

隔离社区的兴盛与社区治理的迷思 ——中国式社区治理的范式危机

○ 冯敏良

(南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 210046)

[摘要]隔离社区是一种方兴未艾的可防卫居住模式,它的兴盛使建立在传统社区基础上的管理模式受到极大挑战。在这一背景下,本文以隔离社区的概念解读为起点,全面诠释了隔离社区的特征及其兴盛的内在原因,全面分析了隔离社区管理的现实危机,试图通过治理理论探寻我国隔离社区管理的理想路径。然而隔离社区的特性与社区治理理念之间存在着张力,造成了隔离社区治理的现实诘难,并深入剖析我国现有政策工具背后潜藏的治理范式危机,努力辨别中国式社区治理的方向。

[关键词]隔离社区;空间私有化;同质聚集;社区治理

隔离社区兴起于20世纪六七十年代的美国,随后迅速蔓延至全球并日益兴盛。根据统计数据显示,1990年美国约有1160个隔离社区,^[1]而到1997年已接近20000个。^[2]在中国,从1991-2000年的10年间,上海市83%的居住小区均以某种方式被隔离起来,广东省封闭了5.4万个小区,^[3]而2000-2007年间,我国封闭式居住社区约占城市改造和新建小区的80%,^[4]扩张速度惊人。隔离社区为何如此盛行,它对我国社区治理会产生什么影响以及当下的社区治理模式是否依然有效?这些问题值得政府重视和学界关注。

一、隔离社区的概念解读

“隔离社区”(Gated Community),也叫封闭社区或门禁社区,是指利用物理屏障围合起来的可防卫居住区。最早系统研究隔离社区的两位学者Blakely和

作者简介:冯敏良(1979—),讲师,南京大学政府管理学院公共管理专业2013级博士研究生,主要研究方向为社会治理与社会保障。

Snyder, 其专著《堡垒美国:美国的隔离社区》中关于“隔离社区”的界定得到广泛认同,即“用围墙、栅栏包围起来实现公共空间私有化并限制进入的居住区”。^[5]随后,Low、Atkinson & Blandy、Grant 等学者对隔离社区下的定义也大同小异。由此看来,学者们对隔离社区的理解趋于一致,共同抓住了隔离社区的基本特征:(1)空间分割。借助物质屏障界定隔离社区的地域边界,一般采用围墙、栅栏、篱笆、绿化带等人工屏障或河流、山脉、森林等天然屏障实现与周边环境的空间分离。(2)安防严密。严控进入机制,一般通过配备安保人员、巡逻犬,借助电子门卡、红外成像、监控视频、身份识别系统等防控设备保证隔离社区的内部安全。(3)内部私有。通过封闭侵占社区公共资源,蚕食社区空间的“公共性”,实现社区公共空间私有化和排他性消费。(4)同质聚集。住房市场的“滤化”功能和房产开发商的营销策略使具有相同价值观、相似生活方式和相近经济地位的社会成员聚集而居,形成“同质聚居 异质隔离”^[6]的居住现象。

二、隔离社区的兴盛原因

目前虽然没有关于隔离社区的全国性权威数据,但可以预测的是,隔离社区占居住小区总数的比重还将继续增加。隔离社区的兴盛是多种因素综合作用的结果:宏观层面上,经济全球化的驱动和西方生活方式的影响不容忽视;中观层面上,住房市场化模式的开启和城市化进程的推进不可小视;而微观层面上,择居人群的居住需求和消费心理更是隔离社区盛行的原动力。

居民购买隔离社区的住房需缴纳公共维修基金,入住隔离社区需缴纳物业管理费用,因此,Webster 将隔离社区视为一种“俱乐部产品”(club goods)^[7]而中国人更倾向于将其视为一种特殊的耐用商品,^[8]把隔离社区的基本特征视为这一特殊商品的天然属性,符合居民在安全、环境、心理和社会层面的多重需求,这是隔离社区方兴未艾的根本原因。

1. 空间分割是“领地”意识划定的物理边界。在自然界,几乎所有的动物都有领地意识,利用气味、粪便、尿液等标示自己的领地并在圈定的地盘里觅食、繁衍。经历漫长生物进化的人类,骨子里依然保留着本能的领地意识,开发商建造的“楼盘”正是人类栖身之所的“领地”,但凡有入侵领地之举,人类便会产生领地行为(如社区维权等)。隔离社区通常设有物理屏障和安防措施,增强了领地的不可侵犯性,在《物权法》的确认下,人类居住的领地(楼盘)升格为小区的产权边界并得到法律保障,大幅提升了领地的安全级别。因此,封闭式住宅小区最受国人青睐,这也是中国隔离社区的典型代表。

2. 安防严密是渴求安全的物化表征。封闭社区的研究结果表明,世界各地的居民入住隔离社区的第一动因是出于安全考虑。^[9]根据 Blakely 和 Snyder 的调查显示,超过 70% 的美国受访者认为安全感是他们选择隔离社区的重要原因;^[10]在中国,超过 1/3 的居民将安全因素作为选择隔离社区的首要原因。^[11]Wilson - Doenges 的理论研究也发现,生活在隔离社区中的居民安全感明显高于

非隔离社区。^[12]因为对个体而言,封闭的空间能产生心理上的安全感,严密的安防能保证私密与排他,从而求得个体的心理平静和人身安全。而对家庭来说,在房价高企的中国,普通百姓购买一处房产需倾全家之力,耗尽世代积累的财富,这意味着房产安全堪比身家性命。与此同时,媒体关于犯罪等负面新闻的报道充斥着公众的生活,地产商对于隔离社区安防的夸大宣传搅动着公众的神经。因此,为了保证个人身心安全和家庭财产安全,入住隔离社区是不二选择。

3. 内部私有是社区空间私有化的重要凭证。围墙、栅栏等物质屏障分割出隔离社区的物理边界,物业共有权划定了隔离社区的法定边界,利用物理上的排外和法律上的排他性,占有社区空间和公共资源,实现“对外专有、对内共有”。尽管隔离社区内的居民能共享社区空间,但这种“内部公共性”不具有公共物品的非排他性,不能改变社区空间私有化的本质。福利分房制度终结后,住房作为耐用商品在市场上出售,房地产开发商利用社区空间抬高住房价格的营销策略,使广大业主将社区空间作为房产的“赠品”理所当然地占为“己有”。与此同时,社区空间内的各种设施、场地、资源的保养维修费用多半出自公共维修基金,这更让业主们理直气壮地将社区空间私有化。而社区空间私有化恰好保证了业主的私密性需求和领地意识,成为维护人身和财产安全的“防火墙”。

4. 同质聚集是市场滤化和空间纯化的真实写照。根据自身的经济条件、生活方式和住房需求选择居所,会使社会背景相似、生活方式相近的居民入住同一小区,借助住房市场的过滤功能实现“人以群分”和“空间纯化”。这种“同质聚居 异质隔离”的居住现象正是隔离社区的真实写照。居民的同质性越强,就越能拓展交往范围,建立具有支持性的关系网络,不断积累社会资本。Kasarda & Janowitz 认为,社区内建立起的广泛的人际关系网络有助于提升社区归属感,^[13]使社区成为爱的港湾和心灵庇护所。同理,在同质性越强的社区中,人际冲突和邻里纠纷产生的可能性就越小,内部契约建立和执行的成本就越低。根据成本—收益分析,任何一个理性的人都会选择同质聚集的隔离社区。

三、隔离社区管理的现实危机

隔离社区的兴盛,改变了社区制的管辖单元,背离了全员覆盖的管控思维,削弱了居委会的主体性功能,放大了社区问题的社会风险,严重影响我国社区管理体制的整体有效性。

1. 空间分割改变了社区制的管辖单元。单位制的松动和瓦解凸显了社区制的重要性,社区逐渐成为基层管理的制度新平台。按照“便于管理、便于服务和便于资源优化配置”的原则,通过行政力量将社区划定为最基层的管控单位,使法定社区成为社会管理的基本操作单元。在多重因素影响下,传统社区所具有的内在互动性和文化维系力日渐式微,唯独“地域性”这一躯壳得以完好保留。而隔离社区的兴起和盛行,将完整开放的社区空间割裂为一个个独立的封闭空间。社区完整的地理空间被隔离社区无情切割,破碎化的社区空间模糊了社区

制的管理边界,影响了社区内的政令畅通。所以,空间分割的隔离社区改变了原先建构“社区制”的现实基础,支离破碎的社区空间动摇了基层管理体制的根基。

2. 安防严密背离了全员覆盖的管控思维。社区网格化管理是一种创新性的政策工具,但它依然遵循着传统的管控思维,其做法是:首先,按照“任务相当、相邻相近、便于管理服务”的原则,将社区划分为若干网格单元;然后,根据“定人、定责、定岗”的三定原则,实现社区人口的全员管理;最后,按照“属地管理”的原则将辖区内的各类组织纳入网格,实现社区的无缝隙管理。在日常管理中,由于隔离社区严格限制进入、封闭性和排他性外溢,社区工作人员甚至失去进入小区的合法性,所以 Blakely & Snyder 将其视为“具有独自地方规章的微缩王国”。严密的安防措施和严格的内部制度,使隔离社区处在“私人住宅政府”^[14]的管控之中,结果导致隔离社区长期处于“脱管”或“失管”状态。由此可见,隔离社区的流行使网格化管理的政治意图落空,政策工具的有效性也受到质疑。

3. 内部私有削弱了居委会的主体性功能。“单位制”让位于社区制后,原先管理社区的主体组织——居民委员会的地位逐步上升,扮演政府在社区代理人的角色,社区核心组织的地位得以确认。隔离社区的内部运作以房产所有权为中心,物业边界即为社区边界,除了房产的专有部分,其他空间和资源均为业主共有,社区空间私有化异常突出。与物业运作密切相关的两个新兴组织——业主委员会和物业管理公司,在隔离社区这个“微缩王国”里认同度极高,行使着“私人政府”的权力。而长期依附于国家行政体系的居委会行政色彩浓厚、服务能力不足,组织权威性和公信力逐渐丧失。国家试图通过组织、队伍、制度、设施四大建设加强居委会的能力建设,^[15]提高公共服务的供给能力。然而,隔离社区的封闭特性不但阻隔了社区公共服务的供给,而且也降低了居民享受公共服务的可及性。所以,隔离社区严重制约了居委会的主体性功能的发挥,弱化了政府基层管理的有效性。

4. 同质聚集放大了社区问题的社会风险。住房市场的“滤化”功能将经济条件相当、生活观念相似的社会成员聚居在同一个隔离社区内,形成了典型的同质性群体(homogeneous group)。在长期的社会生活中,同质聚居的社会成员互相理解、彼此悦纳,逐步转变为一个具有强烈集体意识的“共同体”。在这样一个高度凝聚的群体里,当面对社区公共问题时,居民们会产生共鸣,引起共同的情绪反应和行为表现。一旦运用集体力量解决社区问题时,居民间能快速建立内部契约,形成利益同盟并实施集体行动。群体的匿名性助长了成员的冒险心理,成员的同质性助推了成员的集体行动。在隔离社区内,群体匿名性和同质性形成“共振”,容易产生过激性的群体事件。从这个意义上说,隔离社区产生了“蝴蝶效应”,放大了社区问题的社会风险。

在当下中国,全能管理已难以有效应对复杂的社区问题,一元管理也难以从容面对风险社会的挑战。隔离社区的盛行使原有社区管理体制的效能日渐式微,亟待寻找合适的政策工具来应对隔离社区的管理危机。

四、隔离社区治理的迷思

十八届三中全会提出的关于“创新社会治理体系”、“改进社会治理方式”的思路为隔离社区的管理指明了方向,即用“治理”替代“管理”来增强隔离社区的治理能力。治理的要义是以居民参与为基础,以多元互动为规则,以民主协商为路径,以合作共治为取向。那么,在隔离社区的治理实践中,如何保证居民参与的积极性、多元互动的有序性,民主协商的平等性以及合作共治的可持续性?

1. 何以保证隔离社区居民参与的动力?

置身于社区情境,不难发现社区参与的现状不容乐观,居民参与意识薄弱、参与率低下是居民参与的真实写照。居民与社区之间缺乏心理认同和利益关联,居民需求与社区事务关联度不高,是导致社区参与动力不足的根本原因。所以,提升社区公共服务的供给能力,增强社区服务与社区需求的契合性,是保证居民参与动力的有效路径。然而,公共财力的有限性和政府官僚机器的刚性使政府提供的公共服务不能满足公众对服务质量和效率的追求,转而通过市场购买所需的服务(如物业管理服务)。正是源于“公共物品需求与供给间的差异尤其是对公共安全的敏感消费”,^[16]隔离社区的价值和市场需求才得以显现,这也是公众选择入住隔离社区的深层次原因。按照这一逻辑,通过改善公共服务吸引隔离社区参与公共事务,提高居民参与的积极性似乎具有可行性。但经过推敲便会发现,得出这一结论的前提假设是“政府提供的服务优于市场”。那么,在隔离社区中,经常失灵的政府又该如何表现才能完胜具有资源配置优势的市场?

2. 何以保证隔离社区内多元主体的有序互动?

社区治理以多元互动为规则,而多元互动以有序为前提。社区治理中的行动主体主要是政府、市场和社会,多元主体之间的良性互动则有赖于各自权责边界的明晰和运作规则的遵从。市场经济体制的确立使市场首先从政府体系中分离出来;政府改革的深入使社会从行政体系中脱离出来,形成了与之对应的公域、私域和第三域。处于公域中的政府,应以“善治”为目标,追求公共利益最大化;处于私域中的企业,理所当然地以“利润”为目标,追求自身利润最大化;而处于第三域中的社会组织,则需“以人为本”,追求社会公平和正义。至此,明确的权责边界和运作规则在理论上足以保证多元主体的良性互动,但在现实中却是另一幅图景:政府常常缺位、错位和越位;市场唯利是图、资本无孔不入;社会营养不良、发育迟滞,导致多元互动无序而混沌。投射到隔离社区这个“微缩王国”中,多元互动直观地体现在居民委员会、物业管理企业和业主委员会的三者关系上。居委会自恃官方背景却威信不高,物业公司本是“社区仆人”却有“过度管制”之嫌,身为“社区管家”的业主委员会却与物业公司“主仆关系”颠倒。理想中各司其职、协同发展的“三驾马车”,却沦落到权责不清、关系紧张的境地。那么,如何保证隔离社区内多元互动的良序格局?

3. 何以保证隔离社区内外民主协商的平等性?

社区治理以民主协商为路径,而民主协商则以平等为基础。作为从国家体系中切割出来的新生的公共空间,隔离社区已经成为政府、市场和社会三方博弈的角力场。国家意志决定了行政力量的强势,市场规则决定资本力量的强劲,而孱弱的公民社会无力支撑“三足鼎立”的格局。社会的原子化和公众的低组织化决定了社会力量在三方角逐中处于劣势,丧失话语权。同样道理,以社区居民为例,在隔离社区内外,居民协商的平等性是难以保证的。这种不平等主要体现在经济地位上的不平等和社会心理上的不平等两个层面。在市场经济条件下,隔离社区是一种特殊商品而非公共物品,社会成员是否拥有消费资格主要取决于经济实力。所以,经济条件起到了滤化作用,收入高、经济条件好的社会成员进入隔离社区,而收入低、经济条件差的社会成员则被排除在隔离社区之外。从这个意义上说,隔离社区成了经济地位的象征和社会身份的标识。当隔离社区内外的居民就某个社区公共问题进行协商时,隔离社区的居民往往会利用自身的经济优势、动用大量的社会资源来增加谈判的筹码;而隔离社区外的居民可利用的资源和关系较少,在谈判时多半处于劣势。另外一方面,隔离社区犹如一堵“白墙”,给围墙内外的居民强加了心理障碍,^[17]增加了平等交往的难度;同时,物理屏障变成了心理藩篱,拉大了不同群体间的社会距离,加剧了阶层分化,^[18]并形成带有财富歧视的等级观念。由此可见,经济地位和社会心理上的双重不平等,已经严重影响了社区协商的公正与平等,那么又该如何保证隔离社区内外协商的平等性?

4. 何以保证多元主体合作共治的可持续性?

社会问题日趋复杂导致社会的不可治理性问题突出,单一行动主体无法在风险社会中独立生存,多元主体的合作共治是必然趋势。建立在良性互动、民主协商基础上的合作共治,是一种走向“善治”的制度性协作,是多中心治理模式的外显形式。利益是合作的纽带和共治的动力,要保证合作共治的可持续性,那就必须通过制度设计建立多元主体的共赢机制,改变“零和博弈”的游戏规则,构建一种平等协作的伙伴关系,使之行动互惠、利益均沾。在社区治理的改革实践中,合作共治以利益共享、互利互惠为基础,任何一方的利益被侵害,这种微妙的平衡格局就被打破,合作共治就会受挫。以社区公益创投为例:一方面,政府以购买服务的方式培育和壮大社会组织;另一方面,政府在服务购买中有意无意地干涉了社会组织的内部运营,使社会组织的利益受损,那社会组织该怎么办?反之,如果社会组织的发展壮大增加了谈判筹码,使购买合同显失公平,那政府该怎么办?在理论上,可以建立一种由“独立第三方”平衡利益的协调机制去维系多元主体的合作共治,但随之而来的是“第三方”是否真的独立、谁来监督第三方等一系列问题。当然,多中心治理并不意味着政府不能在社区治理中占主导地位,那么在社区合作共治中,政府又该如何演好“运动员”和“裁判员”的双重角色?

五、隔离社区的中国式治理何处去

从社区管理到社区治理,不仅是理念上的一次革新,更是实践中的一场革命。在中国特殊的政治和文化场域中,隔离社区的治理将何去何从?

1.“社区自治”是否会导致隔离社区的“无政府主义”?“议行分设、居民自治”的制度设计调整了原有的社区权力格局,使公民社会得以发展、草根民主得以实现。居民参与不再是一种凭借行政力量实现社会动员的“政治仪式”,民主协商也不再是一种束之高阁的“图腾崇拜”。隔离社区的封闭性和排外性,已经弱化了社会管理的国家功能,而“社区自治”使隔离社区的空间分隔和限制进入找到了所谓的合法性,助长了隔离社区内无政府主义的滋生。

2.“基本公共服务均等化”能否成为隔离社区“公共意识的耕耘者”?社区空间私有化使隔离社区成为私人利益的“自留地”,隔离社区的存在在一定程度上阻碍了公共服务的可及性和公平性,国家试图通过“基本公共服务平等化”打开隔离社区的大门,使之“封而不闭、隔而不离”。遗憾的是,基本公共服务只涉及基础性的公共需求,保障的只是公民最基本的生存权和发展权。而隔离社区能提供比政府品质较高的公共服务,如更为安全的生活空间、更为舒适的社区环境等,居民选择入住隔离社区实质上是购买了更高品质的公共服务的消费资格,是通过市场等价交换得来的消费权益。而基本公共服务均等化不但不能给隔离社区的居民带来好处,反而会使他们的现有利益受损。由此推断,隔离社区的包容性和开放性一时难以实现,隔离社区也暂时无法成为公共意识的“责任田”。

3.“网格化管理”是否会导致社区治理的“麦当劳化”?网格化管理通过定格、定责和定员实现了社区空间的精细化管理;明确的网格边界使社区治理可视化,统一的定岗定编使社区治理标准化,清晰的责任边界使社区治理高效化。这是社区实践的一次管理创新,对当前的社区治理产生了深远影响。然而,社区居民的生活具有统合性和多样性,无法通过分割实现标准化和均一化处理;而隔离社区的兴盛使网格化管理失去“全员管理”和“无缝隙管理”的控制功能。从这个意义上说,网格化管理是一种“合理的非理性化”(Irrationality of Rationality)^[19]政策工具,社区治理的“麦当劳化”(McDonaldization)日趋明显。

4.“三社”联动机制是否会造成社区治理的“内卷化”?社区建设、社会组织培育和社工介入的三社联动机制践行了平等协商、合作共治的治理理念,有助于形成社区多元主体良性互动的有序格局。为推行“三社”联动机制,政府又配套了“一委一居一站一会”^[20]的社区管理模式,加上“议行分设”的社区自治网络和网格化管理的组织体系,势必出现社区内部机构林立的“过密化”现象。而传统的行政一体化模式压制了社区的自由空间,公民社会成长缓慢;隔离社区盛行导致了社区空间碎片化,公共空间私有化又在不断蚕食着社区空间,这些因素的叠加导致社区空间稚嫩而狭小。在社区组织过密化和社区空间有限性的双重作用下,社区治理体系逐渐呈现“内卷化”(involution)^[21]。

如何改变传统的行政惯习让民众拥有较大的公共生活空间,如何在建制内腾出更大的空间让社区社会组织不再蜗居,如何在平等博弈的基础上增强政府在多元治理中的主导性,这些都是中国社区治理进程中不可回避的问题。

注释:

[1]余侃华、朱菁、芮扬:《合并中的隔离——对国外封闭社区发展机制及规划应对的思考》,《现代城市研究》2010年第8期。

[2]Blakely Edward J., Snyder Mary Gail: Forting up: gated communities in the United States, *Journal of Architectural and Planning Research*, 1998, 15(1), pp. 61 - 72.

[3]缪朴:《城市生活的癌症——封闭式小区的问题及对策》,《时代建筑》2004年第5期。

[4]Miao P. Deserted cities in a jammed town: the gated communities in Chinese cities and its solution. *Journal of Urban Design*, 2003, 8(1), pp. 45 - 66.

[5]Blakely Edward J., Snyder Mary Gail: *Fortress America: gated communities in the United States*. Washington DC. Brookings Institution Press and Lincoln Institute of Land Policy, 1999, 8, pp. 55 - 101.

[6]叶贵仁、何艳玲:《政策性隔离社区生产中的政府、市场与社会——以广州P限价房社区为个案》,《西北师大学报》(社会科学版)2012年第1期。

[7]Webster C. J. The Nature of the Neighborhood. *Urban Studies*, 2003, 40, pp. 2591 - 2612.

[8]Manzi, T. & Smith - Bowers, B., Gated Communities as Club Goods: Segregation or Social Cohesion?. *Housing Studies*, 2005, 20, pp. 345 - 359.

[9]宋伟轩:《封闭社区研究进展》,《城市规划学刊》2010年第4期。

[10]赵超:《封闭社区与社区归属感——一项基于上海市抽样数据的实证研究》,复旦大学硕士学位论文,2009年。

[11]徐昀、宋伟轩等:《封闭社区的形成机理与社会空间效应》,《城市问题》2009年第7期。

[12]Wilson - Doenges G., An explanation of sense of community and fear of crime in gated communities. *Environment and Behavior*, 2000, 32, pp. 597 - 611.

[13]Kasarda John D., Janowitz. Morris. Community Attachment in Mass Society. *American sociological Review*, 1974, 39, pp. 328 - 39.

[14]McKenzie Evan. *Privatopia: homeowners associations and the rise of residential private government*. New Haven, CT: Yale University Press, 1996, 4, p. 17.

[15]中共中央办公厅、国务院办公厅:《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》,2010年11月9日。

[16]何艳玲、汪广龙、高红红:《从破碎城市到重整城市:隔离社区、社会分化与城市治理转型》,《公共行政评论》2011年第1期。

[17]Salcedo, R. & Torres, A., Gated Communities in Santiago: Wall or Frontier, *International Journal of Urban and Regional Research*, 2004, 18(1), pp. 27 - 45.

[18]甄智君、梁鹏:《转型城市中的空间重构及治理重构:国外隔离社区研究综述》,《公共管理研究》2009年第7卷。

[19]George Ritzer, *the McDonaldization of Society: An Investigation Into the Changing Character of Contemporary Social Life*, New York: SAGE Publications, Inc. 2004, 4, p. 154.

[20]即以社区党组织为核心、社区自治组织为主体、社区管理服务站为平台、物业管理机构和社区社会组织共同参与。

[21]刘世定、邱泽奇:《“内卷化”概念辨析》,《社会学研究》2004年第5期。

[责任编辑:书缘]