

约束性程度、损失嵌入性与社区政策执行模式

王佃利,唐菁阳

(山东大学政治学与公共管理学院,山东 青岛 266237)

摘要:社区政策执行是社区治理成败的关键,不同的社区政策类型在很大程度上决定了社区政策的执行模式。依据“约束性程度”和“损失嵌入性”两个维度,可以将社区政策分为“实质性规制政策”、“程序性政策”、“再分配政策”和“分配性发展政策”4种类型。结合多案例的比较分析发现,实质性规制政策的执行难度较大,相关权力部门之间易形成“合作生产”,社区政策执行呈现合作执行模式;程序性政策的执行偏差往往是由于社区管理体制与资源出现了问题,基层官僚采取了行政性执行模式;再分配政策的执行过程最为复杂,政策失败的原因往往是“有产者”结成优势联盟,导致政策变通;分配性发展政策的执行取决于地方积极性与地方资源,呈现出探索性执行的模式。

关键词:社区政策;政策类型;政策执行;约束性程度;损失嵌入性

中图分类号:C 913

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)06-0100-10

社区政策是党和政府为促进社区建设而专门制定的政策和法律^[1],涉及社区政权、组织、基层民主建设、基础设施建设、社区服务等多方面内容。社区政策是一种特殊的社会政策,它们指向同一个规范对象,但又包括了多个政策类别和多个政策主体,且一般是针对实践中产生的问题、随社区建设内容的变迁而制定的,表现出实用性与变化性。社区政策的实质是国家运用行政区域概念,将社区作为基层管理的单元,以解决单位制解体与市场快速发展所引发的社会问题,并通过社区建设加强基层政权建设,因此社区政策重点关注社区的制度与组织建设、人口规模与区划^[2]。

目前社区建设在全国范围内取得了一定成效,形成了各具特色的社区建设模式,但不少地方仍然存在着社区组织角色错位、社区居民参与意识薄弱、社区服务功能发挥不充分、基础设施不健

全、社区治理能力不强等问题。为何国家层面的社区政策运行到地方,会出现政策效果差异?从公共政策分析的角度来看,这既可能是由于各地社区政策的设计理念与地方公众的期待不同,导致政策的接受程度不同;也可能是因为基层官僚在执行社区政策时采取与原有政策制定思路相异的价值取向,导致政策运行偏离了原本政策目标。那么在不同情形下,基层政府的执行逻辑如何?哪种影响因素对社区政策的有效执行最为关键?本文采用类型学方法,首先对社区政策进行分类,在此基础上探究基层政府执行社区政策的具体模式。

一、理论回顾与述评

学界对我国社区政策的研究,目前主要涉及社区政策的发展变迁、社区政策存在的问题、政策

收稿日期:2019-10-06

基金项目:山东大学人文社科重大项目“邻避政治:城市治理的困境与转型”(11060087395329)

作者简介:王佃利,山东大学政治学与公共管理学院教授,博士生导师,主要从事城市治理和公共政策研究;唐菁阳,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生,主要从事社区治理研究。

失效原因的探究等内容,并提出了多种社区建设实施方案。其中,有关社区政策执行出现偏差的原因以及社区政策执行制约因素的研究结论构成本研究的重要基础。

在造成社区政策执行偏差的原因方面,卢玮静等认为,社区政策的偏差源于政策前提的缺失,包括动员技术缺失、工作经费缺乏、激励机制与协商机制缺失、法律不完善、居民素质不足等^[9]。刘云刚从政治地理学的角度发现社区政策失效有两大原因:一是社区居委会的存在感弱,没有对人们进行社区空间感的塑造;二是行政力量再次填充了社会自治组织的预留空间^[4]。

从公共政策角度来看,社区建设本身就是一项复杂的政策执行过程,社区建设的制约因素也可视为社区政策执行的制约因素。乔成邦运用史密斯的政策过程理论,分析了社区建设的制约因素构成,包括政策本身、执行环境、政策主客体3个方面^[5]。姚华通过对上海市居委会选举中行动者的策略与政策执行的关系研究,指出政策执行中的一些难题通过行动者对权力关系的重构得到了消解,其中影响政策执行过程中权力关系重构的因素有行动者的策略、资源、机遇与需求和政治任务^[6]。葛云霞则发现,在执行农村社区建设政策时,基层官僚以中央精神为指引,结合自身利益“理解—消化—吸收—转化”国家政策,然后再制定出适合本地区实际的地方政策^[7]。

现有研究的丰富论述给本文带来很大启发,学者们通过不同研究视角对社区政策问题展开的分析,使得系统深入把握社区政策成为可能。更重要的是,学者们对社区政策执行逻辑的分析,为本研究提供了实践参考。但目前学者们多采用单案例的研究模式、整体性地讨论社区政策执行问题,很少顾及到不同类型社区政策的执行方式是如何变化的,没有把政策制定与政策执行联系起来进行分析,也较少构建理论模型来解释社区政策执行逻辑。因此,尝试构建一种简洁、有解释力的社区政策执行模型,分析我国不同社区政策类型下政策执行的行为逻辑,并寻求相应的合理解决方案,具有十分重要的理论和实践意义。

二、模型构建与案例选择

(一)社区政策类型与执行模式

在社会科学研究中,“分类”往往是从纯粹的描述走向解释性研究的至为关键的一步,是实现“有序控制和预测的开始”^[8]。各种公共政策以不同方式得到执行,为了理解多种执行过程,必须准确把握政策类型和政策过程的关系^[9]。而如何确定科学的分类标准,是社区政策分类首先要解决的问题。

在对政策的分类研究中,洛伊(Lowy)的政策类型理论产生了实质性影响。该理论认为,政策特征决定了政策的政治过程。政府最重要的政治事实就是政府的强制力,因此洛伊从“政府的强制的可能性”和“政府发生强制作用的途径”两个维度把公共政策划分为4种类型:分配政策、规制政策、构成性政策和再分配政策,每一种政策类型都发展出自己专有的上层团体关系、政治过程与结构^[10]。然而,洛伊的政策类型理论源自西方政体,其中非政府的个体和选民等扮演着重要角色,而中国的政策过程是党政权力精英的行动,他们能够借助各种资源与政策工具影响政策执行。因此,利益是他们考虑重新制定或遵从新政时的重要理由^[11]。李普利(Ripley)和富兰克林(Franklin)同样认为,不同类型政策的执行过程是不一样的,在执行过程的稳定性与日常化程度、参与者之间的关系、冲突与争论、对政府官僚的反对程度、对小政府的要求等方面都存在差异,据此他们把公共政策划分为竞争型规制政策、再分配政策、保护型规制政策和分配政策^[12]。马特兰德以政策模糊性与冲突性为依据,将政策执行分为象征执行、试验执行、政治执行、行政执行,并分析了每一种政策执行的关键变量。但马特兰德的模型中存在结构性问题:政策执行成功与否很难衡量,模糊性与冲突性并非恒定不变,另外,还有更重要的影响政策执行的因素被不合理地忽视了。

学界对政策执行模式的分类大致有两种方法:一是按照政策执行与政策目标的关系划分;二是按照政策的特性来划分。前者把政策特性与执行的关系割裂了,采用这一分类方法的学者重点

分析政策执行行为是如何实现政策目标的,即不同的政策执行行为决定着政策目标实现程度。实际上政策的特性与政策执行关系密切,“基层政府以何种方式执行政策,不仅要看政策的内容,还要看上级政府赋予它什么样的寄意”^[13]。因此本文采用第二种分类方法,即认为政策执行模式是由该政策具有什么样的特性所决定的。具体到社区政策来说,本文将从社区政策的不同特性,也即从社区政策的不同类型来考察社区政策执行模式。其中,央地关系与政策适应性是社区政策分类的重要前提。

首先,在央地关系方面,我国的中央与基层政府关系呈现一种科层制度下的委托—代理关系。中央政府握有央地博弈关系中的规则调整权力。尤其在人事和财政资源上,中央政府能通过制度安排,将这些优势转化为指挥棒,引导基层政府实现自己的意图^[14]。在治理工具上,社区政策仍然采用的是行政性政策工具,即利用权威,采取规章制度、指示命令等方法,依照行政区划、管理层次、科层体系施政^[15]。可以说,社区政策是以指标为主的政策执行标准体系,命令—考核是社区政策的主要特征,而运用这种具有中国特色的政策工具,往往导致基层政府只对指标负责,而不对事实本身负责。同时,基层政府有自己的注意力分配模式,这一分配是否匹配中央要求,将决定政策执行效果^[16]。所以在社区政策的执行过程中,上级政府控制的实现程度,如领导是否重视、是否制定本地区的相关政策细则、是否有详细的考核指标等,将直接影响行动者的策略选择,本文把这一维度称为约束性程度。

其次,社区政策落实到地方,主要面临的是适应性问题。中央创制和地方环境的不适应是政策失败的主要原因。当社区政策与地方社会文化相适应时,政策执行的阻力将大大减少,反之,政策执行的阻力和代价是巨大的。适应性问题主要通过政策参与者的利益受损情况表现出来。社区政策实质上是政府在社会领域中的干预行动,通过在社区建设事务上建立必要的强制性规则,以引导社区建设体系向良性发展。也就是说,社区政策是对参与者利益的调整,社区政策执行过程就是

实现利益调整的过程,它会让一部分人的利益减少,而让另一部分人的利益增加。若不考虑在现实具有影响力的个人或集团,政策执行就有可能因他们的反抗而受到挫折^[17]。鉴于此,本文引入损失嵌入性概念,以表示政策执行中利益相关者的损益程度,并以此作为社区政策分类的另一维度。

综上分析,从社区政策约束性程度来看,一项社区政策受领导重视程度越高,具有越详细的考核指标与越有效的监督手段,政策得到有效执行的可能性就越大。从政策对参与者利益的触动程度来看,一项社区政策对参与者利益影响越大,政策执行就越容易出现梗阻。因此,本文从约束性程度和损失嵌入性两个维度对社区政策进行划分,形成4种政策类型:实质性规制政策、程序性政策、再分配政策、分配性发展政策。实质性规制政策是在结合“实质性政策”和“规制性政策”概念的基础上提出来的。实质性规制政策就是为了解决实际问题而制定一致性规则或规范、旨在对政府或者目标群体进行指导的一类政策,如征地拆迁、两违治理、综合减灾、社区矫正等;程序性政策是为了解决重复性、常规性政策问题而设置的,它通常会确定具体的实施计划,规定责任主体的职权与行动程序;再分配政策是指政府在社会各阶级、阶层或团体中有意识地进行财富、收入或权利的转移性分配的政策安排,其目的是实现社会公平^[18];分配性发展政策可以理解为围绕特定事业的发展,直接向某部分人提供利益或施以恩惠,满足特殊群体的社会需要,实现一定的事业发展目标,运用多种手段制定的一系列具体政策的总称。相应的,社区政策执行模式也可以分为4种:合作执行、行政性执行、变通执行、探索性执行(见表1)。

表1 社区政策的分类模型及执行模式

	损失嵌入性	强	弱
约束性程度			
强		实质性规制政策 合作执行	程序性政策 行政性执行
弱		再分配政策 变通执行	分配性发展政策 探索性执行

(二)研究假设

1. 当社区政策的约束性程度和损失嵌入性均

较强时,权力与交易成为影响政策执行的关键变量,“合作生产”的执行模式将会出现。实质性规制政策向受其不利影响的政策对象强制实施一些实质性不利措施,以改变现存的社会价值、制度惯例、行为规范等。由于涉及到对既有行为与既得利益的冲击,政策参与者之间的关系具有易变性,执行过程出现争论与冲突在所难免,一旦权力与交易得以实施,相关权力部门间往往会采取“合作生产”的方式以求得新的平衡。

2.当社区政策的约束性程度强,并且损失嵌入性较弱时,社区管理体制与资源将决定政策执行效果,呈现行政性执行的政策执行模式。程序性政策的特点是,领导比较重视,政策目标清晰度高,激励明确,同时政策工具和技术手段能够达到监控要求。政策参与者的利益损失比较弱,政策执行中遇到的抵抗较少,所以在科层制体系内,基层政府对这类政策进行行政性的、事务性的执行,只要有足够的资源来保证政策执行,政策目标基本可以得到实现。如果这类政策失败,往往是因为社区管理体制没有正常运行,如技术运用不当、部门间联合不足、各类资源缺乏、监督策略失效等。

3.当社区政策的约束性程度弱,且损失嵌入性较强时,优势联盟的行动将会左右政策执行的效果,社区政策将被变通执行。再分配政策不多见,因为一般来说,如果政策参与者的利益牵扯较强,往往会引起政府重视,进而会对该项政策作出相应调整,也就增强了政策控制的可能性。但这类政策在特定条件下还是存在的,有两种情况可以说明:一是利益受损者势单力薄,对政策的争论与诉求遭到了优势联盟的挤压,无法对该项政策的执行造成实质性影响。二是利益受损者的认知水平限制了其对利益受损与否的判断。由于无法准确预测某项政策对他们的实质意义,他们要么在长远利益与短期利益的考量中,选择放弃政策参与;要么在自身能力不足时选择放弃维权。再分配政策涉及到金钱、权利或权力在不同社会阶层之间较大规模的转移,较大的利益空间促进了各方利益相关者的博弈,弱势群体无法在维权中取胜,“有产者”一方往往会结成优势联盟,通过各种形式进行利益争夺,从而导致政策执行的失败。

4.当社区政策的约束性与损失嵌入性程度均较弱时,基层政府将基于地方积极性与地方资金情况,探索性地执行政策。分配性发展政策一般只产生明确的得利者,而没有明确的失利者,因此,其政治关系的核心特征是精英之间的互惠和相互支持。分配性发展政策基本上以最为稳定和日常的方式执行,参与者之间的关系比较稳定,执行过程中的冲突较小,且基本上不发生理念上的争论^[9],政策执行偏差的原因主要在于地方积极性与资金不足,社区政策执行呈现出探索性执行的行为模式。

(三)案例选择

案例研究适合对现实中某一复杂和具体的问题进行深入和全面考察,可以描述和探索某些现象和事物,测试、开发或修改现有理论,并使研究员能够在现实生活中保留有意义的特征^①。同时,从多个案例研究中得出的结论比单个案例研究更稳健有效^[18]。因此,本文采用多案例研究的方法来分析社区政策执行的逻辑与关键影响因素。

本文在选择案例时遵循了以下原则:一是尽可能选择政策属性比较清晰、稳定的政策案例。因为很难从客观上按照既定标准把某个政策归入到某一特定类型中,很多政策往往同时具有多重特征;并且很多社会政策都具有动态性,不同时期政策属性会发生变化。二是在具有实质性证据的前提下,尽量选择已被学界公认的案例,因为基于研究视角、研究工具的不同,相同社会政策会呈现不同的情景与过程展示,本文尽量避免这种争议。同时,为利用丰富的经验材料作为分析基础,辅之以作者于2017年11月~12月在湘西土家族苗族自治州的调查^[19]。本文所选择的案例如表2所示:

表2 案例选择方案

实质性规制政策(权力、交易): ●社区矫正	程序性政策(社区管理体制与资源): ●社区环保
再分配政策(优势联盟): ●社区社会保障	分配性发展政策(地方积极性、地方资金): ●社区养老

三、四类社区政策及其执行模式

(一)实质性规制政策与合作执行

社区矫正政策是典型的实质性规制政策,它是将犯罪人员置于社区中,由司法行政机关在社会团体及社区志愿者的协助下,对其进行监管、改造和帮扶的一项执行活动。社区矫正是社区社会治安建设的重要内容,其实施15年来,各地都积累了一定经验,该项制度也得到了发展与完善,但从目前的实际情况来看,社区矫正政策的执行存在着执行机构间的“合作生产”现象。

首先,社区矫正执法主体多元化。社区矫正政策执行流程涉及司法行政机关、法院、检察院、公安机关、监狱等权威部门,并需要民政部门、人力资源与社会保障部门、社区两委之间的协调合作,此外还有社会组织、社会工作者的参与。从横向组织关系看,由司法行政部门牵头组织,公、检、法、民政、人社等组织部门以及跨区域的同级社区矫正行动主体互相协调。从隶属关系看,市司法局是一级地方政府社区矫正工作的领导机关,具体负责社区矫正的组织、领导和监督;市社区矫正工作办公室是社区矫正工作的管理机关,负责推进全市的社区矫正工作,社区司法所具体承担社区矫正的日常管理工作,社区矫正服务中心为矫正对象提供教育、心理、劳动等帮扶服务。

其次,社区矫正目标的实现依赖于这些行动者的协作。公、检、法、司、监狱掌握着关键性的资源,如奖惩权、经济资源、物质资源、信息资源等。在中国压力型体制下,上级管理部门运用公权力,通过约束与激励确保社区矫正政策的有效执行,然而基层官僚为了规避高政治风险与惩罚,往往会选择与其他官员或部门形成利益共同体,运用他们所掌握的信息等优势资源进行“损失共担”,形成了形形色色的应付策略。部分基层司法部门为降低社区矫正特殊、复杂问题的处理难度,各自运用自己的人脉等资源,积极调动、“借”用各方力量,通过争取更多的救济使社区矫正工作得以顺利开展。

以处理社区矫正人员再犯罪事件为例^[20],在上级考评中,社区矫正人员重新犯罪率被列为社会治安综合治理考评的重点内容,最终成为衡量各单位工作绩效的重要指标和年终授奖的依据,对于因职责不落实而发生的严重漏管、脱管,社区矫正对象重新犯罪现象,实行责任倒查,追究相关负责人的执

法过错,坚决实行一票否决^[21]。司法所为化解这种消极影响,同上级相关部门联手进行权力运作。在一起社区矫正人员重新犯罪事件中,先是村治保主任、邻镇的司法所所长向县司法局领导证明,此次重新犯罪事件确属偶发,该镇司法所所长已恪尽职守。紧接着,镇司法所所长到县司法局进行汇报,县司法局基本认同此次事件的性质,即此事件虽是监管失控所致,但不属于玩忽职守。县司法局进而向省司法厅社区矫正办汇报,说明了相关部门对此事件和对司法所所长的看法,并出示了再犯人员的相关矫正档案及伤害案件的原始记录材料。司法厅最终认为这次社区矫正人员矫正期间再犯刑事案件确属偶发,司法所负责人的行为未达到玩忽职守罪的构成要件,因此检察机关没有对其进行立案侦查。

在这种压力型体制下,考核压力层层传导,政府之间、政府与利益相关主体之间的多元博弈最终走向了共同谋划、共同配合以应对更上一级的政策指令、章程规定和检查监督,结果是问责被转化,风险被规避,更上一级转而采取象征性问责方式来处理问题,政策执行演变成了合作生产。但从理性社会人的角度来说,以社区矫正政策为代表的实质性规制政策中存在的“合作生产”现象,是基层政府的策略性选择,是有利于实现各自利益最大化的,而影响“合作生产”效果的关键,就是权威机关之间的权力交易情况^[22]。

(二)程序性政策与行政性执行

社区环境建设一直是社区建设的重要内容,自党的十八大提出“建设美丽中国”后,生态社区的理念越来越体现在党的方针政策和政府的施政措施中,各地都在积极开展各种形式的“美丽社区”建设,这项政策具有约束性程度强—损失嵌入性弱的政策属性。以湘西土家族苗族自治州“建设美丽湘西”为例,一方面,湘西州委州政府高度重视美丽湘西建设,成立了美丽湘西工作领导小组。自2013年以来,湘西州与各部门陆续出台了一系列相关政策^②,明确了工作总体思路与建设目标,提供了实施办法,细化了建设标准,使得政策执行有章可循。在社区内,建设美丽湘西被作为社区绩

效考核的重要内容,有具体的考评细则,包括村部、卫生室、农户、垃圾清运、河道山塘、牛皮癣治理、村组道路等9项内容。另一方面,湘西是土家族苗族聚居地,他们具有传统的环境保护观念。在社区这样一种特定的地理空间中,他们建构了环保利益共同体,社区成员不仅认识到环境资源是自己的,而且通过社区文化赋予了环境资源某种上天赐予的神圣价值,所以限制个人利益、短期利益来增进集体利益与长期利益的实现被认为理所应当,而美丽湘西建设正符合了社区成员这种价值期待;同时,政策执行者在责任追究机制和绩效挂钩机制的制度环境下,也保持着相当大的积极性。在这种政策属性下,政策执行者规范地执行政策,执行过程以等级制的方式自上而下推进,但社区环境政策的执行仍然存在一些问题:

首先,社区管理体制的缺陷导致了政策执行混乱。第一,区政府、街道办事处、社区居委会各自权力划分不明确。基层政府管理职责过度膨胀与缺位同时存在,上下级基于各自利益争夺管理权的情况时有发生;街道办事处事权大于财权,名义上具有协调权、监督权,但实际上不能独立进行社区执法活动,对于社区环境管理问题,会出现无权或越权管理的情况;社区承担了各种具体事务的执行,一方面行政负担重,没有设置环保专职,社区工作人员大都身兼数职,对社区环境管理工作力不从心。另一方面,社区对环境管理没有执法权,只能提请相关职能部门进行处理,导致社区环境政策的执行打了很多折扣。第二,相关部门机构重叠、职责不清。社区环境管理的主体包括街道办事处、社区党组织、环保局、城管等党政机关和部门,还包括社区居委会、业委会、物业、环保组织等。这些党政机构和组织的管理权限多有交叉重叠,行政结构不良、行政功能紊乱。在政策执行过程中发生利益矛盾时,各机构和组织就会找各种理由干扰政策的有效执行,出现“多头”“乱头”“无头”管理的现象。此外,职能的重叠,往往使具体政策执行者无所适从,严重影响工作效率。

其次,资源支撑不足限制了政策的有效执行。湘西州位于湖南西北部,处于山地丘陵地区,其政策资源长期缺乏。在社区环境建设上,虽然所需经

费都列入了各级政府年度财政预算,但专项资金归集不强,各类项目资金整合和调度不到位,上级转移支付不足,社会资金参与缺失,使得社区环保建设的资金投入不足;再加上社区环境改善历史欠帐较多,工作涉及面广,需要资金数额巨大,如龙山县2018年农村户厕建设任务涉及2.4万户,按平均每户5000元造价计算,仅农村改厕一项工程就需资金1.2亿元^[2],资金保障难度大,政策也就无法全面执行。另外,在街道、社区层面的组织设置与人员配置上,并没有专门的社区环保管理机构 and 专职工作人员,这在很大程度上制约了环保监管的范围,比如只重点关重点企业、商户,而对其他中小型商户没有给予密切监管。如一位社区主任所说:“我们社区的工作责任重大。除了美丽湘西建设,还有精准扶贫、两违治理、综治信访、土地确权、低保认定等等工作。美丽湘西建设也花了大量精力,主要是上级的要求严、标准高,我们社区几乎动用了全部力量和可利用的资源,只为了在州里和市里的检查中不被扣分。一旦扣分了,就会有层层处罚。但社区的经费非常有限,我们经常顾此失彼。”另外,湘西信息化建设水平总体不高,网络技术和信息化人才缺乏,社区管理信息系统尚不完善,目前还不能实现全州统一使用社区信息数据库,信息平台重复建设和基础数据不能互通的问题依然存在,导致了部门间协作滞缓、对突发环境变化处理不及时等问题,这严重降低了社区环境政策的执行效率。

上述案例说明,在约束性程度强—损失嵌入性弱的政策属性下,政策执行者确实按照上级要求逐步开展美丽湘西建设工作,城乡面貌焕然一新,社区环境得到了一定改善,但受制于资金、人员、技术等资源的不足,最终导致社区环境建设不够全面、彻底。

(三)再分配政策与变通执行

低保制度是社会救助体系的重要组成部分,保障着困难群体的基本生活水平,是社会安全稳定的“最后一道防线”。社区不仅承担了低保管理与服务工作,使低保制度真正惠及社区居民,而且还充分利用自身资源,增加了低保没有涉及但社

区居民又十分需要的生活保障项目。对于湘西地区而言,低保制度所发挥的“兜底性”功能更为重要,因为受制于当地自然条件艰苦、基础设施薄弱、经济发展水平不高、人力资本积累总体滞后等因素,湘西地区的贫困问题呈现出贫困面广、贫困程度深、贫困发生率及返贫率高等特点。因此,相比其他社会福利制度而言,低保制度在湘西地区的作用效果空间更大,也最为直接明显。

从1998年湘西吉首进行低保制度试点开始,低保制度在湘西社区层面的落实情况取得了一定成效,也获得了人民的积极认可,在社会救助体系框架中发挥了重要作用,促进了社会公平。然而,由于湘西地区自身的一些特殊情况,不同程度地造成了低保制度在社区运行中的阻滞现象。这些特殊情况主要表现在:(1)湘西地区地理位置较偏、自然条件较差,居民经济收入偏低;(2)湘西地区经济发展水平滞后,地方政府财政对社会救助的支持力度较弱;(3)湘西地区社区服务发育程度较低,社区救助难以对低保对象发挥作用;(4)湘西地区社区居民多以少数民族为主,居住分散且育有多个子女。

低保制度在湘西地区社区层面的执行不仅出现了全国普遍出现的问题,也出现了自身特有的问题,这些问题包括:(1)低保政策宣传不到位。低保政策并未被湘西地区地方政府列为重要议程,所以地方政府对低保政策的宣传重视不足,湘西社区的很多被访对象就是由于不能及时了解低保的最新标准和政策,才没有申请低保。(2)政策执行未跟进。在作者调研的湘西龙山县“村改居”社区,居民的最低生活标准没有被纳入城镇社会保障体系,其他很多“村改居”社区也都仍然执行农村的最低生活标准。因为如果执行城镇标准,会增加湘西地方政府的财政支出,再加上上级政府对于什么时候推行新办法又没有明确指示,所以低保政策一直在有利于湘西地方政府的状态下运行。(3)低保审核机制不完善。湘西地区目前普遍存在着低保民主监督不健全、透明度不充分的问题,进而滋生了人情关系保、投机骗保、乱入保的现象,不该享受低保的人享受了低保,而真正贫困的人却没有享受到。当然,这与湘西社区审查申请

对象的收入、实际生活水平的难度较大也有一定关系。(4)低保实际覆盖面窄、低保标准低。湘西地区的偏远农村和山区,贫困、疾病、残疾的人口占比大,但仅有极少家庭能享受到低保待遇。另外,虽然湘西地区自2008年开始就逐年提高低保标准,但同当前物价水平(特别是食品价格)相比,标准还是偏低,对于大多数低保家庭来说,现有的低保金不能满足生活需求^[24]。(5)低保工作人员素质有待提高。由于自然条件与社会发展状况较差,湘西地区很难吸引并留住专业人才。目前,街道办事处与社区具体负责低保的审核与日常管理,承担这些工作的人员大多任务繁重,身兼数职,工作同时又缺乏社工经验和技能,不能及时理解和掌握相关政策,导致低保政策不能精准落实。更令人担忧的是,有些工作人员认为自己掌握着低保户的“生杀大权”,拿出一种“我是施舍人”的心态对待低保户。

仔细审视低保政策在湘西社区的执行过程及执行过程中出现的问题,可以发现低保政策存在巨大的利益寻租空间,在政策执行过程中,利益相关者展开了激烈的竞争,社区作为政策的执行者,在该场域中理性地选择了变通执行。首先,地方政府具有低保指标的支配权,低保政策执行的监督机制又比较匮乏,政府具备了自由裁量的条件。其次,低保标准逐年提高,特别是低保身份所带来的收益显著增加,如享受低保者更容易申请到医疗、教育、住房等项目救助,这就扩大了低保政策的寻租空间。再者,一些中等收入家庭、关系户与经办人员结成优势联盟,一些官员滥用政府授予的权力,挪用社会救助资金经营个人关系。另外,一些“闹事能力”强的社区居民,认为低保分配不公,通过闹事威胁政府妥协,低保资源被当做社区治理的手段,经办人员迫于维稳压力违规发放低保指标。而真正困难的社区居民,大多是老弱病残人士,并不具备强力争取低保的能力,反而被挤出了社会救助受益者范围。最终的结果是漏保率和错保率居高不下,低保政策不仅没有实现救助困难群众与维护社会稳定的初衷,反而诱发了社会矛盾^[25],影响社会安定团结。

(四)分配性发展政策与探索性执行

自2013年以来,国家出台了一系列旨在促进社区老年人社会福利的制度安排与措施。根据作者的调查,社区养老政策的执行情况总体良好,湘西州细化了老年人补贴、优惠制度,配备了社区居家养老服务中心、社区居家养老服务项目和机构设施,基本建成了社区居家养老服务体系。然而社区养老政策的执行仍存在一些不足:(1)行政化倾向严重。政府对社区居家养老的管理主要按照行政方式处理,没有与居委会进行有效协商,“社区”的功能性被逐渐代替。但凡与养老服务挂钩的,都要经过市政府批准,弱化了社区居家养老服务的本质功能。(2)上级政府政策支持力度较弱。社区居家养老服务优惠、民间投资等相关政策的宣传不到位,资源、财政扶持、公共服务供给不足,无法深入推行社区居家养老服务工作。另外,政府并未重视专业、正规的社区管理机构及社区居委会对政策执行的重要作用。(3)服务人员专业化程度低、专业人才缺乏。调查问卷显示,目前从事居家养老服务的人员中,专业的社会工作者非常少,在社区居家养老服务人员中仅占11.1%。其中拥有社会工作者职业资格证书或者具有社会工作专业学位的工作人员更是少之又少。只有30%的工作人员拥有社会工作者资格证,20%的社工从专业院校毕业,这些都限制了服务人员从事专业护理工作的能力,而为数不多的社会工作者中还有不少人身兼行政职务,真正用于服务老人的时间可谓屈指可数。

导致社区养老政策执行偏差的影响因素有很多,其中最重要的影响因素是地方积极性与资金,具体表现在:第一,政府重视程度不同导致地区发展不平衡。由于各地政府对社区居家养老服务的规划、培育和扶持力度不同,社区居家养老服务主体和服务市场对接程度也就各不相同,湘西各社区居家养老服务站发展良莠不齐就是直接的证明。第二,资金投入偏少限制了优惠政策的落实。政府对居家养老服务购买的补贴偏少,不仅补贴标准和服务量达不到,还严重影响了养老服务的覆盖面。另外,资金来源不稳定、筹集渠道单一、基础配套不到位、大型随机供给的方式,使得社区养老服务很难有效运行^[26]。第三,专业人才的待遇偏

低影响工作满意度和积极性。调研发现从事居家养老服务的社会工作者工资普遍偏低,在调查中仅有1人工资超过3000元,大多数则是在2000~3000元之间。相较于其他行业社会工作者2500~4000元的平均工资而言,从事社区居家养老服务的社工工作满意度非常低,只有50%的社工表示满意或者比较满意。不少社会工作者只是想将社区居家养老服务工作当成他们日后职业发展的一段经历,帮助他们找到更好的工作,这也加剧了社区居家养老社会工作者的流动。第四,政策宣传不到位影响目标成员参与。老年人主要依靠邻里、亲朋等非正式的关系网络获得有关社区养老政策的信息,如政策的性质、服务对象的“资格条件”、服务内容等重要信息都不是通过政府宣传获取的。可以说,对政策规则的知晓度低在一定程度上制约了标的团体成员的参与。

基于此,地方政府在面对这类政策时往往根据自身认知和资源,进行探索性执行。民政部门在开展社区养老工作初期,由于上级政府并未把社区养老列为当年工作重点,面临着政策不完善,资金问题未落实等问题,因此采取了临时性、应急性的行动策略。在这项政策逐渐被政府认可、社区居民接受后,民政部门也在养老服务的供给质量、服务监管、资质标准方面进行了进一步提质升级。正如湘西州某民政局的局长所说:“2003年以前,我们对养老服务的资格标准并没有制定什么文件,只是要求社区将最困难的老人上报。后来,媒体报道了我们的事迹,区政府和社区居民越来越赞同我们的做法,财政支持的力度也随之加码,我们的工作才越做越全面、细致。”

四、结语

社区政策的不同属性决定了社区政策执行的不同模式。本文通过对现有文献的梳理,结合笔者在湘西地区实地调研的资料,提取了“约束性程度”和“损失嵌入性”两大属性作为社区政策的分类维度,建立了社区政策执行模式的模型框架。在这一模型框架下,本文采用多案例的方法,分析了不同类型的社区政策在执行过程中基层政府的执行模

式与行动逻辑。

这一尝试的理论意义在于,一是将社区政策类型与政策执行联系起来,作为整体进行分析,这对于理解政策执行为何出现不同表现形式,给出了政策属性上的回应。二是构建了社区政策执行的模型。对于复杂的社区政策执行问题,本文提供了一个相对简明的分析方案。三是对于政策执行影响因素的讨论,本文不再笼统地陈列出各种各样的影响因素,而是具体分析了不同执行模式下,哪一个影响因素更为重要。

本文的相关研究发现对于实践方面的主要启示在于,执行实质性规制政策需要注意多元主体间的利益博弈,防止权力部门间的“合作生产”;在执行程序性政策时,要重点理顺社区治理体系,保障社区治理相关资源的有效供应,提升政策执行效力;再分配政策在执行过程中会产生复杂的利益博弈,建议增加约束性程度来维护弱势群体的利益,实现政策公平;分配性发展政策虽然最容易执行,但也要适当激发地方积极性,充分利用地方性资源,提高地方探索的成功率。当然,对社区政策执行模型的检验与修正还需要更多的社区建设实践,并且社区政策执行模式存在着转化的可能,那么政策执行模式发生转化的条件是什么?如何转化?对这些问题的深入回答将是问题研究的新方向。

注:

- ① 2017年11月~12月,作者围绕社区政策执行问题,在湘西土家族苗族自治州对当地政府部门、社区两委、社区居民等进行了一系列深度访谈、问卷调查、参与式观察、统计调查,收集了较为丰富的一手和二手资料。
- ② 如《州委州政府关于建设美丽湘西的意见》《州建设美丽湘西工作领导小组关于深入推进美丽湘西建设的意见》《全州建设美丽湘西工作要点》《全州建设美丽湘西工作考核细则》《湘西自治州美丽乡村示范创建三年行动计划》等。

参考文献:

- [1] 黄永红. 社区建设政策与法规[M].北京:机械工业出版社,2011.8.
- [2] 杨敏. 作为国家治理单元的社区——对城市社区建设

运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究[J]. 社会学研究, 2007, (4):137-164.

- [3] 卢玮静,赵小平,张丛丛. 中国城市社区治理政策的困境、原因与对策——基于政策分析的视角[J]. 城市发展研究, 2016, (8):107-112.
- [4] 刘云刚,叶清露. “社区建设”再考——基于政治地理学视角的城市基层领域化政策解读 [J]. 地理研究, 2017, (10):1971-1980.
- [5] 乔成邦. 新型农村社区建设:制约因素与路径选择——基于政策执行的视角[J]. 农村经济, 2013, (4):51-54.
- [6] 姚华. 政策执行与行动者的策略:上海居民委员会直接选举的个案研究[M].上海:上海大学出版社,2010.190-197.
- [7] 葛云霞,李洪强,李增元. “理解性吸收”政策与“理性偏好”行动:当代农村社区建设实践的逻辑机理分析 [J]. 甘肃行政学院学报, 2014, (6):84-95.
- [8] Lowi T J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice[J]. Public Administration Review, 1972, 32 (4):298-310.
- [9] (韩)吴锡泓,金荣桦.政策学的主要理论[M]. 金东日译. 上海:复旦大学出版社,2005.409-411.
- [10] Lowi T J. American Business, Public Policy, Case - Studies, and Political Theory [J]. World Politics, 1964, 16(4):499-715.
- [11] Chou Kwok-ping. Conflict and Ambiguity in the Implementation of Civil Service Reform in China, 1993-2000 [D]. Hong Kong :The University of Hong Kong, 2003.4-5,53-54.
- [12] Randall B. Ripley, Grace A. Franklin. Bureaucracy and Policy Implementation [M]. Homewood: The Dorsey Press, 1982.58-207.
- [13] Yang Zhong. Local Government and Politics in China: Challenges from Below [M].New York: M. E. Shape, 2003.128-182.
- [14] Blanchard O, Shleifer A. Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia [J]. Imf Staff Papers, 2001, 48(1):171-179.
- [15] 陶学荣.公共政策学(第4版)[M].沈阳:东北财经大学出版社,2016.162.
- [16] 李元珍. 央地关系视阈下的软政策执行——基于成都市L区土地增减挂钩试点政策的实践分析 [J]. 公共管理学报, 2013,(3):14-21.
- [17] (韩)朴贞子,金炯烈,李洪霞. 政策执行论[M].北京:中国社会科学出版社,2010.79.
- [18] (美)罗伯特·K.殷. 案例研究:设计与方法[M]. 周海涛,李永贤,李虔译. 重庆:重庆大学出版社, 2010.20-25.

- [19] Eisenhardt K M . Building Theories from Case Study Research [J]. The Academy of Management Review, 1989, 14(4):532-550.
- [20] 徐娜.纵向权力博弈:基层政府间“共谋行为”研究[D].武汉:华中师范大学, 2015.29-32.
- [21] 刘强,姜爱东.社区矫正评论(第二卷)[M].北京:中国法制出版社,2012.28-30.
- [22] 魏姝.治理视角下的社区矫正政策——以 N 市社区矫正政策为例[J].江苏行政学院学报, 2008,(1):73-78.
- [23] 湘西州建设美丽湘西工作领导小组办公室.建设美丽湘西工作简报(第三期)[EB/OL].http://www.xxz.gov.cn/xxgk/zzfxxgk/zhuanti/cxtjtz/gzxwxx/201804/t20180427_884855.html.2019-07-06.
- [24] 韩克庆.城市最低生活保障制度研究[M].北京:中国社会科学出版社,2015.65-66.
- [25] 胡思洋.最低生活保障制度的功能定位、实践错位及政策优化[J].公共行政评论, 2017,(3):209-212.
- [26] 谈华丽.新时期城市社区居家养老发展研究[M].广州:华南理工大学出版社,2017.9.

【责任编辑:龚紫钰】

Restraint Degree, Loss Embeddedness and Implementation Mode of Community Policies

WANG Dian-li, TANG Jing-yang

(College of Political Science and Public Administration, Shandong University, Qingdao, Shandong, 266237)

Abstract: The implementation of community policies is the key to the success of community governance. Different types of community policies largely determine the implementation mode of community policies. From the two dimensions of “restraint degree” and “loss embeddedness”, community policies can be divided into “substantive regulatory policies”, “procedural policies”, “redistribution policies” and “distributive development policies”. A comparative analysis of multiple cases has the following findings: the implementation of substantive regulatory policies is difficult as those in authorities are likely to form “cooperative production” and the implementation of community policies shows a cooperative implementation mode; deviation in the implementation of procedural policies is often caused by the problems of community management system and resources, and the grass-roots bureaucrats adopt the administrative implementation mode; the implementation process of redistribution policies is the most complicated, and the reason for policy failure is that “the people of property” form a superior alliance, which leads to policy flexibility; the implementation of distributive development policies depends on local enthusiasm and resources, and it shows an exploratory implementation mode.

Key words: community policy; policy type; policy implementation; restraint degree; loss embeddedness