



第九卷

新型城镇化与社会治理

New-type Urbanization and Social Governance

主 编/孙壮志
副主编/何祎金 黄丽娜



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



第九卷

新型城镇化与社会治理

New-type Urbanization and Social Governance

主 编/孙壮志
副主编/何祎金 黄丽娜



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

图书在版编目(CIP)数据

新型城镇化与社会治理/孙壮志主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 8

(中国社会科学院社会学研究所博士后文集)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7890 - 6

I. ①新… II. ①孙… III. ①城市化 - 关系 - 社会管理 - 中国 - 文集 IV. ①F299.21 - 53 ②D63 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 182492 号

中国社会科学院社会学研究所博士后文集
新型城镇化与社会治理

主 编 / 孙壮志

副 主 编 / 何伟金 黄丽娜

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 谢蕊芬

责任编辑 / 谢蕊芬 盛爱珍

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 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.75 字 数: 337 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7890 - 6

定 价 / 79.00 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

中国社会科学院社会学研究所博士后文集编委会

主 任：李培林

副主任：陈光金 孙壮志

委 员：刁鹏飞 景天魁 李春玲 罗红光

王春光 王晓毅 吴小英 夏传玲

杨宜音 张旅平 张 翼 赵克斌

秘 书：黄丽娜

总 序

我国博士后制度是改革开放以后设立的。1984年5月21日，著名物理学家李政道向邓小平同志建议，借鉴国外的博士后制度，在中国设立博士后科研流动站，小平同志当即表示赞成。1985年，国务院下发文件，设立博士后流动站，实施博士后制度。

我国第一个文科博士后流动站，就是1988年在北京大学设立的社会学博士后流动站，是由中国社会科学院社会学研究所的首任所长费孝通先生主持的。中国社会科学院社会学博士后流动站，则成立于1999年。1999年至今，10多年过去了，已经招收了近百名博士后，他们多数都已经出站，成为各行各业的领军人物。实践证明，中国博士后制度对于选拔、培养优秀人才，促进人才流动，创出高水平的科研成果发挥着独特的作用。

2006年，中国社会科学院社会学研究所博士后流动站举办了“第一届中国社会学博士后论坛”。此后，举办这个论坛成为一项制度，坚持每年举办一次，至今已先后在北京、武汉、厦门、沈阳、重庆等地成功举办了八届。与我国其他文科博士后流动站的论坛相比，中国社会学博士后论坛有这样几个特色。

第一，参加人员的广泛性。参加论坛的，既不限于在站的博士后，已经出站的博士后参加论坛的热情也很高；也不限于本站的博士后，其他高校的社会学博士后也有不少人参加；还不限于社会学的博士后，其他学科的博士后往往也来参加；而且不限于博士后，博士后的合作导师也满怀兴趣地参加。这样就使这个论坛成为一个高水平的学术交流平台。

第二，论坛会上会下交流方式多样。这个论坛以中国社会科学院社会学博士后联谊会为依托，联谊会还设立了地区分会，他们积极参与论坛的组织工作，除了邀请著名学者发表主题演讲、组织专题分论坛，还组织会下的讨

论会和会后的社会调查。很多博士后反映，通过这个论坛活动，所有的博士后都能够不分站内站外，不分学科专业背景，充分深入地交流，并能发现很多平时自己本学科容易忽略的问题，扩大了自己的学科知识面，同一个社会问题可以得到不同学科视角的诠释和理解。

第三，学术成果丰硕。论坛参加者以文入选，要提交合乎学术规范的高质量学术论文，而且论文的题目要贴近论坛的主题。而论坛的主题，往往是不同发展阶段我国社会发展的重大现实问题。这样，每年论坛之后，都有一批高质量的涉及社会发展重大现实问题的博士后学术论文，我们选择其中的优秀论文结集出版，就形成现在这个社会学博士后论文集的系列。我们希望再经过十几年的努力，这个论文集系列，能够记载我国的巨大社会变迁，也记载社会学博士后的学术足迹。

改革开放 30 多年来，在建立社会主义市场经济的过程中，我们要处理的一个核心议题，就是政府与市场的关系。随着市场经济的深入、经济体制改革的深化和社会结构的巨大变迁，社会问题开始凸显。在这种情况下，政府、市场和社会三者之间的关系，成为我们要处理的一个新的核心议题。在这个核心议题的探索中，社会学承担着责无旁贷的学术使命和研究重任。但愿中国社会学博士后论坛的这个论文集系列，也能为担当这一学术使命贡献一份力量。

是为序。



2013 年 6 月 25 日

目 录

第一部分 新型城镇化建设

城市治理转型与基层权力重组：以沈阳街道办改革为例	王庆明 / 3
城郊小城镇社会治理问题研究	
——以重庆市童家溪镇为例	陈 劲 / 16
新型城镇化下的媒介参与治理的路径探析	刘海霞 / 27

第二部分 社会治理与社会行动

中国社会治理体制创新：主体结构及其运行机制	曾维和 / 39
国家政策与社会行动自我调适	
——以自然之友大气项目为例	林 红 / 55
合法性争夺与行动者的话语形构	
——基于反建垃圾站运动的个案分析	卜玉梅 / 77
从“发现社会”到“找回国家”	
——商品房业主维权研究范式的局限、反思与转变	刘 威 / 92

第三部分 政府职能与公共服务

Web 2.0 时代我国新媒体慈善监督的影响、困境与出路	陈为雷 / 109
村庄共同体与行政社会制衡下的乡村社会治理	
——以 W 县北关村一起强拆事件为例	张文博 / 121

农村社会资本、赤脚医生与社区医患关系	张奎力 / 138
论社会工作与我国基本公共服务体系建设	
——兼论社会工作在推进新型城镇化建设中的意义	赵春盛 / 153
人口老龄化对福建省城镇职工养老保险制度的影响及	
政策建议	汤兆云 / 163
社会变迁、阶层分化与养老金变革	
——从政策话语权视角看我国养老金制度的演变	杨建海 / 175

第四部分 阶层、流动与社会心态

回乡还是留守?

——北京新生代农民工留京意愿调查分析	李艳春 / 189
--------------------------	-----------

社会经济地位对农民政治参与意愿的影响研究

——“上楼农民”与“居村农民”的比较	陈旭峰 / 206
--------------------------	-----------

社会文化价值观与社会现状感知

——基于深圳、哈尔滨、黑龙江某垦区的对比研究	
------------------------	--

..... 高文珺 杨宜音 王俊秀 / 223

大学生消费不平等的实证研究：从消费文化的维度	朱迪 / 240
------------------------------	----------

争夺的地带：劳工团结、制度空间与代工厂企业工会转型

..... 汪建华 石文博 / 258

老年人、社区社会资本与新社区建设

——基于9城市W物业小区的调查	杨雪 / 274
-----------------------	----------

Table of Contents & Abstracts	286
-------------------------------------	-----

第一部分 新型城镇化建设

城市治理转型与基层权力重组： 以沈阳街道办改革为例^{*}

王庆明

摘要：面对街道办过度行政化以及有效治理难以推行的困境，中国基层改革形成了两种主导模式：一是强化街道办的“赋权”模式，一是弱化街道办的“削权”模式，前者以深圳为代表，后者以安徽铜陵为代表。虽然两地改革的具体方式不同，但都以减少行政层级和社会管理扁平化为目标。与以上两种改革不同，沈阳在撤销街道办后单独设置了具有行政审批权的经济社会管理功能区作为新型派出机构。这种变通重组的改革，既是避免权力寻租、规避施政风险的有效策略，也是将土地征收等经济目标分解到基层的重要手段。采取何种改革策略不仅关乎治理的合法性，还关乎治理的有效性。不同的改革模式，不仅与地区经济发展不均衡有关，还受传统体制渗透强弱的影响。

关键词：城市治理 治理转型 权力重组 街道办改革

* 本研究得到中国博士后基金面上资助项目（2013M530823）、辽宁经济社会发展立项课题（2014lsktsx-09）和沈阳师范大学重大孵化项目（ZD201402）的资助。本文初稿形成后曾在多个学术场合汇报交流，感谢刘平、林卡、张金荣、熊跃根、刁鹏飞、聂家昕、金桥、王雨磊等师友的批评建议，文责自负。

本文原刊于《人文杂志》2015年第6期，该刊编辑部对本文修改亦有帮助，同表谢忱。

一 问题的提出

随着中国政治体制改革的逐渐深化,“国家治理体系和治理能力现代化”构成新时期中国全面深化改革的路线图。从学理角度讲,国家治理有两条主要线索:一是中央权威与地方权力之间的关系,二是国家与民众之间的关系。就第一条线索而言,在中国六十余年的国家治理实践中,央地关系在集权与分权的艰难抉择中轮番交替,虽治理效果不佳,但仍延续不断(周雪光,2011)。就第二条线索而言,1949年后农村和城市分别经由人民公社和各种类型的单位“组织”起来。这两种组织是国家与民众之间的主要交接点,也是国家治理的中介。单就城市社会而言,新中国成立后,中国共产党在国民党保甲制基础上开始了全方位的组织化建构,将具有正式工作的城镇居民纳入单位制组织的体系下,将没有单位的城镇居民编织在街道办和居委会的组织框架中。依托这两套组织系统,中国在社会主义改造完成后基本确立了单位制为主、街居制为辅的城市治理格局。这种治理体制在改革开放之后仍然延续,直到1990年代末期才开始松动。

20世纪90年代末随着市场化改革的逐渐深入,大批国有企业破产拍卖、转属改制致使单位办社会的职能骤然溢出,整体意义上的单位社会趋于瓦解,城市治理的重心开始由单位逐渐转移到街道办事处和居委会之上。但原本作为单位制补充的街居制无力承担治理的重担,这对城市治理构成严重挑战。传统的以单位制为基础的总体性社会治理体制难以存续,城市治理不得不要“转型升级”(张海东、王庆明,2014:19-21)。在这种现实压力下,1999年民政部选择北京西城区、沈阳沈河区等8城市的9个区为试验区,探索城市治理与社区建设的新模式。此后,全面推行的社区制一定程度上填补了单位制解体后国家与民众之间的“组织真空”。由单位制为主、街居制为辅的城市治理格局向社区制演变也成为城市治理转型的主要路向。但关于社区定位以及社区建设的方向问题,自一开始就存在着两种观点不同的主张。一种观点主张管理重心下移,强化基层社区的行政属性,将其纳入到等级化的行政序列之中,即将社区定位于街道,形成“街道社区”,这以社区建设的“上海模式”为代表(任远、章志刚,2003)。另一种观点主张社区自治,倡导基层社区的民主化和社会参与,这以“沈阳模式”为代表。这派的学理依据是:在传统的国家—社会二分框架下,社区自治一直被视为中国公民社会发育的重要路径。然而,社区治理实践中的权力结构决定了社区内部社会性力量的发

育，直接取决于国家权力向基层的渗透程度及其运作过程（李友梅，2007）。换言之，社区自治仍然是在国家治理谱系下推进的。

这两种社区建设的主张构成了一种现实张力，而张力背后反映的是国家与社会在基层的交叠互动（郭伟和，2010）。在城市治理结构中，作为政府派出机构的街道办事处是国家与社会的重要交会场域。在城市治理体制转型的过程中，性质未变而职能不断演化的街道办开始呈现明显的制度困境。一方面，街道办作为行政系统末梢，在过度行政化的治理体系中超负荷运转，层层加码的目标责任与绩效考核使其处境艰难。另一方面，街道办作为政府派出机构，不具有法律赋予的行政审批权，很多基层事务的处理需“上传”给上级政府的职能部门；同时它又不是自治机构，只能将上级政府部门委派的诸多事务“下达”给社区具体执行，从而使其在上传下达的治理层级中处境尴尬。这既增加了政府管理的成本，也限制了社区自治的推进。随着市场经济的发展和管理事项的逐渐增多，这一结构性矛盾也日益凸显。在这种背景下，改革街道办成为城市治理转型的重要突破口。有研究者将这种改革视为在公共治理结构恶化的环境下，针对治理工具和政府职能履行方式的结构性调整（孔繁斌、吴非，2013）。在基层的治理实践中，为解决这一共通性的结构矛盾，一些地方政府采取了差异极大，甚至完全不同的改革策略，如深圳采取了强化街道办的改革，而安徽铜陵则采取了取消街道办的改革。由此，进一步的问题是，在统一的权威体制和相似的结构矛盾下，为实现有效治理，各地为什么会产生差异如此之大的改革模式呢？更关键的问题是，什么样的改革才是更有效的呢？

以上面的问题为导向，本文在结构上作如下安排，首先探讨中国城市治理结构总体性支配格局的形成及演变过程；其次，分析“铜陵模式”和“深圳模式”在化解过度行政化，实现管理扁平化的利弊得失；再次，通过对沈阳正在进行的街道办改革的分析来探讨国家治理与社区自治相结合的可行性路径；最后，通过这些改革模式的比较对国家治理的有效性与合法性，以及国家与民众关系在新时期的走向做进一步的分析和讨论。

二 变动的条块分割：城市治理体制的演变过程

中国城市治理结构转型与社会经济体制的历史及其变革进程紧密相关。1949年后，中国城市社会逐渐确立了一种以单位制组织为依托的高度集权化的管控方式。“单位”是中国社会民众对自己就业于其中的社会组织或机构的

“统称”，是城市社会组织的基本单元。单位不仅是城市社会秩序的基础，而且是国家对社会进行直接行政管理的组织手段和基本环节，是中国政治、经济和社会体制的基础（路风，1989）。恰恰在这个意义上，当时的社会被称为“单位社会”。在这种社会体制下，单位是国家治理的载体，国家依照各类单位组织的行政层级和社会分工需要对权力和资源进行统一配置，并由此形成一种总体性支配的集权体制（渠敬东、周飞舟、应星，2009）。单位是这种集权体制层级结构上的一个位点，而单位制度则是规范各级权力结构和资源配置的法则（渠敬东，2012）。这套法则是在主流意识形态基础上建立的，以形成整个社会“一致性”为目的的制度安排（田毅鹏，2007）。对于没能进入单位制组织体系的城镇居民，国家将其吸纳到街居制的组织体系下。传统的城市社会治理是以单位制和街居制为基本框架的二元治理格局。

从城市治理与制度设置的初衷看，街居制是对单位制这种社会调控体系的补充。街居制主要针对的是那些没有单位的人或者是离开（离退休或被开除）单位的人，具体而言主要是家庭妇女、社会闲散人员、两劳（劳改、劳教）释放人员以及离退休人员，实际工作多是配合国家各职能单位设在街道的工商、市容、环卫、房管、粮管、税务、公安派出所等部门的工作（夏建中，2008）。中国共产党提出“一化三改造”过渡时期总路线后，存在一种潜在认识，即随着国家工业化和向社会主义过渡，工人阶级之外的街道居民将逐渐减少。随着国家工业化和现代化的实现，城市居民的生产生活将逐渐纳入工厂、机关、学校的轨道，由各种类型的“单位”来满足居民的一切需求（雷洁琼，2001）。然而，还没等到单位制组织实现对所有城市居民的吸纳，1978年中国改革开放的序幕已经在农村拉开。随着改革的深化，当大批企业单位组织解体，众多“单位人”被迫转变为“社会人”时，以单位制为基础的城市治理体制就不得不转型。

单位制是改革前中国城市社会在经济和技术分工发展程度较低条件下，在行政化分工的基础上实现社会目标和资源配置的一种特殊组织形态和制度结构，是认识中国社会和研究中国社会变迁的最重要的理论范畴之一（刘平，2012）。“单位制”这一中国本土化的概念并不仅仅指“单位”这种组织形式，也不单指一种制度主义意义上的“单位制度”，更为突出的是一种体制的精神性内涵（渠敬东，2012）。中国城市社会的治理转型首先是要改变这种总体性的资源配置方式和制度惯习，而与这种体制相契合的是一种根深蒂固的“条块分割”机制。长期以来中国经济是依靠“条”和“块”两个组织体系控制和支配资源的，“条”是指中央直属部委自上而下的科层

制体系，“块”是指地方政府管辖范围内的全部行政行为。这导致了不同的单位和地方之间形成了两个现实的结构壁垒（边燕杰等，2006）。

这种条块分割机制，在基层街道办的权力运作和资源配置过程中表现得尤为突出。一般而言，在街道办事处辖区内都有政府职能部门的派出机构，如派出所、工商所、税务所等，它们与街道办的关系就是所谓的“条”与“块”的关系。在中国的治理实践中，二者关系长期以来是“以条为主，以块为辅”，即街道办主要是配合其他职能部门开展工作。1987年中国提出“社区服务”之后，开始强调“条块结合”的基层权力运行模式。到20世纪90年代中后期，随着“两级政府，三级管理”模式的推行，各地开始强化街道办的权力，尤其是辖区内政府各职能部门派出机构的权力。如《上海市街道办事处组织条例》规定：“街道办事处有权组织、协调辖区内的公安、工商、税务等机构，依法支持、配合街道监察队的执法活动。街道办事处可以召开由辖区内有关单位参加的社区联席会议，商讨协调社区建设和社区服务事项。”“街道办事处有权对区人民政府有关部门派出机构主要行政负责人的任免、调动、考核和奖惩，提出意见和建议。区人民政府有关部门在决定上述事项前，应当听取街道办事处的意见和建议。”^①这实际上确立了街道办为辖区内的最高权力机构，改变了以往的权力配置格局，即由最初的“以条为主，以块为辅”到“条块结合”，再到当前的“条专块统，以块为主”（夏建中，2008）。这种权力结构的转变是国家治理目标在基层有效推进的前提。在单位制组织逐渐解体、单位办社会职能向社区转化的过程中，国家治理的重心不得不开始由“条”上的单位，转向“块”上的街道和社区。

从以上讨论不难看出，城市治理转型实际上是在确保“条”和“块”作为资源配置机制不变的前提下，对条块功能及彼此关系的结构性调整。这种“变动的条块分割”是我们从历时性视角来透视中国城市治理转型复杂过程的重要视点。

三 赋权与削权：街道办改革的两种主导模式

1954年出台的《城市街道办事处组织条例》明确了街道办事处的性质是政府派出机构，是国家与社会、政府与民众的重要交接点。在治理实践

① 参见《上海市街道办事处组织条例》，1997年1月15日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。

中,这种组织自成立以来,就一直处于变动之中,其性质和职能具有明显的不确定性。在现实中,它既像一个行政组织,也像社区组织,既承担着一定的政府职能,又承担着大量的社会职能(周平,2012)。伴随着改革的深化,街道办事处职能和管理范围远远超出了我国政治制度和法律规范对该组织的定位,街道办性质职能的不确定是造成其治理困境的根源(饶常林、常健,2011)。基于这些原因,2009年全国人大废除了实施五十多年的《城市街道办事处组织条例》,但关于街道办事处性质的新法规并没有出台。街道办在治理实践中仍然处境艰难。

面对基层治理过度行政化以及有效治理难以推行的双重困境,各地方政府针对街道办采取了不同的改革策略,概括起来有两种主导性模式:一是强化街道办事处的“赋权”模式,即赋予街道办事处具体的财权、人事自治权和行政审批权,或直接将街道办事处由此前的政府派出机构升格为一级政府部门。在国家倡导减少行政层级、实现社会管理扁平化的背景下,增加政府组织的主张反响不大,^①而撤销区政府、强化街道办的主张更符合社会管理扁平化的目标,深圳倡导的就是这种改革模式。^②二是弱化街道办事处的“削权”模式,即将街道办事处的多种功能上收区政府或下沉社区,削弱或直接撤销街道办,安徽铜陵改革就采取了直接撤销街道办的模式。下面我们将以深圳模式和铜陵模式为例探讨城市治理体制改革的有效路径。

深圳针对区街基层组织的改革是其全面深化体制改革的一个重要环节。2009年5月国务院正式批复了《深圳综合配套改革试验总体方案》,行政管理体制改革成为重要的改革事项。具体而言,深圳综合体制改革主要涉及三个重要方面。首先,重新界定政府职能,整合政府机构。深圳将建设公共服务型政府作为改革目标,将政府的职能主要集中在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务几个方面。其次,创新政府运行机制和模式,完善决策执行监督,大力培育发展社会组织。具体而言,要进行行政分权改革,即将政府职能部门划分为决策部门、执行部门、监督部门三大板块,彼此独立运行。决策局只有决策权而没有执行权,执行局只有执行权没有决策权,监察局和审计局作为监督部门直属市长管辖。同时仿照香港以政府购买服务的形

① 虽然直接将街道办升格为一级政府组织的主张,在减少行政层级和社会管理扁平化的目标取向下难以实现,但在实践中,很多街道办在部门设置、人员配备以及运行模式上已经与政府组织没有实质性差别了。

② 不仅是深圳,东莞市作为中国五个不设区的地级市之一,其城市社会治理体制就是由市政府直接管辖街道办和乡镇,是“一级政府、三级管理”的典型治理结构。

式培育社会组织发展。最后，彻底理顺市、区、街道事权，在条件成熟时，将借鉴我国香港、新加坡的经验，取消区级政府，改区、办事处为政府派出机构，实行“一级政府，三级管理”。

以上述三重改革设计为基础，深圳开始尝试由政府派出机构代替区政府组织的治理模式，2009年6月30日坪山新区的组建是一个重要标志。坪山新区虽是政府派出机构，但仍保留了正局级建制，以确保在等级森严的行政体系下开展工作。在组织结构上，该新区下辖坪山、坑梓两个办事处，30个社区居委会和24个社区工作站。由于新区剩余建设用地30平方公里，是深圳最大的可开发区域之一，征地拆迁和城市管理成为新区的最主要职能。坪山新区提供了践行扁平化治理的重要参照，改变了传统的“市—区—街道—社区”这种“二级政府、四级管理”的行政模式。未来深圳一个长远目标就是逐步取消区政府，改为政府派出机构。对于深圳的改革，有研究者提出深圳与新加坡和香港没有可比性，取消区政府会产生一系列问题，取消街道办、精简区政府职能才是明智之举（朱慧涛，2009）。从实践层面看，深圳基层体制改革并非简单设想，而已成为具体的实践策略。但在行政体制结构整体稳固的前提下，取消区政府的难度着实比取消街道办大得多。由此，这种改革模式不但在深圳推行过程中遇到诸多困难，在向其他城市推广扩散时也遇到巨大阻力。相反，以取消街道办为主要内容的铜陵模式却起到了示范效应。

铜陵模式的最主要内涵是“撤销街道，做大社区”。2010年7月底，安徽省铜陵市铜官山区在全国率先启动了社区综合体制改革，将6个街道全部撤销，原有的49个社区合并成18个大社区，原有街道干部工作人员一律下派到各个社区任职。减少了街道这个管理层级，由“市—区—街道—社区”四级管理变为“市—区—社区”三级服务，这是铜陵模式的雏形。此后不久，这种“大社区”的管理模式在全市推行（王世平、毕茂东，2011）。概括起来，铜陵模式的基本内涵包括四个方面：撤销街道，成立大社区，减少管理层级；实行社区扁平化管理、网格化管理；完善社区公共服务体系、社区市场化服务体系和社区志愿服务体系；强化党的核心功能、居民自治功能、社会管理功能和居委会监督功能（铜陵市中国特色社会主义现代化研究课题组，2013）。铜陵的改革模式虽受到了民政部的肯定，但自一开始对将这一模式推广至全国的可行性就争论不断。肯定意见，自不必说。质疑者指出铜陵是一个特殊的小城市，铜陵市辖一县三区，总面积1113平方公里，总人口74万，其中城市人口仅有42万，是个典型的资源性工矿城市。由于