

社区专项经费与居民参与提升^{*}

——一个“资金权属”的分析视角

刘怡然

提 要: 居民参与意愿低是我国城市社区治理中亟需解决的一个难题,尤其是有些社区虽然具备充足的社区发展专项经费,但居民参与治理的意愿仍然不足。鉴于成都的“公服资金”在调动居民参与社区治理方面有很多成功案例,本文对此进行研究并发现,相比于资金来源,资金权属对激发居民参与解决社区治理问题起到了更为基础性的作用。因此,建立属于社区“共同共有”的经费,有助于改变居民的认识、行为以及情感,培养居民“共有的惯习”,进而提升居民的参与意愿,形成“共治”的格局。

关键词: “公服资金” 居民参与 资金权属 共有的惯习 共治

一、问题的提出

基层治理是国家治理的基石。党的十九届四中全会指出“推动社会治理和服务重心向基层下移,把更多资源下沉到基层,更好提供精准化、精细化服务。”^①近年来,一方面,基层社会治理的重心转向城乡社区;另一方面,人们思想观念和需求日益多样化,这都对社区治理提出了更高的要求,而资金则是满足这些要求的重要保障。

城市社区的资金主要有三种来源:政府资金(包括中央政府财政和各级地方政府拨款)、社会资金(包括社会捐助、慈善资金、企业投入等),以及社区自筹资金

^{*} 本文系国家社会科学基金青年研究项目“城市社区中的民意分类与治理匹配机制研究”(项目编号:19CSH014;主持人:刘怡然)的阶段性成果。衷心感谢匿名评审专家的审稿意见,文责自负。

^① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,2019年11月5日。

(包括城乡社区自有资金、从企事业单位和社区居民筹集到的资金或实物),其中地方政府资金是最主要和最稳定的来源。一般来讲,这些政府拨付的社区经费主要有三类用途:一是用于支付社区工作者的薪金及生活补贴;二是用于进行社区基本管理和服务所需的办公经费和事业经费;三是用于进行社区建设和发展的专项资金和社区公益资金(以下简称社区发展专项经费)。从资金的数量上看,地方政府对社区的投入经历了从少到多、从单一到丰富的过程。早期,社区得到地方政府的支持十分有限。随着社区在治理中作用的逐渐提升,地方政府逐渐加大了对社区的支持。但是从资金的规模和结构上看,第一类资金的各地数额差异较大,第二类经费仅限于“维持”水平,第三类经费在很多社区很少甚至没有(杨民权,2010)。然而,第三类经费却是提供社区服务和开展社区活动的最重要来源。

因此,为进一步满足民众日益增长的美好生活需求,激励居民参与社区治理,政府愈发重视第三类资金的投入。现有关于这类经费的研究较少,大体上从两方面进行了讨论。一方面,学者们聚焦于资金的作用和成效,认为资金从组织上增强了基层党组织的凝聚力和战斗力,促成很多党员服务群众的活动;在硬件上改善了社区的生活设施,美化了居民的生活环境;在生活上开展了多样的活动,丰富了居民的日常生活;在能力上锻炼了居民民主协商和自治能力,激发了他们对公共事务的参与热情,等等(贺玲、薛成有、张雅洁,2019;杨发祥,2008)。这类研究总结了很多成功的经验,但缺乏对于资金影响社区发展的机制的讨论。

虽然社区发展专项经费对社区发展的积极作用毋庸置疑,但其中存在的问题也十分显著,这是现有研究着重讨论的另一方面。学者们普遍认为,社区发展专项经费来源单一,严重依赖地方财政造成了三类问题。首先,在许多经济发展水平低和地方政府重视程度不够的区域,财政给予社区的经费十分匮乏(蒋经法、罗青林,2012),掣肘了社区发展。从总体上看,我国东南沿海地区社区发展专项经费相对充足,社区发展亦较快;而西北地区和东北地区经费投入水平较低,社区发展亦较慢。有研究以黑龙江省佳木斯市为例,发现虽然政府整体拨款数额不断提升,但因区级财政普遍紧张,社区经费相对短缺,不仅缺少社区发展专项经费,办公经费、人员经费和硬件设施建设等方面也显得不足(赵雨桐、黄君洁,2015):在该研究抽样的50个社区中,仅有22%的社区基本经费充足,其余社区均存在经费短缺的现象,不仅没有活动经费,基础设施也难以保障。基于长春市的研究显示,单一靠财政支持的社区治理体系因缺乏广泛稳定的经济来源而变得非常脆弱,很多便民服

务因资金不足无法展开（崔月，2016）。在天津市，有的区级政府只能支付街道工作人员工资和街道的部分办公经费，有的甚至入不敷出（丁元竹，2007）。

其次，学者们认为来源于政府的资金通常在使用上也遵循自上而下的逻辑，这往往会导致行政化趋势的出现，即项目在运行时更注重政府内部的关系和项目开展的进度，忽视居民的实际需求，进而出现服务供给和需求之间的不匹配，导致“政府买单老百姓不买账”的结果。例如，有学者发现，在很多社区中，拨款较多用于工程类项目，而非活动类的项目，前者因为运行通常比较程式化，过程也易于控制；而后者则需要和居民的更多沟通，不断调整以满足他们需求，因此很少开展（倪赤丹、陈文岚，2018）。由于长期依赖于单向度经费来源结构，社区习惯了“只对上级负责”的单向度思维，这也助长了社区的行政化倾向，丧失了回应居民诉求的主动性和积极性（蒋经法、罗青林，2012）。还有学者认为，当政府成为社区资金的实际供给者之后，事权不得不跟着财权走，使得社区这一“基层群众自治组织”的行政化程度逐步加重（赵雨桐、黄君洁，2015）。

最后，社区发展专项经费长期由地方政府提供，容易造成社区发展过于依赖政府，居民缺乏主人翁意识和自主发展动力。有学者指出，2007年起，中央财政开始为社区拨款。这虽然在一定程度上缓解了地方经费不足的问题，但由于资金是政府拨付的，居民也依赖政府来提供服务，在一定程度上抑制了他们的参与热情，削弱了社区自治的能力（蒋经法、罗青林，2012）。还有学者指出，资金的“政策文本”和“政策实践”会在执行时发生偏离，上级政府政策设计中的“还权”目标和基层实际执行中的“集权”之间存在结构张力，会强化居民对社区权威的依附（史云桐，2016）。学者们普遍认为，随着经济社会的快速发展，社区越来越呈现出“多元化”的趋势，仅靠政府提供资源和服务输入是不够的，需要激发民众的参与意识，提升社区居民自治水平（郑中玉，2010；徐勇，2001）。

总而言之，学者普遍肯定了社区发展专项经费在社区治理中的重要作用，但大体上将其作用定位于提供基本的保障功能，同时认为限制经费发挥作用的因素在于经费来源单一所造成的经费数额受限、行政化趋势突出，以及居民依赖心理严重。在此基础上，学者们提供的解决方案也局限于增加资金的来源渠道、调整社区财政的投入结构、改变市政府与区政府之间的财政支出比重等（田煜、陈敬良，2011）。然而，也有研究发现，即便在有些经济发达地区，社区发展专项经费非常充足，在一些项目实施的初期也确实起到一定效果，但是仍难以调动居民的积极性（贺玲、

薛成有、张雅洁, 2019)。可见, 现有研究无法回答的是, 为什么有些社区虽然具备充足的社区发展专项经费, 但居民参与治理的意愿仍然不足。

笔者在调研中发现, 在很多由政府提供资金的社区发展项目中, 虽然文件规定资金为居民所有, 但实际上居民对如何使用资金的发言权很小, 在具体使用过程中的实际参与和意见表达也很有限, 很多时候都是一种“被代表”的状况。这也导致在很多居民眼中, 资金是“政府的钱”而非“居民自己的钱”。因此本文提出“资金权属”的分析视角, 认为在资金数额有一定保障的前提下, 资金的权属而非来源才是调动居民积极性, 促成良性治理的最重要因素。

二、理论与研究框架

资金权属的分析视角主要需要明确三个方面的问题。第一, 建立一种什么样的资金权属? 第二, 如何在经费执行中确保资金权属的性质? 第三, 资金权属如何激发社区活力, 促进居民在治理中的参与? 接下来文章将在理论部分提出第一个和第二个问题的解决思路, 并在文章的分析部分对第二个和第三个问题进行详细的解答。

(一) 建立一种什么样的资金权属: 共同共有

一般来讲, 学者们在讨论权属时最常用到的是经济学里阿尔钦的产权定义, 即“一个社会所强制实施的选择一种经济品之使用的权利”(伊特维尔等, 1996), 强调产权所有者自由行使的权利和不允许别人干涉的权利, 可见自由行使和排他性是产权最基本的两大特征。然而产权这一概念过于宏大, 不适合直接应用于本研究中社区范围内资金权属的分析。因此, 本文以产权为基础, 同时选用一个更易于理解且具实操性的概念——占有——来界定资金的权属。

在当代中国, 资金占有最常见的两种形式为私有和公有。然而, 它们在社区实践过程中均非最理想的模式。马克思(1975)认为, “私有”是少数人的所有, 是对他人的剥削, 是占有的异化。具体到社区资金, 就是少数人对社区的资金进行控制和决策, 并为一部分人的利益所服务, 是少数人意志对多数人意志的排他。这种方式显然并不符合大部分居民的利益, 也无法调动他们参与的积极性。“公有”在

理论上规定了资金的集体所有，个人不得拥有，即集体意志对于个人意志的排他，在运行中通常需要选择一些人作为集体代理。但是因为存在代理权，所以也会出现代理权被乱用和滥用的情况。例如有学者在一些地区发现，在国家加大财政转移支付力度的背景下，由于“乡政”对“村治”的过度涉入和村庄精英结盟而垄断公共利益，普通村民在村庄集体失语，出现“资源消解自治”的村治困境（李祖佩，2012）。

因此，本文提出需要寻求一种让社区全体居民都占有资金的方式，即资金的共有，即集体内部的占有和对集体外部人的排他。从法律意义上看，资金共有主要可以被分为三类，即按份共有、法人所有和共同共有，可以为我们提供一些理解社区共有资金的思路。在按份共有中，共有人可以分割共有物而退出共有关系，共有关系不够稳定。以此理解社区资金，平分资金到每一个人，就是按份共有的一种方式，但分割后共有关系也随即停止。法人所有是指在设立法人的基础上达成共有，是一种捆绑式的共有，没有足够关注人们的主观意愿，也不够稳定。以此理解社区资金的使用，就可以看到虽然以往有些资金规定居民共有，但实际上居民并不知道详细的情况，也没有参与的机会，导致共有只是一种纸面上的存在。共同共有则规定了所有人的占有，且所有人都需要以某种形式参与，就是每个居民都需要参与资金的决策、使用，并对资金进行监督。这样既把个人团结在了一起，也不存在和占有的异化，是最能调动全体居民协作的一种所有形式。如一些学者所言，共同共有最主要的作用，就是维持共同关系以达到共同目的（谢在全，2011）。

（二）达成资金共同共有的途径 “共同体”和“共有的惯习”

事实上，很多人类学的研究都探讨过不同族群中共同共有的存在形式，可为我们提供参考。例如，在对努尔人的群体做研究时，普里查德（2002）发现，虽然没有中央化的权威、行政管理的机器和明文规定的法律，但是居住在具有独特地方性社区的成员在与外敌作战时有团结一致的义务，群体成员受伤时有获得赔偿并受到保护的权力，也共享很多资源，是一种基于共同共有的共同体。葛拉克曼（Gluckman，1965）认为共同共有是原始部落的一项原则。一个群体的所有成员可以同时占有一块土地，在共同体范围内，可以通过平均分配或按地位分配实现对土地的共同占有。这些都是基于共同体生活而形成共有的例子。

然而，现代城市社区并非自然形成的，以血缘、亲缘和情感习俗为结合的基础

的共同体，而是以陌生人为主、在频繁流动中形成的人群的聚合（斐迪南，2019）。在没有自然形成的共同体的前提下，形成共同共有有两种可能的方式。第一种是尝试在城市中培养类似于共同体社会形态。事实上有很多学者做过类似的尝试，例如台湾展开的多种关于“社区营造”的运动（黄瑞茂，2013），他们以“社区共同体”的存在和意识作为前提与目标，旨在提升社区的凝聚力，培养社区自主的能力（张梅青、张蕾，2010）。这些研究或者是从共同居住的空间出发，或者是从公共精神出发，寻找促成共同体的可能性（张婷婷等，2015）。然而共同体的缔造受到很多条件的限制，在城市社会中很难真正形成基于传统社会形成的共同体。另一种途径则是提炼一些共同体所具备的要素，探讨这些要素促进共同共有的可能性。在本文接下来的个案部分，将分析成都的社区发展专项经费运行中如何通过制定一套规则让居民形成一套共有的惯习，这虽然并不一定形成传统意义上的共同体，但仍具备一些共同体的特征，让共有成为可能。

三、惯习的培养与共同共有的形成

在为数不多的社区发展专项经费中，成都的“城市社区公共服务和社会管理专项资金”（以下简称“公服资金”）在设计和运用中都体现了“共同共有”的理念，因此本文选择其作为个案进行研究。笔者与课题组成员多次赴成都调研，并选取了四个“公服资金”使用效果好，社区治理成效显著的典型社区进行考察，社区类型既包括老旧院落，也包括新型物业小区。调研的内容包括“公服资金”的制定、执行和演变的过程，区和街道在“公服资金”规定制定和执行过程中的作用，调研社区的基本构成、特点、变化和组织情况，“公服资金”支持项目的酝酿、提出和执行过程，“公服资金”在使用过程中遇到的困难和取得的成效，居民对“公服资金”的认识和看法，社区自组织和社会组织在“公服资金”中发挥的作用，等等。调研对象包括区和街道的工作人员，社区书记和主任，专业社会组织的项目负责人，院落自治骨干、社区自组织带头人、业主委员会主任和普通居民代表。调研方法包括对政府相关文件和项目相关文件及图片资料的梳理和分析、与不同调研对象的座谈、现场观察等。

根据政府文件中的定义，“公服资金”是指以财政定额资金补贴社区居民自治，

以满足社区成员的共同需求为目的,以社区居委会和社区社会组织为主体提供的公共服务和社会管理项目开支为主线的专项经费^①,属于之前提到的第三类经费。“公服资金”最早在农村施行,一段时间后,一些政府工作人员逐渐意识到城市也需要这样的资金,便开始在城市试点,拨款数额从8万元起不断增加。为了让流动性较大的城市社区居民更多地参与到治理之中,这一资金在设计中通过确定使用主体范围、强化使用规则,以及控制资金数量等方式培养了居民共同共有的惯习,促进了共同共有的形成。

(一) 确保资金的行使和排他: 界定使用主体和范围

资金使用范围是确定占有主体,确立排他性的重要条件。乡村社会自然形成的共同体通常都有明确的边界,居民生活在一定范围之内,相互熟识也有日常的交往,久而久之具有了对共同体的意识。相比之下,城市社区人口流动速度快,居民之间交往并不频繁。在社交范围没有边界或者边界过大的前提下,居民很难对一个地区产生认同,也很难形成共有。在《集体行动的逻辑》一书中,奥尔森(Olson, 1971)考察了不同规模的团体在集体行动方面的特点并得出结论,小集团通常更有效率,更富有生命力。因此资金拨付的边界就很重要。

以往很多源于政府的社区发展专项经费都会划拨到街道,再由街道分配给社区。这可能出现两种问题,其一,经费并不直接归社区管理,不仅不方便使用,而且排他性不清晰,很难成为某个团体内部共有的资金;其二,街道实际掌握资金的支配,居民对经费的使用权、决策权和监督权均十分受限,意见也很容易被代表,经费无法真正满足居民的需求。相比之下,“公服资金”以社区为单位进行发放,有单独的账户管理,居民可以直接向社区申请使用,街道只负责审核和监督。此外,资金发放的数额根据社区的居民户数进行匹配,不仅保障了资金的充足,而且明确了每个居民对资金的权力。文件规定仅社区内居民可以使用经费,但是他们不能将资金直接分配,而是要共同决定资金的去向——选择申请项目,或者对自己支持的项目进行投票。这样就从外部保证了居民对资金的共同共有,而非按份共有。由于“公服资金”的指向明确、边界清晰,居民也更容易认识到自己社区的边界,保障边界内资金的自由行使和排他。

^① 《成都市城市社区公共服务和社会管理专项资金管理办法》(第二条),成都市民政局,2012年4月20日。

(二) 强化共有资金的规则: 控制资金使用步骤和方式

除了划定范围, 资金设计者在“公服资金”的使用步骤和方式上也做了严格的规定, 以保证其共有的属性, 避免陷入旧有的路径。

第一, 强化各级管理者的共有认知。为了保证资金的共有性, 资金规定区—街道—社区三级的资金管理和执行者接受相关培训。区级层面每年定期召开会议, 街道和社区层面则是不定期培训。市政府对“公服资金”的使用情况进行抽查, 因此社区在资金使用上非常谨慎。经过培训, 资金设计者对社区居民自主支配资金的规划转变为基金管理者的共识, 这也使制度文本事实向实践者事实转变, 并为资金共有提供了外部环境。不仅如此, 由于“公服资金”是专项经费, 必须确保为社区利益服务, 所以审计过程十分严格。据某社区书记介绍, “不能小瞧这个“公服资金”, 20 多页表格, 街道每年都要例行做审计”。^① 由于资金要切实按户匹配, 所以审计过程非常复杂, 要求内部逻辑完整。社区不能按照往年数据估算, 而是要每年重新统计, 资金先拨付到街道再到社区。街道对“公服资金”要求严格, 参与方要签三方协议。此外, “公服资金”有一个评审委员会, 包括所有议事成员, 还有社区两委、辖区人大代表、政协委员、专家。这成功地从社区的外部引入了平衡和监督的力量, 审核资金的用途, 避免资金的使用被不公平地代理。

第二, 确保成员对资金的知晓。政府刚出台“公服资金”时, 就规定了资金在社区中的知晓率要达到 95%, 既要让居民了解到资金的存在, 便于他们参与对社区的治理, 也降低了他们被代表的可能性。一开始, 这一知晓率很难达到, 但是通过社区的宣传和几年的运行, 到 2018 年前后, 资金在社区的实际知晓率基本达到 95%。在调研过程中, 笔者随机碰到的老人也对这一资金有所了解。而据社区工作者介绍, 以往其他的资金知晓率从未达到过这样的水平。随着越来越多的居民了解并参与到这一过程中, 资金的使用就受到更多人监督, 有效地防止了资金的乱用和滥用。

第三, 鼓励居民自己设计项目。不同于以往的资金, “公服资金”可以由任何人提出申请, 设计出满足社区发展需求的项目, 只要项目最终通过议事会答辩即可。但是为了更多地鼓励居民参与, 也为了保障资金的共有性, 资金规定中特意明确居委会可以提出项目, 但是所占比例不能超过 20%, 居民自身提出的项目则占据了绝大部分。为了确保项目的运行遵照居民自身意愿, 申请者要对项目进行充分的论证。

^① 访谈资料, 20180423, JY 社区, 书记。

2017年以后,政府要求社区为每个硬件设施项目配备社工,以引导居民在考察之后做好演讲的幻灯片,然后提交院落议事会并陈述答辩。社区居民都可以来旁听,并且询价。如果有10%以上的居民反对项目,那么该项目就要被重新讨论。议事会讨论之后要有10天的公示期,然后召开居民听证会。在项目的实施过程中,社区会为居民搭建平台,居民自己联系施工方,自行成立监督小组,全程自行操作和管理。因此,项目是否能够运行成功,很大程度上依赖于居民之间的讨论和协调。

第四,明确资金的使用内容。“公服资金”在给居民很大自由支配空间的同时,也对居民的使用有着严格的限制。市政府在“公服资金”运行一段时间后,逐渐总结出“负面清单”并于2017年开始实行。清单严格地规定了资金不可使用的12类项目,也规定了运行过程中居民对资金的集体支配。这一“负面清单”一方面旨在限制工作人员的违规行为,另一方面也明确了资金的使用内容。这既保证了资金不为某个人或者某件事情服务,又确保了资金可以用于居民自身。表面上“负面清单”给资金的使用划定了界限,但实际上规定资金不可用于什么比规定资金可用于什么赋予了居民更大自主发挥的空间。有了负面清单以后,项目的运行在政府、市场和居民个体之间有了较为清晰的边界,居民也树立起了更强的责任意识。

(三) 树立资金使用者的主体意识: 限定资金使用数额

“公服资金”在数额上的设置也激励了居民参与的积极性。以往社区所面临的发展问题往往是经费不足,因此“公服资金”最初在金额设计上也是不断增长的,2012年为每100户3500元,2018年增加到每100户4000元,又于2020年增加到了每100户5000元。然而,接近一半的社区中都出现了大量资金结余无法消化的情况。因此,资金设计者逐渐意识到,经费并非越多越好,而是应该调动居民自己的积极性去主动运用经费。以往政府出钱,居民在被动接受服务中,不仅很难满意,还增强了依赖心理。据居委会的工作人员说“之前政府包管硬件设施,出了问题居民怨声载道,觉得两委在其中做了什么手脚,或者跟施工方有什么关系。他们的依赖心理很强,总期待政府解决所有问题。”^①

因此政府逐渐对金额做出了调整,不再坚持数量越多越好。不仅如此,为了让居民对硬件项目更加负责,政府于2016年5月19日正式发文,硬件设施项目需要

^① 访谈资料,20180423,“公服资金”推行者,JW女士。

居民自筹一部分资金，如果达不到项目总数的 50% 就不能开展。自筹的部分除了资金之外，也可以外加物品或者劳动力。以 JY 社区为例，规定下达后，真正想要开展项目的居民开始主动筹集人力、物力和财力，筹集到经费的项目得以施行，未筹集到经费的项目就停了下来。社区主任说 “虽然有些居民在开始阶段也存在畏难情绪，但是一段时间以后，对此也有了理解和认同。一开始社工和积极分子还需要为居民解释经费的使用，次数多了之后，居民回答院落议事会的提问时，讲清楚如何询价，如何做之后，自己会主动表达 ‘我们自己要出 50% 我们知道’”。^①

还有一些居民兴趣类的项目，在初始阶段为鼓励居民参与，允许他们申请“公服资金”的经费，但后续的活动则需要居民自己投钱参与。例如，某社区有位声乐老师，因喜欢唱歌，组织社区里对唱歌有兴趣的人组成合唱团。因政策规定资金申请的额度有限，合唱团只得到了 5000 多元，但是他们成功地组织了活动，还举办了演出；后来越做越大，很多居民参与进来，也开始自己交会费，不再依赖“公服资金”。虽然是小团体的活动，但是在一定范围内让居民有了共同体的感受，对培养居民的共有性有着积极的意义。

四、“共有的惯习”促进“共治的格局”

有学者将社区财政和社区治理类比于硬币的两面，认为资金是社区组织运行和处理公共事务的物质基础，而社区公共资金的筹集、决策、使用监督和评价的过程本身则反应出治理主体之间的权责关系和互动模式（肖林，2020）。虽然从表面上看“公服资金”仍源于政府财政，与以往的资金差别不大。但实际上，资金对使用主体进行限定，确立了共同共有的范围；在使用步骤和方式上的严控，明确了居民对资金的共同所有权、决策权和监督权；还通过划拨数额上的限定，改变了居民原有的依赖思想，树立了主体意识，明晰了政府、市场和社会的权责关系，促成了居民对资金的共同共有。居民在一次次申请项目和运行项目的过程中理解了共有的逻辑，养成了“共有的惯习”，提升了参与的热情，促进了共治的发展。这主要体现在三个方面。

^① 访谈资料，20180423，JY 社区，主任。

(一) 共有观念的生成

以往源自于政府的资金通常也由政府或者政府派出机构主导和支配使用。为社区划拨的资金虽然名义上是居民使用,但由社区两委代表居民进行管理的情况较多。政府或者社区两委代表居民成为了资金的支配者,与社区组织或社区的积极分子形成近似的庇护关系(Walder, 1986),未能把真正的权力交给居民。很多民意也被遮蔽,资金的权属并非全体居民共有,而是被少数人代表的占有。很多居民因此在面对社区资金时已经形成了固有的认识,并不认为自己资金拥有实际的权利,也没有参与社区治理的意愿。“公服资金”通过一系列的设计首先改变了居民的认知,让他们在参与过程中切实体会到自己意见的重要性。

例如某社区内患有慢性病的老人很多,很多居民饮食习惯不好。一个营养师的学术组织在其中引入了健康营养餐的项目,很多老人都表现出浓厚的兴趣。项目组织者告诉笔者“其实很多老人都有类似的需求,以前我们在很多社区也试图展开这样的项目,但都没有成功。通常是因为子女觉得这种项目只图赚钱,而且开展这种课程其实需要很多经费,包括照营养师上课,购买食材和烹饪工具等。但是有了“公服资金”之后,居民认识到自己对项目有发言权,不仅是项目的参与者,更是项目的考核者,所以非常配合,甚至不需要我们出钱,而是自己买菜,或者从家里带调料和炊具,分给大家一起用。他们自己也会讨论怎么让更多人参与,比如一开始是老年人为主,后来有了更多年轻女性的参与,学习如何给孩子做健康的儿童餐等。”^①

这一项目不仅切实地满足了老年人的需求,还成功地改变了居民对申请社区资金办项目的态度。项目组织者告诉笔者,虽然每次居民申请的项目不可能满足所有人的需求,但是当居民的观念转变,认识到这些项目的开展不是完成政治任务,亦不是满足某些人的个人利益,就会主动参与到项目之中。随着多样化项目的展开,有些社区居民对使用资金的热情度越来越高,参与的积极性也越来越强。

(二) 共有行为模式的养成

在乡村,共同体的形成很大程度上有赖于居民的共同生产和生活。而城市化的过程让居民逐渐脱离了熟悉的村落生活,进入到陌生人的世界,使得其生产生活的时空高度分隔,缺乏在一起的行动传统(刘怡然, 2018)。因此,居民更习惯于依赖政府,

^① 访谈资料, 20170318, LC 社区, 项目组织者。

很难独立自主地解决问题。“公服资金”的引入则给了居民一个共同行动的契机。

四川在经历汶川地震后，多地都经历了灾后重建的过程，很多社区早在“公服资金”运行之前就成立了院落议事会，这对在居民之间建立共有起到了重要作用。然而，随着救灾过程的结束，一些议事会无事可议，逐渐不再活跃。“公服资金”恰好为议事会再度活跃提供了契机，而议事会的传统也为“公服资金”的顺利使用提供了依托。院落议事会成员包括业委会、党小组、居民小组、居民代表、居民骨干分子以及有影响力的退休老干部，一个院落平均有5—7人，每三年换届一次。由于社区居民异质性很强，诉求也非常多样，对于居民发起的项目，院落议事会需要收集信息，并对项目进行审核和评分，包括是否符合居民需求、逻辑性如何、是否达到预期等。打高分的项目就作备选，在社区平台上进行发布，然后还要经历公示、评估、结项。议事会会对这些项目进行督导，并进行修正。居民在参与讨论的过程中逐渐彼此熟识，也增进了解。很多社区书记和主任都表示，社区在这一过程中只帮助居民搭建平台，让居民自己负责招标、执行和监督。项目资金完全由议事会自己决定。如果项目出现问题，也会有项目负责人全程参与处理。这一过程不仅让居民之间增进了联系，同时也在实践中让居民参与到了共治的过程中。

这样一段时间之后，居民在行为上也有了很大的改变。工作人员说“原来社区开会的时候，会有人在会议结束后顺手带走凳子，因此丢过很多椅子。然而在居民申请“公服资金”开展项目以后，需要自己设计预算，参与采购设备，所以在行为上就非常自觉，相互监督，社区里也再没有丢过凳子。”^①不仅如此，一些议事会的小组长因为工作任务多，他们本可以领取一些工作补贴，但很多人拒绝领取。理由是“如果拿了钱，立场就发生了变化，不能完全从居民的角度出发，说话就不硬气了”。^②可见不论是普通居民还是议事小组长的责任感都在项目运行的过程中不断增强，逐渐成了社区治理中的重要力量。

（三）共有感情交流的达成

资金运行之初，居民之间的交往只是建立在具体事务上，如商量经费应该如何使用或项目应该如何开展。但随着交流的增加，则逐渐地建立起了一种情感，居民之间的信任度

^① 访谈资料，20180423，JY社区，社区工作人员。

^② 访谈资料，20180423，JY社区，社区居民。

也不断提升。例如在一次开会过程中，有居民发现社区内很多居民家里有买了之后只用了一两次就闲置的物品，觉得丢了可惜，摆在家里又很浪费。于是他申请了一个项目，请社会组织帮忙搭建了一个平台，由居民自组织统计每家闲置物品的信息，并在社区内设立大展板对信息进行公示。物品包括斧头、扳手、玩具等。项目刚开始的时候，很多居民依赖平台借还，后来大家逐渐熟识，自己更新展板信息并相互联系。一年内，居民借还有序，几乎没有出现过纠纷。有居民表示“都是社区内的住户，借还说一声就行了，比较信得过。”^① 在这一过程中，他们不仅相互熟识，而且也加强了对彼此的信任和对社区的认同。

综上所述可以看出，在所有治理要素中，资金是最重要的条件之一，然而其权属是什么，却在更大程度上决定了居民是否愿意积极表达意见、参与社区治理。在斐迪南（2019）的共同体理论中，共同居住、共同生产生活、共同信仰是共同体建立和维系的三个重要的要素。虽然在城市中这些要素并不完全具备，也很难建立起类似于乡村的共同体，但是社区成员可以通过在日常生活和交往中培养惯习，在一定程度上形成共同共有。在本案例中，资金设计者通过对资金使用主体、内容和使用金额的明确规定，厘清了政府与居民之间在资金上的权责关系，确立了资金在居民之间共同共有的属性。通过一段时间的运行，这成功地改变了居民对资金的认知，塑造了一种共同使用资金的行为模式，并赋予了情感的意义。通过不断重复这一过程，居民形成了新的“共有的惯习”，并参与到了治理的实践中去。

五、讨论和结论

资金是促进社区发展不可或缺的要害之一。如何让社区专项发展经费调动居民的参与积极性，在社区治理中发挥出最大的效果，是本研究探讨的议题。在以往的研究中，学者们虽然肯定了资金的重要作用，但并未对其影响治理的机制进行探索。他们普遍认为，社区发展专项经费主要由政府提供，来源单一，所以容易出现经费不足、行政化趋势严重和居民依赖心理重等问题。然而这并没有解释为什么有些社区即便拥有了充足的资金，居民仍然缺乏参与社区治理的意愿。本文通过调研发现，资金的权属而非来源，即资金的使用权、决策权和监督权归谁所有，对促进居民参

^① 访谈资料，20180424，HYL 合唱团，团长。

与社区治理有更为重要的作用。

相比于私有和公有，一定范围内的共同共有更有利于激发居民的认同感，主动性和责任感，能更好地调动其参与社区事务的意愿。然而以往政府或是其他组织发放的资金，并不真正归居民共同所有，因此居民并不真正具备主人翁的地位，基本上都处于被代表的状态。即便是社会组织开展由第三方评估的项目也通常在实践中遵循对上负责的逻辑，资金划拨金额不一定合理，也并不能真正切实地体察民意。

相比之下，“公服资金”在运行中通过界定资金的使用主体和范围，控制使用步骤和方式，限定资金的发放数额，在观念上改变了居民对资金所有权的认知，帮助他们树立了共同共有的意识，并在实践上培养居民形成了一种共同共有的行为模式，还在交流中建立起了共同情感。资金在改变运行方式的同时也帮助居民形成了新的“共有的惯习”。运行一段时间之后，“公服资金”确实受到很多社区的欢迎，也提高了居民在社区治理中的参与热情。

然而我们也需要看到，“公服资金”在取得这些成功的背后仍存在问题。首先，共有的形成仍然严重依赖外部力量。例如居民代表大会举行次数有限，很多时候还需要依靠议事会商讨项目的具体事宜。如果不能保证民意的顺利传达，代理权仍有被滥用的可能。因此，为了更真实全面地呈现民意，社区书记和主任、社区志愿者等就需要花大量时间精力保障居民对资金的申请和使用严格遵循流程、合理合法。这对工作人员的能力和在工作时间要求都很高。其次，目前来讲，参与项目的人群仍以老年人为主，虽然已经有很多老年人带动青年人，小孩子带动青年人的项目出现，但是更多的溢出效应需要更长的时间来考验。最后，社区发展专项经费的共有能否促成共治还与社区自身的基础有关，基础好的社区更容易形成共治。例如是否搭建过议事平台，是否有过议事的传统，居民是否具备议事协商的经验等等。

总体而言，我们能从案例中看出，确保资金的共有确实一定程度上满足了居民多元化的需求，拓宽了多元治理的参与主体，改变了社会组织服务的方式，也改变了居民之间相处的方式，唤醒了居民的主体意识，促进了共治的发展。沿此思路，很多资金不论来源为何，如果在设计上尽量保障其共同共有的权属，就能在很大程度上促进居民的意见表达和社区参与，形成共建、共治、共享的治理格局。

参考文献:

崔月, 2016, 《社区治理现代化的路径研究——基于长春市新老社区对比》, 《法制与社会》第 10 期。

- 丁元竹, 2007, 《中国社区建设公共财政收支的现状与制度完善》, 《上海城市管理职业技术学院学报》第5期。
- 贺玲、薛成有、张雅洁, 2019, 《城市社区公共服务和社会管理专项资金使用问题初探——基于成都市Q区的实证研究》, 《行政与法》第9期。
- 黄瑞茂, 2013, 《社区营造在台湾》, 《建筑学报》第4期。
- 蒋经法、罗青林, 2012, 《社区财政制度的重构: 背景、原则与设想》, 《当代财经》第8期。
- 李祖佩, 2012, 《“资源消解自治”——项目下乡背景下的村治困境及其逻辑》, 《学习与实践》第11期。
- 刘怡然, 2018, 《时空分隔视角拓展城市社区治理路径》, 《中国社会科学报》8月8日。
- 马克思, 1975, 《资本论》(第一卷), 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局编译, 北京: 人民出版社。
- 倪赤丹、陈文岚, 2018, 《“民生微实事”构建社区治理大格局——深圳市南山区共建共治共享的实践探索》, 《社会治理》第8期。
- 普里查德, 埃文思, 2002, 《对尼罗河畔一个人群的生活方式和政治制度的描述》, 褚建芳、阎书昌、赵旭东译, 北京: 华夏出版社。
- 史云桐, 2016, 《“政府造社会”: 社区公共服务领域的“社会生产”实践》, 《社会发展研究》第4期。
- 滕尼斯, 斐迪南, 2019, 《共同体与社会》, 张巍卓译, 北京: 商务印书馆。
- 肖林, 2020, 《迈向“社区公共财政”?——城市社区服务专项资金政策分析》, 《社会发展研究》第4期。
- 谢在全, 2011, 《民法物权论(修订五版)》, 北京: 中国政法大学出版社。
- 徐勇, 2001, 《论城市社区建设中的社区居民自治》, 《华中师范大学学报》(人文社会科学版)第3期。
- 杨发祥, 2008, 《公共财政与社区福利——以广州市实地调查为例》, 《中国社会保障制度建设30年: 回顾与前瞻学术研讨会》5月。
- 杨民权, 2010, 《当务之急: 尽快建立并逐步完善社区财政保障体系》, 《中国民政》第1期。
- 伊特维尔, 约翰, 默里·米尔盖特, 彼得·纽曼编, 1996, 《新帕尔格雷夫经济学大词典》(第一卷), 陈岱孙等译, 北京: 经济科学出版社。
- 张婷婷、麦贤敏、周智翔, 2015, 《我国台湾地区社区营造政策及其启示》, 《规划师》第1期。
- 张梅青, 张蕾, 2010, 《文化创意产业与社区交融互动模式研究——借鉴台湾社区营造实例》, 《山西财经大学学报》第2期。
- 赵雨桐、黄君洁, 2015, 《城市社区财政问题及其困境分析——基于黑龙江省佳木斯市50个社区的实证研究》, 《佳木斯大学社会科学学报》第4期。
- 郑中玉, 2010, 《社区多元化与社区整合问题: 后单位制阶段的社区建设——兼以一个社区网的实践为例》, 《兰州学刊》第11期。
- Gluckman, M. 1965, *Politics, Law and Ritual in Tribal Society*. Oxford: Basil Blackwell.
- Olson, M. 1971, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Walder, A. G., 1986, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.

作者单位: 中国社会科学院社会学研究所

责任编辑: 罗婧康蕊

structure , we analyzed how social conditions have unintendedly facilitated collective actions and the growth of public spirit. Our case study shows that solidary opportunities and new mobilizing structures derived from the public crisis contributed to establishing the homeowners’ committee. Through collective action , community residents enjoy a greater sense of belonging , better civil morality , and higher enthusiasm for public participation. Our findings reveal a reciprocal construction between mobilizing collective actions and cultivating public spirit.

Community Funds and Improvements in Social Participation: A Perspective from Fund Ownership *Liu Yiran* 140

Abstract: The low participation rate is an urgent governance problem facing urban communities in China. Previous studies have considered the funding source the root cause of this problem. After analyzing several successful cases in Chengdu , this paper finds that fund ownership , which drew rare attention from prior research , plays a more crucial role in stimulating residents’ participation than does the funding source. It is helpful to establish fund “co-ownership” by community residents to change residents’ views , behavior , and emotion , cultivate their habitus , and thus enhance their willingness to community participation and achieve the goal of “co-governance” .

The Impact of Unfair Treatment on the Sense of Security *Chen Xiaobing & Zhang Wenhong* 155

Abstract: Based on data from the Survey of Living Conditions in the New Era 2019 , this study analyzed the impact of unfair treatment on individual’ s sense of security and the heterogeneous effects depending on the social network scale. The results show that unfair treatment has a statistically significant negative impact on the sense of security. Individuals who have experienced unfair treatment have a lower sense of security perception than those who have not. Even after employing the propensity score matching approach to overcome the endogenous problem , the findings are consistent. In addition , the social network plays a moderating role in the relationship between people’ s perceived unfair treatment and sense of security.

Producing “Legibility”: Population Management in a Police Station *Jin Jun & Jiang Rui* 173

Abstract: While the key to population management is to make the populace legible to the state , increasing social mobility since the Reform has significantly hindered this effort. Based on the fieldwork of a police station in northwestern China , this paper illustrates how a new population management system , the so-called “*Yibiao Sanshi* ,” can make every resident visible again to the state by combining data on building , residency , business , and individual mobility. In addition to acquiring the location and movement of any resident , this new system can also further penetrate deeply into private life , indicating an ongoing transformation of the relationship between the state and individuals in contemporary China.