

(第14辑)

RESEARCH REPORTS ON THE POLITICS OF
CONTEMPORARY CHINA



当代中国政治 研究报告

深圳大学当代中国政治研究所 / 编
主编 / 黄卫平 汪永成
执行主编 / 陈文 谷志军



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

(第14辑)

当代中国政治 研究报告

深圳大学当代中国政治研究所 / 编

主编 / 黄卫平 汪永成

执行主编 / 陈文 谷志军



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

图书在版编目 (CIP) 数据

当代中国政治研究报告. 第 14 辑/黄卫平, 汪永成主编; 深圳大学
当代中国政治研究所编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 3

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8698 - 7

I. ①当… II. ①黄… ②汪… ③深… III. ①政治改革 - 研究报告 -
中国 - 现代 IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 018102 号

当代中国政治研究报告 (第 14 辑)

编 者 / 深圳大学当代中国政治研究所

主 编 / 黄卫平 汪永成

执行主编 / 陈 文 谷志军

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯 李 响

责任编辑 / 黄金平

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理出版分社 (010) 59367226

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 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16.5 字 数: 278 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8698 - 7

定 价 / 68.00 元

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



RESEARCH REPORTS ON THE POLITICS OF
CONTEMPORARY CHINA

用深圳故事阐释中国道路（代前言）

黄卫平*

2015 年是中国经济特区创办 35 周年。深圳经济特区的创建与发展无疑是中国特色社会主义的精彩缩影，深圳市也早已是享誉世界的中国改革开放进程中奇迹般崛起的先锋城市。如果说 35 年前邓小平同志赋予经济特区的历史使命是为深陷计划经济泥沼和“文革”悲剧的党和国家“杀出一条血路”，为共产党领导的社会主义国家推行市场经济进行制度“探险”；那么随着党的十四大正式将社会主义市场经济界定为我国经济体制改革的目标模式后，经济特区的历史使命也随之逐渐演变成为国家基本实现现代化开路和推动科学发展、促进社会和谐的前头兵；而在深圳特区创建 35 周年之际，习近平总书记又对深圳工作做出重要批示，明确要求深圳市委牢记使命，勇于担当，进一步开动脑筋，解放思想，特别是要鼓励广大干部群众大胆探索、勇于创新，在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党中创造新业绩、努力使经济特区建设不断增创新优势、迈上新台阶。这对深圳未来的经济社会发展和改革开放进程具有重大的里程碑意义，标志着深圳特区历史使命的新发展，也是以习近平同志为总书记的党中央对深圳特区的新期待。在改革开放中所设立的经济特区的本质，就是获得中央授权的改革先行试验区。

我们深圳经济特区的社会科学工作者有幸目睹和参与了深圳经济特区建立、发展惊心动魄、波澜壮阔的历史进程，关注并跟踪了党中央赋予深圳特区的使命逐步演进和日益发展的时代脚步，使我们有机会能够通过讲述深圳故事来记录中国道路，总结深圳经验来诠释中国制度，观测深圳实践来验证中国理论。是我们伟大国家改革开放的时代壮举和深圳特区广大干部群众的

* 黄卫平，深圳大学当代中国政治研究所所长。

探索创新，给我们特区社科理论工作者提供了机遇、创设了平台、开拓了空间。

我想借此机会代表我所在的深圳大学当代中国政治研究所，汇报一下我们作为特区社科理论工作者所做的工作。我们研究所本身就是特区大学的干部群众开动脑筋、解放思想、大胆探索、勇于创新的产物。当内地一些学界同人还在诧异“当代中国政治是可以研究的吗”的时候，深圳大学就早在1998年开始筹建中国高校首个当代中国政治研究所，并在中央有关部门和深圳大学党政领导的大力支持下，在2003年成功申报了广东省首批高校人文社科重点研究基地，并在2011年成功申报了广东省政治学界的首个国家社科基金重大项目。10多年来，我们在深圳市委宣传部、深圳市社科联的大力支持下，在深圳大学的直接领导下，立足深圳、服务国家，研讨对国家具有重大理论意义的特区改革实践，探索对国家具有重大现实意义的深圳经验。努力用中国理论回答中国问题，用中国话语解读中国道路。在广东省高校人文社科重点研究基地的考核评估中，我们在2005年、2009年、2013年连续三次获得优秀。先后在2007年、2008年、2013年三次作为优秀课题完成单位在全国党建研究会和中组部年度重点调研课题工作会议上做经验汇报。

所谓立足深圳，就是依托深圳经济特区得天独厚的改革创新资源优势 and 地缘优势，直面市场经济先行地区的新兴政治现象，做经济特区发展的见证者、记录者、研究者，深度参与特区基层治理改革探索。从1999年初的大鹏镇镇长选举方式改革探索开始，延伸到对全国基层民主的持续观察；从对2003年深圳市和北京市等地的基层人大代表竞选现象的跟踪调研，再到对2008年“深圳政改”草案出台的因果分析，以及对2011年以“乌坎事件”为典型案例的群体性事件的深入探究，我们以“春江水暖鸭先知”的敏感，及时记录和跟踪这些具有较强指标意义和象征意义的政治现象，确立了我们在中国政治学界的独特影响力和显示度；从积极参与“盐田区社区治理体制创新”到努力推进“南山区和谐社区建设”，提出党和政府要尽可能将体制外政治参与的诉求纳入体制内有序释放和将体制内执政党的组织资源有效嵌入体制外去代表民意、整合利益、引领社会等观点，为深圳基层政府多次赢得中国地方政府创新奖贡献了绵薄之力，体现了我们在深圳基层治理研究中的特定功能。目前，我们正在积极推荐学界关注盐田区的“GDP”与“GEP”双考核、双提升，推动生态文明建设的改革探索。正是由于我们作

为相对独立的高校学术机构在参与推动地方政府创新，总结深圳经验、讲述深圳故事、传播深圳声音等方面，做了不少具体工作，出版了一系列论著，使我们研究所的年轻学者得到学界的多方扶持，争取到很多成长机会，在我们这样一个地方性高校，只有将近 10 个核心成员的小小研究机构，几乎每个成员都承担了国家社科基金项目，充分体验了与深圳特区共同成长的成就感。

所谓服务国家，就是敏锐把握国家改革开放的时代脉搏，努力为党和政府的决策咨询服务，自觉将研究所打造成特色鲜明的高校“智库”。虽然，我们远离我国高校学术主流圈和国家政治中心，但一直努力开拓处于国家市场化改革前沿的地缘优势，尽力以服务国家需求为己任。长期以来，我们就在中共中央组织部党建研究所和中共中央编译局比较政治与经济研究中心等有关部门的指导下，参与中组部年度重点调研课题研究和参与中国地方政府创新网络的建设，从 2002 年以来我们先后参与中组部年度调研项目 16 项，获得一等奖 8 项。我们所张涛教授执笔先后圆满完成两项中央马克思主义理论研究和建设工程项目，受到中央马克思主义理论研究和建设工程项目相关领导的好评。我们所以张定淮教授领衔的香港政制发展研究，多年来也一直在全国人大港澳基本法委员会的指导下，在积极参与中央港澳工作的决策咨询和对港澳基本法的研究、宣传方面做出了特定的贡献。我们所吕元礼教授牵头的新加坡政治研究也在我国比较政治学中独具特色，其专著《新加坡为什么能》一书，不仅受到以新加坡总理李显龙为代表的新加坡共和国官方青睐，而且该著作也受到我国有关干部培训机构的重视，成为很多地方干部培训的参考书，多次再版，甚至还抛砖引玉，启迪了诸如《中国共产党为什么能》一类著作的问世。

作为深圳的社会科学工作者，我们不仅深切地感受到改革开放的历史进程给我们带来的机会，我们也更深刻地理解马克思主义经典作家关于“社会一旦有技术上的需要，则这种需要会比 10 所大学更能把科学推向前进”，经济特区的市场取向和氛围，促使我们自觉地以“市场”理念来引领社会科学研究的改革，本着“不求圆满，但求卓越”的精神，在现有的各种特定约束条件下，低成本运作，高质量产出，主动开发 4 个“细分市场”，一是为党和政府提供决策咨询的“高端市场”，主要指承担党和政府有关部门委托的研究课题，也包括承担国家社科规划项目；二是让世界了解中国的“国际市场”，尽力以研究对象的“本土化”特点争取研究成果的“全球

化”意义，通过记录深圳故事阐释中国道路，总结特区实践传播中国声音；三是向社会公众普及社科知识，传达现代理念，弘扬政治文明的“大众市场”，包括力所能及地满足社会对各种学术讲座和专业培训的需求，在报纸杂志发表时政评论等；四是传统学者间相互交流的“学术市场”，即发表专业论文，出版学术专著等。2014年我们深圳大学的政治学论文在人大报刊复印资料的转载率居国内高校前20位，与国防大学、华东政法大学和厦门大学并列第19名，这对我们这样一所地方高校已是极大荣耀了。

我们非常荣幸地生活在中国改革开放的伟大时代，与最开放的先锋城市——深圳经济特区共同成长，正在迎接中华民族伟大复兴，可以说这也是中国社会科学工作者的重大历史机遇，记录、分析、总结、诠释中国经济改革、社会转型、国家治理体系与治理能力现代化，以及重返世界舞台中心的历史进程，不仅将极大地推动中国特色社会主义理论体系的发展，而且将可能极大地挑战现有社会科学很多学科的知识体系，丰富人类对社会发展规律的认识。当前我们要把研究阐释习近平总书记系列重要讲话精神作为重中之重，不断深化对重大现实问题、重大理论问题和重大实践经验的研究，为深圳特区在实现国家“四个全面”的战略布局中增创新优势、迈上新台阶，做出力所能及的贡献。

目 录

政治改革

中国省直管县体制改革中的问题及对策 肖立辉 / 3

国家治理

中国政治语境中的“国家治理” 黄卫平 王大威 陈 文 / 41

中国乡村治理如何可能：可治能力、治理技术与总体性

治理制度建构 郎友兴 / 49

治理民主化：国家治理现代化的必然选择

——基于对政治发展动力模型的分析 罗大蒙 张 芸 / 70

政府创新

地方政府改革的动力机制

——以顺德区容桂街道改革为分析对象 郭 明 / 91

合理性、合法性与正当性：地方政府改革创新的

多重张力及其重构 陈科霖 / 106

社会抗争与知识分子公共角色的回归

——基于广州两个案例的研究 宋菁菁 / 130

政治参与

协商民主、社会资本与政治参与：对上海的实证研究

..... 张春满 陈 伟 / 149

我国城市居民的社会资本与居委会选举参与
——基于 CGSS 的实证分析 白 锐 赖俊淇 / 168

社区居委会选举高投票率之因果：对一项个案的参与式研究
..... 梁玉柱 / 181

政党政治

政党统合：一个政治整合分析框架 弓联兵 / 193

运用法治思维和法治方式优化党的执政环境 汪火良 / 214

香港泛民主义反对派“变相公投”行为的法理分析 张梅艳 / 228

海外中国研究

澳大利亚对华政治研究（2013~2014） 王大威 / 241

政治改革

中国省直管县体制改革中的问题及对策

肖立辉*

改革开放之后进行的省管县改革，从某种意义上说，是对原有的“市管县”体制进行的改革。从20世纪80年代到现在，我国的地方政府体系经历了“市管县”到省管县的改革进程。2009年，财政部发布《关于推进省直接管理县财政改革的意见》，要求到2012年底前，力争全国除民族自治地区外全面推进省直接管理县财政改革。尽管财政省管县只是省管县改革的一部分，但这实际上为整个省管县改革制定了一个阶段性目标和时间表。值得指出的是，中央文件“省直管县”改革的提法，经历了一个从“可以推进”到“有条件的地方探索”的转变，我们不难看出，“省直管县”体制改革遇到了很大的阻力。那么，我国的“省直管县”体制改革究竟遇到了哪些困境，这些困境的根源是什么？现有的解决方案是什么，有哪些不足？如何有效解决？这正是本文研究的核心内容。

一 从“市管县”改革到省管县改革

（一）“市管县”体制的优势与弊端

“市管县”体制是指以中心地级市对其周围县实施领导的体制。“地级

* 肖立辉，中央党校政法部教授，博士生导师，政治学理论教研室主任。

市”分为三种：一是地市合并型，即具有相当经济实力的省直辖市与地区行署合并；二是合并升级型，即地区行署与所在的县级市合并升格为地级市；三是县改市型，即将新设的县升格为地级市。我国“市管县”体制始于20世纪80年代，至20世纪末全国地方政府基本上都实行了省政府领导下的“市管县”体制。^①

1. “市管县”体制的源起与发展

20世纪80年代以前，在我国大部分地区实行的是市县分治的行政管理体制，这种体制造成了城乡二元社会结构，其结果是农村由于没有城市的带动陷入停滞，中心城市由于缺乏农村的支持也没有得到发展。80年代以来，人们加深了对中心城市地位与作用的认识，提出了一些发挥中心城市作用，逐步形成以大中城市为依托的城市经济区的设想，并相应地进行了改革，其中重要的是试行“市管县”体制。1982年，辽宁省率先试点“市管县”体制，同年中共中央51号文件《关于改革地区体制，实行市管县的通知》作出“改革地区体制，推行市领导县体制”的决定，要求在经济发达地区将省辖中等城市周围的地委行署与市委、市政府合并，市管县、管企业。并以江苏为试点，撤销江苏省所有地区，地区所辖各县划归11个市领导。1983年2月，中共中央、国务院发出《关于地市州党政机关机构改革若干问题的通知》，要求“积极实行地、市合并”。1999年，中共中央、国务院发出《关于地方政府机构改革的意见》，进一步明确：“地级市并存一地的地区，实行地市合并；与县级市并存的地区，所在市（县）达到地级市标准的，撤销地区建制，设立地级市，实行市领导县体制；其余地区建制也要逐步撤销，原地区所辖县改由附近地级市领导或由省直辖，县级市由省委托地级市代管”，“地方行政管理层次由原来的‘省—县—乡’三级，变成‘省—地级市—县（县级市）—乡（镇）’四级。”截至2006年，全国共有333个地级行政机构，其中地级市283个，下辖2007个县（包括县级市、自治县、旗等）。^②目前，“市管县”体制已成为各省、自治区、直辖市最基本的区划模式，构成了最基本的纵向权力结构体系。这一体制的实行，使我国的行政区划由宪法规定的四级制向五级制转化，改变了我国政府体制的层次

① 陈翻：《“市管县”与“省管县”利弊比较分析》，《现代商贸工业》2009年第14期。

② 张铁军、韩勇：《“市管县”的困境与“省管县”改革的可行性研究》，《大连干部学刊》2010年第9期。

结构。同时也使地级市的功能发生了重要变化,从原来仅仅是城市政府转变为既担当城市职能,又承担农村和农业管理的职能,使地级市政府的管理活动日益复杂。^①

2. “市管县”体制的历史功绩

“市管县”体制是在特定的政治经济环境下,在传统计划经济向社会主义市场经济转轨过程中的产物,是我国地方行政体制改革的重要成果,在特定的时期内对增强大中城市实力、发挥辐射带动作用、密切城乡关系、加强城乡合作、促进城乡一体化起到巨大的推动作用。具体而言,(1)促进了城乡分割的区域经济趋于统一。“市管县”体制打破了经济发展的条块分割与城乡分割的局面,为城市发展提供了更加广阔的腹地,加强了城乡之间的紧密协作,摆脱了地方保护主义的束缚,有效地发挥了城乡之间的优势互补,实现了人力、物资和信息的自由合理流动,促进了区域市场的进一步统一,形成了区域经济发展的有机整体。(2)壮大了城乡经济发展的规模效益。“市管县”体制能够有效地避免“市县分治”导致的城乡重复建设、盲目建设等资源浪费问题,统一协调城乡、市县的经济发展,减少了区域间恶性竞争所带来的资源内耗,形成并壮大了城乡经济发展的规模效益。(3)确立了省县之间行政层级的实体地位和法律主体地位。实行“市管县”体制后,增加了“市”这一行政层级,省县之间的行政层次由虚变实,市政府的重大决策、人事安排等都由人大批准和监督,并形成了一定意义上的地方财政。(4)推动了中国城市现代化的进程。一方面,促进了农村富余劳动力向城市的转移,为城市发展提供了大量的劳动力资源,有效地实现了农村对城市的支援,促进了农村人口向城市人口的转变;另一方面,加强了农村与城市之间的交流,改善了农村地区的科技、教育、文化、卫生等公共事业,逐步融入城市化的进程中。因此,“市管县”体制推动了中国城市现代化的进程。^②

3. “市管县”体制的弊端

尽管“市管县”体制取得了巨大的历史成绩,但随着社会主义市场经济体制的建立,一些与经济社会发展不相适应的问题开始暴露出来。具体来

① 吕红岩:《从市管县走向省管县的体制改革》,《管理观察》2008年第20期。

② 楚明锟、崔会敏、周军:《从“市管县”到“省直管县”的体制转型分析》,《商丘师范学院学报》2011年第1期;陈翻:《“市管县”与“省管县”利弊比较分析》,《现代商贸工业》2009年第14期。

说, (1) “市管县”体制增加了行政管理层次, 提高了行政成本, 大大地降低了行政效率。“市管县”体制的设计, 人为地制造出一个中间层级, 省县之间权力被层层截留, 信息沟通受到阻滞, 行政效率大大降低, 同时由于过分倚重行政力量, 政府管了不该管、管不好的事, 往往容易导致资源配置成本增高、效益降低, 也阻碍市场经济发展主体的形成。(2) “市管县”体制并没有从根本上打破旧有的条块分割的管理体制, 并且处于无法可依的尴尬境地, 甚至与宪法中有关地方行政架构的规定相违背。比如, 根据《中华人民共和国宪法》第30条规定, 中国的地方行政区域划分为省(自治区、直辖市)、县(自治县、自治州、县级市)、乡(民族乡、镇)三级制。显然, “市管县”行政管理体制与这一规定有所抵触。(3) “市管县”体制加剧了县级财政的困难, “小马拉大车”问题依然不能得到有效解决。市管县行政体制改革的主要目的是以中心城市的优势地位拉动所辖县乡的经济的发展, 然而, 并非所有的市都能起到这一作用。事实上, 除传统的省会城市和一些中等经济发达城市具有较强的带动力量外, 一些工业基础薄弱甚至是由县级升为地级规格的城市根本很难有力量来帮助县级市和乡村的发展, 这些城市一般都远离中心经济区, 需要带动的县的数量也较多。(4) “市管县”形成城乡悖论。在市与其所辖的县(或县级市)竞争发展过程中, 加剧了各个县(或县级市)与市之间在人、财、事三方面的矛盾, 加大了市所辖各个县(或县级市)之间的离心力。在我国经济发达的一些地区, 由于乡镇工业的兴起和繁荣, 有些县级市的实力甚至已经与地级市本市区经济实力相当, 各县为了自身的发展不惜在资源、市场、人才、投资等方面与中心城市展开竞争, 为争取到项目, 市县争相到省城跑计划、跑指标, 为争取投资, 竞相进行政策攀比的事情也时有发生。^① (5) “市管县”体制与大都市圈经济、区域经济一体化发展之间的矛盾。“市管县”体制只是实现了城市

① 樊建飞、周俊俊:《省管县体制改革的动力机制》,《理论学习》2011年第3期;宋哲:《中国地方政府层级设置比较研究——以“市领导县”与“省直管县”体制为分析对象》,《华中师范大学研究生学报》2008年第1期;房金秋:《浅析中国实行省管县体制改革》,《中国商界》(下半月)2009年第7期;云霞、徐斌林:《浅析我国省管县体制改革》,《当代经济》2011年第15期;房金秋:《浅析中国实行省管县体制改革》,《中国商界》(下半月)2009年第7期;王娜:《“省直管县”体制下的市县关系新发展——基于复合行政的理念》,《惠州学院学报》(社会科学版)2011年第2期;陶希东:《“省直管县市”:我国深化行政体制改革的路径选择》,《上海行政学院学报》2009年第4期;张铁军、韩勇:《“市管县”的困境与“省管县”改革的可行性研究》,《大连干部学刊》2010年第9期。

经济区与行政区在形式上的统一，在某种程度上打破了旧的条块分割，但在我国政府职能转变尚未到位、区域经济依然处于“行政区经济”的状态下，“市管县”体制使得每个地级市有了更大的行政地盘和回旋余地，客观上反而阻碍了各中心城市之间的横向交流协作，这必将形成新的“块块”分割。^①（6）县级政府财权和事权不对称问题突出，并且政府权力太小，缺乏推动经济发展的动力和条件。一是地级市政府在地方财政收支中占的份额过大，影响了省级财政调控能力和县级财政实力。财力向上集中，基本事权却向下转移，特别是县、乡两级政府，负担繁重，事权所需的财力与其可用财力高度不对称，成为现在的突出矛盾。二是在县政府头上的管理层级过多，县政府没有足够的权力制定相应政策优化财政支出、促进经济发展，或者政策的行政审批程序复杂、环节多，导致时效性差，不利于行政决策和管理贴近县域经济发展的实际。^②（7）实行城乡合治，违背国际惯例。我国当前实行的“市管县”体制，将城乡共置一个行政区内，这样既无法实现城乡平等，同时也不利于针对城乡的各自特点进行分类管理、优化管理。^③

（二）“省管县”体制的改革进程、做法、成效

“省直管县”体制是指对县的管理由现在的“省管市—市管县”模式变为由省替代市。此体制包含两个层面的含义：第一层面是财政直管。即从财政上实行市县平级，县级财政直接与省财政挂钩，省财政决定县级的财政预算和收入分成。财政直管是“省直管县”体制改革的初级层面，很多试点也是在这个层面上进行改革。第二层面是行政直管。即行政管理上实行省政府直接管理县政府，将我国原来的“省—市—县”的管理体制改为“省—（市、县）”，在省与县之间，减少了地级市这一级，县级的人事、财政、审批权等全部由省一级政府掌握。行政直管是“省直管县”的深层改革，涉及行政体制问题。^④《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年

① 陶希东：《“省直管县市”：我国深化行政体制改革的路径选择》，《上海行政学院学报》2009年第4期。

② 鲍晨辉：《财政体制简化之路慎行“省直管县”财政体制弊端分析》，《地方财政研究》2007年第1期。

③ 蔡路：《省直管县与地方行政制度改革研究》，《荆楚理工学院学报》2009年第12期。

④ 楚明锟、崔会敏、周军：《从“市管县”到“省直管县”的体制转型分析》，《商丘师范学院学报》2011年第1期；宋哲：《中国地方政府层级设置比较研究——以“市领导县”与“省直管县”体制为分析对象》，《华中师范大学研究生学报》2008年第1期。