

# 城市化、基础权力与政治稳定<sup>\*</sup>

谢 岳 葛 阳

内容提要: 中国城市化的快速发展在过去 30 年的时间里给人印象深刻, 不过, 令人费解的问题是, 大多数发展中国家城市化都伴随着某种程度的政治动荡, 只有中国保持着一定的稳定。我们由国家基础权力的理论入手, 从国家的治理能力、国家对社会的控制范围以及国家统治的微观基础这三个维度, 来诠释这个现象, 在于, 中国的城市化不仅没有削弱国家的能力, 相反, 城市化极大地提高了国家的财力。国家财力的提高有助于国家在城市基层社区里有力地推行政策, 有助于运用再分配的手段缩小贫富差距。国家基础权力的作用还来自于权力在城市空间的制度性拓展, 将新的社会群体与国家之间建立起特定的政治联系。国家基础权力的建设着重于城市弱势群体利益的维护, 无论是在城市新空间的权力扩张, 还是在福利上向底层人口倾斜, 抑或通过制度建设向城市弱势群体提供的国家救济, 都是基于基层政治稳定的需要而做出的理性决定。国家基础权力在上述三个方面产生的总体效应, 确保了中国的城市化进程没有伴生政治动荡。

关键词: 城市化; 国家基础权力; 政治稳定

## 一、研究的问题与解释的工具

城市化是众多发展中国家实现工业化、促进经济增长、摆脱贫困的常见的战略选择, 不过, 城市化不可避免地伴随着一定的社会动荡和政治的相对不稳定。由于城市化带来了人口在城市的高度聚集, 城市人口集群行动的条件相对于农村人口更加便利, 因此, 大众集会造成的社会不稳定的因素就大大增加, 在一定的条件下, 城市大规模抗议、集会一定程度上冲击着社会秩序。于是, 有学者提出, 城市规模越大, 城市人口越密集, 带来的政治不稳定的可能性就越高。<sup>①</sup> 为了避免城市化可能造成的稳定隐患, 发展中国家通常采取“城市偏向”(urban bias) 的再分配策略, 以此来缩小社会差距和降低社会不满情绪。<sup>②</sup> 但是, 跨国的比较研究发现, 从长期来看, 这种策略却又削弱了国家城市化的初始目标, 诱使更多的农村人口涌向城市, 从而进一步提高了人口聚集

\* 本文为国家社会科学基金重点项目“城镇化进程中的社会稳定体系建设”(13AZD019) 的研究成果。

① Jeremy Wallace, “Cities, redistribution, and authoritarian regime survival”, *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 3, 2013.

② Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley: University of California Press, 1981.

的密集程度,换句话说,“城市偏向”的政策并没有降低城市化的威胁。<sup>①</sup>

当代中国的城市化是经济改革的一个重要组成部分,起步于20世纪80年代,过去20年是城市化的腾飞阶段。令人费解的是,虽然中国城市化进程惊人、城市人口密集度居高不下、基础设施不断完善,但是,由城市化带来的聚集并没有对政治稳定构成实质性的威胁。在庞大的农村人口越来越顺畅地进入城市生活的情况下,城市保持了一定的社会秩序,那些小规模集会多是追求物质补偿的地方区域诉求,既难以形成持续性,更没有形成跨群体的举动。<sup>②</sup>对此,我们运用国家基础权力理论(infrastructural power),从四个维度揭示城市化对政治稳定的积极效应。

国家的基础权力指的是国家对社会的渗透能力以及在社会当中贯彻政策的能力。<sup>③</sup>这种能力既是现代民族国家不可或缺的,也是现代国家区别于传统国家的一个重要特征,后者更加依赖于专制的权力(despotic power)。迈克尔·曼的概念性研究在近期得到了拓展。国家基础权力不仅仅被赋予了新的功能,而且那些权力的再生产机制也被不断地挖掘出来。除了提供公共安全等传统的公共产品,通过提升财政能力、加强人口控制等机制,基础权力对政权的存续和政治稳定发挥着根本性的作用。<sup>④</sup>国家基础权力首先来自于国家的能力,这种能力不同于韦伯意义上的科层制的能力,而是强调国家对社会的抽取、规制和控制能力。<sup>⑤</sup>其次,国家的基础权力来自于国家对人口的控制程度,基础权力越强大,控制的范围越广、越巩固;国家基础权力对社会的影响既来自于自身有目的性的努力,也来自于那些非直接目的性的间接行动。<sup>⑥</sup>再次,基础权力概念并非将社会对立起来,相反,强调将国家与社会整合起来;基础权力的力量正是来自于国家有效地维持对社会活动参与者的政治联系。<sup>⑦</sup>最后,政治稳定取决于国家在微观基础上的影响力,取决于国家在多大程度上将各种细微的矛盾和纠纷的消解。<sup>⑧</sup>

在回答中国的城市化为什么没有造成社会动荡的时候,国家基础权力相对于其它理论而言,能够更加恰当地对应上城市化带来的社会变化;这些变化对国家而言是潜在的政治动荡因素。

## 二、城市集聚的财政效应

城市化过程本身就是经济增长的一个重要引擎,增长来自于资源(如人口、土地、产业聚集等)相对高效率的集中利用。<sup>⑨</sup>长期以来,我国的城市化幅度滞后于工业化和世界城市化的平均

① Jeremy Wallace, “Cities, redistribution, and authoritarian regime survival”, *The Journal of Politics*, Vol. 75, No. 3, 2013.

② Elizabeth J. Perry, “Permanent Rebellion? Continuities and Discontinuities in Chinese Protest”, in Kevin O’Brien (eds.) *Popular Protest in China*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2008, pp. 205 ~ 215.

③ Michael Mann, “The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results”, *European journal of sociology*, Vol. 25, No. 2, 1984.

④ Dan Slater and Sofia Fenner, “State Power and Staying Power: Infrastructural Mechanisms and Authoritarian Durability”, *Journal of International Affairs*, 2011.

⑤⑦ Hillel Soifer and Matthias Vomhau, “Unpacking the strength of the state: The utility of state infrastructural power”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 3, 2008.

⑥ Hillel Soifer, “State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement”, *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, No. 3, 2008.

⑧ ChingKwan Lee and Yonghong Zhang, “The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China”, *American Journal of Sociology*, Vol. 118, No. 6, 2013.

⑨ James C. Davis and J. Vernon Henderson, “Evidence on the political economy of the urbanization process”, *Journal of urban economics*, Vol. 53, No. 1, 2003.

水平,低城市化水平不仅造成了巨大的效率损耗<sup>①</sup>,也导致了城乡收入差距不断扩大<sup>②</sup>。这种低水平的城市化的问题在过去30年里得到了逐步的改善,城市规模不断扩大,人口不断增加。城市化本身对国家财政能力的提升,具有直接的正面效果。

城市化的第一个积极方面在于,通过资源的集聚,能够带来经济繁荣,因为城市化伴随着人口密度的增加,投资的增加,产业集中,更大规模的消费,等等。推进城市化、实现工业化的一个重要手段是改变行政区划,以此来扩大城市规模。从1980至1997年,扩大城市规模的行政办法是“撤县设市”,全国总共新设立了县级市的数目由1980年的110个增加到1996年高峰时的445个。<sup>③</sup>不过,经济学家指出,这个政策并没有实现促进城市化和工业化的预期目标,到了1997年末,基本不再执行了。<sup>④</sup>1998年之后,“撤县设区”的政策代替了“撤县设市”的办法,总的趋势是,县级行政单位(县级市、县、自治县)在逐渐减少,市辖区(县级)的行政单位在逐渐增加。2002年,全国共有县级行政单位2030个,到了2014年,这个数量减少到1957个;相应地,2002年和2014年,全国共有市辖区分别为830个和857个,总共增加了27个。<sup>⑤</sup>

“撤县设区”打破了原有的行政界限,在城市规划、产业布局和基础设施等方面实现统一决策。经济学家发现,“撤县设区”的基本目标是促进我国城市人口的集聚,“撤县设区”促进了人口在本县(区)和省外人口迁移的显著变动,这样推动了本县(区)内人口的城镇化和农村劳动力的跨省迁移;市场潜力越大,经济发展潜力越大,“撤县设区”带来的人口增长效应就越高。<sup>⑥</sup>“撤县设区”之所以能够带来人口集聚效应,大致有三个方面的原因:首先,“撤县设区”后,县区之间的市场融合、行政壁垒和资源分配等问题可以得到改善,政府效率提高和区域市场融合促进了城市企业生产率的提升;其次,区域市场的融合和城市规模的扩大通过分享、匹配和学习三个机制产生集聚经济,提高了企业的生产率;最后,城市生产率的提升推动企业的扩张和新企业的创生,并促进当地就业率的上升,最终形成人口集聚。<sup>⑦</sup>

城市规模的扩大反映在建设土地的使用上,而土地使用的偏好反映了城市化对于工业建设和房地产市场的引领。1988年,国有土地使用权的有偿转让被写进了新修订的宪法,为后来城市化的发展提供了法律条件,为土地市场化提供了保障,同时解决了工业生产、住宅建设、交通等基础设施用地瓶颈问题。建设用地的规模使用,在20世纪90年代后期明显增长。在表1中,国有建设用地量在2004至2015年期间,不仅投入的总量在不断增加,而且这些新增加的土地提供(部分来自于农业耕地)绝大多数优先用于工业投资、房地产住宅和交通基础设施项目。工业用地在所提供的土地总量中从2004至2007年之间所占比重较大,达到40%以上,随后保持在21%~35%之间;房地产和住宅用地量比较稳定,波动较小,但总体上保持一个相对大的用地总量;基础设施的用地量总体比重较高,但是,不同于工业用地,基础设施用地在不断增加,2014、2015年,工业用地与建设用地比重甚至超过了50%。建设用地的使用偏好不仅满足了工业化的需求,满足了城市生活的消费需求,也直接地产生了经济效益。虽然已有的数据难以说明建设用

① Chun-Chung Au and J. Vernon Henderson, “Are Chinese cities too small?”, *The Review of Economic Studies*, Vol. 73, No. 3, 2006.

② Dennis Tao Yang and Fang Cai, “The political economy of China’s rural-urban divide” *How far across the River*, 2003.

③ 国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部课题组编《我国县级城市的发展》,中国社会科学网,2013年12月23日, [http://www.cssn.cn/dybg/gqdy\\_jj/201312/t20131223\\_921117.shtml](http://www.cssn.cn/dybg/gqdy_jj/201312/t20131223_921117.shtml), 2016年6月5日。

④ Shenggen Fan, Lixing Li, and Xiaobo Zhang, “Challenges of creating cities in China: Lessons from a short-lived county-to-city upgrading policy,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 40, No. 3, 2012.

⑤ 中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴》,中国统计年鉴出版社,2003、2014年版。

⑥⑦ 唐为,王媛《行政区划调整与人口城市化:来自撤县设区的经验证据》,《经济研究》2015年第9期。

地对工业发展的贡献率,但是表1中的每年建设用地使用权的出让收入还是能够有力地说明,以土地为指标的城市规模的扩大所带来的财政收益:土地供应量年平均增长率为6.47%,而土地出让收入的年平均增长率高达15.87%。

表1 2004~2015年全国建设用地年度供应量、用途构成与出让收入

年份\项目	工矿用地 (%)	房地产与住宅用地 (%)	基础设施用地 (%)	供应总量 (万公顷)	出让收入 (亿元)
2004	46.71	21.1	33.1	26.78	5894
2005	34.98	22.73	24.9	43.2	5505
2006	44.38	22.49	24.01	32.9	7676
2007	37.54	18.72	15.82	39.50	12200
2008	27.4	14.4	29.5	38.35	10200
2009	21.5	10.8	35	57.6	15900
2010	35.7	26.7	28.6	48.45	28197
2011	31.22	20.76	37.27	61.17	31500
2012	29.48	16.05	47.31	69.04	26900
2013	28.75	18.90	43.44	73.05	39073
2014	24.15	16.59	51.02	60.99	33952
2015	28.39	15.48	54.18	53.36	29800

数据来源:2004~2015年的《中国国土资源公报》;2004至2009年的土地销售收入数据参考2005~2010年的《中国国土资源统计年鉴》。

土地与住房市场的形成以及1994年分税制改革,为地方财政收入的大发展创造了极好的机会,土地出让收入对地方政府的财政增长做出了很大贡献。如图1所示,财政收入与土地出让金收入总体而言保持了增长的趋势,而且,从2003年开始,土地出让金对财政收入的贡献率始终保持着较高的比例,截止到2014年,年平均贡献率达到48.56%。2002年,全国地方政府土地出让金总收入为2420亿元,而2013年,出让金的规模飙升到近40000亿元,增幅接近20倍。在很大程度上,地方财政的大幅度增长得益于城市化,而财政的增长反过来又促进了城市化的进程。

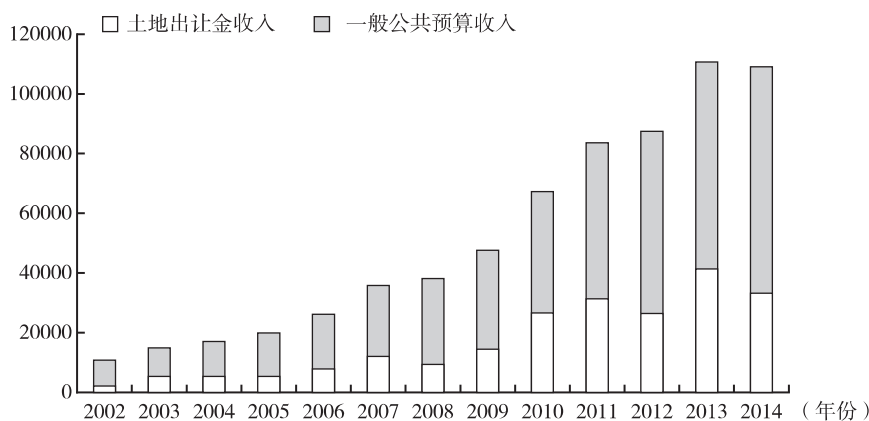


图1 2002~2014年地方政府财政收入的基本构成

数据来源:地方政府土地出让收入来自于国土资源部发布的2002~2014年的《中国国土资源公报》;地方政府财政总收入来自于2003~2015年的《中国统计年鉴》。



市场以及商品房市场形成之后，经济条件较好的城市人口出于改善居住条件的目的，而购买品质更为优越的商品房。这些拥有私人产权的商品房实行封闭式管理，居民来源和背景异质性很强，流动性大，房屋居住状况复杂（自住或出租）。这种居住小区被称为“商品房住宅”。在大城市中，“售后公房”与“商品房”是住宅构成的主体，大多数人口居住在这两类房屋当中。<sup>①</sup>在表3中，无论是东部超大城市的北京、上海，还是中西部大城市武汉、昆明和西安，在房屋市场化改革之后，大多数城市居民（拥有本地户籍）居住在拥有私人产权的两类房屋中，其中，广州的商品房比例最高（57.2%），北京的售后公房比例最高（42.1%）。

表3 2012年全国主要城市居民拥有“售后公房”与“商品房”的百分比

城市 房屋类型	北京	上海	昆明	广州	西安	武汉
商品房	35	42.7	37.68	57.2	37.55	43.1
售后公房	42.1	38.7	39.34	32	39.84	38.5
合计	77.1	81.4	77.02	89.2	77.39	81.6

数据来源：参考以上各个城市2013年出版的统计年鉴。

房屋产权私人化创造了新的城市空间和新兴人群的形成，从而为新型阶层的集体行动创造了制度条件。<sup>②</sup>在私人的城市空间，个人产权与公共利益等问题成为社会矛盾的一个焦点。在90年代初期，由于房屋市场化刚刚起步，有关房屋产权的相关制度没能及时跟进，物业管理服务也很匮乏，例如，1994年，只有10%的小区提供物业管理的服务。<sup>③</sup>当住宅小区物业管理制度化之后，物业管理公司迅速地发展起来，它们的出现满足了住宅市场的服务需求。不过，房屋的私人特性导致新居民经常利用法律来捍卫自己的财产权。<sup>④</sup>业主们常常会因为付费的物业管理得不到相应水平的服务而产生不满；他们也会因为房屋开发商不遵守合同而采取集体抵制；涉及到环境污染问题，业主们还会采取跨小区的联合行动。<sup>⑤</sup>房屋产权的私人化还带来了人们权力自主要求的提高，业主们不仅按照自己的喜好来选择生活方式，而且具备了抵制国家动员的条件和能力；在许多城市社区，这种自主权有时会演变为落实国家政策的障碍；相对于其他群体，中产阶级的行为表现得更加不配合。<sup>⑥</sup>

如何让城市新成员在新的居住空间中既能保障自己的权益又能维持社区的和谐，是国家面临的一项新任务。国家迫切地需要将自己的力量渗透到新的空间和新的人群。国家在城市基层社区的渗透，是通过安排一套制度来实现的。2003年9月1日，国务院通过的《物业管理规定》在全国范围内实施。这个制度赋予了房屋业主的自治权，社区里的公共事务实行自我管理。业主的自治通过直接民主的方式实施：全体业主组成业主大会，讨论、决定业主的各项重

① 例如，2012年，上海每百户居民中38.7户的居民居住在“售后公房”当中，42.7户居住在“商品房”当中——参见上海统计局主编的《上海统计年鉴》，中国统计年鉴出版社，2013年版。

② Chris Pickvance, “Environmental and Housing Movements in Cities After Socialism: The Cases of Budapest and Moscow”, in Gregory Andrusz, et al (edited) *Cities after Socialism*, Blackwell Publishers, 1996.

③ YaPing Wang and Alan Murie, “Commercial housing development in urban China.” *Urban Studies*, Vol. 36, No. 9, 1999.

④ Li Zhang, *In Search of Paradise: Middle-Class Living in a Metropolis*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2010.

⑤ Yongshun Cai, “China’s moderate middle class: the case of homeowners’ resistance,” *Asian Survey*, Vol. 45, No. 5, 2005; Benjamin L Read, “Democratizing the neighbourhood? New private housing and home-owner self-organization in urban China,” *The China Journal*, No. 49, 2003.

⑥ Jeffrey N. Wasserstrom, “Middle-class mobilization,” *Journal of Democracy*, Vol. 20, No. 3, 2009.

大事项，如选聘、解聘物业管理机构；业主大会选举产生业主委员会，负责全体业主的日常工作；业主委员会代表全体业主，监督物业管理企业的合同履行情况。业主自治不仅能够减轻政府的治理成本，而且还能够培养提升居民的自我管理的能力与公共参与意识。<sup>①</sup>

业主自治的制度设计嵌入了市场机制。考虑到物业管理是城市社区的核心内容，国家在推行这套制度的过程中，强调居民区以业养业，通过居民自筹和小区公共收益，在市场上购买更好的物业服务，以便满足不同层次的社会需求。政府规定，小区的物业管理费、停车费以及其它收入归业主管委会自我管理和自我经营。结余部分属于全体业主所有，不足部分由业主协商筹集；业主大会根据业主的经济能力和服务需求，决定选聘什么样的物业公司，签订承包合同。物业管理的市场化机制适应了小区业主不同的购买能力和多样化的服务需求，从而避免了由政府大包大揽带来的服务单一、效率低下的问题。让城市业主自我管理，同时利用市场机制提供较好的物业管理服务，容易在城市中产阶级当中建立起更高的政治认同。<sup>②</sup>

业主自治的制度设计赋予了政府的规制功能。正如前文所提及，城市中产阶级具有更强的社会秩序的冲击力，如果业主自治制度的设计忽略了国家的规制作用，业主的行动有可能超出居住的范围。在业主自治的制度要素中，区/县政府的房管部门扮演着对业委会和业主大会管理和监督的角色，既有权决定它们做出的决定是否有效，又有权决定选举产生的业委会是否合法。政府的规制作用还体现在，业主大会和业委会的活动范围，即必须与物业管理相关。笔者在上海的调研中发现，部分业主大会和业委会误读了业主自治的权限，根据自己的理解修改业主大会和业委会的议事规则和议事章程，或者扩大业委会主任的个人权力，或者授予业委会委员更多的权力，等等。这些案例在实践当中大多都被当地政府劝阻和纠正。

在业主自治的制度当中，居委会被赋予了联系国家与城市新居民的“传送带”与“润滑剂”的功能。2000年前后，居委会在城市治理当中的作用得到重新重视和强化，过去许多由单位执行的功能开始向居委会转移，如社区治安、养老服务、扶贫救助等。<sup>③</sup>在规范层面上，居委会负责对业委会工作的指导和监督；在实践层面上，业委会的工作离不开居委会的支持。<sup>④</sup>居委会对业委会的作用首先表现在，物色可靠的业委会成员，向政府推荐这些人选。居委会挑选委员会成员的一个重要标准就是，这些候选人是否是中共党员；同时，居委会干部也会把学历、工作经历、人品等因素考虑在内，确保业委会成员当选之后能够真正甘心为业主服务，不谋私心，顾全大局。<sup>⑤</sup>居委会在小区内部的动员依靠两部分力量：一是，退休业主党员组成的党组织；二是，居委会在居民楼中建立的楼组长网络。上述两个群体的力量在居委会指导业委会工作的过程中，扮演着举足轻重的角色，既是志愿者的“储备库”，又是党和政府在基层社区的依靠力量，更重要的是，他们在很大程度上是居委会指导业委会选举结果的重要保障。<sup>⑥</sup>

① Li Zhang, *In Search of Paradise: Middle-Class Living in a Metropolis*, p. 19; Chen Jie and Chunlong Lu, "Social Capital in Urban China: Attitudinal and Behavioral Effects on Grassroots Self-Government", *Social Science Quarterly*, Vol. 88, No. 2, 2007.

② Luigi Tomba, *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*. Ithaca, NY.: Cornell University Press, 2014, p. 60.

③ Benjamin L Read, "Revitalizing the state's urban 'nerve tips'", *The China Quarterly*, No. 163, 2000.

④ 于显洋 《城市社区管理与自治组织的发展》，《浙江学刊》，2002年第2期。

⑤ 对某位居委会书记的访谈，2016年5月6日，上海。

⑥ Thomas Heberer and Christian Göbel, *The politics of community building in urban China*, Taylor & Francis, 2011, pp. 77 ~ 98.

由于新的业主文化素质和维权意识较高,“协商民主”成为居委会处理业主维权行动的有效形式。<sup>①</sup> 居委会解决矛盾的常见做法是将矛盾处理过程尽量公开,由居委会牵头将当事人、业委会、街道政府和区/县房管部门找到一起,面对面地陈述案情,多方讨论,最后拿出一个大家都能接受的方案。居委会还利用多种手段向全体业主提供知情的机会,动员业主们对社区事务展开充分讨论,减少矛盾。“协商民主”的形式不仅减少了矛盾,也塑造了业主维权的参与模式:一方面,业主维权更多地依靠居委会这个政府与居民之间的“传送带”作用,将不满情绪和诉求有序地通过居委会向上报告;另一方面,业主为维权当中逐渐地学会了如何在维持社会和谐的大前提下来满足个体的要求。<sup>②</sup>

#### 四、共享城市繁荣: 国家目标

尽管“城市偏向”的政策由于资源聚集而有利于城市的经济繁荣,不过,如果国家(如非洲和南美洲的部分国家)缺乏有效的干预,城市化势必会带来社会不平等问题,从而为政治不稳定“埋下了伏笔”。<sup>③</sup> 事实上,自从20世纪80年代开始,我国的城市化就吸取了其他发展中国家的经验教训,借助于国家的力量,采取“去城市偏向”的政策,运用再分配等手段,将城乡、贫富差距控制在相对合理的水平,有效地降低了不平等对政治秩序的潜在压力。<sup>④</sup> “去城市偏向”政策体现在:一是,实施大都市的郊区化政策,为贫困人口和流动人口提供均等的城市公共服务;二是,在农村地区推行小型城镇化政策,既减轻大都市的人口压力,又可以让更多的农民分享城市生活;三是,在城市贫困人口和农村人口中间建立起基本社会保障制度,缩小人口之间的贫富差距,降低贫困人口在市场竞争中的社会风险。

大都市的郊区化政策在改革开放的初始阶段就开始执行了。郊区化政策的目的一方面是为了拓展工业化的发展空间、实现产业的合理布局,另一方面也是为了避免过于拥挤的物理空间而产生的种种“城市病”。大都市的郊区化意味着,中心城区的人口密度逐年下降,近郊和远郊区的人口密度逐年增加。城市人口不断地迁入郊区,受到几个重要因素的影响:首先,郊区化是经济增长的一个重要动力,产业向郊区迁移既有利于工业发展,又带动了人口的流动;其次,吸引人口向郊区流动的一个基本条件是加大对近远郊地区基础设施建设的投入,缩短郊区与中心城区的差距;再次,培育充足的住宅市场,以便满足人口迁移的居住需求;最后,人口郊区化政策还依赖于户籍制度的改革,允许郊区农民转变为市民,同时,允许外来人口享有当地市民同等的户籍待遇。

上海是实施大都市郊区化政策的一个典型。20世纪90年代以来,上海人口变化显著,中心城区扩大,人口密度显著下降,中心城核心区人口绝对数量减少,中心城边缘区和郊区人口大量涌入。在1990至2004年期间,上海中心城核心区人口净减少60.97万人,减少了23.01%;中心城边缘区和近郊区分别增加了50.55万人和94.26万人,增加幅度达到13.86%

① Beibei Tang, "Deliberating governance in Chinese urban communities," *China Journal*, No. 73, 2015.

② Luigi Tomba, *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*, pp. 141 ~ 164.

③ Robert Bates, *Markets and States in Tropical Africa*; Michael Bratton and Nicholas Van de Walle, *Democratic experiments in Africa: Regime transitions in comparative perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

④ Jeremy L Wallace, *Cities and stability: urbanization, redistribution, and regime survival in China*, Oxford: Oxford University Press, 2014, pp. 122 ~ 158.



和 31.01%。<sup>①</sup> 上海人口变动的郊区化趋势来自于经济因素的巨大推力，其中，人均 GDP 的增长、城市基础设施投资和住宅投资的快速增长扮演了关键角色。<sup>②</sup> 上海的郊区化政策使得农业人口的数量逐年减少、非农业人口逐年增加，非农人口占总人口的比例逐年提高，从 1978 年的 58.7% 上升到 2011 年的 89.3%（见表 4）。农业人口转变为非农人口意味着，原来因户籍制而造成的人口之间福利差别消失了，身份不平等的问题得到了解决。<sup>③</sup>

表 4 1978 ~ 2011 年上海市农业、非农人口变化趋势

项目 \ 年份	1978	1983	1988	1993	1998	2003	2008	2011
农业人口 (万人)	453.05	448.15	423.49	401.28	352.93	300.38	174.48	151.60
非农人口 (万人)	645.23	745.86	838.93	893.46	953.65	1041.39	1216.56	1267.76
非农人口占总人口比例 (%)	58.7	62.5	66.5	69	73	77.6	87.5	89.3

数据来源 《上海统计年鉴》，2012 版。

缩小城乡之间的差距还体现在国家在农村地区推行的小型城镇化政策。在过去十多年里，通过合并和撤销农村行政建制、实行城镇行政建制，调整行政区划，越来越多的农民迁入到规模较小但基础设施较好的城镇，既增加了就业机会，又改善了生活条件。在小型城镇化的建设过程中，乡镇和行政村的数量明显减少：1996 年，全国乡镇数量为 45484 个，到了 2013 年，减少到了 32929 个（见图 2）。基层自治组织的变化反映了小型城镇化的发展趋势，2005 年以来，农民自我管理的组织（村委会）逐年减少，而城镇居民自我管理的组织（居委会）则逐年增加：2005 年，全国村委会总数高达 62.9 万，2014 年，减少至 58.5 万；2005 年，全国城镇居委会总数为 79947 个，2014 年，增加至 96693 个（见图 3）。乡镇和行政村数量的减少，目的是扩大县级和县级以下城镇的规模，发挥居住的聚散效应；村委会减少和居委会显著增加的趋势表明，越来越多的农民从散居的村庄，迁入到城镇居住和就业。

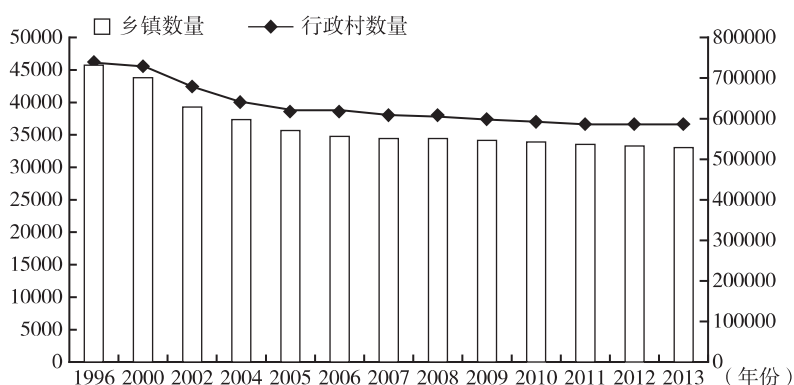


图 2 1996 ~ 2013 年全国镇村数量变化趋势

数据来源 《中国统计年鉴》，1997、2001、2003、2005 ~ 2014 版本。

①② 高向东、孙文慧、郑敏 《上海城市人口郊区化的经济因素分析》，《中国人口资源与环境》，2006 年第 3 期。

③ Feiling Wang, *Organizing through division and exclusion: China's hukou system*. Stanford: Stanford University Press, 2005.

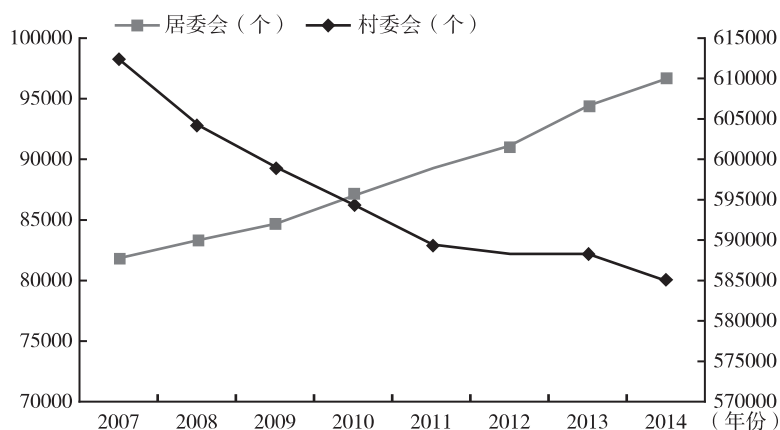


图3 2005~2014年全国居委会、村委会的变化趋势

数据来源: 中华人民共和国民政部发布的2014年《社会服务发展统计公报》。

通过转移支付等财政手段,国家在城市和农村的贫困人口中间逐步建立起较为完善的基本社会保障制度,确保他们的基本生活水平,缩短城乡差别。自20世纪90年代中期以来,在大量国有企业工人下岗而面临的生活困境的背景之下,各个地区先后推出了最低生活保障制度,政府提供的生活保障金水平逐年提高。截至2014年底,全国共有城市低保对象1877万人,而2001年只有1170.7万人,增幅达160%以上;在农村,2001年只有304.6万人享受最低生活保障补贴,但是,到了2014年,5207.2万人纳入低保范畴,增长了17.1倍(见图4)。另一方面,无论是城市人口还是农村人口,他们的最低生活保障的标准都在逐年提高。2008年,全国各级政府用于城市最低生活保障的投资达393.4亿元,人均生活保障金205.3元/月,到了2014年,全年各级财政共支出城市低保资金721.7亿元,低保人均411元/月;在农村,2008年,全国各级政府总共投入了228.7亿元用于农民的最低生活保障,人均82.3元/月,2014年,各级财政共支出农村低保资金870.3亿元,人均补助129元/月。<sup>①</sup>

城镇居民基本医疗保险制度和农村新型合作医疗基金制度的建立既是城市化的一项重要内容,也是城市与农村公共服务的重要举措。此项制度的建立总体而言,覆盖的人员越来越广,支出的标准愈来愈高,政府投入的数量也越来越多。在城镇,那些没有就业的人口享受了政府不断完善的医疗福利。2007年,城镇居民共有4291万人享受基本医疗保险制度,到了2011年,这个人数增加到22066万人;在农村,2004年,全国只有333个县/区试点新型农村合作医疗制度,共有8000万人被纳入到医疗救助的范围,但是,到了2011年,全国共有2637个县/区开展新型合作医疗制度,参保人数高达8亿3千多万,是2004年的10倍。<sup>②</sup>在大幅度提高医疗保险覆盖范围的背景之下,政府逐年增加财政开支是一个重要基础。仅仅就民政医疗救助为例。2008年,全年医疗救助支出68亿元,其中,资助参加新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险资金11亿元、大病救助资金48.8亿元,年人均资助参合水平20.7元和参保水

① 数据分别来自于中华人民共和国民政部发布的2008年《社会民政事业发展统计公报》和2014年《社会服务发展统计公报》。

② 数据来自于中华人民共和国卫生与计划生育委员会编写的《中国卫生统计年鉴》,中国协和医科大学出版社,2005、2012版。

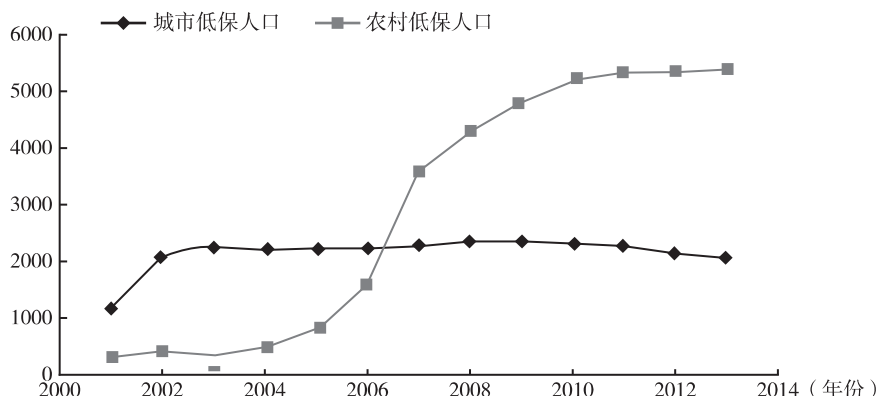


图4 2001~2014年全国城市与农村享受最低生活保障的人口数量

数据来源: 2001~2009年《社会民政事业发展统计公报》、2010~2014年《社会服务发展统计公报》。

平60.5元。<sup>①</sup>2014年,政府支出医疗救助资金252.6亿元,其中,资助参保参合48.4亿元、住院救助204.2亿元,资助参合参保分别达到年人均72元和186元。<sup>②</sup>

## 五、城市秩序的整体治理

由于人口流动的加剧、利益诉求的变化以及价值观念的转变,城市化不可避免地会伴随着各种各样的社会矛盾;尽管绝大多数矛盾属于人民内部矛盾,不过,少数社会矛盾在一定条件下会演变成群体性事件,在一定程度上困扰着城市的公共生活和社会秩序。对于城市社会秩序的治理,早在20世纪80年代初期,中央初步提出,通过实施社会治安综合治理,建立新型有效的社会控制体系,以应对社会转型带来的社会失序的问题。经过三十多年的创新与实践,综合治理的政策内涵得到了不断丰富,政策体系的合理性显著提升,维护社会稳定的能力也因此得到极大地提高。社会治安综合治理是一种整体治理,强调系统性、协调性、基层性。以社会治安综合治理为主要政策的城市整体治理,从根本上讲,政策的良好绩效取决于三大关键机制的有效运转。

第一个关键机制是,政府在城市社区向下延伸公共安全职能机构,扩大管理的范围,提升国家对城市人口的管理水平。职能部门的向下延伸集中地反映在警察部门和法院的结构与职能的变化上面。对于警察机关来说,城市公共场所的治安巡逻与社区警务是变化的主要形式与内容。<sup>③</sup>

1993年,为了改变警察在办公室坐等事情发生的被动执勤的弊端,公安部要求所有大城市成立治安巡逻队伍,开始在街道上巡逻。承担街道巡逻任务的警力不再是交巡警各自为政,而是由交巡警合一构成的队伍。这个合一的机构设置在市、县(区)一级的公安机关,多数地方称为巡逻大队,巡逻大队下设若干个巡逻中队,规模不等。在街面上,参与巡逻任务的队

<sup>①</sup> 数据来自于民政部发布的2008年《社会民政事业发展统计公报》。

<sup>②</sup> 数据来自于民政部发布的2014年《社会服务发展统计公报》。

<sup>③</sup> WongKam C, *Chinese policing: History and reform*, New York: Peter Lang Publishing, Inc, 2009.

伍还包括公安内部的其他警种,除了巡警之外,特警和刑警是另外两支重要的力量,前者主要负责处置紧急治安事件,例如,群体性事件,而后者负责日常的刑事案件的侦查和调查。2002年起,北京市将参与街面治安巡逻防范的专业民警、派出所治安民警、派出所社区民警、武警、交警、保安员、联防员、协管员等七种力量统一纳入巡逻防控网络,初步形成了以巡逻业务主管部门为龙头,以派出所巡逻民警为主体,以派出所社区民警为基础,以社会治安辅助力量为补充,与交警、武警紧密结合、协同作战的动态巡逻控制网络。<sup>①</sup>

街道巡逻与防控只是涉及到治安预防的“线”上的事情,而社区警务则关系到治安预防的“点”与“面”,它是国家精心设计的防控系统的重要一环。自1997年以来,公安部强化了基层派出所的功能,推行社区警务工作,将派出所的功能向防范、管理与群众工作转移。<sup>②</sup>各级城市政府以派出所为中心,对基层警务工作进行改革,建立了大量的组织与制度,动员越来越多的人参与到基层的治安防范工作当中。不同于街道巡逻,社区警务不仅要从事社区内的治安巡逻,更重要的是,需要更大的精力进行治安的排查。为此,社区警务的改革强调三个方面的变化:一是,赋予派出所所在辖区内治安巡逻的功能;二是,在城市社区建立各种警务室;三是,在基层社区派出大量的警察,从事治安巡查工作。<sup>③</sup>

2006年以来,公安部在全国公安系统中推行了为期三年的“抓基层、打基础、苦练基本功”的“三基工程”,工程的基本目标是精简机关、充实基层、下层警力。一项重要决定是,在派出所内部,公安机关增设了巡警编制,以确保有专人负责治安巡逻任务。派出所巡警主要负责派出所辖区内主次干道、公共复杂地区、治安秩序混乱场所等的巡防工作。为了提高社区警务的效率与能力,2006年9月,公安部下发了《关于实施社区与农村警务战略的决定》(下称《决定》)。《决定》要求,各级公安机关在城市社区建立警务室。《决定》将“巡逻守护”定义为社区警务室的重要职能。警务室的建立遵循以下原则“在城市,原则上以社区为单位划分警务区。对于规模较小、治安平稳的警务区,实行一区一警,并以相邻警务区联动形式,加强协作配合;对于规模较大、治安复杂的警务区,实行一区多警”,“有条件的地方,特别是对于城镇化水平比较高、治安复杂的地区,可以实行一区多警。”除了“巡逻守护”之外,社区民警还要从事治安形势的“走访调查”工作,“走进社区,深入机关、学校、企事业单位和居民家中,详细登记、了解实有人口、行业场所、出租房屋等情况;组建信息员,建立群众性情报信息网络;掌握重点人员的现实表现与动态;对发案的单位、居民进行回访,了解最新线索,征求意见和建议。”<sup>④</sup>

法院的设置在城市基层向下延伸,在原则上和功能上都类似于公安机关,既强调司法工作的主动性,又突出基层工作的重要性。在现有的司法体系结构中,法院或法庭向下只设置到城市的街道一级。这些基层司法机构通常只有几名办案法官,而管辖的人口却数量众多。大量的社会矛盾由于司法能力的不足而游离在国家的控制之外,有些矛盾经过长时间地累积而演变升级为社会冲突。在“司法为民”的大背景之下,司法机构向下延伸的目的就是要解决基层社会控制薄弱的问题。全国性的司法扩张从2009年开始。基层法院的主要做法是,在城市社区派驻法官,设立法官工作室,采取“一个社区,一个法官”的模式。例如,2012年,陕西省

① 马振川 《确立巡逻在公安工作中的主业地位努力提高首都社会面动态控制能力》,《公安研究》,2003年第3期。

② 吴志明 《构建打防控一体化社会治安防控体系提高大城市公安机关驾驭社会治安能力》,《公安研究》,2002年第10期。

③ 谢岳 《维稳的政治逻辑》,第80页,清华大学,2013年版。

④ 中华人民共和国公安部 《关于实施社区与农村警务战略的决定》,2006年9月19日。

在短短三个月之内，在 1988 个城市社区设立法官工作室 14855 个。<sup>①</sup> 下派法官、设立社区法官工作室对于化解矛盾、防止矛盾升级，具有十分重要的价值，因为“从司法实践看，有不少民间矛盾之所以从小到大、最终发展成矛盾激化的人命案，关键是在矛盾伊始没有得到及时化解，而‘法官工作室’设到老百姓身边，有了问题和矛盾，老百姓一抬腿的工夫就能找法官说事儿，即使发生了有激化苗头的事件，法官也是一抬腿的工夫就能赶到，从而赢得化解民间矛盾的最佳时机。”<sup>②</sup>

第二个关键机制是，在城市社区，国家建立起专门的社会矛盾化解机构。在过去，由于部门分散、权属职责不清等结构性问题，政府处理社会矛盾的效率普遍不高，导致人民群众的诉求无处申诉、无法申诉的难题。结果，周期性上访和群体性事件也成为困扰各级政府的一大难题。针对这种情况，国家尝试在基层政府建立专门负责接收与处理社会矛盾的机构，将这种机构的工作目标定位在及时化解社会矛盾上面。因此，在实践当中，这种专门机构通常存在两种设置模式，一个是“大调解”模式，另一个则是以法院为中心的“三调联动”模式（见图 5）。两种模式的共同特点包括：以调解的方式化解社会矛盾；将人民调解、行政调解与司法调解合并在一起；资源共享，既分工又协作。

“大调解”的模式最早由江苏省南通市试行，2007 年之后，在全国各地被普遍地推广。在“大调解”的模式下，县/区政法委、综治委牵头建立工作平台。尽管各地工作平台的名称不同，例如，社会矛盾调解处理中心（江苏）、社会治安综合治理服务中心（上海），但是，工作平台一般由司法局牵头（江苏、上海），少数地方由信访局牵头（河南），并且在街道设立分支机构。在“三调联动”模式下，各级县/区法院都成立了诉讼调解对接中心，中心隶属于法院，不设立分支机构。在党委领导下，相关行政部门，特别是尖锐矛盾频发的领域（例如，交通、消费、征地、拆迁、医疗、环保等），以及司法行政领导下的人民调解组织，在诉调对接中心派出专门的调解人员，“同堂会诊”，就地解决。

第三个关键机制是，在社会矛盾治理机构之间建立起更加紧密而有效的协作关系。整体性治理（holistic governance）理论特别强调政府部门之间的协同行动，只有这样，政府才有可能提供一站式与可持续的公共服务。<sup>③</sup> 在社会矛盾专业机构的设置当中，国家考虑到部门协同的重要性，对相关机构的权力关系予以制度化。在图 5 中，大调解模式与三调联动模式都具有协同调解的职能。在这种职能的实施中，法院、司法行政机关、地方政府以及有关机构组织能够致力于通过分工与协调，建构一个多元化的纠纷解决机制，发挥人民调解、司法调解、行政调解以及社会调解的综合优势。<sup>④</sup>

制度化的协作机制集中地反映在法院与人民调解组织和行政部门之间的关系变化上面。考虑到由于调解协议对当事人没有多少约束力而导致人民调解效力低下的问题，2009 年，最高人民法院在全国范围内允许基层法院行使一项新的功能，即对通过人民调解达成的协议，进行司法确认，提高人民调解的法律效力和权威，明确了人民调解协议具有民事合同的性质和法律约束力。<sup>⑤</sup> 2010 年，这个功能被写进了《人民调解法》。该法第 33 条规定，“人民法院依法确

① 李燕萍 《“一村一法官”与群众越来越近》，《陕西日报》，2012 年 12 月 31 日。

② 陈有根 《为“法官工作室”叫好》，《人民法院报》，2010 年 2 月 1 日。

③ 周志忍、蒋敏娟 《整体政府下政策协同：理论与发达国家的当代实践》，《国家行政学院学报》，2010 年第 6 期。

④ 范愉 《社会转型中的人民调解制度——以上海市长宁区人民调解组织改革的经验为视点》，《中国司法》，2004 年第 10 期。

⑤ 最高人民法院 《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》，2009 年 7 月 24 日。

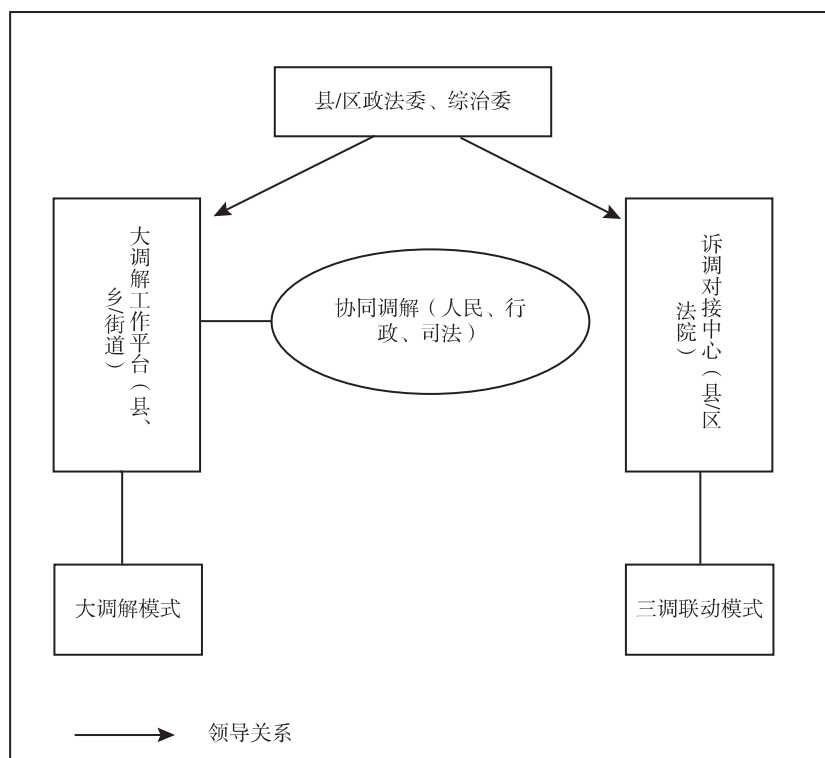


图5 社会矛盾化解机构的两大模式及其工作机制

注 “大调解”模式和“三调联动”模式分别整理自中共中央综合治理委员会等《关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见》(2011年)和最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》(2009)。

认调解协议有效，一方当事人拒绝履行或者未全部履行的，对方当事人可以向人民法院申请强制执行。”仅仅在2014年，全国法院依照当事人申请司法确认的人民调解协议16.1万余件，占达成调解协议案件总数的1.8%。<sup>①</sup>法院行使司法确认权一方面提高了人民调解的解纠能力，另一方面，也减轻了法院的办案负担。

由行政机关居间调解的矛盾纠纷，也常常因为双方不履行已经达成的协议而使得矛盾持续，有些矛盾还会常常进入司法领域，有的甚至出现冲突升级的现象。为了避免类似于人民调解因权威不足而带来的调解能力低下的困境，最高人民法院采取了同样的办法，规定：由行政机关作出的调解协议，如果双方同意并认可，法院也支持这种协议具有民事合同效力，并且，如果涉及的是经济纠纷，双方达成的行政调解协议，当事人还可以凭借此协议，向法院申请强制执行。<sup>②</sup>

法院与行政机关和人民调解组织之间的协作关系还采取委托调解的形式，也就是说，法院会对那些案情简单、事实清楚的案件，授权给行政调解、人民调解甚至社会专业调解组织。委托调解一大优势是，纠纷化解的效率被大大提高了。2009年，浙江省余杭区法院，全省第一

<sup>①</sup> 李娜 《目前全国共设立驻法院人民调解组织3382个》，《法制日报》，2015年4月8日。

<sup>②</sup> 最高人民法院 《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》，2009年7月24日。

个实行委托调解的基层法院，共向人民调解组织委托了 2484 件纠纷，平均结案时间只有 3.3 天，大大地缩短了办案周期。<sup>①</sup> 委托调解的另一大优势还在于能够发挥社会和谐的功能。相对于法院诉讼或司法调解，社会调解机构具有非对抗性、常识性、协商性的优势，能够发挥心理治疗、协调人际关系等功能。<sup>②</sup>

## 六、结束语

在一个人口庞大、工业化基础较为薄弱的大国推行快速的、大规模的城市化，是一项亘古未有的社会实践，这项兼具政治、经济和社会发展等多重目标的实验不仅成功地实现了城市化，而且确保了政治与社会的平稳。中国的城市化案例挑战了一个经典的政治学命题：发展中国家在城市化过程中政治社会不稳定厄运的同生，大规模的抗议绵延不绝，以至于政权的解体崩溃。

从国家的治理能力、国家对社会的控制范围以及国家统治的微观基础三个维度，诠释我国的城市化为什么能够维持政治社会稳定。不同于其他国家，中国城市化对于国家能力特别是财政能力发挥了十分积极的影响，提高而不是削弱了国家的财政能力。国家财政能力的增强会直接影响到国家其它的能力。影响到政治社会稳定的另一个重要因素是社会的离心化，一旦国家被新生长的空间和人口隔离在外，国家政策就难以有效地在该社会一定区域内得到贯彻，社会就会萌生政治不稳定的因素。中国城市化的动力主要来自于那些已经积累了一定财富的中产阶级，经济自主能力的提升促进了中产阶级的独立性、权利意识与行动能力的提升。城市中产阶级之所以表现出很高的政治支持热情，离不开国家所付出的政治努力，其中，允许中产阶级的自我管理以及向城市人口提供及时有效的化解社会矛盾的公共服务，起到了重要作用。中国在以较低政治成本成功推行城市化政策的另一个经验，来自于国家将基础权力的获得与巩固建立在对基层社会的政治建设之上。无论是国家在城市新空间的权力扩张，还是在福利上向底层人口倾斜，抑或通过制度建设向城市弱势群体提供的国家救济，都是基于国家关于政治稳定的重要性而做出的理性决定。

作者：谢岳，上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院（上海市，200030）；葛阳，上海交通大学国际与公共事务学院（上海市，200030）

（责任编辑：张云鹏）

① 雷子君 《委托调解的案件 3 天就能结案》，《浙江法制报》，2012 年 10 月 11 日。

② 范愉 《委托调解比较研究》，《清华法学》，2013 年第 3 期。



## Contents , Abstracts and Keywords

---

tension between subjects , which leading to the “multiple hands puzzle” in accountability; second , the diversity of decision-making responsibility type formed the different application of each type , which leading to “multiple accountabilities disorder” in accountability. In this regard , it should focus on clear the responsibility subjects and types of decision-making , and on the basis of clarify the limits between collective and personal decision-making responsibility , then though the establishment of scientific lifelong responsibility accounting system and retrospective mechanism to realize the optimization and reconstruction of decision-making accountability system.

**Key words:** decision-making accountability; responsibility subject; responsibility type; lifelong responsibility accounting; responsibility retrospective

### **Overused Welfare: the Policy Goal Deviation of Rural Minimum Living Security System and Its Interpretation** ..... Qiu Ye , He Xuefeng( 63)

**Abstract:** The rational allocation of social security resources is an important embodiment of national re-distribution ability. At present , there is a paradox in the practice of rural minimum living security system that the government continuously increases the public resources , while the peasants' welfare situation and social order in the grass-root society are still not improved. The key to understand this paradox is the overused welfare in rural minimum living security system. Characterized by welfare diffusion and welfare bundle , overused welfare makes the minimum living security system deviate from its system location of baseline assistance. And it causes the dilemma of the quota distribution in grass-root society , which is not beneficial to the social security system. Furthermore , the value target of social justice suffers a huge hit. The strengthen of national re-distribution ability depends on the continuous increase of social security resources. But the more important thing is to allocate resources rationally by system proposals. Specifically speaking , the rural social security system needs to change from the excessive emphasis on one-way operation of the minimum living security system , to the synthesis social security system which is clear responsibility and multi-way operation. That is to say , on the one side it recovers the character of baseline assistance in minimum living security system. On the other side it improves the special assistance system and it is beneficial to the balance development of social security system.

**Key words:** rural minimum living security; baseline assistance; overused welfare; policy goal deviations

### **Title: Urbanization , the State's Infrastructural Power , and Political Stability in China** ..... Xie Yue , Ge Yang( 75)

**Abstract:** The rapid urbanization over two decades has been occurring under the situation , which China has been remaining stable , challenges the typical proposition of political modernization theory. How can we have more understandings on this an exceptional case? Grounded on the theory of the state's infrastructural power , specified into three dimensions including governance capacity , the state's reach , and micro foundation of the state , this paper argues ( a ) that urbanization in China is an important of means to enhance fiscal capacity , while the improved fiscal capacity in turn has helped grassroots governments more effectively implement policies and bridged the gap of inequality through redistribution; ( b ) that the state's infrastructural power has established a political tie between emerging social groups and the state while it penetrated into urban space; ( c ) that the construction of the infrastructural power has obtained political support among below urban society by prioritized welfare offerings; and ( d ) that the micro state building has enabled to provide highly efficient administrative assistance for the weakness in face of disputes so that disputes were constrained to escalate into social instability. The functions above that the state's infrastructural power have employed combine to improve the efficiency of security maintenance in cities.

**Key words:** urbanization; the state's infrastructural power; political stability

### **Building of Clean Government and Social Stability in Minority Areas** ——Based on Questionnaire Analysis of Yunnan Province , Tibet , Xinjiang Uygur Autonomous Region ..... Wang Yanzhong , Ning Yafang( 90)

**Abstract:** the questionnaire analysis showed that Cadres' respondents thought highly of the building of clean government and its effect on promoting social stability in Chinese minority areas. In the evaluation of anti-corruption work overall effect and clean cadres proportion , the Han cadres' respondents' evaluation was better than Minority cadres , the evaluation of cadres' respondents in Xin-