

社会治理下城市社区公共空间冲突与治理研究

刘 英

重庆大学, 重庆

收稿日期: 2022年7月26日; 录用日期: 2022年8月26日; 发布日期: 2022年9月2日

摘 要

社区公共空间已经成为居民参与多样化活动的重要载体, 虽然目前我国城市社区建设与发展取得了很大的成就, 且日渐形成自己特色, 但由于社区空间治理相关法律法规缺失、行政力量干预、居民公共参与积极性不高等因素使得社区公共空间治理存在很多的潜在问题与挑战。在实践中, 社区空间治理要从科学认识公共空间相关关系、完善法律体系结构、优化治理结构、宣传提高居民参与意识与监督责任落实等方面努力, 促进社区空间多元治理主体之间的博弈、协商与合作。通过提高空间治理法制化水平、增强空间治理自愿性、完善空间治理体系、唤醒社区空间发展活力等途径, 从而实现良好的社区公共空间冲突与问题的治理。

关键词

城市社区, 社区公共空间, 空间治理

Research on the Conflict and Governance of Urban Community Public Space under Social Governance

Ying Liu

Chongqing University, Chongqing

Received: Jul. 26th, 2022; accepted: Aug. 26th, 2022; published: Sep. 2nd, 2022

Abstract

Community public space has become an important carrier for residents to participate in diversified activities, although at present our country's urban community construction and development has made great achievements, and gradually formed its own characteristics, however, there are many potential problems and challenges in community public space governance due to the lack of relevant laws and regulations, the interference of administrative forces, and the low enthusiasm of residents in public participation. In practice, community space governance should make efforts to

scientifically understand the relationship between public space, improve the structure of legal system, optimize the governance structure, promote residents' awareness of participation and supervision on the implementation of responsibilities, etc. to promote multi-governance of community space between the main game, consultation and cooperation. By improving the legal level of space governance, strengthening the voluntary nature of space governance, improving the space governance system, awakening the vitality of community space development, etc., good governance of community public space conflicts and issues will be achieved.

Keywords

Urban Community, Community Public Space, Space Governance

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

多年来高速发展的城市化进程使我国城市正在或即将完成城市空间扩张、基础设施建设、产业聚集等任务，而改善城市空间布局，将空间资源惠及广大居民，构建和谐宜居城市也成为提升城市化质量的重要任务。在中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中，社区被官方权威性地定义为“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”，目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区[1]。在一定程度上，城市社区公共空间冲突的出现是由于城市人口的持续增长，而城市集聚到一定规模，就会出现“大城市病”问题，细化到基层社区就是各群体之间利益的冲突。“大城市病”问题主要是指城市因发展规模太大而出现的一些人口拥挤、环境污染、住房紧缺、交通拥堵等。目前人们一般多认为过度恶劣的城市化问题和“大城市病”问题发生在发展中国家，在发达国家并不多见[2]。虽然发达的富裕国家的一些大城市也会不可避免地出现交通拥挤、住房紧张、环境污染等棘手的问题，但由于这些大城市集聚起来发展的经济效益仍明显地高于其所谓的城市病所带来的负面效应，所以这些大城市仍将会朝着健康的方向继续发展。再次，在发展中国家，某些大城市即便暂时出现大城市病问题，后期也可以通过改善来克服和治理，如：中国的上海市，通过合理规划发展空间结构，逐步解决城市病和拥挤问题。从城市自身内部空间结构来看，合理的空间结构不仅可以改善环境、利于低碳发展，还可以扩大城市容量，有利于人口经济增长[2]。习近平总书记也曾提出“城市管理应该像绣花一样精细”的总体要求。社区是城市社会治理的基本单元，社区公共空间是居民生活和社会交往的重要平台和载体，其治理情况关系到小区居民生活品质。然而，我国社区公共空间在建设过程中出现了空间总量和结构性供给不足、空间功能变异以及“公地悲剧”悖论等多重交叉问题和困境。因此，深入研究社区空间多样化资源配置与优化关联中空间内部的权力结构、利益关系和制度规范，以及创新空间治理机制，有利于最终实现社区真正意义上的共建共治共享，进一步为各层管理者对社区治理提供参考和借鉴价值；推进具有中国特色的城市治理理论研究和城市精细化治理思想在社区的实现。

2. 发展现状

2.1. 国内研究现状

国内学者对城市公共空间的研究相对来说较晚，佟新较早地提出了“空间治理”的概念，并探讨了

为保护流动人口的居住环境即社区空间问题，如深圳政府创建的出租屋自治管理模式。陈晓彤、杨雪冬则是直接指出了随着中国城镇化的不断推进，城镇治理过程中人们往往忽视了空间的基础性和约束性，进而直接指出了中国的城镇化带来了空间的重构，尤其是空间的商品化与空间的公共性、空间的多元化与空间的协调性、生产空间与生活空间、公共空间与私人空间之间的矛盾凸显，因而需要从空间重构角度来思考城市的治理问题。朱国伟则强调了“空间城镇化的本质是空间的修复，通过制度、地理、技术上空间障碍的消除，修复城乡之间、市民与农民之间在公共服务品质、公民权利行使上的不平衡、不对等性，实现空间治理的正义”[3]。黄晓军等则认为大城市的社会空间被中国经济社会的快速转型所重构，“大城市的空间呈现的问题比较多，如居住空间分异、城市空间剥夺、弱势群体边缘化、郊区社会空间‘破碎化’、‘城中村’等等”[4]。其中典型的“车位之争”问题，该问题表面看上是物理空间的争夺，实质上是在空间实践基础上空间表象的建构与冲突，业主之间的冲突不仅是因为社区公共空间存在稀缺性，还在于社区管理层未对业主享受社区公共空间的权利进行合理分割，因此对业主权利进行合理分割也是解决冲突的关键因素。实质上空间冲突最终必将走向空间治理，为社区治理寻求新的方向[5]。这些关于城市空间治理的观点和研究主要集中在了城市中的空间结构不合理，人们对空间的争夺这一焦点之上。在社区冲突方面，有学者认为社区冲突是多方面的，包括利益冲突、权利冲突和文化冲突等[6]，在所有这些冲突中利益冲突占比最多，也就是说社区冲突大多是由物质利益引发[7]。社区治理还需要创新管理体制，处理社区冲突就变成社区管理者的一项重要工作内容[8]。

在探究中国城市社区公共空间治理模式创新上，城市公共空间构成要素的治理任务主要包括城市街道的功能布局与调整，建设与维护，秩序与安全治理等，并从多维度进行分析提出面临多维治理任务，认为中国城市公共空间治理面临城市公共空间治理理念与治理目标的迷失、治理边界与治理责任的模糊以及治理技术与治理价值的张力的三重困境，从而倡导树立民本、服务和宜居的城市公共空间治理理念，构建整合性的城市公共空间治理机制，加快城市公共空间治理技术创新[9]。在我国城市社区公共空间问题上讲，也会注重公共价值的生产这一层面的研究，既然出现公共空间的治理就必须要有产出结果来进行衡量。在宽泛的意义上，公共价值的生产是指社区多元主体在一般情况下将生产和具有服务性质的资源转换为居民需要的公共性活动或者说是公共精神，具有共成共治共享的属性和生产要素、生产流程稳定等特征。据有关经验表明，我国城市社区的公共价值生产既具有公共价值生产的一般性质，又具有由城市社区所特有的“空间性”和“时间性”所决定的特殊形态。这里讲的“一般性质”与“特殊形态”的最大公约数主要是社区公共价值[10]。

最近几年，也有学者提出“两级政府、三级管理、四级网络”的改革模式，认为城市空间是人为地划分为一个个小的单元，这些同质性的小单元构成城市基层社会的总体，以此提高街道在城区管理中的重要地位[11]。此外，对社区公共空间实行“网格化管理”的说法也在逐步兴起，网格化试点工作在2004年开始推开，设计初衷是将网格作为治理的基本单位，承接和聚集各职能部门管理资源，并整合利用各类单位的治理资源，一般而言网格化管理是否能够发挥功效，关键要看能不能网罗住重要的治理资源。综上所述，已有研究存在重视理论介绍、理论反思和理论评价，轻具体典型的案例分析以及关于空间冲突解决的详尽策略，这可能导致理论“悬置”，难以回应现实中城市社区公共空间冲突的实践性问题。

2.2. 国外研究现状

国外学者在对公共空间理论研究方面，其中对公共空间探讨最具代表性的研究者则是哈贝马斯，他认为公共领域是建立在公民自由发表意见与自由对话基础之上的，国家与社会之间的，一个不受国家与传媒干扰的公共空间，而公共领域的重构也是社会发展与前进面临的重大课题[12]。列斐伏尔、福柯、吉登斯和哈维等人对社会空间进行的深入而全面的论述，其中列斐伏尔批判性地反思了资本主义的社会空

间,认为社会空间并非社会关系演变的静止“容器”,而是社会关系在社会实践运作过程中权力建构的产物[13]。在当代空间转变研究的背景下,在列斐伏尔、福柯等学者的推动下,“重组空间、改良社会”成为了当今西方社会对城市空间认知的主流,空间的社会本体论化和空间概念进入社会学研究的核心。大量的国外学者指出公共空间对维护社会联系和关系具有重要作用。其中阿伦特认为,只有言行进入的公共领域才能帮助人与动物界分离,实现人的本质。而哈贝马斯又在阿伦特思想的基础上,进一步的对公共空间做了阐释和解说。他认为人们通过交往形成的舆论力量,是推动社会和谐发展不可或缺的关键因素,因为它在一定程度上能够促进国家行政权力的良性发展和社会的长期健康稳定。在功能上,城市公共空间确实具有其他空间无可替代的作用和不能比拟的价值。比如作为公众一起生活的场所,作为不同社会群体聚集的场所;作为展示社会各种活动意向的空间;作为城市活动交流体系中的关键部分等等。城市公共空间是城市的重要组成部分,是面对大众开放的、供公众使用的空间,是或主动或被动的社会行为发生的场所,公共空间中人们行为受到空间使用管理规则的约束[14]。

科尔曼(James S. Coleman)最早提出社区冲突的概念,认为社区冲突是社区居民人与人之间、人与组织之间着眼于利益而引发的冲突,认为社区冲突一般包括基于经济纠纷、政治争端和价值观差异等引发的冲突。美国学者葛木森(William Gamson)认为,积怨是造成社区冲突的重要因素,认为冲突可以分为非常规冲突和常规冲突两种,前者是对抗性冲突,处理问题时不择手段;后者是非对抗性冲突,居民会通过相对稳妥的方式进行意愿表达,但是在一定情况下后者可以转化为前者,认为有冲突的社区可以促进社区成长,影响社区冲突的因素包括敌对关系、权利分配、尖锐情绪以及社区环境等四个方面。桑德斯(Irwin T. Sanders)认为社区冲突的最根本原因在于“无权”,而解决这一问题的根本办法则是进行权利再分配。国外对公共空间的研究比国内较早,很多的学者也在不断地丰富充实新的概念、发展模式以及研究方向,且国外对公共空间冲突与治理方面更为关注公民的治理权利以及市场、社会组织的作用等,很少提及国家在治理过程中发挥的作用,与国内形成一个比较大的反差。

3. 城市社区公共空间面临的挑战

3.1. 法律法规不够完善导致治理矛盾突显

尽管我国在社区建设和社区治理领域出台了很多文件和相关制度进行规范,但这些制度文件分散在不同的法律体系中,没有一部统一完整的法律对城市社区公共空间进行规范和治理,此外法律法规条文本身具有的模糊性,以及城市公共空间治理边界也存在很大的模糊性,加上部门制度规章的分散性,在一定程度上给空间治理行为带来不少的阻力。其中相关的法律依据主要有《中华人民共和国人民防空法》、《物权法》、《物业管理条例》以及《防空法》等等,在这些法律条文中对社区或者城市公共空间的保护范围和定义在某些方面存在着不一致的解释,因此使得社区管理者在处理纠纷和矛盾时寻求的法律依据不统一,从而做出不同的实施行为,造成程度不一的冲突和矛盾,不能有效地保护居民的公共空间利益。

3.2. 上级政府干预过多造成空间活力不够

中国对城市公共空间的治理属于比较典型的以国家为中心的治理模式,政府在其中起着主导性作用,扮演全能角色,承担了从空间规划、建设到运营和管理的全过程治理任务,政府通过公共权力和公共政策对空间布局、资源配置、微观管理和公共服务进行治理,形成了政府主导的单中心公共空间治理模式。因此作为国家治理单元的社区被赋予了太多的行政政治职能,居民主动与社区接触主要源于需要社会保障等公共服务的需要和事关居住环境、安全等维权利益的需要,国家围绕社区建设打造社区服务中心等社区公共空间,居民对此更多的是被动参与的状态,往往认为这些与他们无关,他们一般只关心关注与

自己切身利益的事务，再加上精力的有限性，更是不会主动参与事关公共空间治理的事务和活动，参与社区治理的主观能动性不足。一方面，社区作为行政组织的延伸，负担过于重大，角色容易发生冲突，甚至是角色错位缺位等问题；另一方面，居民对于社区没有强烈的归属感，很多居民从不同的地区聚集在一个社区，社区关系和信任感并不会轻易建立起来，社区建构和社区认同相脱节。那么，在社会属性和意义上的社区空间由于在中国社会背景下先天发育不足，加上政府更多的工具性治理策略，也就是后天存在一定的畸形和不完备，因此很难为社区共同体创造一个合格的组织基础。

3.3. 社会组织能力不足引发利益整合问题

社会组织存在于社区，并与社区居民保持密切联系并能及时体察民意和需求，一般来说，在社区空间治理中比政府更为灵活。社会组织置身社区治理的积极作用也在不断得到社会各界认同和支持。但目前社区居民对政府的依赖程度较高，对社会组织的功能和认识存在一定的偏差，社会组织自身发展遭遇了瓶颈问题。比如数量偏低，更有甚者，某些社区为了减少工作量，或者资金不足，避免产生管理成本，减少不必要的麻烦和冲突，几乎没有设置或者允许社会组织这一群体的进入。根据民政部统计的数据，截至 2018 年底，全国共有社会组织 81.7 万个，社区志愿服务组织（团体）多达 12.9 万个。因此从数量上看我国人均社会组织资源偏低，且真正能参与到社区空间治理的社会组织数量更不容乐观。此外，我国社会组织发展的质量也有待提高，社会组织活动范围较小、内部管理条约制度不规范、缺乏专业管理人才、资源和经费来源单一、专业能力不足，从而导致空间内部多元利益主体诉求难以整合，利益争夺行为和问题层出不穷。

3.4. 社区居民参与不足削弱空间共治效果

学者博克斯描绘过社区治理事务中搭便车者、看门人和积极参与者的角色担当，“搭便车者疏于社区事务了解，对社区管理事务漠不关心，希望他人发挥作用，而看门人热忱于社区治理事务活动，但利益驱动会影响其参与社区事务活动的积极承担政策制定和执行中扮演重要角色的取向”。在我国，城市社区治理大多被赋予了行政性质的成分，带有强烈的国家治理色彩，社区居民、业主主动与社区事务接触也主要是因为需要相应的社会保障、社会福利等公共服务和事关居住环境、安全等利益维权的需求，国家行政部门在围绕社区建设与治理而开展的一系列社区治理活动，业主一般对此都是抱着被动参与态度。在一些调研中发现，业主在社区公共空间以散步、聊天、玩棋牌类以及跳广场舞等休闲活动为主，很少积极主动参与公共活动，只有极少部分业主参与过社区举办的大型活动。更加值得注意的是，政府力量强势介入社区后，社区公共空间可能成为仅供观赏的一个场所，业主在公共事务中处于失语沉默状态，弱化了对社区的认同感和归属感，以至于影响其参与社区活动的主动性和频率。

4. 解决方案

4.1. 科学认识“公共空间”与城市社区公共空间的关系

长期以来，人们往往对公共空间与城市社区的公共空间的概念界定模糊不清，因此在处理由于公共空间引发的冲突问题上存在很多的争议，对各主体的职责权限界定、管理范围划定不清，使得管理者、政府部门无从下手，上级政府相互推诿责任，互相甩锅，怕担责，导致社区居民以及相关利益者诉求无门。因此，在处理公共空间的纠纷问题时，需要对城市社区公共空间的相关规定和关系有一个明晰的认识，各相关主体也有一个参照的标准来处理解决由于公共空间冲突引发的各种问题。社区公共空间具有自己的特殊性，它是属于一定区域范围内的居民共有的。它的这一属性决定了在运营管理过程中，居民个人不肯为此付出成本，政府又顾不上，从而成为治理中的盲区。对此，第一，要修补完善现有法律中

的缺漏，查漏补缺，明确社区公共空间的性质、范围，以法律的形式固定下来，从而为空间治理提供法律保障。第二，应进一步完善社区公共空间治理的规则，建立社区协商议事机构。在这个过程中要积极宣传社区公共空间社会治理的价值和意义，不能让法律规则条文束之高阁，要落实到实处，动员居民依法积极参与空间治理。

4.2. 相关者既要各司其职又要协同治理

城市社区公共空间治理事务纷繁复杂且易形势多变，需要多组织、多部门之间的有效分工和协调合作，于是就需要运用到协同治理。通过建立、指导、促进、运用和监督跨部门的组织安排以解决社区治理问题。在协同理论视角下，推进社区治理，实现社区善治是一项包含多个方面的系统工程，涉及政治、经济、文化、社会、生态五位一体的建设，涉及社区居委会、社会组织、社区居民、社会工作者、志愿者等多方参与主体，还涉及政府与市场、政府与社会、社会组织与公众、效率效益与公平正义等多方面关系，以及利益、权力、权利、制度、法律、组织、体制、机制和价值等多方面要素，需要多元主体系统性、科学性和协同性分工合作。因此，应在吸收借鉴协同理论一般规律性认识的基础上，合理确定社区、社会组织和社会工作者“三社”的角色定位，探索“三社”的协同合作治理方式，打造具有地方特色的联动与协同方法，构建城市公共空间与其他空间协同共治的新格局新局面。之所以协同是为了解决不能或不容易由单一组织处理的问题而进行的多组织层面的促进和运行，社区公共空间建设和维护不再是自上而下过分依赖政府调拨各种资源的行政力量主导模式，而是充分利用社区内外各种资源的模式，这就需要建立资源整合机制。社区中既有政府资源，也有社会组织、社会工作者、社区内的商家、驻区单位以及居民的资源，让这些资源得到充分的整合利用，社区内多元化的需求就能得到满足。在城市社区公共空间的治理问题上，运用协同治理在一定程度上可以有效应对由多元主体利益冲突引发的复杂问题。社区治理过程中，各参与者利益交织，有很多的复杂情况和突发事件，因此在社区公共空间治理中引入多元主体共同参与社区治理机制是毋庸置疑的，社区公共空间治理中人文关怀和环境治理问题，需要政府管理部门、社会组织与毗邻驻区单位、社区居民和关注社区治理建设的各领域专家学者等主体的互动积极合作。

4.3. 合理规划公共空间结构

空间结构是影响城市公共空间冲突与矛盾的关键因素，也是决定城市发展潜力和发展持续性的重要因素，合理构建城市社区的公共空间体系的空间结构，是防治公共空间冲突的重要途径。在现在的城市社区公共空间冲突的问题上，一些看似是由于社区居民与其他群体利益不一致导致的，但实际上是由于公共空间的规划不合理造成的，空间狭小拥挤，或者环境恶劣，以及部分人在公共空间上的违规操作，这些皆会影响到社区居民的正常生活和合法权益。除改善和优化社区本身内部的空间结构以外，还要跳出社区这个小范围，从更大范围的区域出发，建设和完善整个区域以社区公共空间为核心的空间结构体系。同时，要根据社区的发展规律，维持社区空间的开放性、流动性、多样性和异质性，促进社区公共空间及以此为核心空间的空间体系各成员公共空间或者社区的合作与发展，推动社区化和区域空间化以及更大程度上的城市化的健康发展。

4.4. 构建参与主体之间的信任机制和责任监督体系

在社会转型之下，我国传统社会中基于熟人状态的信任机制被打破，现代陌生人社会的信任机制尚不健全，城市社区社会人情关系冷漠。建立社会信任机制，既需要规则和秩序，也需要从中国传统社会信任机制中寻求智慧。比如通过举办社区集体参与的活动，义务志愿活动等。重回熟人社会，让社区居

民形成一种归属感,互相有所交集,很多空间矛盾会无形中得到解决。强化信任机制下的社区居民参与,是实现合作治理的前提基础。只有建立信任关系,才可以充分调动各主体行动积极性,降低出现集体行动困境的风险,社区居民参与空间治理的自主性意识是社区空间得到良好治理的能动性基础和前提,其空间治理主体张力合理拓展的意义极为重要。

在构建责任监督体系上,政府长期以来是处于监控的核心地位,同样作为城市社区公共空间治理重要主体的社会组织、居民对治理行为的监督较少,甚至未能参与到治理活动与解决冲突问题的行为中,也尚未发挥到监督的作用。社区居民参与是空间治理优化的内在动力,发挥居民自身主体性作用,可以通过各种优化方式积极参与社区空间治理活动。也就是说,在对社区公共空间冲突进行治理的过程中,各主体要发挥自身的作用,落实责任,还要相互监督督促,从而构建起一个能有效发挥功能的责任监督体系。公共空间的建设在社区治理中不仅要加强增进居民的日常往来互动,积极打造社区共同体,同时也要推动基层民主协商、孵化更多的社会组织参与到空间治理问题上,不能光是政府行政力量形成“一枝独秀”或者“一家独大”的局面,其他主体要对其治理过程和行为进行制约和相互监督,从而进一步培育起居民公共精神和社会组织的自愿意识。

参考文献

- [1] 时焯军. 现代化进程中的城市社区党建研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中共中央党校, 2004.
- [2] 王桂新. 中国“大城市病”预防及其治理[J]. 南京社会科学, 2011(12): 55-60.
- [3] 陈晓彤, 杨雪冬. 空间、城镇化与治理变革[J]. 探索与争鸣, 2013(11): 51-55.
- [4] 黄晓军, 李诚固, 黄馨. 转型期我国大城市社会空间治理[J]. 世界地理研究, 2009, 18(1): 67-73.
- [5] 宋义平. 车位之争: 城市社区生活空间的冲突与治理[J]. 新视野, 2019(2): 72-77.
- [6] 金世斌, 郁超. 社区冲突多极化趋势下构建合作治理机制的实践维度[J]. 上海城市管理, 2013(6): 58-63.
- [7] 杨淑琴. 从业主委员会的自治冲突看社区冲突的成因与化解——对上海市某社区冲突事件的案例分析[J]. 学术交流, 2010(8): 124-127.
- [8] 李培林. 改革和创新社会管理体制[N]. 人民日报, 2010-10-15.
- [9] 陈水生. 中国城市公共空间治理模式创新研究[J]. 江苏行政学院学报, 2018(5): 99-107.
- [10] 彭勃. 国家权力与城市空间: 当代中国城市基层社会治理变革[J]. 社会科学, 2006(9): 74-81.
- [11] 雷雯. 公共领域与民主政治——从哈马斯出发的思考[D]: [博士学位论文]. 广州: 中山大学, 2012.
- [12] 唐旭昌. 大卫·哈维城市空间思想研究——基于马克思主义政治经济学视域的考察[D]: [博士学位论文]. 北京: 中国人民大学, 2011.
- [13] 维卡斯·梅赫塔. 街道: 社会公共空间的典范[M]. 金琼兰, 译. 北京: 电子工业出版社, 2016.
- [14] William, G. (1966) Rancorous Conflict in Community Politics. *American Sociological Review*, 31, 417-418. <https://doi.org/10.2307/2090832>