

## 社区的碎片化<sup>〔\*〕</sup> ——Y市社区建设与城市社会治理的实证研究

○ 李 强 葛天任

(清华大学 社会学系,北京 100084)

〔摘 要〕随着市场改革和城镇化进程的推进,中国城市的社会结构和社会关系发生了深刻的变化。由于单位制的解体,住房的商品化,劳动力市场的构建以及土地城市化等多重机制的复杂作用,传统社会管理模式的基础不复存在了。社区作为组成社会的基础,在空间结构、利益关系和治理架构等方面逐渐出现了一种碎片化的状态。由于难以形成共识,缺乏整合不同利益群体诉求的体制机制,碎片化的社区给社会治理带来了严峻挑战。由于缺乏普惠能力,传统的强化管控的管理方式已经越来越难以适应城市社会深层结构的转变。鉴于此,本文认为,只有在政策导向上回归社区本位,创新社区治理体制,才能最大限度地激发社会活力,才能实现社会的深度整合。

〔关键词〕碎片化;社区;城市社会治理;社会结构

改革开放之前的中国社会常被视为一种“总体性社会”,国家对资源实施全面配置,对政治经济进行全面干预,<sup>〔1〕</sup>在城市建立了“单位型”组织,在农村建立了人民公社。这种总体性的社会管理模式为社会主义经济建设提供了巨大的社会支持。随着市场化改革和城镇化进程的推进,国家直接干预减弱,资源配置机制多元化,社会异质性增加,社会不平等程度加深,<sup>〔2〕</sup>中国城市的社会结构和社会关系发生了深刻变化,总体性的社会组织模式和管理方式越来越难以适应市场经济的发展。

在市场经济条件下,大量人口集聚在城市,人口的流动性大,城市社会群体高度分化,城市空间也出现分异,这些都给城市社会的管理带来了很大的挑

---

作者简介:李强,清华大学社会学系教授;葛天任,清华大学社会学系博士研究生。

〔\*〕本文系“清华大学公共管理学院产业发展与环境治理研究中心”研究项目的成果。

战。<sup>(3)</sup>为了应对这些挑战,究竟该采取什么样的方式来进行城市社会的治理呢?理论上,城市社会的治理有两种基本方式:一种是强调政府主导,即通过建立强大的多层级的政府管理体系,强化政府及其下属组织的管理和控制,以防止社会失控;另一种是通过多方社会力量的参与,以达到政府、市场和社会之间的互相平衡。这两种方式都是在对社会本身的发展变迁的分析基础之上提出来的。<sup>(4)</sup>那么城市社会本身究竟发生了怎样的变迁呢?这就需要我们深入考察城市社会和城市社区的很多细节,并在此基础上思考创新城市社会治理的方式与方向。

### 一、碎片化:城市社会的深层结构变迁

随着“单位制”的逐渐解体,国家适时提出“社区建设”,并把“社区制”作为国家政策在全国城市推行。早在1991年,国家提出政府减少干预,居民通过自助、互助和他助,发展社区服务,增加居民社区归属感和认同感,逐步实现社区自治。<sup>(5)</sup>但是,近年来,随着国家日益强调社会管理,在实际上却造成了一种强化政府主导和管控基层社会的趋势。例如,通过“议行分设”的制度设计在社区居委会之外建立了社区工作站,社区居委会的行政职能逐步分化出来。<sup>(6) [7] [8] [9]</sup>近期,Y市政府又进一步推出“网格化”管理的思路,在社区居委会之下设立“格长”以进一步加强政府对城市社区的管控。这样,政府就逐步构建了“两级政府、三级机构、四级网络”的“网络化”或“网格化”城市社会管理模式。从本质上看,此种管理方式是向传统总体性社会管理模式的某种程度上的复归。那么,这种强化政府主导和管理的模式是否真的有效,真的起作用呢?

在实际的调查过程中,我们发现,在这种看似功能强大、职责明确、层级清楚的城市管理结构背后,实际上隐藏着的是社区深层结构的碎片化。在笔者所调查的几个典型的社区中,都普遍地存在着社会经济地位差异显著的片区,这些片区作为社区管理者在统计和管理方面的重要的分区依据,已经成为一种管理实践的对象。这些片区内部的社会群体在住房、收入、教育、职业等方面都表现出了较大的差异。同时,基于共同的住房特征和共同的生活联系,这些片区形成了一种“居住共同体”以应对城市生活的各种社会压力。由于难以形成共识,更难以形成社区的认同感,社区的碎片化极大地增加了管理的难度。加之,参与实际社区事务决策和管理的机构多元并立,这些机构虽然采取一种合作主义的方式来进行管理,但很大程度上却导致了事权不一,降低了社区管理的效率。实际上,我们发现,城市社区存在着两层结构:一是表层结构,即以国家权力为核心形成的一整套治理体系或架构;二是深层结构,即以居住特征为核心形成的碎片化社区。表面上看,国家可以进行有效治理,而实际上国家权力却很难真正整合碎片化的社区,也就达不到有效治理的目的。

为了更好地描述和分析上述现象,本文根据实际调查中所形成的认识提出了“社区的碎片化”这一概念。之所以使用“碎片化”来描述当前中国城市社区的结构状态,一是考虑城市社会研究的理论传统中,历来就有关于碎片化的观

点;二是从国际比较的角度看,中国城市社区的碎片化特征更为明显,机制更为复杂;三是考虑与我国市场改革前的总体性社会结构相对应,碎片化结构的形成有其深刻的内在逻辑。那么,究竟“社区的碎片化”这一概念的具体含义是什么呢?怎样理解社区的碎片化呢?这种现象又是如何形成的呢?为什么复归传统的社会管理模式行不通呢?

为了回答这些问题,本研究选取了Y市的4个有代表性的社区通过问卷调查、座谈会、参与观察、深度访谈等方法来进行实证研究。这些社区在地理位置上互为邻居,共有9006户约27000名户籍人口,而在社区内居住的外来人口估计有约4到5万人。调查点涵盖了商品房小区、传统城市社区、改制后的单位社区、农转居后的城市社区、城中村等不同类型的社区。本文所使用的数据来自2013年对Y市的这4个社区的问卷调查,调查采取配额抽样,由于一些社区、小区很难进入,因此抽样操作并不十分严格,共完成有效样本659个,其中社区X:142个,社区L:110个,社区M:128个,社区Z:279个。

## 二、怎样理解社区的碎片化?

### 1. 社区碎片化的三个特征

“碎片化”这一概念在理论上已有论述,按照芝加哥学派的观点,现代城市社会的基本特征之一就是“异质性”,异质性的个人或者群体在结合成社区的过程中按照“市场”的逻辑组织起来就形成了分化的社区。城市社会学家们常用“碎片化”这一概念来描述这些分化的社区。所谓的社区自治及民主的运作,更加剧了种族隔离和贫富分化,以及地方政府管理的碎片化。<sup>(10)</sup>也有很多学者提出过“分割城市”、碎片城市等概念。在此基础上,我们所提出的社区碎片化,是指在社区层面,包括内部和外部,由于资源分配机制的差异而分化成许多相对独立的利益群体或共同体,他们的空间特征明显,在社会、经济、政治等方面难以整合。本文认为,中国城市社区的碎片化有三个基本特征:

第一个重要特征是社会空间结构的碎片化。所谓社会空间(social space),是指受到社会因素影响的物质空间,这个概念比较复杂,虽然它在一定程度上具有物质空间、地理空间的性质,但又大大超出了单纯的物质空间、地理空间的含义,表现为特定的社会关系。<sup>(11)</sup>在中国城市,居住空间是阶层化的重要因素之一,<sup>(12)</sup>空间反过来也影响社会关系,在资本化过程中参与社会关系的重构。<sup>(13)</sup>我们看到,中国城市的居住形态十分丰富,不仅形成了多种住房地位群体,<sup>(14)</sup>社区类型也千差万别,如果按产权和空间分类就有9种之多,<sup>(15)</sup>在社区内部也形成了分化较大的片区或“居住共同体”。由于权利主体不同,不同类型的社区、片区所面临的问题、公共事务的处理以及治理的机制也不尽相同。

第二个重要特征是利益结构的碎片化。由于户籍、身份、地域、阶层、体制的差异,社会群体的利益碎片化了。<sup>(16)</sup>单就本地户籍来说,就可以分成很多种类,如“A、B、C户籍”。居民在户籍地位方面表现出了较大差异,构成了分化的利益

群体。90年代中期以来,随着改革的深入,社会上出现了很多新体制,很多正式单位、非正式单位,各种形式的企业、公司、个体户,这些也都带来了利益分配的碎片化。再以失业人口为例,就有下岗、买断、离岗、内退等诸多情况,连失业者的利益也都碎片化了。<sup>(17)</sup>在社区层面,除了阶层、身份、地位之间的差异,还有转型过程中形成的利益分配机制差异,催生了碎片化的利益群体。

第三个重要特征是权力结构的碎片化。政治学者们常用“碎片化”来描述中国政府部门架构的复杂特征,<sup>(18)</sup>众多的分支机构和职能交叉,在维持政治制衡的同时也带来了行政绩效的降低。虽然国家权力试图渗透到基层社会,但是社区的治理结构实际上是碎片化的。例如,作为自治组织的居委会除了本身的“行政化困境”<sup>(19)</sup>之外,并非是唯一的社区治理实体,而是与街道下派的其他机构,或者市场、社会组织等“共治”,形成了“复合治理架构”,<sup>(20)</sup>或者多元化的治理架构。<sup>(21)</sup>在笔者所研究的Y市X社区,一般有5至6重机构来协同处理公共事务,即社区党支部、社区居委会(党支部书记常兼任居委会主任)、业主委员会、物业公司或房地产开发公司,以及社区警务站等等。在一些“城中村”社区,还存在着“一地两府”的现象,既有村委会又有居委会,形成了比较复杂的“共治”格局。在社区内部,有些单位、单位家属住宅、企业职工宿舍等片区,由于单位或企业的组织能力较强,单位制仍然发挥着很大的作用,这些片区独立性很强,街道、居委会也往往采取“分片管理”的方式。总之,在社区管理上,由于缺乏统一明确的治理主体,往往导致社区治理上的权责不一,社区治理效率相对下降。

不论在社区外部还是社区内部,社区的碎片化表现为社会空间结构、利益结构和权力结构的碎片化。社区的碎片化使得社区的经济社会特征模糊了,甚至连住房特征或者阶层特征都表现得十分模糊。本文认为,对社区碎片化问题的研究具有重要理论与实践意义,有助于我们发现很多基层的社会问题。

## 2. 内部碎片化与外部碎片化

在欧美国家,城市社区的形成主要是依据市场原则,社区内部大体奉行自治,因而同一社区内部差别不大,不同社区之间则差异较大,更多的是一种社区外部的碎片化。这一点与本研究的发现很不相同。相比而言,中国城市社区的内部也出现了“碎片化”,而不仅仅是社区外部的碎片化。

以Y市这4个社区为例,这些社区地理位置相邻,社区内部都可以划分为多个片区,无论是从住房特征来看,还是从社会经济地位来看,均种类丰富、构成多元。其中,X社区和L社区是新建商品房社区,X社区总体上要比L社区在房产价格上高很多,居住人群多为社会的中上层,其中X社区可以分成3个片区,L社区可以分成4个片区,这些片区之间不仅空间有区隔,而且社会经济地位差别也比较大,整体来看社会分化程度也较高。比如,X社区不仅有豪华住宅,而且也有高档商品房小区,其基尼系数为0.4354,虽然收入差距过大,但仍低于L社区。L社区则既包括中高档的商品房片区,而且也包括类似城中村的老城市社区,居住类型差别很大。M社区是原国企改制后形成的社区,仍有大量老厂

的职工生活在其中,它分成3个片区,居民的社会经济地位分化较大,既有大学教授、技术人员,又有下岗职工,还有外来务工人员,基尼系数为0.46022。Z社区是原农村生产大队实行农转居后形成的社区,一般分成6个片区,不同片区之间差异极大,而且地理位置也相隔较远,居民的社会经济地位分化较大,其基尼系数为0.30874,但远远小于其他3个社区。

表1 4个城市社区的住房特征、社会经济地位、人口构成、基尼系数

社区	片区	住房特征	社会经济地位	人口构成	基尼系数
X社区 (2006建)	1期和2期片区	高档商品房	中上、中下层	2997户,约1万余人,1300户本地人口,1497户外来人口	0.43540
	3期、5期片区	高档商品房	中上层		
	4期片区	豪华住宅	上层		
L社区 (2005建)	商品房区(861户)	中档商品房	中下层	1374户,约10000余人,户籍人口5000	0.47309
	平房区(300多户)	平房、自建房	中下、下层	余人,流动人口估计	
	连锁超市宿舍楼(152户)	5层楼房(90年代建)	中下、下层	5000余人	
	邮局宿舍楼(48户)	6层楼房(90年代建)	中下、下层		
M社区(原国有企业)	筒子楼(4栋)	3层楼房(50-60年代建)	下层	3275户约1万余人,老职工4000人,流动人口5000多人	0.46022
	楼房区(34栋)	6层楼房(80-90年代建)	中下、下层		
	高层住宅2栋(485户)	高层塔楼(06年建成)	中上、中下层		
Z社区 (原农村生产队)	自建楼区(127户)	多层楼房	中下、下层	1360户约15550余人,户籍居民2822	0.30874
	平房区(493户)	平房	中下、底层	人,村民283人,登记流动人口12445	
	大学教工宿舍区(248户)	6层楼房	中上、中下层	人,估计流动人口总数在3万人左右	
	供电局宿舍楼(83户)	6层楼房	中下层、下层		
	矿材厂宿舍区(103户)	3层自建楼	下层		
	职业学校区(306户)	多层楼房	中下层		

来源:2013年Y市4社区问卷调查和访谈

就我们所调查的案例而论,中国的城市社区的碎片化,很可能是内外双重的碎片化,即不仅不同社区之间碎片化了,而且社区内部也碎片化了。总体上来看,城市基层社会的社区结构是碎片化的。

### 3. 社会个体化与社区碎片化

关于现代社会的“个体化”论述长期以来一直是社会学关注的焦点,本文所提出的“碎片化”概念与“个体化”概念既有相同之处,又有不同的地方。“个体化理论”所探讨的对象是个体与社会之间的关系。社会的个体化,则着重于强调个体脱嵌于社会,个体的权利意识觉醒,行为方式和生活方式不再过度依赖于社会。<sup>(22)</sup>总之,社会的“个体化”现象是一个普遍的现象和趋势。相比较而言,碎片化与个体化并不矛盾,二者都强调社会转型过程中的社会分化,个体脱嵌于社会,但不同的是“碎片化”这一概念则更加注重“空间”对个体的社会关系的再塑造。我们看到,尽管存在着社区内部的分割,不管是空间的还是社会的,这种分割并没有完全阻碍个体社会关系的重构。

中国社会仍然处于转型过程中。在渐进式的改革过程中,传统“单位制”的某些要素仍然存在,即便一些改革后的城市单位社区,仍然居住着大量的下岗、退休职工,这些职工相互之间仍然保持着相当紧密的联系,可以说形成了很多“居住共同体”,例如,在M社区,这里有800多名老党员,有20多个党支部,生活着4000多名老职工,而且社区居委会肩负起了很多原来企业的职能。其次,人们往往依托居住空间,重新构筑邻里关系和社会关系,在面临重大外部压力的时候选择一致性的行动,不少社区维权运动的案例都说明了这一点。<sup>(23)</sup>最后,因

居住而形成的社会交往和社会交换,让“脱嵌”的个体重新建构自我与社会的关系。比如,在Z社区的平房片区,租住在这里的外来务工群体规模较大,估计有3万多人,是本地居民的十多倍,这里自发形成了不少社区组织,如打工子弟学校、社区图书馆等,甚至有20多个家庭教会和1个社区教会。

个体化往往发生于现代社会转型过程中,本研究发现,在居住空间方面,个体化也悄然发生。尽管社会总体上日益个体化,但是基于居住而形成的共同体也仍然存在。总之,社区的碎片化观点凸显了社会空间在社会建构中的作用。

### 三、社区碎片化的四个机制

人们不禁要问,导致社区碎片化的原因是什么?为什么说传统的社会管理模式不再适用了呢?笔者认为,主要有四个机制导致了社区的碎片化:单位制的快速解体、住房商品化改革、劳动力市场的建立以及土地城市化。这四个机制分别从体制、住房、劳动力以及土地四个方面瓦解了传统的总体性社会管理模式的社会与经济基础,国家对个人的庇护逐渐消失,反过来,个人对国家的“制度性依附”<sup>(24)</sup>也逐步消失,使得所谓“新传统主义”<sup>(25)</sup>的社会组织模式逐渐走向一种碎片化的结构状态。另一方面,市场经济本身要求生产要素自由流动,“脱嵌”的个体在空间上重组或重聚,形成了类型繁多、规模不等的多种多样的居住共同体,总体性社会在其深层结构层面逐渐演变成为一种碎片化的社会。也正因如此,传统的社会管理模式很难实现社会的整合,也难以对碎片化的社会进行有效治理。下面,我们将具体分析社区碎片化的4个机制。

#### 1. 单位制的快速解体

尽管市场改革的确立和实行经过了长期的争论,但是国企改革所带来的单位制解体却在较短的时间内迅速完成。1998-2000年左右,至少上千万的下岗职工在缺乏建立基本社会保障体系的前提下,被迅速推向社会。<sup>(26)</sup>

例如,笔者所调查的Y市的X、L和M社区是因一家大型国有企业搬迁而形成的。该厂原工业用地变更为居住用地,经过“招拍挂”出售24亿的土地出让收入的50%归国家和市政府所有,其余部分转交企业。<sup>(27)</sup>每位职工根据工龄和级别等多种指标获得数目不等的补偿金。老厂的一部分职工参加了“房改”,以较低价格购买了自己居住的房屋,另一部分拒绝付费购买房屋的职工仍然以较低的租金住在老厂分给自己的住房里。职工以下岗、转岗、买断、辞退等方式被推向市场。社区居委会承担部分原企业的职责,包括下岗职工的再就业、社会保障、基本生活维持等工作,原单位的职工家委会并入社区居委会。这一颇具“休克疗法”特征的改制方案,在短短1-2年就完成了,尽管遭到了多数职工的抗议和抵制,尽管曾经爆发过大规模的抗议事件,但是改制方案仍然以较快速度实施。街道办事处、社区居委会、社区警务站、厂工会和管理层,经过周密安排制定了改制搬迁工作预案,成立了厂搬迁小组,进行了大量的宣传和安抚工作。

企业的搬迁改制并没有改变企业衰落的命运,由于多重原因,企业很快遇到

了经营问题而濒临破产。但是,单位制的快速解体却带来了高昂的社会成本。下岗工人们对未来充满了迷茫和不安全感。工人们失去了原有的制度性的保障,失去了原有的社会地位和身份,对社会现实的失望、无奈和不满十分普遍。

## 2. 住房商品化

政府于 1998 年前后开始推行住房商品化改革。一方面,伴随着单位制的解体,政府不再负责居住方面的管理和维护。由于改革的速度和方向不一致,居住者市场能力的差异,不同片区的日常管理、物业服务、生活环境分化较大。例如,在 M 社区,由于职工的身份、资格、财产条件的差异,M 厂在改制过程中逐渐形成了差异化的住房地地位群体,M 社区分成了很多片区。单位解体后,由于单位不再对社区日常维护负责,除了新建的高层小区外,M 社区长年缺乏物业服务。这并不是个案,有研究指出,像 M 社区这样的很多传统单位制社区都已经逐渐演变为底层聚集区。<sup>(28)</sup>

另一方面,住房的商品化促进了城市开发以及房地产业的兴起。代替厂区拔地而起的是城市景观的巨大变迁,高档门禁小区如 X 社区和 L 社区相继成立。但快速上涨的房价使得高档商品房社区内的社会群体也开始逐渐分化,社区内部也出现了碎片化现象。在 X 社区,住房价格从 2005 年的 7000 元/平方米,上升到 2013 年的 6 万元/平方米,8 年间上涨了八、九倍。高昂的房价限制了居住人群的数量和类型,每一期所居住的社会群体的社会经济地位都有较大差异。

## 3. 劳动力市场的形成

在计划经济时代,政府禁止劳动力自由流动。就业由政府统一分配、安置和管理。但是,市场经济本身要求政府必须放弃原有的劳动力管理体制。劳动力市场的形成瓦解了原有的单位体制对劳动力的制度性限制,增强了社会流动性。

建立劳动力市场,释放和刺激了经济发展的活力,带动了城市化进程的快速发展。许多外来务工人员进入城市,这极大地改变了社区的人口构成。甚至,形成一些所谓户籍人口“倒挂”社区,外来人口规模是本地人口的 5-10 倍。人口的增加,繁荣了社区市场,大量的就业岗位应运而生。例如,M 社区拥有 50 到 60 个小型商店、美发店、餐馆、幼儿园、诊所、个体户等,能够提供数百个就业岗位。对于 Z 社区来说,人口的涌入激活了房屋租赁市场,笔者调查的 1 户人家,通过改建和改造原来的住房,能够为 30 个人提供廉价住房,这户人家的每月房租收入就已经超过万元了。人口的增加也繁荣了 Z 社区的商业、服务业,这里的商业门面房就有 227 个,超市 48 个,小饭店 53 个,诊所 13 个,美容美发店 26 个,其他各类商铺共计 87 个。总之,社区人口的构成日益复杂,在户籍、职业、身份、教育和生活经历等方面都产生了巨大的差异。

## 4. 土地城市化

所谓土地城市化,即农村土地变更为城市用地,也可简单理解为我们通常说的征地拆迁。近期,清华大学一项有关《中国城镇化调查》的数据显示:有 16% 的家庭经历过拆迁,按照 2010 年的第六次人口普查数据估算,征地拆迁波及了

约 6430 万家庭。因城市扩张、土地增值、征地拆迁所导致的社会冲突事件也越来越多。可以说,大规模的城市扩张以及拆迁运动影响了几亿中国民众的生活。

围绕着土地而展开的利益分配关系一直以来都左右着城乡生活的方方面面,土地的城市化从根本上改变了乡村社区的基本利益结构,瓦解了原有生产大队组织管理的物质基础。城乡二元土地制度条件下,土地的城市化造成了一些城郊的“农转居”社区人口构成的分化。例如,笔者所研究的 Z 村。在 2002 年开始“农转居”后,除 283 名村民选择保留农村户口外,其余约 2000 名农民都选择改变户籍身份成为市民。市民拥有一定的社会福利保障,但失去了土地收益,而那 283 名村民则可以分享由集体土地收益和增值所带来的分红。因此,很多家庭都出现了所谓“一家两制”的现象,即同一个家庭有两种体制,既有市民又有村民。随着大量外来人口的涌入,人口构成也日益复杂,收入差距逐渐扩大,这些都加剧了 Z 社区的分化。另外,由于土地价值的攀升,土地收益明显增长,Z 社区仍然保留着村委会、村党支部,成立了村股份经济合作社,村农工商公司。由于村委会和居委会同时存在,出现了所谓的“一地两府”的现象,这在一定程度上造成了社区管理的权责主体的界限模糊。加之,新建的居委会又并入了其他的片区,如一些仍为单位制的小区、单位制解体后缺乏管理的小区等等,在 Z 村社区内部形成了极具特色的碎片化景观。

#### 四、社区碎片化的后果与对策

社区碎片化造成的负面后果是很严重的。社会学家威廉·托马斯曾在研究移民社区时提出了“社会解组”(Disorganization)的概念,并指出“社会解组”表现为现有的社会行为规则对成员的约束力大大弱化。<sup>[29]</sup>我们在本次社区调研中看到了与之类似的现象,总的感觉是该区域在总体上处于一种混乱、无序的状态,虽然个别的高档小区围墙内井然有序,但围墙内外的差别太突出了。

##### 1. 社区碎片化的四种后果

根据笔者的调研,我们认为目前的社区碎片化有 4 种严重后果:

第一,社区之间或外部碎片化,造成了该区域的社会关系严重失衡,区域之间的反差极大,这造成了社区居民心理上的不平衡。例如,国企改革后,原老厂的 M 社区逐渐衰落,与邻近的新兴起的高档住宅 X 社区形成了强烈反差。无论是在物业服务、环境卫生,还是社区管理、基本公共服务方面,两个社区都存在较大差距。单位制的解体,社会地位的快速下降,社区环境的强烈反差,导致了 M 社区老厂职工的心理失衡,尤其是对大多数习惯了国企生活,深受社会主义教育影响的中老年国企职工而言,心理上的失衡、思想上的冲击则更加严重。

第二,社区内部的碎片化,斩断了人们的交往,社区失去了共同体的意义。我们发现不仅社区内部形成了差异化的、割裂的片区、小区,而且社区内部的社会群体也高度分化,思想观念多种多样。这不仅使社区失去了认同感和归属感,更使得社区失去了达成共识的基础,失去了其作为社会共同体的基本意义。



第三 利益的碎片化加剧了社区矛盾与冲突。例如,由于城乡户籍的区别,Z社区的2822名居民、283名农民,以及分属不同地域的3万多外来人口,在征地拆迁补偿、房屋出租转租、社区市场经营等方面出现了较大的利益分化、冲突,有的甚至导致了家庭内部的冲突。对于Z社区而言,村集体土地的管理、运营带来了丰厚的经济收益,由于多种体制机制原因,其对Z社区的基本公共服务支出却相对较低。Z村“农工商公司”的经营项目包括土地租赁、房屋出租、酒店旅馆、超市、仓储、农贸市场、建材经销等,年营业额达到数亿、甚至十几亿元。但是,这种村办企业实际上是一种“准政府”或“准企业”,属性模糊,收益分配机制既不明晰也不规范。普通村民、居民获得的分红也较少,人们对其管理运营、利益分配意见很大。可以说,土地收益及其利益分化成为了Z社区冲突的焦点。

第四 权力的碎片化造成了管理的真空。在这个地区,一方面,基本的社区管理比较混乱无序。例如,一些缺乏物业服务的社区、小区垃圾堆积、环境卫生较差,长期得不到解决。在一些老旧社区,居住境况恶化,大量的危房、简易楼不仅存在安全隐患,而且长期无人问津,给社区积累了较大的隐性矛盾。另一方面,社区管理的决策政出多门,权责失衡,社区居委会缺乏充分足够的资金保障,逐渐沦为一种协调配合机构,失去了居民自治的基本意义。

## 2. 创新社会治理体制

我们看到,社区碎片化斩断了人们的社会关系、瓦解了社会。社区碎片化是在社会转型过程中形成的,好的政策干预可以使得转型过程朝向整合方向发展,负面的干预则会使碎片化更为严重。上文分析了导致碎片化的四个机制:单位制解体、住房商品化、劳动力市场形成和土地城市化,因此,问题的解决也需要大的机制的调整,需要一系列机制的建设与完善。

相应对策的整体思路恰恰是此次三中全会提出的“创新社会治理体制”。创新社会治理体制,对于社区层面的治理有两重意义:一是,原有的治理模式已经不适应今天的局面,目前要有在社区层面创新的治理模式。二是,治理方式的重大变化,过去我们使用的概念是“社会管理”,其涵义是更多强调了管理一方对被管理一方的控制。今天我们使用“治理”概念,在社区层面,社会治理的涵义是更加强调了多方参与、多方面治理力量的整合。

第一,创新资源配置机制。通过创新治理机制对社区资源进行再分配,弥合社区内部和外部的碎片化。社区之间或外部碎片化,本质上是由于资源配置的巨大差异造成的,片区或小区之间存在着巨大的不平衡。政府应进一步调整财税体制,通过分配再分配政策改善老旧社区的基础设施、居住环境以及基本公共服务。例如,2013年7月,该街道申请了相应经费,为M社区实行危房改造、抗震加固,取得较好的社会效果。

第二,推进社区参与。社区的整合需要社区成员和多方面社会力量的参与。居民对于改善社区环境有着巨大需求,而关键是怎样使居民参与进来。应通过创建新的机制,使得社区居民能够真正广泛参与到社区建设之中。在笔者调查

的该区域,仅有36.6%的被访者回答有社区活动中心,有63.7%的被访者没有参与过社区组织的活动,有80.2%的被访者没有参加过任何居民或村民会议。

第三 激发社会组织的活力。这也是此次三中全会提出的重要观点。在社区层面上,社会组织有巨大发展潜力,但是目前社会组织的发育状况并不理想。在本文的调查中,该区域仅有12.6%的被访者参加过社区公益组织,12.4%的被访者参加过工会,5.6%的被访者参加过职业协会,4.1%的被访者参加过基督教会,2.1%的被访者参加过基金会活动。鉴于目前一些中下层社区缺乏基本公共服务,缺乏基本公共文化乃至精神食粮,应该进一步重点推动面向基本社会公共服务、基本公共文化的社会公益组织,以满足居民的物质和精神需求。

第四 完善利益表达、诉求机制。目前,有物业的社区通过建立业主委员会,通过物业公司来表达利益诉求,这实际上是市场机制在运作。问题是,没有物业的社区应该怎样解决各类问题,实际上这些社区是缺乏正常的利益表达渠道和机制的,这就需要基层组织、社区成员在实践中创新。

第五 整合社区基层组织。创新社会治理体制的一个重要方面,就是创新多元的社区基层组织的合作机制。表面上看,目前的社区基层组织有着统一的以社区党支部为核心的治理架构,实际上由于缺乏总体性的制度规范、明晰的权责匹配和充足的资金保障,现行的城市社区基层组织在实际运行过程中往往遇到因权力结构碎片化所带来的治理效率低下的问题,尤其是存在着所谓“消极治理”的现象,“不作为”现象十分普遍。我们认为,应该在社区居民自治制度的框架下,从体制和财税两个方面进一步整合多元的社区基层组织。

### 3. 实现社会的深度整合

综上所述,作为组成社会的细胞,城市社区的碎片化,不仅仅是社区空间结构、利益结构、权力结构的碎片化,更是一种城市社会深层结构的碎片化。与欧美国家不同的是,中国城市的碎片化现象是一种双重碎片化,既存在社区外部的碎片化,又存在内部的碎片化,这主要是多重体制、机制复杂作用的结果。

单位制的解体,住房的商品化,劳动力市场的建立,以及土地的城市化,不仅带来了城市社区结构的碎片化,更从体制、住房、劳动力以及土地等四个方面瓦解了总体性社会管理模式的经济社会基础。随着市场改革和城镇化进程的推进,国家放弃了总体性的社会组织模式,“新传统主义”的总体性社会模式逐渐走向了一种碎片化的结构状态。对于大多数生活在体制外的人们而言,失去了国家“庇护”的同时,所谓“制度性的依附”也就不复存在了,在此意义上,走向强化政府管控的社会管理模式实际上已不可能,在某种程度上复归“新传统主义”的社会组织模式更与社会结构变迁的现实相去甚远。

在更广泛的意义上说,社区的碎片化是现代中国社会转型过程中社会个体化趋势的一种城市现象。空间作为区分碎片化与个体化概念的重要维度,重新塑造了个体与社会之间的关系,个体依托于城市空间而实现社会关系的重构。就中国城市社会变迁的现实而言,基于居住而形成的“共同体”与基于国家权力下延

而形成的“社区”之间存在着一种制度性张力。

只有在政策导向上回归社区的“共同体”本位,创新社会治理体制,逐步整合碎片化的社区,才有可能最大限度地增加和谐因素、增强社会发展活力,预防和化解社会矛盾,维护最广大人民群众的根本利益,实现社会的深度整合。

#### 注释:

- (1) [16] [17] 李强《中国社会变迁 30 年(1978-2008)》北京:社会科学文献出版社 2008 年 第 44-48 页。
- (2) 孙立平、王汉生等《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》1994 年第 2 期。
- (3) 蔡禾《从统治到治理:中国城市化过程中的大城市社会管理》,《公共行政评论》2012 年第 6 期。
- (4) 李路路《社会结构阶层化与利益关系市场化——中国社会管理面临的新挑战》,《社会学研究》2012 年第 2 期。
- (5) 刘娴静《城市社区治理模式的比较及中国的选择》,《社会主义研究》2006 年第 2 期。
- (6) 朱健刚《论基层治理中政社分离的趋势、挑战与方向》,《中国行政管理》2010 年第 4 期。
- (7) 姚华《社区自治:自主性空间的缺失与居民参与的困境——以上海市 J 居委会“议行分设”的实践过程为个案》,《社会科学战线》2010 年第 8 期。
- (8) 耿曙、陈奕伶《中国大陆的社区治理与政治转型:发展促变或政权维稳》,《远景基金会季刊》2007 年第 8 卷第 1 期。
- (9) 王颖《社区与公民社会》,李培林编《社会学与中国社会》,北京:社会科学文献出版社 2008 年,第 141-156 页。
- (10) Rusk David. , *Cities Without Suburbs* , Baltimore: The John Hopkins University Press 2008 , pp. 1-10.
- (11) 刘精明、李路路《阶层化:居住空间、生活方式、社会交往与阶层认同——我国城镇社会阶层化问题实证研究》,《社会学研究》2005 年第 3 期。
- (12) 李强《社会分层与社会空间领域的公平公正》,《中国人民大学学报》2012 年第 1 期。
- (13) Harvey David. , *The Limits to Capital* , Chicago: The Chicago University Press , 1982 , pp. 1-5.
- (14) 李强《转型时期城市的“住房地位群体”》,《江苏社会科学》2009 年第 4 期。
- (15) [23] 郭于华、沈原《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》2012 年第 2 期。
- (16) Lieberthal, Kenneth. , *Governing China: From Revolution Through Reform* , second revised edition , New York: W. W. Norton , 2004 , pp. 186-188.
- (17) [20] 郑杭生、黄家亮《论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析》,《东岳论丛》2012 年第 1 期。
- (18) 胡必亮《雁田新治理》,中国社会科学出版社 2012 年,第 303-307 页。
- (19) 阎云翔《中国社会的个体化》,陆洋等译,上海:上海译文出版社 2012 年,第 326-330 页。
- (20) [25] Walder, Andrew G. , *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry* . Berkeley: CA: University of California Press , 1986 , pp. 1-15.
- (21) 关于下岗职工的总数,并没有权威的公开数字。根据百度百科的相关数字,估计有 2137 万人,按 3 口之家估算至少有 6000 万人受到影响。
- (22) 关于土地出让收益的具体分配方案,笔者缺乏数据,大多职工也并不清楚。
- (23) 肖林《“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。
- (24) Thomas , William I. and Florian Znaniecki , 1984 , *The Polish Peasant in Europe and America* , Urbana and Chicago: University of Illinois Press. pp. 191-192.

(责任编辑:书 缘)