

城乡结合部过渡型社区空间规划的问题与对策

——基于苏州工业园区 L 镇若干社区调查

韩舒立, 刘晓玥*, 何华玲 (苏州大学政治与公共管理学院, 江苏苏州 215123)

摘要 分析了我国城郊农村土地的征用规模越来越大。导致的过渡型社区。指出作为转型期城乡矛盾的缓冲地带, 过渡型社区的空间生成具有重要的社会融合意义。在此基础上进一步研究了过渡型社区空间规划的问题, 认为只有通过改善规划理念、优化社区服务、健全法律机制等一系列社会管理创新路径, 才可能充分发挥过渡型社区的现实功能。

关键词 过渡型社区; 空间规划; 现状及问题; 问题成因; 对策

中图分类号 S - 9 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2013)11-05112-04

Problems and Countermeasures of Transitional Communities Spatial Planning in Urban Fringe—Based on the Survey in L Town in Suzhou Industrial Park

HAN Shu-li et al (College of Politics and Public Administration, Suchoow University, Suzhou, Jiangsu 215123)

Abstract The increasing of suburban rural land requisition scale leads to transitional communities. As a buffer zone of contradiction between city and countryside, space formation of transitional communities has the important meaning of social integration. On the basis of this, the problems of transitional communities spatial planning were future studied. It is only through a series of social management innovation paths, such as planning concept improving, community service optimization and legal mechanism perfecting, reality function of transitional communities can be fully played.

Key words Transitional communities; Space planning; Current situation and problem; Causes; Countermeasure

“过渡型社区”是指具有过渡性特征的一类社区, 该类社区是我国特色城镇化进程中的特定社区演进形态, 这类社区既包含着城市社区空间形态的特点, 又延续着一定的农村社区属性(文化传统、生活习俗)^[1]。这一类聚居区作为我国城市化背景下产生的特殊型社区, 其生长不但有内在必然性和合理性, 而且在推进当地社会经济发展的进程中也发挥了积极作用。然而, 由于目前尚未形成成熟的理论体系和健全的评价指标, 过渡型社区规划建设中, 各种问题和矛盾不断凸显, 造成财政损失, 资源浪费的同时, 也影响了居民的生产生活。这类社区的前途应该是走向成熟的城市社区, 但是如果这种转型过渡不成功, 也将会给城市带来一系列的经济社会相关问题, 影响城市的长期发展和稳定。

在城市化快速推进的进程中, 苏州市出于发展经济的需要将市区周边大量农村集体土地收归国有划为工业园区以振兴工业, 与此同时大量安置失地农民的动迁居民社区随之应运而生, 形成独具特色的过渡型社区。一方面“被”城市化的农民虽然生活在城市的社会空间之中却依然保持着农村的生活习惯和心理特征; 另一方面, 由于动迁社区距离市区较近, 交通便利, 出租转让成本较低等特点吸引了大量外来流动人口入住聚居, 从而使社区在一定意义上成为由失地农民和外来流动人口共同组成的“移民社区”。随着时间推移, 居民在对社区空间的适应过程中不可避免的出现了对现存社区问题的反思, 同时本地居民和外来人口的碰撞交流也使

基金项目 国家社科基金青年项目(09CZZ007)——“城市化进程‘过渡型社区’治理问题研究”阶段性成果; 民政部2012年农村社区建设理论研究课题; 2012年度江苏省普通高校研究生科研创新计划项目(CXZZ12_0782)——“城乡结合部社区居民生活空间规划的优化”。

作者简介 韩舒立(1989-), 女, 江苏常州人, 硕士研究生, 研究方向: 政府理论与地方治理。*通讯作者。

收稿日期 2013-03-22

社区规划问题逐渐凸显。

1 城乡结合部过渡型社区空间规划的现状及问题

研究基于2012年8月对苏州工业园区L镇若干社区空间规划的实地调查,LH社区位于苏州工业园区L镇, 分布在东西走向的东延路和南北走向的车斜路分割而成的四个区域之中, 由8个分区共同组成一个新村。整个LH新村东至新塘街, 西至西湖街, 南至独墅湖大道, 北至金鸡湖大道, 东延路和车斜路贯穿其间。LH新村占地约2.2 km², 8个分区顺时针自东北角依次分布, 共有建筑居民住宅单元645个, 居民楼多为5层楼房, 小区物业由LH社区物业公司负责。新村绿化覆盖率为20%, 目前房屋均价为8500元/m²。交通方面, LH新村各区出入口附近皆有公交站台, 规划中的轨道交通3号线也将经过LHB区北。区内或周边商业和生活设施齐全, LH新村W区内设农贸市场, R社区和L社区内均有美佳超市。而整个社区北部则有综合性商业广场联丰广场以及娄葑医院斜塘分院, 社区东北方向建有园区欧尚超市。文化教育方面, LHW区内有莲花幼儿园分园, 社区边有莲花学校, 学校设有小学和中学两部分。

关于城乡结合部社区空间规划现状的分析, 主要在问卷调查的基础上展开, 本次问卷调查分别在L镇若干社区中进行, 问卷发放数量依据社区规模和常住人口确定, 调查方式以调查者逐题询问为主。本次问卷调查共发放问卷500份, 实际收回问卷500份, 其中有效问卷498份, 并在此498份有效回收问卷基础上展开社区空间规划的现状分析。

在过渡期社区的规划与适用的评价方面, 主要以满足社区居民的物质、心理需求为主要目标, 出于这样的规划需求, 其整体规划现状的评价具体从5个方面出发: ①社区整体规划状况; ②社区物理空间设计; ③服务设施^[2]; ④空间使用习惯; ⑤邻里关系。基于目前的调查研究, 总结目前苏州过渡

型社区空间规划的现状及问题主要表现为以下几个方面。

1.1 社区空间整体规划情况较好 社区整体空间规划的衡量维度,主要表现在社区规模、社区基础设施以及周边交通能否满足居民衣食住行等日常生活的基本需求,能否为居民提供便捷、舒心、自足的生活。社区的大小不仅直接关系到居民之间的交流互动,以及居民与社区外部环境的沟通,而且对社区管理程度也产生重要影响。因而规模是判断社区整体规划情况的基本指标。从我们调研的情况看,由于政府往往只考虑开发区规划的整体性,导致这类社区要么规模过大,要么只能利用开发区的“下边角”而规模过小,直接影响到社区居民生活的便利程度。然而,依托开发区先进的规划理念,以及农村丰富的土地资源,过渡型社区的基础设施在一定程度上甚至比某些城市商品住宅区更加健全。如前所述,这类社区的内部或者附近,通常建有菜场、超市、学校、医院和服务中心,这些基础设施的存在,能够较好地满足居民基本生活需求。需要指出的是,这些基础设施的完善,包括城市交通网的延伸是城市化长期逐步推进的结果,因此,尽管被安置的失地农民在刚进驻社区时有各种抱怨、不满和不适应,但随着生活越来越便利,他们对未来却始终抱有乐观心态。

1.2 社区物理空间设计欠缺长远考虑,缺乏维护性管理 社区物理空间规划中问题主要涉及居民住宅区的整体规划设计和相关配套设施的配置等方面。具体包括:楼间距、绿地面积、安保设施、房屋质量等。由于过渡型社区中除了本地农民之外,越来越多的外来务工人员涌入城市,居住在城郊,已经日渐成为该类小区居民构成的重要组成部分,人口呈逐渐增多的趋势。在这样的情况下,各配套设施,如道路、体育设施、房屋等逐渐出现缺乏维护性管理而被损毁,以致不能满足人们需要的情况;而绿地、停车空间、楼间距等随着人口与车辆的增加,逐渐出现了绿地被占用、道路被挤占的现象,这反映出在建设初期,未能结合快速城市化的大背景来考虑社区的可持续发展,导致现有的社区空间难以应对居住人口膨胀性增长的问题。同时正是因为小区的设施损坏较快,小区管理者对公共设施的维护与管理表现出一定滞后或消极应对的现象。如,L 镇 LHS 区的健身娱乐设施被破坏后长时间未经修理。除此之外社区治安状况仍然令人堪忧,由于该类社区生活着大量外来人口,鱼龙混杂泥沙俱下,盗窃案件经常发生,虽然部分小区中已增设监控设备,安保人员也加强了巡逻,但是很多居民对其实际作用仍然表示怀疑。

1.3 社区居民构成复杂,公共空间使用习惯上存在冲突 所谓公共空间使用习惯,主要是指社区居民对社区公共空间的资源利用和分配情况,主要包括:车库、楼道、绿地、楼间空地等。由于过渡型社区的居住户,主要为外来务工人员和农村迁居户。这两类人群从性质上都属于“新市民”,处于社会中下层,收入较低、文化程度不高,同时他们的生活习惯还存在明显差异。生活拮据、观念保守,让他们要么缺乏关心社区公共事务的意识和能力,要么缺乏参与社区公共事务

的时间和精力,因此具体到公共空间的使用问题上,两类居民往往会产生彼此不满的情绪。对于外来务工人员来讲,年龄普遍较轻,流动性较大,忙于生计,早出晚归;相对而言,农村迁居户年龄普遍偏大,具有比较浓厚保守的农村生活习惯。因此,在实地调研访问过程中发现针对公共空间的使用,多数居民持不满态度。本地居民埋怨外来人口破坏安保设施、带来不安全因素,甚至抱怨外地人有乱扔垃圾、堆放杂物等不良行为;而务工人员对农民晒衣服、养家畜、种菜等现象同样有诸多不满。

1.4 社区服务体系较齐全,但居民利用率不高 所谓社区服务体系,不仅包括社区中各种硬件设施,如服务站、体育设施、文化娱乐场所等,还涉及到各类有形或无形的服务供给。在过渡型社区中,因为其社区的形成、性质和社区成员构成,导致提供社区公共服务的主体比较单一,普通城市社区中常见的物业、业委会或各种志愿者组织,基本上没有进驻此类小区。因此,居委会负责的各项便民服务,组织的各种活动项目,成为过渡型社区服务体系的重要组成部分。然而,我们调查的结果是,一方面居委会受限于以城市社区管理为标准的评估体系,再加上资金和各种资源有限,开展各项常规性工作难以调动居民积极性;另一方面社区人群构成复杂,流动性较大,而且公共意识不强、文化素质不高,因而除了体育设施常被居民用来晾晒衣物、食物之外,其他文化娱乐场所的利用率偏低。居民之间除非发生摩擦纠纷,否则很少会到居委会参加活动。如 L 镇 LHL 区有文化娱乐场所,但多数居住于此有一年之久的居民对于公共娱乐活动却并未参加过,而对于居委会的调节,也未有涉及。

1.5 社区邻里关系较为和睦,但仍存在信任缺失现象 与传统村落间邻里关系不同,现代社会评价居民间相互关系主要从能否相互信任,是否乐于帮助,有无不同程度拜访,能否和睦相处等方面。经常活跃在过渡型社区公共事务中的大多数是老人、妇女和儿童,这三类人群因为有时间、有话题可以经常交流,容易形成和睦的互助氛围。性别和年龄上的优势,使他们的关系虽无法像以宗法家长制为基础的“熟人社会”^[3]那样紧密,使相互间共同作用也有利于整个社区的和睦和融洽。然而,由于缺乏血缘嵌接,革命年代的农村组织传统也被打破,而城市市民社会的要素还没有进场,加之社区居民之间流动性强,不能维持稳定的邻里关系,因而人与人之间仍然存在极大的不信任。在调查访问中,很多居民既不怎么关注社区的琐事,更不会让邻居帮忙照看房子,这些情况正能说明过渡型社区存在信任缺失的现象。

2 城乡结合部过渡型社区空间规划问题的原因分析

2.1 社区空间规划设计缺乏统一标准 这主要是指在初期社区规划设计之初,存在一些未曾考虑或始料未及的问题,例如:楼间距过近、社区过大、出入口设置不合理、健身器材安置点不合理、绿化面积不够、房屋质量不达标、安保设施不足等。这些问题的共同点在于,多数问题本可以在社区规划初期尽力避免的。进一步探究之所以未能避免的主要原因在于:首先,过渡型社区是政府主导下城市化的产物,在社区

规划之时,为顺利推进开发区建设,没有搭建让公民参与其中的平台,因此出现许多规划上的不合理,最有代表性的问题就是社区规模过大。其次,整个城市规划缺乏统一性和整体性,过渡型社区在建成后,经常出现周边设施滞后被迫调整的情况,导致与原来整体规划意图相违背。例如道路改道、公交改线等问题,即会导致原有的出口设计失去实际用意。最后,任何一个社区的建设都不能满足所有人的需求,因而也会出现规划理论合理,但现实使用却不合意的现象,如绿地面积不够,绿地面积问题究竟多少为合适,在规划设计社区之时除了需要考虑宜居的问题外,还需要考虑综合配置问题,既要保证绿地面积,同时还不能占用其他设施的空间,因而众口难调。

2.2 社区设施使用管理不当 在现实使用中,由于缺乏健全的管理条例和妥善的维护措施,使得社区设施常常被损毁。公共体育设施被破坏、围栏被破坏、房屋受损质量下降、公共空间占用等现象屡禁不止的原因主要有3点。^①①没有统一的管理制度措施。社区设施流转性大,居民构成复杂,不便于管理和维护,倘若再缺乏合理系统的管理维护和奖惩制度,将不能保证设施的长期使用。这是使用管理方面最主要、最亟待解决的问题。^②社区管理人员较少。由于某些社区规模较大,社区管理者在管理上存在鞭长莫及的状况,在这样的情况下,无法保证每个社区都可以对所有的社区事务进行管理与监督,容易造成管理中的“死角”。^③社区管理人员消极怠工。社区规模大、人群构成复杂、人口众多、设施流转性大,在这样的情况下,社区问题较多,加之没有统一、合理的制度约束,社区服务人员也存在对于现状的听之任之,没有积极的服务、管理、管制意识,在一定程度上出现“磨洋工”的现象。

2.3 社区规划缺乏可持续发展观念 这主要是指,社区规划初期所预期的人员容纳度、车位等是有一定量的,但随着人口密度的增加,导致现有设施出现短缺、原有设施被迫让渡于基本需求,从而导致居民生活质量下降。这类问题主要有:绿地被占用停车、车位存在短缺的隐忧、公共空间被占用放置物品、公共体育设施无法满足需要、幼儿园无法满足社区儿童上学需要、社区管理难等。这类问题的产生是任何发展中的社会社区都要面对的现实问题,对于这类问题,很难在规划设计之初有全面的预期,无法保证满足社区发展的无止尽的增长需求,因而也是各类问题中最值得深入思考的问题。

2.4 社区居民文化背景冲突 过渡型社区居民构成混杂,不同地域、文化和习俗背景的人容易产生各种矛盾与冲突。这类问题主要有:草坪被开垦种植蔬菜、养牲畜,公共过道搭棚办红白喜事等。搭棚操办红白喜事是传统习俗在现代空间中的延续方式。婚丧嫁娶是中国人历来重视的民族传统,自从独门独户的居住空间被现代化压缩为立体空间之后,为了解决这些问题,居民不得不占用公共领域,这种行为每个居民都理解认同,并得到社区管理者的默认。还有的问题则如前文所述,本地居民看不惯外来务工者的不良生活习惯,

而外来务工者则抱怨本地居民“农民习性”,加上社区居民人口不断增长,过渡型社区公共空间出现由相对不足转变为绝对短缺,更加深了双方间的嫌隙。

3 城乡结合部过渡型社区空间规划的优化策略

身处充满不确定性的转型社会,不断增加的社会矛盾和社会冲突对公共生活形成冲击^[4],盲目的城市化将加剧阶层间贫富分化,反而导致城乡结构失衡和断裂。作为城乡矛盾的缓冲地带,在政府的主导下构建过渡型社区这一空间形态具有重要的社会意义。一方面安置城市化进程中的失地农民,保障其安居乐业。另一方面,为大量外来务工人员提供廉价的栖身之所,对当地经济发展和社会稳定起到重要作用;充分挖掘过渡型社区社会融合功能的关键在于优化社会管理。因此,针对过渡型社区现存的问题,只有通过改善规划理念、优化社区服务、健全法律机制等一系列社会管理创新路径,才能真正有效改善现状,发挥其社会功能。

3.1 改善规划理念,优化空间结构

3.1.1 立足于整体的城市规划。正如生态学家阿维尔所言:“在生态系统中和不同生态系统之间存在着一个表示相互关系和相互作用的网络模型,其中系统每个部分的变化都会影响系统的整体运作。”^[5]作为城市系统的子系统,居住区的空间规划应该必须坚持整体性(holistic construction)原则:“既体现在居住社区各构成要素(人群、地域、生产生活设施、组织结构和共同的社会文化)的共存性,又体现在居住社区系统结构(包括地域社会结构、生活活动结构及形态空间结构)的层次性与复合性”。除此之外,对于过渡型社区而言,其空间规划的整体性特征更要求各地方政府,在宏观层面上,能结合“总体规划,进行城乡规划统筹”^[6],在控制城市无限制蔓延的同时,利用有限土地,采取“有机聚集”^[7]的发展模式。

3.1.2 立足于公平的社会规划。“公平”是“人类社会‘合理化’的基本表现”^[8],和“正义”、“自由”一样,都是人类社会的最高追求。从本质上说,公平性强调的是公民资格的问题,意味着一个社区内的所有成员“不仅在形式上,而且在其日常生活的现实中所拥有的民主权利”,意味着“在公共空间中的参与”,和“对公共资源环境的分享”等各种机会^[9]。过渡型社区是农民就地改变身份空间载体,因此,失了地的“脱壳农民”是过渡型社区中最基本成员。除此之外,相当部分安置户拥有不止一套住房,许多居民会以远低于市区的房租价格将住房租出去。这些房源对于刚大学毕业的年轻创业者,以及外来务工人员来说,是落脚城市的唯一选择,他们顺理成章成为过渡型社区中第二类基本居民。两类居民如何共享同一社区资源,实现农民市民化、形成流动人口归属感,从而最终实现社区融合,是过渡型社区空间规划需要面临的核心议题。此外,无论从社区地理区位还是成员结构来看,过渡型社区都处于繁华城市的边缘。因此,除了社区内部的“公平”问题之外,确保过渡型社区及其居住者们的基本权利,是整个社会都应该关注的话题。

3.1.3 立足于发展的未来规划。对于现代城市成熟社区而

言,立足于发展的未来规划意味着追求自然生态和人类生态、自然环境和人工环境、物质文明和精神文明高度统一、和谐发展,构建消耗最少资源和能源,产生最少废弃物的生态社区(Ecological Community)模式。对于过渡型社区来说,其可持续性更体现在“能够把社区自然环境作为社区公共资源得到永续利用”^[10],因此过渡型社区规划不仅更应该,而且更有可能具有符合未来城市发展方向的设计理念:既满足过渡型社区未来发展需要,又能适应住区所处地段的发展性质和集约程度。由此,不仅可以减少资源的浪费、避免重复建设和低效率,同时更能有效促进居民形成认同感和归属感。

3.2 优化社区服务,修复空间功能 “地方政府是过渡型社区形成的发起者、推动者和建设者”,如果没有地方政府的作用,过渡型社区不可能生成。同样地,地方政府为补偿从农民手中夺走的土地,建设现代化小区以安置失地农民,在这之后还面临着更加错综复杂的管理问题。受到人财物等各种管理资源的限制,以及权力和责任的缺失,社区自身缺乏相应能力以提供居民所需的公共产品和服务,因此,当地基层政府是修复过渡型社区空间规划问题的当然主体。

随着社会经济条件的变化,传统社区管理体制已不再适应新型社区发展的需求。过渡型社区建设的一个重要内容就是在支持各种类型社区组织发展的基础上,构建运行效率更高、管理成本更低的新的社区管理体制和运行机制,使社区真正走向成熟的城市社区。要在实践中不断探索,打破原有治理体制,突破法律法规的滞后性,通过治理转型创新过渡型社区社区组织体制与机制。建立和完善以社区党组织为核心,社区居委会为主体,社区各类组织共同参与、共同创建的自治新格局。动员社区全体居民参与,积极培育社区民间组织、构建业主委员会,发挥物业管理在社区建设中的积极作用,贯彻民主自治方针,充分调动社区居民群众建设城市社区的热情,为社区居委会工作减负,同时形成拆迁安置社区向城市社区转型的合力推动形式,加快社区转型进程。推进社区重大工作公开化、透明化、民主化,畅通议事渠道,体察民意,为民所想,及时收集基层不稳定因素,把各类矛盾纠纷妥善有效地解决在始发阶段。

3.3 健全法律机制,激活空间效益 现阶段我国社区规划相关机制体制仍不够健全,针对该问题,我国应该着力借鉴西方发达国家已有成果,健全法律法规,完善社区规划的编制执行,引入社区规划师制度和居民参与机制,促进社区规划的科学合理。首先,法律制度的建设将有利于保障社区基本规划要求。将社区规划基本要求与标准纳入法制体系,一方面可以通过增加违法成本从根源上杜绝侵犯社区居民的行为;另一方面可以依法保障居民合法权益。如,通过法律法规对社区规模加以控制,促进公共服务资源的合理分配和社区居民多元需求的满足;立法确定社区房屋质量的最低指标,明确施工责任主体,对于社区建成后短期出现质量问题和安全隐患的,依法追究开发商和相关部门的负责人员法律责任。其次,完善社区规划相关行政机制。行政机关的法律规范和有效监督将是社区规划规范操作的有力推手。合理、

规范的具体实施准则课以有效规范开发商、运营者的行为,维护使用者的合理权益。如,公开规定社区绿化面积所占社区总面积的基本比率,以及社区停车位与社区居民户数的最低比率,断绝社区开发商滥用职权侵害社区居民的违法行为等。最后,合理借鉴有关成果。合理借鉴现有的研究、实践经验,将会有效的避免盲目前行、走弯路的情况,但同时也应避免只模仿、“经验主义”的情况。如,借鉴台湾、新加坡等与我国国情基本相似的地区国家实施的社区规划师制度^[11];通过社会听证等方式引入社区居民参与社区规划机制等。

另外,针对过渡型社区人口结构复杂的特殊性,搭建满足多元需求的规划平台,充分考虑两类主要社区居民的生活习惯,根据不同居民的需求进行社区空间规划同样重要。对于依然保持农村生活习惯的居民,一方面最大限度的满足基于其生活习惯的各种需求,另一方面通过环境的营造和居民的引导促使其尽快完成角色的转变。对于外来务工人员,应充分考虑其生活的基本需要,尽量在不损害原有住户的生活要求的情况下,保证另一方的生活状况。

4 结语

空间不仅仅是抽象的几何形态,而是一种“社会产物”,其中“弥漫着社会关系;它不仅被社会关系支持,也生产社会关系和被社会关系所生产”^[12]。城市化是我国实现现代化的重要战略目标和举措,过渡型社区作为城市经济发展和城乡一体化的空间表征,有其深厚的历史内涵和时代因素。然而某种程度上作为社会转型的缩影,迫于竞争赶超和政绩压力下,政府强势主导型空间生成,背后掩盖了许多涉及价值取向和利益分配的深层问题。随着主体意识的觉醒和个体理性的彰显,通过理念重塑,机制再造等治理创新途径,过渡型社区将回归共同体本位,尊重人的发展,面向城市的未来,最终成长为成熟的包容性现代社区。

参考文献

- [1] 张晨.城市化进程中的“过渡型社区”:空间生成、结构属性与演进前景[J].苏州大学学报:哲学社会科学版,2011(6):74~79.
- [2] 赵淑玲.快速城市化进程中新型农村社区规划探索[J].郑州航空工业管理学院学报,2010(1):96~100.
- [3] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京出版社,2005.
- [4] 孙立平.走向积极的社会管理[J].社会学研究,2011(4):22.
- [5] 宋晔皓.结合自然整体设计——注重生态的建筑设计研究[M]// AR-VIL R. Man and Environment. London:Penguin Books,1970.
- [6] 朱火保,周祥.城市边缘区新农村社区规划探索——以广州为例[J].建筑科学,2009,25(4):30~32.
- [7] 朱火保,王瑜,周祥,等.广州小城镇社区建设模式研究[J].南方建筑,2005(3):9~12.
- [8] 吴根友.现代人文精神的内在架构.人文论丛(1999年卷)[M].武汉:武汉大学出版社,1999.
- [9] 王彦辉.走向新社区——城市居住社区整体营造理论与方法.城市建筑系列[M].南京:东南大学出版社,2003.
- [10] 焦胜,邱灿红,徐峰,等.可持续居住区规划与设计[M].北京:中国建筑工业出版社,2010:104.
- [11] 王彦辉.“社区建筑师”制度:居住社区营造的新机制[J].城市规划,2003(5):76~77.
- [12] 列斐伏尔.空间:社会产物与使用价值[C]//包亚明.现代性与空间的生产.上海:上海教育出版社,2003:47.