

本期主题：社区规划与微更新

[主持人语] 在社会主义新时代和国家新型城镇化背景下，创新社会治理成为推动城市转型发展的重要抓手。社区作为社会治理的基本单元，基于社区展开的城市微更新行动逐渐成为我国常态化改善和提升城市生活品质的重要手段，同时也日益受到学界关注。由于社区是在地性特征非常强的社会生活共同体，社区的可持续发展需要针对不同地域的经济、社会和文化水平，因地制宜、实事求是地摸索地方经验，总结从社区空间环境到社区治理机制方面的理念与方法。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“社区规划与微更新”为主题，特邀一组文章，探讨社区规划与微更新的理论、方法、机制及实施路径等，并着重介绍广州、厦门、重庆与武汉等地的实践经验，供读者参考。

[主持人简介]

黄 瓴，博士，重庆大学建筑城规学院规划系、山地城镇建设与新技术教育部重点实验室教授，中国城市规划学会城市更新学术委员会委员。

走向善治的社区微更新机制

□ 王承慧

[摘要] 作为城市微更新的特定类型，社区微更新是预防社区衰败的重要举措。基于社区治理的角度，将社区微更新划分成两个圈层——微更新项目行动圈层和微更新制度环境圈层，并对社区微更新进行分类，探讨社区微更新的成效和隐忧，提出基于善治理论的社区微更新改善策略。

[关键词] 社区微更新；社区治理；善治；更新机制；社区规划

[文章编号] 1006-0022(2018)02-0005-06 [中图分类号] TU984.12 [文献标识码] A

[引文格式] 王承慧. 走向善治的社区微更新机制 [J]. 规划师, 2018(2): 5-10.

Community Micro-renewal Mechanism Directed By Good Governance/Wang Chenghui

Abstract As a specific type of urban micro-renewal, community micro-renewal is an important measure to prevent the decline of community. Based on the community governance, the paper divides the micro-renewal range in two levels: projects action level and institutional environment level, analyzes the effect and problems of micro-renewal, puts forward the improving strategies.

Keywords Community micro-renewal, Community governance, Good governance, Renewal mechanism, Community plan

社区微更新，作为城市微更新的一种类型，由于贴近人们日常生活逐渐引起广泛关注。社区微更新的重要性在于预防社区衰败。关于旧城、城市边缘区、公共住房和社会住房的社区衰败的研究，揭示出社区一旦陷入社会、经济、物质空间的多重衰败，逆衰败将耗费全社会的巨大成本^[1-2]。从国际经验看，衰败越严重，城市更新的力度越大、成本越高。微更新策略对于改善初显衰败迹象的社区物质空间环境、激发社区生机和活力至关重要；尽管微更新需要成本投入，但相较于严重衰败社区的更新，无疑节约大量社会经济成本。微更新通过对建筑的整治维护、再利用零散

用地和低效用地、挖掘闲置资产和培育社区文化等达到提升空间品质的目的，体现了注重城市内涵和集约、节约、精细化的发展理念。

在取得一系列成绩之后，社区微更新如何从政府主导项目试点走向普及？如何使一时的微更新成效能够持续？如何触及更加难以调和利益的项目类型？其面临的挑战是严峻的。社区微更新相较于其他城市更新类型，涉及利益群体更多、更分散，本质上是社区治理。作为一种社区治理的新颖模式，也不可避免地面对城市治理失败的考验。正视这一考验，从情怀走向理性，探索中国特色的常态社区微更新机制，对于

[基金项目] 国家自然科学基金项目 (51778125)

[作者简介] 王承慧，博士，东南大学建筑学院城市规划系副教授。

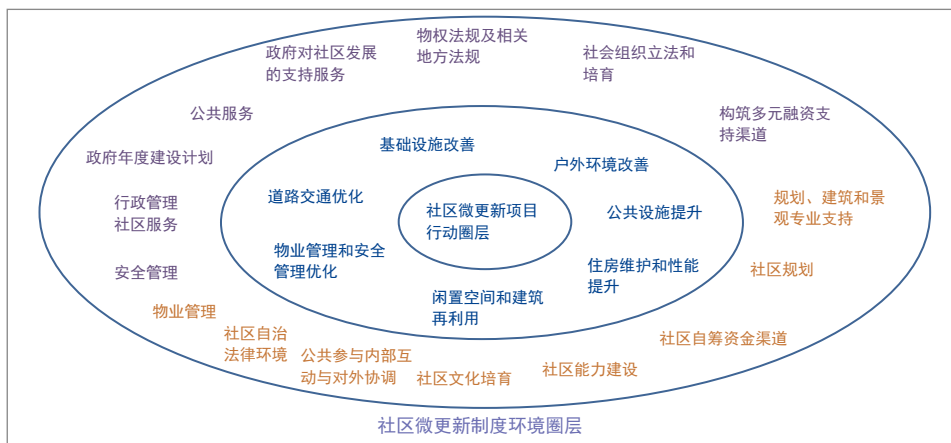


图1 社区微更新的两个圈层示意图

夯实中国特色的公民社会、培育基层社区治理和探索存量社区发展之路具有重大意义。

1 见微知著——社区微更新的两个圈层

社区微更新虽“微”，却不易成。由于社区面广量大、利益关系纷繁芜杂，是政府和市场力容易失效的领域。20世纪90年代以来伴随治理理念在全球范围的推广，社区治理成为弥补政府和市场的社区失效的补充机制。社区微更新的本质就是社区治理——社区不同利益得以调和并采取联合行动推进社区发展的持续过程。社区空间和社区治理之间通过主体行为发生互动^[3]，项目设计只是治理中的一个环节，其效用和治理环境及过程密切相关，对政策和行动的综合性要求更高。

自2010年以来，有关微更新的研究从无到有并且迅速增加，大多数是基于实践案例的研究。左进、何子张等人以厦门为例探讨了促进历史城区的微更新机制，特别是促进自下而上自主微更新的奖励政策和产权政策^[4-5]。马宏等人基于上海社区空间微更新，总结了社区营造若干路径及可持续发展策略^[6]。刘悦来依托丰富的实践探索社区园艺如何成为促进社区交往和儿童教育的有效绿色空间^[7]。邹华华等人基于创智农园案例从社会学视角探讨了社群互动成为新

的空间更新逻辑^[8]。李郁等人从规划师角度提出共同缔造工作坊参与式规划方法^[9-10]。这些研究对于探索中国特色的社区微更新路径具有先锋意义。本文和既有研究不同的是关注社区微更新项目的全貌，重点探讨社区微更新的常态持续机制。因此，本文借助社区治理理论深化对复杂治理结构的认识^[11]，建构认知社区微更新纷繁表象的框架，剖析既有机制的成效和问题，继而提出社区微更新机制优化的策略与建议。

根据全球治理委员会的定义^[12]，治理的内涵包括4个关键点：一是联合行动；二是调和利益；三是共同发展；四是持续过程。鲍勃·杰索普指出治理目标定于谈判和反思过程中，要通过谈判和反思加以调整；由于各方对原定目标是否仍然有效存在争议，而又未能重新界定目标，就会导致治理的失败^[13]。行动对于治理来说是必须的，但是行动成效与其能否调和利益推动共同发展有关。行动过程中如果产生利益冲突而不能达成共识，那么就会导致治理失败，行动可能中止，这种情况下行动即便完成，从治理角度看也是失败的。治理体现于持续过程中，如果没有持续的联合行动动力机制，那么治理也将失败。

由此可以建构观察社区微更新的认识框架，即两个圈层——项目行动圈层和制度环境圈层。项目行动圈层是有关宜居功能的具体行动，包括住区功能改善、住房维护和功能提升、公共设施优

化、交通组织优化及户外环境提升等方面。制度环境圈层是项目行动得以实现并决定其成效走向的法治环境、各类主体及关系组织架构，涉及政府、社区、居民、市场和其他机构等方面，对于社区微更新能否普及、是走向成功还是失败至关重要（图1）。

2 析微察局——成效与隐忧

基于社区微更新两个圈层的认识，笔者梳理了至今出现的若干种社区微更新项目行动类型及其机制——启动主体、组织联体，分析机制成效和存在问题（表1）。

2.1 机制成效

社区微更新在多元力量推动下，涉及多种权属类型空间：既有小区业主共有产权空间的微更新，也有社区公共设施和空间的微更新，还有居民住宅的微更新；既有公房微更新，也有商品房小区微更新，还有混合住房产权的历史住区的微更新。在多元力量推动下，微更新基本涉猎到社区物质空间的方方面面，关联民生、景观、文化与经济等多要素，形式多样、表现丰富。制度环境方面的成效体现在以下3个方面。

(1) 政府民生服务意识大为增强，服务能力也在快速提升。政府主导、社区落实的项目因为资金充分，由政府责任主体负责，所以环境整治计划、公共服务提升计划的覆盖面是最广的，如南京主城所有2000年前的老旧小区将在“十三五”期间被整治完毕，通过资产盘整落实居家养老和社区养老服务设施也在所有社区快速推进。对于以社区决策为主的微更新竞赛和社区发展基金运作，政府或作为启动者的角色、或作为资金提供者，一些城市政府对于社区微更新中的简易项目还开辟了绿色审批通道。在居民主导的老旧住宅加装电梯项目中，地方政府制定规程，以法律程序引导居民合理合法、协商推进项目，起

到了至关重要的作用。

(2) 社区能力得到初步培育, 自下而上的决策力在增强。首先, 所有的项目类型中, 基层社区居委会都不可或缺, 其能力在这些项目中得到历练, 包括制定计划、筹集资金、洽谈合作、召集公众参与、培育居民议事、协调矛盾与落实项目实施等。其次, 这些项目或多或少组织了公众参与, 居民参与意识和能力有所增强。而一些项目本身就是由居民自组织或者有能力的业委会发起, 这些成功的社区自治经验对于广泛推进社区治理具有重要示范意义。

(3) 社区发展支持性主体在成长, 尤其以非盈利机构的发展最为明显。可喜的是出现了多元主体合作的项目, 这些主体有的与社区有关联、有的纯粹是援助性主体、也有出于资本运营目的的市场主体, 这些主体和政府、社区乃至居民之间的协同合作, 促成信息交流、思维碰撞, 出现了一些具有创新精神的项目, 为社区注入新鲜活力。这些支持性主体中, 高校等非盈利机构的作用最为显著, 不仅是参与微更新竞赛的主力军, 也藉由科研、教学和实践结合的服务社会目标与人才培育理念, 通过工作坊、设计营等方式贡献高校智力与知识资源。

2.2 机制隐忧

然而, 从不同类型社区微更新分布情况看, 其多元性是非常受限的。大多数为政府推动或政府扶持出资的项目, 且大多是没有触及复杂利益关系的户外环境改善项目。一旦涉及到权属关系、需要动用维修基金, 在部分居民得利、部分居民受损或部分居民不得利的情况下, 由于缺乏共同商讨的环境和程序、缺乏有能力、有公信力的社区权威协调, 行动常常化为泡影, 衰败迹象将继续恶化。此外, 由于缺乏鼓励政策和引导机制, 外来力量与社区良性合作的项目少。这些隐忧可以归结为以下 4 个方面。

(1) 社区自主更新能力不足。基层社区居委会作为重要的上下媒介, 其能

力差异较大。在一些微更新竞赛作品选择过程中, 有的居委会难以在众多方案中选出最佳方案。社区居委会承担繁重的行政服务工作, 难以抽出人力和时间进行充分的社区意见征集, 对于一些难题由于缺乏应对手段也常常采取回避态

度。业委会在社区更新方面的重要性也因各住区而异。相当多的业委会没有很好地履行社区公共议事职责, 难以获得居民信任。而业委会能力低也将影响到物业管理公司在社区福祉方面的作用。现实中一些老旧小区甚至连业委会和物

表 1 社区微更新既有项目类型及机制分析

| 项目行动类型 | 启动主体 | 组织联体 | 机制成效 | 存在问题 | |
|----------------------------|----------------------------|---|--|---|---|
| 政府主导 社区环境 整治计划 落实 | 政府年度 社区环境 整治计划 | 由政府基于城建 计划启动 | 政府制定年度计划, 居委会告知居民并 协调 | 以拆违、整洁、形 象为主要目标, 资 金充分, 确保实施 | 社区参与少, 部 分居民不满度高 |
| | 政府部门 主导公共 服务发展 计划 | 由政府公共服务 主管部门启动, 如民政、体育、 文化、教育、医 疗等部门 | 政府部门制定计划, 区、街道和社区居 委会落实实施, 其 中某些设施由民办 非企业机构经营(如 养老设施) | 完善基层公共服务 供应机制, 如养老、 健身、文化、教育 和卫生设施的优化 提升 | 不同条块之间缺 乏协调, 基层落 实缺乏系统性 |
| 政府扶持 社区主导 | 社区微更 新竞赛 | 由政府相关部门 启动, 如规划、 社建、城管等部 门 | 街道、社区申报题 目并组织实施, 高 校和社会设计力量 参与, 和居委会一 起组织公众参与, 吸纳居民意见 | 推动基层社区制定 题目、拟定任务要 求和筹集资金, 社 会力量介入提供设 计支持 | 社区参与不深入, 有一定在地性但 不充分, 项目并 不都能落地实施 |
| | 政府划拨 社区基金 促发的微 更新 | 政府年度划拨资 金, 社区居委会 启动 | 居委会根据社区现 状问题和居民诉求 设定项目 | 推动基层社区制定 计划、拟定任务 | 社区缺乏技术支 持, 难以拟定合 适项目、难以确 保高质量实施 |
| 多元 主体 合作 | 外援基金 促发的微 更新 | 银行、慈善机构 等设定的专项基 金, 或相关社会 发展计划 | 外援主体和社区合 作, 依据基金目标 实施计划, 如养老、 亲子、旧房改造、 历史建筑保护等 | 推动社区与外援团 体合作, 基于社区 自身特点推进项目 实施 | 此类项目稀少, 有些外来力量与 社区融合不足 |
| | 社区及关 联资本合 作的微更 新 | 社企合作、社区 和高校合作、社 区能人及其企业 与社区合作、社 区与艺术家合作 | 社区主动联系关联 主体、吸引资本 与社区相关的主体 主动和社区合作 | 推动社区主动提升 社会资本、拟定合 作计划 帮助社区开拓眼 界, 提升能力 | 此类项目稀少, 有些外来力量与 社区有可能融合 不足、引发居民 反感 |
| 居民 主导 | 伴随资本 运营的微 更新 | 作为资本运营条 件而启动 | 根据资本运营类型, 相关机构或社区制 定有利于社区发展 的条件 | 利用市场力量, 由 市场、政府、社区 共同合作 | 多限于有资本运 营机会的社区; 盈利需求可能排 斥社区需求 |
| | 利用维修 基金的微 更新 | 由物管企业或业 委会根据物业情 况和居民意见启 动 | 物管企业提出年度 计划由业委会审核 或业委会提出计划 由物管企业实施 | 住区内的自主管 理, 属于常态化住 区事务 | 某些情况下成为 物管企业、业委 会的寻租机会 |
| | 老旧住房 加建电梯 | 居民自发协调申 请, 也有政府民 生政绩推动成分 | 居民协商、居委会 协调、规划局审批、 电梯商承建、政府 补贴和居民自筹 | 依据《物权法》制 定地方规程, 推进 居民自主协商 | 少数居民质疑适 用法律, 对少数 居民尊重不足、 补偿不足 |
| | 社区内生 微更新 | 社区居民自发形 成组织并启动 | 社区居民领袖构建 社区内生组织, 与 业委会、物管企业、 居委会等合作 | 是社区自下而上发 展的典型示范, 社 区居民参与度高 | 此类项目稀少, 一般是富裕或中 产阶层住区共有 产权设施更新 在涉及复杂产权 情况下, 很有可 能无法实施 |
| | 历史地段 私房自主 更新 | 私房产权人自发 启动 | 按照历史地段保护 要求, 在政府机构 指导下进行更新 | 通过奖励等制度建 设促进居民自主成 为负责主体 | |

管公司都没有。

总体上，社区难以从较高的发展目标 and 整体目标上规划社区发展、制定微更新计划。由于缺乏系统性视野，容易出现“头疼医头、脚疼医脚”的情况，如一些老旧小区微更新将增加停车位作为主要目标，却没有考虑停车位也将挤占老旧小区其他有限的空间资源，现实中也出现了由此而引发的有车居民和无车居民、有车位居民和无车位居民、受影响居民和项目实施者的矛盾^[14]。

(2) 公众参与深度、广度不足。如果是政府出资，大多数居民乐见其成，但如果项目拖延或带来其他不便，居民可能会因为项目信息不透明而产生不解甚至抱怨；按照公众参与阶梯理论，这种情形是低端的告知型公众参与。如果是社区主导，公众参与的程度较高一些，但效果依赖社区居委会和项目承担机构的组织能力。在多元主体合作的情形下，如果外部力量相对较强，公众参与则与外部力量介入的目的及其组织公众参与的意识 and 能力有很大关系。既有的微更新项目中，居民主导项目的公众参与程度是最强的，特别是有社区领袖的项目公众参与和居民满意度高，遗憾的是这种项目很少。

由于缺乏鼓励和促进公共参与、社区自治的法律环境，很多人不愿意承担投入公众参与的时间与精力成本，真正投入微更新活动的人群有限。仓促决定的项目，就避免不了不满、猜忌甚至冲突。

在业主共有产权的用地和设施微更新项目中，公众参与的主体不包括非业主的租户。对于那些直接影响业主资产价值的项目（如加装电梯），不考虑租户意见是合理的。而对于不直接影响业主资产价值的社区小游园改造等项目，包容租户的意见也是非常重要的，特别是未来将大力推进住房租赁市场、盘活住房资源，某些项目的公众参与应当包容长期租户意见。

(3) 社区发展支持力量不足。政府主导和扶持成为社区微更新的重要支持

力量，但是政府部门间联动不足。民政和社建部门^①专长于民生保障和社区建设，但在物质空间更新和营建方面专业知识不足。城建部门主要制定建设计划并负责实施监督，但是局限于政府出资的较大型计划。城管部门专长于城市管理，但在平衡涉及群体的利益方面缺乏手段，时常发生冲突。文化部门专长于文化建设，可是缺乏促发社区文化和公共艺术的机制和管理政策。规划部门专长于城市规划，但尚未在规划体系层面包容社区规划，某些城市尝试建立社区规划师制度，但成效甚微。从长远看，目前任何一个政府部门都难以单独承担起支持社区微更新常态发展的重任。

非政府的支持力量来源不多，能力良莠不齐。某些外来力量与社区融合较好，积极主动地征集社区意见；某些则缺乏组织社区参与的积极性，与社区融合效果不好。在居住型历史地段，市场力与社区发展需求错位的案例屡见不鲜，某些渐进式微更新实际上是一种蚕食，长远来看对社区发展将造成不利影响。

(4) 常态持续发展机制不足。从项目启动和重要主体看，大多数项目由政府主导或离不开政府扶持。2000年前的老旧住房多是房改房，很多由于历史原因没有物业管理、缺乏维修基金，政府从公共服务倾向弱势群体和问题社区的角度，介入并注资整治，有其合理性。但从远期看，对于未来将逐渐进入更新阶段的商品住房，再依赖政府就不再合理。规模化征地开发拆建的困境已经十分明显，必须从现在起讨论常态化持续发展的更新机制、建立协同发展的社会氛围。

机制的建设应该契合不同产权属性、不同利益关系，如归属居民共有产权用地和设施的微更新与社区开放公共设施和公共空间的微更新，应有不同的常态机制。通过法律法规建设、社会力量培育、社区力培育和公民意识培育，大力推进社区主导或居民主导，促进多主体基于社区共同利益的资本培育和项目实施。

融资机制方面，目前过于依赖政府

的公共财政投入，鼓励、规范和引导社会力量、市场力量投入社区微更新领域的政策措施较少。

3 由著及微——基于善治的微更新机制

治理是对国家和市场失效的弥补，但不是万能的，也存在失效的可能。善治理论因此而产生。俞可平综合各类善治理论，总结善治的十大基本要素^[15-16]：合法性，即社会秩序和权威被公众内心认可、服从的性质与状态；透明性，即每一个公民都能获取信息，是公民参与公共决策和监督的前提条件；责任性，即所有机构、组织和个人对各自行为负责、对公众负责、对可能受行为影响的人负责；法治，即健全法制，依法行政，履行法律规定的社会程序；回应，即责任的延伸，组织和机构必须及时负责地回应公民要求；有效，即高效率、最大限度降低成本，无效或低效治理不是善治；参与，即公民参与政治和社会事务；以及稳定、廉洁、公正等。

社区微更新实践中的不同主体，通过协调达成共识、共同推进社区发展，微更新若要得以持续和普及，关键在于主体能力的提升，包括政府及公共机构、社区内在主体和外部支持主体。善治要素广泛涉及制度和机制，特别是前七大要素对于提升主体能力启示良多。

3.1 政府和公共机构职能的提升

政府应充分履行公共服务职能，积极探索政府支持社区微更新的有效机制。政府是社区治理的主体之一，由于拥有独特的资源，其角色应是“同辈中的长者”^[13]，为社区治理创造条件^[17]。

基于“有效”和“回应”，应设置可集合和协调各部门之力的部门，如设立社区发展部来统筹规划、建设、社建、民政、城管、文化乃至其他公共服务责任机构，由于社区更新适宜纳入规划管理范畴，这一部门可设置负责规划的公

共机构，以充分体现规划的人民性和协同性；同时，在区政府和街道层级应设置社区微更新联络办公室，与社区发展部沟通形成条块纵横的服务网络。社区发展部应设置社区更新服务站，统筹政府、高校、社会和市场资源建立咨询网络平台，给社区提供专业咨询指导和信息服务。

基于“责任”，政府应继续直接扶持由于历史原因导致衰败的公房、房改房社区，以及具有历史保护价值却保护不力的社区；除此，政府应积极构筑多元资助体系，如竞争性资助计划激励社区自主更新，鼓励和规范企业、慈善机构设立相关基金。在制度建设方面，与住区空间有关的物权法规还应进一步完善，特别是业主共有物权最易引起争议，即介于公、私之间的“共”空间更新最难达成共识、也最难筹集资金^[18]。目前老旧住宅增设电梯就出现一些诉讼案例，法规需要及时跟进。

3.2 社区内在主体能力的提升

社区应成为社区微更新的第一主体。社区主体实际上是一系列社区内在主体的集合，应探索提升社区各类主体参与微更新的能力机制。

基于“法治”“参与”“责任性”“透明性”，建立居民公众参与、关心社区事务的环境氛围。日本成功的社区营造与地方自治条例和社区营造条例建构起来的法律环境有关。日本《大和市自治基本条例》明确指出市民的权利和义务，要求市民互相尊重合作、承担言行责任、必须分担伴随参与的负担^[19]；《上川町社区营造基本条例》是在町层面，通过设定明晰的责权和法律规程，基于町民参与共同守护和建设家园^[20]（图2）。中国社区自治法律滞后，目前《居民委员会组织法》正在修订，只有加强自治和参与的法律建设，才能改变公众事前冷漠、事后却表达不满的消极状态。社区信息公开是居民的权利，应通过建立社区网站使居民准确了解所有公共事务，

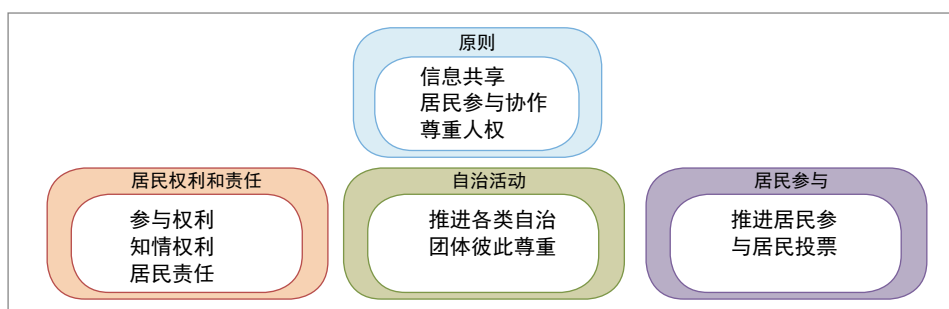


图2 《上川町社区营造基本条例》中关于居民参与的内容示意图^[20]

只有在信息对称情况下的参与才是有效的。鼓励多种社区兴趣小组基于增强社区互助、社区凝聚力和扩大社区资本为目标的活动，培育共建共享的包容性社区氛围，但须防止侵占资源、排斥他人和分裂社区的活动与行为。建立契合不同产权属性、不同利益关系的公众参与乃至自主更新机制。需要强调的是，尽管最后决策都是协商之后的多数决，但是任何情况下少数人的意见都必须得到尊重。

基于“合法性”和“法治”，应特别关注社区内在主导力量及其能力提升。首先是居委会赋能。居委会作为中国特色的社区自治组织，是政府社区管理和提供服务的重要载体，在居民心目中有其合法性。应通过培训提升居委会及其社工对于社区居住环境的专业认知，以及各类微更新涉及的法律知识。其次，还应积极发现和支持社区领袖。如果特定的社区生态能够孕育出社区领袖，应关注社区领袖成长，给予社区发展规划和微更新知识培训，充分发挥其积极作用。社区领袖最好能与业主委员会重合。业主委员会的公信力和公众能否积极参与业委会选举、监督业委会事务有关，只有充分的公众参与才能催生出有公信力、“合法性”的业主委员会。

基于“有效”和“回应”，应充分利用信息网络技术增强社区之间的信息互通、机构反应能力。智慧社区信息平台在居家养老服务、安全管理与物业管理等方面的应用，在收集信息、数据分析和发现问题方面的优势是传统管理不能比拟的。智慧社区是对当代社区普遍

匿名化的弥补，是提升公共参与有效性、降低有限责任社区沟通成本的重要技术手段，将极大加强项目确定的科学性。

3.3 非政府支持力量的提升

社区事务既繁琐纷杂又需要专业技术和能力，政府不可能充当万能的支持者，而社区内生力量往往也不足以应对，非政府组织和机构的支持是非常重要的弥补，是通过多元主体合作扩大社区资本的精明举措。

基于“法治”和“有效”，建立鼓励和规范非盈利机构专业经营社区相关事务的法律与机制。不少国家通过对非盈利机构立法，规定非盈利经营业务范围、利润分配、融资方式与运营方式等，鼓励和规范非盈利机构经营社会事务，如社区养老服务、可支付住房建设、住房适老化改造、社区中心建设、康复照护及临终关怀等领域，对其运营也有各种国家补贴和税收优惠计划。美国的社区发展公司(CDC)就是多种渠道资金支持的专业化运营的非盈利机构，几乎每一个主要城市都有CDC公司，其管理部成员的1/3是社区居民，从而与社区之间有深度联系，社区发展公司计划显著提升了社区的房产价值，改善了整个社区的品质^[21]。中国目前只有一部慈善法及关于民非组织的准入规定，尚不足以促进和规范非盈利机构的发展。

基于“有效”和“责任性”，探索引导市场力量介入的机制。市场在依据市场规则配置资源方面是最有效的，但是会排斥非盈利业务。如果社区范围内有新的开发和经营机会，那么可以通过契

约引导市场介入适合的社区业务；社区也可以和社区范围内既有企业协商融合发展模式，互惠互利，合力解决一些问题。

基于“回应”和“有效”，探索规划、建筑和景观设计职业持续有效支持社区发展的机制。社区微更新涉及到社区环境的不同层次和不同方面，非常需要规划、建筑和景观设计专业的支持。一是政府设置社区微更新综合服务站，将相关专业领域专家纳入咨询专家库，通过咨询方式给予社区以支持。二是各地区结合当地规划专业人员的实际情况，探索相对稳定而专业的社区规划师制度。三是探索教育和社区的深度联合机制，地方如果有规划、建筑和景观设计院校，应充分利用高校智力资源探索教学、科研与实践在社区平台的深度合作方式，既达到培育社区规划人才的作用，又可以借助高校资源探索适宜本地的微更新模式。

3.4 助力“元治理”的社区规划

在复杂的社区现实中，合作和竞争、开放和封闭、可治理性和灵活性、责任和效率始终是治理中难以平衡的难题，需要高超的智慧和紧密的协同才能在不同环境、不同时间阶段有重点地差异化解决^[12]。如果不幸走到濒临治理失败的地步，创新制度安排、设定共同愿景的“元治理”可以作为“最后一着”再度校准行动目标，进行失败风险补救^[12]。社区规划可以作为辅助“元治理”的重要抓手。社区规划作为树立社区共同发展愿景又具有价值理性的工具，在微更新出现危机时可以帮助微更新主体理性应对困境、重构对话语境、进行基于目标的协商，通过再度校准行动达到共识。

社区规划必须体现扎根地方的在地性，应根据社区实际发展需求和社区行动的启动主体，制定适宜的社区规划，如社区主体启动的社区发展规划等，政府启动的街道层面社区综合发展规划、关联政府计划的专项规划等，支持力量启动的基于特定基金发展的专项规划等。

社区规划尚未被纳入城乡规划体系，是其尚未广泛普及的重要原因。地方政府可先行探索适应当地的社区规划法规和程序设定，包容多类型社区规划，设定公众参与等程序规定，赋予社区规划一定的法律地位。通过规划的共商程序，既可以培育公民积极参与社区事务的氛围，又推动介入社区发展的各类主体的能力提升。社区规划是“项目设计的设计”，将使社区微更新行动纳入更理性的整合框架，以避免社区建设中普遍存在的赶时髦、赶新潮、缺乏全局性等混乱和短视问题出现^[22]。■

[注释]

①研究社会建设重大问题、拟定社会建设政策和规划的政策研究室，以推进社会建设、创新社会管理等为主要职能的社会工作委员会，执行有关社会政策、在地推进社区发展的街道和社区居委会等部门，本文统称为社建部门。

[参考文献]

- [1] Prak N L, Priemus H. A Model for the Analysis of the Decline of Postwar Housing[J]. The International Journal of Urban and Regional Research, 1986(10): 1-7.
- [2] Andersen H S. Explanations of Decay and Renewal in the Housing Market: What can Europe Learn from American Research?[J]. Netherlands Journal of Housing and the Built Environment, 1995(10): 65-85.
- [3] 张勇, 何艳玲. 论城市社区治理的空间面向[J]. 新视野, 2017(4): 84-91.
- [4] 左进, 李晨, 黄晶涛, 等. 城市存量街区微更新行动规划与实施路径研究——以厦门沙坡尾为例[C]//新常态: 传承与变革——2015中国城市规划年会论文集, 2015.
- [5] 何子张, 洪国城. 基于“微更新”的老城区住房产权与规划策略研究——以厦门老城为例[J]. 城市发展研究, 2015(11): 51-56.
- [6] 马宏, 应孔晋. 社区空间微更新——上海城市有机更新背景下社区营造路径的探索[J]. 时代建筑, 2016(4): 10-17.
- [7] 刘悦来. 社区园艺——城市空间微更新

的有效途径[J]. 公共艺术, 2016(7): 10-15.

- [8] 邹华华, 于海. 城市更新: 从空间生产到社区营造——以上海创智农园为例[J]. 新视野, 2017(6): 86-92.
- [9] 李郁, 刘敏, 黄耀福. 共同缔造工作坊: 社区参与式规划与美好环境建设的实践[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [10] 黄耀福, 郎嵬, 陈婷婷, 等. 共同缔造工作坊: 参与式社区规划的新模式[J]. 规划师, 2015(10): 38-42.
- [11] 李友梅. 社区治理: 公民社会的微观基础[J]. 社会, 2007(2): 159-169.
- [12] The Commission on Global Governance. Our Global Neighborhood[M]. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- [13] 鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述[M]//俞可平. 治理与善治. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [14] 钱志远, 孙其昂, 李向健. “互构型”社区治理——以一个城市社区的停车位事件为例[J]. 城市发展研究, 2017(5): 91-97.
- [15] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [16] 俞可平. 走向善治——国家治理现代化的中国方案[M]. 北京: 中国文史出版社, 2016.
- [17] 鲍勃·杰索普. 治理与元治理: 必要的反思性、必要的多样性和必要的反讽性[J]. 程浩, 译. 国外理论动态, 2014(5): 14-22.
- [18] 松村秀一. 住区再生——重获新生的欧美集合住宅[M]. 范悦, 刘彤彤, 译. 北京: 机械工业出版社, 2008.
- [19] 日本大和市. 大和市自治基本条例[S]. 2005.
- [20] 日本上川町. 上川町社区营造基本条例[S]. 2008.
- [21] Galster G, Levy D, Sawyer N, et al. The Impacts of Community Development Corporations on Urban Neighborhoods[M]. Washington, DC: The Urban Institute, 2005.
- [22] 赵孟营, 王思斌. 走向善治与重建社会资本——中国城市社区建设目标模式的理论分析[J]. 江苏社会科学, 2001(7): 126-130.

[收稿日期] 2017-12-10