮」、「日本」和「香港」等；另一種則是回歸宣傳思想工作的基本詞彙，包括「道德」、「理論」、「陣地」、「黨的」、「精神」和「輿論戰」等。第二期則由 2004 年開始，出現網路相關用語，同樣顯現中共對於輿論新「陣地」的積極作為，包括「網上」、「網絡」、「營造良好」、「提高」、「建設」與「和諧」等。群組二詞叢顯現中共加強控

管輿論力道，並且因應社會與科技發展強調與時俱進、持續加強的重要性。



## 參、中央、宣傳與政法系統立場析論

### 一、立場比較：三報綜論

本研究採取中共決策體系存在不同立場，因而一個領域屬於中央獨管或是放鬆由部門影響，決定了該領域政策的決策方式。本段落歸納出三個原因以及相應證據，論述「言論自由」因為屬於黨中央關注範疇，因而在決策立場上中央至部門呈現高度一致性，部門較難在此領域成為決策「代理人」。然而，這並不代表中央與部門對於言論自由政策的論述完全重疊，透過本文爬梳，我們將證明中央與職掌不同事務的部門在一些細微事項上，仍會有不一樣的觀點和立場；而這些不同的聲音，打破了我們對於中共人權事務鐵板一塊的想像，為未來研究或實務工作者提供新的著力點。

首先，呈第二章所述，「言論自由」之於中共，不管是在歷史、思想理論或是制度上，皆很清楚地落在意識形態「高政治」領域，政策敏感度高，屬於「黨國利益」決策範疇。由上文可知，中共最高領導人與部門高層對於宣傳、思想政治以及言論/輿論政策的意見高度統一、前呼後應，因而本研究討論的兩個部門系統——宣傳與政法系統——在此一議題上立場基礎上不存在落差。半自動內容分析法操作的結果數據也顯示同樣結論，我們可以發現《人民日報》、《光明日報》和《法制日報》三報共享的基礎詞彙很多，據前文統計三報共有九個相同的詞彙，包括「監督」、「新聞」、「氛圍」和「正確」等。因而我們可以推論，三報對於輿論監督的主體有明顯共識，以宣傳系統為主、社會行政管理機構為客，由政府設立一套官方認定的輿論方向，構建和諧的輿論監督環境，督促新聞媒體保持嚴格自律並適時提供監督政府的作用，以符合中國國情的模式進行言論/輿論自由的

控管工作；換句話說，中共對於思想政治的控制，長久以來在共產主義意識形態產生極高的一致性，也就是就以符合「黨性」與否為依歸，檢驗新聞出版媒體的思想政治立場是否與政府立場偏移。

第二，我們可以從分析數據發現，代表中央立場的《人民日報》在關鍵詞叢的群組分類表現，最上層的詞叢包括「營造」、「關注」、「堅持」和「思想」等，大多在 2003 年以後出現。該等詞彙同前文所述，可以解釋為對「輿論環境」長期耕耘的意涵，傳達中央希望輿論工作建設力度持續的呼籲—反面觀察，就是現在可能有中斷的力量出現，2003 年後中央開始需要強調宣傳、加強思想政治工作以營造更好的「輿論氛圍」。本文研究時間橫越中共領導人換屆，2002 年秋天胡錦濤由江澤民手中，接下中共第十六屆中共中央總書記的大位。本屆接班流程堪稱中共第一個有計畫的接班部署與順利的權利轉移，但在 2004 年以前，中共軍委主席位置仍由當時的前總書記江澤民擔任。學者觀察，江澤民手握軍委主席、掌握「三個代表」意識形態制高點，以及執政十三年所建立的深厚人脈，在在使胡錦濤的權力在繼任的頭兩年無法完全施展，使其必須盡快建立自己的班底與權威，才能成為中國真正的領導人（寇健文，2010：205-206）。因而十六大結束後不久，胡錦濤開始掌握輿論宣傳的主動權，而言論自由相關政策，立基於上述政治大環境的氛圍，亦朝向緊縮方向推進。外在社會因素方面，2003 年營造良好輿論氛圍的原因，也搭配孫志剛、SARS 等引起社會動盪事件的發生，使自由主義派學者、法律工作者與記者透過新舊媒體批評政府措施。本文認為，黨內與社會的因素結合，使得胡錦濤進一步在該年開始嚴格管制媒體。本文的資料分析結果證明了上述觀察，提供客觀證據，連結起中央領導權力轉移、社會事件與官媒撰文方向的細微改變。

第三，由三報關鍵詞叢分群的結果來看，我們可以進一步觀察分群落於中間的詞叢，也就是在時間和主題上皆具有範圍性的討論：時間上顯現的是中層詞叢短期密集出現的頻率，主題上則是具體且特定的討論某些主題。例如，《人民日報》在 2005 年至 2008 年的後期，開始圍繞網際媒體主題衍生一系列詞彙，包括

「網路」、「報導」、「提高」、「積極」、「能力」與「和諧」等詞彙，《法制日報》也在 2006 年後開始出現「陣地」、「營造」、「媒體」、「輿論引導」，《光明日報》同樣也在 2004 年開始，提及「網上」、「網絡」、「營造良好」、「建設」和「和諧」等詞彙。此一現象顯示，90 年代末期適逢通訊科技在全球蓬勃發展，網民數量在短時間內的乘數暴漲使中國政府必須開始就這一新的「陣地」管控輿論、「營造」良好的社會環境。此一數據結果呼應了同時期黨中央各種意見的發布，以及大量新聞、出版和網路法律規則制定的現象；而文字探勘的結果，客觀揭示了中央和政府各部門看待言論/輿論自由的觀點：中央站在較宏觀角度指示對於媒體工作的能力需要再提高，目標則是維持「和諧」的社會氛圍—與宣傳系統的立場較為重疊，而後者更有「建設」和諧的任務存在；政法系統則以一種「他者」的角度看待思想政治宣傳，由共產主義的「陣地」說入手，點名「媒體」角色，以及需要「引導」的輿論。

## 二、三者的立場差異

就三報論及言論的頻率來說，呈前文所述，《人民日報》在 2000 年與 2002 年有相較於其他兩報明顯的高頻率趨勢，是《法制日報》報導量的三倍、《光明日報》的 2.5 倍。<sup>65</sup>回到文本，我們了解造成的原因是 2000 年前後當時的台灣總統陳水扁提出「一邊一國」、也就是「兩國論」熱烈論述的時期。據此我們可以認識到一個該報與本文研究的其餘兩報的定位顯然層級不同—《人民日報》為黨中央最重要的機關報，在談及「言論/輿論」時，一向會出現兩種語境：對內宣傳，以及對外宣傳，也就是國內和國際的輿論監督、氛圍與領導。就國內層面而言，三報論述脈絡其實呈現高度重疊的趨勢，但《人民日報》身為中央最具代表性的機關報，同時亦會將中國對外交往、國際政要發言或是他國情勢等一同納入「言

---

<sup>65</sup> 本處所呈現的倍數，如前文所述，皆已經是歸正後（關鍵次次數除以報導字數）頻率相除之結果。文後有提及「頻率」之用詞，皆為歸正後的數據，不再贅述。

論/輿論」的前後討論脈絡。

然而值得注意的是，《光明日報》在本文選定為代表宣傳系統的報紙，依前文所述，宣傳系統包括對內與對外宣傳，外宣部門一直都在宣傳系統中擔任重要的窗口角色，且因為涉及國家安全等核心利益事項，通常由中央直接領導。本研究數據計算結果亦反映出《光明日報》與《人民日報》立場相對於《法制日報》，前兩者立場較為貼近的觀察：《光明日報》的基礎詞彙與《人民日報》較為相近，除了高頻率詞彙重複性高外，更一同與《人民日報》顯現未存於《法制日報》基礎詞彙「引導」與「環境」；另一方面，在共享基礎詞彙方面，沒有只有《人民日報》和《法制日報》共有而不存在《光明日報》中的基礎詞彙；相反的，《人民日報》與《光明日報》兩者有單獨共享的兩個詞彙，是《法制日報》中所沒有的——分別是「引導」和「環境」。此兩組詞彙顯現出的是社會輿論氛圍，必須有股由上而下的力量營造，而這種「環境」是一種狀態，以保持社會和諧穩定為宗旨。也因而，前面資料整理顯示，在領導人、黨中央至全國高唱「和諧社會」主旋律時，「和諧」、「輿論戰」、「台獨言論」、「香港」竟不曾出現在《法制日報》的高頻詞彙表內；而「司法」、「權利」、「新聞媒體」、「群眾監督」等，較帶有西方自由民主「權利」意涵的詞彙，只存在於《法制日報》之中，不曾在任何時期在其餘兩報中出現。

綜上我們可以初步觀察並推論，政法系統對於「言論自由」的切入角度會比較貼近部門本位主義，對於如何維持社會穩定以及黨領導的方法，可能會採取較制度化、秩序安定，以及權力本位化等管道，以國內社會穩定為前提的立場來「實現經濟效益與社會效益的統一」。

另一方面，《人民日報》與《光明日報》相近的數據統計顯示，中共在討論外交情勢時喜好使用「國際輿論（氛圍）」語彙描述雙邊或多邊關係互動，並將其視為一種「鬥爭」或「陣地」，敵暗我明，需要刻意去爭奪搶佔；同時，特定國家（例如美國和日本）與中國交往，中國政府幾乎都將交流主軸定在這樣的基礎上，因而政府在相關發言時必須讓國內國際輿論站在中國這邊，必須佔領道德

制高點，代表「群眾利益」以尋求政府作為的正當性。在上述脈絡下，負責對外事務的中共中央與宣傳系統在面對「言論/輿論自由」議題時，通常會站在較為保守的立場，由共產主義出發，較少論述「自由」等權利概念，著重強調國家角色，對言論進行管制。

## 第二節 本章小結

根據上述研究及統計結果，在言論自由議題上，《人民日報》、《法制日報》和《光明日報》所分別代表的中央、宣傳和政法系統，呈現若干相似和相異之處。首先，相似之處在於三報在論及言論/輿論相關議題時，基礎詞彙的類同性極高，因為直接涉及國家安全與核心利益，在論述時多採保守且明顯左傾的共產主義架構：以符合「黨性」為前提，國家必須對媒體新聞言論進行監督，保持良好的社會氛圍，做好宣傳工作引導正確輿論。

相異之處則出現在中央與不同系統定位，引出不同的觀察切入點與部門立場。例如，《人民日報》與《光明日報》因為對於言論自由的定位相當一致，同時因為管理層級和掌管內外宣傳的原因，兩報對於國際和國內輿論都有所談論。相較之下，《法制日報》所代表的政法系統因為執掌緣故，較少對國際事務和中國對外關係發表評論，因而討論言論/輿論的重點大抵置於國內社會秩序穩定的框架之下。同時，因為部門定位每日必須處理大量司法實務，對於「西方」式的「權利」概念有較大的接受度，也因此有較高頻率、甚至單獨提及像是「群眾監督」、「新聞媒體」和「權利」、「司法」的現象。

不過要驗證本文假設，探究以政法系統為主體的議題——也就是本研究所挑選的另一討論主題「信訪制度」——尚需參考第四章信訪制度的數據分析結果；而三報在兩個議題的比較，詳請見第五章結論的分析與統整。

## 第四章 信訪制度：數位人文分析 (2000-2008 年)



信訪制度是一種中國特有的權利救濟與政治參與管道，歷來曾在溝通民意、權力監督、矛盾化解、定紛止爭和提供決策參考等方面發揮重要作用。然而在中國改革開放後，貧富差異日漸懸殊、社會矛盾突出，各階層利益衝突日趨激烈，定義模糊的信訪制度面臨前所未有的困境：非正常上訪、群體性上訪、激化的信訪行為，以及官民間日益增強的對抗性；原意為解決社會矛盾的信訪制度，在政府眼中反而成為一波波干擾社會秩序穩定的主因之一，訪民角色由「維權」者轉變為政府「維穩」的破壞者。

本文認為，中央雖歷來在黨路線上尊崇信訪制度，但在實行上並無法凝聚共識，高層意見可能出現分歧。因而，本章將檢驗中共中央、宣傳和政法系統各自對信訪制度的立場，以此議題探求中共中央立場模糊或缺位時，相關部門是否會對政策制定發揮影響力。信訪制度在中國交錯擔負權利救濟、行政監督和政治參與功能，直接面對民眾、受理綜合性業務卻又無實權的制度定位，再加上背負群眾「上達民意」盼領導可以「清官斷案」的期望，信訪制度因而成為一個有效觀察中國官僚部門間立場可能出現矛盾的議題切入點。

### 第一節 三報立場的半自動內容分析

#### 壹、《人民日報》、《法制日報》與《光明日報》三報總體 觀察

2000年2月1日至2008年12月31日間，《人民日報》包含「信訪/上訪」關鍵詞的文章數有2,886篇，《法制日報》4,623篇，《光明日報》1,157篇；而「信

訪/上訪」在各報橫跨九年出現的總次數，在《人民日報》中出現 17,030 次，《法制日報》19,369 次，以及《光明日報》中 7,121 次。同上章歸正跨報關鍵詞叢的方法，我們以每年包含關鍵詞的所有報導總字數為分母，關鍵詞出現次數為分子，以頻率呈現與比較不同報刊間的關鍵字趨勢。

經歸正化的敘述統計資料，首先我們可以發現《人民日報》和《法制日報》相較於《光明日報》，兩者所處的波段區比較接近，但卻常會有相反的走勢出現：兩報於 2000 年的測量出發點相當靠近，但在隔年即呈現相反的趨勢；2002 年兩者又回到相同的頻率，但在 2003 年再度呈現《法制日報》下降、《人民日報》上揚的波線。2003 年至 2006 年兩者的趨勢相同，2005 年前逐年攀上頂點後，兩報再加上《光明日報》一起在隔年陡下回到相近的頻率。2006 年後三報各自呈現不同的趨勢，《人民日報》相關報導逐年上揚，《法制日報》緩升至 2007 年後下跌，《光明日報》則呈現逐年下降的報導趨勢。

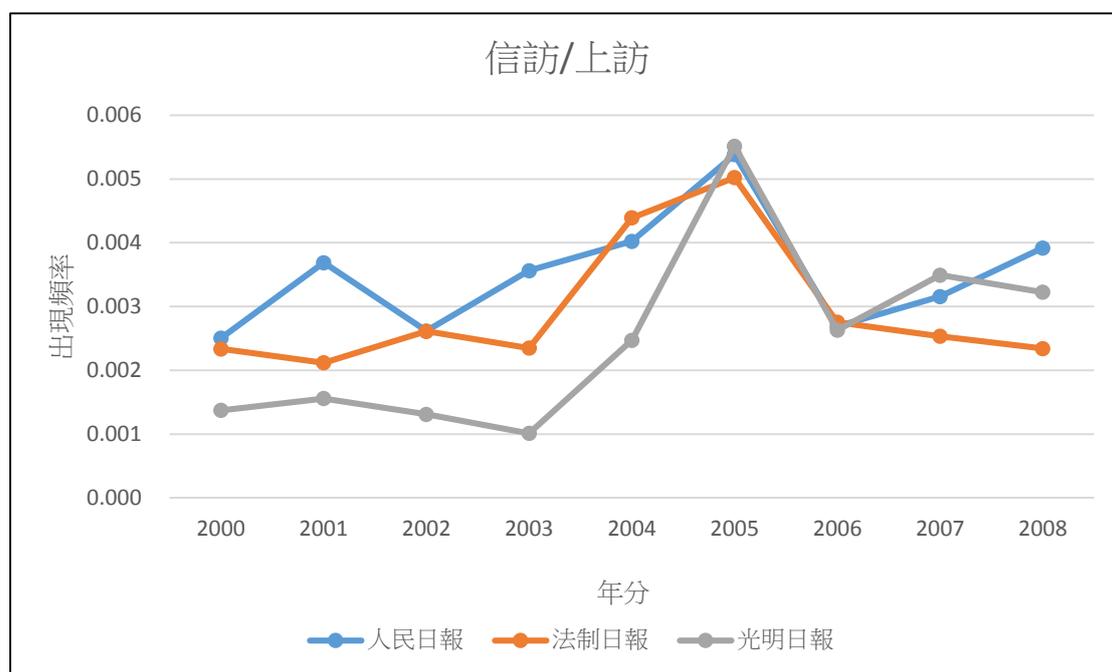


圖 2-1 2000 年至 2008 年三報「信訪/上訪」關鍵詞出現頻次趨勢圖

資料來源：作者自製

在這三報中，我們可以注意到《光明日報》在 2005 年以前基本上對於信訪議題著墨甚少；但特別可以觀察到的是，該報與《人民日報》的報導幅度雖數量

上無法等價齊觀，但在趨勢上卻是呈現較為一致的狀態，只有在 2003 年與 2008 年有相反的發展。總體觀察，「信訪/上訪」關鍵詞的三報走勢，《人民日報》和《光明日報》比較接近，2003 年至 2007 年三報皆出現劇烈的頻率變化，《光明日報》甚而在 2005 年與 2007 年一舉攀頂為三報中提及「信訪/上訪」頻率最高的報紙。

若要對 2005 年三報一舉攀升至最高點的報導結果進行解釋，最直接的原因就是 2003 年因「孫志剛事件」而廢止的收容遣送制度，有學者謂此舉乃導致「信訪洪峰」出現的原因（吳超，2009：51-52）。信訪制度成為社會各界廣泛關注的焦點，2005 年年初國務院公布了新修訂的《信訪條例》，將信訪工作會納入公務員考核體系，並增加對瀆職官員懲處的相關條例。

## 貳、三報立場與態度的詮釋：基礎詞彙與關鍵詞叢分群

本部分將三份報紙分項討論，對各報的關鍵詞進一步觀察與分析。首先由各報基礎詞叢著手，希冀由此可得出各報對於言論自由立場的切入視角與彼此間差異。接續，本研究使用與第三章相同的統計方法，將各報共現詞叢分群，對結果進行分析與詮釋。

### 一、三報的基礎詞彙

所謂「基礎詞叢」，如前一章所述，本研究將其定義為各報在 2000 年至 2008 年比較不受國內外大環境影響，在提及信訪/上訪時皆會出現的特定共現詞叢。下面就《人民日報》、《法制日報》和《光明日報》的基礎詞叢進行展示與分析。

#### （一）三報綜合觀察

三報共同擁有、去除搜尋關鍵字本身後，每年均會出現的基礎詞彙如下：「群

眾」、「工作」、「問題」、「信訪工作」；相較於前一章關於「輿論/言論」的討論，「信訪/上訪」的基礎關鍵詞叢數量明顯較少。「群眾」、「工作」、「問題」和「信訪工作」四組關鍵詞前後語境是信訪制度的主體和客體面：客體面包括服務社會「群眾」的本質，與面對「上訪群眾」的處置方式；主體面則是以政府角度為出發點，處理人民群眾間的矛盾，與社會不和諧的「問題」，將信訪視為一種政府「工作」。

下面分成三部份論述各報較特別的內容，或是只與一報共享、另一報未納入的詞彙，進行初步觀察和立場辨別。

## （二）《人民日報》

相較其餘兩報，《人民日報》有自己獨有的詞彙。除了上述三報共享的基礎詞叢外，自己特有的詞彙還有「領導」、「幹部」、「部門」、「政府」和「信訪局」。這是一系列政府控管信訪工作濃厚的詞叢：「領導」牽涉條塊政令傳達、責任歸屬和由上往下一把抓綜合治理等；「幹部」與「部門」則進一步釐清責任、利益協調、跨領域合作、團體管理、由上至下導引與代表群眾等意涵。這些詞叢顯示，作為中央機關報的《人民日報》在信訪文章中的確比較站在政策制高點，由上而下注重政策的執行與人力配置；另一方面同時也印證，政策執行的過程中，的確存有中央協調的需要，且在利益分配、責任歸屬或任務執行上，都需要有如「信訪局」機構的組織性安排。例如，2008年12月26日〈為黨分憂為民解難—改革開放30年信訪工作成就綜述〉一文中，強調「中央成立中央機關處理上訪問題領導小組，各地各部門也成立相應組織，加強對信訪工作的領導。」同時在業務上亦「對跨地區、跨行業、跨部門的疑難複雜信訪事項，各級信訪部門積極協調各方力量，採取綜合調度、會診會辦等方式，壓實責任，強化措施，督辦解決。」

## （三）《法制日報》

除了上個段落總結的基礎詞叢外，本報並沒有自己獨有的詞彙。然有三組詞彙是本報單獨與《人民日報》共有的，分別是「接待」、「案件」和「處理」。此部分詞彙再次反映本報的法律務實取向，至少在語言選擇上將信訪個案視為一個「案件」來「處理」，偏向制度化處理訪民議題。另一方面，「接待」詞彙高頻次出現，也代表此環節的重要性。在「接待」的前後語境中，大致可以分為兩類的討論，第一種是信訪相關流程，包括在哪裡接待、設備有哪些、名牌要如何標明等；另一種則是「接待人員」的處理應對、「誰接待、誰負責」的責任歸屬與考績的連帶性。例如 2003 年 12 月 10 日〈一切為了人民的利益—河南省焦作市人民檢察院建立“控告申訴便民服務大廳”〉一文，明確指出「要求幹警要以對人民高度負責的態度，“依法受理、負責到底”，落實“誰接待，誰負責”責任制，把接待工作向外延伸，向基層延伸，真正使檢察工作貼近群眾，盡可能為群眾訴訟提供方便。」

#### （四）《光明日報》

除了上個段落總結的基礎詞叢外，本報亦沒有自己獨有、其他兩報沒有的詞彙；而且，本報只有一組基礎詞彙與《人民日報》共享，就是「解決」。觀察該關鍵詞在本報的前後語境，大約可以分為兩種：一種是對於社會和諧遭破壞的憂慮，另一種是為了維持秩序給予「幹部」妥善處理的指令。第一種語境將上訪視為一種「告狀」，例如 2001 年 4 月 13 日〈不信東風喚不回〉，提及「到去年年底，經濟總收入達到 5000 萬元，人均純收入 5000 元，稅收 70 萬元，全村連續五年無一例上訪告狀，未發生一起刑事案件，無一例違反計劃生育，無一人修煉“法輪功”，成為名副其實的“首都文明村”。」裡頭除了可以看出該報在當年重視的「文明要素」，包括經濟、上訪、刑事、計畫生育政策與法輪功等議題，是破壞社會和諧的因子；「上訪」作為一種司法救濟途徑，對地方政府反而成為秩序負面指標之一。

第二種語境可以 2002 年 11 月 19 日〈馮代表為村民要回承包地〉一文為例，「城郊農民上訪已成為社會不穩定因素之一，這個問題必須認真對待，切實解決。」

不論你是大官，還是小官，只要你與“三個代表”背道而馳，不關心群眾疾苦，不為人民謀利益而做損害人民群眾的事情，就應該像張行湘書記說的那樣，“誰把農民的地弄沒了，誰就下崗！”只有這樣，才能民泰國安、民富國強。」



## 二、三報關鍵詞叢分群

本部分與上章使用相同統計方法，使用電腦軟體 Minitab，將各報關鍵詞叢分群，對結果進行分析與詮釋。

### (一) 三報：群組展示

在進入觀察本研究設計的圖表前，我們先將該圖做出的分群以數字編號做成三報綜合（請見下文表 2），該表將所有關鍵詞叢列出在左、群組編碼在右，可一目了然程式計算後的分群結果：

表 2: 三報「信訪/上訪」共現詞叢的群組分類

人民日報	群組編號	法制日報	群組編號	光明日報	群組編號
信訪局	1	群眾	1	接待	1
接待	1	政府	1	群眾	1
群眾	1	接待	1	幹部	1
制度	1	部門	1	解決	1
案件	1	案件	1	政府	1
領導	1	解決	1	案件	1
幹部	1	信訪局	1	問題	1
政府	1	群體	1	領導	1
解決	1	問題	1	部門	1
問題	1	信訪工作	1	信訪工作	1
部門	1	反映	2	集體	2
信訪工作	1	申訴	2	辦公廳	3
事件	2	村民	2	幹部下訪	3
信訪辦	2	告狀	2	減少	3
信訪部門	2	幹部	2	化解	3

人大	2	當事人	2	國家	3
反映	2	集體	2	落實	3
法律	2	越級	2	完善	3
集體	2	人大	2	國家信訪	3
各級	3	舉報	2	違反	3
系統	3	立案	2	信訪渠道	3
信息	3	矛盾	2	他們	3
國家	3	領導	2	越級	3
機制	3	公安	2	信訪辦	3
化解	3	檢察	2	反映	3
突出	3	信訪辦	2	政協	3
督查	3	上訪案	2	監督	3
下訪	3	河南	2	會議	3
減少	3	減少	2	紀檢	3
多次	3	責任	2	高度	3
依法	3	信訪事項	2	監察	3
主任	3	規定	2	代表	3
法院	3	行政機構/關	2	紀檢監察	3
村民	3	受理	2	下訪	3
集體上訪	3	集中	2	重視	3
越級上訪	3	辦理	2	事件	3
農民	3	下降	2	專員	3
市政府	3	人民	2	基層	3
接待日	3	事項	2	群體	3
鄂州市	3	條例	2	聽證	3
信訪下鄉流 動服務站	3	依法	2	六聯	3
信訪舉報	3	人員	2	下降	3
聽證	3	制度	2	人民	3
常委會	3	機制	2	辦理	3
政協	3	群體性	2	規定	3
地方	3	代理	2	公安	3
人民	3	社會	2	情況	3
矛盾	3	涉訴信訪	2	行政機構/關	3
律師	3	調解	2	舉報	3
公安	3	糾紛	2	事項	3
行政	3	機制	2	加強	3

機構/機關	3	發生	2	條例	3
辦理	3	上訪事件	2	全國	3
修訂	3	有關部門	2	制度	3
暢通	3	市政	2	涉訴信訪	3
規定	3	上訪人/者	2	機制	3
秩序	3	信訪部門	2	局長	3
機制 <sup>66</sup>	3	重點信訪	2	南京	3
實施	3	老戶	2	規範	3
局長	3	不斷	2	秩序	3
制度	3	他們	2	矛盾	3
國家信訪	3	公民	2	社會	3
渠道	3	重點	2	信訪案	3
全國	3	司法	3	新時期	3
加強	3	法院	3	各級	3
新時期	3	制度	3	曲衛東	3
下降	4	法律	3	進京上訪	3
社會	4	事件	3	檢察	3
舉報	5	建立	3	農民	3
信訪案	5	涉法	3	管理	3
建立	6	律師	3	人大	3
事項	6			建立	4
條例	6			制度	4
責任	6			責任	4
				信訪局	4
				渠道	4

資料來源：作者自製

### 1. 《人民日報》：總共分為五個群組

如前文，下面將先就各報不同分群的共現詞叢歷年頻率曲線圖呈現如下：

<sup>66</sup> 如前章所述，本研究所採的慧科大中華新聞網資料庫皆已將報章內容轉為正體中文，惟該系統自動轉檔的過程有些字如「制」與「製」、「向」與「嚮」會通用。為求分析便利，本文會將出現該情況的兩種詞彙合併成一個正體中文寫法。

(1) 群組一

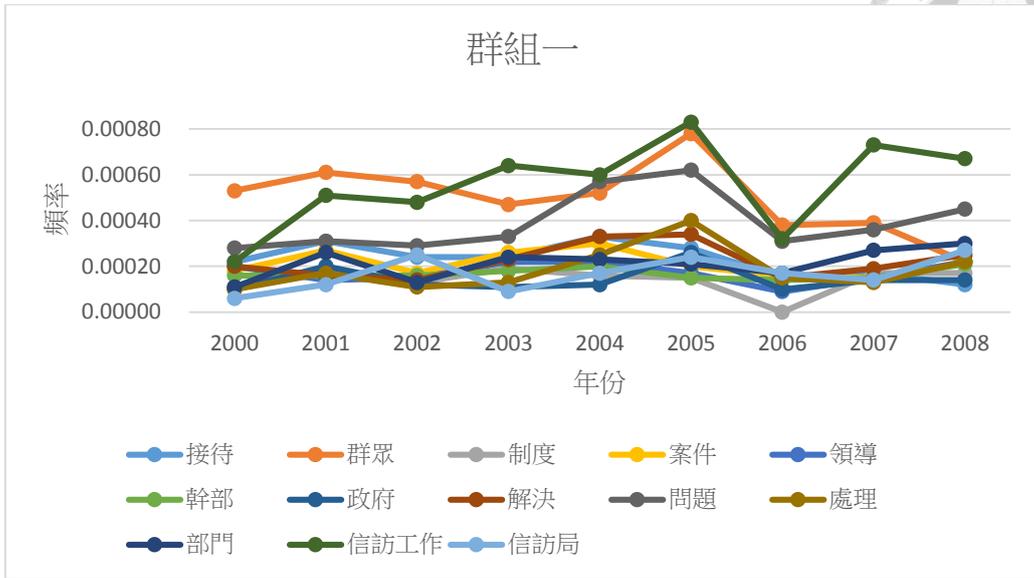


圖 2-2 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組一)  
來源：作者自製

(2) 群組二

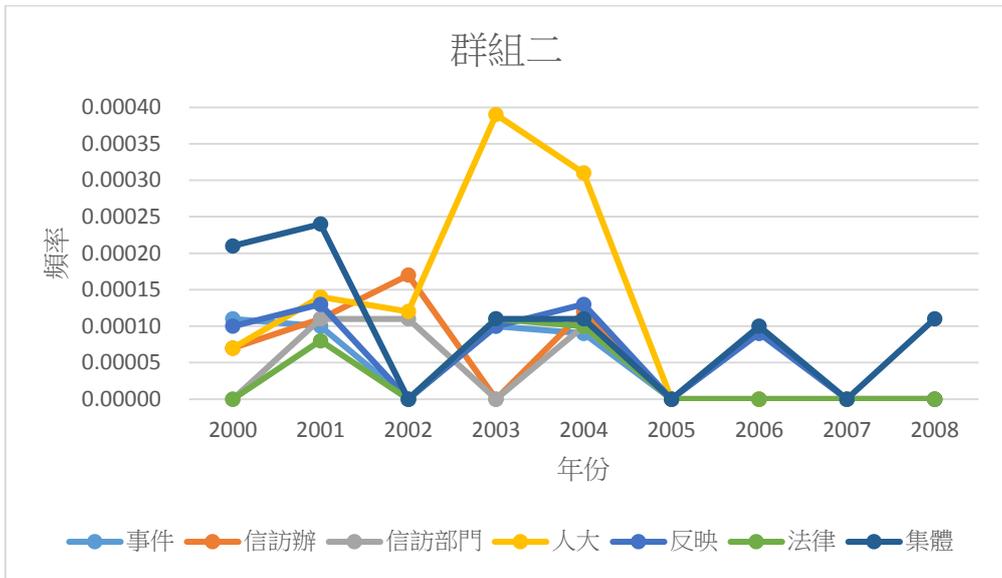


圖 2-3 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組二)  
來源：作者自製

(3) 群組三

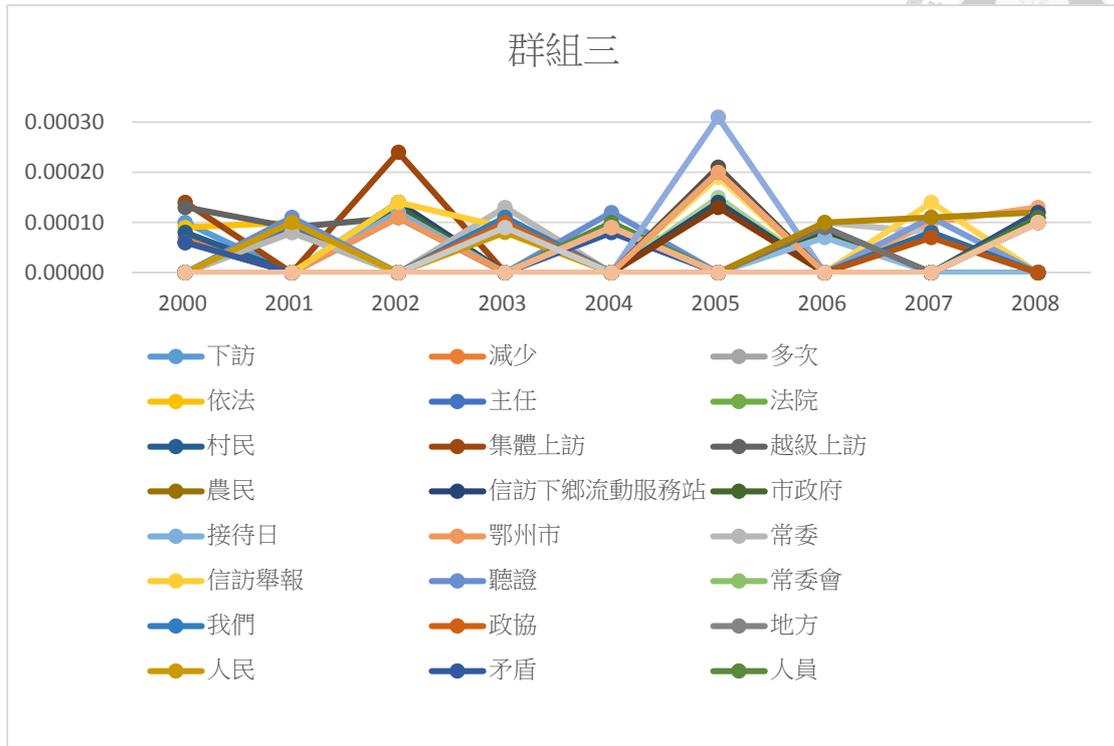


圖 2-4 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組三)

來源：作者自製

(4) 群組四

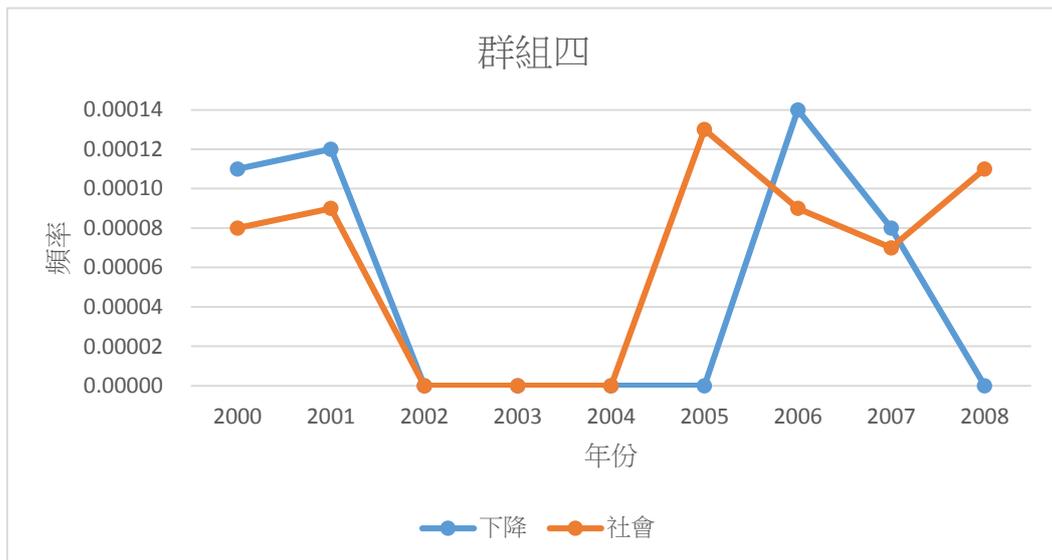


圖 2-5 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組四)

來源：作者自製

(5) 群組五

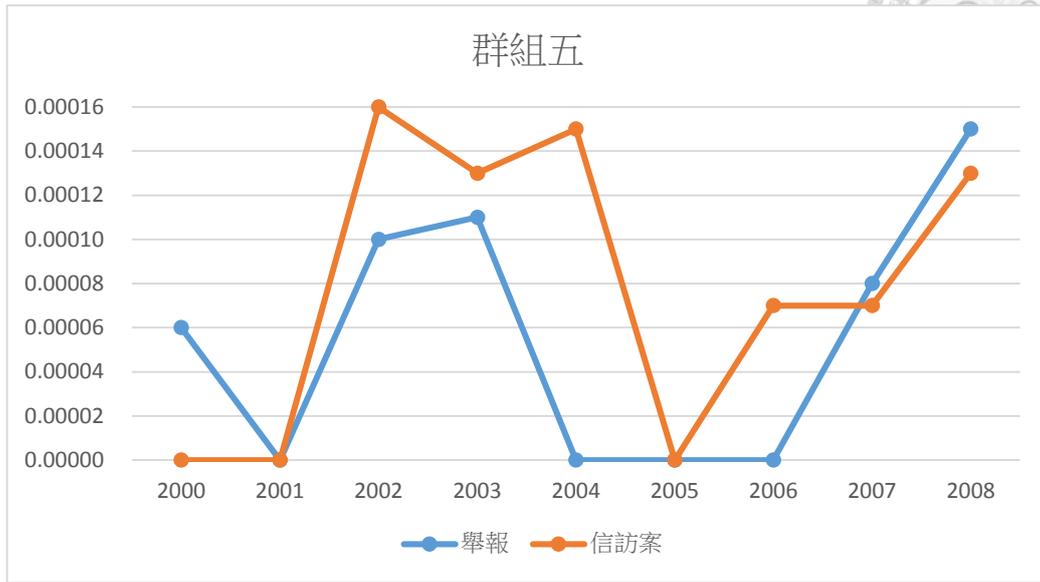


圖 2-6 《人民日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖（群組五）

來源：作者自製

上圖為《人民日報》「信訪/上訪」關鍵字的分析圖，首先可以觀察到群組一呈現逐年穩定且頻次較高的出現頻率，並且與前章相似，文字與該報每年均出現的基礎詞叢重疊性高，因而可以視為該報論調，且同一套詞彙通常都同時出現和使用。進一步細究底層詞彙出現頻率，除了搜尋基底「信訪」和「上訪」當然呈現高頻外，另有「工作」、「信訪工作」、「政府」、「問題」和「群眾」也處於高頻區域。多數的詞彙如前文所述，代表政府對於信訪的主動和主導性，並將此一制度衍伸的「問題」當成一項「工作」來應對和耕耘。這其中，關鍵詞「群眾」有個比較有趣的趨勢，其在 2000 年至 2007 年呈現較高頻率的勢態；2005 年代表該年頻次明顯較高，2006 年後曲線下降，並於 2008 年退回平均波度，顯示走勢下跌。2006 年 8 月 5 日，胡錦濤曾對信訪工作專門作出指示，指出「信訪工作是為人民群眾排憂解難的工作，也是構建社會主義和諧社會的基礎性工作」，而構建社會主義和諧社會就是「要最大限度地化解不和諧因素。信訪工作要承擔起這項任務，力求把問題解決在初始階段，把絕大多數的矛盾和問題化解在基層，以減輕政府和社會的壓力。」2011 年 1 月 24 日，溫家寶就政府工作聽取來訪群眾

意見時亦指出，「實行領導幹部接訪、基層負責，目的就是及時解決群眾反應的問題，通過依法行政、落實政策、加強工作，把問題解決在當地，解決在基層，解決在萌芽狀態（張宗林、鄭廣森、張建明、葉明珠、周翌雲，2013：24-25）。」

上述數據結果，我們亦可由全國人民代表大會國務院政府工作報告中得到驗證。我們可以發現在研究範圍前期的報告中並未提及「信訪」二字，直至 2003 年才有「高度重視做好信訪工作」云云，並將信訪工作與「加強輿論監督和社會監督」相提並論。2005 年除了提及加強信訪工作外，更因應當年度新法施行，「認真實施《信訪條例》」，並定位信訪工作重在「積極化解各類矛盾」的價值。隔年接續條例施行背景，認為新條例「暢通了信訪渠道，規範了信訪秩序」，並再次聲明要「做好信訪工作」。2007 年與 2008 年則有新趨勢出現：將矛盾解決於萌芽處、維持社會穩定與行政責任劃分成為中央對信訪制度的關注重點，「行政覆議」之於信訪的替代作用經各界廣泛討論，逐漸受到中央的重視。因而除了「加強信訪工作，健全信訪工作責任制」，2007 年有「深入開展普法教育，做好行政覆議、法律服務和法律援助工作」；2008 年再次強調信訪責任制後，亦提及「健全行政覆議體制，完善行政補償和行政賠償制度」。

除了上述詞叢分群外，經過分析軟體跑出的結果，剩餘的詞叢可以再區分為五種，是本研究分析標的中最多詞群類別的文本，詞彙有如「信訪辦」、「人大」、「反映」、「集體」和「法律」等關鍵詞，並且大部分集中在 2000 年至 2004 年間出現；其中，「人大」在 2003 年和 2004 年更顯現橘色色格，表示該年提及「人大」的頻率較高。

第三類別的詞叢則呈現相對短期與集中出現的趨勢。除了部分詞彙在特定年份較平均分部外（例如出現在 2000 年至 2004 年間的「村民」、「集體上訪」、「越級上訪」等），其餘皆為某一年度強勢出現、其他年度消失的情況，或可解釋為該等詞叢具有事件誘發、議題宰控因而限定於特定年分出現的特質。上述的詞彙例如：2002 年出現的「信訪下鄉」、「市政府」、「鄂州市」、「接待日」；2003 年的「常委」、「聽證」、「政協」、「地方」；2004 年「律師」、「矛盾」、「代表」；2005 年

的「公安」、「修訂」、「暢通」、「行政」、「機關」；2007年「新時期」、「各級」、「信息」、「國家」、「化解」、「督查」。

剩下三個類別詞叢數目皆不如前三個類別多：第四類包括「下降」、「社會」；第五類「舉報」、「信訪案」；第六類「建立」、「事項」、「條例」和「責任」。

## 2. 《法制日報》：總共有三個群組

### (1) 群組一

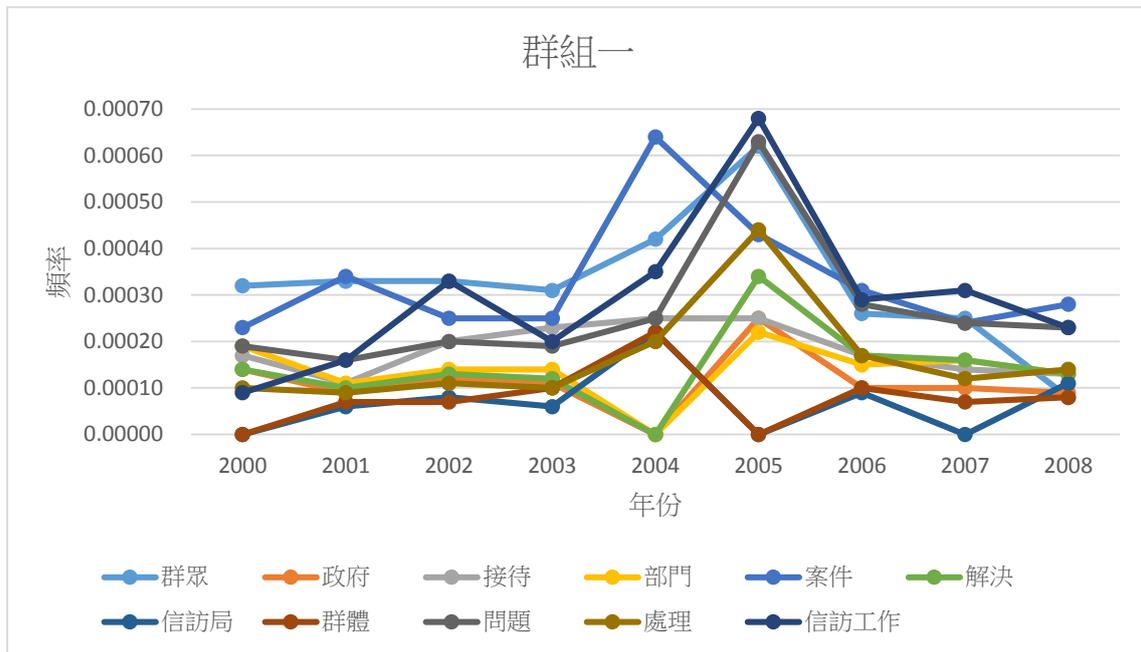


圖 2-7 《法制日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組一)

來源：作者自製



圖 2-9 《法制日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖（群組三）

來源：作者自製

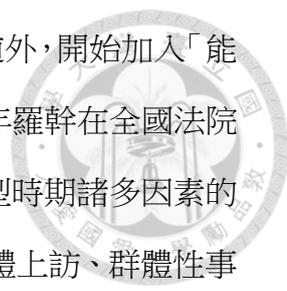


上圖是《法制日報》「信訪/上訪」關鍵字的分析圖。我們同樣可以由群組一發覺它們亦呈現幾乎每年都出現的趨勢，與上文《人民日報》所得觀察相同，本組與基礎詞叢高度重疊，同時幾乎每年都會提及，可以視為本報的基本立場。本報的基礎詞叢還有如「群眾」、「案件」、「幹部」、「領導」、「制度」、「接待」等。其中有幾個詞彙呈現明顯頻率轉折，像是：「群眾」在 2000 至 2005 年的曲線呈現逐年下降，並於 2006 年降回平均頻率；「案件」相較於其他基礎詞彙，九年中的始終處於較高頻段，並於 2004、2005 年達到最高；「問題」在 2005 年突出明顯的高頻，與其他年度詞彙差異較大。

群組二詞叢是本報關鍵詞數量最多的區塊，我們很快地觀察這些詞叢可以劃分為四種類別：第一種是只在前期（2000 年至 2003 年）出現，包括「公民」、「上訪人」、「老戶」、「申訴」、「告狀」、「村民」、「不斷」和「當事人」等詞；第二類是橫跨年分出現的詞彙，包括如「集體」、「越級」、「人大」、「舉報」、「立案」、「矛盾」、「公安」、「檢察」和「領導」等。第三類是只在後期（2005 年至 2008 年）出現，包括「條例」、「依法」、「機制」和「群體性」等。最後一類則是集中特定年分，頻率較高，包括「信訪事項」、「規定」、「行政」和「受理」等。

而上述數據結果，我們亦可由政法領導人的相關發言得到驗證：羅幹任中央政法委時，曾就信訪對社會穩定造成的影響給予政策大方向的指導，例如其在 2003 年 8 月在山東進行調研時說「建立健全矛盾糾紛排查調處機制，把影響穩定的因素解決在基層，解決在內部，解決在萌芽狀態（新華網，2003）。」此一「將矛盾化解在基層」的言論經常出現，配合「和諧社會」建立的主軸，橫跨任內各項議題包括信訪、司法制度、政法和社會綜合治理等工作一同出現（張曉晶，2007；最高人民法院，2004）。

在信訪制度議題上，因為任內的信訪洪峰，羅幹對此的發言由早期「將矛盾



消滅於萌芽」，2004 年後除了呼籲盡量將信訪事項納入法制軌道外，開始加入「能調則調、該判則判」，進一步加強訴訟調解工作。例如，2004 年羅幹在全國法院加強基礎建設工作會議上的講話中，提及「由於經濟、社會轉型時期諸多因素的綜合作用，人民內部矛盾出現了一些新的變化，由此引發的集體上訪、群體性事件增多。這些問題如果處置不當，都會對社會穩定造成嚴重影響。」因為如此，要「注重發揮訴訟調解作用，貫徹“能調則調，該判則判”的原則，進一步加強訴訟調解工作，同時加強對人民調解組織的指導，切實做到把各類矛盾糾紛解決在基層」，是維持社會穩定的第一戰線（最高人民法院，2004）。2006 年在大連考察時，更直接點名「調解率挺高，這很好！能調則調，當判則判，這是我們工作的一個重要原則。調解是解決糾紛的最好辦法，既降低了辦案成本，又可以最大程度地緩解雙方當事人對抗情緒，達到彼此都滿意的效果（新華網，2006）。」2007 年後，奠基於「調解」的精神之上，羅幹進而推廣另一種司法制度性管道，疏散信訪洪峰：行政訴訟制度。例如，2007 年 3 月，他在第五次全國行政審判工作會議上，指出「行政訴訟制度是保障最廣大人民群眾利益最有效、最直接的法律制度之一。要依法履行憲法和法律賦予的行政審判職責，依法維護人民群眾的合法權益，真正體現以人為本的科學發展觀，實現好、維護好、發展好最廣大人民的根本利益。要把維護和促進社會和諧穩定作為衡量行政審判工作的重要標準（新華網，2007a）。」

2007 年，甫任職公安部部長的周永康，為改善公安形象，要求全國公安機關「開門大接訪」，人人都能受到局長接待，必須查清、解決問題，如處理信訪不力，要全國通報批評（香港經濟日報，2007）；2006 年 2 月 20 日的發言中，提出要加大督辦力度，達成「件件有著落、事事有回音」的目標（法制日報，2006）。然而到了 2008 年，上訪民眾反而變為社會不穩定因素的現象，再加上即將舉辦的奧運，漸受到中央和政法系統的高度重視。例如，2008 年 9 月 24 日奧運工作總結會上的講話，周永康曾清楚指示「在全國範圍內開展了縣市區委書記大接訪活動，組織了中央和國家機關幹部下訪督導檢查，加大了重信重訪專項治理工作

力度，就地化解了一大批矛盾糾紛和不穩定因素。」並且，「暢通信訪渠道，及時疏導勸返進京上訪人員，維護了良好的信訪秩序」（法制日報，2008）。

最後來到群組三。本類別的詞彙與基礎詞叢類似，每年均出現、曲線平穩但非強調性詞彙，包括「法院」、「制度」、「法律」、「涉法」、「律師」和「司法」等。作為政法機關報的《法制日報》，常態性提及法律機關、制度和相關詞彙與預期相符，但在頻率方面卻沒有反映預想中的高頻次；換句話說，法律制度雖是該報以及政法系統的主要業務，但在信訪議題上，我們或可將這個趨勢解釋為，法律的功能或是運用並非該等單位關注焦點，其週期性的標語作用可能大於實質運用。

### 3. 《光明日報》：總共有四個群組

#### (1) 群組一

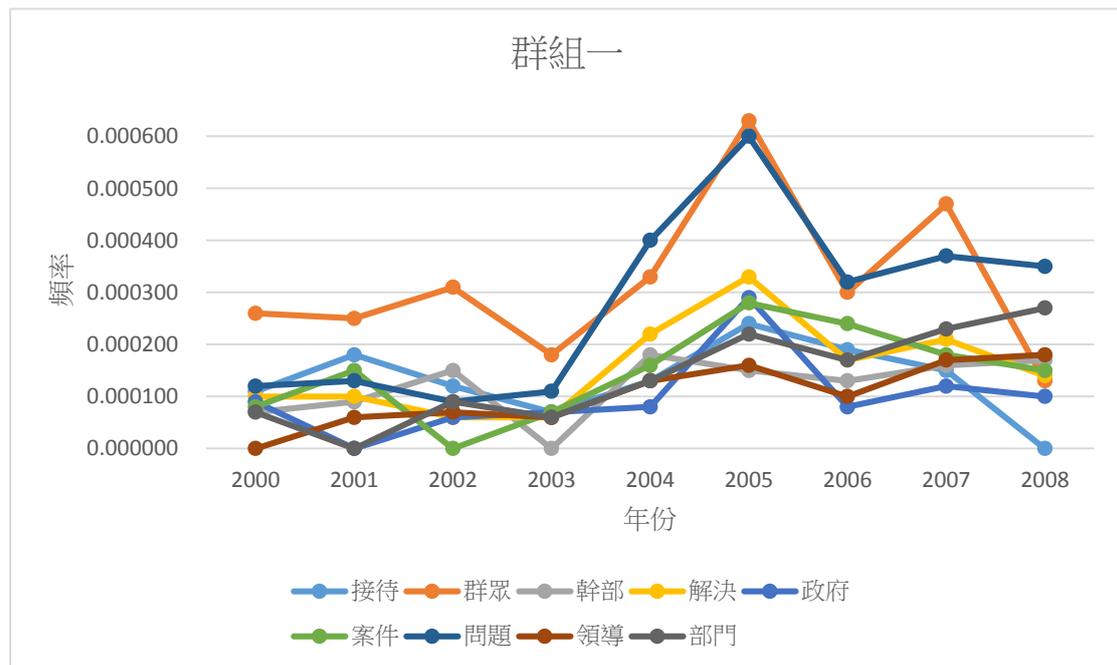


圖 2-10 《光明日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組一)

來源：作者自製

(2) 群組二

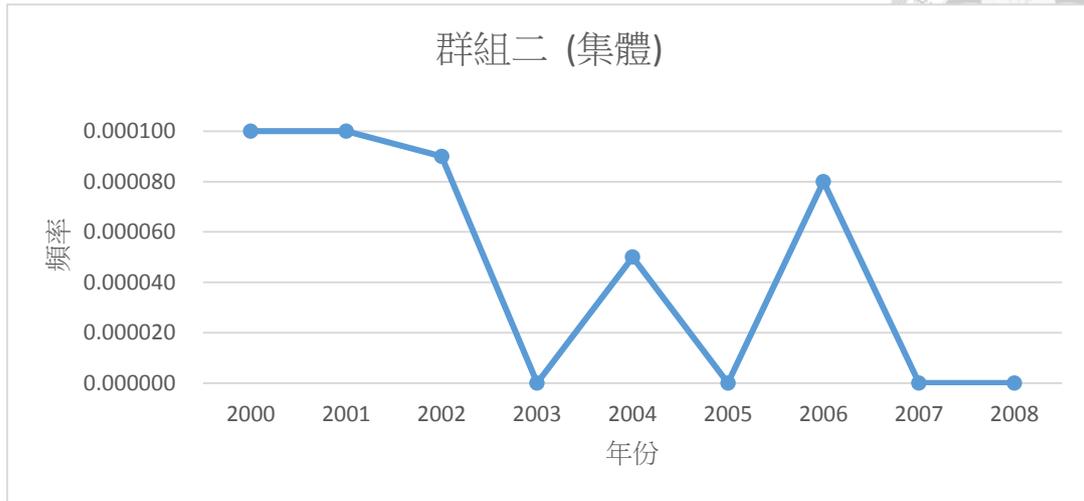


圖 2-11 《光明日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖 (群組二)

來源：作者自製

(3) 群組三

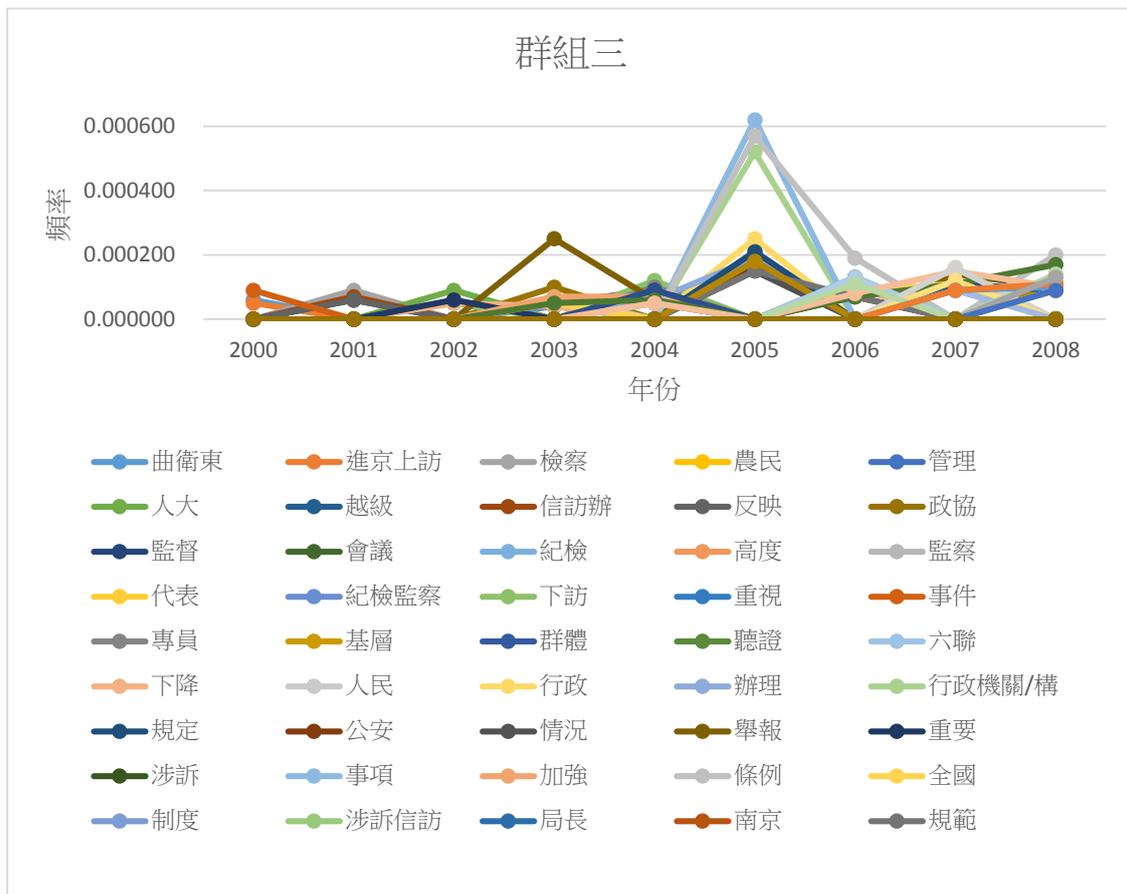


圖 2-12 《光明日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖（群組三）

來源：作者自製



(4) 群組四

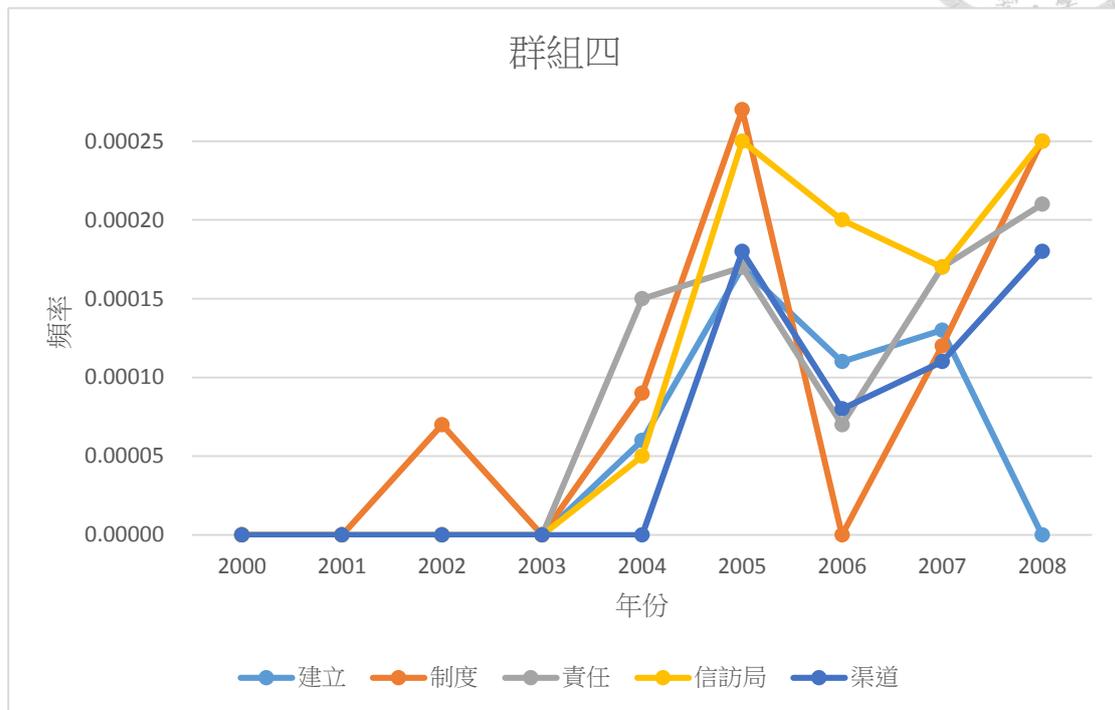


圖 2-13 《光明日報》「信訪/上訪」共現詞歷年頻率曲線圖（群組四）

來源：作者自製

同樣先由群組一看起，上圖是《光明日報》「信訪/上訪」關鍵字的分析圖，可以發現它們也是呈現幾乎每年都出現的趨勢，這些詞彙包括「接待」、「群眾」、「幹部」、「解決」、「部門」和「政府」等。其中，我們可以特別注意到幾個頻率較高的詞彙，除了搜尋的關鍵字外，有「群眾」、「問題」和「信訪工作」。首先就「群眾」部分，曲線由 2000 年緩增至 2002 年爬升，於隔年下降後，再緩上至 2007 年，其中又以 2005 年與 2007 年頻率最高。

群組三部分為本報分群後最大的群組，我們大致可以將其分為前後兩期，但中間有部分重疊年分：前期為 2000 年至 2004 年出現的關鍵詞叢，包括如「進京上訪」、「檢察」、「農民」、「越級」、「人大」、「政協」、「下訪」、「六聯」、「行政機關」和「公安」等。後期大約介於 2003 至 2008 年間，有關鍵詞如「涉訴信訪」、「條例」、「制度」、「機制」、「秩序」、「社會」、「矛盾」、「國家信訪」、「新時期」

和「幹部下訪」等。初步觀察，我們可以發現前期關鍵詞叢特色在於問題的發掘，包括同基層群體的問題反映、中共民主集中制的解方包括人大、政協和下訪，以及法律制度的運用包括相關條例和機制；後期則進入到全國性的制度建置，以及點出新時期的政策方向在於維持社會穩定的主軸等。

最後，我們可以初步觀察到群組四關鍵詞叢，出現的年分主要介於 2004 至 2008 年間，包括「渠道」、「信訪局」、「責任」、「建立」和「制度」。此部分的詞彙在 2005 年和 2008 年呈現相對高頻，我們可以初步將這些詞彙定調為著重強調制度建立、責任分配，並且注重管理單位如信訪局的渠道暢通。

綜上，我們可以初步推論代表宣傳系統立場的《光明日報》在論述信訪時，態度顯現了由早期的正面支持，轉而近期的約束性語境；2004 年後出現制度化趨勢，開始加強宣導建立常軌信訪機制、區分涉法涉訴案件，以及信訪管道的疏通。

## 參、中央、宣傳與政法系統立場析論

信訪制度歷來隨政治大環境改變而被賦予不同的功能與定位。馮仕政(2013: 80-87) 曾依據中國信訪制度最重要的兩個功能——社會動員與衝突化解，將信訪成立初期至今的定位區分為三個階段：一、1951 年至 1978 年：在當時期的政治鬥爭環境中，信訪是國家進行社會動員的管道之一，該制度擔負著人民「利益」訴求表達的功用。二、1978 年至 2000 年：改革開放後的社經矛盾加強，當時期信訪的動力同樣具有利益訴求，但逐漸偏向衝突化解，著眼解決人民因經濟益而產生的衝突。三、2000 年至今：同樣源於衝突化解，但動力卻由利益訴求漸轉為人民想要擴大政治參與機會的矛盾。馮仕政認，國家如何回應當前信訪的矛盾形勢，將很大程度地決定未來信訪制度建設的走向。

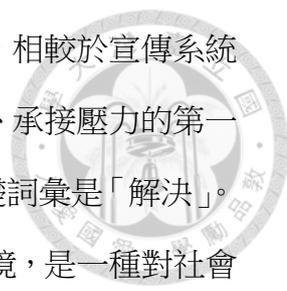
由上可知，信訪作為一項極具中國特色的權利救濟與政治參與途徑，是依循

共產主義群眾路線發展而成的一套具體措施，制度設計宗旨在實踐共產主義，與 60 年代中國大型政治運動相輔相成發展至今。然進一步觀察，信訪制度除了並未直接涉及國家安全，並且起源於國內政治動員、刪除異己、遵循共產主義方針的歷史，我們因而可以將其視為一種非中央核心關注、但總在重要時刻借力使力的議題。理解黨中央對信訪制度定的討論，對本文論述該制度是以中央立場為中心，或是中央缺位、部門有機會表達立場此兩種情況，提供了重要背景資料。下面我們歸納三點事例，說明中共中央一直以來對於信訪制度抱持既重視卻未有真心發展的矛盾心理，佐證中央仍對該制度仍未產生明確的立場：

### 一、中共領導高層對於「信訪」的定位尚無共識

由數據結果我們可以觀察到，代表中央立場的《人民日報》和宣傳系統的《光明日報》，兩者在 2000 年至 2008 年提及信訪/上訪的頻率，若以趨勢圖呈現，可以發現相較於代表政法系統的《法制日報》，《人民日報》和《光明日報》的波段較為接近；也就是說，橫越不同政治環境和歷經社會事件的刺激下，中央和宣傳系統論及或運用「信訪」制度的頻率與意願比較相近。在三報一般關鍵詞叢群組分類方面，上提兩報相較於《法制日報》亦有較多詞彙重複，包括「農民」、「政協」、「秩序」和「新時期」等，再次印證兩報對於信訪制度的觀點較為相近；同時若由該兩報相關的前後語境觀之，可以發現它們的焦點皆放在信訪的調解功能、維護社會秩序的功用，以及關注「農民」在信訪議題中的角色。

然而縱觀三報每年皆會出現的基礎關鍵詞彙，我們可以發現《人民日報》與《法制日報》共享的詞叢反而較多，包括「接待」、「案件」和「處理」。就此一現象，我們可以做出下列推論：基礎詞叢因為在本文定義中，是該報每年都會出現的同一批詞叢，因而本研究將該等詞彙視為該報的基本論調。此處兩報共享的基礎詞叢明顯帶有面向群眾、建立流程處理案件的意味，我們可以解釋為兩報對實現群眾路線的再次肯認。就《人民日報》來說此種路線確認就中央角度來講並



不意外，而《法制日報》則再次彰顯其被賦予處理實務的角色，相較於宣傳系統注重形而上的概念建築，政法系統是每日必須面對和處理衝突、承接壓力的第一線人員。相較之下，《人民日報》與《光明日報》唯一共享的基礎詞彙是「解決」。若我們進一步觀察該「解決」在兩報報導內容中出現的前後語境，是一種對社會和諧破壞的憂慮，以及為了維持秩序而課予「幹部」相關責任，而基調上，《光明日報》更關注信訪破壞社會和諧的風險面，倡導對處理幹部施壓，並認為信訪做不好是一種危害社會文明秩序的負指標。

若要了解以上三報分歧立場背後邏輯，在中共統治的背景下，我們必須回到制度產生初期領導人對該制度走向的定位。信訪制度從歷史上看，是中共在建政過程中自覺貫徹群眾路線的產物。在 1951 年那篇著名的指示中，毛澤東（1951：310）要求重視人民來信的同時，卻又對設置專人持保留意見，曾表示「如果來信不多，本人或秘書能夠處理，則不要另設專人」。在隨後發布的「五一決定」，雖明確要求「指定專人」，但卻限制該專員需「在原編制內」產生；到「五七指示」，信訪機構的專業化雖有所突破，要求「縣以上人民委員會依規定要有專職人員或者專職機構」，且未再限制「在原編制內」，然而，其同時要求信訪工作「實行專人負責和大家動手相結合的辦法」，可以了解毛實際上是希望通過「大家動手」的辦法來盡可能減少專職人員和機構。由此可見，信訪制度在初期階段即未受到領導人的實質重視，因而奠基了日後各部門對於信訪相關事項產生拖延心態的路徑依賴。

各部門本位主義、路徑依賴的思考模式同樣也在數據分析中得到印證。綜觀三報關鍵詞叢，我們可以大約將 2000 年至 2008 年分為前後兩段時間：一、2000 年至 2004 年前後，《法制日報》相較於其他兩報，談論信訪時的前後文共現詞彙呈現實質議題與問題取向趨勢，像是「老戶」、「申訴」、「告狀」、「當事人」等；《人民日報》關注重點則放在「越級上訪」、「集體上訪」，並著重討論高層制度安排和機制，例如「常委」、「政協」和「聽證」等；《光明日報》則呈現一種「點到為止」，也就是只提及信訪制度原始設計理念、相關社會現象，卻不多加諸價



值判斷討論的氛圍，既論述「進京上訪」、「越級上訪」，另外亦著重制度化疏通管道如「六聯」、「公安」、「政協」、「下訪」和「人大」等。二、2004年至2008年間，全國上下進入制度化解決信訪問題的階段，《法制日報》和《光明日報》都依據部門定位提出一些具體的制度化措施，而《人民日報》則以中央的宏觀角度，對信訪發表全局性的政策指令，包括「修訂」、「信息」和「督察」等。然進一步將三報兩兩比對觀察，我們再度發現《人民日報》與《光明日報》共有的詞彙如「化解」、「秩序」、「新時期」和「幹部下訪」，是《法制日報》所沒有出現的詞彙。

綜上我們可以得出一個初步的結論：在中共黨國體制之下，各部門仍可能對同一議題採不同立場，足顯其背後相異的政治邏輯。經過本研究特意挑出中央、政法和宣傳三種相連又相立的系統觀察，可發現中央與宣傳在信訪議題上態度較為相近，而身為第一線處理信訪相關議題的政法系統，在觀點上與掌管全國政策和意識型態的中央與宣傳系統差異明顯。此一不同立場、壓力以至於利益分配，是影響政法部門在面對信訪相關議題時，產生與中央和宣傳有不同利益和立場的原因。

綜上所述，可知中央在黨路線上雖然推崇信訪制度，但在實行上無法凝聚共識，高層意見分歧。數據分析的結果也印證相關論述，顯示中央與宣傳部門在此一議題上的關注焦點較為一致，但立場卻不一定相同；後者繼按照部門路徑依賴，在2000年至2004年談及信訪時的共現詞叢顯呈現了問題發掘取向，包括基層群眾的問題反映、中共政權民主集中制對於該問題的解決方法，以及法規制度的運用。2004年以後漸以「和諧社會秩序」為依歸，有著「涉訴信訪」、「矛盾」、「秩序」、「幹部下訪」等關鍵字，點出「新時期」的維穩政策總方向，以及相應的全國性制度建設。

## 二、信訪機制的專業化進程緩慢

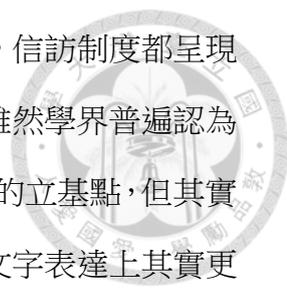


1963 年國務院頒布試行的《國家機關處理人民來信和接待來訪工作條例(草稿)》刁傑成(1996:389-397),明確允許設立專職機構,也對行政級別做了規定,其後因為文革的爆發,這個規定被無限期擱置。領導人以至於政府部門推託和遲疑的態度,嚴重影響信訪體制的專業化進程,以北京為例,其甚至到 1961 年仍然存在信訪幹部「兼職過多」、「處理信件要靠晚間突擊加班」等人手不足的現象,不少公社亦將信訪工作交給打字員、收發員兼管,領導幹部也不太過問,因而在當時錯誤傳達訊息的情況普遍發生(中共北京市委辦公廳,2005/1961:80)。此外,於 50 年代即正式建立的信訪制度,一直要到了 1986 年才在中共中央委員會和國務院之下,設置中共中央辦公廳國務院辦公廳信訪局,並遲至 2000 年才依據《國家信訪局職能配置、內設機構和人員編制規定》,將其升格成為一個副部級、獨立且專職信訪工作的國家信訪局,統領全國信訪事務。

另一方面,按照中共行事慣例,只有那些被看作最重要的政策主張才會進入立法機關的決策程序(謝岳,2013:249)。信訪相關事件層出不窮的情況下,2005 年才重新修訂十年前訂立的《信訪條例》的決定,說明該制度在這十年間發展停滯,而修訂的遲緩在很大程度上反應了中央立場游移,實際做法包括在法條修訂上留下迴旋空間,或是將法案擱置、延長討論。未竟又牛步的制度規範建設為黨和政府部門留下權力運作空間,由於減少了決策程序,很多的政策議題可以由這些組成部門自己決定和執行,權力制約的有效性自然無法期待。在一個中央集權且強大的全國性信訪部門的長期缺位下,信訪機制疊床架屋,專業化進程緩慢,大多數時候中央只將信訪工作交由地方政府或是政法系統來處理,並未強勢主導細節工作策略,唯一要求必須維持社會穩定;中央保持一種相對中立的統籌與政令指派角色,形成一種「委託人」下放給多元且分散「代理人」的領導模式。

### 三、信訪相關條文規範抽象且矛盾

除了中央高層對於信訪的定性長期以來搖擺不定外,各領導人對於信訪的性



質和定位也少有明確的定義；甚而在法條規章中，如前文提及，信訪制度都呈現一種各家學說爭鳴的狀態。首先在最基本的《憲法》規範中，雖然學界普遍認為第四十一條對國家機關人員批評和建議的權利就是人民信訪權的立基點，但其實該法並未更進一步說明此條文專為賦予人民信訪權而存在，就文字表達上其實更像一種黨遵循群眾路線的宣示，是一種模糊泛道德化的規範方式。另一方面，有學者觀察 2005 年《信訪條例》一改過往以列舉方式窮盡規範信訪的受案範圍，轉而採取反面排除法，規定只有不能通過行政訴訟、仲裁和行政覆議等法定途徑解決的爭議，方得以進入並使用信訪流程。比較後可以發現，在行政領域的救濟型信訪，受訪單位只接受下列四種類型案件：一、內部行政行為；二、抽象行政行為；三、國家行為；與四、其他不屬於行政覆議、行政訴訟、行政賠償、仲裁受案範圍的職務行為（王鎧、楊福忠，2013：164-168）。

最後，單獨由法條制定上來看，亦有學者抨擊其在設計上，《信訪條例》並無法正常施行：該條例由許多空泛原則和一系列「預防措施」所構成，並在信訪機構與信訪人間的關係釐清上，採用「應然性」的道德化句式：所謂「預防措施」，有如該條例第三條第三項，規定「任何組織和個人不得打擊報復信訪人」。同法第四十四條第二項規定，「行政機關工作人員在處理信訪事項過程中，作風粗暴，激化矛盾並造成嚴重後果的，依法給予行政處分」；關於「應然性」的空泛道德化句式，有如第五條規定，「各級人民政府、縣級以上人民政府工作部門應當科學、民主決策，依法履行職責，從源頭上預防導致信訪事項的矛盾和糾紛。」同法第十九條，規定「信訪人提出信訪事項，應當客觀真實，對其所提供材料內容的真實性負責，不得捏造、歪曲事實，不得誣告、陷害他人」（任建濤，2013：176）。因而在上述相對抽象且道德批判性法條文字中，再次體現信訪制度源頭上即循著「符合中國國情」的立法邏輯，混淆並架空權力義務關係，為原本政治意向即不明確的信訪制度，再添一層制度上的白紗。

## 第二節 本章小結



總結前文數據結果和論述分析，本章檢驗了中央、政法和宣傳系統對信訪相關議題的觀點與立場，初步有下列兩項結論與發現：一，中央對於「信訪」的定性尚未凝聚共識。究其根本，乃因其非具直接涉及國家安全事項的性質，使黨中央對於信訪制度的未來發展方向仍未有定見，仍然抱持消極懷疑或是無意見的相對中立態度；因而，我們可以將信訪歸類為中央不具明顯立場的議題。二、惟信訪作為一種兼具權利救濟與政治參與的管道途徑，近十年來更因信訪洪峰居高不下，上訪者成為威脅社會穩定的一大來源，因此，黨中央近年來開始積極制度化相關機制，訂立法律規範，除了增強政府在此議題的正當性和群眾代表性外，更據之以約束各級部門幹部作為。

行文至此，我們可以說原本對本議題持相對中立態度的中央，在近年威脅社會穩定事件的層出不窮下，開始對地方政府下施維穩壓力，而信訪就是主要治理區塊之一。接受黨一條鞭指令、專職特定職務的「條」，以及實踐政策、維持秩序的地方政府「塊」，在上述氛圍下產生矛盾，以及壓力和利益分配失衡的狀況。

在制度化的過程中，部門立場的差別日益顯著，雖然外界無從得知條例或法規出臺過程的內部權力角逐過程，但經由數位人文分析技術，我們得以由公開可取得的報章報導裏頭證明了政法與中央和宣傳系統兩者間確有存在立場差異。因而，下一章我們將開始就更高層次的中央、宣傳和政法系統三者，綜合討論其在言論自由和信訪制度的立場異同，藉以證明本研究對於黨國、部門雙元利益的假設，說明中國人權相關政策並非全是鐵板一塊單獨由中央裁定，而是在特定的議題和時空架構中，部門也可以有機會見縫插針，或是在檯面下主導某些議題話語權的能力與空間。

## 第五章 結論



到底何謂「具有中國特色社會主義」的人權？中共人權治理模式又是甚麼？政策又是如何制定？參與其中的利害關係者有誰，為何有能力或如何與黨中央溝通協調？除了第一個問題外，中共處理高敏感度人權議題的決策流程，猶如一個黑盒子，永遠無法探知背後的真相，外界只能透過理論，以及各方所互動所發出的一系列訊號來揣摩上意。因此，如第二章所述，本文採用了「碎裂化威權結構模式」與數位人文分析法，相呼應證，以利益取向決策途徑觀察中共人權相關政策的決策過程，配合「黨中央」與「部門」立場的假設，爬梳黨中央、宣傳和政法系統在言論自由與信訪制度兩個議題上的立場。本章要做的是，進一步根據前文論述和數據分析結果，結合兩個議題觀看本文的三位要角——中央、宣傳，以及政法系統，之間相同與相異的立場，希冀由此推論出不同角色背後所持的政治邏輯，進而驗證本文研究假設，得出下列結論：即使是在高政治敏感度如人權議題，中央與部門仍有可能持不同立場；而在黨中央利益缺位時，部門可以見縫插針，對議題進程有較大的影響力；反之，則政策發展易陷入僵局，部門不敢在黨中央未有明確指示前妄下結論，而中央也因為該等事項不具明顯國家利益而拖延決策。

下面我們將分兩部分進行說明，第一節我們將由第一、二章對於中國人權發展、部門歷史定位的視角出發，綜合論述第三、四章新聞網路自由和信訪兩種權利的討論。在第一節立下討論基礎後，第二節將進入黨國人權治理的政治邏輯說明與比較，希望藉此可以再次突顯壓力與利益在條塊系統中傳遞所造成的影響，進而證明中國在處理人權議題時並非一定如外界所想的那樣「鐵板一塊」，在黨國利益缺位的情況下，部門仍有可以迴旋空間影響政策制定。最後一節總結全文研究結果與發現。

# 第一節 中央與部門立場：中央、宣傳與政法系統

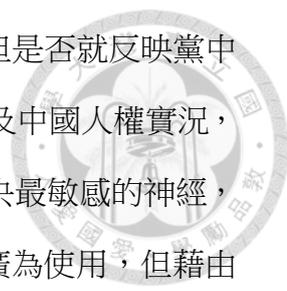


## 壹、中央對於人權議題的立場

黨中央對於人權相關議題的立場，很大部分是隨領導人意向和國內外情勢判定而改變。如第一章所述，「人權」在中國本處於討論禁區，遲至 90 年代後才開始為了回應（或所謂「認真對付」）西方國家對中國人權問題的挑戰而起，開始每年發表人權白皮書等相關報告。1998 年江澤民在柯林頓總統訪華時宣告：「儘管雙方對人權問題的看法分歧，但中國政府莊嚴地承諾要促進和保護人權和基本自由（馮林，1998：485）。」然而，中國領導人的表態並不代表國內人權狀況將起飛進展，領導人對外宣布內容通常並不會在國內馬上形成國家政策，90 年代後很長一段時間，中國人權理論發展和狀況仍然處於啟蒙狀態。

學者歸納，直到中共十六大，胡錦濤就任總書記提出「以人為本」的科學發展觀和建構社會主義和諧社會的戰略思想後，才將「尊重和保障人權」作為黨中央政策之一；2004 年第十屆全國人民代表大會第二次會議通過的憲法修正案，將「國家尊重與保障人權」條款納入憲法，以及納入「十一五」發展規劃綱要和《中共共產黨章程》，「人權」正式脫離禁區，進入黨中央成為重要政策綱要之一。胡錦濤於 2006 年四月在耶魯大學的演講中說，「我們將大力推動經濟社會發展，依法保障人民享有自由、民主和人權，實現社會公平正義，使 13 億中國人民過上幸福生活（周永坤，2013：xv-I）。」隔年，時任國務院總理的溫家寶亦於 2007 年 2 月發表〈關於社會主義初級階段的歷史任務和中國對外政策的幾個問題〉，指出「科學、民主、法制、自由、人權，並非資本主義所獨有，而是人類在漫長的歷史進程中共同追求的價值觀和共同創造的文明成果。」

然而，對於上述領導人的發言，我們可以確定的只有「人權」一詞的使用的



確一路由禁區走入了憲法、十一五發展綱要和中共共黨章程；但是否就反映黨中央對於人權實質內容的重視，我們仍必須配合相關政策內容以及中國人權實況，才可進行正確解讀。但一般而言，人權相關議題仍不斷觸動中央最敏感的神經，經常落在國家安全範疇加以討論。「人權」兩字雖已經在檯面廣為使用，但藉由文字探勘技術，我們可以發現中央在論及「人權」二字時，不論是由改革開放初期所顯現的冷戰和種族主義意涵，乃至於改革開放中後期至今日，落於身分區別和防禦式互動脈絡之中，我們可以發現中共中央的人權論述重點，在於抵抗西方國家在國際政治場域中批判中國人權的言行，多採取被動、防禦態勢論述人權概念（陳至潔，2014：9-11），黨中央對於人權議題的真實立場因而可以得到客觀的數據成果得到確認。

## 貳、宣傳系統對於人權議題的立場

由歷史制度發展觀之，宣傳系統可說是處於中共處理人權問題的要衝單位，六四事件後，被當時的中央領導賦予反擊西方抨擊的主要角色。除了召開會議並於 1991 年出臺中國第一份人權白皮書外，宣傳系統因為部門定位，更有著創建中國人權理論的功能，是形塑具中國特色社會主義人權概念的重要機關。除了理論建構外，屬於宣傳口的外宣單位包括國新辦和外交部，也是面對國際媒體的第一線人員，除了定期回應各國記者提問外，更擔負著對外說明中國人權狀況的發言人角色。

因而我們可以推知，宣傳系統所承接的壓力主要來自國際媒體和各國政府的質詢，但另一方面也擔負著黨中央要求宣傳口對抗國際壓力的使命，以及不時需要因應國際形勢建構敵我意識言論，激起國內民眾同仇敵愾的民族主義情緒，在國際上「創造正確的輿論氛圍」，成為政府推行政策時有力的後盾，最終達成建立中央與群眾連結，建立共黨執政正當性與合法性目的。綜上，我們再度體認到

宣傳之於共黨國家對於執政黨統治基礎維持之必要，雖然設計上與人性有所牴觸，但其在鞏固意型態、說服大眾等「群眾工作」與「社會動員」的重要職能，是倚靠單一政黨來領導國家所必須持續運行的一套機制。因而，雖然漸與社會現實脫節，但維持中共政權此一內在需求動力，是使宣傳系統重要性延續的主因；換句話說，宣傳系統的支持動力來自於國家，而非面向群眾，然弔詭的是，它原始工作目的是為了群眾工作而生。

### 參、政法系統對於人權議題的立場

在民主國家裡，執法單位在面對嚴重暴力事件所採取的鎮壓行動，多出於維護公共秩序目的，較少出於維護政治秩序為目的之邏輯；此外，即使他們無法成功維護公共秩序，對當局政府帶來的負面影響是執政黨下台，較少有波及、延伸到整個國家的政治制度革命性變革的可能（謝岳，2013：253）。身為直接面對和處理司法和執法工作的中共政法系統，在中央政法委的領導下，除了每日的法律工作之外，其實更大一部分擔負著政治任務。前文曾介紹政法系統與黨中央相聯的領導機制，從中我們可以知道中央綜合情勢做出政治判斷，指導政法系統工作。因而在中共黨國體制下，中央在極大程度上會直接影響到社會治安綜合治理的政策取向、政策結構與執行方式；而對社會問題進行政治定義意味著，解決問題的方式不再侷限於社會的、司法的和行政機制，必須上升到國家的政治機制，才是化解社會矛盾與衝突的根本之道。然而我們必須注意到的是，利用政治機制化解社會矛盾乃一雙面刃，雖然可以大範圍、大力度與迅速地達到「將矛盾化解於萌芽」地效果，因此若是使用失衡，則會直接上升為國家問題。

另一方面，配合本文研究範圍 2000 年至 2008 年間，時值中共政法系統擴張、中央政法委擴權的階段，來自高層和中國內外情勢的需求使政法工作在政策上採取「穩定壓倒一切」的維穩政策，並在 2001 年執行「嚴打」政策、在 2008

年舉辦北京奧運前夕將社會秩序穩定做為全體政府上下第一要務。也因此，政法系統執行維穩政策時承接了多方壓力，包括每日直接面向群眾的業務職責、向中央交代維穩成果的政績壓力，同時在中國條塊系統中發酵；形成既是黨國關係、中央地方，也是國家社會的壓力傳遞和利益分配。



## 第二節 議題比較：中央與部門的人權治理 邏輯差異

經過前文對中央、宣傳和政法系統的立場爬梳，本節將根據第三和第四章的研究分析結果，配合本研究所設定的兩個標的——新聞與網路自由與信訪制度——進行綜合討論，並嘗試歸納兩者對同一種議題的治理邏輯差異。本研究希望經過這樣的討論，可以突顯在中央主導或缺位下，兩個持相異立場的系統對同一議題會有不同反應。所得結論除了可以補足現有中國人權研究文獻缺乏的比政學門視角外，觀察上提三個行動者立場出現歧異的時間與議題，更可進一步對本文研究假設進行驗證，說明中國國家政府關係在敏感如人權議題上，仍可套用碎裂式威權主義框架進行解析，佐證在中央立場不明顯的情況下，部門確有可能對該管政策的擬定與制度施行造成影響。<sup>67</sup>

### 壹、信訪制度：宣傳與政法系統的治理邏輯

今日的信訪制度站在政策發展的十字路口上，集權利救濟與政治參與職能於

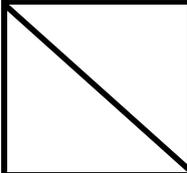
---

<sup>67</sup>本部分將稍微調動前文一貫的討論順序，也就是先論宣傳（新聞與網路自由）再論政法（信訪制度）的前後位置，改成先論後者再論前者。調動的原因在於本研究將改編馮仕政（2013：68）論國家信訪工作所設計的表格，套用至本文研究設計；同時，也因為言論自由乃為黨國主宰的核心利益，因為部門立場缺位的關係，若一開始即先由宣傳系統的治理邏輯討論，在沒有基礎的情況下會提高解釋抽象度，使後續論述的窒礙難行。

一身，肩負著民眾期望、國家賦予群眾運動功能，同時又擔負著民眾失望、政府對於其產生社會衝突的抑制；兩者互為因果，又互為解套之道。究其原因，馮仕政（2013：64-69）曾仔細究信訪制度中「國家」所擔任的角色，認為信訪制度中國社會主義設計下，是根據黨的群眾路線創立。根據群眾路線，信訪工作因而會同時有衝突化解和社會動員兩個基本特質，但從中共過往處理模式看來，國家在實踐中往往只能注意其中一個面向，因而此種兩種基本特質在專注於一個面向的同時，另一個面向就成了最忠實的矛盾製造者。

就信訪度來說，國家究功能將其分為兩種基本工作內容，一個是以照顧多數為優先考慮的衝突化解，另一個是以改造多數為優先的社會動員。衝突化解的中心工作是利用信訪渠道解決社會問題，以便及時化解人民內部矛盾；社會動員的中心工作則是利用信訪渠道激濁揚清，以便有效鼓動民心，貫徹國家政策和部署。從群眾路線來看，國家信訪工作應該做到這兩者的「有機統一」，但事實上，國家在各時期往往只能圍繞其中一面展開而忽略另一面，因而這兩種取向會在多方面呈現對立（馮仕政，2013：67）。本文發現，馮仕政對於社會運動和衝突解決的剖析，剛好符合宣傳系統與政法系統處理議題上的邏輯差異，前者重視社會動員功能，後者則在本質上重視衝突解決。因而，本文試圖結合原作者對於國家本體論、價值論和方法論，配合社會動員和衝突化解兩種功能，帶入宣傳與政法兩個系統，製成一個二乘三的表格如下表 3：

**表 3：宣傳與政法系統對信訪制度的治理邏輯**

	宣傳（群眾運動、社會動員）	政法（衝突化解）
	政治參與度	矛盾與衝突

制度定性	信訪是衡量群眾政治參與程度的指標，越多則表示黨、政府與群眾的聯繫緊密，群眾對於黨和政府的信任。	信訪是觀察社會衝突和穩定程度的指標，信訪活動越多則表示黨群和幹部群關係緊張，對社會穩定造成威脅與壓力。
預期效益	<b>集體利益</b>	<b>個人利益</b>
	期許上訪者將個人放置於集體利益之下，強調信訪的功用在於使群眾方便與廣泛參與國家事務，監督和檢舉政府不良行為。	信訪工作對維繫公共服務的功用固然重要，但個人利益有其合理與必然性，仍需要尊重個人的權利救濟權利。
方式	<b>國家主動與鬥爭性論述</b>	<b>國家被動與調和性論述</b>
	國家具主動性，歡迎並鼓勵民眾信訪，走進群眾裡。然信訪工作具有鬥爭性，一方面激發民眾對國家事業的投入，另一方面打擊不利於社會發展的變革和勢力。	國家呈被動、防衛性，傾向意識形態疏導和控制信訪活動。信訪工作具調和性質，作用在盡可能消弭、模糊化社會對立與矛盾。

資料來源：改編自馮仕政（2013：68）。該作者製作的表格原來是用來解釋國家關於信訪工作的兩種基本取向，本文擷取其對於治理邏輯的切入觀點，套入宣傳與政法兩系統呈現信訪制度的運作邏輯。

首先在民眾與信訪活動的定性上，具社會動員功能的宣傳系統在信訪原始設定之下，容易傾向認為該活動是群眾政治參與和公共服務精神的表徵，因而信訪量上升表示政府走入群眾，是一種親民的指標。相反，政法系統因為著重在務實的衝突解決面上，越多信訪就表示社會隱患越嚴重，發生社會衝突的風險隨之高漲，因而信訪量的上升並非由政法單位所樂見。

其次在民眾對於信訪活動的期望上，宣傳系統因為定位為鞏固黨在群眾中受擁載的性質，會傾向期望「人民」將公共利益擺在首位，而個人利益則服膺於社會公共利益。相較之下，重視衝突化解的政法單位因為知曉制度化解決渠道，長期來講對社會利益分配與壓力釋放的重要性，因而會傾向承認「公民」有通過信訪渠道表達個人利益。簡言之，在中央明確立場的缺位下，宣傳系統理論上會更強調社會公益、提倡國家政治目標的優先性；而政法系統會更尊重個人權益，或是承認個人權益的首要性。

最後在開展信訪工作的方式上，如果是持社會動員取向如宣傳系統，則會傾向激化社會差別和對立，以便創造敵我矛盾，以便更好地鞏團結自己的力量，信訪工作因而具有顯著的鬥爭性。如果持衝突化解取向如政法系統，則其為了達到解決衝突的目的而傾向調和、模糊社會差別的取向，具體而言會推動像是「大調解」、「大信訪」此類型政策。

## 貳、新聞與網路自由：宣傳與政法系統的治理邏輯

就新聞與網路自由來說，本領域長期屬於中央核心掌控區塊，因而在中央立場明顯的情況下，新聞與網路自由在宣傳和政法系統內，基本上皆聽從黨中央指揮而呈現相同的治理模式。兩者治理邏輯如下表 4 所示：

表 4：宣傳與政法系統對言論自由的治理邏輯

	宣傳（群眾運動、社會動員）	政法（衝突化解）
制度定性	<b>社會動員</b>	
	新聞與網路自由受政府高度控管，齊心一致為中共中央服務。	
預期效益	<b>集體利益</b>	
	個人言論自由有其界限，以社會和諧穩定為劃界標準。	
方式	<b>國家主動與鬥爭性論述</b>	
	國家具主動性，對於言論/輿論設定發展方向。論述具鬥爭性，激發民眾敵我意識，並打擊任何不利共黨執政的勢力。	

資料來源：改編自馮仕政（2013：68）。該作者製作的表格原來是用來解釋國家關於信訪工作的兩種基本取向，本文擷取其對於治理邏輯的切入觀點，套入宣傳與政法兩系統呈現新聞與網路自由的運作邏輯。



新聞與網路自由領域在中央的強勢主導下，宣傳與政法系統在制度定性、預期效益和方式的立場上幾乎一致，因而兩者與黨中央的政策理論上沒有差異。唯一的差別可能會出現在政法系統方面，因為近年來司法專業化程度上升，同時對於言論控管政策並無太多主導點或切入點，因而在發言中可能會存有較多類似西方權利本位的思考，但大體上仍按照中央政策大方向定期修改相關法律規範和發布解釋。

## 參、小結

本章對黨中央、宣傳與政法部門的立場與治理邏輯，配合本文前四章的數據分析與論述，綜合就新聞與網路自由和信訪制度兩個議題做出中央和部門立場解釋，得出以下結論：人權相關議題上，若中央有意強勢主導政策發展，像是新聞與網路自由領域，則宣傳與政法部門在行為上與中央呈現高度一致性。其中，宣傳系統因為定位即在於管控和形塑意識形態，因此在立場上會與中央十分貼近，且會突顯敵我意識、呈現鬥爭性。政法系統則因為定位相對來講比較務實，雖然會遵從中央指示發布相關解釋或命令，但在立場上仍會不時顯露與西方權利本位比較相近的治理邏輯，但並不具備改變中央既有政策影響力的效果。

相較之下，在中央立場相對缺位的信訪制度上，政法秉持務實和衝突解決的機構定位，的確顯露出較多的衝突化解和調和性論述；宣傳系統則因定位為社會動員催化者，在信訪原始設定上，會傾向支持民眾利用此一特別彰顯黨與群眾緊密聯繫的管道，就增進公共利益事項與政府進行聯繫。

### 第三節 結論



本文的核心問題是：即使是在敏感的人權領域，在中央立場不明顯的情況下，部門是否有機會將與政策相綁、暗度陳倉？換言之，中央在制定人權政策時，官僚部門到底有無操作空間？為了回答本文研究問題，本文假設中國人權相關政策在中央立場不明顯時，部門對該管事務相關政策的發展具影響力；也就是說，當自變項「中央立場」不明顯時，另一個自變項「部門立場」的強弱，會影響依變項「與部門立場相關的人權政策」的存續。

首先由機構定位觀之，宣傳和政法系統與國家人民關係的不同，可為兩者處理同一議題存有差異的原因提供解釋：宣傳作為一種特殊統治手段，作用為領導共產國家循既定意識形態發展，權力源頭來自政府與共產主義設計而非人民或法律規範。因而，我們可將宣傳系統視為較不具實質功能的機制，一旦脫離社會主義政府則無法獨立存在，同時因為與人民的直接聯繫較弱，只能由文字上加強倡導其存在價值。相反的，法律作為一種為人民止爭解紛的社會公共財，是每種社會中都必須存在的機制，與人民關係密切，不須以共黨執政為前提而存續，重點擺在解決紛爭與維持社會秩序。綜上我們可以推論，宣傳部門在處理議題時易採強硬保守、色彩鮮明並擁護中共中央的立場，政法部門則易採取衝突解決、機制改善等實質效益途徑，甚而部分時刻將會出現相對開明、權利本位的處置模式。

使用數位人文分析法，本文證明：一、中央在強勢主導的人權議題上，官僚部門對於政策制定的確不具太多影響力，但是我們亦可發現不同部門因為定性差異，對同一議題的態度存有差異。例如新聞與網路自由領域，因為黨中央強勢主導，宣傳與政法部門在行為上與中央呈現高度一致性，其中宣傳系統因為定位即在於管控和形塑意識形態，因此除立場上與中央貼近外，態度強硬保守並突顯敵我意識、呈現鬥爭性。相對來講，政法系統因為定位務實，雖然會遵從中央指示發布相關解釋或命令，但在立場上仍會不時顯露與西方權利本位比較相近的治理

邏輯，然並不具備改變中央既有政策影響力的效果。二、在中央立場不明顯或缺位下，部門立場會適時加入相關議題，甚而直接影響該等政策的走向與發展節奏。例如在中央缺乏共識的信訪制度上，相關法律和機構建置緩慢，部門在論述上也易呈現明顯差異。政法秉持務實和衝突解決的機構定位，採用較多衝突化解和調和性論述，宣傳系統則因定位為社會動員催化者，在信訪原始設定上，會傾向支持民眾利用此一特別彰顯黨與群眾緊密聯繫的管道，就增進公共利益事項與政府進行聯繫。

研究結果證實：在中央立場明顯的情況下，如本研究所使用的「新聞與網路自由」案例，決策權集中由黨中央主管；相反，在中央立場不明顯的情況下，如本文所使用的「信訪制度」案例，官僚部門對政策的制定具操作空間，碎裂式威權主義研究框架在中國人權決策領域仍具解釋力。

# 參考文獻



## 壹、中文部分

- 《十七大黨章修正案學習問答》編寫組編，2007，《十七大黨章修正案學習問答》，北京：黨建讀物出版社。
- 丁關根，1997，〈關於宣傳思想工作的基本思路〉，中共中央宣傳部政策法規研究室編，《十四大以來宣傳思想工作的理論與實踐》，北京：學習出版社
- 人民網，2009，〈黨史百科：輿論監督〉，人民網，  
<http://dangshi.people.com.cn/BIG5/165617/173273/10415341.html>。
- 刁傑成，1996，《人民信訪史略》，北京：北京經濟學院出版社。
- 于建嶸，2010，《抗爭性政治：中國政治社會學基本問題》，北京：人民出版社。
- 中共中央文獻研究室編，2000，《十五大以來重要文獻選編（上）》，北京：人民出版社。
- 中共中央文獻研究室編，2009，《十七大以來重要文獻選編（上）》，北京：中央文獻出版社。
- 中共北京市委辦公廳，2005/1961，《關於 1957 年至 1960 年處理人民來信來訪工作的初步總結》，北京：中國檔案出版社。
- 中國人權，2006，〈馬克思主義人權觀：（一）人和人權〉，中國人權網，  
[http://www.humanrights.cn/cn/rqlt/rqll/mkszyrqg/t20061016\\_163215.htm](http://www.humanrights.cn/cn/rqlt/rqll/mkszyrqg/t20061016_163215.htm)，  
2006/10/16。
- 中國共產黨新聞，1978，〈中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報〉，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫網站，  
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>，  
1978/12/22。
- 中國共產黨新聞，1979，〈1979 年 12 月 31 日中共中央批轉「關於善始善終地完成複查糾正冤假錯案工作幾個問題的請示報告」〉，中國共產黨新聞，  
<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64165/74856/75021/5198806.html>，  
1979/12/31。
- 中國共產黨新聞，1991，〈中共中央、國務院關於加強社會治安綜合治理的決定〉，中國共產黨新聞，  
<http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66684/4494181.html>，  
1991/2/19。
- 中國共產黨新聞網，2013，〈舒曉琴任國家信訪局局長〉，中國共產黨新聞網，  
<http://news.sina.com.cn/c/2013-04-19/213326881969.shtml>，2013/4/19。



- 中華人民共和國國務院新聞辦公室，1991，《中國的人權狀況》，北京：中央文獻出版社出版。
- 中華人民共和國國務院新聞辦公室，年分不詳，〈中華人民共和國國務院新聞辦公室：本辦介紹〉，中華人民共和國國務院新聞辦公室，<http://www.scio.gov.cn/xwbjs/index.htm>，2015/07/01。
- 毛澤東，1951，〈轉發中央辦公廳秘書室關於處理群眾來信的報告的批語〉，中共中央文獻研究室編，《建國以來毛澤東文稿》（2冊），北京：中央文獻出版社
- 王家福、陳為典，1979，〈人權不是無產階級的口號〉，北京日報，3/22。
- 王鎧、楊福忠，2013，〈論信訪救濟的補充性〉，林峰、王書成編，《信訪、民主與法治：中國話題》，香港：香港城市大學出版社
- 任建濤，2013，〈非民主體制下國家治理信息的傳遞機制—以中國的信訪制度為例〉，林峰、王書成編，《信訪、民主與法治：中國話題》，香港：香港城市大學出版社，頁 173-188。
- 光明網，2003，〈傳播光明的使者—光明日報報業集團簡介〉，光明網，<http://www.gmw.cn/03zhuye/htm/gmsz.htm>。
- 光明網，2009，〈光明日報簡介〉，光明網，[http://www.gmw.cn/node\\_21441.htm](http://www.gmw.cn/node_21441.htm)。
- 何清漣，2006，《霧鎖中國：中國大陸控制媒體策略大揭密》，臺北：黎明文化。
- 余良，1979，〈人權是資產階級的口號〉，文匯報，4/8。
- 吳冷西，1993，〈關於新聞工作、辦報和當記者—毛主席幾次談話的回憶〉，新聞戰線，10，11。
- 吳星、郭雅潔，2010，〈《法制日報》法制新聞的采寫特色〉，《新聞愛好者》，4，頁 120-121。
- 吳超，2009，〈新中國六十年信訪制度的歷史考察〉，《中共黨史研究》，11，頁 46-53。
- 李步雲，1978，〈堅持公民在法律上一律平等〉，人民日報，12/6，A3。
- 李步雲、徐炳，1979，〈論我國罪犯的法律地位〉，人民日報，10/31。
- 李言，2009，《從《光明日報》辦報思想的轉變看其文化報導的創新》，哈爾濱：黑龍江大學新聞傳播學院碩士論文。
- 杜潤生，2008，〈當代中國與新民主主義結構〉，《炎黃春秋》，2，頁 14。
- 沈寶祥，2000，〈突破人權禁區的最初階段〉，《中共中央黨校學報》，4，頁 113-116。
- 谷春德，1987，〈略論天賦人權說〉，《紅旗》，7，頁 32-36。
- 谷春德，2013，〈略談中國的人權理論研究與創新〉，中國人權網。
- 周永坤，2013，《解禁中的人權：中國大陸人權研究》，臺北：元照出版社。

- 周揚，1983，〈關於馬克思主義的幾個理論問題的探討〉，人民日報，3/16，A4、5。
- 周翼虎，2011，《中國超級傳媒工廠的形成：中國新聞傳媒業 30 年》，臺北：秀威資訊科技。
- 季衛東，2013，《大變局下的中國法治》，北京：北京大學出版社。
- 房廣順、張雷，2012，〈中國人權教育日益普及的十年（2001—2011）〉，《人權雜誌》，6。
- 林明萱，2012，《胡錦濤時期中共之宣傳政策（2003-2008）——張藝謀個案研究》，臺北：國立臺灣大學政治學系碩士論文。
- 林健云、周金榜，1990，〈馬克思主義人權理論研究研討會述要〉，人民日報，8/13。
- 法制日報，2006，〈周永康在信訪幹部 先進事跡報告會上強調 建立信訪長效機制〉，法制日報，2/20，A1。
- 法制日報，2008，〈總結平安奧運成功經驗不斷提高平安建設水平 中共中央政治局常委中央政法委書記周永康〉，法制日報。
- 法制日報評論員，2015，〈法制日報評論員：共同構建和諧的輿論監督環境〉，人民監督網，<http://www.rmjd.com/fazhizhongguo/20150129/4907.html>，2015/01/29。
- 邱偉雲，2011，〈關鍵詞叢與文本意義挖掘的嘗試：以《清末外交史料》為例〉，項潔編，《數位人文在歷史學研究的應用》，臺北：國立臺灣大學出版中心，頁 159-188。
- 邵宗海、蘇厚宇，2007，《具有中國特色的中共決策機制：中共中央工作領導小組》，臺北：韋伯文化。
- 金同小，2012，〈1991 年：中國人權白皮書那一小步〉，中國剪報，1/9。
- 金觀濤，2010，《觀念史研究：中國現代重要政治術語的形成》，北京：法律出版社。
- 金觀濤，2011，〈數位人文研究的理論基礎〉，項潔編，《數位人文研究的新視野：基礎與想像》，臺北：國立臺灣大學出版中心，頁 45-61。
- 金觀濤、邱偉雲、劉昭麟，2012，〈「共現」詞頻分析及其運用——以「華人」觀念起源為例〉，項潔編，《數位人文要義：尋找類型與軌跡》，臺北：國立臺灣大學出版中心，頁 141-170。
- 金觀濤、梁穎誼、姚育松、劉昭麟，2012，〈統計偏離值分析於人文研究上的應用——以《新青年》為例〉，國立臺灣大學編，《第四屆數位典藏與數位人文國際研討會論文集》，臺北：國立臺灣大學出版中心。
- 封麗霞，2008，《政黨、國家與法治-改革開放 30 年中國法治發展透視》，北京：人民。
- 胡耀邦，1990，《胡耀邦〈關於黨的新聞工作〉新聞工作文獻選編》，北京：新華出版社。

- 胡耀邦史料訊息網，1989，〈撥亂反正立豐碑—胡耀邦同志領導平反「六十一人案」追記〉，胡耀邦史料訊息網，<http://www.hybsl.cn/zonghe/xinwen/2008-01-23/7141.html>，1989/06/01。
- 范燕寧，1992，〈中國兩次人權理論研究高潮比較〉，《社會主義研究》，2，頁62-65。
- 香港經濟日報，2007，〈周永康 鐵腕治警建聲譽〉，10/23，A10。
- 夏敏，2015，〈司法改革中的三個關鍵問題〉，人民網，<http://theory.people.com.cn/BIG5/n/2015/0304/c207270-26635525.html>，2015/03/04。
- 孫旭培，2012，〈三十年新聞立法歷程與思考〉，炎黃春秋，2。
- 荊惠民，2007，《改革開放以來思想政治工作大事記（1978年11月—2006年12月）》，北京：中國人民大學。
- 高琳，2010，《以《光明日報》辦報思想的轉變看其輿論引導方式的創新》，哈爾濱：黑龍江大學新聞傳播學院碩士論文。
- 國務院新聞辦，2008，〈王晨在中國網絡媒體論壇開幕式上的演講〉，國務院新聞辦公室門戶網站，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2008/Document/310260/310260.htm>，2008/12/05。
- 寇健文，2004，〈中共菁英政治研究與質性資料分析〉，「第二屆通識教育教學及研究方法學術研討會」（12月21日），臺北：中央警察大學通識教育中心。
- 寇健文，2010，《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移 1978—2010》，臺北：五南出版社。
- 寇健文、梁書瑗，2008，〈中共領導人權力消長在黨報新聞照片上的呈現〉，《政治科學論叢》，38，頁35-70。
- 寇健文、鄭兆祐，2006，〈黨報版面語言和中共高層互動—以《人民日報》、《解放軍日報》為例〉，《政治學報》，42，頁37-78。
- 張宗林、鄭廣淼、張建明、葉明珠、周翌雲，2013，《中國信訪—新視角、新思維、新理念》，北京：中國民主法制出版社。
- 張執中，2005，〈從「依法治國」到「有限政府」—中國法制道路的路徑依循分析〉，《東亞研究》，36(2)，頁91-130。
- 張曉晶，2007，〈要加強法律服務，健全矛盾糾紛排查調處長效機制，把矛盾糾紛化解在基層〉，中央政府門戶網站，[http://www.gov.cn/ldhd/2007-01/07/content\\_489162.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2007-01/07/content_489162.htm)，2007/01/07。
- 莊重、鄭乃康，2003，〈彭真與《法制日報》的創辦〉，《黨史博覽》，1，頁46-47。
- 郭道暉，1998，〈人權禁區是怎麼樣突破的〉，郭道暉編，《當代中國法學爭鳴實錄》，湖南：湖南人民出版社，頁375-381。

- 郭道暉，2011，〈人權六十年：從否定到回歸〉，《炎黃春秋》，4。
- 郭道暉、陶威，1999，〈人權禁區是怎麼突破的〉，《法學》，5，頁38。
- 陳玉潔，2014，〈國際人權實證研究方法概述〉，《臺灣人權學刊》，2(3)，頁171-189。
- 陳至潔，2014，〈為黨國爭人權：以數位人文方法分析人民日報的人權報導（1946—2012）〉，「研究用コーパスとデジタル人文研究東アジア近現代觀念の変遷と形成（研究型數據庫與數位人文研究：東亞近現代觀念的形成與演變）」國際工作坊，（11月21日-22日），日本：關西大學。
- 陳光中，2005，《中國司法制度的基礎理論與專題研究》，北京：北京大學。
- 陳佑武，2008，〈中國人權意識三十年發展回顧〉，《廣州大學學報》，7(7)，頁5-6。
- 陳俊宏編，1999，《加強和改進思想政治工作學習讀本》，北京：中共中央黨校出版社。
- 陳宥任，2013，《中國大陸刑事訴訟制度的改革邏輯（1997-2012）：「國家—社會」關係理論的視角》，新竹：國立清華大學社會學研究所碩士論文。
- 陳蕎，2015，〈新聞出版總署原署長：首部新聞法有望提交審議〉，京華時報，<http://news.sina.com.cn/c/2015-03-08/015931580917.shtml>，3/8。
- 最高人民法院，2004，〈最高人民法院關於印發羅干同志在全國法院加強基層建設工作會議上的講話的通知〉，中國百科網，<http://www.chinabaike.com/law/zhishi/yf/1424887.html>，2004/07/28。
- 游美惠，2000，〈內容分析、文本分析與論述分析在社會研究的運用〉，《調查研究》，頁5-42。
- 童光政、譚世貴、李榮珍、段書臣、曲濤，2003，《中國司法改革理論與制度創新》，北京：法律。
- 項潔、涂豐恩，2011，〈導論—什麼是數位人文〉，項潔編，《從保存到創造：開啟數位人文研究》，臺北：國立臺灣大學出版中心，頁9-28。
- 項潔、翁稷安，2011，〈導論—關於數位人文的思考：理論與方法〉，項潔編，《數位人文研究的新視野：基礎與想像》，臺北：國立臺灣大學出版中心，頁9-18。
- 馮仕政，2013，〈國家政權建設與新中國信訪制度的形成及演變〉，林峰、王書成編，《信訪、民主與法治：中國話題》，香港：香港城市大學出版社，頁59-90。
- 馮林，1998，《中國公民人權讀本》，北京：經濟日報出版社。
- 新華網，2003，〈羅幹：從群眾最關心、反映最強烈的問題抓起〉，新華網，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-08/17/content\\_1030179.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2003-08/17/content_1030179.htm)，2003/8/17。
- 新華網，2006，〈"當人民群眾滿意的民警"—羅幹大連考察紀實〉，新華網，[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-11/01/content\\_5367145.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-11/01/content_5367145.htm)，



- 2006/11/1。
- 新華網，2007a，〈羅幹：構建和諧社會 進一步改進加強行政審判工作〉，新華網，[http://www.gov.cn/ldhd/2007-03/27/content\\_563070.htm](http://www.gov.cn/ldhd/2007-03/27/content_563070.htm)，2007/03/27。
- 新華網，2007b，〈胡錦濤主持政治局會議 研究加強網絡文化建設等〉，新華網，  
<http://express.cetin.net.cn/cetin2/servlet/cetin/action/HtmlDocumentAction;jsessionid=7B70B73E7AEE7EFCAD502C579A040AF2?baseid=108&docno=48222>，1/23。
- 楊光斌，2006，《中國政府與政治導論》，台北：五南圖書。
- 楊光斌，2012，《中國政府與政治導論》，臺北：五南出版社。
- 楊勝春，2001，《大陸政法戰線的統馭者：中共中央政法委員會》，臺北：永業出版社。
- 詹筌亦、王乃昕，2011，〈「主義」的數位人文研究〉，《數位人文在歷史學研究的運用》，臺北：國立臺灣大學出版中心，頁 219-245。
- 趙建民，1995，〈塊塊壓條條：中國大陸中央與地方新關係〉，《中國大陸研究》，38(6)，頁 66-80。
- 趙建民，1999，〈黨國體制下黨與立法機構關係的若干思考—中國大陸個案分析〉，《中國大陸研究》，42(9)，頁 13-25。
- 趙建民，2014，《中國決策：領導人、結構、機制、過程》，臺北：五南出版社。
- 趙靈敏，2009，〈從人權禁區到人權入憲：專訪中國法學會法理學研究會顧問郭道暉〉，《南風窗》，20，頁 43-46。
- 劉青峰，2011，〈觀念史研究與數據庫的建立和應用〉，項潔編，《數位人文研究的新視野：基礎與想像》，臺北：國立臺灣大學出版中心，頁 63-132。
- 劉復之，2010，《劉復之回憶錄》，北京：中央文獻出版社。
- 鄧小平，1993，〈搞資產階級自由化就是走資本主義道路〉，《鄧小平文選》（第三冊），北京：北京人民出版社。
- 戰興祥，2008，〈胡錦濤：扎實做好宣傳思想工作 提高國家文化軟實力〉，  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2008-01/22/content\\_7476705.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2008-01/22/content_7476705.htm)，1/22。
- 鮑宗豪、姚儉健，1989，〈商品經濟與人的權利觀念的演進〉，《哲學研究》，5。
- 謝岳，2013，《維穩的政治邏輯》，香港：清華書局。
- 關伯丞、宋郁熏、沈錕坤、蔡銘峰，2012，〈由史料中探勘職官年表：以清聖祖實錄為例〉，國立臺灣大學編，《第四屆數位典藏與數位人文國際研討會論文集》，臺北：國立臺灣大學出版中心。
- 魏汝久，2011，〈中國勞教制度報告（2010）〉，共識網，  
[http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article\\_2011012128589.html](http://www.21ccom.net/articles/zgyj/ggzhc/article_2011012128589.html)，2011/01/21。
- 譚世貴，2000，《中國司法改革研究》，北京：法律出版社。

## 貳、西文部分



- Adler, E. Scott, and John Wilkerson. 2011. "The Congressional Bills Project."  
<http://www.congressionalbills.org/>.
- Barnett, A. Doak. 1985. *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*. First Printed edition. Boulder: Westview Press.
- Brady, Anne-Marie. 2009. "Mass Persuasion as a Means of Legitimation and China's Popular Authoritarianism." *American Behavioral Scientist* 53(3): 434–457.
- Chayes, Abram, and Antonia Handler Chayes. 1993. "On Compliance." *International Organization* 47(2): 175–205.
- Chen, Dingding. 2001. "Understanding China's Human Rights Policy: The Limits of International Norms." *Chinese Dimension* 1(1).
- Chiu, Hungdah. 1989. "Chinese Attitude toward International law of Human Rights in The Post-Mao Era." *Occasional Papers/Reprints Series in Contemporary Asian Studies* 5(94): 1–38.
- Cohen, Roberta. 1987. "People's Republic of China: The Human Rights Exception." *Human Rights Quarterly* 9(4): 447–549.
- Deng, Guosheng, and Scott Kennedy. 2010. "Big Business and Industry Association Lobbying in China: The Paradox of Contrasting Styles." *China Journal* 63: 101–125.
- Deng, Yong. 2008. "Negotiating the Human Rights Standard." In *China's Struggle for Status: The Realignment of International Relations*, New York: Cambridge University Press, p. 69–96.
- Dicks, Anthony R. 1995. "Compartmentalized Law and Judicial Restraint: An Inductive View of Some Jurisdictional Barriers to Reform." *The China Quarterly* 141: 82–109.
- Edwards, Randle R., Louis Henkin, and Andrew J. Nathan. 1986. *Human Rights in Contemporary China*. Reprint edition. New York: Columbia University Press.
- Foot, Rosemary. 2000. *Rights beyond Borders : The Global Community and the Struggle over Human Rights in China: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*. OUP Oxford.
- George, Alexander L. 1959. "Quantitative and Qualitative Approached to Content Analysis." In *Trends in Content Analysis*, ed. Ithiel De Sola Pool. Urbana: University of Illinois Press.
- Goldman, M. 1994. "The Role of the Press in Post-Mao Political Struggles." In ed. Chin Chun Lee. Boulder: Westview Press, p. 23–35.
- Goldman, Merle. 1983. "Human Rights in the People's Republic of China." *Daedalus*

- 112(4, Human Rights): 111–138.
- Grimmer, Justin. 2010. “A Bayesian Hierarchical Topic Model for Political Texts: Measuring Expressed Agendas in Senate Press Releases.” *Political Analysis* 18(1): 1–35.
- Grimmer, Justin, and Gary King. “General Purpose Computer-assisted Clustering and Conceptualization.” *Proceedings of the National Academy of Science* 108(7): 2643–2650.
- Harding, Harry. 1982. “From China, with Disdain: New Trends in the Study of China.” *Asian Survey* 22(10): 934–958.
- Hood, M. 1994. “The Use and Abuse of Mass Media by Chinese Leaders during the 1980s.” In *China’s Media, Media’s China*, ed. Chin Chun Lee. Boulder: Westview Press, p. 37–57.
- Jones, Bryan, John Wilkerson, and Frank Baumgartner. 2009. *Speech and Language Processing: An Introduction to Natural Language Processing, Computational Linguistics and Speech Recognition*. Upper Saddle River, N.J: Prentice Hall.
- Keith, Ronald C. 1994. *China’s Struggle for the Rule of Law*. Macmillan.
- Kennedy, Scott. 2005. *The Business of Lobbying in China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kent, Ann. 1993. *Between Freedom and Subsistence: China and Human Rights*. Hong Kong ; New York: Oxford University Press.
- Kent, Ann. 2011. *China, the United Nations, and Human Rights: The Limits of Compliance*. University of Pennsylvania Press.
- King, Gary, and Daniel Hopkins. 2010. “Extracting Systematic Social Science Meaning from Text.” 54(1): 229–247.
- Korb, Lawrence J., and Andrew J. Nathan. 1998. “China and the International Human Rights Regime.” In *China Joins the World: Progress and Prospects*, eds. Elizabeth C. Economy and Michel C. Oksenberg. New York : Washington, D.C.: Council on Foreign Relations Press, p. 136–160.
- Laver, Michael, Kenneth Benoit, and John Garry. 2003. “Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data.” *American Political Science Review* 97(2): 311–331.
- Liang, Bin. 2007. *The Changing Chinese Legal System, 1978 - Present: Centralization of Power and Rationalization of the Legal System*. Routledge.
- Lieberthal, Kenneth G. 1992. “Introduction: The ‘Fragmented Authoritarianism’ Model and Its Limitations.” In *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, eds. Kenneth G. Lieberthal and David Lampton. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth, and Michel Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders,*

- Structures, and Processes*. Reprint edition. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Lubman, Stanley B. 1999. *Bird in a Cage: Legal Reform in China after Mao*. Stanford University Press.
- Mertha, Andrew C. 2008. *China's Water Warriors: Citizen Action and Policy Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mertha, Andrew C. 2009. "Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process." *China Quarterly* 200: 995–1012.
- Moody, Peter R. 1977. *Opposition and Dissent in Contemporary China*. Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- Morrison, Donald R. 1968. "PATRICIA—Practical Algorithm To Retrieve Information Coded in Alphanumeric." *Journal of the ACM* 15(4): 514–534.
- Nathan, Andrew J. 1994. "Human Rights in Chinese Foreign Policy." *The China Quarterly* 139: 622–643.
- Nathan, Andrew J. 1997. "China: Getting human rights right." *Washington Quarterly* 20: 132–151.
- Orentlicher, Diane F., and Timothy A. Gelatt. 1993. "Public Law, Private Actors: The Impact of Human Rights on Business Investors in China Symposium: Doing Business in China." *Northwestern Journal of International Law & Business* 14(1): 66–129.
- Peerenboom, Randall. 2002. *China's Long March toward Rule of Law*. Cambridge University Press.
- Peerenboom, Randall. 2004. "Competing Conceptions of Rule of Law in China." In *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S.*, ed. Randall Peerenboom. London ; New York: Routledge, p. 113–145.
- Peerenboom, Randall. 2005. "Assessing Human Rights in China: Why the Double Standard?" *Cornell International Law Journal* 38: 71–172.
- Peerenboom, Randall, and Weitseng Chen. 2008. "Developing the Rule of Law." In *Political Change In China: Comparisons With Taiwan*, ed. Bruce Gilley. Boulder, Colo: Lynne Rienner Pub, p. 135–147.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp, and Kathryn Sikkink, eds. 1999. *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. New York: Cambridge University Press.
- Schwartz, Jonathan. 2004. "Environmental NGOs in China: Roles and Limits." *Pacific Affairs* 77(1): 28–49.
- Seymour, James D., and Samuel S. Kim. 1998. "Human Rights in Chinese Foreign Relations." In *China And The World: Chinese Foreign Policy Faces The New*

- Millennium*, Boulder, Colo: Westview Press, p. 217–238.
- Shirk, Susan L. 1977. “Human Rights: What about China?” *Foreign Policy* 29: 109–127.
- Shirk, Susan L. 1992. “The Chinese Political System and the Political Strategy of Economic Reform.” In *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, eds. Kenneth Lieberthal and David M. Lampton. Berkeley: University of California Press.
- Svensson, Marina. 2002. *Debating Human Rights in China: A Conceptual and Political History*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Wang, Fei-Ling. 2005. “Preservation, Prosperity and Power: what motivates China’s foreign policy?” *Journal of Contemporary China* 14(45): 669–694.
- Wan, Ming. 2001. *Human Rights in Chinese Foreign Relations: Defining and Defending National Interests*. University of Pennsylvania Press.
- Wan, Ming. 2013. *Human Rights in Chinese Foreign Relations: Defining and Defending National Interests*. University of Pennsylvania Press.
- Wu, G. 1994. “Command Communication: The Politics of Editorial Formulation in the People’s Daily.” *The China Quarterly* 137: 194–211.
- Zang, Xiaowei. 2004. *Elite Dualism and Leadership Selection in China*. New York: Routledge Curzon.
- Zhao, Suisheng. 1995. “The Structure of Authority and Decision-Making: A Theoretical Framework.” In *Decision-making in Deng’s China: Perspectives from Insiders*, eds. Carol Lee Hamrin, Suisheng Zhao, and A. Doak Barnett. Armonk, N.Y: Routledge.
- Zhu, Xufeng. 2008. “Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of ‘Technical Infeasibility.’” *Policy Science* 41: 315–334.

## 《附錄一、另一個視角：中國人權論述發展歷程》



若要掌握中國人權整體發展脈絡，首先必須釐清「人權」二字在中共黨政邏輯下的意涵演變。中國政權與西方民主政體有本質上的不同，共產黨領導中國政府實行人民民主專政，掌握所有機關與市民社會的運作。中國共產黨對國家的領導地位，具體表現為其對國家各方面政治、組織和思想領導，不管是在基層的鄉村管理機構、街道辦事處、企業單位或是群眾團體都有黨的組織；也就是在此一背景下，形成了當代中國政治關係中最根本的「黨政關係」（楊光斌，2006：4）。黨的思想貫穿政府治國與制度設計，馬列思想因而也成為中共處理人權議題的理論基礎。

馬克思主義認為國家的職能和活動與個人聯繫，國家只有通過個人才能發生作用；因此，個人是國家職能和權力的承擔者，應該按照個人的社會而非私人特質來考察。<sup>68</sup>職是之故，個人所擁有的權利乃是與社會無法分離的「公民權」，而「人權」一詞就變成主義認定脫離人類共同體本質的利己主義，是謂階級對抗的「特權」，馬克思主義對這種「人權」採取反對立場。<sup>69</sup>1949年中共建政以來，對於國內外人權相關議題的辯證即循上述邏輯發展，主軸緊扣反封建、對抗資產階級與進行無產階級專政。也就是說，在中共早期政治思想中，沒有「人權」需要保障，只有「公民權」需要維持和促進。1949年至2004年的大段歷史中，中國之於人權議題無不依循「極左」馬列思想，以階級鬥爭與否認「人權」概念的態度來處理。承上所述，學者將中國人權發展大致分為下列四階段：一、1949-1978年人權晦澀史；二、1978-1989年人權鬥爭史；三、1989-1997年對抗西方人權外交；與四、1997-2010年的人權逐步制度化（范燕寧，1992；谷春德，2013；郭道暉，2011；陳佑武，2008）。本文認為，爬梳沿革除了可綜觀中國人權全貌

---

<sup>68</sup>馬克思主義人權觀，〈人和人權〉，中國人權網，  
[http://www.humanrights.cn/cn/rqll/rqll/mkszyrqg/t20061016\\_163215.htm](http://www.humanrights.cn/cn/rqll/rqll/mkszyrqg/t20061016_163215.htm)。

<sup>69</sup>同前註。

外，更可由其發展推導出今日中國人權論述擬定主要機關，非同西方傳統由法律單位負責，而交由中國共產黨中央委員會宣傳部(以下簡稱中宣部)掌握的原因。下文整理四階段發展史，以中國內部思想與政治結構為視角，討論馬克思主義對中國人權事業發展的影響、現代國際社會對中國造成的衝擊：



## 一、1949—1978 年人權晦澀史

1949 年 9 月 29 日中共建政前夕，第一屆中國人民政治協商會議會議《中國人民政治協商會議共同綱領》(以下簡稱共同綱領)，是中共制定之第一部等同臨時憲法作用的文件。共同綱領對共黨意義在於推翻國民黨執政、擘劃未來願景，其中的人權相關規範實具現代權利保障意涵，明文確認了包括思想、新聞、通訊、遷徙與婚姻等自由。<sup>70</sup>然 1952 年底至 1953 年初，毛澤東提出社會主義過渡時期總路線，替換共同綱領和新民主主義論，以反右、反右傾、人民公社化等政治活動嚴重侵害人權，因而有學者評價共同綱領雖無效期，其早在 1953 年元旦在實質意義上失效(杜潤生，2008)。1966 年開始的文化大革命，十年動亂期間數以萬計知識份子與幹部受到人身自由和人格尊嚴迫害，更是寫下中國最黑暗的一段人權史。

## 二、1978—1989 年人權階級鬥爭史

### (一) 馬克思主義人權與法學界的交鋒

在中國人權發展史上，1978 年標誌著極為重要的里程碑。1978 年 12 月 18

---

<sup>70</sup>舉例來說，《共同綱領》第一章總綱第四、五、六、九條中明訂中華民國共和國人民有選舉、思想、言論、集會、遷徙、婚姻自由與各民族平等等權利；第五章文化教育政策第四十七條則保障人民有接受教育權利。詳請參考中國共產黨新聞《共同綱領》全文 <http://cpc.people.com.cn/GB/64184/64186/66655/4492666.html>。

日十一屆三中全會召開<sup>71</sup>，以華國鋒「兩個凡是」理論、平反文化大革命期間冤假錯案為討論重點，並更改執政黨指導思想由「以階級鬥爭為綱」轉為「以經濟建設為中心」。文化大革命的慘痛教訓使領導高層正面處理侵犯人權的政治債，有胡耀邦大刀闊斧進行評反冤假錯案；然而「人權」在主流意識上，仍被歸類為資產階級口號批判（余良，1979；沈寶祥，2000；王家福、陳為典，1979；谷春德，1987；趙靈敏，2009；郭道暉，2011；金同小，2012）。

在當時的大環境下，人權問題的討論面臨兩大難題：首先，美國國會曾在1950年代晚期針對西藏問題對中國提出質疑，行政部門則在1979年因西單民主牆事件開始對中國人權投以關注。由上可知，美國政府就人權問題其實並未對中國政府施加長期不間斷的壓力，然而在每一次切入點上，總可以直觸中共維持政權的敏感神經，因而挑起了宣傳系統慣用的反擊模式——將「人權」一詞冠上政治標籤與意識形態色彩（谷春德，2013；陳佑武，2008：4），與「美帝」等霸權國家形象畫上等號，放在敵我矛盾和鬥爭脈絡中處理。以1979年3月22日《北京日報》發表「“人權”不是無產階級的口號」一文為例，反映當時主流語境將「人權」視為資產階級口號，「不是無產階級的戰鬥旗幟」，不能將人權這「早已成為粉飾資產階級反動專政的破爛武器也搬來作為治理社會主義國家的良藥」。《文匯報》於1979年4月8日發表「“人權”是資產階級的口號」、《紅旗》雜誌1979年第5期「馬克思主義怎樣看“人權”問題」等也持相同批判意見。第二，回顧馬克思主義對於人權、私人權利與自由等論述，其清楚指出在階級對抗的社會中「人權」本身就是「特權」，「自由」這一人權的實際應用就是「私有財產權」，是謂違反共黨黨意、為社會主義所不允許。<sup>72</sup>因而，在當時對人權問題的討論視同進行政治判斷，在理論支持下自然挑起階級鬥爭辯證，也就是「姓資姓社」對抗；

<sup>71</sup>十一屆三中全會被認為是從根本上衝破了長期「左」傾錯誤和「兩個凡是」的束縛，重新確立黨的馬克思主義路線，將中共中央的指導思想由階級鬥爭轉移到經濟建設。至此，中國逐漸形成以鄧小平為核心的第二代領導集體，走向建設中國特色社會主義的改革開放道路。因此三中全會被認為是建國以來具有深遠意義的會議。

<sup>72</sup>中國人權，2006，〈馬克思主義人權觀：（一）人和人權〉，中國人權網，[http://www.humanrights.cn/cn/rq/rl/mkszyrqg/t20061016\\_163215.htm](http://www.humanrights.cn/cn/rq/rl/mkszyrqg/t20061016_163215.htm)，2006/10/16。

人權在整體社會氛中，依循資產階級批鬥邏輯開展（陳佑武，2008：4）。

儘管人權討論在時代氛圍下受阻，法學界卻在其中擔任起第一波思想改造的領導角色。首先，中共十一屆三中全會公報中仍明確指出：「必須堅決保障憲法規定的公民權利，同時為了保障人民民主，必須加強社會主義法制以增穩定、連續性與權威，並應從此把立法工作擺到全國人民代表大會及其常務委員會的重要議程上來。」<sup>73</sup>實務上，1979年最高人民法院發出《關於善始善終地完成覆查糾正冤假錯案工作幾個問題的請示報告》，<sup>74</sup>報告透露，自1978年中共十一屆三中全會以來，覆查了文化大革命以來判處的反革命案件，共覆查二十四萬一千餘件、糾正十三萬餘件，後複查普通刑事案件達五十七萬餘件，糾正冤假錯案三十五萬多件。此外，中央也進行一連串政治案件平反動作，包括六十一人叛徒集團案與劉志丹案等。據1989年6月1日人民日報《撥亂反正立豐碑》一文統計，1978年以來中共平反全國達三百多萬件案件。<sup>75</sup>同時，鑑於文革時其對人權的嚴重迫害，全國人大法制委員會主任彭真在1979年制定刑法時，特別要求單列「侵犯公民人身權利、民主權利罪」一章，第一條即規定「保護公民人身權利、民主權利和其他權利，不受任何人、任何機關非法侵犯」。1982年再次於修憲內容中納入超過28條公民基本權規定，為歷部憲法討論公民權利數量之最（谷春德，2013）。

學界同時也對於人權（或說是「公民權」）開始試探性鼓吹。李步雲在1978年12月6日，也是中國共產黨十一屆三中全會召開前夕，於《人民日報》發表「公民在法律面前一律平等」一文，堪稱法學界突破思想理論禁區的第一篇文章（李步雲，1978）；而後在1979年10月30日，李步雲聯合徐炳於《人民日報》發表「論我國罪犯的法律地位」一文，延續闡明「公民」意涵，指出罪犯都是中

<sup>73</sup>中國共產黨新聞，1978，〈中國共產黨第十一屆中央委員會第三次全體會議公報〉，中國共產黨歷次全國代表大會數據庫網站，

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64563/65371/4441902.html>，1978/12/22。

<sup>74</sup>中國共產黨新聞，1979，〈1979年12月31日中共中央批轉「關於善始善終地完成覆查糾正冤假錯案工作幾個問題的請示報告」〉，中國共產黨新聞，

<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64165/74856/75021/5198806.html>，1979/12/31。

<sup>75</sup>胡耀邦史料訊息網，1989，〈撥亂反正立豐碑—胡耀邦同志領導平反「六十一人案」追記〉，胡耀邦史料訊息網，<http://www.hybsl.cn/zonghe/xinwen/2008-01-23/7141.html>，1989/06/01。

華人民共和國公民，不能誣告陷害或刑訊逼供（李步雲、徐炳，1979）。郭道暉也曾發表鼓吹司法獨立、質疑階級鬥爭的相關文章，批判政法界和法學界以政治哲學指導法律實務，評析所謂「審判中劃分兩類矛盾」理論。就當時人權鬥爭潮流來講，法學界由實務需求角度，領銜就人治與法治、政策與法律、法階級與普遍性等差異討論，反思長期以來的階級鬥爭法學觀，與啟蒙權利本位法治觀（郭道暉，2011）。

## （二）「人權」概念的辯證

「人權」一詞在經過階級鬥爭的洗禮、法學界務實訴求的拋磚引玉，1983年3月7日於中央黨校紀念馬克思逝世100周年的大會上，前中宣部副部長周揚報告「關於馬克思主義的幾個理論問題的探討」，<sup>76</sup>旨在談論馬克思主義的人道和異化問題。這份報告乃是中共建政以來第一次對人權和人道主義的全面反思，公開檢討1966年之前的「十七年」，在「人道主義與人性問題的研究上曾經走過一段彎路」，承認「那個時候，人性、人道主義往往做為批判的對象...這種批判有很大片面性，有些甚至是錯誤的」，甚至談論到社會主義「異化」的可能（郭道暉，2011）。<sup>77</sup>中央領導核心對於人權議題的討論同時也出現概念上澄清與進展，以鄧小平於1985年6月6日兩岸學術研討會中的談話為關鍵：「什麼是人權？首先一條，是多少人的人權？是少數人的人權，還是多數人的人權，全國人民的人權？西方世界的所謂“人權”和我們講的人權，本質上是兩回事，觀點不同。」<sup>78</sup>首次正面提出屬於多數人的「人權」問題，不再將「人權」與資產階級掛鉤，邁出了承認「人權」的重要一步。同年9月黨的十二屆六中全會上，鄧小平對於「人權」

<sup>76</sup> 周揚，1983，〈關於馬克思主義的幾個理論問題的探討〉，人民日報，3/16，A4、5。

<sup>77</sup> 然此舉遭理論權威的反對。1984年1月3日，胡喬木在中央黨校宣講了批判周揚的重要文章《關於人道主義和異化問題》，其中完全否定馬克思主義與人道主義融合，周揚也被冠上反對四項基本原則的帽子，並引發同年10月中央全會後展開的「反精神污染」政治運動，28天後由胡耀邦等即時叫停。

<sup>78</sup> 鄧小平，1993，〈搞資產階級自由化就是走資本主義道路〉，《鄧小平文選》（第三冊），北京：北京人民出版社。

問題再度發表講話：「不是不講人權，只是反對資產階級利用人權問題對我國進行政治干涉，並且強調社會主義與資本主義人權觀的根本差異。」<sup>79</sup>至此，人權問題雖仍未有實質性突破，但可觀察到「人權」一詞已逐漸突破階級鬥爭邏輯，承認無產階級也有「人權」概念可供運用。<sup>80</sup>



### 三、1989—1997 年對抗西方人權外交

1989 年天安門事件的國際壓力催化了中國使用「人權」一詞的進展，與極左意識形態脫鉤，漸受領導高層肯認與使用。1989 年 7 月 20 日，江澤民在全國宣傳部長會議上提出「要用馬克思主義的基本觀點，正確而通俗地解釋民主、自由、人權等，使幹部、群眾特別是青年學生受到教育。」（金同小，2012）由此可看出，中國政府在回應國際輿論壓力時，很自然地將「人權」概念套用至國內傳統路徑，以意識形態控管、宣傳部門回應的方式？來還擊，同時也認識到西方無法理解「中國人權有它的階級屬性」的道理，特別指示加強推廣馬克思主義式人權。江澤民在 1989 年的發言，中國人權研究學者董雲虎認為其具相當重要意義，是中央領導在人權問題上的首次表態（金同小，2012）（。1989 年 10 月，鄧小平會見美國前總統尼克森時也談到：「人民支持人權，但不要忘記還有一個國權。談到人格，但不要忘記還有一個國格」，<sup>81</sup>談話中鄧顯已肯認「人權」一詞的使用，據之展開其與主權的激辯。1990 年 11 月 10 日，中宣部理論局召開了一次有關人權問題的小型專家座談會，理論局負責人傳達了總理李鵬關於人權的批示，希望針對當時國際宣揚的「人權無國界論」邀請專家提供意見（趙靈敏，2009；郭道暉、陶威，1999）；人權禁區至此首次發生由上至下的發動與討論。該次會議

<sup>79</sup> 同前註。

<sup>80</sup> 後續有學者提出無產階級應可以高舉社會主義旗幟、理直氣壯用「人權」一詞，要反對的應是資產階級的人權觀；甚而，「人權」實可以成為第三世界與國際鬥爭的有利工具。請參考林健云、周金榜，1990，〈馬克思主義人權理論研究研討會述要〉，人民日報，8/13。，鮑宗豪、姚儉健，1989，〈商品經濟與人的權利觀念的演進〉，《哲學研究》，5。

<sup>81</sup> 同註 11，頁 331。

中以郭道暉的發言為關鍵，他提出五項人權概念性質的討論，引起當時與日後廣泛學者的深思和共鳴：(1) 在人權性質與評價上，「要以實事求是的方法做具體歷史分析，不能一概論資產階級所言人權全是欺騙」；(2) 人權的法律地位有國內性與國際性，「要看到人權無國界與人權有國界兩種情況，必須區分非法干涉與合法制裁、人道主義干涉間的差別」；(3) 「理直氣壯高舉社會主義人權旗幟」，但「承認中國人權保障制度有改善空間」；(4) 受「客觀經濟結構與文化發展條件制約」的情況下，人權的實現要「通過社會鬥爭、發展生產力來逐步達成」；貫徹「雙百」方針，<sup>82</sup>鼓勵學術對人權禁區的探討（郭道暉，1998）。

事隔三個月，1991年3月2日中宣布再次召開人權問題小型座談會，據稱這次會議有副部長出席參與（郭道暉、陶威，1999：3）。會中這位副部長傳達了江澤民有關人權問題的批示，鄭重說明研究人權問題存在「緊迫性」。原因是美國甘迺迪人權中心發函予中國科學院院長周光召，信中對於中國人權狀況進行嚴厲抨擊，表示中國「成千上萬人的命運」受到非人道的對待，「達賴喇嘛成為人權鬥士、中國政府成為專制魔王」；並且，聲稱「如果中國人權狀況不改善，他們將發動世界各國科學人士斷絕與中國的往來。」江澤民據以批示回應，指示「認為與民主問題相關，要認真對付一下，建議對人權作一番研究，迴避不了。」學者董雲虎歸納道，此批示是中央領導首次明確提出「要研究人權問題」（金同小，2012）。至此，有學者指出在上述各種因素綜合作用的結果下，中央對於人權不再是議論討論，而是有了落實的措施（郭道暉、陶威，1999）。為了回應西方挑戰，政府對人權不再迴避，由中宣部理論局擬的八個研究課題，編寫一套「人權研究資料叢書」，<sup>83</sup>兩年後由四川人民出版社出版了七本叢書。學者認為，此乃未

---

<sup>82</sup> 「百花齊放、百家爭鳴」簡稱「雙百方針」，是1956年中國大陸出現的一項政策，是指「對文藝工作主張百花齊放，對科學工作主張百家爭鳴」，目的是為了發展、繁榮社會主義中國的科學、文化和藝術事業。

<sup>83</sup> 八個專題內容包括：馬克思主義人權理論、西方人權學說、發展中國家人權、社會黨和民主社會主義人權觀、中國人權建設、世界各國人權約法、西方人權外交、與資產階級自由化關於民主自由的言論（後兩者後來沒有出書）；分別由馬恩列斯著作編譯局、北大、人大、中央黨校、法學研究和外交部等單位主持編撰。

受領導上原始意圖所侷限的發展，人權研究的閘門已開，不限於只是對付敵對勢力對中國人權狀況的挑戰，而是對人權理論與實際問題展開了全面的探討（郭道暉、陶威，1999：3）。

在中宣部召開數次小型座談會後，甫於 1991 年 3 月成立的國務院新聞辦公室（以下簡稱國新辦），決定組織起草一份人權問題的正式文件，由時任國新辦局長李源潮決定以「白皮書」的形式，同時說明事實與闡明中國政府、外交立場（金同小，2012）。同年 11 月 1 日，國新辦正式發表了第一份《中國的人權狀況》白皮書，<sup>84</sup>是中國共產黨與政府在人權觀念發生根本性轉變的指標，鮮明指出生存權與發展權是中國人民的首要人權，並針對國際間對於計畫生育與政治犯問題的指責做出回應；學者認為，此舉乃明確宣佈人權不是資產階級的專利（谷春德，2013）。

#### 四、1997—2010 年：人權逐步制度化

1997 年 9 月，中共十五大召開，正式確認「依法治國，建設社會主義法治國家」的基本方略<sup>85</sup>，並首次把「尊重和保障人權」寫進黨代會報告。十五大報告指出：「共產黨執政就是領導和支援人民掌握管理國家的權力，實行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督，保證人民依法享有廣泛的權利和自由，尊重和保障人權。」<sup>86</sup> 1998 年前美國總統柯林頓訪華時，江澤民的發言中亦指出雙方對人權問題的看法分歧，但承諾中國政府要促進和保護人權與基本自由。<sup>87</sup>同年，中國政府簽署《經濟、社會、文化權利國際公約》並經全國人大批准；而後簽署的《公民權利和政治權利國際公約》雖尚未受人大批准，仍顯示中國政府開始進行國際人權承諾，逐步融入國際監督的大環境之中。1999 年江澤民在英國劍橋

<sup>84</sup>中華人民共和國國務院新聞辦公室，1991，《中國的人權狀況》，北京：中央文獻出版社出版。

<sup>85</sup> 1999 年 3 月第九屆全國人大二次會議更進一步將法治國基本方略寫進憲法。

<sup>86</sup>中共中央文獻研究室編，2000，《十五大以來重要文獻選編（上）》，北京：人民出版社。

<sup>87</sup> 轉引自馮林，1998，《中國公民人權讀本》，北京：經濟日報出版社。

大學的演講中亦指出，中國政府在努力要把保護人權自由做為政府的一個工作目標（郭道暉，2011）；2002年黨的十六大報告進一步肯定人權重要性，指出「要保證人民依法實行民主選舉、民主決策、民主管理和民主監督，享有廣泛的權利和自由，尊重和保障人權。」

中共十六大以來，總書記胡錦濤提出中央「以人為本」的科學發展觀和建構社會主義和諧社會的戰略構想，將尊重和保障人權作為其中重要內容。2004年第十屆全國人大第二次會議通過的憲法修正案，將「國家尊重和保障人權」條款納入憲法，<sup>88</sup>使原本存於禁區的人權概念躍升成為國家根本大法，具重大憲政進步意義。而後，在國家「十一五」發展規劃綱要、「中國共產黨章程」中也都納入「國家尊重和保障人權」字樣。2006年3月，「尊重和保障人權，促進人權事業的全面發展」被寫入《國民經濟和社會發展第十一個五年規劃綱要》。2007年黨的十七大再次強調：「尊重和保障人權，依法保證全體社會成員平等參與、平等發展的權利。」<sup>89</sup>黨的十七大通過的《中國共產黨章程（修正案）》明確規定：「切實保障人民管理國家事務和社會事務、管理經濟和文化事業的權利。尊重和保障人權。」<sup>90</sup>將人權發展列入新時期黨建設行動綱領，為中國人權設立明確發展方向，奠定人權教育理論和法律基礎（房廣順、張雷，2012）。2009年4月13日，國新辦發表中國首份《國家人權行動計劃 2009-2010年》，對中國人權事業的發展作出了全面規劃；到期後於2012年6月11日再次發表《國家人權行動計劃 2012—2015年》，並於隔年5月14日發表了《2012年中國人權事業的進展》白皮書。

綜上所述，中國領導人與決策中心關於人權的表態，在在顯示中央已不再諱言「人權」；對內開始正視人權問題與從事系統性理論發展研究，對外則積極推

<sup>88</sup> 《中華人民共和國憲法》第二章關於公民的基本權利和義務，第三十三條第三項規定：「國家尊重和保障人權。」

<sup>89</sup> 中共中央文獻研究室編，2009，《十七大以來重要文獻選編（上）》，北京：中央文獻出版社。

<sup>90</sup> 《十七大黨章修正案學習問答》編寫組編，2007，《十七大黨章修正案學習問答》，北京：黨建讀物出版社。

廣中國特色社會主義人權論述。



## 五、小結

中國人權進程由馬列思想出發，與中國社會、制度和特色領導人碰撞後，產生具中國特色社會主義式的人權觀。中共十五大後的依法制國口號的確立、1998年簽署兩公約，和2004年後國家人權保障入憲，中國在國內需求和國際輿論的壓力下逐漸加入西方主導的人權遊戲規則，以法治、國際公約等負起保障人權的責任與義務。在上述脈絡下，可知憑用西方人權保障邏輯來觀察中國人權現狀，頗有隔靴搔癢、以管窺天之障礙，也因此西方社會對於中國人權的批判，經常落入個案式（或個別權利）討論，無法全面了解中國政府控管模式。承續第一部分爬梳的人權思想與沿革歷史，接下來我們將試圖勾勒出兩個中國人權系統的要角——宣傳與政法系統——之於人權政策形塑的重要性，冀以全觀解釋中國人權發展或限縮的動力。

《附錄二、人民日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	群組
發揮	0.00009	0.00005	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	1
美國	0.00012	0.00005	0.00012	0.00006	0.00004	0.00003	0.00005	0.00005	0.00000	1
導向	0.00014	0.00007	0.00010	0.00009	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	1
群眾	0.00010	0.00004	0.00008	0.00006	0.00005	0.00003	0.00004	0.00004	0.00000	1
新聞	0.00031	0.00010	0.00012	0.00010	0.00009	0.00007	0.00005	0.00005	0.00008	1
普遍	0.00007	0.00000	0.00008	0.00004	0.00005	0.00000	0.00004	0.00004	0.00000	1
輿論監督	0.00035	0.00030	0.00027	0.00027	0.00019	0.00011	0.00011	0.00011	0.00014	1
監督	0.00056	0.00042	0.00043	0.00039	0.00030	0.00017	0.00019	0.00019	0.00021	1
言論	0.00036	0.00015	0.00071	0.00015	0.00013	0.00017	0.00015	0.00015	0.00014	1
作用	0.00011	0.00006	0.00010	0.00005	0.00003	0.00003	0.00004	0.00004	0.00005	1
正確	0.00019	0.00010	0.00016	0.00012	0.00009	0.00008	0.00006	0.00006	0.00006	1
宣傳	0.00016	0.00009	0.00013	0.00010	0.00007	0.00005	0.00005	0.00005	0.00007	1
工作	0.00012	0.00007	0.00009	0.00009	0.00006	0.00003	0.00003	0.00003	0.00006	1
政府	0.00007	0.00005	0.00012	0.00004	0.00004	0.00004	0.00003	0.00003	0.00004	1
輿論	0.00213	0.00116	0.00200	0.00112	0.00097	0.00080	0.00082	0.00082	0.00103	1
國際	0.00011	0.00008	0.00019	0.00006	0.00006	0.00005	0.00006	0.00006	0.00010	1
問題	0.00000	0.00004	0.00008	0.00005	0.00003	0.00003	0.00003	0.00003	0.00000	1
加強	0.00011	0.00005	0.00000	0.00004	0.00004	0.00003	0.00004	0.00004	0.00005	1
國際輿論	0.00007	0.00006	0.00014	0.00004	0.00004	0.00004	0.00004	0.00004	0.00008	1
社會	0.00025	0.00011	0.00023	0.00013	0.00012	0.00014	0.00014	0.00014	0.00012	1
社會輿論	0.00011	0.00004	0.00008	0.00004	0.00006	0.00005	0.00005	0.00005	0.00006	1
氛圍	0.00010	0.00005	0.00011	0.00005	0.00004	0.00008	0.00007	0.00007	0.00005	1
良好	0.00009	0.00005	0.00008	0.00004	0.00004	0.00005	0.00006	0.00006	0.00006	1
環境	0.00009	0.00004	0.00008	0.00006	0.00007	0.00007	0.00005	0.00005	0.00006	1
媒體	0.00007	0.00004	0.00000	0.00005	0.00000	0.00004	0.00004	0.00004	0.00006	1
引導	0.00015	0.00007	0.00012	0.00007	0.00007	0.00007	0.00008	0.00008	0.00020	1
形成	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
輿論戰	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
理論	0.00007	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2

日本	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
法律	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
精神	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
新聞輿論	0.00018	0.00005	0.00000	0.00004	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
陳水扁	0.00000	0.00000	0.00027	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
台獨言論	0.00000	0.00000	0.00015	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
分裂	0.00000	0.00000	0.00012	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
台灣	0.00000	0.00000	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
引起	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
台獨	0.00000	0.00000	0.00023	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
重要	0.00000	0.00004	0.00000	0.00004	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
發表	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	2
人民	0.00000	0.00000	0.00009	0.00004	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	2
指出	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
香港	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
和諧	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
報道	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
輿論導嚮	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	2
積極	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00004	2
網絡	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00003	0.00006	2
提高	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	2
能力	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	2
堅持	0.00009	0.00000	0.00000	0.00006	0.00004	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	3
思想	0.00008	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00003	0.00004	0.00004	0.00000	3
支持	0.00007	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00004	3
關注	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00003	0.00003	0.00004	0.00004	0.00004	3
營造	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00007	0.00006	0.00006	0.00005	3
輿論環境	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00004	0.00003	0.00003	0.00005	3
中國	0.00000	0.00003	0.00012	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00004	0.00006	4
輿論氛圍	0.00000	0.00003	0.00010	0.00000	0.00000	0.00007	0.00007	0.00007	0.00005	4

《附錄三、法制日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	群組
導向	0.00004	0.00005	0.00004	0.00004	0.00003	0.00004	0.00000	0.00004	0.00000	1
加強	0.00004	0.00003	0.00003	0.00004	0.00003	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	1
法律	0.00005	0.00007	0.00006	0.00005	0.00004	0.00005	0.00000	0.00006	0.00003	1
報道	0.00004	0.00000	0.00003	0.00003	0.00002	0.00003	0.00004	0.00003	0.00004	1
新聞 輿論	0.00009	0.00003	0.00006	0.00008	0.00006	0.00004	0.00000	0.00006	0.00000	1
群眾	0.00004	0.00004	0.00005	0.00005	0.00005	0.00004	0.00004	0.00005	0.00005	1
新聞	0.00016	0.00008	0.00013	0.00016	0.00013	0.00010	0.00006	0.00013	0.00000	1
輿論 監督	0.00034	0.00028	0.00024	0.00029	0.00026	0.00025	0.00014	0.00024	0.00008	1
監督	0.00047	0.00043	0.00037	0.00042	0.00042	0.00038	0.00022	0.00037	0.00019	1
發揮	0.00006	0.00004	0.00004	0.00004	0.00003	0.00004	0.00005	0.00004	0.00028	1
政府	0.00004	0.00003	0.00003	0.00000	0.00003	0.00003	0.00003	0.00003	0.00003	1
宣傳	0.00007	0.00008	0.00006	0.00006	0.00004	0.00007	0.00006	0.00006	0.00003	1
引起	0.00003	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	0.00003	0.00000	0.00003	0.00004	1
正確	0.00006	0.00006	0.00005	0.00006	0.00004	0.00006	0.00005	0.00005	0.00003	1
輿論	0.00102	0.00102	0.00092	0.00092	0.00084	0.00095	0.00079	0.00092	0.00004	1
作用	0.00005	0.00004	0.00004	0.00005	0.00003	0.00005	0.00005	0.00004	0.00003	1
工作	0.00005	0.00004	0.00004	0.00004	0.00003	0.00005	0.00003	0.00004	0.00004	1
輿論 氛圍	0.00004	0.00005	0.00003	0.00003	0.00003	0.00000	0.00006	0.00003	0.00003	1
發表	0.00003	0.00003	0.00003	0.00003	0.00000	0.00004	0.00003	0.00003	0.00003	1
氛圍	0.00004	0.00007	0.00003	0.00003	0.00003	0.00003	0.00007	0.00003	0.00003	1
社會	0.00014	0.00017	0.00015	0.00015	0.00014	0.00020	0.00017	0.00015	0.00014	1
良好	0.00003	0.00004	0.00003	0.00003	0.00003	0.00004	0.00004	0.00003	0.00003	1
媒體	0.00005	0.00006	0.00006	0.00008	0.00007	0.00007	0.00006	0.00006	0.00007	1
社會 輿論	0.00005	0.00008	0.00007	0.00007	0.00008	0.00009	0.00009	0.00007	0.00008	1
言論	0.00017	0.00016	0.00019	0.00017	0.00013	0.00025	0.00021	0.00019	0.00027	1
關注	0.00000	0.00003	0.00004	0.00004	0.00003	0.00003	0.00003	0.00004	0.00004	1
自由	0.00003	0.00004	0.00005	0.00000	0.00006	0.00006	0.00008	0.00005	0.00008	1
環境	0.00005	0.00000	0.00003	0.00000	0.00004	0.00004	0.00000	0.00003	0.00003	2

言論自由	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00003	0.00004	0.00006	0.00004	0.00005	2
美國	0.00004	0.00003	0.00004	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	3
普遍	0.00003	0.00000	0.00003	0.00003	0.00003	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	3
國際	0.00000	0.00003	0.00003	0.00003	0.00003	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	3
權利	0.00000	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	3
輿論宣傳	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	4
部門	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	4
日本	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	4
接受	0.00003	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	4
人民	0.00003	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	4
國家	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	4
公眾	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	4
新聞媒體	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00002	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	4
群眾監督	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00002	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	4
通過	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	4
堅持	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00004	0.00005	0.00000	0.00000	4
法院	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	4
法制	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	4
輿論導嚮	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	4
法製	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	4
輿論引導	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	4
重要	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	4
支持	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00002	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	4
營造	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00003	4
陣地	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	4
網絡	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	4
我們	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	4
問題	0.00003	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00003	5
壓力	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	0.00000	5
司法	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00003	0.00007	0.00000	0.00000	0.00004	5
引導	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00007	0.00000	0.00006	5

《附錄四、光明日報「輿論/言論」共現詞歷年頻率》



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	群組
導向	0.00011	0.00008	0.00007	0.00007	0.00009	0.00008	0.00000	0.00004	0.00006	1
美國	0.00000	0.00003	0.00004	0.00006	0.00005	0.00003	0.00003	0.00000	0.00000	1
堅持	0.00003	0.00003	0.00003	0.00005	0.00004	0.00000	0.00006	0.00003	0.00000	1
宣傳	0.00009	0.00009	0.00006	0.00007	0.00005	0.00008	0.00005	0.00007	0.00006	1
正確	0.00009	0.00010	0.00007	0.00009	0.00008	0.00007	0.00011	0.00006	0.00006	1
工作	0.00005	0.00004	0.00004	0.00006	0.00004	0.00004	0.00004	0.00003	0.00005	1
新聞	0.00009	0.00006	0.00006	0.00017	0.00006	0.00007	0.00007	0.00006	0.00009	1
監督	0.00015	0.00011	0.00011	0.00018	0.00021	0.00012	0.00011	0.00013	0.00014	1
言論	0.00020	0.00012	0.00016	0.00013	0.00015	0.00023	0.00016	0.00013	0.00017	1
輿論監督	0.00009	0.00006	0.00006	0.00011	0.00011	0.00007	0.00007	0.00006	0.00010	1
輿論	0.00072	0.00074	0.00069	0.00090	0.00083	0.00082	0.00082	0.00075	0.00088	1
思想	0.00005	0.00003	0.00004	0.00004	0.00004	0.00003	0.00004	0.00005	0.00005	1
社會輿論	0.00003	0.00006	0.00004	0.00006	0.00006	0.00006	0.00007	0.00007	0.00005	1
加強	0.00003	0.00003	0.00003	0.00004	0.00003	0.00004	0.00004	0.00005	0.00004	1
環境	0.00005	0.00004	0.00004	0.00004	0.00008	0.00008	0.00006	0.00007	0.00006	1
社會	0.00010	0.00011	0.00008	0.00011	0.00012	0.00016	0.00018	0.00017	0.00012	1
良好	0.00004	0.00004	0.00005	0.00004	0.00005	0.00006	0.00005	0.00007	0.00007	1
氛圍	0.00004	0.00004	0.00005	0.00004	0.00005	0.00006	0.00007	0.00008	0.00006	1
輿論環境	0.00003	0.00003	0.00003	0.00000	0.00004	0.00005	0.00004	0.00004	0.00005	1
引導	0.00005	0.00009	0.00005	0.00008	0.00006	0.00009	0.00012	0.00010	0.00017	1
輿論氛圍	0.00003	0.00000	0.00005	0.00003	0.00004	0.00005	0.00006	0.00007	0.00005	1
國際	0.00000	0.00004	0.00004	0.00004	0.00005	0.00006	0.00005	0.00004	0.00008	1
媒體	0.00000	0.00003	0.00000	0.00004	0.00004	0.00003	0.00004	0.00005	0.00006	1
國際輿論	0.00000	0.00000	0.00003	0.00003	0.00004	0.00004	0.00003	0.00003	0.00006	1
營造	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00003	0.00005	0.00006	0.00007	0.00006	1

新聞輿論	0.00005	0.00000	0.00003	0.00011	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	2
發揮	0.00004	0.00000	0.00000	0.00004	0.00003	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	2
支持	0.00004	0.00000	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	0.00003	0.00000	0.00005	2
台獨	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
呂秀蓮	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
充分	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
台獨言論	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
輿論宣傳	0.00003	0.00004	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
道德	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
理論	0.00004	0.00003	0.00003	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
陣地	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
黨的	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
發表	0.00003	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	3
自由	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	3
精神	0.00003	0.00003	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	3
教育	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	3
日本	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	3
論戰	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
輿論戰	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
引起	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
普遍	0.00000	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	3
群眾	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
中國	0.00004	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	3
政府	0.00000	0.00004	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	3
香港	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
影響	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
發展	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00003	0.00003	0.00000	3
建設	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00003	0.00000	3
和諧	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00003	0.00000	0.00000	3
網上	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00003	0.00000	3
輿論導嚮	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00012	0.00000	0.00000	3
人民	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	3
積極	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00003	0.00004	3

網絡	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	3
文化	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	3
營造良好	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	3
關注	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	3
提高	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	0.00000	0.00004	3
能力	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00003	3

《附錄五、人民日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	群組
上訪	0.00132	0.00156	0.00122	0.00116	0.00132	0.00102	0.00071	0.00060	0.00074	1
接待	0.00022	0.00031	0.00024	0.00024	0.00033	0.00028	0.00015	0.00017	0.00012	1
群眾	0.00053	0.00061	0.00057	0.00047	0.00052	0.00078	0.00038	0.00039	0.00022	1
制度	0.00011	0.00019	0.00013	0.00019	0.00016	0.00015	0.00000	0.00010	0.00017	1
案件	0.00018	0.00027	0.00017	0.00026	0.00030	0.00020	0.00016	0.00015	0.00022	1
領導	0.00020	0.00014	0.00015	0.00022	0.00022	0.00017	0.00009	0.00015	0.00022	1
幹部	0.00016	0.00016	0.00016	0.00018	0.00020	0.00015	0.00014	0.00015	0.00021	1
政府	0.00010	0.00020	0.00012	0.00011	0.00012	0.00026	0.00010	0.00014	0.00014	1
解決	0.00020	0.00016	0.00014	0.00023	0.00033	0.00034	0.00015	0.00019	0.00025	1
問題	0.00028	0.00031	0.00029	0.00033	0.00057	0.00062	0.00031	0.00036	0.00045	1
信訪	0.00119	0.00213	0.00139	0.00240	0.00270	0.00436	0.00000	0.00255	0.00318	1
處理	0.00010	0.00017	0.00011	0.00013	0.00025	0.00040	0.00015	0.00013	0.00022	1
部門	0.00011	0.00026	0.00013	0.00024	0.00023	0.00021	0.00017	0.00027	0.00030	1
信訪工作	0.00022	0.00051	0.00048	0.00064	0.00060	0.00083	0.00032	0.00073	0.00067	1
工作	0.00038	0.00074	0.00045	0.00096	0.00094	0.00121	0.00049	0.00104	0.00109	1
信訪局	0.00006	0.00012	0.00025	0.00009	0.00017	0.00024	0.00017	0.00014	0.00027	1
事件	0.00011	0.00010	0.00000	0.00010	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
信訪辦	0.00007	0.00011	0.00017	0.00000	0.00012	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
信訪部門	0.00000	0.00011	0.00011	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
人大	0.00007	0.00014	0.00012	0.00039	0.00031	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
反映	0.00010	0.00013	0.00000	0.00010	0.00013	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	2
法律	0.00000	0.00008	0.00000	0.00011	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
集體	0.00021	0.00024	0.00000	0.00011	0.00011	0.00000	0.00010	0.00000	0.00011	2
下訪	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
減少	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
多次	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
依法	0.00009	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
主任	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
法院	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
村民	0.00008	0.00000	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3

集體上訪	0.00014	0.00000	0.00024	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
越級	0.00013	0.00012	0.00000	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
越級上訪	0.00000	0.00009	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
農民	0.00006	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
信訪下鄉	0.00000	0.00000	0.00014	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
市政府	0.00000	0.00000	0.00013	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
服務	0.00000	0.00000	0.00012	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
接待日	0.00000	0.00000	0.00012	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
服務站	0.00000	0.00000	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
鄂州市	0.00000	0.00000	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
下鄉流動	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
流動服務	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
常委	0.00000	0.00008	0.00000	0.00013	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
信訪舉報	0.00000	0.00000	0.00014	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
聽證	0.00000	0.00011	0.00000	0.00000	0.00012	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
常委會	0.00000	0.00000	0.00000	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
我們	0.00000	0.00000	0.00000	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
政協	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
地方	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
人民	0.00000	0.00010	0.00000	0.00008	0.00000	0.00021	0.00000	0.00000	0.00000	3
矛盾	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	3
人員	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
律師	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
代表	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
重要	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	3
公安	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00019	0.00000	0.00000	0.00000	3
機關	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00034	0.00000	0.00000	0.00000	3
行政	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00020	0.00000	0.00000	0.00000	3
機構	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00017	0.00000	0.00000	0.00000	3
辦理	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00015	0.00000	0.00000	0.00000	3
修訂	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00014	0.00000	0.00000	0.00000	3

暢通	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00013	0.00000	0.00000	0.00000	3
規定	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00021	0.00000	0.00000	0.00010	3
秩序	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00020	0.00000	0.00000	0.00010	3
機製	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	3
實施	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	3
局長	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	3
製度	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	3
國家信 訪	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	3
渠道	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00020	0.00000	0.00010	0.00013	3
全國	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	0.00008	0.00000	3
加強	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00014	0.00000	3
新時期	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00011	0.00000	3
各級	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00000	3
系統	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00000	3
信息	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	3
國家	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00011	3
機制	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00011	0.00012	3
行為	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00012	3
化解	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00011	3
突出	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	3
督查	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	3
下降	0.00011	0.00012	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00014	0.00008	0.00000	4
社會	0.00008	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00013	0.00009	0.00007	0.00011	4
舉報	0.00006	0.00000	0.00010	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00015	5
信訪案	0.00000	0.00000	0.00016	0.00013	0.00015	0.00000	0.00007	0.00007	0.00013	5
建立	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	0.00010	0.00016	0.00007	0.00013	0.00011	6
事項	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00055	0.00008	0.00011	0.00010	6
條例	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00046	0.00018	0.00000	0.00014	6
責任	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00014	0.00017	0.00007	0.00011	0.00020	6

《附錄六、法制日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	群組
上訪	0.00131	0.00122	0.00124	0.00102	0.00227	0.00116	0.00089	0.00076	0.00066	1
群眾	0.00032	0.00033	0.00033	0.00031	0.00042	0.00062	0.00026	0.00025	0.00008	1
政府	0.00014	0.00009	0.00012	0.00011	0.00000	0.00025	0.00010	0.00010	0.00009	1
接待	0.00017	0.00011	0.00020	0.00023	0.00025	0.00025	0.00017	0.00014	0.00013	1
部門	0.00019	0.00011	0.00014	0.00014	0.00000	0.00022	0.00015	0.00016	0.00013	1
案件	0.00023	0.00034	0.00025	0.00025	0.00064	0.00043	0.00031	0.00024	0.00028	1
解決	0.00014	0.00010	0.00013	0.00012	0.00000	0.00034	0.00017	0.00016	0.00013	1
信訪局	0.00000	0.00006	0.00008	0.00006	0.00022	0.00000	0.00009	0.00000	0.00011	1
群體	0.00000	0.00007	0.00007	0.00010	0.00022	0.00000	0.00010	0.00007	0.00008	1
問題	0.00019	0.00016	0.00020	0.00019	0.00025	0.00063	0.00028	0.00024	0.00023	1
處理	0.00010	0.00009	0.00011	0.00010	0.00020	0.00044	0.00017	0.00012	0.00014	1
工作	0.00018	0.00029	0.00054	0.00038	0.00052	0.00107	0.00049	0.00052	0.00043	1
信訪工作	0.00009	0.00016	0.00033	0.00020	0.00035	0.00068	0.00029	0.00031	0.00023	1
信訪	0.00103	0.00090	0.00138	0.00132	0.00212	0.00386	0.00186	0.00178	0.00168	1
重點	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
公民	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
上訪人	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
信訪部門	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
重點信訪	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
上訪者	0.00008	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
老戶	0.00006	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
不斷	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
他們	0.00006	0.00006	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
反映	0.00008	0.00006	0.00006	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
申訴	0.00007	0.00006	0.00009	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
村民	0.00000	0.00008	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
告狀	0.00000	0.00006	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
幹部	0.00000	0.00006	0.00008	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
當事人	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2

集體	0.00011	0.00013	0.00008	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	2
越級	0.00006	0.00005	0.00008	0.00006	0.00020	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
人大	0.00000	0.00011	0.00020	0.00010	0.00000	0.00017	0.00000	0.00000	0.00000	2
舉報	0.00006	0.00005	0.00000	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	2
立案	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
矛盾	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	2
領導	0.00007	0.00008	0.00010	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00007	2
公安	0.00019	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00031	0.00000	0.00006	0.00000	2
檢察	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00027	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
信訪辦	0.00000	0.00000	0.00009	0.00006	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	2
上訪案	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	2
河南	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00020	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
減少	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00020	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
機關	0.00006	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00040	0.00008	0.00000	0.00000	2
責任	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00017	0.00000	0.00009	0.00000	2
信訪事項	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00048	0.00000	0.00000	0.00000	2
規定	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00024	0.00000	0.00000	0.00000	2
機構	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00024	0.00000	0.00000	0.00000	2
行政	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00021	0.00000	0.00000	0.00000	2
工作機構	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00018	0.00000	0.00000	0.00000	2
受理	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00016	0.00000	0.00000	0.00000	2
集中	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00015	0.00000	0.00000	0.00000	2
辦理	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00015	0.00000	0.00000	0.00000	2
下降	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00007	0.00000	2
人民	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00018	0.00000	0.00007	0.00006	2
事項	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00057	0.00009	0.00000	0.00000	2
條例	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00035	0.00013	0.00000	0.00000	2
依法	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00013	0.00007	0.00000	0.00000	2
人員	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	2
製度	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	2
機製	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	2
群體性	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	2
代理	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	2
社會	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00007	2
訴信	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00015	2

涉訴信訪	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00014	2
調解	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	2
糾紛	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	2
機制	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	2
訪案	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
發生	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
上訪事件	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
有關部門	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
市政	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	2
法院	0.00008	0.00009	0.00011	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	0.00006	0.00008	3
制度	0.00011	0.00000	0.00010	0.00014	0.00000	0.00014	0.00000	0.00010	0.00012	3
法律	0.00007	0.00000	0.00009	0.00008	0.00000	0.00000	0.00008	0.00010	0.00006	3
事件	0.00010	0.00008	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00011	0.00009	0.00011	3
建立	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00016	0.00009	0.00006	0.00006	3
涉法	0.00000	0.00007	0.00000	0.00007	0.00000	0.00017	0.00019	0.00013	0.00014	3
參與	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00009	0.00011	0.00008	3
律師	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00013	0.00013	0.00009	3
涉訴	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00018	0.00016	0.00015	0.00018	3
司法	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00008	0.00007	3

《附錄七、光明日報「信訪/上訪」共現詞歷年頻率》

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	群組
上訪	0.00082	0.00085	0.00076	0.00038	0.00100	0.00090	0.00053	0.00066	0.00047	1
接待	0.00011	0.00018	0.00012	0.00007	0.00013	0.00024	0.00019	0.00015	0.00000	1
群眾	0.00026	0.00025	0.00031	0.00018	0.00033	0.00063	0.00030	0.00047	0.00013	1
幹部	0.00007	0.00009	0.00015	0.00000	0.00018	0.00015	0.00013	0.00016	0.00017	1
解決	0.00010	0.00010	0.00006	0.00006	0.00022	0.00033	0.00017	0.00021	0.00014	1
政府	0.00009	0.00000	0.00006	0.00007	0.00008	0.00029	0.00008	0.00012	0.00010	1
案件	0.00008	0.00015	0.00000	0.00007	0.00016	0.00028	0.00024	0.00018	0.00015	1
問題	0.00012	0.00013	0.00009	0.00011	0.00040	0.00060	0.00032	0.00037	0.00035	1
領導	0.00000	0.00006	0.00007	0.00006	0.00013	0.00016	0.00010	0.00017	0.00018	1
工作	0.00030	0.00022	0.00023	0.00046	0.00056	0.00119	0.00061	0.00143	0.00096	1
處理	0.00000	0.00000	0.00005	0.00005	0.00020	0.00044	0.00015	0.00014	0.00015	1
信訪	0.00055	0.00071	0.00055	0.00063	0.00147	0.00462	0.00210	0.00284	0.00275	1
部門	0.00007	0.00000	0.00009	0.00006	0.00013	0.00022	0.00017	0.00023	0.00027	1
信訪工作	0.00016	0.00014	0.00014	0.00020	0.00035	0.00079	0.00045	0.00102	0.00061	1
集體	0.00010	0.00010	0.00009	0.00000	0.00005	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	2
發生	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
曲衛東	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
進京上訪	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
檢察	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
農民	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
管理	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
人大	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
人員	0.00005	0.00000	0.00005	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
越級	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
信訪辦	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
反映	0.00000	0.00006	0.00000	0.00005	0.00009	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
政協	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
監督	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
會議	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
紀檢	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3

高度	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
監察	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
代表	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
紀檢監察	0.00000	0.00000	0.00000	0.00004	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
下訪	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00012	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
重視	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
事件	0.00009	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	3
專員	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
基層	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
群體	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
聽證	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
六聯	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
下降	0.00000	0.00000	0.00005	0.00004	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	0.00000	3
人民	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00021	0.00000	0.00000	0.00000	3
行政	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00025	0.00000	0.00000	0.00000	3
辦理	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00019	0.00000	0.00000	0.00000	3
機關	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00038	0.00000	0.00000	0.00000	3
規定	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00021	0.00000	0.00000	0.00000	3
公安	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00017	0.00000	0.00000	0.00000	3
情況	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00015	0.00000	0.00000	0.00000	3
機構	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00014	0.00000	0.00000	0.00000	3
行政機關	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00014	0.00000	0.00000	0.00000	3
舉報	0.00000	0.00000	0.00000	0.00025	0.00006	0.00000	0.00000	0.00014	0.00010	3
重要	0.00000	0.00000	0.00006	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00010	0.00000	3
涉訴	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00013	0.00000	0.00000	3
事項	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00062	0.00000	0.00010	0.00000	3
加強	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00007	0.00000	0.00000	0.00016	0.00000	3
條例	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00057	0.00019	0.00000	0.00020	3
全國	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00009	0.00011	0.00000	3
製度	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00012	0.00000	0.00000	3
涉訴信訪	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00011	0.00000	0.00000	3
機製	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00008	0.00000	0.00000	3
局長	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	3
南京	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00000	3

規範	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00015	0.00007	0.00000	0.00009	3
秩序	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00018	0.00000	0.00000	0.00011	3
矛盾	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	0.00000	0.00011	0.00009	3
社會	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00006	0.00000	0.00007	0.00011	0.00017	3
信訪案	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00013	0.00000	0.00009	3
機制	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00000	0.00000	0.00015	0.00010	3
新時期	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00016	0.00000	3
意見	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00013	0.00000	3
各級	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00012	0.00000	3
化解	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00000	3
國家	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00011	0.00000	0.00014	3
落實	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00010	3
完善	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	0.00011	3
行為	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00013	3
國家信訪	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00013	3
違反	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	3
信訪渠道	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00009	3
他們	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
部下	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
減少	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
辦公廳	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
幹部下訪	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	3
建立	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00006	0.00017	0.00011	0.00013	0.00000	4
制度	0.00000	0.00000	0.00007	0.00000	0.00009	0.00027	0.00000	0.00012	0.00025	4
責任	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00015	0.00017	0.00007	0.00017	0.00021	4
信訪局	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00005	0.00025	0.00020	0.00017	0.00025	4
渠道	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00000	0.00018	0.00008	0.00011	0.00018	4