

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



政治参与蓝皮书

BLUE BOOK OF POLITICAL PARTICIPATION

中国政治参与报告

(2016)

主编/房宁

执行主编/周庆智

ANNUAL REPORT ON POLITICAL PARTICIPATION
IN CHINA (2016)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2016
版

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

政治参与蓝皮书

BLUE BOOK OF
POLITICAL PARTICIPATION



中国政治参与报告 (2016)

ANNUAL REPORT ON POLITICAL PARTICIPATION IN CHINA
(2016)

主 编 / 房 宁
执行主编 / 周庆智



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国政治参与报告. 2016 / 房宁主编. -- 北京:
社会科学文献出版社, 2016. 9

(政治参与蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-9551-4

I. ①中… II. ①房… III. ①公民-参与管理-研究
报告-中国-2016 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 193387 号

政治参与蓝皮书

中国政治参与报告(2016)

主 编 / 房 宁

执行主编 / 周庆智

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯 黄金平

责任编辑 / 黄金平

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址:北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 27.25 字 数: 413 千字

版 次 / 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9551-4

定 价 / 118.00 元

皮书序列号 / B-2011-173

本书如有印装质量问题,请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

政治参与蓝皮书编委会

主 编 房 宁

执行主编 周庆智

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

马宝成 王炳权 史卫民 张小劲

佟德志 肖唐镖 房 宁 周少来

周叶中 周庆智 赵秀玲 赵树凯

编 务 郑建君 孙彩红

摘 要

本书主题是中国基层政治参与，关注当前中国民主政治发展最活跃的基层政治参与实践领域，力图系统、全面地把握当前中国基层政治参与的创新探索和发展趋势。

本书由总报告、专题报告、案例分析三部分组成。总报告部分，系统分析和阐述了当前中国基层政治参与的实践探索和发展趋向，以及当前中国政治参与的变迁、特点与当前中国政治参与的历史发展逻辑。专题报告部分，比较全面地分析和阐述了当前中国基层政治参与各个领域的实践发展和制度创新。案例分析部分，从典型案例中观察和分析了当前中国政治参与的特点与趋势。

本书涵括如下问题领域。

第一，当前中国社区治理转型。当今中国的城乡社区都面临着治理转型问题，多元主体共治结构的形成，关键在于公民参与的制度化、法治化和秩序化。本书阐释了当前中国社区治理转型所面临的问题与挑战、农村基层治理中政治参与存在的问题、城市社区治理参与主体的新发展、城市基层管理体制的改革实践等，同时指出政治参与是实现多元主体参与基层治理体系建构的关键所在，是国家治理现代化的重要组成部分。

第二，发挥人民代表大会的根本政治制度作用，更好地吸纳公民有序参与，是当今中国政治参与的重要议题之一。本书阐述了地方政府一些重要的制度创新实践以及一些重要的参与形式。比如代表联系群众制度的完善、公民参与地方人大立法的实践探索等。相关内容指出，人大制度的创新和实践是当前中国政治参与制度建设的关键所在。

第三，新的政治参与形式比如网络政治参与，新的参与主体比如农民工



群体，已经成为当前中国民主政治发展不可或缺的组成部分。本书对上述参与形式和参与群体进行了比较全面系统的观察和分析，并指出当前中国政治参与的新形式和新的社会阶层政治参与的法治化、程序化、制度化，是中国政治参与的新特点和新动力。

第四，党内民主、协商民主等发展和实践是当前中国政治参与制度建设的重要组成部分。党员积极参与党内政治生活，是党具有活力的重要源泉，推动党员参与党内政治生活各项权利的落实，是一项系统工程，涉及党的建设的很多方面。协商民主是一种现代的民主治理参与形式，它可以改善立法和决策的质量、促进决策合法化、培养公民精神，从而对于推动当代中国民主政治建设发挥积极的作用。

第五，从对当前中国政治参与的变迁和类型学特点的阐释，以及从政治现代化的角度来审视中国政治参与的民主制度建构，能够系统而全面地了解当前中国政治参与面临的结构性问题和未来发展趋势。

本书由中国社会科学院政治学研究所负责组织完成，作者来自中国社会科学政治学研究所、南京大学、中国人民大学、复旦大学、华中师范大学、南昌大学、中央编译局、北京行政学院等国内知名研究机构和高校。

Abstract

The theme of this Report (Blue Book) is political participation at community level in contemporary China, focusing on the most active grass-roots and local political participation in current practice field of developing China's socialist democracy. And it tries to grasp systematically and comprehensively the innovative exploration and development trend of the present community-level political participation in China.

This Report consists of three parts: general report, special reports and case analysis. The general report section systemically analyzes and expounds the practical exploration and development trend of current China's community-level political participation, as well as the characteristics and historical development logic of current political participation in China. The special report section analyzes and addresses in many respects the practice development and system innovation in many fields of current community-level political participation. The case analysis section observes and analyzes the features and trends of current political participation based on some cases.

This Report covers the following topics and areas.

First, the current transformation of community governance in China. At present, the main problem that China's urban and rural communities are faced with is governance transformation. In order to form the cooperative governance structure of multiple participants, the critical path is institutionalization, rule of law and ordering of citizen participation. This report explains these issues and new practices, including the problems and challenges of communities' governance transformation, the problems of political participation in rural community governance, the new development of governance participants in urban communities, the reform of urban management system at the basic level. In the end, it brings forth that political participation is crucial to establish local



governance system and structure with multiple participants, which is an important part of modernization of national governance.

Second, playing the role of the system of people's congresses that is China's fundamental political system, and better absorbing citizens' orderly participation, has been one of the significant issues of current political participation in China. The report analyzes and explains some important practice of institution innovation and some important forms of participation, such as improving the mechanism for deputies to maintain contact with the people, practical exploration of citizen participation in local people's Congresses legislation, and so on. Then it is concluded that innovation and practice of the system of people's congresses is the key to strengthen the institutionalized political participation in China.

Third, new forms of political participation such as network political participation, and new participating groups such as rural migrant workers, have been an essential part of Chinese socialist democracy development. This report has made a full and systematic review and analysis for these fresh forms and groups of political participation. It shows that it is vital to enhance these newly emerged forms and participation of new social groups in accordance with the law, in a systemic way by adopting due standards and procedures. And these are new features and new driving force of political participation in contemporary China.

Fourth, the development and practice of intra-Party democracy and consultative democracy, is a significant part of strengthening institutions development for political participation. Party members actively participate in the internal political activities of Party, and this is important source of creative vitality for the Communist Party of China. It is a system project to promote the implementation of Party members' rights to participate in the internal political activities or affairs of Party, so this is related to many aspects of Party building. Consultative democracy is a modern form of democratic governance and participation. Deliberative democracy may improve quality of legalization and policy, advance legalization of decision-making, and cultivate civic spirit, which at present plays an active role to propel development of China's socialist democracy.

Fifth, by expounding the changes and typology features of Chinese political

participation, as well as surveying democratic system building of political participation in the view of political modernization, we can gain a systematic and tall-round understanding of structural problems faced by current political participation and future development trend of China's political participation.

This Report has been undertaken and accomplished by Institute of Political Science, Chinese Academy of Social Science. The authors are scholars and experts from Institute of Political Science, Chinese Academy of Social Science, Nanjing University, Renmin University of China, Fudan University, Huazhong Normal University, Nanchang University, Central Compilation and Translation Bureau, and Beijing Administrative College (BAC), etc.

目 录

I 总报告

- B.1** 当前中国社区治理转型 周庆智 / 001
- B.2** 当代中国公民政治参与的变迁与类型学特点
——基于 2002 年与 2011 年两波全国抽样调查的分析
..... 肖唐镖 易中波 / 020
- B.3** 现代化进程中的当代中国政治参与 周少来 / 062

II 专题报告

- B.4** 社区治理秩序维度的纯理论、现实发展与公共
参与的政策选择 毛寿龙 李 梅 / 086
- B.5** 完善人大代表联系群众制度
——以北京市完善和实施代表联系群众制度的情况为例
..... 袁达毅 黄小钊 / 103
- B.6** 当前中国网民的政治参与 吴理财 黄薇诗 / 133
- B.7** 当前农民工的政治参与 高秉雄 吴 侗 郭 松 / 169
- B.8** 协商民主：有序政治参与的制度设计及实践 陈家刚 / 188
- B.9** 人大制度的完善与政治参与有序化 韩 旭 / 207



- B.10** 中共党员参与党内政治生活的方式和途径 田改伟 / 232
- B.11** 公民参与地方人大立法实践的分析与思考 孙彩红 / 255
- B.12** 中国社区治理实践中的公共参与 郑建君 / 289

III 案例分析

- B.13** 半竞争性选举：中国农村基层政治参与的图景
——基于江西 C、T 两县 39 个村的案例研究 尹利民 / 314
- B.14** 冲突、合作与吸纳：城市社区精英的崛起与成长
——以上海市 Y 区 C 街为例 陈周旺 陆晓燕 / 337
- B.15** 当前我国政治参与的特点与趋势
——基于典型案例的分析 樊 鹏 / 359
- B.16** 城市基层管理体制改革的贵阳实践
——以新型社区职能建设为例 丁 胜 / 383
- B.17** 苏州市相城区网格化管理案例分析 王梹韩 / 398

CONTENTS

I General Reports

- B.1** The Transformation of Current Community Governance in China
Zhou Qingzhi / 001
- B.2** The Changes of Citizen's Political Participation
and Its Typology Features in Contemporary China
—*Based on Analysis of the Two National Sample Survey in 2011 and 2012*
Xiao Tangbiao, Yi Shenbo / 020
- B.3** The Political Participation in Contemporary China in the
Modernization Process
Zhou Shaolai / 062

II Special Reports

- B.4** The Pure Theory, Practical Development and Policy Choice of Public
Participation in the Dimensions of Community Governance Order
Mao Shoulong, Li Mei / 086
- B.5** Improving Mechanism for People's Congresses Deputies to
Maintain Contact with the People
—*Taking Beijing Implementing and Improving the Mechanism As an Example*
Yuan Dayi, Huang Xiaofang / 103



B.6 Chinese Netizens' Political Participation at Present

Wu Licai, Huang Weisbi / 133

B.7 The Current Political Participation of Rural Migrant Workers

Gao Bingxiong, Wu Dong and Guo Song / 169

B.8 Consultative Democracy: Institutions Design and Its Practice of
Orderly Political Participation

Chen Jiagang / 188

B.9 Improving the System of People's Congresses and Orderly
Political Participation

Han Xu / 207

B.10 The Ways and Approaches for Party Members of
Communist Party of China to Participate in
Political Activities of the Party

Tian Gaiwei / 232

B.11 On Analysis and Thought of Practice about Citizen Participation
in Local People's Congresses Legalization

Sun Caibong / 255

B.12 The Public Participation of Community Governance
Practices in China

Zheng Jianjun / 289

III Case Analysis

B.13 Semi-competitive Election: the Picture of Rural
Community-level Political Participation in China

*—Based on Case Analysis of 39 Villages of C and T
Counties in Jiangxi Province*

Yin Limin / 314

B.14 Conflict, Cooperation and Incorporation: the Rise and
Growth of Urban Community Elite

—Taking C Street Y District in Shanghai as an Example

Chen Zhouwang, Lu Xiaoyan / 337

B.15 The Features and Trends of Current Political Participation in China

—Based on Analysis of Typical Cases

Fan Peng / 359

- B.16** The Guiyang Practice of Urban Community-level Management
System Reform
—*Taking the Function Building of New-type Community as an Example*
Ding Sheng / 383
- B.17** Case Analysis on Grid Management of Xiangcheng
District in Suzhou City
Wang Zhiban / 398

总 报 告

General Reports

B. 1

当前中国社区治理转型

周庆智

中国的社区是国家概念下的“单位”，是国家权力的一个功能部分。中国社区治理的核心内容是政府管控和服务，包括社区管理、社区安全、社区服务。中国社区治理的现状，是为了解决日益复杂化的社会问题和提高管理服务效率，而不断地加强制度建设和社会建设，以实现对社区管控和服务的无边界覆盖和延伸，并走向集权化和行政化。

但当前中国社区治理的现代转型，不是基层政府不断展示的威权式亲民形象和不断强化的行政管理效率，而是要使社区成为主体社会的基本单元，让社区居民参与到社区治理中来，建构社区参与机制，由社区居民选择和决定社区的发展和未来。这意味着，要改变国家主导社区的治理结构，确立社会的主体性，从威权的、以行政人员为基础的治理体制向分权的、以公民为中心的治理体制转变。也就是说，中国的社区治理要从威权治理完成向参与治理的体制转型，改变行政权力主导模式，实现社区自治，亦即，赋予社区



居民参与社区公共事务的权力，让社区居民自己决定关系切身利益的社区公共事务，形成以社区需求为中心的权力和资源分配体制，发展社区居民自我治理的理念和能力，让社区治理主体——居民能够有效地介入社区建设的决策、管理和整个政策过程当中。

一 传统社区变迁：国家权力的基础单位

考察中国社区的历史变迁，可以解释当前中国社区的治理逻辑和发展现状。因为，第一，中国社区变迁是中国现代国家建构的一部分，如费孝通在其《江村经济》一书中指出，民国时期的地方行政制度的设立是“规划的社会变迁”（planned social change）。历史上看，地方行政制度的设置与现代国家建构密切相关，是国家对社区控制的延伸，是社会变迁的目标之一。第二，近代以来尤其是1949年新中国成立以来，中国社会发生了巨大的结构性变迁，社区作为中国社会的基本单元，成为国家政权统治的一个基础单位，附属于国家管制体系的现代再造过程当中。第三，当今中国社区处于现代转型阶段，是中国国家体制改革的一个领域，是国家整体治理结构的一个组成部分，或者说，中国社区治理的现代转型是当前国家治理体系与治理能力现代化的一个基础性部分。

以国家与社会关系变迁的观察角度，大致可以将中国社区发展划分为三个阶段。（1）清末至民国，国家权力不断深入基层社区，但并没有从根本上改变传统社区结构和社会联系形式。（2）自新中国成立至改革开放前，国家与社会高度一体化，社区成为国家管制体系的一个组成部分。（3）改革开放以后，中国社区组织体系重组，社区依然是国家体制覆盖的基础单位，但社区自治有了一定的制度发展空间，并取得了一定的发育成长。

清末至民国，为实现工业化、现代化，国家权力深入乡村，目的是汲取财税和提升国家控制社会的能力，试图将乡村社会纳入统一的国家管制体系当中。但并没有成功，一是国家能力不足且分散，难以遏制盘踞在乡村社会的旧体制势力；二是社会组织化水平低下且处于初级社团（基于血