

蓝图之下，泥土之上，民心之间*

——北京清河参与式社区规划

目 案例正文

【引言】随着我国城镇化进程的持续推进和社会空间的转型，以存量空间品质提升为主要内容的城市更新成为新时期实现高质量发展的重要路径。2019年习近平总书记考察上海时首次提出“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要理念，深刻回答了城市建设依靠谁、城市发展为了谁的根本问题，指出要调动人民群众的积极性、主动性和创造性，鼓励市民通过各种方式参与城市建设和管理。社区作为建设人民城市、打造共建共治共享治理格局的关键抓手，如何结合当前城市更新行动战略，在切实改善社区微观人居环境品质的同时，鼓励社区参与，推动基层社会治理体系和能力的现代化，成为亟须探索的跨学科、跨行业的前沿路径。

【摘要】2014年，北京市清河街道与清华大学跨学科团队达成合作，开启了探索基层社会治理创新的“新清河实验”。参与式社区规划作为其中的一项重要内容，强调以社区为主体，整合政府、市场、第三方团队等多方力量，推动空间规划与社区治理整合共进。2014—2017年，选取试点社区，聚焦社会再组织，搭建议事平台，进行社区治理结构优化；着力社区提升，聚焦民生事务，通过墙面美化、公共空间改造、楼门楼道美化等一系列社区共创行动，促进综合环境品质和居民福祉的提升。2018年至今，重点转向通过街道层面的制度创新，推动社区规划在更多社区的推广和规范化。采取街道搭台、企业和社区共建、第三方培训和评估、社区协作等方式，组建“1+1+N”的清河街道社区规划师团队；结合海淀区街镇责任规划师制度实施，实现街区—社区层面的“双

* 案例作者：刘佳燕，清华大学建筑学院副教授；沈毓颖，北京清华同衡规划设计研究院有限公司规划师。

师”联动；将规划设计和社工的专业力量引入基层，长期驻地陪伴社区成长；进而推动社区花园共建、社区综合体改造等多个特色项目落地。为应对地方快速城镇化和社会空间转型的实际需求，清河参与式社区规划工作在实践行动与理论总结中不断探索升级，通过由“点”及“面”、由“路径探索”到“机制创新”的递进式发展，积极促进公众参与，激发社区活力，提升社区环境品质。

【关键词】社区规划；社区治理；公众参与；参与式规划；社区更新；新清河实验

社区治理显难题，政府高校谋合作

2013年，党的十八届三中全会作出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的重要指示。应对愈发凸显的大城市病等城市治理问题，基层治理能力的提升成为迫切需求。一方面，北京市委希望借助高校的智力资源和专业支持，推动基层社会治理创新。另一方面，高校亦希望通过与基层深入的长期合作，将专业思考与中国城市社会发展的实际问题真正联系起来，更好地践行大学的社会服务职能。2014年，清华大学社会科学学院李强教授牵头组建由社会学、城乡规划、建筑学等多专业师生构成的跨学科团队，与海淀区清河街道形成合作，开始了“新清河实验”的探索。

清河街道位于北京北五环外，北接昌平区，东西侧分别紧邻京藏高速和京新高速，占地面积约9.37平方千米，下辖29个社区，常住人口约14.5万人。清河地区拥有悠久的历史积淀，有文字记载的历史距今上千年，曾是京北第一古镇。新中国成立后，三大毛纺厂集中于此，成为北京重要的毛纺织基地，盛况一时。在清河地区曾经发生了中国社会学史上的一场重要的社会实验，史称“清河实验”。1928年，在老一代著名社会学家杨开道、许仕廉等人的带领下，燕京大学师生在当时的清河镇围绕提升农业生产、改善医疗卫生、提高教育水平等方面展开一系列乡村建设实验，到1937年因战争缘故中止。

如今的清河，随着北京快速城镇化建设浪潮逐步向外扩散，迅速从传统乡村集镇转型成为现代化城市地区，但同时许多老旧的住房和基础设施难以满足居民的生活需求，管道年久失修、地面积水成涝，公共空间和服务设施短缺，老人休息散步无处可去；工厂外迁后留下来的单位大院物业管理缺失，停车混乱，垃圾乱堆，居民怨声不止；原国有工厂的离退休职工、拆迁上楼的农民、城中村的村民和租户、高新产业就业群体等生活习惯截然不同的群体相邻而居，邻里间交往不足，居民占地种菜、私占楼道空间、争夺极其有限的停车位等行为为进一步诱发邻里冲突。

面对以上诸多问题，基层政府、社区和物业管理机构等投入了大量人力物力，作出了许多努力，但仍有不少方面难以得到居民认同。各方之间缺乏沟通、缺乏协商、缺乏信任，各有各的难处和诉求：居民对生活环境质量低下的不满及由此引发的种种矛盾无处纾解，迫

切希望改善居住环境与生活质量；物业管理机构频频受到投诉，但由于物业费低且收缴率过低，难以应对居民提高服务质量的诉求；居委会围绕居民反映的各类问题花费了很多时间和精力，却无法获得居民的满意和认可，迫切希望找到能够与居民有序对话、有效解决社区问题的方法。

2014年年底，“新清河实验”课题组进入清河街道，选择典型社区作为试点，围绕社区再组织和社区环境提升开展了系列工作。

聚焦阳光社区，多方协力促提升

阳光社区地处清河街道东南部（见图1），占地0.25平方千米，主要建成于20世纪90年代末期，以各类居住小区为主，还有中学、市政设施等配套用地，居民构成复杂，来源包括回迁户、拆迁安置户、原清河毛纺厂和北京毛纺厂的单位集体住户，以及商品房住户和租房户等，涉及产权单位30多家（社区掠影见图2）。阳光社区面临多种社区问题和矛盾冲突并存：居民老龄化程度严重，部分拆迁安置户生活观念和生活方式转变滞后，侵占公共空间和拒交物业费情况常有发生，邻里互动联系松散；社区内公共活动空间极度短缺，绝大部分是防护和景观绿地，且缺乏有效维护，居民对于解决“下楼无处可去”的问题呼声强烈；停车空间严重不足，外来车辆穿行和占道乱停现象严重，使原本就紧张的楼前和道路空间更是捉襟见肘；公共环境品质低下且缺乏有效维护，座椅等设施破损严重，动物粪便和垃圾随处可见。居民对此的不满积蓄已久，曾有居民写过这样一首顺口溜来描绘当时阳光南里小区的状况：

小院不大五道口，院内道路院外走；
院内放着院外车，院内跑着院外狗；
院外用厕建院内，院外垃圾院内丢；
十五座楼无踪影，十六号楼来大头；
阳光南里七大怪，神仙见了也摇头。

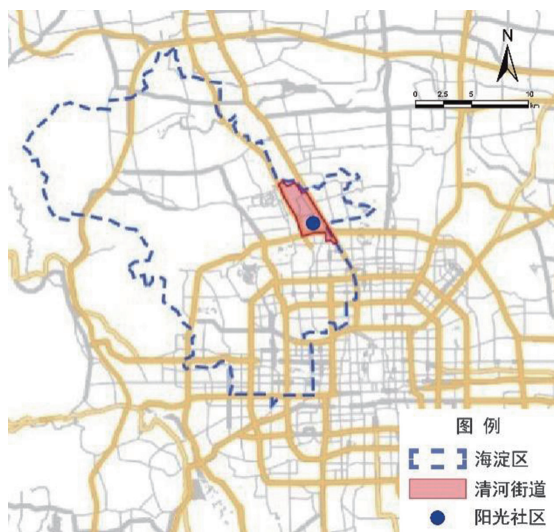


图1 清河街道和阳光社区区位图

资料来源：作者自绘

居民对于解决“下楼无处可去”的问题呼声强烈；停车空间严重不足，外来车辆穿行和占道乱停现象严重，使原本就紧张的楼前和道路空间更是捉襟见肘；公共环境品质低下且缺乏有效维护，座椅等设施破损严重，动物粪便和垃圾随处可见。居民对此的不满积蓄已久，曾有居民写过这样一首顺口溜来描绘当时阳光南里小区的状况：



图2 阳光社区内掠影

资料来源：作者自摄

面对社区内的诸多问题，街道和社区两委做了很多工作，但常常出现“民生工程难得民心”的现象，居民抱怨“你们做的不是我们真正想要的，我们想要的你们又做不了”，甚至出现矛盾和冲突。如何有效听取居民意见，让政府投入真正满足居民需求，成为关键的一步。2015年，在课题组的协助下，阳光社区着力推动社区议事制度的建立，以搭建社区参与议事协商的基础平台作为工作起始点。最开始，阳光社区居委会甚至没有一处可供居民议事讨论的空间。经过几番收拾，腾挪出一个十几平方米的会议室，布置成为阳光社区的议事厅。接下来，通过居民自荐、互荐和社区推荐的方式选举出了第一届居民议事委员，作为社区居委会的重要补充力量。课题组先后协助组织了多次工作坊，进行议事和提案方法、技能的培训。社区议事委员通过广泛讨论，形成了“阳光议事规则”，建立了每月例会的制度，为居民自下而上的需求表达提供了一个有效的渠道（见图3）。



图3 社区议事协商联席会议

资料来源：“新清河实验”课题组提供

旧貌换新颜，三角地的前世今生

通过议事，社区形成了亟待解决的主要提案，其中一个最为迫切的就是增加公共活动场地。这一任务自然落到了课题组建筑学院师生团队的身上。团队基于广泛调研和反复研讨，认识到空间的问题不能只从空间入手，而需要将空间改造与社会改造相结合。因此，并没有按照常规的做法，一上来就在小区里找可用的空间做改造方案，因为按照当时的状况，没人才、没氛围、等拆迁，无论怎么改、改成什么样，社区中也鲜有人关心；即使建成了，以当时的物业管理和物业费收缴情况，也难以支撑空间的良好使用和有效维护。所以，首要任务是唤醒居民对于所生活场所的关注、思考和期许。有了关注才会思考面临的问题，有了思考才会期许理想的目标，现状与目标之间的差距才能真正激发人们参与改造生活家园的动力。

于是，一系列面向社区公共空间改造的参与式社区规划与更新活动孕育而生。先期通过在社区组织公开征集社区标识设计方案、公共空间现状评价和需求调研等活动的“热身”，推动居民们逐步关注社区内的公共空间环境问题，进而通过共同商议，居民自发提出改造议题——对社区中心绿地旁住宅楼的山墙面进行美化，这也是进入社区最重要的对景空间。这次没有采用常规的墙面美化工程做法——外来装修队架起架子、围起围栏，改造完成后居民才能“一览真容”，而是引入清华大学学生公益组织“粉刷匠协会”提供技术支持，并确立了与居民共同商议改造主题、内容、风格，以及共同完成墙绘方案设计和改造实施的基本原则。先期的方案进展并不顺利，设计团队先是从儿童视角出发绘制了森林与动物等题材的方案，但居民却提出“我们这儿没有猴子啊”“这跟我们一点儿关系都没有”之类的质疑。团队通过反复沟通，从社区中取材，与居民共同挑选日常生活中的真实场景，最终创作出了获得大家普遍认同的墙绘方案，因为其中的每个人物、每个场景都是属于阳光社区自己的、独一无二的。

2016年3月27日，社区居委会、“新清河实验”课题组和“粉刷匠协会”团队发动居民和志愿者，一起正式启动绘制工作（见图4）。从刷底漆、调色到上色，全部工作都由大家动手一起做，有老奶奶从上午一直守到下午，就为了让小孙子下课后能参与画上几笔，之后逢人便自豪地介绍作品的由来，自己也主动加入了居民组建的墙绘维护小组。就在墙绘完成后的当天下午，便有居民开始驻足，久久观赏不愿离去，而这里在前一天还是杂草丛生、人们匆匆穿行的废弃地。

随着墙面美化的完工，有了这些前期的准备与铺垫，阳光社区公共空间的改造工作进一步推进。通过公共空间改造意见征询，初步了解了社区居民日常使用公共空间的行为习惯和需求，大家的关注点逐步聚焦到墙绘旁边一片几近废弃的三角形绿地上。这里原本应是小区居民驻足欣赏花草、感知自然绿意的休憩之所，但由于周围常年停满了车辆，植被疏于维护，便逐渐被废弃，沦为垃圾和动物粪便堆积之地，土壤裸露、杂草蔓长，人们更加不愿驻足停留。

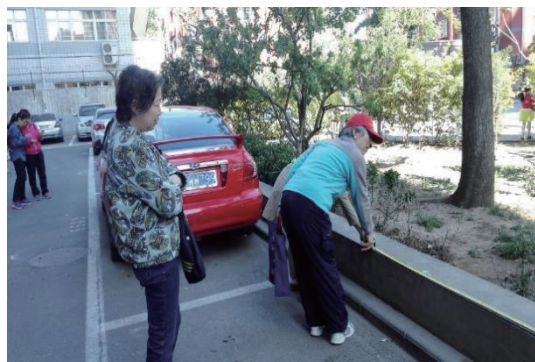


图4 居民参与绘制楼立面墙绘

资料来源：作者自摄

为了将其改造成真正符合居民需求、受到居民喜爱的公共活动广场，课题组秉承“人人都是设计师”的理念，协助社区举办了一系列活动，尽可能创造机会让广大居民参与到活动广场的设计中。

2016年4月17日和4月24日，课题组联合居委会、清华大学建筑学院师生，共同举办“建筑师体验坊”，对居民进行空间技能培训。团队带领大家探讨尺度、空间和公共空间的含义，在小区内组织实地勘测和使用评估，进而围绕公共广场的改造议题，将来自不同家庭、具有不同年龄和性别的居民混编到各个小组中，交流使用需求和进行方案设计，动手搭建理想中的公共广场模型（见图5）。在此过程中，居民们提出了各种各样的想法，孩子们喜欢追逐嬉戏，老人们则希望晒太阳、下棋、赏花，差异化的需求在同一个空间场所中相互碰撞和取舍。在师生团队的辅助下，居民们经过从勇于表达、换位思考，到进一步沟通协商的参与式设计过程，各个小组设计出了各具特色的空间草案。



居民测量场地



居民搭建方案模型

图5 为居民赋能的“建筑师体验坊”

资料来源：作者自摄

除了在需求评估、空间设计等环节尽量吸纳社区参与，阳光社区还希望在建造过程中也能够充分利用社区自身的资源，于是组织居民从小区旁边的汽车修理厂收集了一些废旧轮胎，让孩子们进行设计再创作(见图6)。部分轮胎被做成隔离桩和椅背，部分在场地中是可移动的，可以根据需求灵活摆放成临时座椅或游戏设施，这些可移动的装置成了广场上孩子们的最爱。

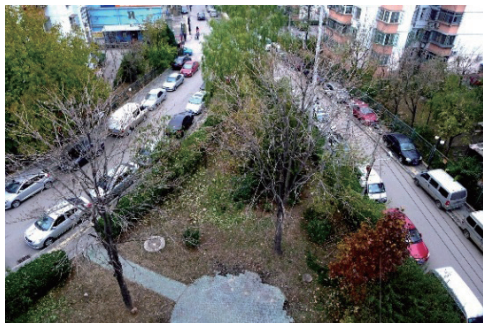


图6 孩子们对废弃轮胎进行美化设计

资料来源：“新清河实验”课题组提供

经过方案调整—联席会讨论—方案优化—公众咨询—方案修改—联席会讨论—方案公示的多轮沟通之后，2016年10月22日，居民、物业管理公司、居委会和课题组成员共同参与了三角地广场改造的开工仪式，大家挥锹铲土，表达共同的期许。2017年7月，改造正式完工。从筹备到竣工经历近两年的时间，克服了重重困难，众人翘首以盼的公共活动广场终于“出炉”(见图7)，社区自发组织了竣工仪式庆祝会，人们载歌载舞，欢庆这个来之不易的共同成果。活动广场落成的同时，也面临一个新的挑战，就是空间后期使用的管理和维护，这也是当前大量老旧小区内部公共空间利用所面临的最大问题。而在阳光社区，经历了长时间的参与设计和期盼过程后，社区居民已将广场视做自己心血的产物，自发成立了三角地维护小组，共同约定定时组织巡逻和卫生保洁，并共同拟定了“阳光社区三角地公共空间文明公约”(见图8)，其中的第一条就是“爱护三角地就像爱护自己的家一样”，实现了从“小家之爱”向“共同家园之爱”的传递。原本阳光南里小区“七大怪”的顺口溜也被居民续写了新的篇章：

清华派来课题组，专做课题来研究；
深入基层做调查，帮助居民解难忧；
社区要有大变化，美好家园有盼头。



改造前



改造后

图7 改造前后的三角地广场

资料来源：“新清河实验”课题组提供



图8 居民自主拟定三角地文明公约

资料来源：“新清河实验”课题组提供

邻里齐携手，楼门口的点滴变化

楼门楼道是居民每天出入家门的必经之处，然而，一些老旧小区楼门楼道常常充斥着乱张贴、乱涂写的小广告，或是存在垃圾杂物乱堆放、墙面污损、玻璃破损、照明灯损坏等现象，严重影响了居住环境品质和居民的幸福感。这一点在阳光社区也不例外。经过三角地改造等一系列参与式活动，居民对于社区环境问题的关注日益增强，特别是关于改善老旧小区楼门内公共环境的呼声愈发强烈。然而政府出资给楼道刷墙的一贯做法存在许多弊端：画上的图画、写上的文字不是居民喜欢的，内容千篇一律，居民没有家园归属感，常常不认同也不珍惜，由于缺乏维护，干净整洁的楼道经常很快又被杂物堆满，墙面又被贴上小广告，钱花出去了却收效甚微。阳光社区希望让居民自己决定怎么装扮楼道空间，自己动手改造、维护自己的家园。2016年12月，在清河街道办事处支持下，阳光社区居委会与课题组共同组织开展“WE I 阳光——美化阳光我最强”社区楼栋美化活动，采取微公益创投的方式，鼓励社区居民以楼门/楼栋为单元组建团队进行申报，各楼经2/3居民同意后方可参与，自行完成从改造方案的提出、设计到实施的全过程。街道办事处、课题组，以及辖区机构和物业管理公司，提供从资金到技术的多方支持。

2016年12月1日，在街道和课题组的协助下，阳光社区召开了项目说明会，对项目内容、活动安排和设计知识进行了初步的普及。12月11日组织交流工作坊，邀请清华同衡规划设计研究院的专业设计师及清华大学建筑系师生辅助有参与意向的居民推进各自的楼栋美化畅想，截至12月19日，15个楼栋团队提交了各具特色的楼栋美化提案。12月26日正式进入实施阶段，第一批入选的楼门，居民从老到幼全龄参与，怀抱着极大的热情，投入到美化楼栋的行动中来，有的动手粉刷墙面，有的亲自选购壁画，有的巧手制作装饰品，各显

其能，不亦乐乎（见图9）。其中进展最快的当属阳光南里小区24号楼，在楼长李大爷的带领下，居民们提前做好了市场调研和准备工作，在美化活动实施首日，24号楼墙面粉刷工作就已经悄然开始，短短4天时间便完成了楼道内部的清扫和初步装饰工作。



图9 基于楼栋共同体营造的楼门美化

资料来源：作者自摄（左、中），“新清河实验”课题组提供（右）

2017年1月14日，15组楼栋美化工作顺利完工。从居民们自发结队，自行撰写申请书、制定美化方案、购置物料，到力所能及地亲手美化楼道公共空间，经过短短1个多月的时间，原来脏乱、破败的楼道空间焕然一新：残缺的楼梯扶手被居民巧手修缮如新；针对满墙乱贴的小广告，居民们突出“堵疏结合”，富有创意地在楼门口设立了信息栏和用废旧鞋架改造而成的广告收纳袋；老奶奶亲手缝制的信报袋成为楼梯口最温馨的一景；楼道墙面上装点了卡通图案和谜语，使得原本辛苦的爬楼变得富有乐趣；楼梯下方的阴暗空间被装点成温馨舒适的宠物之家；年轻的楼门长带领大家将楼梯间的污渍印记改造成独具一格的手印树，人们期待之后每年都印上自己的手掌印，留下生活于斯的记忆；老人们在家门口挂上松鹤延年的图案，小朋友自豪地将亲手绘制的图画挂在自家门口……原来的破旧楼道焕然一新，并展现出各自独特的风貌。各种微信群也如雨后春笋般建立起来，楼门公约和楼门标识应运而生，曾经互不相识的邻居之间成了好朋友。

很快，楼门口的留言板上出现了居民自发撰写的留言信，小朋友写道：“谢谢爷爷奶奶把我们24号楼的楼道变得比以前干净、漂亮了，让我们提前感受到过年的气氛。卫生环境要大家爱护，我一定要向你们学习，爱护公共环境，从我做起。”“这个活动开展得太好了，让我们的楼道内外有了翻天覆地的变化。……我一定要向你们学习，养成讲卫生、爱护公共财产的好习惯，不破坏社区的一草一木，让阳光的爱撒满整个社区，奉献自己一切的力量！”

这其中还有一个小插曲。由于项目是在老旧小区开展，楼门原来是没有防盗门的，大量小广告被到处乱贴，破坏环境，因此居民提出要更换防盗门。这原本不属于创投活动的资助范围，但课题组仔细讨论后认为有其合理性，因为楼道刷得再干净，上千张小广告贴进来就全毁了。这个诉求在之前的社区协商会议上也曾被提出过，但一涉及钱从哪里出的问题就

陷入僵局——街道、居委会、物业公司和居民都不愿独立负担。怎么办呢？通过街道、社区、物业、课题组等多方协商，最终决定结合创投活动，采用“以奖代补”的方式：在实施良好的楼门美化项目的前提下，由居民自筹部分资金，街道提供一定比例的奖励资助。这一下就激发了居民的积极性，不少楼栋顺利装上了防盗门。

由点及面，“双师”联动助更新

随着“新清河实验”工作的持续推进，街道和课题组逐渐认识到：面对基层规划建设技术力量薄弱，重工程、轻设计、建设项目碎片化，以及规划、建设、管理相互脱节等问题，仅仅依靠一批项目或者几个团队的一次性介入是很难有效解决的，需要有效的制度保障，才能实现可持续良性发展。于是从2018年开始，清河街道与课题组转变思路，从试点社区的单点深入探索，转向通过街道层面的制度创新，推动参与式社区规划在更多社区的推广和规范化。

一方面，街道与辖区单位清华同衡规划设计研究院以及海淀区社区提升与社会工作发展中心合作，引进专业规划师与社会工作者，以“1+1+N”的方式（1名规划设计师、1名社会工作者、N名社区居民和志愿者构成的社区规划员），建立了跨学科社区规划师团队。经过公开招募和选拔，2018年7月，清河街道第一批社区规划师正式诞生，分别对接5个试点社区开展社区规划工作。

另一方面，为响应北京市责任规划师制度建设，海淀区于2019年在全区29个街镇正式推行街镇责任规划师制度。每个街镇配备由1名全职街镇规划师、1名高校合伙人和N个专业团队组成的街镇责任规划师团队。街镇规划师为专职技术专家，高校合伙人为兼职高校团队，前两者均由区政府统筹计划配置，专业团队为根据项目需要，政府引导、市场主导、按照择优原则遴选的设计单位团队。

清河街道聘请的高校合伙人，同时也是“新清河实验”课题组的主要成员和社区规划师团队牵头人。这样，通过“责任规划师—社区规划师”两级队伍的紧密衔接，协同推进海淀区街镇责任规划师制度与清河街道社区规划师制度的落地实施，共同发挥专业力量，支持

地区空间环境与生活品质的全面提升（见图10）。在社区层面，社区规划师负责扎根对口社区，开展社区资源调查和需求评估，协助社区制定社区发展规划并转化为实施项目；在街道层面，责任规划师负责推动上位规划与地方发展的对接协调，统筹发展思路、整合地方资源、提供技术指导，并带领各社区规划师团队面向街区事务和社区重大事项协同工作。

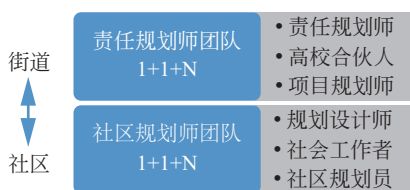


图10 清河街道责任规划师与社区规划师团队构成
资料来源：作者自绘