

中共的 治理与适应

比较的视野

Governance and Adaptation
of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

俞可平 [德] 托马斯·海贝勒 [德] 安晓波
主编



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

欲了解当代世界，就要了解当代中国；欲了解当代中国，就要了解当今的中国共产党。这本《中共的治理与适应：比较的视野》，就是一本集中分析中共自身的治理能力与中国的政治发展的论著。……内容不仅涉及到了党与国家的关系、国家与社会的关系、中央与地方的关系，还涉及到了中国共产党的结构、功能、合法性、适应性、治理能力、执政方式和领导体制，以及当代中国的政治稳定、政府创新、社会治理、基层治理、公共服务和城市化进程。……我认为，敢于对中国研究中的流行理论和范式提出挑战，并且提出新的概念框架和分析视角，是本书的最大特色。

—— 俞可平

“西方”学术界关注的问题是哪种体系是“最好的”体系，强调的是法律和权利的重要引导作用。而在传统中国政治哲学中，关键的问题是如何实现“治”，避免“乱”。……相反，我们的看法是，政治学显然还没有发展起合适的工具和范畴，可以对像中国这样的政治体制的经济社会发展与稳定进行更细致的分类。……在这种背景下，更为重要的是，要充分理解21世纪中国政治适应性和创造性的前提条件、限度与潜能。本书收录的文章对于这场复杂进程中的相关面向进行了宽泛的讨论，为我们理解中国政治体系过去的适应历程提供了论证，同时也使得我们更加清楚它在未来所面临的挑战。

——〔德〕托马斯·海贝勒 〔德〕安晓波

- 中国共产党与意识形态变迁 ●
- 地方政府与中国发展 ●
- 社会治理与政治参与 ●



微信扫描 (ID: cctphome)

ISBN 978-7-5117-2755-8



9 787511 727558 >

定价：88.00元

中共的 治理与适应

比较的视野

Governance and Adaptation
of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

俞可平 [德] 托马斯·海贝勒 [德] 安晓波
主编

图书在版编目 (CIP) 数据

中共的治理与适应：比较的视野 / 俞可平, (德) 海贝勒, (德) 安晓波主编.
—北京：中央编译出版社, 2015. 9

ISBN 978 - 7 - 5117 - 2755 - 8

- I. ①中…
- II. ①俞… ②海… ③安…
- III. ①中国共产党 - 执政 - 文集
- IV. ①D25 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 185500 号

中共的治理与适应：比较的视野

出版人：刘明清

出版统筹：董 巍

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) 55626985 (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：358 千字

印 张：28.25

版 次：2015 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：88.00 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>)

(010) 52612349

凡有印装质量问题，本社负责调换，电话：(010) 55626985

序 言

俞可平

改革开放不仅深刻地改变了中国的历史进程，也极大地改变着世界历史的进程。在今天，中国的兴起已经成为影响全球治理和世界格局的最重要因素之一，这一点几乎已经无可争议。中国共产党是中国唯一的执政党，牢牢掌握着中国的核心政治权力和经济权力，是中国改革开放事业和现代化事业无可争辩的领导核心。做好中国的事情，关键在中国共产党；同样，中国未来的前景如何，关键也在中国共产党。这一点不仅是中国领导人的共识，也是中国学者的共识，并且正在日益成为国际社会的共识。因而，我曾经多次对国际友人说过：欲了解当代世界，就要了解当代中国；欲了解当代中国，就要了解当今的中国共产党。

这本《中共的治理与适应：比较的视野》，就是一本集中分析中共自身的治理能力与中国的政治发展的论著。该书其实是2014年3月召开的一次国际学术研讨会的最终成果，这次会议的名称是“治理、适应与一党执政体制的稳定：比较的视野”。会议由中共中央编译局“全球治理与发展研究中心”与德国“中国治理研究协作网络”联合主办，由南昌大学承办。来自中国、德国、美国、英国、澳大利亚等国的数十名专家学者参加了会议。会议特地选择在南昌召开，是德国朋友的建议。他们认为，作为本次会议的主要研讨对象是中国共产党，她曾经在南昌建立了自己的第一

支部队，并且早期一直在井冈山活动。一些德国友人要在会议期间上井冈山亲身体会一下中共初创时期的这个红色根据地，或许是他们希望能从中找到一些理解中国共产党的灵感吧。

这次研讨会的最大特点，就是会议的主题集中，但视野广阔。大家从多学科、多角度研讨中国共产党的治理能力，以及对当代中国政治发展的深远意义。参加这次研讨会的国际学者，不仅有像托马斯·海贝勒教授这样的著名中国问题专家，而且也有像亚当·普沃斯基教授这样的比较政治学家和像约翰·基恩教授这样的政治哲学家；代表们提交的文章和所作的发言，不仅有宏观的政治分析，也有具体的案例研究。会议的这一特点在本书中得到了很好的体现。全书共收录了14篇文章，其中中国学者6篇，国外学者8篇，内容不仅涉及党与国家的关系、国家与社会的关系、中央与地方的关系，还涉及中国共产党的结构、功能、合法性、适应性、治理能力、执政方式和领导体制，以及当代中国的政治稳定、政府创新、社会治理、基层治理、公共服务和城市化进程。

一方面，中国的进步与发展同样要遵守人类社会发展的—般规律，中国引入确立社会主义的市场经济体制、努力发展社会主义民主法治，积极推进国家治理现代化，这些都体现了中国走在人类文明进步的大道上。另一方面，中国的进步与发展又深深地带有自身的特色，以致常常难以用西方已有的流行理论加以充分的解释。正如本书的德方主编托马斯·海贝勒教授所说的那样：“政治学显然还没有发展起合适的工具和范畴，可以对像中国这样的威权政治体制的经济社会发展和稳定进行更细致的分类。”例如，亚当·普沃斯基就认为，流行的“—党制国家”概念，就难以说明“为什么苏联失败了，而中国却兴盛了”。本书的有些观点，从流行的西方中国研究观点看，甚至有点“离经叛道”。例如，—方面，像西方主流观点—样，多数海外作者依然对中国的“发展主义”、极端民族主义和中共

执政合法性保持着警惕；另一方面，有些学者则向中国和世界发出了另一种性质的警告：“推翻中共统治的结果或许很可能是政治动乱、精英内部的权力争斗、漫长的经济危机，甚至是法西斯专政或军事独裁。这不仅给亚洲，也会给全球体系和世界经济，带来严重的后果。”

我认为，敢于对中国研究中的流行理论和范式提出挑战，并且提出新的概念框架和分析视角，是本书的最大特色。本书的许多观点不仅具有学术的价值，也具有实践的价值。无论对于欲深入理解中国共产党自身的变革逻辑和当代中国政治发展规律的研究者来说，还是对于想弄明白中国共产党新的执政理念和执政方式，以及随之而来的中国政治改革及其面临的严峻挑战的政治家来说，本书都值得一读。

2014年11月23日晚于方圆阁

导 论

〔德〕托马斯·海贝勒

〔德〕安晓波

本书收录的论文源于2014年3月27—29日在江西南昌大学召开的“治理、适应与一党执政体制的稳定：比较的视野”国际研讨会。此次会议由久负盛名的“中国全球治理与发展研究中心”与德国“中国治理研究协作网络”共同主办，后者受德国教育与研究部资助，囊括了来自杜伊斯堡-埃森大学、法兰克福大学、特里尔大学、图宾根大学以及维尔茨堡大学的研究中国的德国政治学者。德国“中国治理研究协作网络”是一个合作项目，它旨在将政治学与中国研究结合起来。它的主要研究议题就是分析中国的治理改革并剖析其对当代中国制度适应性与制度创新带来的后果。此外，此次会议的合作伙伴还包括南昌大学和浙江大学。

出发点：韧性威权主义

政治学领域一种由来已久的观点就是，威权体系本身在经济上是无效率、无创新的并且缺乏合法性。不仅如此，威权主义国家还被认为是“充满了内在的脆弱性，因为它们的合法性基础羸弱、过分依赖强制力、决策过程过于集中并且个人权力压过了制度规范”^①。中国近几十年的发展表

^① Andrew J. Nathan, “Authoritarian Resilience”, in *Journal of Democracy*, Vol. 1, 2003, p. 6.

明，上述论断太过于简单化：尽管按照政治学的标准中国被认为是一个威权国家，但是，它却实现了经济成功与政治稳定。中国问题专家中间已经发起了一场广泛的讨论，即为何中国共产党的权力——与前苏联相比——不仅没有崩溃，反而迄今为止显示出了相对稳定性。事实上，在中国公民眼中，中共统治还享有相对较高的合法性。

一个相应的问题就是，为何中国能够实现如此平稳的发展以及这种稳定性的原因何在？美国学者黎安友（Andrew Nathan）提出了“韧性威权主义”（resilient authoritarianism），认为在中国，一个关键因素就是“一种能够对社会需求进行充分回应的威权体系，这使得它能够在很长时期内掌握权力”^①。美国政策分析家罗伯特·卡甘（Robert A. Kagan）提出了新的“威权巩固”^②概念。反过来，政治学者吉利（Bruce Gilley）则认为通过持续的制度变迁和制度绩效，中国的政治领导层获得了合法性。^③加里·西格里（Gary Sigley）关注了政党—国家体制的重组；^④沈大伟（David Shambaugh）则看到了政党—国家的收缩与适应并存；^⑤韩博天（Sebastian Heilmann）与奥利佛·麦尔敦（Oliver Melton）强调的是计划体制的成功转型（有适应性的计划）以及将零星的试验吸收到宏观计划之中；^⑥何包钢与马

① Andrew J. Nathan, “Authoritarian Resilience”, in *Journal of Democracy*, Vol. 1, 2003, pp. 6 – 17.

② Robert A. Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, New York: Vintage Books, 2008.

③ Bruce Gilley, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*, New York: Columbia University Press, 2009.

④ Gary Sigley, “Chinese Governmentalities: Government, Governance and the Social Market Economy”, in *Economy and Society*, Vol. 35, No. 4, 2006, pp. 487 – 508.

⑤ David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley et al.: University of California Press, 2008.

⑥ Baogang He, Mark E. Warren, “Authoritarian Deliberation: The Deliberative Turn in Chinese Political Development”, in *Perspectives on Politics*, No. 2, June 2011, pp. 269 – 289; see also Baogang He, Stig Thøgersen, “Giving the People a Voice? Experiments with Consultative Authoritarian Institutions in China”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 19, 2010, pp. 675 – 692.

克·沃伦 (Mark E. Warren) 关注的是协商式威权主义的发展；布拉迪 (Ann-Mary Brady) 认为政党—国家利用媒体和宣传成功地影响了公共舆论；^① 赖特 (Teresa Wright) 表明不同的社会阶层和群体当中各有各的原因而依赖于政党—国家，因而它们不可能挑战中共的统治；^② 托马斯·海贝勒 (Thomas Heberer) 与舒耕德 (Gunter Schubert) 认为，仅就政策实施以及体系的适应性和韧性而言，地方干部中的“战略群体” (strategic groups) 以及地方政府 (local state) 中的政策过程是至关重要的。^③ 以上我们仅仅罗列了一些作者的代表性观点。

一个主要的问题就是，对于存在于中国的那些复杂制度、结构和过程而言，“威权主义国家”这个概念是否是合适的。^④ 彼得·埃文斯 (Peter Evans) 早就提醒我们要注意“制度的单一移植” (institutional monocropping) 的问题，即“将某种理想化的英美制度蓝图强加给他国”，而忽视特定国家的特性以及制度组织特殊性。^⑤ 例如，传统的现代化理论的一个主要假定就是，威权国家将最终不可避免地转变为民主国家。正如格尔舍夫斯基与默克尔 (Gerschewski & Merkel) 等人指出的那样，那些有关民主制度将最终胜利的预测都具有一些“揣测特征”。^⑥

① Ann-Mary Brady, *Marketing Dictatorship: Propaganda and Thought Work in Contemporary China*, Lanham: Rowman and Littlefield, 2008.

② Teresa Wright, *Accepting Authoritarianism: State-Society Relations in China's Reform Era*, Stanford: Stanford University Press, 2010.

③ Anna L. Ahlers, Thomas Heberer, Gunter Schubert, “‘Authoritarian Resilience’ and Effective Policy Implementation in Contemporary China - A Local State Perspective” (forthcoming).

④ 例如，福山 (Francis Fukuyama) 就认为对于非西方民主体制比较政治学还不能提供充分的分析框架，see “The Patterns of History”, in *Journal of Democracy*, Vol. 1, 2012, pp. 17 - 18.

⑤ Peter Evans, “Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation”, in *Studies in Comparative International Development*, No. 4, 2004, p. 30.

⑥ Johannes Gerschewski, Wolfgang Merkel, Alexander Schmotz, Christoph H. Stefes, “Dag Tanneberg, Warum überleben Diktaturen (Why Do Dictatorships Survive?)”, in Steffen Kailitz, Patrick Köllner (eds.), *Autokratien im Vergleich (Autocracies in Comparison)*, Special Issue No. 47 of the “Politische Vierteljahresschrift”, Baden-Baden (Nomos), p. 106.

一方面，“威权主义”无法解释特定体系的运行模式及其制度质量。另一方面，它也无法解释为何既存在稳定的威权体系，也存在不稳定的威权体系。仅就中国而言，社会、政治和制度过程同时变得更为复杂、多元且碎片化，涉及众多类型的行为体。因而，我们需要分析这些内在机理并探究体系运行的逻辑与职能。亚当·普沃斯基（Adam Przeworski）将这种两难总结为这样一句话，即“苏联失败了，但是中国兴盛”，认为“‘一党制国家’这个概念不能解释这种区别”。^①

“西方”学术界关注的问题是哪种体系是“最好的”体系，强调的是法律和权利的重要引导作用。而在传统中国政治哲学中，关键的问题是如何实现“治”，避免“乱”。在它看来，应当通过一整套“礼”来引导社会和民众，儒家的“礼”应当对个体和社会群体施加影响，以使它们按照特定的方式思考和行为。当然，这些均非本文的分析范围。相反，我们的看法是，政治学显然还没有发展起合适的工具和范畴，可以对像中国这样的政治体制的经济社会发展与稳定进行更细致的分类。

地方政府的作用

长久以来，地方政府在增强国家能力、提升威权韧性方面的作用被低估。然而，不仅是中央国家作为“发展型主体”（developmental agency）发挥着“高级现代主义”（high modernism）作用，地方政府（市、县、乡镇）也在发挥着相似的作用。在中国，地方政府不仅肩负着（在中央方

^① Adam Przeworski, “Parties, States, and Economic Reforms in the Soviet Union and China”, paper presented at the international conference “Governance, Adaptability and Institutional Stability under Contemporary One-party Rule: Comparative Perspectives”, Nanchang, 27 - 29 March, 2014.

针范围内) 执行上级权威主体的政策, 同时, 它也在执行政策过程中获得了更多的自由裁量权, 即它能够根据当地的资源和特点来推动发展。地方政府必须首先解决当地的问题并确保社会稳定。进而, 中央国家将一些决策权力移交给地方, 同时, 它也密切监督主要地方领导的实际表现。

地方干部要得到上级的注意并增加自己职位提升的机会, 一个至关重要的方面就是进行政策设计 (policy modelling) 和政策实验。相应地, 为了确定地方的“模式”, 地方干部面临着上级的强大压力。从中央的角度看, 地方政府应当具有创新意识并进行有效的政策实验, 后者可以被推广到其他地区。政策实验的目标就是树立“模范”和“样板”, 即追寻政治创新。^① 要成为一个“样板”, 地方必须遵守中央和省市确定的各种规则和规章, 后者也会定期检查“样板”的特点及其发展。^② 这种评估进一步强化了地方进行政策实验以及学习成功“样板”的压力, 因为对地方及其领导层而言, 这显示了他们的“先进性”。上级每年对“样板”进行考核, 成功“样板”的树立或许能够提高地方领导层的地位及其考核分数。^③

中国国家的稳定性与合法性

稳定性与合法性是国家的显著属性。俞可平甚至认为, 在中国, 稳定

① 关于政策实验, 请参见 Sebastian Heilmann, “From Local Experiments to National Policy”, in *The China Journal*, No. 59, 2008, pp. 1–30.

② 参见《人民日报》, 2011年9月6日和对江阴县一位副书记的访谈, 2011年8月15日。

③ 托马斯·海贝勒、雷内·特拉培尔:《政府绩效考核、地方干部行为与地方发展》, 见托马斯·海贝勒、舒耕德、杨雪冬主编:《“主动的”地方政治: 作为战略群体的县乡干部》, 中央编译出版社2013年版, 第293—322页。

具有高于其他目标的“首要价值”，并认为稳定是公共治理的核心目标。^①这种观点的理由——恰如中共自己所声称的——就是，没有政治和社会稳定，过去和未来的所有经济成果都会受到严重威胁。在一些学者看来，这种观点代表了中国人怕“乱”心态的现代翻版。这就意味着，我们不仅要分析行政体系，还要理解中国韧性威权主义之所以存在的社会基础。进而，社会与社会群体所体认的政治价值、政党—国家塑造这些政治价值的努力以及政党—国家以一种符合意识形态的方式提出政策，都需要被视为是中国治理改革的内容而加以分析。

然而，在发展理论看来，威权国家绝无可能以一种稳定、“和谐”的方式发展。尤其是当存在威权国家结构、缺乏权力监督制衡以及法律与司法体系尚未充分制度化的情形时，现代化进程必然会导致社会和政治冲突。在影响深远的《变动社会中的政治秩序》一书中，萨缪尔·亨廷顿（Samuel Huntington）已经令人信服地描述了这种“现代性的辩证”（Habermas，哈贝马斯）。在亨廷顿看来，那些正在经历从前现代向现代社会的根本转型的国家存在发生危机的巨大风险，传统社会结构的衰败、寻求政治权力的新财富阶层的兴起、地理流动性（geographical mobility）的增加、从农村向城市地区的移民、贫富之间差距的日益拉大、受教育水平的提高以及大众媒体的普及——所有这些都导致一些无法达到的预期、因投资和消费品的分配而产生的地区和族群冲突、社会组织的技巧日臻成熟以及对于政府日益增长的、无法被满足的预期。所有这些现象都能从当今的中国找到，上述观点有助于解释现今中国民众中弥散的社会挫败感和

^① 俞可平：《中国治理变迁30年（1978—2008）》，载，《吉林大学社会科学报》，2013年12月5日，http://www.gmw.cn/xueshu/2013-12/05/content_9710161_6.htm（访问时间：2014年7月1日）。

愤怒。^① 这可以确切地描述中国现今存在的冲突。

因而，确保稳定是中国政治领导层的首要任务。“稳定”这个词指的是（政治）体系的稳定。在这里，“稳定”并不意味着缺乏任何结构变化（持续性），而是指当面临社会动荡时，体系有能力恢复社会平衡、能够应对变化过程并以有利于政权的方式解决危机。^② 与制度崩溃带来的急剧的、根本性的变化相比，“适应力”能够带来增量变化与“渐进的转型”。^③

与“稳定”相关的问题和观念因特定情境的不同而不同。在中国的发展进程中，一个持续出现的特征就是，中国有能力从维护稳定的“正常模式”（normal mode of preserving stability）转向政策管理的“危机模式”（crisis mode of policy management）。正如韩博天（Sebastian Heilmann）令人信服地指出的那样，当面临至关重要的节点时，中国领导层总是一贯地从“正常模式”转向“危机模式”——以维护稳定、进行政治决策并形成政策——进而再恢复到正常状态。^④ 这种转向不仅仅发生在“文革”结束以及1989年的危机期间，它同样发生在1992年。1989年6月的“天安门风

① Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, 2nd edition, New Haven and London: Yale University Press, 1996, pp. 49–50. 同样，美国学者尼尔·斯梅尔瑟指出现代化过程中的结构变化会产生颠覆性的社会秩序，see Neil J. Smelser, “Mechanisms of Change and Adjustment to Change”, in Jason L. Finkle, Richard W. Gable (eds.), *Political Development and Political Change*, New York et al.: John Wiley & Sons, 1966, pp. 30–38. 当然，中国的发展经验在一些重要方面不同于早期现代化理论家所研究的那些国家，参见安晓波（Björn Alpermann）：《中国现代化进程中的阶级、公民权和个体化》，载《国外社会科学前沿》，2012年第16期，第564—574页。关于影响中国的当代社会心态的问题，参见王俊秀：《关注人民的尊严和幸福，促进社会的公正与和谐：2010—2011年中国社会心态研究报告》，见王俊秀、杨宜音主编：《2011年中国社会心态研究报告》，社会科学文献出版社2011年版，第1—23页。

② 邓伟志、徐觉哉、沈永林，《变革社会中的政治稳定》，上海人民出版社1998年版。

③ Wolfgang Streeck, Kathleen Thelen, “Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies”, in W. Streeck, K. Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford et al.: Oxford University Press, 2005, pp. 8–9, 16–19.

④ Sebastian Heilmann, *Das politische System der Volksrepublik China [The Political System of the PR of China]*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2002, pp. 43–45.

波”被平息后，改革政策和改革的持续性均广受动摇。1992年，最高领导人邓小平视察了南方的一些经济特区，重新将中国的改革进程纳入了正轨。在深圳以及其他地方的讲话中，邓小平指出，中国的改革开放进程应当进一步扩大，中国应当加大学习资本主义国家的力度，同时这些努力都应以稳定的维持为最后依归。^①

然而，在中国民众心目中，却产生了越来越强烈的社会不稳定感，这是由于社会不平等、不确定性、腐败、传统共同体的解体以及价值溃败之故。所有这些都是经历快速现代化的社会的典型特征。因而，中共政治领导层竭尽所能地将中共塑造为稳定和持续进步的保证力量，只有这样，才能实现现代化和民族复兴的目标。由于党的组织网络覆盖整个国家，因而，中共便能够持续性地干预所有层级的经济与社会进程，并解决冲突。^②但同时，它也必须时刻寻找新的方式，以协调经济与政治机会方面的社会预期。

中国现体系的相对稳定与活力基于三大支柱之上：（1）一个确保经济增长的、成功的发展型国家；^③（2）进行制度调整与保证政策执行灵活性的能力；（3）深思熟虑的政治策略（deliberate political strategy）所支撑的合法性。政党—国家的政治技巧能够激发领导干部“进行改善的意愿”^④，即发展特定领域或地域的意愿（例如，利用纪律要求来获得遵从以及利用党的意识形态确保统一的思想与目标感）。米歇尔·福柯（Michael Foucau-

① 邓小平：《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》，《邓小平文选》第三卷，人民出版社1993年版，第370—383页。

② 很有影响力的《南方周末》上的一篇文章明确指出，公民的参与应当被视为解决街头暴力的关键。戴志勇：《以公民参与化解街头暴力》，载《南方周末》，2014年4月4日。

③ 一方面，政党—国家为民众提供经济利益和公共物品；另一方面，它防止民众组织集体行动。

④ Tania Murray Li, *The Will to Improve: Governmentality, Development, And the Practice of Politics*, Durham and London: Duke University Press, 2007.

It) 将这些技巧称为“治理术”(governmentality)^①——就我们的关注点而言，这就是指把“进行改善的意愿”灌输给地方干部和民众的政策，进而，他们会自觉地执行中央的政策并将中央领导层的目标视为他们自决的目标(self-determined projects)。反过来，这三大支柱的基石(它超越经济发展与治理术)则是中国领导层的能力状况(leadership status)，即其国家能力与威权主义的政治文化(这意味着大多数民众偏好于威权主义结构)。^② 这造成的结果可能就是“威权巩固”，后者或许可以解释为何像中国这样的威权体系并不必然会崩溃。^③

然而，在中国，稳定与合法性均是相对的：高增长率或许不能永远持续下去，政治体系高度碎片化，贫富差距和社会冲突都在加剧。绩效危机或价值变迁均有可能导致合法性流失。^④ 因而，长远看来，单单经济增长本身并不能确保持续性的稳定和合法性。即便是党的领导层也不能排除失去合法性的风险——假如它无法满足民众的要求的话(比如治理的改善)。^⑤ 这就是为何中共在大约十年前提出一个新目标的原因所在，即构建

① Michel Foucault, “Governmentality”, trans. by Rosi Braidotti and revised by Colin Gordon, in Graham Burchell, Colin Gordon and Peter Miller (eds.), *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 87 – 104.

② 所谓“政治文化”，在这里指的并非“价值”，而是习惯、风俗、世界观以及信念等构成的集合，它们有助于发起和组织特定的行动，见 Ann Swidler, “Culture in Action: Symbols and Strategies”, in *American Sociological Review*, Vol. 51, 1986, pp. 273 – 286。史天健指出，即便是民主价值也可能支撑中国这样的威权体系，见 Tianjian Shi, “Democratic Values Supporting an Authoritarian System”, in Yun-han Chu, Larry Diamond, Andrew Nathan, Doh Chull Chin (eds.), *How East Asians View Democracy*, New York: Columbia University Press, 2008, pp. 209 – 237。

③ 见罗伯特·卡甘在《回归历史，放弃幻想》(*The Return of History and the End of Dreams*)一书的相关论述。

④ 见 Bruce Gilley, “Legitimacy and Institutional Change: The Case of China”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 3, 2008, pp. 272 – 273。

⑤ 见胡锦涛在中国共产党第十八届全国代表大会上的报告，2012年11月，http://www.china.org.cn/china/18th_cpc_congress/2012-11/16/content_27137540_12.htm (访问时间：2012年12月11日)。

和谐社会与“和谐合法性” (harmonious legitimacy)。在执政党的眼中，这样一来，政策便能适应民众的要求，社会利益得以协调，通过财富与资产的再分配实现社会正义。此外，政党—国家还提出了一系列改革倡议，以改善“社会管理”并实现“社会和谐”的目标。至于这些努力能否成功还有待观察。^① 政治领导层在操作层面的失误是无法避免的，比如，错误的政策决定就有可能对中国的发展、稳定与合法性带来致命后果。

尽管中国政党—国家体系的稳定与合法性基于特定的“发展主义” (developmentalism) 概念之上，但还是有很多普通民众，甚至官员支持进行政治改革。根据《环球时报》2012年进行的一次民意调查（该调查结果刊登在党报《人民日报》上），来自18个城市的1200位受访者中，有88.4%的人支持这样的改革。^②

从近期和中期来看，中国不可能发生政权更迭。即便是政治领域的一些“重大改革”，比如完全独立的司法体系或是分权体系，都不太可能发生。有可能发生改革的领域是政治制度化以及治理的改善。赵穗生谈到政治改革是“由效率驱动的”，这就意味着，改革的目的是为了进一步推动中国的经济和社会发展并提升现有体系的效率。^③ 这些改革的内容或许包括：（从中央到地方）党与政府的行为更加透明、提高民众在权力制衡方面的参与度、为社会组织提供参与“社会管理”和服务供给的更大空间、公布高级官员和人大代表的收入、上级行政部门对下级干部更为严厉的考核、废除劳教制度以及强化对现行法律的遵从。

然而，我们应当意识到，政治体系的崩溃既不会自动发生，也不必然

^① 关于国务院就此计划的实施所作的决议，见 http://www.gov.cn/zwggk/2013-02/05/content_2327531.htm（访问时间：2012年3月22日）。

^② Bai Tiantian, “Survey Shows Most Support Steady Reform”, in *Global Times*, 7 November, 2012.

^③ Suisheng Zhao, “Political Reform and Changing One-party Rule in Deng’s China”, in *Problems of Post-Communism*, Vol. 44, No. 5, 1997, pp. 13–21.

会给中国带来稳定的民主：现在的转型进程的条件太过困难复杂，并且，不同的社会阶层与地区之间存在着太过冲突的利益。推翻中共统治的结果或许很可能是政治动乱、精英内部权力争斗、漫长的经济危机，甚至是法西斯专政或军事独裁。这不仅会给亚洲，也会给全球体系和世界经济，带来严重的后果。

本书的主要内容

在这种背景下，更为重要的是，要充分理解 21 世纪中国政治适应性和创造性的前提条件、限度与潜能。本书收录的文章对于这场复杂进程中的相关面向进行了宽泛的讨论：先是讨论中共政治与意识形态变迁，随后则是分析地方政府行为体，最后将社会视角也纳入进来。本论文集的三大部分为我们理解中国政治体系过去的适应历程提供了论证，同时也使得我们更加清楚它在未来所面临的挑战。

本书的第一部分共有四篇文章，均以中共政治、意识形态变迁以及政权的合法性为主题。中共十八届三中全会首次将“推进国家治理体系和治理能力现代化”当作全面深化改革的总目标，这既是为了应对日益严重的治理挑战，克服局部出现的治理危机，也是对改革开放 35 年来政治改革成功经验的总结。中共拒绝走西方的政治发展道路，没有引入多党竞争、三权分立和全民普选，但却成功地维持了转型时期的社会稳定，并且取得了举世瞩目的经济成就。俞可平认为，一个重要的原因，就是在没有改变基本政治制度的前提下，进行了重大的治理改革，例如推进依法治国、扩大公共参与、强调科学决策、提高政治透明、改善公共服务和强化政府责任。这既大大增强了国家的治理能力，也明显改善了国家治理的状况。因此，俞可平的文章简要考察了中共现行的干部教育培训体制、规划、功能

和主要特征，着重分析了这一体制对于改善中共各级干部的素质、增强中共的执政能力和国家治理能力的重要作用和意义。他的结论是，中共的干部教育培训体系是中国国家治理体系的重要内容，一方面，推进中国国家治理体系和治理能力现代化，势必要求中共干部教育培训体系的现代化；另一方面，中共干部教育培训体系未来的改革创新，又在很大程度上将有助于推进中国共产党自身的现代化和中国国家治理的现代化。

中国不仅具有不同于西方的独特的政治体制，而且中共的执政体制和执政方式也非常独特。中共从不隐晦自己是一党执政的体制，绝不模仿西方国家的多党竞争。那么，中共是如何卓有成效地领导这么一个庞大的、处于急速转型中的国家的呢？一个极其重要的、但鲜为外人所知的机制，就是各种各样的“领导小组”、“协调小组”和“工作小组”。陈玲在其《中国高层领导小组的运作机制及其演化》一文中，从国家治理体系和政策过程两个角度专门考察了中国高层领导小组的运作机制。陈玲的研究为回答“弹性威权主义”为何在中国富有顽强的生命力，提供了一个全新的分析视角。通过对中央财经领导小组和国务院科技教育领导小组的案例研究，她发现，高层领导小组是高层政治家和行政官员进行集体决策的机构，其职能定位和运作机制是一种正式的次级制度。领导小组嵌入正式的机构设置和运行机制，并创造出新的行政秩序和问责方式，以适应特定事项的治理。在陈玲看来，中共的领导小组是中国适应性治理和共识型决策的实现机制，其实现机制就是通过一系列制度性的、结构化的方式来达成政策共识。

亚当·普沃斯基的《政党—国家？——苏联与中国的党、国家与经济改革》一文开门见山地提出了这样一个问题，即为何政党—国家体系在前苏联崩溃了，但却在中国取得了成功？在他看来，中共在施加控制时展现出了相当程度的自我克制（self-restraint），这就使得（党的）代理人能够

进行试错，可以从实践中学习，进而能够推广那些（被实践证明是）有效的政策。为了适应这些变化，党自身也被改造了：党员资格越来越向不同群体开放（“三个代表”）；领导层的更替得以制度化；离任的领导人不再能够确定接任者，接任者要经过精心安排的广泛协商过程被选择出来，尽管协商过程本身仍旧不透明。最后，尽管存在日益增长的不平等与腐败，成功的经济转型也激发了公众的支持。因此，中国的政党—国家体系得到了强化而非弱化，这恰恰是由于那些决定稀缺资源如何分配的决策，那些影响每个人福祉的决策，甚至包括党自身，都不再处于党的控制之下了。

尽管在西方政治学中意识形态常常被认为是过时的东西，但是，在《意识形态适应性与回应困境：十八大后中国共产党的意识形态创新》一文中，何必教授（Heike Holbig）却认为这种观点远非事实。基于大卫·毕瑟姆（David Beetham）的相关论述，何必认为，对于一个政治体系而言，意识形态履行着三大关键性的合法性功能：（1）为政治权威的合法来源提供规范性论证；（2）为适当的绩效（proper performance）与公共利益的保护提供规范性论证；（3）争取公众的同意（public mobilization of consent）。然而，上述每一方面都有可能为统治者带来特定的困境，包括回应困境、政绩困境与动员困境。何必细致入微地为我们展现了，现领导层如何通过更新党的意识形态来应对这些危机。这包括她所说的“意识形态时序工程”技巧（art of chrono-ideological engineering）：一方面，回忆遥远过去所遭受的艰辛；另一方面，将“成功”投射到长远的未来，并在此基础上发展起一套日益牢固的主导叙事话语，进而为现在的政策和改革提供意识形态论证。

总的看来，本书第一部分的文章表明，要理解威权主义在中国的适应性和韧性，研究者必须探究党的内部运行与它的意识形态之间的复杂关系。正是通过意识形态，党得以教育核心的干部群体，而后者是中国治理

的最为关键的行为体。

本书的第二部分以地方政府与干部作为分析的中心。改革开放使得中国与世界的关系发生了历史性变化。杨雪冬专门分析了“国际因素、合法化机制与地方治理创新”。他认为，国际因素已经成为推动国内治理变革的不可忽视因素。国际因素介入地方治理，是以利益、制度、信息等多种形式出现的，通常以两种方式推动地方治理创新：一是在结构上，国际因素的介入和参与，提高了地方治理主体的多样性，有可能形成新的治理力量；二是在运行上，国际因素会给本地治理问题的解决带来可供参考和借鉴的新的治理理念、机制、方法和手段，推动地方治理创新的实践。他借助三个案例分析了利益、制度和知识三种类型国际因素介入地方治理创新的过程、产生的影响。在这个过程中，地方的国际化水平也在提升，即使偏远的地方也不再封闭孤立，通过人员流动、经济联系、信息传播等多种方式与外部世界不断扩大和加深联系，形成了开放的地方治理状态。来自国外的利益、制度和知识信息等多种因素通过各种渠道影响或者直接参与到地方治理过程中，并且成为推动地方治理创新发生和持续的重要变量。他的结论是，随着地方和社会自主性的提高，地方合法化机制和社会合法化机制对于国际因素产生的实际效果影响更大，也会与国家合法化机制产生矛盾。提高国家合法化机制的开放性和包容度有助于减少合法化机制之间的矛盾和冲突。

在《发展主义与中国地方政府的战略行为体：近期调研的初步发现》一文中，海贝勒和舒耕德提出了两个观点：第一，在理解现今中国地方政府的政治权力与决策过程方面，地方政府法团主义模型仍旧是有用的。地方政府法团主义模型是地方政府发展主义（local state developmentalism）的一个变种，后者由戴慕珍（Jean Oi）等人在20世纪90年代所提出。近些年，私营经济对于地方经济发展的重要性日益增强，进而增强了私营企业

家相对于地方政府的谈判能力，因此，地方政府与私营企业家之间的关系变得更加扁平化。然而，同样明显的是，即便是在那些私营部门发展很成功的地方，私营企业家也要受到一种与地方政府的象征性关系（如果不是庇护关系）的限制，他们无力也不愿挑战地方政府。总之，与打破这种强加的“安排”相比，地方政府法团主义为他们带来了更多的利益。第二，两位作者提出了这样一个假定，即私营企业家还是呈现出了萌芽状态的集体行动和集体自觉，这或许是由跨空间的、分立的战略行动与相似的思维习惯（*habitus*）造就的。相似的思维习惯决定了私营企业家对自己的认知。

在《“城镇化的大跃进？”：关于中国农村城镇化中的地方政治经济学》一文中，孟爱莲（Elena Meyer-Clement）指出，不仅仅是社会经济状况或地方领导的个人态度决定了不同的农村城市化策略。相反，她认为，应当更加重视县乡领导干部以及他们在政治体系中特定的权力地位。这种权力地位体现为程度不同的政治自由裁量权或是相对于上级政府的自主性，它源于各个省不同的农村发展策略以及各个地级市城市扩张策略，也受县乡主要干部的战略性的努力的影响（*strategic efforts*）——利用手中的政策执行裁量权，他们一方面要回应地方的需求，另一方面也要满足省里和市里的要求。相应地，在引领城市化进程以及将相关政策适应于地方情况与民众要求方面，地方领导干部中间存在很大的差异。

在《“因地制宜”：中国农业转变政策的政策设计和执行》一文中，唐仁立（Rene Trappel）分析了那些旨在改造中国农业结构的政策的执行情况。更确切地说，文章致力于分析这样一个问题，即中央政府如何推进结构调整以及地方政府如何对中央的动议作出反应。文章由两个实证分析部分组成。第一部分的分析表明，尽管有了新的专门拨款计划，但是，中国地方政府的预算困难状况却仍在继续。大多数到位的资金只能用于有限的优先项目，这使得新的项目很难得到充足的资金。地方政府优先确定了一

些改变农业状况的政策，在第二部分，作者分析了这些政策的有效性。作者指出，大多数致力于改变农业状况的政策都是以项目的形式推进的，这就使得政策的核心是为农业投资者提供支持。这降低了政策执行的成本，同时，赋予地方干部“因地制宜”执行政策的灵活性。然而，这也可能导致选择性执行问题并倾向于放慢改革的步伐。

本书的前两部分主要聚焦于党和国家为政权稳定性与合法性所作的努力，在第三部分，作者们转向了社会视角。本书的第三部分分析了中国公民的想法以及他们的政治价值观是如何发生变化的。它探讨了社会管理以及吸纳（自下而上的）社会组织的新模式。最后，作者们还讨论了如何进一步改善社会稳定。

改革开放后中国的意识形态变迁与政治发展呈现出自身的特点。何增科认为，其中的一个重要特点，就是改革开放和现代化建设导致中国社会发生了结构性变化，出现了新的行动集团。知识界在吸收国际学术前沿成果并反映这些行动集团的利益诉求过程中形成了自己的话语体系，这些话语体系在成为学术界主流话语体系的同时逐步为官方政策语言有选择地吸收和接纳。他以“社会管理”到“社会治理”的话语变迁为例，论述了话语体系变迁与政策变迁的紧密关系。他既考察了“治理”、“善治”、“社会治理”等概念在中国学术界的讨论情况，也考察了执政党和政府逐渐接受这些新概念并融入政策制定的过程。他认为这一过程说明，一方面，中国共产党具有很强的学习能力和很好的适应性，善于根据形势的变化适度调整自己的意识形态和政策；另一方面，中国共产党也具有很强的自主性和维护能力，在吸收借鉴外部成果的同时，坚持自己的领导地位和政府的主导作用，坚守自己的改革底线。

一般认为，政治意识形态主要在国家层面发生作用，特别是对中央的决策产生重大影响。但戴长征的《意识形态话语结构：当代中国基层政治

运作的符号空间》一文却提供了另一幅图景，他在文章中力图证明，意识形态根植于当代中国政治系统的各个方面和各个层次上，从中央层面一直深入到基层。他论证说，作为当代中国基层政治运作符号空间的意识形态话语结构，呈现出崇高性与功能化两种面向。意识形态话语结构的功能化主要表现在它为政治系统提供合法性、调控政治生活、节约政治成本和“吓阻”异端等方面。作为对应于政治权力结构的意识形态话语结构，在空间上表现出层级性和网络化的特点，从而构成当代中国基层政治生活的“场域”。一方面，意识形态话语结构制约着人们的政治行为；另一方面，人们无时不在策略地利用这样的“场域”进行着利益诉求和权力争夺。意识形态话语结构是一种标签和符号体系，构成当代中国基层政治运作的“倡扬一贬拟”机制，这一机制推动并改变基层政治格局，将当代中国基层政治面貌塑造得异常生动和复杂。

维护社会稳定既是中共执政压倒一切的目标，也是中国的社会治理在目前最重要的职能。制度分析无疑是现行各种分析框架中压倒性的方法论途径，然而近年来其他的分析框架也开始出现。曾明和詹晶试图将资源与社会稳定联系起来进行分析，在《社会稳定中的“资源诅咒”破解——基于利益分享框架的个案研究》一文中，他们指出，资源丰裕地区更容易发生社会冲突，如群体性事件，这一由于自然资源禀赋的差异而引发的社会稳定事件可以称为社会稳定中的资源诅咒。通过对内蒙 W 矿区的实地调研，他们发现，并不是所有的资源丰裕地区都存在类似的资源诅咒，W 矿区地广人稀的自然条件、雄厚的地方财力、利润优厚的大型国企以及政府的维稳考核压力，使得它可以通过利益的分享机制，让矿区居民也充分享受到资源丰裕带来的经济和社会收益，破解了此类资源诅咒。他们最后得出了一个适用于整个中国改革的结论：让全体中国人民共享改革开放的成果，对于维护社会公平正义，保障社会和谐有

着重要的实践价值。

在《政权合法性来源与中国模式争论》一文中，朱云汉提出了标题中的问题。基于最近在中国进行的亚洲晴雨表调查，他分别分析了影响弥散性政权支持（diffuse regime support）以及影响（民众）信任政权制度的因素——这二者均是整体政权合法性的重要组成部分。他发现，在维持弥散性政权支持的水平方面，最为重要的因素是传统中国政治合法性理念中的那些价值与信念，而非政策绩效或（被公民感知的）治理质量。另一方面，对政权制度的信任受到政策绩效的强烈影响，尤其是，它受到受访者对一个问题的态度的强烈影响，即如何看待落实法治以及提供社会公正的重要性。尤其是在农村地区的受访者中间，对于政府回应性的认知也会带来相当大的影响。至于有关中国政权合法性的大讨论，朱教授提醒人们，不要作出过于悲观或乐观的预测：正如他的数据和分析所表明的那样，既不存在迫在眉睫的合法性危机（这是西方政治学文献经常作出的判断），也不是说现政权不面临问题和挑战。但是，在朱云汉看来，其合法性的不同组成部分得以被塑造的多样化方式，有助于现政权应对诸如政策绩效危机这样的突然震荡。

在《中国城市中的社会地位变化与政治价值观》一文中，安晓波（Björn Alpermann）、蔡楚柯（Baris Selcuk）和杨梅妍（Katja Yang）探寻了相似的问题，只不过他们利用的是完全不同的研究方法。他们的定性方法首先要探究受访者的社会流动状况，因为按照某种常见的理论说法，新社会阶层的成长将会影响一个社会的政治价值。他们确定了五种不同的社会流动（或曰社会地位变化）轨迹以及相应的政治价值模式。尤其是，他们重点关注受访者与权力的关系、受访者的政治效能感以及对于政治参与的向往。当他们阐释每一种政治思维模式的内在逻辑时，一个明显的发现就是，不同的政治思维方式最终都会导致他们所说的“去政治化”（depo-

liticization) 现象，后者是指这样一种情形，即更棘手的政治问题被漠视，注意力反而被集中于那些不太棘手的问题上。在上一篇文章中，朱云汉发现了对于中国现政权深层的文化层面的支持，本文则对朱云汉的发现进行了更深入的分析，即它探究了这种深层的文化层面的支持是如何产生并如何对个体发挥作用的。

中国政治体系的回应性遭到严峻考验的一个至关重要方面就是，它如何应对自下而上的公民组织，尤其是那些劳工组织。在《非政府组织和分包服务：一种新的社会福利还是社会绥靖政策？》一文中，郝秋笛（Jude Howell）利用她收集的丰富的访谈资料，对这个领域的新近改革进行了分析。2012年之后，在中央政府的支持下，深圳、广东和北京的地方政府非政府组织注册以及代表政府提供服务方面，实施了更为开放性的政策。郝秋笛指出，这些改革是更为宏观的策略的组成部分——后者致力于重新确定国家与工人（更一般意义上“国家与公民”）之间的社会契约。最终的目标是为了维持和稳定党的执政地位，因此，近期发生在中国各地的对劳工非政府组织的干预，就是这种重新调整国家—社会关系路径的一部分内容。文章的最后分析了政党—国家体系对待劳工非政府组织的态度。作者指出，对于劳工非政府组织而言，这既带来机遇又带来风险。对于政党—国家而言，这仅仅能够略微改善体力劳动者严酷的条件。非政府组织的服务无法替代完善的社会保障体系，而后者仍旧处于构建之中。

总之，本书的第三部分剖析了国家与社会之间的互动机理，并探究了前者如何试图影响后者对中国政治的看法。这种影响发生在从政治价值到具体政策等诸多层面上。也正是在这个意义上，第三部分得以与本书的前两部分联系在一起：一方面，政党—国家如何“呈现”自己具有最高的重要性——具体的方式包括本书第一部分讨论的那些内容，比如通过党的意

意识形态以及党的合法化叙事努力。另一方面，正如本书第二部分讨论的那样，只有在地方层面，政策才被具体化并直接影响公民及其对现政权的态度。只有将这些相互联系的方面结合起来，我们才能完全把握韧性威权主义的复杂性。

中文目录

序言 / 俞可平……1

导论 / [德]托马斯·海贝勒 [德]安晓波……4

中国共产党与意识形态变迁

中共的干部教育与国家治理……3

俞可平

中国高层领导小组的运作机制及其演化……20

陈 玲

政党—国家？——苏联和中国的党、国家与经济改革……48

[美]亚当·普沃斯基 / 文 吕增奎 / 译

意识形态的适应性变革与回应困境：十八大后中国共产党的意识形态创新……87

[德]何比 / 文 何哲 / 译

地方政府与中国发展

国际因素、合法化机制与地方治理创新……115

杨雪冬

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

发展主义与中国地方政府的战略行为体：近期调研的初步发现……143

[德]托马斯·海贝勒 [德]舒耕德 / 文 贾亚娟 / 译

“城镇化的大跃进?”：关于中国农村城镇化中的地方政治经济学……182

[德]孟爱莲 / 文 张君 马琳 / 译

“因地制宜”：中国农业转变政策的政策设计和执行……214

[德]唐仁立 / 文 刘智利 / 译

社会治理与政治参与

从社会管理到社会治理：话语体系变迁与政策调整……245

何增科

意识形态话语结构：当代中国基层政治运作的符号空间……272

戴长征

社会稳定中的“资源诅咒”破解——基于利益分享框架的个案研究……292

曾明 詹晶

政权合法性来源与中国模式争论……318

朱云汉 / 文 刘婷婷 / 译

中国城市中社会地位变化与政治价值观……361

[德]安晓波 [德]蔡楚柯 [德]杨梅妍 / 文 韩冬临 / 译

非政府组织和分包服务：一种新的社会福利还是社会绥靖政策? ……389

[英]郝秋笛 / 文 刘以沛 / 译

Contents

Preface / YU Keping1

Introduction / Thomas Heberer & Björn Alpermann.....4

Chinese Communist Party and the Changes of Ideology

Cadre Training System of CPC and China's State Governance / YU Keping.....4

The Operational Mechanism and Evolution of China's Top Level Leadership Small Groups /
CHEN Ling.....21

Party-State? Parties, States, and Economic Reforms in the Soviet Union and China /

Adam Przeworski.....49

Ideological Adaptation and the Responsiveness Dilemma: Innovations in Party Ideology Since the 18th
Party Congress / Heike Holbig.....88

Local Government and China's Development

International Factors, Legitimizing Mechanism and Innovations in Local Governance /

YANG Xuedong.....116

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

Developmentalism and Strategic Agency in China's Local State: Preliminary Findings from Recent
Fieldwork / Thomas Heberer & Gunter Schubert.....144

“The Great Urbanization Forward?”: On the Local Political Economy of Rural Urbanization in China /
Elena Meyer-Clement.....183

“In Accordance with Local Conditions”: Policy Design and Implementation of Agrarian Change
Policies in Rural China / René Trappel.....215

Social Governance and Political Participation

From Social Management to Social Governance: Discourse Changes and Policy Adjustments /
HE Zengke.....246

The Ideological Discourse Formation: The Symbolic Space in the Operation of Contemporary Chinese
Grassroots Politics / DAI Changzheng.....273

How to Break the “Resources Curse” in Social Stability in China—A Case Study Based on the
Framework of Profit Sharing / ZENG ming & ZHAN Jing, Vivian.....293

Sources of Regime Legitimacy and the Debate over the Chinese Model / CHU Yun-han.....319

Social Status Change and Political Values in Urban China / Björn Alpermann, Baris Selcuk &
Katja Yang.....362

NGOs and Service Sub-Contracting: New Form of Social Welfare or Social Appeasement? /
Jude Howell.....390



中国共产党
与
意识形态变迁

中共的干部教育与国家治理

俞可平

(中共中央编译局)

摘要：本文简要考察了中共现行的干部教育培训体制、规划、功能和主要特征，着重分析了这一体制对于改善中共各级干部的素质、增强中共的执政能力和国家治理能力的重要作用和意义。作者认为，中共作为中国唯一的执政党，掌握着国家的核心政治权力，其自身的素质和能力决定着国家的治理水平和治理的现代化。中共的干部教育培训体系是中国国家治理体系的重要内容，一方面，推进中国国家治理体系和治理能力的现代化，势必要求中共干部教育培训体系的现代化；另一方面，中共干部教育培训体系未来的改革创新，又在很大程度上将有助于推进中国共产党自身的现代化和中国国家治理的现代化。

关键词：干部教育；执政能力；国家治理

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

Cadre Training System of CPC and China's State Governance

YU Keping

(Central Compilation & Translation Bureau)

Abstract: Focused on the mechanisms, planning, functions and main characteristics of cadre training programs of CPC, this paper thoroughly examines the roles of cadre training system in improving the quality of cadres at various levels and strengthening the governing capacity of CPC. As noted by the author, CPC, the only ruling party in mainland China, controls the essential political powers of this country. So, the quality and capabilities of CPC members have direct bearings on the progress China can make in state governance and governance modernization. In this sense, cadre training system of CPC is an important component of China's state governance system. On the one hand, modernizing the cadre training system of CPC is an integral part of China aspiration for state governance and governance capacity modernization. On the other hand, the reforms and innovations of CPC's cadre training system will to a large extent provide impetus to the modernization of CPC per se as well as the modernization of China's state governance.

Keywords: Cadre Training; Governing Capacity; State Governance

中共十八届三中全会首次将“推进国家治理体系和治理能力现代化”当作全面深化改革的总目标，这既是为了应对日益严重的治理挑战，克服局部出现的治理危机，也是对改革开放35年来政治改革成功经验的总结。中共拒绝走西方的政治发展道路，没有引入多党竞争、三权分立和全民普选，但却成功地维持了转型时期的社会稳定，并且取得了举世瞩目的经济成就。一个重要的原因，就是在没有改变基本政治制度的前提下，进行了重大的治理改革，例如推进依法治国、扩大公共参与、强调科学决策、提高政治透明、改善公共服务和强化政府责任。这既大大增强了国家的治理能力，也明显改善了国家治理的状况。

中国的国家治理状况直接反映着中共自身的治理能力。中共是中国目前唯一的执政党，中共的各级党组织是最重要的国家公共权力机关，掌握着国家的核心政治权力，是国家治理的决定性因素。中共自身的治理能力和治理水平，直接决定着中国国家治理能力的强弱和治理状况的优劣。改革开放以来，中国治理变革的总趋势，是逐渐从统治到治理，从人治到法治，一元治理到多元治理，从中央集权到地方分权，从管制政府到服务政府。^① 这一治理变迁过程，实质上反映了中共在开始从革命党转向执政党后，其执政方式的根本转变。民主执政、依法执政和科学执政，成为中共治国理政的基本方略。

中共成功地开始将自身从一个革命党转变为执政党，在维持强大的国家治理能力的同时，开始推进国家治理的现代化，这与其干部教育制度密切相关。按照党章的规定，中国共产党既是“中国工人阶级的先锋队”，同时也是“中国人民和中华民族的先锋队”。^② 实际上，中国共产党是一个

^① 俞可平主编：《中国治理变迁30年（1978—2008）》，社会科学文献出版社2008年版，第3—8页。

^② 参阅《中国共产党章程》，“总纲”。

精英组织。它迄今拥有 8500 多万党员，其中包括了中国社会各个领域的众多精英，特别是党的各级干部，汇集了大量的政治精英、经济精英、知识精英和社会各行各业的精英人物。为了提高和维持这支党员精英队伍管理社会和国家的素质和能力，中共建立了一个庞大的干部教育培训体系，对广大党员干部密集地进行政治教育、文化教育和技能训练。

一、中共的干部教育培训体系

重视对党员，特别是党员干部的教育培训，是中共的历史传统。从中共建党开始，这一传统一直得以延续下来，并且日益制度化和规范化。^① 改革开放后，中共将工作重心从阶级斗争转为经济建设，在管理经济和社会事务方面，中共各级干部面临前所未有的知识和能力挑战。为了适应中共新的执政需要，邓小平强调干部的“四化”，即革命化、年轻化、知识化和专业化^②，干部教育培训不仅受到更大的重视，而且干部培训的内容和方式也随之发生了实质性的变化。与改革开放前相比，干部教育培训呈现出以下几个明显的特征。

首先，适应建设学习型社会和学习型政党的需要，中共的干部培训机构大量增加。1980 年代，中共的各级党校和干部党校数量之多达到历史最高峰，最多时达 8800 余所。1990 年代后，全中国各级各类党校和行政学院大体维持在 3000 多所，从业人员 8 万余人。^③ 除了党校系统外，还组建了行政学院系统。1988 年中共开始筹建国家行政学院，1994 年国家行政学

① 中共中国人民大学委员会：《中国共产党干部教育培训工作的历史经验》，载《中国浦东干部学院学报》，2008 年第 2 卷第 5 期，第 96 页等。

② 《邓小平文选》第 2 卷，人民出版社 1994 年版，第 326 页。

③ 参阅江泽民：《关于加强党校建设的几个问题》（1990 年 6 月 12 日），见《江泽民文选》第一卷，人民出版社 2006 年版。

院正式成立。目前地市级政府以上均设有行政学院，其中多数与党校合为一体，但也有不少单独组建。^① 21 世纪后，中共新组建浦东、延安、井冈山三所高层次的全国性干部培训学院和一所大连高级经理培训学院。据粗略统计，目前各类各级党校、行政学院、干部学院（校）大约在 5000 余所。

其二，除了党校和行政学院等专职干部培训机构外，部分高校也承担干部培训任务。2009 年开始，北京大学、清华大学、中国人民大学、北京师范大学、复旦大学、西安交通大学、哈尔滨工业大学、浙江大学、南京大学、四川大学、南开大学、武汉大学、中山大学等 13 所重点高校正式被中组部列为国家干部培训基地^②，干部培训已经成为高校继续教育的重点内容。

其三，适应对外开放需要，开始境外干部培训。1993 年，中组部派出第一批赴香港的经济管理培训班，此后，境外干部培训成为常规性工作。目前，哈佛大学、耶鲁大学、牛津大学、剑桥大学等多所世界著名高校都有中国官员的培训项目。除了中组部组织全国性的海外干部培训外，一些地方也单独组织当地干部赴海外培训。

其四，干部教育培训已经制度化。中共中央和国务院相继颁布了一系列条例和法规，形成了比较完备的制度体系，就培训机构、培训课程、培训教材、培训对象、培训要求、学员管理、教员资格和经费保障等制定了详细的规则。

其五，干部教育的内容发生重大变化，除了继续重视政治教育外，知识性和技能性的内容大大增加。诸如科学知识、法律法规、经济管理、对

^① 据统计，单独组建行政学院的仅占 9%，参见孙飞等：《我国干部教育培训的可持续发展研究》，http://www.ccps.gov.cn/cadre_education。

^② 参阅中组部、教育部：《关于建立和规范高校干部培训基地的意见》，载《中国教育报》，2009 年 10 月 30 日。

外贸易、金融管理、应急管理、信息技术等专业性培训，成为干部教育的基础性内容。

其六，教育方式多种多样，除了传统的课堂教育外，开始广泛应用实地调研、场景模拟、案例教育、互动讨论等新的方式。

其七，网络平台日益重要，全国干部教育信息管理系统基本形成。到2011年，全国有24个省市、59个部委、42家中央企业和23所中管高校建立了干部培训网络。

中共中央颁发的《1996—2000年全国干部教育培训规划》正式提出，要“建立有中国特色的干部教育体系”，并且勾画了这一体系的基本框架：（1）在党中央领导下，由中央组织部主管，中央和国家机关有关工作部门分工负责，中央、地方和部门分级分类管理的干部教育培训管理体制；（2）以党校、行政学院、干部学院为主阵地，高等学校和其他培训机构积极参与，网络培训广泛运用，开放多元、优势互补的办学体制；（3）以培训需求为导向，党组织按计划调训与干部自主选学相结合，统筹培训需求，注重考核评估，管理部门、办学单位、用人单位和学员相互协调的干部教育培训运行机制；（4）理论教育、党性教育、知识教育相结合的培训内容体系；（5）分级分类开展培训，以短期培训为主、中长期培训为辅，课堂教学与现场教学相结合，讲授式、研究式、案例式、体验式、模拟式等方法广泛运用的培训模式；（6）在加强专职教师队伍的同时，广泛选聘实践经验丰富、理论水平较高的党政干部、企业经理人员、专家学者和模范人物担任教师，专职与兼职相结合的师资队伍。^①

^① 参见中共中央组织部干部教育局编：《干部教育工作学习读本》，党建读物出版社2000年版，第7—10页。

二、中共的干部教育培训规划

从21世纪开始，中共的干部培训进入一个新的阶段，其突出标志是开始制定完整的干部教育培训规划。按照邓小平的设想，中共在十五大正式提出了到2020年全面建成小康社会的目标。与这一目标相适应，中共开始制定完整而详细的干部培训计划，其重点是县处级以上领导干部，主要目的是提高领导干部的政治理论水平、科学文化素质和行政管理能力，以确保小康社会目标的实现。2003年中共中央组织部颁发《全国干部学习培训教材建设五年规划（2003—2007）》，2006年中共中央颁发《2006—2010年全国干部教育培训规划》，2010年中共中央办公厅转发《2010—2020年干部教育培训改革纲要》，2013年中共中央印发《2013—2017年全国干部教育培训规划》，对干部教育培训的制度建设、教材修订、师资队伍、培训规模、经费保障等作出了全面的规划安排。按照中共中央的要求，各级党组织、各级党委的干部教育部门、各级干部培训机构和每一位党员干部，都必须制定相应的培训计划。

中共中央要求对现行的干部教育办学体制、运行体制、内容方式、师资管理、宏观管理、组织领导等进行全面的改革，“到2020年，建立健全与建设中国特色社会主义进程相适应，与建设马克思主义学习型政党要求相符合，与干部人事制度改革相衔接，更加开放、更具活力、更有实效的特色干部教育培训体系”。主要内容包括更加完善的办学体制；更加高效的运行机制；更有针对性和吸引力的培训模式；更加科学的师资选聘培养和评价机制；更加规范的宏观管理体制。^①

^① 中共中央办公厅：《2010—2020年干部教育培训改革纲要》（2010年6月17日，中办发〔2010〕18号）。

从中共中央到地方党委的各级干部培训规划详细地规定了干部培训的数量指标、质量要求、重点内容、主要对象和绩效考评。下面仅以中共中央印发的《2013—2017年全国干部教育培训规划》为例，来说明中共在现阶段的干部培训要点。

关于培训内容，该《规划》列举了六项：马克思主义基本原理、中国特色社会主义理论体系、党性党风党纪和党史国史教育、社会主义核心价值观体系、推动科学发展能力培养和各种知识教育。其中，能力培养包括体制改革、经济增长、城镇化战略、民主法治、生态文明、行政管理、网络管理、危机管理和公共关系等内容，知识教育包括经济、政治、文化、社会、生态和哲学、历史、科技、法律、军事、国际等方面的新知识新技能。

培训对象分为五类。一是党政干部，包括领导干部和内设机构公务员。中组部每年负责安排500名省部级干部、3000名地厅级干部、500名县市级书记和4000名公务员进行培训，各级组织部门和公务员管理机构要保证领导干部每两年脱产培训一次，五年内所有公务员要全员轮训一遍。二是企业经营管理人才，包括重点国有企业负责人和工商联中的重点民营企业负责人等。三是专业技术人员，包括科研院校的专家学者、民营企业和民间组织中的技术骨干等，中组部每年负责500名高级专家、中宣部每年负责700名高校学者进行培训。四是中青年干部，包括党政机关、重点企业和科研院校的青年负责人。五是基层干部，主要由省级以下的党委组织部负责安排培训。

该《规划》还对若干培训的重要细节都作了明确规定。例如，要求省级以上干部培训机构的案例教学比例在2015年前要达到30%，2017年前实现全国县处以上干部在线学习，2015年前建立全国统一的干部教育培训信息管理系统，2017年前建立省级以上教育师资库，2015年前建立领导干部上讲台制度。该《规划》还建立了以下“干部脱产培训”和“党政干

部网络培训”两个量化指标：

表 1 干部脱产培训量化指标

干部类别	每年每单位 脱产培训率 不低于 (%)	每年每单位 干部参训率 不低于 (%)	人均年脱产 培训学时数 不低于
县处级以上党政领导干部	30	50	110
科级以下干部	25	40	90
非公务员基层干部	25	40	40
企业经营管理人员	30	50	110
专业技术人员	20	50	90

表 2 党政干部网络培训量化指标

干部类别	全国覆盖率			每人每年达到的 学时数不低于
	2013 年	2015 年	2017 年	
厅局级	80	100	—	50
县处级	50	80	90	50
科级以下	20	50	80	80

由于中共对干部教育培训的高度重视，干部教育培训体系在中国成为仅次于国民教育体系的第二大教育体系，无论是干部培训的规模还是受训的干部人数，都相当惊人。据统计，改革开放以来，中共各级党政干部约有 1.5 亿人次受训，其中从 1978 年的改革开放到 2002 年的中共十六大约培训 3000 万人次，中共十六大以来共培训 1.2 亿人次。除了国内培训外，中共官员赴境外培训的人数也逐年增多。至今已有 30 多个国家的 100 多家高校、企业和国际组织承接中国党政干部的培训项目。^①

^① 根据中组部干部教育局：《关于提供党政干部教育培训有关资料的复函》（干教函〔2014〕11 号）。

三、中共的干部培训与治理能力

改革开放以来，中共对干部的教育培训较之过去更加重视，明确地把它当作是“建设高素质干部队伍的先导性、基础性、战略性工程，是加强党的执政能力建设和先进性建设的重要途径”。之所如此，根本目的就是为了提高党员干部的素质，建设学习型政党，提高中共的执政能力和国家治理能力。国家治理有三个基本要素，一是谁治理，二是如何治理，三是治理得怎样。这三个要素分别就是治理主体、治理体制和治理效果。治理主体的素质对国家治理的效果有着决定性的影响。改革开放后，中国虽然开始形成多元治理的格局，但在各个治理主体中，中共的作用最为重要。完全可以说，中国各级领导干部的素质，直接决定着中国的国家治理状况。而中共干部培训的每一个功能，都直接影响着中共官员的素质，进而影响着中共对国家的治理。

中共的干部教育培训有四个方面的基本内容，即“理论武装、党性教育、能力培训和知识更新”，其最终目的就是“使广大干部理想信念更加坚定、理论素养不断提高、党性修养切实增强、工作作风明显改善、德才素质和履职能力显著提升”。显而易见，中共干部教育培训的首要目的是政治性的，而非知识性的。中共中央特别强调干部教育培训中“理论武装”和“党性修养”的优先地位，明确规定“以加强中国特色社会主义理论体系学习为首要任务”^①。在中共中央看来，干部教育最重要的目的，是通过党校、干部学院和行政学院的培训，将干部的思想统一到中共领导层的思想上来，培养党员干部的政治忠诚，坚定他们的理想信念。不仅党校

^① 参阅中共中央：《2013—2017年全国干部教育培训规划》。

姓“党”，干部学院和行政学院也同样姓“党”。例如，中共中央颁发的《中国共产党党校工作条例》对党校学员提出了五个方面的素质和能力要求，其中前四个方面都是政治素质，例如马克思主义理论水平、共产主义理想信念、全心全意为人民服务宗旨、政治上与党中央保持一致、实事求是精神等，只有最后一条才是基本知识和领导能力。^① 国务院颁发的《行政学院条例》列举了学员通过培训需要着重提高的七种能力，只有两种与干部的基本知识和行政能力直接相关，其他五种都是对党员干部的政治性要求。^②

中共对干部的教育培训在更大程度上是一种指令性的要求，党员干部个人的意愿必须首先服从组织的要求。不仅如此，中共还直接将干部的教育培训与其职务晋升挂钩，把是否完成组织上要求的培训任务当作是干部晋升的一个重要条件。中共的这一干部教育培训体制通过以下六个途径明显地改善了各级党政官员的素质和能力，进而增强了中共的执政能力和治理能力。

第一，解放思想，转变观念，凝聚共识，形成新的政治认同。中共一直坚持以马克思主义为指导思想，但作为中共指导意识形态的马克思主义不是一成不变的教条，相反，始终随着中国现实的变化而与时俱进。比如，毛泽东时代的马克思主义，强调计划经济、阶级斗争和无产阶级专政，改革开放以后的中国马克思主义则强调市场经济、以人为本、和谐社会与人民民主。意识形态的重大调整需要全体党员特别是党员领导干部随之改变思想观念，干部培训首要的任务就是要求干部用新的意识形态替换旧的思想观念，这就是中共官方所称的“理论武装”。所以，每一次中共新的理论诞生，都伴随着新一轮的干部教育，从邓小平理论、江泽民“三

^① 参阅中共中央：《中国共产党党校工作条例》（2008年9月3日，中发〔2008〕13号）

^② 参阅国务院：《行政学院条例》（2009年12月4日，国务院第92次常务会议通过）。

个代表”重要思想，到胡锦涛的科学发展观，直到最近的习近平“系列重要讲话”。

第二，修养党性，树立理想，坚定信念，培养和强化党员干部的政治忠诚。党员对党组织的政治忠诚是所有政党的基本要求，对于强调政治统一的中共而言，这一要求尤其严格。改革开放以来，中国社会的政治经济环境以及中共自身的组织基础都发生了巨大的变化，大量新的中共党员不像老一辈那样具有坚定的共产主义理想和信念，许多党员干部在权力和金钱面前丧失了政治信仰，甚至背弃了对中共的政治忠诚，从而严重削弱了中共自身的凝聚力和公信力。干部培训第二位的任务，就是通过集中的灌输和反思，努力使党员干部重新唤起对社会主义的理想信念，培育和强化他们对党组织及其领袖的政治忠诚。因此，中共强调党校姓“党”，并把干部教育叫做“忠诚教育”。^①

第三，接受党风党纪教育，重温中共的执政宗旨，倡导廉洁从政，增强党员干部的政治责任感。官员的责任感是善治的重要因素，中共培养官员责任意识的主要途径，就是强化干部的执政宗旨教育。中共在党章中明确把“全心全意为人民服务”当作其执政的根本宗旨，并声称永远坚持“立党为公，执政为民”，要求全体党员干部恪守这一根本宗旨。中共各级干部培训机构均把“宗旨教育”当作重要的教育内容，要求所有参加培训的学员不断重温党的“光荣革命传统”和党员干部自己的“入党誓言”，经常对照检查自己的言行是否脱离了“为人民服务”的宗旨和党的群众路线。与过去不同的是，除了学员自己反省“宗旨意识”外，现在开始更加重视党纪党风和法律法规的教育，让官员们明白自己的行为必须受到党纪国法的制约，一旦偏离党的宗旨和党纪国法，就有可能受到谴责和惩罚。

^① 王金定：《干部教育培训模式的实践创新——中国浦东干部学院教学改革纪实》，载《中国浦东干部学院学报》，2008年第2卷第1期，第88、91页。

这样的一种教育，实际的功能是强化官员的政治责任心，让其对党的工作更负责任。

第四，开阔视野，学习新知识，增加新技能，提高党员干部的科学文化素质。改革开放后，中共将工作重心由阶级斗争转向经济建设，走上了一条现代化的道路。又适逢全球化、信息化、网络化和知识经济的时代背景，若要有效管理政治经济事务，各级官员需要具备大量关于经济管理、工商管理、行政管理、金融保险、对外贸易、科学技术、信息社会、产业革命、能源开发、环境保护、国际事务等方面的知识，而广大的党员干部原来并不具备这些知识，即使原来具备这些知识，也需要经常更新。各级党校、行政学院、干部学院和高等院校便成为广大党员干部获得这些新知识的主要场所。

第五，实践锻炼、培养技能、增长才干，提高党员干部的行动能力。改革开放后，随着中国经济的迅速发展，社会利益格局开始多元化，利益冲突大量增多，新的社会事务不断产生，危机事件也时有发生，这不仅要求各级党政官员需要有更高的知识素质和政治责任感，还需要有处理复杂社会经济和行政事务的能力和技术。中共的多数官员面对这些新的挑战，都缺乏相应的处理能力，出现了所谓的“本领恐慌”。各级培训机构适应这些新的需要，在干部教育培训中开设了案例教学和现场教学课程，并且大幅度增多实地调研和观摩的机会，从而使各级官员能够在相对较短的时期内学会处理复杂事务的能力和技术。中共拓展海外官员培训，在很大程度上就是给官员们提供现场教学的机会，让官员们在考察和调研过程中学习发达国家的管理经验。

第六，交流经验，相互学习，取长补短，增强党员干部的协作能力。党政干部在接受培训期间，除了向老师和课堂学习知识外，学员之间也相互学习。这些学员来自各个不同地区和不同部门，培训单位在编排班组时

一般会考虑不同部门的干部交错搭配，干部受训的过程其实也是一个他们相互学习的过程。许多学员会利用集中培训的机会，相互交流各自的管理经验和学习体会，取长补短。此外，同期同班的学员通常会联成一个小小的网络，尽管中共中央不鼓励甚至禁止学员组建“同学会”之类的组织，但这种人际联系事实上在受训结束后还会长期存在，为这些干部结业后的相互协作奠定了基础。

中共的干部教育培训是人类历史上规模最浩大的官员培训工程，巨大的经费预算、完备的培训体系和众多的专业培训机构，在相当程度上保证了干部培训能够实现预期的效果。许多对参训学员所做的问卷调查和关于干部教育效果的评估研究均表明，无论对于干部本身还是对于培训机构来说，经过集中的教育培训，官员的素质和能力均在不同程度上得到了改善和提升，从而从整体上增强了中共的执政能力和治理能力。例如，一家重要的全国性学院认为其教学改革创新取得了三个方面的重要成就：“忠诚教育”激发了干部的使命感，增强了其理想信念；“能力培养”和“行为训练”增强了干部的执政能力；“学以致用”的实践活动，给受训的干部增加了许多处事的本领。^① 另一家地方党校也确信其教育培训计划提升了干部的四种能力：“自我净化能力”，即增强了政治忠诚和政治认同；“自我完善能力”，即增强了政治责任感；“自我革新能力”，即学到了新的知识，提高了干部的行动能力；“自我提高能力”，即提高了干部对环境的适应能力和调节能力。^②

中共为了应对世情、国情和党情变化带来的严峻挑战，克服在驾驭市场经济和推进民主法治方面的“本领恐慌”，力图通过加强对党员干部的

^① 王金定：《干部教育培训模式的实践创新——中国浦东干部学院教学改革创新纪实》，载《中国浦东干部学院学报》，2008年第2卷第1期，第91—92页。

^② 内蒙古自治区包头市委组织部：《包头推行“四进课堂”提升干部能力》，载《全国干部教育》，2013年第9期，第35页。

教育培训，提升各级官员的素质，从而增强中共的执政能力，总体上说，是相当成功的。中国政府调节市场经济、维护社会秩序和提供公共产品的强大能力，实质上源于中共自身强大的执政能力，而中共的这种能力在很大程度上又得益于其干部教育培训。因此，中共的干部教育培训体制，部分地可以解释中共为何在面临前所未有的民主化、全球化、信息化和网络化压力时，仍然能够保持其执政地位，也可以部分地解释中共政权为何具有某些学者所说的“贤人政治”^①。

然而，正如许多研究者所指出的那样，中共的干部教育培育体制也存在着一些严重的问题。^② 中共干部教育的首要目的是增强党政官员的政治信念、政治忠诚、政治责任和政治认同，但这方面的成效恰恰并不理想。迄今没有任何有说服力的证据显示，经过党校、干部学院和行政学院培训后的官员贪污更少，对共产主义的信仰更加坚定。比较而言，许多证据表明，非政治性的知识教育和能力培养的效果反而更加明显，而这本来是中共干部教育的次要任务。中共在干部教育培训方面的投入产出效益比也明显偏低。党员干部培训期间的众多费用，包括教师、住宿、伙食、调研、电脑、图书等，绝大部分都由国家支付，每年有大笔专项的国家财政预算用于干部培训，但与国民教育相比，其效益显然很低。^③ 从培训机构自身看，也存在不少问题，如师资的整体素质不高，课程设计和教材内容缺乏针对性，对教育培训效果没有科学的评估机制，干部教育培训资源浪费严

^① 例如《纽约时报》2012年11月9日文章：《民主政治与贤人政治》，www.nytimes.com/2012/11/10/opinion/特征。

^② 例见：中国浦东干部学院培训班课题组：《努力提高干部教育培训的针对性和实效性》，载《中共四川省委省级机关党校学报》，2013年第2期；孙志强：《干部教育培训中值得注意的几个问题》，载《中共青岛市委党校、青岛行政学院学报》，2009年第10期等。

^③ 在干部教育培训方面没有全国性的公开预算数据，但据披露，2007年有个地级市的年度干部培训经费就高达1500万元，干部的年度人均培训经费为3000元。参阅肖群章：《干部教育培训的效益管理研究》，载《云梦学刊》，2009年第5期，第132页。

重等等。不仅如此，现行的干部教育培训还存在一些负面的消极作用。例如，一些党政机构以“干部教育培训”为名兴建豪华的楼堂馆所，变相成为干部的娱乐场所；一些党员干部把出国考察和实地调研当作变相的游山玩水；脱产受训频度过高，占用太多的时间，影响了党政机关的正常工作；不少干部在党校、行政学院和干部学院集中学习期间拉帮结派，结成了学员间的“小圈子”；还有一些干部在学习培训期间，吃喝玩乐，贪污堕落，成为腐败分子。^①

为了克服上述消极现象，中共中央有关部门相继出台了一系列旨在严格管理干部学员的详细规定。例如，禁止干部学员成立各种“同学会”，禁止学员之间公款宴请，禁止学员之间用公款互赠礼品，禁止将干部培训中心建成变相的娱乐场所，等等。我们认为，应当从国家治理现代化的高度来进一步推进中共干部教育培训体制的改革创新，着重于增强党政官员的责任感和治理能力，从而“推进国家治理能力现代化”。首先，要处理好干部教育培训体系与普通国民教育体系之间的关系，将干部教育中的通识性内容交付普通高校，将干部教育的重点放在政治教育和能力培养上；其次，要制定相应的专门法规，将所有干部教育纳入法治化的轨道，主要依靠国家的法律而不是党内的法规来规范培训机构的管理、学员的教育和经费预算；其三，要整合现有各类干部教育培训机构，使干部教育培训的资源得以合理利用，以降低干部培训的成本，提高投入产出的效益比；其四，要整顿和撤并部门所属的培训机构，大幅度减少干部教育培训机构的数量，强化干部教育培训的专业属性；其五，要进一步改善干部教育培训的课程教材、专业分类、教学方式、学员管理、师资队伍和效果评估，提升干部培训水平。

^① 参阅孙飞等：《当前我国干部教育培训机构存在的问题》，载《中国经济时报》，2013年10月24日。

总而言之，中共的干部教育培训体系是中国国家治理体系的重要内容，它直接关系到中共的执政能力和国家治理能力。改革开放以来，中共干部教育培训体制的重大变化，不仅从一个侧面深刻地反映着中共从革命党转向执政党的历程，也反映着中共治理国家的理念、方式、体制和能力的变迁过程。因而，一方面，推进中国国家治理体系和治理能力现代化，势必要求中共干部教育培训体系的现代化；另一方面，中共干部教育培训体系未来的改革创新，又在很大程度上将有助于推进中国共产党自身的现代化和中国国家治理的现代化。

* 俞可平，著名学者，政治学家，中共中央编译局副局长，比较政治与经济研究中心创始主任，哲学政治学双学科博士生导师，因倡导“治理”、“善治”、“增量民主”、“政府创新”、“动态稳定”、“协商民主”而广受关注。2006年因发表《民主是个好东西》一文引起轰动，2008年被中国经济体制改革研究会评选为“改革开放30年30名社会人物”，2011年被美国《外交事务》杂志评选为“2011年全球百名思想家”，主要研究领域：政治哲学、中国政治、比较政治、治理与善治、全球化、公民社会、政府创新等。本文为提交给“治理、适应与一党执政体制的稳定：比较的视野”国际学术会议（南昌，2014年3月27—29日）的会议文章，未经许可，不得引用。

中国高层领导小组的运作机制及其演化

陈 玲

(清华大学公共管理学院)

摘要： 本文从国家治理体系和政策过程两个角度考察了中国高层领导小组的运作机制。通过对中央财经领导小组和国务院科技教育领导小组的案例研究发现，高层领导小组是高层政治家和行政官员进行集体决策的机构，其职能定位和运作机制是一种正式的次级制度。领导小组嵌入正式的机构设置和运行机制，并创造出新的行政秩序和问责方式，以适应特定事项的治理。领导小组是中国适应性治理和共识型决策的实现机制。其实现机制就是通过一系列制度性的、结构化的方式来达成政策共识。

关键词： 领导小组；国家治理体系；适应性治理；共识；决策

The Operational Mechanism and Evolution of China's Top Level Leadership Small Groups

CHEN Ling

(School of Public Policy and Management, Tsinghua University)

Abstract: This paper examines the operational system of China's top level Leadership Small Groups from the standpoint of China's national governance system and policy process. Using the two cases of the Central Finance and Economics Leadership Small Group and the State Council Science Technology and Education Leadership Small Group, the author finds that top level Leadership Small Groups are bodies through which top politicians and administrators carry out collective policy-making. Their functional position and operational mechanism are a kind of embedded, subordinated institution. The Leadership Small Groups are formally embedded in the national organizational structure and operational system, and they create new administrative procedures and modes of accountability, in order to conform to the governance of specific designated items. The Leadership Small Group is an implementation system that displays responsive governance and consensus-type policy-making. Its implementation system goes through a series of institutionalized and structured methods to reach a policy consensus.

Keywords: Leadership Small Group; National Governance System, Adaptive Governance; Consensus, Decision-making

一、序言

“领导小组”的决策机制早在建国初就进入到中国高层决策体系。近30年来，我国的国务院机构改革和决策制度逐渐走向理性化和制度化，同时领导小组也广泛存在于高层决策和政策协调中。领导小组在国家治理体系中扮演了何种角色？领导小组的制度设计和运行机制是怎样的？它与传统的行政首长负责制是冲突还是互补？领导小组如何促成政策共识？领导小组的决策方式在过去30多年来发生了哪些变化？其演化方向是否有助于构建我国科学民主的公共决策制度？本文拟通过对中央财经领导小组、国务院科教领导小组等的案例研究来回答上述问题，并探索其理论解释。

本研究所指的中国高层领导小组是指中国共产党中央委员会和国务院设立的常设性领导小组，在名称上冠以“中央”、“国务院”或“国家”字头。由于机构设置和行政方式的上行下效，各部门、各地方也有不计其数的领导小组，其组织特征和运行机制不及高层领导小组规范，也不易被统计和观察到，因此不在本文的分析范围之内。然而，高层和地方的领导小组具有类似的组织决策特点，因此对高层领导小组的解读有助于我们理解我国决策体系中最为活跃、有效却不为人知的一面，有助于我们深刻把握公共决策的体制特征，从而有针对性地提出我国公共决策体制改革的未来和方向。

本研究拟从国家治理体系和政策过程的角度来考察高层领导小组。20世纪90年代中后期，领导小组经历一次关键的制度化转型，高层领导小组成为国家治理体系中的重要组成部分。高层领导小组名义上是党的中央机构和国家中央政府的议事协调机构，但其组织功能的实质是集体决策机构。本文需强调的是，领导小组不是国家治理体系中的非正式制度，而是

嵌入到党政制度体制内的正式制度；事实上，领导小组通过“一事一小组”的方式来创建了事本主义逻辑的行政序列和责任主体范围，从而实现特定范围内的共识协商和集体决策。作者进一步考察了高层领导小组的政策过程，发现90年代中后期制度化后的高层领导小组不再单纯是领导权威的表达工具；相反，领导小组强化了公共决策组织的制度特征，例如：领导小组在议程设置上涉及全面的常规性的政策议题、运行方式上依托于正式的政府运行机构和流程、政策产出通常是纲领性和指导性的政策文件，等等。尽管如此，领导小组的运行频率和决策强度具有相当大的弹性，受领导权威、政策议题的影响而呈现出差异性。领导小组可以说是我国适应性治理和共识型决策的一种实现机制。

本研究的数据来源主要基于公开的档案、文件和资料，以及经受访者同意的部分访谈内容。本文的内容安排如下：第二部分介绍高层领导小组的由来和演变，分析其在国家治理体系中的功能和定位，以及其作为次级正式制度的表现特征；第三部分以中央财经领导小组和国务院科技教育领导小组作为案例，分析其在政策过程中的议程设置和政策产出；第四部分为本文的主要结论和政策启示。

二、领导小组在国家治理体系中的功能

1. 高层领导小组的由来和演变

领导小组脱胎于党的领导和民主集中制决策原则。20世纪50年代，我国确立了党管政府的体制^①，1958年6月10日，中共中央决定设立财

^① 具体体现在1953年3月10日中共中央出台的《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对政府工作领导的决定（草案）》、1958年2月19日中共中央办公厅印发毛泽东所写的《工作方法六十条（草案）》（中发〔58〕84号文件）。上述文件规定党的领导原则“大权独揽，小权分散。党委决定，各方去办”。

经、政法、外事、科学及文教等五个中央工作小组，分别由陈云、彭真、陈毅、聂荣臻和陆定一担任组长，对口管理国家的相应行政和司法机关。^① 1978年以后，邓小平提出“党的领导主要是政治领导、思想领导和组织领导”^②的纲领性思想，随后在整个80年代开启了党政分开的改革，因此“文革”后恢复或新建的中央领导小组也大多侧重党内政治领导工作。一次标志性的大规模调整发生在1987年12月，中共中央政治局第二次全体会议批准了中央机构改革领导小组《关于党中央、国务院机构改革方案的报告》和中央书记处制定的《党中央直属机构改革实施方案》，撤销了一大批与国务院职能部门重叠的领导小组和办事机构。^③ 1993年7月2日中共中央发出《关于印发〈关于党政机构改革的方案〉和〈关于党政机构改革方案的实施意见〉的通知》，在党中央设立12个议事性委员会或领导小组；此后又陆续成立一些新的领导小组。^④ 目前，列入党中央部门机构的有外事和财经领导小组办公室^⑤，正式公开的还包括中央防范和处理邪教

① 1958年6月10日，中共中央发出《关于成立财经、政法、外事、科学、文教小组的通知》。通知上由毛泽东亲自修订的部分规定“这些小组是党中央的，直隶中央政治局和书记处，向他们直接作报告。大政方针在政治局，具体部署在书记处。只有一个‘政治设计院’，没有两个‘政治设计院’。大政方针和具体部署，都是一元化，党政不分。具体执行和细节决策属政府机构及其党组。对大政方针和具体部署，政府机构及其党组有建议之权，但决定权在党中央。政府机构及其党组和党中央一同有检查之权。”见《建国以来毛泽东文稿》第七册（1958年1月—1958年12月），中央文献出版社1992年版，第268—269页。

② 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，1980年8月。

③ 周望：《中国“小组”机制研究》，天津人民出版社2010年版，第27—28页。

④ 1992年中央机构改革后保留的领导小组包括财经、对台工作、外事、农村工作、党建、宣传思想工作、党史、密码工作等。2000年设立中央国家安全领导小组，与外事领导小组合署办公（一个机构、两块牌子）；2003年设立中央人才工作协调小组；2009年设立中央巡视工作领导小组。见周望（2010），第212—213页。

⑤ 中国共产党新闻网：“中央部门机构”，见<http://cpc.people.com.cn/GB/64114/index.html>（访问时间：2013年11月21日）。

问题领导小组办公室。^① 没有列入正式机构但为外界周知的还有党建、维稳、人才、巡视工作、对台工作、党务公开等领导小组。根据非官方的资料来源，现今共产党中央层面的“议事协调机构”共有26个。^② 十八届三中全会后还陆续成立了若干个新的高层领导小组，包括中央全面深化改革领导小组、中央网络安全和信息化领导小组、中央军委深化国防和军队改革领导小组等，极为引人注目。

领导小组这一组织形式从政党体系逐渐扩散到政府体系。国务院逐渐设立了数量众多领导小组，它们有的是承接了中央领导小组的职能转变而来，更多则是国务院新设立的。前者如国务院防治血吸虫病工作领导小组，其前身是1955年成立的中央血吸虫病防治工作领导小组（赖静萍，2010）；又如1982年成立的国务院科技领导小组，实际上是由党中央发文成立。^③ 多数国务院领导小组是因政府管理公共事务、制定和推行政策的需求而设立，例如国务院科技教育领导小组、国务院扶贫开发领导小组、国务院信息化领导小组等。它们在政府机构序列中统称为“议事协调机构”，其数量逐年变化，最多时达到85个（刘新萍等，2010）。最近一次有公开资料的正式调整是在2008年，调整后国务院常设性议事协调机构共有29个。^④ 此后国务院还新设立了一些领导小组，包括农民工工作领导小组、第三次全国经济普查领导小组等。^⑤

① 中国机构编制网：“党中央部门机构”，见 http://www.scopsr.gov.cn/zlzx/jggk/201203/t20120329_57316.html（访问时间：2013年11月21日）。该网站是中央机构编制委员会办公室的官方网站。

② 杜甫：《神秘的中共中央议事协调小组》，见作者博客：http://blog.sina.com.cn/s/blog_64fcbf86010180c0.html（访问时间：2013年2月20日）。

③ 见《中共中央、国务院关于成立国务院科技领导小组的通知》（中发〔1982〕54号）。

④ 见中国政府网：http://www.gov.cn/zwjk/2008-04/24/content_953488.htm（访问时间：2008年4月24日）。

⑤ 新华网：《国务院多个领导小组与组织机构人员调整》，http://news.xinhuanet.com/reishi/2013-07/04/c_124947684.htm（访问时间：2013年11月21日）。

除了常设性的领导小组，高层政治和政策制定中还广泛存在临时性的领导小组，例如国务院医药卫生体制改革领导小组、中央党的群众路线教育实践活动领导小组等。这些领导小组通常为了特定政策或短期任务而设立，在政策制定或任务完成之后即行撤销。这类领导小组的数量远多于常设性领导小组，运行方式更为灵活多样，但由于其制度化程度较低，暂不作为本文的研究重点。

2. 领导小组决策是嵌入性的正式制度

领导小组不是非正式制度，更不是所谓的“潜规则”，而是一种嵌入性的正式制度，即“次级制度”。次级制度指依附于正式的组织结构构建、按照既定的正式流程和规范运行、但不具备独立的机构地位（如法人）的组织制度或运行机制。次级制度是渗透在组织各个部门中的二级机构。领导小组通过一系列嵌入性的次级制度将决策层的战略意图转化为政策共识和有效行政。领导小组的次级制度特征，表现在如下方面：

首先，领导小组并不改变既有政府组织体系和机构设置，而是悬浮在政府部门之上且超出单个行政部门的职责范围；但领导小组的成员构成则是由部门职务决定。例如国家科教领导小组由 10 家部委的一把手组成，总理任组长；^① 新成立的国务院农民工工作领导小组由 29 个部门的负责人组成，副总理任组长。^② 与此同时，领导小组的组成人员是由机构部门而定，

^① 10 家部委及部级单位包括发改委、教育部、科技部、工信部、财政部、农业部、中科院、工程院、国家自然科学基金会、中国科协等。见国务院办公厅：《关于调整国家科技教育领导小组组成人员的通知》（国发办〔2008〕50 号），2008 年 5 月 26 日。

^② 29 个部门包括人力资源与社会保障部、发展改革委、教育部、科技部、公安部、民政部、司法部、财政部、国土资源部、住房城乡建设部、交通运输部、农业部、商务部、文化部、卫生计生委、人民银行、国资委、税务总局、工商总局、安全监管总局、统计局、法制办、扶贫办、中央宣传部、中央农办、高法院、全国总工会、共青团中央、全国妇联。见国务院办公厅：《关于成立国务院农民工工作领导小组的通知》（国发办〔2013〕60 号）。

而非基于小组成员的个人专长或权威；当该部门的相应职务的官员发生变动，领导小组的人选也将进行相应的程序性调整。相比较而言，中央领导小组的构成比起国务院领导小组的可预期性程度低一些，这是因为中央部门机构数量少，且机构设置多为扁平的委员会制。因此总体而言，领导小组的人员构成具有规范意义上的组织化、制度化特点。

其次，领导小组虽然以“小组”的集体形态出现，但内部结构具有清晰的层级和序列。组长、副组长、办公室主任、小组成员等职位由谁来担任、如何排序，体现了不同部门在该领导小组中的地位和排序。甚至有时为了刻意强调这种地位和排序，还会出现“双组长”的情形。例如11个部门负责人组成国务院医改领导协调小组，由发改委主任和卫生部部长任双组长，以突出这两个部门在医改政策制定中几乎同等重要的地位。领导小组的排序同样体现了“事本主义”的特征，取决于该部门在事项中的重要性，而不是其行政序列的机构排序。有些领导小组超出政府行政部门的范畴，如国务院农民工工作领导小组中就包含了党的中央机构，但却被列在政府部门之后。因此，领导小组的上述结构特征蕴含了内在的、并且是一致性的事本主义制度逻辑。

再次，领导小组的决策方式以会议沟通和协商为主，但并非头脑风暴式的讨论或随意性的即时互动，而是遵循由制度衍生而来的正式规则。例如，会议所议事项、文件及政策需在事前经过办公室（通常设在“牵头部门”）的充分准备和酝酿、并在各个相关部门中流转和征求意见；会上各部门的发言也有一定的规则和要求。尽管领导小组提供了基于人际沟通的部际意见交流舞台，能够传达仅靠书面意见无法体现的、丰富的政策原委、权威意志或个人影响，正因为如此，领导小组比常规的部际协调机制更有效率、易达成一致，不过总体而言，领导小组的内部运行依托于政府机构的正式流程和常规机制，依然是高度制度化的和正式的。

最后，领导小组的办事机构往往依托于正式政府部门，甚至有的中央领导小组办公室本身就是政府机构，即“一个机构，两块牌子”。例如中央巡视工作领导小组办公室设在中纪委；又如中央对台工作领导小组办公室与国务院台湾事务办公室、中央保密工作委员会办公室与国家保密局、中央密码工作领导小组办公室与国家密码管理局，都是“一个机构、两块牌子”的情形。事实上，由于领导小组及其办公室没有“三定”方案，无机构、无职能、无编制，一般情况下只能依托现有的正式部门、抽调党政机关或企事业单位中的人力来履行工作。

3. 高层领导小组的决策功能

学界关于高层领导小组的功能有两种不同的看法。一种看法认为高层领导小组是具有民主集中制性质的集体决策机构，是“党管政府”的制度工具。例如邵宗海（2005）认为，由于领导小组的成员一般都涵盖党和政府相关部门的主要决策者，因此中央领导小组构建了“党与政府之间的制定政策的共识基础”，党用“先天的”、“应当的”一致性，来克服政府部门之间“先天的”、“本位的”分歧。唐亮（1997）基于党的早期实践，甚至把中央领导小组看作是“党的行政担当机构”。另一种看法认为是高层领导小组是党政之间、政府部门之间进行信息沟通、议事和协调的非正式机构（程同顺、李向阳，2001；周望，2010）。这种看法的主要依据是，领导小组处在政府机构“三定”（定机构、定职能、定编制）方案之外，不是正式的行政法人，不具备行政主体资格，无法对外承担行政法律责任；领导小组主要起到决策评估、决策咨询和协调监督等辅助性作用（吴晓林，2009）。

国外的中国研究学者则将上述两种职能视为党政之间的差异。例如米勒（Alice Miller, 2008）认为，政党体系内的领导小组，尤其是“中央”

领导小组，往往是政党领导人施展个人权威的工具，而政府体系中的领导小组则是部门间的沟通协调工具。

不同于上述观点，本文通过研究发现，党、政高层领导小组之间的差异，远不及不同历史时期之间的差异。20世纪90年代中后期，我国高层领导小组的性质发生了显著转变：从政治权威施加个人影响的非正式的决策工具，转化为制度化、常规化的集体决策机制。自那以后，党中央、国务院的领导小组均具有集体决策性质，对重大决策具有实质性、排他性的决定作用。同时，由于政党和政府的高级成员具有绝对多数的重合度，中央和国务院的高层领导小组在运行机制和决策功能上并无显著差异。领导小组的决策功能表现在：高层领导小组制定或审议通过的政策文件一般以党政机关的名义正式发布，鲜有其他力量加以大尺度修改或否决。领导小组一般由主管领导、牵头部门、办事机构负责人组成，集中了政治权威、行政职权、辅助资源的优势组合，能够快速而广泛地调动决策和执行资源，因而具备排他性地位和实质性作用（周望，2010；赖静萍、刘晖，2011）。与此同时，随着议事协调机构制度化水平提高，名称设置上有“委员会”、“领导小组”、“协调小组”、“工作小组”、“部际协调会议”等不同的称谓，领导小组一般而言更加专注决策职能。

4. 领导小组与适应性治理

领导小组的运行机制深度嵌入到我国的国家治理体系中，其普遍性和制度化程度远远超出学术界和普通公众的认知。某种程度上讲，领导小组的运行机制是基于特定目标、使命或政策领域的组织方式，具有浓郁的“事本主义”特征。近年来有关国计民生的重大改革中均有领导小组的身影，如医疗体制改革、养老金体制改革、国家行政审批制度改革等。一事

一小组，领导小组事实上已经成为决策领域的“项目制”^①。

领导小组是适应性治理的一种实现机制。有学者将领导小组的大量存在视为国家成长过程中的过渡现象，并且指出，领导小组从“以党代政”、“党政分开”到“以党领政”的发展阶段体现了“成熟的现代国家理念”（赖静萍，2010，2011）。也有的学者指出，类似领导小组这样的议事协调机构，在国外、其他政体的政府体系中也广泛存在，因而从制度上讲并不特殊。然而，从下文的分析中我们将看到，我国高层领导小组的运作并非过渡性的非正式制度，也不同于一般性的议事协调机构，领导小组机制是一种嵌入性的正式制度，其主要功能是根据不同的使命和任务，相应地在政府部门和相关机构的复杂网络中创造出新的、适应性的权责机构及其序列，以提高决策部门和行政机构的效率。

领导小组从两个层面实现适应性治理：一是从组织机构的静态层面，就特定事项创造新的部门范围和排序。例如国家应对气候变化领导小组的组成人员除了总理、副总理、国务委员和副秘书长等全局性官员外，还有27个国务院部委及直属机构的正职领导参加。又如国务院农民工工作领导小组有29个部门和机构的领导参加。上述两个小组几乎都覆盖整个国务院机构设置，为什么还要“多此一举”成立专门的领导小组呢？关键在于领导小组中的机构排序，例如发改委在国家应对气候变化领导小组中的部委排序第一，2013年政府换届后，外交部排在第一、发改委第二，且新增了

^① 近期一些文献注意到“项目治国”的现象，并将之视为有别于“单位制”的新型治理逻辑。由于分税制以后中央财力更为集中，中央转移支付和专项资金成为基层政府运行的最主要资金来源；这些资金多以“项目”的方式申请、审批和支付，强化了上级政府的意志，从而改变了中央地方关系和地方治理模式。见周飞舟：《财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”》，载《社会》，2012年第1期，第1—37页；折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，载《中国社会科学》，2011年第4期，第126—148页；渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，载《中国社会科学》，2012年第5期，第113—130页；陈家建：《项目制与基层政府动员：对社会管理项目化运作的社会学考察》，载《中国社会科学》，2013年第2期，第64—79页。

教育部，紧随发改委位列第三。^① 农民工工作领导小组则由人力资源与社会保障部位列第一。上述排序表明不同部门在特定事项中的重要性，区别于常规的国务院机构排序。建立上述排序后，有关该事项的政府工作、行文等均依据此排序开展；同时还明确了特定事项的机构范围，提高行文速度和针对性。二是从政策共识的动态层面，领导小组就特定的专门事项召开会议，讨论和审议相关议题，其沟通频率和力度大大高于常规的政府部门协调机制，也高于国务院常务会议（后者虽然每周召开会议但议题却不稳定），因而能够较快地回应政策需求、实现对特定事项的适应性治理。通过访谈得知，作为领导小组组长的领导人对该事项越关注、会议密度越高、政策产出越显著。

三、领导小组与共识决策过程

我国的政策制定过程是共识性决策（陈玲，2006，2011；王绍光、樊鹏，2013）。在共识决策的框架内，相互平行或竞争的政府机构形成协商、妥协的关系网络，竞争性的政策方案进行“折衷”而非“择优”（陈玲，2010）。政策过程的动态特征往往比静态的组织制度设计更具有解释力和生命力。共识决策中最本质的部分既不是议程设置、也不是最终决策，而是政策方案究竟是如何酝酿、如何在不同部门和方案之间形成共识。在这个过程中，领导小组机制发挥了综合不同意见、平衡各方利益和形成最终政策的核心作用。本节我们将通过中央和国务院的两个常设性小组，来观察其历史沿革、组织机构设置、主要职能和决策方式，从而总结领导小组

^① 见国务院：《关于成立国家应对气候变化及节能减排工作领导小组的通知》，国发〔2007〕18号；和国务院办公厅：《关于调整国家应对气候变化及节能减排工作领导小组组成人员的通知》，国办发〔2013〕72号。

在共识形成中的作用。我们的案例研究发现，90年代以后，高层领导小组的制度特征发生显著转变，领导小组的运行机制转变为常规化的正式制度，领导小组所讨论的政策议题也越来越广泛，政策倾向也时有变化。打个比方的话，领导小组就像是一台结构严密的钢琴，而不是具有鲜明个性的钢琴家。在不同的钢琴家的手里，这台钢琴奏出了完全不同风格的音乐（即政策）。

1. 中央财经领导小组

中央财经领导小组在所有高层领导小组中极为引人注目，对中国改革进程的影响也相当深远。中央财经领导小组自1958年就成立，但在很长时间内，该小组一直随着陈云的政治生涯起落而隐现。^①1980年中央财经领导小组恢复成立，取代国务院财经委员会，成为经济决策的核心机构。^②1987年12月，政治局撤销了一批与国务院职能部门重复的领导小组和办事机构，其中保留中央财经领导小组，撤销其下属的办公室，具体服务由中办或国办承担（周望，2010，第28页）。1989年7月28日，中共中央

^① 1957年，中央成立经济工作五人小组，陈云任组长；1958年，中央成立财经工作领导小组，陈云任组长，直至1959年该小组均有活动记录；1962年2月西楼会议后，中央决定“恢复成立”财经领导小组，仍由陈云任组长，但在同年北戴河会议后，陈云因“分产到户”受到批判，实际上停止了财经小组的领导工作；1966年刘少奇受到批判，其中一个罪名就是推荐和支持陈云任财经小组组长。直到1978年十一届三中全会后，陈云重回中央高层决策班子，在他的建议下1979年成立国务院财经委员会，陈云任主任。1980年2月十一届五中全会上，陈云认为计委与财经委工作重复，只要计委工作得以加强、财经委可不必设立。因此，1980年3月17日的政治局常委会决定撤销国务院财经委，成立中央财经领导小组，由赵紫阳任组长。此后陈云逐渐淡出高层经济决策。见张金才：《陈云与中央财经工作领导机构的变迁》，载《北京党史》，2013年第1期，第24—28页。

^② 1979年成立国务院财政经济委员会。财政经济委员会开始由十二人组成，后来增加到十三人，即：陈云、李先念、姚依林、余秋里、王震、方毅、谷牧、薄一波、王任重、陈国栋、康世恩、张劲夫、金明，以陈云为主任，李先念为副主任，姚依林为秘书长。1979年3月开始工作。1980年3月中央财经领导小组成立后撤销。《在国务院财政经济委员会第一次会议上的讲话》，见《陈云文选》（第三卷），1979年3月25日。

决定撤销中央财经领导小组，后又于1992年12月28日再次恢复设置该小组（周望，2010，第38页）。

1992年以来，中央财经领导小组由总书记担任组长。^① 中央财经领导小组下设办公室，简称“中财办”，负责起草政策。中财办主任一般由计委（后为发改委）副主任兼任。^② 这种由最高政治权威担任组长、政府职能部门担任办公室主任（或副主任）的制度安排，在实践层面上能够有效地在政府部门中传达和贯彻政治权威的政策意图，因而可以理解为刻意为之的制度安排。特别是2013年3月，刘鹤担任中财办主任的同时被任命为国家发改委副主任，可见该职位横跨于党政之间的制度联系。^③

中央财经领导小组通过“自下而上”和“自上而下”两种方式来形成政策议题。前者表现在年度中央经济工作会议上，后者则表现在历届三中全会的经济改革蓝图上。这两种方式都是高层就经济问题和经济政策达成共识的工作机制。

中央财经领导小组办公室的主要职责之一是为每年底举行的中央经济工作会议准备官方文件。中央经济工作会议始于1994年，参会者包括党中央、国务院和各部委、各地方的经济事务负责人。按照惯例，党的总书记在会上发表正式报告，并确定下年经济工作的基调和任务。^④ 在每年中央

① 关于中央财经领导小组的组长，尽管公开资料显示一般由总理担任组长，但这些资料散见于个人博客、记者报道或维基百科，从未有官方资料得以确认。相反，作者从四个相互独立的、可靠的访谈渠道获知，习近平总书记（而非李克强总理）以及此前的胡锦涛总书记（而非温家宝总理）是财经领导小组的组长。

② 如先后担任中财办主任一职的有：曾培炎（1994年8月—1998年3月）、朱之鑫（2007年7月—2013年3月）、刘鹤（2013年3月至今）。中财办在一段时间内设有专职主任，如华建敏（1998年3月—2003年3月）、王春正（2003年3月—2007年7月）。

③ 见新华网：《刘鹤履新中财办主任、国家发改委副主任》，http://www.zj.xinhuanet.com/newscenter/rb/2013-03/29/c_115209543.htm（访问时间：2013年11月1日）。

④ 见新华网：《近年中央经济工作会议》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-12/01/content_3860628.htm（访问时间：2013年10月29日）。

经济工作会议召开前夕，中财办负责在全国进行调研、全面扫描问题、研究对策，并撰写总书记的讲话稿。然而，中央经济工作会议的主题往往比较全面和笼统，且依据当年经济形势和次年发展目标而定（见表1），可见中央领导小组及其办公室对经济领域的决策是常规化和全面性的，是相当正式的制度安排。

表1 历年中央经济工作会议主题（1994—2012）

时间	主题
2012年	加强和改善宏观调控，保持经济平稳健康运行
2011年	经济工作稳中求进
2010年	稳经济调结构控通胀
2009年	保持宏观经济政策的连续性和稳定性，继续实施积极的财政政策和适度宽松的货币政策。
2008年	保增长扩内需调结构
2007年	稳物价调结构促平衡
2006年	经济继续又好又快发展
2005年	继续搞好宏观调控
2004年	巩固宏观调控成果
2003年	保持宏观经济政策连续性
2002年	积极财政稳健货币
2000年	加强和改善宏观调控
1999年	抓好国有企业改革
1998年	实行积极财政政策
1997年	继续稳中求进
1996年	继续实行适度从紧的财政货币政策
1995年	积极推进经济体制和经济增长方式的转变
1994年	继续加强和改善宏观调控

资料来源：新华网：《近年中央经济工作会议》，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-12/01/content_3860628.htm（访问时间：2013年10月29日）。

中财办另一个制度性的例行工作是协同中央政策研究室为历届三中全会撰写报告。从十一届三中全会开始，每隔五年的三中全会被视为执政党高层释放经济改革信号的标志性会议，特别是新任领导集体上台后的三中全会尤其引人注目。中财办的功能就是阐述政治权威的战略意图，并将之转化为政策纲要性的文件。这些纲领性的文件在中国改革历程中发挥了里程碑式的决定作用。例如，十二届三中全会（1984）通过了经济体制改革的决定；十四届三中全会（1993）确定了社会主义市场经济体制的基本框架；十六届三中全会（2003）提出完善社会主义市场经济体制。这几次三中全会分别体现了过去几代政治领导核心的经济改革蓝图，中财办的主要职能是自上而下的政策议题设置和话语形成。为了实现政治核心的战略意图，中财办的官员通常事先要广泛地咨询外部专家，进行政策方案的预研和储备。中财办最关键的工作是将各种经济改革方案和政策思路的判断、筛选、综合和最终成稿，但这个过程通常是匿名的。一些接近中财办的官员或接受过咨询的专家指出，“只有那些非常低调、非常不凸显自我的人，才能扮演好高层智囊的角色”^①。

纵观中央财经领导小组的演变和运行机制，我们发现存在一个显著的分水岭：在1992年，该领导小组从个人政治生命主导的（因此充满偶然性的）权威决策机制，转化为制度化和常规化的集体决策机制。同时我们也注意到，十八届三中全会关于全面深化改革的决定，完全超出了财经事务的范畴，因此也超出了中央财经领导小组的业务范围。于是不难理解，一个“全面深化改革领导小组”应运而生。尽管如此，十八届三中全会《决定》的出台过程也是遵循了相当制度化的流程：广泛咨询和调研、高层设定目标和基调、多次会议讨论和修改、由内而外有组织地征询意见，

^① 访谈记录，北京，2013年11月1日。

最终全会讨论通过。^① 这印证了本文对领导小组的运行机制和决策功能的判断。

2. 国务院科技教育领导小组

我国高层关于科技、教育的领导小组可以追溯到1958年成立的五个中央工作小组，其中就有科学和文教小组，分别由聂荣臻和陆定一担任组长。1982年中共中央发文成立了国务院科技领导小组，由时任总理的赵紫阳担任组长。该小组具有决策、规划、协调、资源配置的全面功能，包括：（一）统一组织和管理全国科技队伍，按需要调动集中使用。（二）统一领导科学技术长期规划，包括行业和重点企业的技术改造规划，使各个规划之间能互相渗透、互相衔接。（三）研究重大技术政策的决策。（四）决定重大技术的引进和消化。（五）协调各部门的科技工作。^②

这一时期的国务院科技领导小组是一个实职部门。相关文件档案显示，国务院科技领导小组办公室定位为一个“有效率的、能决定和处理问题的办事机构”，主要通过“抽调有关部委从事此项工作的人员组成”。^③ 办公室有正式的机构等级，属于“国务院直属局级机构”^④。科技领导小组的工作涉及十分具体的政策实施和资源配置，并经由国务院转批成为正式的行政指令。如1984年国务院曾发文转批科技领导小组办公室的请求，从16个部门和四个省抽调363名科技骨干，支援13个国家重点建设项目。^⑤

① 见中国政府网：《让改革旗帜高高飘扬——〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉诞生记》，http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/18/content_2529690.htm（访问时间：2013年11月20日）。

② 见中共中央、国务院：《关于成立国务院科技领导小组的通知》（中发〔1982〕54号）。

③ 见中共中央、国务院：《关于成立国务院科技领导小组的通知》（中发〔1982〕54号）。

④ 见国务院：《关于国务院科技领导小组办公室级别问题的批复》（国函〔1986〕5号）。

⑤ 见《国务院批转国务院科技领导小组关于抽调一批科技骨干支援国家重点建设项目的请求的通知》，引自人民网法律法规库：<http://www.people.com.cn/item/flfgk/gwyfg/1984/L35901198401.html>。

1989年以后，因为众所周知的原因，赵紫阳不再担任公职，他所领衔的国务院科技领导小组的工作也停顿了。^①

1996年3月18日，国务院成立科技领导小组，国务院总理担任组长。政府文件明文规定该小组具有决策职能。具体职能包括：（一）研究、制定国家科技政策；（二）讨论、决定重要科技任务和项目；（三）协调全国各部门科技工作的关系等。^②但是这个小组的存在时间非常短，两年后就被新成立的国务院科技教育领导小组所取代。

1998年6月，国务院成立科技教育领导小组，仍由国务院总理担任组长。这是一个标志性的转折点：该领导小组作为国务院“议事协调机构”的性质得以明确，体现在官方文件表述中，它的决策功能大大削弱，转而突出强调了研究、讨论、审议和协调功能。具体职责包括如下三点：（一）研究、审议国家科技和教育发展战略和重大政策；（二）讨论、审议科技和教育重要任务及项目；（三）协调国务院各部门及部门与地方之间涉及科技或教育的重大事项。^③与1996年的科技领导小组对比可以发现，原先职责中的“制定”、“决定”等词均改成了“审议”。然而，在实际运行中科技教育领导小组仍为决策机构，国务院在科技体系的总体描述中也将其定位为“科技体系中的最高决策机构”。^④

国务院科教领导小组成员由各部委的行政首长构成，包括发改委主任、教育部部长、科技部部长、国防科工委（或后来的工信部）部长、农业部部长、中科院和工程院的院长等。随着这些机构职位的人事变动，国

① 资料来源：作者访谈记录，北京，2012年。

② 见《中国共产党大事记（1996）》，来自中国政府网：http://www.gov.cn/test/2007-09/05/content_737659.htm（访问时间：2013年10月31日）。

③ 见国务院：《关于成立国家科技教育领导小组的决定》（国发〔1998〕20号），1998年6月25日。

④ 见国务院网站：《科技体系》，http://www.gov.cn/test/2005-09/23/content_69567.htm（发表时间：2005年9月23日，访问时间：2013年11月5日）。

务院多次调整了人员名单，但各部门的席位几乎没有变动。^① 国务院科教领导小组办公室设在国务院办公厅，负责办理领导小组日常的事务性工作。

国务院领导小组的透明度高于中央的领导小组，通常每次会议都有官方报道或公开文件。从官方报道的会议密度来看，李鹏和朱镕基担任组长期间（1996—2003年初）的会议频率较高，平均每年召开2次左右，温家宝时期会议频率明显下降，平均每年不到1次（见表2）。^② 可见，即便是常设性领导小组，其运行频率也还是因人而异。

表2 国务院科技领导小组的历史变迁、组成和会议密度

	国务院科技领导小组	国家科技领导小组	国家科技教育领导小组
时间	1981—1989 ^③	1996年3月—1998年6月	1998年6月至今
组长	赵紫阳	李鹏	朱镕基→温家宝
副组长	方毅（科学院）、宋平（计委）	温家宝、宋健	李岚清→陈至立→刘延东
组员构成	计委、经委、科委、科工委、科学院、教育部、劳动人事部等部门领导	丁衡高（科工委）、朱光亚、周光召、何椿霖（国务院副秘书长）、朱丽兰	计委（后为发改委）、经委、教育部、科技部、国防科工委（后由工信部取代）、财政部、农业部、科学院、工程院等部门一把手，以及国务院副秘书长

① 见国务院办公厅：《关于调整国家科技教育领导小组组成人员的通知》（国办发〔2001〕21号、国办发〔2003〕41号、国办发〔2008〕50号）。

② 温家宝时期会议频率明显下降，并且新闻报道里也不说第几次会议。所列出的是见诸报道的所有会议及其时间，或有遗漏。

③ 访谈时访谈对象称记不太清楚，大概就是在1989年左右。

(续表)

	国务院科技领导小组	国家科技领导小组	国家科技教育领导小组
办公室	设独立办公室，分四个小组。赵东宛（时任科委副主任）任办公室主任，一年后是宋健。郭树言任办公室副主任（后任科委副主任）。下设体制组、协调组、综合组等	设在国家科委，由朱丽兰、徐志坚（国务院副秘书长）负责，国办派人参加	设在国务院办公厅，工作由秘书三局承办，主任是副秘书长，设专职副主任
会议密度	已不可考。但设了独立办公室，所以工作会比较制度化	1996年3月，X，1997年6月，1998年1月；共4次 ^①	朱镕基时期：1998年6月，1998年10月，1998年12月，1999年6月，1999年12月，2000年6月，2000年7月，2000年12月，2001年4月，2001年12月，2002年7月，2003年1月；共12次。温家宝时期：2003年5月，2003年12月，2005年7月，2006年5月，2008年8月，2010年4月，2012年2月；共7次

资料来源：作者根据公开信息及访谈资料整理。

从领导小组会议所讨论的政策议题来看，一般涉及重大决策和纲领性政策文件，如“973”计划、中国科学院知识创新工程、中长期科技规划、中长期教育规划等；但有时也讨论常规性或部门性的政策执行情况，如全国中小学危房改造、职业教育和远程教育、农业科技计划、加速器项目

^① 第二次无可得信息。但1998年1月的会议新闻明确指明是第四次会议。

等。特别是在会议密度最高的朱镕基时期，领导小组的议题更加日常化（见表3）。

表3 国务院科技教育领导小组的历次会议议题

时 间	议 题	后续的政策发布或执行
1996年3月	会议审议了国家科技领导小组的职责、会议制度和《关于“九五”科技工作的汇报提纲》	（会议无决定事项）
1997年6月	决定制定和实施“973”计划	随后科技部就启动“973”计划
1998年1月	原则通过《全国科技发展“九五”计划和2010年远景目标纲要（草案）》	该规划未对外正式发布
1998年6月	国家科技教育领导小组成立，讨论并原则批准了《关于中国科学院开展“知识创新工程”试点的汇报提纲》	中科院启动知识创新工程试点
1998年10月	听取并讨论教育部拟订的《面向21世纪教育振兴行动计划》。会议原则通过了这个计划	教育部1998年12月24日制定、国务院1999年1月13日批转了（正式发布）《面向21世纪教育振兴行动计划》
1998年12月	听取并审议科技部关于全国技术创新工作会议筹备工作和科技型中小企业创新有关问题的汇报	（会议无决定事项）
1999年6月	听取科技部和农业部关于制定《农业科技发展纲要》，中国科学院关于进行国家知识创新工程试点情况和关于中国高能物理发展战略的汇报	（会议无决定事项）

(续表)

时 间	议 题	后续的政策发布或执行
1999 年 12 月	听取科技部关于全国技术创新大会贯彻落实情况和科技体制改革有关情况的汇报、国家自然科学基金委员会关于科学基金工作的汇报。审议并原则通过了科技部拟定的《国务院部门和单位所属科研机构改革方案》	2000 年 4 月 29 日，国务院办公厅《关于深化科研机构管理体制改革的实施意见》，国办发〔2000〕38 号
2000 年 6 月	听取科技部关于制定“十五”科技计划的思路，教育部关于制定“十五”教育发展规划与人才战略的设想，科技部、农业部等关于制定《农业科技发展纲要》的汇报。会议审议并原则同意科技、教育“十五”发展计划的思路和《农业科技发展纲要》	2001 年 4 月 28 日，国务院发布《农业科技发展纲要（2001—2010 年）》
2000 年 7 月	审议并原则同意中科院关于我国高能物理和先进加速器发展目标的报告、国家计委关于“十五”期间建设“十二大高技术工程”的基本思路	（会议无决定事项）
2000 年 12 月	听取中国科学院全面推进知识创新工程试点工作，科技部“十五”期间“863”计划总体考虑和中国工程院工作情况的汇报。审议并原则通过了《中国科学院关于全面推进知识创新工程试点工作的报告》	2000 年 3 月 2 日，中国科学院印发《中国科学院关于全面推进阶段院属科研单位进入知识创新工程试点工作的实施办法》
2001 年 4 月	听取了教育部关于全国基础教育工作、教育部和国家民委关于“十五”期间我国民族地区教育问题的汇报。会议原则同意两个报告，并决定召开全国基础教育工作会议和全国民族地区教育工作会议	2001 年 6 月 11—12 日，国务院召开了改革开放以来第一次全国基础教育工作会议； 2002 年 7 月 26—27 日，教育部、国家民委在北京联合召开了第五次全国民族教育工作会议

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

(续表)

时 间	议 题	后续的政策发布或执行
2001 年 12 月	听取科技部关于我国加入 WTO 后科技工作有关问题和教育部关于加强助学工作的汇报	(会议无决定事项)
2002 年 7 月	听取教育部关于职业教育工作和实施现代远程教育工程的汇报	(会议无决定事项)
2003 年 1 月	听取科技部关于我国科学技术发展战略、教育部关于农村中小学危房改造和国家计委关于进一步推进高技术产业化工作的汇报	(会议无决定事项)
2003 年 5 月	审议科技部《关于制定国家中长期科学和技术发展规划工作方案的汇报》、教育部《关于进一步加强农村教育工作的汇报》，通过了修订的国家科技教育领导小组工作规则	(会议无决定事项)
2003 年 12 月	听取了教育部关于制定《2003—2007 年教育振兴行动计划》和《国家西部地区“两基”攻坚计划》的汇报，听取了科技部关于 12 个重大科技专项组织实施进展情况的汇报	(会议无决定事项)
2005 年 7 月	听取了北京市政府关于中关村科技园区建设的汇报、中科院关于实施知识创新工程试点第三阶段的汇报和国家发展改革委关于启动建设若干国家重大科技基础设施的汇报。会议批准中国科学院实施知识创新工程三期	2006 年，中科院开始实施知识创新工程第三期
2006 年 5 月	研究国家中长期科技规划纲要的实施方案。同意科技部会同有关部门研究提出的科技规划纲要实施方案	(会议无决定事项)

(续表)

时 间	议 题	后续的政策发布或执行
2008 年 8 月	听取教育部关于制订《国家中长期教育改革和发展规划纲要》工作情况的汇报，审议并原则通过规划纲要制订工作方案	(会议无决定事项)
2010 年 4 月	审议并原则通过了《国家中长期教育改革和发展规划纲要》	5 月 5 日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，会议听取了国家中长期教育改革和发展规划纲要领导小组办公室关于《纲要》编制工作的汇报，审议并通过《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》； 7 月 29 日，中共中央、国务院印发了《国家中长期教育改革和发展规划纲要（2010—2020 年）》
2012 年 2 月	讨论深化科技体制改革问题	2012 年 9 月 23 日，中共中央、国务院印发了《关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见》

资料来源：作者根据公开信息及访谈资料整理。表中黑体部分表示科教领导小组所作的重大的政策决策。

纵观科教领导小组的演变和运行，我们再次观察到一个清晰的分水岭：在 1998 年，领导小组从一个不稳定的、伴随领导意志沉浮的权威决策机制，转化为常规性、制度性的集体决策机制。1998 年之前科教领导小组去留不定，决定的事项有的随即得到实施（如“973”计划）、有的却未予公布、不了了之（如“九五”科技规划）。在这之后，科教领导小组的运行机制高度嵌入正式的政府机构和制度安排；会议召开周期相对稳定，约有半数会议仅听取或审议报告，另有半数会议进行了决策；但其决策地位

得到有效保障，所有的决策事项通常很快就正式发布或实施。

四、本文的结论与进一步的讨论

20世纪90年代之后，我国高层领导小组的运行机制趋于常规化和制度化。无论是党中央还是国务院的领导小组，已经从偶然性的、以政治家个人命运和意志为转移的权威决策方式，转化为制度性的集体决策机制。通过对中央和国务院两个领导小组典型案例研究，我们发现：党中央和国务院的常设性领导小组在决策功能和运行机制上并无显著差异；这两个领导小组在各自的政策领域（财经和科教）中属于最高决策机构；就所有的重大政策和全面的政策议题进行综合决策。它们均通过一套制度化的信息收集、议程设置、方案综合和文件起草等工作流程来形成最初的政策文件，并在小组范围内讨论和决定。尽管具有议程设置上的灵活性和权宜性，但领导小组并不凸显小组成员或其决策辅助机构的个人政策主张，最终决策具有集体决策的形态，这一点显著不同于传统行政机构所要求的决策机制（即首长负责制），也不同于通常所理解的威权政党的权威决策。

本文得出以下结论：高层领导小组是高层政治家和行政官员进行集体决策的机构，其职能定位和运作机制是一整套正式的制度安排。领导小组通过嵌入正式的机构设置和运行机制，并创造出新的行政秩序和问责方式，以适应特定事项的治理。领导小组是中国适应性治理和共识型决策的一种实现机制。其实现机制就是通过一系列制度性的、结构化的方式来达成政策共识。

领导小组如此广泛地渗透到我国国家治理和决策机制中，这究竟是否有助于促进我国公共决策的民主化和科学化？在复杂的决策和行政机构中建立议事协调机构（或机制），这在各种政治体制和政府机构中都广泛存

在，意味着领导小组的存在也具有必然性和合理性。某种程度上我们甚至可以说，领导小组所独有的集体决策性质和结构化共识过程，是适应中国国情的制度创新。然而，领导小组的决策机制依然有其先天的不足之处。例如，相互竞争的外部意见经过领导小组的过滤和综合，可能损害其内在逻辑；多部门参与的集体决策可能无法反应各部门的真实意图，也无法清晰地划分责任。改进领导小组的决策机制，根本上需要调整和优化政党、国家行政机构甚至立法机构在决策中的角色，根本上改进我国的公共治理体制。

本研究的局限性也是明显的：本文仅仅针对常设性的高层领导小组，而没有特别关注大量非常设性、任务型的领导小组。目前已经有一些文献将后者与“运动式”治理联系起来，值得进一步的研究。另外，本文也仅仅考察了高层领导小组的决策功能和运行机制，尚未深入到特定议程如何形成、具体意见如何取舍和综合等更实质的过程环节；即便是对于决策产出和运行机制的考察，也主要是基于外部可得的信息。进一步的研究有待于相关工作流程、规范、纪要等文件的政府信息公开。笔者相信这也是我们国家治理体系改进的方向。

主要参考文献

1. Miller, Alice, "The CCP Central Committee's Leading Small Groups", *China Leadership Monitor*, No. 26, 2008, pp. 1 - 21.
2. Hamrin, Carol Lee, "The Party Leadership System", see Lieberthal, Kenneth G. and David M. Lampton (eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*, University of California Press, Berkeley and LA, 1992.
3. 《在国务院财政经济委员会第一次会议上的讲话》，见《陈云文选》（第三卷），1979年3月25日。

4. 陈玲：《制度、精英与共识：寻求中国政策过程的解释框架》，清华大学出版社2011年版。
5. 陈玲、赵静、薛澜：《择优还是折衷？——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型》，载《管理世界》，2010年第8期，第59—72页。
6. 陈玲：《官僚体系与协商网络：中国政策过程的理论建构与案例研究》，载《公共管理评论》，2006年第5卷，第46—62页。
7. 程同顺、李向阳：《当代中国“组”政治分析》，载《云南行政学院学报》，2001年第6期，第15—19页。
8. 赖静萍、刘晖：《制度化与有效性的平衡——领导小组与政府部门协调机制研究》，载《中国行政管理》，2011年第8期总第314期，第22—26页。
9. 赖静萍：《当代中国党政关系的演进与现代国家的成长——以领导小组的历史变迁为观察点》，载《江苏社会科学》，2009年第2期，第109—115页。
10. 赖静萍：《党政关系的演进与当代中国政治发展——基于对防治血吸虫病工作领导小组的历史考察》，载《学海》，2010年第1期，第149—155页。
11. 刘新萍、王海峰、王洋洋：《议事协调机构和临时机构的变迁概况及原因分析——基于1993—2008年间的的数据》，载《中国行政管理》，2010年第9期，第42—46页。
12. 邵宗海：《中共中央工作领导小组的组织定位》，载《中国大陆研究》，2005年9月刊。
13. 唐亮：《现代中国的党政关系》（日文），东京：庆应义塾大学出版会1997年版。
14. 王绍光、樊鹏：《中国式共识型决策：“开门”与“磨合”》，中国人民大学出版社2013年版。
15. 吴晓林：《“小组政治”研究：内涵、功能与研究展望》，载《求实》，2009年第3期，第64—69页。
16. 张金才：《陈云与中央财经工作领导小组机构的变迁》，载《北京党史》，2013年第1期，第24—28页。

17. 周望：《中国“小组”机制研究》，天津人民出版社2010年版。

18. 周望：《中国“小组”政治组织模式分析》，载《南京社会科学》，2010年第2期，第77—81页。

* 陈玲：清华大学公共管理学院副教授，曾于2011年5月至2012年4月在美国加州大学圣地亚哥分校做访问学者，自2005年7月起任清华大学公共管理学院产业发展与环境治理研究中心（CIDEG）主任助理、副主任，负责该中心研究项目管理、学术活动和对外交流。主要研究领域：决策理论、中国政策过程研究、科技与创新政策、产业发展与环境治理。本研究得到自然科学基金重点项目《基于若干领域政策实践的中国公共决策模式及其现代化路径研究》（项目号：71233005，负责人：苏竣）、清华大学自主科研项目《中国公共政策决策机制研究》（项目号：2012Z11142，负责人：薛澜）的资助。作者感谢爱丽丝·米勒（Alice Miller）、巴里·诺顿（Barry Naughton）、薛澜、苏竣、肖梦、朱旭峰、赵静、杨文辉等人富有启发的讨论。林泽梁、杨文辉还为本文提供了资料支持。本文在清华大学产业发展与环境治理中心的研讨周会上多次讨论，并在2014年3月28日江西南昌举行的“治理、适应与一党执政体制的稳定：比较的视野”国际会议上宣读，俞可平、朱云汉、杨雪冬、何增科、彭轲（Frank Pieke）、何必（Heike Holbig）等人提供了极为丰富、有益的建议，在此一并致谢。本文的观点和谬误由作者负责。

政党—国家？——苏联和中国的 党、国家与经济改革

〔美〕亚当·普沃斯基 文

(纽约大学政治学系)

吕增奎 译

(中共中央编译局)

摘要：一党制国家在苏联遭到了失败，但在中国却兴盛不已：一党制国家不可能不一样。但是，什么是“一党制国家”呢？政党—国家的特征不可能是固定的制度结构，而只能是两者之间的永恒摩擦。这种摩擦在共产主义政权中更加恶化，因为拥有实际权力的党不具有发布法律上具有约束力的命令的正式权力。结果是执政党和国家机构之间关系的循环。执政党和国家机构的关系有时合二为一，有时是分开的，大多数时候是由党主导的，但有时是由国家主导的。当党的最高领导人认为改革遭到国家官僚机构抵制时，他们把党强行加给国家，但是，当反对来源于党自身时，时代发生了震动，因为党内改革不仅威胁到它自身的结果，而且威胁到国家的结构。

关键词：政党—国家；经济改革；苏联；中国

Party-State? Parties, States, and Economic Reforms in the Soviet Union and China

Adam Przeworski

(School of International Relations, University of International Business and Economics)

(Department of Politics of New York University)

LÜ Zengkui

(Central Compilation & Translation Bureau)

Abstract: One-party state failed in the Soviet Union, one-party state flourishes in China; one-party state cannot be the difference. But what is a “party-state”? Party-states cannot be characterized by any fixed institutional structure but only by a perpetual friction between the two. This friction was exacerbated in the communist regimes because the Party, which had the effective power, did not have the formal authority to issue legally binding commands. The consequence were cycles of relations between the ruling parties and state institutions, which were at times merged and at other times separated, most often dominated by the Party but at times by the state. When the top Party leaders think that reforms are being resisted by the state bureaucracy, they impose the Party over the state, but when the opposition originates from the Party itself, the times become convulsive because internal Party reforms threaten not only its own organization but also that of the state.

Keywords: Party-State; Economic Reforms; Soviet Union; China

“你会认为我作为第一书记，能够让这个国家有所改变。真是活见鬼了。无论我提出和实施什么样的改革，一切都照旧不变。”

(1962年尼基塔·S.赫鲁晓夫与菲德尔·卡斯特罗的一次谈话, Taubman, 2003: 598)

“You’d think that I, as first secretary, could change anything in this country. Like hell I can. No matter what changes I propose and carry out, everything stays the same.”
(Nikita S. Krushchev in a 1962 conversation with Fidel Castro, Taubman, 2003: 598)

“党干预太多，不利于在全体人民中树立法制观念。这是一个党和政府的关系问题，是一个政治体制的问题。”

(邓小平：《在全体人民中树立法制观念》，1986年)

“If the Party intervenes in everything, it will not help the people understand the importance of the rule of law. This is a question of the relations between the Party and the government, of the political structure of the country.” (Deng Xiaoping, “Help the People Understand the Importance of the Rule of Law”, 1986)

一、引言

一党制国家在苏联遭到了失败，但在中国却兴盛不已：一党制国家不可能不一样。但是，什么是“一党制国家”呢？

“一党制国家”是指这类体制的两个独特方面：只有一个政党（或者由某个政党主宰“前台”）与执政党和国家的关系方面。奇怪的是，关于“一党制国家”、“一党制制度”或“一党制政权”的最新文献基本上都忽视了政党—国家关系。连关于“一党统治”的权威文献回顾（Magaloni and Kricheli, 2010）也完全集中于政党方面，没有提及国家。在舒曼（Schumann, 1968）、Shirk（1993）和 Zheng（1997）^① 等人的原创性贡献的基础上，本文的目标是通过分析苏联和中国的共产党与国家机关的关系，顺便谈一谈其他的共产主义制度，以此填补这一空白。

在每一种政治制度中，某个政党、联盟或派系控制着国家。这种控制是暂时的，因为执政党是在重复选举中当选的。此外，政党的控制可能不包括统治的某些方面：执政党在法律上不能控制某些政策，例如管理宗教或货币发行，也不能控制某些人事变化，例如公务员。即便如此，不论政治家是否和如何当选，不论每一次选举是否存在一个不同的政党还是所有选举都存在同一个政党，国家的运作都是政治家命令的结果。诚然，在选举中，选民授权特定的政治家团队制定政策并监督国家机构实施这些政策。差别在于对国家的政治指令是如何组织和行使的。

本文首先提出一个关于单一执政党与国家组织之间的可能关系的基本概念框架，概述了两者之间产生摩擦的根源。权力的形式规则和真正行使

^① 还应该注意 Conyngham（1969），他报道了苏联对这种关系的官方看法。

之间的差别加剧了这种摩擦。最重要的是，共产党从未被赋予发出具有约束力的命令——下文将会讨论这些命令的结果——的正式权力。这些政党的主要统治手段是控制人事，这是下一节的主题。然后，这一概念框架被用于比较苏联和中国政党和国家关系的历史。最后，我也解释了苏联的失败和中国的成功——走向市场而不失去政治控制。本文的最后是结论。

二、政党—国家

1. 双重命令行

郑世平（Zheng, 1997: 11）评论说“政党—国家这个复合名词通常给我们带来的与其说是方便，不如说是混乱”，以此开始了对中国政党—国家关系的分析。这种混乱是因为如下事实：两个构成成分之间的界线具有著名的流动性、模糊性和渗透性。即使在党^①和国家构成单一组织时，其内部的特定行动者也履行不同的职能，一些职能具有更强的政治性，另一些职能具有更强的行政性。反过来，即使在这些组织应该是分离的时候，它们也仍然充满了同一类人，党员占据政府的职位，政府官员也是党员。因而，即使在政党—国家成为单一组织时，职能的差别也依然存在，与此同时，即使在党与国家正式分开时，人员的重叠也继续存在。此外，党的机构和国家的机构可能互为镜像，在集权化或功能特异性的程度上也可能有所差别。

政党和国家构成两个结构，在其中，命令自上而下、垂直地向下传递。此外，由于至少一些生产性资产实行公有制，因此，国家就有两种不同的行政管理：区域性的和功能性的。第一种由不同的区域单位构成，第

^① 我照搬共产党的用法，在提到共产党时大写为“党”。

二种由部委及其下属机构构成。一旦有一些多重命令，问题就变成在每一层级谁拥有决定权力：地方党委还是地方政府？书记还是厂长？有一件传闻之所以应该讲述，是因为它非常典型。思考一位小镇镇长的情况——该镇是每周农贸交易的地点，每一个隐蔽角落都是粪便。镇长收到上级行政单位的命令，但要采取措施，他必须征得镇党委书记的同意，而后者则接受上级党委的指示。镇长在形式上负责本镇人口的卫生，因此决定修建一座公共卫生间。然而，镇党委书记却收到上级党委禁止农产品私人买卖和反对修建公共卫生间的命令。此外，镇长和镇党委书记恰巧又彼此厌恶：镇长厌恶镇党委书记大惊小怪，而镇党委书记则认为镇长不听话。谁会占据上风呢？

这里蕴含两个差别。一个差别是下级官员——不论是区域性的还是功能性的——是由上级机构选拔的还是由下层（选民、工人理事会、董事会）选举的。注意，一些民主制度在这个意义上是完全集权化的：第三共和国时期的法国或晚近的智利。第二个差别是在下级官员享有决策自主性，并且在只是为了行为的结果，而不是为了遵循命令而对上级作出回应的意义上，制度是集权化的还是分权化的。这一差别使1978年后的中国明显不同于苏联。确实，在许成钢（Xu, 2011）看来，这是当前的中国政党—国家这个被称为“地方分权威权主义”的体制的根本特征。

这不是复杂性的结束。不论在中国还是在苏联，正式的组织结构都十分复杂。除了共产党和部长会议，它们都拥有全国性的立法机构、不同形式的总统制、地方理事会和大量“外延”（outreach）机构——这些机构的作用是把人民的许多群体纳入体制内。这些组织的角色往往遭到蔑视，但是越来越多的证据表明，它们是有益无害的（Yan, 2011a）。此外，通常就制度而言（Vemuele, 2006），魔鬼就在于细节：例如，中国的“党组”是只包括区域单位或者职能单位高层官员的机构，可能在调和政治考量与

经济考量时——包括诸如上文所描述的公共卫生间冲突这样的问题——发挥至关重要的作用。^①

因此，政党—国家在下列问题上可能存在差别：（1）党和国家是构成单一的组织还是在某些方面是分开的；（2）如果它们是分开的，那么它们具有相同或不同的结果吗？（3）下级官员是否享有决策自主性，而且对他们的评判标准是政绩还是只服从命令？（4）其他的一些制度安排。

党如何能够命令国家呢？这个问题是波兰共产党（统一工人党）党内去斯大林化时期激烈争论的问题，提出了下列观点（这些概括归功于Jasinska, 1958）^②：

（1）共产党只应该通过议会中的多数地位控制国家，停止任何进一步的干预。党的议会俱乐部应该启动立法，在议会辩论后，应该利用它的多数地位通过法律，把执行留给政府和国家行政机关。在霍费尔德（Hochfeld, 1957）提出的这种政治领导的“议会模式”中，共产党将会行使民主体制中的多数派政党的职责。在他看来，“党的角色不是管理，不是行政上被保证的控制权，而首先是通过塑造公共舆论和大众政治立场来进行的自下而上的活动”。

（2）一种反对这种思想的观点是没有对国家机构的政治控制，党就无力面对被赋予正式权力的官僚体系。因此，党不仅应当塑造公共舆论和决定政策，而且应当控制各级国家机构的人事任命，但仍然把政策实施留给国家。这似乎是上述引言中邓小平的观点。根据中国当前的官方宣传，党

^① 郑世平（Zheng, 1997: 84）描述了早期的党组，尽管有所改变，这种制度直到现在仍然在运作：“党组通常由三到五名担任政府机构领导职务的党员组成。例如，在国务院的部委中，党组成员可能包括部长、副部长和一到两名司长。每个党组都有一名书记，如果必要的话，还有一名副书记。如果部长是非党员，20世纪50年代的一些部委就是这种情况，那么共产党的副部长就是党组书记，也是该部的真正掌权者。省级政府和地方政府也采取相同的模式。”也可参见 Shirk (1993)。

^② 1957年中国发生了几乎相同的讨论，参见 Zheng (1997: 64-67)。

的领导采取“政治领导、思想领导和组织领导（人事）”的形式。

（3）最后，波兰和苏联在实践中流行的正统观点是：党应该决定政策，控制国家机构的人事任命，监督政策执行。

我之所以引述这个讨论，是因为它包含对国家的政治控制的全部可能模式，从最少控制到最全面的控制。结果是另一组差别：（1）党只通过它的议会多数地位进行控制（无论这种控制是如何实现的）；（2）党决定政策，并且控制国家人事；（3）党决定政策，控制国家人事，监督政策执行。

最后，各种政党—国家之间的差异可能与执政党的内部结构有关。一个差别是干部与群众的关系。干部型政党——即把党员限定为积极分子的政党——的危险是它可能脱离群众，变成新的阶级（Djilas, 1957）。在另一个极端上，群众型政党欢迎任何想要入党的人，即使一些人是出于纯粹机会主义的原因，这类政党不可能在内部实现民主，因为拥有思想信仰的领导人的观点不会成为多数派的观点。妥协就是群众型政党清除“机会主义因素”：这似乎是中国盛行的思想。积极分子（事实上是俄语中的一个集体名词“*aktiv*”）与普通党员之间的关系提出了大量其他的问题：党的领导人应该由全体党员选举，还是只应该由积极分子选举？领导人中的政策辩论对全体党员来说应该是透明的吗？如果不是透明的，如果只是给党员提供一个在党外代表的路线，那么党员如何能够争取有利于自己呢？领导人的阶级背景是重要的吗？这些问题都是无法逃避的，也曾遭到蜿蜒曲折的反复争论。

双重命令行的共存是永久摩擦的根源。要理解它的起源，首先要思考经济的组织。经济的组织可以采取两种形式：经济能够按照部门组织起来，由部长们进行管理，或者按照地区组织起来，由党的地方领导人进行管理（用 Maskin, Qian 和 Xu, 2000 等人的话说，“U”型形式对“M”型形式）。当经济由部长们管理时，地方党委书记服从他们的指令以及那些

通过党的体系下达的指令。党中央的领导人制定政治任务，部长们制定经济任务和其他任务。当经济的管理权下放给党的地方领导人时，他们就凌驾在国家官僚体系之上，而部长们的权力则遭到削弱。就职业升迁前景、津贴和特权同指令权力有关而言，中央的职能官员在维护经济的部门化组织时拥有既得利益，而党的中层领导人则受益于经济的地区化组织。因此，一条永久的摩擦线是在职能官员与党的中层领导人之间。注意，在苏联，农业始终由地方党委书记控制，与此同时，除了短暂的时期——下文将会讨论——外，工业和建筑业都是按照部门组织起来的，每个部门都由一名部长牢牢控制。接下来，从1958年起，尽管不无反复，但是中国逐渐地从职能化组织走向地区化组织。^①

然而，无论是哪一种经济组织形式，党都必须始终充当一个结构，通过这个结构，政治指令从中央领导人下达到地方党委领导人和积极分子以及职能单位的管理者、地方代表机构和社会组织。因此，从纯政治的观点来看，党的机构对所有权力——包括经济权力——的垄断似乎始终是最优的解决办法。但是，正如 Maskin, Qian, and Xu (2000) 所论证的那样，这种解决办法可能在经济上是低效率的，带来很低的总产出，而且在政治上也是低效率的，因为在某些条件下，监督部门的政绩可能比监督地区的政绩更容易。此外，从职能组织到地区组织的转变遭到了中央官僚的抵制。然而，最令人困惑的是党的地方干部抵制区域权力下放的事例，党的地方干部与职能部门的官员联合起来，一起抵制党的领导。从马尔科维奇和朱拉夫斯卡娅 (Markevich and Zhuravskaya, 2011) 那里进行推论，我们能够预测，这样一些事例发生在分权化使中级官员陷入“囚徒困境”时，在“囚徒困境”中，政治指令是合作，但个人激励的结果却导致了区域经济竞

^① 根据李芝兰 (Li, 2010: 179) 的看法，在晚近的历史上，集权化和分权化都经历了一些反复，但分权化随着每一次反复而加强。

争，因此，官员们阻止了党中央的指令。反过来，面对失去对中层官员的控制，党中央被迫寻求基层积极分子或群众的支持来制约他们。1935—1937年，斯大林试图通过选举竞争来制约中层干部（Getty, 1993; Schlögel, 2014）；1962年，赫鲁晓夫企图通过把党的地方实体一分为二来约束地方党委书记；毛泽东发动“文化大革命”，试图通过动员群众来重新确立他对中层干部的控制。在这些冲突之后，斯大林对党进行了清洗，杀死了139名中央委员和候补委员会中的98名（Roeder, 1993: 58）；赫鲁晓夫和戈尔巴乔夫遭到了废黜，而毛泽东则掌权到去世。正如下文所讨论的那样，每当中央领导人面对党的中层干部的抵制时，一党制国家的生存就陷入了危险。

正如郑世平（Zheng, 1997: 47 - 48）敏锐地看到的那样，这些体制面临一个更深层的问题，即为什么拥有两个而不是单一的组织：“那么，为什么它们〔中国共产党〕在接管大陆后如此费心地建立各种国家机构呢？究竟为什么单一的强大的革命政党必须建立政府呢？”列宁和毛泽东分别在1917年和1928年已经给出了答案，这就是革命政党和国家职能不同。正如1987年赵紫阳所说：“党和国家政权机关的性质不同，职能不同，组织形式和工作方式不同。”（转引自Zheng, 1997: 198）除了短暂的时期，苏联和中国的领导人都怀有这种认识：政府是建立稳定统治、管理国家和管理经济的必要条件。统治包含不同的活动，除了动员人们支持社会主义计划外，还需要不同的技巧。但是，“如果由于所有这些原因国家是必要的，那么为什么一个革命政党在革命后继续存在呢？”为什么党不融入到国家之中呢？在这里，典型的答案是：如果党与国家合二为一，那么它会变成一个官僚体系，陷入日常行政管理内部冲突的泥沼，牺牲了它的政治角色。^①

党和国家的双重性不停地制造出模糊性和冲突。不可能一劳永逸地划

^① 关于对坦噶尼喀在独立后的这些选择的透视分析，参见 Bienen (1964)。

出这两个组织之间的界限，其中一个拥有立法、行政和司法机构和职能的复杂组织结构。^① 党必须赋予国家自主性，但也必须防止它变成自主的组织。正如郑世平（Zheng, 1997: 50）所说：“没有国家党不可能生存，而且它不可能与国家一起生存。”

2. 违反规则的统治

无论在苏联还是在中国，党事实上的政治权力和国家的形式权力之间的差异都加剧了执政党和国家组织之间的摩擦。作为实际的权力，党不可能发布具有法律约束力的命令。它要么把这种权力委托给国家，要么发布党政联合政令，这些政令之所以具有法律地位，仅仅是因为它们是由政府联署的：苏联就是这样做的（从1926年直到1989年），中国甚至在1980年正式决定放弃后仍然继续这种做法。这种差异不是一党制体制所固有的，但由于某种原因，它在所有共产主义政权中被永久化了。

共产主义体制的显著特征是党相对于国家的强势地位没有写入宪法，除了党纲外也没有写入其他任何一份文件。共产党的宪法总是宣称，“最高国家权力机构是议会”，由议会“通过法律和控制其他权力机关和公共行政机构的活动”。反过来，“部长会议是最高国家权力执行和行政机关”。因此，这些宪法赋予正式建立的国家机关以具体的特权：由选举产生的议会、对议会负责的政府、某种形式的国家元首和法院。但是，这些宪法几乎都对共产党的角色沉默不语，但在事实上所有国家权力都由共产党政治局行使。尽管执行权力在党的手中，但是法定权力属于政府。党在行使权

^① 苏联一本马克思列宁主义基本原理教科书描述了党的角色，具体如下：“党如何在无产阶级专政的条件下发挥它的领导作用？它通过政府和群众组织来行动，指导它们向单一的目标努力。但是，在指导所有国家和群众组织时，党不是取代它们。党的领导相当于乐队指挥的艺术，乐队指挥追求乐队的和谐，但当然不尝试为每一位音乐家指挥。党确保它的政策得到实施，通过它在国家机关和群众组织中的党员来发挥领导作用。”（Kuusinen, 1962: 554 - 555）

力和执行规定时并不符合它自身宣称的规则。(Przeworski, 2013)

共产党通过暴力——苏联和中国通过革命暴力，在东欧是通过外部暴力——夺取了权力。它们通过大规模镇压垄断了权力。苏联到1924年，东欧到20世纪40年代末，中国共产党到1954年才真正垄断了权力。共产党制宪者所面临的问题是：是否赋予这种垄断以宪法的合法权力——把它转变为“国家权力”(authority)，或者是否仅仅设计一种使它们能够事实上行使这种垄断的制度。是否应该包括党的领导角色是1924年苏联宪法草案争论中存在分歧的问题。那些倡导明确党的领导地位的人似乎已经预见到权力与国家权力不一致的后果。M. A. 莱斯纳(M. A. Reisner, 引自Lopatka, 1963: 109)认为，“一切是事实的东西都应该写入宪法……我们为什么不让我们伟大的党进入宪法所确认的事实状况中？”这种观点流行于南斯拉夫的1963年宪法争论中：“我们认为共产主义者联盟的角色首先不是一个理论问题，而是我们的社会和政治实践问题，是我们的现实生活问题；而且，宪法必须反映这个现实。”(Vlahović, 1963: 50)然而，在苏联的争论中，支持者坚持，党在国家中的领导角色不应该是一种法律属性，也不应该承认这一点。

党第一次出现在1936年苏联宪法中，但它隐藏在第一百二十六条中，这一条保证了政治活动自由，继续主张“全联盟共产党(布尔什维克)是劳动者的先锋队……一切社会团体和国家机关的领导核心”^①。只有1977

^① 在共产主义者巩固它们的权力之前，它们通过的宪法都没有关于党在国家中的领导角色的条款：苏联的1919年和1924年宪法、阿尔巴尼亚的1946年宪法、保加利亚的1947年宪法、南斯拉夫的1946年宪法和朝鲜的1948年宪法。匈牙利的1949年宪法(第五十六条第二款)赋予“工人阶级”而不是党以领导力量的地位。第一部照搬苏联1936年宪法的宪法是罗马尼亚的1952年宪法，再次把党在国家中的领导角色隐藏在一条关于结社权利的条款(第八十六条)，“罗马尼亚工人党是所有组织以及国家机关和机构的领导力量”。当共产党的统治稳固时，关于党在国家中的领导角色作为独立的条款(第四条)出现在捷克斯洛伐克1960年宪法中，它赋予共产主义者在“社会和国家中的领导角色”。相同的措辞出现在蒙古1960年宪法的序言中，作为独立的条款出现在南斯拉夫的1963年宪法中。它在罗马尼亚的1965年宪法和保加利亚的1971年宪法中也作为独立的条款出现在突出位置上。

年勃列日涅夫的苏联宪法（第六条）规定了苏联共产党是“苏联社会的领导力量和指导力量，是苏联社会政治制度以及国家和社会组织的核心”的地位。中国的1954年宪法在序言中提到了共产党是人民民主阵线而不是国家的领导力量。在1949年之前，中国共产党与其他“民主党派”合作，共同反对国民党的独裁统治，在夺取政权之前，中国共产党公开批判国民党统治下的“一党国家”，因此，在1954年起草第一部宪法时，它自然不会要求它是最高的权力机构。1975年宪法在“文化大革命”期间通过，增添了一些关于党的角色的条款。也正是在那时，党和国家合并成为“革命委员会”。1978年和1982年宪法遵照1954年宪法的做法，仅仅把党放在了序言中，删除了1975年宪法增添的条款。

有人会说，“那又怎样？”例如，在宣布他们关于极权主义的原创分析计划时，弗里德里希和布热津斯基（Friedrich and Brzezinski, 1961: 18）甚至不愿意在各种制度上浪费时间：“读者会奇怪我们为什么不讨论这些极权主义体制的政府结构乃至宪法。原因在于这些结构没有什么重要性……”他们大错特错了。宪法应该是统治的组织化。它们建立了政府，规定了它与人民的关系。宪法具体规定了统治者如何挑选、谁有资格作出哪些决定、谁对谁负责、负责什么和如何负责。宪法是操作手册。共产主义者所做的是编写一部操作手册，但不是为了他们所要驾驶的轿车而编写。他们不得不在没有手册乃至违反操作手册的情况下进行统治。

强世功（Jiang, 2010）为“那又怎样？”提出了热烈的辩护。在他看来，对宪政的理解不应该从一份被称为“宪法”的书面文件出发，而应该从由党章、各种约定、宪政学说和法规所构建的“实际”宪法出发。他的观点所依赖的是把美国和英国并列在一起，在英国，“宪法”确实是各种法律、约定和习俗的结合。但是，强世功同时也忽视了一个事实，即中国确实拥有一部成文宪法，而且这份文件与他所引用的其他宪政来源——最

突出的是共产党党章——相冲突。通过非正式的规则进行的统治与违反正式规则的统治并不是一回事。

把党的真实权力隐藏在国家的权力之下有利于党。当政策责任属于政府时，党可以并且确实把政府当作错误的替罪羊。政府能够用作政治缓冲器，使党摆脱对坏结果的责任。反过来，当政府也取得成功和它的受欢迎度威胁到党的时候，党总是能够通过改组政府人事来把自己强加给政府。因此，共产主义政府在两个界限内运作：当它们的政策失败时，当它们是如此地成功以至于威胁到党的突出地位时，它们都是脆弱的。此外，由于正式规则与事实上的权力之间的不一致，最高领导人可以声称他们当时掌管的所有机构的卓越性，从而巩固自己的权力：列宁是如此，斯大林、赫鲁晓夫和毛泽东亦如此。

然而，违反规则的统治具有各种代价。1975年6月，法国总统德斯坦访问华沙证明了权力与职位分离的状况所造成的恶果。德斯坦在6月的一个下午雨中抵达华沙，下飞机时受到了飞机跑道上许多官员的欢迎。与德斯坦第一个握手的是国务委员会主席雅布翁斯基教授，后者并不是最重要人物，在真正的权力等级中充其量排在第100位。随着刺骨的雨水淹没了官场的客套，随后而来的是大约第五号人物的总理，紧接着是大约排名第20位的外交部长，如此等等。波兰的真正统治者、党的第一书记盖莱克（Edward Gierek）没有担任任何政府职务，远离政府第一线。“权力先生”处在政府职位的底层。苏联同样如此。根据塔博曼（Taubman, 2003: 598）的看法，“当勃列日涅夫作为国家正式首脑把苏联英雄奖章别在卡斯特罗的宽阔胸膛上时，赫鲁晓夫公然地走上前去，取下了奖章，然后挂在另一个比勃列日涅夫所挂的地方高出一厘米左右的地方”。赫鲁晓夫打算访问瑞典，坚持礼炮欢迎仪式，按照瑞典外交礼仪，这是国家元首的待遇，这时发生了另一件纠纷。尽管为“真正的”宪政辩护，不管他本人如

何，但是强世功为这种模糊性在中国所制造的混乱提供了最好的证据。^①

尽管这些都是轶闻趣事，但是权力与职位的分离是那些结构模糊性的来源。正如马基雅维利所看到的那样，凡是权力被共享的时候，职位的分配就需要某些规则。违反规则的统治是一些困难的根源。由于规则对真正的权力沉默不语，谁有资格作出最终决策并不清楚。由于规则没有说明权力的有效载体的特权，因此，权力和责任是分散的。由于没有清楚的规则，因此，行为主体不知道他们是在遵守还是打破规则，这有时造成了不作为，有时鼓励了冒险主义。最后，当底层出现冲突的时候，缺乏清楚的规则就促使行为主体从上级那里寻求解决办法，因而甚至在那些形式上分权化的制度中创造了再集权化的动力。

第一个困难导致党和公共行政机关之间的不断冲突。党拥有权力，国家机关拥有宪法和法律上的权力，而且即使党最终总是能够占据上风——它所拥有的关键工具是对官员任命和升迁的控制，但是许多固有的冲突无法得到解决。正如谢淑丽（Shirk, 1993）^② 所评论的那样，“共产主义各种机构的某些特征仍然模糊不清，因此，参与者和观察者对于政治的规则实际上是什么存在分歧”。她还指出，在1986年后的中国，“地方党委、

^① “在1954年宪法中，国家主席的任期明确限定在5年，最多任期为两届，但党章没有清楚地规定党主席的任期。1959年，在毛主席的国家主席第一任期结束时，他辞去职务，刘少奇取代他当选为国家主席……然而，从不成文的宪法来看，毛是党主席和党的军委主席，因而拥有最终的政治决策权力，尽管根据成文的宪法，刘少奇作为国家主席掌握包含指挥军队的最高权力……如果毛和刘密切合作的话，‘三位一体’制度本能够在实践中维持下去，而且宪法体制的严重危机也能避免。不幸的是，由于20世纪60年代特殊的国内和国际政治环境，刘和毛选择了不同的政治路线，这导致了国家与党之间、行政元首与魅力型领袖之间、成文宪法与不成文宪法之间的实质性冲突。毛直接诉诸人民主权，发动了‘文化大革命’，打倒了刘，并在此过程中摧毁了成文宪法和三位一体制度。20世纪70年代，‘文化大革命’在某种程度上得到了控制。毛开始考虑诉诸宪法的各种制度，建议修改宪法。在是否保留国家主席的问题上，毛发动了一场针对林彪这位毛的第二个指定继承人的政治斗争。林彪最终归于失败，因而1975年宪法彻底废除了国家主席职务。这一职务直到1982年宪法颁布时才重新设立。”

^② 这里我不能提供谢淑丽这本书中的页码因为我只有一个电子版本。

地方政府和地方人大之间的正式权力关系的模糊性……造成了不断的摩擦”。郑世平（Zheng, 1997: 88）评论说：“中国的中央和地方行政系统容易让人困惑。”他以上海为说明中央—地方关系的紧张。“上海发生的事情似乎是常态而不是例外，因为其他城市和省份的党委书记和市长/省长出现了相同的问题。”（Zheng, 1997: 196）此外，苏联和中国的例证都表明，政党—国家关系在不同公共行政层面上和在区域单位和职能单位之间都是不同的。

违反规则的统治的第二个困难来源是：不由规则调控的权力往往是分散的。然而，另一个故事是这样的。一名党的高级官员前往某个村庄度假。按照计划，这个村庄将会因为建设一座大坝而被淹没，要挖掘一个湖泊，把农民从农业转移到旅游业。当农民发现前来度假的人是大官的时候，他们请求他改变这个决定。那名官员在党内机关中的权限与大坝没有关系，或者并不涉及经济问题。但是，对农民来说，任何有权势的人都有权力。尽管这这也是一个传闻，但是谁有发布哪些命令的权力并不清楚。例如，郑世平（Zheng, 1997: 193）报告说，即使在党与政府正式分开的时候，“党中央在1980年后继续与国务院联合下发文件和通知，尤其是在农业、军队改革、干部、科学技术和城市改革等方面……国务院单独下发的命令没有足够的权威，因为中央部委的党组不向总理汇报，省级党务部门也不向省长汇报”（Zheng, 1997: 193）。另一个例子是2013年最新一届三中全会所创建的各种委员会，它们的法律地位没有明确规定：这是党的委员会、政府的委员会还是两者皆是呢？

3. 人事控制

无论在苏联还是中国，党的关键控制工具是中央对政治机构和行政机构人事任命和升迁的控制。苏联在1923年后和中国都拥有一份由中央

控制的职位清单，用苏联的话说，就是“干部任命制”^①（Harasymiw, 1971）。

由于任何等级体制中的高级职位数量都少于低级职位数量，因此，不是每个人都能得到升迁。因此，这样一些体制的标准问题涉及到成员招募和后来升迁、级别不变（但或许在不同区域或职能部门之间的平级调动）或降级的标准。然而，要使底层官员对某种类型的升迁激励作出回应，至少他们必须相信上级的职位有朝一日会对他们开放。反过来，上级的职位只有在当前的占据者退出时才会出现空缺。

在这个方面，斯大林之后的苏联体制和1980年后的中国体制表现出鲜明的对比。按照莫洛佐夫和朱拉夫斯卡娅（Morozov and Zhuravskaya, 2011: 1553）的计算，在1951—1967年期间，1225名地区（州）党委书记中，只有4.7%的人得到了升迁。罗德爾（Roeder 1993: 139）报告说，在勃列日涅夫时代（1964—1982），各个共和国第一书记平均任职时间从6.6年增加到11.5年，而部长会议成员的平均年龄则从46岁增加到66岁。拉扎罗夫（Lazarov, 2005: 359 - 360）认为，从赫鲁晓夫下台到20世纪80年代中期的流动性几乎可以忽略不计：“向上的流动性，尤其是成为官僚精英，在20世纪70年代变得极其低。20世纪80年代初期，最高的职务由那些……在30年代和40年代……首次担任一把手的人占据。因此，一把手的任期增加40年左右……就不断增长的积极分子长长队伍而言，升迁的几率变得几乎为零。”注意，除了赫鲁晓夫外，其他所有的苏联最高领导人都死于任上。因此，升迁预期对苏联党内的中层官员来说不可能是重要的激励。相比之下，中国共产党在20世纪80年代解决了这个

^① 这些体制之间的一个差异是中央人事（有时称为“组织”）部门直接控制各级区域单位和职能部门或地方人事机构的官员任命。1923年，苏联第一次引入干部任命制，列出了大约5000个职位（Roeder, 1993: 47），但有时它包括大约300万个各级职位，相比之下，在中国，中央控制的职位清单在1984年从1.3万个减少到5400个（Shirk, 1993）。

问题，当时它正式建立了老干部退休制度。部长、省委书记和省长的候选人年龄必须在65岁以下，副部长、省委副书记和副省长的候选人年龄必须在60岁以下。尽管邓小平没有明确规定政治局委员和常委的退休年龄，但是他能够让年老的高级政治领导人退休。在邓小平的任期中，政治局委员会的平均年龄从1982年的71岁下降到1992年的62岁。在1992年党的第十四次代表大会后，最高领导人建立了不成文的退休规定。1992年，党达成了共识，即除了江泽民外政治局其他任何委员年龄都不能超过70岁。在2002年党的第十六次代表大会上，政治局和常委会年龄超过70岁以上的所有领导人都退休了，目前新领导人的年龄都不超过70岁（Zheng, 2011）。因此，1980年后中国的体制在高层上显然比苏联的体制留下了更多的空间。

即使苏联的流动性有限^①，但是对于苏联和中国升迁制度的各种研究具有一些共同特点，也面临类似的困难。无论在苏联还是在中国，升迁制度都不是在向一切有才能者开放的意义上的“贤能制”（meritocratic）：政治忠诚构成了进入壁垒。然而，由于这个限制，如下两个问题上存在一些争论：在两国任职资格是取决于人力资本还是政治关系？随后的政治生涯是取决于由具体标准规定的政绩还是取决于特定政治派系的成员身份？在苏联和中国，几乎所有研究都把政绩（用苏联学的话说是“理性—技术”标准）同关系、庇护或政治忠诚列在一起，也几乎都发现了上述两种标准的某种结合。^② 确切的结果由于如下因素而有所不同：样本差别、政绩标

^① 注意，对苏联政治职业的研究集中于地区（州）党委书记，这或许是因为数据的可得性，而不是因为激励结构。参见 Clark（1989）。

^② 关于苏联，参见 Hodnett（1965），Stewart et al.（1972），Clark（1989）以及 Willerton（1991），and Morozov and Zhuravskaya（2011）所评论的一些著作。关于中国，Li and Zhou（2005），Chen, Li, and Zhou（2005），Gang（2007），Xu（2011），Shih, Adolph, and Liu（2012），Yao and Zhang（2012），Zang（2004）表明，党与政府的人员招募和升迁模式并不相同。

准和政治关系、地区特点、具体情况和估计量。^① 我们难以得出一般的结论，因为我们对什么是贤能制没有清楚的认识：例如，贾瑞雪等人（Jia, Kudamatsu and Seim, 2013）认为，政绩和关系应该被视为相互补充，而不是相互替代。

就这些概念和方法论上的困难而言，判断哪一种制度更像是贤能制并不可行。然而，令人惊讶的是苏联领导层对职业流动性的冻结程度。如果连在某个官员政绩出色时职业升迁的可能性也几乎等于零，那么不论在生产上还是在忠诚上，没有人具有进行努力的激励。勃列日涅夫时代的停滞是制度上的，而不是经济上的。

三、苏联和中国的政党—国家

为了揭示这些概念上的差别，让我们来思考一种对苏联和中国政党—国家关系的极端图式化的历史总结。苏联和中国的政党—国家是以相同的方式组织起来的吗？由于它们随着时间的推移而发生了改变，答案必定是历史的。在这两个国家，党与国家的关系像手风琴一样运动：更近与更远。苏联和中国既都有党占据上风的时期，也都有国家占据上风的时期。

1. 苏联^②

1917年 党和政府是分开的机构，由人民委员会（部长会议）主导。

1930年 党服从政府。斯大林在给莫洛托夫的一封信中写道：“代表大会……现在使自身与党中央对立起来。很清楚，不能那样下去。”（引自

^① 一些研究明确地建模和测量了地方干部中间的竞争（Caldeira, 2010; Yu, Zhou, and Zhu, 2013）。

^② 这份年表根据 Sanvoich（2013）及其中的资料编写。

Khlevniuk, 2008: 29) 政府首脑李可夫被免职。斯大林的一位助手就政府独立的危险发出了警告：“我相信，苏联的领导人与党的领导人之间将需要巨大的凝聚力……委员会 [政府] 的机构和同志与党的领导之间不应该存在哪怕是最细微的裂缝……。”（引自 Khlevniuk, 2008: 36）一些政府机构由政治局与人民委员会的联合委员会取代，党和政府联合下发命令。

1937年 党和政府的职能划分清楚：“前者（政治局）以管理人事决定和意识形态问题为主，后者（人民委员会）以管理经济为主。”（Khlevniuk, 2008: 244）各种联合委员会已经取消，国防和经济委员会完全变成政府机构。不过，斯大林是党和政府的首脑。

1949年 党的官僚体制进行了重组，与政府的职能部门相对应。

1953年 斯大林逝世。在随后的个人冲突中，每个主角都利用各自在党内、政府或秘密警察中的基础谋求利益。贝利亚的讲话——“为什么劳烦中央委员会？让部长会议决定一切，让中央委员会负责干部和宣传”——被第一书记赫鲁晓夫用来攻击他：“这种主张让我感到惊讶。它意味着贝利亚取消了党的领导地位，使之仅限于干部选拔（甚至这也不可能长久）和宣传。这是马克思列宁主义的政党观吗？列宁和斯大林是这样教导我们对待党的吗？贝利亚的观点与希特勒的观点没有什么不同。”赛诺维奇（Sanovich, 2013: 9）指出，赫鲁晓夫到1957年赢得了这场战斗，同时，“尽管政府仍然负责日常经济管理，但是它显然直到苏联解体一直都服从党的领导”。

1957年 中央委员会重建各个工业部，体现了中央委员会对部长会议的优先性。

1962年 赫鲁晓夫既是党的第一书记，又是政府的首脑，成立了苏共中央和苏联部长会议党和国家监督委员会，该委员会拥有3000个地方下属机构，工作人员总数超过了200万。

1964年 赫鲁晓夫下台。“集体领导”时代开始，勃列日涅夫担任第一书记，柯西金担任总理，党和政府在党的领导下实现区分。联合性的党和国家监督委员会被撤销。

1977年 新宪法中加入了关于党的最高地位的正式表述：“苏联共产党是苏联社会的领导力量和指导力量，是苏联社会政治制度以及国家和社会组织的核心。”（第六条）

2. 中国^①

1942年 中国共产党通过了一项决议，按照该决议，（1）党委是最高的领导机构，对其他所有组织——包括政府、军队和群众——行使统一领导。（2）党的领导意味着党应该对各项政策作出决定，但不直接干预或处理政府权限内的每项事务。

1957年 周恩来对党和政府作出了区分：“党政有联系也有区别。党的方针、政策要组织实施，必须通过政府，党组织保证贯彻。”（引自Zheng, 1997: 80, 周恩来：《发挥人民民主统一战线积极作用的几个问题》）他解释说：“在某些机关中，共产党的组织包办代替行政工作，或者对某些具体事务不通过行政而直接干预，这些现象对于政府工作和对于党的工作都是不适当的，应该加以纠正。”（《人民日报》，1957年6月27日第4版）

1957年 “反右派运动”。浙江省省长沙文汉反对党对省政府行政的干预，被指控“反对党对政府工作的领导”（Zheng, 1997: 70）。党政分开遭到了废除。全国人大和司法体系陷入瘫痪。司法部被废除，党接替了监察部的职能。

^① 主要根据 Zheng (1997)。

20 世纪 50 年代末 “20 世纪 50 年代末期的权力下放实质上是权力从中央政府的部委转移到省市党委。在权力下放后，各省的地方党委成为各省份、行署、县或区的最高行政机构。它们拥有在地方重大政策问题的决定权，经常通过党的工作部门包办代替政府机构的工作。因此，在‘大跃进’期间，整个国务院在经济事务上的决策权力不如中国共产党政治局，中央政府部委在企业和经济机关上的管理权力不如各省的党委。”

1975 年 “文化大革命”。党应该直接控制一切事务。毛通过合并党政机构废除了党和政府之间的正式分工。

1978 年 十一届三中全会确定：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威……”权力下放把许多权力转移到了各省的政府。

1980 年 全国人大第五届三次会议宣布，省党委、市党委或县党委的第一书记不再兼任省长、市长或县长的政府职务。党务部门的领导也不再兼任同级政府机构的领导职务。

现在 正如何鑫（He, 2013, 音译）所评论的那样：“像大多数国家一样，中国有一部写得非常好的宪法。然而，中国的宪法没有规定政府实际上如何运作。”我能够做的一切是提出一些问题：

(1) 中国的所有垂直关系使下级单位具有高度的自主性。下级领导人——不仅是被正式授权这样做的“试验区”——被允许尝试多种政策，而且如果这些试验取得成功，哪怕是打破规定，他们也会得到奖励。权力下放的力度是如此之大，以至于一些人认为中国是事实上的联邦国家（Montinola, Qian, Weingast, 1995）。但是，许成钢（Xu, 2011: 1078）认为，这个标签之所以是错误的，是因为地方政府官员由上级任命，而不是由下层选举的（但是村民委员会除外，参见 Yan, 2011）。许成钢不是把中国的当前体

制概念化为“市场维护联邦主义”，而是将其概念化为“地区分权的威权主义，它的特点是政治集权与经济地区分权相结合”。^①然而，不清楚的是区域行政机构是构成一个与党平行的垂直命令行还是所有命令只通过党来下达：上级党机构能够直接命令下级政府机构吗？或者命令通过党来垂直下达，并水平地传递到政府吗？

(2) 党与地区行政机构之间的水平关系已经清楚到省委书记或市委书记几乎总是高于地区单位首长——省长或市长的程度。不过，郑永年 (Zheng, 2011: 12 - 13) 评论说，“党和政府从国家层面到地方层面的平行体系造成了政治低效能和行政低效率。当党和政府之间的边界模糊不清时，它们就处于持续的冲突之中”。中国所谓的“窝里斗”可以使治理体系陷入瘫痪，尤其是在危机期间。这似乎是不可避免的，因为党政边界的模糊不清也使两者之间的责任不清楚。党和全国人大（和地方人大）具有类似的职能，因为根据中国的宪法，全国人大和地方人大监督各级政府。因此，问题仍然是：“如果党和政府成为分开的机构，那么问题是：党如何能够控制政府呢？” (Zheng, 2011: 15) 至少在村级水平上，这种关系似乎非常取决于地方的状况：阎小骏 (Yan, 2011) 广泛地收集了村委会对村支部书记的影响。

(3) 国资委监管大型央企，似乎是有权力的自主部门。省级也有同类的机构，但不属中央国资委管理。国家发展和改革委员会制定计划，管理中央资源配置。国有企业在上游工业部门——例如石油、电力和通讯——中特别重要，同时，下游部门基本上对国有部门和非国有部门包括外资公司的激烈竞争开放，而且或多或少得按照市场机制运作 (Wang, 2013)。然而，即使国有企业也经常包含外国私人所有者，并公开地进行交易。按

^① 参见 Cai (2008)。

照邹至庄（Chow, 2011: 7）的观点，“由于国家发展和改革委员会按照党的指示起草五年计划，因此，党通过指导负责实施五年规划的所有单位的党委书记来行使权力。为了经济规划和其他活动，政府的指挥链从中央政府延伸到省级、市级、县级和村级政府。刚才已经指出，各级政府行为服从相应党委的命令。”在这些通常垄断的大型公司中，党、区域行政机构和职能行政机构如何互动呢？

党对竞争性的小公司的控制更令人困惑。在许多情况下，首席执行官同时是公司或工厂的党委书记，但在法律上并不充当该单位的“党代表”。此外，阎小骏（Yan, 2012, 2013）记录了地方企业家担任地方党委书记的趋势，指出“通过快速地招募新的经济精英和传统无产阶级干部的退出，中国共产党力求加强它的基层政治基础，重建认同和政治合法性的替代来源，它的政治合法性严重依赖新企业干部的道德权威，这些企业干部的道德权威源于他们的经济成功、公共精神和社群积极主义”（2012: 253）。^① 权力和金钱的联姻使双方都受益，但是，谁控制谁，又如何控制呢？

四、政党—国家与经济改革

在迈向市场而失去政治控制时，中国共产党的成功和苏联共产党的失败可能与两国政党—国家关系的差别有关系吗？这是一个比为什么中国在苏联失败的地方取得成功更狭窄的问题，这个问题已经有许多或许太多的答案。问题是：特定经济改革的动力是因为两国政党—国家的不同结构还是因为其他某些条件？必须注意因果关系认定所蕴含的问题：如果政党—

^① 截至2012年，17.2%的私人企业家是本公司的党委书记，同时57.7%的企业家活跃于地方代表机构中。

国家关系实质上是类似的，那么解释必定在于其他地方：在于经济结构、文化传统，或许甚至在于个人；如果政党—国家关系具有不同的重要方面，那么在其他差异存在的情况下解释是过度决定的。因此，这个问题的答案可能仍然模糊不清。

中国与苏联之间的各种比较几乎总是把 1978 年邓小平的和 1992 年后的改革同 20 世纪 80 年代末期戈尔巴乔夫的改革放在一起，结论是差别在于经济改革对政治改革的顺序。我同意，戈尔巴乔夫的改革是自杀性的，但在我看来，苏联错失机会的时期不是 20 世纪 80 年代末期，而是赫鲁晓夫时期，即 20 世纪 50 年代末期和 60 年代初期。

赫鲁晓夫到 1957 年巩固了权力，重新主张党政职能分开，而党则拥有明确的最高地位。就像在现代中国一样，每个地区的最高长官是省委书记，作为政府首长的省长服从省委书记的领导。经济的产业、建筑和服务部门由中央 52 个部管理：苏联经济的这一部分是一种“U”型组织。不过，农业管理是地方领导人的责任。

1957 年 1 月，赫鲁晓夫启动了权力下放改革，这种改革在某些方面预示了 1978 年后邓小平的改革。改革废除了生产工业部，建立了 105 个地区经济委员会，赋予地方官员发展本地区工业的职责。赫鲁晓夫的原则是明确的：“国家经济的进一步发展要求我们把工业和建筑业的日常决策转到更靠近工厂和建筑地点的各州。为了实现这个目标……我们不得不用以地区单位为基础的新机制……取代通过工业部进行的旧式管理。”（Speech at the 1957 Plenum of the Central Committee, 引自 Sanovich, 2013: 11）当改革没有加速工业生产增长的时候，赫鲁晓夫在中央机构中的反对者把地方当局行为中的地方主义视为罪魁祸首：地方竭力制定有利于本地区利益而牺牲其他地区利益的计划。根据马尔科维奇和朱拉夫斯卡娅（Markevich and Zhuravskaya, 2011）的看法，“中央第一次作出了基本上不成功的尝试，

企图惩罚那些要挟其他地区的地区领导人，以行政手段解决地区间的负外部性问题。”当这种做法不奏效的时候，为了使外部性内在化，地区经济委员会从 105 个精简为 47 个。

权力下放对一些地区产生了负面影响，为了弱化这些地区领导人的抵制，赫鲁晓夫转而削弱他们的权力。首先，1961 年，一项新法令强制更新了三分之一的各级党机构。一年后，地区（州）党委在半数以上的地区中被割裂为负责工业和农业的机构。结果是混乱不堪：弗拉基米尔州的一个偏远小镇同时由五个不同的党政机构管理（这个例子来自 Pikhov, 2000; via Sanovich, 2013: 12）。根据马尔科维奇和朱拉夫斯卡娅（Markevich and Zhuravskaya, 2011）的看法，“党的地区划分重组最终证明是一个致命的政治错误，因为在那些受到改革影响的地区，赫鲁晓夫失去了现任党委书记的政治支持，他们被剥夺了大部分的（经济）权力。与那些 1962 年受益于党的机构重组而得到提拔的新党委书记相比，这些现任党委书记是中央委员，因此，赫鲁晓夫失去了中央委员会的支持。这对 1964 年 10 月勃列日涅夫成功发动针对赫鲁晓夫的党内政变而言具有决定性的意义……在赫鲁晓夫被罢黜的日子里，勃列日涅夫重新统一了党的地区组织，全面恢复了老的现任党委书记的权力。1965 年 9 月，勃列日涅夫撤销了地区经济委员会改革，并在工业部门中重建了传统的‘U’型等级体系。”

地区经济委员会改革是苏联历史上地区权力下放的唯一重大尝试。它为什么失败了呢？马尔科维奇和朱拉夫斯卡娅（Markevich and Zhuravskaya, 2011）表明，改革的效果取决于经济多元化的程度，因而取决于特定地区的自足性：改革给多元化的地区带来了积极影响，对专业化地区产生了负面影响，总体的效果大体为零。因此，他们得出结论，从“U 型”组织到“M 型”组织的成功转型依赖国家的地区结构，这影响到了中国此类改革的成功。因此，政党—国家结构的作用不可能与国家经济结构在失败中的

作用分开。

赛诺维奇 (Sanovich, 2013: 18) 敏锐地看到：“对苏联领导人来说，改革意味着大规模的行政重组。”这对苏联的改革而言总是真实的情况：一份宏大蓝图将应用于一切地方和一切人。^① 与中国改革动力的对比再鲜明不过了。^② 根据王勇 (Wang, 2009) 的看法，通过试验进行政策制定是中国政策制定者的一项系统战略，而且根据许成钢 (Xu, 2011: 1079) 的看法，“过去三十年里几乎所有成功的改革都通过地方试验引入的”。邓小平的改革也遭到了中央计划人员和整个保守派的反对，但难以反对的是试验而不是蓝图。^③

此外，苏联改革的目标是增加工业产量，没有触及农业，同时，匮乏和严重政治限制的主要根源是食品短缺。在食品严重短缺时期，计划人员依靠定量作为分配基本食品的方法。为了促进工业化，他们把产业工人的实际工资成本维持在低水平上，而代价则是限制了产粮农民的消费。这种制度的结果是城市消费者的较低价格和农民生产的低激励，因而使短缺永久化了。当支持以行政价格进行配置而放弃定量的时候，继承的价格非常低，这意味着存在大量的过剩需求。这种价格结构不仅是低效率的，而且意味着国家从食品销售中几乎得不到收入，因而造成了预算赤字。一种显而易见的解决办法，一种对计划人员而言显而易见的解决办法，是提高价格。^④ 但是，提高包括肉食在内的基本食品的价格，在政治上是破坏性的：

① 我之所以不评论柯西金的改革，是因为它只是在逻辑上是不一致的。在这种改革可以预见的失败和发现石油后，直到 1986 年苏联都没有尝试任何重大改革。

② 关于中国改革的政治逻辑，我主要遵循谢淑丽的观点 (Shirk, 1993)。

③ 1957 年，哈萨克斯坦国有农场主席伊万·库尔登科 (Ivan Khudenko) 在他的农场引入承包制，几乎一夜间增加了产量。尽管赫鲁晓夫注意到了这一成功，但是从没有接受这个例子 (Taubman, 2003: 608)。

④ 关于苏联计划历史，参见 Spufford 的恢宏解释 (Spufford, 2012)。

消除价格管制——包括工资管制——只会造成通货膨胀。^① 波兰作出了一些允许私人销售农产品的尝试，但在农民被回溯性地征税时，他们已经懂得不相信这些政策会是稳定的，也不去投资，因此，农业生产陷入了停滞。至少在波兰，共产主义的政治历史是肉食的历史。1955年、1970年、1976年和1980年，政府尝试提高肉类价格，每一次都立即引发了群众暴乱，每一次政府都作出了让步。前两次大众暴乱充满了流血，第三次暴乱导致了罢工潮，最后一次暴乱以军队接管了党的统治而告终。1962年6月，苏联新切尔卡斯克最大工厂的工人抗议食堂以菜饺取代肉饺，随后军队屠杀了成百上千的工人（Taubman, 2003: 521）。

中国的改革创建了四个工业特区，但从1978年起已经全力提高农业生产。1978年邓小平说：“应该允许农民自己想办法，不再饿肚子。”安徽省委书记万里冒着违反党的领导的风险，允许家庭自主种地，说“凡是阻碍生产发展的做法和政策都是错误的”（引自Vogel, 2011）。这些改革的成功是“现象级的”（Naughton, 1995: 141），从而创造了继续下去的动能：农业生产年均增长率达到8.2%，食品价格下降了一半左右，农业收入不断增长。反过来，增加的粮食意味着实际工资大幅增长，因此，其他部门向市场机制的转变就具备了政治缓冲。或许最重要的是，“最有权力的行政部门——国家计划委员会、财政部和工业部——没有哪一个受到了农民去集体化的威胁”（Shirk, 1993）。更一般地来看，正如诺顿（Naughton, 1995）表明的那样，中国的领导人让市场成长，同时没有限制中央部委的特权，从而在事实上不使用政治压力的威胁的情况下削减了它们的权力。因此，农业实现了去集体化，并于1978—1985年在既得利益集团几乎没有

^① 在1965年9月25日向苏共中央委员会汇报时，柯西金指出：“有人建议企业工资基金也不应该由上面拨付。但放弃工资基金计划可能为时过早。国民经济必须保证所制造的消费品数量与人口购买力之间的必要平衡。”

抵制的情况下取消了价格管制，尽管随后的通货膨胀遭到了反对。为什么苏联人不实施这种路线，直到1991年至死之时一直抵制农业去集体化，即使他们有机会看到中国去集体化的成功？这个问题令人费解。

苏联第三次尝试重大改革的故事已经众所周知，因此不必赘述，但在我看来，那些把戈尔巴乔夫改革失败归咎于他的“错误”的解释具有过多的唯意志论色彩。戈尔巴乔夫政治上的自杀举动是1988年7月允许苏共第十九次代表会议选举一定的自由，甚至允许1989年春人民代表大会选举更多的自由，人民代表大会的权力同时得到了加强。结果是，尽管85%的当选者是苏共党员，但是大约30名苏共州委第一书记失去了选举。由于党的中层官员面临竞争的威胁，党的垂直命令行突然中断：如果党的官员由下层选举，那么他们为什么服从来自上层的命令？

然而，它是一个“错误”吗？党政的中层干部对亲市场改革的抵制是不能缓解的。^①不打破他们的权力，迈向市场配置的步骤就不具有政治上的可行性：经济改革之所以不可能先行，是因为在当时的政治形势下不可能采取经济改革。正如戈尔巴乔夫在1991年12月辞职演讲中感伤地反思的那样：“所有局部的改革（已为数不少）均先后以失败告终。”因此，政治改革先行。然而，政治改革摧毁了党，随之摧毁了国家。戈尔巴乔夫正在锯掉自己所坐的椅子的椅腿。

我从这些比较中所看到的教训是：仅当党的中层干部支持那些削弱中央官僚权力的改革，才能克服中央官僚们对这些改革的抵制：中层干部是

^① 我甚至不确定这种抵制是由利益驱动还是只因为苏联领导人（和人民）不能构想某种没有中央命令中央权威也能运作的体制。对20世纪80年代末期苏联经济争论的解读表明，苏联经济学家的观点自柯西金时代以来没有发生多大改变。到1988年，有一千多万商品由苏联计划人员定价，因此正确定价不是一个可行的目标（Abalkin, 1984; Petrakov and Yassine, 1984）。然而，苏联人愿意走得最远的是仅仅放弃控制一些商品的价格。正如叶利钦对1987年改革的评论那样，“这是企图把不相容的即旧的计划经济与新的市场经济结合起来并失败的例子”（引自Sanovich, 2013: 22）。

那些把中央领导层的命令传递给底层干部以及职能单位和地区行政单位的人。如果对经济改革的反对源自于党的机关，必须首先实施政治改革，削减它们的权力。但是，这样的改革打破了党内垂直的命令行，因而，当下达国家的命令通过党来传达时，国家与党本身突然发生了彻底中断。赫鲁晓夫和戈尔巴乔夫都不能在不先改革党的情况下实施经济改革，也都不能克服党的机构的抵制，因此，他们都被推翻了。反过来，正如谢淑丽观察的那样，在中国，“‘文化大革命’削弱了中央官僚机构，而且以前的权力下放浪潮使省级官员变成了保守中央的政治平衡力量”^①。此外，“一些官员未曾从对外贸易和外商投资中获益，他们的嫉妒使他们变成改革的倡导者”。

当党是垂直命令行的主线，并且它的等级体系遭到削弱的时候，国家就彻底脱离了党。但是，苏联危机的深度仍然令人惊讶。当中央计划崩溃时，“市场”拒绝完成自发地崛起取代中央计划的新自由主义奇迹。结果是苏联和随后俄罗斯数年内除了盗窃自然资源外，不存在全国性的资源配置机制。关于工厂使用棺材换取避孕套的传闻足以总结这个转轨时期：人们只能弄明白相对价格是多少。政府也好不到哪里去，因为国家四分五裂，中央政府也失去了权威。

五、结论

在1997年写作他的著作时，郑世平（Zheng, 1997: 4）一开始就宣布了一场危机：“中国正处于危机之中，因为自1949年以来一直控制国家的党组织现在处于混乱之中，而且中国的政府机构仍然不得不证明它们组

^① 诺顿（Nauthgton, 1995: Chapter 2）认为，1975年通过的十年计划的彻底失败导致了最初的改革转向，这种转向可能削弱了中央计划人员的权力。

织起 12 亿人民的能力。由于 20 世纪 60 年代和 70 年代‘文化大革命’期间对党的干部的毁灭性打击，由于 20 世纪 80 年代和 90 年代改革期间‘放松搞活’和‘让一部分人先富起来’对党员道德的深刻影响，共产党组织的纪律和凝聚力出现了不可扭转的下降。随着党变得软弱，中国国家机构能力的缺乏变得日益显著。”接下来，戈德曼（Goldman, 1994）看到，“正如 19 世纪末期西方的方法削弱了中国的国家和价值观一样，20 世纪市场经济削弱了共产党—国家”。过早的封闭是共产主义研究的传统^①，而且传统似乎生机勃勃^②。然而，没有任何事情显示，中国共产党失去了它的权力、吸引力和对国家的控制。

各种政党—国家的特点不是政党—国家关系的某种特殊结构，而是政党—国家之间不断出现的紧张。这种紧张不可能一劳永逸地解决：它是政党—国家所固有的东西。这种紧张所释放的政治动力反复地修正党与国家之间的关系，这种关系有时紧密，有时是分开的，大多数时候由党主导，但有时由国家主导。党避免过于深入地干预国家管理，只会发现政府机构已经变成自主的；党再次重申它的控制，只会得知陷入日常事务管理的泥沼削弱了它的政治力量；而且，这一循环不断重复。当党的最高领导人认为改革遭到政府官僚体系的抵制时，他们就把党凌驾在国家之上，但是，当反对源自于党自身时，时代发生了震动，因为党内改革不仅威胁到它自身的结构，而且威胁到国家的结构。

尽管这种动力内在于一党制国家中，但是中国当前的政党—国家不再是它过去的样子，也不同于苏联的政党—国家。经历 1978—1992 年的诸多

^① 亨廷顿（Huntington, 1984）坚持，苏联共产主义的失败是不可能的。戴蒙德等人（Diamond, Linz and Stepan, 1991）更不走运：他们关于民主转轨的多卷研究的最新一卷的导论——在这篇导论中他们认为民主转轨在共产主义政权下是不可能的——发表在共产主义政权失败后。

^② 郑永年（Zheng, 2011）总结出了一些类似的观点。戴蒙德（Diamond, 2012: 12）宣布，“中国共产党统治的终结将会到来……在未来十年内非常有可能”。

艰难时刻——包括 1989 年的重大危机，中国共产党成功地从指令性计划走向了市场。经济的这种变革对政党—国家产生了不可扭转的深刻影响。奥尔森（Olson, 2000）认为，独裁者不可能自我约束。与这种观点相反，中国共产党或许不自觉地服从外部的约束。^① 对市场结果的预期对政党—国家运作的干预构成了一种具有约束力的制约。此外，在市场经济中，职能单位和地区单位所造成的后果能够得到有意义的监督，从而为中央领导层提供信息反馈，改进经济管理。结果，中国共产党不得不在进行控制时作出重大的自我约束，允许它的代理人进行试错，从经验中学习，只有到那时才推行那些表明已经奏效的政策。为了适应这些变化，党自身发生了转变：党员身份向各种各样的群体更加开放（“三个代表”），领导层更替实现制度化，即将退休的领导人不再能挑选自己的继任者，这些继任者是通过仍然模糊不清但精心制定的广泛协商过程选拔出来的（Zheng, 2011）。最后，尽管不平等和腐败加剧，这种变革的经济成功只能带来大众的支持。

如果这是真实的，中国的成功证实了霍尔姆斯（Holmes, 1995; also Poulantzas, 1973）的观点，即为了有效地统治他人，统治者必须自我克制。霍尔姆斯（Holmes, 1995）的意思是，至少某种“禁用即是启用”。中国的政党—国家之所以得到加强，而不是遭到削弱，恰恰是因为关于如何配置稀缺资源用途的决定，那些影响到每个人——包括党自身——福利的决定，不再由党来控制。然而，党与国家之间的紧张持续存在：绝不可能一劳永逸地解决。

^① 在考察财产权利历史时，拉摩洛克斯（Lamoreaux, 2006: 160）得出结论：“就诸如中国这样的发展中国家的政府处在类似于索尼的境地中而言，也就是说，就中国政府不得不担心保持对投资者（国内和国外）——他们拥有把资金转向其他国家的选择——的吸引力而言，那么没有任何理由支持‘华盛顿共识’而不是‘北京共识’。一旦中国领导人接受了‘华盛顿共识’的所有建议，市场力量很有可能有效地约束中国不去剥夺投资者的收益。”

主要参考文献

1. Abalkin, Leonid, “Politico-Economic Bases of the Radical Reform of the Economic Mechanism”, in *Sovietskoya ekonomicheskaya reforma: Poiski I reshenia*, Moskva: Nauka, 1988.
2. Asselain, Jean-Charles, *Planning and Profits in a Socialist Economy*, Oxford: Blackwell, 1984.
3. Bienen, Henry, “The Party and the No Party State: Tanganyika and the Soviet Union”, in *Transition*, Vol. 13, 1964, pp. 25 – 32.
4. Butenko, Anatoli, *Sovremennyi socializm: Aktualnyie teoreticheskiye problem*, Moskva: Nauka, 1988.
5. Cai, Yongshun, “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China”, in *British Journal of Political Science*, Vol. 38, 2008, pp. 411 – 432.
- Caldeira, Emilie, “Yardstick Competition in a Federation: Theory and Evidence from China”, CERDI, Etudes et Documents, E 2010. 18, 2010.
6. Chen, Ye, Li Hongbin, and Zhou, Li-An, “Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China”, in *Economics Letters*, Vol. 88, 2005, p. 421, 425.
7. Chow, Gregory C., “Economic Planning in China”, Princeton University: CEPS Working Paper No. 219, 2011.
8. Clark, William A., *Soviet Regional Elite Mobility after Krushchev*, New York: Praeger, 1989.
9. Conyngham, William J., “Party-State Relations in the Soviet Union”, in *World Affairs*, Vol. 132, 1969, pp. 48 – 63.
10. Diamond, Larry, “China and East Asian Democracy: The Coming Wave”, in *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 1, 2012, p. 5, 13.
11. Diamond, Larry, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in De-*

veloping Countries, Boulder, CO: Lynne Rienner, 1988 – 1990.

12. Djilas, Milovan, *The New Class: An Analysis of the Communist System*, 1957.
13. Friedrich, Carl and Zbigniew Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, New York: Praeger, 1961.
14. Gang, Guo, “Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China”, in *Political Research Quarterly*, Vol. 60, 2007, pp. 378 – 390.
15. Getty, J. Arch, “State and Society under Stalin: Constitutions and Elections in the 1930s”, in *Slavic Review*, Vol. 50, 1991, pp. 18 – 35.
16. Goldman, Merle, *Sowing the Seeds of Democracy in China: Political Reform in the Deng Xiaoping Era*, Cambridge: Harvard University Press, 1994.
17. Harasymiw, Bohdan, “The Qualifications of Local Party and Government Leaders in the Soviet Union and the Development of Pluralism”, in *Canadian Slavonic Papers / Revue Canadienne des Slavistes*, Vol. 13, 1971, pp. 314 – 342.
18. He, Xin, “The Party’s Leadership as a Living Constitution in China”, in Tom Ginsburg and Alberto Simpser (ed.), *Constitutions in Authoritarian Regimes*, New York: Cambridge University Press, 2013.
19. Hochfeld, Julian, “Z zagadnie’ n parlamentaryzmu w warunkach demokracji ludowej”, in *Nowe Drogi*, Vol. 4, 1957.
20. Hodnett, Grey, “The Obkom First Secretaries”, in *Slavic Review*, Vol. 24, 1965, pp. 636 – 652.
21. Holmes, Stephen, *Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy*, Chicago: University of Chicago Press, 1995.
22. Huntington, Samuel P., “Will More Countries Become Democratic?”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 99, 1984.
23. Jasinska, Aleksandra, “Z Dyskusji nad Modelem Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej”, in *Studia Socjologiczno-Polityczne*, Vol. 1, 1958, pp. 200 – 209.
24. Jia, Ruixue, Masayuki Kudamatsu, and David Seim, “Complementary Roles of Con-

nections and Performance in the Political Selection in China”, Working paper, 2013.

25. Jiang, Shigong, “Written and Unwritten Constitutions: A New Approach to the Study of Constitutional Government in China”, in *Modern China*, Vol. 36, 2010, pp. 12 – 46.

26. Khlevniuk, Oleg, *Master of the House: Stalin and His Inner Circle*, New Haven: Yale University Press, 2008.

27. Kosygin, A. N. , “On Improving Industrial Management”, in Alec Nove and D. M. Nuti (eds.), *Socialist Economics*, Harmondsworth: Penguin Books, 1972, pp. 319 – 334.

28. Kuusinen, O. V. (ed.), *Osnovy marksizma-leninizma (Fundamentals of Marxism-Leninism)*, 2nd ed. , Moskva, 1962.

29. Lamoreaux, Naomi, “Did Insecure Property Rights Slow Economic Development? Some Lessons from Economic History”, in *Journal of Policy History*, Vol. 18, 2006, pp. 146 – 164.

30. Lazarev V. , “Economics of One-party State: Promotion Incentives and Support for the Soviet Regime”, in *Comp. Econ. Stud.* , Vol. 47, 2005, p. 346, 363.

31. Li, Hongbin and Zhou, Li-An, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, in *Journal of Public Economics*, Vol. 89, 2005, p. 1743, 1762.

32. Li, Linda Chelan, “Central-Local Relations in the People’s Republic of China: Trends, Processes and Impacts for Policy Implementation”, in *Public Administration and Development*, Vol. 30, 2010, pp. 177 – 190.

33. Lopatka, Adam, *Kierownicza Rola Partii Komunistycznejw Stosunku do Państwa Socjalistycznego*, Poznań: Wydawnictwo Poznańskie, 1963.

34. McGregor, Richard, *The Party: The Secret World of China’s Communist Rulers*, New York: Harper Collins, 2012.

35. Magaloni, Beatriz and Ruth Kricheli, “Political Order and One-Party Rule”, in *Annual Review of Political Science*, Vol. 13, 2010, pp. 123 – 143.

36. Malesky, Edmund, Regina Abrami, and Yu Zheng, “Institutions and Inequality in

Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China”, Ms. , 2010.

37. Markevich, Andrei and Ekaterina Zhuravskaya, “M-form Hierarchy with Poorly-diversified Divisions: A Case of Khrushchev’s Reform in Soviet Russia”, in *Journal of Public Economics*, Vol. 95, 2011, pp. 1550 – 1560.

38. Maskin, E. , Qian, Y. , and Xu, C. , “Incentives, Information, and Organizational Form”, in *The Review of Economic Studies*, Vol. 67, 2000, p. 359, 378.

39. Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, in *World Politics*, Vol. 48, 1995, pp. 50 – 81.

40. Naughton, Barry, *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform 1978 – 1993*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

41. Olson, Mancur, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, New York: Basic Books, 2000.

42. Petrakov, Nikolai and Evgeni Yassine, “Economic Methods of Planned Centralized Management”, in *Sovietskaya ekonomicheskaya reforma: Poiski i reshenia*, Moskva: Nauka. xfs, 1988.

43. Poulantzas, Nicos, *Political Power and Social Classes*, London: New Left Books, 1973.

44. Przeworski, Adam, “Ruling against Rules”, in Tom Ginsburg (ed.), *Constitutional Design*, New York: Cambridge University Press, 2013.

45. Roeder, Philip G. , *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics*, Princeton: Princeton University Press, 1993.

46. Qian Yingyi, Gérard Roland, and Chenggang Xu, “Coordinating Tasks in M-Form and U-Form Organizations”, in *Journal of Political Economy*, Vol. 114, 2006, pp. 366 – 402.

47. Sanovich, Sergey, “The Party, the State, and the Economy in the USSR: A Very Brief Administrative History”, Working paper, Department of Politics, New York University, 2013.

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

48. Schurmann, Franz H. , *Ideology and Organization in Communist China*, 2nd and enlarged edition, Berkeley: University of California Press, 1968.
49. Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu, “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China”, in *American Political Science Review*, Vol. 106, 2012, pp. 166 – 187.
50. Schlögel, Karl, *Moscow 1937*, Polity, 2014.
51. Shirk, Susan, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993.
52. Spufford, Francis, *Red Plenty*, London: Faber and Faber, 2012.
53. Stewart, Philip D. , Arnett, Robert L. , Ebert, William T. , McPhail, Raymond E. , Rich, Terrence L. , Schopmeyer, Craig E. , “Political Mobility and the Soviet Political Process: A Partial Test of Two Models”, in *American Political Science Review*, Vol. 66, 1972, p. 1269, 1290.
54. Taubman, William, *Khrushchev: The Man and His Era*, New York: W. W. Norton, 2003.
55. Vermuele, Adrian, *Mechanisms of Democracy: Institutional Design Writ Small*, New York: Oxford University Press, 2006.
56. Wang, Shaoguang, “Adapting by Learning: The Evolution of China’s Rural Health Care”, in *Modern China*, Vol. 35, 2009, pp. 370 – 404.
57. Wang, Yong, “Rethinking China’s State Capitalism”, Ms. , 2013.
58. Willerton, John P. , “Review of Political Leadership in the Soviet Union by Archie Brown; Soviet Regional Elite Mobility after Khrushchev by William A. Clark; Gorbachev and His Enemies: The Struggle for Perestroika by Baruch A. Hazen; Leadership Change in Communist States by Raymond C. Taras; An Algebra of Soviet Power: Elite Circulation in the Belorussian Republic, 1966 – 1986 by Michael E. Urban; Gorbachev in Power by Stephen White”, in *American Political Science Review*, Vol. 85, 1991, pp. 1427 – 1433.
59. Vlahovic, Veljko, “Role of the Leading Factors of the Social Consciousness”, in *Beo-*

grad: Review of International Affairs, Vol. 1, 1963, pp. 49 – 53.

60. Vogel Ezra F., *Deng Xiaoping and the Transformation of China*, Cambridge: Harvard University Press, 2011.

61. Xu, Chenggang, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, in *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, 2011, pp. 1076 – 1151.

62. Yan, Xiaojun, “Regime Inclusion and the Resilience of Authoritarianism: The Local People’s Political Consultative Conference in Post-Mao Chinese Politics”, in *The China Journal*, Vol. 66, 2011a, pp. 53 – 75.

63. Yan, Xiaojun, “The Democratizing Power of Economic Reform: The Revival of a Representative Institution in Rural China”, in *Problems of Post-Communism*, Vol. 58, No. 3, 2011b, p. 39, 52.

64. Yan, Xiaojun, “To Get Rich Is Not Only Glorious: Economic Reform and the New Entrepreneurial Party Secretaries”, in *The China Quarterly*, Vol. 210, 2012, pp. 335 – 354.

65. Yan, Xiaojun, “Examining the Chinese Communist Party’s Incorporation of New Social Groups: The Case of the Rising Entrepreneurial Party Secretaries in Rural China”, Paper presented at the Conference on “Political Development in Time of Crisis” at Fudan University, April 6 – 7, 2013.

66. Yao, Yang and MUYANG ZHANG, “Subnational Leaders and Economic Growth: Evidence from Chinese Cities”, Working paper, China Center for Economic Research, National School of Development, Peking University, 2012.

67. Yu, Jihai, Li-An Zhou, and Guozhong Zhu, “Strategic Interaction in Political Competition: Evidence from Spatial Effects across Chinese Cities”, Working paper, Guanghua School of Management, Peking University, 2013.

68. Zang, Xiaowei, *Elite Dualism and Leadership Selection in China*, London: Routledge-Curzon, 2004.

69. Zaleski, Edward, *La planification stalinienne: Croissance et fluctuations économiques en URSS, 1933 – 1953*, Paris: Economica, 1984.

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

70. Zheng, Shiping, *Party vs. State in Post-1949 China: The Institutional Dilemma*, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1997.

71. Zheng, Yongnian, "The Institutionalization of the Party and the Party System in China", Paper presented at the colloquium on China, Roma, Fondazione Olivetti, 2011.

72. Zheng, Yongnian, "Openness, Competition, and Participation: The Logic of Practice in Chinese Politics", No date.

* 亚当·普沃斯基 (Adam Przeworski): 国际知名政治学家, 当代比较政治学研究范式的奠基人之一, 美国艺术与科学学院院士, 2010 年度政治学界的最高奖约翰·斯凯特奖 (Johan Skytte Prize) 得主。曾是芝加哥大学政治学系马丁·赖尔森杰出贡献教授, 先后在瑞士、德国、法国、智利、印度、波兰等多个国家做过访问学者。现为纽约大学政治学系卡柔—密尔敦政治学和经济学 (名誉) 讲座教授, 主要研究题域包括民主、民主化理论与实践、民主与经济发展、改革的政治经济学、代议制政府的历史演变、社会民主主义和社会科学方法论等。本文是由 2014 年 3 月 27—31 日南昌“当代一党统治下的治理、适应性和制度稳定”国际学术研讨会上提交的论文修订而成。我感谢 Sergey Sanovich 的研究帮助, 也感谢崔之元、何高潮、托马斯·海贝勒 (Thomas Heberer)、斯蒂芬·霍尔姆斯 (Stephen Holmes)、敬义嘉、罗兆田、鲍里斯·马卡连科 (Boris Makarenko)、帕斯奎尔·帕斯奎诺 (Pasquale Pasquino)、王勇、杨喜田、阎小骏、本人 2013 年“比较政治研讨班”上的一些学生尤其是郭强、高明和唐俊熙以及复旦大学“危机时代的政治发展”国际学术研讨会和中山大学研讨班的一些参与者的评论。

吕增奎: 哲学硕士, 2003 年毕业于南京大学哲学系, 中共中央编译局海外理论研究中心副研究员, 主要从事政治哲学和海外当代中国学研究。

意识形态的适应性变革与回应困境： 十八大后中国共产党的意识形态创新

〔德〕何必 文

(歌德大学，德国全球和区域问题研究所亚洲研究所，汉堡)

何哲 译

(国家行政学院公共管理教研部)

摘要：本文将分析自十八大以来中共的意识形态领域的创新，不仅包括了党的基本政治理论的创新，还包括更为广泛的官方政治语言的改变。并且，我将对从过去到未来的党的纲领性规划进行叙事性的分析。越来越多的西方学者认为，在当今中国，意识形态不仅依然存在，而且对中共的政治合法性具有重要的意义。随后的章节将对意识形态与统治合法性的关系进行讨论，并进一步分析意识形态对维护统治合法性的三个具体作用。在对社会主义一党专政进行概念化分析的同时，我们可以看到一系列潜在的内生困境，我将其称之为“回应困境”、“政绩困境”和“动员困境”。在实证分析中，将分析三个领域近期的变化：党的理论、党的官方语言以及所谓的“意识形态时序工程”。最后就如上的意识形态的内生性困境和其合法性的影响前景进行讨论。

关键词：中国共产党；意识形态；政治合法性；适应性；创新

Ideological Adaptation and the Responsiveness Dilemma: Innovations in Party Ideology Since the 18th Party Congress

Heike Holbig

(Goethe University, & GIGA, Hamburg)

HE Zhe

(Department of Public Administration and Policy, Chinese Academy of Governance)

Anstract: This paper will analyze the innovations made since the 18th Party Congress in the field of party ideology, a term that comprises party theory, party rhetoric and narratives of past and future that circumscribe the party's programmatic visions. There seems to be an increasing sense in Western social science research on China, that ideology indeed is not only well and alive in China in a general sense, but also of specific importance to the CPC in its efforts to maintain the legitimacy of its rule. The subsequent section will outline the conceptual links between ideology and regime legitimacy, detailing three specific legitimizing functions of ideology. Applying this conceptualization to the specific context of Socialist one-party rule, a series of potentially interlocking dilemmas can be identified, which I label "responsiveness dilemma", "performance dilemma" and "mobilization dilemma" respectively. In the empirical analysis, I will then investigate recent changes in party theory, party rhetoric as well as new narratives of past and future, framed in a process of what I label "chrono-ideological engineering". In a concluding section, I will discuss the analytical findings with regard to the interlocking dilemmas and their prospective overall impact on regime legitimacy.

Keywords: CPC; Ideology; Political Legitimacy; Adaptation; Innovations

引言

中国共产党第十八届代表大会的召开已经被期待很久了。在过去的十年，无论国际还是国内，对中国面临政治僵局的想法都在不断增长。并且，实际上，由于薄熙来事件引发的高层政治交流的障碍，使这种政治僵局更为严重。特别是自2008年9月以后，国际观察家已经对这种改革障碍看得越来越清楚。在十八大召开不久前的一期专刊中，沈大伟（David Shambaugh）指出：“实际上，领导层交接是一个好事，因为当前中国显然需要更大胆、视野更开阔和更有权威的人进入领导层。因为当前中国一个非常现实的问题是缺乏领导力，大胆开阔的视野和权威。”（Shambaugh, 2012: 3）同样在2012年的夏季，邓聿文在中共中央党校主管的《学习时报》中的一篇文章中，对胡锦涛执政的十年给予了激烈的批评，认为社会存在十个方面没有给予解决的严重问题。这篇文章在发表后很快被屏蔽。博讯新闻网有一个评论认为，第四代领导人，“由于各种原因，并没有有效推进改革。而判断他们的执政是否成功，取决于他们是否真正解决了制约中国和平发展和国家崛起的问题，而不是打断中国的崛起过程。因此，当前阶段，社会产生了严重的危机感”（博讯，2012）。然而，目前依然不清楚在十八大的准备过程中对第四代领导人产生了多大程度的批评，然而可以看出的是，各方面对第五代领导人和新的政治前景都产生了很高的预期。

在这种背景下，本文将分析自十八大以来中共的意识形态领域的创新，不仅包括了党的基本政治理论的创新，还包括更为广泛的官方政治语言的改变。并且，我将对从过去到未来的党的纲领性规划进行叙事性的分析。那么，一个问题也随之产生，为什么我们要把意识形态看得这样重

要？一些读者可能认为意识形态在毛泽东以后的时代已经日益陈旧，因为整个改革开放是基于实用主义的，并且当前社会对意识形态有去信仰化的趋势。然而，越来越多的西方学者认为，在当今中国，意识形态不仅依然存在，而且对中共的政治合法性具有重要的意义（e. g. Brady, 2008, 2012; Holbig, 2009; 2013; Brown, 2012）。

为了解释中共意识形态在塑造政治合法性中所扮演的角色，本文将如下展开：随后的章节将对意识形态与统治合法性的关系进行讨论，并进一步分析意识形态对维护统治合法性的三个具体作用。在对社会主义一党专政进行概念化分析的同时，我们可以看到一系列潜在的内生困境，我将其称之为“回应困境”、“政绩困境”和“动员困境”。在实证分析中，将分析三个领域近期的变化：首先，党的理论变化，即关于党的政治概念和教义的整体理论；其次，党的官方语言的改变，包括官方文件、最高领导人的标志性言论、行动格言以及其他表述党的精神的话语。这些均位于党的核心意识形态的外围（关于意识形态的核心和外围理论的讨论，参见 Freedman, 2003）。最后，将研究意识形态关于过去和未来的叙事性表述，我将其称之为“意识形态时序工程”（*chrono-ideological engineering*）。最后的章节，将就如上的意识形态的内生性困境和其合法性的影响前景进行讨论。

本文中实证性的分析将基于官方文件、习近平的讲话、媒体材料的汇集分析（发表于新华社和其他官方渠道），以及党的机构在2012年11月至2013年12月所编写的其他宣传材料。材料的选择标准是政治重要性和材料的可获取性。我们同样假设存在统一的宣传政策和机构以指导这些材料的出版（Brady, 2008, 2012）。对文本的数量分析将聚焦于新领导层在意识形态方面频繁使用的政治词汇表。

意识形态与合法性

意识形态和统治合法性之间的联系已经被详细的讨论过 (Holbig, 2009), 因此, 我们仅简要叙述其中基本的概念要素。无论何种统治类型, 每一类政治系统都要依赖于某种政治合法性, 以获取长期的生存 (Kielmannsegg, 1971; Beetham, 1991)。具体而言, 合法性的根源被认为有以下几种: 服从的类型; 管理者以保证其管理地位的类型; 执行权威的类型 (Weber, 1978: 212/3); 个体和集体行动者制定议事议程以表达其利益和不满的制度结构 (Alagappa, 1995); 能够支撑统治的意识形态 (Easton, 1965); 以及精英间形成的能够加强统治的共识。

David Beetham (1991, 2001) 的模型划分了意识形态在构建政治合法性的三个具体功能: (1) 对政治权威合理性的规范说明; (2) 对合适绩效和公共利益保护的规范说明; (3) 公共动员: 在现代国家中, 这一点通常是通过民主选举和大众动员来实现的。根据这一模型, 合法性并不只是一个控制社会的工具, 而是能够随着时间变化以响应被发现的合法性缺陷的动态过程。意识形态能否具有适应性, 将成为一个政权的战略和策略上面临的最大挑战: 能够对政权绩效和维护公共利益能力进行有效诠释, 并保持对公共意识的动员能力, 都将有力阻止一个政权丧失其执政合法性。

而在一党体制下, 这三个功能也被视为可能存在三个相应的内部困境。针对第一个功能“政权的合理性说明”, 我将其称之为“回应困境”。在社会主义一党专政体制下, 共产党的政权被典型的定义为“共产党领导下的人民政权”: 党声称作为列宁主义先进政党, 党掌握了知识先进性和政治权力, 并在此基础上形成了人民民主专政的政治原则 (Ibid.; Markus, 1982; Holbig, 2009)。而同时, 为了强化党的领导的合法性, 社会主义一

党政权也不得不证明其掌握了知识上的优势地位和具有政策制定的科学性，同时，其政权有能够满足公民需求的回应性。因此，政权能够不断地提高其智力水平，提高政治的参与性和倾听公民的诉求。

在当前全球治理的时代，也出现了相当多的流行术语如“善治”、“透明性”、“效率”、“法治”、“责任性”、“服务导向”、“创新”等等，与此同时，加强政府与公民的对话，提高政府对社会需求和公民参与的回应也成为重要的改革内容。另一方面，这些改革也存在风险，因为这将会使得公众提高对政府预期。而一旦公民接受改革的宣传，并将其认为是政府合法性中的有效因素，那么就会对公民参与政府决策习以为常。如此一来，政府再要取消公众参与就成为非常困难的事。考虑到当前所有的媒体都被政府控制，因此任何来自于底层民众而不能被政府及时响应的需求都会成为引发自下而上的大规模社会不满的潜在诱因。而一旦政府为了社会稳定而作出让步，那么有可能会激发更多的不满和诉求，从而进一步导致更多的政府让步，最终会形成引发社会不稳定和破坏政府合法性的恶性循环（Beetham, 1991）。

第二，与“回应困境”相关，“政绩困境”也挑战了意识形态对政府绩效的规范说明功能。一般而言，一个政权越依赖经济增长、治理效果或者其他类似的绩效成就（Scharpf, 1999），可能就会由于绩效增长的前景困境而面临更为严峻的合法性危机。与之类似，根据 David Easton 的研究，一个政权越依赖于绩效支持，那么就越可能损害来自于公民对政治系统的支持，而这才本是对合法性更为坚实和完整的支持（Easton, 1965）。在社会主义政党体制中，这种政绩困境则更为尖锐，因为对政府绩效的衡量缺乏足够公众协商，这就增加了公民对于政府绩效的更高期望和对政府回应性的期盼。并且由于在政治体系中的腐败问题、社会不公和物质的相对短缺也会激发更多的社会不满。因为这些都颠覆了现代政权对保护公共利益

的承诺，也因此加剧了政权合法性短缺问题（Gilley/Holbig, 2009; Holbig/Gilley, 2010）。

最后，与前两个困境相关，社会主义政党政权也可能面临着意识形态创新与意识形态疲劳之间的矛盾，由此产生了意识形态在第三个功能（大众动员）上的困境，我称之为“动员困境”。为了避免意识形态核心教条的僵化并论证党的先锋队角色，党的理论必须不断重塑和创新。然而，新的理论可能会有助于塑造党的形象并且巩固其创新权力，其也会导致宣传受众的接收疲劳。如果意识形态创新不能与更广泛的社会现实相适应并有助于解决社会问题，党就会由于意识形态的索然无味和犬儒化而面临合法性空心化的危机（Holbig, 2013; Bondes/Heep, 2013）。一旦党中央不能够完全控制对政治话语的解读权，那么地方干部和公民就会使用官方语言作为一种符号权力从而实现自己的利益，而主流意识形态的大众动员功能也相应会被削弱。为了弥补意识形态动员能力的下降，一党政权将会转向民族主义作为一种替代意识形态，但也会同时产生新的冲突：因为被激发起的民族主义情绪也会因为政权无法有效捍卫国家利益从而反对现政权。

在对十八大之后官方文件的实证分析中，我们将会看到在如上提到的意识形态三个基本功能是如何发挥作用的，以及中共所面临的三个相应的意识形态困境的具体表现。

党的理论创新

对党的新领导层在十八届三中全会上作出的现实领域的改革宣言，国内外媒体已经给予了一致性的高度评价。三中全会制定的“全面深化改革”的决定中提到的大部分方面包括了市场经济体制、国有和私有产权关系、中央—地方财政关系、反腐败改革、城乡一体化、计划生育、土地流

转、取消劳教制度等各方面的改革，建立全面深化改革小组以及国家安全委员会等。与现实领域的改革宣言相比，理论领域的变革相当少一些。在十八届三中全会的筹备过程中，网民们普遍推测，由于薄熙来事件，在改革开放早期依然被列为党的指导思想的“毛泽东思想”可能将被移出党的意识形态体系。然而，事实上，毛泽东思想依然被保留了。与此类似，习近平之前的所有领导人的标志性思想包括邓小平理论、江泽民的“三个代表”、胡锦涛的科学发展观，都被再一次明确下来。此外，1978年确立的改革开放，1987年确立的社会主义初级阶段（引入了市场经济和非公经济要素），1992年确立的社会主义市场经济，胡锦涛时代确立的社会主义核心价值观，以及经过长期历代领导集体发展的有中国特色社会主义等，也都被保留下来。

当胡时代确立的“中国特色社会主义理论体系”正在庆祝其最新的理论成就时，胡的继任者看起来更青睐于中国特色社会主义的更简洁版本。在这其中，一个典型的范本是“四个自信”理论（即中国特色社会主义的道路自信、理论自信和制度自信）。三个自信的新提法反映社会主义理论对证明政治权威和党的执政合法性一直起着极其重要的作用。从更广泛的意义而言，“四个自信”的提出也体现党的理论创新转向那些不再倾向于西方理论而依靠自身理论创造性的党内和学术界精英拓展，试图把他们重新聚拢起来。

三中全会上提出的一个新的知识创新是“全面深化改革”的提法。正如习近平的解释，这一概念指的是政治、经济、社会、文化和环境领域改革的总体规划和战略协调而不是继续追寻各自为政的局部改革。在改革早期确立的“摸着石头过河”原则在当前改革进入“深水区”时，已经变得不再完全适用，因此需要结合“摸石头”和“顶层设计”来实现对未知区域的探索与改革。在以上改革的五个方面中，经济改革，依然被视为改革

中的焦点。与此相关，被国际媒体广泛关注的相关改革是将市场经济在资源分配的作用从1997年十五大确立的发挥“基础性作用”改为发挥“决定性作用”。其他的理论改革包括进一步发展社会主义市场经济理论和澄清市场与政府的关系等。这也反映了理论创新与实践创新相符合的改革原则。（习近平，2013b）。

另一个理论创新是对治理理论的重新包装。然而社会治理的概念，作为对社会管理的替代概念，已经被争论了很多年。三中全会决定的第一部分出现的新的“国家治理体系和治理能力现代化”的提法，标志了建立治理中国社会的现代化机制的政治新动力的出现。中共领导人已经在2003年提出了加强“党的执政能力”的说法，并且在2004年制定了相应的党的决议（CPC，2004）。与早期的论述相比，“国家治理体系和治理能力”的提法看起来体现了从传统上党凌驾于社会的统治模式转向更为复杂的党、政府与社会自治机制的结合模式（Xinhua，2013c）。当前，对于相关领域的论述在官方文件中相对依然稀少，因此，我们仅能推测这一概念的未来发展。

相比更为开拓性的实践创新，新一代的领导人看起来对于意识形态上的“思想”和“提法”的创新更为慎重。当然，我们可能需要对此保持耐心。然而，从之前提到的“动员困境”的角度来看，对于意识形态创新的提法可能是由于新的领导人很清楚地知道在同一时点产生太多的意识形态创新可能会导致意识形态的接受疲劳，从而削弱对公众的动员能力或者引发更多的批评和攻击。

新领导人的官方俗语

如果从党的宏观理论转为对政治标志性话语和行动格言的分析上，可

以看到，已经出现的改变则更为明显。政治话语，特别是习近平在演讲中使用的个性俗语更能够将他与之前的领导人区分开来，体现出他是一个更加决断和实干的领袖。显然，新的话语正在将习近平塑造为江泽民和胡锦涛后第一个不是由邓小平精心挑选的后邓改革时代的领袖形象。无论在其走向最高位置时体现出的何种作为储君的政治形象，习近平都在被树立成为“通向开辟更大自由航向的伟大舵手”（Mahoney, 2014: 23）。

习近平的新形象把他描绘为被提升的首席执政，而这在江时代是很少的，胡锦涛也只是很少被这样表述。出于对邓小平这一“改革总设计师”的尊敬，习近平在当选中共中央总书记一职后开启了他的首次国内视察，其目的地就是具有象征意义的邓“南巡”的目的地——深圳，邓的“南巡”被视为1989年后面临政治和经济危机情况下对改革开放的重新启动。不仅在习近平对深圳的视察演讲中，同样在其他公开文献中如新华社出版的回忆改革开放初期美好年代照片的再版，邓都因为他的开创改革而被反复提及和纪念。邓小平讲话的原文也被官方文献多次引用如“不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条”（Xi, 2013b）；“革命是解放生产力，改革也是解放生产力”（Xinhua, 2013c）；“如果我们的政策导致了两极分化，我们就失败了；如果产生了什么新的资产阶级，那我们就真是走了邪路了”（RMLT, 2013e）。

其他的变革要素也体现在十八大后出现的新的文件类型，如习近平在三中全会后做的《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》的报告（以下简称“说明”）。在此之前，很少有中共最高领导人就重要的党的文件给予个人解读。事实上，这一“说明”发表于政府和新华社的官方渠道标志着这是一份权威的官方文件。通过将其定位为三中全会决定起草组的负责人，习近平显示了在七个月文件起草的过程中，他作为负责人领导了整个文件起草的民主过程，并不断征集党内外的意见，因而

对整个文件的起草起到了关键的输入和领导作用，所以，他有解读三中全会决定的权威。在提醒他的听众注意到三中全会文件的重要性后（自改革年代起，三中全会召开于新的中央委员会成立一年后，因此具有特殊的意味），习近平进一步解释了他所认为的重要改革问题。在演讲最后，他“给大家提几点要求”。在其中，他号召“增强推进改革的信心和勇气”，以提醒党的同事社会对新政策的预期会很高；“坚持解放思想、实事求是”，强调新的领导集体会“以更大决心冲破思想观念的束缚、突破利益固化的藩篱”，这明显是针对“极左”“极右”派，特别是那些滥用公权力和谋取私利的既得利益集团（习近平，2013b）。其他类似的决断性的表述也可以在讲话中被发现。一方面，党的语言在否定某些方面时表现得相当隐晦：如“不走封闭僵化的老路，不走改旗易帜的邪路”（CPC，2013，Section I）；或者作出更为现实的承诺：如“从根本上解决一考定终身的弊端”，以改变教育领域的长期瓶颈。而在习的对三中全会决定的解读中，也阐述了三中全会决定起草原则：“一般性的举措不写；重复性的举措不写；纯属发展性的举措不写”，以减少党的文件的过度冗长（习近平，2013b；Xinhua，2013b）。

而另一方面，在积极的方面，新领导的决心则表现得非常直白，如出现了一系列包括“勇气”、“团结”、“坚定”的词汇，又如习的一句经典话语“胆子要大、步子要稳”（Xi，2013b）也体现了这一点。而习作出的“钉钉子”的比喻则非常的通俗和具有说明性。他在二中全会上作的报告解释，“钉钉子”需要强有力的击打。并且需要持续、有力、谨慎的方式，否则钉子就会弯或者无法钉入墙中（Xi，2013a），这一比喻被总结为“钉钉子精神”。在三中全会的决定中，也可以发现类似的语言表述（CPC，2013）。

另一个经典的例子是“鞋子论”，最早出现在习近平对俄罗斯斯的访问

过程中 (RMLT, 2013h)。他以此来解释中国要坚定走自己的独特道路而不受外国的影响。

“鞋子合不合脚，自己穿了才知道”。一个国家的发展道路合不合适，只有这个国家的人民才最有发言权。对自己合脚的鞋子不自信，硬要试试别的鞋子，肯定不是最好的选择。(RMLT, 2013h).

习近平的另一个经典比喻是对纠正党员行为的“群众路线教育”四阶段的描述，即“照镜子、正衣冠、洗洗澡、治治病” (Xinhua, 2013a)，《中国日报》就此评论“习近平采用民间俗语是指党内官员应该反思自己的行为 and 纠正他们的不良行为，以形成更紧密地与人民的关系” (China Daily, 2013)。对此，延安干部学院的一位教授认为，“镜子”意味着党章，党员用以对照自己的行为 and 态度；“正衣冠”指的是精神的培育以更符合一个共产党员的行为规范；“洗澡”表示党员的自我批判以净化自己，清除四风（形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风）。最后，“治病”意味着教育和觉醒，在特殊必要下，还需要接受“长期的治疗” (RMLT, 2013h; China Daily, 2013)。此外，汉语中的经典表述也常常被习近平使用，显示了习近平在人文方面的教育背景。这些包括“政贵有恒” (RMRB, 15 Dec., 2012)，“勤天下无难事” (RMRB, 29 Apr., 2013)，“空谈误国，实干兴邦” (RMRB, 29 Apr., 2013) 等。这都清晰传递了习试图通过实干而不是空洞的辞藻来赢得人民的支持的意图。

以上的一切都把习近平描写成一位新风格的领导，敏锐、视野远大、勇敢、决断、勤奋、肯干，是一位“来自人民”的领导人，与大众保持亲密的联系和对他们的需求抱有同情。通过对他自2012年11月至2013年7月的演讲分析，“人民”提到了561次，“改革”195次，“群众”125次，

“道路”123次，“创新”75次（*RMLT*, 2013a）。与他的前任大谈“以人为本”不同，习则树立了“人民领袖”的形象。媒体评论认为，新一届领导真正关心大众的需求，如空气污染和环境破坏、社会安全、严重的社会不公等。而对于政府绩效的衡量也更为具体，如PM 2.5值，以及基尼系数等。

从意识形态创新合法性功能的角度，党的新语言显示新一代领导具有强烈的绩效动机以提供公共产品保障公共利益。与此同时，更加决断、直白和有利的新一届领导也会直面来自人民的真正需求和提高政府回应的期盼。因此，这些变化将会强化意识形态的前两个创新合法性的功能：对政治权威合理性的规范说明和对政府功绩的规范说明。从政绩困境的角度，政权越依赖于短期的政绩，那么就会因为提高了公民对长期绩效的预期而陷入执政风险。与此同时，从回应困境的角度，越高程度的回应性，也将引发更大的公众预期和需求，而政权的合法性也将取决于政府是否能够真正解决现实问题。

意识形态时序工程

在所有创新中最为彻底的变化体现在对过去和未来的描述，习近平被刻画为“开启新时代的设计师”，这一表述在2012年后的很多官方文件中都有体现。对于时间维度的政治学，已经有很多讨论，在此我介绍一个符号政治学的概念，“意识形态时序工程”（*chrono-ideological engineering*），其表示构建从史学角度讲得通并从意识形态角度相一致的，联系过去与未来的符号桥梁之技巧。我用建桥的结构工程语言来描述这种技巧。为了修建一座跨越巨大河流的桥梁，有两种方式，一种是打下更多的桥桩，另一种是将桥拱变得更宽更高。习近平似乎同时运用了两种方式。尽管建筑材

料依然与以前一样，包括传统的经典语汇：历史、时代、阶段、时间、过去、今天、明天、现代化、新、创新、复兴、青春、道路、战斗、牺牲、挑战、风险、机会、长远、希望等等，然而这些材料却都发挥了这些传统语言动员资源的新潜能以表明了新一届领导将会开创一个新的时代。

在胡锦涛所作的十七大报告上，第一次提出了“两个百年”的表述[第一个一百年，到中国共产党成立100年时（2021）全面建成小康社会；第二个一百年，到新中国成立100年时（2049）建成富强、民主、文明、和谐的社会主义现代化国家]。在提出这一表述时，其重点在第一个里程碑，这与在邓小平领导下发表党内文件提出的2020年建成小康社会非常接近。

而现在，根据党的制度，习近平的任期可能会在2022年结束，那么第一个里程碑就将可以看到。根据相关划分，1990—2000年的十年被称为“进入小康”的阶段，2002—2012被称为“全面建设小康社会”阶段，而从目前为止到2020或者2021年被称为“全面建成小康社会”的阶段（*RMLT*, 2013a），而在当前全球金融危机的背景下，伴随着银行坏账、房地产泡沫、贫富差距扩大、环境污染等一系列问题的制约，这三个阶段是否已经或将被按时地完成的争论一直不绝于耳。尽管如此，在党树立的第一个里程碑正在迫近时，领导层似乎已经认识到，需要确立一个更长远的目标以避免未来的预期被耗尽。

在这种情况下，政治语言符号需要构建一个通向更远未来的桥梁。因此，新的提法“两个百年”以及“中华民族伟大复兴的中国梦”就应运而生。这些表述频繁出现在2012年11月以后的各种官方文件中。发表在《人民论坛》中的一位中共中央党校教授的文章评论到，到2049—2050年的本世纪中叶，将成为新的战略里程碑，并达到两步走战略的顶峰。

“民族复兴”战略起点为 2021 年，预期时间点为 2049 年，由两个阶段性目标构成，即 2020 年起，完成“中国式现代化”进程；在此基础上，到 2050 年实现现代化，实现中华民族伟大复兴。由此，新一届中央领导集体以“建成小康”为现实的直接奋斗目标，以“实现现代化”为中期目标参照，以“实现中华民族伟大复兴”为战略目标，既立足现实，又着眼长远；既满怀理想，又真抓实干；既表现出认识上的理性和谨慎，又在积极进行政治动员和力量凝聚。（*RMLT*, 2013i）

作为对官方文件的解读，这篇文章很清晰地解释了“意识形态时序工程”的逻辑。这一逻辑也被领导人所认可——对近期、中期和长期目标的解释，不仅是一种工作和计划目标，也是重要的符号化的动员资源。

为了使得这一长期愿景更加坚固，需要把它结结实实得与过去联系。新华社的一篇对三中全会《决定》的报道中指出：“距离全面建成小康社会还有 7 年！中国改革开放走过了 35 年，今天距离实现第二个百年目标也大致还有 35 年！时不我待。今天，中国航船领航者肩负的使命，重大而紧迫。”（*Xinhua*, 2013b）

考虑到当前距离 2049 年和 1978 年都有大约 35 年的时间，我们也可以窥测为什么官方文献要反复提及 1978 年和邓小平的改革设计师的地位。在不同的场合，保持过去—现在—未来改革的连续性也被反复强调。“没有改革开放，就没有中国的今天，也没有中国的未来”（*RMLT*, 2013e）。对于这一理念，习近平给予了更为精确的表述“改革开放只有进行时，没有完成时”（*Ibid.*, Xi, 2013b）。

我们继续用建桥来比喻：为了构建通向 2049/2050 年的结构上可靠的桥梁，那么连接过去的桥拱也要同样的可靠。如果 2049/2050 年并不意味

着终点，仅仅是一个迎来中国伟大复兴的更新繁荣阶段的新起点。那么，伸向过去的桥拱就要更远更长。这也就体现了“意识形态时序工程”的长程性。

首先，我们需要找到关于毛泽东的一系列引用。作为非正式的政策，官方文件往往避免对毛 1949 年后文献的直接引用，因为对这些文件的编辑围绕着非常复杂的政治问题。对于毛泽东早期的文献，则没有那么敏感。现在，对于十八大后官方文件对毛的引用，主要提及的是建国前的文献。

对毛泽东的语录最经典的引用是“群众路线”这一概念。这一概念第一次被习近平引用是在 2013 年 4 月 19 日的政治局会议上的讲话。这一会议同时决定了开展为期一年的“群众路线教育活动”。而“群众路线”这一概念最早来源于毛泽东 1943 年发表的文章《关于领导方法的若干问题》，毛将“群众路线”的基本方法解释为“从群众中来，到群众中去”，并将其界定为延安革命时期党的工作精髓。根据这种领导方法，作为工人阶级先锋队的中国共产党，能够将群众的思想集中和精炼出来，成为最终的成品，最后再在群众中推广和坚持，这样就结合了党和群众共同的智慧。

然而，群众路线教育与毛泽东 1942 年发动的另一个政治运动“整风运动”存在密切联系。根据毛的想法，“整风运动”是以后历次干部纠正运动的指导和蓝图。在党内整风的背景下，“群众路线”成为一种核心的净化机制：按此道理，只有借助党和群众集体智慧下的内省，通过与群众同吃同住，分享群众的疾苦，与群众建立血肉联系，领导干部的思想和行为上的问题才能够被纠正。从这种观点来看，新的“群众路线教育实践活动”是对毛泽东的另一次效仿。在 2013 年 6 月中旬的一次演讲中，习指出，“党只有始终与人民心连心、同呼吸、共命运，始终依靠人民推动历史前进，才能做到坚如磐石”（*RMLT*, 2013b）。与此同时，通过对实践活

动中提供的大量学习材料的研究、讨论、反思和消化，党员和领导干部将被期待表现出他们对新思想新提法的忠诚。

最后，在2013年12月纪念毛泽东诞辰120周年上，尽管习近平在讲话中也提到了那些由这位前任舵手所犯下的错误，但是依然将他称之为“领导中国人民彻底改变自己命运和国家面貌的一代伟人”，并称中国共产党将“永远高举毛泽东思想的旗帜前进”（Xinhua, 2013）。

不仅停留在对毛泽东的文本引用，进一步的文本分析也显示对过去的引用能够追溯到更早期的历史。例如，对1840年鸦片战争后中国所受的“百年耻辱”和外国长期压迫的引用在文献中出现了很多次。而对此的引用还伴有大量如“国家奋斗”、“自强”、“生存”等具有社会达尔文主义色彩的词汇。在这种背景下，习近平在2012年11月29日参观国家博物馆名为“复兴之路”的展览时，第一次提出了“中华民族伟大复兴的中国梦”的目标，承诺将清偿中国所受的耻辱和恢复中国曾经的国际地位（Xinhua, 2012）。

对于过去历史的另一个频繁引用的语汇是中国“五千年的历史”，这甚至可以追溯到神话时代。一个典型的例子是习近平对于鲲鹏的引用，来谈论中国的未来。在2013年的年末一个演讲中，习这样引用道：

汉代王符说：“大鹏之动，非一羽之轻也；骐骥之速，非一足之力也。”就是说，大鹏冲天飞翔，不是靠一根羽毛的轻盈；骏马急速奔跑，不是靠一只脚的力量。中国要飞得高、跑得快，就得依靠13亿人民的力量。（Xinhua, 2013c）

这段譬喻中提出了一个令人振奋的承诺：尽管鲲鹏巨大的身躯很难飞起，但是一旦它起飞，那么就很难能够影响或者停止它的起飞。

以上的分析显示了新一届的领导人在对“意识形态时序工程”技巧掌握得非常娴熟，并且也通过面向光辉未来的历史性承诺作出了向普通大众新的回应性承诺。在“中国梦”的表述中，尤其体现了这种意识形态的合法性功能。在对“中国梦”的不同解读中，实际上传递了非常复杂的含义（cf. Mahoney, 2014; Wang, 2014; Zheng, 2014; Marquis & Yang, 2013），至少包括了两个层面。首先，正如前所述，“中国梦”确立了通向未来可以实现的新里程碑，以作为新领导层对社会大众的动员符号。第二，成为全体中国人的多元解释符号集合。例如，出现了一系列如“中国梦，我的梦”，“中国梦，人民梦”，“中国梦，百姓梦”等表述。而在对官方“中国梦”的翻译中，也出现了“中国梦”（China Dream）和“中国人梦”（Chinese Dream）的不同版本。第一个站在国家的立场；而第二个则是中国人多元的梦。经过一系列争论后，第二个版本最终成为标准的官方英文翻译。（Mahoney, 2014）

与官方指定“中国梦”的定义策略不同，党的宣传策略似乎更乐意看到自上向下的宣传得到自下向上的热情回应。瞥一眼2013年夏季书店关于“中国梦”的书架就可以看出：除了官方的解读和党的各种研究机构所出的图书外，其他的图书还包括年轻的男女记者、科学家、企业家、军官所撰写的解读书籍。这些都提出了他们自己所认为的“中国梦”的涵义。通过这种形式，中国梦在公民产生了强烈共振。尽管普通人并不是作为创造合法性的“中国梦”宣传的主要对象，因为主要对象是党内、政府内和知识界精英们，然而，建立在普通人梦的基础上的“中国梦”多元化的叙述对凝聚社会共识起着重要作用。

总而言之，对于过去和未来的叙述明显提升了新一届领导的政治权威，并将习近平树立为创造新时代和美好未来的设计师。并且通过所谓的“意识形态时序工程”为大众动员提供了新的光辉愿景，而这一过程更多

地是通过大众的集体愿景而不仅是意识形态学说和党的理论创新实现的；因此，意识形态的第一与第三个功能（即政权合理性的规范说明和大众动员）被加强了；然而对于政权合法性的深远影响，依然要考虑到之前提到的若干内生困境（政绩困境、回应困境和动员困境）。

结论

新一代的领导在位一年多了，当前就对党的意识形态创新进行评价可能依然为时尚早。然而，党的文献、官方的演讲和评论体现出新的政治话语自党的十八大后正在形成，这就显示了意识形态创造政治合法性功能的适应性变革。

正如前所述，新的领导人似乎在对于推进党的理论创新方面更加谨慎。因此，更加倾向于推进现实的改革以解决国家所面临的问题。通过这种方式以阐述政府功绩和对政治权威进行规范性的说明。第三个意识形态的合法性功能（大众动员）在很大程度上被衔接过去与未来的新的时序化意识形态叙述所替代，这也延伸了中共的目标，并通过建构遥远但是可触摸的愿景而增强了对大众动员的潜力。

然而，这些转变可能也会影响到之前提及的三个意识形态方面的潜在困境：动员困境（反映了在过去十年中不断增长的意识形态疲劳增长现象）有可能得到缓解；与此同时，也有可能增加了其他两个方面的困境：新的领导层在强调现实改革和增加对人民的回应性时也可能会增加公民的需求和预期，而这些增加的需求和预期可能是未来无法被满足的；在政绩与公民预期之间不断扩大的差距也可能被“群众”这个官方语汇的内涵所加剧。根据官方语言，与“人民”或“公民”不同，“群众”则指的是一个被动的实体，其需求和思想是需要被作为先锋队的党收集、筛选、提

炼最终传递回去的。而回应性，也从领导与人民之间的双向对话的第一个版本演化为两个单向传递的第二个版本，也就是“从群众中来，到群众中去”。伴随着这种认知上的不一致，人们有可能会缺乏明确表述自身期望的途径，同时，党也可能会发现很难再去辨识人民的需求和认同以获得政治上的合法性。

主要参考文献

1. Alagappa, Muthiah, *Political Legitimacy in Southeast Asia: The Quest for Moral Authority*, Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1995.
2. Beetham, David, *The Legitimation of Power* (Issues in Political Theory Series), Houndsmills: MacMillan, 1991.
3. Beetham, David, “Political Legitimacy”, in *The Blackwell Companion to Political Sociology*, Kate Nash and Alan Scott (ed.), Malden (MA): Blackwell, 2001, pp. 107 – 116.
4. Bondes, Maria & Heep, Sandra Heep, “Conceptualizing the Relationship between Persuasion and Legitimacy: Official Framing in the Case of the Chinese Communist Party”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 18, No. 4, 2013, pp. 317 – 334.
5. Boxun, 《〈学习时报〉邓聿文十问胡温政治遗产被热炒》(*Study Times* “Deng Yuwen Puts Ten Questions to Hu and Wen-Frying Their Political Legacy”), forwarded on 4 Sep., 2012; online: <http://boxun.com/news/gb/china/2012/09/201209041114.shtml>.
6. Brady, Anne-Marie, *Marketing Dictatorship: Propaganda and Thought Work in Contemporary China*, Lanham MD.: Rowman and Littlefield, 2008.
7. Brady, Anne-Marie (ed.), *China's Thought Management*, Oxon: Routledge, 2012.
8. Brown, Kerry, “The Communist Party of China and Ideology”, in *China: An International Journal*, Vol. 10, No. 2, 2012, pp. 52 – 68.
9. Carroll, Peter & Common, Richard (eds.), *Policy Transfer and Learning in Public Policy and Management*, Abingdon: Routledge, 2013.

10. *China Daily*, “About CPC’s Mass Line Campaign”, 19 Jul. , 2013.
11. CPC Central Committee, “CCP Central Committee Decision on the Enhancement of the Party’s Governance Capability” (adopted 19 September, 2004), in *China Quarterly*, Vol. 180, July-September 2004, pp. 1153 – 1172.
12. CPC Central Committee, 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗》(Firmly March on the Path of Socialism with Chinese Characteristics and Strive to Complete the Building of a Moderately Prosperous Society in All Respects). Full text of Hu Jintao’s report delivered at the 18th Party Congress on 8 Nov. , 2012, published by Xinhua on 17 Nov. , 2012; online: http://news.xinhuanet.com/18cpcnc/2012-11/17/c_113711665.htm.
13. CPC Central Committee, 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(CPC Central Committee Resolution Concerning Some Major Issues in Comprehensively Deepening Reform), approved on 12 Nov. , 2013, published by Xinhua on 15 Nov. , 2013; online: http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm.
14. Easton, David, *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley, 1965.
15. Freedon, Michael, *Ideology: A Very Short Introduction*, Oxford: Oxford University Press, 2003.
16. Gilley, Bruce & Holbig, Heike, “The Debate on Party Legitimacy in China: A Mixed Quantitative/Qualitative Analysis”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 18, No. 59, March 2009, pp. 339 – 358 (mit Bruce Gilley).
17. Holbig, Heike, “Ideological Reform and Political Legitimacy in China: Challenges in the Post-Jiang Era”, in Thomas Heberer, Gunter Schubert (eds.): *Regime Legitimacy in Contemporary China: Institutional Change and Stability*, London/New York: Routledge, 2009, pp. 13 – 34.
18. Holbig, Heike & Gilley, Bruce, “Reclaiming Legitimacy in China”, in *Politics & Policy*, Vol. 38, p. 3 (September), Special Issue: “The Search for Legitimacy: Managing the Political Consequences of Asian Development”, Guest Editors: Haig Patapan, John Kane and

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

Loy Hui Chieh, 2010, pp. 395 – 422.

19. Holbig, Heike, “Ideology after the End of Ideology: China and the Quest for Autocratic Legitimation”, in *Democratization*, Vol. 20, 2013, pp. 1, 61 – 81.

20. Kielmansegg, Peter Graf, “Legitimität als analytische Kategorie”, *Politische Vierteljahresschrift (PVS)*, Vol. 12, No. 3, 1971, pp. 360 – 401.

21. Mahoney, Joseph Gregory, “Interpreting the Chinese Dream: An Exercise of Political Hermeneutics”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 19, 2014, pp. 15 – 34.

22. Mao Zedong, “Some Questions Concerning Methods of Leadership”, speech held on 1 Jun., 1943; online: http://www.marxists.org/reference/archive/mao/selected-works/volume-3/mswv3_13.htm.

23. Markus, Maria, “Overt and Covert Modes of Legitimation in East European Societies”, in *Political Legitimation in Communist States*, T. H. Rigby and Ferenc Fehér (ed.), London and Basingstoke: MacMillan, 1982, pp. 82 – 93.

24. Levitsky, Steven & Lucan A. Way, “Linkage versus Leverage: Rethinking the International Dimension of Regime Change”, in *Comparative Politics*, Vol. 38, No. 4, 2006, pp. 379 – 400.

25. Marquis, Chris & Yang, Zoe, “Chinese Dream? American Dream?”, in *China Economic Report*, June 2013; URL for English version: www.danwei.com/a.tale-of-two-dreams.

26. *RMLT = Renmin Luntan (People's Tribune)*

27. *RMLT*, 《党刊梳理习近平反复强调的十个问题》 (Party Journal Carding the Ten Main Issues Repeatedly Emphasized by Xi Jinping), 载《人民论坛》 (*People's Tribune*), July 25, 2013a.

28. *RMLT*, 《改革开放只有进行时没有完成时》 (Reform and Opening Up Only Have a Progressive Tense, No Perfect Tense), 载《人民论坛》 (*People's Tribune*), July 25, 2013b.

29. *RMLT*, 《广东深圳行释放的是继续改革开放的坚定决心》 (What the Trip to Guangdong's Shenzhen Signals Is Resoluteness in Continuing Reform and Opening Up), 载

《人民论坛》(*People's Tribune*), July 25, 2013c.

30. RMLT, 《习总书记改革论述蕴含的战略新思路》(The Strategic New Path that is Implied in General Secretary Xi's Reform Discourse), 载《人民论坛》(*People's Tribune*), July 25, 2013d.

31. RMLT, 《当前改革需要攻克七大难关——访中央社会主义学院教授王占阳》(Seven Great Difficulties that Contemporary Reforms Need to Tackle—An Interview with Professor Wang Zhanyang from the Central Socialism Institute), 载《人民论坛》(*People's Tribune*), July 25, 2013e.

32. RMLT, 《中国官员道德教育的主要问题》(Important Questions Concerning the Moral Education of Chinese Officials), 载《人民论坛》(*People's Tribune*), July 25, 2013f.

33. RMLT, 《一个行动比一打纲领都重要》(One Action Is More Important Than the Formulation of a [New] Program), 载《人民论坛》(*People's Tribune*), July 25, 2013g.

34. RMLT, 《关于道路问题的新认知》(New Insights on the Issue of Which Path to Choose), 载《人民论坛》(*People's Tribune*), July 25, 2013h.

35. RMLT, 《新一届中央领导集体治国理政基本思路的哲学梳理》(Philosophical Carding of the Basic Political Thinking of the New Leadership Collective), 载《人民论坛》(*People's Tribune*), July 25, 2013i.

36. Scharpf, F. W., *Governing in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

37. Schurmann, Franz, *Ideology and Organization in Communist China*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1968.

38. Shambaugh, David, "Introduction: Peering Behind the Curtain and into the Future: Outlook for the Communist Party of China", in *China: An International Journal*, Vol. 10, No. 2, 2012, pp. 3 – 7.

39. Wang, Zheng, "The Chinese Dream: Concept and Context", in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 19, 2014, pp. 1 – 13.

40. Weber, Max, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, Berkeley, CA/Los Angeles, CA: University of California Press, 1978.

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

41. Xi Jinping, 《中共十八届二中全会第二次全体会议上的讲话》 (Speech Held during the 2nd Plenary Session of the CPC's Central Committee), 28 Feb. , 2013; online: <http://cpc.people.com.cn/n/2013/0301/c64094-20638535.html>.

42. Xi Jinping, 《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》 (Explanation concerning the, CPC Central Committee Resolution Concerning Some Major Issues in Comprehensively Deepening Reform), speech published by Xinhua on 15 Nov. , 2013, online: www.gov.cn/ldhd/2013-11/15/content_25218186.htm.

43. Xinhua, 《习近平在参观〈复兴之路〉展览上的讲话》 (Xi Jinping's Speech during His Visit of the "Path of Rejuvenation" exhibition), 新华网 (Xinhua Net), 29 Nov. , 2012; online: http://news.xinhuanet.com/politics/2012-11/29/c_113852724.htm.

44. Xinhua, 《中共中央政治局召开会议 习近平主持》 (CPC Central Committee Politburo holds meeting chaired by Xi Jinping); 新华网 (Xinhua Net), 19 Apr. , 2013; online: http://news.xinhuanet.com/politics/2013-04/19/c_115459770.htm

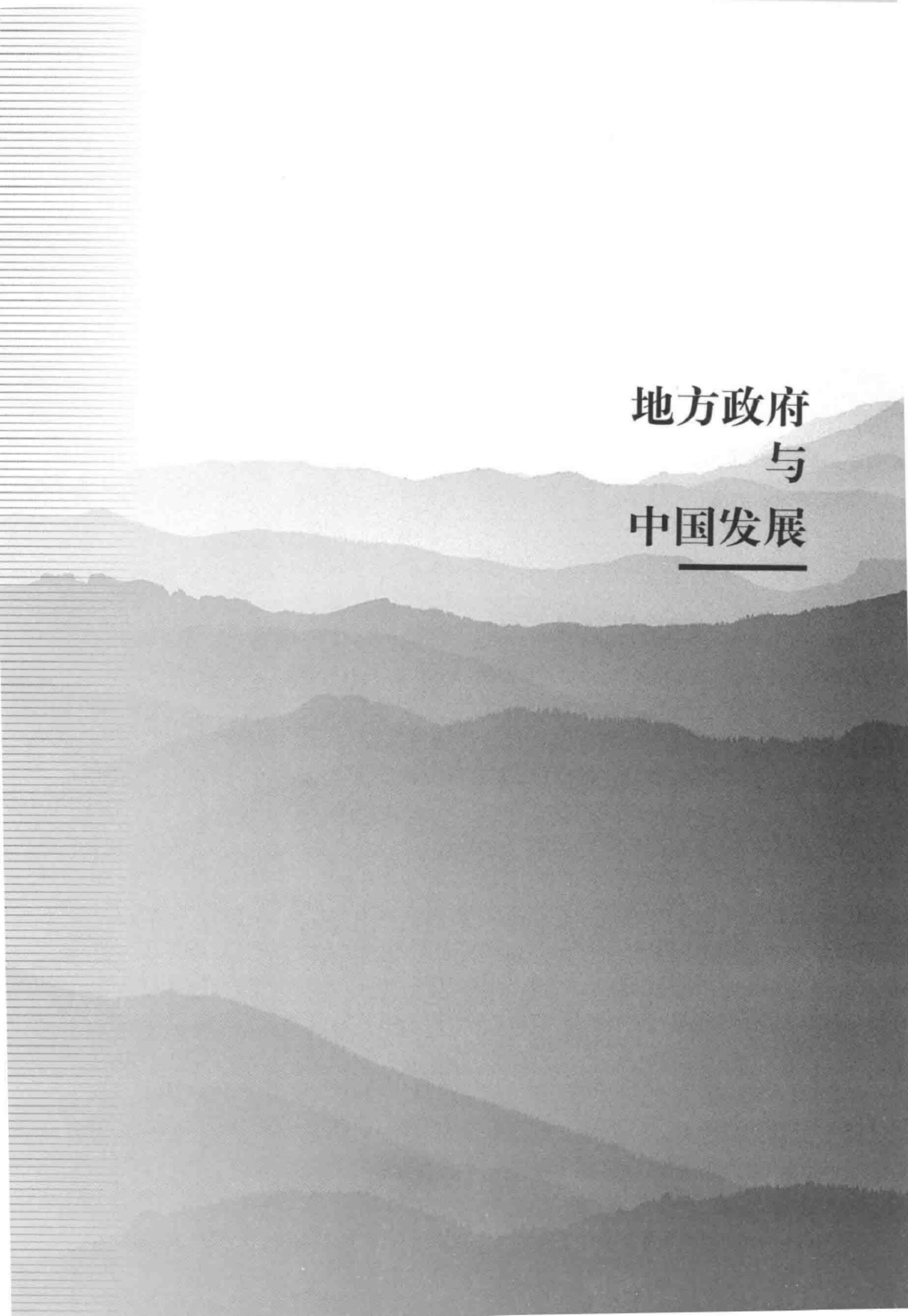
45. Xinhua, 《让改革旗帜高高飘扬——〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉诞生记》 (Let the Banner of Reform Fly High-Birth Story of the Party's Central Committee's Resolution on Some Important Issues concerning the Comprehensive Deepening of Reform), 新华网 (Xinhua Net), 18 Nov. , 2013; online: http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/18/c_118190755.htm.

46. Xinhua, 《习近平：切实把思想统一到党的十八届三中全会精神上来》 (Xi Jinping: Honestly Unifying Ideological Thinking, Rallying Around the Spirit of the 18th Party Congress), 新华网 (Xinhua Net), 31 Dec. , 2013; Online: http://news.xinhuanet.com/politics/2013-12/31/c_118787463.htm.

47. Xinhua English service, "Xi: Holding High the Banner of Mao 'Forever'", Xinhua-net, 26 Dec. , 2013; online: http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-12/26/c_132998764.htm.

* 何必 (Heike Holbig): 歌德大学政治学教授、德国全球和地区问题研究所 (GIGA) 高级研究员, 重点关注中国与东亚地区研究。她涉足中国政治研究的广泛领域, 包括国家—社会关系、威权政治、意识形态及中国政治经济转型过程中的相关论题。

何哲: 国家行政学院公共管理教研部副研究员, 主要研究方向: 网络社会、国家战略、政治经济体制演化、行政体制改革、社会管理、中国制造业发展战略、经济服务化等。



地方政府
与
中国发展

国际因素、合法化机制与地方治理创新

杨雪冬

(中共中央编译局)

摘要：随着中国与世界联系的日益紧密全面，国际因素已经成为推动国内治理变革的不可忽视因素。本文扩展了合法化概念，提出了国际因素介入地方治理的三种基本机制，即国家合法化机制、地方合法化机制和社会合法化机制。借助三个案例分析了利益、制度和知识三种类型国际因素介入地方治理创新的过程、产生的影响。不同类型的因素进入地方治理过程所依赖的合法化机制组合是不同的，但是都需要在介入之前或者介入过程中从国家获得合法性。随着地方和社会自主性的提高，地方合法化机制和社会合法化机制对于国际因素产生的实际效果影响更大，也会与国家合法化机制产生矛盾。提高国家合法化机制的开放性和包容度有助于减少合法化机制之间的矛盾和冲突。

关键词：国际因素；合法化；机制；地方治理

International Factors, Legitimizing Mechanism and Innovations in Local Governance

YANG Xuedong

(Central Compilation & Translation Bureau)

Abstract: With interactions between China and the World being frequent and close, international factors have been a prominent factor in the process of domestic governance reform. Based upon the concept of legitimacy, the paper proposes three basic mechanisms for legitimizing international factors in local governance, which are national mechanism, local mechanism and societal mechanism. Three cases are analyzed to discuss how interest, institution and knowledge as basic types of international factors participate in local governance innovations and their effects. Although various type of international factor relies upon its own combination of legitimizing mechanisms, it has to be legitimized by the national government or the Party before or after accessing to local governance. With local authority and society being more autonomous, local mechanism and societal mechanism have become more effective in accepting and identifying international factors in local governance. Meanwhile they contradict with national mechanism in some cases. Therefore, making national mechanism of legitimacy more open and tolerate will one option for integrating three mechanism of legitimacy.

Keywords: International Factors; Legitimacy; Mechanism; Local Governance

改革开放使得中国与世界的关系发生了历史性变化。^① 在这个过程中，地方的国际化水平也在提升，即使偏远的地方也不再封闭孤立^②，通过人员流动、经济联系、信息传播等多种方式与外部世界不断扩大和加深联系，形成了开放的地方治理状态。来自国外的利益、制度和知识信息等多种因素通过各种渠道影响或者直接参与到地方治理过程中，并且成为推动地方治理创新发生和持续的重要变量。

本文将在国内国际互动研究的基础上，借助合法化理论，分析国际因素如何在地方治理过程中实现“内化”的主要机制，即如何被地方党政机构接受和承认。在中国的制度背景下，这种内化过程也就是合法化过程。因为，尽管中国在不断扩大深化对外开放，但是在制度上依然强调中国特色社会主义的特征，在理念上潜在地将主要来自西方社会的国际因素视为“异己”。国际因素要被地方党政机构接受必须进行政治脱敏，脱掉西方色彩，增加可共享性。

这里，我把地方治理创新作了狭义化处理，指的是地方党政机构为了解决当地经济社会发展中的问题，而采取的具有治理取向的新机制、新方法、新手段。^③ 国际因素介入地方治理，是以利益、制度、信息等多种形式出现的，通常以两种方式推动地方治理创新：一是在结构上，国际因素的介入和参与，提高了地方治理主体的多样性，有可能形成新的治理力量；而在运行上，国际因素会给本地治理问题的解决带来可供参考和借鉴的新的治理理念、机制、方法和手段，推动地方治理创新的实践。

① 《中共十七大报告》。

② 中国决定加快沿边开放。中国与 14 个国家毗邻，沿边 139 个县级行政区，国土面积约 200 万平方公里。汪洋：《构建开放型经济新体制》，见本书编写组：《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》，人民出版社 2013 年版，第 45 页。

③ 关于治理的定义，有关评论可参见：Christian Arndt and Charles Oman, *Uses and Abuses of Governance Indicators*, 国内中译本书名《政府治理指标》，杨永恒译，清华大学出版社 2007 年版；俞可平主编：《国家治理评估——中国与世界》，中央编译出版社 2009 年版。

一、国内国际互动的双向合法化

国内政治与国际政治存在联系，虽然是一个常识，但是并没有给予足够的理论重视。国际关系学者在这方面的探索为这个问题的理论化作出了突出的贡献。冷战后期，随着意识形态对抗的弱化，不同性质国家间联系的发展，一些学者开始关注国内国际互动问题，并将其作为“国际政治经济学”（IPE）中一个重要命题，不断给予论证和完善。^①

Peter Gourevitch 指出国家的行为并非独立进行的，还受到国际体系的影响，从经济关系到军事压力制约着从国内决策以及政治形态等一系列国内行为。“国际关系与国内政治如此紧密地联系在一起，因此应该作为整体进行同步分析”^②。在这篇开创性文章中，Gourevitch 提出四类影响国内行为的因素：国家体系、国际经济、观念和意识形态。^③为了更好地从动态角度分析国内国际的互动关系，Robert Putnam 提出了一个“双层博弈”的分析路向。在他看来，外交达成的协议要通过两个层次的博弈在国内发挥影响的。第一个层次是各国代表之间的博弈，第二个层次是各国代表将外交达成的协议带回国内，与国内民众讨论，以获得“确认”（ratification）。这两个层次的博弈既可能是先后进行的，也可能是同步进行的。^④

冷战结束后，特别是随着全球化进程的加速，各国之间的联系更加广

① Frieden, Jeffrey, and Lisa Martin, “International Political Economy: Global and Domestic Interactions”, in *Political Science: The State of the Discipline*, Ira Katznelson & Milner, Helen V., New York: W. W. Norton, 2003.

② Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, in *International Organization*, Vol. 32, Autumn 1978, pp. 881–911.

③ Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics”, in *International Organization*, Vol. 32, Autumn 1978, pp. 881–911.

④ Robert D. Putnam, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, in *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer 1988, pp. 427–460.

泛深入，国内政治与国际政治的边界被打破，成为不可分割的一体。^① 更多的学者意识到，不清楚国内经济与世界经济之间的联系以及这些联系的变化，就难以理解国内政治。^② 并且对于全球化带来的国际影响的方式和结果展开了热烈讨论。^③ 在 Jeffrey Frieden 和 Lisa L. Martin 看来，国内—国际互动的核心问题是国内制度和利益对国际互动的影响，以及国际制度、利益对于国内关系的影响。^④ 在方法论上，国内—国际互动研究不再将国家视为单一的理性行为者，而是可以分解的单位，进而讨论国内不同群体、制度受到的国际影响，以及它们对于国家的国际行为的影响。^⑤

因此，国内国际互动也是在两个层次展开的。在国际层面上国家作为整体与多元化的国际主体之间的互动；在国内层面上多样的国际因素与国内多元主体之间的互动。这两个层次的互动过程都涉及到合法化。对于合法性有着多种定义，但是基本定义可以归纳为就是国家存在的正当性^⑥，正当性不仅来自于某种理念，还来自国家服从自己制定的规则，国家的法律和政策符合社会价值判断以及社会成员对国家行为的认同等具体行为^⑦。

① Peter J. Katzenstein, et al., "International Organization and the Study of World Politics", in *International Organization*, Vol. 52, No. 3, 1998, p. 1670.

② Helen V. Milner and Robert O. Keohane, "Internationalization and Domestic Politics: An Introduction", in Robert O. Keohane, Helen V. Milner (eds.), *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, 1996, p. 3.

③ Xun Cao, "Global Networks and Domestic Policy Convergence: A Network Explanation of Policy Changes", in *World Politics*, Vol. 64, No. 3, July 2012, pp. 375 - 425.

④ Frieden, Jeffrey, and Lisa Martin, "International Political Economy: Global and Domestic Interactions", in Ira Katznelson, Helen V. Milner (eds.), *Political Science: The State of the Discipline*, New York: W. W. Norton, 2003, p. 120.

⑤ Helen Milner, "Rationalizing Politics: The Emerging Synthesis of International, American, and Comparative Politics", in *International Organization*, Vol. 52, No. 4, 1998, p. 769. 关于这些研究的进展，请参考李巍、王勇：《国际关系研究层次的回落》，载《国际政治科学》，2006年第3期（总第7期），第112—142页。

⑥ John H. Schaar, "Legitimacy in the Modern State", in William Connolly (ed.), *Legitimacy and the State*, Oxford: Basil Blackwell Publisher, 1984, p. 108.

⑦ David Beetham, *The Legitimation of Power*, London: Macmillan, 1991, pp. 15 - 16.

从广义上说，合法化对象并不局限为国家或者主权政府，还包括了各级政府、领导人、政策等不同的政治实体。^① 在国际层面上，国家要从国际社会中获得承认，并且这种承认会反射到国内，对国家在具体政策领域的合法性产生影响。在国内层面，来自外部的国际因素要获得国家权威的允许或默认，得到社会其他主体的承认或赞同。^② 当然，国际因素也会对国家权威的合法性提出挑战。^③

国际因素通常被区分为利益、制度、信息三种基本类型^④，跨国利益集团、国际制度、国际组织、非政府组织、知识群体等都是国际因素的具体体现者^⑤。许多研究显示，许多国家，尤其是对于那些国际体系的新参与者以及综合实力较弱的国家来说，都更愿意通过参与国际社会活动获得认可和更多的支持，因此内部政治受到国际因素的影响更加明显。^⑥ 国家组织可以通过施加压力（pressure）、利用成为其成员后国家的承诺（credible commitment）或者社会化过程（socialization）等三种机制对国内问题产生影响。^⑦ Andrew Cortell 和 James Davis 把国际制度影响国内政治的过程

① Lynn T. White, "Introduction—Dimensions of Legitimacy", in Lynn White (ed.), *Legitimacy: Ambiguities of Political Success or Failure in East and Southeast Asia*, Singapore: World Scientific Publishing Co., 2005, p. 2.

② 苏长和：《世界中的中国与中国的多世界——多边国际制度对中国的影响》，见陈志敏、崔大伟（David Zweig）主编：《国际政治经济学与中国的全球化》，上海三联书店 2006 年版，第 121—139 页。

③ 江忆恩（Alastair Iain Johnston）：《中国参与国际体制的思考》，载《世界经济与政治》，1999 年第 7 期，第 4—10 页。

④ Helen V. Milner, *Interests, Institutions, and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton University Press, 1997.

⑤ Thomas Risse Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-state Actors, Domestic Structure and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

⑥ 田野：《国际制度对国内政治的影响机制：来自理性选择制度主义的解释》，载《世界经济与政治》，2011 年第 1 期，第 135—155 页。

⑦ Jon C. Pevehouse, "Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization", in *International Organization*, Vol. 56, No. 3, Summer 2002, pp. 515 - 549.

可以分为三个阶段：第一阶段是在国际制度在国内政治话语中出现，第二阶段是影响国家制度（national institutions），比如根据国际制度对国内制度进行的修正。第三阶段是国家根据国际制度的要求对相关政策进行调整。^①他们指出，文化匹配程度（cultural match）、话语（rhetoric）、国内利益集团以及社会化力量（socializing forces）等因素会制约国际制度的国内影响程度。Thomas Risse Kappen 等人的研究发现，国家与社会的关系会对跨国行为体和跨国联盟的国内影响起到制约作用。^② Martha Finnemore 认为国际规范会通过国家的接受和承认进入国内，但要通过具体的实践才能实现内化。^③

与多样化的国际因素相对应，国内因素也是多样的，而地方是其中重要的因素之一。地方既是国际社会中的活跃主体^④，也是国际因素与国内其他因素产生互动关系的具体场所。虽然作为国家内部的次级单位，地方与国际因素的互动是在国家权威设置的意识形态和制度框架下进行的，但是在全球化条件下，随着国家的分权和解除管制，地方的自主性也在不断提高，这为国际因素进入地方治理过程提供了有利条件。

二、国际因素介入地方治理的合法化机制

中国的改革开放为国际因素介入地方治理提供了基本的前提：一方面中国对于国际社会的开放度越来越大，这导致了大量国际制度、规则、价

① Andrew P. Cortell, James W. Davis, Jr., "Understanding the Domestic Impact of International Norms: A Research Agenda", in *International Studies Review*, Vol. 4, No. 1, Spring 2000, pp. 65-87.

② Thomas Risse Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structure and International Institutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

③ Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1996.

④ 陈志敏：《次国家政府与对外事务》，长征出版社 2001 年版。

值等被中国接受并实践^①，另一方面中国参与国际活动更加主动，领域更加广泛，主体更加多样^②。这两种变化与市场经济发展所推动的国家与社会关系的转变，同步进行，相互影响，形成复杂的国内国际相互转型。^③这种转变得国际国内互动的场所不仅停留在国家层面，也扩展到地方和社会层面，因此也让更多的主体参与进来。国家对这种转变的直接回应就是提出了“统筹国内国际两个大局”的思想，包括地方在内的其他国内主体的反应更为复杂。

尽管如此，大部分学者的研究单位还是国家，并且重点放在国际制度如何影响国家层面的制度、政策以及中国如何参与国际制度、规则的修改和制订。^④而对于地方与国际互动的研究主要集中在经济领域，以及地方如何在国家外交中发挥作用。^⑤

近年来兴起的治理创新研究虽然也看到了国际因素的影响，但是基本上是将其作为创新发生的背景条件处理的，并没有将其作为创新过程中的内在因素进行。这体现在两个方面：一是没有对于国际因素进行分类，多以全球化、对外经济开放度、地方官员的开明态度等一般性描述加以概括；二是即便重视到不同地区的开放度对于治理创新的影响，没有进

① 江忆恩 (Alastair Iain Johnston)：《中国参与国际体制的思考》，载《世界经济与政治》，1999年第7期，第4—10页。

② 陈志敏、崔大伟 (David Zweig) 主编：《国际政治经济学与中国的全球化》，上海三联书店2006年版。

③ 苏长和：《国内—国际相互转型的政治经济学——兼论中国国内变迁与国际体系的关系 (1978—2007)》，载《世界经济与政治》，2007年第11期。

④ 关于中国的“国际社会化”研究，可以参考谢喆平：《国际社会化》，见景跃进、张小劲、余逊达主编：《理解中国政治——关键词的方法》，中国社会科学出版社2011年版，第297—308页。

⑤ 陈志敏：《沿海省份与中国外交政策》，见郝雨凡、林甦主编：《中国外交决策：开放与多元的社会因素分析》，社会科学文献出版社2006年版，第246—267页；《国际关系的次国家层面：地方政府与东亚合作》，见陈玉刚、袁建华主编：《超越威斯特伐利亚》，时事出版社2004年版，第243—266页。

一步探讨哪些具体因素。^①

国际因素介入地方治理，不单单是文化意义上的“本土化”过程，首先更是一个得到其他社会主体，尤其是政治权威同意、承认或者默许的合法化过程。对于主权国家来说，来自外部的国际因素需要通过影响偏好、传授价值、塑造利益、约束行为来获得承认。^②至于国际因素对于地方治理的介入，则有更复杂的机制。

在中国，国际因素的合法化首先要解决的是被中央权威的承认。一方面，中国在社会政治制度和意识形态上坚持社会主义特征^③，这使得许多国际因素必须去“资本主义化”、“去西方化”，进行政治脱敏，才能更容易进入中国的官方话语讨论、政策制订以及制度建设过程之中。另一方面，中国的体制具有很强的集中化特征，地方的对外交往受到来自上级，尤其是中央的较为严格的管制，使得进入地方治理过程中的国际因素是有限制的，有选择的。

因此，获得上级尤其是中央权威的同意、承认或默认无疑是国际因素介入地方治理合法化的首要机制。这种自上而下由中央给予国际因素合法化的垂直机制通常有三种形式：一是意识形态上禁令的解除；二是国家法律、政策的允许或提倡；三是中央领导人的肯定、重视或倡议。然而，国际因素是多样而具体的，并且由于国家在意识形态和其他领域中管制的放松，领导人个人行为特点的变化，许多国际因素无法从国家层面直接找到合法性依据，这就需要发现其他的合法性来源。而拥有较大自由裁量权的

① 关于这些文献，请参考俞可平主编：《政府创新的中国经验：基于“中国地方政府创新奖”的研究》，中央编译出版社2010年版。

② Martha Finnemore, *National Interests in International Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1996.

③ 楚树龙：《世界与中国、中国与世界：过去30年，未来30年》，载《现代国际关系》，2008年第9期。

地方领导人和话语权不断增强的社会群体是合法性的另外两个来源。

在中国现有体制下，地方的自主性主要是通过地方领导人在本地决策以及执行上级政策中的决定性作用体现的。因此，如果国际因素能够获得地方官员的支持，就很容易直接参与到地方治理过程中。这是地方的合法化机制。经验证明，主要官员的国际化素质（比如思想观念的开明程度、对国际因素的了解程度、认可程度等）会影响到地方决策过程的对外开放程度。^① 他们会根据本地的实际情况，来为国际因素的介入创造条件。这种地方化的合法化机制主要体现在三个方面：一是领导人出于加快本地经济社会发展或者改善地方形象的考虑，对于国际因素持开放的态度；二是为了解决当地的实际问题或者应对危机，在内部资源不足的情况下，将国际因素纳入考虑范围，给予重视；三是对国家政策关于国际因素的规定给予地方化的理解，或者在具体执行过程中采取更为宽松的态度。地方的合法化机制由于深受主要官员个人行为的影响，所以带有很强的不确定性。一些地方官员会出于个人原因，为国际因素的介入设置各种障碍，甚至不顾国家的意图和倡导。这尤其体现在地方公共事件发生过程之中。

随着对外部世界了解的深入，社会公众的国际化水平也在提高。他们对于国际因素的态度和行动成为国际因素合法化的另一种机制。从本质上说，获得社会公众的承认，更接近现代意义的合法化。但是社会是多元化的，因此社会的合法化是通过社会群体的行为实现的。这种社会合法化机制通常是通过三种方式发挥作用的：一是社会公众对于国际因素的态度、认知的普遍性变化，为国际因素的介入提供了观念和舆论的支持；二是具有更高国际化水平的社会群体或者社会组织，会成为某种国际因素的积极倡导者。通过他们的努力，说服其他社会成员及地方权威认可这种国际因

^① 杨雪冬：《过去10年的中国地方政府改革：基于中国地方政府创新奖的评价》，载《公共管理学报》，2011年第1期。

素；三是社会公众的抗议行为，也会成为某些国际因素公开介入地方治理过程的正当依据。在推动国际因素合法化的社会力量中，许多活跃的社会组织和社会舆论平台并不是本地产生的，而是来自其他地方的，并且能够形成互动有力的社会组织网络。随着互联网的发展，社会合法化机制的网络化特点更加明显。

比较而言，垂直的合法化机制在权威上要高于个人化和社会的合法化机制。这也是许多地方治理创新中积极寻求获得上级，尤其是中央公开支持的重要原因。但是，在地方治理中，大量的问题都是政策执行层面上的，政治性较弱，所以个人化和社会的合法化机制发挥作用的机会更多。而个人化的合法化机制，由于其直接由地方权威掌握着，所以发挥作用的场合更多，并且也会积极寻求获得垂直机制和社会化机制的支持，起码要减少后两者的制约。而社会的合法化机制，也随着社会开放度的提高和公共参与的扩大，不断提高着其影响力。

在地方治理过程中，海外资本、国际制度和治理的知识可以视为利益、制度和知识这三种国际因素的各自典型代表。

海外资本是各地追求经济增长目标竞相追逐的对象，除了会带来可能的经济利益外，还是地方开放度的象征。海外资本投资在改革开放之初就获得国家意识形态的初步认可，并且逐渐得到了国家政策法律的保障，在地方实践中享受到大量的政策优惠。只是由于国家转变经济增长方式战略的调整以及社会公众权利意识和生态意识的增强，其优越地位才受到质疑。

国际制度包括规则和组织两种形式，既是中国与国际社会发生联系的重要渠道和平台，并且许多还具有资源集聚和提供的功能，可为地方发展提供智力、财政、国际舞台等支援^①，从中央到地方，对于联合国体系下

^① 陈志敏：《全球多层治理中地方政府与国际组织的相互关系研究》，载《国际观察》，2008年第6期，第13—14页。

的各类国际组织给予更大的信任^①，而对于大量国外非政府组织的态度和做法存在着较大的差别，这种差别还体现在不同的政府部门之间^②。比较而言，非政府组织从社会公众那里获得的认同度更高。^③

表 1 三种合法化机制

合法化机制	表现形式
国家（垂直）机制	意识形态包容
	制度和政策上的承认
	领导人的肯定或建议
地方机制（或个人化机制）	领导人的开放态度
	成为解决地方问题的资源
	政策执行者的宽松或变通
社会机制	被社会公众接受
	被特定社会群体或组织倡导
	通过社会抗议争取

治理的知识是一个复杂的集合，既包括治理的理念，也包括治理的方法技术，并且有不同的制度实现形式。总体而言，治理知识的重要性得到了国家、地方、社会的基本认同，并且越具有可模仿性和可操作性，就越容易被广泛接受。但是中央权威出于意识形态的考虑，对于其中的一些价值理念持谨慎，甚至反对的态度。因此中央、地方和社会公众之间在治理理念上的接受程度和方式上不时会产生分歧。

任何一种国际因素要成功地介入地方治理并在其中发挥作用，不能只

① 谢喆平：《中国与联合国教科文组织的关系演进：关于国际组织对会员国影响的一项经验研究》，教育科学出版社 2010 年版。

② 朱健刚：《国际 NGO 与中国地方治理创新：以珠三角为例》，载《开放时代》，2007 年第 5 期，第 34—49 页。

③ Michael M. Gunter, Jr. & Ariane C. Rosen, "Two-Level Games of International Environmental NGOs in China", in *William & Mary Policy Review*, Vol. 3, 2012, pp. 270 - 294.

依赖一种合法化机制，必须依赖不同的合法化机制组合，这是由地方治理的多元主体特点决定的。针对三种形式的国际因素，本文提出合法化机制的三种组合类型：

第一种是针对利益介入的“允许—回应”型。利益的介入主要依靠的是垂直合法化机制和地方合法化机制的组合。以国际资本为代表的利益必须获得权威的许可，才可以落地投资，而它们的利益诉求也主要由政府权威给予回应和解决。对于广大社会公众来说，他们一般不能直接从国际资本投资中获益；

第二种是针对制度介入的“接受—实践—参与”型。制度的介入主要依靠的是垂直合法化机制、地方合法化以及社会合法化机制三者的协调。国际制度、国际规则、国外的组织以及其他国家构建的制度只有获得国家权威的同意，才可能在国内得到实践和运行。在地方层面的实践，需要符合当地的实际情况和需求，并且能得到本地组织化支持，或者能够为社会公众提供参与的机会和相关的利益，才能取得地方和社会的基础。^①

第三种是针对信息介入的“共同学习”型。信息的介入主要依靠地方合法化机制和社会合法化机制的组合。来自国际社会的信息是水平传播的，虽然受国家权威的干扰和限制，但是地方官员和社会公众有更大的自由度和自主性来了解和运用这些信息，并且这些信息会在地方实践和社会公众参与的过程中，得到分享。有的还会进一步理论化，以与国家的意识形态或者制度形成更好的对接，并且获得后者的确认，从而获得国家赋予的合法性。

^① 马秋莎：《全球化、国际非政府组织与中国民间组织的发展》，载《开放时代》，2006年第2期，第119—138页；朱健刚、景燕春：《国际慈善组织的嵌入：以狮子会为例》，载《中山大学学报》，2013年第4期，第118—132页。

三、对三个案例的比较

下面，本文将通过三个案例来讨论三种合法化机制的具体运行以及它们对于不同类型国际因素介入地方治理的影响。

1. 海外投资与行政审批改革

对于中国来说，改革开放的目的之一，就是利用外国的资金、技术和管理经验，来弥补本国相应的资源不足，实现尽快发展。国家在意识形态上率先解除了对它们的禁忌^①，并不断在吸引投资方面加大制度创新。1993年《中共中央关于建设社会主义市场经济体制若干问题的决定》出台，中央与地方的分税制改革开始实施，地方之间在吸引外来投资之间的竞争开始出现。行政审批改革也随之成为地方政府之间投资环境和政策优惠条件竞争的重要内容。

1997年，中共十五大在谈到政府职能转变的时候，开始把“服务”作为改革的目标，各地加快了行政服务改革，陆续建立了各个层级的行政服务中心。1993年中纪委和监察部合署办公后，明确提出了“效能监察”^②，而对行政审批的监督成为效能监察的重点之一。为了尽快加入WTO，中央政府积极推动行政审批制度改革，从2001年开始到目前已经进行了八次大规模的取消和下放审批项目的改革，最近一次是2014年2月。^③加入WTO后，推动行政审批制度改革，成为了国家的一种国际承诺。2003年，《行

① 邓小平：《在全国科学大会开幕式上的讲话》，见《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版，第91页。

② 何勇：《努力做好效能监察工作》，载《中国监察》，2000年第6期。

③ 国务院：《关于取消和下放一批行政审批项目的决定》（国发〔2014〕5号）。

政许可法》通过，为地方政府在审批制度改革上发挥主动性提供了法律支持。^① 随着改革开放的深入，尤其是中央与地方事权关系的调整，行政审批制度改革成为了转变政府职能的突破口。中央提出要最大限度地取消和下放行政审批。^②

国家的推动以及本地发展的需要，成为地方政府加快行政审批改革的重要因素。许多地方将招商引资列为首要工作，成立招商局，制订招商激励制度，打造“招商、亲商、安商、富商”政府。^③ 各地政府一方面通过建立经济开发区、产业园区等方式减少行政层级的约束，积极争取上级下放更多的审批项目，获得更大的审批权力，另一方面创造性地制订本地政策，运用网络技术优化审批流程^④，创新招商方式，以给外来投资者提供法律之外的更多政策优惠和服务，赢得投资者的青睐。

由于对资本的需要，投资领域的审批效率无疑是政府各职能履行中效率最高的。这种效率的提升主要来自三个方面：一是按照上级法律政策采取的行政审批环节的减少，这是法定的行为；二是在法律政策没有明确禁止的领域，进行的地方性探索，比如合并审批事项和环节、联合审批、模拟审批等；三是对于重点投资采取领导人专人负责，现场办公等“保姆式”服务，提供“绿色通道”。各地建立的行政服务中心成为推动各种形式行政审批改革的组织化力量。^⑤

① 朱维究：《行政许可法的实施与行政审批改革》，载《国家行政学院学报》，2004年第3期，第26—29页。

② 李克强：《在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话》，载《人民日报》，2013年11月8日。

③ 《招商、亲商、安商、富商——访阜阳市政府孙云飞市长》，载《中国对外贸易》，2006年第7期。

④ 包雅钧：《从天津市南开区“超时默许”机制看行政审批创新》，俞可平主编：《中国地方政府创新案例研究报告（2005—2006）》，北京大学出版社2007年版，第36—45页。

⑤ 朱新力、黄玉寅：《“行政服务中心”模式的实践、正当性与时代出路》，载《浙江社会科学》，2013年第5期，第145—153页。

外来投资的活动也从经济领域扩大到地方的治理领域。它们参与地方治理主要有三种形式：一是依据自己在当地经济增长的地位，争取更好的投资环境条件和土地、贷款、劳动力提供等方面的多种优惠；二是投资者或者投资企业的管理者以政府顾问、当选地方政协委员等方式，参与到地方的决策过程之中；三是参与当地的社会生活。比如提供慈善捐款、参与社区建设等。外资的进入也把来源地的生活方式、文化习俗、社会组织等也进入到投资地，丰富了地方的国际化内容，也在一些大中城市产生了如何将大规模的外国人纳入地方管理，融入当地社会的新问题。^①

由于投资的来源不同，接受地政府也在强化与资本来源国家或地区的关系，形成了地区间国际化方向的差异。比如广东、福建而与台湾有着密切联系，山东、辽宁等省因为韩资、日资企业众多而与韩国、日本有着密切联系。随着外资在内地投资自由度的不断放宽，各地都通过多种方式来扩大本地的国际联系网络，争取更多的外来投资。江苏在20世纪90年代末期，依据台资“西进北移”趋势，加强对台资的吸引，做到“月月有团去台湾”。进入新世纪后，则将引资的战略重心转向“重攻日韩，拓展欧美”。在日韩举办不同形式和规模的招商活动，并且在美国、英国、日本、德国、法国、新加坡等多个国家和地区派驻了招商代表。山东省建立中日韩新的城市经贸合作交流机制，创立“山东—韩国城市经贸合作联合委员会”，发挥山东驻日韩代表机构及“山东—日本经贸交流中心”和“山东—韩国经贸交流中心”的作用。^②

当然，海外投资只是推动地方行政审批制度改革的力量之一，并且其影响力存在着明显的地区差别。比较而言，东南部沿海地区的外来投资规

^① 华峰：《国际化社区的出现与应对》，载《学海》，2013年第1期，第40—45页。

^② 查志强：《招商引资竞争激烈，浙江怎么办？——江苏、山东招商引资模式创新的启示》，载《浙江经济》，2006年第1期，第38—40页。

模更大，对当地治理的影响也更大。但是随着产业的专业，一些外资也向中西部转移，这对当地治理必然会产生较大的影响。^①

一些地方为了争取获得投资，也会降低环境、劳动力保护等方面的管制，偏袒海外投资，造成不同类型资本之间的不公平待遇等问题，并产生了环境污染、劳动者权利保护缺失等新的问题，导致当地社会的抗议和反对。一些地方将招商引资作为“政绩工程”，形成地方之间、政府部门之间的恶性竞争。^② 这些也会影响到地方治理的改进。

2. 立法听证的地方实践^③

从20世纪80年代以来，如何提高决策的科学化、民主化就一直是中国的政治、行政改革的重点之一。^④ 进入90年代以后，建立和完善决策科学化民主化的机制和制度在党的重要文件以及历届国务院政府工作报告中被反复强调。1997年，党的第十五次代表大会工作报告明确提出建设“社会主义法治国家”，“加强立法工作，提高立法质量”。官方意识形态的这种变化无疑推动了一系列新的制度、机制的建立。而学习和借鉴国外先进的制度是建立这些新制度、新机制的重要途径。立法听证就是在这种大的制度改革背景下，作为一种提高立法和决策质量的手段或程序被引进中国的。

1993年，深圳在全国率先实行价格审价制度，这是中国听证制度的雏

① 钟培武：《产业转移与中部地区招商引资模式转换分析》，载《河南社会科学》，2008年第6期，第156—159页。

② 王洛忠、刘京发：《招商引资过程中地方政府行为失范及其治理》，载《中国行政管理》，2007年第2期，第72—75页。

③ 本部分主要依据杨雪冬的文章《制度移植与本土实践：以立法听证的演进为例》（载《华中师范大学学报》，2005年第6期，第29—37页）改写。

④ 邓小平：《党和国家领导制度的改革》，见《邓小平文选》第2卷，人民出版社1994年版。

形。1996年,《中华人民共和国行政处罚法》通过,在第五章第三节专门规定了“听证程序”。1999年9月9日,广东省人大常委会举行了《广东省建设工程招标投标管理条例》听证会,是听证首次在立法领域中的应用。随着听证被写入一些法律并在某些领域中得到实践的过程中,它也开始进入《立法法》起草者的视野,并最终写入了2000年通过的《立法法》中,可以用于包括法律和行政法规等的制订过程。

在《立法法》通过之后,大部分省份和一些有立法权的市先后举行了各种听证会。2001年10月,深圳市人大通过了《深圳市人民代表大会常务委员会听证条例》。这是第一个地方性的听证条例。此后,上海、浙江、安徽、江西、河南、四川、郑州、广州等地的人大常委会也制订了本地的立法听证条例。但是全国性的条例一直没有制订,在2003年和2005年的全国人大会议上,都有代表提出要尽快制订“听证法”。^①

各地在制订不同法律效力的听证规则或条例的同时,也开始对新出台的法律举行听证。根据全国人大法工委的不完全调查,截至2001年10月底,先后有20个省、市举行立法听证活动27次,共听证了28个法规、规章草案。^②2004年底,对北京、上海、天津、重庆、辽宁、山东、山西、河北、江苏、浙江、江西、湖北、广东、海南、甘肃、青海以及广州、沈阳、西安、贵阳等19个地方的调查显示,2001年11月以来,越来越多的地方人大常委会在地方性法规制定过程中,运用了听证会的方式,且听证会的次数呈逐年增长的趋势。2002年4次,2003年7次,2004年10次。^③

^① 2003年重庆代表金烈(载《人民日报》,2003年3月9日第6版),2005年湖南代表王填都曾经提出了“制订立法听证法”的提案。

^② 陈斯喜、蔡定剑、吴国舫:《地方立法听证调查报告》,引自人大与议会网:<http://www.e-cpcs.org/newsinfo.asp?Newsid=9228>(发布时间:2005年5月23日)。

^③ 武增:《地方立法听证的有关情况》,见《立法听证理论研讨会》论文集,重庆,2004年12月2—3日。

包括立法听证在内的听证活动的举行符合中国政府改革所强调的民主、公开原则，因此得到了执政党的充分肯定，写入党的文件中，并提倡大力推广。2002年，中国共产党第十六次代表大会的报告提出，要改革和完善决策机制，“建立与群众利益密切相关”的“社会听证制度”。2004年，《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》再次强调要实行“听证”等制度，扩大群众的参与度，提高决策的科学化和民主化水平。听证作为一种引进的制度在十年多的时间中得到了全面确认。

全国人大常委会，尤其是其法制工作委员会在推动听证规则制订上起到积极的作用，尽管全国人大常委会至今还没有在立法过程中采取过“听证”。法制工作委员会依靠其了解国外立法情况的信息优势以及对地方人大工作的影响力，主要通过三种方式来直接鼓励和帮助地方人大制订立法听证规则。（1）通过举行有国外立法专家参加的研讨会来介绍国外经验和做法；（2）通过举行工作交流会等为地方人大相互交流学习提供平台和机会；（3）起草《立法听证规则（示范稿）》为各地人大提供蓝本。

除了这三种直接方式外，全国人大所具有的权威性也使得“听证”开始被各地人大所接受。在中国的政治运行中，上级通过法律、政策提出的任何新的观点、意见都会在下级得到实践的可能。而且，在高扬创新旗帜的意识形态背景下，听证这样一个技术性制度实行起来并不会带来太多的风险。地方人大也乐意尝试。这正是2000年后许多地方都把举行听证列入年度工作计划的根本原因。

一些国际非政府组织，如福特基金会、美国全国民主研究所等也加入到推动听证发展的行列中。在它们的支持和帮助下，2000年之后，不同规模的国际研讨会得以举行，一些国内学者也把关注点转移到听证制度研究上，并且产生了一定数量的研究成果。立法机关之外的力量的参与加快了听证知识的传播和普及，有利于听证程序的规范化。

2000年以来，各地人大陆续举行了一些听证活动，特别是对一些社会公众非常关注的法律法规的听证，比如2004年北京市人大对《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法（征求意见稿）》举行的听证，使得听证逐渐成为社会关注的热点。许多媒体也把听证作为新闻焦点进行了大量而且深入报道。随着听证次数的增加以及社会关注的加强，如何提高听证质量，实现听证目的，加快听证与现有立法制度的耦合，成为完善这项移植来的制度的重点。

各地人大为了尽快适应听证这种新的制度，提高社会公众对听证的熟悉程度，采取了各种措施。其中主要有：（1）在每年的立法计划中，根据所要制订或修改的法律法规的情况，尽量安排一次或若干次听证。有的地方人大还提出，今后制订新的法律法规都要采取听证；（2）对于每次听证都精心准备。尽管法制委员会通常是听证的组织者，但实际上每次听证基本上都动员人大常委会各个部门的力量，以保障听证各个环节严密，取得好的效果；（3）积极发挥新闻媒体的作用。一方面通过媒体发布消息，提高公众的参与度，另一方面利用媒体宣传听证过程，公布听证法案，增强立法过程的公开化。必须强调的是，媒体的宣传对于听证的推广和听证知识的普及发挥了重要作用。而网络这种新兴媒体对听证的介入则扩大了听证过程的空间，使听证会场之外的公众也可以就听证主题发表意见，有利于收集更全面的意见、建议；（4）利用各种机会相互学习。除了参加由全国人大法工委以及一些研究机构举行的研讨会外，还利用相互之间的工作往来、各地人大常委会举办的杂志来了解彼此的做法，借鉴好的经验。

一项制度只有运行起来，其如何有效地发挥作用所遇到的问题才会显现出来。尽管听证是一个技术性很强的制度，与既有的制度环境没有根本性的不适合或矛盾，但依然在实践中遇到了一些问题，并且在各地的实践效果差异明显。造成这种情况的主要原因：一是听证会的组织者对其

的重视程度和工作的可持续性；二是当地公众对听证会的参与和参与效果。^①

这些问题的存在制约了听证这个新兴制度效力的发挥，削弱了立法者以及社会公众对其的认同。虽然它已经被写入了党的文件中，获得了意识形态上的合法性，写入了中央和地方的法律中，获得了法律上的合法性，但是立法者和社会公众似乎都不满意听证现有的效果。对于一些立法者以及听证的实际操作者来说，经历了几次听证后，当初的热情正在被疑惑和怀疑取代，甚至陷入了某些认识误区。对于公众来说，他们对于听证这种民主立法的程序寄予了很高的期望，而媒体的一些宣传进一步推动了这种期望的提高。而一旦发现听证无法达到自己的期望时，就马上陷入失望，甚至产生不满。

3. 绩效评估在杭州的实践

绩效管理是 20 世纪 70、80 年代在西方兴起的新公共管理运动的重要内容。在中国的出现几乎与西方国家同步。有学者认为，中国的绩效管理改革受到西方国家的相关理论和实践的启发，属于外援输入型的，也有的学者认为这是中国古代官员考核、现代干部考核的进一步发展，还有学者认为它是西方理论与中国实践的综合。^② 从地方政府进行的绩效评估实践来看，国外的理论和实践作为一种知识供给无疑发挥了重要作用。之所以这样讲，一是因为中国在市场经济建设过程推进的政府改革与西方的新公共管理运动有着诸多的相通之处，为知识的共享提供了基本前提；二是西方的公共管理理论通过以 MPA 教育为代表的系统培训方式，直接影响到各

^① 杨雪冬：《中国地方立法听证中的参与困境》，见杨雪冬、陈家刚主编：《立法听证与地方治理改革》，中央编译出版社 2004 年版。

^② 高小平、盛明科、刘杰：《中国绩效管理的实践与理论》，载《中国社会科学》，2011 年第 6 期，第 4—14 页。

级官员的思维和判断。^①

绩效评估在中国没有统一的模式，不同的地方以及政府部门都根据自己的实际情况进行了探索，并形成了一些有代表性的模式。^② 以公民导向的“综合考评”为主要内容的“杭州模式”就是其中之一。这项改革可以追溯到1992年后开始的目标管理责任制。尽管这种制度考核的主要内容是经济增长，采取的是自上而下的评价方法，但是在完善的过程中，“基本上参照了当时国际流行的‘目标管理’（MBO）方式，在做法上有一定的变通”。^③

进入21世纪后，浙江省委希望杭州“在全省现代化建设中发挥龙头作用”，杭州也面临着浙江省内以及长三角其他市快速发展产生的竞争压力，当时的市领导提出了一系列发展战略，要落实这些战略，就需要改变对整个干部队伍的激励和评价方式。为此，从2000年开始，杭州市开始对市直单位进行“满意评选”，评选主体分为四类：市党代会代表、市人大代表和政协委员；企业；市民；市直机关。根据满意度对市直部门进行奖励和惩罚。这种评估方式突破了由上级部门采取的自上而下的内部评估模式，扩大了评估主体和评估的开放度、参与度，使社会公众直接参与到对党政部门的评价过程中。“满意评选”对于改变机关的工作作风起到了明显的效果。为了进一步完善这项工作，2003年，杭州市委委托浙江大学的专家学者开展课题研究，最终形成了《2003年度市直单位满意度单位不满意度单位评选办法（征求意见稿）》，提高了满意度调查过程以及调查结果使

① 中国MPA教育的培养方式和教学内容具有“输入式”特点，即以吸引、吸收和消化西方发达国家MPA教育经验为主（沈勇、程文浩：《中国MPA教育：十年总结与未来展望》，载《清华大学教育研究》，2009年第3期，第59—65页）。

② 高小平、盛明科、刘杰：《中国绩效管理的实践与理论》，载《中国社会科学》，2011年第6期，第4—14页。

③ 伍彬主编：《综合考评与绩效管理：杭州的实践与探索》，人民出版社2012年版，第31页。

用的合理性。^①

2003年10月，中共十六届三中全会提出了“科学发展观”，围绕如何树立正确的政绩观，实现全面、协调、可持续发展，各地开始在干部考核制度方面进行更多的探索，绩效考评作为考核的方式之一引起了中央决策者的重视，并写入了有关文件。^②杭州的经验引起了中组部的兴趣，不仅到杭州调研，而且邀请杭州市相关部门到中组部介绍基本做法。这既肯定了杭州市的探索，也激励了其进一步创新。

针对目标责任制与“满意评选”双轨并行产生的问题，杭州市提出将二者整合起来，形成综合考核评价体系。2005年3月，杭州市委与浙江大学联合成立专题课题组，通过调研讨论，提出将目标考核、领导考评和社会评价结合起来的综合考核方法，并出台了《关于对市直单位实施综合考核评价办法的意见》。为了更好地执行新的综合考核办法，2006年，杭州市将原来的目标办、满意办、效能办整合为“综合考评委员会办公室”，专门负责市直单位以及区（县）综合考评工作。这是国内首个专门负责党政机关绩效考评的职能部门。

在实践的过程中，杭州市的综合考评形成了“3+1”模式，即以社会评价、目标考核、领导考评为主体，辅以创新创优作补充的评价体系。其中社会评价占50分，目标考核45分，领导考评5分，创新创优3分。在社会评价中，不断调整参与者结构，提高参与者的代表性，比如2007年增加了非杭州市户籍的外来工，2010年增加了农村居民代表比例。在每年发出的1.5万份社会评价表中，市民代表始终保持在1万份。这种社会评价表起到了民意发现的功能，并对相关部门的工作直接起到了监督作用。这

^① 具体修改内容请参考伍彬主编：《综合考评与绩效管理：杭州的实践与探索》，人民出版社2012年版，第39—41页。

^② 参考周志忍：《我国政府绩效管理研究的回顾与反思》，载《公共行政评论》，2009年第1期，第34—57页。

些社会评价意见从 2008 年开始以《市直单位社会评价意见报告》的形式向社会公布。社会的持续参与，提升了这项工作的社会影响力。

在杭州市绩效评估改革中，来自浙江大学等机构的公共管理专家学者是重要的参与者。这个群体的参与主要有三种方式：一是一些学者作为学术顾问直接参与了各个阶段的改革，作为专家参与到考评过程中。从 2006 年开始，为了增强被考评部门的创新意识和能力，综合考评增设了创新项目，由专家进行评价。参与的专家除了浙江省的外，还有来自北京、上海等机构的。二是杭州市考评办主动与国内研究机构合作，通过设立课题、举办研讨会等方式，来研究杭州市的经验做法，既可以改进工作，也能扩大宣传。2007 年 7 月，杭州市考评办与浙江大学、OECD 亚洲公共治理中心联合举办了“绩效评估和政府创新国际研讨会”，在介绍杭州经验的同时，也获得国际学者专家的评论、建议。三是通过研究杭州案例，进行理论分析和探讨。对 CNKI 上发表的以“杭州综合考评”为主题、篇名、全文进行的分类统计显示，杭州案例在逐渐吸引着更多人的注意（见表 2）。这些研究既扩大了杭州经验的影响，也成为杭州市考评办改进工作的参考。

对知识群体的开放，固然和杭州市的人文传统、党委政府提出的“以民主促民生”战略、“开放式决策”举措等有着密切关系^①，但也得益于考评办整个团队的开放性和学习性。考评办的主要领导人任职稳定，具有很高的专业素质和学习动力，整个团队的主要工作人员受过良好的高等教育，并且多人在浙江大学接受过公共管理方面的培训。因此，他们有愿望和能力将学习到的知识与本地的实际较好地结合起来，形成一套具有理论基础和实践效果的绩效考评体系。2011 年美国罗格斯大学公共事务和管理

^① 孙颖：《知识界参与城市治理的杭州实践》，未刊稿。

学院院长、前美国公共管理学会主席 Marc Holzer 一行访问了杭州市考评办，了解到杭州市的绩效考核后，称赞其就有“世界水平”。同年，杭州市被国务院确定为政府绩效管理试点。

表 2 关于杭州综合考评的文章数量（篇数）

年度 检索词	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2003	2000
主题	13	11	12	16	13	7	7	8	8	2	2
篇名	12	7	8	10	11	4	4	8	7	2	2
全文	95	109	100	124	113	125	95	72	62	43	31

数据来源：2014 年 2 月 23 日对 CNKI 的检索。

4. 比较与讨论

这里讨论的三个案例分别涉及海外资本、制度、知识三种不同类型的国际因素。它们进入地方治理的合法化机制和依托的具体载体是不同的（见表 3）。比较而言，资本、制度更需要首先获得国家的同意才能成为地方治理过程中的要素。资本的具体载体是企业，除了要得到东道国政府的允许，也会获得母国以及推动投资自由化的国际组织（如 WTO）的支持。而一项新的制度形式尤其需要首先成为国家层面的制度规定，然后才可能在地方实践。承担立法听证规则制度的人大法工委成为推广该制度最活跃的的主体，而国际组织也通过听证这种新的制度形式获得了参与的机会。而知识的传播相对自由，主要依靠的是知识群体。高等教育的普及，浙江大学学者对本地决策的积极参与为相关专业知识的进入提供了有利的条件。在实际中，制度与知识有着密切的联系，甚至有许多重合之处，但是一种知识要在地方治理中发挥更大的作用，还需要找到具体制度的载体。

在三个案例中，国际因素的影响力在很大程度上受地方权威的需要决

定。地方权威将经济增长作为中心工作，就会通过主动加快行政审批改革，以获得更多的外来投资。地方权威为了提高各个部门的运行效率，解决面临的各类紧迫问题，也会重视绩效评估。而立法听证之所以受到普遍的冷遇，除了与主导该工作的法工委的影响力、地方人大工作重心的转移等有关外，还在于它产生的决策科学化民主化效果在很大程度上是间接的或者短期无法展现的。如果对地方权威作进一步分析，会发现地方领导人的态度和决定直接影响到国际因素的介入和发挥更大作用。

表3 三个案例的合法化机制

地方治理	国际因素的类型	国家合法化机制	地方合法化机制	社会合法化机制	国际因素的具体载体(能动者)
行政审批改革	资本	国家加入WTO和加快政府改革的需要	与招商引资、加快经济发展这项工作联系在一起	社会公众获得了审批减少、行政效率提高的溢出效应	私人企业、WTO
立法听证	制度	提高决策、立法科学化民主化的需要	作为展示本地决策科学化民主化的例证	相关利益群体的关注和参与	全国和地方人大法工委、国际组织
绩效考评	知识	中央的决定对地方实践的间接肯定，上级部门确定为试点给予的直接肯定	作为改进本地党政机关绩效的方法	社会公众的参与和从解决问题中获益	相关学者和科研机构

三个案例分别来自政府、人大和党委三个系统，也从一定程度上反映了它们各自在地方治理中的地位。党委与政府作为中国政治实际运作中最重要的两个系统，在创新方面也是最活跃的。而人大系统作为法定的最高

权力机关，也在利用有力的机会和条件，来展示自己的存在。虽然这是三个不同的系统，但是它们的创新行为，最终都要从党的决定中寻求明确的支持，以解决意识形态合法性问题，其次才是国家具体的法律政策给予的制度规定。

四、结论

随着中国对外开放水平的提高，“以开放促改革”已经成为整个国家发展的重要战略。^①这在意识形态意义上解决了国际因素参与国内治理的合法性问题，并为国际因素进入更多治理领域提供了可能性。然而，在地方治理中，由于地方在整个政治行政体系中所处的次级地位，缺乏对外联系的独立性，所以国际因素的进入和参与依然需要获得国家赋予的合法性。这也决定了在三种合法化机制中，国家合法化机制在权威性上依然高于地方合法化机制和社会合法化机制。

尽管如此，国际因素不能单纯依靠国家的合法化机制进入地方治理，还需要依靠地方合法化机制和社会合法化机制。在改革开放的过程中，地方权威的自主性和社会的自主性都在提升，它们会更加主动地接触国际因素，这增大了国际因素进入地方治理的空间和选择，打破了国家垄断的国际因素自上而下进入地方的单一模式。同时，国际因素在开放水平提高的地方治理过程中，也有了发挥更大主动性的空间，这尤其体现在国际资本通过各种方式影响地方决策，知识的广泛传播以及各类国际组织在具体治理领域中的活跃。因此，在许多情况下，国家合法化机制是对结果的确认，带有仪式性，国际因素的进入方式及其影响主要取决于地方合法化机制和社会

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版。

合法化机制。这对国家合法化机制的包容性和弹性是巨大的挑战。

不同的国际因素会在参与地方治理的具体领域时，也会面临三种合法化机制之间的矛盾，乃至冲突，这是因为国家、地方与社会在判断和对待国际因素时所持的立场和考虑的利益等存在着差异。在发生矛盾或冲突的情况下，国家、地方依靠掌握的公共权力和公共资源通常能取得优势，获得对国际因素进入的允许权或否定权，但也会因为与社会要求的对立，削弱自身的合法性，而国际因素也会成为社会挑战国家和地方的支持性因素。

* 杨雪冬：中共中央编译局中央文献翻译部主任、全球治理与发展战略研究中心研究员、“当代中国治理研究书系”执行主编，曾为哈佛大学肯尼迪政府学院访问学者，兼任中国政治学会、中国行政管理学会理事。第十届全国青联委员、第四届中央直属机关青联委员，全国宣传理论系统“四个一批”称号、国务院特殊津贴、中组部“万人计划”哲学社会科学首批领军人才称号获得者。主要研究方向：中国政治、西方社会政治理论、全球化与全球问题。

发展主义与中国地方政府的战略行为体： 近期调研的初步发现

〔德〕托马斯·海贝勒（杜伊斯堡-埃森大学）

〔德〕舒耕德（图宾根大学） 文

贾亚娟（中国社会科学院近代史研究所） 译

摘要：本文首先将论证中国是一个发展型国家，简要概括早期文献中与地方政府“发展主义”概念化相关的主要见解。接着，从我们的实地考察中，研究地方政府当前如何引导民营经济发展，然后从民营企业家角度研究他们如何看待地方政府发展主义。随后，我们将讨论民营企业家通过与地方官员战略集团的互动，在多大程度上可以被视为一个战略群体，以及如何塑造地方发展型政府的政治形态。最后，我们得出若干结论为未来研究打下基础。

试图完成三个目标：

- 考察当今地方发展型政府与20世纪80、90年代地方政府的差异；
- 考察当今地方政府的政商关系；
- 考察县乡领导干部与民营企业家之间的互动。

关键词：地方政府；发展主义；战略群体；地方干部；民营企业家

Developmentalism and Strategic Agency in China's Local State: Preliminary Findings from Recent Fieldwork

Thomas Heberer (University of Duisburg-Essen)

Gunter Schubert (Eberhard Karls Universität Tübingen)

JIA Yajuan

(Institute of Modern History, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: The paper goes as follows: We first make an argument for understanding China as a developmental state and briefly sum up major insights of the earlier literature concerning the conceptualization of the local state in terms of “developmentalism”. We then report from our fieldwork by first looking at how the local state steers private sector development today, before turning to the perspectives of private entrepreneurs on local state developmentalism. Subsequently, we discuss to what extent private entrepreneurs can be conceptualized as a strategic group that—by interacting with the strategic group of leading local cadres—increasingly shapes the political dynamics in the local developmental state. Finally, we draw a number of conclusions and point at necessary steps for future research.

Try to complete three goals:

- to investigate to what extent the local developmental state of today differs from its early counterparts in the 1980s and 1990s;
- to investigate state – business relations in today's local state;
- to investigate the interaction between leading local cadres at county and township level and private entrepreneurs.

Keywords: Local State; Developmentalism; Strategic Group; Local Cadres; Private Entrepreneurs

一、 导言

自从 20 世纪 80 年代初，中国实行改革开放政策之后，学者们努力试图了解政府在经济和国家—社会变革中的角色。梳理过去 30 年有关中国政府的研究文献，很容易区分出两个代表性“学派”：一派学者将中国政府看成是动态经济发展的原动力，将中国经济成功引入市场经济轨道。尽管存在权衡和折衷，但是在他们看来，中央和地方政府的“企业家主义”（entrepreneurialism）或“发展主义”赋予市场经济活力，保证未来经济持续快速发展。另一派学者，如果不算是十足的悲观主义者，但至少属于怀疑论者，他们认为政府是“庇护主义”（clientelist）或“掠夺主义”（predatory）的政府，它抽走或转移了改革应有之成果，成为无数领导干部的个人所得，使绝大多数国民的利益遭受损害。为了与包瑞嘉（Richard Baum）和谢夫琴科（Alexei Shevchenko）在早期的一篇题为《国家的状况》（The State of the State）的综述中提出的“称呼霸权”（taxonomic hegemony）相抗衡^①，过去的许多年中，为概括不断变化中的中国政府的特质，而发明了不胜枚举的描述性词汇，但它们却未真正提升人们对实际情况的理解，而现实仍可以用上述的“企业家主义”、“发展主义”、“庇护主义”和“掠夺主义”等“基本的类型”所概括：

^① 概括中国政府特点的术语，参见 Baum, Richard & Shevchenko, Alexei, “The State of the State”, in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge/Mass.: Harvard University Press, 1999, pp. 1-2。

		代理人增加产出或提高生产率的动机	
		是	否
企业代理人	是	企业家主义	庇护主义
	否	发展主义	掠夺主义

来源：Baum, Richard & Shevchenko, Alexei (1999), “The State of the State”, in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge/Mass.: Harvard University Press, p. 545。

着力研究中国县、乡、镇一级的基层政府，我们就会发现，这对于我们理解基层政府为贯彻地方发展主义如何决策，或者在中国“如何做事情”，都将大有裨益。为了了解地方发展型政府的内部动态，最主要的是，进入 21 世纪，尤其是 2008 年全球金融危机爆发之后，地方政府和私人企业之间的互动，我们将地方发展主义与“战略群体”^① (strategic group) 分析相结合。2012 年和 2013 年笔者在江苏、浙江、福建和湖北省的四个县级经济体进行了初步的实地考察，以此为基础，本文试图完成三个目标：

- 考察当今地方发展型政府与 20 世纪 80、90 年代地方政府的差异，尤其考察戴慕珍 (Jean Oi) 等人所提出的发展型政府的特定变体——地方法团主义政府 (见下文)；

- 考察当今地方政府的政商关系，与 20 世纪 90 年代文献中所提出的“法团主义”、“企业家主义”、“庇护主义”和“掠夺主义”政府相比较，是否有所改变；

- 考察县乡领导干部与民营企业家之间的互动。

^① Heberer, Thomas & Schubert, Gunter, “County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China's Local State”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp. 221 - 249; [德] 托马斯·海贝勒、[德] 舒耕德：《作为战略性群体的县乡干部。透视中国地方政府战略能动性的一种新方法》，见 [德] 托马斯·海贝勒、[德] 舒耕德、杨雪冬主编：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社 2013 年版，第 27—64 页。

我们认为地方政府和民营企业家之间的关系，与地方发展主义早期相比，在过去几十年间变得更为水平和均衡，这就意味着随着市场竞争日趋激烈，市场体制日臻成熟，民营企业家从地方政府那里获得了自主权。在全球金融危机压力之下和中国经济结构调整之际，地方政府不仅在保证私营经济健康发展时困难重重，而且在引导民营企业按照传统方式生产经营时举步维艰。“传统”的地方政府法团主义和企业家主义让位于“服务型政府”，中国较发达地区的政府变成了一个“拘谨受压抑”的发展型政府，在某种意义上说，地方政府与民营企业家之间彼此相互依存以实现收支相抵，二者关系愈来愈紧密。总是处于变动状态中的后者，逐渐积累起战略力量，影响地方政府并对其施加压力。尽管还未被普遍承认，但中国的民营企业家正在成为一个“形成中”的战略群体，即一个潜在的战略群体。即使他们还未采取集体行动，但是他们的共同利益及理性行为或许正在逐渐改变当代中国的地方政治形态，导致地方政商关系重组，这或许成为“中国资本主义”新时代的标志，可以说，这也增强了中国政治制度的调适能力。^①

本文首先将论证中国是一个发展型国家，简要概括早期文献中与地方政府“发展主义”概念化相关的主要见解。接着，从我们的实地考察中，研究地方政府当前如何引导民营经济发展，然后从民营企业家角度研究他们如何看待地方政府发展主义。随后，我们将讨论民营企业家通过与地方官员战略集团的互动，在多大程度上可以被视为一个战略群体，以及如何塑造地方发展型政府的政治形态。最后，我们得出若干结论为未来研究打下基础。

^① 有关中国政治制度调适能力的最新研究参见：Yang Dali L., *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004; Shambaugh, David, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley et al.: University of California Press, 2008; Heilmann, Sebastian & Perry, Elizabeth J. (eds.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge/Mass.: Harvard University Press, 2011。

二、中国与发展型政府范式^①

一般而言，发展型政府就是政治精英和官僚机构有意并准许以自上而下的方式发展经济的“目的型”（purposeful）政府。发展型政府能够有效干预经济、创建有利于市场体制建立的制度环境。这样一来，他们便具有独立于利益群体（比如私营企业家）的（相对）自主性。这些利益群体大都通过法团主义安排被吸纳进体制。^② 发展型政府是具有很高程度政府能力（state capacity）^③ 的

① 发展型政府“经典”概念首先是由美国政治学家查莫斯·约翰逊（Chalmers Johnson）在1982年有关“二战”后日本经济奇迹的研究著作中首先提出来的。近年来更多的研究将发展型政府视角用于研究东亚经济发展，参见：Woo-Cumings, Meredith (ed.), *The Developmental State*, Ithaca-London: Cornell University Press, 1999; Weiss, Linda, “Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not ‘Normalizing’”, in *Pacific Review*, Vol. 13, No. 1, 2000, pp. 21 – 55; Kohli, Anul, *State – Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge et al.: Cambridge University Press, 2004; Nee, Victor, Opper, Sonja & Wong, Sonia, “Developmental State and Corporate Governance in China”, in *Management and Organization Review*, Vol. 3, No. 1, 2007, pp. 19 – 53; Stubbs, Richard, “What Ever Happened to the East Asian Developmental State? The Unfolding Debate”, in *Pacific Review*, Vol. 22, No. 1, 2009, pp. 1 – 22, 以及 Ong, Lynette H., “Between Development and Clientelist States: Local Business Relationships in China”, in *Comparative Politics*, Vol. 44, No. 2, 2012, pp. 191 – 205。

② 参见 Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton et al.: Princeton University Press, 1995。

③ 政府能力的概念是由阿尔蒙德（Almond）和鲍威尔（Powell）在合著《比较政治学：发展研究路径》中首先提出。（Almond, Gabriel A. & Powell, G. Bingham, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little Brown, 1966.）他们区分出一个正常运转的政府所具有的提取（extractive）能力、规范能力、分配能力、象征（symbolic）能力和回应能力。政府能力也包含由政府相对自主性决定的执行能力 [Croissant, Auerl, “Staat, Staatlichkeit und demokratische Transformation in Ostasien”, in Petra Bendel, Aurel Croissant, and Friedbert W. Rüb (eds.), *Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Opladen: Leske&Budrich, 2003, pp. 203 – 222], 以及强制能力（Levitsky, Steven & Way, Lucan A., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge et al.: Cambridge University Press, 2001）。准确地讲，我们总结出政府能力的以下特点：政治体系在公民眼中成功的合法化；社会规范和控制能力；执行能力；强制力；谈判能力（即将新的社会群体和组织纳入谈判进程，在各种特殊利益之间寻找平衡）；学习能力（即从错误和失败中学习的能力）。

“强大政府”，能调动强大的国家能力至政治合法性的临界点，即使是威权国家，也不例外。他们常常用一种“科学概念”作为指导思想，为其政策保驾护航，在“理性设计的社会秩序”中，体现出技术专家治国的信仰，或者简言之，即“高级现代主义”。^①

但是，并非只有中央政府践行“高级现代主义”。我们认为（地方）发展主义是一种分析概念，能够很好地解释中国“基层”是“如何做事情”，地方政府在政策制定和执行中的角色如何。地方政府必须执行中央政府政策和上级政府指示，但是，他们却在政策制定方面拥有很大的自由决定权。地方政府根据本地实际情况调整政策以实现本地区的发展目标，在各自辖区范围内确定经济发展优先顺序。政策试验和创建发展模式是地方政府执行政策的典型模式。^②毋庸置疑，地方政府承受着执行上级政府政策指令的巨大压力，而对领导干部政绩的评价也严重影响其政治生涯。^③然而，地方政府，尤其是县级政府，由于在决策过程中拥有极大的自由裁量权，因此能够在“等级制度的阴影下坚守发展主义”^④。

当然，理解地方政府在中国经济转型过程中的角色和作用时，地方发

① Scott, James, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven and London: Yale University Press, 1998. 胡锦涛执政时期的“科学发展观”和“社会主义新农村建设”纲要等恰好属于“高级现代主义”类型。

② Ahlers, Anna L. & Schubert, Gunter, “Strategic Modelling: ‘Building a New Socialist Countryside’ in Three Chinese Counties”, in *China Quarterly*, Vol. 216, 2013, pp. 831 – 849.

③ Heberer, Thomas & Trappel, Rene, “Evaluation Processes, Local Cadres’ Behaviour and Local Development Processes”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 84, 2013, pp. 1048 – 1066; [德] 托马斯·海贝勒、[德] 雷内·特拉培尔：《政府绩效考核、地方干部行为与地方发展》，见 [德] 托马斯·海贝勒、[德] 舒耕德、杨雪冬主编：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社 2013 年版，第 293—322 页。

④ Scharpf, Fritz W., *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske & Budrich, 2000, pp. 323 – 351. 事实上，地方政府拥有微调和执行上级政策的“相对自主性”。

展主义并非一个全新概念。戴慕珍 (Jean Oi)^① 和魏昂德 (Andrew Walder)^② 是两位较早使用这一分析视角研究地方政府的学者。^③ 尤其是戴慕珍，她在1999年有关中国市场转型过程中制度基础的研究中，提出了“地方法团主义政府” (local corporatist state)，对理解后毛泽东时代地方政府发展主义具有开创性意义。正如戴慕珍所说：地方政府近似于一个大型多层次公司，县处于公司架构的顶端，相当于公司总部，乡镇相当于企业的地区总部，而农村就是大型公司内部的小公司……从这个意义上讲，中国越来越接近新兴工业化国家理想的发展模式，即根据企业在特定行业的发展潜力以及是否已经脱颖而出给予补贴。^④

经历了毛泽东执政的计划经济时代，地方政府通过选择性分配低价原材料、发放信贷、划拨专款的方式对集体和民营企业进行行政指导。^⑤ 他们提供“一系列关键性服务以及有关新产品、技术和制成品市场的信息”，

① Oi, Jean C., "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism", in *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992, pp. 99 - 126; Oi, Jean C., "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", in *China Quarterly*, Vol. 144, 1995, pp. 1132 - 1149; Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999.

② Walder, Andrew G., "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", in *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, 1995, pp. 263 - 301.

③ 有关“早期”地方法团主义研究，参见 Pearson, Margaret M., "The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises", in *Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol. 31, 1994, pp. 25 - 46; 以及 Unger, Jonathan and Chan, Anita, "Corporatism in China: A Developmental State in an East Asian Context", in Barret L. McCormick and Jonathan Unger (eds.), *China After Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?*, Armonk/N. Y.: M. E. Sharpe, 1996, pp. 95 - 129.

④ Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999, p. 102.

⑤ 时至今日，信贷融资仍然是民营经济发展所面临重大问题之一。戴慕珍在对20世纪80年代进行分析后指出：“县市官员能够免除某些企业的逾期贷款罚金，延长偿还期，或者将上缴税款用于偿还贷款。农村和乡镇政府对企业补贴使其能够支付贷款利息。银行、财税部门和地方官员之间的密切关系为20世纪80年代经济的快速发展提供了条件……” (Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999, p. 120.)

而且还积极参与产品研发、市场调研以及新技术获取，以推动企业发展。^①颁发执照是各级地方政府组织和规范私营经济发展的另一项重要举措，因为这能够给地方官员提供“有关企业家、雇佣人数、企业经营范围、固定资产、流动资产、生产设备以及经营场所的详细记录”^②。

为突出地方政府发展主义中的法团模式，得到许可经营的企业家往往被政府严格把控的贸易和工业协会所代表，而无任何独立行动的余地。因此，地方政府和民营企业之间形成了共生关系，正如我们之前所发现的那样，这种关系决定了当前的政商关系：“有些农村，民营企业已经成为国有和集体经济的组成部分，有些情况下，在追求经济利益的同时，为降低经营风险，前者必须依靠后者。如此以往，地方政府和民营企业之间不再可能是敌对关系。地方政府利用他们对契约和资源的掌控，将私营经济置于法团主义的藩篱之中。中国的私营经济更接近于东亚新兴工业化国家发展型政府中的经济体，而非新古典主义经济理论中所描述的发展模式。”^③

就此而论，民营企业家很大程度上已经被看成是“列宁主义政治经济的囚徒（附属物），是对管制经济的补充（而非竞争）”^④，作为“红色资

① Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999, p. 123.

② Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999, p. 129.

③ Oi, Jean C., *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999, p. 135. 正如王达伟敏锐指出的那样，“共生性法团主义”或许会蜕化为“共生性庇护主义”，即地方官员以牺牲监管制度和监督效力为代价，培育与企业家的非正式关系。我们认为，这种地方政府法团主义（local state corporatism）的变种在这些年来已经变得不是那么显见了。现在，为了避免遭到腐败指控以及出于维护自身仕途着想，地方官员们选择与私人企业家保持距离。

④ Baum, Richard & Shevchenko, Alexei, “The State of the State”, in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge/Mass.: Harvard University Press, 1999, p. 357.

本家” (red capitalists)^①，没有理由、动因和潜能去挑战共产党执政下的任何级别政府。^② 许多人或许认为这对于经济发展和民营企业均无损害。但是，在地方发展主义的环境下，政商之间似乎是“相互借力” (mutually empowering) 的关系^③，政府帮助民营企业发展，民营企业促进政府增强适应能力。

以此为背景，本文追踪了20世纪90年代末地方政府法团主义（或发展主义）概念引入之后的延伸及发展，考察地方政府和民营企业之间的互动，并提出问题：改革开放之后，二者之间共生关系是否发生了改变，发生了怎样的改变，多大程度上民营企业家可以被看作是中国地方政治中的战略群体。

三、运行中的地方发展主义：近期调研的观察所得

1. 地方政府主体与私营经济的发展

从20世纪90年代开始，地方政府和民营企业之间的互动和合作对于地方经济的发展愈发重要。私营经济是地方经济政策的关键组成部分，即使在今天，也仅有几个部门是国有企业独占领域，如能源、烟草、原油、通讯和银行业等，一个地区的发展迫切需要私人投资。而且，量化的经济

① Dickson, Bruce J., *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

② 但有少数学者，如海贝勒教授认为民营企业家具有成为战略群体的潜力，因为他发现，他们的“组织能力”逐渐增强，积极与地方政府就有关法律安全、政治参与以及政治平等问题进行协商谈判。

③ Shue, Vivienne, “State Power and Social Organization in China”, in Joel Migdal et al. (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994, p. 83.

发展指标仍然是衡量领导干部政绩，进而决定其官场仕途的关键因素。笔者2012—2013年在四个县市进行的调研表明，地方政府战略上从企业家角度出发，确保私营经济平稳发展和政策的有效执行。^①尤其是2008—2009年全球金融危机对中国的出口造成强烈冲击之后，地方政府将私营部门的政策收紧，对地方经济进行结构调整，以期增加税收收入，提供更好的公共产品。但是，地方政府是如何与民营企业打交道，如何激励地方经济发展呢？

市县一级政府不断地寻找各自行政区域内的最具前景的产业和行业。总体而言，我们所研究的四个县市的私营经济的发展战略是：第一步，首先是着力发展“龙头企业”；第二步，是将年产值约为1000万元的规模企业发展成为“龙头企业”；第三步，是将最具前景的中小企业发展成为规模企业。生产技术的升级换代在地方经济发展中扮演极为重要的角色。发展园区常常集中了特定行业的企业，能够享受税收优惠政策以及其他财政激励措施。例如，温州的几乎每一个街道^②都至少拥有一个发展园区，而其中的公司企业都要求制定与地方政府发展蓝图相协调一致的具体的发展计划。地方政府资助当地企业的培训计划，为中小型企业建立服务中心，帮助企业与大学和科研机构建立联系以推动企业研发和产品营销。它们也努力吸引外来熟练工人在当地先进公司务工，鼓励企业合并重组，寻找并吸引愿意在本地投资的合作商。

“胡温”执政初期，政府主导投资主要用于农村发展，而扶持民营企业的发展，对地方政府而言，成为城乡一体化总体发展方向的一个重要组成部分。在我们进行调研的地区，地方政府将稀缺土地资源商业化的过程中，确定经济发展优先次序，塑造经济发展模式，而且鼓励新产品品牌和

^① 与 Pfeffer 和 Salancik 一样，我们对有效的政策执行与效率进行了区分。前者指的是一个组织在满足不同群体和组织（它们关切该组织的行为）的需求方面表现如何；后者则是根据每单位产出与所消耗资源的比率来衡量（见 Pfeffer & Salancik, 2003: 11）。

^② 街道是最小的政治单位。

商标的发展，提供市场信息，推动环境标准的执行。^① 尤其是具有较大发展潜力的战略型产业，地方政府大力投资进行基础设施建设，促进那些对民营企业发展至关重要的通讯和公共产品的发展，例如，创立发展园区和中小企业服务中心，制定吸引技术工人和高科技人才的优惠政策。他们也为企业组织职业技能培训，提供市场营销和企业经营管理模式的相关信息，在民营企业和政府部门之间建立沟通渠道，帮助企业解决他们所面临的技术和经济问题。而且，具有发展前景的公司在经济困难时期，地方政府也会通过调整税收政策，降低税负，给予金融支持。虽然地方退税是非法的，但是政府可以对效益好的企业进行奖励，例如，奖励企业的“产品创新”。这类奖金是政府补贴的一种隐藏形式，目的是为了防止企业倒闭或外迁。与此同时，最有前景的朝阳产业，如物流、生物科技、化学工程和包装等，常常受到政府的直接资助。除此之外，地方政府还十分重视现有产业的结构调整，使它们更好地适应不断变化的国内市场需要。为了解决技术和其他问题，他们也向企业派驻专家和专业干部，在企业和政府工作人员之间建立紧密联系。^② 地方政府甚至与外迁的民营企业家取得联系，希望他们能够回乡投资。^③ 虽然细数举措并不能代表其功效，但是却体现出地方政府与时俱进，根据国际环境和国内市场需求的变化适时调整，体现出相当程度的发展主义特征。

① 在我们所调研地区的地方政府努力吸引或发展龙头企业，支持和补贴龙头产品的发展，宣布关停劳动密集型和污染型企业。

② 在温州，我们得知一个名为向企业派驻“万名干部”的行动计划，政府公务人员作为技术顾问或中间人被派往企业，以增强民营企业和政府部门之间的联系。温州瓯海区经济和信息化局的采访，2013年9月27日。也参见《温州万名干部驻企服务以实际行动扶持民营经济发展》，《浙江新闻》，2013年9月13日。

③ 民营企业家往往将企业迁至经济更为发达的地区，并在此建立商会。而他们籍贯所在地的政府往往与这些商会联系，希望商会动员企业家能回乡投资。请参照2012年创刊的《粤恩商》（在广东的恩施企业家），2012年第4期，第2—3、9—10页；2012年第12期，第23—24、36—37页；2013年第4期，第5、12—15、20页；2013年第6期，第27—28、39页。

2. 地方政府和民营企业家之间的互动

与其他学者^①之前的研究相吻合，调研中我们发现，不同地区在社会经济条件、资源禀赋和财政实力等差异很大。在私营经济发展方面，地区之间也有所不同，例如，在私人投资、私营经济税收、私营经济发展是否是政绩评估的重要指标，以及上级所强调的战略产业的定义和范围，都有所差异。但是，尽管存在着不同的发展路径，我们仍然发现，地方政府在引导私营经济发展，与民营企业家互动等方面存在共同点。

地方政府的首要目标是提高企业经济效益以及在国际国内市场上的竞争力，并帮助企业建立高效的经营管理模式。在我们调研的地区，当地的党委发布了具体而详细的私营经济发展规划和指导思想。例如，晋江市委、市政府为晋江市民营经济发展出台了一个“‘二次创业’三年行动方案”，详细规定了民营经济发展的诸多方面，包括产业转移、贸易重点、品牌战略、研发创新、融资贷款、重金奖励、税费减免，以及发展基础设施和物流配套设施、企业上市融资、吸引人才和地方政府所提供的资源和政策。^②领导干部和政府部门的绩效目标与上级达成的特定的“责任状”紧密挂钩。每年年底，对领导干部、政府部门的绩效都要进行考评。在所有的考评中，经济发展、税收状况是最为重要的指标，是“硬指标”（hard targets），在所有的评价指标中的地位最为突出。^③ 因此，地方政府在发展地

^① Tsai, Kellee S., *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*, Ithaca/N. Y.: Cornell University Press, 2007.

^② 参见《中共晋江市委、晋江市人民政府推进民营企业“二次创业”三年行动方案》（中国共产党晋江市委委员会通知），68/2012。

^③ Heberer, Thomas & Trappel, Rene, “Evaluation Processes, Local Cadres’ Behaviour and Local Development Processes”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 84, 2013, pp. 1048 – 1066; [德] 托马斯·海贝勒、[德] 雷内·特拉培尔：《政府绩效考核、地方干部行为与地方发展》，见 [德] 托马斯·海贝勒、[德] 舒耕德、杨雪主编：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社 2013 年版，第 293—322 页。

方产业（如民营企业）、增加投资、提高 GDP 增长率等方面，面临着上级部门的压力巨大。

正如黄冬娅的研究表明，国家产业政策优先发展的产业（例如，高技术产业和新能源）引资成功，有助于吸引上级领导的前来视察，可以提高地方领导干部声望。这类的战略型企业也能够获得信贷、土地使用权和税收减免等优惠。^①

与此同时，与地方政府紧密联系的企业家（无论是否为中共党员），他们期望能够获得政治庇护和支持。民营企业家构成了一个异质性的社会群体，其成员与地方政府在个人和非正式层面进行互动交往。自发性商业组织的缺失甚至逐渐产生了某种民营企业家的“原子化”。诚然，地区以及发展轨迹的差异产生了不同政商关系，私营经济在当地地位越重要，那么其与地方政府的谈判能力就越强，无论是在个人层面还是集体层面。^②我们的研究也发现，民营企业家的经营管理离不开与地方政府的共生关系。在诸如江苏南部的江阴这类城市，其市场转型主要是通过对集体所有制企业（乡镇企业）的私有化实现，地方政府与民营企业家之间的关系，从市场经济体制改革伊始，就被看作是“地方政府法团主义”，这些地方政府支配和控制着私营经济发展。对于那些没有显著乡镇企业背景的地区也同样如此。例如，在晋江，地方民营企业在 20 世纪 90 年代初期崛起后，一直局限在本地市场，市政府在引导民营企业发展时很显然发挥了重要作用。跟江阴一样，私营企业起初是从晋江“红顶”（red hat）的集体所有

^① 黄冬娅：《企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构》，载《社会学研究》，2013 年第 5 期，第 178—181 页。

^② 例如，在晋江，著名的运动服装生产商安踏宣布，由于土地、熟练技术工人的缺乏，以及高赋税，计划将总部迁往厦门，但很快就得到了地方政府的积极响应，提出了一系列解决办法。在温州，政府为了防止高科技企业外迁，向企业提供财政补贴、税收减免、土地使用等方面的优惠措施。在恩施却恰恰相反，民营经济的发展仍显不足，致使企业家很难影响地方政府的政策决策。

制企业发展起来，因此与地方政府关系极为密切。在 20 世纪 80 年代，尽管存在来自政府的巨大阻力，但温州和长江三角洲其他地区的私营企业大量涌现，这种背景下，温州的企业家在改革开放初期就十分自信，拥有较多的自主权。^① 但是，像其他地方一样，由于地方政府掌控着土地、金融和信息资源，民营企业如果没有地方政府的“指导”和支持，将会举步维艰。

地方政府通过控制土地和信贷等重要经济资源，来引导民营企业家的政治热情，除此之外，地方政府也主导当地的商会和行业分会。今天，这些组织都从属于中华全国工商业联合会（AFIC）地区分会，工商联是由中共统战部监督和管理的部门，因此，当地统战部的部长或副部长都兼任当地工商联的负责人。工商联的工作人员的工资由市县财政拨付，其主要职责是确保对辖区内民营企业的法团控制。但是，除此之外还存在其他的商业组织，如工商局下属的个体私营企业协会、经信委下属的民营企业家协会。^② 但是，没有一个组织是代表民营企业和民营企业家的自主型利益组织（autonomous interest organizations），实际上，上述组织只是帮助政府维持其对民营经济政治统治的传动带。^③ 从地方政府角度而言，这些协会和组织的主要作用是，为政府和民营企业家提供顺畅的交流渠道，保障经济

① 中国和西方学者已对温州的商业组织进行过研究，最新研究成果请见：Fewsmith, Joseph, *The Logic and Limits of Political Reform in China*, Cambridge et al. : Cambridge University Press, 2013; Yu, Jianxing, Jun Zhou & Hua Jiang, *A Path for Chinese Civil Society: A Case Study on Industrial Associations in Wenzhou, China*, Lanham et al. : Lexington Books, 2012; Yu, Jianxing and Zhou, Jun, “Local Governance and Business Associations in Wenzhou: A Model for the Road to Civil Society in China?”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 81, 2013, pp. 394 - 408.

② 全国工商联还下属有中国民营企业家协会，直到县一级都存在其分支机构。

③ 遍及全国的温州商会拥有较大的自主权，根据我们对温州企业家的采访，温州商会已经在温州之外建立起 200 多家分会，在特定的区域扮演传统同乡会的角色，为当地温州籍企业家提供支持。

的持续发展和市场扩张，造福地方经济。^①

引人注目的是，企业家们常说，这些组织的实际意义是微不足道的。大型企业的经营者往往通过调动其私人关系网络，以个人名义与官方交涉，最终解决问题。而小型企业的企业主常常发现，地方政府根本无心帮助他们解决问题。他们往往也倾向于通过与相关政府部门或熟识的官员进行非正式的沟通，以解决他们所面临的问题，但却几乎不依靠上述商业协会。许多受访的企业家都表示，即使他们有意成立自主性利益组织，但是往往在政府补贴、土地、信息、企业培训和政府主导的工程方面，还得依靠地方政府，而因此不得不与地方政府保持密切合作。在经过市场经济改革和转型 30 多年后，众多的贸易和商业协会作为政府的“功能性工具”而存在。在诸如土地、出口许可、建立商业协会、信贷、赋税减免等资源被政府严格监管的情况下，真正的自主权似乎是无法实现的。因而，我们采访的大部分企业家都表示，他们并未处心积虑与本地的各种协会商会建立联系，反而重视与政府部门建立私人关系，这就不足为奇了。但是，受访者也承认行业协会在政策信息、培训、社会交往以及组织国内外市场考察方面还是能够对企业家提供一定帮助的。

尽管如此，商会还是能够体现出有限的自主权。在外乡建立本籍商人商会（如，温州商会、恩施商会、晋江商会和江阴商会），无论是籍贯所在政府和投资地政府都无法对其施加太多的控制。不仅如此，地方的行业和贸易协会为了减少恶性竞争，保护本地经济免遭外来竞争，纷纷成立了共谋协定（collusive agreements），即“卡特尔”^②（cartels）。

^① 协会之间存在差异。例如，在温州一些行业协会，如服装、房地产和鞋业协会比其他一些行业（如旅游业）对当地政府的影响力大。这类行业协会所代表的中小企业代表了温州经济的三大支柱，为当地的就业和财政收入作出了巨大贡献。这些协会积极不断地寻找机会增强与地方官员的联系。（温州大学 X 教授的采访，2013 年 9 月 26 日。）

^② 成慧：《一些行业协会成为“垄断推手”》，载《人民日报》，2013 年 7 月 30 日。

然而，我们必须认识到，在当前政商关系的背景下，民营企业的组织自主性问题似乎变得越来越无关紧要。地方政府通过一系列正式或非正式的组织（包括俱乐部或关系网）将民营企业家聚合在一起，使他们能够整齐划一地执行政府计划。对于民营企业家而言，他们也十分愿意与地方政府结盟，以获取政治保护和经济保障。如前所述，地方政府和民营企业的共生共存实际是一种互惠互利关系。

不仅如此，民营企业家也融入官员队伍或各级政府部门中，成为影响政治的重要手段和途径。例如，晋江2012年的325位人大代表中有129位是民营企业家，占总数的39.7%。他们提出了有关民营企业发展的提案，地方政府最终采纳并出台了若干文件，从信贷、人力资源等方面扶持中小企业的发展。^① 晋江最著名的企业家丁世忠，他是2008年北京奥运会运动服制造商安踏品牌的创始人，也是全国人大代表，出席了2011年和2012年在北京召开的全国人代会，并代表全国的企业家在会上发言。他提出的议案包括，改善民营企业的经济行政环境、对知识产权侵权行为严厉制裁、减免民营企业赋税并为其提供贷款融资便利等。^②

在江阴，民营企业家代表占当地人大代表的15.3%（人大常委会21.4%），191份提案中有42个是民营企业家代表提出的。这些提案主要涉及民营经济发展、贷款融资、土地使用权以及政府税收减免等方面。^③ 耐人寻味的是，全国各级人民代表会议上民营企业家的议题基本雷同，因此可以被看成是，企业家群体影响政府决策过程的集体行动。而且，企业家参政也反映出他们为当地发展作出贡献之后而获得的声望和社会地位。成为人大代表，意味着不仅能够融入当地重要的关系网中，而且还能够结

① 晋江市人大常委会副主任的采访，2012年9月6日。

② 2012年8月12日，我们访问江阴人大的时候，可以查看这些文件，但是不允许复印和带走。

③ 江阴市人大常委会副主任的采访，2012年8月24日。

识当地的领导，这可能意味着对自己企业经营的优惠待遇。

除了在正式的党政机构中参政议政外，对民营企业家而言，还有众多非正式渠道向地方政府表达利益诉求。所造成的影响是由企业家所能激活和动员的社会和政治网络的能力所决定的。他们所能影响到的网络集团地位越高，对当地政策过程所造成的影响无疑也是巨大的。^① 如果某类行业对当地经济发展和个别官员的仕途意义重大，那么当地政府也会认真考虑这类行业所关切的问题。政治和社会资本（与政府部门的关系）对企业家而言至关重要，这不仅有利于官商互信的建立，而且还有助于企业获得贷款融资等便利条件。^② 有些学者认为企业家的党员身份也能够对企业的盈利能力产生积极的影响。^③

不仅如此，民营企业雇用退休干部，地方党委组织部派出机关干部挂职民营企业，以增强民营企业和当地政府之间联系，牢固二者之间的关系。晋江某县，拥有大型制衣企业，县委书记兼任该公司的党支部书记。恩施最大的企业雇用了恩施州前政协副主席作为“顾问”，负责企业的“政治联络”（political contacts）。恩施一位与当地领导关系密切的党校教授被派往某家茶油生茶企业挂职一年，目的是向企业“学习”的同时，向企业提出改善经营管理的“建议”。

在我们调研的大部分具有一定规模的企业中，企业的党组织往往是由

① “政治嵌入性”（Embeddedness），也就是“关系”，是解释企业家政策影响力的重大因素。参见黄冬娅：《企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心的案例分析和类型建构》，载《社会学研究》，2013年第5期。

② 马丽波、路文静：《民营企业家行为与政府政策研究》，载《财经问题研究》，2014年第1期，<http://www.xzbu.com/3/view-4941519.htm>（accessed 25 August 2014）。

③ Chen, Zhou, Sun, Yongzhi, Newman, Alexander & Xu, Wei, “Entrepreneurs, Organizational Members, Political Participation and Preferential Treatment: Evidence from China”, in *International Small Business Journal*, Vol. 30, No. 8, 2012, pp. 873–889; Li, Tian Li & Gustafsson, Veronica, “Nascent Entrepreneurs in China: Social Class Identity, Prior Experience Affiliation and Identification of Innovative Opportunity”, in *Chinese Management Studies*, Vol. 6, No. 1, 2012, pp. 14–35.

企业的创始人、董事长或总经理来兼任。这在江苏省南部的江阴市尤为突出，当地的民营企业家曾是过去国有企业或集体所有制乡镇企业中的经理或技术人员，或者在“改革开放”初期，曾在当地政府部门供职。20世纪90年代集体经济私有化改制后，这些人利用其政治人脉创办企业，而 they 与当地的党政部门关系一直保持紧密。^① 在受访的企业家眼中，具有大学学历的党员对党务工作兢兢业业，在发生劳资矛盾时，有能力充当调节者。但在回答有关企业党组织的角色和意义等问题时，企业家则以概括和抽象的方式回应。党员据说是楷模和榜样，而且都极具才干。企业家一般都认为，党组织能够对企业员工产生积极影响。但是，许多受访者在问及党组织的具体工作和在企业中的实际意义等问题时，都表现得极为尴尬或采取极为嘲讽的态度。

对于地方政府而言，在民营企业内建立党组织有三点考虑：第一，加强当地的党员队伍建设，尤其是，私有化改制以及劳动力流动对党员队伍的建设造成了不利影响。第二，逐渐增加年轻党员和受过良好教育的党员人数。第三，在地方政府和企业管理层之间建立紧密的联系和顺畅的沟通渠道。但是，在我们看来，这种政策的成效是模棱两可的：在江阴、恩施，职业生涯初期就已经入党的许多民营企业家，在现在公司发展新党员的进程就十分顺利。然而，在温州和晋江，当地干部认为民营企业的“党建”是“虚假的”。例如，在晋江，民营企业的党组织很有可能被企业主的家庭成员“劫持”：父亲是党支部书记，弟弟担任企业工会主席，而民营企业老板自己可能是共青团书记。地方官员认为企业党组织的“家族化”是不应该出现的，但是，显而易见，有党组织总比没有强。民营企业家似乎不愿谈起自己企业内的党组织。由于当地的党委组织部门定期对企

^① 即便我们采访的大部分企业已经正式建立党组织，但在晋江和温州采访的大多数企业家却不是中共党员。

业党组织的活动及党支部书记进行评估，因此，地方党委对企业党组织的控制十分严格。而且，在调研所到之处我们发现，为了增强企业和地方政府之间的沟通联系，地方党政官员（包括核心领导集体）都会被派往企业挂职。^①

从外部看，民营企业的党组织或许功能性并不强，主要是从事企业员工的文化活动。但是，它却充当连接民营企业和地方政府之间的传送带，能够增强民营企业的地方政府之间的共生关系。他们直接隶属于上级党委，例如，开发区企业的党支部隶属于开发区党委。这种安排不仅能够协助地方发展政策在企业的贯彻落实，而且还能帮助对劳动力进行管理。由于非正规性和半透明性，所以很难判定这种安排是否达到预期效果。但是，民营企业的党组织是控制企业高管，执行民营经济发展政策的有用工具，这是一个十分合理的推断。

3. 民营企业所面临的新挑战和地方政府的作用

在中国某些地区，除了商业用地的稀缺，中小企业的贷款融资也是企业发展所面临的关键问题。2008—2009年的全球金融危机以及之后持续的经济危机，出口行业受到重创，民营企业贷款融资十分迫切。但是近年来，地方政府对辖区内国有银行的影响日渐衰微。^②一般说来，银行不接受土地作为融资抵押物，因为土地不属于企业所有物，而企业的其他资产又不能够满足银行信贷抵押要求。2008—2009年全球金融危机之后，许多

^① 中共晋江市委组织部：《关于印发“到非公有制企业挂职干部（2012—2014年度）管理办法”的通知》。

^② Bai, Chong-En Bai, Lu, Jiangyang & Tao, Zhigang Tao, “Property Rights Protection and Access to Bank Loans: Evidence from Private Enterprises in China”, in *Economics of Transition*, Vol. 14, No. 4, 2006, pp. 611 – 628; Chen, Ying & Touve, David, “Conformity, Political Participation, and Economic Rewards: The Case of Chinese Private Entrepreneurs”, in *Asia-Pacific Journal of Management*, Vol. 28, 2011, pp. 529 – 553.

银行只提供一年期的短期贷款，这就使企业长期发展遭遇瓶颈。在这种背景下，地方政府支持成立了所谓的“担保公司”^①或“小额贷款公司”^②。他们为民营企业提供低息或无息的“过桥资金”，或者购买企业产品，防止企业崩溃。

当地的政府部门，例如工商局通过组织专门的“对话平台”，将企业和金融机构聚在一起，为信贷谈判创造条件，帮助小型企业获得小额贷款。^③ 地方政府一方面为民营企业（非法的）承担部分的担保责任，另一方面试图对银行行长施加压力，而银行行长又必须对银行系统中的上级负责，一些受访者表明，某些银行行长的任命是由党委组织部决定的（例如人民银行的管理层）。^④ 有时候，地方政府甚至向为企业提供贷款的银行发放奖励；他们要求规模大、发展前景好的民营企业作为小型企业信贷融资的担保人。有意思的是，商业组织在这方面可以发挥其作用——它们为地方政府提供了与当地有钱企业进行沟通的平台，后者可以提供资金帮助。^⑤ 地方政府可能为企业减免税收，或是让本地企业成为政府采购合同的受益者，虽然这与金融危机下，对民营企业的重点扶植并不一定相关，而且在任何情况下，涉及到的企业也只是那些对当地经济发展极为重要的大型公

① 民营企业可以通过担保公司向银行申请贷款。担保公司首先审核申请企业的财务稳健性，然后充当企业向银行申请贷款的担保人。企业向担保公司支付一定费用。有意思的是，担保公司的资金库中有可能存在政府资金，以此向银行表明贷款申请是“安全的”。然而，事实并非总是如此，在恩施，我们采访的一位担保公司老总，很明显，该公司是由地方政府和个别私人投资者共同出资成立。事实上，这些机构的财务结构很不透明，至少是针对外部观察者而言有意为之。

② 例如，2012年晋江总共有14家担保公司和4家小额贷款公司。当地官员总是区分出完全私人的担保公司和使用公共资金的担保公司。如上所述，这是一个灰暗的领域，因为法律明文禁止使用公共资金用于信贷，即使采用这种间接的形式。

③ 对大型企业的采访对象表明，他们不依靠担保公司直接与银行进行信贷谈判，或者很少碰到贷款融资方面的问题。这与小型企业的情形大为不同。

④ 温州大学某教授采访，2013年9月26日。但是，这一信息与地方银行的领导由上级确定的原则相矛盾。

⑤ 晋江经贸局采访，晋江，2012年9月4日。

司和企业。

温州的“影子银行”已合法化，温州也已成为民间信贷的试点，私人“影子银行”提供的非正式贷款已被正式接受。这种银行在全国十分普遍，但温州却尤为突出。中小企业频繁地在灰市上寻找高利贷。^① 为了抵消影子银行业所造成的不良影响，温州政府成立了温州民间借贷登记服务中心（Wenzhou Private Lending Registration Center），在某种程度上规范这一隐蔽行业。^② 2013年11月中国共产党十八届三中全会允许具备条件的民间资本依法发起设立中小型银行等金融机构。^③ 地方政府在各自辖区对民营银行的设立具有审批权，使得地方政府能更有效地介入信贷融资领域。我们许多受访者强调，民营银行能够给银行业带来更多的竞争，使信贷业务更加灵活。

无论地方的企业家精神最初是如何产生的，但在我们调研所到之处，民营企业的发展都离不开地方政府的有效指导，这表明存在一个强有力的发展型政府。地方政府在民营经济发展方面享有很高的自主权，完全控制土地使用、公共建设项目、商业组织的建立、税收减免、信息甚至信贷，从而能够将企业利益——主要是利润增长和企业扩张与地方政府发展经济的特定目标协调一致。^④ 因此，我们并不能证实王惠玲（Lynette H. Ong）^⑤

① 《“影子银行”温州样本》（2012）。温州一个官员表示，如果“双方同意”，高利贷是可以接受的。温州市财政局采访，2013年9月22日。

② Schmitz, Rob, “Inside the World of China’s Shadow Banks”, Marketplace World, <http://www.marketplace.org/topics/world/inside-world-chinas-shadow-banks> (accessed 7 October 2013).

③ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第12条, http://news.xinhuanet.com/politics/2013-11/15/c_118164235.htm.

④ 地方政府和民营企业之间的垂直关系有可能导致政策执行的无效性或不可持续性。一方面，官员对GDP指标以及与之紧密联系仕途前景的过分关注，另一方面，重视短期发展战略的短期“升迁流动”（promotion mobility），都成为有效制定和实施发展规划的障碍。

⑤ Ong, Lynette H., “Between Development and Clientelist States: Local Business Relationships in China”, in *Comparative Politics*, Vol. 44, No. 2, 2012, pp. 191–205.

的论断，即地方政府相对于经济精英的“相对自主权”已经受到削弱，因此，政府能力已经衰弱。以此同时，地方政府似乎能够成功地调动私人资本弥补财力不足（主要是由于歧视性税收制度导致的），至少在比较发达的地区如此。一些利润丰厚的企业甚至可以帮助地方政府提供公共物品，资助政府的扶贫计划。^①

四、重估地方政商关系：民营企业家是否作为一个战略群体？

1. 战略群体

战略群体（strategic group）是指在维持和增加共同获取资源的机会方面具有共享利益的人们所形成的彼此休戚相关的共同体。这些获取资源的机会不是只与物质财富有关，而是还包括非物质的权力，比如声望、知识、社会认同、社会网络等目标。共同的利益使他们能够采取战略行动。最重要的是，战略群体瞄准政治制度来保护其资源。根据定义，战略群体的行事讲求战略，具有集体认同（collective identity）和团体精神（esprit de corps）。它是由集体最高利益和共同的习性（habitus）组成，这种习性是由特定社会领域中，集团成员相似的地位决定的。战略群体在实现集团目标的过程中或许会导致与其他战略群体的结盟。战略群体的领导核心能够协调和统一所有成员以实现政治一致性和有效性。我们已经发表的文章中

^① 在江阴、晋江和温州，受访者说，民营企业家们要为扶贫工程和公共物品贡献财力。这与 Carillo (2012) 等人的研究发现不谋而合，即地方政府越来越依靠民营企业来提供盈利和非营利性公共物品。Carillo Garcia, Beatriz, “Business Opportunities and Philanthropic Initiatives: Private Entrepreneurs, Welfare Provision and the Prospects for Social Change in China”, in *ProtoSociology*, Vol. 29, 2012, pp. 101 - 115.

曾讨论过县和乡镇干部构成的战略群体。^①

2. 作为战略群体的地方干部

我们认为县乡一级的领导干部构成了中国政治制度中的一个战略群体。此处的“战略”主要是指地方政府引导政策执行的多种方式^②，包括绩效评估管理^③，以及建立横向或纵向跨越党政部门的机构。县乡领导不

① 有关战略群体概念和在中国地方政府研究领域应用的介绍，请参见 Heberer, Thomas & Schubert, Gunter, “County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China’s Local State”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp. 221 – 249; [德] 托马斯·海贝勒、[德] 舒耕德：《作为战略性群体的县乡干部：透视中国地方政府战略能动性的一种新方法》，见 [德] 托马斯·海贝勒，[德] 舒耕德、杨雪冬主编：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社 2013 年版，第 27—64 页；Heberer, Thomas, *Private Entrepreneurs in China and Vietnam: Social and Political Functioning of Strategic Groups*, China Studies published for the Institute for Chinese Studies, University of Oxford, Leiden: Brill, 2003; [德] 托马斯·海贝勒：《作为战略群体的企业家：中国私营企业家的社会与政治功能研究》，吴志成等译，中央编译出版社 2003 年版；Schubert, Gunter & Ahlers, Anna L., “County and Township Cadres as a Strategic Group: ‘Building a New Socialist Countryside’ in Three Provinces”, in *China Journal*, Vol. 67, 2012, pp. 67 – 86。战略群体分析最早是由德国著名社会学家汉斯-迪特尔·埃弗斯（Hans-Dieter Evers）在上世纪 70 年代引入的。（参见 Evers, Hans Dieter Evers & Schiel, Tilman, *Strategische Gruppen. Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt*, Berlin: Reimer, 1988.）

② Ahlers, Anna L. & Schubert, Gunter, “Effective Policy Implementation in China’s Local State”, in *Modern China* (doi: 10. 1177/0097700414520883, January 28 2014).

③ Heberer, Thomas & Senz, Anja, “Streamlining Local Behaviour Through Communication, Incentives and Control: A Case Study of Local Environmental Policies in China”, in *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 3, 2011, pp. 77 – 112; [德] 托马斯·海贝勒、安雅·森茨：《沟通、激励和监控对地方行为的影响——中国地方环境政策的案例研究》，见 [德] 托马斯·海贝勒、[德] 迪特·格鲁诺、李惠斌主编：《中国与德国的环境治理：比较的视角》，中央编译出版社 2012 年版，第 58—89 页；Heberer, Thomas & Trappel, Rene, “Evaluation Processes, Local Cadres’ Behaviour and Local Development Processes”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 84, 2013, pp. 1048 – 1066; [德] 托马斯·海贝勒、[德] 雷内·特拉培尔：《政府绩效考核、地方干部行为与地方发展》，见 [德] 托马斯·海贝勒，[德] 舒耕德、杨雪冬主编：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社 2013 年版，第 293—322 页；Heberer, Thomas, “The Contention Between Han ‘Civilisers’ and Yi ‘Civilisers’ over Environmental Governance: A Case Study of Liangshan Prefecture in Sichuan”, in *China Quarterly*, September 2014, pp. 736 – 759; [德] 托马斯·海贝勒：《在环境治理方面汉族“文明者”与彝族“非文明者”的争论——四川凉山自治州的一个案例研究》，Background Paper No. 2/2014, Competence Network “Governing in China”, University of Wuerzburg.

仅引导和规范下属干部统一思想和行动，他们还亲自规划地方发展蓝图，突出创新性和创造性，实施针对上级的“印象管理”^① (impression management)，制定对策以保护集团免受上级压力，探索赢取民众对其政策支持的其他策略。^② 为了达到效果，领导核心必须有意愿且能够将意图传达给集团其他成员，无论外部阻力和内部压力多大，使集团成员能够融为一体。同样，核心领导集体必须通过实行务实的政策，来赢得其他骨干对其捍卫集团全体成员利益能力的信任和信心。县乡的领导干部战略群体，在领导班子的带领下，既是中央政府在地方的重要代理人，也是地方政府中的主角，正是我们所说的地方发展型政府的体现。

3. 作为潜在战略群体的地方企业家

蔡欣怡 (Kellee S. Tsai) 教授曾经指出民营企业家是一个参差迥异的集团，以至于不可能形成一个“阶级”，他们在家庭背景、教育背景和行为方式等存在巨大差异，缺少“认知和互动的共同基础”。^③ 实际上，中国的民营企业家在公司规模地位、受教育程度、社会政治背景以及地理位置等方面千差万别。蔡欣怡教授将民营企业家划分为五类：“边缘化”企业主，是指小商人和个体户；“伪”企业主，是指在国有企业或集体企业标签下经营的“戴红帽子”的企业家；“独立的红色”企业家，是指那些被迫与地方政府建立非对等关系的企业家（“共生庇护主义”）；“混合型”

^① Deaux, Kay & Wrightsman, Lawrence S. (eds.), *Social Psychology*, Pacific Grove, Calif.: Brooks/Cole, 1988, pp. 81 - 82; Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books, 1989, p. 197. Wilson 描述“印象管理” (impression management) 时说，“如果你看上去是成功的，那么你就是成功的……表象和事实同等重要”。

^② 有关县乡政府政策执行中的战略群体的综合研究，参见 Ahlers, Anna L., *Rural Policy Implementation in Contemporary China: New Socialist Countryside*, London-New York: Routledge, 2014。

^③ Tsai, Kellee S., “Capitalists without Class: Political Diversity among Private Entrepreneurs in China”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 9, 2005, pp. 1130 - 1158.

企业家，是指同时在企业协会担任公职并与政府关系密切的企业家；“理性化”企业家，是指那些支持建立“法律理性的制度环境”的企业家。^①由于不同类别之间存在重叠交叉，所以这种分类显得过于简单化，但是还是能够体现出群体内部社会地位和身份的多样性。

我们本文所探讨的民营企业企业家，不仅包括大型企业的企业家，也包括中小企业的企业主。但是，仅前者才具有政治影响力。我们发现只有那些承担公共职能的大型企业的负责人才能像管理文献中所描述的那样，像“精明的关键行为体”（intelligent key players）那样行事。^②例如，大型企业企业家往往是当地人大代表或政协委员，提出建议和议案，他们在行业协会、商业协会具有特别的发言权。这部分企业家比小型私营业主更加自信，因而更易采取战略行动。他们作为民营企业企业家群体的核心和精英，逐渐脱颖而出，成为该社会群体的发言人和代表，毫无疑问，他们会为实现当代中国民营企业家的政治意图而不遗余力。

我们曾在一篇文章^③中使用布迪厄（Bourdieu）的“社会场域”的概念，在特定“社会场域”中具有相等地位的个人，掌控相似数量（经济、文化、社会、象征性）的资本，表现出相似而与众不同的“习性”（habitus）。实际上，民营企业企业家不仅拥有企业资产和高于平均水平的薪酬等经济资本。他们也通过受教育和（或）经验而获得的专业或技术知识获得文

① Tsai, Kellee S., “Capitalists without Class: Political Diversity among Private Entrepreneurs in China”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 9, 2005, pp. 1135 - 1138.

② Jahns, Christopher, *Integriertes strategisches Management: Neue Perspektiven zur Theorie und Praxis des strategischen Managements*, Sternenfels: Verlag Wissenschaft & Praxis, 1999.

③ Heberer, Thomas & Schubert, Gunter, “County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China’s Local State”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp. 221 - 249; [德] 托马斯·海贝勒、[德] 舒耕德：《作为战略性群体的县乡干部：透视中国地方政府战略能动性的一种新方法》，见 [德] 托马斯·海贝勒、[德] 舒耕德、杨雪冬主编：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社2013年版，第27—64页。

化资本。他们的社会资本则体现在与决策者和其他企业家的关系。最终，成功的企业家聚集了相当多的象征资本（symbolic capital），包括社会认同、荣誉、地位和声望。民营企业也表现出相近的生活方式、兴趣以及社会实践活动，产生了布迪厄所说的所谓的“习性”（habitus），能将这一特定群体成员划分出来，与其他社会人群区分开来。^① 因此，地方的民营企业具有某种身份认同，引导他们在政治领域内采取集体行动。政治制度内的“地位亲密性”（positional closeness）使他们形影相依，改革开放初期，政府对此态度谨慎，但现在却需要他们继续保持。

从我们最新调研所得数据来看，我们认为地方的民营企业家构成了一个潜在的战略群体，这意味着，群体成员具有共同的利益诉求，表现出相似的行为方式，但是为了维护各自首要的特定利益，他们仍未采取集体性战略行动。与此同时，虽然我们发现民营企业家为了企业经济稳定发展，实现收支平衡，形成了地方政府一个重要的支持性群体（constituency），但是地方发展型政府在向企业施加政治压力方面仍然具有较大的自主性。从20世纪90年代末，问题日益重要，提出了企业未来发展的路径问题，对此我们未来调研中应加以认真研究。

我们对构成战略群体的私营企业所具有的潜在特质也有一些评论和看法：例如，主要由政府部门控制的商业协会和行业协会，几乎不具有任何形式的自主权，仅仅是民营企业家与当地政府沟通交流的渠道。如上所述，民营企业家对这些组织能否解决其实际问题严重质疑。他们更倾向于利用非正式渠道，或他们在当地（或跨地区）人大、政协或企业党组织等政治机构的职务，提出与行业利益相关的问题，如土地使用权、信贷融资、经济危机时的退税补贴、投资补贴和人才引进等问题。

^① Bourdieu, Pierre, *Der Tote packt den Lebenden*, Hamburg: VSA, 1997, p. 105; Bourdieu, Pierre, *Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns*, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1998, pp. 24–25.

我们曾与艾合德·博纳 (Erhard Berner)^① 讨论过，战略群体不是一个“在某种意义上成员之间互相交往的真正的群体”，因此它“不是一个真实可供研究的对象，而是一个分析工具”。从这个视角看，将战略群体概念化的目的是为了了解释这样一个事实，即一个社会中，所有行动都是具有目标导向的，即使行为体在追求目标过程中，与那些采取同样行动路线的其他成员并不熟识。从这个角度而言，战略群体（例如，民营企业家、公务员和专门职业者）是一个分析类别，从政治精英和利益联盟抽象出，帮我们理解社会的宏观社会分层，而这只是战略群体中的子单元或是实证表现。然而，战略群体具有双重特质，它不仅是一个上述意义的分析概念，而且也作为可以进行实证观察，具有自主意识的集体行为体而存在，近似于韦伯所说的“理想类型” (ideal type) 和“真实类型” (real type)。因而，战略群体是一个有形实体，不仅可以在现实中观察到，而且能够很容易地区分出群体成员和非群体成员。^②

此外，民营企业家，即使绑定在与地方政府的共生关系之中，仍旧有意无意或在“缺席”的情况下采取集体行动。曼库尔·奥尔森 (Mancur Olson) 的研究表明，即使是群体中单个成员的行为方式，只要能够惠及其他成员，那么也可以说是集体行动。^③ 换句话说，即使民营企业家单独行

^① Berner, Erhard, "Networks, Strategies and Resistance: The Concepts of Strategic Groups Revisited", unpublished manuscript, 2005.

^② Heberer, Thomas & Schubert, Gunter, "County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China's Local State", in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp. 221 - 249; [德] 托马斯·海贝勒、[德] 舒耕德：《作为战略性群体的县乡干部：透视中国地方政府战略能动性的一种新方法》，见 [德] 托马斯·海贝勒、[德] 舒耕德、杨雪冬主编：《“主动的”地方政治：作为战略群体的县乡干部》，中央编译出版社2013年版，第27—64页。

^③ Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge/Mass: Harvard University Press, 1971, pp. 22 - 22. 他进一步论证到，势力衰微的个体（本文中是指中小企业）也不愿加入集体行动，因为这种行动的交易成本可能超过其带来的利益。

动，仍能体现出“我们的意向”或“集体意向行为”（collective intentional behaviour）。^①实际上，民营经济发展的问题很少与个别企业直接挂钩，但是，大多数情况下，这些问题必须通过涉及全部或绝大多数民营企业的政策和制度安排来解决。规模或影响力较大的企业的企业主往往通过与当地或跨地区的领导人或组织的特别关系，来捍卫集体利益，即使他们独自行动，且主要关注自己企业的经营活动。更有甚者，他们在进行政治游说时，将他们企业供应商的利益一并考虑在内。即使个体行动并未与民营企业企业家群体相协调一致，而且也未必能够产生立竿见影的效果，但是这种非正式、无组织、非协调的行动总和，随着时间推移，能够逐渐增强群体意识和民营企业的集体认同。如果个体或集体的企业行动——例如通过商业协会——能够带来明显的政策改变而惠及所有群体成员，最终使上述效果得以强化。实际上，个人行为在某一时刻可以演变成集体行动。多年前周雪光从不同的分析角度提出观点：国家社会主义的制度结构通过创造“大量”具有相似行为模式的个体，为集体行动减少了阻碍，而且要求其能跨越组织和社会集团的界限。这种大量个体的创造和再生为广泛范围内的社会动员提供了基础。……这些不满的实例或许并非是基于共同利益，也并非彼此一致，但是相似的模式和目标，使他们往往采取一种“集体”的形式。^②

因此置于本文的研究领域，上述内容可以概括为：不断发展中的民营经济，日益成为地方经济发展和官员绩效评估不可或缺的因素，因此，具有相似利益、诉求和目标的民营企业企业家即使通过自己个人关系网单独地与

① 更多有关“集体意向行为”的研究，请参见 Searle, John, “Collective Intentions and Actions”, in Philipp R. Cohen, Jerry Morgan & Martha E. Pollack (eds.), *Intentions in Communication*, 2nd edition, Cambridge: Bradford Books, MIT Press, 1992, pp. 401 - 416.

② Zhou, Xueguang, “Unorganized Interests and Collective Action in Communist China”, in *American Sociological Review*, Vol. 58, No. 1, 1993, p. 58.

领导干部接触，也能对当地的政策制定产生重大影响，而且也能够在群体内部产生群体意识和集体认同！

托马斯·海贝勒十年前的研究提出，为解决发展中所遇到的问题，民营企业制定不同战略：成长战略（growth strategies）（为了群体和群体组织利益的成长），企业经营战略（business strategies）（对市场和商业利益的主张及维护），稳定战略（stability strategies）（为了社会利益或群体稳定性），政治防御战略（political defense strategies）（为了正式或非正式的利益主张），或者所有策略的综合。^① 由于企业的战略选择取决于企业经营的特定环境，因此战略因地区而有所差异。尽管如此，在时空上相异的战略却能够产生相似的结果，即集体意识和群体一致性的发展。

我们的研究发现与海贝勒教授2003年的研究结论极为相近。中国的民营企业家构成了一个“准群体”，即具有相同的利益诉求和特定形式的集体行为的社会群体，但是，该群体对“利益诉求和实现还未采取有意识的战略”^②。海贝勒教授也发现，发展型倾向（developmental tendencies）超越了“准群体”的特点，例如商业协会组织以及企业网络的建立。因为民营企业家对中国社会的转型有着重要作用，因此，他们组成了一个具有某种程度凝聚力和目标的、有组织的利益集团，不仅是法律领域里的参与者，而且具有重塑和改造社会价值的作用。因此，民营

^① Heberer, Thomas, *Private Entrepreneurs in China and Vietnam: Social and Political Functioning of Strategic Groups*, China Studies published for the Institute for Chinese Studies, University of Oxford, Leiden: Brill, 2003, p. 345; [德] 托马斯·海贝勒：《作为战略群体的企业家：中国私营企业家的社会与政治功能研究》，吴志成等译，中央编译出版社2003年版。

^② Heberer, Thomas, *Private Entrepreneurs in China and Vietnam: Social and Political Functioning of Strategic Groups*, China Studies published for the Institute for Chinese Studies, University of Oxford, Leiden: Brill, 2003, p. 340; [德] 托马斯·海贝勒：《作为战略群体的企业家：中国私营企业家的社会与政治功能研究》，吴志成等译，中央编译出版社2003年版。

企业家可以看成是一个潜在的战略群体。^① 我们目前的研究发现充分证明了上述推断。

总之，民营企业家在维护其商业利益，创造有利于企业发展的政治环境时，还未表现出集体战略主体性（collective strategic agency）。很显然，以自身能力，他们还未发展成为具有高水平群体意识（认同）、组织自主性和战略一致行动的战略群体。但我们仍认为，随着地方发展型政府对民营经济发展的依赖性增强，民营企业越来越接近于形成战略群体的阶段。在当代地方政府发展主义的法团政策中，可以说，民营企业家已经获得了新的谈判能力。

五、初步结论

直到 20 世纪 90 年代，地方政府仍把控民营企业，严格限制其发展。而民营企业却严重依靠地方政府及其善意。随着中国经济的市场化发展，地方政府和民营企业之间的均势发生改变。民营经济快速有效发展已经成为领导干部政绩评价和仕途发展的重要指标。过去十年间，地方政府相对于民营经济的角色从“领导”转变成“指导”再到“服务”。当今，民营企业成为税收的重要来源和就业的主要渠道，为了发展地方经济，政府必须认真考虑民营企业的利益。一旦政府的服务和支持政策不能满足民营企业的要求，企业就以外迁相威胁。实际上，大型企业和重要行业在其中起主导作用。关键企业的外迁，导致其供应商紧随其后，最终给当地造成经济损失，殃及地方主要领导干部的政绩评估。很显然，

^① Heberer, Thomas, *Private Entrepreneurs in China and Vietnam: Social and Political Functioning of Strategic Groups*, China Studies published for the Institute for Chinese Studies, University of Oxford, Leiden: Brill, 2003, pp. 341 - 363; [德] 托马斯·海贝勒：《作为战略群体的企业家：中国民营企业家的社会与政治功能研究》，吴志成等译，中央编译出版社 2003 年版。

假定在一个地方领导和民营企业家“注定”必须紧密合作的特定制度环境中，他们在该县（或乡镇）民营经济发展方面有着共同的利益诉求。

本文讨论两个问题：第一，在理解当代中国地方政府的政治权力和政策决策时，使用20世纪90年代戴慕珍等人提出的地方政府法团主义（地方政府发展主义的变体）仍然合理可行。由于民营经济对地方经济发展日益重要，地方政府和民营企业之间的关系日渐平衡，因而增强了民营企业相对于地方政府的谈判能力。但是，同样显而易见的是，即使在民营经济十分发达的地区，民营企业与地方政府之间仍是一种民营企业不愿挑战的共生关系（如果不是庇护关系）。最终，地方政府法团主义，给企业带来了更多利益，远超背离这种强制安排所能带来的利益。第二，我们假定，民营企业家展现出了集体行动和集体意识的最初形式，尽管这或许还不是集体性的、相互协调的、跨区域战略行动；同时，他们也没有产生共同的思维特征。为了得到正确结论，进一步调研工作必须更系统地论证这些假设和结论。

中国的民营企业家如果成为真正的战略群体，地方政府的法团主义将会受到严重挑战，在目前的中国这是难以想象的。比较有可能的是，法团关系正在经历内部重组，民营企业借此可以获得相应权力，但是却不会对法团安排构成任何威胁。其中原因与企业不得不赖以生存和发展的中国特定的制度环境分不开；各个县之间的激烈竞争则意味着，对于大批的中小企业而言，与地方政府紧密合作获得市场优势，无疑是十分明智的。这不仅是因为党和国家仍旧有能力遏制任何对于现有政治体系基本面的挑战，换言之，它们承认党的权力，同时很享受党的权力带给它们从事经济活动的好处和机遇。

主要参考文献

1. Ahlers, Anna L. , *Rural Policy Implementation in Contemporary China: New Socialist Countryside*, London-New York: Routledge, 2014.
2. Ahlers, Anna L. & Schubert, Gunter, "Strategic Modelling: 'Building a New Socialist Countryside' in Three Chinese Counties", in *China Quarterly*, Vol. 216, 2013, pp. 831 – 849.
3. Ahlers, Anna L. & Schubert, Gunter, "Effective Policy Implementation in China's Local State, Modern China", doi: 10. 1177/0097700414520883, January 28, 2014.
4. Almond, Gabriel A. & Powell, G. Bingham, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston: Little Brown, 1966.
5. Bai, Chong-En Bai, Lu, Jiangyang & Tao, Zhigang Tao, "Property Rights Protection and Access to Bank Loans: Evidence from Private Enterprises in China", in *Economics of Transition*, Vol. 14, No. 4, 2006, pp. 611 – 628.
6. Baum, Richard & Shevchenko, Alexei, "The State of the State", in Merle Goldman and Roderick MacFarquhar (eds.), *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Cambridge/Mass. : Harvard University Press, 1999, pp. 333 – 360.
7. Berner, Erhard, "Networks, Strategies and Resistance: The Concepts of Strategic Groups Revisited", unpublished manuscript, 2005.
8. Bourdieu, Pierre, *Der Tote packt den Lebenden*, Hamburg: VSA, 1997.
10. Bourdieu, Pierre, *Praktische Vernunft: Zur Theorie des Handelns*, Frankfurt/M. : Suhrkamp, 1998.
11. Carillo Garcia, Beatriz, "Business Opportunities and Philanthropic Initiatives: Private Entrepreneurs, Welfare Provision and the Prospects for Social Change in China", in *ProtoSociology*, Vol. 29, 2012, pp. 101 – 115.
12. Chen, Ying & Touve, David, "Conformity, Political Participation, and Economic Rewards: The Case of Chinese Private Entrepreneurs", in *Asia-Pacific Journal of Manage-*

ment, Vol. 28, 2011, pp. 529 – 553.

13. Chen, Zhou, Sun, Yongzhi, Newman, Alexander & Xu, Wei, “Entrepreneurs, Organizational Members, Political Participation and Preferential Treatment: Evidence from China”, in *International Small Business Journal*, Vol. 30, No. 8, 2012, pp. 873 – 889.

14. Cheng Hui, “Yixie hangye xiehui chengwei ‘longduan tuishou’” (Some Industry Organizations form “Monopoly Pushing Hands”), in *Renmin Ribao (People's Daily)*, 30 July, 2013.

15. Croissant, Aurel, “Staat, Staatlichkeit und demokratische Transformation in Ostasien”, in Petra Bendel, Aurel Croissant, and Friedbert W. Rüb (eds.), *Demokratie und Staatlichkeit: Systemwechsel zwischen Staatsreform und Staatskollaps*, Opladen: Leske & Budrich, 2003, pp. 203 – 222.

16. Deaux, Kay & Wrightsman, Lawrence S. (eds.), *Social Psychology*, Pacific Grove, Calif.: Brooks/ Cole, 1988.

17. Dickson, Bruce J., *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

18. Evans, Peter, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton et al.: Princeton University Press, 1995.

19. Evers, Hans Dieter Evers & Schiel, Tilman, *Strategische Gruppen: Vergleichende Studien zu Staat, Bürokratie und Klassenbildung in der Dritten Welt*, Berlin: Reimer, 1988.

20. Fewsmith, Joseph, *The Logic and Limits of Political Reform in China*, Cambridge et al.: Cambridge University Press, 2013.

21. Heberer, Thomas, *Private Entrepreneurs in China and Vietnam: Social and Political Functioning of Strategic Groups*, China Studies published for the Institute for Chinese Studies, University of Oxford, Leiden: Brill, 2003a.

22. Heberer, Thomas, “Strategic Groups and State Capacity: The Case of the Private Entrepreneurs”, in *China Perspective*, Vol. 46, 2003b, pp. 4 – 14.

23. Heberer, Thomas, “Some Reflections on the Current Situation in China”, Duisburg

Working Papers on East Asian Studies, 90, 2012, <http://www.uni-due.de/in-east/fileadmin/publications/gruen/paper90-2012.pdf>.

24. Heberer, Thomas, "The Contention Between Han 'Civilisers' and Yi 'Civilisers' over Environmental Governance: A Case Study of Liangshan Prefecture in Sichuan", in *China Quarterly*, forthcoming.

25. Heberer, Thomas & Senz, Anja, "Streamlining Local Behaviour Through Communication, Incentives and Control: A Case Study of Local Environmental Policies in China", in *Journal of Current Chinese Affairs*, Vol. 3, 2011, pp. 77 - 112.

26. Heberer, Thomas & Schubert, Gunter, "County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China's Local State", in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp. 221 - 249.

27. Heberer, Thomas & Trappel, Rene, "Evaluation Processes, Local Cadres' Behaviour and Local Development Processes", in *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 84, 2013, pp. 1048 - 1066.

28. Heilmann, Sebastian & Perry, Elizabeth J. (eds.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge/Mass.: Harvard University Press, 2011.

29. Huang Dongya, "Qiyejia ruhe yingxiang difang zhengce guocheng" (How Do Entrepreneurs Influence the Local Policy Process), in *Shehuixue Yanjiu (Sociological Studies)*, Vol. 5, 2013, pp. 178 - 181.

30. Jahns, Christopher, *Integriertes strategisches Management: Neue Perspektiven zur Theorie und Praxis des strategischen Managements*, Sternenfels: Verlag Wissenschaft & Praxis, 1999.

31. Johnson, Chalmers A., *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press, 1982.

32. Kohli, Anul, *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge et al.: Cambridge University Press, 2004.

33. Levitsky, Steven & Way, Lucan A. , *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War*, Cambridge et al. : Cambridge University Press, 2010.
34. Li, Tian Li & Gustafsson, Veronica, “Nascent Entrepreneurs in China: Social Class Identity, Prior Experience Affiliation and Identification of Innovative Opportunity”, in *Chinese Management Studies*, Vol. 6, No. 1, 2012, pp. 14 – 35.
35. Nee, Victor, Opper, Sonja & Wong, Sonia, “Developmental State and Corporate Governance in China”, in *Management and Organization Review*, Vol. 3, No. 1, 2007, pp. 19 – 53.
36. Oi, Jean C. , “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism”, in *World Politics*, Vol. 45, No. 1, 1992, pp. 99 – 126.
37. Oi, Jean C. , “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy”, in *China Quarterly*, Vol. 144, 1995, pp. 1132 – 1149.
38. Oi, Jean C. , *Rural China Takes Off: Institutional Foundations of Economic Reform*, Berkeley: University of California Press, 1999.
39. Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge/Mass: Harvard University Press, 1971.
40. Ong, Lynette H. , “Between Development and Clientelist States: Local Business Relationships in China”, in *Comparative Politics*, Vol. 44, No. 2, 2012, pp. 191 – 205.
41. Pearson, Margaret M. , “The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises”, in *Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol. 31, 1994, pp. 25 – 46.
42. Pfeffer, Jeffrey & Salancik, Gerald R. , *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*, Stanford: Stanford University Press, 2003.
43. Scharpf, Fritz W. , *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*, Opladen: Leske & Budrich, 2000.
44. Schmitz, Rob, “Inside the World of China’s Shadow Banks”, Marketplace World, 2013, <http://www.marketplace.org/topics/world/inside-world-chinas-shadow-banks> (accessed 7 October, 2013).

45. Schubert, Gunter & Ahlers, Anna L. , “County and Township Cadres as a Strategic Group: ‘Building a New Socialist Countryside’ in Three Provinces”, in *China Journal*, Vol. 67, 2012, pp. 67 – 86.
46. Scott, James, *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*, New Haven and London: Yale University Press, 1998.
47. Searle, John, “Collective Intentions and Actions”, in Philipp R. Cohen, Jerry Morgan & Martha E. Pollack (eds.), *Intentions in Communication*, 2nd edition, Cambridge: Bradford Books, MIT Press, 1992, pp. 401 – 416.
48. Shambaugh, David, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley et al. : University of California Press, 2008.
49. Shue, Vivienne, “State Power and Social Organization in China”, in Joel Migdal et al. (eds.), *State Power and Social Forces: Domination and Transformation in the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
50. Stubbs, Richard, “What Ever Happened to the East Asian Developmental State? The Unfolding Debate”, in *Pacific Review*, Vol. 22, No. 1, 2009, pp. 1 – 22.
51. Tsai, Kellee S. , “Capitalists without Class: Political Diversity among Private Entrepreneurs in China”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 9, 2005, pp. 1130 – 1158.
52. Tsai, Kellee S. , *Capitalism without Democracy: The Private Sector in Contemporary China*, Ithaca/N. Y. : Cornell University Press, 2007.
53. Unger, Jonathan and Chan, Anita, “Corporatism in China: A Developmental State in an East Asian Context”, in Barret L. McCormick and Jonathan Unger (eds.), *China After Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?*, Armonk/N. Y. : M. E. Sharpe, 1996, pp. 95 – 129.
54. Walder, Andrew G. , “Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy”, in *American Journal of Sociology*, Vol. 101, No. 2, 1995, pp. 263 – 301.
55. Wank, David L. , “Bureaucratic Patronage and Private Business: Changing Networks

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

of Power in Urban China”, in Andrew G. Walder (ed.), *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*, Berkeley: University of California Press, 1995, pp. 153 – 183.

56. Weiss, Linda, “Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, Not ‘Ormalizing’”, in *Pacific Review*, Vol. 13, No. 1, 2000, pp. 21 – 55.

Wilson, James Q., *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*, New York: Basic Books, 1989.

57. Woo-Cumings, Meredith (ed.), *The Developmental State*, Ithaca-London: Cornell University Press, 1999.

58. Yang, Dali L., *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2004.

59. ‘Yingzi yinhang’ Wenzhou yangben, “Minjian daikuan jiufen xiang yinhang jinrong anjian zhuandao” (“Shadow Banks” Wenzhou Type: Dispute over People’s Loans and Bank Financing), in *Dongfang Zaobao (Eastern Morning Daily)*, 29 Nov., 2012, <http://finance.people.com.cn/bank/n/2012/1129/c202331-19733602.html> (accessed 7 October, 2013).

60. Yu, Jianxing, Jun Zhou & Hua Jiang, *A Path for Chinese Civil Society: A Case Study on Industrial Associations in Wenzhou, China*, Lanham et al.: Lexington Books, 2012.

61. Yu, Jianxing and Zhou, Jun, “Local Governance and Business Associations in Wenzhou: A Model for the Road to Civil Society in China?”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 81, 2013, pp. 394 – 408.

62. Zhou, Xueguang, “Unorganized Interests and Collective Action in Communist China”, in *American Sociological Review*, Vol. 58, No. 1, 1993, pp. 54 – 73.

* 托马斯·海贝勒 (Thomas Heberer), 德国杜伊斯堡-埃森大学政治科学与东亚研究资深教授。20 世纪 60 年代末开始研究中国问题, 并曾于 70 年代末在中国工作, 先后围绕个体经济部门、农村城市化、私人企业家、知识分子在决策中的作用、少数民

族企业家、城乡居民政治参与、环境治理、地方官员、政府与私人企业家关系等问题在中国进行实地调查，并用德语、英语、汉语发表了40多部著作；舒耕德（Gunter Schubert），德国图宾根大学大中华与韩国研究系教授，欧洲当代台湾研究中心（ERC-CT）创建人和主任。他专长于中国地方治理改革、政府与私人企业家关系、台湾内部政治、两岸关系、中国的民族主义、民族认同以及合法性等问题研究。

贾亚娟，中国社会科学院近代史研究所编辑。

“城镇化的大跃进?”：关于中国农村 城镇化中的地方政治经济学

〔德〕孟爱莲（图宾根大学） 文

张君（中国社会科学院） 马琳（中国风景园林学会） 译

摘要：在20世纪80年代和90年代早期的农村工业化浪潮以及农村集镇相应的发展后，中国农村的转型再一次狂飙突进。本文是作者从2012到2013年在河南和安徽的五个县域进行实地调查的结果。本文提出，不仅仅社会经济条件或作为个体的地方领导人的态度是今天中国可被观察到的不同农村城镇化战略的原因，更要深切注意县、乡镇领导干部群体和他们在政治体系中的特殊权力地位。这种权力地位标明了不同程度的政治裁量权或相对于上级政府的相对自主性。它源于不同的省级政府的农村发展策略和地级政府的市城区扩张策略，也源于县、乡镇领导干部利用政策执行中可操作空间的策略努力——以回应地方需求并满足省级和地级政府的要求。

关键词：农村城镇化；地方干部；相对自主性

“The Great Urbanization Forward?” :

On the Local Political Economy of Rural Urbanization in China

Elena Meyer-Clement (Eberhard Karls Universität Tübingen)

ZHANG Jun (Chinese Academy of Social Sciences)

MA Lin (Chinese Society of Landscape Architecture)

Abstract: After the 1980s and early 1990s wave of rural industrialization and the corresponding growth of rural market towns, the transformation of the Chinese countryside is once again happening at dizzy speed. This paper draws on fieldwork conducted by the author in five county-level entities in Henan and Anhui provinces in 2012 and 2013 to argue that not mainly socio-economic conditions or personal local leaders' attitudes, but rather different degrees of relative autonomy, or discretion, of leading county and township cadres vis-à-vis the upper level governments are responsible for the different rural urbanization strategies that can be observed in China today. These different intergovernmental power relationships derive from different provincial strategies regarding rural development and from the reach of the respective prefectural city's urban expansion strategy, but also from the efforts of leading county and township cadres to maintain and increase their relative autonomy.

Keywords: Rural Urbanization; Local Cadres; Relative Autonomy

导论

在 20 世纪 80 年代和 90 年代早期的农村工业化浪潮以及农村集镇相应的发展后，中国农村的转型再一次狂飙突进。城镇快速扩张，村庄被并入新的农村社区，而这些农村社区充当了城镇化之前的基层设施。地方政府推动的社区建设已被观察员和参与者称作“城镇化的大跃进”^①。这措词反映了中国农村城镇化政策的转向已被感知、令人讶异。与 20 世纪 80、90 年代支持地方自主性（local initiative）的政策相比，近来的农村城镇化政策在社会主义新农村建设这一中央政策框架中得以发展，时常被视作一种严厉的自上而下推进法，具备的特征包括：强制性、改变农民居住条件的特别措施以及无序的经济管理。然而，在农村城镇化怎样贯彻落实方面存在很大的分歧，因此达不成一致的理解。事实上，地方政权在执行农村城镇化政策中的角色，到目前为止还没被系统地分析过。^②

在今天的中国，大部分的地级市管理着过大的区域，包括巨大的农村地区，而且省级和地级政府明确地控制着这些地区的城镇化和土地政治。^③

① 刘金松：《兰考县政府官员雇黑占基本农田砍伤村民》，载《经济观察报》，3 August, 2012. Online: <http://law.dahe.cn/2012/0806/49357.html>（访问时间：February 27, 2014）；Johnson, Ian, “China’s Great Uprooting: Moving 250 Million Into Cities”, in *The New York Times*, 24 June, 2013. Online: <http://cn.nytimes.com/china/20130624/c24chinaurban/en-us/>（访问时间：February 27, 2014）。

② 许多中国报纸文章和网络博客都描述了当前农村城镇化进程背景下个别地方政府的行为。其他例子可以在《中国观察》（*China Perspectives*）2013 年第 3 期关于“中国农村的城镇化”的特刊中找到，还可参见 Yew, Chiew Ping（游秋萍），“Pseudo-Urbanization? Competitive Government Behavior and Urban Sprawl in China”，in *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 74, 2012, pp. 281 – 299；Hsing, You-tien（邢幼田），*The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, New York: Oxford University Press, 2010；Lin, George C. S.（林初昇），*Developing China: Land, Politics and Social Conditions*, Abingdon, New York: Routledge, 2007；and McGee, T. G., et al., *China’s Urban Space: Development under Market Socialism*, New York, NY: Routledge, 2007。

③ See in detail Hsing, 2010.

然而，这种制度化的控制如何影响所辖的县和乡镇，在不同的城区甚至同一地区内都不同。一些地方政府实施农村集聚仅仅是为了扩大官方指定的可耕地，使上级市再扩大；其他的集聚涉及到各种各样的地方发展战略——以为商业化的农业企业和农村合作社提供农地使用权转换为基础；此外在其他的集聚中，着眼于整个区域的、具体而又综合的发展概念得以概述出来，例如将其变成一个旅游区。这篇文章是作者从2012到2013年在河南和安徽的五个县域进行实地调查的结果。^① 本文提出，不仅仅社会经济条件或作为个体的地方领导人的态度是今天中国可被观察到的不同农村城镇化战略的原因，更要深切注意县、乡镇领导干部群体和他们在政治体系中的特殊权力地位。这种权力地位标明了不同程度的政治裁量权或相对于上级政府的相对自主性。它源于不同的省级政府的农村发展策略和地级政府的市城区扩张策略，也源于县、乡镇领导干部利用政策执行中可操作空间的策略努力——以回应地方需求并满足省级和地级政府的要求。

下一部分将调查关于中国农村或就地城镇化的现有文献，展示今天农村城镇化的版本如何不同于20世纪80、90年代关于地方政府角色的发展。本文从农村视角分析了就地城镇化，区分了在推动农村城镇化过程中具有县、乡镇领导干部弱的和强的相对自主性的地域背景。接下来的两部分详细说明了两个实地调查的案例。

城市扩张阴影下的农村城镇化

自20世纪90年代以来，就地或农村城镇化已经被广泛认为是中国城

^① 2012年9月对河南省开封市通许县和兰考县以及2013年3月对安徽省亳州市谯城区和河南省安阳市汤阴县的实地调查。

镇化的特色，那时农村地区正处于城镇化的真正繁盛期。^① 大部分文献认可这样的事实：最重要的是，社会主义遗产和早期改革进程中的特定条件是那时候这种城镇化的原因。对此的解释包括：向小城镇迁移的限制逐渐松动以及对迁往大城市的持续限制；市场化改革的渐进性，只允许建立小型私人企业和农村乡镇企业；乡镇企业发展的政治激励；吸引外资的新可能性；还有设镇标准的降低。伴随着给予地方政府更多决策权的行政分权措施而来，大多数的作者同时证实地方政府在促进农村工业化上具有很强的自动性，这成为20世纪80、90年代农村城镇化的主要催化剂。但是，在20世纪90年代末，乡镇企业和许多无处不在的农村开发区衰退后，农村城镇化的故事将如何继续？与此同时，中国城镇化进程的制度环境发生了实质上的变化。特别是20世纪90年代“市管县”政策的大规模实施，不仅导致更多的城市地区由已经形成的大的农村地区构成，而且导致对农村资源的控制从农村转移到城市政府中。邢幼田提出，一整套法律和行政制度有效地使地方政府成为农村景观改造的主要设计师。^② 这些制度包括：土地使用权制度，允许征用农村集体土地；20世纪80年代中期引进的新的土地管理制度，使土地管理局成为在市和区一级政府的唯一代表，负责制定土地利用计划，为建设用地设定配额和许可农地变更；建设用地指标分配制度，明确使城市政府获益。此外，城市发展计划往往使得进一步的

① 也可参见 Fei, HsiaoTung et al. (费孝通等), *Small Towns in China: Function, Problems and Prospects*, Beijing: New World Press, 1986; Guldin, Gregory Eliyu, *Urbanizing China*, New York: Greenwood Press, 1992 and Guldin, Gregory Eliyu, *Farewell to Peasant China: Rural Urbanization and Social Change in the Late Twentieth Century*, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, 1997; 较新的数据，可参见 Zhu, Yu (朱宇), "Beyond Large-City-Centred Urbanisation: In Situ Transformation of Rural Areas in Fujian Province", in *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 43, No. 1, 2002, pp. 9 - 22; Fan, Jie, Thomas Heberer and Wolfgang Taubmann (eds.), *Rural China: Economic and Social Change in the Late Twentieth Century*, Armonk, London: M. E. Sharpe, 2006; McGee et al. (2007); Lin (2007) 和 Hsing (2010)。

② Hsing, 2010: 94 - 98.

城市扩张合法化以及城市开发的新的政治升值，最终“新的城市化模式”^①形成了。不管是通过“建立在土地租金积累和合法化上的体制”^②或者在经济发展和土地利用方面制定更加协调计划的地方战略^③视角，这一新的城镇化勾勒出一个空间上更集中聚结和更以城市为中心的城镇化，通常采取城市扩张或者城区扩展的形式^④，并以农村自动性为代价^⑤。因此，“自下而上式的农村发展”^⑥作为农村城镇化的原因之一，失去了关注。

然而，这不是中国农村城镇化故事的结束。特别是“在对农村问题看法上的急剧变化”^⑦，导致在讨论中国农村时农民的突出位置凝结为“三农问题”，有助于新型农村聚结的传播——不是独立于城市扩张，而是跟随不同的政治动力。当地的试验——通过减少乡村聚落空间来为农村工业节约耕地，和诸如“三个集中”这样的概念——要求耕地合并达到规模化农业经营、工业区农村工厂的集中以及在更城镇化、更紧凑定居点的农村人口的集中，二者在回应农村危机方面产生了新的相关性^⑧，并被纳入了“建设社会主义新农村”的中央政策框架内。尤其是在2006年10月之后，当第十六届中央委员会第六次全体会议明确要求发展城市社区和建设农村社区以改进基层公共服务供给和社会管理时，以新的农村聚结为形式的就地城镇化成为建设社会主义新农村框架内中央政策的一个重点。后来，民

① McGee et al. , 2007.

② Hsing, 2010: 114.

③ McGee et al. , 2007: 162 - 164.

④ 在中国这一背景下，游秋萍将“城区扩展城市蔓生？”（urban sprawl）界定为这样的现象——“当城市空间扩张速度超过了‘人口集中’（population concentration）的城镇化速度，则导致土地的无效率消耗”（Yew, 2012: 284）。

⑤ Hsing, 2012; McGee et al. , 2007.

⑥ Zhu (朱), 2002.

⑦ Day, Alexander F. , *The Peasant in Postsocialist China: History, Politics, and Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013, p. 92.

⑧ Bray, David, “Urban Planning Goes Rural, Conceptualising the ‘New Village’”, in *China Perspectives*, No. 3, 2013, pp. 53 - 62.

政部开始选择试验点^①，在2009年10月继续遴选全国农村社区建设试验全覆盖示范单位，并且每隔一段时间增加试验数量^②。

在农村推行城镇化的强化努力已经被称为“城镇化的新模式和新阶段”^③，因为与专注于城市群扩张不同，今天的农村城镇化更像将城镇规划应用于农村并且试图将城市生活引入农村地区。尤其是与20世纪80、90年代的农村城镇化相比，新方法的具体特征趋于明显：关于地域扩散，今天的农村城镇化可能发生在全国各地，即便在通常不推行城镇化的农业主产区，也被大力推动着。至于它的动力源，它不是一个主要的从下往上式的发展，而仅仅是由中央政府发起并进一步推动，但是它的主要传播方式可归因于被纳入了中央政策框架。最后，关于城镇化动力，今天的农村城镇化既不是人口集中的结果——而是从长远看在进一步的聚结和城镇化的期望或希望里集中人口，也不是工业化的结果——而是设想通过腾出土地和农村土地使用权的额外广泛转换来刺激经济发展。然而，正是这些不同，使得这一方法很有问题。正如在一些中国报纸上的文章和博客记录中很容易找到、在作者访谈地方干部时得到证实的那样，首先是重大的财政问题，因为城镇化的实施很大程度上依赖于地方政府的预算和村民自己的积蓄；村民通常要为新房子和部分新公共服务埋单。在很多地方，这种方法也缺乏经济上的可持续性，可能使这一过程中失去土地使用权的农民贫困化，因为经济发展替代农业的区位优势以及运营大型农业企业的专业知识处于欠缺中。通常来说，新社区附近也没有能提供替代性就业机会的进一步的基础设施要建设。最后，严重的干—群紧张是涉及补偿款的广泛冲

^① 《民政部确定296个全国农村社区建设实验县（市、区）》，民政部网站，2008年4月11日，国家政策信息库。

^② 民政部办公厅：《关于完善“全国农村社区建设试验全覆盖示范单位”自荐、评估、确认等工作的通知》，2009年10月9日。

^③ Bray, 2013: 57.

突和政府试图促使甚至迫使村民拆除他们的老房子、使其搬进新公寓的结果。这一新的城镇化对农村社会的影响还不能完全地进行预测，但可以预期的是影响巨大，因为正如邢幼田所描述的那样，许多农民“去地域化 (deterritorialized)：他们失去土地、生计、社会支持网络以及集体认同”^①。

由于普遍存在的障碍，第一批省份已经开始压缩农村社区建设的目标。显而易见的是，河南省被报道说不再允许超出城市规划区进行农村社区建设。^② 但是，某种农村城镇化和农村社区建设将继续，这点似乎毋庸置疑，因为它代表了中央与地方利益的罕见聚合：2002年的税收改革和2006年的取消农业税使地方政府预算出现漏洞，往往由土地划拨来填满。此外，近年来，村宅基地作为一种新的土地资源受到关注，通过让村民迁往新农村社区、中心村或集镇新区来腾出土地成为一个更有利的战略。它保证了为市、县和乡镇获取现金流，同时，关于村庄改造、农村发展和土地政治的重要政治目标能够实现。然而，最近的发展似乎显示出这样一种趋势——停止大多数农村就地城镇化的累赘并把农村社区建设降到城市规划范围内，从这种发展来看，与建立在上面描述的城区扩张之上的“新的城镇化模式”相比，这在多大范围真正意味着是一种新型的城镇化，这一问题仍然存在。地方干部在实施前者中的作用不同于后者吗？是不是城市政府仍然是今天农村城镇化的真正设计者？

在中国的城镇化上，最新的研究采取了城市视角，而这由他们采纳的空间格局所强化。例如，麦吉等^③注意到四个同心圆围绕的城市中心——其特征在于逐渐增加的农业就业百分比。邢幼田也遵循城市扩张的空间逻辑

① Hsing, 2010: 185.

② 余胜良：《河南小城镇建设急踩刹车基层干部将其类比“大炼钢铁”》，载《证券时报》，2013年9月27日。Online: http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-09/27/c_125459631.htm (访问时间: January 30, 2014).

③ McGee et al., 2007.

辑，但她著作的优点是通过将地方政府视作一种“区域化的国家权力”（territorialization of state power）^① 而把土地政治连结到地方政府动力上。城镇化成为“一种塑造地方政府权力运行的活跃的空间力量”^②，土地开发变成了与之相关的政府和社会行动者的主战场。然而，从城市的角度来看，在地级市乡村结合部的地方政府仅仅作为地级市权力的客体出现。例如，乡镇政府首先被看作是被迫通过与村干部谈判集体土地开发的结算问题，来帮助市政府实施扩张策略。^③ 这似乎只是一种地市级以下政府的政治机构的偏袒处理。相反，在下文中，重点是关于在不同地域环境中地级市下面的农村地方政府的政治机构。里特米勒最近指出了在中国城市中地方政府地域控制之间的不同，并且区分了当“地方政府将其自身树立为城市区域使用、占有和分配方面的唯一权威”时的“区域合并”（territorial consolidation）和当地方政府让渡一些区域控制权给其他群体时的“区域碎片化”（territorial fragmentation）的不同情况。^④ 邢幼田关于区域差异的贯通陈述对于城镇化的农村视角来说是富有成效的；它假定，在区域控制上不仅仅城市间有差异，而且农村间也有差异。在各自区域内，农村政府在塑造地城镇化上有着不同的成功。

在寻找解释中，本文着眼于具有不同政府间权力关系背景的区域设置中县、乡级政府的定位。它采用罗兹的政府间关系的“权力依赖”模型^⑤，这一模型提出，任何组织因资源而依赖于其他组织，为了实现自己的目标，组织不得不去交换资源。在一个组织里的“优势联盟”将实施的战略

① Hsing, 2010: 8.

② Hsing, 2010: 10.

③ Hsing, 2010: ch. 6.

④ Rithmire, Meg, “Land Politics and Local State Capacities: The Political Economy of Urban Change in China”, in *The China Quarterly*, Vol. 216, 2013, pp. 872 – 895, 880 – 881.

⑤ Rhodes, R. A. W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Westmead: Gower, 1981.

会受到制度环境的约束进而使交换过程受到规制。罗兹的模型也解释了政府间关系的差异，通过聚焦于“自由裁量权”解释了它们在政策制定中的效果。自由裁量权作为“决策者拥有的决策性操作空间”^①，其概念比地方自主性更窄。“战略群体”是海贝勒和舒耕德用于提炼中国县乡领导干部的概念^②，将罗兹模型与其相联系，开辟了一个群体视角，提炼出关于政治行动模型的内涵。“战略群体”对社会成员来说是一个分析范畴，指涉“在维持或扩大共有的可得机会上的共同利益”^③，海贝勒和舒耕德提出中国县乡领导干部组成了一个战略群体：他们“处于执行地方政策的位置上 [……] 他们执行政策，是通过让利益和地位中的差异均等化来使其他下属的干部包括村一级的达到一致”^④。罗兹在政府组织中所称的“优势结盟”可能因此被当作县乡领导干部战略群体中的领导核心——协调和统一群体的行为^⑤，“自由裁量权”可被看作类似于“相对自主性”——它描述的是在上级要求和地方需求之间的政策执行中战略群体的操作空间。维护或加强其相对自主性是这一群体战略性行动的主要目标之一，因为它“用来维持和加强他们的相对权力（或可得性机会），特别是基于职业发展、社会地位以及相比他们同事和乡村民众时的‘面子’”^⑥。另一方面，罗兹模型提供了从政府间视角对权力位置的系统理解。用他的话说来：

① Jowell, 1973, cit. in Rhodes, 1981: 108.

② Heberer, Thomas and Gunter Schubert, “County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China’s Local State”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp. 221 – 249.

③ Evers and Schiel, 1988, cit. in Heberer and Schubert, 2012: 225.

④ Heberer and Schubert, 2012: 228.

⑤ Heberer and Schubert, 2012: 226.

⑥ Heberer and Schubert, 2012: 227.

自由裁量权的程度差异是相互作用组织的目标和相对权力潜在性的结果。这种相对的权力潜在性是每个组织的资源、游戏规则和组织之间交换过程的结果。^①

可以设想县、乡镇领导干部的战略性行动在目标设定过程中和试图规制上下级政府间资源交换中变得尤其凸显（见图1）。

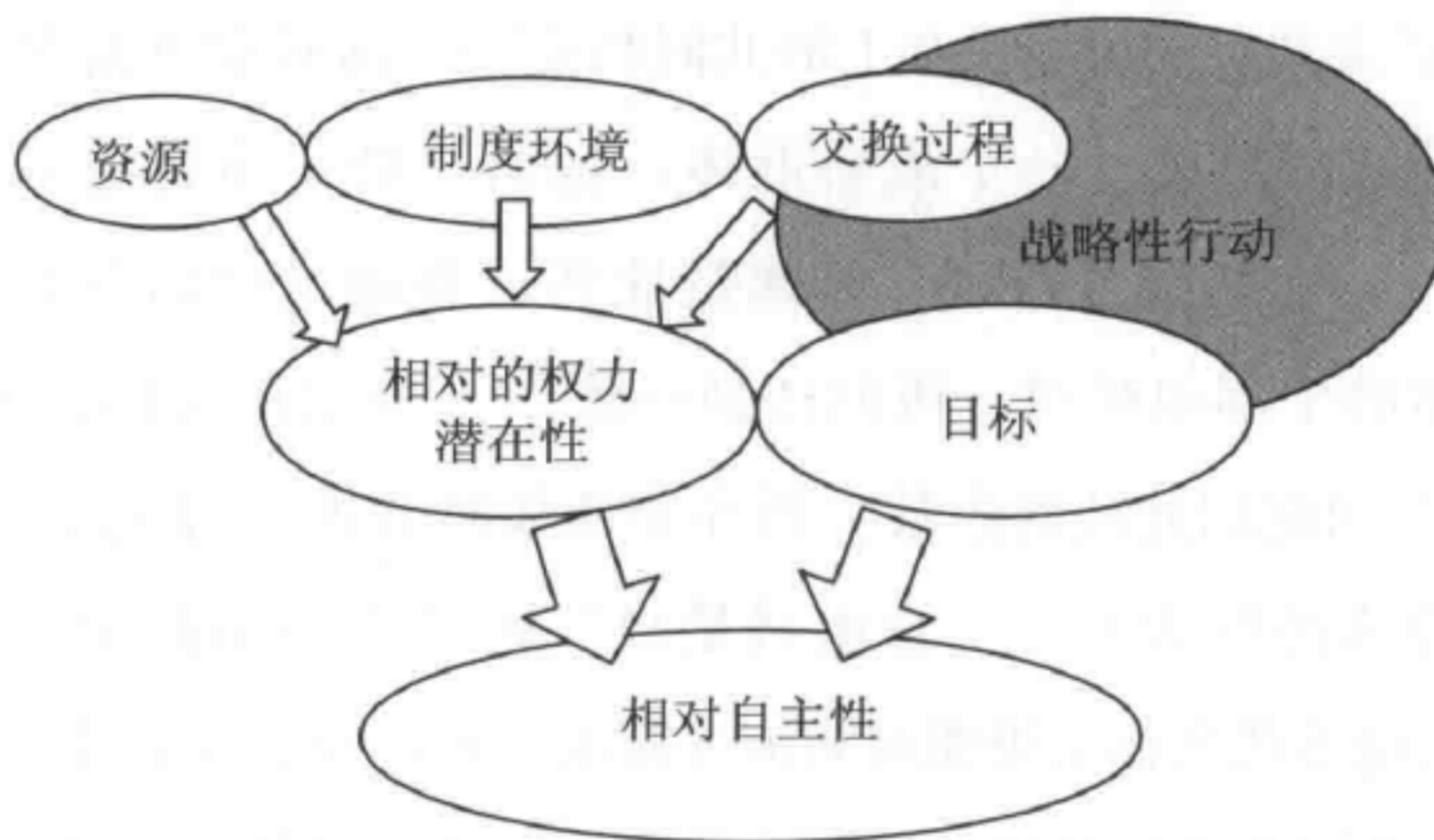


图1 政府间关系的相对自主性

中国地市级政府毫无疑问已成为农村景观改造的主要设计师。依靠它们在土地管理制度和城市规划中的权威，地市级政府在土地政治中为下一级政府的政治行动掌控主要资源、确定关键条件。然而，后者可能仍然从地市级政府中保持不同程度的相对自主性在他们地域范围内城镇化过程中的战略影响。在城镇化和土地政治方面，下面的部分将在地方政府强、弱相对自主性的案例中，识别出县、乡镇政府的目标和相对的权力潜在性。地方县、乡镇政府获得的“强相对自主性”，是指领导干部战略群体根据当地的需求和条件，设置自身的城镇化和土地使用目标，并能在土地管理

^① Rhodes, 1988: 99.

体系的制度约束内实现目标。与之相反，县、乡镇政府的“弱相对自主性”表示的是这样一种情况，即：不值得提的城镇化和土地使用的地方目标，或者资源不足以支持追求自身的城镇化和农村发展路径，或者县、乡镇领导干部在支持本地城镇化和农村发展中不能够影响到与上级政府的交换过程。与今天中国就地城镇化的两种主要形式即城市扩张和农村城镇化一起，强、弱相对自主性的差异能够提供观察中国式就地城镇化背后的政治经济和复杂的地方政府动力。

城市扩张背景中地方政府的弱相对自主性

鉴于地级市政府在其区域内对土地政治的控制和坚定的城市扩张主义，地级市的乡村结合部在大多数情况下具有了县、乡镇政府的弱相对自主性特征。^① 然而，正如下一部分将展示的，单纯的地理上接近地级市并不决定这种权力关系。县、乡镇政府行动者的特定资源和战略，仍可能允许县、乡镇政府追求自身的城镇化目标。接下来，在前面提到的安徽亳州市郊区，两个乡镇从相反的方面详细展示了，如果资源缺乏并且开发过晚，追求相对自主性和自身城镇化路径的努力是怎样迷失的。

城镇化目标

安徽省在本世纪初成为试验农村社区的先锋，并在2012年宣布具体的地方发展模式即“美好乡村建设”，争取全面统筹城乡发展，正如官方目标所提出的，实现生态宜居村庄美、兴业富民生活美、文明和谐乡风美。^②

^① 关于在地级市乡村结合部政府不同层级间的非对称权力关系的真实情形，见 Hsing, 2010: ch. 6 和 7。

^② 安徽省人民政府：《关于印发安徽省美好乡村建设规划（2012—2020年）的通知》，2012年9月10日。

非常有趣的是，在这一框架内，中心村代替农村社区成为农村聚结和农村服务供给的单位，但是这两个概念都指明了在农村土地流转过程中对几个行政村新的、更大的整合。无论如何，当2013年“新型农村社区”概念在中央政策制定者中盛行时，安徽也不得不宣布建设新型农村建设的具体目标：从2013年开始，省里每年选择10个县、120个乡镇、1500个村作为试验点。^①

亳州市已经从2008年开始，将集镇、行政村和自然村整顿合并成新的三层结构，即：集镇社区、中心村、基层村，这都是指向人口集中和村镇再开发。2013年11月，根据新的省级计划，市政府还宣布每年评选8个乡镇、120个村为建设农村社区的试验点。^②不同的城镇化概念的混合造成了地方干部之间的一些困惑，中心村和新农村社区间的不同仍然模糊。^③例如，2013年3月参观过的一个农村乡镇，在过去的几年中已经将一个行政村变成集镇并扩展成为有几个新区的中心集镇，但现在正等待将这个集镇作为两个农村社区之一来批准。副书记这样评论措词的变化，“严格来说，社区和村在我们农村来说也没有特别大的差别”^④，暗示了其他方面没有多少改变。

谯城这个县级市在2002年已经变成市郊，作为一个城市的区，其目标

① 汪国梁、陈帅南：《农村社区建设今年起试点》，载《安徽日报》，2013年6月9日。Online: <http://www.ah.gov.cn/UserData/DocHtml/1/2013/6/9/201306091642437749.html>（访问时间：2014年1月30日）。

② 亳州市委办公厅、市政府办公室：《关于加强推进农村社区建设的实施意见》，2013年11月18日。

③ 这在作者访谈乡镇干部时得以证实，也可参见九三学社安徽省委员会：《大力推行新型农村社区促进美好乡村建设》，安徽省政协十一届一次会议大会发言材料之八十三，2013年9月4日。Online: http://www.ahzx.gov.cn/ahzxcms/web/dhfy_view.jsp?strId=1365492444234807（访问时间：2014年1月30日）。

④ 谯城区，2013年3月19日。

和活动已经更加依赖于地市级干部的利益。^①几年来，市政府利用区政府侵占村庄建设用地用于城市，来帮助实施城市扩张政策。讽刺的是，在“建设美丽乡村”项目背景下，这种做法加剧并被置于稳定的法律基础之上，因为它与“城乡建设用地增减挂钩”的国家政策相关，即：为了保持整体的农田比，只允许城市在至少同样面积农村建设用地复垦情况下的扩张。同时，“建设美丽乡村”政策还强化了村庄改造和新农村建设的目标，也强化了振兴农村经济的目标。这给区领导干部带来了两难困境，因为依据地级市对土地的渴求，用于这一额外任务的资源是稀缺的。然而，并没有自身的本地城镇化或发展目标可以实施，而这种目标原本与地级市对建设土地指标的提取形成竞争。相反，作为地级市唯一的城市区的领导们，区干部在某种程度上已经获得了城市干部身份，这一身份明确地包含了城市扩建项目成功实施的责任。

相对的权力潜在性

对谯城区政府来说，转型为一个城市区实质上是改变了游戏规则。市政府在这个区上获得了财政和人力资源，当2012年“建设美丽乡村”政策开始实施时，这个区没有办法阻挡所在市对建设用地指标的加剧提取。仅在2012年，与仅有3746亩地被留作区里开发、并且这其中的1713亩不得不用于村民安置相比，这个区为所在市提供了4240亩地用于一个新的工业园。^②因为村庄中大部分闲置的小块土地被用完，并且“建设美丽乡村”政策强调新农村建设，因此村民重新安置占用了曾经较大的区域。然而，

^① 关于一般意义上的城市区政府对地市级政府的依赖，参见 Lam, Tao-Chiu (林道超) and Carlos Wing-Hung Lo (卢永鸿), "The Urban District: Half or Full Level of State Administration", in Jae Ho Chung and Tao-Chiu Lam (eds.), *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-national Hierarchy*, London, New York: Routledge, 2010, pp. 196 - 219。

^② 谯城区国土局文件(1)。

亳州市把这个负担大部分留给了区里，例如 2012 年仅仅贡献了 409 亩地作为新的宅基地。^①

根据中央的土地政策规定，安徽“建设美丽乡村”的政策需要每年增加耕地指标。建设定额的相应增加，也就是所谓的“挂钩指标”，正如在大多数城市一样，在亳州主要用于城市开发，但是为了继续促进村庄改造和提高农村干部建设新农村的积极性，“建设美丽乡村”最近的一次修正要求新获得的建设定额至少 10% 用于当地“建设美丽乡村”政策项目。^② 该省还为每亩退耕土地提供财政奖励，2013 年为每亩 42000 元，至少有一半应该投资于农村基础设施项目。^③ 这个钱是区与乡镇之间分享的，但实践中乡镇可以得到大部分，以便加强“建设美丽乡村”框架内的新区和农村社区建设。^④ 受访的乡镇之一，离城市很远，在很大程度上依赖于这一奖金。村民被要求给这类项目缴纳每户多达 15 元，区政府为所有项目再提供 50000 元，但是这项工作的主要部分包括道路维修、下水道建设、污水处理、垃圾处理、道路照明、绿化等以及村民补偿，都通过给城市腾出土地来获得。这乡镇没有任何的区位优势，到目前为止只能建一些小工厂，主要是在劳动密集型的服装行业，自“建设美丽乡村”政策后甚至不得不拒绝进一步的投资供给。^⑤ 该省没有设想分散的、自下而上式开发，而是想象一个由各地级市草拟的协调的发展战略，在亳州的开发计划中，特别是乡镇被指定进行建设用地复垦而不是当地工业的发展。某乡镇副书记在一次个人采访中承认，自从“建设美丽乡村”政策实施以来，在乡镇开发

① 谯城区国土局文件（1）。

② 谯城区国土局文件（2）。

③ 谯城区国土局文件（2）。

④ 据该区农业局副局长在个人访谈时说，37500 元由区和乡镇在农村基础设施上分享（2013 年 3 月 21 日）。然而，至少有一个乡镇政府就每亩被征用的土地能收到 37600 元（对谯城某乡镇长的访谈，2013 年 3 月 20 日）。

⑤ 对谯城某乡镇副书记的访谈，2013 年 3 月 19 日。

方面土地督察和上级介入大大增加。^①

为工业发展而减少土地以及农村发展项目的有限预算，使农村城镇化在亳州难以持续，因为这通常都建立在新的城镇地区或社区中未来新的就业机会的期望之上。当地干部充分意识到了这些困难：

假如说我们 X 镇，这个农村社区搞得很好，十里八里以外的人都来这儿居住，这儿居住条件好，愿意来居住，但是如果我还得回家干活，离我的地七八里远……我在这儿住，再回家干活，那他们肯定不愿意。所以我们需要解决这个就业问题。^②

区土地管理局的一个领导干部承认，由于“挂钩指标”，满足每个乡镇的经济发展是不可能的^③，在内部文件中该局甚至批评基于土地复垦的农村城镇化方法。在其他事情中，文件认为从指标交易中得来的财政收益，到目前为止不足以支付所有必要的建设工作。此外，一名区农业委员会的副主任注意到有不少的基础设施投资是无用的，因为它既不对改进基础设施有作用，也没有促进任何经济发展：“过去修的桥很多基本都废了。道路方面，虽然这几年修的路比较多，但是农村的经济发展还是不行。”^④然而，对于区和乡镇政府来说，没有正式的方法可用于解决僵局。土地管理局只能非正式地调整指标，以掩盖村庄中普遍的、非法的、用于建设的土地使用。该局自身的土地管理由上一级土地管理部门严格控制，并且是

① 对谯城某乡镇副书记的访谈，2013年3月19日。

② 对谯城某乡镇副书记的访谈，2013年3月19日。

③ 谯城区，2013年3月21日。

④ 对谯城区某农业委员会副主任的访谈，2013年3月21日。

年度绩效评估的一部分。^① 对非法土地使用的非正式的不干预做法，不仅指出了区政府的弱相对自主性，而且也表明了区干部——虽然是城市政府的一部分——可能仍然倾向于与下一级政府合作，确保他们的“可得性机会”，这不仅包括他们的职业，也包括他们与当地居民的地位。不顾由省、地级市作出的总体发展规划，采访的干部认为，该局对非法土地使用的某种非正式处理，与最新的“建设美丽乡村”政策相符，因为农民所做的事情正是上级政府要求的，也就是建造新的房屋和发展当地经济。^②

有趣的是，面对亳州的城市扩张，谯城另一个乡镇独自尝试维护自身利益。它正好紧挨着这个城市，在访问时，已经失去了原有13个行政村中的7个给这城市，另有4个被计划着很快郊区化，这样就只留下2个。在即将到来的吞噬压力下，乡镇干部花了很多努力，将作为生态旅游度假区的自身发展观——包括文化和历史遗址的特殊保护——呈送给上级。以牡丹等中药材栽培著称，该乡镇已开始在所有不是住宅或工业区的剩余土地，甚至在没有使用的城镇建设用地上，种植草药而不是粮食。^③ 2012年，该乡镇甚至努力首先成为了全国“一村一品”示范镇，之后又成为省级产业集群镇、省级优秀旅游乡镇。这个战略，在一定程度上改变了与上级特别是市政府的资源交换过程：新的标签与更多的财政资源相关联，此外现在官方认可的身份有助于干部为保护一些乡镇特色所作出的努力。乡镇干部甚至相信，这城市将会适应它的城镇化方法：“我们要考虑符合我们乡村的规划。不能大拆大建，大改。在这方面他们会听取我们意见。”^④

① 区里和市里的土地管理局都有自己的土地监察队，用于揭露非法的土地使用，通过中央卫星土地利用监测系统图，局里的调查每年都会被复检一次（对谯城区土地管理局办公室主任的访谈，2013年3月21日）。

② 对谯城区土地管理局办公室主任的访谈，2013年3月21日。

③ 对谯城某镇长的访谈，2013年3月20日。

④ 对谯城某镇长的访谈，2013年3月20日。

然而，因从属于区政府，这使得没有很多可用的策略手段来阻止其在政策执行中相对自主性的损失，乡镇干部实际影响地级市城市发展规划的能力很弱：

然后后来因为是市里统筹规划，由市政府和区政府做这个工作，就不让我们乡镇来做了。我们现在的发展，在职能规划方面，我们是没有动的。就是规划出来了，是可以的，我们就按照规划去做，再去考虑发展方向。^①

根据那时地级市的非正式规划，乡镇政府将成为城市区下面的一个办公室，看起来没什么会改变这个路径。尽管严重怀疑该城的城镇化方法的可持续性，乡镇干部却不得不承担相应的集体土地征用和村民再安置任务。许多镇干部认为现行的拆迁政策是不公平的，并且拒绝该城构想的这种城镇化：“政府说什么城镇化建设，谈什么具体的事儿没有用。”^② 很明显，这样的声明是鉴于弱勢的权力地位而辞职的标志。然而，战略性的目标设定和特定资源的战略部署，仍然能使特殊的乡镇在执行过程中，就市里城区开发方案交涉一些具体改动以符合乡镇的当地条件。

追求农村城镇化过程中地方政府的强相对自主性

与前面所描述的乡镇情况相比，强相对自主性需要县级领导干部发挥更加积极的作用，他们拥有实际的财政、行政及组织资源，来设定当地的城镇化和土地利用目标并且促使当地的政策执行来适应这些目标。这种情

① 对谯城某镇长的访谈，2013年3月20日。

② 对谯城某镇长的访谈，2013年3月20日。

况离大城市越远越普遍，市政府可能会给县、乡镇干部施加压力来实现城镇化，但也会在其他方面留下许多自主权。然而，即使是靠近城市区域的领导干部也可能在战略上成功地影响城镇化政策，以支持他们的利益。在下文中将以两个案例来说明，第一个是开封市的两个县，第二个是安阳市的一个县，均在河南省。

城镇化目标

当以新的农村聚结形式实现就地城镇化成为一项中央新农村建设政策的一项重点时，河南非常支持这一理念，并在接下来的几年内开发出一种“新型城镇化”战略，明确支持发展小城镇和农村集镇以及新型农村社区建设。2011年9月，国务院认可了这种方法^①，随后，地级市收到了在2012年需要完成的农村社区具体数目。为确保完成省政府的目标，以及在实行过程中可能获取一些政治业绩，各地级市开始为农村社区建设设定过高的本地目标。例如，2012年，开封市要求其97个乡镇，在年底前每个乡镇至少建立一个包括不少于50个公寓的农村社区，并且每个县里至少有一个社区应至少有1000户。为推进这一要求，这些绩效目标适用“一票否决”，如有未完成则相关官员一律免职。^② 农村区域没有被纳入任何城市规划之中，虽然关于完成的项目的要求已被提出，例如，一个建设良好的社区需要合并6个村庄、组织起3个住宅区的村民^③，但是关于如何完成这些目标的详细规定却没有印发。在这样的政治压力下，另一方面也为具体实施留下了很多空间，县、乡镇干部尝试了各种不同的方法来满足市里每个乡镇至少有一个社区的建设目标。在互联网上可以很容易发现，这种

① 国务院：《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》，2011年9月28日。

② 中共开封市委、开封市人民政府：《关于加快推进新型城镇化攻坚战的实施意见》，2012年12月21日。

③ 对通许县某农业委员会副主任的访谈，2012年9月3日。

方法导致了許多地方关于土地征用和补偿问题的暴力事件，包括作者于2012年9月走访过的兰考县和通许县，最后，如上文所述，促使省政府于2013年9月取消了在城市规划区外建设农村社区的整个构想。

安阳市在经济上比开封好很多，它甚至要求每个乡镇至少建设3个农村社区，但另一方面也强调县区规划的必要性，设想达到从城市近郊到远郊农村社区建设的协调发展。^① 2013年3月走访的汤阴县靠近安阳市，前些年快速的工业发展令人印象深刻。在过去的三年，其县城面积扩大了5倍。工业部门的产值上升了15%—20%，2012年的城镇化水平已经接近39%。^② 2012年，县政府设想将298个行政村合并成72个农村社区，并草拟了一份直至2015年的详细时间表，那时将修建40个社区，可以节省约20000亩的土地。每个村子都要制定至2015年时各自的农村社区建设计划，到2013年每个乡镇都要完成一半以上的建设任务。^③ 在不同社区类型的选择上，包括政府主导、以市场为导向、村企合作、村民自建、政府援建，县区给乡镇留有空间以及根据不同的地段提出不同的居民数量和建筑大小等，但与之相关的文件，毫无疑问，要全部由县政府来负责。与开封市各县的分散管理方式相比较，汤阴县严格管制从补偿土地的利用、住宅挑选到基础设施建设等很多细节。

相对的权力潜在性

就像上文所调研过的安徽亳州市的农村一样，开封市的农村也是拥有

① 姜蕴真：《新型农村社区建设：为农民谋福祉》，载《安阳日报》，2012年9月18日。Online: http://www.ayrbs.com/epaper/html/2012-09/18/content_81865.htm（访问时间：2014年1月30日）。

② 汤阴县政府文件。

③ 中共汤阴县委、汤阴县人民政府：《关于加快推进新型农村社区建设的实施意见》，2012年6月26日。

高比例农民工的农业区，其主要资源就是土地，尤其是可以重复耕作的宅基地。然而，政府间资源交换的差异性，为开封市的县乡政府在面对市政府时提供了更多的机会来维持和加强它们的相对自主性。结果就产生了一种受城区扩张的影响更小但受地方领导干部战略行动的影响更大的就地城镇化，它可以被视为一种新的农村城镇化形式。

河南省政府关于在年底前建立特定数量的农村社区的政治压力以及强调在农村社区建设背景下的村镇规划^①，广泛地限制了城市的扩张。例如，在开封，这转换成是地级市的要求，即通过社区建设省出的土地至少部分用于当地的工业发展。^② 因此，在河南，城镇化政策背景下地级市和下级政府之间的资源交换，就像前面所描述的安徽一样部分是土地配额换来奖金支付，但更多的是通过政治目标的实现换取政治奖励或者至少免于处罚。在这种情况下，县和乡镇政府的主要资源是实现省级政策的信息和手段。

专注于满足政治目标的一个后果就是，省级土地节约的奖金支付对地方财政所起的作用比在安徽要小。对于走访过的开封县乡来说，这意味着在筹资建设社区和为村民提供充足补偿方面存在重大困难。个别社区已经开始作为新农村建设试验点来建造并收到了相关的资金，但在其他地方项目资金很少，而且申请过程相对于要求实现的进度来说往往太慢。例如，在兰考县，发展和改革委员会一位副主任承认，到目前为止，在农村社区建设中他们只申请到了两个服务站。^③ 基础设施的匮乏使得乡、村干部在劝说村民购买公寓和拆除老房子上特别困难。结果是，乡镇通常都尝试筹集贷款，而这是官方所不允许的，但是通过他们的餐厅和其他企业^④，或

① 国家发展和改革委员会：《中原经济区规划（2012—2020年）》，2012年11月29日。

② 对通许县和乡镇干部的访谈，2012年9月3日。

③ 兰考，2013年9月5日。

④ 对通许县镇干部的访谈，2012年9月3日。

者利用非正式的土地市场，仍有可能实现。例如，兰考县的一个乡镇首先征用 100 亩农村用地来修建第一批公寓并开始重新安置，然后计划出售空出的 400 亩农村用地配额给开发商来支付再安置和未来的建筑。^① 然而，这种模式仅在县城附近有可能实现，那里的土地对开发商来说是有用的，并且大部分村民已不再种地。

除了在社区建设筹集资金上想办法外，县和乡镇干部还利用他们的政治空间想方设法来发展当地经济和创造新的就业机会，因为他们明白这样的机会与村民搬迁的意愿和能力之间的联系是非常紧密的，因而也和他们满足上级目标的能力密切相关。就像通许县一位镇长概括总结的一样：“农民住到这里不可能再回去种地，种地的收入远远满足不了。”^② 这种分散处理方法考虑到了特定的当地条件和现有的地方主动性，因而尽管有明显的困难，当地干部也有其他的积极性去寻求社区建设。通许县农业委员会的一个副主任如此表达了他的热情：“只有社区建设搞好了，老村拆掉了，腾出来土地了，才有地方建设、办工业企业。现在农田里面是没法办的，老村拆掉了，复耕一部分。[……]通过搞城镇建设，把农业、工业都带动了。”^③

即便是村庄，在追求自身发展战略上都是被支持的，只要不违反要求的环保标准。例如兰考县某镇的农村社区建设是由一位村支书主导的，令人惊奇的是，多年来他主持两个村的党支部，并且相当独立地规划两个村庄的经济发展战略。^④ 在农村社区建设过程中，他提出一个详尽的方法，

① 对兰考县、乡镇和村干部的访谈，2012 年 9 月 4 日。

② 对通许县、乡镇和村干部的访谈，2012 年 9 月 3 日。

③ 通许县，2012 年 9 月 3 日。

④ 一个村支书主持两个村的异常情况可以由这村庄的历史来解释。有一个村庄在 20 世纪 80 年代人口增长后分为 6 个村庄，这两个村庄都是其中的一部分。现在这 6 个村庄被重新整合为一个农村社区。（对兰考某村支书的访谈，2012 年 9 月 4 日）

通过策略性地逐步拆除措施和赔偿金，确保村民除了参与没有其他选择。无论如何，除了上级的量化要求外，这一当地方法也解决了个别村民的具体情况 and 城镇化步伐，首先取决于当地条件，称为“群众的资金量 [……]，再者还有村委会和公司的资金量”^①。村里正在用它公司的钱来给村民预付账款和建造新房子。当地的城镇化进程被整合到当地村一级发展战略中，这是由特定的村级计划、区计划所支持的，并由村支书的创业主动性所主导。

当地干部的创业主动性明显不同。例如，通许县的领导干部操控和协调城镇化进程的程度比兰考县要高，这更多地依赖于乡镇和村干部的积极性。特别是通许县农业委员会不仅在社区建设项目上推动、监督并协助乡镇干部，同时也开发了几个农地流转项目，设法吸引大规模的农业公司来投资。然而，当地条件并不总是有利于工业发展。一般来说，开封附近更贫穷的农业区在吸引大型环保产业投资者方面有重大困难，这些主要依赖于粮食耕种的地方即便在吸引商业性农业上也有困难。这不仅妨碍农村社区项目的可持续性和它们对村民的吸引力，使说服村民搬迁变得更加困难，它也打击了广泛存在的、将土地征用委托给企业的策略，这些企业能够支付更高的补偿金，有额外的可用资源来加快这一进程，也能为当地干部消除一些与征用工作相关的政治风险。有些地方甚至利用一部分最初的赔偿金来吸引企业投资，这进一步减少了可用于全体居民的赔偿金数量，加重了与农村社区建设相关的干群关系紧张。^② 用于经济发展的资源匮乏也危及了未来的公共服务供给。在负有责任的政府机构中的县级干部清楚他们几乎不能够维持社区的服务供给^③，乡镇也已打算实行公共服务的市

① 对兰考某村支书的访谈，2012年9月4日。

② 对通许县、乡镇和村干部的访谈，2012年9月3日。

③ 对兰考县发展与改革委员会与教育、水利和卫生部门干部的访谈，2012年9月5日。

场化。^①

开封的例子表明，摆脱了城市扩张阴影的县和乡镇政府普遍具有关于实施农村城镇化的更强的相对自主性，能够甚至要求使上级的政策广泛适应当地条件，描绘出他们自己的地方城镇化和发展计划。然而，对当地干部来说，这并没有让事情变得更加简单，在走访的这些地方中，事实上很多都在与实施城镇化作斗争，或者当村民没有被说服搬迁并且抗议累积时，或者当项目不可持续和未来干群关系紧张逐渐逼近益发明显时。这种分散实施的方法似乎加重了这样的困难。相反地，下面的案例将展示关于农村城镇化的县里领导实施路径的效果。

在2012年农村社区建设提出最新要求之前，安阳市汤阴县已开始追求建立在农村聚结基础上的自身发展战略。汤阴县地理位置优越，位于中国的南北通道上，长期以来以其农产品而闻名，该县在20世纪初通过集中食品工业到园区、节约用地以及在土地价格、税收和行政手续上为私营企业提供优惠待遇等，开始大力推动工业发展。当新的官僚制工作方法引入后，这一发展获得了更大动力，甚至被称为“汤阴现象”：对任何大的项目来说，复杂的项目管理系统都采取集中负责方式，由一位县领导干部掌握，这为企业大大减少了手续和可能的障碍。企业也不用再担心征地或者与职能部门打交道。在每周例会上，讨论主要的发展策略，存在于官僚机构中的广泛的绩效问责制应该提高其效率。^② 这些自行设置的制度使得县里的相对权力潜在性在面对市里时增强了，因为它们维持着资源流入并确保持续独立的目标设定。两者的发展都强化了强相对自主性的路径。不足是对安阳市政府提高县里配套资金需求的响应，走访期间这被认为是一个

① 对通许乡镇干部的访谈，2013年9月3日。

② 张志勇和宋艳丽：《“汤阴现象”透视——喜看汤阴县经济新跨越》，载《河南日报·农村版》，2013年2月7日，Online：http://newspaper.dahe.cn/hnrbcnb/html/2013-02/07/content_850207.htm?div=-1（访问时间：2014年2月22日）。

大的压力。近年来，县里不得不独自承担大多数的项目。^①

从事农村社区建设的政治压力与资金缺乏与实施空间相关，在汤阴县也给乡镇一级带来了许多主动性。例如，干部们经常调研其他社区来交流经验，在某乡镇这甚至导致了从开发商模式到更经济的自我建造模式的转变，以此来避免民众的不满。^②另一方面，县领导干部高水平的战略行动和主导能力也造就了比开封更加协调的城镇化和发展路径。农村城镇化被整合到基于整个县域分区的详细发展计划中，为此县政府还特地委托了一家青岛的规划设计研究所，大多数的农村社区已经或者即将成为县城规划的一部分。在县里的强力的主导下，并不是所有的农村城镇化项目都实施得很顺利，因为在充分的当地经济条件完备前几个村庄被迫城镇化以提高县城的建设用地指标。例如，某社区是在原先村庄的所有土地都被征用后建立起来的，当地农民工的比例上升至60%，因为当地的工业发展没办法吸纳所有的失地农民或者提供足够的收入。^③

然而，还是会有一种误导，即把以县城为中心的城镇化方式与城区扩张等同起来。例如，与上文描述的亳州市城区扩张案例相比，出现了重大差异：（1）汤阴县政府采取了更加综合的方法，更加考虑当地的城区和农村条件。（2）领导干部没有唯一的城市身份认同，与农村乡镇建立了更紧密合作的关系。在许多土地流转案例中，乡镇干部与企业打交道、与村庄签合同，因而能够对具体情况自行决定。乡镇对自身农村社区建设的主动性也被整合到县里规划中。^④（3）农村社区建设的不同阶段被界定为从基

① 对汤阴县和乡镇干部的访谈，2013年3月27日。关于地级配套资金有意的更改，也可参见 Ahlers, Anna L. and Gunter Schubert, "Effective Policy Implementation in China's Local State", in *Modern China*, 0097700413519563, first published on January 17, 2014.

② 在汤阴的一个新社区对乡镇干部的访谈，2013年3月26日。

③ 在汤阴的一个新社区对乡镇和村干部的访谈，2013年3月26日。

④ 这是某乡镇的情况，其决定在计划外新建一个社区来满足紧迫的住房需求。预期紧挨着乡镇工业园区，以提供必要的新的就业机会（对汤阴的县、乡镇干部的访谈，2013年3月27日）。

基础设施建设开始，直到那时再发展到社区建设^①，土地流转也是遵循逐步推进的方法。比如说，在最不发达的地区，再安置的压力暂缓，党委书记在几次政府会议上明确表示没有采取任何强制性措施。^②

上面的案例表明，县和乡镇干部的强相对自主性的确产生出一种新型农村城镇化。这种城镇化以相当分散的实施为特点，考虑到从县级到村级的地方主动性，以及相当高的调整程度以适应当地条件。这种农村城镇化与城区扩张背景下的城镇化相比，通常与上级资金更低的投入相关联，临时措施的风险和无序的经济管理也会增加，特别是当地方干部缺乏以创业积极性和强大的主导能力为形式的战略行动时。在各自的目标设定之外，当地干部维持和加强他们相对自主性的策略，将不得不特别关注土地节约，尤其是将来可以复垦的农村建设用地。

结语

2014年3月，中央政府发布了全面的“新型城镇化规划”，旨在给予中国城镇化进程更多的“人性化”的一面。^③ 主要目标包括农民工的吸纳和公共服务供给双轨制的废除，它没有涉及农村社区建设。尽管新的关注点是城乡一体化，但毋庸置疑的是，中国“新型城镇化”的农村表现将继续从根本上改变中国农村。这仍将误导人们认为目前中国农村正在进行的城镇化仅仅作为一项由中央政府描绘的、不知不觉改变千百万农民生活条件的超大型工程。这种观点掩盖了地方政府的动力和当今中国政府间关系的差异。在地方领导干部控制城镇化进程和使相关政策适应当地情况与人

① 自2009年以来，这个县已经在基础设施上投资了超过23亿元，通过建设一移交模式支付资金（对汤阴的县、乡镇干部的访谈，2013年3月27日）。

② 在汤阴的一处农业站点对乡镇干部的访谈，2013年3月26日。

③ 中共中央：《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，2014年3月16日。

民需求的程度方面，存在着巨大差异。因此，似乎有必要区分具有不同政府间关系和县乡领导干部不同程度的相对自主性在不同区域背景中的农村城镇化。更具体来讲，农村地区的城镇化可能被地级市政府所主导，这引发的农村和集镇的城镇化进程主要是为了城区扩张。这种城镇化的特点是更低层级政府的强烈依赖和几乎没有回旋余地，地级市与更低层级之间的资源交换聚焦于土地对上级财政资源的交换。另一方面，县、乡镇干部的强相对自主性导致了20世纪80年代和90年代一种新版本的农村城镇化。虽然被来自上面的政治压力明显驱动着执行中央和省城镇化目标，但是也有当地主动性的许多空间以及调整城镇化以适应当地条件的可能性。这并不会自然而然地导致有效的政策执行。^① 尤其是如果高度分散的实施并且县里操控和协调的能力相对较弱，那么来自上级的政治压力压过了地方发展的机会，这种风险似乎会增长，经济上管理不善的风险也是如此。然而，如果由县里领导实施，那么这似乎会促进一种更为综合的城镇化方法，因为它能够将农村城镇化与当地经济发展的主动性结合起来。

当土地征用暴力事件积聚以及农村发展成为一项政治焦点时，城区扩张主义在中国就失去了一些政治上和知识分子的支持，但是，更分散的农村城镇化模式在一些地方已经开始引发更多的争论，证实了中国自由派对混乱的农村治理的担忧。这也许可以解释为什么中央政府的新型城镇化规划忽略了新农村社区建设。今日的农村城镇化，在促进农村发展和政治、经济、社会失败之间似乎只有一线之隔。总之，不仅中国农村社会的未来是未知的，而且地方干部相对权力实质上的重新配置也在进行中。农村社区和中心村的乡村景观的重建将减少农村干部的数量，强化对农村的行政控制，甚至可能在一定程度上挖空农村的自主权。在农村社区和县里之

^① 关于在中国调查有效的政策实施的方法，参见 Ahlers 和 Schubert (2014)。

间，乡镇和乡镇干部的未来角色很不确定。相比之下，县里可能会受益于扁平化的行政图景，但如果走向郊区化，那么县、乡镇的权力将同样减少。不管怎样，今后十年权力再分配的结果将决定中国未来就地城镇化的形态。

主要参考文献

1. Ahlers, Anna L. and Gunter Schubert, "Effective Policy Implementation in China's Local State", in *Modern China*, 0097700413519563, first published on January 17, 2014.
2. Anhui People's Government, 安徽省人民政府:《关于印发安徽省美好乡村建设规划(2012—2020年)的通知》[*Notice regarding the Issuing of the Anhui Province Plan to Build Beautiful Villages (2012 - 2020)*], 10 September, 2012.
3. Bozhou Municipal Committee Office and Municipal Government Office, 亳州市委办公厅、市政府办公室:《关于加强推进农村社区建设的实施意见》(*Implementation Opinions regarding the Strengthening of Rural Community Building*), 18 November, 2013.
4. Bray, David, "Urban Planning Goes Rural: Conceptualising the 'New Village'", in *China Perspectives*, No. 3, 2013, pp. 53 - 62.
5. CCP Central Committee, 中共中央:《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(*Decision regarding Some Major Issues in Building a Socialist Harmonious Society*), Sixth Plenum of the 16th Central Committee, 11 October, 2006.
6. Day, Alexander F., *The Peasant in Postsocialist China: History, Politics, and Capitalism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
7. Fan, Jie, Thomas Heberer and Wolfgang Taubmann, *Rural China: Economic and Social Change in the Late Twentieth Century*, Armonk, London: M. E. Sharpe, 2006.
8. Fei, Hsiao Tung et al., *Small Towns in China: Function, Problems and Prospects*, Beijing: New World Press, 1986.
9. Guldin, Gregory Eliyu, *Urbanizing China*, New York: Greenwood Press, 1992.

10. Guldin, Gregory Eliyu, *Farewell to Peasant China: Rural Urbanization and Social Change in the Late Twentieth Century*, Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe, 1997.

11. Heberer, Thomas and Gunter Schubert, "County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China's Local State", in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp. 221 – 249.

12. Hsing, You-tien, *The Great Urban Transformation: Politics of Land and Property in China*, New York; Oxford University Press, 2010.

13. Jiang, Yunzhen, 《新型农村社区建设：为农民谋福祉》 (New Rural Community Building: For the Well-being of the Peasants), in 《安阳日报》 (*Anyang Daily*), 18 September, 2012. Online: http://www.ayrbs.com/epaper/html/2012-09/18/content_81865.htm (访问时间: 2014年1月30日).

14. Johnson, Ian, "China's Great Uprooting: Moving 250 Million Into Cities", in *The New York Times*, 24 June, 2013. Online: <http://cn.nytimes.com/china/20130624/c24chinaurban/en-us/> (访问时间: 2014年2月27日).

15. Jiusan Society Anhui Province Committee, 《大力推行新型农村社区 促进美好乡村建设》 (*Vigorously Implementing New Rural Community Building, Promoting the Building of Beautiful Villages*), Document of the Anhui Political Consultative Conference First Session of the Eleventh Meeting, 4 September, 2013. Online: http://www.ahzx.gov.cn/ahzxcms/web/dhfy_view.jsp?strId=1365492444234807 (访问时间: 2014年1月30日).

16. Kaifeng Municipal Party Committee and Kaifeng Municipal Government, 中共开封市委、开封市人民政府: 《关于加快推进新型城镇化攻坚战的实施意见》 (*Implementation Opinions regarding the Accelerated Advance of the New Urbanization Battle*), 21 December, 2012.

17. Lam, Tao-Chiu and Carlos Wing-Hung Lo, "The Urban District: Half or Full Level of State Administration", in Jae Ho Chung and Tao-Chiu Lam (eds.), *China's Local Administration: Traditions and Changes in the Sub-national Hierarchy*, London, New York; Routledge, 2010, pp. 196 – 219.

18. Lin, George C. S., *Developing China: Land, Politics and Social Conditions*, Abingdon, New York: Routledge, 2007.

19. Liu, Jinsong, 《兰考县政府官员雇黑占基本农田砍伤村民》 (Lankao County Government Officials Hire Aangsters to Occupy Farmland and Stab Villagers), 载《经济观察报》 (*The Economic Observer*), 3 August, 2012. Online: <http://law.dahe.cn/2012/0806/49357.html> (访问时间: 2014年2月27日).

20. Ministry of Civil Affairs, 《民政部确定 296 个全国农村社区建设实验县 (市、区)》 [*The Ministry of Civil Affairs Confirms 296 National Experimental Counties (Cities and Districts) for Building Rural Communities*], Ministry of Civil Affairs website, 11 April, 2008, in 国家政策信息库 (Archives of the Chinese Government).

21. Ministry of Civil Affairs, 民政部办公厅: 《关于完善“全国农村社区建设试验全覆盖示范单位”自荐、评估、确认等工作的通知》 (*Notice regarding the Improvement of the Application, Evaluation, Confirmation and Other Work for “National Model Units for Experimenting with the Nationwide Coverage of Building New Rural Communities”*), 9 October, 2009.

22. McGee, T. G., et al., *China's Urban Space: Development under Market Socialism*, New York, NY: Routledge, 2007.

23. Rhodes, R. A. W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Westmead: Gower, 1981.

24. Rithmire, Meg, “Land Politics and Local State Capacities: The Political Economy of Urban Change in China”, in *The China Quarterly*, Vol. 216, 2013, pp. 872 – 895.

25. State Council, 国务院: 《关于支持河南省加快建设中原经济区的指导意见》 (*Guiding Opinions regarding the Support of Henan Province Accelerating the Building of a Central Plains Economic Zone*), 28 September, 2011.

26. CCP Central Committee and State Council, 《国家新型城镇化规划 (2014—2020年)》, (*State Programme for the New Urbanization*), 16 March, 2014.

27. State Development and Reform Commission, 《中原经济区规划 (2012—2020年)》

[*Plan for the Central Plains Economic Zone (2012 – 2020)*], 29 November, 2012.

28. Tangyin County Party Committee and Tangyin County People's Government, 中共汤阴县委、汤阴县人民政府：《关于加快推进新型农村社区建设的实施意见》（*Implementation Opinions regarding the Accelerated Advance of New Rural Community Building*），26 June, 2012.

29. Wang, Guoliang and Chen, Shuainan, 《农村社区建设今年起试点》（*Rural Community-building to Begin This Year*），载《安徽日报》（*Anhui Daily*），9 June, 2013. Online: <http://www.ah.gov.cn/UserData/DocHtml/1/2013/6/9/201306091642437749.html>（访问时间：2014年1月30日）。

30. Yew, Chiew Ping, “Pseudo-Urbanization? Competitive Government Behavior and Urban Sprawl in China”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 74, 2012, pp. 281 – 299.

31. Yu, Shengliang, 《河南小城镇建设急踩刹车 基层干部将其类比“大炼钢铁”》（*Henan Urbanization Slams on the Breaks, Grassroots Cadres Draw Analogy to “Making Steel in a Big Way”*），载《证券时报》（*Securities Times*），27 September, 2013. Online: http://news.xinhuanet.com/fortune/2013-09/27/c_125459631.htm（访问时间：2014年1月30日）。

32. Zhang, Zhiyong and Song, Yanli, 《“汤阴现象”透视——喜看汤阴县经济新跨越》（*Perspectives for the “Tangyin Phenomenon” —Pleased to See New Leap for the Tangyin Economy*），载《河南日报·农村版》（*Henan Daily, Rural Edition*），7 February, 2013. Online: http://newspaper.dahe.cn/hnrbcnb/html/2013-02/07/content_850207.htm?div=-1（访问时间：2014年2月22日）。

33. Zhu, Yu, “Beyond Large-City-Centred Urbanisation: In Situ Transformation of Rural Areas in Fujian Province”, in *Asia Pacific Viewpoint*, Vol. 43, No. 1, 2002, pp. 9 – 22.

* 孟爱莲 (Elena Meyer-Clement) 是德国“中国治理研究协作网络”研究员，在图宾根大学教授中国政治与社会。

张君，中国社会科学院人事教育局助理研究员，中国社会科学院研究生院政治学理论专业博士研究生；马琳，北京林业大学硕士研究生，现就职于中国风景园林学会。

“因地制宜”：中国农业转变政策的 政策设计和执行

〔德〕唐仁立（弗莱堡大学） 文

刘智利（中国人民武装警察部队学院） 译

摘要：推进城市化是中国缩小城乡福利差距战略的重要部分。以产业化的规模经营取代家庭农业是这种战略的内在组成部分。本文分析了中国农业结构转变政策的执行。具体而言，本文将解决中国如何理解结构性转变和地方政府对这一行动如何反应的问题。本文的主要资料来源是2008—2010年对山东省、四川省、贵州省县乡领导干部的访谈。

关键词：中国农村；农业转变；地方政府；政策设计；政策执行

“In Accordance with Local Conditions” : Policy Design and Implementation of Agrarian Change Policies in Rural China

René Trappel (University of Freiburg)

LIU Zhili (The Chinese People's Armed Police Forces Academy)

Abstract: Afraid of the welfare gap between rural and urban parts of China and its potential impact on social stability Beijing has put the transformation of agriculture on the national agenda. The central leadership believes that smallholding does not provide the necessary economic growth for substantial welfare improvements in the countryside. This article investigates the enthusiastic adoption this policy agenda has received at the grassroots level of the administration. Its main argument is that the national push for an agrarian transition has created a political window of opportunity for leading local cadres to address some of their most urgent pressures. The article is primarily based on numerous interviews with leading cadres at the township and county level in Shandong, Sichuan and Guizhou Province between 2008 and 2010.

Keywords: Rural China; Agrarian Change; Local Administration; Policy Design; Policy Implementation

一、引言

面对改变经济所有部门和社会大多数人生活的大规模政策计划，许多观察家一直想了解中国国家执行这些计划的能力。他们特别感兴趣的问题是中国是否和如何能够激励那些从事基层实际工作的地方干部。最新的恰当例子是中国政府当前的城市化冲动。本文考察这些城市化政策重要组成部分的实施：那些推动农业转变或者换句话说从小农经营到农业产业化转变的政策。在运用来自“政策选择理论”和尤其是迈克尔·豪利特（Michael Howlett, 2004）著作的洞见时，本文的目标是从新的视角为地方政策执行争论作出贡献。这里提供的经验个案是四川省、山东省和贵州省县乡干部执行一组农业转变政策的个案。

自20世纪70年末期以来，中国乡村进行了一些持续的改革，这些改革涉及农村生活的几乎所有方面。在这些改革的不同阶段，学者们探讨了中国国家执行这些政策的能力（Göbel, 2011; Kennedy, 2009; Li, 2006; Mei and Pearson, 2014; O'Brien and Li, 1999）。尽管对那些有助于提高政策成功执行前景的因素具有共同的兴趣，但是他们却得出不同乃至有时冲突的结论。

欧博文（Kevin O'Brien）和李连江注意到中国农村的“选择性政策执行模式”（O'Brien and Li, 1999: 167），在中国农村，对农民的管理和征税的政策得到严格地执行，但那些本该保护他们利益的政策更可能遭到忽视。他们认为，“选择性政策执行”是这样一种政治体制等级制结构的功能：它由直接的上级支配，迷恋困难的量化目标，地方政府对人民的需求具有一定的自主性。其他学者进一步扩展了这种思路。例如，格莱米·史密斯（Graeme Smith）认为，地方领导干部首先根据成本—效益分析来执

行政策。如果政策在干部考核体系中占据重要位置，增加了地方政府的收入来源，使“单个干部及其在‘影子政府’中的伙伴”受益（Smith, 2013: 1028 - 1029），而且使用现有的资源能够实现，那么它们更可能得到执行（也可见 Smith, 2009: 30）。史密斯（Smith）以及欧博文和李连江的观点的核心是一种等级制视角，在这种视角中，原始政策指导方针的所有变化变成了政策执行差距的标志。在李芝兰（Linda Chelan Li, 2006）看来，这是一种关于政策执行的零和视角。她所提供的选择是一种“非二元论”的政策执行视角，在这种视角中，富有争议的政策，例如她拿来当作例子的税费改革，变成“中央—地方的‘合资企业’”（Li, 2006: 172）。地方对中央政策的反对和批评以及随之产生的谈判过程允许这些措施适应地方状况，不一定是政策执行差距的标志。

克里斯坦·格贝尔（Christian Göbel, 2011）认为，尽管这两种方法有其优点，但是它们都不能解释相同政策在不同地方有不同的执行结果。在他的经验事例中，像李芝兰一样，他考察了税费改革，一些地方更渴望成为改革的“先行者”，但其他地方却成为坚定的“抵制者”。为了解释这种差异，他论证说，必须承认像竞争这样的类市场机制是仅次于等级制和网络的第三种重要政策控制机制（他的分类利用了 Hood, 1998）。根据格贝尔的观点，税费改革事例中的政策执行包含这三种因素。然而，特别是竞争因素的加入是导致结果变化的一个重要因素。对拨款和奖励的竞争最终证明是某些设施齐全的县的额外动力，这些县因而变成这种改革的“先行者”。某些县拥有大型农业基地，即使在改革前或许就已经陷入了财政困境，不能与上述那些县进行竞争。它们不得不出创造性的办法，应对税费改革政策带来的新责任，这些方法并不都是合法的，有时与改革精神形成鲜明的对比。格贝尔的分析的优点在于他系统地把政策控制工具与地方的结构和能动性环境连接起来的路径。本文的目标是扩展格贝尔的观点。

但是，本文并不以政策控制工具为核心，而是讨论政策设计与它在地方政府的接受程度之间尚未得到充分研究的关系。

政策选择理论家认为，政策工具“包含不同程度的有效性、效率、公平性、合法性和党派支持，而且特殊情况中的变化影响它们的适当性”（Howlett, 2004: 6）。某项政策工具的适当性反过来将会在政策执行阶段产生决定性的影响。豪利特专门集中研究政策设计的三个方面：合法性、资金需求和感知效率。

合法性指的是公众和“那些直接卷入问题领域或相关子系统的决策的人”对某项政策的接受（Howlett, 2004: 6）。合法性的纳入基于这样一种认识：“……组织环境的许多变化不是来自于技术或物质上的要求，而是来自于文化规范、符号、信念和仪式”（Suchman, 1995: 571）。在萨奇曼（Suchman）看来，“合法性是一种总体的感知或假设，即某个实体的行为在社会建构的规范、价值、信念和定义体系中是合意的、正确的或适当的”（Suchman, 1995: 574）。他进一步区分了与本文相关的组织合法性的三个方面：实用的、道德的和认知的合法性。实用的合法性“在于组织的最直接受众的自利计算”（Suchman, 1995: 578）。换句话说，某个组织及其行为之所以是合法的，是因为预期的结果符合受众的利益。道德的合法性建立在关于特定的活动是否是“在做正确的事情”的判断之上（Suchman, 1995: 579）。如果某个组织及其活动提供了“为组织及其努力作出合理解释的文化模式”，认知的合法性就会产生（Suchman, 1995: 582）。

重视资金需求，就是认识到政策在目标范围和预期分配结果上存在巨大的差异。例如，一些政策必然导致从一个群体到另一个群体的大规模转移，或者指向大量的受众，这些政策比那些仅仅鼓励少数群体行为改变的政策具有更高的成本。最终，政策不仅在资金需求上存在差异，而且在它们产生结果的感知可能性上存在差异。行政机构越把升迁和降级制度建立

在“目标世界”（Hood, 2006）中的表现之上，所选择的措施实现预期目标的感知能力就越成为那些执行者的重要考虑点。豪利特把这称为政策的效率。

下文的分析首先更详细地介绍农业转变政策。本文进一步假定，这些政策的命运在执行期间在很大程度上由基层政府的接受或反对决定。基层政府承受着一系列非常特殊的环境压力，这些压力可能在它们的决策过程产生巨大影响。因此，本文接下来将会讨论这些压力。然后，本文的最后部分从合法性、资金需求和政治效率的角度剖析了当前农业转变政策的适当性。

本文的依据是主要在山东省、四川省和贵州省四个县、县级市和区进行的三轮田野调查。田野调查是北京全球治理和发展研究中心、图宾根大学和杜伊斯堡-埃森大学在德国研究协会和德意志联邦教育与研究部资助下进行的两个联合项目的一部分。

在山东省，田野调查于2008年和2009年在副省级城市青岛市下辖县级市莱西市进行。2007年，莱西市人均年收入达到7159元，是所调查的县市中最富的地方（cf 022；关于全部访谈的完全清单，包括数据和地点，请参考附录中的表格）。在莱西市，我们对负责农业政策执行的党政官员进行了准结构化的访谈。我们还对两个镇夏格庄镇和姜山镇的乡镇干部和村干部进行了深度访谈。我们共进行了40多次访谈。在四川省，田野调查于2008年9月和2009年9月在遂宁市下辖县级区安居区进行。作为从县变成区的最新个案之一，安居区位于成都和重庆之间。2007年人均年收入是3415元（遂宁市统计局，2008年，第7页）。安居区共有21个乡镇，在玉丰镇、安居镇、常理乡和马家乡等四个乡镇，我们对乡镇干部和村干部进行了访谈，也进行了大约40次访谈。在贵州省，田野调查于2010年9月在息烽县和湄潭县进行。2009年这两个县农民人均年收入分别是4343

元和 5594 元（参见贵阳市统计局，2010 年，第 419 页）。我们对每个县的乡镇干部和村干部进行了大约 20 次访谈。此外，我们还对成都、青岛、济南、贵阳和北京的学者进行了数次专家访谈。

二、中国的农业转变

在探讨农业转变政策时，所面临的障碍之一是这些政策不是一个统一框架的组成部分，而是由大量个别的措施组成。然而，它们都倾向于推进对农业目的的共同理解，在设计上具有某些相似性。本文认为，这些相似性足以使我们把它们归为同一类别。本部分的剩下部分将更详细地介绍这些政策的合理性和它们在田野调查地点的遭遇。

许多年来，中央政府对农村尤其是中西部欠发达地区农村的状况日益不满。当中国城市的收入稳步增长和福利不断改善时，中国农村没有从经济繁荣中获得相同程度的好处。中央政府认为当前的农业结构是这些发展差异的主要原因之一。在相关的政策文件中，为这个问题所提出的解决方案是促进高效农业的发展。这种农业远景应该由商业化企业、科学/现代生产以及土地、劳动力和资本的分离所主导。相比之下，小农经营被描绘成不能提供必要的经济增长和利润率，从而无法为农村生活条件预期的大幅度改善提供资金。最近，许多地方政府开始热烈地欢迎这种思想，甚至单凭自身启动了许多项目。

当前推动农业转变的动力不过是更早主题的最新变种。我们至少能够发现国家以前关心推进农业产业化重组的两次高潮。1993 年中央第 11 号文件——以把农民土地承包期延长至 30 年而著名——也是中央构想农业结构转变的第一批法律标志之一（中发 1993 年）。这份文件指出农业生产率不足和投资水平低下，因而已经把向家庭联产承包责任的变化合理化了。

换句话说，它合法化了放弃那种不关心土地使用效率的平均主义土地再分配制度，积极地倡导土地重新向种地大户集中的安排，以创造规模经济（关于对这种变化的出色概括，参见 Unger, 2002）。杜润生（1989）关于小农经营有利于中国的观点已经过时了。

迈向农业结构性改革的另一项重大步骤是《关于做好 2001 年农业和农村工作的意见》（2001 年中共中央和国务院联合下发）。这份文件坚定地把效率范式的角色确立为中国农业政策的基石。它认为结构性的低效率是农村人口收入低的主要原因，承认农村地区不但没有赶上城市地区，反而进一步落后。《关于做好 2001 年农业和农村工作的意见》建议，农业只有进行结构性改革，把重点放在质量和效率上，才能摆脱这种落后状况。它的主要口号是“不改变九亿农民搞饭吃的局面，农民就富裕不起来，农村现代化就难以实现”。

随着 2008 年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》（中共中央，2008）的出台，对农业转变的关心出现了新的高潮。2008 年的《决定》指出，未来农业的重点是生产过程的高产、优质、高效、生态、安全，使用科学方法和现代装备，粮食生产与加工一体化。这种远景涉及到农业的几乎所有方面。结构性改革被确认为提高农村收入和缩小城乡收入差距的关键。自 2006 年以来，类似的观点已经持续地出现在所有的“1 号”文件——中共中央和国务院每年专门针对农村问题联合下发的文件——中。尽管 2006 年“1 号”文件提出的“社会主义新农村”建设计划包括许多超出农业的方面，但是农业升级是它的重点之一。尽管有时在访谈期间基层政府的几乎所有活动似乎都说成是属于这个框架，但是通常认为“社会主义新农村”试图建立更发达和专业化的经济结构，改善基础设施，保障农村福利的提高（Saich, 2007; Schubert and Ahlers, 2011; Schubert and Ahlers, 2012）。刚刚公布的《关于全面深化农村改革加快推进

农业现代化的若干意见》（中共中央与国务院，2014）继续重视农业的结构性改革。然而，这份文件也强调了可持续农业、提高粮食质量和绿色生产的重要性。目前尚未看到这种可能的新方向的影响。

本文认为，与中央以前关心农业转变的高潮相比，这一最新的政策动议受到了基层的欢迎。田野调查地点的县乡领导干部把农业转变的成功视为实现“社会主义新农村建设”目标的重要步骤。莱西市的一位领导干部进一步解释说：

[最大的] 成功是推进了农业产业化水平，带动农民增收，推动龙头企业的发展。最大困难在于新农村建设资金不足。因为投入需要资金，各级财力不足（cf 033）。

一些战略已经证明受到了县乡领导干部的特别欢迎。这些战略包括推动龙头企业发展、促进土地流转以及对新企业和潜在投资者的强大的非正式财政和行政支持。

在访谈中，龙头企业成为地方政府推进农业产业化的最重要工具之一（cf 024，cf 031）。在地方政府和省级政府的资金支持下，这些企业有利于创造一体化和产业化的农业（关于龙头企业及其在产业化中的作用的更多讨论，参见 Lingohr，2007）。在田野调查地点，遂宁市的养猪业能够找到这样一些企业的例子。在遂宁市，龙头企业与农户签订了长期供应合同，提供食品加工服务，代为销售最终产品（cf 031）。我们在莱西市可以看到类似的实践。在莱西市，龙头企业帮助组织牛肉、牛奶、猪肉、家禽、蔬菜、水果和花生的生产（cf 025）。

许多地方干部指出了耕地管理与当前农业结构之间的联系。按照他们的理解，在现代农业中土地必须更加集中。在许多地方，村庄土地的集体

性质把地方政府变成在安排和准备土地流转方案、协调村民与那些愿意耕地的新参与方时的主要参与者。在田野调查地点，我们看到了土地流转合作社、专业合作社、土地流转服务中心和这一过程的其他变化形式。（参见 Trappel, 2011）。

除了这些直接支持农业产业化的方法外，地方政府还提供了大量的非正式支持。例如，它们为本地的关键商业活动提供贷款和补贴信息。即使它们自身没有投资资金，也可能利用自身的社会和政治资本进行帮助。例如，遂宁市的一位乡党委书记非常详细地描述了为了本乡农业生产专业化而对官员和（来自省农科院）学者的宴请。

为什么这些地方干部只是最近才开始接受农业转变政策，而中央在这方面的大部分努力以前却证明是低效率的呢？本文认为，两个因素是地方干部对这些政策产生新热情的原因：这些地方政府的困难的政治、经济和道德环境与这些政策的性质。下文的两个部分将更详细地探讨这些方面。

三、“社会主义新农村”的地方政策执行条件

本部分探讨乡镇和县政府作为田野调查地点所观察的地方主要政策执行机构的状况。在中国的政治环境中，我们选择了地方政府状况的三个方面：政策执行资金结构化的财政条件、政治效率和干部职业生涯之间的联系以及组织合法性。

1. 地方政府的财政条件

中国农村基层政府的财政困难以前就得到了广泛讨论（Wong, 2009；Zhao, 2007；Zhou, 2010）。作为“社会主义新农村建设”组成部分的新政府计划急剧增加（Schubert and Ahlers, 2012），而且转移支付资金大量增长

(Lin and Wong, 2012), 这些引发了这些著作所讨论的根本的结构性问题是否发生实质性变化的争论。乡镇政府和县级政府仍然承担着基层的公共服务、社会保障、卫生保健和基础设施投资的大部分费用——带来了黄佩华教授 (Christine Wong, 2009) 所描述的所有负面后果? 李芝兰和王文 (Linda Chelan Li and Wen Wang, 2014) 已经指出, 中央政府已经开始使用大量专项资金来例如缩小教育差距。诚然, 作为农村的两个重要趋势, 项目资金和专项资金在长期内可能对地方资金结构产生相当大的影响。然而, 缺乏充足的预算和收入来源仍然是田野调查地点的重要问题, 在乡镇层面尤为明显。

例如, 四川省的一位乡领导干部指出, 上级政府不顾地方政府为建设这些道路筹资的财政能力, 命令他的乡政府改善 (除了其他许多事情外) 交通设施。就筹资限制而言, 这位领导干部认为, 他们不得不把某些政策 (道路) 放在其他政策 (其他几乎一切事情) 之前 (cf 011)。这导致了如下状况: 在许多比较贫困的地方, “社会主义新农村建设” 的政策执行仅限于少数模范村 (cf 019) (Ahlers, 2014; Ahlers and Schubert, 2013)。提供公共服务是抽干地方资金的另一个主要项目, 连更富有的地方也在努力完成这些责任。在我们田野调查的最富裕的地方莱西市, 一位干部抱怨说:

教育也是一项重要内容。对县、乡两级财政来说, 教师工资是财政的一项很大的负担。我们这儿有些乡镇, 整个一年的财政收入全部拿来发教师工资, 所以说, 国家如果要真正重视新农村建设, 除了农民补贴外, 教育这个事应该研究研究 (cf 024)。

遂宁市的一位乡干部提到, 与其他所有费用相比, 干部工资和工作经费仍然是最大的支出。尽管所有支出都受到严格监督和干部工资十分低, 但是

这可能是事实 (cf 027)。

向中央交税的要求是县级干部经常抱怨的另一项事务。莱西市的一位干部指出, 2008 年他们征收了 20 亿元的税收。按照他的理解, 这一数字足够——例如——解决地方教育的全部资金问题。然而, 这些税收大多数——比上一年增长 30%——必须上交中央。他们最终从中央得到 5 亿到 6 亿元的转移支付资金 (cf 024)。

财政义务非常不适当地占用了地方政府的大多数可得收入。来自田野调查地点的一个例子清楚地表明了地方政府所陷入的各种严重困难。在我们访问的一个乡镇, 每月所获得的经费是 5.9 万元, 其中 5.4 万元直接用于五保户低保 (cf 011)。剩下的工作费用每月大约是 4.5 万元。总之, 单是这一个乡镇每月平均经费赤字达到 4 万元 (cf 011)。在许多地方, 乡镇政府甚至没有自己的独立账户。它们所有的财务都由县里管理 (cf 013)。在遂宁市的一个乡镇, 干部抱怨说, 他们根本没有任何独立的收入, 完全依赖上级政府的转移支付 (cf 021)。

地方领导干部认为, 由于大量政策义务与低效率资金之间的错配, 他们发生了巨额的债务。安居区的一位干部估计, 全区 21 个乡镇的集体债务大约是 2 亿元 (cf 029)。刘雅灵 (Liu Yia-Ling, 2012) 最近讨论了许多乡镇政府不断增长的债务和借贷活动, 她表明了赤字支出如何变成乡镇干部的正常活动。周雪光 (Zhou, 2012) 指出了一些全国性的基础设施政策对农村“集体债务”发展的巨大影响。

在田野调查地点, 乡镇政府财政另一个重要的最新趋势——与“社会主义新农村建设”存在部分的关系——也是清晰可见的: 项目制融资的增长。折晓叶和陈婴婴为这种发展状况提供了最佳的介绍 (Zhe and Chen, 2011)。她们把这种项目制政策的执行描述为一个三阶段的过程。第一, 中央准备一组地方政府可以申请和争取的项目 (“发包”)。然后, 第二,

在县乡政府那里，三个不同部分融合成一种综合工程（“打包”）。这些打包好的项目基本上表示一些独立项目的协调和实现相同目标的资金来源。最后，村庄可以主动争取这些打包好的项目，这些项目最终达到村庄时可能会再次改变（“抓包”）。

几乎所有的田野调查地点都报告了他们为了实现目标如何把不同项目结合起来。在遂宁市的一个地方，扶贫资金、基础设施资金和少数民族地区生活条件改善资金最终全都用于建设同一条道路（cf 013）。许多地方政府紧张的财政状况也导致它们相互直接竞争。在莱西市，官员们提到，同青岛市其他县市竞争转移支付是他们的正常工作的一部分。不参与这种竞争并取得成功，他们的资金就会少得多（cf 022）。

在地方政府人员的眼里，配套资金是中国农村当前转移支付体系特别令人沮丧的方面。通常来说，地方必须为大多数专项资金或转移支付资金提供配套资金。换句话说，上级只会提供与地方政府自身能够投资金额相等的资金。这些“强行配套”资金让地方干部别无选择，只能为了启动优先项目放弃不那么重要的项目（cf 027）。

为了支付大型基础设施项目的费用，乡镇还不得不要求村民捐款（cf 016）。尽管这些类型的捐款在中国农村很普遍，但是许多村庄以这种方式为基础设施筹集资金，强调这种做法的日常性也是非常重要的。遂宁市的一个乡镇甚至要求那些长期在城市就业的农民工为地方项目提供一部分资金（cf 018）。

从基层来说，寻找新资金来源的持续压力导致不正当获得资金做法的增加（Wong, 2009: 949）。例如，（经常非法的）出售农田用于建筑目的据说占到政府全部收入的30%—70%（Lin, 2007: 1832）。土地出售的利润和地方政府对农民意见的有限依赖过去肯定助长了这些做法的广泛性（Ping, 2011）。

2. 政治压力与职业机会

地方政府处在一个十分复杂的、对其全部活动几乎持续监督和监视的体系中。以前的一些研究指出了这种体系对地方干部战略计划的重要性 (Edin, 2003; Gao, 2010; Heberer and Trappel, 2013; O'Brien and Li, 1999; Whiting, 2001; Whiting, 2004; Zhong, 2003)。尽管年度考核结果不是在决定升迁和惩罚时唯一的考虑因素,但它们确实具有一定的分量。在我们的田野调查地点,地方政府必须接受三种不同的考核程序:目标考核、领导干部考核和所谓的“一票否决”。至于目标考核,每年各级地方政府必须(与上级进行沟通)列出一些重要政策领域中的目标。年底对这些目标上的表现进行考核,并评为“优秀”、“合格”或“不合格”(cf 001)。尽管这种考核过程主要是根据各级政府之间的数据交换,但是也进行现场调查,阻止不正确数据的传递。评级是重要的,因为那些考核结果更好的单位下一年将会得到额外的资金。乡镇和县级领导干部的个人表现根据类似的精神进行考核。根据规定,只有那些考核连续两次或两次以上“优秀”的干部能够得到提拔。最后,一切具有“一票否决”性质的目标必须实现。如果没有实现,地方领导干部和所有机关可能受到严厉的惩罚和制裁。除了国家目标(例如计划生育政策)和省级目标——例如能源消费(Kostka and Hobbs, 2012)外,许多县根据地方的优先事项制定了一系列“一票否决”目标(参见 Heberer and Trappel, 2013)。例如,在贵州省,一位县干部列出了下面六个“一票否决”目标:计划生育、党风廉政、禁毒、公共秩序和回应性政府、安全生产以及社会稳定(cf 001)。

尽管描绘从考核的优先事项到政策执行的直接联系可能会忽视许多其他重要因素,但是考核提出了关于什么是政治体制内的优先事项的不错提示。考核给地方领导干部和最重要的是县委书记带来了相当大的压力,他

们必须实现上级政府制定的目标。与此同时，考核为这些干部提供了一种职业领先的框架。海贝勒和唐仁立（Heberer and Trappel, 2013）认为，在面对考核时，干部们有三个选项。他们可以坚持他们已经知道在某种程度上奏效的政策方案，可以选择创新性的新方案，这些新方案可能带来更多的潜在风险，但也可能更有回报，或者他们可以尝试合谋欺骗考核人员（Heberer and Trappel, 2013）。第一种选择类似于豪利特（Howlett, 2004）强调作为某项特定政策的政治效率考量的选择。

3. 合法性与地方政府

除了财政压力和政治压力外，地方政府及其领导干部还面临相当大的道德压力。这种压力或许有三个主要来源。第一，中央有一种精心设计的叙事，这种叙事把大多数政治腐败与地方政府相关联。尤其是在中国的学术文献中，我们发现许多解释把地方政府与腐败行为相关联。例如，赵盼从政府的视角描述了腐败在基层造成的巨大伤害（赵盼，2010）。最后，他认为，腐败行为将会腐蚀地方政治领导干部的所有可能的道德权威。换句话说，如果地方政府被认为缺乏道德合法性，那么它们的行为也会被认为缺乏这种合法性。李连江（Li Lianjing, 2004）表明农村人口几乎不信任地方政府及其动机（与对中央政府总体上很高的赞同率相反），指出了这个问题的严重性。克里斯坦·格贝尔注意到中央精心设计的一种叙事，这种叙事把农民描绘为地方政府官员腐败行为的受害者，这些地方官员不执行他们本该执行的利民政策（Göbel, 2012）。

第二，地方政府与农民之间的冲突，尤其是在土地出售领域中的冲突，是地方政府巨大道德压力的另一个来源（除了由于它们明显不能维持社会稳定——这通常是一个困难的目标——而产生的政治压力外）。马岳编辑了一份令人印象深刻的清单，记录了近年来中国农村的征地冲突

(Ray Yep, 2013: 278 – 280)。他认为，中国农村的土地侵占甚至可能没出现上升的趋势，而且这些抗议毋宁说是村民新权利意识的标志。即使如此，但是关于这些冲突的新闻损害了所有地方干部的声誉。

第三，在迄今为止的讨论中有些被忽视的是，地方政府的许多干部，不论他们在公众中的名声多么糟糕，都对自身及其在农村社会中的角色怀有积极的看法，希望带领地方前进。一位乡镇干部描述了自己担任干部的动机：“发展自己的家乡，一个是家乡好了，亲戚朋友都生活幸福美满，自己看得高兴，从感情上来讲。”（cf 025）尽管毫无疑问一位干部可能会这样说，而且仍然可能腐败，但是我们应该承认，许多干部渴望被看作是希望提高本地福利的现代性倡导者。或许这不应该令人十分惊讶，因为在他们的整个聘用和培训期间，他们被告知他们是社会的“先锋队”。

四、“因地制宜”：农业转变政策的执行

本部分探讨农业转变政策的设计可能如何影响了这些政策在执行阶段的命运。在进行分析之前，必须提一下作为分析基础的两个假设。第一，假设中国乡镇和县级的领导干部在选择和优先考虑政策时拥有一定的（有限的）余地（参见 Heberer and Schubert, 2012）。进一步来说，不论某项政策的性质如何，它的执行都将需要一定数量的资金。因此，地方领导干部将必须决定哪些是他希望实施的政策。基于豪利特的框架，假定这些决定与某些政策对地方资金、它的感知效率——尤其是在实现政治目标方面——和它的合法性的影响有关。

1. 农业转变和资金需求

许多推动农业转变的政策具有项目制的性质，这种性质保证地方政府

能够通过只在有希望的地点并根据自己的资金状况执行项目来降低费用。这通常被描述为“因地制宜”地执行政策。毫不奇怪，他们首先选择那些可能与其他地方的村庄竞争成功的村庄。大多数项目具有适度的范围，仅仅是为了帮助和推进农业中现存的趋势。例如，土地流转服务中心的唯一目的是降低现存土地流转方法的高交易成本。与直接从事农业相比，提供这种服务的成本更低，风险也更小。大多数农业转变政策的目标是为外部投资者创造有利的投资环境。

这些政策的成本比较低（至少对地方干部来说），而且它们甚至可以提供一些新的收入来源。如果地方政府成功地吸引了新的投资者，就创造了最重要的收入来源之一。地方干部经常说，投资者可以为地方创造新的稳定就业，因而村民们受到市场价格或坏天气的影响就会降低。在理论上，这种农业重组也会对税收收入产生积极影响。然而，从促进农业企业中获得税收收益并不像预期的那样清楚。

莱西市的情况可以为这种发展提供一个很好的例子。在莱西市，2011年所有农业部门的GDP都出现了增长。例如，经济作物和家畜业分别增长了4.1%和6.2%。但是，这似乎没有转变成更高的税收收入。2011年，莱西市的总财政收入出现了30.1%的惊人增长，达到了29.6亿元。尽管如此，但是它的税收收入却出现了23.2%的同样惊人的下降（下降到10亿元）（青岛市莱西市统计局，2012）。对此有一些可能的解释。然而，最显而易见的解释是2011年的总税收减免和税收计算方法的改变（《经济参考报》，2012）。

通过地方经济重组和尤其是通过中国农业转向规模经营来增加税收收入的期望或许是一项有效的长期战略，但在短期内地方政府的正常税收收入似乎没有大幅度增长。这种结构性转变还有两个其他重要的财政收益：（1）上级政府更多的转移支付；（2）新创办企业对地方政府和普通公众的

直接财政支持。

地方政府和特别是乡镇政府可以申请相当大的项目资金，以推进农业转变。即使其中大部分资金是专项资金，也是提高地方 GDP 和投资率的受欢迎的手段。例如，在安居区，每个新的专业化土地流转合作社都得到上级政府遂宁市政府 5000 元到 1 万元的支持（cf 009）。在莱西市，青岛在 2007 年对每购买一头奶牛提供 400 元补贴，2008 年补贴又有所提高。其他类型的家畜养殖也有大量的补贴（cf 024）。此外，莱西市对新温室大棚提供了大量资金支持，每个温室大棚补贴从 1000 元到 5000 元不等（cf 022）。不过，评估上级政府的财政支持仍然困难，因为近年来农业的大部分资金隐藏在“社会主义新农村建设”项目中，而且所有田野调查地点的地方财政局是最困难的访谈伙伴。遂宁市的一位高级官员以下述方式解释了“社会主义新农村建设”的资金来源：10% 来自中央，大约 40% 来自省里，另外 10% 来自遂宁市，剩下的 40% 来自县里（cf 006）。林万龙和黄佩华（Lin and Wong, 2012）的一篇文章显示，中央对农村发展的补贴不断增长，但是地方的补贴状况仍然比较模糊。

为了理解重组的新农业对地方政府财政的真正重要性，我们的目光必须超出直接的和制度化的财政收益。一般而言，拥有更多的地方成功企业（农业中的新企业就属此类）除了税收和转移支付外还可以带来财政收入。在地方政府和村民经常缺乏资金支付基础设施和其公共服务费用的世界中，正是企业家随身带来了捐款。在一些地方，这些公司或单个企业家在基础设施项目上投入了大量资金（cf 021）。有时这些对地方政府各种努力的捐助以十分严格的方式组织起来，企业家也被系统地要求捐出相当巨额的捐款。在莱西市，这些捐款为被称为“五化”的地方政府项目提供了大部分资金。在一种运动式的方法中，所有地方企业家都被要求选择一个村庄，他们“自愿”为该村改善基础设施和提高生活条件的努力提供资金支

持。2008年，这一项目的总投资额达到1.2亿元，其中企业家投入了3000万元，农民自身也投入了2200万元（cf 025）。

最后，虽然所有的新投资都有一定的失败风险，但是对地方政府来说短期的财政风险相对较小。项目资金和专项资金来自上级政府。投资通常来自企业家而不是地方政府自身。其他城市化项目——例如农村社区化——给地方政府带来了更多的财政和政治风险。

2. 政治效率和职业机会

根据豪利特的看法，政策执行机构更喜欢那些被视为更可能实现它们的目标的政策，尽力避免带有风险的政策和或许那些目标不清楚的政策。有人会认为，诸如中国这样的政治体制尤其如此，中国通过整合复杂的监督和考核体系集中于“远程控制”（Kipnis, 2008）。

我们访问的每一个地方都有一项关于如何进一步发展农业产业化的详细计划。所有这些计划包含加强特殊经济作物、水果、蔬菜、家畜业、粮食价格和农业其他方面的能力的约束力目标。在遂宁市，下列量化目标在年度考核中具有高度的优先性：GDP增长、投资和吸引投资者、农民人均收入、政府收入和固定投资/资产（cf 027）。就像一名乡镇干部解释的那样，对现代农业和家畜业的投资是年度考核过程中的最优先事项之一（cf 027）。特别有意思的是遂宁市把土地流转合作社纳入考核体系。息烽县也有一个监督土地流转所有变化（而不只是土地流转合作社）的非常精心制作的体系（息烽县土地流转中心，2009）。

在莱西市，考核对农业产业化建设的每个步骤都给予奖励。例如，农业现代化比执行上文提及的“五化”项目能使乡镇干部得到更多的分数（莱西市人民政府，2009）。莱西市考核体系所提到的具体标准包括沼气设施、温室大棚建设、新合作社、果树种植和许多类似项目（cf 022）。

最后，这些对政治效率的计算也基于以前的政策执行经验。尽管许多地方干部具有指导或引导地方经济——农业转变政策的必要部分——的丰富经验，但是他们没有那么丰富的服务经验。无论如何，许多年来，吸引新投资者（和营造合适的投资环境）始终是他们日常工作的一部分。

3. 农业转变与组织合法性

在农村的实践中，萨奇曼的三类组织合法性（实用的、道德的和认知的）存在紧密的相互关系。然而，对我们采访的许多领导干部来说，农业转变政策的认知方面最终证明是最重要的。大多数地方领导干部都衷心赞同中央把小农经营描绘为不能提高农村收入和大幅度改善福利的框架。中央追求农村现代化的动力也为地方干部提供了扮演的特殊角色：充当转变的代理人。

几乎所有接受访谈的官员都从总结他们创建现代农村的活动和克服传统农业残余的努力开始。遂宁市的一位乡长在自豪地介绍新创建的养猪业时解释说：“我们原来的模式就是一些散户进行养殖，而且这种养殖没形成规模，效益不高。”他继续说：

这个公司建立之后给我们周边的群众带来了技术，从这里学到了养殖不仅仅是养一头猪出来就完了，学到了养猪如何能产生效益，如何能保护环境 [……] (cf 012)。

像这样的观点也可以解释“高效”这个术语无所不在的使用。在这里，效率不只是表示农业的产业化重组。它也是一种贬斥其他不符合这种认知框架的农业发展模式的方式。

让执行政策的地方政府沮丧的是，村民总是不理解这种农业现代化前景的好处。许多地方干部抱怨，执行这些转变需要做大量的“思想工作”，才能让村民相信（cf 016）。莱西市的一位市级干部解释说：

我个人认为，现在的生产模式有点制约现代农业的发展。农民的思想观念不一致。比如说种粮，如果一个村都是一个品种，都是一个模式，耕作也方便，品种也不杂乱，采取一个耕种模式下来，统一耕种，统一播种，这样省工省力，生产产品的质量还能得到保证。而现在实际情况并不是这样，我们两个很有可能你要种这个品种，我不同意[……]但是也不能否认有个例，有个别农民越是让他种这个，他偏不种，这与农民祖祖辈辈留下的种植习惯有关系（cf 022）。

传统种植和传统变成了用来贬低小农种植和生活方式的术语。在我们的访谈中，只出现过一种情况，在其中，地方干部从村庄经济未来的角度欢迎传统种植，这就是“农家乐”（cf 012，cf 018）。

然而，有一个重要方面，在这个方面，推进农业转变可能对包容性产生了积极影响。项目资金的增长和这类政策过程所带来的激烈竞争要求地方政府做好最充分的项目申请。为了做好项目申请，正如折晓叶和陈婴婴所指出的那样，他们必须与当地群众进行沟通和协调（折晓叶、陈婴婴，2011）。如果目标受众一致认为这些新方法使地方干部更关注他们的需要，农业转变政策的这种参与性可能是地方政府及其活动的道德合法性的来源。

五、结论

中国政府如何与地方政府相互作用，使地方政府执行它的计划？这是

近年来中国政治观察家中最有趣的问题争论之一。目前的争论主要集中于政策控制机制在这个过程中角色。一些人指出了等级制的作用和北京必须解决的委托—代理问题。其他人使我们意识到政策执行的互动性质或者诸如竞争这样的以市场为基础的工具的重要性。在分析中未曾突出的是政策设计与政策执行之间的联系。本文开始着手探讨这一问题，把农业转变领域的政策用作阐明观点的经验基础。

本文的分析分为两个独立的经验部分。第一部分概述了田野调查地点的地方政府的概况，表明尽管专项资金出现了改善的新设计，但是中国地方政府的预算灾难仍然在继续。大部分所得资金都花费在一组有限的优先项目上，只留下少量资金用于新计划。此外，乡镇政府和县级政府都被纳入严格的年度考核体系。在这种考核体系内的表现是升迁与否的一个重要因素，因而给这些干部带来了额外的压力。在这种情况下，政治效率的计算变成一个重要因素。最后，所访谈的干部希望被视为一支现代化力量，而不是现代化的障碍，并且强调他们更青睐那些更能够提供地方收入的政策。

然后，第二部分从所列出的地方政府优先事项的角度探讨了农业转变政策的适当性。本文认为，我们在田野调查地点所看到的大多数推进农业转变的政策是以项目为基础的方式设计的，集中于为农业投资者提供支持。这降低了政策执行的成本，赋予地方干部“因地制宜”地执行政策的灵活性。然而，它可能导致了选择性政策执行和改革步伐的普遍放慢。地方政府熟悉这些项目组合中的措施及其所附带的量化目标，这使他们把农业转变政策变成政治上高效率的政策，而这些政策则非常可能实现与年度考核相一致的结果。最后，精心地把这些政策置入到现代化话语内，这为地方干部提供了认知合法性，或者换句话说，提供了使命感。就这些特点而言，当前的农业转变政策似乎非常适合它的主要目标受众——内陆欠发

达地区农业占据主导地位的乡镇政府和县级政府。

主要参考文献

1. Ahlers, Anna L., *Rural Policy Implementation in Contemporary China: New Socialist Countryside*, New York: Routledge, 2014.
2. Ahlers, Anna L. and Gunter Schubert, “Strategic Modelling: ‘Building a New Socialist Countryside’ in Three Chinese Counties”, in *The China Quarterly*, Vol. 216, 2013, pp. 1 – 19.
3. Du, Runsheng, *Many People, Little Land: China's Rural Economic Reform*, Beijing: Foreign Languages Press, 1989.
4. Edin, Maria, “State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective”, in *The China Quarterly*, Vol. 173, 2003, pp. 35 – 52.
5. Gao, Jie, “Hitting the Target but Missing the Point: The Rise of Non-Mission-Based Targets in Performance Measurement of Chinese Local Governments”, in *Administration & Society*, Vol. 42, No. 1, 2010, pp. 56S – 76S.
6. Göbel, Christian, “Uneven Policy Implementation in Rural China”, in *The China Journal*, Vol. 65, 2011, pp. 53 – 76.
7. Göbel, Christian, “Government Propaganda and the Organization of Rural China”, in Ane Bislev & Stig Thøgersen (eds.), *Organizing Rural China-Rural China Organizing*, Plymouth, UK: Lexington Books, 2012, pp. 51 – 68.
8. 贵阳市统计局:《贵阳市统计年鉴》, 中国统计出版社 2010 年版。
9. Heberer, Thomas and Gunter Schubert, “County and Township Cadres as a Strategic Group: A New Approach to Political Agency in China's Local State”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012, pp. 221 – 249.
10. Heberer, Thomas and René Trappel, “Evaluation Processes, Local Cadres' Behaviour and Local Development Processes”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 84, 2013, pp. 1048 – 1066.

11. Hood, Christopher, *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford: Clarendon Press, 1998.
12. Hood, Christopher, "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services", in *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 4, 2006, pp. 515 – 521.
13. Howlett, Michael, "Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice", in *Policy and Society*, Vol. 23, No. 2, 2004, pp. 1 – 17.
14. 《经济参考报》，《我国多地财政收入增速明显下降》，2012年，网址：http://www.cnwest88.com/2012/xibusx_0417/117591.html（访问时间：2012年5月14日）。
15. Kennedy, John James, "State Capacity and Support for Village Institutions in Rural Shaanxi", in *China Information*, Vol. 23, No. 3, 2009, pp. 383 – 410.
16. Kipnis, Andrew B., "Audit Cultures: Neoliberal Governmentality, Socialist Legacy, or Technologies of Governing?", in *American Ethnologist*, Vol. 35, No. 2, 2008, pp. 275 – 289.
17. Kostka, Genia and William Hobbs, "Local Energy Efficiency Policy Implementation in China: Bridging the Gap between National Priorities and Local Interests", in *The China Quarterly*, Vol. 211, 2012, pp. 765 – 785.
18. 莱西市人民政府：《关于现代农业及社会主义新农村建设考核奖励的意见》，2009年。
19. Li, Lianjiang, "Political Trust in Rural China", in *Modern China*, Vol. 30, No. 2, 2004, pp. 228 – 258.
20. Li, Linda Chelan, "Differentiated Actors: Central-Local Politics in China's Rural Tax Reforms", in *Modern Asian Studies*, Vol. 40, No. 1, 2006, pp. 151 – 174.
21. Li, Linda Chelan and Wen Wang, "Pursuing Equity in Education: Conflicting Views and Shifting Strategies", in *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 44, No. 2, 2014, pp. 279 – 297.
22. Lin, George C. S., "Reproducing Spaces of Chinese Urbanisation: New City-based and Land-centred Urban Transformation", in *Urban Studies*, Vol. 44, No. 9, 2007, pp. 1827 –

1855.

23. Lin, Wanlong and Christine Wong, "Are Beijing's Equalization Policies Reaching the Poor? An Analysis of Direct Subsidies Under the 'Three Rurals'" (*Sannong*), in *The China Journal*, Vol. 67, 2012, pp. 23 – 46.

24. Lingohr, Susanne, "Rural Households, Dragon Heads and Associations: A Case Study of Sweet Potato Processing in Sichuan Province", in *The China Quarterly*, Vol. 192, 2007, pp. 898 – 914.

25. Liu, Yia-Ling, "From Predator to Debtor: The Soft Budget Constraint and Semi-Planned Administration in Rural China", in *Modern China*, Vol. 38, No. 3, 2012, pp. 308 – 345.

26. Mei, Ciqi and Margaret M. Pearson, "Killing a Chicken to Scare the Monkeys? Deterrence Failure and Local Defiance In China", in *China Journal*, Vol. 72, 2014, pp. 75 – 97.

27. O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China", in *Comparative Politics*, Vol. 31, No. 2, 1999, pp. 167 – 186.

28. Ping, Yew Chiew, "Explaining Land Use Change in a Guangdong County: The Supply Side of the Story", in *The China Quarterly*, Vol. 207, 2011, pp. 626 – 648.

29. 青岛市莱西市统计局：《青岛市莱西市 2011 年国民经济和社会发展统计公报》，2012 年，网址：<http://www.tjcn.org/tjgb/201204/24371.html>（访问时间：2012 年 4 月 25 日）。

30. Saich, Tony, "China in 2006: Focus on Social Development", in *Asian Survey*, Vol. 47, No. 1, 2007, pp. 32 – 43.

31. Schubert, Gunter and Anna L. Ahlers, "Constructing a New Socialist Countryside and Beyond: An Analytical Framework for Studying Policy Implementation and Political Stability in Contemporary China", in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 16, No. 1, 2011, pp. 19 – 46.

32. Schubert, Gunter and Anna L. Ahlers, "County and Township Cadres as a Strategic Group: 'Building a New Socialist Countryside' in Three Provinces", in *The China Journal*,

Vol. 67, No. 1, 2012, pp. 67 – 86.

33. Smith, Graeme, “Political Machinations in a Rural County”, in *The China Journal*, Vol. 62, 2009, pp. 29 – 59.

34. Smith, Graeme, “Measurement, Promotions and Patterns of Behavior in Chinese Local Government”, in *Journal of Peasant Studies*, Vol. 40, No. 6, 2013, pp. 1027 – 1050.

35. Suchman, Mark C. , “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches”, in *The Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3, 1995, p. 571.

36. 遂宁市统计局:《遂宁市统计年鉴》, 2008年。

37. Trappel, René, “Agrarian Change in China: The Commodification of Collective Land”, in Björn Alpermann (ed), *Politics and Markets in Rural China*, London: Routledge, 2011, pp. 15 – 29.

38. Unger, Jonathan, *The Transformation of Rural China*, Armonk, USA: M. E. Sharpe, 2002.

39. Whiting, Susan H. , *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*, New York: Cambridge University Press, 2001.

40. Whiting, Susan H. , “The Cadre Evaluation System at the Grass Roots: The Paradox of Party Rule”, in Barry J. Naughton & Dali L. Yang (eds.), *Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp. 101 – 119.

41. Wong, Christine, “Rebuilding Government for the 21st Century: Can China Incrementally Reform the Public Sector? ”, in *The China Quarterly*, Vol. 200, 2009, pp. 929 – 952.

42. 息烽县土地流转中心:《息烽县农村土地流转信息员考核办法》, 2009年。

43. Yep, Ray, “Containing Land Grabs: A Misguided Response to Rural Conflicts over Land”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 22, No. 80, 2013, pp. 273 – 291.

44. 赵盼:《浅谈农村基层腐败及其防空对策》, 载《法制与社会》, 2010年, 第221、231页。

45. Zhao, Shukai, “Township Government Reform Goes Astray”, in *Chinese Sociology*

and Anthropology, Vol. 39, No. 2, 2007, pp. 26 – 35.

46. 折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑》，载《中国社会科学》，2011年第4期。

47. Zhong, Yang, *Local Government and Politics in China: Challenges from Below*, Armonk, N. Y. : M. E. Sharpe, 2003.

48. 中共中央、国务院：《关于当前农业和农村经济发展的若干政策措施》，1993年。

49. 中共中央：《关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》，2008年。

50. 中共中央、国务院：《关于做好2001年农业和农村工作的意见》。

51. 中共中央、国务院：《关于全面深化农村改革加快推进农业现代化的若干意见》，2014年。

52. Zhou, Xueguang, “The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China”, in *Modern China*, Vol. 36, No. 1, 2010, pp. 47 – 78.

53. Zhou, Xueguang, “The Road to Collective Debt in Rural China: Bureaucracies, Social Institutions, and Public Goods Provision”, in *Modern China*, Vol. 38, No. 3, 2012, pp. 271 – 307.

附录

访谈列表

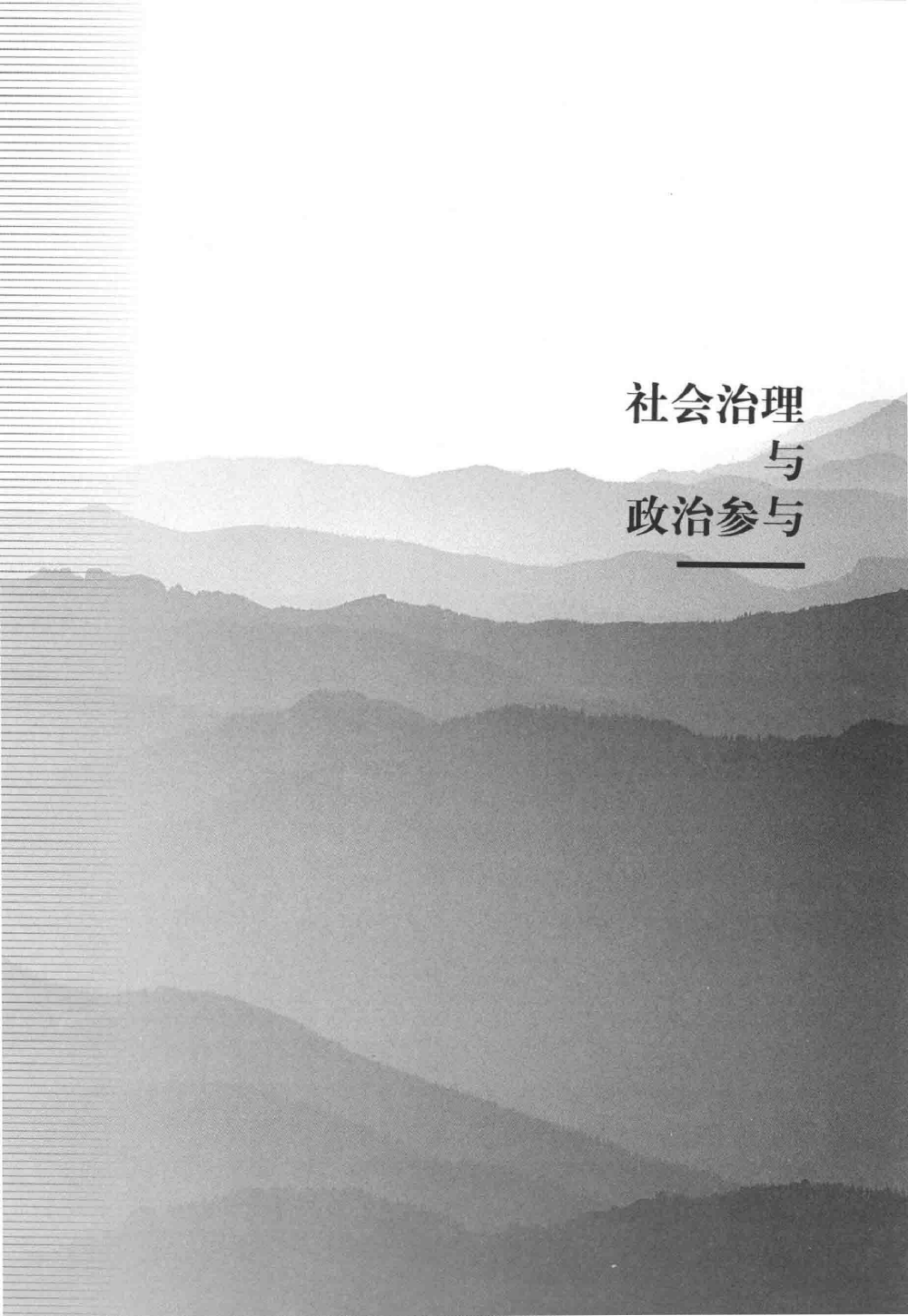
识别码	日期	地点	干部级别
cf 001	2010年9月3日	息烽县	乡镇级
cf 006	2008年9月11日	遂宁市	地市级
cf 009	2009年9月8日	安居区	县级
cf 011	2009年9月7日	安居区	乡镇级
cf 012	2009年9月7日	安居区	乡镇级
cf 013	2008年9月16日	安居区	乡镇级

(续表)

识别码	日期	地点	干部级别
cf 015	2008 年 9 月 19 日	遂宁市	地市级
cf 016	2008 年 9 月 11 日	安居区	乡镇级/村级
cf 018	2008 年 9 月 12 日	安居区	乡镇级/村级
cf 019	2009 年 9 月 10 日	遂宁市	地市级
cf 021	2009 年 9 月 4 日	安居区	乡镇级/村级
cf 022	2008 年 9 月 4 日	莱西市	县级
cf 024	2008 年 9 月 4 日	莱西市	县级
cf 025	2009 年 8 月 21 日	莱西市	县级
cf 027	2009 年 9 月 4 日	安居区	乡镇级
cf 029	2008 年 9 月 17 日	安居区	县级
cf 031	2009 年 9 月 11 日	成都市	四川省社会科学院
cf 033	2008 年 8 月 31 日	莱西市	县级

* 唐仁立是专门研究中国的政治学家，现任弗莱堡大学中国研究所高级讲师，主要研究兴趣包括农业变迁、地方治理和城市化，较新发表的论文是与托马斯·海贝勒 (Thomas Heberer) 合写的《考评过程、地方干部行为与地方发展过程》，2013 年载于《当代中国杂志》(*Journal of Contemporary China*)。

刘智利，中国人民武装警察部队学院警卫系副教授。



社会治理
与
政治参与

从社会管理到社会治理： 话语体系变迁与政策调整

何增科

(中共中央编译局)

摘要：1999年以来中国学术界对“治理”、“善治”、“社会治理”等概念进行了持续不断的探讨，倡导国家和社会、政府和公民等多元主体对社会公共事务的合作管理。执政党和政府自2004年以来逐渐接受了社会治理所包含的理念，在社会管理格局中为社会协同、公众参与提供了政策空间和机会，并在2013年的中共十八届三中全会上接受了“社会治理”的概念。与此同时，中共也在不断调整自己的政策，十六届四中全会以来社会建设和管理的政策内容日益丰富，社会组织的发展、社区建设、社会工作专业人才培养建设、志愿服务体系受到了政策鼓励和资源支持。这说明中国共产党具有很强的学习能力和很好的适应性，善于根据形势的变化适度调整自己的意识形态和政策。另一方面，中国共产党也具有很强的自主性和保守能力，在吸收借鉴外部成果的同时，坚持自己的领导地位和政府的主导作用，坚守自己的改革底线。这说明，中国共产党是在努力实现保守与变革的动态平衡过程中维护自己的长期执政地位的。

关键词：社会管理；社会治理；学习能力；保守能力

From Social Management to Social Governance: Discourse Changes and Policy Adjustments

HE Zengke

(Central Compilation & Translation Bureau)

Abstract: Since 1999, the Chinese academia has witnessed increasingly noticeable debates on such concepts like governance, good governance and social governance. A kind of cooperative governance on public affairs between the state and society or the government and citizens has been strongly advocated by Chinese scholars. Started from 2004, the ruling party and the Chinese government has gradually accepted the values embedded in social governance and provided substantial policy space and opportunities for social coordination and public participation in China's social management system. This culminated in 2013 when the ruling party adopted the concept of "social governance" on the 3rd plenum of the 18th CPC party congress. In tandem with this development, CPC consistently adjusted its relevant policies. Since the 4th plenum of the 16th CPC party congress, developing social organization, enabling the communities, training professional social workers as well as incubating a volunteer service system has been given more policy stimulus and resources. These moves demonstrate that CPC has strong learning capability and adaptability since it can correspondingly adjust its own ideology and policies in line with the changes on the ground. Needless to say, CPC strives to maintain its autonomy and dominance in this process. Although open to learn from the experiences of the outside world, CPC will never allow its ruling position and the domination of government to be eroded during the learning process. In a nutshell, CPC attempts to keep a dynamic balance between constancy and changes. By so doing, it strives to keep its long coveted ruling position.

Keywords: Social Management; Social Governance; Learning Capability; Ability to Resist Changes

改革开放后中国的意识形态变迁与政治发展呈现出自身的特点。改革开放和现代化建设导致中国社会发生了结构性变化，出现了新的行动集团，知识界在吸收国际学术前沿成果并反映这些行动集团的利益诉求过程中形成了自己的话语体系，这些话语体系在成为学术界主流话语体系的同时逐步为官方政策语言有选择地吸收和接纳。在意识形态话语体系局部变换的同时，政策调整也在同步发生，这些政策调整往往由地方先行或部门授权地方实验随后中央认可并加以制度化的方式来实现。这种渐进的、有选择的意识形态变迁与政策调整，推动着中国的社会政治进步。从社会管理到社会治理的变迁，既是一种话语体系的变革，同时也是一种政策变迁。它为我们了解改革开放后中国意识形态变迁与政治发展提供了一个很好的样本。

一、从社会管理到社会治理：学术界的倡导

据俞可平教授查证，1998年的《国务院机构改革方案》首次明确提出了“社会管理”的概念，并把政府的职能界定为“宏观调控、社会管理和公共服务”。这样，“社会管理”就成为与企业管理、政府行政管理并列的一种重要管理形式，并成为政府的一项重要职能。^①而这一时期学术界话语体系和研究范式正在经历一场重要的转变。

1993年起，中国学术界掀起了一场市民社会研究热潮。俞可平、何增科、方朝晖、邓正来、景跃进等一批学者参与了这场讨论，并在《中国社会科学》、《中国社会科学季刊》（香港）等杂志上发表了一批有影响的文章。在讨论中学者们预设了一个相对独立于政治国家的市民社会的存在，

^① 俞可平、何增科等：《中国社会治理评价指标体系》，见俞可平主编：《中国治理评论》第2辑，中央编译出版社2012年版，第3页。

并就政治国家与市民社会的理想关系进行了理论建构。从 90 年代末开始，学者们开始用公民社会这一新的称谓取代带有贬义的市民社会概念。这一时期的市民社会理论（后来被称为公民社会理论）具有政治理论的抽象思辩和理论建构特征，并具有社会中心主义倾向。它侧重于强调理想中的公民社会的特征、地位与作用，并从公民社会角度研究公民社会与政治国家的应然关系。

20 世纪 90 年代中期以来，邓正来等学者率先对国内既有的公民社会理论进行批判性的反思。^① 这种批判性反思的结果是公民社会理论研究发生重要的转向。一部分公民社会理论研究者转向从政治社会学角度对中国的公民社会或非政府组织进行实证性的调查分析和研究，其代表性机构为 1998 年同年成立的北京大学中国社会团体研究所（2005 年更名为公民社会研究中心）和清华大学 NGO 研究中心（后更名为 NGO 研究所）。随后国内不少大学建立了类似的研究机构。还有一部分公民社会理论研究者转向治理和善治理论研究，同时研究公民社会发展的制度环境问题，其代表性机构为中共中央编译局比较政治与经济研究中心。

1999 年俞可平教授发表了《治理与善治引论》一文，2000 年出版了《治理与善治》一书，2001 年发表了《公民社会的兴起与政府善治》一文。他在国内最早系统全面地介绍了治理和善治理论，并开始了治理和善治话语体系和研究范式的本土化建构工作。在《治理与善治引论》一文中，他介绍了国际社会关于治理问题的各种代表性定义后给出了自己的定义：治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。他明确指出了“治理”与“统

^① 邓正来先生对这场讨论进行了很好的反思，有关成果可参见邓正来、〔英〕J. C. 亚历山大：《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》，中央编译出版社 1999 年版。

治”两个概念的重大区别。治理与统治最根本的区别在于，治理是政治国家与公民社会的合作、政府与非政府的合作、公共机构与私人机构的合作、强制与自愿的合作。统治只有一个主体即政府。治理与统治在管理过程中权力运行的向度不同。政府统治的权力运行方向总是自上而下的，它运用政府的政治权威，通过发号施令对社会实施单向的管理。治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。治理的实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。它所拥有的是合作网络的权威，其权力运行向度是多元的和相互的。针对治理有可能失效的问题，他进而介绍了善治或者说良好的治理的有关理论。他指出，善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。善治是政府与公民对公共生活的合作管理。健全发达的公民社会构成善治的现实基础。^① 他倡导的用治理和善治理念代替传统的政府统治理念的观点在中国学术界产生了广泛而深远的影响。^② 他探讨了治理和善治分析的比较优势，提倡建立新的政治分析框架。他指出，与经济分析、制度分析、文化分析和国家—公民社会分析等政治分析方法相比，治理和善治分析的优点在于：它提供了新的分析范畴和视角，它将社会资本引入治理分析，强调政府与公民的合作网络；它包含了制度分析、经济分析和文化分析的许多内容，同时又在很大程度上克服了其他分析方法的缺陷；它代表了政治发展的方向，它强调的国家与公民社会的合作、公民自治与非政府的公共权威等内容都体现了全球化时代的民主要求。^③

① 俞可平：《治理和善治引论》，载《马克思主义与现实》，1999年第5期，第37—41页。

② 中国知网的数据显示，该文的下载频次为2703次，被引频次为446次。

③ 俞可平：《治理和善治分析的比较优势》，载《中国行政管理》，2001年第9期，第15、17页。

该文所倡导的治理和善治的新的分析范式同样在国内学术界产生很大的影响。^①

在治理和善治理论出现以前也有人使用“社会治理”这个术语。1993年郑杰文发表的文章《试论孔子的社会治理构想》，1994年萧伯符发表的文章《〈论语〉与中国社会治理模式探讨》，2000年李匡夫、王巧林发表的文章《〈吕氏春秋〉的社会治理观》，2000年管怀伦发表的文章《人性理论与社会治理》，均使用了社会治理的概念。但他们都是在传统的统治意义上使用这个概念，它指的是统治者对社会的治理，是统治者治理社会，不包含社会自治或者公民参与社会管理的内涵。^②最早在治理和善治意义上使用“社会治理”这个术语的是张康之教授。他在2002年和2003年先后发表的两篇文章《公共管理：社会治理模式的转型》和《社会治理中的价值》中，均在治理和善治理论基础上理解社会治理的价值及社会治理模式的转型问题。他指出，市场经济是近代以来全部社会发展的动力源，市场经济向国家提出的经济活动自由化和经济活动主体平等化的要求推动这社会治理模式的转型，既从传统的统治模式转向新型的管理模式，政府与社会之间的合作、法治、社会自治的重要性日益凸显，公平和效率价值在管理型社会治理模式中处于核心地位。^③但他并没有在公共管理与社会治理之间作出区分。

2005年起，学者们开始在政治、经济、社会等子系统彼此分离基础上

① 中国知网的数据显示，该文的下载频次为2508次，被引频次为446次，被引频次为30次。

② 具体可参阅：郑杰文：《试论孔子的社会治理构想》，载《东岳论丛》，1993年第1期，第71—75页；萧伯符：《〈论语〉与中国社会治理模式探讨》，载《法学家》，1994年第2期，第17—21页；李匡夫、王巧林：《〈吕氏春秋〉的社会治理观》，载《东岳论丛》，2000年第21卷第5期，第115—117页；管怀伦：《人性理论与社会治理》，载《唯实》，2000年第10期，第3—9页。

③ 张康之：《公共管理：社会治理模式的转型》，载《天津社会科学》，2002年第4期，第57—63页；《社会治理中的价值》，载《国家行政学院学报》，2003年第5期，第20—23页。

探讨社会管理概念的内涵，有的学者开始在这个意义上使用“社会治理”术语。俞可平教授强调要在社会领域建立新的社会公共管理体制，主张从公共治理角度看，社会公平和善治是建设和谐社会的两大基石。^① 陈振明教授领衔的课题组在2005年发表的课题成果中指出，“推动‘多中心主体’社会治理，建立政府与社会的平等合作伙伴关系，提高社会自治与自我服务能力，已成为当代社会管理发展变化的一个基本趋势”^②。孙晓莉在2005年发表的两篇文章中介绍了多元社会治理理念及其对中国改进社会管理的借鉴意义。^③ 陈福今在2005年发表的文章中明确倡导要“创新社会治理”。^④

2005年起，一些学者在从事社会管理体制改革创新问题研究的过程中，开始从社会治理的角度阐发社会管理的内涵并提出社会管理体制改革的构想。李培林教授在《重视推进社会管理体制改革》一文中提出要正确处理政府、市场、社会三者关系，大力发展第三产业，社会管理重心从单位转向社区，推动社会组织健康有序成长，实行事业单位改革。^⑤ 这无疑体现了多元主体共同治理的理念。侯岩则强调在推进社会管理体制创新过程中，既要保持政府的主导地位，又要调动市场和社会组织的参与作用，形成政府、市场、社会三者之间的良性互动。^⑥ 李程伟强调，随着市

① 俞可平：《社会公平和善治是建设和谐社会的两大基石》，载《中国特色社会主义研究》，2005年第1期，第10—13页。

② 中国行政管理学会课题组：《强化政府社会管理职能 提高政府社会治理能力》，载《中国行政管理》，2005年第3期总第237期，第82页。

③ 孙晓莉：《西方国家政府社会治理的理念及其启示》，载《社会科学研究》，2005年第2期，第7—11页；《多元社会治理模式探析》，载《理论导刊》，2005年第5期，第7—9页。

④ 陈福今：《创新社会治理》，载《瞭望新闻周刊》，2005年10月31日第44期，第11—13页。

⑤ 李培林：《重视推进社会管理体制改革》，载《人民论坛》，2005年第10期，第34—35页。

⑥ 侯岩：《推进社会管理体制创新》，载《中国经贸导刊》，2005年第4期，第17页。

场经济的不断发展和公民社会的不断发育，政府垄断和分配所有利益资源的模式彻底终结。政府应主要发挥“掌舵”和“导航”的作用，大量具体的事务应当通过社会化机制来处理，努力发挥好各类社会组织的作用，形成多元主体共同治理的局面。^① 俞可平提出，社会管理体制改革未来的方向有八个面向，即从一元到多元、从人治到法治、从统治到治理、从静态到动态、从集权到分权、从单位到社区、从管制到服务以及从行政到市场。^② 何增科指出，社会管理体制改革的近期目标是建立党和政府主导、社会协同、公民参与的多主体合作治理的新的社会管理体制，其长远目标则是走向治理和善治理论所倡导的国家和社会、政府和公民对社会子系统平等伙伴关系基础上的合作管理的社会管理模式。^③ 随后学术界对社会管理体制改革创新的研究贯彻了社会治理的新理念。

2011年中共中央强调要加强和创新社会管理，此后，一些学者明确提出了从社会管理走向社会治理的重要观点。马仲良、谢启辉发文指出，要改革传统的与行政化计划经济体制相配套的、以“行政控制”为主的社会管理体制，建立与社会主义市场经济相适应的“社会治理型”社会管理体制，简言之，要“从行政控制转向社会治理”。^④ 俞可平教授将中共中央编译局研究团队所承担的委托研究课题“中国社会管理评价指标体系”课题

① 李程伟：《社会管理体制创新：公共管理学视角的解读》，载《中国行政管理》，2005年第5期总第239期，第40页。

② 这是俞可平教授在《社会管理体制改革的几个问题》（提纲）中提出的观点，该提纲是他为笔者主持他担任顾问的课题“中国社会管理体制与社会工作发展研究”课题拟订的分析框架。

③ 何增科：《论改革完善我国社会管理体制的必要性和意义——中国社会管理体制与社会工作发展研究之一》，载《毛泽东邓小平理论研究》，2007年第8期，第55页；《社会管理体制改革的总体思路：走向新的社会管理模式——中国社会管理体制与社会工作发展研究之二》，载《毛泽东邓小平理论研究》，2007年第9期，第59页。

④ 马仲良、谢启辉：《“行政控制”转向“社会治理”》，载《学术前沿论丛》，2011年，第363—369页。

在征得有关领导同意后改为“中国社会治理评价指标体系”，并将总报告第一部分题目定为“社会管理和社会治理”，社会治理评价指标体系的设计充分体现了民主、法治、公平、正义、稳定、参与、透明、自治等社会治理和社会善治的基本价值。^①何增科于2013年初在中共中央党校主办的《学习时报》上撰文，倡导“从社会管理走向社会治理和社会善治”，并指出深化社会管理体制变革是中国从社会管理走向社会治理和社会善治的必由之路。^②

学术界之所以倡导从社会管理走向社会治理和社会善治，主要是基于如下理由：

一是市场化改革和信息社会的来临，使得传统的政府管理、强制秩序、政府包揽、政府统管的高度一元化的社会管理体制难以为继。目前，全能国家正在转变为有限政府。我国社会已经从一个“整体性的社会”转变为一个“多样化的社会”。市场经济的迅速发展孕育出了一个日益强大的私人经济部门。民间组织大量涌现，公民社会开始初步形成。单位体制、街居制、城乡分离的户籍制度等传统的社会管理体制支柱受到严重削弱。新的社会问题和社会事务层出不穷。从政府包揽、管制取向的社会管理走向多元主体协商协作的社会治理成为一种发展趋势。

二是社会管理尤为需要治理理念的指导，社会管理尤为契合治理的特征。治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其事务的诸多方式的总和。它有四个特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^③与政府行政管

① 俞可平、何增科等：《中国社会治理评价指标体系》，见俞可平主编：《中国治理评论》第2辑，中央编译出版社2012年版，第2—29页。

② 何增科：《从社会管理走向社会治理和社会善治》，载《学习时报》，2013年1月28日。

③ 引自俞可平主编：《治理与善治》，社会科学文献出版社2000年版，第4—5页。

理和工商企业管理不同，治理的概念及其特征尤为适用于社会管理。社会管理的主体是多元的，包括公共部门、私人经济部门和第三部门在内的各种公私机构和个人都能在规范行为、提供服务、组织协调等方面发挥作用；社会管理是一种过程，是规范、协调和服务的过程；社会管理不能等同于社会控制或监控社会，解决社会问题、化解社会矛盾离不开法律规制，但更离不开平等沟通、协商对话、协调、引导、优质服务等柔性办法，没有协调和服务做基础，单纯的规范行为很难奏效，社会管理需要多种方式的综合运用；社会管理是多元行为主体力求通过持续的互动合作维持正常交往的一种过程而不是一整套规则的简单叠加。正因为如此，所以学者们更愿意把以治理理念为指导的社会管理称为社会治理。社会治理是在一个既定的空间范围内由多元行动者运用各自权威对社会组织、社会事务和社会生活的规范、协调和服务的过程，其目的是满足社会需求，维持社会秩序。社会治理既包括政府的社会管理，也包括社会自治，同时还包括多方参与共同治理。

三是社会治理和时下所流行的政府社会管理概念有着重大的区别，社会治理代表着加强和创新社会管理和社会管理体制改革的正确方向。社会管理的主体相对来说单一，主要是指各级党委和政府及其职能部门。而社会治理的主体则是多元的，党政机关、企事业单位、社会组织、公民都是社会治理的重要行动主体。政府社会管理的主要内容是政府管理社会，一些地方和部门甚至将政府管理社会理解为防范管控社会，这种防控要横向到边纵向到底，编织一张严密的防控之网将社会一网打尽、一览无余。一些地方和部门将政府社会管理理解为政府对社会组织和社会成员通过政治动员和行政命令方式达到管理的目的，对方只有服从和配合的义务而缺少应有的权利。社会治理则强调多元主体通过协商协作方式实现对社会事务的合作管理。社会治理更强调多元主体之间的协商协调的持续互动过程，

反对单纯的命令和控制，倡导政府社会管理的透明化、法治化和利益相关方参与社会政策决策。社会治理倡导社会自治，倡导参与式治理。社会治理强调尊重社会成员的社会政治权利，主张激发社会成员的权能，使社会成员在社会治理过程中拥有发言权和影响力。社会管理包含有社会服务的内容，但社会成员在政府提供的社会公共服务中更多地是作为社会服务的对象被动地接受服务而没有更多地选择权。社会治理倡导社会成员主动表达需求，自主提出所需要的服务项目，政府则对项目的实施提供资助，社会组织自主组织实施服务项目并接受资助方的评估。社会成员和社会组织不再是单纯享受社会服务的被动的对象，而是需求的表达者、项目的选择者和服务的供给者。

四是社会善治为评价政府社会管理效果提供了评价标准。社会善治是对良好的或理想的社会治理状态的描述。社会善治是政治国家和公民社会在社会生活领域的合作管理，其目的是实现社会公共利益最大化。将善治的基本要素应用于社会治理领域，结合社会治理的具体内容，可以推演出社会善治的基本要素。社会善治的基本要素应当包括：透明、参与、法治、回应、效率、包容、公平、信任、和谐、安全。透明性是指有关社会治理过程和结果的信息的公开性和可及性。参与是指各利益相关方或其代表有机会、有渠道就社会事务决策表达意见并受到充分尊重。法治是指参与社会治理各方具有强烈的规则意识并严格依照法律行事。回应是指政府对公民所提出的利益诉求及时给予答复并积极加以满足。效率是指政府能及时高效地提供社会成员所需要的公共服务。包容是指社会政策决策及日常管理中社会各个阶层特别是边缘困难弱势群体的利益和要求得到充分的考虑。公平是指社会成员在向上的社会流动和社会福利的分配上享有平等的机会和平等的权利。信任是指社会成员彼此之间消除了猜疑和隔膜能够相互相信对方。和谐是指人际关系中消除了冷漠、敌对和冲突彼此相处融

洽相互合作。安全是指社会成员的人身和生命财产免受外部环境的威胁和侵害，基本生存需求得到保障。社会善治为衡量社会治理状况提供了标尺，为提升社会治理质量指明了努力的方向。^①

新闻界和公益慈善界对学术界倡导的国家和社会、政府和公民对社会公共事务合作管理的治理、善治、社会治理和社会善治理念给予了积极的呼应。公益慈善界的一些领军人物如王振耀、王平、徐永光等强调跨界合作的重要性，呼吁公益慈善组织与政府合作共同推动公益事业的发展，他们均明确反对民间组织与政府搞对抗，他们强调合作才能共赢。新闻界包括新媒体对上述学术界倡导的治理、善治、社会治理和社会善治理念进行了持续的跟踪报道，有力地扩大了这些新理念的社会影响。学术界还通过提交内部研究报告、参加内部座谈会等多种渠道向党和政府相关领导和部门表达相关观点，发挥学术倡导的作用。

二、从社会管理到社会治理：官方话语的转换

1993年，中国共产党的十四届三中全会提出，政府经济管理部门要转变经济职能，加强政府社会管理职能，保证国民经济正常运行和良好社会秩序。^② 1999年，中共中央、国务院在《关于地方政府机构改革的意见》中明确指出，“把政府职能切实转变到经济调节、社会管理和公共服务等方面上来，把企业生产经营和投资决策权真正交给企业，把社会可以自我

^① 对上述观点有兴趣的读者可参阅：何增科主编：《社会管理与社会体制》，中国社会科学出版社2008年版；何增科主编：《中国社会管理体制改革的路线图》，国家行政学院出版社2009年版；何增科等著：《中国社会管理体制改革的研究报告》，法律出版社2013年版。

^② 引自胡锦涛：《在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上的讲话》（2011年2月19日），见中共中央文献研究室编：《十七大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社2013年版，第140页。

调节与管理的职能交给社会中介组织”。^①在政府权力下放，政治和经济分开、国家和社会分离的过程中，社会管理作为政府的一项重要职能受到执政党和政府的重视。

2000年，朱镕基总理所做的《政府工作报告》中首次将政府社会管理相关工作单独列为一个部分，该部分的题目为：“搞好社会保障体系建设，维护社会稳定”^②。2002年，江泽民总书记所做的十六大报告将政府的三大职能发展为四大职能，即经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，但十六大报告有关社会管理相关工作仍然分散在经济建设和经济体制改革、政治建设和政治体制改革等部分中。^③

2003年，集中爆发的“非典”疫情突出暴露了中国长期忽视社会建设和管理所带来的不良后果。社会建设和管理开始受到重视。在2004年召开的中共中央十六届四中全会上，以胡锦涛同志为总书记的党中央首次明确提出，“坚持最广泛最充分地调动一切积极因素，不断提高构建社会主义和谐社会的能力”^④，和谐社会建设首次在党的报告中取得了和经济建设、政治建设和文化建设并列的地位。中国共产党首次明确了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”的社会主义现代化事业总体布局。报告强调，要“整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。……发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，发挥社团、行业组织和社会中介组织提

① 《中共中央、国务院关于地方政府机构的意见》，见中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），人民出版社2000年版，第708—709页。

② 朱镕基：《政府工作报告》（2000年3月5日），见中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（中），人民出版社2001年版，第1185页。

③ 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》（2002年11月8日），见中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》（上），人民出版社2005年版，第21页。

④ 胡锦涛：《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版，第23页。

供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和服务的合力”^①。把和谐社会建设作为一个单独的任务提出来，把社会协同、公众参与作为一个重要内容规划进社会管理格局，强调发挥基层自治组织和社团、行业组织和社会中介组织的积极作用，努力形成社会管理和服务的合力，无疑反映了中共善于学习和吸收治理和善治理论的合理内核，为自身所倡导的社会建设和管理服务。但这种学习和吸收又是有选择的和局部的。它突出强调党委领导、政府负责的地位和作用，重视在社会组织中建立党组织和工会实现全覆盖全控制，同时表明在社会管理格局中社会力量和公众处于参与和协同的地位，他们与党委和政府显然不是一种平等的合作伙伴关系。这种社会管理格局实际上是一种党和政府主导、社会协助、多方参与的合作管理的社会管理模式。

2006年召开的中共中央十六届六中全会首次专门就社会建设问题进行专题讨论和全面部署。十八届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确将和谐社会的特征界定为民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会，由此可以看出作为社会建设和管理目标的和谐社会乃是一个建立在现代文明基本元素之上的现代社会。该《决定》从六个方面对和谐社会建设进行了规划：坚持协调发展，加强社会事业建设；加强制度建设，保障社会公平正义；建设和谐文化，巩固社会和谐的思想道德基础；完善社会管理，保持社会安定有序；激发社会活力，增进社会团结和谐；加强党对构建社会主义和谐社会的领导。该《决定》还把创新社会管理体制，健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局作为突出的任务

^① 胡锦涛：《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，人民出版社2004年版，第25页。

提了出来。^① 由此推动了学术界对社会管理体制改革创新问题研究的深入。

2007年召开的中国共产党第十七次全国代表大会政治报告首次把社会建设作为一个单独部分来论述、来部署。原先散落于党的报告的经济建设和经济体制改革、政治建设和政治体制改革等部分的一些内容如发展教育、促进创业和就业、收入分配制度改革、社会保障体系建设、建立基本医疗卫生制度、维护社会稳定和国家安全等均集中在这个部分来加以论述和部署。^② 这反映出中国共产党对现代化建设规律认识的深化，社会主义现代化构成了整体性现代化的一个重要组成部分，加强社会建设和管理构建和谐社会实际上是推进社会现代化的重要举措。而整合社会资源，发挥社会组织的协同作用和公民的参与作用，对于执政党和政府在市场经济条件下推进社会主义现代化来说必不可少。

2010年制定的国民经济和社会发展的第十二个五年规划对“加强社会建设，建立健全基本公共服务体系”进行了专门的战略规划。^③

2011年，胡锦涛在中共中央党校省部级干部研讨班上的讲话比较全面地分析了社会管理领域存在的突出问题及其原因，号召全党加强和创新社会管理。随后加强和创新社会管理开始提上各级党委和政府的工作日程并处于重要地位。2012年7月23日，胡锦涛在中共中央党校省部级主要领导干部专题研讨班开班式讲话中在谈到推进政治体制改革时，他强调要

① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次会议通过），见《中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议文件汇编》，人民出版社2006年版，第1—40页。

② 有兴趣的读者可参阅：胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》（2007年10月15日），见中共中央文献研究室编：《十七大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社2009年版，第1—43页。

③ 有兴趣的读者可参阅：《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十二个五年规划的建议》，见中共中央文献研究室编：《十七大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社2011年版，第989—992页。

“更加注重发挥法治在国家和社会治理中的重要作用”^①。这是中共最高领导人首次在正式讲话中采用“社会治理”这个术语。按照惯例，这个讲话是中共最高领导人就即将召开的党代会报告的主要内容向全党的预先通气。但在随后召开的党代会报告中，上述这句话被修改为“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”^②，“社会治理”一词被更为正统的“社会管理”一词所取代。这反映出一些职能部门及其官员对使用“社会治理”这个新术语仍有疑虑。但中共十八大报告将以往强调“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”的提法发展为“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”。^③ 建立新型社会管理体制目标的提出进一步明确了社会管理体制改革的方向。同时在党委领导、政府负责、社会协同、公众参与之外加上了法治保障的新要求，反映了执政党已经认识到法治在社会管理中发挥着极为重要的作用，不可忽视。十八大报告在党的政治报告中明确使用“国家治理”这个词，为社会治理预留了空间。

2013年，中共中央十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将“推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标，“创新社会治理体制”被作为全面深化改革的一个重要组成部分单独加以论述。该《决定》“创新社会治理体制”部分，明确提出要“改进社会治理方式，……加强党委领导，发挥政府主导作

① 胡锦涛：《沿着中国特色社会主义伟大道路奋勇前进》，引自中央政府门户网站：http://www.gov.cn/ldhd/2012-07/23/content_2190164.htm（发布时间：2012年7月23日，访问时间：2014年1月29日）。

② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》（2012年11月8日），人民出版社2012年版，第25页。

③ 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》（2012年11月8日），人民出版社2012年版，第34页。

用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。强调要创新社会治理，转变政府职能，激发社会组织活力，提高社会治理水平。^① 这表明，“社会治理”这个术语在经历一个漫长而曲折的过程后正式进入了官方话语体系。同时也反映出执政党和政府部分地吸纳了学术界所倡导的社会治理理念。社会治理所倡导的多元主体对社会事务合作管理的理念，政府治理与社会治理、社会自治合作互补的理念，社会组织和公民参与社会政策决策和公共服务供给的理念，依靠法治思维和法治方式化解社会矛盾纠纷的保障公民权利的理念，都得到了官方的接纳。但另一方面，该《决定》在“创新社会治理体制”部分论述的重心在于维护社会稳定和国家安全，同时强调的重点仍是发挥党委的领导作用和政府的主导作用，参与社会治理的党委、政府一方与社会组织和公民这一方的地位明显不平等，他们之间并非一种平等的合作伙伴关系，而是领导、主导与协同、参与的关系。《决定》通篇并未提及作为社会治理的现实基础的公民社会，公民社会研究特别是宣传仍受到官方严格的限制。这表明，官方话语体系对学术界主流话语体系的接纳是局部的和有选择的。选择的依据是看其是否有利于巩固执政党的执政地位。

三、从社会管理到社会治理：政策的调整

从社会管理到社会治理的话语体系变迁的同时，执政党和政府的社会建设和管理的政策也在不断地调整，以适应经济社会现代化的需要。从政策实践的角度分析从社会管理到社会治理的转变，可以从社会政策、社会组织培育与监管、社区建设与社区治理、社会工作机构和社会工作人才等

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过），人民出版社2013年版，第3、49—50页。

四个方面来分析。

改革开放以后中国的社会政策经历了一个从无到有并逐步丰富其内容的过程。1978年中国进入改革开放的新时代，中共领导集体将党和国家的工作重心从“以阶级斗争为纲”转向以经济建设为中心。随后经济建设和经济体制改革在现代化建设和改革事业中处于优先地位。20世纪80年代以来“人民事业人民办”、“产业化”、“走向市场”等名义下，执政党和政府将公办教育、医疗卫生、文化事业单位推向市场，将相关的费用转移给学生家长、病患者或这些事业单位自己来承担，社会事业发展一度严重停滞，基本公共服务供应严重不足且严重不平衡。90年代中后期以来，随着国有企业改革力度不断加大，下岗职工越来越多，同时为了解决国有企业办社会的问题，初步建立起统一的企业职工基本养老保险制度并逐步扩大失业保险的范围，300多个城市建立了居民最低生活保障制度。^① 1998年朱镕基担任总理后明确将社会医疗保障制度改革作为中央政府工作的一项重要任务来部署，并提出了“低水平、广覆盖”和国家、单位、个人共同负担等原则。^② 从1978年到1990年代中期，经历了近20年的时间，以社会建设和管理为主要内容的社会政策实现了从无到有的突破。

2002年后以胡锦涛同志为总书记的中共中央领导集体在提出科学发展观与和谐社会等新的执政理念的同时，更加强调以人为本，更加重视经济社会的协调发展，社会政策的内容日益丰富。2004年召开的中共十六届四中全会明确提出要不断提高执政党构建社会主义和谐社会的能力，并从增强社会创造活力、协调利益关系、加强社会建设和管理做好群众工作、健

^① 李鹏：《政府工作报告》（1998年3月5日），见中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），人民出版社2006年版，第218页。

^② 朱镕基：《励精图治，廉洁高效，做好跨世纪的一届政府工作》（1998年3月24日），见中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），人民出版社2006年版，第279—280页。

全工作机制等方面对社会政策进行了总体部署。2006年召开的中共十六届六中全会专门以构建社会主义和谐社会为主题首次对社会政策体系进行了全面而系统的顶层设计。2007年召开的中共十七大首次将社会建设放在与经济建设、政治建设、文化建设同等重要的地位来规划、来部署，并把社会管理纳入以改善民生为重点的社会建设中来部署相关工作体现了社会管理对社会建设的从属性地位。而在2012年召开的中共十八大上则提出要“在改善民生和创新管理中加强社会建设”，改善民生和创新管理二者被放在同等重要的地位。2013年中共十八届三中全会关于全面深化改革问题的《决定》沿袭了十八大的工作思路，把推进社会事业改革创新和创新社会治理体制作为两类并列的社会体制改革任务加以部署。按照中共十八大的总结，十六大以来特别是十七大以来执政党和政府高度重视社会建设和管理，在社会政策制定和实施方面取得了如下成就：“基本公共服务水平和均等化程度明显提高。教育事业迅速发展，城乡免费义务教育全面实现。社会保障体系建设成效显著，城乡基本养老保险制度全面建立，新型社会救助体系基本形成。全民医保基本实现，城乡基本医疗卫生制度初步建立。保障性住房建设加快推进。加强和创新社会管理，社会保持和谐稳定。”^①

同时需要指出的是，在和谐社会建设理念指导下的中共社会政策体现出强烈的秩序取向和维稳优先的特征。和谐社会概念虽然特征众多，但强调和谐有序稳定是其主要特征。在建设和谐社会理念指导下，中共在全国层面上将负责社会建设和管理的机构放在中央政法委员会，将社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会，与中央政法委合署办

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》（2012年11月8日），人民出版社2012年版，第3—4页。

公。由中共中央政法维稳机构统一领导全国社会建设和管理工作，由此产生了社会政策的制定和实施方面出现了重社会管理轻社会建设、重党委政府作用轻社会协同与公众参与、重党委政府轻法院法律作用等倾向、重维稳轻维权等一系列问题。

公民社会组织是社会治理的社会基础和重要主体。在中国公民社会组织被官方称为民间组织或社会组织。随着市场化改革的深入和民营经济的发展壮大，随着政府职能转变和国家与社会的逐步分离，社会组织在改革开放后获得了较快的发展。据民政部统计，1988年全国登记社会组织4400多个，到2013年第三季度，全国登记社会组织增加到51万多个，增长100多倍，社会组织取得迅猛发展，对促进经济发展、繁荣社会事业、创新社会治理等方面发挥了重要作用。^①但社会组织发展还存在着政府主导的官民双重性，发育不成熟，活力不足，参与社会治理的空间、能力、资源和机会都有限等问题。这和中国公民社会组织发展所面临的整体制度环境有着密切的关系。俞可平教授曾将这种制度环境的特征概括如下：宏观鼓励与微观约束；分级登记与双重管理；双重管理与多头管理；政府法规与党的政策；制度剩余与制度匮乏；现实空间与制度空间。^②在1978年到1988年之前，中国对社会组织的发展主要采取定期清理整顿的做法，后者的生存和发展缺乏法律保障。1988年后我国先后制定了《社会团体登记管理条例》、《基金会管理办法》，并于1998年进行了修订并颁布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》。我国对社会组织管理走上了依法管理的道路。但出于对公民社会对抗国家观点的担忧和担心西方国家利用公民社

^① 顾朝曦：《改革社会组织管理制度 充分激发社会组织活力》，引自中华人民共和国民政部民间组织管理局网站：<http://mjj.mca.gov.cn/article/xzglxw/201401/20140100583329.shtml>（发布时间：2014年1月28日，访问时间：2014年2月1日）。

^② 俞可平：《中国公民社会的制度环境》，见俞可平等：《中国公民社会的制度环境》，北京大学出版社2006年版，第25—33页。

会组织进行和平演变，执政党和政府对社会组织的管理体制体现出强烈的限制和控制取向，为社会组织的成立设立了较高的准入门槛，实行业务主管单位和登记管理机关的双重许可和双重管理体制。2004年执政党提出和谐社会建设理念后承认了社团、行业组织和社会中介组织在提供服务、反映诉求、规范行为等方面所发挥的积极作用，强调在社会管理中要发挥社会组织的协同作用。执政党和政府对社会组织政策方针调整随即调整为培育发展与监督管理并重的基本方略。执政党和政府对社会组织开始实行分类管理，根据其政治敏感性程度的不同实行有选择的培育与有选择的限制并举的策略。随后基本上延续了这一方针。2013年中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，在总结一些地方改革社会组织管理制度经验基础上提出了改革社会组织管理制度的总体思路：“正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，……适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和华境外非政府组织的管理，引导他们依法开展活动”，上述社会组织管理制度改革的目的在于“激发社会组织活力”。^①十八届三中全会《决定》明确了选择性的培育和优先发展的社会组织的具体类别，这就是：行业协会商会、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，并对这四类社会组织实行直接登记取消了业务主管单位审查同意的规定。该《决定》还为政府购买社会组织服务、建立社会组织孵化基地等培育发展社会组织的举措提供了政策空间。同时对其他类型的社会组织的限制和控制举措依然有效。根据官方的说

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过），人民出版社2013年版，第50页。

法，对这四类社会组织登记管理机关一方面将放宽准入，减少审批、下放管理权限，让他们更好更便捷地成长，另一方面将管住管好，处理好社会组织管理制度改革中“放”和“管”的关系。^①由此可见，在选择参与社会治理发挥协同作用的社会组织方面，执政党和政府力图掌握主动权和主导权。

随着将社会福利与社会控制功能集于一身的单位体制衰落，以及自购住房的发展和物业公司的兴起对街道和居民委员会体制的冲击，传统社会管理的两根支柱受到冲击，居民日常居住和生活的社区重要性凸显出来。社区成为社会治理的重要空间和载体。20世纪90年代以来社会治理新空间的兴起引起了执政党和政府的关注。1986年民政部提出“社区服务”概念，意指社会力量参与兴办的社会福利事业。1991年民政部提出了“社区建设”的概念。1998年国务院将民政部基层政权司更名为基层政权和社区建设司，目的在于推动社区建设的发展。2000年12月，国务院办公厅转发了民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》，由此社区建设在全国城市开展起来。随后在社会主义新农村建设过程中，农村社区建设也被纳入社区建设之中。2006年召开的中共中央十六届六中全会关于构建社会主义和谐社会的《决定》，把城市社区建设和农村社区建设进行统一部署，提出了健全新型社区管理和服务体制的任务，强调要“完善居（村）民自治，支持居（村）民委员会协助政府做好公共服务和社会管理工作，发挥驻区单位、社区民间组织、物业管理机构、专业合作经济组织在社区建设中的积极作用，实现政府行政管理和社区自我管理有效衔接、政府依法行

^① 顾朝曦：《改革社会组织管理制度 充分激发社会组织活力》，引自中华人民共和国民政部民间组织管理局网站：<http://mjj.mca.gov.cn/article/xzglxw/201401/20140100583329.shtml>（发布时间：2014年1月28日，访问时间：2014年2月1日）。

政和居民依法自主自治良性互动”^①。这种新型社区管理和服务体制吸收了社会治理强调多元主体共同参与合作治理的理念，是社区治理新理念在政策层面的体现。2013年召开的中共中央十八届三中全会关于全面深化改革的《决定》进一步勾画了新型社会治理体制特别是基层社会治理体制或者说社区治理体制的总体轮廓，这就是：“加强党委领导、发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”^②在官方勾勒的社区治理体制框架图中，政府治理发挥着主导作用，社会自我调节和居民自治发挥着重要作用，政府治理和社会治理、居民自治形成一种合作互补的良性互动关系，目的是建设和谐社区，最大限度增加和谐因素。

社会工作机构和专业社会工作者是社会治理中重要的专业力量，志愿服务者（又称“义工”）是社会治理的重要主体。中国在20世纪50年代中期计划经济体制建立后改革开放前这段时间里，没有专业意义上的社会工作和专业社会工作者，志愿服务和捐赠的概念也很陌生。改革开放后，经济现代化的深入进行引发出许多社会问题，社会现代化的问题显得日益紧迫。和谐社会建设任务的提出就是对社会现代化要求的一种回应。2006年召开的中共中央十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出要“建设宏大的社会工作人才队伍”，为此要“建立健全以培养、评价、使用、激励为主要内容的政策措施和制度保障，确定职业规范和从业标准，加强专业培训……充实公共服务和社会管理部门，配备社会工作专门人员，完善社会工作岗位设置，通

^① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次会议通过），见《中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议文件汇编》，人民出版社2006年版，第26页。

^② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过），人民出版社2013年版，第49页。

过多种渠道吸纳社会工作人才，提高专业化社会服务水平”。^① 为了落实中共中央十六届六中全会建设宏大的社会工作专业队伍的战略部署，中央组织部联合民政部等 14 个部门组建政策研究起草组着手制定专门意见。2011 年 11 月 8 日，中央组织部、中央政法委、民政部等 18 个部门和组织联合发布了《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》阐述了加强社会工作专业队伍建设的重要性紧迫性、指导思想、工作原则和目标任务，并就加强社会工作专业教育培训、积极推动社会工作专业岗位开发和专业人才使用、切实推进社会工作专业人才评价和激励、加强党对社会工作专业队伍建设的领导等问题提出了指导性意见。《国家中长期人才发展规划纲要（2010—2020）》还提出了到 2015 年培养 200 万社会工作专业人才、到 2030 年培养 300 万社会工作专业人才的雄心勃勃的社会工作专业人才培养目标。^② 民政部还成立了专门的社会工作司，该司在推动社会工作职业评价标准的建立、社会工作专业岗位的设置、政府购买社会工作服务、完善专业社工薪酬待遇与福利保障方面做了大量工作。目前政府购买社会组织服务特别是民间社会工作机构服务的工作刚刚起步，规模还很小，专业社会工作者薪酬待遇不高，人员流动性很大，专业化社会服务水平还不高。志愿服务发达程度反映着一个国家公民社会的发育成熟程度。2004 年中共十六届四中全会提出构建社会主义和谐社会目标后，志愿服务逐渐受到执政党的重视和鼓励。2007 年召开

① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（2006 年 10 月 11 日中国共产党第十六届中央委员会第六次会议通过），见《中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议文件汇编》，人民出版社 2006 年版，第 38 页。

② 有兴趣的读者可参阅：《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》，引自中央政府门户网站：http://www.gov.cn/gzdt/2011-11/08/content_1988417.htm（发布时间：2011 年 11 月 8 日，访问时间：2014 年 2 月 2 日）。

的中共十七大明确提出要“完善社会志愿服务体系”^①，2008年发生的汶川大地震和北京奥运会极大地激发了全民的志愿服务精神。执政党和政府的相关部门通过建立志愿服务者协会、志愿服务基金会、志愿服务记录制度、志愿服务信息化等一系列举措鼓励志愿服务活动。地方志愿服务立法进程加快，截至2012年底已相继颁布了34部地方性促进和规范志愿服务的专门法规。一些中央部门也出台了促进和规范本系统的志愿服务活动的法规。在中共各级党委和政府鼓励下，中国志愿服务人员队伍迅速发展壮大。社区志愿者和青年志愿者是我国志愿服务者中最大的两支队伍。据不完全统计，截止到2010年底，中国社区志愿者人数达2900多万人，其中社区注册志愿者达到599.3万人，参与社区志愿服务活动超过5000多万人次，服务小时数达1500万小时。^②截至2011年底，中国注册青年志愿者总数达到3392万人，建立各类志愿服务站17.5万个。^③加上其他系统如妇联、红十字会以及民间志愿组织的志愿者，中国志愿者总人数约为8000万人，占总人口数7%。与一些发达国家平均30%—40%人群为常规志愿者的比例相比，中国的志愿服务无论在志愿者占人口比例、服务质量和志愿服务专业化方面都还存在很大差距。^④此外，中国的志愿服务还存在着“被动”参与居多志愿精神不足、官办志愿组织处于主导地位民间志愿组

① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》（2007年10月15日），见中共中央文献研究室编：《十七大以来重要文献选编》，中央文献出版社2009年版，第27页。

② 卫敏丽：《中国社区志愿者组织目前已超二十八万个》，引自新华网：http://news.xinhuanet.com/society/2010_12/04/c_12848177.htm（发布时间：2010年12月4日，访问时间：2014年2月2日）。

③ 李江涛：《中国注册青年志愿者总数逾3000万》，引自新华网：http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/18/c_114073891.htm（发布时间：2012年12月18日，访问时间：2014年2月2日）。

④ 李江涛：《中国注册青年志愿者总数逾3000万》，引自新华网：http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/18/c_114073891.htm（发布时间：2012年12月18日，访问时间：2014年2月2日）。

织非主流化受排斥、缺乏志愿服务全国性立法和全国性协调机制等问题。^①

从政策实践的层面来看，在官方话语体系逐渐地和有选择地接纳社会治理理念和话语的同时，执政党和政府的政策也进行了重大调整，社会建设成为社会主义现代化建设总体布局的一个重要政策。官方的社会政策从几近于无到日益丰富，改善民生与维护稳定受到同等的重视。社会组织管理从严格控制限制转变为培育发展与监督管理并重，有选择地培育与有选择地限制并举成为官方的重要策略。社区建设、社区服务、社区自治受到官方的倡导并为此进行了大量的投入，与此同时执政党和政府也毫不放松对社区的控制，强调党委领导、政府主导就是服务于这个目的。专业社会工作者和志愿服务也都是在执政党和政府的主导下得以发展的。这种政策调整的方式保证了政策调整的过程和结果都是在执政党的领导和政府的主导下进行的，在接纳新的公益慈善力量和志愿服务力量的同时，执政党和政府又通过严密的控制使他们处于从属和协助地位，以保证自己在社会现代化过程中的领导和主导地位不受挑战。

结论

“从社会管理到社会治理：话语体系变迁与政策调整”的分析表明，1999年以来中国学术界对“治理”、“善治”、“社会治理”、“社会善治”等概念进行了持续不断的探讨和倡导，为市场和企业、公民和社会组织参与社会建设和管理进行了理论上的准备。执政党和政府自2004年以来逐渐接受了社会治理所包含的理念，在社会管理格局或后来所称的社会管理体

^① 魏娜：《我国志愿服务发展：成就、问题及展望》，引自《中国行政管理》电子期刊网：<http://www.cpaj.com.cn/news/2013711/n19743308.shtml>（发布时间：2013年7月11日，访问时间：2014年2月2日）。

制中为社会协同、公众参与提供了政策空间和机会，并在2013年的中共十八届三中全会上接受了“社会治理”的概念。与此同时，中共也在不断调整自己的政策纲领，十六届四中全会以来社会建设和管理的政策内容日益丰富，社会组织的发展、社区建设、社会工作专业人才培养、志愿服务体系受到了政策鼓励和资源支持。这说明中国共产党具有很强的学习能力和很好的适应性，善于根据形势的变化适度调整自己的意识形态和政策。另一方面，中国共产党也具有很强的自主性和保守能力，在吸收借鉴外部成果的同时，它始终坚持对自己的领导地位和政府的主导作用的强调，并坚决拒绝一切有可能威胁到自己领导地位和政府主导地位的变革，坚守自己的改革底线。无论是采用社会管理的术语还是社会治理的术语，执政党都要强调党委的领导地位和政府的主导作用，随后才是发挥社会协同和公众参与的作用。这说明，中国共产党是在努力实现保守与变革的动态平衡过程中维护自己的长期执政地位的。

* 何增科：河南灵宝人，中共中央编译局世界发展战略部巡视员、研究员、博士后合作导师，同时兼任天津师范大学博士生导师。主要研究方向为当代中国政治，研究领域包括政治改革与政府创新、社会改革与社会治理创新、腐败与反腐败。先后主持了“发展中国家腐败问题研究”、“新时期中国政治建设和政治体制改革研究”等各类重大课题34项。在国内外各种刊物上发表中英文论文170余篇，许多文章被《新华文摘》和人大报刊复印资料等文摘类报刊转载。

意识形态话语结构：当代中国基层 政治运作的符号空间

戴长征

(对外经济贸易大学国际关系学院)

摘要：作为当代中国基层政治运作符号空间的意识形态话语结构，呈现出崇高性与功能化两种面向。意识形态话语结构的功能化主要表现在它为政治系统提供合法性、调控政治生活、节约政治成本和“吓阻”异端等方面。作为对应于政治权力结构的意识形态话语结构，在空间上表现出层级性和网络化的特点，从而构成当代中国基层政治生活的“场域”。一方面，意识形态话语结构制约着人们的政治行为；另一方面，人们无时不在策略地利用这样的“场域”进行着利益诉求和权力争夺。意识形态话语结构是一种标签和符号体系，构成当代中国基层政治运作的“倡扬—贬拟”机制，这一机制推动并改变基层政治格局，将当代中国基层政治面貌塑造得异常生动和复杂。

关键词：意识形态；话语结构；基层政治；政治运作

The Ideological Discourse Formation: The Symbolic Space in the Operation of Contemporary Chinese Grassroots Politics

DAI Changzheng

(School of International Relations, University of International Business and Economics)

Abstract: The ideological discourse formation, as the symbolic space in which the contemporary Chinese grassroots politics is operated, addresses in two dimensions: sublime and functional. The functional dimension of ideological discourse formation demonstrates in that it provides legitimacy for the political system, controls and adjusts political life, reduces political costs, and “threats and deters” heresy. The ideological discourse formation, coordinated with political power formation, characterizes spatially as classification and networking, forming the “field” of contemporary Chinese grassroots political life. On one hand, the ideological discourse formation restricts people’s political actions. On the other hand, the political actors are always to make use of this “field” in interest pursuits and power struggles. To the state authority, the ideological discourse formation is a system of labels and symbols, and forms the mechanism of “encouraging – disparaging”, which promotes and changes the situation of contemporary grassroots politics, and vividly and complicatedly shapes the contemporary Chinese grassroots politics.

Keywords: Ideology; Discourse Formation; Grassroots Politics; Political Operation

政治的运行必然处于一定的结构体系内，政治运行结构按照与政治系统的关系来划分，又可以分为正式结构和非正式结构。正式结构通常是指那些被纳入政治系统之内的、承担着一定的官方职能的规则、机构和制度设置；而非正式结构通常是指那些未被纳入官方政治系统的、未被公开认可的规则、惯例和体系。从规范意义上说，正式的结构通常更具有合法性，它的背后有着正统的价值和强大的国家力量作支撑，是轻易不能被挑战的。当代中国的政治结构从形式和实质上、也即从典则和运行上可以分为两大类型：一种是意识形态话语结构，另一种是权力权威结构。这两种结构根植于当代中国政治系统的各个方面和各个层次上，一直深入到基层。

一、意识形态话语：崇高性与功能化

意识形态话语是人们所持的对客观对象的总的评价、信仰和价值系统。意识形态为政治系统提供运行的总的规则和价值趋向，即目标和原则。戴维·伊斯顿充分注意到了这一点，他认为意识形态话语结构的功能可以大致分为两个部分：一是潜藏在政治系统运行过程中的运作价值，这一部分功能不为人们轻易所发觉；另一部分是表达价值，“这种价值由那些说明政治生活的目的、组织和界限的表达的道义诠释和原则所构成，我将用它们通常的名称，‘意识形态’来加以描述”^①。无论是承载运作价值，还是承载表达价值，意识形态话语的重要性都不言自明。在我们看来，意识形态话语的作用可以从以下几个方面来理解：

首先，意识形态话语为政治系统提供合法性的源泉。任何政治系统的

^① 〔美〕戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，王浦劬等译，华夏出版社1999年版，第349—350页。

维持都必须以人们对官方支配权（统治权）的认可为基础，人们对这种支配权是否认可、认可的程度如何，依赖于意识形态话语系统是否能提供充分的理由表明这种支配或统治权力的合法与否。官方的意识形态话语系统或者援引历史、或者援引超越事实本身的、具有普遍意义的证据捍卫政权的合法性。它还可以诉诸人们对遥远未来的期待，诉诸人们对美好理想的热情，通过将某一目标描述成是整体性质的，通过满足人们的心理需求换取人们对政治系统的支持。在这一方面，政治系统的意识形态话语结构可以有充分的发挥空间，它可以达到使人们不假思索地追随官方意图的程度，即“想当然”的境界。罗伯特·A·达尔将之称为“合法性的取得”，在谈到这一点时他指出：“按照该词的用法，一个政府可以被说成是‘合法的’，只要它治下的人民确信政府的结构、程序、法案、政策、官员以及领袖具有‘正确’、适当和道德上的美德这些品质，简言之就是享有制定有约束力的法规的权利。”^①伊斯顿称其为“伦理原则”。他认为这一伦理原则，“解答了几乎所有政治系统中的这种现象：如果信息是由特定的个人按照预定的程度传送的话，那么它便具备有一种‘应该’（Oughtness）的特质，是一个道义命令。权力便因此而得以维护，或者，如果权力也依赖于其他靠山的话，便会因此而披上合法性原则的外衣”^②。

其次，意识形态具有强大的调控功能。应该说强制是政治生活最重要的和最后的调控手段，但政治调控最常诉诸的形式是意识形态话语。这一点是由意识形态所带来的共同利益意识和目标意识，以及崇高感和尊严感决定的。它一方面满足了人们的归宿感和超越意识，给予人们以情感的慰藉和共同的承担，适应了人们对心理依赖的需求；另一方面也节省了调控

^① [美] 罗伯特·A·达尔：《现代政治分析》，王沪宁、陈峰译，上海译文出版社1987年版，第76—77页。

^② [美] 戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，王浦劬等译，华夏出版社1999年版，第350页。

所需的成本，为一些物质性调控资源不足的政治体系提供了可替换的手段。这一点，道格拉斯·C. 诺斯在关于经济史的结构和变迁的研究中有着精彩的论述——意识形态被视为除产权、国家之外的经济变迁的另一结构性要素。在诺斯看来，意识形态作为一种社会机制主要表现在它的“节约”功能上：“意识形态是种节约机制，通过它，人们认识了他们所处的环境，并被一种‘世界观’导引，从而使决策过程简单明了。”^①

罗伯特·A. 达尔也曾试图从经济原因上指明意识形态的重要作用，他认为，“权威是高度有效的影响力形式。它不仅比赤裸裸的强制可靠和持久，而且还能使统治者用最低限度的政治资源进行治理。例如，依靠畏惧和恐怖是不可能贯彻执行大规模科层组织的复杂任务的……同样，仅仅依靠直接奖酬或许也是不可能的，至少代价大得多，因为这需要一套难以实施的‘记件’制。”他进而指出：“领袖们弘扬一种意识形态的原因是显而易见的：赋予他们的领导以合法性，即把他们的政治影响力转换成权威。与用强制手段相比，用权威手段进行统治要经济得多。”^②

最后，作为上述命题的延伸，意识形态话语的作用还表现在它具有“威吓”和“阻止”功能上，即它作为一种大多数人都坚持的信仰和目标体系，对不遵守它的教条的人产生一种威慑和吓阻。这种威慑和吓阻表现在，如果系统中有成员违背正统的意识形态信条，那他就可能轻则遭到道德申斥，重则被视为“异端”，极有可能被贴上隔离性的政治标签。因此，正是由于意识形态话语隐含着这样的现实威胁，在通常情形下，才很少有人轻易在公开场合挑战这种官方意志的理论化和教条化表达，它在很大程度上阻止了政治体系内的分裂因素的产生，维系了政治共同体的团结和一

^① 〔美〕道格拉斯·C. 诺斯：《经济史中的结构和变迁》，陈郁、罗华平等译，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第53页。

^② 〔美〕罗伯特·A. 达尔：《现代政治分析》，王沪宁、陈峰译，上海译文出版社1987年版，第77—78页。

体化。意识形态的这种“威吓”和“阻止”功能，也在很大程度上克服了社会共同体成员“搭便车”的企图，使人们无法完全按照“边际效益最大化”的理性计算行事。正如诺斯强调的那样：“任何一个成功的意识形态必须克服搭便车问题，其基本目的在于促进一些群体不再按成本与收益的简单的、享乐主义的和个人的计算来行事。”^①

二、作为“权力”的意识形态话语：中国“场域”中的理解

在革命和战争年代，中国共产党人对意识形态优先性的强调，使意识形态的合法性功能和调控功能（动员、团结、支持，以及排斥）得到了充分的发挥。毋庸置疑，新中国成立以后，在这样一个超大型的社会，面对社会整合、国家重建以及国民心理重振的任务，强化意识形态的作用仍然是至关重要的。特别是在旧中国遗留下来的制度化遗产相当稀少、物质化调控手段短缺、旧权威散失的情况下，充分利用意识形态调控资源就显得非常必要。

在当代中国，意识形态话语结构是一个可以触及社会各个角落的巨大网络。它是一个庞大的由制造、推广、管理和使用所组成的话语体系。国家政治权威建立了统一的价值、信仰和规则体系，基层权威持有对这种意识形态话语的解释权和管理权，他们凭藉着这种权力保证对基层的管辖并维持基层的秩序。但党和政府声称的代表性和一致性使得意识形态话语成为一种全民性的价值和财富，除了少数人——那些在一定时期被剥夺了意识形态分享权利的分子外，全体人民都负有维护这种意识形态的纯洁性和

^① 〔美〕道格拉斯·C. 诺斯：《经济史中的结构和变迁》，陈郁、罗华平等译，上海三联书店、上海人民出版社1994年版，第59页。

正统性的责任，并且都具有使用这种意识形态话语的权利。当代中国意识形态话语总体结构犹如它的政治结构一样呈现出等级性和复杂性的特点。其等级性是指，意识形态话语的原创权和所有权属于党和国家，它按照政治等级层层推广下来，沿着垂直的方向，越是朝向金字塔的顶端，越是拥有更大的意识形态管辖和推广权力；越是朝向金字塔的底端，越是拥有较小的意识形态的管辖和解释权力。其复杂性是指意识形态话语的管辖、解释和使用都不是绝对的，它们有着相当的不确定性。国家虽然持有意识形态话语的原创权和所有权，但它并不能保证下级不会滥用意识形态话语的解释权和管辖权，它也不能保证下级不会歪曲和剪裁官方意识形态话语。一个明显的例子是，党和国家要经常性地通过整风和思想教育等方式帮助干部队伍提高马克思主义理论水平，使他们与党中央保持思想上和政治上一致的自觉性。这表明，党和国家在必要情形下可以运用它的最终裁量权和自由收回权监督意识形态话语的管理和使用。

基层权威因为保持着意识形态话语的管理和解释权，因而具有一定的自由运作的空间和余地。一个极端的例子是，基层权威经常借口触犯意识形态的不可饶恕性，对为他们所不容的人进行处罚，如将他人贴上“思想落后”甚至“思想反动”的标签。如果这种谴责只停留在口头上，问题的严重性要小一些；如果这些意识形态的谴责不幸被写进评语和鉴定，那将给受责备的人带来非常大的痛苦。通常这不仅仅意味着基层成员的政治命运面临着威胁，而且也会影响基层成员的加薪、提级，甚至给个人正常生活带来麻烦。因此，从这种意义上可以说，在这个“解释”空间中潜藏着当代中国基层政治的巨大秘密。但是，基层权威大多情况下不至于滥用这种意识形态话语进行谴责的权力。因为，滥用国家赋予的意识形态话语的管理和解释权，可能导致国家的不信任，从而最终导致自己大权旁落。另外，基层群众也有着使用意识形态话语对基层权威进行批评的和监督的权

利。人们通常发现，在基层群众的上访信件中，在揭露基层权威的问题过程中，高明的上访者不但会指出问题本身，而且还利用意识形态话语将问题进一步引申，上升到立场、观点、方法和路线的高度，以突出基层权威所犯“错误”的严重性。基层群众使用意识形态话语的权利是国家赋予的，国家不但赋予普通群众使用这种意识形态话语的权利，而且认为群众有学习和掌握官方意识形态话语的责任和能力。这种责任和能力被认为是建立在一个基本的逻辑前提下的，即社会主义制度下，人民群众的思想觉悟和政治觉悟将高于任何其他社会制度下的人们，在党的教育和帮助下，普通群众也将掌握正确解决问题的立场、观点和方法，马克思主义的理论武器将被广大人民所掌握并被转变成强大的物质力量。而且，人们期望，群众与干部之间在思想觉悟和认识水平上的差距将逐渐缩小，人民群众使用意识形态话语与一切错误思想和错误行为作斗争，特别是与基层权威在一定范围和一定程度上存在的腐败和官僚主义作斗争一直是受到鼓励的。在党看来，某些基层权威的腐败、堕落和官僚主义的产生是这些人放松了理论学习和思想改造，以至直到今天，在国家法律范围内所惩处的坏分子，在忏悔自己的错误时，还不断声称是自己放松了马克思主义理论学习，思想觉悟和政治觉悟低下造成的。在特定的时期，例如“文化大革命”时期，即使群众对意识形态话语的滥用也是被容忍的。

在谈到这一点时，有必要就下述两个问题进行探讨。其一，国家赋予群众以意识形态话语权，是出于一种“人民主权”学说的理论假设，还是出于实际政治的监察需要，或者两者都有？也就是说，这种赋权的官方动机及其功能是什么？一般而言，对于群众来信，官方是“有选择地阅读”，漏选原则就体现了“动机”，而实际结果就体现为功能。问题的关键在于，“选择”标准的确立是围绕着实际政治需要的。如果群众来信反映的问题在上级权威看来有着重大意义、典型性或代表性，那么，来信所反映的问

题不但会尽快得到解决，而且还可能在官方的推动下成为解决某一方面问题的契机。如果来信在上级权威看来是无足轻重的，那么来信可能就会被作一般化地处理了。其二，就如“人民”的概念一样，“群众”的概念也是抽象的、模糊的、灵活的。在某一时期属于群众范畴的人，在另外一个时期可能就不再属于群众之列了。在曾经存在的政治紧张时期，出身和成分有问题的人是不属于群众之列的。由于这两个因素的存在，群众在意识形态上的话语权力是界限模糊的。从这个角度观之，基层群众的意识形态监督权、表达权和使用权又是有限的。

在分析基层组织这个特定“场域”（Field）的意识形态话语结构下基层权威和群众的关系时，布迪尔（Pierre Bourdieu）的符号与权力学说对我们的研究是有帮助的。在布迪尔那里，“场域”是一个重要的概念，它不同于普通语义学上的“领域”，它是一个在各种位置之间存在的客观关系的一个网络。这些位置的存在，及其对占据这些位置的行动者和制度的决定性影响是客观存在的。要正确理解“场域”的特性，必须从以下三个方面来把握：（1）要将“场域”理解为一个运作的空间。“场域”的效果正是在这个空间中发挥的，由于“场域”效果的存在，任何在这个“场域”中所发生的事情都必须联系存在于其中的各种客观关系来加以理解，而不能仅仅停留在考察这些事情本身的性质上。（2）要将“场域”理解成一个争夺的空间。“场域”中各种位置的占据者并非是消极无为的，他们可以利用各种策略来巩固和改变他们在该“场域”中的位置。在争夺“场域”位置的过程中，重要的是谁能将一种有利于自己所拥有资本的等级化格局强加给他者。（3）要将“场域”理解成包含一种投入（Investment）的时空。人们虽然置身于某个“场域”，但他不一定能够全面认识“场域”的性质及该“场域”所置设的前提。置身于这样的“场域”之中，人们的行动有着一种“身不由己”的倾向，即陷入“场域”自身所固有的逻辑之

中。“因此，一个‘场域’是由身体和信念两部分组成的。人们深陷其中的实践信念并非一种心灵状态，也不是武断遵从一套外界灌输的教条，而是一种身体状态，是被各种社会秩序加以系统利用的体现在身体上的性情倾向，即布迪尔所谓‘内在性的外在化’（Externalization of Internality）。”^①

布迪尔对权力符号的运作的研究正是从这个问题开始的。在布迪尔看来，语言能带来一种“温和的暴力”（Gentle Violence），语言不仅仅是一种沟通的工具，它还体现了一种权力关系，或者说是一种权力关系的工具或媒介。语言关系就是一种符号权力关系，通过语言关系展示了言说者及其所属各个集团之间的力量关系。布迪尔认为，哪怕是最简单的语言交流也不是纯粹的沟通行为，总是涉及拥有特定社会权威的言说者与在不同程度上认可这一权威的听众之间的结构复杂的历史性权力关系网。布迪尔强调，在语言市场中流通的并不是完全同质的索绪尔式的“语言”，而是在生产和接受上都具有特定方式的话语。人们并不是向没有任何身份的张三、李四说话，所有的言语都预先假定一个合法的言说者和一个合法的接受者，他们彼此之间相互认可。一个人在言说时，不仅期望听者能够理解他，而且希望能够相信、尊敬甚至服从他。所以，每一次语言表达都应视为一次权力行为。在乔姆斯基那里，语言的技能是一种抽象物，但在布迪尔那里，语言是一种实践，人们掌握语言的技能就是掌握在合适的场合说出合适的话的能力，是在实践中把握语言本身和语言情境的能力。

当我们在研究基层政治中的意识形态的话语结构时，布迪尔的论述无疑会给我们带来极大的启发。既然语言不仅仅是运用语法结构单词的过程，既然言语本身就是权力关系的一种曲折的反映，那么由于权力的不平等性，人们在语言的分配和使用上当然就不可能是平等的。“言语”不但

^① 杨善华主编：《当代西方社会学理论》，北京大学出版社1999年版，第280—281页。

意味着某人拥有语言的技巧，不但意味着他能说，更重要的是意味着他有权利说，意味着他在特定情境下有用语言表述自己权利的自由。因而，上文所说的基层群众拥有意识形态话语的使用权利，并不意味着他们在使用这种话语时，拥有了与基层权威同等的权利，因为群众与基层权威在政治系统权力结构中的地位是有巨大区别的。布迪尔曾举了一个形象的例子说明语言所暗示的权力关系：“如果我是一个老派的英国贵族，坐在安乐椅上，百无聊赖地读着一份周末版的报纸，对我来说，也许只要对仆人说句‘约翰，你不觉得天有点冷吗？’他就会去关上窗户。”^①可见，只有处在一个适当地位上的人，才具备一种“以言行事”的权力，才具有运用语言规范秩序、调节关系的权力。因此，对固有话语结构的破坏，要么意味着对一种旧存秩序的颠覆，要么就意味着言语者的角色错乱。

在当代中国基层，由于人们在权力关系网络中所处位置的不同，他们在意识形态话语结构中的地位也不同。基层权威对普通群众在意识形态话语结构中的优势地位不但取决于他们代表国家行使的意识形态话语管制权上，而且也表现在他们有着比群众更大的使用意识形态话语的权力。例如，在经常性召开的会议上，如果基层干部对一位属下提出批评，认为他在一次分配奖金或福利的活动中无理取闹，并进一步以善意的面孔教育该职工要提高觉悟，增强集体观念和利他意识，这是非常正常的。但如果这些话在会议上出自一个普通群众之口针对某位基层干部的，这种语言和身份的不对称性，一定会令旁观者吃惊，人们会认为该职工是藐视或挑战领导，甚至还会产生一种滑稽感。因此，在基层权威和群众的双向沟通的话语格局中，经常感到符号压力的应该是普通群众，而不是基层权威。这恰恰反映了基层政治关系中普通群众和权威之间存在的不可避免的张力。

^① [法]皮埃尔·布迪尔：《实践与反思：反思社会学导引》，李猛、李康译，中央编译出版社1998年版，第195页。

除非在特殊时期，普通群众是不可能运用意识形态话语对基层权威形成不可抗拒的压力的。虽然我们认为在理论上国家赋予了群众监督基层权威行使意识形态话语的解释和管理权的权力，但正如在现实政治生活中群众对权威的监督只有在一种制度化的支持体系健全的情况下才有可能一样，普通群众在意识形态话语结构中的监督地位需要的也是一种保障体制。

但是，承认基层意识形态话语结构所具有的稳定性的同时，并不意味着普通群众在这种结构底下就是无所作为的。由于符号权力不但是一种支配工具，而且是一套知识系统，它不但在现实政治生活中创造秩序，而且也被现实所塑造着，在现实中被认识着。“符号权力”的概念不仅强调自身对社会的支配和规范作用，而且也强调社会行动者是有认知能力的人，在他们受制于社会决定机制的同时，也可以通过形塑那些决定他们的社会机制，反作用于“符号权力”体系。在当代中国特殊的意识形态话语结构中，群众并非是全然被动的。这是因为，既然作为一种符号权力的意识形态话语是一套知识体系，那它必然就是可以获得解说的，群众通过不断提高解读意识形态话语的水平，可以就基层权威在意识形态话语的解释和管理上作出自己的判断，制约基层权威对国家政治话语的误读和歪曲。其次，按照布迪厄的说法，符号权力对人们的支配效果总是取决于它与作为社会行动者的感知范畴之间的“吻合”程度。既然符号权力本身和作为社会行动者的感知范畴是可变的因素，那么，符号权力所确定的支配格局也就不是不可改变的。在布迪厄那里，由于上述“吻合”关系的存在，社会行动者往往并不把那些符号权力加于他们的事物当作是一种强制性的支配，反而从心理上予以认可，因此可以说，任何权力关系都是在一种“合谋”（Complicity）的情形下完成的。既然符号权力的行使是一种“合谋”，那么就存在着一方退出这种合谋的可能。就这一点而言，基层群众或者因为对意识形态的真实性产生怀疑，或者认为基层权威对意识形态的解读不

正确而拒绝接受这种解读下的意识形态话语，这两种情形都表明，基层群众在压力型的意识形态话语下的参与者形象是可以改变的。

三、符号和标签：一种活的意识形态话语机制

当涉及意识形态话语是如何在当代中国基层政治中具体发挥作用，即符号权力究竟是通过怎样的机制发挥作用的问题时，还需要大量的具体的分析和研究。考察当代中国政治的运行过程，可以发现，意识形态话语结构的功能是通过一种“倡扬—贬抑”机制，即政治社会化机制发挥出来的。政治权威希望通过对现实政治生活的分析，分辨出真的和假的、善的和恶的、美的和丑的，通过将各种政治行为和社会现象纳入这种一目了然的框架，通过这种政治“分类技术”，为社会人群树立一些学习和效法的规则和榜样，同时也为人们提供一些必须加以反对的反面典型。使用这种一目了然的二分法，其目的在于将人们的思想尽可能地统一在国家符号权威下，使人们简洁明了地认识到政治权威反对什么、提倡什么。通过这种长期的、坚持不懈的灌输努力，社会意识将在潜移默化中得到改变，这一过程正是政治权威所期望的人们向他们倡导的政治符号体系“靠拢”（社会政治的权威取向）的过程。

J. C. 亚历山大有关市民话语的研究对我们理解符号权力如何发挥作用颇为重要。亚历山大认为市民社会不仅仅是一个制度性领域，它同时还是一个有结构的、由社会确立的意识领域，是一个在明确的制度和精英们自我意识到的利益之下和之上起作用的理解网络。亚历山大认为，要研究市民社会的这一主观维度，就一定要承认并集中关注一些独特的符号性准则体系（Symbolic Codes），这些符号性准则体系对于构成那些处于社会内部或外部的人们社会感来讲极为重要。因为“这些准则体系提供了亦纯亦

不纯的结构范畴，而市民社会的每个成员或潜在成员都被规定，边缘人口的身份才变得有意义，以及高位的获得才会被认为应当或非法”^①。正是凭借这一有系统的、精致的符号准则体系，公民才能判断谁应当而谁又不应当被包括在市民社会内，判断谁是朋友而谁又是敌人。那些自认为属于政治共同体中的正当成员的人总是用符号准则体系提供的正面来界定自己，而用这一符号系列的负面来界定那些被认为没有资格成为政治共同体正当成员的人。对每一个社会的成员来说，正面和负面的符号系列都被认为是对个人和社会生活的真实描述。

过去，曾经提倡以左、中、右标准划分社会政治人群。与此相适应，在意识形态问题上，党要求它的成员和一般民众务必立场坚定、旗帜鲜明，明确自己热爱什么、憎恶什么。意识形态话语的坚定性和明确性是通过一套极化的概念来表达的，其中正面的一极通常对应着这样一些语汇：共产主义、社会主义、马克思主义、唯物辩证法、集体主义、大公无私、光明磊落、热爱祖国、先进、进步，等等；负面的一极通常也有一套语汇与之相对应，即封建主义、资本主义、修正主义、形而上学、个人主义、自私自利、阴谋诡计、卖国贼、落后、反动，等等。通过这样的“极化对比”，以凸显意识形态的方向性。亚历山大对意识形态话语两极化倾向的研究表明，通过语义学可以找到造成这种极化语言形式的因素：一类因素是语言上的同源性，这种同源性在社会描述与规定的不同术语之间造成相似；另一类因素是语言上的反感性，这种反感性在上述术语与其他系列符号之间确立对抗。所有认为自己是一个民族共同体中的高尚成员的人们都根据这一符号系列的正面来界定自己；同时根据这一符号系列的负面来界

^① 〔美〕J. C. 亚历山大：《作为符号性分类的公民和敌人：论市民社会的极化话语》，见邓正来、亚历山大编：《国家与市民社会——一种理论的研究路径》，中央编译出版社1999年版，第214—218页。

定那些被认为是低劣的人们。事实上，一个共同体的成员们“所相信的”既是正面也是负面，他们运用这两者来对诸多政治性共同体作可行的规范性评价。

在政治社会化过程中，政治权威不但通过各种渠道灌输给民众以系统化的符号价值体系，而且（或许更重要的）是确立一套使这些符号价值得到形象体现的象征系统。榜样和典型是符号价值的最重要的象征。意识形态采取符号（榜样）的形式比采取文本（说教）的形式更有效，这似乎在于前者隐藏了某种真实的意图；同时由于符号的可感知性，增加了可模仿性，因此可能更加亲切。每种符号象征其实都有意识指向，它具有简化、浓缩、易解、形象和可模仿的各种好处。树立一个具体的典型（如“雷锋”），要比给出一个“热爱党的人”、“大公无私”这样的概念更可接受。榜样和典型有层次上的区分，在整个国家和社会层次上存在着国家树立起来的榜样和典型，在地方层次上有地方政治权威树立起来的榜样，基层权威也经常树立自己的榜样和典型。通常，地方和基层权威所树立起来的榜样和典型具有模仿国家层次榜样和典型的特征，这是因为国家级别的榜样和权威才有资格体现更为抽象、也更为正统的价值取向。地方和基层的榜样和典型事实上是对国家榜样和典型的具体化，是对国家话语的区域性诠释和行业性叙述。行业、系统、地方以及基层模仿全国性榜样和典型树立起来的榜样和典型为人们提供了直观的、可以直接效法的、体现了国家符号价值的行为准则体系。雷锋是当代中国人最为熟悉的榜样，在他身上体现了与时代特征和要求相适应的价值，“雷锋精神”与共产主义、集体主义、阶级利益等价值观以及大公无私、乐于助人、先人后己等美德密切联系。雷锋的话“对待人民要像春天般的温暖、对待敌人要像秋风扫落叶般的残酷无情”被视为至理名言，被认为应该成为全体人民的座右铭。提倡“学习雷锋做好人好事、成为有共产主义觉悟的新人”，使几代中国人

深受鼓舞。雷锋是全国各个阶层人们、处在各种层次和地位上的人都可以学习的榜样，因为在他身上体现的是一种更为普适性的价值要求。焦裕禄和孔繁森这样的典型是各级领导干部们学习和效法的榜样，因为在他们身上体现的是艰苦朴素、一心一意为人民谋幸福、全心全意为党的事业而奋斗的精神，但是这种精神又是值得普通党员和群众学习和崇敬的。

随着国家意识形态话语内容和结构的不同程度的变化和调整，对榜样和典型的需求也在起变化。“大寨”和“大庆”曾经分别是农业战线和工业战线上的标兵和榜样，体现的是战天斗地的建设社会主义的火热激情和在“一穷二白”的基础上建设社会主义强国的雄心壮志。但这样的标兵和榜样与新时代对科学技术的要求和对科学管理的需要不相适应，同时改革开放的时代精神也是它们所包容不了的，因此“华西经验”、“深圳模式”应运而生，成为新的可以借鉴和效法的典型。张铁生曾经是畸形时代的“白卷英雄”，但很快就成为被人们抛弃和嘲讽的对象。时代变迁和社会发展总会通过典型事件、人物等反映自身前进方向和内在要求。并且，党和国家也会出于现实政治的需要，不断促进榜样和典型的“代际更替”，树立新的榜样和典型样本。当下，“和谐社会”和“科学发展观”已经成为社会主义核心价值在国家建设新阶段的高度抽象和概括，因此，国家和各地方都在发掘体现这一价值要求的新榜样和新典型。在国家层次上，方永刚是深刻理解“科学发展观”并践行党的创新理论的典范；在省（市）层次上，譬如广东，正在总结和提炼“佛山经验”一类的先进典型。事实说明，典型在很大程度上并不能根据人们的主观意图在任何时候都可以树立起来，并为人们所接受。在典型身上表现出的符号价值必须在不同程度上真正体现国家和普遍认可的利益以及时代前进的方向，那些为某种特殊的意识形态言说而强行树立起来的典型往往是经不起考验的，因为在它们身上体现的不是一种整体的、恒久的、普适的价值观念。在这个意义上，榜

样和典型往往是先从民间涌现出来，而后为人们所发现，其精神上的意义和观念上的价值也往往已经在实践中为人们所认识，再得到提升和推广的。但是，这并不意味着不存在“符号”或“典型”的炒作现象。事实上，基层组织中的假典型和假先进普遍存在着。或许，这里所说的“假”是在一定程度的“真”被夸张和宣扬以后，才得以形成的。

基层对国家榜样和典型的模仿并不是一件简单和容易的事。在对国家的意识形态话语的解说上，基层权威在表面上不会持有异议，但是，在树立什么人和事作为体现国家符号价值的问题上，基层权威拥有相当程度的自主权。这种自主权表现为在同等条件下，基层权威可以树立甲为典型，而不树立乙为典型。因此在基层典型的树立问题上经常会出现一番争夺，争夺的原因之一是由于如果某人有幸成为基层模范，那就意味着他有了更多的从本组织取得稀有资源的可能，意味着他在招工、入党、提干、升迁、工资、奖金上比别人有了更大的优势；二是因为基层系统中关系结构的存在使得典型的树立往往意味着两派和更多派别力量平衡的被打破。但是，基层权威在树立典型和模范问题上的自主权又不是无限的，而要受到各种各样因素的牵制和规约。首先，基层所树立起来的典型要尽可能真正体现国家价值准则的要求，或者至少不能与国家意识形态话语内容相违背。因为这样的典型不但得不到国家的承认，而且也得不到基层群众的认可，更为危险的是，如果假典型被国家或基层群众所揭露，那就必然威胁到基层权威的威望和地位。其次，基层权威所树立的榜样和模范要基本上不会为群众所反对，而且要得到基层各方面势力的认可，也即是说，要在基层派别的力量平衡中稳妥地解决树立榜样的问题。当然，在基层关系结构中，基层榜样的确立可以带来两种结果：一种结果是通过树立模范的杠杆作用达到新的力量平衡；另一种结果是通过这种杠杆作用打破基层的力量平衡，但这种力量的被打破只应成为基层追求

新的力量平衡的基点，而不应成为基层各方面力量继续纷争下去的起点。因而，一般情况下，基层权威还是乐于树立那些为各方面人们所接受的、并在不同程度上真正能体现国家价值要求的榜样和典型。这样的榜样和典型的树立，表明基层权威对国家符号价值体系的认知是准确而深刻的，表明基层权威贯彻党的路线、方针、政策问题上的自觉性。树立榜样和典型是推动基层工作开展的一个重要途径，在榜样和典型的身上鲜明地表现了国家反对什么、提倡什么，要如何做才能成为一个更加合格的基层社会成员。好的榜样和典型是提高基层组织凝聚力和推动基层工作成功开展的动力。

在中国基层，符号价值的“倡扬一贬抑”机制不但通过榜样和典型使其作用得以发挥，而且这种机制还细化、深入到人们的日常生活和行为举止之中，使简单的日常生活和行为举止具有非同寻常的价值蕴涵。生活方式在价值意义上的延伸，使得微不足道的言行都成为意识形态话语可以评估的对象。一个极端化的例子是，在“文化大革命”中，最为流行的服装是军服，这一方面表明军队政治地位的提高；另一方面军服有着超越一般服装意义上的价值蕴涵，它象征着革命、正义、纯洁和胜利。“同志”这种所谓的流行同样表明一种通过与旧的语言决裂，从而与旧的意识形态决裂的决心。在20世纪80年代初，如果一个基层组织中有那么几个人穿着喇叭裤、留着长头发，那么这个基层组织的思想政治工作就是值得怀疑的，因为喇叭裤、长头发承载的是一种与主流政治社会文化迥然不同的“异端文化”，在当时的人们看来，这种异端文化与叛逆、颓废的观念意识相联系。在当下，如果一位在国家机关工作的青年女子也像街头上的时髦女郎一样穿着背带裙到单位上班，她的思想意识在基层权威看来，也是值得警惕的。基层对正统意识形态话语的管理和维护在一定程度上正是通过对成员生活方式和言行举止进行区分，从而对他们施以有针对性的褒贬

而实现的。如果一个人有着沉稳的性情、表现积极、态度诚恳、言行得体，与领导和群众的关系融洽，那么这些品德就足以赢得一般基层权威的信任和欣赏，因为这些品德是与深层次的意识形态话语相吻合的。在深层次上，这些品德体现的是国家的、集体的、单位的符号价值。而在基层组织中，如果一个人言行狂妄、个性太强，那么他在基层权威眼中多半是一个个人主义思想严重的人。因为在表面的言行举止的后面潜藏的是与主流意识形态难以吻合，甚至冲突的因素。当然，上述只是两种理想类型。在一定情况下，前者不必然会受到基层组织的褒奖，后者也不必然会受到基层权威的申饬，这取决于许多制约因素。但是，意识形态话语结构的深入展开对于基层政治的运行确实是至关重要的，因为它帮助形塑了基层微观“政治文化”和基层微观“政治氛围”，使得基层政治文化与政治氛围与国家宏观的政治环境相适应，基层组织通过对微观政治机体的保护以达到维护国家政治系统健康的目的。^①

布迪尔在分析符号权力的过程中，曾深入研究并借鉴了索绪尔语言分析学说中的“文化任意性”的概念。在索绪尔看来，任意性是语言符号的首要原则，在语言的声音形象（能指）和概念（所指）之间没有任何内在的必然联系。一个社会所接受的任何表达手段，其实原则上都是以集体习惯（或者同样可以说以约定俗成）为基础的。虽然我们不能完全同意索绪尔对文化任意性的分析和布迪尔的苟同立场，但布迪尔对教育在灌输文化任意性上的重要作用的分析可以帮助我们理解基层政治中意识形态话语结构的功能及其作用过程。

^① 关于日常生活物品和事件在意识形态上的象征意义，高毅在《法兰西风格：大革命的政治文化》（浙江人民出版社1991年版）一书里有非常精彩的分析和描述。

主要参考文献

1. 〔美〕戴维·伊斯顿：《政治生活的系统分析》，王浦劬等译，华夏出版社1999年版。
2. 〔美〕罗伯特·A.达尔：《现代政治分析》，王沪宁、陈峰译，上海译文出版社1987年版。
3. 〔美〕道格拉斯·C.诺斯：《经济史中的结构和变迁》，陈郁、罗华平等译，上海三联书店、上海人民出版社1994年版。
4. 杨善华主编：《当代西方社会学理论》，北京大学出版社1999年版。
5. 〔法〕皮埃尔·布迪厄：《实践与反思：反思社会学导引》，李猛、李康译，中央编译出版社1998年版。
6. 〔美〕J. C. 亚历山大：《作为符号性分类的公民和敌人：论市民社会的极化话语》，见邓正来、亚历山大编：《国家与市民社会——一种理论的研究路径》，中央编译出版社1999年版。

*戴长征：对外经济贸易大学国际关系学院院长、教授，博士生导师，主要从事政治学理论、中国政治学、国际政治经济关系的研究和教学。本文为国家哲学社会科学基金项目“我国流动人口政治参与问题研究”（08BZZ006）阶段性研究成果。

社会稳定中的“资源诅咒”破解—— 基于利益分享框架的个案研究

曾明（南昌大学公共管理学院）

詹晶（香港中文大学政治与行政学系）

摘要：资源丰裕地区更容易发生社会冲突，如群体性事件，这一由于自然资源禀赋的差异而引发的社会稳定事件可以称为社会稳定中的“资源诅咒”。通过对内蒙 W 矿区的实地调研发现，并不是所有的资源丰裕地区都存在类似的“资源诅咒”，W 矿区地广人稀的自然条件、雄厚的地方财力、利润丰厚的大型国企以及政府的维稳考核压力，使得它可以通过利益的分享机制，让矿区居民也充分享受到资源丰裕带来的经济和社会收益，破解了此类“资源诅咒”。本研究的发现表明，让全体中国人分享改革开放的成果，即做到利益的分享对维护社会公平正义，保障社会和谐有重要的实践价值。

关键词：维稳压力；“资源诅咒”；社会稳定；利益分享

How to Break the “Resources Curse” in Social Stability in China —A Case Study Based on the Framework of Profit Sharing

ZENG ming

(School of Public administration Nanchang University, Jiangxi P. R. C)

ZHAN Jing, Vivian

(Department of Government and Public Administration, The Chinese University of Hong Kong)

Abstract: Resource-rich regions often experience frequent social conflicts, that is the “resource curse” in social stability. Findings from the field survey of W mining area in Inner Mongolia indicate not every resource-rich region lies in the Similar resource curse. The natural advantages of vast land and limited population, abundant financial resources, Large-scale and generous-profit coal enterprises, and the Pressure of stability maintenance shouldered by the local government, compel the government voluntary to employ the mechanism of profit sharing, make the residents in mining regions share the economical and social benefit brought from the abundant resource. This way breaks the resource curse. These findings make sure that if all of Chinese can share and enjoy the profit from the reform and open-up, namely profit sharing mechanism is very important to maintain the social fairness and justice and secure the social harmony.

KeyWords: Pressure of Stability Maintenance; “Resource Curse”; Social Stability; Profit Sharing

一、问题的提出

在社会科学领域中，经济学家很早就注意到自然资源对经济发展的影响。早期理论认为自然资源作为物质生产活动的必要投入品，成为经济赖以发展的重要物质基础，是经济发展的一个重要条件，然而从世界经济发展的历程和现状来看，丰裕的自然资源未必会促进经济发展，有时甚至会成为经济发展的障碍，这一现象被称为“资源诅咒”。对“资源诅咒”的研究已经拓展到了政治和社会的层面，除了经济发展缓慢以外，丰富的自然资源也被认为会造成政治制度上的弊病和腐败以及社会冲突频发，甚至会带来战争。自 Auty (1990; 1993; 1998; 2001) 在研究产矿国经济发展问题时第一次提出了“资源的诅咒” (Resource Curse) 的概念后，经济学界对此现象的研究兴趣有增无减。Sachs 和 Warner (1995; 1997; 2001) 利用 95 个发展中国家样本，对“资源诅咒”这一假说进行实证检验，他们的研究发现，自然资源禀赋与经济增长之间有着显著的负相关性，资源型产品（农产品、矿产品和燃料）出口占 GNP 中的比重每提高 16%，经济增长速度将下降 1%。此后很多学者关注这一结果产生的原因，即 Gylfason (2001) 提出的“资源诅咒”的传导机制。常见的传导机制包括：荷兰病、资源寻租和腐败、轻视人力资本投资、可持续发展能力衰退等等。自然资源诅咒理论近年来也受到国内学者的关注，对此所作的研究也大多集中在经济学界有关经济增长中的“资源诅咒”的研究（胡援成、肖德勇，2007）及其产生机制（徐康宁、邵军，2006；张景华，2008；李栋华、王霄，2010）。基于它的传导机制，如果将这一研究延伸到社会稳定领域，也存在着社会稳定中的“资源诅咒”的现象，现有研究发现，资源丰裕会产生对资源控制的暴力竞

争 (Collier and Hoeffler, 1998; Bannon and Collier, 2003; Englebert and Ron, 2004), 引发社会冲突 (Klare, 2000; Switzer, 2001)。在对策建议方面, Erika Weinthal and Pauline Jones Luong (2006) 提出可以通过制度建设更有效地约束政府权力, 改善发展中国家的政府回应性水平来避免经济增长中的“资源诅咒”现象。从中国经验来看, 近年来, 有关资源开采引发的环境群体性事件也时有发生, 因环境问题引发的集体抗争进入一个凸显期 (童志锋, 2008)。有些环境抗争性事件的发生, 与当地丰裕的自然资源状况有关。如引发 2008 年“瓮安事件”的深层次原因就与当地磷矿资源丰裕有关 (刘子富, 2009; Zhan, 2013)。2012 年发生在贵州雷山县的村民押解镇干部游街事件, 也是因为村民担心当地矿山开采会破坏环境而引发。^① 有媒体的调查发现, 中国矿产开发业有黑社会化倾向, 在矿产资源的争夺中容易引发暴力事件。^② 于建嵘 (2004)、吴毅 (2007)、闫健 (2009)、曾明、夏毓璘 (2013) 等关注到了资源禀赋与社会稳定间的联系。

然而从现实情况来看, 并不是所有资源丰裕的地区都会产生因资源禀赋而引发的社会不稳定。比如在内蒙古自治区, 近年来煤炭资源的利用使得内蒙古成为中国经济增长最快的地区, 其 GDP 增长率曾连续九年居全国第一, 并且在 2012 年成为全国六个人均 GDP 超过 1 万美元的省份之一, 也是唯一的西部省区^③, 可以说煤炭、稀土等自然资源的开采利用功不可

^① 详见黔东南州人民政府新闻通报:《雷山县永乐镇开屯村发生一起群体性事件》, <http://news.qq.com/a/20120320/000714.htm>。

^② 《我国矿产开发业黑社会化:暴力流血事件频出》, 载《瞭望》, 见新浪网: <http://news.sina.com.cn/c/sd/2011-02-27/144022022847.shtml>。

^③ 《2012 年内蒙古人均 GDP 首次超过 1 万美元》, 中国日报网转发内蒙古新闻网, http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2013-01-23/content_8109828.html (发布时间: 2013 年 1 月 23 日)。

没^①。但这些年见诸报端和网络的有关内蒙矿区发生社会不稳定事件的信息相比云南、山西、陕西等地却显得非常少。^② 我们的实地调研也发现，位于内蒙古自治区的 Y 县 W 矿区尽管拥有丰富的矿产资源，也正在大规模利用这些资源，但近些年却很少发生群体性事件。由此产生的一个有意思的问题是：为什么有些资源丰富地区不会发生社会稳定中的“资源诅咒”现象呢？本文将以西部的 W 矿区为个案，提出利益分享的解释框架，并试图回答这一问题。

2012 年 8 月，作者和课题组成员到 W 矿区同当地的国土局干部、乡镇干部、村民、矿务局、财政局等领导做了深入的访谈，并获得大量的一手资料，本研究的主要数据都来自这次实地调研结果。^③

西部省某矿区在 W 镇境内（后文称 W 矿区），W 镇总面积 726 平方公里，建城区面积 12 平方公里，辖 16 个行政村，108 个村民小组，4 个社区。常住总人口 8.6 万人，户籍人口 3 万人。其中农牧业人口 1.7 万人，镇区人口 1.3 万人，流动人口 5.6 万人，蒙古族 1402 人。

W 镇境内矿产资源丰富，煤炭探明储量近百亿吨，且具有低灰、低硫、低磷、高热量的特质，以“三低一高”饮誉海内外，是神华神东煤炭集团的主采区。全镇共有建成和在建企业 294 家，其中有大型国有独资及股份制企业 24 家。2011 年完成固定资产投资 150 亿元，其中工业投资 100 亿元。每年煤炭开采量近亿吨，是全国有名的煤炭重镇。该镇的主要财政收入来源以煤炭产业或煤加工业为主，矿区及周边村民的主要生产方

^① 数据见内蒙古自治区统计局发布的《内蒙古自治区 2012 年国民经济和社会发展统计公报》。

^② 当然，媒体报道少有可能与当地的舆论环境和其他因素有关，但总体来看，有关内蒙古自治区的群体性类新闻确实非常少，考虑到其他类似地区新闻不断，我们相信在遵循同类逻辑的中国新闻环境下，当地社会稳定环境相比其他资源大省，边疆省份要平稳得多。

^③ 本文中相关数据如无特别说明均来自这次调研的结果。

式和收入来源在煤炭开采前都是以农业或牧业为主。矿区管理方面，各大矿场都是国有独资或合资的大型企业，有的还是大型央企，所在地的乡镇政府，与煤炭企业并没有行政上的隶属关系。

到2011年底，W镇的地区生产总值达到320亿元，比上年增长23%，地区产生的税收达到83.3亿元，比上年增长33%，城镇居民人均可支配收入和农牧民人均纯收入分别达到45000元和16500元。

由于煤矿的大规模开采，W镇多处出现地陷、断水和空气污染等环境问题，很多农牧民的生产生活受到严重影响，不得不离开家园，搬迁到其他地方。但在W矿区进行煤炭开采以来，很少发生过大规模的群体性事件，尽管也有些小范围的个人或单个家庭的信访事件，这些事件也与矿区生产或是征地拆迁有关，但基本上农牧民不会直接到矿区去表达自己的利益诉求，而是到地方政府去寻求帮助。

二、利益分享理念下的社会和谐：一个分析框架

社会稳定从政策层面更多的是指社会政治的稳定，中央政府在阐述改革、发展、稳定三者关系时通常的提法是“稳定是改革发展的基本前提，要在社会政治稳定中推进改革和发展”，要“全力维护社会政治稳定”。^①2003年以来，随着中央对维护社会稳定的日益重视，特别是2004年9月19日，中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议上正式提出了“构建社会主义和谐社会”的概念以来，中国共产党提出将“和谐社会”作为执政的战略任务，“和谐”的理念要成为建设“中国特色社会主义”过程中的价值取向。在具体落实和谐社会建设的过程中，特别是在具体考核和

^① 王胜俊：《全力维护社会政治稳定》，载《党建》，2001年第6期，第13—15页。

谐社会建设效果的过程中，关于社会稳定的提法从更多重视政治稳定转向社会稳定，在各级政府部门下发的各类有关社会稳定考核的文件中，很少是以社会政治稳定考核下文的，都是以社会稳定为文件的标准提法，而其中尤以越级上访、群访、群体性事件的考核为重点。因此建设和谐社会的一个重要内容就是要维护社会稳定，而维护社会稳定一个主要的考核指标就是防止群体性事件的发生。

群体性事件是社会冲突的一种扩大化甚至有破坏性的表现形式。从概念上看，群体性事件是一种更具目的性的集体行动，它包括集体性骚乱事件、集体上访或抗争性聚集，它不同于革命、叛乱或暴动（应星，2009）。社会利益的分化使得社会冲突成为人类社会普遍存在的社会现象，一定程度的社会冲突其实是无法避免的（达仁道夫，中译版，2000）。现实生活中由于民众体制内维权成本高昂，大多数人进而寻求体制外维权（张荆红，2011），出于“闹大才能得到处理”的维权心理^①，群体性事件作为体制外维权的一种主要表现形式，在一定程度上影响着政治权力运作过程和社会秩序的稳定（李琼，2007）。也正因为如此，中国近些年来频发的社会群体性事件吸引了各个学科的关注，由于学科性质的差异，各学科的关注度有所不同。社会学的研究关注其生发原因和动力机制，而法学则重视公民人权与国家法治，政治学将目光聚集在抗争、国家和治理上（孙培军，2011）。面对碎片化的国家治理体系，原子化的利益受损民众由于利益表达机制和议程设定权利的缺失，容易采取极端的方式以求通过“闹大”来吸引外部资源求得问题的解决，进一步加剧了社会冲突，引发群体性事件。^②

^① 详见黄振辉：《表演式抗争：景观、挑战与发生机理——基于珠江三角洲典型案例研究》，载《开放时代》，2011年第2期。

^② 详见韩志明：《公民抗争行动与治理体系的碎片化——对于闹大现象的描述与解释》，载《人文杂志》，2012年第3期，第163—171页。

从利益视角来看，利益的表达与博弈是引发群体性事件的根本原因（郭彦森，2011）。在一些非群体性事件的抗争中，利益受损或是利益分配不公是一个能够引起广泛关注和同情的“资源”。虽然由于存在集体行动困境和缺乏资源动员中的社会化组织^①，中国也大量存在着即使利益受损也不会发生群体性事件的现象。但“利益冲突—集体行动”范式仍是一个广泛用来分析群体性事件的研究范式。中国人通常所说的“佛争一柱香，人争一口气”的“气”其实也是一种非物质化的利益。这一为争一口气而产生的社会不稳定事件也时有发生（应星，2007）。当遭受不公正对待时，弱者往往采取暴力的私力救济，形成了中国传统政治文化中的“暴力的私力救济具有正当性和正义感”的小传统。赢者全赢、输者全输的零和博弈思维方式长期以来影响着解决社会政治和社会冲突的机制，制约了冲突双向制度性妥协的转变（邹谠，1994）。因此当在利益分享过程中民众利益受损或所得非常不对称时，特别是当利益的对方是政府或大型企业等强势群体时，民众很难从中立的第三方获得司法救济或其他救济方式时，群体性事件甚或是暴力冲突就很有可能发生。王国勤（2007）直接提出“在中国社会语境下，基于利益表达的集体行动具有统摄性”的观点，即中国语境下的集体行动基本上都是基于利益的表达。应星（2009）认为群众与管理者之间的利益矛盾是群体性事件发生背景。周忠伟（2010）对中国2008—2009年群体性事件的分析认为，“群体性事件”的发生是当前“利益博弈使然”。黄治东（2010）也认为：“群体性事件是利益分化过程中人民内部不同利益主体之间的利益矛盾在社会转型时期未获有效调控的集中表现。”中国30年改革开放的成功很大程度上就是对利益关系的调整，让全民分享利益的经济观极大地激发了全民的劳动积极性和创造热情（李炳

^① McCarthy and Zald (1973), Tilly (1978) 所代表的美国社会运动的主流范式把集体行动的焦点放在专业组织所能调动的资源总量以及所能利用的政治机会上。

炎，2008)。

综上所述可知，利益问题是当前引发社会不稳定的最基本的影响因素。正是由于利益分配的不公，产生了大量的社会矛盾，同时利益分配的不公也容易动摇中国公众心中的公平感受，分配的公正是人们用于评价解决冲突的制度的一个重要维度，中国农民身上存在着普遍而基本的程序公正的公平观（张光等，2010），程序公正理论认为，“如果人们觉得一个结果是通过一个公平的过程产生的，则无论结果如何，他们都更愿意接受”^①（Tyler, 2005: xvi）。《人民论坛》的一项调查也表明，收入分配不公和因权力造成的分配不公是民众认为的最大的不公（《人民论坛》“千人问卷”调查组，2008）。另外的类似调研也表明，大部分公众认为当前的收入分配欠缺公平性与合理性；对收入及生活机会分配的公平性认知与社会冲突意识之间被证实有着紧密的关联，不公平感越高，群体的社会冲突意识就越强（李路路等，2012）。利益分配的不公是对基本公平与正义感的伤害，这种伤害在某些突发事件面前极有可能引发大量的非直接利益相关者参与到事件当中，从而引发群体性事件。^②自然资源丰裕地区在资源的开采和利用中产生了大量的社会财富，这些财富的分配如果不能做到公平，财富过分地集中到企业和政府，而当地居民却要承受资源开采产生的环境污染，便极有可能引发群体性事件。这种社会财富分配不公产生的相对剥夺感也是引发社会不稳定的重要心理因素（蔡禾等，2009）。在资源开发过程中，少数人的富裕与矿工、当地居民的相对贫困所引发的相对剥夺感是产生资源丰裕地区社会不稳定的重要因素。另外国家治理能力的强弱是

^① Tyler, T. R., “Introduction”, in Tom Tyler (ed.), *Procedural Justice, Vol. I and II*, Surrey, UK: Ashgate, 2005, p. xvi.

^② 近年来大量有关群体性事件的研究都发现，非利益相关者的参与往往成为事件扩大的一个重要因素，而其背后的因素与当前的利益分配不公积累的社会不满情绪有密切关系。如“瓮安事件”（Zhan, 2013）。

一个叠加因素，如果一个国家收入大量依赖矿产资源而不是公民的税收，政府就没有必要建立良好的治理结构来服务公众（Fearon and Laitin, 2003），当然公众也没有激励和丰富的信息来监督政府提供更好的公共服务，从而影响政府对公民诉求的回应力（Humphreys, 2005），使得政府应对危机的能力下降，因而在一些治理能力弱的国家，经常发生因民众对资源开采中的贫富差距、环境破坏不满爆发社会冲突甚至内战（Klare, 2002; Switzer, 2001）。反之，如果政府把资源丰裕产生的财力用于国家机构和政治组织的建设，资源丰裕也能延续政权和降低内战和反政权抗议的可能性（Smith, 2004）。同时对资源的暴力性掠夺和环境的肆意破坏，也极易引发当地居民的社会抗争，产生群体性事件，从而造成社会的不稳定。

因此从社会治理角度来看，在中国这样一个有着强大的地方政府和严密的维稳网络、完善的维稳体制的国家，那种因为国家能力弱化和机制不健全而产生的治理能力低下，导致社会冲突不可控制的现象可能不易发生，但是如果不建立起合适的资源利益的分享机制，在资源丰裕地区，这种治理能力就会变成空中楼阁，当有突发事件时，爆发社会冲突的可能性仍然存在。因此，如果一个自然资源丰裕的地区从制度和政策上保障了当地居民的合法权益，让他们分享了资源利用所带来的财富收益，尽可能满足他们的利益诉求。这个地区就很有可能减少资源利用所引发的社会不稳定现象，从而破解了资源丰裕地区的“资源诅咒”。

三、W 矿区的利益分享实践

基于利益分享的理论框架，我们就能很好地解释为什么在资源丰裕的W 矿区，当地农牧民却很少与政府或煤炭企业发生冲突。从我们的调研来

看，产生这一现象的原因很大程度上是因为地方政府通过一系列的政策安排，让农牧民充分分享了煤炭资源带来的收益。在 W 矿区，煤炭开采的历史较短，在煤炭企业设立之初，地方政府就与企业达成了各项农牧民补偿方案，尽可能避免企业开工后可能引发的社会稳定问题。主要的利益分享做法有：

1. 矿区农牧民异地安置，并给较优厚的经济补偿

为避免环境的污染引发矛盾，矿区一方面单独建设运煤道路，与村民的出行道路分开，避免因煤炭运输压坏道路产生社会矛盾，另一方面煤炭开采后的原煤直接进入储煤罐，以免产生空气污染。同时还对矿场延伸到的村庄进行整体移民搬迁，以避免因房屋受损等引发社会矛盾。按照《Y 县^①矿区移民补偿安置办法》，政府将以煤矿或公司为单位，按照“先沉陷区内、后沉陷区外”的原则，首先对采空沉陷区、露天煤矿、灭火工程及井工煤矿未来三年采空范围内住户进行整体搬迁；其次对井田范围内的其他所有住户两年内逐步进行搬迁。这就避免了在煤矿开工后产生的工农关系紧张引发社会矛盾。而搬迁安置上也有较优厚的待遇。按 Y 县现行标准，矿区搬迁全部异地集中安置，一处是在县城城关镇，另两处是在 W 镇和相邻的 Z 镇；安置房以农业户口为依据，一户一宅，每户由政府提供一套住房，每人无偿享受 30 平方米，超过面积 10 平方米内的，以成本价算，超出 10 平方米以外的按市场价算。在安置之外，对自行拆迁的，每人一次性奖励 40000 元；过渡期间每人每年补贴 6000 元（每月 500 元）至交房后三个月内。另外一次性补贴两次搬迁费 4000 元（不能在当时提供安置住房的）。由于搬迁造成农牧民生活方式转变，另暂定五年内给予每人每年

^① W 镇所属的县。

5000元生活物价补贴。安置点建设方面由政府统一规划，统一建设，七通一平，小区绿化、路灯、自来水等设施都由政府建设好。在Z镇我们看到的安置区里全是崭新整齐的别墅，小区绿化、道路、公共活动设施一应俱全。

在土地补偿方面，对露天煤矿、灭火工程、采空沉陷的土地实行临时征用，一次性予以补偿。因是临时征用，土地所有权仍属村集体所有，并收归村集体统一管理，进行生态恢复后不再进行承包分配。对于已设置采矿权井田范围内的煤矿暂不开采的土地实行租赁转包。转包期至煤矿开采截止日期，一旦煤矿开采后，即转为临时征用补偿，按临时征用补偿标准进行补偿，而不再是租赁转包费。实行这一政策的目的是避免农牧民在得知确定采矿权后会为了要更多的搬迁费或是临时征地补偿费而故意进行违章建房、或种树等，在煤矿开采时造成新的矛盾，也增加企业负担。而对于农牧民来说，由于农牧业效益并不是太高，如果自己的土地在未开采时有租赁转包费（转包费实际就是按前一年农牧民的年均纯收入来进行补偿的），在不用自己劳动的情况下就有以前的收入，何乐而不为呢？因此农牧民也比较接受这种租赁方式。按照2012年标准，矿区的临时征地补偿为：水浇地15600元一亩，下浇地10400元一亩；林草地3000元一亩，自然草地2000元一亩；渔塘按水面10000元一亩；对于地上的青苗补偿，按胸径、树种不同分别给予补偿，胸径10厘米以上的果树每棵800元；幼苗4—10元一棵，其他树种按高度算，补偿从5元到100元一棵不等；育苗地每亩按1300棵树算，超过部分不予补偿；如果是企业建设厂房等的建设用征地，补偿标准要更高，因为这是永久征用。按2012年标准，建设征用水浇地为22800元一亩，旱地14000元一亩，林地3500元、草场3000元一亩。由于W镇地广人稀，大多是草原或林地；每户人家的承包地和草场的面积都比较大，这一补偿使每户农牧民家的收入增加不少。另外对于那

些没有被租赁或临时征用的地如果出现煤矿开采引发塌陷，也要进行补偿，塌陷一次补偿一次，一般按1040元一亩林地，800元一亩自然草地给予补偿。由于这些补偿标准都制定在前，一旦出现塌陷，就按照政策标准进行补偿，这就不易出现群众要通过信访方式来表达诉求，争取补偿的事情，也极大地避免了可能引发社会不稳定的情况。那么塌陷认定是如何处理的呢？会不会出现企业不承认，而产生农牧民利益受损的情况呢？Y县也有一套严格的认定标准。一般在接到村民反映后，由县煤炭局组织安全技术人员和涉及到的煤矿企业一起进行检测，大多能目测的就直接目测认定，不能目测的由技术人员检测认定，一般来说很少出现争议。因为“国企都很大，不会做手脚，没有必要隐瞒这些事情，一旦出现事故，相应要承担责任，管理人员也不愿意冒这个风险，因为塌陷补偿是天经地义的事情，我这么多年没有遇到过”^①。

对于农牧民住房的补贴标准也制定得非常详细，全面。对于住房就充分考虑了各种住房类型，从最贵的砖混平房（该地区农村在以前基本没有楼房）每平方米补贴720元到简易房补贴100—200元不等；同时对于不同的装修标准也有不同的补偿标准；如水磨石地面每平方米补贴42元，玻化砖补贴70元一平米；墙面贴了瓷砖的补贴70元一平米。吊顶、暖气、管线等都给予补偿，铁大门每个补贴800元。对于畜圈、菜窖、土围墙、机井等都有相应的补贴。

值得一提的是，按W镇国土所所长的说法，县里规定这些补偿款都是由财政从企业收上来后，作为非税收入列入财政局非税收入局的账户，以非税收入名义将补偿款拨付到村里的对公账户上，然后再下发到村民手里，每个领钱村民都要签字按手印，这样这些补偿款就不用缴纳个人所得

^① W镇相关负责人的访谈。

税了，这也为村民节省了很大一笔钱。

在这样大征模的临时性征地过程中，会不会出现农牧民不愿意被征的情况呢？在调研中我们了解到，由于目前对矿区农牧民补偿利益非常大，而且从事农牧业既辛苦，比较收益又不高，农牧民很少有不同意征地的，只是对补偿标准有个别人嫌少想多要点。“这种情况极个别，一般是通过政府做思想工作，或从其他渠道筹资加多一点补贴来化解，所以近年来基本没有出现因这种事而上访的现象”^①。

2. 解决社会养老问题

由于矿区农牧民大多不再从事农牧业生产，政府也不鼓励农牧业生产，一来是比较效益低，二来对于草场维护和环境保护也不利，三是由于煤矿开采，有些地方也不适宜农业生产。农牧民自己也不愿意从事农业生产，为保障今后的生活，特别是养老问题，当地也采取了不少办法。一是提供失业安置费每人18万元；二是提供养老保险；按照2012年县里全民统筹养老保险规定，按生活水平核算村民的保险费用，每人一次性交纳养老保险16.2万元，其中48600元由个人从失业安置费里交纳，另外的11.4万元由企业交纳，农牧民从60岁起可以每月领取720元一个月（目前标准）养老金。该镇的新型农村牧区合作医疗人均筹资标准由70元提高到350元，报销最高比例由40%提高到80%，封顶线由1万元提高到10万元。该镇所属的Y县所有低保人员、残疾人、零就业家庭人员、少数民族城镇居民和在校（园）学生参加城镇居民医疗保险时，个人承担部分全部由县财政代缴。在教育方面，目前全县全部实行从幼儿园到高中的免费义务教育，对本县户籍考上大学的学生每人一次性奖励3万元。2013年向

^① W镇征地补偿站站长和国土所所长都谈到了类似的看法。

全县农村牧区所有寄宿学生按照小学每人每学期 500 元、初中每人每学期 625 元标准发放了生活补贴。

3. 以矿业为主多种形式解决就业问题

就业作为最大的民生，政府也采取了一些措施进行帮助。由于煤矿工作比较脏和苦，当地年轻人并不愿意到矿上工作，但是有些煤化工企业，如神华集团的煤制油公司，还是吸纳了部分年轻人的就业，包括县里物流园区和工业园区也安排了用工指标，解决矿区农牧民就业问题。W 镇还通过大学生村官、“三支一扶”等方式解决当地户籍大学生的就业，这些储备大学生人才由县里核发工资，在两年见习期内的月工资是 2000 多元，转正后能到 4000—5000 元，与正式人员差别不大。当然如果要有正式编制，还是得经过考公务员或事业单位招聘考试的形式。这一方面解决了干部队伍的老化和知识层次低的问题，另一方面也解决了当地子女就业的问题，在当前大学生就业压力大的情况下，由于地方财力较强，也不失为一个办法。

更主要的就业解决渠道，当然是村民自己出去找活路。因为搬迁补偿标准较高，每户农牧民都分到了不少的补偿款，有些村民就依靠自己的特长和技术，利用这些资金自谋出路。比如在 B 村，全村 700 多劳动力中，500 多人自己做生意，有搞养殖业的，还有些购买装载机、挖掘机、翻斗车等，给煤矿运煤拉煤，收入都比以前单纯种地养羊强。另外村里还成立公司解决就业问题。村上 2011 年成立了商贸有限责任公司，全公司一共 120 名职工，采取支部 + 公司的形式，村上组织搬迁农民开展些车辆运输，小型工程建设^①。主要依托神东公司，负责神东公司采空区和塌陷区的生

^① 2011 年以前也做，但没有正式注册，不够规范。

态恢复。“种树种草，神东公司掏钱，这里都是他们的采区，下面的煤采完了，以后生态恢复也是他们，刚好把本村的人雇上，村民也有收入，村集体也有了收入”。全公司一年能达到120—130万元利润，实行计件工资制。还成立培训部免费对农牧民进行实用技能培训，如汽车驾驶、挖掘机的驾驶、理发、餐饮服务等。通过这些多种形式，B村的村民收入明显比以前好了不少，也较好地解决了因征地等带来的失业问题。

在另一个A村，由于本村区域内有一家年产300万吨的大型煤矿，依托这一优势，村里很好地解决了村民的就业问题。该村由4个村民小组组成，共有村民553人、245户，其中少数民族98户、215人。全村有劳动力380人（16岁以上），一部分还是在校生，剩下劳动力转移了240多人，主要从农牧业转到从事三产。在矿区建设初期，村里与镇政府协商，除征地时给予的正常补偿之外，为煤矿所在地的那个村民小组的失地农民规划1.5万平方米的三产用地，每人50平方米，总共建成4550平方米的三产用房。这些三产房由村里统一征地，煤矿出资统一规划，村里负责水电路三通，村民自筹资金建房，2008年建成投入使用，解决了36户90多人的就业。主要从事餐饮、住宿、洗车等行业，客源大多是煤矿工人（煤矿自己不做三产）、运煤的司机等经过当地道路的人。有些是由本村人经营，也有外地人租赁房子经营的。村民如果出租这些三产房，2008年的租金是每50平方米7000元，到2011年租金达到9000、10000元；自己经营的一年有五六万元收入。

另外该村还实行支部加公司形式，成立商贸公司承担煤矿的煤炭运输任务。公司在村委会的管理下，以合同协议的方式取代原先村委会和企业协商的方式，对村民家的车辆采取公司化管理，确保合理有序进行原煤的运输经营，极大地解决村民之间抢运输生意容易引发矛盾的问题。主要运作模式是村民自购运输车辆，公司负责业务协调和运费财务结算，公司自

己没有利润，聘用了四个人做管理人员，对村民无偿服务。目前全村有 39 辆大型运输车，全部由村民所有，有些车辆还是由村委会担保，村民贷款购买的。因为村委会信用较高。“起初银行要到村里调查，到 2010 年后半年和 2011 年，根本不用（调查），信用度高”。村公司在煤矿上有三个车队，负责把煤运到火车站或者洗煤厂，运力不足时允许社会车辆参与，外省市的车都有，但是要交 1 元/吨的管理费给村公司，用于公司在煤厂的管理人员的工资和其他费用。本村车辆不用交纳管理费。“如果是本村的车辆，就什么费用都不用交给村公司了，什么都不用担心”。^①

煤矿 2011 年产量 120 万吨，运输任务村里占了一半，剩下的也要以村委会同意，由社会车辆交一定的管理费参与运输完成的，村民因此获得的运输收入是 1000 多万元，去掉成本、折旧、燃料费等，纯收入 500 多万元。在 2010 年煤矿销售形势好时，平均每车收入 30 万元。2011 年是 25 万元，2012 年也差不多。^② 也有村民买装载机的，一年一台收入 10 多万。全村因运输产生的人均收入不下 5 万元。

这种村部加公司的模式，减少了社会车辆参与带来的竞争，保障了合理的运费；同时由公司出面，也不用担心煤矿企业不给钱。同时还做到了比较好的利益分配公平。通过村委会和公司的力量，对一些特殊人群给予照顾，使得他们也能分享到煤矿带来的收益。按村里的规定，一辆装载机承包一辆大车的装载任务，算三个人的货位，也即是说这装载收益由三个被征地村民分享。村民如果不参与买车，可以由别人购买他的货位，2500 元一位，另外还按每吨煤运费 0.1 元的标准给不买车的农民。大型运输车四人一个货位，也按此方式处理。这样一来，那些不能参加劳动的人或不买车的人，加上三产出租收益和出让装载机和运煤货位的收入，每年能够

① 村支书访谈纪录。

② 村支书访谈纪录。

从中获得 12000—13000 元的收入。用村支书的话说，“买车的也要照顾没车的。所有人都要得到好处，如果只有一部分买车的人发了财，挣大钱，某部分人什么收入都没有，也不行”。村里雇佣了四五个本村人做管理人员：调度员和统计员每月 3000 元工资。两个开票员要 24 小时在煤矿轮班，拿效益工资，6 分/吨，每个人一年拿到 70000 多块。

A 村集体也有收入，主要是来自社会车辆缴纳的管理费，除了支付管理人员的工资外，还有每年 20 多万的收入给村集体。这些收入中一部分用于维持村委会的工作运转，2012 年村里用这些钱建设了新的办公大楼；另一部分用于村民的贫困救助，一是从 2009 年开始，村民个人要交的新农合的 30 元/人/年，由村里代交；另外村里的两位无房户（一个是残疾人，一个是智障人士），由村里花费 10 多万元建了两间房子，每间 110 平米，解决他们的居住问题。这种做法既保证了有车 and 出工的人的积极性，也保障了不买车和不能劳动的人，尤其是老年人的收入，村里也有收入做些公益事业，做到了很好的利益分享。村民对此都非常满意。“之前有记者来做调查，村民没有说一个不满意的，都满意。”

4. 利益分享的政策分析

在中国当前的政府决策机制下，尽管公众有着各种利益诉求的表达渠道，但事实上大多情况下不太容易直接影响到地方政府的决策，即使是通过过激的方式如群体性事件或表演式的个人抗争形式，通常也只能迫使政府对政策稍做微调或个体差异化补偿。那 Y 县和 W 镇两级政府为什么能够从政策和制度上一揽子地与民分享利益呢？从我们调研情况来看，主要是因为维稳和经济发展的考核压力、地区特有的地理和财政优势使得县、乡两级都有动力和能力来实现煤炭资源利用的利益分享。

维稳压力是全国任何一个基层地方政府的政绩考核重点，也是他们最

重视的重点工作之一，Y县和W镇也不例外。煤炭开采由于环境、土地、农业生产、收入分配等方面如果利益不均，往往很容易产生社会矛盾，引发社会冲突。Y县、W镇的主要核心产业和主要财政收入来源都高度依赖煤炭业，在2012年Y县的三次产业结构为1.1:62.8:36.1，农业比重已非常低，而且在Y县当年183.06亿元的财政总收入中，来自农业的税收收入为零，公共财政收入主要依赖煤炭工业和及其相关的物流业、交通运输业等产业的收入。从政府财政收入增长的角度来说，Y县和W镇政府都愿意发展煤炭业及其相关产业。因此为保障这一产业能够得到更好的发展，就需要为可能受到影响的农牧民提供安置、补偿、就业安排，包括各种公共服务设施等，把利益分享作为维稳工具以解决做大做强煤炭产业的后顾之忧。

其次，W矿区地广人稀的土地资源优势提供了基础条件。在W矿区包括Y县，人口密度非常小，Y县总面积5600平方公里，辖7个镇138个行政村，户籍人口16.7万，每平方公里仅29.8人，W镇2012年全镇3万户籍人口，总面积达726平方公里，每平方公里仅41人。这一人口密度低的优势为政府异地安置因征地拆迁的农牧民提供了便利，也使得政府和企业能够通过异地安置形式一次性地解决未来企业发展中可能产生的“邻避”纠纷，为企业提供更好的发展环境。

最后一个重要原因是政府财力雄厚，企业规模和产值大，足以承担安置补偿支出。Y县2012年的全年财政总收入183.04亿元，一般预算收入59.32亿元，全年财政总支出67.27亿元；W镇2012年仅税收收入就达到92亿元，有财力提供更好的公共服务来解决农牧民拆迁异地安置和就业问题；另外，对农牧民的补偿安置资金主要来自当地与煤炭相关的企业。这与这些企业的性质和规模有关。W镇矿区的煤炭企业规模都比较大，在现有的26个煤矿中，除一家年产量60万吨的以外，都在300万吨以上，最

大的企业煤炭年产量达 2000 万吨。而且在企业产权性质上，除了一家省属企业、一家年产煤炭 300 万吨的国有资本和韩国合资的企业外，其他都是中央企业——神华集团的下属企业，这些企业一是实力雄厚，企业的年产值和利润都比较高，有实力来提供煤炭发展基金和其他资金来保障农牧民的征地拆迁安置补偿等费用；二是因为都是国企，对利润的追求没有私企那么强烈，相反他们作为国有企业，本身也有维稳考核的需要，因此在按政策提供补偿资金方面也比较容易到位。目前这些矿产企业每年按每吨煤 15 元的标准上交县政府的管理费。这些费用全部用于矿区的房屋拆迁、居民安置、社会保障等支出，不足部分由县财政补贴。全矿区一年的煤炭产量能达到 1 亿吨，这样一年政府能够收到的用于补偿安置等的资金就能达到近 15 亿元。虽然近两年煤炭行业不是太景气，这部分收入受到了一些影响，但基本仍能满足在安置和补偿农牧民方面的支出需要。在政府财政和企业出资的带动下，也有利于撬动居民投资，带动第三产业的发展，实现财政资金和公共服务的良性发展。

总之，W 矿区由于自然资源相当丰裕，而且地广人稀，财政实力也很强，它有能力做到如本研究所观察到的那样，让当地几乎人人从中受益，并且走向富裕道路。这些分享的利益所需财力甚巨，主要来源于煤炭企业这部分管理费的征收，使得企业可能要应付的与农牧民的工农关系冲突转交给了政府，这对于政府和企业来说都是双赢的局面。因为企业如果要应付因生产产生的社会稳定问题，由于企业性质决定他们并没有政府的各种行政管理和执法处置权力，往往力不从心，影响到企业的正常生产经营活动；这些社会稳定问题最终仍要政府出面来调解。然而政府如果要化解这些矛盾，势必要有财力做支撑，但如全部依靠政府财政收入来做各类安置补偿也是难以为继，现在企业在利润中单独拿出一部分资金作为各种利益补偿支出，就能极大地缓解资金压力，特别是这些资金的使用都能在政府

的主持下，以规范性的政策规定，制度性地解决农牧民利益受损的补偿问题，同时还让当地农牧民参与矿上的生产，使得他们能够长期从煤炭生产中获得稳定的收益，煤矿与农牧民形成了稳定的利益分享同盟，极大地缓解了因利益不能分享引发的社会矛盾。

四、结论

早期“资源诅咒”的研究主要集中在经济增长领域，Singer（1950）的实证研究发现，在国际贸易中，由于需求的收入弹性不同，以初级产品为主要贸易品的国家出口额会越来越少，从而大量的贸易利益都被工业品出口国所占有。在这之后的有关“资源诅咒”形成机制的研究中，有些学者发现“资源诅咒”现象的产生与其说是资源禀赋的差异倒不如说是制度质量的差异。它所带来的寻租和腐败（Sala-i-Martin and Subramanian, 2003）甚或政治冲突（Angrist and Kugler, 2008）才是延缓经济增长的主要动力。因此制度质量是资源丰裕地区能否获得较好经济增长的重要工具性变量。延伸到我们对社会稳定中的“资源诅咒”的分析，如果一个资源丰裕地区能够有较好的制度质量，对资源的收益能够做到较为公平的分享，因此而引发的社会冲突就会大大减少。

W 矿区所在政府高度依赖煤炭产业作为自己的主要财政收入来源，是典型的资源丰裕地区，但是却呈现出与其他同类地区不同的社会稳定格局。W 矿区所在的 W 镇政府和上级的 Y 县政府在自然资源收益分享上的不同的处理方式是一个非常重要的原因，由于充分考虑到了当地居民的利益诉求，并切实从政策和制度安排上给予保障，因而很少发生社会冲突事件。这一现象对社会治理有很好的启示。在当前全面深化改革的过程中面临着极大的压力，其中首要的就是利益分配格局的调整。本研究的发现表

明，让全体中国人分享改革开放的成果，即做到利益的分享并不是一个简单的政治性口号，而应成为维护社会公平正义，保障社会和谐的重要治国理念并切实地付诸实践。

最后要指出的是，不是所有的自然资源丰裕地区都能像 W 矿区那样，有强大财力足够保障矿区居民分享到煤炭资源丰裕所带来的巨大利益。有些矿区，由于财务和地域所限，既不能做到附近居民的整体搬迁，也无法做到全民补偿，在利益分享方面要难得多。尽管如此，我们也要认识到，在经济发展方面做到利益的分享仍是可能的。W 矿区农牧民所获得的各种补偿收益，虽然相对政府和企业从煤炭中获得的收益来说仍是小头，但相对于过去从事农牧业生产来说，所获收益仍是丰厚，基本上家家因此过上了富裕的生活，因而他们的不公平感要小得多。如果还是与其他地区做法一样，“收益归了企业和国家，坏处全留在了当地”，村民的心理不平衡感要强得多，极易积聚社会不满，当一旦发生突发事件时，就很容易发展成社会冲突。

从这个意义上来说，作为一个理论框架，我们相信，利益的分享是解决资源丰裕地区因利益分配不均而发生社会不稳定的重要措施，在具体的决策形式上，多走群众路线，积极发挥公民参与的作用，也是非常关键的环节。由于中国地域广大，各地的自然条件、人文环境差异也非常大，W 矿区的个案是否有普遍价值，还需要做更多的深入研究。

主要参考文献

1. 郭彦森：《基于利益博弈视角的群体性事件剖析》，载《郑州大学学报》，2011年第1期。
2. [英] 拉尔夫·达仁道夫：《现代社会冲突》，林荣远译，中国社会科学出版社2000年版。

3. 胡援成、肖德勇：《经济发展门槛与自然资源诅咒——省际层面的面板数据研究》，载《管理世界》，2007年第4期。
4. 黄治东：《从利益视角认识和应对群体性事件》，载《当代世界与社会主义》，2010年第1期。
5. 李炳炎：《利益分享经济观：中国改革30年形成的人本新理念》，载《现代经济探讨》，2008年第12期。
6. 李琼：《边界与冲突——以S县某群体性冲突事件为个案》，载《东南学术》，2007年第5期。
7. 李路路、唐丽娜、秦广强：《“患不均，更患不公”——转型期的“公平感”与“冲突感”》，载《中国人民大学学报》，2012年第4期。
8. 李栋华、王宵：《中国省际经济发展的“资源诅咒”——基于Malmquist和面板数据的分析》，载《暨南学报》，2010年第1期。
9. 刘子富：《新群体事件观》，新华出版社2009年版。
10. 《人民论坛》“千人问卷”调查组：《民众最不认同何种不公》，载《人民论坛》，2008年第11A期。
11. 孙培军：《多学科视角下的社会抗争研究》，载《太平洋学报》，2011年第2期。
12. 童志峰：《历程与特点：社会转型期下的环境抗争研究》，载《甘肃理论学刊》，2008年第6期。
13. 王绍光：《中国财政转移支付的政治逻辑》，载《战略与管理》，2002年第3期。
14. 吴毅：《“权力—利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析》，载《社会学研究》，2007年第5期。
15. 徐康宁、邵军：《自然禀赋与经济增长：对“资源诅咒”命题的再检验》，载《世界经济》，2006年第11期。
16. 于建嵘：《当前农民维权抗争活动的一个解释框架》，载《社会学研究》，2004年第2期。

17. 应星：《“气”与中国乡村集体行动的再生产》，载《开放时代》，2007年第6期。
18. 应星：《“气场”与群体性事件的发生机制——两个个案的比较》，载《社会学研究》，2009年第6期。
19. 张荆红：《维权与维稳的高成本困局对中国维稳现状的审视与建议》，载《理论与改革》，2011年第3期。
20. 张景华：《经济增长：自然资源是“福音”还是“诅咒”——基于自然资源作用机制的分析》，载《社会科学研究》，2008年第6期。
21. 周忠伟：《2008—2009年中国群体性事件分析》，载《中国人民公安大学学报》，2010年第3期。
22. 张光、J. R. Wilkin、于森：《中国农民的公平观念：基于村委会选举调查的实证研究》，载《社会学研究》，2010年第1期。
23. 邹谠：《二十世纪中国政治：从宏观历史到微观行动的角度看》，香港：牛津大学出版社1994年版。
24. Auty, R. M., *Resource-based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*, Oxford: Oxford University Press, 1990.
25. — *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*, London: Routledge, 1993.
26. — “Industrial Policy Reform in Six Large Newly Industrializing Countries: The Resource Curse Thesis”, in *World Development*, Vol. 22, No. 1, 1994, pp. 11–26.
27. — *Resource Abundance and Economic Development: Improving the Performance of Resource-rich Countries*, Helsinki: The United Nations University World Institute for Development Economics Research, 1998.
28. — *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford: Oxford University Press, 2001.
29. Angrist, J. D. and Kugler A. D., “Rural Windfall or a New Resources Curse? Coca, Income, and Civil Conflict in Colombia”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. XC,

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

No. 2, 2008, pp. 191 – 215.

30. Bannon, I., and P. Collier, “Natural Resources and Conflict: What We Can Do”, in *Natural Resources and Violent Conflict: Options and Actions*, I. Bannon and P. Collier (eds.), Washington, D. C.: World Bank, 2003, pp. 1 – 16.

31. Corden, W. M., & Neary, J. P., “Booming Sector and De-industrialisation in a Small Open Economy”, in *The Economic Journal*, Vol. 92, No. 368, 1982, pp. 825 – 848.

32. Collier, P., Hoeffler A., “Resource Rents, Governance, and Conflict”, in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 4, 2005, pp. 625 – 633.

33. Fearon, James D., David Laitin, “Ethnicity, Insurgency, and Civil War”, in *American Political Science Review*, Vol. 97, No. 1, 2003, pp. 75 – 90.

34. Erika Weinthal and Pauline Jones Luong, “An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 4, No. 1, 2006, pp. 35 – 53.

35. Gylfason, Thorvaldur, “Nature, Power, and Growth”, in *Journal of Political Economy*, Vol. 48, No. 5, 2001, pp. 558 – 588.

36. Humphreys, Macartan, “Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution”, in *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 4, 2005, pp. 508 – 537.

37. Klare, M., “Resource Competition and World Politics in the 21st Century”, in *Current History*, Vol. 99, No. 641, 2000, pp. 403 – 407.

38. McCarthy, J., Zald, M., *The Trends of Social Movements in American: Professionalization and Resource Mobilization*, Morristown, PA: General Learning Press, 1973.

39. Pierre, Englebert., J., Ron, “Congo-Brazzaville’s Ambivalent Resource Curse”, in *Comparative Politics*, Vol. 37, No. 1, 2004, pp. 61 – 81.

40. Prebisch R., “Commercial Policy in the Underdeveloped Countries”, in *The American Economic Review*, Vol. 49, No. 2, May 1959, pp. 251 – 273.

41. Sachs, J. D., & Warner, A. M., “Natural Resource Abundance and Economic Growth”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No. 5398, 1995.

42. Smith, Benjamin, “Oil Wealth and Regime Survival in the Developing World, 1960 –

1999”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, 2004, pp. 232 – 246.

43. Tilly, C. , *From Mobilization to Revolution*, New York: Random House, 1978.

44. Sala-i-Martin, Xavier and Subramanian, Arvind, “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria”, IMF Working Paper, 2003.

45. Singer, H. , “The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries”, in *American Economic Review*, Vol. 40, 1950, pp. 473 – 485.

46. Switzer, J. , “Armed Conflict and Natural Resources: The Case of the Minerals Sector”, London: Discussion Paper for the Experts Workshop International Institute for Environment and Development, July 11, 2011.

47. Zhao, X. B. , Xing, L. , Fan, S. G. , and Luo X. P. , “Resource Abundance and Regional Development in China”, in *Economics of Transition*, Vol. 16, No. 1, 2008, pp. 7 – 29.

48. Zhan. J. V. , “Natural Resources, Local Governance, and Social Instability: A Comparison of Two Counties in China”, in *The China Quarterly*, Vol. 213, No. 1, 2013, pp. 78 – 100.

* 曾明，江西泰和人，南开大学政治学博士。南昌大学廉政研究中心研究员、公共管理学院教授，研究兴趣：公共财政、公共治理。

詹晶，湖北荆州人，美国加州大学洛杉矶分校政治学博士，香港中文大学政治与行政学系副教授，研究兴趣：中国政治、公共财政。

基金资助：2013 年国家社会科学基金项目“财政转移支付均等化与社会稳定中的‘资源诅咒’现象研究”（13BGL120）；2012 年香港特区大学教育资助委员会研资局优配研究基金（GRF）《资源、发展和治理：资源诅咒的中国经验评估》（456712）；江西省社科十二五（2012）规划重点项目“县域收入分配结构中的转移支付效应——江西省的经验”（12GL03）。本论文英文版已发表在 *The Extractive Industries and Society*, Vol. 2, 2015, pp. 302 – 309。

政权合法性来源与中国模式争论

朱云汉（台湾“中央研究院”政治学研究所） 文

刘婷婷（国家新闻出版广电总局） 译

摘要：本文通过对近期来自中国大陆的亚洲民主动态调查数据的严密分析，再次检视关于中国共产党政权合法性的争论。本文根据经验资料分析评估了与合法性相关的三个关键问题：第一，中国共产党政权在多大程度上享有基于民众支持的合法性；第二，什么因素有助于维持政权合法性的政治支撑；第三，在社会经济迅速现代化的进程中该政权能否抵御趋向自由民主的引力。我们主要结论是：没有强有力的证据显示该政权的民众基础高度或唯一地取决于其突出的经济表现或其对民族主义热忱的操控。我们的分析为文化主义论者关于政权合法性基于传统价值观念的主张，以及对制度主义论者关于政治体制运作特征十分关键的主张，都提供了有力的支持。

关键词：政权合法性；中国模式；争论；实证分析

Sources of Regime Legitimacy and the Debate over the Chinese Model

CHU Yun-han (Institute of Political Science at Academia Sinica)

LIU Tingting (State Administration of Press, Publication, Radio, Film and Television)

Abstract: This article reexamines the ongoing debate over the legitimacy of the Chinese Communist Party regime through a rigorous analysis of a recent Asian Barometer Survey data from mainland China. It evaluates the empirical evidences related to three key issues—to what extent the CCP regime is facing a legitimacy crisis, what factors help sustain the regime's political support, and whether the regime can defy the gravitation toward liberal democracy in the process of rapid socioeconomic modernization. There is no strong evidence suggesting that the regime's popular foundation is highly or exclusively dependent on its superior economic performance or its manipulation over nationalist zeal. Our analysis lends its support for the culturalist argument about the prevailing influence of the traditional concepts of political legitimacy as well as the institutionalist argument about the importance of perceived characteristics of the political system.

Keywords: Regime Legitimacy; Chinese Model; Debate; Empirical Analysis

一、引言

本文通过近期来自中国大陆的亚洲民主动态调查数据^①的严密分析，再次诘问关于中国共产党政权合法性的持续辩论。它评估了对于构成和维系中国共产党政权的政治支持的种种相互矛盾的解释。我们通过一个把经现存假设促进中国民众支持（或反对）现任政权，并且相信（或怀疑）当前政体之下关键政治制度可信度的文献确认的诸多相关要素考虑在内的综合统计模型，检验了这些相互矛盾的解释的实证有效性。

关于执政合法性问题的持续争论，是所谓中国模式的理论论述的核心议题。中国模式的拥护者认为这个古老的国家已经遍历反帝国主义斗争、国家建设、后进工业化、文化复兴的轨道，并将继续创造它的历史。这个国家到目前为止不仅开辟了一条在市场社会主义之下通向经济现代化的独特道路（这条道路可能优于从社会主义过渡到市场经济的其他模式），而且平稳开辟了一条通向政治现代化的替代道路。可以想象、值得期待甚至势在必行的是，中国将通过精巧地设计有效的政府系统来实现这一目标。这个政府系统适合国家的历史背景、社会环境，并能充分满足发言权、代表权、政治问责、冲突解决、社会融合、建立共识和目标达成的功能要求。这一中国特有的政治模式能够不依靠代议民主的标准化要件（例如定期普选、多党竞争、新闻媒体自由）而获得合法性。因为它将由一套嵌入国家革命遗产和文化传统，且由自身发展的共享象征体系和价值所支撑，

^① 用于该分析的中国大陆调查（香港、澳门除外）是第二波亚洲民主动态调查的一部分，于2006年10月至2008年4月期间实施。所有这些访谈都是在标准化研究方案和调查方法的指导下，基于合格调查对象的分层随机抽样实施的。第二波调查的数据可以根据请求公开获得，更多信息请访问项目网站：<http://www.asianbarometer.org/>。关于亚洲民主动态调查第二波中国调查的抽样和其他技术信息，请参考附录A。

明显有别于围绕个人自由和权利而建立的西方规范与价值。^① 简言之，中国可以很好地在现代经济和全球化背景下发展自己政治合法性的规则，而不用依靠西方自由民主彰显的模式。

关于政权合法性的持续争论涉及三个相关问题：第一，中国共产党执政在多大程度上享有坚强的民众支持基础，是否实际上正在面临严重的执政合法性缺陷，因而在政治稳定的表层之下相当脆弱。第二，目前为止什么能够说明该政权享有的政治支持的水平 and 力度，或者至少什么可能解释 1989 年以来其外在稳定性和韧性（即使不是牢固的合法性）。第三，争论关注迅速的社会经济改革和与国际社会接轨的增强是否会稳步侵蚀现有政权的合法性，即使它迄今为止在其政策表现的基础上仍享有足够的民众支持。或者换言之，是关于政权能否依靠它继承的革命遗产和文化传统及其在全球体系中独特的位置建立一种关于政权合法性的替代公共话语（例如主导民主观念的话语权），以抵御现代化理论者普遍认定的现代化对民主转型的影响力。

我们的实证分析并不排除上述任何相互矛盾的解释和对抗性的预测。不管怎样，我们的分析是立足于普通公民持有的主观意见、态度和价值上。不论专家和国际组织如何评估任何一个特定政权的合法性，在最终的分析中

^① 了解学者对中国政治模型的言论，参见潘维：《进行中的中国协商法治政体》，载《当代中国》杂志，2003 年第 12 卷，第 34 期（“Toward a Consultative Rule of Law Regime in China”，in *Journal of Contemporary China*, Vol. 12, No. 34, 2003）；康晓光：《仁政：中国政治发展的第三条道路》（*Rule of Virtue: The Third Way for the China's Political Development*），八方出版社 2004 年版；潘维主编：《中国模式：解读人民共和国的 60 年》（*The Chinese Model: Interpreting the 60 Years of the People's Republic*），中央编译出版社 2009 年版；张维为：《中国震撼：一个文明型国家的兴起》（*China Shock: The Rise of a Civilization State*），上海人民出版社 2010 年版；韩毓海：《五百年来谁著史》（*Who Wrote the History since 1500*），九州出版社 2010 年版；郑永年：《中国模式：经验与困局》（*The China Model: Experiences and Predicament*），浙江人民出版社 2010 年版；姚洋：《中国道路的世界意义》（*The Global Significance of the Chinese Experiences*），北京大学出版社 2011 年版；王绍光：“Is Kingly Governance a Good Thing? An Assessment of Confucian Constitutionalism”，trans. Edmund Ryden, in *A Confucian Constitutional Order: Jiang Qing and His Critics*, edited by Daniel A. Bell and Fan Ruiping, Princeton, NJ: Princeton University Press, forthcoming.

政权合法性来自民心。民众才是他们自己的政治制度多大程度上被认为合法、其核心制度和现任掌权者多大程度上被认为值得信赖的最终裁判。

二、大争论

不久以前，中国政治的观察家们加入了一场关于中国共产党政权合法性问题的激烈争论。学者们使用理论和意识形态的不同视角从根本上反对这一命题，即：中国共产党政权在多大程度上享有坚强的民众支持基础^①。许多西方的中国观察家相信这个政权存在着严重的政权合法性缺陷，在政治稳定的表象之下，一党专政体系非常脆弱。杞人忧天者甚至提出中国共产党政权已经坐上了蓄势待发的火山，在网络革命的时代，社会动荡和政治暴乱的岩浆任何时候都可能淹没一党执政的大坝。他们注意到2010年有18万次“群体性事件”（mass incidents），每次事件从罢工到骚动和游行示威。该数字是2006年的两倍。他们指出了在中国维稳的巨大花费。政府投入大量资源致力于公共安全。2011年这项花费是6244亿元人民币，比2009年增长了四分之一。^②他们也指出从中国共产党对发生在2005年至2007年的“颜色革命”以及2011年发生在阿拉伯世界的“茉莉花革命”的强烈（甚至是歇斯底里的）反应中显现出的中国共产党统治精英的危机意识。^③一些知情人士，如于建嵘，也通过举证进城农民工维权争端范围和严重性的增长，以及大量因贫富差距扩大、环境破坏、非法裁员、土地

^① 关于该主题最近的文献，请参见：Deng Zhenglai and SujianGuo (eds.), *Reviving Legitimacy: Lessons For and From China*, Lanham, MD: Lexington Books, 2011 and *Journal of Chinese Political Science's* special issue, “Legitimacy and Governance”, Vol. 16, No. 2, June 2011。

^② “180, 000 protests in 2010; China's Spending on Internal Policing Outstrips Defense Budget”, in *Bloomberg News*, 6 March, 2011.

^③ Titus C. Chen, “China's Reaction to the Color Revolutions: Adaptive Authoritarianism in Full Swing”, in *Asian Perspective*, Vol. 34, No. 2, 2010, pp. 5–51.

征用补偿不合理、司法体系不公正、腐败蔓延、地方官员滥用权力，以及因对执法机构暴行产生的不满被阻拦而牢骚满腹的农民，将责任归咎于省级政府甚至中央政府，就爆发大规模社会骚乱的可怕预期对一些高级干部表达了担忧。^① 根据悲观主义者的观点，即使现政权尚未被认为处在崩溃的边缘，至多只有稳定性的危险，共产主义政权仍然正面临合法性的彻底危机，并将在不久以后面对被压抑的民众对民主化的要求。

尽管如此，悲观主义者的观点并不能动摇与此抵触的实证证据。一个又一个调查的实证数据显示中共政权确实享有普遍的民众支持。大多数已发表的关于该主题的英文作品使用了各种调查数据，这些调查不仅有当地学者或研究机构组织的，还有可靠的国际合作调查项目，例如亚洲民主动态和世界价值调查。所有这些调查都发现中国政治体制享有较高的合法性。截至目前，熟悉该领域的学者们实际上已经得出了一致结论：中国政治体制的合法性水平相当高。毫无疑问，绝大多数中国人认为目前的中国政治体制是适合本国的体制。^②

① 请参见于建嵘最近的演讲，转引自 John Garnaut, “China Insider Sees Revolution Brewing”, in *Sidney Morning Herald*, 27 February, 2010; 完整发布地址为: <http://blog.legaldaily.com.cn/blog/html/08/2443308-4899.html>。

② 相关出版物数量太多难以一一列举。值得重点关注的内容，请参见下列文献：Jie Chen, Yang Zhong, Jan Hillard, “Assessing Political Support in China: Citizens’ Evaluations of Governmental Effectiveness and Legitimacy”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 6, No. 16, November 1997, pp. 551 – 566; Shi Tianjian (史天健), “Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People’s Republic of China and Taiwan”, in *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 4, July 2001, pp. 401 – 419; Tang Wenfang, “Political and Social Trends in the Post-Deng Urban China: Crisis or Stability?”, in *China Quarterly*, Vol. 168, 2001, pp. 890 – 909; Chen Jie, *Popular Political Support in Urban China*, Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 2004; Li Lianjiang, “Political Trust in Rural China”, in *Modern China*, Vol. 30, No. 2, April 2004, pp. 228 – 258; Tang Wenfang, *Public Opinion and Political Change in China*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2005; Joseph Fewsmith, “Assessing Social Stability on the Eve of the 17th Party Congress”, in *China Leadership Monitor*, Vol. 20, 2007, pp. 1 – 24; Shi Tianjian (史天健), “China: Democratic Values Supporting an Authoritarian System”, in *How East Asians View Democracy*, edited by Yun-han Chu, Larry Diamond, Andrew J. Nathan, and DohChull Shin, New York: Columbia University Press, 2008, pp. 209 – 237; Bruce Gilley, “Legitimacy and Institutional Change: The Case of China”, in *Comparative Political Studies*, Vol. 41, No. 3, 2008, pp. 259 – 284; Bruce Gilley, *The Right to Rule: How States Win and Lose Legitimacy*, New York: Columbia University Press, 2009。

例如，根据2008年亚洲民主动态中国调查的数据：74%的被调查者对于这一论述“尽管我们国家的政治制度有这样那样的缺点，但它还是最适合中国国情的”给予了积极回应。在这个被广泛使用的关于整体政体支持的测量中，中国在第二波亚洲民主动态调查覆盖的13个国家和地区中位列第四。中国整体政体支持水平略低于越南、新加坡和印度尼西亚，但是显著高于日本、台湾地区和韩国。^①

因此，争论的焦点应当转移至第二和第三个问题：什么构成了中国一党执政的政权合法性，以及从长远来看中国共产党政权能否维持其政治主导地位，不引介西方民主，而开辟出一条展现其世界舞台经济实力的独特道路。

在第二个问题中，众多中国观察家认同的观点相当明确：迄今为止中国共产党政权的合法性危机只能通过经济发展、民族主义和持续放宽社会和经济层面的自由等政策来预防。^② 何汉理（Harry Harding）毫无疑问是这一观点的鼻祖。他在20多年前就确认中国从1978年开始的政治改革是其政治合法性从魅力型权威向法理型权威的转变。较之毛泽东思想，政权坚固的合法性越来越依赖现代化观念和民族主义。^③ 这一流行论点的基础是该政权的合法性基础仍然很脆弱，因为它既没有道德正当性，从长远看也不可持续。^④

① 尽管一些怀疑论者仍然质疑在中国收集的调查数据的可信性，但该领域的大多数专家对他们调查结果的有效性抱有信心，因为绝大多数调查都有嵌入机制检查其有效性和一致性。而且，调查结果已经过专题小组讨论、深度访谈等替代方法予以确认。实际上，中国官方也经常委托进行公众意见调查以把握社会动向。

② 关于西方中国观察者对该观点的评论，参见 Gunter Schubert, “One-Party Rule and the Question of Legitimacy in Contemporary China: Preliminary Thoughts on Setting Up a New Research Agenda”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 17, No. 54, 2008, pp. 191–204.

③ Harry Harding, *China's Second Revolution: Reform after Mao*, Sydney: Allen & Unwin, 1987, p. 184.

④ Susan Shirk, *China: Fragile Superpower: How China's Internal Politics Could Derail Its Peaceful Rise*, New York: Oxford University Press, 2007.

这个观点最近受到了使用两种替代理论观点的学者的挑战，即制度主义和文化主义的解释。前者强调政权的制度适应和创新能力，后者则强调一党政权道德公正的文化基础。

黎安友（Andrew Nathan）开创了中国共产党政权从制度化中获得韧性的观点，更为特别的是，他确认了四个重要的方面：一是其政治权力交接逐渐规范化；二是在政治精英晋升中较之派系考虑而更多增加了精英管理的因素；三是政权内部制度的分化和功能专用化；四是能够增强中国共产党在公众中合法性的关于政治参与和政治诉求制度的建立。^① 制度主义者承认政治绩效和民族主义热情非常重要，不过他们提出，杰出的经济表现、内外部稳定的有效供给，以及为实现国家复兴的民心工程作出的有益努力，都是一个政权制度能力的结果。特别是其学习、适应和创新的能力，以便其能够不断重组和振兴执政能力，从而应对多重挑战和社会经济迅速转型带来的日益强烈的民众需求，以及随全球经济、数字革命和气候变化而增加千丝万缕的牵扯。^② 这个政权不是简单地回应民众需求，更准确地说，它具备制度能力可时常主控经济发展方向，引导社会，并且与促进有关国家优先目标的社会共识的制度能力相适合。政党—国家在引导社会从事包括民众对世界舞台上中国复兴的向往、适应不同社会期待和地方特定需求在内的国家优先事务方面扮演核心角色。^③ 同样沿着制度主义的路径，舒耕德（Gunter Schubert）提醒我们注意中国政治改革的微过程，

① Andrew Nathan, "Authoritarian Resilience", in *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, January 2003, pp. 6–16.

② Sebastian Heilmann and Elizabeth Perry (eds.), *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2011; Yuchao Zhu, "Performance Legitimacy and China's Political Adaptation Strategy", in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 16, February 2011, pp. 123–140; David Shambaugh, *China's Communist Party: Atrophy and Adaptation*, Berkeley: University of California Press, 2009.

③ Heike Holbig and Bruce Gilley, "In Search of Legitimacy in Post-Revolutionary China: Bringing Ideology and Governance Back In", GIGA Working Papers, No. 127, March 2010.

并提议新的研究项目，即通过识别和研究由特定政治改革及民众对它们的反应所显现出的“合法性地带”（zones of legitimacy）调查关注中国政权合法性。政权的合法性在其重新配置国家与社会关系的谨慎尝试中得以稳步加强。通过不断深入的政治改革，中国共产党引入了意义深远的政治参与和问责机制（虽然该机制以西方标准而言仍十分局限）。^① 政治参与和问责制的新模式包括基层民主、协商民主、通过社团安排和协商机制的途径吸纳新兴的利益相关者、由民意测验形成的政策反馈机制、有限的政党内多元化、通过加强法治和横向问责使政府当局在各层面公正公平的认真努力。^②

文化主义者经由更基本途径的观点应对挑战。文化主义者指出绝大多数现存的文献把西方对合法性的观点，例如马克斯·韦伯（Max Weber）或大卫·毕瑟姆（David Beetham）的观点^③，用在中国政治上。这些学者的运用忽视了影响中国政治体系两千多年的中国本土关于合法性的概念。文化主义者童燕齐（Yangqi Tong）和贝淡宁（Daniel Bell）提出，由于国家与社会之间历史悠久的道德约定，以及关于国家对人民幸福负责的社会期待，目前政权的合法性是可持续的。^④ 在中国，政权合法性有三个相互重叠的层次：基础层是政治精英的道德品行，道德品行的重要部分是仁政，即政府要怜悯百姓。理论上说，政府从道义上有责任照顾民众，就像父母照顾他们的孩子。政府对其民众的需求和期待应当是有同情心的、负责任的和敏感的，而不应被民意所操控。接下来，仁政的关键成分是国家

^① Schubert, "One-Party Rule". (舒耕德的“一党执政”。)

^② 关于选举机制和协商民主实践的有限介绍，请参见 He Baogang, "An Empirical Theory of Hybrid Legitimacy System in China", in Deng Zhenglai (邓正来) and Guo Sujian (郭苏建), *Reviving Legitimacy*. 关于为什么基层民主改善了合法性和地方治理，请参见 C. S. Bryan Ho, "Re-Conceptualizing 'Legitimacy' for Studying Electoral Politics in Rural China", in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 16, February 2011, pp. 207 - 227.

^③ David Beetham, *The Legitimation of Power*, New York: Palgrave Macmillan, 1991.

^④ Yangqi Tong, "Morality, Benevolence, and Responsibility: Regime Legitimacy in China from Past to the Present", in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 16, 2011, pp. 141 - 159.

对人民幸福的责任感。理想的情况是，有一个全能的政府对人民的福祉承担一切责任。该福祉不仅包括物质富足，还包括道德和智力的提升。这与强调有限政府和分权的西方自由主义理论是背道而驰的。第三个成分是精英统治。一个理想的社会是由拥有优良美德和政治天赋的领导者统治的。合法政治体制的一个关键功能是选拔、聘用和培养这些有才能、有公德心的人，即“士”（scholar-officials），担负起在不同层面进行管理的责任，为每个人提供平等的接受教育和向上发展的机会。这种“凭借德才的政府”（government by virtue and talent）通过履行仁政的道德责任，归根到底是赢得民心（而不是选票），从而获得合法统治权（例如上帝授命）。这些关于政治合法性的古老思想可以归结为伟大的中国民本传统中以人为核心的信条或观点。^① 简言之，民本信条要求统治精英照顾其人民的福祉，关心人民的兴趣所在，倾听人民的声音和关切。

一些轶事和实证依据暗示，这些关于合法性的本土概念在中国共产党的革命意识形态褪尽时，对维持其政权的民众支持可能发挥了更为重要的作用。首先，从江泽民到胡锦涛，中国共产党第三和第四代领导大力支持这样的思想，即中国共产党各级干部都要能干、有同情心、接近群众，同时要通过儒家精英传统所珍视的方式示范无私、节俭、自律的美德。胡锦涛的座右铭“三个为民”（new three people's principles）^② 代表了通过将中国共产党群众路线（mass line）传统与古老民本主义的再结合，重新定义中国社会主义民主存在目的的自觉努力^③。

① Xin Gu, "Who Was Mr. Democracy? The May Fourth Discourse of Populist Democracy and the Radicalization of Chinese Intellectuals (1915 - 1922)", in *Modern Asian Studies*, Vol. 35, No. 3, 2001, pp. 589 - 621.

② 2003年3月18日，在担任国家主席的第二天，胡锦涛提出了被称为“新三民主义”或“三个为民”的原则：权为民所用，情为民所系，利为民所谋。

③ Daniel Bell, *China's New Confucianism: Politics and Everyday Life in a Changing Society*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

史天健 (Tianjian Shi) 和吕杰 (Jie Lü) 通过实证数据证明, 中国民众对民主概念的理解与其在自由民主论述中被定义的价值不相匹配。更确切地说, 它更像是基于监护权的论述。一个被普通中国人广泛认可的看法是政治为民 (由精英管理), 而不是政府来自人民。^① 他们解释这是因为中国政府被认定“民主”及合法的时间与它“服务人民”的时间一致。

然而, 这一文化遗产并不是中国独有的。根据杜维明 (Tu Weiming) 的说法, “儒家学者官员在东亚社会精神文化概念中依然发挥着作用”^②。最近基于亚洲民主动态调查的结果, 辛道辙 (DohChull Shin) 发现继承了儒家遗产的东亚其他国家的大多数人也倾向于依赖“家长式的精英统治” (paternalistic meritocracy), 较之自由他们优先考虑经济福祉, 并且依照实际存在的事物 (而不是程序) 定义民主。^③

制度主义和文化主义的论证都是关于涉及中国政治前途的第三个问题争论的主要内容。一方面, 大部分西方观察者和国内自由派知识分子相信, 如果历史可鉴, 那么中国发展的专制统治的可持续性有限。^④ 他们相信迅速发展的市场主导的社会经济转型与固执的独裁主义之间存在本质上的矛盾。一个政权必须通过建立法治、负责任且有回应的政治制度、国家与其民众沟通的反馈渠道以及包容的参与模式, 长远地开放, 以便对经济社会发展不断增加的复杂性进行控制。^⑤ 因此, 中国的政治体系不可避免

① Tianjian Shi and Jie Lü, “The Shadow of Confucianism”, in *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 4, October 2010, pp. 123 – 130.

② Tu Weiming (ed.), *Confucian Traditions in East Asian Modernity: Moral Education and Economic Culture in Japan and the Four Mini- Dragons*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996, p. 6.

③ DohChull Shin, *Confucian Legacies and the Making of Democratic Citizens: Civic Engagement and Democratic Commitment in Six East Asian Countries*, Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

④ Minxin Pei, *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2006.

⑤ Thomas Heberer and Gunter Schubert, “Political Reform and Regime Legitimacy in Contemporary China”, in *ASIEN*, Vol. 99, April 2006, pp. 9 – 28.

地对自下而上的社会反抗或自发的民主改革长期被迫开放，问题仅仅是什么时候和以何种形式开放。

另一方面，制度主义和文化主义的观点为“中国例外论”（school of China exceptionalism）（或者中国模式的支持者）提供了大量理论武器。他们相信现代化理论或“历史终结论”（end of history thesis）的任何变种的启发价值都是有限的。因为它们本质上局限在西方经验并有时间和空间的特定性。如果中国共产党政权的合法性既基于制度又有文化嵌入，那么中国抵御趋向自由民主的引力，使一个拥有坚定的合法性基础的功能化、可持续的一党政治制度化，走出一条政治现代化的替代道路是可能的。

三、关于政权合法性来源的实证分析

前文报告了关于这些相互矛盾的解释的一个实证测试的结果，以及关于执政合法性问题的截然不同的预测。本文的分析分三步进行。首先，提出该分析所依靠的两个变量的可操作性定义，即**整体政权支持**（diffuse regime support）和**对政权机构的信任**（trust in regime institutions），同时也提出独立的变量。然后，提出一些跨越不同教育和年龄层次的构成**整体政权支持**测量的三个项目的简单次数分布。继而，提出评估所有理论上有关独立变量的关联解释力的一系列回归分析结果。最后，提出一些对当下争论实证分析的含义的初步结论。

1. 可操作性定义

本文通过两个分析的角度切入政权合法性的概念。首先，该分析遵循大卫·伊斯顿（David Easton）关于政治支持的原始定义。伊斯顿将政治支持定义为一个人定位一个政治体系肯定或否定的态度。他区分了政治体系

的三个组成部分：政治共同体、政权和权威。^① 到目前为止，就民众对共产主义政权的定位而言，我关注后两个组成部分，即政权和权威。在对中国进行的第二次亚洲民主动态调查中，我们采用了一个项目测量在现有政治体系方面民众对政权的态度，另外两个项目测量在一般政府或一般现任官员方面民众对权威的态度。从概念上说，政权和权威是一个政治体系的两个独特成分，但是经验证明它们在中国一党执政的环境下是共生的。在此基础上，该分析建立了一个关于整体政权支持的三项测量。关于这三个项目的明确表述详见附录 B。

接下来，该分析遵循最近一些基于伊斯顿关于政治支持不同组成成分概念区别的文献进行的洞察，创设了一个关于对政权机构信任的多选项量表（multiple-item scale）。皮帕·诺里斯（Pippa Norris）、拉塞尔·道尔顿（Russell Dalton）、汉斯戴尔特·克林格曼（Hans-Dieter Klingemann）等学者都强调对政权机构的支持和对目前政府机构的态度，例如中央政府、国会、法院、政党、行政官僚、军队等等。^② 对政权机构的信任被视为是政权合法性的一个重要支柱。在中国的背景下，我对政权机构信任的测量被定义为对以下八个具体机构信任水平的平均值，即中央政府、地方政府、法院、中国共产党、全国人大、一般政府官员、人民解放军、公安部门（也就是警察）。^③ 对这些机构信任测验题组的具体文字表述可详见附录 B。

^① David Easton, *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley, 1965; David Easton, "A Reassessment of the Concept of Political Support", in *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 9, 1975, pp. 431–448.

^② Pippa Norris, "Introduction: The Growth of Critical Citizens?" and Hans-Dieter Klingemann, "Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis", both in *Critical Citizens*, edited by P. Norris, Oxford: Oxford University Press, 1999; Russell J. Dalton, *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

^③ 尽管所有的信任指标都呈正相关，机构信任的水平在中国政府不同层级和部门之间变化很大。对中国共产党、中国人民解放军和国家政府的信任比例仍然相当高，超过 86% 的调查对象回答了“大量信任”或“较多信任”。对地方政府的信任大幅降低，有 52% 的调查对象选择了“大量信任”或“较多信任”。对普通政府官员的信任则更低，仅有 46%。

综合分析框架中的有关理论解释变量分属三个类别：国家和个人状况指标、治理水平指标、政治价值和态度。国家和个人状况指标反映大众对政权政策表现的评价，包括经济、贫富差距、治安等面向。治理水平显示大众对政治机构和程序特质的评估。政治价值和态度定义了当今中国社会大众政治文化的关键属性。

我们的多元分析从三个经济状况指标入手：对目前国家总体经济状况的评价、对近几年总体经济状况变化的评价、对家庭当前经济状况的评价。

关于国家状况其他方面的评价，该分析包含了以下三个指标：

- (1) 公共秩序
- (2) 贫富差距
- (3) 参与宗教活动的自由

对于其中的每个方面，我们要求调查对象用 10 分制对国家现状进行评定。10 分代表最满意，1 分代表最不满意。

对于治理水平，我们采用了十个指标，这些指标涵盖了所有善治的正面特征，包括公平待遇、腐败程度、自由、法治、赋予公民权利和政府回应民众需要等。

这十项指标如下：

- (1) 地方政府的腐败
- (2) 中央政府的腐败
- (3) 政府官员的腐败
- (4) 公平待遇
- (5) 言论和结社自由
- (6) 法治
- (7) 司法独立

(8) 个人政治权利

(9) 像我这样的人能够影响政策

(10) 政府回应民众需求^①

关于政治价值和态度，我们设计采用了几组测量以获得东亚社会的精神文化结构，更具体地说，他们包括民主认知中的民本概念测量（minben conception of democracy scale）、父权统治取向测量（paternalist orientation scale）、仁慈政府的信仰测量（belief in benevolent government scale），以及国家优先的信仰测量（belief in state primacy scale）。

为构造民主认知中的民本概念测量，我们为调查对象提供了一系列相互形成鲜明对比的说法，其中一个来源于西方民主概念，另一个来源于中国民本思想传统。对每一组说法，调查对象都被要求选择一种他们认为对民主政治更为重要的说法。这三组对照的说法是：（1）“人民有批评政府的言论自由”或者“政府能认真听取人民群众的意见”；（2）“多数决策”或者“政府决策时以多数人民的利益为重”；（3）“允许两个以上相互竞争的政治组织存在”或者“政府能听取其他政治组织的意见建议”。这项测量是史天健首创的五项测量的节略本。史天健注意到在传统民本思想的影响下，当今中国流行的关于民主的公开论述类似监护人的管理模式，即罗伯特·达尔（Robert Dahl）提出的“民主的永久替代”（perennial alternative to democracy）^②。

接下来，我们根据调查对象对问卷下面两个项目的赞成与否形成了父权统治取向测量：

（1）政府和人民的关系就应该像是父母和子女的关系一样。

① 10个测量指标的构造方式不同。有的只是基于一个简单的项目，有的则来自一个合成系数。有些通过满分为10分的打分方式进行测量，另一些则通过一个描述性的反馈表格。详情请参见附录B。

② Robert Dahl, *Democracy and Its Critics*, New Haven, CT: Yale University Press, 1989, p. 52.

(2) 人们应当像对待自己父母一样对待政府。

对于仁慈政府（及全能政府）的信仰测量基于我们的调查对象对下述四个问卷选项的赞成与否：

(1) 一种意见能否在社会上流传，应由政府决定。

(2) 政府领导人是这个大家庭的家长，他们关于国家事务的决定，人民都应该服从。

(3) 法院在审判重大案件时，应该听取和接受当地政府的意见。

(4) 只要有一位道德高尚的领导人，我们就可以让他决定一切。

接下来，对于国家优先的信仰测量由下述两个项目组成：

(1) 不管一个国家是如何不好或者做错了什么，作为一个国家的公民都应该保持对国家的忠诚。

(2) 为了国家，个人的利益都可以牺牲。

政治文化变量也包括两个被广泛使用的测量组：民族自豪感（national pride）和政治效能感（political efficacy）。

民族自豪感参与评估民族主义在维持政权合法性中的相对重要性。

最后，在我们的综合模型中，我们也包含了四个社会经济背景变量——教育、年龄、主观社会地位和国际接触测量（international exposure scale）。国际接触测量由下述三个行为项目组成：

(1) 您经常使用互联网吗？

(2) 您对世界上和其他国家发生的大事经常关注吗？

(3) 您是否出过国？如果有，次数多吗？

这是衡量一个调查对象的外国知识以及接触国外（和可选择的）信息源和思想源的一个非常重要的指标。中西观察者关于政权脆弱性的一个流行的假设是：“该政权为了通过官方宣传对中国民众洗脑而对媒体审查机构和网络空间防火墙严重依赖。”如果确实如此，那么就能预测一个人的

国际曝光度越高，对这样的政权就越缺乏支持。

2. 政治支持水平一瞥

我们对整体的政权支持的测量由政治支持的三个层次组成：支持政权、通常支持政府和通常支持政府官员。在我们开始因果分析之前，有必要分别分析这三个成分的统计概况。图 1a 和图 1b 呈现了调查对象对“尽管我们国家的政治制度有这样那样的缺点，但它还是最适合中国国情的”这一论述回答“非常赞同”和“部分赞同”的跨越年龄和受教育水平的次数分布。我们发现针对这一特定问题，不仅在中国支持水平相当高，而且在不同年龄和受教育水平人群之间变化很小。最低水平在老人和文盲群组中，原因很简单，即他们中更高比例的人回答了“不知道”^①。与此同时，支持的力度并不是很强，绝大多数人回答了“部分赞同”而不是“非常赞同”。这暗示虽然政治体系享有民众支持的基础，但绝大多数中国人并没有沉溺于对政权的盲目信赖。

亚洲民主动态调查 2008 年中国调查（样本数量：5098 人）

“尽管我们国家的政治制度有这样那样的缺点，但它还是最适合中国国情的。”

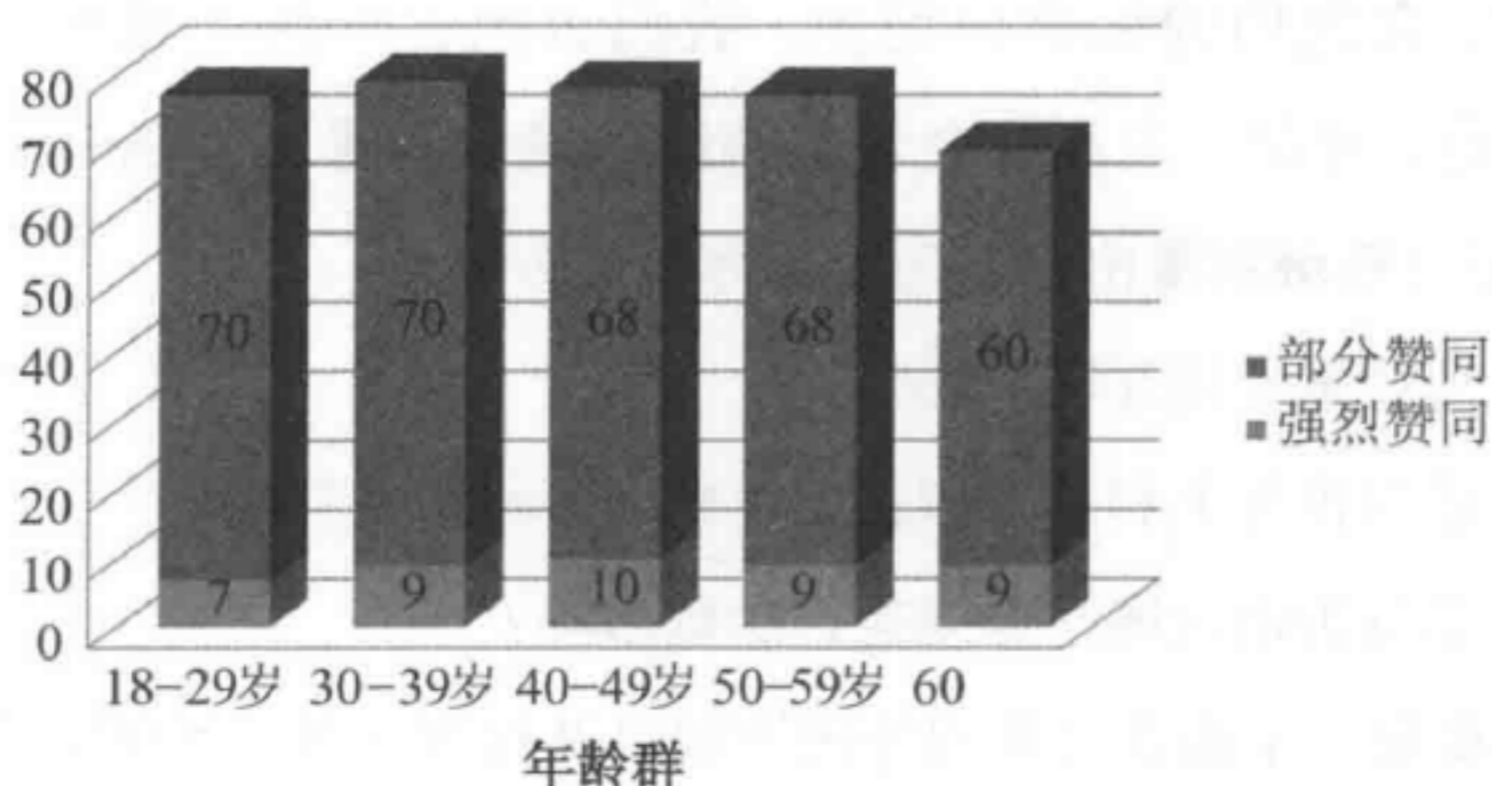


图 1a 政权支持水平与年龄

^① 我们包含了所有正当的情况，在可能的情况下引入了答案“不知道”、“无法选择”和“拒绝回答”。

亚洲民主动态调查 2008 年中国调查 (样本数量: 5098 人)

“尽管我们国家的政治制度有这样那样的缺点，但它还是最适合中国国情的。”

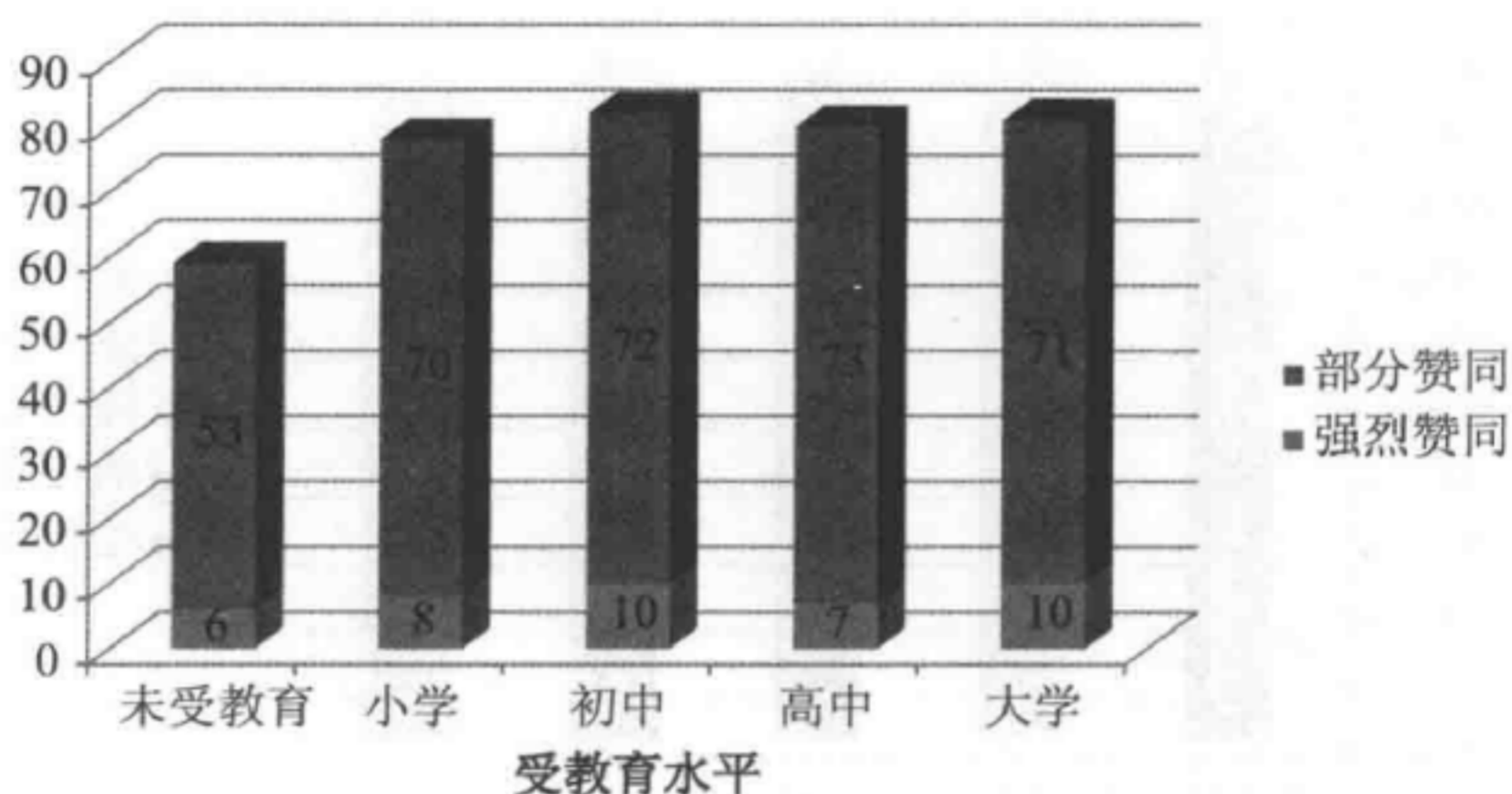


图 1b 政权支持水平与教育

图 2a 和图 2b 呈现了调查对象对论述“即使我们不同意政府的某项政策，一旦政府作出决定，我们也应该支持政府”回答“强烈赞同”和“部分赞同”在不同年龄和受教育水平人群中的频率分布。两图显示对政府支持态度的水平几乎和图 1a 和图 1b 显示的政权支持水平一样高。不仅如此，支持的水平并没有随受教育水平的上升而下降。事实上，我们在受过大学教育的调查对象中找到了回答“强烈赞同”的最高比例（14%）。一般而言，不同受教育水平的人群之间的变化并没有那么明显。不同年龄群体之间的变化相对更显著一些。越是年轻一代支持变得越少。在最年轻的组别（18—29 岁）我们发现了回答“部分不赞同”的最高比例（17%）。尽管如此，这种变化也仅在一个很小范围之内，即使是在最年轻的组别，仍有四分之三多数人表达了支持的态度。

亚洲民主动态调查 2008 年中国调查 (样本数量: 5098 人)

“即使我们不同意政府的某项政策，一旦政府作出决定，我们也应该支持政府。”

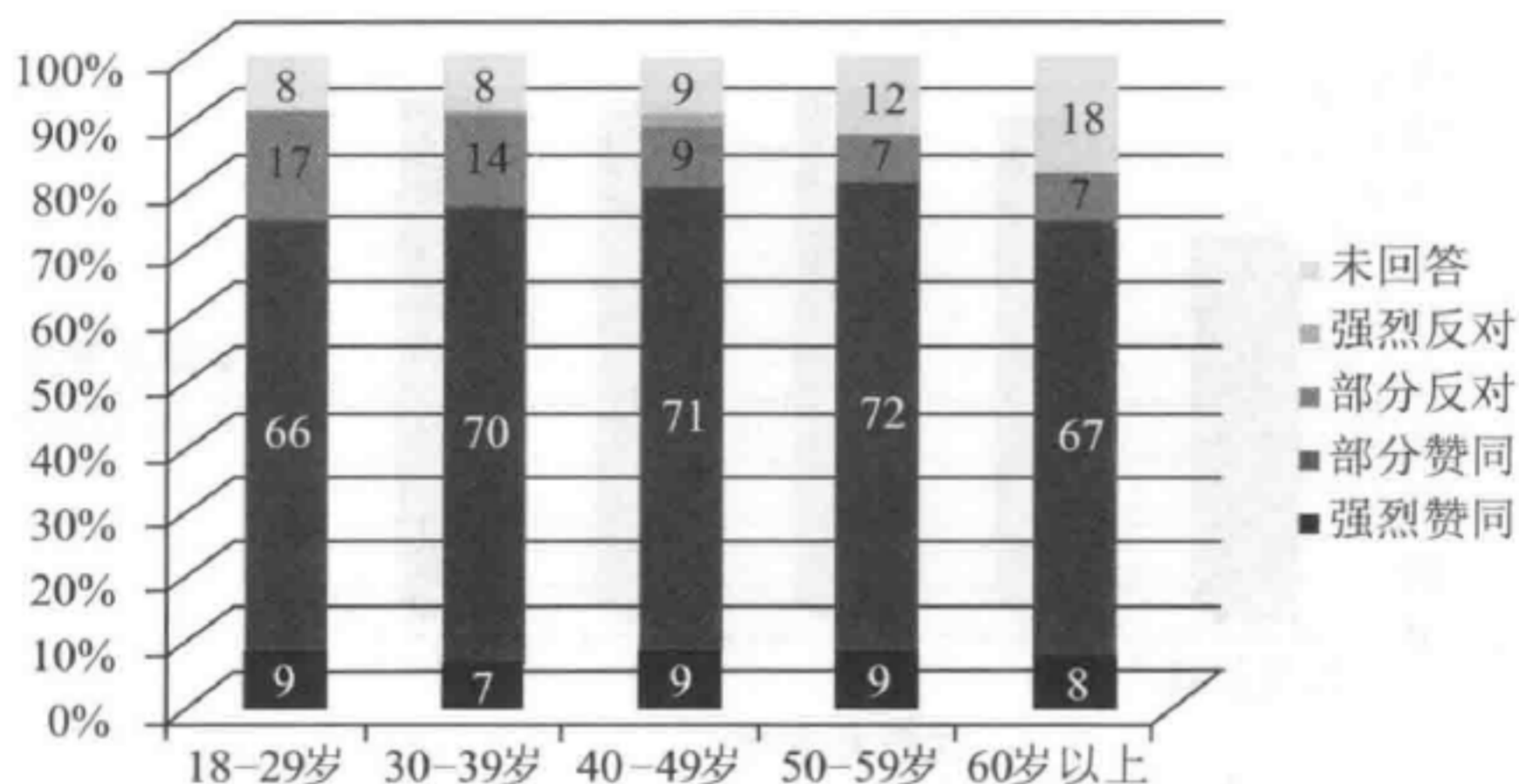


图 2a 对政府的支持水平与年龄

亚洲民主动态调查 2008 年中国调查 (样本数量: 5098 人)

“即使我们不同意政府的某项政策，一旦政府作出决定，我们也应该支持政府。”

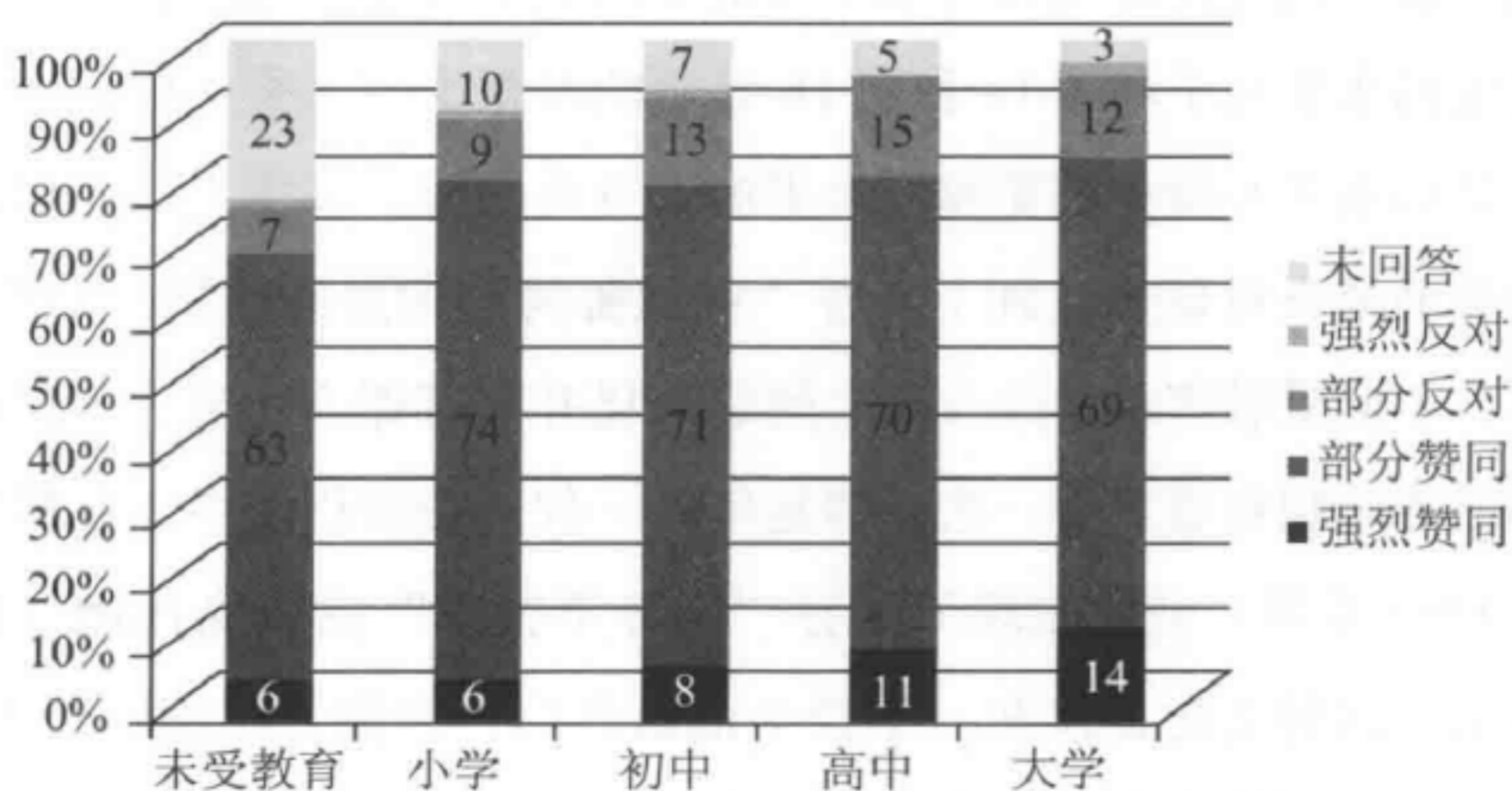


图 2b 对政府的支持水平与教育

图 3a 和图 3b 呈现了不同年龄和受教育水平的调查对象对论述“我们相信政府的领导人所作的决定总是正确的”回答“强烈赞同”和“部分赞同”的频率分布。^① 两图清晰显示出一旦我们将目标从“政府”变为“政府的领导人”，普通中国民众就变得审慎和挑剔得多。不仅如此，不同年龄组别与一心一意支持政府官员之间存在强烈的线性关系（其实教育也是如此）。越年轻越受过好的教育大体上越不太可能盲目信任政府的领导人。在两个相对年轻的组别（18—29 岁和 30—39 岁），回答“强烈不赞同”或“部分不赞同”的人数多于那些给出正面回答的人。在接受过大学教育的组别中，超过五分之三的人不赞同这一论述（57% 表示“部分不赞同”，还有 5% “强烈不赞同”）。显然他们都认识到了有时政府的领导人会犯错误，在某些情况下还会犯大错误。

亚洲民主动态调查 2008 年中国调查（样本数量：5098 人）

“我们相信政府的领导人所作的决定总是正确的。”

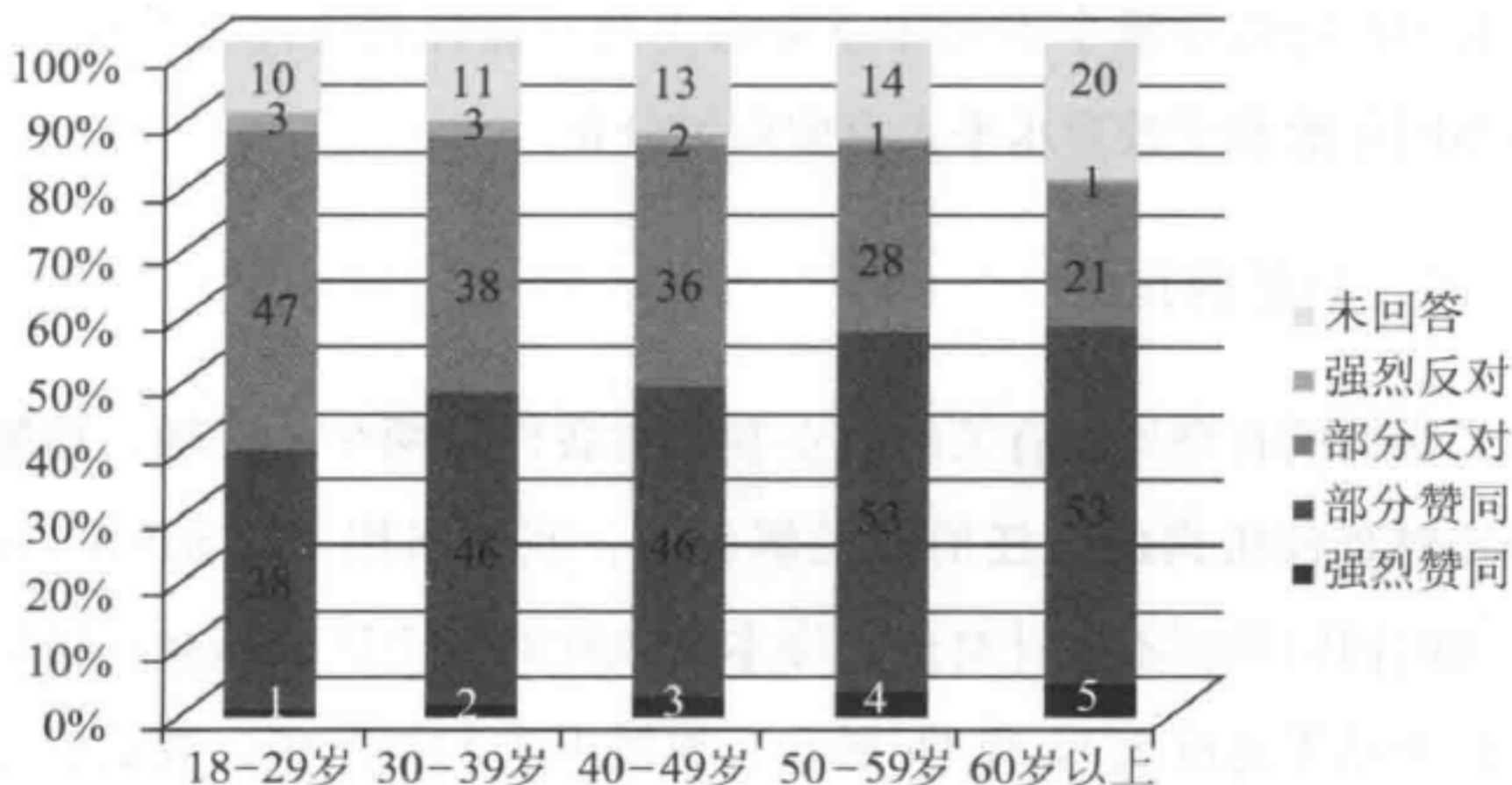


图 3a 对政府官员的支持水平与年龄

^① 在设计亚洲民主动态调查第二波对中国的问卷时，对于这个特定问题，我们有意使用“一直”代替了其他调查中的标准表达方式“通常”，以求增加问题的判别力。结果显示这个决定虽然损失了跨国可比性，但是已见成效。

亚洲民主动态调查 2008 年中国调查 (样本数量: 5098 人)

“我们相信政府的领导人所做的决定总是正确的。”

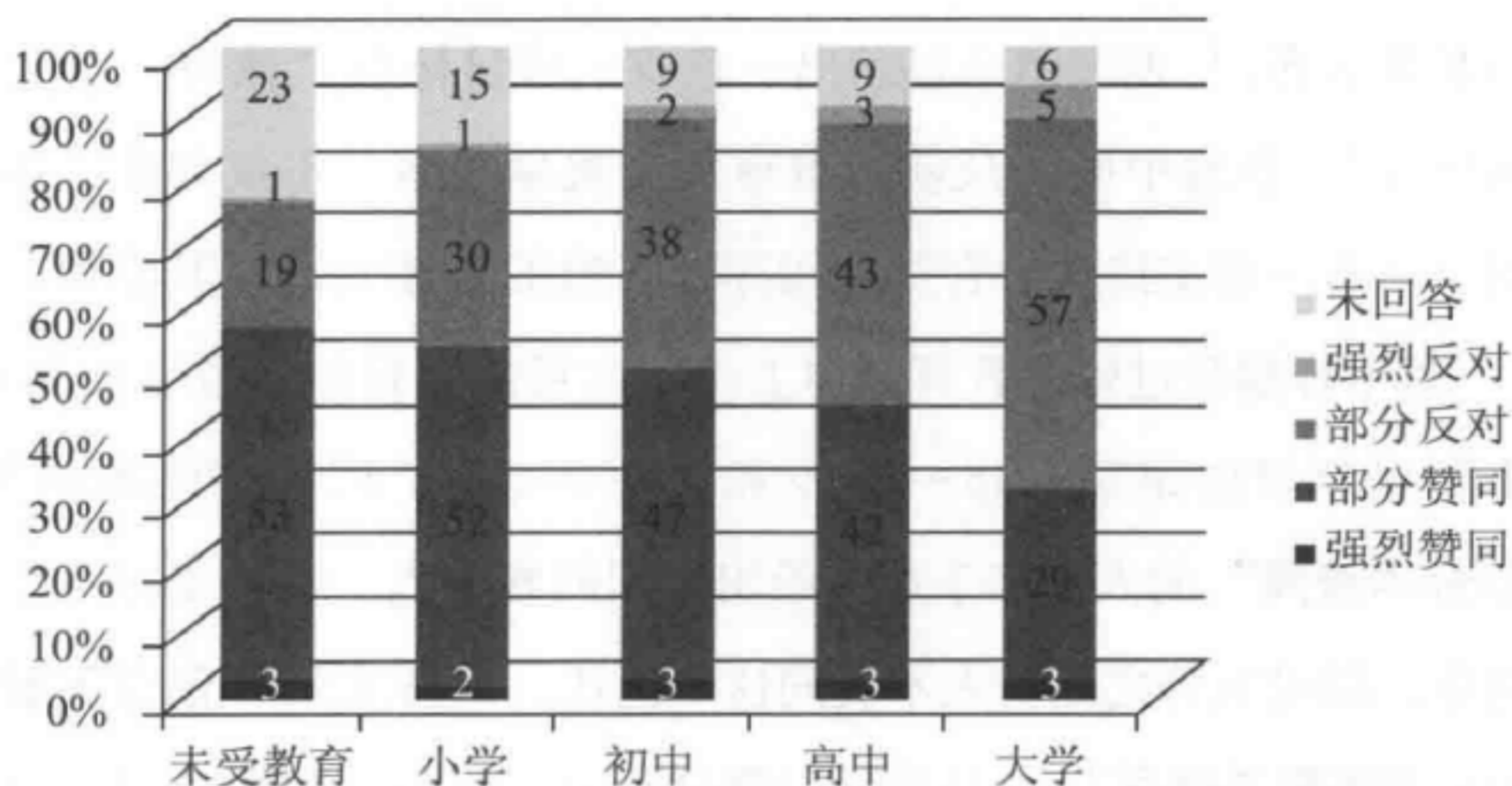


图 3b 对政府官员的支持水平与教育

简言之，我们的数据显示当下很多中国民众不再盲目信任政府的领导人。他们乐意详细检查政府官员特定决策的质量。与此同时，他们中的大多数愿意为政府以及整个政治体系提供支持。这种覆盖性支持相当广泛，并且在不同年龄和受教育水平人群中均匀分布。

3. 回归分析的结果

为了评估所有理论上有关的独立变项对我们的两个依变项，即整体政权支持和对政权机构的信任的相关解释力，我们运用了多元回归分析。^①我们运用的回归模型不仅针对全国样本，也针对两个区分城乡居民的次级样本。初步结果通过表 1a 和 1b 展示。在接下来的段落中，我将就来自我

^① 为构建整体政权支持测量，我使用了 Mplus4.12 通过缺失值估算功能准确表达一个要素的测量。除了那些没有一道问题给出有效答案的特例，每一个要素的测量都将在测量项目背后生成一个关于潜在特质的分数。这个因素的分数是由贝叶斯后验概率根据独立和依赖变量估算出的，通常被称为回归方法。请参见 B. O. Muthén, *Mplus Technical Appendices*, Los Angeles: Muthén & Muthén, 1998 - 2004, pp. 47 - 48。相似的方法也应用于民主中的民本概念测量中。

们回归分析的主要发现提供一个非技术性的说明。^①

由表 1a 引出的最重要的发现如下：

首先，我们采用的综合分析框架是适当的，因为三个模型的贴适度（goodness of fit）都相当好，特别是考虑到我们的资料必然有测量误差，而这种误差是伴随每一个要求比较高的认知能力的调查而无可避免会发生的。^②

其次，维持整体性政权支持水平的最重要因素是牢固依附在传统中国政治合法性观念之上的价值和信仰。特别是对仁慈政府的信仰、父权统治取向以及对国家优先的信仰。他们对城乡居民而言都是最重要的解释来源。其解释力显著高于政策表现和治理水平这两个范畴中的其他任何变项。在三种价值取向中，对仁慈政府的信仰是维持政体政权支持的最重要支柱，对农村居民而言尤其如此。除了三种价值取向之外，民族自豪感也是解释城市居民整体政权支持水平的一个显著自变项。^③ 然而，民主认知中的民本概念似乎对整体政权支持没有太大影响。

第三，在政策表现变项中，只有对当前国家经济状况的评价对整体政权支持水平有显著影响。正如预期的那样，经济表现评价越良好，他们对政权的支持度就越高。对城市居民而言，一旦对国家经济状况的评价考虑在内，另外两个指标将不存在任何明显的影响。对农村居民而言，在国家经济状况的影响考虑在内后，对家庭经济状况的评价仍然发挥着一些微小但在统计上相对显著的影响。^④ 无论如何，调查数据并不支持中国共产党政权合法性主要或唯一地倚赖其杰出的经济表现这个流行的观点。对国家其他三个方面状

① 由于整体政权支持和对政权机构的信任接近于等距尺度变量，所以采用常态最小平方回归模型是合宜的。两个图表中显示的所有回归系数都是标准化斜率。

② 从技术上来说，这里提出的回归模型都能通过去掉没有显著解释力的独立变量而被充分简化。尽管如此，为了揭示正在进行中的争论，找出不相干的变项与锁定重要解释变项一样有意义。

③ 在农村居民中，民族自豪感的分布太不平衡，因而难以产生有意义的变量。

④ 依据二元关系，所有三个经济指标都与分散的政权支持显著相关。与我们的回归分析一致，对国家经济状况的评估在三个指标中显示出最强有力的双变量相关（.193）。

况的评估，即公共秩序、宗教自由和贫富差距似乎并没有太大影响。^①

第四，在治理水平的变项中，只有**保障社会平等**对城镇与农村居民整体政权支持都有显著影响。两个其他相关因素对城市和农村居民多少有些不同的影响。感知政府回应民众需求能够促进农村居民支持政权，但对城市居民影响不大。另一方面，对于城市居民而言，对言论和结社自由的满意评价可提高政权合法性，但是对农村居民的影响甚微。这反映出城乡居民精神需求的差别，也反映出农村居民更加依赖政府提供关键社会服务的事实。

最为惊奇的发现是：一旦其他因素被纳入考虑，那么盛行的腐败问题或政权在法治、司法独立、政治参与方面的弱点就对整体政权支持没有任何显著影响了。^②这并不是因为我们的调查对象认为政府官员最清廉。实际上，当他们被问及“你认为腐败在地方政府官员中有多普遍？”时，人们表示“大多数官员是腐败的”或“几乎每个人都是腐败的”的数量多于选择“几乎没有人参与腐败”或“腐败官员并不多”的人。这可能是由于大多数人仍然相信高层领导相对清廉并且致力于打击腐败。因此，他们对地方干部大量腐败的不满并没有产生抑制整体政权支持的消极溢出效应。

最后，一旦考虑到所有中介因素，社会经济背景变量就不再显示出直接的解释力。在此期间，我们论证了政权支持和政府支持的水平，即整体政权支持的两个首要指标，在二元分析的环境下，跨越不同年龄和不同受教育水平的变化不大（在引入中间变量之前）。这意味着社会经济现代化的变革力量到目前为止尚未显著侵蚀政权的民众基础。表 1a 进一步显示将国际接触作为人们整体政权支持不利的预测也是失败的。它意味着那些有

① 对贫富差距的评价在城市居民的政权支持方面发挥了微弱的负面影响。这个违反直觉的发现可能暗示城市居民对贫富差距拥有更高的忍耐度，或者至少不会将其变糟的情况归咎于政治体系。依据二元关系，对贫富差距的评价与分散的政权支持显示出脆弱的正相关（.082）。

② 依据二元分析，正如预期的那样，关于腐败的三个指标均显示出与分散的政权支持水平的负面相关。不过他们的影响被多元模型中其他更有力的因素抵消了。

机会从其他渠道获得信息和思想且没有被政府控制的媒体所俘虏的人们，并不必然地撤回他们对政权的支持。

表 1a 整体政权支持的一般最小平方法 (OLS) 回归模型

	中国整体	中国城市	中国农村
解释变量			
对经济状况的评估			
当前国家经济状况	.041 ***	.060 ***	.031 ***
近五年国家状况变化	-.004	-.002	.001
当前家庭经济状况	.008	-.013	.016 **
通过关键指标评价国家状况			
公共秩序	.006 *	.009	.003
贫富差距	-.006 **	-.017 ***	-.001
宗教自由	.003	.004	.002
治理水平			
地方政府的腐败	-.014	-.015	-.015
中央政府的腐败	-.002	-.002	-.001
官僚机构的腐败	-.015	-.003	-.022
保障社会平等	.033 ***	.036 **	.033 ***
言论结社自由	.017 **	.044 ***	-.002
法治	.015	.028	.007
司法独立	-.004	-.006	-.001
个人政治权利	-.005	-.006	-.004
像我这样的人能影响政策	.001	-.003	.003
政府回应能力	.017 **	.008	.023 **
文化和价值			
民主认知的民本(监护人)观点	.024	.047	.018
父权统治取向	.080 ***	.095 ***	.072 ***
对仁慈(及全能)政府的信仰	.128 ***	.080 **	.157 ***
对国家优先的信仰	.070 ***	.078 ***	.059 ***
民族自豪感	.012	.046 ***	-.005
政治效能	-.004	.040 **	-.029 **
社会经济背景			
教育	.003	.004	.000
国际接触	.025	.016	.026 *
主观的社会地位	.003	.007	.001
年龄	.002 ***	.001	.002 ***
统计量(F/Sig.)	44.770 ***	22.345 ***	24.897 ***
判定系数(R Square)	.274	.355	.245
样本数量(N)	3109	1082	2027

说明: *** p < .001; ** p < .01; * p < .05。

由表 1b 引出的最有意义的发现如下：

首先，综合分析框架为我们提供了好的评估基础，好于以前的模型。由于更多的构成指标和更高水平的内在一致性，在此情况下的依变项享有更高的判别力和更高水平的测量可靠性。更多在统计上无法显著解释整体政权支持的解释变项变得高度相关。当目标由整体的政治体系或政府变为更加具体的机构时，政策表现和治理水平对人们的政治信任发挥了更大作用。

其次，治理水平的很多方面都成为形成人们对政权机构信任的最重要因素。其中，法治（rule of law）和保障社会平等（provision of social equality）飙升至最高。对民众的需求感受到政府的回应（perceived government's responsiveness）也非常重要，特别是对农村居民而言。民众感知到地方政府官员腐败程度对人们对该机构信任有清晰的侵蚀作用。此外，官僚腐败也抑制了城市居民对政权机构的信任。民众对言论结社自由的评价（freedom of expression and association）有一些积极影响，但是在农村居民中起主要相关作用。另一方面，并非政府体系运行的各方面都起作用，依据“个人政治权利”（individual political rights）或“像我这样的人能够影响政策”（people like me can influence policy）两项，公民授权并没有产生很大影响。司法独立（judicial independence）在城市居民中发挥着微弱但在统计上很显著的影响。这些发现意味着政权本质上要实现法治，为弱势群体提供法定权利和社会保护，在政府官员中打击腐败，对人民的需求积极回应，是保持民众对关键政治机构高度信任的关键。

基于传统合法性思想的价值和信仰仍然发挥作用，但是其影响不再同样重要。在农村居民中，它们仍然非常重要，但是在中国城市居民中作用则小得多。不仅如此，其解释力被人们治理水平多方面的评价所取代。更具体地说，对国家优先的信仰和民族自豪感有助于增强城乡居民对政治

机构的信任。对仁慈政府的信仰在形成农村居民对政治机构的信任方面仍然非常重要，但是它对解释城市居民对具体机构的信任态度不再有用。民主认知中的民本概念帮助增强农村居民对机构的信任，但是对城市居民没有显著影响。

令人奇怪的是政策表现的指标现在居于第三位。总的说来，维持公共秩序比评估经济状况更重要，尤其是对城市居民而言。对当前国家经济状况的评估只对农村居民产生影响。人们对宗教自由的评估只对于机构的信任拥有微弱但某种程度上不同的影响。在城市地区它略微强化了对政权机构的信任，但是在农村地区它产生了相反的作用。这可能与地下基督教堂的扩散有关（例如更多的宗教自由）。这些地下教堂在农村特别是时常在自然村里引起了大量社会不安。此外，对贫富差距的评估对机构信任也产生了一些微弱而积极的影响。这意味着如果差距不扩大，人们对政权机构就会有更多信任。尽管如此，在这两种情况下，影响都相当微弱。

最后，当所有行为的、态度的、价值的中介变项量之解释力均被纳入考虑之后，人们的教育水平仍对机构信任的水平产生了消极作用。就像在大多数其他社会中一样，受教育水平越高的人（特别是在城市居民中）批判性越强，越不可能盲目信任政治机构。此外，与传统的认识相反，拥有更多国际接触的人们并没有因此减少对政治机构的信任。

表 1b 对政权机构信任的普通最小二乘法 (OLS) 回归模型

	中国整体	中国城市	中国农村
解释变量			
对经济状况的评估			
当前国家经济状况	.059 ***	.011	.080 ***
近五年国家状况变化	.023	.022	.012
当前家庭经济状况	.007	.004	.010
通过关键指标评价国家状况			

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

(续表)

	中国整体	中国城市	中国农村
公共秩序	.044 ***	.060 ***	.034 ***
贫富差距	.011 *	.012	.010
宗教自由	-.007	.020 *	-.015 *
治理水平			
地方政府的腐败	-.093 ***	-.073 *	-.112 ***
中央政府的腐败	-.034	-.050	-.032
官僚机构的腐败	-.017	-.098 **	.039
保障社会平等	.117 ***	.151 ***	.094 ***
言论结社自由	.038 **	-.010	.063 **
法治	.202 ***	.207 ***	.179 ***
司法独立	.013	.030 **	.004
个人政治权利	.018 **	.010	.019 *
像我这样的人能影响政策	.007	.000	.011
政府响应能力	.109 ***	.075 **	.125 ***
文化和价值			
民主认知的民本(监护人)观点	.067 **	-.029	.101 **
父权统治取向	.034	.025	.031
对仁慈(及全能)政府的信仰	.119 ***	-.017	.198 ***
对国家优先的信仰	.083 ***	.083 **	.086 ***
民族自豪感	.056 ***	.050 *	.061 ***
政治效能	.024	.013	.041
社会经济背景			
教育	-.015 ***	-.014 **	-.003
国际接触	.034	.016	.056 *
主观的社会地位	.010	.008	.008
年龄	.002 *	.003 **	.002 *
统计量(F/Sig.)	76.608 ***	35.512 ***	38.673 ***
判定系数(R Square)	.393	.469	.334
样本数量(N)	3103	1071	2032

说明：*** p < .001； ** p < .01； * p < .05。

4. 理性争论的含义

我们的实证分析为中国一党体系的合法性以及中国共产党政权的未来走向描绘了一幅相当复杂的图像。许多被西方中国观察者所强调的要素，例如经济表现、提供社会稳定以及民族主义情绪，虽然都被证明是统计上显著的解释因素，但它们的解释力并没有许多西方中国观察者期待的那么强。更重要的是，没有强有力的依据表明政权的民众支持基础高度地或唯一地依赖于其优越的经济表现或者其对民族主义热情的操控。

有清楚的证据支持文化主义论者关于政治合法性基于传统价值观念的论点。政权的整体合法性都被嵌入这些普遍接受的传统价值中，例如对统治者与被统治者之间关系的父权统治取向、对仁慈政府的信仰（体现出民众愿意委托政府全权负责的倾向），以及国家利益优先于个人权利和利益的信仰。它们都被证明是比政策表现或治理水平对解释整体政权合法性更具说服力的变项。

我们的实证分析也为制度主义论者关于民众对政治体系运作特征的实际感受十分重要的观点，提供了强有力的支持。与整体政治体系合法性更多基于文化而较少依赖表现不同，政权的具体机构需要通过被感知的实际运作表现才能获得民众信任。这个政权展示出的保护穷者和弱者并保障他们基本生活必需的倾向和能力，其为加强法治、持续深化政治体制改革以及其对人民需求积极回应的能力，这些都是维持人民对政权机构信任的最重要的因素。这些能被感受到的特征源于该政权在时代变革和复杂环境中保持治理水平的能力，以及通过进用有恰当才能、专长和经历的人才为组织充实新鲜血液。尽管这个政权因为抑制政治自由和有意义的政治参与而被西方媒体所诟病，但这两个领域的缺陷似乎也并没有成为民众不满的来源。也许这个政权对基层民主的引进，将利益相关者纳入协商机制，以及

对协商民主的有限实验，到目前为止尚可满足民众对参与和代表权方面的需求。在中国民众眼中，这个政权忍受明显缺陷的领域是地方官员中盛行的腐败，这一点中国共产党高层领导也已经坦率承认并感到忧虑。

我们的实证数据也显示，对于中国基于文化的政权合法性的全面理解，需要通过其政治支持和民众信任的多层结构进行标定。中国民众对于整体政权和政府的支持水平很高，但是当目标变为政府官员后就大幅下降。同样地，对中央层级的政治机构的信任水平比较高，而对地方层级政府机构则明显下降。普通民众倾向于将他们的不满聚焦于地方干部的腐败和权力滥用，与此同时仍保持着对高层领导和中央政府的信任。这一信任水平的分化现象有助于增强中央最高领导的道德合法性以及建立政治体系的整体合法性的政治心理基础。各级地方政府充当了保护中央免遭人民不满的缓冲区，缓和了中国共产党潜在的合法性危机。^①

四、作为结论

正在进行中的争论不会因为此次实证分析而结束。在可预见的未来，关于这三个问题的争论——中国共产党在多大程度上面临合法性危机，什么因素有助于维持政权的政治支持，以及这个政权是否能够在社会经济现代化的快速进程中抵御趋向自由民主的引力——将会继续。这不仅仅是一场关于相互竞争的实证依据和理论视角的争论，而且是基于不同意识形态取向的争论。与此同时，没有一个具备周延知识判断力的学者能够自信地声称他或她拥有这些问题的最终答案。即使是在现代化理论的追随者中，对中国共党政权是否迟早将会面临一场深层的合法性危机的问题并没有

^① Yangqi Tong, "Morality, Benevolence, and Responsibility".

共识。关于这场合法性危机将在何时怎样呈现的问题，现有的观点分歧很大。^① 比较沈著的观点认为中国共产党可能在相当长的一段时间沿着这条道路“摸着石头过河”。在符合现代化理论中最良性的版本则认为，中国共产党精英有可能领导一党威权体制沿着台湾国民党（KMT）所示范的民主转型模式推进和平渐进的转型。^②

几乎毫无疑问，中国共产党在意识形态说服力和社会控制能力弱化的情况下保持党在社会中的支配存在，面临着艰巨的任务。共产党需要设法吸纳伴随着迅速增长的私有经济和社会结构多样化而来的新兴社会力量，满足民众对政治代表和政治参与不断增长的需求，以及积极应对经济对外开放带来的政治冲击。在许多方面，中国共产党在位领导精英今天面临的挑战堪比国民党几十年前所经历的。虽然国民党能够保持其政治支配并设法延长渐进政治自由化的过程，但是威权体制的式微过程只是减慢而非停止或逆转。因此，一些观察者提出，如果历史可鉴，一个有韧性与发展导向的威权政体，尽管具备全方位的能力和适应性，最终仍将成为自己现代化成就的牺牲品。

另一方面，也有学者认为，中国有条件在建构政治合法性的公共话语权上另辟蹊径，并开拓出基于自身文化传统、革命遗产和在世界上独特地位的政治现代化道路。至少中国共产党较之台湾的国民党更有机会抵御趋向自由民主的现代化引力。因为与20世纪80、90年代的国民党相比，今天的中国共产党享有更大的回旋余地，因为它正处于一个大不相同的外部环境和国内状况。至于台湾，西方思想和价值早已在威权体制建构以前就已建立了意识形态霸权。国民党也被自身“中华民国宪法”所揭示的“最终成为完全自由民主”的意识形态许诺所束缚。不仅如此，国民党非常容

① Bruce Gilley, *China's Democratic Future*, New York: Columbia University Press, 2004.

② Heberer and Schubert, "Political Reform and Regime Legitimacy".

易受到国际势力和压力的影响，特别是来自美国的影响。

与之相反，中国共产党政权相对自主性较高，无须面对那些曾经束缚国民党精英的意识形态承诺，因为中国共产党承诺发展“社会主义民主”（socialist democracy）而非西方式自由民主。其次，在中国大陆社会意识形态领域，西方思想和价值从未成为一个文化霸权，即使是在知识界也是如此。西方价值面临两个强而有力的意识形态制衡力量。首先，中国共产党的社会主义遗产由于所谓的“新左派”涌现而焕发生机。他们对新古典主义和新自由主义经济抱持批判态度，认为美国的民主不过是财阀统治，他们认为国家必须对日益严重的社会不平等、地区不平等、猖獗的腐败以及私有化过程中的不公正问题负起责任，扮演更强有力的角色。^① 其次，在这个政权的支持下，中国的传统文化认同、人生观、世界观得以复苏，特别是儒家思想，在国家疏离共产主义意识形态的同时提供了一条较之西方自由主义更为引人注目的替代选择。

不仅如此，中国因其庞大的版图和反帝国主义斗争的历史，很少受到美国和其他先进工业国家统治模式的影响。与之相反，中国享有一个日益增长的战略和经济能力，特别是有利于在其自身政治经济影响的势力范围之内创建一个更加友善的外部环境。另外，中国今天所处的时代，相对于20世纪80、90年代的台湾，有所不同。全球民主化浪潮已经消退。发展中世界今天跨入了一个拉里·戴蒙德（Larry Diamond）所称的“民主衰退”（democratic recession）^② 时期。即使是被中国崇尚自由主义的知识分子长期欣赏的西方民主模式，在美国两党斗争不断导致政治僵局，以及欧

^① 关于中国未来的理性争论，请参见 C. Fred Bergsten, Charles Freeman, Nicholas R. Lardy, and Derek J. Mitchell, *China's Rise: Challenges and Opportunities*, Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, 2008, cha. 2.

^② Larry Diamond, "The Democratic Rollback: The Resurgence of the Predatory State", in *Foreign Affairs*, Vol. 87, March/April 2008.

洲被全球金融危机卷入二次世界大战以来最严重的经济停滞与财政危机的情势下，也正逐渐丧失其吸引力。

附录 A：亚洲民主动态中国调查的抽样和技术信息

这项调查于 2008 年在中国大陆与北京大学当代中国研究中心（RCCC）合作实施。调查样本代表调查时在家的 18 岁以上成年居民，未包括居住在西藏自治区的居民。抽样框基于中国社会科学院（CASS）社会学研究所 2006 年全国抽样调查收集的信息。

我们采用了带有比例概率抽样方法（PPS）的分层多级地区抽样程序来挑选样本。初级抽样单元（PSUs）是大都市地区的区和其他地区的县。所有初级抽样单元都依据其人口和经济特征进行分层。共计确定了 37 个阶层和 212 个初级抽样单元。二级抽样单元（SSUs）是城市地区的街道和农村地区的乡，抽样的第三阶段面向城市地区的居委会和农村地区的村。共计选出 424 个二级抽样单元和 848 个三级抽样单元。在每一个被挑选的家庭里我们采用 Kish 表挑选一个符合条件的调查对象。

调查共安排了与 7293 人的面谈，由于多种原因，例如无效的地址、没有合适条件的代表，以及迁移原因，583 名预期调查对象未能找到。在预期调查对象中，5098 人完成了问卷，反馈比例为 75.98%。我们采用了事后分层技术用以校准抽样的误差。

附录 B：调查问卷题目的文字表述

依赖变量 1：整体政权支持测量

1. 尽管我们国家的政治制度有这样那样的缺点，但它还是最适合中国国情的。
 - (1) 非常同意
 - (2) 同意
 - (3) 不同意
 - (4) 非常不同意

2. 即使我们不同意政府的某项政策，一旦政府作出决定，我们也应该支持政府。

- (1) 非常同意
- (2) 同意
- (3) 不同意
- (4) 非常不同意

3. 我们相信政府的领导人所做的决定总是正确的。

- (1) 非常同意
- (2) 同意
- (3) 不同意
- (4) 非常不同意

依赖变量 2：对政治机构的信任

我将列举一些机构。对于每个机构，请告诉我你对他们的信任程度，是非常信任、相当信任、不太信任或者非常不信任？

1. 中央政府

- (1) 非常不信任
- (2) 不太信任
- (3) 相当信任
- (4) 非常信任

2. 法院

- (1) 非常不信任
- (2) 不太信任
- (3) 相当信任
- (4) 非常信任

3. 地方政府（在城市地区），乡镇政府（在农村地区）

- (1) 非常不信任
- (2) 不太信任

(3) 相当信任

(4) 非常信任

4. 中国共产党

(1) 非常不信任

(2) 不太信任

(3) 相当信任

(4) 非常信任

5. 全国人大

(1) 非常不信任

(2) 不太信任

(3) 相当信任

(4) 非常信任

6. 一般政府官员

(1) 非常不信任

(2) 不太信任

(3) 相当信任

(4) 非常信任

7. 解放军

(1) 非常不信任

(2) 不太信任

(3) 相当信任

(4) 非常信任

8. 公安部门

(1) 非常不信任

(2) 不太信任

(3) 相当信任

(4) 非常信任

经济状况

1. 您觉得我们国家目前整体经济状况怎么样？

- (1) 非常好
- (2) 还算好
- (3) 不好不坏
- (4) 不太好
- (5) 非常不好

2. 您认为目前我们国家经济状况与五年前相比有什么变化？

- (1) 好很多
- (2) 好一些
- (3) 跟以前一样
- (4) 差一些
- (5) 差很多

3. 您家目前的经济情况怎样？

- (1) 非常好
- (2) 还算好
- (3) 不好不坏
- (4) 不太好
- (5) 非常不好

对关键指标当前状况的评估

如果 10 代表最满意，1 代表最不满意，您认为我国在下列各方面目前处于什么水平？

1. 社会治安

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

2. 贫富差距

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

3. 自由参加宗教活动

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

政治文化

民本的民主概念测量

1. 您认为在以下两个方面，那对民主政治更为重要？

- (1) 人们有批评政府的言论自由。
- (2) 政府能认真听取人民群众的意见。

2. 您认为在以下两个方面，那对民主政治更为重要？

- (1) 多数决策。
- (2) 政府决策时以多数人民的利益为重。

3. 您认为在以下两个方面，那对民主政治更为重要？

- (1) 允许两个以上相互竞争的政治组织存在。
- (2) 政府能取其他政治组织的意见建议。

家父长统治取向测量

1. 政府和人民的关系就应该像是父母和子女的关系一样。

- (1) 非常同意
- (2) 同意
- (3) 不同意
- (4) 非常不同意

2. 人们应当像对待自己父母一样对待政府。

- (1) 非常同意
- (2) 同意
- (3) 不同意
- (4) 非常不同意

对仁慈政府的信仰测量

1. 一种意见能否在社会上流传，应由政府决定。
 - (1) 非常同意
 - (2) 同意
 - (3) 不同意
 - (4) 非常不同意
2. 政府领导人是这个大家庭的家长，他们关于国家事务的决定，人民都应该服从。
 - (1) 非常同意
 - (2) 同意
 - (3) 不同意
 - (4) 非常不同意
3. 法院在审判重大案件时，应该听取和接受当地政府的意见。
 - (1) 非常同意
 - (2) 同意
 - (3) 不同意
 - (4) 非常不同意
4. 只要有一位道德高尚的领导人，我们就可以让他决定一切。
 - (1) 非常同意
 - (2) 同意
 - (3) 不同意
 4. 非常不同意

对国家优先的信仰测量

1. 不管一个国家是如何不好或者做错了什么，作为一个国家的公民都应该保持对国家的忠诚。

- (1) 非常同意
 - (2) 同意
 - (3) 不同意
 - (4) 非常不同意
2. 为了国家，个人的利益都可以牺牲。
- (1) 非常同意
 - (2) 同意
 - (3) 不同意
 - (4) 非常不同意

民族自豪感测量

1. 您为自己是一个中国人感到骄傲吗？
- (1) 非常骄傲
 - (2) 比较骄傲
 - (3) 不怎么骄傲
 - (4) 根本不骄傲
2. 如果您有机会，您愿意离开中国到另一个国家去生活吗？
- (1) 非常愿意
 - (2) 愿意
 - (3) 不愿意
 - (4) 根本不愿意

治理评估

腐败

请问您，如下人员中贪污腐化的情况普遍不普遍？

1. 地方政府官员
- (1) 几乎没有

中共的治理与适应： 比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

- (2) 没有多少人
 - (3) 相当普遍
 - (4) 几乎都贪污
2. 中央政府官员
- (1) 几乎没有
 - (2) 没有多少人
 - (3) 相当普遍
 - (4) 几乎都贪污
3. 一般公务员
- (1) 几乎没有
 - (2) 没有多少人
 - (3) 相当普遍
 - (4) 几乎都贪污

保障社会平等

1. 人人皆可受到政府的公平对待。
- (1) 非常同意
 - (2) 同意
 - (3) 不同意
 - (4) 非常不同意
2. 人们都有东西吃、有衣服穿、有地方住等基本的生活必需品。
- (1) 非常同意
 - (2) 同意
 - (3) 不同意
 - (4) 非常不同意

言论与结社自由

1. 人们可以自由表达他们的想法不用担心害怕。

(1) 非常同意

(2) 同意

(3) 不同意

(4) 非常不同意

2. 人们可以参加任何自己喜欢的组织不用担心害怕。

(1) 非常同意

(2) 同意

(3) 不同意

(4) 非常不同意

法治

1. 在您看来，官方及官方媒体经常对民众隐藏重要信息吗？

(1) 总是如此

(2) 大多数情况下如此

(3) 偶尔如此

(4) 从不这样

2. 在您看来，政府官员一般都会遵守法纪吗？

(1) 总是如此

(2) 大多数情况下如此

(3) 偶尔如此

(4) 从不这样

3. 党政府违法时，司法机关也无能为力。

(1) 非常同意

(2) 同意

(3) 不同意

(4) 非常不同意

司法独立

如果 10 代表最满意，1 代表最不满意，您认为我国在下列各方面目前处于什么水平？

1. 司法独立不受政治干预。

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

赋予公民权利

如果 10 代表最满意，1 代表最不满意，您认为我国在下列各方面目前处于什么水平？

1. 像我这样的人也可以影响到政府的政策。

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

2. 个人的政治权利。

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

政府回应程度测量

1. 您认为我国政府在制定政策的时候重不重视人民的意见？

(1) 完全不重视

(2) 不大重视

(3) 比较重视

(4) 十分重视

2. 在您看来，我国政府关注民众的需求吗？

(1) 总是如此

(2) 大多数情况下如此

(3) 偶尔如此

(4) 从不这样

政治效能感测量

1. 在我们国家里，人民有许多办法去影响政府的决定。

(1) 非常同意

(2) 同意

(3) 不同意

(4) 非常不同意

2. 像我这样的人，对政府的决定没有任何影响力。

(1) 非常同意

(2) 同意

(3) 不同意

(4) 非常不同意

3. 我跟大多数人一样，十分了解政府和政治方面的问题。

(1) 非常同意

(2) 同意

(3) 不同意

(4) 非常不同意

国际化程度测量

1. 您经常使用互联网吗?

(1) 几乎每天都用

(2) 每周至少一次

(3) 每月至少一次

(4) 一年几次

(5) 很少用

2. 您在多大的程度上关注世界上和其他国家发生的大事?

(1) 非常关注

(2) 比较关注

(3) 不怎么关注

(4) 很少关注

(5) 从不关注

3. 您是否出过国？如果有，次数多吗？

(1) 一年好几次

(2) 基本上一年一次

(3) 就那么几次

(4) 就一次

(5) 从没出过国

主观社会地位

一般人认为家庭的社会地位有高低的不同，假设有一把量尺，1代表家庭社会地位很低，10代表家庭社会地位很高。在1到10之间，请问您觉得目前您家庭的社会地位在哪一个位置上？（出示卡片）

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

* 朱云汉，（台湾）“中央研究院”院士暨政治学所特聘研究员、台湾大学政治学教授。专攻中国政治、东亚政治经济、民主化及国际政治经济学。目前担任“亚洲民主动态调查”项目主持人。该调查项目是一个覆盖超过18个亚洲国家研究民主、治理和发展议题的大型跨国合作计划。这篇文章一个较早的版本是由台湾“中央研究院”政治学研究所和弗吉尼亚大学政治系联合组织，由弗吉尼亚大学东亚中心和弗吉尼亚大学国际研究中心研究办公室赞助，于2011年11月4日至5日在台北举办的“发展的中国模式：国内与全球视角讨论会”准备的。对郑永年（Zheng Yongnian）、徐斯俭（Szu-chien Hsu）和吴本立（Brantley Womack）的意见和建议表示感谢。

刘婷婷，国家新闻出版广电总局工作人员，青年学者，中国人民大学国际关系学院硕士，主要研究方向：中美关系、美国社会文化。

中国城市中社会地位变化与政治价值观

〔德〕安晓波 〔德〕蔡楚柯 〔德〕杨梅妍 文

(维尔兹堡大学)

韩冬临 (中国人民大学国际关系学院) 译

摘要：本文架构如下：首先，我们简单描述一下文章中使用的材料和研究方法。接着，我们以演进的社会地位变化类型学来讨论政治价值观的变化。尤其是，我们注重政治思想的三个维度，即对国家权力机关的态度、政治效能感和对政治参与的渴望，这些对于全面研究政权适应性是十分重要的。需要指出的是，这篇论文只是一个正在进行的研究项目的一部分。它总结并呈现了第一阶段定性研究的成果。下面概述的类型学与假说只是尝试性的结论，之后将会有更多的材料，并且采用定量分析对这些概述的类型学与假说进行深入地解释和外部检验。

关键词：社会地位；政治价值观；政治参与；类型学

Social Status Change and Political Values in Urban China

Björn Alpermann, Baris Selcuk & Katja Yang

(University of Würzburg)

HAN Donglin (School of International Studies, Renmin University of China)

Abstract: The paper proceeds as follows: first, we briefly describe the data and methods used in this project. Next, we employ our evolving typology of social status change to discuss changes in political values connected to it. In particular, we focus on three dimensions of political thinking that we hold to be of crucial importance for our overarching question of regime adaptability, namely attitudes toward state authority, political efficacy and desires for political participation. It is important to note that this paper is part of an on-going research project. It summarizes and presents the results of the first, qualitative research phase. The typology and hypotheses outlined below are to be considered tentative and are scheduled to be tested against a larger dataset which will allow quantitative analysis for further elaboration and external validation.

Keywords: Social Status; Political Values; Political Participation; Typology

一、简介

长久以来，人们普遍认为，发展中的国家的政治体系面临许多挑战，跟上它所致力于统治的社会的最新变化便是其中主要挑战之一（例如，亨廷顿，1968）。为了维持制度稳定性，国家应充分适应不断的社会变化，然而一党制据说尤其容易受到这个问题的影响。当代中国在经历了市场经济体制改革、意义重大的社会转型和共产党政权的长期执政后，经济得到快速发展，这些引发了人们关于威权主义的韧性与适应性的热烈讨论。^①在此背景下，我们对于探索这样政党—国家体制正在试图适应的社会变化的详细内容有着很大的兴趣。更具体地说，我们在探索社会分层的动态变化与政治价值观之间的联系。这样探索的根本原因可以阐述为：由于社会经济的变化与发展，社会的政治价值观也发生变化，很有可能它将会与政党—国家体制的初衷背道而驰，从而产生政治的张力。这样的分析是现代化和民主化的学说的核心内容。然而，在研究之初我必须强调的是，这并不是一个单向的发展过程。相反，正如我要在下面谈到的，处于执政地位的政党必然会通过塑造和推广与其利益一致的话语，努力将受社会因素影响而改变的政治价值观塑造成它偏好的形式。

很长时间以来，我们所感兴趣的社会分层的变化和政治价值观的关系，在政治学者的研究议题中占有重要地位。已经有太多的学术研究已经探讨过诸如经济发展过程中社会群体、阶层和阶级如何形成与变化、他们各自的政治态度和价值观如何变化、这些怎样影响了政治发展等问题。我们的研究和这些研究有着相同的关注点，并且以这些研究为基础，不同点

^① 参见南森（2003），吉雷（2003），杨（2006），培（2008），埃尔曼、派瑞（2011），李（2012）。

在于我们研究问题的方法。先前关于这一问题的研究有一个共性：在讨论社会认同的转变时，他们倾向于将不同的社会阶层或阶级分为不同的群组，最常见的是以职业标准界定目标群体（例如，孙，2007；莱特，2010；索，2013；陈，2013；李，2013）。换句话说，他们假定，进行研究时的社会地位与某些特定的想法和社会属性相关。他们的研究设计仅仅反映了调查者当时的社会地位，却没有探究他们如何到达这一地位，以及他们对自己（或家人）未来社会流动轨迹的预期。^①最后，社会分层的变化经历会导致人们对社会地位的信念和政治价值观的变化，他们也没有解释清楚这一心理变化过程。在关于中国不同社会阶级的政治态度的研究上，不仅不同的定量研究会得出相互矛盾的结论，有时候甚至同一个学者做的不同的定量研究也会自相矛盾，例如关于“新中产阶级”研究（陈、卢，2006；陈，2013；李，2013）。另外，文学作品中提出的社会阶层和政治态度之间的因果联系机制并不能令人信服（莱特，2010），因为他们试图以理性选择为基础，从社会地位直接推断出社会政治态度，而这一理性选择的假定在现实社会并不能实现（怀特，2010；韩，2010）。

相反，我们关注的中心点不是客观的社会组成（职业群体、阶层或阶级），而是当代中国城市的社会成员经历的社会地位变化轨迹。^②我们主张，如果想要更好地了解当代中国的社会地位变迁，我们应该将社会地位变化的过程作为研究的重点（安晓波，2012a）。仅仅对中国社会的不同阶级进行截面比较是不够的，我们需要有一个更加动态与历时的视角。在研究中我们要像一些学者最近建议的那样（基普尼斯，2012），注重个人思

^① 可以单独提出一个观点，西方关于社会模式的研究在应用于中国时会产生偏差；郭，2012。关于正是这一差异的案例研究，详见布莱切爾（2008），卡里略、古德曼（2012），古德曼（2014）。

^② 尽管这一轨迹可能在某一特定群体，阶层或阶级发生更多，但需要注意的是并不是必然的。反之亦然，不同的社会群体并不一定只有一种轨迹。

想的变化，原因在于因变量（政治价值观）属于心理范畴。因此，在构造造成变化的因果机制时，仅仅指出客观标准如收入和职业的变化是不够的。我们要承认不同的因果作用可能会有同样的结果。尤其是，在这样的视角下，我们必须超越“简单”的现代化理论，并且认识到在现代性的条件下，社会认同与自我认同都是自反过程的产物（吉登斯，1991；贝克、格朗德，2010；安晓波，2011）。在此背景下，本论文探讨了变化的政治价值观与社会地位的变化过程如何发生联系。这一探讨的基础是我们先前讨论的社会地位变化类型学（安晓波，2012a）。

该论文架构如下：首先，我们简单描述一下论文中使用的材料和研究方法。接着，我们以演进的社会地位变化类型学来讨论政治价值观的变化。尤其是，我们注重政治思想的三个维度，即对国家权力机关的态度、政治效能感和对政治参与的渴望，这些对于全面研究政权适应性是十分重要的。需要指出的是，这篇论文只是一个正在进行的研究项目的一部分。它总结并呈现了第一阶段定性研究的成果。下面概述的类型学与假说只是尝试性的结论，之后将会有更多的材料，并且采用定量分析对这些概述的类型学与假说进行深入地解释和外部检验（安晓波，2009）。

二、材料与研究方法

接着上面说，主要材料集包括对受访者人生经历的半叙事访谈，特别是他们的工作生活。叙事访谈尤其适合于传记性经验研究（库斯特，2009：29-30），并且传记在形成社会认同上可以说是最重要的（缪勒，2011：84-85；鲍曼，2001；杨，2012）。受访者独特的叙述可以作为重建他们对于社会地位（变化）的主观看法的基础。我们灵活的采访提纲包括三个主题区域，涵盖了受访者的生活、对社会变化的看法和政治态度。

为了总结出地位变化对人们社会认同的影响并从已有的案例中生成具有高度异质性的材料，该项目遵循“理论性抽样”的逻辑。（科尔宾、斯特劳斯，2008：第七章）。这种异质性为创建全方位的属性和维度的概念提供了机会。通过与中国研究合作者的一系列接触（他们选择保持匿名），在2010—2012年，我们在三个社会经济和政治经济发展水平完全不同的三个城市（北京、西安和温州）进行了访谈。为了确保每个城市样本的异质性和可比性，我们不仅采访了国有企业的在职员工和下岗员工，还采访了“白领”（也就是拥有中学以上学历与非常规、非体力劳动职业的人），涵盖了“体制内”与“体制外”的人。样本的每一个子组的男女比例相当。^①

为了尽量减少采访者的国籍对受访者的影响，我们自己仅仅做了很小一部分的访谈，大部分是由受过我们专业训练的中国大学生做的。采访总人数超过100个。访谈一般持续1—2个小时，并且用磁带记录再编译成文本。在将开放编码转为轴向和选择性编码之前——这一过程目前正在进行中，我们使用重建解释方法进行分析（关于这一方法论的详细论述，参见科尔宾、斯特劳斯，2008；安晓波，2012b；安晓波、塞尔丘克，2012）。

三、社会地位变化和政治态度

本文的社会流动性可以从地位变化或“地位变化通道”（*status passage*）的角度理解（格拉泽、斯特劳斯，2010 [1971]）。这一方法背后的主要观点是人们对自身社会流动性的主观认知对理解他们对它的反应是极其重要的（同上：第八章）。这种涉及其他人的自我认知就是我们通常所

^① 这里应注意，与先前被批评的研究方法相比，我们仅仅将这些职业群组看作样本单位（而不是分析单位）来增加样本的异质性。

说的社会认同。它提供了个人和社会的联系：它不仅内嵌于个人的履历，还创造了社会归属感，即对特殊社会群体的认同。因为在现代社会，个人往往属于不同的社会群体并扮演不同的角色，他们对这些群体和角色的优先顺序往往具有特别的研究兴趣（缪勒，2011：76 - 83）。换句话说，交叉的社会属性创建了“意义建构矩阵”（matrix of meaning-making）（多哈姆，2011：236），它可以进行重构以确定个体的自我形象和对社会的看法。在某种意义上社会认同可以被理解为“叙事身份”（narrative identities），因为它们是在访谈环境下的叙事活动中被激发出来的：它们包括（1）访谈者与受访者在特定环境中进行面对面的访谈，就好像受访者在为自己的传记进行叙述一样；（2）构建受访者心目中的社会世界；（3）在构建传记经历的背景和进行叙述的目标下，意义构建的文化模式不仅被选择和重复，还被改变和赋予弹性（卢修斯-内斯、德波曼，2004：61 - 67；罗森塔尔，1995）。从这个角度看，身份不但可以被看作一个过程，还可以被看作每一个个体自反性表演的任务（吉登斯，1991）。它需要一种能够整合社会认同不同方面的研究方法（罗莎，2005：第十四章）。

在先前的研究的基础上（安晓波，2011，2013b），接下来我们会介绍六种社会流动性类型，这些类型从材料中总结出来，可以将其看作理想类型。提到“类型”需要注意的是社会流动性可以从时间和空间两个层面描述（格拉泽、斯特劳斯，2010 [1971]：32）。为了将这些类型与政治价值观相联系，我们特地区分了社会流动通道的种类（同上：第六章）：单一通道是由个人单独经历的地位变化，**集体通道**是由一群相互联系的人共同经历的同一种类型的社会地位变化，而**聚合通道**则是由一群毫无关联的人经历同一种类型的社会地位变化。我们的分析显示认同形成的不同轨迹通常与特定的社会话语相联系。根据个人的地位通道，比如他们当前的社会地位特别是其个人的社会轨迹，个人倾向于从公共话语中寻找人生的意义。许

多这些话语对于其支持者的政治价值观有很大影响，因此它们倾向于成为社会地位通道和不断变化的政治价值观相互连接的纽带。例如，许多社会话语倾向于“去政治化”（depoliticization）（基普尼斯，2008：115），比如，通过强调其他方面来淡化某一现象特定方面的过程。^①

为了将受访者经历的社会地位变化的不同轨迹与相应的政治态度结合起来，我们重点研究三个“敏感概念”（科尔宾、斯特劳斯，2008），也就是对权威的态度（国家等）、对政治效能的感觉和对政治参与的渴望。

1. “登攀高原”

快速或坚实的社会上升之后的相对稳定可以被描述为“登攀高原”。以这种方式描述他们社会地位变化轨迹的受访者通常对他们过去的成就十分满意。他们从普通的起点奋斗到如今事业获得成功，此时他们的社会轨迹与面临的压力都达到高原时期。这种高原意味着相对较高的社会和职业地位。因此，尽管奋斗的过程不同，这些人看起来都相当成功。例如，一名来自西安（H4_2011）的女性财务总监说她童年过得十分压抑，因为她并不是班上最好的学生。在拿到大学商学学位后，她被分配到一家国有企业工作，但是在国有企业开始裁员时她决定进入私人企业赌一把。她不断地改变工作和城市，最初是为了更高的薪水，后来则是为了自己的职业规划。现在她在为一家在全国业务广泛的香港上市企业工作。她倾向于将她的个人经历看成是整代人经历的缩影，认为她的职业生涯是一种共同经历并且与常人上升的方式没什么不同。令人惊讶的是，她从基层做到高层的过程速度快且平稳。然而，似乎她像许多中国人一样在理解稳定性时有这样的思维定势：每个人都在同时向前发展。换句话说，许多人将他们的上

^① 马奥尼、戈茨（2006：236-237）认为“等效性”（equifinality）这一概念与定量研究不相容。

升轨迹看作集体通道，尽管从外人的视角来看可能是单一通道。

那些通过这一通道并达到高原状态的人就可以独特地享受“中产阶级”的生活方式，这一生活方式如今被看作是理想的，并且可以说是创造面向消费主义的“公民生活”（纳格诺思特，2008）。一名来自北京（L5_2010）的56岁的女性工程师最近开始兼职工作，她的案例证明了这一点：

30年还是变化挺大的，30年前是以工作为主，家庭为主，是不是，现在好像工作只是生活的一部分，生活的含义更广一些。[……]原来除了工作就是工作。（L5_2010）

因此，消费文化的出现不仅仅意味着相关个人的身份象征的积累。受访者经历了真正的解放过程。相对于整天工作，投入精力到参加娱乐活动本身就有点像革命。能够自己决定如何支配业余时间，就像拥有了完全的自由时间，这对于她来说十分新奇有趣，她没有时间做别的事情但却享受这个过程。财务总监和工程师的生活与世界观有相通之处：由于社会发展使得她们的生活质量得到很大提升，她们倾向于将自己看到的新的社会问题作为社会发展带来的临时性的负面效应，而这一发展过程在她们看来整体上是积极的。简言之，消费主义的发展加深了她们的去政治化程度。

另外，那些认为自己已经“登攀高原”阶段的受访者通常有一种技术专家治国论的世界观，也就是说包括他们自己在内的每一个社会成员都有根据自己的独特能力特定的角色和功能。他们之所以倾向于持有这种观点是因为他们自己在各自的工作领域都是精英。在他们看来，他们也许在自己的领域做得很好，但是不应该总想着在别的领域做事，正如一位来自西安（Y1_2010）的50岁的现场验船师所说：

你得摆正自己的位置，你，你得觉得，你不能眼高手低呀，你没那本事，你要做别的，你明明你只能是个普通工人，你非要去干白领，那不可能，是吧。(Y1_2010)

在政治领域，这意味着政治必须被最有资质的技术专家来运行。尽管这些技术官僚可能也会犯错，然而与缺少政治领域专业知识的普通人相比，他们对社会的需求有更好的理解。持这种政治观的人们毫不意外得对政治参与的渴望有限。在他们看来政府应该利用媒体和教育指导人们向正确的方向发展。

然而，并不是所有“登攀高原”阶段的人将他们的新自由全部或大部分都投入到去政治化的消费主义上。相反，有些人则致力于社会行动主义。我们假定，单一通道和聚合通道之间的差异对于理解作为社会或政治参与前提的自我效能的形成尤为重要。如果社会进步是由个人努力构成的单一通道推动的，这倾向于提升个人的自我效能感，因为它证明个人的确可以通过自身力量达到理想的目标。来自西安(H3_2011)的55岁的女性律师的事例可以证明这一点，“文化大革命”时期她是一名铁路工作人员，后来她上了清华大学，并且从一个国营的律师事务所发展到现在成为大企业的独立法律顾问。她的生活包括三个阶段(i)确保生存；(ii)发展事业；(iii)帮助他人。她认为自己现在处于第三阶段，她现阶段的主要目标并不是拓展事业而是回馈社会，正如我们的例子显示的，很多人都有这样的观点。此外，这位律师强调，她的社会行动证明她是一个对社会有价值的人。因此，这也可以被视为地位展示。^① 这位受访者可以被描述为政治合作者，因为她曾经两次作为党外人士代表参加陕西省的政协会议，并

^① 付(2009)具体讨论了社会行动主义的运行的例子。

且她还是当地女性企业家联合会的领导者之一。尽管她回避进行公开的政治批评，然而她明确表示对一些社会问题的不赞同。

总的来说，成功“登攀高原”时期的人们通常拥有诸如时间、金钱和社会资本之类的资源。一些受到新出现的消费主义的诱惑并慢慢变得去政治化。然而，有些人利用手中的资源参与社会甚至是政治行动主义。我们假定这其中重要的解释因素是他们是以单一还是聚合的方式经历地位通道。经历单一通道的人更容易拥有强烈的自我效能感，这可能是社会或政治参与的基础。

2. “渴望登攀高原”

在经历了相当快或者至少坚实的社会地位上升后，一些人达到了舒适的稳定时期，其他人也渴望这样，然而他们或者是正在努力的过程中，或者是失败了。不过，对于还没到达的人来说，在高原上生活会变得容易并且这一状态可以达到的念头一直激励着他们（格拉泽、斯特劳斯，2010 [1971]：159）。这个设想是否正确有待进一步讨论。关键在于它可以作为动力激励人们奋斗。在我们的材料集里存在有这种想法的例子，例如2009年在北京采访的两个DVD商贩（A3_2009；A4_2009）的例子。两人都是中年男子，都从农村来到城市，都在过去打过一段时间的零工，现在都在街角卖盗版DVD。他们都希望能自己能开一家卖其他产品的店或者回到农村过更高水平的生活。虽然这两个DVD商贩的愿望能否实现还是存疑，毫无疑问他们心中设想的未来轨迹会让他们达到与起点相比更高水平的高原阶段。此外，他们更多地将自己的地位变化看作单一通道，因为市场经济需要每个人为自己奋斗。

他们现在从事的生意枯燥、违法并且在城管的不断监管下进行。但是这一工作没有体力消耗，享有无上级的自由，并且收入不错。意料之中的

是他们与政府的关系十分模糊。至少在过去几年，城管经常突击他们，让他们离开甚至收缴他们的货物。对此，他们使用修辞策略，令人想到詹姆斯·斯科特所说的“弱者的武器”。例如，他们中的一个说现在党和政府领导人都大力倡导“建设和谐社会”的目标，这种粗暴执法的形式不再合法并且再也不应该被使用。其他人以相似的方式歪曲公共话语来加深他们作为小规模经营的商人的自我形象，从而拒绝或者至少取消对其非法性的指责。他们对于自己商业活动自由经营的性质十分自豪，并且不想将自己置于建筑工地或工厂典型的严格纪律之下。

然而，他们的政治效能感偏低。这是被他们的社会认同塑造的，而这身份是在与公共话语的联系中构建的。在当代中国所有话语都与“素质”有关的背景下（许，2007），他们认为“没有文化的人”没有能力评定政治和发展现状：

我的眼光是看不到，咱对中国将来呀，你看什么形式呀，咱现在，咱真不知道，我还真看不出来，咱没这头脑。（A3_2009）

在对政治各方面进行评论时，他们都会以执政党宣传的导向进行评论，如赞美“胡温”政府下农村地区的发展。与此相似，在政治参与上，他们的需求也十分温和。通常，他们都期待来自上层的解决方案，例如更严厉的自上而下的措施治理官员腐败和官商勾结问题。同时，他们希望上层听到“群众的呼声”。但这并不意味着对民主制度的支持。相反，这一需求与毛泽东思想中的群众路线十分相近。例如检查组来到农村地区听取群众意见并解决人们的问题（A3_2009）。但是他们将村民选举看成中国向渐近式民主发展的一个重大进步，就像官方宣传的那样。

总的来说，这里分析的受访者似乎完全接受官方陈述，包括新的市场

经济环境下人人机会平等，而关于“素质”的话语将他们完全置于社会从属地位。尽管他们与国家权力机关保持距离并且在城市社会里艰难生存，他们仍然相信党和国家对自身合法性的陈述。不可否认的是，在我们的材料中，“渴望登攀高原”的理想类型与社会地位较低的特殊社会群体相联系。但是，莱恩（2014：23-26）的一项独立研究发现年轻的大学毕业生中存在着同样的观点。尽管后者明显不是因为缺少素质而被排斥，他们急于在专业与个人领域发展自己（如达到期望的高原）同样导致了较低的政治效能感（莱恩，2014：30）。

3. “上升浪潮”

另一个关于社会流动性的不同观点就是我们通常说的“上升浪潮”：希望登攀高原状态的人们在沿着社会阶梯相对而言地向上爬，赶上先富的人们甚至超过他们中的一些人。与此相反，另一部分受访者主要甚至是仅仅习惯于生活水平的绝对改善。就像海水涨潮时举起大大小小的船只，随着社会进步他们的生活水平也上升，但是他们在社会等级中的相对地位并没有改善（船只的大小）。难怪这种理想类型的例子会在社会地位较低的群体中找到，比如在温州采访到的流动工人。然而正如上文的讨论所体现的，仅仅关注客观社会地位并不足以解释这一观点——先前在第2节讨论到的观点似乎也有些道理。这种类型的受访者并不会批评社会的不平等，甚至可能会努力证明这些不平等的正义性，将它们看作是内在平等且对于社会的正常运转十分必要的。他们的社会流动性会受到限制，因为在十年或几十年很长的时间里他们都待在同一个企业。在很大程度上，他们向上流动的过程就是指企业成长并更新设备需要他们学习的新的和现代化的技能。而且，他们当然会从不断上涨的绝对收入中获利，尽管客观上他们的收入水平仍然很低，并且贫富差距会越来越大。但是这仅仅是次要的考

虑，假定他们的主要兴趣是从代际上看提高自己和家庭的绝对生活水平，因此他们对孩子没有过多的教育期望，仅仅希望他们比自己做得好。

在这里再次与上文讨论过的“渴望登攀高原”的贩卖 DVD 的商贩作对比，这群希望随着社会浪潮上升的受访者对政府更加顺从。附带效应是他们进行自我打拼的想法更弱。因此，如果他们有发展自己的机会，那一定不是他们自己争取的，而是他们的上司或单位提供的。国家机关或政策很少遭到批评。大多数不满很短暂并且不会造成针对政府的犯罪行为。通常，他们都会谅解政府的不足之处，如政府的社会政策（养老，留守儿童教育问题，环境污染等）。他们中越来越多的人在提起关于和谐社会的说法时与官方陈述十分相似，清楚地显示了官方媒体的力量：

社会要和谐我感觉也得从自我本身做起。大家现在不是都在倡议和谐社会，[……]，主要就是说，嗯，不光要靠政府推广啊，也要靠我们自身个人做起。你比如说像现在的人，社会在前进，是不是啊，那我们肯定就是说你的个人素质啊，你得提升嘛，这样社会才能够和谐。(TT3_2012)

从这段与政府相似的陈述中我们可以看到，他们认为每个公民都应该为社会和谐贡献自己的力量，无论是生活中的琐碎小事（比如在公共交通工具上给老人和弱者让座）还是服从党的领导与整个社会的利益。

与此相对，他们的政治效能感也很低。对于有些人来说这与他们的低教育水平有关。但是更重要的是他们认为效能感不需要很高因为政府已经将所有的一切都做得很好。只要政府能够维持不断上升的绝对生活水平，这些受访者就不会在政治上受到激励。甚至在生活条件恶化的情况下，他们的认知很可能受到影响继续支持政府，因为他们习惯于信任官方陈述。

有趣的是，他们对于政治参与并不是毫无兴趣，尽管大部分是以没有“赋权”性质的社会参与形式（比较：海贝勒、舒耕德，2008：19 - 24）。不过它可以被看作是支持当前政权。因此，这一群体中的一个受访者希望政府组织志愿者，否则他们可能不会做好事。还有人支持老家村子里的贫困邻居服从政府和遵从传统，也就是官方所说的“五保户”和农村传统团结互助的有机结合。

简单地说，这个理想类型囊括了一些受访者的案例，这些受访者只关注提高自己或家庭的绝对生活水平，因而没有社会相对不平等的比较视野。其结果是，在政治态度上，他们强烈支持现有政权，而这一政权将自己看作（展现自己为）经济持续稳定发展不可缺少的条件。同时，他们的政治效能感和对政治参与的渴望很低。

4. “坠入高原”和“社会地位下降与排斥”

在先前关于当代中国城市地位变化的研究中，我们创造了地位通道的类型学，包括六种不同的社会地位变化轨迹的理想类型。每一种理想类型对个人的社会地位和生活现实都有不同影响（安晓波，2012a）。然而，在对政治价值观的影响上，两种类型有相似的作用。因此为了使阐述更清晰，我们将它们放在一起讨论。

“高原”的比喻意味着与起点相比自我感知到的社会地位更高。然而，有些人先爬上了社会等级阶梯，然后再次坠入——尽管比他们的起点要高。这些人通常意识到他们仍然处在有一定特权的社会地位，但是他们是在从悬崖上坠落后到达这一平台。我们也能从材料中看到更戏剧化的坠入形式：个人完全失去地位，近乎毁灭。这里的关键是对摔至社会底层并且（几乎）没有再次获得显著社会成就的机会的主观感受。尽管对于社会地位的两种看法在对社会认同的认知上有很明显不同，但它们对政治价值观

的影响十分相似。

在这两种社会地位变化中，相同的是低水平的政治效能感。无论这些人将他们的地位轨迹看成是单一、聚合还是集体通道；无论他们认为自己是主动塑造还是被动地成为丧失社会地位的受害者，他们的自我效能感都会从社会地位下跌的经历中受到影响。

在材料中，我们发现经历了积极和消极单一地位通道的个人的不同例子。例如，有人在受到政治不公平待遇后失去了先前较高的社会地位，这些经历使他们对政府愤怒，同时他们也倾向于减少效能感，这使得他们不愿意参与任何形式的政治活动。下面的例子可以证明这一点，受访者是一位来自西安的20多岁的店主。与政府的一些不愉快的经历慢慢地使他有一种反威权主义的情感，还伴随着对现状的无奈：

我自己的祖国，我没有，我没有办法去拯救它 [……] 我也没有能力去让这个国，我一个人不可能让这个国家变成什么样子。(K2_2011)

可以假定，社会轨迹的下降会不可避免地造成个人对自己在政治上的自我定位进行批判，但并非所有人都是这样。个人的主动性和聚合通道与不同的结局相关联。首先，看下一位来自北京（A1-2009）的受访者的例子，他最初是一个乡村公务员，后来辞职在快餐连锁店工作并成为分店经理。为了追求更高的职业目标，他再次辞职开始自主创业，但失败了，如今他在北京的街头兜售盗版DVD。在描述社会地位的损失时他十分伤感，他说先前乡村政府机关的同事现在都不愿意与他交谈。他的社会地位的下降很明显是单一通道并且是由他自己造成的。因此，这个受访者并没有抱怨政府或社会，而是将原因归咎于自己没能足够适应社会：

要说再重来的话，肯定要改变一下自己，还既然要适应这个社会，肯定要先改变自己，不能说，老怨，是不？首先你得把自己的条件改变，适应这社会，没办法，社会就这样的。(A1_2009)

正如被动接受地位下降的人们一样，主动造成现状的人们通常会感到很压抑而不会在政治上受到激励。毕竟，社会地位轨迹下降是他们自己造成的。不过，被动接受社会地位下降的人们通常对政府持严重的消极态度，而主动造成这种状况的人们更多的责备自己。

当一群人受到社会地位下降的影响时，另一个不同的缓和因素会起作用，正如下岗工人的例子。在这种情况下，对过去单位体系的怀念通常十分深刻，因此这些下岗工人并不会责怪政府（洪/赵，2009；赫斯特，2009）。这些人知道他们在改革时期输了，从一个相对较高的社会地位甚至作为国企员工即使退休也能得到经济保障的地位跌落。然而，他们仍然可以将自己看作一个更大群体、聚合通道甚至集体通道的一部分。在这些受访者的概念里，他们的生活是十分被动的：你无法改变自己的生活，它会自然而然发生。与上文提到的西安的店主的例子相比，他们的通道并不是单一的。他们生命中所有大的转折点都是更宏大的政治过程的一部分。与布莱特（2002）分析的工人相比，我们研究的这种类型的受访者更倾向于原谅“国家”或政府，将原因归于布莱特所说的“市场霸权”：“市场”通常被看作积极的事物，并且市场化改革是必要的，同时，毫无疑问政治领导有责任改善人们的生活。如果将这些责任完全分摊，则每个工作单位都有责任。在这种情况下，我们的受访者与有着共同命运的人甚至可能集体请愿，最终使政府作出小小的让步。这是在他的陈述中，唯一一次出现聚合通道发展出集体特征而不是聚合特征。另外，他在谈到生活时的消极态度有助于我们不再强调有争议的部分，即去政治化的形式。由于内心接

受了“市场霸权”的说法，像他这样的受访者通常会接受而不是质疑社会在新领域的尝试。将他们的社会经历归纳成一种社会现象——即聚合通道而非单一通道——是他们对政府并没有批评态度。通常他们将自己对社会发展的期望寄托在下一代身上。与这一部分讨论的其他受访者一样，他们在生活中的波折导致了较低的政治效能感。

总之，“坠入高原”和“社会地位下降与排斥”都牵涉到严重的社会地位下降。在被动的单一通道的案例中，受访者认为自己被踢出局并且受到了体系的不公平对待。因此，他们对于社会的观点通常是消极的。相反，在主动的单一通道的案例中，个人会将社会地位下降的原因归结到自己身上。在被动的聚合通道的案例中，地位变化同时发生在许多人身上，这似乎会模糊社会地位下降的事实：它不会导致对社会系统性的批评，而会导致去政治化。

5. “斜坡下滑”

根据罗莎（2005）的研究，在晚期现代社会（科技、社会与快节奏的生活）的加速发展导致了这样一种观念，即不仅进步是困难或危险的[“斜坡效应”（slippery slope）]，而且对于个人来说不进步就是后退。在多方面的压力下，社会成员不得不更快地前进以保持在原地。在中国社会这一子群体中可以发现同样的现象，例如刚刚步入社会的大学毕业生（刘，2008）或者更通常的中国“奋斗者”（严，2012：186）。与严的研究不同的是，我们将这两种人进行了区分，一种是有着登攀高原状态信念的奋斗者，另一种是“斜坡下滑”的类型，由于持续经历不断的压力，他们对达到生活更容易的社会地位的想法被破坏了。这种类型的受访者通常用“压力”与“奋斗”之类的话语来描述他们的生活。

许多受访者似乎都受到“斜坡下滑”现象的影响。下面，我们将呈现

这一理想类型的三个不同案例。第一个是一位来自湖南偏远贫困的农村地区的42岁的女性（S1_2012），她以前是一名国有企业的员工，现在她与家人一起搬到温州并且成为了私营企业的会计。第二个是一位出生在北京的女性（T6_2011），她的社会背景与第一个有所不同。在从一所英国大学成功毕业后，她在英国工作了一些年后才回国。回到北京后，她就职于一家咨询公司，但她也面临着很大的压力，主要是越来越多年轻的大学毕业生在就业市场竞争。尽管客观地讲，这两种不同的职业路径都是“斜坡下滑”现象的好的例子，因为她们被对落后的持续而深刻的恐惧所驱使作出自己的职业选择。尽管她们看起来成功得爬上了社会阶梯，但她们根本不认为自己是成功的。尽管温州的会计或多或少在生活与工作中找到了合理的平衡（至少与她受到更大压力的同类人比是这样），她仍然质疑自己是否获得成功。事实上，她努力赶上社会上其他人的努力也对下一代产生影响。像许多中国父母一样，她感到有很大的压力去教育孩子得到比自己更高的学历与成就（比如，方等，2012；埃文斯，2012）。更年轻的（且无子女的）咨询顾问则对快节奏的社会与工作生活的失衡感到遗憾，据说农民工与她的薪水相同——在一个担忧素质的社会里她的学历严重贬值（刘，2008；许，2007；钱，2010：94-95）。对教育获得与其价值的担心似乎对克雷布（2010）所说的中国的“中产阶级”尤为重要。在这种情况下这些受访者更倾向于将自己看作“工薪阶层”，比如经受过专业训练但得到报酬相对较低的非体力劳动者（T6_2011；莱恩，2014）。

然而，对这一社会趋势的反感并没有使她们挑战政府。相反，两个受访者都对政府有相当积极的看法。有更大跨步的温州会计对此并没有过多抱怨而是仅仅提出了城市生活的小的不方便之处。对于那些她认为在自己的能力范围之外的“更大的问题”，她不会去担心。由于她生活已经被工作、抚养孩子与做一个“消费者公民”占据，她没有太多时间考虑与个人

生活无明显联系的问题。她验证了严（2012：183）的观察：“在关于素质的话语使个人奔跑更快时，消费主义就是悬在不断奔跑个人面前的胡萝卜。”另一方面，北京的咨询顾问更多地看到了更大的社会政治的弊病，如腐败。然而，只要整体是进步的，她就愿意忍受。对于她来说，做一个“好的公民”就要不抱怨（特别是在公开场合）个人问题或社会的消极，而是赞扬政府及其成就。（讽刺的是，她在访谈中抱怨了很多。）她将公民与政府的关系比作孩子与父母的关系。尽管一方可能做另一方不喜欢的事，另一方仍然爱她并尊敬她。正如与她相似的人，她缺少政治效能感，认为自己不能对政治作出贡献：

这个只能说是作为一个老百姓的，愿景不能说是能怎么样，我不知道，但是我只是希望能够政府能够做到。（T6_2011）

换句话说，受访者完全相信政府会作出正确的决定，并且认为自己不能以有意义的方式参与这一过程。她希望政府出台可以降低压力和劳累整体水平的管制措施（根据罗莎，2005 的研究，这一希望很可能落空）。

在这种通道中去政治化很容易出现，至少只要它被理解为聚合通道。当然正如一个单一通道的案例证明，这并不是唯一的可能结果。我们可以将另外一个受访者（T4_2011）作为例子，这个受访者也有“斜坡下滑”的观念，但是由于她自己的职业选择，她在不断奋斗的过程中遭遇了许多挫折。在得到信息技术学位后，她进入了一家餐厅工作，后来才找到了专业对口的工作。很明显电子商务的步伐太快使她很难跟上。因此她选择了一个完全不同的行业——保险业。尽管这一转变至少可以减少一些她的压力，她仍然感到很累。在她看来，日常生活的加速发展对社会的改造大部分是消极的。现有的生活方式不断消失，邻居逐渐成为陌生人。由于每个

人每天都很忙，没有时间和空间在工作场所以外的地方进行有意义的社交活动。另外，尽管作为一名保险代理她十分成功，但是由于人们对这一职业的坏印象，她感到被中国社会排斥。

在这一部分讨论的案例中，受访者（T4_2011）对政治体制和政府有一种独特的消极态度。她认为，政府没有处理好类似于腐败与环境污染的问题。但是令她更困扰的是政府并不是真心倾听人民的意见，并且没有出版与言论自由：

没发表过 [我的观点]，没有，我觉得如果发表了，也会被屏蔽的。因为我觉得，太过那个政府化了，有一些比如那种对政府不利的消息啊，新闻是绝对不会报道的。就是没有，我挺喜欢像那种美国啊台湾啊，他们会有那种不同的党派嘛，他们相对来说言论比较自由，比大陆的要言论自由点儿。（T4_2011）

这些是很强硬的政治观点，并且她不仅仅批评这些问题。她还质疑全国人民代表大会的选举。更重要的是，她并不认为这些问题可以在不久的将来得到解决。因此，她与受访者（T6_2011）有着明显的不同，后者对中国的繁荣未来很有信心，至少当下愿意解决发展中的问题。保险公司职员批评的不仅仅是发展或社会不公正的问题，更多的是政治体制的问题。在“斜坡下滑”现象的背景下，她的单一通道也许能够为她的政治观点提供部分解释。这样说看起来很有道理，即她的批判性态度随着她的努力而不断强化，因为对她来说，个人生活与政治领域都没有巨大进步。

总之，“斜坡下滑”的现象在当代中国城市十分普遍。当被看作地位通道的聚合问题时，我们可以推测它像上面论述的一样造成了去政治化；

当被看作单一通道时，它可能是政治诉求的基石。

四、结论

许多研究都在探讨社会分层如何影响政治态度，大部分都使用对截面材料进行群组比较的方法，通过研究我们发现这样不令人信服。通过对社会认同形成的心理机制和与之相联系的政治思维模式进行细致分析，我们能够对这一问题进行新的阐述。我们的研究成果可以概括如下：即使人们社会地位（以职业、收入或其他客观标准衡量）相同，也可能有非常不同的政治态度，因为他们达到这一位置的方式可能完全不同。尽管一些人具有相似的政治态度和效能感，造成这一情况的深层原因也不同，取决于特殊的社会地位轨迹与接纳和理解国家和公共话语的方式。另外，他们的社会地位变化轨迹（单一、集体或聚合）也起着同样的作用。而且，他们将自己看作命运的主人还是被动接受者也很重要。只有将这三个问题——通道的形成和性质与自我构建——都考虑进去才能恰当地理解他们的政治态度。此外，强调不同的路径可能达到同样或相似的结果很重要，定量研究无法分析“等效性”（*equifinality*）（马奥尼、戈尔茨，2006）。因此，这一文章的首要贡献就是将社会经历的多种变化结合起来，这些经历通常造成市民的去政治化，（到目前为止）他们对共产党政权带来的挑战很小。这通常与政治上技术官僚的理念相联系，根据这一理念，普通市民没有需要也没有能力参与高政治（例如国家层面）。

这也可以被看作对高级现代性与被动个体化的社会现实的反应（罗莎，2005；贝克、格兰德，2010）：尽管得到解放，在快速变化的社会规范背景下，需要自己不断作出选择同时造成了深深的不安全感。除了将注意力集中在社会发展上并且将政治留给那些自称更有能力掌控它的人以

外，还有什么更好的方法来处理这些多样的压力呢？如果这样，那么水平低的政治效能感事实上可以被看作一种解放，因为人们也不再需要关心这一领域的生活。正如上面指出的，这一心理反应并不具有必然性。事实上，一些理论家指出，现代性晚期可能会内生出新的政治行动主义（吉登斯，1991：第七章；贝克，1993：第七章）。与社会认同一样，我们必须将去政治化看作一个过程，在产生后它并不会持续，而是需要不断地再创造与加固。从这个意义上讲，如果共产党政权想要继续塑造中国社会的政治观点，它需要通过官方话语的宣传不断调整。

毋庸置疑，我们的定性研究只有内在效度并且在统计学意义上不具有代表性。但是它为将对适应性威权主义的讨论转到阐明中国的一党体制具体需要如何调整提供了基础。在现代化过程中，中国社会也在迅速改变，政党—国家体制已经根据自己的需求积极得塑造社会变化的方向和中国公民的政治价值观，这一点十分明了。将来它能否继续成功地做到这一点，这当然是一个需要进一步研究的问题。

主要参考文献

1. Alpermann, Björn, “Political Science Research on China: Making the Most of Diversity”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 14, No. 4, 2009, pp. 343 – 356.
2. ——— “Class, Citizenship and Individualization in China’s Modernization”, in *Proto Sociology*, Vol. 28, December 2011, pp. 7 – 24.
3. ——— “Status Change and Social Identities in Contemporary Urban China”, Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2402644>, 2012a.
4. ——— “Qualitative Interview forschung in China”, Jan Kruse, Stephanie Bethmann, Debora Niermann, Christian Schmieder (eds.), *Qualitative Interview forschung in und mit fremden Sprachen: Eine Einführung in Theorie und Praxis*, Weinheim: BeltzJuventa, 2012b,

pp. 169 – 189.

5. ——安晓波：《中国的中间阶层是战略性群体吗？》（The Chinese Middle Class as a Strategic Group?），载《经济社会体制比较》（*Comparative Economic and Social Systems*），Vol. 1, No. 165, 2013a, pp. 94 – 106.

6. ——“Class, Citizenship, Ethnicity: Categories of Social Distinction and Identification in Contemporary China”，Daniela Célieri, Tobias Schwarz, Bea Wittger (eds.), *Interdependencies of Social Categorisations*, Madrid: Vervuert, 2013b, pp. 237 – 261.

7. —— /Selcuk, Baris, “Agency – Analyse in der qualitativen Sozialforschung zu China: Herausforderungen, Lösungsansätze, Perspektiven”，Stephanie Bethmann, Cornelia Helfferich, Heiko Hoffmann, Debora Niermann (eds.), *Agency: Qualitative Rekonstruktionen und gesellschaftstheoretische Bezüge von Handlungsmächtigkeit*, Weinheim: BeltzJuventa, 2012, pp. 71 – 98.

8. Anagnost, Ann, “From ‘Class’ to ‘Social Strata’: Grasping the Social Totality in Reform-Era China”，in *Third World Quarterly*, Vol. 29, No. 3, 2008, pp. 497 – 519.

9. Baumann, Zygmunt, “Identity in a Globalizing World”，in *Social Anthropology*, Vol. 9, No. 2, June 2001, pp. 121 – 129.

10. Beck, Ulrich, *Die Erfindung des Politischen: Zueiner Theorie reflexiver Modernisierung*, Frankfurt: Suhrkamp, 1993.

11. —— /Grande, Edgar, “Varieties of Second Modernity: The Cosmopolitan Turn in Social and Political Theory and Research”，in *British Journal of Sociology*, Vol. 61, No. 3, 2010, pp. 409 – 443.

12. Blecher, Marc, “Hegemony and Workers’ Politics in China”，in *China Quarterly*, Vol. 170, 2002, pp. 283 – 303.

13. ——, “What—and How—Have Tianjin Workers Been Thinking?”，in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 13, No. 3, 2008, pp. 249 – 267.

14. Carrillo, Beatriz/Goodman, David S. G. (eds.), *China’s Peasants and Workers: Changing Class Identities*, Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

15. Chen, Jie, *A Middle Class without Democracy: Economic Growth and the Prospects for Democratization in China*, Oxford: Oxford University Press, 2013.
16. ——— /Lu, Chunlong, “Does China’s Middle Class Think and Act Democratically? Attitudinal and Behavioral Orientations toward Urban Self – Government”, in *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 11, No. 2, 2006, pp. 1 – 20.
17. Corbin, Juliet/Strauss, Anselm, *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, 3rd ed. , Thousand Oaks, CA: Sage, 2008.
18. Crabb, Mary W. , “Governing the Middle – Class Family in Urban China: Educational Reform and Questions of Choice”, in *Economy and Society*, Vol. 39, No. 3, 2010, pp. 385 – 402.
19. Dhamoon, Rita Kaur, “Considerations on Mainstreaming Intersectionality”, in *Political Research Quarterly*, Vol. 64, No. 1, 2011, pp. 230 – 243.
20. Evans, Harriet, “The Intimate Individual: Perspectives from the Mother—Daughter Relationship in Urban China”, Andrew B. Kipnis (ed.), *Chinese Modernity and Individual Psyche*, New York: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 119 – 147.
21. Fong, Vanessa L. et al. , “Gender Role Expectations and Chinese Mothers’ Aspirations for Their Toddler Daughters’ Future Independence and Excellence”, Andrew B. Kipnis (ed.), *Chinese Modernity and Individual Psyche*, New York: Palgrave Macmillan, 2012, pp. 89 – 117.
22. Fu, Diana, “A Cage of Voices: Producing and Doing Dagongmei in Contemporary China”, in *Modern China*, Vol. 35, No. 5, 2009, pp. 527 – 561.
23. Giddens, Anthony, *Modernity and Self – Identity: Self and Society in the Late Modern Age*, Cambridge: Polity Press, 1991.
24. Gilley, Bruce, “The Limits of Authoritarian Resilience”, in *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, 2003, pp. 18 – 26.
25. Glaser, Barney G. /Strauss, Anselm L. , *Status Passage*, New Brunswick: Aldine Transaction, 2010 [1971].

26. Gold, Thomas et al. (eds.), *Laid-off Workers in a Workers' State: Unemployment with Chinese Characteristics*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 115 – 132.
27. Guo, Yingjie, “Classes without Class Consciousness and Class Consciousness without Classes: The Meaning of Class in the People's Republic of China”, in *Journal of Contemporary China*, Vol. 21, No. 71, September 2012, pp. 723 – 739.
28. Han, Sang-Jin, “Middle-Class Grassroots Identity and Participation in Citizens Initiatives, China and South Korea”, in Cheng Li (ed.), *China's Emerging Middle Class: Beyond Economic Transformation*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2010, pp. 264 – 287.
29. Heberer, Thomas/Schubert, Gunter, *Politische Partizipation und Regimelegitimität in der VR China. Band I: Der urbane Raum*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
30. Hsu, Carolyn, *Creating Market Socialism: How Ordinary People are Shaping Class and Status in China*, Durham, NC: Duke University Press, 2007.
31. Hung, Eva P. W. /Chiu, Stephen W. K., “Voices of Xiagang: Naming Blaming, and Framing”, Gold, Thomas et al. (eds.), *Laid-off Workers in a Workers' State: Unemployment with Chinese Characteristics*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 95 – 114.
32. Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1968.
33. Hurst, William J., “The Power of the Past: Nostalgia and Popular Discontent in Contemporary China”, Gold, Thomas et al. (eds.), *Laid-off Workers in a Workers' State: Unemployment with Chinese Characteristics*, New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 115 – 132.
34. Kipnis, Andrew B. (ed.), *Chinese Modernity and Individual Psyche*, New York: Palgrave Macmillan, 2012.
35. Küsters, Yvonne, *Narrative Interviews: Grundlagen und Anwendungen*, 2nd ed., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009.
36. Laine, Lassi, *Remaking the Middle Class Dream? The Aspirations and Identity of China's Migrant Graduates*, unpublished MA thesis, University of Würzburg, 2014.

37. Li, Cheng, “The End of the CCP’s Resilient Authoritarianism? A Tripartite Assessment of Shifting Power in China”, in *China Quarterly*, Vol. 211, 2012, pp. 595 – 623.

38. Li, Chunling, “Sociopolitical Attitudes of the Middle Class and Implications for Political Transition”, Minglu Chen and David S. G. Goodman (eds.), *Middle Class China: Identity and Behaviour*, Cheltenham: Edward Elgar, 2013, pp. 12 – 33.

39. Lu, Xueyi (陆学艺) et al., 《当代中国社会阶层研究报告》 (*Research Report on Contemporary China’s Social Strata*), Beijing: Shehui kexue wenxian chubanshe, 2002.

40. Lucius-Hoene, Gabriele/Deppermann, Arnulf, *Rekonstruktion narrative Identität: Ein Arbeitsbuch zur Analyse narrative Interviews*, 2nd ed., Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2004.

41. Müller, Bernadette, *Empirische Identitätsforschung: Personal, soziale und kulturelle Dimensionen der Selbstverortung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011.

42. Nathan, Andrew, “Authoritarian Resilience”, in *Journal of Democracy*, Vol. 14, No. 1, 2003, pp. 6 – 17.

43. Pei, Minxin, *China’s Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*, Cambridge, Mass., u. London, Harvard University Press, 2008.

44. QianMinhui (钱民辉) (ed.), 《社会热点面对面: 百姓最关注的热点问题》 (*Social Hot Topics Face-to-face: The Problems Ordinary People Care Most About*), Beijing: Renmin ribao chubanshe, 2010.

45. Rosa, Hartmut, *Beschleunigung: Die Veränderungen der Zeitstrukturen in der Moderne*, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 2005.

46. Rosenthal, Gabriele, *Erlebte und erzählte Lebensgeschichte: Gestalt und Strukturbiographischer Selbstbeschreibungen*, Frankfurt a. M.: Campus, 1995.

47. So, Alvin S., *Class and Class Conflict in Post-Socialist China*, Singapore: World Scientific, 2013.

48. Sun, Yongfen (孙永芬), 《中国社会各阶层政治心态研究: 以广东调查为例》 (*A Study on Political Attitudes of Social Classes in Contemporary China: The Example of a*

中共的治理与适应：
比较的视野

Governance and Adaptation of the Chinese Communist Party:
A Comparative Perspective

Guangdong Survey), Beijing: Zhongyang bianyi chubanshe, 2007.

49. Whyte, Martin K., *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China*, Stanford: Stanford University Press, 2010.

50. Wright, Teresa, *Accepting Authoritarianism: State-Society Relations in China's Reform Era*, Stanford: Stanford University Press, 2010.

51. Yan, Yunxiang, "The Chinese Path to Individualization", in *British Journal of Sociology*, Vol. 61, No. 3, 2010, pp. 439 – 512.

52. Yan, Yunxiang, "Of the Individual and Individualization: The Striving Individual in China and the Theoretical Implications", Michael Heinlein, Cordula Kropp, Judith Neumer, Angelika Pofperl, Regina Römhild (eds.), *Futures of Modernity: Challenges for Cosmopolitical Thought and Practice*, Bielefeld: Transcript, 2012, pp. 177 – 194.

53. Yang, Dali L., *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*, Stanford: Stanford University Press, 2006.

* 安晓波 (Björn Alpermann): 德国维尔兹堡大学当代中国研究中心主任、教授, 主要研究兴趣是中国地方政治、中国改革的政治经济学与中国的社会分层和政治文化; 蔡楚柯 (Baris Selcuk): 维尔兹堡大学中文系的前研究助理, 他曾在科隆大学学习近代中国研究、政治科学和文化人类学, 主要研究兴趣是中国社会分层和家庭变化的过程; 杨梅妍 (Katja M. Yang): 维尔兹堡大学副研究员, 曾相继在维尔兹堡大学、北京语言大学和北京大学学习汉学、哲学和管理学, 主要研究兴趣为当代中国城市的社会变革以及社会行为主义和社会组织。

韩冬临: 中国人民大学国际关系学院政治学系副教授, 香港科技大学博士, 曾任哈佛大学—普林斯顿大学中国与世界研究项目博士后 (2009—2010), 南加州大学访问学者 (2008), 主要研究兴趣为中国与世界、政治态度和定量研究方法等议题。

非政府组织和分包服务：一种新的 社会福利还是社会绥靖政策？

〔英〕郝秋笛（伦敦经济政治学院国际发展系） 文

刘以沛（中国人民大学国际关系学院） 译

摘要：本文第一部分概述了“胡温”时期在福利维度上的工人和国家间的一个新型社会契约的渐进式发展。第二部分综述了国家—劳工非政府组织间关系，追踪了自20世纪90年代早期以来劳工非政府组织崎岖的发展过程以及国家—劳工非政府组织间互动的模糊不清的性质。第三部分描述了“与劳工非政府组织共舞”的国家行动，以此来重新设计福利制度使其成为更广泛的修订国家和工人间社会契约战略的一部分。这一部分检验了广东省当地政府和劳工非政府组织对这一新战略方向的初步回应。该部分还注意到了地方政府和非政府组织对此模棱两可的回应。最后一部分考虑了该战略对治理劳工关系的影响以及劳工非政府组织的发展。这一部分特别讨论了国家内围绕放宽公民组织边界的争论，尤其是当它涉及诸如劳工关系和关于劳工非政府组织的合并是对福利进行不涉及政治的重新设计这样的敏感领域时所产生的争论。

关键词：非政府组织；分包服务；地方政府；国家—劳工

NGOs and Service Sub-Contracting: New Form of Social Welfare or Social Appeasement?

Jude Howell (Department of International Development,
The London School of Economics and Political Science)

LIU Yipei (School of International Studies, Renmin University of China)

Abstract: The paper begins by outlining the gradual development of a new social contract between workers and the state that has taken on a welfare dimension in the Hu-Wen period. The second section provides an overview of state-labour NGO relations, tracing the rocky development of labour NGOs since the early 1990s and the ambiguous nature of state-labour NGO interactions. The third part of the paper traces state moves to dance with labour NGOs' so as to refashion the provision of welfare as part of a broader strategy to re-work the social contract between the state and workers. It looks at the initial responses of the Guangdong local state and labour NGOs to this new strategic direction. It notes the ambiguous responses of both parts of the local state and labour NGOs. Finally, it considers the implications of this strategy for the governance of labour relations and the development of labour NGOs. In particular it discusses the contention within the state around relaxing the boundaries of civic organising, particularly when this touches upon sensitive fields such as labour relations and suggests that the incorporation of labour NGOs is about refashioning welfare without politics.

Keywords: NGOs; Service Sub-Contracting; Local State; State-Labour

包括中国在内的一些威权主义政体在治理独立的民间组织时都会面临两难境地，尤其是当这种情况涉及那些在生产过程和经济增长中处于中心地位的劳工问题时。一方面，威权主义政府力图控制劳工组织工作和缩减任何对政治政权的威胁；另一方面，该类型政府又需要利用公民组织给他们带来的好处以保持平衡，诸如对权利受到不法侵害的工人的福利救济和受约束的利益仲裁。在“胡温”领导时期，劳工非政府组织如雨后春笋般在中国各地大量出现，为受伤的工人提供服务、宣扬劳工利益并为打工人群提供法律咨询。在一个政治敏感领域运作的劳工非政府组织，尤其是那些采取权利本位或者意识形态方式或者/和受境外机构资助的非政府组织，会定期受到由当地公共安全机构操纵的严厉手段的钳制。然而在其他时候，一些当地政府会默许这些组织的存在，睁一只眼闭一只眼地对待它们的激进主义并且偶尔对它们发出警告。

在2012年，有关国家—劳工非政府组织关系的故事发生了有趣的转机。北京、上海、广州的当地政府甚至是广东省的省级工会都提出提案表示愿意与劳工非政府组织在为打工者提供服务方面进行合作并承诺用政府资金来为他们垫款。这标志着政府对先前的严厉钳制或国家默许的循环模式的劳工非政府组织管理模式作出了战略性转变。我们究竟该如何解释对选定的劳工非政府组织的这种国家战略转变？

本文论证了在中央政府支持下的深圳、广东和北京当地政府的这些一致提议是一个更广泛的战略的一部分。该战略旨在重构国家和劳工之间，或者更普遍地说是国家和公民之间的社会契约。虽然它们是社团主义，但是到目前为止它们和法团主义在治理社会组织的管理框架上有两种质的区别^① (Howell, 2012; Unger, 2008, 1995 a, b; White et al., 1996)。第一，

^① 讨论关于中国公民组织的社团主义性质与否的争论超出了本文所涉及的范围。读者可参阅 Howell, 2012; Unger, 2008, Unger and Chan, 1995 a and b; and White, et al.

这些非政府组织力图扩展可注册的社会组织范围，其中包括了诸如劳工非政府组织那样的先前的“贱民群体”。第二，这些组织接下来希望寻求政府合同来提供服务。这些提议标志着在面对一个不断复杂化、被冲突撕裂和异质化的社会时，为了发展更富有成效的治理方式来维持社会控制，同时从非政府的以福利为导向的群体中获益，政党—国家所作出的战略举措。最终，这旨在稳定资本主义生产关系和中国共产党的权力和权威。随后，2012年广东省取缔某些劳工非政府组织而同时与另一些非政府组织进行合作揭示了一个深思熟虑的“分清良莠”的战略。此外，本文还关注国内关于治理非政府组织的不同视角。

本文的第一部分概述了“胡温”时期在福利维度上的工人和国家间的一个新型社会契约的渐进式发展。然而这种举措本质上是一种过渡性绥靖政治政策，它与根本性重塑城市中打工者的公民权利相距甚远。第二部分综述了国家—劳工非政府组织间关系，追踪了自20世纪90年代早期以来劳工非政府组织崎岖的发展过程以及国家—劳工非政府组织间互动的模糊不清的性质。第三部分描述了“与劳工非政府组织共舞”的国家行动，以此来重新设计福利制度使其成为更广泛地修订国家和工人间社会契约战略的一部分。这一部分检验了广东省当地政府和劳工非政府组织对这一新战略方向的初步回应。该部分还注意到了地方政府和非政府组织对此模棱两可的回应。最后一部分考虑了该战略对治理劳工关系的影响以及劳工非政府组织的发展。这一部分特别讨论了国家内围绕放宽公民组织边界的争论，尤其是当它涉及诸如劳工关系和关于劳工非政府组织的合并是对福利进行不涉及政治的重新设计这样的敏感领域时所产生的争论。

在本文中“劳工非政府组织”这一术语指的是把其全部或部分目标设定为从事劳工问题——比如工作伤害和赔偿、雇佣条件、劳工权利保护和

工人及其子女教育——的那些非政府组织。^① 这些组织有的已注册而有的没有，并且他们的目标、来源、规模、资金、能力、活动、功能以及相对于国家和市场的独立程度各不相同。如同其他国家一样，中国的劳工非政府组织趋向于较小规模和目标导向型且并不寻求大量成员（Ford, 2006: 177）。虽然“非政府组织”这个术语使人想起一种特别的组织结构形式，即一种有着领薪水的专业职员的合法注册的实体（Ahmed and Potter, 2006）。在中国严格注册规定的情境下，“非政府组织”指的是一系列有些已注册而有些则没有、或者独立于政府和市场^②、或者有专业的领薪水的员工和志愿者的松散的组织。它们也由于政治背景以及从有限的外部捐赠者中争取资金支持的竞争而束缚其组织活动的能力而具有独特性。

本文关注劳工非政府组织是因为它们处在中国的国家与公民社会边界的岌岌可危的边缘。这种处境下，它们和其他那些被认为是被政党—国家怀疑的组织一样，都屈从于频繁的干预。如此一来，从这一边界观察组织使得我们能彻底了解政治政策潜在地改变了具体层面上对劳工组织的治理战略以及普遍层面上对公民社会的治理战略。国家对非政府组织的开放标志着通过公民社会治理方法的转变来形塑一个更有效的作为新社会契约一部分的福利系统。该方法被胡锦涛在共产党的第十八次代表大会上作出的报告，尤其是该报告中关于加强社会发展的第七章所进一步推动。

本文采纳了 87 个在 2010 年至 2013 年间对中国劳工非政府组织的创始人和员工、香港劳工非政府组织、大学的法律事务所以及北京、南京、杭

① 本定义借鉴了 Ford (2006) 对这一术语的讨论。

② 虽然由于将自己描述为“非政府组织”，但是它们声称与政府和市场相分离。在实践中，中国的公民社会群体遍布于国家相关的阶层中，范围从与国家密切合作到保持一种深思熟虑后的距离。然而大多数非政府组织都是半国家半公民社会类型的组织，即一种“类公民社会”（Baogang, 1997）。自 2000 年起，非注册公民社会存在于在国家认可与国家禁止的边缘，暗示了一种更为复杂的公民社会组织情景。

州、苏州、重庆、广东、香港的专家学者和工会负责人的半结构化采访研究。共计有 30 个劳工非政府组织^①（每次多于八个）和八个香港劳工非政府组织受访^②。除了半结构化采访之外，该研究也建立在报刊文章、灰色捐赠者与非政府组织的文献以及学术论文之上。

一、形塑一种国家与工人间的新型社会契约

从计划经济向始于 1978 年由邓小平领导的一系列改革为起点的市场经济转型预示着毛泽东时代所造就的国家与工人间社会契约的逐渐瓦解。该契约为城市工人提供了高度的保障和相当大的福利收益。而工人则以对新劳动制度的沉默作为回报。在国有企业拥有工作是很令人垂涎的，因为它提供了在医疗护理、退休金、上学、培训等方面“从摇篮到坟墓式”的终身社会保障。那些福利的受益程度当然也是因企业的规模和财富、工人是在国营、集体还是街道企业上班以及该工人是正式还是临时工的不同而有区别（Takahara, 1987; Walder, 1986; White, 1987）。城市工人的“铁饭碗”相较于农村地区的农民最低社会保障而言更为有优势。在意识形态层面上，工人在共产党顶层以及社会政治阶层中被宣告为“企业的主人”并且享有高社会和政治地位。

20 世纪 80 年代，由外商投资的在经济特区的调查实验为引入以有期限的合同来招募雇工和以生产能力为奖励依据的劳工市场做了准备（Crane, 1990; Howell, 1993; Takahara, 1992）。这种情况在全体城市工人中的扩大与 20 世纪 90 年代中期开始的国有企业的加速改革导致了“铁饭碗的粉碎”和随之而来的一系列再生产和社会控制的国有单位的衰退。到

① 这其中的七个不只被采访过一次。

② 我非常感激多方面的研究助理，他们在重庆、江苏和浙江进行了采访。

了20世纪80年代末，工人们已经开始通过罢工、抗议和实际行动来表达对新的以市场为导向的就业方式的不满。中国的记者和学者们发表了一拨接一拨的关于不安全的工作环境、被雇主身体伤害、被拖欠工资以及超时工作的报道，使共产党和中华全国总工会迫于压力而处理和解决打工者的就业状况困境（Chan, 2001）。与此同时，中国共产党领导们越来越多地对在农村地区和中国的以出口为导向的沿海地带出现的抗议和示威游行浪潮表示担忧。为了缓和与劳工间的关系，政党—国家开始使用一种新型社会契约来用法律保护劳工权利、一个更有效的工会和社会福利换取他们的沉默。

中国社会契约的修改包含了三个因素：第一，劳工保障性法案的引入，例如1994年的《劳动法》和2008年的《劳动合同法》；第二，中央政府向中华全国总工会施压，使其进一步与工人们相关联并且更有效地通过改革自身结构、在私营企业中设立基层工会、把打工者纳入其势力范围、发展其法律能力以及最近正在推进的劳资双方谈判来避免冲突；第三，创立一种新的社会福利体系来填补随着作为生产部门的“单位”的解体而产生的福利制度的空白。这就是构成了这篇文章主要中心的第三个维度。

随着自1994年起的国有企业改革的加速和随之而来急剧增长的劳工动乱，政党—国家开始关注改革福利制度。在江泽民执政时期开始零星地进行改革福利系统的实验，主要关于医疗措施的保险制度的发展、社会保障和失业问题（Saich, 2008）。虽然在具体安排方面可能因地域不同而有区别，但这些改革大体上包括了一个三元体系，在其中费用由企业、雇员和雇主三方支付。然而在20世纪90年代，福利改革只是零零散散地进行着，这些改革在不同地区开展的方式相当多变并且各地方政府和雇主对此的承诺也多有不同。

在胡锦涛和温家宝执政期间（2002—2012），政治话语转向了社会发展、社会公正和以民为本的发展上，这些发展都在城市和乡村的福利问题的讨论上作出了更系统的努力。因为意识到国家不可能成为福利的唯一提供者并且计划生育政策使家庭养老措施受限，所以有可供替换的服务供给来承担发展福利功能非常重要。这意味着要为承担这一角色的营利和非营利提供者创立政策、政治和监管框架。还需要补充的是，基层组织机构的改革，尤其是居委会和街道办事处的改革是必须的，以便重新定位来使其面向社会服务。对社会工作研究的培养以及全国社会工作者中干部的培训，是这些改革中不可或缺的一部分。这样做的目的是为了let社会工作者们在基层工作中能提供诸如老年人护理和儿童保育等福利服务。这些改革能够在新流行的“社会管理”和“社会建设”的口号中被体现出来，这些口号在党的十六大第四次和第六次全体会议上被首次提出，并且在2007年的党的十七大中被重申。^①从那时起，这些话语被不同的官员们和学者们所解读，而这样的解读不是为了提升对扩大公民权利空间的希望就是为了社会控制的增加。

然而，发展一个专业并且有效的福利救济的非盈利第三部门在四个方面受到了挑战。第一，社会组织注册的规则框架相当严苛，因为要求提供公民福利基础设施而给这些组织造成了一个有障碍的环境。其中一些是关于诸如大量存款证明或者办公场所等实践问题的关键性限制，其他则是和社团主义者的规则有关：禁止设立分支机构以防止产生规模经济和确认一名政府自助者的要求。此外，2010年由外汇管理局引入的政府制度也潜在地限制了劳工非政府组织接受外资捐助的可行性。

第二，政府对于任何独立的集体行动都有根深蒂固的怀疑。允许公民

^① 关于这些概念上的转变的更详细的讨论，参见 He, 2014。

服务供给部门繁荣发展的社团领域的开放已经笼罩在相关政治风险的阴影之下了。特别是共产党领导人们害怕一个公民组织在其中运作的更宽松的管控框架可能会产生缝隙，使得敌对组织有机会出现。这种深深的怀疑在2006年普京总统将极其严格的政府法令引入无政府组织中后进一步增长，该法令是一种对境外机构在某种程度上通过支持格鲁吉亚、乌克兰和吉尔吉斯斯坦的无政府组织进而操纵颜色革命的反应。作为对颜色革命的反应和对社会动乱担忧的持续增长，政党—国家变得更加警觉地监视和控制非政府组织的境外资金支持。

第三，国家不同部分之间的张力，尤其是背后有提倡为公民社会组织提供更多空间的学者们支持的、思想更为开放的民政部与担忧外部势力威胁的公共安全部门之间，而这已经成为阻碍改善注册规则的一个主要因素。此外，两个机构设置都通过增加它们的资源和权力基础来获得既得利益。在2010年，政党—国家分配给公共安全机构相当多的资源来维持政治稳定，因而它们都走了鸿运，当年的预算超过了接下来三年所需防御预算总和^①。

第四，分包的可操作性同样也呈现出许多治理挑战。合约通常期效为一年，这使得所有的长期计划变得困难并且造成组织的不稳定。确认合格组织的过程是高度严格的，表面上是为了确保能力和专业化，但是毫无疑问实际上是暗含了安全考虑因素的。资金的总额趋向于小额，这也限制了活动的范围和社会部门与组织的长期发展。最终，没有适用的评估清算制来确保这些合同可以使它们的目标受益人获益。

胡锦涛、温家宝执政时期的两项关键性法案标志着一系列建立新型福利供给公民部门的尝试。这些尝试首先是放宽社会组织注册要求的实验，其次是在政府和社会组织中间引入实验性的分包办法。

^① 参见 Blanchard 和 Ruwitch, 2013。

放宽选定的社会组织的注册要求的实验始于2008年，先是在上海开展，接着普及到北京和广州。2012年夏，民政部颁布了一个文件，宣布特定社会组织注册时不再需要有一个政府资助者，而是可以直接向同级相关部门进行注册。然而，这种放宽只适用于选定的组织并且随地域不同而有变化。例如，国家法律允许分包给四种类型的组织，然而广州当地法规规定了八种类型的组织^①。总体来讲，它们包括了慈善机构、提供福利服务的机构和处理社会需求的基层组织。从事宣传工作、权利工作或是任何被认为政治性工作的组织都不在这个名单中。

第二个相关的创新是政府正在向社会福利的分包制度靠近。在2008年中央政府选定了深圳、北京以及广东来开辟分包的社会服务道路。社会事务委员会为了这一目的而通过民政部或者不同的渠道给分包服务分配了专项资金。例如，在2010年，东莞政府花费了2300万元在分包服务上，这项花费在2011年增长至5200万元。^②

这两项创新都标志着一系列改变影响公民组织的管控环境的尝试，以便把“社会力量”引入福利供给。鉴于之前国家对于劳工无政府组织根深蒂固的怀疑，国家与劳工无政府组织携手的举动尤其令人好奇。在接下来的部分中会更进一步关注到2012年夏天的转折为止，政府对待劳工非政府组织的方式。在那一年中，政府继续保持与这些组织的合作，但同时这些组织在广东省又遭到重新出现的干预。

二、20世纪90年代中期以来的国家—劳工关系

虽然商业协会、贸易协会、学术团体以及专业组织从20世纪80年代

^① 在广东，这些包括行业协会、在其他省份注册的贸易协会、群众生活服务组织、慈善组织、社会服务组织、城乡基层组织和与境外组织及其关联组织有联系/从属关系的组织。

^② 采访24，2012年7月10日。

早期随着市场改革的引入而开始迅速发展，但是第一个劳工非政府组织是从20世纪90年代初期才开始出现的。在这里，有两个因素起到了关键性作用。第一，1995年正值第四届全球妇女大会在北京召开，公民组织的发展空间得到了扩展，推动了劳工非政府组织的出现。另一个促进它们发展的因素是在90年代遍及珠三角的开放政策以及随之而来激增的外国投资。随着打工者们涌入这些新发展地区，学者和媒体开始曝光恶劣的工作环境、超时工作、不被支付的工资以及不安全的工作方法等问题。在1993年深圳致丽玩具厂可怕的大火导致87名工人丧生后，学者们、活动家们以及香港的非政府组织开始为中国工人的权利奔走活动并且开始主要在广东省着手建立劳工非政府组织（Chan, 2012）。1997年和1998年社会组织的监管审查妨碍了任何一个劳工非政府组织的进一步发展。到20世纪90年代末，只有约十几个劳工非政府组织在中国运作，它们的数量太少、范围太窄并且资源太少，以至于难以产生重要影响。

从2000年这一转折点开始，劳工非政府组织有了进一步的急速增长。这不仅反映在围绕福利问题和弱势群体的公民组织的广泛扩张上，而且也反映在随着在2002年加入WTO，中国被深刻地卷入全球化生产关系中对劳工权利持续的报道上（Howell, 2003）。因为许多这样的劳工非政府组织并没有注册，他们其中一些只能在暗中运营，其他的则由于缺乏资金或政府压力而关闭了，所以在没有正式注册的情况下几乎不可能确切估算它们的数量。据调查，普遍达成一致认同的是在20世纪90年代这些组织数量不超过12个，并且它们都集中在北京和广东。在本文的研究中，30个劳工非政府组织中的四分之一是在90年代成立的，剩下的则是从2000年起才成型的。^① 采访^②、二手和灰色文献中都指出有接近40—100家劳工非政

^① 17个是在2000年至2010年间成立的，4个是在2010年至2012年间成立的。

^② 采访75，香港劳工非政府组织，2011年8月29日；采访58，学者，北京，2011年7月20日。

府组织在中国运营，数字会由于可获得信息和使用的定义不同而有所变化^①。虽然它们大部分仍然集中在广东和北京，但他们自2000年起已开始分布于诸如苏州、杭州、南京、重庆、武汉、烟台和青岛等其他城市。^②这一分布暗示了就当地政府而言持续增长的对劳工非政府组织生存能力的容忍（Cheng et al., 2010）以及政府意识到一些劳工非政府组织在处理打工者们面对的日益明显的困难时可扮演的潜在性角色。

站在中国的政党—国家视角来看，劳工非政府组织是一些需要被慎重对待的敏感机构。对中央和地方政府来说，有四个问题要被格外关注。第一，中国的工会——中华全国总工会——成立已久，它被认为代表了工人群体。对于工会官员们来说，劳工非政府组织对中华全国总工会的合法性带来了一种象征性的威胁。第二，共产党担心任何形式的独立的集体组织，尤其是在国家层面上，这可以从它对“法轮功事件”的过度反应中看出端倪。打工者们组建他们自己的独立组织被认为是对宣称代表工人利益的中华全国总工会和共产党公信力的一个威胁。第三，关注为资本主义生产提供一个有利环境的需求。因此，任何形式的集体行动——不论是罢工还是游行示威或者独立的工会组织都常会引发当地政府公共安全机构的强烈反应。最后一个要关注的问题以“境外敌对势力”的可感知影响为中心。因此，劳工非政府组织与香港劳工团体相关联或者被大量境外资金所支持，都会引起公共安全机构的特别怀疑。

他们带给国家安全和政权维持的可感知的风险造成了国家对劳工非政府组织周期性的干预。这种干预有各种不同形式，从官员的偶尔查访到通

^① 因为没有劳工非政府组织注册，所有数据都不是完全准确的并且因社会审计公司、个人单独行动以及学校律师事务所的参与与否而有所不同。受访者给出了不同的估算，数量从珠三角地区的30个（采访69，2011年8月26日）、50个（采访2011年8月29日，香港），到全中国共100个（采访58，2011年7月20日，北京）。

^② 本项研究中的劳工非政府组织分布于北京、广东、重庆、浙江、江苏和上海。

过第三方的施暴。最令人胆寒的例子是一起发生在广东省，对名为“打工者中心”的劳工非政府组织创始人黄庆南的袭击事件。他在2007年11月被暴打并造成其需要长期在医院接受治疗。^①虽然这起袭击原因被报道为雇主雇佣暴徒去阻止劳工非政府组织创始人开展工作，但是雇主干预总是会显露出背后暗中支持他的当地国家官员，这些官员希望确保持续的外商投资和经济增长。通常雇主和地方官员相互勾结来对房东施压，让他们把劳工非政府组织从办公场所中赶走、切断它们的供电和供水、给它们的房门上锁，以使这些劳工非政府组织最终被迫辗转搬迁办公室，几个不同的非政府组织在2007—2008年都遭遇过这种情况。这种断断续续的干预背后的原因很复杂，不仅与非政府组织活动对当地投资环境可感知的影响有关，也与这些活动对当地政治的影响有关。从2008年起广东的情况因为公共安全机构接受了一种更为不干预的方式对待劳工非政府组织而有所缓解，公共安全机构只是保持一定距离地警惕着它们，但是允许它们继续进行活动。这种对劳工非政府组织的容忍在没有当地政府机构积极地支持劳工非政府组织的意义上是趋于缓和的，本文将在下一章讨论没有“携手合作”这一情况将在2012年春天起开始改变。另外，不是所有劳工非政府组织都被同样对待，那些当地政府特别担忧的劳工非政府组织会遭到形式更为严重的干预，而这主要是因为它们和境外的联系和它们激进主义的程度。

这种干预的程度因地域的不同而有所变化。和成都、中国的东南部或者北京相比，关于广东省干预方面的报道明显较为普遍。即使劳工非政府组织被要求搬离或者遭到关闭的威胁，他们都通常能够设法生存下来（Cheng et al., 2010; Chan, 2012）。这不只是因为它们能熟练地重塑自身

^① 采访75，2011年8月29日，香港。

并且在另一掩护下继续发展，而且也因为当地政府，尤其是广东省已经意识到了不可能通过禁止而使它们停止工作，并且社团主义规范框架的有效性也会有其局限。举例来说，一个由之前当过工人的创始人在深圳建立的法律援助劳工非政府组织尽管已经被关闭过许多次，还是能够非常迅速地在另一个地方以另一种目标而重新开业。^① 此外，鉴于国内劳工非政府组织的境外关系，中国政府、中国共产党近些年一直小心地避免完全取缔它们。一个与此相关的最近的例子是由北京打工子弟学校创建者所领导的活动，他们通过动员名人、学者和捐助者的支持来反对当地县政府试图对学校进行关闭。^② 然而，国家对待劳工非政府组织的方式多年来已经发生了微妙的转变，政府安全官员已经意识到他们不可能完全取缔劳工非政府组织并且民政官员越来越意识到劳工非政府组织在稳定社会秩序和提供服务方面所带来的好处。

然而矛盾的是，劳工非政府组织在中国都不可能煽动革命和夺取防卫工事。它们大多规模太小且数量太少、与工人们疏离以及过于关注满足可感知的实际需求而不是战略需求（Molyneux, 1985）。少数劳工非政府组织则更加的强大和专业，它们拥有超过 10 名员工、较大的志愿者基础以及遍布全国的分支机构。^③ 这些组织尤其擅长筹集资金、获得基金和国际非政府组织的认同、通过民间审计筹集资金、培训以及调查研究。其结果是它们拥有更固定的资金支持、多样化的项目以及更大的员工稳定性。然而，这些组织也是最不可能有计划地实施激进议程的劳工非政府组织。相反地，Lee 和 Shen (2010) 挑衅地提出，绝大多数劳工非政府组织都从事于支持而非破坏该体系的事情，因此而起到了“反团结机器”的作用。

① 采访 69，深圳。

② 采访 81，2013 年 12 月 9 日，香港。

③ 民政部关于社会组织的管理规定禁止组织设立分支机构。在过去五年里，一些大型劳工非政府组织以公司的形式独立注册分支机构，或者不注册这些分支机构以绕开那些规定。

与此同时这种批评也许过于严苛并且没能把劳工非政府组织放置于一个更广阔的历史视角中，本文研究中观察到的大多数劳工非政府组织没有一个广泛的基于无产阶级化过程分析的社会变迁的意识形态构想，更不用说一个战略性计划来实施这一构想。相反地，它们关注于较少野心的、“体制内”的目标，例如在个人层面上捍卫劳工权益或者为打工者提供服务。它们并没有在工作中劳工权利受到的侵害与在一定程度上取决于引起分歧的户籍（ascribed residency）制度对打工者造成的更广泛的社会排斥之间建立联系。^① 它们大体上也并不通过发起或者建议工人如何组织和领导来参与以罢工和抗议为形式的工人集体行为。伴随着最近向劳资谈判的转变，它们中的极少数现在开始计划支持劳资谈判过程。^②

只有文中的第四个问题涉及关于国家官员尤其是公共安全机构看法的实质性内容。绝大多数劳工非政府组织都依靠外国基金会、国际非政府组织、外国大使馆以及多边和双边资助者等的境外资金援助来支持它们的活动、员工以及办公设施。^③ 在北京的一个由前工人在 20 世纪 90 年代创建的劳工非政府组织办公室中，墙上挂满了外国参观者的照片、国际报纸的剪报以及诸如世界银行、联合国、不同使馆以及国际非政府组织等机构的标志。^④ 然而大多数劳工非政府组织都依靠在资源和数额上更为有限的资金。香港劳工非政府组织在资金支持和培养中国尤其是广东省的劳工非政府组织发展中扮演了至关重要的角色，并且以极大的承诺对待这项工作。^⑤ 特别是它们在指导非政府组织工作人员、对组织发展、战略、策略和分析

① 考虑到由于制度化的城乡差距致使的中国无产阶级化过程的特殊性，参见 Pun 和 Lu, 2010。

② 广东省一个成立已久的劳工非政府组织已经计划支持劳资谈判过程。

③ 有相当小的少数机构表面上拒绝接受境外资金支持（采访 34，劳工非政府组织，2012 年 7 月 23 日，北京）。

④ 采访 28，2012 年 7 月 17 日。

⑤ 关于香港劳工非政府组织对中国的影响的详细研究，参见 Chan, 2012。

建议提供指导以及扩充它们对于国际劳工运动知识的机会中十分关键 (Chan, 2012)。国外基金会也在促进为打工者提供法律权益咨询并在仲裁和诉讼案件中给与帮助他们的高校主导型法律事务所的创立方面起到主要作用。

上文已经对公共安全部门和共产党中央领导们围绕劳工非政府组织而产生的关键性担忧进行了说明并且描述了劳工非政府组织被间歇性监视和间歇性干预。同时必须承认的是，政党—国家的其他组成部分则通过一种更工具性的、慎重的镜头来“看待”劳工非政府组织。尤其是那些关注职业健康与安全、社会福利的国家部门以及基层政府相对来说对劳工非政府组织的出现更为包容，这些机构认为它们可以通过法律咨询、文化娱乐、调查研究、出售二手衣物或者开办打工子弟学校等方式来填补服务供给令人担忧的空白。这些国家机构越来越意识到劳工非政府组织在通过满足福利需求来维持社会秩序方面扮演的重要角色。由于支配着劳工非政府组织的限制性注册要求以及确定一个政府机构作为劳工非政府组织资助者的特殊挑战，在2012年之前民政局仍然因为劳工非政府组织没有法定地位而不能与它们正式接洽。因此，鉴于中国劳工问题的敏感性以及劳工非政府组织对境外支持的依赖，国家和中华全国总工会的安全目标都倾向于占据引导国家对待劳工非政府组织的战略的上风。

虽然当地政府以相当谨慎的方式对待劳工非政府组织，但同时意识到它们之间有一些共同利益，劳工非政府组织也同样考虑并寻求与政府的多样化关系 (Yang and Alpermann, 2014)。建立与国家的联系可以赋予一个组织以合法性并为它提供保护，使该组织在开展活动时受到最小的干扰。这种联系也可以为该组织提供诸如办公场地供给或者与官员通过培训活动相接洽的机会等资源 (Hildebrandt, 2011; White et al., 1996)。当正式注册成为一个社会组织的困难阻碍了它们与国家的正式联系时，这些非正式

渠道接触就尤为重要。

然而，有一些非政府组织与政府当局和当地工会保持了亲密关系。比如，一个由之前在致丽玩具厂受重伤的前职工创建的重庆非政府组织维持了与当地政府的密切关系。不仅当地和国家政府给予了她数个奖励以表彰她的社会责任感，而且她还成为了当地政协的一名委员。这与上文提及的那名在深圳创办了为工人提供非政府法律咨询服务并且之后作为独立候选人竞选当地人大代表的前工人形成了鲜明对比，他被当地政府干预并最终放弃了候选人资格。^①

虽然如此，大多数劳工非政府组织都与任何可能引起当地政府注意的活动保持一定距离，尤其当像上海这样的当地政府特别警惕劳工非政府组织的时候。正如一位颇具规模和相对专业的劳工非政府组织的高级员工对于他们新近在上海成立的姊妹机构的评价那样：“如果你开始谈论劳工权利，政府就会认为你涉及了敏感话题。”一个杭州劳工非政府组织的员工也做过相似的陈述：“我们并不同工人们做任何直接的权利工作……对我来说过度捍卫权利就好像斗争到底却也许不会有任何有质量的结果。我已经在珠三角地区见过这样的事了，他们所做的一切维权工作到最后都没什么结果，并且一旦发生危机，没有多少人可以支援他们。”^②一小部分组织与关心社会公正问题的重要学者和专业人士或者香港劳工非政府组织有密切联系，这些组织有较大的野心、希望通过增强自我意识、培育精英和工人教育等方式而形成一种民主的劳工运动来寻求改良或消灭资本主义的方式。

对劳工非政府组织出现的容忍程度的趋缓不只是因为施加一个社团主义框架于公民社会的不可能性，也是因为当地政府意识到劳工非政府组织

^① 采访69，劳工非政府组织，2011年2月26日。

^② 采访5，2012年9月，杭州。

在为打工者提供服务、法律咨询、培训城市生活技能或者文化事宜等方面起到的功效。有些劳工非政府组织已经和政府以及工会形成了非正式联系，这是一种增进它们组织合法性和保护它们免受干预的方式。比如说，两所大学的法律事务所受访后表示，与当地工会保持密切关系有助于它们开展法律援助以及处理它们没有能力解决的案子。在2008年，不同的广东劳工非政府组织都抓住机会参加了一个由深圳市工会组织的关于讨论起草劳动合同法实施细则以及该法案带来的一些影响的会议。^①同时，一些劳工非政府组织和当地工会保持了非正式友好关系，而其他一些组织则徒劳地寻求如何建立这样一种联系。^②

概述了劳工非政府组织的演变过程和国家对待它们模棱两可的方式之后，下面一个部分将会分析那些支撑政府携手共进的政策。

三、与卿共舞？

营造更适合福利供给第三部门发展环境的动机从2012年左右开始发生了惊人的转折。广东省的工会在时任省委书记汪洋的大力支持下，自2012年起开始培训其员工来筹备组建一个工会中心。2012年4月，广东省工会召开了一个筹建中心式（hub-style）联合会的座谈会，会上邀请了一些专家和学者共同为此出谋划策。在接下来的几个月中，广东省工会召开了一个学者、律师和劳工非政府组织参加的成立“广东工人社会服务组织联合会”（the Federation of Social Service Organisations for Guangdong Workers）的会议。^③在当年6月，广东省工会在北京大学举办了工会高级干部培训课

^① 采访71，2011年8月2日，深圳。

^② 采访70，劳工非政府组织，深圳，2011年8月26日；采访13，劳工非政府组织，东莞，2012年6月29日。

^③ 采访29，2012年5月24日；IHLO，2012年5月。

程并在中国劳动关系学院 (China Labour College) 对县一级工会主席进行培训, 从而正式使此项政策制度化 (Lin, 2012)。该联合会拥有 89 名成员, 其中包括 34 家劳工非政府组织和工会服务中心以及 55 名包括学者、律师、记者和工会官员等在内的独立成员。该联合会旨在培养劳工非政府组织为工人团体提供劳动和法律服务的能力 (IHLO, 2012a), 使得工会可以承担诸如代表工人进行集体协商之类的核心功能。联合会的成员可以参与政府和工会出资支持的劳工服务项目、参与协调劳资纠纷以及进一步发展“企业社会责任”(CSR)。在广东省以及其他地区, 工会已经为服务分包配置了专项资金。例如, 北京市工会在 2012 年为律师分包法律事务而分拨了 2500 万元;^① 同时, 东莞工会通过省政府分拨了 560 万元用来分包一些工会的服务项目于当地劳工非政府组织。^②

广东省工会自 2011 年 7 月以来已经开始与选定的劳工非政府组织进行非正式接触并在提供服务方面进行合作。在接下来的那个夏天, 一个成立已久的、主要为首都以及其他地区的打工者提供服务的北京非政府组织受政府委托在南京举办了一次劳工非政府组织的会议, 该会议旨在鼓励与会的劳工非政府组织申请与打工者相关的政府服务合同。据报道, 有包括一个广东省劳工非政府组织在内的近 20 个劳工非政府组织受邀学习了申请该合同的前提条件。虽然在此之前已有少数劳工非政府组织和当地工会在提供服务方面进行了合作^③, 但该会议仍然十分重要, 因为它标志着对待劳工非政府组织方式的一个系统性转变, 从默默容忍转为积极的和富有成效的一体化。

这些先锋性的举措不仅与社会治理改革相关, 也和省里促进部门、工

① 采访 35, 北京, 2012 年 7 月 23 日。

② 采访, 劳工非政府组织, 广东, 2012 年 7 月 10 日。

③ 一个东莞的劳工非政府组织与东莞市工会签订合同来为工人以及他们的妻儿组织活动。

业集体协商的计划有关，这些计划反过来需要放宽治理行业协会的规则。^①现在还不清楚省级工会在着手实施时会抱有多大热情，但是在汪洋的坚定领导下，尤其是中国共产党的十八大前夕，鉴于2010年广东省发生的那一波自发性罢工，工会领导们都感到了需要在保护工人方面扮演积极角色的压力。正如一位劳工学者所说：“如果工会谈论服务购置，那么这并非由于他们想要倾听更多的声音，而是回应当地政府希望它们做得更多的号召。他们必须被看到作出一些实事。”^②工会找遍整个联合会来把服务供给分包给劳工非政府组织。然而这并没有扩大到权利主张或者劳资谈判层面而只是关注于看起来与政治无关的活动，例如法律意识、生活技能培训以及文化活动。

对省级党委领导来说，与劳工非政府组织建立友好关系有多重目标。通过更直接地对待工人的需求，省级领导们希望避免他们在工作场所生事，尤其是使工人们有所缓和并且放弃激进的集体行动。这也是一种增加工会竞争性压力以使其提高绩效的方式。省级共产党官员和公共安全机构的另一个动机在于把建立友好关系视为一个计策，由此可以使那些看似隐蔽的劳工非政府组织浮出水面从而更好地控制它们。通过挑选特定劳工非政府组织参加这一计划，也可以造成那些和政府合作的组织与非合作的组织之间的不合。这会使得接下来约束有更激进议程的不受欢迎的非政府组织变得更容易。因此，广东省自2012年2月起对特定的劳工非政府组织的取缔并非是巧合，而是昭示政党—国家弱化那些与香港劳工非政府组织有密切关联的更激进的劳工非政府组织的心愿。在其他城市并没有同时期取缔劳工非政府组织的报道。

与特定劳工非政府组织建立这种友好关系也与工会改革的政策有关。

^① 这里的想法是有效的行业协会需要被当做一个工业谈判的前提条件。

^② 采访42，2012年5月28日。

对大多数省级和县级工会官员来说，劳工非政府组织是他们的眼中钉。因为绝大多数劳工非政府组织依靠境外资金支持，所以它们引起了警惕“境外敌对势力”影响的公共安全机构的重视。中华全国总工会一贯阻止任何“第二个工会”（second trade unions）的形成（Pringle and Clarke, 2011: 64; Howell, 2009: 186 - 189）、任何在其范围之外成立工会的尝试、打工者协会的建立以及新近追求通过建立友好关系的策略来维持对新成立的协会的控制，例如西安的家庭工人协会（Domestic Workers' Association）。然而，与此同时，政党—国家却敦促中华全国总工会，让其在保卫工人权利方面表现得更积极。劳工非政府组织在促进劳工权利、协助工人寻求未支付工资的补偿或者工伤方面的工作显露出中华全国总工会的不积极性与低效率性，尤其是在基层的工作方面。

近期使大部分组织在服务它们的赞助者时更有效的改革是一个更广泛的社会管理的一部分，通过建设和创新广东省工会建立的一个关注打工者的社会组织联合会，同样加强了这些改革举措。同一年，广州市和深圳市共青团共同组建了的枢纽协会（parallel 'hub' federations），使许多未注册的年轻组织合并于它们的或者是省妇联的领导之下^①。正如第一节中所指出的，广东省与深圳市和北京市在2009年被中央政府挑中作为服务分包和放宽社会组织注册程序的先行试点。2011年，广东省民政局已经计划放宽关于公民社会组织的注册限制，尤其是准许选定的公民社会组织无需确认一个监管单位而直接在民政局注册。^② 这一计划从2012年7月开始生效，使得这些社会治理中的改革能扩展到全省并进而推广到全中国。在2012年早期，广东省委常委肯定了大部分组织在促进社会组织加入社会管理改革

① 关怀妇女儿童的广东中心成立于2012年5月，在其领导下有3628家注册的和非注册的基层组织（Li和Lin, 2012）。

② 参见IHLO, 2011。

中起到的作用（IHLO，2012a）。

然而，当地政府一方面迈出与选定的劳工非政府组织积极合作的一步，但是在另一方面却从2012年2月之后，尤其是在整个夏季，在该地区打压特定劳工非政府组织。这种互相矛盾的行为乍一看也许被认为是政府并非认真对待分包服务供给于劳工非政府组织以及这只是另一个钳制与放松的循环周期。然后这些举措的政治策略却远远比这复杂。它反映的是政党—国家矛盾的目标以及特定政府机构之间的张力，尤其是在民政局、工会和公共安全机构之间。对境内外“敌对势力”的担忧是与劳工非政府组织携手共舞的同时打压被怀疑的组织的一个关键性动因。在广东省揭阳市工会主席的一次讲话中明确表示了近些年出现的“退休老兵服务协会”、打工者协会和民间工会（people's trade unions）都是被敌对势力操纵来破坏中国稳定的证据。正如该工会主席所说：“民间工会是境内外敌对势力密谋西化和分裂中国的重要前线。”^①

这种视角强调了与劳工非政府组织合作的安全维度，该视角可以在公共安全与外交机构中找到有力支撑。值得注意的是，大约在这段时间，俄罗斯总统普京正在推行一道法令，要求所有受到外国资助的组织，诸如非政府组织，都注册为“外国机构”。此外，普京本人还要求该草案作出修改，以使其巧妙地在一个非政治、卫生、社会和福利组织与那些带有政治议程的组织相区别（Anishchuk，2013）。通过与劳工非政府组织合作，中国政府不仅可以确认对它们的控制，也可以触及工会传统管理范围之下的工人群体，例如下岗、失业工人或打工者。因此，它是一种通过与之前被排斥的群体共事的劳工非政府组织机构把这些群体重新并入共产党框架内的尝试。

^① 参见《广东省揭阳市工会：民间工会与市工会》，2012年6月27日讲话，www.gdfu.org.cn（访问时间：2014年2月2日）。

劳工非政府组织对这一新方式的回应是复杂的。一些非政府组织很乐意抓住机会来建立它们的资金支持基础、确保它们的法律地位并急忙向民政局提交它们的注册资料。一些组织在获取合同方面已经颇为成功。例如，北京民政局在2011年和2012年间因为其组织了诸如一个关于分包的劳工非政府组织会议和致力于打工子女健康问题等在内的各种活动，而奖励了一个成立已久的劳工非政府组织四个项目。^①在2011年，该组织十分之一的项目来自政府合同，政府资助更是占该组织总资金支持的三分之一。北京最早成立的组织女性打工者并在最近组织国内工人的组织之一，也投标了政府的合同。在2010年，该组织开始同北京东城区民政局合作开展针对老年群体的社会服务。在2011年，该组织分包了为老年人在春节和中秋节组织活动的项目以及运营了一家敬老院。^②

但是奉承政府对那些害怕失去它们的自主性或使它们的目标和活动妥协于政府目标的劳工非政府组织来说也是危险的。即使这些分包会潜在地为它们带来更大的资金稳定性，一些非政府组织还是表示对政府提供的分包项目不感兴趣，因为它们有更多的意识形态和政治考虑。那些没有被邀请与政府合作或者没有能力满足采购合同要求的劳工非政府组织，仍然冒险地处于法律边缘地带且更加容易受到间歇性干预。也有一些劳工非政府组织是当地政府绝对不会与之合作的。根据一名北京市工会官员所说，特定的劳工非政府组织被列入一份“敏感”组织“黑名单”并因此而不可能与之进行合作。相似的，如果一个非政府组织的所有资金支持都来自境外，那么工会将因为假设该境外机构在中国别有用心并且不支持工会或当地政权，而不与该组织合作。^③

① 采访33，北京，2012年7月18日。

② 它在之后的活动中收到了超过18万元。采访31，2012年7月18日。

③ 采访26，学者，北京，2012年7月12日。

虽然评价劳工非政府组织“与政府共舞”的影响还为时尚早，但已经有人指出合作会导致非政府组织把它们的活动限制在安全议程中，并且变得更像是政府而非工人的助手。举例来说，一个劳工非政府组织自2012年起开始与北京工会签订分包合同来为建筑工人提供诸如播放电影或组织舞会等服务。当被问到他们是否协助工人解决薪资纠纷或者工伤问题时，它的创始人解释道：“这是一个服务采购合同。在其中有一条不可逾越的界限，一旦逾越就会有危险。”^① 同样的，一个基地设在东莞的劳工非政府组织与工会在2011年签订分包合同来执行工会的部分功能，因为工会的员工都是兼职并且没有时间去恰当地执行工会工作。所以该劳工非政府组织在工厂内部为工人的妻子和孩子们组织活动、举办关于职业健康和安全的讲座以及组建了工人合唱团。这种类型的活动反映了工会的“福利功能”，它是改革开放以前中工会的主要工作。虽然非政府组织从税收中获益并且信任它们所签订的合同，但是这种协议引导它们参与文化活动而非围绕权利和权力关系而展开的战略性工作。^② 在另一个例子中，劳工非政府组织直接与企业签订分包合同来提供防止工作矛盾这一根本目的服务。例如，一个设在深圳的非政府组织与一家跨国公司订有合约来为工人们提供服务热线，并考虑把这种办法扩展到上海。^③ 受访者把这类活动描述为防止矛盾冲突的“企业社会工作”。

劳工非政府组织为了赢得服务供给采购合同而相互竞争，因而致力于为打工者提供一些有用的服务，例如文化活动、法律援助、职业和生活技能培训等等。然而，它们不太可能成为使工人群体能够共同组织起来挑战政府就业政策或者自觉地筹建工人运动的社会变革机构。虽然有更激进议

① 采访26，学者，北京，2012年7月12日。

② 采访24，劳工非政府组织，广东，2012年7月10日。

③ 采访29，劳工非政府组织，北京，2012年7月17日。

程的劳工非政府组织寻求通过集体行动来推进工人运动，但是依靠政府资金支持劳工非政府组织实际上的功能，用 Lee 和 Yuen 的话来说是“反团结机器”（anti-solidarity machines），而不是挑战现存生产关系。

结论

本文计划检验一种通过分包机制来管理与社会组织接触的新型治理方式。文中通过劳工非政府组织的镜头来探究这一方式。具体而言，本文论证了政党—国家与劳工非政府组织的“与卿共舞”反映出—个更广泛的国家与劳工间的社会契约重修，这旨在维持社会控制和保持资本主义生产关系稳定。这反过来包括一种用资本主义框架治理社会组织的再调整的两个方面：第一，注册要求的放宽；第二，对社会组织的福利供给服务分包合同。意识到劳工非政府组织为打工者提供的各式各样的服务，相关政府部门和当地工会寻求预先使劳工非政府组织分包特定福利服务。通过这种方式它们就可以用一种有质的不同的方式把劳工非政府组织纳入政治系统，通过强调不包括权力在内的服务来阻碍它们的激进优势，并且使它们脱离境外资金支持。这本质上是一种在过渡期缓和抚慰打工者的方法。

与劳工非政府组织“共舞”的举动反映出权力在国家的福利目标与公共安全机构之间平衡的倾斜。虽然，在汪洋的领导下广东省在为市民社会开辟空间方面力度最强，但是公共安全机构重新占了上风并重新开始干预劳工非政府组织。这部分归因于即将到来的中国共产党十八大前夕紧张的政策，也部分归因于中央和地方层面上福利与国家安全目标间的跨制度政策（inter-institutional politics）。从那时起，广东省的劳工非政府组织服务分包就鲜有进展，虽然北京、南京和苏州等城市的当地民政部门和工会都在提供服务方面与劳工非政府组织有协议。因此，当地政府和制度政策与

当地劳工非政府组织的回应共同形塑了在特定情境下携手合作是如何呈现的。

这些通过劳工组织的分包服务而重新设计打工者与国家间福利合约的国家举措增加了令人烦恼的实践与策略问题。在实践层面上，劳工非政府组织的服务分包的效力基本上需要面对以福利为导向的社会组织所受的相似却又不同的限制。以福利为导向的非政府组织相对较新，这就意味着在其能力、范围和管理上存在相当多的问题，更不用说理解它们的假定客户不断变化的需求的方法了。它们也要面对可持续的资金支持问题，虽然政府分包承诺缓解这一压力，但现实是以一年期为基础签订的合同只为长期打算或是稳定和可持续的福利供给提供了很小的空间。劳工非政府组织在变得更有效时会面临限制，也就是一个庞大的、移动的打工群体的结构性问题、进入工厂以及来自政府机构的持续的潜在怀疑。另外，归入工会领导下的联合会的劳工非政府组织可能是为劳工激进主义帮倒忙，因为劳工非政府组织被提供服务所拖累而不能忙于更激进的议程。

即使劳工非政府组织成功完成政府合同中列出的任务，它们的活动也不可能使工人群体的境况以及劳工运动的发展发生显著改变。工人群体境况的改善最终要靠把权力赋予工人而使他们能提出要求并且能与国家和资本家协商。历史上所有为改善工人工作条件和政治权利而进行的斗争都不仅包括政府立法改革，而且还需要来自底层的共同压力，尤其是来自有组织的工人运动和其他诸如妇女运动、进步学者、社会民主主义和社会政党等进步力量的压力。

一个更广泛的问题是，塑造一个新的社会契约是否可以实现其目的，尤其是确保一个最低限度体面的工作条件以及抑制工人抗议。改善社会福利系统和将其适当扩展至农民工群体明显需要时日。另外，虽然共产党已经在讨论社会福利的普遍化以及取消户籍制度，但是这些改变需要时间并

且尚不清楚打工者是否能从城市服务供给中获益。在那些需要其他改革来完成社会契约重设的地方，劳工非政府组织分包服务供给就成了在此间隙中的过渡性措施。在为此而建立的一个有组织的、受控制的和专业化的基础性机构与其特有的功能之间的差距对测试新型社会契约的稳健性有重要的政治意义。这不仅大部分取决于劳工非政府组织的回应，而且取决于中国工人群体接受用在经济层面上工资的增长来取代他们组织政治的权利的意愿。就劳工非政府组织的未来而论，国家现在的提案既是一个从国家获得新的资金支持与合法性的机会，在共产党看来又是一个“去粗存精”的微妙手段和抑制独立的劳工组织前景的方法。

主要参考文献

1. Ahmed, Shamim and David M. Potter, *NGOs in International Politics*, Bloomfield, CT: Kumarian Press Inc. , 2006.
2. Anishchuk, Alexei, “Russia’s Putin Urges Moderate Changes in NGO ‘Foreign Agent’ Law”, in *Reuters*, Russia, July 4th, 2013.
3. Blanchard, Ben and Ruwitch, John, “China Hikes Defense Budget to Spend More on Internal Security”, in *Reuters*, March 5th, 2013.
4. Chan, Anita, *China’s Workers Under Assault: Exploitation and Abuse in a Globalising Economy*, Armonk, New York: M. E. Sharpe, 2001.
5. Chan, Chris King-chi, “Community-based Organisations for Migrant Workers’ Rights: The Emergence of Labour NGOs in China”, in *Journal of Community Development*, Vol. 48, No. 1, January 2012, pp. 6 – 22.
6. Cheng, J. , Ngok, K. L. and Huang, Y. , “The Survival and Development Space for China’s Labour NGOs: Informal Politics and Its Uncertainty”, in *Asian Survey*, Vol. 50, No. 6, 2010, pp. 1082 – 1106.

7. Crane, G., *The Political Economy of China's SEZs*, New York: M. E. Sharpe, 1990.

8. Ford, Michele, "Labour NGOs: An Alternative Form of Labour Organizing in Indonesia, 1991 – 1998", in *Asia Pacific Business Review*, Vol. 12, No. 2, April 2006, pp. 175 – 191.

9. He Zengke, "From Social Management to Social Governance: Discourse Change and Policy Adjustment", at conference on "Governance, Adaptability and System Stability under Contemporary One-Party Rule", Nanchang, March 2014.

10. He Baogang, *The Democratisation of China*, Routledge Press, 1996.

11. Hildebrandt, Timothy, "The Political Economy of Social Organisation Registration in China", in *The China Quarterly*, Vol. 208, December 2011, pp. 970 – 989.

12. Howell, Jude, "Civil Society, Corporatism and Capitalism in China", in *The Journal of Comparative Asian Development*, Vol. 11, No. 2, December 2012, pp. 271 – 277

13. Howell Jude, "Civil Society and Migrants in China", chapter 8 in Rachel Murphy (ed), *Labour Migration and Social Development in Contemporary China*, London: Routledge, 2009, pp. 171 – 194

14. IHLO, "Guangdong Provincial Trade Union Forms the First Federation of Labour NGOs", May 2012a, Hong Kong, unpublished paper.

15. IHLO, "Guangdong Government Implements New Scheme to Promote Civil Society Organisations and Outsourcing of Social Services", November 2011, Hong Kong, unpublished paper.

16. Lee, Ching Kwan and Yuan Shen, "The Anti-Solidarity Machine? Labour Non-governmental Organisations in China", in Kuruvilla, Sarosh, Ching Kwan Lee and Mary E. Gallagher (eds.), *From Iron Rice Bowl to Informalisation: Markets, Workers and the State in a Changing China*, Ithaca and London: ILR Press/ Cornell University Press, 2011, chapter 9, pp. 173 – 187.

17. Li Qiang and Lin Yaming, "3628 Social Organisations Come Together to Care for

Women and Children” (3628 geshehuizuzhi “baotuan” guanai nu er), in *Nanfang Daily*, May 28th, epaper. nfdaily. cn/html/2012 - 05/28/content - 7088082 (accessed 04. 02. 2014).

18. Lin Ximing, 2012, “Lin Ximing’s Speech at a Forum on the TU Construction of Hub of Social Organisations” (Li Ximing zai gonghui goujian shuniuxingshehuizuzhiluntanshang de jianghua), 14th September, 2014 (accessed on 02. 02. 2014).

19. Molyneux, Maxine: “Mobilisation without Emancipation? Women’s Interests, States and Revolution in Nicaragua”, in *Feminist Studies*, Vol. II, No. 2, 1985.

20. Pringle, Tim and Simon Clarke, *The Challenge of Transition: Trade Unions in Russia, China and Vietnam*, Palgrave Press, 2011.

21. Pun Ngai and Lu Huilin, “Unfinished Proleterianisation: Self, Anger, and Class Action among the Second Generation of Peasant-Workers in Present-Day China”, in *Modern China*, Vol. 36, 2010, pp. 493 – 519.

22. Saich, A., *Providing Public Goods in Transitional China*, New York: Palgrave, 2008.

23. Takahara, Akio, *The Politics of Wage Policy in Post-Revolutionary China*, Basingstoke: Macmillan, 1992.

24. Unger, Jonathan (ed.), *Associations and the Chinese State: Contested Spaces*, M. E. Sharpe, Armonk, London, 2008.

25. Unger, Jonathan and Anita Chan, “China, Corporatism and the East Asian Model”, in *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Vol. 33, 1995a, pp. 29 – 53.

26. Unger, Jonathan and Anita Chan, “Corporatism in China: A Developmental State in an East Asian Context”, in Barrett L. McCormick and Jonathan Unger, *China After Socialism: In the Footsteps of Eastern Europe or East Asia?*, Armonk, New York: East Gate Book, 1995b, pp. 95 – 129.

27. Walder, Andrew, *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, University of California Press, Berkeley, 1986.

28. White, G, Howell, J. , Shang, X. Y. , *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*, Oxford: Oxford University Press, 1996, p. 241.

29. White, G. W. , “The Politics of Economic Reform in Chinese Industry: The Introduction of the Labour Contract System”, in *The China Quarterly*, September 1987, pp. 365 – 389.

30. Yang, Katja M. and Bjorn Alpermann, “Children and Youth NGOs in China: Social Activism between Embeddedness and Marginalisation”, in *China Information*, 2014, pp. 1 – 27.

* 郝秋笛 (Jude Howell): 伦敦经济政治学院 (LSE) 国际发展系教授, 主要研究兴趣包括发展政策、社会治理、劳工关系以及中国的工会组织和对外援助等。她曾为联合国开发计划署、国际劳工组织、福特基金会、英国国际发展部、外交和联邦事务部等国际发展机构提供专业建议和决策咨询。

刘以沛: 英国杜伦大学国际关系专业硕士, 中国人民大学国际关系学院中国政治专业在读博士生, 主要研究方向为当代中国政治、比较政治学。