

社区参与式规划的实现途径初探*

——以北京“新清河实验”为例

陈宇琳 肖林 陈孟萍 姜洋

Abstract: As the focus of urban planning and local governance moves downward to the community level, public participation is given an unprecedented role in China. In order to explore a widely applicable and replicable participatory planning approach, this study first summarizes existing participatory planning practices into the organized, the individualized and the self-organized types with a proposed evaluation framework. Second, in a pilot project called "New Qinghe Experiment" in Beijing, an integrated participative approach encompassing the above three types is tested based on an online mapping platform. Finally, feasible approaches of participatory planning with regard to planning procedure, communication platform and implementation unit are proposed.

Keywords: participatory planning; community governance; community planning; new Qinghe experiment; new media technology

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202001009
文章编号 1000-3363(2020)01-0065-06

作者简介

陈宇琳, 清华大学建筑学院城市规划系, 副教授, chenylin@tsinghua.edu.cn

肖林, 中国社会科学院社会学研究所, 副研究员

陈孟萍, 清华大学社会学系博士研究生

姜洋, 宇恒可持续交通研究中心副主任, 北京数城未来科技有限公司首席执行官

Preliminary Exploration of Approaches to Community Participatory Planning: Case Study of "New Qinghe Experiment" in Beijing

CHEN Yulin, XIAO Lin, CHEN Mengping, JIANG Yang

提 要 在城市规划和社会治理重心向社区下移的新阶段, 公众参与具有前所未有的重要意义。如何在社区规划基础上探索覆盖面更广和更具有推广性的参与式规划途径, 是当前规划理论和实践迫切需要解决的问题。将我国参与式规划归纳为组织化、个体化和自组织三种类型, 构建“参与动机——参与过程——参与结果”框架进行评估, 进而结合北京“新清河实验”公共空间治理实践, 利用在线地图互动平台探索了将组织化、个体化和自组织相结合的参与式规划模式, 最后从规划程序、参与平台和实施单元等方面对实施路径进行总结。

关键词 参与式规划; 社区治理; 社区规划; 新清河实验; 新媒体技术

在我国城镇化发展的新阶段, 城市规划工作的方式方法面临重大转变。一方面, 随着城市发展从“增量扩张”向“存量更新”转型, 城市规划的重点逐渐从新区和新城建设, 转向旧城更新、环境整治和基础设施提升等内容(邹兵, 2013), 相应地, 城市规划的重心也开始向社区下沉, 以更精准地应对百姓改善人居环境的需求。另一方面, 在我国推进国家治理体系和治理能力现代化背景下, 社区作为社会治理的基本单元, 社区治理成为建设共建共治共享社会治理格局的重要切入点, 十九届四中全会提出, “推动社会治理和服务重心向基层下移, 把更多资源下沉到基层, 更好提供精准化、精细化服务”。在城市规划和社会治理重心向社区下移的双重背景下, 公众参与作为规划建设管理决策的关键环节, 在社区发展过程中发挥着前所未有的重要作用, 是增强民众获得感和幸福感的重要抓手, 对探索“以人民为中心”的城市建设和治理体系具有重要意义(李强, 赵丽鹏, 2018)。

梳理我国城市规划的公众参与状况, 大致可以划分为三个阶段。第一阶段是建国以来至2000年, 受到计划经济影响, 我国城市规划突出体现为“国家本位”和“政府主导”特征, 公众参与在规划编制和实施过程中相对缺失(孙忆敏, 赵民, 2008), 1990年代以来一些学者开始引介西方公众参与理论(梁鹤年, 1999; 张庭伟, 1999); 第二阶段是2000年至2010年, 参与式规划从理论研究走向初步实践。理论界在持续追踪西方公众参与理论的同时, 开始关注中国实施的可行性(陈锦富, 2000; 唐文跃, 2002; 田莉, 2003; 孙施文, 殷悦, 2004), 并在旧城更新、社区规划和总体规划等方面开始实践探索(汪坚强, 2002; 饶传坤, 等, 2007; 王登嵘, 2006; 吴培琦, 赵民, 2007;

* 国家社会科学基金重大项目“大数据时代计算社会科学的生产、现状与发展前景研究”(项目编号: 16ZDA085); 国家社会科学基金青年项目“基于空间视角的流动人口社会融合研究”(项目编号: 16CRK020); 教育部人文社会科学青年基金项目“人口疏解背景下特大城市流动人口聚居空间治理研究”(项目编号: 15YJ CZH016); 北京市社会科学青年基金项目“北京市流动人口聚居区形成机制与社会治理研究”(项目编号: 15SHC043); 欧盟地平线2020研究与创新计划“Transition towards urban sustainability through socially integrative cities in the EU and in China”(项目编号: 770141)

徐明尧, 陶德凯, 2012); 第三阶段是2010年以来, 以“共同缔造”为代表的参与式规划走向深度实践。2010年, 《云浮共识》提出“美好环境与和谐社会共同缔造”行动纲领(吴良镛, 2010; 王蒙徽, 李郁, 2016), 之后厦门、北京和上海等地分别开展了共同缔造工作坊、“新清河实验”、社区规划师等多种形式的探索(李郁, 等, 2017; 李强, 王拓涵, 2017; 刘佳燕, 王天夫, 等, 2019; 黄瓴, 罗燕洪, 2014; 袁媛, 陈金城, 2015), 参与式规划实践在社区层面呈现井喷之势。近年来随着互联网技术的普及, 网络平台为公众表达意见提供了多元渠道(李强, 等, 2013), 新媒体技术开始在参与式规划中得以运用(赵珂, 于立, 2014; 程辉, 等, 2015)。

综上所述, 参与式规划在我国得到逐步发展, 以共同缔造工作坊为代表的参与式规划有效推动了社区发展。然而, 在城市规划和社会治理重心向社区下移的新阶段, 对于全国数量如此众多的社区以及社区之间的公共空间, 如何在散点的社区规划基础上进一步推向深入, 探索更具普适性和操作性的参与式规划途径, 是当前规划理论和实践迫切需要解决的问题。为此, 本文将结合“新清河实验”最新的公共空间治理实践, 探讨以下问题: 现有参与式规划手段是否能满足公众参与的需求? 如何在现有体制和已有渠道基础上加以完善? 下文首先将对我国现有参与式规划进行分类与评估, 进而结合“新清河实验”公共空间治理实践, 对参与式规划的实施路径进行分析。

1 参与式规划的理论分析

1.1 参与式规划的类型及其特点

参与式规划(participatory planning)是指在规划过程中, 通过利益相关方的平等参与, 有效沟通, 进而形成共识, 推进人居环境的改善提升。在城市规划和社会治理相互融合的背景下, 需要将参与式规划纳入一个更为广泛的表达诉求、参政议政的框架中加以认识。在内容上, 参与式规划不仅包括物

质空间环境, 而且涉及综合的社区发展(赵民, 赵蔚, 2003; 徐一大, 吴明伟, 2002); 在程序上, 参与式规划不仅局限于规划编制过程, 还包括规划前期的立项和实施后的管理, 贯穿规划、建设和管理全过程(黄艳, 等, 2016; 刘怡然, 2018)。在我国, 最高层级的公众参与当属政治参与, 即人民代表大会制度和人民政治协商会议制度, 其中与规划相关的提案会提交给有关规划部门予以回应或立项开展专门调研。就本文重点关注的基层公众参与而言, 可以根据公众参与的组织方式, 划分为“组织化”、“个体化”和“自组织”三种形式, 下文分别对三种类型的主要渠道及其特点加以分析(表1)。

组织化的公众参与, 是指由政府自上而下组织的公众参与方式, 例如结合规划项目开展的民意征集, 以及基层治理中的社区协商。在规划编制过程中, 有关部门会根据项目特点, 在规划编制初期到相关地区开展座谈会、问卷调查或访谈, 了解相关利益方的诉求, 并在报送审批前采取公示、听证会等方式征求公众意见。2015年, 中央推行城乡社区协商^①, 鼓励通过社区党支部、居委会、社会组织、业主委员会、物业服务企业和当地居民代表等利益相关方共同协商解决社区公共事务, 很多地方也探索了多样化的形式, 如社区议事会制度。组织化参与是目前我国民众参与规划决策的主要方式, 但在实际操作过程中往往存在参与议题的有限性、参与主体的非开放性, 以及信息在传递过程的衰减等问题。

个体化的公众参与, 是指由个人发起的参与方式, 例如市民向居委会反映意见、通过热线电话等向政府部门反映意见。居委会作为居民自我服务的基层自治组织, 是居民表达意见最直接的渠道。一般而言, 居民向居委会反映的问题多为邻里之间或社区内部的问题。很多地方政府也设置了一些专门的市民沟通渠道, 如12345市民服务热线、122交通热线、12369环保热线, 随时接受民众对政府工作的意见和建议。居民通过这类渠道反映的议题更为广泛, 并且跳过了中间环节, 提高了接收率。个体化参与虽然个体的积极性高, 但也存在议题过于发散、问题解决进展较难跟踪、市民意见很难分享等问题。

自组织的公众参与, 是指进入信息社会以来, 民众利用互联网平台自发开展的参与形式, 例如地区性网络论坛, 其中比较有影响力的有北京回龙观社区网和天通苑社区网, 在水木社区和天涯论坛的一些版面也会涉及城市规划管理方面的议题。这些开放社区网络论坛为市民反映规划问题提供了一个方便进入、自由表达、即时共享的平台, 而且在互动机制作用下, 会涌现出一些好的建议, 引导大家达成共识。但这种方式也有其局限性, 多数讨论都缺乏与行政部门的有效对接, 止步于抱怨和宣泄, 很难推动问题的切实解决。

1.2 参与式规划有效性分析

判断一种公众参与方式是否有效, 学界一般从过程和结果两方面进行评价。如G. Rowe和L. J. Frewer(2000)

表1 参与式规划的三种形式及其特点

Tab.1 Three types of participatory planning and their characteristics

	特征	渠道举例	优点	不足
组织化	由政府自上而下组织	结合规划项目的民意征集	编制初期开展实地调查、座谈会、问卷调查、访谈, 报送审批前进行公示、召开听证会	参与议题的有限性, 参与主体的非开放性, 信息在传递过程的衰减
		社区协商	多方代表共同参与社区公共事务管理	
个体化	由个人发起	居委会	最直接的反映问题的渠道	议题比较发散, 政府反馈情况跟踪较难, 民众意见难以分享
		市长热线	减少中间环节, 问题覆盖面广	
自组织	利用互联网平台自发开展	网络论坛	问题覆盖面广, 表达自由、讨论互动、即时共享	缺乏与行政部门的有效对接, 多停留于讨论, 难以推动问题解决

注: 参与式规划的渠道上并不局限于上述几种类型, 由于篇幅所限, 仅列举代表性渠道。
资料来源: 笔者整理。

提出验收和程序两方面的评价指标,其中验收指标包括代表性、独立性、早期参与、影响和透明,过程指标包括资源可获得性、任务界定、结构化的决策制定、成本效益。K. Bickerstaff 和 G. Walker (2001) 也提出相似的分类方法,认为参与过程要具有包容性、透明性、互动性和连续性,产出结果要对规划的整体布局或特定地区产生影响。针对我国特有的政府主导公共事务和民众参与意识较薄弱的特征,本文在已有分析框架基础上增加动机维度,构建“参与动机(主动性)——参与过程(民主性)——参与结果(实施性)”的评估框架,对上述组织化、个体化和自组织三种参与式规划进行评估(表2)。

表2 组织化、个体化和自组织的公众参与效果比较

Tab.2 Performance comparison of the organized, the individualized and the self-organized participatory planning

	参与动机 (主动性)	参与过程 (民主性)	参与结果 (实施性)
组织化	低	中	高
个体化	高	低	中
自组织	中	高	低

资料来源:笔者整理。

在参与动机的主动性方面,个体化渠道最高,不论是向居委会反映,还是拨打热线电话,居民表达意见的愿望很强;自组织方式次之,民众有一定热情,自发参与论坛讨论;组织化方式则最低,居民参与相对被动。在参与过程的民主性方面,自组织方式最高,在互联网相对匿名的平台上,民众交流比较充分;组织化渠道次之,居委会或规划编制单位在讨论过程中多会主导讨论过程,选择性接收居民意见;个体化渠道则最低,居民之间几乎没有互动。在参与结果的实施性方面,组织化渠道多结合具体项目开展,落实的可能性最高;其次是个体化渠道,居民推进意见落实的愿望较强,往往会跟进事态进展;自组织渠道则最低,民众多停留于线上讨论,较难推进意见落地。

综上,三种参与式规划的方式各有优势,个体化方式参与动机的积极性高,自

组织方式参与过程的民主性好,而组织化方式参与结果的可行性强。在我国现有政治制度、规划体制和民众参与意识的前提下,有没有可能在规划过程中避免这些渠道自身的问题、扬长避短、取长补短?为此,清华大学“新清河实验”课题组在北京市海淀区清河街道,运用新媒体技术,探索了组织化、个体化和自组织三种方式结合的参与式规划模式。

2 “新清河实验”:公共空间治理中的公众参与运作

清华大学“新清河实验”课题组从2014年开始在清河街道开展基层社区治理实践,在对社区组织再造和社区环境提升的基础上,于2017年至2018年围绕公共空间治理开展了参与式规划探索,以融合个体化参与的主动性、自组织参与的民主性,以及组织化参与的实施性三方面优势,取得了较好的成效。

2.1 清河街道概况

清河街道地处北京市东北部五环外,是典型的城乡结合部地区。清河街道占地9.37km²,2017年常住人口约27万人,其中本地人口17.2万人,外来人口9.8万人。清河街道共辖28个社区,包括单位解体后的老旧小区、新建商品房小区和城中村等多种类型。多元的社区类型和复杂的人员构成给城市管理带来巨大挑战。

公共空间治理与社区规划相比,涉及的空间范围更广,使用者的流动性更大,诉求也更为多元,并且由于空间涉及的产权边界复杂,往往需要多部门协作,沟通协调的成本也更高。为此,本次公共空间治理实践探索了基于新媒体技术的在线地图互动平台,以期广泛征集民意,促进多方平等对话,进而推动共识达成并实施落地。

2.2 实验设计

第一,结合百姓关心的议题,运用新媒体技术,激发民众参与的主动性。在参与议题上,为了激发居民参与的主动性和积极性,课题组经与清河街道商谈,结合当时清河地区比较突出的“共

享单车”无序停放、占道停车等百姓关心的公共空间治理问题开展公众参与活动,并预留了“自定义”选项,给居民充分表达意见的空间。在参与渠道上,为了方便居民提案,课题组运用新媒体技术,利用微信公众号“路见PinStreet”定制开发了在线地图数据平台,民众可以随时随地通过手机标注问题位置、选定问题类型、添加照片文字,从而便捷而又充分地表达自己的想法。此外,为了鼓励居民参与的热情、培育居民的参与习惯,课题组还设置了多种奖项,吸引更多的居民参与到活动中来。

第二,利用在线地图互动平台,实时动态分享意见,促进参与过程的民主性。为了促进居民之间以及与政府和规划师的交流互动,课题组在“路见”数据平台上加载了在线地图和开放社区论坛两种功能。首先,将互联网与地理信息系统(GIS)结合,搭建可视化的在线地图数据平台,有助于民意的实时共享,民众、政府和规划师可以随时了解民众呼声最高的公共空间问题及其分布,同时为精准治理提供支撑。其次,为了促进居民之间的分享和讨论,课题组还借鉴网络论坛形式,在提案界面上设计了点赞和评论功能,并将点赞数和评论数作为评选最佳提案的重要依据。

第三,全程与政府充分沟通,设置有限选项引导,保障民众意见的落地实施。项目全过程都由课题组与清河街道办事处充分沟通、共同推进。在议题的选择上,在课题组实地调查和文献研究的基础上,尽可能与清河街道近期工作重点相结合。在议题的设置上,为了避免民意过于发散难以达成共识进而付诸实施,课题组进行了有限选项引导,设置了12类公共空间问题选项,引导民意适度聚焦。在最佳提案的评选过程中,则请清河街道办事处从政府角度重点考察了提案的可操作性,从而保障下一步立项实施的可能性。

2.3 实验实施

从2017年8月24日至9月6日,清华大学“新清河实验”课题组联合清河街道开展了“路见清河:共享单车停放

与公共空间改善有奖征集”活动，引导民众在在线地图上传提案。在宣传过程中，特别注意覆盖互联网使用率较低的老年人群体，以及社区居民之外的企业员工。首先，通过社区居委会向各个社区的居民进行宣传；其次，于周末在位于清河街道核心区的五彩城商业综合体人口进行宣传，并在以老年人为主的大型老旧居住小区进行了同步宣传；不仅如此，还在工作日在清河街道最大的企业——小米公司进行了宣传。

经过为期两周的征集，这次活动共收到来自1430位居民的1650份有效提案。其中88%为清河居民，18岁以下、18—30岁、30—55岁、55岁以上人群比例分别为5%、40%、50%和5%。在提案内容上，947条关于共享单车停放，703条聚焦公共空间改善。根据语义分析，在共享单车停放位置上，五彩城东西入口空间充足、需求量大，许多市民建议设置共享单车停放区、规范停放，改变现在禁止停放共享单车的处理方式。在共享单车管理方式上，居民建议政府可以通过划定共享单车停放区与控制总量等方式加强管理，企业则可以通过增加奖励机制、保证运营人力投入、建立用户信用体系、设置智慧停放设施等手段进行积极的引导，此外，还指出应提升居民素质，推进居民自治自管。在公共空间方面，占道停车和自行车道的问题最为突出，其中朱房路、清河中街、毛纺路占道停车严重。此外，还有居民提出在学校附近增加过街天桥、在清河滨河空间中增加座椅等建议（图1）。

根据专家评审和后台自动筛选，活

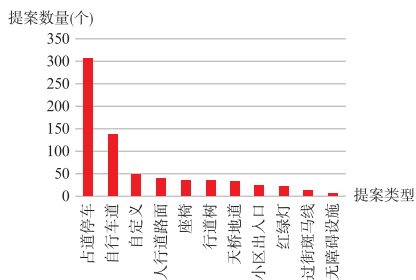


图1 清河街道公共空间提案类型
Fig.1 Types of public space proposals in the Qinghe subdistrict
资料来源：笔者自绘。

动共遴选出30名最佳提案奖。2017年9月21日，清河街道和课题组通过微信平台联合公布了最佳提案获奖名单，并发布《清河街道公共空间改善民意报告》。为了更好地推行项目实施落地，清河街道联合课题组于2017年10月15日开展了“路见清河：共享单车停放于公共空间改善”沙龙，邀请获奖市民、海淀区交通委、清河街道办事处、摩拜和OFO单车的企业总监，以及城市规划业界的专家学者等30多人参加研讨，就推动共享单车停放立项达成了广泛共识。2018年清河街道就共享单车停车规划立项，规划编制单位根据居民相关提案，并利用共享单车企业提供的数据，完成了初步的规划设计方案。之后又通过线上线下渠道，与热心民众和政府相关部门沟通讨论，确定了最终方案。目前，位于清河街道核心区的立体自行车停车楼已完成样机调试。

在第一轮公共空间意见征集的基础上，清河街道选择以街头空间治理作为下一步工作的重点，并于2018年6月开展了第二轮意见征集活动“路见清河：街头微公园怎么做，听你的！”，继续利用在线地图数据平台收集居民对微公园选址和功能设置的建议。公众参与已逐步纳入清河街道的日常工作，形成长效机制，并初见成效（表3）。

表3 北京“新清河实验”公共空间治理公众参与实践流程

Tab.3 Steps of public participation regarding public space improvement in the new Qinghe experiment in Beijing

步骤	内容
1 确定主题	结合民生需求，与街道沟通，确定以公共空间治理为主题
2 征集意见	通过线上线下渠道宣传，利用“路见”在线地图数据平台，广泛征集民众意见
3 公布结果	通过线上平台发布意见征集数据报告，并公布最佳提案获奖名单
4 线下协商	邀请获奖民众、政府部门、规划专家、相关企业代表共商治理重点
5 编制方案	规划编制单位根据居民提案，并与相关企业合作，完成初步方案
6 沟通方案	通过线上线下渠道与民众和相关部门沟通讨论，确定最终方案
7 实施项目	街道、规划编制单位和相关企业共同实施规划方案

资料来源：笔者整理。

3 “新清河实验”：参与式规划实施路径的经验总结

通过北京“新清河实验”公众参与实践发现，将组织化、个体化和自组织三种方式结合起来的参与式规划模式在实际工作中是行之有效的。发挥三种方式各自优势的关键是要在自上而下和自下而上的公众参与方式之间找到结合点，并发挥网络平台自由、开放、共享的优势。具体可以从“规划程序”、“参与平台”和“实施单元”三方面分析。

3.1 规划程序

在规划程序上，为了找到百姓需求与政府工作的契合点，应将以往由政府立项、规划师执行、民众参与的规划程序，与由民众提案、规划师论证、政府实施的程序结合起来，以百姓意见作为规划工作的切入点，按需立项，精准治理（图2）。一方面，根据民众意见立项能够很好地激发民众的主人翁意识，从而有助于民众更为自觉主动地参与到规划编制、实施、管理的全过程；另一方面，政府推动民意落实是公众可持续参与的关键，只有民意诉求与政府响应良性互动，才能更好地提升民众参与决策的热情。

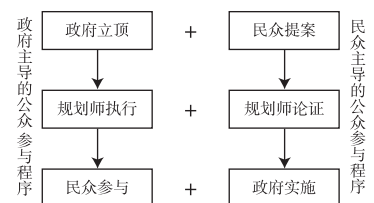


图2 政府主导与民众主导相结合的公众参与程序

Fig.2 Public participation procedure combining government-led and resident-led approaches
资料来源：笔者自绘。

3.2 参与平台

在参与过程中，可以充分发挥互联网便捷、共享、互动的优势，构建开放的网络平台（表4）。首先，互联网为民众提供了一个便捷的民意表达平台，相对于传统问卷调查，网络意见征集的成本更低、范围更广，而且在匿名的网络平台上，民众更愿意表达真实的想法。

表4 网络平台与传统公众参与方式的比较
Tab.4 Comparison of online platform and conventional public participation

	网络平台	传统方式
时间	实时共享	很难共享
成本	成本低、拓展快	成本高、拓展慢
过程	互动、激发、涌现	缺乏互动、意见难聚焦
反馈	快速回应、及时反馈	反馈慢或无反馈
实施	方便引入多方参与、达成共识	需要逐部门沟通、推进缓慢

资料来源：笔者整理。

其次，网络论坛具有互动、激发、涌现的功能，在多角色立体监督的平台上，民众、政府和规划师之间的关系更为平等，只要民众的提案言之有理、持之有据，一般都会得到他人的支持而涌现出来，而政府和规划师更多地是作为民意的倾听者、信息的传达者，以及可行性的论证者。第三，更为重要的是，通过这种公开的集体决策过程，有助于多方达成共识，进而为推进项目实施提供支撑。当然，公众参与仅依靠网络论坛是不够的，在立项、编制、实施的全过程，应根据需要随时从线上走向线下，并联合其他信息发布平台，及时更新项目进展、反馈意见落实情况，在方案比选等关键环节还可以邀请民众进行现场讨论。

3.3 实施单元

在城市规划和社会治理重心向社区下移的过程中，建议以街道作为广泛开展公众参与的实施单元。在空间范围上，街道不仅包括多个社区，还包括广阔的公共空间，覆盖了居民日常生活圈的主要范围，是讨论决策公共服务设施规划、提升居民日常生活环境的关键层次（图3）。在实施可行性方面，街道办事处作为属地管理单位，既充分了解上级政府的各种信息资源，又熟悉本地情

况，在公众参与过程中承担着重要的组织协调功能，一旦有问题可以快速处理，便于纳入常态化管理，从而保障提案从提出、立项到解决的无缝衔接。最新颁布的《北京市街道办事处条例》赋予了街道“参与辖区有关设施的规划编制、建设和验收”的权利^②，为街道在参与式规划过程中更好地发挥统筹协调作用提供了法律保障。

4 结语

社区参与式规划，是城市规划和社会治理走向融合的关键结合点。在社区规划中引入公众参与，可以让空间规划更好地体现人本精神、富有人文关怀；围绕空间议题推动社区治理，可以赋予社区治理以现实的场景，从而更好地激发社区凝聚力。在我国城镇化发展的新阶段，社区参与式规划必将成为城市规划管理工作的一项核心内容。

推动社区参与式规划需要一个渐进的过程。在参与主体上，不仅需要培育民众的参与意识，而且需要提升政府的治理能力，积极探索以民意为导向的工作思路。在实施过程中，不论是专家推动、政府推动，还是民众推动，关键在于构建民众和政府之间平等对话的平台，促进多方达成共识。在具体操作中，需要城乡规划学和社会学等多学科交叉融合，尤其是规划师与社会工作者的密切合作，根据规划的尺度、议题和受众，采取适宜的方式方法（吴培琦，赵民，2007；莫文竞，夏南凯，2012）。本文基于新媒体在线地图互动平台的实践还属于初步尝试，民众在参与过程中的互动性以及参与方式的常态化还有待进一步加强，期待未来有更多的探索，

不断丰富我国参与式规划的理论 and 实践，推动美好人居环境与和谐社会共同缔造。

感谢清华大学社会学系李强教授对“新清河实验”课题开展和本文构思的悉心指导，感谢北京市海淀区清河街道党工委的大力支持，感谢北京市海淀区社区提升与社会工作发展中心和志愿者的辛勤付出，并感谢同济大学建筑与城市规划学院赵民教授在“第七届全国城乡规划实施学术研讨会”上对本文写作提出的宝贵建议。

注释

- ① 2015年7月22日中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强城乡社区协商的意见》。
- ② 《北京市街道办事处条例》由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议于2019年11月27日通过，2020年1月1日起施行。

参考文献 (References)

- [1] BICKERSTAFF K, WALKER G. Participatory local governance and transport planning[J]. Environment and Planning A, 2001, 33(3): 431-451.
- [2] 陈锦富. 论公众参与的城市规划制度[J]. 城市规划, 2000(7): 54-57. (CHEN Jinfu. Approach to the institution of public participation in urban planning[J]. City Planning Review, 2000, 24(7): 54-57.)
- [3] 程辉, 茅明睿, 喻文承, 等. 城乡规划公众参与的网络技术研究与应用[J]. 规划师, 2015(11): 83-88. (CHENG Hui, MAO Mingrui, YU Wencheng, et al. Internet public participation in urban rural planning[J]. Planners, 2015 (11): 83-88.)
- [4] 黄钲, 罗燕洪. 社会治理创新视角下的社区规划及其地方途径——以重庆市渝中区石油路街道社区发展规划为例[J]. 西部人居环境学刊, 2014(5): 13-18. (HUANG Ling, LUO Yanhong. Community planning and the local approach in the perspective of social governance innovation——a case study of Shiyou road, Yuzhong district of Chongqing[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2014 (5): 13-18.)
- [5] 黄艳, 薛澜, 石楠, 等. 在新的起点上推动规划学科发展——城乡规划与公共管理学科融合专家研讨[J]. 城市规划, 2016(9): 9-21, 31. (HUANG Yan, XUE Lan, SHI Nan, et al. Promoting planning disciplinary development at a new starting point: professionals workshop on disciplinary integration of urban-rural

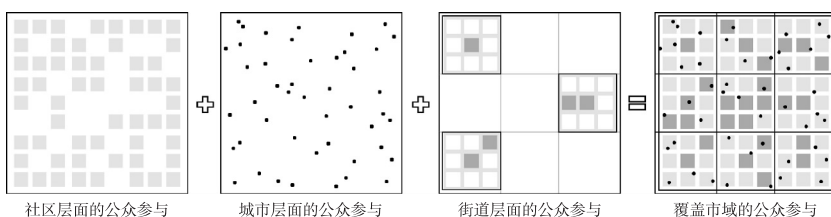


图3 以街道作为公众参与的实施单元

Fig.3 Subdistrict as the implementation unit of public participation

资料来源：笔者自绘。

- planning and public management[J]. City Planning Review, 2016(9): 9-21, 31.)
- [6] 李强, 刘强, 陈宇琳. 互联网对社会的影响及其建设思路[J]. 北京社会科学, 2013(1): 4-10. (LI Qiang, LIU Qiang, CHEN Yulin. The impact of internet on social areas and some policy suggestions[J]. Social Sciences of Beijing, 2013(1): 4-10.)
- [7] 李强, 王拓涵. 新清河实验: 基层社会治理创新探索[J]. 社会治理, 2017(7): 56-63. (LI Qiang, WANG Tuohan. New Qinghe experiment: innovation on bottom-level social governance[J]. Social Governance, 2017(7): 56-63.)
- [8] 李强, 赵丽鹏. 从社会学角度看以人民为中心的城市建设与治理[J]. 广东社会科学, 2018(5): 186-195. (LI Qiang, ZHAO Lipeng. People-centric urban construction and governance from a sociological perspective[J]. Social Sciences in Guangdong, 2018(5): 186-195.)
- [9] 李邨, 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. (LI Xun, LIU Min, HUANG Yaofu. Collaborative workshops: the practice of community participatory planning for building a better environment[M]. Beijing: Science Press, 2016.)
- [10] 梁鹤年. 公众(市民)参与: 北美的经验与教训[J]. 城市规划, 1999(5): 49-53. (LIANG Henian. Public (Citizen) participation: experience and lessons of North America[J]. City Planning Review, 1999(5): 49-53.)
- [11] 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 Jiayuan, WANG Tianfu. Social practice of community planning: participatory urban renewal and community rebuilding[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2019.)
- [12] 刘怡然. 城市基层治理的民意分类视角——以北京市西城区“民意项目”为例[J]. 国家行政学院学报, 2018(5): 76-81. (LIU Yiran. Urban grass-roots level governance in the perspective of the classification of people's will: case study of "people's will project" in Beijing[J]. Journal of Chinese Academy of Governance, 2018(5): 76-81.)
- [13] 莫文竞, 夏南凯. 基于参与主体成熟度的城市规划公众参与方式选择[J]. 城市规划学刊, 2012(4): 79-85. (MO Wenjing, XIA Nankai. Planning participation approaches and public political maturity[J]. Urban Planning Forum, 2012(4): 79-85.)
- [14] 饶传坤, 李军洪, 侯建辉, 等. 旧城整治中的公众参与实证探讨——以杭州市背街小巷改善工程为例[J]. 城市规划, 2007(7): 62-67. (RAO Chuankun, LI Junhong, HOU Jianhui, et al. Public participation in urban renewal: a case study of Huangzhou Beijie alleyway reconstruction project[J]. City Planning Review, 2007(7): 62-67.)
- [15] ROWE G, FREWER L J. Public participation methods: a framework for evaluation[J]. Science, Technology, & Human Values, 2000, 25(1): 3-29.
- [16] 孙施文, 殷悦. 西方城市规划中公众参与的理论基础及其发展[J]. 国外城市规划, 2004(1): 15-20. (SUN Shiwen, YIN Yue. The evolution of the basic theories of public participation in urban planning in western countries[J]. Urban Planning International, 2004(1): 15-20.)
- [17] 孙忆敏, 赵民. 从《城市规划法》到《城乡规划法》的历时性解读——经济社会背景与规划法制[J]. 上海城市规划, 2008(2): 55-60. (SUN Yimin, ZHAO Min. From city planning law to city and countryside planning law: socio-economic context and planning legislation[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2008(2): 55-60.)
- [18] 唐文跃. 城市规划的社会化与公众参与[J]. 城市规划, 2002(9): 25-27. (TANG Wenyue. Socialization and public participation of urban planning[J]. City Planning Review, 2002(9): 25-27.)
- [19] 田莉. 美国公众参与城市规划对我国的启示[J]. 城市管理, 2003(2): 27-30. (TIAN Li. The American public participation in urban planning and its revelation to China[J]. City Management, 2003(2): 27-30.)
- [20] 汪坚强. “民主化”的更新改造之路——对旧城更新改造中公众参与问题的思考[J]. 城市规划, 2002(7): 43-46. (WANG Jianqiang. Some consideration on the public participation in the urban renewal[J]. City Planning Review, 2002(7): 43-46.)
- [21] 王登嵘. 建立以社区为核心的规划公众参与体系[J]. 规划师, 2006(5): 68-72. (WANG Dengrong. Establishment of public participation system of urban planning with community as the core[J]. Planners, 2006(5): 68-72.)
- [22] 王蒙徽, 李邨. 城乡规划变革——美好环境与和谐社会共同缔造[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2016. (WANG Menghui, LI Xun. Urban and rural planning reform: jointly create a better environment and a harmonious society[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.)
- [23] 吴良镛. 我识云浮与《云浮共识》[J]. 城市规划, 2010(12): 9-12. (WU Liangyong. Impression of Yunfu and Yunfu consensus[J]. City Planning Review, 2010(12): 9-12.)
- [24] 吴培琦, 赵民. 从理念到现实: 上海友谊路街道社区发展规划中的公众参与[J]. 国际城市规划, 2007(6): 119-126. (WU Peiqi, ZHAO Min. From theory to practice: public participation in Shanghai Youyi community development planning[J]. Urban Planning International, 2007(6): 119-126.)
- [25] 徐明尧, 陶德凯. 新时期公众参与城市规划编制的探索与思考——以南京市城市总体规划修编为例[J]. 城市规划, 2012(2): 73-81. (XU Mingyao, TAO Dekai. Exploring and thinking over the public participation in urban plan formulation in the new period: a case study of Nanjing master plan revision[J]. City Planning Review, 2012(2): 73-81.)
- [26] 徐一大, 吴明伟. 从住区规划到社区规划[J]. 城市规划汇刊, 2002(4): 54-55, 59. (XU Yida, WU Mingwei. Two words of community planning[J]. Urban Planning Forum, 2002(4): 54-55, 59.)
- [27] 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. (YUAN Yuan, CHEN Jincheng. The collaborative mechanism in urban planning of low-income community: a case study of regulatory plan of Tongdejie of Guangzhou[J]. Urban Planning Forum, 2015(1): 46-53.)
- [28] 张庭伟. 从“向权力讲授真理”到“参与决策权力”[J]. 城市规划, 1999(6): 33-36. (ZHANG Tingwei. From "speaking truth to power" to "communicative planning"[J]. City Planning Review, 1999(6): 33-36.)
- [29] 赵珂, 于立. 大数据时代的参与式地理设计[J]. 城市发展研究, 2014(10): 28-32. (ZHAO Ke, YU Li. Big planning: participatory geodesign in the age of big data[J]. Urban Development Studies, 2014(10): 28-32.)
- [30] 赵民, 赵蔚. 社区发展规划: 理论与实践[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2003. (ZHAO Min, ZHAO Wei. Community development planning: theory and practice[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2003.)
- [31] 邹兵. 增量规划、存量规划与政策规划[J]. 城市规划, 2013(2): 35-37, 55. (ZOU Bing. Increment planning, inventory planning and policy planning[J]. City Planning Review, 2013(2): 35-37.)

修回: 2019-12