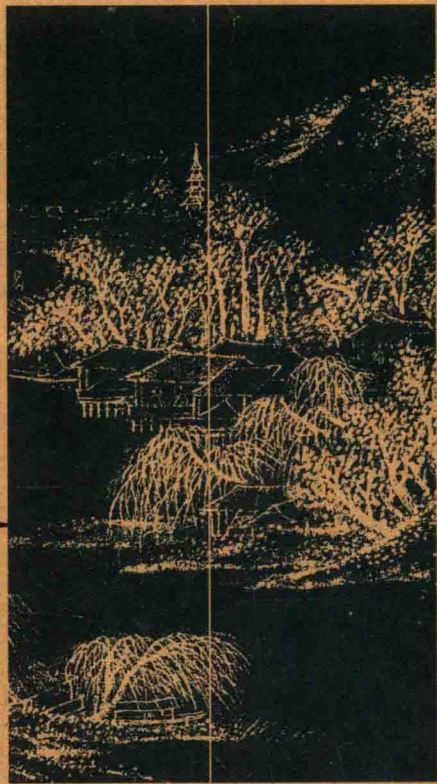
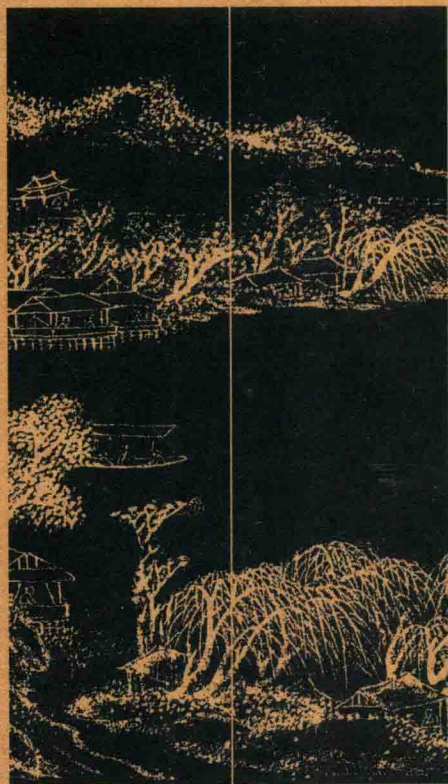


城市文化丛书

最憶是金陵

蔡玉洗 主編

南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS



Social Empowerment
Studies No. 7

社会建设研究

(第七辑)



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. 第七辑 / 王名, 陈健秋主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018.7
ISBN 978-7-5201-2981-7

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(2018)第 141680 号

社会建设研究 (第七辑)

主 编 / 王 名 陈健秋

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 绯 黄金平

责任编辑 / 黄金平 江小青

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 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11.75 字 数: 192 千字

版 次 / 2018 年 7 月第 1 版 2018 年 7 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 987-7-5201-2981-7

定 价 / 65.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

《社会建设研究》编辑委员会名单

特邀顾问：郑琳

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：张 潮 杨石光 黄 琦 吕子暘 李 宏

罗 婧 赵欣彤 唐婧婧 舒全峰

卷首语

离年底不远了。结束 IDEAS 3.0 第一次小组活动，乘坐在返回航班上。

2015 年我们走出了“丛林”：从 NGO 研究所升级为公益慈善研究院。在民政部和清华大学的部校合作体制下全力推进公益慈善的学科建设和人才培养，不仅 Ci-lab 正式起航，基于 IDEAS 三次经验的“跨界创新型领导力行动学习项目”也已火爆登场，将于慈研院周年庆典之际在波士顿开启创新之旅。

3.0 在上海的第一次原型活动中，我加入了“健康生态小组”。7 位组员中包括 2 位政府官员、1 位国企老总、1 位民企老总、2 位高校老师和 1 位催化师。我们选择两条路径构建体验原型：一是探访健康医药企业和医院，体验健康产业创新之路；二是行走森林公园、滨江外滩，探访老洋房，体验健康生态创新之路。在我的倡导下，邀请一位微信群友洪俊和我一起行走徐汇。晚上的头脑风暴提出了包括硬件和软件在内的“原型”。硬件是一条 50 公里的“徐汇健康生态步道”，穿越城市森林公园、万人体育公园、滨江外滩、徐汇老洋房，按“简约、方便、统一”的原则打出“徐汇健康生态行”的绿色品牌。软件则包括：与腾讯公司合作，推动“徐汇日行公益捐”（徐汇万人日行万步、腾讯公益平台日捐万元）的公益活动；与“阿迪达斯”等知名运动品牌合作，定期举行“走马”（行走马拉松）公益活动等。原型虽粗糙，却创意满满。

《社会建设研究》也是一个富含创意的“原型”。日前，我们和 ARNOVA 合作在清华成功办了首期亚洲青年学者 SSCI 论文工作坊，来自美国的 4 位教授在两天时间里分享了他们多年担任学术期刊主编的经验，并点评了我们提交的 17 个论文选题，让与会者饱受批评且收获满

满。这是提升学术论文和期刊水准的捷径。新的一年我们会继续举办类似的活动。

新的一年到了。这个由青年才俊主持的期刊开启了新的征程。期待并自信满满地注视着，也一定会收获更多的惊喜！

王 名

2015 年圣诞夜于返京途中

目 录

CONTENTS

主题对话：基层政府与社会治理

基层政府社会治理的制度张力

——以浙江玉环“清薪办”为例 许弘智 尤 越 / 3

苏南城乡一体化进程中的村级治理嬗变

——对苏南 X 村的考察 江亚洲 / 29

项目制与社区政治：基层政府主导下的社区生态治理 张国富 / 42

案 例 论 文

职工医疗保险基金风险管理及储备金机制研究 妥宏武 杨燕绥 / 55

生态位视角下医疗系统的态势评价 唐婧婧 蔡宇晴 / 69

政治参与与制度合法性：人为什么会变“坏”

——来自华中 J 村的田野个案 舒全峰 / 93

“来龙”和“去脉”孰重孰轻？

——基于 S 市垃圾分类政策与实践的反思 杨鹏程 / 107

探 索 争 鸣

新时期少数民族社会工作的价值理念和实务创新 单 良 / 121

地方实践

城市管理与东莞城市品质提升问题研究 东莞市委党校课题组 /139

粤港澳大湾区背景下香港青年面临的机遇
与挑战 刘 伟 黄 琦 王静雯 朱秋爽 /161

稿 约 /171

来稿体例 /173

CONTENTS

► Main Topics

The Institutional Tension of Chinese Grassroots Governments in the Social Governance Process: A Case Study of “Qingxin Office” in Yuhuan County

Xu Hongzhi You Yue / 3

The Transmutation of Rural Governance in the Process of Urban and Rural Integration in South Jiangsu

—Investigation to the “X” Village of South Jiangsu *Jiang Yazhou / 29*

Project System and Community Politics: Community Ecological Governance under the Leadership of Grass-roots Government

Zhang Guofu / 42

► Paper

Research on Risk Management and Risk Reserve of Social Medical Insurance Fund

Tuo Hongwu Yang Yansui / 55

The Situation Evaluation of Medical System from the Perspective of Niche

Tang Qijing Cai Yuqing / 69

Political Participation and Institutional Legitimacy under Collective Action: Why Do People Become “Bad”? Based on Fieldwork in the “J” Village of Central China

Shu Quanfeng / 93

“Classification” or “Terminal Market”? which One Dominates Waste Classification

—Rethinking the Policy and Practice of Waste Classification in “S” City

Yang Pengcheng / 107

► **Exploration and Free Views**

The Value Concept and Practice Innovation of the Social Work of Minority Nationalities in the New Period
Shan Liang / 121

► **Local Practices**

Research on Urban Management and Urban Quality Improvement in Dongguan
Research Group of Party School of the CPC Dongguan Municipal Party Committee / 139

The Opportunities for Hongkong Youth under the Background of Guangdong, Hongkong, and Macao Bay Area

Liu Wei, Huang Qi, Wang Jingwen, Zhu Qiushuang / 161

Notice to Contributors / 171

Contributions Style / 173

主题对话：基层政府与社会治理

基层政府社会治理的制度张力

——以浙江玉环“清薪办”为例

许弘智 尤越*

摘要：农民工欠薪讨薪问题对基层政府参与社会治理的方式产生了新的挑战。面对类似的复杂问题，基层政府如何更好地参与社会治理？学界经典的“运动式”治理模式是否有可能在特定的实践场域中取得良好成效？本文提出“制度张力”的视角，并认为在“情景特殊性”、“结构协同性”以及“需求内在性”的制度张力区间内，运动式治理才更有可能实现其良性目标。以浙江玉环多部门联合集中办公解决农民工欠薪讨薪问题的“清薪办”模式为例，文章分析了其得以成功的部门定位条件、结构基础与功能原因。并且基于这一案例，本文对运动式治理的边界以及基层政府参与社会治理的制度张力区间进行了初步的探索。

关键词：农民工 清薪办 社会治理 运动式治理 制度张力

一 背景与问题

随着中国改革开放的深入与市场经济的发展，农村劳动力大量涌入城市，形成独具中国特色的“农民工”^①群体（Chan & Ngai, 2009）。2016年国家统计局《全国农民工监测报告》显示，“全国农民工总量为28171万人，比上年增加424万人”。然而，作为劳动力大军重要组成部分的农民工群体，尽管数量庞大并呈逐年增长趋势，其仍然属于社会中的弱势群体，一系列劳动与生存权益仍然容易受到损害（陈映芳，2005）。“2016年与雇主或单位签订了劳动合同的农民工比重为35.1%，比上年下降1.1个百分点”。

* 许弘智，清华大学社会学系博士研究生；尤越，中国人民大学公共管理学院硕士研究生。

① “农民工”群体通常也被认为是“外来务工人员”。

点”^①，而当年被拖欠工资的农民工人数更是高达 236.9 万人。

庞大的群体数量与相对弱势的社会经济地位使得农民工权益保障问题成为当下社会发展的重要议题，而其中农民工“欠薪讨薪”问题又是重中之重。对这一问题的处理失当，不仅损害劳工利益，不利于经济的良性运行与发展，而且还极易由经济矛盾上升为社会群体性事件，造成社会冲突，对政府公信力与社会秩序产生影响。^②可以说，作为中国经济改革和社会结构转型的缩影，农民工群体欠薪问题对国家和政府社会治理能力提出了全新的挑战（李强、杨艳文，2016）。

面对上述问题，有许多学者从法律规范、制度建设及社会组织干预等多重角度加以分析（李海明，2011；胡斌、姚锋平，2005；袁立华，2006）。事实上，包括农民工欠薪讨薪问题在内的诸多转型期中国社会治理问题，仍然离不开国家与政府的参与（姜晓萍，2014；王浦劬，2014）。其中，处于国家末梢和社会基层的基层政府作用显得更为重要（程义中、张勇，2009）：一方面，农民工欠薪问题往往首先于基层，另一方面，产生这一问题的基层社会生态与相关矛盾纠纷也更为复杂。因此，在社会变迁过程中复杂条件的约束下，基层政府如何化解农民工欠薪讨薪问题中的矛盾，有效参与基层社会治理，是本研究关注的核心问题。

作为研究的案例，浙江省玉环县政府成立的“清薪工作领导小组办公室”（以下简称“清薪办”）在解决当地外来务工人员欠薪问题上取得了良好的效果。尽管作为外来务工人员大县，玉环一度也面临严峻棘手的农民工欠薪讨薪现象，而“清薪办”的成立与当地基层政府对农民工欠薪问题治理道路的探索，使得玉环农民工欠薪问题大幅削减，^③这一模式也受到全国各地基层政府的关注与借鉴。因此，对于该案例的剖析，不仅在实践层面为相关农民工欠薪问题的解决提供参考，而且在理论上为研究者展现了一幅转型时期基层政府参与社会治理的生动画卷。“清薪办”的成立和运作某种意义上是基层政府参与社会治理过程中制度张力的表现，其中部门联

① 国家统计局：《2016 年全国农民工监测调查报告》，2017 年 4 月，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201704/t20170428_1489334.html。

② 2011 年度广东省总工会“广东工会论坛”资料显示，“2009 年广东省劳动争议案件（以欠薪为主）处理数达 31.7 万宗，同比增长 5%，30 人以上的群体性事件 1391 宗；2010 年百人以上规模的停工事件有百起以上。”

③ 2017 年，玉环市被浙江省政府列入全省首批 17 个“无欠薪”县（市、区）创建工作试点地，是全市唯一入选单位。《台州日报》，http://www.zjtz.gov.cn/art/2017/8/12/art_2848_912537.html。

动、扁平结构等策略既是这一制度张力“灵活性”的一面，而这一“运动式”的方式作为制度张力的另一面，也为基层政府社会治理制度化和法制化道路带来了新的讨论。

二 文献回顾与分析框架

（一）治理理论与社会治理

从理论起源上来看，“治理”（governance）议题往往在社会转型期显得尤为重要，社会的发展与社会问题的出现使得社会治理应运而生（张翼飞、郑莉，2017）。早期的治理思想可以追溯到18世纪工业革命以来人们对于社会现代化转型过程的反思。其中一方面包括对于市场化与自由贸易兴起对社会结构的冲击，另一方面也包括对于国家极其庞大的科层组织过度干预而出现的“社会自我保护反向运动”（波兰尼，2007）。而近年来，治理理论再度兴起于西方20世纪下半叶的新公共管理运动。转型期的社会问题伴随日益增长的社会组织与市场力量的参与，国家（政府）-市场-社会这一系列关系需要新的语境下重新加以反思。其中，较有影响力的是奥斯特罗姆提出的“多中心治理理论”（Ostrom, 1990; 2009），其将治理问题置于社会生态系统（Social-Ecological System）语境中加以考察，并提出了多方主体因地制宜地共同参与治理公共事务，最终形成协调灵活的自主治理网络，形成新的信任关系和良好的治理秩序（张克中，2009）。

事实上，面对复杂的社会转型问题，国内也逐渐开始了对于治理理论的思考与实践。在理论层面，俞可平（1999; 2001）率先提出对“治理”与“善治”（good governance）的讨论，其认为治理的主体未必仅限于政府部门，并且治理过程往往是多元主体采用多样化自主合作的过程，最终良好的治理不仅能够有效解决诸多社会治理难题，而且能够形成新的秩序，实现公共利益最大化的“善治”。而在实践中，我国政府与执政党的理念也逐渐从“社会管理”向“社会治理”转变，党的十八届三中全会也明确指出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的目标，强调在社会领域需要“加快形成科学有效的社会治理体制”^①。并且党的十九大报告也同样再

① 习近平：《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》，《人民日报》2013年11月16日，第1版。

次强调了“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”^①的重要性。

基于上述理论与实践的脉络，本文从社会治理的视角切入，结合农民工欠薪讨薪问题这一案例，对基层政府这一主体在参与社会治理过程中所做出的探索加以分析与总结。

（二）基层政府社会治理的结构与行动

基层政府的社会治理作为国家参与社会治理的重要环节，由于其实践的重要性与矛盾的复杂性而受到诸多关注。对于这一问题的研究与讨论，通常在如下两方面展开。

具体而言，一方面是“主体-结构”视角下的基层政府社会治理研究。正如治理理论所强调的多中心、多主体的治理格局，这一理论主要从参与治理主体及结构的角度对社会治理议题进行分析。首先，基层的治理格局与治理环境是影响社会问题形成与政府参与方式的基础性因素，如程又中等（2009）认为“基层治理是以乡镇、村或城市的邻里社区为基本范围，直接面对社会 and 居民，依靠治理机制，发挥各种社会力量，共同解决社会公共问题的活动”。而孙柏瑛（2014）则指出，“一方面，基层本身代表着社会的基本构成。基层包含着形形色色的社会组织，聚集着各种各样的社会力量，体现着方方面面分散的利益”。其次，基层社会治理的参与者主体身份也制约着其参与方式，而就本文所关注的基层政府这一主体而言，其在参与社会治理的过程中不仅需要面对当地的社会环境，同时其政府的身份和科层化的组织方式使得其还需要“向上负责”，面对上级政府及其相关的制度化环境，这就是基层政府身份的“两面性”特征（刘锐，2011；杨树凯，2010），基层政府在参与社会问题治理中的责任和尺度把握也因此变得更为复杂（李占宾，2016）；此外，除了治理环境与主体身份之外，参与主体的内部组织结构也同样影响着其采取的行动与治理的效果。基层政府在这一问题上通常演化出了某种“代理式”治理结构——“基层政府治理体系的核心元素是政治治理而不是科层治理，是党政统合体系与威权治理结构的多重因素作用的结果”（周庆智，2016），并且在这一结构下，国家

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，《人民日报》2017年10月28日，第1版。

与社会的关系形成了某种“粘连”的状态（徐勇，2003）。

另一方面，“行动－模式”的视角则更多地对政府参与社会治理的行动策略及其制度模式进行探讨。其中，讨论最多的是其“动员式”机制和“运动式”治理的特点，周雪光（2012）将这一过程概括为三个特点，即以政治动员代替常规科层，以运动治理机制应对常规机制失败，通过全面动员形式开展治理并以此表现灵活性的规范边界。而樊红敏等（2016）也指出，“所谓动员式社会治理模式，是指县域政府在社会冲突治理中，通过建立混合型的组织、制度和网络，使运动型治理成为县域社会治理常规机制的一部分，并使运动式治理从一种动员机制演化为常规机制。”并且这一模式背后往往围绕“维稳”逻辑展开。事实上，与“运动式”治理类似的还有“整体性”治理（张玉磊，2013）、“协同治理”（张力荣、冷向明，2008）以及“三社联动”治理（徐迭国、徐永祥，2016）等，都指出了基层政府在参与社会治理过程中与传统科层政府相区别的行动逻辑特点。

（三）“运动式”治理的可信度及其“制度张力”区间

然而，就其制度效果而言，对基层政府运动式的治理参与方式的评价仍然存在争议。从结构与制度规范立场出发的学者往往对于这一政社不分以及权责不清的运动式治理方式进行批评（罗许生，2005），然而更多的批评则来自其功能效果本身，如运动式过程中的持续性问题（冯仕政，2011）以及维稳手段的“治标不治本”问题（杨宜勇，2010）等；但也有学者为这一模式进行辩护，认为在有限资源约束和有限政策工具的条件下，运动式治理作为权宜之计不仅在一定程度上缓解了社会矛盾，而且增加了政府间的合作，促进了多中心协同治理模式（Polycentric Collaborative Governance Model）的发展（唐贤兴，2009；杨志军、彭勃，2013）。

事实上，上述两种对于基层政府社会治理的视角各自在结构与行动层面进行了分析，但仍有两处环节值得注意。其一，如何将特定的结构分析与政府参与的功能效果加以动态结合？基层政府具体是如何面对复杂环境的问题，调整组织架构以实现特定制度功能的？其二，相较于在理论层面争议基层政府“运动式”社会治理的功过，一个更为现实的理解方式是在实践的场域（field）和具体的语境（context）中对此治理模式的可信度（credibility）加以阐释（Ho，2015；Davy，2017）。这一可信度的观点认为，