

China Governance Review

Democracy or Populism: The Politics of Public Opinion in China / YU Keping

The Four Great Challenges Confronting Asian Cities in the Coming Decade / Anthony M. Orum

From Disaster Management to Disaster Governance: Research on the Urban Community Disaster Relief System in China /

Chu Songyan, Song Xiongwei and Yu Xianzhong

Philosophy of Governance Theory / Weng Shihong

China's Hukou (Household Registration) System and Its Evolution / Wang Felling

Urban-Rural Grassroots-Level Governance in China: Problems and Suggestions / Yuan Fangcheng and Liu Hongxia

中国治理评论

● 俞可平/主编

第5辑
2014年 第1期

中央编译局比较政治与经济研究中心 清华大学凯风发展研究院 主办

民主还是民粹——中国的民意政治

亚洲城市未来十年面临的四个巨大挑战

从灾害管理到灾害治理：中国城市社区减灾防灾救灾体系研究

论治理理论的哲学基础

中国的户口制度及其变革

当前我国城乡基层治理的若干重大问题及对策建议

俞可平

安东尼·M. 奥罗姆

褚松燕 宋雄伟 于现忠

翁士洪

王飞凌

袁方成 柳红霞



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

中央编译局比较政治与经济研究中心 清华大学凯风发展研究院 主办

China **Governance Review**

中国治理评论

●俞可平/主编

第 **5** 辑
2014年 第1期



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国治理评论. 第5辑 / 俞可平主编.

—北京:中央编译出版社, 2014. 10

ISBN 978-7-5117-2361-1

I. ①中…

II. ①俞…

III. ①社会管理-中国-丛刊

IV. ①D63-55

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 233919 号

中国治理评论. 第5辑

出 版 人: 刘明清

出版统筹: 贾宇琰

责任编辑: 侯天保

责任印制: 尹 珺

出版发行: 中央编译出版社

地 址: 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话: (010)52612345(总编室) (010)52612339(编辑室)

(010)52612316(发行部) (010)52612317(网络销售)

(010)52612346(馆配部) (010)66509618(读者服务部)

传 真: (010)66515838

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京时捷印刷有限公司

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/16

字 数: 336 千字

印 张: 21.75

版 次: 2014 年 10 月第 1 版第 1 次印刷

定 价: 49.00 元

网 址: www.cctphome.com

邮 箱: cctp@cctphome.com

新浪微博: @中央编译出版社

微 信: 中央编译出版社(ID: cctphome)

淘宝店铺: 中央编译出版社直销店(<http://shop108367160.taobao.com>)

本社常年法律顾问: 北京市吴栾赵阎律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话: (010)66509618

主办单位

中央编译局比较政治与经济研究中心
清华大学凯风发展研究院

编辑委员会

(以姓氏拼音排序)

陈国权	浙江大学	王绍光	香港中文大学
褚松燕	国家行政学院	王正绪	英国诺丁汉大学
丁元竹	国家行政学院	吴建南	西安交通大学
龚维斌	国家行政学院	徐 勇	华中师范大学
何增科	中央编译局	薛 澜	清华大学
黄卫平	深圳大学	燕继荣	北京大学
姜晓萍 ^(女)	四川大学	杨大利	芝加哥大学
景跃进	清华大学	杨光斌	中国大民大学
蓝志勇	美国亚利桑纳州立大学 中国人民大学	杨雪冬	中央编译局
马 骏	中山大学	余逊达	浙江大学
米加宁	哈尔滨工业大学	赵树凯	中国发展研究基金会
浦兴祖	复旦大学	周光辉	吉林大学
王长江	中央党校	朱光磊	南开大学

编委会主任、主编

俞可平

编委会副主任

何增科 张小劲

执行主任

褚松燕

执行单位

清华大学政治发展研究所

清华大学政治学系

赞助支持

凯风公益基金会

出版单位

中央编译出版社

001 特稿

002 民主还是民粹

——中国的民意政治/俞可平

025 主题探讨：城市治理

026 亚洲城市未来十年面临的四个巨大挑战/[美] 安东尼·M. 奥罗姆

039 城市治理的理论模型与演进逻辑/毛寿龙

054 巴西和圣保罗的城市公共政策中政府、政治行动者和治理/[巴西] 爱德华
多·马奎斯

084 城市“问题社区”社会治理的不同视角及其变迁/李秉勤

109 全球地方互动与艺术区治理：以798厂和宋庄为例/张 玥

123 从灾害管理到灾害治理：

中国城市社区减灾防灾救灾体系研究/褚松燕 宋雄伟 于现忠

146 治理理论

147 论治理理论的哲学基础/翁士洪

166 治理与政策

167 中国的户口制度及其变革/[美]王飞凌

191 解释我国政教关系多样化的三种机制/钟智锋

224 当前我国城乡基层治理的若干重大问题及对策建议/袁方成 柳红霞

277 治理案例

278 “公众参与”与“官僚控制”的双重变奏

——杭州综合考评的发展线索解析/黄俊尧

311 学术动态

312 建构中国的改革政治学，积极推动政治进步

——首届“中国政治学30人圆桌会议”研讨纪要

319 书刊信息：城市治理

320 中文论文

323 中文书目

325 英文论文

330 英文书目

334 《中国治理评论》约稿函

Contents

001 **Special Article**

- 002 Democracy or Populism: The Politics of Public Opinion in China / *YU Keping*

025 **Thematic Articles: Urban Governance**

- 026 The Four Great Challenges Confronting Asian Cities in the Coming Decade / *Anthony M. Orum*
- 039 The Theoretical Models of City Governance and Their Evolution Logic / *Mao Shoulong*
- 054 Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo / *Eduardo Marques*
- 084 Different Paths for the Governance of "Problematic Neighbourhoods" and Their Transitions over Time / *Li Bingqin*
- 109 Interaction between Local and Global & Art District Governance: A Case Study in Factory 798 and Songzhuang / *Zhang Yue*
- 123 From Disaster Management to Disaster Governance: Research on the Urban Community Disaster Relief System in China / *Chu Songyan, Song Xiongwei and Yu Xianzhong*

146 **Governance Theory**

- 147 Philosophy of Governance Theory / *Weng Shihong*

166 **Governance & Policy**

- 167 China's *Hukou* (Household Registration) System and Its Evolution / *Wang Feiling*
191 Three Mechanisms in Regulating the Relationship between Politics and Religions
in China / *Zhong Zhifeng*
224 Urban – Rural Grassroots – Level Governance in China: Problems and Sugges-
tions / *Yuan Fangcheng and Liu Hongxia*

277 **Case Studies**

- 278 The Double Variation of Public Participation and Controlling the Bureaucracy: The
Clue of Comprehensive Performance Appraisal in Hangzhou / *Huang Junyao*

311 **Academic Events**

- 312 Exploring the Political Logic of China's Reform and Consciously Pushing forward
Political Progress: Overview of the First Roundtable Meeting for China's Top 30
Political Scientists

319 **Latest Books and Articles: Urban Governance**

- 320 Chinese Articles
323 Chinese Books
325 English Articles
330 English Books

334 **Invitation of Articles to *China Governance Review***

■ 特稿 | Special Article

民主还是民粹

——中国的民意政治

俞可平

摘 要：本文认为，民意政治的兴起，是近年来中国政治一个明显的特征。特别是随着博客、微博和微信等网络新媒体的兴起，民意正在深刻地影响政府的决策和中国政治的进程，并改变中国的政治生态。作者详细分析了民意影响中国政治进程的主要渠道、重要机制和民意关注的焦点，在此基础上作者指出，民意政治的兴起及其对政治过程影响的增大，从根本上说，是中国社会政治进步的表现，是中国走向成熟民主的一个必经环节。但民意政治的兴起也有明显负面的作用，它在相当程度上导致了民粹主义的滥觞，助长了“网络暴力”或民意暴力行为。深化政治体制改革，推进民主法治进程，是防止和克服民意政治畸变为民粹主义、网络暴力和暴民政治的根本途径。

关键词：民意 民主 民粹 中国政治

民意对政府决策的影响日益加大，这是近年来中国政治一个明显的特征。特别是随着博客、微博和微信等网络新媒体的兴起，民意正在深刻地影响中国政治的进程并改变中国的政治生态。过去几年中，许多在普通民众中影响广泛的政治事件直接是由民意引发的，例如“贵州翁安事件”、“厦门PX事件”、“四川什邡事件”、“重庆雷政富事件”、“江苏启东事件”、“甘肃陇南事件”、“浙江海宁事件”、“广东乌坎事件”等。一些违

法贪官在民意的要求下受到了法律的惩罚，如发改委前副主任刘铁男；一些政府的重大决策也迫于民意而发生重大改变，如“四川什邡事件”直接导致了当地政府调整相关政策，原定的钼铜项目被迫停顿下来。

民意政治正在中国悄然兴起。“民意”再度成为中国政治的流行词汇，被视为中国民主政治的重大进步，“敬畏民意”也成为流行的政治口号。一些地方政府甚至正式将民意当做评价政府绩效和制定公共政策的基本依据，例如江苏江阴市的“幸福江阴”计划，试图用民意来倒逼政府的改革；浙江湖州的“民意导向警务”活动，则试图用民意来引导和评价警察服务。新一届中共领导人习近平决定从今年下半年开始在党的各级权力部门进行“群众路线教育活动”^[1]，这既可以看做是中国新领导人对毛泽东开创的中共政治传统的自觉延续，也可以看做是在新的历史条件下对民意的再度重视。

然而，人们也不难发现，民意政治在中国也产生了另一种后果：民粹主义的兴起。汹涌的民意有时也变成一种“软暴力”，扭曲正常的社会政治生活。特别是在网络上，不少带有明显偏激的言论形成为“网络暴力”，压制社会的理性行为，干预独立的司法审判和正常的决策程序，侵犯包括官员在内的公民的合法个人权利。一些商人和政客甚至不惜动用金钱和权力，雇佣“水军”或“五毛”人员制造所谓的网络“民意”，以达到自己的私利。

那么，中国的民意政治究竟拥有一种什么样的政治生态？民意影响政治的主要机制和重点领域是什么？民意的兴起对中国政治的发展又意味着什么？它究竟是民主政治的进步，还是民粹主义的泛滥？努力阐述并回答这些问题，正是本文的主要内容。

一、民意影响决策的主要机制

民意是政府制定公共政策的基本依据。在民主政治条件下，民意实际上是公共政策的主要合法性来源，几乎所有决策者都会声称自己的政策反

映着广大公民的意愿和需求。中国共产党在这方面表现尤其突出，“群众路线”被认为是中国共产党获胜的重要“法宝”之一，从某种意义上说，“群众路线”就是一种民意政治。中国共产党历届领导人在总结经验时都反复强调，什么时候党与人民的联系紧密了，党的事业就会成功；什么时候党脱离人民了，其事业就会遭致失败。改革开放后，邓小平再度运用了民意这个“法宝”。他提出了一个著名的观点：党的全部工作的出发点和落脚点，就是“人民拥护不拥护”、“人民赞成不赞成”、“人民高兴不高兴”、“人民答应不答应”^[2]。

然而，公共政策实际上是否反映公众的需求和意愿，并不取决于决策者的愿望，更不取决于决策者的自我宣示，而首先取决于是否存在一套通畅地传递民意的表达机制和体现民意的决策机制。邓小平不仅提出了“人民满意”论，更重要的是他看到了要确保政府政策反映民意，关键在制度。他在改革开放初就说，“为了保障人民民主，必须加强法制。必须使民主制度化、法律化。使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人的看法和注意力的改变而改变”^[3]。他大力推动“党和国家的领导制度”的改革，特别重视决策民主化和科学化的制度建设。在邓小平的直接领导下，中共十三大首次提出了“决策民主化和科学化”的改革议题，着手建立一套真实反映民意的决策机制。^[4]经过近30年来的摸索，逐渐形成了“中国特色”的民意影响决策的特殊机制，主要是影响决策的民意表达渠道和处理机制，包括：“两会”、“内参”、“政治教育活动”、“信访”、“听证会”、“恳谈会”和“网络问政”等。其中，有些机制在过去就以某种形式存在，但现在具有了新的内容和新的作用；而有些则完全是这些年中形成的，从内容到形式都是过去所没有的。

“两会”是目前中国最重要的制度化民意表达机制。“两会”是一年一度的各级人民代表大会和政治协商会议的简称，也是中国法律规定的基本政治制度。“两会”制度从1949年中共建政后不久形成，其中政治协商会议早于人民代表大会。第一届“中国人民政治协商会议”于1949年9月21日召开，而第一届全国人民代表大会于1954年9月15日召开。但在

20世纪80年代前，“两会”自身的活动并不正常，经常被各种政治运动中断，在“文化大革命”期间几乎完全陷于停顿状态。改革开放前，即使召开“两会”，其重点也不在表达民意，而在完成党和政府交付的“法定程序”，它们也因此被戏称为“花瓶”。80年代后，这种状况开始发生重大变化。首先是“两会”开始常规化和制度化，“两会”各有自己的年度例会。其中，人民代表大会从中央到省、市、县、区、乡镇均召开年会，而政治协商会议则只在县市级以上才召开年会。其次，除了完成党和政府交付的法定程序外，“两会”开始日益重视民意的收集和表达。人大代表和政协委员在参加“两会”前，通常会想方设法征求自己所在地区或行业的公众意见，在此基础上形成各种“提案”。这些“提案”分别经由人大和政协的“提案委员会”审核后，直接提交给政府责任部门，政府责任部门在收到这些“提案”后必须就如何处理这些“提案”作出回应。每当各级“两会”召开前夕，各级人大代表和政协委员会设法听取民众的意见，然后形成各种各样的“提案”，已经成为公众民意影响政府决策最重要的制度性渠道。据统计，从2000年到2010年间，“两会”提案和议案数量超过了10万件。^[5]近年来许多网民还通过微博向“两会”代表和委员提出各种建议，出现了所谓的“微博问政”。“两会”的年度例会，也因此成为社会关注度最高的政治事件，是中国政治的一道风景线。

“内参”是中国共产党内部民情上达的重要政治信息渠道和决策依据。中共执政后逐渐建立了一整套十分完备的内部政治信息传播机制，作为各级权力机关了解民情、作出正确决策的重要机制。五花八门的“内参”，不同于向上级权力机关汇报和请示工作的“报告”，其主要内容是反映存在的问题、民众的意见，以及报送者处理相关问题的建议。“内参”所载内容多半是不宜公开发布的政治信息，包括负面的政治信息，如民众的抱怨等，因此，许多“内参”都被列入保密范围，不得随意扩散。在过去，中共的“内参”体系主要由新华社、《人民日报》等官方媒体组成。尤其是新华社，至今仍维持着最为重要的高层决策所依据的“内参”体系，包括《参考要闻》、《国内动态清样》、《内部参考》、《内参选编》、

《参考清样》等。20世纪90年代后，中国共产党决策系统中的这一“内参”制度进一步发展，除了新华社、《人民日报》、《求是》等官方媒体拥有正式向中央决策层报送的数十种“内参”外，中央多数部委也各有其定期或不定期向中央决策层报送的行业性和部门性“内参”，一些重要智库如中央政策研究室、中央党校、中央编译局、国家行政学院、国务院发展研究中心、中国社会科学院等，都各有其多种“内参”直接报送中央决策层。一些地方政府近年来也开始建立自己的“内参”体系，作为地方党政机关了解当地民情和制定地方政策的重要依据。随着信息时代的到来，“内参”中反映民众意见和需求的内容日益增多，而决策者经常在重要的“内参”上就一些具体的问题作出“批示”，作为对民意的一种回应。

群众性政治活动是脱胎于原先的政治运动的中国共产党特有的民意收集机制。“从群众中来，到群众中去”；密切联系群众，广泛听取群众意见，是中国共产党至今仍声称坚持的优良传统。中国共产党在夺取政权和巩固政权时屡屡通过群众性政治运动来进行广泛的政治动员，曾经获得极大的成功。1949年执政后，中国共产党继续了这一政治传统，更加频繁地发起了一个又一个的政治运动，包括“土地改革”（1947—1952）、“镇压反革命”（1950—1953）、“三反五反”（1951）、“反右”（1957—1958）、“人民公社”（1958）、“大跃进”（1958—1960）、“社会主义教育”（1962—1966）、“四清”（1963—1966）、“文化大革命”（1966—1976）、“批林批孔”（1974—1975）、“批邓反击右倾翻案风”（1975—1977）等。但这些群众性政治运动的性质逐渐发生了重要变化，“文化大革命”后它们事实上蜕变为阶级斗争或政治斗争的主要工具，历次政治运动均造成了难以计数的冤假错案。改革开放后，中国共产党吸取过去群众运动的教训，力图在恢复其作为联系群众纽带的同时，避免大规模的政治斗争，声势浩大的“群众运动”因此而成为“群众性教育活动”。从20世纪90年代开始，历届新任中国共产党领袖都发起过多次这样的群众性教育活动，从“三讲”（即1996年中共十四届六中全会作出决定，对县处

级以上领导干部进行一次以“讲学习、讲政治、讲正气”为主要内容的党性党风教育，为期三年）、“保先”（即2004年中共中央决定在全党开展以实践“三个代表”重要思想为主要内容的保持共产党员先进性教育活动，为期一年半），到“科发”（即2008年中共中央在全党决定分批开展深入学习实践科学发展观活动，为期一年半）、“争先创优”（即2010年中共中央决定在党的基层组织和党员中深入开展“争先创优”活动，为期一年半至二年），再到今年下半年刚启动的“群众路线教育活动”。这些“学习实践活动”或“教育实践活动”虽然不再像过去那样广泛发动群众搞“人人过关”，但仍然声势浩大。例如，“学习实践科学发展观活动”涉及7500多万党员和370多万个党组织。^[6]所有这些“教育活动”，除了党员特别是党员领导干部的自我批评、自我教育外，另外一个重要内容就是在活动期间专门听取普通党员和其他民众的意见，然后根据这些意见提出具体的“整改措施”，并向本部门或本地区的民众作出“公开承诺”，在一定期限内完成这些“整改措施”，接受民众的监督。这些“整改措施”和“公开承诺”，实际上就是基于民意之上的决策。^[7]

信访是目前中国最普遍的民意表达机制。中国的信访制度也由来已久，早在1951年，当时的中央政府就颁布了《政务院关于处理人民来信和接见人民工作的决定》。但那时信访制度的主要职能是接收各地群众给中央领导和中央领导部门的来信，这被当做中国共产党联系群众的一种形式。改革开放后，特别是20世纪90年代后，信访的职能发生了实质性变化，成为中国最重要的民意表达和收集制度之一。1995年国务院正式颁布了《信访条例》，2005年国务院再次颁布了修订后的《信访条例》。根据这两个法令，信访是“指公民、法人或者其他组织采用书信、电子邮件、传真、电话、走访等形式，向各级人民政府工作部门反映情况，提出建议、意见或者投诉请求，依法由有关行政机关处理的活动”^[8]。根据这一条例，从中央到地方县级政府都正式设立信访办公室，一些重要的权力部门也内设了信访办公室，如全国人大和公、检、法部门，专门负责处理人民来信来访。根据相关规定，所有信访部门在接到公民的来信来访后，

应当将来访者的诉求加以记录和分类，然后转交给相关政府部门，政府部门通常须向信访部门和上访者反馈其处理意见。信访制度和信访机构从而成为中国最重要的民意诉求渠道之一，也是公民合法地影响政府政策的便捷途径。

地方领导干部走出机关到基层单位的所谓“接访”或“下访”，是信访的一种新形式。从1992年开始，全国各地的信访数量连续迅速上升，在2003年和2004年间达到信访的“洪峰”。2003年的6月至9月，国家信访局来信来人上访的数量同比分别增长了67.3%和58.4%。^[9]为了处理大量的信访问题，防止正常的信访演变成群体性事件，从21世纪初开始，一些地方试行主要领导干部直接接待群众来访的新制度，增加了一条普通民众直接向决策者反映诉求的重要渠道，成为基层决策部门了解并处理民意的重要制度。这项制度推行后，明显减轻了信访机关的压力。因此，2009年中办发布《关于领导干部定期接待群众来访的意见》，在全国普遍推行领导干部接访制度。2012年《人民日报》报道称，全国信访总量已连续七年下降。然而该报道同时指出，仅2011年一年，全国县级以上领导干部接待来访的群众就达337.2万人次，可见整个信访总量仍然非常高。^[10]近年来信访制度出现了一个新的变化趋势：从正常的个人上访演变为非正常的“群体性事件”。

按照官方的界定，“群体性事件”是指“由人民内部矛盾引发、群众认为自身权益受到侵害，通过非法聚集、围堵等方式，向有关机关或单位表达意愿、提出要求等事件及其酝酿、形成过程中的串联、聚集等活动”^[11]。“群体性事件”是民众表达对政府及政府官员不满的一种特殊方式，实际上是一种集体的抗议和示威。由于这种非正常的民意表达方式通常会造成广泛的社会影响，对政府形成重大压力，因而，它已经成为当今中国最重要的民意表达形式之一。“群体性事件”的表现形式及数量在近些年中获得了快速增长。有学者也把“群体性事件”称为“社会性突发事件”，并认为在眼前的中国这类事件多达15个种类：集体上访、静坐、集会、示威游行、示威抗议、罢工、堵塞交通、封堵政府大门、冲击政