

城市社区公共财政政策何以执行

史云桐

【摘要】 近年来兴起的城市社区公共财政政策,已然成为多地城市社区资金保障体系中至关重要的一环。然而,面对相似的政策背景,作为政策执行主体的社区两委,表现出的政策执行力却千差万别。研究发现,城市社区公共财政政策执行的阻力,由政府部门政策设计的能力、政策执行主体自身的预期,以及政策对象的支持力共同设定;该项政策执行的动力,则可以在政策执行的过程中,不断被型塑和建构出来。基层社会治理能力和基层社会活力也是影响城市社区公共财政政策执行力的关键变量,此类政策执行的过程,既是对二者的考验和检验,也是对二者的促进和提升。

【关键词】 城市社区公共财政政策;政策执行力;社区治理

【中图分类号】 D601 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-4527(2020)06-0143-08

【基金项目】 2015年度国家社会科学基金青年项目“以社区服务为切入点的城市新熟人社区建构研究”(15CSH072)。

【作者简介】 史云桐(1980—),女,辽宁凤城人,中国社会科学院社会学研究所助理研究员,中国社会科学院社会学研究所社区信息化研究中心成员,法学博士,主要从事基层社会治理与服务研究。

近年来新兴的“城市社区公共财政政策”,为城市社区资金保障体系的发展完善提供了重要支撑,并在提升基层政府绩效合法性、满足社区居民诉求、撬动社区居民参与、培育社区社会组织、推动城市“新熟人社区”建设方面,日益显现出独到优势。具体的,是由地方政府出资(列入年度预算),每年为每个城市社区拨付一定额度的资金,专门用于社区治理和服务,由社区两委组织社区居民和社区社会组织提案,讨论决定如何使用这笔费用。

之所以称其为“社区公共财政政策”,是因为该项政策在以下几方面均体现出一定程度的公共性:一是资金来源的公共性(来源于政府财政拨款),二是服务对象的公共性(面向全体社区居民^①),三是资源配置过程的公共性(需要社区公众参与),四是政策效果的公共性(促进社区发展、增进社区福祉)。

从名称上看,有“社区公服资金、社区自治金、民生微实事、民生大盆菜、为民服务专项资金”等不同叫法,为方便讨论,下文通称为“社区治理和服务专项资金”。从资金额度上看,每个社区每年从几万元到几十万元不等。从资金流向上看,该项资金一般被用作改造社区环境设施、开展文体娱乐或志愿服务活动、购买社区社会组织服务等,一些地方还出台了专项资金使用的负面清单。从执行人上看,社区两委由于具备沟通成本、组织成本、合法性、可信度等方面的优势,自然而然地承担起使用这项资金的职责。由于项目执行过程中,需要动员社区居民提案、决策、参与执行,同时需要社会组织提供具体服务,因而,社区居民和社区社会组织^②也成为该项政策执行的重要组成部分。从强制性上看,该项政策并不强制政策执行人在当年消化掉所有经费,但剩

① 亦可用于购买社区社会组织服务,但服务对象是社区居民。一般规定不可用作居委会办公经费和工作人员补贴。

② 包含两类,一类是面向社区开展服务的外部社会组织,一类是社区内部生发出的社会组织。

余部分一般要收回或交由街道统筹,个别可以滚存。

在社区公共财政政策的实际推行过程中,可以发现一个有趣的现象:面对相似的政策设计,社区两委表现出不同的花钱意愿和花钱能力——有的社区花得出且效果好,有的社区花得出但收效平平或是乱花,有的社区则是有钱不花或是有钱花不出,最终被收回。“用的好的社区,什么都可以用,用得不好的社区,感觉什么都不能用。”(访谈记录20180423, D市Y社区两委访谈)那么,在此项政策的执行过程中,为什么社区两委的政策执行力不尽相同,这是本文尝试回答的主要问题。

一、已有研究的回顾

从政策执行的研究领域来看,西方对于政策执行的研究兴起于20世纪70年代,以1973年出版的《执行——华盛顿的美好期待是如何在奥克兰破灭的》^①一书为代表。使学界将关注的焦点由政策制定推向政策执行,继而引发了一股政策执行研究热潮,发展出自上而下、自下而上和整合型三个主要的研究范式和研究阶段。第一阶段注重经验分析,关注政策制定者自上而下的目标和策略何以导致政策失败,第二阶段注重理论模型建构,关注基层执行者对政策过程的影响,第三阶段则是从多主体、多层级的视角动态切入,研究政策执行过程中的多重因素的影响,代表性的理论有府际关系(Intergovernmental Relations)理论、倡导联盟(Advocacy Coalition)理论、政策网络(Policy Networks)理论等。尽管如此,对于影响政策执行的核心变量,西方学界尚未形成普遍共识,且对于解读本土经验来说,在适应性上又显不足。

国内关于政策执行的研究兴起于改革开放后的20世纪80年代。政策执行的过程,就是将政策文本付诸行动,进而实现政策目标的过程。本文重点关注的,是在这一过程中,政策执行主体执行力的问题。2006年的《政府工作报告》指出:要“建立健全行政问责机制,提高政府执行力和公信力”^②,这也是政策执行力的概念首次出现在中央文件中。国内学者从不同角度界定政策执行力,比如:政策执行主体执行政策的能力和效力^③,政策执行主体在政策执行过程中体现出的意志力、规划力、组织力、文化力和公信力^④,政策执行的尺度、速度、力度、角度^⑤等。对于影响政策执行力的因素,国内学者也从多个角度进行了剖析。比如:利益博弈的视角认为,政策执行从本质上来说,是相关政策主体间基于利益得失的考虑进行的一种利益博弈的过程^⑥;多因素分析视角认为,影响政策执行力的因素包括执行者的主体因素、利益集团的因素、政策相对人的因素、执行资源的因素和意识形态的因素^⑦;科层结构分析视角认为,国家政策的执行,面对的是高度分化的科层结构,这种结构产生了政策与科层组织之间的摩擦,降低了政策的执行力^⑧;多主体分析视角认为,政策过程正在网络化,包含了来自政府和社会的多元行动主体,需要从政策网络的视角出发重新理解、建构政策执行^⑨,等等。从既有的研究看,提出关键要素的多,给出具体指标的少,进行理论建模的多,结合田野经验进行分析的少。

从社区财政的研究领域来看,国内关于城市社区财政的研究还较为鲜见。既有的有代表性的研究主要集

① Pressman J L, Wildavsky A., *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*, University of California Press, 1973.

② 温家宝:《政府工作报告 二〇〇六年三月五日在第十届全国人民代表大会第四次会议上》,《人民日报》,2006年03月16日。

③ 申喜连:《论公共政策的执行力:问题与对策》,载于《中国行政管理》2009年第11期;周国雄:《论公共政策执行力》,载于《探索与争鸣》2007年第6期。

④ 王学杰:《对政策执行力涵义的再思考》,载于《学习论坛》2010年第8期。

⑤ 陈朝宗:《通过问责制与绩效考评提升政府执行力》,载于《开放潮》2006年第3期。

⑥ 丁煌:《利益分析:研究政策执行问题的基本方法论原则》,载于《广东行政学院学报》2004年第3期。

⑦ 吴锦旗、陆秋林、秦广东:《公共政策执行过程中的障碍性因素分析》,载于《湖北社会科学》2008年第3期。

⑧ 陈家建、边慧敏、邓湘树:《科层结构与政策执行》,载于《社会学研究》2013年第6期。

⑨ 石凯、胡伟:《政策网络理论:政策过程的新范式》,载于《国外社会科学》2006年第3期;郭巍青、涂锋:《重新建构政策过程:基于政策网络的视角》,载于《中山大学学报(社会科学版)》2009年第3期。

中在以下几个方面,一是倡导建立和完善我国的社区财政保障体系^①,二是探讨社区财政资金的筹集、管理和使用^②,三是指出当前社区财体系的不足以及如何重构^③,四是讨论如何以社区财政创新推进社区服务体系建设^④等。可见,现有研究缺乏对于近年来基层实践的跟进,也缺乏对于经验资料的解析。

二、城市社区公共财政政策的独特性

城市社区公共财政政策的独特性,决定了当前很难从既有的研究中获得关于该项政策执行力的充分解释。

其一,该项政策的执行主体有其特殊性。居委会这一兼具自治和行政双重属性、兼具代言和代理双重功能的主体,在该项政策执行过程中起到了关键推动作用,因而较难从科层结构内部的分化关联中得到足够的解释。其二,该项政策的执行链条有其特殊性。城市社区公共财政政策将政策执行链条向下延伸,使得政策对象(居民和社会组织)亦成为政策执行链条上的关键节点和影响政策执行力的关键要素,他们既是政策执行过程中方案的制定者,也是方案的实施者。其三,城市社区公共财政政策,是以保障和改善民生为出发点,优化共建共治共享的社会治理格局,因而具备治理和服务双重意涵。其四,城市社区公共财政政策的执行力,与基层社会治理能力具有高度同构性,这在以往的研究中也少有论及。

简言之,城市社区公共财政政策的独特性,同时也决定了其重要性。因为它不再只是聚焦于科层体系内部,而是打通了政府治理、社会协同、居民自治之间的关联,有助于理解三者 in 现实生活场域中的互动逻辑,以及政策执行过程中基层治理能力和社会活力的重要作用,聚焦政策执行的最后一公里,推动相关领域实际问题的解决。

本文使用的资料,选取自笔者近年来在D市、J市、Z市获得的田野调研资料,调研对象包括政府部门工作人员、街道工作人员、社区两委工作人员、社区社会组织负责人、居民自治组织和自组织负责人等。

本文所要关注的政策执行力,是狭义上的政策执行力,即政策执行主体的行动力。通过考察社区公共财政政策执行过程中面临的阻力和动力,找寻影响政策执行的关键变量,进而提出相应的建议。

三、城市社区公共财政政策执行的阻力来源

事实上,作为一项地方性政策,政府部门政策设计的能力、政策执行主体自身的预期和政策对象的支持力共同设定了城市社区公共财政政策执行过程中可能遇到的阻力。

(一) 政府部门政策设计的能力

众所周知,任何政策的执行,都要受到政策设计本身的影响。这也在某种程度上解释了,为什么同样是推出了社区公共财政政策,不同城市政策执行主体的执行力各不相同。

就城市社区公共财政政策而言,政府部门政策设计的能力通常包含以下几方面内容。

1. 政策的支持性。即一项政策出台时,在此之前、之后或与此同时,是否会有支持性政策的出台。就城市社区公共财政政策而言,由于它是一项创新型政策,因而需要建立相应的培训制度,让政策执行者对于政策设计的初衷、执行的方式和相关议题有基本的认知和共识;由于需要动员社区居民参与提案、决策,因而需要搭建起类似于社区议事会的多方协商议事平台;由于需要社区社会组织提供服务,因而需要该地的社会组织发展已

① 张丹:《和谐社区财政支持体系的完善》,载于《统计与决策》2008年第3期;杨民权:《当务之急:尽快建立并逐步完善社区财政保障体系》,载于《中国民政》2010年第1期;刘继同:《中国特色社区福利财政制度与构建和谐社会的社会基础》,载于《地方财政研究》2010年第5期。

② 闫青春:《社区服务资金的筹集使用管理》,载于《民政论坛》1996年第4期;丁元竹:《中国社区建设公共财政收支的现状与制度完善》,载于《上海城市管理职业技术学院学报》2007年第5期。

③ 蒋经法、罗青林:《社区财政制度的重构:背景、原则与设想》,载于《当代财经》2012年第8期。

④ 温来成:《加快推进城乡社区公共服务体系建设的对策——以社区财政制度创新为基础的研究》,载于《经济研究参考》2009年第32期。

经具备初步基础,或正在大力推动;由于社区两委需要投入大量精力,因而社区减负工作需同步推进并落到实处。“D市的社区议事会制度在2007年就有试点了……D市也在做社区两委的培力,有不定期的三级培训,培训的环境非常重要,新文件出来以后,各社区理解不同,执行起来容易走样,五花八门,先要把钱用对,其次是用好。”(访谈资料20180423,D市Y街道访谈)

2.政策的繁复性。即一项政策实施的复杂程度。对于以项目制为主要运作方式的社区公共财政政策而言,其繁复性主要体现在两个方面。其一,是资金使用的繁复性。“(社区治理和服务专项资金)每笔费用都要求有发票,很多东西便利店就能买到,但是他没有发票。这样一来就不利于控制机构成本,在商超买超过一定额度的还要签采购协议。”(访谈资料20180423,D市Y社区社会组织访谈)“有的时候一个单子要十几个人签字,报账特别难。”(访谈资料20180427,D市政府部门工作人员访谈)其二,是议案形成的繁复性。专项资金的使用通常需要由社区居民共同决定,涉及工程类项目可能还要举行社区听证会等,但其对于社区参与的撬动作用也是毋庸置疑的。此外,政策制定者也在努力从其他环节降低政策的繁复性,“之前我们制定的资金使用的工作法有10步,最新一个版本中已经简化到7步。”(访谈资料20180427,D市民政府工作人员访谈)

3.政策的模糊性。即政策方向的明确程度和政策方案的明确程度。由于是创新型政策,为了防范各类风险,地方政府往往会采用模糊发包^①的方式,鼓励各社区因地制宜加以执行。由于城市社区公共财政政策对于社区居民和社区社会组织的激励要强于社区两委本身,在这样的背景下,社区两委往往会在判断该政策方向明确性和方案明确性的基础上决定是否执行。方向明确、方案也明确则加快落实,方向明确、方案不明则探索落实,方向不明、方案明确的慎重落实,方向不明、方案也不明的延缓或不落实。“一些东西细化下来,有专人指导我们(社区两委)工作,我们也好操作,社区也不会担心走偏、受骗,有的放矢、还能规避分险……我们就放心花这个钱(访谈资料20180322,J市H社区负责人访谈)”。

4.政策的约束性。即政策的问责力。“审计严格”是D市社区两委对城市社区公共财政政策的常见评价之一。“这笔资金,每年要例行审计,审计要求非常严,还要报到市里,街道也要出钱审计。”(访谈资料20180423,D市Y街道访谈)“审计也是让社区心惊胆战的,生怕出错,有时候会打消街道和社区的积极性。”(访谈资料20180425,D市F社区两委访谈)

5.政策的合理性。就城市社区公共财政政策而言,主要体现在两个方面。一是资金规模的合理性。“一年的时间就那么短,要完成那么大的资金量,老百姓提的过来么……Z市的年轻人很少有时间管这些事情,生活压力很大,参与的时间更加有限。”(访谈资料20160706,Z市G区政府工作人员访谈)“不是标准越高越好,合理标准,花得出去,花出效应才行。”(访谈资料20180601,J市C区委办局访谈)二是时间节点的合理性。“给我们用钱的时间特别短,那么多钱很快花完,去年是一个月就要花完。”(访谈资料20180322,J市G社区负责人访谈)

6.政策的可修正性。即政策制定部门是否根据实际执行中遇到的新情况和新问题对政策加以更新。比如,D市的城市社区公共财政政策,自施行以来不断对细节进行完善,如今“已经发展到3.0版本”。“最开始使用资金知晓率要到95%,是不切合实际的,欲速而不达。第二年就下调了。”(访谈资料20180423,D市Y社区两委访谈)只有当一项政策具备自我修正的能力时,在实际执行中才能更具可操作性。

除此以外,政策的回应性、稳定性和科层结构内部的冲突性都可能对政策执行主体的执行力产生影响。比如,D市城市社区公共财政政策规定,社区提案需经街道审核通过后方可执行,要求街道在7天之内对社区提案做出回应,如逾期未回复则视为通过审核。高回应性自然有利于政策顺利执行。社区公共财政政策的稳定性则有助于社区两委对社区发展进行相对长远的规划。科层结构内部的冲突性对政策执行的影响也有实际案例。比如,调研时一个街道负责人也提到说:部门之间有时也有不一致,比如民政部门强调一核多元,组织部门更强调一核。也就是说,科层结构内部的冲突性,客观上也会导致政策方向上的模糊性,进而影响政策执行主体的执行力。

^① 黄晓春:《当代中国社会组织制度环境与发展》,载于《中国社会科学》2015年第9期。

如果不同城市社区两委执行力间的差异,可以更多地从政策设计本身出发加以理解的话,那么,在同一城市中,在同样的政策设计下,社区两委执行力方面的差异又从何而来呢?

对于政策执行主体和政策对象的考察将有助于我们回答这一问题。

(二) 政策执行主体自身的预期

对于社区两委而言,城市社区公共财政政策并不是一项强激励的公共政策。因而,社区两委是否执行该项政策,还取决于社区两委对政策执行风险的预期,以及社区两委对自身能力与任务难度匹配程度的预期。

1.对政策执行风险的预期。政策执行主体在执行一项政策的过程中,稳定偏好总是占据了首要或是重要位置。就城市社区公共财政政策而言,执行风险主要包含社会风险和政治风险两个方面。从社会风险来看,一是担心资源不足,配置不均。“我们的矛盾是,一方面希望能用这笔资金培养社区骨干,另一方面居民会说公共资金为什么不让更多的居民享受。”(访谈资料20180424,D市Y社区社会组织访谈)二是担心使用不当,出现疏漏。“这些经费都是要做项目服务的,前期准备需要科学规范。有疏漏,百姓身边的事反倒成为坏事……社区头疼,很慎重,怕有反向作用。”(访谈资料20180601,J市C区委办局访谈)“烫手,花钱干事,后面就是群众的监督举报。”(访谈资料20180322,J市H街道访谈)三是担心诉求提出,无法满足。“每季度开一次议事会,就像完成任务似的,因为会上不敢放开让居民说,怕说完好多满足不了。”(访谈资料20180322,J市N社区负责人访谈)四是担心效果不好、资源浪费。“目前接触的服务商,乱要钱,感觉特别浪费。”(访谈资料20180322,J市G社区负责人访谈)五是担心边界不清、权责不明。尤其是硬件类项目,项目完成后,后续的运行维护责任需要有人来承担^①,由于政社的边界权责不清和居民的依附性人格,“原来不管还好,越管责任越多,越管需求越高……要管他(居民)一辈子。”(访谈资料20180601,J市C区委办局访谈)政治风险则要归因于洗碗效应,即害怕干多错多。“有的书记太谨慎,觉得什么都是雷区,大小项目都要请示我们(街道办)。”(访谈资料20180423,D市Y街道访谈)

2.对自身能力与任务难度匹配程度的预期。主要包含以下几方面:一是时间分配的能力。“任务太多”、“没精力做”是访谈中社区两委最常提及的。“很多社区是怕麻烦怕担责任或是怕居民不参与,真是很麻烦,每年审计还要占一大半工作量。”(访谈资料20180423,D市Y社区两委访谈)二是人员动员的能力,即社区两委是否有能力动员社区居民参与,是否有技巧组织开展社区协商。三是应对专业问题的能力。比如对服务商服务质量的甄别把关。购买“上门服务有很多顾虑,怕他有的服务不能让居民满意……需要甄别。”(访谈资料20180322,J市F社区负责人访谈)再比如,对于地下空间归属权、能否用、如何用的疑问等。此类问题大多需要专业力量介入或是进行高位统筹才能有效解决。

总之,社区两委在各类社区资金的使用上会有优先级设定。在激励较弱的情况下,如果预期的社会风险、政治风险较大,政策执行难度较高,自身能力与之难以匹配,那么,社区两委就倾向于不优先使用该项经费。

(三) 政策对象的支持力

城市社区公共财政政策的独特性就在于,社区居民和社会组织在政策执行过程中发挥着至关重要的作用。因而,社区居民、社会组织的低参与意愿或是低参与能力,也会削弱社区两委的政策执行力。换言之,基层社会治理能力和基层社会活力亦成为影响此类政策执行的关键因素。

第一,从社区居民的角度看,社区居民的行动逻辑会受到以下几方面因素的影响:一是利益相关性,“只要参与者没有意识到他们的利益所在,参与积极性就不会高”^②。二是需求紧迫性,比如,社区设施、环境改造类项目,居民的关注度和参与度通常会更高。三是成本收益之间的关系,尤其对于中青年群体来说,大都“没有时间参与”,同时,由于居民群体基数大,社区治理和服务专项资金被摊薄,也会降低对居民参与的激励作用。四是对结果的把控程度,“一定要赋权,(居民)话语权一定要得到保障,他们才会参加议事会。如果说了也白说,就一点兴趣都没有了,你们(社区两委)来决定就好了”(访谈资料20160706,Z市G区政府部门工作人员访谈)。五是资源的竞争性,即资金额度有限、同时又不是均等化配置,居民无法通过搭便车等形式加以获得,

^① 很多情况下,是街道、居委会无奈承担起了相应的“属地责任”。

^② 何增科、[德]托马斯·海贝勒、[德]根特·舒伯特主编:《城乡公民参与和政治合法性》,中央编译出版社2007年版,第148页。

则有助于激发居民参与的积极性。六是是否具备可及的参与平台和相应的协商议事技术。七是自治的前置性,即在政策设计中,居民自治是否被规定为资金申请的前置条件。最后,是居民的参与习惯,如果在政策出台之前,社区已然形成较为成熟的参与网络和参与机制,具备较好的参与基础,那么,政策执行就会更为顺畅。当然,以上这些,都要建立在居民对该项政策充分知晓的基础上。

第二,从社区社会组织角度看,社区社会组织的参与意愿,一来取决于该项资金与组织自身需求的吻合程度,“目前这个资金不能用于发工资,只能用于发劳务,发劳务800元以上每月还要到地税开劳务发票,交增值税……有情怀也是需要吃饭的。(访谈记录20180424, D市Y社区社会组织访谈)”二来取决于社区两委的易合作程度。三来取决于组织收益,比如稳定的资金来源、合法性的获取、品牌效应等。当然,组织自身能力是否足够支撑该项政策落实,既是社区社会组织的关注重点,也是社区两委的关注重点,这在上文已有提及,在此不加赘述。

四、城市社区公共财政政策执行的动力来源

既然城市社区公共财政政策是一项弱激励的公共政策,是不是就意味着政策执行主体几乎不具备执行该项政策的动力呢?

通过田野调查,可以发现,政策执行主体的执行力可以在政策执行过程中,不断被型塑和建构出来。并且,对于其他社区的社区两委来说,也具备一定程度的示范效应。

实际上,在政策执行过程中,激励不只会来源于政治和经济层面(比如职位升迁和经济收益),还可能来源于社会层面。正是这些来自于社会层面的激励,逐步强化了政策执行主体的执行力。亦即下文所要论述的城市社区公共财政政策执行的动力来源——“最重要的是,居民、社区和社会组织都发生了改变。(访谈记录20180423, D市Y社区两委访谈)”社区两委执行该项政策的动力,主要包含以下几个方面:

1. 工作压力减轻、工作效率提升。社区居委会行政任务的完成,一般来说有赖于社区社会资本的凝结和社会活力的激发——包括社区居民积极主动的参与、社区组织网络的建立(尤其是社区骨干的发掘)和社区社会组织的活跃。他们在协助居委会完成行政任务的过程中,充当了“脑和腿”的角色。“社区两委只有9个脑袋,不一定能想出新的东西,做不了那么多工作,通过他们会有很多新的想法。”(访谈记录20180423-24, D市Y社区两委访谈)“我们(社区两委)有什么事情只要找到社区40多个骨干就可以了。”(访谈记录20180423, D市Y社区两委访谈)“以前没有社会组织,社区两委很累……以前周末两委都加班,专业社会组织进来之后,每个周末,社会组织的活动遍布整个社区。”(访谈记录20180423, D市Y社区两委访谈)借此,很多行政任务,比如街巷改造、教育、双创、青年参与等也都得以顺利推进。

2. 从某种程度上说,社会风险变得可控。对于社区居民来说,“一个人一天就24个小时,除了吃喝拉睡,除了上班,就剩几个小时,这几个小时如果不给他找点事做,他去做坏事,那就无事生非了……让群众多参与一下,搞一些正能量的事。”(访谈资料20160706, Z市G区政府座谈)对于社区社会组织来说,由于社区治理和服务专项资金有一定比例可以用于购买社区社会组织服务,这变相加强了社区两委对社区社会组织的管控力。比如说“社区保安队,政府给钱雇的话,社区两委监管不了,后来就以专项资金购买服务的方式,由社区监管……以前根本叫不动他,现在不一样了,钱也不会一次给完”(访谈资料20180427, D市学者访谈)。但是,由于社区外部社会组织的水平参差不齐,而且他们和社区开展合作还需要经历一个磨合的过程,因而,一些社区两委开始寻求替代性的解决方案,即在社区内部培育社会组织。一来可以缩短双方了解磨合过程,二来社会风险也更加可控。比如,在社区两委的大力支持下,一些社区的社区工作站和社区卫生服务中心已经成立了可供社区两委购买服务的社区社会组织。

3. 风险不但可控,还能转移、降低。“为什么鼓励居民自己做,因为社区责任要小得多……购买社区社会组织服务也是一个道理,社区两委是资方,第三方如果没有把资金用好,他们自己要负责的,社区风险和责任减少,社会组织要对居民、资金、社区负责……我们定期督导和评估。”(访谈资料20180423-24, D市Y社区两委访谈)

4. 社区两委的合法性提升。尽管很多活动是由社区社会组织开展的,但居民知道是社区两委在提供资金支持。此外,在资金使用的过程中,社区居民更倾向于关注自己小范围、小群体的利益,而社区两委会更加关注全

体居民的共同利益。因而，“居民骨干收集意见时，引导很重要，社区骨干有时也要引导居民提出两委的意见”。通过对居民需求的建构，使得居民需求由“私”而“共”，从而使社区两委关注的重心借由居民提案表达出来，合法性进一步提升。

5. 居民的获得感、效能感提升。除了专项资金支持下软硬件项目的开展给居民带来的获得感外，居民社区参与的过程，本身也是获得感、效能感提升的过程。“选举具有动员作用，这种作用能够增强人们的效能感。”^①“获得感中，参与本身也是一种获得感。（访谈资料 20180601，J 市 C 区委办局访谈）”

6. 社区活力被进一步激发。体现在信任、互惠、参与和共同体意识四个方面。以信任提升为例，“我们有一个居民闲置资源共享项目，一开始他们（居民）要用什么会先联系我们（社区两委），因为信任我们，熟了之后，私底下就互相借了”（访谈资料 20180423，D 市 Y 社区两委访谈）。互惠则体现在社会组织之间以及居民和社会组织之间的互助。比如社会组织间会联合举办活动资源共享，社区居民也会志愿帮社会组织开办讲座。参与率的提升是显而易见的。“居民一下就盘活进来了，离开它（专项资金）就没法凝聚居民参与社区建设了。”（访谈资料 20180423，D 市 Y 社区两委访谈）共同体意识则体现在归属感、认同感和责任意识上。“前期开展活动，居民要观望，开始是小礼品吸引，搞完活动凳子就顺手拿回去几个，现在他们互相监督，帮助收拾，由前期观望到后期主动，社区参与发生质的改变。”（访谈资料 20180423，D 市 Y 社区两委访谈）“有些时候，S 老师（社区书法协会负责人）就会和居民说：这是我们（居民）自己的事情（责任），为什么要让社区（两委）去做？”（访谈资料 20180423，D 市 Y 社区两委访谈）

此外，一些社区社会组织在利用专项资金开展活动的过程中，逐步尝试向社区社会企业转型，并将其部分收入捐献给社区微基金。这样一来，一方面为社区资金保障体系的发展提供了额外支持，另一方面也促进了社区就业。

五、结论与讨论

本文聚焦于近年来兴起的城市社区公共财政政策。重点分析了在相似的政策背景下，作为该项政策执行主体的社区两委，为什么会表现出不同的政策执行力。

如果说以往关于政策执行力的研究，更侧重于打开科层体系内部的“黑箱”，本文则是延长了政策执行的考察链条，于科层体系外的社区层面解析政府治理、社会协同和居民自治之间的相互关联。

研究发现，与基层社会治理和服务相关的社会政策的执行，往往会受到基层社会治理能力和基层社会活力的双重影响。政策执行过程与基层社会治理过程之间、政策执行力与基层社会治理能力之间、政策对象与政策执行人之间，都具备一定程度的同构性。此类政策的执行，既需要地方政府和基层社区之间展开密切合作，也需要面临社区层面集体行动的困境，既是对基层社会治理能力和基层社会活力的考验和检验，也是对二者的促进和提升。

具体到城市社区公共财政政策的执行，从阻力的角度看，政府部门政策设计的能力、政策执行主体自身的预期和政策对象的支持力共同决定了政策执行阻力的大小。政府部门政策设计的能力包含政策的支持性、复杂性、模糊性、约束性、合理性、可修正性、回应性、稳定性和科层结构的冲突性等诸多方面。政策执行主体自身的预期，包含政策执行主体对于政策执行风险的预期，以及对于自身能力与任务难度匹配程度的预期。政策对象的支持力则包含社区居民的支持力和社区社会组织的支持力两个方面。由于城市社区公共财政政策属于弱激励型公共政策，因而一般而言，如果政府部门政策设计能力有所欠缺，政策执行主体预期的政策执行风险较高、任务难度较大、社会支持力不足，则自然倾向于不执行该项政策，反之亦然。

从动力的角度看，政策执行主体的执行力是在政策执行的过程中，不断被型塑和建构出来的。此外，对于政策执行主体来说，激励不只来源于科层体系内部，也可以来源于科层体系外部，不只来源于自上而下的权威或是同级的示范竞争，也可以来源于自下而上的民众支持，不只来源于政治层面和经济层面，也可以来源

^① 何增科、[德]托马斯·海贝勒、[德]根特·舒伯特主编：《城乡公民参与和政治合法性》，中央编译出版社 2007 年版，第 137 页。

于社会层面。具体的,在本文所述的案例中,来自于社会层面的激励包括:社区两委工作压力的减轻、工作效率的提升,社会风险更易把控且可以适度降低和转移,社区两委的合法性有所提升,同时居民的获得感和效能感也有所提升等,这些都助于进一步强化政策执行主体的执行力。

从某种程度上说,本文既是一个分析性框架,一个解释性框架,也是一个建构性框架。对于分析其他与基层社会治理和服务相关的政策执行来说,亦具备一定程度的适用性。

就城市社区公共财政政策本身而言,要做到统一规划、合理安排、恰当使用,要额外注意以下几个方面。其一,城市社区公共财政政策的推行不能操之过急,要认识到居民参与意识的培养和社会活力的激发不是一蹴而就的,因而不宜采用运动式治理的方式推动该项政策的落实。其二,城市社区公共财政政策的推行,需要得到配套性政策、制度、平台的支持,比如社区社会组织培育政策、社区两委培训制度、社区协商议事平台等。其三,要优化政府部门层级条块之间的关系,增强街道对区级政府及其职能部门的逆向约束力和逆向动力,对社区要减负、赋权、增能并举,将社会治理重心向基层下移落到实处。其四,城市社区公共财政政策的资金规模不是越多越好,而是应当和社区的需求、能力相互匹配,在覆盖基本和确保公平的基础上,也可适当引入资金申请的竞争机制和激励机制。其五,基层也要积极探索城市社区资金保障体系的多元筹资渠道(比如多地正在试点的社区基金和社区微基金等),促进城市社区资金保障体系的发展完善。

另外,还有几点需要说明。一是如前所述,不同的基层社会治理基础,会使政策执行主体的执行力出现分化;与此同时,不同的城市社区公共财政政策设计,也会带来不同的基层社会治理效果。二是不能简单的将社区两委的花钱能力等同于社区两委的服务能力,钱花得出不等于说服务水平高,钱花得出也不等于说花钱效能高。三是在政府部门、社区两委、社会组织、社区居民各自的能力和意愿,对于政策执行过程皆有很大影响,因而只有各方通力协作,构建治理共同体,才能更好地完成政策设计的初衷。四是城市社区公共财政政策一方面为城市社区资金保障体系的发展完善提供了重要资金支持,另一方面也为城市居民社区参与提供了年度财政预算,如能在有条件的地区稳定、广泛推行,长远观之,意义重大。

本文的不足之处在于,文章只讨论了狭义上的政策执行力,即政策执行主体的行动力。从广义上看,政策执行力的内涵更为丰富,值得深入探讨。对于D市、J市、Z市城市社区公共财政政策的总体执行状况,还缺乏详尽的数据考察。在专项资金使用方面,“愿意花、花得出、花得好”,和“不愿花、花不出、花不好”,其内涵各不相同,文中未能详细区分和一一论及。对于城市社区不同渠道的资金来源,在激发社会活力方面的差别,文章未及做出比较,等等。这些还有待在今后的研究中逐步加以完善。

最后,究竟什么是好的城市社区公共财政政策?笔者认为,初衷拟合性、信息透明性、参与充分性、过程民主性、配置公平性、社会激活性、政策可修正性将是一组重要指标。

[责任编辑 钱道赓]

Looking into the Implementation of Urban Community Public Finance Policies

Shi Yuntong

Abstract: The implementation of urban community public finance policies has become one of the most important funding recourses for urban communities in recent years. However, under similar policy background, different Community Committees and Community Party Committees have act differently during the implementation of these policies. This paper shows that the resistant forces of implementing these policies are highly decided by the policy design capacity of local governments, the expectation of policy executors and the support from the policy objects. While the driving forces of implementing these policies can be consistently building up in the process of policy implementation. That is to say, the capacity of local social governance and the vitality of local society are two crucial factors which will influence the implementation of such kinds of policies. They are at the same time constantly being tested and inspected, improved and promoted by such kinds of polices.

Key words: Urban Community Public Finance Policies; Implementation of Policies; Community Governance