

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2019.05.011

法治化视角下社区治理“政策围城”之走出

陈 光

(大连理工大学 人文与社会科学学部, 辽宁 大连 116024)

**摘 要:** 政策驱动是我国社区治理规范化发展的一个基本特点。中央和地方两个层面颁布了大量的社区治理政策性文件,形成“政策围城”之势。公共政策在社区治理中的作用发挥存在着“两难困境”:一方面公共政策在社区治理规范化中发挥重要功能,例如明确社区治理的理念与目标定位、建构社区治理的宏观体制与微观机制等;另一方面公共政策同样存在作用局限乃至缺陷,如因政策自身属性而导致的政策失灵、对国家公权力的过度信任而约束不足等。为此,需要重新定位公共政策在社区治理中的功能。通过融入法治原则或理念、进行规范衔接与合作、开展政策评估等方式,提升社区治理中公共政策的品质,从而真正走出“政策围城”。

**关 键 词:** 法治化; 社区治理; 政策围城; 多元规范

**中图分类号:** D 920.0      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1008-3758(2019)05-0519-07

The Walk-out of “City-encircling of Policies” in Community Governance from the Perspective of the Rule of Law

CHEN Guang

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Dalian University of Technology, Dalian 116024, China)

**Abstract:** Policy-driving is one of the features of the standardized development of community governance in our country. A large number of community governance policy documents have been issued at the central and local levels, which forms the situation of city-encircling of policies. There is a dilemma of the public policy work in the community governance. On one hand, public policies play an important role in the standardization of community governance, such as clearing the concepts and goal orientation of community governance and building the macro systems and micro mechanisms of community governance. On the other hand, public policies also have some limits or even defects, such as policy failure because of the attributes of policies and lack of constraints to state powers because of excessive trust. To this end, the role of public policy in community governance needs to be repositioned. By incorporating principles or concepts of the rule of law, standardizing convergence and cooperation, and conducting policy evaluations, we can improve the quality of public policies in community governance, and thus walk out of city-circling of policies indeed.

**Key words:** rule of law; community governance; city-circling of policies; multiple norms

1986年,民政部提出开展“社区服务”的要求,首次在政府决策中引入“社区”概念。2000年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(中办发〔2000〕23号),这是我国正式出台的第一个关于社区治理的政策性文件。该文件中指出,“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”,且提出了社区建设的目标,从此城市社区建设在全国铺开。自2000年以来,中央和地方陆续发布了若干关于社区治理的综合性 and 专门性的政策性文件,有力推动了我国社区治理的制度建构和实践发展,也逐步推动了社区治理迈向规范化或法治化的轨道。诚然,公共政策在推进社区治理及其规范性发展中有着不可替代的特殊作用,但也存在相应的功能局限甚至缺陷。如何在多元规范的结构中准确定位公共政策,使其更好地发挥规范作用,以推进社区治理法治化,是政策制定者与社区治理各参与者应当认真解决的问题。

## 一、社区治理的规范性发展与公共政策驱动的内在机理

我国社区治理经历了一个从制度建构到实践推进、从社区建设到社区治理的发展过程。从1986年民政部开展社区服务,到2000年出台第一个有关社区建设的政策性文件,再到2017年党的十九大提出加强社区治理体系和机制建设,伴随着改革开放的全过程,也真切地反映了执政党对于重塑国家与社会关系的认知历程。有学者总结了改革开放40年来我国社区治理取得的成绩,认为中国城乡社区治理取得了积极的成效,具体包括方便了居民生活、美化了社区环境、丰富了社区文化、维护了社区秩序和奠定了治理基础等,并且指出“社区治理实践取得的成就,得益于各地干部群众在国家政策推动下,结合实际改革创新”<sup>[1]</sup>。这段论述不仅总结了改革开放以来我国社区治理取得的成效,也指出了公共政策在社区治理规范化发展中所发挥的重要作用。

公共政策是政府或社会公权力组织为了解决公共问题或处理公共事务,而制定实施的行动方案或策略选择。广义上的公共政策包括各类法规或规章在内,但本文将各类法规规章与公共政策相区分,并将两者视为两类不同的规范形式。据

此,社区治理中的公共政策指的是那些用以处理社区公共管理和服务中各类事务或解决相关问题的举措或方案,在形式上多冠以“意见”“通知”或“规划”等名称。对于公共政策在公共治理中的基本功能,韩志明指出,“作为具有政治权威性的规范体系,政策是社会中最重要公共信息。国家治理不仅通过政治传播系统来表达国家的意志和要求,更依靠政策来体现和落实国家的意志和要求”<sup>[2]</sup>。实际上,公共政策对于社区治理的作用不限于此。无论从最初的制度构造,还是至今实践中已形成的社区治理体系,都离不开公共政策的宏观指引和微观规范作用,甚至可以说,社区治理规范化发展至今的首要驱动力来自于各类公共政策。自2000年11月民政部意见发布以来,中央和地方陆续出台了大量的公共政策,用于推动和保障社区建设和治理各项工作,出现了对社区治理的“政策围城”之势。

实践中,社区治理公共政策的制定主体包括中央和地方各级党委和政府,在内容方面既包括对社区治理体制或机制进行全面建构的综合性政策,如《关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》(民发〔2009〕165号)和《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》(中发〔2017〕13号)等,也包括对社区治理某一领域或某项工作进行规定的专门性政策,例如《关于加强社区警务建设的意见》(公通字〔2002〕42号)、《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》(中办发〔2010〕27号)和《关于加强城乡社区协商的意见》(中办发〔2015〕41号)等。在地方层面,各省市地方党委和政府也大都根据中央有关政策精神或规定,并结合本地方的特点和需要,出台了相应的政策性文件。例如,2017年12月,中共湖北省委、湖北省人民政府印发了《关于加强和完善城乡社区治理的实施意见》,用以贯彻落实2017年中共中央国务院发布的政策性文件。鉴于地方层面的相关政策性文件数量过多,难以一一列出,仅以大连市为例,近年来便出台了《关于规范全市物业服务企业保安管理工作的通知》(大公发〔2011〕144号)和《关于加强城乡社区协商的实施意见》(大委办发〔2017〕52号)等。不难看出,地方层面有关社区治理的公共政策主要为落实中央层面有关政策而颁布的实施性政策。如果将中央与地方两个层面有关社区治理的政策性文件合并统计,其数量之多可想而知。因此,称社区治理存在“政策围

城”并不为过。之所以如此,一个可能的解释是,与国家制定法相比,公共政策能够更为快速地应对特定公共领域中所出现的公共事务,能够更为直接地反映该国政府对某个领域的政策立场,也能够更为明确地反映该国执政党的态度或执政理念。

中国共产党作为国家治理事业的领导者,领导和参与社区治理公共政策的制定。党领导和参与的方式一般为首先在党的报告中提出有关社区治理的基本方针和理念,然后或者由各级政府出台实施性的治理政策,如《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》(民发〔2017〕191号)便属于此种方式,或者由各级党委与政府联合制定有关具体的治理政策,如《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》则属于这种方式。党领导和参与政策制定的目的在于保证党的执政理念和方针在社区治理领域的贯彻。这对于社区治理公共政策所设定的理念目标及其规范效力的实现,对于社区治理体制机制完善以及实践发展,都是至关重要的。

例如,有学者从政策—实践的关系视角,认为新时代城乡社区治理呈现新图景,即“在时代取向上,以社区治理‘体系、格局、能力、水平’现代化为发展目标;在实践脉向上,以多元主体‘党委、政府、居民、社会’联动化为发展特征;在未来走向上,以治理要素‘主体、机制、服务、技术’科学化为发展方向。推进新时代基层社区治理现代化,以加强城乡社区‘互动、互联、互惠、互助’的协同治理为创新进路,推动社区‘善治’‘慧治’‘共治’‘良治’耦合发展”<sup>[3]</sup>。这种新图景的出现并非一日之功,而是在党和国家政策驱动下不断探索发展的结果。早在1987年党的十三大报告中就指出要进一步下放权力,并提出了“凡是适宜于下面办的事情,都应由下面决定和执行”这样一个总原则。报告中还载明“在党和政府同群众组织的关系上,要充分发挥群众团体和基层群众性自治组织的作用,逐步做到群众的事情由群众自己依法去办”<sup>[4]</sup>。这是改革开放以来在党的全国代表大会报告中最早提及基层自治的问题,这也为后来的社区治理自治与合作理念的确立奠定了政治基础。党的十九大报告中明确提出要“打造共建共治共享的社会治理格局”,在加强社区治理体系和机制建设方面,提出要“推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调

节、居民自治良性互动”<sup>[5]</sup>。从党的十三大报告中的“下放”到十九大报告中的“下移”,这两个关键词鲜明地反映了我国改革开放的两条基本路径:一是国家权力在中央和地方国家机关之间进行重新配置,地方国家机关获得越来越多的自主权;二是国家与社会关系的重构,也即国家将更多的公共事务交由社会组织或公民个体自行管理,社会获得越来越多的自治权。正是由于这两条基本路径所包含的基本理念,被逐渐融入到社区治理公共政策的制定和实施中,才有了我国社区治理今天欣欣向荣的局面。

政策驱动的背后是国家公权力的作用。由政府掌控社区治理发展的主导权,是我国社区治理乃至国家治理所遵循的一个基本进路,也是今后社区治理体制和机制改革必须面对的一个“路径依赖”。有学者认为,政府主导的社区治理有其必然性与合理性,但也面临着不少问题或困境,包括治理模式上的政府中心主义、社会组织自治能力不足、公民参与精神和参与理性不足,以及行政文化建设落后等<sup>[6]</sup>。概言之,“政策围城”下的社区治理面临着一个尴尬的“两难困境”:一方面社区治理在公共政策驱动下取得了突出的成效,显示了公共政策的功能特点与优势;另一方面社区治理又不得不应对和解决公共政策主导下的体制与机制问题。若要破解困境,首先要走出“政策围城”而迈向治理法治化,真正按照党的十九大报告中所要求的去“打造共建共治共享的社会治理格局”,并遵循这一格局内含的理念来更好发挥公共政策在社区治理规范化发展中的功能,实现社区治理的法治化与现代化。

## 二、社区治理规范化中公共政策的功能及作用局限

### 1. 公共政策在社区治理规范化中的功能

参照国家制定法的规范功能,并结合公共政策自身属性及社区治理政策性文件,我们可将公共政策在社区治理规范化中的功能概括为如下五个方面。

其一,明确社区治理的理念与目标定位。任何公共政策都是包含对特定理念和目标的追求,并围绕该理念和目标来设定相应的规则或举措。不同于国家制定法,公共政策对于理念与目标的表述更为直接与具体,并且一般会作为公共政策



内容的一部分加以载明。例如,在《民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》中,关于目标要求的一个表述是“力争用五年的时间,把全国80%以上的城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体;到建党100周年时,把所有城乡社区全面建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”尽管该目标要求具有一定的开放性,但已经能够对在全国范围内开展和谐社区建设工作形成指导性的压力,同时表述中的“管理有序”“服务完善”和“文明祥和”的目标本身也包含着对社区治理规范化的要求与指引。

其二,建构社区治理的宏观体制与微观机制。社区规范化治理要依托于一套科学合理的治理体制与机制体系,也即实现社区治理的制度化。尽管大部分社区治理公共政策也会为治理主体的行为设定相应规则,但更多的作用方式是建构和完善相应的体制机制。例如,为了培育发展社区社会组织,推动社会治理重心向基层下移,打造共建共治共享的社会治理格局,《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》就如何培育和支持社区社会组织发展,使其在社区治理中更好地发挥提供社区服务、扩大居民参与和培育社区文化等方面的积极作用,提出了较为系统的政策性意见。这对于改进我国社区治理体制显然具有重要意义。该部政策性文件中也规定了支持和培育社区社会组织的具体机制,如实行分类管理,建立多元化、制度化的资金保障机制等。社区体制机制的建构与完善有助于优化社区治理结构,使社区治理各主体之间形成一种相互协调、相互制约、相互合作的关系,而这种关系与治理结构又是更好实现社区治理规范化所需要的。

其三,为社区治理主体的行为提供直接的规则依据。社区治理公共政策是治理主体行为规则的渊源之一,其中很多内容是要求相关治理主体要从事某种行为或履行某种职责。例如,在大连市《关于加强城乡社区协商的实施意见》中就如何开展形式多样的基层协商,推进城乡社区协商制度化、规范化和程序化,设置了较为系统的原则和规则。如规定“开展协商一般按照广泛收集意见、研究确定议题、制定协商方案、发布协商公告、开展议事协商、通报协商情况6个步骤进行”。尽管与国家制定法相比,公共政策所设定的行为规则在表述上有所不同,后者具有更强的概括性与灵

活性,且主要是一些组织性和程序性规则,很少有权利性和禁止性规则,在调整方式上也主要采取鼓励、倡导或建议等手段,但这并不意味着这些规则就因此失去了对行为的调整或约束效力。即使公共政策所设定的行为规则在实施保障方面主要依靠软性约束,但仍然具有相应的规范效力,可以作为治理主体行为的规则依据。

其四,为社区治理中国家制定法的创制与实施提供依据与经验。公共政策与国家制定法属于两种不同类型的规范,在以法治国家建设为追求的国家中,政策对法律制定的指导应符合法治精神或理念。具体到社区治理,一方面公共政策能够为国家制定法的创制提供依据,政策中的很多内容或要求都可以作为制定法律依据,或者通过国家制定法来落实政策中所设定的要求与目标。例如,《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》中提出要增强社区依法办事能力,“有立法权的地方要结合当地实际,出台城乡社区治理地方性法规和地方政府规章”。这一内容显然可以作为相关国家制定法创制和修改的依据。另一方面公共政策还能为国家制定法的实施提供经验,政策的灵活性使得其能够及时应对社区治理中的一些新出现的交往关系或公共事务,从而为有关国家制定法介入调整提供经验参考。

其五,明晰社区治理规范化中的一些基本概念和基本理念。由于公共政策在内容表述上具有更大的灵活性,使得其能够对一些问题进行展开阐释,比如政策中涉及的一些基本概念或基本理念,这是国家制定法难以做到的。例如,对于“社区”这一核心概念的基本阐释,就是首先由《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》这一政策性文件作出的。该界定为之后所有社区治理规范性文件所采纳,这明确了社区治理规范化的一个最大的前提——统一了对“社区”的理解。很多政策性文件中通过对有关工作或机制建立意义的阐述,来对社区治理规范化中的一些基本理念加以阐释。例如,《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中对推进城市社区建设重大意义的阐述和《民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》中对进一步推进和谐社区建设工作的重要性与紧迫性的阐述,都包含了对社区治理相关理念的阐释,有助于强化社区治理各主体对有关政策理念的理解,从而通过更好地落实政策来推进社区治理规范化工作。

## 2. 公共政策在社区治理规范化中作用的局限

或许正是由于公共政策在社区治理规范化中发挥了如此重要的功能,才使得社区治理对于公共政策产生了过度依赖,也导致“政策围城”局面的出现。然而,公共政策受其自身属性所限在社区治理规范化中的作用也会存在局限。并且,如果以严格的法治化视角来审视,社区治理中这种“政策围城”的现象,对于社区治理法治化或规范化还会产生负面的影响。显然,这已经不是作用局限而是作用缺陷或消极作用的问题了。

第一,公共政策数量多少与其实际发挥作用的大小并不成正比关系,而且公共政策本身存在的时效性较差、模糊性较强、强制性不足等缺陷,使得“政策失灵”多有发生。尽管公共政策在社区建设与治理的发展历程中发挥着开疆拓土的中流砥柱作用,但大量的政策纷纷出台也造成了社区治理中“政策堆积”现象。与此现象相关的则是公共政策本身所具有的时效性较差、模糊性较强和强制性不足等缺陷。由此,政策受其自身属性缺陷的影响,即使在社区治理中不断堆积政策,也难以实现预期的作用效果。具体而言,公共政策时效性较差是指公共政策要受到所调整对象的发展、政策制定者的注意力和政策所设定的内容本身等因素影响,只能在一段时间内发挥其有效功能,并不像国家制定法那样具有较强的时效性。这就意味着一个政策性文件制定出台后,在初期会得到社区治理有关主体的重视并得到实施,经过一段时间后可能会基于各种原因,使得该部政策性文件无法继续发挥其应有的效力。导致政策模糊性较强的原因有很多,其中用来表述政策的语言本身具有模糊性,加之政策制定者考虑到信息不完备不对称等因素及为今后及时调整留有余地而有意保持政策的高模糊性等,都使得公共政策的模糊性一般而言要强于国家制定法。尽管保持一定的模糊性有其积极意义且模糊性很难从根本上避免,但高度的模糊性会严重影响政策的实施及其作用效力。强制性不足是公共政策一个非常明显的特点,在很多情况下也是一个缺点。显然,由于责任机制的缺失往往会使得政策在执行过程中出现了偏差、错误或者遭遇无视,都缺乏直接而严厉的惩罚机制加以保障。社区治理中的公共政策同样存在上述问题,其负面影响是越来越多的政策堆积其中,非但未能有效地发挥其规范

或促进功能,反而会损及政策本身的权威性。“政策失灵”便也不可避免。

第二,“政策围城”反映了社区治理中政府主导的治理体制,其体制弊端将随着我国市场经济和社会治理的不断发展而愈发显现。有学者指出:“市场经济催生的利益多元化,表现在社区公共管理上,就是社区公共管理主体的增多和管理需求领域的增多。但我国在社区层面所推行的管理体制,是一种以街道办事处为依托的行政单一型的组织管理模式。……虽然,从理论上说这同社区治理并不存在根本性的矛盾,但在实际操作中,这种管理模式难以给社区内的各利益主体提供必要的、满意的服务。”<sup>[7]</sup>换言之,社区治理实践中的这种管理体制不仅很难满足社区治理中多元利益主体的需求,也难以适应市场经济发展所带来的对社会治理多元化的需求,从而引发“政策失灵”现象的出现。为了改变社区治理中政府主导的单一型的管理体制或模式,党的十九大报告中将“共建共治共享”作为创新社区治理体制的目标。然而,在这一目标实现之前,社区治理将始终处于政府主导的体制之下。试图去改变这种体制而去构建“共建共治共享”新体制的方式,恰恰又是通过公共政策的手段也即政府主导的方式。这显然又形成了一种新的“两难困境”。受到这一“两难困境”的影响,公共政策在推动社区治理规范化中的作用会大打折扣,政策中所设定的目标就难以有效实现。

第三,“政策围城”不仅对应着政府主导的社区治理体制,而且包含了对政府公权力的过分信任。这同样是一种具有危险性的思维或认知,而且该思维或认知与真正意义上的法治化治理理念是相悖的,甚至会对我国的法治建设形成阻滞力,影响法治社会和法治国家建设目标的实现。社区治理规范化最终指向的是治理的法治化,而社区治理法治化又是实现社会治理乃至国家治理现代化的必然要求。自从党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”目标以来,执政党便将法治国家建设作为基本的治国方略或纲领。党的十八届四中全会更是提出“全面依法治国”。这就意味着从执政党到社会公众都应该对法治保持敬畏,对于法治理念和法治建设的具体要求有着基本的共识。无论怎样解释法治的含义,规范约束公权力与尊重保障私权利,都是法治的精髓,也是最为核心的法治理念。社区治理规范化同样要以

实现法治化为目标,要以更好地尊重与保障私权利为终极追求,这也是实现社会治理和国家治理现代化的正当性所在。显然,“政策围城”的现象及其内在逻辑反映的仍是对政府乃至国家公权力的过分信任与依赖,这可能导致治理主体放松对公权力的规范与约束,而自古以来对公民私权利伤害最大的恰恰也是缺乏有效约束的公权力。

### 三、走出“政策围城”: 社区治理中公共政策的规范定位与品质提升

尽管存在作用的局限甚至缺陷,但是公共政策在社区治理中的功能是独特的、不可缺少的。问题在于,公共政策承担了过多甚至过度的使命,由此形成的政策依赖现象及内在政治逻辑,可能会背离政策所预设的目标。因此,如何为公共政策在社区治理中找到合理的位置,破解“政策围城”所带来的“两难困境”,是今后社区治理各参与主体必须认真予以解决的问题。党的十九大报告中提出要构建“共建共治共享”的治理格局,包含着参与、合作的基本理念。这一基本理念反映在主体层面,就是要求各种治理主体都要积极参与社区治理实践之中,共享良好治理所带来的红利。反映在规范层面,就是要求充分发挥每一种规范的积极功能,在“各美其美”的基础上实现“美美与共”。因此,走出社区治理中的“政策围城”,就应该积极实现公共政策与其他形式规范之间的衔接、转化与合作,构筑一种适合“共建共治共享”新体制的多元治理规范格局,并在这种规范格局中重新定位包括公共政策在内的每一种规范的功能。基于此,就如何推进公共政策与其他规范之间的转化与合作,在法治化社区治理实践中更好地发挥公共政策的积极功能,本文提出如下三点建议。

首先,将法治原则融入社区治理公共政策创制与实施全过程,加强公共政策的法治化水平,同时注重公共政策与国家制定法之间的衔接与转化。对于政策法治化的必要性,肖金明指出,“政策贯彻法治思维,法律规范政策过程,有助于政策的民主性和科学性,这是公共政策法治化的课题。让政策更加规范,让法律更富活力。……将政策纳入法治的框架,视政策为法治的基本构成要素和新的‘家庭成员’,而不是法治以外的事物或现

象”<sup>[8]</sup>。公共政策法治化并不意味着将所有的公共政策都要转化为法律的形式或都具有与国家制定法相同的效力,而是要求公共政策的内容与活动要符合法治的原则或理念。众所周知,在一个实行法治化治理的国家中,任何一项公权力行为都应受到法律约束。公共政策的制定与实施行为属于国家公权力行为,无论是政策的制定与实施活动还是政策内容本身,都要符合法治原则或理念。当然,公共政策法治化并不排斥公共政策自身的规范特性,而是强调政策作为创制国家制定法的依据功能。公共政策是一种有着自身独特属性并能发挥独特功能的规范形式,其中的一个表现是内容或规则表述的模糊性要强于国家制定法。这种属性恰恰是公共政策对新领域或新事物发挥“开疆拓土”式的规范功能所需要的。不仅如此,公共政策的模糊属性也为法律或其他规范发挥作用提供了空间。社区治理法治化要求国家制定法在社区治理中发挥首要的但恰当的功能。社区治理参与者通过对政策模糊性的利用,在政策内容中增加“适当时候可以创制有关国家制定法”等类似的表述,这样不仅为国家制定法的适时创制提供了明确的政策依据,也增强了公共政策自身的法治化品质。

其次,重视公共政策与软法、民间法等其他形式规范之间的衔接与合作,借助软法等其他形式规范来细化公共政策所设定的规则与目标。法治化治理的实质是符合法治原则或理念的规则化治理。由于公共政策更侧重于对体制机制的规定,对行为规则设定的表述多具有倡导性和模糊性,这就需要借助其他形式的规范加以衔接或细化。对此,在《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》中明确规定:“充分发挥自治章程、村规民约、居民公约在城乡社区治理中的积极作用,弘扬公序良俗,促进法治、德治、自治有机融合”。这段政策性色彩鲜明的表述,很好地展现了公共政策的语言特点,也表明政策制定者已经意识到公共政策的更好实施需要其他形式规范的协助。这段表述中的“自治章程、村规民约和居民公约”在规范类型上属于软法的三种具体表现形式。有学者认为:“从规范依据看,政府管制时代主要是国家法的时代;公共治理时代主要是‘软法’时代。”<sup>[9]</sup>公共政策会为社区治理规定很多机制,如社区协商机制、居务公开与监督机制、社区党务公开机制和社区心理疏导机制等。这些机制的具体



操作规程与细则可以通过软法的方式加以规定,也即由社区治理各类主体根据各自的职责或服务内容,制定具体的“工作守则”“操作细则”或“规约”等软法,以落实社区治理中公共政策所设定的机制及其目标。民间法作为与文化传统和风俗习惯有着密切联系的非成文规范,同样也是公共政策在创制和实施过程中应当注重衔接与合作的对象。社区治理中公共政策的目标或者为了拓展某个领域的工作,或者为了维护或改善某类群体的权益或某种事物的状况。无论基于何种目标都可能会遭遇民间法及其所承载的文化传统或民间价值观念。由于民间法及其所承载的价值观具有更为深厚的文化基础,因此公共政策在制定和实施过程中应当谨慎地处理好与民间法的关系。社区治理实践中的“自治章程、村规民约和居民公约”等软法,本身也吸收了很多民间法的内容。与处理同软法的关系相类似,对于那些与法治化治理不存在根本冲突的民间法,社区治理中的公共政策也应当予以尊重甚至加以借助。

最后,通过政策评估机制提升社区治理中公共政策的品质,将公共政策的合法性、可操作性和实效性作为核心的评估内容,建立公共政策退出或失效机制。政策评估是良好政策创制与实施的保障,这已成为公共政策学的一个基本共识。对于政策评估机制的功能,有学者将其归纳为三点:获得与政策相关信息的手段、检测政策结果的必要途径、构建良好公共关系的有效策略<sup>[10]</sup>。其实,除此之外,政策评估还是及时更新公共政策以提升公共政策自身品质及体系质量的重要手段。政策评估是建立公共政策退出或失效机制的重要前提。实践中,导致社区治理中低效率的“政策堆积”的一个重要原因是政策评估机制的缺失。政策制定者过于注重社区治理中公共政策的输入,而忽略了及时评估政策的实施效果,并不断梳理和更新公共政策体系的必要性。评估主体、评估内容和评估方法是政策评估机制的三个基本要素。其中,评估主体的确定和评估内容的选取,对于政策评估结论都会产生直接影响。一般而言,政策制定者与执行者不宜作为政策评估的实施主体。由相对独立的第三方评估组织作为评估主体,对社区治理中的公共政策进行评估,其结论相对而言更为客观准确。在评估内容选取方面,除

了传统的可操作性和实效性评估,评估主体还应该按照法治化治理的要求,将合法性评估作为一项基本的或核心的评估内容,并围绕合法性评估构建一套科学的评估标准和评估指标体系。通过科学政策评估机制来定期对社区治理中存在的公共政策进行评估,及时废止那些低效的、无效的或者不适应治理需要的公共政策,并将法治化治理的原则与理念融入政策评估,有助于从根本上保证和提升社区治理公共政策体系品质。

总之,“政策围城”除了形容社区治理中存在的公共政策数量之大,还借用了“围城”一词的文学隐喻,用来描述社区治理规范化或法治化中政策功能在理想与现实之间的差别或矛盾。现代化的社区治理固然离不开公共政策的作用,无论这种作用是宏观引导性的还是微观规范性的,但是以法治化为现代化治理内核的社区治理同样要警惕与消解政策本身的作用局限乃至缺陷,准确定位和发挥好公共政策在社区治理法治化中的功能。

## 参考文献:

- [1] 龚维斌. 改革开放40年中国社区治理的回顾与反思[J]. 社会治理, 2018(8):52-54.
- [2] 韩志明. 政策执行的模糊性及其治理效应[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2018,42(4):33.
- [3] 王木森,唐鸣. 社区治理现代化:时代取向、实践脉向与未来走向——十八大以来社区治理“政策—实践”图景分析[J]. 江淮论坛, 2018(5):126.
- [4] 沿着有中国特色的社会主义道路前进——赵紫阳在中国共产党第十三次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [2018-12-23]. <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64566/65447/4526369.html>.
- [5] 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[N]. 人民日报, 2018-10-28(4).
- [6] 公维友,刘云. 当代中国政府主导下的社会治理共同体建构理路探析[J]. 山东大学学报(哲学社会科学版), 2014(3):52.
- [7] 金家厚,吴新叶. 社区治理:对“社区失灵”的理论与实践的思考[J]. 安徽农业大学学报(社会科学版), 2002,11(3):72.
- [8] 肖金明. 为全面法治重构政策与法律关系[J]. 中国行政管理, 2013(5):39.
- [9] 翟小波. “软法”及其概念证成——以公共治理为背景[J]. 法律科学, 2007(2):4-6.
- [10] 于立生. 公共政策评估理论研究及其困境分析[J]. 发展研究, 2011(5):97-98.