

# 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

□ 王承慧

**[摘要]** 国土空间规划编制要求坚持上下结合、社会协同，完善公众参与制度。进入存量发展时期，社区参与和社区规划对于存量居住空间的长效维护和发展发挥重要作用。本文选取美国、韩国和新加坡3个已建立社区规划制度的国家为研究对象，首先重点介绍其社区规划制度化的背景、社区规划体系概况以及有关成效和问题；其次在比较中讨论其社区规划制度化路径差异，并总结三者的成功之处；最后提出中国特色的社区规划制度化路径的建议。

**[关键词]** 社区参与；社区规划；规划制度；法规；政策

**[文章编号]** 1006-0022(2020)17-0084-06 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** A

**[引文格式]** 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.

## Discussion on the Path for Institutionalization of Community Planning: A Comparison of New York, Seoul, and Singapore/Wang Chenghui

**[Abstract]** The compilation of national land and space planning calls for a combination of upper and lower levels social coordination as well as public participation. Community participation and community planning play vital roles in detailed planning during stock land development. This paper compares three cities that have established community planning system, introduces the background of community planning institutionalization, the general situation of community planning system, and relevant effects and problems. Then it discusses the difference of their institutionalization paths and draws on common successes. Finally, some thoughts on the path for institutionalization of community planning with Chinese characteristics are put forward.

**[Keywords]** Community participation, Community planning, Planning systems, Laws and Regulations, Policies

2019年《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》明确指出，国土空间规划强调体现国家意志和国家发展规划的战略性，自上而下地编制各级国土空间规划，对空间发展作出战略性、系统性安排；坚持上下结合、社会协同，完善公众参与制度，加强规划编制的科学性；完善相应法律法规，因地制宜制定用途管制制度，为地方管理和创新活动留有空间。

详细规划是对具体地块用途和开发建设强度等的实施性安排，是核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设的法定依据。城市发展的空间品质和项目管理主要依赖详细规划，由于中国已经进入以存量发展为主的时期，详细规划必然涉及多元利益主体，这也正是社区参与和社区规划可以发挥作用的领域。然而，目前的规划体系中缺乏将社区规划纳入正式规划体系的设定，尽管一些城市实施了社区规划师制度，出现了一些社区参与型规划，但是社区居民对于此类工作的信任度、参与度不高，

社区参与成效不明显，社区规划内容不成熟，急需探索中国特色的社区规划制度化体系。

不同的国家由于不同的政治、文化和社会生态的差异，社区规划制度化也经历了不同的发展过程，总体上经历了从最初的民间倡导或社区自发行动，到逐渐被政府认识到其作用和力量，继而纳入制度体系之中的过程。社区参与和社区规划被认为能更好地发现地方诉求、增加社会凝聚力、促进地方经济的健康发展，从而增强政治经济体系的包容性。本文选取美国、韩国和新加坡这三个已建立社区规划制度的国家，介绍其社区规划制度化经验，为中国特色的社区规划制度化路径的探索提出建议。

### 1 美国纽约 国家构建多方协同的社区规划环境，地方政府赋权社区委员会行使规划权力

20世纪上半叶，无论是凯恩斯主义影响下的美国

**[基金项目]** 国家自然科学基金项目(51778125)、中央高校基本科研业务费专项资金资助项目

**[作者简介]** 王承慧，博士，东南大学建筑学院城市规划系教授。

联邦政府大型公共住房工程，还是地方政府受经济发展和资本驱动而实施的城市更新工程，以及跨区域的大型交通项目，由于没有考虑地方社区特点和发展诉求，引起民众质疑、社区抗议和学者强烈批判。在此背景下，社区规划于20世纪60年代应运而生，“社区行动计划”和“模范城市计划”试图通过社会、政治、经济和空间发展的综合方法，促进城市中心地区的再生。这些计划尽管取得了一些成绩，但运营这些计划项目的非政府机构却出现了不善于和地方政府建立合作关系、机构权力过大、层级臃肿和腐败等问题<sup>[1]</sup>，导致计划最终被叫停。

### 1.1 政府—社会—市场协同的社区规划

美国汲取早期失败教训，发展出一套由政府立法，地方社区、非盈利机构和市场力量相结合，共同承担政府力所不及而市场又不感兴趣的社区事业体系，如20世纪70年代的“社区发展方案”“社区再投资法案”“社区发展拨款计划”等，促进了“社区发展公司”（CDC）的快速发展。CDC是有多种渠道资金支持的专业化运营的非营利机构，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<sup>[2]</sup>。政府通过税收法来规范CDC的资金运作，并设定严格的审批程序<sup>[3]</sup>，促使其与社区深度联系<sup>[4]</sup>；设定一些资金计划，但要求提交相应的社区规划，避免专注于某项工程的建设<sup>[5]</sup>。此外，联邦政府还制定了与市场结合的政策，如建议银行为社区提供贷款服务，并制定吸引市场投入的税收抵扣等优惠政策，在法律框架下依靠项目运营保障资金的可持续流转<sup>[6]</sup>。

“社区发展拨款计划”（CDBG）是针对低收入和中低收入社区的资助计划，联邦政府定期发布符合资助条件的社区要求，并提供相应的数据信息供地方确定具体申请要求<sup>[7]</sup>。申请主体必须基于“社区统一规划”和“行动计划”进行竞争性申请，是鼓励自下而上社区规划的重

要推动力。联邦政府要求“社区统一计划”遵循固定规划框架和审批程序，规划内容包括5个部分：社区基本情况的描述、住房和社区发展需求、发展战略、具体的行动纲要和公众参与<sup>[8]</sup>。申请主体可以是如CDC的非营利组织，也可以是城市机构。某些城市的CDBG办公室会根据情况指定资助区域，通常为低收入社区或问题明显的社区，地方政府专门为这些社区提供规划服务，如麦迪逊市的ARBOR·HILLS-LEOPOLD邻里规划<sup>[9]</sup>。

### 1.2 纽约赋权社区委员会编制规划

纽约很早就认识到经济发展和社会发展是互相促进的，因此在平衡社区差异、推动共同发展方面进行了不少制度和机制创新：①1951年，曼哈顿成立社区规划议会，对城市规划和投资提出建议。②1963年，社区委员会制度被写入《纽约城市宪章》<sup>[10]</sup>。③1975年，《纽约城市宪章》进一步完善了社区委员会的条款，规定区划、特别许可、征收和分配城市资产、城市更新计划等必须经过社区委员会的审查；社区委员会成员必须居住、工作于该社区，或与该社区有重要利益关系；由一位管理官维护社区的日常工作。依据《纽约城市宪章》中的社区划分要求<sup>[11]</sup>，纽约将5个区划分为59个社区<sup>①</sup>，社区平均人口规模约为10万。1975年，《纽约城市宪章》设定了“197-a”规划条款，社区委员会获得可以编制社区规划的权力；1989年，针对“197-a”规划设定规划内容、标准及审查程序；1997年，发布“197-a”规划技术指引，确保编制主体了解城市其他相关规划、获取必须的基础信息，使社区规划符合规划要求<sup>[10]</sup>。目前已有15个“197-a”规划通过审批，大多由社区委员会组织编制，有社区的综合发展规划，也有涉及滨水规划、增加可支付住房等专项议题的社区规划。当“197-a”规划和同时进行的开发型规划有冲突时，要求双方进行协调；社区规划被议会通过后，社区委员会应继续推进规划的实施。

### 1.3 成效与问题

与CDC公司联动发展的社区，或一些已经有明确资助计划的社区，由于有确定的投资来源，它们通常会影响到地方规划特别是区划的调整。此外，社区规划成果有的以行政命令形式被执行，有的以非正式协议的形式被纳入正式规划编制或建设审批中<sup>[1]</sup>。然而，既然是与市场协同的合作，市场必然会寻找有发展机会的社区，那些被认为缺乏发展机会的社区仍然很难摆脱困局。

相较而言，赋予社区编制规划的权力，并将其规划和正规规划体系相融合，意义重大。在低收入社区、有色人种集聚社区，特别是在有环境问题的贫困社区，社区利用规划工具争取更公平、正义的发展条件<sup>[12]</sup>。然而，“197-a”规划对规划体系的影响依赖于社区委员会的能力及政府的对接和平衡矛盾的能力<sup>[13]</sup>。社区委员会的管理人员不足，经常疲于处理琐碎事务；政府对接的积极性不足，如果社区委员会不继续对政府施加压力的话，很多条款会被忽略；而富裕社区则常常表现出狭隘的“不要在我的后院”的内向性思维，这些社区因为拥有更多的权力而大大影响了政客的政策选择。

## 2 韩国首尔：国家与地方政府“强支持”，激活社区力量

自经济危机以来，韩国的经济虽有所恢复，但收入差距大、社会极化现象仍突出，而市场导向、追求经济速度和效益的城市更新方式缺乏对社区利益、低收入居民的考虑，进一步影响了经济复苏和城市的可持续发展，人们对于提升生活质量的诉求越来越强烈。首尔最早的社区空间提升行动并无政府支持，而是社区领袖、非政府机构发起，主要出现在一些小型居住区、商业或艺术街区，如北村居住型历史地段的保护和社区发展<sup>[14]</sup>。受自发社区行动的鼓舞，首尔市政府开始转换思路、调整路径，试图摆脱单纯市场驱动的城市开发，转向

以市民为中心,重视更具包容性的城市治理。韩国城市行政基层社区机构——洞办公室及居民自治中心,长期受自上而下力量主导,与居民关系并不密切,作用有限<sup>[15]</sup>。因此,首尔致力于激活更广泛的社区力量,希冀以社区共同体的形式来承担长效的社区服务责任。

## 2.1 国家与地方政府强支持

(1) 国家城市更新制度倡导社区参与<sup>[16]</sup>。2003年的《城市地区居住条件维护和提升法》,2005年的《促进城市更新特别法》,2013年的《促进和支持城市更新特别法》等,都是国家层面对城市更新路径转型的引导。

(2) 社区规划纳入国家规划体系<sup>[16]</sup>。2014年韩国修改《城市规划法》,城市可以根据需要在规划体系中引入社区规划,社区规划位于城市总体规划和管理规划(地区规划)之间,目的是为编制管理规划及其他低层级规划提供适应社区需求和特色的具体引导。虽然名为社区规划,但是并不是自下而上由社区主导的规划,确切地说是社区参与规划。

(3) 首尔地方法规和政府的大力支持。2011年首尔开展更激进的改革,希望激活市民社会在城市治理中的作用。2012年,首尔发布《邻里社区支持条例》,为政府引导的社区建设项目提供法律基础,强调保护地方传统和习俗,培育社区共同体,提高城市环境品质和居民生活质量<sup>[16]</sup>。与此同时,机构改革也在同时进行,首尔改革中心、城市规划局和城市更新部均设置了支持社区和公众参与的部门<sup>[17]</sup>;颁布以5年为期的社区共同体基本规划,引导多路径的社区建设<sup>[18]</sup>。

## 2.2 激活社区力量以承担长效责任

由于市场驱动的更新模式遇到越来越多的问题,通过社区力量进行社区更新成为新的方向。“首尔2020”总体规划提出“社区导向的城市”的发展愿景,并指出基于社区的城市更新是实现这一愿景的关键手段。2008年实施“宜居城

镇先锋计划”,2010年发展为“首尔人居城镇计划”,强调居民、政府和社区的伙伴关系<sup>[16]</sup>。该计划针对老旧、低层高密度社区,由政府出资,居民组织接手更新后的社区设施维护工作。2012年首尔启动“居民参与更新计划”(RPRP),强调社区营建(包括居民社会关系、社区公共生活、文化资产和自主管理),地方社区成为政策实施的核心。RPRP引导居民参与规划设计的各个环节,并能够自组织进行后续运营管理。2010~2015年共提出了63个RPRP项目,其中13个完成了设施建设,22个完成了所有规划程序。2014年首尔启动“首尔城市更新先锋计划”<sup>[16]</sup>,探讨不同地区的更新模式。一年后,该计划被整合进《2025城市更新策略规划》,选择了13个不同类型的衰败地区,探讨适应不同类型的公众参与和利益相关方的能力培育模式。

首尔基于修改后的《城市规划法》探索组织居民参与社区规划编制的方法。社区规划分为区域社区规划和地方社区规划。首尔共分5个区域,每个区域社区规划范围为3~7个区(区平均人口为40万);地方社区规划范围为3~4个洞(洞平均人口为2.3万),共有116个地方社区<sup>[19]</sup>。在首尔市政府主导下,招募市民参与团队,通过工作坊的方式参与规划。2014年开始,首先在22个地方社区探索工作坊组织方式,共有来自87个洞的913个参与者加入市民参与团队,组织了42个工作坊<sup>[19]</sup>。每一个地方社区组织2个以上的工作坊。至2016年,116个地方社区完成了规划工作坊的组建,共有4500名居民参与其中<sup>[20]</sup>。

2015年,首尔启动“洞级社区规划实验”,尝试推进洞级的居民自主规划和运营管理能力培养<sup>[19]</sup>。洞虽然有政府派驻的办公室及居民自治委员会,但是居民参与仍较为薄弱。根据社区规划需求和洞办公室的热情,首尔市政府选择了14个洞进行试验,提供资金和技术支持;建立社区规划组(约75人/组),由社区规划组自主组织编制和实施社区规

划。洞级社区规划按照已有的行动规划议题,将社区规划组分为若干小组对议题进行讨论。最后,14个洞提出了158个议题、235个行动计划,其中的69%的行动项目落实了经费,81%的行动项目得以实施。

## 2.3 成效与问题

韩国2008年以来的城市更新计划,探索了不依赖市场力量、基于社区共同体的可持续更新模式<sup>[21]</sup>,提高了老旧小区生活质量,维护了社区的传统特色,但是最贫困衰败、最不安全的社区被排除在更新计划之外。首尔的地方社区规划具有法定地位,规划成果是编制城市管理规划和更新计划的依据,但是居民主动参与率比较低。虽然“洞级社区规划实验”尝试推进真正的自下而上自主组织编制和实施的社区规划,但其居民投票率仍然很低<sup>[19]</sup>。

需要特别指出的是,首尔的社区规划制度化是基于激活社区力量、以替代原有市场驱动的考量,但囿于资金不足等问题而常常陷入困境,特别是改善后的社区出现“绅士化”现象,房产价格急升,提高了设施运营的成本<sup>[19]</sup>。

## 3 新加坡:国家主导,促进社区积极参与、拓展社区参与范围

新加坡80%的住房是公共组屋,住房发展局(HDB)提供全面的社区服务,居民对于住房满意度较高。然而,随着少子化、老龄化不断加剧,劳动力增长放缓,收入差距拉大,移民和原有居民的冲突也不时有发生。新加坡政府逐渐认识到,一个只关注经济发展的“强政府”,即便给国民提供了组屋,对于进一步促进国家社会经济可持续发展而言还是不够的,只有构建一个高参与度的、多元化且有凝聚力的社会才更有创造性和革新力。因此,政府开始致力于将公共参与制度化,公共机构也更积极主动地倾听来自社区、社会组织的声音<sup>[16]</sup>。新加坡社区规划制度化的特色是国家主导,

不断促进社区积极参与、拓展参与范围。

### 3.1 国家主导

(1) 镇理事会的法定职能。新加坡社区规划和组屋的开发管理模式密切相关。公共组屋开发建设的规划模式分为三级结构：镇，20万~35万人；邻里，2万~3万人、4000~6000个住宅单元；组团，1000~2300人、400~800个住宅单元<sup>[22]</sup>。在早期，组屋由住房发展局建设和管理，但是单一机构管理容易造成项目同质化。为促进组屋各具特色、蓬勃发展，新加坡于1989年成立镇理事会，并颁布“镇理事会法案”，内容包括镇理事会的成立和组成（不少于2/3的镇居民）、镇理事会成员的规定、镇理事会的功能和权力、电梯升级工程、镇理事会的议事程序、财务规定、镇理事会的检查和官方管理以及各类杂项规定<sup>[23]</sup>。总共16个镇理事会<sup>②</sup>，每个镇理事会由1位议会成员领导，理事会成员的2/3必须是本地居民。由于理事会成员都是兼职的，所以日常事务由管理团队负责。此外，镇理事会设置了网站方便居民查询与组屋有关的信息，并定期公布将要执行的更新计划及每年工作的年度报告。

(2) 公共财政支持的镇发展计划和邻里更新项目。新加坡最早的组屋建成已逾半个世纪，20世纪90年代开始启动老旧组屋更新计划。除了针对住房的改善项目，2007年以来新加坡还启动了邻里更新项目<sup>[16]</sup>。这些项目都由HDB出资，并被列入镇发展计划，由镇理事会负责具体工作。镇理事会可以对物业资金进行理财和投资，但是财务信息必须公开。

(3) 细密的社区治理结构。新加坡非常重视基层社区组织，投入了大量精力去组建社区组织。“人民协会”是新加坡于1960年成立的法定社区组织总机构，包括1800个基层组织、40000多名志愿者及100多个社区俱乐部（也称“社区联络所”）。基层组织包含公民咨询委员会（对应80余个选区）、组屋的居民委员会、私人住房的居民委员会、社区紧

急事务委员会、老人事务委员会和妇女事务委员会等。其中，组屋的居民委员会和私人住房的居民委员会对应1500~2500户家庭，在组织居民参与社区更新时起到重要作用<sup>[19]</sup>。

### 3.2 从意见征集走向社区积极参与、拓展参与范围

邻里更新项目为符合居民需求，设置多方合作的工作组，成员包括管理机构、居民基层组织及公共机构代表；设置征集居民意见的环节，逐渐形成一套完善的居民参与程序。尽管如此，邻里更新项目的居民参与仍比较被动，居民意见无法充分表达，居民智慧也没有得到充分激发，居民意见传递受阻。2013年，新加坡实施“团结计划”（BOND）<sup>[16]</sup>。相较于之前的邻里更新项目，BOND计划在居民参与方面采取了更积极的措施。首先，在一个更小、更合适的范围——组团层面组织居民参与，参与居民是直接受项目影响的利益相关方，他们提出的建议更有针对性。其次，采取工作坊和“社区漫步”“记忆银行”“寻找社区领袖”等方法，让居民直接参与项目规划和设计。BOND计划取得了很好的效果，但是也暴露出居民知识和经验不足的问题。鉴于此，新加坡启动长期培育居民参与能力的计划（如“你好，邻里”计划），设置鼓励居民参与的多元平台<sup>[16]</sup>。

为更好地促进组屋可持续发展，HDB于2007年发起了“重塑我们的家园”计划，至今已有一期，引导各镇征集居民意见，制定全面系统的、契合居民需求的、各具特色的发展计划<sup>[24]</sup>。2007年第一期计划选择了“老、中、青”3个不同时代的镇，探索契合不同年代镇的发展路径；2011年第二期计划侧重于四个方面——更新住房和各级中心、提高户外娱乐空间、改善节点空间的交通及促进遗产保护；2017年第三期强调综合性和特色性的发展，甚至跳出社区内部框架，对优化城市交通提出了建议。在这些计划的实施过程中，均采取了多轮

次、多样化的意见征集方式。

### 3.3 成效与问题

新加坡基于社区的镇发展计划和邻里更新项目，都与其公共组屋住房体系有着密切关系。政府除建立公积金体系和公共资金体系外，还构建了精细化公共管理模式。这一模式与新加坡长期营建的社区治理结构结合，并纳入社区参与程序，在HDB和其他公共机构、镇理事会及社区基层组织、组屋居民之间形成有效链接。新加坡组屋在这些力量共同作用下，体现出更宜居、更有特色的发展趋势。

然而，即便没有资金困扰，政府也通过各种手段激励居民参与，居民参与率和参与效果仍然不甚理想。一方面，居民长期形成依赖“强政府”的习惯；另一方面，居民需要时间去积累规划参与的知识 and 经验。

## 4 比较与讨论

总结上述3个案例，本文将其社区规划制度化路径总结为4类：①通过法律法规对城市更新、城市规划提出社区参与的规定；②设置公共财政计划激励和引导社区参与规划、社区主导的更新规划及其行动计划；③通过法规与政策鼓励和规范非营利机构从事有利于社区的规划；④通过法律法规，将自下而上的社区主导的社区规划纳入规划体系（表1）。

美国有长期的社会组织（“第三方”）的发展历史，社区规划体系的发展具有长期的基础。然而，美国的社区规划仍存在不足：一是市场终会选择有机会的社区，排斥最贫困社区；二是存在社区能力不足、居民思维狭隘的情况；三是存在政府对接不足或平衡矛盾的能力不足的情况；四是选举政治下的政客意图有时候会产生负面影响。

相较于西方国家，东亚各国在“二战”后迫切追求经济发展，强势的国家政体与迅速发展的市场相结合，倡导以政府

表 1 社区规划制度化路径比较

国家/地区	路径类型	制度概要	社区参与、社区规划范围	社区参与、社区规划引导
美国 纽约	①	地方法规规定区划、城市更新计划等须经社区委员会审查	第五街人行天桥公园	—
	②	联邦政府设置社区发展拨款计划	地方政府依据联邦政府发布的低、中低收入统计区边界划定地方的 CDBG 服务区	社区统一规划框架
	③	国家法规规范和鼓励社区发展公司结合政府资助和市场力运作	若申请 CDBG, 则社区规划范围在服务区内选定	—
	④	地方法规赋予社区委员会以编制“197-a”规划的权力	综合规划范围依法规而划定的社区(每社区平均 10 万人), 特定议题规划范围在社区内选定	“197-a”规划技术指引
韩国 首尔	①	国家城市规划法纳入地方社区规划	3~4 个行政洞(每洞平均 2.3 万人)为 1 个地方社区	地方社区规划参与手册
	①	国家城市更新法要求社区参与	社区参与范围依据城市更新计划而定	城市更新参与导则
	②	地方政府的城市更新计划要求社区参与	社区参与范围依据城市更新计划而定	城市更新参与导则
	④	地方政府推进洞级社区自主编制和实施规划	行政洞	—
新加坡	①	国家法规规定镇理事会履行管理镇资产的职责	镇发展计划以镇(20~35 万人)为规划范围; 镇理事会法中规定电梯升级工程的社区参与以组团(1 000~2 300 人)为范围	—
	②	邻里更新计划要求社区参与; 团结计划、“你好邻里”计划更加强社区赋能基础上的社区参与	具体参与范围依据利益相关方而定, 其中团结计划的参与设定在组团(1 000~2 300 人)范围	邻里更新参与程序; 社区赋能培训计划

主导、将经济发展作为首要考虑因素的城市规划。在韩国首尔和新加坡的社区规划体系中, 国家和政府的主导地位仍然很强, 以社区参与的制度化为主; 虽然首尔的改革更加激进, 但是洞级社区规划仍停留在实验阶段, 没有出现真正由社区主导的规划。可以说, 这些政府主导的社区规划总体成效是显著的, 但是如首尔寄望于社区力量来替代市场而减轻后续运营压力, 效果并不好; 又如新加坡虽一直寄望于民众更为积极主动地参与社区规划, 但受政府主导思想的限制, 难以达到预想的参与深度和效果。

从自上而下的角度考量, 社区规划制度作为公共政策, 不应成为政府推卸基层公共服务责任的借口, 而应成为社区参与、共同治理、协商议事、加强上下链接和横向合作的依托。

从自下而上的角度考量, 社区参与、社区主导的规划是否一定带来好的效果? 从国外实践看, 社区的冷漠、内向性和知识的缺乏, 严重影响社区规划与正规规划体系的对接。因此, 需要进行

社区赋能, 提升社区能力, 建构社区议事平台, 组建恰当的规划工作坊, 设定合理的议事程序。

第三方力量也值得关注。专家、社会组织和非营利机构是政府和社区、市场和社区、规划不同利益方之间的协调者, 是提供社区规划专业的支持者。他们是否具有搭建桥梁的权力和能力, 而不是只将此工作当做新的“业务”?

据此, 本文总结上述案例的经验如下: ①有支持社区进入规划体系的法规和政策, 涵盖规划主体、规划程序等内容, 根据发展状况及时修订; ②政府规划信息公开透明, 指定专门机构对接社区规划, 提供与规划有关的公共服务; ③政府制定社区规划导则、社区参与导则, 培育社区规划人力资源, 组织合适的专家给予社区专业支持, 有利于社区意见更好地传达; ④建立社区规划的公共教育平台, 或依托政府网站和经由认证的社会组织网站, 提供丰富的学习资料和充足的专业资源; ⑤社区组织、非营利机构的信息公开透明, 而且都有专门针

对社区的信息公开制度, 政府—社区—居民之间以及不同层级的横向网络都联系顺畅、链接有效、互通互促、共同担责。

## 5 中国社区规划制度化路径思考

中国特色社会主义国家治理体系的顶层设计已奠定了社区规划制度化的基础性框架。从自上而下看, “党建引领”保证了社区规划发展方向不跑偏, 致力于解决不平衡、不充分发展的矛盾, 共建美好和谐社会; 从自下而上看, 基层党建越来越被重视, 通过基层党建引领作用, 建设良好的治理环境, 避免社区成为各自为私的斗争舞台; 从“中间者”看, 社区、社会组织、社会工作者联动是国家治理体系的重要构成, 政府大力扶持致力于社区服务的社会组织, 提供了孵化中间者的必要支持。然而, 这一基础框架还需进行具体路径的设计, 并进行具体的制度建设, 包括自上而下的法规和政策体系、自下而上的能力建设和支持体系, 以及对“中间者”的规范和鼓励。

## 5.1 将社区参与纳入城市更新法规体系

例如,广州市和深圳市的城市更新法规已有社区参与的条款,建议借鉴新加坡邻里更新计划和韩国老旧社区更新计划,探索适应当地实际的公共参与政策,制定适应不同更新项目类型的社区参与范围、利益相关方参与原则和社区参与导则。目前各地开展的老旧小区整治也应被纳入其中,以提高公共财政投入的综合效益,促进物质空间和社区能力的共同提升,实现小区的可持续发展。

## 5.2 将街道社区规划有条件纳入详细规划体系

如果街道社区有积极主动性,对已有的详细规划有调整要求,以解决街道社区自身难以解决的问题,或希望街道社区的公共服务、空间环境、经济发展有更好的空间支持,那么城市政府应该考虑予以支持。在地方规划法规中,设置将街道社区规划有条件纳入正式详细规划的条款,可借鉴纽约“197-a”规划和首尔的地方社区规划,政府提供社区规划技术指引、社区规划工作坊的组织指引,保障街道社区规划达到一定的水平,并合理组织参与工作坊,设定参与环节。如果是综合性街道社区规划,社区规划范围可以是街道范围;如果是特定议题规划,可根据议题选定具体范围。制定审批街道社区规划成果的程序,成果获批后可纳入控制性详细规划中;在政府年度项目计划中,考虑将街道社区规划行动项目纳入其中。

## 5.3 特定社区管理法规和规划

特定社区有着特定的空间生产机制,具有一定的公共性质,需要更具针对性的管理,以确保公共财政投入的良性循环,维系和提升空间品质。例如,一些城市中的大型保障性住房社区,可以借鉴新加坡镇理事会的组屋管理制度;再如,以居住功能为主的历史文化街区,应该编制以保护为核心的、合理引导发

展的管理规划。组建“社区议事会”是其中的重要环节,既可以促使社区主体了解和遵守管理规定,又可以通过社区参与为社区发展做出贡献。由于涉及公共利益,特定发布社区管理规划应该经由严格的审批程序;涉及专业领域,则应引入非政府的专业力量予以支持。■

### [注 释]

- ①纽约社区的划分要求:位于单一行政区的边界内,并与城市发展所依据的历史、地理和可识别的社区相一致;适应警察和卫生部门的服务及分区要求,能高效提供与社区密切相关的市政服务;人口不超过25万。
- ②16个新加坡镇理事会管理边界并不完全与规划镇(23个)重合,而是按照法规结合选区边界进行划定的。

### [参考文献]

- [1] 威廉洛尔. 从地方到全球:美国社区规划100年[J]. 张纯,译. 国际城市规划, 2011(2): 85-115.
- [2] 吴素熊. 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.
- [3] 程又中,徐丹. 美国社区发展公司:结构、模式与价值[J]. 江汉论坛, 2014(1): 56-60.
- [4] Galster G, Levy D, Sawyer N, et al. The Impacts of Community Development Corporations on Urban Neighborhoods[M]. Washington, DC: The Urban Institute, 2005.
- [5] 王承慧. 美国可支付住宅实践经验及其对我国经济适用住房开发与设计的启示[J]. 国际城市规划, 2004(6): 14-18.
- [6] 毛键源,孙彤宇. 效率与公平调和下的美国社区发展公司[J]. 时代建筑, 2020(1): 20-27.
- [7] US Department of Housing and Urban Development. NOTICE: CPD-19-02, Low- and Moderate-Income Summary Data Updates[R]. 2019.
- [8] 胡伟. 美国社区发展的统一计划——以詹姆斯敦市为例[J]. 国际城市规划, 2001(3): 33-38.
- [9] City of Madison Common Council. Arbor Hills - Leopold Neighborhood Plan[R]. 2013.
- [10] RC Rauscher, S Morntaz. Chapter 4-Planning in New York City: Community Boards and Planning Instruments[M]. Switzerland:

Springer International Publishing, 2014.

- [11] New York City. New York City Charter: Chapter 69,70[Z]. 2020.
- [12] Tom Angotti. Community Planning in New York City: Neighborhoods Face the Challenges of Globalization and Privatization[EB/OL]. <http://www.newwillage.net/Journal/Issue1/1angotti.html>. 2020-02-10.
- [13] 胡伟. 纽约市社区规划的现状述评[J]. 城市规划, 2001(2): 52-54.
- [14] 首尔市北村文化中心. 北村相关团体[EB/OL]. <http://bukchon.seoul.go.kr/chi/people/society.jsp>. 2020-07-18.
- [15] 金惠林. 中国与韩国社区建设比较[D]. 上海:复旦大学, 2008.
- [16] I.S.Cho and B.Križnik. Chapter 4-Community-Based Approaches to Urban Development in Singapore and Seoul[M]. Singapore: Springer Nature Singapore Pte Ltd, 2017.
- [17] 首尔市政府. 组织结构[EB/OL]. <https://org.seoul.go.kr/org/orgChart.do>. 2020.
- [18] 魏寒宾,唐燕,金世镛. 基于政府引导与政民合作的韩国社区营造[J]. 规划师, 2015(5): 145-150.
- [19] Centre for Liveable Cities, Singapore and the Seoul Institute. Planning for Communities: Lessons from Seoul and Singapore[M]. Singapore: CLC Publications. 2017.
- [20] 首尔市政府. 社区规划——居民参与[EB/OL]. <http://planning.seoul.go.kr/plan/main/intro/intro05.do>. 2020-07-18.
- [21] 朴成銀,张立,李仁熙. 韩国城市的“旧村改造”与“社区共同体”重建——昌原市芦山洞的案例[J]. 上海城市规划, 2018(2): 72-76.
- [22] Housing and Development Board, Singapore. Town Planning[EB/OL]. <https://www.hdb.gov.sg/cs/Satellite?c=Page&cid=1383818434370&pagename=InfoWEB%2FPage%2FArticleDetailPage&rendermode=preview>. 2019-10-25.
- [23] Singapore Government. Town Council Act[Z]. 2018.
- [24] 新加坡住房发展局. About the Remaking Our Heartland Programme[EB/OL]. <https://www20.hdb.gov.sg/fi10/fi10349p.nsf/hdbroh/index.html>. 2020-07-18.

[收稿日期] 2020-07-22