

TRANSFORMING SOCIETY

national system and
local governance

多学科解答——

巨大社会转型时期的中国，
如何建设现代国家治理体制和地方治理模式。

张继焦

赵罗英 主编

转型社会 国家体制和地方治理



中国市场出版社
China Market Press



中国市场出版社

China Market Press

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

转型社会：国家体制和地方治理 / 张继焦，赵罗英

主编. — 北京：中国市场出版社，2019.4

ISBN 978-7-5092-1673-6

I. ①转… II. ①张… ②赵… III. ①国家-行政管理-中国-文集②地方政府-行政管理-中国-文集
IV. ①D630.1-53②D625-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 097649 号

转型社会：国家体制和地方治理

ZHUANXING SHEHUI: GUOJIA TIZHI HE DIFANG ZHILI

主 编：张继焦 赵罗英

责任编辑：宋 涛 (zhixuanjingpin@163.com)

出版发行：中国市场出版社

社 址：北京市西城区月坛北小街2号院3号楼 (100837)

电 话：(010) 68034118/68021338/68022950/68020336

经 销：新华书店

印 刷：河北鑫兆源印刷有限公司

开 本：170mm×240mm 1/16

印 张：18.75

字 数：300千字

版 次：2019年4月第1版

印 次：2019年4月第1次印刷

书 号：ISBN 978-7-5092-1673-6

定 价：68.00元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

经济社会转型：
国家体制和地方治理——001

我国基层社区治理与“新清河实验”

李 强 /003

“伞式社会”

——观察中国经济社会结构转型的一个新概念

张继焦 /018

转型社会的社会治理与社会运行

董驹翔 /036

社会治理和政社分开

唐 钧 /047

后工业化时代的城市转型发展：场景革命

吴 军 /058

“互联网+小城镇”的结构体系

王 飞 /067

城市和农村的社区治理——077

礼法并用推进城市社区治理创新

龚维斌 /079

精英替代与社区动员内卷化

——城市社区治理中的动员困境及发生机制

王德福 /087

中产阶层的社区参与:现状、特征及动力因素

——基于 CGSS 2010 数据的实证研究

徐 玲 /106

从整体支配到协商治理:乡村治理转型及其困境

——基于北镇“钉子户”治理的历史考察

陈 锋 /126

社会组织与社会治理——141

群为邦本:试论中国的齐民社会与社团正当性

杨春宇 /143

社会资本与社区社会组织培育

——以 BJ 市 D 区“社区社会组织孵化培育工程”为例

赵罗英 夏建中 /176

社区社会组织的合法性危机生成机制

——一个新制度主义的视角

菅立成 /189

社会资本视角下社区社会组织培育模式探讨

——以浙江省 H 市 SC 区 XY 街道为例

方亚琴 /204

政府治理、
社会政策与社会福利——221

合法性与有效治理：汶川地震中的政府满意度

尉建文 谢镇荣 /223

权力游戏视角在中国政府治理方式研究中的应用初探

——以中国开发区蔓延问题为中心

魏仲奇 /242

逆向选择、道德风险与精准救助：理论、实践及政策指向

胡思洋 赵 曼 /264

扶持人口较少民族发展政策实施现状与评估研究

——基于公共政策周期理论视角分析

耿 新 /277

Transforming society:
national system
and local governance

**经济社会转型：
国家体制和地方治理**

我国基层社区治理与“新清河实验”

李 强*

一、清河社区治理与新清河实验

清河地区隶属于北京市西北部的海淀区清河街道辖区，位置距离清华大学很近，从清华大学向北跨过北五环就是清河地区了。清河地区面积9.37平方公里，目前常住总人口约18万人，北京户籍人口近8万人，非北京户籍的外来人口约10万人。按照中国的体制，这里有28个社区居委会。由于属于城乡接合部，还有个别农村、村委会建制并存。

“新清河实验”是清华大学社会学系李强教授所带领的课题组在北京清河地区进行的学术研究与社区研究、社会治理相结合的社会科学实验，实验的目的是探索我国的基层社区治理创新。社会学的实证社区研究有悠久的历史，是最为典型的一种社会学的研究路径和研究方法，较早的社区研究例如美国学者Lynd夫妇的Middletown研究^[1]在社会学界至今享有盛誉，帕克（Robert Ezra Park）等人的芝加哥学派的芝加哥城市研究也可以视为一种社区研究，后来的社区研究包括在学界有影响的社区研究不胜枚举。至于社区实验，早期Howard的田园城市^[2]实践，甚至更早的Robert Owen在美国印第安纳州的试验，也可以视为社区实验的尝试。“新清河实

* 李强，清华大学社会学系教授。

[1] Robert S. Lynd and Helen Merrell Lynd. Middletown: A Study in Modern American Culture [M]. Harcourt Brace Jovanovich, Inc. 1929 U. S. A.

[2] Ebenezer Howard. Garden Cities of Tomorrow: A Peaceful Path to Real Reform [M]. Sonnenschein, 1898.

验”也有社区实验的含义，它不仅是一种纯学术研究，也是一种“干预型的社区实验”，即在处于重大现代化转型的中国社会，选择一个地区进行社区治理的政策干预，在学术研究的同时，探索如何解决社区中的众多社会问题、推进和谐社会建设。这对于历来重视社会管理、社会治理的中国社会具有特殊的重大意义。

我们的清河实验为什么叫“新清河实验”呢？为什么有个“新”字呢？因为历史上，中国社会学者有过老清河实验，清河实验是有历史渊源的。当年中国北平燕京大学的老一代社会学家杨开道、许世廉等曾于1928年开始了清河镇调研，并于1930年正式建立“清河社会实验区”，主要是探索和推进乡村建设，后来由于日军占领北平而中断了。这里也简单介绍一下当年的清河实验情况。

当年清河实验的社会背景是，20世纪初期，由于外侵内战，中国农村经济萧条、民生凋敝的状况日益严重。一批有识之士纷纷为中国农村经济社会发展出谋划策，当年中国老一代社会学家晏阳初、梁漱溟等人在中国山东、河北等地开启了轰轰烈烈的“乡村建设运动”^[1]。就在同一时期，燕京大学的杨开道、许仕廉等社会学家在北平选取了清河作为实验点，推进乡村建设。所以，清河实验从一开始就既有学术研究特征，又有社区干预、社会治理特征。1928年清河实验的一项重要工作，是对清河的历史、地理与环境、人口、婚姻家庭、经济组织、政治、教育、宗教等方面做一次普查，并产生了《清河——一个社会学的分析》的调研报告（由杨开道、许仕廉、步济时、张鸿钧、余万合著）。报告对当时清河的社会、经济、政治等方面的基本状况做了描述和分析，并着重强调了“清河实验区”在农村社会服务方面体现出的意义和价值^[2]。1930年2月，“清河社会实验区”正式成立。在此后的7年时间里，清河实验区取得了一系列成果，既改善了农村社会治理状况、提高了当地人民的生活质量，又完成了

[1] 祝彦. 三十年代乡村建设运动：梁漱溟与邹平实验 [OL]. 中国共产党新闻网, <http://cpc.people.com.cn/GB/85037/8516210.html>.

[2] 阎明. 杨开道与清河“实验室” [J]. 中国社会导刊.

学术研究成果，还培养了当年燕京大学社会学系学生的实践能力与工作能力^[1]。历史上的清河实验的具体操作是：燕京大学师生对清河镇进行了实验预先评估，随后，他们向清河居民宣传预估结果与建议，当地居民们也是主动要求合作、进行社会改良。当年的清河实验围绕经济、社会、卫生等项目开展实施，取得了一定成效。在经济方面，推进农业生产技术改造，提高了农业产量，推进资金合作减少农民经济压力，发展家庭手工业，提高农民收入，等等。在社会方面，推进教育事业，提高居民文化水平，保护妇女儿童的权益。在卫生方面，改善了保健卫生条件，培养基层保健人才，建立了预防保健制度。在学术研究方面，探索了乡村建设理论等。在将学术研究与社会治理、社区干预相结合方面，历史上的清河实验与今天的清河实验有一定的相似之处。遗憾的是，历史上的老清河实验到1937年日本人入侵北平以后就难以为继了，由于日本侵华战争的原因，老清河实验中断了。

清华大学社会学系李强教授等于2014年开始，重新开启了清河实验。今日之清河已非昨日之清河，今日清河已经变为北京城市发展的重要区域，有商业中心、科技文化产业，还有众多居民小区。清华大学社会学系课题组之所以选择该地区做社会学实验，除了有承继老清河实验含义外，更主要的还是因为该地区社区类型极其复杂，既有高精尖的科技园区、著名的高科技企业，也有落后的城中村、条件很差的外来人口聚集区，既有高档、中档的商品房小区，也有传统的，甚至已经衰落的旧“单位社区”。人口构成也极其复杂，既有高收入群体、高科技人才、商人，也有低收入的外来打工者、从老城区迁移来的老居民、传统的“下岗职工”，甚至还有没转制的户籍农民。

清河作为城乡接合部，目前内部发展十分不均衡，有多种复杂的空间类型，而这，恰恰是中国社会剧变的一个缩影。中国改革开放近40年，全国的社区都发生了极大变迁，社区类型异常多样化，而这些变迁几乎都可以在清河找到踪影。所以，清河的变化也是中国几十年社会变迁的一个缩

[1] 马威. 杨开道学术研究综述 [J]. 华中农业大学学报 (社会科学版), 2009 (2).

影，中国的改革和社会变迁所遇到的问题，在清河都可以找到踪迹。新清河实验，在学理上秉承20世纪30年代老清河实验的为民谋福祉的学术关怀和追求，并在中国改革开放新时期，针对变化了的情况做出新的设计，做出社会治理创新。新清河实验是一个综合性的社会治理实验，也是一种社会科学的社会干预和社会科学的社区组织管理实验。

中国有近14亿人口，正在进行着人类历史上最大规模的城市化实验，中国的改革开放也是迄今为止全世界最大规模的现代化转型实验，在此背景下，重新开启新清河实验的目的就是，在一定规模的社区里，发现和解决社会问题，探索人口巨型、高密度社会的城市化、现代化的路径。与当年老清河实验的关注点、注重点“乡村改造”有所不同，新清河实验关注的重点是城市社区（当然也包括城乡接合部和正在城市化的乡村），探索城市社会治理的路径。新清河实验秉承社区实证研究方法，深入社区生活实践，在中国特有的社会情境的基础上，探索和解决快速城市化过程中所产生的社区治理问题。

新的清河实验关于中国基层社会治理的理论框架认为，在政府、市场与社会三个方面，中国目前突出问题是社会发育不足，社区居民的参与不足，所以，实验的一个重要内容是激发社会活力。目前，实验包括社会组织体系实验和社区提升等几个方面。在清河的几个社区进行了社会组织体系改革和社区提升的实验。

二、新清河实验的社会背景

新清河实验面临的社会背景是中国改革开放近40年来，中国城市基层社会、基层社区发生了巨变，原来的、改革以前的社会组织、社会体制已经不能够适应这种变迁，基层社会治理面临着诸多问题，中国城市社区原有的组织架构和运行体系必须进行改革变革才能适应这些变化。从学术角度看，中国的社会转型、社会变革也为社会学研究探索中国社会的现代化进程提供了具体的、实证的社区研究场所。那么，改革开放以来中国城市基层社区究竟发生了哪些新的变化呢？出现了哪些体制与现实不适应的问

题呢？

1. 基层社区治理忽视了居民的需求

原有的社区行政管理体系明显地与老百姓、居民的需求脱节，中国社区面临的实际情况是：中国政府明显的是从上到下的组织管理体系，基层的街道委员会、居委会主要在完成上级政府指派的任务，本来应该是居民自治组织的居委会忙于应付政府的指令，不能够实现反映居民意愿、组织居民参与的职能，街道作为基层政府也将完成上级政府指令作为工作的中心。这样一来，居民的日常需求没有人真正关心，基层老百姓的需要常常被忽视。

2. 社区管理体制方面的问题

原来的社区管理机制体制已不能适应今天社区发展的需要。例如，中国城市里占很大比例的老旧小区（即改革开放以前建设的单位制小区）明显衰落了，社区内设施陈旧、环境较差，小区物质空间的布局不能适应今天的生活格局，5~6层的楼房没有电梯，社区内人口老化严重，老人无法下楼。在物质空间布局方面，明明是一些小的布局变化就可以满足居民的迫切需求，但是，按照极其复杂的审批程序，那些有利于居民环境和生活改善的变化都不可能被批准，社区的组织管理体制不适应今天的社区变化。

3. 居委会行政任务负担过重，失去自治功能

尽管根据中国宪法，居委会是属于居民自治组织，而现实是居委会仍是中国基层政府指令的执行者，居委会成员的工资是政府付给的，所以，他们每天都在忙于政府指派的各项繁重任务，完全没有能力和时间组织居民自治。如果与改革开放以前比较，那时候，居委会成员是本社区居民，很大程度上是在做居民自治的活动。反而是今天的居委会失去了自治功能。

4. 市场机制尚不完善

自世纪之交，中国住房市场化以后，商品房小区越来越成为中国城市

社区的主导模式，但是，由于我国房地产市场发育的时间短，体制机制上的漏洞还有很多。不少商品房小区的房屋质量存在问题，但是，一些开发商买完房子后，后续的房屋质量问题推给物业管理公司，最后无法解决。开发商多数只参与前期社区房屋的建设，而前期规划建设常常会有很多漏洞，比如社区基本服务的漏洞、社区文化设施的漏洞等，造成后续的社区生活中出现问题。后续问题推给物业管理公司后，致使物业公司与社区居民之间关系紧张。总之，社区治理主体之间权责不清楚，功能碎片化，自治能力较弱。

5. 巨型人口的高度集中带来巨大隐患

中国人口接近 14 亿，巨大的人口向大城市、超大城市聚集，尤其是京津冀、长三角、珠三角这些人口聚集区，出现了人类历史上从来没有过的如此巨型人口的高密度集聚。前一段时间发生的中国天津滨海新区爆炸事件，再次提示人口高密度聚集带来的社会风险。根据英国社会学家吉登斯（A. Giddens）的观点：生活在高度现代性世界里，便是生活在一种机遇与风险的世界中。现代社会是具有高风险的社会，由于人口高度密集，在特大城市中，某些局部或是突发事件有可能引发巨大社会灾难。风险社会理论认为：风险是内生的，伴随着人类的决策与行为，是各种社会制度，尤其是工业制度、法律制度、技术和应用科学等正常运行的共同结果。风险的影响和后果具有延展性，它往往超越了地理边界和社会文化边界的限制，其时间影响是持续的。现代风险社会理论认为，今天社会的高风险超过了以往任何历史时期。

为了研究基层社会、基层社区的巨大变化，为了应对基层社会、基层社区治理中的众多难题，我们重新开启了清河实验，这一方面体现了社会学学术传承的含义，更重要的一方面是探索新时期中国基层社会治理创新的模式。

三、新清河实验在治理方面的具体运作

重新开启的清河实验从两个方面推进工作：一是社会组织体系实验，

二是社区提升实验。社会组织体系实验是通过改革基层组织体系，推进社会治理创新和激发社会活力。社会组织体系实验从改革现有的居委会组织成员入手，选举议事委员以扩大社区居委会的代表性，议事委员更多的是发挥反映居民意愿、参与社区决策的功能。社区提升实验主要是通过议事委员带领居民进行民主议事和决策，产生以居民需求为导向的社区提升议案，由课题组进行相关专业的专家、设计师等技术资源的整合，居民参与和过程监督，由此实现社区改造和提升。

1. 三个试点社区的选择

在整体了解清河地区社会治理存在的问题状况之后，我们选择了三种不同类型的社区开展工作，即老旧小区、商品房小区、混合型小区。对于三种社区都通过选举议事委员的方式提高居民的社区参与程度。

(1) 老旧小区：毛纺南社区

毛纺南社区是原来国营毛纺厂的单位职工大院，有34栋居民楼，3275户居民。由于过去是同一单位职工，居民互相熟悉，交往多，但由于原毛纺厂已经衰落，不能为社区提供支持，所以，该社区也表现出衰落的特征。社区居民生活条件比较差，房屋老旧，环境垃圾问题等各种矛盾聚积，社区老龄化问题严重，80岁以上的老人有560位，60岁以上的老人占一半，社区严重缺少经济支撑。虽然有物业公司，但是由于大家不交物业费，社区运转维持十分艰难。

(2) 商品房小区：橡树湾社区

橡树湾社区属于清河地区的高档商品房小区。居民构成为大学教授、IT行业的公司管理层、个体老板，居住人群文化素质较高。但是，由于都是新搬入的居民，大家互相不熟悉，社区参与明显不足。所以，建设的目标是营造熟人社区，尤其是促进社区居委会和业主委员会这两类居民自治组织的协调与合作，推动居民自治和业主自治的融合。清河实验尝试扩大业委会成员的议事范围（不限于物业管理，而扩展到社区文化、社区服务等）和参与途径，提高社区居委会的合法性，争取获得更多业主的认同和支持。

(3) 混合型社区：阳光社区

阳光社区是多种社区类型的混合体，该社区下有6个居住生活小区，共有居民2000户，其中本地居民1700户，流动人口300户。所谓多种社区混合体，指该社区下有不同类型的管理机制和不同类型的居民，有的属于商品房，有的属于单位房，有平房也有楼房，有等待拆迁改造的棚户区，有市民也有农民，还有拆迁户和回迁户。由于6个生活小区情况各不相同，差异度很大，所以，整合各个小区之间的利益还是有难度的。有的生活小区内部居民交往频繁，社区参与十分活跃，这样的小区内有频繁的社区文体活动，包括大妈跳街舞、春秋季的趣味运动会，等等。该社区居委会主任责任心强，到任后的10年中为居民做了很多实事。该社区各文体队伍的负责人也是社区积极分子，都很配合和支持居委会的工作，是非常合适的议事委员候选人。

2. 社会组织体系实验：增设议事委员

目前，在上述三个社区中都完成了议事委员的选举和工作的推进。建立议事委员机制的目的是为了激发社会活力，增加社区成员的参与度，培育社会的自我调节能力。实现中国政府提出的“政府治理与社会自我调节、居民自治良性互动”目标。

首先，经过非常细致复杂的前期调研，完成了选举议事委员的工作。2015年1月16—23日，在三个实验点社区先后召开了居民代表大会暨议事委员选举大会，按照方案选举出了34名议事委员，差额比例为38%。相关单位负责人及社区居委会成员、居民代表共200余人出席会议，积极关注清河实验的30余名居民自发列席会议。会议向广大居民代表强调了支持居民参与、推动居民自治的重要意义，并就社区环境卫生、治安管理、老幼服务、志愿文体活动组织等工作的进一步开展事宜征集居民代表意见和组织相关讨论。

其次，确定议事规则。按照实验的基本思路，改组后的社区居委会应既是“议”的机构，同时也是“行”的机构，新增的议事委员要定期开会对社区公共事务进行讨论。讨论的议事议题范围是事前经过居民需求调查

确定好的。讨论设立议事机制，并非议事委员漫无目的、毫无依据的展开讨论，而是事先对所选出的议事委员进行能力建设培训，让大家学会运用一些专业技术，开展居民意愿和居民需求调查，了解居民反映出来的社区问题。专业技术包括问卷调查、访谈、焦点小组、组织居民召开参与式的讨论会等。只有议事委员带着居民的需求和意见参与讨论，议事委员才能具有代表性。这是议事机制的问题，之后还进一步明确了决策机制。议事之后，选出决策的代表，大家集体监督落实的过程。

最后，议事委员议事的主要议题：怎样让“公益金”的使用真正与居民的迫切需求接轨。

所谓“公益金”，是北京市政府每年为每个社区居委会提供的改善社区品质的政府财政经费。以往这笔经费常常积压在政府财政的账里，没有使用，有些地方政府这笔经费已经积压多年了。没有使用的原因是基层政府也不知道社区需要改善什么，而社区居民往往又不知道有这样一笔经费。所以，清河实验就以讨论“公益金”如何使用作为议事委员的核心议题。通过公益金的讨论和使用，建立社区居委会的议事协商机制。新组成的居委会组织格局构建完成以后，核心的工作内容在于共同讨论社区公共事务，探索社区公共事务的参与式协商机制，吸引更多的社区利益相关群体共同参与社区建设。遵循“社区提需求并监督，政府、市场、社会一起参与”的指导原则，保障社区居民的知情权、参与权、表达权、监督权。

改组后的居委会，在组织调查居民需求的基础上，对如何科学、民主地使用社区公益金进行充分讨论。并且注意在使用中规避风险，通过群众制约，保障公益金的使用过程科学化、合理化。在讨论中，解决和建立起居民议事协商机制、议事规则，提高居委会的议事能力。讨论和实施过程全部在街道职能科室指导下完成，由改组后的社区居委会负责具体培训及组织居民开会讨论，建立操作性强的组织运作体系和参与式协商机制。只有讨论和实施的过程有效，居民认可度高，街道才会给予更大力度的资金支持。

实验中发现，目前社区存在的核心问题是缺乏“议”的过程，实验力图通过议事委员对公益金使用的讨论，提高社区决策参与度，让社区居民