

社会—空间视角下城市层级社区规划研究*

Research on Community Planning at City Level Based on a Socio-spatial Perspective

刘佳燕 沈毓颖 房莉杰 LIU Jiayan, SHEN Yuying, FANG Lijie

摘要 社区作为城市社会空间的基本单元,是推进规划建设治理精细化的重要载体和行动单元。近年来大量社区尺度更新和规划实践有效提升了基层人居环境品质,但也暴露出城市宏观战略与基层微观行动之间缺乏有效对接、传统规划技术路径难以应对精细化治理要求等突出问题,为社区规划体系建设和规划研究方法带来挑战。提出应构建“市区—街镇—社村”多层次社区规划体系,并聚焦城市层级社区规划,明确其定位、总体思路和工作框架,进而以四川省成都市温江区社区发展规划项目为例,提出社会—空间视角下全要素综合、多主体联动、全过程参与的工作框架和技术路径。

Abstract As the fundamental unit of urban social space, communities have been a significant platform and operative entity for improving refined urban-rural planning, construction, and governance. Numerous planning and regeneration initiatives at the community scale in recent years have effectively improved the quality of living environment at the grassroots level, while some prominent problems have also been exposed, including a lack of effective linkage between macro-scale city strategies and micro-scale local actions, the inadequacy of conventional planning technologies to meet the demands of refined governance, etc. These problems lead to significant challenges towards the establishment of a comprehensive community planning system and the improvement of planning methodologies and technologies. In response to these issues, this study proposes to establish a multi-level community planning system across "city/district-subdistrict/town-community/village". Emphasizing the city-level community planning, it identifies its role, general concept, and operational framework, and taking the community development planning project in Wenjiang District, Chengdu as an example, presents the specific operational framework and technical approach characterized by multi-factor integration, multi-subject collaboration, and whole-process participation based on a socio-spatial perspective.

关键词 社区规划;社区更新;社会—空间分析;社区治理

Key words community planning; community regeneration; socio-spatial analysis; community governance

文章编号 1673-8985 (2024) 01-0001-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20240101

作者简介

刘佳燕

清华大学建筑学院

副教授,博士, liujiayan@tsinghua.edu.cn

沈毓颖

北京清华同衡规划设计研究院有限公司

规划师,博士

房莉杰

中国人民大学社会与人口学院

教授,博士

0 引言

当前以人民为中心的发展理念对城市空间的精细化治理提出更高要求。社区作为城市社会空间的基本单元,是提升微观人居环境品质、优化基层空间治理与推进社会多元参与三方协同共进的重要平台。

在新时期深化推进城市更新行动的背景下,社区作为最贴近千家万户日常生活和切身利益的场所,其更新与发展成为备受公众关注并激发参与的重要议题。但在实践中,快速发展且日趋个性化、多元化的社会需求与基层工

作“九龙治水”制度局限之间的矛盾愈发显著,传统空间规划难以应对社区作为复杂社会空间单元的发展要求,不同部门的各类规划在社区层面的精细度、对接度和实施性都严重不足。基层面对各类规划要求应接不暇,加上缺乏整合、明确的实施路径,常常导致实际建设各自为政,与上位规划相脱节^[1]。

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》提出要“组织开展城乡社区规划编制试点”和“做好城乡社区发展规划编制工作”。社区规划作为转型背

*基金项目:国家自然科学基金面上项目“城市社区更新减碳绩效潜力评估研究”(编号52278068);“十四五”国家重点研发计划课题“城市可持续规划建设与治理的基础理论”(编号2022YFC3800201)资助。

景下重点推进的新兴领域,尚处于初步探索阶段,涉及层级体系、技术方法和实施路径等具体问题,都亟待开展实践创新和理论总结。

特别是城市层级的社区规划,作为一个城市或地区社区规划多层次体系的顶层指引,具有战略引领、统筹谋划的重要作用,但目前从理论方法到实践应用都少有涉及。本文应对当前社区规划体系建设和研究方法的挑战,依托成都市温江区的规划实践,探索在城市层级开展社区规划编制的工作框架与研究方法,以更好地推进社区规划体系化建设,完善宏观战略指引与精细化治理的整合联动路径。

1 社区规划的转型与挑战

1.1 国内外社区规划的发展

从全球视角看,社区规划 (community (development) planning或neighborhood planning) 正日益成为更加综合的地方政府改革的重要组成部分。经历百余年的发展,社区规划从作为聚焦物质空间的发展与改良工具,逐步走向综合性与多元化。西方国家多将社区规划视为关于社区的社会规划,作为解决社区社会问题、进行社会改良、推动社区发展的手段和过程,通过公众参与和互动式的规划设计过程,让多元行动者共同推动地方愿景和发展计划的制定和实施^[2]。例如英国,《2011地方主义法案》(Localism Act 2011) 正式将“邻里规划”(neighbourhood planning) 纳入法定规划体系,作为衔接宏观的国家规划政策框架、地方发展文件与微观的开发建设行动之间的核心环节^[3-4]。在日本、中国台湾等地,多通过社区营造,关注人文产地景等多维要素及其互动关系,强调通过长期的、集体性、创造性的经营,推动人与人之间、人与环境之间关系的重塑^{[5]10}。

起于国外理论与实践的引介,国内学者自21世纪初围绕社区规划理念展开越来越多的探讨,指出从居住区规划到社区规划,需将社区作为客观规划对象转为具有主观能动性的发展主体,并从聚焦物质环境转向综合多学科视角^{[5]14}。2010年代中期以来,以北京、

上海、成都为代表的多个大城市涌现出丰富的社区规划实践,主要体现为以多方参与的社区公共空间改造、社区花园营建等为切入点,推动空间环境品质提升与社区治理结构优化的双向共进^[6-8],以及探索综合性社区规划模式,整合居住环境更新、社区服务提升、地方文化复兴、邻里关系改善等策略,促进完整社区建设和可持续发展^[9-11]。这些社区层面的规划建设治理行动,面向基层人居环境品质和治理能力、治理体系的协同提升,围绕社区规划的方法、路径、制度等方面积累了较丰富的实践和技术成果^[12-14]。

各国社区规划的形式和内容各有差异,总体呈现以下共同主要特征^[15-21]: (1) 综合干预。规划内容和干预措施超越了单纯的物质环境对象,涵盖并整合社会、经济、服务、文化、治理等多方面要素。(2) 多元参与。构建地方政府与居民、企业及社会组织等多方主体的协作关系,促进规划制定、实施、评估等阶段的全过程参与,以充分调动多元资源和力量,提高治理效能。(3) 注重实施。并非仅停留于蓝图方案,而强调明确责任主体、实施路径和动态调整机制,保障规划策略的有效落实。

1.2 社区规划体系建设的挑战:宏观战略与微观行动之间亟待有效对接

上述可见,国内外社区规划从理论到实践主要聚焦在邻里社区层级。我国近年来涌现的大量社区规划实践,很多将其简单视为小微空间设计,或囿于小区、社区内的改造项目,带来项目碎片化、战略统筹不足、实施机制障碍等现实突出问题。

分析其根本局限,在于将社区规划简单微观化、项目化的认知误区,而没有看到从整体规划体系角度进行系统建构的重要性,导致城市层面宏观战略与基层规划建设治理行动之间出现脱节,具体体现为:(1) 自上而下的战略目标与自下而上的在地需求对接不足。一方面,仅聚焦微观层面地方性问题的社区规划,无法支撑对于共性与个性、制度性障碍、分类施策等关键问题的认知,难以将在地需求和

问题有效传递至更高层次的战略目标和制度设计;另一方面,宏观抽象的城市发展目标难以分解指导和激励各微观主体的具体行动,导致多级管理间的治理传导出现“变形”乃至“失效”。(2) 基层规划建设碎片化,统筹协调和持续性不足,实施效力受限。在当代城市问题日趋复杂化、跨域化的背景下,仅着眼于小尺度地域、特定问题的行动方案往往“治标不治本”,或因资源局限而难以破局^[22]。

当前国土空间规划体系全面转型,对完善城市空间治理体系建设,优化跨尺度、跨层级传导机制等提出更高要求^[23-24]。因而,亟需构建从宏观城市到微观街镇、社区/村(以下简称“社村”)的多层级社区规划体系,明确“操其要于上”和“分其详于下”的各级任务定位和规划衔接。

1.3 社区规划研究方法的挑战:传统规划技术路径难以应对精细化治理要求

长期以来,增量开发主导的规划模式和技术方法,在应对新时期城市高质量发展和精细化治理要求时,特别是在社区规划研究中,暴露出诸多不适应问题。(1) 空间与社会相关数据精度与整合不足。基于不同部门的统计数据和专业视角的调研数据,面向日益复杂化、差异化的社区问题,无论是数据精度还是统计单元和数据对接都存在局限,难以支撑精细化、精准化的问题识别和应对。(2) 跨层级、跨部门联动指引欠缺。当代城市更新和基层问题的复杂性要求社区规划不仅涉及多部门、多主体协作,而且需要跨层级视角和联动路径,以实现宏观策略向下的有效传导,以及为微观问题的解决提供更高层级的统筹协调和机制保障,因而亟待探索面向不同层级和领域的规划要素、技术和制度的对接与整合路径。(3) 规划编制与实施脱节。规划编制多局限于精英主导的理想蓝图绘制,规划策略对于基层治理多元主体的利益诉求、责权关系、协作机制等关键问题关注不足,导致其落地实施和项目转化的效力受限。

综上,社区规划工作需要跳出“就社区论

社区”的局限,构建“市区—街镇—社村”多层次社区规划体系,并积极探索社会—空间视角下,全要素综合、多主体联动、全过程参与的工作框架和技术体系。

2 城市层级社区规划的定位和工作框架

2.1 定位和作用

城市层级(包含市、区/县级)的社区规划是对全市(或区/县)城乡社区发展总体目标、内容、路径的综合部署和具体安排,是街镇级和社村级社区规划的重要上位依据。对于大型城市而言,可根据需要在市级社区规划下,针对各区/县特定情况编制区/县级社区规划,有效承接侧重战略性、远期性的市级规划(尚未编制市级社区规划的情况下,区/县可根据需要组织编制区/县级社区规划),并为侧重实施性、具体性的街镇级和社村级规划提供指导,实现宏微观之间目标设定、问题识别、利益关联、要素配置、干预路径、治理机制的有效传导和实施落地。这一层级在推进跨域合作、部门协作、政策保障、机制创新等方面有较大的操作权限和探索空间,有助于破解当前社区规划和建设中的诸多局限。

2.2 总体思路

基于上述定位,明确城市层级社区规划研究的总体思路:区域着眼、社区着手,构建社会—空间视角下全要素综合、多主体联动、全过程参与的技术路线,整合推进基层规划建设的高质量发展和治理效能提升。

规划视角方面,从社会—空间视角探索城市层级社区规划的要素联动是对城市系统治理从顶层战略到微观行动之间空缺的有力补充和支撑。在微观层级,大量社区更新实践通过参与式设计和实施的过程,有效探索了微观人居环境品质与基层治理结构协同优化的实践路径,证明了社区规划中社会和空间要素的互生产机制^[25-26]。在城市、区域等宏观层级,大卫·哈维、亨利·列斐伏尔等学者从理论层面指出空间作为物质属性和社会生

产属性的整合特征和内在机制^[27-28],但未导向对干预行动的指引,对于实现公共领域集体消费品质提升的社会—空间互动路径仍缺乏深入探讨;在实践领域,城市治理体制的条块分割、规划政策的各自为政、治理主体的责权不清等,进一步加剧微观行动的散乱。因此,城市层级的社区规划既需要从区域总体层面明确促进当地社区社会—空间高质量协同发展的关键要素、互动关系和评测方法,也需要明晰保障规划策略有效向下传导和落地实施的主体联动和全程参与的行动路径。

规划框架方面,着眼宏观,强化社区规划与现有规划和公共政策体系之间的有效对接;联纵整合,破局行政界限,建立多部门统筹协作机制;承上启下,搭建市区层面资源协调、街镇层面主体合作和社村层面多方共治等协作平台,完善规划研究—编制—实施—反馈全过程的一体化制度安排,推动跨层级协同治理。

规划内容方面,以市(或区/县)为统筹平台,以街镇为推进阵地,以社村为实施主体,推动规划、建设、管理等多环节的统筹,以及政府、市场、社会等多主体的协作;科学开展社区内外部、软硬件资源的多维识别和综合评估,形成因类施策、必选与特色相结合

的社区发展策略;以行动为导向,以项目为依托,凝聚共识和行动,推进多方参与的社区可持续发展。

规划方法方面,以市(或区/县)全域为对象,以社区为单元,优化现状综合分析、问题精准识别、动态评测反馈相承接的技术应用;整合多源数据和多元分析工具,促进社区社会—空间分析的精度提升与维度拓展,为针对性解决策略的制定提供更加科学、精准的支持。

2.3 工作框架

在上述总体思路的基础上,建构基于社会—空间视角的规划工作框架(见图1),实现分析、评估、指引、策略、行动、监测一体化,提升社区规划的资源整合、技术支撑和社会协同能力。

(1) 多源聚合的社会—空间分析。整合政务、部门规划、社区统计、专项调查、居民调研、开源网络等线上线下的多源数据,利用GIS进行集成与融合,构建基于社区单元的全域社会—空间数据库,促进社会—空间融合分析并支持动态评估。

(2) 多向联动的社区特征评估。整合社会人口、经济产业、空间环境、社区治理与服

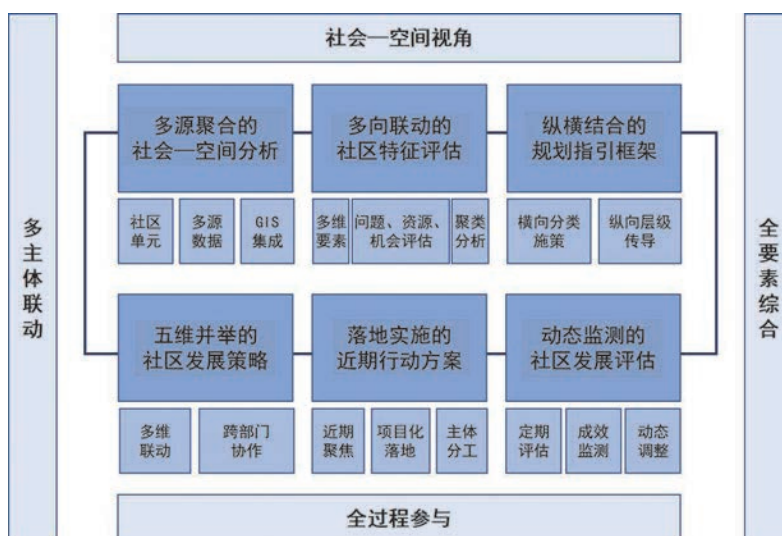


图1 基于社会—空间视角的城市层级社区规划工作框架

Fig.1 An integrated framework for community planning at city level based on a socio-spatial perspective

资料来源:笔者自绘。

务水平等多维度要素,从问题、资源、机会等视角对社区进行特征识别和综合评估,并开展空间聚类分析,提升问题识别精细度和特色定位精准度。

(3) 纵横结合的规划指引框架。建立面向不同特征社区精准施策的横向分类治理框架,以及面向市区—街镇—社村多层级对接传导、统筹协同的立体治理框架,推进跨层级整合施策。

(4) 多维并举的社区发展策略。制定整合空间、社会、经济、文化、服务等多维度要素与干预路径的社区综合发展策略,推动多部门、多领域、多维度间的互动协同,增强跨部门联动效能。

(5) 落地实施的近期行动方案。细化近期行动计划和实施方案,以项目化方式明确目标、任务、时序、资金等,以及政府、市场、社区等相关主体的分工协作,推动社区规划工作链条从方案向实践延伸。

(6) 动态监测的社区发展评估。建立综合性社区发展评估指标体系,定期对规划策略的实施进度与成效进行监测、评价,并结合反馈机制,对规划策略与行动进行适时调整优化提升。

3 成都市温江区城乡社区规划编制探索

3.1 项目概况

温江区位于成都市中心城区西北部,占地277 km²,常住人口96.8万人(2020年),下辖9个街道(乡镇),95个城乡社区(村)。温江是4 000多年前古蜀鱼凫王国的发祥地,自西魏以来一直是川西政治、经济、文化重镇。全区以成温邛高速为界,呈现出“南城北林”的典型特点。在新一轮成都市城市总体规划中,温江区被纳入中心城区范围,分担“国家中心城市功能核心区”的职能,近年来常住人口与户籍人口总量均持续显著上升。在成都市致力建设高品质和谐宜居生活社区的上位规划目标指引下,温江亟需探索基于地方特质的城乡社区发展战略和路径。

2017年,成都市率先在市县两级党委成

立城乡社区发展治理委员会(以下简称“社治委”),整合分散在多个党政部门的基层治理职能,构建起党委统一领导下统筹推进城乡社区发展与治理改革的新机制。2018年,团队受温江区委社治委委托,承担《温江区城乡社区发展规划(2019—2035年)》(以下简称“《规划》”)编制任务。

《规划》向上承接《成都市城市总体规划(2016—2035年)》《成都市城乡社区发展治理总体规划(2018—2035年)》和温江区四级规划体系等的总体部署,定位全区社区发展工作的总体纲领,以推进温江区实现宜业宜居宜游的新中心城区总体目标在社区层面的深化落实。规划指导思想为坚持以人民为中心,以社区需求为导向,以供给侧结构性改革为动力,以培育富有活力的社区经济环境、打造现代化社区治理格局、完善精细化社区服务体系、建设全龄友好社区宜居环境、营造多元化社区文化氛围为社区发展治理主线,强调分类治理、精准服务、软硬结合,推进城乡社区的全面可持续发展和高品质和谐宜居生活社区建设。

作为全国首个区县级社区规划,《规划》基于社会—空间视角,围绕如何在城区尺度建构城乡社区发展的顶层设计展开前沿探索。规划编制研究内容总体包括分析评估、策略体系和实施路径3部分。

3.2 分析评估

3.2.1 基于社会—空间聚类的社区特征研究

社区规划的前提是对社区发展特征的精细化识别。温江区“半城半乡”的总体格局带来城市与乡村两种差异化的社区类型。近年来快速城镇化进程更是带来转型中的涉农社区这一特殊类型,后者占比近六成。各类社区在资源禀赋、人口构成、居住环境等社会与空间特征方面体现出较大分异,需要从社区尺度进行精细化的要素评估和科学分类,以支撑更精准的规划和治理策略。《规划》基于对指标构成的系统性、代表性和数据可获取性的综合考虑,构建“社会—经济—空间”3维度的社区

特征分类图谱。

进而搭建全区尺度社会—空间数据库和GIS综合分析平台,整合官方统计、社会调研与网络平台等多源数据,以社区为基本单元进行指标测度,利用K-means模型等进行因子分析和聚类分析,最终将社区分为6种典型类型,包括老旧楼院区、商品房小区、商业聚集区、农民安置区、产业功能区和乡村院落区,并绘制其空间分布(见图2)。

温江社区特征空间总体呈现为以老城区为核心的聚集式、圈层式发展,沿新华、光华和凤栖等主要城市干道向外延伸。这一结构与其城镇化空间进程基本吻合,显示园区和集镇开发是现阶段推动社区转型的最主要动力。基于社会—空间特征的社区分类研究,为后续发展策略清单的制定提供更加精准的依据。

3.2.2 基于问题—资源—机会的社区综合评估

在社区特征分类的基础上,进一步识别各社区的主要问题、资源和机会,对其发展潜力进行综合评估,为合理确定区域社区发展空间结构、推进资源整合利用和跨域联动发展提供支撑。通过专家咨询、层次分析等方法,从社区服务、公共设施、社会资本3个维度建构社区综合评估指标体系,涵盖政府端的社区管理、服务与设施供给,居民端的需求与满意度,社会端的资源和组织化等多个方面(见图3)。总体得分显示,近年来全区在社区建设的大力投入,体现在公共设施等硬件条件和社区服务效能等方面有较好成效,而面向社会资本和治理效能的投入相对不足,当然后者的特点也决定了从投入到效益的转化尚需时日,有待后续持续监测与评估。

按城市、农村和涉农3类社区进行比较,除社区社会资本维度上城市社区得分较高外,总体差异不大,显示全区较好实现了城乡一体化融合发展;不过涉农社区在多项具体指标得分上仍与城市社区有较大差距,显示其城镇化和市民化转型任务重大,对应在规划策略中针对社区转型治理、新型社区文化塑造、包容性生活场所营造等特定问题予以重点关注。

基于社区特征分类和综合评估的指标评

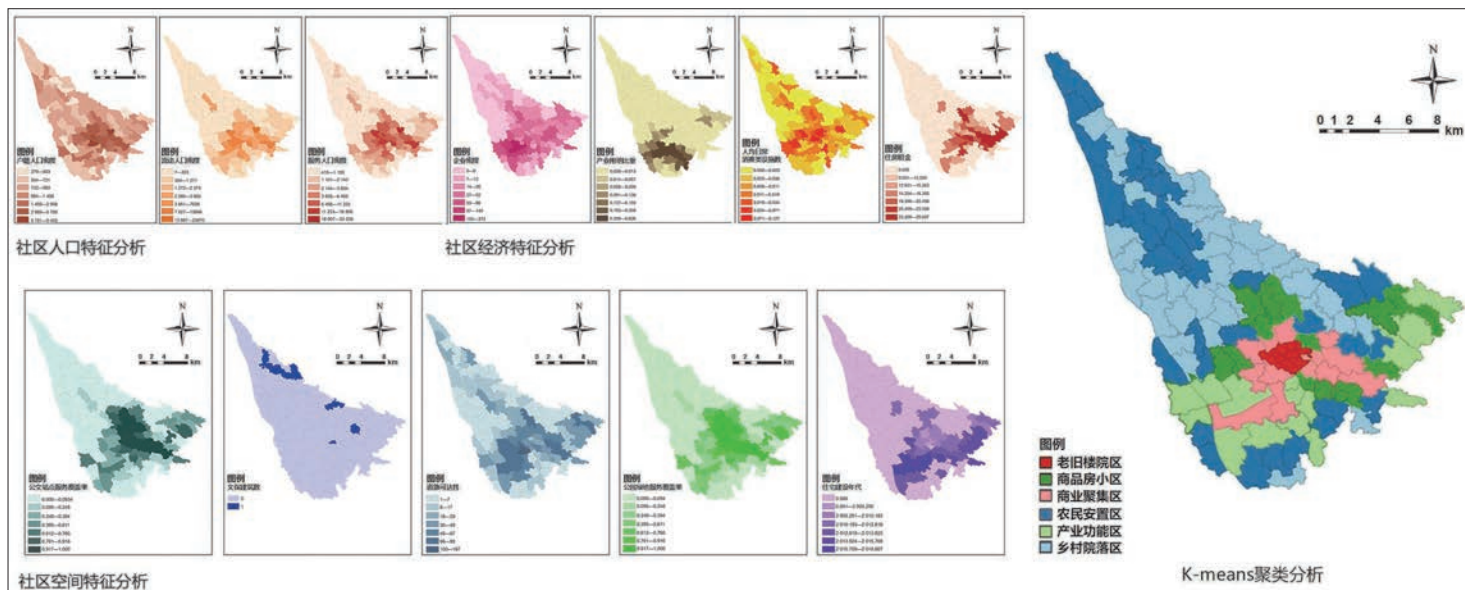


图2 社区特征分类分析图
Fig.2 Analysis diagram of community characteristic classification

资料来源: 笔者自绘。

分,围绕问题、资源、机会3个方面进行重组、聚类和评价,以250 m×250 m网格为基础,绘制全区尺度的社区问题地图、资源地图和机会地图(见图4)。这也是首次在城区尺度上探索社区层面的资源和机会类地图制作,有助于打破小区、社区边界局限,为实现跨域的问题识别和资源联动提供支撑。

3.2.3 社区发展的主要问题、特色与挑战识别

基于对区域发展和社区特征的综合评价,总结温江区社区发展总体呈现3大特色:(1)地域方面,空间和产业结构均呈现“半城半乡”格局;(2)阶段方面,处于典型成长期,表现为快速产业结构转型,人口(尤其是外来人口)向城镇地带聚集,人口结构和社区类型日益多元化;(3)发展方面,用地、人才、产业和资源等方面充满活力并拥有良好发展空间,也对需求甄别、服务供给和品质提升提出更高要求。

面临的主要问题包括:(1)经济层面,城市社区对产业升级的支持力不足,农村社区产业发展有待提升,政府面向社区进行资源配置的杠杆效应有限;(2)社会层面,基层治理能力与机制不足,应对社区多元化发展的响应不足;(3)环境层面,老旧楼院和农转居社区环境宜居度较差且缺乏有效维护,社区公共服务

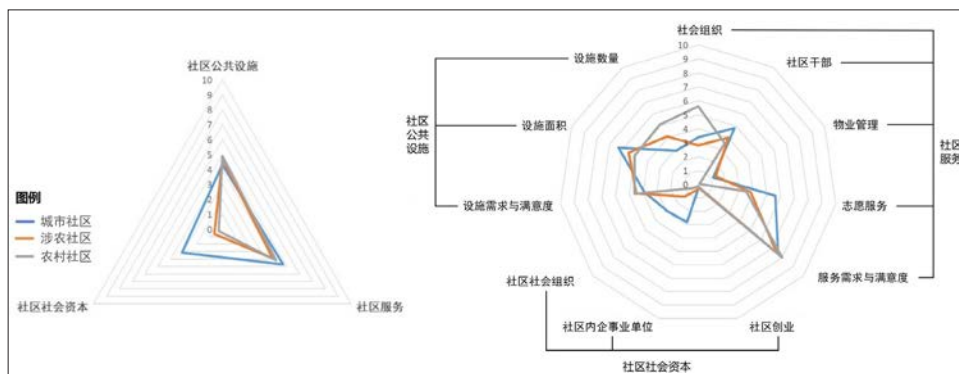


图3 社区综合评估结果雷达图
Fig.3 Radar chart of community comprehensive assessment

资料来源: 笔者自绘。

设施和公共空间供给规模和品质有待提升,农村社区基础设施建设相对滞后。

由此带来的关键挑战包括:一是服务人口数量增长和复杂化对社区资源供给规模与效率的挑战;二是大规模村改居转型、农村人口市民化的挑战;三是如何吸引和留住外来人口,助力产业转型和经济可持续发展的挑战;四是农村社区升级发展,实现城乡融合和乡村振兴的挑战。

因此,温江社区发展并非单纯的规模扩张或存量更新,而需着力探索与产业提升和社会转型相适应、高质量、多元化的社区发展模式。

3.3 策略体系

《规划》作为全区社区发展的总体纲领,对上需实现城区总体目标在社区层面的深化落实,为市、区层面的治理统筹提供决策依据;对下需为街镇、社村提供全维度的社区发展行动指引。《规划》提出温江区社区发展的总体目标为“健康社区,幸福家园,活力温江”,并建构“1356”社区发展蓝图,包含一张名片、三阶目标、多维并举和六大保障,形成从总体指引框架、具体规划策略到近期行动方案,层层递进的规划策略体系。

3.3.1 横纵结合的规划指引框架

为系统化、科学化统筹推进城乡社区发展,建构横向分类治理与纵向立体治理相结合的规划指引框架,重点实行以下4项行动纲领。

(1) 分类治理:面向老旧楼院区等6类特征社区,因地制宜制定差异化的发展目标、建设模式和行动方案,推动各具特色的社区生活场景营造。

(2) 立体治理:在构建经济、社会、服务、环境、文化5个维度全面发展平台的基础上,明确区、街镇、社村等不同空间维度上的社区规划相关主体定位及其权责,推进社区价值共同体和责任共同体建设。

(3) 精细治理:强调社区发展治理的精准化定位和精细化实践,充分发挥社区主体地位、参与意识和共治职责。推动“八型社区”建设,围绕健康、人文、创新、安全、智慧等特色

主题,近期聚焦优势、突出特色,打造若干特色社区示范点;远期特色引领,全面发展。

(4) 创新治理:结合智慧城市和智慧社区建设,拓展社会力量参与社区发展的多元渠道,全面打通城乡之间、园—企—校—社之间、街镇社村之间的资源互动与协同发展,以社区生活品质提升为创新的核心目标,实现高品质创新。

3.3.2 五维并举的综合发展策略

社区问题的形成通常来自多要素的复杂作用,故其解决方案应根植于对多元要素之间关系的综合认知与互动优化。《规划》基于对现状问题的综合识别,从整合视角制定经济、治理、服务、环境、文化等五维并举的社区综合发展策略,包括培育可持续社区经济发展、打造现代化社区治理格局、完善精细化社区服务体系、建设全龄友好社区宜居环境和营造多元

化社区文化氛围,并细化形成覆盖23个重点领域的具体行动方案(见图5)。

基于对温江各社区特色、问题和潜力的差异化识别,构建“两带七圈”社区发展空间结构(见图6),依托生态、交通、产业等新型驱动力推动社区跨域联动的特色化、集群化发展。制定社区分类治理指引,面向6类特征社区,提供必选和自选项目相结合、因地制宜、多维并进的社区发展策略选择清单,实现顶层战略指引与基层特色发展的协同联动。例如针对不同类型的城乡社区,应当采取差异化环境整治模式,老旧楼院区“以自治促整治”,农民安置区“以教育带整治”,商品房小区“以整治促自治”,实现公共环境改善与市民化教育、社区发展治理的协同互动。

3.3.3 重点聚焦的近期行动方案

社区发展目标的实现需要持续行动、逐步推进的过程,不可一蹴而就。《规划》将规划策略与基层现状、主体能力等相对照,聚焦重点任务和优先事项,形成细化的近期行动方案。具体包含场景实践、特色培育和制度保障等3大行动计划和若干重点举措,明确责任主体和实施机制,保障规划策略有序有效施行。

3.4 实施支撑

3.4.1 多层次多部门协同的实施机制

完善区级统筹、街镇推进和社区实施的分层实施路径。建立由社治委牵头,发改、民

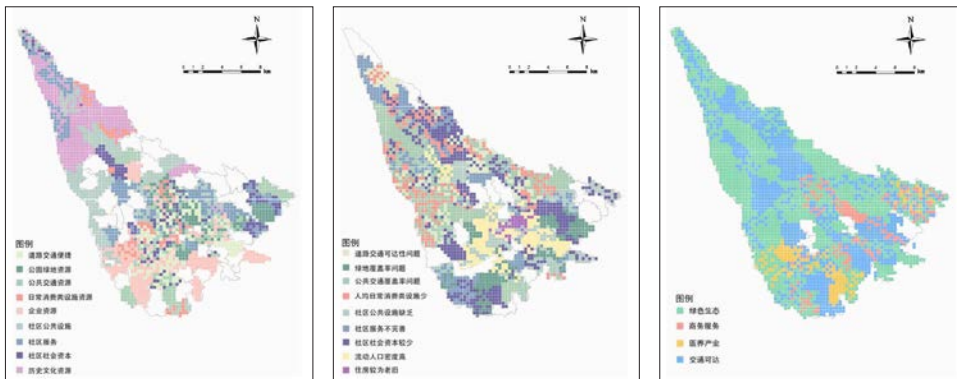


图4 全区尺度的社区问题地图、资源地图和机会地图
Fig.4 Community problem map, resource map and opportunity map at district level

资料来源:笔者自绘。



图5 社区综合发展策略
Fig.5 Comprehensive community development strategies

资料来源:笔者自绘。

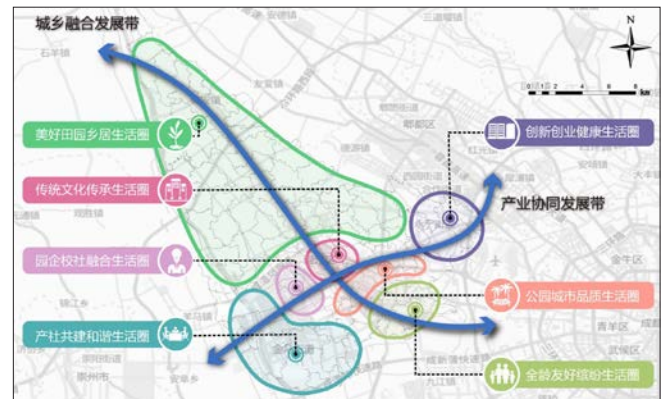


图6 温江区社区发展空间结构
Fig.6 Community development spatial structure of Wenjiang District

资料来源:笔者自绘。

政、规自、住建、教育、卫健、文体旅、农业农村等部门有效协作的工作机制,明确相关责任主体的分工、阶段性目标和协作方式,有重点、有步骤地推进规划实施。

搭建3级协同治理平台,包括区级层面各职能部门、行业协会、园区和高校等之间的“资源协调平台”,街镇层面相关部门机构、辖区单位、公共服务机构和枢纽型社会组织等之间的“主体合作平台”,社村层面“两委”、居民、社会组织和地方机构等之间的“多方共治平台”,整合政府、社会、市场三方,围绕规划凝聚共识,形成共治力量。

制定社区分类治理指引和配套指标体系,整合通用类指标和特色类指标,通过持续性监测评估,实现规划任务和目标的纵向分解,以及街镇、社村发展成果的横向对比、特色定位和动态评价。确保区级层面总体谋划的向下有效传导,同时推进街镇、社村层面的精细化、差异化发展。

3.4.2 多主体全过程互动的公众参与路径

全过程公众参与是社区规划的重要内容,也是其得以顺利、有效实施的重要保障。不同于微观层面社区规划更多采用利益相关主体直接参与的形式,城市层级的社区规划面临相关主体类型多元、规模庞大、利益直接关联性较低等挑战。

重点从3个方面推进全过程公众参与。一是在规划调研中,面向多元主体开展多种形式的调研沟通,包括相关部门、园区和企业、街镇和社村、社会组织相关负责人或代表的座谈会,重点地段、社村和代表性项目的实地踏查,围绕关键问题和评估方法的专家咨询会,面向社村两委和居民发放专题调研问卷,依托网络时空大数据进行社会需求和行为研判等。二是在规划策略设计中,完善多渠道公众参与制度体系建设,包括支持设立“社区工会联合会”和“社区工会”、鼓励发展社区微基金、完善社区志愿服务平台、建立楼院物管自治会、创设社区规划师制度和实施体系、推进社会力量参与社区微更新等,为规划实施和向下传导过程中鼓励多元社会力量参与提供制度保障。三是



图7 举办社区规划相关论坛、工作坊、工具包发布等系列公众参与活动
Fig.7 Series public participation activities related to community planning including forums, workshops and toolkit release

资料来源:笔者自摄。

配合重点策略和近期行动计划的实施,协助组织规划宣传、专家讲座、社区赋能、组织引育、工具包发布等系列公众参与活动,包括“面向健康与包容的城乡社区——2019成都·温江社区规划国际论坛”“2019中国成都(温江)社区生活空间创意设计国际邀请赛”,以及相关设计培训、专家答疑、社区工作坊等(见图7),推动规划编制到实施的过程同时成为政策宣传、规划动员、公众参与和共识培育的过程,吸引、培育和凝聚更多扎根社区、认同和助力规划的在地力量。

4 总结与展望

本文以成都市温江区城乡社区发展规划项目为例,探索城市层级基于社会—空间视角的社区规划研究路径。这对于完善多尺度、全过程社区规划体系建设,提升社区规划、建设和更新工作的统筹性、连续性和长效性具有重要价值。

此项工作在温江的创新探索和顺利开展得益于成都市城乡社区发展与治理改革在顶层制度体系上的支持。以社治委为枢纽,牵头统筹推进多部门、跨领域的社区规划策略的制定和实施,并通过10余年持续推进的社区营

造和社区发展治理实践,形成了较完善的基层治理制度体系和协同工作机制,提升了基层工作队伍的认知和行动能力,培育了大批社会组织和居民自治组织。由此,从制度建设、基层赋能、组织培育等方面为社区规划的共识凝聚和跨域协作提供了强有力的在地支持。在规划研究过程中,应对社区尺度社会—空间数据短缺和对接难、规划指标与多部门考核指标整合难、跨行政地域和跨部门协作难、规划策略向下传导同时兼顾差异化对策难等挑战仍存在不足,有待进一步探索改进。

参考文献 References

[1] 刘佳燕,王天夫,等. 社区规划的社会实践:参与式城市更新及社区再造[M]. 北京:中国建筑工业出版社, 2019.
LIU Jiayan, WANG Tianfu, et al. Social practice of community planning: participatory urban renewal and community rebuilding[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2019.

[2] MARRIS P. Meaning and action: community planning and conceptions of change[M]. New York: Taylor & Francis, 2022.

[3] Stationery Office. Neighbourhood planning act

- 2017[R]. 2017.
- [4] 姚瑞, 于立, 陈春. 简化规划程序, 启动“邻里规划”——英格兰空间规划体系改革的经验与教训[J]. 国际城市规划, 2020, 35(5): 106-113. YAO Rui, YU Li, CHEN Chun. Simplifying planning process, initiating "neighbourhood planning": experience and lessons from England spatial planning system reform[J]. Urban Planning International, 2020, 35(5): 106-113.
- [5] 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. LIU Jiayan, SHEN Yuying. Community planning: practice of participatory socio-spatial reconstruction[J]. World Architecture, 2020(2): 10-15.
- [6] 刘悦来, 尹科变, 孙哲, 等. 共治的景观——上海社区花园公共空间更新与社会治理融合实验[J]. 建筑学报, 2022(3): 12-19. LIU Yuelai, YIN Keluan, SUN Zhe, et al. Cooperative landscape: a case study of the experiment of integrating public space renewal and social governance of community gardens in Shanghai[J]. Architectural Journal, 2022(3): 12-19.
- [7] 侯晓蕾. 社会治理视角下的城市小微公共空间景观微更新途径探讨[J]. 风景园林, 2021, 28(9): 14-18. HOU Xiaolei. Discussion on micro-renewal of urban small and micro public space landscape from the perspective of social governance[J]. Landscape Architecture, 2021, 28(9): 14-18.
- [8] 郑露莽, 伍江. 社会网络视角下的参与式社区更新实践——以上海大学路发生便利店为例[J]. 城市发展研究, 2022, 29(7): 97-109. ZHENG Luqiao, WU Jiang. Participatory community regeneration from the perspective of social network: a case study of Happening Convenient Store of Daxue Road in Shanghai[J]. Urban Development Studies, 2022, 29(7): 97-109.
- [9] 刘佳燕. 基于场所营造的社区规划: 北京“新清河实验”的实践探索[J]. 上海城市规划, 2021(5): 1-8. LIU Jiayan. Community planning based on placemaking: practice exploration in "New Qinghe Experiment", Beijing[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2021(5): 1-8.
- [10] 黄瓴, 骆骏杭, 沈默予. “资产为基”的城市社区更新规划——以重庆市渝中区为实证[J]. 城市规划学刊, 2022(3): 87-95. HUANG Ling, LUO Junhang, SHEN Moyu. Planning for asset-based urban community regeneration: a case study of Yuzhong District in Chongqing[J]. Urban Planning Forum, 2022(3): 87-95.
- [11] 张帆, 李郁. 基于参与式社区规划的传统村落价值重构——以广州市深井村为例[J]. 小城镇建设, 2023, 41(3): 58-66. ZHANG Fan, LI Yun. Traditional village value reconstruction based on participatory community planning: a case study of Shenjing Village in Guangzhou City[J]. Development of Small Cities & Towns, 2023, 41(3): 58-66.
- [12] 刘佳燕, 邓翔宇. 北京基层空间治理的创新实践——责任规划师制度与社区规划行动策略[J]. 国际城市规划, 2021, 36(6): 40-47. LIU Jiayan, DENG Xiangyu. Innovative practice of grassroots space governance in Beijing: principal planner institution and community planning action strategies[J]. Urban Planning International, 2021, 36(6): 40-47.
- [13] 奚雪松, 官欣悦, 王琳, 等. 存量优化转型背景下城市社区更新的情景规划途径——以北京“回天地区”TE社区开放空间更新为例[J]. 城市发展研究, 2022, 29(11): 73-82. XI Xuesong, GONG Xinyue, WANG Lin, et al. Scenario planning approach of urban community renewal in the context of stock optimization: a case study of TE community open space regeneration in the "Hui-Tian District" of Beijing[J]. Urban Development Studies, 2022, 29(11): 73-82.
- [14] 周子书. 社区作为方法——用社会设计建构城乡融合协作平台[J]. 装饰, 2022(3): 37-43. ZHOU Zishu. Community as a method: building a collaborative platform for urban-rural integration with social design[J]. Zhuangshi, 2022(3): 37-43.
- [15] 刘佳燕, 邓翔宇, 霍晓卫, 等. 走向可持续社区更新: 南昌洪都老工业居住社区改造实践[J]. 装饰, 2021(11): 20-25. LIU Jiayan, DENG Xiangyu, HUO Xiaowei, et al. Towards sustainable community regeneration: residential community regeneration practice in Hongdu old industrial area, Nanchang City[J]. Zhuangshi, 2021(11): 20-25.
- [16] WARGENT M, PARKER G. Re-imagining neighbourhood governance: the future of neighbourhood planning in England[J]. Town Planning Review, 2018, 89(4): 379-402.
- [17] 周彦吕, 陈可石. 澳大利亚昆士兰州社区规划: 体系、内容及修编机制[J]. 国际城市规划, 2016, 31(2): 116-122. ZHOU Yanlyu, CHEN Keshi. The study of community planning in Queensland, Australia: system, content and preparation process[J]. Urban Planning International, 2016, 31(2): 116-122.
- [18] CHO I S, NASUTION I, LEE J, et al. Mechanisms for facilitating community participation in Singapore's neighborhood planning framework[J]. Journal of Architectural and Planning Research, 2017, 34(4): 320-335.
- [19] 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, 33(4): 93-102. BIAN Fang, LYU Bin. The urban community governance modes in the USA, the UK, and Japan: a comparative perspective[J]. Urban Planning International, 2018, 33(4): 93-102.
- [20] PARK Y, ROGERS G O. Neighborhood planning theory, guidelines, and research: can area, population, and boundary guide conceptual framing? [J]. Journal of Planning Literature, 2015, 30(1): 18-36.
- [21] SABAGHI ABKOOH S, BAZARGAN M, AKABERI K, et al. Identifying the driving forces affecting the realization of community-based development in low-income urban areas (case study: Al-Teimour Neighborhood, Mashhad)[J]. Geography and Urban Space Development, 2021, 7(2): 251-231.
- [22] 刘佳燕. 北京城市社区更新理论与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2022. LIU Jiayan. Theory and practice of urban community regeneration in Beijing[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2022.
- [23] 董祚继. 新时代国土空间规划的十大关系[J]. 资源科学, 2019, 41(9): 1589-1599. DONG Zuoji. Ten relations of territorial planning in the new era[J]. Resources Science, 2019, 41(9): 1589-1599.
- [24] 石晓冬, 徐勤政, 王吉力. 城市空间治理的底层逻辑与首都规划治理实践[J]. 城市规划, 2023, 47(6): 4-12. SHI Xiaodong, XU Qinzheng, WANG Jili. Underlying logic of urban spatial governance and the practice of Beijing[J]. City Planning Review, 2023, 47(6): 4-12.
- [25] 刘佳燕, 邓翔宇. 基于社会—空间生产的社区规划——新清河实验探索[J]. 城市规划, 2016, 40(11): 9-14. LIU Jiayan, DENG Xiangyu. Community planning based on socio-spatial production: explorations in "New Qinghe Experiment"[J]. City Planning Review, 2016, 40(11): 9-14.
- [26] 徐磊青, 言语. 抵抗孤独、隔离和不平等的恢复性空间规划实践[J]. 景观设计学, 2019, 7(6): 24-37. XU Leiqing, YAN Yu. Restorative spatial practice: in response to isolation, segregation and inequality[J]. Landscape Architecture Frontiers, 2019, 7(6): 24-37.
- [27] HARVEY D. Between space and time: reflections on the geographical imagination[J]. Annals of the Association of American Geographers, 1990, 80(3): 418-434.
- [28] LEFEBVRE H. The production of space[M]. London: Routledge, 1991.