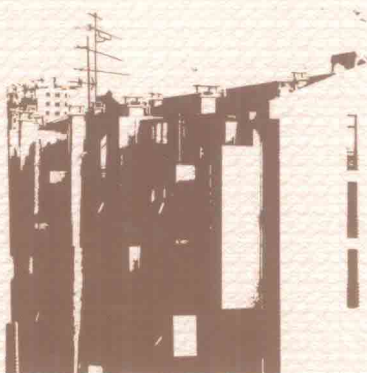


北京社会服务 管理创新

主编 / 冯晓英
副主编 / 高勇

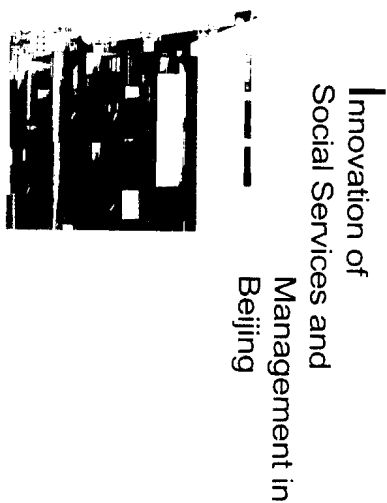
Innovation of
Social Services and

Management in
Beijing



北京社会服务 管理创新

主编／冯晓英
副主编／高勇



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

北京社会服务管理创新/冯晓英主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 6
ISBN 978 - 7 - 5097 - 2309 - 8

I. ①北… II. ①冯… III. ①社会服务 - 研究 - 北京市
②社会管理 - 研究 - 北京市 IV. ①D669.3 ②D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 066988 号

北京社会服务管理创新

主 编 / 冯晓英
副 主 编 / 高 勇

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127 责任编辑 / 丁 凡
电子信箱 / pishubu@ssap.cn 责任校对 / 王 伟
项目统筹 / 丁 凡 责任印制 / 董 然
总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季峰印刷有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 20.2
版 次 / 2011 年 6 月第 1 版 字 数 / 333 千字
印 次 / 2011 年 6 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2309 - 8
定 价 / 49.00 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

前 言

社会服务管理创新是 2010 年以来从中央到地方、从学界到市民都十分关注的“焦点”话题。社会服务管理在我国并不是一个新概念，它是人类社会必不可少的一项管理活动，之所以在今天引起全社会的广泛关注，是因为当前我国既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾凸显期，现行的社会管理无论是从体制、还是机制上都难以应对社会转型时期出现的诸多社会矛盾。因此，以服务管理创新为突破口，本着“以人为本、服务优先；多方参与、共同治理；统筹兼顾、动态协调；既有秩序，又有活力；立足国情、改革创新”的原则，实现从以政府为单一主体、以单位管理为主要载体、以行政办法为主要手段、以管控为主要目的的传统模式，向政府行政管理与社会自我调节、居民自治管理良性互动，社区管理与单位管理有机结合，多种手段综合运用，管理与服务融合，有序与活力统一的多元治理、共建共享的新模式转变，构建起与发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化以及构建和谐社会的中国特色的社会管理体制，已经成为当前我国社会建设的重中之重。

北京一直致力于社会服务管理创新工作，特别是在流动人口服务管理和“枢纽型”社会组织制度创新方面都走在全国前列。2010 年 7 月北京市委、市政府出台了旨在紧紧围绕保障和改善民生，加强社会服务和管理，形成二者之间互相衔接、有机结合的政策体系——《北京市社会服务管理创新行动方案》，明确提出在

当前和今后一个时期，将按照“行动方案”的总体安排，重点围绕社会保障体系创新、各类社会群体服务管理创新、社区服务管理创新、社会组织服务管理创新、互联网等新媒体管理创新、社会领域党建工作创新等六个方面，开展 34 项重点工作，推出 90 项创新措施，加大工作力度，努力实现社会服务管理全覆盖。本书就是试图通过“城乡结合部社会管理体制创新”和“社会组织服务管理创新”两个主题的研究，总结北京社会服务管理创新的基本经验，对当前北京社会服务管理中的热点和难点问题进行深入的理论 and 实践探讨，以推动社会服务管理创新的深入发展。

《北京社会服务管理创新》一书由北京市社会科学院“北京社会管理研究中心”2010 年完成的北京市哲学社会科学“十一五”规划重点项目“北京市城乡结合部流动人口聚居区合作治理研究”、北京哲学社会科学规划一般项目“北京市民间组织国际交往研究”、北京市社会科学院重大项目“首都和谐稳定背景下的民生问题研究”、“首都社会建设的体制机制研究”等 4 项课题研究成果组成，具有数据翔实、案例丰富、点面结合、论证严谨的特点。

全书分为上下两编，上编为“城乡结合部社会管理体制创新”，下编为“社会组织服务管理创新”。

上编由“首都特色的流动人口聚居区合作治理研究”主报告和 6 篇分报告组成。研究成果在对我国内地和香港地区进行大量实地调查研究的基础上，紧密结合北京正在进行的“城乡结合部综合配套改革试验”，以三种“城中村”改造模式为主要研究对象，对城乡统筹背景下的北京市流动人口聚居区的治理模式做了深入研究和利弊探讨。在对北京“城中村”改造的作用给予积极评价的同时，指出“城中村”改造周边地区可能面临更深的发展困境，建议在“市区政府是主导、乡村组织是枢纽、社区成员是核心、社会团体和社会单位（企业）是支撑、专业 NGO 是助推器”的合作治理框架下，以生活设施改造和社会管理体制创新为突破口，

统筹兼顾尚待城市化地区的协调发展。

下编由主报告“社会组织与民生建设——北京市基层社会组织参与民生建设的实证性研究”、“枢纽型社会组织的职责与作用”和“北京市民间组织国际交往现状、问题及对策研究”组成。

“社会组织与民生建设——北京市基层社会组织参与民生建设的实证性研究”由主报告和11个分报告组成。报告在对10个街道和社区层面具有组织服务功能的“枢纽型”社会组织和直接或者间接参与服务行动的公益性民间组织等三类基层社会组织实地考察和深入研究的基础上，指出北京基层社会中一个互补互联的社会服务组织网络已见雏形，应区别不同层级枢纽性社会组织在民生建设中的功能和作用，积极发挥公益性民间组织在民生建设中的助推角色，形成政府组织推动、社会组织积极参与、社会力量协同配合的民生建设新格局。

“枢纽型社会组织的职责与作用”报告分析了社会组织“双重管理体制”产生及延续的体制根源，指出北京市“枢纽型”社会组织管理体制的创新意义在于通过“存量脱钩”、“增量吸纳”、“协调引导”等多种手段和渠道来改变社会组织的治理主体，进而改进社会组织的治理方式。建议从“分级吸纳、强化问责、资源引导、价值构建、人才培养”入手，进一步创新“枢纽型”社会组织的治理手段。

“北京市民间组织国际交往现状、问题及对策研究”描述了北京市的各类社会组织现状以及开展对外交往的成果，并且根据对外交往能力和资金来源把他们分为管理型、拓展型、内生型和协助型四种基本类型。北京市民间组织对外交往是中国国家总体外交的一个有机组成部分，并且要为“人文北京、科技北京、绿色北京”建设和世界城市建设作出贡献。为此研究报告在领导管理机制、规划引导机制、法规保障机制、财政支持机制、税收优惠机制、协调沟通机制、社会参与机制七个方面提出了政策建议。

本书是北京市社会科学院“北京社会管理研究中心”科研人

员集体智慧和辛勤工作的结晶。作者以社会学所研究人员为主，吸收了院内外的部分学者。四个课题组的主持人和成员分别是：

“北京市城乡结合部流动人口聚居区合作治理研究”：课题主持人冯晓英；课题组成员有包路芳、江树革、袁振龙、张真理、袁蕾。

“首都和谐稳定背景下的民生问题研究”：课题主持人冯晓英；课题组成员有高勇、戴建中、包路芳、李伟东、王煜、曹婷婷、韩嘉玲、韩君。

“首都社会建设的管理体制机制研究”：课题主持人高勇；课题组成员有冯晓英、戴建中、包路芳、曹婷婷、李伟东、马丹。

“北京市民间组织国际交往研究”：课题主持人戴建中；课题组成员有冯晓英、王煜、高勇、包路芳、李伟东、马丹、龙彦、孙湛宁、韩君。

冯晓英

2011年3月

目 录

上编 城乡结合部社会管理体制创新

主报告一 首都特色的流动人口聚居区合作

治理研究 冯晓英 / 3

分报告一 北京市流动人口聚居区合作治理

方式建构 张真理 / 37

分报告二 北京市流动人口社会融合研究 包路芳 / 54

分报告三 北京“城中村”治理的调查与思考 冯晓英 / 80

分报告四 新型流动人口居住区建设研究 袁 蕾 / 95

分报告五 北京城乡结合部基层社会管理研究

——以海淀区田村路街道为例 袁振龙 / 112

分报告六 城乡结合部治理的国际经验与借鉴 江树莘 / 124

下编 社会组织服务管理创新

主报告二 社会组织与民生建设

——北京市基层社会组织参与民生建设的

实证性研究 冯晓英 / 141

分报告一 民间组织在民生工程中的作用

——国内经验综述 曹婷婷 / 178

分报告二 发挥居委会在社区社会组织发展中的 枢纽作用

——丰台区长安新城社区调研报告 曹婷婷 / 195

分报告三 从直接服务向组织服务的功能性变革

——大兴区清源街道社区服务中心调研报告 冯晓英 / 209

分报告四 在单位型社区中发挥社区社会组织作用

——丰台区洋桥东里社区调研报告 高 勇 / 223

分报告五 发挥支持型社会组织在社会组织培育中的 重要作用

——公益组织发展中心（NPI）调研报告 韩 君 / 231

分报告六 以推动社区能力建设为己任

——NGO 案例：“北京社区参与行动服务中心”

调研报告 冯晓英 / 238

分报告七 以志愿者协会为引领，推动社会组织发展

——朝阳区团结湖地区司徒范志愿者协会

调研报告 王 煜 / 249

目 录

分报告八 以“115”模式整合街道社会组织资源	
——朝阳区朝外地区社会管理中心调研报告	李伟东 / 258
分报告九 以社区建设协会为龙头, 培育多种形式的 社会组织	
——西城区月坛社区建设协会调研报告	包路芳 / 270
分报告十 以行动研究的方式服务农民工	
——北京社科院流动人口教育与行动研究中心 案例研究	韩嘉玲 / 286
分报告十一 自我服务, 在生存中求发展	
——流动人口自组织案例: “同心希望家园文化 发展中心” 调研报告	曹婷婷 / 299
主报告三 “枢纽型” 社会组织的职责与作用	高 勇 / 309
主报告四 北京市民间组织国际交往现状、问题及 对策研究	戴建中 / 350
后记	高 勇 / 391

上 编▶

城乡结合部社会管理体制创新



首都特色的流动人口聚居区 合作治理研究

冯晓英*

北京作为国家首都，其流动人口政策取向有着风向标的作用，从而备受社会各界，特别是新闻媒体的关注。2009年以来，伴随着北京“城中村”改造的大规模推进，以及与之相关的“蚁族”、“封村”、“一夜暴富”等社会现象的不断曝光，“城乡结合部”这个原本只与环境脏乱差相关的地区，一下子成为社会关注的“焦点”，引发了学界新一轮的研究高潮。

众所周知，城乡结合部是流动人口高度聚集之地，“城中村”改造对流动人口聚居区究竟会产生何种影响？面临搬迁的原有生活在流动人口聚居区的人们，以及仍然维持现状的流动人口聚居区应该如何应对政府主导下的这次乡村社会变革？这亟须社会科学工作者在深入调查研究的基础上，提出可供政府决策参考的对策思路。

城乡结合部一直是我们多年关注和研究的课题。自2006年9月本课题正式立项以来，课题组做了大量深入细致的调查研究工作。其间，随着城乡结合部社会环境的发展变化，课题组不断调

* 冯晓英，北京市社会科学院社会学所所长、北京社会管理研究中心常务副主任，研究员，“北京市城乡结合部流动人口聚居区合作治理研究”项目负责人。

整研究重点和思路，特别是自 2009 年以来，配合市政府的“城乡结合部综合配套改革试验点”工程，我们不仅对北坞村、大望京村两个试点模式做了深入调查，同时也对纳入 2010 年改造计划的唐家岭、肖家河，以及尚未进入改造名单的石景山区雍王府村、昌平区东小口镇兰各庄村等做了深入访谈，并与市有关职能部门和相关区、乡镇政府就“城中村”改造政策进行了多次交流。

我们的调查研究分六个层次进行：一是与北京市有关政府部门、研究机构座谈，包括北京市城乡结合部建设领导小组办公室、发改委、流管委、人口计生委、统计局、市政市容管委会，以及市委研究室、市政府研究室、北京大学社会学系、北京市农研中心、首都经贸大学城市学院等相关机构。二是深入有关区县召开座谈会和实地考察，其中包括海淀区委研究室、区流管委、四季青乡政府、西北旺镇政府、田村路街道办事处，朝阳区流管委、区农委、崔各庄乡政府、东风乡政府、将台乡政府、望京街道办事处、东八里庄街道办事处、高碑店街道办事处，丰台区政协、区流管委、区研究室、区农委、区市政管委、南苑乡政府、花乡乡政府、卢沟桥乡政府、南苑街道办事处、新村街道办事处，顺义区流管委、林河工业开发区、天竺空港经济开发区，大兴区旧宫镇、清源街道办事处，通州区政协、区拆迁办、区住房保障办公室。三是对基层社区、村进行实地考察、座谈和访谈，其中包括海淀区碧水云天社区、北坞村、肖家河社区、唐家岭村，朝阳区大望京村、崔各庄村、望京村，丰台区黄土岗村、草桥村、新发地村、看丹村、成寿寺村、南苑村、造甲村、将台村、樊家村、张仪村、大井村，石景山区雍王府村，昌平区东小口镇兰各庄村。四是与“社区参与行动”、“公益组织发展中心”、“流动人口教育与行动研究中心”、“打工妹之家”、“北京致诚农民工法律援助研究中心”、“同心希望家园文化发展中心”、“新居民之家”等非政府组织（NGO）座谈并进行实地考察。五是到上海、重庆、成都、武汉等地与相关政府部门、政府研究室以及当地社科院座谈，并

考察了重庆市、成都市城乡统筹试验区和部分流动人口聚居区。六是到香港天水围、深水埗、重庆大厦等地进行实地考察，与香港元朗区民政署座谈，了解香港移民区状况。通过大量深入实地的调查研究，我们在掌握翔实、最新一手资料的基础上，逐渐厘清了研究思路和重点，形成了以下报告。

一 北京“城中村”改造与流动人口 聚居区治理

“城中村”是城乡结合部的顽疾所在。通过旧村改造和新村建设的方式进行城市化改造，是彻底改变“城中村”生存环境日趋恶化的有效途径。2009年初启动的北京市城乡结合部综合配套改革试验，是政府主导下的一次乡村社会变革。在城乡“二元”分治已经制度化，很难通过单一政策彻底治愈“城中村”顽疾的情况下，遵循“政府主导、农民主体、政策创新”的原则，北京市从2009年两个试验点起步，到2010年向50个重点村推进，如此有计划、分步骤、大规模的“城中村”改造，开了全国城乡结合部地区城乡统筹配套改革的先河，引起了国内外，特别是北京学界的高度关注。

（一）北京“城中村”与城乡结合部流动人口聚居区的关系及特征

1. 城乡结合部、“城中村”、流动人口聚居区的概念界定

城乡结合部并不是一个我国独有的概念，作为一个区域概念，它在国外有“城市边缘区”（urban fringe）、“城市蔓延区”（the area of urban sprawl）等多种称谓。我国学者对国外的城乡边缘区等称谓更习惯以城乡结合部来替代。而不同学科背景的学者出于研究内容的不同，对城乡结合部的界定也各有侧重，形成了诸如空间说、定性说、形成说、综合说等多种定义。我们对城乡结合

部的界定立足于中国国情，侧重于地域概念，目的只是想说明它的区域范围，至于它的区域特征则是围绕我们的研究对象展开。据此，我们界定的城乡结合部泛指城市建成区与非建成区的接壤地带，是一个随着城市产业和住宅区不断向城外扩散，从而使原来以农村为主的市郊地带较快演变为兼有城乡特色的特殊空间。就北京而言，城乡结合部既包括中心城区与近郊区的接壤地带，也涵盖远郊区县卫星城与其周边乡镇的接壤地带。目前关于北京市城乡结合部的区域范围有三种界定：一是指规划中心城区范围内现存的乡（镇）和行政村，包括朝阳、海淀、丰台、大兴、昌平五区30个乡（镇）的301个行政村，即本文所指的“城中村”；二是指城市中心区的边缘地带和11个新城所辖除城市中心区以外的农村地区，涉及1178个行政村；三是指朝阳、海淀、丰台、石景山四区与大兴、通州、顺义、昌平、房山、门头沟六区接壤地带，涉及77个街道乡镇，1673个社区（村）。由于我们关注的重点是流动人口聚居区，而流动人口“外缘区”^①的迁移趋势，已经超出了前两种区域范围，因此，我们研究的范围是第三种区域。

“城中村”是具有中国特色的称谓，是中国城市化进程中出现的一种特有现象。广义的概念是指在城市高速发展的进程中，滞后于时代发展步伐、游离于现代城市管理之外、生活水平低下的居民生活区。狭义的概念是指在规划市区内仍然保留和实行农村集体所有制和农村经营体制的农村社区。北京市的“城中村”大体分为两类：第一类是指在建成区内环境脏乱的城市角落。这部

① 城乡结合部具有较为典型的圈层结构，内圈层倾向于城市形态，外圈层倾向于乡村形态。据此，城乡结合部可划分为外缘区（农业型边缘区）和内缘区（非农业型边缘区）两大类型。内缘区靠近城市中心区，绝大多数土地已用于或规划为城市建设用地。在北京，这个范围大体在五环路附近。外缘区是以农业土地利用为主要景观，但城市指向性因素渗透明显，紧靠内缘区且与城市影响区相接的地域，其位置大体在朝阳、海淀、丰台、石景山与大兴、通州、顺义、昌平和房山接壤的环城带地区。

分“城中村”经过奥运会前三年的集中整治，公共环境已经有了明显改观。第二类主要是指规划市区范围内的行政村。它们大多位于城乡结合部地区，具有流动人口高度聚居，公共设施严重不足，生活环境脏乱差等基本特征，是当前北京市在城乡统筹过程中重点关注和着手治理的地区。

流动人口聚居区在北京已有近 20 年的历史。最早进入学者研究视野的是位于丰台区南苑乡大红门地区的“浙江村”。据查，历史上的北京从来没有形成过“城中村”聚落；从 20 世纪 80 年代初以后，大批浙江商人涌入京城，聚居在一起，到 1988 年“浙江村”人口初具规模，成聚落状，才被北京当地人称作“浙江村”。^①此后，关于流动人口聚居区的提法多见于流动人口管理机构关于流动人口的工作报告或是学者的研究报告。事实上，聚居区只是表明流动人口的聚居程度，并无明确的规模界限。目前提出的万人规模流动人口聚居区只是流动人口管理机构衡量流动人口规模的一个尺度，并不标志着万人规模以下的流动人口住地就不是聚居区。本报告所研究的对象，主要是位于城乡结合部地区的流动人口聚居区，它既包括以街乡为单位的万人以上规模的流动人口聚居区，^②也包括流动人口规模一般超过户籍人口规模，以行政村或自然村为单位的流动人口集中居住地，但重点是研究后者。

2. “城中村”与流动人口聚居区的关系

北京的“城中村”与流动人口聚居区是一个密切相关，但又不完全等同的概念。二者虽然都地处城乡结合部地区，但由于

① 王春光：《社会流动和社会重构——京城“浙江村”研究》，浙江人民出版社，1995，第 30 页。

② 万人以上规模的流动人口聚居区在城区街道辖区数量很少，如宣武区大栅栏街道等，其他主要分布在城乡结合部原来归属农村乡镇区域，或因城市搬迁人口和就地农转非人口增多而新建的街道办事处辖区，如丰台区的大红门街道，或是实行“一乡两制”，在保留乡镇建制的同时，增设地区办事处的行政管辖区，如朝阳区的十八里店地区办事处等。