

Social
Empowerment
Studies No.2

社会建设研究

(第二辑)

本期焦点:

- ◎ 街道办事处的基层再造：以杭州市江干区凯旋街道为例

刘国翰 孙 颖

- ◎ 组织、制度与政治逻辑：“村委”如何造成村庄失序

徐西庆 高玲玲

- ◎ 异质性金融需求、互联网金融与普惠金融的发展

宋 玮 任筱寒

- ◎ 集体行动研究：理论范式演进与思想发展 王晓莉 张 潮

- ◎ 瑞典社会建设的经验与启示

徐延辉 兰林火

- ◎ 东莞异地商会务工人员服务组织发展模式研究

东莞市委党校、东莞社会建设研究院课题组



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

Social Empowerment
Studies No.2

社会建设研究

(第二辑)



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

社会建设研究·第2辑/王名,陈健秋主编. —北京:
社会科学文献出版社,2015.6

ISBN 978-7-5097-7523-3

I. ①社… II. ①王… ②陈… III. ①社会发展—
研究—中国 IV. ①D668

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第107680号

社会建设研究(第二辑)

主 编 / 王 名 陈健秋

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯

责任编辑 / 单远举

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址:北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编:100029

网址:www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:13.25 字 数:209千字

版 次 / 2015年6月第1版 2015年6月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7523-3

定 价 / 58.00元

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

《社会建设研究》编辑委员会名单

特邀顾问：徐建华 刘润华 姚 康

学术委员：黄浩明（中国国际民间组织合作促进会）

贾西津（清华大学）

李艳红（中山大学）

齐顾波（中国农业大学）

陶传进（北京师范大学）

张 宁（中山大学）

张严冰（清华大学）

朱晓红（华北电力大学）

主 编：王 名 陈健秋

执行主编：张 潮

编 委：蔡志鸿 李晓方 孟祥斐 唐婧婧

杨家宁 叶 岚 张 潮 周凌一

卷首语

《社会建设研究》这一由清华大学在校博士生主持的集刊新鲜出炉，^①即将正式出刊。作为此番创新的首倡者，我热切地为学术新秀们鼓与呼！

看到他们的长相你就不能不鼓掌！他们在很短的时间内汇聚一批批才俊，挑战一组组难题，呈现一篇篇精彩纷呈的案例和才思泉涌的观点。他们眼里的社会建设，是基层再造中的治理创新，是复合共治背后的网络与文化，是城镇化底流的政治关切，是团结精进的字幕组，是官员微博，也是普惠金融和消费金融；是对集体行动的追思，是对北欧橱窗的观望，亦是对基层改革中“内卷化”“非平等”等种种思索的观照。极而言之，他们努力浓缩发生在这片热土上轰轰烈烈的社会变迁，统称之为“社会建设”——Social Empowerment！这只是开卷的样子呢！你倒是揭开他们的每一页细细读来，倒是循着他们的笔迹和思路接踵走去，倒是迎着他们年轻的自信去理论、去辩解、去批判，我敢肯定你会和我一起不能不为他们的精彩而使劲鼓掌的！

想象他们的未来你更无法不呼喊！他们昨天和明天还都在课堂上，或许今夜又要为几篇作业鏖战通宵，但今天他们齐齐聚在我们案头，一身笔挺西装，一副义无反顾！他们是这集刊的执行主编和编委，用犀利的眼光把脉社会，用负责的态度指挥建设！他们来自清华，带着清华人的自强不息、厚德载物，托起这一个开放、自由的学术平台，置身于全面深化改革和转型中的中国社会。想象一下吧，在大步走向的未来中国，谁还能比他们更有信心？！

呼与鼓的激情要感染这时代每一个学人！投身到活生生的社会建设案

① 《社会建设研究》的刊名来自东莞社会建设研究院，原为地方政府支持的院刊，自本卷始以合作办刊方式委托清华大学 NGO 研究所和明德公益研究中心，采取国际领先的创新机制，由清华大学在校博士生组成编辑团队全权负责刊物的组稿和编辑工作，故称为“新鲜出炉”。

例研究中去，你会发现身前身后就是社会转型的大潮，里里外外都如万千变化和充满机遇的舞台，举手投足间即可书写改变社会的历史。我们，最是时代的见证者。

鼓与呼的强音要唤起这社会每一个公民！在不断探索“使拥有力量”的社会建设中，第一个主体也是最后的主人理所当然的是公民！

是啊——

我热切地为学术新秀们鼓与呼！

看到他们的长相你就不能不鼓掌！

想象他们的未来你更无法不呼喊！

呼与鼓的激情要感染这时代每一个学人，

鼓与呼的强音要唤起这社会每一个公民！

王 名

2015年3月18日于海泉湾

目 录

CONTENTS

主题对话：社会治理的地方实践

街道办事处的基层再造：以杭州市江干区

 凯旋街道为例 刘国翰 孙 颖 / 3

网络、文化与绩效：以社会复合主体为例 叶 岚 / 15

案例研究

组织、制度与政治逻辑：“村委”如何造成

 村庄失序 徐西庆 高玲玲 / 31

赋权：字幕组的兴与衰 周凌一 / 49

“明星”官员微博的话语特征与社会功能

 ——基于新浪官员微博的典型案例分析 李晓方 / 71

普惠金融

异质性金融需求、互联网金融与普惠金融的发展 宋 玮 任筱寒 / 83

消费金融在中国市场的实践与研究 李建栋 邹宇春 / 100

文献评述

集体行动研究：理论范式演进与思想发展 王晓莉 张 潮 /121

他山之石

瑞典社会建设的经验与启示 徐延辉 兰林火 /139

前沿书评

从强制干预到柔性运作的街区国家权力：《都市街区中的
国家与社会：乐街调查》评述 胡洁人 /157
“国家中的社会”到“国家与社会共治”：《街坊变迁：城市
社区组织的国家性与社会性》评述 宋亚娟 /165

地方实践

东莞异地商会务工人员服务组织发展模式研究
..... 东莞市委党校、东莞社会建设研究院课题组 /179
稿 约 /196
来稿体例 /198

CONTENTS

► Main Topics: Local Social Governance Practices

Local Reinventing of Sub-district Office: Kaixuan Sub-district,

Jiangan District, Hangzhou City as a Case *Liu Guohan, Sun Ying / 3*

Network, Culture and Performance: Case of the Social

Composite Subject *Ye Lan / 15*

► Case Studies

Organization, Institution and Political Logic: How

“Village Committees” Create Disorder in the Village

Xu Xiqing, Gao Lingling / 31

Empowerment: the Rise and Decline of Subtitle Groups *Zhou Lingyi / 49*

Features and Functions of Offices’ Microblogging: A Content

Analysis from Civil Services’ Sina Microblogging *Li Xiaofang / 71*

► Inclusive Financing

The Development of Heterogeneous Financial Demand,

Online Financing and Inclusive Financing *Song Wei, Ren Xiaohan / 83*

Practices and Researches of Consumer Finance in the Chinese Market

Li Jiandong, Zou Yuchun / 100

► **Literature Review**

Collective Action Studies: Evolution of Theoretical Paradigms and

Intellectual Development

Wang Xiaoli, Zhang Chao / 121

► **Learn From Others**

The Experience and Enlightenment of Swedish Social Construction

Xu Yanhui, Lan Linhuo / 139

► **Book Reviews**

From Enforced Intervention to Flexible Operation:

Book Review on “State and Society in Urban Community:

An Investigation in Le Street in China”

Hu Jieren / 157

From Society in State to Governance with Society: Book Review on

“The Neighborhood Change: the National and Social Character of

Organization in Urban Community”

Song Yajuan / 165

► **Local Practices**

Research on the Development Model of Migrant Workers Service

Organization in Non-local Chamber of Commerce in Dongguan

The Party School of Dongguan Committee of The CPC,

Research Team of Dongguan Institute of Social Construction / 179

Notice to Contributors / 196

Contributions Style / 198

主题对话：社会治理的地方实践

街道办事处基层再造： 以杭州市江干区凯旋街道为例^{*}

刘国翰 孙 颖^{**}

摘要：当前，街道办事处的体制和功能都处在一个可塑性很强的调整阶段。街道办事处的基层再造，是指在现有的“市—区—街道办事处—社区”体制之下，通过改变街道办事处的职能配置和运作方式，达到提高行政效率，完善基层治理功能的目的。杭州市江干区凯旋街道的基层再造具有三方面的特点。首先是行政组织的团队化。街道办事处内部建成一种既有科层制属性又能灵活调整的团队化组织。其次是治理机制平台化。凯旋街道通过建立公共服务、信息交流、纠纷调解等三大治理平台，使街道办事处能够以较小的人力和财政开支撬动更多的社会资源参与基层社会治理，获得更好的治理效果。最后是系统性治理。凯旋街道在推行基层再造的过程中，非常成功地运用了系统性治理思维，使得基层再造的结果不仅易于为各利益相关方所接受，而且能够形成整体效应，让创新的趋势不可逆转。

关键词：街道办事处 基层再造 凯旋街道 基层治理

街道办事处是城区政府体系的末端，同时也是在行政事务上联系政府和居民的桥梁，在确保社会既充满活力又和谐有序方面发挥着重要作用。党的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》中指出，要加快转变政府职能，要最大限度减少中央政府对微观事

^{*} 基金项目：浙江省教育厅教师专业发展项目“杭州都市圈跨域治理创新研究”（编号：FX2012007）；浙江理工大学哲学社会科学科研攀登计划项目“我国都市圈区域治理能力现代化路径研究”（编号：14106055-Y）。本文调研得到杭州市江干区凯旋街道办事处党工委书记朱君以及其他工作人员的大力帮助，特此表示感谢。

^{**} 刘国翰，浙江理工大学政法学院公共管理系副教授，硕士生导师；孙颖，杭州市发展研究中心政治文明研究处处长。

务的管理，“直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的经济社会事项，一律下放地方和基层管理”。在这样的背景下，街道办事处层面的体制改革和治理创新迎来了新的活跃期。建设一个精简而高效、廉洁而主动、权力与责任相匹配的现代社会基层治理机构是这一轮街道办事处改革创新的目标。

一 基层治理的困境与机遇

依法行政是街道办事处改革和创新的必由之路。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中要求完善行政组织和行政程序法律制度，推进结构、职能、权限、程序、责任法定化，要坚持“法定职责必须为、法无授权不可为”的原则。关于街道办事处的组织和职能的法律法规仍然处于缺位的状态。国家层面最早关于街道办事处的法规是1954年12月31日全国人大常委会颁布的《城市街道办事处组织条例》，现有的街道办事处几乎都是按照这个条例建立的。但是，2009年6月27日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第九次会议废止了该条例。时至今日，仍然没有出现针对街道办事处的专门法规。现在仍然有效的是2004年10月27日全国人大修正颁布的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》。在地方层面，上海市第十届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过的《上海市街道办事处条例》从1997年3月1日起实施至今，北京市人民政府1999年1月14日颁布实施的《北京市街道办事处工作规定》至今有效。

街道办事处面临的主要困境是职能不明确。街道办事处原本只履行一部分行政职能，但是行政、执法、街道经济发展等各项任务都下放到街道办事处，使它从基层政权的派出机构逐步演变成一个集行政管理、社区管理与服务于一体的综合性机构（何增科，2009）。街道办事处的体制困境主要表现在三个方面。第一，街道办事处层面的条块矛盾比较突出。街道办事处对辖区的社会管理事务总体负责，但是街道办事处和公安、消防、税务等纵向管理的部门之间的行政关系不明晰。第二，街道办事处的责任边界不清楚。街道办事处本来的定位只是“市辖区或者不设区的市的人民政府的派出机关”，但是随着政府权力下沉，街道承担的社会管理事务越来越多。在很多地方，街道办事处已经类似于一个基层政府。第三，街道办事

处工作人员事业激励不足。街道办事处的工作人员处于熟人社会和陌生人社会之间，其行政行为和行政效果之间存在较大的不确定性，再加上街道办事处处于政府行政序列的最底层，工作人员晋升途径有限，难以对工作人员形成有效激励。

困境往往也预示创新的机遇。从国家治理体系建设的角度而言，街道办事处的体制和功能都处在一个可塑性很强的调整阶段。首先，由于政府职能转变和权力下放，街道办事处不仅获得了大量事权，而且有了一定的财政分配权力。在经济发达地区，街道办事处通过市区两级的税收返还等方式获得了稳定的财政收入来源。其次，由于社区管理体制的完善，街道办事处开始有了自己的“脚”，虽然从理论上讲街道办事处和社区之间只是指导与被指导的关系，但是在现实中很容易变成领导与被领导的关系。最后，基层公务员职务与职级并行制度的实施有望提高街道办事处工作人员的事业积极性。2014年12月2日公布的《关于县以下机关建立公务员职务与职级并行制度的意见》让长期工作在基层的公务员能够在待遇和身份上得到认可。

二 基层再造的路径比较

当前，街道办事处的各种可能的创新路径都在尝试之中（杨宏山、党华举，2011；饶常林、常健，2011；董娟，2012；王叶臣，2013）。第一条可以称为强化路径，以北京市和上海市为典型，街道办事处在人事、财政、职能安排上具有较大的自主权，不仅如此，街道办事处还通过地区管理委员会（和谐社区建设委员会）的形式把辖区内的公安、工商、税务、交通、城管等纵向职能部门整合在一起（白杰，2010），而且街道办事处还负责信访接待、维稳、纠纷调解等事项，俨然是一个小型的政府。

第二条可以称为弱化路径，以安徽省铜陵市为典型。2010年7月，铜陵市启动了针对区—街道—社区三级管理体制的改革，取消街道办事处，小社区合并成大社区，区政府直接管理社区，社区设社区党工委、社区居委会和社区公共服务中心，三块牌子，一套人马。铜陵市撤销街道办事处有利于基层治理体系的扁平化，提高行政效率。但是街道办事处撤掉之后，社区不得不承担大量的行政事务。2011年，北京市发布的《北京市“十二五”时期体制改革规划》中也提出要探索撤销街道办事处改革试点，但是

最终没有实行。

第三条就是基层再造的路径，即在现有的“市—区—街道办事处—社区”体制之下，通过改变街道办事处的职能配置和运作方式，达到提高行政效率，完善基层治理功能的目的。基层再造的路径也称为“完善论”（王叶臣，2013），比较典型的例子是深圳市和杭州市的街道办事处的改革方式。早在2009年，《深圳市综合配套改革三年（2009—2011年）实施方案》中就提出要整合街道办事处、社区工作站行政资源，缩短管理链条，增强基层自治能力，探索基层管理体制变革。深圳模式的特点在于把区和街道办事处都变成派出机构，在试点的光明新区和坪山新区采取管委会模式，街道办事处成为具有较强能动性的政府派出机构。杭州市街道办事处的改革侧重于在现有基层治理体制之下通过调整街道办事处内部的结构、功能、办事流程等获得更高的效率。杭州市街道办事处依据的法规是1989年颁布实施的《杭州市街道办事处工作暂行条例》。该条例强调区政府是街道办事处的唯一上级政府，其他职能部门不能直接向街道办事处下达任务。

三 基层再造的凯旋模式

在新公共管理的语境中，再造（Reinventing）是指对公共体制和公共组织进行根本的转型，以大幅提高组织效能、效率、适应性以及创新的能力，并通过变革组织目标、组织激励、责任机制、权力结构以及组织文化等来完成这种转型过程（奥斯本、普拉斯特里克，2010）。由此可见，“再造”既不是对现有行政管理体制的改造，也不是通过民营化和私有化的方法缩减政府规模，而是在现有管理体系的刚性约束之下，通过改变行政组织的内部关系、改变行政方式、改变行政管理流程、升级行政管理工具，以达到提高行政效率，改善行政效果的目的。

杭州市凯旋街道是一个基层再造的典型案例。凯旋街道位于杭州市江干区中部，下辖14个社区和1个股份合作社（即景芳股份经济合作社），面积约4平方千米。2013年，凯旋街道的人口总数为6.8万余人，其中常住人口4.7万，非常住人口2.1万。凯旋街道处于杭州市核心商业区和郊区的过渡地带，居民大多来自其他城区和郊区农村的拆迁户，老年人口比重较大（超过20%），外来经商、务工、就业的人口比较多，传统单位体制中的

人口比较少，街道的经济基础较弱，社会管理的事务多，难度较大。但是，近几年来，凯旋街道通过内部挖潜式的基层再造，获得了良好的治理效果，先后获得浙江省首批文明街道、浙江省社会治安综合治理先进单位、浙江省 2011 ~ 2012 年度示范综治工作中心等荣誉称号。

（一）行政组织团队化

街道办事处是最末端的行政机构，其运作逻辑既不同于像社区这样的自治组织，也不同于像区、县、市政府这样的地方政府。街道办事处体现了体制内和体制外的各种权力关系，从行政权力的实际运作来看，街道办事处既是一个行政组织，又是一个社区组织，既承担着一一定的政府职能，又承担着大量的社会职能，因此，街道办事处是一个具有双重角色的正式组织（周平，2001）。作为一个承担双重角色的政府末端机构，街道办事处的内部组织变革方向既不应该是完全的科层化，也不应该是完全的自治化，而应该建成一种既有科层制属性又能灵活调整的团队化组织。

行政组织的团队化首先要求街道办事处成为一个具有明确行动理念的组织。凯旋街道的基层再造就是从理念建设开始。2011 年，凯旋街道提出建设“幸福、文明、和谐”生活品质新凯旋的奋斗目标。奋斗目标的提出使得凯旋街道办事处成为一个具有使命感的组织。2012 年初，凯旋街道办事处提出了“问题导向”“系统整合”“民生优先”“文化引领”四项工作原则。这四项工作原则是凯旋街道解决街区内几乎所有问题的通用指针。问题导向是指街道办事处的每一项政策或者革新都以解决具体的问题为核心目标。系统整合是指街道办事处的的工作原理是整合各方面的资源，以解决街区面临的具体问题。民生优先是街道办事处处理议事日程中具体事务的优先顺序，改善民生的项目获得的社会支持度最高。文化引领是街道办事处在实际工作中的抓手，文化因素的加入使得街道办事处的革新项目具有更强的凝聚力。凯旋街道的思想工作原则指出了当前街道办事处的能力强项和工作着力点。街道办事处缺乏行政权威和刚性执法权，但是街道办事处有自己独特的优势，街道办事处位于社会各种力量的交汇点，它既能够协调各政府职能部门在基层的力量，又能够和居民直接接触；既能够动员和引导社会组织，又能够影响街区内的企业和事业单位的行为。因此，对各种资源的整合是街道办事处的体制优势。在当前的城市社区，由于各个社会群体和社会阶层生活在一起，单位使命和经济利益都不可能成为整