

“社区去行政化”改革实践的制度困境

——对G市B区的个案研究

李恒全

摘要:针对各地推行社区去行政化改革难以持续的问题,以G市B区为个案对“社区去行政化”改革实践的制度困境进行考察和分析后发现:新型社区“政务名称”与“政务级别”之间的非一致性使社区遭遇“公章效力”困境,反映的是机构与权力规则的不吻合;“属地管理”机制与“去行政化”举措之间的非一致性使社区及其工作人员遭遇“权责错位”困境,反映的是不同制度功能的不吻合;“事业编制”与“行政编制”之间的非一致性使改革后的社区干部遭遇“身份下降”困境,反映的是编制待遇及流动规则的不吻合;“经费包干”与“费随事转”之间的非一致性使社区遭遇“捉襟见肘”困境,反映的是市区两级关于社区工作经费规则的不吻合;“撤销建制”与“加强党建”之间的非一致性使改革所在地遭遇“街道地位”困境,反映的是地方与中央政策对于街道定位的不吻合,并最终引致改革的终结。由此,得出进一步的结论是:“社区去行政化”改革实践过程遭遇的,是不断改革环境中现有制度体系的欠吻合或非一体化的困境,即改革的制度与整体制度之间的非一体化困境。

关键词:社区去行政化改革;“撤街扩社”;制度困境;制度非一体化

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.04.008

一、问题提出与研究思路

(一)研究背景与个案介绍

城乡社区是社会治理的基本单元。在基层治理实践中,社区与政府之间的实际关系如何,是影响其自治和服务能力的重要因素。在城市,街道办事处作为政府派出机关,是联结政府和基层社会(社区)的重要纽带和关键节点。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定:街道办事处对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助,居民委员会协助街道办事处开展工作^①,二者之间应该是指导与被指导、协助与被协助的关系。然而,由于我国城市社会的基层治理结构实际上是一个双轨结构:街道作为国家行政轨道的末端执行国家的行政事务,进入社区层面则需要依靠社区的自治轨道,使得国家行政意志能够进入社区民众之中;而随着中国城镇化发展战略的持续深入推进和城市规模的不断增长,政府所要应对的城市治理问题不断激增。街道办事处作为区一级政府的派出机关,所要履行的行政职责亦日益增多,此外还要承担上级指派的大量事务性、阶段性和临时性工作。在这种情况下,各地街道办事处将自己的工作负荷向社区下沉已成为一种常态,从而导致社区居民委员会实际成为行政机构在基层的组织延伸也即政府的“腿”。

近年来,针对基层社会治理普遍存在的“社区行政化色彩过浓”“基层反映社区减负不到位”等问题,一些地方开展了一系列旨在提升社区自治和服务能力的改革,希望借此推动基层社区实现去行政

基金项目:国家社科基金西部项目“易地扶贫搬迁集中安置社区社会治理共同体的培育机制研究”(21XSH006)。

作者简介:李恒全,贵州省社会科学院·国家治理体系和治理能力现代化地方实践高端智库副研究员,贵州省社会科学院传媒与舆情研究所副所长(贵阳 550002; lihengquanh@163.com)。

^① 《中华人民共和国城市居民委员会组织法》, <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/201901/d0f093d6b5174681826577eddf5d4bb4.shtml>, 访问日期:2023年1月2日。

化,进而推动社区治理效能的提升。然而,从实践情况看,各地推行的社区去行政化改革却始终难以跳脱“社区去行政化——居委会边缘化——社区再度行政化”的悖论^①。由此引出的问题是:何以地方推行的社区去行政化改革难以持续?社区去行政化的改革措施在推行过程中究竟面临怎样的障碍?

基于上述问题,本研究关注和考察了西南某省会城市(根据研究惯例在文中以“G市”指代)自2012年至2019年实施的一项城市社区去行政化改革(当时提法为“城市基层管理体制改革”)。此项改革出台的背景是:随着G市城区规模的急剧扩大和城市人口的迅速增加,城市社会管理和公共服务出现了许多新的挑战,而街道办事处在日常工作中将主要精力放在抓创收上面,心思不在基层工作,“衙门化”倾向严重,居委会作为群众自治组织却承担着大量行政事务。由此时任G市市委主要领导认为,一直实行的“市—区—街道—社区”四级城市管理体制已经滞后于群众对于基层管理和服务的需要,正如其在一次研讨会上谈到的对于此次改革必要性之认识所述:

为什么要进行这项改革?近年来,从中央到国家有关部委,都从不同角度对夯实基层基础提出了要求。从党建工作的角度讲,要求基层有人管事、有钱办事、有场所议事,构建区域化党建工作格局;从社会管理创新的角度讲,重点在基层、难点也在基层,必须坚持基层优先,做实做强基层;从民政工作讲,要求夯实基层政权,强化居委会的自治组织功能。但现实情况是,我们实行了几十年的“市—区—街道—社区”运行体制,在资源配置、功能发挥等很多方面的确不适应形势发展需要。如果这样的体制不改变,党组织在城市的执政基础就难以巩固,基层政权就难以加强,基层社会管理创新就难以推进。^②

而在区县层面,G市下辖的B区是最早全面落实此项改革的一个区。该区于2012年3月30日撤销全部街道办事处,正式挂牌成立6个新型社区(2018年又新增一个Q社区,将新型社区数目扩展为7个)。根据2019年10月底的统计数据,B区新型社区服务面积共计32.75平方公里,服务总人口283435人,其中常住人口169350人,流动人口114085人,详见表1。

表1 G市B区新型社区基本情况

社区名称	服务面积(平方公里)	户籍人口数(人)	流动人口数(人)	居委会数量(个)	网格数量(个)
H社区	2.78	41339	13154	7	53
D社区	3.7	26053	24680	6	42
Y社区	6.12	5228	29199	4	28
B社区	3.8	49982	7924	5	38
L社区	5.74	22251	6201	4	26
X社区	5.9	13800	3314	4	19
Q社区	4.71	10697	29713	4	39
总计	32.75	169350	114085	34	245

资料来源:G市B区区委群工委2019年10月统计各新型社区基本情况数据。

街道改社区以后,原来各个街道管辖的范围和人口重新划入新成立的各个社区,但相较于街道办事处,社区已不属于区政府的派出机关,从上下体系关系来看,区政府与新成立的各个社区之间不存在行政领导与被领导的关系。笔者将这一城市基层社区治理体制改革模式概括为“撤街扩社”,即撤销街道一级行政区划,设立新型社区这一组织架构以替代原来的街道(新型社区管辖范围和级别设定与原街道相当并由区直管,从而实现对社区的扩强),并重新清理、核定社区的工作职责,大力削减社区的行政性职能,切实增强社区的服务性功能。2019年5月,随着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》(以下简称《意见》)要求把街道社区党组织建设得更加有力,G市

① 张雪霖:《社区居委会去行政化:四轮改革及其运作机制》,《中共杭州市委党校学报》2021年第5期。

② 参见2012年6月1日时任G省省委常委、G市市委书记在G市改革城市基层管理体制加强区域化党建理论研讨会上的致辞。

开始酝酿重新将全市范围内的社区改回街道。其中,B区于2019年10月开始启动社区改回街道的城市基层社会治理体制机制改革工作,将原来的7个社区改为5个街道,并全部于2020年1月20日前正式挂牌运行,该区推行近十年之久的“撤街扩社”改革亦走向终结。

(二)研究思路

本研究以G市B区“撤街扩社”城市基层社区治理体制改革实践兴废为个案,在考察和分析过程中,笔者首先注意到两个方面:

第一,近年来,“社区行政化”问题日益引起政府与学界的广泛关注,本研究特别注意目前研究较多的三个问题。

一是“社区行政化”的蔓延及其影响。张庆贺认为,在国家治理重心进一步下沉、城市治理日益精细化的时代背景下,居委会需承担更加繁重的行政事务,部分地方居委会的去行政化改革亦陷入“越改革越行政化”的困境,但社区居委会的行政化并不必然给社区治理带来负面影响,这是由于在行政事务向社区居委会下沉、行政逻辑向社区居委会渗透的过程中,居委会的治理能力也在不断提高^①。王德福指出,多年来的社区建设实践和各地社区治理改革效果并不理想,社区行政化反而有进一步加剧的趋势。一方面,社区行政化给社区治理带来了一定的消极影响,它会造成社区居委会对少数积极分子等社区精英的动员替代了对最大多数普通居民的直接动员,进而影响街居体系在治理实践中灵活配置治理资源的空间与能力;另一方面,社区居委会通过与街道办事处之间的协同与协作确实又有助于弥补社区本身存在的自足性和自主性较弱问题,从而有利于满足公共服务前移和城市治理下沉的内在要求。故而笼统地“去行政化”并不妥当,应该对社区行政化进行“合理”与“不合理”、“过度”与“适度”的区分^②。

二是“社区行政化”的体制诱因。孙柏英认为,国家现有治理模式所依存的体制运作逻辑对于社区行政化产生决定性影响。一方面,现有的管理体制具有强烈的向下动员、吸纳、嵌入的内生冲动,进而形成特有的统合机制;另一方面,社区居委会及其成员作为国家在社会网络中的政策执行者和协助者,对政府资源具有高度的依赖性,由此固化了政府与居委会的行政性联结并加剧其自治转向的困难^③。梁玉柱指出,压力型体制下基层政府通过行政系统内部的扩张、政府对社会权威的发展和控制等手段,使得社会权威依赖行政权威参与国家建设,由此导致基层社会治理行政化过强,并衍生出治理成本高、治理方式粗放、治理结构单一等问题^④。

三是“社区去(逆)行政化改革”面临的困境。彭勃指出,行政逻辑一直在城市治理中居于支配地位,由此带来行政化治理成本高、质量差、回应性低等问题,而现有的逆行政化创新基本上都是由地方党委和政府推动,其主导思维依旧是行政逻辑。由于行政逻辑主导下的逆行政化创新仍然延续着行政化治理的模式,易导致创新偏离多元共治和协作的治理逻辑,不仅无法解决现实中的社会问题,也无法推动城市社会治理走上现代化的道路^⑤。陈鹏认为,各地推行的社区去行政化改革普遍陷入一种“多重悖论”之中:一方面,各地推行的社区去行政化改革主要依靠行政强势推动、政府全程主导,由此导致改革在减少和削弱一部分权力的同时,也催生和带来了其他行政权力的扩张、膨胀和再生产;另一方面,社区居委会行政职能的剥离,直接导致了其自身在资源、影响、地位上的弱化,居委会自治并没有如期实现,反倒被边缘化,遭受居民们的冷落;此外,尽管社区去行政化改革导致新的组织形式要素出现,但组织性质和实际运作机制却没有发生根本改变^⑥。苗延义着眼于近年来诸多社区“去行

① 张庆贺:《“行政激活治理”:社区行政化的新阐述》,《求索》2021年第5期。

② 王德福:《社区行政化与街居治理共同体》,《行政论坛》2019年第6期。

③ 孙柏英:《城市社区居委会“去行政化”何以可能?》,《南京社会科学》2016年第7期。

④ 梁玉柱:《压力型体制下基层政府的调适行动与社会治理的行政化》,《社会主义研究》2018年第4期。

⑤ 彭勃:《从行政逻辑到治理逻辑:城市社会治理的“逆行政化”改革》,《社会科学》2018年第4期。

⑥ 陈鹏:《社区去行政化:主要模式及其运作逻辑——基于全国的经验观察与分析》,《学习与实践》2018年第2期。

政化”改革渐趋搁浅的现状,指出在现有的体制土壤下,国家通过自上而下的政策指令、资源分配和人事安排等制度性设置为“行政性”特质深抵基层社会提供了现实基础,由此去行政化势难成效^①。

综上所述,上述研究至少提供了以下观点:社区作为国家与社会的连接点以及城市治理的末端,本身对于政府资源具有高度的依赖性,而基层政府亦倾向于通过行政下沉社区的方式来实现对城市社会的有效管控,居委会则通过政府赋予的“事权”不断强化其作为国家代理人的形象定位,由此导致社区行政化的问题;尽管国家和地方政府注意到社区行政化带来的弊端并试图推动这一领域的改革创新,但由行政力量推动的社区去行政化改革受行政逻辑主导容易偏离其改革初衷;另一方面,去行政化改革亦使得社区自身的资源、影响和地位被弱化,反过来并不有助于促进社区实现自治,也不利于国家及地方治理目标在基层的贯彻落实。

第二,注意到G市B区的“撤街扩社”涉及制度(政策)方面的变化,那么依据制度视角如何理解“社区去行政化”或去行政化的城市基层社区治理体制改革的实践呢?新制度主义学派的两位学者罗格尔·弗利南德(Roger Friedland)和罗伯特·R.阿尔弗德(Robert R. Alford)认为,社会可以被视为一种存在潜在矛盾的制度间系统,主要制度之间相互依存又彼此矛盾,由此对个人和组织而言存在多重逻辑,个人和组织通过探索和解决这些矛盾而改变、转换这些制度之间的关系^②。国内学者赵树凯则着重关注了基层政府行政过程中存在的制度异化问题并提出“制度错位”概念以描述制度之间缺乏协调性的现象。赵树凯认为,在基层政府的实际运转中,制度规则是存在的,但制度之间缺乏协调性或制度体系中过于强调某一方面而导致制度平衡性被打破,某些侧面被高度夸大而另一些侧面则被忽略,会导致制度化水平不足^③。

本研究认为,对于“撤街扩社”改革所涉及的基层社区及其工作人员而言,其所面对的同样并非单一制度环境,而是身处改革所设计制度(政策)与其他制度交织、共同发挥作用的制度体系环境当中。由此,本研究以制度理论为视角,以制度体系理论为基础,即社会制度体系由多种具体制度即多种具体目标、规则、机构、功能所构成。合理的、稳定的、科学的社会制度体系,其制度体系的所有具体目标、规则、机构、功能具有基本甚至高度吻合的一致性,即制度一体化。据此,本研究的基本思考是:G市B区的“撤街扩社”或“社区去行政化”制度(政策)改革是在怎样的社会制度体系中进行的?改革实践的主体如何作出行为选择?本研究分析的具体问题是:(1)“撤街扩社”改革面临的制度体系环境是一体化的还是非一体化的?(2)如果是面临非一体化的制度体系环境,“撤街扩社”改革实践是否遭遇及遭遇哪些困境?(3)如何从制度层面理解“撤街扩社”改革难以持续?

本文研究方法主要是访谈法,访谈对象主要包括G市B区亲历“撤街扩社”改革的党政干部、“撤街扩社”改革后的社区党委和社区服务中心负责人、曾分管改革后社区考核工作的群工委负责人、相关部门领导等共12人,本文主要引用其中涉及本研究主题的若干访谈对象之访谈内容;搜集资料的辅助方法是文献法,搜集的文献资料包括G市及B区实施“撤街扩社”改革过程中的领导讲话、政策文件、汇报材料等。

二、“公章效力”困境——“政务名称”与“政务级别”之间的非一致性

2000年中共中央办公厅和国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中,将社区界定为“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”,这也是中央文件首次对

① 苗延义:《能力取向的“行政化”:基层行政性与自治性关系再认识》,《社会主义研究》2020年第1期。

② 罗格尔·弗利南德、罗伯特·R.阿尔弗德:《把社会因素重新纳入研究之中:符号、实践与制度矛盾》,载沃尔特·W.鲍威尔、保罗·J.迪马吉奥编:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海:上海人民出版社,2008年,第252-285页。

③ 赵树凯:《乡镇治理与政府制度化》,北京:商务印书馆,2018年,第10页。

社区概念进行官方性阐述,且一直沿用至今。该文件出台后,各地陆续将城市范围内的居民委员会更名为社区居民委员会,社区的范围基本对应原居民委员会的管辖范围。从全国通行的情况看,社区普遍没有行政级别,社区工作人员既不具有行政编制也不具有事业编制。城市中的街道一般被划分为若干个社区,街道办事处则对社区居委会工作给予指导、支持和帮助。

而G市B区所推行“撤街扩社”改革的重要特征之一,则是撤消所有街道办事处,成立新型社区,把管理层级从“区、街道办事处、居委会”缩减为“区、社区”。在社区内部,则进一步构建“一委一会一中心”即“一个社区党委、一个居民议事会、一个社区服务中心”的组织构架,以增强其服务功能。街道改社区以后,尽管原来各个街道管辖的范围和人口仍然划入新成立的社区,但相较于街道办事处,社区不属于区政府的派出机关,由此区政府与新成立的各个社区之间在规制上不存在行政领导与被领导的关系。从规模上看,B区所设置新型社区的地域面积一般在2—6平方公里,人口数量一般在2—4万人。从级别上看,B区实施“撤街扩社”改革后所设立的社区与其所管辖乡镇及原来的街道办事处级别相同,皆为正科级,社区干部则全部设定为事业编制。

调查中,了解到撤销街道改设新型社区后发生了这样一件事:

个案1(Y某,女,41岁,B区D社区党委书记,2020年成为改制后的D街道党工委书记):我们的大学生出去,要求户籍地盖政审章,别人(盖的)是乡镇街道,我们盖的就是社区。结果有的学生去了学校,人家不认,因为要求的是盖乡镇街道一级的章子,他们觉得我们盖的社区服务中心章子就相当于居委会,学生后面又要找我们帮忙出说明材料。两城区的一些街道,当年改社区时留了一手,街道的章也没销毁。我们区由于要求彻底改,当年就把所有街道的公章统一销毁了,以至于像(大学生盖章)这样,因为章子不匹配人家不认可而造成不便的情况在改社区后不时会遇到。出去(G市以外)对接工作,人家是街道,我们却是社区,对方觉得奇怪,我们自己也很尴尬。

对于上述事件,D社区领导用“章子不匹配”来形容。但“章子不匹配”的背后,反映出B区乃至G市“社区”范畴与全国各地开展基层治理普遍使用的“社区”范畴明显不一致。“撤街扩社”改革后整个G市范围内的社区在层级上实际对应的是其他地区的街道,G市的社区内含多个居委会,社区服务中心与社区居委会之间构成指导与被指导的关系,这与其他地区通行的“一社一居”之治理结构明显不同。由此,才出现D社区领导讲到的“章子不匹配”问题。

显然,“撤街扩社”改革撤销街道一级行政区划,改设新型社区并规定社区层级与原先街道相同的做法使新型社区遭遇了“公章效力”困境。由于G市实施“撤街扩社”改革后社区出现“政务名称”与“政务级别”不一致的情况,G市新型“社区”被赋予的级别与全国通行做法差异较大,导致“撤街扩社”改革后以社区名义出具的公章其效力难以被G市以外的地区认定。

三、“权责错位”困境——“属地管理”与“去行政化”之间的非一致性

在我国基层社会治理实践中,城市社区居委会从未摆脱过行政化的治理结构与治理方式^①。近年来,“去行政化”成为指导基层推进社会治理实践的基本观点,并在学界引发了广泛共鸣。各地所开展的社会治理体制机制变革,亦纷纷将“去行政化”作为基本目标和方向。

G市B区在推行“撤街扩社”改革之初,即确立了“行政事项可以交还给区政府职能部门,减少管理层级、方便群众办事”的改革目标。根据这一目标定位,又进一步制定了具体的“去行政化”政策措施:一是及时成立专门机构,全面承接原街道办事处的经济职能;二是按照归口垂直管理的原则,全面

^① 刘太刚、刘开君:《居委会“去行政化”:错误理论误导下的“骑士战风车”——基于需求溢出理论的广义社会组织论的逻辑》,《北京师范大学学报(哲学社会科学版)》2017年第3期。

清理行政委托执法权限,将原街道办事处承担的15类37项行政管理及委托执法的职能,按照各部门三方方案归口相应的工作部门,并将原街道办事处去经济职能、去行政委托执法职能以后的55类147项服务管理职责,交由新型社区承担;三是着力降低行政成本和建立健全基层社会管理工作的人、财、物等保障机制;四是严格控制人员编制、严格按照规定配备干部,切实降低财政负担,并将原街道办事处人员编制相对均衡地分配到新成立的各社区,实现原街道办事处与新型社区人员编制的基本持平;五是进一步厘清居委会的职责,进一步引导和支持居委会开展自治工作,并积极研究制定《B区推进“居政分离”的实施方案》,经梳理,明确由居委会单独承担的事项13项、配合工作的事项60多项,统一制作了居委会公章,明确规定居委会不再盖证明类公章等;六是出台工作准入制度,规定社区职责以外的工作项目进社区均实行申请审批制度,由区社区工作准入领导小组办公室对区直部门申请事项可行性、合理性进行审查,目的是从源头上避免和防止随意给社区增加其他行政职能、走向“衙门化”的老路。

尽管这些旨在去行政化的政策措施严格限制将行政职能转移给改革后设立的新型社区及下辖居委会,但在调查中笔者了解到,“去行政化”的新型社区遇到了这样的情况:

个案2(L某,女,51岁,B区L社区原党委书记):街道改社区以后,大量行政工作在基层缺少街道这个“腿”来推动落实,那么区一级政府必须要再找一个抓手来承接这些工作。再有就是,省对市,市对区,从政府层面都存在各种工作考核,现在街道没有了,区一级政府也要在基层找到落实考核内容的抓手。因此,在撤销街道改设新型社区以后,社区又重新变成了政府在基层落实各项工作和考核任务的抓手。

与L社区原领导所讲述情况相对应的是,在我国基层治理中,把管理责任委托给下级政府和基层执行的“属地管理”机制普遍存在且发挥巨大的影响,其突出表现是:地方或基层本来没有执法权或管理权,但是却及要求承担具体的管理工作,并且在考核追责体制上被硬套上属地责任^①。作为国家治理末端的社区,则常常被上级政府及其职能部门借“属地管理”之名把本应由政府及其职能部门承担的工作转嫁过来。在“属地管理”机制存在并发挥作用的情况下,“撤街扩社”改革后的社区依旧被赋予“责任空间”属性,需要以守土有责的方式实现地理空间与责任空间的有机统一^②。

然而,“撤街扩社”改革后的新型社区及其工作人员本身不具备行政职权,一旦其迫于政府及区直部门考核压力承接自己规定职责之外的工作,则又带来新的问题,正如B区B社区给上级的一份汇报材料中所反映的:

社区现在下沉的执法力量只有区城管局下派的15人(其中1人为正式在编,其余为临聘人员),下沉队伍的人财物均由派驻单位管理、发放。社区服务中心不是行政机关,未经行政机关委托无行政处罚权,具体工作开展中,社区只能协助配合,社区相应的执法工作无专门的管理机构,仅由社区城管部代管,权责不明确。长期以来,社区都处于权小责大、有责无权的处境,特别是在城市管理、环境保护、安全生产等方面几乎所有的权力都集中在区级部门,而社区一级作为被考核对象,社区要对辖区负总责,由属地管理变成了责任属地,但权力并不属地,权力和责任不对等,社区根本没有权力来完成上级所下达的任务,造成一些工作难以推进。^③

显然,“撤街扩社”改革后新型社区及其工作人员遭遇了“权责错位”困境。一方面,“属地管理”机制使新型社区变为替基层政府兜底的责任属地,社区服务中心及其工作人员要承接大量来自区级政府及职能部门的工作任务;另一方面,“去行政化”改革措施又使得社区及其工作人员不再具备原街道办事处时期的诸多行政职权。这二者之间的非一致性使得新型社区及其工作人员在落实上级安排工作任务时难以避免陷入“权小责大、有责无权”的艰难境地。

① 叶敏:《下位协调依赖:对属地管理扩张的一个解释框架——以沪郊P街道的经验为例》,《公共管理学报》2022年第1期。

② 颜昌武、许丹敏:《基层治理中的属地管理:守土有责还是甩锅推责?》,《公共管理与政策评论》2021年第2期。

③ 参见2019年B社区党委呈报B区区委汇报材料《B社区总体工作情况汇报》。

四、“身份下降”困境——“行政编制”与“事业编制”之间的非一致性

在我国,编制管理是政府体制中的重要范畴,我国的编制管理制度一直强调对人员规模和结构的严格控制^①。根据编制类型的不同可以将国家工作人员分为行政编制人员、事业编制人员、工勤编制人员、员额编制人员和企业编制人员等。不同编制类型的人员在工资福利、级别待遇、晋升空间等方面具有较大的差异。不同类型的编制人员尽管也存在编制互转的可能,但条件比较苛刻。以笔者调研的G市B区为例,全区事业编制工作人员一年中能转为行政编制的不过寥寥几人。

在B区推行社区体制改革过程中,为了真正体现社区回归公共服务的本来职能,消除社区的行政化色彩,实行了将街道改社区后的工作人员编制全部转为事业编制的做法。这一做法的好处是明显消除了新型社区的行政色彩,但另一方面,对于社区工作人员特别是在原街道办事处时期具有行政编制身份的干部而言则意味着要接受身份上的转变,以及由此带来的工资福利、级别待遇、晋升空间等方面的变化。对于这一点,相关被访者有如下介绍:

个案3(W某,女,43岁,B区Y社区党委书记,2020年成为改制后的Y街道党工委书记):街道改成社区以后,原来是行政单位,现在变成事业单位,上升空间小,天花板低,基层又辛苦,任务多,经济待遇差,上升受限制。这就让社区干部职工的士气受挫。有些干部,宁愿在机关不提拔,也不愿来社区任副科。拿我个人说,从机关过来社区,同样是正科,编制由行政变为事业,一个月就要少拿1110多元。

针对W书记提到的一些干部不愿放弃公务员编制去社区任职的情况,B区区委组织部副部长S某有更为详细的解释说明:

个案4(S某,男,33岁,B区区委组织部副部长):街道改社区以后,公务员中很多优秀干部因为待遇和以后晋升的空间限制,是不愿意去到社区去任职的。很多干部更愿意到乡镇或是一些经济部门去锻炼,我觉得最主要的还是不愿意放弃身份的问题。事业编制在我们区县来说,要转为公务员,那必须区县有一定的行政编制。B区社区干部有上百人,那么不可能有这么多行政编来把他们转为公务员。另外,事业编干部转为公务员,在我们区县来说,是要走调任程序的,调任说的是要科级以上的干部,或者是专业技术七级或高级职称的干部,才能走调任程序。调任到行政领导职务,一般事业干部是没有渠道的。所以,在改革过程中,这就是一个矛盾点。而且走调任程序,还有年龄的限制。像一些社区干部,在社区工作时间长,年龄比较大,超过五十岁的都是不能调任的。这就导致一些行政编的干部不愿意去社区。而且像我们区,从事业编调回行政编制,要上级组织部门批准,这个过程中要充分考虑调任的办法条件、年龄、表现以及人岗相适度等因素,难度是比较大的。所以,区里面的干部一般不愿意放弃行政身份去社区任职。

显然,“撤街扩社”改革后社区干部遭遇了“身份下降”困境。为了突出改革后新型社区的非行政色彩,社区干部在编制上由原街道办时期的行政编制悉数转为事业编制,尽管级别没有下降,但考虑到两种编制在福利、待遇、晋升空间等方面的非一致性,“撤街扩社”改革后的社区干部在事实上出现了“身份下降”。

五、“捉襟见肘”困境——“经费包干”与“费随事转”之间的非一致性

在G市推行“撤街扩社”改革之前,街道办事处作为区一级政府的派出机关,主要精力是抓经济、抓税收,成为通过创收完成区内经济指标的一个载体。对于区一级政府而言,街道经济抓得好不好、

^① 杨志云、陈小华:《编制管理软约束抑或体制灵活性:基于四个城市辅警扩张的实证研究》,《政治学研究》2019年第2期。

税收抓得怎么样,关系到区级财政的丰盈程度。对于街道办事处干部职工而言,抓经济和抓税收的任务完成情况,则直接关系到自己的年终奖金和福利情况。再加上还要完成区直部门摊派过来的大量行政工作,街道办事处很难再腾出精力为群众搞服务。

正因为此,G市在推行“撤街扩社”改革过程中,对改制后社区的经济职能实现了“一刀切”,即社区完全不再承担任何经济工作和职能,希望由此将新型社区的工作重心转移到基层服务和管理上来,同时将基层的党建工作进一步强化。为了保证新型社区完全贯彻“去经济职能”,G市要求各区在改革过程中加大对社区经费上的投入,即将社区人员经费、办公经费、公益事业费等全部列入财政预算予以保障,同时加大公共服务购买力度,扶持各类社会组织承接社区公共服务。此外,对于有关部门下放(委托)社区服务中心实施各类事务性社会服务管理职能,则要按照费随事转的方式兑现工作经费。

然而,区级财政在保障社区正常运转方面采用的是经费包干制度,即以年度预算的形式核定社区下一年度需要的经费总额予以拨款,拨款数额虽然在一定程度上考虑了社区的支出事项,但更多是根据区级财政的财力来决定。由此,则难以兑现“费随事转”的工作经费保障机制。对此,B区D社区党委书记Y某有如下讲述:

个案1(Y某,女,41岁,B区D社区党委书记,2020年成为改制后的D街道党工委书记):现在的社区服务中心,就是一个“经费有限,捆绑职能无限”的情况。我是书记,但从实际工作来看,承担的职能已经不分党委口、行政口。有时候政府部门下派任务,我一样要安排落实。其实按G市出台的社区工作条例,我们社区可以不接他们的任务,要他们来购买服务。但是区级政府的财力不可能向社区支付此项费用,而社区本身经费有限,因此面对上面安排的各项工作,常常显得捉襟见肘。Y书记讲的社区经费紧张状况,在B区Y社区党委书记W某这里亦有提及:

个案3(W某,女,43岁,B区Y社区党委书记,2020年成为改制后的Y街道党工委书记):像我们社区,区级财政一年拨付400多万包干经费给我们,其中200多万用于人员经费,剩下100多万搞民生项目等。剩下的可用资金少,有时想要做一些民生服务的项目,又要为资金筹集发愁。有时我们还得去各个单位化缘,感觉受财力制约社区工作的很多创造性想法很难落地……

显然,“撤街扩社”改革后社区经费出现了“捉襟见肘”困境。由于改革后的新型社区不再如原先街道办事处一般具有自己的财政收入,其支出要完全依靠区级财政拨款来覆盖,但区级财政拨款采取的是“经费包干”制度即依据区级财政财力来给定社区拨款额度,并没有按照G市规定的“事随费转”方式兑现社区协助有关部门开展工作所需支付的经费。这二者之间的非一致性使得社区只能以有限的包干经费应对广泛的工作内容,从而出现经费紧张的局面。

六、“街道地位”困境——“撤销建制”与“加强党建”之间的非一致性

《意见》明确指出“把街道社区党组织建设得更加坚强有力”以及“提升街道党(工)委统筹协调能力……充分发挥街道党(工)委统筹协调各方、领导基层治理的作用”。由此G市和B区不得不面对一个现实性的问题:自2012年G市推行“撤街扩社”改革以来,已经撤销了街道这一级行政区划。

调查中,曾担任B区区委办副主任的Z某对此有这样的认识:

个案5(Z某,男,40岁,曾任B区区委办副主任):按中央的规定,街道是国家治理体系的一个单元,而当年街道改社区搞扁平化管理撤销街道之后,尽管有社区党委,但社区是事业机构,和行政机构的职能完全不同。社区,从性质上说,相当于地方公益性服务机构。现在市里面正研究将社区改回街道办事处,主要是考虑恢复街道这一级组织,恢复街道的行政职能,加强街道这一级党组织的力量,以响应中央文件要求。地方必须要服从中央,这是基本的讲政治和顾大局。

不久,G市迅速出台《关于强化党建引领推进城市基层治理体系和治理能力现代化的意见》和《关于科学规范设置街道办事处的通知》,重新恢复街道办事处的机构设置,并要求统筹做好班子配备和

人员划转工作。其中,G市B区于2019年10月开始启动社区改街道的“城市基层社会治理体制机制改革”,并于2020年1月20日前将5个街道正式挂牌运行。为保持稳定和工作衔接,B区将原社区科级领导班子全部安排到街道任职,并从区直部门提拔交流一批优秀年轻干部到街道任职,并结合新机构编制数、岗位设置及领导职数的变化,增加了编制数并重新配置公务员编制。

显然,随着《意见》印发,B区乃至G市遭遇了“街道地位”困境。“撤街扩社”改革最具标志性的举措是撤销街道这一级行政区划以强化新型社区的治理功能,而《意见》则要求“把街道社区党组织建设得更加坚强有力”,二者在街道“去与留”“增强与削弱”问题上存在非一致性,而G市(包括B区)亦因其治理层级中缺失了街道的地位而陷入尴尬境地。

但“下级服从上级,全党服从中央”是最基本的政治原则,对于不存在街道建制的G市,如何落实好《意见》要求就成为迫切需要解决的问题。为此,G市和B区只能果断调整“撤街扩社”改革做法以贯彻落实《意见》要求。于是,以街道建制的恢复为标志,G市范围内重新恢复“市一区一街道办事处一居委会”的四级治理层级,实施近十年之久的“撤街扩社”改革亦走向终结。

七、研究结论

本研究对“撤街扩社”改革实践过程的考察和分析,可以得出以下基本结论:

第一,“撤街扩社”改革后社区在政务名称和政务级别方面的非一致性使得新型社区遭遇“公章效力”困境,社区出具的公章在G市以外难以被认定具有街道一般的效力。“公章效力”困境反映的是机构及权力规则的不吻合,“撤街扩社”改革涉及的治理层级调整使新型社区级别扩升至街道一级,与之相应社区亦承袭了原先街道才具备的一些权力,但这与全国通行的基层机构设置及权力规则不相一致。第二,属地管理机制与社区去行政化改革举措之间的非一致性使社区及其工作人员遭遇“权责错位”困境,其在落实上级安排工作任务时难以避免陷入“权小责大、有责无权”的艰难境地。“权责错位”困境反映的是不同制度功能的不吻合,在“撤街扩社”改革去行政化措施作用下社区要尽量削减行政职能,但在属地管理机制作用下社区成为区级政府责任属地不得不承担区政府及职能部门下派的大量行政工作任务。第三,事业编制与行政编制之间的非一致性使“撤街扩社”改革后的社区干部遭遇“身份下降”困境,社区干部转为事业编制后其福利、待遇和晋升空间均出现了落差。“身份下降”困境反映的是编制待遇及流动规则的不吻合,相同级别的行政编制与事业编制存在福利、待遇、晋升空间上的较大差异,在区级层面这两种编制的流动亦基本是“单向”而非“双向”,行政编制转为事业编制易,事业编制转回行政编制难。第四,“经费包干”与“费随事转”之间的非一致性使社区遭遇“捉襟见肘”困境,社区只能以有限的包干经费应对广泛的工作内容从而出现经费紧张局面。“捉襟见肘”困境反映的是市区两级制定社区工作经费规则的不吻合,市级层面要求加大对社区经费投入并采取“费随事转”的方式兑现工作经费,区级层面则依据区财政财力实际采取“经费包干”办法限定对社区的拨款额度。第五,撤销街道建制与加强街道党建之间的非一致性使B区乃至G市遭遇“街道地位”困境,面对《意见》中“把街道社区党组织建设得更加坚强有力”的要求,G市(包括B区)由于在治理层级中缺失街道的地位而陷入尴尬境地,最终只能选择重新恢复“市一区一街道办事处一居委会”的四级治理层级,“撤街扩社”改革亦由此走向终结。“街道地位”困境反映的是中央与地方层面政策对于街道定位的不吻合,G市(包括B区)在推行“撤街扩社”改革过程中将街道作为冗余的治理层级予以裁撤,而《意见》则将街道明确为党委工作的重要阵地要求将其党组织建设得更加有力。

由此,本研究对“撤街扩社”改革实践过程的考察和分析,还可以得出进一步的结论:“撤街扩社”改革实践过程遭遇的,是不断改革环境中现有制度体系的欠吻合或非一体化的困境,即改革的制度与整体制度之间的非一体化困境,表现为:第一,整体制度体系内机构性质(及赋予权力、功能)与改革制

度规定的机构性质(及赋予权力、功能)之间的不吻合,使“撤街扩社”改革实践遭遇“公章效力”困境;第二,整体制度体系内具体制度功能与改革制度的功能之间的不吻合,使“撤街扩社”改革实践遭遇“权责错位”困境;第三,整体制度体系与改革制度的规则之间的不吻合,使“撤街扩社”改革实践遭遇“身份下降”和“捉襟见肘”等困境;第四,整体制度体系内具体制度目标与改革制度的目标之间的不吻合,使“撤街扩社”改革实践遭遇“街道地位”困境。

The Institutional Predicament in De-administration Reform of Community Organizations: A Case Study on B District of G City

Li Hengquan

(Guizhou Academy of Social Sciences, Guiyang 550002, P.R.China)

Abstract: To cope with the difficulties in promoting community organization de-administration reform, this study investigates and analyzes the institutional predicament throughout the reform's implementation by carrying out a case study on B district in G city. The case study shows that the new-style community organizations are confronted with “official stamp validity” issues resulting from the inconsistency between the “administrative name” and “administrative rank”, reflecting the mismatch between the organizations and the rules of power. In addition, due to the inconsistency between territorial management and the de-administration measures, the community organizations and their staff face with the predicament of “power-responsibility misalignment”, indicating the functional differences across multiple systems. The status discrepancy between the public institution staffing and administrative staffing lead to the downgrade of community staff in the pain of post-reform status, exposing the mismatch between the posts and the rules for position adjustment. Moreover, the contradiction between “contracted funds” and the “project-dependent fund-flow system” cause the community organizations to face financial challenges, showing the inconsistency in budget allocation to the communities between the municipal administration and the district-level administration. The contradiction between the revocation of the subdistrict staffing and the task of enhancing the Party's construction at the subdistrict level lead to “unauthorized status” of the subdistrict organizations, reflecting the policy mismatch between the central government and local governments in clarifying the status of subdistrict organizations undergoing the reform, which could result in a setback of the reform. Further conclusions could thus be reached. What is encountered in the sub-district withdrawing and community expanding reform is in fact a dilemma which indicates the inconsistency and non-integration of the current systems, i.e., those between the one being reformed and the status quo.

Keywords: De-administration reform of community organizations; “Eliminate streets and expand communities”; Institutional predicament; Non-integration of institutions

[责任编辑:陆 影]