

# 演变中的广东模式：一个分析框架

肖 滨\*

**【摘要】**在中国模式的论述语境中，广东模式是中国模式的地方样本。就历史起源而言，广东模式是改革开放、思想解放、精英主导、社会推动四种合力的产物。从构成元素和结构形态来看，广东模式是一个由集刚性和弹性为一体的威权体系（政治）、双重主导的经济发展方式（经济）与参差不齐的非均衡社会体系（社会）构成的新旧元素混合、结构尚未定型的混合体。广东模式的历史定位是，从以前僵硬的国家吞噬市场和社会的一体化体系向国家、市场和社会三元结构分化、良性互动格局转型中的一种过渡形态。思想解放、改革开放是广东模式的精神内核，不断为旧体制注入新元素的制度创新是广东模式的实践品格。广东模式面临来自表层和深层的双重挑战，其未来转型取决于改革开放大业在广东和全国的深入推进。

**【关键词】**广东模式 演变 集刚性和弹性为一体的威权体系 双重主导的经济发展方式 非均衡的社会体系

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674 - 2486 (2011) 06 - 0009 - 39

## 一、从“中国模式”说起：对学界争论的梳理

如果说改革开放 30 多年来形成了所谓“广东模式”，那么，广东模式也不是

---

\* 肖滨，中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院，教授。感谢马骏教授的修改意见。感谢研究生石龙洪、温松、陈川懋、王欢、王建信等同学在收集资料、制定表格中提供的帮助。

基金项目：教育部人文社会科学研究项目“中国法治政府的建构及其伦理支撑”（09070 - 3142050）；中山大学“985 工程”项目。

孤立的，它不过是中国模式的一个样本而已。因此，有必要把广东模式置于中国模式的大框架下来讨论。不过，麻烦的是，围绕所谓中国模式的问题，学界充满分歧和争议。因此，适当梳理这些分歧和争论就构成了进一步讨论的前提。

概括而言，围绕所谓中国模式问题的争议主要集中在四个方面：

一是对于是否存在“中国模式”的争论。针对这一问题，学术界主要有三种观点。第一种观点坚决否定中国模式的存在，认为中国的发展与东亚以及其他国家的发展相比并没有什么独特之处，而且中国还处于发展过程中，缺少模式所必需的成熟的、定型的东西（李士坤，2010；黄亚生，2011）。第二种观点认为要慎用“中国模式”，因为“模式”一词有示范、范本的涵义，但中国并无向其他国家输出经验之态度（赵启正，2009）；同时，中国的体制还没有完全定型，讲“模式”有定型之嫌，不仅容易导致自我满足、盲目乐观，而且还会转移改革的方向，因此，这部分学者更赞成使用“中国特色”“中国道路”等表述方式（李君如，2009）。第三种观点认为存在“中国模式”，持这种观点的学者包括北京大学的潘维、新加坡国立大学的郑永年等；他们认为如果一味排斥或否定“中国模式”这一提法，就会丧失在这一问题上的话语权（肖贵清，2011）；“中国模式”是客观存在的，它不仅对发展中国家来说具有重要的意义，而且对中国发展本身的意义更不容忽视（郑永年，2010）。

二是如果存在“中国模式”，那么如何界定这一概念呢？对这一概念的界定存在着狭义和广义两种方式。在讨论的初期，学者们的关注点主要集中于经济领域，将中国模式狭义地界定为经济增长模式。近年来，学者们开始以综合性的视角看待中国模式，将其广义地界定为政治经济学概念，例如丁学良就主张按照社会科学学科划界的规范提法，把中国模式定义在政治经济学的领域，是在“国家政权、国民经济、民间社会”三大块连接界面（interface）上（丁学良，2011）。

第三个争论集中于中国模式如何形成的及其具体内容是什么。就中国模式的形成而言，一些学者溯源至1949年，认为改革开放前30年的发展为改革开放后30年积累了非常丰富的经验，中国模式源于建国以来的“试错”（潘维，2010）；不少学者却认为中国模式形成于1978年中共十一届三中全会以后（秦宣，2010）；丁学良则将1989年夏作为分界线，将1970年代末期到1980年代末期的十余年时间定义为中国模式的“史前阶段”（丁学良，2011）。关于中国模式的具体内容，

潘维有一个比较系统的论述，认为国民经济、民主政治、社稷体制“三位一体”，共同构成了独特的中国模式（潘维，2010）；丁学良则把中国模式解剖为政治、经济、社会三个子系统，即以“核心的列宁主义”为顶点，以“社会控制系统”和“政府管制的市场经济”为支点的铁三角（丁学良，2011）。

四是如何看待中国模式框架下不同的地方形态。最近30多年的发展历程表明，中国的改革开放并没有采用“全国一盘棋”的方式，不少地区结合自身实际，在中央的指导下，各地根据自身的情况选择了不同的发展道路，形成了一些较有特色的地方发展模式，例如，“浙江模式”“广东模式”以及近年来随着薄熙来主政重庆以后实施一系列新政所形成的“重庆模式”等。如何对这些地方模式进行理论解释和历史评价一直是学界关注的话题，而最近围绕“重庆模式”以及“广东模式”的讨论则集中反映了学界在此问题上的分歧。

详细评价上述争辩与分歧不是本文的任务，不过，正视如下基本的历史事实却是我们理性面对这场争论的前提：最近30多年来，中国在推行改革开放的战略和实现从计划经济向市场经济转型的历史进程中，为了实现政权巩固、经济增长、社会稳定的复合目标，采取了一套软硬搭配、相互协同的组合应对方案，形成了一种集政权体制格局、经济增长方式、社会稳定机制为一体的政治、经济、社会相互联动的发展套路。我们虽然不赞成将此发展套路视为已经定型、可以推广、可以效仿的榜样以致把它命名为“中国模式”，但是鉴于中国最近30多年来却有自己比较独特的发展套路以及为了讨论对话的方便，姑且接受“中国模式”的说法也不失为一种选择。在这一前提下，一方面，我们赞同把中国模式界定为政治经济学概念，即政治、经济、社会三个层面为一体的概念，而不是定位为纯粹的经济发展模式的概念，并且大体接受丁学良关于中国模式三分架构的论述框架；但另一方面，我们认为丁学良的判断论述相对比较粗略，而且没有分析中国模式框架下多样复杂的地方形态。其实，这些不同的地方形态既体现了中国模式的一般特性，同时也具有某种特殊性；广东模式是这些具体形态中的一个典型，在中国模式的框架下有其特殊的价值和意义，故我们称之为中国模式的广东样本。解剖这一样本既有理论意义，同时也有重大的现实意义。

因此，在上述学术语境下，本文尝试通过讨论以下三个问题搭建一个把握、反思广东模式的分析框架：广东模式从何而来？其具体内容是什么？如何在把握

历史的基础上展望其未来的走向？

## 二、广东模式的历史由来：四种合力之结果

如前文所述，关于中国模式的形成时间，有学者认为是始于1978年的改革开放，也有人认为应该追溯到更早的时期。在我们看来，在中国模式或广东模式中，政治权力架构的内核部分之形成肯定不是始于1978年：如果追述这一政治权力架构内核部分形成的历史脉络，那么，有理由说，上个世纪中共创立江西苏区时期是其发源期，中共抗战前后在延安的13年是其定型期，1949年中华人民共和国成立之后则是其扩展期。不过，中国模式的另外两项主要内容——市场经济的兴起和社会层面的诸多变化，则是随着1978年改革开放而逐渐出现的。基于这一判断，本文认为对中国模式以及广东模式形成的分析，需要有长远历史维度的考量，不过，分析的重点确实应该集中于改革开放以来30多年发展的历程。从这一角度来看，自改革开放以来，广东模式的形成是四大因素合力的产物。

首先，广东模式形成于改革开放的历史进程之中。自1978年中共十一届三中全会以来，连续不断的改革开放为广东模式的形成提供了历史土壤，离开广东改革开放的历史发展过程，就无法理解广东模式的出现与发展。在中国最近30多年的历史中，广东在开放与改革两个维度上充分展现了其先行一步的姿态：从开放看，从率先创办经济特区到形成全方位对外开放的格局，广东以开放促改革、以开放促发展，对外开放始终被置于先导地位（蒋斌、梁桂全，2008）；就改革而言，在“摸着石头过河”的探索中，广东以经济体制改革为改革的主战场，大胆进行市场化取向的经济改革和相关的行政改革以及社会改革，推动改革从单项突破到综合配套、从外围战到攻坚战、从个点先试到全面铺开的不断展开，成为全国改革的实验区和示范区（蒋斌、梁桂全，2008）。正是在30多年改革开放历史大潮的涌动中，广东模式才得以浮出水面。

其次，广东模式是广东省三代主政者的历史接续中形成的。改革开放30多年来，在中央的正确领导和直接关怀下，广东省三代主政者前后接续推动了广东模式的形成和发展：第一代广东主政者为20世纪80年代的习仲勋和任仲夷，任仲夷是其代表，他们不仅在上个世纪80年代为广东省争取了较高的地方自主权（即

广东可以实施某些“特殊政策、灵活措施”），推动广东内部的改革开放，为广东的经济起飞创造了前提条件，而且以“对外更加开放、对内更加放宽、对下更加放权”的“三放”政策为广东模式的形成奠定了精神基调；第二批主政者包括林若、谢非和李长春，谢非是其代表，他们在推动广东经济建设的同时大踏步地深化了广东市场化取向的经济改革；第三代主政者包括张德江和汪洋，汪洋是其代表人物，他们在保持广东经济持续高速增长的同时，开始着手进行社会建设，并尝试深化某些政治行政层面的变革，力图使广东成为实践“科学发展观”的排头兵。因此，广东省三代主政者在中央的领导下前后接力为广东模式的形成提供了政治的延续性。

再次，广东模式形成于三波思想解放的过程中。第一波思想解放开展于20世纪80年代，其焦点是冲破“两个凡是”的精神枷锁。这一时期主政广东的习仲勋与任仲夷是批判“两个凡是”的先锋人物，尤其是任仲夷在先后发表的《理论上根本的拨乱反正》与《解放思想是伟大的历史潮流》两篇文章中针锋相对地批判了“两个凡是”的观点（向明，2000），从根本上破除了“两个凡是”对广东的思想束缚。这一波思想解放为广东率先改革开放从思想上扫清了障碍。第二波思想解放发生于“八九风波”之后，其矛头指向“姓资姓社”的意识形态争论。此时主政广东的谢非以“三个敢于”为广东的思想解放定调：敢于从实际出发，以促进生产力发展为标准，摆脱不符合形势发展要求的旧观念和理论束缚；敢于借鉴和吸收人类社会创造的一切文明成果为我所用，不去人为地给它贴上“姓”什么的标记；敢于从经济发展差距看到思想认识的差距（陈建华，2004）。这一波思想解放不仅为广东经济在上个世纪90年代的腾飞提供了精神动力，而且为广东市场化取向的经济改革清除了思想障碍。广东的第三波思想解放在汪洋2007年主政广东后启动，其核心内容在于强调“科学发展”。2007年12月，在广东省委十届二次全会上，汪洋提出广东要进一步拓展解放思想的空间，以改革开放初期“杀出一条血路”的气魄，闯出一条全面落实科学发展观的新路子。总之，改革开放以来，三波前后相继、持续推进的思想解放为广东模式的形成奠定了思想基础。

最后，广东模式的形成离不开社会大众的参与和推动。“20世纪80年代，富于冒险精神的广东人抓住机遇办企业、做生意、拓展市场，获得了原始积累，冲到了全国的前列”（周兆晴，2007:40）无数投入市场经济大潮中的企业家、个体

户不仅是广东经济实体中的创业者，而且是新体制身先士卒的探索者，他们的创新活动汇集成一股巨大的社会力量，不断推动经济摆脱旧有的轨迹和模式，打破原有的均衡状态，实现了新的发展（舒元，2008）。除了这些创业的企业家和个体户，无数进入广东打工的农民工、活跃于广东媒体中的新闻工作者以及许许多多普通的劳动者，他们都是推动广东模式形成的重要力量。很难想象没有社会大众的参与和推动，能够形成所谓的广东模式。

总之，广东模式是历史的产物。除了独特的地理环境和外部机遇外，广东模式是改革开放、思想解放、精英主导、社会推动四种合力的产物。

### 三、广东模式的支点之一：集刚性和弹性于一体的威权体系

在丁学良建构的关于中国模式的三角关系叙述框架中，处于三角关系中顶端位置的是被称之为“核心的列宁主义”的权力架构。总体而言，这一判断是成立的，但如果进行更为细致的分析，那么，如此把握不仅显得过于粗疏，而且过于简单。实际上，30多年来，一方面，这一权力体系的内核结构没有发生根本性的变化，依然奉行列宁主义的一党执政的基本原则，因而其内核结构保持了非常刚性的一面；另一方面，这一权力体系适应30多年改革开放的历史变化，已经在外层或边缘部分进行了很大的调整 and 变化，故其展现出富有弹性的一面。正是这种不变的刚性结构和变动的弹性特征集为一体，构成了中国模式中的权力体系。我倾向于借用黎安友所说的“韧性威权”（Authoritarian Resilience）的说法（Nathan，2003），更具体地称之为“集刚性与弹性为一体的威权体系”。由此来看，广东模式作为中国模式的典型范本，其权力体系当然具有刚性和弹性的双面性，不过，其更为重要的特色在于其展现出更多的弹性。具体说，这种弹性集中体现在以下几个方面。

首先，权力关系的调整和松动。

如果说在1978年之前中国的经济体制是经济资源高度集中的计划经济体制，那么，与此相互依存的则是权力过分集中的政治体制。邓小平曾对此作过深刻的分析：“权力过分集中的现象，就是在加强党的一元化领导的口号下，不适当地、不加分析地把一切权力集中于党委，党委的权力又往往集中于几个书记，特别是

集中于第一书记，什么事情都要第一书记挂帅、拍板。”（邓小平，1993:328 - 329）这是从执政党的角度来观察权力过分集中的现象。如果从国家层面看，这种权力过分集中的现象体现在纵横两个维度：在纵向上，不仅权力过分集中于中央，地方缺少自主权，而且权力集中于省级权力机关，市、县以及基层缺乏自主权；在横向上，经济、社会、文化的权力过分集中于党政机关，以致政企不分、政事不分和政社不分。在严格的学术概念中，前者是集权主义；后者则是全能主义。

改革开放 30 多年来，广东以推动经济增长为中心目标，针对上述集权主义和全能主义实行“三权改革”——放权改革、还权改革和限权改革，实现了对权力关系的调整和松动：

（1）放权改革。放权改革涉及纵向层面，包括中央向广东的放权改革和广东省向市、县、乡镇的放权改革。这里集中讨论后一方面。早在 20 世纪 80 年代，随着中央向广东省放权，广东省就开始积极推动向市、县、乡镇的放权改革。就实质而言，放权意味着给与省以下的各级地方政府更多的自主权；从层级来看，放权涉及省对地市放权、地市对县放权、县（市）对乡镇放权三个层次；从方式来看，既有财政权和审批权的下放，也有综合性的放权（肖滨等，2008:189）；从过程来看，广东的放权改革持续不断，一直延伸到现在，例如，最近一轮放权改革集中表现为向地级市的区和乡镇放权，佛山市顺德区和汕头市濠江区等地放权改革以及在东莞、中山等地推行向乡镇下放权力的改革都可以证明这一点。

（2）还权改革。如果说，放权改革涉及的是纵向层面的央地关系和省与市县的关系，改革主要针对集权主义，那么，还权改革则指向横向层面上国家权力体系与农民、企业等的关系，改革针对的是全能主义。这里以向企业还权为例来分析。在计划经济体制下，政府实际上“拿走”了属于企业的权力，企业缺乏自主权，经济发展没有活力。因此，搞活经济的关键在于权力部门向企业还权：用任仲夷的话说，这是“还给”而不是“给予”。（王廉，1998:40）在这方面，广东省的各级权力部门起步较早，动作较快，采取了各种扩大企业自主权改革措施（当代广东研究会，2004）。在 20 世纪 80 年代初期与后期，广东分别出现了向企业还权、增强企业自主性的“清远经验”和“江门模式”。正是随着广东各级政府向企业逐步的还权、扩权，政府与企业开始逐步分离，企业也因此获得了属于自己的自主权。

(3) 限权改革。针对全能主义的改革不仅包括国家权力系统向农民、企业等归还自主权的还权改革，还涉及限定国家权力运作范围的限权改革。如果说限权改革是政府的自我革命，那么，行政审批制度改革就是这场自我革命中的攻坚战，是政府限权改革的重要体现。广东不仅在全国很早就打响了这场攻坚战——早在1997年，深圳即开始对政府审批制度改革，而且，大有将这场攻坚战进行到底的气势：从1999年至今，广东先后进行了多轮行政审批制度改革。广东推行行政审批制度改革的重要成果不仅在于减少了行政审批的事项、改变了行政审批的方式，更重要的是，通过行政审批制度改革，政府开始根据《中华人民共和国行政许可法》的规定确立其行政权力的范围、设定其权力运作的边界。换句话说，行政审批制度改革推动了广东各级政府在依法自我限权的改革进程中向法治之下的有限政府转型。

表1 权力关系调整

针对问题	改革内容	改革方式
集权主义	政府间放权	省放权于市、县、乡镇
全能主义	国家向社会还权	国家还权于企业等
全能主义	政府自身限权	行政审批制度改革等

资料来源：作者自制。

其次，政府角色转型。

改革开放30多年来，广东权力体系的变化不仅包括上述权力关系的调整，而且还体现为政府角色的两次转型。

第一次转型具体涉及两个方面。一方面，从革命斗争型政府向经济建设型政府转型：在执政党和国家以经济建设为中心的发展战略下，随着我国制度环境的三大变化（产权地方化、财政分权以及以经济绩效作为官员晋升的主要标准），广东的各级政府官员与其它地区的政府官员一样，不仅为经济增长而竞争，而且为政治晋升竞争（有研究者称之为“竞标赛竞争”），由此，各级地方政府很快实现了向经济建设型政府的转型。另一方面，政府从以前经济活动的计划者、控制者向市场经济规则的制定者、宏观经济的调控者、市场秩序的监管者逐步转型；这一层面的转型在广东虽然取得了很大进步，不过，至今尚未完全结束。

进入 21 世纪后，随着城乡差距的拉大、区域发展不平衡的加剧和贫富悬殊的急剧分化，广东各级政府在科学发展观的引导下，开始从单纯重视经济增长的经济建设型政府向以经济建设和社会建设并重、以公共服务为宗旨并承担服务责任的公共服务型政府转变。这种转变具体体现在完善政府的公共服务体系、健全公共财政制度、创新政府的公共服务流程等诸多方面（肖滨等，2008）。目前，向公共服务型政府的转型远未到位。

最后，探索法治民主的治理机制。

广东权力体系的第三个变化是在权力体系的核心结构不变的格局下，探索法治民主的治理机制，为权力体系的运作增添法治和民主的新元素。

改革开放 30 多年来，广东走向法治有诸多亮点，集中体现在立法、依法行政和司法几个层面。限于篇幅，这里仅以立法为例来说明。

（1）立法公开化。在广东，从制定立法规划到起草、审议立法议案，省人大常委会都事先通过省人大网站、《南方日报》或者《羊城晚报》等新闻媒体向社会公开征求意见，这是立法的公开化。

（2）立法民主化。广东省人大在立法过程中采取立法听证会（这一广东首创的民主立法形式得到全国人大肯定并被纳入《中华人民共和国立法法》）、立法论坛等形式来听取、吸收公民和大众的声音，推动广大普通民众参与到人大的立法活动中来，这是立法的民主化。

（3）立法科学化。在立法过程中，广东省人大通过聘请立法顾问制度、立法指引制度、法规起草模式多元化（委托起草、联合起草、集中起草等）、草案三次审议程序等制度安排和程序规范，推动人大立法的科学化。

（4）立法程序化。“无程序即无立法”是法治国家的重要原则。广东不仅推动立法的公开化、民主化和科学化，而且不断健全立法制度，以确保立法的程序化、规范化。早在 1985 年，广东省人大常委会对制定地方性法规作了暂行规定；1993 年颁布了《制定地方性法规的规定》。2000 年《立法法》颁布后，广东省以及广州、深圳、珠海、汕头都分别制定了规范立法活动的地方性法规（刘恒，2008）。在地方行政立法上，广东的制度建设也在不断推进，例如，广州市人民政府于 2006 年公布了《广州市规章制定公众参与办法》，这是全国首部规范公众参与行政立法工作的地方政府规章（刘恒，2008）。

改革开放 30 多年来，广东不仅从立法、行政和司法等诸多层面推进法治改革，而且从多重进路大胆实验民主。在实验民主的过程中，广东不仅尝试选举民主，而且探索其他不同形式的民主，如预算民主、协商民主、参与民主、自治民主以及网络民主；不仅在执政党之外探索民主，而且努力推进党内民主。这里仅以预算民主和网络民主为例进行说明。

在现代政治中，预算民主集中体现为预算监督。预算监督是指人民的代议机关依法对政府的财政收支进行约束和控制。在中国，预算监督的主体是人民代表大会及其常务委员会。广东推进预算监督主要有如下三个特征：

一是预算监督法制化。从 1991 年深圳市人大常委会制定《深圳市人民代表大会审查和批准国民经济和社会发展计划及财政预算暂行规定》开始，到 1997 年深圳市人大常委会通过《深圳市人民代表大会审查和批准国民经济和社会发展计划及预算规定》和《深圳市人民代表大会常务委员会监督条例》，深圳基本形成了一套较为完整的预算监督法规制度。继深圳之后，广东省九届人大四次会议于 2001 年 2 月通过了《广东省预算审批监督条例》，该条例为广东各级人大及其常委会审查、监督政府预算提供了法规依据。2005 年通过实施的《广东省政务公开条例》则规定财政预决算是必须公开的项目，这为社会公众要求政府公开预算案提供了法理依据，比《中华人民共和国政府信息公开条例》的颁布早了近 2 年。正是这些相关法规的制定为广东推进预算监督奠定了坚实的法制基础。

二是预算公开化。预算监督的重要前提是细化政府预算，使之公开化。公开化具体表现在三个维度：①公开内容：部门预算项目从“类”细化到“款”、“项”，预算案从薄薄几页增添到厚达数百页；②公开范围：向广东省人大提交部门预算的部门逐步增多，从最初几个部门最后扩展到广东全部省级部门，预算案变成了厚重的“预算大本子”，为地方兄弟所效仿；③公开对象：预算报告由向人大代表公开到向社会公开的推进，例如，广州市财政局于 2009 年 10 月将其 114 个部门预算全部挂网，2010 年广东省财政厅首次将省人大通过的省级一般预算收支表等向社会公开；政府预算的公开、透明为人大代表和社会公众有效质询、监控政府预算提供了条件。

三是监控技术化。这是指信息技术被运用于预算监督。早在 2004 年，广东省人大财经委员会与省财政厅国库集中支付系统就已经实现网络连接，广东省所有

省级一级预算单位与部门二级预算单位都纳入到该系统中，在此基础上，广东省着手在全省的地级市建立“实时在线财政预算监督系统”。目前，这一监督系统已经基本上在广东省铺开。此外，从2009年起，广东重点推进全省地级以上市审计与财政预算信息联网工作。现代信息技术在预算监督中的运用有力地提高了人大预算监督的能力。

以网络问政为主要表现形式的网络民主是广东民主实践中继预算民主之后一个新的进路。如果说预算监督的作业空间是人大及其常委，那么，网络问政则以互联网为操作平台，进行“官民信息的双向平等交流交换”（南都报系网络问政团队，2010）。从实质看，网络问政其实是网络民主的典型形式，其民主性质集中体现在公民与政府之间的双向互动：一方面是公民向政府问政，这是公民对政府的监督、批评、问责，在一定意义上，它属于基恩所说的监督式民主（Monitory Democracy）（Keane，2009:22）；另一方面是政府向民众问政，即政府通过问（问策问讯于民）、答（答复民众）、办（办理落实）、督（督促政府部门落实）四个环节向民众作出回应（南都报系网络问政团队，2010），是政府走向民主治理的重要表现。近年来，广东省的网络问政一直走在全国前列。广东省的主要领导非常重视网络的运用，广东省委书记汪洋从2007年至今和网友见面交流4次，并且多次就重大问题听取网友意见。仅就奥一网设置的网络问政平台来看，截止到2011年7月15日汪洋收到网民信件80661封<sup>①</sup>。在领导人物的重视和示范之下，广东省各级党委和政府不仅在政府网站上而且同时与重要的媒体（如奥一网、大洋网、金羊网等）合作建设网络问政平台，接受网民的问政。据广东经济和信息委员会的统计，2010年1月至8月，21个地级以上市政府网站收到网络问政件数量达80多万件，较2009年增加了300%以上，答复率为92.7%；40个省直部门网站收到网络问政件数量14万多件，较2009年增长了13.4%，答复率为91.3%（徐少华，2011）。在建设网络问政平台的同时，广东省各级党委和政府推动“网络问政”的制度化，已经发展出网络发言人制度、交办会制度、网民论坛制度、公仆信箱制度、各负其责分级管理制度、限期办结制度、督办制度等，这些制度为网

<sup>①</sup> 资料来源：奥一网，<http://wen.oeeee.com/>，2011年7月15日。

络问政的常态化、规范化提供了保障。由此，广东网络问政在政府与社会之间构筑了一个新的对话连线机制，既是公民参与公共决策、监督政府、问责官员、维护权益的平台，同时也是政府了解民情、汇集民智的“智慧库”，成为广东民主实践的新亮点。

从上述变化可以看出，以列宁主义的核心原则为基础的权力体系尽管没有实质性的结构变化，依然保持对权力资源的高度垄断，其结构依然非常刚性，但是，通过上述调整，其权力体系已经具有较强的弹性。这种刚性与弹性相结合的权力体系带来了独特的政治—经济效应：一方面，其权力体系的刚性结构强化了政治权威，从而确保了经济增长需要的政治稳定和社会秩序，这是其政治效应；另一方面，其权力体系的弹性调整不仅扩展了个人自由空间，增强了社会活力，而且，更重要的是把市场释放出来，这是其经济效应。这种政治—经济效应对于广东经济增长具有双重意义：一方面它促进了政治体制成功地由经济增长阻碍型演变成了经济增长支持型（张军，2007）；另一方面，它极大地推动、扩展了广东的经济自由，从而激发了广东经济增长的活力：“政府把权力放回给企业，放回市场，也是放回社会和放回社会公民。改变了传统的社会资源由行政权力垄断，整个社会经济活动行政化和政治化的经济体制，也就必然改变政府与企业、政府与市场、政府与社会及公民的政治关系，促进民间经济与社会形成，产生利益多元化，得到经济活动上的自由”（曾牧野，1998）。

如果勾画这一集刚性与弹性为一体的威权体系在广东改革开放 30 多年来的运行轨迹，我们就会发现，它其实是在改革与开放、发展与稳定、经改与政改、中央与地方、政府与市场、守成与创新之间艰难地寻求平衡的过程。如果归纳其平稳而有效运行的经验，特别值得强调的经验至少包括以下四点（肖滨等，2008）。

（1）平衡国家权力与地方权力。在中央—地方权力关系上，广东既维护国家之统一、中央之权威，同时又努力向中央争取相对的地方自主权，尽量把中央和地方的两个积极性都发挥出来；

（2）寓政治改革于经济改革之中。在以经济发展为中心的战略框架下，广东的改革以经济改革为主攻方向，不脱离经济改革孤立地进行政治改革，而是把政治改革与经济改革交织于一体，在经济改革中渗透政治改革，从而使政治改革为

经济增长提供活力，以促进经济的快速增长；

(3) 政府角色随着市场经济的发展和社会发展的要求转型：在政府角色与市场经济、社会发展的关系上，广东持续不断地进行政府机构改革、转变政府职能、调整政府角色，以适应市场经济的发展和社会进步的要求；

(4) 持续不断地探索法治与民主的治理机制，把法治和民主的元素一点一滴地植入地方治理结构之中。

但是，30多年来，一方面，由于政治改革力度总体不够，权力集中或垄断的基本格局没有结构性改变，导致这种集刚性与弹性为一体的韧性威权体系内部存在紧张性；另一方面，由于法治与民主的制度化水平还不高，法律难以真正驯服被高度垄断着的权力，而民众对权力的监督和制约又缺乏有效的途径，这使得权力没有受到真正有效的来自公民和社会的制约和监督，由此，社会不可避免的要为之支付代价，其中最大的代价就是腐败问题。虽然广东在反腐方面作了很大的努力，也取得了不俗的成绩，但腐败没有得到真正的遏制。从2010年9月召开的“广东省纪检监察机关办案工作现场会”披露的情况来看，直至最近几年，腐败的事态依然严峻：“2007年1月至2010年7月，全省纪检监察机关共立案查处违纪违法案件16418件，其中厅级干部96人，县处级干部789人，给予党纪政纪处分15196人，其中党纪处分13027人，政纪处分4667人。移送司法机关和司法机关直接作出刑事处理后交纪检监察机关作出党纪政纪处分的共2332人。全省共查处‘一把手’2380人。”（赵杨、戎明昌，2010）在官员腐败中，广东“一把手”腐败情况尤其严重：就典型案件而言，近年来有陈绍基案、许宗衡案以及罗荫国案等；从数量看，“一把手”腐败在广东官员腐败中占据很高比例。这固然有各种复杂的原因，但其中最重要的原因就是权力高度垄断所形成的刚性结构。因为在整个中国即使反腐败的权力和渠道也是“处于被垄断的状态，社会和民间缺乏独立自主的制约公共部门预算花费、消除腐败行为的常规的宽广的制度化通道。”（丁学良，2011:134）从这一角度来看，广东模式作为中国模式的典型范本，其刚性与弹性并存的威权体系虽然有其巨大的经济发展成效，也有其在复杂的网络中平衡运行的成功经验，但如何通过深化政治改革以建立有效防治腐败的制度框架确实是这一威权体系有待解决的时代难题。

#### 四、广东模式的支点之二：双重主导的经济发展方式

丁学良把“政府管制的市场经济”视为中国模式铁三角的三个支点之一。其实，如果换一种说法，所谓“政府管制的市场经济”在一定意义上也就是政府主导的市场经济。作为中国模式的广东样本，在总体意义上，广东模式当然也不例外。不过，除了政府主导或管制的市场经济，广东模式在经济层面还有另外一个重要特点，即外部要素主导的外向型经济。如果把这两种特征概括起来说，我倾向于称之为“双重主导的经济发展方式”。这种“双重主导的经济发展方式”是在 30 多年改革开放的历史进程中形成的。

首先，从对内改革的历史来看，广东比全国先行一步的基本特征之一就是率先启动经济体制改革，从计划经济体制逐步向市场经济体制转型。早在 20 世纪 80 年代，广东即利用中央给予的特殊政策，明确规定“以市场调节为主”，在全国率先引入市场机制，进行以市场为突破口的改革：不仅在生产领域以市场逐步取代计划调节，在流通领域打破统购包销格局，而且全面推动价格改革、所有制与产权改革，培育和发展市场体系。在构建市场经济上，广东先行一步的结果主要体现在两大方面。一方面，广东的市场体系比较完善。经过上个世纪 90 年代的改革和发展，广东建立起比较完善的市场体系，形成几个特点：①多元化、多层次平等竞争的市场格局；②商品市场的国际化程度较高；③市场功能完善，对外辐射能力强；④市场机制发挥作用广泛（张思平，2003）。另一方面，从全国的范围来看，广东的市场化程度高，长期居全国首位。如表 2 所示，在 2003 年以前，广东市场化的综合排名一直居于全国首位，在此之后，才被其他一些省市（例如浙江）超过。故此，有学者呼吁，广东需要“吸取‘浙江模式’的经验，给与企业更多的经济自由。”（黄亚生，2011）

表2 广东省市场化各方面、各指标在全国的排名情况

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
总排序	1	1	1	1	1	1	3	3	3	3	3
1. 政府与市场的关系	1	1	4	3	2	4	3	3	1	1	1
市场分配经济资源的比重	15	15	11	11	7	7	7	7	7	6	5
减轻农民的税费负担	1	1	8	2	3	3	3	4	7	9	10
减少政府对企业的干预	1	1	2	2	3	3	2	1	1	1	1
减轻企业的税外负担	N/A	N/A	18	18	18	24	23	17	2	6	10
缩小政府规模	N/A	N/A	8	9	15	15	15	15	11	10	12
2. 非国有经济发展	3	3	2	2	2	2	2	2	3	3	3
非国有经济工业销售收入比重	3	3	2	2	2	2	3	3	3	3	3
非国有经济固定资产投资比例	8	4	3	3	1	1	2	4	4	3	4
非国有经济就业比例	1	1	2	2	2	2	2	3	4	3	3
3. 产品市场的发育程度	1	2	5	1	1	1	1	3	3	3	3
价格由市场决定的程度	3	2	18	2	3	2	2	4	4	6	4
减少商品市场上的地方保护	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1
4. 要素市场的发育程度	2	1	1	1	1	2	5	6	4	5	5
金融业的市场化	N/A	N/A	9	7	3	3	3	3	5	4	3
金融业的竞争	28	4	5	7	5	6	6	3	7	6	6
信贷资金分配的市场化	29	29	21	15	2	2	2	2	4	2	2

引进外资的程度	5	5	1	1	2	3	9	7	7	9	8
劳动力流动性	1	1	2	2	3	2	3	3	3	3	3
技术成果市场化	N/A	N/A	3	3	10	8	8	11	7	6	6
5. 市场中介组织的发育和法律制度环境											
市场中介组织的发育	N/A	N/A	7	6	6	5	7	5	5	5	5
律师、会计师等市场中介组织服务条件	9	10	5	5	4	4	4	4	3	3	3
行业协会对企业的帮助程度	N/A	N/A	12	12	11	8	8	7	5	5	5
对生产者合法权益的保护	15	20	5	4	5	5	5	8	4	4	4
知识产权保护	2	2	1	1	1	2	2	2	2	3	3
三种专利申请受理量/科技人员数	2	2	1	1	2	2	2	2	2	2	4
三种专利申请批准量/科技人员数	2	2	1	1	1	1	2	1	2	3	3
消费者权益保护	N/A	N/A	1	1	1	1	1	2	2	2	4

注：“N/A”表示无相关信息。

资料来源：樊纲等（2010:2）。

不过，尽管广东的市场化程度在全国总体排在前列，但是在上述产权地方化、财政分权和以经济绩效为官员晋升标准的任命制等制度背景下（舒元，2008），“政府发展地方经济的冲动和地区间的经济竞争，导致了广东的市场经济本质上仍然是政府市场经济，而非自由市场经济。”（温铁军，2010:2）这种政府市场经济的重要表现就是政府扮演发展型政府的角色，成为地区经济发展的主体，在很大程度上、很多时候政府代行“企业家的职责，主导了市场资源的配置”（温铁军，2010:20），由此形成政府主导型经济，即地方政府不仅充当地方经济的决策者，而且借助行政、经济的力量，调动行政区域的人力、物力、财力，根据地方经济发展目标兴办经济实体，配置社会资源，决定资金的流向（舒元，2008）。因此，广东的市场经济还不

是成熟的现代化市场经济。如果对照现代市场经济的要求，广东市场经济体制的完善仍然还有很长的路要走，比如，广东的要素市场（包括资本、劳动力、土地等）还很不完善，行政垄断、不正当竞争、政府对市场的越位操作以及政企关系还没有彻底理顺等现象在广东仍然广泛存在，支撑现代市场经济体系的社会信用体系和法治秩序还没有真正建立起来（汤萱，2009；梁炜、任保平，2009）。

从对外开放的历史来看，广东经济发展的一个基本特征是以外向为主。这种以外向为主发展模式的形成得益于“天时、地利、人和”诸多条件的聚合：20世纪70年代末至80年代初，世界产业转移尤其香港产业转移和中央向广东放权给予其特殊政策为广东经济发展带来了难得的历史机遇，此为“天时”；广东地处沿海，比邻港澳，区位优势良好，是为“地利”；创业者勇于开拓、锐意改革，劳动者（尤其是大量进入广东的外来工）辛劳作业、艰苦奋斗，构成“人和”（蒋斌，2008）。正是在以上“天时、地利、人和”各种优势条件之下，广东开放大门，开始以“三来一补”（来料加工、来样制作、来件装备、补偿贸易）企业、后来以“三资企业”（合资经营、合作经营和独资经营企业）为载体，大力吸引来自香港、澳门以及世界其他发达地区的外资，使之与本地土地要素和内地丰富廉价的劳动力链接、组合起来，从而“逐渐形成了广东现在的对外部要素、资源高度依赖，对外部市场也高度依赖的外源型经济”（温铁军，2010:48）。这种外部要素主导的经济不仅对外部依赖性高，例如，2006年广东省的进出口总额为5272.10亿美元，贸易依存度<sup>①</sup>为150%，而且其产业以低端加工制造业为特征，自主技术少，资源消耗破坏多，具有粗放型经济的特征。因此，“广东省现有的经济发展模式，简言之，就是集粗放型与外源主导型于一身。”（温铁军，2010:103）

最近30多年来，在市场化改革取向下，广东经济依照上述“双重主导的经济发展机制”运行，客观上形成了正反两方面的后果：一方面，广东经济飞速成长，取得了举世瞩目的巨大成就；另一方面，广东也为这种经济增长支付了沉重的代价，留下了许多经济社会问题或者说很大的后遗症。如果说，对前者人们已经耳熟能详，无需多言，那么，对后者却需要略加分析，以更好地反思广东模式。概言之，这些代价或后果集中表现为生态环境受到破坏、劳工（尤其是外来工）权

① 贸易依存度 = 对外贸易总额 / 国民生产总值。

益严重受损、三大差距（区域差距、城乡差距、贫富差距）明显。限于篇幅，这里只略述其中一二。

广东集外源主导型与粗放型于一体的经济发展方式带来的一个直接后果是外来工的权益严重受损。这种权益受损是双重的。一方面，在工厂里，他们的权益得不到保障。以2005年的一项调查为例，珠三角外来务工人员工资待遇低，月平均工资仅有926.18元；工作时间长，日平均工作时间接近10个小时；缺乏社会福利和社会保障，享有病假工资、产假工资、带薪休假的分别只有23.1%、11.3%、19.1%，享有工伤保险、医疗保险、养老保险的分别只有43.8%、21.3%、14.3%；同时外来务工人员也常受到制度性歧视，权利常常遭到侵犯，其中被管理人员殴打、被搜查、被怀疑偷窃、被关押的分别达到2%、8.7%、5.3%、1.8%，在上班时不允许喝水、上班时不允许上厕所、限定吃饭时间的分别达到4.1%、3.9%、51.4%（万向东、刘林平，2007）。外来工在工厂里的待遇差、权益屡遭侵犯，加剧了广东劳资关系的紧张性，深圳的富士康“十三连跳”事件在一定意义上就是劳资矛盾的一个缩影。另一方面，在城市里，外来工的权益同样受到损害。由于户籍以及各种地方性政策，从外省输入的外来工与广东的本地人形成两个相对隔离的社区，即“二元社区”里。在“二元社区”里，外来务工人员无论在收入分配、职业分布，还是在聚居方式、消费水平上，与本地人相比都处于劣势（周大鸣等，2008）。“二元社区”不仅导致外来劳工与本地人的冲突矛盾，而且给政府的社会管理带来很大的挑战。

在这种外源型主导的经济下，不仅外来工的权益严重受损，而且广东内部的三大差距（区域差距、城乡差距、贫富差距）也非常明显。

（1）区域差距。广东省的国民生产总值常年居全国第一，但是广东省的地区之间的生产总值差距非常大，珠三角地区和广东省的东翼、西翼、山区之间的国民生产总值差距悬殊（图1）。2000年珠三角地区国民生产总值占全省比重的64.85%，从2005年开始到2009年间，珠三角所占的比例都在79%左右，然而，东翼、西翼、山区加起来才20%左右，三个地区平均只占全省GDP的6%~7%之间（表3）。在人均国民生产总值方面，珠三角与其他三个地区之间的差距同样悬殊，以2009年为例，珠三角地区的人均国民生产总值达到67407元人民币，而东翼、西翼、山区分别只有16665元人民币、18816元人民币、16726元人民币，珠三角地区的人均生

产总值分别是后三者的4.04倍、3.58倍和4.03倍（图2）。

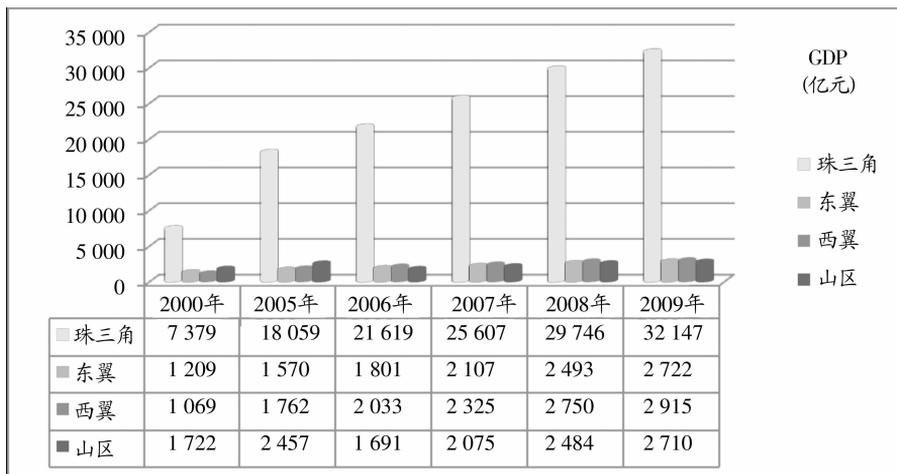


图1 广东省各地区国民生产总值

资料来源：作者根据广东省统计年鉴，2001，2006，2007，2008，2009，2010 自制。

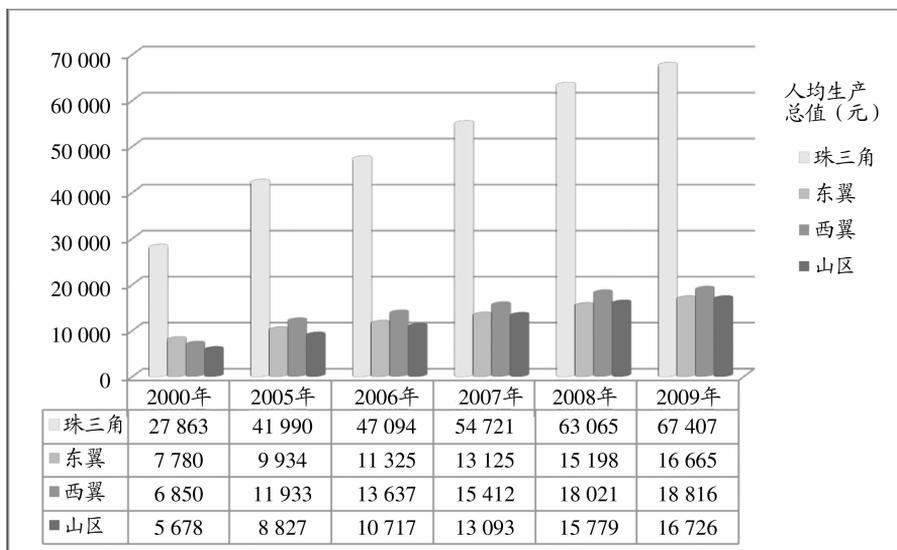


图2 广东省各地区人均国内生产总值

资料来源：作者根据广东省统计年鉴，2001，2006，2007，2008，2009，2010 自制。

(2) 城乡差距。改革开放以来，广东省城乡的收入都有较大幅度的增长，从1978年到2009年间，广东的城镇人均可支配收入增长了52倍，农村人均纯收入则增长了35倍，到2009年，广东的城镇人均可支配收入达到21 574元，农村人均纯收入达到6 906元，但是城乡差距也在不断扩大。从图3中我们可以看到，在过去的30多年间城乡收入比一直保持上升趋势，广东省城乡收入比从1978年的

2.13 : 1 到 2009 年的 3.12 : 1, 在 2005 年—2007 年间达到最高的 3.15 : 1。与此同时, 城乡之间的恩格尔系数也在上个世纪 90 年代开始拉开差距, 2009 年城镇的恩格尔系数为 36.9, 而农村的恩格尔系数则高达 48.3。

表 3 广东省各地区 GDP 占全省 GDP 的比值 (%)

	2000 年	2005 年	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年
珠三角	64.85	75.73	79.65	79.74	79.38	79.39
东翼	10.63	6.59	6.64	6.56	6.65	6.72
西翼	9.39	7.39	7.49	7.24	7.40	7.20
山区	15.13	10.30	6.23	6.46	6.63	6.69

资料来源: 作者根据广东省统计年鉴, 2001, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010 自制。

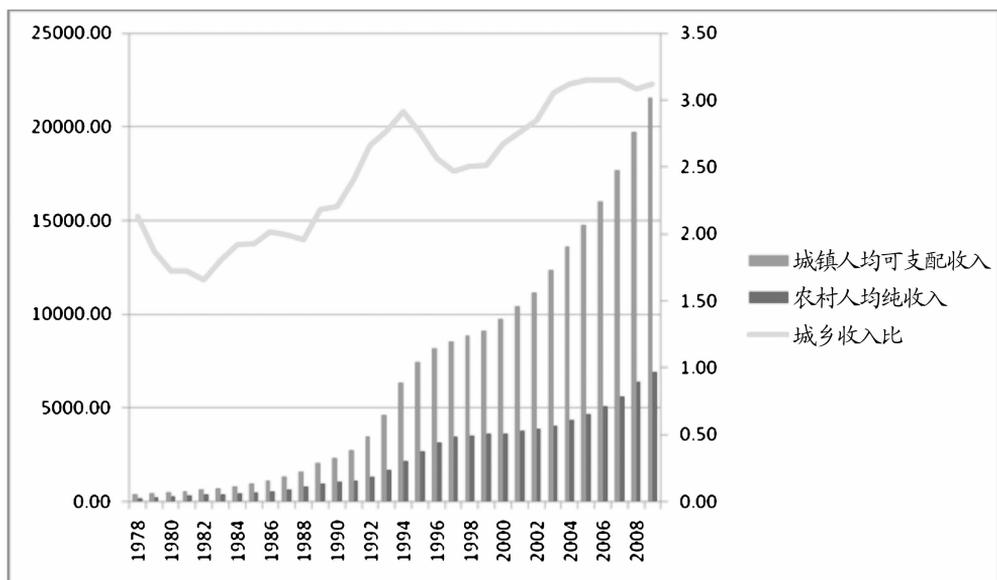


图 3 广东省 1978 ~ 2008 年间城乡人均收入情况

资料来源: 广东省统计年鉴 (2010)。

(3) 贫富差距。广东省不仅城乡差距大、区域差距大, 贫富差距也非常大。《2010 胡润财富报告》显示: 广东地区千万富豪达 145 000 人, 其中资产过亿的富豪 8 200 人, 全国排名第二。十亿富豪达 213 人, 居全国第一。千万富豪人群占全国千万富豪总数的近 17%, 亿万富豪人群占全国亿万富豪总数的近 15%。平均财富 47.5 亿元人民币, 财富达到 10 亿元的前 213 位富豪总资产达到 10 122 亿元人

民币，占2010年广东省GDP的22%（胡润研究院，2010）。而在另一方面，2010年广东全省还有70万户316万农村贫困人口，占全省农村人口的6.14%，高于全国4.6%的贫困发生率。特别是还有200多万户农民居住在危房和茅草房中，有3409个村年人均收入低于1500元（南方日报，2010）。可见广东省的贫富差距异常悬殊，就连广东省委书记汪洋也承认：“全国最富的地方在广东，最穷的地方也在广东。到现在这个发展阶段，最穷的地方还在广东，这是广东之耻，是先富地区之耻。”（新快网，2010）

这种集辉煌成就与巨大代价并存的结果不仅为广东经济发展方式如何转变以及整体上如何评判广东模式提供了很大的讨论空间，而且从理论上引出了对中国经济改革基本取向的激烈争辩。这些争辩涉及对上述问题与成就根源的不同判断，集中体现在彼此相互关联的两个方面：一方面，从存在问题之根源来看，包括广东在内的中国经济发展过程中出现的各种经济社会问题（如上述三大差距等）究竟是市场经济惹的祸，还是因缺乏与市场经济相适应、相配套的政治社会改革以致市场经济不健全、不成熟带来的结果？另一方面，就巨大成就之缘由而言，包括广东在内的中国30多年来经济增长的奇迹究竟源于在改革开放中市场经济的引入对经济活力的释放，还是源于政府对市场经济的强势主导、行政管制？（吴敬琏，2007）对此问题的不同回答直接决定了对广东模式之经济层面的把握。

在我们看来，广东在经济发展中的一项成功经验就是，坚持改革开放的基本路线，不断破除计划经济的束缚，推进市场化改革。很难想象，如果没有在20世纪90年代通过市场化改革搭建起市场经济的基本制度框架，广东能实现30多年持续的经济增长。因此，广东在发展过程中出现的上述各种经济社会问题不是市场经济惹的祸，而是根源于政府主导的市场经济以及在此体制下集外源主导型和粗放型于一体的经济发展方式。从这一角度而言，无论是着眼于经济的可持续性发展，还是致力于社会公平的实现，广东在经济层面都不可避免地需要进行两大转型：一是经济增长方式从外源型经济向内源型经济的转型；二是从政府主导的市场经济向以法治为基础的社会主义市场经济转型（吴敬琏，2007）。以法治为基础，意味着把市场建立在制度规则的基础之上，以法律规则约束掌握公权力的政府和市场中的各种经济主体；社会主义则着眼于平衡效率与公平、以公平正义作为价值导向。而这两大转型的成功在很大程度上依赖于第三大转型——政府自身

转型：政府通过自身改革实现从经济增长型政府向公共服务型政府转型。之所以如此，理由在于两个方面。一方面，经济增长方式从外源型经济向内源型经济的转型需要增强广东内生需求以减少对外源要素的依赖，而内生需求的培育离不开政府的作为，它不仅要求政府通过公平的分配以缩小贫富差距，而且需要政府提供良好的社会保障；另一方面，从政府主导的市场经济向以法治为基础的社会主义市场经济转型更直接要求政府自身的改革，因为“政府作为事实上的企业家而推行的政府市场经济，已经将政府推到了发展和改革机制的关键位置——即所谓的‘成也政府，败也政府’。”（温铁军，2010）

虽然，最近的一些迹象表明，广东已经开始了其转型之旅。然而，这不仅是一次艰难的转型，而且也是一次极为复杂的转型。如上所言，经济增长方式的转型必然涉及政府转型，而政府转型说到底是国家治理体系的转型。在这一方面，广东和全国一样未来还有很长的路要走。

### 五、广东模式的支点之三：参差不齐与非平衡的社会体系

在丁学良建构的中国模式的分析框架中，与政治、经济并立的社会支点是确立社会秩序的社会控制。毫无疑问，社会控制下的社会秩序是“社会”中的重要元素，但可能不是全部。因为，在现代性的国家、市场和社会三分架构的格局下，“社会”呈现的面孔不是单一的，而是复杂多元的，至少包括三副面孔：一是通过社会控制或社会管理所达成的、以和谐的社会关系为基本特质的社会状态，这是一个有序的社会，其对立面是社会失序；二是为了应对风险（尤其是来自市场的风险），以落实公民的社会权利为指向，依靠福利国家或社会政策所建立的一个有保障的社会，是为有保障的社会；三是介于市场与国家之间的主要由民间志愿性社团等组成的“公民社会”（Cohen & Arato, 1992: 9）。正是基于对现代意义之“社会”的如此理解，我把广东模式的第三个支点看成是一个由社会秩序、社会保障、公民社会三个板块组成的社会系统；由于这三个板块分别处于不同的发展阶段和呈现出长短不一的现实格局，因而这是一个参差不齐与非平衡的社会体系。

## 1. 社会秩序：从控制到管理

在社会层面，丁学良认为中国模式中有一套“具有中国特色的社会控制系统”，它由正规的国家机器（专业化的控制部门）、执政党和共青团、工作单位和居委会以及高科技的控制系统组成。这套社会控制系统在广东当然存在。不过，它不仅具有“中国特色”，而且在一定程度上具有广东特色。在我看来，社会控制系统的广东特色在近期的一个集中表现是，自2009年开始广东在全省建立的镇街综治信访维稳中心。这是广东面对其经济社会转型期间因地区发展差异巨大、外来人口众多、社会结构失衡、民众利益诉求日趋活跃等各种因素导致的错综复杂的社会矛盾时，探索如何从简单僵硬的社会控制或维稳转向标本兼治的社会管理的一次尝试性的实验。下文以此为例来分析广东社会控制体系的特色与走向。

从2009年上半年开始，为了有效缓解社会矛盾，维护社会稳定，广东省在全省1600多个镇街全面建立了综治信访维稳中心，尝试使用一种新机制来摆脱以往僵硬的社会控制方式。与传统的信访、维稳机制相比，镇街综治信访维稳中心不仅以其权威的强化<sup>①</sup>（邓新建，2010）、资源的整合<sup>②</sup>（徐艳等，2009）为特征，而且集化解矛盾、维护稳定、管理社区、服务民众四大功能于一体。简略地分析这四大功能将有助于我们把握其特点。

（1）化解矛盾：“大调解”的疏导机制。广东镇街综治信访维稳中心在组织结构上以司法所为基础，在功能定位上把化解基层矛盾纠纷作为首要任务，按照“一个窗口服务群众、一个平台受理反馈、一个流程调解到底、一个机制监督落实”的要求操作（孙春英等，2009），实行图4所示的“三大调解”（人民调解、行政调解、司法调解）有序联动、依次衔接的“扇形”调解机制：

---

① 综治信访维稳中心由镇街党（工）委书记兼任综治委主任，副书记兼任综治办主任和中心主任，专职副主任主持日常工作，派出所长、司法所长、信访办主任等兼任中心副主任；中心享有工作任务分流指派权、工作力量指挥调度权、工作进展检查督办权、干部绩效考核奖惩和‘一票否决’建议权等五大权力。

② 综治信访维稳中心由综治、信访、公安派出所、司法所、法庭等基本部门和包括民政、城建、城管、劳动、房管、交通、安监、工会、团委、妇联等协作部门共同组成，具有资源整合的明显优势。

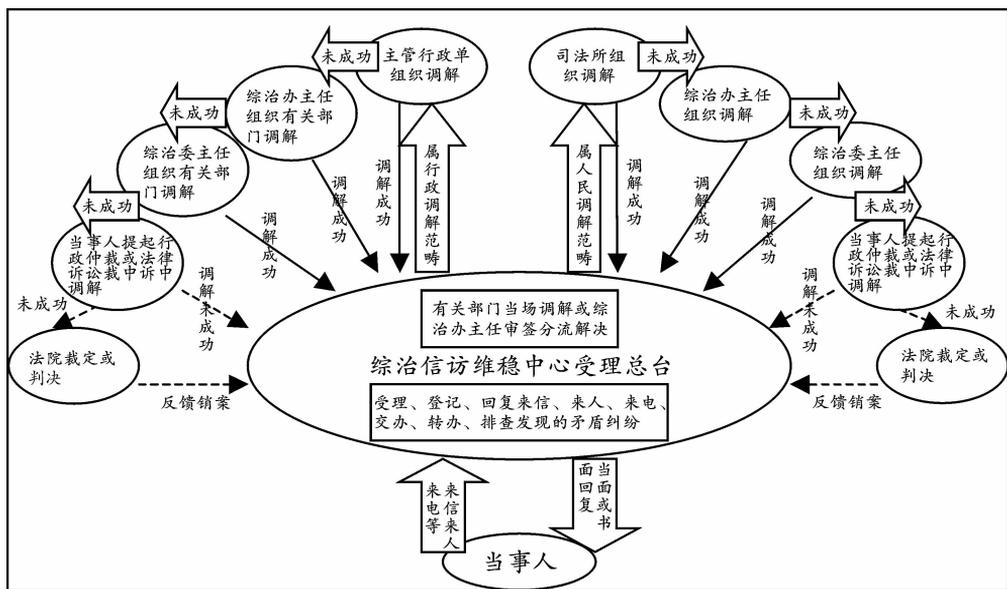


图4 综治信访维稳中心“扇形”调解机制

资料来源：作者据广州市某区某街综治信访维稳中心提供的图片绘制。

在这种“扇形”调解机制中，作为诉讼外调解的人民调解和行政调解先行，由综治信访维稳中心的司法所和主管行政单位分头实施、层层推进；如果人民调解和行政调解不成功，则在当事人提起的行政仲裁或法律诉讼中进行司法调解（即上图中简称的“裁中诉中调解”），由此，人民调解和行政调解进入诉讼内的司法调解阶段；如果司法调解仍不成功，最后就由法院裁定或判决。这一“扇形”调解机制的意义不仅仅在于通过“三大调解”（人民调解、行政调解、司法调解）的联动、衔接把群众性的自治行为（人民调解）、政府的行政管理行为（行政调解）和国家司法机关即人民法院的司法行为在形式上集为一个有机的整体，其更重要的价值在于两个方面：一方面，通过“三大调解”联动化解矛盾，其取向是疏导，而不是压制。另一方面，它铺设了化解社会矛盾的基本轨迹——从民众的自主解决、政府的行政决定最终到法院的司法裁定或判决，而以法院的司法裁定或判决作为最终环节将有利于把社会矛盾的化解引入法治化的轨道。从化解社会矛盾的长期战略来看，这两个方面的价值也许是“大调解”机制中蕴含的最大亮点或创新之处。

(2) 维护稳定：“大综治”的防控框架。广东镇街综治信访维稳中心由综治

办牵头，其承担的另一项重要功能是在化解社会矛盾的基础上，通过构建“大综治”的防控框架，将“打、防、管、控”联动为一体，以维护社会秩序、确保社会稳定。在这种“大综治”的防控框架中，有几个值得注意的节点：①立体监控：“中心”不仅直接对管辖区域内的重要纠纷隐患、治安乱点、舆情动态进行监控，而且在基层设立综治维稳信息联络员，将综治维稳的监控触角向下延伸，同时，依靠治安监控摄像头（目前已在广东全省各地共建成的100余万个）进行数字化的视频监控；②联手作业：在矛盾纠纷联合调处的基础上，实行社会治安联合防控、重点工作联勤联动、突出问题联合整治、基层平安联合创建、流动人员联合管理服务的“五联作业”；③重点整治：对出租屋、机动车、网吧等场所进行重点整治，从源头上消除各种治安隐患；④帮教管控：对服刑在教人员、刑满释放解教人员、社会闲散人员等人群采用常态化的帮教管控机制，把管控工作与教育改造、安置帮教结合起来。

(3) 社区管理：网格化管理。把街道办事处管辖的社区进行网格化细分，社区管理按网格包干，实行“一格多员”的精细化、规范化的网格管理。

(4) 服务民众：为来访或信访的群众提供受理、跟踪、督办、催办、反馈、销案等服务工作以及法律咨询服务、法治宣传教育、安置帮教等。

综合起来看，广东的镇街综治信访维稳中心虽然被誉为“社会管理创新的广东模式”，但实际上是一个混合体：一方面，新旧手段并用，它既采用了许多传统的硬性的社会控制手段（如“大综治”防控框架中的一些做法），也有被称为社会管理创新的新方法（如“扇形”调解机制以及强化社区管理、提供便民服务）；另一方面，异质元素并存，它把最终通向法治的调解、强力部门的打防管控、严格的网格化管理和柔性的便民服务糅合为一体，确有从简单粗放的社会控制向社会管理和服务转变的态势，但如何让这些元素有机整合为一体却是一个未知数。因此，这种混合体能否最终把化解社会矛盾引向法治化的轨道、降低维护社会稳定的成本，依然是一个需要由未来实践来回答的问题。

## 2. 社会保障：非均衡的双轨作业

在一定意义上，社会保障是社会面临市场风险、在社会自我保护运动的驱动之下，由国家逐步建构的一套对社会成员的基本生活权利给予保障的安全制度。

现代政治经济学的研究表明，“市场是必要的，但市场必须‘嵌入’社会之中”（王绍光，2008）。正如波兰尼所说，市场力量的不断扩张或早或晚会引发旨在保护人、自然和生产组织的反向运动，这种反向运动奉行社会自我保护原则，运用保护性立法与其他干预手段作为其运作手段（波兰尼，2007）。学者的研究表明，在20世纪90年代之后，随着中国版本的社会自我保护运动的兴起，中国开始告别原来的那种只有经济政策而没有社会政策的政策思路，重建中国的社会政策体系（马骏，2010）。

从这一角度来看，作为对社会自我保护运动某种程度的回应、体现国家社会政策重建的社会保障建设虽然在广东探索较早，但确实是在进入21世纪之后才获得了迅速发展。在“十五”期间，广东社会保障工作实现了“两个大扩展、三个根本性转变”：在保障对象上，实现从国有单位职工向所有劳动者、其他非就业群体的扩展；在覆盖范围上，实现从城镇向农村扩展；在制度体系上，实现从单一制度向多层次保障体系的转变；在工作机制上，实现从主要依靠行政手段向法制化的转变；在管理服务方式上，实现从粗放管理向规范化、信息化、社会化管理的转变（王宁等，2008）。正是经过多年的探索和发展，一个以社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助为主要内容，多渠道筹集保障资金的社会保障体系目前在广东已经基本建立起来（李惠武，2007）。

从资金来源的角度来看，广东现行的社会保障体系以双轨作业的方式运行：一是由社会统筹提供资金来源的社会保险（包括养老、医疗、失业、工伤和生育保险）；二是经费由政府财政支付的社会保障（主要是社会救济、社会福利、优抚安置等）。在此双轨作业的运行体系中，社会保险发展较快，相对比较突出、强势：社会保险支出在广东社会保障总支出中占有很高的比重，社会保险是广东社会保障支出的主力军（李惠武，2007）。广东省的社会保障在全国居于首位的指标主要集中社会保险方面，如养老保险参保人数、城镇基本医疗保险参保人数、失业保险参保人数、工伤保险参保人数、基本养老保险基金收入、医疗保险基金收入等均居全国首位（表4）。这表明，广东省社会保障的社会化程度比较高。

表4 2009年广东省各项社会保险的基本情况

社会保险基本情况	参保人数(万人)	基金收入(亿)	基金支出(亿)	累计结余(亿)
基本养老保险	1 (2 716.4)	2 (886.5)	5 (553.1)	1 (1 951.4)
城镇基本医疗保险	1 (4 568.4)	1 (348.0)	1 (258.7)	1 (591.4)
失业保险	1 (1 470.7)	6 (31.0)	6 (18.1)	1 (186.2)
工伤保险	1 (2 435.4)	1 (28.7)	1 (17.0)	1 (116.4)
生育保险	1 (1 586.2)	2 (15.7)	3 (9.6)	2 (24.0)

注：表中排在括号前面的数字为该指标在全国的排名情况，括号内数字为各项基金的数值。

资料来源：中国劳动统计年鉴，2010；中国统计年鉴，2010。

因此，这是一种以社会保险为主导的社会保障运行方式，其优势之一是尽可能利用市场和社会的力量，以减轻政府的财政负担。作为广东的一项创新，医疗保障的“湛江模式”在一定程度上可以印证这一点。所谓医保的“湛江模式”就是“城乡一体，市级统筹，保险公司参与”三者合一。“城乡一体”是指在筹资标准、参保补助、待遇水平等方面，实现城乡一致；“市级统筹”就将原来由各区县统筹提升为市级统筹，建立湛江市城乡医保统一结算平台、统一政策制定、统一管理的三统一医保管理体系；“保险公司参与”则是指商业保险公司参与医疗保障体系建设和管理服务。其具体运作涉及参保人、政府和商业保险公司：在居民缴纳的20元或50元保费中，由湛江市社保基金管理局分别提取15%购买保险公司提供的补充医疗保险，即大额医疗补助保险。这使湛江市参保城乡居民的医疗保险最高报销金额由原来的2万元分别提升至8万元和10万元，超过住院统筹基金2万元的费用，由保险公司来理赔；2万元以下的，由社保基金管理局的住院统筹基金来支付。医保“湛江模式”的特色即在于借助商业机构的利益驱动和效率优势，推动医保全流程的优化和效率提高，用最少的政府投入和最低的群众缴费，实现最大化的医疗保障水平（中国青年报，2011）。

然而，在这一社会保障双轨作业的运行体系中，相对于强势突出的社会保险，由政府财政经费支付、以社会救济、社会福利等为主要内容的社会保障却显得相对薄弱。在此我们不妨以城镇低保支出水平为例来进行讨论。从表5中可以看出，根据最近的2011年8月份全国县以上城镇低保数据统计，广东省城镇人均最低生活保障支出水平为181元，低于全国平均水平的206元，只比福建省（171元）、

广西壮族自治区（178元）、四川省（171元）、云南省（159元）、甘肃省（162元）、宁夏回族自治区（147元）6个省级单位的平均水平稍高，而比全国其他省市都低。从累计支出总额看，作为全国第一常住人口大省的广东的前八个月低保支出总额只比北京市、天津市、浙江省、福建省、海南省、西藏自治区、青海省、宁夏回族自治区等8个省级单位高，甚至比上海市、重庆市两个直辖市的支出总额都少。这一事实在一定程度上可以说明，在由政府财政经费支付的社会保障方面，广东在全国处于一种落后状态，这不仅与广东作为经济强省的地位是非常不相称的，而且与广东在社会保险方面走在全国前列形成了巨大的反差。

表5 2011年8月份全国县以上城镇低保状况

序号	地区	8月份城镇最	8月份城镇最	8月份城镇最	8月份城镇
		低生活保障 人数	低生活保障 家庭数	低生活保障 累计支出	最低生活保 障支出水平
		(人)	(户)	(万元)	(元)
	全国合计	22 748 216	11 369 898	3 784 113.5	206.01
1	北京市	118 853	64 511	44 383.2	432.47
2	天津市	180 329	90 454	50 322.0	347.06
3	河北省	875 307	442 350	136 369.2	193.60
4	山西省	915 715	429 812	145 813.9	199.25
5	内蒙古自治区	830 480	441 012	183 988.2	272.80
6	辽宁省	1 203 889	586 615	232 547.1	236.68
7	吉林省	1 156 468	619 721	202 057.0	218.80
8	黑龙江省	1 538 461	749 462	237 480.0	194.32
9	上海市	339 613	195 757	96 306.8	345.81
10	江苏省	418 584	205 569	74 433.0	218.79
11	浙江省	88 909	54 288	23 768.2	333.17
12	安徽省	841 539	473 414	156 903.0	227.03
13	福建省	180 249	86 080	24 774.5	171.18
14	江西省	981 121	446 421	166 874.4	212.60
15	山东省	641 612	286 650	109 147.8	208.27
16	河南省	1 438 191	700 639	216 156.3	182.43

17	湖北省	1 355 657	660 686	215 443.0	197.24
18	湖南省	1 442 199	765 415	220 029.0	189.35
19	广东省	399 129	172 169	58 113.9	181.99
20	广西壮族自治区	570 979	300 336	83 709.4	178.96
21	海南省	171 247	71 713	29 561.9	216.16
22	重庆市	577 201	301 250	106 344.2	222.40
23	四川省	1 877 540	1 017 943	258 251.2	171.98
24	贵州省	540 375	271 095	85 752.7	198.77
25	云南省	926788	551350	117817.2	159.06
26	西藏自治区	41 146	19 195	7 874.1	234.70
27	陕西省	846 808	380 343	159 474.6	232.26
28	甘肃省	898 788	374 219	115 475.6	162.14
29	青海省	224 884	102 363	39 576.1	219.57
30	宁夏回族自治区	195 199	88 695	23 832.8	147.67
31	新疆维吾尔自治区	930 956	420 371	161 533.2	213.11

资料来源：民政部网站 <http://files2.mca.gov.cn/cws/201109/20110919154213470.htm>。

上述广东社会保障中强弱不均的双轨作业或者说一手硬一手软的状况在一定程度上表明，广东实行以社会保险为主的社会保障制度以来，虽然广东省经济的强劲增长为社会保障支出的增长提供了有力保障，但广东社会保障总水平仍然偏低，不仅没有与人口增长、人均 GDP 增长等指标达到同步增长（李惠武，2007），而且一直没有达到适度水平的下限，且差距较大（岳经纶，2009）。就构建一个有保障的社会而言，社会保障确实是广东社会体系中一个显著的短板。造成这一结果的原因固然是复杂多样的，但是从根本上看，其根源还在于中国的社会政策在很大程度上受制于经济政策，还没有真正确立其自主性。因此，无论在中央还是地方，社会保障主要服务于经济增长和社会稳定，而不是着眼于满足公民的社会权利<sup>①</sup>。广东在这一点上不仅没有例外，而且相当典型。

<sup>①</sup> 这一观点得益于中山大学政治与公共事务管理学院彭宅文博士，特此致谢。

### 3. 公民社会：成长与建设之中

就社会层面而言，如果说，在社会秩序的维护上广东还没有完全走出粗放型控制，其社会管理方式有待创新，而总体水平不高的社会保障则是其社会体系中的短板，那么，处于成长与建设之中的公民社会则是其最为突出的亮点。所谓“成长”是指广东的公民社会由逐步发展的三根支柱（公民意识、民间组织和公民行动）托起，这是其内部自主性之体现；所谓“建设”则是指政权系统的引导和扶持、官方媒体的呼应和呼喊构成其成长的外部推力，这是其外部建构性的根源。

支撑广东公民社会的第一根支柱是觉醒中的公民意识。公民意识的觉醒集中体现为公民权利意识的觉醒，例如，公民的知情权、参与权、表达权、监督权等权利意识的觉醒：2006年深圳公民吴君亮先生，基于公民的知情权，确信公民有权了解政府的预算安排，从2008年来一直致力于推动各级政府部门公开预算，被称为中国内地“推动预算公开第一人”；2003年，在深圳市区级人大代表的换届选举中，以肖幼美为代表的几位深圳居民自主参与人大代表的选举，被学界和媒体称之为“深圳竞选风云”，集中体现了公民参与权意识的勃兴（唐娟、邹树斌，2003）；惊动了广东省委书记汪洋的广州市16中高一学生陈逸华在广州地铁站口“举牌”组织市民签名质疑广州地铁一号线翻新，以“举牌哥”的形象生动地演绎了公民的表达权；2011年4月以来，广州普通市民欧伯挺在短短几个月的时间内多次向有关部门实名举报政府公职人员的公车私用，其举报行为被媒体誉为凸现了公民监督权意识兴起的“欧伯现象”。虽然概括性的结论有待翔实的经验数据的确认和支持，但不可否认的基本事实是，相对于全国其它地区，广东公民的权利意识确实更为明确、清晰。

支撑广东公民社会的第二根支柱是发展中的民间组织。近30多年来，广东省社会组织的发育在数量上已有长足的进展。据广东省民政厅的统计，截至2010年，广东省共有社会组织28509个，包括社团、民非和基金会。其中，全省性社会组织共1459个，包括926个社团，327个民非和基金会206个（裴智勇，2011）。在这些社会组织中，民间组织不仅在数量上占有一定比例，在功能上它们服务弱势群体、保护生态环境、维护公民权益等，而且在组织的合法性、运作的规范化和服务的专业化上取得了长足进展。我们以广东省民间志愿组织为例对此

略作说明。据 2009 年广东省团委委托中山大学社会政策与志愿服务研究所开展的广东省民间志愿组织的课题调查报告显示，改革开放以来，广东省民间志愿组织经过从萌生（1985 年—1994 年）、自主发展（1995 年—2006 年）到官方民间协作（2007 年至今）三个阶段的发展，广东的民间志愿组织已经在功能定位上出现细致的分化，显示其已经进入较高的发展水平，其基本情形可以用表格图示如下。

表 6 民间志愿组织的类型与示例

类型划分	示例
社会管理	广州长治久安团队
社会救助	灯塔计划
环境保护	绿点广州
公民维权	番禺打工族文书处理服务部
公民教育	公民社会中心（ics）
社区服务	广州仁爱
边缘群体关怀	晋光妇女网络及培训中心
基金会	廖冰兄人文专项基金

资料来源：“广东省民间组织与志愿服务研究”课题成果（未刊稿，2009 年）<sup>①</sup>。

支撑广东公民社会的第三根支柱是公民行动。广东的公民行动不仅依法进行、日趋活跃，而且形式多样、独具特色。这里仅就其特色略述两点。一是公民行动直接介入政府的公共政策过程，在合法的理性抗议和积极的建设性参与两条线路同时展开。印证这一特征的典型事例是，自 2009 年 9 月份以来，持续近两年、迄今仍未收官的番禺居民反对在居住地附近建垃圾焚烧站事件。一方面，番禺居民以“我们不要被代表”为口号，通过散步、签名等方式质疑政府在邻近家园的地方建垃圾焚烧厂的决策，最终，他们以合法的理性抗议行动成功地阻止了当地政府对这一决策的执行；另一方面，他们以积极的建设性态度发动政策辩论，寻找政策的替代方案：他们在互联网上建立网络论坛，广泛收集与垃圾处理相关的各种知识与信息，汇集各种技术专家的意见，就垃圾问题的处理进行政策辩论，并

<sup>①</sup> 该课题为广东省团委委托项目，由中山大学政治与公共事务管理学院组织的课题组完成。

提出将垃圾分类作为垃圾焚烧的替代方案。正是建设性的行动方式和操作策略使番禺居民成功地成为政策辩论中有资格的“对方辩友”（郭巍青等，2011；郭巍青、陈晓运，2011），成为政府公共政策过程中不可低估、不可或缺的重要力量。二是权益表达、公共关怀与行为艺术相结合。诸如“举牌哥”在地铁举牌要求广州市政府停止地铁翻新、“鲨鱼妹”在公共场合打出“SOS”呼吁拯救鲨鱼、“光头哥”“以剃光头照亮广州”要求广州市政府停止珠江两岸上亿无投资的光亮工程、“口罩男”戴着“口罩”在广场上与广州市建委负责人对话质疑亚运整治工程中的铺张浪费等，这些公民行动在形式上似乎都有行为艺术的特征，而在实质上则是公民合法权益的表达、公共利益的诉求。总之，广东公民不仅以其公民行动深刻地影响政府作业，使政府在公共决策中更多地倾听、吸纳公众的意见和诉求，推动政府向对民众更加负责的方向发展，而且他们自身也在公民行动中培养了公民意识，提升了公民能力，为广东公民社会的成长注入了活力。

广东的公民社会不仅在成长和演化之中，而且也在执政者的建设之中。首先，上述广东公民意识的觉醒就与政府的主动建设是分不开的。例如，深圳市不仅明确把公民意识界定为“社会成员对公民资格及其价值的确认，对国家主体地位的确认，对宪法和法律规定的权利和义务的认同”，而且鲜明地提出“让深圳成为公民意识教育的先锋城市”。在2010年发布的《广东建设文化强省规划纲要（2011—2020）》中，广东省委省政府把“强化公民的国家意识、社会责任意识、民主法治意识等价值理念”列为广东文化建设的重要内容，展示了广东省实施现代公民教育的战略宏图（中共深圳市委政策研究室，2009）。其次，包括民间社团在内的社会组织的发育成长得到了广东各级政府部门的大力扶持。例如，广州注重创新社会组织登记管理体制，在全国率先开展市一级科技类民办非企业单位由民政部门直接登记管理的改革试点，将公益服务类社会组织业务主管单位改为业务指导单位，由民政部门直接登记管理；深圳市着力推动“社会组织孵化基地”项目筹建工作，将由政府出资建设，民政部门管理，统一为社会组织提供工作、活动场所和信息服务；汕头市确定了行业协会改革创新的内容，并选取7个重点行业协会为全市“行业协会改革创新观察点”；佛山市制定了《佛山市社区社会组织培育发展工作方案》，进一步促进社区社会组织的发展（方向文，2011）。在最近通过的中共广东省委、广东省人民政府关于加强社会建设的决定中，广东省委

和省政府更明确地提出要推动社会组织健康有序发展：降低准入门槛，简化登记办法，探索公益慈善类、社会服务类、工商经济类等社会组织直接申请登记制。最后，以南方日报报业集团为主体的南方报系，作为由执政党和政府主导的纸媒，不仅为广东民间社会组织的成长提供了相对宽松的舆论环境，而且直接参与民间组织的建设。举例来说，旨在成为南方民间思想集散地的“南方民间智库”就是由南方报业传媒集团推动、由《南方都市报》与奥一网联合多位民间思想者发起的民间组织，目的是将广东的民间力量组合在一起，让“民间智库提升广东软实力”（新浪网，2011）。

综合上述分析，我们不难发现，在广东模式第三个支点的社会体系中，维护社会秩序的机制还处于从简单粗放的控制（或者说“维稳”）向社会管理与服务的转变之中，从社会控制走向社会管理是一个远未结束的过程；社会保障正在加速建设之中，但软硬不均、总体水平不高，是社会体系中一个明显的短板；初步浮出水面、展现出勃勃生机的公民社会则是广东社会体系中的最大亮点，尽管处于艰难的成长之中。在此格局下，参差不齐的三个板块构成了一个非平衡、非对称的社会体系，其内部结构具有极大的紧张性，而其整个体系则具有明显的脆弱性。因为，在社会秩序、社会保障和公民社会三者保持相对均衡的良性社会体系内，社会秩序的维护、社会稳定的实现不仅依靠法治之下的社会管理，而且以有力的社会保障和成熟的公民社会作为其坚实的基础：社会保障化解个人面对的风险、提供基本的社会安全，公民社会构成公民利益表达、权益维护的平台；社会秩序只有依托二者，亦即在社会体系的三个板块之间保持某种程度的相对平衡，社会秩序与稳定才能得到最切实的保障。从这个角度看，广东目前社会体系的格局离三者相对均衡的良性状态还有很大的距离。

## 六、结语：广东模式的历史与未来

基于上述分析，我们从以下几个方面入手，在历史把握、现实观察和未来展望三个维度上，提出一些供进一步讨论的观点，并以此作为本文的结语。

1. 基本格局：从构成元素和结构形态来看，由政治、经济和社会三大支点构成的广东模式实际上是一个新旧元素混合、结构尚未定型的混合体。具体说，这

是一个由集刚性和弹性为一体的威权体系（政治）、政府主导的市场经济（经济）与参差不齐的非均衡社会体系（社会）构成的具有双面特征的混合体。一方面，以经济增长为中心，政治、经济和社会三大支点之间有某种程度的功能配合，例如，威权体系的刚性和严密的社会控制携手为经济增长提供了稳定的政治和社会环境，而威权体系的弹性（如放权）与市场机制协同则给经济发展带来很大的自主空间和竞争活力；另一方面，由于新旧元素的混合，整个体系在运行过程中也充满了结构性的紧张，这种紧张性不仅体现在三大支点内部（如在威权体系内部刚性与弹性之间的紧张、经济运行中政府主导与自由市场之间的紧张、社会体系中僵硬的社会控制与成长中的公民社会之间的紧张），而且还表现在三大支点之间（如法治不健全和总体水平不高的社会保障与市场经济之间的紧张）。

2. 历史定位：如果上述对广东模式整体格局的把握主要基于现实观察，那么，对其定位则需要将其置于更为广阔的历史视野。综观 1949 年之后新中国 60 多年的历史进程，1979 年可以作为前后两个 30 年的分界线：在 1949 年至 1979 年的 30 年中，国家在政党主导下对政治经济社会资源进行高度整合，依托于政党的国家最终完全吞噬了市场与社会，从而形成了以政党/国家为中心的一体化体系；从 1979 年开始，经过 30 多年的改革与开放，随着国家释放市场，社会也开始从国家中逐步分离出来，国家、市场和社会三元结构分化的态势已经基本展现。从这一历史角度来看，处于改革开放前沿的广东不过是在国家、市场和社会三元结构分化的过程中先行一步的典范而已。在此意义上，广东模式的历史定位是，从以前僵硬的国家吞噬市场和社会的一体化体系向国家、市场和社会三元结构分化、良性互动格局转型中的一种过渡形态，其结构形态和历史处境可以图示如下。

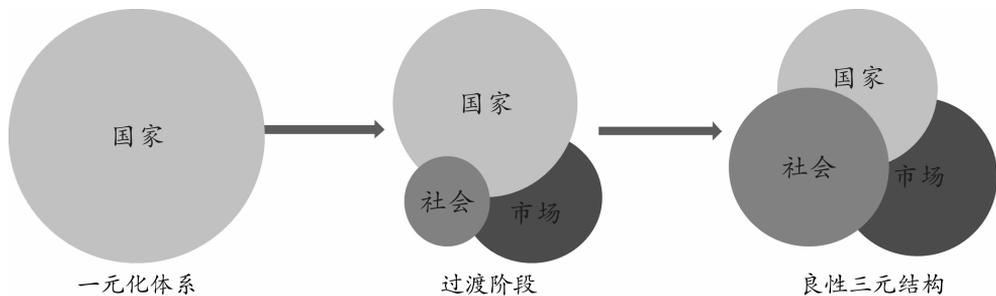


图 5 国家与社会、市场之间的关系变迁

资料来源：作者自制。

正是作为一种历史过渡形态，广东模式的历史性格呈现三个方面的特质：从制度框架来看，它已经走出了一体化体系，但离国家、市场与社会结构分化与良性互动的理想格局还有很大的距离，故此，它仍然处于演变之中，还没有定型；从运行条件来说，它不仅有自身的优势条件（如地理优势等），而且有独特的时代机遇（如改革开放的大气候、上世纪中央对广东的放权以及国际产业转移等），所以，它也难以简单地复制；就运行成效而言，广东模式取得了举世瞩目的经济成就，但也付出了沉重的代价（如环境恶化等），而且目前面临严峻的现实挑战，这意味着它也难以成为可以简单效仿的模版。

3. 精神内核：从长远看，广东模式虽然是一种历史的过渡形态，但它的精神内核将具有持久的正面价值。概而言之，这种精神内核集中体现为两个基本元素：一是思想解放；二是改革开放。在此精神内核中，思想解放与改革开放是两个不可分割、彼此关联、相互推动的元素：思想解放引领改革开放，改革开放呼唤思想解放，二者一体两面。故此，这里集中论述改革开放的精神价值。在一定意义上，原广东省委书记任仲夷在20世纪80年代提出的“三放”方针不仅有其具体语境中的历史意义，而且富有精神价值，它是对立足于思想解放基础上的改革开放精神准确精到的一种诠释：对外更加开放，对内更加放宽，对下更加放权（向明，2000）。就一体化体系的现代转型而言，“三放”方针从三个层面展现了改革开放的精神价值：对外更加开放针对以前一体化体系的封闭状态，主张以更加开放的姿态面对全球化；对内更加放宽剑指一体化体系中的全能主义，主张不仅要容纳更大的经济自主空间和社会自主空间，而且要营造宽松的舆论环境和精神氛围；对下更加放权的锋芒则指向一体化体系中上级对下级、中央对地方的集权主义，以克服邓小平所批评的“权力过分集中”的现象。显然，由于中国改革开放的大业尚未大功告成，“三放”方针所蕴涵的广东模式的精神内核——立足于思想解放基础上的改革开放，将是中国实现一体化体系现代转型极为重要的持久的精神动力。

4. 实践品格：在制度层面上，经过30多年的改革开放，广东虽然没有在总体结构上实现一体化体系的制度转型，但为了实现经济增长的战略目标，广东进行了一系列的制度创新：政治/法律层面上，从下放政府权力、构建法治政府、推动党内民主到预算公开、网络问政等；经济层面上，从构建市场经济新体制、建

立现代企业制度到逐步建立公共财政体制、创新宏观调控体制等；社会层面，从摸索社会管理的新方式、创建社会保障的新机制到给民间组织的成长创造制度空间等。所有这些程度不同、领域相异的制度创新都对传统的一体化体系的制度框架注入了新的制度元素。尽管这些新的制度元素或者还不成熟（如市场经济依然为政府主导，还不是典型的法治下的市场经济），或者只是局部性试验的产物、尚未形成突破性的进展（如预算监督、网络问政等形式所体现的制度民主），或者还很微弱（如成长中的公民社会），但它们所展现的市场经济、法治民主、社会保障、公民社会无疑预示了中国现代性制度发展不可背离、必须遵循的大方向。就此而言，制度创新是广东模式显著的实践品格，它与其精神内核（思想解放、改革开放）互相辉映、相互支撑，一起成为广东模式中最为耀眼的两大亮点。

5. 双重挑战：经过 30 多年的发展，广东模式运行的实践效果（尤其集中体现为经济增长）有目共睹，但作为一种过渡形态，这一模式也面临双重挑战：一重挑战是来自表层的挑战，具体表现为经济增长方式如何从外源型经济向内源型经济的转型，如何在做大蛋糕（效率）与分好蛋糕（公平）之间寻求平衡（尤其是如何在继续保持经济增长的同时逐步消除广东内部的城乡差别、区域差别和贫富差别），社会秩序的维护如何从生硬粗放的社会控制向服务取向的社会管理转变以及如何有效地控制腐败；另外一重挑战则是来自深层的挑战，这种挑战根源于体制性的内在难题——一体化体系的垄断逻辑与市场经济的竞争逻辑之间的紧张性和排斥性，这是根本性的结构性挑战。换言之，广东模式在深层上面临的最大挑战在于，如何建立适应现代市场经济的法治民主和公平正义的制度框架，如何在市场、社会与国家逐步分离的状态下形成三者之间的良性互动格局。这意味着广东模式面临着深刻的转型问题。

6. 未来展望：从长远看，广东模式未来的转型取决于改革开放大业在广东和全国的深入推进。就广东而言，在继续推进经济建设基础上着力进行社会建设是目前广东模式转型的重要抓手。毕竟，无论从外源型经济向内源型经济的转变，还是强化社会福利保障以应对社会民生问题；无论社会稳定成本的降低，还是社会组织活力的激发，社会层面的改革与建设作为广东模式中的短板，无疑是广东发展的当务之急，处于前所未有的重要地位。就此而言，最近广东省委省人民政府出台关于加强社会建设的决定当是适时之举动。不过，社会建设不是孤立的，

必须有相应的政治建设与之相呼应。因为，从国家权力与公民权利的关系来看，如果说市场化取向的经济改革主要满足了公民的经济自由权利、扩展了经济自由的空间，那么，以公平正义为导向、以提升民生福祉为重心、以扩大社会自主空间为目标的社会建设落实的是公民的平等权利、社会福利权利以及公民的结社自主权利；通俗地说，公平正义、民生福祉以及社会活力背后是“民权”。历史的经验表明，“民权”之落实依赖于公权之改革。因此，社会建设的推进最终要求把针对公权力的政治改革提到议事日程。从这一角度来看，广东模式的未来转型需要广东继续以思想解放和改革开放为精神动力，在推动经济可持续发展的同时，依靠社会建设和政治改革两个轮子的驱动，在制度创新中不断回应上述来自表层和深层的双重挑战，使广东最终成为中国走出一体化体系、获得现代性制度转型的地方范例。当然，在全国一盘棋的视野下，广东是中国的一部分，广东改革开放的深入推进最终还取决于中国的整体变革。在此意义上，广东模式不过是中国模式的地方形态而已，其未来转型无疑取决于中国模式的演变。

## 参考文献

- 陈建华 (2004). 谢非与广东改革开放思想研究. 广州: 广东人民出版社.
- 当代广东研究会 (2004). 岭南纪事. 广州: 广东人民出版社.
- 邓小平 (1993). 邓小平文选 (第2卷). 北京: 人民出版社.
- 邓新建 (2010). 中心建设形成了有效推动社会管理创新的“广东模式”. 法制日报, 5月26日.
- 丁学良 (2011). 辩论“中国模式”. 北京: 社会科学文献出版社.
- 樊纲、王小鲁、朱恒鹏 (2010). 中国市场化指数: 各地区市场化相对进程2009年报告. 北京: 经济科学出版社.
- 方向文 (2011). 广东省民间组织管理局方向文局长在广东省社会组织管理工作会议上的讲话. 参见: 广东省民间组织总官网 [www.gdngo.org.cn/news-view.asp?NID=327](http://www.gdngo.org.cn/news-view.asp?NID=327).
- 郭巍青、陈晓运 (2011). 风险社会的环境异议——以广州市民反对垃圾焚烧厂建设为例. 公共行政评论, 1.
- 郭巍青等 (2011). 垃圾处理政策与公民倡议运动. 中山大学学报 (社会科学版), 4.
- 胡润研究院 (2010). 2010广东地区财富报告. 参见: <http://www.hurun.netzhcnNewsShow.aspx?nid=22>.

- 黄亚生 (2011). “中国模式”到底有多独特? 北京: 中信出版社.
- 蒋斌、梁桂全 (2008). 敢为人先——广东改革开放 30 年研究总论. 广州: 广东人民出版社.
- 卡尔·波兰尼 (2007). 大转型: 我们时代的政治与经济. 杭州: 浙江人民出版社.
- 李惠武 (2007). 广东省社会保障水平现状分析及总体评价. 广东经济, 7.
- 李君如 (2009). 慎提“中国模式”. 学习时报, 3.
- 李士坤 (2010). 对模式和“中国模式”的思考——兼论中国特色社会主义发展道路. 毛泽东邓小平理论研究, 3.
- 梁炜、任保平 (2009). 中国经济发展阶段的评价及现阶段特征分析. 数量经济技术经济研究, 4.
- 刘恒 (2008). 走向法治——广东法制建设 30 年. 广州: 广东人民出版社.
- 马骏 (2010). 经济、社会变迁与国家重建: 改革以来的中国. 公共行政评论, 1: 3-34
- 南都报系网络问政团队 (2010). 网络问政. 广州: 南方日报出版社.
- 南方日报 (2010). 仔细想一想, 我们能为“穷广东”做些什么. 6 月 30 日.
- 潘维 (2010). 人民共和国六十年与中国模式. 北京: 三联书店.
- 裴智勇 (2011). 广东 2.8 万社会组织助力和谐. 参见: 广东民间组织信息网 [http://www.gdmjzz.gov.cn/news\\_view.asp?factID=1350&TID=5&NID=1350](http://www.gdmjzz.gov.cn/news_view.asp?factID=1350&TID=5&NID=1350).
- 秦宣 (2010). “中国模式”之概念辨析. 前线, 2.
- 沈宝祥 (2008). 胡耀邦发动和推进真理标准问题讨论纪实 (下). 同舟共进, 5.
- 舒元 (2008). 广东发展模式——广东经济发展 30 年. 广州: 广东人民出版社.
- 孙春英等 (2009). 整合综治维稳资源实现 1+1>2 效能. 法制日报, 11 月 10 日.
- 汤莹 (2009). 广东经济发展阶段与发展模式研究——基于四个维度的判断. 广东商学院学报, 4.
- 唐娟、邹树斌 (2003). 2003 年深圳竞选实录. 西安: 西北大学出版社.
- 万向东、刘林平 (2007). “珠三角与长三角外来工比较研究”调查报告之一: 流动、打工、生活与外来工权益状况. 珠江经济, 4.
- 王廉 (1998). 任仲夷评传. 广州: 广东人民出版社.
- 王宁 (2008). 社会巨变——广东社会发展 30 年. 广州: 广东人民出版社.
- 王绍光 (2008). 大转型: 1980 年代以来中国的双向运动. 中国社会科学, 1: 129-148.
- 吴敬琏 (2007). 呼唤法治的市场经济. 北京: 三联书店.
- 温铁军 (2010). 解读珠三角: 广东发展模式和产业结构调整战略研究. 北京: 中国农业科学技术出版社.

- 文远竹、钱亚平 (2008). 广东农民工当选首个全国人大代表. 广州日报, 2月18日.
- 《习仲勋主政广东》编委会 (2007). 习仲勋主政广东. 北京: 中共党史出版社.
- 新浪网 (2011). 首届广东网民论坛开坛“南方民间智库”正式成立. 参见: <http://news.sina.com.cn/c/2009-11-02/171916540440s.shtml>.
- 新快网 (2010). 汪洋: 全国最穷的地方还在广东是广东之耻. 参见: <http://news.xkb.com.cn/guangzhou-0331/52905.html>.
- 肖滨等 (2008). 为中国政治转型探路——广东政治发展30年. 广州: 广东人民出版社.
- 肖贵清 (2011). 论中国模式研究的马克思主义话语体系. 南京大学学报, 1.
- 向明 (2000). 改革开放中的任仲夷. 广州: 广东教育出版社.
- 徐艳等 (2009). 首个综治信访维稳中心挂牌. 南方都市报, 6月4日.
- 徐少华 (2011). 徐少华在第五次网友集中反映问题交办会的讲话. 参见: <http://wen.oeeee.com/a/20110223/969889.html>.
- 岳经纶 (2009). 中国的社会保障建设——回顾与前瞻. 上海: 东方出版中心.
- 曾牧野 (1998). 转型广东经济改革与发展. 广州: 广东经济出版社.
- 赵启正 (2009). 中国无意输出“模式”. 学习时报, 3.
- 赵杨、戎明昌 (2010). 广东3年半查处近900厅处级干部, 挽回损失19亿. 南方日报, 9月3日.
- 张军 (2007). 中国增长的政治学. 参见: 经济观察网 <http://www.eeo.com.cn0428/59980.shtml>.
- 张思平 (2003). 体制转轨: 广东90年代的改革. 广州: 广东人民出版社.
- 郑永年 (2010). 中国模式——经验与困局. 杭州: 浙江人民出版社.
- 中国青年报 (2011). “湛江模式”催生医保新样本. 中国青年报, 3月7日.
- 中共深圳市委政策研究室 (2009). 让深圳成为公民意识教育的先锋城市. 深圳特区报, 4月2日.
- 周北晴 (2007). 新粤商. 北京: 北京大学出版社.
- 周大鸣等 (2008). 告别乡土社会——广东农村发展30年. 广州: 广东人民出版社.
- Cohen, J. & Arato, A. (1992). *Civil Society and Social Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Keane, J. (2009). *The Life and Death of Democracy*. London: Simon & Schuster UK Ltd.
- Nathan, A. J. (2003). Authoritarian Resilience. *Journal of Democracy*, 14 (1): 6-17.