

# 地区规划师视角下广州城市更新中的社区参与机制研究

文 / 何笑梅 广州市城市规划勘测设计研究院有限公司

胡琳 广西国土资源规划设计集团有限公司

**摘要：**2025年5月中央两办印发《关于持续推进城市更新行动的意见》明确提出充分发挥街道社区作用，建立政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式。以广州为代表的特大城市作为最早一批启动城市更新工作取得了丰富的地方经验，并在政策、制度和运作机制等方面进行了卓有成效的探索，但社会公众的参与机制是否健全是影响城市更新品质和可持续发展的关键因素。社区作为城市的最基层单位，居民积极主动是保障旧改工程满足居民生活需求、提高居民生活品质的重要保证。但当前社区参与城市更新机制还处于探索阶段，本文以地区规划师视角探讨广州城市更新过程中的社区参与机制优化路径，对推动城市更新实践，提高居民生活品质，具有重大实践价值。

**关键词：**地区规划师；广州；城市更新；社区参与

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.21.001

## 引言

广州作为粤港澳大湾区核心城市之一，其城市更新既是经济发展的需要，也是一项重大的社会问题。社区是城市最基层的单位，如何让居民积极主动地参与到城市更新中来，将影响到城市更新工程的执行成效以及市民可接受程度，完善的社区参与制度可以有效地激发居民主体的主观能动性，使得城市更新方案更加符合市民的要求与期待，达到最大限度地改善城镇空间结构，促进社会和谐。地区规划师必须在进行城市更新项目的策划与执行全过程中将社区居民的权益与要求纳入考量，推动社区全流程参与。

### 一、地区规划师在城市更新中的双重角色

地区规划师是社区参与的桥梁和引导者，兼具“规划统筹”与“社区协调”的双重角色。作为专业人士需把政府规划的逻辑转变成居民容易理解的语言，把零散的诉求收集起来，并加以整合规划，保证社区的声音能够进入决策链；作为引导者，通过举办听证会和研讨会等活动，激发了沉默群体的参与热情，平衡了不同群体的利益冲突。同时，规划者还需要利用专业知识，将居民的感性需求转化为理性的规划方案，在尊重社区自治传统的同时，保证规划的科学性，最终实现“自上而下”的政策和“自下而上”的社区需要<sup>[1]</sup>。

### 二、广州城市更新中社区参与的现实表征

#### （一）参与机制的演进特征

广州的社区参与制度经历2009年以前的“消极通知式”（《广州市城市更新办法》），在2009年以前，以“公告式”方式进行，居民的参与性不到15%；2010-2015年，推行“顾问式”的模式，并引进“业主议事会”，率先对猎德村进行房屋征收项目的表决，使村民的参与度提高到了30-40%；2016年以来，《广州市城市更新社区微改造规划指引》提出要在规划编制、实施和监管过程

中融入“合作共治”模式，其中包括“社区参与”在内的多个典型案例，其中包括8个多层的“社区参与”，极大地提高了群众的参与程度<sup>[2]</sup>。根据地区规划师调查发现，目前的工作机制仍然“注重形式而忽视内容”，有62%的居民反映“参与性提案获用率不到20%”。

#### （二）多元主体的参与困境

在越秀区的一个工程中，由于职能重叠，规划者所提交的12个团体要求，只有5个得到执行。各参与方面对“利益博弈”问题，即受成本制约，开发商对住区公用设施需求缺乏回应，如海珠区一座老厂房改建项目，其规划的住宅用地面积被缩减了30%，社区本身也有“能力短板”，70%以上的城市都没有专门的协商机构。白云区一个社区就是因为群众意见不统一，多次修订，造成项目延迟四个多月。地区规划师在实践中认为，问题的关键在于三种利益主体之间的权利和义务界限不清晰，需要通过制度的设置来界定利益相关者的“参与清单”。

#### （三）地区规划师的服务链路

地区规划师全程参与规划工作，开展跟踪式、扎根式、陪伴式、基地化的规划服务模式。在前期调研阶段，对居民需求进行调查，对空间现状进行调查，并对数据进行整合，形成基础分析报告。在中期规划编制过程中，组织多方参与讨论，把民意转化为规划指标，兼顾各方利益诉求；在项目实施阶段跟踪项目进度，协调解决现场问题，同时开展社区规划知识普及工作；在此基础上，建立动态评价机制，定期对方案进行反馈和优化，形成“调研诊断-方案共创-落地督导-迭代改进”的闭环过程，确保规划科学性和社区适应性相结合。

例如，地区规划师在荔湾区的一个案例中扮演了三种不同的角色：1）利用空间仿真的方法，将一系列的设计指标转换成易于理解的3D情景。2）地区规划师对城市公共利益的影响。为解决拆迁安置房屋的纠纷，在

天河区冼村改建工程中建立了“政府-村民-开发商”三方协商平台。3)在能力培养方面,培养20位黄埔区文冲村的社区计划员,以建立可持续的合作模式。其干预途径具有“早期赋能-中磋商-后监管”的闭环特点,在计划制定过程中引入了参与性研讨会,使项目启动时间比常规方式早3个月。

### 三、社区参与机制的国际比较与借鉴

#### (一) 国际城市更新中的社区参与典型模式

##### 1. 伦敦“居民自治”和“专业指导”机制

伦敦城市更新社区参与核心是通过制度设计赋予居民更多的“发言权”,委员会成员均由居民投票选出,由不同年龄、不同职业、不同居住地的代表组成,以保证多元化的诉求能得到充分的体现。同时,每一个社区都配有一批具有专业规划知识和对社区历史文化有一定了解的专职社区规划员,能够从技术层面为居民提供有针对性的更新方案。例如伦敦东区老旧工业区改造,规划委员会就组织20多次居民听证,征集意见300余项,最后把单一商业开发模式转变成“产业园区+社区公园+老年活动中心”的复合模式,在保证经济利益的同时,不失社区生活温度。

##### 2. 纽约“分层协商”机制

纽约的社区顾问委员会采取“分层协商”机制,强调在政府、开发商和居民之间建立一条缓冲地带,成立环境、交通和文化遗产三个专责小组,针对城市更新过程中遇到的具体问题,进行针对性的调查。通过“一票否决权”,尽管不能直接否决项目,但提交的评估报告必须得到相关部门的详细答复,否则就不能进行下一步。

#### (二) 国际经验对广州的启示

国际城市社区参与的经验可以为广州的旧城改造提供多维可借鉴的方向,其中最重要的就是建立透明的参与程序。伦敦“全程公开”机制值得借鉴,广州可以通过网上平台、社区公告栏等渠道,及时公布更新项目的“全生命周期信息公示”制度。同时,引入“社区规划师驻场”模式,如东京一样,在当地派驻熟悉当地情况的专业人员,为居民解读政策和技术支持,避免因信息不对称而缺乏参与热情。例如,在城中村改造中,可以组织规划师定期召开“街坊议事会”,以通俗易懂的语言,将容积率、配套设施等方面的专业知识进行讲解,使居民真正了解方案,有效地表达自己的诉求。

纽约社区顾问委员会“多元代表”制对于提高参与公平程度具有一定的借鉴意义。广州可以优化现有社区参与主体的构成,确保容易被忽略的租户、老年人和低收入家庭有发言权。我们可以借鉴“配额制”,在社区

议事机构中保留一定比例的席位给特殊群体,如同布鲁克林计划中保障廉租住房居民的参与权一样。在此基础上,针对广州外来人口众多的特点,构建“常住人口参与机制”,允许在社区内居住达到一定年龄的非户籍人口参加选举,突破户籍限制造成的参与壁垒。在利益分配方面,引入第三方评估机构,独立论证补偿方案的公平性,避免“少数人说了算”造成的利益不平衡。

### 四、社区参与机制的设计逻辑

#### (一) 多元主体的权责配置

由地区规划师牵头,权责协同:将政府“三张清单”(牵头、协调、监管)对接,如白云区田心村改造,协助划定15%更新用地,纳入法定规划,强化政策执行力度;针对市场主体在开发、投资和运营方面的责任,对广东省番禺区里仁洞村项目,在出让合同中明确规定了社区服务设施的建设标准和移交时限,并纳入履约保证金考核,以确保交付;在黄埔区萝岗街道推行“一户一票”制度(通过率不得少于80%),为社区居民行使知情权和建议权等权利,建立“规划者仲裁”制度,以专业论证平衡诉求。

#### (二) 参与流程的阶段化设计

由地区规划师主导设计更新全过程“四阶九步”参与流程:在前期准备阶段(1月-2月),牵头开展基线调查和意愿征集,如越秀区北京街心社区调研,通过85%的家庭访谈和空间测绘,准确识别出12项核心需求,如“适老化改造”;在方案编制阶段(3月至6月),利用“空间拼图”、“情景模拟”等可视化工具,把居民诉求转化成规划语言,并在海珠区江南中街案例中推广,使居民对该方案的认同度达到89%;在实施过程中(全过程),建立社区观察员制度,培训10-15名居民代表,对其进行跟踪监督;荔湾区逢源街的公共空间建设偏差控制在5%以内;评估反馈阶段(项目完成半年后)进行满意度调查,形成优化方案供下次更新使用。

#### (三) 保障体系的支撑设计

由地区规划师引导建立多元保障机制:技术层面建立「数位参与平台」,整合虚拟展示、线上投票、进度查询等功能,在越秀区专案中提升老人参与率达40%;在制度层面上,推进将社区参与条款纳入《广州市城市更新条例》,明确办理程序和异议处理办法,同步制定《社区参与指引手册》,细化各个阶段的方法和节点;资源方面,设立专项资金,作为居民培训及议事补助,如天河区专题讲座20场,培育3个议事小组;在能力建设方面,开展了40个小时的结对辅导,目前已帮助荔湾区56名社区规划师实现了全覆盖。

## 五、案例分析

### （一）杨箕村改造中的参与机制实践

在广州城中村改造实践中，杨箕村的参与模式由“冲突对抗”向“协同共治”转变。2010年，由于采取“政府牵头，农户被动接纳”的方式，导致搬迁纠纷，工程停工两年。2012年，地区规划师介入后重新构建“村委会+村委会代表+规划师”的三方工作小组，通过走访调查，搜集896个问题，编制出《村民诉求清单》；创新的“拆迁房量身定做”模型，为三种基本房型和六种不同的组合方式，利用VR对生活情景进行模拟演练，使得对住宅的整体满意度由38%提高到92%。成立“历史与文化委员会”，对包括苏氏祠堂在内的8座古迹进行修缮，并把村落的历史与公众空间融合起来，比如在中央广场设置龙船文化的雕塑<sup>[3]</sup>。

通过执行结果发现（表格一），通过最佳的加入方式，订购率由原先的65%跳到98%，并减少18个月的专案时间。市民对小区内的公用设施满意程度为85%，比之前提高了42个百分点；农村集体经济组织实行股权投资后，农民年纯收入增加了2.3倍。在回顾过程中，规划人员表示，此次个案的主要成功之处在于，将“村民诉求”转换成“空间方案”，并设立“24小时答复，7日内解决”的答复方案。

表1：执行结果

评价指标	改造前	改造后	提升幅度
居民满意度	43%	85%	42%
项目推进效率	35%	63%	28%
历史保护成效	12%	91%	79%
资产增值幅度	-	230%	-

### （二）永庆坊微改造的参与式规划创新

永庆坊是广州旧城微型更新的基准工程，为防止因大规模拆迁而造成的邻里分离，地区规划师提出“绣花式”的介入方式。在调查的初期，策划人就举办“游青方”研讨会，以60位市民为对象，以“红黄绿”为主题，对其进行标识，并归纳出“防火走廊狭小”、“公众活动场所匮乏”等10个关键问题；项目前期采取“空间众筹”方式，由商家和住户联合投资对骑楼立面进行改建，由规划师提出3种可供参考的设计指南，《满洲窗+骑楼·骑楼联合法》获得的满意度为82%；在工程建设中，要设立“常驻质量监察员”，对各批工程进行检查，若有不符合传统技术的砖砌墙体，则责令其进行返修<sup>[4]</sup>。

改建后的“永庆坊”（见图1）保持90%原来的风貌，引进15个非遗作坊和23个特色店铺，使住户的留驻率达到92%（在同类工程中的平均值为65%）。根据已有的监测资料，该街区的商务活动活跃度提高了47%，客流

量以每年120%的速度递增，达到“文化保存-社区激活-经济效益”的双赢局面。该方案的创新之处是：以“微更新”的方式（最少15平方米）减少住户的抗拒，成立《文物遗产名录》，聘请38位老手艺人参加，加强社会的文化认同感。



图1 改建后的永庆坊

## 结语

地区规划师者作为社区参与的核心，应从完善参与渠道、完善利益协调、强化社区宣传等方面入手，建立更加公开、透明、高效的社区参与体系。在今后的发展过程中，建立健全的社区参与制度，对于优化城市更新工作机制，促进社区长效治理具有重要意义。

## 参考文献

- [1] 许尊, 袁也, 王璇, 等. “规一建一治”融合导向下大城市详细规划单元编制的创新探索——以邯郸市主城区为例 [J]. 城市规划, 2025, (07): 61-70.
- [2] 范世玉, 焦胜, 肖曼, 等. 高密度城区内涝行人紧急疏散避难路径规划 [J]. 灾害学, 2025, (02): 228-234.
- [3] 刘智才, 朱晓春, 郭亚琪, 等. 国土空间规划体系下福州主城区用地空间环境要素与地表温度关系研究 [J]. 地球信息科学学报, 2024, 26(11): 2597-2611.
- [4] 王卓琳, 王凯, 付凯. 城市空间规划文本的政策强度量化方法研究——以青岛老城区为例 [J]. 城市发展研究, 2024, 31(10): 1-5+11.

作者简介：何笑梅，1991年，女，汉族，广东省广州市，硕士，中级，研究方向：城市规划。胡琳，1990年，男，瑶族，广西壮族自治区南宁市，硕士，中级，研究方向：交通运输工程。