

转型社区的空间重构与治理变革

——基于深圳三种模式的比较研究

吴丹

(深圳行政学院公共管理学部,广东 深圳 518034)

摘要:作为社区研究的重要视角,空间既是转型社区生长的重要动力,也蕴含着其治理的种种困境。随着城市化的深入,转型社区的空间重构成为影响社区治理格局、治理资源和公共利益的重要变量。深圳转型社区的空间重构模式主要包括城市更新、综合整治和社区规划,三种模式对社区治理具有不同的影响和效能。其中,城市更新运用市场机制拓展社区治理资源,改善了公共环境,但也加大了对弱势群体的排斥和城市发展的负外部性;综合整治运用政府与市场之力改善公共空间,对外来人口生存空间的冲击相对缓和,但公众参与不足;与前二者相比,社区规划强调公众参与和多元群体的利益保护,但由于缺乏制度保障,项目实施率不高。因此,必须以“善治”为导向,在检视转型社区空间重构实践的基础上,建立与社区治理相匹配的空间制度,推行综合配套的治理策略,构建更加公平的公共政策。

关键词:转型社区;空间重构;社区治理;治理效能;善治

中图分类号:D 693.62

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2019)02-0032-10

改革开放之后,中国城市化以前所未有的速度推进,随着城市空间的不断扩张,大量村落被卷入这一风驰电掣的历史进程,由此产生大量“半城半村”的“城中村社区”。该类社区的生成与变迁嵌套于中国经济社会转型的整体逻辑中,因此也被称为“转型社区”或“过渡型社区”。目前,我国转型社区数量庞大,社区治理问题丛生、困境重重,如何推动转型社区治理变革成为国家治理体系与治理能力现代化的重要命题。随着城市化的推进,转型社区空间作为地租的洼地,成为政府、市场与土地权利竞相逐利的焦点,使得转型社区纷纷卷入空间的再生产中。为此,本文用“空间重构”一词指代此类空间再生产,包括物质空间和社会空间的双向重构,它始于物质空间的改造,继而带动着社会空间的变化,最终对转型社区的治理产生影响。

因此,将空间视角导入社区治理研究,检视空间重构实践对转型社区治理的影响及效能,将有助于转型社区治理困境的破解。

作为全国唯一一个“全面城市化”的城市,深圳全市662个社区^①中转型社区占了42%^②。这些社区长期为原农村集体经济组织把持,据统计,深圳942家社区股份合作公司(含居民小组设立的公司),不足全市企业的1%,却拥有全市1/3的土地、面积将近一半的建筑;近30万股民仅占全市人口的2%,却是全市85%人口的房东^③。正是由于它们所包含的巨大的经济社会能量,随着深圳城市化的深入,转型社区的空间重构实践也先于全国其他地区展开,并呈现出多样的态势。因此,本文尝试以深圳为例,比较分析转型社区三种空间重构模式对社区治理的影响及效能,并以“善治”

收稿日期:2018-10-16

基金项目:教育部人文社会科学青年基金项目“共有产权住房政策:绩效评价、仿真模拟与优化路径研究”(19YJC630239)

作者简介:吴丹,社会学博士,深圳行政学院副教授,从事城市社会学、社区治理、公共管理研究。

为标尺反思空间重构的公共政策和制度安排,探寻推动转型社区治理变革的现实路径。

一、研究的缘起

作为中国城乡二元制度安排的产物,转型社区承受着“城乡二元”社会结构的巨大张力,比其他社区面临着更为错综复杂的治理问题。对此,学界从不同的维度去解读转型社区治理困境的根源,并试图寻求变革之策。一是社区结构方面,转型社区的“三重结构”是城中村社区治理的症结所在,因此应协调该“三重结构”及其复杂关系,将其纳入常态化、制度化治理轨道^[1]。二是社区组织方面,集体经济组织的“总体性”特征面临公共“代表性”不足、权力及职能关系产生“异化”、社区整合难以实现等问题^[2],应从多元共存的、权力及职能关系清晰的、整合度高的组织系统等方面建构其“社会性”^[3]。三是社会资本方面,转型社区存在信任关系难以形成、共识性规范缺失、社区关系网络缺以及公共参与不足、公共组织发育不良等难题,并提出应重塑转型社区的社会资本^[4]。

总体来看,学界研究较好地解释了转型社区治理困境的成因,但在治理变革的路径研究上却较为乏力。如,上述研究提出要将转型社区“三重结构”纳入常态化、制度化的治理轨道、提升公共产品的“公共性”、重塑社区社会资本等等。然而,如何实现这些目标及其主体、动力和路径并不明晰。对上述问题的失语,主要源于研究视角的局限。目前,转型社区研究主要集中于政治学、社会学、公共管理学等传统社会科学,在分析范式上主要基于国家与社会的关系的框架。然而,在强国家—弱社会、大政府—小社会的基本格局下,自主性社会的生长空间依然逼仄,因此这些研究无法较好地回答转型社区治理变革的动力与路径。

相比而言,空间视角对于转型社区研究的解释力可能更为深刻有力。实际上,早在20世纪70年代后,空间已成为社会理论的一个核心主题,经过列斐伏尔、大卫·哈维、卡斯泰尔等新马克思主义者的努力,空间研究与社会研究逐步深度交融:一方面,物理实体空间注入了深刻的政治经济意

涵,空间研究融入了更多的社会学想象力;另一方面,社会研究融入了更多的空间想象力,空间以其独特的视角有力地阐释了“社会何以可能”。1990年代,以马特戈第纳^[5]为代表的新城市社会学,使空间与社会的辩证关系得以拓展。一方面,空间是社会运行的基本框架,空间深刻地形塑了资源的分配和社会的分层,空间生产是社会关系与社会秩序的再生产;另一方面,社会并非完全被动,而是通过权力的斗争、群体的博弈以及日常生活实践推动空间变革。

正是空间研究与社会理论的深度交融,使得空间视角成为国内社区研究的重要视角,包括空间对社区的社会资本的影响^[6]、社区公共空间的治理^[7]、社区的空间生产^[8]以及空间对社区治理的作用^[9]。遗憾的是,针对转型社区的相关研究,却未能将两种视角结合起来。一方面,空间尚未成为转型社区治理研究的重要视角。尽管学界已关注到空间结构对转型社区治理的重要影响^[10],但相关的作用机制、实现路径尚不明晰。另一方面,以空间为主的城中村改造研究,又缺乏与社区治理的有机结合。这些研究主要集中于城市规划学、地理学、建筑学等传统工科背景的学科领域,尽管也有少量研究导入空间生产理论,但主要偏重于解释性分析和批判性反思^[11],未能将社区治理作为空间重构的评价维度,因而也难以跳出工程技术的框架对社区治理变革作出系统的回应。也正是基于此,本文尝试运用空间视角透视转型社区的生成机制及治理困境,通过分析空间重构对社区治理的影响及效能,探寻推动转型社区治理变革的现实路径。

二、空间:转型社区治理研究的重要视角

由于城市化本身就是一个从宏观到微观的空间变迁过程,转型社区作为城市化的特殊产物也蕴含着丰富的空间与社会的辩证关系,空间成为观察转型社区治理的重要视角。

(一)空间构成了转型社区生长的动力

空间是解释转型社区何以生成和发展的重要

维度。城市化的过程,就是城市空间不断被生产、复制、扩大的过程。转型社区的生成,是城市化过程中国家与社会共同作用的结果,具体而言,是城市政府和原农村集体两大主体,围绕空间利益展开博弈的过程,二者各取所需又相互合作——城市政府完成城市的增值与扩张,原农村集体完成从村庄到社区的转型。

自上而下来看,城市政府是城市化的发动者,在激烈的城市竞争与政绩压力下必须采取低成本的空间扩张策略。一方面,为快速获得大量的空间资源,政府仅征用廉价耕地,而“绕过”征收代价较高的农村建设用地,由此保障了村民的基本生活来源,也使得转型社区的空间得以保留,而此后关于转型社区的一系列制度安排(如股份合作公司、集体用地)也强化了农村集体的经济社会联结。另一方面,空间生产所需的集体消费,包括大量的城市基础设施、公共服务设施与公共服务,特别是大量“农民工”的住房及相关的社会管理,理论上都应由城市政府承担。但在低成本策略下,城市政府只能将社区级的基础设施以及相关管理服务让渡给农村集体,从而强化了转型社区的社会管理与公共服务的职能。

自下而上来看,农村集体最初的确是被动卷入城市快速扩张的洪流,但它们并非完全被动,而是从空间资源的提供者逐渐转变为空间生产的参与者、空间利益的分享者,并在国家权力的缝隙间巩固了自己的生存空间。土地及其附加值是集体经济的主要来源,大量的社区非正式经济,尤其是密集林立的厂房、出租屋及与之相适应的非正规商业网点,都是集体经济发展依靠的触点^[4]。同时,为保证社区经济的高效运转,农村集体通过治安、城管、环卫、计生、绿化等对社区空间加以管理和服。随着土地价值的骤增,社区越来越意识到“种房子”比种地更有利可图,于是社区违建规模也从小打小闹变为成建制、市场化的“抢建”,社区的空间规模迅速增大。

(二)空间透视出转型社区治理的种种困境

一是社区空间被异化,导致社区治理无法打破路径依赖。在资本主导的逻辑下,空间作为商品

的交换价值远远大于其使用价值,空间生产从属于资本增值而不是为人使用的功能。在城市化加速、资本密集投入的转型社区空间,空间的异化则更为突出。土地原本作为农作的资源、房屋作为居住的功能、工厂作为生产的功能,最终都异化为获取租金、博得拆迁赔偿的载体。原农村集体无法摆脱“出租经济”的路径依赖,原村民也无法改变固有的经济行为与生活方式真正融入城市生活,不少转型社区甚至产生各种“反城市化”现象,如固守“村籍”或集体性要求“非转农”等。集体经济组织作为实际治理主体,在治理能力上有其天生的缺陷与不足,如集体所有权主体虚置、资产管理和处置不规范、用人机制近亲繁殖、高度依附行政权、经营管理者素质有限等等,成为转型社区治理困境的主要原因。

二是社区空间被排他化,导致公共性困境与社会资本流失。在城乡二元制度特别是农村土地集体所有制的作用下,空间权利分布极不均衡,占全体社区人口极少比例的原农村集体享有空间的占有、使用、处置、收益等权利,而占人口比例多数的外来人口,只能获得极为有限的使用权。由此,原农村集体的空间利益得到固化,形成“都市村社共同体”。这种拟单位制的制度安排,固然为村庄融入城市提供了一个窗口期,有利于城市化进程中的社会稳定,但其本质上与现代社区的多元性、异质性和共享性相悖离,无法形成社区的基本认同,导致社区社会资本流失,包括信任关系难以建立、互惠规范匮乏、邻里网络趋于解体、集体合作困难等等。

三是社区空间的主体错位,难以形成多元协同的治理格局。原农村集体是社区空间的实际占有主体,有相当一部分村民早已搬离社区,社区空间之于其的功能主要在于营利,他们并不真正关心社区空间的公共性。外来人口是社区空间的实际使用主体,也是社区公共服务的主要对象,但由于其社会联系松散,组织化程度、参与意愿和参与能力都极低,因而也无法成为社区公共事务的治理主体。而城市政府既不是社区空间的实际占有者,也不是社区空间的实际使用者,在社区治理中长期缺位。尽管后来政府试图介入,但由于自身治

理资源投入的压力,以及原农村集体强大的路径依赖,城市政府的治理触角始终难以有效深入到社区空间。正是由于上述三大主体的错位,致使转型社区始终无法形成多元协同的公共治理机制,社区治理常常陷入公地悲剧。

(三)空间重构蕴含着转型社区治理变革的机遇

当前,中国社区治理普遍面临自主性缺失的困境^[9],而转型社区在国家与社会的关系上却呈现出一种截然不同的状态。在城市化初期,转型社区在与政府博弈过程中积累了大量的议价能力,农村集体经济组织成为基层社会一支重要力量。尽管城市政府仍然掌握着空间的主导权,但面对自下而上的发展诉求,权力体系已经不可能完全封闭,空间利益也不可能完全为政府独享。如果说转型社区的初级空间打开了传统权力体系的一扇窗,那么,其空间重构实践则将更为深刻地影响着转型社区的经济社会关系,同时蕴含着治理变革的机遇。转型社区空间的初级生产是以原农村集体为主的自发行动、公共理性的介入甚少,而空间重构则是政府、市场与集体经济组织等多个主体在一定的制度框架下博弈,公共理性、市场逻辑与集体行动交织在一起,从而为破解社区治理难题、构建开放的、参与的、协作式的社区治理机制提供了可能:

一是社区治理结构的再造。良性的社区治理结构是社区治理变革的重要前提。转型社区的治理结构长期处于主体错位的状态,城市政府、农村集体和外来人口在既有框架中无法形成良性互动。通过空间重构,产权关系发生重大的改变,一方面,农村集体经济组织的“总体性”特征将可能受到影响,集体与村民个人的生产生活方式也将发生重大的改变;另一方面,政府与集体经济组织、外来人口与集体经济组织的力量格局均将调整,同时,还将引入市场和其他社会主体,从而扭转原来空间完全为农村集体经济组织把持的局面,社区治理结构将发生重大的变化。

二是社区治理资源的配置。充足的社区治理资源是社区治理能力现代化的保障,缺乏资源的

持续投入社区治理的绩效难以为继。转型社区长期处于治理资源匮乏的状态,政府公共投入不足、原农村集体的资源投入既无法持续、又缺乏公共性。通过空间重构,市场与社会主体介入到空间生产,也将扩大资源配置渠道,为政府的公共投入、市场的资本投入与社会的专业力量投入提供平台。

三是社区公共利益的实现。社区公共利益是社会治理绩效的重要尺度及社区治理变革的落脚点,包括社区公共产品的供给及外来人口对社区空间利益的分享等等。转型社区空间长期为集体经济组织所把持,利益分配极为不均,空间长期处于割裂与排他的状态,公共产品供给严重不足,尤其是外来人口无法较好地分享公共服务。通过空间重构,不但可以对社区空间进行重新规划布局,提升社区整体环境、完善社区配套的基础设施和公共设施,增加公共产品的可及性,同时原有低效利用的社区空间被激活,其土地的增值收益可以反哺为社区的公共产品。

三、空间重构对转型社区治理的影响及效能:基于三种模式的比较分析

综观深圳社区空间重构的实践,由于改造方式、力度、运作思路、实施主体、实施路径等的不同,空间重构模式呈现多样化的局面,主要有以下三种模式^②,详见表1。

一是城市更新(也叫城中村改造)^③,实行市场机制,专指涉及土地二次开发、拆除重建类的城市更新,这是目前深圳主导的空间重构模式,也是对转型社区空间改造力度最大的类型;二是综合整治,由政府主导并引入市场力量,该种模式基本不涉及拆除重建,属广义“城市更新”之列,更多地是基于现有建筑内部及社区环境的优化提升,同时将空间改造与消除安全隐患、规范人口管理、完善公共服务及其管理服务机制等进行统筹治理;三是社区规划(也叫社区发展规划),完全由政府主导,综合考虑经济发展、社会治理及土地历史遗留问题等对社区进行统筹布局 and 安排,该类模式并不以土地二次开发为主要手段,仅涉及局部空间

的改造。

表1 三种空间重构模式特点的比较分析

	重构方式	改造力度	运作思路	实施主体	实施路径	制度保障	实施力度
城市更新	拆除重建	大	通过拆除重建,提高空间开发量,实现政府、市场与原农村集体共享土地二次开发利益	市场	自下而上	强	强
综合整治	环境提升	小	通过政府财政投入,引入市场力量,优化环境及管理,综合解决城中村各项突出难题	政府、市场	自下而上	中	由弱变强
社区规划	局部优化	中	社区规划师进驻,与原农村集体共同编制社区规划,为综合解决社区经济发展、社会治理及历史遗留问题等提供平台	政府	上下结合	弱	弱

(一)城市更新

2009年以来,深圳城市更新构建了以《城市更新办法》、《城市更新实施细则》为骨架的配套制度体系。由于实行市场机制,且有健全的制度保障,深圳城市更新较好地调动了市场主体和权利主体的积极性,近十年来实施力度很大。城市更新对社区治理有其积极意义:

一是社区空间被纳入政府管理框架,公共环境得到改善。通过城市更新的拆除重建,既有的产权关系和利益格局重新调整,原有的空间代之以容积率更高、公共配套更优、更高端的商品房,从而消除了转型社区城乡二元结构的空间意象。随着土地产权从集体所有转变为国有,原村民也从拥有一户一栋的自建房变为拥有若干商品房,社区空间被纳入城市政府进行统一管理,空间建设遵循的是现代城市规划的秩序与规则,并按照城市规划的标准配置相应的公共设施。在公共理性的管控下,个体的经济理性无法主导空间建设,发展的负外部性得到控制,集体和村民也不能再随便搞违建以挤占公共空间。

二是强化市场运行机制,拓展了社区治理资源。尽管不同地区城市更新的运行机制有所不同,如深圳以市场为主导,而广州和上海则以政府为主导,但都不离开市场与资本的介入。公共配套不足是长期困扰转型社区的一项治理难题,资本在获得市场利润的同时为社区提供(配建)了公共配套,从而拓展了社区治理的资源,降低了城市政府社区治理的成本。此外,社区空间的高端化与人群的高端化,由于这些人群主要是持有房产的小业

主,且拥有较强的经济社会地位,小区的公共事务管理也有了更好的基础。

与此同时,城市更新之于社区治理也有不容忽视的消极影响,它是一把双刃剑:

一是加重了低收入群体的空间排斥,悖离了社区治理转型的根本目的。从目前国内各地的实践来看,城市更新都是基于政府、市场和原农村集体三方主体的利益平衡进行制度设计,外来人口则排除在游戏规则之外,对其租房的权利也没有任何补偿和保障。转型社区治理的困境之一在于,以原农村集体为主的治理框架缺乏公共性,无法为外来人口提供更加公平、共享的公共服务。而在城市更新过程中,这些外来人口不但没有争取到一星半点的好处,而且被彻底剥夺了其空间权利,被迫迁至城市更为边缘的地区,不但难以享用城市公共产品,也造成了其原有社会关系网的断裂,降低了向上流动的机会,加大了其落脚城市的难度。

二是将社区治理的内部矛盾转移出去,加大了城市发展的负外部性。一方面,大量外来人口原本可以在城市中心区以较低的空间成本落脚于城市,为城市的经济社会提供其不可或缺的服务。空间被拆除后,不但增加了低收入群体的生存成本,城市中产阶级的生活成本和企业的营商成本也随之骤升。另一方面,城市更新以高容积率倒逼城市规划,对城市基础设施承载力的过度消耗,加重了城市公共产品短缺。面对社会公众日益高涨的集体消费需求,政府只能运用财政资金弥补城市更新造成的公共设施缺口,在事实上构成了对城市更新参与主体的变相资本补贴。这些缺口本应由城市更新的直接获得者承担,最终却转嫁给社会,增加了社会的整体成本^[6]。

(二)综合整治

尽管深圳一直在不断推动综合整治,但由于该模式的利润空间有限、政府需要投入大量的公共财政,因此更多地是实行以市场为主导的、以拆除重建为主的城市更新模式。随着拆除重建模式的局限性及负面影响日益凸显,城市政府开始调整公共政策,加大城中村综合整治力度。近两年来,综合整治模式有了实质性的推动。

一是政府调整公共政策,综合整治力度空前。根据深圳市城市更新“十三五”规划,拆除重建与综合整治用地比例控制在4:6。特别是2017年以来,深圳市明显加大了城中村综合整治,其财政投入之大、动员范围之广前所未有。深圳《城中村综合治理2018-2020年行动计划》显示,三年将完成1600个城中村综合治理,2018年完成600个以上^[7]。根据该计划,深圳制定城中村总体规划纲要和分类更新整治的配套政策,实施城中村综合治理三年计划,涵盖社区治安、消防安全、用电安全、燃气安全、食品安全、弱电管线、环境卫生、市容秩序、交通秩序、生活污水等十大领域。

二是引入市场力量,创新综合整治模式。转型社区的综合整治是一项浩大的工程,仅靠政府的投入难以持续且效果有限,引入市场力量是创新的方向。如实行“EPC[®]+物业管理”模式:一方面,政府加大投入,通过招投标引入万科等知名企业进行承包,全面完善城中村的公共配套,满足城中村安全和公共服务的需求。另一方面,企业加大投资,统一租赁物业,改造成公寓或者是小型商务酒店,统一规划业态,以此不断增强社区活力,提升物业价值。同时,实施优质的物业管理,建立现代化、精细化、智慧化的长效管理机制。

总体来看,这种空间模式与拆除重建相比,既没有破坏原来的社区空间肌理,对外来人口的生存空间的冲击也更为缓和,但存在两大难题:

一是公众参与的缺失。由于该种模式以政府为主导,本质上还是政府、市场与原村民三大主体的合作,其中政府负责公共政策的制定及公共配套的投入,市场负责运营和管理,原村民让渡空间管理权给市场,相关的游戏规则仍然将弱势群体与社会公众排除在外。政府投入的综合整治资金来自于公共财政,其主导权仍然在市区政府,社会公众并无实际的话语权。在实际的整治过程中,整治的经费、方式与具体项目也主要由市区政府及其派出机构决定,社区本身并无太多话语权。市场力量在参与过程中,也主要考虑政府的发展要求与村民的发展诉求,而极少考虑承租人的需求。

二是市场力量可能导致的消极影响。如果要借助市场力量来提升社区空间质量,必须对市场

有所回报,租金势必有所上升,因此万科的“万村计划”也受到社会的质疑。如何平衡效率与公平的关系,有效利用市场的治理资源,同时控制城市的综合成本、尽最大程度保障外来人口的生存权益,是摆在公共政策制定者面前的巨大的挑战。

(三)社区规划

社区规划作为社区发展的综合行动纲领,一直是西方国家政府与非政府组织、民间的合作纽带,是社区获得资源、实现自治的重要途径。当前,我国社区规划对扩大公众参与、培育社会资本及社区治理的作用日益凸显。尽管社区规划以空间为切入点,但并不以拆除重建为主要手段,而是基于社区综合发展目标进行空间重构与资源整合,因而能跳出经济主导的倾向而更富人文关怀。

2008年以来,深圳在龙岗、大鹏、宝安、龙华、坪山等区的若干转型社区陆续编制了社区规划。这些规划多由政府出资,派驻专业规划师进入社区提供规划编制服务,体现的是政府与社区发展的利益平衡。以深圳坪山区编制的社区规划为例,其工作思路主要包括:(1)盘点社区现状资源,包括党建工作、经济发展、社会发展、城市建设等;(2)结合上位规划明确社区发展定位,围绕党建、经济转型、社区建设、社会管理、安全维稳5大方面,确定了社区近中远发展战略,并制定了近期发展规划与行动计划;(3)以项目为抓手确定实施主体、资金来源,通过部门联动推动规划实施。

可以说,社区规划契合了“善治”所强调的“多元主体合作共治”的治理模式,将多元主体纳入社区空间资源与社会秩序的整合,对社区治理转型具有积极的意义。

一是整合社区价值资源,推动社区集体经济转型。转型社区原有的空间长期以来被出租经济所左右,资产一直无法被激活,尤其社区集体资产——非农建设用地往往承载着低端产业而长期处于低效利用的状态,相关的空间收益较为有限。社区规划在识别社区现有空间资源特色的基础上,明确社区产业定位及门类,完善产业配套,较好地整合了社区的价值资源,为社区发展建设建构经济基础,推动社区集体经济转型。

二是优化社区空间秩序,完善社区公共产品供给。转型社区空间长期为私人经济理性所左右,公共空间与公共产品长期处于低质的供给状态。社区规划为公共理性的有效介入提供了平台:一方面,社区规划师向居民宣讲规划理念,并结合政府的规划控制要求与社区居民的发展诉求,从专业技术的角度对社区基础设施与公共配套设施提出一系列优化方案;另一方面,社区居民在社区规划参与过程中,对社区的公共困境有更清晰的体会,对社区愿景有更清晰的共识,更容易形成公共理性,因此也更容易达成妥协与协作。

三是强化公众过程式参与,为社区治理培育社会资本。与传统的规划编制强调政府单向管控不同,社区规划立足社区,是自上而下与自下而上发展诉求的融合,强调过程式、参与式规划,公众参与从浅层次、咨询式的参与转向深度参与。社区规划师通过社区规划这个平台,以宣讲会、咨询会、小组会、动员会等多种形式,组织社区成员表达各自的诉求,使不同群体得以有效沟通与理解,促进彼此的信任与互惠,并最终形成解决问题的综合方案。从这个意义上讲,社区规划的过程比规划报告本身更重要,也更具有价值,对社会资本的提升与社区治理转型具有积极的推动作用^[18]。

四是吸纳多元主体诉求,促进空间共享与社区整合。与城市更新主要体现市场和原农村集体利益不同,社区规划由政府发起,吸纳了外来人口、规划精英与社会人士等多元主体的发展诉求。相应地,在空间方案上,社区规划着眼于协调多元主体利益需求,消除转型社区原来面临的公共性不足的困境,如通过完善外来工人的住房及公共服务体系,设立新的社区组织管理机构来使社区成员共同参与社区建设,最终促进社区融合与社会稳定。

遗憾的是,目前社区规划主要在区级层面推进,成功实施的案例较少。与前两种模式相比,该种模式陷入“两不靠”的尴尬局面:

一方面,政府的制度建设与财政投入不足,既缺乏制度保障^[19],也缺乏部门联动,导致项目往往无法落地。反观美国、英国等国家,社区规划有一定的法律效力及相关的制度安排,且不局限于空

间技术手段,规划合作组织对政府各部门合作的推进力度很大,从而保障了社区规划的实施。近年来,上海、成都等地也在局部地区开始实施社区规划师制度,社区规划对社区治理的影响与效能正在逐步扩大。

另一方面,由于社区规划的经费来源于政府,规划方案既要反映原农村集体经济组织的发展诉求,也要充分考虑城市发展的整体利益缺失以及相关弱势群体的空间需求。目前城市更新等空间重构模式给予土地权利人过多的补偿,导致社会对补偿的期望过高,如果政府不愿意投入足够的资源,又不能大幅提高社区开发建设量,上述多方利益势必无法平衡,规划方案难以达成共识。如果社区规划的实施成本过大,实施周期过长,就无法真正成为推动转型社区治理的有效途径。

(四)治理效能的比较分析

前文分别阐述了三种空间重构模式对社区治理的影响,那么,究竟哪种模式更有利于推动转型社区治理变革呢?为此,本文以转型社区治理变革作为目标,以国家治理体系与治理能力现代化为方向,选取若干指标,以此来评价上述三种模式的治理效能,即空间重构模式在推动转型社区治理现代化方面的效果和能力。关于治理效能的指标体系,学界主要从国家治理、政府治理、社会治理进行研究,也有若干社区治理的相关研究^[20]。为此,本文借鉴相关研究成果,从治理现代化出发,提炼出适合转型社区治理效能的若干指标^⑤:

一是社区公共产品,既包括社区局部环境的改善程度(如整体环境、基础设施、公共服务设施、公共空间等),也包括该公共产品的生产与城市发展的协调性,即是否导致城市发展“外部性”;二是社区治理资源的吸纳与整合,包括政府公共财政投入、市场力量与社会力量(专业组织和社会精英)等社区空间资源;三是社区公众参与,即集体经济组织及其成员、承租人与一般社会公众对空间重构实践的参与程度;四是弱势群体的权益保障,包括对承租人权益的保障、空间成本的控制程度以及对公共产品的可及性等。

为了使比较的结果更具直观性,本文将每个

二级指标分为弱、中、强三种程度,分别赋值1、2、3,并分别对三者的治理效能进行判断并赋值(详见表2)。当然,此种方法仍然属于定性研究,指标并不全面且无法体现每个指标的权重,指标的取值也主要是基于作者前文的分析。该研究也将为笔者下一步定量研究奠定基础。

表2 三种空间重构模式对转型社区治理效能的比较分析

社区治理指标		城市更新	综合整治	社区规划
公共产品	社区局部环境	3	2	3
	与城市发展的协调性	1	3	3
	小计	4	5	6
治理资源	财政投入	1	3	1
	市场力量	3	3	1
	社会力量	1	1	2
	集体经济组织的资源	3	2	3
	小计	8	9	7
公众参与	原集体及村民	3	1	3
	承租人	1	1	2
	社会公众	1	1	3
	小计	5	3	8
弱势群体	承租人	1	2	2
	潜在的相关弱势群体	1	2	3
	对公共产品的可及性	1	2	3
	小计	3	6	8
总计		20	23	29

由上表可知,三种空间重构模式对转型社区的治理效能存在较大的差异。总体来看,社区规划的治理效能最强,其次是综合整治,最弱的是城市更新。具体而言,社区规划在公共产品的供给、公众参与与弱势群体的权益保障方面的效能相对较高,但在治理资源的吸纳与整合方面较弱;综合整治在资源动员与整合上的效能相对较高,但在公众参与方面存在明显不足;城市更新在资源调动上的效能与综合整治模式相当,但在公共产品供给(与城市发展的协调性)和弱势群体的权益保障方面较弱。

四、“善治”语境下转型社区空间重构的反思

“善治”即“良好的治理”(good governance),是使公共利益最大化的社会管理过程。十九大提出,

要加强和创新社会治理,建立共建共治共享的社会治理格局。这为我国社会领域的“善治”指明了方向。本文所分析的三种空间重构模式均不同程度、不同维度地推进了转型社区的治理,但离“善治”仍有大小不等的差距,甚至出现一些悖离“善治”的趋势。可见,空间重构的模式选择与制度设计对于社区“善治”的实现至关重要。因此,有必要以“善治”为导向,认真检视当前转型社区的空间重构实践,完善相关的公共政策与制度体系。

一是建构与转型社区治理相匹配的空间制度体系。空间重构实质上是空间资源的再分配与利益关系的再调整,其良性运行离不开一套科学合理、分类实施的空间制度体系。应转变以往将空间重构与社区治理割裂的不良倾向,将空间制度体系的建构与社区治理有机联系起来,积极倡导“新城市主义”等现代城市规划理念,根据转型社区的资源禀赋、发展阶段及治理需求,选择适宜的空间重构模式。目前,深圳市城市更新“十三五”规划,已经从全市层面为转型社区的空间重构搭建了初步的空间制度框架,明确了拆除重建与综合整治的范围,同时深圳市对综合整治也有持续充足的财政投入与详细周全的行动计划,但对社区规划尚缺乏制度化、长效性的安排。在此基础上,应及时关注前两种模式的负面影响,综合评估其社会成本及对弱势人群的挤出效应,及时调校相关政策,减少空间改造的负外部性,使外来人口能够较好地落脚城市。同时,对于目前实施力度较弱的社区规划,建议从全市层面完善相关的制度和机制,使其真正成为社区多元主体共建共治共享的有效平台。

二是推行综合配套的社区治理策略。转型社区治理变革是既是一个长期渐进的过程,也是一项综合系统的工程。转型社区能否朝“善治”迈进,取决于集体经济组织的转型和社区公共性的重建,而空间重构作为推进社区治理变革的手段之一有其固有的局限。空间重构本质是仍是一种空间生产形式,要服从于产权保护的制度安排。如前文所述,深圳三种空间重构模式都无法改变集体经济组织对空间生产的路径依赖,空间重构产生的土地增值收益必须为集体经济组织和市场所分

肥,如果政府不投入一定的治理资源,仅仅依赖剩余的土地增值收益,对于推动转型社区治理现代化无异于杯水车薪。因此,转型社区治理变革最终取决于政府公共资源的投入,包括公共财政、制度建设以及人力资源等。如深圳近年来持续加大了转型社区的资源投入,推进“社企分离”,剥离其公共服务职能,从而使政府的公共服务逐渐覆盖到弱势群体,提供更为包容性的公共服务^⑥。当然,政府的公共资源是有限的,因此应根据城市的经济发展状况和公共财政能力,制定稳健的综合配套治理策略。

三是构建更加公平的公共政策体系。空间重构离不开市场的推动,而借用资本的力量必须支付一定的社会代价,势必会对弱势群体产生一系列冲击和排斥。在“善治”的导向下,必须发挥中国独特的政治优势,进一步加强弱势群体的空间权利保障。值得注意的是,空间重构主要是基于产权关系展开的资源重组过程,这是市场经济的基本要求,因此,单纯地强调在具体的社区空间重构实践中增强外来人口的参与,既没有现实环境的支撑,往往也收不到良好的效果。因此,应通过公共政策和二次分配手段,在空间重构中守住公共利益的底线,同时将空间重构的土地增值以福利、税收的形式对弱势群体进行制度性补贴。

注:

- ① 该“社区”是深圳行政管辖意义的社区,有别于学界关于社区的概念,范围往往也比城中村大。
- ② 还有一类空间重构模式为“整村统筹土地整备”,目前实施案例较少,考虑到该类模式的运行思路和治理效能基本类似于城市更新,故本文不予研究。
- ③ 根据《深圳市城市更新办法》,城市更新包括综合整治、功能改变和拆除重建三种方式,本文所指的城市更新为狭义的概念,即专指拆除重建方式的城市更新。
- ④ EPC(Engineering Procurement Construction)是指公司受业主委托,按照合同约定对工程建设项目的的设计、采购、施工、试运行等实行全过程或若干阶段的承包。
- ⑤ 应该说明的是,上述指标并不能涵盖转型社区治理效能的所有维度,有些指标尽管非常重要,如三者在集体经济组织的“社会性”建构方面的差异并不明显,故而舍弃该项指标。同时,对一些相关性较高的指标作

了筛选与整合,如社区治理格局的再造主要涉及几个主体之间的关系,它与治理资源的指标高度相关,也与公众参与的指标联系紧密,因此只保留后两项指标。

- ⑥ 以南山区为例,2017年对192家股份合作公司投入2.1亿元,接下来,投入还将逐年加大,并纳入了区政府的财政预决算中。

参考文献:

- [1] 城中村治理,要旧改更要综治[N].南方日报(SC03),2017-08-31.
- [2] 孙宝强.社区股份合作公司需以改革激发活力[N].深圳特区报(C2),2016-12-20.
- [3] 蓝宇蕴.转制社区:“三重结构”及治理之困[J].中共福建省委党校学报,2017,(5).
- [4] 蓝宇蕴.转型社区的“总体性”组织及其破解[J].学术研究,2016,(11).
- [5] 蓝宇蕴.非农集体经济及其“社会性”建构[J].中国社会科学,2017,(8).
- [6] 蒋慧,吴新星.“过渡型社区”治理问题的政治社会学解析——基于社会资本的视角[J].大连理工大学学报,2012,(3).
- [7] [美]马克·戈特迪纳,雷·哈奇森.新城市社会学[M].上海:上海译文出版社,2011.
- [8] 方亚琴,夏建中.社区、居住空间与社会资本——社会空间视角下对社区社会资本的考察[J].学习与实践,2014,(11).
- [9] 舒小虎.社区公地及其治理[J].社会主义研究.2017,(1).
- [10] 袁方成,汪婷婷.空间正义视角下的社区治理[J].探索,2017,(1).
- [11] 张勇,何艳玲.论城市社区治理的空间面向[J].新视野,2017,(4).
- [12] 蓝宇蕴.城中村空间结构的社会因素分析[J].学术研究,2008,(3).
- [13] 马学广.城中村空间的社会生产与治理机制研究——以广州市海珠区为例[J].城市发展研究,2010,(2).
- [14] 蔡禾,卢俊秀.制度变迁背景下的社区权力与秩序——基于广州市一个城中村的研究[J].广东社会科学,2007,(9).
- [15] 周庆智.论中国社区治理——从威权式治理到参与式治理的转型[J].学习与探索,2016,(6).
- [16] 吴丹.城市更新的空間生产——基于深圳实践的反思[J].广东行政学院学报,2017,(4).
- [17] 市政府常务会议原则通过城市环境品质提升系列行

- 动计划——破解管理治理难题 提升城市环境品质 [N].深圳特区报,2017-11-09(A04).
- [18] 赵蔚.社区规划的制度基础及社区规划师角色探讨[J].规划师,2013,(9).
- [19] 吴丹,王卫城.深圳社区规划师制度的模式研究[J].规划师,2013,(9).
- [20] 南京市委党校课题组.社区治理能力现代化指标体系研究——基于南京的调查[J].南京市委党校学报,2016,(6).

【责任编辑:张西山】

Spatial Reconstruction and Governance Reform of Transitional Community: A Comparative Study on Three Patterns of Spatial Reconstruction in Shenzhen

WU Dan

(Department of Public Administration, Shenzhen University of Administration, Shenzhen, Guangdong, 518034)

Abstract: As an important perspective on community governance research, space is the dynamics of transitional community's development and explains the dilemma of its governance. With China's urbanization, spatial reconstruction of transitional community comes to be a core variable of its governance structure, governance resources and public interests. Transitional community's spatial reconstruction in Shenzhen has three patterns including urban renewal, integrated renovation and community planning, with different influence and efficacy on community governance: urban renewal uses market mechanism to expand resources of community governance and improve public environment but to increase social exclusion of low-income group and negative externalities of the city's development; integrated renovation uses the resources of government and market to improve public environment and relieve the severe impact on survival space of immigrants, but it's lack of public participation; Compared with the former two, community planning pays more attention to public participation and protection for multiple groups' interests but it's difficult to implement due to the lack of institutional support. Therefore, with reflection on the practice of transitional community's spatial reconstruction, we should build a sound spatial institution in accordance with transitional community's governance, execute comprehensive strategies on its governance and develop a fair public policy oriented by good governance.

Key words: transitional community; spatial reconstruction; community governance; governance efficacy; good governance