

新建大型居住社区管理的困境与创新*

文/彭善民

摘要:作为保障性住房建设基地的大型居住社区建设是党和国家惠及民生的重大工程,新兴的大型居住社区内部同时充满了复杂性。实际的社区管理工作面临诸多的困境和巨大的挑战,管理创新是困境突破和挑战回应的重要途径。为此,大型居住社区的管理创新理应视为一项重大的社会工程,充分动员和发挥社会创新力量,本着地区发展的理念,积极创建社会组织 and 社区居民多元参与的平台或机制。

关键词:大型居住社区;社会管理;创新;发展

中图分类号:C912.83 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-8402(2012)01-0099-06

* **基金项目:**系国家社会科学基金一般项目(编号:11BSH074)、教育部人文社科青年项目(编号:09YJC840028)、教育部人文社会科学重点研究基地项目(编号:2009JJD840012)、上海市教委创新项目(编号:10YS90)的阶段性成果。

作者简介:彭善民,男,湖南永州人,上海师范大学都市文化研究中心研究员、社会学系副教授、上海大学社会学博士后,主要从事社会组织与社区管理研究。

住房问题直接关涉民生,是政府和民间关切的重大社会问题,其与教育问题、医疗问题并称为中国社会的新三座大山。为缓解此问题,近年来国家出台了系列住房政策,特别是加大了保障性住房的集中建设。在不少地方,这些集中建设的保障性住房型构成一个个新的社区。这是较低收入、较低劳动技能的社会弱势群体成片集聚区。此种类型的社区会不会沦为城市新贫民窟,我们究竟需要采取怎样的管理创新?正是本文所想探讨的问题。

目前国内学界对此类保障性住房社区管理的研究刚刚起步,相关的实证研究或个案研究甚是缺乏。社区基层社会管理是社会管理的重要组成部分,立足现实和提炼现实是探索社会建设和社会管理的重要且正确的研究路径之一。^[1]这实际上是强调了本土现实社区管理

个案研究的价值。

上海是全国住房改革先行之地,近年在保障房建设方面有较大力度,自2003年起便开始规划以保障房为主的大型居住社区建设,近年出台了《上海市大型居住社区规划设计导则(试行)》、《上海市保障性住房建设导则》等政策文件,目前已有三十多个大型保障性住房基地开工建设。这些大型居住社区建成之后的社区管理或服务所面临的困境和问题非常值得思考总结。本文主要基于对上海2009年新建成的大型居住社区——G区的实地考察。

一、社区管理之困

社区管理,主要是指一定的社区内部各种机构、团体或组织,为了维持社区的正常秩序,促进社区的发展和繁荣,满足社区居民物质和

文化活动等特定需要而进行的一系列的自我管理或行政管理活动。在具体实践之中,我们发现上海新建大型居住社区的管理主要面临以下困境:

(一)城市“孤岛”与出租“飞地”

大型居住社区居民入住率低。集中建设的大型保障性住房社区,往往选址偏远,远离主城区,且交通、医院、学校、商业等配套非常不到位,生活服务设施不齐全,就业机会少,尽管房价或房租实惠,但居住非常不便,有置身“孤岛”之感。加上生活成本亦高,所以致使大量保障房小区的房屋空置率居高不下。^[1]调查发现,新建大型居住区G区办理入户手续的市民有1.6万户,实际入住却只有9千余人。这种保障对象“用脚投票”的方式实际上造成资源的大量浪费。

这种低入住率使得社区人气明显不足,保障性住户的消费能力低,且实际入住的居民以老龄化人群为多,消费习惯趋于节约,营利性商家往往因为运作成本 and 市场需求问题避而远之,商业、银行、邮政等不愿进驻,这更使部分居民因生活不便而不愿入住,从而形成恶性循环。因此,不少规划中的配套布局或长时间成为摆设,或被开发商卖给不受居民欢迎的零散商贩导致业态混乱,成为制约大型居住区向宜居社区迈步的掣肘。

居民实际入住率低,房屋大量出租,有调查统计,新建居住区的出租率超过了60%,^[2]以G区一小区为例,居民办理入住的1213户中,实际入住的只有917户,租户则达425户,合租现象不少。大型居住社区异化成了“出租飞地”。如果再进一步进行人口分析,会发现与市区租户不同的是,大型居住社区的租户绝大多数是外来务工人员,罕见白领群体。外来务工人员的流动性强,租户管理难度大。

(二)文化洼地与文化差异

上海大型居住社区具体的住宅类型主要

包括廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房、动迁安置房四类保障性住房和部分普通商品房,其分配比例控制为保障性住房占总量的三分之二以上。根据住宅类型的配比,大型居住社区的使用人群呈现多元化格局,即老龄化人群为主和青年人群为辅,低收入人群为主与中高收入人群为辅,本地人与外来者并存。居民总体文化素质相对较低,整个社区可谓是一个文化洼地。居民的文化需求层次较低,中老年群体喜好唱歌跳舞的集体活动,但新建的大型居住社区相应的公共活动场所规划和建设甚少,类似G区小区没有规划的室外公共空地,十余个小区近十万人仅共一个两年来都尚未建成的预计三千平方米的室内社区文体中心。因此,不少居民靠在家中玩麻将扑克来打发时间。

曾经靠种地为生的农民,习惯了居住在自建房屋,在转变为居住在新建小区高楼大厦中的居民后,原有的生活习惯和思想观念以及文明程度都有待改变。一个直接的影响便是给物业管理造成障碍。有的人对于缴纳物业管理费很不情愿,因为以前居住在自建房屋中根本不需要缴纳这项费用。有些人还保留着以前耕作的习惯,希望在小区内外狭小的空地上种菜,给小区环境卫生管理带来不便。也有些人不愿扔掉以前一直使用的农具,堆放在楼道的公共部位,影响出行或者安全。^[3]总之,这些洗脚上岸不久的居民对现代物业管理文化还有一个适应过程。居民与物业之间的矛盾、紧张、冲突并不鲜见。

对于那些从市区动迁过来的低收入人群来说,一部分由于所居住的保障性住区周边缺乏与他们的工作技能相匹配的工作岗位,加上自身缺乏转换工作的技能而不得不长距离通勤,回老城区工作,承受高额通勤成本的压力,造成生活质量的下降,形成了被动迁移型居住—就业不匹配现象。^[4]一部分居民则是带有一定

的市区优越感,好逸恶劳,宁愿吃低保,也不愿参加一些力所能及能够贴补家用的社区劳动。

居民总体文化层次虽低,但文化的差异性及相关冲突依然存在。本地人与外地人之间、来自不同区域的外地人之间的距离感强,社区融合难度高。诸如有市区动迁来的因见多识广便在本地人和外来务工人员面前显得优越感十足,本地人包括本地的社区工作者对此显得很有些敏感,在观察他们接受访谈的语气中能明显感知到一丝不屑或些许不满。对于外来务工人员,为示尊重,上海多年前就给了他们新移民的称呼,但在大型居住社区里面,外来的租户们依然是管理人员重点“关注”的对象,是居民们为之紧张、缺乏安全感的人群。上述复杂现象增添了社区管理的难度。

(三)社区之大与经验之缺

就管理主体而言,大型居住社区管理与传统社区管理有较大差异。大型社区所在的镇地域宽广,面积大,城市管理力量比较分散,城市管理经验相对缺失。大量城市人口的导入,增添了新的管理对象,打破了原有的行政管理幅度,给社区管理带来压力。为避免大型居住社区沦为穷人扎堆、环境差、公建配套少、就业率低、犯罪率高的地区,选择什么样的管理幅度?根据什么样的比例配置管理人员设置居委会、党组织等?各部门的管理事项及权项?均是社区管理者,特别是主管社区的党政人员所直接面对的现实问题。纵观海内外社区建设与管理 的实践,发现有关大型居住社区的经验教训并不多见,没什么可供直接借用的管理模式或方法。国内传统小型社区建设与管理 的经验方法亦缺少可资借鉴之处。在笔者重点考察的规划入住三十万人的G社区,社区办主任就曾感叹,现在是管四十个居委,预计两年后要管一百个居委,有啥好办法好模式呢?!伴随街道社区化改革的趋势,不可能再象传统的做法,即基本按照每十万人口一个准街道的建制,而是需要

探索新的社区管理体制。

管理幅度的合理设计之外,管理部门之间的衔接也是个大问题。条块之间的矛盾一直是大陆基层社会管理的难题。大型居住社区牵扯进来的相关部门更多,管理中的条块矛盾更甚一筹。从领导权上看,“块”强调同级领导,表现在基层就是一个市、区、社区内各项工作主要听从本地区“党委”的。“条”侧重上级领导,表现在基层工商所、派出所、房管所、交巡警、市容所等,它们都是区各职能部门在基层设的派出机构,身份相对独立,主要任务市完成区里布置的专业职能。尽管G社区所在的区政府已针对大型居住社区设立了推进办公室,但在实践中发现,涉及全市层面的各个部门单位依然缺乏协调,因此盼望市级层面能够设立一个专门机构,统领大型居住区相关事项,避免下面各自为阵。这从侧面反映出有关社区管理的条线部门间的协调之难。

二、管理创新之维

(一)从住区规划到社区规划

社区规划不同于传统的居住区的规划,它是一个包含了社区建筑规划和社会规划在内的更为系统的概念或范畴,规划的层面,不仅仅停留在物质空间,更关心社会秩序与聚居地域空间的逐步建立。更深层次的分析,就规划的主体而言,社区规划强调当地社区居民的作用,是一个由规划设计师、业主、开发人员共同参与组织的一种包含人文精神层面的设计概念。但在当前国内住宅产品的设计开发过程中,人们却往往将社区规划的概念等同于住区规划的概念。^[4]反映在大型社区方面,以G区为例,我们在实地考察中发现,小区内部没有规划供居民休闲健身的室外公共空地,整个大型社区的室内文体中心离好些小区较远。因管理模式未确定,G区一期范围内没有设置如街道办事处等管理用房,工疗、康体服务中心缺少

相应规划,社区文化活动中心、体育活动中心,面积不达标,规划位置与已建位置不符。对于保障性住房住户,由于相关供给缺乏对弱势群体除了住房以外生活需求的全面规划,引发了居住-就业空间不匹配现象。而居住-就业不匹配在一定程度上导致了交通拥挤、通勤时间增加、通勤费用增加、低技能劳动人员失业等一系列社会问题。

客观而言,住区规划只是社区规划过程中的一个组成部分,它是社区规划在物质、空间层次上的表现形式,而社区规划由于更多地考虑了这些深层次的东西,理所当然应成为住区规划的依托与归宿。大型居住社区既是建设工程,也是社会工程。既然冠以社区名份,也要以作为地域的社会单元来强化施以社会建设,包括社区的组织与管理规划等。在具体规划中需要系统地考虑到居民日益面临的就业、就学、生活设施、交通出行、邻里重构、社会联系、消费成本以及环境适应时实体与心理等即时与过程性问题。

大型居住社区为大量中低收入群体的住房保障,提供适用的房型和良好的物质和空间环境,无疑是体现国家社会政策的关照,但是对于上述社会性需求保障,不仅在于给予住房的基本生活资源,也要为迁住户的安居乐业、生存与发展提供更切实的人文关怀和社会支持。以保障性为主的社区不能以牺牲空间环境品质为代价,其核心理念应体现“人性化”。大型居住社区的规划应当重点研究使用者的居住模式、心理需求、行为习惯等因素,在设计中尊重和满足使用者的心理生理需求和精神追求,更关注规划设计的人文关怀和对人性的尊重。城市规划硬件的组配以及环境设计等领域,要更多地赋予人文性体贴,而不只是以遵循规章和工作范式为己任,从人居环境的意涵高度来创造和探索“人性社区”的规划样式和环境问题。^[3] 扬·盖尔认为人性化设计是应对21

世纪全球化挑战的重要手段,人性化城市的四个重要目标是活力、安全、可持续和健康。^[4] 生态型社区、和谐型社区、活力型社区理应成为大型居住社区规划和发展的目标。

(二)从行政管理到服务管理

提高社会管理科学化水平,需要注意社会服务与社会管理相结合,科学精神与人文关怀相结合。^[5] 现行大型居住社区管理基本奉行的是“镇管社区”的模式。“镇管社区”对于强化社区理念、减少行政管理层次、精简机构人员、管理重心下移、管理成本降低、行政效能提高等具有重要意义,也是符合行政体制改革的总体趋势。但在实际贯彻中,能否真正顺应居民需求而不仅仅是政治需求,做到资源和服务重心的下移、管理职能的明晰、社区自治功能的强化等,则是要大打折扣。镇政府与社区居委会是政府机关和基层群众性自治组织之间的关系,不是领导与被领导的关系,也不是上级与下级的关系。但在现实中,伴随社会结构的转型,街镇政府的工作范围急剧扩展,居民委员会在很大程度上成了基层政府的“腿”。表现出某种程度的行政化色彩。其要接受基层政府的领导,并把主要精力用于完成政府交办的各项行政事务,从而远离了其作为自治组织的角色定位,^[6] 社区自治的核心功能为此弱化。

社区管理者需要进一步提升服务意识和技巧,过于简单化地处理居民需求问题,实是自上而下行政管理的思维作祟,一定程度上也是种暴力。以G区的马路菜场管理为例,G区第一期入住的两个小区在居民入住率不高、正规菜场不到位的情况下非常自然的形成一个马路菜场。每天早上有大量的流动摊贩集结在小区门前的一条大马路上,极大的缓解了低收入居民日常买菜的问题。但有关社区管理部门的工作人员则认为有损市容,给社区周边的环境卫生带来麻烦,同时担心食品安全等问题的发生,于是想方取缔,在不经仔细调研的情

况下,在社区相对偏远之地开设室内菜场,以严格限制马路菜场。但由于室内菜场门面、摊位租金高,而马路菜场的菜价相对新鲜和便宜,致使室内菜场开设不久便门可罗雀,不得不关门了之。客观讲,室内菜场的开设亦有便民服务的考虑,但不能过于简单化。这种简单化操作只能潜在地反映出某管理者脑海中较为根深蒂固的行政管理思维,不是认真考虑和科学分析实际的市场消费行情及有限的财政实力,更多的是为了从自身管理方便和城市形象的角度出发。社区管理者服务意识和技巧提升的途径,可以选择社区管理者社区社会工作者化的路径。在实际的社区服务中,不少小区往往是按政府主导的统一模式,无法按居民需求提供服务。因此,社区管理者需要自觉而又积极的引入专业社会工作的理念和技巧,由潜在的行政管理转化为实在的服务管理。既要加大社区服务的内容和力度,更要尊重社区居民需求,不使社区服务流于形式。具体的服务管理方法可以采取公共服务项目化管理的方式进行。即以项目为载体,贯彻以居民为本的价值取向,在社区发展的方法上改变政府向社区投入资源的决策方式,运作方式上避免政府的指令驱动。社区接收需求信号以后,通过社区组织的讨论,决定向政府(镇)提出公共服务项目,实施后使得社区居民得到实际利益,或者通过寻求其它的社会资源增进其实际利益。^[1]

(三)从社会策划到地区发展

基层社会管理是一种服务、协调、组织、监控的过程和活动。从主体上看,具有多样性,不仅包括执政党和政府,而且包括其他社会主体。这不仅是社会治理与社会统治的基本区别,也是社区创新发展的必然要求。社会组织相对政府组织而言,具有规模小、机动性强、反应灵敏等优势,能弥补政府和市场的双重失灵,在现代社会发挥的影响越来越大,是重要

的社会创新之源。此外,社区民众和社区自组织都是社区创新的力量之源和社会创新的重要主体。

现行大型居住社区的管理和建设当中,非常容易发现过强的政府创新痕迹。有关社区管理的部门会事无巨细地制定社区规划,结果落得费力不讨好、社区居民不买账、不领情的尴尬境地。有思想开放者会邀请专家介入到部分社区调查和规划决策当中,然对专家的要求往往趋于资历和名望,对专家实际精力和能力的衡量缺乏系统考虑。总的来说,骨子里是一种名人意识或精英思维。如果寻找相应的理论根据,具体到社区工作模式上,比较多的体现为一种社会策划模式。这是杰克·罗夫曼总结的社区工作的三大经典模式之一。社会策划模式指借助专家和外界权威机构对社区进行科学和理性的调查研究,选出一个最优的工作计划,通过自上而下的安排组织执行计划来解决社区的问题和满足居民需求。该模式尽管强调科学和理性的规划,但忽视社区发展中的居民的深度参与和能力开发,采用的是自上而下的工作方向,权威和专家对社区居民是一个主体和控制的关系,用的工作的方式多是行政安排和组织的工作的方式,其关注社区的整体结构和功能建设,忽视社区中居民个体的能动性。

社区工作的社会策划模式对实际决策者的理性和水平要求颇高,在大型社区的早期规划阶段具有一定的适切性,但作为新型事物的大型社区情况极为复杂,特别是在人口大量导入、居民不断入住之后,社会策划模式效力的有限性不断彰显。笔者以为,大型居住社区越往后发展越需要倡导社区工作的另一经典模式,即地区发展模式。该模式旨在通过调动社区居民的参与、互助合作,再加上上级政府和外界机构组织的协助和支持,动员社区内外资源,解决社区问题,满足居民需求。其强调的是

居民的参与和合作沟通,注重居民在参与地区发展过程的个人能力、公共意识和社区归属感的培养,而不仅仅是社区物质环境的建设等。上海大型居住社区的部分实践也证明了社会参与与社区发展的道理。部分大型居住社区在长期的摸索过程中,采行政府购买服务的方式,积极引入社会组织入住社区,通过社会创新带来了社区改变。诸如浦东新区的三林世博家园引入“屋里厢”、“管家工作室”等一批新兴社会组织先后入驻,为居民提供个性化的生活服务,使整个社区服务管理水平有很大提升。为此,社区管理者须从优势视角出发,认识、发掘和整合社区资源或力量,^[1]在大型居住社区管理体制中,应给社会组织以空间和位置,给社区居民以参与机会。

总之,作为保障性住房建设基地的大型居住社区建设是党和国家惠及民生的重大工程,新兴的大型居住社区内部同时充满了复杂性。实际的社区管理工作面临诸多的困境和巨大的挑战,管理创新是困境突破和挑战回应的重要途径。为此,大型居住社区的管理创新理应视为一项重大的社会工程,充分动员和发挥社会创新力量,本着地区发展的理念,积极创建社会组织和社区居民多元参与的平台或机制。

注释:

[1] 郑杭生:《社会建设和社会管理研究与中国社会学使命》,《社会学研究》2011年第4期。

[2] 黄怡、周俭:《大型社区的人口、住房、活力与

公平:上海大型社区规划理念与策略的社会学思考》,《时代建筑》2011年第4期。

[3] 朱珉迁、陆一波:《“孤岛”如何变社区:市郊大型居住区推进城市化服务与管理调查》,《解放日报》2011年8月17日。

[4] 朱眉华、储明昌:《转型与发展:三林镇经济社会发展分析报告(2009-2010)》,华东理工大学出版社2011年版,第150-151页。

[5] 周素红、程璐萍、吴志东:《广州市保障性住房社区居民的居住-就业选择与空间匹配性》,《地理研究》2010年第10期。

[6] 陈天、洪再生、丁灵鸽、郑国栋:《浪漫与理性的共生——大型居住社区规划设计与策划探讨》,《规划师》2005年第10期。

[7] 朱锡金:《对大型居住社区的概念认知和上海住宅建设发展的断想》,《上海城市规划》2011年第3期。

[8] 扬·盖尔:《人性化的城市》,欧阳文、徐哲文译,中国建筑工业出版社2010页,第11页。

[9] 郑杭生:《不断提高社会管理科学化水平》,《人民日报》2011年4月21日,第7版。

[10] 汪大海:《社区管理学》,北京师范大学出版社2011年版,第76页。

[11] 范志海、刘钢、李高业:《大型居住社区治理模式初探——以上海三林世博家园社区为例》,《华东理工大学学报》,2010年第5期。

[12] 彭善民:《优势视角下的城中村环境卫生治理》,《福建论坛》2009年第9期。

(作者单位:上海师范大学社会学系,上海 200234)

(责任编辑:孙 菲)