

廣州改革開放三十年：地方政府與社會建設

陳品儒

國立清華大學社會學研究所中國研究學程碩士生

「改革開放三十年」，這個說法是帶有政治上的意涵。中國在過去所重視的是市場和國家的變遷，但現在將重心轉換到國家和社會的變遷，而社會層面的變遷對於中國共產黨的統治是敏感的，這牽扯到一元化的統一合法性。

此次田野行很榮幸能和廣州中山大學政治與公共事務學院的教授進行座談，教授們用淺顯易懂的方式讓我們深刻了解到中國目前的社會環境和其侷限性，並據此延伸到社會運動、社區營造、城鄉二元、公眾意識的改變、抗爭型政治，以及目前廣州正全心全意推動的社會建設方面。因為中山大學的研究方向比較不著重中南海和國家架構等難以碰觸的層次，所以能更專注在地方政府決策的動機和政治邏輯的研究上。

廣州的特殊性

在中國，廣東一直是改革開放的先行地區，針對廣東的特殊性，有以下幾個值得關注的焦點：十八大後，當前省委書記汪洋是否會進入中央？廣東的社會創新改革是否可以持續？對此肖濱教授談到，廣東模式的改革開放是總體趨勢，廣東在過去深受市場改革的影響，一時半刻很難扭轉。即使是日後屬於保守派的省委書記李長春可能上任，也難以逆轉這種趨勢。另外，肖教授也提到從歷史層面來看，習近平的父親習仲勛在過去擔任廣東省省委書記時期，廣州改革開放的基本調子在那時就已經根深蒂固。最後，從地緣層面來看，廣州深受香港的影響，平面媒體也較中國其他地區開放許多，北京方面對於廣州的影響反而不大。

過去廣東是市場自由主義和政治自由主義主導了社會的轉變和演進，尤其在 90 年代時期，面

臨到兩個沉痛的改革：一是國有企業的改革，國企雖具有政府部門的身分，卻被視為企業進行私有化改革，導致龐大下崗工人的社會保障問題。二是教育和養老津貼的市場化改革，原本應當屬於福利的部分開始市場化，使得大多數人無力負擔孩子的教育。廣東在當時引入了許多自由主義的制度改革與憲政的概念，在當時的經濟改革中獲得相當的成就，但由於過於忽略社會不公這一塊，導致社會不公正成為當前亟欲改善的問題。

重慶模式和廣東模式

重慶和廣東模式的比較是過去一、兩年非常「火」的議題，兩個地區面對社會問題採取了截然不同的嘗試，這在某種程度上象徵著中國未來可能的發展趨勢，但這議題隨著前重慶黨委書記薄熙來的倒台也漸漸式微。對於兩種模式的分析，郭巍青教授給了我們很不一樣的角度和思考方向。郭教授認為，重慶模式和廣東模式是面對現今社會不公平的兩種不同回應模式。重慶是激進的方式，廣東相較來說是溫和的方式。重慶模式的激進是在於底層對於富裕階層掌權的不滿，執政者透過極權的手段直接回應底層大眾的需求，直接給予人民物質上的利益，而這樣的極權統治模式在意識形態上是屬於左的，但也是必須要這樣的「左」才能支撐強權。朱亞鵬教授則提到，重慶模式是薄熙來透過擴大社會不公所造成的民粹來達到他的政治目標，而重慶唱紅的狀況，沒有因為薄的下台而消失，市民之間仍有自發的行動在持續發生，市民普遍認為薄熙來受囚禁並非個人因素，而是政治鬥爭下的結果。

廣東模式的特點則在於分權，將權力向下分給社會層面，以分權來回應社會的不公平。廣東

模式的分權可以具體體現在政策的調整上，例如政府將機構內的審批權下放或停止，尤其提到在指導思想上，凡是公民社會能自主決定的，政府不再直接干涉，而是放手讓人民自己嘗試。朱亞鵬教授進一步表示，除了廣東和重慶模式外，不可忽略還有所謂的維持現狀模式，而且這在中國各省是占最大宗的，他們也有一些回應社會的改革，只是並不深入。廣東模式的重要特點是在於放權到社會，在自由主義的土壤上，透過社會建設和社會管理創新來進行社會改革，希望既能保持市場的活躍，又能維護社會自主的領域。

社會建設和制度改革

在中國大多數地方仍停留在做社會管理創新的時刻，現今只有廣東提出了社會建設的概念，並正在如火如荼地推動著。政府開放社會組織登記成立門檻、推動社會組織成立。在公共財政上，向社會組織購買社會服務，並給予社會組織實質的權力。對此，郭巍青教授提出了幾點和我們分享。首先，廣州的社會建設概念和胡錦濤提出的社會管理略有不同，¹較為著重多元共治和官民共治的部分，多了一些開明的色彩；而且廣州主管



郭巍青教授與肖濱教授。

社會建設的工作指導委員會，級別也比其他省的社工委來得高，直接是隸屬在省一級，汪洋並為此前去北京爭取成立正式的編制和級別，並直接由省委副書記朱明國擔任社工委的主任，由此可看出廣東省政府的重視。

在社會組織募款方面，政府開始允許合法登記的社會組織進行公募，讓社會組織的資金結構有正規化的籌資管道，希望藉由體制內的健全制度來促使社會組織的合法化和可掌握性。除了制度平台的改革外，公眾參與政策改革的能力也是現在需要關注的重點。中國的公民長期處在政府制定政策、市民就得執行的情況，雖對於政策有所不滿，但沒有能力形成訴求或是找到可以影響政策的渠道。對此，我們更需要去關注社會運動在公民社會的展開，例如廣東的垃圾焚燒場和烏坎村的民主案例，藉此了解公民社會產生的能力有多大；以及若政府願意給出權力和空間，那麼民眾是否有能力表達訴求和回應政府所給予的空間。

地方政府的重要性

釐清政府的職能和關注的重心，能夠幫助我們理解政策的來龍去脈。何艷玲教授提出分析地方政府職能的三個主要特徵：第一個是「保持穩定」，維持1949年以來的單一秩序，也就是確保社會上沒有不同意的意見，在行動上也不會有人鬧事。第二個是「做民生」，透過公共服務體系的重構和住房政策等對於市民的優惠出台，維繫市民對於政府的支持和減少反對聲音，創造體制的吸納能力。在這方面不只是灑錢來爭取黨的合法性，也是種社會投資，把握優質勞動力的再生產，能夠有效減少社會問題和增加競爭力。最為關鍵的是第三個「推社

1 胡錦濤在中國共產黨十七次全國代表大會中提出完善社會管理、維護社會安定團結，是構建社會主義和諧社會的必然要求。而社會建設則是廣東省省委書記汪洋於2011年的《中共廣東省委、省政府關於加強社會建設的決定》聽取各方意見所提出的概念。



廣州中山大學教授們與台灣清華大學師生合照。

會」，過去第一次從計畫經濟轉向市場經濟時，政府對市場放出權力，但沒有對社會還權。因為在政府的概念中，社會問題等同於政治問題，是無法退讓。相對於其他兩個概念，這個是比較敏感的部分。廣州開放社會組織的登記，等同於社會自主性逐漸增強，這也帶有還權於民的概念。

中國基本上是由中央負責制定政策、地方負責實際的執行，在了解地方政府的功能性以後，我們必須了解地方政府進行改革的邏輯。對此，何艷玲教授提出三個影響地方政府行為的邏輯：第一，地方政府作為權威體系國家的一部分，必須服從國家的一元化，並保證傳統秩序的穩定，這不僅僅是地方政府的約束性條件，甚至內化成為地方政府的職能。第二，地方政府身為中央和地方序列當中的地方體系，在科層體制中必須面對由上而下的壓力，需要呈現上級所認同的政績內容；所謂政績，在過去很長一段時間是 GDP，現在則是有沒有創新、民生的維持、或是社會是否穩定。第三，地方政府內部的官僚體系，官僚

有自主性並對政策的施行有自由裁量的權力，這樣的彈性空間，讓他們可以有自己的特定追求，不只是追求數字的美觀，也可能是追求精神上的價值感或是追求競爭。

中國的未來

中國，是我們一直想認識，卻又難以深入了解的區域。中山大學教授們寶貴的實務經驗和研究分享，讓我們了解中國的改革邏輯存在著社會和政治的兩方面拉扯，而改革的推動力也因此而因運而生。

對於廣東模式和重慶模式的比較探討，或許可以讓我們解釋為這是中國對於未來道路的嘗試及選擇。雖然薄熙來倒台了，但是重慶模式讓我們看到仍有許多人不論是對於過去的體系抱持懷念或是對於未來的躊躇不安。希望我們也能在徬徨之中，看到中國前進的道路，了解中國的脈動，理解它，然後進而找到台灣之所以在這裡的理由。