

中图分类号：TU984

DOI: 10.19830/j.upi.2023.077

行动导向下的社会基础设施更新实践启示：以澳大利亚贝赛德市为例

The Inspirations of Action-Oriented Social Infrastructure Regeneration Practices: A Case Study of Bayside City, Australia

陆明 沙世琰 程琦

Lu Ming, Sha Shiyan, Cheng Qi

摘要：新型城镇化的提出强化了我国城市更新工作“以人为本”的社会价值导向。“实施城市更新行动”进一步引出了对“为谁而更新”和“如何开展更新行动”两个问题的思考。而社会基础设施理论及其更新实践，从社会价值导向与行动实施层面分别回应了当下城市更新工作面临的瓶颈问题，为解决城市社会矛盾提供了有效工具。本文在梳理社会基础设施理论的基础上，通过研究澳大利亚贝赛德（Bayside）市所开展的社会基础设施审计、更新导则、策略应对以及公众参与的案例，总结其在城市更新中提供的困境破解、管理运营、计划制定、政策协同以及反馈调节等核心经验，为我国当下开展上下结合的城市更新工作提供了系统性、连贯性的行动思路。

Abstract: The proposal of "new urbanization" has strengthened the "people-oriented" value in China's urban regeneration. "Implementing Urban Regeneration Action" leads to the two questions of "for whom to regeneration" and "how to act". The theory of social infrastructure and its regeneration practice, respond to the bottlenecks faced by urban regeneration today from social value orientation and action implementation respectively and become an effective tool to resolve the social conflicts in Chinese cities today. Based on the theories of social infrastructure, this study summarizes the core experiences of social infrastructure audit, regeneration guidelines, strategic responses and public participation in urban regeneration in Bayside, Australia, by examining its core experiences of dilemma solving, management and operation, plan making, policy coordination and feedback regulation, which provide a systematic and coherent way of thinking about urban regeneration in China.

关键词：城市更新；社会基础设施；审计；以人为本；行动导向

Keywords: Urban Regeneration; Social Infrastructure; Audit; People-Oriented; Action-Oriented

教育部人文社会科学研究规划基金项目（16YJA840010）

作者:

陆明, 博士, 哈尔滨工业大学建筑学院, 寒地城乡人居环境科学与技术工业和信息化部重点实验室, 教授, 博士生导师。hitlm@126.com

沙世琰(通信作者), 哈尔滨工业大学建筑学院, 寒地城乡人居环境科学与技术工业和信息化部重点实验室, 硕士研究生。21s034091@stu.hit.edu.cn

程琦, 哈尔滨工业大学建筑学院, 寒地城乡人居环境科学与技术工业和信息化部重点实验室, 硕士研究生。22s034129@stu.hit.edu.cn

引言

20 世纪以来, 城市更新的价值导向呈现出由形体主义转向人本主义、由政府主导转向多方合作的趋势^[1]。随着党中央提出“实施城市更新行动”的战略部署^[2], 社会价值追求与行动导向成为我国城市更新工作的新动向^[3]。自此, 城市更新需直面“为谁而更新”和“如何开展更新行动”这两个问题。实施以人为本的城市更新行动, 需将居民的真实社会需求纳入物质空间更新的框架当中, 提供基层诉求和利益向上传导的路径, 以整体视角考虑当下城市空间矛盾的解决策略。

现阶段城市更新一方面立足社会的实际需求, 蕴含着对社会可持续发展的价值诉求, 另一方面也呈现出在行动实施过程中的复杂化、多元化态势。传统城市更新片面追求经济价值, 忽视了社会效益与生态成本^[4], 造成了空间不公正、社会排斥、人地关系失衡等诸多问题, 使空间蕴含的“日常生活”属性名存实亡, 城市更新成为权力与资本合谋的工具^[5]。自新型城镇化提出以来, 城市更新的价值导向转向对社会、文化、生态等隐形价值的关注^[4]。在存量更新背景下, 社会实践在时间维度的积累使得城市社会结构更为错综复杂, 城市空间也具备更加丰富多元的社会价值^[6]。与此同时, 现阶段的城市更新也成为复杂主体共同参与的社会集体行动, 所涉及利益主体日益多元化、复杂化^[7]。在此背景下的城市更新逐渐强化“上下联动”, 面向以人为本和多元价值诉求。

社会基础设施自身蕴含着“以人为本”的价值导向与自下而上的行动导向。因此, 本文将社会基础设施作为落实城市更新社会价值的理论抓手, 结合澳大利亚贝赛德市所开展的社会基础设施更新实践, 梳理从全国至城市尺度由审计到更新导则再到策略应对与行动实施的自上而下的系统性过程, 以及自下而上的公众参与反馈与调节机制, 为我国城市更新行动提

供有益经验。

1 社会基础设施相关研究

1.1 社会基础设施的概念发展

社会基础设施（SI: Social Infrastructure）概念在被社会学家不断拓展的过程中，关注空间的社会性与支持性，其发展演化进程可以总结为四个阶段：第一阶段是以人自身作为基础设施，人们通过血缘和地缘关系形成团结的集体，实现相互支持^[8]；第二阶段关注水、电、卫生等传统基础设施所蕴含的社会性，并增加了对弱势群体的关怀，认为某些群体被排除在基础设施服务之外；第三阶段关注社会基础设施自身所蕴含的权力、政治与社会关系，认为其所提供的社会支持应倾向于提升弱势群体的生活品质，具体体现在健康、教育与社会关怀服务等方面；第四阶段则是克林伯格（Klinenberg）所开展的社会基础设施社会性研究的扩展，进一步探析了社区公共服务设施所提供的社会支持机制，并将社会基础设施定义为可供居民以及公民协会、教会之类的社会组织进行集中活动并促进社会互动的固定的物理空间^[9]。由于社会基础设施的定义相对宽泛，因此在不同研究与实践当中存在类别的差异，但一般认为社会基础设施包含医疗设施、教育设施、商业设施、文化与娱乐设施、公共安全设施以及社会住房等，这些设施可以为居民提供间接性的社会支持，并且具有直接的社会效益^[8]。结合社会基础设施的概念发展可知，相较于以获得经济价值为单一导向的更新与投资模式而言，社会基础设施的更新更加强调经济投入所带来的社会效益，一方面关注更新所带来社会生活品质的提升，尤其是对弱势群体而言；另一方面则着重提倡通过社会组织团体实现更新中的社会参与以及基层利益诉求反馈，这契合了我国“以人为本”的城市更新行动目标。

1.2 社会基础设施的理论内涵与概念辨析

社会基础设施蕴含着公共空间的社会性以及具有支持性的基础设施两方面的理论内涵（图 1）。社会基础设施理论立足于社会空间的辩证关系，认为公共空间的社会性是由使用者的社会互动产生的，并且进一步影响了社会互动的再次发生^[10]。因此，这一社会性的再生生产过程是螺旋上升的。社会基础设施区别于传统的公共服务设施与其他类别基础设施的另一重要维度在于其提供的隐性的、间接的社会“支持性”（表 1）。“支持性”维度的产生源自于对当今社会的多重现实性因素的考量，这使得社会基础设施的概念也具有了更为多元的实践价值与具体意义，如探讨在高温热浪^[9]、洪涝灾害^[11]、公共健康危机^[12]等灾害的背景下，社会基础设施为弱势群体以及原住民提供社会支持性的机制。社会基础设施所具有的支持性是由社会资本提供的，而社会资本是嵌入在居民社会网络当中的资源，具体体现为居民的公众参与、互惠与信任、社会网络等^[13]，并且已有大量研究证明了社会基础设施建成环境与社会

资本形成之间的相互影响关系^[14-17]，因此，开展社会基础设施的更新行动一方面应关注自上而下通过建成环境更新的途径提升社会资本水平以及应对现实性经济社会危机的能力，另一方面也应关注居民自下而上的公众参与对社会基础设施更新的反馈与调节作用。

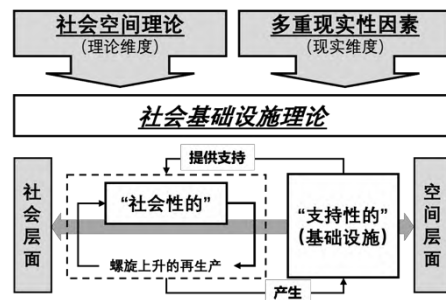


图 1 社会基础设施的理论内涵

表 1 各类基础设施研究范围比较

类型	最早提出时间	研究视角	涉及内容	主要功能
工程性基础设施	1998 年《城市规划基本术语标准》GB/T 50280—98	立足于物质生产以及居民生活角度	包含能源系统、给排水系统、交通系统、通信系统、环境系统、防灾系统六大子系统 ^[18]	为城市经济社会发展提供直接性物质支持，是维持城市物质空间功能运转的基础 ^[9,18]
生态基础设施	1984 年联合国教科文组织的“人与生物圈计划”	立足于自然生态系统及其自然服务价值	包括城市绿地、湿地、农田、生物滞留池、绿色屋顶等自然和半自然系统 ^[19-20]	保障城市生态功能稳定运转，使居民可以获得持续的生态系统服务 ^[20]
社会基础设施	1965 年由经济学家汉森（Hansen）提出 ^[21]	从社会互动的视角出发，研究物理空间的社会支持性	健康设施、教育设施、司法与公共安全设施、艺术文化及娱乐设施、社会住房等类别 ^[22]	为城市社会生活提供间接性支持，增加城市社会韧性，维持公民社会稳定 ^[9]

1.3 社会基础设施更新的价值内涵

在政府以及市场意志主导的自上而下更新的背景下，社会基础设施所产生的社会资本以公众参与的形式自下而上地纳入到社会基础设施的更新过程中，用以反映基层市民与公民团体的利益诉求，影响更新行动的实施进程（图 2）。已有研究证明了社会资本与公众参与在

历史街区更新^[23]、社区空地再生^[24]中起到的传达基层社会意志、影响更新政策制定过程中的关键作用。基于存量更新的背景与“以人为本”的更新目标，政府更加关注更新带来的隐性的社会价值与效益，而社会基础设施作为推动上下结合的抓手，可以统筹城市更新的行动导向与人本导向，一方面以系统性的社会基础设施更新行动落实空间经济价值与社会价值，另一方面，立足于地域环境的居民社会资本与公众参与也为其自身利益诉求的传导提供了“窗口”。

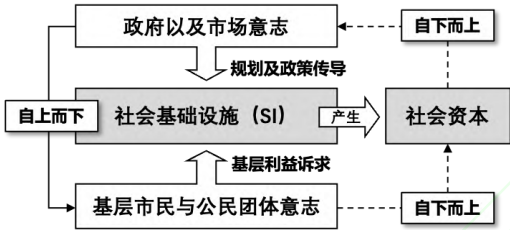


图 2 上下结合的社会基础设施更新途径

2 社会基础设施更新行动——澳大利亚实践

2.1 西方国家社会基础设施更新历程

西方国家较早将社会基础设施视为单独的部门进行管理投资与更新。2009—2017 年，新西兰、澳大利亚、英国等国家已开展了社会基础设施更新工作的前期探索与准备，这一时期主要关注于既有社会基础设施的资产管理、评估与审计工作。澳大利亚作为较早开始系统性探索社会基础设施更新模式的国家，自 2019 年以后逐步进入社会基础设施更新行动的实施阶段，在审计工作的基础上，建立健全政策支持体系，编制更新导则，完善公众参与等行动工具包，并在地方层面展开更新行动（表 2）。这对我国当下的城市更新行动实施具有一定的指导意义。

表 2 社会基础设施更新实践发展历程

阶段划分	开展时间	地区	涉及的尺度	行动类型
探索与准备阶段	2009 年	新西兰	国家尺度	建立社会基础设施基金会（NZSIF），通过 PPP 模式进行资产管理与建设投资管理
	2014 年	英国	地方尺度	伦敦市政府提出《社会基础设施战略目标》，开展社会基础设施评估
	2017 年	澳大利	国家尺度	制定社会基础设施更新计划草案，逐

更新实施阶段		亚		步开展全国尺度审计工作
	2019 年	澳大利亚	国家、地方尺度	开展社会基础设施审计与规划导则编制工作，健全各层级政策支持体系，开展地方性社会基础设施更新行动
	2021 年	英国	国家、地方尺度	制定社会基础设施投资的政策支持体系，开展全国范围的更新行动
	2022 年	澳大利亚	地方尺度	地方政府制定社会基础设施更新战略，开展广泛的公众参与并逐步实施更新行动

2.2 贝赛德市社会基础设施更新行动背景

贝赛德市是澳大利亚社会基础设施更新行动的试点区域，并且已取得了相对显著的实施成果。该市是大悉尼地区南部重要货物转运区域，距悉尼市中心 7km（图 3），规划区面积 50 km²，常住人口 17.5 万人（2021 年）。2010 年以来，大悉尼地区的发展扩张带动了区域人口暴增，截至 2021 年，新南威尔士州人口达到 809 万人，位于全国第一。在外来人口大量涌入的背景下，房价较低的贝赛德市成为最受外来人口青睐的地区。2018 年之后，城市内部长期存在的土地低密度开发模式与大量人口需求之间的矛盾日益尖锐，而外来人口涌入带来的种族与信仰的多样性又增加了维持社区社会结构稳定的难度。

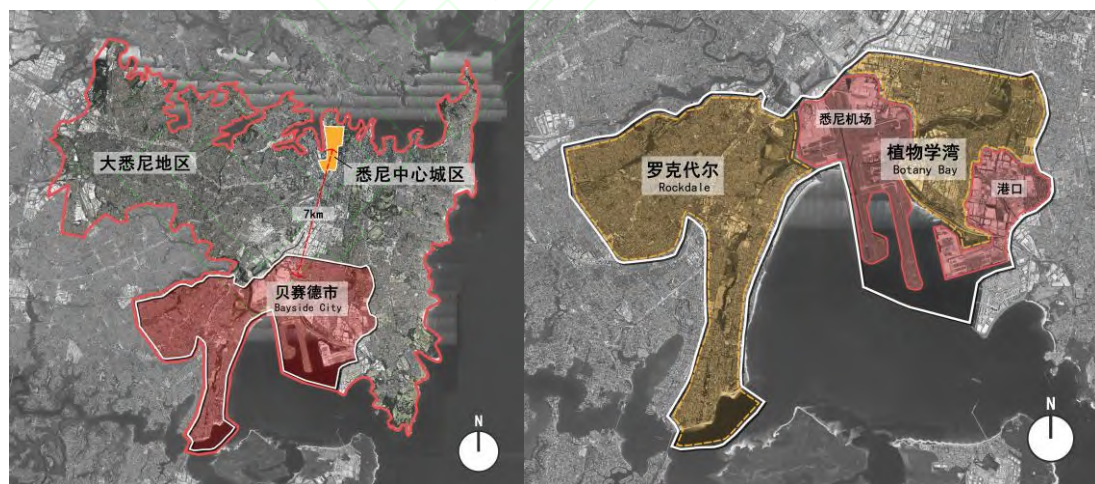


图 3 贝赛德市的区位概况

资料来源：参考文献[25]

对此，市委员会（Council）在 2018 年率先提出了贝赛德市地区发展计划（《Bayside Local

Strategic Planning Statement 2036》），主要关注健康设施、教育设施、司法与公共安全设施、艺术文化及娱乐设施、社会住房五个类别的社会基础设施更新，将其视为提升公共服务供给、缓解社会矛盾的有效工具，并且将更新行动纳入大悉尼地区发展计划之中。在更新实施过程中，市委员会先搭建了从审计到应对策略再到行动实施的系统性更新行动框架（图 4），并在实施层级上实现了从中央到地方的联动。同时，市委员会在更新单元中开展了广泛的公众参与，发挥基层社会中社会资本的力量，通过反馈调节政府制定的更新行动的目标与策略。

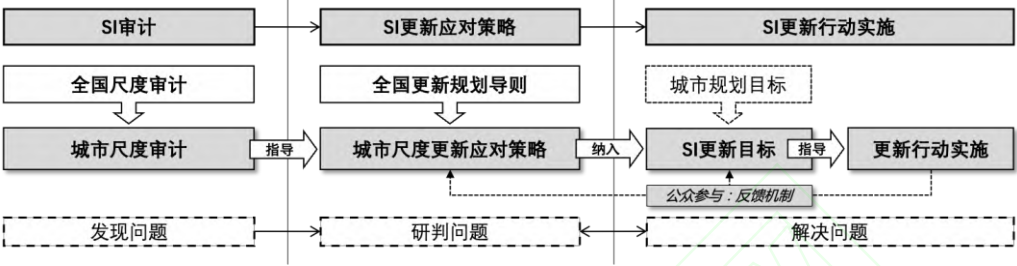


图 4 社会基础设施更新行动框架

2.3 开展由全国至城市的两级审计工作

社会基础设施审计作为更新行动的基础工作，在全国及各大城市接踵展开。全国尺度审计侧重于普遍性问题的发掘，从空间布局、政策与投资问题进行系统性梳理，是接下来开展地方尺度审计工作的基础。贝赛德市根据全国尺度审计发现的问题，对照自身社会基础设施建设现状，研判更新困境，进一步针对当地社会亟待解决的矛盾。

2.3.1 全国尺度审计——梳理社会基础设施更新普遍性困境

在人口致密化与土地稀缺化的背景下，澳大利亚全国的社会基础设施更新存在普遍性的困境。对此，中央政府在 2019 年提出了澳大利亚社会基础设施审计专项工作^[26]，全面摸排社会基础设施在空间供需、运营管理以及投资建设层面的共性矛盾。具体而言，空间供需的平衡受到运营管理和投资建设困境的约束，三者形成恶化机制，产生负外部性；资金投入的不平衡性导致社会基础设施开发不均衡并且滞后于住宅开发，难以满足外部需求的变化。在运营管理模式层面，管理主体分散与跨区管理能力的缺失使得政府难以调动集中资金，进一步限制了更新行动的统一开展。同时，不同类别社会基础设施更新，需要建立差异且复杂的评价体系，间接增大了管理与投资建设难度。

2.3.2 地方尺度审计——立足全国审计，发掘地域性矛盾

2018 年，贝赛德市委员会在全国尺度审计的基础上，对开敞空间以及社区公服设施进行专项审计^[25]。审计包含三个方面，分别对应全国审计的空间供需、运营管理和投资建设三类问题。在容量与质量方面层面关注在大悉尼城市结构扩张与城市内部需求激增的背景下，市区社会基础设施的供需平衡困境。土地开发层面存在的困境与全国尺度审计结果类似，主要矛盾在于昂贵的土地价格难以支持具有公益属性的社会基础设施的统一更新，这在一定程度上造成了市区公共服务供给的不平衡。在运营管理上的困境更是加剧了这一矛盾，贝赛德市社会基础设施发展目标由州和联邦政府确定，而具体的规划、投资以及管理则由地方政府负责，导致地方财政紧缩，难以推动土地开发与更新实施。

以贝赛德市绿廊建设管理和社区公共服务供给为例。市区绿廊隶属于三个类别的管理机构，规模最大的市区中部南北向绿廊管理破碎化尤其明显，由于 2015 年的行政区合并，绿廊一部分管理权属于现市委员会，但仍有大量土地由罗克代尔（Rockdale）政府管理，管理权混杂影响了绿廊及周边地区的统一更新建设（图 5 左）^[27]。在社区公共服务供给上也存在不平衡的问题，邻近机场与海湾的大面积高密度住区开发建成时间较短，主要服务于外来人口，但区域内公共服务设施供给却严重不足，成为未来社会基础设施更新的重点区域（图 5 右）^[28]。

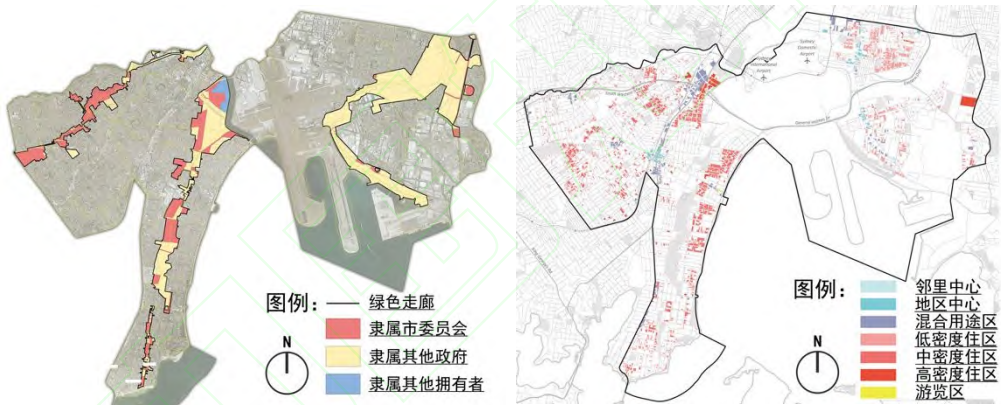


图 5 社会基础设施管理破碎化与供给不平衡

资料来源：参考文献[27-28]

2.4 基于全国更新导则提出城市社会基础设施更新策略

中央政府 2018 年出台了全国社会基础设施更新导则^[29]，用以指导各城市开展社会基础设施更新。导则从空间布局、开发运营两个层面回应了全国尺度审计的空间供需、运营管理以及投资建设三类矛盾（表 3）。中央政府从空间布局层面提出缓解空间供需紧张问题的对策，通过共享与集中化建设方式，形成统一更新开发的功能性组团，诸如，完善内外综合交通系统，在更大尺度形成串联性的社会基础设施服务系统（图 6），整合中心城区存量土地资源，推动郊区土地一体化开发。在开发运营层面提出了建立动态的定期审计与监控制度，

以协调合作推动功能互补性建设,根据执政周期确定行动计划以及鼓励社区根据自身需求开展营造活动等四类主要策略,应对社会基础设施投资建设与运营管理中存在的资金分散、分配不当,以及管理主体分散化导致的基层管理缺位问题。

表 3 中央层面社会基础设施更新导则

类别	更新原则	更新策略	已成功开展的更新实践
空间布局层面	设施共享和功能集中化建设	整合社区内外既有设施,增置开放性功能	位于巴林加(Baringa)的州立学校建设与体育设施融合,并逐步纳入早教与护理功能,共同形成社区综合性体育中心
	保障功能连通性	引入综合交通系统,倡导慢行交通	黄金海岸(Gold Coast)和南岸(South Bank)地区的教育区、文化区和健康区共同形成混合用途区,并配置多种综合交通方式,提升使用便利性
开发运营层面	动态监管	定期审计、动态监控以及跨区建设协调	昆士兰州提出区域管理协调网络(Regional Managers Coordination Networks)与跨机构倡议,划定优先发展区域(Priority Development Areas)
	协调合作	功能协作互补,采用托管与租用方式灵活调度闲置空间	阿尔法(Alpha)小镇推动健康服务与住房、办公功能的集成,教育和当地社区功能的共享
	行动计划	依据执政周期制定更新行动计划	皮特里米尔(Petrie Mill)镇中心采用渐进式开发策略,分步骤推动区域扩张
	基层赋权	赋权当地社区,关注地域空间价值,鼓励社区营造	昆士兰州政府与雷德兰市议会合作推动毗邻土地之间的互惠互利,同时提供社会福利债券,改善弱势群体生活

资料来源：作者根据参考文献[29]绘制

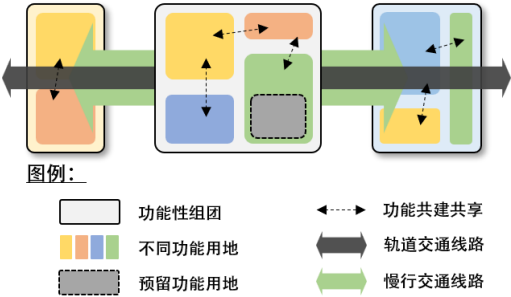


图 6 构建串联的功能性组团示意

全国更新导则的提出为城市尺度社会基础设施更新提供了策略参考库。贝赛德市委员会立足于本市 2036 年总体发展规划目标，参照更新导则提出的应对策略，结合轨道交通进行教育、健康两类功能性组团开发，推动功能整合，缓解容量压力。结合自身发展挑战及主要矛盾，具体体现为人口与土地供需差异以及经济社会需求提升，提出本市社会基础设施更新目标，从开发运营层面提出居民参与、部门协同等管理策略，以支撑功能性组团更新建设（表 4）。

表 4 贝赛德市社会基础设施更新挑战与应对策略

更新挑战	具体内容	应对策略
社会基础设施扩容压力	人口涌入导致城市土地供给能力不足，现有设施使用压力激增	1.设施容量补偿与交通方式优化策略 2.既有设施整合与公共空间利用模式优化策略
社会基础设施提质压力	人口结构变化提升居民对新工作、生活及娱乐方式的需求以及城市经济社会可持续发展需求	1.功能混合、社区中心功能改造以及居民参与管理策略 2.设施共享建设与政府——私人部门共同管理策略

2.5 以政策协同和行动计划推动更新实施

贝赛德市提出的社会基础设施更新应对策略具有纲领性质，需要进一步转化为具体更新行动。在更新行动转化的过程中，市委员会于 2019 年率先出台社会基础设施讨论文件^[30]，系统梳理了本市社会基础设施更新的政策支持体系与行动计划（图 7）。

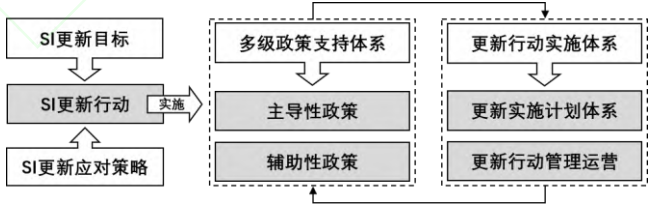


图 7 社会基础设施更新行动的实施流程

2.5.1 立足于政策支持体系提出具体更新行动

澳大利亚社会基础设施更新的关键在于以政策制定推动行动实施，一方面将具体更新行

动纳入地方政府的政策文件，另一方面则以多层级的政策体系解决地方更新实施困境。政策体系的层级性体现为主导性政策以及辅助性政策两个类别，并包含了具体的行动应对。主导性的社会基础设施更新政策是由地方政府提出，以地区发展计划的形式呈现，但在其内容中也包含了具体的更新行动清单。主导性政策的目标在于解决城市层级的社会基础设施更新困境，因此更加具有针对性和直接的可实施性。与此同时，全国和州层面提出了具有普适性的社会基础设施更新政策文件，这类文件虽然也提出了一揽子的更新行动清单，但是对城市层级的社会基础设施更新的作用是间接的、辅助性的。

贝赛德市社会基础设施具体更新行动体现在城市层面的《东部城区发展计划》之中^[31]，包含需求供给、社区再生以及活力重塑三项规划目标，以及与之相对应的 9 项主要具体更新行动。对于地方层面无法解决的问题则诉诸于更高层级的政策法规与共同声明。以城市绿色空间更新为例，市委员会将州层面的《城市绿色基础设施政策》^[32]、《休闲开放空间指南草案》^[33]以及全国层面的《澳大利亚墨尔本公园和休闲区声明》^[34]作为辅助性政策纳入城市社会基础设施更新政策体系当中，用以解决地方层面难以应对的普遍性问题，如绿色空间网络化开发、绩效评估和优先级提升策略等（图 8），共承担了 14 项更新行动。



图 8 城市绿色空间网络化开发模式示意

资料来源：参考文献[25]

2.5.2 以行动计划与单元化管理模式推动具体更新行动落实

具体更新行动的实施需要通过制定行动计划并在管理运营层面予以协同。为解决社会基础设施供给不均衡、管理碎片化问题，市委员会根据行政区合并之前的行政边界，划定二十余个更新管理单元，将管理权进一步整合、下放，将具体更新行动落实至基层网格之中。更新行动从重要性以及历时性两个层级展开，在实施优先级次序上制定优先事项体系——分项优先级——具体更新行动体系，而在时间次序上制定了“立即执行（未来1年）”、“近期计划（1~5年）”、“中期计划（6~10年）”以及“远期计划（10年以上）”四个行动周期，确定不同功能区及更新单元的优先级，避免短期更新任务混杂，保障短期集中性资金调度（图9）。

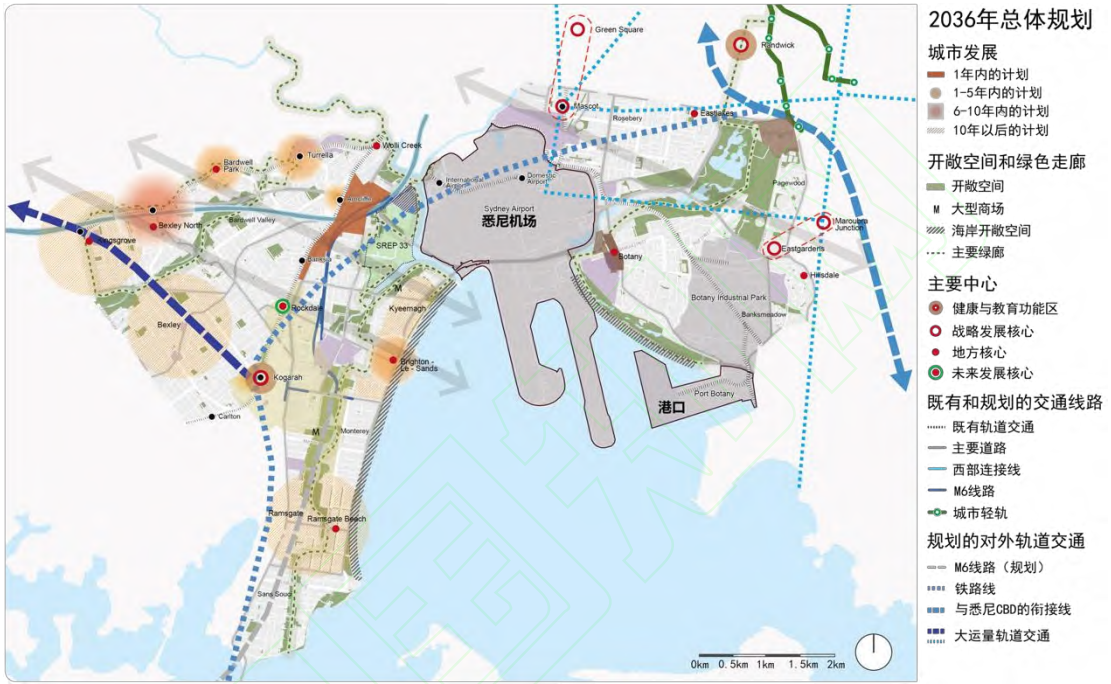


图9 贝赛德市社会基础设施更新行动规划

资料来源：作者根据参考文献[30]绘制

2.6 通过公众参与机制反馈与调节更新行动实施

市委员会在2022年提出了《2022—2026年社区参与和沟通战略》^[35]政策文件，在更新单元层面推动一系列自下而上的公众参与机制，用以帮助市政府制定公平公正并契合居民真实需求的社会基础设施更新政策与行动计划。政府提出了循环式的公众参与流程，即市委员会首先在各社区公示社会基础设施更新计划与项目并广泛收集当地居民的意见，居民通过社区议员将意见反馈至具有专业能力的管理人员与规划师，在通过理事会的决议后进而对当地的更新计划进行调整（图10）。为保障公众参与策略的实施，市委员会建构了包括社区理事会管理人员、工作人员、社区业务团队以及社区居民等多元利益相关者的多方参与合作机制，

将公众参与成果纳入社会基础设施更新项目当中，实现利益诉求的自下而上传达。在具体公众参与过程中，市委员会从五个逐级提升的层次提出了公众参与频谱（Public Participation Spectrum）用以指导社区层面选择适当的参与方式，同时从高、中、低三个层级对社区参与及其对更新项目的影响程度进行评估（图 11）。截至 2022 年，贝赛德市委员会已通过社区参与的方式成功推动了一系列绿地、广场等社会基础设施的更新行动实施，通过反馈与调节的方式保障了基层居民与团体的利益，提升了更新行动的长效性。

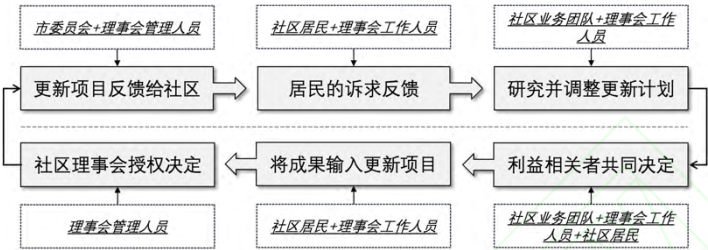


图 10 贝赛德市社会基础设施更新的公众参与机制

资料来源：作者根据参考文献[35]绘制



图 11 社会基础设施更新的公众参与模式

资料来源：作者根据参考文献[35]绘制

3 对我国城市更新行动的启示

随着我国城市更新工作逐步迈向社会与空间互嵌的综合视角，对于城市更新中社会价值的关注也日趋上升^[36]，而社会基础设施理论弥补了长期以来人本价值的缺位。引入社会基础设施理论与更新工作体系，一方面扩大了我国传统更新规划中公服设施的研究范围，将更多与人的实际需求相结合的功能设施纳入城市更新研究与工作范畴，将物质空间视为社会服务性与支持性结合的“基础设施”，凸显了对人的本性的关注；另一方面，将社会基础设施作

为一个专项部门，自上而下地开展审计、体检工作，提出对策并构建实施支持系统，同时利用社会基础设施培育社会资本的功能，为基层社会提供反馈利益诉求的渠道，实现了上下联动的城市更新。

2022 年住建部印发的《实施城市更新行动可复制经验做法清单》、《城镇老旧小区改造可复制政策机制清单》等文件为各地城市更新行动实施提供了政策性指引。然而，与澳大利亚展开的更新行动相比，这类文件更多体现了导则的部分，而在具体做法层面相对不足，并且缺乏如何展开更新行动的系统性探讨。笔者在澳大利亚以及贝赛德市社会基础设施更新行动经验的启发下，结合我国实际，从审计以及行动实施两个层面搭建相互衔接的社会基础设施更新行动模式框架（图 12）。

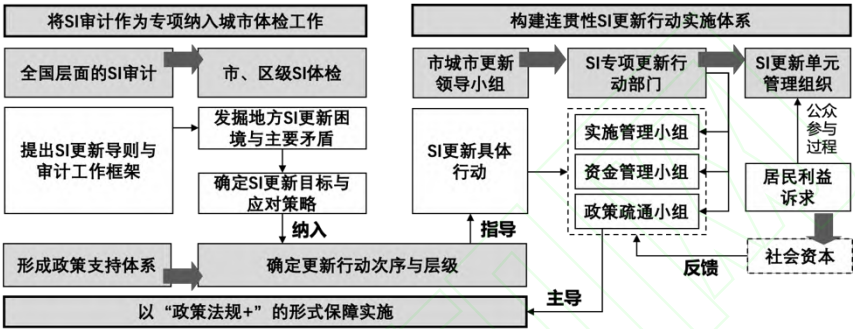


图 12 我国社会基础设施更新行动实施过程示意图

（1）以社会基础设施视角统筹城市更新的双重价值导向

在存量更新的背景下，城市更新带来的经济价值与社会价值应一并被考虑，而社会基础设施理论自身蕴含着社会性与支持性的人本内涵，这意味着将社会基础设施作为城市更新的专项内容可以恰当反映城市更新中的社会价值诉求。就行动导向而言，一方面，社会基础设施所培育的扎根于基层社会的社会资本提升了公众参与能力，蕴含着自下而上的行动导向，这也是我国当下城市更新工作的主要内容与关注点之一，另一方面，社会基础设施相较于公服设施以及其他类别基础设施而言更加强调空间更新所带来的社会效益，成为政府实现公共利益再分配以及解决现实性社会问题的有效工具。

（2）建立健全社会基础设施更新的系统性审计体系

在更新行动开展之前，应建立系统性的社会基础设施审计工作，明晰社会基础设施在供需以及管理运营层面的困境。我国已开展了城市、城区、街道和社区四个层级的城市体检工作^[37]，在未来可进一步于全国层面提出更为高度统筹的政策与文件，结合澳大利亚开展的多尺度的审计工作经验，搭建从全国到城市到社区的自上而下的社会基础设施更新体检机制。首先，澳大利亚将社会基础设施作为单独部门进行审计，我国可以考虑将社会基础设施更新作为专题纳入各级城市体检工作中，构建统一化的审计流程与评价体系，覆盖各层级空间尺度，提升审计工作的连贯性。其次，参照澳大利亚在全国层面提出的更新导则，我国可由部委统筹，在全国层面开展普遍性矛盾挖掘，制定统一的社会基础设施更新可复制经验做法清

单库，为地方性社会基础设施体检以及策略应对提供纲领性文件。再次，市及区县政府以此为基础，开展更有针对性的社会基础设施体检工作，关注社会基础设施提质与扩容两个层面的主要目标，并结合城市发展规划，形成社会基础设施更新目标体系，提出更新应对策略及具体行动计划。最后，结合政府执政周期开展定期的、动态性的社会基础设施体检工作，分阶段开展更新行动。

（3）以社会基础设施更新专项部门及更新单元推动连贯性行动实施

构建“市级统筹—专项部门—更新单元”的权责体系，将更新内容大纲逐级落实为具体的更新行动。首先，社会基础设施往往由于其公益性属性而在投资建设与管理维护上落后于工程性基础设施。因此，可组织成立社会基础设施更新专项部门，一方面可以通过强制力保障公益性设施的开发建设，确保集中的资金持续投入在更新行动当中；另一方面，专项部门的成立将更新行动的各部分工作明确区分开来，疏通了自上而下的政策与行动传导，同时为基层利益反馈提供了自下而上的平台。其次，将更新行动落实在更新单元之中，并划定不同层级的优先发展区域，保障各更新项目开展以及财力人力投入的计划性。更新单元的划定一方面可参照行政管理区划，另一方面可根据本级政府在规划中确定的更新片区为单元进行划定。最后，在各更新单元中开展广泛的公众参与，使居民形成社会资本，将自身诉求自下而上地反映到更新单元管理机构，提出更新行动的修改与调整建议，并反馈至专项部门以及市级单位，实现“上下结合”，为开展长期的动态审计与监管工作奠定基础。

我国长期以来的城市更新工作以自下而上的政府行为为主导，导致更新行动一定程度上难以契合居民的真实诉求，居民的公众参与往往在社区展开，其意见也难以直接向上反馈^[38]。因此，应将权责进一步向下落实，应在更新单元尺度增加衔接性的基层管理部门，推动上下结合的社会基础设施更新行动。本研究结合澳大利亚的更新经验，认为在更新行动中可以将权责进一步限定与划分，形成实施管理、资金管理以及政策疏通三类专项部门，清晰各部分权责，形成高效协作机制，直接对接更新单元。实施管理小组直接衔接各基层单元的更新工作，制定各更新单元更新计划，确定更新行动的优先级与时间次序，协调土地资源存量开发；资金管理小组协调社会基础设施更新专项资金筹集工作，保障更新建设与运营维护资金的合理分配；政策疏通小组根据上级意志与基层诉求，提出社会基础设施更新的政策支持体系，疏通从政策法规到行动实施的路径。

（4）以“政策法规+”的形式保障更新行动实施

澳大利亚的更新行动实施形成了覆盖全国到城市尺度的政策支持体系，将政策法规与更新目标和具体行动结合，保障了地方更新工作的开展。相较而言，我国虽然形成了地方性法规、地方规章、技术标准、操作指引四个层级相对完整的政策体系^[38]，但城市更新相关政策、法规、条例主要由住建部和地方政府提出，内容往往以条文的形式呈现，而具体的更新行动则体现在各区域制定的更新规划当中，导致在更新过程中某些针对性的行动由于缺乏对应的政策指引而难以实现。以“政策法规+更新目标+具体更新行动”的组织方式增强了各部分之间的协调性，避免政策、规划与更新行动之间的不对位现象，有助于更新行动的连贯性开展。

在具体操作层面,可以由政策疏通小组负责组织,提出全市更新行动的主导性政策,这一政策可以是单独的条文,也可以合并在城市规划成果当中。在此基础上,将其他层级,如住建部提出的相关文件,一并纳入全市更新行动实施政策支持体系当中。市、区政府根据现有的政策条文,结合自身发展情况,划分具体的更新行动的优先级顺序以及层级次序,保障各单元更新工作的有序开展。

(5) 通过自下而上的参与模式反馈调节更新行动实施

在长期以来以“政府+市场”为主导的城市更新模式中,社会公众的利益诉求往往难以直接反馈到管理部门^[38]。我国北京、上海、广州等超大城市虽开展了专家委员会以及社区规划师的制度实践用以协调利益主体的关系,但对于中小城市而言,基层社会公众的利益仍缺乏有效的向上反馈渠道。随着城市更新行动在全国各地开展,政府应有效激发与利用社区的内生优势,通过关注社区社会基础设施更新,建立健全基层的公众参与途径,培养居民参与意识。结合贝塞德市的公众参与实践,本研究认为政府以及规划部门应发挥社会基础设施培育社会资本的能力,建立社区参与的系统性工程,用以反馈与调节自上而下的更新行动,将社区居委会、规划专业人员、居民等多方利益相关者纳入其中,搭建公众参与的行动库以及评估机制,保障更新行动的长效性。

文中未注明资料来源的图表均为作者绘制。

参考文献

- [1] 阳建强. 走向持续的城市更新——基于价值取向与复杂系统的理性思考[J]. 城市规划, 2018, 42(6): 68-78.
- [2] 实施城市更新行动 [EB/OL]. [2022-11-13]. https://www.mohurd.gov.cn/xinwen/jsyw/202011/20201117_248050.html.
- [3] 周岚,丁志刚.面向真实社会需求的城市更新行动规划思考[J].城市规划,2022,46(10):39-45.
- [4] 王一名,伍江,周鸣浩.城市更新与地方经济:全球化危机背景下的争论、反思与启示[J/OL]. 国际城市规划, 2020, 35(3): 1-8. DOI:10.19830/j.upi.2019.540.
- [5] 张京祥,胡毅.基于社会空间正义的转型期中国城市更新批判[J]. 规划师, 2012, 28(12): 5-9.
- [6] 杨贵庆.城市空间多样性的社会价值及其“修补”方法[J]. 城乡规划,2017(3): 37-45.
- [7] 胡航军,张京祥.基于集体行动理论的城市更新困境解析与治理路径[J]. 城市发展研究, 2022, 29(10): 22-30.
- [8] LATHAM A, LAYTON J. Social infrastructure: why it matters and how urban geographers might study it[J/OL]. Urban geography, 2022, 43(5): 659-668. DOI:10.1080/02723638.2021.2003609.

- [9] ERIC KLINENBERG. Palaces for the people: how social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life[M]. New York: Crown, 2018.
- [10] SMALL M L, ADLER L. The role of space in the formation of social ties[J/OL]. *Annual review of sociology*, 2019, 45(1): 111-132. DOI:10.1146/annurev-soc-073018-022707.
- [11] SHAHID M, RANA I A, JAMSHED A, et al. Quantifying the role of social capital for enhancing urban resilience against climate crisis: Empirical evidence from formal and informal settlements of Pakistan[J/OL]. *Cities*, 2022, 130: 103851. DOI:10.1016/j.cities.2022.103851.
- [12] ALI S H, FALLAH M P, MCCARTHY J M, et al. Mobilizing the social infrastructure of informal settlements in infectious disease response – the case of Ebola Virus Disease in West Africa[J/OL]. *Landscape and urban planning*, 2022, 217: 104256. DOI:10.1016/j.landurbplan.2021.104256.
- [13] FOSTER K A, PITNER R, FREEDMAN D A, et al. Spatial dimensions of social capital[J/OL]. *City & community*, 2015, 14(4): 392-409. DOI:10.1111/cico.12133.
- [14] SOLTANI S, GU N, OCHOA J J, et al. The role of spatial configuration in moderating the relationship between social sustainability and urban density[J/OL]. *Cities*, 2022, 121: 103519. DOI:10.1016/j.cities.2021.103519.
- [15] SVENDSEN G L H. Public libraries as breeding grounds for bonding, bridging and institutional social capital: the case of branch libraries in rural Denmark[J/OL]. *Sociologia ruralis*, 2013, 53(1): 52-73. DOI:10.1111/soru.12002.
- [16] PFEFFERBAUM B, VAN HORN R L, PFEFFERBAUM R L. A conceptual framework to enhance community resilience using social capital[J/OL]. *Clinical social work journal*, 2017, 45(2): 102-110. DOI:10.1007/s10615-015-0556-z.
- [17] RASHIDFAROKHI A, DANIVSKA V. Managing crises ‘together’: how can the built environment contribute to social resilience?[J/OL]. *Building research & information*, 2023, 51(5737):1-17. DOI:10.1080/09613218.2023.2191922.
- [18] 戴慎志 主编. 城市工程系统规划(第三版)[M/OL]. 中国建筑工业出版社, 2015[2022-12-22]. <http://product.dangdang.com/24162015.html>.
- [19] 刘海龙, 李迪华, 韩西丽. 生态基础设施概念及其研究进展综述[J]. *城市规划*, 2005(9): 70-75.
- [20] 韩林桅, 张淼, 石龙宇. 生态基础设施的定义、内涵及其服务能力研究进展[J]. *生态学报*, 2019, 39(19): 7311-7321.
- [21] HANSEN N M. Unbalanced growth and regional development[J/OL]. *Economic inquiry*, 1965, 4(1): 3-14. DOI:10.1111/j.1465-7295.1965.tb00931.x.
- [22] Strategy for Social Infrastructure[EB/OL]. (2022-07-08)[2022-09-30]. <https://www.statedevelopment.qld.gov.au/industry/infrastructure/social-infrastructure/strategy>.

[23] BINQING ZHAI, MEE KAM NG. Urban regeneration and social capital in China: a case study of the Drum Tower Muslim District in Xi'an[J/OL]. Cities, 2013, 35: 14-25. DOI:10.1016/j.cities.2013.05.003.

[24] KIM G, NEWMAN G, JIANG B. Urban regeneration: community engagement process for vacant land in declining cities[J/OL]. Cities, 2020, 102: 102730. DOI:10.1016/j.cities.2020.102730.

[25] Have Your Say Bayside[EB/OL]. [2022-10-03]. <https://www.bayside.nsw.gov.au/sites/default/files/2020-04/Bayside%20Local%20Strategic%20Planning%20Statement%20March%202020.PDF>.

[26] Australian Infrastructure Audit 2019 | Infrastructure Australia[EB/OL]. [2022-10-29]. https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2020-10/Audit%202019_Section6_Updates%20September%202020.pdf.

[27] Green Grid Spatial Framework | Bayside Council[EB/OL]. [2022-10-29]. <https://www.bayside.nsw.gov.au/sites/default/files/2021-12/Part%201.pdf>.

[28] Housing strategy | Bayside Council[EB/OL]. [2022-10-29]. <https://www.bayside.nsw.gov.au/sites/default/files/2021-08/Bayside%20Local%20Housing%20Strategy.PDF>.

[29] State Development, Infrastructure, Local Government and Planning[EB/OL]. [2022-10-29]. https://www.statedevelopment.qld.gov.au/__data/assets/pdf_file/0008/13103/best-practice-guide-social-infrastructure.pdf.

[30] Our Local Strategic Planning Statement and your feedback | Future Bayside - Draft Local Strategic Planning Statement | Have Your Say Bayside[EB/OL]. [2022-10-03]. https://ehq-production-australia.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/131ea0aa87128962c33f39da2b1a64f112188946/documents/attachments/000/113/046/original/Discussion_Paper_-_Social_Infrastructure_Strategy.PDF?X-Amz-Algorithm=AWS4-HMAC-SHA256&X-Amz-Credential=AKIA4KKNQAKIOR7VAOP4%2F20221029%2Fap-southeast-2%2Fs3%2Faws4_request&X-Amz-Date=20221029T042324Z&X-Amz-Expires=300&X-Amz-SignedHeaders=host&X-Amz-Signature=3d57f03bba1818626c671ff437212b9196dd58884c2eab6b0c7b733f22fba752.

[31] Introduction | Greater Cities Commission[EB/OL]. [2022-10-29]. <https://greatercities.au/file/12615/download?token=tES54Ez->.

[32] CHRIS. Green infrastructure policy for NSW[EB/OL]//Infrastructure Magazine. (2017-12-01)[2022-10-29]. <https://infrastructuremagazine.com.au/2017/12/01/green-infrastructure-policy-for-nsw/>.

[33] Draft Greener Places Design Guide[EB/OL]. [2022-10-29].

<https://www.governmentarchitect.nsw.gov.au/resources/ga/media/files/ga/discussion-papers/discussion-guide-greener-places-2020-06-03.pdf>.

[34] Parks and Leisure Australia[EB/OL]. [2022-10-29]. <https://www.parksleisure.com.au/>.

[35] Community Engagement at Bayside[EB/OL]//Have Your Say Bayside. [2023-06-29]. <https://haveyoursay.bayside.nsw.gov.au/community-engagement-bayside>.

[36] 程德月, 张新燕, 宋霖. “社会—空间”互嵌视角下老城区有机更新规划框架研究[J]. 规划师, 2022, 38(1): 64-70.

[37] 伍江, 王信, 陈烨, 等. 超大城市城市体检的挑战与上海实践[J/OL]. 城市规划学刊, 2022(4): 28-34. DOI:10.16361/j.upf.202204003.

[38] 阎树鑫, 万智英, 李嘉男. 城市更新行动: 内涵、逻辑和体系框架[J/OL]. 城市规划学刊, 2023(1): 62-68. DOI:10.16361/j.upf.202301009.

(本文编辑: 许玫)

