

改革开放40年 社区规划的兴起和发展

杨贵庆 房佳琳 何江夏

The Rise and Development of China's Community Planning in the Past 40 Years since the Reform and Open up

YANG Guiqing, FANG Jialin, HE Jiangxia

Abstract: This paper reviews China's community development policies at the national level in the past 40 years since the Reform and Opening up, sums up the core literature of community planning, extracts relevant key words, analyzes the characteristics of community planning practice in major cities in China, and puts forward a few thoughts on the development of community planning. The study points out that the top-level design has constantly strengthened the foundation of the community governance system, and theoretical understanding of community planning has deepened. Furthermore, public participation, community built environment, urban renewal, community planning system, community planner have become emerging research areas. Besides, the goal of community planning practice has gradually shifted from spatial form to society, and place making has become a means to build community. The development trend of community planning in China shows that, as one of the symbols of urban civilization, community planning needs to be institutionalized step by step; and as a component of the urban planning system, community planning needs to be further improved in its content, methods, norms and standards. In addition, community planning should be further promoted, the role of multiple stakeholders in community planning should be gradually strengthen; and community planning theory and methods should be timely integrated into urban and rural planning education and professional training process.

Keywords: community policy; community planning; the 40th anniversary of the Reform and Opening-up; social governance; town and country planning

提 要 回顾了改革开放40年来我国国家层面社区发展政策,梳理了社区规划的核心文献并提取相关核心词,分析了我国主要大城市开展社区规划实践探索的特征,并对社区规划的发展提出了若干思考。研究指出:顶层设计不断加强社区治理体系的建设要求;社区规划研究理论储备不断积累;公众参与、社区物质环境、城市更新、社区规划制度、社区规划师等成为热点研究;社区规划实践探索的目标逐渐从空间转向社会;空间营造成为构建社区共同体的手段。我国社区规划发展态势表明:作为城市文明的标志之一,社区规划需逐步走向法定化程序;作为城市规划编制体系中的一种规划类型,社区规划需要进一步完善其编制内容、方法、规范和标准;社区规划的全面普及尚有待推进;多元社会主体在社区规划中的作用将逐渐增强;社区规划理论和方法有必要及时补充到城乡规划教育和人才培养过程中。

关键词 社区政策;社区规划;改革开放40周年;社会治理;城乡规划

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201806003
文章编号 1000-3363(2018)06-0029-08

作者简介

杨贵庆,同济大学建筑与城市学院,高密度人居环境生态与节能教育部重点实验室,教授,博士生导师,城市规划系主任, yguiqing@163.com

房佳琳,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生

何江夏,同济大学建筑与城市规划学院博士研究生

社区是一定地域范围内一定数量居住人口社会生活的共同体(费孝通,2002)。社区集中了生活于同一地域范围内每一个居民的切身利益,并需要有维护共同体利益的管理和组织(杨贵庆,2013)。社区规划是基于一定地域空间范围内居住人群共同体利益的目标、计划、措施和行动安排。它通过广泛的公众参与和多元主体协作,对社区的经济、社会文化和物质环境进行综合的、整体的、系统的规则制定、空间安排,解决面临的各种问题和发展诉求,保障广大居民的公共利益。从社区和社区规划的定义可以看到,社区规划将在公平惠及全体居民,营造可持续发展的社区环境,促进城市基层社会管理创新中发挥作用。

由于社区规划“既重视物、更重视人”,强调居民的权益和发展,因此,社区规划是城镇化进程到一定时期的特定产物。快速城镇化导致城市经济结构和社会结构发生巨大变革,一方面,不断增加的城市的新移民,促进了城市文化多样性、增添了城市人文魅力,但同时,居住人口异质性也不断加剧从而产生社会矛盾冲突。如何平衡两者利弊而实现城市可持续发展?显然,以物质环境为规划对象的传统规划

工具难以应对日益复杂和多变的矛盾和需求,社区规划已经“呼之而出”,它成为城市治理现代化的必然要求,同时也是衡量一个城市文明程度的标志之一。

那么,我国改革开放40年以来,社区规划经历了一个怎样的发展历程?当前我国社区规划的理论研究和实践进展又是如何?如何看待我国今后一个时期社区规划的发展趋势?针对以上问题,本文展开了这一时期国家层面社区发展的政策研究,系统梳理相关的核心理论文献,归纳了开展社区规划的先锋城市案例,基于此对今后一个时期我国社区规划的发展提出了若干思考,以期作为一个小结或起步,为今后我国开展更加广泛、深入的社区规划作铺垫。

1 国家关于社区发展政策演进及其核心词

1.1 从“社区服务”到“社区建设”

我国民政部于1986年首次在城市管理中引入“社区”概念,1987年的工作座谈会上明确了“社区”与“社区服务”的关系,并在部分城市的城区和街道展开试点实践(王时浩,2017)。1989年《城市居民委员会组织法》明确了居委在社区服务中的作用。1991年后“社区服务”概念拓展为“社区建设”,社区服务仍然被列为社区建设的一项重要工作。1993年14部委联合下发《关于加快发展社区服务业的意见》,标志着社区服务成为多部门共识。

“社区建设”是伴随城市社会经济发展和社区服务深化发展的产物。2000年国务院《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》,确定了地方政府党委政府共同领导,民政牵头,相关部门配合,居民和社会参与的社区建设工作体系。2004年《进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》出台,标志着“社区建设”成为国家加强基层社会管理的重要方式。2005年始,以民政部为主,不断在全国范围内展开和谐社区建设工作。2006年《关于加强和改进社区服务工作的意见》提出了“社区服务体系”概念,自此社区

服务步入体系建设阶段。此后数版社区服务体系规划相继提出了加强基本公共服务向社区居民和外来人员全覆盖,纳入市场机制供给社区服务,统筹发展城乡社区服务等要求。

由改革开放以来国家层面指导社区服务和社区建设重要的规范、政策文件可知,社区工作的推动主体层次不断上升,地域范围逐渐覆盖全国,服务对象拓展到社区居民、外来人员、住区单位全覆盖,服务方式转变为行政、志愿和市场三种机制互联互通,服务体系向城乡统筹的社区综合服务体系完善,同时行政化程度不断加深,党委或工委成为社区管理组织的领导核心。在此过程中,“人”的重要性也不断凸显,人们在社区建设中的能动性不断提高,并享受社区建设成果。

1.2 “社区治理”应运而生

“十八大”加强社会管理创新要求,“社区治理”应运而生。2013年发布的《民政部关于加强全国社区管理和服务创新实验区工作的意见》,确认了一批实验区,探索社区管理体制、社区自治形式、社区服务体制等方面的突破和创新。此后,《国家新型城镇化规划》、《进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》等,不断加深对创新城市治理方式,加强城市精细化管理,健全城市基层治理机制的理论指导和工作要求。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》,是第一个在国家层面上提出的关于城乡社区治理的纲领性文件,它在政策层面开启了社区共治共管、共建共享的新篇章。

配合社区管理创新顶层政策设计,我国社区服务人才正逐渐向包括党组织和政府派出机构、居民自治组织、志愿者组织、社会组织、企业以及个人的多元化专业化队伍发展。1982年版宪法确定了居民委员会作为基层群众性自治组织的性质。2010年《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》以健全基层群众自治机制为目标,做出了提高社区居民的组织化程度,扩大自治范围,及保障经费等决定。《物业管理条

例》给予业主大会和业主委员会参与和配合相关居民委员会依法进行自治管理的权利和职责。此外,民政部长期注重发展社区志愿者、社区社会工作者,积极推进社区社会工作和志愿服务科学化、规范化和制度化。2015年《关于加强城乡社区协商的意见》出台,在协商内容和主体、形式和程序、成果监督等方面进行规范,切实保障群众的民主权利。

1.3 国家关于社区发展政策的核心词

改革开放40年有关社区发展政策的主要文件参见表1,其中主要内容和相关核心词反映出国家政策层面对于社区发展关注重点的演进过程。

2 “社区规划”理论研究进展及关键词频度

2.1 “社区规划”文献进展

文献数量和分布一定程度可反映该研究的发展状况和趋势。通过对中国知网(CNKI)中以“社区规划”为主题和关键词的文献进行搜索,共得到文献1124篇,时间跨度自1987年至2018年6月底,总体分布趋势如图1所示。可见,1999年以前相关研究较少(或文献电子化程度较低),1999至2003年间增长较缓,2004至2010年间有一定增幅,2010年起则上升趋势明显,其中2013年文献数最高(96篇),2014年、2015年文献数量仍居高位,反映出它与2013年民政部出台的政策有一定的呼应关联。

关键词可以反映文献的主要内容。除“社区规划”这一关键词之外,“公众参与”和“规划设计”出现频次最高,各为63次和59次,其次是“北美洲”和“长远计划”,各出现47次和37次,再次是“住区规划”、“规划师”、“城市更新”、“新城市主义”、“规划编制”和“公共服务设施”,均超过20次。进一步分析包含这些关键词的文献数量变化趋势,“城市更新”相关研究增长迅猛,“北美洲”紧随其后,“新城市主义”、“规划编制”、“公共服务设施”次之;“公众参与”一直保持相对稳定,“规划

表1 改革开放40年国家关于社区发展政策及核心词一览表

Tab.1 The national community development policy and the core word list after the Reform and Opening up

序号	年份	政策文件名称	主要内容/核心词
1	1982	全国人大《中华人民共和国宪法》	基层群众性自治组织:居民委员会、村民委员会
2	1987	民政部“全国城市社区服务工作座谈会”	社区服务系统、街道办事处、试点实践
3	1989	全国人大《中华人民共和国城市居民委员会组织法》	居民委员会、社区服务、便民利民
4	1993	国家计委、民政部等14部委《关于加快发展社区服务业的意见》	社区服务业作为一个重要行业、社会保障体系、社会化服务体系、政府倡导
5	2000	国务院《关于转发<民政部关于在全国推进城市社区建设的意见>的通知》	社区建设工作体系、地方党委和政府领导、社区居民和社会力量广泛参与、基层民主、政权建设
6	2001	民政部《全国城市社区建设示范活动指导纲要》	社区建设示范、社区服务、新型现代化社区
7	2004	中共中央组织部《关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》	社区建设、基层社会管理、社区服务、基本公共服务、协调机制
8	2005	民政部“建设和谐社区,为构建和谐社区奠定基础”主题报告	和谐社区、居民自治机制、社区管理、社区服务、社区治安、社区文化、人居环境、社区党建
9	2006	国务院《关于加强和改进社区服务工作的意见》	社区服务体系、社会主义市场经济体制相适应、社区全体成员、主体多元、功能完善
10	2009	民政部《关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》	五年内,80%以上覆盖,城乡社区社会生活共同体、服务体系、新型社区、管理体制机制、城乡社区文化、农村社区建设
11	2010	国务院《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》	社区居民委员会组织体系、社区民主管理制度、社区管理和服务能力、社区综合信息管理和服务平台、工作队伍、自治制度、服务设施
12	2011	国务院《社区服务体系建设的规划(2011-2015年)》	社区服务体系、多层次多样化、设施网络、人才队伍、体制机制
13	2013	民政部《关于加强全国社区管理和服务创新实验区工作的意见》	社区管理和服务创新实验区、治理多元化、自治法制化、服务标准化
14	2014	发改委《新型城镇化规划(2014-2020)》	社区党组织领导、基层群众自治制度、社区自治和服务功能、社区信息化、社区综合服务管理平台、业主委员会、物业管理机构、驻区单位、各类社会组织、志愿者、社会工作专业人才
15	2015	国务院《关于加强城乡社区协商的意见》	基层群众自治、基层民主、民主渠道、基层协商、城乡社区协商制度化规范化和程序化、党的领导、主体多样、内容丰富、形式多样、程序科学、制度健全
16	2015	国务院“中央城市工作会议”	创新城市治理方式、城市精细化管理、基本公共服务均等化
17	2016	民政部等十六个部委《城乡社区服务体系建设的规划(2016-2020年)》	城乡统筹发展、社区服务体系、社区综合服务设施、智慧社区、服务人才队伍
18	2016	国务院《进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》	社区内公共设施向居民开放、社区生活圈、基层治理机制、信息公开
19	2017	国务院《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》	城乡社区治理体系、基层党组织领导、基层政府主导、多方参与、共同治理、群众性自治组织、社会力量、社区文化、社区信息化

注:1998年国务院机构改革明确赋予民政部“指导社区服务管理工作,推动社区建设”职能。

资料来源:笔者根据改革开放以来国家发布的与社区规划相关政策整理。

设计”相关研究尽管总量较多,近五年来呈递减趋势,如图2所示。

可见,“社区规划”研究关注度在不断攀升,尤其是2010年之后;公众参与、北美规划经验借鉴、社区公共服务设施、社区规划编制等成为热点研究内容。

2.2 “社区规划”研究核心文献聚焦

分析前述文献中的核心文献以突出关键信息,来观察社区规划的研究焦点。故将检索范围收缩至中国知网(CNKI)中的SCI、EI和CSSCI来源期刊、核心期刊论文,国际、国内会议论文,以及博士学位论文库,由此得到文献130篇。这些文献主要来自于工程技术、经济与管理、社会科学等学科,并主要来自同济大学、中山大学、北京大

学、南京大学、东南大学等机构,详见图3、图4。这些文献篇被引数23.44次,篇下载数856.26次,篇参考数10.59篇;高被引、下载率一定程度可以反映文献的重要性,其互引网络能得出更具推荐价值的文献。限于篇幅,表2、表3仅列出了核心文献中被引量最高的10篇和核心文献参考互引频次最高的10本书籍。当然,其它一些未被列出的书籍和论文同样具有较重要的参考价值。此外,文献互引网络还显示,参考互引频次超过20次的文献中,外文文献或外文文献的中译版本仅有5篇。

核心文献包含的其他关键词中,被使用率超过5%的关键词有16个,较高的分别是“公众参与”、“城市更新”、“服务设施”、“城市社区”、“社区空间”;此外,“社区安全”、“邻里单位”、“社区治理”、“社区研究”等方面的研究也较多,详见表4。其它一些关键词如“社区规划制度”、“社区规划师”、“国际经验”等,虽然未有高频次出现,但却反映出新的研究重点,并将可能成为新的热点。

2.3 “社区规划”热点研究内容分析

2.3.1 公众参与

社区规划的核心是以人为本,从居民日常生活的利益与需求出发,以公平为原则,可以实现与市场之间的平衡。公众参与在其中起着重要作用,它强调社区的多元主体(包括个人和组织),自由且充分表达自身诉求,通过不断平等协商形成共识,并付诸行动:可以保障群众声音的传达。相关研究早期多在探讨社区规划中公众参与的意义、机制和模式等内容(刘奇志,1990;张庭伟,1999;徐一大,吴明伟,2002),之后逐渐将理论运用于项目实践中(吴培琦,赵民,2007;张纯,吕斌,2009),近年来出现从社区治理视角探索公众参与社区规划理论和方法相关研究(黄瓴,罗燕洪,2014;刘佳燕,等,2017)。

2.3.2 城市更新

该类研究多以建成时间较长且物质空间老化程度较高的住区或街区为主要对象。社区规划更加关注与人相关的因

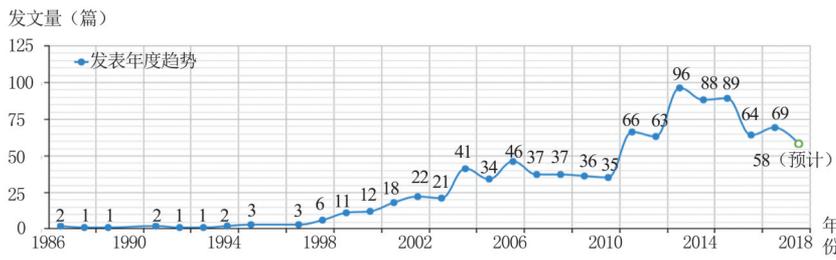


图1 “社区规划”研究文献量总体趋势
Fig.1 The overall trend in the community planning literature
资料来源: 笔者根据中国知网综合绘制。

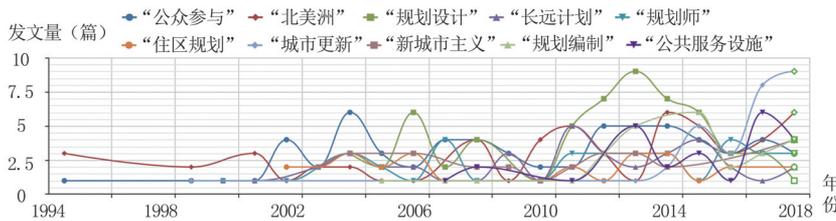


图2 “社区规划”研究关键词分布趋势
Fig.2 The keyword distribution of community planning researches
资料来源: 笔者根据中国知网综合绘制。

表2 “社区规划”核心文献被引量排行榜 (仅列前10篇)
Tab.2 Top cited community planning literature (The top 10)

编号	作者	来源	被引量排序	文献名称
1	赵蔚、赵民	城市规划汇刊	187	从居住区规划到社区规划
2	李强	世界建筑	132	从邻里单位到新城市主义社区——美国社区规划模式变迁探究
3	张庭伟	城市规划	119	社会资本社区规划及公众参与
4	徐一大、吴明伟	城市规划汇刊	111	从住区规划到社区规划
5	孙施文、邓永成	城市规划汇刊	104	开展具有中国特色的社区规划——以上海市为例
6	曹伟	建筑学报	100	生态社区新理念及其人居环境的探索
7	胡伟	城市规划汇刊	99	城市规划与社区规划之辨析
8	杨芸、祝龙彪	重庆环境科学	93	建设生态社区的若干思考
9	钱征寒、牛慧恩	城市规划学刊	89	社区规划——理论、实践及其在我国的推广建议
10	胡仁禄	城市规划	84	美国老年社区规划及启示

资料来源: 笔者根据文献综合绘制。

素, 如人在全生命周期的发展, 又如老人、儿童等特殊人群。如吴庆东等(2012)从社区的人口结构变迁视角, 对社区公共服务设施配置提出适应性优化思路和策略; 李小云(2012)则将社区规划与老年社会学内容相结合, 研究基于“需求——规划”的城市老年友好社区规划策略。顾大治、蔚丹(2017)总结了国外街区制社区建设实践的类型和案例, 提出了适宜我国的空间导向、社会导向和政策导向三种更新模式和更新策略。当前城市更新研究以社区微更新为重点, 如王承慧(2018)基于社区治理视角, 从项目行动和制度环境两个圈

层对社区微更新的成效和隐忧进行分析, 建议将微更新纳入社区规划框架, 并提出改善微更新的策略。杨贵庆等(2017)亦曾提出社区通过对小尺度公共空间的更新营造, 实现社会公平和社区功能再生的可能性。

2.3.3 社区规划制度

为了确保社区规划在社会管理创新中发挥作用, 必须建立长效机制。杨贵庆(2003, 2006, 2013)认为要建立社区规划制度, 需厘清社区规划的相关概念和内涵, 故对包括社区规划的目标和内容、重点任务、社区合理人口规模等在内的基础性理论展开研究。宋立新、

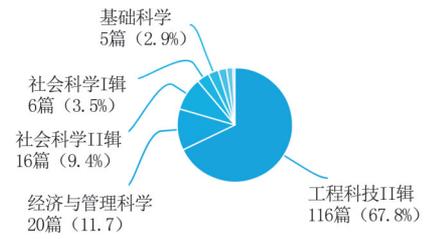


图3 核心文献所属学科分布
Fig.3 The disciplinary distribution of core literature
资料来源: 笔者根据中国知网综合绘制。

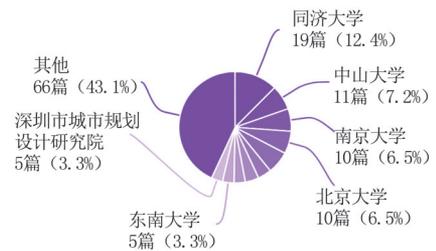


图4 核心文献所属机构分布
Fig.4 The affiliation distribution of core literature authors
资料来源: 笔者根据中国知网综合绘制。

表3 “社区规划”核心文献被引量排行榜 (仅列10本)
Tab.3 Top journals of community planning literature (Top 10)

编号	著(编)者	被引频次	文献名称
1	吴良镛	5 680	人居环境科学导论
2	包亚明	2 322	现代性与空间的生产
3	徐永祥	2 086	社区发展论
4	张京祥	1 046	西方城市规划思想史纲
5	杨贵庆	792	城市社会心理学
6	黎熙元、何肇发	734	现代社区概论
7	王兴中等	633	中国城市社会空间结构研究
8	王彦辉	594	走向新社区
9	保罗·诺克斯、 史蒂文·平奇	484	城市社会地理学导论
10	柴彦威等	437	中国城市的时空间结构

资料来源: 笔者根据文献综合绘制。

周春山(2013)借鉴新制度主义理论, 尝试构建面向公共空间价值需求的社区规划体系; 农昀、周素红(2012)以个体需求为基础, 试图构建基于生理、安全、社交等需求社区规划内容体系。

2.3.4 社区规划师

随着社区规划研究和实践的展开, 上海、成都、深圳等地陆续推出了社区规划师制度。已有研究侧重对国际经验的借鉴和对我国社区规划师制度的理论探讨, 如许志坚、宋宝麟(2003)介绍

表4 “社区规划”研究核心文献的高频关键词排行榜

Tab.4 The high-frequency keyword ranking of community planning literature

序号	关键词	出现频次(次)
1	公众参与	27
2	城市更新服务设施	15
3	城市社区社区空间	13
4	社区安全公共空间	10
5	邻里单位	9
6	社区治理社区研究	8
7	居住环境	7

资料来源：笔者根据文献调查结果绘制。

了台湾地区社区规划师的角色定位、工作范畴、推进情况；赵蔚（2013）探讨了美国、英国、中国台湾地区社区规划中的规划师角色，提出社区规划师可以由政府选聘或第三方担任，其职责是帮助所有人平等参与社区规划；王婷婷、张京祥（2010）基于“国家—社会”关系框架，解读了我国社区规划师制度的发展环境和基本逻辑。此外还有少量研究是对我国社区规划师制度的实践的观察和思考，如吴丹、王卫城（2013）论述了深圳社区规划师的制度背景、主要模式、发展状况、主要问题和挑战，并建议完善基于社会和市场的社区规划师制度。

2.3.5 国际经验

国际经验借鉴较多是以地区为特征的整体情况评述，或以主题为分类的不同理论和实践的讨论，或引入国外某类社区规划形式或方法在我国进行应用等。从地区展开的如刘玉婷等（2009）引荐了英国社区规划作为一种法定规划的操作框架和实践体系；威廉·洛尔等（2011）回顾了美国近100年社区规划的历程及关注点的演变，并介绍了六种主要的社区规划形式。以主题阐述的如对新城市主义的主要理论框架的解读，及基于该理论进行社区规划与设计的法则。社区规划以人为核心，王一（2015）以同样关注人的活动的健康城市理论为基础，引入了健康社区概念，总结了健康社区规划的原则、重点和策

略。朱隆斌等（2007）则详细论述了国际上运用较为成功的社区行动规划方法，并在扬州老城保护中进行运用。

3 “社区规划”实践探索的先锋城市案例

我国社区规划实践的发展历程与社区规划政策的发展脉络基本一致。在市场经济不断发展和人们生活方式、行为方式及社会需求趋向多元化的背景下，社区规划实践逐渐活跃。从聚焦经济和增量的发展转向注重社区生活的品质、承担社会事务的能力、实现不同社会价值的发展。依据文献综述中出现的频次以及网络搜索热度排序，以时间为序梳理北京、上海、成渝、广东等地区的社区规划实践探索的主要案例。

3.1 北京市

1998年西城区被国家民政部评为“全国社区服务示范区”；1999年，北京市全市被列为“全国社区建设试验区”，月坛街道成为全面实施社区建设的试点单位；2009年，东城区交道口街道探索合作型和谐社区规划途径，建立合作过程模型、社区集体行动实施社区规划；2016年，东城区启动十三五期间“全国社区治理和服务创新实验区”建设；2018年，《北京市朝阳区全要素小区建设导则》发布，吉庆里等社区开展涉及居民生活10个方面的老旧小区改造，同期顺义区创建以“干净、规范、服务、安全、健康、文化、诚信、智慧”为内涵的“八型社区”。

总体来看，北京市的社区规划实践主要经历了社区服务示范区建设、和谐社区建设、社区公共服务设施空间优化、社区治理等几个过程。基于北京市社区规划实践探索，孙道胜、柴彦威等（2017）以海淀区清河街道的18个社区为例，提出基于社区生活圈体系的公共服务设施空间优化策略；刘佳燕等（2017）海淀区“新清河实验”，开展参与式社区规划实践活动，探索空间规划与社区治理的整合机制。

3.2 上海市

1990年以来重点案例包括：1992年卢湾区瑞金街道开展《社区综合发展规划》；1994年《上海市社会综合发展示范工程——瑞金街道社区建设模式研究》发布；1995年《浦东新区现代化城市社区管理模式研究》、潍坊街道《1995—2010年社区发展规划》发布；1996年《浦东新区城区——社区发展规划（1996—2010年）》发布；1997年《浦东新区潍坊新村社区规划》提出了社区规划指标体系；1998年黄浦区被批准为上海市创建文明城区的试点工作区，次年通过国家级文明城区验收，发布《黄浦区创建文明城区的指标体系》；2000年《上海城市社区规划理论和对策研究》报告发布；2002年长宁区北新泾社区通过“社区规划师”平台更新机制，开展社区更新规划；2006年虹口区以社区为基本编制单元完成《虹口区“三中心、两室”实施规划》；同年全市启动社区公共服务设施规划编制，并以控制性详细规划形式予以法定化；2009年上海市规划和国土资源管理局发布《上海市大型居住社区规划设计导则》（试行）；2015年普陀区万里街道开展“创新社区治理模式”试点；2017年《上海市城市总体规划（2017—2035年）》提出“15分钟社区生活圈”规划；发布《上海市15分钟社区生活圈规划导则》（试行）；2018年浦东新区开展缤纷社区（内城）空间更新试点行动计划，聘请“社区规划导师”；同年，杨浦区聘请“社区规划师”，辖区12个街镇开展社区公共空间微更新、“里子工程”、睦邻家园等社区更新项目（杨贵庆，等，2017年）。

总体来看，2000年之前上海市社区规划实践的发展大体经历了三个阶段：①1980年代中期：以开展社区服务为主要内容；②1980年代后期：以创建文明社区为主要内容；③1990年代：以推进管理体制——“两级政府，三级管理改革”为主要内容（刘君德，2002）。进入新世纪，上海市社区规划实践从市、区、街道三个层面全面推进，创新了工作方法。在社区规划理论与实践相结合方面较有影响的实践案例包括：2001年

宝山区通河社区自治管理的社区发展新举措、2005年江宁路街道社区物质空间整合、功能整合、文化整合的社区发展规划、2016年开展的社区园艺城市空间微更新探索等。

3.3 成渝地区

成渝地区的社区规划实践主要经历了从居住区综合整治、和谐社区建设、社区治理的三个主要进程。如2009年重庆市发布《关于开展主城区居住区综合整治工作的通知》；2010年重庆渝中区开展嘉陵桥西村、大井巷为试点的居住社区整治；2013年重庆市渝中区石油路街道试行社区综合规划（黄瓚，罗燕洪，等，2014）；同年，成都市试行“社区规划师”，结合玉林社区和曹家巷社区开展可持续发展的规划改善方案，促进和谐社区建设（李伟，等，2015）；2014年重庆市江北区鲤鱼池片区实施可持续行动模式开展社区规划（余颖，等，2014）。2015年重庆市开展了两路口、上清寺、菜园坝三个街道综合整治；2017年重庆合川区草花街探索“社区协作式规划”（何纯夫，2017）。从上述主要实践案例来看，社区规划关注点从侧重于社区资本的挖掘逐渐转向可持续发展，开展协作式规划方式和协同发展。

3.4 广东省

广州的社区规划实践在不同层面均有涉及：①宏观层面：落实社区发展的空间布局与发展策略；②中观层面：注重“社区属性”的分区规划和控制性详细规划，规划过程中强调公众的参与。如袁媛等（2015）以广州市同德街低收入社区为例探讨了同德街最近一轮控制性详细规划中的协作机制；③微观层面：注重社区环境的设计与营造。如“数字详规”，以公共利益为导向，在编制过程中对社区建成环境和设施进行充分调研，分析现状问题，方案重点在于物质空间设计，并建立“数字详规”使居民参与本社区规划建设的决策；④技术层面：强调以人为本，如《广州市居住区公共服务设施设置标准》在居住区级增加了“社区服务及行政管理类”；在

居住小区级增加了“社区服务类”。

深圳市的社区规划实践主要包括五种模式：①行政力量提纲型；②行政力量主导、专业技术人员担纲型；③社区主动发起型；④城市更新驱动型；以及⑤中介机构与社区联合型（吴丹，等，2013）。

以上四个省市的社区规划实践探索，总体上在国家政策框架下结合地方实际展开。其主要特点是从物质空间规划开始转向基于物质空间的社会规划，更加关注多元主体共建、共治、共享的行动模式。

4 新时代我国城市社区规划的发展

4.1 总体态势

改革开放以来，我国社区政策、社区规划研究和实践在数量和质量上都不断提高，图5反映了重要的国家社区政策，核心的研究文献和各地试点实践在40年来的数量变化。国家政策层面：顶层设计不断加深社区治理体系的政策指导和工作要求，坚持以人为本并与社会主义市场经济体制相适应的原则，为社区规划的展开奠定了政策基础；理论研究层面：社区规划研究的理论储备不断加深，对其中的公众参与、空间环境、社区规划制度、与社区规划师等议题的探讨，为将社区规划发展为成熟的规划

类型提供了大量研究；

实践层面：社区规划实践的目标逐渐从空间营造转向创新社会治理方法，构建和谐社区。

4.2 新的挑战

当前我国大城市的社区建设正面临着更加复杂和多变的情形，主要包括：①社区中原有社会结构在变。部分原有居民搬出，新的居民进来，社区人口结构、家庭结构的变化产生了新的需求和利益冲突；②社区生活内容在变。伴随着收入水平提升和价值观变化，人们生活方式、交往方式发生变化，需要社区提供新的服务内容和新的空间，同时，需考虑传统的服务与空间是否仍有其存在的价值；③建筑使用的生命周期临近。城市社区的设施环境逐渐老化，需要进行更新和维护；④资源供给方式在变。以往计划式的按千人指标进行配置的方式不再适应时代发展，需要让位于市场主导的资源配置方式；⑤新的社区议题出现。如社区安全、特殊社区、智慧社区、国际化与本土化等新的议题出现。总之，多元复杂的新形势迫切需要社区做出及时与积极的应对。

4.3 新时代我国社区规划的展望

4.3.1 开展社区规划将是我国城市文明进程的重要标志之一

《全国文明城市测评体系》提出以社

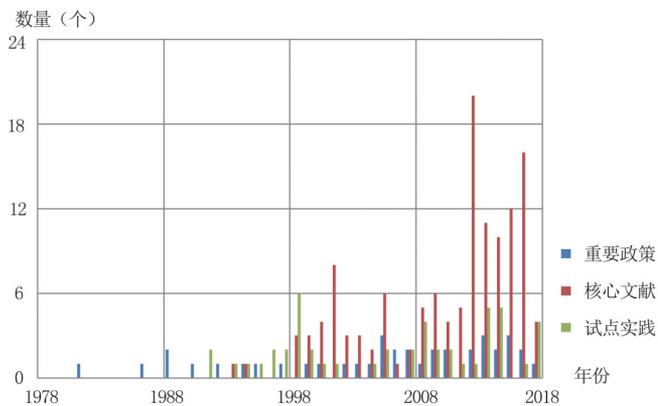


图5 改革开放以来重要社区政策、核心研究文献和各地试点实践变化态势

Fig.5 Important community policies, core researches and pilot programs in China since the Reform and Opening-up

资料来源：笔者根据文献资料综合绘制。

区、公共文化设施等为重点,加强制度化建设。《宜居城市科学评价准》也提出社区文明的重要性,并对社区管理、物业管理、社区服务、扣分项目分别提出了指标权重。我国特大城市在建设文明城市的实践通常将社区规划建设作为实施路径。广大居民对城市社区建设、社区治理、公众参与等期待增加。社区规划基于居民的新需求、物质空间环境新矛盾和社会新问题,展开自下而上与自上而下相结合的规划,它具有参与式、互动式和渐进式的特点。这样“见物又见人”规划建设,充分体现了居民主人翁意识、公众参与精神和社区有效治理的社会文明水平。因此,是否开展行之有效的社区规划、社区规划的水平如何,将成为城市文明程度的重要标志。

4.3.2 促进社区规划成为法定规划的类型之一

社区规划在法定环节已有实践且不断增多的事实,说明社区规划走向法定化具有一定的现实基础,以城市社区为单元的规划编制和管理的需求与日俱增。从社区规划作用对象的特征来看,它在控制性详细规划层面的涉及逐渐增多。而控制性详细规划作为城市规划编制和实施的重要法定规划之一,将对城市空间建设效果起到重要作用。如果将社区规划编制作为社区层面控制性详细规划的一项相对独立的编制内容,“切入”成为控制性详细规划的一个要件,那么,社区规划所编制的内容将具有法定效率。这一设想如果能够实现,那么,大城市社会治理将获得一种创新模式,并为城市文明进程做出重要贡献。

4.3.3 “社区规划师”制度将逐步建立完善

面对今后量大面广的城市社区规划编制任务和社区治理,社区规划师将有必要作为一种新的职业类型。可在大城市率先启动“社区规划师”制度,以保障社区规划的编制和实施。社区规划师作为社区整体利益和公众参与的代言人,负责与社区所在的上级主管部门协调沟通。在开始这项工作的初期,可以先实行聘用或兼职途径,也可以和高校建立校地合作聘请城市规划专业研究生

挂职实践作为辅助方式,待条件成熟后可实行全职上岗。

面对这一发展需要,相应人才的需求将增加。社区规划理论和方法有必要及时补充到城乡规划教育和人才培养过程中。高校城乡规划专业需要补充和加强相关的知识、技术方法和基础能力的训练,加强社区治理的法律、公共管理知识,重视人文情怀和社会责任感,同时,还应当及时增加相关师资力量的培训。

4.3.4 社区规划的普及将是渐进的

“社区规划”必须结合我国的国情,因地制宜。不能照搬照抄发达国家的模式。尽管一些发达国家城市的“社区规划”起步早且已经形成了较为成熟的规划编制和实施工作体系,但是要看到我国整体城乡经济发展阶段、社会制度和文化传统的差异,在城市社区居住人口密度、用地规模、公共服务设施配置标准、社区管理模式,居民公众参与规划的认识和心理准备等方面均有不同,因此,必须建构符合我国自身发展情况的“社区规划”编制办法和实施细则,既要有比较统一的规范标准和“规定动作”,又需要研究确定符合各地特点的“自由选项”,这样,才能真正发挥“社区规划”的作用,为在急速城镇化进程中不断变化发展中的社区环境提供“韧性”(resilience)支持。

社区规划既涉到“物”,又关乎“人”,我国不同地区经济、社会、文化和物质空间的特点不同,人们对社区权益的认知水平参差不齐,决定了社区规划无法一蹴而就、也不应“全面开花”。因此,在条件相对成熟的城市进行社区规划的试点并对实施效果进行汇总和反馈,形成完整的建设机制后再推广则更具有指导意义。此外,应基于不同地区的历史文化因素、自然环境因素等先决条件,对社区规划的政策与实践提出适应性调整,从而由点及面,循序渐进、差异发展。

4.3.5 多元社会主体参与社区规划的作用将不断增强

多元社会主体参与社区规划将是社区建设的价值体现和路径依赖,其作用

将不断增强。一方面,社区建设的目标本来就是体现更多居民的利益诉求,加强睦邻精神,因此,社区规划需要同一社区内更多利益主体的参与,才能汇总不断出现的问题和需求;另一方面,只有多元社会主体广泛参与社区规划,才能够使得社区建设的目标得以实现。

多元社会主体参与社区规划的过程,要求社区规划的编制过程向公众开放。通过社区规划师的倡导、引领和组织,积极广泛开展公众参与,多元渗透,从而更好地发挥地方政府、社区组织、当地居民、相关企业、主流媒体及社区规划师等各有关方面在社区规划中的作用,更好地体现社区规划的公平公正价值。

参考文献 (References)

- [1] 费孝通. 居民自治:中国城市社区建设的新目标[J]. 江海学刊, 2002(3): 15-18. (FEI Xiaotong. Autonomy of resident: new target of community construction in urban China[J]. Jianghai Academic Journal, 2002(3): 15-18.)
- [2] 顾大治, 蔚丹. 城市更新视角下的社区规划建设——国外街区制的实践与启示[J]. 现代城市研究, 2017(8): 121-129. (GU Dazhi, WEI Dan. Community building under the perspective of urban renewal: inspiration from the development of foreign-made blocks[J]. Modern Urban Research, 2017(8): 121-129.)
- [3] 何纯夫. 基于文化资本的社区协作式规划研究——以重庆合川区草花街更新为例[C]//中国城市规划学会, 持续发展理性规划——2017中国城市规划年会论文集(02城市更新). 中国城市规划学会, 东莞市人民政府, 2017: 12. (HE Chunfu. Collaborative community planning research based on the cultural capital: Caohua street of Chongqing Hechuan area[C]//Urban Planning society of China, Rational planning for sustainable development: 2017 proceedings of the annual conference on urban planning in China(02 urban renewal). Urban Planning Society of China, Dongguan People's Government, 2017: 12.)
- [4] 黄瓴, 罗燕洪. 社会治理创新视角下的社区规划及其地方途径——以重庆市渝中区石油路街道社区发展规划为例[J]. 西部人居环境学刊, 2014(5): 13-18. (HUANG Ling, LUO Yanhong. Community planning and the local approach in the perspective of social governance innovation——a case study of Shiyou road, Yuzhong district of Chongqing[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2014(5): 13-18.)
- [5] 李伟, 李悦, 耿文涵, 等. “多元共处, 和而不同”的社区规划方案探索——以成都市玉林社区和曹家巷社区为例[J]. 西部人居环境学刊, 2015, 30(4): 61-66. (LI Wei, LI

- Yue, GENG Wenhan, et al. The exploration of a neighborhood planning scheme following the rule of "harmonious coexistence of pluralism and difference"——case studies of Yulin and Caoji-axiang neighborhoods in Chengdu[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2015, 30(4): 61-66.)
- [6] 李小云. 面向原居安老的老年友好社区规划策略研究[D]. 华南理工大学博士学位论文, 2012. (LI Xiaoyun. Research on planning strategy of city aging friendly community based on aging in place[D]. The Dissertation for Doctor Degree of South China University of Technology, 2012.)
- [7] 刘佳燕, 谈小燕, 程倩仪. 转型背景下参与式社区规划的实践和思考——以北京市清河街道Y社区为例[J]. 上海城市规划, 2017(2): 23-28. (LIU Jiayan, TAN Xiaoyan, CHENG Qingyi. Practice and reflection of participatory community planning under the background of transformation: a case study of Y community, Qinghe district in Beijing[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(2): 23-28.)
- [8] 刘君德. 上海城市社区的发展与规划研究[J]. 城市规划, 2002(3): 39-43. (LIU Junde. The study on the planning and development of the urban community in Shanghai[J]. City Planning Review, 2002(3): 39-43.)
- [9] 刘玉亭, 何深静, 魏立华. 英国的社区规划及其对中国的启示[J]. 规划师, 2009, 25(3): 85-89. (LIU Yuting, HE Jingshen, WEI Lihua. Community planning of Britain and its enlightenment to China[J]. Planners, 2009, 25(3): 85-89.)
- [10] 刘奇志. 公众参与城市规划的基础研究[D]. 上海: 同济大学硕士学位论文, 1990. (LIU Qizhi. The basic research of public participation in urban planning[D]. Shanghai: The Dissertation for Master Degree of Tongji University, 1990.)
- [11] 农昉, 周素红. 基于个体需求的社区规划编制和实施体系的构建[J]. 规划师, 2012, 28(1): 12-17. (NONG Jun, ZHOU Suhong. Community planning and system based on individual requirement[J]. Planners, 2012, 28(1): 12-17.)
- [12] 宋立新, 周春山. 基于公共空间价值建构的社区规划——以广州北京街3个传统社区为例[J]. 热带地理, 2013, 33(3): 269-275. (SONG Lixin, ZHOU Chunshan. Construction of community planning based on public spatial value: a case study of the three traditional communities in Beijing Street subdistrict, Guangzhou[J]. Tropical Geography, 2013, 33(3): 269-275.)
- [13] 孙道胜, 柴彦威. 城市社区生活圈体系及公共服务设施空间优化——以北京市清河街道为例[J]. 城市发展研究, 2017, 24(9): 7-14+25+2. (SUN Daosheng, CHAI Yanwei. Study on the urban community life sphere system and the optimization of public service facilities: a case study of Qinghe area in Beijing[J]. Urban Development Studies, 2017, 24(9): 7-14+25+2.)
- [14] 王承慧. 走向善治的社区微更新机制[J]. 规划师, 2018, 34(2): 5-10. (WANG Chenghui. Community micro-renewal mechanism directed by good governance[J]. Planners, 2018, 34(2): 5-10.)
- [15] 王时浩. 不忘初心服务民生社区服务发展30年述评[J]. 中国民政, 2017(18): 40-43. (WANG Shihao. Stay true to the mission: 3 decades of people's livelihood community service development[J]. China Civil Affairs, 2017(18): 40-43.)
- [16] 王婷婷, 张京祥. 略论基于国家——社会关系的中国社区规划师制度[J]. 上海城市规划, 2010(5): 4-9. (WANG Tingting, ZHANG Jingxiang. Discussion on the Chinese community planner system based on state——society relations[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2010(5): 4-9.)
- [17] 王一. 健康城市导向下的社区规划[J]. 规划师, 2015, 31(10): 101-105. (WANG Yi. Healthy city oriented community planning[J]. Planners, 2015, 31(10): 101-105.)
- [18] 威廉·洛尔, 张纯. 从地方到全球: 美国社区规划100年[J]. 国际城市规划, 2011, 26(2): 85-98+115. (ROHE W M, ZHANG Chun. From local to world: American community planning 100th anniversary urban planning international[J]. Urban Planning International, 2011, 26(2): 85-98+115.)
- [19] 吴丹, 王卫城. 深圳社区规划师制度的模式研究[J]. 规划师, 2013, 29(9): 36-40. (WU Dan, WANG Weicheng. Shenzhen community planner pattern research[J]. Planners, 2013, 29(9): 36-40.)
- [20] 吴琦琦, 赵民. 从理念到现实: 上海友谊路街道社区发展规划中的公众参与[J]. 国际城市规划, 2007, 22(6): 119-126. (WU Peiqi, ZHAO Min. From theory to practice: public participation in Shanghai Youyi community development planning[J]. Urban Planning International, 2007, 22(6): 119-126.)
- [21] 吴庆东, 张龄, 冉凌凤. 城市老社区公共服务设施发展困境与优化对策研究——以陆家嘴地区为例[J]. 上海城市规划, 2012(1): 49-54. (WU Qingdong, ZHANG Ling, RAN Lingfeng. Research on the development dilemma and optimization strategy of public service facilities in old community——a case study of Lujiazui area[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2012(1): 49-54.)
- [22] 徐一大, 吴明伟. 从住区规划到社区规划[J]. 城市规划汇刊, 2002(4): 54-55. (XU Yida, WU Mingwei. Two words of community planning[J]. Urban Planning Forum, 2002(4): 54-55.)
- [23] 许志坚, 宋宝麒. 民众参与城市空间改造之机制——以台北市推动“地区环境改造计划”与“社区规划师制度”为例[J]. 城市发展研究, 2003(1): 16-20. (XU Zhijian, SONG Baoqi. The mechanism of participatory improvement of urban space[J]. Urban Development Studies, 2003(1): 16-20.)
- [24] 杨贵庆. 迅速城镇化背景下我国城市社区规划的基础研究——以上海为例[D]. 同济大学博士学位论文, 2003. (YANG Guiqing. Basic research under the background of rapid urbanization of China's urban community planning in Shanghai[D]. The Dissertation for Doctor Degree of Tongji University, 2003.)
- [25] 杨贵庆. 社区人口合理规模的理论假设[J]. 城市规划, 2006(12): 49-56. (YANG Guiqing. Theoretical assumption on the rational scale of community population[J]. City Planning Review, 2006(12): 49-56.)
- [26] 杨贵庆. 社会管理创新视角下的特大城市社区规划[J]. 规划师, 2013(3): 11-17. (YANG Guiqing. Community planning and management in metropolis with social management innovation[J]. Planners, 2013(3): 11-17.)
- [27] 杨贵庆, 房佳琳, 关中美. 大城市建成区小尺度公共空间场所营造与社会资本再生产[J]. 上海城市规划, 2017(2): 1-7. (YANG Guiqing, FANG Jialin, GUAN Zhongmei. Place making of small-scale public space and reproduction of social capital in built-up areas in big cities[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(2): 1-7.)
- [28] 余颖, 李静. 城市存量土地利用背景下的社区规划研究——以重庆市江北区鲤鱼池片区社区规划为例[J]. 西部人居环境学刊, 2014, 29(5): 38-42. (YU Ying, LI Jing. Community planning in the context of urban stock land use —— a case of Liyuchi community planning in Jiangbei district, Chongqing[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2014, 29(5): 38-42.)
- [29] 袁媛, 陈金城. 低收入社区的规划协作机制研究——以广州市同德街规划为例[J]. 城市规划学刊, 2015(1): 46-53. (YUAN Yuan, CHEN Jincheng. The collaborative mechanism in urban planning of low-income community —— a case study of regulatory plan of Tongdejie of Guangzhou[J]. Urban Planning Forum, 2015(1): 46-53.)
- [30] 张纯, 吕斌. 合作型和谐社区规划途径——北京市东城区交道口的实践案例[J]. 城市发展研究, 2009, 16(4): 101-105+121. (ZHANG Chun, LÜ Bin. Exploratory research on the dimension of city image based on perception of consumer[J]. Urban Development Studies, 2009, 16(4): 101-105+121.)
- [31] 张庭伟. 社会资本社区规划及公众参与[J]. 城市规划, 1999(10): 23-26+30-64. (ZHANG Tingwei. Social capital: community planning and public participation[J]. City Planning Review, 1999(10): 23-26+30-64.)
- [32] 赵蔚. 社区规划的制度基础及社区规划师角色探讨[J]. 规划师, 2013, 29(9): 17-21. (ZHAO Wei. Institutional foundation of community planning and the role of community planner[J]. Planners, 2013, 29(9): 17-21.)
- [33] 朱隆斌, Reinhard Goethert, 郑路. 社区行动规划方法在扬州老城保护中的应用[J]. 国际城市规划, 2007, 22(6): 58-62. (ZHU Longbin, GOETHERT R, ZHENG Lu. Community action planning in the urban conservation of Yangzhou[J]. Urban Planning International, 2007, 22(6): 58-62.)