

可持续城市社区的形成： 一个自下而上的视角

张 慧 莫嘉诗 王斯福

内容提要：本文以在昆明的四个社区所进行的田野调查为基础，从居民的视角出发讨论城市社区形成过程中居民的社会关系、公共信任、社区归属感、冲突解决与社会融合问题。通过最基层城市社区的运行和实施情况分析社区管理和城市规划的可持续发展问题。该研究是欧盟“城镇化中国：中国可持续城镇化发展”的一部分，旨在以整体论的视角反思快速城市化给居民生活所带来的影响。

关键词：可持续性；居委会；城市规划；社区研究；自下而上

社会的可持续性，作为城市社会学和城市规划的一个研究主题，一直关注居民之间的社会关系、经济和政治关系、公共信任的生成、治理的去中心化以及居民归属感等可持续性问题 (Dempsey, 2011; Manzi, et al., 2010)。空间的可持续性则特别关注在空间上多元的城市样态，以及理解这些多元样态对人口密度、公共物品的分布及分配有哪些影响 (Hillier, 2009; Meegan and Mitchell, 2001)。具体来说，城市社会学所研究的可持续性发展往往从经济的持续增长所带来的能源和资源风险、收入分配不公导致的贫富差距过大、社会福利失衡、环境压力、环境污染以及文化传统的延续与断裂等角度展开 (洪大用, 2010: 21-26)；而在城市规划学所讨论的城市可持续性则更集中在城市化所带来的种种影响上，认为城市可持续性反映了“世界城市化与全球可持续性之间日益增长的内在挑战” (杨东峰、殷成志, 2010: 64-65)。

已有关于城市可持续发展的理论可以被总结为以下几种：1) 从环境的视角出发，城市可持续性被表述为应该通过经济、社会和物质环境的相互协调，致力于实现三者共赢的状态；2) 从系统视角出发，城市被认为是由经济、社会和环境等三个逐级嵌套的子系统组成，城市可持续性意味着所有的经济活动应该有效融入社会进程，进而满足外部环境的基本限制；3) 在政治视角下，城市可持续性则需要引进制度治理的模式，处理不同利益群体的利益诉求和矛盾冲突，实现多方利益的公平性 (杨东峰、殷成志, 2010: 66-69)。现有的关于城市可持续发展的理论和分析多采取一种“由上至下”的分析方法，从宏观的政策、制度设置、环境与经济制衡等角度进行，缺乏从居民的角度、将一个社区看做一个整体、用相对系统的观点来考察涉及可

作者简介：张慧，中国人民大学社会与人口学院人类学研究所讲师，主要研究方向为情感人类学、经济人类学；莫嘉诗 (Paula Morais)，伦敦政治经济学院项目官员/Bartlett School of Planning, UCL，主要研究方向为城市规划、城市设计；王斯福 (Stephan Feuchtwang)，伦敦政治经济学院人类学系教授，主要研究方向为人类学理论、宗教、历史人类学。

持续发展的管理、规划政策是否协调、如何具体实施的,以及需要维持社会可持续发展的要素是否得到兼顾、效果如何。

本文是一项欧盟资助的关于城市化可持续发展项目的子课题^①,核心的关注点是城市化如何改变了居民的传统生活方式,^②昆明是四个项目点之一。昆明的城镇化近年来进入了“提速”、“加快发展”和“大跃进”时期,^③2009年,市辖区有466.6万人口,^④到2011年达到726.31万人,到2020年可能成为奔向千万人口的大城市。^⑤按照新昆明城市发展战略的要求,昆明的城镇化率要从52%提高到81%,主城区从现在的180平方公里发展到“一湖四片”现代新昆明城市区的460平方公里。^⑥同时,昆明快速城镇化的发展也包括作为新型都市区的呈贡新区的建成,对336个城中村的加速改造,大规模的搬迁安置,道路改造,环境治理,等等。本文选取了在昆明的四个居委会所管辖的社区为田野调查和收集资料的基础^⑦,结合其他地区的调研资料,重点讨论了居民对于快速城市化发展的日常体验,了解他(她)们与居委会的关系、与其他居民或组织间的冲突、环境质量(住房、公共空间)、公用事业、安全、归属感和对市区重建计划的看法(包括拆迁和安置)。作为一项探索性研究,该项目对居委会的选择兼顾了城市中心和城市边缘(考虑到中心与边缘地带城市化进程的差异性),目的是尽量涵盖不同类型的社区和选取复合型的社区人员组成——以中低收入人口为主,混杂富裕的居民和流动人口。每个社区的调查时间为两个月,对居民区的选择是为了更广泛的覆盖与城市化相伴的住房条件的改善,以及深入把握居民与居民之间、居民与居委会以及与其他组织间的复杂关系。同时,调查还涉及了不同级别的规划部门、街道办事处和居委会的成员,兼顾城市社区形成中的管理和规划的双重视角也是本研究的特殊之处。

一、城市社区的形成背景

(一)居委会与社区管理

新中国成立后的社区经历了“单位制”、“街居制”到“社区制”的转型(吴群刚、孙志祥,2011:32-63),而对于社区兴起后的居住区分类,可以包括“单一式单位社区”、“混合式综合社区”、“演替式边缘社区”以及“新型房地产开发型社区”,等等(董小燕,2010:41-43)。对于以居委会为核心的社区管理体系也经历了

① 有关该项目的具体介绍参见,<http://www.urbachina.eu/index.php/en/>。

② 2012年,张慧和莫嘉诗(Paula Morais)在昆明分别选择了两个“中心”和两个“边缘”的居委会开展田野调查,莫嘉诗还在上海选择了一个“中心”居委会和两个“边缘”的居委会开展田野调查。王斯福(Stephan Feuchtwang)负责这两个城市研究的总体协调,同时也是在欧盟支持下在重庆和黄山进行的“城镇化中国”项目第五组(Work Package 5)的总负责人,第五组共有6名参与者,在四年的时间里一共对上海、昆明、重庆和黄山的20个田野点进行了深入的调查。

③ http://xw.kunming.cn/km-news/content/2011-11/11/content_2732454.htm,http://www.yn.xinhuanet.com/house/2014-03/17/c_133191757.htm。

④ 引自《2010年中国城市统计年鉴》。

⑤ http://xw.kunming.cn/km-news/content/2011-11/11/content_2732454.htm。

⑥ <http://km.fang.com/subject/kmgh/#1>。

⑦ 关于社区的定义和界限有大量社会学的著作,如肖林的综述性文章:《“社区”研究与“社区研究”:近年来我国城市社区研究述评》(《社会学研究》2011年第4期)。本文对社区的讨论是肖林所区分的“本体论”意义上的社区,将社区看成一个共同体——“场域”,并探讨其可持续性。由于一些调查主题的敏感性,本文涉及的社区和人名都做了匿名处理。

一系列的改革和试验。1979年,全国人民代表大会重申了城市居民代表委员会的组织章程,指出,“居委会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”;1989年《城市居民委员会组织法》的颁布完善了相关规定,以法律的形式明确了街道办事处和居委会之间管理的责任,促进“社区”的形成,减少了居委会的数量,扩展了其规模(Wu, 2002: 1071-1093);1998年国务院的政府体制改革方案确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司,推动社区建设在全国的发展;2000年11月,国务院办公厅转发了民政部关于在全国推进城市社区建设的意见,而民政部对于“社区”的界定就是居民委员会所管理的小区(侯岩, 2009: 33)。

居委会的大小和所管辖的人口规模在不同地区甚至同一城市之内的区别非常大。改革之后的社区居委会不是被标准化了,而是被制度化了,替代了之前的单位(城市)和村委会(农转城)来管理新形成的城市社区。事实上,居委会在实践层面往往指代的是“两委一站”,即党委、居委会和社区服务站的管理模式,两委一站的员工往往是重叠的,有些既是居委会的成员,又是工作站的雇员。因此,在实践层面,居委会的角色往往是双重的,既是一个自我组织的实体,又是一个政府派出的工作站。在昆明居委会的访谈中我们了解到,居委会的全职人员数量相对很少但居委会的任务繁杂,所以大量的工作需要依靠志愿者和薪水很低的员工,而他(她)们要负责的工作往往包含了党群教育、社会救助、计划生育、环境健康、就业培训、社会保险等大量事无巨细的工作。

自2003年公开投票选举以来,党支部需要动员居民去投票选举居民代表或居委会成员,但居民参与的热情大大减弱,这在我们调查的所有居委会都有所体现。现有研究也验证了这一发现:如Bernard Read在北京的研究发现居委会候选人是由街道办事处挑选的或者居委会内定的(Read, 2012: 75-76);Gui, Chang 和 Ma 在上海的研究也发现:居民投票选举只是为了“给他(她)们(楼长或小组长、支部书记和成员、居委会成员、志愿者和候选人们)面子;帮助他(她)们完成选票登记的动员和投票工作”(Gui, Chang and Ma, 2006: 16)。支部或者退休的成员花了大量的精力在志愿者中间进行动员工作,而大多数是在退休人员中间。而近年来社区工作倡导专业化、年轻化的趋势(员工必须在50岁以下),社区工作中的文案工作也大量增加,包括提供专业的心理辅导等等。但是专业化的趋势使社区工作人员不再像以前一样往往由居住在社区的人员兼任,这意味着在工作之外,社区工作者很难与社区大部分需要外出工作的居民有任何接触。

(二)城市规划与社区规划

2008年在中央“大部制”改革的背景下“国家建设部”改为“住房和城乡建设部”,城市规划划入“住建部”管理。在城市发展过程中,城市的规划、建设和管理的关系十分密切,“城市规划要求对城市空间进行合理分配,城市建设提供工程设施,城市管理保障城市健康运行和良好秩序”,“三者既有工作时序上的前后连续性,又有工作性质的互补性”。^①“建设部”改为“住建部”是城市综合管理改革的一个重要步骤,规划和建设合并为一个部门是大趋势,城市管理部门单列也是一个大趋势。^②落实到社区的层面,城市规划、建

^①住房和城乡建设部政策研究中心,北京中城国建咨询有限公司,“中国城市管理体制及其运行机制研究(研究大纲,征求意见稿)”,住房和城乡建设部软科学基金项目(09-R3-4)。

^②住房和城乡建设部政策研究中心,北京中城国建咨询有限公司,“中国城市管理体制及其运行机制研究(研究大纲,征求意见稿)”,住房和城乡建设部软科学基金项目(09-R3-4)。

设、管理的方方面面都要涉及社区居民,但是在规划、建设和管理的过程中,居民的参与都非常有限。

在商品小区的开发过程中,房地产开发商的规划必须经过规划部门的批准,满足城市总体规划的各项要求。但在具体的操作过程中,市政收入的很大一部分来自于开发商的投标竞价,地产商的商业利益也需要得到保障。无论是欧洲还是中国的城市规划都要服从于各项与规划相关的法律,包括物权法以及对于居民的拆迁补偿条例,规划师既要满足规划法的种种要求,也要平衡政府机构以及相关各方的需求和利益。但是中国情况特殊之处在于政策的制定和实施需要面对迅速变化的城市扩张——一开始是作为促进经济发展的城镇化,接着是增加国内市场的购买力来维持已经下降的经济增长速度。在这种情况下,表面上城市规划师在大规模的城市扩张中似乎有了施展的空间,但正如在昆明与规划师的访谈中所提到的,实际上“在这整个过程中存在很多问题,我们必须评估谁的利益是第一位的,这才是问题的关键”。^①也就是说,规划的重点之一在于权衡开发商、政策制定者(和居民)之间的利益。

在正常的情况下,规划师应该在前期调查的基础上来制定规划。而快速城市化的结果往往是问题出现了再解决(如果有反馈机制的话),而这一过程需要花费很长的时间——比如在我们的调查中发现对公共空间的使用,尤其是停车和绿化出现矛盾的时候,往往只能等修建新小区的时候才能重新考虑修建地下停车场来缓解原有小区的矛盾。同时,具体的社区管理部门与住建部(规划部门)缺乏有效的沟通,隐藏这些问题有时是面子工程的一部分,另一方面这些问题也退居于基层组织需要完成的众多“目标”之后(Wang, 2013)。另外,目前城镇化发展的短期效应明显,官员的更替体现为政策的非延续性,可持续性发展往往不是政策制定的首要考虑。同时,在规划和政策的制定过程中,居民参与的人数很少,城市规划只是简单地以人口数量为基础。^②而城市人口的快速增长和变化使得在规划的过程中几乎不可能准确地预测人口数量,规划师只能靠自己的努力和判断去理解城市发展的背景和问题,“一般来说,规划局没有机会听到当地居民的声音,但是我知道问题在哪”。^③

(三)住房改革与社区构成

1980年6月,中共中央、国务院在批转的《全国基本建设工作会议汇报提纲》中提出:“准许私人建房、私人买房,准许私人拥有自己的住宅”,揭开了城镇住房制度改革的序幕(杨宏山,2009:289)。之后,城镇住房改革经历了几个发展阶段;在现阶段,“以高收入群体为对象的商品住房供给体系,以中低收入群体为对象的经济适用住房供给体系,以最低收入群体为对象的廉租房供给体系”被确定为完善住房体系的发展目标(杨宏山,2009:290)。但在现实层面,往往是多种住房体制并存。^④郭于华和沈原的研究以北京的研究为基础提出了“传统街区、商品房、房改房、单位宿舍区、经济适用房、两限房、廉租房、拆迁安置房、城中村”等9类不同的但同时存在的居住格局(郭于华、沈原,2012:84-87)。

不同阶段住房体制改革导致了在每一个居委会都存在多种住房类型的情况,比如单位住房的私有化过程中,某些单位虽然解散了但是房屋产权不清,或者居民仍然以低租金享受社会住房的福利,受原有单

① 昆明市规划局官员访谈。

② 来自上海市一个区城市规划局的官员访谈。

③ 来自上海市另一个区城市规划局的官员访谈。

④ 根据 Chen, J. 2012. “Chinese Model of Public Housing: The Changing Provision Structure of Public Housing in Post-reform Urban China,”(论文初稿,国家社科基金项目NSF71173045和复旦大学985三期)的研究,2010年改革前的公房仍占上海住房总量的53%,其中37%已经私有化,16%仍由市房管局管理。

位制的庇护。而在这一阶段建成的房屋往往质量较差、建筑格局不合理、住户需要共用洗手间和厨房等。这一时期的住房往往以旧城改造、原有居民搬离城市中心作为终结。新的商品房小区由于地价、拆迁成本较低等原因多数建在城区边缘,而在一个新小区的建成过程中,往往先完成的是质量较差的回迁房,之后是商品房,最后才是配套的服务设施,如商场、学校、医疗中心等。地方政府在发展过程中的角色是冲突的,它一方面要通过出租土地、提高税费来增加政府收入,但同时必须要确保社会秩序的稳定(Wu, 2004: 453-470),这导致财富再分配和提供福利的责任往往与企业经济利益最大化发生冲突(Wu, 2004: 453-470)。此外,对地方政府的不信任,以及拆迁补偿中出现矛盾的案例屡见不鲜,农转城居民的城市融入、农民市民化、福利体制改革,以及不同类型居民的共存和冲突都成为城市社区形成中面临的新问题。

二、城市“中心”的社区

(一)旧城改造小区

这一辖区的登记人口有11300人,大概三分之一的居民是外来人口,辖区内的重新开发计划仍在讨论中,详细的计划也还没有制定出来。如果计划有所进展,居民可以选择回迁到同一地方、保持原来的社区;安置必须通过第一轮投票超过百分之七十的认可,最终投票要超过百分之九十的认可。一位居民说:“如果这个社区被重建——首先,我们不希望我们的房子被拆除,其次我们不想搬出去。他们需要征得我们的同意。但是我们也没有别的选择,只能同意,否则会有麻烦……”(居民访谈KM-DH-R7-2012)。昆明的拆迁政策可以选择原地回迁,但这取决于地方政府的政治意愿和“开发商是否有足够的钱”(区规划局官员KM-PL-PL1-2012)。住户回迁新居(即使是和原来一样大小的)也必须要为优越的地理位置付差价,虽然这部分一般是以低于市场的价格来计算的,但对很多居民来说还是不小的负担。正如在上海的调查发现一样,越来越多的外来居民搬来旧城中心租住,且增长的速度很快,长期的居民会因此感到不适:“大多数比较富裕的人都搬了出去,他们的房子就租给别人”(居民访谈KM-DH-R16-2012)。11300人的人口(其中4000人年龄超过60岁)中包括来自昆明以外的3500人。还有一少部分外来移民被“隔离”在临建房里,这部分人跟普通居民的情况不同,他(她)们都是外地人,居住条件非常差、使用公共厕所、基本从事些临时的行业,跟社区大部分的居民没有任何来往,这部分居民被居委会称为社区的“癌症”,急需改造,但也没有具体的计划。“我们很少与新搬来的居民交流”(居民访谈KM-DH-R16-2012)——“我们”,社区里剩下的本地居民,有着更为强烈的集体感和自我组织的能力。2008年,区政府免费粉刷了该社区所有建筑物的外墙,但是大多数情况下,居民需要自己安排对房屋的修缮。

居委会组织了一个志愿者群体,为一些居民提供午餐服务,“我们有100多人每天在这里吃饭,一顿饭只需花3元;我们照看老年人、残疾人和低收入者(每个月收入少于300元)。我们也会检查老年人的身体状况(特别是那些没有家人的老年人),我们也会为老年人和学校的青少年组织活动”,“我们自我组织,自我奉献”(居委会成员访谈KM-DH-JW-1-2012)。这种自发性组织已有两年,居委会将之视为一种新的尝试。2009年,这个小区被授予省级“和谐社区奖”;2012年,被授予“省级模范(文明)社区”。但是,一位低收入居民谈到了他对居委会的认识,“他(她)们只关心那些失业的、老年人,所有其他的人都不在被关注的范围之内,他(她)们并不关心我们的收入很少……他(她)们应该对社区内需要帮助的家庭进行一次全面的调查分析——这才是马上应该做的。但是,他(她)们搞假选举,我们从不用投票。我与他(她)们也没什

么关系”(居民KM-DH-R20-2012)。另一位居民说,居委会的候选人早就定好了,然后,他(她)们要求我们将选票投进票箱,“我们只需在表格上打钩就行了”(居民访谈KM-DH-R14-2012)。“10年以前,我们会投票选举,但现在,都是政府安排好的——不用选举”(居民访谈KM-DH-R8-2012)。

谈到居委会,一位工作人员说“我们需要有能力的员工来工作,我们也需要更多的钱来给发工资……工资太低、工作任务繁重,因此,找到合适的人很难……除了街道划拨下来的钱之外,申请额外的资金很难,专项资金受到很多的限制,很难申请到。例如,居委会“想要申请资金建一个老年人活动中心,但是要符合条件,必须有800平方米的场地才能申请,这个社区内没有那么大的场地”。然而,“维持一个和谐社区需要有一个高质量的公共空间,大家可以在这里相互交流”(居委会成员访谈KM-DH-JW-1-2012)。居委会知道社区的工作很大程度上要依赖于志愿者的社区责任感,但是又没有足够的资源来维系志愿者的付出。城市规划中是讨论过旧城改造,但是又没有足够的动力和资金来重建一个省级“和谐社区”,尤其是这里既没有人口压力,也没有极端恶化的公共空间来把改造计划付诸实施。

(二)旧的单位制小区

这个位于城市中心的居委会辖区很大,超过30000人,根据建成时间的不同分为不同小区。该社区建成于第一批的旧城改造,从当时的市中心搬迁至此。直到1996年,住房的所有权仍是单位,之后卖给个人,大多数居民留了下来,但是居民构成变得多样化,从固定某几个单位的职工扩展到各行各业。而条件较好的居民已经搬到设计更好、更现代化的小区(客厅更大、采光更好、选择更多的商品房小区),留下的多数是老年人。正如居委会一位工作人员所说,现在这个小区是“三分之一外来人口,三分之一老年人”。那些有能力购买商品房的都搬走了,剩下的,除非是为了孩子就近上学,或没有能力搬走的。对于没有能力搬走的,在跟以前同事的比较中有很强的挫败感——因为自己的失败,只能生活在日益衰败的老小区(居民访谈KM-JA-R13-2012)。

除了众多商店和餐馆外,这个地区的配套设施非常方便:有一所私立学校、三所幼儿园、一所高中、一个大型超市、一家医院、各大银行的营业网点、一个菜市场、四通八达的公交线路——衣、食、住、行,样样方便。大多数被访者都非常享受优越的地理位置和便利的生活设施,老人们觉得住惯了、都是老邻居,跟很多人都很熟悉。当然,社区老龄化是一个很大的问题,以及随之而来的对专业医疗服务的需求,而这些服务是社区诊所无法提供的。小区里的建筑已经破败不堪,曾经由开发商投资建设的沿江公园和娱乐设施虽然有些还在被居民使用,但由于长时间无人修缮,其中一些已经废弃。很多小区居民认为,如果他(她)们可以得到很好的赔偿,并且可以选择生活在新建的、价位较低、可以支付的新型住房,他(她)们还是会支持新一轮的旧城改造。

与长期居民不同,租户与邻居之间交往很少。当他(她)们休息时,会去市中心、购物广场或其他公共场所去见朋友。他(她)们对房屋和小区的情况很少关心,而这种态度有时会造成一些不满情绪,乱抛垃圾、偷窃、私拉电线等不当行为都被认为是租户造成的。老居民会抱怨新移民素质低、没有环保意识、非法用电,等等。尽管小区的居住条件相对破旧,但便利的地理位置吸引了一些相对富裕的人居住,在住房附近、街道入口和人行道旁也可以看到很多豪车。与此同时,车辆数量的扩张与老旧小区的车位紧张带来了很大的矛盾,很多车停在绿化带上或占道停车,常常引发各种冲突。物管的收费很低,入不敷出,停车费成为收入的主要来源,而雇来的保安不是负责安保而是主要去收停车费,这也造成了居民的不满。但是,如果雇佣更多的保安,物管费用就要上涨,这对于本来已经很难收取物业费的老单位小区来说无疑难以操

作,尤其是对依靠退休金和政府补贴生活的老年人来说,物业费已经是经济负担。

而在具体解决小区所出现问题的时候,又存在责权不分的状况,“政府”是一个很虚的说辞,具体是政府的哪个部门该负责什么,有时候连居委会和物管都弄不清楚,比如,到底哪个部门该对废物处理和损坏的水管负责,或者费用由谁来出——老小区并不存在维修基金——都是模糊的。而居民往往认为居委会代表“政府”,有问题就找居委会并认为居委会要负责解决,但居委会往往并不具备解决问题的人力和财力资源而更多的是协调工作;对于物管公司来说,收基本的费用都很难,更不用说提高费用改善服务了,导致这些问题形成周而复始的恶性循环。业委会本来可以协助调解居民和居委会的关系,但在这个小区,把居民都召集在一起很难——尤其是现在居民成份很复杂,老住户、外来租户、搬走的有钱人——在这样一个大的社区把三分之二居民召集在一起,场地都是个问题。一些老居民也没有业主意识,保留了“一切找单位(即使单位不在了)”的意识。在居民的心目中,居委会是办各种证明、领政府福利的地方,而劳动适龄人口往往不知道居委会办公室在哪(即使它就在小区的中心位置);同时,居委会忙于应付各种上面交待的任务,要处理与外来人口、失业、计划生育等相关的日常工作,组织的居民活动往往参与者以志愿者和老人为主。另一方面,居民则自己组织了各式各样的兴趣小组,旅游、跳舞、绿色食品甚至慈善活动。

三、城市“边缘”的社区

(一)“农转城”社区

这是一个在农转城片区内的城市社区居委会(负责城市居民和单位),在该片区内还有一个是涉农居委会(“村改居”改造进行中,负责村民和村民小组),辖区内两个居委会的管辖区域有所重叠。该城市社区居委会登记的人口在2009年为21289人,流动人口385人;2011年人口在册21789人,1955人是外来移民。^①该辖区有很多高科技企业和大学,有两个商品房小区,在辖区内还有一个围绕寺庙而形成的每周一次的集市,虽然这个集市是归相邻的村委会管辖。社区内的商品房小区绿化非常好,2002年开发,2006年第一批居民入住。在开发商交房、业主入住后,小区内部物业维护交给了物业公司承担。该物业公司属于开发商下属、独立核算的物业公司。入住之初,配套设施——如超市、商店、餐馆、公交等不到位;由于入住率低,安保也是大问题(入室盗窃时有发生)。据居民描述,在最开始搬来的时候周围都是空地,公交车到站后还要走很长一段路才能到小区,并且一到晚上小区里都黑黑的,没有灯。但是到调查进行时的2012年,入住率已经大大提升,安保有很大的改善,公共交通线路增加,周边的商户也生意兴隆。小区内包括因为城中村改造项目失地的农民(用补偿款购买的商品房)、来昆明打工的外地人或帮子女照看孩子的老人、受云南舒适气候条件吸引搬来的商人、大学老师,等等。这种人员混杂也导致了许多的抱怨:比如教育程度高的人抱怨其他居民素质低下、公共场所大小便、没有礼貌、保安半夜偷树上的果子,等等。

小区绿化率很高、面积大,但是缺乏足够的空间和设施让居民健身娱乐。在调查的过程中,商业小区面积之大和绿化覆盖率之高的确是小区内显著的特点,但是在开发商规划中,小区内部没有广场——这样

^① 来自于居委会统计资料。

使得整个小区占地面积大,建筑密集度低,但缺乏足够的活动空间。小区业主就此曾经和物业公司商议,寻找解决办法,但没有显著效果。其中一个典型的事例就是业主间和业主与物业之间因为健身锻炼发生的冲突:部分业主在小区内放音乐锻炼,引起周围居民不满,双方发生冲突,最后不得不由110和物业调解。几次冲突之后,需要活动空间的业主找物业要活动空间,而这种问题没办法调和,锻炼和健身的业主只能选择放弃健身或是前往附近高新区的广场活动。针对这一问题,物业公司指出实际上小区是已经规划好的小区,规划一批下来很难再改,改建是不可能的。同时,小区早期规划停车位不够也是一个客观存在的问题,随着入住率的提高以及地理位置的特殊性,私家车的增多也成为居民和物业共同面对的问题。业主又提出建议减少绿化面积,将地面平整后改建成停车场,也同样被物业指出很难操作。

小区维护存在的矛盾和问题是小区居民与物业公司的重要矛盾。开发商在小区规划时将小区外围商品房规划为底商,随着辖区交通的便利和经济的发展,餐饮业的发展为居民带来了一系列问题,如夜晚油烟的排放、摊位占道经营以及营业时间过长、饮酒过度带来的不安全因素等,影响居民正常出行和休息。在小区内部,矛盾则最集中在物业费的收取、物业服务的定位和基础设施的维护、建设方面:物业长期疏于管理,公共设施破损时需要很久才会发现并维修;而居民住房出现问题需要维修时,物业公司的维修费用又要比成本费用高出一半左右,很不合理。据物业公司反馈,小区建成时期依照国家有关物业管理条例制定物业费用之后,再也没有过物业费的增长,物业费用偏低。长期的低廉的物业费用在当前物价不断增长的市场上给物业服务带来很大困难,尤其是小区基础设施需要全面维护整修、资金紧张、物业工资和收效低,难以提供更好的服务。同时,物业管理人员也要面对居民拒交物业费的现象,更增加了服务难度(物业人员访谈KM-LY-K3-2012)。而在居民反映的状况中,则认为物业费用已经足够整个小区的维护,居民不断缴纳物业管理费却根本没有看到物业管理有服务行动。双方在就此协商之后,物业公开账目,但还是无法达成一致。

在居民与物业的矛盾之中,双方都意识到成立业主委员会可以是当前一些问题的解决之道(居委会成员访谈KM-LY-K2-2012)。物业提及资金匮乏的问题可以从两方面解决,其一是住户购房时缴纳的大修基金,其二是协商提高物业费价格。但是,依照当前物业管理条例的规定,两项工作都需要业主委员会或小区内三分之二的业主同意后方可执行。在这样的情况下,物业也表达了对于成立业主委员会的支持。但业委会并没有成立起来,并且两次主要的尝试都以失败告终。一次是,居民们建了一个QQ聊天群,大家讨论集体向房管局提交申请。在线上线下的讨论后,一部分积极分子被选出来准备申请书,但是,在查看了相关政策后,参与者都很失望,因为他(她)们发现,只有项目开发完成——即使仍有小部分空地被开发商推迟建设也不能叫“完成”——申请才能被接受,也就是说即使该小区2006年就入住,还是不符合申请的条件。另一次的尝试是居民内部没有达成一致,有些积极分子认为大部分业主,尤其是外地来昆明居住的业主没有业主意识,以及“缺乏核心价值观”,同时“政府法律不支持,开发商不同意,业主主观也不统一”(居民访谈KM-LY-R1-2012)。而物业表示在很多管理问题上如果没有业主委员会,物业公司需要花费大量时间和精力去争取绝大多数业主的同意,所以物业也支持业委会成立。针对业委会的问题,居民也与社区居委会联系,希望能由居委会出面组织。但依照相关规定,居委会没有权力成立业委会,居委会和业委会实际上都是居民自治的表达,居委会只能协调、监督,两者之间到底关系如何还没有定论。

与城市中心的居委会类似,居委会和社区服务部门有大量服务事务要去承担,人员和资金又经常不够,还要大量承担行政任务。不同的是,因为城市边缘社区居民成员的复杂性以及物业管理的封闭式小

区,使居委会的工作难以开展。一方面居委会抱怨物业不支持居委会的工作,因小区都带门禁,物业掌握了比居委会更详细的居民信息;另一方面物业公司则抱怨居委会什么事情都来找他(她)们,甚至计划生育的统计工作——物业认为这完全不是他(她)们职责范围之内的工作。对于居委会来说,政府及相关部门的某些工作正逐步向社区延伸或转移,但各职能部门在下放工作时往往经费和职能未到位,权责又不明确,没有体现“费随事走,权随责转”的原则。随着工作的下放,各职能部门的检查、考核、验收,造成基层社区工作的“行政化”倾向,导致了社区服务成为“副题”,主业成了“副业”,严重影响基层工作人员正常工作的开展和工作效率。在居委会看来,社区服务、基层社会工作都需要一支庞大的队伍,应当包括专职、兼职和志愿者三大群体,但目前的专职服务队和兼职队伍人数有限,志愿者队伍虽已建立但作用发挥受到制约,由于队伍小,人员少,同时社区居民又不配合,也造成“上面的政策都是好的,下面的事情都是糟的”,应开展的服务开展不起来的局面(居委会成员访谈 KM-LY-K2-2012)。

这个居委会的辖区内的另一个住宅小区则以“农转城”人口为主,是当地村委会和开发商之间协商之后村委会集资为所有村民建成的四栋楼房,一栋有电梯,三栋没有。住房分配采取随机的方式,分配之后很少有人将房子卖出或者租给外来人。旧的行政组织仍然存在,即传统自然村的三个生产队处理村民间的冲突,这在很大程度上减轻了居委会的负担。村民觉得他(她)们的新住房不如以前旧的房屋设置——以前的房子有很大的储物空间和生活空间,现在只有三室一厅是自己的。他(她)们说自己新的住房环境就是“住洋房,受洋罪”。但是,他(她)们很享受与邻居、亲戚们还住在同一个社区,附近的交通状况在改善,依山而建的地理优势也使这里的空气很好。

与这两个小区相邻的涉农社区还维持着传统的居住方式,是第一次修路拆迁集体改建的住房小区,基本是由4-6层并排而建的房屋组成的,很多居民都把房间出租或底层的改为商铺。因为还不是像周围重建后的高层封闭式小区,这些村民担心他(她)们面临二次搬迁的可能。在这个社区里,当地的节日庆祝传统还保留着,一些老年人轮流祭祀土地神,神像放在村里仅存的一个小公园的大理石桌上,社区居委会也会为没有工作的农民组织免费的计算机培训班。但是,农民们还是担心经济保障问题,因为靠他(她)们所学的这些基本技能还是很难在社会上找到工作。他(她)们多以赔偿款和房屋的租金为生,但是他(她)们担心孩子将来的教育、工作问题,以及找不到工作才40多岁就闲在家里。村民们认为昆明城市化和改造是好事,是发展,改善了居住环境,但是反反复复强调希望政府不要再改造已经规划好的新村。

(二)城乡结合部

这个居委会正式成立于2004年,由七个自然村组成。和上面的案例不同的是,几乎一半人口是外来的租户,但他(她)们与房东的关系、融入状况都很好。在昆明的规划者看来,由于区域内的历史文化人物和故居,这个区域可以发展成一种生态人文的开发模式。而当地的居民则为他(她)们自己建的房屋而自豪:“我们请了四川的一个师傅为我们盖房。整栋房子都是我的,那个时候就花了20万!一家是一栋房子,有些家还不止一栋”(居民访谈 KM-BY-R8-2012)。征地补偿之后,居民被允许在原区域内建造自己的房屋,大多数居民决定至少要盖四层,他(她)们赖以生土地已经没有了,多出来的可以租给外来务工人员。房子建的面积更大也是未来再次拆迁补偿用于协商的筹码,因为现在的政策是按平米补偿(而不像以前是按家庭人数)。一些房子还有自己的院子,晚上居民和租客们可以坐在一起聊天。

在居委会的协调下,与村民进行城中村改造的谈判已经开始,这一过程预计在2017年完成——所有的房子将被拆除,村民会搬迁到一个新建的高层住宅居住,混合了拆迁安置和商业性住房的住户。前面曾

提到,昆明搬迁政策中居民可以选择集体原地回迁,规划中也更多地涉及对居民的考虑,比如一些公开标语里提到:“规划使城市更有序”、“规划带来美好未来”。^①从2011年开始的对失地农民的培训项目有三个主要目标:第一,教授农民新的工作技术,以使他(她)们能进入劳动力市场;第二,提高居民的“综合素质”;第三,创建和谐社区(居委会成员访谈KM-BY-JW-1-2012)。这些课程帮助参加培训的676人中有近400人找到了工作,虽然他(她)们的工作主要是清洁工作。一些青年劳力成为村里联防联保的成员,由赔偿款资助,但这只能维持到2014年底。村民认为,他(她)们不仅缺乏竞争力,年龄也受到歧视。“培训项目没什么用,不过是种形式,不是真的。要是来真的,我就已经找到工作了。”对于失地农民来说,工作意味着“职位提供者”,在一个机构里有一定的职务和地位,也有稳定的收入作为未来的保障。在当地,工作不被认为是经济需要,因为大多数居民可以靠租金为生。这种对工作的理解可以通过一位居民对他朋友所说的话来印证:“出租收入是额外收益,不是稳定的收入——出租不是工作……例如,他也没有工作——他有一辆丰田汽车但是没有工作!”(居委会成员访谈KM-BY-JW-1-2012)

另一方面,“过去,我们(农民)的生活很困难。现在,我们有更多的空闲时间”(居民访谈KM-BY-R18-2012),或者用另一位老人的话来说:“我从没想过生活变得这么好,之前我们吃不到肉,只有土豆”(居民访谈KM-BY-R13-2012)。现在交通便利,“很多地方可以买到新鲜的蔬菜”。“对于老年人很好,我们可以靠补偿款过后半辈子。年轻人就会比较困难,因为他(她)们还得顾孩子和家庭。”居民们对新的社区开发计划很失望。“一些人担心政府可能不会满足他(她)们补偿的愿望。但是,房地产开发公司想说服我们同意这个计划。今年年初,一些房地产公司的人带了10公斤的大米来我家,被我拒绝了,跟他们说:我不需要你们的大米!”(居民访谈KM-BY-R17-2012)

为了保持模范社区,以及配合未来社区开发改造的规划,居委会表示会建成“一个实验性质的综合服务部门,将会提供很多服务,包括新生儿护理,流动人口普查、户口登记和结婚登记等,以便保持动态的人口记录”(居委会成员访谈KM-JW-1-2012)。一位曾是党支部委员的居民说:“作为一名党员,我认为政府有自己的计划,肯定要为国家整体利益考虑,这一点我们都认同。但是,从长远来看,我很担心政府的管理。贪污腐败的官员太多了。比如,农村投票选举人们花钱(买选票……)。这些人上台后,只会考虑为自己多赚钱,不会考虑广大群众的利益的。今年建党纪念日那天(2012年7月1日),他们睡到中午,然后读了一些政策文献做做样子,你知道吗?下午四点,他们就都去市中心的酒店吃饭了。我没去。这也是居民抱怨政府的原因之一,街道办事处应该以年度报告来回应这些问题,但实际上只是一些官方套话,不会将真实情况报给上级。大多数老一辈党员都十分看不惯这些”(村主任访谈KM-BY-16-2012)。

由于社区安全是由村里的民兵联防负责,警察不会巡逻,外来人口的安全没有保障,就像一对年轻夫妇所讲的:“这儿的人太多,而且很多人没有工作,偷东西经常发生。上周我的自行车被偷了,我报了警,但警察说,像你这样的案子太多了,我们也没办法!他们让我们去找村主任,村主任说这不是他们的责任,没一个人出来承担责任。所以我认为他们就是对我们有偏见,因为他们说自行车是被‘外地人’而不是‘小偷’偷走的。我就是外地人!但我的自行车被偷了。然后我去居委会看他们是不是能解决问题,因为社区内有监控录像,我想看,但他们只跟我说,‘下次记得锁好你的自行车’……然后,让我去找联防去要监控录像,他们不给,让我再去找派出所。警察再告诉我去找联防,因为我有权要求看这个录像,结果我再去,他

^① 社区墙上的标语(2012)。

们告诉我,负责监控录像的主任不在……我放弃了。没人可以解决问题,我白耽误了一天的时间,车子还是没找到……问题是,我们到底该向谁抱怨呢?”(居民访谈KM-BY-R1-2012)。另一方面,外地租户和本地居民的关系很好,被采访的外地人说,当地居民对他(她)们很“友好”、“热情”,他(她)们没有受到歧视,除了在安全问题上。

大多数被访居民和做生意的外地人都不希望房子被拆掉再回迁,即使是原地回迁。居民们对自己的房子很满意,外地人的生意也很稳定:“我们(老年人)不喜欢爬有很多台阶的楼梯。住在低层的房子里出去找人很方便,如果在高层,我们可能就只呆在家里,跟邻居、朋友们交往的机会就少了”(居民访谈KM-BY-R6-2012);“我们的问题我们自己解决。房子是我们的。我们建的,我们自己照顾。我们更喜欢自己管,不想给物业管理公司付钱”(居民访谈KM-BY-R8-2012)。年轻居民则更积极一些,他(她)们认为新住房会更舒适、更干净。从居委会的角度来说:“我们与开发商谈判达成协议,要先在空地上建安置房,在拆迁之前让大家有地方住。区政府会制定出相应的政策”(居委会成员访谈KM-BY-JW-1 2012)。城市规划者期望这个区域有机会成为以旅游业和文化遗产为主的发展模式,这也是昆明经济发展的策略之一。

四、讨论:城市社区的(不)可持续性

衣食住行,是居民对于社区生活的最基本诉求。衣,体现在便利的购物环境上;食,需要有新鲜方便的菜市场;住,是对房屋质量和格局的总体要求;行,要求交通便利、出行方便。但快速城市化的发展往往是以牺牲居民的基本诉求为代价:在老旧小区,居住条件相对较差,但是配套设施齐全、交通便利;城郊的新小区,居住的格局大大改善,但配套往往要花相当长的时间才能建成。旧城衰败,维修资金缺乏,而旧城改造往往又不是短期可以完成的,这会导致原本已经破败不堪的住房、公共空间、绿化设施进一步破坏;而在城郊的新小区,缺乏给未受过高等教育的人的工作机会,公共设施和交通基础设施的建设速度很慢,如果这两点无法改善,那么减少市中心人口密度的努力将还是失败的。

衣食住行、公共空间的需求和使用、社区归属感和邻里意识以及基层管理都是影响居民日常生活的基本要素以及社区可持续发展的关键问题。在旧城改造小区,公共设施的恶化以及社区感的衰落尤其是公共维修基金的缺乏都为居民的生活带来了很大障碍,尤其是旧城改造的不确定性使个人无法为设施维修投入更大精力;在旧的单位制小区,除了旧的房屋构造、公共设施与居民新的居住需求之间的矛盾之外,“凡事靠单位”的思想与新的社会管理之间的矛盾也日益突显,涉及社区核心利益的矛盾如治安、老龄化、设施维修等问题无法得到切实解决,居住环境将继续恶化;对于农转城社区,城市社区管理与村民的需求之间还存在着巨大的差距,与城乡结合部类似,不同类型小区和居民的融合面临着挑战,居民间冲突不断,拆迁越来越困难,居委会和物业对很多问题都无力解决。

在以上四个案例中,我们都发现了不同程度的社会隔离与居民归属感的破坏。社会隔离存在于邻里之间,但更多的是由于收入和地位差异而导致的社会隔离。对外来务工人员的歧视很明显,住在商品房的经济条件更好的居民会指责一些邻居素质低下、思想落后(像谴责外来人口那样)。而在农转城的混合社区,相似背景的居民和外来人口反而相对融洽,但是拆迁之后与商品房居民的混住又会成为新的问题。这种居民间的区隔对于形成业主委员会也成为障碍,尤其在城市/农村混合居住的地区,矛盾很多。城市规划的雄心不仅破坏了仅存的居民的社区归属感,拆迁、尤其是异地拆迁更破坏了人们与所居住的地域

的情感连接,与之同时消失的是传统的单位和村庄中的邻里关系和社区意识。

从规划层面上看,人口增长似乎对规划者来说很意外,但这对于一个靠廉价劳动力而迅速发展的经济体应该是显而易见的,规划者似乎也没意料到即使当地居民搬走了,外来租房者还是络绎不绝地搬回来,使城市中心变得更为拥挤。这只能反映出规划的不完整,以及缺乏对社会机体的理解和调研。同时,规划与居民需求之间的差异也是导致住房建成后居民矛盾的重要方面,居民对于公共空间的需求与使用和规划者、地产商所设定的目标之间存在很大差异,这也给后期管理带来众多挑战。

通过城市中心和边缘社区的比较,我们也发现了新旧体制的并行和转轨——单位制和社区制的并存,居委会与业委会的交叉。居委会处于一种尴尬的局面——无论是“农转社”还是“居改社”都并未关注到不同社区的组织特点,标准化的运行结构以及居委会“顾上顾不了下”的工作原则都大大削弱了居委会服务居民的初衷,与居民的互动越来越少。自上而下的城市化也割裂了居民与社区的联系,这使得原本依赖本地志愿者和居民的居委会进一步从社区中分离了出去。同时,居民与基层组织的社会信任进一步削弱——无论是居委会无法解决居民遇到的问题,或是选举过程的名存实亡。由于社区建设的专业化目标,再加上居委会被视为居民自我管理的代表性组织,名义与实质的割离无论是对于居委会员工还是居民来说都意味着对“居民群众组织理念”的破灭,对选举程序的不信任、对居委会的漠视成为城市社区的常态。大多数居民独立于居委会的管理,也不需要它提供的服务和组织的活动,而居民需要的服务和活动居委会又无法提供。当然,居民有独立于居委会的志愿活动,有时也会使用居委会提供的活动中心和公共场地,但是居民与居委会的纽带进一步割裂。同时,自上而下的政策和通过拆除、搬迁强制进行的城市化一定会遭到居民更大的抵制,这与不信任的累积以及城市化过程中政策的不确定性相连,同时,新政策、新规划对基层意见反馈的延迟和不畅会加剧这种矛盾。

感谢何清颖和渠海龙对文献综述和英文翻译的贡献。

参考文献:

- 董小燕,2010,《公共领域与城市社区自治》,北京:社会科学文献出版社。
- 侯岩主编,2009,《中国城市社区服务体系研究报告》,北京:中国经济出版社。
- 洪大用,2010,《理解中国社会的可持续性》,《江苏社会科学》第5期。
- 郭于华、沈原,2012,《居住的政治: B市业主维权与社区建设的实证研究》,《开放时代》第2期。
- 吴群刚、孙志祥,2011,《中国式社区治理: 基层社会服务管理创新的探索与实践》,北京: 中国社会出版社。
- 肖林,2011,《“‘社区’研究”与“社区研究”: 近年来我国城市社区研究述评》,《社会学研究》第4期。
- 杨东峰、殷成志,2010,《城市可持续性: 理论基础与概念模型》,《国际城市规划》第6期。
- 杨宏山编著,2009,《城市管理学》,北京: 中国人民大学出版社。
- Dempsey, Nicola, et al. 2011. "The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability." *Sustainable Development*, 9(5): 289-300.
- Gui, Yong, Chang, Joseph Y. S., and Ma, Weihong. 2006. "Cultivation of Grass-roots Democracy: A Study of Direct Elections of Residents' Committees in Shanghai." *China Information* 20(7): 16.
- Hillier, Bill. 2009. "Spatial Sustainability in Cities: Organic Patterns and Sustainable Forms." In: Koch, D. and Marcus, L. and Steen, J., (eds.) *Proceedings of the 7th International Space Syntax Symposium*. Royal Institute of Technology (KTH): Stockholm, Sweden.
- Manzi, Tony, et al. 2010. "Understanding Social Sustainability: Key Concepts and Developments in Theory and Practice." In:

Manzi, Tony, Karen Lucas, Tony Lloyd-Jones and Judith Allen (eds.) *Social Sustainability in Urban Areas*. London and Washington DC: Earthscan: 1-34.

Meegan, Richard and Alison Mitchell. 2001. "It's Not Community Round Here, It's Neighbourhood': Neighbourhood Change and Cohesion in Urban Regeneration Policies." *Urban Studies* 38:2167-2194.

Read, Bernard. 2012. *Roots of the State: Neighbourhood Organization and Social Networks in Beijing and Taipei*. Stanford: Stanford University Press.

Wang, Di. 2013. "Pratiques et norms de fonctionnement des Comités de Residents: Consequences et Limites d'une Gestion par les Chiffres." *Perspectives Chinoises* 1: 7-16.

Wu, Fulong. 2002. "China's Changing Urban Governance in the Transition towards a More Market-oriented Economy." *Urban Studies*, Vol. 39, No. 7, 1071-1093.

——2004. "Residential Relocation under Market-oriented Redevelopment: The Process and Outcomes in Urban China". *Geoforum* 35: 453-470.

The Formation of Sustainable Urban Communities: A Bottom-up Perspective

ZHANG Hui, Paula Morais, Stephan Feuchtwang

Abstract: Based on research in four communities in Kunming, through a bottom-up perspective, the paper discusses the relationships among residents, public trust, senses of belonging, dispute resolution and social integration in the formation of sustainable urban communities. By understanding policy implementation at the grassroots level, this paper aims to consider the issue of sustainability in both community management and urban planning. As part of the EU funded "UrbaChina: Sustainable Urbanization in China", the aim of the research team is to reflect on the impact fast urbanization has on residents' way of life.

Key words: sustainability; residents' committee; urban planning; community research; bottom-up

(责任编辑:胡宝荣)