

老旧社区更新中规划应对非正式治理的三种行动模式*

赵楠楠 刘玉亭 文宏

Three Currents of Informal Governance Amidst Old Neighborhood Regeneration

ZHAO Nannan, LIU Yuting, WEN Hong

Abstract: China has undergone a profound transformation from urban renewal to community-based micro-regeneration. In this process, the communicative and participatory planning approaches have been highlighted. Guangzhou's informal governance endeavors at the community level underscores the need for planning innovations that can foster proactive participation of community stakeholders. Through the case studies of informal governance in the Enninglu, Dongcheng, and Pantang Communities, this paper reveals the diverse pathways of community collective actions and their impacts on plan adjustments, policy changes, and governance dynamics. On the one hand, the paper reviews the evolutions of Guangzhou's community renewal and governance models, identifying China's distinctive community governance approach centered on residents' communities and street offices. On the other hand, it analyzes each case in terms of key actors, collaborative relationships, and policy responses. On this basis, this study put forward strategies for formalizing avenues for expressing public opinions, reinforcing mechanisms of planning participation and consultation, and institutionalizing the roles of community planners. It provides a reference for transforming the model of informal governance from one characterized by antagonization to one embracing consultation and collaboration.

Keywords: neighborhood regeneration; informal governance; participatory planning; micro-regeneration; community planner

提 要 随着“共建共治共享”“人民城市”等治理理念不断深化，我国正在推进的老旧社区更新工作更加注重人居环境改善、社区活力提升、地方文化保护和基层治理培育等空间与社会维度综合视角下的“高质量发展”。近年来，广州城市更新实践中，以社区为单元的非正式治理活动频发，亟需探索面向社区主动参与的规划创新应对。通过广州恩宁路、东成花苑、泮塘五约等3个案例实证，论证老旧社区更新过程中的3种行动模式及其规划响应。一方面，梳理广州社区更新政策发展与治理模式演变，识别我国以居委会、街道办等基层治理机构为主要实施主体的特色社区治理体系。另一方面，从行动主体、协作关系、制度反馈等3个方面分析非正式治理行动轨迹背后的资源配置能力、诉求表达策略和规划响应结果。提出拓展正式化意见表达渠道、深化参与式规划与协商机制、健全规范化社区规划师制度等应对策略，以推动非正式治理从对抗走向协商与协作的行动模式。

关键词 社区更新；非正式治理；参与式规划；微改造；社区规划师

中图分类号 TU984 文献标志码 A
DOI 10.16361/j.upf.202304004
文章编号 1000-3363(2023)04-0025-07

作者简介

赵楠楠，华南理工大学公共管理学院、香港大学建筑学院城市规划及设计系博士后，nnzhao@scut.edu.cn

刘玉亭，华南理工大学建筑学院、亚热带建筑与城市科学全国重点实验室教授，博士生导师，通信作者，yliu@scut.edu.cn

文宏，华南理工大学公共管理学院教授，博士生导师

在我国城市更新从“旧城改造”到“社区微改造”的转型背景下，“共建共治共享”的决策模式更加强调社区更新中居民的主动参与和主体作用^[1-4]。随着人们私权利意识与社区归属感的提升、居民专业水平的提高，以及对资源再配置公平性的诉求强化，居民参与社区公共事务管理的意愿更加凸显^[5-8]。近年来，基于物质空间改造的传统

* 国家自然科学基金“面向完整社区更新的效应测度及规划优化研究——以广佛珠为例”（52308062）；中央高校基本科研业务费项目（社会科学类）“人民城市视角下老旧社区更新对居民地方感的影响及治理优化研究”（QNMS202307）；亚热带建筑科学国家重点实验室开放课题“制度-行为理论下社区微改造的居民参与水平测度与影响机制研究：基于粤港比较视角”（2022ZB03）

更新行动相关的非正式治理事件层出不穷，在部分社区中甚至出现“反增长力量”以抵制更新进程^[9-12]，体现了更新规划制度落后于实践的特征，其背后的深层问题是对非正式治理行动模式的认知局限与规划应对不足之间的错位。在国内文献中，现有研究集中于对房地产驱动式城市重建中的“国家—市场”关系进行讨论，较少关注针对社区尺度非正式治理行动及其影响的系统研究。

因此，本文基于广州案例实证，深入论证老旧小区更新中非正式治理的行动模式及规划响应，并进一步提出促进“社区—社会”共享改造成果、提升更新规划实效、优化社区治理结构的规划应对策略与政策建议。一方面，系统梳理广州社区更新政策发展与治理模式演变，归纳面向非正式治理行动的“行动主体—协作关系—制度反馈”分析框架；另一方面，针对广州恩宁路、东成花苑、泮塘五约等3个具有差异化特征的社区更新案例开展深度实证，以论证非正式治理的行动模式及其制度反馈，并凝练相应的规划响应和应对策略。

1 广州从“危旧房改造”到“社区微改造”的老旧小区更新政策及治理模式演变

1.1 广州老旧小区更新政策发展历程

狭义上，广州社区更新的制度建立可追溯到1987年“危房改造建设管理所”的成立。在随后30年间，广州城市建设经历了高速发展的阶段，其城市更新与社区发展理念与实践也在不断演变。21世纪以来共经历3个政策阶段，对应不同的规划安排与治理模式，见表1。

第一阶段是大事件驱动下的政府主导式内城重建。大运会、六运会、亚运会等大事件，推进了六运小区、恩宁路旧城改造、猎德村重建等一系列社区建设和改造项目。这一阶段的社区更新政策以“危旧房改造”为标志（1987—2020年），以政府主导的城市空间综合整治和内城社区拆除重建模式为主。

第二阶段是市场参与下城市存量社区改造和优化，更新政策体现出分化特征。一方面，针对旧城、旧厂、旧村城市存量土地资源，广州以“三旧改造”

表1 广州社区更新政策演变阶段

Tab.1 Stages of policy evolution of neighborhood regeneration in Guangzhou

话语阶段	旧城改造	城市更新		微改造
具体政策	棚户区改造（危旧房改造）	三旧改造	既有住宅加装电梯	老旧小区微改造
主导时期	1987—2020年	2009年至今	2008—2021年	2016年至今
行动主体	中央政府、地方政府	地方政府、开发企业、产权主体	基层政府、社区业主	地方政府、基层政府、开发企业、社区居民
空间尺度	城市	城市、街区	社区	街区、社区
规划及治理模式	政府主导、拆除重建、综合整治	市场主导、拆除重建、成片连片整治	业主协商、社区报批、控规调整	政府主导、社区参与、整体改善
改造目标	内城整体环境改造和城市基础设施供应	存量土地资源再利用和片区经济发展	既有住宅适老化改造	老旧小区人居环境提升
规划条件	政府主导的土地征收或公房收储	政府主导的土地出让和控规编制	业主协商共识达成	改造前摸查，纳入年度计划以获取财政补助
重要政策节点	1987年，广州成立“危房改造建设管理所”负责危房改造专项事务	2009年，广东省推进“三旧改造”政策，提出成片连片改造模式	2008年广东省人民政府发布《既有住宅增设电梯的指导意见》，2016年广州出台《既有居住建筑增设电梯办法》	2016年广州《城市更新办法》提出“微改造”，2020年国务院发布老旧小区改造23号专项文件

资料来源：根据相关政策和文献资料整理

政策（2009年至今）为驱动，开启了市场参与下的大规模房地产驱动式城市存量土地再开发。另一方面，针对城市老旧居住区，发布既有住宅“加装电梯”政策^①（2008—2021年）。据统计，2000—2016年间广州共有1616个电梯加装项目，而2016—2018年间数量达到2590个，体现了老旧小区对于加装电梯的实际需求增长，也侧面反映了该政策的逐步制度化与常规化。

第三阶段是强调社区主体角色的“微改造”和老旧小区改造（2016年至今）^[13]。广州2016年在《广州市城市更新办法》首次提出“微改造”创新模式，2017年被列入全国老旧小区改造试点城市。2020年，《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》发布，开启城市存量空间提质迈向老旧小区微改造的新阶段。据统计，2019—2022年全国老旧小区改造项目开工共计约16万个，以基层政府主导、社区参与下的环境整体提升和人居环境改善模式为主^[14]。总体而言，规划制定、审批与实施的决策权逐步从市政府下沉到区政府和街道办层面，表现出“自上而下式”规划制度安排和“自下而上式”社区非正式治理行动相结合的作用轨迹。

1.2 面向广州老旧小区更新的非正式治理行动分析框架

1980年代以来，随着公众权利意识的深化，城市研究相关国外文献开始关注市民和社区居民为争取城市权利而采取的非正式治理（informal governance）行动^[15-16]。在西方语境中，以社区为主导参与项目发起、人员招募、方案比选等过程的社区发展计划，在英美国家已形成相对稳定的实践模式。但是，我国仍处于由增量发展迈向存量提质的转型阶段^[17-18]，强调政府在组织协作活动、提供制度平台、推动规划实施等方面的重要作用^[19-20]，表现出中国特色化的社区治理体系。

因此，本文构建“行动主体—协作关系—制度反馈”的分析框架（图1），论证老旧小区更新过程中非正式治理行动的形成轨迹、作用路径和规划响应，以补充国内外社区尺度非正式治理的相关理论视角。其中，“非正式治理行动”指代多元行动主体在社区更新触媒下主动参与规划制定、实施和反馈的集体行动过程。相对于自上而下的制度安排，非正式治理更强调发挥社区主体或基层治理机构的能动作用，聚焦多元行动主体在集体行动过程中形成的新兴社会关系或协作治理网络。

2 从“对抗式”“协商式”到“协作式”的社区非正式治理行动模式与制度反馈

本研究通过深度访谈、焦点小组、参与式行动研究等质性研究方法，剖析恩宁路、东成花苑、泮塘五约等三个案例中非正式治理的行动主体、协作关系及其规划响应。见表2。

2.1 恩宁路微改造案例：个体网络联盟投诉式行动模式

恩宁路案例中，非正式治理的行动主体主要从个体尺度出发，通过网络联盟的形式进行意见表达和投诉。自2006

年启动至今，恩宁路片区的更新理念经历了从旧城改造式地块整体开发、原貌梳理式城市景观重塑，到功能置换式“微改造”的演变^[21]（图2），治理关系从单一的“政府—居民”二元关系，发展到包含政府、居民、开发商、媒体、与其他市民等多元主体的复杂关系网络^[22-23]。本研究识别了恩宁路更新过程中的两次非正式治理行动，参与者以反对联盟的形式实现了治理尺度的转换，并获取与政策制定者对话和协商的机会^[24-25]。

第一次非正式治理行动发生在恩宁路早期拆迁阶段（2007—2011年）。受拆迁工程影响，居民与地方媒体、NGO组

织及民间关注小组等热心市民形成反对联盟，通过集体抗议、个体投诉、媒体报道等方式进行诉求表达，并寻求更多社会关注。最终推动拆迁政策延期、更新方案调整、更新话语转变等制度反馈。例如，在社会舆论压力下，荔湾区政府于2009年颁布拆迁延期公告，并根据居民意见陆续调整了恩宁路相关更新规划方案，逐渐提高拆迁改造赔偿标准，最终推动该街区更新的价值转变与话语转型，体现为更新政策的重点从拆除重建转向城市景观整治与历史文化保护等。

第二次非正式治理行动发生在开发商介入后的恩宁路微改造阶段（2017—2019年）。2016年，开发商主导下的永庆坊微改造项目启动。然而，以创意街区商业开发为主导的更新方案受到在地居民反对，由于规划参与机制的不完善，社区居民的意见和诉求难以通过制度化的渠道传递给规划团队或政府。受前一轮的对抗活动影响，政府主体对社区参与机制进行了反思和调整。2018年9月，荔湾区政府成立首个“共同缔造委员会”，以实现包含政府、市场、居民、社会公众、媒体等多元主体的首次面对面交流（图3）。该制度在广州随后开展的其他社区更新项目中推广，并成为广州

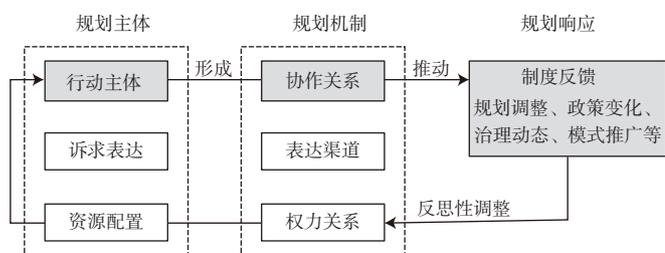


图1 面向社区更新过程中非正式治理的“行动主体—协作关系—制度反馈”分析框架

Fig.1 Analytical framework ("Key actor-Collaborative relation-Institutional feedback") to conceptualize the informal governance in neighborhood regeneration

表2 三个案例的基本情况、制度结构及社区行动一览表

Tab.2 The profiles, institutional structures, and community actions of three cases

项目	恩宁路微改造	东成花苑老旧小区改造	泮塘五约微改造	
案例概述 规划安排	项目地点	荔湾区恩宁路历史文化街区	天河区黄埔大道中	荔湾区逢源大街—荔湾湖历史文化街区
	建造年代	1930年代	1995年	建村始于宋代，现有建筑主要兴建于1960年代
	改造时间	2016年至今（2006年启动旧改项目）	2019—2020年	2016年至今（2007年启动旧改项目）
	规划范围	11.37万m ²	3.03万m ²	3.2万m ²
	人口规模	现状共400多户	现状共946户	现状共100多户
	资金来源	市场资本	市区财政、居民自筹	市区财政、市场资本
	决策主体	区政府、街道办、开发商	区政府、街道办、规划团队	区政府、规划师、文商旅
非正式治理行动	行动主体	个体反对者	社区协商代表	社区规划师与居民
	协作关系	网络化话语联盟 (居民、地方媒体、专家学者、NGO组织)	社区代表动员 (顶楼业主、自治小组、物业公司)	社区协作伙伴关系 (社区规划师、居民、NGO组织、专家学者)
	诉求表达	从抵制拆迁到要求公私房改造同权	维护既有空间私人产权，寻求政策弹性	从公房建筑改造到参与历史文化保育
	过程手段	政府热线投诉、集体抗议、联名信访、媒体报道等对抗活动	顶楼业主联名信访、社区代表前往街道办协商、自治小组向区政府投诉	培育社区组织、组织邻里活动、建构共同目标、生成集体认同
	资源基础	对抗活动带来的社会影响，私人产权的合法性	正规渠道的充分运用，决策者面对社会问责的制度压力	微改造政策下居民参与决策权，社区规划师的制度支持
	行动轨迹	个体投诉式 外部对抗活动	社区代表式 内部协商活动	社区规划师介入式 内外协作活动
制度反馈	拆迁政策延期 更新规划调整 成立共同缔造委员会	规划模式推广 推动改造政策弹性 社区组织常规化	社区规划师制度推广 地方知识积累 历史保育目标公共化	

资料来源：根据访谈、实地考察和相关规划文本整理

探索社区协作更新模式的一项重要制度化特征。

总体而言，恩宁路案例中非正式治理行动表现为个体投诉式的外部对抗模式（图6）。反对者采取组建网络联盟、扩大社会影响、个体投诉式对抗活动等方式进行自下而上式意见表达，试图突破既有制度的制约性，推动拆迁政策调整、规划方案修改、建立新的意见反馈平台等政策变化，并且由于反对联盟的组建，逐渐改变了决策过程中的治理关系。在此模式下，对抗者背后的资源来自早期的社会舆论影响和后期的私人产权合法性固化。

2.2 东成花苑老旧小区改造案例：社区代表协商式行动模式

东成花苑案例中，非正式治理的行动主体主要通过社区代表的形式进行组织动员和对外协商。2018年，东成花苑改造项目启动前期筹备工作，开展环境综合整治以达到改造前工作标准，并引入规划团队进行适老化改造方案编制，于2019年完成基本改造内容（图4）。在此案例中，在制度相对滞后的情况下，社区更新出现责任主体模糊、反馈机制缺位、固有利益分化等问题，特别是社区更新过程中利益协调和共识达成的过程尤为艰难。本研究识别了东成花苑改造过程中的两种社区动员路径。

一方面，自上而下的规划动员过程体现在前期筹备阶段以天园街道办等基层治理机构主导的非正式治理行动。2018年6月，街道办建立建管委，负责动员社区居委和物业公司，开展改造前的环境整治工作，并要求顶楼居民清理天台围院的杂物并拆除自行搭建的构筑物。然而，由于政策发布仍采取楼栋张贴告示的传统形式，缺少与社区居民的沟通和在地的社区条件评估环节，引起许多居民的不理解和不支持，特别是天台的私人空间产权受到影响的顶楼业主，因此引发自下而上的社区动员。

另一方面，自下而上的自组织社区动员过程，体现在政策实施阶段，以受拆违政策影响的顶楼业主主导的非正式治理行动。2018年9月，业主借助新媒体主动寻找其他具有共同关心事务的居民，并建立居民自治小组。一方面，成



图2 恩宁路改造前后实景图示意
Fig.2 Photos of Enninglu before and after the regeneration



图3 恩宁路“共同缔造委员会”例行会议实景图示意
Fig.3 Photos of the negotiation meeting launched by the "co-creation committee"



图4 东成花苑改造前后实景图示意
Fig.4 Photos of Dongcheng community before and after regeneration

员分工收集相关产权合法性的支持材料，以获取与政府公共部门进行协商的机会；另一方面，小组选取社区代表，在与其他居民沟通过程中获取支持，并组织签署联名意见书，由社区代表递交相关政府部门并进行情况说明，最终促成业主与政府主体的双向共识和改造政策的弹性变化。

总体而言，东成花苑案例中非正式治理行动表现为代表协商式的内部动员模式（图6）。其中，行动主体采取内部联结、组建自治小组、通过社区代表与政府部门对话等方式，以平衡更新政策带来的结构制约性。一方面，以组织化的自治小组促进社区内部的动员与成员联系；另一方面，以社区代表为主导，通过业主联名信、意见反馈等渠道，寻求与基层政府直接对话和协商的机会。在此模式下，社区代表作为协商主体，其背后的资源一是来自对正规意见表达渠道的充分运用，二是来自决策者对于回应基层问题反映的问责制度压力。

2.3 泮塘五约微改造案例：基于社区规划师—居民伙伴关系的协作式行动模式

泮塘五约案例中，以社区规划师为非正式治理行动主体，推动基于地方营造的协作活动。经历荔湾湖公园扩建与西关广场拆迁项目后，2016年，泮塘五约启动社区规划师参与下的微改造实践。由于社区规划师的介入，发挥了联系社区居民、促进社区赋权的作用，逐渐形成基于地方营造的“规划师—居民”伙伴关系，体现了地方政府的角色转变以及社区规划师作为中间协调者的重要作用^[26-27]。本研究识别了泮塘五约更新过程中在社区规划师触媒下形成的“向内联结协作”和“向外获取赋权”两种协作模式。

一是自上而下的社区赋权过程，包括设立非正式经营空间和建立制度化参与机制。一方面，尽管改造后将原有社区市场拆除，但社区居民以“前店后居”的形式，在泮塘五约直街自发形成了一条具有活力的社区街市，形成非正式经营空间。另一方面，规划参与机制随着“泮塘五约共同缔造委员会”的成立而被制度化。尽管大部分实际工作由社区规划师或其他组织承担，但该委员会的成

立标志着社区参与平台的制度化，有助于深化地方营造过程中的社区赋权。例如，社区规划师通过该委员会的平台作用，联系并组织石楹复原和三官庙门楼修复的专家评审会议，同时也尝试通过该委员会平台申请更多的市区财政支持。

二是自下而上的社区协作过程，包括组织参与活动和设立共同目标以促进社区协作。2016年至今，社区规划师已组织十余次社区活动（图5）。早期社区活动的目的主要是与居民建立信任，包括茶话会、摄影展、规划方案介绍会等传统参与形式。近期社区规划师与居民开展了更加深入的协作活动。例如，改造施工过程中发现并出土了历史文物石楹联，社区规划师因此设立修复文物的共同目标，与居民共同制作1:1模型，并现场组织居民、NGO组织及相关文保专家共同商议。通过筹备修复活动，社区规划师与社区居民形成伙伴关系，通过共同管理社区公共事务并参与集体决策，增强了社区的凝聚力和集体认同。在此背景下，媒体报道与政府宣传肯定了泮塘五约作为社区参与更新规划的一次有效探索，进而吸引了更多年轻群体回到社区，提升了社区居民的参与积极性与治理能力。

总体而言，泮塘五约案例中非正式

治理行动表现为基于地方营造的“中间人”介入式内外协作活动（图6）。一方面社区规划师与居民形成协作关系，采取主动组织或参与社区活动、搭建社区与社会交流平台、嵌入地方知识共享等方式，补充既有更新制度中对于社区主体重视不足的问题。另一方面社区规划师与地方政府形成制度互补，通过输出专业知识、联合文保专家、寻找多元资金等方式，平衡既有更新政策对于历史文化保护困难以及改造规划资金短缺等问题。在此模式下，协作主体背后的资源来自决策参与权和社区规划师制度本身。

3 基于广州非正式治理实证的老旧社区更新规划应对策略

3.1 拓展正式化意见表达渠道，推动社区行动模式从对抗走向协商与协作

广州社区更新实践中的非正式治理行动表现出个体投诉式外部对抗活动、社区代表式内部协商活动、“中间人”介入式内外协作活动等3种模式，分别具有推动规划参与制度化、促进非正式治理模式的公共化延展、推动地方知识嵌入规划调整等作用。主体间互动关系体现了社区更新过程中的异质性社会形态和治理形态。推动社区行动模式从对抗



图5 泮塘五约改造前后实景及参与式规划活动示意

Fig.5 Photos of Pantang community before and after regeneration as well as the participatory activities

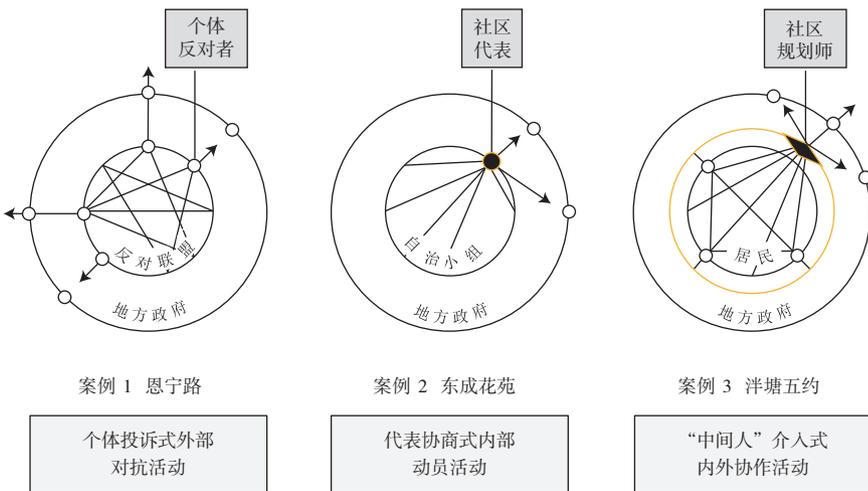


图6 三个案例中非正式治理行动模式示意
Fig.6 Models of informal governance actions in three cases

走向协商和协作的转变有两个重要条件：一是在规划制定过程中建立制度化的反向意见表达渠道，以缓解老旧社区更新中的利益冲突和复杂社会关系，提供正式化的多主体协商机制。二是在规划制定和实施过程中引入社区规划师等中间人角色，以推动社区行动主体与决策主体的协作关系建立。特别是，应前置居民参与和社区评估活动，以获取社区信任、了解居民需求、提取规划要素并制定有针对性的规划策略，推动社区参与形式从票选方案、意见表达等浅层参与转向资金共担、自主改造的深度参与，在此过程中实现社区管理机制和治理体系的自我完善。

3.2 深化完善参与式规划机制，建立“规划共策—成果共享—资金共担”社区协作关系

参与式社区更新规划应以保障居民参与决策、实现社区凝聚目标为出发点，进一步拓宽规划参与渠道、深化信息沟通路径、激励社区共同出资。当前大多数规划参与活动仍然采用问卷调查、意见征询、居民茶话会等传统形式，较少涉及私房改造、经济环境或居住环境变化等居民核心利益，因此对于激发参与积极性的作用较为有限。由于老旧社区中居民的居住时间较长，社区更新规划应重视邻里依恋和责任认知带来的社区参与动力，培育社区自管自治意识和能力，推动公众意识从被动受益到主动增益转变，引入社区规划师角色充分激发

社区居民的参与积极性，以建立“规划共策—成果共享—资金共担”的社区协作体系。其中：“规划共策”指通过票选方案、提议项目、诉求表达等方式，参与规划编制与决策过程；“成果共享”指社会与社区形成互惠联盟，在地区经济发展、产业业态升级、公共空间改善等方面共享改造成果；“资金共担”指产权主体在明确权责利关系的基础上，按照不同比例共担改造资金，充分发挥产权人的主观能动性，提升社区改造的持续动力。

3.3 健全规范化社区规划师制度框架，推动社区治理体系自我完善

基于广州案例实证，社区规划师扮演了协调居民和政府主体的桥梁作用，在一定程度上缓解了社区更新中由于信息不对称带来的邻避情绪、利益冲突或沟通失序问题，补充了对于社区层面非法定规划中公众利益的关注缺位。然而，必须指出，当前社区规划师制度尚未形成规范化的制度体系，在许多委派设计单位担任社区规划师的更新项目中，存在社区规划师“责—权—利”关系界定不清，表现出活动组织积极性不高、在地信任获取困难、行动实效性参差不齐等问题。因此，面向非正式治理的社区更新规划应转变过度追求外部效应的策略倾向，充分认识到社区规划师引导下的自组织管理模式有助于缓解对现有政府主导出资模式的依赖性。在此基础上，通过明确社区规划师责权利关系、建立

实施操作规范手册、拓展第三方角色担任等方式，针对我国各地社区规划师制度实施效果参差不齐的状况，进一步完善社区规划师制度体系和规范约束。

4 结语

本文聚焦社区尺度的非正式治理行动，通过广州恩宁路、东成花苑、泮塘五约等3个案例实证，从中微观层面构建了非正式治理行动分析框架，以论证更新过程中社区非正式治理的行动模式及其规划响应，识别我国社区治理体系的差异化特征。本文界定了3种非正式治理行动模式，作为推进我国特色基层社区治理现代化的有益探索，并提出面向社区非正式治理的规划应对策略，旨在提升老旧社区更新规划的前瞻性、在地性和实效性。

第一种模式是恩宁路案例中的主动式外部对抗模式，主要通过个体投诉和网络化联盟进行反对性意见表达。第二种模式是东成花苑案例中的被动式内部协商模式，在受到政策突发影响下，主要通过社区动员进行响应，行动主体在社区内部进行组织和动员，并通过社区代表以正式渠道与外层主体进行协商谈判。第三种模式是泮塘五约案例中的“中间人”介入式内外协作模式，其中社区规划师作为中间协调者发挥了向上传递意见、向下组织凝聚的作用。本文强调社区规划师角色的引入，对于提升老旧社区更新规划实效和治理水平具有积极意义。一方面，通过开展参与式规划活动激发社区居民参与地方营造的积极性；另一方面，通过专业沟通获取政府信任，进而获取社区赋权与资金支持开展协作性活动。在此模式下，非正式治理行动主体在社区内部进行启发性活动组织，并通过社区规划师与外层主体进行协商，获取社区赋权可能和协作支持。在此基础上，本文提出拓展正式化意见表达渠道、深化完善参与式规划机制、健全规范化社区规划师制度框架的规划应对策略，以推动社区行动从对抗走向协商与协作模式，进一步建立“规划共策—成果共享—资金共担”社区协作关系，最终实现以老旧社区更新为触媒的社区治理体系自我完善。

感谢华南理工大学王世福教授、荔湾区住建局江伟辉局长、广东省建筑设计研究院有限公司李珏、广东工业大学及广州翻屋企营造社区促进中心芮光晔、东成花苑居民刘玮对本文作者实地调研的帮助和支持。

注释

① “加装电梯”政策最初作为一项独立项规划内容嵌入控规调整工作，近期成为老旧小区改造工作的一项组成部分。

参考文献

[1] 阳建强,陈月. 1949—2019年中国城市更新的发展与回顾[J]. 城市规划, 2020, 44(2): 9-19.

[2] 张宏伟. 从城市更新理论看理论溯源及范式转移[J]. 城市规划学刊, 2020, 255(1): 9-16.

[3] 赵楠楠,刘玉亭,王珺. 城市更新政策制定中公众利益的制度化及其规划表达机制演变[J]. 城市发展研究, 2022, 29(11): 49-56.

[4] 阎树鑫,万智英,李嘉男. 城市更新行动: 内涵、逻辑和体系框架[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 62-68.

[5] 张京祥. 公权与私权博弈视角下的城市规划建设[J]. 现代城市研究, 2010, 25(5): 7-12.

[6] 张街春,单卓然,许顺才,等. 内涵·模式·价值: 中西方城市治理研究回顾、对比与展望[J]. 城市发展研究, 2016, 23(2): 84-90.

[7] ZHU J, HE S, HAO J. Growing rights consciousness of the marginalised and the reshuffling of the landlord - tenant power relationship: examining a country park - induced displacement in Shanghai [J]. Population, Space and Place, 2022, 28(1): e2510.

[8] 赵民,刘婧. 城市规划中“公众参与”的社会诉求与制度保障: 厦门市“PX项目”事件引发的讨论[J]. 城市规划学刊, 2010(3): 81-

86.

[9] 陈浩,张京祥,林存松. 城市空间开发中的“反增长政治”研究: 基于南京“老城南事件”的实证[J]. 城市规划, 2015, 39(4): 19-26.

[10] 袁奇峰,蔡天抒. 以社会参与完善历史文化遗产保护体系: 来自广东的实践[J]. 城市规划, 2018, 42(1): 92-100.

[11] 侯璐璐,刘云刚. 公共设施选址的邻避效应及其公众参与模式研究: 以广州市番禺区垃圾焚烧厂选址事件为例[J]. 城市规划学刊, 2014(5): 112-118.

[12] 田莉,陶然,梁印龙. 城市更新困局下的实施模式转型: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 41-47.

[13] 吴志强,伍江,张佳丽,等. “城镇老旧小区更新改造的实施机制”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 1-10.

[14] ZHAO N, LIU Y, WANG J. “Co-production” as an alternative in post-political China? conceptualizing the legitimate power over participation in neighborhood regeneration practices[J]. Cities, 2023, 141: 104462.

[15] HARVEY D. Rebel cities: from the right to the city to the right to the urban revolution [M]. London: Verso, 2014.

[16] SWYNGEDOUW E. Promises of the political: insurgent cities in a post-political environment [M]. MIT Press, 2018.

[17] 程慧,赖亚妮. 深圳市存量发展背景下的城市更新决策机制研究: 基于空间治理的视角[J]. 城市规划学刊, 2021(6): 61-69.

[18] 邹兵. 增量规划向存量规划转型: 理论解析与实践应对[J]. 城市规划学刊, 2015(5): 12-19.

[19] 王书评,郭菲. 城市老旧小区更新中多主体协同机制的构建[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 50-57.

[20] 林辰芳,杜雁,岳隽,等. 多元主体协同合作的城市更新机制研究: 以深圳为例[J]. 城市规划学刊, 2019(6): 56-62.

[21] ZHANG C, LI X. Urban redevelopment as multi - scalar planning and contestation:

the case of Enning road project in Guangzhou, China[J]. Habitat International, 2016, 56, 157 - 165.

[22] SHIN H B. The right to the city and critical reflections on China’s property rights activism[J]. Antipode, 2013, 45(5): 1167 - 1189.

[23] HE S. Three waves of state-led gentrification in China[J]. Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie, 2019, 110(1): 26-34.

[24] 赵楠楠,刘玉亭,王世福. 社会影响评估视角下我国历史街区更新的现实困境与治理优化: 以广州恩宁路为例[J]. 现代城市研究, 2023(8): 1-7.

[25] ZHAO N, LIU Y, WANG J. Network governance and the evolving urban regeneration policymaking in China: a case study of insurgent practices in Enninglu redevelopment project[J]. Sustainability, 2021, 13(4): 2280.

[26] 赵楠楠,刘玉亭,刘铮. 新时期“共智共策共享”社区更新与治理模式: 基于广州社区微更新实证[J]. 城市发展研究, 2019, 26(4): 117-124.

[27] 赵楠楠. “结构—行为”互动视角下广州社区更新规划中公众利益的实现机制[D]. 华南理工大学, 2022.

修回: 2023-07