

迈向“社区公共财政”？

——城市社区服务专项资金政策分析

肖 林

提 要：近年来，资源下沉成为社会治理的客观要求和显著趋势。然而，财政资金对基层社区投入力度的加大是否有助于居民参与和社区公共性的提高？针对现有研究对社区财政与社区治理关系探讨不足，文章提出“社区治理的财政维度”和“社区财政的治理面向”，并对国内城市社区服务专项资金政策进行系统梳理、分析，明确阐释了“社区公共财政”的理论内涵及其自主性和公共性的内在要求。社区公共财政是“取之于民，用之于民，事由民定，财由民理”的特殊财政类型，本质上是基层社会公共性重构的一部分，也是撬动居民参与社区公共事务的制度化渠道。但现有社区治理结构一方面根植于国家科层体系，另一方面又脱嵌于城市社会结构，这根本制约了社区公共财政制度建设。迈向“社区公共财政”之路绝非坦途。

关键词：社区公共财政 自主性 公共性 社区服务专项资金

一、问题的提出：资源下沉与社区治理

长期以来，国内社区研究的理论主线之一是“国家与社会”的关系，社区也在“国家治理基本单元”的现实角色抑或“社会生活共同体”的理想定位之间不断纠结。随着国家治理体系和治理能力现代化战略目标的确立，政策和学术话语从国家力量主导下的“社区建设”转向注重多元主体参与的“社区治理”，关注如何通过权力和资源在不同主体间的合理配置来提供公共物品、维护社会秩序并促进公共利益。作为重要的治理资源，财政资金对社区具有多重意义。事实上，社区财政的制度安排及其运行过程是社区治理中的核心问题之一，它反映并再生产出不同治理主体间的权力关系与互动模式。

党的十九届四中全会提出构建基层社会治理新格局的任务，要求“完善群众参

与基层社会治理的制度化渠道”和“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”。近年来，各级党委和政府高度重视城乡社区在社会治理和公共服务的基础地位和“最后一公里”作用，把社区治理服务的必要资金纳入财政保障已成普遍趋势。为社区注入更多资源既有助于满足居民多样化需求，也为居民参与社区治理提供新的空间。

2005年北京市在国内最早出台了面向城乡社区的基层公益事业专项经费补助政策，使公共财政向基层延伸。不过迄今为止，国内唯一明确提出“社区公共财政制度”概念并实践力行的城市是成都。2009年成都在全市实施了村级公共服务和社会管理专项资金政策，每个建制村和涉农社区每年的财政投入不少于20万元，由村民议事会根据群众需求商议项目及方案并经村民会议表决后实施（江维，2009）。2012年成都将该政策扩展到城市社区，财政专门定额补贴社区居民自治，由此建立了覆盖所有城乡社区的社区公共财政制度（高伟，2012）。随着地方制度扩散和中央政策推动，全国主要城市均先后出台了类似的社区服务专项资金政策。该类政策体现出社区财政不同于以往的重要特征，而与此同时，其也存在着地方间差异。但令人遗憾的是，“社区公共财政”概念在提出后并未受到学界的足够重视。学术界对社区财政问题的研究非常有限，主要把它视为财政支出中用于社区建设和社区公共服务的部分，关注财政对社区治理的基础保障作用。另外，在大量的社区治理研究中，社区财政问题很少进入研究者的视野，仅仅被当作社区治理的“外生变量”而未予以充分重视，社区财政与社区治理的关系一直缺乏深入探讨。

本文旨在回答以下彼此相关的问题：社区财政与社区治理的关系如何？财政资源下沉对社区治理有何影响？“社区公共财政”的理论内涵和内在属性是什么？各地的社区服务专项资金政策是否出现了社区财政“公共化”趋势？其实际效果如何？社区公共财政建设的深层制约又是什么？

二、社区财政与社区治理：一枚硬币的两个面

国内社区财政问题研究大致可以分为两类。一些学者从社区在政府公共服务中的特殊地位出发，强调社区财政作为整个财政体系的组成部分及其相对独立性，我们可以称之为“政府公共服务延伸视角”下的社区财政研究。丁元竹（2007）指

出，社区建设作为政府应对社会问题的手段，是政府公共服务的延伸，因此要把社区建设纳入公共财政体制建设，划清中央和地方政府各自的职责，加大公共财政支出中社区建设的比重，同时建立一个多元化的社区投入机制。刘继同（2010）提出“社区福利财政制度”的概念，认为它是公共财政和福利财政制度向社区的延伸和发展，实践目标是在市区两级地方财政制度框架中，构建地方特色社区财政收入、预算、支出、监察和审计体系，为基层政权与以社区为基础的社会服务组织运转提供财政基础。温来成（2009、2011）也认为，政府对社区公共品的职责及其财政制度安排是社区建设的核心问题之一，应该将社区作为政府提供公共服务的一个独立平台来对待，在财政各个环节将其作为一个相对独立的对象来管理，建立完善社区的收入、财务、支出、预算管理以及绩效评价等制度。上述研究也指出现有社区财政存在着角色界定模糊、投入不足、预算编制民主化程度不高、绩效评估缺乏居民参与等问题。

另一类研究笔者称之为“社区居民自治视角”下的社区财政研究，强调居民在社区财政中的主体地位和关键角色。蒋经法和罗青林（2012）提出了“构建面向社区的公共财政制度”的重要命题。他们跳出在政府内部层级间界定“事权—财权”的思路，强调对社区财政制度的分析要从政府本位出发转换为社区本位出发。鉴于社区兼具“类行政组织”和“基层居民自治组织”的二元属性，他们划分了遵循自上而下行政指令的“制度性事权”和遵循社区民主决策程序的“自治性事权”，提倡建立政府拨款筹资和俱乐部产品筹资双向并重的复合型社区财政筹资模式。经费来源的二元性也决定了预决算监督主体不同：财政拨款的审议和监督由上级人大承担，社区自筹资金的审议和监督则由居民代表大会来承担，根据居民的实际需要加以动议，体现社区公共性。

有些研究从居民自治的角度关注了城乡社区过度依赖于财政资金的不良后果。比如，蒋经法和罗青林（2012）指出，当前我国社区财政制度的设计更多是从方便政府管控的角度提出的，这实际上等于取消了社区赖以维持自治程序的物质基础。单向度的经费来源模式，助长了社区的行政化倾向，也抑制了社区居民的参与热情，严重削弱了社区自治功能。赵雨桐和黄君洁（2015）也认为，“当政府成为实际上社区资金的供给者之后，事权不得不跟着财权走，使得社区这一‘基层群众自治组织’的行政化倾向逐步加重，社区自主性降低，资金使用效率也因而下降”。另有研究揭示出项目化的财政专项资金投入可能对村民自治造成伤害。近年来，“项目

制”已经远远溢出财政领域，成为自上而下任务部署的普遍形式，作为一种新的国家治理形式对权力和资源配置有着深远影响（渠敬东，2012）。研究发现，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，普通村民在村庄治理集体失语，出现“资源消解自治”的村治困境（李祖佩，2012）。项目下乡成为单向度的资源输入形式，并没有带来村民自治的发展反而呈现出“去自治化”现象（袁明宝，2015）。专项资金成为禁锢而不是资源或吞噬基层自主性（折晓叶、陈婴婴，2011；周雪光，2014）。

因此，学者们特别强调财政的民主问题。“民生的实质在于民主，民生财政的关键在于由谁掌握财政的主导权”（傅道忠，2009）。赵孟营（2017）提出了“社区公共财政管理扎根化”命题。他指出，当下社区治理主体间是一种以公共行政权力为运行轴心的“葵花式”关系格局，社区财政的行政垄断性很强，居民往往缺乏知情权和决策权，破解之道在于逐渐将“社区干部推选权”“社区财政管理权”“社区事务决定权”均下移到社区内部，实现“扎根化”。“财的扎根化”即如何实现“财由民理”，包括社区公共财政投入多元化、部分自筹化、支出自定化和账簿管理公开化。不难看出，居民自治视角下的社区财政研究从正反两方面或多或少地指出了建立新型“社区公共财政”的必要性及其要素。

那么，是否会如学者担心的那样，财政拨款会强化社区的行政化倾向并削弱社区自主精神和居民自治？换言之，行政下拨的财政资金能否撬动居民自治（或者说在何种条件下能够）？蒋经法和罗青林（2012）通过“二分法”将两种事权与筹资和监督模式严格区分对立起来，也就由此忽视了另一种可能性的存在，即由国家财政拨款却用于“自治性事权”的混合模式。实际上，成都“公服资金”政策正是这种模式的典型。对农村公共物品供给的研究也指出，农村后税费时代，政府对村庄公益事业的“一事一议财政奖补政策”为村民共同参与和民主管理提供了激励，是农村公共事务治理的重大制度创新（项继权、李晓鹏，2014）。国家财政应该承担村级公共物品提供，将转移支付资金直接到村级，把“一事一议”变为村民表达公共产品需求偏好、进行供给项目决策以及有效执行决策的制度框架，这有助于现代公民塑造和基层民主训练（韩鹏云、刘祖云，2011）。在城市社区公共服务研究中，史云桐（2016）用“政府造社会”来概括地方政府通过财政资金来推动居民参与和“社会生产”的可能途径。这也说明现实比“二元划分法”更复杂、更丰富。

可见，学者们对社区财政问题有一些基本共识。首先，政府应该加大对社区建设的财政投入，同时根据社区财政自身特点将其制度化和规范化。其次，必须改变社区建设过度依赖财政投入的单一格局，厘清在社区公共服务上政府不同层级之间、政府与社会之间的权责关系，建立多元化筹资和投入机制。最后，必须充分尊重居民在社区财政中的主体地位并发挥其在资金决策、使用和监督上的重要作用。

本文将社区财政和社区治理之间密不可分相互影响的辩证关系概括为“社区治理的财政维度”与“社区财政的治理面向”，这构成了一枚硬币的两个面。所谓“社区治理的财政维度”是指资金是社区组织运行和公共事务治理的物质基础。资金作为社区治理的“输入”端，直接影响其“输出”。资金的来源、数量、用途、使用方式、稳定性和多样性等贯穿社区治理的始终，既影响社区治理主体间的关系也影响社区治理的成效。所谓“社区财政的治理面向”是指社区公共资金的筹集、决策、使用、监督和评价的过程本身就反映着并再生产出不同治理主体之间的权责关系和互动模式。社区的“理财”和“用财”就是社区治理主体间权力分配和互动博弈的过程，体现出是否具有参与、透明、回应、合作等治理要素。有时，社区之“财”更会成为相关利益主体之间进行博弈的直接对象。

下文先从理论上探讨社区公共财政的内涵与特点，再转入政策实践层面，以各地社区服务专项资金来透视社区财政的自主性和公共性。

三、社区公共财政的理论内涵：自主性与公共性

改革开放以来，我国的财税体制经历了从“国家财政”向“公共财政”的转型过程（安体富，1999）。在计划经济时代，财政体制其实是“国有制财政”，主要取之于国有部门也主要用之于国有部门；市场化改革之后，财政体制转变为取之于社会也用之于社会，更加具有公共属性（高培勇，2008）。1998年全国财政工作会议提出建设“公共财政基本框架”，2003年十六届三中全会通过了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“进一步健全和完善公共财政体制”。正是在“公共财政”取向之下，国有部门和非国有部门、城市和农村一视同仁的国民待遇以及基本公共服务均等化才有了可能。对财政“公共性”中人本因素的强调催生

了近年来“民生财政”“阳光财政”“民主财政”等新的动向，财政制度的法治化、透明化、均等化和民主化程度也在不断提高。

财政学界对公共财政的内涵、特征、意义和建设路径等做了大量研究。财政公共化理论被认为在观念和认识上“使政府与市场、政府与民众的逻辑关系呈现一种颠倒性变化”，即由国家本位转变为市场本位和人民本位（刘尚希，2010）。虽然学者对公共财政的定义侧重有所不同（张馨，1999；贾康，2005），但都赞同“公共性”为其本质特征。

“公共财政”理论研究区分了不同层次的公共性。相对于市场而言的公共性是指财政在区别于市场领域的公共领域中配置资源，相对于民众而言的公共性是指公共资源的形成、支配和使用旨在为民众防范和化解公共风险，而非国家机器自身，是“取之于民、用之于民”的“老百姓的财政”（刘尚希，2010）。此外，“公共性”不仅体现在财政支出的用途上，即满足全体社会成员的公共需求；也体现在财政决定过程上，即公众参与各项财政决定。后者更具有实质性意义，因此公共财政即民主财政（冯俏彬，2005）。

高培勇（2008）指出公共财政制度有三个基本特征：一是公共性，在税收负担和财政支出上一视同仁，满足整个社会公共需要；二是非赢利性，以公共利益极大化为财政收支的出发点和归宿；三是规范性，以依法理财作为财政收支运作的行为规范。进一步，高培勇等（2014）建构了由财政法治化、财政民主化、财政均等化、绩效改善度等因素构成的指标体系来刻画和评估中国公共财政的建设进程。其中，财政民主化是为了解决如何将分散的个人对公共需求的偏好转化为社会的公共需求这一基本问题，它由公众的知情权、参与权、决策权和监督权组成。

公共财政的相关研究为分析社区公共财政提供了基础。本文将“社区公共财政”^①界定为：以向社区居民提供公共物品、开展公益事业为目的，社区公共组织通过不同渠道（财政拨款、社会捐赠、自我收入和自我筹集^②等）获得资金和物资，在社区居民的直接参与下经民主程序形成有约束力的共识，自主地决定资金的用途

① 本文所讨论的主要是城市社区，其成员并不具有严格的身份边界，而是具有较强的开放性和流动性。农村社区（村庄）的成员具有较高同质性且拥有集体资产和集体收入，因而其资金具有内部“集体福利”的性质，封闭性较强和公共性较弱。

② 《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第十六条规定：“居民委员会办理本居住地区公益事业所需的费用，经居民会议讨论决定，可以根据自愿原则向居民筹集，也可以向本居住地区的受益单位筹集，但是必须经受益单位同意；收支帐目应当及时公布，接受居民监督。”

和使用方式，并接受居民和社会监督的财政制度安排及运行过程，是“取之于民，用之于民，事由民定，财由民理”的特殊财政类型。社区公共财政包含两个层面的内涵，它既是“面向社区”的地方公共财政的一部分，更是“基于社区”体现出自主性和公共性本质要求的社区自身财政。

首先，自主性是社区公共财政的必要前提并区别于一般公共财政的重要特点。理想化的财政自主性意味着社区在法律框架内，资金的来源可以自筹、用途可以自决、效益可以自评。对于一般财政而言，虽然预决算要通过各级人大表决并受社会监督，但行政机关的自主空间仍不言而喻。而社区组织在现实中作为行政体系的末梢延伸，自主性受到很大制约。因此，社区财政的公共化首先意味着要不断提升社区自主性。

其次，公共性是社区公共财政的本质属性，这种公共性主要是就社区范围而言的，但并不完全限于社区。就资金来源而言，财政投入是目前城市社区最主要的资金来源，体现出“取之于民、用之于民”的公共属性；但其他社会化渠道所筹集的资金也带有公共属性，应该一同纳入社区公共财政的范畴。从资金用途来看，服务于全体社区居民和促进社区公共利益是社区公共财政的根本要求，受益方必须是社区全体居民而非部分居民。从资金使用过程上看，必须通过相应的组织载体和民主程序将社区居民的意愿公开、自由地表达出来，经过平等理性的民主协商和表决形成有约束力的决定并加以执行。从对资金的监督和效果评价来看，社区居民依然是监督和评价主体；同时，来自社会的监督和公权力的监管也是必要的。社区公共财政的各个环节均体现基层民主的性质，内在地要求保障社区居民的知情权、参与权、决策权和监督权，它是建立在公民权利和基层民主制度基础之上的社区财政制度。社区公共财政既体现公共性，为公共性原则所要求并约束；其也着力培育公共性，要建设承载公共性的主体和平台。

必须指出，实践中财政资金对社区的部分投入并不属于本文“社区公共财政”的范畴。这包括社区专职工作者人员经费、办公经费以及网格化、信息化专项经费等。这些经费的标准和用途由地方政府制定，使用过程中也没有社区居民参与。此外，社区接受政府委托或协助政府提供公共服务所需要的经费，即“费随事转”的经费同样也不属于本文讨论范围。有学者指出，“费随事转”是行政力量对社区组织的“收编”，更加凸显出居委会的“附属”性质（吴晓林，2015）。

社区公共财政并不是简单地给社区财政贴上一个“公共性”的标签。它既是对社区财政现实发展的概括，但更多地是作为一个相对独立的财政“理想类型”(ideal type)，具有规范性建构特点。从现实来看，鲜有城市社区服务专项资金政策能够真正符合这一概念的理论内涵。但只有将其视为一个理想类型，我们才恰恰得以检视各地社区服务专项资金政策的自主性和公共性水平，进而才能探讨社区财政“公共化”的实现途径及其深层障碍。

四、社区公共财政的实践雏形：社区服务专项资金政策

随着社区作为国家治理基础单元和社会福利传递载体的角色日益凸显，社区财政在公共财政中的地位也经历了从边缘化到占有一席之地的发展过程。早期的社区建设在地方发展议程中处于比较边缘的地位，普遍存在资金匮乏问题。分税制改革后地方财政紧张对社区投入严重不足，很多社区连基本的办公条件都不具备，社区工作者待遇也很低，更谈不上提供多样化的社区服务。随着经济发展和财政收入增加，地方政府加大了对社区办公条件、人员经费和服务设施的投入，但可以由社区自主支配的部分仍很少。2007年政府预算收支分类体系和预算科目改革后，我国政府预算第一次设置了“城乡社区事务”科目，社区财政获得相对独立和比较稳定的地位。各级财政加强了对社区建设和治理的资金保障力度，因而社区服务专项资金政策也就在各地先后出台。在此过程中，中央关于社区服务和社区治理的一系列重要政策起到直接推动作用。

首先，完善社区公共服务成为国家层面的重要政策目标，公共财政与社区公共服务之间建立起紧密关系。2006年，十六届六中全会通过《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，提出“完善公共财政制度，逐步实现基本公共服务均等化”和“完善社区公共服务”。同年，国务院颁布《关于加强和改进社区服务工作的意见》，要求“大力推进公共服务体系建设，将政府公共服务内容覆盖到社区”以及“充分发挥社区居委会在社区服务中的作用”。2007年，国家发改委、民政部印发了《“十一五”社区服务体系发展规划》，首次在国家层面制定专项规划，提出“尤其要完善社区服务体系发展的投入保障机制”以及“政府投入应成为社区公共服务所需资金的主要来源”等。

其次，中央高度重视城乡基层组织阵地建设，加强经费保障成为必然要求。社区党组织是执政党的“战斗堡垒”，也是社区各类组织和各项工作的“领导核心”。社区居民委员会是自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。在国家的视角下，社区两委是党和政府在城市的执政基础，承担着联系群众、服务居民、凝聚人心的重任。

为夯实党在城市基层的执政基础，十六大和十六届四中全会提出“以服务群众为重点，构建城市社区党建工作新格局”的要求。十八大进一步做出“加强基层服务型党组织建设”的重要部署。2014年，中共中央办公厅下发《关于加强基层服务型党组织建设的意见》提出“坚持重心下移、资源下沉，使基层党组织有资源有能力为群众服务”。2019年，中共中央办公厅印发《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》更强化了社区党组织在资源配置中的主导地位，提出“加强对社区的工作支持和资源保障，统筹上级部门支持社区的政策，整合资金、资源、项目等，以社区党组织为主渠道落实到位”以及“对社区内有关重要事项决定、资金使用等，要发挥社区党组织的主导作用”。

2010年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，提出将居委会的工作经费、人员报酬以及服务设施和社区信息化建设等项经费纳入财政预算。2017年，《中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》强调了社区统筹资源的自主权和居民参与社区资源配置的重要性。该文件提出“探索建立基层政府面向城乡社区的治理资源统筹机制，推动人财物和责权利对称下沉到城乡社区，增强城乡社区统筹使用人财物等资源的自主权。探索基层政府组织社区居民在社区资源配置公共政策决策和执行过程中，有序参与听证、开展民主评议的机制”。

为贯彻落实上述中央精神，各地纷纷出台了相应政策。笔者系统梳理了近十年来东中西部主要城市的社区公共服务专项资金政策^①（见下表）。到2019年，全国已有98.7%的社区工作经费纳入财政预算，93.1%的社区落实了服务群众专项经费（盛若蔚，2019）。至此，社区服务群众专项经费基本覆盖了全国城市地区。

从各地专项资金政策的主要目标来看，可以大致分为三类^②。

^① 各地名称有所不同，简便起见，本文统称为“社区（公共）服务专项资金”。

^② 限于篇幅，各地政策设计上的差别及其深入比较，将在以后的研究中呈现。

表 国内主要城市社区服务专项资金政策

城市	经费名称	额度标准（每年）	分级负担	发文时间	发文部门
北京	a. 城乡社区公益事业专项补助资金（“公益金”）	按照社区规模，2000户以下的8万元，超过2000户的每增加1户增加40元	市级财政（区级财政视情况投入）	2005年出台，2007年修订	市财政局、市民政局
	b. 城乡基层党组织服务群众经费	每个社区党组织20万元，2020年起增加到40万元	市、区财政按照1:1配比	2014年试行，2017年修改	市委组织部、市财政局
成都	城市社区公共服务和社会管理专项资金（“公服资金”）	按每百户不低于3000元核定，随着财政收入的增长适时调整	市财政补贴比例按不同圈层为40%—60%	2012年试行，2014—2019年多次修订	市民政局、市财政局
武汉	社区惠民项目资金	每个社区20万元	市、区1:1	2012年	市委办公厅、市政府办公厅
广州	城乡社区活动经费	以社区或行政村常住人口数量为基数，按每人10元的标准	市、区（县级市）两级财政	2012年试行，2017年修订	市民政局、市财政局
太原	社区惠民项目资金	每个社区20万元	市县财政各负担一半	2013年试行	市委组织部、市民政局、市财政局
济南	社区党组织群众工作（服务群众）专项经费	每个社区20万元，部分区为30万元	在不同区，市级分担比例为10%—50%	2013年	市委组织部、市财政局、市民政局
银川	村（社区）为民服务和发 展专项资金	每个社区7万—10万元，标准按常住人口数量调整	市、区按6:4分担	2013年暂行	市委组织部、市财政局
合肥	城市社区服务群众专项经费	每个社区不少于30万元（部分县为20万元）	市、县（市）按1:1分担	2014年	市财政局
西安	社区工作经费（社区办公经费和服务群众专项经费）	每个社区20万元，其中，社区专项服务经费15万元	市级以上财政2/3，区县财政1/3	2014年	市委组织部、市财政局、市民政局
石家庄	社区党建惠民项目专项资金	每个社区10万元，2016年提高到20万元	不详	2014年	市委组织部、市财政局
上海	a. 居委会工作经费中的自治项目经费（“自治金”）	8万—10万元，各区街自治金数量不等	区县或乡镇财政负担	2015年	市财政局、市民政局
	b. 居民区党组织服务群众专项经费	每个居民区党组织10万元（部分区将a和b合二为一）	区县和乡镇财政负担	2015年	市委组织部
深圳	“民生微实事”项目资金	每个社区200万元	市区按1:1分担	2015全面推广	市政府办公厅
长沙	社区惠民项目资金	每个社区20万元	市、区按40%、60%比例承担	2014年发文，2015年起实施	市委组织部、市民政局、市财政局

续表

城市	经费名称	额度标准（每年）	分级负担	发文时间	发文部门
南京	社区（村）为民服务专项资金	每个社区 20 万元，2016 年起市级补助标准增加 50%	市、区财政 1:1 分担	2015 年试行	市委组织部、市民政局、市财政局
西宁	社区服务群众专项经费	每个社区 10 万元	市、区县财政按 3:7 承担	2015 年试行	市委组织部、市民政局、市财政局

注：（1）北京城乡基层党组织服务群众经费的额度标准中，农村基层党组织每年 15 万元，市区两级财政按 2:1 配比拨付；（2）成都“城市社区公共服务和社会管理专项资金”于 2018 年起改名为“城乡社区发展治理专项保障资金”（发文部门为中共成都市城乡社区发展治理委员会），额度标准从 2014 年起为每百户不低于 3500 元，2017 年每百户不低于 5000 元；（3）广州“城乡社区活动经费”是用于居（村）民委员会组织居（村）民开展公益性、服务性社区活动的专项资金；（4）上海的居委会工作经费由办公经费、社区服务经费和自治项目经费组成，其中的“自治金”最早来自浦东新区陆家嘴街道 2011 年起的实践探索，用“以奖代补”的方式将居委会工作经费的新增部分专项资助居民自我服务和自我管理的项目，取得成效后在浦东新区及上海全市推广；（5）关于上海部分地区将“自治金”和居民区党组织服务群众专项经费合二为一的情况，例如，静安区规定每个居民区工作经费为 25 万元，其中办公经费原则上不高于 5 万元、党建经费 5 万元、（党组织、居委会）服务群众专项经费 15 万元（含居民自治类项目）。

一是将专项资金定位于公共财政向基层社区的延伸覆盖，以加强民生保障促进社会和谐。这类政策旨在通过公共财政向基层民生领域延伸，在一定程度上克服市场化带来的经济与社会、城乡及地域间发展不均衡问题。典型代表是早期阶段北京市同时在城乡社区推行的“基层公益事业专项补助制度”，该政策出台的背景是农村税费制度改革后出现了村级公共产品供给困难、筹资机制缺乏保障、部分农村基层组织难以正常运转的问题。

二是将专项资金定位于推动社区居民参与和自治。此类政策意在以财政资金投入为“杠杆”来撬动居民参与，破解长期以来居民自治“有形无实”的困境，典型代表是成都市“公服资金”政策。按照“还权、赋能、归位”理念，成都将其明确定位于“社区居民自治经费”，财政专门定额补贴社区居民自治，遵循“民事民议、民事民定”的原则，主要用于社区民主管理、社区教育培训、社区设施维护和维修、社区文体公益活动、社区社会组织培育发展、社区环境治理、社区志愿服务等七大类。2016 年成都出台开展社区总体营造政策之后，将其进一步强化用于培育社区自组织。此外，上海市的“自治金”也属于这类政策导向，但其制度化水平远不如成都。

三是将专项资金定位于加强社区党组织服务群众的能力建设，以巩固其在社区

治理中的“领导核心”地位。这类政策最为普遍，以武汉、长沙、南京等城市的“社区惠民项目资金”或“社区为民服务资金”为典型。其在经费使用上突出社区党组织的主导作用，通过财政资金保障推动服务型社区党组织建设，在满足群众需求的过程中增强其组织力、凝聚力和影响力。北京市和上海市还专门设立了“社区（居民区）党组织服务群众专项资金”以区别于给居委会的专项资金。

这三种政策目标间存在彼此交叉，随着形势的变化政策本身也会发生演变。有些城市的专项资金兼有其中两种或三种政策目标，属于混合型政策。有时，同一个城市先后出台了不同导向侧重的政策。

整体而言，各地城市社区服务专项资金政策具有以下五个方面的基本特征，我们可以视之为社区公共财政在实践中的制度雏形。

（一）制度化和规范化

首先，各地政策均把社区服务专项资金纳入地方年度财政预算，明确了市、区两级财政的分担比例。其次，政策界定了科层体系内部的权责关系。通常，组织或民政部门牵头主管，财政部门拨付资金和评价绩效，审计、纪检/监察部门检查监督，街道（镇）日常指导和资金审批，社区两委组织居民参与和实施项目。最后，政策也体现出依法治理的特征。社区服务专项资金要严格地按照《预算法》和财政资金相关管理规定，同时也以居委会组织法为基本依据。各城市均出台了部门规范性文件对专项资金的性质、来源、用途、使用、监督和检查等进行规定。上海市还在制定地方性法规时用相应的条款加以规定^①。

（二）专用性和公益性

社区服务专项资金专门用于提供社区公共服务和开展公益事业，专款专用、不得挪用，不得与其他资金混合使用或将各社区专项资金“捆绑”使用。各地政策均规定了资金的使用和禁止范围：主要的使用用途包括开展社区公益慈善活动、提供社区公共服务、培育社区社会组织、改善社区居住环境、开展民主管理活动等；严禁使用的范围主要包括已有财政资金保障的（如社区日常公用经费、工资福利和教育培训等）、从事经营性活动以及应该由明确责任主体（如业主、产权单位或物业

^① 参见《上海市居民委员会工作条例》（2017年）第三十三条。

企业) 承担的。各城市对资金使用范围的规定详细程度不同, 有的城市相对细致、明确, 比如成都市; 而有的城市则较为笼统, 这就留下了一定的模糊地带。

(三) 普惠性和均等化

社区服务专项资金针对的是所有社区的全体居民, 强调居民普遍受益, 体现了基本公共服务的均等化, 在社区之间和社区内部应该公平公正。从分配方法上看, 社区服务专项资金属于采取因素测算的“普惠性”专项资金而非公开竞争的“竞争性”专项资金。普惠性专项资金的政策对象具备同等享受补助的条件, 依据相关因素(如城市社区常住人口规模)体现社区间的分配额度差异。

(四) 项目化运作

各地社区服务专项资金均采取了项目化运作管理方式, 按照事本主义原则应经历需求征集、项目论证、立项审批、组织实施和检查评估等基本流程, 但并不属于典型意义上的“项目制”范畴。首先, 它不涉及科层内部下级对上级资金的竞争, 所有社区无须争取均能获得。其次, 它不是上级政府根据自身意图立项发包, 而是在符合政策前提下由社区根据民意自主立项。换言之, 具体项目的控制权在理论上应该属于社区而非上级政府。该专项资金不具有项目制研究中各级政府和基层之间“发包”“打包”“抓包”典型特征(折晓叶、陈婴婴, 2011)。最后, 它被相对稳定地纳入地方财政预算, 成为基层政府延伸出的“准部门”预算和社区必须完成的常规化任务。因此, 社区服务专项资金也不具有作为项目制关键要素的“参与选择权”以及不确定性、间断性的特点(周雪光, 2014)。

(五) 自主性和民主化

社区服务专项资金上的自主性是指由社区居民自主决定经费用途和使用方式, 这属于居民自治的范畴。民主化则是指社区必须经由民主协商、民主决策、民主管理和民主监督的程序来决定专项资金的具体项目。这意味着, 专项资金不能仅由社区两委或少数“社区干部”来“替民做主”, 而要体现出社区大多数居民的共同意愿, 由居民直接行使各项民主权利。它同时涉及党内基层民主和社区居民民主两个方面。

从文本上看, 各地专项资金政策中均明确规定了项目运行所必要的民主程序。

比如，成都市规定项目必须采取“九步工作法”^①，武汉规定由社区通过“四民工作法”自主决定社区惠民资金的用途^②，太原、银川和石家庄等要求必须经过“四议两公开”程序^③，深圳要求所有项目要坚持“三议三公开”^④等。多数城市都明确要求把专项资金使用情况作为党务、居务和财务公开的重要内容。绝大多数政策都规定，项目决策主体是居民代表会议或者党员代表会议和居民代表会议。

可见，各地社区公共服务专项资金政策已经蕴含了社区公共财政的制度萌芽。如果公共化是社区财政的发展方向，那么在“应然”和“实然”之间究竟有多大的差距？社区服务专项资金政策的实践逻辑和效果又是怎样的呢？下面笔者结合在北京、成都、深圳等部分城市的实地调研和其他城市的二手资料简要分析该类政策的实际效果以及社区公共财政建设所受到的深层制约。

五、迈向“社区公共财政”？科层体系与社会结构的双重制约

我国财政体制已具有了公共财政的轮廓，但离真正意义上公共财政尚有很大距离。研究指出，公民在财政制度上与国家政府各部门并非处于对等的地位，主要表现为人大对政府预算监督“流于形式”、公众对各级政府财权的监督乏力等问题（闫小雨等，2009）。这说明公共财政制度的真正建立必须以配套的制度及主体建设为基础支撑。

社区服务专项资金政策作为一项地方性政策，也必然“嵌入”既有的制度和组织体系以及地方社会结构之中，这也会影响其政策执行过程和实际效果。有研究指出，社区公共服务资金的“政策文本”和“政策实践”会发生偏离，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”之间存在着结构张力，反而会

① 即宣传动员、收集意见（项目征集）、梳理讨论、议决公示、项目听证、组织实施、实施监督、评议完善和档案归集这九步。

② 即民事民提、民事民议、民事民决和民事民评。

③ 即社区党组织会提议、社区“两委”会商议、社区党员大会审议和社区居民代表大会决议，决议和实施结果公开。

④ 即项目由“两代表一委员”和社区党员、居民提议，街道办事处组织社区党组织、工作站、居委会对提议项目进行商议，社区居民议事会按照议事制度进行决议，项目决议结果公开、实施过程公开、实施结果和评价公开。

强化居民对固有社区权威的依附（史云桐，2016）。

不过，各地社区服务专项资金政策还是在以下五方面取得了不同程度的成效。第一，它直接增加了社区公共服务的有效供给，满足了部分社区居民的现实需求，这在老旧小区更为明显。各地政策要求了一定的民主程序和民意征集方法，这有助于将社区居民真实的需求偏好传递出来并与资金供给相匹配。第二，它使得社区公共服务获得制度化的资金保障，在一定程度上有助于社区两委服务能力的增强及其威望的提升。第三，它也带动了一定的居民参与和基层民主发展。部分城市的政策设计切实保障了普通居民对项目的知情权、监督权、提议权和审议权，扩大了居民参与的广度和深度。第四，它有助于社区自组织的成长并为专业社会组织等力量参与社区治理服务创造了条件。由于有了连续的资金支持，不少社区都采取了自主向社会组织购买服务的方式，这促进了一些社会组织扎根于社区发展。同时，专项资金中的一部分也直接用于培育社区自组织，为其能力培训或开展公益活动提供支持。第五，由于项目流程中多个环节中均有赖于各方合作，专项资金政策实际上也有助于促进基层政府、社区组织、居民、产权单位、专业力量等多方主体的共建共治。

与此同时，各地政策在实践运行中也暴露出很多问题。首先，不少地方都存在专项资金“不好花”和“不会花”的问题，导致资金使用率不高和大量结余。其原因在于专项资金申请、审批和报销的程序繁琐而严格，同时行政化的社区两委也不擅长把民意需求自下而上转化为具体项目，于是就把专项资金的使用当作被动任务来完成。其次，居民的参与仍然非常有限并常常流于形式，普通居民对专项资金的知晓率和参与率都比较低。专项资金主要还是由社区两委说了算，必然带有其自身偏好的“烙印”，居民代表会议或党员代表会议只是象征性地发挥“表决”功能。有地方审计研究指出，惠民项目所要求的民主程序容易走样，居民代表作为社区两委领导的骨干力量在对项目表决和评议时受后者主导或上级影响而偏离民意（唐文，2015）。再次，专项资金使用存在受益面窄的问题，没有很好地体现出普惠性和公正性。笔者调研发现，不乏有特定居民团队和少数居民从中反复受益的情况，资金使用的透明度、合理性和公正性受到群众质疑。有研究指出，同一政策的不同效果是由政策执行主体（社区两委）的风险预期和政策对象（居民和社区社会组织）的支持力共同决定的（史云桐，2020）。最后，专项资金使用存在效益低下和浪费问题。

笔者认为有两个方面因素共同构成社区财政公共化道路上的主要阻碍，进而导致了专项资金政策实施过程中出现了上述种种问题。

制约之一是社区治理结构根植于国家科层体系之中。社区两委对上负责的行政化逻辑不断加强使得对居民的赋权难以真正落实，居民实质性参与空间仍非常有限，导致专项服务资金的行政性远高于其公共性。

一方面，社区支配专项资金的自主性高低很大程度上取决于基层政府。街道（镇）直接掌控社区的人权、财权和事权，对专项经费有较大的调整空间，部分专项经费被挤占、挪用或统筹使用^①，“居财街管”的财务管理体制使社区自主性难以保障。同时，街道也掌握着对社区申报项目的最终批准权。另一方面，社区普遍存在“费力不讨好”的畏难心态，既缺乏必要激励又要付出组织成本并承担一定风险，“花钱意愿”也较低。这是因为，社区两委在承担大量行政性任务的同时，更要花精力广泛了解民意、组织议事协商和监督项目执行，还要接受上级严格审计考核。例如，上海市在全市推广“自治金”，大幅增加的专项经费在某种程度上反而成为居委会“甜蜜的负担”，部分居委会甚至存在为申报项目而申报的情况（何海兵等，2017）。

虽然大多数学者都强烈呼吁社区居民自治组织的“去行政化”，仍有研究者清醒地看到居委会的行政化有其必然性和合理性，因为这是国家权威治理体制运行内在逻辑的必然结果（孙柏瑛，2016；侯利文，2018）。其背后深层次的症结在于：在现行压力型体制和逐级向下传导的机制下，作为“属地管理”主体的街道有“责任无限扩张”的趋势，把责任和压力进一步向下传递落实成为其“理性选择”，社区无可避免成为街道的“腿”，其行政化趋势随着城市治理重心下移反而变得更为突出。从这个意义上讲，与其说社区“行政化”在学者看来是个问题，毋宁说真的将社区“去行政化”对国家而言才成了问题。

笔者想进一步指出一个被普遍忽视^②但却更为根本的问题：“党政社高度重合”现象在社区两委普遍存在并不断强化。换句话说，各地普遍存在由社区党组织书记兼任居委会主任的“一肩挑”以及社区两委成员间的交叉任职^③。社区两委向上分别对应着街道党工委和办事处的党政机关，向下所依托的骨干力量——党小组组长与居民小组组长、党员代表与居民代表之间也存在一定的重合。这种微观层面“党政社高度重合”也呼应着“党的行政化和国家化”和“国、党同构”宏观趋势（项飏，

① 街道统筹的主要理由是认为社区花不好钱，还不如“集中力量办大事”。

② 或者说有意忽略。

③ 除了社区党组织、居委会之间交叉任职，社区工作站（服务站）的成员也与前两者有重合。

2010)。社区两委的高度重合使得作为基层政治组织的社区党组织与作为居民自治组织的社区居委会之间的界限变得更为模糊不清，对上负责的政治行政逻辑也更为明显。

因此，行政化问题不仅适用于居委会也同样适用于社区党组织。自上而下的任务布置、责任签订和评价考核机制对两者都是相似的，社区两委在事实上已成为国家科层体系的组成部分并根植其中。如果仅从法律条文或理论假设出发，只关注居委会的“去行政化”而忽视社区两委的现实重合性，学者们所期待的“通过财政制度安排，恢复居委会、村委会自治组织的本来面目，消除居委会、村委会的行政色彩”（温来成，2009）、基层自治组织的“自治性事权”（蒋经法、罗青林，2012）抑或社区治理主体的“扎根化”（赵孟营，2017）均将沦为一厢情愿和缘木求鱼。随着社区被更紧密地整合到国家治理体系之中，以及社区内部权力因组织重叠而进一步集中，行政化逻辑与居民自治逻辑之间的内在张力也会更为明显。在上述专项资金的第三类地方政策中，就存在着强调由社区党组织代表公共利益来做出决策、忽视通过多元居民充分参与的过程来体现和增进社区公共性的倾向。

制约之二是现有社区治理结构脱嵌于城市社会结构之外，它既存在着“先天不足”，也存在着“后天缺陷”。

首先，“社区”这一行政化“建制”在承担公共性上受到现实的严峻挑战。不同于相对封闭和稳定的村庄共同体，城市社会高度的聚居性、流动性、异质性以及个体化趋势都成为“地域生活共同体”的“天敌”。在社会转型与市场化过程中，社会分层与空间分化彼此交织强化。虽然社区居委会辖区的划定考虑了“便于居民自治”原则，但很多社区户数规模过大且居民间异质性很高。有研究指出社区治理中面临着“碎片化社区”如何整合的难题（李强、葛天任，2013）。但与其说是城市社区变得“碎片化”了，不如说“社区”原本就只是“互不相干的邻里”（桂勇、黄荣桂，2006），或者说是由行政力量人为划分而拼凑起来的“社会马赛克”（social mosaics）。在行政划分的社区边界内，不同居民之间既缺乏共同利益纽带也缺乏情感文化认同。

城市社区的现实结构严重制约了社区服务专项资金的居民参与率和受益面。知情为参与的前提。不少城市都着重要求提高居民对专项资金的知晓率，但知晓率的提高并不必然带来关注度和参与度的提高。每年20万元左右的社区服务专项资金对于社区两委而言的确是一笔不小的经费。但对于数千户规模的社区而言，普通居民的感受度就被大大地“稀释”了。相比之下，与全体业主切身利益相关的住宅小区专项维修资金以及业主共有部分的经营收益动辄几百万元甚至更多，成为最受业主

关注的小区公共资金。相比于“社区”，住宅小区才是更真实的利益共同体。因此，社区服务专项资金更容易受到缺乏维修基金和物业服务的老旧小区居民关注，很大比例的专项资金也的确用于老旧小区的环境改善或设施维护，这就又带来用途是否符合规定和对财政资金公正性的质疑。就活动类和服务类用途而言，面对人数众多且需求分化的社区居民，专项资金转化为有具体额度限制的项目时也很难做到受众广泛和普惠。

其次，社区治理结构所依托的法律基础严重脱节于城市社会结构变迁。现有城市居民自治制度在很大程度上参照了建立在集体财产利益基础、地缘血缘关系和传统文化纽带之上的村民自治制度，并且严重滞后于时代发展^①。模仿村民会议设立的居民会议受制于人口规模和异质性根本无法发挥制度设计中的自治功能，徒具程序化和仪式化的象征价值。法律规定居民会议是社区公共事务的最高决策机构，居委会向它负责并报告工作。而在现实中，居民会议只可能由居民小组代表组成^②，也被称为居民代表会议。居民代表绝大多数都是退休的老年人，难以代表在职中青年人群和非户籍常住人口的诉求。居民代表会议的议题其实只是一小部分居民所关心的公共事务。就社区党组织而言，社区直管党员基本上都是退休老党员而且也只占社区人口中的很小比例，而居民中的在职党员虽然是可以对社区治理发挥更大作用的潜在“精英”，但往往既缺乏参与意愿又缺少参与渠道。因此，无论是以居民代表会议还是党员（代表）大会的形式来决定专项资金用途，都面临着公共性不足的问题。多数情况下，它们只是对社区两委决策的一种事后和形式上的“追认”。很多社区主要依托少数社区骨干和积极分子等发挥作用体现了有限的参与性。但这些“积极分子”和社区两委之间存在某种特殊主义的关系，而这恰恰与公共性所要求的普遍主义原则（袁祖社，2007）相悖。这些“关键少数”和社区两委之间更容易形成帕特南（2001）所说的纵向“庇护—附庸”而非横向“互惠—合作”关系，导致专项资金使用的合理性、公正性和效益都存在问题。

社区财政的公共化关键在于两点。一点即对社区和居民的充分赋权。伴随着财政资金的下沉社区，相应的权力也必须同时下移到社区内部，只有两者兼具社区公

① 《中华人民共和国村民委员会组织法》于1988年公布实施，1998年、2010年和2018年三次修订。《居民委员会组织法》自1990年实施后三十年未变，仅在2018年修改了一处文字（每届任期由三年改为五年）。

② 《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定：“居民会议可以由全体十八周岁以上的居民或者每户派代表参加，也可以由每个居民小组选举代表二至三人参加。”

共财政才有可能。笔者发现，不同城市政策的分水岭在于是否将项目的实际控制权（提议权、决策权、执行权、监督权）首先从基层政府向社区两委转移，再进一步向普通居民转移，而后者最为关键。迈出了这一步，才意味着社区服务专项经费更加接近“社区公共财政”的性质，否则仍会出现“人民形式上有权、实际上无权的现象”（习近平，2019）。否则，即便政策文本对于居民参与的规定再详细也只是形式上“看起来很美”。另一点是社区内部不同居民意见和利益的有效整合。它意味着社区公共组织在获得自主性之后能否在辖区范围内有效地整合不同利益诉求和意见分歧，通过自下而上的参与和平等理性的民主协商达成共识并采取集体行动，促进社区公共性的成长。

在各地政策中，成都市公服资金政策因其在顶层设计“还权于民”的鲜明特征而独树一帜，在实践中也取得更为明显的撬动居民参与和发展基层民主的整体效果。究其原因，“成都模式”的关键在于公服资金依托了全市普遍建立的居民小组和社区两级议事会^①作为民主协商平台，扩大了居民参与范围的同时也使得议事会的决定更有公共性，而这一制度化的组织架构在其他很多城市中是缺乏的。其中，居民小组议事会负责对本院落居民的意见征集和讨论，把共同需求转化为具体项目申报并负责实施；社区居民议事会作为由法定居民会议授权的常设机构，对不同院落的申报项目进行审议表决^②，关注项目间的公正性和受益面的广泛性，同时社区监事会对资金使用进行监督。这在一定程度上有助于克服社区异质性带来的利益整合难题，从而把不同群体（小区/院落）的“共”上升为社区之“公”。事实上，成都更早实践的村级公共服务资金和村民议事会的组合被誉为“民生带动民主，民主保障民生”相辅相成、相互促进的有效模式，实现了“有钱办事”和“民主议事”的有机结合（清华大学社会学系课题组，2011）。与绝大多数城市不同，成都公服资金政策还明确赋予社区自组织申报项目的权利^③，既促进了居民间的横向合作和社区社会资本，也将对等的权责下放到居民自组织。实际上，“成都模式”是作为机

① 一般以居民院落（小区）为单位设立居民小组。居民小组议事会成员由居民直接选举产生，社区协商议事会成员从居民小组议事会成员中推选产生，且实行结构席位制，每个小组必须有2名以上代表。

② 在社区议事会的基础上再成立公服资金的项目评审会，评委除了议事会成员外还包括社区的“两代表一委员”和专家学者等。

③ 成都公服资金政策规定项目征集包括一户一票的居民需求调查、社区自组织申请和居委会提出这三种形式。社区自组织无论是否登记备案都有提出项目申请的资格，这种方式是公服资金征集项目的主要形式。为保证以居民为主体实施自治项目，还规定了居委会提交的议题不应超过提交审议项目总数的20%。

制保障的社区居民协商议事制度、作为资源保障的社区公共财政制度和作为组织保障的社区自组织制度（如院落管委会）“三位一体”的综合改革（江维，2016）。此外，在浙江温岭村镇和上海浦兴路街道尝试过根据协商民主理论要求组织民众对集体资金或财政资金进行民主决策的探索，以随机抽样的方式来选取民众代表以保障参与机会均等，通过面对面的理性讨论来改变原有的偏好并形成共识和公共决策（何包钢、王春光，2007；韩富国，2017）。

近年来，源于西方并获得广泛发展的社区基金会由于其筹资渠道的多元化、使用的灵活性、运营的透明度，以及在完善社区服务、解决社会问题、动员社区参与、创新基层治理等方面的重要作用而日益受到研究者、实践者和政策制定者的重视（饶锦兴、王筱昀，2014；崔开云，2015等）。上海、深圳、成都、北京等地对社区基金会的积极探索为社区公共财政制度注入了新的内涵。在上海部分基层街道社区，政府拨款的自治金与社区基金会的资金^①开始出现相互融合的迹象（方勇，2018）。还有些地方在不具备成立社区基金会条件的情况下，也在探索社区基金（依托于其他基金会的专项资金形式），甚至在院落和楼栋层面建立居民自筹的“微基金”或在“资金池”中加入众筹方式。这些新的实践既推动了社区筹资机制的多元化和社会化，又推动了居民参与社区治理。

六、结论与讨论

本文从财政和治理的辩证关系角度同时探讨了社区的“财”与“政”。社区服务专项资金政策涉及基层治理中资源和权力的再分配。中央和地方试图通过财政资金向基层下沉来完善社区服务和改善民生，通过权力向基层下放来撬动居民参与和发展基层民主，但两者都离不开巩固基层党组织权威的内在目标。该类政策体现出一定的社区自主性和公共性要求，孕育着社区公共财政的制度雏形。但财政资金的下沉究竟能否带来居民参与和社区公共性的提升，首先取决于特定目标的制度设计和相关制度组合。反过来看，提高社区服务专项资金的公共性也将有助于推动公共

^① 社区基金会接受捐赠的资产除了现金之外还包括实物（动产或等不动产如土地、建筑物）和有价值证券等不同形式。同时，基金构成也具有多元性，通过设立不定向捐赠、流动资金、捐赠人建议基金、定向基金、主题基金以及命名基金等各种形式的单立基金，可以满足捐赠人不同的捐赠需求。

财政制度在基层社会的真实落地，从微观可感知层面体现出财政资金“人民的”而非“政府的”公共属性。有研究指出，专项资金所有权对激发居民参与解决社区治理问题起到基础性的作用，帮助居民树立资金“共同共有”（而非“被代表的公有”）的意识有助于民意更好地表达、提升居民主体意识及参与意愿（刘怡然，2020）。

本文指出，社区公共财政是“取之于民，用之于民，事由民定，财由民理”的特殊财政制度，也是公共财政向基层的延伸覆盖，兼有“面向社区”和“基于社区”两层内涵以及国家治理与居民自治的双重属性。因此，社区公共财政“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”（史云桐，2020）。从发展趋势来看，一方面社区公共财政仍将长期依靠财政资金的重要支持，另一方面包括社区自我筹集、发展社区基金会和社区社会企业在内的多元化和社会化筹资模式也势在必行。由此，这也将带来社区组织关系和治理机制的重塑。

社区公共财政建设，必然要与基层民主发展和基层社会公共性建设更紧密地结合在一起。其关键之处在于对普通居民的真实赋权和对多元诉求的有效整合。但社区财政“公共化”的道路上存在着深层结构性制约。一方面，现有的社区治理结构根植于国家党政治理体系之中。“党政社高度重合”的社区两委具有国家基层政权建设和加强国家“基础性权力”的内在属性，居委会完全“去行政化”只是理论想象而并无现实可能，而包括社区两委在内的任何单个组织都不可能垄断社区公共性。因此，行政化方式推动社区财政公共化就存在着内在悖论。近年来，国家通过组织、功能和程序三种途径不断加强对基层社会渗透能力建设，力图整合变迁分化中的基层社会（肖林，2013）。社区服务专项资金政策具有加强国家基础性权力的意图。这种“基础性权力”（*infrastructure power*）是国家事实上渗透贯穿市民社会，并有效贯彻其决策和集中协调市民社会活动的的能力，区别于国家不必与市民社会各集团进行制度化讨价还价而自行行动的“强制性权力”（*despotic power*）（曼，2002：65—70）。另一方面，现有社区治理结构脱嵌于城市社会结构之外。在价值观念和利益诉求高度分化的背景下，城市社区只是多元异质的“社会马赛克”而非“生活共同体”，这使得传统的社区治理组织架构在很大程度上失去其理想功能，在代表和培育社区公共性上力所不逮。

因此，在社区公共财政建设中，一方面，社区两委应当为普通居民和相关各方

搭建平等参与和民主协商的制度化公共平台，由此使自身的公共性也得以重构和提高；另一方面，更需要对社区自组织和普通居民充分授权，同时引入外部专业力量的支持，为公共性的成长找到新的载体和路径。在现有不同地方社区服务专项资金政策中，只有切实保障了居民各项参与权利的特定制度安排，才有助于社区两委在借由培育社区公共性的同时，真正提升自身的权威。这对改进城市基层党建工作也具有重要意义。在这一路径下，丰富的居民自组织和公正的参与程序是把分散的个体之“私”整合为群体之“共”且进一步上升为社区之“公”的必要前提。

本文认为，就社区治理和社区财政而言，重视公共性的发育比强调自治性更有意义。有学者将“公共性”视为社会建设的根本性论题，它体现在参与主体的公开讨论和行动、参与程序的开放和公平以及理性批评和公共利益取向的精神等多方面（李友梅等，2012）。其实，公共性的重建不仅是当下社会治理的核心问题，更是中国社会近代以来的历史未竟使命（肖林，2017）。从公共性而非自治性的视角出发，或许我们就能跳出居委会究竟能否“去行政化”的思维窠臼，无须再在行政性和自治性之间做出非此即彼的两难选择，而是为“行政”与“自治”都相应地留有各自的空间。在中国，国家（党政）作为公权力的代表在基层社会公共性建设中始终是不可或缺甚至是关键性因素，但必须把由国家垄断的传统公共性转化为国家与社会共同建设的现代公共性，这也是完善共建共治共享的社会治理制度的内在要求。

参考文献：

- 安体富，1999，《论我国公共财政的构建》，《财政研究》第6期。
- 崔开云，2015，《社区基金会的美国经验及其对中国的启示》，《江淮论坛》第4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。
- 方勇，2018，《柔性控制：政府主导型社区基金会的项目制运行逻辑》，《社会主义研究》第2期。
- 冯浩彬，2005，《国家分配论、公共财政论与民主财政论——我国公共财政的回顾与发展》，《财政研究》第4期。
- 傅道忠，2009，《财政决策的民生导向探讨》，《当代财经》第3期。
- 高培勇，2008，《公共财政：概念界说与演变脉络——兼论中国财政改革30年的基本轨迹》，《经济研究》第12期。
- 高培勇、张斌、王宁主编，2014，《中国公共财政建设报告2014》，北京：中国社会科学文献出版社。
- 高伟，2012，《成都全面建立城市社区公共财政制度》，《社区》第12期。
- 桂勇、黄荣贵，2006，《城市社区：共同体还是“互不相关的邻里”》，《华中师范大学学报》（人文社会科学

版)第6期。

- 韩富国, 2017, 《参与式预算技术环节的有效性分析——基于中国地方参与式预算的跨案例比较》, 《经济社会体制比较》第5期。
- 韩鹏云、刘祖云, 2011, 《村级公益事业“一事一议”: 历程、特征及路径创新——基于制度变迁的分析范式》, 《经济体制改革》第5期。
- 何包钢、王春光, 2007, 《中国乡村协商民主: 个案研究》, 《社会学研究》第3期。
- 何海兵、陈煜婷、赵欣、汪金龙、李晓彬, 2017, 《社区治理创新的成效、问题与对策——基于上海市的问卷调查》, 《华东理工大学学报》(社会科学版)第2期。
- 侯利文, 2018, 《去行政化的悖论: 被困的居委会以及脱困的路径》, 《社会主义研究》第2期。
- 贾康, 2005, 《关于建立公共财政框架的探讨》, 《国家行政学院学报》第3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。
- 江维, 2009, 《成都着力提升村级公共服务和管理》, 《乡镇论坛》第9期。
- , 2016, 《参与式社区治理的成都创新报告》, 李羚主编, 《四川社会发展报告(2016)》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 李强、葛天任, 2013, 《社区的碎片化——Y市社区建设于城市社会治理的实证研究》, 《学术界》第12期。
- 李友梅、肖瑛、黄晓春, 2012, 《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》, 《中国社会科学》第4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。
- 刘继同, 2010, 《中国特色社区福利财政制度与构建和谐社会的社会基础》, 《地方财政研究》第5期。
- 刘尚希, 2010, 《公共财政: 公共化改革的一种转轨理论假说》, 《财贸经济》第8期。
- 刘怡然, 2020, 《共有与共治: 社区资金如何推动居民参与——以成都市公服资金为例》, 待刊稿。
- 曼, 迈克尔, 2002, 《社会权力的起源(第二卷)》, 陈海宏译, 上海: 上海人民出版社。
- 帕特南, 罗伯特, 2001, 《让民主运转起来》, 王列、赖海榕译, 南昌: 江西人民出版社。
- 清华大学社会学系课题组, 2011, 《村级公共服务与社会管理相互促进的成都模式》, 财新网, 1月29日 (<http://economy.caixin.com/2011-01-29/100222474.html>)。
- 渠敬东, 2012, 《项目制: 一种新的国家治理体制》, 《中国社会科学》第5期。
- 饶锦兴、王筱昀, 2014, 《社区基金会的全球视野与中国价值》, 《开放导报》第5期。
- 盛若蔚, 2019, 《夯实执政根基 优化城市治理——全国城市基层党建展现新面貌焕发新气象》, 《人民日报》, 5月8日01版。
- 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。
- , 2020, 《城市社区公共财政政策何以执行》, 待刊稿。
- 孙柏瑛, 2016, 《城市社区居委会“去行政化”何以可能?》, 《南京社会科学》第7期。
- 唐文, 2015, 《社区惠民资金管理存在的问题与建议》, 湖北省审计厅, 5月7日 (http://sjt.hubei.gov.cn/sjzx/sjwh/zhlt/201505/t20150507_1294106.shtml)。
- 温来成, 2009, 《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》, 《经济

研究参考》第32期。

——, 2011, 《城市社区公共服务能力与政府预算管理创新》, 《财贸经济》第9期。

吴晓林, 2015, 《中国的城市社区更趋向治理了吗——一个结构—过程的分析框架》, 《华中科技大学学报》(社会科学版)第6期。

习近平, 2019, 《在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话》, 《中国人大》第19期。

项飏, 2010, 《普通人的“国家理论”》, 《开放时代》第10期。

项继权、李晓鹏, 2014, 《“一事一议财政奖补”: 我国农村公共物品供给的新机制》, 《江苏行政学院学报》第2期。

肖林, 2013, 《国家渗透能力建设: 社区治理挑战下的国家应对策略》, 《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版)第6期。

——, 2017, 《协商致“公”——基层协商民主与公共性的重建》, 《江苏行政学院学报》第4期。

闫小雨、王笑妍、晋齐成, 2009, 《公民与国家的关系演进中的财政公共化进程》, 《管理观察》第16期。

袁明宝, 2015, 《“去自治化”: 项目下乡背景下村民自治的理想表达与现实困境》, 《江西行政学院学报》第3期。

袁祖社, 2007, 《中国传统社会的“伦理本位”特质与民众“公共精神”的缺失——立足于现代普遍主义的公共性社会信念的反思》, 《陕西师范大学学报》(哲学社会科学版)第9期。

赵孟营, 2017, 《城市社区治理现代化: 关系论的视角》, 《中国特色社会主义研究》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。

张馨, 1999, 《公共财政论纲》, 北京: 经济科学出版社。

折晓叶、陈婴婴, 2011, 《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》, 《中国社会科学》第4期。

周雪光, 2015, 《项目制: 一个“控制权”理论视角》, 《开放时代》第4期。

作者单位: 中国社会科学院社会学研究所、中国社会科学院社区信息化研究中心
责任编辑: 罗 婧