

转型期政治： 机制的突破与困扰

Zhuanxingqi Zhengzhi
Jizhi De Tupo Yu Kunrao

—— 以深圳为例的实证研究

● 刘娅 著

中国社会科学出版社

转型期政治： 机制的突破与困扰

Zhuanxingqi Zhengzhi
Jizhi De Tupo Yu Kunrao

—— 以深圳为例的实证研究

● 刘娅 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

转型期政治：机制的突破与困扰/刘娅著. —北京：中国社会科学出版社，2011.5

ISBN 978-7-5004-9562-8

I. ①转… II. ①刘… III. ①政治学—文集 IV. ①D0-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 040890 号

责任编辑 孔继萍
特邀编辑 乔继堂
责任校对 王雪梅
封面设计 弓禾碧
技术编辑 王炳图

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 5 月第 1 版 印 次 2011 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16

印 张 20.5 插 页 2

字 数 245 千字

定 价 29.80 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前言

机制的观照

以深圳为例有关转型期政治的实证研究，源于对中国政治形态的观察与思考，而运用机制研究方法对其中疑难问题的追溯求解，形成了本书的视阈。涉及执政党权力运行、公共权力治理、授权制改革、社区自治质性和公民诉求承接机制等18篇近年研究成果，构成了有内在联系的五个方面内容：

其中，“权力运行机制的探微与调适”探讨了党内权力运行机制对权力主体权力的实现和先进性的规制，执政党行权对人大职权实现的影响，以及权力协调机制建构与和谐社会建设的关系。

“公共权力的约束与协同”审视了《反腐倡廉预防体系总体思路》实施对转型期公共权力约束机制建构的（有限）推动，早期审批制度改革和后续电子监察系统在治理审批中的成效，以及“多系统协同”在化解公共治理困局上的作用。

“授权制改革的突破与徘徊”揭示了基层人大选举中“居民联名提名”和“自荐提名”候选人参选的事理与法理，党代会常任制试行中领导授权对执行任期的干扰，实行党代表任期制与公推直选的关系，以及居委会直选与选民权利、体制建构

的内在联系。

“社区自治的‘双重性’与‘非群众性’”是转型期政治延伸至基层的反映。在地方政治探究中基层政治发展是一个绕不开的话题。这里分析了社区自治面向政府和居民、行政与自治交织的“双重性”特征，居委会的基层自治特质而非群众性自治组织，社区“减负”难背后政府行为、社区体制对社区治理的制约。

“社区矛盾化解机制的缺失与建构”剖析了近年骤发的群体性事件共性与社区承接机制缺失的关系，探讨了人大代表社区联络站在化解居民（选民）诉求和推进民主政治上的作用，以及富士康员工多起自戕事件背后企业、政府和社会共同作用的叠加致因。

五个方面对政治现象、政治制度和政治改革的机制探究是初步而多维的。有的是对现象背后运行机制的揭示，有的是运用机制方法对现象展开分析，还有的是从问题出发对既有机制改革的思考。

作为一项独特、早已存在而被人们忽视的研究方法，机制研究是对社会（政治）现象、事理、由来、效应、变化等内在运行机理的发掘、梳理和揭示。它与一般人文学科研究方法的区别在于，化“先入为主”为“以客为主”。传统的人文学科研究方法以理论预设为主臬，自成逻辑或自圆其说。然而，越来越多的学者发现，这一方法存在“先入为主”的弊端且难以客观、深入而全面地认知研究对象，有的寄望通过建构数理模型来弥补这一缺陷。然而，模型的建构若缺乏机制的理念和方法仍无法摆脱“先入”的成见。

机制研究可以弥补这一缺失。机制研究不同于自成逻辑或自圆其说的惯例，而是“以客为主”，探究事物和事理现象之

所以如此的内在机理，发现其运行与变化的特点和致因，寻求其内在的规定性。有如马克思对劳动和劳动力差异的机理分析，揭示资本运行机制及其剥削本质，进而形成马克思主义的政治经济学理论一样，通过寻找事物或事理客观存在的关联，揭示其运行的特征和规律。机制研究不是从理论预设出发、经事实论述和论证回到主观论定，而是从客观现象或事理出发、经机制分析将内在错综复杂的机理捋清并揭示出来，以形成符合事物和事理运行规律的理论对策。机制研究有助于跳出既有视阈局限，从系统和整体建构上发现本质因缘、展开“求是”的研究和探索，而不为现象所左右。

机制研究包含因果关系，但不同于因果关系。因果关系是前后相续，自变量与因变量之间形成的现象和原因的关系。机制研究是探究“事”或“理”的运行关系及其运行方式即运行机理，通过对机理的观察、发掘和梳理进而揭示问题的本质属性。

机制研究可大可小，适用于人文学科尤其是政治学的实证研究、理论研究、哲学研究和综合研究。并且具有和理工科研究方法类似的可回溯、可重复、可检验的特点。其要求研究者不辞辛劳地从“事”与“理”的万象中爬梳、比较、发现。目前这一研究尚处于起步阶段，有待更多政治学和其他人文学科的理论工作者和实践工作者一起来从事和深化研究，发掘被忽视的人文学科研究方法之宝藏。

刘 娅

2010年9月30日

目 录

前言 机制的观照	(1)
----------------	-----

权力运行机制探微与调适

党内权力运行机制与党的先进性	
——以党的地方组织权力运行机制为考察对象	(3)
执政党内部权力回归主体的改革	
——党的地方组织权力运行机制的推陈出新	(19)
人大职权中的执政党行权与调适	
——以深圳为例地方人大权力实现机制的探讨	(32)
党对和谐社会的领导与权力协调机制的建构	
——和谐深圳建设的思考	(46)

公共权力的约束与协同

转型期公共权力约束机制建构	
——以深圳反腐保廉预防体系总体思路的成效与不足 ...	(55)

深圳审批制度的早期改革

- 行政审批的腐败与治理 (84)

“电子监察”的深圳实验

- 对保留审批的治理与监督 (96)

公共治理困局与“多系统协同”化解

- 桃源模式对地方政府改革目标定位的启示 (105)

授权制改革的突破与徘徊

基层人大选举中“民间提名”候选人参选透视

- 深圳区级人大选举个案分析 (123)

以“授权任期制”深化党代会常任制

- “宝安模式”的困扰与改革思考 (144)

公推直选：党代表任期制源头缺失弥补

- 两新组织公推直选市党代表的观察 (165)

居委会成功选举背后的问题与隐忧

- 深圳居委会换届选举的观察与思考 (177)

社区自治的“双重性”与“非群众性”

社区自治的“双重面向”与“双重治理”

- “基层自治”特性的探讨 (195)

社区居委会：“群众性自治”还是“基层自治”

- 与业主委员会自治性的比较 (207)

社区“减负”难在哪里

- 社区管理体制和政府行为的考察…………… (219)

社区矛盾化解机制的缺失与建构

群体性事件共性与社区矛盾化解机制缺失

- 社区“诉求—承接”机制建构思考…………… (229)

将矛盾化解在家门口的人大代表社区联络站

- 深圳人大代表闭会行权的机制与功效…………… (241)

富士康员工自戕事件的多维致因

- “超泰勒式”财富增长布局和叠加效应下的

- 消极抗争…………… (264)

- 后记…………… (316)

图表目录

表 1	权力结构上的领导主体	(6)
表 2	党代表、委员、常委、书记的选举与审批	(9)
表 3	党内权力主体偏离的危害	(17)
图 1	中国共产党 2005 年处理党员情况	(25)
表 4	党内权力运行机制的推陈出新	(31)
图 2	行政审批电子监察的构成	(97)
图 3	行政审批电子监察的机制与功能	(101)
图 4	初期应对困局的组织协同	(109)
图 5	各领域组织协同及其资源协同	(113)
图 6	电子信息的协同平台	(115)
表 5	候选人提名方式与资格认定	(124)
表 6	候选人维权内容和方式	(126)
表 7	候选人的社会资源和推介方法	(130)
表 8	选票统计	(131)
图 7	社区自治的层级特征	(196)
表 9	法律对居委会职责和任务的规定	(197)
表 10	社区自治的四种模式	(199)
表 11	自治权“双向制约”的缺失	(201)

表 12	居委会和业委会构成的比较	(209)
表 13	居委会委员和业委会成员代表性的比较	(211)
表 14	居委会与业委会工作职责比较	(214)
表 15	居委会、业委会历史发展进程比较	(216)
表 16	群体性事件发生地一览表	(231)
图 8	群体性事件演化的 5 个阶段	(235)
表 17	全市人大代表社区联络站、接访代表和 联络员概览	(243)
表 18	人大代表社区联络站结构	(247)
表 19	人大代表社区联络站全年接访统计	(251)
表 20	代表接访与信访、人民调解、司法调解的区别	(261)
表 21	富士康员工 12 起跳楼自戕事件概览	(264)
图 9	富士康的成长历程	(268)
图 10	富士康全球布局	(269)
图 11	富士康专利申请情况	(271)
图 12	广东省国民收入分配结构图(1978—2008)	(300)

权力运行机制探微与调适

党内权力运行机制与党的先进性

——以党的地方组织权力运行机制为考察对象

当中国共产党由革命党转变为执政党，市场经济成为社会的主导力量之际，深受市场经济文化浸润的中国共产党人无可避免地存在着认知的多样性和行为的趋利性：即不仅有对先进理论、先进思想的认知，同时还有对权力、权益和钱益的认知，尤其在福利待遇与职位直接挂钩的分配制度下，行为的趋利性深刻地影响着全党。如何使广大党员尤其是党的领导干部将习得的先进理论和先进思想化为日常的行为准则，在面对利益冲突时自觉地以先进性指导作出抉择，是党的权力运行机制肩负的使命。

党的权力运行机制是中国共产党权力结构、权力行使、权力产生、权力监督等运行方式、程序、顺序等机理的表现。党的权力运行机制不同于权力配置，权力配置是制度设计时的考量，而权力运行机制是操作和规程运行机理的反映。可以说，权力运行机制是党的体制的工作系统，是先进理论、先进思想的载体。

社会转型以来，为改变计划经济体制下的权力运行机制，党进行了积极探索，废除了领导干部终身制，采取了差额选举、

民主考任干部^①、减少领导干部副职、在个别县市试行党代会常任制等重要举措并取得了一定的成效。然而,从权力运行机制考察,仍存在“权力主体偏离”的突出问题。

一 领导权向开会组织转移

根据《中国共产党章程》(以下简称《党章》)和《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》(以下简称《条例》),党的地方组织有党的代表大会、委员会、常委会和书记办公会。^②《党章》规定,党的地方组织中拥有领导权的是地方各级代表大会和它们产生的委员会。^③党代会和委员会的关系是,党代会召开期间,“党的各级委员会向同级的代表大会负责并报告工作”;党代会闭会期间,党的地方各级委员会“执行上级党组织的指示和同级党代表大会的决议,领导本地方的工作,定期向上级党的委员会报告工作”^④。即党代会的领导权体现在党代会召开期间,委员会的领导权体现在党代会闭会和委员会召开期间,并由此形成党内两个领导机关。^⑤

然而,从委员会行权考察,《党章》和《条例》规定,在委

① 包括推荐、测评、差额考察、任前公示、公开选拔、竞争上岗、任职试用期等。

② 这里以现行党内法规为准绳。

③ 《党章》第10条原则之三。受写作时间影响,文中所引是十六大通过的《中国共产党党章》,十七大《党章》并无改变,如有变动另有注明。

④ 《党章》第10条、第26条。

⑤ 在四个组织之外,还有在两次代表大会之间召开的党的代表会议。代表会议与代表大会的区别是代表会议不是一级领导机关,也不是一级行权组织。参见《党章》第20条;张蔚萍:《新编党务工作全书》,中国言实出版社1995年版,第394—395页。

员会全体会议闭会期间由常委会行使委员会职权，由常委会执行上级党组织的指示和全委会的决议，主持日常工作；并以委员会的名义向上级党组织请示、报告，向所属党组织发布指示、通知、通报，制定以委员会名义发出的其他重要文件。^①换言之，委员会的领导只是体现其开会期间而非党代会整个闭会期间。当党代会和委员会闭会，其领导权和领导地位由常委会接替。而常委会权力同样也只存在开会期间，闭会期间其权力不复存在。

由党代会、委员会和常委会的权力运行方式可见，三个组织都只能在开会时行使权力，闭会期间不享有权力。由此，领导权在闭会期间发生了由闭会组织向开会组织的转移，开会与开会次数成为领导权实现的重要途径和标志。根据党代会每5年召开1次、委员会每年召开2次、常委会每月召开2次的规定^②，在5年一届的届期里，党代会行权1次，委员会行权10次，常委会行权120次。即5年里，常委会行权是委员会的12倍，委员会行权是党代会的10倍，而党代会行权仅有一次。

《党章》没有明确书记办公会的职权，《条例》规定书记办公会是书记、副书记们酝酿和协调工作、交流情况的机构，不是决策机关，不得决定重大问题。^③然而，《条例》同时又赋予书记办公会根据工作需要随时召开而不受次数限制。按照开会行权和闭会领导权传递的规则，在党代会、委员会和常委会闭会期间，书记办公会成为当然的随时行权的组织。

① 《党章》第27条；《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》第7条，中共中央1996年4月印发。

② 《党章》第24、26条，常委会开会的规定见《条例》第19条。

③ 《中国共产党地方委员会工作条例（试行）》，第26—27条。

表 1 权力结构上的领导主体

类别	党代会	委员会	常委会	书记办公会
制度规定	党的地方各级领导机关	由党代会产生,是各地区的领导核心(注)	主持经常工作,执行上级党组织和全委会决议	不是一级决策机构,不得决定重大问题
实现方式	开会期间行使权力	开会期间行使权力	开会期间行使权力	开会期间行使权力
会议次数	每 5 年召开 1 次	每年召开 2 次	每月召开 2 次	根据工作需要召开
每届行权数	每 5 年行权 1 次	每 5 年行权 10 次	每 5 年行权 120 次	不受次数限制
结构特征	党代会和委员会的领导权演变为常委会和书记办公会的权力			

注:参见《中国共产党地方委员会工作条例(试行)》第 3 条,中共中央 1996 年 4 月 5 日印发。

开会行权、闭会权力转移和开会次数的刚性约束,使党内权力结构呈现出行权链条长,两会领导、四会行权、领导权向常委会和书记办公会转移而领导主体偏离的格局。

二 重大决策书记批示先行

受领导权运行机制的影响^①,党内权力从纵横两个方向向书记集中:纵向向主管书记集中,横向向“负总责”的第一书

^① 《党章》第 10 条“党的民主集中制的基本原则”。