

上海城市社區的發展與社區規劃研究

劉君德 (Liu Junde)

(上海 華東師範大學中國行政區劃研究中心)
(Shanghai, East China Normal University)

摘要：90年代中期以來，中國大陸城市社區建設迅速發展，在21個城市的26個城區開展了社區建設實驗。上海作為中國最大的經濟中心城市，社區建設、規劃與管理受到廣泛重視，大體經歷三個發展階段：開展社區服務，創建文明社區，推行“兩級政府，三級管理”新體制。上海的社區建設多以“街道”為地域單元，地理學、社會學、政治學工作者參與規劃較多。社區規劃的內容主要包括：社區的人口、環境、教育、社會保障、服務、文化、體育、衛生保健、公共安全、居住質量、社會參與、管理體制改革等；與此同時，還開展了社區規劃指標體系和文明城區的規劃研究。上海的社區規劃目前尚處於初步研究和實踐階段。隨著建設國際化大都市的迅速推進，上海的社區建設規劃將進入一個新的發展時期，社區規劃將納入國民經濟發展計劃和城市總體規劃；包括建築、規劃、藝術等學科在內的廣大科學工作者將積極參與規劃工作；社區的形態建設將受到重視；社區的特色和個性將得到發揚。

關鍵字：社區發展 社區規劃 上海

一、 中國大陸社區發展過程與特點

在中國大陸，社區發展是改革開放的產物。“社區”概念被廣泛認為是城市或農村的基層社會單元。在城市主要是指區政府的派出機關——街道辦事處轄域及其所屬的居民委員會；在農村主要是指鄉、鎮基層政區及其所屬的村民委員會。90年代中期以前，政府和學術界關注較多的是農村社區的發展，特別是農村基層社區的組織制度的創新，1987年11月六屆全國人大常務委員會通過的《村民委員會組織法（試行）》，確立了村民自治的原則和框架。接著，全國各省、市、自治區制定了本行政區域貫徹《組織法》實施辦法，在全

國農村推行了村民直接選舉，建立了村民會議和村務公開等比較完善的村民自治制度。它標誌著中國大陸鄉村社會走上了一條獨特的民主政治的發展道路（党國印，1999）。

80年代中期，爲了配合城市經濟體制的改革和社會保障制度的建設，國家民政部倡導在城市基層開展以民政物件爲服務主體的“社區服務”，首次由政府管理部門將“社區”概念引入城市管理；1989年通過的《中華人民共和國居民委員會組織法》明確規定：居民委員會應當開展便民利民的社區服務活動，從此“社區服務”引入法律條文；1991年，民政部爲適應城市改革和“社區服務”發展的新形勢，強化城市基層的社會管理，加強基層政權和群眾自治組織建設，又提出了“社區建設”的概念；1998年，國務院機構改革中，明確了民政部“指導社區服務管理，推動社區建設”的職能（唐曉陽，2000）。爲了探討和逐步完善城市社區建設的思路和政策，總結符合中國大陸國情的社區建設管理體制和運行機制，1999年，民政部從全國城市中確定21個城市的26個城區作爲社區建設實驗區（民政部社區建設司，2000）⁽¹⁾。實驗區社區建設的要求是：改革城市基層管理體制，強化社區服務功能，以街道、居民委員會爲依託，以提高居民的生活質量和文明程度以及群眾自治爲宗旨，因地制宜，建設治安良好，環境優美，生活方便，人際關係和諧的現代化文明社區。以維護社會穩定，實現城區社會經濟的協調發展（民政部社區建設司，2000）。中國大陸的社區建設已經進入了一個新的發展階段。城市社區已經成爲大陸社區發展的重點和熱點。

隨著城市社區建設的推進，社區規劃工作日益受到重視。全國26個社區建設實驗區都開展了社區建設規劃，爲社區發展的科學定位和指導社區建設發揮了積極作用。大陸社

(1) 26個社區建設實驗區是：北京市西城區，天津市河西區、和平區，石家莊市長安區，瀋陽市沈河區、和平區，本溪市溪湖區，長春市朝陽區，哈爾濱市道裏區、南崗區，濟南市曆下區，青島市四方區、市南區，上海市盧灣區，南京市鼓樓區、玄武區，杭州市下城區，合肥市西市區，漯河市源壘區，武漢市江漢區，廈門市開元區，佛山市市區，海口市振東區，重慶市江北區，西安區新城區，克拉瑪依市克拉瑪依區。

區規劃的依據主要是各地方政府的社會經濟發展規劃，而非城市總體規劃。規劃的內容一般包括：社區組織建設、社區規模調整、社區服務與社會保障、社區衛生保健、社區文化、社區環境、社區治安等方面。少數社區規劃涉及社區經濟和社區形態規劃內容。

中國大陸現階段社區規劃、建設、管理的顯著特點是：(1) 自上而下的行政主導性。即社區發展是在政府的統一領導下層層推進，主要依託街道（區政府的派出機關）和居民委員會這兩級組織進行；(2) 行政區與社區的同一性。行政區和社區是兩個性質不同的概念，由於社區建設是依據基層政府推進的，這就表現了基層行政區組織與社區管理組織在地域空間上的同一性特徵；(3) 社區發展模式的多樣性。經過多年的實踐，各地根據自身的條件、特點，因地制宜，從實際情況出發，推進社區建設，形成了多種多樣的社區發展模式。其中有代表性的如：上海模式、瀋陽模式、青島模式、北京模式、南京模式、武漢模式等。中國大陸的社區建設正處於一個城市為主，政府主導，各方參與，多種模式推進的初期發展階段。“社區”作為城市和農村最基層的社會單元，其發展是一個社會變遷的過程，隨著“社區建設”的大規模推進，必將大大促進中國大陸早日實現社會的現代化。

二、上海城市社區的特點與發展的三個階段

1、上海城市社區的基本特點

上海從西元 1291 年元朝設置上海縣起，至今已有 700 多年的歷史（施宣圓，2000）。數百年來，上海憑藉其優越的地理區位和有利的交通運輸及相關條件，發展成為如今擁有 1300 多萬人口、管轄 6300 多平方公里，中國最大的經濟中心、世界著名的大都市。1999 年，市中心區的面積約為 289.4 平方公里，人口達 632 萬多⁽¹⁾。上海作為中國大陸率先現代化的大都市，改革開放以來，伴隨著經濟的迅猛發展，城市形態建設的“大變樣”，傳統的城市

(1) 不包括浦東新區在內。若含浦東新區，上海市區面積為 912.2 平方公里，人口為 792 萬，市區平均人口密度為 8682 人/平方公里。如果將 6 個郊區計算在內，上海市區的面積則擴大到 4024 平方公里，人口增加到 1127 萬，平均人口密度則降低為 2801 人/平方公里。上海全市的人口密度為 2071 人/平方公里。

管理體制和基層社會結構也發生了深刻的變化。90年代中期以來，上海的城市社區建設即是為適應體制轉軌、經濟轉型、社會變遷、城市形態和空間結構的變化而大規模推進的。與全國其他城市相比，上海的社區建設以其高層領導高度重視，與城市管理體制改革緊密結合，行政推進力度大，投入資金多，硬體設施完善等顯著特徵而領先於全國。

分析上海城市社區的現狀，有以下基本特徵：

(1) 社區人口密度高，聚居規模大。一定規模的人群是社區的基本要素之一。1999年底，上海市中心城區（不含浦東，下同）的土地面積為289.4平方公里，城區總人口為632.14萬，市區人口密度高達2.18萬人/平方公里。全市共有街道75個，居民委員會2179個。如果以街道作為基層行政社區，則平均每個街道社區擁有人口8.43萬，是全國人口規模最大、密度最高的街道社區。若以社區自治體---居民委員會為單位計算，則每個社區居委會的平均人口為2901人。上海市區的人口密度呈現由城區中心向邊緣地區遞減的規律。黃浦區的人口密度最大，每平方公里的人口高達5.53萬人，城區邊緣地帶的社區人口密度一般在1.53---3.43萬人/平方公里。努力降低人口密度，改善社區環境，是上海市城市規劃、建設、改造的一項重大任務。

(2) 老年人口比重大，外來人口增加快。由於長期推行計劃生育政策和計劃經濟時期大量的人口外遷以及生活水平的提高，上海的老年人口比重很高。1998年全市60歲以上的老年人口達到235.57萬人，占全市總人口的18%，已經達到或超過發達國家的老年化程度。其中，市區的老年化程度超過郊縣，有的社區（如華東師大二村社區居委會）60歲以上的人口比重已經超過四分之一。加強為老服務，建立老年社會保障體系是上海城市社區規劃、建設的重點內容之一。除此之外，改革開放以來，伴隨著經濟社會的迅速發展，外來人口增長的速度大大加快，近幾年來，上海每年的外來人口數量多達250余萬，絕大部分工作、生活在市區，大多集中居住在城市邊緣的社區，不僅給市區

的住宅、交通、環境、就業及其它公共設施建設帶來了壓力，而且給社區的治安管理工作增加了難度。這也是社區規劃中應當引起注意的一個重要問題。

(3) 社區成員的異質化，家庭規模的小型化。上海作為中國最大的經濟中心城市，其形成、發展的複雜歷史和產業結構的多樣性、複雜性，以及市民來源的廣泛性等多種因素，決定了其社區成員異質化程度很高的特點。表現在同一個社區內，社區成員在經濟能力、教育程度、職業、宗教信仰、語言、居住、飲食、生活方式、人際關係等方面存在較大的差異。這種社區成員的異質化，一方面為城市經濟社會發展帶來了多元化的活力，是現代城市重要的特徵之一；但同時也對社區需求、社區參與、社區認同和社區整合帶來影響，增加了社區規劃、建設、管理的難度。從社區成員個體來看，上海的家庭規模隨著經濟社會的發展和社會結構的轉型出現小型化的趨勢，1999年，上海全市戶均人口為2.8人，市中心區的戶均人口為2.79人，是中國大陸城市家庭平均規模最小的城市之一。與此同時，家庭的需求結構、消費結構、生活觀念和方式等也發生重大變化，家庭勞務的社會化趨勢十分明顯。這同樣為社區的規劃、建設和管理提出了新的要求。

(4) 城市建設、改造的力度大，社區硬體設施齊備。90年代以來，上海在基礎設施建設、浦東新區開發、舊城改造、環境整治、綠化建設等方面投入了大量資金，使城市面貌發生了翻天覆地的變化，引起世人矚目。與此同時，以街道為核心的社區硬體設施建設也投入了大量資金，市中心區132個街道建立了設備完善的社區服務中心和2414個分中心，總建築面積達20萬平方米，市、區、街道建立了服務熱線網，全市設立了800個電腦資訊服務亭，大大改善了社區的硬體設施條件，提高了社區居民的生活質量。但應當指出，由於大規模的城市建設和改造，市民的搬遷和流動大大加劇，90年代以來從市中心區搬遷至城市邊緣區的人口多達100萬，大量的市民離開數十年甚至祖祖輩輩

居住生活、熟悉的社區，進入一個新的、陌生的社區環境，這對於社區的人際間情感交流，培育社區的主動參與意識，客觀上形成了新的障礙，需要用新的思路、新的理念、新的方法促進新社區人際間的交往，增強社區的認同感和歸屬感。這是上海社區建設中面臨的一個新問題。

(5) 居住社區類型複雜多樣，空間分異日益明顯。上海城市發展從建立縣治開始，已有 700 多年的歷史，如今已成為一個擁有 700 多萬人口的特大型、綜合性經濟中心城市，市區空間分異顯著，功能分工明確。以外灘為中心，向四周形成中央商務區（CBD）——商業、居住區——居住、商業、工業區——居住區圈層式的功能分工空間結構。由此帶來了居住社區的空間分異。內圈層包括商務區和商業區，社區多以街坊形式佈局，社區居民從事商業為主的服務業居多，人口密度大，綠地面積小，在舊城改造前，居住和環境條件較差，經過近幾年的大力改造，人口密度有所降低，綠地面積不斷增加，居住環境有較大改善。從建築形式來看，本圈層之內分佈有兩種類型的社區，一是以原南市區域隍廟為中心，大面積分布有中國建築風格的傳統社區，人口高度密集，多商住結合，2—3 層居多，人際交往重感情；另一類是分佈在中央商務區週邊，大面積的具有中西合璧特點的所謂“石庫門”式的居住社區，這種民居形似中國傳統的四合院，以 2—3 層居多，其大門以花崗石為門架，整體為磚木結構，是舊上海典型的中高級民居，它集中分佈在今靜安、盧灣、徐彙、長寧、虹口等區。居住環境較好，里弄街坊較有規則，至今仍是上海中心城區很有特色的社區類型。中圈層分佈在內圈層的週邊，大體以中山環路和蘇州河為軸帶，原為上海城市的邊緣區，是 80 年代以前上海市區主要的工業集中地帶，也是上海改革開放以來產業結構調整、土地利用空間置換、城市形態變化最大的地區，經過大規模的調整、置換、改造、建設，改變了原來工廠、小商店與居住區混雜分佈的格局，大量污染環境的工廠外遷，拆除了大片茅屋、木棚等舊房簡屋，居住條

件已有很大的改善，社區人口結構發生了很大變化，除保留和新建了一些無污染的工業外，商業有了很大的發展，如今的中圈層已經成為上海交通最發達，集居住、商業、工業、貿易等綜合功能的地區，社區的空間規模較大，人口密度較低，由於中心城區人口導入，大量外來人口的進入，社區人口的異質化程度很高，管理難度大。外圈層的範圍大體在外環線以內，原來是上海市的郊區，由於中心城區建設不斷向外推進，這裏已經成為上海市新的城鄉結合部，是一個充滿潛力和活力的空間，90年代以來，憑藉本區廣闊而較低成本的土地空間，優良的環境和交通條件，吸引了眾多房地產開發商的進入，這裏已經成為上海新興的居住集中區域，社區的規模較大，環境優美，大多配套設施齊全，西式建築多，居住條件好，社區成員的素質較高，人口的異質性突出，管理難度大，但管理較規範，將是上海市最集中的高級居住社區。上述可見，無論從社區的建築形態或是從社區的人口結構、就業結構、自然環境、人文環境、居住條件、生活方式和需求等多種因素來看，上海的社區類型均表現了複雜、多樣的特徵，並呈現空間分佈的規則性，這應成為我們從事上海城市社區規劃、建設、管理的重要出發點。

2、上海城市社區發展的三個階段

80年代中期，上海開始重視城區的社區發展，大體經歷了三個發展階段，即：開展社區服務，創建文明社區，推進管理體制改革（徐中振，2000）。

（1）開展社區服務：80年代中期，在民政部的積極推動下，上海和全國一樣，以民政部門為主，積極開展社區服務。初期階段主要是社會福利性的濟貧解困和方便生活的服務。1986年，上海著手組建市、區、街道（鎮）、居民委員會“一條龍”的福利服務網路，廣泛發動了社區成員參與，擴大了社區服務面。1988年以來，上海的社區服務不斷深化和完善：社區服務進一步擴展到全社區的居民；服務的專案大大增加，形成系列服務；資金來源除國家行政性撥款外，還來源於街道事業單位和其他社會組織、社會基金等多方面；

在街道成立專門機構，實行專業工作者和志願者相結合的服務方式。上海已建立了以街道為中心的、規範的社區服務網路系統，基本形成了老有所養、殘有所助、孤有所靠、病有所醫、貧有所濟、難有所幫的社區服務環境。

(2) 創建文明社區：社區文明是一個城市文明的重要標誌和依託。80 年代末，上海開始了創建文明社區的活動，其主要目的是提高市民的素質和文明的程度。1989 年先在普陀區曹楊新村等街道進行試點，取得了經驗；1991 年在全市開展文明社區的創建活動，提出建設“社會安定、環境優美、生活方便、文化體育生活健康”的文明社區的目標，並規定了具體指標。從這一年開始，上海市政府每年都將創建文明社區活動列入為民辦實事的專案，多年來，這一活動取得了重大進展。截止於 1999 年底，全市創建文明城區 3 個（其中黃浦、盧灣為兩為全國文明城市[區]先進單位），57 個市級文明社區，887 個市級文明小區，57% 的街道、24% 的居民委員會被評為文明單位。上海市創建文明社區的活動，提高了廣大市民的文明素質，培育了社區共同體的家園意識和高尚的精神追求；大大改善了社區環境質量，確保了市容環境的整潔優美，營造了安定和諧的社會環境以及健康豐富的文化環境；同時還推動了社區內條（單位）塊（街道、居委會）之間的聯繫，增強了共建社區的意識，建立了共建機制。

(2) 推進管理體制改革：將社區建設與城市的管理體制改革緊密結合，是上海城市社區發展的一大創造和特色。90 年代以來，由於市場經濟的發展，大規模的城市改造和建設，大批居民遷移，外來人口的大量進入，“單位體制”的變化，社會問題增多，城市社會管理的任務大大加重。在這種情況下，上海市政府為探索和推進城市管理體制的改革，於 1995 年開展了“兩級政府，三級管理”新體制的實踐（施凱等，1998），在全市 10 個街道進行試點，其主要內容：一是管理重心下移，權力下放，在街道實行責權統一的良性運作機制，如與居民生活相關的私房管理、市容環境衛生管理、建築工地的施工管理、綠化環

保初審、物業公司的監督管理等，街道都有部分監督處罰權。二是在街道建立相應的組織機構，如城區管理委員會等，以加強基層的統籌協調能力。三是引進市場機制，實行有償服務和義務服務相結合，拓展社會化管理，理順政府、社會、企業三方面的關係。四是運用法律手段，嚴格執法，在街道成立綜合執法隊伍，對治安、工商、環保、衛生防疫、物業等進行綜合執法。10個街道的試點取得了成功。“兩級政府，三級管理”的新體制迅速在全市推廣，這一新體制不僅充分調動了區政府、街道（准政府機構）兩級的積極性，大大加快了上海經濟社會發展和城市建設、改造的速度；而且有力地推動了社區建設，強化了街道對社區的直接管理，這在社區發展的初期階段是十分必要和可行的。近幾年來，上海的成功經驗，在全國各大、中城市得到普遍推廣。

三、 上海城市社區規劃研究與實踐

1、 社區規劃的概念與類型

我們認為，社區規劃應理解為是對社區的形態和物質條件以及社區的精神文明建設所做的綜合部署，其目的是充分利用社區資源，依據國民經濟發展規劃、區域和城市總體規劃，從本社區的實際情況出發，確定社區的性質、規模和發展方向，合理佈局社區設施，為社區居民創造一個環境優美，方便舒適，安全衛生的生活居住環境，促進社區經濟和社會的發展。社區規劃是指導社區發展的總藍圖。

社區作為城市或農村社會的基本單元，其發展是城市和地區經濟社會發展的重要組成部分，因此，社區發展規劃必須服從城市和地區經濟社會總體發展規劃和年度計劃，他們之間的關係是整體與局部的關係，一般來說，社區發展規劃應當服從總體規劃和年度計劃，我們在制定城市社區規劃時，必須以城市經濟社會發展規劃為主要依據。從社區規劃與城市規劃的關係看，同樣是部分與整體的關係，社區規劃是城市總體規劃的組成部分，也應服從城市總體規劃中形態和功能分工的整體性佈局。

中國大陸目前尚沒有一個統一、規範的社區規劃法規，大量的基層規劃工作主要是在鄉鎮，特別是在建制鎮開展的；城市的基層社區規劃工作尚未受到重視，開展較少。上海的社區規劃研究和實踐相對開展較早。由於政府的主管部門不同，對社區規劃的要求有很大的差異；同時，規劃工作者的學科不同，社區規劃的內容和形式也都有很大區別，從而產生了不同的社區規劃類型。一類是社區發展規劃，大多以政府的計劃和民政部門為主，地理和社會、經濟、管理工作人員參與較多，其內容偏重于社區的功能、規模定位，社區的管理體制、運行機制、服務設施、社會事業發展、文明社區建設等方面，不太注重社區的形態和佈局，地理工作者參與制定的社區規劃雖較注重空間佈局，但缺少形態規劃設計的內容。第二類是社區總體規劃，大多以政府的城市規劃管理部門為主，建築規劃設計和環境、園林規劃工作者參與較多，其內容除對社區的功能和規模進行定位外，對社區內的居住、生活服務、文化教育、環境綠化、公共設施和基礎設施等進行綜合佈局，科學安排。在此基礎上，對社區的建築形態進行規劃設計。由此可見，前一種規劃主要是解決社區的社會經濟發展和文明建設以及體制、機制問題，側重于軟體發展與建設，後一種規劃則主要解決社區內各種基礎設施、公共工程、綠化、美化等科學佈局和形態建設問題，側重於硬體開發和建設。從規劃的行政層次看，可以劃分為市級社區規劃、區級社區規劃、街道級社區規劃和居委會社區規劃四級層次。此外，尚有單一類型的社區建設規劃，如：社區環境建設規劃、社區人口規劃、社區經濟規劃、社區教育規劃、社區文化規劃、社區服務規劃、社區公共安全規劃等等。

作為社區建設的藍圖和管理的重要手段，上海社區規劃的編制是伴隨著社區發展的過程而積極推進的，在全國同樣處於領先的地位。早在 90 年代初期，上海就開展了社區規劃工作，近 10 年來，市區社區規劃的類型主要包括：以街道（鎮）為地域單元的綜合性社區規劃；以城區為地域單元的綜合性社區規劃；以創建文明城區（社區）為重點目標的社

區規劃；全市的社區發展規劃；不同地域單元的社區建設指標體系研究；城市規劃部門對社區規劃的系統研究等（吳鐸，2000）。

（1）街道社區規劃：早在 1992 年，上海市盧灣區的瑞金街道、普陀區的曹楊街道就編制了《社區綜合發展規劃》，內容包括：現狀、總體規劃、人口規劃、經濟規劃、社區服務規劃、教育科技文化規劃、環境規劃、對策措施等九大部分。規劃提出了曹楊新村街道社區發展的方向和目標，是具有綜合性、開創性特點的社區發展規劃。瑞金街道的社區規劃在 1994 年又拓展為《上海市社會綜合發展示範工程---瑞金街道社區建設模式研究》，對城市社區的街道管理體制進行了初步探索，增加了居民生活質量、婦女地位等內容。這一規劃引起了市、區政府領導的重視，並得到實施。1995 年，浦東新區濰坊街道制訂了《1995---2010 年社區發展規劃》，增加了社區發展指標體系、社區公共安全規劃等內容，規劃更為全面、系統，其中社區管理體制的研究得到新區有關部門的認同。1999 年普陀區真如鎮開展了社區發展規劃研究，規劃注意了真如鎮位處上海市城鄉結合部這一特殊的地域空間，著重對社區人口狀況進行了深入調查研究，發現了三類人群的分佈規律（劉君德等，2000），提出了加強社區建設和管理的對策；此外，報告所提出的“創建學習化社區”行動規劃（葉忠海、韓明華，2000）也具有重要理論和現實指導意義。應當指出，90 年代中期以來，上海市的許多區也開展了街道社區發展規劃，其內容大同小異，各有特色，對指導社區發展均起到了一定的指導作用。

（2）城區社區規劃：城區社區規劃是在街道社區規劃基礎上的發展，它是在城區政府主持下，在本轄區內開展的社區規劃。上海市先後有浦東新區、黃浦區、盧灣區等開展了城區社區規劃。浦東新區作為中國大陸 90 年代改革開放的龍頭，經濟社會飛速發展，城市建設日新月異，農村城市化快速推進；與此同時，社會矛盾也日益增，原有的社會管理體制已不適應新形勢的需要。在這種情況下，新區的有關主管部門---社會發展局，從 1995

年起，採用政府主管部門與專家結合、以專家為主的方式，連續三年開展了社區建設的規劃研究工作，取得了一系列重要成果。1995年完成了《浦東新區現代化城市社區管理模式研究》報告，首次對浦東的社區狀況進行了系統分析，建立了浦東新區社區規劃指標體系，依據浦東開發建設的大目標，針對浦東社區發展中存在的問題，提出了社區發展的方向、目標和重點；報告提出的“行政社區”的概念和建立“浦東新區行政區---社區體系”的觀點（劉君德，1995）引起較大反響，並成為浦東新區行政區劃和社區規模調整的重要依據。1996---1997年，先後完成了《浦東新區社區發展綱要研究》和《浦東新區城區---社區發展規劃（1996---2010）》（吳鐸，1997）。前一成果進一步充實和完善了浦東新區社區發展的指標體系和目標思路。後一成果是以浦東城區10個街道為物件進行研究的，包括綜合報告和專題報告兩大部分，其內容十分豐富。“一流的城市需要有一流的社區”，本規劃正是為適應浦東新區建設現代城市一流街道（鎮）社區需要而制訂的。除了浦東新區之外，盧灣區的社區發展規劃是該區批准為《全國社區建設實驗區》之後，按民政部的要求而制訂的，規劃期為三年，規劃內容包括：指導思想、三年目標、工作原則、主要任務、實施步驟、保障系統和考核辦法。該規劃具有較強的可操作性。黃浦區的社區規劃是圍繞創建大城市文明城區的活動進行的，特色顯著，在全市、乃至全國都有重要影響。

（3）社區規劃指標體系研究：在開展街道社區和城區社區規劃的同時，上海十分注重社區規劃指標體系的研究，以上提到的兩類社區規劃都包含有社區規劃指標體系的內容。街道社區發展規劃一般提出了40---50項指標，以《浦東新區濰坊新村社區規劃》為例，規劃提出了社區人口、社區環境、社區教育、社區保障、社區服務、社區文化體育、健康水平、婦婦女地位、環境保護等8大類共47項指標。《盧灣區創建文明社區的指標體系》包括：社區環境、社區組織、社區秩序、社區服務、社區教育、社區風尚、社區文化、生活質量、社區共建、社區人口等10大類、42項指標（鮑宗豪，1997）。《黃浦區

《創建文明城區的指標體系》是至今最完整的社區指標體系研究成果之一。它包括客觀指標體系和主觀指標體系兩個部分，客觀指標包括：經濟繁榮發達、科教文化領先、環境優美有序、服務保障完善、風尚文明向上五個方面共 88 個指標；主觀指標包括：政府形象、市民素質、市容環境、社會風氣等 25 個指標。黃浦區根據這一指標進行了測算，獲得滿意的結果，表明設計的指標具有科學性和可行性（上海市文明辦公室等，1999）。此外，還開展了上海市的社區指標體系的研究（陶志良，1992）等。社區指標體系在社區規劃、建設、管理中發揮了以下作用：一是可以綜合地**描述**社區發展的現狀和水平；二是可以借助指標對社區發展狀況進行客觀**評價**和**比較**分析；三是可以借助指標**預測**社區發展的趨勢，更科學地制訂社區規劃；四是可以借助指標及時進行監測和**預警**及時發現問題，採取相應對策，確保社區健康發展。

（3） **文明城區發展規劃與研究**：在上述以街道為單元的社區規劃、建設和創建文明小區、文明社區實踐的基礎上，上海的社區規劃建設進入了一個新的發展階段，即創建文明城區階段。圍繞文明城區的創建和評估，積極開展了文明城區的發展規劃工作。黃浦區率先開展了文明城區規劃工作。1999 年之前，黃浦區是上海市最小的城區之一，轄區面積 4。56 平方公里，人口 24。8 萬，但地處上海市區的中心部位，是上海市的行政、文化、商業、金融和都市旅遊中心，其地位十分重要，且經濟發達，財力雄厚，具有創建文明小區、文明社區、文明城區的得天獨厚條件。至 1999 年上半年，已建成市級文明小區 20 個，區級文明小區 25 個，文明小區的居民覆蓋率達 56%；全區 4 個街道，有 3 個已經建成市級文明社區，建成率達 75%。在這一背景下，黃浦區積極開展了創建文明城區的活動，得到市有關部門的大力支持。早在 1995 年黃浦區就已制訂了《黃浦區 1995---1997 年文明建設規劃》，開始了創建文明城區的活動，1998 年被批准為上海市創建文明城區的試點工作區，並制訂了高標準、切實可行的文明城區的指標體系。1999 年黃浦區通過國家級文

明城區的驗收。黃浦區有關部門與華東師範大學中國城市社區建設研究中心合作，從理論和實踐兩個方面系統總結了黃浦區創建文明城區的經驗，出版了《大城市文明城區建設的理論和實踐》專著。在該著作中全面介紹了創建文明城區的基本思路、資源基礎、目標體系與評估、體制與機制保障等內容，特別是黃浦區整體推進文明建設的經驗模式：

“三條文明鏈”⁽¹⁾具有重要的理論與實踐指導意義。黃浦區的經驗在全市、乃至全國許多城市都產生了積極影響。2000年，浦東新區也開展了文明城區建設的規劃研究工作（黃浦區文明委、中國城市社區建設研究中心，1999）。

(4) **城市規劃部門的社區規劃研究**：在上海和全國社區建設熱潮的推動下，上海城市規劃部門的專業工作者開始注意社區規劃的研究，2000年上海市城市規劃設計研究開展了《上海城市社區規劃理論和對策研究》（王嘉澍，2000）。該成果的特點是將社會學的概念和觀點引入城市規劃，注意社區規劃中硬體與軟體的結合，規劃與管理的結合，無疑其方向和思路是正確的，但目前尚缺少這種規劃的實踐和樣本。

由上可見，上海的社區規劃成績十分可喜，在推進上海社區發展中發揮了重要作用。上海的社區規劃研究和實踐大多是政府實際部門與地理、社會工作者結合進行的，偏重於社區發展規劃，規劃的方法比較偏重於社會調查和統計法、文獻分析法、指標體系法、比較分析發、綜合分析法等，地理工作者比較注意運用地圖分析和現場實地考察的方法。由于實行了專業工作者與政府實際工作者的結合，因而大大提高了規劃的可操作性。

四、 問題討論和發展趨勢

1、對社區的本質理念認識問題：至今人們對社區概念的認識仍很不一致，大體有 100

(1) 所謂“三條文明鏈”是指：由“文明家庭---文明樓幢---文明小區---文明社區”、“文明崗位---文明班組---文明單位---文明行業”和“文明科室---文明機關”三條線組成、推進文明城區建設的網路，相應地可稱之為區域文明鏈、行業文明鏈和機關文明鏈。它涵蓋了城區文明生活的方方面面，體現了文明城區建設中部門與地區結合的特徵。

多種看法（何肇發，1991）。我們認為，社區是聚居在一定空間的人群所組成的社會生活共同體。社區的本質理念應是以人爲本，社區自治。這一基本認識在當今的中國大陸尚不一致。仍有不少在政府工作的人員把社區完全等同於行政區，認爲社區規劃建設完全是政府的事，無須與專家討論，更不必聽取市民的意見，以至於制訂出的社區規劃難以體現以人爲本的思想，與實行社區自治是兩碼事。提高對社區本質理念的認識，是當今中國大陸推進社區建設中一項重要的任務。

2、社區規劃、建設的空間物件規模問題：城市基層社區的規劃、建設落實到那一級空間範圍，目前在中國大陸的認識也不盡一致，各地的做法也不相同。有的把基層社區落實到居民委員會一級，有的則在街道。上海將基層社區建設定位在街道。我們認爲，城市基層社區的空間定位不應一刀切，這是由於我國國情複雜，各地經濟社會發展水平差異很大，城市的人口密度、人群組合與分佈、交通狀況、功能分工以及街道和居民委員會的規模相差也很大，如上海街道的規模平均爲 8.43 萬，最大達 14 萬，居委會的平均規模也有近 3000 人；而全國許多城市的街道平均人口爲 3---4 萬，居委會的平均人口爲數百人。因此，社區規劃、建設的空間物件應從實際情況出發，宜大則大，宜小則小。上海在前一時期將社區建設定位在街道層次是有其背景和條件的，它有利於加強對社區的領導，有利於儘快改善社區的物質條件和改變社區的形象，從總體上有利於上海這一特大城市的統一規劃、建設和管理。但上海的街道實際上已經演變爲一級政府（目前是區政府的派出結構），規模很大，它在近期內不可能是自治性質的“生活共同體”，所以，上海社區規劃、建設的空間定位應逐步轉向“社區居委會”。2000 年底，國家已經將城市基層社區定位在“社區居民委員會”，並提出了“社區居民委員會”的規模幅度，由此，中國大陸城市基層社區的空間物件將逐步趨向統一。

3、社區規劃、建設工作的雙向結合推進問題：社區規劃、建設是政府的一項重要工

作；同時，它作為居民自治的“社會生活共同體”，也應該是社會共同承擔的一項公共義務，因而，社區規劃、建設應當上下雙向結合，既要依靠政府自上而下行政性的推進，又要調動基層，特別是廣大市民的積極性，自下而上廣泛參與，社區規劃和建設的實施既要靠政府，也要靠百姓。目前，包括上海在內的中國大陸的社區規劃、建設基本上是政府組織，並與專家共同制訂的，廣大人民群眾基本沒有參與。我們認為，這種狀況應當迅速改變。事實上在社區居民中有許多熱心社區事業、素質很高的優秀人才，他們完全可以參與社區規劃、建設，代表居民利益發表意見和建議；甚至在財力上給予一定支援。這種雙向結合，上下共同參與制訂的社區規劃，必定是政府支援、居民擁護的規劃，可行性更強，更容易操作；社區建設進程必然會大大加快。這將是中國今後城市社區規劃、建設重要的指導思想和措施。

4、**社區規劃和建設的內容與社區特色問題**：關於城市基層社區規劃、建設的內容，目前並沒有統一的規定，從實際情況看，現有的社區發展規劃、建設的內容十分全面，社區規劃和社區建設評估的指標也十分複雜。這固然有好的方面，但問題也很突出。一是實施的步驟和措施不夠落實，存在“紙上畫畫，牆上挂挂”的現象；二是內容過於面面俱到，很難全面實施規劃的目標；三是重點不突出，沒有體現或忽視社區的特色和個性。城市的形態、組合結構、風貌是城市發展的歷史見證，每個城市都有其特定的歷史、文化、產業的發展基礎、建築景觀、環境和生活質量，保留城市的個性和特色是包括社區規劃在內的城市規劃的重要指導思想和原則。然而，現有的社區規劃和建設往往片面強調了城市的現代化，而嚴重忽視城市社區的特色和個性，特別是在舊城區大面積的改造拆遷工程中，時常會發生破壞傳統文化、特色建築景觀的現象，令人十分惋惜。正確處理現代化與發揚傳統、保留特色的關係是今後社區規劃建設中應注意的一個突出問題。

5、**規劃師和美學界參與社區規劃問題**：社區規劃是一項高層次、凝聚集體智慧的系

統工程，需要集體創造思維，需要多學科參與創新。然而，目前中國大陸開展的社區建設規劃基本上是社會科學工作者制訂的，缺少規劃師和美學界的參與，在一定程度上影響了社區規劃的質量。應當改變這種狀況，動員和吸納規劃師和美學界積極參與社區規劃的研究和實踐，以大力提高城市社區規劃、建設的水平。

21 世紀，中國大陸的社區建設將進入一個新的發展階段，社區規劃將納入國家和地方的經濟社會發展計劃。上海在新世紀的 10---15 年之內將基本建成具有競爭力的現代化國際經濟、貿易中心城市，社區的規劃建設如何適應新的發展需要，是一項重要任務，也是一個需要長期研究和實踐的課題。

引用和參考文獻：

- (1) 党國印，中國鄉村民主政治能走多遠，《中國國情國力》1999（3），第 5 期
- (2) 唐曉陽，《城市社區管理導論》，廣東經濟出版社，2000，第 3—7 頁
- (3) 民政部社區建設司，關於城市社區建設工作情況（未刊稿），2000，第 2 頁
- (4) 民政部社區建設司，全國社區建設實驗區工作實施方案，《中國社區建設》，北京社會科學增刊，2000，第 25 頁
- (5) 施宜圓，《上海 700 年》，上海人民出版社，2000，第 2 頁
- (6) 徐中振等，上海社區建設的回顧與展望，《上海社區發展報告》，上海大學出版社，2000，第 9 頁
- (7) 施凱，《兩級政府，三級管理》，上海人民出版社，1998，第 3---6 頁
- (8) 吳鐸，社區與社區發展規劃，《上海社區發展報告》，上海大學出版社，2000，第 91---97 頁
- (9) 劉君德等，大城市邊緣區社區的分化與整合---上海真如鎮個案研究，《城市規劃》2000（4），第 41---43 頁
- (10) 葉忠海等，發展社區教育，建設學習化社區---真如鎮創建學習化社區行動規劃，《上海市普陀區真如鎮社區發展規劃》（未刊稿），1999，第 27---31 頁
- (11) 劉君德等，上海浦東新區行政區---社區體系發展研究，《中國行政區劃的理論與實踐研究》，華東師範大學出版社，1996，第 256---275 頁
- (12) 吳鐸等，《上海市浦東新區城區---社區發展規劃》（1996---2010），上海市科學技術委員會，1997
- (13) 鮑宗豪，《上海市盧灣區創建文明社區指標體系》（未刊稿），1997
- (14) 上海市文明辦公室、上海市黃浦區文明建設委員會，《上海市創建文明城區指標體系及實施情況評估》，百家出版社，1999
- (15) 陶志良，《上海市社區指標體系研究》（未刊稿），1992
- (16) 上海市黃浦區文明建設委員會、華東師範大學中國城市社區建設研究中心，《大城市文明城區建設的理論和實踐》，百家出版社，1999，第 62---87 頁
- (17) 何肇發，《社區概論》，廣東中山大學出版社，1991
- (18) 王嘉瀧，《上海城市社區規劃理論和對策研究》，上海市城市規劃設計研究院，2000