

小区出新的尴尬

——南京市一项社会工程的分析

张宇

(河海大学, 南京, 211100)

摘要: 社会工程是人类设计的、改造社会的重要方式, 它被政府广泛地运用到改造社会关系的各种活动当中。只有在实施阶段, 社会工程在设计与实施中存在的各种问题才能逐渐显现出来。本文以南京市小区出新社会工程为研究对象, 分析在小区出新实施过程中出现的小区差异性与方案设计、实施之间的矛盾, 执行目标与设计目标之间的矛盾, 小区发育的缓慢性与工程设计的急剧性变革之间的矛盾, 现代物业管理机制运行与小区资源供给之间的矛盾。设计、实施关于改造人类社会行为与社会关系的社会工程是一个复杂的过程, 需要在实践过程中不断进行调整。

关键词: 社会工程; 旧住宅小区; 小区出新; 制度; 建构

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1674-4969(2015)04-0382-08

引言: 社会工程是改造社会关系的行动

社会工程是相对自然工程而言的, 与自然工程试图改造自然与生产关系不同, 社会工程试图改造的是人类社会, 尤其是对社会制度层面的改造。社会工程是一个多层次、多元素、多方法的复合系统, 包括社会工程参与者、社会工程对象与社会工程技术^[1]。社会工程本质上是面向社会重大问题所采取的有针对性的社会规划和社会行动, 是一种由政府主导、全体社会成员共同行动、针对重大应急性社会问题的新型社会工作^[2], 而制度设计就是社会工程的核心环节^[3]。为了使社会工程得到完善, 就必须在理论上给予支持, 于是有学者提出需建构社会工程学^[4-5]。国内学者对于社会工程的研究一般都强调它是改造人类社会与解决社会问题的必要手段而对其持肯定态度, 对于其可能存在的负面因素缺乏研究, 郑中玉对此提出理论批评^[6], 强调要在公共社会学层面上对

社会工程进行反思。

斯科特通过对各种巨大社会工程实践的分析, 认为任何生产过程都依赖于许多非正式的、随机的活动, 而这些活动是不可能被正式设计在规划中的^[7], 强调如果没有正式项目所忽视的那些实践知识的参与, 正式的规划是无法立足的。吕鹏通过对斯科特《国家的视角》研究, 提出为什么当国家的目标是改变国民的日常生活习惯或生产表现的时候, 它往往显得无能为力, 为什么对生活领域改造的项目的失败风险要比对生产领域改造的项目的风险要大^[8]。

中国是一个具有通过社会工程改造社会关系的传统国家。虽然已经告别了计划经济, 但是在社会主义市场经济条件下, 仍不乏以各种名义推动的社会工程。国内学者对社会工程的理论研究比较多, 而对于具体社会工程项目研究比较少, 但是社会工程的价值正是在于对社会行为与社会

关系的改造，且只有在社会工程的实施阶段才能暴露在社会工程设计与实施中存在的各种问题及可能带来的社会结果。对作为社会行动的社会工程的经验研究也将促进社会工程理论的发展。本文仅以南京市小区出新实践为个案，收集相关资料，探索在具有单位制管理背景的社区中，在社区转型的背景下，政府是如何运用社会工程的方式主导城市社区治理秩序的建构，并发现社会工程实施中存在的各种问题。

1 个案介绍：小区出新工程

1.1 旧住宅小区的基本情况

旧住宅小区是一个非常复杂的总体。旧住宅小区的复杂性首先是建筑与空间布局的复杂性。了解旧住宅小区的第一步就是要了解小区的外部形态，即建筑与空间布局状况。旧住宅小区的建筑与空间布局是多样化的，从空间的角度来分析，有封闭的、半封闭的、也有完全敞开式的小区。有的是散落、零散的小区，小区边界并不清晰。旧住宅小区的建筑面积也是不等的，有成片的、有三五栋在一起的、也有独栋的，因此小区住户亦是不均的。旧住宅小区的住房楼层也是不同的，有7层、6层、5层、4层、甚至还有平房。由于旧住宅小区一般建于20世纪60、70年代，没有统一规划，都是不同单位你建你的，我造我的，怎么建设住房，建设多少住房、建设什么样的住房都是由单位根据自身情况决定的。单位之间各自为政及建设过程中缺乏规划等原因造成旧住宅小区在建筑形态上存在各自不同的情况。由于缺乏规划观念，小区的公共用地、绿化及其他设施配备状况都是在无意识中形成了。其次是居民构成的复杂性，改革之后，庞大的流动人口给城市社区带来活力，同时一部分原单位居民开始从原住宅区迁移，通过市场将房屋出售或者出租，“原住民”与“外来户”相互杂居，更加剧了住宅区的差异性，导致小区居民结构复杂化，异质化、

陌生化，原有单位制时期创造的居民之间的联系网络逐步遭到破坏。再次是小区管理主体构成的复杂性，同时城镇住房改革之后，小区管理并未采取统一方式，而是根据不同的情况采取不同措施，有原单位继续管理的、有政府托管的、有小区自管的。由不同的管理主体分别给不同小区提供服务公共服务，形成小区公共服务多元结构。小区出新工程就是在这样一个条件下实施的。综合小区建筑形态、居民结构及管理形式，可以得出这样一个结论：虽然旧住宅小区一般指的是单位住宅小区，但是其内部结构是十分复杂的，同时各种复杂性与多样性又相互交叉，就产生了复杂多样的旧住宅小区。

1.2 小区出新的方案与实施结果

小区出新是南京市政府根据自身发展情况提出的进行社区建设的行动策略。南京市政府从1998年开始实施的针对全市1992年之前建成的城市住宅社区实施的出新工程，随着时间的推移，在工作中将1996年之前建设的社区包含进来了。并相继出台《南京市住宅小区出新达标管理规定》、《南京市住宅小区出新实施意见》和《南京市住宅小区出新验收评比工作实施意见》等一系列文件，明确目标，统一标准。小区出新的内容主要包括整治房屋及设施、修缮围堵道路、绿化生活环境、强化卫生保洁、拆除违章建筑，努力创造条件推行物业管理，以期达到切实改善居住环境，提高城市形象和管理整体水平。南京市地方政府文件中曾明确指出：各区政府应在小区出新中整合社区资源，腾让物业管理用房，为社区建立良好的“造血”机制；要以出新为契机，组织成立出新小区业主委员会或管委会，理顺社区管理体制，推行有效的物业管理或社区管理，防止前治后乱、治管脱节。在实际操作过程中政府倾向于对有条件的出新小区实施现代物业管理，也就是引进市场机制，由物业管理公司向小区提供专业的物业服务。

为了小区出新工程的顺利实施并达到预期效果,为旧住宅小区日常管理与公共服务,引入物业管理机制,政府在资金补助上做了一些安排。政府在小区出新之后还给予进驻旧住宅小区的物业公司一定的经济补助。补助的额度与社区建筑面积挂钩,建筑面积在5万平方米以下的给8万元补助;建筑面积在5万到10万平方米之间的给10万元补助;建筑面积在10万平方米以上的给12万元补助。小区出新所需资金由政府承担,且每一个小区出新都需大量资金,因此,每年出新的名额有限。

虽然政府采取了很多措施,但是小区出新之后能够维持物业管理的大概占整个出新社区的5%—7%左右。出新之后,焕然一新的道路、绿化等住宅社区基础设施在没有得到有效治理秩序保护的很快被打回原形,回到从前。某些小区在第一次出新之后没有得到有效管理,还不得不进行第二次出新,花费大量资金,造成重复建设与资源浪费。即使能够维持现代物业管理的也存在许多问题。

首先,通过对相关文件分析中可以得知,文件中所称的“社区”就是居民住宅小区。其次,小区出新有两个目标层次,第一层目标就是改善旧住宅小区脏乱差的面貌,完善社区基础设施建设,在物质层面上出新小区;第二层目标就是借此机会整合社区资源、为小区建立良好的“造血”机制,构建有效的社区管理秩序,在制度层面上出新小区。第一层次目标是实现第二层次目标的准备与前提,而第二层次的目标是小区出新的根本目标,为第一层目标的长久存在提供制度保障。因此小区出新的实质是政府主导下的一项集住房建筑改造与小区治理秩序建构为一体的社会工程。

2 小区出新实施过程中政府、居民与市场的互动

小区出新工程是在政府、居民与市场的互动

过程中实施的,政府、居民与市场的互动决定了小区出新工程的实施结果。

2.1 政府的推进

依照小区出新的方案设计,政府在其中起了主导作用,在推行小区出新的过程中不仅投入了大量的资金,而且做了机构设置上的调整,并随着小区出新的实施情况不断做出调整。2008年南京市借文明城市创建之机,要求住宅社区要建立长效管理机制,作为公共文明指数测评的重要指标,为此南京市政府对物业体制做出修改,在街道成立物业管理办公室,下设物业矛盾调解站、应急维修站以及对无人管理的旧住宅小区设置了物业服务中心,简称“两站一中心”。2009年后,政府调整资金补助策略,采取5+3+2补助模式,即第一年补助5万,第二年3万,第三年2万;2010年进驻旧住宅小区的物业公司是干完3年之后再补助。2013年南京市出台了《2013年南京市旧住宅小区出新工作实施意见》,借助大型体育赛事之机,全面改善城市环境,大力推进小区出新工作。为解决相关问题做了制度上的安排。既然在组织上做了相应的安排,那么就需要对相关工作人员进行考核。据了解相关考核工作是由市级部门主持的,主要考核收缴率与覆盖率这两个主要的指标。正是由于考核物业覆盖率的存在,导致相关机构的工作人员必须大力推进住宅小区物业管理工作,将无人管理的住宅小区管起来,旧住宅小区自然成为这项工作的重点对象。

YJM 街道物业管理科长(L):“我们推进物业管理,但是老百姓不配合,他们讲停车费愿意交,物业费收不上来,后来我们请物业公司在政府补贴8万多块钱的基础上勉强维持了一年,最后撤走了。SJW 社区的条件也很好,我们也请了一个物业管理公司,成立了业主委员会。成立业主委员会非老百姓的意愿,我们也是费了九牛二虎之力,组织两次才成立起来。但之后问题又来了,以前物管会在管物业,现在移交给业主委员

会，业委会不愿意接，说不合适。最后物业公司也撤了。”

2006年至2011年，共有57个旧住宅小区实施了出新工程。由于考核物业覆盖率，导致基层工作人员有时在小区条件上尚不成熟的情况下盲目推进此项工作，甚至在意识到某些小区无法建构起现代物业管理的情况下，依然推进小区出新工程。

2.2 业主委员会的现实情况

小区出新工程的第二个目标是为旧住宅小区引入现代物业管理机制，而现代物业管理的核心就是业主委员会（以下简称业委会）与物业管理公司之间的委托代理关系。因此业委会的存在与否及其功能发挥的程度对小区出新工程实施有直接的影响。

经过调查了解到有的旧住宅小区成立了业委会，业委会成立之后，也开展了一些社区工作，承担了业委会的职责，负责与物业管理公司与居民之间进行沟通，发挥了组织的中介作用。但是业委会成员一般年纪偏大，如CJXC小区业委会成员一共8个人，80岁以上的有4个，接近80岁的有两个。年龄与精力的限制，以及业委会的繁琐事务，给委员的生活带来许多不便，更为重要的是有时业委会的工作难以得到居民的普遍认同。

XKL小区业委会主任J：“搞了三年的时间，搞的也很累也很烦，住户当中也是褒贬不一，说好的人也有，说不好的人也有，怎么来听这些事，我有两个想法，一个是新的一届业主委员会如果不改选的话，这个主任我就不干了，看看怎么弄，讲老实话，我回去我爱人也骂，搞这些事干嘛，一天到晚烦死了，搞得鸡犬不宁，有一点屁大的事和矛盾就会搞得你不得安生，我也感觉如此。”

业委会成员仅凭奉献精神工作，工作中又缺乏相应的激励，导致业委会成员在工作中缺乏动力。

小区成立业委会也不能就认为该小区的自治水平与社区自治的假设完全一致。某些旧住宅小区也成立了业委会，但是业委会却由于各种因素，甚少活动，组织不履行相关职责，就会名存实亡，如YHL小区业委会成立三年却没有开过一次会。当前旧住宅小区业委会的水平还是比较低的，成立非常困难。有的旧住宅小区虽然成立了业委会，但是业委会的群众基础薄弱。总之，大部分旧住宅小区居民尚未对业委会的组织规范产生高度认同，业委会很难在居民中获得权威。由于业委会的存在状态，导致业委会—物业管理公司之间的委托代理关系不确定或不稳定，或业委会根本无法发挥职能，无法形成委托代理关系。

业委会成立难，成立之后能够依法正常开展工作就更难。鉴于这种情况，南京市通过成立管委会的方式解决物业管理过程中的委托代理关系。管委会是由社区居委会、管区民警和业主代表共同组成一个社区管委会，履行业委会职责，形成管委会—物业管理公司的委托代理关系。因此从管委会的组成情况分析，管委会在代表居民利益及居民参与方面远不及业委会。对于管委会代替业委会行使权力，尤其是对物业管理公司的委托权，部分居民对此是持有异议的，南京市XG区一个业主曾经把小区管委会告到人民法院，因此管委会在现行法律体系中的定位并不清晰。

2.3 物业管理公司的经营

从旧住宅小区的基础设施与业委会发展情况来看，物业公司对接管旧住宅小区的兴趣不大。如南京市LXY小区居委会主任T与GYL小区居委会主任L多次请物业管理公司到小区进行调研，但是物业管理公司调研之后没有任何答复。

2012年11月5日GL区社建工委老旧小区物业管理会议记录。

2013年12月6日XKL小区业委会会议记录。

而那些具备一定服务意识, 具有市场品牌的物业公司一般并不进驻旧住宅小区, 导致进驻旧住宅小区的物业管理公司的资质并不高, 服务意识与经营能力不强。

物业管理公司存在的基础是小区居民公共占有资源的市场化。而旧住宅小区居民公共占有资源总体上比较少, 各个小区之间差异极大且又分布不均。因此仅依靠居民公用占有资源市场化, 如停车位、物业用房等收入是无法维持物业公司的正常运转的, 居民必须要缴纳物业管理费。一个基本事实摆在眼前, 即居民缴费率非常低, 很多小区难以达到 60%; 物业缴费也水平比较低, 有 0.35 元每平方米, 有 0.55 元每平方米, 一般都低于 1 元每平方米。

日常生活中, 居民会有各种各样的理由不交物业管理费。对于庞大的物业投入而言, 在居民物业缴费不能得到保证前提下, 政府补助资金只是杯水车薪, 不能保证物业公司的正常运转, 导致物业管理公司的撤出, 即使仍在管理小区的物业公司, 也只能通过给予较少的服务项目和较低的服务水平而艰难维持企业运行。

3 小区出新中存在的矛盾

为什么小区出新的实施结果与制度设计之间存在较大差距? 为什么一个借助外部强力建构起的小区管理制度自身无法实现再生产? 小区出新的实施过程呈现诸多矛盾。

3.1 小区差异性与方案设计、实施

旧住宅小区是一个具有高度抽象性的总体性概念, 它的内部是复杂与多元的, 政策制定者在制定统一标准及方案时易忽略每个旧住宅小区的

内部特征。旧住宅小区无论是在空间布局、管理方式、公共资源拥有等方面都不尽相同。因此, 虽然小区在组成要素上基本相同, 但是各个小区要素的存在状态是不同的, 更为重要的是由于不同要素相互组合, 造成小区构成要素之间存在结构性差异。

小区出新是一项系统工程, 它的设计、实施必须遵循一定的规范。社会工程的第一步就是制度设计。制度设计是一个不断抽象的过程, 旧住宅小区的复杂多元性对制度设计过程中的抽象形成了制约, 从而产生了一个矛盾: 在社会工程中制度设计需要高度抽象, 不如此不足以形成具有高度的设计方案; 但是过度抽象又会忽视设计对象之间的差异性, 造成设计相对于现实的过度简单化。

如何保证设计的制度与现实的情况相匹配, 那就是要严格遵循制度设计的科学程序。小区出新在制度设计过程中, 在程序上要坚持实地调查、听取居民意见、听取专家意见、科学预测、组织试验, 进行修正, 尽可能多的了解现实情况, 将影响制度设计、实施的各种因素都纳入到制度设计的各个方面。制度设计应是一个连续修正的过程。遵循制度设计的程序就是平衡现实复杂多元性与制度设计抽象性之间的张力, 将制度设计的误差控制在一定范围之内, 防止过度抽象导致设计制度与现实之间存在较大差距, 防止制度设计在抽象的符号与想象之上。

但是从小区出新社会工程的设计过程中省略了很多步骤, 如图 1 所示, 缺乏专家意见、征询民意的过程, 没有严格遵循制度设计的操作规范。旧住宅小区被抽象为道路、绿化、居民等一个个组成要素, 而非构成小区要素的结构。

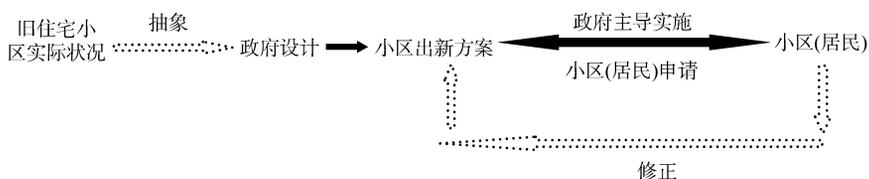


图 1 小区出新设计实施流程图

由于旧住宅小区在构成要素方面存在结构性差异，导致标准化小区形成非常困难。因此，仅仅依靠一次社会工程是无法化解不同小区之间存在的结构性差异，从而实现所有出新小区都能够在硬件方面达到引进现代物业管理方式的水平。小区出新在实施过程中对旧住宅小区不加区分，对存在结构性差异的旧住宅小区只提供了一套方案，造成小区出新制度设计具有的高度抽象化与简单化嫌疑。而在方案实施之后，又缺乏反馈，导致设计方案的不足方面一直无法得到修正。

3.2 执行目标与设计目标

小区出新实施过程就是检验制度设计与现实状况匹配程度的过程，在这一过程中基层政府扮演了重要的角色。与中高级政府担任设计师不同，基层政府在小区出新过程中扮演了执行者的角色。政府在小区出新的不同阶段，基于不同的目的，物业管理的相关机构，就需要对相关工作人员进行考核。据了解相关考核工作是由市级部门主持的，主要考核收缴率与覆盖率这两个主要的指标。

考核物业覆盖率，导致相关机构的工作人员必须大力推进住宅小区物业管理工作，将无人管理的住宅小区管起来。对于基层官员而言，管辖区内的旧住宅小区能够获得政府资源已经实属不易，甚至也积极帮助小区申请争取出新名额。如果小区获得出新，并顺利引入物业公司管理，建构起现代小区管理秩序，那么将是他们的能力与政绩的体现。所以即使基层工作人员发现了小区出新工程中存在的问题，为通过考核，他们也必

须积极推进该项工作。

考核机制不仅是一种动机激发机制，也是一种目标转换机制。考核机制的存在导致基层工作者在工作过程中不加区分的推进小区出新社会工程的实施，把小区出新工程的实施过程转变为通过考核获取政绩的过程，这种目的取代了小区出新的本来目的——建构小区治理秩序。对基层政府工作人员的量化考核取代了小区出新建构制度的本质。追求物业覆盖率代替了原有的改善与提供公共服务的目标，从而使项目执行目标与项目设计目标相背离。

3.3 小区发育与设计的变革

任何一项社会工程的实施都是基于一定的公共制度之上的，旧住宅小区原有的公共制度基础与小区出新所倡导的现代物业管理制度之间存在一定的距离。

3.3.1 单位习性

虽然单位从社区管理中退出刺激了居民对于公共事务的探索，但是并不是所有小区居民都能够从单位管理体制中走出来，许多的小区居民仍留恋单位管理模式。单位制对居民的深刻影响导致居民在小区管理转型过程中形成对于政府的路径依赖，出现抱怨多，反应情况多（向政府反应），而行动少，居民依然指望政府承担重建小区秩序的责任。这些情况的出现既是由于旧住宅小区复杂的社会管理情况决定的，也是由于居民对于政府、单位所形成的对于社区管理路径的依赖造成的。表1是居民对于物业管理方式选择的调查结果。

表1 业主期望的小区物业管理方式^①

方式	政府统一为旧住宅小区 聘请专业物业公司	小区成立业委会，业委会 聘请专业物业公司	居民自筹经费，成立居民 组织自己服务自己	合计
频率	134	47	19	212
百分比（%）	67	23.5	9.5	100

① 河海大学社区研究中心课题组：《鼓楼区老旧小区物业管理研究及新模式建议——“城市老旧小区物业管理模式”研究报告》，2013年，第8-9页。

从表 1 可以得知, 居民对于小区管理制度模式的认同是呈现多元趋势, 同时居民对政府依然存在较高的依赖性, 小区自治与服务交易行为的尚未内化为居民的行动规范。在单位制时期小区管理依赖行政命令进行, 居民与其说是生活在城市中, 不如说是生活在单位之中, 与其说居民是城市居民不如说居民是单位居民, 居民并没有任何市场化的现代城市生活经历, 没有形成市场化的现代城市生活方式, 更谈不上市场化的现代城市生活观念。这就形成了一个悖论: 即从居住的地域而言, 居民确实是生活在城市之中的, 但是却是形成了具有乡土气息的熟人社会, 居民不具有任何市场化的现代城市生活经历, 也没有市场化的现代城市社区观念, 在这一方面他们与进城农民一样是城市化的对象。

3.3.2 交流机制缺乏

从小区出新工程实施的结果看, 居民对小区出新社会工程采取的是不合作的态度, 同时居民对业委会与物业管理公司之间的委托代理关系尚未清晰了解, 对现代物业管理规则还不理解, 对于自身在现代物业管理中所处的位置还不确定。改革之后, 人口流动大规模出现更加剧了小区居民的异质化与多元化。小区居民异质的发展趋势导致居民对同一公共事务产生多元看法。如表 2 居民对于小区是否需要物业公司专业化管理作出的回答。

表 2 业主专业化物业管理需求^①

态度	非常需要	需要	不需要	不关心	合计
频率	58	112	31	11	212
百分比 (%)	27.4	52.8	14.6	5.2	100

通过表 2 可以发现, 从调查的 212 个有效样本中, 只有约近 30% 居民非常需要专业化的现代物业管理与服务, 近 20% 的居民不关心或不需要。居民对于小区是否需要专业物业管理的态度存在

较大差异。居民对小区公共服务提供方式有不同的期望。小区居民对同一事情有多元看法是人之常情, 但是由于居民之间公共生活的匮乏, 居民之间交往的减少, 卷入公共生活的程度较低, 小区难以产生具有权威性的个人或组织, 导致居民之间难以在涉及小区公共事务的活动中妥协, 从而采取一致行动。由于居民及小区内部缺乏交流的机制, 彼此之间缺乏联系, 导致意见不同又不能妥协。这些发展趋势造成小区社会资本的衰弱与流失。

3.3.3 设计的变革

根据小区出新工程设计的的要求, 在完成对旧住宅小区基础设施, 如道路、绿化等方面的改造之后, 就需立即建构现代小区物业管理或者有效的社区自治管理。对于基础设施方面的改造可以通过小区出新项目在短时间内迅速发生变化, 并取得积极效果。但是对于居民参与、市场意识等小区发育程度方面的基础却难以在短时间内取得量上的极大积累, 以致发生质变。小区出新在小区发育方面难有作为。小区发育的过程是社会资本生产与积累的过程, 其本质是小区内部关系网络的重新建构与居民交流机制的恢复。而这些都是无法依靠实施工程项目实现立即转变, 它的实现需要经过相当长的时间, 以较为缓慢的速度才能达到发展目标, 是一个较为自然的发育和演进的过程^[9]。

因此通过一项社会工程谋求实现小区管理方式的急剧现代化是不可能的, 在这样的情况下推动社会工程的实施恐将带来资源浪费。出现社会关系与利益调整的缓慢性、渐进性与社会工程设计的急剧变革之间的矛盾。

3.4 制度运行与资源供给

通过实施小区出新工程, 旧住宅小区就需要引进物业公司, 形成业委会——物业管理公司之

^① 河海大学社区研究中心课题组:《鼓楼区老旧小区物业管理研究及新模式建议——“城市老旧小区物业管理模式”研究报告》, 2013 年, 第 8 页。

间的委托代理关系，以完全小区管理制度建构。由于小区建筑状态与空间布局的限制，小区可以市场化的公共资源少；物业老旧，导致维修费用高；居民缴费率与缴费水平都比较低，这些因素的共同影响导致小区物业收入不足以维持公司运营。据了解，物业公司撤出小区管理，从而导致小区出新工程受挫的一个共同原因在于居民缴费率与缴费水平都比较低。为什么让小区居民缴纳物业管理费很难？

房屋产权变更之前，单位社区时期，小区并未经历过专业物业服务，而是由单位供给公共物品。单位成为消费的单元，个体消费的内容都并归到单位内部的单位集体消费之中：饮食、住房、教育、医疗，林林总总；而单位集体消费不具有明确的投入——产出观念，和相应的监管体制，也不存在公共产品与公共服务的概念^[10]。房屋产权变革之后，小区也未能立即接受由专业的物业服务机构来提供综合服务，而是分别由政府、居委会与居民组织提供，物业服务的专业化、组织化、社会化的程度非常低。计划经济时期形成的单位集体消费习惯还在影响个体消费，市场规范没有深入人心。消费规范是极其重要的社会资本，它可以为某些行动提供方便，同时也抑制其他行动。当“福利”与“补贴”还是大多数旧住宅小区居民希望的消费规范时，依赖市场交易的物业管理公司就难以生存。

更为重要的是现代物业管理机制运行不仅需要大量的经济资源，也需要大量的社会资本。人们之间广泛的社会联系、对市场规则的认同、相应的组织架构等都是支持建构小区管理制度运行的重要资源，这就是小区社会资本。充足的社会资本能够有效降低制度建构与维持的成本。但是通过对居民的分析，就可以发现旧住宅小区是缺乏这些公共制度基础的，即旧住宅小区自身缺乏资源再生产的能力。

所以即使某些旧住宅小区在出新之后引进物业管理公司，建构了市场化的管理制度，也会随

着政府资助的消失而出现资源的短缺。政府从外部对小区制度建构的支持不可持续性，一旦失去政府强有力的外部支持，新建构的小区管理制度就会破产，导致制度缺乏生产性，出现制度运行的持续性与资源供给之间的矛盾。

4 总结

社会工程具有抽象性、工具性、实践性、社会性，而社会工程的核心在于社会工程的设计，本质在于社会工程的实施，社会工程的设计体现社会工程的抽象性与工具性，社会工程的实施体现社会工程的社会性与实践性。把对社会对象的设计转为现实的过程就是社会工程的实践。

通过对小区出新工程设计与实施过程中可以发现，社会工程设计是从具体到抽象的过程，而社会工程实施是从抽象到具体的过程，如何处理好这两个阶段的转变，对社会工程的实施至关重要。小区出新工程的实施结果表明在一个由强大外部力量的作用下艰难的建构起的小区治理秩序自身不具有生产性。小区出新社会工程的实施过程表明，社会工程提供的任何制度供给都是建立在一定的公共制度基础之上的，没有各种公共制度作为支持的基础，由社会工程提供的任何制度都不能长期的存在下去。正如斯科特所言，一项社会工程最重要的因素：它的效率依赖于真正的人类主体的反应和合作^{[7]282}。但是“把制度搞正确”是一个困难的、耗时的和引发矛盾的过程，既需要有一整套能在文化上被认同的规则，又需要关于时间变量和空间变量的可靠信息^[11]。因此，任何建构秩序、提供制度的社会工程必将是一个长期的过程。唯有不断地社会实践才能对社会工程提供的制度方案不断提出质疑和修正。

参考文献

- [1] 王新民. 浅议社会工程[J]. 河北学刊, 1987(4): 106-108.
- [2] 唐丽. 论社会工程的本质和特征[J]. 沈阳师范大学学报(社会科学版), 2009(6): 18-21.
- [3] 王宏波, 马建明, 李天芳. 制度设计与社会理性——社

- 会工程活动的核心环节[J]. 人文杂志, 2004(4): 155-160.
- [4] 蒋影明. 社会工程学的立足点、工具和理论前沿的三个方向[J]. 学海, 2000(2): 82-88.
- [5] 王宏波、张厚奎, 社会工程学及其哲学问题[J]. 自然辩证法研究, 2003(6): 47-49.
- [6] 郑中玉, 社会工程的三种理论立场: 兼对中国社会工程学的批评[J]. 人文杂志, 2014(2): 117-123.
- [7] [美]詹姆斯·C. 斯科特. 国家的视角[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 6.
- [8] 吕鹏. 斯科特:《国家的视角》[J]. 公共管理评论, 2006(1): 157-162.
- [9] 孙立平. 社区、社会资本与社区发育[J]. 学海, 2001(4): 93-96.
- [10] 张汉. 中国体制转型背景下的单位制社区变迁[J]. 南方建筑, 2010(1): 70-69.
- [11] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 余逊达、陈旭东译, 公共事务的治理之道[M]. 上海译文出版社, 2012: 18-19.

Dilemmas in Reforming Old Residences ——On a Social Engineering Program of Nanjing

Zhang Yu

(Hohai university, Nanjing 211100, China)

Abstract: As an important means to design and reform the society, social engineering has been applied extensively by the governments in various activities intended to reform the social relations. It however is not until its implementation that various problems with the design and implementation of social engineering will become evident. Taking an old residence reform program of Nanjing as an example, this paper probes into the conflicts emerging in the implementation of this program, including those between diversity of residence, scheme design and implementation, between the execution and design of targets, between the slow development of residence and the drastic transformation of engineering design, as well as between modern property management system and residential supplies. The design and implementation of social engineering aiming to modify social behavior and social relations involve complex processes, requiring ongoing adjustment in practice.

Keywords: social engineering; old residence; old residence reform; system; construction