

(第11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 / 陈家喜



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

(第11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 / 陈家喜



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11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, 2013. 10

ISBN 978-7-5097-5106-0

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(2013)第229133号

当代中国政治研究报告 (第11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 / 陈家喜

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156
电子信箱 / shekebu@ssap.cn
项目统筹 / 王 绯 李 响
经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
版 次 / 2013年10月第1版
印 次 / 2013年10月第1次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5097-5106-0
定 价 / 79.00元

印 张 / 22.5
字 数 / 373千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

本书获“深圳大学国家大学生文化素质教育基地资助”

从“乌坎事件”的处置及善后看 中国地方政府创新（代序）*

黄卫平

改革这么多年后，现在有一种时髦的意见，以为改革时代已经终结。一种观点认为改革已死，理由是当年发起和推动改革的一大批决策者既是现行体制的构造者、获益者，也曾经是受害者，所以他们当年有很强烈的动机推动改革，而现在各级决策者都是现行体制的受益者，所以改革动力已经衰竭。还有一种观点认为改革时代已经结束，理由是当年改革隐含的以效率为价值目标的命题已经失效，因为那种把效率作为唯一目标的改革只能局限于经济领域，而政治改革、法治建设则无从谈起。

对此我不敢苟同。我认为现在改革还是有动力的，经验事实告诉我们，中国的改革实际上是由危机推动的，只要有危机就可能有改革。另外，改革的价值目标不仅仅是效率，当年小平同志推动改革的时候，就不仅仅有提高经济效率的目标，也有政治上发展民主的目标。从这一意义上来说，我们可以从广东省处置“乌坎事件”及其善后事宜中得到一些启示。

近两年前广东省暴发的“乌坎事件”，虽然只是我们国家每年成千上万起“群体性事件”或“抗争性政治”中的一起“非典型性”个案，但是中共广东省委和省政府在应对这起特殊事件时所采取的非制度化紧急处置举措和危机公关，事实上成了一种另类的“地方政府创新”，与时下某些地方政

* 此为深圳大学当代中国政治研究所所长黄卫平教授在2013年8月17~18日于北京会议中心召开的“首届中国政治学30人圆桌会议”上的主题发言，原题为“政府治理创新：广东‘乌坎事件’的启发”。

府的一些“为创新而创新”的形式主义“假创新”、“伪创新”相比较，显然是真正具有重大改革意义的政府创新。

从中共广东省委组织部在2012年初宣布正式建立乌坎村党总支，任命林祖銓为村党总支书记，原村党支部自行解体，并且通过全体村民重新竞选产生乌坎村第五届村委会以来，“乌坎事件”的善后引发了许多争议。从中我们可以发现，新时期国家与社会关系正在发生具有特定象征意义的变革，国家可能在面临重大危机时迈出重要的改革步伐，而分别代表国家与社会双方的理性、温和与中道的力量，有可能进行妥协、交易、合作，在此基础上进行良性互动，这可能为政治改革创造条件和奠定基础。

我认为，由此可以得出中国政治体制改革之所以还有可能的两个“假设”：一是重大危机可能推动改革；二是分别代表国家与社会双方的理性、温和与中道的力量可能合作。乌坎事件在某种意义上证明了这两点。

经验事实表明，中国的改革实际上是由中共的执政危机推动的，没有十年“文化大革命”所引发的“路线”危机，就不可能有改革开放的拨乱反正；如果不是东欧巨变、特别是1991年底的苏联解体，也难以想象会有1992年初邓小平的“南方谈话”和社会主义市场经济的大突破。所以，我一直认为大危机推动大改革，小危机促进小改革，没有危机就无须改革。只要中共决策层对潜在的危机高度警觉，就会未雨绸缪主动改革；如果对现实危机缺乏敏感，麻木不仁，就不会改革；忧虑改革诱发更大的危机，就不敢改革；恐惧改革触犯既得利益集团的核心利益，就会阻挠改革。有危机并不可怕，危机往往是改革的助推器；真正可怕的是决策层对现实危机文过饰非，自我陶醉，盲目自信，那才是最大的危机。我本人更愿意相信党中央的三个“自信”（道路自信、理论自信、制度自信）主要是讲给国际社会和中国民众，以及一般中高级官员听的；而充满忧患意识的四大“危险”（精神懈怠、能力不足、脱离群众、消极腐败）主要是讲给高层决策者听的。

两年前，在陆丰市警方第一时间取缔“乌坎村民临时代表理事会”和抓捕林祖銓、杨色茂等村民维权领袖未果，被捕的薛锦波又在拘留期间意外“心源性猝死”，乌坎村警民对峙，高度戒备，各种谣言在互联网上广泛传播，更大规模、更为严重的冲突随时可能爆发的千钧一发之际，广东省委副书记朱明国的乌坎之行，代表广东省委迈出了改革的步伐，化解了重大危机。

尽管时任广东省委书记汪洋在2012年全国两会期间，在答记者问时表

示，广东省委处置“乌坎事件”，特别是乌坎村重新选举村委会“没有任何创新”，只是依法办事，而不少地方官员也对此颇有微辞，对广东省委的这种处置方式表示不满，但是至少从如下几个方面，我认为广东省成功处置“乌坎事件”应当被视为具有重大体制机制变革意义的地方政府创新。

第一，推动了有助于体制机制变革的观念创新。广东省委明确表示要改变以往的“权力维稳”老套路，并提出了“权利维稳”的新思路。汪洋更是尖锐指出，“必须破除人民幸福是党和政府恩赐的错误认识”，肯定“追求幸福是人民的权利，造福人民是党和政府的责任”，从而破除了政府天然代表人民利益的神话。这推动广东省委省政府事实上承认了乌坎村民临时代表理事会的村民代表地位，实际上肯定了基层群众有权自己组织起来维护自身利益，并为促使政府愿意与村民组织谈判、接受村民诉求，以及村民依法重新选举村委会，提供了理论上的可能。这是可以极大推动体制机制变革的观念创新。

第二，实现了体制机制的改革创新。虽然乌坎村在2012年重新选举村委会的实践，就像汪洋所说，是完全按照国家《村民委员会组织法》和《广东省村民委员会选举办法》进行的，在法律文本意义上“没有任何创新”，但在实际操作机制和运行程序上充分激活了文本制度内被长期搁置或长期闲置的自由竞选的基因，其选举程序规范，规则公正，过程透明，竞争激烈，是我们国家绝大多数选举难以望其项背的，体现了广东省在保障和落实公民政治权利上做出了有真正意义的创新。

第三，“乌坎事件”的善后也体现了国家与社会关系的创新。乌坎村重新选举村委会的做法，实现了将体制外公民政治参与的诉求纳入体制内来有序释放。事实也证明了广东省处置“乌坎事件”的特殊举措与乌坎村民自治实践的合理性，因其有效地分化了乌坎村民，不仅争取和团结了多数理性的村民，而且成功地将少数激进、极端的村民对地方政府的“维权”压力转移到了新一届村委会身上，客观上使刚经过充分竞争、由多数村民自由选择的合法代表成为少数非理性的极端村民与地方政府之间的防火墙。而新一届村委会也意识到，少数激进村民完全不顾原村委会多年卖出的土地很多已经履行了法定转让程序、办理了国土证而难以收回的现实，继续用暴力抗法、违法堵路等偏激方式来扩大事态“讨土地”的做法，是根本行不通的。新一届村委会已经意识到，他们有责任在与地方政府的合作维稳、理性博弈中为村民最大限度地争取现实利益。这对基层“维稳”也是有体制机制的

创新意义的。

最后需要强调的是，实践证明：在特定的时空条件下，国家与社会双方各自的理性、温和、中道的力量是可以成功合作的。“乌坎事件”的发生是必然的，是地方政府“长期忽视经济社会中发生的矛盾累积的结果”，而“乌坎事件”的处置方式及其成功善后则是偶然的，是当前中国层出不穷的“群体性事件”处置中独一无二的。这固然表明国家与社会相互关系的基本格局并没有根本的改变，但也表明理性的国家力量与温和的社会力量之间是有可能良性互动的，体现了某种值得期待的体制机制创新趋势。

毋庸讳言，对广东省在处置“乌坎事件”时所采取的措施，即使在省内，更不用说在省外，很多地方官员是不以为然、颇多怨言的，他们认为这是向敌对势力的妥协，他们在维稳前线被出卖了。但是反过来从村民方面看，这样处置以后，乌坎村村民本身就分裂了。四个最主要的村民领袖，林祖銮、杨色茂、张德家和薛锦波，林祖銮后来被任命为村党总支书记，再选为村委会主任，杨色茂被选为村委会副主任，薛锦波在“乌坎事件”中被警方拘留后意外猝死，张德家在“乌坎事件”以后参与竞选村委会失败，后成为乌坎村少数极端激进村民的领袖，不断组织对新村委会的施压行动，在“乌坎事件”一周年以后继续组织村民进一步抗议、堵路、示威，制造比较极端的“维权”行动，于今年五月初被广东警方刑事拘留。现在的结果等于是政府和村民中比较理性温和的力量基本达成了一种相互合作和妥协，极大改变了“乌坎事件”后该村的政治生态。

由此，我们可以看到，在重要的时间节点和转折关头，国家各种政治力量的此消彼长、政治精英的战略选择和内部博弈整合，以及社会力量的成熟程度和内部竞争，都有可能决定国家某种特定的政治走向。“乌坎事件”及其处置善后只是一个比较小的案例，但通过这一案例可以看到某种值得期待的趋向。

目 录

社会管理与创新

社会管理领域的体制机制问题研究	何增科 朱昔群 李月军 / 3
城市社区管理改革中的“深圳经验”：系统性 回顾与反思	马卫红 汪宇慧 王春红 / 16
“后单位制”时代中国城市社区建设和社区整合的困境 ——一个框架性的分析	吴晓林 / 27
社会管理下的农村社区建设：模式分析与 改革取向	吴新叶 方小刚 / 40
告别科层？基层群众自治的组织变迁及其困境	刘春荣 汤艳文 / 52
居委会治理能力与社区参与 ——基于上海调查数据的经验研究	孙小逸 黄荣贵 / 68

政策分析与发展

政策试点是如何进行的？ ——对于试点一般过程的描述性分析	周 望 / 83
国家建设、合作医疗与共同体认知：农村合作医疗政策 过程研究	张海柱 / 98
深圳小产权房市场调研报告	程 浩 / 122
成都市乡镇管理体制暨运行机制的实证研究报告	吴 翔 / 140

基层社会组织发展中政府监管的问题与优化对策

——以深圳市南山区为个案 唐 娟 刘婷婷 / 172

政治建设 with 改革

中国为什么需要政治体制改革 张 涛 / 201

政绩竞争与地方政府的跟风

——以“大跃进”时期《人民日报》为切入点 李国强 / 212

“积极公民”：律师参政的行动逻辑与政治影响 陈 文 胡胜全 / 229

消极候选人：城市社区选举中的陪选现象剖析 熊易寒 / 242

有缺陷的政党？

——海外学者论列宁主义政党的脆弱性 闫 健 / 252

反腐败 with 问责

海外中国腐败研究文献述评 李 莉 / 267

我国网络反腐的特征及对策

——基于 52 个网络反腐典型案例的实证研究 宋 斌 / 286

中国的公众问责：发展、成效与环境 宋 涛 / 298

港澳台政治 with 行政

论“一国两制”理论的变与不变 王 禹 / 321

党权弱化与台湾地方自治的突破

——从国民党中央权力结构变化切入（1972~1997） 袁 超 / 338

社会管理与创新

社会管理领域的体制机制问题研究

何增科 朱昔群 李月军*

摘 要：本文主要研究中国社会管理的体制机制。列举了社会管理领域存在的六大问题并分析了存在这些问题的原因：社会政策的碎片化；享受基本公共服务权利不平等；事业单位和自治组织行政化；社会组织官办化色彩浓厚，商业化倾向明显；社会公共服务政府包揽包办过多；重管理、轻服务，重管制、轻法治。概括出社会管理的民主化、法治化、自治化、社会化、科学化和信息化的基本趋势。在上述内容的基础上，本文还提出了建立党委社会建设工作委员会、社会保险委员会，以及社会协商对话机制等设想。

关键词：社会管理 体制机制 问题及原因 趋势 设想

胡锦涛同志在党的十八大报告中指出，要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的新型社会管理体制，从而为社会管理领域体制机制改革指明了努力的方向。改革社会管理领域的体制机制，需要认清社会管理领域存在的基本问题及其制度原因，需要把握社会管理的基本趋势，在此基础上提出改革社会管理领域体制机制的对策性建议。

* 何增科，中央编译局世界发展战略研究部主任，研究员；朱昔群，中央编译局世界发展战略部副研究员；李月军，中央编译局世界发展战略部副研究员。

一 社会管理领域存在的主要问题及其体制机制原因

目前,我国在社会管理领域存在六大问题,它们是:社会政策的碎片化;享受基本公共服务权利不平等;事业单位和自治组织行政化;社会组织官办化色彩浓厚,商业化倾向明显;社会公共服务政府包揽包办过多;重管理、轻服务,重管制、轻法治。所有这些基本问题都与社会管理领域的体制机制缺陷有着密切的关系。

(一) 社会政策和社会体制的碎片化现象严重

社会政策应当是维护社会公平正义的主要工具。但我国却在社会政策方面出现严重的碎片化现象。各个地方出台的教育政策、就业政策、医疗卫生政策、养老保障政策、保障性住房政策各不相同。社区管理、社会组织管理、互联网管理、劳动就业服务、社会保障和社会救助、社会工作等方面的社会管理工作,分散在各个职能部门各管一块。由于在全国层面缺乏社会建设工作的领导机构,协调不够,各地方、各部门各自为政,地方和部门主导的社会政策决策体制导致社会政策和社会体制缺乏衔接配套和全国性行政指导,碎片化现象严重。

(二) 享受基本公共服务的社会权利不平等

基本公共服务是保障社会成员生存和发展的基本需求的公共性服务。享受基本公共服务是社会成员所应有的社会权利。但基本公共服务供给方面的城乡之间、地区之间、农民工和所在城市居民之间的差距,导致不同地域、不同身份的社会成员在享受基本公共服务的权利方面严重不平等。导致基本公共服务非均等化的原因很多,最根本的原因在于缺乏人均基本公共服务的全国性标准,以及基于这一标准根据各地财力确定的人均基本公共服务财政经费保障机制。目前我国基本公共服务标准由各级地方政府根据自身财力和居民数量自行决定。经济发达地区和欠发达地区、城市地区和农村地区由于财政实力不同,提供给本地居民的基本公共服务的数量和质量各不相同。中央给地方的财政转移支付标准是根据该地区的贫困程度而定的,未能考虑到贫困地区人口流向发达地区和城市地区给后者带来的提供相应基本公共服务的财政经费需求,没有以实有人口数为依据确立新的财政转移支付标准。中

央号召“基本公共服务均等化”，但实现这一目的却要由地方买单。为了不降低本地居民的社会福利水平和增加自身的财政负担，地方政府自然倾向于只向本地居民提供相应的基本公共服务，而对非本地居民则施加种种限制。中央政府在制定人均基本公共服务的全国性标准，以及建立基于实有人口数和人均基本公共服务全国性标准时，会产生财政经费需求与当地财力差距的转移支付标准缺位，从而导致不同地区的公民在社会权利上的严重不平等。

（三）事业单位与自治组织的行政化

各级党政机关及其职能部门将事业单位和自治组织视为自身的附属机构和具体办事机构，按照行政化的方式加以管理，其待遇比照相应的行政等级来确定，由此导致事业单位专业精神和专业能力的萎缩和行政化倾向的滋长，导致基层居民自治组织政权化色彩日益浓厚。事业单位行政化降低了事业单位在提供专业化的社会公共服务方面的水准，降低了全体社会成员可以享受到的社会公共服务的数量和质量，进而降低了社会整体福利水平。自治组织行政化导致城乡社区居民自主精神和自治能力的萎缩，地方政府的社会管理与基层社会需求相脱节，出现政府为社区居民服务出力不讨好的现象。

（四）社会组织官办色彩浓厚，商业化倾向明显

改革开放以来特别是 20 世纪 90 年代以来，我国的社会组织获得较大的发展。到 2012 年第三季度，全国依法登记的社会组织有 48 万多个，与 1988 年相比增长了 100 多倍。到 2010 年全国社会组织专职工作人员达 618.19 万人，兼职工作人员 500 多万人，还有注册的各类志愿者 2500 多万人。社会组织已经成为我国参与社会建设的一支重要力量。但与此同时，我国社会组织也暴露出官办色彩、商业化倾向明显，规模小实力弱等问题。一些社会组织特别是各类社团与政府有关部门在人、财、物及办公场所等方面依然没有完全分开，在日常运转所必需的人、财、物方面还不同程度地依赖政府，业务活动受到政府相关职能部门的干预和控制，难以独立自主地开展工作。不少民办非企业单位一方面享受着公益组织的税收优惠，另一方面从事营利活动并将利润分配给投资者。许多社会组织因建立分支机构、跨地区活动的限制而无法发展壮大。究其原因，现行的社会组织管理体制强调业务主管单位

和登记管理机关的双重许可和双重管理，强调一业一组织、限制设立分支机构和跨地区活动，是一种以限制和控制为导向的管理体制，与党中央确立的对社会组织培育发展和监督管理并重的战略方针明显不符。这种双重管理体制，不利于社会组织合法登记和开展活动，不利于社会组织在竞争中发展壮大。业务主管单位与挂靠的社会组织存在千丝万缕的利益瓜葛，政社不分既不利于政府部门转变职能，也不利于社会组织依法自主自治。双重管理体制侧重于从政治上对社会组织加以防范和控制，而对社会组织从事营利活动和分配利润的活动却缺乏应有的关注和有力的监管措施，导致社会组织商业化倾向明显。

（五）社会公共服务政府包揽包办过多

社会性公共服务既可以由政府提供，也可以由各类企业和社会组织提供。长期以来，各级党委和政府习惯于直接由政府或者国有企事业单位来提供。这些年来开始推行政府购买服务，但购买服务的种类以经济性公共服务为主。政府购买社会公共服务的财政预算制度严重滞后。向企业和社会组织购买社会公共服务尚未成为政府单独的预算科目。很多地方政府购买社会公共服务主要是民政系统利用自身的福利彩票收入进行，规模有限。还有的地方把政府购买社会公共服务的资金主要用于向那些和政府联系紧密的群团组织和居民委员会等购买服务，民间的社会组织获得的政府购买服务资金极为有限。民间组织和民间资本进入社会公共服务行业在资质资格、资金规模、土地供应、税收优惠等诸多方面受到限制。政府包揽包办和国有企事业单位在公共服务行业中的垄断地位不利于提高社会公共服务的数量和质量，进而不利于提高全体社会成员的社会福利水平。

（六）重管理、轻服务，重管制、轻法治

按照中央文件精神，社会管理只是社会建设中的一项内容，而且社会管理包括对人的服务和管理两个方面的内容。但在全国层面的组织机构设置却不利于对社会建设进行统筹规划和统一协调，做到社会建设和社会管理并举。作为全国社会建设和管理领导协调机构的中央社会管理综合治理委员会系由中央社会治安综合治理委员会改组而来，目前与中央政法委员会一个机构两块牌子，在政法系统信访综治维稳工作大格局中谋划和部署社会建设和

管理工作，容易出现畸轻畸重的现象。社会建设和管理方面出台的专门文件中，以改善民生为重点的社会建设及相关职能部门的工作被放在从属地位，社会维稳及其相关职能部门的工作被放在突出的位置。党和政府的工作重点和资源配置也会随之发生偏移。在社会维稳牵引的社会管理工作中，公安、信访、司法行政、维稳办等行政部门在政法机关中处于强势地位。公安部门主要领导进入市委常委甚至兼任政法委书记、信访“一票否决”、调解优先于司法裁决的矛盾纠纷处理机制等都使得政法机关中行政部门相对于法院和检察院在社会管理中处于更为重要的地位。政法委维护社会稳定的政治考量相比于以法律为依据的司法考量处于更为优先的地位。上述社会建设和管理的领导管理体制和工作机制是导致重管理、轻服务，重管制、轻法治的主要体制机制原因。

总之，社会管理中存在的上述问题，以及导致这些问题的体制机制原因，说明“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会体制”还没有完全建立，基本公共服务体系还没有实现“政府主导、覆盖城乡、可持续”的目标，“政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”尚未形成，“源头治理、动态管理、应急处理相结合”的社会管理机制还很不健全。解决上述问题，需要从战略层面上进行前瞻性思考和顶层设计。

二 社会管理的基本趋势分析

中国正在从没有社会的、政府包办和全能全控的纯粹政府社会管理模式走向党和政府主导、社会协同和公众参与的新的社会管理模式。在社会管理模式的转型过程中，中国的社会管理呈现出如下一些基本趋势。

（一）社会管理的民主化

社会管理是对人的服务和管理，社会成员不仅应当成为服务和管理对象，而且应当参与服务和管理的过程以成为社会管理的主体。社会管理的过程就是制定和实施社会政策的过程。社会政策的实质是进行利益的再分配以改善民生或提高民众的福利水平，其最终目标是建立一个福利国家或福利社会。社会政策是对优胜劣汰的市场竞争机制的一种矫正，其目的是保证那些不能进入市场、已经退出市场和在市场竞争中失利的社会群体