



莫地的变迁

——内城贫困区整体改造与社区治理研究

孟翔飞 苏春艳

〔摘要〕中国城市贫困区与体制的变迁和产业的兴衰密切相关,如果说发达国家的城市贫困区属于“社会排斥”的产物,那么中国的城市贫困区则是“体制排斥”、“社会排斥”、“产业排斥”和“单位排斥”综合作用的结果。辽宁抚顺莫地社区棚改前后变迁巨大,社会结构因城市居住空间改善而提升,展示了社区变迁、生活重建与社区治理的关系。棚户区改造是政府适度干预的一个典范,政府是棚户区改造的主体,政府的推进是棚户区得以“旧貌变新颜”的主导力量。但面对“后棚改问题”,单一政府支持是无效率的,现有的社区组织在一定意义上发挥了很好的补充作用。构建新的居住空间——社区,是深化棚户区改造的新目标。实践证明,单一的市场运作并不能解决中国的发展问题;单一的制度体系并不能解决政府的效率问题;单一的社区模式并不能解决社区治理问题。“政府主导+市场运作”不仅仅是解决棚户区改造的问题,也不仅仅是解决中国经济的问题,甚至是解决发展中国家、发达国家应对突发性事件或重大危机的有效途径。

〔关键词〕莫地;棚户区;社区治理;模式

〔基金项目〕辽宁省中青年哲学社会科学人才培养工程委托重点课题(L07WTA017);第四十五批中国博士后科学基金项目(20090450514)

〔作者简介〕孟翔飞,1966年生,中国社会科学院社会学所在站博士后,辽宁公安司法管理干部学院教授(辽宁沈阳110031);苏春艳,1967年生,辽宁大学哲学与公共管理学院副教授(辽宁沈阳110136)。

〔中图分类号〕C912 **〔文献标识码〕**A **〔文章编号〕**1001-6198(2010)05-0058-05

城市内贫困区(Slum)是城市化和工业化进程中的普遍现象。无论是发达国家还是发展中国家,都曾经或正在面临贫民窟^①或者类似贫民窟问题的困扰。根据发达国家的经验看,城市的“贫困化”将是包括中国在内的发展中国家贫困治理的重点,也是中国建设“和谐社会”的重大挑战之一。

一、贫困区问题及其治理理论

国内外有关城市贫困成因众说纷纭,其中“结构解释”论与“文化解释”论最具代表性,它们分别从“经济力”与“社会力”以及“贫困文化”^②角度解释与分析城市贫困的原因。

“结构解释”论认为“经济力”与“社会力”导致失业与不平等从而造成城市贫困。从“经济力”角度,亚当·斯密认为,贫困是市场情境中劳动力供需关系波动的结果。他提醒我们注意一个社会

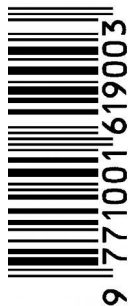
事实:即由市场供需关系变动而产生的贫困是不可抗拒的;从“社会力”角度,马克思认为在资本主义制度下,贫困的根本原因在于生产资料的不平等占有,是制度造成了贫困;奥科克则强调社会政策导致的不平等是贫困产生的元凶;^③冲突学派认为不同利益的社会群体对于有限的社会资源的争夺,必然迫使一些相对弱勢的群体处于不平等和贫困的状态;功能学派则认为贫困是社会功能之需要。^{〔1〕}它解释了社会不平等和贫困存在的合理性方面,但对于贫困产生的社会经济根源缺乏认识,并在一定程度上阻碍积极的反贫困政策的实施。

“文化解释”论是从“贫困文化”角度解释城市贫困的原因,认为“贫困文化”导致了不平等造成城市贫困。刘易斯首先提出“贫困文化”的概念,它指的是一套穷人具有的规范和价值观,一个拥有自己的结构与理性的社会亚文化,是在阶层化、

^① 国内常将“贫民区”与“贫民窟”混合使用,两者区别不大,指代同一类贫困社区。但后者往往带有贬义和很深的道德偏见,即“贫民窟”中的“窟”常常让人联想到较高的犯罪率、混乱的社会秩序以及道德败坏。

^② 经济力主要是劳动力供需关系波动;社会力主要是社会制度或结构、社会政策、社会冲突与社会功能需求;贫困文化是指一套穷人共有的规范和价值观,这一思想是由人类学家奥斯卡·刘易斯(Oscar Lewis)在对墨西哥和波多黎各贫民窟居民进行一系列研究提出的(1959 1961 1964 1966)。刘易斯认为,贫困文化是全世界许多城市穷人的特点。

^③ 奥科克指出,“从政策决定问题的意义上来讲,贫困的界定通常取决于应对贫困的各项政策,于是政策和贫困就好像学术圈内存在着的‘鸡和蛋’的谜面,理解贫困首先就要去理解政策”(Alcock, 1993)。





高度个人化的社会里, 穷人对其边缘地位的适应或反应。这种贫困文化的特点包括屈从意识、不愿意规划未来、没有实现理想的能力以及怀疑权威。贫困文化一旦形成就有持久性, 可以代代相传。^① 贫困文化理论应用于城市贫困的研究, 主要体现在关于是否存在一种内城或底层阶级文化以及它是否造成了持续的不平等的讨论上。^{〔2〕} 城市贫困成因的文化解释影响了美国 1960 年代反贫困的具体措施, 但也遭受了激烈的抨击。

城市发展过程中产生的贫困现象, 不单单是社会经济现象, 还是一个重要的文化现象, 仅仅把城市贫困的原因归咎于结构上的因素是远远不够的。东北地区城市贫困问题是由多种因素造成的, 因此, 只有运用“结构”与“文化”相结合的综合视角才能对东北地区城市的棚户区问题作出较为充分的解释, 从而为有效解决东北地区城市的棚户区问题提供有力的理论支持与可靠的政策依据。

二、莫地棚户区成因及改造背景分析

棚户区是具有中国社会特性的概念, 不同于西方国家的贫民区, 尽管它有着贫民区的外观, 但也非完全隔绝独立于政府控制能力之外的自生自灭的区域。棚户区一般是指建设历史较长、环境品质退化的老城区, 多位于城市的老中心区、老工业区和老矿区, 是由于产业转型和体制改革形成的低收入城市户籍人口的生存空间, 在老工业基地城市表现最为突出。^{〔3〕}

莫地棚户区可以追溯到 19 世纪末, 这里最早的房屋建于日伪时期。随着民族工业的发展以及俄日殖民经济开发, 需要大量的劳工满足初级工业化的需求, 从事煤矿资源采掘的大批工人被安置在矿山附近的简易平房里。由于重生产、轻生活、欠账多等原因, 住宅建设投入严重不足, 远远不能满足住房需求, 新增的矿区居民只能贴近主房搭建起更为简易的棚舍。由于人口缺乏流动, 这些小屋代代相传, 由此衍生出成片的棚户区。

与发达国家的城市贫困区不同, 中国城市贫困区与体制的变迁和产业的兴衰密切相关, 如果说发达国家的城市贫困区属于“社会排斥”的产物, 那么中国的城市贫困区则是“体制排斥”、“社会排斥”、“产业排斥”和“单位排斥”综合作用的结果。20 世纪 80 年代开始, 我国经历了类似于西方工业

化国家从工业社会向后工业社会调整和转型的过程, 由于一、二产业的整体经济效益下滑, 使得大批国有企业处于困境, 它能提供的低技能的工作岗位减少, 产生大量的下岗失业人员, 棚户区产业工人贫困化问题日益严重。而服务业部门所创造的工作岗位报酬低, 没有保障, 工作不稳定, 同时城市化进程中大量农村剩余劳动力的涌入, 使居住在棚户区这部分文化素质差或身体健康状况差的城市居民面临更强的竞争。他们被永久阻挡或边缘化在劳动力市场外, 很难再寻找正规的工作, 而是转入临时性的、不稳定的工作, 他们的收入不足以维持整个家庭的生活, 家庭陷入贫困。同时, 单位体制逐步解体, 社会保障制度改革, 保障功能不断弱化, 其中住房制度改革对贫困群体的影响最大, 使他们失去了住房保障。“迄今为止, 在几乎所有的社会保障和福利项目的改革中, 城市贫困者的实际受益面和受益程度都有限, 不少改革甚至是损害穷人利益的。”^{〔4〕} 总之, 是权力结构的不平等、不合理, 迫使社会部分成员“失能”而陷入贫困或长期陷于贫困。其结果往往进一步强化了社会对他们的排斥和偏见, 加剧了社会矛盾。

默顿的紧张理论认为, “底层阶级的自我消极行为, 起源于穷人对传统文化价值的承诺”。在辽宁老工业地区, 长期严格的计划经济体制和典型的单位制度使产业工人形成了泛政治化的思维定势, 安贫乐道的文化心理使他们缺乏开拓进取意识和创业文化, 对单位和个人有强烈的“等、靠、要”的依赖心理, 已经失去了自主、自立和自我选择的欲望和能力。由于底层阶级文化资本的缺乏和理性选择能力的限制, 这些文化价值在他们身上形成了更深的积淀。

据莫地社区 L 主任介绍:

2005 年在“莫地”打响棚改“第一枪”, 把这个地方设为试点, 所以有不少领导来参观、走访。当时, 老百姓从贫困的地区搬迁上楼, 由于他们自身的文化素质较低, 老是想借着领导来参观的机会闹事。于是, 我们就提供大量的救助, 社会各界也都捐款捐物。长期如此, 已经形成了一种风气, 非常不好管理。

内城理论认为, 内城贫困者形成空间聚集, 与富裕群体相隔离。贫困者聚集地区通过社会化机制对贫困者及其子女造成不利影响。由于辽宁老

^① 贫困文化能使自身永久存在, 刘易斯认为: 一旦(贫困文化)存在, 它就会一代代存在下去, 因为它对孩子有影响。在六七岁以前, 孩子通常已经接受了这种亚文化的基本价值观和态度, 从心理上不适合于充分利用一生中可能出现的变化条件或者增长机会。



工业基地棚户区居民多为国有大中型煤矿企业的下岗失业人员,他们以家属区的形式居住,空间上形成了聚集的贫困区。如何改造和治理这种贫困区成为东北老工业基地发展中面临的一个重要问题。

三、“政府主导+市场运作”的棚改模式

棚户区是一种历史现象,是随着城市的发展而被边缘化的弱势群体的集聚地,已成为我国社会生活中的严重社会问题,若不能得到有效的解决,势必影响我国政治稳定和社会发展。从根本上说“棚户区”问题是一个转型时期的制度问题。顺着这个逻辑推演,棚户区改造是一个改革的“积淀成本”,这个成本的支付应当由推进改革的主体——政府来承担。

针对棚户区改造规模大、资金缺乏、工期紧的实际,辽宁省决定,由各级政府作为棚户区改造的实施主体、投资主体和责任主体,实行统一规划、统一拆迁、统一配套、分期实施。对棚改最关键的资金问题,采取省、市财政投入、各项政策减免、国家帮扶、社会捐资、回迁居民自筹等办法来加以解决。对各市提出的资金筹措渠道、动迁居民临时安置用房、拆迁安置政策、优化户型设计以及动迁居民上楼后的供暖、物业管理、就业等方面的问题,由省、市提出解决办法。在发挥政府主导作用的同时,各地积极推进市场化运作。对具有商业开发价值的棚户区,积极引导企业进行房地产综合开发。对不具备商业开发价值的棚户区,由政府政策与资金上给予必要的支持,调动企业的积极性;各地都通过公开招标的方式选择开发、设计和施工监理单位,既保证质量,又尽可能节省资金。

棚户区改造是政府适度干预的一个典范,学术界将这个模式概括为“政府主导+市场运作”模式。可以说,棚改模式是对中国经验的一个案例性的阐释。尽管我们还无法准确地全面概括中国经验,但是我们能够很清楚地说明它的一些主要特征。其中最没有争议的特点就是政府对经济生活的有效干预,而且这种干预是以市场配置资源为基础的。

在对抚顺市房产局W局长的访谈中,这一棚改模式得到证实:

通过市场运作的棚改,比如丹东、辽阳、葫芦岛、营口等这些城市,棚户区所处的地理位置附加值比较高,可以通过市场运作起来。而像抚顺、本溪、铁岭、锦州、阜新等大多以煤矿棚户区为主的城市采取市场化运作的方式根本行不通,因为我们棚

户区所处的地理位置附加值根本不具备市场开发的条件。在这种情况下,只有政府运作为主导才可以。有的城市,比如本溪、阜新等,开始时走市场化运作模式,走到一定程度的时候却走不动了。抚顺市好在从开始到现在一直都是这种模式“政府主导+市场运作”,所以我们一直走到现在。这个模式的选择,我觉得是一个非常重要的选择。

通过对莫地社区部分居民房屋价格支付的构成来看(表1),居民只按照一定的比例承担扩大面积的费用,政府承担的比例占到70%以上,从中可以看到“市场失灵”的结构因素。

四、社区变迁与社区治理

政府是棚户区改造的主体,政府的推进是棚户区得以“旧貌变新颜”的主导力量。但就棚改而言,人们往往忽视这项工作一个关键环节——社区。虽然政府在棚改过程中处于主导地位,但面对“后棚改问题”,单一的政府支持是无效率的,现有的社区组织在一定意义上发挥了很好的补充作用。社区是“社会”和“地区”的结合,是聚居在一定的地域中相互关联的人群形成的生活共同体。棚户区的改造,消灭了“城市村庄”,但是如何构建新的居住空间——社区,是深化棚户区改造的新目标。

城市社会学揭示了空间和社会的关联,提出人和社会不断创造和改变空间,同时也受不同形式空间的影响。空间关系也是社会关系,这是发生在城市改造中的现实状况。尽管居住空间的变迁会改善社会生活,进而改进人们的行为,但是居住空间的改善不会自发的引致社会生活的改善。折晓叶等在分析“超级村庄”的发展历程时指出,“社区变迁的实践主要不是经典理论或国家意识形态单方面而落实的,也不是官方行动或政策单方面实施的进程,而是农民(包括社区精英)日常生活活动对此做出回应和建构的进程”〔5〕。

一位社区居民王大婶道出了生活上的巨大变化:

变化可大了,现在没有什么压力了,不用操心怕下雨房子倒了,也不用买煤、买柴火了,比以前省事多了。现在起码上楼打开火(煤气)就可以做饭。在小房(棚户区)的时候得点炉子、打煤坯子、掏炉灰,那手都得带手套,要不然全是黑的,人家拿鞋刷子刷鞋,我们得刷手。我们出来一上街,人家一闻我们身上(的味道),就知道我们是小房(棚户区)的人,煤烟味很重。



表 1
莫地棚户区居民房屋价格支付构成
资料来源:莫地社区

户主姓名	家庭人口	原房面积 (m ²)	安置面积 (m ²)	房屋建筑成本总额分配 (元)				补贴方式	
				总额	政府	个人扩大面积款	个人比例	比例工会贷款 (元)	低保 (元/月)
LYQ	2	24 13	35	56000	49478	6522	11. 65	5040	340
Y JL	3	20 73	35	56000	47426	8574	15. 29	6480	360
W Y J	2	20 7	45	72000	57420	14580	20. 25	6480	90
FQY	2	20 7	45	72000	57421	14580	20. 25	6120	190
SMC	3	21 7	35	56000	48020	7980	14. 25	6480	318
MXH	3	24 0	45	72000	59400	12600	17. 50	4680	260
LSM	3	24 42	45	72000	59652	12348	17. 15	4500	260
ZY T	1	20 7	45	72000	57420	14580	26. 04	5600	—
WZE	3	15 0	35	56000	44000	12000	21. 43		260
FGX	3	24 7	35	56000	49820	6180	11. 04	4600	100

* 备注: 1. 房屋建筑成本总额 = 1600元/m² (含政策性投入的单位建筑成本) × 房屋安置面积; 2 个人扩大面积款 = 扩大面积 × 600元/m² (45m²以下) 或扩大面积 × 900元/m² (45m²以上)。

事实证明, 社区是比较理想的治理单位。当代中国城市社区有三种典型类型: 传统型社区、协作型社区、行政化社区。“中国的社区发展经历了一个由行政型向半行政半自治型的发展过程, 是社会经济体制改革和社会结构调整在城市社区发展中的一种反映。建立在合作主义基础上的新型政府与社会关系、社区体制逐步取代单位体制以及城市街道体制的改革, 代表着我国社区发展与制度创新的基本思路。而政府职能的转变是社区自治的前提和基础, 伴随着社区的发展, 中国社区自治的未来模式是由社区居民参与的社区和政府的合作治理。”^[6]格里·斯托克认为, 治理理论肯定了参与到治理中的各个机构之间存在着“权力依赖: (1) 致力集体行动的组织必须依靠其他组织; (2) 为达到目的, 各个组织必须交换资源、谈判共同的目标; (3) 交换的结果不仅取决于各个参与者的资源, 而且也取决于游戏规则以及进行交换的环境”^[7]。很难说哪一种模式更能够代表中国社区的治理模式。即便一个地域内也会有差异, 这恐怕就是中国社区的治理模式。

从莫地社区可以看到, 很难把它同计划经济时期的社区工作严格分开, 但是这样的工作的确取得了实效, 而且只有在这里我们才发现“隐去”的社区。寻求社区和政府的严格区分, 在实践上并不具有重要的意义, 因为这样做反而会影影响效率, 阻碍棚改工作的深化。

五、结论及进一步探讨的问题

埃莉诺·奥斯特罗姆在研究公共事务治理过程中发现自主治理以及治理模式多元化异常重要, 在她看来, 公共领域中各种公共机构的利益冲突在所难免, 参与人的利益关系原本就是多元化的, 由于事前的完美机制设计无法实现, 那么利用不同参与人和机构之间的利益竞争来达成某种事后的治理就是有效的, 也是可能的。这就意味着好的治理应该是不同利益团体或者中心的竞争和制衡过程中, 自我演变出来的多元治理模式。^[8]

1. 单一的市场运作并不能解决中国城市贫困问题

以斯坦福大学诺贝尔经济学奖获得者迈克尔·斯彭斯为主席、发展中国家决策者组成的委员会编写的《发展报告》始终贯穿的观点就是相信政府的作用, 快速发展出现在那些有着有效政府领导的国家。

改革开放以来, 市场化改革的成绩使人们忽视了对中国市场化模式的反思, 中国的市场化模式从来就不是单一的。如果沿用鹤间和子对现代化理论中的“内源性发展型”与“外源性发展型”, 那中国的市场化模式也可以分为“内源性市场模式”与“外源性市场模式”。东北老工业基地的市场化模式就是“外源性市场模式”的典型。这种市场化模式的特点就是自上而下, 政府主导, 当然这种政府主导一定要以市场配置资源为基础。这样看来,



“政府主导+市场运作”不仅仅是解决棚户区改造的问题,也不仅仅是解决中国经济的问题,甚至是解决发展中国家、发达国家应对突发性事件或重大危机的有效途径。

2 单一的制度体系并不能解决政府效率问题

精英理论认为,社会的统治者是社会的少数,但他们在智力、性格、能力、财产等方面超过大多数被统治者,对社会的发展有重要影响和作用,是社会的精英。其中极少数的政治精英代表一定的利益集团,掌握着重大决策权,他们的政治态度、言行,对政治发展方向和前景产生重要影响,决定着政治的性质,必须分析这些政治精英才能揭示政治的本质和规律。

莫地社区 R 书记曾向我们描述:

2004年 11月 24日,省委书记李克强同志来到棚户区看老百姓的生活状态,到这一看,确实特别困难。路不好走,车进来都刮底盘,垃圾桶里面连一个菜叶都没有,就困难到这种程度。看完之后觉得心情很沉重,进屋一看,屋里的白菜都冻成个冰疙瘩,屋内四处透风,有的墙上用破棉花塞进裂缝里面。李书记表示:“请老百姓放心,砸锅卖铁也要解决好棚户区改造问题。”

50多年积累起来的问题,由于政治家的努力而得到根本的改变。这个改变带动了东北乃至全国的棚户区改造,产生了多米诺骨牌的巨大效应。由于中国的改革一开始就着眼于制度,学者们也在寻找一系列一劳永逸的制度,解决中国的所有问题。过于完善的制度反而会扼杀创新,制度惯性和近邻效应使得人们总愿意生活在习惯的社会模式里,人们缺乏创新的意思。从社会发展的历史来看,一个时期就需要一个创新,以推动社会的进步。东北老工业基地振兴的这一时期需要富有远见的卓越的政治家推动中国制度创新和社会进步。

3 单一的社区模式并不能解决社区治理问题

莫地社区建设就是为适应棚户区改造所引起的社会结构变迁的需要,解决由此导致的种种社会问题,由政府自上而下推动而开展起来的。在这样的背景下,政府的力量通过制度化的渠道全面进入社区,社区委员会处于被“行政化”的状态,社区治理在相当长的时期内还会以政府支持为主,社会支持为辅的模式进行。

在市场经济条件下,政府的职能应该是搞好经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,营造良好的发展环境。“强化政府的社会管理职能,建立不同利益主体的利益表达机制,为不同群体表达自己的利益以及为追求自己利益施加压力做出制度安排,寻求对各阶层公民权利的保护,特别关注和保护弱势群体。”〔9〕在这样的背景下,政府的力量通过制度化的渠道全面进入社区,社区委员会处于被“行政化”的状态,社区治理在相当长的时期内还会以政府支持为主、社会支持为辅的模式进行。

中国社区治理的基础在于各种非营利机构的发展,以至于有足够的资金和人力来支持社区治理,或者说社区成员有足够的资金和人力来完成此项管理。在没有“第三方”提供足够的资金和人力之前,大部分的社区治理都会呈现出多元主体的合作治理模式。单一的政府无效解决社区治理的问题,单一的社区不能解决社区治理的问题。莫地社区在棚改过程中以及在后棚改的治理过程中都在不同程度上“依托”政府来完成自己的角色和任务。除非“第三方”能够替代政府的角色,否则这种制度安排还将延续,换句话说,理论化的社区治理模式在类似莫地这样的社区治理实践中还只是一个期待或设想。

【参考文献】

- 〔1〕〔2〕Lewis Oscar “The Culture of Poverty,” *Society*, vol 35, no 2(1998), pp 2- 7
- 〔3〕周怡:《贫困研究:结构解释与文化解释的对垒》,《社会学研究》2000年第 3期。
- 〔4〕关信平:《经济—社会转型、全球化与中国城市贫困问题》,转型中的中国社会学术研讨会论文,2001年。
- 〔5〕折晓叶、陈婴婴:《社区的实践——“超级村庄”的发展历程》,杭州:浙江人民出版社,2000年,第 17页。
- 〔6〕吴志华等:《大都市社区治理研究:以上海为例》,上海:复旦大学出版社,2008年,第 157页。
- 〔7〕格里·斯托克:《作为理论的治理:五个观点》,《国际社会科学杂志(中文版)》1999年第 2期。
- 〔8〕周业安、奥斯特罗姆:《第三条道路和治理多元化》,《21世纪经济报道》2009年 11月 10日。
- 〔9〕张菡洛:《构建和谐社会与服务型政府建设》,《北京行政学院学报》2008年第 2期。

【责任编辑: 溶 悦】

