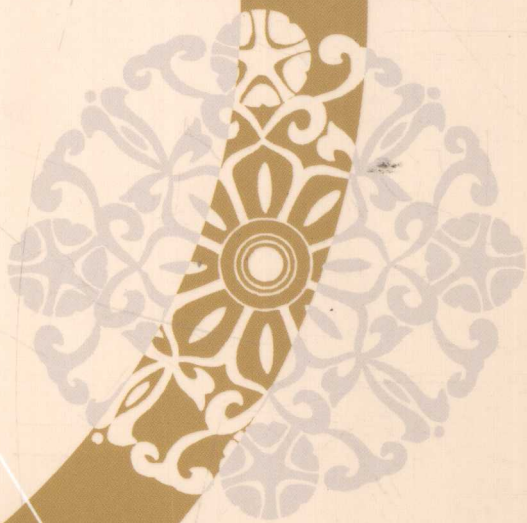


中 国 农 村 调 查 书 系

民主和谐论

现代国家建构中的基层民主与社会和谐

刘义强 著



西北大学出版社
NORTHWEST UNIVERSITY PRESS

本书系教育部哲学社会科学重大招标项目“和谐社会构建中的基层民主政治建设研究”(项目编号:07JZD0016)的中期成果之一。本书由华中师范大学“211工程”重点学科项目经费资助出版。

中国农村调查书系

民主和谐论

现代国家建构中的基层民主与社会和谐

◎刘义强 著

西北大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民主和谐论：现代国家建构中的基层民主与社会和谐/刘义强著. —西安：西北大学出版社，2008. 5（中国农村调查书系）

ISBN 978 - 7 - 5604 - 2446 - 0

I. 民… II. 刘… III. ①社会主义民主 - 建设 - 研究 - 中国 ②社会主义建设模式 - 研究 - 中国 IV. D621 D616

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2008）第 056561 号

中国农村调查书系

民主和谐论 现代国家建构中的基层民主与社会和谐

作 者：刘义强著

出版发行：西北大学出版社

地 址：西安市太白北路 229 号

邮 编：710069

电 话：029 - 88302590

E - mail : xdpres@ nwu. edu. cn

经 销：新华书店

印 装：陕西向阳印务有限公司

开 本：787 毫米×960 毫米 1/16

印 张：16

字 数：248 千字

版 次：2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5604 - 2446 - 0

定 价：26.00 元

内 容 简 介

本书以基层民主和社会和谐的基本关联为研究对象。

本书旨在回答这样一个问题,即在面临现代国家构建、市场体制扩展和社会阶层利益冲突增加等多重压力下的当代中国,怎样才能实现国家构建、民主扩展和社会和谐的相融共生,从而走出一条中国的现代民主发展道路,实现民主转型与社会和谐。本书通过对中国基层民主发展经验的理论梳理和归纳,在结合民主理论和国家理论的基础上,探求以民主构建社会和谐的理论架构。

本书结合基层民主发展机制与社会和谐构建问题,建立了民主和谐论的理论命题;认为社会和谐的实质是社会各主体权利的平衡和协调,治理导向的强民主是实现主体之间平等协商和沟通、实现治理优化的最优选择,发展民主则促进和谐。我们也将这一命题简称为民主和谐论。由此,我们提出以民主巩固解决既有民主机制中出现的问题、以民主创新突破僵化停滞的制度和规则、以民主治理改善国家与社会治理状况以及以民主共识形成社会和谐的凝聚力等四个中层命题,作为以民主构建和谐的基本机制。

本书运用规范分析方法,在民主和谐论的理论命题之下,建构了民主巩固论、民主创新论、民主治理论 and 民主共识论四个中层命题,并结合基层民主发展的实际经验和案例对我国基层民主发展机制和趋势进行了深入分析。

本书主张,在构建现代国家的进程中,通过国家能力建设与民主发展的结合,发展治理导向的强民主,是通过基层民主促进社会和谐的基本选择。本书认为,和谐社会的构建途径是发展民主,基层民主具体机制的研究证明了通过发展民主促进社会和谐是可能的。但是我们也必须深刻理解所要推进的是什么样的民主、以什么现实机制推进民主,这才是民主和谐论的关键。

第一章 导论:以民主构建和谐	(1)
一、研究的缘起与问题	(1)
(一)现代化进程中的社会不和谐	(3)
(二)民主的争议	(8)
(三)国家构建与民主的关联	(10)
(四)为什么选择基层民主	(11)
二、文献综述	(13)
(一)民主与社会和谐的经典论述	(13)
(二)现代国家、民主转型与社会和谐	(16)
(三)和谐社会及其发展机制的讨论	(19)
(四)基层民主与社会和谐	(21)
三、提出论点与答案	(25)
(一)作为政治发展目标的和谐社会论	(26)
(二)作为国家制度构建的民主和谐论	(27)
(三)作为社会和谐基本机制的基层民主	(28)
四、研究方法、资料来源与基本框架	(30)
(一)研究方法	(30)
(二)资料来源	(33)
(三)本书框架	(34)

第二章 问题的解释:现有理论及其替代选择 (37)

- 一、和谐社会:本质与发展机制 (38)
 - (一)和谐社会:概念本质与现代性核心难题 (38)
 - (二)社会和谐的中国诉求:社会分化与政治整合 (43)
 - (三)社会和谐的评判标准:制度、权利、治理与共识 (44)
- 二、现代民主的发展与发展中的民主 (46)
 - (一)西方现代民主发展的基本经验 (46)
 - (二)发展中国家(地区)民主转型的复杂故事 (48)
 - (三)摒弃“民主弥赛亚主义”,从基础行动构建民主 (50)
- 三、国家构建:民主与和谐的基本框架 (52)
 - (一)中国政治体制改革途径的多维探讨 (52)
 - (二)国家构建与基础结构能力扩展 (55)
- 四、基层民主:发展现状、特点与范式创新 (57)
 - (一)中国基层民主发展及其内容 (57)
 - (二)我国基层民主发展的主要特点和问题 (62)
 - (三)民主范式创新:治理导向的强民主 (64)
- 五、核心命题、基本观点与概念 (66)
 - (一)核心命题 (66)
 - (二)基本观点 (66)
 - (三)基本概念 (68)

第三章 民主巩固论:民主和谐的基础平台构造 (70)

- 一、民主巩固:理论背景和基本经验 (71)
 - (一)民主巩固的理论背景 (71)

(二)民主巩固的概念和内容	(75)
(三)民主巩固的基本条件	(79)
二、从村民自治看民主巩固	(83)
(一)村民自治的发展及其问题	(84)
(二)民主巩固:评估与推进	(86)
(三)农村民主巩固与社会和谐	(87)
三、民主巩固中的村民自治	(88)
(一)精英行动者:制度卷入与规则认同	(89)
(二)制度构建:程序完善与能力增长	(91)
(三)民主文化构建:积极参与与效能扩展	(103)
(四)权利保障和社区支持:逐步提升与初步构造	(108)
四、当前农村民主巩固中的主要问题	(111)
(一)精英的失序博弈:民主与行政、宗族等的冲撞	(111)
(二)制度供给的困境:形式化与效能困局	(112)
(三)村民认同的缺失:政治冷漠与认同表面化	(112)
(四)支持性环境的短缺:保障乏力与支持不足	(113)
五、结论:巩固民主、稳定制度	(113)

第四章 民主创新论:民主和谐的制度创新机制 (116)

一、民主创新:形式多样与问题并存	(116)
(一)形式多样的民主创新实验	(117)
(二)基层民主创新中的主要问题	(121)
二、民主创新:范式更新与目标设定	(124)
(一)民主创新的目标设定	(124)
(二)民主创新的基本机制	(127)
(三)民主创新与社会和谐	(130)

三、民主创新案例:背景、动力、行动策略与应对机制	(131)
(一)民主创新的背景	(131)
(二)民主创新的动力	(134)
(三)民主创新的行动策略	(137)
四、结论:创新民主、促进和谐	(141)

第五章 民主治理理论:民主和谐的国家能力构建

一、现代国家的有效治理与民主	(143)
(一)国家建构:传统与现代	(144)
(二)有效治理与民主	(147)
(三)基层民主治理与社会和谐	(150)
二、民主治理:国家能力与公民参与的结合	(150)
(一)转型社会的基本悖论及其化解	(151)
(二)分权改革与地方政府“苏丹化”危险	(155)
(三)民主治理:国家能力、制度构建与公民参与	(159)
三、民主治理的经验分析	(160)
(一)村民自治:国家构建与边缘整合	(160)
(二)业主维权:权利诉求与公民行动	(162)
(三)社区对话:行政民主化与公民参与	(165)
(四)“权力阳光运行”:权力行使制度化与良治	(167)
四、结论:发展民主、优化治理	(169)

第六章 民主共识论:民主和谐的社会共识达成

一、社会分歧与民主共识	(171)
(一)改革时代的分歧与冲突	(171)

(二) 社会整合的民主机制	(175)
(三) 民主:在魔鬼与天使之间	(177)
二、共识民主:政治参与与理性协商	(179)
(一) 公民共同体与公民身份	(179)
(二) 政治参与与公民文化	(180)
(三) 理性协商与共识建构	(181)
三、民主共识的机制:经验分析	(183)
(一) 民主恳谈:预算制定的共识塑造	(183)
(二) 草根商会:政企合作的共识建构	(186)
(三) 居民论坛:社会生活中的共识达成	(188)
四、结论:凝聚共识、构建和谐	(190)

第七章 结论:现代国家构建中的民主和谐之路 (192)

一、现代国家构建与民主	(192)
(一) 强民主与有效国家能力的结合	(193)
(二) 弱民主与软政权的共生	(196)
(三) 治理导向的强民主:建构权利均衡的社会	(200)
二、民主理论的再探讨:基层民主的经验与模式	(203)
(一) 民主理论家族中的强民主	(203)
(二) 治理导向的强民主与民主机制构建	(209)
三、中国基层民主经验模式的重申	(212)
(一) 从民主行动着手构建民主	(212)
(二) 从国家构建需要发展民主	(213)
(三) 从公民利益诉求扩展民主	(214)
(四) 从合作和共识目标创设民主	(216)
(五) 从中国改革模式探寻民主的发展方向	(216)

四、展望：民主和谐的中国选择	(219)
参考文献	(222)
一、中文文献	(222)
(一) 著作	(222)
(二) 论文	(232)
二、英文文献	(238)
(一) 著作	(238)
(二) 论文	(240)
后 记	(243)

第一章

导论：以民主构建和谐

西方各国处于专制主义时代长达两个多世纪，处于“民主化”时代达一个多世纪，处于福利时代达一个世纪。新兴国家必须设法把这三个时代缩短为一个。

加布里埃尔·阿尔蒙德（1987，第422页）

本书旨在回答这样一个问题，即当代中国在面临现代国家构建、市场体制扩展和社会阶层利益冲突增加等多重冲突压力下，怎样才能实现国家构建、民主扩展和社会和谐的相融共生，从而走出一条属于中国的现代民主发展道路，实现民主转型与社会和谐。具体来说，就是为什么将民主法治建设作为社会主义和谐社会的首要内容；民主特别是基层民主政治与和谐社会构建有什么直接关联；什么类型的民主、以什么样的形式和机制，促成什么状态的社会和谐，这三个问题是本书的基本问题意识。因此，作者完全不用掩饰自己对国家构建、民主扩展和社会和谐这些规范价值的认同和偏爱，并且试图通过对中国基层民主发展经验的理论梳理和归纳，在结合民主理论和国家理论的基础上，探求以民主构建社会和谐、支撑现代国家建构的理论构架。

一、研究的缘起与问题

中共十六届六中全会《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）指出：社会和谐是中国特色社会主义的本质属性，是国家富强、民族振兴、人民幸福的重要保证。构建社会主义和谐社

会是现阶段我国社会主义建设的重大战略任务，民主法治建设是构建和谐社会的的首条要求。不断发展社会主义基层民主，既是构建社会主义和谐社会的重要内容，也是推动社会和谐的重要手段。2006年11月，胡锦涛总书记在中共中央政治局第三十六次集体学习时强调，扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，是社会主义民主最广泛的实践，是社会主义民主政治建设的基础性工作。必须深刻认识发展社会主义基层民主政治的重大意义，推动社会主义基层民主政治建设不断取得新进展。^①从政治学角度来看，《决定》以及中央高层对健全民主制度、丰富民主形式、积极扩大有序的公民政治参与的基础性作用和意义的强调，实际上提出了发展民主政治与构建和谐社会之间关系的重大理论命题。显然，这是一个关涉到未来政治发展走向以及确立政治民主在中国政治社会发展框架中的坐标点的契机。现实的发展对民主政治理论提出了急切的要求。

从中国政治学关于民主理论研究的情况来看，是否要民主、要什么类型的民主、这种民主能否以较低的社会成本实现社会和谐，还是一个众说纷纭的问题。^②正如一些持民主理想主义思想的人不认同现实中民主扩展的经验事实，进而对民主政治建设悲观失望一样，另一些埋头于民主实践，尤其是基层民主实践的人往往对民主的理论和规范价值所言不多，却反倒因为在经验中见到不少民主失败的例子，从而对民主失望。民主的理想主义者幻想一夜之间获得完美的民主，而民主的经验主义者则要么避而不谈民主理论，要么专注于现实民主治理的细小事件，而对如何建构民主理论的中国形式，怎样

① 胡锦涛在中共中央政治局第三十六次集体学习时的讲话。本次集体学习的主题是《我国社会主义基层民主政治建设研究》。参见：光明日报，2006-12-2（1）

② 围绕俞可平先生的“民主是个好东西”所引发的一系列激烈争论是对这种状况的一个生动反映。俞可平先生似乎只是在讲已经得到世界多数国家民主发展经验所支持的民主理论的ABC，而且相当谨慎。但是回复他的却是“民主不是个坏东西”“民主不好也不坏”以及“民主是不是好东西不能一概而论”，甚至“民主是个坏东西”等观点。参见：俞可平，民主是个好东西，学习时报，2007（367）

通过民主建构促成可欲的社会目标的机制等问题缺乏探讨。^①当然，我们就不用再提那些从意识形态上反对民主的主张了。

然而，社会和谐、国家构建和政治合法性重塑对民主的需求却越来越大。我们的工作，得从这里开始。

（一）现代化进程中的社会不和谐

改革开放 30 年，是近代以来我国持续稳定推进现代化建设最有成效的 30 年。简单来说，主要体现在经济持续高速发展、现代市场经济体制逐步建立，创造财富的各种源泉被有效激发；社会成员的物质生活水平和自由程度极大提高^②，经济和社会权利不断增长；政治领域制度化建设加速，政治和行政规范化、法治化及有序化也不断推进。因此，不仅有经济体制改革的“中国奇迹”的提法，在政治经济综合体制转型上也有所谓“北京共识”vs“华盛顿共识”的提法。^③然而，伴随着政治经济的大转型，社会的不和谐因素和机制也呈现明显的增长。这主要表现在：

1. 改革发展带来的利益分配不均衡，收入差距持续扩大，贫富悬殊现象严重。国家统计局 2005 年国民经济统计摘要资料显示：2005 年我国城乡居民

① 徐勇. 中国民主之路：从形式到实体——村民自治价值的再发掘. 开放时代，2000（11）；萧功秦. 后全能体制与 21 世纪中国的政治发展. 战略与管理，2000（6）；徐勇. 现代国家的建构与村民自治的成长——对中国村民自治发生与发展的一种解释. 学习与探索，2006（6）

② 即便是在阿马蒂亚·森的十分意义上的作为可行能力的“自由”而言也是如此，只是其中关于经济条件和社会机会等扩展较快，而政治以及透明性保证等方面相对滞后。参见：阿马蒂亚·森. 以自由看待发展. 任颐，于真译. 北京：中国人民大学出版社，2002

③ 经济上“中国奇迹”最有说服力的版本是经济学家林毅夫在同名著作中提供的。“北京共识”源出英国著名思想库伦敦外交政策中心 2004 年 5 月发表的乔舒亚·库珀·拉莫的一篇论文，题为《北京共识》，该文将中国的发展途径定义为：艰苦努力、主动创新和大胆实验；坚决捍卫国家主权和利益；循序渐进，积聚能量。创新和实验是其灵魂；既务实，又理想，解决问题灵活应对，因事而异，不强求划一。它不仅关注经济发展，也同样注重社会变化，通过发展经济与完善管理改善社会。并以此与 20 世纪 90 年代中期形成的、以新自由主义经济理念为基础的所谓“华盛顿共识”相对照，认为前者比之后者更加可信任。

平均收入分别为 8 083.65 元和 2 591.83 元,前者是后者的 3.12 倍。^①而在 1985 年,这个比例仅为 1。实际上,收入差距不仅仅体现在城乡之间,农村内部、城镇内部和地区之间的差距也在持续扩大。从 2001 年国家统计局农村经济调查总队估计的基尼系数的时间序列数据可以看出,农村住户纯收入的基尼系数从 1985 年的 0.23 上升至 2000 年的 0.35。15 年期间农民收入分配的不均等程度上升了 50% 以上。^②在全国不同省份地区中,差距也十分明显。2004 年上半年人均收入最高的 5 省市是:上海(8 513 元)、北京(7 836 元)、浙江(7 771 元)、广东(7 264 元)和福建(5 879 元),平均为 7 453 元,是人均收入最低的 5 省区市的 2 倍还多。正如联合国开发计划署委托中国发展研究基金会组织撰写的《2005 中国人类发展报告》所言:“如果贵州是一个国家,那么它的人类发展指数仅刚超过非洲的纳米比亚,但是如果把上海比作一个国家,其人类发展指数则与发达国家葡萄牙相当。”^③20 世纪 90 年代中期以来,最引人注目的城镇居民收入差距的变化表现为:在城市经济体制改革和国有企业改革中,下岗、失业问题不断增加,城市中形成了一个相对贫困的群体,使城镇居民之间的收入差距加速扩大,远远超过了城乡之间居民的收入差距。据统计,2003 年城镇占总体 20% 的最高收入组,家庭人均可支配收入为 17 472 元,比上年增加 2 012 元,增长了 13%;占总体 20% 的最低收入组家庭人均可支配收入为 3 295 元,比上年增加 263 元,增长了 8.7%。最高组与最低组的收入之比由 2002 年的 5.1:1 扩大到 5.3:1。相关研究表明:这种状况主要是由分配制度改革,国家政策效应、市场自发倾向、

① 李实,罗楚亮.中国城乡居民收入差距的重新估计.北京大学学报(哲学社会科学版),2007(2)

② 国家统计局农村社会经济调查总队.中国农村住户调查年鉴.北京:中国统计出版社,2001:29

③ 所谓人类发展指数,是由联合国开发计划署倡导的,以预期寿命、入学率和识字率以及人均收入三者来衡量人类发展状况,较之单纯的人均 GDP 指标更为科学和准确。联合国开发计划署,中国发展研究基金会.中国人类发展报告 2005——追求公平的人类发展,2005-9-8

竞争起点不公平以及社会保障面狭窄等所致。^① 也有学者通过各种差距成因的严格分析,认为“中国的收入差距问题与其说是市场经济的问题,倒不如说是对政府资源配置权力、对管制权力的监督制衡和问责的问题。”^② 不平则怨、不平衡则倾。我国是一个具有“不患寡而患不均”文化传统的国家,收入差距过大,加上社会上腐败现象蔓延等,必然造成广大群众的不公平感加剧。经验证明,贫富差距悬殊和不公平感的累积会导致一系列消极的社会后果,极易诱发群体性事件,影响社会和谐。

2. 政治、经济和社会权利配置失衡,社会弱势群体缺乏权利保障,处境艰困。近些年来,社会弱势群体问题越来越成为一个关系和谐社会构建的核心问题。所谓社会弱势群体,传统上主要指老弱病残以及无劳动能力的人口。随着中国的改革和发展,有相当规模的人口在农村改革、国有集体企业改制等发展和转型中,由于政治、经济、社会权利受到不公平对待,产业结构转型以及自身市场竞争能力低弱等因素,成为社会弱势群体。这些人口不仅出现生活困难,也缺乏进一步的实现自由发展的能力、权利和机会。学术界一般把社会弱势群体分为两类:生理性弱势群体和社会性弱势群体。^③ 前者包括传统意义上的弱势群体,后者如失业人口、失地人口、失房人口、被恶意欠薪的农民工、被剥夺民主选举权利的农村居民等等。目前,社会弱势群体主要包括缺乏生活保障的城乡老龄、残疾人口,城市化中土地被非法侵占的失地农民,城市拆迁改造中的失房市民,国有、集体企业改制中难以获得合理补偿的企业职工以及权利保障最差的农民工群体。他们在改革中承担了最大

5

① 李实. 中国个人收入分配研究回顾与展望. 见:姚洋主编. 转轨中国:审视社会公正和平等. 北京:中国人民大学出版社,2004;韩留富. 我国居民收入差距的现状、成因及调控措施研究. 经济体制改革,2001(2);蔡昉,杨涛. 城乡收入差距的政治经济学. 中国社会科学,2000(4);王永钦,张晏等. 中国的大国发展道路——论分权式改革的得失. 经济研究,2007(1)

② 陈志武. 国有制和政府管制真的能促进平衡发展吗?——收入机会的政治经济学. 经济观察报,2006-1-2

③ 郑杭生,李迎生. 全面建设小康社会与弱势群体的社会救助. 中国人民大学学报,2003(1);吴忠民. 中国社会主要群体弱势化趋向问题研究. 东岳论丛,2006(2);张敏杰. 社会经济发展中的弱势群体及其社会支持. 浙江学刊,2003(3)

的成本,而且持续承受更多的社会剥夺。其中2000年我国60岁以上老人已达10%,以总人口13亿计,全国老龄人口达1.3亿,其中农村老龄人口则有9000万左右,另外还有6000万左右的残疾人。2006年,全国下岗失业人员500万人,全国城镇登记失业率在4.2%左右,而且还有持续扩大趋势。^①截至2004年,我国外出农民工数量为1.2亿人左右。^②总之,相关研究者认为,如果将城乡贫困人口、经济结构调整进程中出现的失业和下岗职工、农民工等各类处于弱势地位的人口汇总,然后再扣除重叠部分和非弱势人口,目前中国弱势群体规模在1.4-1.8亿人左右,约占全国总人口的11%-14%。缺乏基本的生存保障和权利保障,使得社会相当数量的人口弱势群体化,这是近年来不断增长的群体性事件发生的基本背景,也是农民“以法抗争”、工人“以理抗争”、农民工“以死抗争”频频出现的基本成因。^③王学泰先生将这种情况的严重后果概括为“底层没有安全带,游民意识就还魂”,^④这将是社会解体的前兆。

3. 民众缺乏对改革的议程设定以及执行过程的控制和监督权,导致公共管理中基层政府单方行为和自利倾向明显,政权与群众关系紧张。改革是一个政治、经济和社会利益不断重新配置、规则持续改变的过程,因此,将有大量的政治、经济和社会权利被放进“公共领域”^⑤之中,社会的各个集团运用自己的资源和能力去获取一定资源份额或改变资源的分配规则而获利。推进改革的主导力量是国家政权及其官员,同时他们也是拥有优先的信息资

① 祝宝良. 2007 中国经济发展十大趋势. 中国经济时报, 2007-1-8

② 中国农民工问题研究总报告起草组. 中国农民工问题研究总报告. 改革, 2006 (5)

③ “以法抗争”“以理抗争”以及“以死抗争”分别参见: 于建嵘. 当代中国农民的以法抗争——关于农民维权活动的一个解释框架. 社会学研究, 2004 (2); 徐昕. 中国农民工为何以死抗争. 二十一世纪, 2007 (4)。此外, 还有一种农民“依法抗争”的观点, 参见: 李连江, 欧博文. 当代中国农民的依法抗争. 见: 吴国光编. 九七效应: 香港、中国与太平洋. 香港太平洋世纪研究所出版, 1997: 141-169

④ 王学泰. 底层没有安全带, 游民意识就还魂, 南都周刊, 2007-9-17

⑤ 这里“公共领域”(public domain)指有价值资源的产权未能得到完全界定和保护

的领域,从而各个社会集团都运用自己的权力、资源和能力去攫取。参见: Y·巴泽尔. 产权的经济分析. 上海: 上海人民出版社, 1997: 3-8

源、强大的攫取能力和便利的获利机会的群体。尤其在基层政权领域，政治和行政制度化发展不足，民众难以参与改革和公共管理过程中的“议程设定”^①，更难于控制和监督政府及其官员的行为。由此，使得基层公共管理中政府单方面的专断行为、与民争利的自利行为等层出不穷，严重侵犯公民权利，造成政权与群众关系相对紧张。其中一个重要表现就是针对基层政府的群体性事件频发。据统计，全国范围的群体性事件在1993年共8 709宗，此后一直保持快速上升趋势，1999年超过32 000宗，7年间增加了3倍。从2002年到2004年均保持在40 000宗以上。^②事实上，近年来农村围绕土地、民主权利出现的不稳定因素，城市围绕社区民生问题和公共事务、业主维权引发的不和谐因素，企业职工和农民工围绕工资、福利等触发的群体性事件以及基层公共管理中表现突出的教育、就业、医疗、社保、拆迁、征地、环境等问题，都与此紧密相关。

尽管有研究者已经对缺乏科学根据的所谓“一般的说，随着人均GDP进入1000-3000美元时期，各国社会都会进入不协调因素的活跃期和社会矛盾的多发期，进入社会结构深刻变动、社会矛盾最易激化的高风险期”的国际惯例表示了质疑。然而，剔除这一论调使用国际惯例说法有可能遮蔽冲突多发的政治危机感的可能之后，它还是从客观上承认了冲突多发这个事实。构建和谐社会，前提就是消除社会中不和谐因素。不和谐的原因是多个方面的，但是其核心，却是民众在政治、经济和社会领域权利的不均衡。在现代社会，解决这个问题的成功办法只有民主——持续稳健推进的民主。然而，民主在中国，还是一个存在巨大争议的方案。

① “议程设定”是公共政策研究中的一个新领域，其着重点在于研究公共政策的决策中，以什么形式、什么时机、选择什么内容、运用怎么样的决策规则和程序进行决策。议程设定决定了为什么有些事情被提上议事日程，而另一些却没有。参见：Berger, Bruce K. Private Issues and Public Policy: Locating the Corporate Agenda in Agenda-Setting Theory. *Journal of Public Relations Research*, 2001 (13): 91-126; Maxwell McCombs, Donald Shaw. The Agenda-Setting Function of Mass Media. *The Public Opinion Quarterly*, 1972, 36 (2): 176-187; 王绍光. 中国公共政策议程设置的模式. *中国社会科学*, 2006 (5)

② 于建嵘. 转型期中国的社会冲突——对当代工农维权抗争活动的观察和分析. *凤凰周刊*, 2005 (176)