

“后增长”存量时代中国社区共治模式及其公众利益表达*

——基于广佛实证

Collaborative Governance and Public Interest Representation in Neighborhood Regeneration in Post-Growth China: Evidence from Guangzhou and Foshan

赵楠楠 何深静 刘玉亭 芮光晔 王世福

ZHAO Nannan, HE Shenjing, LIU Yuting, RUI Guangye, WANG Shifu

关键词 社区治理；公众利益；城市更新；协作式规划；社区规划师

Keywords: neighborhood governance; public interest; urban regeneration; collaborative planning; community planner

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202502014

文章编号 1000-3363(2025)02-0105-07

作者简介

赵楠楠，华南理工大学公共管理学院博士后，助理研究员，nnzhao@scut.edu.cn

何深静，香港大学城市规划与设计系主任，教授、博士生导师

刘玉亭，华南理工大学建筑学院、亚热带建筑与城市科学全国重点实验室教授、博士生导师

芮光晔，广东工业大学艺术与设计的学院讲师，广州市荔湾区翻屋企营造社区促进中心联合发起人及副理事长

王世福，华南理工大学建筑学院副院长，亚热带建筑与城市科学全国重点实验室教授、博士生导师

提 要 后增长存量时代，我国社区更新模式从开发性改造转向包容性治理，多元主体的动态参与重构了公众利益表达机制，对传统城市规划理论形成挑战。基于广东地区前沿实践的参与式研究，系统解析后增长时代社区共治的新特征，并识别共同缔造、场所营造和合作生产等三种社区共治模式，论证我国因制度缝隙而衍生的多元治理结构及多尺度公众利益表达机制。有别于开发控制与利益博弈两种界定视角，交往性公众利益分别从规制秩序、地方情感和行动期望等三个维度推动规划表达，表现出从增益共享、决策共商到合作共生、价值共创的共治内涵演化。聚焦中国式社区共治的有效实践，深入论证了我国存量更新时代决策主体关系演变与规划响应，体现在国家主体的动态构成、专业规划人员的角色转变、新型治理联盟的兴起等趋向，为提升社区规划实效与治理效能提供新的视角和实证借鉴。

Abstract: The neighborhood regeneration model in contemporary China has shifted from a development-driven approach to one centered on inclusive governance, bringing new challenges in redefining public interest in the planning process. We identify three models of collaborative governance in neighborhood regeneration in Guangdong: the co-creation model led by the local state, the place-making model led by professionals, and the co-production model led by society—community partnership. The redefinition of public interest through public communication is influenced by three factors: the regulatory framework, local attachment, and action expectations. By highlighting the experience of collaborative governance, including benefits-sharing, joint decision-making, and value re-creation, this study offers a new perspective for understanding public interest representation in neighborhood regeneration.

* 国家自然科学基金“面向完整社区更新的效应测度及规划优化研究——以广佛珠为例”（项目编号：52308062）；广东省哲学社会科学规划项目“城市更新政策变化对城中村改造的影响及治理优化研究——以广州为例”（项目编号：GD24YGL05）；亚热带建筑与城市科学全国重点实验室自主研究课题“粤港澳大湾区多类型创新空间的演化机制、组织模式与协同治理”（项目编号：2023ZB17）；国家社科基金重大研究专项研究“海洋命运共同体视域下****研究”（项目编号：22VHQ009）

自改革开放以来和城镇住房制度改革以来,我国大规模城镇化和社区建设长期建立于“增长”逻辑,早期的存量更新模式采用拆除旧区和增量建设的方式,实现城市空间资源的再利用和土地价值的增益,这种基于土地增值分配的视角,构成了我国城市更新中公众利益的本体论认识^[1-2]。许多学者从“公—私”关系的角度讨论了城市更新效益的不同测算方式^[3]。规划领域,关于公众利益的构成包括两种观点,一是基于客观理性原则确定的共同目标和开发控制底线^[4],二是基于利益相关者诉求而生成的各方经济利益最大化选择^[5]。

近年来,面对国家话语中对存量更新更加谨慎的政策态度,自下而上的市场低迷环境进一步反映出我国各大城市进入“后增长”存量时代,体现为市场动力减弱、土地增量放缓、指标容量减少、利益主体杂化等特征。因此,“后增长”存量时代的更新模式从拆除重建转向“微改造”^[6-7],更新主体从房地产主导迈向兼容多元主体的包容性治理联盟^[8-9],更新策略从重视物质空间开发到兼顾“硬件”设施和“软件”提质,更加强调多元主体在协商、交往、集体决策过程中的广泛参与^[10-11]。“共智共建共享”“人民城市”“完整社区”“乡愁”等政策话语,强调“后增长”存量时代中国社区更新以“微改造”为手段,改善既有人居条件、提升居民参与自主性、鼓励多主体共建以突破房地产依赖的特点,极大凸显了公众利益的交往性内涵,表现为决策参与的广泛性、共识建构的动态性、集体行动的自觉性。

我国近年来开展的一系列探索性社区更新实践,包括老旧小区改造、完整社区和未来社区建设、整治提升型城中村改造等,反映了居民、规划师、社区组织、社会团体、地方企业等多主体共同参与下的丰富治理动态^[12-13],为公众利益的多元表达提供了包容可能,也为讨论“个体—集体”动态尺度变化中的主体关系提供素材。在此背景下,本研究跳出基于“私利—公利”争辩的公众利益“构成”视角,突破由于公众利益概念模糊、识别困难、构成复杂带来的应用局限,而是基于公众利益作为一种交往性集体共识的新兴内涵,关注社区

更新中多元主体“表达”公众利益的方式、目标及其嵌入城市规划的表现形式。聚焦广东地区出现的新兴社区共治模式,本文深入论证“后增长”存量时代中国社区更新中的动态主体关系及其多元化的公众利益表达,凝练推动社区更新从增益共享、决策共商走向合作共生、价值共创的理论路径与实践借鉴。

1 后增长时代公众利益表达机制演化与中西理论对话

1.1 推动制度弹性的公众利益概念：“个体—集体”视角的不同形成路径

基于亚里士多德的善治哲学思想,公众利益是“至善(the highest good)”的具体化,也是城市治理结构形成和运作的基石^[14]。中西方善治哲学从个体和集体两种不同的尺度探讨了公众利益的形成机制,在此基础上形成制度决定论、行为决定论等不同认识论流派。

首先,规制主义理论(regulatory theory)认为公众利益主要体现为基于统一行动的共同价值或集体道德要求,通过自上而下的正规性制度建构。监管(regulation)是政府实现公众利益目标、减轻市场失灵的外部负效应、实现社会福利最大化的正规途径^[15]。因此,基于集体视角的国家角色始终占据主导地位,监管者由各级政府和专业人士等政策制定者构成,他们有动机和能力做出符合集体利益的理性选择^[16]。顺应柏拉图《理想国》主张由智者担任城邦统治者的思想,社会秩序和理性正义的公众利益保障来自两个方面,一是政策制定者设定的一套法律规则和集体规范,二是作为国家代理人的专业人士主导的统一秩序和理性原则。这与中国重“礼”“法”的思想一脉相承。例如,韩非子主张“治强生于法”,强调了国家在规范个体行为方面的规制作用,即为“有度”^[17]。《管子》主张的“礼”则为正规制度之外的非正规规范,以柔性秩序作为刚性制度的补充,保障财富与资源分配的公平正义^[18],这就引出第二种基于非正规性的驱动视角。

其次,基于行为主义(behavioralism)的政治学理论,认为公众利益主要体现为基于个体价值最大化叠加后的群

体效益,通过自下而上的非正规行为建构。个体作为“理性人”,在社会经济活动中综合自身需求做出主观效用最大化选择^[19]。因此,强调市场与社会主体通过个体尺度的自发行动对自上而下规制体系或政策干预的挑战。然而,正如集体行动理论对此的质疑,个体效用最大化的叠加并不等同于社会福利整合的最大化^[19]。卢梭的“公意”理论强调了人们通过个体政治生活参与决策制定过程的重要性,在此基础上,康德辨析了社会契约是人们在公共参与和交往过程中形成的普遍性共识与集体规则,这种社会契约的形成可归纳为激进型和协作型两种路径。一方面,激进型的社会契约指代在冲突和对抗活动过程中经过抗争、协商和博弈而形成的妥协方案和非正式规则,例如,当公共资源配置中边缘群体的必要权利得不到满足时,往往会以对抗性的行为寻求解决^[20],由此推动正规制度的变化和非法行动的合法化,一个典型例子是应对拆除重建社区改造而产生的社会纠纷与钉子户现象。另一方面,协作型的社会契约指代在基层主体自下而上的沟通、交往和相互学习中形成的集体共识与自发建构的理性秩序^[21]。这与道家“各顺其性,各安其生”,特别是老子“以正治国,以无事取天下”的思想相通,主张顺应人们基于个体日常交往而自发形成的规律。

中国进入存量更新阶段已有近20年,体现出两个阶段的分化。以广东省为例:第一个阶段(2009—2015年)仍以增量建设为主,体现为房地产开发导向的拆旧建新式旧城改造和低效用地再开发模式;第二个阶段(2016年至今)则重视多主体合作式社区微改造,通过拆整结合的路径推进社区人居环境提升和综合整治,即为“后增长”存量阶段。在此背景下,公众利益的表达机制从传统政府主导的规制路径发生转变,正规制度安排与非正规地方举措共同发挥作用而实现新的制度化可能,这与西方国家介于自由市场逻辑和垂直科层制度之间的网络治理视角相似,反映在超出国家、市场、社会等三元主体之外的多部门协作和扁平化权力网络^[22]。与西方不同的是,中国出现的新兴治理动态,反映出制度与行为相互嵌套、跨越公私界

限、基层主体百花齐放的特点，体现在介于“行政统筹”和“市场主导”之间的表达形式。

1.2 基于交往性公众利益表达的多尺度分析框架

根据实证主义哲学家杜威的理论，国家的有效性体现在建立代表人制度来关注和管理受到特定政策影响的人们在共同行动过程中形成的公众利益及其结果^[23]。杜威强调了“国家（state）”的相对性和多元性及其嵌入各类“有组织的共同体”中的可能性。基于这种认知，本文强调公众利益作为在协商、协作、共识建构过程中形成的交往性内涵，通过实证归纳我国在制度弹性和制度缝隙间容纳与衍生的多元治理模式与社区实践，揭示与西方国家根植于争夺“城市权利”的冲突逻辑不同的公众利益表达机制，本文将其归纳为规制表达、个体表达、共同体表达等三种类型。见图1。

公众利益的规制表达：由地方政府设定统一议事规则，基于共同目标拟定规划方案，通过制度建设、规划公示、意见征询、方案商讨等形式引入市场和社会主体进行协商与讨论，例如党建引领共同缔造、统筹做地城市更新等政策措施均体现这一表达模式。其中，公众利益受规制秩序的制约，在规划中的捕获过程分为政府建构式多部门协作和冲突解决式多主体协商两种路径。由于国家主导的公众利益表达主要围绕“公—私”利益平衡，因此国家、市场和社会主体形成“增益共享”联盟。

公众利益的个体表达：利益相关者基于个体效用最大化做出的主动性干预行动，基于私人意志推动集体决策。例如，居民主体基于日常生活需要，主动选择有助于实现心目中社区生活愿景的实施主体，或积极参与决策制定者举办的各类参与式规划活动以表达意愿。决策制定者出于推动项目进展并获得相应的经济收益的目的，基于自身对社区未来图景的设想，通过主动开展各类参与式活动，动员居民、联系其他主体以实现其规划愿景目标。其中，公众利益主要表现为多元主体从自身利益、偏好、需求出发产生的集体共识，受地方情感和诉求的驱使。由于个体尺度公众利益

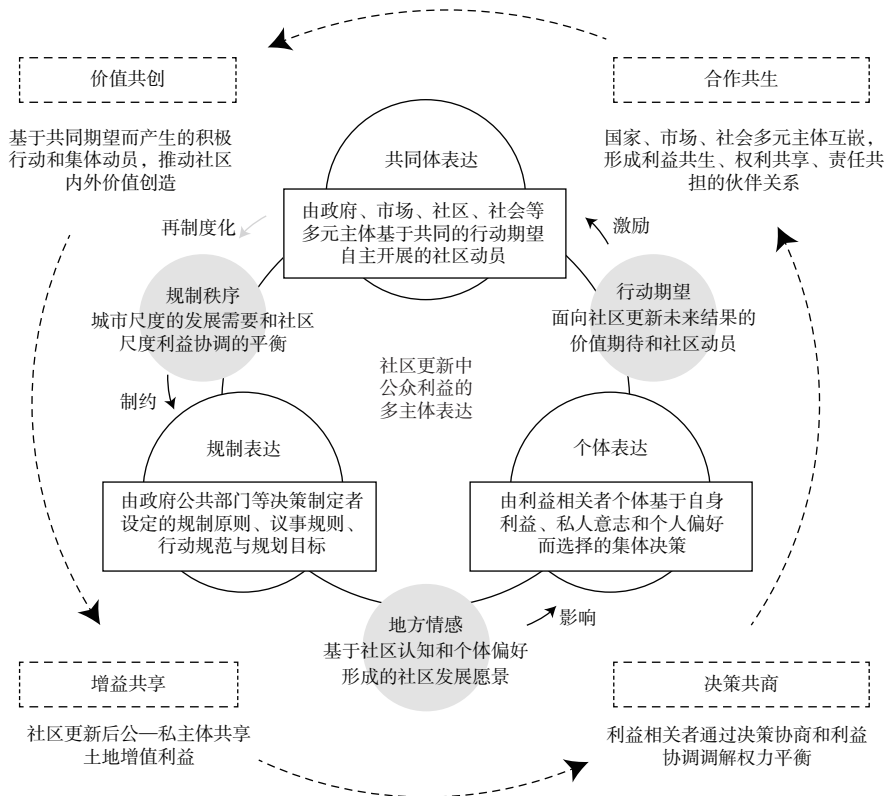


图1 公众利益表达的多尺度分析框架

Fig.1 Multi-scalar analytical framework for public interest representation

表达主体的多元化，因此推动了“决策共商”平台的形成。

公众利益的共同体表达：包括地方政府、市场企业、社区组织和社会机构在内的多元主体形成基于共同行动期望的“合作共生”联盟。例如国企统筹主导低效用地再开发的资源整合、本地企业成立社区基金会参与社区共建、基层党组织通过物业公司更加直接参与社区公共事务等地方实践，均体现了国家、市场、社会相互嵌套的治理结构及其形成的“利益共生、权利共享、责任共担”伙伴关系。与基于集体视角的规制表达和基于个体视角的个体表达不同，共同体表达并非由国家主体预设统一目标或依赖利益相关者个人动力，而是根据政府、市场、社会等多元主体的相互交往和协商的结果，推动规划目标动态调整的过程。在此过程中，地方治理权力并非集中而是进一步分化，通过社区动员和社区赋权，给予社区更新主体更大的自主性。在新的“公共领域”内，公众利益主要表现为对于社区未来发展多元目标的价值期待，受行动期望和共同目

标的动员，参与其中的多元主体在社区建设和发展的过程中推动实现社区更新的“价值共创”，包括物质空间价值再生、社会资本价值提升等。

2 中国社区更新实践中的三种新兴共治模式及其公众利益表达

基于2017至2024年间参与的社区规划实践经历，通过参与式观察、实地调查、深度访谈，掌握广东地区社区更新实践的前沿动态，在此基础上，识别了三种新兴社区共治模式，分别体现公众利益的不同表达机制和主体关系。

2.1 地方政府主导的共同缔造模式：垂直向度的规制表达

共同缔造是后增长时代中国最先兴起的共治模式，由地方政府、公共部门、基层党组织构成的“国家”角色主导。该模式缘起于2010年广东云浮“转变发展方式，建设人居环境”研讨会，随后在福建、广东、辽宁、湖北等地社区建

设实践中逐渐发展成熟,并自2018年起上升至国家战略^[24]。由地方政府及公共部门牵头,建立特殊治理机构,制定共同议事规则并开展规划设计、方案磋商和利益协调等各类参与式活动,是政府与社区居民、规划师及其他利益相关者之间的联系纽带。2019年以来,共同缔造模式逐渐分化形成“协商平台”和“合作框架”两种实践类型。

第一种是通过建立协商平台,促进各利益相关者面对面的意见表达,前瞻性缓解城市规划干预带来的利益冲突与社会影响^[25]。例如,2018年9月,广州恩宁路街区成立全市首个“共同缔造委员会”,围绕“指挥部”建立议事平台,作为协调多元主体沟通协商、监督规划实施与项目建设、及时反馈群众意见化解矛盾的重要基层治理组织。共同缔造模式在恩宁路更新项目中的应用推动了两方面的公众利益表达:一是搭建居民、开发商、地方政府等利益相关者的直接对话平台,借助专家角色疏导居民在十余年的旧改历程中积攒的现实问题和抵触情绪;二是通过制度化的社区共治话

语,重构社区居民对地方政府的信任,化解社区更新的外部负效应。在此模式下,多方参与者之间的互动呈现出一种“垂直向度”的共治轨迹,共同缔造委员会作为“利益共同体”的整合者(图2),在共治过程中发挥着整合多方资源、化解整体矛盾、推进更新进程等中介作用。

第二种是通过建立合作框架,提升社区管理和资源整合的效率,加强社区党组织与多元社会组织的横向联系^[26]。该模式通过选拔居民意见代表、跨行政区域整合资源、向上级政府争取社区赋权等方式,进一步强化了国家主体在基层治理中的合法权力。例如,武汉市江夏区凤凰社区自2020年启动党建引领式共同缔造模式。由于房屋质量不佳、物业管理不善、外地居民占比高,社区内的各个老旧小区管理松散,居民与物业公司之间社会矛盾突出。在此背景下,共同缔造模式通过两个方面促进了公众利益表达:一是联合辖区内5个老旧小区,成立社区大党委牵头的纵向多层级基层治理体系;二是成立业委会并引入“酬金制”物业管理体系,加强社区内部

资源管理和外部资源整合,成立业委会和多个社区组织,并与周边高校、企业、医院、社区建立合作联盟,推进社区建设各参与主体的纵向联系。见图2。

在共同缔造模式下,“公众”是相对于政策制定者而言的基层受众,由居住在此的社区居民和市民构成,而规划师是制度的执行者,由规划编制人员和规划专家构成的规划师角色构成规制主体的一部分,辅助地方政府理性客观地制定公众利益与社区发展目标,进而推动基于规制主义的公众利益在自上而下垂直向度的表达。例如,恩宁路共同缔造委员会中,规划专业人士协助区政府和住建部门制定议事规则、协调协商过程、落实方案修改。然而,由于政府主导的被动参与方式仍然以单向意见传递为主,因此共同缔造委员会在后续的社区更新进程中逐渐被边缘化,部分居民一度质疑该协商平台进一步造成地方治理话语权的不平衡。尽管存在社会争议,但随后在辽宁、湖北等地开展的党建引领式共同缔造活动仍然发挥了整合社区内部资源、纵向联系外部主体的作用。

2.2 专业规划师主导的场所营造模式:扁平向度的个体表达

场所营造是近几年在公共空间微改造和社区美化地方实践中兴起的共治模式,通常由社区规划师、社会组织或规划学者等专业人士主导。例如,上海、广州等地的社区花园共建活动,由城市规划师和园林绿化专业人员牵头发起,动员社区积极分子共同参与社区公共空间的场所营造和维护管理。该模式在地方实践中的发展取决于两个条件:首先是社区更新领域更加鼓励基层主体自主性的政策话语和制度环境,例如《上海市城市更新实施办法》提出与容积率挂钩的激励措施,鼓励利益相关者自主提升公共空间;其次是社区居民基于美好生活向往对社区公共环境的更高需求和参与共建活动的积极性。

以广州科苑社区为例,2023年规划师启动社区花园共建项目,组建了社区花园共建自助小组,由社区居民、居委会成员、社会组织、各类儿童教育机构(如社区幼儿园、儿童早教中心、青少年活动中心、艺术班等)的工作人员构成。

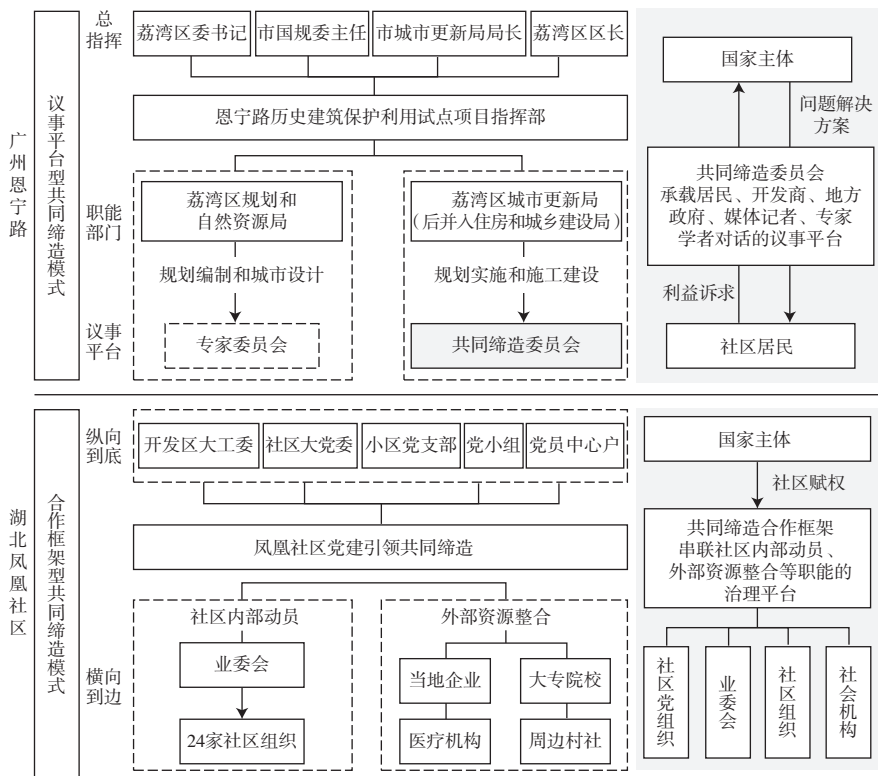


图2 两种共同缔造模式的治理结构

Fig.2 Two governance structures of the co-creation model

其中,规划师起到核心组织者和实践建构者的角色:一是设定花园共建的目标并控制实施效果,例如在开展墙体彩绘活动时,事先请高校艺术老师准备了底稿,并在活动当天组织28名高校学生进行颜料调色,并分别协助各家庭进行彩绘上色;二是联系外部资源,例如动员各类社会组织、教育类企业、高校师生等主体,贡献场地、人力、资金等资源。在此过程中,社区规划师通过组织儿童义卖活动实现共计6000余元的居民资金众筹,并获取千禾社区基金会、黄花岗商会等社会组织的资金支持和设施捐赠。

在场所营造模式下,“公众”是出于经济收益、个人关心、日常需要而凝聚起来的在地群体,由社区居民、社会组织和本地企业构成,而规划师是实践的建构者,他们围绕特定场景实现的目标,涌现了一批以专业技术为支撑的基层治理联盟。在场所营造过程中,规划师作为核心决策制定者,基于个人理想和个体意志扮演了“情感共同体”的核心纽带,横向串联了多方主体,最终形成以创建儿童友好型社区为公众利益目标导向的“扁平向度”共治联盟(图3)。例如:在上海东明社区花园共建活动中,街道办、非政府组织(四叶草堂)、高校机构和规划师组成共建小组,通过教育和园艺制作活动,提升社区景观和公众意识。在广州科苑社区花园共建过程中,规划师聚拢了高校师生、居民代表、社

会组织、儿童教育类经营主体,推动儿童友好型社区的目标实现。但必须承认的是,这一模式依赖于个体规划师的推动,尚未形成社区自驱力,并且理想化的表达与居民真实诉求间存在一定错位,例如规划师倡议线上长期记录植物生长情况,但未能得到居民响应。尽管如此,社区花园共建作为一种新兴治理模式,探索了专业规划师整合多元外部资源的创新角色,在经济增长之外实现了多样化的社会和文化目标。

2.3 “社会—社区”协作的合作生产模式:跨尺度互联的共同体表达

合作生产模式体现了社区组织、居民和当地企业、社会组织之间的合作共生关系,是自上而下国家干预和自下而上个体行动的结合。其中,地方私营企业通过成立社区基金会,发挥了协调和调动当地资源参与社区更新与建设的重要作用,例如深圳桃源居集团于2008年成立的桃源居公益发展基金会、万华新城于2010年成立的成都麓湖社区发展基金会、美的集团于2017年成立的广东德胜社区基金会等,催生了一种新的“社会—社区”伙伴关系,并推动以社区内外价值创造为重要表现的合作生产模式。以佛山顺德为例,自2010年以来探索社区和社会组织、专业社工、社区志愿者和慈善资源的共治模式,目前已成立243家慈善社会组织,投入约150亿元

用于社区更新建设。

以顺德东风社区为例,社区党组织、专业规划师和地方企业的合作关系体现在内外两个维度。首先,社区与规划师密切合作,发挥社区内部积极分子的主观能动性,动员居民为更新规划实施和社区日常管理出谋划策,体现为公共空间的规划共建结果。例如,自2021年起,通过参与式设计实现了一系列公共空间改造和基础设施建设(图4),在收集地方知识过程中,规划师掌握村内在广场集中宴席的传统习俗,并知晓了本地一种蚂蚁的生活习性,这直接影响广场透水砖的材料选择和功能布置。其次,通过与上级政府和当地企业的紧密联系,社区获得合作生产的合法化权力。2022年,东风社区与德胜社区基金会签订合作协议,成立社区共建基金,推动该共治模式的制度化(图4),90%以上的居民参与了出资,筹集约800万元资金,大部分将用于不动产投资,投资收益作为社区远期建设的可持续来源。

在此过程中,合作生产模式下公众利益表达带来的价值创造体现在两个方面:一是通过优化低效土地资源,创造新的公共空间,激发了社区居民新的生活方式和文化习俗;二是通过动员社区共同出资,创建新的治理组织和议事平台,并以社区共建基金的形式推动自主更新的制度化。地方政府(区政府)、社区党组织、专业规划师、社区基金会

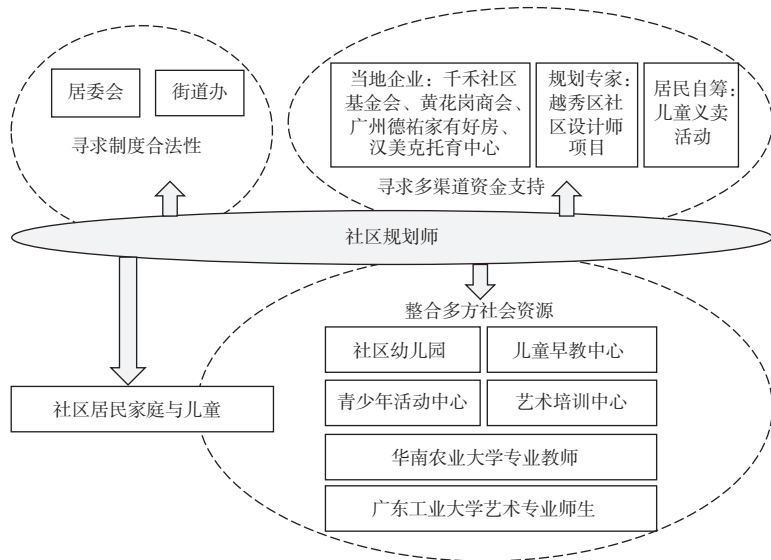
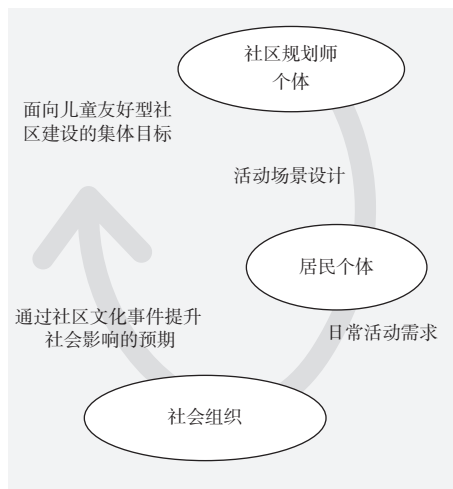


图3 场所营造模式的治理结构

Fig.3 Governance structure of the place-making model



(当地企业)、社区积极分子(居民代表)呈现出跨尺度、跨地域、跨层级的嵌套式共治模式(图4),推动以创建社区公共空间、整合社区外部资源、建构合作共生制度平台为主的公众利益表达。

在合作生产模式下,“公众”的范围进一步扩大,包括跨尺度的外部区域,而规划师是秩序的协调者,推动社区参与者和多元社会组织之间形成跨尺度的治理联盟,这里的公众利益体现为低效用地资源整合和社区动员目标。与前两种共治模式不同,地方政府在合作生产过程中虽非主导角色,也并非完全独立在外,而是通过社区党组织的角色,将社会组织、居民、规划师和当地企业联系起来,形成嵌套式的治理联盟,即政府角色制定纵向合作框架,嵌入规划师角色在其中开展横向联系。参与东风社区共建项目的规划师强调了这种嵌套式治理的效率:“整个规划过程感觉非常顺畅,社区党组织负责联系需要合作的居民和社会组织,而我们只需要联系社区党组织,这样我们就可以更高效地开展我们的专业工作。我们最需要的是能够联系到同一群‘固定’的人,而不是每次都要自己去找。”(2024年5月17日访谈)。

3 讨论:后增长时代社区共治的实践与理论互动

3.1 从经济增长到增存并举:后增长时代国家目标的分化与共治的有效性

多元主体在交往、协商、相互学习的过程中推动公众利益的表达,是差异化社区共治模式出现的基本动因。近年来,我国城市更新的工作重点超越单一追求存量土地增值的“增长”逻辑,转向重视以人们安全感、幸福感、成就感为核心的整体社会福祉水平提升,表现出国家目标的分化。在社区更新领域,既有实践以国家主导的运动式建设和市场主导的房地产开发两种模式为主,近期出现包括社区基层治理机构、社会组织、专业规划师在内的包容性治理结构。

“后增长”存量时代并非“无增长”或“反增长”,而是强调在市场干预减弱、指标容量减少、利益主体杂化背景下通过更加充分的主体间交往来提升社区更新的外部正效应,因此,共治的有

效性是后增长时代的核心问题。许多学者批判性审视了建立在哈贝马斯交往理性之上的规划理论的正义性,认为规划师作为政府代理人的角色可能导致交往过程沦为单向传导的教育型治理路径,而象征性的共治活动则成为国家主体进一步集中话语权的政策工具。然而,基于广东社区更新的实践经历发现,在三种社区共治模式下国家、市场、社会多元主体并非单一存在,而是以相互嵌套、相互作用的形式,在公众利益的表达过程中自发形成特定的治理联盟,表现出介于正规和非正规之间的特性。“人民城市”“共建共治共享”等政策话语鼓励了这种超越“政府—市场”二元对立的新兴共治范式的出现。与西方国家独立于国家的中层社会组织(如非政府组织、福利组织、俱乐部和其他利益团体)不同,中国社区更新领域的共治行为更多由生活在同一地域范围(即社区)内的同一群人发起,这也是公众利益交往性内涵的核心要义,通过日常活动和基层参与过程进行表达。

3.2 从蓝图规划到包容治理:区别于增长逻辑的治理联盟

从蓝图式场景建构到包容性空间治理,体现了国家与社会多元主体在推动公众利益表达和空间响应方面的角色变化。多元主体基于经济利益、地方情感和行动期望建立起新的社区“共同体”,形成有别于增长联盟的“国家—市场—社会”新型治理框架。

广佛地区的实践不仅呈现了多元治理联盟的创新框架,更探索了不同制度

框架下政府、市场与市民共识凝聚的内在机制及其对公众利益表达的尺度响应。在共同缔造模式下,地方政府通过构建垂直向度的协商平台,将行政权威转化为制度性对话空间,借助规划师的技术理性将碎片化的个体诉求整合为可操作的公共议程。场所营造模式则通过扁平化的社会网络重构共识生成逻辑,其核心在于以专业规划师为媒介,将不同主体的异质性诉求转化为可共享的空间符号。合作生产模式进一步拓展了共识凝聚的尺度维度,通过嵌套式治理结构实现跨层级利益整合,而社区基金会的嵌入起到连接政府战略目标与市民生活需求的制度接口的作用。三种模式揭示了中国存量更新中共识凝聚的差异化路径,其“垂直整合—横向联结—跨域协作”的立体化治理框架为我国各大城市在不同治理情境下推进公众利益表达、提升存量更新效率、兼容多元价值分配提供了典型的实证样本。

3.3 从增益共享到价值共创:协作式规划在中国的应用与变形

中国社区更新领域自发形成的多元化公众利益表达,体现了后增长时代从增益共享到价值共创的共治内涵转变,可视作西方协作式规划在中国的适应性应用与演替式发展。自1990年代以来,受哈贝马斯的交往理性理论及其对协商民主的乐观态度的激励,一系列强调社区主体参与的规划模型应运而生,例如Forester的参与式规划和Healey的协作式规划。然而,这两种规划模型均难以解释中国基层主体参与社区建设的制度环

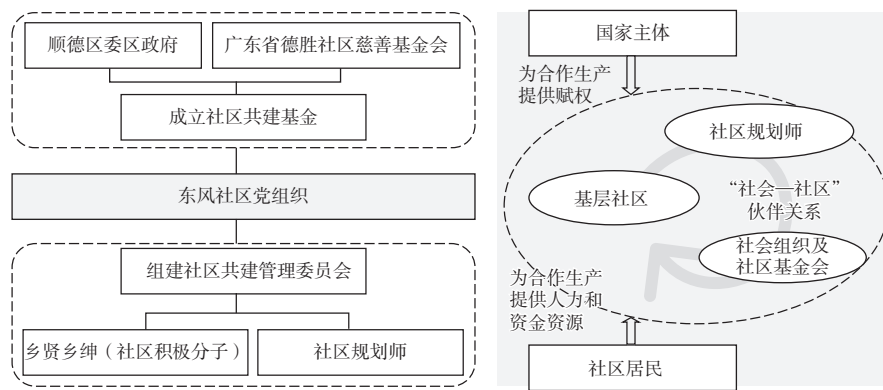


图4 合作生产模式的治理结构

Fig.4 Governance structure of the co-production model

境及多元作用机制,尤其是Healey的协作式规划理论强调自下而上能动性,而质疑国家主体的制度合法性及其促进共治的作用,这在一定程度上制约了该规划模型在中国的适应性和解释力。

本文强调国家主体与制度力量在界定“理性交往边界”、为参与者提供合法化资源、推进社区共治制度化方面的必要性和重要作用。通过实证,本文认为这些共治模式并非仅仅是一种修辞上的权宜之计,而是后增长时代多元主体探索包容性治理的有效实践。根据广东实践,以社区党组织、居委会和街道办为代表的基层治理机构在促进规划实施方面发挥了重要作用,对渐进式参与和社区赋权产生了积极影响。这表明,中国的共治模式是介于英国邻里规划和美国协作规划之间的一种有效的治理形式。

4 结语

面对后增长时代从开发性改造到包容性治理的话语转变,社区更新的多元参与主体已突破既有文献对利益相关者的认知,影响着公众利益的表达及其在规划中的呈现。因此,本研究跳出公众利益的本体论视角局限,从认识论层面论证在社区更新的触媒下多元主体通过公众利益表达带来的新兴社区共治形态,聚焦我国社区更新领域多元主体治理关系的新变化。

理论创新体现为三点:一是与传统增量建设阶段“增长联盟”式的“国家—市场”关系不同,后增长时代出现多元主体并存的包容性治理联盟;二是与西方发达国家“无增长”的城市发展模式不同,中国的“后增长”存量时代仍有增量建设,但以容积率为核心的空间增量指标减少,转向重视以人居环境改善和基础设施补缺为核心的整体社会福祉水平提升;三是与零星旧城改造项目中出现的“反增长”话语不同,后增长时代的存量规划目标以增益共享、合作共赢为导向,推动不同尺度的公众利益实现。

基于对广东地区前沿社区实践的参与式研究,本文识别了共同缔造、场所营造和合作生产等三种社区共治模式,分别从集体、个体、共同体的尺度,体

现了交往性公众利益表达在社区更新中的内涵演化与实践进化。本文探索性建构了后增长时代公众利益表达的理论框架,其中表达主体包括规制主体(由地方政府和公共部门构成)、个体(利益相关者私人意志)、共同体(“社会—社区”伙伴关系)等三个尺度,分别从规制秩序、地方情感、行动期望等三个维度推动规划表达,表现出从增益共享、决策共商到合作共生、价值共创的递进性效益产出。聚焦社区更新背景下决策主体的动态构成,本文论证了中国社区更新范畴多元共治的有效实践,揭示后增长时代超越经济增长之外的多元目标,回应了协作式规划在中国的适应性理论问题,提出基于公众利益表达的社区共治模式是协作式规划在我国的一种有效替代,对城市治理和社区更新提供新的理论视角与实证借鉴。

参考文献

- [1] 石楠. 试论城市规划中的公共利益[J]. 城市规划, 2004, 28(6): 20-31.
- [2] 田莉. 摇摆之间: 三旧改造中个体、集体与公共利益平衡[J]. 城市规划, 2018, 42(2): 78-84.
- [3] 胥明明, 杨保军. 城市规划中的公共利益探讨: 以玉树灾后重建中的“公摊”问题为例[J]. 城市规划学刊, 2013(5): 38-47.
- [4] 梁鹤年. 公共利益[J]. 城市规划, 2008, 32(5): 62-68.
- [5] 贾生华, 郑文娟, 田传浩. 城中村改造中利益相关者治理的理论对策[J]. 城市规划, 2011, 35(5): 62-68.
- [6] 阳建强, 陈月. 1949—2019年中国城市更新的发展与回顾[J]. 城市规划, 2020, 44(2): 9-19.
- [7] 沈爽婷, 王世福, 吴国亮. 走向善治型城市更新路径的广州思考[J]. 城市规划学刊, 2022(2): 96-102.
- [8] 袁奇峰, 钱天乐, 郭炎. 重建“社会资本”推动城市更新: 联滘地区“三旧”改造中协商型发展联盟的构建[J]. 城市规划, 2015, 39(9): 64-73.
- [9] 吴志强. 城市更新十二诀[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 16-23.
- [10] 赵楠楠, 刘玉亭, 王世福. 社会资本视角下社区规划的转型挑战与应对策略: 以广州H社区为例[J]. 城市规划, 2024(8): 35-43.
- [11] 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.
- [12] 赵楠楠. “冲突—共识”: 城市更新规划的公众利益实现路径——基于广州恩宁路二期和碧江社区实证[J]. 城市规划, 2024(4): 51-58.
- [13] 王世福, 易智康, 张晓阳. 中国城市更新转型的反思与展望[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 20-25.
- [14] 俞可平, 李景鹏, 毛寿龙, 等. 中国离“善治”有多远: “治理与善治”学术笔谈[J]. 中国行政管理, 2001(9): 15-21.
- [15] WINSTON C. Government failure vs market failure[M]. Brookings Institution Press, 2007.
- [16] OGUS A. Regulation: legal form and economic theory[M]. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2004.
- [17] 陈奇猷. 韩非子新校注[M]. 上海: 上海古籍出版社, 2000.
- [18] 黄军林. “一体之治”: 《管子》空间治理之“道”及其现代启示[J]. 城市规划, 2023(4): 65-71.
- [19] OLSON M. The logic of collective action: public goods and the theory of groups[M]. Cambridge: Harvard University Press, 1971.
- [20] SANDERCOCK L. Making the invisible visible: a multicultural planning history [M]. London: University of California Press, 1998.
- [21] SWYNGEDOUW E. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance—beyond—the—state[J]. Urban Studies, 2005, 42(11): 1991-2006.
- [22] HEALEY P. Transforming governance: challenges of institutional adaptation and a new politics of space[J]. European Planning Studies, 2006, 14: 299-320.
- [23] DEWEY J. The public and its problems: an essay in political inquiry[M]. Chicago: Gateway Books, 1946.
- [24] 李郁, 刘敏, 黄耀福. 社区参与的新模式: 以厦门曾厝垵共同缔造工作坊为例[J]. 城市规划, 2018(9): 39-44.
- [25] 赵楠楠, 刘玉亭, 文宏. 老旧社区更新中规划应对非正式治理的三种行动模式[J]. 城市规划学刊, 2023(4): 25-31.
- [26] 李志刚, 薛瑞爽, 张凯莉, 等. “共同生产”视角下的城市社区微更新机制探析: 以武汉南湖街道为例[J]. 现代城市研究, 2023(10): 98-106.

修回: 2025-03