

新型城镇化背景下超大城市的社区 功能及其发挥*

◎ 柳建文

内容提要 中国超大城市人口规模增长迅速、公共服务压力增大、社会危机频发、居住分异现象明显,对社区功能提出了新的要求,社区应充分发挥社会融合功能、社会保障功能、社会安全功能以及社会整合功能以应对城市问题、推进超大城市的新城镇化。为此,超大城市需要通过法制化和社会化手段协调政府与社区间的关系,强化社区的保障功能;通过建立社区公共财政和社区基金汲取资源,控制社区分化、促进社会融合;注重平衡邻里设计和公共交往空间规划,推动社会整合;培育专业性社会组织提升社区应对风险的能力。

关键词 新型城镇化 超大城市 社区功能 社区建设
[中图分类号]C912.83 [文献标识码]A [文章编号]0447-662X(2016)04-0109-07

2014年,中央出台《国家新型城镇化规划》引导中国未来的城镇化。值得关注的是,城市规模的划分标准重新做了调整,城区常住人口一千万以上的城市升格为超大城市。依据新的标准,有北京、上海、天津、重庆、广州、深圳6座超大城市。同时,规划特别提到城市发展面临的社会问题,包括人口过度集聚、外来人口集聚区人居环境较差、公共安全事件频发、公共服务供给能力不足等。2014年1月,“城市病”首次被写进北京的政府工作报告。2014年3月,习近平参加两会上海代表团审议时指出,新型城镇化的核心是人,重心在城乡社区,关键是体制创新,要努力走出一条符合超大城市特点和规律的社会治理新路子。那么,新型城镇化对超大城市社区功能有哪些新的要求?超大城市社区发展过程中存在哪些问题?需要做哪些调整和改进?这些都是亟需研究的问题。

一、新型城镇化背景下超大城市的社区功能

1. 超大城市社区的社会融合功能

进入21世纪以来,中国的人口流动主要集中在

沿海、沿江地区的战略性功能区域,如长江城市经济带、珠三角沿海地区、京津经济圈等,都是超大城市密集分布的地区。人口迁移主要是为获得发展机会、增加收入以及享有良好医疗、教育条件等,但被统计为城镇人口的2.34亿农民工及其随迁家属未能在教育、就业、医疗、养老、住房等方面享受城镇居民的基本公共服务,大量流动人口难以融入城市社会,给超大城市发展带来诸多风险隐患。统计显示近10年北京市70%的犯罪是外来人口所为,上海为72%,深圳则高达98%。^①因此,超大城市社区发展的一个重要任务是发挥社会融合功能,促进流动人口融入城市社会。从国外大城市发展的经验看,如果一个城市不能尽快将大量来自不同地域和持有不同文化的移民吸纳和同化进它的社会,就会对城

* 基金项目:中央高校基本科研业务费专项资金重点学科骨干人才资助项目“我国区域经济整合的政治策略研究”(NKZX1414);2014年度南开大学亚洲研究中心项目“京津冀协同发展的整合机制研究”(AS1416)

^① 邓华宁:《中国四大城市人口严重超载,政策性限制恐难避免》,《瞭望新闻周刊》2010年2月13日。



市体制形成潜在的威胁,成为社会动荡和相互对抗的根源,甚至导致体制的解体。^① 2013年1月,李克强总理前往国家粮食局考察时指出促进城市外来人口和流动人口社会融合的重要性。他强调,新型城镇化是以人为核心的城镇化,关键是提高“人”的生活质量和生活水平,特别是推动农民工的市民化,让他们逐步融入城镇。^② 2015年12月20日,中央城市工作会议再次强调指出,超大城市等各类城市是我国各类要素资源和经济社会活动最集中的地方,全面建成小康社会、加快实现现代化必须抓好城市这个“火车头”,推动以人为核心的新型城镇化,把促进城镇常住人口有序实现市民化作为首要任务,有效化解各种“城市病”。

2. 超大城市社区的社会保障功能

新型城镇化强调城市可持续发展、公共服务能力和改善民生。大量流动人口融入超大城市是一个长期复杂的过程,要有就业支撑和服务保障。由于人口众多,超大城市的公共服务成本更高、难度更大。目前,上海、北京、天津等超大城市每年保证居民衣食住行、公共安全的财政支出高达数百亿元,面对日益密集和多元化的公共需求,政府难以提供精细、完善的服务。从国际上看,超大城市的社区公共服务大多由社团组织操作完成。香港约有170个社会团体,下属的各种工作机构有2700个左右,基本承担了全港老年人、残疾人、家庭、妇女和青少年教育等各种社区服务,这些服务大多是由志愿者免费提供。纽约皇后区第三社区的“杰克逊街区行动组”(Jackson Heights Action Group)通过邻里居民、小企业主相互帮助的方式为社区居民提供免费服务,包括为移民提供相关指导和帮助,协助居民办理健康卡,为失业者寻找就业机会或提供就业信息,用英语和西班牙语为青少年提供技能培训,为无家可归的人、病人、失业者以及贫困居民提供生活帮助,组成公民巡逻队在治安比较差的地段开展治安巡逻等。有数据表明,美国社区志愿服务一年创造的社会经济价值高达2250亿美元,^③在很大程度上减轻了超大城市的公共服务压力,也促进了移民的城市融合。到目前为止,中国向超大城市迁移的人口数量有增无减,据预测,2030年天津市人口将达到

2500万。城市规模的扩大愈加显示出社区保障的重要性。“城市区域范围的扩大使城市的变化更加复杂和迅速,给人们带来不可靠和不安全的感觉。城市过大,让个人感到无所适从。为了在纷繁复杂的社会中寻找自我,人们通过生活在一个易于理解的、社会关系可以预知的社区中,以便混乱达到最小。”^④

3. 超大城市社区的社会安全功能

超大城市面临的自然、社会风险压力大。中国千万以上人口的超大城市都分布在气象灾害、海洋灾害、洪水灾害和地震灾害十分严重的沿海及东部平原、丘陵地区。由于超大城市人口密集,同等规模的事件造成的损失更为严重,比如近期发生的天津港大爆炸以及深圳的山体滑坡均证明了这一点。一些暴力、恐怖事件的制造者为扩大社会影响往往将目标选择在人口密集的大城市。早在2004年,北京市11位人大代表针对频繁出现的公共安全事件提交了一份名为《必须高度重视涉及城市公共安全的“风险管理”》议案,曾引起舆论的广泛关注。

超大城市之所以成为社会风险容易爆发的区域,一是因为人口、经济要素迅速向超大城市集中,存在很多不可预测的因素;二是面对规模日益庞大的城市,政府掌控的应对资源有限。因此,世界很多超大城市广泛利用社区防范社会风险。比如新加坡制定的《社区安全与保安计划》、香港推行的“社区警政”、纽约危机管理办公室组织开展的“公私合作应对危机项目”包括“社区危机反应团队”(以邻里和社区为基础的志愿者服务队伍)、医疗预备队(由医疗卫生和健康服务界的志愿者组成的志愿者队伍)、邻里守望者(志愿参加街区守护的社区居民)等20多个子项目。其中,社区危机反应团队项目的主要任务是:查明当地社区中所有受过危机应对训练的专业人士和机构并协调他们通力合作形成一个危机应对的

① [美]帕里罗等:《当代社会问题》(第4版),周兵等译,华夏出版社,2002年,第197页。

② 王子约:《李克强新型城镇化思路:核心是人的城镇化》,《第一财经日报》2013年2月4日。

③ 于燕燕主编:《中国社区发展报告2007-2008》,中国社会科学文献出版社,2008年,第169页。

④ [美]贝利:《比较城市化:20世纪的不同道路》,顾朝林等译,商务印书馆,2008年,第52页。



团队;培训志愿者使其掌握基本的危机反应技巧,比如轻度的搜索和救援、火灾控制和医疗救助;通过危机反应团队宣传、教育社区居民和工商业主使他们对各种可能发生的危机做好应对准备。邻里守望则要求邻里之间相互关怀、互相监护,其目的是为了防止攻击性事件和盗窃案的发生。罗伯特·桑普森等人对芝加哥邻里社区的研究发现,暴力犯罪降低更为直接的原因在于非正式的社会控制和居民的凝聚力。在那些人们积极参与地方委员会或社团组织的地方,很少有抢劫、强奸、入室行窃、汽车失窃案发生。^①近年来,在很多超大城市涉及个人或群体间的利益冲突呈上升趋势,包括物业纠纷、邻里矛盾以及围绕城区改造、企业改制等出现的大规模群体性事件。社区可以缓解城市发展变迁带来的压力和风险。对此,发展经济学家斯蒂格利茨给予了高度评价:“当某种行为在国家层面实施时,社区以及社区的许多生活中心,经常是实现社会转型的最有效的工具。”^②

4. 超大城市社区的社会整合功能

新型城镇化注重城市的内涵式发展,包括城市社会结构和空间结构的合理化。中国市场化改革伴随着社会空间的重构,北京、上海、广州等超大城市空间转型的主要特征表现为社会空间异质性的增强。在这些城市,“新的富人阶层开始聚集并形成城市的‘富裕地区’,破旧的抽油烟机集中的‘工人村’成为他们的贫困邻居,农村移民则累积在城市边缘。城市空间结构的巨大变迁表明这些曾经是平均主义的城市正在成为世界上最不平等的城市。”^③超大城市的居民虽然在经济上相互依赖却常常在社会上被分割开来。瑞克斯区分了英国大城市中的住宅阶层(Housing Class),包括核心区域的大型住宅拥有者、通过抵押贷款方式的购房者、破旧住宅的私有者、租户以及无房者等。^④为解决低收入群体的住房问题,自2006年以来北京、上海、天津等房价上涨较快的一线城市纷纷颁布住房建设规划,对经济适用房、两限房、廉租房等做出新的空间布局规划,由于价格相对低廉,这些住宅通常选址于交通不便、配套不完善的城市郊区或近郊区,这进一步加剧了超大城市居住空间分异。对上海社区的调查表明,“封闭小区”的出现与社区的“绅士化”(Gentrification)过程以及

“业主”(Middle class)的产生密切相关,具体表现在“有房阶层”和“无房阶层”的对立以及高档社区居民对底层移民的排斥。对他者的排斥在反方向使得封闭小区内部实现了身份的“纯化”。“戒备森严”“进门刷卡”超越了工具性功能变为一种显示阶层身份的符号。^⑤风险理论创始人乌尔里希·贝克曾就此现象指出中国可能进入到一个高风险社会。因为从西方的发展历程看,中国目前正处于城市化的快速推进阶段,西方城市发展中曾经出现的城市容纳问题、不均衡发展以及社会阶层分裂现象似乎又在中国重演,而这些都是集中表现在社会安全风险上。^⑥

从20世纪末至今,在“拆平房建楼房”的中国都市更新运动中,城市原有的社会结构和人际关系网络遭到破坏,邻里关系变得十分冷淡。在国外的社区研究中,社会资本被区分为两种类型:“结构性社会资本”(Structural Social Capital)和“认知性社会资本”(Cognitive Social Capital)。“结构性社会资本”指社会组织和正式网络中的信任和凝聚力,“认知性社会资本”是指经由个人在社区中的经历所产生的无形的、非正式信任,具有利他主义和慈善的特点。认知社会资本的流失将导致高水平的个人主义和“缺乏团结”的生活。^⑦从中国的情况看,虽然城市财富不断在增长,但城市居民的认知性社会资

^① Sampson R. J., Raudenbush S. W. and Earls F., “Neighborhoods and Violent Crime: A Multilevel Study of Collective Efficacy,” *Science*, no. 277, 1997, pp. 918 ~ 924.

^② [美]斯蒂格利茨:《新的发展观:战略、政策和进程》,胡鞍钢等编:《政府与市场》,中国计划出版社,2000年,第160页。

^③ Zhigang Li and Fulong Wu, “Tenure - Based Residential Segregation in Post - Reform Chinese Cities: A Case Study of Shanghai,” *Transactions of the Institute of British Geographers*, *New Series*, no. 3, 2008, pp. 404 ~ 419.

^④ John Rex, “The Sociology of a Zone of Transition,” in C. Bell and H. Newby, *The Sociology of Community*, Frank Cass and Co. Ltd., 1974, p. 178.

^⑤ 陈映芳等:《都市大开发:空间生产的政治社会学》,上海古籍出版社,2009年,第433~434页。

^⑥ 薛晓源等:《全球风险世界:现在与未来——德国著名社会学家、风险社会理论创始人乌尔里希·贝克教授访谈录》,《马克思主义与现实》2005年第1期。

^⑦ McIlwaine C. and Moser C., “Violence and Social Capital in Urban Poor Communities: Perspectives from Colombia and Guatemala,” *Journal of International Development*, no. 7, 2001, pp. 965 ~ 984.



本正在日益流失,人们变得愈来愈冷漠,愈来愈孤立。^① 社区在应对城市社会分化、促进超大城市社会整合方面具有重要功能,通过社区居住空间的规划和设计可以促进良好的人际关系,增强人们的凝聚力与认同感。比如,邻里设计的目的是让不同职业、阶层的居民在公共场所可以路遇,从而增强他们的社会交往。按照日本的城市规划法,邻里公园是以邻里区为单位而设置的公园,作为促进居民交往的场所,其规模为2公顷左右(平均1平方公里设1间邻里公园)。美国住房与城市发展部针对“空间分异”问题采取的措施是推行“混合居住模式”(Mixed-income Housing),即在住宅政策的设计上鼓励不同阶层、民族或种族的居民居住在一个社区中,促进相互之间的认知和理解,特别是防止低收入群体遭到社会排斥。

由于人类需求关爱和守望相助的本性与大城市所代表的环境特征在很多方面存在抵牾,需要通过社区缓解个人压力、矫正城市发展状态。尽管很多学者预言在现代化和城市化的洪流当中邻里社区的消亡不可避免,但作为城市社会的基本组织细胞,社区仍然是解决城市问题的重要手段和载体。为此,新型城镇化规划特别提出加强顶层制度设计,统筹推进人口管理、城镇住房、财税金融、行政管理等重点领域改革,形成有利于社区发展的制度环境。

二、超大城市社区功能发挥的现状及其问题

1. 社区发展的行政化色彩浓厚

根据相关政策法规,街道办事处是区政府的派出机构,居委会是群众自治组织,社区工作站则是街道办事处派驻到社区的工作和服务机构。居委会没有独立的经费来源,均由政府财政拨款解决,因此虽然设置了社区工作站,但居委会承担的职责很多属于政府职能范畴,包括城市管理、安全生产、计划生育、人口统计甚至招商引资等。政府设立社区工作站的初衷是想通过“议行分设”把不属于居委会工作职责的行政性工作分离出来,实现社区的自我管理和服务。但实际情况是社工站的进入加深了社区的行政化管理色彩,导致居委会“边缘化”“空心化”问题严重。社工站的主要精力都放在履行行政职责

上,被居民视为政府“管理人员”而非专业服务人员。2013年,九三学社深圳市委员会通过一年多社区居民满意度调查后指出社区工作站真正开展社区服务的精力不到20%,因此建议深圳市政府“逐步撤销社区工作站”,做大、做强居委会。^②

社区发展行政化的另一个表现是社区经费多少主要取决于所在行政辖区的财政能力。以北京为例,东城和西城两区面积仅占全市建设用地面积的2.74%,却容纳了大量的经济、社会资源。两区的住宿餐饮业单位密度是海淀区和朝阳区的3倍,石景山和丰台区的9倍;拥有的医疗文化资源远高于其他城区,博物馆占全市的41%,公证处办证总量占全市的56%。^③ 目前天津13个市辖区的财政收入存在很大差距。2013年,财政收入最高的滨海新区人均投入每个社区的经费为1.12万元,而财政收入较少的河北区投入社区事务的人均经费仅为400元。^④ 对中国6大城市25个街区的家庭调查显示,行政辖区财力不均导致部分社区保障功能弱化,城市贫困高度集中在改制企业宿舍、城中村等几类社区和社会群体,一些低收入社区贫困发生率高达22.4%,下岗职工和农村移民成了中国城市两个主要贫困群体。^⑤

2. 社区无法提供充足的社会支持

社会支持是由人际关系所产生的资源,包括物质和心理的援助,比如资源和信息共享、情绪感染、心理支持等,这种支持系统(无论是正式的还是非正式的)在促进社会融合方面具有显著功能。但流动人口在超大城市就业中获取的社会支持主要来自家庭、亲友等私人网络以及老乡会、同乡会等地缘组织,社区不在他们的支持网络之中。超大城市社区

① 赵孟营等:《走向善治与重建社会资本:中国城市社区建设目标模式的理论分析》,《江苏社会科学》2001年第4期。

② 刘永新:《深圳应逐步撤销社区工作站》,《深圳特区报》2013年1月15日。

③ 杨卡:《中国超大城市人口集聚态势及其机制研究》,《现代经济探讨》2014年第3期。

④ 资料来源:天津市统计局:《2014年天津统计年鉴》,中国统计出版社,2014年。

⑤ ShenJing He, Fulong Wu and Chris Webster, "Poverty Concentration and Determinants in China's Urban Low-income Neighbourhoods and Social Groups," *International Journal of Urban and Regional Research*, no. 2, 2010, pp. 328 ~ 349.



无法提供必要的社会支持,已经严重影响到农民的市民化进程。重庆的户籍改革实验遭到抵制,部分农民不愿意参加户籍改革,认为城市无法提供必需的福利,成为市民反而会使他们失去传统的包括土地在内的多元化谋生方式和以亲属关系及村落为基础的互助网络。“在认为缺乏国家正式福利的情况下,这些非正式的社会支持网络可以帮助他们抵御生活风险,因此特别重要”。^①

社区提供社会支持需要掌握一定的社会资源,但很多资源都控制在开发商、物业公司和社区驻地单位的手中。有调查显示,北京市的社区已没有公共资源可供居民集体所有和支配。^②对上海、天津、广州民间养老机构的调查显示,由私人和企业经营的养老院占58.1%,社区养老院只占28.7%。其中,一家近十万人社区的社区养老院只有四张床位。^③对北京30个社区的调查显示,只有25.7%的社区提供老人院服务,回答所在社区中有托儿所的人仅占受访者的13.6%。^④对天津45家社区卫生服务机构的调查显示,没有一家可以提供27种基本医疗诊断服务,只有一半社区医生可以进行心肺复苏和清创术。^⑤

3. 社区缺乏风险意识和应对机制

由于社区保障和支持能力不足以及人际关系的冷漠和疏离,社区在面对超大城市快速扩张过程中出现的社会问题时显得不知所措。比如部分弱势群体因生活困难铤而走险,城市在改造拆迁过程中屡屡出现邻里矛盾、个人利益与公共利益的冲突以及家庭房产权的纠纷等,社区均难以发挥协调功能,导致上访、恶性冲突事件以及“民转刑”案件时有发生。中国城市居民危机意识淡薄,应对突发公共事件能力低下。虽然很多超大城市已经或正在建立“两级政府、三级管理、四级网络”的风险管理体系,但以社区为主的第四级网络建设普遍薄弱,居民委员会的财力、工作人员的综合素质都难以适应危机管理的要求。^⑥绝大多数社区没有建立风险预防和控制机制,也没有专业人员负责培训社区居民的应急能力和应急意识,难以应对自然灾害、公共安全等突发事件。

4. 城市社区规划的技术化倾向突出

按“新城市主义”观点,“以人为本”的城市规划

理念始终贯穿这样一种精神:城市建筑的改造不应同时“拆除”居民的“伙伴关系”和社会资本;社区计划必须将公共领域的重要性置于私人利益之上以确保社区社会结构有助于促进社会整合、加强区域社会资本,这已成为创造一个新型社区最基本的原则。^⑦20世纪90年代以来,技术主义和工具理性在中国的城市规划中盛行,城市的规划和住房政策的制定以经济效益为导向,将人的生活和情感排斥在外,社区逐渐丧失了其作为社会组织的整合功能。“从20世纪的‘开发区时代’到当今的‘新区时代’,充分挖掘并借助规划的力量实现土地交换价值的提升。而空间作为体现市民社会内涵、行使市民权利的重要场所的使用价值和意义却常常被忽视。”^⑧为防止超大城市面积过度扩张,“十二五”期间国家明确要求超大城市提高住宅用地比例和容积率。很多城市因此禁建六层以下建筑,新建楼宇以高层为主。高容积率虽然可以提高土地利用效率,却导致同等面积下社区人口急剧增长。值得注意的是,部分超大城市之前曾试图扭转城市规划过于偏重经济和技术的倾向。2003年上海市人大常委会表决通过《关于修改上海市城市规划条例的决定》,将“增加公共绿地、公共活动空间,降低建筑容量,控制高层建筑”(“即双增双减”)以法规的形式写入修改后的规划条例并于同年12月1日起实施。目前“双增双减”的说法已

^① Nick R. Smith, “Household Registration Reform and Peri-Urban Precarity in China,” *Journal of Urban Affairs*, no. 51, 2014, pp. 369 ~ 383.

^② 郭伟和:《身份之争:转型中的北京社区生活模式和生计策略研究》,北京大学出版社,2010年,第126~127页。

^③ Linda Wong and Jun Tang, “Dilemmas Confronting Social Entrepreneurs: Care Homes for Elderly People in Chinese Cities,” *Pacific Affairs*, no. 4, 2007, pp. 623 ~ 640.

^④ 沈千帆主编:《北京市社区公共服务研究》,北京大学出版社,2011年,第158~165页。

^⑤ Wei Zhou and Yanmin Dong, “Community Health Service Capacity in China: A Survey in Three Municipalities,” *Journal of Evaluation in Clinical Practice*, no. 19, 2013, pp. 167 ~ 172.

^⑥ 郭济主编:《中央和大城市政府应急机制建设》,中国人民大学出版社,2005年,第273页。

^⑦ Nessa Winston, “Regeneration for Sustainable Communities? Barriers to Implementing Sustainable Housing in Urban Areas,” *Sustainable Development*, no. 18, 2010, pp. 319 ~ 330.

^⑧ 李强等:《城市化进程中的重大社会问题及其对策研究》,经济科学出版社,2009年,第324页。



极少被当地政府提起。^① 由于人口的空间集中度高,超大城市社区规模普遍偏大,上海人口密度较高的黄浦区 and 静安区平均每个居委会辖区人口规模达到10万人。天津绝大多数社区在2000户左右,有的甚至达到15000户,人口规模大大超出邻里认同范围。

三、超大城市社区功能如何发挥?

1. 通过法制化、社会化手段协调政府与社区关系
充分发挥社区社会融合、保障功能的重点是处理好居委会、社区工作站和街道办事处关系。从20世纪80年代部分发展中国家社区建设失败的教训看,社区发展最大的问题在于政府对社区控制太多,使得社区无法决定自己的发展。^② 虽然中国各大城市普遍建立了“社区工作准入制度”,要求做到“权随责走、费随事转”,没有经过审定的工作擅自进入社区,居委会会有权拒绝。但执行效果却不理想,主要是这一制度对政府职能部门缺乏约束力。为保障居委会和社工站履行社会保障职能,在“社区工作准入制度”基础上还应制定《社区依法履行职责事项》和《社区协助政府工作事项》,凡未列入公布事项的,政府部门不得随意要求社区予以承担。由于社区工作站的行政属性使其公共服务职能异化,长远看,应该推动社工站的社会化,使其成为配合居委会提供专业服务的社会组织,政府可以通过“购买服务”的形式将公共服务的职责转移给他们。通过法制化和社会化的手段逐步扭转社区发展的行政化倾向。

2. 建立社区公共财政和基金扩大社区资金来源
为推动移民的社会融合和提升对弱势群体的社会保障能力,超大城市可考虑建立过渡性的社区公共财政,由市级政府进行财政统筹预算,以社区常住人口数、流动人口数为基本依据,结合社区管辖面积、居民成分、地理位置等因素确定年度社区经费标准,并适当增加改制企业宿舍、城中村等城市边缘社区的财政投入。针对社区资金来源不足的问题,需要拓展资金的筹集渠道。作为世界上第一家社区基金会,美国克里夫兰社区基金会的总资产高达18亿美元,内设1300个来自个人、家庭、公司和其他机构的单立捐赠基金。2013年中国基金会的数量达到3549家,基金会尽管每年有大量的资金捐出,但很

少直接以社区以及在社区内开展活动的社会组织为捐赠对象,绝大多数基金会的资金来源都没有明确的地域限定,缺少相对独立的社区基金。“社区发展强调自助,而自助之道,必须先动员社区内的资源、而后始能争取社区外来的协助,因此,如能组成社区基金会一类的组织,由社区工商业热心人士加以领导,对于社区发展工作,当有力量。”^③ 政府应扶持建立市场化运作的社区服务基金,对社区建设进行融资。2014年,深圳在全国率先试水社区基金会,深圳桃源居公益事业发展基金会捐资166万元发起成立光明新区凤凰社区基金会,随后又捐资160万元发起成立宝安区海裕社区基金会。目前,深圳共登记设立了16家社区基金会。

3. 培育社会组织应对社区风险

新型城镇化提出创新城市治理方式,强调引导各类社会组织、志愿者参与社区服务和管理。20世纪初,天津老城区有志愿组织“水会”53家,一旦发生火灾,水会成员马上到会所集合携救火器具奔赴火场灭火。天津三岔河口狮子林、金家窑一带有居民两千多户,建有水会“上善北局”。他们自备水筒102副,水激子三台,每逢发生火灾时前往救火者有一百三四十人之多。若城市遇到战争或突发事件时,水会随之转变为“水团”维护社会秩序,是街区防范风险的重要力量。^④ 目前超大城市应对公共风险的专业性社会组织很少。新型城镇化规划特别强调要完善城市应急管理体系,发挥社会力量在应急管理中的作用。政府应投入公共基金协助社区培育公益性、互助性和专业性社会组织,根据社会组织所提供的公共服务给予必要的财物支持。社区需要通过建立志愿者组织有意识地吸引和动员居民特别是掌握一定专业技能的社会精英定期开展安全防控和救灾等专业性较强的互助服务,建立社会风险应对

① 徐健:《提高城市容积率:当诱惑遭遇现实》,《第一财经日报》2011年4月8日。

② 复旦大学发展与政策研究室编:《城市治理与中国发展》,上海人民出版社,2009年,第133页。

③ 徐震:《社区发展》,台北:中国文化大学出版社,1985年,第22页。

④ 刘海岩:《空间与社会:近代天津城市的演变》,天津社会科学院出版社,2003年,第345~346页。



机制。同时,培育社会组织也可促进社区社会整合。调查显示,“社区公共空间的组织化程度越高,居民邻里关系水平就越能提升。”^①

4. 注重平衡邻里设计和公共交往空间规划

超大城市在住房规划上应注重提升社区居民群体的异质性,防止出现“纯化社区”(Purified communities)^②和空间隔离。“虽然比起那些把大门圈起来的特殊阶层的居住区来讲,这种混合未必舒适和适当,但是,社会的隔离会逐渐形成它的对立面,最终导致社会暴力。”^③为促进社会整合,超大城市需要坚持平衡邻里的设计理念。“平衡邻里”是指不同的社会阶层应该均衡地分布在所有的区域和邻里,形成城市社会均衡的微观结构。对广州城市移民地方认同感的调查表明,移民更加认同社区,他们试图利用城市微观尺度空间的功能满足他们对娱乐教育和社交的需求。^④近年来,北京通州、石景山区试行同一社区内商品房与公共租赁住房混建,对促进城市社会融合有积极的效果。北京还加大了中心城区社会、经济资源的疏解力度。城中心四区采取“结对子”的方式(东城对接顺义、西城对接昌平、宣武对接丰台和大兴、崇文对接朝阳),通过提供定向安置房、对接政策性住房以及货币补偿等多种方式鼓励人口外迁,同时把教育、医疗等优势公共服务资源向人口输入区同步转移。根据人类“同质交往”的本性,仅仅让不同阶层的居民混居在同一个社区的做法不一定会提升居民的邻里关系水平,还需要拓展社区公共空间。“满足人们对生活环境的心理要求——也是建筑学和工业品艺术设计的评价标准之一。城市管理机关、建筑师、社会心理学家和刑事律师应更加注意居住地的社会工作、邻里间相互影响和接触的形式。”^⑤按照社区规划的“阿瓦尼原则”(The Ahwahnee Principles),一个城市社区的规模应保持在一个面积足够小的地方以方便人们通过步行距离可以彼此相识,但同时要求有足够大的空间支持多种活动和设施。^⑥作为中国超大城市社会融合型住宅小区设计的典范,上海“上里苑”小区楼宇的空间布局借鉴了上海里弄的建筑特点,改变了常见的以单幢住宅为空间构成的方式,这种设计更有助于邻里交往。设计者还充分利用小区建筑增加公共

交往空间,包括楼房底层架空、修建过街楼道以及增设各种健身、游戏设施等。城市越大,微观领域越需要设计精细。超大城市公共空间应该能适应多样化的社会需求,应该能够给不同群体提供社交机会,从而支持城市凝聚力和社会的整合。

5. 为社区功能的发挥提供制度支持

超大城市面临的压力和风险与社区密切相关,需要通过社区能力建设予以化解。社区能力建设主要强调五个方面:物质、制度、经济、社会和人。^⑦为解决大城市病,发达国家普遍对社区发展给予有力的制度支持。比如20世纪60年代美国为遏制社会群体疏离、促进城市社会整合制定的社区发展合作计划(Community Development Corporations)、家庭邻里改革计划(Neighborhood and Family Initiative)、新未来计划(New Future Program),1995年荷兰出台的大城市政策(Big Cities Policies),2000年法国颁布的《社会团结和城市更新法》(SRU)均属促进社会融合的制度设计。结合国家新型城镇化规划,超大城市应加快制度创新,制定新的《社区管理办法》及配套法规,推进基层管理体制变革,为社区功能的发挥创造良好的制度环境。

作者单位:南开大学周恩来政府管理学院

责任编辑:秦开凤

① 蔡禾等:《城市社区异质性与社区凝聚力》,《中山大学学报》(社会科学版)2014年第2期。

② 西方学者将单一社会阶层或民族群体集中居住的社区称为纯化社区,“纯化社区”的发展将损害人类交往的多样性,其直接结果是低等阶层逐渐丧失与其他群体的“接触点”。参见Richard Sennett, *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*, London: Faber Press, 1996, p. 194.

③ [加]吉尔·格兰特:《良好社区规划:新城市主义的理论与实践》,叶齐茂、倪晓晖译,中国建筑工业出版社,2010年,第62页。

④ Junxi Qian and Hong Zhu, “Chinese Urban Migrants’ Sense of Place: Emotional Attachment, Identity Formation, and Place Dependence in the City and Community of Guangzhou,” *Asia Pacific Viewpoint*, no. 1, 2014, pp. 81 ~ 101.

⑤ [前苏联]苏斯洛夫主编:《大城市的社会发展问题》,中国建筑工业出版社,1987年,第137页。

⑥ Aldous T., *Urban Villages: A Concept for Creating Mixed-use Urban Developments on a Sustainable Scale*, London: Urban Village Group, 1992, p. 30.

⑦ Noor Azmi Mohamad, “Role of Community Capacity Building Construct in Community Development,” *International Journal of Academic Research*, no. 1, 2012, pp. 172 ~ 176.

