武漢大學學報(人文科学版)
WUHAN UNIVERSITY JOURNAL(Arts & Humanity)
第70卷 第2期 2017年3月
Vol. 70. No. 2 Mar. 2017. 015～023
DOI:10.14086/j.cnki.wujhs.2017.02.002

城市“小区病”:特征、类型及治理工具

靳永翥 丁照攀

摘 要:城市“小区病”是指在快速城市化背景下,商品化住宅小区人口和经济资源过度集聚,小区构成要素失衡、社会管理失位而引致的诸种社会病态。城市“小区病”是普遍存在的,病情因地而略有差异。其病型可分为社会病、生态病、经济病和精神病四种。城市“小区病”的根由,可由政治、政策、问题三种源流得到解说。其治理的方法,应在自愿性、强制性和混合型工具基础上,组合运用,因病制宜。

关键词:城市“小区病”;城市化;负外部性;城市基层治理
中图分类号:D669.3 **文献标识码**:A **文章编号**:1671-881X(2017)02-0015-09

近年来,我国城市化进程的不断加快不仅带来了城市居住空间的变化,也带来城市小区利益关系的调整和小区治理新主体的生成,并由此形成小区内部的利益纠葛与紧张关系,小区日益成为社会矛盾的集散地①,严重制约着城市基层治理现代化的实现。

自20世纪90年代中后期开始,在民政部提出的“社区建设”概念的指引下,我国大中城市掀起了社区建设的热潮②。随之学术界对社区的研究也呈现井喷之势,涉及社区治理结构、社区治理模式、社区治理机制、社区冲突等诸多方面。然而,在我国目前的社会管理体制下,社区包含了若干个小区,而小区才是城市居民生活、交往的基本单元。相较于带有鲜明政治色彩的社区概念,城市小区具有共同体意味,更偏重于地域性特征,表现出更多地域同属和进出自由③。但是,目前学术界在小区这一层面的研究仅仅局限于小区的空间设计与规划等工科领域,关于小区公共事务治理的研究还十分匮乏。迄今,“小区病”的概念还尚未被提出,其研究更是处于学术空白期。因此,无论是实践上还是理论上,都亟须对城市“小区病”进行系统地探讨,从根本上有效治愈城市“小区病”,以实现小区善治的美好愿景。

一、城市“小区病”的总特征及类型

截至目前,学术界尚未对城市“小区病”作一个具有普遍意义的界定。美国学者简·雅各布斯撰写的《美国大城市的死与生》对现代城市发展理念及其影响下出现的各种病态现象进行了严肃的抨击④,引起了城市研究领域的广泛关注。目前研究大多是基于城市层面的“城市病”分析,比如交通拥堵、城市贫困、人口膨胀、环境污染等。作为城市的构成细胞,小区的发展态势是受到来自宏观系统城市的影响,但是,从病理学的分析视角来看,小区这一微观系统自身发展状况却直接推动或制约着城市系统的发展。在当前社会管理

①陈家喜.反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角.武汉大学学报(哲学社会科学版),2015,(1).
②杨飓.从“社区治理”到“小区治理”——反思当下社区治理的“合作—共治”模式之一.常州工学院学报(社科版),2015,(5).
③徐晓军.乡镇街坊:结构与关系——武汉市郊兰乡街坊的个案研究.武汉:华中师范大学,2005.
④王郁,张彦洁,王亚男.“城市病”的表象、体制性成因及其治理路径——以上海为例.上海交通大学学报(哲学社会科学版),2014,(6).

体制下,一旦小区这一微观系统中各构成要素之间失衡,就会爆发城市“小区病”。

本文将城市“小区病”界定为:在快速城市化背景下,商品化住宅小区因人口和经济资源过度集聚而出现“不经济性”、因收入差距扩大引致的阶层排斥和小区犯罪常态化、因社会管理和公共服务缺失导致的小区自然性基础设施供给不足,以及因社会组织缺位导致的社会基础设施瘫痪等问题的统称。“小区病”是“城市病”的微观具象和典型形态延伸,是病变因子逐步渗入小区机体、由量变到质量的过程。

(一)城市“小区病”的总特征

城市“小区病”是城市发展过程中小区内出现的一系列问题的形象说法,因此,小区在城市化过程中产生的种种负面表现状态(效应)都可称为“小区病”。从我国整个城市化进程来看,由于体制机制的不完备性,“小区病”在我国每个城市中都曾出现且不同程度地存在着。具体到某一个城市,甚至某一个社区,“小区病”又各随其地而有差异。在“一个居委会下辖多个小区”的城市基层治理情境下,由于各个小区的基本情况(地理环境、基础设施及人员构成等)不同,需要提供的公共服务性质与类型也不同,例如在老龄人口居多的小区,很可能会在医疗卫生、养老服务等方面出现病症;在外来流动人口居多的“过渡型”小区,很可能会在教育、就业和福利等服务方面出现病症。

在医学上,人类的疾病有慢性疾病和突发性疾病。同样,城市“小区病”也兼具渐进性与突发性的特征。有些“小区病”(小区的人口、资源和环境问题)的存在不是一蹴而就的,是小区问题或矛盾长期无法解决所积聚的结果,并且呈现出“小区病”隐性阶段、显性阶段、爆发阶段的演化规律。有些“小区病”就像心脏病一样,瞬时爆发。在我国,社区居民委员会本是一个基层自治组织,但在实践中,已被严重行政化,甚至有时为了迎合上级政府而与民争利。居委会在小区事务中的不当干预,很容易立即使得整个小区的新陈代谢功能发生紊乱,从而导致城市“小区病”瞬间生成。

随着城市化的不断推进以及二元户籍制度破冰,逐渐打破了农村人口向城市移动的限制,大量农村劳动力向城市转移,小区成了他们基于“用脚投票”成功者的聚居地。但是,小区居民成分复杂,并且他们的收入水平、认知境界和行为模式各异,造成彼此之间的地位差异表现得较为明显。这就为“小区病”的生成埋下了隐患,一旦爆发,就是面对各式各样的利益诉求相互杂糅,极其复杂。更加棘手的是“小区病”在实践中很容易产生涟漪效应,即小区内一种危机若不及时处理,便很可能引发多种危机。尤其是当小区治理存在制度缺陷和民主化结构失衡时,这种“涟漪效应”会被迅速放大成“潮涌效应”。

(二)城市“小区病”的类型

建国初期,城市一般处于自然而缓慢的生长状态,即使偶然出现一些“异化”,也常常能够被城市的自我调节功能有效化解①。而改革开放以来,由于城市化的骤然加速,原有的自然生长格局和自愈机制无法适应,必然影响到城市的基层治理,一些病症即“小区病”开始显现。借鉴学界对“城市病”的分类方法,基于大量调研的基础上,本文将城市“小区病”分为社会病、生态病、经济病和精神病四种类型。

1.社会病

随着城市化进程的持续推进,大量外来人口向城市小区集聚,从而使得小区中的居民结构变得复杂,打破了以往的固有形态,处于一种阶段性的“城乡混合结构”。虽然获得了制度化的城市“外形”,却仍然难解小区治理之困,甚至又平添了诸多新问题,形成城市小区“社会病”。(1)邻里矛盾频发。城市小区居民多为“洗脚上岸”的农民,生活背景、知识结构、行为习惯、消费观念、自身素质参差不齐,异质性较高,难以自觉遵守统一的规范管理,高密度异质性关系发生碰撞与排斥的概率高,致使小区邻里之间矛盾频发,冲突不断。(2)公共设施缺乏维护。城市小区内交通设施、游乐设施、体育设施等公共设施的后期维护严重滞后,有一些素质低下的居民随意损坏,一旦破损,维修更换拖延周期较长,给居民带来严重不便,难以满足居民日益提升的现实需求。(3)小区犯罪率高。由于流动人口的管理机制不协调,出租屋管理缺乏有效手段,小区成了盗窃、抢劫等各类刑事犯罪发生的温床,不少小区刑事案件和治安案

①杨保军,陈鹏.城市病演变及其治理.城乡规划,2012,(2).

件的数量有所攀升,小区治安面临严峻挑战。

2.经济病

随着城市化进程的推进,城市小区日益增多,但其中暴露出来的物业缴费、居民收入差距、就业等经济性问题也较为突出,我们将此统称为城市小区“经济病”。(1)物管服务成本走高与物业收费困难的拉锯战。随着城市小区物业管理内容纷繁复杂,成本不断攀升,很多居民较难接受“花钱买服务”理念,对缴纳物业费有一定抵触情绪。但另一方面,在物业费收缴面临困难的情况下,物业公司不断压缩运营经费,减少服务投入,服务品质不断下降,引发下一年的物业费收缴率下降。小区物业管理陷入恶性循环,出现大量棘手问题。(2)居民贫富差距严重。在城市小区中,社会公共资源的分配是不均等的,往往会发生倾斜,而收入高的居民具有优先竞争资源的优势,从而引发小区内社会形态的再次分裂,造成小区居民贫富差距逐步扩大,威胁着小区内部的和谐与稳定。(3)小区居民就业问题凸显。随着大量外来人口落户城市小区,小区居民就业压力大幅增加,就业难难免会在城市小区产生一系列问题。失业者往往会处于焦虑不安的状态,不利于小区内部的和谐,当失业群体达到一定程度后,还会对小区稳定构成威胁。

3.生态病

随着城市化进程的加快,大量人口涌入城市,由于城市政府没有采取必要的宏观调控和有效的城市社会治理措施,进城人员基于“用脚投票”自行选择小区安定下来。当城市小区人口经济社会活动超过小区承载力的极限状态时,城市小区的公共资源紧张、环境污染等城市小区“生态病”就会出现。(1)公共资源的过度使用或紧缺。由于城市小区公共服务体系还不够完善,难以满足大量外来居民的进入及其日益增长的需求,导致公共空间承载压力过大。最突出的是停车问题,如今已是“汽车开进寻常百姓家”,私家车停车难等问题非常突出,经常上演因“抢车位”引发的邻里纠纷。(2)公共空间肆意侵占。小区内部普遍存在私搭乱建,违规建设现象特别严重,屡禁不止,屡拆屡建,被称作城市小区“痼疾”。主要包括小区内居民私自搭丧棚和摆宴席、占用绿地外扩阳台和搭建车棚、外接窗台和私改楼顶天台以及小区外围改建或扩建的违章建筑等。由于私搭乱建的风气不断蔓延,很容易使其他居民感到不公平,并且严重影响了居民的正常生活,还加剧了小区的生态恶化,甚至为小区安全埋下隐患。(3)小区环境日益恶化。城市小区居民大都过于关注经济效益,环保意识较差,大量生活垃圾在小区内随意丢弃堆放,绿地乱栽乱种,环境卫生差,严重影响着居民的日常生活质量。

4.精神病

城市化作为现代社会发展的必经阶段,逐步打破了城市小区的同质属性。城市小区居民之间以工作为纽带的利益关系取代了传统以地域和血缘为纽带的人际关系,造成城市小区居民“精神沦丧”,形成小区“精神病”。(1)极端个人主义心理。城市小区居民在日常交往过程中的功利意识日趋明显,人际关系在本质上异化为一种经济关系,而传统的维系人与人关系的情感因素和道德伦理观念则日渐式微,甚至在潜意识中渗透了损人利己的畸形思想。社区组织瘫痪,公共精神缺失,公共人格成长困难。(2)阶层落差的失衡心理。随着小区内外来人口增多,贫富差距拉大,并且居民自身素质参差不齐,有越来越多的居民内心感到不平衡,甚至有一种仇富心理,诱致其产生偏激化的行为,比如常见的小区划车事件、小区殴打富人事件等。(3)边缘群体的极端心理。城市小区的独居老人及留守儿童常常得不到妥善的安置,加上社会福利失衡,贫富悬殊,矛盾激化等因素,居民小区内的高危人群和弱势群体逐渐被边缘化,一旦他们陷入生活的窘境,很容易突破道德和人格的底线,从而滋生出各种不和谐因素,甚至走向极端,发生刑事犯罪。

二、城市“小区病”的多源流动态分析

当前,城市小区中的“社会病”“经济病”“生态病”及“精神病”并非独立存在于某一小区,往往是多种病症共同发酵,给城市居民的幸福生活带来巨大困扰。然而,城市小区的这些病症是如何发生的呢?基于政治源流、政策源流及问题源流视角,本文对城市“小区病”进行多源流动态分析,探寻城市“小区病”

的病理演变过程(见图 1)。

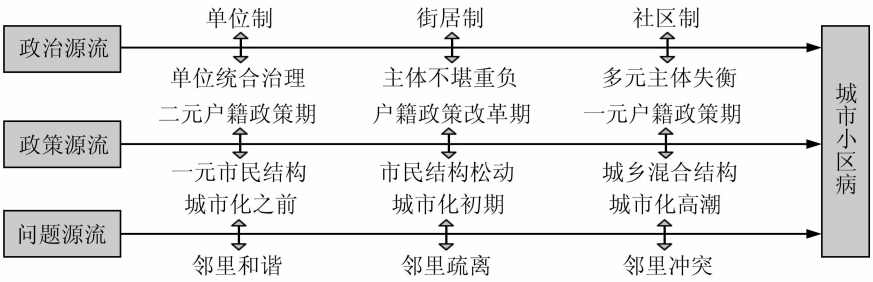

图 1　城市“小区病”病变过程的多源流分析模型

(一)政治源流中的病变过程

城市“小区病”的出现是特定政治环境和时代条件的产物,并非随着小区的建立而产生。宏观来看,城市“小区病”是伴随着我国基层社会治理体制从单位制到街居制,再到社区制的转变而逐渐演化形成,在此过程,小区治理的主体从原来的单位到现在的多元治理主体,日趋复杂。单位制是新中国成立后我国社会管理的产物,单位作为一种适应计划经济体制的特殊组织形式,具有政治、经济和社会三位一体的功能,以行政性、封闭性、单一性为特征①。这一时期,城市单位住房具备了小区的基本属性,满足了单位成员的住房需求。因此,小区公共事务由单位进行管理,小区公共问题较少,并且这些问题往往能够得到单位的处理和解决,并未广泛影响居民的生活需求。随着经济体制的转轨,单位制逐步解体,小区居民住房产权发生变革,街居制在社会管理中的作用逐渐凸显。

街居制主要是通过街道办事处和居民委员会这两个组织进行社会管理的体制。在此背景下,居民开始关注自己的生活环境,要求提升居住质量。街道办和居委会职能超载,而职权十分有限,面临着人、财、物等资源及能力有限与管理区域较大之间的矛盾,小区居民只能得到基本的公共服务保障。此时,小区居民逐渐面临较多的问题:治安恶化,房屋维修难以解决、基础设施匮乏等,“小区病”逐渐凸显。20 世纪 90 年代,随着市场经济体制的确立,“社区建设”在我国城市中轰轰烈烈地开展起来。社区建设包含了社区管理体制的改革,即从原来的单位制、街居制向社区制过渡。社区制背景下,小区治理的主体发生了根本性转变,治理主体包括业委会、物业公司、社区服务中心及居委会等。由于治理主体的多元化及相互间力量的失衡,加之长期以来行政力量的主导作用尚未完全转变,我国城市小区治理中,各个主体之间面临着诸多矛盾,对于出现的小区公共问题不能有效地解决,常常出现政府治理“缺位”、物业服务企业“不作为”或“乱作为”、业主及业主委员会“无力作为”的情况,影响了多数业主的正常生活和合法权益,甚至酿成群体性冲突事件,最终形成“小区病”。

(二)政策源流中的病变过程

建国以来,我国社会形成了城乡分割的城乡二元结构。改革开放后,随着市场经济的发展,城乡二元结构难以适应新形势的要求。在城市的拉力与农村的推力的双重力量下,国家开始逐步改革城乡户籍政策,一场自下而上的“城市化运动”渐次拉开,也导致了城市基层社会结构的变迁。户籍政策改革之前,城乡二元户籍制度在城市和农村之间竖起了一座高墙,城市人口主要是以自然增长为主,城乡人口迁移比较缓慢且可控,小区居民结构依然延续传统的一元市民结构,城市小区内很少出现纠纷、冲突之类的事件。从 20 世纪 80 年代初开始,国家出台了多项“农转非”政策,尤其是 1984 年的自理口粮户口政策,首次冲破了户籍制度指标控制的坚冰,真正意义上开启了我国城市化进程。此后,快速发展的工业化进程使得城市对劳动力提出了大量需求,而农村劳动力剩余,由此导致大量农村人口急剧向城市转移,落户小区,致使城市基层社会的一元化市民结构被打破。自此,城市小区治安问题、矛盾冲突问题等

①何海兵.我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制.管理世界,2003,(6).

各种城市“小区病”开始显现。

进入21世纪以后,我国的城乡户籍改革的权限下放到了各地方政府。2003年,全国各地户籍改革政策纷纷出台,一些城市取消了农业户口与非农业户口的区别,推行城乡户口一体化,自此,我国正式进入城市社会发展阶段。面对城市化的快速进程,大量农村人口及其他流动人口不断涌入城市,基于“用脚投票”落户小区,城市基层社会结构开始向“城乡混合结构”转变。这种结构无论在组织及权力关系领域,还是在管理服务领域,无论在心理文化领域,还是在生活和生产方式领域等等,均体现出城乡关系高度混杂交叉的结构性特点,难以与城市的要求相协调,由此前期累积的“淤塞”难题进一步恶化,城市“小区病”集中爆发。

(三)问题源流中的病变过程

改革开放以来,中国的城市化进程快速推进,十分引人瞩目,但是人们更多注意到的是物质形态和经济形态的城市化,在一定程度上忽视了人自身的城市化。城市化的核心是人的城市化,终极目的是让广大市民生活更幸福,更有获得感。因此,小区居民作为城市小区的核心主体,小区居民的问题是城市“小区病”发生的根本问题,并且城市“小区病”最终也是体现在居民身上,影响其正常生活。

在城市化之前,城市空间上形成了以单位为主要职能的生产空间和生活空间共同构成的单位小区。小区居民大都源于同一单位,具有高度的同质性,其收入水平、价值观念、思维方式、生活方式和行为方式都十分趋同。居民之间既是同事也是邻居,业缘、地缘关系的重合,再加上单位经常组织的集体活动,为居民之间正式和非正式的交往创造了条件。虽然居民之间也会发生一些邻里纠纷,但具有个别性、偶然性特征,并未广泛影响居民生活。在城市化初期,随着越来越多的外来人口涌入城市,在城市小区中,各不相同的职业、价值观念、学历、生活习惯的人住到了一起。这在很大程度上提高了居民之间由陌生到熟悉到相识的成本,甚至彼此都抱着堤防心理,居民之间产生了严重的信任危机,“远亲不如近邻”似乎失去了原有的作用。另一方面,由于经济和社会地位的差异而使得自我定位的不同,从而形成了居民之间相异的交流和沟通模式,原本以社会交换为核心的邻里关系在小区中日渐式微,城市小区俨然已经成为一个有着共同利益诉求却又彼此陌生的“小社会”。随着我国城市化进入高潮期,在城市小区落户的农村人口作为一个群体已不容忽视。但是,这些城市化的新居民以往长期生活在农村,没有受过良好的职业教育和就业技能培训,因此,就业困难。另一方面,他们虽然具有市民身份,但并非已成长为具有公共精神的市民,短期内难以摆脱天然养成的随扔随吐、市井谈天并随意将公用地据为己有的农耕文明特征。由于新来居民的认知观念、行为方式极其缺乏现代市民意识,造成了他们与原有居民之间的文明撕裂与文化碰撞,从而造成城市小区系统中要素之间的严重失衡,致使城市小区“社会病”“经济病”“生态病”“精神病”齐发,小区居民幸福指数直线下降。

三、城市“小区病”的负外部性

(一)人情冷漠

随着城市化的快速推进,大量农村人口远离故土走进城市,与来自各行各业的人们一起居住城市小区。城市小区高楼大厦取代了传统的胡同和院落,使得人们楼越住越高,防盗门越装越厚,邻里关系却越来越疏远,戒备心也越来越强。并且随着城市生活节奏的加快,迫于生活和工作压力,人们整天忙于在外奔波,无暇顾及邻里情感。在我国,邻里小区是一个远离政治民主等宏大话语体系的日常生活空间,是我们最熟悉并最依赖的空间①。在利益观念日趋多元化的社会现实背景下,人们交往的频度和深度受到冲击,小区已经成为一个由有着共同利益诉求却又彼此陌生的“小社会”,小区之间住户的交流比较少,邻里之间缺少沟通和帮助,于是邻里守望这种天然的安全屏障就被无形的破坏掉,使得居民邻里之间只有猜忌、冷落,而没有彼此的信任。并且自单位制解体后,国家基于单位制的纵向利益调节机制

①何艳玲.捍卫邻里:中国社区建设的未来任务.国家治理,2015,(34).

失效,而基于居民互相信任的横向利益调节机制又很难在城市小区形成,又进一步恶化了居民之间的关系,造成恶性循环,导致邻里关系日趋冷漠。

(二)基层自治陷入瘫痪

在当前社区制背景下,城市小区治理的主体发生了根本性转变,包括业主、开发商、物业公司、居委会等。然而在城市小区的生态系统中,天平并不平衡,本应是小区"当家做主"的主人,但无论是业主个体还是业主组织都处于弱势地位①。并且业主与开发商之间、业主与物业服务企业之间、业主与业主之间都存在着不同程度的矛盾,这些矛盾滋生了如物业冲突、开发冲突、邻避冲突等各种各样的城市"小区病"。但是,面对各种矛盾和冲突,由于纵向与横向利益协调机制的双双失灵,在小区居民普遍信奉"大闹大解决,小闹小解决,不闹不解决"的时候,自然而然就把实现自身利益诉求的希望寄托于政府,以谋求行政力量解决所有利益诉求问题。以至于在城市实践中常常出现小区的物业纠纷不是找物业服务公司解决,而是向政府寻求帮助,依靠政府。在当前居委会与业委会过度行政化、物业公司与开发商过度依附政府的情况下,小区个体居民平时忙于生计在外奔波,很少参与小区公共事务,一旦出现矛盾和冲突,也事事依靠政府,居委会与业委会等自治组织在现实中根本无法达到自治的效果,致使基层自治陷入瘫痪。

(三)导致伪"逆城市化"现象

当前,我国把城市化作为解决"三农"问题与提高现代化水平的重要战略抉择。然而,由于我国城市化进程的骤然加速,大量人口向城市盲目涌入,受城市小区资源、环境、基础设施承载力的限制,引发了城市小区内部系统功能紊乱,就业困难、小区犯罪、污染严重以及阶级分化等一系列疾病集中爆发,严重影响了城市小区居民的正常生活和工作。而在国家日益加大农村支农惠农政策的背景下,农村面貌得到了持续改善,并且乡村也不像城市生活那样会造成的强大的心理压力,也没有来自阶层的排斥,更没有可怕的雾霾。这被那些追求生活质量、健康生活的人所向往的时候,伪"逆城市化"现象的出现是很自然的事。伪"逆城市化"不是正统西方理论上的"逆城市化",主要是指当前我国那些公职人员争当农民、城市居民办理农村户口等一些非常规的城市人口向农村转移现象。伪"逆城市化"不仅影响城市化率的提升,还可能导致严重的城乡割裂,甚至非法侵害并挤占农村居民的既得福利,有可能导致我国城市化进程的延缓乃至停滞②。

四、"小区病"的治理工具选择及创新

城市"小区病"的本质不是简单的小区冲突或邻里纠纷,而是随着城市化进程的推进,大量外来人口进入城市,城市小区这一微观系统中各构成要素之间失衡的结果表征。因此,仅仅盯住城市"小区病"的外在表现,"头痛医头,脚痛医脚",并不能有效治理城市"小区病"。任何一种"小区病"皆存在不同病原与生成机理,不可一概而论,只有基于权变视角,找到各种"小区病"的病源,剖析其生成机理和关键变量,才能为治理工具的选择奠定决策前提。根据霍莱特(M. Howlett)和拉梅什(M. Ramesh)依照治理工具的强制性程度对治理工具的分类,当前我国城市"小区病"可供选择的治理工具主要有三类:自愿性治理工具、强制性治理工具、混合型治理工具。无论哪一种治理工具,只要能够有效治理城市"小区病",都是值得借鉴的。但是,在面对一些复杂的城市"小区病"时,必须创新地组合运用多种治理工具,包括同类别内的治理工具组合与跨类别的治理工具组合。所以,基于权变的视角,以辨清病因,对症施策的理念选择治理工具,才能从根本上医治城市"小区病",逐步实现构建健康宜居小区的愿景。

(一)三类治理工具

1. 自愿性治理工具

自愿性治理工具的主要特征是在所期望实现的任务上,政府较少的介入,而由民间力量(家庭、社

①杨玉圣.论小区善治面临的主要矛盾——兼论小区公共事务治理之道.政法论坛,2013,(3).
②张晓忠."逆城市化"对新型城镇化建设的影响及对策.中共福建省委党校学报,2014,(2).

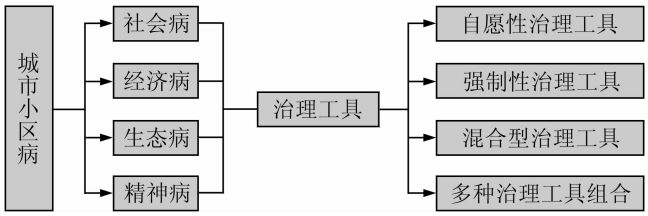

图 2　城市“小区病”的治理工具框架

区、自愿性组织)或市场自主运作来提供某些服务①。小区作为一个私有化、多元化显著的生活场域,如果仅仅依赖政府或单一主体进行治理,那么,最后往往导致治理失灵结果的出现,从而进一步恶化“小区病”。因此,在居民比政府更了解小区发展的现实下,向公民自主治理价值的回归②。那么,这一价值的回归,就必须依赖于自愿性治理工具的应用。在治理“小区病”过程中,自愿性治理工具不仅可以节约公共开支、降低治理成本,而且往往能够发挥显著作用,甚至比政府官僚机构反应更快、效果更好、效率更高,有助于在当前基层社会治理建设背景下实现小区善治的愿景。

家庭、社区、自愿性组织与市场是治理城市“小区病”非常重要的自愿性治理工具形式。只有在通过自愿性组织构建横向利益协调机制推动小区自治的同时,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,才能从根本上医治小区部分“社会病”和“经济病”。具体来讲,在所有的社会关系中,邻里关系是极其重要的,小区需要通过构建利益协调机制和组建业委会来调节各种利益关系和利益冲突、捍卫邻里,促进社会交往与社会信任,以逐步消除小区中的邻里纠纷和阶层分化。在业主委员会成立的基础上,通过市场的作用业主自行选择合适的物业管理公司,并与所选的物业管理公司签订物业服务委托合同,要求物业管理公司认真履行其义务,切实履行职责,合理收缴物业管理费,并接受业主委员会的监督,从而使物业管理公司为业主提供较好的物业服务,走出物业服务的恶性循环,净化和提升小区的居住环境和居住质量,提高居民满意度和幸福感。

2. 强制性治理工具

强制性治理工具需要借助国家或政府的权威或强制力,强制性地规范目标群体的行为,以解决一些积重难返的公共问题。政府可以命令某个公民从事特定活动,可以组建政府控制的企业来履行政府必须承担的职能,或者直接通过政府机构提供公共物品和公共服务,来满足社会公众的需要,实现期望的政策目标③。在治理城市“小区病”的过程中,除了业主、业主委员会和物业服务企业履行和发挥各自的职责及作用外,政府这一重要主体也必须运用强制性治理工具,协助小区其他主体解决那些触碰法律制度的问题。

规制工具是政府最常用的一种工具形式,它一般由特定的政府部门利用相关法律法规处理社会公共问题,以维护社会秩序和公共利益。尤其是在那种各种环境错综复杂,各类小区问题横生,行政力量又难以深入,造成各类行政案件和刑事案件比较多的小区。同时,这类城市小区的居民素质一般较低,居民身份也是鱼龙混杂,并且自我管理和服务意识也比较薄弱。这就需要强化政府权威,运用规制等强制性治理工具,理顺小区内各种利益纠葛,化解居民之间以及其他主体的矛盾。这样不仅可以迅速恢复小区正常生活秩序,解决小区犯罪现象上升等小区“社会病”,还为小区进入良性发展的轨道创造了条件。

3. 混合型治理工具

混合型治理工具同时具有自愿性工具和强制性工具的双重特征,包括信息与劝诫、补贴、产权拍卖与征税和用户收费等多种工具形式。在最低程度上,政府可以发布导向信息,在最高程度上,政府可以进行惩罚性课税;在中间程度上,政府既可以对需要鼓励的行为进行补贴,还可以在一些领域建立价格

---

①HOWLETT M , RAMESH M. Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems. Toronto: Oxford University Press, 1995:83.

②理查德·C.博克斯.公民治理:引领21世纪的美国社区.孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2005:23.

③严强.公共政策学.北京:社会科学文献出版社,2008:99.

机制。由于目前我国的城市小区尚处在从政府行政力量主导走向居民完全自治的转型期,政府行政力量与居民自治力量在城市小区治理实践中都不同程度地存在,因此,治理城市“小区病”,混合型治理工具有很大的用武之地。

信息、劝诫以及用户收费是治理城市“小区病”最为重要的混合型治理工具形式。政府通过信息发布这种温和的工具形式小区居民提供一些信息,以使居民自觉规范自身行为。如若居民没有按照政府的信息建议自行改变自己的不良行为,政府可进一步对其劝诫或说服教育,力求改变居民的不良偏好和行动。如此一来,基本上可以有效治理部分小区“社会病”,比如小区内随意破坏公共设施等。至于小区内的一些顽固分子,不听劝诫,为所欲为,政府可采用另一种工具形式来加以制止,即对其实施惩罚性收费。用户收费兼具规制工具和市场工具的双重特征,它还可以有效治理小区内公共资源紧张等小区“生态病”,比如对小区车位进行适当收费,可间接减少居民买车的数量,从而使得小区内公共资源紧张得到缓解。

(二)治理工具的组合运用及创新

当前,城市小区已经陷入“旧病新疾”相叠加的失控期,并且城市“小区病”表现出的症状多样且复杂,有些疑难杂症运用单一的治理工具往往很难奏效。因此,必须创新治理工具的运用,针对“小区病”的具体发病机理,跨类别组合运用多种治理工具,从而达到“药到病除”之效。

1. 自愿性与混合型治理工具的组合

由于城市生活节奏较快,消费水平较高,并且外来人口自身文化素质较低,难以就业,因此,他们面临着严重的生存压力,以至于将传统的伦理道德抛诸脑后,惟功利意识至上。一方面,需要小区自愿性组织要把小区内居民凝聚起来,通过组织各种小区活动,促进居民之间的交往,使利益关系与邻里关系相兼容,找回传统的邻里守望,互帮互助。另一方面,需要解决居民的就业问题,就业问题不仅是经济问题,还是民生问题。随着城市化的持续推进,大量人口聚集城市,城市人口增加的速度远远大于就业岗位增加的速度,导致小区居民面临很大的就业压力。自愿性组织就可以结合政府发布的相关就业信息由显到隐三个层面促进就业,一是直接吸纳就业人口,亦即“蓄水池”效应;二是通过就业服务间接促进就业,亦即“催化剂”效应;三是缓解结构性就业矛盾、促进社会系统均衡就业,亦即“平衡器”效应。此外,政府还可以通过票证对有困难的家庭在教育、住房与医疗保障等领域进行补贴,或是通过提供工资补贴鼓励一些私营企业雇佣弱势工人。如此一来,自愿性与混合型治理工具组合运用,可以有效地治理城市小区居民的功利化问题和就业问题。

2. 强制性与混合型治理工具的组合

当前,很多城市小区居民遭受着违规建设、环境污染等小区“生态病”的困扰,并且这些问题好像是小区的“痼疾”,屡禁不止,难以根治。违规建设问题与环境污染问题有着共同的病理特征:利益集中,成本分散,即有些素质较低的居民为了自身方便,而不顾他人冷暖,让小区其他居民承担违规建设与环境污染的外部性。治理这种小区“生态病”,需要政府首先向小区居民发布关于违规建设与环境污染的相关信息,让居民意识到自身行为的错误性与危害性,自行改变。对于那些无动于衷者,政府可以对其劝诫或是说服教育,敦促他们要保持公共意识,不能为了一己之利而影响他人。还可以辅之用户收费来对违规建设者和环境污染者收取一定的费用,以提高他们不良行为的成本,间接地限制与此相关的违规行为。对于那种顽固抵抗的居民,需要运用规制等强制性治理工具,令其受到相关法律法规的惩罚,以保护小区其他居民的合法权益和公共利益。

3. 自愿性、强制性与混合型治理工具的组合

随着大量外来人口流入城市,逐步打破了城市小区的同质属性,甚至使小区内出现了阶层分化,导致小区内高收入群体、一般收入群体和弱势群体之间互不兼容。这就使得高收入群体处于高高在上的地位,而一般收入群体和弱势群体被边缘化,极其容易造成他们心里的不平衡。一旦一般收入群体和弱势群体内心失衡,往往会产生仇富心理,进而诱致极端行为,比如小区的划车事件。治理这种小区“精神病”需要自愿性、强制性与混合型三种治理工具的组合运用,一是需要小区自愿性组织通过建立沟通平

台,可以是微信群、QQ 群等网络沟通平台,也可以定期聚会、文体活动等现实平台,增进各个群体之间交流,促使群体之间的融合,直至把三种不同的群体变为一个和谐的小区居民共同体。二是政府需要对内心失衡的居民进行及时的说服教育与劝诫,敦促其尽快改正不端行为。同时政府还需要通过工资补贴帮助收入较低的居民,以缩小收入差距,对于特殊困难的弱势群体,需要通过票证对有在教育、住房与医疗保障等领域进行补贴。三是政府要运用规制工具对小区内产生的极端行为或是犯罪行为予以严厉打击,确保小区和谐稳定,居民安居乐业。

五、结　语

随着我国城市化进程的推进和城市基层管理体制的不断变化,推动城市小区建设与发展已经成为促进我国社会和谐发展的重要路径。小区作为我国城市的基本构成单元,其和谐稳定对于我国地方治理现代化,甚至国家治理现代化都有着重要的现实意义。但是,由于城市小区正处于从行政主导走向小区自治的转型期,城市化进程的骤然加速使得城市小区这一微观系统中各构成要素之间失衡,致使城市小区出现了"社会病"、"经济病"、"生态病"及"精神病"等多种病症,且呈现出蔓延和扩散趋势,严重影响了小区的可持续发展,甚至酿成群体性冲突事件与犯罪事件,极大地降低了居民的居住质量和满意度。由于城市不同类型的"小区病"具有不同的病原,病变过程也有所差异,极其复杂。因此,只有基于权变视角,找到各种"小区病"的病源,剖析其生成机理和关键变量,综合运用自愿性治理工具、强制性治理工具以及混合型治理工具,才能逐步治愈城市"小区病",从而使城市小区更加和谐稳定,小区居民生活更加幸福,更有获得感。

Urban "Community Diseases": Features, Types and Governance Tools

JIN Yongzhu & DING Zhaopan (Guizhou University)

Abstract: Urban "community diseases" refers to the social morbidity caused by the excessive concentration of population and economic resources, the imbalance of elements and the dislocation of social management in the commercialized residential district under the background of rapid urbanization. Urban "community diseases" are ubiquitous and slightly different between each other. The diseases can be divided into four kinds, i. e. , social, ecological, economic and mental diseases. The fundamental causes of urban "community diseases" can be explained by three ways, namely, politics, policy and problem. The governance should be combination of different methods due to different diseases based on voluntary, mandatory and mixed-type tools.

Key words: urban "community diseases"; urbanization; negative externality; urban grassroots governance

●**收稿日期**:2017-01-20

●**作者地址**:靳永翥,贵州大学公共管理学院;贵州 贵阳 550025。Email:554977500@qq.com
丁照攀,贵州大学公共管理学院。Email:hndzpan@163.com

●**基金项目**:贵州省社会科学重大委托课题([2015]14 号)
●**责任编辑**:何坤翁