

# 详细规划与社区治理的融合发展

文 / 宫溟飞 江苏省城镇与乡村规划设计院有限公司

**摘要:**当前,城市发展已进入存量规划和更新阶段,面临着传统增量规划向存量规划转型的需求。同时,社区作为城市治理的基本单元,在城市规划实施和建设管理中的地位日益凸显。本文基于详细规划和社区治理的内在联系,提出“详细规划社区化”和“社区规划法定化”两大策略,旨在破除详细规划和社区治理之间的隔阂,实现二者在空间规划、社会管理、公众参与等方面的有机融合。通过厘清详细规划社区化的工作边界和路径,健全以居民参与为特色的社区规划体系,加强规划实施的社区协同,完善社区的空间治理功能,构建社区全周期参与规划实施监管机制,文章为推进详细规划与社区治理的融合发展提供了理论探索和实践路径。

**关键词:**详细规划;社区治理;规划社区化;社区规划;社区参与;融合发展

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.01.009

## 引言

随着城市发展进入存量提质和更新发展阶段,传统以增量为主导的城市规划方式已难以适应当前形势需求。详细规划作为指导城市建设实施、管控城市空间形态的法定规划,在落实国土空间规划、推进城市更新中肩负重要使命。但长期以来,受规划编制、管理体制、发展机制等多方面因素影响,详细规划与社区治理在体制机制上存在隔阂,空间规划、社会管理、公众参与等方面亟须加强衔接融合。本文立足于详细规划与社区治理的内在联系,提出“详细规划社区化”和“社区规划法定化”两大融合发展策略,旨在推动形成“以人为本、民意为基、多元共治”的城市空间治理格局。

### 一、详细规划与社区治理融合的意义

#### (一) 破除详细规划的刚性思维

传统详细规划过于注重蓝图式的用地布局,对社区实际需求考虑不足。将社区治理融入详细规划,有利于纠正简单化、抽象化的规划思维,增强规划的针对性、灵活性和人本关怀。社区作为城镇居民生活的基本空间,承载了日益多元化的生活需求。注重吸纳社区意见,把社区治理经验转化为规划要素,有助于详细规划回归以人为本,切实维护居民利益。

#### (二) 夯实详细规划实施基础

详细规划实施是一个需要多方参与的系统工程,单靠政府力量难以充分落实。社区作为城市中最为广大、基础的治理单元,可以充分发挥其在规划实施中的作用。通过将详细规划与社区治理相融合,把社区动员起来、组织起来,可以有效整合各方资源,调动社区积极性,推动形成规划实施合力。社区参与可以加强规划宣传解读,及时发现和解决实施问题,有利于规划落地生根。

#### (三) 完善社区治理手段

社区治理需要空间规划作为实体载体和行动指南。详细规划中蕴含着丰富的公共政策理念和治理要求,将其转化为社区空间设计和管理举措,可以为社区治理赋能添彩,拓展社区服务内容,改善社区人居环境,满足

居民多样化需求。社区规划、社区图则等新型规划样式的出现,为加强详细规划与社区治理融合提供了有力抓手。

#### (四) 提升社区规划法治化水平

社区规划是社区参与城市规划、反映群众意愿的重要载体,但目前尚未纳入法定规划体系。将社区意见有序转化为详细规划内容,赋予社区规划法定地位,明确公众参与的主体资格和法律程序,有利于提高社区规划的权威性,推进社区治理的规范化、制度化。用法治思维引领社区规划,可以理顺政府、市场、社会的关系与边界,厘清各方权责,营造共建共治共享的社区治理格局。

### 二、详细规划社区化的推进路径

#### (一) 厘清详细规划社区化的工作边界

详细规划社区化是指在编制和实施详细规划的过程中,充分吸纳社区意见,回应社区诉求,并将社区治理的理念、方法和内容纳入规划之中,使详细规划成为联通政府决策和社区自治的纽带。但社区化绝非详细规划对社区事务的全面介入和包揽,而是要在规划职权范围内,发挥规划的专业优势,引导、支持、保障社区治理。

具体而言,详细规划社区化应聚焦以下几个方面:一是在公共空间布局上体现以人为本,为社区营造提供空间支撑。合理布局社区道路、公园绿地等公共空间设施,为社区交往、休闲、活动提供场所载体。二是在用地管控上彰显社区特色,依据社区差异化需求,合理规划居住、商业、工业等用地性质和比例,避免“一刀切”。三是在建设时序上契合社区发展,充分考虑社区发展阶段和现实需求,优先安排社区急需的基础设施和公共服务设施建设。四是在规划管理上突出社区参与,健全规划编制、审批、实施、监督等环节的社区参与机制,畅通社区表达诉求的渠道。

总之,详细规划社区化要在法定职责范围内,以规划理念、规划手段回应社区关切,推动形成“政府主导规划、社区参与规划、规划引领社区”的良性互动格局,不能简单套用社区工作方法,更不能替代社区自

治。只有厘清工作边界，把握切入重点，才能更好地发挥详细规划的引领和保障作用，助推社区治理迈上新台阶。

### （二）健全以居民参与为特色的社区规划体系

社区规划谱系应该是一个涵盖街道、社区、小区等不同层级，全域覆盖、分层管理的有机整体。在内容侧重上，街道层面的社区规划要着眼“面”，重点把握发展目标、空间战略等宏观事项，应与单元层级详细规划相衔接；社区层面的规划要立足“线”，强调落实空间管控要求、公共资源配置等，应与街区层级详细规划相衔接；小区层面的详细规划要聚焦“点”，突出规划方案的可实施性、管用性，体现在地块层面的管控引导内容上。纵横交织、层层递进，才能形成内外兼修、远近结合的规划蓝图。其中，拓宽居民参与社区规划的途径，关键在于构建制度化、常态化的议事协商平台。

“众人的事情由众人商量着办”，让社区成为居民参与规划的主阵地。同时，积极引入社区规划师、工作坊等互动式规划方式，通过咨询辅导、集思广益，提升居民参与的广度和深度。建立一支熟悉社区事务、掌握规划技能的社区规划师队伍，搭建起居民与政府间的连心桥。

进一步强化社区规划的法定地位，是提升居民参与获得感的关键一招。应从国土空间规划体系的顶层设计入手，以法定机制保障居民参与的实效性。明确社区规划的法律效力，将征求居民意见作为规划审批的必经程序，杜绝“走过场”。尤其是事关居民切身利益的规划内容，未经居民知情同意，政府部门无权擅自修改。唯有用法治为民意代言，社区规划才能真正成为彰显地方特色、维护居民权益的依据。

规划得到落实，居民参与才有意义。应建立健全社区规划实施监测评估机制，将居民满意度作为评判规划成效的重要尺度。通过听取社情民意，及时纠偏规划实施方向；通过问需于民，因时因势调整优化规划方案。唯有在居民监督和参与中推进规划落地，社区规划的生命力才能充分彰显。

### （三）加强详细规划实施的社区协同

详细规划的落地实施是一项系统工程，离不开社区的积极参与和有力配合。应当牢固树立“规划共治”理念，充分调动社区在规划实施中的主体作用，推动形成全域覆盖、多元协同的规划实施新格局。

在详细规划实施过程中，要强化规划事项与社区发展的精准对接，以重大市政工程、公共服务设施建设为抓手，编制实施社区行动计划，确保规划的刚性管控要求落地生根。同时，建立健全详细规划实施项目准入的社区参与机制，明确公示、听证、咨询等程序性规范，切实保障社区的知情权、参与权和监督权。建立规划实施项目社区公示制度，定期向社区通报项目进展情况，主动接受社区监督。

详细规划实施要努力消除“规划屏障”，打通规划

与社区的联系通道。在实施过程中，要广泛开展形式多样、接地气的规划宣传活动，通过社区宣讲、现场咨询、实地踏勘等方式，讲解规划意图，回应社区关切，提高规划的社区知晓率和认同度。鼓励社区志愿者、在职党员等积极参与规划监督，构建人人参与规划、人人监督规划的社会氛围。积极搭建线上互动平台，及时解决社区疑问，消除规划实施中的信息盲区。

社区是城市治理的神经末梢，要最大限度地赋予社区在规划实施监管中的自主权。推动在街道、社区设立规划实施监督委员会，赋予其对违法建设的制止权、举报权、起诉权。支持在社区设立规划监督员，开展日常规划巡查，及时发现和制止违法建设行为。完善规划实施公众投诉机制，畅通群众诉求表达渠道。同时，应适度赋予社区在规划实施管理中的自治权，通过制定社区公约，将规划实施要求内化为社区居民自觉遵守的行为准则。

### （四）完善社区空间治理的规划支撑

社区是城市治理的基本单元，做好社区空间治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的基础性工程。详细规划作为指导社区建设的基本依据，应进一步增强公共性、均等性，从空间配置上为社区治理赋能。

1. 治理有“方”，关键在公共空间。应以社区公共空间治理为切入点，加强社区公园、绿地、广场等公共空间规划设计。在街道、社区、小区等不同尺度编制公共空间专项规划，促进公共空间网络化布局、均衡化配置。通过优化慢行系统、完善配套设施，营造连续舒适、富有活力的社区公共空间。同时，应加强不同社区公共空间的专题统筹，积极探索公共空间共治共享的新模式。针对老旧社区公共空间不足的问题，可依托城市更新、老旧小区改造等重大项目，编制社区更新规划，盘活存量用地，推进功能优化和空间品质提升。

2. 治理有“序”，关键在有序运行。应充分发挥详细规划在引导社区空间治理中的基础性作用，在规划中预留必要的管理和服务设施空间。针对社区应急避险、物资储备等需求，合理配置应急避险场所、物资仓储空间等。推动社区综合服务设施建设，为网格化管理、综合执法等治理行为提供必要的空间载体。在详细规划中强化对社区界面风貌、天际线等要素的刚性管控，为社区有序空间治理奠定规划基础。

3. 治理有“智”，关键在数字赋能。要深入贯彻新发展理念，以数字化空间规划引领社区空间治理。应用大数据、云计算等新一代信息技术，建立覆盖社区全要素、全生命周期的数字化管理平台。加强社区人口分布、设施配套等信息的数字化采集和分析，为社区规划编制提供精准依据。运用可视化、VR等技术手段开展社区规划设计，提升社区参与的沉浸感和获得感。依托物联网、人工智能等技术，加强对社区公共设施的智慧化管理，提升社区治理效能。建设韧性社区，提高社区应对自然灾害、公共卫生等风险挑战的能力。

完善社区空间治理的规划支撑，应坚持以人民为中心的发展思想，立足社区多元化需求，在公共空间布局优化、管理服务设施配套、风貌景观塑造、数字治理赋能等方面精准发力。以高品质规划引领高水平治理，让社区空间更宜居、更智慧、更韧性，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。规划与治理相得益彰，必将为推进城市治理体系和治理能力现代化提供强大助力。

#### （五）构建社区全周期参与规划实施监管机制

构建社区全周期参与规划实施的监管机制，关键要在制度设计上下功夫，把社区参与贯穿到规划编制、实施、监管的各个环节。

在规划编制阶段，应进一步健全社区参与的法定程序和权益保障机制。通过完善规划公示、听证等制度，明确社区作为公众参与主体的法律地位。要把征求社区意见作为规划方案合法性审查的必经程序，建立规范的意见采纳和反馈机制。涉及社区重大利益的规划内容，未经社区同意不得擅自通过。

在规划实施环节，应创新社区参与的组织形式和途径。鼓励社区以社区规划师、议事会等方式，深度参与规划项目全生命周期管理。建立健全规划实施重大事项社区参与度“一票否决”机制，对社区参与流于形式或走过场的，要依法依规严肃问责。涉及社区公共利益的规划调整事项，必须经过听证论证等法定程序征求社区意见。

在规划监管方面，要把社区满意度作为评判规划实施成效的重要指标。建立规划实施项目社区备案制度，定期向社区通报项目进展情况，主动接受社区监督。完善规划实施公众满意度调查制度，将社区评议结果作为规划考核的重要依据。对损害社区利益的规划实施行为，要赋予社区原告资格，支持社区提起公益诉讼。

总的来说，推进规划体系社区化，必须进一步深化社区参与，把社区作为规划治理的重要主体。通过体制机制创新，赋予社区更多自主权、话语权，才能实现决策共谋、发展共建、成果共享，让社区真正成为城市治理的主角和规划建设的生力军。

### 三、对策建议

#### （一）将详细规划与社区治理融合上升为城市规划改革的重要方向

国家和地方有关部门应进一步重视和推进详细规划与社区治理的融合发展，将其上升为城市规划改革的重要内容。要从体制机制、法规政策、实践探索等层面统筹谋划、系统设计，加强部门协同、示范引领，为融合发展营造良好的制度环境。鼓励地方因地制宜开展详细规划社区化、社区规划法定化等创新实践，及时总结推广经验。

#### （二）加快建立详细规划与社区治理的“双向互动”机制

构建详细规划到社区治理的“传导”机制。合理下

沉规划编制和管理事权，鼓励符合条件的街道、社区编制社区发展规划。细化详细规划强制性内容落实到社区的要求，加强对社区规划的指导。同时，健全社区治理到详细规划的“吸纳”机制。完善社区参与规划编制、实施、监督的制度化渠道，推动规划全周期融入社区意见，支持在法定规划中落实社区规划诉求。

#### （三）加强详细规划与社区治理融合的法治供给

在城乡规划法修订中，增加详细规划与社区治理融合的相关内容，从法律层面明确详细规划编制、实施中的社区参与要求。鼓励地方制定社区参与城市规划的地方性法规、规章，从程序和实体等方面做出细化规定。完善详细规划强制性内容体系，将涉及社区公共利益的规划要素纳入其中。政府相关部门要加强社区参与规划的指导，制定社区意见采纳、反馈等操作规范，保障社区参与的实效。

#### （四）完善详细规划与社区治理融合的支持政策

采取多种激励措施，调动社区参与规划的积极性。在规划实施中对积极参与的社区予以适当的资金、项目等倾斜。完善规划编制、专题研究经费保障机制，将社区参与的组织动员、技术咨询等费用纳入财政预算。建立健全社区规划师的培育、使用、评价和激励机制。搭建线上线下相结合的规划社区互动平台，及时解答社区关切，提高规划的透明度和公信力。

#### （五）加强详细规划与社区治理融合的能力建设

面向基层规划管理部门和社区工作者，开展详细规划与社区治理融合发展的专题培训，提高基层规划治理能力。在高校规划、社会学等相关专业增设社区规划课程，开展社区规划理论与实践研究，培育复合型人才。鼓励规划、社区服务机构等挂职锻炼、跨界合作，加强人才交流。依托基层规划、社区治理平台，广泛开展规划进社区、民情恳谈等活动，拉近规划与社区的距离。

### 结语

详细规划与社区治理是城市治理体系的重要组成部分。推进二者融合发展，厘清边界、搭建机制、强化保障，对于提升国家空间治理体系和治理能力现代化水平具有重要意义。这需要规划部门和社区工作者共同努力，久久为功，携手共建美好家园。

### 参考文献

- [1] 袁奇峰, 钟碧珠, 贾姝, 等. 未来社区: 城市居住区建设的有益探索[J]. 规划师, 2020, 36(21): 27-34.
- [2] 刘良军. 将“和”贯穿于社区治理全过程、各层面[J]. 传承, 2020, (04): 92-97.
- [3] 刘佳燕. 社区规划的趋势、挑战与实践探索[J]. 世界建筑, 2022, (11): 34-35.

作者简介: 官溟飞, 江苏省城镇与乡村规划设计院有限公司, 1990年3月出生, 男, 汉族, 籍贯山东省烟台, 中级职称(规划师), 研究方向: 国土空间规划, 详细规划, 地下空间规划。