



复旦城市治理评论

第4辑

唐亚林 陈水生 主编



社区营造与 治理创新



复旦城市治理评论

第4辑

唐亚林 陈水生 主编



社区营造与 治理创新

图书在版编目(CIP)数据

社区营造与治理创新/唐亚林,陈水生主编. —上

海:上海人民出版社,2019

(复旦城市治理评论;第4辑)

ISBN 978-7-208-15918-1

I. ①社… II. ①唐… ②陈… III. ①社区建设-研究-中国 ②社区管理-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 118215 号

责任编辑 赵荔红

封面设计 人马艺术设计·储平

· 复旦城市治理评论 第4辑 ·

社区营造与治理创新

唐亚林 陈水生 主编

出 版 上海人民出版社
(200001 上海福建中路 193 号)
发 行 上海人民出版社发行中心
印 刷 上海商务联西印刷有限公司
开 本 635×965 1/16
印 张 17.25
插 页 4
字 数 261,000
版 次 2019 年 7 月第 1 版
印 次 2019 年 7 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-208-15918-1/D·3434
定 价 75.00 元

《复旦城市治理评论》

第4辑 2019年

主办单位

复旦大学国际关系与公共事务学院

主编

唐亚林 陈水生

副主编

李春成 李瑞昌

编辑部主任

陈水生（兼）

编辑部副主任

孙小逸

编辑委员会

（以姓氏拼音排序）

陈晓原 陈水生 李春成 李瑞昌
刘 晔 孙小逸 唐亚林 周 帆

目 录

专题一 社区营造的理论及实证研究

“公”“私”比较视野下社区营造的策略及其经验反思

——基于上海社区花园实践案例的考察

/刘悦来 魏 闽 范浩阳 许俊丽 尹科雯 1

城乡社区可持续总体营造行动的顶层设计与行动能力建构

——基于成都市的经验考察 /江 维 26

社区共营的顶层制度设计与实操个案研究

——基于上海市嘉定区的考察 /徐晓菁 46

社区营造何以永续

——基于社区社会网络的分析 /李智超 邵天蓁 63

社区营造视角下广西乡城流动人口的适应性与聚居区公共空间

重构研究 /滕明兰 庞 娟 93

专题二 社区治理创新研究

城市社区治理模式转型：从党政主导型迈向赋能参与型

/李春成 魏诗强 111

社区公共空间秩序的协商治理生成逻辑研究 /胡晓芳 谢双鞠 133

“三社融合”：小岗村社区治理创新行动实践及其优化对策研究

/赵守飞 刘萍静 150

社区治理主体间的利益博弈与困境破解

——以商品房住宅小区 M 花园为例 /田祚雄 徐文娜 164

研究论文

自主治理何以可能？

——以广州市珍苑小区业委会的生长为例 / 颜昌武 罗 凯 187

“灾难孵化”视角下的中国城市危化品治理

——天津港“8.12”爆炸案例分析 / 陶志刚 张海波 205

包容性社区公共服务体系的构建：上海经验 / 郭 林 胡明光 233

城市区域发展评价体系探究

——一个可行的理论框架及来自广州的实证分析 / 姜晓晖 252

“公”“私”比较视野下社区营造的策略及其经验反思

——基于上海社区花园实践案例的考察

刘悦来 魏 闽 范浩阳 许俊丽 尹科雯*

【内容提要】 作为城市绿地的一种表现形式,社区花园建设对于高密度城市空间更新过程中需要解决的众多问题,包括可持续发展、社区营造、自然教育等重大问题都有着积极的作用。本文以上海创智农园和百草园为例,系统介绍了如何以社区花园为载体在高密度城市开展社区营造,并从“公”“私”比较视野,对这两种不同空间属性的社区花园在不同阶段上的参与主体和策略进行对比研究,在此基础上对社区花园的营造经验进行有机提炼和反思。本研究成果是基于作者团队为期5年的实践探索,旨在为促进高密度城市社区营造的多元参与和可持续发展提供解决方案。

【关键词】 社区营造;社区花园;多元参与;可持续发展;经验反思

20世纪90年代以来,中国快速城市化进程带来了大规模高强度的空间生产,大面积单一的功能区和大体量的规划项目使城市逐渐失去多样性活力。高密度城市由于人口密度高以及城市建设用地扩张速度快,产生了土地、能源、交通、环境等问题(李敏等,2015)。缺失的绿色空间、严重的环境污染以及快速的城市节奏,影响着人们的生活方式、环境感知和身体健康,而人类对自然的渴望缘于本性,长期远离自然的市民需要在自然环境中缓解生活压力,提高身心健康。当快速建设的绿地增量骤减,存量土地优化和因资源不均衡带来的衰败地区的更新成为城市建设面临的重大挑战(刘悦来等,2016)。从国际经验来看,如何提升公共空间品质,复合使用,调动社区民众的积极性,共同参与设计营造维护管理,是当前都市空间发展与社会治理的主要任务(刘悦来,2005)。

* 刘悦来,同济大学建筑与城市规划学院景观学系学者;魏闽,同济大学建筑学博士;范浩阳,国家一级注册建筑师;许俊丽,生态学博士;尹科雯,园艺学硕士。

2015年12月在北京召开的中央城市工作会议明确指出:城市工作要把创造优良人居环境作为中心目标,努力把城市建设成为人与人、人与自然和谐共处的美丽家园。要统筹生产、生活和生态三大布局,提高城市发展的宜居性。要增强城市内部布局的合理性,提升城市的通透性和微循环能力。要强化尊重自然、传承历史、绿色低碳等理念,将环境容量和城市综合承载能力作为确定城市定位和规模的基本依据。城市建设要以自然为美,把好山好水好风光融入城市。

上海作为我国高密度城市的代表,近年开始探索在放缓城市扩张速度以及中心城区开放绿地空间增量骤减的情况下,如何实现高密度城区的环境宜居和可持续发展。2014年底开始,上海率先在社会建设领域进行改革,其中市委“一号课题”成果《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》和涉及街道体制改革、居民区治理体系完善、村级治理体系完善、网格化管理、社会力量参与、社区工作者等6个层面的配套文件(简称“1+6文件”),是社会建设领域的纲领性措施,明确了社区自治的基调。2015年,上海市政府发布《城市更新实施办法》,旨在“适应城市资源环境紧约束下内涵增长、创新发展的要求,进一步节约集约利用存量土地,实现提升城市功能、激发都市活力、改善人居环境、增强城市魅力的目的”,从制度层面拉开城市更新的大幕。《上海市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出,“十三五”期末建设用地总规模不突破3185平方公里,而2015年上海全市建设用地总规模已达3145平方公里,这意味着建设用地增量只有40平方公里。新常态下的城市空间规划与存量土地更新优化,成为城市更新发展的主要方式。

在这样的背景下,上海各区政府和基层政府启动了不同名称的空间更新与社会治理行动,规划与土地系统自2015年起开展系列公共空间微更新行动(马宏,2016),希望可以摒弃以单纯的空间美学为主旨的空间设计营建,走向空间更新与社区建设的有机互动和融合,于是作者团队倡导的社区花园(community garden)系列微更新与社区营造相结合的实践,也逐渐开始被公众和基层政府所接受(刘悦来等,2017a;刘悦来等,2017b)。自2014年开始至2019年1月,作者团队直接参与设计营造的上海社区花园已经完成五十余个,经过培训而成长起来的培训者所完成的居住社区自治型小微社区花园三百余个,并初步形成以社会组织为纽带,链接社区

自治组织、志愿组织、企业团体的力量,形成与政府职能部门的合作伙伴关系,充分发挥政府、企业和民众的积极力量。社区花园植根于邻里生活,将田园自然回归城市社区,以公共空间的改善促进居民生产自治的能力和社会交往,打破邻里之间的隔阂,提升街区活力,不失为社区营造的有力途径,已经成为社区空间活力之源与和谐社会治理的重要支点(阳建强,2017;刘佳燕等,2017)。

一 社区花园:定义与类型

(一) 定义

社区花园是社区民众以共建共享的方式进行园艺活动的场地,其特点是在不改变现有绿地空间属性的前提下,提升社区公众的参与性,进而促进社区营造(刘悦来等,2016)。社区花园的概念起源于欧美,是城市绿地的组成部分,通常是将闲置土地分割成小块租借或分配给个人和家庭用于种植蔬果(钱静,2011;刘悦来等,2017)。经历过19世纪末期粮食短缺、失业危机、通货膨胀到20世纪末期城市环境问题、城市更新和社会运动高涨的各个阶段,社区花园已从最初的基本生活保障的食用功能转型为社区营造的空间载体(刘佳燕等,2017)。

面对现阶段我国存在众多社会问题,中共十九大特别强调,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,人民美好生活需要日益广泛,不仅对物质文化生活提出了更高要求,在民主、公平、正义、安全、环境等方面的要求也日益增长。在此背景下,社区花园成为让民众参与城市公共空间管理的途径之一,也成为让城市回归日常生活的“抓手”(王承慧,2018)。

虽然社区花园的概念来自欧美,但其倡导的都市田园生活并不是舶来品,而是植根于中华民族传统农耕文化中对理想诗意生活的向往和期待。数千年来,中华文明所孕育的城市人对自然的热爱和田园生活的向往,也是中华人文思想的延续和传承。传统的农耕文化对当代的城市生活产生着潜移默化的影响,社区花园作为都市农业在社区中的表达,是对自然和乡愁的记忆追寻、对传统的认同和回归(唐燕,2015)。中国城市居

民特别是大院时代的住居空间环境,经历过相当长时间的居民(大部分是单位内的安排)自主管理和运维,具有一定的群众基础,也为这种社区农园的发展带来一定的益处。

(二) 类型

关于社区花园的分类,尚没有统一标准。根据土地性质和空间使用可划分为街区型、住区型、校区型、园区型及其他类型;根据主体用户对象不同可划分为疗愈花园、银发乐园、儿童花园、五感花园等;根据用地规模可以划分为大、中、小型社区花园;根据组织发起性质可以分为有组织的自上而下型以及公众自发的自下而上型。

2014年12月上海四叶草堂青少年自然体验服务中心(简称四叶草堂^①)在宝山区一条废弃的火车轨道边建成第一个专业组织运作的社区花园;2016年6月培育出第一个住宅小区内的居民参与的社区花园;2017年获得超过上海9个行政区支持,以政府购买社会组织服务的形式,建成40个社区花园,至2019年初已发展至50余个,并逐步形成社区花园运作的四级架构:一级是首发的专业组织运作的社区花园,二级是逐步培育出的居委主导、居民参与的社区花园,三级是在示范基地影响和指导下居民自组织的社区花园,四级是社会广泛参与的城市种子漂流活动。

1. 专业组织运作的社区花园

由四叶草堂组织直接进行日常运作,以火车菜园和创智农园为代表的综合性社区花园,面积在2000平方米以上,功能复合程度较高,具有较为前沿的运作理念和较为专业的人力付出。

对于在地社区而言,专业组织运作的社区花园具有种植、儿童自然教育、社区公共客厅和文化空间的复合功能,成为社区营造的示范性基地;对于上海绿色自治地图整体版图而言,专业组织运作的社区花园承担了社区营造项目培训、孵化社区自组织的角色功能。

2. 居委主导、居民参与的社区花园

由专业组织培训,在地居委主导、部分出资,居民参与的社区花园,面积在200平方米以上,旨在激发居民互动和对社区公共事务的参与度、积

^① 上海四叶草堂青少年自然体验服务中心是一家致力于自然教育与体验、永续设计以及社区营造的民办非企业单位,是社区花园的倡导者和实践家。

极性。

此类社区花园现有五十余处,建成地多为老旧小区,设施较为陈旧,居民以老年人为主,社区花园作为社区参与的空间载体,由居委发动党员和楼组长带动其他居民,承担花园日常维护、活动组织的工作。社区组织培育时间较长的社区拥有自我管理的能力,新建成的社区自治氛围则比较弱。

3. 居民自组织社区花园

在专业组织指导和示范下,由在地居民自行设计、自发建设、自我管理的社区花园。此类社区花园已超过三百余处(这些大量的小花园是经过四叶草堂的转行业培训后进行自我升级的),一般面积较小,成本较低,但是在地居民建园护园的自发性、主动性、积极性较高,后期维护运营效果较好。

居民自组织社区花园具体由社区园艺爱好者聚集成群,在专业组织指导,街道政府授权、划地或自家门前展开实施,并不断吸纳社区其他居民逐步壮大,显著改变社区生活环境,更重要的是居民付时付力、自主维护、合力监督基础上的在地归属感、自豪感的提升,以及在人与人之间互动基础上邻里矛盾、社区事务的协商精神的变化。

4. “城市种子漂流”行动

市民通过与专业组织线上或线下的互动,获得相应的种子和工具并尝试在公共空间种植的活动,参与人数众多,辐射面域广,旨在向未来的支持者传递社区自治、公众参与理念,增加陌生城市中人与人之间的联系和温情。

以郁金香种球项目为例,2017年9月,“四叶草堂”对荷兰大使馆赠送的5000枚郁金香种球发起了认养行动,500份被认养郁金香的种子(3—50枚不等)中有80份被种植在公共空间,活动收到超过500份种植照片反馈,同时开展郁金香主题的儿童自作美术作品的展览和义卖,包括自闭症儿童在内的一千余人直接参与相关活动。

二 “公”、“私”比较视野下社区花园的营造实践

社区花园的建设目标是让城市居民参与到公共空间的建设中,拉近人与人、人与自然的关系,避免传统资本为导向的绿地景观建设。作者团

队在上海高密度城区已参与协助完成五十余个社区花园,分布在街区、住区、学校、园区以及商业楼宇屋顶等(刘悦来,2015;钱静,2011)。本文主要选择由企业支持的“公共开放街区型”—创智农园和由街道支持的“住区内部自治型”—百草园作为典型的案例,以对比分析“公”与“私”公共空间视野下社区花园在参与主体和发展概况方面的异同点,探讨在当下中国高密度中心城区中的社区花园营造策略。

(一)“公”视野下社区花园营造的案例选择:创智农园

“公”视野下的社区花园多为位于城市开放街区中的社区花园,面积相对较大,周边用地性质较为综合复杂,土地所有权属于政府,具体地块的建设管理权会因政策或规划的调整而有所改变。其出资方一般是政府和企业,拥有比较强势的话语权,营造主体一般由出资方引入第三方社会组织进行运营管理。创智农园(见图1)占地2200平方米,位于上海市杨浦区五角场街道创智天地片区,邻近上海四大城市副中心之一五角场商圈。创智农园东侧是江湾翰林住宅小区,西侧是和上海财大老旧小区相隔的围墙边界,南侧紧邻时尚的大学路和办公居住一体化的SOHO社区创智坊,北侧是正在建设的复旦管理学院,提供了丰富的商业和人口多样性。创智天地规划占地0.84平方公里,由杨浦区政府联香港瑞安房地产集团建设,投资规模100亿元,建成后总建筑面积100万平方米,形成以信息产业为主的高新技术产业集群。

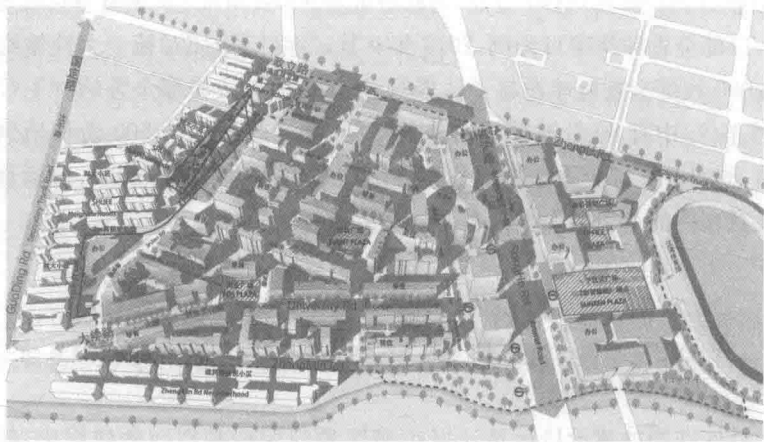


图 1 创智农园区位

2015年前后,杨浦区政府在双创背景下提出将创智天地园区延伸扩大成为“大创智地区”,带动周边区域的共同发展。大创智的规划中,创智农园地块被纳入重点“绿轴”的建设中。绿轴以锦建路大学路作为起点,向北穿过创智农园的所处地块延伸到三门路,而这条绿轴上首先作为切入点改造建设的选址就是创智农园的位置。这块土地规划性质为G15街旁绿地。因所处地块下有重要市政管线通过,未得充分利用,成为临时工棚和闲置地。2016年杨浦科创集团和瑞安集团借助“大创智”的开发机会将其再利用,并将其定位于“社区互动空间”,通过招投标的形式选择与自己理念相吻合的四叶草堂团队进行景观改造和社区营造,使创智农园成为上海市首个位于开放街区中的社区花园(见图2、图3)。



图2 创智农园鸟瞰

农园的建造体现了公众参与的不同维度:从社区企业设计师创作的墙面涂鸦,到复旦、同济学生以及周边居民个人志愿参与建造,再到社区花园展(community garden show)中源自园艺、景观、设计、空间创意、社区服务类单位或个人打造各具特色的迷你花园,农园利用充满活力的街区属性,将更多的力量召集起来成就社区的“边角料”(邹华华等,2017)。日常运维中,社会组织着力进行社区营造活动,多方链接资源,借助公众关系的议题,在高校、企业、政府和居民之间搭建沟通的平台和激发参与的兴趣。创智农园从自然教育、社区互动和日常服务三个方面,组织居民参与不同类型的日常活动。如通过开设朴门课程(permaculture)、科学动



图3 创智农园日常景观

手、土壤栽培、种子认知、小农夫、收割水稻等课程和活动开展自然教育,鼓励都市人多去土地里观察思考、动手实践,了解和认识自然界中的现象和发生规律,从而培养居民热爱自然、保护自然的观念;通过组织居民一起彩绘墙面、分享有机午餐、共建共享种子博物馆、举办农夫市集、销售农园果蔬等一系列互动活动,加强居民之间及居民与多方平台之间的沟通;通过让居民认建认养一米菜园,让居民参与农园的日常管理与维护,通过接待访问与参观,让更多的人了解、认识到农园,并最终为农园的日常运维做出服务与贡献(见图4)。

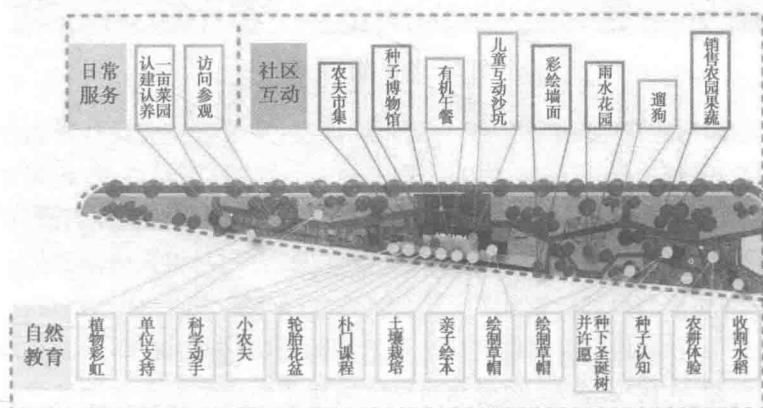


图4 创智农园活动分布

（二）“私”视野下社区花园营造的案例选择：百草园

“私”视野下的社区花园位于居住区内，面积相对较小，周边多为住宅建筑，内部居民较为稳定，土地所有权归全体业主。其资金来源主要有两个重要渠道，一是街道出资，居委会负责引导政策资金引入，并协调各方利益关系，支持业委会和社区自治组织开展工作；二是业委会使用自筹金或自治金建设。除此之外，还可以拓宽集资渠道，如企业的社区责任部门、基金会资助、社区商家的反哺、居民个人出资等方式集资。该类型社区花园由居委会或业委会管理，也可以由社区积极分子作为主导进行管理，拥有更高的居民参与性和自治性。

百草园（一期）占地 200 平方米，位于上海市杨浦区四平路街道鞍山四村第三小区内（见图 5），为 1950 年代的密集型居住区，是作为同济大学景观学系和杨浦区四平街道联合建设景观提升与社区营造基地来进行合作的。由街道牵头提供资金支持，居委会组织引导，同济大学景观学系设计指导，社会公益组织四叶草堂提供培力支持，以居民参与主导共建共享的形式进行营造和管理。

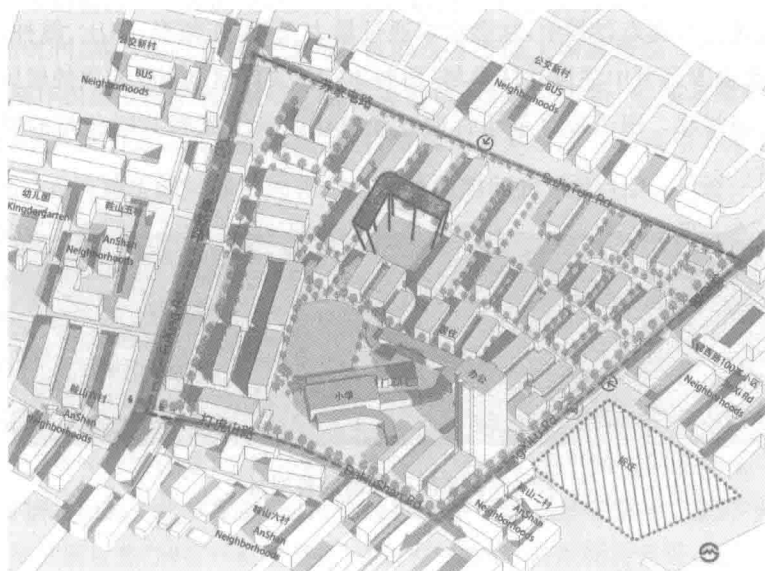


图 5 百草园区位

选址在鞍山四村第三小区主要有如下几点考虑:

第一,公共活动空间缺乏质量较差:鞍山四村第三小区的人均公共绿地面积为2.23平方米,中心广场缺少活动空间组织,造成绿地被踩踏损坏,维护状态差。

第二,小区老龄人口比例高:鞍山四村第三小区总人口6800人,其中60岁以上老龄人占23.5%,多数为20世纪单位分配的小户型住户。虽然有不少租房居民,但人口关系较为稳定,长期邻里关系和谐。

第三,小区自治基础较好:居委会组织能力较强,社区内已经存在园艺自治社团组织^①,小区园艺爱好者较多,传统农业文化和家庭园艺的兴趣习惯在小区里的阳台、入户绿地中能看到不少痕迹。

百草园的用地性质为居住区附属绿地,为小区业主共有产权。在设计之初,团队充分征求社区居民意见和建议,以民意为本。设计过程中通过多次组织工作坊,特别是儿童参与的“小小景观设计师”活动,从儿童友好视角进行构思。从图6百草园建造前后的景观对比可以看出,老旧社区常见闲置荒地在居民参与的过程中转变为友好型社区花园的巨大变化。在营造过程中,社会组织通过培力支持,在整形、培土、撒种、扦插、覆盖等环节中注重社区参与,历时30天,共计超过300人次的居民参加实施活动。图7是百草园营造过程中社区亲子家庭共同参与的厚土栽培。



图6 百草园建造前后景观对比

^① 该园艺自治社团为芳邻花友会,成立于2015年,由一群爱好园艺的社区居民组成,相互分享交流自己的园艺养护种植经验。2018年底,有成员40人。



图7 百草园营造过程

百草园以长者为主的芳邻花友会和幼童为主的小小志愿者团队两个自治组织正在逐渐形成规范化的制度体系,在建立社区协商议事机制、监督执行和制定评价效果标准等方面还需要更长时间的实践探索。花友会在百草园营造中发挥着关键作用,会长梳理了花友会名单,统计每个人的空闲时间,结合他们各自的特色特长以及各个施工阶段所需要的主要能力,制作出施工排班表,组成了浇水施肥组、捡拾垃圾组、整理花园组等。花园的开放动工以及花友会的号召,带动了更多小朋友和成年人的共同参与。没有施工经验的居民花了一个月的时间建成施工队,不到一星期就完成百草园。大家普遍反映参与的意义远比效率的价值重要。小小志愿者建立微信群讨论花园值班、广场舞大妈空间矛盾的问题,社区养狗的问题等,这些超越花园空间的讨论,更是加深了孩子们对社区以及社会的责任感。社区花友会和小小志愿者组织在居委会的引导下以不同形式的活动组织居民共同参与。如通过社区居民联合社会组织,在百草园举办二十四节气户外课堂,记录植物小档案,引导孩子在不同时间不同季节探索事物的动态变化与发展,加深参加者对所了解自然的认知,达到“知其然,知其所以然”的自然教育目标;通过厚土栽培、营建螺旋花园、认养一米菜园、建立植物漂流站等活动,让居民在参与活动的同时加深人与人、人与自然之间的链接(见图8)。