

# 人与地区的整合 ——英国新工党以地区为基础的邻里再生及启示

Integration of People with Place:  
Policies and Inspirations of Area-based Neighbourhood Regeneration in England Under New Labour Party

程亮 王伟强  
Cheng Liang, Wang Weiqiang

**摘要:** 采用政策综述和文献研究相结合的方式, 基于对英国新工党邻里再生政策中“人”和“地区”两个目标维度整合发展过程的分析, 从“政策性—干预尺度和模式—治理机制”的系统性角度, 认为邻里社会融合与强化经济的积极协同、再生政策整合与多尺度干预、从合作伙伴到邻里赋权的治理形式等是其主要经验。针对中国发展实际, 邻里再生的成功关键在于“人”与“地区”目标的整合、干预尺度扩展与多主体参与的实施体系, 并有助于“人的城镇化”推动城乡发展的“新常态”政策的思考。

**Abstract:** By reviewing of policies and literatures, this article analyzes the evolution of neighborhood regeneration policy in England since New Labor Party Era. According to the policy system of “rationality of policies - scale and mode of intervention - governance mechanism”, this article argues that the main experience is the coordination of social inclusion with economy growth, multi-scale of intervention, and governance from partnership to empowerment. Learning experience from England, it points out that the key to achieving success in neighborhood regeneration for China lies on the integration of the people-oriented with place-oriented policy objectives, the scale expansion of intervention, and the development of neighbourhood governance. It also benefits the thinking on “human urbanization” and urban-rural development of “new normal”.

**关键词:** 邻里再生; 以地区为基础的措施; 英国; 规划启示

**Keywords:** Neighbourhood Regeneration; Area-based Initiatives; England; Planning Implication

## 引言

邻里再生是城市社区结构性变化过程中必须予以重视的社会目标、社区目标和城市目标。自十八大新型城镇化战略提出以来, 通过“人的城镇化”推动城乡发展成为“新常态”, 这与城市已建成区域, 尤其是旧城区和城市边缘区域的城市再生密切相关。在城镇化过程中这些地区经历了空间分异、社会分异、贫困人口再聚集化(如城中村)等“城市病”过程。为此, 政府部门一方面通过大规模城市更新措施(如20世纪90年代的危改、安居工程和当前的“棚户区改造”运动等)进行地区空间范围的跨尺度更新; 另一方面通过街道和居委会实施基层社区的社会自治政策, 推动社区中社会更新与再生。但是, 这两方面内容在空间和时间上是分离的, 前者导致社区层面更严重的分异和邻里结构解体; 后者在社会再生方面效果不显著, 居民整体参与度不高。

在“人”和“地区”的邻里再生问题上, 英国新工党的邻里再生政策演进过程可以为我国这一问题的解决提供案例支持和政策启示。城市再生是英国城市政策中提升空间品质和应对邻里贫困的重要政策<sup>[1-4]</sup>, 特别是1997年新工党政府上台后, 尝试在一个更加整体性的基础上解决城市再生问题, 通过改变资金流向和增加资源整合来实现一系列的邻里再生目标<sup>[5]</sup>。英国政府将再生定义为: “在某一地区内, 没有政府的支持下市场力量无法完成的扭转经济、社会和物质衰退的一系列行动”<sup>[6]</sup>。相对于主要应对经济发展、与空间结构相适应的城市更新, 邻里再生则针对社会转型过程中的社区衰退、贫困和社会隔离问题, 以空间与社会的互动关系为前提, 强调整体观以及结果改善的持续性。“邻里再生”寻求融合社会和经济多样性要素, 确保经济发展惠及最贫困人口和被剥夺地区(deprived area)的生活质量。

本文采用政策综述和文献研究相结合的方式, 从“人”

**作者:** 程亮, 同济大学建筑与城市规划学院, 博士研究生。

chengliang-up@hotmail.com

王伟强, 同济大学建筑与城市规划学院高密度人居环境生态与节能

教育部重点实验室, 教授, 博士生导师。wwq@tongji.edu.cn

和“地区”两个维度识别英国新工党以来邻里再生政策从各自作用到整合发展的演进过程，按照“政策理性—干预尺度和模式—治理机制”的政策系统性角度，通过综述邻里再生政策在地区层面逐渐扩展与融合的空间举措，总结英国实现综合邻里再生目标的经验，分析邻里再生过程中在“人”和“地区”两个维度的目标、手段及机制的作用模式和实施效果，思考对我国邻里再生政策的启示。

## 1 以地区为基础的邻里再生

过去 20 年欧洲城市再生形成了整合的、以地区为基础的措施 (Area-based Initiatives)，其显著特征是：在国家、区域和地方层面形成不同的空间平行的政策组合；单一部门的政策被整合进多部门的、以空间为目标战略中；反贫困政策与以地区为基础的措施相结合；公共部门、市场、居民等不同行动者之间伙伴关系的创造<sup>[7]24</sup>。在为剥夺地区居民提供有针对性的就业支持、连接剥夺地区与广阔的就业市场，以及重塑剥夺地区成为富有吸引力的居住与工作场所等方面，以地区为基础的措施成为以人为基础的政策的支持。

英国政府历史上提出的主流再生政策已经表明，有效应对聚居于贫困邻里中的居民问题是困难的——事实上这也是创造以地区为基础的措施的起因。以地区为基础的邻里再生是以人为目标的政策的支持，新工党时期以地区为基础的再生政策强调“地区”（空间维度）和“人”（社会维度）的整合再生，使得邻里再生政策更具可操作性。政府认识到虽然经济竞争力是全球化经济下城市的根本，但是这种经济

角色的强化需要同时形成社会融合、响应性治理和环境可持续性的良性循环。基于此，城市再生政策主要有两条主线：一是关注城市中心的、包含设计导向的“城市复兴” (urban renaissance)，二是基于特定地区的、应对社会排斥的“邻里更新” (neighbourhood renewal)。邻里再生政策的主要干预理性 (rationales for intervention) 为应对社会排斥，促进经济竞争力，增强社区参与<sup>[8]34-36</sup>。以地区为基础的再生政策的实施产生了多方面的积极效果，为高失业率的剥夺邻里创造了就业机会，高质量的空间环境和公共服务的提供改善了社区治安与邻里形象，社区导向的伙伴关系促进了再生资源的有效利用。

## 2 邻里再生政策发展阶段与特征

根据主导问题和干预逻辑的不同，新工党时期邻里再生政策可以分为三个阶段<sup>[9]10</sup>：邻里再生阶段 (1997—2004 年)、过渡阶段 (2004—2007 年) 和转型阶段 (2007—2010 年) (图 1)。

### 2.1 邻里再生阶段：聚焦邻里的应对社会排斥议程

新工党克服原有邻里再生政策的孤立性和短期性，将社会排斥置于邻里再生议程的中心。以一种整体性的方式寻求应对集中的多重贫困问题，将“邻里”尺度作为政策作用的重心，形成多项以地区为基础的再生政策，作为将公共资源投入最贫困的地区、实现反贫困目标的关键内容。

新工党认识到之前的再生政策存在从外部“空降”解决方式、过于强调物质更新而不是给地方居民更好的机会、部门间政策协调不足等问题。在延续单一再生预算 (Single Regeneration



图 1 英国 1997—2010 年邻里再生政策阶段

资料来源：根据参考文献 [8]30-31 表 1.3、[9]10、[10] 82-83 表 5.1 及相关资料绘制

Budget) 政策的基础上, 邻里再生转向“连接性思考”、“交叉问题”和“市民为中心”的服务等政策重点<sup>[10]92-93</sup>, 以地区为基础的再生措施快速发展, 其中最主要的是《社区新政》(New Deal for Communities) 和《邻里更新国家战略》(National Strategy for Neighbourhood Renewal), 将缩小最贫困邻里与其他地区的差距作为目标, 积极寻求贫困邻里在就业、教育、健康、住房、宜居和减少犯罪等多维度的积极结果。社区层面规划的法定地位在《地方政府法》中得到确立, 公共、私人、志愿和社区部门共同建立地方战略伙伴关系, 负责《邻里更新国家战略》的行动规划。

## 2.2 过渡阶段：强调就业创造促进邻里再生

过渡阶段以再生议程中经济竞争力和邻里聚焦的交织为特征, 将低水平的经济活动视为地域贫困的原因之一, 强调通过就业创造、居民就业能力提升以及鼓励本地企业等方式来实现贫困邻里再生, 更加强调地方政府的作用, 并在更大的次区域空间层面建立再生资源的协调机制。

邻里再生政策主要发生两个转变。一是更多地强调经济结果的重要性, “无业”(worklessness) 成为中心话语。其政策回应在国家层面表现为工作福利的转向和失业者新政的引入, 更多地关注弱势群体而非贫困地区。以地区为基础的增加贫困地区就业率的措施包括就业区 (Employment Zones)、工作行动组 (Action Team for Jobs)、工作邻里试点 (Working Neighbourhood Pilots) 以及通往工作之路 (Pathways to Work) 等, 在创造就业、提供针对性工作培训、建立社会资本等方面, 这些措施更加有效。二是更多地关注空间上的剥夺集聚和强调邻里社会混合<sup>[9]8</sup>。通过混合社区示范计划、可持续社区规划以及较高密度社会住房的重建, 增加住房多样性以促进邻里的社会混合<sup>[9]13</sup>。新一轮的城市开发公司也明确要求应对地区贫困和促进社会融合。住房市场更新 (Housing Market Renewal) 旨在使住房需求和供给达到更好平衡, 反映了再生议程中经济竞争力和邻里聚焦的交织<sup>[5]38</sup>。地方政府在再生议程中的作用得到提升, 《地方企业增长计划》以及《地方当局商业增长激励》两项计划为地方机构提供了资金投入和决策弹性, 使其可以更好地决定本地区经济发展的需求、选择和刺激方式, 强化剥夺邻里的经济潜力。

## 2.3 转型阶段：转向地方经济增长与社区赋权

再生政策议程受全球经济环境变化影响, 从社会公正和地区整体再生, 转向促进经济活动来支持衰弱的邻里地区。中央再生基金缩减, 政策目标转向经济竞争力和转型, 再生政策议程与地方经济增长迈向整合, 次区域空间成为重点强调的干预尺度, 并为社区赋权创造更大的机会。

再生框架强调通过应对经济挑战, 协商形成应对剥夺根本原因的框架以改善社会公正。其目标主要有三个: 应对包括无业在内的基本经济挑战; 改进再生投资的协同和优先次序; 向地方层面移交更多权力, 以便通过地方和区域的更新联盟使再生计划更适于地方优先考虑<sup>[6]3</sup>。再生政策的实施更加强调整合性, 鼓励次区域层面的地方政府跨边界合作和政策整合, 成立家庭与社区机构 (Homes and Communities Agency), 将新住房公司、英国伙伴关系和社区与地方行政部的部分职能集中起来, 迈向经济、物质和住房再生和更大尺度的再生方式的整合。以地区为基础的拨款 (Area-based Grant) 也寻求整合和简化不同部门的再生资金<sup>[8]247</sup>。工作邻里基金 (Working Neighbourhoods Fund) 取代邻里更新基金, 标志着邻里更新议程迈向更大的经济关注, 通过社区赋权基金安排创造更多机会促进社区与居民参与。

## 2.4 新工党邻里再生政策特征

通过比较 1990 年至今英国不同政府时期邻里再生政策的演变 (表 1), 可以看出新工党时期邻里再生政策的实施更加强调整合和整体性, 社会融合、就业创造与经济促进日益融合, 社区作为主要参与角色与社区导向的合作伙伴关系日益强化, 干预尺度由邻里聚焦扩展到城市和次区域层面。

表 1 英国邻里再生的演进与趋势

|         | 1990—1997 年<br>(保守党政府)       | 1997—2010 年<br>(新工党政府)                     | 2011 年至今<br>(联合政府)                                  |
|---------|------------------------------|--|---|
| 主要战略和方向 | 综合的政策和实践形式; 更强调整合处理          | 综合性的政策、实践和整合方式, 更强调社区作为主要参与角色; 后期重新聚焦于经济结果 | 新的精简框架, 本地机构/地方企业合作伙伴作为资源的决策主管, 伴随私营部门、志愿与社区部门的交付代理 |
| 关键行动者   | 主导方式: 合作伙伴                   | 地方政府或社区组织合作伙伴方式的延续, 更强调社区参与                | 地方政府职责扩大; 鼓励私营部门、志愿与社区部门替代公共部门角色; 中央政府战略层面监督        |
| 行动空间层次  | 重新引入战略视角; 区域活动的增长; 邻里层面干预的出现 | 《邻里更新国家战略》形成的邻里层面干预; 区域发展机构职责显著扩张          | 地方主义议程; 地方主义集中化形式; 国家战略和其他方面的中央政府控制                 |
| 经济关注    | 公共、私人志愿基金之间更大的平衡             | 公共部门的主导地位, 通过国家和区域机构与地方交付                  | 私营部门创造就业/企业发展的优先性; 地方企业合作伙伴; 中央政府为规模经济发挥战略作用        |
| 社会内容    | 强调社区的作用                      | 社区作用显著扩大: 国家支持下的社区“自助”政策                   | “大社会”和地方主义; 强调社区自助的志愿及社区部门、私营部门; 社区挑战权/购买权          |
| 物质强调    | 比 20 世纪 80 年代更节制; 遗产和留存      | 再生“旗舰计划”, “公共建筑”置换的主要计划, 基于房地产的资产增长        | 公共部门资本投资显著减少; 私营部门资本和流动性的重建; 上届政府新公共建设计划遗产的挑战       |

资料来源: 根据参考文献 [11]85 表 1、93 表 4 改绘

### 3 邻里再生政策的主要经验

新工党以来邻里再生的主要经验表现在：在目标上，以地区为基础的邻里再生政策始终与应对贫困群体聚居、实现社会融合紧密联系，政府主导的再生资源优先流向最贫困的邻里；在干预方式上，聚焦于邻里为基础的地区，同时发展多层次的干预协同与政策整合；在治理机制上，通过多种形式的社区参与和资金支持，确保政府目标和社区利益的实现。

#### 3.1 政策理性：邻里社会融合与经济强化的积极协同

贫困和剥夺邻里的形成是社会过程和空间过程互动的结果。邻里再生政策的主要目标在于应对市场失灵，改善社会公平和强化社会的可持续性，充分整合以“人”和“地方”为基础的邻里再生资源，在基于人的政策背景下实施面向地区的邻里再生，解决与经济问题相伴生的社会问题。

##### 3.1.1 邻里再生中的社会可持续性

英国的再生政策中，对于较小面积地区邻里剥夺的动力和过程的理解，使得对贫困空间集聚的病理学解释成为主导话语。“社区衰败—贫困聚集—邻里再生”构成了一个完整的概念集合<sup>[12]</sup>，邻里再生政策寻求应对社会排斥与强化贫困邻里经济竞争的协同效应。对社区理解从传统的“场所”社区到“身份”社区，强调社区作为个人的集合而不是团体或阶级的复合体、社区成员责任和权力同等、政府的作用在于确保机会可达而不是结果平等的理念<sup>[13]</sup>。这促使再生政策中的对可持续性的关注，由传统的平等、贫困减少、宜居等主题，转向更加强调身份、场所意义、社会资本、参与等概念<sup>[14]</sup>（表2）。这些可持续性目标的实现依赖于再生政策的制定对“基于证据”的强调<sup>[15]</sup>。邻里再生通过长期的政策评价寻求描述和解释政策的效果产出，不仅关注不同干预改善城市产出的程度，还关注影响发展更加包容和可参与的政策制定与实施过程的关键因素。

表2 邻里再生中传统的和新兴的社会可持续关键主题

| 传统的社会可持续性      | 新兴的社会可持续性           |
|----------------|---------------------|
| 基本需求，包括住房和环境健康 | 人口统计学的变化（年龄、移民和机动性） |
| 教育和技能          | 社会融合和内聚             |
| 就业             | 身份、场所的意义和文化         |
| 平等             | 赋权、参与和进入            |
| 人权和性别问题        | 健康和安全               |
| 贫困             | 社会资本                |
| 社会公正           | 福利、幸福和生活质量          |

资料来源：参考文献[14]25表2.3

#### 3.1.2 以“人”和“地区”为基础的邻里再生整合

针对需求的目标更多关注“人”，而针对机会的目标则更多关注“地区”。关于人还是地区的争论被认为是一种过于简化的二元论，已成为解决贫困地区和居民问题的障碍。由于不同邻里之间以及它们更广泛的地方和区域经济方面存在差别，以地区为基础的再生措施有助于增加社区能力，连接地方政策与城市范围的再生策略，鼓励地方层面的政策整合<sup>[8]237-239</sup>。但其局限在于使问题倾向于在邻里之间转移，并且无法应对目标地区之外的个体问题。这表明再生政策干预需要以一种更加有效的方式整合基于人与地区的政策。基于人的政策更加强调：支持弱势群体实现更好的个人产出效果（如福利和技能政策）；增加地理流动性，人们可以比较容易地迁移到增长地区（如社会住房改革、住房可支付性）；减少经济发展地区扩展的障碍（如土地使用和规划政策）。以地区为目标的政策是基于人的政策的必要支持，欧洲各国的政策发展也表明了对“人”和“地区”目标的共同关注（表3）。

#### 3.2 干预尺度：再生政策整合与多空间尺度干预

从邻里聚焦到多空间尺度干预，不仅考虑邻里的内部性、地方性因素，还关注更广泛层面的社会经济因素以及相伴随的劳动力市场重构，迈向跨空间尺度的策略、行动和资源的进一步协调和整合，有利于更好地实现经济竞争和社会包容之间积极的协同效应。尤其在针对低收入与贫困阶层政策上，这一资源整合和空间整合的作用绩效更加显著，因为正是在资源整合的个体能力上的劣势导致了个人和家庭的贫困。

##### 3.2.1 邻里聚焦的多维度整合

再生政策的邻里聚焦通过连接居民和服务提供决策，具有规模上的可管理性、更积极和便利的居民参与、更有效的公共服务创造等优势<sup>[17]</sup>，其政策预期在于资源集中于较小空间单元以在部门性政策方式之间产生协同效应，有利于针对需求的基础设施和服务的创造<sup>[17]37-40</sup>。对相互强化的衰落循

表3 不同国家邻里再生政策的维度

|                   |                     | 瑞典：<br>《大都市<br>发展<br>计划》 | 英格兰：<br>《邻里更<br>新国家战<br>略》 | 荷兰：《大城<br>市政策》（Big<br>Cities Policy）与<br>40个邻里项目 | 加泰罗尼<br>亚：《邻<br>里法》 |
|-------------------|---------------------|--------------------------|----------------------------|--|---------------------|
| 以人为基<br>础的政策      | 社会经济剥夺              | ●●●                      | ●●●●●                      | ●●   | ●                   |
|                   | 健康剥夺与残疾             | ●●                       | ●●                         | —  | —                   |
| 以地区为<br>基础的<br>政策 | 犯罪、交通、公共<br>空间和宜居问题 | ●●●                      | ●●                         | ●●●●●●   | ●●●●●               |
|                   | 充足的服务提供             | ●●                       | ●                          | —  | ●                   |
|                   | 住房和住房市场问题           | ●●                       | ●                          | ●●●  | ●●●●                |

注：●表示关注程度

资料来源：参考文献[16]62表1

环导致贫困邻里多维度问题的认识,使得连接性思维 (joined-up thinking) 在邻里再生中得到更多的强调, 通过发展整合的干预方式去发现解决方法和实施政策的理念 (图 2)。政策“整合”包含横向整合和时间维度整合, 前者避免政策目标相互冲突或政策内容不一致; 后者针对在可预见未来的持续效力、前瞻性以及根据环境变化进行政策调整, 作出合理的制度安排<sup>[18]</sup>。在邻里再生实践中设立跨领域政策议题工作小组, 如社会排斥小组和邻里更新小组等, 实现政策整合和资源整合。

### 3.2.2 多空间尺度干预

再生政策评价指出, 并不是所有的再生目标都适合在邻里层面解决。《邻里更新国家战略》逐渐发展形成了多层次干预形式, 在多空间尺度组织、实施和监测邻里层面的干预与结果 (图 3)。中央政府干预主要是修正市场失灵, 关注贫困地区的健康、教育及犯罪减少等方面。通过在次国家层面创造新的治理实体来协调中央政府政策在地方层面的实施<sup>[8]28</sup>。在地方层面, 地方战略伙伴关系联合地区范围内各自为政的、以地区为基础的伙伴关系, 实现战略性的合作

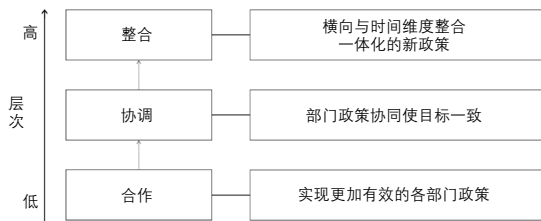


图 2 跨部门政策制定的层次  
资料来源：根据参考文献 [18]29 图 1 改绘

框架。邻里尺度干预强调在追求经济竞争和社会包容之间积极的协同效应, 邻里更新小组的特定计划关注邻里状况和能力建设, 包括邻里管理开拓者 (Neighbourhood Management Pathfinders)、邻里守望者 (Neighbourhood Warden) 和社区赋权网络<sup>[8]11-12</sup>。邻里更新基金起到跨政府角色作用, 与各部门协同工作以识别、设计和实施以地区为目标的计划, 对跨空间尺度的策略和行动进一步协调和综合, 将邻里基础上的具体项目和国家政策相结合。

### 3.3 治理机制：从合作到赋权的主体参与发展

新工党更强调将社区参与作为邻里再生的机制, 促使社区在再生策略形成和地方服务监督中发挥更强大的作用。社区在再生治理安排中逐渐从边缘走向中心, 治理类型也由邻里参与的合作模式向邻里赋权模式发展, 并通过相应的资金体制确保建立公共服务供给的本地管理模式, 以实现贫困邻里的社会自主管理与地区发展再生。

#### 3.3.1 邻里再生中的合作伙伴关系

新工党的邻里再生更多地倡导合作伙伴关系, 包括政府不同分支机构、政府机构与非政府组织、第三部门和志愿组织等之间的合作。以地区为基础的邻里再生政策中对社区参与的强调建立了地方交付结构, 已经创造了贫困邻里居民和地方当局之间的桥梁。邻里再生的多项政策以及相应的政府资金保障措施, 通过聚焦一系列的社区能力建设和赋权措施来确保居民充分参与社区再生过程。城市规划体系也进行了改革, 更强调政府效能的发挥和社会公众的参与<sup>[19]</sup>。这也是城市治理实践发展和合作伙伴组织制度化的要求。

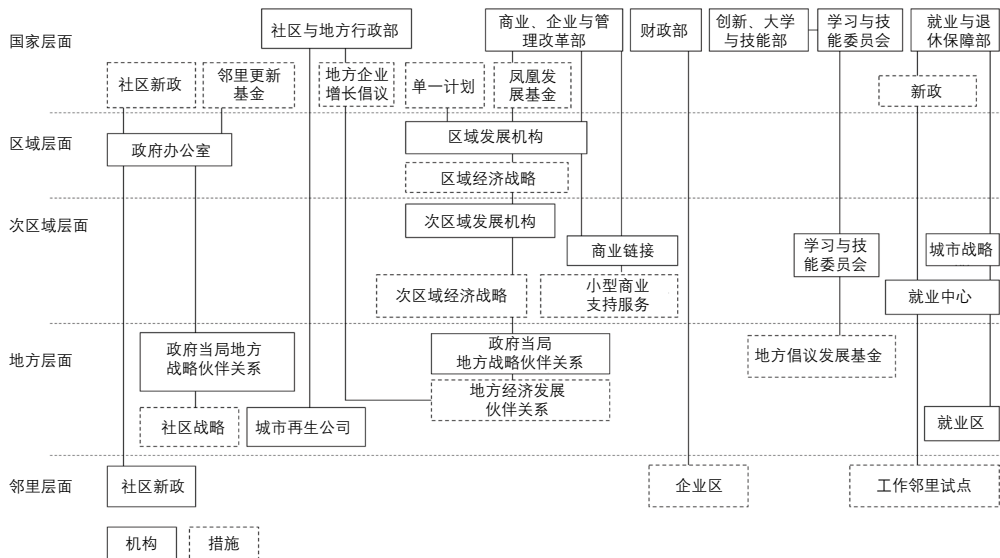


图 3 邻里再生的多尺度干预  
资料来源：参考文献 [8]192 图 5.1

合作与参与的制度安排具有复杂系统的特征，参与程度和有效性也随着参与意愿及制度完善而逐步增强。邻里再生实践也表现为统治、合作、管理和赋权等不同的邻里治理类型（表4），分别强调了不同的目的和优先性<sup>[20]64-66</sup>：统治类型强调通过代表和参与的新形式（政治的）；合作类型强调对一个地区的整体方式（社会的）；管理类型着眼于更加有效的地方服务交付（经济的）；赋权类型则在于公民理性，愿意参加社区事务和地方决策的积极公民，共同工作以获得地区生活质量的提升（公民的）。

### 3.3.2 从合作伙伴到邻里赋权

社区导向的再生政策受制于多种挑战。社区参与常常是由地方政府主导，而社区是最弱势的合作伙伴，过于强调合作的结构而不是合作的过程，合作机构持续过剩，以及居民之间的摩擦和有限的的能力，这些都导致再生政策无法充分适用于地方的需求。对邻里再生参与过程中局限性的认识以及公共支出的缩减，促使邻里再生治理逐渐由合作转向强调社区自我管理和负责的赋权形式。再生政策中的邻里赋权在新工党政府之后的联合政府“大社会”议程中达到顶点<sup>[21]84</sup>，《地方主义法》（the Localism Act）建立了在“社区”尺度运行的新机制，使社区能够对他们自己社区的管理承担更大的责任，让社区更加直接地加入甚至接管地方服务的交付。

此外，以地区为基础的邻里再生措施的制度化确保了贫困邻里再生的长期关注与持续性。在城市发展策略中采取以地区为基础的邻里再生举措，通过贫困邻里的识别和共同政策的再形成，在邻里层面将日益增加的资源分配与对结构和服务的持续支持相结合，政策实施中社会、政治和智力资本的转变与制度化，重塑地方服务，实现了从附属行动到主流

表4 邻里治理的类型

| 邻里治理类型 | 邻里统治               | 邻里合作              | 邻里管理               | 邻里赋权             |
|--------|--------------------|-------------------|--------------------|------------------|
| 理性     | 政治的                | 社会的               | 经济的                | 公民的              |
|        | 决策的易接近性、责任性和响应性的改善 | 整体的和以公民为中心的服务交付方式 | 关注本地服务交付效率；税收/支出议价 | 直接的公民参与和社区行动机会   |
| 关键目标   | 响应的和负责任的决策         | 市民福祉与再生           | 高效地方服务的交付          | 积极市民与融合社区        |
| 制度形式   | 地方行政区/社区委员会        | 合作、管理委员会          | 合同、特许、行动计划         | 邻里论坛，第三方部门，社会性企业 |
| 公民角色   | 选举人：投票             | 合作者：解决问题          | 消费者：选择             | 公民：合作生产          |
| 政策表现   | “双重分权”             | 以地区为基础的措施，例如社区新政  | 邻里管理开拓者；工作邻里       | “大社会”；地方主义       |

资料来源：根据参考文献[20]62表1、[21]80表1整理

化的改变<sup>[7]4</sup>（图4）。

尽管英国新工党时期的以地区为基础的邻里再生在实践中面临各种挑战与批评，但伴随认识的不断深化和各项政策评价的进行，在“政策理性—干预尺度—治理机制”三个方面不断发展完善，以实现贫困聚集邻里空间上人与地区再生目标的整合。

## 4 对我国城市住区再生的启示

“人”与“地区”是邻里再生过程中相互作用的两个维度，在城市旧城或城市边缘等更新区域中，整合城市再生政策中的“人”和“地区”目标，并将其聚焦于城市社区尺度，可以逐渐改善城市中的贫困聚集和社会排斥等“空间—社会”现象。而英国邻里再生政策更通过多尺度的空间干预、连接性思维和再生政策的整合，逐渐将城市再生过程整合为“人”与“地区”一体化发展的主体参与方向，治理方式也转向分权式、渐进式和自下而上的内生发展战略，通过在地区和邻里等多重尺度联结“人”的行为重构和资源的整合，不仅聚焦于具体的衰败地区，也与更大尺度的资源重组相联系，把具体的空间和经济更新实践与城市反贫困、社区治理问题连接起来，寻求改善那些处于最贫困、极端排斥境地的社会群体，同时激活地区和社区的经济、就业和空间活力。

通过以上理解，可以对我国当前的邻里再生提供如下启示。

### 4.1 在再生目标上，以地区为基础整合人与地区的再生目标推动“人的城镇化”

无论是旧城区中的棚户区域、城中村还是城市边缘区的再生，都应更加注重“空间—社会”过程的一体化和更新改造后的经济、社会和生态的可持续发展，保证“地区”的规划发展战略和“社区中的人”的个体发展走向保持一致，相

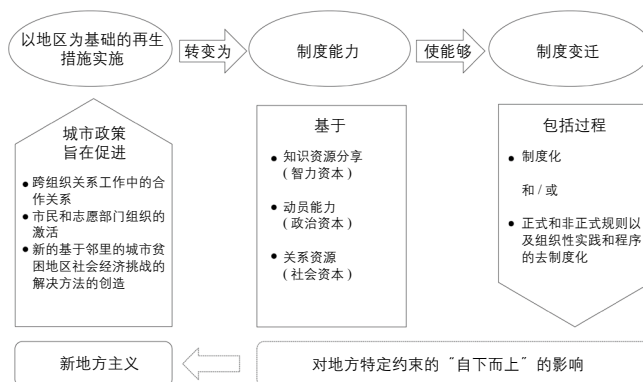


图4 以地区为基础的再生政策实施的影响模型和变化框架

资料来源：参考文献[7]4图1.1

互促进,使我国城市空间的更新过程更加公平、公正,减少公共服务和公共设施的不均匀占有情况,将人口结构导向多阶层、多价值区段融合的方向,有效引导空间和经济政策向“人”的更新与再生产转变,通过社区融合和社会资本的培育、多样化就业岗位的创造和针对性社区公共服务的改善,保证邻里再生中“人”与“地区”走向共同再生。

规划中的社会公正追求再生规划的起点公平(教育资源的空间平衡)、过程公平(就业机会的空间平衡),以及结果公平(社会保障的空间平衡)<sup>[22]</sup>。通过以专项规划的形式引入邻里社会与经济再生规划,关注就业、医疗和教育等在空间上的体现,有效引导政策目标向“人”的再生转变。随着流动人口与低收入群体在空间上的集聚现象日益明显,再生政策中应避免按照户籍划分不同人口,而是将所有居民纳入考虑,以解决城市空间、经济和社会资源分配不均等问题。

#### 4.2 在干预方式上,通过各级组织协作与多层次干预实现再生议程整合

邻里再生的组织协作和平台建设是再生目标实现的关键途径。建立以地区为基础的多维度再生行动协作平台,实现多维度、多尺度的再生政策干预。适应中国目前城市快速发展、大跨度更新、城市社会重组过程复杂多变的社会现实,城市不同行政机构、地区基层组织和社区组织等不同尺度的政策制定与协作应在再生平台间实现协同与扩展合作。

强化再生政策干预尺度的多层次性,将整体再生目标纳入不同层面的政策目标中。城市整体层面,将生活保障、社会保险、住房保障等制度以地区为基础进行整合,考虑资金体制等配套政策的制度设计,将资源导向最需要的贫困地区。区与街道层面,在城市基础设施和居住环境改善的基础上,从供给(人的就业能力与社会资本培育)和需求(地区经济发展机会与工作岗位创造)两方面作为再生议程整合的着力点。邻里层面,以社会整体效率为标准,强化对居民需求与再生政策作用绩效的理解,完善社区层面再生政策的评价。

#### 4.3 在主体参与上,建立社区导向的多方参与体系完善社区再生治理

内生发展的邻里再生的机制建设更重要的是在“地区”尺度建立起多主体参与的再生治理机制,形成“自下而上”为主、“自上而下”引导的“人”和“地区”共同治理机制。在我国目前的制度与社会背景下,首先需要改变目前邻里再生规划与社区建设和治理的互相分离,使社区参与和邻里再生成为整体治理体系和规划程序的必要构成。将以贯彻政府

意图、解决社会问题为导向的自上而下的过程,与以维护自身权益、提高生活质量为导向的自下而上过程密切联系,既能够更加有效地理解社区和居民的真实需求,也有益于整体性可持续再生目标的实现。随着制度建设和社会治理的完善,再通过基层自治、社区赋权等使基层政府与社区居民成为邻里再生规划的主导力量,通过基金、技术和政策等激励措施,促使街道、居委会等基层政府职能在“人”和“地区”两个维度发挥积极的引导与协调作用,通过社会资本积累提高社区与居民的参与能力和促进制度变迁,强化社区利益与需求导向的规划表达。

## 5 结语

当前我们面临着以“人的城镇化”推动城乡发展质量的挑战,而城市贫困地区基于“人”和“地区”的共同再生是其中的重要内容。因此,以实现空间资源最优配置为目标的城乡规划,需要由工具理性向价值理性、交往理性转变,由精英规划向大众规划、公平规划转型,以社区为基础,将人的发展的社会目标与传统的物质空间提升相整合,真正成为城市再生的“新常态”。**UIPI**

## 参考文献

- [1] 彼得·罗伯茨,休·塞克斯.城市更新手册[M].叶齐茂,倪晓晖,译.北京:中国建筑工业出版社,2009.
- [2] 易晓峰.从地产导向到文化导向——1980年代以来的英国城市更新方法[J].城市规划,2009,33(6):66-72.
- [3] 曲凌雁.更新、再生与复兴——英国1960年代以来城市政策方向变迁[J].国际城市规划,2011,26(1):59-65.
- [4] 袁媛,伍彬.英国反贫困的地域政策及对中国的规划启示[J].国际城市规划,2012,27(5):96-101.
- [5] Couch C, Sykes O, Börstinghaus W. Thirty Years of Urban Regeneration in Britain, Germany and France: The Importance of Context and Path Dependency[J]. Progress in Planning, 2011, 75: 1-52.
- [6] DCLG: Department of Communities and Local Government. Transforming Places, Changing Lives: A Framework for Regeneration[R]. London: DCLG, 2008.
- [7] Hohmann R P. Regenerating Deprived Urban Areas: A Cross National Analysis of Area-based Initiatives[M]. Bristol: Policy Press, 2013.
- [8] Syrett S, North D. Renewing Neighbourhoods: Work, Enterprise and Governance[M]. Bristol: The Policy Press, 2008.
- [9] Lupton R, Fenton A, Fitzgerald A. Labour's Record on Neighbourhood Renewal in England: Policy, Spending and Outcomes 1997-2010[EB/OL]. (2013-07)[2014-06-12]. <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/spcc/wp06.pdf>.
- [10] Tallon A. Urban Regeneration in the UK[M]. 2nd ed. London and New York: Routledge, 2013.
- [11] Broughton K, Berkeley N, Jarvis D. Where Next for Neighbourhood Regeneration in England?[J]. Local Economy, 2011, 26(2): 82-94.
- [12] 余高红.从衰退到再生:城市社区衰退的理论思考[J].城市规划,2010,34(11):14-19.
- [13] Parker S. The Politics of Community: New Labour and the Eclipse of Society [M] // Clay C J, Madden M, Potts L, eds. Towards Understanding Community: People and Places. Palgrave Macmillan, 2007: 22-34.

(下转 131 页)

## 参考文献

- [1] Hall S. *City, Street and Citizen: The Measure of the Ordinary*[M]. London: Routledge, 2012.
- [2] Scott G, UCL. *High Street London*[R]. London: Greater London Authority, 2010.
- [3] GLA: Greater London Authority. *Indices of Deprivation 2007: A London Perspective*[OL]. 2008. <http://www.communities.gov.uk/communities/neighbourhoodrenewal/deprivation/deprivation07>.
- [4] Oldenburg R. *The Great Good Place*[M]. New York: Marlowe & Company, 1989.
- [5] Williams R. *Culture Is Ordinary*[M] // Higgins J, ed. *The Raymond Williams Reader*. Oxford: Blackwell, 2001: 10-24.
- [6] Sassen S. *The Global City: Strategic Site/ New Frontier*[OL]. 2001. <http://www.india-seminar.com/2001/503/503%20saskia%20sassen.htm>.
- [7] Hall S. *High Street Adaptations: Ethnicity, Independent Retail Practices, and Localism in London's Urban Margins*[J]. *Environment and Planning A*, 2011, 43 (11): 2571-2588.
- [8] Coca-Stefaniak A, Hallsworth A G, Parker C, et al. *Decline in the British Small Shop Independent Retail Sector: Exploring European Parallels*[J]. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 2005, 12(5): 357 - 371.
- [9] All-Party Parliamentary Small Shops Group. *High Street Britain: 2015*[OL]. 2006. [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/15\\_02\\_06\\_highstreet.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/15_02_06_highstreet.pdf).
- [10] NEF. *Ghost Town Britain: The Threat from Economic Globalisation to Livelihoods, Liberty and Local Economic Freedom*[OL]. New Economics Foundation, London. 2002. [http://b3cdn.net/nefoundation/6a015b6a93d84bfa18\\_idm6y5w76.pdf](http://b3cdn.net/nefoundation/6a015b6a93d84bfa18_idm6y5w76.pdf).
- [11] Sandhu S. *London Calling: How Black and Asian Writers Imagined a City*[M]. London: Harper Perennial, 2004.
- [12] C·赖特·米尔斯. *社会学的想象力* [M]. 陈强, 张永强, 译. 北京: 三联书店, 2005.
- [14] Colantonio A, Dixon T. *Urban Regeneration & Social Sustainability: Best Practice from European Cities*[M]. Oxford: Blackwell Publishing, 2011.
- [15] Shaw K, Robinson E. *UK Urban Regeneration Policies in the Early Twenty-first Century: Continuity or Change?*[J]. *Town Planning Review*, 2010, 81: 123-149.
- [16] van Gent W P C, Musterd S, Ostendorf W. *Disentangling Neighbourhood Problems: Area-based Interventions in Western European Cities*[J]. *Urban Research and Practice*, 2009, 2(1): 53-67.
- [17] Bailey N. *The Continuing Popularity of the Neighbourhood and Neighbourhood Governance in the Transition from the "Big State" to the "Big Society" Paradigm*[J]. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 2011, 29(5): 927-942.
- [18] 周志忍, 蒋敏娟. 整体政府下的政策协同: 理论与发达国家的当代实践 [J]. *国家行政学院学报*, 2010(6): 28-33.
- [19] 曲凌雁. “合作伙伴组织”政策的发展与创新——英国城市治理经验 [J]. *国际城市规划*, 2013, 28(6): 73-81.
- [20] Lowndes V, Sullivan H. *How Low Can You Go? Rationales and Challenges for Neighbourhood Governance*[J]. *Public Administration*, 2008, 86(1): 53-74.
- [21] Pill M. *Neighbourhood Initiatives in Wales and England: Shifting Purposes and Changing Scales*[J]. *People, Place and Policy Online*, 2012, 6(2): 76-89.
- [22] 王婷, 于丹丹. 边缘社区更新的协作式规划路径——中国“城中村”改造和法国“ZUS”复兴比较研究 [J]. *规划师*, 2012, 28(2): 81-85.

(上接 114 页)

(本文编辑: 王枫)

(本文编辑: 许玫)