

# 社区更新公众参与的手段与效率研究： 以北京市石景山八角南里小区综合整治实践为例

A Review and Empirical Study of Public Participation Strategies and Their Efficiencies in Community Renewal:  
Taking Bajiaonanli Community Renewal Project in Shijingshan,  
Beijing as an Example

曾忠忠 | ZENG Zhongzhong 史蕊 | SHI Rui 刘诗柔 | LIU Shirou 张波 | ZHANG Bo

**摘要:** 公众参与作为规划和设计活动获得公众信息的基础地位得到了广泛的承认,但是对于参与策略与参与效率问题却缺乏系统的实证研究。基于此,本文对公众参与研究趋势与现状综述以及公众参与的手段进行了系统梳理。结合北京市石景山八角南里小区综合整治实践项目,考察了公众参与该项目中的具体策略,从组织参与、时间投入、信息获取等方面,对每种策略的效率进行了考察分析。从项目条件、公众属性、社会背景等角度提出公众参与实现经济性应用的建议,为同类更新改造项目中理解不同人群需求,实现公众参与提供思路参考和借鉴意义。

**关键词:** 文献综述、实证研究、参与手段、公众参与、效率

**Abstract:** While public participation is widely recognized as a necessary means in planning and design, scholarly research on the specific public participation strategies and their efficiencies remains scarce. Hence, this article codifies public participation strategies in 38 published projects and examines them in the Bajiaonanli community renewal project in Shijingshan, Beijing, in terms of organization, time management, and information gathering. This study generates guidelines for the selection of public participation strategies, based on the project allowance, the participants, and social backgrounds, which will be helpful aiding future public participation activities.

**Keywords:** Literature review, Empirical review, Participation value, Public participation, Efficiency

## 一、引言

公众参与作为一种下情上达的手段,协助实践者理解民众需求,解决城市问题,并为公众提供争取自身利益的诉求。作为一种始于西方的规划设计策略,公众参与在为设计活动提供广泛信息的过程中,得到了社会各界的广泛承认。第二次世界大战后,西方旧城更新实践体系出现了“清除贫民窟—邻里重建—社区更新”的转变,随之理论也转向主张进行“住区可持续发展”(Sustainable Human Settlements)。<sup>[1]</sup>1947年,英国首次于《城市规划法》法案中提出公众有权

利表达自身对公共规划的不满甚至上诉,1956年,美国《联邦高速路法案》规定市民可通过公众参与的途径监督地方政府建设资金的使用情况。<sup>[2]</sup>国外对城市更新或社区更新中公众参与的研究开展较早,且经过长期的实践,其内容逐渐程序化、法制化和全面化。

我国对公众参与的研究始于1990年代末,来源于对国外理论和经验的解读,包括英国经验研究<sup>[3]</sup>、加拿大经验研究<sup>[4]</sup>、美国经验研究<sup>[5]-[7]</sup>。公众参与概念引入不久,2008年我国《城乡规划法》首次将公众参与规划制度化。此后,国家在推进棚户区改造、城乡社区治理、社区服务体系

### 作者:

曾忠忠, 北京交通大学副教授;  
史蕊, 北京交通大学硕士研究生;  
刘诗柔, 北京市建筑设计研究院有限公司;  
张波, 美国俄克拉荷马州立大学副教授。

中央高校基金重点项目 (2021JBW8006)

DOI: 10.12285/jzs.20210526005

社区更新公众参与相关政策及文件梳理

表 1

年份	项目	相关内容
2000年	《关于在全国推进城市社区建设的意见》	社区建设讲求以人为本服务居民资源共享共筑共建
2008年	《城乡规划法》	我国第一部将公众参与规划的程序予以制度化的法律
2011年	“十二五”规划	创新社会管理体制、强化城乡社区自治和服务功能
	《社区服务体系建设规划（2011—2015）》	加强社区服务体系建设
2013年	《全国加快棚户区改造工作》	充分调动企业和棚户区居民等社会力量广泛参与
2014年	“十三五”规划	提出加强对保障性住房社区政策、规划与服务等问题的研究
2016年	《城乡社区服务体系建设规划（2016—2020年）》	推进城乡社区综合服务设施建设
2017年	《关于加强和完善城乡社区治理的意见》	形成多方参与、共同治理的城乡社区治理体系
	习近平关于社会主义社会建设论述（2012—2017年）摘编	城市政府应从“划桨人”转变为“掌舵人”，做到众人共享、共尽其义务
2019年	《城乡规划法》	第26、46、54条规划制定修改监管都需要公众的参与

建设等各专项领域均有强调以人为本、调动多方参与共同治理的规划思路（表1）。近年来，信息技术的发展和政府各个层级的信息公开化带动了公众参与的创新，在技术与操作手段上实现了多方合作、线上线下结合的方式<sup>[8]-[10]</sup>，在诸如北京大栅栏更新、上海田子坊更新、厦门鼓浪屿更新等项目中发挥了重要作用。

作为一种法定活动，公众参与不仅是规划和建设工作者获取信息的重要渠道，而且是社区治理中一种参政议政、发表意见、协同决策的基层民主机制。公众参与在减少推行难度、化解内部矛盾、明确改造需求、提升居民满意度、促进社区自主建设等方面具有积极作用，在城乡更新领域<sup>[11]</sup>得到了充分的认可。现今的城市更新更注重城市自身的新陈代谢机能，倾向于“存量发展，注重品质”的原则<sup>[12]</sup>，公众参与具有更为广阔的前景。

在学理上，对于公众参与性质、程序、效果等问题，还具有探索的空间。最为迫

切的是，公众参与策略与效率问题还缺乏深入的研究。这导致公众参与的组织方（包括决策者、甲方、规划设计方等）缺少在公众参与投入、反馈、效率等方面的预期和控制。一些组织者畏惧公众参与可能的投入，试图规避；另一些公众参与流于形式，并未体现其价值。在实施落实过程中，因社区自身整治能力薄弱、参与手段选择不当等原因，参与效果并不理想。况且由于社区参与需要更多的管理成本与更长的项目周期，与地方政府发展主义的治理导向相悖，因此现实中公众参与城市治理与公共政策制定往往形式大于实质<sup>[13]</sup>。

因此，明确公众参与需求，进而提高项目经济性，在我国社区更新的进程中显得尤为重要。本文以公众参与策略为切入点，通过总结现有公众参与策略类型，以北京石景山八角南里小区的案例实证性地分析主要策略的投入、收益、反馈等内容，从而加深对公众参与策略效率的认识。

## 二、国内外研究现状

### 1. 国际视角：web of science

本文基于 web of science（核心合集）数据库对“community/urban renewal”与“participation”的主题文献（筛选 article、proceedings paper）进行分析，共 1962 篇相关文章。

1990 年后，文献量开始增长，2015 年大幅上升，其后几年处于小幅波动的状态。可认为在 2015 年后，城市/社区更新中的公众参与持续受到关注（图 1）。通过对各国家、地区相关内容发文量的分类统计发现，除美国远高于其他外，我国与英国、加拿大、澳大利亚等国的文献量相差较小，且均处于靠前位置（图 2），我国学者对该领域的认知与参与程度较完善，并在参与模式、管理机制、制度体制、政策制定等方面均取得一定研究成果。<sup>[14]</sup>

我们利用 CiteSpace 软件选择关键词，

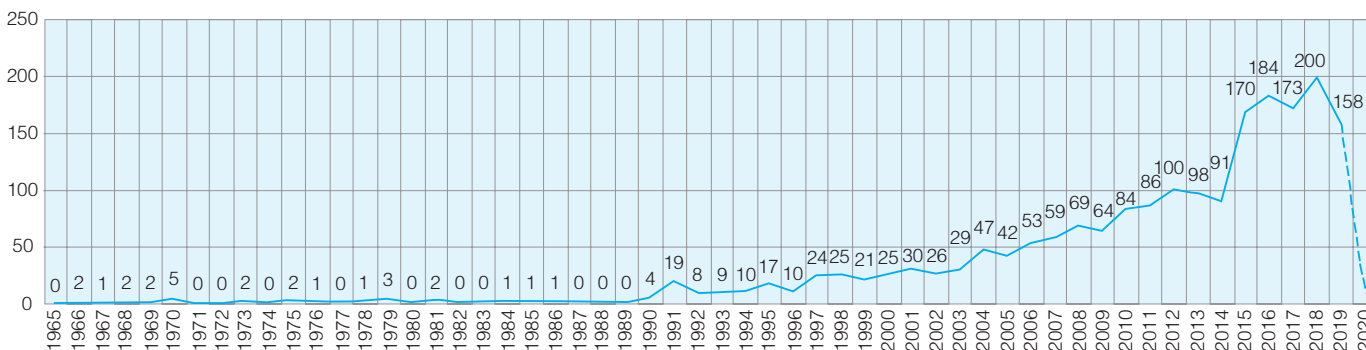


图 1: WOS (核心合集) 文献篇数年份统计

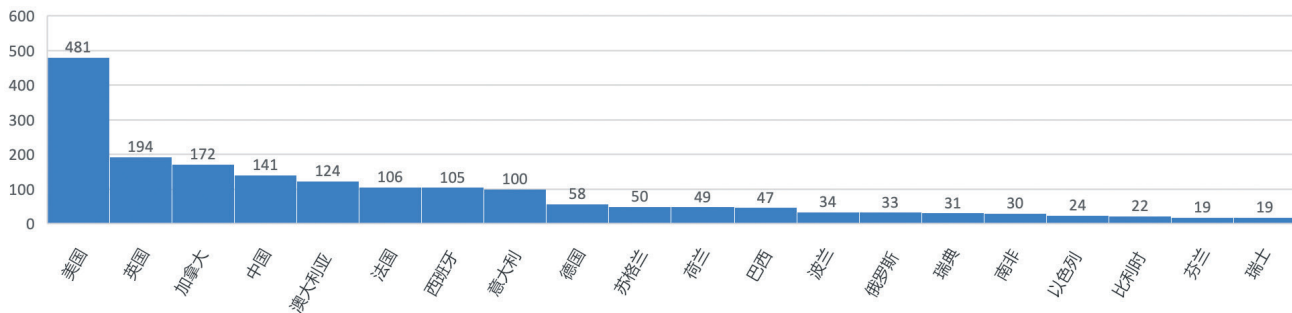


图2: WOS (核心合集) 国家地区统计

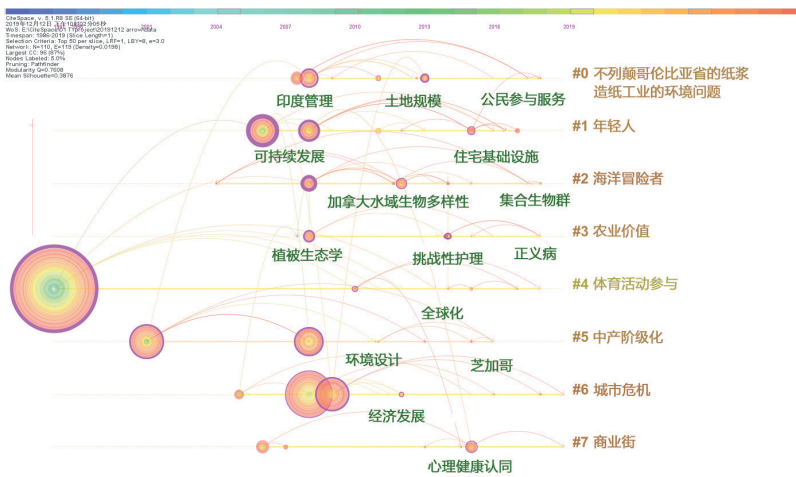


图3: WOS (核心合集) 研究热点时间线

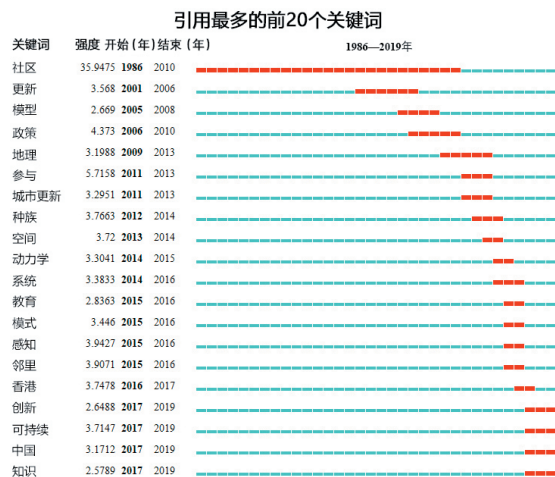


图4: WOS (核心合集) 关键词突出

进行共现并生成时间线图，分析研究热点信息的演变。其中，英国的公众参与出现频次最大。2007年至今，除环境科学领域，对城市危机、街区、设计、基础设施等问题的关注逐渐突出（图3）。我们进一步对前20个突出的关键词排序，发现2014年前主要围绕社区、更新、参与、空间等词展开，研究内容概念化；2014年至今，研究关键词出现“邻里”“可持续”“感知”等，可推测其关注点更加具体，且向更加以人为本的方向发展。同时在2016年和2017年，“中国”一词也出现在突出关键词中，表明中国的城市更新、社区更新正逐步成为国际研究的热点话题（图4）。在此背景下，针对我国现状问题，在社区更新中公众参与的研究形成前沿成果。

## 2. 国内视角：CNKI

为了解公众参与社区更新在国内的研究现状，本文基于CNKI（中国知网）数据

库以“公众参与”“社区更新”为主题，检索涵盖2000—2019年的90篇文献（包括学术论文、期刊、会议论文）。其中，戴晓辉（2007年）提出效率至上向公平回归、技术型规划向联络性规划转型、精英主导向公众参与转型。<sup>[15]</sup>张祥智（2013年）基于“既有社区”的形成与演进过程，提出围绕人与环境、人与人关系的“有机·互融”更新策略。<sup>[16]</sup>匡晓明（2016年）提出社区规划“P+P”理念，构建公众参与的方法及社区规划师的工作机制。<sup>[17]</sup>朱云辰（2017年）提出社区更新的“微规划”工具方法和“微优化”技术体系。<sup>[18]</sup>黄怡（2020年）在金杨街道社区规划中尝试推进社区规划标准化，采用“深度参与式三阶段规划”过程，探讨了既有城市住区更新中亟待提升一系列功能及改造需求<sup>[19][20]</sup>。

计量学研究呈现出文献年度总量逐渐增加，折线图有三次明显波峰（图5）。基于该时期的阶段政策及建设事件，随着“十二五”、“十三五”、老旧小区整治工作

推进，及《城乡规划法》的不断修订完善，公众参与社区更新的研究达到了目前的高潮。总体来看，2006年以前的研究较少，主要为依据个案的经验总结及少量国外理论介绍，其中40%的研究采用“理论—实证”的形式，26%的研究采用“实践—经验”的形式。研究对象为社会关注度较高或政策导向明确的“历史街区26%”和“老旧小区18%”（图6）。整体普遍意义上的社区（包括既有社区）的研究占41%，针对整体社区类型的公众参与机制研究仍主要为国外经验及个案经验的总结，对总体策略方法的认知较少。2017年至今，研究总量下降，但回顾已有文献并未发现其常见难点如参与积极性不足、参与普遍性普适性较低等问题得到系统解决（图7）。因此，开辟新的视角，正视其复杂性与综合性，明确公众参与方式及手段在社区更新中的定位，构建“理论—实践—技术”式自有体系，探讨普遍实践项目中公众参与的适宜度即参与程度与操作控制，尤为迫切。

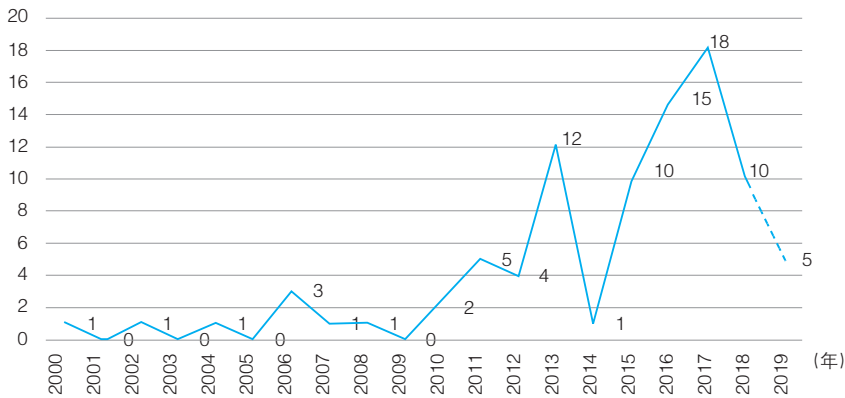


图5. CNKI文献篇数年份统计

普遍社区	概念	广义社区	既有住区						
37	篇数	34	3						
历史街区	概念	城市遗产	传统社区	旧城住区	旧住区	历史街区			
26	篇数	1	1	8	5	11			
老旧小区	概念	老旧地区	老旧地区	老旧小区	商品型老社区				
18	篇数	2	10	5	1				
城中村/农村	概念	农村社区	棚户区	少数民族聚集区					
4	篇数	2	1	1					
其他社区	概念	边缘社区	单位社区	街区社区	工业社区	开发社区			
5	篇数	1	1	1	1	1			

图6. CNKI公众参与社区更新对象相关概念统计

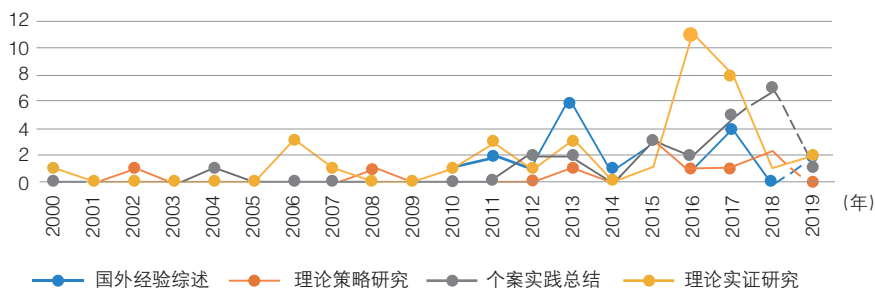


图7. CNKI文献研究切入点年份标记

### 三、公众参与手段的梳理

我们以“社区更新”“公众参与”为主题进行检索，对明确提出项目参与手段的文章进行人工筛选，得到2006—2019年共29篇文章，涉及38个实践项目，进行参与手段的统计分析（表2）。已有研究聚焦于项目背景、更新改造方式与内容、改造过程、改造结果和参与各方所扮演的角色及其重要性。现有研究对于公众参与手段一带而过，我们通过梳理，总结了7个主要类别。

38处项目中，82%的项目所参与的开展活动包含了民意调查，其主要手段为调查问卷（18处）、入户访谈/座谈（18/5处）、实地勘察（17处）、商讨听证会议（15次）。其中，黄瓴等人在重庆渝中区学田湾片区更新中提出“区域联动+触媒营造”的总体思路，并指出社区民意调查非常有效。<sup>[21]</sup> 苏格兰社区更新机制演变提出执行式、合作式和领导式。其中合作式通过信息告知、反馈咨询、商议讨论等方式达到社区更新的目的。<sup>[22]</sup> 总的来说，现有研究缺乏对公众手段效率的系统考察。

## 四、石景山八角南里小区公众参与考察

### 1. 项目背景

北京市石景山八角南里小区更新项目是2017年《北京城市总体规划（2016—2035年）》的框架下，北京市“疏解整治促提升（2017—2020年）”专项行动的一部分。2018年，北京市政府印发《老旧小区综合整治工作方案（2018—2020年）》，要求对大批建成时间较长（多数为1990年代之前建成）、物质环境相对陈旧、维护管理相对薄弱的住区进行更新改造。<sup>[23]</sup> 八角南里小区属于石景山精品街区整体规划更新建设范围<sup>[24][25]</sup>，主要整治内容包括房屋建筑本体改造、小区公共区域整治以及完善小区治理。八角南里小区内有多层住宅14栋，高层住宅5栋，总占地面积约7.7万m<sup>2</sup>，住宅建筑面积16.5万m<sup>2</sup>。“十三五”规划期间完成了三次改造：2016年完成了4栋楼的屋顶平改坡，1栋楼的楼身改造；2016年11月完成了小区内景观道路和园林的改建；2018年5月完成拆除违建工作。

八角南里小区的公众参与目的是：参照政府整治菜单“六治七补三规范”的内容，厘清该社区改造的具体内容。公众参与分两个阶段、七个环节进行（表3）：第一阶段为准备阶段，包括评估周边设施、解读内部环境等，理解既有条件；第二阶段针对政府部门、企业、居民等主体开展不同形式的参与，并将研究、调查、设计成果深化，形成概念方案，再次进行交流。作为公众参与的组织者和实施者，笔者对每个参与环节外及各环节的人力投入、信息反馈、参与效率进行了分析考察。

### 2. 前期准备——社区现状

前期准备包括策划立项、公告告知、实地勘察。

#### (1) 策划立项

项目启动会是此环节内最重要的一项，

实践案例公众参与手段梳理

表 2

序号	项目	参与手段							作者	年份
		策划立项	公示告知	调查研究	商讨听证	民意调查	概念构想	设计表述		
1	上海市旧小区综合改造居民意愿调查					✓			刘勇	2006
2	重庆市人民村、马鞍山旧住宅改造项目			✓		✓			戴奕	2010
3	济南市发祥巷小区、工人新村北村小区更新					✓			马明春	2011
4	武汉市武钢 116 单位制社区更新			✓		✓			刘星	2013
5	北京市菊儿胡同公共活动用房改造	✓			✓			✓	喻涛	2013
6	北京市菊儿胡同 68 号院公共空间环境整治	✓			✓				喻涛	2013
7	北京市史家胡同限制用房改造及胡同美化	✓			✓	✓			喻涛	2013
8	北京市新太仓文保区保护规划编制	✓		✓	✓	✓	✓		喻涛	2013
9	北京市杨梅竹斜街人口疏散与产业置换	✓	✓			✓		✓	喻涛	2013
10	上海市田子坊改造运营								喻涛	2013
11	扬州市社区行动规划文化里地块试点	✓		✓	✓	✓		✓	喻涛	2013
12	广州市恩宁路旧城改造			✓		✓			喻涛	2013
13	厦门市莲秀社区更新			✓		✓			曾芬	2013
14	重庆市戴家巷社区更新				✓	✓		✓	童妙	2016
15	合肥市瑶海区老旧小区环境更新			✓	✓	✓		✓	万燕	2016
16	成都市北区改造工程					✓		✓	金秋平	2016
17	台湾永康社区改造案例	✓	✓	✓		✓	✓	✓	史瑛喆	2016
18	台湾宝藏岩聚落保存			✓		✓		✓	史瑛喆	2016
19	成都市蓓蕾社区综合整治		✓					✓	游浦	2016
20	上海市彭浦镇美丽家园社区更新			✓		✓			匡晓明	2016
21	杭州市湖边邮历史街区保护与更新			✓		✓			吴俊	2016
22	重庆市渝中区石油路社区发展规划		✓	✓	✓	✓		✓	郝一龙	2016
23	上海市曹杨新村环境景观更新改造					✓	✓		马宏等	2016
24	常州市清凉旧城片区更新规划			✓		✓	✓		袁娟等	2016
25	杭州市 NGO 社区生态营造	✓		✓		✓			庞国或	2016
26	杭州市大马弄 60 号更新保护			✓	✓	✓		✓	朱云辰	2017
27	重庆市合川区草花街更新			✓	✓	✓		✓	何纯夫	2017
28	漳州市月港临江古街保护更新			✓		✓			姬方超	2017
29	香港湾仔旧区更新			✓			✓		欧华尔公司	2017
30	上海水霞小区微更新			✓		✓	✓	✓	高月婷	2017
31	无锡市长泾镇历史文化街区保护			✓		✓	✓		华琳	2017
32	厦门市沙坡尾社区更新			✓	✓	✓		✓	林小琳	2017
33	青岛市南宁路社区改造		✓	✓	✓	✓		✓	杨梦	2018
34	上海市创智农园花园空间微更新实验						✓		刘悦来等	2018
35	上海市百草园花园空间微更新实验						✓	✓	刘悦来等	2018
36	南京市锁金村社区微更新			✓	✓	✓		✓	张文博等	2018
37	南京市溧声巷小区广场微更新			✓	✓	✓		✓	朱敏慎等	2018
38	句容市 C 村振兴实验			✓	✓	✓		✓	徐辰	2019

八角南里公众参与过程梳理

表 3

参与阶段	参与手段	主要作用	参与人员	投入资源	推荐程度	有效反馈
前期准备	策划立项	介绍项目整体情况, 改造工作统筹与整体原则	规划局、居委会、物业、企业开发商、施工团队、监理单位以及高校设计团队	1次, 3小时	3	要严格把握分包质量, 做好公告事宜, 各方要及时沟通, 互相监督, 要高度重视本次改造工程
	公告告知	将改造通知张贴到小区公告板或发布于相应网络平台, 通知社区居民及社会公众改造事宜	居委会、企业开发商、施工团队、监理单位、小区居民以及高校设计团队	1次, 3小时	5	无
	实地勘察	网络地图结合实地拍摄, 对改造小区周边设施进行评估	高校设计团队 (15人3组)	多次, 5天	4	周边配套公共服务空间及基础设施基本完善, 较为符合当下城市发展进程。周边设施中停车、市场、健身设施配套较薄弱, 有待改善; 幼儿园、小学等基础配套设施可以满足社区居民的基本需求
调查研究	入户访谈	调研座谈会、广泛吸取各方建议, 探讨社区改造问题。了解各方实际需求、建议, 为调查问卷的设计做铺垫	居委会、小区居民、物业以及高校设计团队	多次, 26天	4	居委会提出公共空间不足且品质不佳; 物业关注基础设施提出停车难、屋顶漏雨等问题; 居民针对自身使用提出更为细节的需求
	调查问卷	分摊位集中发放、线上自主填写、入户发放回收。全方位了解居民及居委会的需求, 广泛听取各方意见, 提高参与热情	居委会、小区居民、物业以及高校设计团队	多次, 7天	4	面对利益冲突问题, 居民持有反对意见时, 往往是因为另有矛盾冲突未得到解决
概念构想	汇报交流	总结调研成果, 汇报更新计划、概念方案以及最终决策方案。与利益各方建立联系, 提高各方参与感; 使其了解改造计划并提出建议, 了解各方进度	规划局、居委会、物业、企业开发商、施工团队、监理单位以及高校设计团队	8次, 27小时, 60天	5	无
设计表述	方案票选	现场投票完成方案票选, 确定改造方案, 推进实施可能性	规划局、企业开发商、施工单位、居委会、物业、居民以及高校设计团队	1次, 4小时	4	无
	概念公示	使参与各方熟悉改造方案	规划局、居委会、物业、企业开发商、施工团队、监理单位、居民以及高校设计团队	1次, 3小时	4	无

在八角南里社区内召开。参与方包括区一级规划局、居委会代表、物业、企业开发商、施工团队、监理单位以及高校设计团队（笔者单位）等，共30余人，时间长达3小时。规划局作为项目甲方，介绍了小区改造项目的目的和性质，并提出要严格把握分包质量，做好宣传，强调各方要及时沟通，互相监督。项目启动会使各参与方从项目开端就相互熟悉；明确了设计团队在公众参与中的主体地位；从后续工作看，为公众参与的开展提供了各种管径。

#### (2) 公告告知

公告告知由居委会将小区改造的相关通知张贴在小区内公告板，并将相关通知发布在“八角南里社区”公众号。这一环节仍然由政府类参与方主导，准备时间不超过一天，资金投入十分有限，其影响随参与进程长期存在。公告告知的环节将公众参与的信息完全共享，在后续和公众交流的过程也不断依赖于这个环节，将其作为“话头”和前提。

#### (3) 实地勘察

实地勘察包括实地勘探并进行地理信息分析。高校设计团队，以教师为组长、学生为组员，分成了15人规模的数据分析组、建筑技术组、规划更新组对小区周边设施进行了5天多次多时段的勘察和信息搜集。考察内容为地铁公交、停车场、公园绿地、室内活动健身、中小学及幼儿园、医疗及养老机构、果蔬菜站等基础设施，并将调研信息作可视化处理（图8）。分析获知，小区周边配套公共服务空间及基础设施完善，符合城市生活基本要求。从以八角南里15分钟生活圈（图中红色圈）的使用距离分析上看，周边设施中停车、市场、健身设施配套较薄弱，有待改善；幼儿园、小学等基础配套设施可以满足社区居民的基本需求。这个环节发现与“六治七补三规范”菜单有不吻合之处。比如，小区房屋情况较好，结构合理，不需进行“七补”中的“补抗震”；“六治”中的“治危房、治违法建设、治开墙打洞、

治群租、治地下空间违规使用、治乱搭架空线”也可以排除出本次整治。这一环节需投入大量的时间及人力，帮助高校设计团队初步掌握了社区的既有条件及周边设施情况，为设计团队后期概念方案的提出奠定了基础。

### 3. 调查研究——公众诉求探索

调查研究包括入户访谈、调查问卷。

#### (1) 入户访谈

入户访谈持续近一个月，访谈对象包括居委会、物业及社区内16户居民，其中东区6户、中区4户、西区4户（图9）。访谈通常持续2小时，针对某个对象进行2~3次。社区管理人员及居民最初对项目团队十分警惕，对参与整治、表达需求也多持观望态度；随着访谈的不断深入，信息反馈得以深入进行，各参与观点各异。居委会关注公共空间不足且品质不佳，提出进行绿化梳理、改善室外活动

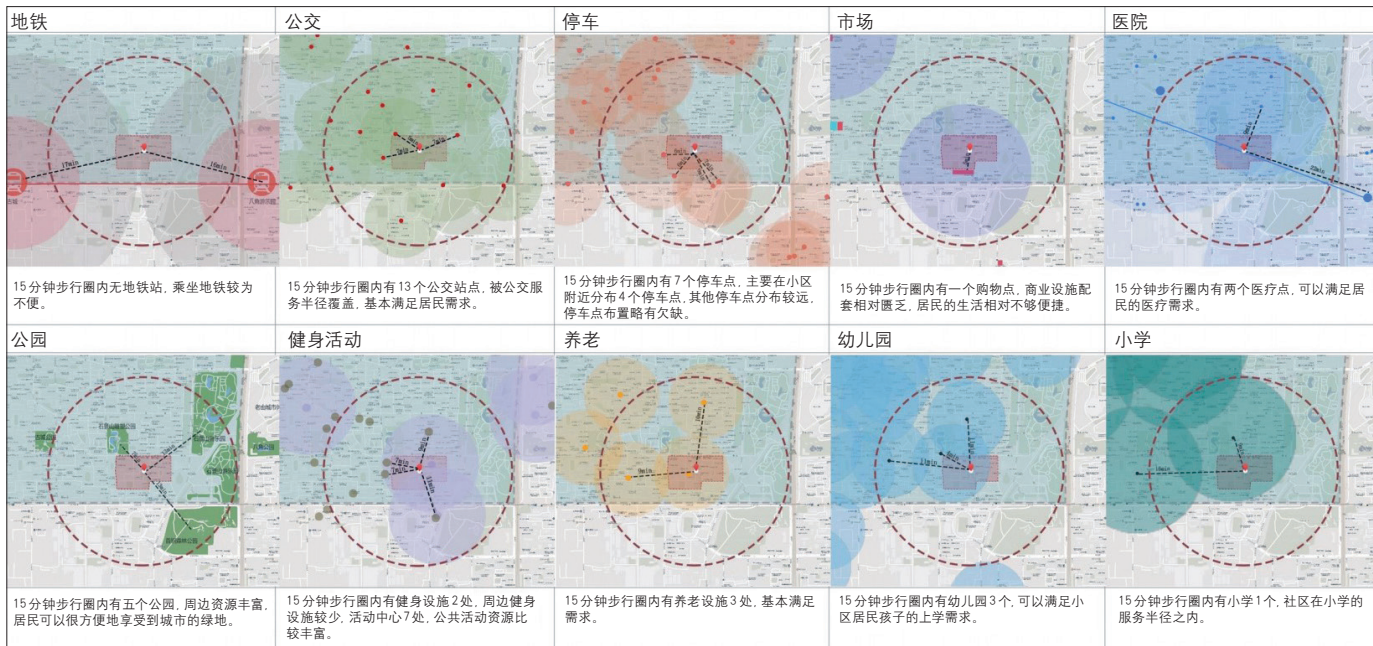


图8：八角南里周边设施评估

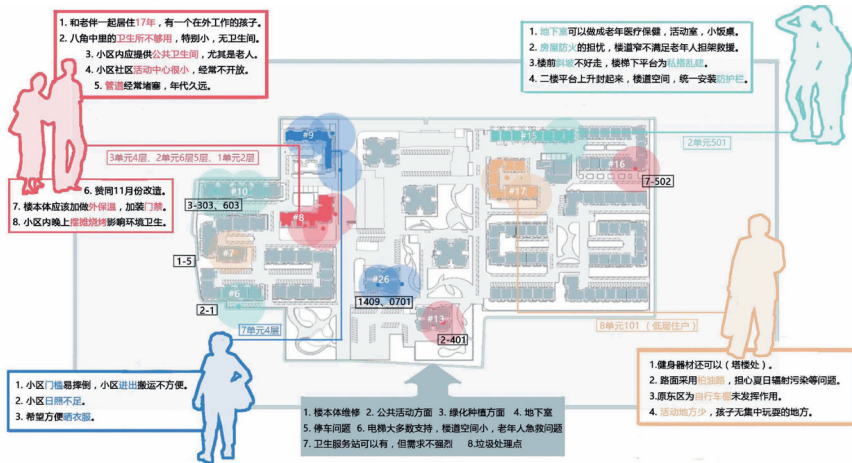


图9：八角南里入户访谈摘录

环境等；物业关注基础设施，提出停车难、梳理消防车道、屋顶漏雨等问题；居民关注具体居住的细节，如完善楼本体及公共区域出入口照明。此外还有补建公告栏、快递箱，改善垃圾箱、垃圾回收点，扩建养老驿站结合医疗卫生站，增加早餐点、活动中心，更换门窗、增加外墙保温等需求。不同利益主体由于出发点、侧重点不同，也引申出决策冲突，如：绿化面积不足与车位紧张的矛盾，低层高层住户对是否安装外挂电梯的矛盾，青年老年住户对公共空间功能需求的矛盾等。随着需求的挖掘与矛盾冲突的暴露，公众参与的价值性得到突出表现。

入户访谈是公众参与活力之所在，能保证收集的信息具有较高的可靠性和丰富度。项目组直接与受访谈者接触并获得一手资料，同时也可以站在他们的角度理解其行为与意义建构<sup>[26]</sup>，能够真正地了解社区内居民的需求，为调查问卷的制定提供了参考依据。但是入户访谈的实现也极为困难，耗时久，沟通成本较高，访谈团队收集到的信息较为冗杂，花费的时间和人力也较多，是本次公众参与全过程中最棘手的一环，推荐有时间、精力的团队开展。

(2) 调查问卷

调查问卷根据调研及访谈结果制作生成，针对不同的年龄段采取不同的方式，

分为三类进行——分摊位集中发放、线上自主填写、入户发放回收，并安排8位工作人员针对专业问题进行辅助讲解，其回收率分别达到了96.5%、80%和100%。共计收到有效问卷685份，其中网络填写230份，纸质填写455份，覆盖率为31.02%（图10~图12）。在此过程中，老人参与较为积极，部分参与者需要依靠志愿者帮助阅读理解问卷并且代为填写，增大了项目组的工作量。帮助填写过程中能够及时沟通并获取反馈。整理问卷反馈内容时发现，居民对特定改造内容持有反对意见时，往往是因为预见到了新的使用隐患。如，多数居民反对拆除原有窗外结构，安装隐形护栏，与室内面积小储物空间局促或担心发生破窗入室盗窃相关；居民反对改造中对地下室或屋顶进行利用，与担心施工周期长或后期使用中缺乏维护而造成脏乱差局面、影响生活有关。

整理问卷内容，设计团队提出了33项改造内容，包括基础类25项，优化提升类8项。其中，小区楼本体基础类项目11项，优化提升类项目5项；小区公共区域基础类项目12项，优化提升类项目3项；完善小区治理基础类2项（表4）。

调查问卷结构性较好，不像“入户访谈”具有较高的开放性，问卷可以进一步

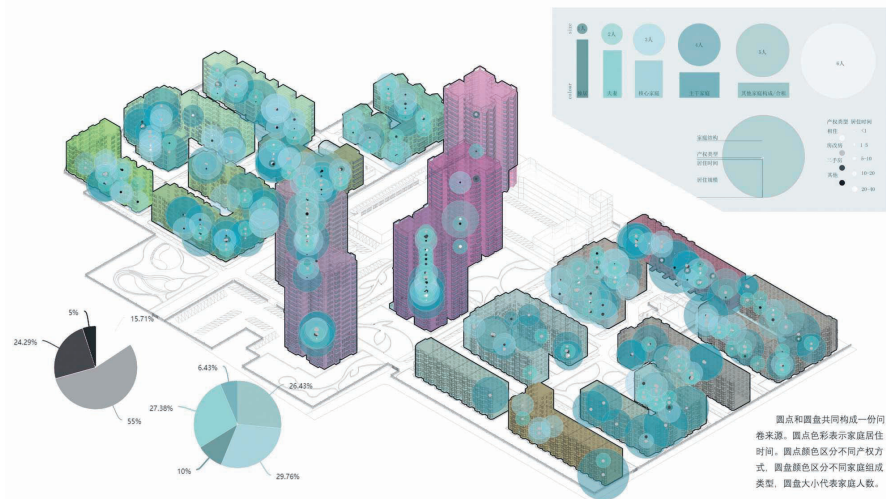


图10：八角南里问卷来源基础情况



图11：八角南里居民参与问卷填写

明确访谈中较为突出的问题，其发放及填写共历时7天，尽管投入较多人力，但是能够较为清晰、明确地了解参与各方的需求，具有很好的覆盖性，对于后期改造方案的确定十分关键，同时也能提高社区更新改造中公众参与的热情。

#### 4. 概念构想

汇报交流会主要围绕初步更新计划、概念方案以及最终决策方案三部分展开。高校师生团队基于前期实地调研、访谈及问卷结果，对于此次改造方案进行了多次的头脑风暴，并与规划局、企业开发商代表、居委会人员、物业、施工团队、居民代表形成“八角南里设计工作坊”，工作坊遵循每次3小时，每周一次，每次会议各方参会代表不少于2人的工作模式，共举行8次会议，其中初步更新计划会议2

次，概念方案会议3次，最终决策方案会议3次。8次会议中，设计团队代表对方案进行讲解，参与各方均对设计方案提供反馈，这种模式既是利益相关方与设计人员的互动，也帮助社区构建了互动平台。这种平等、开放的“工作坊”模式有利于加深社区居民对更新内容的进一步认知，并协助企业、政府等对改造目标进行精准定位。政府部门可宏观协调，制定更新导则，开发商可安排投资并联合企业厂家制定对应帮扶方案，居委会、居民等使用者可相互交流需求，了解改造计划并提出建议，梳理明确改造刚需。不仅利益各方建立了联系，提高了各方参与感，也了解了各方进度，有利于互相监督。公众参与中有效的沟通与反馈是提高工作效率的重要举措。由于此环节涉及人员复杂，组织各方参与汇报难度较高，直接影响其工作效率与进展。

#### 5. 设计表述

设计表述包括方案票选和概念公示。

方案票选由高校师生设计团队组织，邀请规划局领导、居委会代表、物业人员、企业开发商、施工团队、居民共同完成。参与票选人员都拥有选择权，可投票评选出自己心目中的最优方案。各方对3套最终决策方案展开了激烈的讨论，师生团队将各方意见进行了记录。这一环节赋予了参与各方选择权力，将前期模糊的概念信息具体化，使其充分地意识到参与主体是他们自身，而非设计者，从而明确了参与各方的地位及重要性，激发了公众对社区更新工作的参与兴趣。概念公示通过小区展板宣传和网络平台推送，将最终改造方案呈现给小区居民和社会公众，使其明确此次改造方案，推进了实施的可能性。

从八角南里社区更新的项目来看，居民的参与及高校团队的加入可提供技术支撑，在实践中整治与自治结合，搭建自下而上的反馈平台，促进居民、居委会、物业等基层在公共事务中相互沟通理解，为发展社区多元参与共建自治的模式奠定基础，在社区生活的长期可持续性发展中，起到了唤醒居民责任意识转变，推动社会交往、融合的作用。

#### 五、结语

在城市发展存量更新的背景下，开展公众参与有利于提高项目实践的有效性和经济性，突出“人本主义”理念。然而在成果效益主导的发展模式下，大量社区更新改造中的公众参与因手段选择不当，或参与程度不足，多被弱化甚至忽视。实证发现，社区更新中，造成其难以开展的重要因素为相关主体参与度及项目自身经济条件两项。

为提高公众参与实践的效率，笔者提出经济性参与框架的猜想，以回应参与程度判定及参与操作选择两项公众参与开展中的环节。参与程度可基于项目经济条件（经济因素、时间因素、专业条件等）、



八角南里社区改造整治菜单梳理

表 4

范围	类别	序号	无须整治内容	有待整治内容	补充整治内容
楼本体	基础类	1	抗震加固		阳台加固
		2		节能改造	更换门窗、外墙保温
		3		楼内水、电、气、热、通信、防水等老化设施设备进行改造	屋顶防水结合屋顶美化或平改坡
		4		进行空调规整、楼体外面线缆规整	
		5		楼体清洗粉刷	
		6		护栏拆除与改造	
		7		光纤入户	
		8		拆除违法建设	
		9		整治开墙打洞	
		10		完善无障碍设施	
		11		地下空间治理	地下空间完善消防疏散、重新改造使用
	自选类	12		多层住宅楼房增设电梯等上下楼设施	
		13	楼体抗震加固	增加阳台	
		14		多层住宅楼房平改坡	
		15		屋顶美化	屋顶美化结合绿化、晾晒等活动场所
		16		太阳能应用	
小区公共区域	基础类	17		拆除违法建设	
		18		进行地桩地锁专项整治和清理废弃汽车与自行车	
		19	绿化补建		绿化梳理、改善室外活动环境
		20	修补破损道路		梳理消防车道
		21		完善公共照明	完善楼本体及公共区域出入口照明
		22		更新补建信报箱	梳理补建公告栏、快递箱
		23		完善安防、消防设施	
		24		根据实际情况进行水、电、气、热、通信、光纤入户等线路管网和设施设备改造, 架空线入地及规范梳理	
		25		维修完善垃圾分类投放收集站	增加改善垃圾箱、垃圾回收点
		26		增设再生资源收集站点	
		27		有条件的大型居住小区增建公厕	可以考虑结合公共建筑设置
	28		无障碍设施和适老化改造	活动区域内增加城市家具	
	自选类	29		补建停车位及电动汽车充电设施	地上立体停车楼、沉箱停车、沉井停车
		30		完善小区信息基础设施和技术装备	增加标识系统
31			增建养老服务设施和社区综合服务设施	扩建养老驿站结合医疗卫生站; 增加早餐点、活动中心等	
完善小区治理	基础类	32		完善小区治理体系	完善车辆管理体系
		33		实施规范化物业管理	

公众基本属性(社区关系、人员组成等)、社区操作容量(环境条件、人文特色等)进行判定。参与操作可在项目环节及参与手段和方法上进行选择。总结对经济性参与的控制,可以从成本(人力、材料、设备、分包等资源)及有效性入手。

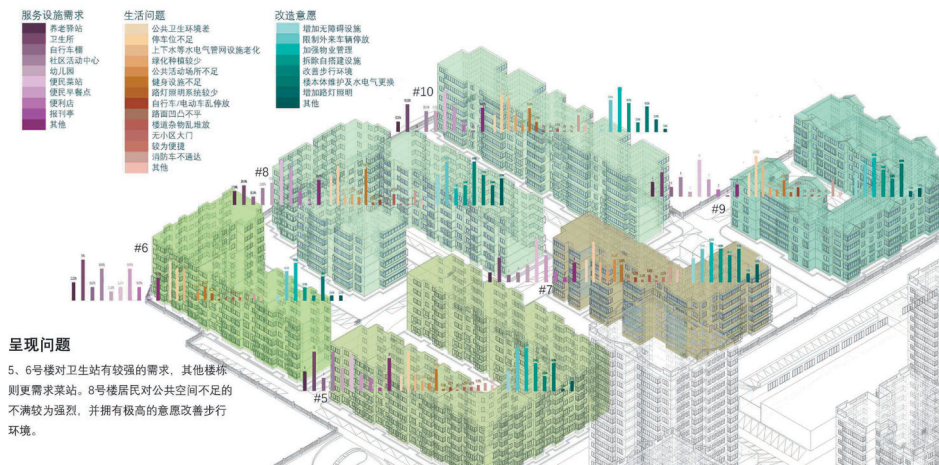
赵燕菁提出,“参与成本在设计之初就早已决定,公众参与不是目的,而是解决问题的途径,要倡导决定性参与而非表演性参与(2015年)”<sup>[27]</sup>。参与程度的判定可在社区更新项目确定初期进行,笔者将参与程度分为较低(对项目内容知情)、一般(对项目过程交互)、较高(对项目成果决策)三个等级,以及参与主体特点、参与方案制定、外部资源支持、信息公开方式、参与过程、权力分配、决策信息评价七项内容。<sup>[28]</sup>

当仅满足项目知情参与时,可考虑低程度参与,将项目情况信息清晰明确地进行告知,可以推荐公告告知,在项目完成前后分别执行。如果条件允许,可利用网络媒体及报纸平台的优势,扩大事件的影响力,投入极少的人力与时间达到较优效果。帮助公众了解项目情况,满足其知情权,认识到项目优化空间小的事实,实现休戚与共。

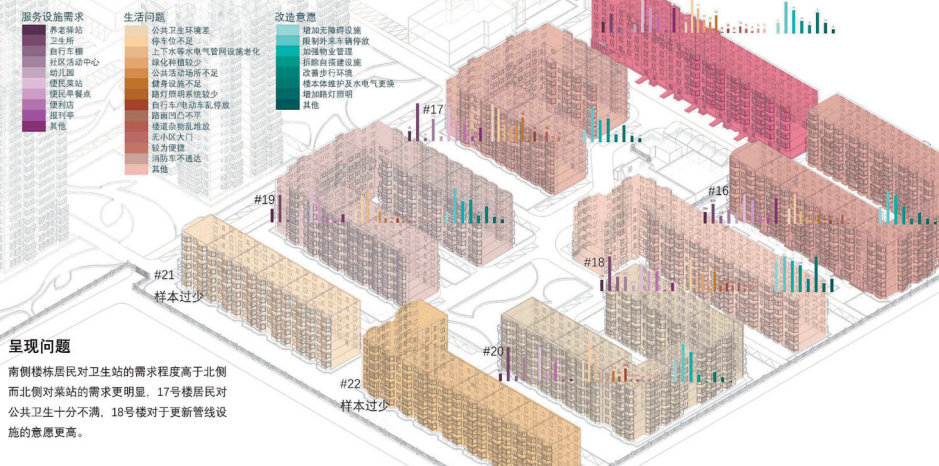
当计划项目过程中交互参与时,可根据项目不同阶段与内容,选择适宜的手段,按推荐程度从高到低依次排序为:入户访谈、方案交流会、问卷调查、实地调研。实现多阶段多内容互动性强的参与,可帮助公众认识项目,建立社区主人翁意识,亦可帮助项目组提高更新策略的精准性与结果的满意度。

当参与程度较高,可实现项目成果的决策参与时,应在项目前期建立公众参与积极性,促进项目组与公众相互了解,此时可利用官方微博、微信、电台等网络媒体及报纸平台发布改造公告,呼吁更多的人参与进来,有助于信息的快速获取。调查研究阶段除了实地调研、问卷调查、入户访谈、方案交流会等手段之外,在条件允许情况下还可以引入更多的社会力量,问卷调查之后,邀请更多的设计方和厂家

### 八角南里分区问题统计总结01



### 八角南里分区问题统计总结02



### 八角南里分区问题统计总结03



进行多方案、多团队的交流，增加项目的公平性及透明性。考虑专业内容的规范和严谨性，在设计表述阶段可以配套发放一些小图册，使改造概念清晰化、图像化，便于非专业人士全面了解并理解规划成果和意图。

社区更新中的公众参与需要政府部门、相关群众（居民）、专业实践人员以及社会各界的共同合作，不断渗透进城市规划和监管运营的日常工作中。公众参与手段是实现信息流动的基本渠道。这类设计模式的转变打破了从业人员的常规设计周期与思考框架，需要我们共同摸索，将公众参与手段融合到规划设计的流程当中。本文对既有的公众参与手段进行了基本梳理，并结合一个实践案例，从组织参与、时间投入、信息获取等方面对每种策略的效率进行了考察分析。本文提出的经济性参与框架要求公众参与的组织者从公众参与的谋划阶段，就结合项目自身条件、公众基本属性、社区环境条件，对参与强度进行合理定位，并在此基础上选择效率最高的参与手段。以规划建设项目的资料采集方法不同<sup>[29]</sup>，有着较高的时效性、实用性、广泛性要求，而对内容深度要求不高。公众参与手段之间存在着信息递进的关系，比如：前期的张贴公告奠定了基调；又如，前期的实地调查为开启访谈做了信息铺垫，访谈的信息又可以贯彻到问卷的格式化信息准备之中。自下而上的参与不但需要面对社会不同分层中各类权益代表的人群，还有社会弱势群体及存在尖锐矛盾的边缘化社区。如何应对这些公众参与的固有复杂性，以及在不同项目类型中手段选择有效性的差异，将是未来努力的方向。

（感谢北京交通大学建筑与艺术学院陈泳全老师对本项目的指导和贡献。）

图12：八角南里问题统计总结

## 注释

- [1] 方可.探索北京旧城居住区有机更新的适宜途径[D].北京:清华大学,2000.
- [2] 朱俊璇.包容性城市更新公众参与影响因素研究[J].建筑设计管理,2019,36(09):86-91.
- [3] 郭彦弘.从花园城市到社区发展——现代城市规划的趋势[J].城市规划,1981(02):93-101.
- [4] 石楠.从立法看加拿大的城市规划体系[J].国外城市规划,1990(03):39-44+38.
- [5] 张庭伟.社会资本社区规划及公众参与[J].城市规划,1999(10):23-26+30-64.
- [6] 张庭伟.政府、非政府组织以及社区在城市建设中的作用——“在全球化的世界中进行放权规划管理的展望”国际讨论会回顾[J].城市规划汇刊,1998(03):14-18+21-64.
- [7] 张庭伟.从美国城市规划的变革看中国城市规划的改革[J].城市规划汇刊,1996(03):1-7+65.
- [8] 孙施文,朱婷文.推进公众参与城市规划的制度建设[J].现代城市研究,2010,25(05):17-20.
- [9] 钱欣.浅谈城市更新中的公众参与问题[J].城市问题,2001(02):48-50+9.
- [10] 张文博,郭建军,张青萍.基于PPGIS公众参与的南京锁金村社区微更新研究[J].科技促进发展,2018,14(Z1):89-103.
- [11] 曾忠忠,张锦,张波,陈泳全.乡村建设评估指标体系研究[J].建筑师,2019(05):78-84.
- [12] 郭雅琼,胡海波.解读《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)调整方案》[J].现代城市研究,2018(11):65-72.
- [13] 钟晓华,寇怀云.社区参与对历史街区保护的影响——以都江堰市西街历史文化街区灾后重建为例[J].城市规划,2015,39(07):87-94.
- [14] 李斌,徐歆彦,邵怡,李华.城市更新中公众参与模式研究[J].建筑学报,2012(S2):134-137.
- [15] 戴晓晖.转型期中国大都市中心城旧区的中产阶层化研究[D].上海:同济大学,2007.
- [16] 张智强.“社区营造”模式下的农村社区更新研究[D].厦门:厦门大学,2013.
- [17] 匡晓明,陆勇峰.存量背景下上海社区更新规划实践与探索[A].中国城市规划学会,沈阳市人民政府.规划60年:成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集(17住房建设规划)[C].中国城市规划学会,沈阳市人民政府:中国城市规划学会,2016:11.
- [18] 朱云辰.基于微观视角的旧城更新技术方法研究[D].杭州:浙江大学,2017.
- [19] 黄怡,吴长福.基于城市更新与治理的我国社区规划探析——以上海浦东新区金杨新村街道社区规划为例[J].城市发展研究,2020,27(04):110-118.
- [20] 黄怡,李光雨,鲍家旺,吴长福.既有城市住区更新的功能提升与设施改造需求探析——以上海浦东新区金杨新村街道社区为例[J].时代建筑,2020(01):46-49.
- [21] 黄瓴,王思佳,林森.“区域联动+触媒营造”总体思路下的城市社区更新实证研究——以重庆渝中区学田湾片区为例[J].住区,2017(02):140-147.

- [22] 欧阳虹彬,叶强.社区更新机制的弹性:英国模式对中国的启示[J].城市发展研究,2015,22(12):63-69.
- [23] 黄鹤,张璐.北京西城老旧小区综合整治中的若干问题探讨[J].北京规划建设,2019(S2):125-132.
- [24] 石景山新闻网.中共石景山区第十二届委员会第四次全体(扩大)会议分组讨论情况通报[EB/OL].[2017-07-18].http://www.bjsjs.gov.cn/ywdt/sjst/20170718/9036993.shtml.
- [25] 八角街道.八角街道召开2018年街巷治理推进会[EB/OL].[2018-04-27].http://www.bjsjs.gov.cn/ywdt/sjst/20181127/12846080.shtml
- [26] 张伟.质的研究——访谈法探析[J].南昌教育学院学报,2013,28(05):123+132.
- [27] 赵燕菁.公众参与:概念·悖论·出路[J].北京规划建设,2015(05):152-155.
- [28] 倪炜.公众参与下的城市更新项目决策机制研究[D].天津:天津大学,2017.
- [29] 赵琳,贾超.中国建筑口述史文库·第四辑:地方记忆与社区营造[M].上海:同济大学出版社,2021.

## 参考文献

- [1] 方可.探索北京旧城居住区有机更新的适宜途径[D].北京:清华大学,2000.
- [2] 朱俊璇.包容性城市更新公众参与影响因素研究[J].建筑设计管理,2019,36(09):86-91.
- [3] 郭彦弘.从花园城市到社区发展——现代城市规划的趋势[J].城市规划,1981(02):93-101.
- [4] 石楠.从立法看加拿大的城市规划体系[J].国外城市规划,1990(03):39-44+38.
- [5] 张庭伟.社会资本社区规划及公众参与[J].城市规划,1999(10):23-26+30-64.
- [6] 张庭伟.政府、非政府组织以及社区在城市建设中的作用——“在全球化的世界中进行放权规划管理的展望”国际讨论会回顾[J].城市规划汇刊,1998(03):14-18+21-64.
- [7] 张庭伟.从美国城市规划的变革看中国城市规划的改革[J].城市规划汇刊,1996(03):1-7+65.
- [8] 孙施文,朱婷文.推进公众参与城市规划的制度建设[J].现代城市研究,2010,25(05):17-20.
- [9] 钱欣.浅谈城市更新中的公众参与问题[J].城市问题,2001(02):48-50+9.
- [10] 张文博,郭建军,张青萍.基于PPGIS公众参与的南京锁金村社区微更新研究[J].科技促进发展,2018,14(Z1):89-103.
- [11] 曾忠忠,张锦,张波,陈泳全.乡村建设评估指标体系研究[J].建筑师,2019(05):78-84.
- [12] 郭雅琼,胡海波.解读《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)调整方案》[J].现代城市研究,2018(11):65-72.
- [13] 钟晓华,寇怀云.社区参与对历史街区保护的影响——以都江堰市西街历史文化街区灾后重建为例

- [J].城市规划,2015,39(07):87-94.
- [14] 李斌,徐歆彦,邵怡,李华.城市更新中公众参与模式研究[J].建筑学报,2012(S2):134-137.
- [15] 戴晓晖.转型期中国大都市中心城旧区的中产阶层化研究[D].上海:同济大学,2007.
- [16] 张智强.“社区营造”模式下的农村社区更新研究[D].厦门:厦门大学,2013.
- [17] 匡晓明,陆勇峰.存量背景下上海社区更新规划实践与探索[A].中国城市规划学会,沈阳市人民政府.规划60年:成就与挑战——2016中国城市规划年会论文集(17住房建设规划)[C].中国城市规划学会,沈阳市人民政府:中国城市规划学会,2016:11.
- [18] 朱云辰.基于微观视角的旧城更新技术方法研究[D].杭州:浙江大学,2017.
- [19] 黄怡,吴长福.基于城市更新与治理的我国社区规划探析——以上海浦东新区金杨新村街道社区规划为例[J].城市发展研究,2020,27(04):110-118.
- [20] 黄怡,李光雨,鲍家旺,吴长福.既有城市住区更新的功能提升与设施改造需求探析——以上海浦东新区金杨新村街道社区为例[J].时代建筑,2020(01):46-49.
- [21] 黄瓴,王思佳,林森.“区域联动+触媒营造”总体思路下的城市社区更新实证研究——以重庆渝中区学田湾片区为例[J].住区,2017(02):140-147.
- [22] 欧阳虹彬,叶强.社区更新机制的弹性:英国模式对中国的启示[J].城市发展研究,2015,22(12):63-69.
- [23] 黄鹤,张璐.北京西城老旧小区综合整治中的若干问题探讨[J].北京规划建设,2019(S2):125-132.
- [24] 石景山新闻网.中共石景山区第十二届委员会第四次全体(扩大)会议分组讨论情况通报[EB/OL].[2017-07-18].
- [25] 八角街道.八角街道召开2018年街巷治理推进会[EB/OL].[2018-04-27].http://www.bjsjs.gov.cn/ywdt/20181127/12846080.shtml
- [26] 张伟.质的研究——访谈法探析[J].南昌教育学院学报,2013,28(05):123+132.
- [27] 赵燕菁.公众参与:概念·悖论·出路[J].北京规划建设,2015(05):152-155.
- [28] 倪炜.公众参与下的城市更新项目决策机制研究[D].天津:天津大学,2017.
- [29] 赵琳,贾超.中国建筑口述史文库·第四辑:地方记忆与社区营造[M].上海:同济大学出版社,2021.

## 图表来源

- 图1、图2、图5~图12:作者自绘。
- 图3、图4:CiteSpace软件分析生成表1~表3.作者自绘
- 表4:作者自绘,参考《老旧小区综合整治工作方案讨论稿(2017—2020年)》和参与反馈