



封闭社区治理:国际经验与中国实践

曹海军 霍伟桦

摘要: 在过去的30余年里,封闭社区逐渐成为在全球范围内流行的居住空间模式。历史上,在不同的国家和地区,封闭社区的形成和发展源于各自独特的历史文化条件和政治经济际遇。美国被认为是现代封闭社区起源的主要国家之一,其封闭社区的诞生可以归因于社会经济状况、种族歧视、私人偏好和城市公共服务供给等一系列因素。在中国社区建设运动的背景下,封闭社区在基层政权建设、基层治理秩序和社会公共服务等制度供给方面发挥着巨大的作用,成为中国基层社会治理的基本单元。通过考察中国式封闭社区的产生、演化、作用等发展变化,可以反映出中国城市空间结构和社会基层治理的制度变迁以及中国社会阶层转变的脉络。

关键词: 封闭社区;增长联盟;中国基层社会治理;住宅私有化

中图分类号: D035.5;D669.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-881X(2017)02-0005-10

在20世纪最后20余年里,封闭社区逐渐成为在全球范围内流行的居住空间模式^①。它不仅广泛出现在北美洲的美国、加拿大,西欧的英国和大洋洲的澳大利亚等发达国家;也出现在拉丁美洲的阿根廷、巴西,非洲的南非,东南亚的印度、菲律宾和印度尼西亚等发展中国家,以及东亚的韩国和日本。同样,封闭社区在中国也是相当流行的。据不完全统计,我国80%以上的新建楼盘都被封闭起来^②。时至今日,封闭社区已成为中国房地产开发商住宅项目的标准开发模式。从历史发展的脉络来看,自古以来,作为封闭形式的“墙”“起着管控、束缚和保卫的作用,是社会治理的元器件”^③。南京国民政府建立以来,国家权力对中国城市空间重构的塑造与改造能力进一步加强^④。本文指出,在我国社区建设的背景下,封闭社区作为一种独特的社区类型,在基层政权建设、基层治理和社会公共服务等制度供给方面发挥着巨大的作用,成为中国基层治理和社会治理的基本单元,而这一基本单元的形成和演化则印证了法国城市学家亨利·列斐伏尔(Henri Lefebvre)的名言,空间是历史、政治与意识的合力下形成的^⑤。

① 特别感谢美国纽约规划局前局长、现任中国外专局资深美籍规划专家、联合国人居署指导委员、中国城市建设国策专家委员会委员饶及人(James C. Jao)先生对本文的名词概念进行规范校正以及提供纽约市的案例。本文曾在2016年11月11—12日由山东大学政治与公共管理学院举办的“新型城镇化、空间正义与城市包容性发展”高端论坛上进行宣读,感谢中国人民大学公共管理学院李东泉副教授和北京大学政府管理学院黄骞副教授对本论文的点评和建议。文责由笔者自负。WEBSTER C J, GLASZE G, FRANTZ K. The Global Spread of Gated Communities. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 2002, 29(3): 315-320.

② MIAO P. Deserted Streets in AJammed Town: The Gated Community in Chinese Cities and Its Solution. *Journal of Urban Design*, 2003, 8(1): 45-66.

③ 任放. 从历史的视角看中国城市的“墙”. *武汉大学学报(人文科学版)*, 2016, (3).

④ 陈蕴茜. 国家权力与近代中国城市空间重构. *武汉大学学报(人文科学版)*, 2016, (3).

⑤ 亨利·列斐伏尔. 空间、空间的生产和空间政治经济学. 李春,译. *城市与区域规划研究*, 2012, (2).

一、国外封闭社区的治理经验:起源、类型与研究现状

(一) 封闭社区的现代起源

学术界普遍认为,现代封闭社区(Gated Communities 或者 Walled Communities)最早诞生在美国。19世纪末,为应对城市快速工业化并针对富人群体而开发的高档住宅,如位于纽约的塔克西多公园(Tuxedo Park)和圣路易斯的私人街道可以被视为现代封闭社区的雏形。二战以后的六七十年代,美国联邦政府在推行“总体规划社区”(Master-planned Community)的过程中出现了一种带有明显封闭结构特征的住区模式^①,这种现代社区模式首先在富有群体和关注隐私的名人圈子里流行起来。随着社会发展,美国社会逐渐接受了这种私人的封闭住区模式,最终演变成今天的封闭社区。

根据埃文·麦肯齐(Evan McKenzie)的研究,封闭社区起源于住宅私有化,私有化住区是美国住房的主导形式^②。私有化住区通常也被称为共同利益开发项目(Common Interest Housing Developments,缩写CIDs)或共同管理社区(Common Interest Communities,缩写CICs)。根据不同类型的产权权属,即个人财产(土地、别墅或公寓等)与公共财产(街道开放空间、公共设施等)的所有权,CIDs或CICs可以被划分为三种类型。第一,拥有土地的共有公寓(或称为共管公寓,Condominium Apartment)^③。在纽约,Condominium Apartment是一个法定名词,指的是住户拥有土地产权的共有公寓。例如一栋共有公寓有18户,那么每一户拥有1/18的土地契约,住户转卖可以不经管理委员会的同意,而且住户可以将土地产权自由抵押买卖。一般新的住宅楼,每一个单位拥有独立的供热系统与空调系统、有单独的电表,售价也比较高。第二,合作式住宅(或称为众筹住宅,Co-operative Apartment)。比如同一栋拥有18个单位的共有股份住宅,那么每一个单位拥有这个公司的1/18股份,如果转卖,需要经过管理委员会或者大多数单位的同意,否则无法转卖,一般合作式住宅价格也比较低。在纽约许多旧的住宅楼,因为供热系统、空调系统无法单独操作,必须采用这个方式。这种房子采用的是大电表、大水表,因此电费与水费由大家均摊。第三,统筹社区(Planned Communities)。虽然这是一种混合的住房类型,但是具有一些典型的特征,例如每一户家庭的住房拥有属于自己的草坪和私家车道,以及作为私人街道的公共区域;作为娱乐消遣的高尔夫球场、游泳池和湖畔,等等。购买者拥有住房的所有权及社区公共区域的部分所有权。

在上述三种分类的基础上,CIDs或CICs分别形成了性质不同的社区(业主)委员会作为社区自治的管理机构。同时,由于每个社区的差异较大,在公共服务的种类和承担主体之间不可避免地存在着政策差异。根据麦肯齐的研究,CIDs或CICs具有以下五个共同特征^④:共同所有权(Common Ownership)、私有土地使用管制(Private Land Use Controls)、私性政府(Private Government)^⑤、总体规划(Master Planning)和安保措施(Security Measures)。第一个提出封闭社区概念的美国社会学家威廉·弗兰纳根(William Flanagan)认为,可以把封闭社区看作是一种特殊的居住联合体(Residential Association)。据第一个对封闭社区进行系统性研究的美国社会学家爱德华·布莱克利(Edward J. Blakely)和玛丽·盖尔·斯奈德(Mary Gail Snyder)在1997年的估计,当时约有1/5的CIDs或CICs符合“封闭社区”的描述^⑥。

① ATKINSON R, BLANDY S, FLINT J, et al. Gated Cities of Today? Barricaded Residential Developments in England. *Town Planning Review*, 2005, 76(4): 401-422.

② McKENZIE E. Common-Interest Housing in the Communities of Tomorrow. *Housing Policy Debate*, 2003, 14(1-2): 203-234.

③ 共有公寓和共管公寓(Condominium Apartment)的概念是饶及人先生于1980年代在美国纽约规划局供职时发明的中文专有名词。

④ McKENZIE E. Common-Interest Housing in the Communities of Tomorrow. *Housing Policy Debate*, 2003, 14(1-2): 203-234.

⑤ Private Government 也被译作“私人政府”。在美国,封闭社区首先是以住宅私有化的形式存在的,私有化是其首要的属性。在CIDs或CICs中,不同的社区(业主)委员会作为社区自治的管理机构,在一定程度上取代了地方政府的功能和职责。于是,地方政府的行政管理出现了“空心化”现象,由于社区(业主)委员会是服务于社区和业主的私人机构,于是这种现象就被称为“私性政府”。

⑥ BLAKELY E J, SNYDER M G. *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Washington, DC: Brookings Institution, 1997: 180.

（二）封闭社区的定义与类型划分

封闭社区研究的集大成者布莱克利和斯奈德认为，封闭社区就是“受限进入的，公共空间通常被私人化了的居民区”^①。在对封闭社区进行界定的基础上，他们第一次对封闭社区做了经典的类型学划分，确定了美国封闭社区的三种主要类型。在生活型社区(Lifestyle Communities)(例如退休村、高尔夫球/休闲社区俱乐部和郊区新市镇)内，共享的公共空间和当地的文娱场所已经变得私人化，对它们的管理更多的是作为社会要求而不是安全考虑。这些社区反映了“共享领地的概念，互相排斥的而不是相互包融的共有价值”^②。相比之下，名望型社区(Prestige Communities)可能会缺少生活型社区共享的便利设施。设置大门的唯一目的就是凸显居住者的身份并且提高和保护社区内居民的形象和财产。第三类是安全地带型社区(Security Zone Communities)，建立这种社区的主要目的是避免犯罪和局外人的打扰。在安全地带型社区内，是居民而不是房地产开发商提出安装大门和路障来保护社区避免受到真正或潜在的威胁。尽管这三类封闭社区本质上是理想状态的划分，但实际上它们的区别和特点经常有重叠的部分。

随后的学者，如卢(Low)将封闭社区定义为：“被围墙、栅栏或者灌木丛覆盖的土坡环绕起来的住宅区。”^③罗兰·阿特金森(Rowland Atkinson)和萨拉·布兰迪(Sarah Blandy)进一步将封闭式社区定义为“有围墙和栅栏包围的，外人进入受限的住宅区，由法律协定将居民和一套共同的行为准则和集体管理责任联系起来”^④。诚然，由于各国的历史条件、社会经济等的发展差异，研究者们各自从不同的学科背景和研究角度出发，对封闭社区进行研究。目前，学者们对封闭社区形态和模式的研究并没有得出一致结论，因此，对封闭社区概念的理解也不完全统一。但综合来看，根据学者们的已有研究，我们可以根据“封闭”的程度和手段，从技术层面把所有的封闭社区按照以下规定排列成一个研究光谱：光谱的最左端是最弱意义上的封闭社区，即居住区的周围仅仅由围墙、篱笆或绿化带等物质屏障环绕，社区内部管理极为松懈，管理的技术手段单一；光谱的最右边是最严格意义上的封闭社区，社区不仅被封闭的物质屏障所包围，而且社区入口采取门禁措施，社区内部通常配备24小时安保人员、巡逻车等，采取先进的智能化管理手段如闭路监视系统和其他电子设备。光谱的左右两端分别是封闭社区的理想类型，而光谱的中间则为在现实中封闭社区的各种亚类型。这就构成了封闭社区的研究谱系。根据研究视角的不同，我们提供了几位具有代表性的学者对封闭社区进行的不同类型的划分，如表1。

表1 封闭社区的类型学划分

分类视角	基本亚类型	代表学者
择居动机	生活型、名望型、安全地带型	[美] 布莱克利和斯奈德(Blakely & Snyder, 1997)
开发意图	填充型、遗产转换型、乡村型	[英] 克里斯·韦伯斯特(Webster, 2001; 2002)
禁入程度	标志型(装饰型); 开放分隔型; 伪装型、路障型、部分封闭型、完全封闭型、限制界限型; 限制守卫型	[加] 吉尔·格兰特(Jill Grant, 2003; 2004)
商品特质	自然型、商业型	[葡萄牙] 里塔·拉波索(Raposo, 2006)
商业性质	私人海滨度假胜地、山地滑雪山庄、公寓大楼、度假别墅、示范城镇	[德] 格奥尔·格拉兹和[阿拉伯]阿卜杜拉·Alkhayyal (Glasze & Alkhayyal, 2002)

资料来源：根据相关资料整理，表格由作者自绘。

① BLAKELY E J, SNYDER M G. Fortress America: Gated Communities in the United States. Washington, DC: Brookings Institution, 1997: 2.

② BLAKELY E J, SNYDER M G. Fortress America: Gated Communities in the United States. Washington, DC: Brookings Institution, 1997: 55.

③ LOW S. Behind the Gates: Life, Security and the Pursuit of Happiness in Fortress America. London and New York: Routledge, 2003: 12.

④ ATKINSON R, BLANDY S. International Perspective on the New Enclavism and the Rise of Gated Communities. Housing Studies, 2005, 20(2): 177-186.

(三) 研究现状

自20世纪90年代以来,不同领域的学者分别从社会学、建筑学、人文地理、城市规划、经济学、管理学、心理学、法学等不同学科和角度进行研究。关于封闭社区的研究范围也从概念、分类和特征,发展和形成机制,以及影响评价等内容,逐步拓展到从城市规划、社会建设,乃至国家基层政权建构的角度探索封闭社区的发展规律及影响,并从政府的作用、规划的应对、市场的引导、社区自身的建设等层面研究探讨治理策略。在这一过程中,政治学和公共管理学等学科的作用和影响日益显现。

毫无疑问,在布莱克利和斯奈德掀起了对封闭社区的研究高潮以后,许多研究者开始关注这种独特类型的社区,并探索社区之外的种种问题。目前,西方学术界对封闭社区的研究主要集中在以下几个议题:(1)封闭社区的形成和发展机制:形成了以全球化与后福特主义、新自由主义公共政策、公共选择与制度经济学、社会隔离与社会冲突、文化(权力)与空间为代表的从全球到地方的五种理论研究范式;并由此衍生出一些次级议题,例如封闭社区的安全感与安全性分析、认同感问题、“纯化”问题,等等。(2)封闭社区的治理模式与配套措施:“草根民主”(Grass-Root Democracy)与公民社会发育,城市政府(Urban government)与私性政府的关系,社区自治与政府管理的问题,等等。(3)封闭社区与城市空间互动机制:公共空间私有化和碎片化的问题,社会隔离与公平性的问题,阶级(阶层)和社会整合的问题,民族(种族)融合与隔离的问题,空间隔离与排斥效应及其治理对策,等等。(4)世界各国封闭社区的共性与特性(全球响应与本土特征),以及其他议题。在案例研究的探索过程中,研究者区分了封闭社区发展的三种路径:自发推动的社民路径(以欧美为代表)、资本驱动的市场路径(以拉美为代表)以及自上而下的权力路径(以中国为代表)。从总体上来说,自封闭社区诞生之日起,各种现象和要素彼此之间已经形成合力共同推动其发展,种种议题并不是简单的线性因果关系,在现实的动态发展进程之中甚至互为因果。虽然,这一方面增加了研究的复杂性和难度,但另一方面却为研究者提供了无数可资利用的“阿莉阿德尼之线”(The Ariadne's Clew),展现了封闭社区的研究“全貌”。

二、中国式封闭小区的治理实践:起源、演化与机制

(一) 舶来物还是历史传承?

不少学者认为,新中国成立以后出现的单位制城市居住区——单位大院,是中国历史上另一种重要的封闭居住模式,这种建筑模式深受前苏联的影响。20世纪50年代初,苏联住区规划已形成了自己的小区(俄语是 микрорайон)模式。由于当时新中国缺乏住区规划设计的经验,于是在苏联专家的指导下,单位以“大院”的形式成为城市空间结构中的基本单元。院中不仅建起了单位办公、生产用房,而且还包括宿舍、食堂、浴室、厕所等生活用房,使大院成为一种内向、自足的集体生产和生活统一体空间。单位本身作为国家的一种基层组织,代表国家进行资源的再分配与人员的管理,是地方政府进行社会控制和社会整合的主要机制。

吊诡的是,城市规划学的研究者在研究过程中仅仅执着于“墙”这个实体存在,他们一般性地从社会心理与文化的角度,把计划经济时期的单位和改革开放以后出现的封闭小区同时看作是封建残余和“围墙”情结的产物,几乎是一边倒地把这些现象的形成归结为传统的儒家伦理或者是封建帝王统治的文化基因^①。对此,薄大伟(David Bray)指出了这种形式上的分析存在很大问题。他认为,“墙所创造出来的空间,以及空间布局和内部实践活动才尤为重要”,“中国的墙就应不仅……被消极地理解为封闭和控制

^①薄大伟指出下面列举的学者符合正文中的观点:路风.单位:一种特殊的社会组织形式.中国社会科学,1989,(1).杨东平.城市季风:北京和上海的文化精神.北京:东方出版社,1994. BARMÉ G, MINFORD J, eds. Seeds of Fire: Chinese Voices of Conscience. Newcastle upon Tyne: Bloodaxe Books, 1989. 转引自薄大伟.单位的前世今生:中国城市的社会空间与治理.南京:东南大学出版社,2014:6-7,19.沿着薄大伟的思路,笔者发现不少中国学者也采用这种论证策略进行解释,如宋伟轩,徐昀.城市门禁社区兴起原因的多视角解析//多元与包容——2012中国城市规划年会论文集.昆明:云南科技出版社,2012.黄耀志,苏善君.对封闭住区负面效应及和谐城市空间构建的思考,苏州科技学院学报(工程技术版),2013,(3).

等含义,还应该从积极的视角理解为空间实践特定关系的产物”^①。社会主义的中国在“治理术”上与封建社会有着天壤之别。事实上,1950年代初期修建的大多数单位一开始并没有围墙;并且,在围墙出现后,政府也一度发文禁止^②。“在住房改革启动之初建成的第一批商品房比如深圳的莲花小区是没有围墙与栅栏的”^③。因此,单位与封闭小区的“围墙”不是封建社会的残余,封闭小区也谈不上是单位大院思维模式的延续。作为空间形式存在的单位与封闭小区,是中国共产党领导下城市治理体系的基本单元,反映的是中国城市组织和社会秩序的变化以及中国社会基层治理的制度变迁。

(二) 概念梳理与实践演化

由上述的分析可见,中国语境下的小区概念是指城市规划的居住小区住宅小区(城市规划和人文地理等学科简称为住区),这个概念是由俄文单词直接翻译过来的。它的基本原则可以概括为:“(1)被城市道路所包围的居住地段称作小区,城市交通不得引入小区;(2)有一套完善的日常生活服务设施,包括小学、幼托、商店等;(3)形成完整的建筑群,创造便于生活的空间。”^④

改革开放以前,国家通过单位制实施对单位职工的整合与控制;作为补充的街居制(街道一居委会)对无法被纳入正式单位组织的城市居民实施有效的社会管理。国家通过单位一街居制的实施对城市全体社会成员进行控制和整合,达到巩固政权和控制社会的目的。改革开放以来,随着单位制的解体和城市社会空间的重构,街居制作为国家控制与管理城市社会基层的主要载体自然地成为单位制的替代性结构,大量资源(经济资源、行政资源与人力资源等)向街道居委会转移,单位所承担的社会功能转移到街道居委会。单位制解体在转移资源和功能的同时也把许多原本由单位解决的社会问题转移到街道居委会。街居制职能超载、职责不清、职权有限的制度设计使得街道一居委会无法为国家和社会提供稳定的治理秩序和公共服务,于是党和政府继而大力推行社区建设。社区建设的推行开启了街居制向社区制的转型,社区制成为继街居制之后正在形成的一种基层治理结构。

需要指出的是,在中国的语境下,由于政府在社区建设过程中起主导作用,使得中国的社区被赋予了明显的行政化特征,并在很大程度上被纳入地方政府的纵向行政管理体系当中。因此,中国的社区是行政型社区,这与西方国家自然形成、并且具有自治传统的社区(非行政型社区,或称为自然社区)截然不同。同时,受美国芝加哥大学功能主义学派的影响,中国学者在分析单位制现象以及后单位制时代社区现象的时候,会在不同的学科研究范式和话语背景下,交叉使用“单位(制、型)社区”等概念,因此,就出现了不加区分地使用小区和社区这两个概念的现象;并且在日常惯用语中,人们往往也不对小区和社区进行区分使用。

在上述分析的基础上,本文所探讨的中国式封闭社区是指在市场经济体制条件下,由房地产开发商主导新建的,并且由物业管理公司(在最宽泛和普遍意义上)实行门禁式管理的私人商品房居住小区^⑤。这一过程可以简单地概括为:小区社区化和社区门禁化^⑥。

(三) 中国式封闭社区形成的动力机制

1. 中国政府的行动策略与政策规制

在住房制度和户籍制度改革的双重作用下,社会成员由于获取社会资源的能力与机会不同而形成社会阶层化是社会发展的必然趋势,它构成了城市社区阶层化的前提。城市社区阶层化是人们依据自身经济收入、居住需求、文化品位、住宅市场信息等选择不同社区,形成同一社区相同或相近阶层集中居住的自然流动过程。不同阶层在对城市空间资源的竞争与占有过程中通过商品房市场价格机制(从消

①薄大伟. 单位的前世今生: 中国城市的社会空间与治理. 南京: 东南大学出版社, 2014: 20.

②LU Duanfang. Remaking Chinese Urban Form: Modernity, Scarcity and Space, 1949-2005. London, New York: Routledge, 2006.

③徐苗. 从门禁社区看中国“围”城史: 传承与嬗变. 建筑学报, 2015, (2).

④王颖, 杨贵庆. 社会转型期的城市社区建设. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009: 8.

⑤参见鲍存彪(Choon-Piew Pow). 特权景观: “封闭式社区”和上海的新兴中产阶级// 苏阳, 冯仕政, 韩春萍. 中国社会转型中的阶级. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 155.

⑥为了叙述方便和行文紧凑, 在分析中国的实践时, 本文不再对“封闭小区”和“封闭社区”这两个概念进行细致的区分。

费者的角度体现为购买力)实现了“阶层过滤”(Class Filtration),并且由于封闭小区的形式加剧了空间分异、居住隔离和社会分化的程度,形成了所谓的“内部均质、外部差异”。“私有化造成了住房类型的差别,从而对各种治理方式作了根本的切分……工作单位丧失了对区域和一定人群的掌控功能,而以社区为主的治理则提高了城市社会等级划分的合法性。”^①从这个角度来讲,封闭小区延续发挥了单位制的社会管理与社会控制功能(政治—行政管理功能),并在一定程度上为整合不断涌现的新社会阶级(阶层)提供了便利条件。

除了上述原因以外,封闭小区的兴起也受到了政府政策的直接刺激影响。20世纪90年代,针对住区刑事案件频发,在公安部的倡议下,“各地治保会对已建住区采取封堵路口、建围墙、修栅栏和设传达室等措施,在住区建立门禁制度”^②。一般情况下,在老城区的已建住区实行单道门禁措施,对于经济较发达地区新建的高档住区建立现代智能化的双道甚至三道门禁系统。

随着房地产市场的进一步开放,为了提高城市住宅小区的整体管理水平,推进和发展社会化、专业化、企业化、经营型的物业管理服务,原建设部于1995年3月11日印发的《全国优秀管理住宅小区标准》,其中第二十一条“治安、保卫管理”中明确提出:“小区基本实行封闭式管理;小区实行24小时保安制度。”^③在此基础之上,原建设部房地产业司于1997年4月16日印发的《全国城市物业管理优秀大厦标准及评分细则》也重复了相同的要求^④。

进入21世纪以来,地方政府及其基层政权组织在社区管理方面的部分撤出形成了行政管理的真空,而房地产业继续市场化和物业管理的进一步专业化受到了消费者(购房者)的青睐。原建设部于2000年5月25日在关于修订《全国物业管理示范住宅小区(大厦、工业区)标准和评分细则》中重申了小区和大厦实行封闭管理的原则,进一步完善了安保工作:“有专业保安队伍,实行24小时值班及巡逻制度;保安人员熟悉小区的环境,文明值勤训练有素言语规范认真负责。”^⑤此外,原建设部、公安部和民政部于2001年6月5日联合发文在《关于加强居民住宅区安全防范工作的协作配合切实保障居民居住安全的通知》中要求:“经开发建设单位或业主同意,建设并完善居民住宅区安全防范设施,主要包括远红外周边报警系统、电视摄像监控系统、电子巡更系统和门禁对讲系统,实现技防、物防和人防紧密结合,相互促进。”^⑥

这一系列文件说明政府在一定程度上是支持并提倡住宅小区的封闭管理模式,其中对社会治安与稳定因素的考虑是重要原因。在一系列政策措施的直接推动下,地方政府及其基层政权组织也开始“见缝插针建在老城的由2~3个高层公寓构成的门禁组团”^⑦。“广州有些老城区在改造和整合的过程中还会加上门禁的方式,这是一种自发的行为,是城市在发展过程中的一种演变”^⑧。2003年前后,广州市对所有社区开展一个名为“无罪案社区”的评选活动,获选的无一例外是封闭小区。此外,“门禁式物业管理也被引入到一些人口密集、居民混杂的老城区”^⑨。广州市越秀区和海珠区在2005年首次分组团实施门禁式管理。另外,值得一提的是,在“非典”时期,封闭社区壁垒森严的社区排查制度在控制“非

① 下卢奇·托姆巴(Luigi Tomba). 房地产效应:中国社会差别的产生//李成.“中产”中国:超越经济转型的新兴中国中产阶级.上海:上海译文出版社,2013:199-200.

② 陈惠芳. 变有形防御为无形防御——城市门禁住区的思考. 建筑学报,2007,(4).

③ 建设部关于印发《全国优秀管理住宅小区标准》及有关考评验收工作的通知:建房[1995]120号文件. http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jsbwj_0/jsbwjfdcy/200611/t20061101_157496.html

④ 建设部房地产业司关于印发《全国城市物业管理优秀大厦标准及评分细则》的通知。(1997-04-16). http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=64631

⑤ 建设部关于修订全国物业管理示范住宅小区(大厦、工业区)标准及有关考评验收工作的通知:建住房物[2000]008号文件. http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jsbwj_0/jsbwjfdcy/200611/t20061101_157680.html

⑥ 关于加强居民住宅区安全防范工作的协作配合切实保障居民居住安全的通知:建住房[2001]115号文件. http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jsbwj_0/jsbwjfdcy/200611/t20061101_157493.html

⑦ 徐苗. 从门禁社区看中国“围”城史:传承与嬗变. 建筑学报,2015,(2).

⑧ 徐苗. 空间的属性:快速城市化进程中的“门禁社区”现象//重庆大学建筑城规学院青年学术委员会. 人居环境的思辨与实践. 北京:科学出版社,2015:9.

⑨ 徐苗. 从门禁社区看中国“围”城史:传承与嬗变. 建筑学报,2015,(2).

典”进入社区方面也是功不可没的，并因此颇受好评。在政府宏观政策规制与微观行动策略引导的作用下，封闭小区实现了社会管理与社会控制的功能，逐渐成为房地产开发商住宅项目的标准开发模式。

2. 封闭社区增长联盟的市场逻辑

20世纪80—90年代，在经济全球化的背景下，西方主要国家城市间对资金、人才和其他资源的竞争日趋激烈，由此，城市为了在竞争中获取优势，纷纷抛弃了原来以政府为主导的城市管理(Urban Government)模式，转向了城市经营(Urban Management)模式，把依赖市场机制、促进经济增长、提高城市竞争力和吸引外来投资放在城市发展(Urban Development)的首要位置。在这一种转变过程中，城市中各种利益集团，如政府、商业机构、民间组织和公民个人等，为了城市经济增长的共同目标，趋向于结成各种各样的合作伙伴关系，即增长联盟(Growth Coalition)，进而促进城市治理(Urban Governance)。

约翰·洛根(John R. Logan)和哈维·莫洛奇(Harvey L. Molotch)于1987年出版的《都市财富：空间的政治经济学》(*Urban Fortunes: The Political Economy of Place*)一书中提出了城市增长联盟的概念^①。他们认为，当下的大都市犹如一架增长机器(Growth Machine)，增长精英(Growth Elites)醉心于都市的经济增长(Economic Growth)，“增长”是他们的唯一目标。城市增长联盟通常被界定为由房地产代理人、投资者、律师和开发商、地方金融机构、广告代理商、物业管理公司、建设供给机构和支持增长的政治家等地方精英构成。而白领、工人阶级等群体则可能会成为反增长联盟(Anti-growth Coalition)。

增长联盟的概念是理解城市发展内部结构和动力机制的关键。从政府的角度来看，城市土地是政府可以利用的最大资本，在城市经营过程中通过土地竞标和拍卖方式，发掘土地最大化市场价值成为必然选择。莫洛奇认为，城市精英基于利益共识推动土地增值纲领。从房地产开发商等利益群体的角度来看，通过从地方政府的手中获取土地和开发的权益，为地方发展构筑起有效的增长点，他们企图用公共机构和个人影响力去加强他们自己的财富。地方政府的权力与市场利益群体的资本互相“合谋”，构成了城市持续发展的“奥秘”。通过研究可以发现，中国式封闭社区的产生遵循着城市增长联盟的发展逻辑。

从地方政府的角度来看，政府在整理破碎化土地权属、拆迁安置、地块清理、土地出让等过程中发挥着重要的作用^②。改革开放以前，我国实行的是实物福利分配的住房制度，单位职工以租赁的形式居住在由国家提供的房子里。但是，随着城市建设的推进、人口不断增长，住房短缺的问题日益显现；另外，由于长期执行低房租政策，政府的财政负担越来越重。为了改变这一现状，政府首先允许房地产公司和个人以注资的方式参与住宅建设(兴建私房)^③；其次，在社会主义市场经济确立的条件下，将公房私有化^④，已经住在公房里的家庭被鼓励以补贴价格买下他们所使用的公房(即房改房)，或者以市场价去购买商品房；最后，由于1997年亚洲金融危机爆发，我国经济受到了严重的影响，通过扩大内需保证经济增长成为国家发展的突破口。因此，在当时，房地产业被认为是国民经济的新增长点，由此也促进了住房分配制度的市场化和货币化改革。国务院在1998年下发文件，要求停止公房供应，全面建立市场化的住房体制^⑤。

土地管理与使用制度变迁是影响封闭小区产生的另一个重要原因。改革开放以前，国家将土地无偿调拨给使用者，实行的是一种绝对性的行政划拨政策，城市土地利用配置只不过是基建投资计划的附

① LOGAN J, MOLOTCH H. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. Berkeley: U. C. Press, 1987.

② HE S J. State-Sponsored Gentrification under Market Transition: The Case of Shanghai. *Urban Affairs Review*, 2007, 43(2): 171-198.

③ 曹洪涛，储传亨. 当代中国的城市建设. 北京：中国社会科学出版社，1990：193-196.

④ TOLLEY G S. *Urban Housing Reform in China: An Economic Analysis*. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development, World Bank, 1991.

⑤ 中华人民共和国国务院. 关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知：国发[1998]23号(1998-07-03). http://www.china.com.cn/law/flfg/txt/2006-08/08/content_7058347.htm

属品。随着改革开放的到来,城市市政基础设施严重不足,政府财政资金出现了困难,同时,为了解决职工住房紧张的问题,城市需要新建大量住宅以及大规模改造老旧城区中的危房。在面对一系列困难的情况下,政府对土地制度进行改革,将土地的使用权和所有权相分离,在使用权上变过去无偿、无限期使用为有偿、有限期使用。土地制度改革使城市新增土地和转让土地走上了批租制的轨道,建立了城市用地自我约束机制和城市土地市场,在很大程度上缓解了城市建设资金短缺的问题。

1993年后,国家实行分税制,中央与地方的财政收入比例发生重大变化。地方政府逐渐意识到老城区危房改造项目的潜在利益,并且利用它作为带动经济的“增长机器”。通过各种形式的内城更新(Urban Renewal)项目,地块的容积率显著提高,这就提供了土地收益的机会。在这样的激励机制下,从20世纪90年代开始,类似于美国战后“推土机”(bull-dozer)式的改造方式在中国大城市的内城区大规模展开。从1996年开始,地方政府又建立了城市土地储备制度,目标在于调控城市各类建设用地的需求,确保政府能够垄断土地一级市场的供应^①。

地方政府为封闭小区的产生提供了成片待开发土地作为物质保障,房地产开发商则向地方政府支付高额的土地出让金获得土地的使用权。从房地产开发商的角度来看,在高额利润的刺激下,开发商必然把建设投资集中在商品房项目的开发上,在向城市提供普通类型住房的同时,也大量开发各类高标准商品房以满足各类住房需求;从经济适用房和公寓式的商品房,到高级公寓住宅区/连排别墅/独栋别墅。因此开发商也就获得了建设封闭小区的主动权和优先权。房地产开发商通过提高土地容积率和开发高密度住宅^②,减少了边际成本投入,获得了高额利润,随之再投资土地继续获利。

在地方政府权力的行政引导和房地产开发商“理性”的市场行为合力作用下,他们彼此构成了封闭社区增长联盟,也成为封闭社区的供给端和供给侧。概言之,中国式封闭社区增长联盟的市场逻辑可以归纳为:住房市场化→土地管理与使用制度变迁→城市增长联盟形成→商品房开发模式化→社会阶层分化→居住隔离→分类管理→新型封闭小区管理模式形成。

3. 其他影响因素

根据对上海封闭式小区的研究,鲍存彪(Choon-Piew Pow)指出:“中国私人封闭式小区的出现需要在中国经济改革和城市再规划的背景下来看待,尤其要考虑到商品房政策,社会分层和阶级分化加剧以及城市消费力解放等诸多因素。”^③直到1990年代末,中国城市中的住房主要是由单位和当地政府(房管局)提供,住房分配是基于一系列非金钱因素,比如权力、工作职称、工龄和婚姻状况等^④。单位大院内部的职业构成相对单一(基于“业缘”关系组成),内部住房样式也区别不大。住房制度改革实现了城市住房的私有化和商品化,允许私人购买商品房,使中国家庭获得了住房选择和迁居自由(社会阶层流动),促进持房率和城市消费力的提高。这一改革直接导致了城市住房分异,这种分异又集中体现在住房产权和住房消费的差距上。

首先,住房产权导致新的社会阶层出现。住房改革的一个重要部分是通过兴建私房(商品房)和出售公房将住房私有化。于是,持房率持续攀升导致了在住房产权上的分层(业主还是房客),新的社会阶层(有房阶层,或称为“有产者”,Housing Class)由此诞生。过去的住房差距主要体现在居住面积的不同,而现在住房产权上的差距则体现为,在市场经济体制条件下,商品房和公房之间以及商品房内部的分异。

其次,市场机制导致住房消费的区间和差距被显著拉大。收入逐渐成为一个决定家庭居住条件的

①邢元志,彭补拙,吴素兰.我国土地储备制度研究.经济地理,2001,(3).

②MIAO P. Deserted Streets in a Jammed Town: The Gated Community in Chinese Cities and Its Solution. Journal of Urban Design, 2003,8(1):45-66.

③鲍存彪(Choon-Piew Pow).特权景观:“封闭式社区”和上海的新兴中产阶级//苏阳,冯仕政,韩春萍.中国社会转型中的阶级.北京:社会科学文献出版社,2010:161.

④BIAN Y J, LOGAN J R, LU H L, et al. “Working Units” and the Commodification of Housing: Observations on the Transition to a Market Economy with Chinese Characteristics. Social Science in China, 1997, 18(4): 28-35.

主要因素。改革开放以来,社会出现了大量新兴职业。随着社会主义市场经济体制的确立和工资制度改革,人们的收入逐渐拉开了差距,人们可以根据自己的收入情况购买自己经济范围内能够承受的商品房(基于“资缘”关系组成)。住房选择、迁居流动和逐渐成熟的住房市场促使中国家庭开始在社会、经济和空间几个方面得到筛选和分类,形成了不同阶层之间的居住隔离(或阶层隔离),最显著的标志就是以中产阶级(或称为中等收入群体)为主要成员居住的封闭社区逐渐出现。

根据黄友琴^①、吴缚龙^②等学者的研究,封闭社区的业主在年龄、职业和受教育程度上比较相近,属于社会流动的中上层,邓利杰(Luigi Tomba)称他们为“高素质”群体^③。他们共同渴望一种高品质和优越的生活环境:对安全和舒适的追求、对犯罪和陌生人的忧虑、对政府的不信任、寻求私密性的乌托邦家园(Privatopias),这一切共同构成了封闭社区的消费端和需求侧。除了新兴业主阶层的需求以外,房地产开发商在住宅项目开发的时候刻意标榜“美国精神”^④,以经济发达国家的的生活为标杆,宣扬欧美高品质先进生活理念。在封闭社区内,开发商构造完善的服务措施,实行精细化管理;物业管理公司也积极向国外“封闭社区”学习先进的管理经验,配备先进的管理手段和技术。这种现象被鲍存彪称为新兴中产阶级的“特权景观”^⑤。

由于封闭社区的规模和属性与过去单位制时代的“单位大院”不同,在中国社区建设运动的背景下,国家社会资源配置结构发生重置和变化。在这种独特类型的社区中,地方政府可以将部分公共服务的职责(Responsibility,如垃圾处理、治安、街道和绿化维护等)转交给私人部门(Private Sector,如房地产开发商、物业管理公司、清洁公司、业主委员会等等),这些私人部门随即成为地方政府管理和服务封闭社区的代理人(Agents),而封闭社区在一定程度上也成为了业主们的私性政府或者是影子政府(Shadow Government),这种互动成为中国社会基层治理的秩序构建和制度供给。同时,封闭社区和业主委员会的出现在一定程度上已经打开了一片相对自治的空间,业主们利用各种手段争取自己的合法权益(消费者权益和住房权益),反对房地产开发商和物业管理公司的非法和不公正行为。一些学者把这种现象看做公民社会、基层治理、基层民主的雏形,但这些学者同时对中国的中产阶级能否超越自己狭隘的消费者角色和自我利益,来关注有关社会公平和正义等其它更广泛话题表达了深远的忧虑。

当然,学者们也指出了封闭社区带来了众多的负面效应,如造成公共空间的私有化,阶层之间的居住隔离和社区治理的碎片化,等等。由于大型封闭社区是造成城市道路拥挤和交通堵塞的原因之一,因此打开封闭社区的建议不仅成为社会公众关心的话题,而且也被纳入到政府的政策议程之中^⑥。然而由此引发的空间分配正义问题^⑦与开放小区的相关法律问题^⑧则成为政策推行的现实羁绊。

三、结论：中美封闭社区治理策略

自封闭社区诞生之日起,人们对其评价就褒贬不一,我们可以从对其的比喻中窥见一二:带门的天堂、城市堡垒、微缩城市的独立王国、城市中的孤岛、城市癌症和现金奶牛(Cash Cow),等等。美国是现

① 黄友琴.从单位大院到封闭式社区——制度转型过程中北京的住房与居住变化//吴缚龙,马润潮,张京祥.转型与重构——中国城市发展多维透视.南京:东南大学出版社,2007:199-220.

② WU F L. Rediscovering the “Gate” under Market Transition: from Work Unit Compounds to Commodity Housing Enclaves. Housing Studies, 2005, 20(2): 235-254.

③ 卢奇·托姆巴(Luigi Tomba). 房地产效应:中国社会差别的产生//李成,“中产”中国:超越经济转型的新兴中国中产阶级.上海:上海译文出版社,2013:199-200.

④ 纪尧姆·吉罗尔(Guillaume Giroir). 优山美地(北京):美式封闭社区,中国富豪和新兴资本主义的一面镜子//王荣华.多元视野下的中国——首届世界中国学论坛.上海:学林出版社,2006:360-375.

⑤ 鲍存彪(Choon-Piew Pow). 特权景观:“封闭式社区”和上海的新兴中产阶级//苏阳,冯仕政,韩春萍.中国社会转型中的阶级.北京:社会科学文献出版社,2010:155-172.

⑥ 2016年2月6日,中共中央、国务院在《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中明确提出:“新建住宅要推广街区制,原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开,实现内部道路公共化,解决交通路网布局问题,促进土地节约利用。”

⑦ 文军.空间正义:城市空间分配与再生产的要义——“小区拆墙政策”的空间社会学.武汉大学学报(人文科学版),2016,(3).

⑧ 高圣平.开放小区的现行法径路.武汉大学学报(人文科学版),2016,(3).

代封闭社区起源的主要国家之一,通过对其研究,我们发现,美国封闭社区的起源可以归因于社会经济状况、种族歧视、私人偏好和城市公共服务供给等一系列因素。在其实践过程中,有学者认为,美国封闭社区“是组织和分配公共产品的一种新颖有效的方式”^①。特别是布莱克利和斯奈德更为深刻地指出,美国封闭式社区展示了各种各样的社会张力:“存在于由于恐惧而产生的排斥倾向和保护特权及公民责任之间;存在于公共服务私有化倾向和公共产品及全部福利共享之间;也存在于个人和社区共管环境的需求与让外来者成为同一群体的危险之间。”^②

与美国封闭社区孤岛式的格局不同,中国式封闭社区已经成为城市住区开发建设的基本单元。在后单位制时代下,社区是中国社会基层建设强制性制度变迁的产物,而封闭社区则是“在很大程度上是由政府话语和市场因素掌控的,而政府话语和市场因素在很大程度上又是为地方政府的社会秩序和发展战略服务的”^③。在这个过程中,地方政府、房地产开发商和正在逐渐形成的中产阶级都获得了巨大的体制性空间,并逐步形成了自身的资源汲取、获得机制和利益表达途径。从这个角度来看,作为“权力规训空间”的新产物——封闭社区的产生有其必然性和合理性。在未来可预见的一段时间内,封闭社区的发展依然势不可挡。如何在加强国家基层政权建设的同时解决封闭社区治理过程中出现的种种问题,将会成为今后中国城市政府面临的一个不可回避的挑战。

The Governance of Gated Communities: International Experience and the Practice in China

CAO Haijun (Northeastern University)

HUO Weihua (Nankai University)

Abstract: In the past over 30 years, gated communities had become a worldwide popular pattern of living space. In history, the formation and development of gated communities came from their unique historical and cultural conditions and political, economic circumstances of different countries and regions. The United States is considered one of the main origins of modern gated communities. The emergence of American gated communities can be attributed to socioeconomic conditions, racial discrimination, private preferences and urban public service provision and so on. In the context of China's community-building movement, gated communities play a huge role in grass-roots political power construction, grass-roots governance order, social public service and other system supplies, and has become the basic units of China's grass-roots social governance. Through the study of Chinese-style gated communities' production, evolution, effect in development and change, we can find that Chinese-style gated communities can reflect the institutional changes of China's urban spatial structure and social grass-roots governance, even the changing context of China's social class.

Key words: gated communities; growth coalition; China's grass-root social governance; housing privatization

● 收稿日期: 2016-10-27

● 作者地址: 曹海军, 东北大学文法学院; 辽宁 沈阳 110169。Email: yuzhizhai@163.com

霍伟桦, 南开大学周恩来政府管理学院; 天津 300350。Email: fd095613@163.com

● 基金项目: 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(16JZD026)

● 责任编辑: 何坤翁

① 鲍存彪(Choon-Piew Pow). 特权景观: “封闭式社区”和上海的新兴中产阶级//苏阳, 冯仕政, 韩春萍. 中国社会转型中的阶级. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 159.

② BLAKELY E J, SNYDER M G. *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Washington, DC: Brookings Institution, 1997: 3.

③ 卢奇·托姆巴(Luigi Tomba). 房地产效应: 中国社会差别的产生//李成. “中产”中国: 超越经济转型的新兴中国中产阶级. 上海: 上海译文出版社, 2013: 198.