

DOI: 10.13791/j.cnki.hsfwest.20190503

张若曦, 王勤, 殷彪. 公众参与视角下旧城社区更新规划的转型与应对——以厦门沙坡尾社区为例[J]. 西部人居环境学刊, 2019, 34(5): 18-26.
ZHANG R X, WANG Q, YIN B. The Transformation and Response of Urban Regeneration Under the Background of Public Participation—Taking Shapowei Community in Xiamen as Reference[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2019, 34(5): 18-26.

公众参与视角下旧城社区更新规划的转型与应对* ——以厦门沙坡尾社区为例

The Transformation and Response of Urban Regeneration Under the Background of Public Participation
—Taking Shapowei Community in Xiamen as Reference

张若曦 王 勤 殷 彪 ZHANG Ruoxi, WANG Qin, YIN Biao

摘 要 随着我国城市发展由增量扩张向存量优化的转型, 旧城更新成为城市规划的一项重要议题。随着公众参与意识的增强, 传统自上而下的管理方式在旧城社区治理中逐渐出现弊端。本文以厦门沙坡尾传统社区为例, 对其更新规划历程进行分析, 研究从政府主导开发, 到以公众参与为导向展开共同缔造的规划转型, 探讨参与式规划引入社区更新的必要性。

关键词 旧城; 城市更新; 规划转型; 参与式社区规划

Abstract: Over the past two decades, the government has always kept an absolute leadership in the game during the most urban renewal processes in China. With the multiple identities as city manager, stakeholder and arbitrator, the government manages the spatial resources of the city by exercising executive power and strengthens the intervention in spatial production. In the renewal of old city, the government attaches importance to the development value of the old city, and hopes to build it as a new space for urban development, while the capital pays attention to its economic value. Since the demands of the both sides, to a certain extent, correspond to each other in terms of spatial production, plenty of demolition and reconstruction for urban renewal begin to appear. However, Shapowei is not the case. Its renewal process for more than ten years also indicates the changes in the society and policy environment during the development process of different cities.

This article would take Shapowei Community as entry point to analyze and compare the process of urban planning and regeneration.

The Shapowei area has undergone the renewal plans several times from the beginning of 2003. 1) The first version of renewal plan was in 2003. It centered on the economic development led by the government. While the demolition and reconstruction of all buildings would maximize the land value and economic returns, the plan wasn't implemented for it would destroy the historical texture of the city and result in the huge compensation for demolition. 2) The second version of renewal plan was in 2011. Promoted by developers, this plan aimed at promoting the development of community business. The advantages of this plan was that it put forward the protection for urban fabric and historic character. The proposed model of industry replacement promoted the commercial development of tourism in the Shapowei community and it directly promoted the gentrification development of the community. Without the participation of the government, however, the infrastructure, environment and material space weren't improved. 3) The third version of renewal plan was in 2015. It was characterized by the government-led renovation of material space. While the starting point of the plan was to improve the community environment, it met with opposition from local residents and Xiamen citizens because Shapowei was unilaterally positioned as a tourist and leisure area. 4) The fourth version of renewal plan was in 2016. This plan took the relationship between "people" and "community" as a starting

中图分类号 TU984.12

文献标识码 B

文章编号 2095-6304 (2019) 05-0018-09

* 国家自然科学基金项目 (51808472)

作者简介

张若曦: 厦门大学建筑与土木工程学院, 副教授,

zhangruoxi@xmu.edu.cn

王 勤: 厦门大学建筑与土木工程学院, 硕士研究生

殷 彪: 厦门大学建筑与土木工程学院, 硕士研究生

point. Through establishing a “Jointly-created Workshop”, it built a platform for discussion consisting of the grass-roots government, the community residents, all the interest groups, the fishermen, the public media, the community organizations and etc. All of them could work together to make decisions on the renewal plan and development direction of the community. The core missions of the workshop included the following four aspects: firstly, to create a consensus on community development and promote the public participation; secondly, to solve the problem of Fishing Ban, understand how fishermen participate in the future development of the community and set up a plan for the return of fishing boats; thirdly, to make a plan aiming at cultivating community culture and increase the space for community cultural activities; fourthly, to make up a community action plan and guarantee the steadfast implementation of the renewal plan.

The “Jointly-created Workshop” organized a number of conferences for soliciting public opinions whose attendees included all the interest groups. Various social groups including fishermen, local residents, experts and scholars, enthusiasts and the representatives of merchants all expressed their opinions and demands at the meetings. After mixing and grouping, they conducted the in-depth communications and discussions about the common problems raised at the conferences, found the bottleneck problems of the community development and developed the renewal strategies.

As a core area of the old city, there have been complicated and diverse social relationships and interest demands, driven by the economic development, in the interior of Shapowei. Therefore, the decline of material space is not the most important bottleneck for the development of Shapowei. It is also far from enough to only rely on the renewal model of spatial transformation or industrial upgrading. It is also necessary to rethink the relationships between “People-Space-Structure” based on the fishery transformation. The adoption of participatory planning not only serves for the purpose of mobilizing the residents to renovate the community environment, but also achieving the reconstruction of social relationships. Through the integrated and effective public participation, the renewal plan continuously makes communication opportunities for the public. They can collide with each other over the ideas, then unite their thoughts and finally reach a consensus. Giving full play to the role of people, it is the most effective way to promote the renovation and development of the old community like Shapowei.

Keywords: Heritage Downtown; Urban Regeneration; Transformation of Planning; Participatory Community Planning

0 引言

改革开放以来,随着城市建设的快速发展,城市的社会、政策、经济等各方面都发生了深刻的变化。最早发展起来的城市社区在城市扩张的进程中,逐渐出现了社会功能衰退、物质老化明显等问题,逐渐形成了旧城^[1-3]。近年来,城市快速发展时期留下的社会、环境等问题成为学者和政府关注的重点,规划更偏向旧城更新、棚户区改造、公共服务设施建设等方面。随着房地产业的发展、土地使用制度的改革、第三产业的兴起以及旅游业的飞速发展,许多城市逐渐将土地开发建设聚焦到旧城存量用地上,城市发展逐渐从增量规划转向存量经营^[4-6]。当前,我国城市发展正处于由增量扩张向存量优化的二次转型,城市的发展目标由以经济增长为中心转向注重城市品质提升,传统的自上而下管理式规划逐渐转型为“以人为本”,提倡多元融

合共治的协商式参与规划^[7]。在经济社会发展速度较快的城市中,一些旧城社区内部的社会矛盾日益凸显,社区的更新治理成为城市规划的一项重要议题。城市空间作为实现国家治理能力及治理体系现代化的重要载体之一,构建良好的社区治理空间成为城乡规划建设的新目标。在社区治理的视角下旧城社区的更新及发展规划所经历的转型及其应对,是本文的核心研究议题。

1 厦门旧城更新背景

厦门市位于福建省东南沿海,明代至今积淀了浓厚的海洋文化、海洋性聚落的城市肌理及社会特征,同时在漫长的开埠通商历史中,受到商贸人群往来及多元文化的影响,逐步形成了包容、自由而开放的社会氛围。在快速的城市建设及拓展下,厦门岛内在进入21世纪以来,建设用地趋

于饱和,逐步进入了存量发展阶段。目前,许多旧城社区发展存在着诸多瓶颈,例如城市肌理破坏严重、房屋产权错综复杂、设施环境拥杂落后、支柱性传统产业衰落、低收入及外来人群集聚等,为旧城更新带来极大的考验。与此同时,以征地拆迁为主的旧城改造模式,在经济、文化、社会和政治上均面临着巨大的压力与困境。如何以解决问题为导向、以“微更新”整治为切入点,通过凝练社区发展共识与动力的创新社区更新规划方法来推进旧城复兴,带动功能置换及新的经济增长,是当前厦门旧城社区更新中的共同诉求。

2 厦门旧城社区更新发展历程

2.1 城市再开发阶段(1990—2005年)

厦门的旧城区主要包括厦门岛内东南区域的旧城,鼓浪屿区以及规划范围内的旧城区^①。大规模的旧城改造主要是从20

世纪90年代开始^[8],随着“厦门要加快从海岛型城市向海湾型城市转型”^②目标的建设需要,岛内用地面临优化提升任务,工业项目被逐步转移至岛外。旧城拆迁改造工程大规模展开,开始了较为完整和正式的旧城更新。总体而言,这一时期的旧城改造主要是针对城市旧城用地的再开发^[9],以高强度改造,增加居住和商业开发居多。21世纪初,在当时政府财政和资源有限的情况下,旧城更新规划以就地经济平衡考虑为主,尤其是对于一些旧工业厂区的改造,除了重点保护的历史风貌区域外,均以较高强度的经济开发为改造思路。这一时期的改造虽然已经开始有历史风貌保护的意识,但是仍不具备历史街区整体性保护的思维,改造项目之间互相独立,没有延续城市肌理进行更新,对旧城的有机整体性存在一定程度的负面影响。

2.2 存量应对阶段(2006—2012年)

随着2006年《厦门市紫线控制专项规划》和2011年《国有土地上房屋征收与补偿条例》的出台,以商业开发为主要目标的旧城改造全面受阻。随着厦门市旧城内4处历史风貌街区和5处历史风貌建筑片区的确立,紫线范围内的大面积拆迁行为的全面禁止,同时拆迁补偿和安置标准上升,改造需要投入的行政资源大幅度增长,以征地拆迁为主的旧城改造模式在经济、文化、社会和政治上都面临困境^[10]。旧城大拆大建型经济开发模式受到全面限制,规划更加关注于旧城历史风貌保护,开始探索局部渐进式保护更新模式。这一时期主要进行的厦门旧城改造项目例如以“微更新”整治为主的厦门营平街区改造,标志着厦门的旧城更新进入了存量应对阶段。

2.3 旧城社区更新阶段(2013年至今)

2013年,随着厦门市启动“美丽厦门共同缔造”行动,厦门旧城开始以公众参与的形式来推动更新,通过社区规划的方式来应对旧城面临的社会及空间问题,并形成了一套厦门社会治理体系的创新模式(图1)。由此,厦门的旧城改造进入聚焦社区整体发展的更新阶段,即以社区为基础,将城市环境的建设与城市

社会的发展结合在一起,通过空间优化带动公众参与,搭建社区参与平台,以此来重新凝聚社区分散的个人,实现旧城社区功能置换和产业培育更新,完整地继承和保护传统历史风貌的同时,解决旧城的发展问题^[11]。

3 沙坡尾社区更新规划历程

目前,厦门许多旧城社区发展存在着诸多瓶颈,如何解决这些问题,并注入新的活力,是社区更新共同的诉求。沙坡尾社区^③隶属于厦门市思明区厦港街道,位于厦门岛西南滨海沿岸,三面环山、一面向海,西侧与鼓浪屿跨海相对,东侧毗邻厦门大学 and 南普陀寺,自清末开始即基于天然避风湾的有利地形而成为船舶停靠及海洋贸易的重要港口,20世纪30年代依照地形修建避风坞和骑楼商业街区,形成了近现代沙坡尾社区的空间雏形(图2)。20世纪90年代之后,随着近海渔业资源的逐年枯竭,以及在厦门岛快速建设发展下,这种围绕传统产业而生的聚落与城市的现代经济发展之间的矛盾愈加凸显,厦门中心城区周边的渔港逐步走向没落,渔民陆续上岸转岗,沙坡尾避风坞一时间成为厦门岛中心城区仅存的最后一个避风渔港,成为老厦门心中海洋文化的载体(图3)。然而,随着沙坡尾避风坞淤泥堆积导致的环境污染愈加严重,20世纪30年代形成的物质空间在违章搭盖中亦显得杂乱而破败,社区面临着严峻的空间更新及社会关系再造的变革与挑战。

3.1 更新规划1.0: 经济开发导向

3.1.1 更新规划内容

2003年,沙坡尾社区内的渔业相关工业逐渐外迁,空置的厂房空间被租用作为低端化的商业用途,包括大排档、停车场及废品收购等^[12],沙坡尾的土地使用功能逐渐多元化,人口组成也趋于复杂化,沙坡尾不再仅仅是围绕海洋经济而生、以渔业人口为主的居住社区。随着厦门旅游业的迅速发展,由于避风坞内仍有由渔船和渔民共同构成的独特的渔业生活景象,成为人们在厦门中心城区能体验海洋文化的仅



图1 “美丽厦门共同缔造”的创新社区治理模式

Fig.1 innovative model of community governance of “beautiful Xiamen jointly created”

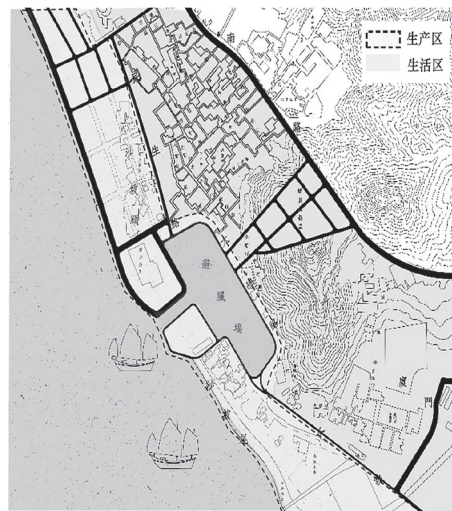


图2 1930年代沙坡尾片区功能分区
Fig.2 function partition of Shapowei community in 1930s



图3 沙坡尾改造前避风坞的渔船及渔获买卖场景

Fig.3 fishing vessels and catches trading scene of shelter dock before the modification of Shapowei

存渔港而成为旅游目的地,受到越来越多的关注。

2004年,沙坡尾所在的厦港片区首次制定了整体性的更新规划(表1),沙坡尾被定位为艺术休闲港,规划中明确避风坞

表1 沙坡尾更新规划1.0分析表

Tab.1 analysis of Shapowei regeneration planning 1.0

发展阶段	代表性规划	发展背景	发展定位
经济 开发 主导	《厦港一期修建性详细规划》	就地综合平衡 市场经济	沙坡尾艺术休闲港
更新机制	主要策略倾向	经济焦点	更新特征
政府主导	保护避风坞及旧厂区域 对周边民居进行拆迁 重建, 高强度开发	公服、教育项目政府投 资; 商品房建设由市场投资	空间设计; 最大程度平衡资金投入

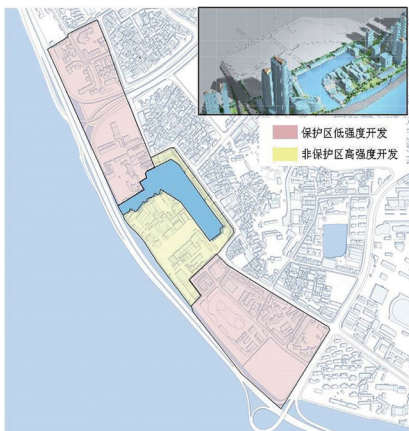


图4 沙坡尾更新规划1.0开发强度图
Fig.4 development intensity of Shapowei
regeneration planning 1.0

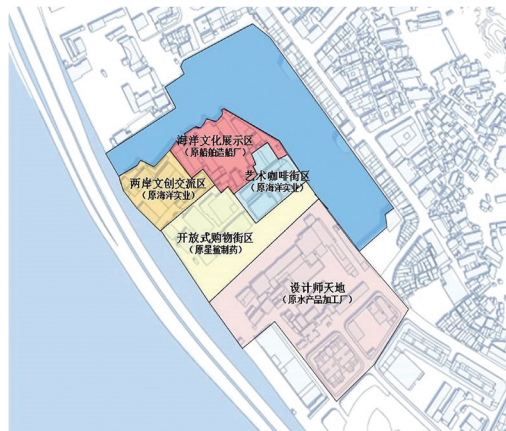


图5 海洋文化主题创意休闲街区示意图
Fig.5 sketch map of ocean cultural theme and creative leisure
block

及临港工业历史遗迹由于具有特色风貌被列为重点保护区域, 实行低强度开发, 其他区域由于空间品质较低, 且分散在片区内的民居和街巷保护价值难以判断, 被列为拆迁及高强度开发用地。规划运用容积率转移等方式进行组合开发^[12], 建设重点服务于避风坞文化休闲区(图4), 除了公共服务以及教育服务设施之外, 主要围绕酒店、大型商业及游船码头等旅游配套设施而建设。为了实现就地经济平衡, 部分规划地块进行了超高层的高强度开发, 容积率超过10, 某酒店规划地块的建设容积率上限甚至高达13, 这不仅在城市风貌上与旧城肌理产生极大的冲突, 对原本压力不小的旧城交通来说亦是雪上加霜。

3.1.2 更新实施评价

在这个时期, 国内大多数的大中型城

市均处于快速发展阶段, 经济的推动需要新的城市空间载体的支撑, 城市用地的经济价值一定程度上成为促进片区发展的重要推力。产业消退、空间破败的旧城在极高的土地经济价值和与之不匹配的经济产出的夹击下, 成为各个城市的发展风口。虽然对城市历史风貌片区进行保护的理念已在业界专家的推动下逐步被接受, 但对于尚未进行风貌保护认定的区域, 以及风貌建筑所在的、风貌及环境品质不高的旧城片区仍没有较好的法律保护措施, 这也造成了对旧城整体保护的难度。在就地经济平衡的开发导向下, 难以避免的部分旧城区域结合危房拆除及环境整治, 被夷为平地而释放其土地经济价值, 成为承担高强度开发的那一部分。如果拆迁面积越大, 则对旧城整体风貌破坏越严重; 但如果拆迁面

积越小, 则开发强度需要越大, 建成后所带来的风貌和交通等“后遗症”也就越大。可见, 旧城更新要实现就地资金平衡, 虽然对城市的经济发展而言最为有利, 但在操作难度上是巨大的。

在此背景下, 沙坡尾这轮以经济开发为导向的更新规划并未落地, 除了片区内交通配套的难于实施, 个别开发强度过大的方案难以通过论证之外, 近年来拆迁成本的爆发式增长, 部分地块开发权属的协调时间过长以及受到当地居民的反对等, 都导致了更新改造陷入困境, 难以进行(表1)。

3.2 更新规划2.0: 产业转型导向

3.2.1 更新规划内容

2006年《厦门市紫线控制专项规划》出台后, 沙坡尾避风坞被列入历史风貌街区的保护范围, 以经济开发为主导的旧城更新模式受到了全面约束。2008年, 政府提出“建成以创作、生产、设计为主的沙坡尾创意艺术港区”^④, 沙坡尾更新转型向内生性的产业更新推动, 带动了社区新的更新方向。

2011年, 面向沙坡尾社区中产业及空间转型问题的探索, 由沙坡尾本地开发运营团队发起, 由规划设计团队、台湾社区营造学者及本地文化组织共同参与编制了《沙坡尾海洋文化创意港行动计划》。规划提出“土地产权基本不动, 空间肌理基本不改, 本地居民基本不迁, 人文生态基本不变”的更新原则^[13-14], 将空间更新与业态结合, 避风坞沿线以宅基地为基本单元进行小尺度更新及产业更替培育, 以“上住下店”的功能设计避开复杂的产权问题, 同时推动工业遗产厂区的有机更新, 形成“海洋文化主题创意休闲街区”(图5)。

方案跳出了经济平衡、拆迁开发的框架, 借鉴台湾当时已较成熟的社区营造理念, 在沙坡尾更新的规划模式和管理模式上实现了如下突破: 第一, 更新规划及制度机制由多方利益主体共同编制设计, 激发居民参与的积极性, 反映更多利益群体的诉求; 第二, 提出构建由社区居民(40%)、政府(25%)、社会代表(35%)三方组成的“沙坡尾社区营造中心”作为社区运营主体; 第三, 更新内容由物质空间设计扩大

至业态控制、地租控制、制度设计等领域,提出“4—3—3”产业培育机制,将40%老旧业态转型为文创产业、升级30%包括渔业在内的传统产业、保留30%传统生活服务产业;第四,严格控制空间更新模式,引导小尺度渐进式更新方法,提出空间改造上施行数字管理系统^[13](表2)。该规划在更新模式上的创新引起了学界的关注,也让政府看到了除了拆迁重建以外,新的旧城更新思路与路径。

3.2.2 更新实施评价

相比前一个阶段的更新规划而言,从拆到不拆的空间更新理念转变,到从大商业体植入转变为小店铺更替的业态更新模式,该版规划所做出的调整既是对当下社会环境的适应,也是源于规划编制主体的不同所产生的视角差异。由本地开发运营团队、规划设计团队、台湾社区营造学者及本地文化组织所组成的编制主体,更贴近于沙坡尾的本地生活,更多从本土街坊式的生活空间保护、渔民与渔业活动、渔船与渔业技艺传承及民俗活动保护等方面切入,以社区居民调研及文化梳理为基础,这与台湾在旧城更新中实行社区营造的关注点和执行模式较为类似,即挖掘地方作用,发挥地方居民和企业的积极性,进而吸引民间投资。然而照搬台湾的社区营造模式在规划的实施中也具有较大的局限性,例如编制过程中政府角色的缺位,造成在公共环境整治及公共设施建设上的难以落地,再如工业遗产厂区的产权分属于多个国有企业,甚至有些内部宿舍楼为职工集体所有制,要由开发商及社区来推动片区的整体更新更是困难重重。

虽然最终该版方案没有完全实施,但不可否认,该规划对沙坡尾的更新转型起到了决定性作用,所提出的“不动、不改、不迁、不变”原则一定程度上影响了政府的传统更新思维,其中对海洋文化创意港的定位也受到了广泛认可。与此同时,提倡公众参与的社区营造模式及“以奖代补”的空间更新机制,为后续的更新打下了良好的制度探索基础,也为培育民众的参与意识起到了重要作用,是厦门旧城社区更新历程中的一次有益探索。

表2 沙坡尾更新规划2.0分析表

Tab.2 analysis of Shapowei regeneration planning 2.0

发展阶段	代表性规划	发展背景	发展定位
产业转型导向	《沙坡尾海洋文化创意港行动规划》	禁止拆建 社区营造	沙坡尾海洋文化创意港
更新机制	主要策略倾向	经济焦点	更新特征
民间自发组织主导	构建沙坡尾社区营造中心 确立“4—3—3”产业培育机制 建立空间管理系统	政府与市场共同出资 “税费反哺”形成“社区更新维护基金”	制度设计 小规模渐进式营造

表3 沙坡尾更新规划3.0分析表

Tab.3 analysis of Shapowei regeneration planning 3.0

发展阶段	代表性规划	发展背景	发展定位
空间品质提升	《厦门沙坡尾有机更新计划》 《沙坡尾景观改造提升方案》	存量规划 美丽厦门共同缔造	沙坡尾海洋文化创意港
更新机制	主要策略倾向	经济焦点	更新特征
政府主导	物质空间更新 组织社区活动 人文创意社区营造	政府投资	环境整治 空间品质提升

3.3 更新规划3.0: 空间品质提升

3.3.1 更新规划内容

2013年,由政府主导、推动沙坡尾海洋文化创意港的四大工程建设,即“提升避风坞景观、传统海洋文化、创意活动提升文化品位以及引进个性商铺”^⑤。其中,工业遗产厂区中闲置的水产品加工车间作为“沙坡尾海洋文化创意港”项目的第一个改造示范单元,被上一版更新规划的承租、改造为艺术西区,定位为年轻文化艺术区,其中的设计店铺及艺术活动吸引了许多年轻群体,为沙坡尾注入了新鲜活力,成为沙坡尾一个重要的旅游热点。除了艺术西区以外,该开发运营团队延续了上一版规划的产业更新方案,承租避风坞沿岸的民宅并引入年轻人喜爱的新型业态,包括咖啡甜点、料理餐饮等,进一步增加了沙坡尾的热度。

随着越来越多的新型店铺入驻,旅游经济快速蔓延整个社区,不可避免地成为沙坡尾又一重要的经济增长极。随之而来的是对空间的自发改造,避风坞沿岸的建

筑居住功能逐渐被商业侵蚀,违章搭建愈发严重。与此同时,避风坞内排污淤积进一步恶化,坞堤年久失修甚至部分坍塌,这些物质空间及基础设施的老旧成为沙坡尾未来发展的阻碍。

在此背景下,2015年政府推动编制了《厦门沙坡尾有机更新计划》及《沙坡尾景观提升改造方案》。规划提出以物质空间的微改造为导向开展社区营造,通过渐进式的有机更新实现景观风貌的提升,以“以奖代补”的模式鼓励居民和商户参与到社区建筑的立面设计与修缮中。由政府推动复建避风坞畔妈祖庙的戏台和牌坊,保护修缮避风坞坞界的界碑等历史遗迹。除此以外,为了增加沙坡尾的旅游服务水平,规划也提出避风坞退渔进行清淤环境整治,并建设游客服务中心、渔民博物馆、避风坞休闲木栈道及观景平台(表3)。

3.3.2 更新实施评价

在2015年5月发布、6月执行的避风坞退渔及清淤整治中,政府对于公共环境整



图6 沙坡尾避风坞环境改造前景象
(摄于2014年)

Fig.6 scene of Shapowei shelter before environmental reform (shot in 2014)



图7 沙坡尾避风坞环境改造后景象
(摄于2017年)

Fig.7 scene of Shapowei shelter after environmental reform (shot in 2017)

表4 沙坡尾更新规划4.0分析表

Tab.4 analysis of Shapowei regeneration planning 4.0

发展阶段	代表性规划	发展背景	发展定位
社区共同缔造	沙坡尾共同缔造工作坊	社区更新 社区意识增强	活态的海洋文化场所
更新机制	主要策略倾向	经济焦点	更新特征
“自上而下”与“自下而上”集合	渔船回归 社会组织培育 活态博物馆	政府投资与市场相结合 社区力量和自治组织参与	共同缔造

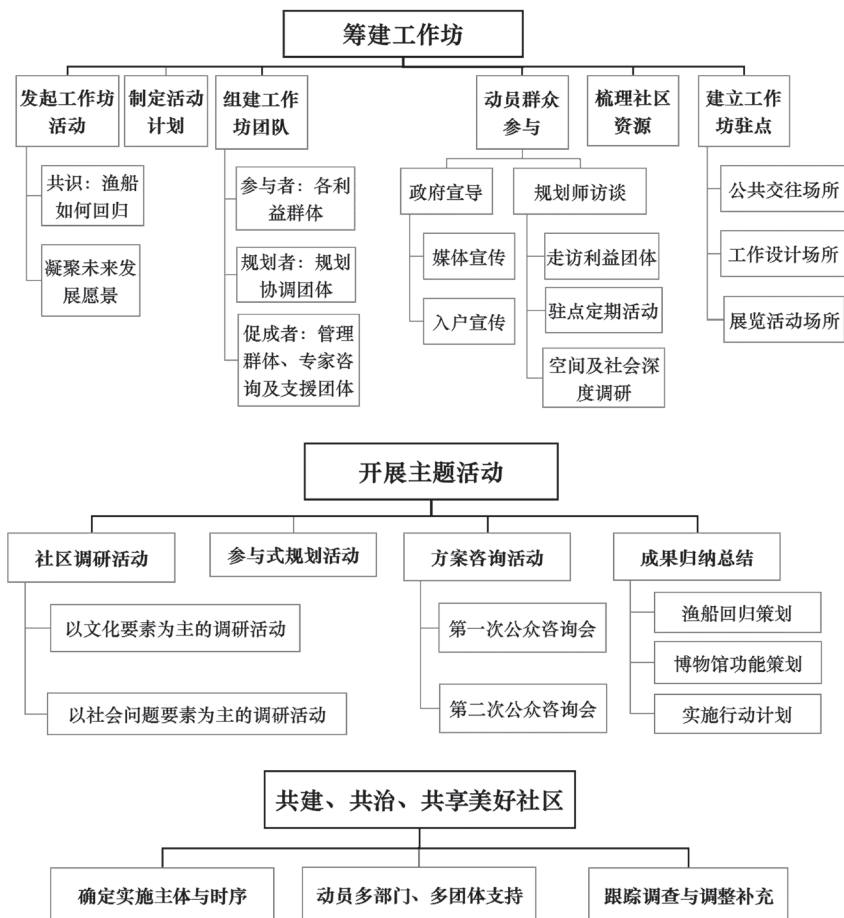


图8 沙坡尾共同缔造工作坊流程图

Fig.8 workshop flowchart of "Shapowei jointly created"

治的快速推进却引发了市民及公共媒体的强烈关注。公众围绕本地渔民退渔后的生计和去向、渔船能否回归以及沙坡尾社区的未来发展方向等问题在网络上展开了激烈讨论。可见居民的公众参与意识有了大幅度的提升,主动参与发声的意愿也空前高涨。可惜的是,该方案在编制过程和实施前的公众调查不足,规划公布时留给民众发表建议和意见的时间有限,再加上退渔政策加速了传统渔业产业的消亡,造成公众对沙坡尾文化缺失及过度商业化的担忧。不过在快速推进的避风坞清淤整治、木栈道建设和立面改造中,沙坡尾的空间品质得到了显著的提升,体现出政府在公共空间改造上的强有力推动(图6-7)。

该规划是沙坡尾首次由政府主导发起的社区营造尝试,是一个具有更新转型过渡性质的社区规划,也是公众争取规划参与权的一次突破性尝试,让政府认识到,依靠自上而下行政管理的方式在面对旧城社区更新议题中的局限性,为后续在社区更新规划中全面推进公众参与打下了重要的基础。

3.4 更新规划4.0: 社区共同缔造

3.4.1 更新规划内容

随着厦门全面推行以共同参与为核心的社区共同缔造行动,为了凝聚社区共识,2016年由政府主导、四所高校联合组成规划团队共同组织了“沙坡尾共同缔造工作坊”,搭建起由基层政府、居民、社区利益团体、渔民、公共媒体及社区组织等组成的公共议事平台,推动以解决问题为导向的参与式社区规划(图8)。其核心任务包括:一、激发群众的公众参与意识,凝聚社区多群体的共识;二、解决退渔后的文化迷失困境,策划渔船回归方案;三、增加社区活动及文化传播空间,策划渔港博物馆及社区活动中心;四、制定社区行动计划,确保社区规划的稳步实施(表4)。

工作坊在入驻沙坡尾时,首先通过实地调研、走访座谈、问卷调查等形式,以渔船如何回归为焦点,寻找解决矛盾的突破口,了解各利益群体的诉求和对社区的愿景。组织了多次各利益群体共同参与的征求意见会(图9),渔民、本地原住民、专家



图9 沙坡尾共同缔造工作坊公众咨询会现场
Fig.9 workshop Public Consultation Conference of "Shapowei jointly created"



图10 退渔后渔民进行渔业技艺及文化讲解
Fig.10 the fishermen explaining fishery skills and culture after retreat fishing

学者、热心人士及商家代表组成的社会各方群体，均在会上表达了观点和诉求，并混编分组针对所提出的共识问题进行深度沟通和讨论，寻找社区发展的瓶颈问题，确定更新策略。

3.4.2 更新实施评价

由于处在旧城核心区，经济发展的带动使沙坡尾内部产生了复杂多样的社会关系与利益诉求^[15]。因此，物质空间的衰落不是阻碍沙坡尾发展的最主要瓶颈，仅仅依靠空间改造或产业升级的更新模式也是不够的，需要基于渔业转型重新思考“人—空间—制度”之间的关系。共同缔造工作坊是沙坡尾社区第一次由规划师组织政府及社区利益群体共同探讨编制的规划，对于沙坡尾而言也是一种缓解社区矛盾、促进社区共同治理的更新模式^[16]。此次参与式社区更新规划，达成了如下共识性成果，并将逐一实施。

一、沙坡尾地区应该被作为海洋文化的活态博物馆受到保护，渔船应回归到避风坞，渔民将转变为海洋渔业文化的守护与传承者，参与到推广本地民俗、传授渔业技艺及引导捕鱼体验等活动中(图10)；二、沙坡尾不应成为大众化的旅游目的地，地域性文化及生活形态需要得到保护，要对具有特色的本地传统业态及具有本土人文内涵的机构进行经营补助；三、人口老龄化及物质空间的老化不应制约历史街区的发展，需要通过政策扶持增加多元化的创意文化空间及活动，吸引年轻群体来激发街区活力，例如将废弃的厂房改造

为美术馆、音乐空间、艺术中心等；四、历史风貌街道及建筑是沙坡尾历史故事的讲述者，应充分进行保护并活化利用，通过将产权建筑运营作为公益文化空间，让其发挥更大的社会价值；五、公众参与模式应持续性地推动沙坡尾社区未来的良性发展，促进社区内各群体建立起了良好的合作关系和沟通机制，关注并参与到社区发展的事务中^[17]。

5 总结

以厦门为典型的中国城市的旧城社区更新，由于受不同时期社会经济背景的制约和影响，处在逐步的转型和应对之中。沙坡尾的更新历程是旧城社区更新的一个缩影，各阶段的更新目标和手段都表现出各不相同的特点，从拆建式更新到渐进式存量应对，再到新一阶段的社区更新，旧城改造的开发强度不断弱化，且随着对旧城认识的不断深入，对旧城风貌与文化的保护逐渐占据重要地位。规划逐渐关注到城市文化传承，关注到“人”的需求和发展，同时更加注重规划中的公众参与^[18]。参与式规划的目的不是仅仅发动居民一起改造社区环境，更重要的是实现社会关系的再造^[19]。通过全面有效的公众参与，不断给公众制造沟通交流的机会，进行思想上的碰撞和融合，最终达成共识，并充分发挥其中人的作用，是推动像沙坡尾这样的旧城社区更新发展的一条有效路径。

注释：

- ① 厦门市. 厦门市城市规划条例[EB/OL]. (2008-06-16)[2019-07-28]. http://zygh.xm.gov.cn/zfxxgk/zfxxgkml/flfg/200806/t20080616_1440558.htm.
- ② 厦门市. 厦门推进海湾型城市建设[EB/OL]. (2002-09-06)[2019-07-28]. <http://www.people.com.cn/GB/shizheng/19/20020906/816586.html>.
- ③ 本研究所指沙坡尾社区并非行政辖区单元，其范围为在历史发展中受渔业影响而逐步形成的沙坡尾海洋性聚落社区的边界范围，包括行政辖区中的沙坡尾社区、蜂巢山社区等，在本文中均以“沙坡尾社区”作为研究范围的简称。
- ④ 厦门市. 厦港片区将改造为创意园区 沙坡尾等路重新定位[EB/OL]. (2015-09-16)[2019-07-28]. http://www.siming.gov.cn/xxgk/xwgg/gzdt/201509/t20150916_83943.htm.
- ⑤ 厦门市. 厦港街道全力打造沙坡尾海洋文化创意港[EB/OL]. (2013-07-31)[2019-07-28]. http://www.siming.gov.cn/xxgk/xwgg/gzdt/201307/t20130731_64782.htm.

参考文献：

- [1] 张京祥, 邓化媛. 解读城市近现代风貌型消费空间的塑造——基于空间生产理论的分析视角[J]. 国际城市规划, 2009(1): 43-47. ZHANG J X, DENG H Y. On the Forming of Consumer Space in Modern Urban Historical & Cultural Areas—An Analysis from the Perspective of Spatial Production

- Theory[J]. *Urban Planning International*, 2009(1): 43-47.
- [2] 袁奇峰, 蔡天抒. 基于空间生产视角的历史街区改造困境——以汕头小公园历史街区为例[J]. *现代城市研究*, 2016(7): 68-77.
YUAN Q F, CAI T S. The Dilemma of Historic District Reconstruction Based on the Perspective of Space Production: A Case Study of Small Park Historic District of Shantou[J]. *Modern Urban Research*, 2016(7): 68-77.
- [3] 姜文锦, 陈可石, 马学广. 我国旧城改造的空间生产研究——以上海新天地为例[J]. *城市发展研究*, 2011(10): 84-89.
JIANG W J, CHEN K S, MA X G. Study on the Spatial Production of Urban Renewal in China: A Case of Shanghai Xintiandi Square[J]. *Urban Studies*, 2011(10): 84-89.
- [4] 陆小成. 新型城镇化的空间生产与治理机制——基于空间正义的视角[J]. *城市发展研究*, 2016(9): 94-100.
LU X C. Spatial Production and Governance Mechanism of New Urbanization: Based on the Perspective of Spatial Justice[J]. *Urban Development Studies*, 2016(9): 94-100.
- [5] 贺文萃. 社区发展规划中的公众参与研究——以重庆市渝中区石油路街道为例[D]. 重庆: 重庆大学, 2014.
HE W C. The Study of Public Participation in Community Development Planning—Taking Chongqing Yuzhong District Shiyou Street for Example[D]. Chongqing: Chongqing University, 2014.
- [6] 曹海涛. 增量发展紧约束条件下参与式社区规划应对研究[Z]. 东莞, 2017.
CAO H T. Research on the Response of Participatory Community Planning Under Tight Constraints of Incremental Development[Z]. Dongguan, 2017.
- [7] 林赛南, 李志刚, 郭炎, 等. 走向社会治理的规划转型与重构[J]. *规划师*, 2019(1): 25-30.
LIN S N, LI Z G, GUO Y, *et al.* Planning Transformation and Reconstruction towards Social Governance[J]. *Planners*, 2019(1): 25-30.
- [8] 王唯山. 厦门市旧城改造实证研究(1980—2010年)[J]. *城市规划学刊*, 2011(4): 51-58.
WANG W S. An Empirical Research on Old Town Redevelopment(1980—2010) in Xiamen[J]. *Urban Planning Forum*, 2011(4): 51-58.
- [9] 李建波, 张京祥. 中西方城市更新演化比较研究[J]. *城市问题*, 2003(5): 68-71.
LI J B, ZHANG J X. The Urban Renewal Evolution Since Modern Times and Thought of Nowadays China Urban Renewal[J]. *Urban Problems*, 2003(5): 68-71.
- [10] 何子张, 洪国城. 基于“微更新”的老城区住房产权与规划策略研究——以厦门老城为例[J]. *城市发展研究*, 2015(11): 51-56.
HE Z Z, HONG G C. Research on The Housing Property Rights and Planning Strategy in the Old City Based On the “Micro Update” Mode: Take the Old City of Xiamen as An Example[J]. *Urban Development Studies*, 2015(11): 51-56.
- [11] 李郇, 黄耀福, 刘敏. 新社区规划: 美好环境共同缔造[J]. *小城镇建设*, 2015(4): 18-21.
LI X, HUANG Y F, LIU M. “New Community Planning: Creating a Better Environment Together”[J]. *Development of Small Cities & Towns*, 2015(4): 18-21.
- [12] 林振福. 市场经济条件下的旧城更新策略研究——以厦门市厦港片区改造为例[C]//中国城市规划学会. 规划50年——2006中国城市规划年会论文集. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.
LIN Z F. Research on the Strategy of Old City Renewal Under the Condition of Market Economy—Taking the Transformation of Xiagang Area in Xiamen as an Example[C]//Urban Planning Society of China. Planning 50 years—2006 China Urban Planning Annual Conference(VolumeII), Beijing: China Architecture & Building Press, 2006.
- [13] 左进, 黄晶涛, 李晨, 等. 市场配置下城市传统社区更新的规划转型——以厦门沙坡尾社区为例[J]. *西部人居环境学刊*, 2014, 29(5): 48-52.
ZUO J, HUANG J T, LI C, *et al.* The Planning Transformation of the Traditional Community Renovation under the Market Allocation—A Case Study of Shapowei Community in Xiamen City[J]. *Journal of Human Settlements in West China*, 2014, 29(5): 48-52.
- [14] 高媛. 非正式更新模式下的旧城区更新研究——以厦门沙坡尾规划为例[J]. *城市*, 2013(9): 53-55.
GAO Y. Study on the Renewal of the Old Urban Area Under the Informal Renewal Mode—A Case Study of Shapowei Planning in Xiamen City[J]. *City*, 2013(9): 53-55.
- [15] 张若曦, 兰菁, 喻苏婕. 厦门旧城海洋性聚落社区沙坡尾的历史变迁与空间再生产[J]. *北京规划建设*, 2018(5): 57-62.
ZHANG R X, LAN J, YU S J. Historical Changes and Spatial Reproduction of Shapowei in the Marine Settlement Community of the Old City of Xiamen[J]. *Beijing Planning Review*, 2018(5): 57-62.
- [16] 黄瓴, 罗燕洪. 社会治理创新视角下的社区规划及其地方途径——以重庆市渝中区石油路街道社区发展规划为例[J]. *西部人居环境学刊*, 2014(5): 13-18.
HUANG L, LUO Y H. “Community Planning and the Local Approach in the Perspective of Social Governance Innovation—A Case Study of Shiyou Road, Yuzhong District of Chongqing”[J]. *Journal of Human Settlements in West China*, 2014, 29(5): 13-18.
- [17] 李郇, 费迎庆, 张若曦. 沙坡尾共同缔造工作坊研究报告[R]. 2017.
LI X, FEI Y Q, ZHANG R X. Research Report on the Workshop Jointly Created

of Shapowei[R]. 2017.

[18] 黄瓴, 王思佳, 林森, 等. “区域联动+触媒营造”总体思路下的城市社区更新实证研究——以重庆渝中区学田湾片区为例[J]. 住区, 2017(2): 140-147.

HUANG L, WANG S J, LIN S, *et al.* Urban Community Regeneration with the General Thought of Regional Linking and Catalyst Building: An Empirical Study of Xuetianwan Area in Yuzhong District in Chongqing[J]. Design Community, 2017(2): 140-147.

[19] 阳建强. 社区营造与城市更新[J]. 西部人居环境学刊, 2018, 33(4): 00.

YANG J Q. Community Building and Urban Renewal[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2018, 33(4): 00.

图片来源:

图1: 作者根据《美丽厦门战略规划》整理绘制

图2: 作者根据1938年沙坡尾历史地图绘制

图3: 沙坡尾渔船码头[EB/OL]. (2012-09-25)[2019-07-28]. http://www.poco.cn/works/detail?works_id=3303750.

图4、8: 作者绘制

图5: 作者根据《沙坡尾海洋文化创意港行动规划》资料绘制

图6: mineyyyy. 厦门鼓浪屿漫享老时光海岸之旅[EB/OL]. [2019-07-28]. <http://travel.qunar.com/youji/6479491>.

图7、9-10: 作者拍摄

表1-4: 作者绘制

收稿日期: 2019-09-17

(编辑: 申钰文)