

上海落实“人民城市”理念加强参与式 社区规划的思路及对策

郑露莽¹

(上海发展战略研究所 200032)

【摘要】: 加强参与式社区规划是落实“人民城市”理念、应对愈加不确定的地方发展和社区更新的迫切需求。加强参与式社区规划，应发动社区主体参与，激发社区内生活力；孵化培育社区组织，激活多元参与模式；完善协商共治机制，深化基层自治实践；活化社区动力来源，推进社区持续发展；挖掘共创社区文化，增强居民社区认同；发展共益社区商业，打造社区韧性生态。

【关键词】: 人民城市 参与式社区规划 社区营造 社区治理

【中图分类号】: C912. 83 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1005—1309 (2022) 10—0090—006

一、加强参与式社区规划的背景和意义

2019年11月，习近平总书记在上海考察时提出“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，构建了“以人民为中心”的城市发展观。2020年10月，上海市民政局发布《关于落实“人民城市”理念加强参与式社区规划的指导意见》，将参与式社区规划作为推进社区空间治理、打造社区生活共同体的着力点，强调加快建立参与式规划制度，优化参与式规划流程，加强参与式规划保障。在此次新冠肺炎疫情冲击下，基层社区更是凸显出作为疫情防控前沿阵地的重要地位。

加强参与式社区规划是落实“人民城市”和共享发展理念、应对愈加不确定的地方发展和社区更新的迫切需求。作为一种实践指向并强调过程导向的规划新范式，参与式社区规划不仅包括社区建成环境的提升和完善，也重视公众参与过程中治理机制的优化、邻里关系的重构和生活共同体的重塑。它既是城市治理水平的重要标志，也是人民生活获得感的重要来源。参与式社区规划的思路及对策研究具有十分重要的现实意义和理论价值。

(一) 加快落实“人民城市”理念

参与式社区规划是共同营造回归人本的幸福家园的重要路径。社区规划应以公众参与为根本。居民是社区的使用者和直接利益相关方，公众参与能保障空间规划更有效地落地，而通过参与式设计的公共空间能让居民有真实的获得感。社区规划是激发居民公共讨论和行动的议题，是社区治理的良好切入点，是培育居民自治的重要抓手。通过共同参与社区事务，能够挖掘社区关键人物，引导社区社会关系有机生长，为激发社区内生力、场所共治共赢和地方永续发展埋下种子。

(二) 积极应对城市发展模式转型

作者简介: 郑露莽，工学博士，上海发展战略研究所助理研究员。

当下城市发展模式从高速扩张、粗放增长向存量更新、品质提升转型，城市空间外延拓展的发展规划开始转向盘活存量空间为主的在地规划。本文探索城市发展模式转变背景下的规划范式转型，^[1]从传统以增量空间规划设计为核心的自上而下的蓝图规划，转向以有机更新的社会设计为核心的自下而上的行动规划和参与式规划。

(三) 切实推进社会治理思路转变

自上而下、科层式的管理机制已无法满足社会空间异质化、利益主体多元化、日常生活流变化所导致的不确定的地方发展和社区更新。随着社会治理重心下移，基层治理遇到人员配置不足、经费缺乏和技能缺失的实施瓶颈，重构地方良序生长的生活共同体挑战巨大。参与式社区规划从服务基层治理的角度出发，重视社区主体意识的培育和社区组织管理的优化，从而为基层助力赋能，推进从管理到治理的思路转变。

二、参与式社区规划的基本内涵

(一) 社区共同体的概念与嬗变

德国社会学家滕尼斯(F. Tönnies)将共同体、社区(Community)概念引入社会学，其所指的社区是基于传统的农村社区、熟人社会，因血缘、亲缘关系所凝聚的群体，具有共同的利益、背景和诉求，是密切互动的共同体。^[2]现代文明带来的社会分工和人口流动瓦解了共同体的社会基础，形成了“原子化”的社会，但是人口聚居的城市仍需要一定的社会链接，陌生人之间仍需有一种“类共同体”的社会关系。有学者认为，现代社区是“类共同体”的公共领域。重拾或建立像共同体那样的直接接触的人际关系，亦即要“结缘”，是当代社区更新的目标。

(二) 从管理到治理

从社区概念内涵看，社会性的社区工作是自下而上的，基于居民共益共享共治的集体性、关联性的积极行动；而管理性的社区行为更多是公共部门自上而下的行政管理和政策介入。我国强大而完善的社区管理体系是社区治理优于其他国家体制的前提。但“管理”与“治理”的内涵概念和行动准则大相径庭。“管理”多强调政府或官方自上而下的权威意识，以“命令/服从”的单向线性机制为其运作基础，力求维持一种完美的秩序。“治理”则更强调城市各利益相关方“共治共管共赢”的多元格局。^[3]在治理体系中，政府逐步实现从管理者到服务者的身份转化，既卸下不可承受之重，又激活社会其他阶层与群体的参与意识和自我意识。

(三) 从空间生产到社区更新

法国思想家亨利·列斐伏尔提出了空间生产的三元辩证：空间实践、空间表象、表征性空间，分别对应空间的3个维度：物理空间、象征空间和社会空间，也对应不同的空间生产主体：资本和权力主导的实体空间建造(物理空间生产)、知识精英主导的空间知识建构(象征空间生产)、使用者主导的生活空间体验(社会空间生产)。在列斐伏尔的三元辩证法中，空间生产理论隐含了从资本和权力主导的物理空间生产转向使用者主导的社会空间生产的价值导向。

随着社会治理重心的下移，存量规划背景下的社区包含3个层面的内涵：一是物质性，即邻里单元在环境条件、基础设施、功能服务上满足居民的日常生活。二是治理性，即依据我国现行行政体制，以街道或居委会为依托的治理单元。三是社会性，即社区身份认同的重建、社区关系的重构和社区共同体的重塑。^[4]社区既是群众生活的美好家园，也是城市治理的稳固底盘，更是邻里关怀的精神处所。为进一步贯彻落实习近平总书记关于“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，加强参与式社区规划应包含3个层面的内涵：系统性社区规划、精细化社区治理、渐进式社区营造。

三、参与式社区规划的现状和瓶颈

(一)参与式社区规划的现状与趋势

国内外社区更新已呈如下趋势：一是社区主体多元化，二是社会组织在地化，三是社区资源网络化，四是治理模式混合化。上海社区更新和参与式社区规划的总体情况表现如下：一是在规划范式上，从“只见物，不见人”的项目制住区规划转向关注社区社会、经济、文化、空间以及制度等多维度、可持续的地方规划和社会设计。二是在治理模式上，从自上而下的城市管理向自上而下与自下而上相结合、多方协作的多元城市治理模式转变。三是在参与方式上，社区更新中居民参与度不断提升，参与主体逐渐多元化，参与途径愈加多样化，参与梯度更具包容性。作为社区更新的主要工具，参与式社区规划模式大致可分为：政府主导模式、市场导向模式、社区自治模式、多元共治模式。组织类型可分为：中心制、科层制、合弄制。上海的社区更新及社区规划多借鉴日本和中国台湾地区的社区发展经验。近年来，中国的社区实践和研究成果层出不穷，同时社区的研究方法也在不断探索和创新。

1. 日本的社区营造理念与发展经验

日本的社区营造产生于 20 世纪 60—70 年代经济高速发展时期，其重要目的是保持地域的多样性和独特性，发掘地区传统文化潜质。日本社区营造的历程从“诉求与对抗型”（20 世纪 60—70 年代）到“市民参与型”（20 世纪 80 年代初期—90 年代中期）再到“市民主体型”（20 世纪 90 年代中期以来），^[6]是一部公众参与的历史。从市民发起的历史街区保护运动，到参与政府制定立法，再到作为主体推动社区营造条例的实施，其中 1995 年阪神大地震是日本社区营造的转折点。市民团体和志愿者救灾迅速，使之前积累的市民力量大爆发。1998 年《特定非营利活动促进法》出台，NPO 法人数量激增，社区营造从对历史街区的关注延伸到日常生活的方方面面。随后，NPO 逐渐成为社区营造的中坚力量。

日本社区营造的代表人物有浅海义治、山崎亮、谏庭伸、木下齐等。浅海义治总结自 1992 年开始的东京世田谷区社区营造工作方法，主张“协动型社区营造”。山崎亮从设计出发，提出社区设计更重要的是人的关系的设计。谏庭伸梳理了介入社区营造的不同角色和工作方法。木下齐从激发本地商街的活力出发，探索出一条由民间主导、以企业盈利来落实地方创生的实践之道，提倡将运营思维引入城市更新。上述日本社区更新与社区营造的研究着眼于本地化的实践经验总结，理论思考相对不足，更缺乏对体制创新的整体架构。

2. 中国的社区营造实践

2008 年，清华大学社会科学学院在汶川地震后组建清华大学可持续性乡村重建团队，进行灾后重建和社区营造。2011 年，清华大学成立信义社区营造研究中心，推动北京大栅栏地区和上海市嘉定区信义置业地产开发前置社区营造工作。2010 年，北京大栅栏社区更新项目启动，北京大栅栏投资有限责任公司为实施主体，该项目为政府主导、市场化运作的基于微循环改造的社区更新计划。通过杨梅竹斜街试点改造，北京持续整合和推进创意文化产业进胡同，借助北京国际设计周平台，探索“居民自觉自愿、社会共同参与”的社区更新模式。2013 年，南京成立雨花翠竹社区互助中心；2014 年，研发社区互助参与营造手册 1.0 版本，旨在促进居民的参与感和志愿者精神，以相信、参与、承担、互助为价值观，推广社区互助参与营造实践。2014 年，同济大学建筑与城市规划学院景观系成立四叶草堂社会组织。四叶草堂定位为“社区营造的自然教育机构”，以社区花园为抓手，整合社区在地资源，挖掘社区主体性，推进城市微更新和社区治理。2016 年，深圳市光明新区凤凰社区开启“政府+企业+社会”共同参与的社区更新，形成“专业力量+义工+社工”的营建模式，充分调动自然与人的社区资源，重构当代熟人社会。2016 年，成都率先提出以社区总体营造理念为核心的城乡社区可持续总体营造行动，支持鼓励公益性社会组织在地陪伴式社区更新，地方政府整合社区资源，社工人才持续社区培力，推动居民自主参与和社区公共精神的提升。2017 年，中国台湾地区台湾大学建筑与城乡研究所成立乡愁经济团队，推动泉州“美丽古城家园共造”社区营造行动，组建民间工作团队，调动地方居民参与社区自治，探索政企连携、多方协作的社区有机更新活化机制。2018 年，“大鱼社区营造发展中心”在上海市长宁区新华路成立，

工作人员运用在地陪伴式的工作方法，借助“城事设计节”，将物理空间改造为硬件载体，探索社区更新中以人的关系为软件内核的社区营造，致力于社区结构和社会关系的重塑。^[6]

总结中国国内社区更新路径，其经历了灾后重建—社区空间微更新—社区营造培力自治—社区治理多元共治的演变历程。大量专业团队及研究学者不断优化更新路径并及时总结相关理念和经验。

（二）上海参与式社区规划的问题与瓶颈

1. 历史社区

一是老旧的物理环境与快速的城市开发导致保护与发展的矛盾是历史社区更新的主要问题，人口老龄化和流动人口比例过大导致社区关系的薄弱和开发压力的强势。二是产权归属不清、公共私域边界模糊，是推进历史社区更新的重要难点。厨卫合用普遍，电线私拉严重，车辆乱停占用弄堂道路。通过在过道、花园等公共空间违章搭建，欲解决厨卫储功能面积不足的问题，从而影响房屋结构安全，破坏历史建筑风貌。三是缺乏精细化的历史街区联动保护机制和有效的市政管理、物业管理机制是阻碍历史社区更新的主要痛点。一方面，大多数老洋房物业管理仅维持托底管理，除基本房屋保修外，保洁、保安均未能到位。有些弄堂无门卫管理，安保设施缺乏或损坏，造成潜在的安全隐患。另一方面，历史社区更新多部门协同管理难、创新优化难、持续参与难。

2. 老旧社区

物理环境和人口结构的老化导致居民对社区环境的不满，复杂的历史问题和利益格局导致在地居民社区事务参与度不高。

一是物理环境老化导致居民生活满意度下降。公共活动空间缺乏且利用率不高；停车挤占公共通道甚至生命通道，但车位依旧不足；绿色空间可进入性差且无人养护；无障碍设施及电梯需求大却协调难；宠物随地便溺，小区环境卫生不容乐观。二是人口老龄化严重，人群服务需求多元化。小区人口老龄化比例趋高，关爱需求多元，对居委会依赖性大。人户分离情况增多，房屋出租情况日增，困难群体、外来人员等群体比例提升，社区人口结构复杂化，社区关心帮扶工作日趋繁重。三是老年人自觉参与意愿普遍偏低，传统社区组织形式难以持续吸引年轻人的参与，租户及流动人口缺少地方参与的恰当身份和机会。

3. 次新社区

一是较为完善的基础设施及相对崭新的外观效果，让次新社区成为参与式社区规划的盲区和设施升级的盲点。慢行系统匮乏，健身设施陈旧，公共休闲空间利用率不高，生活性服务设施不健全等与日益趋高的环境品质需求构成次新社区的主要矛盾。二是中产阶层对隐私的保护和严格的安保措施，导致社区公共活动的缺失、社区人际关系的淡漠和社区主体意识的薄弱，居民参与自治共治积极性和广泛性不足。三是业委会及物业管理矛盾突出。一方面，业委会人选难、成立难、规范运作难。另一方面，现有物业费难以维持上涨的物业管理成本，物业服务质量下降，居民满意度不高，维修基金使用、筹措、监管难度大。

四、上海加强参与式社区规划的总体思路和实施路径

（一）上海加强参与式社区规划的总体思路

未来，上海加强参与式社区规划总体思路要着力实现四大转变：一是参与主体要实现从自发行动向自觉内生转变。二是在地组织要实现从链接资源向破圈共谋转变。三是多方协作要着力从自治共治向共益共融转变。四是社区规划要着力从空间设计向关系设计转变。五是社区发展要着力从物质更新向地方创生转变。

(二)上海加强参与式社区规划的实施路径

现有规划体系已相对完善，而社区规划一方面是对上位控规的解读，另一方面是对社区更新建设和持续发展提出更加具体的行动规划。社区规划强调实践指向，重视过程导向，亟需立体化构架和制度化保障。

1. 实现供需精准对接，保障规划系统性落地

平衡专业供给与社区需求，多部门协同赋能街道，专业智囊团梳理资源，社区规划师全程跟踪，精准应对民需，鼓励吸纳社会资本参与盘活和运营社区存量空间。打通规划落地“最后一公里”，用系统、发展的视角优化社区规划设计策略，协助制定社区空间规划导则及行动计划，保障空间规划的有效落地和效能提升。

2. 优化协商共治流程，推进全过程公众参与

优化协商共治流程，组织实施前联席征询、推进实施中协商共创、加强实施后跟踪评议，推动形成自上而下与自下而上相结合的规划行动机制，前置公众参与于规划编制阶段，搭建多元、包容、开放的共商共议共创平台，给予政企社学民平等参与机会，使公众参与过程成为主体协商、凝聚共识、共同实践的闭环治理过程。

3. 双向参与赋能培力，重塑社区生活共同体

挖掘社区内生力，建立常态规划法制交流会制，激发居民主体意识，孵化在地社会组织，借助专业化的形式和工具，注重因地制宜，加强双向参与赋能培力，社区规划师和在地智囊团为社区提供专业支撑和知识赋能，社区街道居委会为专业团队提供介入社区的有效方式方法。重塑社区生活共同体，重建地方的场所认同和身份认同，提升在地圈层的凝聚力和黏结度。

五、上海加强参与式社区规划的对策建议

(一)发动社区主体参与，激发社区内生活力

发动全年龄段的居民参与全过程社区更新，激发社区居民的主体意识和参与公共事务的热情，培育参与式社区规划的群众基础，增强居民参与感与获得感。一方面，通过赋权赋能，鼓励多元主体参与社区事务，实现公平、公正、有效、有品质的参与。另一方面，转变政府角色，从服务者、引领者转型为参与者、协作者，重点培育激发社区内生动力，基于人的可持续发展，推动社区全面发展。

(二)孵化培育社区组织，激活多元参与模式

培育专业化、在地化的社会组织，深耕地方培力赋能，挖掘内生力，促进社区结社，链接外驱力，提供资源对接，承担社区治理的发动机角色。鼓励扶持地方治理共同体组织，探索持续在地参与式社区发展组织模式，鼓励支持在地组织提炼有效工作方法，总结社区营造指导手册。创新灵活、弹性、因地制宜的社区社会企业认证机制，支持深耕、服务于在地的专业机构的设立，引导其深度参与社区治理，探索其自我造血、良性发展的属地化运作机制。

(三)完善协商共治机制，深化基层自治实践

通过基层自治的“微改革”和“微创新”，探索基层自治、多方共治在决策社区公共事务、优化社区更新机制方面的可能性。基于一定的社区认同感，尊重个体及社区治理共同体，实现互信，达成共识，完善参与机制、议事机制、决策机制、监督评估机

制。打破行业壁垒，催化多部门协同参与，应对不同场景变化，形成连贯政策，弹性优化创新机制。建立分层级多维度的社区规划师框架，各专业各司其职，高效衔接协同并举。

(四)活化社区动力来源，推进社区持续发展

活化社区动力来源，充分挖掘社区达人和社会资源，有效整合串联社区存量空间资源，共同协商制定系统化的社区空间规划导则和行动计划，完善更为平等、包容的人人参与机制，构建韧性、稳健的社会关系网络，实现社区持续营造、更新与发展。优化提升社区营商环境，支持社区、商户、企业联动发展。优化整合社区公共设施和公共服务体系，支持社区居民和家庭的全方位成长。优化推广社区基金会等资金筹措机制，使项目资金使用周期摆脱财政年度限制，吸引社会资本不断注入，为社区创新实践提供可持续的资源支持。通过高品质的社区环境、高水平的社区服务、原真而创新的社区文化、互联而共益的社区关系、包容而良性的参与机制，全面支持社区可持续发展。

(五)挖掘共创社区文化，增强居民社区认同

充分挖掘社区历史遗产和文化记忆，充分尊重社区历史风貌和宝贵特质，必要时研究制定适用于历史建筑现代化的特殊规范标准。结合历史资源保护和共创集体记忆，推进社区空间更新和文化塑造，重塑地方文化特色和社区身份认同。组织社区公共文化活动，将文化融入社区生活，增强居民社区融入感和归属感。引入公共艺术、现代艺术、参与式艺术等年轻化、创新性的表达形式，吸引年轻群体和多元社群的社区参与。鼓励社区文化共创，创新社区文化内涵，唤起文化想象力；通过社区杂志、社区文创等方式进行文化生产和文化输出，活化社区文化内容，实现社区文化传播和推广。

(六)发展共益社区商业，打造社区韧性生态

利用社区商业服务网点与居民日常生活的内在紧密联系，将本地化商业活动与社区公共活动结合起来，强化商户与居民守望相助、共益共融的社区关系网络。根据社区资源禀赋，合理引导传统商业传承创新，充分挖掘社区原真性，有效推进商业与周边社区、校区、园区联动发展，重构差异化地方商街。鼓励设立地方友好商户联盟，统一协调业态布局和社区准入，避免恶性竞争，倡导社区共益互惠原则，赋能社区友好商户积极参与社区公共事务，鼓励商户与社区关键意见领袖共同策划社区活动，促进多元主体公共交流，打造支持社区发展和居民生活的韧性商业生态系统，共谋社区全面、可持续发展。

参考文献:

- [1]刘佳燕, 沈毓颖. 社区规划: 参与式社会空间再造实践[J]. 世界建筑, 2020(2):10-15, 139.
- [2]斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会[M]. 张巍卓, 译. 北京: 商务印书馆, 2019.
- [3]《城市规划学刊》编辑部. “城市精细化治理与高质量发展”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2020(2):1-11.
- [4]童明讲座|社区是否可以被规划?[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/W75v8wABkC21iZhmJoTTJg>.
- [5]胡澎. 日本“社区营造”论——从“市民参与”到“市民主体”[J]. 日本学刊, 2013(3):119-134, 159-160.
- [6]成都市民政局. 中国社区营造案例集(一)[C]. 全民社造实践平台, 2018.
- [7]木下齐. 地方创生——观光、特产、地方品牌的二十八则生存智慧[M]. 不二家出版, 2018.

[8]山崎亮. 社区设计[M]. 北京: 北京科学技术出版社, 2019.

[9]飡庭伸, 山崎亮, 小泉瑛一. 社区营造工作指南——创建街区未来的 63 个工作方式[M]. 上海: 上海科学技术出版社, 2018.