

城市边缘区社会环境问题 与优化途径研究

——基于社会治理创新视角

霍晓英

(北京城市学院,北京 100083)

摘要:城市边缘区是城市发展过程中必然伴随的产物,一个城市的现代化水平和成熟程度,不仅取决于城市中心区的飞速发展,而且在相当程度上取决于城市边缘区的发展水平,可以说城市边缘区的发展程度从某种意义上体现一个城市的发展程度。我国城市化进程中城市边缘区社会环境存在诸多问题,无论是在生活环境、社会治安还是公共物品的供给方面都存在诸多矛盾,而这些矛盾产生的背后都与大量涌入的人口和快速的城镇化进程密切相关。在提升社会环境的过程中,通过社会治理创新来改善现状是重要的思路。改变过去单一的、运动式的政府管理模式,动员社会多方力量,形成社会治理的多元化、多样化、网络化是必然趋势。

关键词:社会治理创新;城市边缘区;社会环境

中图分类号:F207

文献标识码:A

文章编号:1004-972X(2017)11-0125-04

DOI:10.16011/j.cnki.jjw.2017.11.020

城市边缘区最早由德国地理学家赫伯特·路易斯提出。他在研究中发现,有些土地分布在早期城市边界地区,后来随着城市的发展被连片建成区覆盖,而且成为城市的一部分,这部分逐渐变为城市新城和旧城的分界,称之为城市边缘区。继赫伯特·路易斯之后,相关领域的专家学者不断进行深入研究,城市边缘区的理论也在不断完善。城市边缘区的诸多定义中,使用较多的概念是1968年普内提出的,他认为城市边缘区位于城市连片建成区和农业腹地之间,在土地利用、人口特征以及社会方面都不同于前面两者^[1]。普内对于城市边缘区的表述不仅反映了其土地使用的特殊性,在地域上将其与城市和农村加以区分,而且也在社会、人口等方面进行了区分。

一、城市边缘区在城市发展进程中的重要作用

城市边缘区是一个动态发展的区域,随着时间的推移,城市边缘区也会在空间上发生变化,没有明确固定的空间界限。在我国,城市边缘区已成为城市空间中变化量最大,变化最迅速、最敏感的地带。城市边缘区的发展在城市发展中具有重要作用,可以说城市边缘区的发展程度在某种意义上能够体现一个城市的发展程度。

1. 城市边缘区社会环境对城市经济、社会发展具有重要意义。未来一段时期内我国的城市化发展仍将会是一个弥

补和追赶的加速过程^[2]。城市边缘区往往是城市功能对外转移的主要载体和产业转移的主要去处,是统筹城乡经济、实现城乡一体化的前沿阵地;又是人口、土地、经济、社会和生态等发展最无序的区域^[3]。随着城市化的进一步发展,城市边缘区已经成为多数大中城市的主要经济增长点。这是因为,从经济上看,城市边缘区承担了城市工业发展与投资增长的重要职能。例如许多城市工业园区在发展初期,往往布局在城市边缘区,实现起步发展,继而超过城市发展速度,对城市的“回波效应”逐步强化^[4]。从社会功能看,城市边缘区成为城市人口疏散的重要地区。为缓解城市中心区的拥挤状况,一部分中心区的居民将外迁至城市边缘区。城市边缘区的社会环境只有不断优化,才能使其更具有吸引力,一方面吸引更多的资金流入,另一方面对中心区改造的推进具有现实意义。

2. 城市边缘区的发展对于城市整体发展举足轻重。在城市化进程中,多数城市边缘区经过一段时间的发展会逐渐转变为城市发展的核心区域。一些城市边缘区在发展的过程中依然走“先污染、后治理”的老路,对于城市整体发展是非常不利的,短时间内产生的经济效益会在以后的环境治理中丧失。城市边缘区的环境问题如果得不到解决,其影响还会蔓延到城市中心区域和周边农村,例如空气污染、土壤污

收稿日期:2017-08-14

基金项目:国家社会科学基金资助项目(16BZZ016)

作者简介:霍晓英(1975—),女,山西寿阳人,北京城市学院副教授,研究方向为城市管理、社会管理。

染等带来的负面影响严重。城市边缘区经济增长、土地利用以及环境治理合理与否直接关系到城市自身的发展。

3. 城市边缘区的优化发展有利于降低城市社会风险。不断蔓延的边缘区已成为城市空间中变化最大,同时也是最敏感的地带。在这一区域,由于人口构成复杂、经济结构不稳定和多种管理模式的存在,使其成为社会风险较为集中的区域。城市边缘区是城市与乡村的交界,是城市文化与乡村文化、本土文化与外来文化的过渡带与冲突地段,通过优化这一地区的社会环境,能够降低城市社会风险,从而对于优化城市的社会环境起到重要作用。

二、城市边缘区社会环境亟待提升

“社会环境”是环境科学中的一个重要概念,是人类群体中存在的、具有共性的各种客观关系和现象,主要指的是将人及其群体作为主体,对其周围产物(社会产品和副产品)的协调状况^[5]。社会环境对人的形成和发展进化起着重要作用,人类活动对社会环境也产生深刻的影响。随着我国城市化进程的不断加速,人们的社会活动不断影响着周边的环境,高强度的人类活动使得城市边缘区成为近年来社会环境最严峻的地区。随着这一地区人口数量的增加,生态环境不断退化,生活环境越来越恶化,社会治安形势严峻,人口、资源、环境矛盾表现越来越突出。

1. 人口数量激增。城市边缘区是城市郊区化和农村城市化相结合的产物,城市具有开放性,城市要素不断向外扩散的过程也是城市边缘区形成的过程。西方国家的城市边缘区形成主要经历了人口边缘区化、工业边缘区化、商业边缘区化和办公业边缘区在内的四次浪潮,但其最基本的特征则是人口外迁^[6]。在我国随着城市化进程推进,数量巨大的人口涌向了城市边缘区,成为城市边缘区迅速发展的推动力量。一方面,城市边缘区便利的交通条件、便宜的居住成本成为吸引城市化人口的主要条件;另一方面,城市边缘区的产业特征吸引大量人口进入。由于城市边缘区的土地价格相对城市中心区要低,商务成本也低廉,因此城市边缘区吸引了加工制造业、食品业、厂房出租业、植物花卉业、商品批发业等行业。城市边缘区成为多种行业、多种经济成分和多种经营模式混合分布地带,是经济结构变动最为迅速的地区。城市边缘区的产业结构特点使得这一地区就业机会广、谋生手段多,存在的兼业和流动就业人员比重大。大量涌入的人口使得城市边缘区在人口、资源和环境方面严重失调,社会环境问题日益凸显。

2. 公共安全环境堪忧。在城市边缘区,公共安全隐患突出。首先,违法建设房屋的大量存在,在公共安全方面埋下诸多隐患。由于外来人口数量的迅速增长,在城市边缘区对于房屋的需求量也持续增加。受到出租房屋的利益驱动,以及希望在拆迁时获得较高补偿,当地居民随意自建房屋,甚至在自建房屋上面任意加层,致使违章搭建现象较为严重,破坏了边缘区的生活环境。一方面,违章建造的房屋自身存在严重的质量问题,存在安全隐患;另一方面,违章建房占道现象严重,道路拥挤不堪,交通问题层出不穷。其次,相对低

廉的租住成本,使得出租房屋的使用也鱼龙混杂。加上原有社区居民失业、半失业状况未能较好解决,社会闲散人员增加,社会治安隐患增加,城市边缘区成为刑事案件的多发地。最后,在交通方面,随着城市公共交通网络向城市边缘区的放射状扩散,城市边缘区居民的出行也有了更多的选择,但是在离居住地附近的“最后一公里”问题往往得不到解决,居民出行需要搭乘电动车或者乘坐“黑摩的”,造成安全隐患。

3. 公共物品供给相对滞后。城市边缘区边界的模糊性和过渡性,使得其公共物品的供给也呈现一种不同的逻辑^[7]。面对快速进入的产业和人口,公共物品的供给显得捉襟见肘。相对城市中心区域的公共物品供给,城市边缘区要落后许多。首先,从基础设施来看,我国的基础设施建设实行城乡有别的政策体系,城市公共基础设施由城市政府负责,农村公共基础设施由村集体负责。城市边缘区,由于介于城市和农村之间,未能在短时间内充分享受城市公共基础设施的待遇,地方政府也由于财政负担等原因,将公共基础设施建设的任务转交给附近农村。村集体经济实力和基层治理能力有限,往往会在道路、供水、排水、供气等方面存在较明显的缺失^[8]。乡村水平的基础设施支撑着高密度的本地人口和外来人口,公共设施的建设和速度远远赶不上人口和产业由城市中心向外迁移的速度,相关设施建设严重滞后。其次,大量涌入的人口给原本就已经严重不足的公共服务带来难以承受的压力:教育资源短缺,公共卫生条件不足,公共交通压力大,文化设施配套不足,养老服务机构不健全,等等,这些都给该地区的居民生活带来极大不便。最后,作为城市生态系统重要组成部分的城市边缘区,在改善环境面貌、绿化美化等方面的建设任务仍很繁重。一方面是经济水平的提升,人们对于该地区公共服务设施要求的不断提升;另一方面由于资金和管理等方面原因,相关公共物品配套不足,已经成为在城市边缘区普遍存在的问题。

4. 生活环境亟待提升。在城市边缘区,大多数生活环境可以用“脏、乱、差”来形容。多种工业污染物、废弃物处理不规范,工业污染物影响到城市边缘区的环境。在城市边缘区,一些批发零售市场和居民区周边的小市场垃圾处理不规范,“白色污染”现象较为普遍。居民区垃圾设施配备不完善,生活垃圾处理不及时,导致垃圾到处堆积。随着城市边缘区土地开发利用,建筑垃圾和工程渣土倾倒现象也极为严重,而且控制难度较大,影响城市边缘区周边环境。在水源方面,一些城市边缘区工业污水直接排放较为严重。此外,城市边缘区的农家乐、小餐馆、生猪屠宰场等由于处理污水能力有限或者管理不到位,其周边污水横流现象也较为严重。在空气质量方面,一些能耗高、污染重的企业转移到城市边缘区,造成这里的空气质量恶化,一些化工企业、制药企业排出气体有污染,造成大气环境受到破坏。露天烧烤等摊贩的经营也会使空气污染加剧。此外,城市边缘区土壤受到污染和破坏的风险也较大^[9]。

三、城市边缘区社会环境管理困境

1. 二元管理体制存在。在城市边缘区,由于存在城乡分

治的二元管理体制,作为城市管理代表的街道办事处负责对城市户口居民的管理,作为乡村管理代表的乡镇政府则负责对农村户口居民的管理,两个系统相对较为独立。在城市边缘区的很多区域存在城市居民和乡村农户混合居住的情况,在管理的过程中难以及时、准确地划分清楚界限。城市边缘区人户分离的现象比较普遍,二元管理体制会使一部分群体处于管理“真空”区域。另外,在城市边缘区,外来人口租住本地人的房屋也使人户分离的现象更加突出,这些都容易导致在公共服务和管理中存在各种各样的疏漏。

2. 相关管理部门管理能力不足。一方面,管理部门人力存在有限性。城市边缘区相关管理部门的行政机构设置以及人员经费安排没有以辖区内的实际人口设定,一般是户籍人口规模确定的,面对外来人口的大量增加,管理和服务能力严重不足。公安、消防、城管、环卫、街道等相关部门由于人力有限,管理出现力不从心。有的地区为了加强管理招聘一些编外人员,由于能力和素养等方面的因素,由此也会产生一些管理上的负面影响。同时,由于管理对象的异质性较强,对于相关管理部门来说无疑增加了难度。另一方面,管理存在“运动式”。对于城市边缘区存在的社会环境问题,相关部门往往会在一定时间内集中相关资源,联合有关部门突击解决城市边缘区存在的一些主要问题,在短期内会收到较好的效果,但是过一段时间以后,问题还会重新产生,难以从根源上得到解决。

3. 基层治理模式有待转变。由于城市边缘区居住人口的复杂性和异质性,这一地区的基层治理存在诸多难题。正如顾朝林等所指出的,从动态观点看,城市边缘区的社区结构被看成是城市社区不断侵入农村社区,使农村社区逐步转化为城市社区的演化过程^[10]。城市边缘区的人口构成包括本地农转非居民、城区搬迁居民、高档商品房住宅区居民、外来流动人口等。面对复杂的人口结构,作为基层自治组织,多数社区除了完成政府的一些社会管理职能外,并没有很好地发挥其应有的自治功能。例如一部分社区通过撤乡并街和撤村并社构成,相当一部分社区都是由原来的村民组成,社区组织仍然没有适应城市社区治理模式。在调研中发现,在城市边缘区的一些社区,特别是回迁社区,原来的农村居民住进楼房后,却没有形成缴纳物业费的意思,导致物业费长期拖欠。物业公司由于资金短缺,会出现降低服务质量的情况,如疏于对电梯的维护、疏于对垃圾的处理等,社区居委会由于人力有限,难以协调居民和物业之间的关系,导致社区环境恶化,存在诸多安全隐患。类似这样的社区难以解决自身存在的问题,在城市边缘区不在少数,基层治理仍然处于薄弱状态。

四、社会治理创新路径

自1989年世界银行在《撒哈拉以南非洲:从危机到可持续增长》报告中首次提出“治理危机”以来,“治理”一词被广泛应用于经济学、政治学、社会学等诸多领域。中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国

特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”面对城市边缘区社会环境面临的诸多问题和困境,创新社会管理体制应当是解决当前面临问题的应有之义。

1. 公共服务供给模式多样化。面对大量流入的人口和相对滞后的基础设施以及不均衡的公共服务问题,城市边缘区对于其供给方式应当思路更加开阔。城市政府确保基本公共服务,也就是“底线公共服务”,维护个人基本生活和发展权利,包括基本社会保障、义务教育以及医疗救助等,其他公共服务的提供可以采用多种模式进行。在公共服务体系完善过程中,以政府作为公共物品投入主体的同时,充分发挥非政府主体的作用,走多元化道路,鼓励私人资本和非营利组织进入,发挥城市边缘区相关企业的积极作用,为公共物品的提供吸引更广泛的资金来源。公共服务的供给方式由政府单独提供转向多元提供,根据不同的公共服务需求以及特点,选择相应的公共服务供给方式。城市政府在进一步明确基本公共服务均等化目标的同时,将更多的精力放在制定一系列公共服务供给制度的框架建设和规则制定以及监督机制的建立上。

2. 社会环境维护网络化。随着社会经济的不断发展,应当充分发挥城市边缘区企业、社会组织和居民在维护社会治安、优化社会环境方面的积极作用,形成社会环境治理的强大网络。要摒弃环境治理必须由政府包揽的传统观念,针对城市边缘区相关管理部门人手不足的问题,可以由政府牵头组建社会环境协同治理的强大网络,将企业、社会组织和当地居民纳入其中,在政府相关部门的带领下,各主体参与到社会环境维护中来,从原来的被治理对象转变为治理主体。在新的治理网络下,一些安全隐患和风险因子能够及时发现,及时得到控制,减少社会治安案件的发生,优化城市边缘区的社会环境。除了社会治安方面的作用外,各协同主体形成的治理网络也能够人口登记、就业机会的创造、美化区域环境等方面发挥积极作用。在协同治理的过程中,政府要注重相关制度建设和激励机制的建立,实现在环境治理中的信息、经验共享,提升环境治理的效果,建立良性、协调的治理模式。

3. 社区治理多元化。积极发挥城市边缘区的社区作用,探索社区多元治理模式,依托政府、企业、社会组织、社会工作者、居民个体等,形成社区协同治理局面。特别是探索“社区、社会组织和社会工作者”形成合力的“三社联动”社区治理模式。在城市边缘区,社区充分发挥居民自治的功能,将“人户分离、农居混居”的人口全部纳入社区的日常服务范畴。在服务社区居民的过程中,社区对于自身难以满足的一些居民需求和居民问题,可以通过社会组织和社会工作者提供的特殊服务加以满足。社会组织是社区居民实现自治的重要载体,一方面社区居民通过参加社会组织来表达自己的利益诉求;另一方面社会组织通过提供多样化、个性化的服务满足城市边缘区居民不同的需求。社会工作者在社区范围内通过专业的社会工作方法,在帮扶失业人员和特殊群体、缓解居民与物业公司的矛盾、增进居民社会参与等方面

起到积极作用。社区、社会组织和社会工作者三者协同工作、互相支持、有效链接,能够最大程度整合资源、汇聚民意、满足需求。

在推进社会治理创新的过程中,还要着重注意几个问题:首先,增强公众参与意识。调动城市边缘区公众参与环境治理的积极性和主动性,使得公众将社会环境的治理从被动地反映问题、等待治理转变为积极主动出谋划策、提供信息。这就要加大宣传力度,增强群众参与社会环境治理的意识,形成社会治安和环境问题的群防群治局面。其次,积极扶持城市边缘区社会组织发展。社会组织在社会治理中起到极其重要的作用,目前城市边缘区社会组织的成熟度不高,参与社会环境治理的能力就会有限,难以发挥其重要作用。相关部门应当在扶持社会组织发展方面采取积极措施,比如在城市边缘区增加政府购买社会组织服务,利用社会组织的积极作用,提升城市边缘区的社会环境。最后,加强城市边缘区社会工作者队伍建设。社会工作者通过专业的方法为弱势群体提供服务,从而参与到社会治理中来。目前城市边缘区社区专业社会工作者队伍建设还有待进一步加强,较多的社区没有入驻经过专业培训的社会工作者,虽然有的社区有个别专业社会工作者入驻,但是没有能够运用专业的社会工作方法开展相关工作,而是更多被社区居委会的日常事务所困扰,没有发挥相应作用。

参考文献:

[1] PRYOR R J. Defining the rural-urban fringe [J]. Social

Forces, 1968(407).

- [2] 朱志胜. 中国城镇化格局的空间效率与区域平衡效应研究——基于2000-2012年省级面板数据的实证检验[J]. 云南财经大学学报, 2016(2): 37-48.
- [3] 李世峰. 大城市边缘区的形成演变机理及发展策略研究——以北京市为例[D]. 北京: 中国农业大学, 2005: 15.
- [4] 迟梦筠, 龚勤林. 论产业园区与城市互动发展的时空关系及其路径[J]. 云南财经大学学报, 2015(3): 12-19.
- [5] 王慧钧, 王华东. 论社会环境影响评价[J]. 环境科学进展, 1996(4): 1-20.
- [6] 冯健, 叶宝源. 西方社会空间视角下的郊区化研究及启示[J]. 人文地理, 2013(3): 20-26.
- [7] 易承志. 大城市城乡结合部公共服务资源是如何配置的? ——以上海市J镇为例[J]. 中国农村观察, 2015(6): 70-83.
- [8] 卢福营. 城镇化进程中近郊村落的边缘化研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2015: 61.
- [9] 曹晨, 张雪萍, 雷佳, 等. 哈尔滨市城市边缘区环境灾害和环境风险探讨[J]. 哈尔滨师范大学自然科学学报, 2009(6): 104-108.
- [10] 顾朝林, 陈田, 丁金宏, 等. 中国大城市边缘区特性研究[J]. 地理学报, 1993(4): 317-228.

Research on Social Environment Problems and Optimization Approaches in Urban Fringe:

Based on the Perspective of Social Governance Innovation

HUO Xiao-ying

(Beijing City University, Beijing 100083, China)

Abstract: Urban fringe is an inevitable product of urban development. It is not only depends on the rapid development of downtown, but also on the development of urban fringe areas that the level of modernization and maturity of a city. It can be said that the degree of development of the urban fringe reflects the degree of development of a city in some sense. There are many problems in the social environment of the urban fringe in the process of urbanization in China. There are many contradictions in the living environment, social security and the provision of public goods. All these contradictions are closely related to the massive population and the rapid urbanization process. Enough attention should be paid to it. It is an important way to improve the status through social governance innovation in the process of promoting social environment. It is an inevitable trend to change the government management mode from the single and campaign to the pluralism, diversification and networking of social governance.

Key words: social governance innovation; urban fringe; social environment

(责任编辑: 韩克勇)