

专题主持人 彭勃(上海交通大学国际与公共事务学院副院长 教授 博士研究生导师)

专题导语 城市的本质是人口的聚合。城市的魅力与活力来自高密度的人群,城市困难和难题也源于居住人口的集聚。当前,城市治理研究日益成为各级政府和学术界关注的焦点,说明城市问题日益成为国家治理面临的重点难点。城市治理的困难起源于城市规模增大和复杂性不确定性增强,同时,更深层次的背景是城市管理者所沿用的单一行政管制等方法,已经越来越难以应对治理难题。城市治理性难题,日益要求城市管理引入治理的思维。治理思维可以归为三个多元性:一是手段的多元性。城市难题日益要求综合采用法律、行政、经济、社会甚至文化的治理手段。二是主体的多元性。城市问题不只是政府一家的任务,城市治理也不是政府的专属领域。城市公共问题需要政府、市场、社会和个人以各种方式进行协调协作,着力提升治理绩效。三是治理机制的多元性。根据治理问题的领域和性质,要求采取迥异的治理机制,例如,通过“清单”的制度化方式,保障治理活动的有效运行。以互利互惠为基础的协调协作关系,推动城市治理的顺利运行。以治理文化和共识为依托的合作关系,使城市治理获得坚实的基础。

本组文章从清单制度、社区治理、城市外来人口等城市治理的不同侧面,呼应了城市治理的不同领域和运行机制。“城市管理应该像绣花一样精细”精细化的城市管理,不但需要更加高效严密的政府规制,而且需要更加顺畅的政府、市场和社会的多方合作。中国的城市管理呼唤治理思维、技巧和机制,治理将使城市更美好。

城市基层治理中的清单制 创新逻辑与制度类型学

◎彭勃 (上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200030)
◎付建军

摘要 清单制已经成为我国公共治理中一种常规化的治理工具,但现有研究主要集中在政府治理和市场治理领域,对社会治理领域清单制的关注情境主要在农村,鲜有文献考察城市基层治理中的清单制。研究表明,城市基层治理的复杂性为清单制的介入提供了制度空间,清单对于解决城市基层治理中的部门与条块协同、社区减负和有效公共服务供给等均具有契合性。城市基层治理中的清单在制度内容方面具有功能边界和功能目标的差异,在制度功能上则具有公平与效率的差异。因此,可以将制度内容与制度功能作为分类标准对清单进行类型学框架建构。需要注意的是,虽然清单具有治理清晰化的功能诉求,但也存在有限覆盖性和简化治理复杂性等局限。

关键词 政府治理;市场治理;社会治理;城市基层治理;清单制;制度类型学

中图分类号:D630.F299.21 文献标志码:A 文章编号:1005-460X(2017)04-0038-08

DOI:10.16637/j.cnki.23-1360/d.2017.04.007

一、文献回顾与问题提出

清单作为一种新型治理技术,无论绩效如何,都必须承认它已经实现了从市场治理到政府治理和社会治理领域的有效扩展。从2013年始,清单制中的负面清单和权责清单实现了从试点到全国推广的迅速发展。在自上而下的推广实施之外,在地方治理

中也出现了诸如公共服务清单、社区事务准入清单和社区自治清单等。随着清单制的迅速扩展,清单制问题引起了学界的广泛关注,经济学、法学、政治学和公共管理学等学科均参与到清单制的研究和讨论中。当前,有关清单制的研究主要集中在三个方面。

(一)市场治理中的负面清单

市场准入管理制度被认为是政府与市场关系的

收稿日期 2017-03-04

基金项目 国家社会科学基金重点项目“地方重大民生专项规划编制中的公众参与机制研究”(13AZD089)

作者简介 彭勃(1969—),男,湖南长沙人,副院长,教授,博士研究生导师,从事基层治理、地方治理和公共政策等研究;付建军(1991—),男,安徽金寨人,公共管理专业博士研究生,从事政府创新与社会治理研究。

集中体现,市场准入管理制度设置是否科学与合理是有效市场建设是否成熟的重要标志^[1]。在国际贸易投资准入领域中,负面清单是比较通行的做法,其制度逻辑在于通过限制东道国主权任意性的方式,厘清政府外资准入管理权力与外资市场准入权利之间的关系^[2]。

学界普遍认为,负面清单管理模式是私法自治的具体落实,即自己而非他人决定形成自己私人法律关系的自由,它旨在为实现充分市场建立制度环境^[3]。负面清单的制度优势表现在两个方面:一是负面清单“极大地增强市场开放的透明度,因为哪些行业或者行为被排除在外是‘立刻’就一目了然的”,从而为市场主体进行投资建立了公平自由的外部环境^[4];二是负面清单将投资准入机制从政府审批转变为行政备案,实现了投资程序的简化^[5]。故而,市场治理中的清单制度从正面走向负面,一方面在于实现投资自由化、贸易便利化、金融市场化和行政透明化,进而为释放市场活动提供制度基础,最终提高市场运转的效率,实现有效市场的建设目标^[6];另一方面,会通过渐进方式减少改革的不确定性^[7]。与上述观点不同,有学者提出应从国际角度来理解负面清单的产生逻辑,认为中国推行负面清单制度主要是回应加入WTO后国际社会统一市场准入制度的诉求,中国只有接受“准入前国民待遇+负面清单”管理模式,才能继续推进中美国家投资协定谈判^[8]。

(二)政府治理中的权责清单

权力清单是指将“将地方各级政府工作部门行使的各项行政职权及其依据、行使主体、运行流程、对应的责任等,以清单形式明确列示出来,向社会公布,接受社会监督”的制度工具。简言之,权力清单即行政权力的合法行使范围^[9]。责任清单是指地方政府部门在对其行使的职责任务进行全面梳理的基础上,将权力和职责范围、主体、法律依据、追责情形和流程以清单形式列举并公布^[10]。权责清单是一种限定式思维和管理模式。其制度逻辑一方面体现为向社会公布权力,让社会监督权力,让制度成为约束政府用权行为的规范,即“法无授权不可为”^[11];另一方面,体现为框定政府权力的运行边界与行使条件^[12]。权力清单遵循的是“法无授权不可为”的权力逻辑,责任清单遵循的是“法定职责必须为”的权力逻辑。因此,权力清单为权力制约塑造了制度平台,而责任清单的功能在于提供权力制约的制度刚性,二者相辅相成,共同完成了功能性权力制约的最新建构^[13]。

(三)社会治理中的社区清单

与负面清单和权责清单的研究文献数量相比,

社会治理中的清单制研究相对单薄。但随着清单制在社会治理领域中的扩散,部分学者也对社会治理中的清单制进行了考察。社会治理中的清单制研究对象主要是社区清单。一种是农村社区中的小微权力清单。小微权力清单是典型的制度再创新案例,在制度整合、制度动员和制度脱耦的过程机制下,实现了制度从诱致性到强制性再到同形性的变迁^[14]。另一种是农村社区准入清单。农村社区准入清单是指社区依法协助政府职能部门办理的事项通过清单形式进行梳理和固定,清单之外无协助或者进行审批协助,以达到社区减负之目标^[15]。

基于对现有文献的回顾,可以对目前清单制的研究格局进行如下总结。首先,现有的文献在政府治理和市场治理领域的讨论上明显滞后于实践发展。一方面,关注市场负面清单的研究文献局限于外商投资领域,而对负面清单作为一种新型公共管理工具在实践领域上的扩展可能则较少讨论。事实上,负面清单作为一种新的公共管理工具,不仅是中国外商投资领域的改革和创新,更能应用到中国对外开放领域乃至行政管理制度的顶层设计中^[16]。另一方面,政府治理领域的清单制研究主要集中在权力清单和责任清单,对廉政清单、公共服务清单、政府购买公共服务清单和政务公开负面清单等缺乏研究。这些问题导致已有研究局限于对某一清单制度的讨论,而没有从整体上把握不同领域清单制度逻辑的研究尝试。其次,从文献数量看,现有研究的重心主要集中于政府治理中的权责清单和市场治理中的负面清单,社会治理中的各类清单并未得到充分关注。此外,以社会治理领域清单为研究对象的文献都将讨论的情境放在农村,对城市社会治理领域清单制的研究处于空白状态。

基于上述分析,本文尝试立足于城市基层治理这一实践情境,尝试对其中的清单制进行考察。一方面这将有助于填补现有研究在这一领域的空白;另一方面,本文尝试突破对单一制度的讨论模式,在对城市社会治理中各种清单制进行回顾的基础上,建构一个理解城市社会治理清单制的中层分析框架,进而突破现有研究的局限性。

二、城市基层治理创新中的清单制

费正清指出,自古以来就有两个中国:一是农村中为数极多从事农业的农民社会,那里每个树林掩映的村落和农庄,始终占据原有土地,没有什么变化;二是城市和市镇的比较流动的上层,那里住着地主、文人、商人和官吏^[17]。农村社会治理在农耕文明的基础上生发出了黄宗智所谓的简约治理^[18],其本质

是建立在文化网络基础上,以宗族和士绅为中心的非正式权力运作机制。而建立在政治与商业基础上的城市社会治理在体系与内容上要复杂得多。

新中国成立后,国家在农村和城市分别建立了人民公社和单位制等整合机制。无论是农村还是城市,都开始进入全能治理时代。在绩效方面,单位制通过将生活空间与生产空间一体化,有效克服了城市社会治理的复杂性问题,使城市社会在很长一段时间内实现了有序运行。单位制的绩效逻辑体现在通过生产和生活的一体化实现了不同单位之间功能边界的清晰化,国家与社会边界的模糊化。改革开放以后,单位制瓦解,加上城乡人口的流动性、个体职业的多元化和城市发展的国际化,城市社会治理面临前所未有的复杂性,社区开始成为城市社会治理的基本空间,治理模式也逐渐从全能治理转换为党政主导。

从近二十年的改革实践看,党政主导治理模式虽未发生显著性变化,但党政主导下的治理技术则实现了从粗放式控制到精细化治理的转变,治理资源和治理权限开始向基层治理单元和社会组织转移,社区自治与多元共治成为城市基层社会治理的基本共识。社区自治与多元共治都涉及一个基本理论问题,即多元治理主体的集体行动。其中,社区自治涉及如何在可控的范围内实现社区去行政化治理,多元共治则涉及如何将多元主体的目标期望与治理责任进行有效匹配。这些问题归根结底来源于城市社会治理的复杂性,解决的关键是要厘清不同主体之间的功能边界与行动空间,实现清晰性治理。可以看到,从21世纪初开始,城市基层社会治理创新主要是围绕社会治理体系的功能设计而展开的。在社区层面,以利益相关和专业化为原则,建立了居委会、业委会和物业公司等三驾马车。在公共服务方面,部分公共服务功能开始向社会组织转移。在街道层面,也出现了社区替代和权限下沉两种截然不同的改革方案。

清单制是新一轮城市基层社会治理创新中的新生制度。所谓清单,就是将事项通过条目形式列举出来。清单在公共治理领域中往往是对治理主体的权力、权利、责任和主体间边界的集合。因此,从制度本身看,清单作为一种信息集成工具,具有整合信息、减少信息不对称、降低交易成本等制度优势^[19]。这与城市基层社会治理的改革思路是契合的。在形式层面,清单制通过正面和负面这两种相反的机制来增加社会治理的稳定性和确定性。正面清单是指允许做什么的清单,不在清单范围内的不被允许或须经特批。负面清单,即限制或禁止做什么的清单,不

在清单范围内的则被认为是允许或推定允许的^[20]。正面清单和负面清单体现了治理的两种不同逻辑。在政府作为治理主体的社会治理情境中,正面清单规定了政府自由裁量权的功能边界,但也容易产生权力寻租、暗箱操作等问题^[21]。与正面清单相比,负面清单的积极意义更为明显,自由化倾向更强,因为负面清单对未知事物敞开大门,社会的创造性得以释放和发展^[22]。从这个角度讲,负面清单是私法自治的具体落实,即自己而非他人决定形成自己私人法律关系的自由^[23]。

在实践层面,当前城市基层社会治理中的清单制主要集中在基层政府治理、社区治理和公共服务供给等三个方面。基层政府治理中的清单主要是街道权责清单、街道准入清单和信息公开清单,社区治理中的清单主要是准入清单、印章清单和共治清单等,公共服务供给中的清单主要有公共服务清单和政府购买服务清单。目前,街道权责清单、公共服务清单、政府购买服务清单、准入清单和印章清单已经在大多数城市全面推行,而共治清单目前主要以上海地区为主。

清单应用于城市社会治理领域的灵感,在很大程度上来自清单在政府治理和市场治理中的创新实践。因此,虽然城市基层社会治理中的清单制在内容上具有突破性,但无论在制度逻辑还是在制度形式上仍然具有一定的路径依赖特征。此外,城市社会治理领域的清单制与政府治理和市场治理领域的清单制在扩散逻辑和路径方面存在差异。负面清单和权责清单都属于国家治理转型过程中的顶层制度设计类型,其目标在于通过负面清单和权责清单提升国家治理体系和治理能力的现代化水平。在实施过程中,负面清单和权责清单都遵循自上而下的逻辑,扩散目标和路径依据中央顶层设计而行,因此,在实践形式上各地之间的差异并不明显。而城市基层社会治理领域的清单制在很大程度上则是地方政府制度再生产的结果,是中央在政府治理和市场治理领域推行清单制的意外后果。这种制度再生产借助创新扩散机制实现领域和空间的扩展,在形式上具有多样性。

三、清单制在城市社会治理中的创新逻辑

清单制作为一种治理工具创新,目前已经在我国城市基层社会治理中得到了比较广泛的应用。从扩散的时序看,清单制首先在城市基层政府治理中进行应用,然后扩散至社区治理,最后扩散到公共服务供给领域。本部分将逐一对城市基层社会治理中的清单制进行考察和分析。

(一)城市基层政府治理中的清单制

以街道为中心的基层政府组织在城市基层社会治理中处于元治理的位置,其功能设置和行政行为均会带来一定范围内的社会治理效应。城市基层政府治理中的清单制主要有权责清单、街道准入清单和信息公开清单。

当前,城市基层社会治理中的问题一部分来源于基层政府组织与上级条线部门之间的条块不畅,另一部分来源于基层政府组织内部的部门分割。

第一,部门分割给城市基层社会治理带来了诸多问题,包括政策执行不力、部门利益冲突和选择性执法等问题,使得城市基层治理呈现出协同碎片化格局^[23]。现实中,很多问题只有依赖于专项治理、兜底管理和项目制才能解决。但专项治理、兜底管理和项目制均具有相应的制度局限性,从根本上解决部门协同问题的关键还是要建立现代科层制^[24]。因此,解决基层政府组织内部的部门协同问题,需要厘清各个部门在基层社会治理中的功能边界,即权责范围。为了解决这个问题,很多城市将政府治理中的权责清单制度引入街道层面,并结合街道作为行政链条的最末端这一特殊性在形式上进行了调整。街道权责清单着眼于厘清街道部门之间的功能边界,解决部门之间的功能重叠问题,防止因部门职责不清削弱基层政府组织在社会治理中的有效性。以上海为例,到2016年年底,全市在街道层面均建立了权责清单制度。与省市级权力清单相比,街道权力清单的内容相对有限,主要包括与居民日常生活息息相关的行政确认、行政给付、行政许可和行政指导等权力。街道权力清单主要包括权力名称、类型、法律文件、执行部门、实施对象、法定期限、承诺期限、提交材料和实施依据等维度。

第二,街道作为基层政府派出机构与上级条线部门之间始终存在功能不协调问题。在科层为体、项目为用的城市治理机制背景下,块相对于条在权力和资源方面具有局限性,而城市基层治理的复杂性要求基层政府具备一定程度的自主性。二者的张力导致条块间经常出现“相互埋怨”、“互不配合”、“出工不出力”和“争功与诿过”现象,最终大大降低城市基层治理的效率^[25]。为了解决这个问题,以上海为代表的特大城市在街道层面引入了准入清单制度。

根据2016年新修订的《上海市街道办事处条例》第十条规定:“本市建立市、区人民政府职能部门将职责范围内的行政事务委托或者交由街道办事处承担的准入制度,政府职能部门未经审核批准,不得将职责范围内的行政事务委托或者交由街道办事处承担”。以上海市黄浦区为例,根据公布的《黄浦区职能部门职责下沉街道事项目录》(2016年版),区级职能部门共向街道下沉事项101项。下沉事项按照复杂程度分为简单、一般和复杂等三类^①。在运作机制方面,根据《黄浦区职能部门职责下沉街道准入管理办法》的规定,在区层面成立职能部门职责下沉街道准入管理联席会议。联席会议下设办公室,设在区社建办。区职能部门、街道及相关部门(单位)可作为申请主体,对职责下沉事项,以书面形式向区联席会议办公室提出申请。申请中需包含职责下沉事项名称、法定依据、权责内容、职责界限和权责变化后可能出现的问题及解决方案,以及职责下沉后的运行机制、制度保障、人员安排等内容。职责准入包括简易和一般两种程序^②。对于区联席会议难以做出决定的事项,由区联席会议将会商情况请示区委、区政府,然后再做出审定。

第三,根据2016年中央发布的《关于全面推进政务公开工作的意见》的规定,在政务信息公开领域建立政务公开负面清单制度。地方政府根据这一政策设计,将公开的组织层级下沉到街道层面,在街道层面普遍建立了政务信息公开清单制度。与权力清单和准入清单采取的正面清单形式不同,街道信息公开清单采用的是负面清单形式,即把不能公开的政府信息通过清单的形式列举出来。

(二)城市社区治理中的清单制

社区是城市基层社会治理的核心空间。目前,围绕社区治理的清单制主要有社区印章清单、社区事务准入清单、社区自治清单和社区共治清单等。

第一,社区印章清单是指将社区依据法律法规规定可以提供的证明和认证事项通过清单形式进行公布。社区印章清单制度产生的重要背景在于社区居委会印章使用事项过多,不合理证明比例较高,由居委会印章产生的社会纠纷明显增长,给城市社区治理带来了诸多不稳定因素。目前,社区印章清单已经在大多数城市社区中得到应用。以上海市为例,社

①“简单”是指法律法规规定并明确街道要做的事项;“一般”是指区各委办局与街道达成共识已经委托街道在做的事项;“复杂”是指街道承担有难度需要明确责任主体、多方联动协同一起按要求做的事项。

②简易程序适用于贯彻执行法律、法规、规章及上级精神的职责下沉项目。在区职能部门和街道达成具体意见的基础上,以书面形式向区联席会议办公室提出申请,由区联席会议办公室征求区联席会议成员单位意见,如意见一致,由申请单位填写区职能部门职责下沉街道事项审批表并经确认后,实行“清单”模式管理。一般程序适用于法律、法规、规章及上级尚未明确具体实施办法及操作流程的项目,或区职能部门与街道初步协商不能达成一致意见的项目。由区职能部门或街道以书面形式向区联席会议办公室提出申请,区联席会议办公室牵头组织有关部门(单位)召开协调会,汇总协商意见后,提交区联席会议审定。

区印章使用事项高达 120 项。2015 年,上海市专门出台了《关于规范管理本市居委会印章使用的指导意见》,并建立了社区印章清单制度,包括居住类别、婚育证明、收养证明、社保证明、改审证明、司法证明和其他证明等共计 22 项证明事项,并将养犬证明、失业证明和银行存折遗失证明等 20 项不合理证明事项排除在清单之外。市辖区根据上海市社区印章使用范围进行了细化。以上海市黄浦区为例,《黄浦区居委会印章对外使用范围清单》将市级 22 项证明事项扩散为 48 项,《黄浦区居委会不应出具证明或盖章范围清单》则将不合理证明事项从 20 项增加到 40 项。

第二,社区事务准入清单是指街道以及市区条线部门将进入社区、需要社区协助完成的事项通过清单形式进行公布,并通过市级审核监管机构审批通过方可进入社区,不在清单中的事项一律不能进入社区或者通过特殊审核考察后才可进入社区。社区事务准入清单制度的主要目的是为社区减负。社区作为城市基层治理的末端执行单位,始终面临“上面千条线,下面一根针”的难题,社区承接的条块行政事务过多,进而挤占了社区从事自治活动的时间与空间,造成社区行政化^[26]。事实上,民政部早在 2014 年发布的《关于进一步开展社区减负工作的通知》中就提出:“以市(地、州、盟)为单位制定社区工作事项清单,实行社区工作准入制度。属于基层人民政府及其职能部门、街道办事处职责范围内的事项,不得转嫁给社区;应由社区协助的事项,应当为社区提供必要的经费和工作条件。”准入申请由区各议事协调机构或区职能部门提出,经市或区审核机构审核通过方可进去社区。以上海市黄浦区为例,该区发布的 2016 年版《居委会协助政府工作清单》共列举了社区社会保障与服务、社区安全与综合治理、社区婚育与计生、社区卫生与应急处置、社区文化与精神文明建设、司法行政、人民调解、物业管理与社区环境管理和人民武装等共计 82 项协助事项。

第三,与社区准入清单制度相匹配的是社区自治清单制度。目前,社区自治清单在编制机制上有两种路径。一种社区自治清单制度将社区居委会的自治工作内容进行梳理并通过清单确定,在功能主体上并未进行区分。在内容上,社区自治清单仍然包括自我管理、自我服务、自我监督和自我教育等四个维度,但要比《城市居民自治条例》的规定更具体化。另一种社区自治清单制度则对社区自治的主体进行了区分,将社区自治组织和社区党组织的权力进行梳理和划分,以明晰社区自治组织和社区党组织在社区治理中的权力边界和职责空间。

第四,社区共治清单是指在社区共治中,社区和共治单位将需求与服务通过清单形式进行公布,在社区和共治单位间完成需求和供给的匹配,通过清单确定的事项一般通过项目化的方式落实操作。以上海市黄浦区五里桥街道为例,2016 年街道向区域单位提供了“兴趣培训”、“文化传播”和“志愿服务”等 7 类 34 项社区服务项目清单和“尊老爱老”和“扶幼助学”等 7 类 25 项社会需求项目清单。区域单位根据服务清单和需求清单,并结合本单位的资源优势 and 单位需求可以与街道在共治中实现资源与需求的精准对接。与之相配套的制度有《社区公益服务项目“双向认领”制度》和《驻区单位党建联席会议制度》。

从制度设置的目标看,社区自治清单与社区共治清单相似,都旨在提高城市社区治理的效率,但前者与基层政府组织的权力清单制度类似,主要着眼于建立清晰的社区内部运作体系,后者强调开源与精准对接,实现资源的最优匹配。社区事务准入清单和印章清单的制度功能不仅在于为政府和社区的功能划定了界限,更在于赋予社区与政府条线部门博弈的制度化工具和激励机制。一方面,社区在承接来自政府条线部门的非法定职责工作事项时,可以运用准入清单与条线部门进行博弈;另一方面,政府条线部门作为准入清单的改革受损者,也会增加对社区自治的关注力度,以便为非法定事务进入社区创造契机,由此反向激励社区自治组织促进社区自治的提升。

(三)城市公共服务供给中的清单制

公共服务横跨政府治理和社区治理,它既是政府的重要职能,又是社区治理的重要机制。当前,城市公共服务供给中存在的问题主要表现为碎片化,如何构建整体性的公共服务供给体系成为当前改革的焦点。一种改革思路是提高政府自身供给公共服务的能力,如无缝隙治理、公共服务项目化和网格化治理等;另一种改革思路则是将部分公共服务职能转移给社会组织,通过社会组织承接公共服务提高服务供给的专业性和有效性^[27]。当前,围绕两种改革思路分别产生了社区公共服务清单和政府购买服务清单两种制度。

社区公共服务清单也可称为城市基层政府公共服务职能清单,主要以区和街道为主体,将基层政府组织面向社区居民提供的各类公共服务职能通过清单形式进行公布,以方便居民根据清单更准确地获取服务。社区公共服务清单制度的优势在于将各职能部门所担负的公共服务进行标准化处理,进而实现公共服务供给目标的清晰化。且对公共服务的供

给过程进行重塑并向社会公布,方便公众根据服务清单及其流程接受服务。目前,社区公共服务清单已经在全国范围内普遍建立,其扩散动力来源于中央对于权责清单的推动。因此在很多城市中,社区公共服务清单与街道权责清单放在一起。但是深圳等城市对社区公共服务清单进行了创新,并专门制定了《社区公共服务清单》,在内容上分为《社区基本公共服务清单》和《社区增益性公共服务清单》。福田区编制的社区公共服务清单在纵向指标上有服务大类、服务项目、小类服务及具体内容、牵头部门和主要评估指标等五个维度,清单样式见表1。

表1 深圳市福田区社区公共服务清单样式

清单类型	服务大类	服务项目	小类服务及具体内容	牵头部门	主要评估指标
社区基本公共服务清单	医疗健康类	社区公共卫生服务	健康教育服务	区卫计局	开展活动场次 / 服务对象满意度
	社区安全类	社区应急常识宣传	组织开展应急、民防的宣传教育	区信访局、应急办	活动开展场次 / 居民知晓率 / 居民满意度
社区增益性公共服务清单	文化体育类	社区文化素养提升活动	公益演出进社区	区宣传部、文体局、文体中心	演出场次 / 居民满意度
	社区教育类	社区早教服务	儿童身心健康成长和家长早教知识辅导	区教育局	活动开展场次 / 受益人次 / 服务对象满意度

数据来源:付建军:《当代中国公共治理中的清单制:制度逻辑与实践审视》,载《当代世界与社会主义》2016年第5期。

政府购买公共服务清单是指将政府所要购买的公共服务清单内容进行公布,方便社会组织根据清单和自身情况进行申报。以深圳市为例,根据该市2015年出台的《关于政府购买服务的实施意见》的规定,编制政府购买服务清单的目的包括转变政府职能、提高服务质量水平、发挥财政资金综合效益和建立充分竞争的交易机制等四个方面。在结构上购买服务清单包括一级目录、二级目录、三级目录和备注说明等四个维度。为了保障政府履行公共服务职责,除了政府购买服务清单,深圳市还制定了政府购买服务负面清单,纳入负面清单的公共服务职能应当由政府直接提供,不可进入政府购买服务程序。政府购买公共服务清单在公共服务外包机制引入后就已经在我国广泛存在,社区公共服务清单则是伴随着权力清单和责任清单而出现的新形式。虽然外在形式存在差异,但两种服务清单的制度目标和逻辑是一致的,即都希望通过把服务内容公布出来,让社会公众了解服务的内容与供给方,进而有针对性地获取和评估服务。因此,清单制度在公共服务供给中的主要功能在于提高服务的针对性,即精准服务。

四、城市基层社会治理清单制的制度类型学

从上述清单制的制度实践看,清单制在城市基层社会治理中的实践体系已经初步形成,实践形式还在增加。本文并不止步于梳理城市基层社会治理

中的清单制实践,而是希望突破现有对清单制理解的制度个案研究路径,尝试整体上对城市基层社会治理中的清单制进行理解和把握。对分散、碎片化的制度案例进行类型学研究是开启整体性分析的一种思路。西方公共政策学者洛维认为,在现代社会科学中,分类往往是从纯粹的描述走向解释性研究的关键一步,是实现有序控制和预测的开始^[28]。有鉴于此,笔者在本文中主要从类型学视角对城市基层社会治理中的清单制进行制度类型学的分析,为分析和理解城市基层社会治理中的清单制提供一个参考性的中观分析框架。关于清单制类型框架的建

构,本文尝试运用归纳方法,即通过比较公共治理中各种清单现象的异同,从中找出可以统合主要清单制度的分析维度。

(一)城市基层社会治理清单的制度比较

目前,我国城市基层社会治理中的清单制在形式上主要有街道权责清单、街道准入清单、信息公开清单、社区公共服务清单、政府购买服务清单、社区准入清单、社区印章清单、社区自治清单和社区共治清单等。比较而言,这些清单具有以下共性:一是都具有清单制的本质特性,即对一定的信息进行清晰化集成的制度逻辑;二是清单的编制主体是政府组织;三是清单在编制完成后均向社会公开。这些共性都以达成善治为制度目标。

当然,上述清单也存在诸多差异。首先,现有的清单虽然都以完善城市基层社会治理为目标,但路径存在程序主义和结果主义的差异。程序主义路径强调通过清单将社会治理主体在实践中的行为过程和关系互动程序进行清晰化集成。如此,多元主体在城市基层社会治理中的功能边界就会得到协调。街道权力清单、街道准入清单、社区准入清单、社区自治清单和社区共治清单都是通过划定不同行动主体在社会治理中的功能边界和互动程序来提高城市基层社会治理清晰度的。结果主义路径强调通过清单将不同行动主体在社会治理中的功能目标进行清晰化集成。其中重要的机制是将功能目标进行标准化处理,完成一定的目标标准即视为实现了主体功

能。对功能目标进行清晰化集成主要是方便社会公众依据功能清单对多元治理主体的治理行为进行监督,这样就克服了城市基层社会治理的复杂性困境。街道责任清单、信息公开清单、社区公共服务清单、政府购买服务清单和社区印章清单都将多元治理主体的功能目标进行标准化处理,以提高治理目标的清晰性。

除了存在功能边界清晰化和功能目标清晰化的路径差异,不同内容的清单在城市基层社会治理中发挥的制度功能也存在差异。部分清单的制度功能在于提高城市基层社会治理的效率,包括街道权责清单、街道准入清单、社区准入清单、社区自治清单、社区共治清单和政府购买服务清单等。社区公共服务清单、信息公开清单和社区印章清单在城市基层社会治理中则主要发挥公示和监督功能,其制度功能在于提高城市基层社会治理的公平性。

在城市基层社会治理转型情境中,清单效率功能需要借助分权实现制度目标。例如,横向政府执行效率的提升需要建立在部门权力和责任明晰的基础上,而纵向政府执行效率的提升同样需要上下级政府合理配置治理权限。又如,为了提高社会治理效率,政府需要赋予社会主体一定的自由行动空间,这种自由行动空间的建构必须建立在政府切实将部分公共服务职能移交于社会组织的基础上。因此,清单效率功能的实现主要取决于对多元主体功能边界设置的合理性程度。对功能边界的设置既可能发生在基层政府组织内部,也可能发生于政府与社会组织和自治组织之间。清单监督功能的实现需要借助数字标准机制。这是因为清单监督功能是否有效的关键是清单信息清晰化的程度,而以数字为核心设置标准能够提高信息的清晰化程度。

(二)城市基层社会治理清单的制度类型

由上述分析可知,城市基层社会治理中的清单在集成内容和制度功能两个维度上存在差异。在信息集成内容方面,一种是以功能边界为集成内容的清单,另一种则是以功能目标为集成内容的清单。在制度功能方面,一种清单以提升不同治理主体在社会治理中的协同性来提高社会治理效率,另一种则通过提高社会治理目标清晰化来提高监督的有效性,进而提高治理的公平性。

基于制度内容和制度功能两个维度,可以将清单制划分为四种类型。第一种清单的制度内容为划定功能边界,制度功能为提高治理效率,符合这种特性的清单有街道权力清单、街道准入清单、社区准入清单、社区自治清单和社区共治清单。第二种清单的制度内容为划定功能边界,制度功能为提高治理公

平性。目前,在实践中还无法找到对应这种特性的清单案例。第三种清单的制度内容为功能目标的清晰化集成,制度功能为提高治理效率,在实践中主要是街道责任清单和政府购买服务清单。第四种清单的制度内容为功能目标的清晰化集成,制度功能为提高治理公平性,主要包括社区公共服务清单、信息公开清单和社区印章清单。

表2 城市基层社会治理中的清单类型

制度内容	制度功能	清单案例
划定功能边界	提高治理效率	街道权力清单、街道准入清单、社区准入清单、社区自治清单
社区共治清单	划定功能边界	提高治理公平性
功能目标的清晰化集成	提高治理效率	街道责任清单和政府购买服务清单
功能目标的清晰化集成	提高治理公平性	社区公共服务清单、信息公开清单、社区印章清单

在对城市基层社会治理中的清单进行类型划分后,需要根据制度内容和制度功能对清单制进行制度工程学研究,重点分析社会治理情境下影响清单制有效性的条件组合。例如,社区准入清单是否有效不仅与权责配置合理性有关,还与基层社会治理体制相关。社区公共服务清单是否有效不仅与清单内容的标准化水平有关,还与公共服务供给工具有关。在此基础上,才能建立清单制的整体式制度供给策略。

五、结语

清单是我国城市基层社会治理领域的一种制度创新,这种创新虽然在很大程度上是单向度的政府行为,但也契合了当前城市基层社会治理中的种种制度需求,回应了城市基层社会治理中的治理主体边界模糊以及治理目标不清晰等问题,但任何一种制度都有其局限性。需要看到,清单作为一种制度创新虽然在提高治理清晰度方面具有一定的优势,但是清单本身的简洁性也是其局限性所在。第一,面对内容庞杂、迅速变化的城市社会治理,清单能否通过简洁的信息集成涵盖所有内容是有不确定性的。清单本身追求简洁性和清晰性,但清单的集成对象——社会治理——则是千变万化的。清单制在政府治理和市场治理领域的动态调整机制就说明了清单制可能具有信息上的不完整性。因此,城市社会治理中的清单制也需要引入动态调整机制,定期对清单信息进行更新。第二,清单本身的简洁性决定了清单除了对核心治理信息进行规定,无法详细说明实现治理目标所要求的条件和环境。第三,清单本身可以是多种多样的,但若逐一对不同领域的信息进行清单化处理,多样化清单的存在则会增加社会治理信息结构的复杂性,这与清单追求的清晰化目标是

背道而驰的。这三个方面的局限性决定了清单仅仅是众多优化城市基层社会治理制度创新中的一种,它只能解决社会治理中的一个目标。因此,在实践中需要将清单制与项目机制、市场机制等配合使用,唯其如此,才能实现制度的扬长避短。

参考文献:

- [1]郭冠男,李晓琳.市场准入负面清单管理制度与路径选择:一个总体框架[J].改革,2015(7):28-38.
- [2]全先银.金融监管负面清单:涵义、内容与建立路径[J].金融评论,2014(4):48-58.
- [3]王利明.负面清单管理模式与私法自治[J].中国法学,2014(5):26-40.
- [4]陆振华.“负面清单”简史[N].21世纪经济报道,2014-01-01(14).
- [5]陈朝兵.“负面清单”管理在我国的缘起、应用价值与推广路径[J].现代经济探讨,2015(8):20-24.
- [6]张小明,张婷,邢琚.“负面清单”的国际经验及其借鉴[J].开放导报,2014(6):28-31.
- [7]陈林,罗莉娅.中国外资准入壁垒的政策效应研究——兼议上海自由贸易区改革的政策红利[J].经济研究,2014(4):104-115.
- [8]王晶.“负面清单”模式对我国外资管理的影响与对策[J].管理世界,2014(8):169-170.
- [9]程文浩.国家治理过程的“可视化”如何实现——权力清单制度的内涵、意义和推进策略[J].人民论坛,2014(9):90-95.
- [10]林蔚文,林明华.地方政府部门责任清单制度的理论与实践[J].福建论坛:人文社会科学版,2016(5):86-92.
- [11]张曼.权力清单制度的作用机理与实施条件[J].理论视野,2015(3):15-17.
- [12]陈向芳,邓薇.行政权力清单制度评析及完善——以制度价值为研究视角[J].广东行政学院学报,2015(3):9-15.
- [13]唐亚林.权力分工制度与权力清单制度:当代中国特色权力运行机制的建构[J].理论探讨,2015(3):5-10.
- [14]蔡长昆.整合、动员与脱耦:地方政府创新的制度逻辑——以浙江省N县“小微权力清单”改革为例[C]//复旦公共行政评论:第十四辑.上海:上海人民出版社,2015:96-120.
- [15]卢福营,戴冰洁.减负导向的基层社会治理整治——以浙江省江山市“村(社区)工作准入制”为例[J].学习与探索,2015(5):48-53.
- [16]田云华,杨挺,李宗皓.外商投资“负面清单”管理模式研究综述[J].国际经济合作,2015(4):73-80.
- [17]费正清.美国与中国[M].张理京,译.北京:世界知识出版社,1999:20.
- [18]黄宗智.集权的简约治理——中国以准官员和纠纷解决为主的半正式基层行政[J].开放时代,2008(2):10-29.
- [19]付建军.当代中国公共治理中的清单制:制度逻辑与实践审视[J].当代世界与社会主义,2016(5):166-174.
- [20]王中美.“负面清单”转型经验中的国际比较及对中国的借鉴意义[J].国际经贸探索,2014(9):72-84.
- [21]王利明.推行负面清单制度,是政府治理模式的重大转变[N].人民日报,2014-04-16(4).
- [22]樊纲.“五年规划”该规划什么,不该规划什么?[J].开放导报,2015(2):17-22.
- [23]陈慧荣,张煜.基层社会协同治理的技术与制度:以上海市A区城市综合治理“大联动”为例[J].公共行政评论,2015(1):100-116.
- [24]付建军,张春满.从悬浮到协商:我国地方社会治理创新的模式转型[J].中国行政管理,2017(1):44-50.
- [25]叶敏.城市基层治理中的条块协调:正式政治与非正式政治——来自上海的城市管理经验[J].公共管理学报,2016(2):128-140.
- [26]袁方成,邓涛.我国城市社区建设的新阶段、方向与重点[J].行政论坛,2016(5):86-91.
- [27]付建军,高奇琦.政府职能转型与社会组织培育:政治嵌入与个案经验的双重路径[J].理论与现代化,2012(2):108-114.
- [28]LOWI T J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice[J]. Public Administration Review,1972,32(4):298-310.

(责任编辑 温美荣)