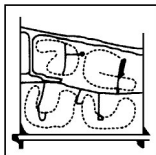


超大城市治理的“社区”路径*

——《成都市城乡社区发展规划（2018—2035年）》的编制与思考

杨 辰 辛 蕾 兰 蓓 肖 刚 赵 蔚



提 要 从理论认识、问题研判、社区分类与特征识别、分类指导与分期实施四个方面对《成都市城乡社区发展规划（2018—2035年）》编制进行了梳理，重点阐释了市级层面社区发展规划三方面的理论探索：①社区发展规划延续了“五大社区”战略目标，通过8种“发展要素”的提取，将上位规划与平行规划的要求纳入社区分类和发展规划中，明确了这一全新的规划类型与现存规划体系的关系；②通过“社区发展群”的划分、特征识别和十大行动引导，市级社区发展规划将顶层设计（五大社区）层层传导至区县和街道镇的社区治理行动中，建立了“从宏观战略到社会治理最后一公里”的传导机制；③通过“八大社区发展群”及其分类指导，规划彰显了成都城乡社区的多元特征，同时也为区县和街道镇层级的社区规划留出操作空间。可以说《成都市城乡社区发展规划（2018—2035年）》提供了一个从宏观视角研究和引导基层社区发展的可能。

关键词 超大城市；城市治理；社区发展规划；成都

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202001010
文章编号 1000-3363(2020)01-0071-08

作者简介

杨 辰，同济大学城市规划系，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，副教授，博导，yangchen@tongji.edu.cn
辛 蕾，同济大学城市规划系研究生
兰 蓓，成都市经济发展研究院社会发展研究所副所长
肖 刚，中共成都市委城乡社区发展治理委员会社区发展处处长
赵 蔚，同济大学城市规划系，高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室，讲师，通讯作者，zwunion@tongji.edu.cn

The Community Perspective of Mega Cities Governance—Thoughts on the Compilation of *Chengdu Urban and Rural Community Development Planning 2018—2035*

YANG Chen, XIN Lei, LAN Bei, XIAO Gang, ZHAO Wei

Abstract: This research illustrates the compilation of *Chengdu Urban and Rural Community Development Plan (2018—2035)* from four dimensions, including theoretical understandings, problem analysis, community classification and characterization, and categorical guidelines and staged implementation. Meanwhile, special attention is paid to three theoretical underpinning of community development planning at the municipal level. Firstly, the planning maintains the original strategic objective of building 'Five Main Communities'. Through the study of eight 'development factors', the requirements of upper and parallel plans are integrated into community classification and development plans. Hence, the relationship between this new type of planning and the current system is clarified. Secondly, based on the classification of 'community development groups', feature recognition and Ten Action Guide, top-level policy design (Five Main Communities) is translated into the community management actions at the district, the town and the street levels. In this way, the communication mechanism from macro-strategy to grassroots governance is well established. Thirdly, eight community development groups and their respective guidelines show the diversity of communities in Chengdu. At the same time, it also leaves more operating space for community planning at lower administrative levels, including districts, towns and streets. Therefore, *Chengdu Urban and Rural Community Development Plan (2018—2035)* provides us the possibilities to study and guide the development of local communities from a macroscopic perspective.

Keywords: mega cities; urban governance; community development planning; Chengdu

进入新时代以来，党中央秉持“人民对美好生活的向往，就是我们奋斗的目标”的宗旨，强调“从解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题入手”“建设具有中国特色的社会主义治理体系”。2015年中央城市工作会议指出政府要创新城市治理方式，促进城市治理体系和治理能力现代化；2017年《中共中央、国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》明确要求做好城乡社区发展规划编制工作；同年，党

* 国家自然科学基金面上项目“基于社会网络分析（SNA）的城乡社区更新方法与技术应用研究”（项目批准号：51778434）；国家社科基金“老旧住区适老化空间设施改造的内外耦合及协同治理研究”（项目批准号：19BSH180）；国家社科基金“老年人社区生活圈的构建与协同营造策略研究”（项目批准号：17BSH126）

的十九大又明确提出“打造共建共治共享的社会治理格局”，要求“推动社会治理重心向基层下移”，关键是“转变社会治理的方式，加强社区治理体系建设”。

为积极落实国家战略、回应人民对美好生活的向往、探索城乡社区发展在社会治理中的基础性作用，成都市政府自2015年始出台了一系列的社区政策^①，特别是2017年9月召开了“城乡社区发展治理大会”，讨论并通过了《关于深入推进城乡社区发展治理建设高品质和谐宜居生活社区的意见》。在这份纲领性的文件中，成都市首次明确了“五大社区”^②的发展目标及三十条行动指导，对规划、民政、建委、农委等各部门未来3—5年的社区工作进行了部署。为确保各部门协调行动，成都还在市和区县两级党委序列设立了“社区发展治理委员会”（简称社治委）——这一全国首创的制度设计，标志着成都进入了“全面统筹城乡社区发展治理”的新阶段。2017年11月，成都市委社治委委托同济大学编制《成都市城乡社区发展规划（2018—2035年）》，以“社区”方法探索超大城市的治理之道。

1 理论认识

选择“社区”路径来治理超大城市，需要明确三方面的理论认识。

1.1 社区作为城乡发展与治理的基本方法

超大城市治理离不开宏观战略和顶层设计，但社区是具体而微观的。微观路径能否通向宏观战略，一直是学者们关心的重要问题（渠敬东，2009；石发勇，2013）。从国际经验看，社区可以成为解决大城市经济发展、社会公平、环境保护的重要治理工具（K. Apostolides, 2018；D. Rose, 2013；边防，2018）；经过了三十多年的快速发展，中国的超大城市也逐步进入精细化管理的阶段，这种精细化是对社会领域特别是民生领域过去粗放式管理的否定性和超越性实践探索。社区，作为城乡居民生活的基本单元和社会治理的最后一公

里——是精细化管理的主要抓手（王阳，2016；王巍，2017），是国家治理的基层逻辑（宋道雷，2017），也是居民产生获得感的主要途径（刘建军，2017；陈卓荣，2018）。

1.2 从宏观战略到微观治理的多级传导机制

近年来，各大城市都围绕着社区开展了“微更新”“微治理”“社区营造”等行动，取得了不少基层经验（沈搏，2019；李郇，2018）。但“宏观战略如何传导至社会治理的最后一公里”仍缺少理论和实践探索（赵孟营，2016）。这一机制既涉及“市——区——街道——居委”多级管理单元之间的治理传导（张冬冬，2015），也与地（环境品质）、人（社会凝聚）、文（精神文明）、财（资金配套）、政（多元共建）等治理要素的协同有紧密的关系（杨辰，2019）。在本次规划中，成都市委社治委明确表示，市级社区发展规划的任务是“贯彻落实十九大精神，努力探索特大城市社区发展治理的新路子，为成都城乡社区未来中长期的发展提供科学谋划和行动指导”。规划目标不是解决某类（个）社区自身的、具体的问题，而是如何将成都市整体发展战略通过“社区发展”的方式落实到各区（县）、街道（镇）和社区（村）的建设中。换句话说，是用“社区”的方法对城市进行一次总体性规划。因此，能否“建立从宏观战略到微观治理的多级传导机制”是社区发展规划顺利实施的关键。

1.3 厘清“社区发展规划”与“上下左右”规划的关系

《社区发展规划》不是法定规划，但作为政府主导的、涉及全域的综合性发展规划，必然与“上下左右”的各类规划相互渗透。如何嵌入现有的规划体系，明确与相邻规划的指导关系也是本次规划需要厘清的基本问题。实际上，在启动《社区发展规划》之前，除了市、区县、乡镇三级总体规划和控制性详细规划以外，成都市已陆续编制了《国民经济和社会发展的十三五规划

（2016—2020）》、《乡村振兴战略规划（2018—2022）》、《中优、北改、西控、南进、东拓战略规划（2017）》、《产业发展规划（2017）》、《中心城区社区综合体规划（2013）》、《中心城区十五分钟公服圈规划（2014）》、《中心城区养老设施专项规划（2015）》、《城乡社区发展治理“五大行动”^③（2017）》等等，这些规划中有诸多涉及社区发展的内容，有些甚至已经实施（如中心城区社区综合体，五大行动等）。如何提取、整合这些不同层级和维度的内容，将其纳入到全市社区发展的宏观战略和微观治理，是本规划的合理性基础。

2 问题研判

截至2019年底，成都市的社区^④数量高达4 357个。这些社区类型多样，问题复杂。加之社区工作涉及规划、住建、民政、商务委、公安、农委等30多个职能部门，贯穿于市、区县、街道镇、社区四级管理体系；社区发展还需要动员在地企事业单位、社会组织 and 居民的参与。因此，对社区发展的问题研判只能建立在“大范围深入的实地调查”基础之上。课题组于2017年12月—2018年4月间对成都市城乡社区开展了三方面的调查：一是对参与社区发展的31个市级部门（包括公安、民政、建委、规划、商委等）展开系列座谈，重点听取各职能部门在社区发展与治理工作中的任务分工、推进情况及难点问题；二是通过社治委向全市4 357个城乡社区发放了包含“基本情况、机构人员、

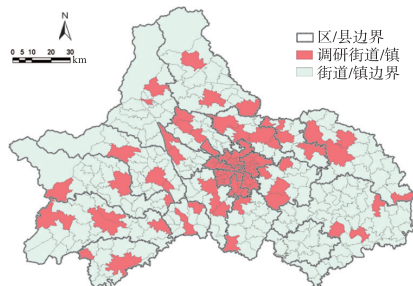


图1 成都市区县与街道镇边界以及调研社区分布

Fig.1 The administrative boundary of Chengdu and the distribution of the surveyed communities
资料来源：同济大学，成都市经研院，2018。

表1 重点调研社区存在的29类问题
Tab.1 29 main problems in the surveyed communities

	品质(公共服务与配套政策)	活力(资金筹措与就业情况)	美丽(空间环境与更新机制)	人文(文化传承与特色营造)	和谐(社区自治与治安建设)
城乡社区发展的主要问题	1. 公共服务设施不足 2. 综合性社区发展规划缺位 3. 农村土地交易的信息平台尚未建立 4. 部门平台多,数据壁垒 5. 基层缺少专业社工 7. 基层待遇差,后备人员不足 8. 基层行政事务过多、考核频繁;社区减负呼声大	9. 社区建设资金缺口大 10. 社区(村)自我造血功能不足 11. 社区新增人口与资金不匹配 12. 多头管理造成资金使用效率低 13. 特殊群体失业与再就业 14. 村社区发展政策不清晰	15. 城乡社区更新的政策缺乏差异性 16. 面向空间品质提升的制度设计 17. 跨区域空间治理需要协同多级管理 18. 农村建房实际需求与管控规定有矛盾	19. 社区文化活力不足 20. 文化供给与需求不对称 21. 社区文化建设和传承需加强 22. 社区文化阵地建设较弱 23. 基层干部对文化建设认识不足	24. 居民参与度不高,社区自治主动性差 25. 缺乏社区治理能人 26. 党员先锋模范作用有待加强 27. 社会组织的培育和评估待完善 28. 居民公益慈善意识需激发 29. 社区诚信体系建设待完善

资料来源:同济大学,成都市经研院,2018.

表2 社区分类的两类数据来源
Tab.2 Two types of data sources for community classification

五大社区	现状表现(17项指标)	发展要素(8项指标及相关规划)	
A. 品质社区	a1. 公共服务设施密度	A1.社区公共服务设施	15分钟生活圈规划(2014)
	a2.物管小区数量		
	a3.社区服务提升		
B. 活力社区	b1. 人口密度	B1.双城+郊区新城	成都市总体规划(2018—2035)
	b2. 房屋租金	B2.100个特色小镇	乡村振兴战略规划(2018—2022)
	b3.城市社区比例	B3.66个产业功能区	产业发展规划(2017)
	b4. 涉农社区比例		
	b5.农村社区比例		
C. 美丽社区	c1. 老旧院落改造	C1.绿色生态空间(五级绿化体系)	成都市总体规划(2018—2035)
	c2.背街小巷整治		
	c3.特色街区创建		公园城市专题
	c4.林盘数量		
D. 人文社区	d1. 历史文化遗产点数量	D1.天府七大文化区	成都市总体规划(2018—2035)
	d2. 年开展活动次数	D2.文创产业集群	
	d3. 社区文化活动中心数量		
E. 和谐社区	e1. 社区自治组织数量	E1.和谐社区示范单位	成都市民政局“开展城乡社区可持续总体营造行动计划”(2017)
	e2. 平安社区创建		

资料来源:同济大学,成都市经研院,2018.

多元治理、场地设施、社区发展五个方面52项指标”的调查问卷,初步建立了成都市城乡社区发展的“动态管理数据库”;三是分五个调研组、前后六批对全市22个区县下辖的126个街道镇和409个重点社区进行了实地调研(图1)^⑤。

通过部门走访和重点社区实地调研,我们梳理出成都市城乡社区发展在“品质”(公共服务与配套政策)、“活力”(资金筹措与就业情况)、“美丽”(空间环境与更新机制)、“人文”(文化传承与特色营造)、“和谐”(社区自治与治安建设)五大方面的29类主要问题(表1)。

调查问卷(4 357个社区)显示,上述29类问题在全市不同区域存在一定

的差异:中心五城区(武侯、青羊、锦江、成华、金牛)和近郊市镇在公共服务、发展资金、环境品质、文化活力等方面表现较好;乡村社区凭借丰富的自然和人文资源,以及稳定的地缘和血缘关系,也有一定的品质与特色;而位于城乡结合部的大量涉农社区,由于快速城市化造成原有乡村空间和社会关系的剧烈变动,基层管理人员遇到的困难最多,居民的意见也最为集中^⑥。

3 社区分类与特征识别

成都市域面积14 335km²,下辖22个区(县),374个街道(镇),4 357个

社区(村),各区(县)和街道(镇)在经济发展和城市化水平方面差异明显^⑦。在这些社区中,既有位于中心城区的历史街区(与商业楼盘犬牙交错)、也有前苏联援建中国的大型工厂社区(不少是亟待改造的老旧院落)、还有城乡结合部的城中村和农民安置社区(大量失地农民和流动人口聚居)、以及外围地区的纯农业散居村(如川西林盘和山地村庄)等等。不同社区在资源禀赋、城市化水平、产业结构、空间特色、文化认同、生活方式等方面呈现出极大的丰富性。社区发展规划在做整体规划的同时,必须体现成都的这种多样性,根据不同类型社区的问题与诉求,因地制宜的制定发展策略和行动规划。

问卷和实地调查帮助我们从整体和细节两方面认识成都社区发展的现状,但仍不足以得到社区分类的结果。科学分类是本次规划的关键——这个分类不仅是基于现状,还要将各类“发展要素”纳入考量,最终也要便于各级政府对接辖区社区进行发展引导和工作考评。

3.1 数据来源

为了对城乡社区进行科学分类,我们从全样本的调查问卷(N=4 357)中选取了17个代表性指标来测量社区在五大社区方面的“现状水平”;从相关规划中提取出8个指标(15分钟生活圈规划的公服设施、总体规划中“双城+郊区新城+特色小镇”的空间格局^⑧,66个产业园区和绿色生态空间等发展要素)来测量社区在五大社区方面的“发展潜力”,并将两组25个指标在GIS中逐一计入相应社区(表2)。

3.2 分类方法

采用主成分分析(principal component analysis)和聚类分析(cluster analysis)相结合的方法,分两步对成都城乡社区进行分类^⑨。

首先,将反映“五大社区”现状水平的17组指标数据录入GIS(图2),并在SPSS中对17组指标变量和374个街道镇空间单元构成17×374数据矩阵进行分析。利用主成分分析方法得到五类主

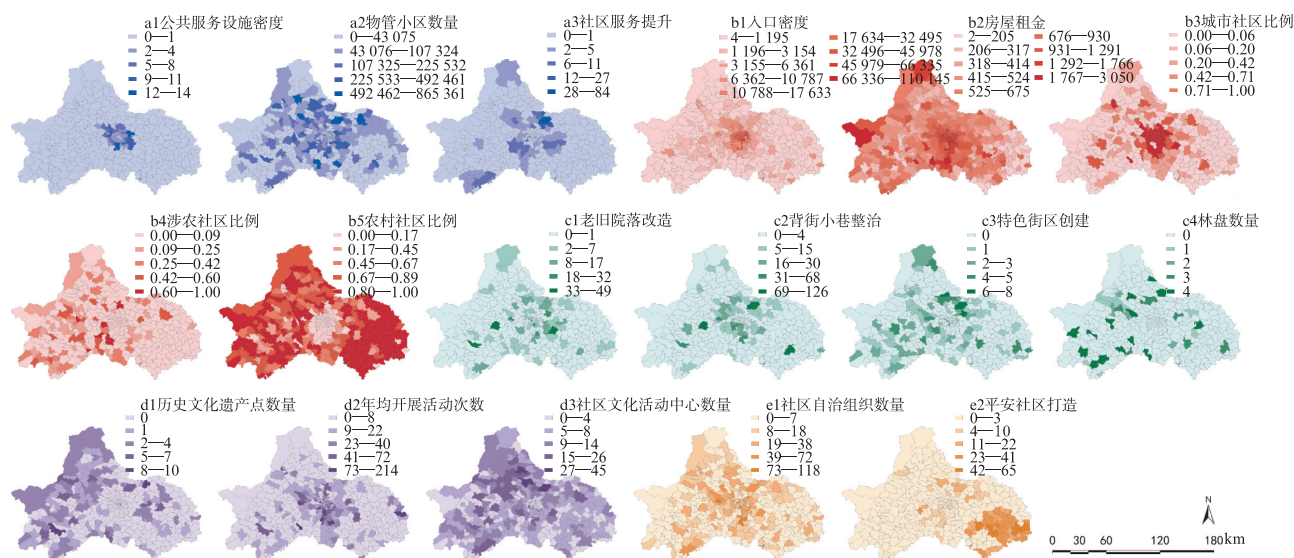


图2 反映“五大社区”现状水平的17组指标

Fig.2 17 indicators reflecting the current level of the 'Five Main Communities'

资料来源：同济大学，成都市经研院，2018。

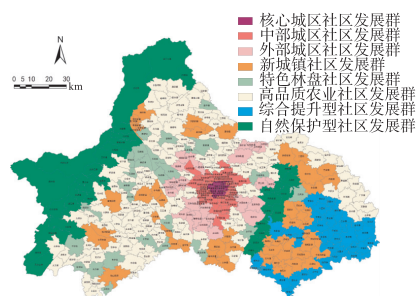


图3 成都市城乡社区发展群划分图

Fig.3 Division map of urban and rural 'community development groups' in Chengdu

资料来源：同济大学，成都市经研院，2018。

因子，依次是“活力”（城市社区比例、纯农社区比例、房屋租金、人口密度）、“美丽”（老旧院落、特色街区、背街小巷）、“品质”（社区服务提升、物管小区数量）、“人文”（遗产点数量）、“和谐”（平安社区创建）。

其次，从相关规划中提取出反映“五大社区”特征的8个主要“发展要素”，在GIS中对“要素”所在的社区进行赋值，得到 25×374 的新矩阵。用同样的方法对初步分类进行调整，调整后的五个主因子次序为“美丽+品质”（背街小巷、特色街区、社区文化中心数量）、“活力+品质”（人口密度、公共服务设施密度、纯农社区比例）、“美丽+活力”（林盘数量、特色镇）、“和谐+人文”（平安社区创建、七大文化区）、

“活力+人文”（双城+郊区新城、文创产业集群），主因子累计解释方差为63.7%，因子结构较为清晰，结果较为理想。根据五个主因子得分，进行聚类分析和绘制树状聚类图（略），将成都城乡社区分为八类“社区发展群”^⑩（图3）。最终根据“主因子特征判别表”中各群特征对其进行命名。

3.3 社区发展群的特征识别

从空间分布来看，“主因子+聚类分析”大体识别出三类中部社区发展群（核心城区、中部城区、边缘城区）和五类外围社区发展群（新城镇、特色林盘、高品质农业、综合提升型、自然保护型）。（图3）显然，传统的城乡二元分类无法反映成都社区的复杂状态（城区边缘存在大量的乡村社区，外围的乡村地区亦有不少成熟市镇）——而基于25项指标的八类社区发展群更能准确的刻画出成都社区的发展特征。

从两次主因子提取过程中我们发现，在17项现状指标中，对社区分类影响最大的因素是“活力”（累计解释方差高达34%）——这说明反映城市化水平的“城市社区比例、纯农社区比例、房屋租金、人口密度”等指标是造成社区现状差异的主要因素；而叠加了“发展要素”后，影响社区分类的主要因子

开始分散：“美丽”（包括背街小巷、特色街区、老旧院落改造、绿色生态）、“人文”（文化活动中心、遗产点的数量、天府文化区）、“和谐”（社区自治组织数、平安社区建设）方面的发展潜力变得更为重要。这说明成都市各类规划对社区发展的要求更为综合，也说明叠加了“发展要素”的分类更加符合成都未来“五大社区”的发展目标。

通过解读“主因子特征判别表”和实地调查问题汇总，我们对八大社区发展群的主要特征进行描述并生成特征识别雷达图（表3）。数据库中的每个社区都有一张属于自己的“成绩单”（即通过25项指标来评估其在“五大社区”方面的现状表现与发展潜力），属于同一个群的社区说明在未来社区发展过程中具有某种“共性”——这些“共性”决定了社区类型以及社区发展群的边界，也帮助我们识别出各类发展群的基本特征。定性定量结合的分析手段为社区分类提供了科学依据，定期更新的数据平台（每半年对全市社区进行一次问卷摸底）也为各级政府提供了动态管理社区的可能。

4 分类指导与分期实施

社区发展需要科学分析，更需要行

表3 成都市八大社区发展群特征描述
Tab.3 Characterization of the eight "community development groups" in Chengdu

类别	名称	特征描述	特征雷达图
1	核心城区社区发展群	高密度城市化地区,就业岗位和服务设施密集,五大行动的重点地区,社区生活便捷有活力。社区发展资金充足、人才储备较好。公共空间缺乏、社区文化有待挖掘、社会组织和居民参与有待提升。	
2	中部城区社区发展群	快速城市化地区,就业岗位密集,大型公共设施集中,社区生活有活力。导入人口流动性大,社区服务设施不足,社区文化特色不明显,社区交往与居民参与度不高。	
3	外部城区社区发展群	城乡结合部地区,工业园区与农民集中安置区较多。社区服务设施齐全但质量不高;人口集中但活力不足。社区文化单一、邻里纠纷多;社区发展资金与人才缺乏,治理难度大。	
4	新城镇社区发展群	都市与乡村间的纽带区域;人口相对聚集、职住相对平衡,居民联系紧密度较高;生产生活服务较为便利。公共设施品质不高,人口流动性大,社会组织作用不显著,文化生活单一。	
5	特色林盘社区发展群	具有“林、田、水、院”的川西乡村生产生活景观、生态理念与农耕文明承载区;传统村落比重大,文化底蕴深厚但有待挖掘;农商文旅融合发展区,生产生活服务设施不足;空心化、衰败治理难度较大	
6	高品质农业社区发展群	现代农业和文旅农业集中区域;经济、文化、交往等现代功能业态复合发展空间较大;公共设施品质不高,社会组织发育不够成熟,社区活动内容不丰富;	
7	综合提升型社区发展群	东部新城待发展区域;产业和公共服务设施基础比较薄弱;人口流出地,社区发展资金和人才匮乏,社区环境与文化活动缺少吸引力;未来发展潜力巨大。	
8	自然保护型社区发展群	生态屏障区,自然与人文景观丰富;郊野游憩等功能复合发展区域;具有山地乡村聚落居住形态;交通便捷度较低,生产生活服务设施不足;生态资源活化利用率低。	

资料来源:同济大学,成都市经研院,2018.

动引导。成都城乡社区发展在实施层面要同时满足“承上”和“启下”的双重要求:“承上”是为市政府提供一个全面统筹城乡社区发展的数据平台,这个平台除了定期收集社区发展的动态数据,还要对“上下左右”规划中有关社区的内容进行整合,为顶层治理提供决策依据;“启下”是为区(县)与街道(镇)两级基层政府提供一套社区发展的行动导则,根据导则要求对社区未来的治理工作进行监测与考评。由于市级层面的社区发展规划在国内尚属首例,成果形式也需要探索与创新。

针对成都实际问题和五大社区发展目标,我们为未来城乡社区发展制定了“十大行动、四十五个专项”的社区工作路径(图4)。

当然,这些工作在不同的社区发展群,侧重点也有所不同。作为社区发展规划的实施主体——区县和街道镇两级政府,首先要了解本辖区内社区发展群的类型和数量;之后再根据发展群的特征和目标,制定本地区的社区发展行动计划(图5)。行动的“方向”取决于各发展群在五大社区指标“现状”与“目标”之间的差距(特征雷达图中蓝色与红色之间的距离):差距越大说明该方面就是未来工作的重点,即“补短板”。也就是说,市级层面的社区发展规划是对“社区发展群”提出行动引导,而不是代替区县或街道镇直接编制社区规划,区县和街道镇可以根据辖区内包含社区发展群的情况,在下一层级的社区发展规划中继续细化和落实上位规划的引导^①。这种“菜单式”的发展引导为下一层级的社区规划留出操作空间,是本次规划在成果形式方面的重要创新。

社区发展的目标不可能一蹴而就,为了对接成都市“三步走”的战略部署,我们也对成都城乡社区发展也提出了近远期结合的分期目标:近期(2018—2020年),社区发展以补短板、创示范为主线,以提升城乡社区空间品质、完善服务功能、推进协同治理为重点,不断缩小城乡差距,形成一批示范社区,进一步开创具有成都特色的城乡社区发展新格局。远期(2021—2035年),以提

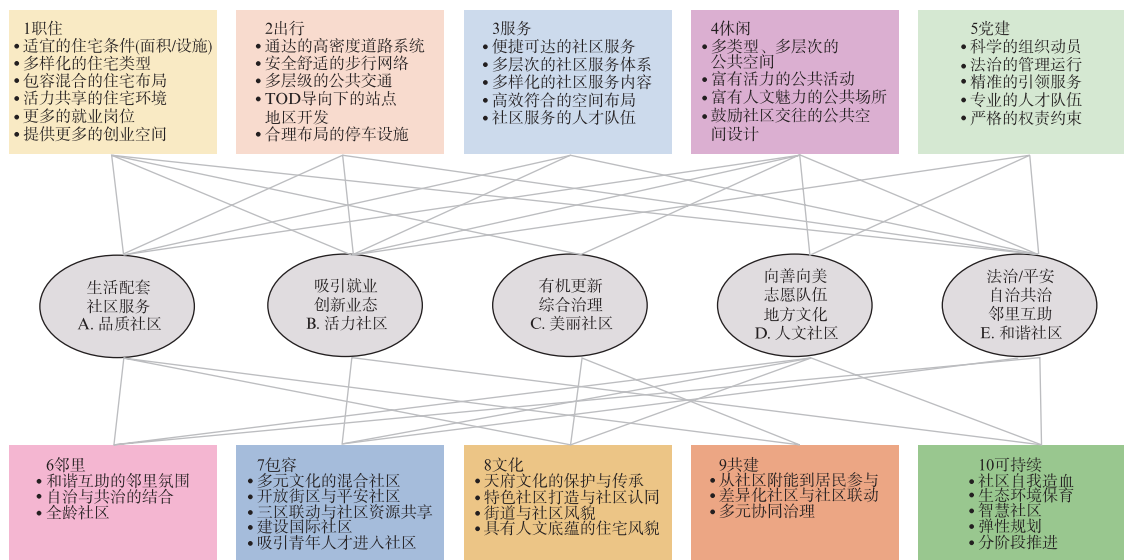


图4 成都市社区发展十大行动与四十五专项

Fig.4 10 actions and 45 projects for community development in Chengdu

注：成都市2017年“城乡社区发展治理大会”明确的“五大社区”的发展目标及三十条行动指导，是全市城乡社区都应当共同遵守的原则目标，但依然是框架性的。本次规划我们结合实地调研和国内外经验，将这些指导原则分解为“十大行动、四十五专项”。这是一个“菜单式”的引导指南，各社区发展群可以根据自身的特征与目标，侧重于其中的某些“行动”与“专项”。需要注意的是，顶层设计“五大社区”与“十大行动、四十五专项”之间并不是一一对应的关系，而是相互交叉的“多对多”关系。例如“品质社区”需要“职住、出行、服务、休闲、邻里、文化、共建”等行动的支持，而“邻里”行动将同时促进“品质、人文、和谐”社区目标的实现。

资料来源：同济大学，成都市经研院，2018。

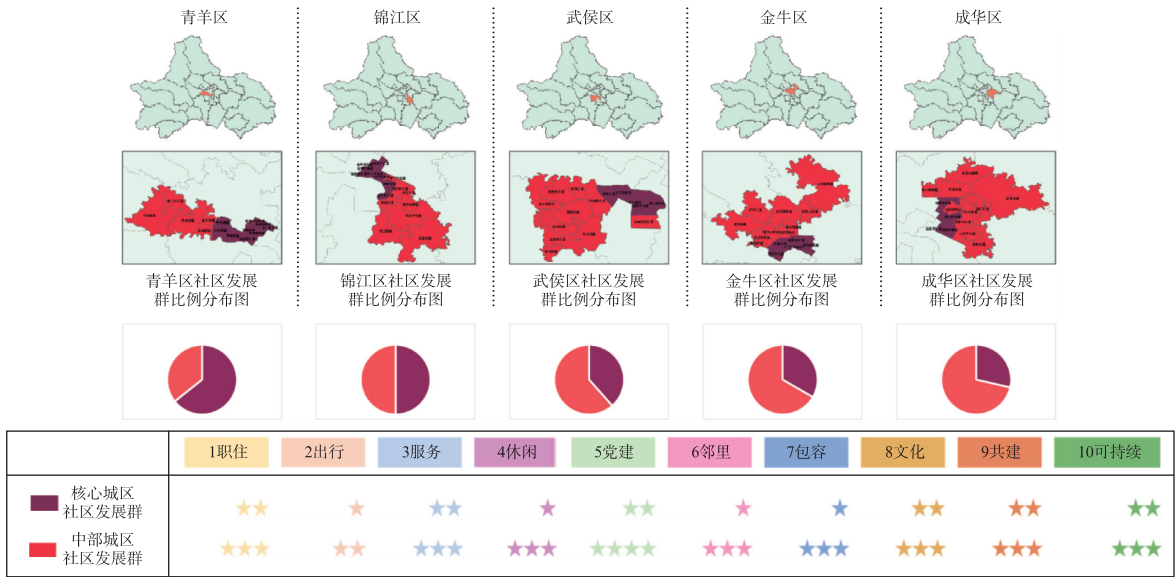


图5 各区县可根据包含社区发展群的情况编制下一层级的社区规划（以中部六城区为例）

Fig.5 Each district can compile its community plan at lower administrative levels according to the characteristics of community development groups (taking the six districts in the central area of Chengdu as an example)

注：五角星数量反映十大行动的重要性，数量越多代表区(市)县越需要落实该项行动。

资料来源：同济大学，成都市经研院，2018。

质量、显特色为主线，以提升人文魅力、深化精准服务、推进智慧治理为重点，全面建设具有创新创业环境、彰显天府文化集聚吸引力的高品质和谐宜居生活社区，让城乡居民得到更多获得感与幸福感。

5 结论与思考

市级层面的“城乡社区发展规划”是关于社区在经济、社会、文化、制度、空间等多方面综合发展的顶层设计，也是以“社区”的方式来推动成都

市城乡空间科学、有序、协调发展的治理手段。社区是微观的、丰富多彩的，但又具备“类型”的特征——同类社区在发展过程中往往会具备许多共性特征。社区是多义的，课题将社区定义为某种具有明确边界的行政单元^②，但随

着社区调查的深入,我们逐渐发现,社区也是居民的生活世界——不同生活形态的社区(历史街区、老旧院落、安置社区、林盘聚落、山村聚落等)面临的问题与居民使用社区的方式都很不相同。社区还是一个多元治理的平台——各级政府和各职能部门都在社区推行各自的治理理念,而在地企业、社会组织和社区居民也在通过不同形式的“参与”积极介入社区事务^⑤。国家治理的现代化和居民获得感的提升在“社区”得到了充分的碰撞和融合。

加强社区治理不仅是现代国家建构的重要内容,也是社会发育的必然要求。本次规划体现了以成都为代表的中国特大城市,对新时代城市精细化治理的科学方法与实施路径的积极探索。“社区发展”事关人民群众获得感、幸福感的提升,事关城乡基层和谐稳定;“五大社区”战略的推进与落实,有利于城乡居民获得平等发展的权利、共享改革发展的成果,有利于人民群众安居乐业、社会安定有序、国家长治久安——这对于建设中国特色社会主义事业具有特殊的重要意义。

本文从理论挑战、问题研判、社区分类与特征识别、分类指导与分期实施四个方面对《成都市城乡社区发展规划(2018—2035年)》编制进行了详细的梳理,回应了本文开头提出的三方面理论挑战:首先,社区发展规划延续了2017年成都市“城乡社区发展治理大会”确立的“五大社区”战略目标,通过8种“发展要素”的提取,将上位规划与平行规划的要求纳入社区分类和发展规划中,明确了本规划与现存规划体系的关系;其次,通过“社区发展群”的聚类划分、特征识别和十大行动引导,市级社区发展规划将顶层设计(五大社区)层层传导至区县和街道镇的社区治理行动中,而区县和街道镇层级的社区发展规划也必须依据“本地社区发展群的类型和引导要求”来编制——这一机制是“宏观战略传导至社会治理最后一公里”的有力保证;最后,成都社区的多样性是通过“八大社区发展群”及其分类指导来体现的。这些发展群的

特征是基于4 357个社区的25组数据(17个现状指标和8种发展要素)的分析结果,是成都市委社治委对全市城乡社区发展进行引导的理论依据和治理单元。当然,在下一层级的社区规划中,区县和街道镇依然可以对内部的社区发展群进行细分,从而保证社区多样性的特征。从这个意义上说,《成都市城乡社区发展规划(2018—2035年)》为我们提供了一个从宏观视角研究和引导基层社区发展的可能。

感谢课题组赵民、陈晨老师、贾姗姗、谢琛同学的参与,以及西南交通大学调研团队的大力支持。

注释

- ① 包括2012年《成都市城市社区公共服务和社会管理专项资金管理办法》、《加强社区居民院落自治的指导意见》;2014年《成都市社区公益创投活动管理办法》;2015年《关于减轻城乡社区负担的十条措施》;2016年颁布了《关于开展城乡社区可持续总体营造行动的通知》、《关于加快推进街道办事处职能转变全面深化街道综合管理体制改革的实施意见》,等等;成都是中国最早提出并践行“社会规划师”与“社区营造”制度的城市之一,在社区发展与治理方面十分活跃。
- ② “五大社区”是建设高品质和谐宜居生活社区的具体内涵,即“品质社区、活力社区、美丽社区、人文社区、和谐社区”。每个社区内涵下设若干行动导则,如“健全社区服务配套设施、促进社区居民充分就业、稳步推进街区的有机更新、培育向上向善向美的社区精神、加强社区法制建设”,等等。“五大社区”既是未来成都社区发展的目标,也是社区建设与治理的行动纲领和考核指标。各区(县)和街道(镇)都依据“五大社区”及其下设的行动导则安排了未来3—5年的工作计划。五大社区的战略目标对成都市社区发展影响深远,也成为我们研究社区分类的重要依据。
- ③ “五大行动”指成都市从2017年开始,以区(县)为单位、以“提升城乡社区生活品质”为目标,对五类社区环境进行改造的计划,包括:老旧院落改造、背街小巷整治、特色街区创建、社区服务提升、平安社区创建。“五大行动”聚焦物质空间的改造,属于“五大社区”中“美丽社区”部分。
- ④ 这里“社区”指居委会或村委会管辖范围。
- ⑤ 调研社区数量约占全市社区总数的10%,

街道镇数量约占全市街道镇数量的34%,覆盖人口约占全市人口的55%。

- ⑥ 在日常治理工作中,成都市一般将社区分为城市社区、涉农社区和纯农社区(行政村)三类。4 357个社区中有城市社区794个(占18.28%),涉农社区1 229个(占28.29%),行政村2 321个(占53.43%)。其中,中心城区的社区类型构成较为均衡,三类社区分别占31.17%、35.28%和33.56%;郊区则以行政村为主体,三类社区分别占比8.75%、23.18%和68.07%。
- ⑦ 这种差异既有自然条件和历史原因,也有人为因素,特别是近年来行政区划调整。2001年以来,新都、温江、双流、郫县纷纷撤县设区;2016年原由资阳市代管的县级简阳划给成都市代管。行政边界的扩大为成都市快速发展提供了广阔空间,但也造成了辖区内区域发展不平衡的现状。
- ⑧ 《成都市总体规划(2018—2035年)》确定了城市未来发展的空间结构为双城(中心城区+东部新城)加八个郊区新城(都江堰、彭州、大邑、崇州、新津、邛崃、蒲江、金堂)和100个左右的特色小镇。
- ⑨ “主因子分析和聚类分析”最早出现在1950年代美国人文地理学者对“城市社会区”的研究中。主因子分析是将体现社区属性的多个相关因子转化为少数几项主成分因子,以实现降维与消除多重共线之目的;聚类分析则是通过特征值比较,将性质相近的社区归为一类的分析技术。经过半个多世纪的发展,它们已成为研究社会空间结构较为成熟的方法。2000年以后中国学者开始运用这一方法,对上海(付磊,2008)、广州(周春山,2006)等城市的社会空间结构进行了实证研究。考虑到本课题的“社区分类”本质上是根据“社区社会属性(品质、活力、美丽、人文、和谐)的相似度”来识别同类社区,属于该方法的适用范围。
- ⑩ 社区发展群指在资源禀赋、现状条件和发展要素方面具有相似属性的一组社区。
- ⑪ 成都市的温江、青白江两区已经根据市规划局的引导,于2019年启动了区级社区发展规划的编制。
- ⑫ 对行政单元的理解在不同城市有一定的差别。比如成都市将居委会管辖范围定义为“社区”。而在上海,“社区”既可以指居委会管理单元,也可以指街道办事处的管辖范围。
- ⑬ 本次规划是成都城乡社区发展的顶层设计。通过对街道(镇)、地方企业和居民代表的大范围调研,充分吸取民意,提出在“职住”“邻里”“共建”“可持续发展”等行动和专项中建立了多元治理的实施框架(图6),为企业、社会组织和社区居民参与下一层次的社区发展规划提供了行动渠道。

参考文献 (References)

- [1] APOSTOLIDES K. Neighborhood planning in London: fulfilling the coalition's stated objectives? an exploration of the representativeness and inclusiveness of neighborhood forums[J]. Town Planning Review, 2018, 89(3): 229-257.
- [2] 边防, 吕斌. 基于比较视角的美国、英国及日本城市社区治理模式研究[J]. 国际城市规划, 2018(4): 93-102. (BIAN Fang, LÜ Bin. The urban community governance modes in the USA, the UK, and Japan: a comparative perspective[J]. Urban Planning International, 2018(4): 93-102.)
- [3] 陈荣卓, 刘亚楠. 把握新时代加强社区治理的意义、策略和要求[N]. 中国社会报, 2018-4-23(2). (CHEN Rongzhuo, LIU Yanan. Significance, strategies and requirements of strengthening community governance in the new era[N]. China Community Newspaper, 2018-4-23(2).)
- [4] 付磊, 唐子来. 上海市外来人口社会空间结构演化的特征与趋势[J]. 城市规划学刊, 2008(1): 69-76. (FU Lei, TANG Zilai. The social spatial structure of floating population in Shanghai and its evolution since the reform and opening-up[J]. Urban Planning Forum, 2008(1): 69-76.)
- [5] 李邨, 彭惠雯, 黄耀福. 参与式规划: 美好环境与和谐社会共同缔造[J]. 城市规划学刊, 2018(1): 24-30. (LI Xun, PENG Huiwen, HUANG Yaofu. Participatory planning: jointly create a better environment and a harmonious society[J]. Urban Planning Forum, 2018(1): 24-30.)
- [6] 刘建军. 社区的温度[EB/OL]. 2016-06-28[2017-01-12]. (LIU Jianjun. Humanities in the community [EB / OL]. 2016-06-28 [2017-01-12]. <http://www.ccp.org.cn/bencandy.php?fid=42&id=788>.)
- [7] 渠敬东, 周飞舟, 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析[J]. 中国社会科学, 2009(6): 104-127. (QU Jingdong, ZHOU Feizhou, YING Xing. From macromanagement to micromanagement—reflections on thirty years of reform from the sociological perspective[J]. Social Sciences in China, 2009(6): 104-127.)
- [8] ROSE D. Social mix' and neighborhood revitalization in a transatlantic perspective: comparing local policy discourses and expectations in Paris (France), Bristol (UK) and Montreal (Canada)[J]. International Journal of Urban and Regional Research, 2013, 37(2): 430-450.
- [9] 沈炜, 张尚武. 从单一主体到多元参与: 公共空间微更新模式探析——以上海市四平路街道为例[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 103-110. (SHEN Ping, ZHANG Shangwu. From single subject to multiple stakeholder participation: analysis of the micro-renewal of public spaces—a case study of Siping road sub-district in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2019(3): 103-110.)
- [10] 石发勇. 准公民社区: 国家关系网络与城市基层治理[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2013. (SHI Fayong. Quasi-citizen communities: national relations networks and urban governance at the grassroots level[M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2013.)
- [11] 宋道雷. 国家治理的基层逻辑: 社区治理的理论、阶段与模式[J]. 行政论坛, 2017, 143(5): 82-87. (SONG Daolei. Logics of state governance at the grassroots level: the theory, stage and mode of community governance[J]. Administrative Tribune, 2017, 143(5): 82-87.)
- [12] 同济大学, 成都市经研院. 成都市城乡社区发展规划(2018—2035年)[R]. 2018. (Tongji University, Chengdu Economic Development Research Institute. Chengdu urban and rural community development planning 2018—2035[R]. 2018.)
- [13] 王巍. 社区治理精细化转型的现实条件及政策建议[J]. 学术研究, 2017(5): 51-55. (WANG Wei. Realistic conditions and policy suggestions for the fine transformation of community governance[J]. Academic Research, 2017(5): 51-55.)
- [14] 王阳. 从“精细化管理”到“精准化治理”——以上海市社会治理改革方案为例[J]. 新视野, 2016(1): 54-60. (WANG Yang. From "refined management" to "precision governance" — taking Shanghai's social governance reform plan as an example[J]. Expanding Horizons, 2016(1): 54-60.)
- [15] 杨辰. 在社区中认识成都——《成都市城乡社区发展规划(2018—2035年)》编制与思考[J]. 城市中国, 2019, 86(3): 154-161. (YANG Chen. Learn from the community compilation and thinking of "Chengdu urban and rural community development plan(2018—2035)" [J]. Urban China, 2019, 86(3): 154-161.)
- [16] 张冬冬. 中国城市政府管理体制的结构性突破——以上海市“两级政府、三级管理”体制作为研究对象[J]. 杭州师范大学学报(社会科学版), 2015(1): 110-115. (ZHANG Dongdong. Reasonable levels and syncretic functions—a study on Shanghai's government management system in a new governance context [J]. Journal of Hangzhou Normal University(Humanities and Social Sciences), 2015(1): 110-115.)
- [17] 赵孟营. 社会治理精细化: 从微观视野转向宏观视野[J]. 中国特色社会主义研究, 2016(1): 78-83. (ZHAO Mengying. Refinement of social governance: from micro perspective to macro perspective[J]. Studies on Socialism With Chinese Characteristics, 2016(1): 78-83.)
- [18] 周春山, 刘洋, 朱红. 转型时期广州市社会区分分析[J]. 地理学报, 2006, 61(10): 1046-1056. (ZHOU Chunshan, LIU Yang, ZHU Hong. Analysis on social areas of Guangzhou city during the economic system transformation[J]. Acta Geographica Sinica, 2006, 61(10): 1046-1056.)

修回: 2020-01