

博士论丛

旧住宅区改造的民意回归 —— 以上海为例

Regression of Inhabitant Aspiration in Residential District Renewal
—— A Case Study in Shanghai as an Example

刘勇 著

中国建筑工业出版社
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

博士论丛

旧住宅区改造的民意回归 ——以上海为例

Regression of Inhabitant Aspiration in Residential
District Renewal

——A Case Study in Shanghai as an Example

刘勇 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

旧住宅区改造的民意回归——以上海为例/刘勇
著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 1

(博士论丛)

ISBN 978-7-112-13951-4

I. ①旧… II. ①刘… III. ①居住区-旧房改造
IV. ①TU984. 12

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 006707 号

旧住宅区的更新改造一直是城市规划领域关注的一个重要问题。本书关注改造过程中的居民意愿, 主要分为 5 章: 第 1 章导论、第 2 章 1949 年以来的上海旧住宅区改造历程、第 3 章上海旧住宅区更新改造中的居民意愿、第 4 章居民意愿的影响因素、第 5 章旧住宅区改造的民意回归途径。

本书可供城市规划、建筑学等方向的从业人员以及相关的政府工作人员学习参考。

* * *

责任编辑: 杨虹 田立平

责任设计: 董建平

责任校对: 王誉欣 陈晶晶

博士论丛

旧住宅区改造的民意回归 ——以上海为例

刘勇 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

霸州市顺浩图文科技发展有限公司制版

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 11½ 字数: 218 千字

2012 年 4 月第一版 2012 年 4 月第一次印刷

定价: 32.00 元

ISBN 978-7-112-13951-4

(22002)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

摘 要

旧住宅区的更新改造一直是城市规划领域关注的一个重要问题。本书关注改造过程中的居民意愿，主要着眼于三个方面：首先通过实证案例研究，检验上海市正在进行的旧住宅区更新改造在多大程度上体现了居民的意愿；其次通过理论推导和数据分析，找出旧住宅区更新改造当中影响居民意愿实现的因素；最后通过分析当前发展趋势、借鉴先进经验，探讨如何改进当前的综合改造方式，使得居民的意愿得到更加充分有效的表达。

关键词：旧住宅区；更新改造；居民；意愿

本项目受以下基金项目资助：

国家自然科学基金（项目批准号：51008187）

2008 年度上海大学创新基金

上海高校选拔培养优秀青年教师科研专项基金（SHU08079）

Abstract

In the field of urban planning, old residential district renewal is always an essential issue. The report pays attention to inhabitants' aspiration in the residential district renewal in Shanghai. The main aim of the report can be divided into three aspects: the first aim is to check which degree the renewal has embodied the aspiration of the inhabitants by case studies; the second is to find out the facts affecting the achievements of the inhabitants' expectation during the renewal by theoretical derivation and data analysis; the third is to discuss how to improve the renewal so as to express the inhabitants' expectation fully and effectively by analysis of current trends and learning the advanced experience.

Keywords: Old Residential District; Renewal; Inhabitants; Aspiration

序 一

旧住宅区的更新改造是城市发展过程中需要持续关注的一个问题。进入 21 世纪，在“创建和谐社会”、“实现全面小康”的背景下，对民生的关注成为一个热点。相应的，对旧住宅区的改造，不仅包含对基本居住环境的改善，也相应承担提升居住品质的任务。居民是使用者，因此在改造过程中充分反映居民的意愿是非常必要的。那么，当前的工作是否充分体现了居民的意愿？还存在哪些不足？如何改进？刘勇同志这本书就是针对上述问题所进行的研究成果。

刘勇同志自 1998 年开始读我的硕士和博士，主要研究方向为住房与社区发展。读书期间参加了许多关于住区规划与改造的课题，2003 年参与了上海市住宅发展局组织的《上海市旧住宅区综合改造技术导则（纲要）》的编制工作，积累了一些工作经验。难能可贵的是，在查阅大量国内外文献资料的同时，对上海市第一批综合改造小区进行了艰苦的社会调查，并组织了问卷调查，取得了大量第一手资料，对当前旧住宅区中存在的问题有了切身的体会和认识。因此，论文有血有肉，言之有物，提出的论点也较为切实具体。

论文从居民视角出发，对当前的改造方式进行了较为系统的批判性反思，指出当前的改造虽然有所改进，但仍然是先前方式的延续。重视外在物质空间的改善，缺乏对人的需求的切实关注。论文采取实证研究和理论研究相结合的方式，量化居民的满意度，并从制度层面找出影响居民意愿的深层次因素。同时，论文较为系统地提出了促进民意回归策略架构，既有空间规划对策，又有组织发展对策，还有促进利益表达机制方面的建议。此外，对当前改造中的细节如何改进也提出了较为可行的建议。论文对当前的具体改造工作以及今后类似的改造有着重要的参考价值。

城市规划应该切实地体现“以人为本”的宗旨，希望刘勇同志的这本书能够引发更多关于这方面的讨论和思考，更好地促进城市规划为人民服务。

王仲谷

2010 年 5 月 1 日

序 二

我长期从事城市规划管理工作。刘勇在读博士生期间，曾向我收集相关资料，探讨相关问题，我们相识、相知，成了忘年交。

刘勇博士论文研究的课题引起了我很大的兴趣，一是因为旧住宅区改造是城市发展的重要命题，但系统性的研究不多见，尤其是博士生做这方面的研究更难能可贵。二是城市规划和建设贯彻以人为本的科学发展观要落到实处，判断和提高旧住宅区改造的效果，是住在这里的居民说了算。刘勇博士的论文从民意的角度审视旧住宅区的改造，抓住了问题的核心。由于所见略同，促进了我们之间的交流。

刘勇博士的论文，比较全面地阐述了国内外有关民意研究的理论和动态，简要回顾了上海旧住宅区改造的历史和现状，慎重选择了旧住宅区改造的案例，仔细设计了居民意见采集的项目，综合分析了居民意见的影响因素，在此基础上，提出了旧住宅区改造发展的对策。论文内容扎扎实实，一丝不苟，反映出作者务实、求实的研究作风，真可谓言不虚出，文以实佳。

根据论文出版要求，刘勇博士对论文进行了修改调整，简略了论文中的程式化部分，突显出论文两个鲜明的特点：其一，案例选择的典型性和民意采集的全面性。表面上看，这是一件实务性的工作，其实，案例是否典型决定了研究是否具有普遍意义。居民意见的全面、周到，才能捕捉到真切的民意，才能促进旧住宅区改造回归民意。这对于论文研究实现预期目的至关重要。其二，深入分析居民意见的影响因素。居民包括不同性别，不同年龄，不同文化背景的人群，他们各有不同的需求；居民的需求又随着经济社会的发展不断地扩大和提高。旧住宅区改造应当满足不同人群不断发展的需求，一旦这些需求得不到满足，就会产生各种意见。论文追根溯源，深入分析了居民意见的各方面影响因素，使人正确理解并充分认识民意，有的放矢，提出旧住宅区改造发展的对策，使旧住宅区改造真心实现以人为本，科学发展。城市规划是一门应用型的综合性学科，是一种政府行为。刘勇博士的论文，不论对于学科发展还是公共行政关注民生，都给予许多启迪。

耿毓修

2010年3月31日

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 研究的背景	1
1.1.1 住宅建设的一般规律	1
1.1.2 上海旧住宅区改造现状	1
1.1.3 当前国内的社会背景	2
1.1.4 当前国内制度环境的新动向	3
1.1.5 问题的本质	6
1.2 研究的问题	6
1.3 研究的目的	7
1.4 选用的实证案例	8
1.5 结构安排	8
第 2 章 1949 年以来的上海旧住宅区改造历程 ¹	9
2.1 上海旧住宅区改造的第一阶段：1970 年代末期以前	9
2.1.1 旧住宅区概况	9
2.1.2 旧住宅区的改造方式	9
2.1.3 改造的规模与运作	11
2.2 上海旧住宅区改造的第二阶段：改革开放至 1980 年代末期	11
2.2.1 旧住宅区概况	11
2.2.2 旧住宅区的改造方式	12
2.2.3 改造的规模与运作	13
2.3 上海旧住宅区改造的第三阶段：1990 年代至 21 世纪初	14
2.3.1 旧住宅区概况	14
2.3.2 旧住宅区的改造方式	15
2.3.3 改造的规模与运作	16
2.4 上海旧住宅区改造的第四阶段：21 世纪初期至今	17
2.4.1 旧住宅区概况	17
2.4.2 旧住宅区的改造方式	17
2.4.3 改造的规模与运作	20
2.5 总结	20
2.5.1 改造方式：从单一方式逐渐走向综合化	20
2.5.2 改造内容：逐渐从单一物质环境改善向综合改善转变	21
2.5.3 改造规模：逐渐加大	21
2.5.4 改造主体及作用变迁：政府与市民	21
第 3 章 上海旧住宅区更新改造中的居民意愿	23
3.1 对上海市旧小区“平改坡”综合改造小区的选择	23

3.1.1	小区选择的原则	23
3.1.2	选择的小区	24
3.1.3	选择小区的概况	24
3.2	问卷的设计及发放	26
3.2.1	问卷的设计	26
3.2.2	调查员的培训及问卷的发放	26
3.3	受访者总体状况描述	26
3.3.1	受访者概况	26
3.3.2	受访者人群特征	32
3.4	居民对旧小区“平改坡”综合改造的总体看法	32
3.4.1	居民对当前改造重点的看法	32
3.4.2	居民对改造方式的看法	33
3.4.3	居民对改造内容的总体看法	35
3.4.4	居民对改造效果的评价	38
3.4.5	参与意愿	41
3.4.6	出资意愿	41
3.5	小结	43
第4章	居民意愿的影响因素	45
4.1	改造内容体现出的问题	45
4.1.1	居民对改造内容的要求	45
4.1.2	当前改造内容存在的问题	56
4.1.3	改造规划体现出的问题	57
4.1.4	小结	58
4.2	影响居民对改造方式评价的因素	58
4.2.1	考察影响居民评价改造方式的着眼点	58
4.2.2	客观影响因素	59
4.2.3	主观影响因素	66
4.2.4	小结	67
4.3	影响居民公众参与的因素	69
4.3.1	公众参与的现实情况	69
4.3.2	居民期望的参与途径	70
4.3.3	客观因素：小区管理机构和组织存在的问题	71
4.3.4	主观原因：居民的参与意愿	75
4.3.5	小结	79
4.4	影响居民评价结果的因素	80
4.4.1	考察影响居民评价改造结果的着眼点	80
4.4.2	客观影响因素	80
4.4.3	主观影响因素	92
4.4.4	小结	92
4.5	影响居民出资意愿的因素	93
4.5.1	影响居民出资意愿的客观因素	93
4.5.2	影响居民出资意愿的主观因素	95

4.5.3 小结	96
4.6 专业领域的影响：当前更新改造规划对居民意愿的影响	96
4.6.1 当前城市规划发展阶段产生的问题	96
4.6.2 规划理论自身发展的问题	98
4.6.3 更新改造规划决策过程存在的问题	104
4.7 内部发展压力的影响：当前中国社会转型对居民意愿的影响	107
4.7.1 社会转型过程中国家与社会相互关系变化产生的问题	107
4.7.2 社会转型中弱势群体 ¹ 权利失衡的问题	112
4.8 外部发展压力的影响：城市发展压力对居民意愿的影响	114
4.8.1 城市竞争力影响下出现的问题	114
4.8.2 现阶段城市发展政策导向出现的问题	117
4.9 总结	120
4.9.1 实证研究体现出的影响居民意愿的表面因素	120
4.9.2 理论和背景研究体现出的影响居民意愿的根本因素	121
4.9.3 从居民角度对影响居民意愿因素的解释	122
第5章 旧住区改造的民意回归途径	124
5.1 宏观领域的制度建设	124
5.1.1 规划领域：制定公平导向的空间规划对策	124
5.1.2 政府层面：制定增加就业导向的社区发展对策	129
5.1.3 组织机构：制定健全管理机构、培育中介组织的组织发展对策	132
5.1.4 完善弱势群体的利益表达机制	135
5.2 对旧住宅区规划体系的进一步完善	136
5.2.1 开展旧住宅区的普查工作	136
5.2.2 制定多样性的标准	138
5.2.3 制定新的旧住宅区更新改造规范	140
5.2.4 制定系统的全市范围的旧住宅区更新改造规划	140
5.3 对改造内容的进一步研究	141
5.3.1 加强对旧住房改造的研究和应用	141
5.3.2 推动旧住宅改造的产业化	149
5.4 对改造方式的进一步优化	151
5.4.1 强化宣传	151
5.4.2 各方的角色	151
5.4.3 提倡小规模改造	154
5.4.4 旧住宅区物质环境规划与社区发展规划相结合 ⁴	156
5.5 对改造中公众参与行为的进一步强化	159
5.5.1 将居民参与的工作内容纳入到旧住宅区更新改造的工作程序中去	159
5.5.2 规划中居民的参与必须保证讨论者之间的平等地位	160
5.5.3 实施具有居民参与内容的规划工作是一个比较漫长的过程	160
5.5.4 需要建立一个长期为住区工作服务的、训练有素的技术支持组织	161
5.6 对改造中资金来源途径的进一步拓展	163
参考文献（中文部分）	164
参考文献（英文部分）	171
致谢	175

第 1 章 导 论

1.1 研究的背景

1.1.1 住宅建设的一般规律

住宅问题一直是城市规划领域关注的重要课题,也是城市政府所必须解决的一个难题。根据住宅发展的一般规律以及发达国家的经验,住宅建设一般经历以下三个阶段¹:

第一阶段,城市化水平低于 40%,人均国民生产总值低于 1000 美元,其人均居住面积低于 8m^2 ,属于全面满足城市住宅数量需求时期,城市大规模新建住区,采用最低的居住基本标准——每户一套住房。

第二阶段,城市化水平在 40%~70%,人均国民生产总值超过 1000 美元,其人均居住面积在 $8\sim 15\text{m}^2$,采用城市住房合理的居住标准——人均一间房。这一阶段是从注重住房数量积累转向数量与质量并重,从大量新建住区逐渐转向新建与改建旧有住区并重的时期。

第三阶段,城市化程度超过 70%,人均国民生产总值超过 1 万美元,其人均居住面积超过 15m^2 。这是全面满足住房质量时期,采用的是舒适保健的城市住房居住标准——优化的居住环境和完善的住房设备,城市建设集中于对旧住宅区的更新、改造。

与世界各国人口老龄化社会发展趋势相似,一个国家的旧住宅占住宅总量的比例将随着该国城市化、工业化和经济发达程度的提高而增大。随着我国的城市住宅建设由规模数量型阶段向质量提高型阶段转变,旧住宅区持续有序的更新改善变得越来越重要。

1.1.2 上海旧住宅区改造现状

改善居住条件,提高居住水平,一直得到上海历届市委、市人民政府的高度重视。随着上海经济持续快速增长,上海的住宅建设也获得了空前的大发展。截至 2003 年年底,上海市共有各类住宅约 3 亿多 m^2 ,人均居住面积

1 转引自:王晓鸣,李桂青.住宅老化机理与维修决策评价.武汉工业大学学报增刊,1998(9): 51-55.

从 1990 年代初的 6.6m^2 增加到 2003 年年底的 13.8m^2 ，上海人的居住水平有了较大幅度的提高¹。

与此同时，根据上海市委、市人民政府有关工作要求，不断探索旧小区住宅改造的新路，上海市从 1999 年开始在全市范围内逐步开展了平改坡工程。2003 年年底，累计完成平改坡 5700 幢，总建筑面积约 1141万 m^2 ，受惠居民约 19 万户。其中，实施变频供水改造，取消屋顶水箱 2245 个，受益居民 4.3 万户²。

在平改坡基础上发展的旧小区平改坡综合改造，将平改坡和房屋综合整治有机结合，通过“穿新衣、戴新帽、换内胆”，并结合环境整治、房屋整修和完善配套设施，增加住宅科技含量，提升旧小区的整体质量。2004 年，旧小区平改坡综合改造列入市政府实事工程，年内计划完成 30 个小区改造，目前实际完成 41 个旧小区平改坡综合改造项目，总建筑面积达 250万 m^2 ，4.39 万户居民直接受益³。

应该说，目前正在推进的“旧小区平改坡综合改造”拉开了新世纪上海市旧住宅区改造的序幕⁴。并且上海市对旧住宅平改坡的做法在全国具有很强的示范意义，全国的特大城市基本上都在效仿上海的做法⁵。

1.1.3 当前国内的社会背景

20 世纪 90 年代以来，我国开始了社会结构和经济体制的转型，市场导向的改革打破了计划经济体制下形成的城市利益格局，在给城市注入生动活力的同时也导致城市社会不断分化，城市阶层开始出现。2001 年中国社科院发布《当代中国社会阶层研究报告》，对目前的社会阶层情况作了比较权威的论述，十大阶层出现⁶；各阶层之间的社会、经济、生活方式及利益认同的差异日益明晰化⁷。与之并存的是位于整个城市阶层中下层的中低收入

1 相关网页（查询日期：2005.08.21）：

http://www.shfdz.gov.cn/common/doc_detail.jsp?id={69CB0C8C-A229-4750-B395-2BD6C3A2B242}。

2 相关网页（查询日期：2005.08.21）：

http://www.shfdz.gov.cn/common/doc_detail.jsp?id={69CB0C8C-A229-4750-B395-2BD6C3A2B242}。

3 相关网页（查询日期：2005.08.21）：

http://www.shfdz.gov.cn/common/doc_detail.jsp?id={69CB0C8C-A229-4750-B395-2BD6C3A2B242}。

4 同上。

5 在网上可以查到全国的特大城市在 2004 年几乎都在效仿上海的“平改坡”做法。

6 包括：国家与社会管理者阶层，经理人员阶层，私营企业主阶层，专业技术人员阶层，办事人员阶层，个体工商户阶层，商业服务人员阶层，产业工人阶层，农业劳动者阶层，城乡无业、失业、半失业人员阶层。

7 用以考察贫富差距及社会分化的指标为“基尼系数”。吴忠民在《中国现阶段贫富差距扩大的问题分析》中认为，近年来中国居民基尼系数的变化迅速提高，1996 年为 0.375，1997 年为 0.386，到 2000 年为 0.414。国际上通常将 0.4 作为社会分层严重警戒线，超过这一标准就意味着社会分配存在严重的不公。同一时期比较，美国为 0.41，英国为 0.37，印度为 0.297，俄罗斯为 0.48（吴忠民，2001）。

人群的一系列问题开始出现并迅速扩大。

由于长期以来我国实行广就业、低工资政策和城乡二元经济及管理体制，城市形成了几近均等的社会结构，位于社会结构中下层的相关问题不突出。而随着社会转型，社会阶层的进一步分化，与中低收入群体相关的问题特别是弱势群体问题、城市贫困问题凸现，目前我国面临的此类问题十分复杂，不仅具有发展中国家的一般特征，而且带有明显的社会转型期的特殊性，已经对我国城市的外向扩张和内向发展产生了前所未有的冲击（苏勤等，2003）。

转型期出现的城市中低收入人口规模庞大，来源广泛，构成复杂，有劳动能力和劳动意愿的人口占绝大比重，具有明显的结构性特征（苏勤等，2003）。阶层的分化与空间的分化是相辅相成的，体现在空间上就是住宅区的分化，王颖（2002）将现有的城市社区分为五种类型，即传统街坊社区、单位公房社区、高收入商品房社区、中低收入商品房社区以及社会边缘化社区。商品房社区主要承载城市中高收入群体，中低收入群体主要集聚在其他三种类型的社区当中。作为在计划经济时代大量建设的单位公房社区，承载了大部分的中低收入群体，特别是低收入群体，这些旧住宅区的问题必将凸现出来。

1.1.4 当前国内制度环境的新动向

改革开放至今，中国的经济发展持续高速稳定发展，中国城市的面貌发生了翻天覆地的变化。同时，还应该看到，在经济和城市建设高速发展的同时，国内的制度环境在最近几年出现了一些新的动向。

1. 政治上提出“和谐社会”的概念

党的十六届四中全会在我们党的历史上第一次提出和阐述了“构建社会主义和谐社会”的科学论断。2005年2月19日，中共中央举办的省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班在中央党校开班。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛在开班式上作了重要讲话，并提出构建“社会主义和谐社会”的任务。

胡锦涛指出，“实现社会和谐，建设美好社会，始终是人类孜孜以求的一个社会理想……我们所要建设的社会主义和谐社会，应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。民主法治，就是社会主义民主得到充分发扬，依法治国基本方略得到切实落实，各方面积极因素得到广泛调动；公平正义，就是社会各方面的利益关系得到妥善协调，人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理，社会公平和正义得到切实维护和实现；诚信友爱，就是全社会互帮互助、诚实守信，全体人民平等友爱、融洽相处；充满活力，就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重，创造活动得到支持，创造才能得到发挥，创造成果得到肯定；

安定有序,就是社会组织机制健全,社会管理完善,社会秩序良好,人民群众安居乐业,社会保持安定团结;人与自然和谐相处,就是生产发展,生活富裕,生态良好。这些基本特征是相互联系、相互作用的,需要在全面建设小康社会的进程中全面把握和体现。”¹

可以看出,报告中将民主法治和公平正义放在了首要的位置,社会的发展强调“和谐”,与以前提出的“效率优先、兼顾公平”的分配原则相比,其内容指向的变化引人注目。

著名社会学家、中国社会科学院学术委员会委员陆学艺,日前在接受香港《大公报》采访时指出,构建和谐社会,面对社会矛盾和问题,最迫切的任务是协调好各阶层利益关系,竭力避免个别的局部利益冲突转化为整体的社会冲突²。并指出:

第一,政府必须充分考虑和兼顾不同地区、行业、阶层、群体的利益,充分考虑社会各方面的承受能力。第二,要特别关注困难群体,改善就业环境,解决劳动者权益维护中的实际问题,解决困难群体就业和社会保障问题。第三,要建立健全社会利益的沟通渠道和协调机制,运用政策、法律、经济和行政等手段,采取教育、协商、调解等方法,妥善解决在新形势、新条件下的群众内部利益矛盾,沉着、冷静地处理好群体性突发事件。

《2005年中国社会蓝皮书》提出了构建和谐社会的总体目标:扩大社会中间层,减少低收入和贫困群体,理顺收入分配秩序,严厉打击腐败和非法致富,加大政府转移支付的力度,把扩大就业作为发展的重要目标,努力改善社会关系和劳动关系,正确处理新形势下的各种社会矛盾,为建立一个更加幸福、公正、和谐、节约和充满活力的全面小康社会而奋斗。

陆学艺认为,首先要实现社会公平,才能协调各方面的社会关系,最终实现社会和谐稳定。而目前在中国,起点公平、机遇公平、结果公平都没有能较好地实现。同时,建立和谐社会,就应该继续深化改革。现在市场经济的框架已经基本搭建起来了,但社会体制改革却严重滞后,包括社会保障、教育、土地、财政、就业、户籍等。

应该看到,追求经济社会的协调发展,避免贫富差距过大,成为今后的社会发展的重点。从另外一个层面看,关注民生,关注弱势群体,促进社会各阶层的均衡发展,在政治上得到肯定。

2. 经济上提出全面小康的目标

2000年,中国人民生活总体上达到了小康水平,中共十六大报告又提

1 相关网页(查询日期:2005.08.19): http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-02/19/content_2595497.htm.

2 相关网页(查询日期:2005.08.19): http://www.cpirc.org.cn/news/rkxw_gn_detail.asp?id=4146.

出了全面建设小康社会的新目标。总体上的小康是一个发展不均衡的小康，全面建设小康社会将缩小地区、城乡、各阶层的差距。到 2000 年，中国尚有 3000 万人温饱没有完全解决。城镇也有一批人口在最低生活保障线以下。还有相当数量的人口虽然温饱问题得到解决但尚未达到小康。全面建设小康社会，体现社会主义共同富裕原则。全面建设小康社会，惠及十几亿人口，所有现在没有达到小康水平的，都要努力争取尽快达到。

改革开放初期，考虑到我国的实际情况，我们采取“让一部分人、一部分地区先富起来”的政策。从 20 年来的实践来看，这一政策对大多数人确实起到了激励和带动作用。但我们的目标是达到共同富裕，这就要求我们要十分注意发展中的不全面、不平衡问题。从目前来看，我国社会发展的不平衡主要表现在城乡不平衡、地区不平衡和个人收入的不平衡，这也是弱势群体问题凸现的重要原因。如果不尽快创造条件帮助弱势群体走上富裕道路，那么即使一部分人很富，也体现不出社会主义的优越性；即使一部分地区发展很快，也不是我们所追求的共同富裕。积极关注和支持弱势群体，帮助他们尽快致富，既是全面建设小康社会的应有之义，又是实现全面建设小康社会目标的重要途径。

全面小康，根本上就是弱势群体、处于社会中下层群体的小康。因此，全面小康目标的提出，使得这些群体的生活标准在经济目标上得以确定。

3. 法律上将保护私有财产写进《宪法》

2004 年 3 月十届全国人大二次会议通过对《宪法》的 13 项修改¹，其中包括：第四项，完善土地征用制度；第六项，完善对私有财产保护的规定；第七项，增加建立健全社会保障制度的规定；第八项，增加尊重和保障人权的规定……从《宪法》修改的内容来看，体现了社会公平和保护社会弱势群体的特点。

(1) 完善土地征用制度，使得土地征用手续合理，安置恰当，避免出现野蛮征地情况，使得弱势群体的合法的居住权得到法律上的保障。

(2) 完善对私有财产保护的规定，第一次将保护私有财产的内容写进《宪法》。保护私有财产，对于占有有限资源的弱势群体来说，更有现实意义。

(3) 增加建立健全社会保障制度的规定，其目的是使得处于社会中下层群体的生活保障得到法律上的保障。

(4) 增加尊重和保障人权的規定，使得弱势群体的呼声得以受到重视。

对《宪法》的修改，使得弱势群体、处于社会中下层群体的法律保障得以确定。

1 相关网页（查询日期：2005.08.19）：<http://jxlib.gov.cn/xxzx/xfxx.htm>.

4. 公众意识上民主的要求和参与的意愿逐步提高

对于处于社会中下阶层的群体,虽然与社会中上层群体比较而言他们是弱势群体,但他们不应被看成是“价值弱势”,不应贬损他们的价值。弱势群体对社会的贡献及其社会价值应得到充分肯定。弱势群体主要表现为经济弱势的特点,至于他们的收入相对较低,是历史、体制等多方面原因造成的,不能以此来贬低他们的价值。弱势群体中的另一部分人,如亏损企业职工、下岗失业人员、退休职工等,虽然他们当下对社会的贡献较少,甚至需要国家、社会给予扶持和救助,但他们曾经对社会做出过重要贡献,其社会价值同样应该给予肯定,他们对国家和社会所付出的劳动,理应受到党和政府以及全社会的尊重 and 爱护。同时,我们也应该看到,弱势群体身上潜藏着巨大的潜在价值,如果加以正确的开发和利用,就可能对社会发挥不可估量的贡献。许多个体之所以成为弱势群体,并非因为自己能力差、文化低、无专长、素质不高,而是由于种种原因造成的,只要为其创造一定的条件,他们就可以充分发挥自己的聪明才智,实现自己的社会价值。随着社会的发展,他们的民主意识和参与国家与社会事务的要求也在提高。

1.1.5 问题的本质

总的来讲,关注公平,关注民生成为现阶段的重点。

与发达国家类似,我国在经济快速发展的同时,社会公平和民主的问题凸显出来。应该看到,一方面,社会中下阶层的民主意识不断增强,民主要求不断提高;另一方面,国家和政府也不断制定相关的政策和措施来解决这些问题。反映在社会发展当中,这个阶段就表现为制约社会发展的矛盾逐步的产生,解决矛盾的手段也逐步出现。但从历史的角度来看,当前的社会转型还处于初期阶段,所产生的矛盾对社会发展的制约影响还没有完全展现出来,而用于解决矛盾手段的效应还有待检验。

评价不同的城市规划和城市政策的尺度有三个:一是效果,即在一定期限内是否解决了需解决的问题;二是效率,即好的投资回报,或者是较少的经济代价;三是公正性,即政策的分配效果,通过规划和政策的实施,哪些社会群体受益,哪些社会群体的利益受损(Couch, 1990)。

旧住宅区的更新改造实际上就是改善民生的一种手段,并且可以预测,随着我国的城市逐步跨入住宅建设的第二阶段,在今后很长一段时间里,旧住宅区的更新改造将是城市发展过程中关注的一个重点,因为对旧住宅区的改造不仅面临物质环境老化的压力,也是社会均衡、和谐发展的必然要求。

1.2 研究的问题

从宏观上来讲,本书关注的问题是探讨改善民生政策和措施的效应问题。研究的问题可以这样表达:

1. 当前的政策和方式的实际效应如何?
2. 影响这些政策和方式有效发挥作用的因素是什么?
3. 如何改进当前的政策和方式使其更有效地发挥作用?

在微观层面,本书关注的是当前上海市正在进行的旧小区“平改坡”综合改造。对应上述表达,如果站在实施的主体——政府的立场,研究的问题可以这样进行表述:

1. 当前的综合改造活动产生的实际效果如何?
2. 影响综合改造活动有效发挥作用的因素是什么?
3. 如何改进当前的综合改造方式使其更加有效地改善居民的生活?

从研究的客体来讲,本书关注的研究客体是居民,站在居民的角度进行研究。应该看到目前的改造基本还是局限于政府行为,从政府立项,到政府实施,到政府总结,我们所能看到的关于“平改坡”的资料、信息以及研究都是基于政府的立场。政府所做工作的实质是为中低收入居民提供的一份住房福利,通过改善中低收入居民的居住环境,提高他们的生活水平,从而实现社会公平,从更高层面来看,这项工作是政府为实现“和谐社会”而采取的一项措施。而从另一个角度来看,居住区的主体是居住在其中的居民,在目前经济条件有限的情况下,政府的工作是否满足了居民的需要,政府的预期是否体现了居民的预期,将直接关系到政府目前采取的这项工作是否有效,关系到能否最大限度地改善居民的居住条件。政府的工作在多大程度上满足了居民的需求,是否符合居民的意愿值得检验。

居民是改造的受益者,对于综合改造效果的评价他们最有发言权,因此如果站在居民的角度对相关问题进行解答,问题会更清晰一点。本书尝试检验居民对目前上海市旧小区“平改坡”综合改造的看法,检验居民眼中旧小区“平改坡”综合改造的改造效果,分析影响居民意愿的因素,探求如何将居民的意愿充分地体现在旧住宅区的更新改造活动当中,以期能够为今后的旧住宅区改造提供更好的思路。因此本书研究的问题最终可以这样表达:

1. 上海市正在进行的旧小区“平改坡”综合改造在多大程度上体现了居民的意愿?
2. 影响居民意愿实现的因素是什么?
3. 如何改进当前的综合改造方式使得居民的意愿得到更加充分有效的表达?

1.3 研究的目的

本书研究的目的是在当前“和谐社会”、“社会公平”的背景下,反思当前的改造方式,探讨旧住宅区改造方式的新途径和规划理论的新突破,在合理的情况下,使得在旧住宅区更新改造中居民意愿得以充分体现。

研究目的可以分解为以下四点：

1. 通过对过程以及内容的分析，检验上海市旧小区“平改坡”综合改造的总体情况。
2. 通过分析旧住宅区的居民的意见和看法，从居民角度检验对这种方式的想法。
3. 通过比较和研究，探求影响居民意愿有效反映在改造行为当中的因素。
4. 通过归纳和总结，探索旧住宅区更新改造当中将居民的意愿有效纳入的方法。

1.4 选用的实证案例

本书以 2004 年上海市旧小区“平改坡”综合改造完成的 38 个小区为研究对象，从中选择 6 个小区作为代表。

1.5 结构安排

本书分为五个章节。

第 1 章是导论，大致分析研究问题的背景，明确研究的目的。

第 2 章是对 1949 年以后的上海旧住宅区改造的历史和现状的回顾。对改造的历史作了较为系统的、简明扼要的论述和总结。

第 3 章是研究案例的选择和居民意见的采集。对上海旧住宅区更新改造中体现出来的居民意愿进行总体分析，检验改造当中居民意愿的体现状况。

第 4 章是居民意愿的影响因素分析。着眼于对影响居民意愿的因素进行分析，通过数据分析和理论研究，找出影响居民意愿的因素。

第 5 章是对策研究，探讨旧住宅区改造的民意回归途径。针对前面章节的分析，结合当前发展趋势，探索居民意愿的表达途径，以期更好地落实旧住区改造的民意回归。