

城市社区二元属性本位回归及公共财政制度重构研究

刘安长

(湖南财政经济学院 财政金融学院,湖南长沙 410205)

[摘要] 城市社区兼具自治与行政的二元属性,但对于其“应然”属性理论界曾有明显的分歧。对社区属性的历史溯源发现,社区的自治属性是其天然属性,行政属性是后期属性。公共财政政策在城市社区属性的角色定位中发挥着重要作用,但也存在制度设计上的缺陷而使得社区属性有行政化的偏倚,淡化了其自治属性。因此有必要通过政府—城市社区事权归属再造与社区公共财政制度的重构使城市社区二元属性回归本位,以达到国家完善基层治理的目的以及“十四五”规划对构建社区治理新格局的要求。

[关键词] 公共财政; 城市社区; 二元属性; 基层治理

[中图分类号] F812.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2023)01-0080-05

DOI:10.13967/j.cnki.nhxb.2023.0011

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》关于构建基层社会治理新格局中提出:依法厘清基层政府与基层群众性自治组织的权责边界,制定县(区)职能部门、乡镇(街道)在城乡社区治理方面的权责清单制度,实行工作事项准入制度,减轻基层特别是村级组织负担。2017年颁布的《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》中也有相关表述,要依法厘清街道办事处(乡镇政府)和基层群众性自治组织权责边界,明确基层群众性自治组织承担的社区工作事项清单以及协助政府的社区工作事项清单。尽管如此,作为兼具“类行政组织”与“基层居民自治组织”二元属性的城市社区依然存在政社不分、过度行政化、自治程度较弱和公共服务供给不足等问题,特别是近两年城市社区在疫情防控过程中显得尤为突出,社区既要按要求完成疫情防控的常规任务,同时还要疲于应付各类政府职能机关的检查、填表、建立台账、绩效考评等,几乎演化成了准行政机构。公共财政作为城市社区所依赖的财力保障来源之一,它是国家行政权力介入社会基层组织的重要工具,也是实现政府组织与社区自治组织良性互动,完善国家基层治理的关键力量,但它也同时对城市社区的二元属性产生了极为重要的影响,作

为城市社区治理的基础和重要支柱之一,社区对它的依赖程度直接影响到其自治程度。因此有必要对财政与城市社区二元属性之间的关系展开研究,为廓清城市社区的属性、厘清政社边界、完善基层治理提供有益借鉴。

一 城市社区“应然”属性的理论分歧

(一)社区属性的理论史梳理

梳理社会学理论史发现,关于社区属性的研究一直存在两种对立的观点:方法论个体主义与方法论集体主义。前者认为“社区”(Community)一词虽然出现较晚,但是早已作为“密切联系邻里之间稳定关系的传统纽带”^[1]而客观存在,且这种社会功能的发挥早于国家和政府的出现,正是这种区域共同体的长期演变和发展最终组成城邦国家,并成为国家的最基本单元。因此该类观点认为,社区具有先于国家和政府的自组织属性,既不应该受到政府的管辖,同时也不应纳入到国家治理体系中,要凸显社区的独立性与独存性。与此观点相左的集体主义论则认为尽管社区组织的出现早于国家和政府,但国家作为社区赖以生存的场所,它是由若干社区组成的集合体,是社区在领域、功能的扩大和延伸,因此社区作为国家最小的基本单元,其文化内涵与规

[收稿日期] 2022-11-21

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“城市社区在突发公共卫生事件防控中的角色定位与赋能研究”资助(编号:21BGL198);湖南省教育厅科学研究青年项目“治理视域下湖南基层社区的财力保障机制研究”资助(编号:21B0832)

[作者简介] 刘安长(1981—),男,湖南冷水江人,湖南财政经济学院财政金融学院教授,中国财政科学研究院博士后。

范要素要受到国家的制约,社区不再只是“观念上的区域”与“生活上的共识”,更是上升为国家后的“文化认同”与“空间建构”^[2]。因此,国家与社区不是对立的存在,社区可以常态化地纳入到政府的管制中,成为公共政策的实施对象,成为国家治理的最基本单元。

(二)我国当前关于城市社区“应然”属性的理论分歧

当前在我国关于城市社区属性主要有四种观点:一种是类行政组织观。这种观点将社区视为国家治理的最基本单元,是国家权力的“神经末梢”,代表政府在基层执行和贯彻国家意志,是国家在基层重建权威的过程^[3-4]。二是公民社会观。即社区是公民社会的微观基础,是政府、社区、企业和非营利性组织等合作互动的过程,也是公民社会孕育的过程^[5]。三是中心网络治理观。该观点认为社区、政府、市场都是国家治理的多元主体,只有多元主体互动互嵌,相互整合,才能构建一套“横向到边”和“纵向到底”的无缝隙网络治理体系^[6]。四是国家—社会互动观。社区治理既不是简单的自治行为集合,也不是单纯的政府行为,更不是政府与社会组织以美好的合作意愿为基础构建起来的多中心实践组织,而是国家和社会组织在彼此权力和利益的选择关系中通过不断磨合而形成的^[7]。上述观点类似于方法论的集体主义与个体主义,归纳起来也是两种分歧:一种是强调基层政权建设,逐步实现行政管理权力下放,实现政府权力在基层社会治理中良好高效地运用和整合;另一种是要加强社区共同体的建设和完善,强调社区居民自身力量的发挥和社区治理的自主性。在上述理论与逻辑线索的规制下,城市社区陷入了被社会所构建的“自治属性”与“行政属性”张力的囹圄之中^[8]。

以上两种观点的分歧看上去是自主性的社区建设与组织化的社区治理之间的矛盾问题,但无论是方法论个人主义所坚持的社区自治建设还是集体主义所追求的政府统辖的社区治理,其实质都是在政府外力的作用下把看上去毫无关联的有机个体穿插起来组成一个具有共同愿景的自治组织,以此共同应付公共危机带来的挑战,共同追求公共利益带来的福祉,这两者实质上是内在统一的。

二 我国城市社区二元属性的溯源及其“实然”状态

如前所述,上述观点并没有截然对立,甚至两者是内在统一的:社区的建设如果不是政府从政策制

度、财政资金等方面予以支持和保障,社区建设无从谈起。反之,如果政府的基层治理没有社区的参与,其权威与权力难以触及“神经末梢”,国家治理体系更是难以构建。这就是城市社区“类行政组织”与“基层居民自治组织”二元属性特征。

(一)城市社区二元属性的历史溯源

对城市社区二元属性的溯源,无法脱离对历史积淀、现实情况及制度构建的考量。自20世纪90年代以来,随着封闭的“单位制”社会逐步解体,再加上社会组织的多元化发展,单一的行政管理模式受到挑战。与此同时,与封闭的“单位制”相对应存在的开放性“社区制”得到了长足发展。

“单位—街居”制解体后,社区居民不再是以“原子化”特征构成的“人情冷漠的市场关系”和“孤独的保龄球手”^[9],而是联系紧密、互帮互助的社会基本单元。因为政府和单位从许多具体的管理活动中逐步淡出后,新旧管理体制的交接使得部分社会事业和基层管理出现真空期,政府无论是从财政资金还是管理职能上均难以做到事无巨细。为适应这种变化,社区居民自发主动建立起提供“俱乐部产品”式的自治组织模式,以社会化方式解决部分公共产品的供给,以此填补政府职能转变带来的空白。此时,在社会微观治理上略感力不从心的政府组织也是认同并鼓励这种总体规制型的居民自治行为发展的。所以社区作为微观单元的组织,表现出“自治”的属性,发挥着政府职能以外的“自治性事权”。

但是当政府面对错综复杂的“网状”社会结构时,难以进行有效渗透,并汲取资源进行公共产品和服务的有效分配^[10]。而社区的成立可以为政府解决这一问题,即为政府的政策制度与公共服务提供传送与配置,成为政府职能深入基层的“触角”和国家力量渗透到基层的载体。因此始于20世纪80年代的社区重建,正是出于政府为加强社会管理而推动的,行政策动的意味较为明显。而且在近四十年时间里,随着政府财政资金的增加与管理能力的提升,政府一直是社区赖以生存和发展的推动者、引导者和资金提供者,因此政府行政力量不再是社区发展过程中的外生变量,而是顺其自然地镶嵌于社区组织的肌理之中,社区也以“类行政组织”的属性认领政府的任务与指令,履行部分“制度性事权”。

(二)行政化驱动下的城市社区“实然”状态

社区既作为类行政组织的属性,在政府的指导下贯彻部分国家意志,也作为自治组织属性,根据民主程序回应社区居民诉求,两者并行不悖。而当前之所以对社区的属性认识出现了分歧,是因为社

区的二元属性是一种“应然”和理想的状态,然而“实然”状态却是处于压力型体制下的社区越来越偏向于行政化,社区过多地承担了来自于政府的行政负担,导致自治性的公共服务供给不足,因此社区被异化为代表国家基层政府派出机构对基层社会进行管理的高度行政化组织载体,社区的自治属性被淡化,社区的本质与功能被僭越。在社区越来越偏向对上负责的功能异化过程中,也引发了学界对社区功能属性回归的探讨,并分析是哪些因素在社区功能的定位中发挥作用。其中在社区“自治性”与“行政性”内在张力的博弈中,社区的公共财政制度在社区属性的定位中起着重要的导向作用。

三 我国财政制度对城市社区属性的支持与缺陷

(一) 财政制度支持城市社区自治属性的发展

财政作为城市社区建设的重要保障之一,它对城市社区二元属性的维持起着及其重要的作用。在社区建设的早期阶段,普遍存在资金匮乏的问题,而分税制改革后,地方财政资金收紧,对社区的投入严重不足,社区尚不能维持正常的运转,更谈不上提供多样化的社区服务,再加之俱乐部产品的筹资模式和公私合作伙伴关系(PPP模式)也并未发育完全,因此社区建设举步维艰。随着经济的发展、财政收入的增加和国家治理结构的转型,地方财政加大了对社区的投入,特别是2007年政府预算收支分类体系改革后,政府预算中首次设置了“城乡社区事务”科目,社区财政有了稳定的收入来源。当政府成为社区的主要资金提供者后,事权跟着财权走,社区对上负责的行政化逻辑得以强化。但与此同时,财政资金也推动了社区自治。财政资金的投入破解了长期以来社区居民自治有名无实的尴尬境地,它可以吸引更多居民参与社区自治和基层民主发展。同时由于有了持续稳定的资金支持,社区自治发展更为成熟,进一步扩大了居民参与自治的广度和深度。

(二) 当前公共财政制度缺陷导致的城市社区属性行政化偏向

财政资金对城市社区的支持似乎在其双重属性上起到了不同程度的推动作用,但毕竟财政资金来源于政府,这一逻辑性大概率会导致社区属性存在日益行政化的偏向。同时社区公共财政制度的设计还存在一些先天不足和缺陷:

1. 以政府收支管理模式强加于社区,忽略了其自治属性。政府财政资金是社区财力保障的最主要来源,因此地方政府在资金管理模式上也要求社区与其保持一致,如要求社区形成规范的预算报告,甚

至直接将约束政府财经纪律的“收支两条线”管理强加于社区财政管理^[11],社区所需的支出需要街道审批,并且还要接受财政支出绩效评价和审计考核等。因此,社区不仅缺乏必要的激励,同时还要为财政支出承担风险,导致花钱的意愿比较低。此外,社区的资金来源不止财政一条线,还包括社区居民的自筹资金和企业投资,如果也要列入政府的审批与监管,那实际上就等于削弱了社区赖以维持自治属性的物质基础。

2. 多元化筹资渠道发育不全,社区公共服务难以得到全面保障。社区公共服务兼具公共性与私人特征,因此其资金渠道来源也需要多元化,但是通过自治方式以俱乐部产品的筹资模式因种种限制并没有得到引导与鼓励,财政资金几乎成了大部分社区唯一的经费来源。这样会导致两个弊端:一是社区中与制度性事权无关的公共服务难以得到保障;二是社区经费与地方财政挂钩,使得社区建设两极分化。一些经济基础好,且经费相对比较充裕的地方政府,他们对社区的拨款也更多,因此社区建设水平相对较高。而财政吃紧的一些地方政府则投入到社区建设中的经费比较少,因此其建设水平相对落后。这种地方财政与社区建设水平高度相关的畸形格局,必然深化社区发展行政化依赖倾向。

3. 单向度的投入降低了财政资金的使用效率,偏离社区构建初衷。在行政模式的主导下社区建设被纳入到单向度财政供给范畴中,因此带有浓厚的行政色彩。社区为了完成政府下达的“制度性事权”,在财政支出绩效评价的影响下,只能提供代表政府意向的公共服务,难以反映社区民众通过基层民主所表达出的真实需求,这种“用非所需”的模式大大降低了资金使用效率。且受财政资金的依赖及干部晋升模式影响,社区干部逐渐形成了只对上负责的科层制行政思维,基层民众的诉求难以得到回应,社区自治功能被严重削弱。

4. 条块分割的政府职能使得社区建设碎片化,造成资源不必要的浪费。当前各大政府职能机构与社区的关系是“上面千条线,下面一根针”的状态,政府众多的职能部门都介入到社区管理中,甚至把社区当做政府的执行机构,且事权交叉重叠,社区要疲于应付政府的各种检查、考核。这在此次新冠肺炎疫情防控中表现尤其突出:社区不仅要面对繁重的防疫抗疫工作,同时还要填写来自于不同职能部门下达的各种表格,社区人员在机械式地应付各种检查与考核中逐渐丧失了社区工作的自主性与积极性。这种非有机性、非协调性的事权体系,割裂了社

区建设的统一性,且由于重复建设与盲目投资造成财政资金浪费。

四 城市社区二元属性本位回归下的社区公共财政制度重构

城市社区自治—行政的二元属性是由其所承担的“自治性事权”与“制度性事权”两项功能而决定的,自治性是其天然属性,行政性是被后天赋予的属性,两类属性都是国家完善基层治理的必要条件,二者不可偏废。理论界所倡导的城市社区“去行政化”与实务界所推行的社区功能行政化都不可取,改革的方向是清晰界定各自事权,回归各自本位属性。公共财政在其中可以起到一定的推动作用,但现有制度需重构,且在重构前需要处理好政府与城市社区事权归属的关系。

(一) 政府—城市社区事权归属再造

首先厘清权责边界。城市社区的权力主体既来自社区居民,也有政府各职能部门,权力主体的多元化必然要求划定各自的权限权责,否则会导致权力主体之间的矛盾冲突。对政府治理而言,要避免将行政意志强加于城市社区,甚至利用超越社会之上的行政权力干预城市社区权力;对于城市社区而言也不能因为其自治特性而将政府治理拒之门外,毕竟社区的职能与权力有限,许多自治性事权仍然需要政府予以协助解决。因此,双方要依据《中华人民共和国宪法》与《中华人民共和国居民委员会组织法》履行好各自的职责。其次,明晰职能分工。政府与城市社区在特质、层级、职责和治理理念上存在差别,两者要分工明确。政府拥有管理与服务的职能,以及贯彻国家意志的执行力,主要处理社区难以管理的各类公共事务;而城市社区作为社会的最基本单元,主要是及时了解社区居民的诉求和利益,并利用政治民主程序和调用各类资源回应诉求。再次协同合作治理。城市社区的自治属性决定了社区既是自我管理、自我服务、自我监督的自治体,同时其类行政属性决定了它又是接受政府指导、资助和管理的对象。这就决定了政府治理的“制度性事权”与社区的“自治性事权”有可能同时发生,需要两者协同处理,且两者又是合作伙伴关系,发挥各自优势协调处理好“制度性事权”与“自治性事权”之间的矛盾。最后,依法互动互助。政社合作的基础是稳定、明确、共同认可的法治规范,即制度性合作。一方面,社会中分散的利益按照功能分化的原则组织起来,有序地参与到政策形成的过程中去;另一方面,这种制度化参与机制中,国家权力获得了稳定的支持来源和控制权^[12]。

(二) 城市社区公共财政制度的重构

在二元属性导向下构建起科学明晰的事权归属后,还要根据当前社区公共财政制度存在的缺陷,重新构建起与事权归属相配套的公共财政制度。

1. 根据政府与社区的事权归属重新设计财政制度。与社区自治—行政二元属性相对应的,城市社区承担着自治性事权与制度性事权,在对事权归属进行清晰的界定之后,财政制度再根据事权归属进行双向度模式设计。一方面给予社区足额财政拨款,以保障制度性事权的履行;另一方面鼓励社区开拓多元筹资渠道,以满足自治性事权的需要。这需要政府梳理各项有利于完善基层治理或需要贯彻某些国家意志的公共服务,把它们都纳入制度性事权范畴,这部分事权政府要拨付足额足量的财政资金予以保障。除此以外的事权都归入自治性事权,让社区通过谋求俱乐部筹资模式、公私合作伙伴关系、企业参与社区公共服务^[13]、建立社区基金等多元筹资模式解决,以此调动社区居民通过民主程序参与社区自治的积极性,并由此改变当前城市社区事权跟着财权走并导致其自治属性偏离的现状。当然,事权的归属一经划分并非完全固化,可以随着居民对公共服务需求的提升及政府财力的变化,对制度性事权以一定时间为周期进行调整,从而使公共财政能真正面向社区发展所需。

2. 适度放宽社区资金收支管理与监督审计。如前所述,政府财政资金一家独大的社区筹资模式导致社区公共财政管理与政府机构并无二致,这样既可能挫伤社区对资金使用的积极性,也可能使得社区建设政绩化和样板化,严重降低财政资金的使用效率。对社区资金的管理与监督要分类处理:对待社区自筹资金,政府不要求纳入预算管理,适度增加社区资金使用的自主性,以此充分履行自治性事权;对待社会资金,社区可以创新多种模式并降低准入门槛让社会资金充分参与社区的治理,资金的使用更加灵活;对待公共财政资金,政府可以依照预算管理模式与审计监督程序加以管理,以确保财经纪律的严肃性。但这部分资金依然可以通过简化行政审批程序以提高社区使用资金的积极性。对于前两者,政府仅保留原则性指导,审计部门进行定期审计以保证资金收支的合规性和资金使用的公开性。

3. 统筹社区财政资金拨付机制破除条块分割。由于不同的政府职能部门把社区当做政策贯彻的执行机构,都不同程度地参与到社区的建设和治理过程中,为调动社区执行政策的积极性,部分职能部门还配有相应的资金拨付。这种条块分割的资金拨付机制,既有可能导致资源和项目的重复浪费,也有可

能因资金的出处不同导致社区需要花费大量的精力应付各种资金的申请、拨付与审计监督,从而造成资金使用效率低下。社区建设本是一项复杂而系统的工程,参与的职能部门较多也无可厚非,但是为了有效地推动社区建设,除了上述清晰界定政社之间的事权外,还应该对涉及确需政社协同治理的政府部门加以统筹与整合。首先,要把不同职能部门提供的资金有机统合到社区治理的内涵当中,构建起有机、协调、互动的服务体系,以增强资金的协调性与统合力;其次要优化财政资金拨付流程。各职能部门要参与到社区的发展规划及预算制定中,梳理各项确需社区配合完成的事权责任,并制定相应预算,再由财政部门汇总资金总额,并以此为依据进行拨付,由相应职能部门分头落实。社区只需对总的拨款负责,接受统一的审计监督,而无需接受各职能部门条块化的评价与考核,这样既可以维持国家基层治理所需的多中心治理格局,同时还能保证财政资金的使用效率。

重构社区财政资金制度,或许能帮助理论界跳出社区“行政化”或“自治化”属性的思维窠臼,也无需在两者之间做出非此即彼的两难选择,而是为彼此之间存留空间,划清界限,共同促进城市社区的治理水平提升,为国家治理体系和治理能力现代化提供坚实的保障。在后续研究中,如何多元化开辟社区建设的资金来源,如何充分发挥各类资金在多样化的社区建设中的作用,如何以充实的资金保障“自治性事权”与“制度性事权”得以实现是需要进一步思考的。

[参考文献]

- [1] [英]安东尼·吉登斯.社会学[M].5版.李康,译.北京:北京大学出版社,2009:55.
- [2] 刘继同.由边缘到主流:国家与社区关系的历史演变及其核心议题[J].理论研究,2004(1):12-14.
- [3] 何艳玲.社区建设运动中的城市基层政权及其权威重建[J].广东社会科学,2006(1):159-164.
- [4] 肖林.迈向“社区公共财政”?——城市社区服务专项资金政策分析[J].社会发展研究,2020(7):81-104;239.
- [5] 陈伟东,李雪萍.社区治理与公民社会的发育[J].华中师范大学学报,2003(1):27-33.
- [6] 竺乾威.公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理”[J].公共行政评论,2012(2):1-21;178.
- [7] 王巍.国家—社会分析框架在社区治理结构变迁研究中的应用[J].江苏社会科学,2009(4):106-112.
- [8] 侯利文.去行政化的悖论:被困的居委会及其解困的路径[J].社会主义研究,2018(2):110-116.
- [9] [美]罗伯特·帕特南.独自打保龄[M].刘波,译.燕继荣,校.北京:北京大学出版社,2011:162.
- [10] [美]马克·I·利希巴赫,阿兰·S·朱克曼.比较政治:理性、文化和结构[M].储建国,等译.北京:中国人民大学出版社,2008:78.
- [11] 蒋经法,罗青林.社区财政制度的重构:背景、原则与设想[J].当代财经,2012(8):24-33.
- [12] 张静.法团主义[M].北京:中国社会科学出版社,2008:112.
- [13] 陈俊,祝凤梧,王相宇.基层治理视角下转型期城市社区公共财政制度研究:以武汉市为例[J].地方财政研究,2020(1):43-50.

Research on the Regression of Urban Community's Dual Attribute Standard and the Reconstruction of Public Finance System

LIU Anchang

(Hunan University of Finance and Economics, Changsha 410205, China)

Abstract: Urban community has dual attributes of autonomy and administration, but there were obvious differences in the theoretical circle about its “should be” attribute. Through tracing the origin of the community attribute, it is found that the autonomy attribute of the community is its natural attribute and the administrative attribute is its late attribute. Both of them are necessary in the grass-roots social governance. The public financial policy plays an important role in the role positioning of community attributes, but there are also defects in the system design, which makes the community attributes have administrative bias and weaken its autonomy attribute. Therefore, it is necessary to make the dual attribute of urban communities return to the standard through the reconstruction of government urban community ownership and the reconstruction of community public financial system, so as to achieve the goal of national improvement of grass-roots governance and the requirements of the “Fourteenth Five Year Plan” for building a new pattern of community governance.

Key words: public finance; urban communities; binary attribute; grass roots governance

(本文编辑:魏玮)