

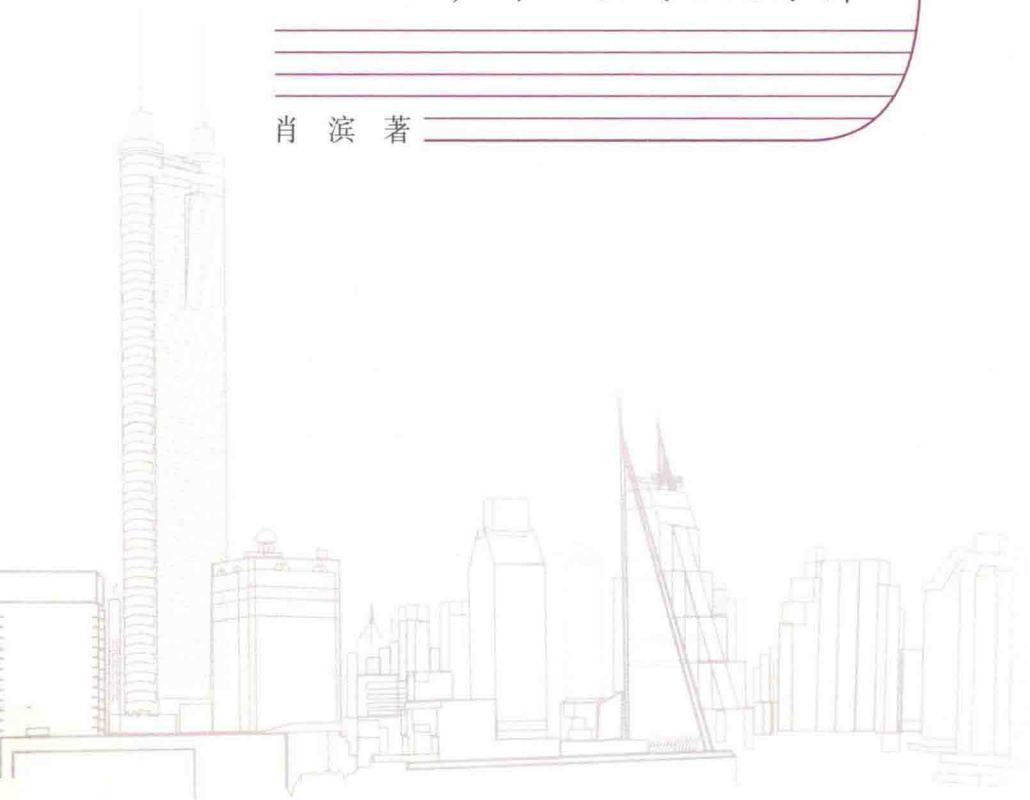
广东地方治理创新研究丛书

肖滨 朱亚鹏 主编

理解中国治理的 广东样本

——广东经验的理论分析

肖滨 著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

广东地方治理创新研究丛书

肖滨 宋亚鹏 主编

理解中国治理的 广东样本

——广东经验的理论分析

肖滨 著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

理解中国治理的广东样本：广东经验的理论分析/肖滨著. —广州：中山大学出版社，2017. 5

(广东地方治理创新研究丛书/肖滨，朱亚鹏主编)

ISBN 978 - 7 - 306 - 06035 - 8

I. ①地… II. ①肖… III. ①地方政府—行政管理—研究—广东 IV. ①D625. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 081971 号

出 版 人：徐 劲

策划编辑：嵇春霞

责任编辑：周 玢

封面设计：曾 斌

责任校对：李艳清

责任技编：何雅涛

出版发行：中山大学出版社

电 话：编辑部 020 - 84110771，84113349，84111997，84110779

发行部 020 - 84111998，84111981，84111160

地 址：广州市新港西路 135 号

邮 编：510275 传 真：020 - 84036565

网 址：<http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者：佛山市浩文彩色印刷有限公司

规 格：787mm × 1092mm 1/16 15.25 印张 205 千字

版次印次：2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

定 价：52.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读，请与出版社发行部联系调换

教育部人文社会科学重点研究基地
中山大学中国公共管理研究中心重大项目“中国
特色的治理理论构建（16JJD630012）”研究成果

总 序

20 世纪八九十年代以来，经济全球化和以信息技术为导向的新技术革命浪潮席卷世界各国；它们不但深刻地改变了国际经济、政治格局，也快速重塑着全球治理体系。全球化在带来了重大红利的同时，也给不同经济体之间以及各经济体内部带来了一系列分化与冲突，并由此引发了全球性的治理危机。不同国家回应危机的方式大相径庭，乃至直接催生出全球化与逆全球化之间角力的局面。作为全球化的参与者、受益者和积极推动者，近年来，中国积极谋划顶层设计，在规范公共权力运行、营造公平市场环境和维护公共秩序等方面进行了大胆改革与创新，力图通过创新和善治解决国内发展中遇到的新问题，并努力为推动世界经济发展和全球善治贡献中国智慧，体现了引领全球化发展的大国担当。

面对全球化带来的机遇和挑战，改革与发展成为当代中国的必然选择。党的十八届三中全会进一步将“推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标，力争在 2020 年形成系统完备、科学规范、运行有效的现代制度体系。我们有理由认为，这不仅是一个事关中国国内治理的战略布局，它也为增强中国参与全球治理的能力、为全球治理提供“中国方案”创造了契机。在近 40 年中，中国融入了全球化浪潮，不但保持着经济高速增长，而且社会总体稳定并充满活力。因此，越来越多的人从直接关注中



国的经济奇迹，开始转向探究这种经济奇迹背后的政治动力和社会诱因。事实上，近年来，中国的治理经验已开始被越来越多的国家所认可和借鉴。

然而，作为一个发展中的大国，积极的地方探索是中国改革开放得以成功的一条重要经验。为应对现代化和全球化进程中的各种挑战，中国涌现了大量的地方治理创新典型案例，其直接动力根植于地方社会不同类型行动者的持续互动之中。换言之，在特定的结构和制度情景中，不同的行动者通过互动，逐步消弭利益冲突并达成政策共识，进而让公共问题最终得到解决。虽然随着改革进入深水区，中央顶层设计的必要性日益凸显，但保持地方自主探索的活力依然是中国治理现代化不可或缺的一环。在此意义上，为了更好地总结中国的治理经验，并准确揭示它们背后的动力及其作用机制，我们需要将研究触角进一步下沉到纷繁复杂的地方治理实践过程之中，以便为下一步对全球治理之“中国方案”的学理表达提供切实的地方性经验的支撑。

作为改革开放的前沿地带，广东地方治理创新始终保持着热度，甚至在全国都起到了引领示范的作用。改革开放以来，广东一直秉持“敢为天下先”的精神，在诸多领域积极进行探索创新，无论是在经济发展、法治民主建设方面，还是在社会建设等方面，都大胆突破，涌现出一大批治理创新的典型案例。它们在地方实践的意义上构成了推进国家治理体系和治理能力现代化最直接的注脚，堪称理解中国治理经验的“广东样本”。

2012年年末，习近平总书记在广东考察时强调指出，“广东要努力成为发展中国特色社会主义的排头兵、深化改革开放的先行地、探索科学发展的试验区，为率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化而奋斗”。这成为广东进一步推进治理体系和治理能力现代化建设的新起点和动力源。5年来，广东积极响应中



央号召，在改革行政审批制度、优化基层自治、扩大公民有序参与、创新社会治理模式等方面继续着力，探索出了许多治理创新的新经验。立足于这些鲜活的广东治理创新案例，从实践出发提炼具有解释力和穿透力的理论体系，参与全球治理理论对话，进而提升中国国家治理的绩效和品质，将是一件兼具学术价值和现实意义的研究工程。

在此背景下，中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学中国公共管理研究中心、中山大学当代中国政治研究中心本着“问人间政治之道以善政天下，求公共管理之理为良治中国”的一贯宗旨，推出《广东地方治理创新研究丛书》，试图对广东治理体系和治理能力现代化建设的理论基础、实践经验和未来走向进行一次系统地总结和探讨，内容涵盖政府内部纵横双向权力配置改革，国家、市场、社会与群众四者之间的协同共治关系变革，以及基层自治与社会治理革新等多个方面，为深入理解广东地方治理创新实践提供有益的理论解释，为广东破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势奠定坚实基础。

在中国改革开放 40 周年即将到来之际，我们也希望以出版本套丛书为契机，抛砖引玉，激发新一轮关注国家治理体系与治理能力现代化建设的研 究潮流。一方面，除广东外，国内还有浙江、贵州等许多地区在不同公共领域中大胆尝试，形成了一大批集国家、社会与市场力量智慧于一体的治理创新模式。这些具体的治理实践内容丰富、成绩亮眼，不但值得深入剖析和总结，而且是进行不同地区治理创新比较研究的珍贵素材。我们希望学术界和实务界有更多人能投身于中国治理创新的研究及实践之中，为“中国经验”的提炼提供助益。另一方面，如何解决公共领域中的治理问题，进而建构善治良序的局面是世界性的难题。以中国治理经验为基础，通过实践分析、理论建构参与全球治理理论对话和治理实践质量优化



也正当其时。我们愿与学界同仁一道，在做好充分的中国地方治理研究的基础上，基于国际比较的宽广视野，进一步推进更具普遍适用性的治理理论创新，真正彰显中国治理经验对于推动现代政治文明更新和治理理念发展的作用。

目 录

CONTENTS

引论 中国国家治理现代化的战略定位

- 一、历史趋势：从专政、管理到治理 5
- 二、现实挑战：外部关系与内部结构 8
- 三、全球视野：中国与世界 12
- 四、优化治权：重构执政合法性 16

第一章 广东治理创新：历史把握

- 一、广东治理创新的基本历程 23
- 二、广东为中国国家治理创新探路 30
- 三、广东治理创新与中国国家治理现代化 41

第二章 地市网络问政：构建问责机制的河源经验

- 一、界定问责：分析脉络与概念重构 57
- 二、从问责看网络问政：以河源市的实践为例 60
- 三、网络问政建构问责：四个层面的理论分析 68

第三章 区县治权改革：创新基层治理的顺德实践

- 一、历史轨迹：从产权改革到治权改革 79
- 二、动力机制：从上下驱动到内部激活 84
- 三、改革线路：从变革治理主体到理顺治理关系 89
- 四、治理创新：四个维度的解释与评判 100

第四章 乡村自治优化：摸索乡村善治的下围实验

- 一、文献评论与问题的提出 111

二、下围村村民自治的“困境”与出路·····	118
三、村民代表议事制度：六个要素的有机整合·····	121
四、结论与讨论·····	128
第五章 乡村自治新路：寻求“三元统一”的广东探索	
一、重构解释村民自治困境的新框架：从已有的论述出发 ·····	133
二、广东探索村民自治新形式：分散的个案与总体的画面 ·····	140
三、一核主导、双重服务：为领导权、行政权定位·····	145
四、政经分离：让自治权与经济权脱钩·····	149
五、三元制衡与多层共治：优化自治权内部的纵横结构 ·····	153
六、四权同步：完整落实村民的四种参与权·····	161
七、理论定位与进一步的讨论·····	165
第六章 地方治理创新的广东模式：一个理论分析框架	
一、从“中国模式”说起：对学界争论的梳理·····	173
二、广东模式的历史由来：四种合力之结果·····	176
三、广东模式的支点之一：集刚性和弹性于一体的威权体系 ·····	179
四、广东模式的支点之二：双重主导的经济发展方式·····	190
五、广东模式的支点之三：参差不齐与非平衡的社会体系 ·····	204
六、结语：广东模式的历史与未来·····	219
附录 ·····	225
评论：以政府改革推动社会治理创新·····	225
访谈：寻求更优的国家治理·····	228
后记 ·····	234

引 论

中国国家治理现代化的战略定位*

近年来,“治理”一词不仅在学术文献中常见,还频频出现在执政党的文件中。不过,如果加以仔细分析,人们会发现,穿梭于两类文本中的“治理”一词可能属于“术语相同、话语各异”的情形。换言之,在两类文本中,实际上存在两套“治理话语”:一套是学术版的“治理话语”,集中流行于学术界,它的学术资源主要来自西学文献中的“governance”概念,其基本元素包括多元(国家、公民、私营部门等)互动、协商共治、民主参与、规则约束等;^①另外一套不妨称为文件版的“治理话语”,它主要

* 本章原文载于《中国人民大学学报》2015年第2期,此次收录,内容略有改动。

① 参见俞可平《治理与善治》,中国社会科学出版社2000年版,第5~8页。

出现在有关文件中。

有学者指出,改革开放以来,“治理”一词尽管在执政党文件中的使用频次不断攀升,使用范围也不断扩大(从中国共产党中央委员会全体会议文件进入中国共产党全国代表大会报告,直至进入《中国共产党章程》),治理的对象也从早期的自然环境扩展到社会事务,但执政党文件中的“治理”概念在很长一段时间里似乎主要沿袭汉语中“治理”一词的传统含义,即统治与管理。^①因此,就文件版本的治理话语而言,其核心元素不过是治国理政意义上的统治与管理而已,它与以“governance”为基调的学术版的治理话语显然有根本性的区别。

然而,近年来,文件版本的治理话语似乎出现了某种意义上的转折,即在一定程度上有靠近学术版治理话语的迹象。这样,两套治理话语开始有了某种交集。一个例证就是“社会管理”直接被“社会治理”所取代的事实:“社会管理”原本已被党的十八大政治报告采纳(使用16次),而且进入了党的十八大修改后的党章,但在党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中被“社会治理”一词替代。值得关注之处在于,“‘社会管理’一词的遭遇——无论是其登高,还是其滑坡,都是改革开放以来中共文件政治中罕见的现象”^②。尽管文件中“社会治理”一词的内涵在很大程度上仍然接近“社会管理”所表述的意思,即依然继续在政府管理的基本职能的意义上使用该词,但它如此迅速地替换“社会管理”一词究竟意味着什么?

^① 参见景跃进《党的重要文件中的治理话语——由十八届三中〈决定〉引发的思考》,见俞可平主编《推进国家治理与社会治理现代化》,当代中国出版社2014年版,第138页。

^② 景跃进:《党的重要文件中的治理话语——由十八届三中〈决定〉引发的思考》,见俞可平主编《推进国家治理与社会治理现代化》,当代中国出版社2014年版,第139页。

从表面来看，这在一定程度上表明，文件版本的治理话语吸纳了学术版治理话语的某种元素。但是，从深层而言，文件术语变化的真正意义可能在于紧密关联的两个方面：一方面，“‘从管理到治理’的过程确确实实在中国发生着”^①；另一方面，执政者正在试图回应中国改革实践中发生的从管理趋向治理的转变。由此引出的问题是，从战略选择的高度看，党的十八届三中全会提出实现国家治理现代化决定的战略定位究竟是什么？本章的分析将表明，顺应历史趋势、回应现实挑战、立足全球视野、优化治权以重构执政合法性是执政党提出中国国家治理现代化命题的核心理据所在。由此，我们将从历史趋势、现实挑战、全球视野和优化治权四个维度来回答上述问题，以确立中国国家治理现代化的战略定位。

^① 景跃进：《党的重要文件中的治理话语——由十八届三中〈决定〉引发的思考》，见俞可平主编《推进国家治理与社会治理现代化》，当代中国出版社2014年版，第139页。



一、历史趋势：从专政、管理到治理

如果说文件中术语表述的变化在一定程度上折射出执政党试图回应中国改革实践中发生的从管理趋向治理的转变，那么，由此做出战略性的选择，首先在于其顺应历史演进的大趋势。这也意味着理解中国国家治理现代化的第一个维度是历史的维度。在此维度上，区分国家统治、国家管理和国家治理三大概念将有助于我们把握这种历史演进的基本趋势。

在学术界，大多数学者倾向于认为，国家统治主要指国家以其政权为依托，运用暴力和权力资源独断地对社会和民众进行支配和管控，以巩固政权、维护公共秩序的行为。国家管理则是国家政权在处理社会公共事务过程中对各种投入要素的优化组合和高效利用，其目的在于实现国家利益和国民利益等社会公共利益的最大化。国家管理作为公共管理，它以公共性、专业性、职业化为特色。^① 如果接纳以“governance”为基调的治理话语，那么，国家治理不仅与国家专政根本对立，而且与国家管理也判然有别，国家治理强调包括国家、公民以及社会组织等在内的多元治理主体在应对公共事务、提供公共服务及公共产品中的网络互动、协商共治、民主参与、规则约束等。正是借助国家统治、国家管理和国家治理的

^① 参见何增科《理解国家治理及其现代化》，见俞可平主编《推进国家治理与社会治理现代化》，当代中国出版社2014年版，第16页。

概念框架，我们可以从 1949 年以来国家权力运行的轨迹中去探寻其历史蕴意。

不妨把 1949 年到 1978 年的国家权力运行格局称为国家专政。国家专政的实质是阶级专政。因为 1949 年成立的新中国是 20 世纪中国社会革命的产物，而“中国的社会革命是以阶级为中心的”^①。这就意味着它实质上是阶级国家，更具体地说，是无产阶级主导的国家。1949 年 6 月，毛泽东就对即将诞生的新国家给予了明确的阶级定性：这是“工人阶级（经过共产党）领导的以工农联盟为基础的人民民主专政”的国家，^②因此，国家统治乃阶级统治。不过，在阶级斗争一浪高过一浪的政治环境下，阶级统治进一步升格为无产阶级国家的全面专政，其目的是消灭一切阶级差别以及由这些差别产生的一切生产关系、一切社会关系和一切思想观念。在对资产阶级全面专政的主张下，国家专政不仅意味着国家完全替代市场、吞噬社会，国家控制所有的政治、经济、社会、文化资源，社会个体高度依附于国家，个人一旦“失去了这种依附，意味着最基本的生存权利的丧失”^③，而且还体现为国家通过城市的单位、街道居委会和农村的人民公社等制度安排对民众实行全面的社会整合和社会管控。

1978 年改革开放之后，随着国家的战略重心从“以阶级斗争为纲”转向以经济建设为中心，国家全能主义开始受到解构。面对逐渐从国家中分离出来的市场和社会，国家不得不放弃全面专政，国家统治开始从专政走向管理，即转向对经济秩序和社会秩序的维护以及对公共事务的应对处理，这就进入了国家管理阶段，阶级国家也就逐渐蜕变为管理国家。尤其是进入 21 世纪以来，改革前国

① 邹谠：《二十世纪中国政治：从宏观历史与微观行动的角度看》，（香港）牛津大学出版社 1994 年版，第 19 页。

② 参见《毛泽东选集》（第 4 卷），人民出版社 1991 年版，第 1480 页。

③ 孙立平：《现代化与社会转型》，北京大学出版社 2005 年版，第 177 页。



家总体性的支配权力逐渐被一种“技术化的治理权力”所替代，“技术治理的行政改革，不仅在中央与地方的行政监督和控制上产生了行政科层化的效果，而且在中央与地方的财政关系上也推动了行政科层化的倾向”^①。就国家权力运作的轨迹而言，所谓转向“技术治理”不过是国家终结权力的专政即权力的独断性支配向更多地依靠科层体制、按照行政规章运行行政权力以进行国家管理的方向演进而已。

以“governance”为基调的国家治理不仅与阶级斗争时代的国家专政根本对立，而且也不同于经济建设至上时期的国家管理，它是国家权力运行可能呈现的新形态。一方面，经过中国学界的持续努力，作为来自西方的学术术语，“governance”的核心理念已经植入中国学术界的国家治理概念之中。从中国学者于20世纪90年代将“governance”译为“治道”，到21世纪之初“治理”成为“governance”一词的主流译法，中国学界在吸纳、消化和再阐释的基础上，既承接了由国际学术界所阐释的“governance”的核心理念，又赋予了新的元素，例如，实现“公共利益”被设定为“治理”的更高目标。^②这不仅建构了中国学术版的“治理话语”，而且在一定意义上为国家治理设定了价值方向。另一方面，走向国家治理也是国家权力运行轨迹的趋势。面对改革开放以来日益纷繁复杂的社会公共事务，面对国家之外自主的市场主体（企业、公司等）和日趋自治的社会主体（社会组织等）以及具有权利意识的公民个体，国家既无法如阶级斗争时代那样硬性地一元主宰、全面专政，也难以简单地直接管控和生硬地回应，国家不可避免地需要调整其行为，与国家之外的这些多元主体良性互动、相互合作，一起协同

① 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，载《中国社会科学》2009年第6期。

② 参见李泉《治理思想的中国表达：政策、结构与话语演变》，中央编译出版社2014年版，第94页。