

→ | 东莞发展研究丛书 | ←

纪念改革开放30周年

主编
◎ 郑玉敏 徐波

托起的天平

——东莞发展的法律思考

Tuoqi de Tianping

托起的天平

——东莞发展的法律思考

主编 ◎ 郑玉敏 徐 波 副主编 ◎ 王敬华



广东高等教育出版社
Guangdong Higher Education Press

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

托起的天平：东莞发展的法律思考/郑玉敏，徐波主编. —广州：广东高等教育出版社，2008.5

(东莞发展研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5361 - 3618 - 2

I. 托… II. ①郑… ②徐… III. 社会主义法制 - 建设 - 研究 - 东莞市 IV. D927.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 041537 号

出版发行 广东高等教育出版社

地址：广州市天河区林和西横路 邮政编码：510500

营销电话：(020) 87553335

印 刷 广东信源彩色印务有限公司

版 次 2008 年 5 月第 1 版

印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷

开 本 787 mm × 1 092 mm 1/16

印 张 16.75

字 数 275 千字

印 数 1 ~ 1 000 册

定 价 228.00 元 (全套 6 本)

总 序

东莞市政协主席 刘树基

30年，在人类历史长河中如白驹过隙，而一场波澜壮阔、翻天覆地的变革在时间隧道里演绎出这样一组奇迹般的数字：地区生产总值1978年为6.11亿元，1998年为558亿元，2008年（预计）为3682亿元。这个地方就是户籍人口160多万、面积2465平方千米的广东省东莞市。可以诠释这一奇迹的还有：中国社会科学院2007年12月20日发布的《中国城市发展报告NO.1》依据中国城市科学发展综合评价指标体系，中国地级及以上大城市中，深圳、东莞、北京居前三；2007年12月底，广东省社科院发布的《2007年广东区域综合竞争力评估分析报告》显示，东莞的综合竞争力和综合发展后劲双双领跑广东。这些排名虽然属不同指标体系，但无一例外说明了东莞具有的强劲实力。

作为原先的一个农业县，东莞能演绎出被人称为“富可敌省”的奇迹，毫无疑问，得益于改革开放的大好政策，抓住了国际资本大循环带来的千载难逢的发展机遇，依托着优越的地理位置，发扬了海纳百川、厚德务实的精神。然而，东莞要在新的起点上继续发展，争当实践科学发展观的排头兵，就需要有清醒的认识，并认真思考至少两个问题：一是在经济社会快速发展的背后还存在什么问题。对照科学发展观的要求，东莞存在着能源、土地资源和环境容量的约束，节能降耗、降污减排的任务重，经济结构仍不合理，自主创新能力偏弱，产业技术含量低，在全球生产网络中处于边缘位置，发展模式比较粗放，科研力量薄弱，人才较为匮乏等不足。因此，东莞迫切需要增强忧患意识，需要新的发展思路，寻求新的突破。二是新一轮大发展的后劲在哪里。我想

这个问题的答案需要从教育、从人才方面去寻找。

教育是民族振兴的基石。党的十七大报告指出，要优先发展教育，建设人力资源强国。这就要求必须把教育摆在优先发展的战略地位。东莞对于教育的发展是期盼的，也是舍得投入的。东莞理工学院的建院并升格为本科院校，就是东莞教育事业发展的标志之一，使东莞形成了从幼儿教育到高等教育完整的教育体系。

东莞理工学院作为我国地方高校体系中的一员，为高等教育的大众化做出了贡献。在中国高等教育大众化进程中，地方高校已经从精英教育时期附属地位的少数派变成了大众化时期渐成体系的多数派。有资料显示，截至2006年年底，全国2286所普通高校中，2179所普通高校是地方高校，占全国普通高校总数的95.3%。在我国高等教育宏观管理体制基本完成后，地方高校已经成为我国高等教育的主体部分，成为推动高等教育大众化发展的主力。如果从高等教育毛入学率角度来审视地方高校的贡献，东莞在2002年适龄青年高等教育毛入学率为33.2%，2005年高等教育毛入学率达54.5%，2006年达到58.6%，超过广东省提出的2020年基本实现普及高等教育（毛入学率50%）的奋斗目标。显然，这其中有基础教育大发展、为高等教育输送大量人才的贡献，更有东莞建设和发展理工学院这一重要影响因素。

东莞理工学院作为高等学校肩负的人才培养、科研转化、服务社会的三项主要职能对于增强东莞的发展后劲意义重大，东莞人民对学院也寄予着厚望。首先，东莞的发展迫切需要高素质人才。教育面向的正是人，培养什么样的人、如何培养人是东莞理工学院教育教学的核心命题之一。东莞理工学院第一次党代会已经确定建设具有创新特色的名牌地方院校的战略目标，这就应当以独到的办学思想为灵魂，以准确的自身定位为基础，以适应与满足地方对高等人才的需要为方向，以培养高素质人才为根本，办出特色。其次，要履行地方高校在地方社会政治、经济、科技、文化、教育发展中的服务、拉动、导向等职能，在地方经济社会发展中凸显重要作用。《教育部、科技部关于进一步加强地方高等

学校科技创新工作的若干意见》指出，地方高校是我国高等教育体系的重要组成部分，是区域内知识积累、创造与传播的主体，是原始性创新、技术转移和成果转化的重要载体与平台，是科学精神、科学道德以及精神文明和文化建设的重要力量。所以，仅从科技创新方面看，东莞理工学院就在东莞经济社会发展中有着光荣而艰巨的使命。东莞“十一五”规划提出的发展目标之一就是科教文化更加繁荣，形成学习型和创新型城市文化，市民文化素质大幅提高，形成充满活力的文化事业和文化产业，科技教育体系达到国内同类城市先进水平，努力建设科技强市、教育强市、文化强市。东莞理工学院在这方面必须有所担当，构建与东莞经济社会发展的和谐关系，以贡献求支持，以特色求发展。

鉴于此，美国查理斯·范海斯提出的“威斯康星理念”不无启迪意义。范海斯是威斯康星大学校长，他认为，威斯康星大学要在一个农业大州生存和发展，“教授的皮靴上不能不带有牛粪”，必须把整个州作为大学的校园。在为本土服务的过程中，威斯康星大学在畜牧科学、生物科学和细菌科学等学科方面也办出了特色，迅速取得全美领先地位。因此，作为地方高校，东莞理工学院要与东莞经济社会发展需要相结合，在与东莞经济建设和社会发展互动的过程中，逐步形成自己的办学特色，提升办学水平，在为东莞经济社会发展提供更有效的服务中，获得政府和社会更大的支持。在这个意义上，东莞理工学院要发挥作用，要发展，要创特色，就不能不“沉”下去，深入剖析东莞的经济、科技、产业、文化、管理等问题，研究和服务东莞经济社会发展，以获得自身发展的新动力，并充分发挥高校的职能。

很高兴看到的是，在改革开放 30 周年之际，东莞理工学院组织出版了“东莞发展研究丛书”。这说明东莞理工学院在研究东莞方面迈出了较为坚实的步伐。老师们在教学工作之余深入调研、勤于思考、殚精竭虑，做出了可贵的探索。我觉得，出版这套丛书的意义主要在于：一是老师们通过研究东莞的经济社会发展，对教育教学起到很好的促进作用，有利于教学和科研的结合；二是丛书由专家教授担纲组成研究团

队，各团队从自己科研方向的优势出发，紧密结合地方经济社会发展的实际，有利于形成学院的科研特色；三是让学生参与到课题的研究中去，一方面使学生更了解社会、了解东莞，另一方面使学生的研究能力得到训练，有利于创新型人才的培养；四是作为专门研究东莞的丛书，选题立足地方特色，凸显地方特色，涉及东莞的精神文明建设、经济、管理、法律、教育、文化等多方面，这些探索对促进东莞经济社会的发展有着积极意义。我希望老师们继续深入地研究东莞，发现东莞。

遵嘱记之，且为序。

2008 年 4 月 20 日

前言

东莞近30年来的经济发展无疑是一个奇迹，而由经济发展引发的贫富分化和社会公平及利益分配问题也无疑已成为当下东莞社会发展所面临的重要问题。其中，新莞人的权益保护，农村失地农民的权利保护，外来人口急剧涌入以及社会不公引发的严重社会治安问题，富裕起来的东莞的贫困人口救济问题都是东莞政府需要迫切解决的重大社会公平和社会弱势群体保护问题。如果这些问题解决不好，不仅会引发新的社会问题，还会影响东莞经济的持续发展，“民工荒”和社会治安形势的恶化就已经给东莞发出警告。如何改进东莞的社会公平和不断促进东莞的社会正义已成为东莞政府建设和谐东莞的重中之重。和谐社会最大的特点就是要求经济发展和社会公平必须相互适应，如果只注重经济发展而忽视了社会公平，就会失去和谐的基础。因此，维护社会公平是构建和谐社会应有之义，是不可或缺的重要内容。正如广东省省长黄华华在他关于构建和谐广东的调研报告中指出的那样：“正确处理效率与公平的关系，是构建和谐社会的核心所在。初次分配注重效率，再次分配注重公平，在经济生活中把效率放在第一位，在社会生活领域把公平放在第一位。”省长这段话，不仅说明了构建和谐社会的中心内容，而且还指出了构建和谐社会的重要策略。因此东莞政府面临的主要问题就是如何协调东莞经济和社会发展中的公平与效益的矛盾。近几届东莞政府已逐步认识并开始逐步有效地解决这些问题，逐步承担了转型时期政府应承担的社会责任，比较好地履行了市场经济条件下政府的服务职能，可以说法律的天平在东莞正逐渐地发挥作用，同时通过东莞政府的主导作用和东莞各类社会群体的努力，正义和公正的天平正逐渐在东莞的大地上被托起。这些我们将在书中第六章予以展示。

“新莞人”是东莞对外来工的一个新的称谓，这一称呼的改变，体现了东莞对外来工的尊重和对外来工权益保护的重视。东莞经济的快速

发展吸引了数百万的外地人来东莞工作，他们为东莞的发展做出了巨大的贡献。但是却由于我国长期的城乡二元结构，即他们由于没有东莞户口，因此他们一直以来没有公平地分享到东莞发展的成果，相反由于他们的外来工身份，一直受到歧视。可以说东莞外来工群体，远远没有得到应有的尊重与他们的贡献相符的所得，而这仅仅是因为他们是外来工，他们没有东莞户口。因此如何保护新莞人权利，合理平衡老莞人与新莞人的利益，是东莞社会面临的最大的社会公平问题。东莞市政府在重视经济持续发展的同时开始关注东莞的社会公平问题，开始意识到东莞外来工在东莞发展中的重要性和保护外来工群体的迫切性。几年来，东莞市政府出台了很多保护外来工权益的措施，收到了很大的成效。如今“新莞人”的社会地位和生存状况都有所改善，“新莞人”已成为东莞居民构成的重要组成部分。这些在本书第一章“新莞人”权益的保护中将有所体现。

改革开放以来，东莞快速的工业化和城市化进程，乡镇企业和“三资企业”大量出现，不可避免地带来城市向农村的扩张，农村大量的土地被城市建设所征用和占有，农村土地变成厂房、工业区和住宅。村集体经济空前膨胀，村集体通过兴办企业和出租厂房、出租土地使用权获得巨大的经济利益。失去了土地的农民就业方式发生变化，不少农民进厂做工、进城经商和出租房屋为业。村级集体经济组织面临新的挑战，特别是体制、机制中的新问题层出不穷。为适应经济发展，必须在原有集体经济组织基础上，创建新型的经济组织制度。农村股份合作制继承了传统合作制集体财产归属全体劳动者共同占有，以及集体资产不可分割，在此基础上创造一种新的产权组织形式，发扬合作经济组织的产权组织原则。扬弃了传统合作制“集体所有，人人所有，又人人没有”的产权关系模糊、不确定性、随意性的弊端，引进股份制的产权组织形式，将集体财产的所有权与使用权适当分离，以公司法人治理结构管理集体资产。股份合作制的产权组织形式适应了商品经济的内在要求，反映了农民的共同意愿，较好地维护了集体资产的完整性，维护了农村集体经济组织及其农民的共同利益。东莞农村的股份制改革是东莞农村城市化过程中的重要的制度变迁，是保护农村失地村民的重要举措。这些

我们在第二章“东莞百万村民成股东的法律思考”中予以论述。

第三章是“法制与平安东莞”。东莞在经济高速发展的同时，人口急剧增多，为社会治安问题带来隐患，尤其是“两抢一盗”案件严重影响了群众正常的生产生活和社会的和谐稳定。打造平安东莞，就是要提升整个城市的平安度，提高人民群众的安全感，以平安促和谐，以和谐保平安。经济的持续快速健康发展，社会各项事业的全面进步，各项改革的稳步推进，都离不开一个稳定和谐的社会环境。东莞创新发展环境，打造平安和谐东莞，走出了一条符合东莞实际，顺应时代要求，反映人民意愿的发展之路。

第四章是“东莞城乡居民共享的社保体系”。社会保障在当今社会已经成为越来越重要的社会稳定及社会和谐发展的杠杆，全国乃至各地方都在不断摸索创新，广东省东莞市也建立起了符合自身发展的社会保障体系，取得了成功的经验，走在全国的前列。二十几年来，东莞通过贯彻执行国家、省有关社会保障法律法规，并根据自身经济发展的实际水平，出台了大量与公民社会生活水平相适应的社会保障管理办法，创造性地在全国率先实现了城乡统一的养老、医疗保险并轨，将进城务工的新莞人纳入了社会保险体系，着手开发了涵盖全市职工基本养老、基本医疗、工伤、失业、生育保险五个职工险种和农（居）民基本养老、基本医疗保险两个农（居）民险种的全市城乡各项社会保险业务一体化的“5 + 2”社会保险管理与服务系统，首创了全市公民的计划生育养老保险，成为全国社会保障事业发展的排头兵。

第五章是“变迁中的东莞人法律意识”。东莞商品经济的快速发展，不断催发着东莞人现代法律意识的萌发，东莞对外开放程度的不断扩大，也在不断促进东莞人法律意识的完善，复杂的社会结构和东莞人财产权范围的不断扩大，培育了东莞人的平等意识和权利意识。东莞人已处在由传统法律意识向现代法律意识的快速变迁过程中。

第六章则对一些发生在东莞的引发了关注的特殊案例作了法理分析。

总之，无论是新莞人的权益保护，还是东莞农村的股份制改革，无论是平安东莞的打造还是东莞社会保障体系的建立，东莞政府都承担了

政府在经济和社会发展中应承担的责任，起了主导作用。一系列新莞人权利保护措施的出台，反映了东莞政府对东莞社会公平的关注；东莞股份制改革的顺利进行，体现了东莞政府对失地农民权利的保护；东莞社会治安的持续好转，为东莞的经济和社会发展创造了较好的社会环境；东莞的社会保障发展一直以来在我国都是领先的，东莞的社会弱势群体很早就分享到了东莞经济发展的成绩。应该说，改革开放以来，东莞不仅创造了经济发展的契机，也较好地解决了社会公平问题和社会弱势群体的权利保护问题，法律的天平在东莞逐渐发挥了作用。法必须符合正义，而正义的核心就是平等。因为平等是法的属性，世界上任何的法的标志都是“天平”——代表了平等。东莞政府通过依法行政，依法关注社会公平和实现社会正义，以其强大的政府力量逐渐托起了正义的天平，公平的天平，法律的天平，使东莞的经济和社会发展能够持续发展。

在每一个人的心目中，都有一个小天平；而在每一个国家，都有一个大天平，当小天平不平衡时，就由大天平来维持它。而那个大天平，也有一个非常特殊的名字——法律。法律是至高无上的。维持东莞社会天平的法律正在东莞的经济和社会发展中发挥着越来越大的作用。

2008年2月

目 录

第一章 “新莞人”权益的保护

第一节 “新莞人”含义和现状分析	(2)
一、“新莞人”的含义分析	(4)
二、“新莞人”的现状分析	(6)
三、“新莞人”权益缺失的原因分析	(9)
第二节 “新莞人”权益保护的正当性分析	(11)
一、关注“新莞人”权利状况	(11)
二、“新莞人”权利保护的正当性	(13)
三、“新莞人”权利保护与社会公正的寻求	(14)
四、“新莞人”权利保护与东莞发展	(16)
第三节 “新莞人”权利的主要内容和保护路径分析	(18)
一、“新莞人”权利的主要内容	(19)
二、“新莞人”权利保护的路径分析	(21)
第四节 东莞的“新莞人”权益保护的业绩与缺失	(24)
一、东莞市政府关爱“新莞人”的主要成绩	(25)
二、“新莞人”权利实现的主要障碍	(28)
第五节 政府责任和个人责任——东莞社会弱势群体保护的 理论	(31)
一、东莞社会弱势群体的成因和特点分析	(31)
二、东莞社会弱势群体保护的实践启示	(32)

第二章 东莞百万村民成股东的法律思考

第一节 东莞农村股份制改革的必要性、可行性、指导原则及 法律依据	(40)
一、农村股份合作制改革的一般特征分析	(41)

二、东莞农村股份合作制改革的必要性分析	(41)
三、推行农村股份合作制改革的可行性分析	(43)
四、东莞开展农村股份合作制改革的指导原则	(45)
五、农村股份合作制改革的法律依据分析	(47)
第二节 东莞农村股份制改革的主要内容	(48)
一、东莞农村股份制改革的主要步骤	(48)
二、东莞农村股份制改革的规范指导	(51)
第三节 东莞农村股份制改革的法律困境分析	(57)
一、个人股权与集体所有权的冲突	(57)
二、股权固化与股权流动性的冲突	(59)
三、股份经济合作社的独立法人地位与目前村委会混同的 困境	(61)
四、法律的平等性与股民界定的不平等的困境	(62)
第四节 完善东莞农村股份经济合作制改革的建议	(65)
一、明确农村股份合作经济组织的法人地位和经济组织 性质	(65)
二、打破社区封闭性, 允许并鼓励股权合法流转	(69)
三、东莞农村股份制改革中的股权分配制度的完善	(70)
 第三章 法制与平安东莞	
第一节 法制在创建平安东莞中的作用	(74)
一、依法创建治安平安	(74)
二、依法创建公共平安	(80)
三、依法创建群情平安	(81)
第二节 创建平安东莞的法制路径	(85)
一、以法制理论研究探索平安东莞之路	(86)
二、以立规先行筑成平安东莞之垒	(88)
三、以法制宣传架起平安东莞之桥	(89)
四、以依法行政亮出平安东莞之剑	(92)
五、以公正司法撑起平安东莞之盾	(94)

第三节 创建平安社会应遵循法制原则	(95)
一、法的真、善、美原则的贯彻落实	(95)
二、法律效益原则的贯彻落实	(102)
三、法的协商原则的贯彻落实	(105)

第四章 东莞城乡居民共享的社保体系

第一节 东莞社会保障发展回顾	(110)
一、东莞社会保障伴随经济发展的历程	(110)
二、东莞社会保障的实施与路径	(117)
第二节 东莞各类社会保险的发展历程	(122)
一、东莞市养老保险的发展历程	(123)
二、东莞市医疗保险的发展历程	(125)
三、东莞市失业保险的发展历程	(127)
四、东莞市工伤保险的发展历程	(128)
五、东莞市生育保险的发展历程	(129)
六、东莞市农（居）民基本养老保险的发展历程	(130)
七、东莞市农（居）民基本医疗保险的发展历程	(132)
第三节 东莞市政府在建立东莞城乡社会保障体系中的 作用	(134)
一、政府充当社会保障制度的设计者	(135)
二、政府是财政支持与“最终付款人”	(137)
三、政府承担着社会保障的管理与监督职能	(138)
四、政府保证社保创新作用的发挥	(139)
第四节 东莞社会保障体系的发展与完善	(140)
一、东莞社会保障的现状	(140)
二、东莞社会保障发展存在的问题	(142)
三、完善社会保障体系的战略意义	(143)
四、完善东莞城乡一体的社会保障体系	(144)
第五节 东莞社会保障发展的法律思考	(148)
一、稳步促进东莞社会保障一体化发展	(149)

二、促进多层次的社会保障体系的完善	(150)
三、促进社会保障向纵深发展	(150)
四、促进新莞人(农民工)社会保障机制的发展	(150)
五、促进社会保障基金的保障能力	(151)
六、促进社会保障法制宣传教育	(151)

第五章 变迁中的东莞人法律意识

第一节 东莞人法律意识的变迁	(154)
一、东莞人法律意识变迁的阶段	(154)
二、东莞人法律意识变迁的特征	(157)
三、影响东莞人法律意识变迁的因素	(163)
第二节 东莞人法律意识的现代化	(167)
一、传统法律意识与现代法律意识交织	(167)
二、东莞人法律意识现代化的内涵	(171)
三、东莞人法律意识现代化的障碍	(173)
四、东莞人法律意识现代化的实现机制	(178)
第三节 东莞人法律意识的培育	(180)
一、培育东莞人法律意识的意义	(180)
二、东莞人法律意识培育现状及分析	(181)
三、东莞人法律意识培育的路径	(185)

第六章 法学大学生看引发关注的东莞热点法律案例

第一节 禁摩的法理分析	(194)
一、东莞禁摩的原因及成绩	(195)
二、禁摩政策的法理分析	(201)
第二节 东莞外来人口犯罪问题的法理分析	(205)
一、东莞外来人口犯罪的主要特点	(207)
二、东莞外来人口犯罪的成因	(210)
三、东莞预防外来人口犯罪的探索	(213)
四、减少东莞外来人口犯罪的对策	(216)

五、东莞外来人口犯罪法理分析	(221)
第三节 东莞中院“赔钱减刑”的法理分析	
——兼论被害人救济制度的法律完善	(224)
一、“赔钱减刑”的法理分析	(225)
二、“赔钱减刑”的法律依据及政策背景	(228)
三、“赔钱减刑”与被害人权利救济	(230)
第四节 对原塘厦镇李某挪用公款案的法理分析	(235)
一、东莞预防职务犯罪的新举措	(236)
二、李某案的法理分析	(237)
后记	(247)
丛书后记	(249)

第一章

“新莞人”权益的保护

2007年4月，东莞的600万外来工有了一个新的称谓：“新莞人”。“外来工”称谓问题一直受到东莞上下的广泛关注。2007年两会期间，部分政协委员提出“外来工”称谓隐含了一定的歧视意义，不符合时代发展的需求，也不利于广大外来人口与本地户籍人口的融洽相处。东莞市委书记、市人大常委会主任刘志庚对此高度重视并深表赞同，认为“外来工”的“外”字首先使本地人和外地人造成一种概念上的隔阂，这个称谓不太好，提出要综合征集各方面意见，逐步改变“外来工”称呼。经过方方面面的争论和探讨，4月16日，市委召开党政领导班子联席会议，对“外来工”新称谓进行专题讨论，最终确定“新莞人”为“外来工”的新称谓。一时间“新莞人”成了东莞媒体使用率最高的一个词。也许一个称呼的改变，并不能立即带来实质的变化，但这件事却明明白白传达了这样的一个信息：在东莞，外来工的保护已成为一件备受关注的的事情。近几年，东莞市政府出台了很多保护外来工权益的措施，收到了很多的成效。“新莞人”称呼的启动，是影响最大的一件事。但是为什么要保护外来工，如何保护，却缺乏理论的论证和实践的总结。本章将以东莞这个有着特殊的地理位置、特殊的产业结构和特殊的人口结构的城市外来工群体为例，以“新莞人”称谓的启用为切入点，探求外来工群体权益保护的正当性，梳理东莞市政府保护外来工群体的经验和缺失，以政府责任和个人责任的合理划分为理论依据，归纳东莞地区社会弱势群体的特殊性和典型性；提出东莞社会弱势群体保护的对策和建议，以期为我国社会转型和城市化进程中的外来工权益保护提供可借鉴的经验和指导。

