

第一章 推进中国特色的基层社会治理研究

改革开放 40 多年来,中国的现代化建设取得了举世瞩目的成就。中国正在推进着人类历史上一国之内最大规模的现代化、城镇化、产业化进程,在这一进程中,我国理论界和社会学界根据中国国情不断探索中国现代化建设中的社会建设之路,进行了一系列具有中国特色的社会学研究,做出了社会学理论与方法的创新,其中很重要的一个创新就是关于社会治理和基层社会治理的研究。本书尝试从社会学角度,分析新时期我国的现代化发展和社会治理面临的挑战和问题,以及党领导下的中国特色社会治理体系在新时期如何进一步创新和完善。

第一节 现代化发展与社会治理创新

中国的现代化建设和城镇化发展已经进入了新时代,中国的国情、中国社会的主要矛盾发生了重大变化。与此同时,国内外经济社会形势几经起伏,危机与机遇并存,我国社会治理体系如何应对“百年未有之大变局”,如何顺应社会主要矛盾变化带来的新特征、新要求,如何克服错综复杂的国际环境和生态风险带来的新矛盾、新挑战,如何在这样的环境背景中恢复社会经济并寻求中国社会的现代化之路,是摆在中国面前的一项重大议题。

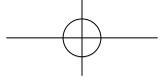
首先,中国的国情发生了变化,走向了全面建设社会主义现代化国家的新时代,社会治理体系亟须转向“高质量发展阶段”。



《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中提出，“要开启全面建设社会主义现代化国家新征程”，“我国已转向高质量发展阶段”，“推进国家治理体系和治理能力现代化”。社会治理事关党和国家大政方针贯彻落实，事关人民群众的切身利益，事关城乡基层的和谐稳定。社会领域的建设与经济领域的建设有很大区别，经济领域的建设面对的是经济全球化的压力，可以参考国际上发达经济体的体制机制，企业运营也要参照国际上的先进经验建立新的企业制度。而社会建设、社会治理、社会体制机制则比较特殊，它是在各个国家特定的历史文化土壤中形成的，它更多的是要适应本地文化习俗、适应社区居民的生活方式，很难将其他国家的社区生活模式移植到另一个国家的社区生活之中。社会治理虽然不排斥学习其他国家社区治理的一些成功经验，但是，这种参照系的情况极其复杂，很多基础性要素都不一样，根本不可能简单模仿。^①

其二，中国社会的主要矛盾发生了变化，中国在相当长一段时间内将继续面临资源不平衡、不充分、不匹配的难题，加上新冠肺炎疫情带来的深远影响，社会治理面临新的问题。党的十九大报告提出：“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”“十四五”规划指出，“我国现阶段发展不平衡不充分问题仍然突出，城乡区域发展和收入分配差距较大，生态环保任重道远，民生保障存在短板，社会治理还有弱项”。在中国城市化的进程中，比较突出的还是“不平衡”与“不充分”的问题，前者包括地区间发展不平衡、区域发展不平衡、新城与老城发展不平衡的问题，后者表现为地方政府债务和收入不充分、城市发展不充分的问题。随着工业化、城镇化、信息化加速推进，城乡发展不平衡、区域发展不协调问题较为突出，贫富分化导致社会

^① 李强、卢尧选：《疫情防控与我国基层社会治理创新》，载《江苏社会科学》，2020（4），24-31页。



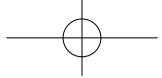
结构和利益格局发生深刻变化。

其三，国家在快速城市化的过程中，形成了一些人口高度聚集的大城市和特大城市，但是，大城市持续巨型化的趋势往往导致“大城市病”，给城市的发展和治理、人民生活的幸福安定带来了负面影响，也给党和政府的领导、执政、治理能力带来了巨大的挑战。快速城市化进程中所形成的很多大城市，由于创新人才云集、要素资源丰富，经济增长迅速、就业市场巨大、文化活力旺盛等诸多优势，而吸引了大量异质性、流动性人口的聚集，但持续巨型化的大城市往往引发人口无序聚集、生态环境恶化、能源资源紧张、交通拥堵严重、安全形势严峻以及贫富分化严重等“超大城市病”。段进军认为，“摊大饼”般的城市化扩张，是典型的“中心—外围”空间形态，城市空间结构是刚性的不是柔性的；空间集聚所带来的经济社会集聚效应是巨大的，但是导致公共卫生突发事件爆发的概率和传播速度也明显增大；高密度的人口聚集，使得人与人之间的空间距离缩短；高频率的商务活动、大范围的人口流动，使得全社会工作生活节奏显著加快，一旦遇到疫情等突发事件会促使其极快传播。^①

其四，中国基层社会已经发生巨大变化，但传统治理体系明显滞后。改革开放以来，当代中国基层社会发生了巨大变迁，中国城乡人口状况和城乡管理体制机制也发生了巨大变迁。中国城乡有一整套依托党政行政体制和单位体制的传统治理方式，这套体制曾经是非常有效的，但迄今既有的社会治理体制机制已不适应新形势、新局面的要求，所以只能结合中国具体国情、结合每个社区的具体情况^②进行创新。伴随着未来可预见的大规模人口流动，社会治理所面临的复杂性风险加大，政府“大包大揽”促发展的治理模式难以为继。社区发展治理存在缺乏顶层设计、统筹协调的问题，缺乏

① 段进军：《“后疫情”时代城市发展与治理应实现四个突破》，载《国家治理》（24），40-43页。

② 李强、卢尧选：《疫情防控与我国基层社会治理创新》，载《江苏社会科学》，2020（4），24-31页。



一个统筹社区、激发活力、高效整合多方资源的体制机制，社会治理的创新已成为当务之急。

根据世界各国现代化的经验，当城镇化率处于 50% 上下的时候，是现代化转型最为艰巨的时期。2021 年末，我国常住人口城镇化率为 64.72%，户籍人口城镇化率为 46.7%。社会治理的困难之处在于我国正处于现代化转型任务比较艰巨的时期，因此，我国社会学者的一大任务就是探索一条使我国社会既充满活力，又保持秩序的现代化转型之路。^①

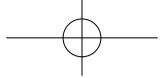
第二节 具有中国特色的社会学概念

1979 年恢复重建的中国社会学，在建设初期曾主要是向国外学习，引进了很多国外的社会学理论，最初并没有突出的理论创新。随着中国现代化进程的深入，社会学界开始根据国情提出具有中国特色的社会学理论。传统的社会学理论并没有“社会治理”概念。“社会治理”确实是我国思想界、理论界在新世纪以来研究中国社会的过程中提出的社会科学理论概念，是具有理论创新意义的。

一、凸显了社会学的学科视角

改革开放 40 多年来，中国社会学界逐步形成了具有鲜明学科特征的观察角度，在深入考察基于国情的社会问题时，体现了社会学学科的理论特色和中国本土视野。社会治理研究秉承了这种学科视角，主要表现为三个方面：保障公平正义的视角，激发社会活力的视角，维护社会秩序的视角。

^① 李强：《中国特色社会学的形成与发展》，载中国社会科学网，2019-05-20，http://ex.cssn.cn/dzyx/dzyx_llsj/201905/t20190520_4898386_1.shtml。



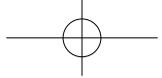
（一）保障公平正义的视角

社会公平正义的视角是从全社会、全体人民群众的角度思考实现公平正义，综合社会多方面的利益、考虑社会多元因素处理社会问题，实现社会效益最大化，让全体人民群众获益最大化。改革开放以来，社会学界对于究竟什么是公平正义有了更为深刻的认识。社会学常常将公平正义分为两类，一类是机会公平，另一类是结果公平。改革开放以前，我们比较注重结果公平，试图追求社会资源配置结果上的一致性、相似性，一度采用了票证制度、分配房屋机制等，使得社会成员在分配结果上差异不大，既失去了经济效益也失去了社会效益。改革开放以后，社会对于公平的理解发生重大变化，更突出地强调了机会公平。党的十八大报告使用的概念是“权利公平、机会公平、规则公平”，党的十九大报告使用了“竞争公平有序”“公平竞争”的概念。党的二十大报告使用了“促进机会公平”的概念。改革开放以来要实现的公平是提供给每一个人公平的参与机会，每一个劳动者都具有平等的权利，竞争规则是公平的，在法律和规则面前人人平等。我国当前在公平正义问题上遇到的难题是，社会不同群体的利益不一致怎么办？前述的社会学强调的“社会效益最大化”是解决问题的一个基本思路，即实现“最大多数人的最大利益”。这就需要统筹社会力量、平衡社会利益、协调社会关系，找到一个综合平衡点，社会学将之称作“帕累托最优”。在公平正义问题上，社会学思考比较多的是如何实现最大多数人的最大利益。^①

（二）激发社会活力的视角

中国的突出特点是超巨型人口社会，人口众多既可能成为优势也可能成为负担，取决于能否最大程度激发社会活力，挖掘人口红利。

^① 李强：《改革开放40年与中国社会学的本土化、发展及创新》，载《社会科学战线》，2018（06），19页。



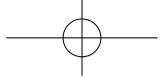
改革开放以前，中国经济发展水平低下，物质财富总量较小，人口众多就更多地成为一种负担。改革开放以来，我们成功地激发了社会活力，人口众多又成为巨大优势，高比例的青壮年劳动力对中国经济发展做出了突出贡献。改革初期，“家庭联产承包责任制”或“大包干”的体制成功调动了广大农民参与劳动的积极性，农作物和粮食总量激增，在很短的时间里就解决了曾长期困扰中国的“吃饭问题”。1992年邓小平南方谈话以后，有效调动了城市居民参与市场经济的积极性，带来了中国经济的持续高增长。今天我们遇到的仍然是如何激发社会活力的问题。当前，中国深化改革难度增大，重要原因是激发社会动力的难度加大。而且，进一步推进市场体制需要社会体制的配合，社会发展和市场发展同样重要，如果没有社会的发展，市场也不可能真正发展起来。

中国社会孕育着极大的活力和潜力，社会学界就是要研究怎样才能使广大人民群众的社会活力真正发挥出来。社会的活力如果真正发挥出来，中国就有无限的发展生机。从社会学角度看，中国经济与社会发展的动力，很大程度上来自于人民群众的“成就动机”，市场经济体制极大地激发了广大劳动者的成就动机，中国经济与社会发展仍然蕴藏着巨大潜力。^①

（三）维护社会秩序的视角

强调社会活力，就要考虑社会秩序。自古以来，中国人对于社会秩序就予以高度重视，对于社会有序运行的范例，中国人称之为“大治”，对于社会无序运行的案例则称之为“大乱”。中国社会治乱兴衰的历史一再提醒我们，保持良好的社会秩序是超巨型人口社会得以顺利发展的极其重要的前提条件。改革开放之前，“文化大革命”的动乱，对中国社会造成了极大伤害。所以，复建的中国社会

^① 李强：《改革开放40年与中国社会学的本土化、发展及创新》，载《社会科学战线》，2018（06），1~9页。



学从一开始就着手于医治“文化大革命”造成的社会创伤，对于纠正偏离行为、越轨行为进行了大量研究。如何构建良好的社会秩序，是社会学关心的核心话题之一。中国社会学者从社会行为、社会规范、社会关系、社会结构、社会价值观、社会意识形态等角度进行了大量研究，提出了价值观共识、职业共同体、橄榄型社会等诸多理论。

中国社会学界一直致力于探讨激发社会活力与维持社会稳定的关系，提出了社会运行、依法治国、科学发展观、和谐社会等诸多国家治理和社会治理理论概念。改革开放以来，社会决策的基本视角就是“放”的时候要随时关注不能出现乱局，政策收紧的时候要特别小心，不要伤害社会活力。关键是在激发社会活力与保持社会稳定之间找到一个均衡点。这个均衡点绝非一劳永逸的，需要随时根据形势做出调整。^①

二、社会治理概念的理论创新

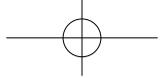
为什么说社会治理概念的提出是一种理论创新呢？在以往的文献中，治理（Governance）概念以及善治（Good Governance）的概念是有的，但是将社会 and 治理连用，即称作“社会治理”（Social Governance）在过去的文献极为少见。即使有个别使用的，其含义与今天我们所说的“社会治理”讲的也完全不是一回事。^②

（一）治理

有学者对谷歌扫描的 3000 万本英文书进行了检索，发现有关“治理”的研究在 20 世纪 70 年代后才开始慢慢增长，到 1990 年后

^① 李强：《改革开放 40 年与中国社会学的本土化、发展及创新》，载《社会科学战线》，2018（06），1~9 页。

^② 李强、卢尧选：《疫情防控与我国基层社会治理创新》，载《江苏社会科学》，2020（4），24~31 页。



突然呈现爆炸性增长。^① 这种增长与福利国家的危机，以及公共管理和政治学等领域学者对福利国家的治理及新自由主义的反思有极大的关系，企图“以治理机制对付市场和国家协调的失败”^②。中国在 90 年代末引入了治理概念。俞可平教授较早向中国学术界引介此概念^③，他将治理定义为“主体可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。治理是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、伙伴关系、确立认同和共同的目标等方式实施对公共事务的管理。其实质在于建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作。”^④ 后来，俞可平将这个概念精简定义为“政府组织和（或）民间组织在一个既定范围内运用公共权威管理社会政治事务，维护社会公共秩序，满足公众需要”^⑤。

俞可平还比较了“统治”与“治理”（governance）的区别，两者在统治主体、权威性质、权威来源、权力运行的向度方面均有不同：其一，统治的主体是单一的，是政府或其他国家公共权力；治理的主体则是多元的，除了政府以外，还包括企业组织、社会组织和居民自治组织等。其二，权威的性质不同。统治是强制性的；治理可以是强制性的，但更多是协商性的。其三，权威的来源不同。统治的权威来源就是强制性的国家法律；治理的权威来源除了法律以外，还包括各种非国家强制的契约。其四，权力运行的向度不同。统治的权力运行是自上而下的；治理的权力可以是自上而下的，但更多的是平行的。其五，两者的作用范围不同。统治所及的范围以政府权力所及领域为边界；治理所及的范围则以公共领域为边界，后者

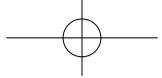
① 王绍光：《治理研究：正本清源》，载《开放时代》，2018（2），153~176页。

② 鲍勃·杰索普，漆燕：《治理的兴起及其失败的风险：以经济发展为例的论述》，载《国际社会科学杂志（中文版）》，2019（3），52~67页。

③ 俞可平：《治理和善治引论》，载《马克思主义与现实》，1999（5），37~41页。

④ 俞可平：《治理与善治》，6页，北京，社会科学文献出版社，2000。

⑤ 俞可平：《中国的治理改革（1978—2018）》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2018（3），48~59页。



比前者要宽广得多。^①

笔者认为，“治理”概念凸显了除中央政府外的地方政府企业和社会组织在公共事务中的作用，具体表现有三个特点，一是治理对象的广泛性，即一些传统行政规则不涉及或不擅长的领域；二是强调多主体参与，包括政府市场社会多主体的共同治理；三是规则的多元性，多主体在同一场域的决策。与统治不同，治理不强调规则的唯一性，甚至可以是市场规则、社会规则和行政规则的混合。^②

（二）社会治理

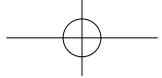
我们从社会学的角度对社会治理概念下个定义。社会治理也就是治理社会，在中国的背景下，社会治理就是在党和政府的主导下，多方面的社会力量共同参与，以激发社会活力和法治保障为手段，以保障改善民生和追求社会和谐为目的，以社会共同体（社区）为载体的治理社会的活动。^③

Social Governance（社会治理）在过去的西方文献中不常出现，其含义与现在我们所说的“社会治理”大有不同。第一类“Social Governance”常与其他概念连用表达具体领域的社会政策或社会管理方式，比如“Global Social Governance”，指国际组织在国际范围内实施的诸如扶贫和减少收入差距的社会福利政策；或是“Market-Based Social Governance”，指与市场相关的营商环境。第二类概念与中文“社会治理”有一定交叉度，如“Social-self Governance”，指将传统的公共事务完全转交非政府部门来处理，强调政府不在场

① 俞可平：《中国的治理改革（1978—2018）》，载《武汉大学学报（哲学社会科学版）》，2018（3），48~59页。

② 李强、郑路：《应用社会学》，188页，北京，中国人民大学出版社，2020。

③ 李强、郑路：《应用社会学》，188页，北京，中国人民大学出版社，2020。



的社会自我管理^①，不同于我国党政领导下的社会治理。^②

从我国文献的理论溯源看，理论界初期曾经使用过“社会管理”概念。到2013年以后开始用“社会治理”概念取代“社会管理”。具体的理论探索进程是这样的：2004年，党的十六届四中全会提出了“社会管理创新”，并首次提出了“社会建设”的概念，这个提法的优点就是能与“经济建设”区分，缺点就是这个概念无所不包。为了避免其被泛化，中央文件往往用“以改善民生为重点的社会建设”来限定社会建设的内容。^③党的十七大报告和党的十八大报告都延续了“社会管理”的提法，提出了要加强基层社会管理和服务体系建设。2013年11月，党的十八届三中全会“关于全面深化改革若干重大问题的决定”，首次使用“社会治理”概念取代了“社会管理”概念。^④党的二十大报告继续使用了“社会治理”的概念。

为什么要用社会治理取代社会管理呢？自2004年以后，我们明显地强化了社会建设，在社会建设中，特别重视对于各类突发事件、群体事件、社会冲突、社会矛盾的处理，在政法系统成立了“综治办”“应急办”“信访办”等众多机构，来处理这些矛盾和冲突。从2004年到2013年，通过9年的实践探索，国家深刻地认识到在处理突发事件、群体事件、社会矛盾、社会冲突过程中，仅仅靠管理部门的严控，无法解决无比复杂的社会问题。由此，党中央在文件上提出一个新的思路，即社会治理的思路。^⑤

2017年是国家对社区治理的决策部署极为重要的一年。这年

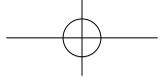
① 参见：Deacon, Bob. *Global Social Policy & Governance*. London: Sage, 2007; Kim, Taekyoon. *Contradictions of Global Accountability: The World Bank, Development NGOs, and Global Social Governance*. *Journal of International and Area Studies*. 2011, 18 (2), 23-47; Bekkers, V. *Governance and the Democratic Deficit: Assessing the Democratic Legitimacy of Governance Practices*. Burlington, VT: Ashgate, 2016. 26.

② 李强、郑路：《应用社会学》，188页，北京，中国人民大学出版社，2020。

③ 李强：《创新社会治理需要激发社会活力》，载《人民日报》，2016-02-02。

④ 李强：《从社会学角度看现代化的中国道路》，载《社会学研究》，2017（6），18-26页。

⑤ 李强、卢尧选：《疫情防控与我国基层社会治理创新》，载《江苏社会科学》，2020（4），24-31页。

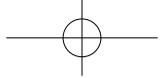


4月，中共中央、国务院出台了《关于加强和完善社区治理的意见〔2017〕13号》，是中华人民共和国历史上第一个以党中央、国务院名义出台的关于城乡社区治理的纲领性文件，对于加强和完善社区治理、实现国家治理现代化具有十分重大的意义。文件提出，实现城乡社区治理现代化的总体目标要分两步走：第一步是到2020年基本形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系，城乡社区治理体制更加完善，城乡社区治理能力显著提升，城乡社区公共服务、公共管理、公共安全得到有效保障；第二步是再过5到10年，城乡社区治理体制更加成熟定型，城乡社区治理能力更为精准全面，为夯实党的执政根基、巩固基层政权提供有力支撑，为推进国家治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础。按照现代社会发展要求，根据我国国情实际，现代化的城乡社区治理应当是具有较高的法治化、科学化、精细化水平和组织化程度，由基层党组织领导、基层政府主导，以民为本、服务居民的多方参与、共同治理的社区治理。^①

同年7月，中央组织部在上海召开全国城市基层党建工作经验交流座谈会，对全国各地城市基层党建工作提出要求，指出要充分发挥街道社区党组织领导核心作用、积极探索党建引领基层治理的有效路径。同年10月，党的十九大召开，十九大报告中强调“基层治理”是社会治理的重点，进一步提出了“治理重心下移”的指导思想。报告指出：“加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，打造共建共治共享的社会治理格局，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。”

2022年，党的二十大召开，二十大报告强调：“完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度，提升社会治理效能，畅

^① 李强：《提升城乡社区治理现代化水平》，载人民网，2017-07-18，<http://theory.people.com.cn/n1/2017/0718/c40531-29412787.html>。



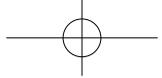
通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障通道，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”^①“社会治理”与“社会管理”虽然只是一字之差，但是，治理确实体现了一种理论的创新。管理体现的是管理者与被管理者的对立，体现了管理者用管控的方式处理问题，被管理者完全是被动的。而社会治理，体现了一种全新的多方参与的思路，尽可能动员多方的社会力量，来处理新形势下的新问题。在社会治理中，党与政府当然处于领导和主导位置上，但是，问题的处理和解决却是动员了多方面的社会力量、最大限度地激发了多方面的社会活力，正如党的十八届三中全会文件指出的：“实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”，试想，具有14亿人口的中国，如果广大老百姓、广大居民都能够参与到社会治理中来，那将是一种多么巨大的社会力量。^②

社会管理和社会治理体现了理念、手段、主体和治理效果的不同：（1）理念不同。社会治理实际上体现了一种“民本位”的理念，而社会管理则体现为“官本位”的理念，官本位的维稳思路难以解决复杂的社会矛盾。（2）主体不同。社会治理更加强调多主体的增能赋权，党和政府、社区、居委会、社会组织、企业、居民对加强社会治理体系的建设都至关重要。（3）手段不同。社会治理的手段具有“多元性”“双向互动”“协商合作”等特点，而在社会管理中，管理方发出“具有行政性的单向指令”，被管理者接受指令并执行，强调管理和被管理的关系。（4）效果不同。政府对社会事物的大包大揽容易滋生群众的依赖心理，一方面进行基层动员的效率高了，但是另一方面政府也承担了无限的责任。社会治理强调社会责任的“公共性”，从片面强调政府的单方责任向政府、市场、社会共同承担责任转变。^③可以说，社会治理体现了一种全新的视角，是一种战

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，54页，北京，人民出版社，2022。

② 李强、卢尧选：《疫情防控与我国基层社会治理创新》，载《江苏社会科学》，2020（4），24-31页。

③ 李强、郑路：《应用社会学》，189页，北京，中国人民大学出版社，2020。



略方针的转变，是国家对社会建设中的诸多经验教训的吸取和总结，体现了现代国家治理理念。

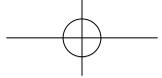
三、社会治理的基本特征

第一，我国社会治理是在具有中国特色的社会结构与组织机制下形成的。中华人民共和国成立以后，建立了非常严密的组织管理体系，层层组织直到最基层的村庄、社区，中国的社会治理正是以这样的组织体系为基础的。中国共产党和政府在社会动员、资源调配、社会整合方面的能力极为突出。当然，社会治理更强调的是聚焦于基层社会治理能力的提升，创造激发基层社会和居民活力的制度政策环境，这就是下面的共建共治共享特征。

第二，社会治理的突出特色就是共建共治共享。党的十九大报告提出：“打造共建共治共享的社会治理格局”，党的二十大报告强调“健全共建共治共享的社会治理制度”，均表述了社会治理多主体共同参与的特征。社会治理的参与者是广大老百姓，治理的成果也为广大人民群众所享有，享受了治理的成果就更激发了参与的积极性。社会治理强调多元社会力量和多元社会主体共同参与，包括社区组织、社区居民、企业行业、市场的力量、群众团体等等，当然最重要的社会治理主体还是广大人民群众自己。

第三，社会治理重心下移到基层，基层是社会治理最为核心的环节。党的十九大报告提出：“推动社会治理重心向基层下移”，越是在基层就越接近人民群众，就可以更为有效地激发广大居民参与公共事务治理的积极性，这样就可以将很多社会矛盾解决在萌芽状态。基层社区既是国家体系的一部分，同时也是广大人民群众学习、工作、就业、日常生活得以进行的场域和基础，社会治理落实到了基层社区上才能够真正发挥功能。

第四，保障改善民生与追求社会和谐是社会治理的目的。理解社会治理的民生特征有三点比较重要：一是社会治理的边界、内容、

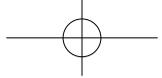


重点和工作方式都是由民生所决定的。民生需要解决什么问题，社会治理就应该朝向这方面努力。我国经济社会发展最终目标是要提高民生水平，而当前，人民群众在就业、医疗、养老、居住和安全等方面的需求还存在不少短板，民生保障的水平在城乡之间、不同城市之间、城市不同属性的社区之间、群体之间也还存在很大的不平衡。因此社会治理必须着重从这些短板入手，充分挖掘各种资源，想尽一切办法保障和改善民生。二是保障和改善民生。民生实现的好与坏是评价和检验社会治理水平的根本标准。在社会治理发展过程中增进人民的福祉是社会治理的根本目的。基层的资源 and 财力毕竟是有限的，更应该将有限的财力、物力、精力聚焦于保障和改善民生方面的工作。三是在社会治理中，保障改善民生与构建和谐社会的目标是一致的。所谓和谐社会，就是人民群众的基本生活需求得到满足，构建了比较完善的公共服务保障体系，提升了广大人民群众的幸福感和获得感，实现了全社会的公平正义感。和谐社会的实现就从源头上防止、阻止和减少了社会矛盾、社会冲突的发生。所以保障改善民生与追求社会和谐是一致的，都是社会治理的最终目标。^① 经过多年的理论与实践探索，社会学梳理出了民生的九大领域：教育、就业、收入分配、医疗、住房、养老、社会福利与社会保障、扶助贫困、社会治理，由此社会治理就有了具体抓手。^②

第五，社区是社会治理的载体。社会学常常通过社区研究来透视社会，对于政府与社会关系的研究都将社区作为实施研究的落脚点，从社会学的角度看，社区这个场域就是最典型的社会治理的发生空间，社区是社会治理得以实施和应用的基础，失去了社区，社会治理就成了空中楼阁。社区治理不可能单纯运用政府的治理逻辑。在最基层的社区，政府治理是通过社会治理来与居民联络的，市场

① 李强、卢尧选：《疫情防控与我国基层社会治理创新》，载《江苏社会科学》，2020（4），24-31页。

② 李强：《中国社会学学科建设的回顾与反思》，载《广州大学学报（社会科学版）》，2019（5），20-29页。



也通过它的平台来与社区居民交往。社会治理只有落实到社区、下沉到社区，才有了坚实的基础。在此意义上，社会学就是通过研究基层社会治理、基层社区治理来推进理论创新的。社会治理切忌浮在上面，社会治理的重心必须下移。这样，社会学将社会治理与基层社区治理相结合，这也正是下面一点要强调的：基层社会治理与社区研究的密切关系。

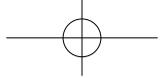
第三节 社区治理作为基层社会治理的落脚点

社会学历来擅长于社区研究，基于中国的国情，将社会治理与社区研究相结合是顺理成章的事情。社会学将基层社会治理与基层社区研究相结合，做出了创新，提出了具有中国特色的基层社会治理和社区理论。另外，“社会治理”是一个宏观概念，实践中需要具体化，这样在具体操作中就转化为基层社会治理。而社区是基层社会的基本单元，既是行政管理体系在城乡社会的基础，也是居民日常生活所处的共同地域与空间，它承载着培养认同、表达利益、提供服务、实现管理等基本功能。因此，社区治理对促进基层社会的和谐稳定具有重大意义。^①

社区是最为传统的社会学概念。所谓社区是指人们的地域社会生活共同体。社区是进行一定的社会活动，具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体及其活动领域。“社区”是从英文 community 翻译过来的，汉语中原本没有“社区”这个词。根据费孝通先生回忆，1933年帕克到燕京大学讲学时，讲课中使用了 community 的概念，最初译成“地方社会”。后来费孝通等燕京大学的同学一起讨论，认为还是不够准确，于是由费孝通先生首先提出，产生了汉语的“社区”概念。^② 费孝通先生在谈到“社区”概念时亦

^① 李强、王莹：《社会治理与基层社区治理理论纲》，载《新视野》，2015（6），26~31页。

^② 费孝通：《费孝通文集》，530页，北京，群言出版社，1999。



指出社区和社会是不同的概念，社会是人际关系的综合，每一个社区都是一个社会，但社会却不是社区。^① 社区一词于是被引入中国，意指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。它既是一个空间地域概念，也是一个“人群聚集”的社会群体概念。^②

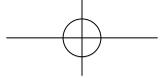
“社区”概念被广泛使用，与中国积极推进社区建设密切相关。1986年，民政部最早提出了“社区建设”。当时，为推进城市社会福利工作改革，争取社会力量参与兴办社会福利事业，并将后者区别于民政部门代表国家办的社会福利，民政部在社区概念的基础上提出了“社区服务”。1991年，时任民政部部长崔乃夫在中国社会工作者协会成立大会上致词时提出了在街道办事处、居委会系统开展社区建设工作的号召和要求，得到了许多城市的积极响应，并开始了社区建设工作的实践。1998年，国务院的政府体制改革方案确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司，意在全国范围内进一步推动社区建设的发展。整个90年代，社区建设受到了来自官方和学界的普遍关注，并得到了中央及地方政府、基层政权组织，以及居民的广泛实践和参与。2000年，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》（中办发〔2000〕23号），从此以后，社区概念在全国迅速普及开来。之后，城市基层自治组织“居民委员会”也正式更名为“社区居民委员会”。2017年6月中共中央、国务院发布了《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，在文件中将城市和农村都称为“社区”。社区的概念在今天也更为普及。^③

在此时期，中国社会学界在社区研究领域有很多的理论创造，并且很大程度上是依据我国社区所发生的巨大变化而提出来的。改革开放以后，农村人民公社退出历史舞台，建立了农民家庭联产责

① 费孝通：《费孝通文集》，530页，北京，群言出版社，1999。

② 李强、郑路：《应用社会学》，188页，北京，中国人民大学出版社，2020。

③ 李强、郑路：《应用社会学》，142页，北京，中国人民大学出版社，2020。



任制，土地承包给农民，后来又经过一系列的演变，目前中国农村的社区类型极其复杂，很多农村社区历经了城镇化发展，从景观上看与城市并没有什么区别，只是居民的户籍类型还是农村。城市社区也发生了巨大变化，从改革开放以前的那种街道居委会、家委会和单位制社区，演变为今天非常复杂的、多类型的城市生产和居住社区，包括：新型商品房社区、传统老社区（后单位制社区）、传统单位大院、新型经济开发区、多种类型的企业社区、旧城风貌文化保护区、高档别墅社区、居民回迁社区、城中村社区、城市中的纯农村社区等等。正是因为社区类型的不同，基层社会治理也出现了多类型的分化。

以往社区研究是比较偏学术取向的，有了基层社会治理研究，社会学找到了实践上的用武之地。全国各地很多基层，进行了基层社会治理实验，创新了基层治理模式。我们在探索城市社区治理比较成功的案例中，发现了四种类型：第一种是突出政府功能的模式，即党和政府有强大的资源调配能力，有效地推进了高水平的社区治理；第二种是突出市场功能的模式，即那些奉公守法有较高声望的房地产机构和物业公司，在市场机制下高水平地实现了有效的社区治理；第三种是社会自治模式，虽然案例非常少见，但也有成功案例；第四种是专家参与模式，比如清华大学社会学系研究团队与地方政府合作开创了“新清河实验”，采取了社会学学术研究与社会干预相结合的方式。^①

农村社区治理创新的案例近年来也比比皆是，比如在经济方面采用股份化的方式处理农村集体经济分配，在生产运营方面采用公司加农户模式、采用新型的以家庭为基础的农业合作社模式，在社会治理机制上创造了新型城乡统筹、城乡融合体制，创造出新型土地管理机制、新型社区管理机制、住房管理机制以及城乡融合的养

^① 李强：《中国社会学学科建设的回顾与反思》，载《广州大学学报（社会科学版）》，2019（5），20~29页。



老保障体制等。^①

中国社会学界巧妙地将基层社会治理与社区研究结合起来，形成了具有中国特色的基层社会治理研究。社区治理与社区建设是中国理论界、社会学界在近些年来研究和实践中提出的重要概念，所以，可以视为是具有中国特色的社会学概念。社会学的基层社区治理研究、基层社区治理实验、基层社区治理创新的意义十分重大。俗话说，“基础不牢地动山摇”，如果我国的基层社区都能够有效实现社会治理，基层社区都能够良性运行，那么，不管国际风云如何变幻，我国的现代化进程都会建立在非常牢固的社区治理基础之上。

^① 李强：《中国社会学学科建设的回顾与反思》，载《广州大学学报（社会科学版）》，2019（5），20~29页。