

社會公民權與社會穩定

——「新塘事件」的個案研究

• 岳經綸、莊文嘉

摘要：與城鎮居民相比，中國農民工在城市裏接受的福利待遇具有差序性和歧視性。長期的身份分割塑造了外來人口與本地人口之間的對立與衝突，進而對社會穩定構成挑戰。2011年的廣州增城市新塘事件(又稱「6·11騷亂」)便是典型例子。但與廣州增城市相鄰、經濟結構較為脆弱、外來人口壓力更大的東莞市，卻沒有受到騷亂的影響。本文通過比較這兩個個案發現，兩地的結構性差異來源於東莞市的社會改革。東莞市從2007年以來進行了一場以建立地域公民身份為本位的社會改革，通過包容性的社會治理政策、消除身份差異的新社會保障體系、義務教育均等化、協商與自治機制，快速吸納了外來人口，提升了他們對城市的認同和歸屬感。通過重建國家與公民之間的聯結紐帶，社會政策也提升了外來人口對政府的信任度，重新確立了國家在其社會生活中的重要角色，從而淡化了非國家的傳統社會力量(例如同鄉會)的影響力。

關鍵詞：群體性事件 維穩 公民身份 社會政策 社會保障

2011年6月10日晚上9時左右，一名四川籍孕婦在廣州增城市新塘鎮大敦村佔道擺攤經營，與村治安人員發生肢體衝突，引起了圍觀人群的不滿。隨後，增援的治安人員增加，民警、地方政府官員、救護車接踵而至，但爭執卻開始升級。治安人員強勢的回應態度激起了外來務工人員壓抑已久的怨氣。一批圍觀者開始攻擊警車和救護車，隨後又將怒火發洩向當地人的私家

* 本文的寫作得到教育部人文社會科學研究基地重大招標項目(11JJD840018)、教育部新世紀優秀人才資助計劃、廣東高校人文社科重大攻關項目「基於社會管理創新的廣東和諧社區研究」、中山大學中央高校基本科研業務費專項資金、中山大學985三期專項資金、中山大學社會建設論壇專項基金的支持。

車。隨後，憤怒的群眾衝向大敦村派出所，打砸了大敦村治安管理隊伍的辦公樓。次日凌晨3時，第一波騷亂才剛剛平息了兩個小時，又有一批人群攻擊清理現場的警察。11日晚，這起事件演變成本地人口與外來人口之間的衝突，並升級為大範圍的打砸燒事件。騷亂一直持續到13日，大批武警和特警進入新塘鎮，這起群體性事件才得以平息^①。

令人驚異的是，在持續四天的騷亂中，與新塘鎮接壤（僅一街之隔）、不少新塘外來務工人員所居住的東莞市中堂鎮，卻沒有受到任何影響。新塘鎮本地人口與外來人口的對立情緒，並沒有蔓延到中堂鎮。中堂鎮政府官員也保持鎮定，直到6月11日晚大敦村發生打砸燒事件之後，才開始採取維穩預防措施^②。這兩個鎮的鮮明對比引起了各級政府的高度關注。一時間，廣東省市領導、省政法委官員、省公安廳官員、增城市官員紛紛奔赴東莞市中堂鎮調研。所有人都關心同一個問題：為何兩個相鄰接壤、產業結構相似、人口結構趨同的鎮，在維持社會穩定上卻存在如此巨大的差距？

事實上，新塘鎮發生的群體性事件，不過是本地人口與外來人口長期對立的突發表現^③。而同一時期，中堂鎮的本地居民和外來人口卻有良好的融合^④。那麼，是甚麼因素帶來了融合？本文通過比較研究發現，東莞市從2007年以來進行了社會改革，制訂了一系列以促進地域公民身份為本位的社會政策，增進了外來人口對城市的融入；身份融合消解了傳統社會關係在外來人口中的影響，也促進了他們與本地人口的融合。而官員晉升激勵、政治機會與財政自主性，則是推動東莞市政府發動社會變革的主要因素。相比較而言，廣州增城市的社會改革滯後，反而強化了本地人口與外來人口的身份分割和社會隔閡，進而加劇了不同社會群體之間的衝突與對立。

本文第一節對廣州增城市與東莞市以及新塘鎮與中堂鎮之間的經濟結構與人口結構進行比較；第二節對兩鎮本地與外來人口的融合提出一個新的解釋框架，探討社會政策、公民身份與社會穩定之間的關係；第三節分析東莞市進行社會改革的動力，並且比較增城市社會改革相對滯後的原因；第四節討論東莞市的社會改革內容，審視社會政策在整合公民身份中的作用；第五節討論兩個城市的社會政策發展差異對社會穩定所帶來的影響；最後作出結論。

一 兩個案例的比較：經濟與人口結構

從地理位置上看，廣州增城市和東莞市接壤，而增城市管轄的新塘鎮和東莞市管轄的中堂鎮，更是緊密相連（見圖1）。

從經濟結構和人口結構看，東莞市比廣州市面臨更大的社會管理壓力^⑤。相對於東莞市，廣州市在經濟結構上的某種優勢，不僅賦予其更大的政治自主性，而且減輕了社會管理的壓力。一般來說，公有制經濟成份比重愈大，國家自主性愈強，因為國家財稅主要來源於自己所直接控制的國有資產，而不需要與非國有力量進行過多的政治上的討價還價^⑥。廣州市政府面對的主要是國有、大型企業，而東莞市政府不僅要管理無數的非國有、中小企業，還要維持良好

本文通過比較研究發現，東莞市從2007年以來進行了社會改革，制訂了一系列以促進地域公民身份為本位的社會政策，增進了外來人口對城市的融入；身份融合消解了傳統社會關係在外來人口中的影響，也促進了他們與本地人口的融合。

圖1 廣州增城市新塘鎮與東莞市中堂鎮地理分布圖



圖片來源：根據美國密歇根大學中國信息中心 (China Data Center, University of Michigan) 中國數據在線資料庫的空間數據地圖製作

的投資環境以避免外資撤離。顯然，後一種情況更有可能迫使地方政府偏袒資方，陷入以犧牲工人權利為代價來換取比較優勢的「逐底競爭」(race to the bottom) 模式^⑦。經濟結構的差異也給廣州市和東莞市帶來不一樣的社會管理環境。廣州市的產業結構調整令第三產業從業人員的比重提高，因此產業工人的規模縮小了，而且國有力量對工業領域的控制，使得地方政府有能力在外部經濟環境惡化(例如金融危機)的情況下避免出現大規模的企業破產和工人下崗^⑧。相反，經濟環境的變化卻常常影響到東莞市的製造業^⑨，企業倒閉潮也常常使得當地的勞資衝突驟然惡化^⑩。

除了經濟結構外，外來人口也給東莞市帶來更大挑戰。2010年末，東莞市的常住人口為822.5萬人，其中戶籍人口只有181.8萬人；而同時期廣州市的常住人口為1,271.0萬人，其中戶籍人口高達806.1萬人^⑪。同年，在增城市103.8萬常住人口當中，非戶籍人口的比重也只有19.1%。如果考慮人口密度，以常住人口計，東莞市(每平方公里3,337人)也遠遠高於增城市(每平方公里642人)^⑫。

「6·11騷亂」發生地廣州增城市新塘鎮以及相鄰的東莞市中堂鎮，分別體現了各自所屬城市的經濟與人口特徵。新塘鎮是典型的經濟強鎮，汽車業、摩托車業、服裝製造業等是其支柱產業，廣州本田汽車、五羊—本田摩托車等企業均在當地設立工廠。從2006年以來，新塘鎮開始積極推動產業結構優化和轉

廣州市政府面對的主要是國有、大型企業，而東莞市政府不僅要管理無數的非國有、中小企業，還要維持良好的投資環境以避免外資撤離。後一種情況更有可能迫使地方政府偏袒資方，陷入以犧牲工人權利為代價來換取比較優勢的「逐底競爭」模式。

型，關閉了大量的洗漂印染企業、水泥廠和黏土磚瓦廠。在2010年廣東省鎮域經濟綜合發展力評比中，新塘鎮被評為「十強鎮」，位列第七^⑭。而中堂鎮也體現了東莞市的經濟特徵，以第二產業為主，其紙品製造業在東莞市乃至廣東省都處於領先水平，而且絕大多數都是民營企業^⑮。在人口結構上，中堂鎮面臨的外來人口壓力也更大一些。2010年，新塘鎮外來人口約40多萬人，本地人口70多萬，外來人口佔總人口比重約為36.4%^⑯；而同年中堂鎮約有14萬常住人口，外來暫住人口48,145人，常住戶籍人口74,846人，外來人口（常住非戶籍和暫住）佔總人口比重約為60.1%^⑰。

那麼，在經濟結構較為脆弱、外來人口壓力更大的情況下，為甚麼與廣州增城市相鄰的東莞市反而能免受「6·11騷亂」的影響？

二 公民身份缺失與社會不穩定

1990年代末以來，國家對待農民工的態度從控制轉向保護。儘管如此，與城鎮居民相比，農民工進入城鎮後所享受的社會待遇仍存在很大差異^⑱。如蘇黛瑞 (Dorothy J. Solinger) 就認為，中國的城市戶口制度和福利制度實際上剝奪了農民工在城市的公民身份，他們沒有資格享受與城市居民一樣的各種待遇和社會福利，尤其體現在義務教育和醫療上。由於國家、城市官僚和城市居民等都不願意放棄城市戶籍制度，農民工在城市爭取公民權不容樂觀^⑲。

農民工被剝奪了「城市公民身份」，也意味着國家在這一群體的社會生活中缺位，而國家推動的市場化改革又使得這一群體不斷地暴露在種種風險當中。如波蘭尼 (Karl Polanyi) 所說，市場力量的持續擴張必將推動社會自我保護的反向運動^⑳。如果國家沒有及時通過社會政策進行干預，那麼其他非國家力量必然會應運而生。事實上，正因為國家的缺位，農民工只能依靠在城市中複製傳統的社會關係來謀生與自救。結果，從微觀角度看，農民工在城市的居住、生育和組織（例如同鄉會）等問題給城市管理帶來了混亂。他們因為特殊身份而繞開了城市社會的種種制度，獨立於國家並給城市治理帶來挑戰。從宏觀角度看，雖然農民工作為廉價勞動力服務於國家發展需求，緩解城鄉收入不平等問題，又給國家推動市場化改革提供了支持，但為維持社會秩序，中國政府對這一群體長期採取粗放和剛性的管控政策^㉑。

可是，長期的壓制型勞動體制也促使農民工選擇離開城市，從而帶來了「民工荒」^㉒；而且，國家帶有歧視性的社會政策強化了農工作為外來人口與本地人口的身份分割，形成了差序性公民身份 (differential citizenship) ^㉓。身份分割表現為福利分割、居住分割和社會分割。同時，制度性、社會性和文化性偏見與歧視逐漸塑造了外來人口對「城裏人」的排斥心理。這種歧視性的身份制度也呈現出世襲效應，外來人口子女被貼上「農工子女」、「民工子弟」的標籤^㉔。隨着這一新生的城市下層群體不斷膨脹，他們的就業、薪酬、福利待遇等問題逐漸變成引發社會不穩定的因素。為消解這一群體的積怨，政府也採取了一系列的剛性維穩措施，包括加強監控技術和籌劃群體性事件應對方案^㉕。但是，與政

正因為國家的缺位，農民工只能依靠在城市中複製傳統的社會關係來謀生與自救。結果，農民工在城市的居住、生育和組織等問題給城市管理帶來了混亂。他們因為特殊身份而繞開了城市社會的種種制度，獨立於國家並給城市治理帶來挑戰。

府的維穩初衷相反，外來人口的維權行動逐漸增多和升級，因為歧視性的社會待遇不斷在農民工的日常生活中重複出現，而國家的種種政策宣示和普法運動的推行又提升了他們的權利意識。隨着社會歧視與權利意識之間的鴻溝不漸擴大，農民工「向國家討個說法」的維權行動也愈來愈多^②。一旦政府處置不當，外來人口對政府的信任便會下降，原本屬制度化渠道內的「維權事件」就會迅速變成「社會洩憤事件」。社會洩憤事件常常是因偶然事件引起，衝突升級的過程非常快速；絕大多數參與者與最初發生的事件沒有直接利益關係，不過是藉機發洩對社會不公的不滿；在騷亂過程中，失真和挑撥性的信息通過短信網絡等媒體快速傳播；騷亂往往伴隨着打砸搶燒等犯罪行為^③。

「6·11騷亂」恰恰是這類社會洩憤事件的典型例子。作為外來工大量湧入的輸入地，廣州市在外來人口管理與服務上承受着巨大壓力。騷亂直接反映了外來人口與本地人口之間的對立與積怨，但背後的原因在於兩大群體在公民身份上的長期分割。然而，與之相鄰的東莞市，在經濟結構較為脆弱、外來人口壓力更大的情況下，為何又能及時避免騷亂的蔓延，並且在很長一段時間內維持相對良好的人口融合？關鍵就在於東莞市政府推出的社會改革，重構了地域公民身份。

三 東莞市的社會改革何以可能？

政治升遷和追求政績是地方官員進行改革的最大動力。經濟最落後和最發達的地區往往難以實現大幅度的經濟邊際增長。對於身處政治錦標賽的地方官員而言，要想獲得晉升，就必須在其他能夠實現大幅度政績邊際提升的領域有所作為^④。東莞市便是如此。

從2005年開始，東莞市的經濟增長速度持續放緩^⑤。當時，地方領導人已經注意到東莞市的經濟增長模式即將到達極限^⑥。而且，東莞市以非國有力量、外資投資、中小企業為主導的經濟增長模式在外部經濟環境動蕩時顯得十分脆弱。2007至2008年的金融危機重創了東莞市的製造業。2009年，東莞市國民生產總值(GDP)增長指數大幅下跌，在珠三角十二個城市中的排名從第2位降至第9位。與之相對照，廣州市在2007年以前經濟增長速度穩步上升。即便在金融危機的背景下，廣州市也因其經濟結構上的優勢而維持了較為穩定的經濟增長。在2008年，廣州市GDP增長指數在珠三角十二個城市中的排名不降反升，從前一年的第7位上升到第3位^⑦。因此，在經濟績效呈邊際遞減、政治改革風險又太大的情況下^⑧，東莞市政府官員只能在社會政策領域尋求變革。

而且，經濟動蕩帶來眾多社會不穩定因素，例如欠薪、失業和破產。此時，如果地方政府能通過前瞻性的社會政策變革來化解潛在的經濟與社會不穩定因子，便會獲得比經濟績效更顯赫的政績。正因為如此，早在2007年，東莞市統計局便撰寫報告，坦言東莞在經濟上無法和廣州、深圳相比，因此應當從提升城市的綜合發展與人均收入水平入手來超越廣州和深圳^⑨。這份報告也得到市領導的肯定和批示^⑩。

「6·11騷亂」恰恰是社會洩憤事件的典型例子。作為外來工大量湧入的輸入地，廣州市在外來人口管理與服務上承受着巨大壓力。騷亂直接反映了外來人口與本地人口之間的對立與積怨，但背後的原因在於兩大群體在公民身份上的長期分割。

為了提升各地方發展社會政策的積極性，中央也逐漸將成功推動地方政府間經濟競賽的激勵機制擴大到社會政策領域，通過考核、評獎等方式將社會政策績效與官員升遷掛鉤。除了官員晉升激勵與政治機會外，較強的財政自主性是東莞推行社會改革的重要基礎。

同時，中央層面和省級層面的政策取向也為東莞市發動社會變革提供了良好的政治機會。2002年以來，新一屆中央領導人開始制訂一系列社會政策以平衡市場與社會的發展^⑳，中國的社會政策進入了重建期^㉑。不過，由於區域差異和地方政府間複雜的財政關係，中央還是讓地方承擔起社會支出的主要責任，而且也寄望於各地方政府能夠因地制宜來推動社會建設^㉒。為了提升各地方發展社會政策的積極性，中央也逐漸將成功推動地方政府間經濟競賽的激勵機制擴大到社會政策領域，通過考核、評獎等方式將社會政策績效與官員升遷掛鉤^㉓。

近年，中央出台了一系列綱領性政策激勵地方進行社會改革。例如2008年底，國家發展和改革委員會出台了〈珠江三角洲地區改革發展規劃綱要（2008-2020年）〉（以下簡稱「珠三角規劃綱要」），鼓勵珠三角城市完善覆蓋城鄉、惠及全民的社會保障網，提高社會保險覆蓋面和完善社會救助。2009年，民政部與環境保護部分別與廣東省政府簽訂了與「珠三角規劃綱要」配套的發展協議，決定將普惠型社會福利制度、社工制度、社團管理與社區建設等試點安排在珠三角城市；同年，廣東省民政廳也將東莞市確定為試點城市。除此之外，從2009到2011年，時任中共中央總書記的胡錦濤三次赴廣東考察，強調珠三角等發達城市要加快經濟轉型、維持社會穩定，以及在以改善民生為重點的社會建設方面進行創新^㉔。

廣東省領導層的態度與中央高度一致^㉕。2009年底，廣東省政府出台了與「珠三角規劃綱要」相配套的〈廣東省基本公共服務均等化規劃綱要（2009-2020年）〉，提出「在基本公共服務領域盡可能使居民享有同樣的權利，享受水平大致相當的基本公共服務」；而且該綱要詳細界定「均等化」為「底線均等」，即「不是強調所有居民都享有完全一致的基本公共服務，而是在承認地區、城鄉、人群間存在差別的前提下，保障居民都享有一定標準之上的基本公共服務」^㉖。這個綱要希望分階段在全省範圍建立起消除城鄉、地區間和社會群體間差別的公共服務體系，實際上反映出了旨在建構以「省域公民身份」為本的社會政策體系的意圖^㉗。隨後廣東省政府又出台了一系列文件，通過財政、考核、監督等機制來強化政策執行。

除了官員晉升激勵與政治機會外，較強的財政自主性是東莞市推行社會改革的重要基礎。從財政收入看，東莞市並非「珠三角規劃綱要」覆蓋的九個城市的翹首：從2007到2010年，東莞市的人均地方財政一般預算收入在這九個城市的排名中都居於第6位，而廣州市則居於第3位^㉘。但是，東莞市政府的財政自主性更大一些。在橫向財政結構方面，東莞市預算外資金比重相對於廣州少很多，因而其調整預算分配的自主性更強一些^㉙。從2007到2010年，東莞市預算外收入（不包括基金收入）與一般預算收入的比率從1:11持續下降到1:62；而同時期，廣州市的比率則從1:3下降到1:6^㉚。在縱向財政結構方面，東莞市由於採取「市直管鎮」的模式，因此對鎮與街道的財政控制更強，更有利於推動基層政權的社會支出結構調整。在2010年，東莞市向28個鎮與4條街道轉移財政支付65億元，約佔鎮與街道可支配財政收入（217.42億元）的30%^㉛。

自上而下的財政轉移支付有助於上級對下級支出方向的控制，也從客觀上推動了基本公共服務均等化^㉜。從2008到2010年，東莞市每年都向鎮與街道轉移支付10億元以上的義務教育資金，其中一個重要的支出要求就是為外來戶籍

學生免除義務教育雜費和借讀費^④。相比較而言，廣州市通過管轄10個區和2個縣級市來間接管理34個鎮和131條街道，市本級的一般預算支出僅佔全市一般預算支出的41.3%左右^⑤。而且，各區縣還坐擁大量預算外資金。這些資金的支出是在市級與區縣級財政部門的掌控之外。在2007年，廣州市本級以下的預算外支出佔全市預算外支出的44.5%^⑥，可見廣州市政府財政自主性之低。

財政自主性直接影響到地方政府整合政策過程與預算過程的結果^⑦。如果地方政府缺乏足夠的自主性來為社會改革安排相應支出，那麼一切新制訂的社會政策便可能淪為口號。以廣州市為例，從2007到2009年，社會保障和就業、教育、醫療衛生、城鄉社區事務等支出全面下滑^⑧。在這種剛性的支出結構中，唯一能夠改變資金配置的只可能是在政治議程上受到高度重視的政治任務，例如維穩。同一時期，廣州市的維穩經費不斷攀升，公共安全支出佔一般預算支出的比重從8.0%持續增加到11.6%；2010年，由於舉辦亞運會，廣州市的公共安全支出高達48.1億元，遠遠超過社保、住房保障、教育、醫療衛生、公共交通等所有單項支出^⑨。相比較而言，東莞市的預算分配權相對集中，使得社會支出的增加成為可能。從2007到2010年，東莞市本級社會保障方面的支出從10.9%上升到12.7%，教育支出在2007年驟增為19.7%並在隨後三年內穩定在13.8%左右，扶貧支出也從2.5%提升為3.4%，而與維穩相關的公檢法司支出則從15.0%下降到12.2%^⑩。

四 以地域公民身份為本位的社會政策

官員晉升激勵、政治機會與財政自主性三者共同推動了東莞市近年的治理轉型。2006年5月，新上任的市委書記劉志庚首次提出要進行經濟與社會雙轉型；這一目標在次年的黨代會上正式確立^⑪。從2007年開始，東莞市發起了一場以建立地域公民身份為導向的社會改革^⑫。

(一) 重構社會行政

改革的第一步，便是重構社會行政，調動各級部門和官員配合社會改革的積極性。2007年，東莞市開始籌備建立全國第一個專門管理外來人口（新莞人）的專職行政機構。這一計劃很快得到省政府的支持和批准。2008年初，東莞市將原來的流動人員和出租屋管理辦公室^⑬升格為新莞人服務管理局，負責擬定和執行全市主要的外來人口與出租屋管理政策。隨後，原來的市流動人員和出租屋管理服務工作領導小組也更名為新莞人服務管理工作領導小組，新莞人服務管理局的領導成為主要成員；領導小組下的新莞人服務管理辦公室也設在新莞人服務管理局，由正、副局長兼任辦公室正、副主任^⑭。

這些改革至少帶來了三方面的變化：一是新莞人服務管理局從一個由市政府副秘書長兼任主任、不定行政級別、僅有13個事業編制的辦公室，升格為有專職領導、配有23個行政編制、垂直管理各鎮（街道）的新莞人服務管理中心^⑮的正處級局^⑯；二是新機構相對獨立於政法委領導下的剛性維穩系統^⑰；三是新機

財政自主性直接影響到地方政府整合政策過程與預算過程的結果。如果地方政府缺乏足夠的自主性來為社會改革安排相應支出，那麼一切新制訂的社會政策便可能淪為口號。以廣州市為例，從2007到2009年，社會保障和就業、教育、醫療衛生、城鄉社區事務等支出全面下滑。

新塘鎮的工人更集中地居住在工人宿舍，尤其是在騷亂發生地大敦村，絕大多數外來工居住在工廠的集體宿舍。集體宿舍實際上強化了資方對農民工的控制與剝削，而且也導致了外來人口與本地人口在居住空間上的隔離。

構的管理對象從原先於出租屋居住的外來人口擴大到全市所有外來人口。這些變化給予官員極大激勵，他們認為自己已經不再是維穩部門，而是與民政局一樣的服務部門^⑥。此外，東莞市還在各部門公選聘任新莞人專職領導崗位，包括團市委專職副書記、市總工會專職副主席和市婦聯專職副主席，目的是融合外來人口，增加他們的歸屬感和對地方當局的認同感^⑦。

此外，面對2009年「大部制」改革壓力，東莞市堅持單獨設立社會保障局，成為全廣東省唯一一個獨立且與人力資源局平行並立的社保機構。而且，以往社保部門領導人的政治升遷史也給社保部門官員帶來很強的政治支持與激勵。2003年，東莞市社保局局長升任為分管社會保障的副市長，後於2011年升任市委常委。社會政策部門的官員升任地方領導，不僅加強了上下級間的溝通，也提升了繼任官員配合社會改革的積極性^⑧。

2011年底，東莞市還成立了社會工作委員會，由市委副書記兼任主任，在市一級統合民政局和新莞人服務管理局等社會政策部門，並要求鎮(街道)成立相應的社會工作委員會；與此同時，東莞市還提出將社會建設績效評估結果作為各級幹部政績考核和選拔任用的重要依據^⑨。

這一系列的行政改革，一方面提升了東莞市各社會政策部門的權力與地位，另一方面也為官僚機構配合社會改革提供了政治支持。

(二) 包容性的社會管理政策

良好的社會行政結構使得東莞市的社會改革順利推動。改革的最主要部分，是推動外來人口與本地人口的融合。2007年，東莞市黨委出台文件，要求全市各部門在隨後的各種公文、講話、宣傳等正式文件和口頭稱呼中都要統一使用「新莞人」，替代原本帶有隔閡乃至歧視性的「外來工」稱謂^⑩。另外，新莞人服務管理局從2008年開始提出引導工廠宿舍中的外來人口分流到出租屋居住^⑪。外來人口居住分散，雖然提高了地方政府的的管理難度，卻促進了外來人口與本地人口在居住空間上的融合，而且有助於地方政府向外來人口提供以社區為本位的公共服務，促進公共服務在外來人口與本地人口之間的分配均等化^⑫。再者，東莞市還對廣東省推行的「大綜治大調解」機制^⑬進行了調整，積極吸納外來人員擔任調解員，協助調解糾紛。以中堂鎮為例，2011年建立起近5,000人的義務調解隊，其中超過50%的調解員由外來人員擔任^⑭。通過外來人員來調解外來人員的糾紛，既避免造成本地人員與外來人員的衝突，又取得了更顯著的調解效果。也正是由於這些調解員的及時介入，中堂鎮江南社區才免受「6·11騷亂」的影響^⑮。

相比較而言，新塘鎮的工人更集中地居住在工人宿舍，尤其是在騷亂發生地大敦村，絕大多數外來工居住在工廠的集體宿舍^⑯。集體宿舍實際上強化了資方對農民工的控制與剝削^⑰，而且也導致了外來人口與本地人口在居住空間上的隔離。更重要的是，在大敦村，村委會依靠40多名由本地人口組成的治安聯防隊，通過暴力毆打、罰款，以及徵收各種費用(主要是治安保護費)，來維持村委會的日常運作和對8萬多外來人口的控制^⑱。結果，外來人員對當地治安管理員的長期積怨演變成「6·11騷亂」。

(三) 以地域公民身份為本位的新社會保障制度

東莞市社會改革的另一個重要部分，是建立以地域公民身份為本位的社會保障制度。2008年7月1日，東莞市出台新醫療政策，將職工基本醫療保險與城鄉居民醫療保險整合為統一制度和統一標準，建立全市統一的醫保社會統籌基金，將全市職工、按月領取養老金或失業金人員、本市靈活就業人員，以及城鄉居民全部納入參保範圍，成為中國首個真正建立城鄉一體化醫療保險體系的城市^④。隨後，東莞市還出台了一系列關於新醫保的用藥、診療項目和服務設施等方面的配套政策，並建立覆蓋全市的社區門診機構和逐級轉診制度^⑤。2009年，東莞市進一步拓寬醫保範圍，一方面，將十萬名大中專在校學生納入新醫保適用範圍；另一方面，整合了生育保險和醫療保險，採取「一個制度、一項繳費，涵蓋醫療及生育兩項待遇」的新政策，使外來人口享有與戶籍人口同等的生育和醫療待遇^⑥。另外，東莞市還在2012年探索將外來人口就讀子女納入醫保體制的試點工作^⑦。

新醫保政策迅速地消除了東莞市各社會群體之間的差距：從保障待遇看，外來人口與戶籍居民享有同等的醫療保障待遇，住院醫保的年最高支付限額從2.5萬元逐步提升到20萬元^⑧。從醫保覆蓋面看，2008年東莞市的社會基本醫療保險參保人數達513.3萬人，比2007年增加了276.9萬人，增幅高達53.9%^⑨；其中，參加醫保的外來人口高達381.8萬人，佔總參保人數的七成以上。截至2009年底，東莞市醫保覆蓋了所有戶籍人口和近70%的外來常住人口^⑩。如果以常住人口計，東莞市的醫保覆蓋率從2007年的33%攀升至2010年的72%^⑪。

除了醫療保險外，東莞市還於2010年將原有的城鄉居民基本養老保險與城鎮企業職工基本養老保險合併，建立起「統一制度、統一標準、統一管理、統一基金調劑使用」的養老保險制度，覆蓋範圍包括城鎮職工、城鎮居民、農村居民，以及外來務工人員^⑫。東莞市的社會保障制度一體化建設取得了良好的效果。截至2010年底，東莞市各類保險參保總人次達2,350.3萬，其中外來人口1,860.8萬，佔79.2%^⑬。

相比之下，廣州市的社會保障制度建設步伐要慢很多。在醫療保險方面，廣州市的不同社會群體分別以不同標準和待遇參與到城鎮職工基本醫療保險、靈活就業人員醫療保險、外來從業人員基本醫療保險、城鎮居民基本醫療保險和新型農村合作醫療五套不同的體系當中；而且，廣州市還保留了公費醫療制

差異化的福利待遇強化了廣州市之內的公民身份分割。金字塔狀的福利資源分配結構降低了弱勢群體的參保意願。從社會保險覆蓋面看，廣州市在五大保險種類的參保率上遠遠落後於東莞市，外來人口參保的比重自然很低。

表1 廣州市與東莞市社會保險參保人數與覆蓋面的比較，2010年

保險類型		養老保險	失業保險	醫療保險	工傷保險	生育保險
參保人數 (萬人)	廣州	375.0	336.0	678.4	375.0	208.0
	東莞	443.0	279.9	592.3	469.1	592.3
覆蓋面 (%)	廣州	29.5	26.4	53.4	29.5	16.4
	東莞	53.9	34.0	72.0	57.0	72.0

數據來源：廣東省統計局、國家統計局廣東省調查總隊主編：《廣東統計年鑒(2011)》(北京：中國統計出版社，2011)，頁95、564。

度^⑨。換言之，廣州市共有六套繳費水平不等、待遇水平差別極大的醫療保險體系同時並存。在養老保險方面，廣州市的城鎮職工(包括外來務工人員)、城鎮居民、農村居民三大群體分別參加城鎮企業職工基本養老保險、城鎮居民基本養老保險和農村居民養老保險，不同群體被納入不同養老保險制度並享有不同的養老待遇^⑩。而且，靈活就業人員社會保險(包括養老和醫療)也僅限廣州市戶籍人口才能參加^⑪。差異化的福利待遇強化了一市之內的公民身份分割。金字塔狀的福利資源分配結構降低了弱勢群體的參保意願。從社會保險覆蓋面看，廣州市在五大保險種類的參保率上遠遠落後於東莞市(見表1)，外來人口參保的比重自然很低。

(四) 義務教育均等化

東莞市社會改革的另一方面是推動戶籍學生和非戶籍學生接受義務教育的均等化。2009年，東莞市政府出台了〈新莞人子女接受義務教育暫行辦法〉，使該市成為廣東省第一個以積分制方式安排流動人口子女入讀義務教育階段公辦學校的地級市。如前所述，東莞市還通過財政轉移支付的形式，要求各鎮與街道減免外來人口子女在公辦學校就讀的借讀費和教育雜費，使其與戶籍學生享有同等待遇。截至2010年底，在東莞市公辦學校接受義務教育的外來人口子女達12.6萬人，佔公辦學校學生總數的40.8%；到2011年上半年，共有52.9萬名外來人口子女在東莞市接受義務教育，佔全市義務教育階段學生總數的71.4%^⑫。而對於在民辦學校接受義務教育的絕大多數外來人口子女而言，東莞市政府則通過稅費減免、資金獎勵等方式進行扶持^⑬。

(五) 協商機制與外來人口自治

除了提升外來人口的社會權利以彌合原本分割的公民身份外，東莞市還建立協商機制來改善對外來人口訴求的回應。從2008年開始，新莞人服務管理局每個季度均在村(社區)和工廠中召開新莞人座談會，參與者包括各行政部門代表(例如勞動局等部門的官員)、從事車間生產的外來工、企業管理者和當選地方黨代表、人大代表及政協委員的外來人員。新莞人服務管理局在座談會獲悉各種訴求後，或者直接回應，或出面與其他部門協調後提供反饋意見。另外，東莞市還在部分鎮開展新莞人社區自治試點，通過將村鎮劃分為多個新莞人服務管理小區，並由外來人員擔任自治小組管理人員，以此改善外來人口密集地區的基層治理。

五 身份融合與社會穩定

東莞市社會改革帶來的最直接影響，首先是提升了外來人口對城市的認同和歸屬感，具體表現為外來人口流動性的降低。通過包容性的社會管理政策、

東莞市社會改革帶來的最直接影響是提升了外來人口對城市的認同和歸屬感，具體表現為外來人口流動性的降低。通過包容性的社會管理政策、消除身份差異的新社會保障體系、義務教育均等化、協商與自治機制，東莞市快速吸納了外來人口，使其真正融入城市。

消除身份差異的新社會保障體系、義務教育均等化、協商與自治機制，東莞市快速吸納了外來人口，使其真正融入城市。相反，滯後的社會變革加劇了廣州市的社會排斥。排斥的結果便是農民工「用腳投票」，選擇到其他城市求職或返回家鄉。在「6·11騷亂」之後的農曆新年，新塘鎮遭遇了嚴重的節後民工荒；而一街之隔的中堂鎮則維持了相對穩定的返崗率^⑨。

其次，東莞市社會改革重新建立起國家與公民之間的聯結紐帶，提升了外來人口對當地政府的信任度。較高的政治信任有助於國家支配性權力在底層社會的實現。「6·11騷亂」發生時，在與大敦村相鄰的中堂鎮江南社區，社區幹部連夜進行維穩動員，維持了良好的社會秩序^⑩。相反，儘管新塘鎮官員在騷亂過程中對外公布沒有任何人員傷亡，但是圍觀群眾和眾多外來務工人員仍選擇相信網絡上傳播的「孕婦老公被活活打死」的謠言，導致衝突不斷升級^⑪。

最後，地域公民身份的重構也明確了地方政府與地方人口之間的關係，重新確立了國家在社會生活中的重要角色，從而淡化了非國家的傳統社會力量的影響力。當農民工來到陌生的城市求職與居住，最快捷的融入方式便是接觸老鄉。在國家缺位的情況下，農民工只能依靠複製傳統的社會關係來謀生和自助。結果，同鄉會或較為鬆散的關係網絡在城市蔓延開來，給城市管理帶來了複雜性。在「6·11騷亂」中，雖然沒有直接證據表明同鄉會進行了動員，但一起小販與治安管理者之間的衝突演變成外來人口與本地人口之間的衝突，足以說明兩大群體之間在社會網絡上的高度分割。而在「6·11騷亂」發生前五天，廣東潮州古巷鎮也發生了所謂「6·6騷亂」。事件起因是陶瓷工人討薪時被挑斷手腳筋，結果引發外來人口與本地人口的衝突，並最終演變成打砸燒事件。當地政府承認這場群體性事件背後有四川同鄉會在進行動員^⑫。這些社會組織或關係網絡，在日常生活中可以幫助個別農民工維權或發揮互助自救的社會功能，但在群體性事件中，必然會成為抗爭升級的催化劑。

以傳統社會關係為基礎的社會組織，必須依靠不斷強化「本地人—外地人」的身份分割才能維繫組織的內部團結。在群體間矛盾激化的情況下，這類組織

中央的政策宣傳和地方的政策執行之間的差距逐漸擴大，使得外來人口對自身所享有權利的期望與現實待遇之間的鴻溝逐漸加深。於是，相對剝奪感轉變成潛在的怨恨乃至實際的洩憤行為，對社會穩定構成巨大威脅。



「6·11騷亂」發生時，中堂鎮江南社區幹部連夜進行維穩動員，維持了良好的社會秩序。

的領袖反而更能鞏固自身的權力和地位。因此，他們有可能通過採取更為極端和激進的口號與行動來鞏固自身對整個社會網絡的控制。東莞市的官員對此則有清醒的認識。在訪談中，新莞人服務管理局的官員解釋：「如果我們不主動去幫他們〔外來人員〕，他們就會找老鄉。」^③也正因为東莞市社會政策部門採取的預防性社會政策，提升了外來人口對地方政府的信任與對制度化維權渠道的效能感，所以愈來愈多的外來人口傾向於找政府部門調解糾紛^④。

六 結論

隨着進入城市務工與居住的農民工群體發生了代際更替，新一代外來人口對其在城市中所接受的差序性和歧視性社會福利待遇存在強烈的改革訴求。雖然中央出台了一系列社會政策來幫助這一群體融入城市，但是一些地方政府在社會改革上卻存在滯後性。此時，中央的政策宣傳和地方的政策執行之間的差距逐漸擴大，使得外來人口對自身所享有權利的期望與現實待遇之間的鴻溝逐漸加深。於是，相對剝奪感轉變成潛在的怨恨乃至實際的洩憤行為，對社會穩定構成巨大威脅。這是2011年廣州增城市新塘鎮發生「6·11」群體性事件的結構性背景。但是與新塘鎮相鄰的東莞市中堂鎮，雖然在經濟結構上較為脆弱，外來人口比重也更大，卻沒有受到騷亂的影響，並且在騷亂發生前的很長一段時期內維持良好的人口融合與社會秩序。

東莞市新的福利分配體系重新癒合了原本高度分割的公民身份。不過，重新建立的公民身份帶有明顯的地區性特徵，長期而言，可能帶來社會政策上的「一國多制」。

這種結構性差異來源於東莞市的社會改革。從2007年起，東莞市制訂了一系列以建立地域公民身份為本位的社會政策，快速吸納了外來人口，提升了他們對城市的認同和歸屬感。而且，社會政策也提升了外來人口對政府的信任度，重新確立了國家在其社會生活中的重要角色，從而淡化了非國家的傳統社會力量的影響力。

社會政策不僅推動東莞市從原本以政法系統為中心的剛性維穩模式向社會政策部門發揮更大柔性創穩功能的新模式轉變，也促進了社會福利在不同社會群體之間的分配均等化。新的福利分配體系重新癒合了原本高度分割的公民身份。不過，重新建立的公民身份帶有明顯的地區性特徵，長期而言，可能帶來社會政策上的「一國多制」^⑤；而且，還可能帶來外來人口的城際流動，使得改革前沿城市的財政負擔與人口管理壓力更加嚴重。因此，要維持地方進行社會改革的積極性和新社會政策的可持續性，亟需上級政府，尤其是中央政府進一步強化自身在社會政策領域的統籌職能。

註釋

①③④⑤ 于松：〈廣州「增城事件」調查：棍棒下20年的治安積怨〉，《東方早報》，2011年6月20日，A14版。

② 黃尤波、游峰：〈江南社區的融合之道——中堂鎮江南社區新莞人服務管理調查〉，《東莞日報》，2011年7月25日，B01版；鍾燦坤〈中堂鎮江南社區黨支部書

記)：〈在加強外來人員服務管理維護社會和諧穩定專題調研座談會上的匯報〉(內部文件，2011年7月7日)。

④ 黃尤波、游峰：〈江南社區的融合之道〉。

⑤ 從行政結構看，東莞市採取「市直管鎮」模式，而增城市則是廣州市(省會城市)管轄的(縣級市)，它相對於廣州市其他區擁有相對較大的自主性。但是根據歷年增城市社會政策制訂的文件記錄看，它在社會改革方面更像是廣州市的政策執行者而不是完全獨立的政策制訂者。其次，從副省級城市到縣級市再到鎮街這一冗贅的科層結構，與東莞市直管鎮相比，大大限制了廣州市與增城市兩者進行社會變革的能動性。最後，在維穩問責問題上，廣州市與增城市兩級官員考核具有同構性。因此，對新塘鎮與中堂鎮做比較研究，自然不能完全拋開廣州市一級來對比增城市與東莞市的情況。基於這些考慮，本文將廣州市及其管轄的增城市作為一個整體與東莞市進行比較。

⑥ 王紹光、馬駿：〈走向「預算國家」：財政轉型與國家建設〉，《公共行政評論》，2008年第1期，頁1-37；馬駿、溫明月：〈稅收、租金與治理：理論與檢驗〉，《社會學研究》，2012年第2期，頁86-108。

⑦ Joseph Yu-shek Cheng, King-lun Ngok, and Yan Huang, "Multinational Corporations, Global Civil Society and Chinese Labour: Workers' Solidarity in China in the Era of Globalization", *Economic and Industrial Democracy* 33, no. 3 (2012): 379-401.

⑧ 秦鴻雁等：〈廣州沒有外貿企業倒閉潮〉，《南方都市報》，2011年12月25日，AA04版。

⑨ 陳明、代希奎、黃江潔：〈企業接連倒閉〉，《廣州日報》，2011年7月19日，A21版。

⑩ 趙蕾：〈中國最忙的法庭〉，《南方周末》，2008年12月4日。

⑪ 東莞市統計局、國家統計局東莞調查隊主編：《東莞統計年鑒(2011)》(北京：中國統計出版社，2011)，頁87；《廣州年鑒》編纂委員會編：《廣州年鑒(2011)》(廣州：廣州年鑒出版社，2011)，頁585。雖然廣州市領導強調還有237萬登記在冊的流動人口未列入統計，而《廣東年鑒(2011)》也記錄2010年廣州還有登記在冊的流動人口688.03萬人(參見《廣東年鑒》編纂委員會編：《廣東年鑒(2011)》(廣州：廣東年鑒社，2011)，頁472-73)，但即便將其計算在內，廣州市的外來人口也只佔其實際管理總人口的一半左右(分別為47.9%和58.9%)。參見曾妮：〈萬慶良以委員身份建議消除「外地人」隔閡 別叫「外來人員」改稱「新廣州人」〉，《南方日報》，2011年7月20日，GC01版。

⑫ 廣州的數據來自於葉卡斯：〈廣州常住人口1/3外地戶口〉，《廣州日報》，2011年5月17日，A1版；東莞的數據來自於《東莞統計年鑒(2011)》，頁87。

⑬ 周秋敏：〈新塘躋身廣東十大強鎮〉，《信息時報》，2011年1月17日，A9版。

⑭ 參見中堂鎮〈2011年政府工作報告〉，東莞中堂網，www.zhongtang.gov.cn/business/htmlfiles/zhongtang/pldjh/201111/443233.htm。

⑮ 參見陳楓等：〈全國流動人口第一大省如何創新管理？與會人員熱議：讓外來人口融入廣東實現中國夢〉，《南方日報》，2011年7月13日，A07版。

⑯ 《東莞統計年鑒(2011)》，頁364-65。

⑰⑱ 岳經綸：《轉型期的中國勞動問題與勞動政策》(北京：東方出版中心，2011)，頁245-57；284-85。

⑲ Dorothy J. Solinger, *Contesting Citizenship in Urban China: Peasant Migrants, the State, and the Logic of the Market* (Berkeley, CA: University of California Press, 1999), 277-90.

⑳ 波蘭尼(Karl Polanyi)著，馮鋼、劉陽譯：《大轉型：我們時代的政治與經濟起源》(杭州：浙江人民出版社，2007)，頁112-15。

㉑ Dorothy J. Solinger, "China's Transients and the State: A Form of Civil Society?", *Politics & Society* 21, no. 1 (1993): 91-122.

㉒ Wu Jieh-min, "Rural Migrant Workers and China's Differential Citizenship:

A Comparative Institutional Analysis”, in *One Country, Two Societies: Rural-Urban Inequality in Contemporary China*, ed. Martin K. Whyte (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2010), 55-81; 吳介民：〈永遠的異鄉客？公民身份差序與中國農民工階級〉，《台灣社會學》，2011年第21期，頁51-99。

②③ 陳映芳：〈「農民工」：制度安排與身份認同〉，《社會學研究》，2005年第3期，頁119-32。

②④ Dorothy J. Solinger, “The Creation of a New Underclass in China and Its Implications”, *Environment and Urbanization* 18, no. 1 (2006): 177-93.

②⑤ Linda Wong, “Chinese Migrant Workers: Rights Attainment Deficits, Rights Consciousness and Personal Strategies”, *The China Quarterly*, no. 208 (December 2011): 870-92.

②⑥ 于建嶸：〈當前我國群體性事件的主要類型及其基本特徵〉，《中國政法大學學報》，2009年第6期，頁114-20。

②⑦ Hongbin Li and Li-an Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics* 89, no. 9-10 (2005): 1743-62; Shu-yun Ma and Wai-yin Chan, “The Provision of Public Goods by a Local Entrepreneurial State: The Case of Perservation of the Nanyue Relics in China”, *Journal of Development Studies* 40, no. 1 (2003): 119-41.

②⑧ 參見廣東省統計局、國家統計局廣東省調查總隊主編：《廣東統計年鑒(2011)》(北京：中國統計出版社，2011)，頁82。

②⑨⑩ 李月剛、方光明：〈劉志庚的「忍」與東莞的「變」〉，《南方都市報》，2011年12月5日，DA03版。

③⑩ 有關東莞與廣州的經濟增長速度排名，是根據《廣東統計年鑒(2011)》提供的省內各市經濟數據計算和排序而成。

③⑪ Lianjiang Li, “The Politics of Introducing Direct Township Elections in China”, *The China Quarterly*, no. 171 (September 2002): 704-23.

③⑫ 參見東莞市統計局主編：《東莞統計年鑒(2008)》(北京：中國統計出版社，2008)，頁44-51。

③⑬ 東莞市統計局：〈東莞市委書記對東莞現代化發展道路探索統計報告作出批示〉(2007年10月12日)，廣東統計信息網，www.gdstats.gov.cn/gzdt/gdys/t20071012_50001.htm。

③⑭ Bruce J. Dickson, “Populist Authoritarianism: The Future of the Chinese Communist Party”, conference paper for “Chinese Leadership, Politics, and Policy” (George Washington University, 2005); Dali L. Yang, “Economic Transformation and Its Political Discontents in China: Authoritarianism, Unequal Growth, and the Dilemmas of Political Development”, *Annual Review of Political Science*, vol. 9 (2006): 143-64.

③⑮ 王紹光：〈從經濟政策到社會政策：中國公共政策格局的歷史性轉變〉，載岳經綸、郭巍青主編：《中國公共政策評論》，第一卷(上海：上海人民出版社，2007)，頁29-45。

③⑯⑰ 岳經綸：〈演變中的國家角色：中國社會政策六十年〉，載岳經綸、郭巍青主編：《中國公共政策評論》，第四卷(上海：格致出版社、上海人民出版社，2010)，頁39-69。

③⑱ 張咏梅、李秉勤：〈社會政策執行中的地方政府間競賽與評獎：地方激勵理論及其在改善環境衛生中的實踐〉，載《中國公共政策評論》，第四卷，頁94-110。

③⑲ 秦鴻雁：〈胡錦濤總書記十年五下廣東〉，《南方都市報》，2011年8月17日，AA07版。

③⑳ 新世紀以來，廣東積極進行社會政策重建，形成具有特色的「廣東模式」。參見蕭濱：〈演變中的廣東模式：一個分析框架〉，《公共行政評論》，2011年第6期，頁9-47。

㉑ 〈廣東省基本公共服務均等化規劃綱要(2009-2020年)〉，廣東省人民政府網，http://zwgk.gd.gov.cn/006939748/200912/t20091214_11575.html。

- ④① 岳經綸：〈「福利地區」的形成與「省域公民身份」的建構〉，《時代周報》，2010年12月9日。
- ④② 人均數據以常住人口計，數據來源於《廣東統計年鑒(2011)》，頁183。
- ④③ 馬駿、侯一麟：〈中國省級預算中的非正式制度：一個交易費用理論框架〉，《經濟研究》，2004年第10期，頁14-23；Jing Vivian Zhan, "Explaining Central Intervention in Local Extra-Budgetary Practices in China", *Asian Survey* 51, no. 3 (2011): 497-519。
- ④④ 筆者根據2007至2011年間的〈東莞市預算執行情況和預算草案的報告〉、〈廣州市預算執行情況和預算草案的報告〉和〈廣州市本級預算外資金收支執行情況和預算外資金收支草案的報告〉整理而成。廣州市相關報告參見中國廣州政府門戶網站，<http://gz.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/gzgov/s2831/list.html>；東莞市相關報告參見東莞市財政局網站，<http://czj.dg.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/dgc/s23469/index.htm>。
- ④⑤ 〈東莞市2010年預算執行情況和2011年預算草案的報告〉，東莞市人民政府網站，http://zwgk.gd.gov.cn/007330010/201106/t20110614_190040.html；《東莞年鑒》編委會：《東莞年鑒(2011)》(廣州：廣東人民出版社，2011)，頁351。
- ④⑥ 詹晶：〈中央對省財政轉移支付的決定因素：公平、議價、還是效益？〉，《經濟社會體制比較》，2011年第6期，頁73-84。
- ④⑦④⑧ 筆者根據2007至2011年間的〈東莞市預算執行情況和預算草案的報告〉整理而成。
- ④⑨④⑩ 筆者根據2007至2011年間的〈廣州市預算執行情況和預算草案的報告〉整理而成。
- ④⑪ 參見中國財政部預算司編：《全國地市縣財政統計資料(2007)》(北京：中國財政經濟出版社，2010)，頁1517-34。
- ④⑫ 馬駿、岳經綸：〈整合政策與預算：我國公共治理面臨的一個挑戰〉，載岳經綸、郭巍青主編：《中國公共政策評論》，第三卷(上海：格致出版社、上海人民出版社，2009)，頁1-16。
- ④⑬ 這三年間廣州市本級社會保障和就業支出佔一般預算支出的比重從11.22%降為11.17%，教育支出比重從7.00%下降到5.64%，醫療衛生支出從5.78%降為5.16%，城鄉社區事務支出從11.54%降低為9.87%。筆者根據2007至2011年間的〈廣州市預算執行情況和預算草案的報告〉整理而成。
- ④⑭ 岳經綸、趙慧：〈我國社會保障制度地域化的發展及其制約——以東莞市社會養老保險一體化改革為例〉，《公共管理研究》，2011年總第9期，頁39-53。
- ④⑮ 該辦公室原為東莞市流動人員和出租屋管理服務工作領導小組常設辦事機構；在2005年以前，該辦公室為東莞市出租屋及租住人員管理辦公室。
- ④⑯ 中共東莞市委辦公室、東莞市人民政府辦公室：〈關於市流動人員和出租屋管理服務工作領導小組更名及其成員調整的通知〉(東委辦〔2008〕78號)，2008年8月8日。參見東莞市新莞人服務管理局編：《東莞市新莞人和出租屋管理服務工作資料彙編》(內部資料，2011)，頁147-48。
- ④⑰ 原為各鎮(街道)流動人員和出租屋管理服務中心。改革後，機構性質、人員編制、領導職數、管理關係沒有調整。
- ④⑱ 東莞市機構編制委員會：〈東莞市新莞人服務管理局職能配置、內設機構和人員編制規定〉(東機編〔2008〕21號)。參見《東莞市新莞人和出租屋管理服務工作資料彙編》，頁142-45。
- ④⑲ 中共東莞市委辦公室、東莞市人民政府辦公室：〈關於成立東莞市流動人員和出租屋管理服務工作領導小組的通知〉(東委辦〔2005〕64號)，2005年8月24日。參見《東莞市新莞人和出租屋管理服務工作資料彙編》，頁138-39。原流動人員和出租屋管理辦公室常務副主任由市委政法委、市維穩及綜治辦領導兼任。
- ④⑳① 筆者對東莞市新莞人服務管理局官員X的訪談，2012年3月2日。
- ④㉒ 趙楊：〈東莞投10.5億解決新莞人「住房難」〉，《南方日報》，2011年7月27日，A12版。
- ④㉓ 筆者對東莞市H鎮社保局官員Z的訪談，2012年2月20日。

- ⑥④ 段思午：〈東莞社工委正式揭牌運作〉，《南方日報》，2011年12月12日，A10版。
- ⑥⑤ 中共東莞市委辦公室：〈關於確定「新莞人」為「外來工」新稱謂的通知〉（東委辦〔2007〕25號），2007年4月18日。參見《東莞市新莞人和出租屋管理服務工作資料彙編》，頁71。
- ⑥⑥ 倫錦洪：〈新莞人服務局服務對象擴展至600萬〉，《東莞時報》，2008年11月4日。
- ⑥⑧ 2009年以來廣東省政府開始要求全省各鄉鎮街道建立綜治信訪維穩中心，試圖以此整合人民調解、司法調解、行政調解等多種調解資源與權力，形成「大綜治大調解」機制來廣泛吸納和化解各類社會糾紛。
- ⑥⑨ 中堂鎮政府：〈「五好」保穩定和諧促發展——中堂鎮做好新形勢下群眾工作專題報告〉（內部文件，2011）。
- ⑦⑩ 鍾燦坤：〈在加強外來人員服務管理維護社會和諧穩定專題調研座談會上的匯報〉。
- ⑦⑫ 任焰、潘毅：〈跨國勞動過程的空間政治：全球化時代的宿舍勞動體制〉，《社會學研究》，2006年第4期，頁21-33。
- ⑦⑭ 參見東莞市社會保障局：〈關於建立東莞市社會基本醫療保險制度的通知〉（東府〔2008〕51號），東莞市社會保障局網站，<http://dgsi.dg.gov.cn/zwgk/info.do?keyID=842>。
- ⑦⑮⑯ 朱亞鵬、岳經綸、肖棣文：〈社會行政在社會保障制度發展中的作用：全民醫保的「東莞模式」研究〉，載《中國公共政策評論》，第四卷，頁156-73。
- ⑦⑰⑱ 東莞市社會保障局：〈建一體化社保體系提升新莞人幸福指數〉，載《東莞市新莞人和出租屋管理服務工作資料彙編》，頁350-52。
- ⑦⑲ 郭文君：〈新莞人在校子女擬納入東莞醫保〉，《南方日報》，2012年2月28日，DC01版。
- ⑦⑳ 東莞市新莞人服務管理工作領導小組辦公室：〈2011年全年新莞人服務管理工作情況匯報〉（內部文件，2011）。
- ⑦㉑⑲ 筆者根據2008至2011年間《東莞統計年鑒》的數據整理和計算而成。
- ⑦㉒ 李寶珊（廣東東莞市社會保障局副局長）：〈縮小城鄉差距 共享改革發展成果——東莞市城鄉一體化社會養老保險制度情況介紹〉（2012年2月27日），人民網，<http://society.people.com.cn/GB/168256/168261/17229637.html>。
- ⑦㉓ 丁汀：〈八成省份公務員取消公費醫療〉，《人民日報》，2012年1月19日，第14版。
- ⑦㉔ 2012年2月，廣州市才開始試行將城鎮居民基本養老保險和農村居民養老保險合併，但是城鎮居民養老保險和城鎮企業職工養老保險還是區分開來。
- ⑦㉕ 葉靜：〈靈活就業人員社會保險僅限本市戶籍人口參加〉，《信息時報》，2011年6月7日，A14版。
- ⑦㉖ 吳冰、沈寅：〈廣東流動人口服務的「東莞模式」〉，《人民日報》，2011年8月2日。
- ⑦㉗ 東莞市教育局：〈實施新莞人子女就學工程 切實解決新莞人子女接受義務教育問題〉，載《東莞市新莞人和出租屋管理服務工作資料彙編》，頁336-38。
- ⑦㉘ 蔣悅飛：〈招工難 新塘七成工廠未開工〉，《廣州日報》，2012年2月3日，A14版。
- ⑦㉙ 閔業偉：〈新塘事件散布謠言者被抓獲〉，《南方日報》，2011年6月16日，GC04版。
- ⑦㉚ 于松：〈潮州打砸燒背後：勞動保障疲軟 打工者靠同鄉會「出頭」〉，《東方早報》，2011年6月14日，A02版。
- ⑦㉛⑲ 筆者對東莞市新莞人服務管理局官員Y的訪談，2012年3月2日。

岳經綸 中山大學政治與公共事務管理學院副院長、中國公共管理研究中心副主任。

莊文嘉 香港中文大學政治與行政學系博士候選人