

Study on Operation Mechanism and Role of Community Planner Abroad: Taking the United States, Japan and Singapore as Examples

国外社区规划师运行模式及其角色探讨研究 ——以美国、日本、新加坡为例

文 / 刘 锐 华南理工大学建筑学院

华南理工大学建筑设计研究院有限公司 硕士生导师 教授级高级工程师

谢真真 华南理工大学建筑学院 硕士研究生

摘要: “社区规划师”在不同地区以及不同发展阶段中呈现出不同的运行模式, 形成其特有运行模式的过程和影响因素也各不相同。文章以美国、日本、新加坡为典型案例研究社区规划师的运行模式, 发现推动其模式形成的主导力量分别是以下三种因素: 非政府组织的历史积淀、法律规范的强化、财政力量的支持。最后比较分析三种模式的特点, 探讨在我国建立社区规划师制度的可行性路径, 从政府、社区规划师、民众三个角度提出要求和建议。

Abstract: "Community planner" presents different operation modes in different countries and different stages of development, and the process and influencing factors of forming this operation mode are also different. This paper takes the United States, Japan and Singapore as typical cases to study the operation mode of community planners, and finds that the leading forces to promote the formation of the mode are the following three factors: the historical accumulation of non-governmental organizations, the strengthening of legal norms, and the support of financial power. Finally, the characteristics of the three modes are compared and analyzed, and the feasibility path of establishing the community planner system in China is discussed. The requirements and suggestions are put forward from the three perspectives of the government, the community planner and the public.

关键词: 社区规划师; 社区规划; 公众参与; 非营利组织; 政府; 民众

Keywords: community planner; community planning; public participation; non-profit organization; the government; people

基金项目: 广东省基础与应用基础研究基金 (项目编号: 2022A1515011963);

华南理工大学亚热带建筑科学国家重点实验室开放研究项目 (项目编号: 2018ZB10);

国家自然科学基金 (项目编号: 51678239);

华南理工大学亚热带建筑科学国家重点实验室开放研究课题 (项目编号: 2017ZB15)

DOI: 10.19875/j.cnki.jzywh.2022.06.052

引言

社区规划师的诞生与 20 世纪 60 年代西方发达国家社区建设浪潮的兴起密切相关, 经济发展催生了大量的社区开发建设项目, “社区规划师” (Community Planner) 作为一种职业应运而生。美国的社区建设受到邻里中心和新城市主义的影响^[1], “关注社区、关注居民利益”的理念被一步步强化。美国的社区规划师以“项目经理” (Project Manager) 为代表, 采用市场化服务的方式^[2]。

我国的台湾地区, 台北市于 1999 年率先推出“社区规划师制度实验计划”^[3], 正式创立社区规划师制度。台湾社区规划师制度是以民众参与都市空间营造为基础建立的^[4,5], 鼓励那些热情、有奉献精神、熟知社区情况的规划设计专业人士走入社区, 为社区提供相关咨询服务, 是社区管理的重要环节^[2]。

我国大陆地区对社区规划师制度的实践起步较晚, 成都市于 2009 年面向社会公开招聘专业技术人员进入乡镇担任乡村规划师, 负责乡村规划的编制^[6]; 深圳在城市化快速发展的转型时期, 其社区力量逐渐崛起, 建立了独具特色的社区规划师制度模式, 主要涵盖以下四种: 行政力量提纲型、专业技术人员担纲型、社区主导型、城市更新的市场驱动型^[7]; 广州的社区规划师制度伴随着城市更新而建立, 主要发挥“桥梁”作用,

传递民众声音和诉求, 搭建对话平台, 调节多元主体的利益^[8]。

本文选取美国、日本、新加坡三个典型案例, 分析其社区规划师运行模式, 为我国推进社区规划师制度提出建议。

1 美国“非政府组织支撑”的社区规划师运行模式

1.1 美国社区规划师的起源与发展

20 世纪初至 50 年代, 美国先后经历了邻里单元规划和城市更新计划, 此时的社区规划师大多数来自大学或科研机构, 受到政府部门的委托编制社区发展规划, 在城市发展中扮演着传统规划师的角色, 较多注重物质空间形态, 较少关注空间背后的社会、人文、历史等属性。

20 世纪 60 年代的“社区行动计划” (Community Action Program, 简称“CAP”), 强调经济、社会、文化在社区空间上的高度融合, 后来该计划促使“社区发展公司” (Community Development Corporation, 简称“CDC”) 的出现^[9]。政府放权, 将编制社区规划的权力下放给“CDC”, 共同承担政府力不能及而市场又不感兴趣的社区更新项目。

20 世纪 70 年代, 《住房与社区发展法案》颁布, 政府开始为“CDC”提供资金支持, 资助社区规划师们组织开展社区活动。“CDC”拥有

多种渠道获得资金支持, 也是联邦政府通过财政转移支付为城市社区提供发展资金的载体^[10]。

20 世纪 90 年代, 新城市主义盛行, 公交导向开发模式 (TOD) 和传统邻里开发模式 (TND) 成为当时主流的社区规划理念。社区规划师们在促进公众参与、组织社区活动、为社区提供咨询服务的同时还要从城市角度整合社区内居住、商业、办公等功能, 促进土地集约高效利用。

21 世纪以来, 面对社会公共资源分布不均、地区间发展差距大等社会性问题, 美国逐渐发展出了新型社区管理模式——商务改良组织 (Business Improvement Organization)^[11]。他们规模不大, 聘请法律、财务、设计方面的专家, 为社区发展提供服务, 大多依靠义工和慈善募款维持运作, 代表地区参加社区发展事业, 其作用更多表现在城市化管理进程中^[12], 包括区域街道形象的维护、社区垃圾的管理、城市照明系统的改善、节庆盛典的活动策划、商业发展的市场调研等。

1.2 美国社区规划师的角色探讨

非政府性质的社会组织在美国有着深厚的历史基础, 为社区规划师运行模式的形成起到了推动作用, 他们在政府部门与基层社区之间充当联系纽带, 属于反馈协调型社区规划师^[13]。美国社区规划师不仅仅是指以社区为工作单位的规划

师,他更像是一种工作角色,或者几种相关工作的统称,包括空间规划师、理事和专务^[14]。空间规划师由社区面向社会公开招聘,社区理事由社区委员会选举产生,而专务则由政府牵头,面向社会公开招聘,其中包括社区医疗专务、财务专务、人力专务、法律专务等。

2 日本“法律规范强化”的社区规划师运行模式

2.1 日本社区规划师的起源与发展

20世纪六七十年代日本的社区规划师以“城市规划顾问”的身份出现,他们大多来自于大学等科研机构,工作内容包括摸查社区基本情况、制定规划设计方案、确定建设项目等传统规划师的职责。

20世纪80年代,因大量日本民众开始关注历史文化街区和生态环境保护,导致民间自发形成的“非政府组织”(Non-Governmental Organization,简称“NGO”)开始介入城市更新项目。社区规划师的身份开始变得多元,不仅包括拥有专业背景的学者专家,还包括来自民间的社会人士。

20世纪90年代,非营利组织(Non-Profit Organization,简称“NPO”)诞生,“NPO”可以开展政府和企业都无法介入的社区营造项目。1998年12月,“NPO促进法”的出台赋予这些拥有专业能力的NPO组织以法人资格,促进了义务活动和相关志愿者团体的蓬勃发展。

进入21世纪,日本的社区营造开始与城市空间再开发紧密联系^[15]。负责掌管地区建筑经营权的代表人以社区规划师的身份负责提高土地和建筑的经营价值,保证居民能够依靠土地和建筑租金获得稳定的收入来源,由此社区规划师逐步承担起了开发城市空间的任务。

2.2 日本社区规划师制度的角色探讨

“NPO促进法”的颁布,使得日本的社区营造工作逐渐由居民参与向居民主导的方向过渡,由此带来了社区规划师身份的多元化、工作的精细化、职责的复杂化等多方面的转变。“NPO”组织在社区营造中的出色表现以及社区营造的网络化、现代化,使得由社会群体组成的社区规划师队伍迅速壮大,社区规划师的社会影响力也在不断扩大,以市民为主体的社区营造已经成为常态。日本社区规划师在社区营造和城市发展中所担任的角色也越来越复杂,逐渐成为提升城市治理能力的新力量^[16]。

3 新加坡“财政力量支持”的社区规划师运行模式

3.1 新加坡社区规划师的起源与发展

新加坡政府依靠强有力的经济实力在物质空间层面为居民提供了高质量的居住建筑和生活环境,由新加坡建屋发展局(Housing Development Board,简称“HDB”)提供的公

时间	社区发展计划	解决问题	发展理念	机构组织	政府角色	主要工作内容
20世纪	邻里单元规划	城市拥挤,缺少公共空间,社会隔离	佩里邻里单元模式	—	—	编制社区规划
二战后	城市更新计划	退伍军人住房、中心区衰败	凯恩斯主义,城市蔓延,郊区化发展	联邦住房管理局、退伍军人管理局	为开发商提供贷款计划的资助	
60年代	社区行动计划(CAP)、模范城市计划(Model City Program)	郊区种族隔离;中心区失业率攀升、留下大量贫民窟,	综合的城市再开发,大拆大建、绅士化	社区行动代理处、社区发展公司(CDC)	政府负责监督社区规划,将社区规划编制职权转移到社区发展公司	
70年代	市政府支持的社区规划	反思对中心区大拆大建的更新模式	提供公众参与的机制,考虑市民发展意见	社区发展公司(CDC)	政府出资,资助市民参与和社区组织活动	
90年代	规划发展单元	以往发展模式不生态、不可持续,整合居住、商业和办公等功能	新城市主义、TOD、TND,鼓励步行和公共交通			将社区看做一个整体,促进土地高效集约利用;组织社区活动,为社区提供咨询服务;
21世纪	新型社区管理模式	公共资源的分布不均衡	推动经济与社区规划相联系,促进经济转型和经济复苏	商务改良组织(Business Improvement Organization)	政府以税收形式予以支持,组织自身也有盈利	维护社会安全稳定,整治城市风貌,提升城市形象,提高城市综合竞争力,创新创造城市竞争合作机制

表1 美国社区规划师运行模式演变(表格来源:作者自绘)

时间	城市背景	解决问题	机构组织	工作内容	工作领域	身份
60、70年代	二战后,百废待兴	促进经济发展提供市民住房	大学	地方情况调查 规划设计方案 确定建设项目	规划设计 社区改造	学者 规划顾问
80年代	城市大搞建设,追求经济增长	居住环境改善 历史街区保护	NGO	举办学习会 公众参与研讨会 技术性协助工作	历史和环境保护	志愿者
90年代		居民幸福感不高	NPO、社区营造中心		居民日常生活	城市设计师 景观设计师 公众参与专家 社会人士
21世纪	房地产再开发被追逐利益最大化的开发商们所垄断	城市再开发市民利益受损,开发模式单调	社区主任 社区营造研习会	城市空间再开发中利益协调; 提升地区土地和建筑的经营价值; 确保社区居民以建筑和土地的租金作为稳定的收入来源	城市开发	

表2 日本社区规划师运行模式演变(表格来源:作者自绘)

共组屋占了市民住房的80%^[17]。

20世纪90年代,新加坡开始启动老旧组屋更新计划。此时距离最早一批的组屋建设已经超过半个世纪之久,民众对于居住环境改善的呼声越来越高,大量组屋亟待更新和改善。

2007年,新加坡启动邻里更新项目。政府为了迎合民众需求,组建社区规划师队伍,吸纳了包括基层组织、政府公共机构、社区管理机构等各个组织的成员,希望多方采集民众意见。在更新项目中,社区规划师把征集民众意见纳入更新程序。

2013年,新加坡政府采取更加积极的措施引导民众参与更新项目,社区规划师们开始就项目举办工作坊和社区活动,让居民直接参与项目的规划设计。

2017年,由HDB发起的“重塑家园”计划已经实施了三期,政府更加注重社区的特色性发展,以及社区与周边城市交通、城市空间的关系,社区规划师的视野更加广阔,不仅根据社区自身特点制定特色化发展路径,还跳脱传统更新设计的逻辑框架,开始对城市交通发展提出策略建议。

时间	政府更新计划	社区规划师工作内容	评价
40年代	政府建造组屋	组屋规划设计	——
90年代	老旧组屋更新计划	针对同时期的租屋提出战略性发展意见	公众参与度不高
2007年	邻里更新计划	大范围采集民众意见	意见采集不充分
2013年	团结计划	组团级别的公众参与, 举办工作坊	受困于居民知识文化水平不高
2017年	重塑家园计划	社区中心、文娱节点、历史要素等微观空间的更新改造、关注社区与城市空间发展的关系	本质是服务于政府

表3 新加坡社区规划师运行模式演变(表格来源:作者自绘)

国家	社区规划师起源	形成路径	媒介组织	工作内容	聘任方式	来源	服务对象
美国	60年代 社区行动计划	非政府组织的 历史积淀	社区发展 公司	编制社区规划、 组织社区活动、 参与规划实施	社会公开	规划师协 会、大学者、 科研机构、 专家	企业
日本	80年代 历史街区保留和 生态保护	通过立法对城 市开发提出社 区居民参与的 要求	学习会 研讨会	摸查社区资源、 组织社区活动、 培育居民民众 意识	社会公开	大学学者、 民众	社区
新加坡	90年代 公共组屋的更新	设立公共财政 计划鼓励民众 积极参与城市 规划	工作坊	社区中心、文娱 节点、历史要素 等微观空间的 更新改造、关注 社区与城市空 间发展的关系	政府选拔 任命	专家、学者、 社区理事	政府

表4 美国、日本、新加坡社区规划师运行模式比较(表格来源:作者自绘)

3.2 “财政力量支持”对社区规划师运行模式的影响

新加坡政府不断增加社区财政预算投入, 确保社区日常管理和运作费用的充足。为了增强社区凝聚力, 对社区组织开展的活动进行补贴, 鼓励基层举办各种创意活动, 除此之外对社区物业管理费进行补贴。但是这种没有资金困扰的社区更新和社区规划师机制, 居民参与度仍然不甚理想。居民不但对政府的安排产生习惯性依赖, 他们的参与意识有待加强, 还需要储备更多有关社区规划和城市更新相关的背景知识。

4 比较与讨论

根据以上3个案例, 可总结出社区规划师运行模式的形成路径有以下3种: (1) 非政府组织的历史积淀——美国; (2) 通过立法对城市开发提出社区居民参与的要求——日本; (3) 设立公共财政计划鼓励民众积极参与城市规划——新加坡。

美国的非政府组织在社区规划中具备长期的发展历史, 为社区规划师运行模式奠定了基础, 加上政府对社区规划的放权以及对非政府组织的财政支持, 有效地促进了公众参与。

与美国相比, 日本虽不具备社会组织的发展基础, 但是通过立法的形式保障了社区规划师工作的顺利开展。民众主导而后政府立法支持是一种自下而上的社区规划师运行模式, 因民众呼吁历史街区保护而逐步演变出的社区营造模式, 使

得日本的社区规划师更加接地气。

新加坡一直寄希望于居民主动参与社区规划, 但是受到政府主导力量的思维限制, 社区参与程度很难达到预期的效果, 社区规划师运行模式的形成也更多服务于政府部门。

总体趋势上, 社区规划师都在由设计型社区规划师向策划型和组织型社区规划师转变。社区规划师从关注社区物质空间建设过渡到关注社区微空间改造, 从促进社会交往过渡到鼓励社区营造, 从组织社区活动到社区治理, 这些转变和过渡都体现出社区规划师的工作内容精细化、职责复杂化的特点。

5 我国社区规划师制度化路径思考

5.1 政府设立专项基金、制订计划, 启动社区规划师制度

经验显示, 社区规划和社区规划师的活动经费大部分来源于政府。如果在社区规划师制度上投入一定的经费支持, 包括提升社区规划师的待遇、为志愿者参与社区规划提供基金支持, 就可以在更广范围、更多领域内吸引社会人士加入到社区规划师的行列中去。这样不仅可以为社区发展储备技术人才, 还有利于及时发现社区问题并采取解决措施, 对促进城市健康发展、维护社会和谐稳定有重要作用。

5.2 社区规划师身份多样化, 技能复合化

我们需要明确社区规划师作为一份职业, 其

身份需要多样化, 来自不同专业背景、不同部门、不同机构的社区规划师团体才能为社区发展提供多种视角和建议。传统擅长长期设计和图面表达的规划师已经不能满足当代社会对社区规划师的要求, 社区规划师需要有新的技能输入。

5.3 群众提升参与意识, 凝聚社会力量

群众应该成为社区营造的主体, 增强居民的参与意识, 培育居民获得感和幸福感, 构建社区共同体。成功的社区规划应该能够聆听社会各界的力量, 从各个方面给予综合考量, 做出能够平衡各方利益的决策。倡导居民参与社区规划, 可以提升社区的自治能力、面对风险灾害的能力。

结语

我国已经明确建立社区规划制度的城市还比较少, 目前多出现在东南和西南等大城市, 大部分地区在城市更新过程中还是存在与社区联系不够紧密的问题。未来社区规划师制度的发展方向, 应该朝着独立自主的方向发展, 不能盲目借鉴外国发展经验, 应该从政府、规划师、群众三个角度建立发展机制。在当下及未来的城市更新中, 社区规划师的长期有效参与是城市健康可持续发展的必经之路。

参考文献:

- [1]李强. 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[J]. 世界建筑, 2006(07):92-94.
- [2]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(05):4-9.
- [3]张琳娜, 杨柳. 乡村社区规划中公众参与的台湾经验与借鉴[J]. 建筑与文化, 2018(01):203-205.
- [4]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(01):16-20.
- [5]文宜鑫, 薛颖. 台湾社区营造背景下的历史建筑再生——以台北新富町文化市场为例[J]. 建筑与文化, 2019(04):208-210.
- [6]赵蕾. 成都乡村规划师十年[N]. 中国自然资源报, 2021-05-17(003).
- [7]吴丹, 王卫城. 深圳社区规划师制度的模式研究[J]. 规划师, 2013(09):36-40.
- [8]邵任薇, 朱英杰. 城市更新中社区规划师的作用研究——以广州为例[J]. 上海城市管理, 2019, 28(03):57-61.
- [9]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(02):85-98+115.
- [10]吴素雄. 美国社区非营利组织基本结构与发展模式[J]. 学理论, 2012(12):46-47.
- [11]夏鹏. 美国非政府组织中的城市改良组织管理机制[J]. 华中建筑, 2009, 27(10):39-42.
- [12]夏鹏. 美国社区规划组织管理形式及实例研究[J]. 华中建筑, 2008(08):68-71.
- [13]钟宪鑫, 陈小辉, 刘淑虎. 强化公众参与的社区规划师角色类型[J]. 建筑与文化, 2018(02):156-158.
- [14]成钢. 美国社区规划师的由来、工作职责与工作内容解析[J]. 规划师, 2013, 29(09):22-25.
- [15]许懋彦, 戈念祖. 从社区营造到社区设计: 都市观视野下的日本社区设计发展观察[J]. 时代建筑, 2019(01):152-159.
- [16]姚远. 日本市民运动的历史演进和当代转型[J]. 学海, 2014(06):193-197.
- [17]王承慧. 社区规划制度化的路径探讨——基于美国纽约、韩国首尔和新加坡的比较[J]. 规划师, 2020(20):84-89.