

美国主街策略：多元主体参与下传统街区更新模式及启示

邱志勇，杜宝东，鲁 帅，戴 铜

【摘要】梳理美国主街策略的产生背景和发展历程，分析“焕新”转型策略行动下多元主体参与的传统街区更新模式，包括综合稳定且富有弹性的战略框架、与利益主体相契合的组织架构、以全过程参与为保障的实施路径，剖析主街策略实施中社区共识的驱动作用，由此提出构建协作式的更新运营框架、建立精细化的更新治理机制、搭建保障性的更新实施路径的启示，以为我国社区更新的多元治理机制研究工作提供借鉴。

【关键词】主街策略；共识驱动；多元治理；行动策略；社区转型；经济活力

【文章编号】1006-0022(2024)12-0067-08 **【中图分类号】**TU984 **【文献标志码】**B

【引文格式】邱志勇，杜宝东，鲁帅，等. 美国主街策略：多元主体参与下传统街区更新模式及启示 [J]. 规划师，2024(12): 67-74.

Main Street Approach in the United States: The Renewal Model of Traditional Neighborhoods with Multi-stakeholder Participation and Its Inspirations/QIU Zhiyong, DU Baodong, LU Shuai, DAI Jian

【Abstract】 The background and development process of the Main Street Approach in the United States are outlined, and the traditional neighborhood renewal model under the "refresh" transformation strategy, with multi-stakeholder participation, is analyzed. This includes a comprehensive and stable strategic framework, an organizational structure conforming to stakeholder interests, and an implementation pathway to guarantee full participation. The community consensus-driven effects in the Main Street Approach are studied, and further inspirations of emphasizing collaborative operational framework, detailed governance mechanism, and a guaranteed implementation path are put forward. These could be useful for the multi-stakeholder governance of community renewal in China.

【Keywords】 Main Street Approach; consensus-driven; multi-stakeholder governance; action-based strategy; community transformation; economic vitality

城市更新既是城市功能调整和城市动能转换的主要手段，也是提升社会治理体系与治理能力的内在要求。国家治理体系和治理能力现代化的发展目标对地方政府开展存量规划实践提出了本地化、精细化的要求，共建、共治、共享的社会治理格局已成为规划实践研究的导向与重点^[1]。随着治理重心的下移，提升社区治理水平成为社会共识。党的十九届四中全会提出了一系

列重要举措以完善群众参与基层社会治理的制度化渠道；党的十九届五中全会提出完善社会协同、公众参与的社会治理体系；党的二十大从提高社区治理效能出发，提出社会治理的重心在城乡社区，要完善志愿服务制度，加强社区“微治理”。

学界对城市更新中社区规划的研究从注重工程实践转向关注协同治理，从关注建成环境的形态保护与

【基金项目】 国家自然科学基金项目 (52278056)

【作者简介】 邱志勇，博士，哈尔滨工业大学建筑与设计学院城市规划系、自然资源部寒地国土空间规划与生态保护修复重点实验室副教授。
qiuzhiyong@hit.edu.cn

杜宝东，硕士，高级规划师，中国城市规划设计研究院副院长。

鲁 帅，硕士，杭州市城市规划设计研究院助理规划师。

戴 铜，通信作者，博士，哈尔滨工业大学建筑与设计学院城市规划系、自然资源部寒地国土空间规划与生态保护修复重点实验室副教授。daijianhit@hit.edu.cn

利用扩展到对政策对比、主体角色、项目模式、组织保障、参与特色、治理体系、产权激励、立法需求的讨论上^[2-3]。从已有研究看,我国目前的公众参与多以专家为主导推动公众参与规划的编制与实施以及城市更新过程,公众参与受主体认知水平低、成熟度弱等的限制,缺乏多元主体参与的程序、参与方式的操作指引以及系统性的政策制度保障^[4]。近两年,针对社区规划师的相关研究显著增加,研究主题多集中于社区规划师的角色特征与主要作用、因角色担当不同而产生的更新模式划分与解读,以及空间治理、公共参与视角下的机制探索等^[5]。

美国主街策略作为一种社区驱动的传统街区更新模式,旨在消除投资减少和发展停滞对街区的影响^[6]。主街策略作为一种更新工具,在保护与传承城市历史文化和增强街区场所感的同时,促进了城市经济发展和社区治理效能的提升^[7]。近年来,美国发起了“焕新”转型策略行动,将城市更新工作聚焦在行动策略上,为公众参与提供了更灵活的组织架构和更广泛的社区参与群体网络,强调改善市中心的传统街区和社区环境。本文通过文献研究、案例分析、实地走访等方法,对美国主街策略的战略框架、组织架构、实施路径进行解析,从社区的运营框架、治理机制及实施路径方面提出我国社区更新的实施建议,在内生动力、参与渠道和制度支撑等方面为社区更新提供借鉴。

1 美国主街策略的产生背景与发展历程

1.1 产生背景

1.1.1 社交场景需求由郊区田园转向街道生活

为解决第二次世界大战后美国国内住房严重不足的问题,美国联邦政府与开发企业联手推行了一系列住房优惠补贴政策,但适用房产多位于郊区。这一

时期,贷款政策的优惠、小汽车的广泛应用及洲际公路的大规模建设为郊区居民的出行提供了便利条件,位于郊区的购物中心和购物街也吸引了众多零售商入驻,市区商业街区的经济活力逐渐下降。

20世纪60年代,郊区蔓延和城市衰落带来了投资减少、人口流失、能源消耗、环境污染等问题,城镇既有的传统文化和特色逐渐消失。与此同时,郊区居民开始厌倦缺乏步行连接性、无场所感的郊区购物中心,追求更有活力的街道生活,开始关注城市中心区独有的历史感、连续性的零售型商业街道。在美国经济重新繁荣的动力驱动下,城市管理者意识到购物行为可以成为激发城市公共生活活力的动力因素,带动市中心零售商业区重新发展,促进城市经济与活力的复兴。在简·雅各布斯、威廉·H.怀特、凯文·林奇等学者的影响下,美国的社会思潮、城市规划理论和思想发生变化,街道重新成为公众日常生活的重要场景。同时,多元人本主义蓬勃发展,艾伦·B.雅各布斯等学者提出“人本主义”观,强调“生活性”和“宜居性”,关注步行连续、人本尺度、紧凑布局,重视规划与设计过程中的公众参与。罗伯特·帕特南、雷·奥登伯格从关注公众健康的角度出发,认为更多的社会交往有益身体健康,社区与街道空间的关系更加密切,社区建设应注重与街区和城市范围内更多使用功能的连接而不是隔离^[8]。

1.1.2 规划思想由追求物质环境转向人本主义

在开展郊区化计划的同时,以改善物质环境为目标的城市重建工作也在推进。然而,不考虑社会个体需求的“推土机式”城市更新常常导致城镇历史资源被破坏、社会关系疏离、弱势群体被驱赶等问题。20世纪70年代,美国联邦政府主导下具有福利主义色彩的内城复兴计划的推进并不顺利,在城市更新计划的实际落实中民众并没有获得相应的

利益,反而加剧了城市中的种族矛盾与阶级分化问题,公众对政府的信任逐渐降低。同时,由于经济持续低迷,美国联邦政府对于公共产品的资金投入逐渐减少,并将城市复兴的职责下移到地方政府,银行、资本机构、大型地产公司等非官方资本随之介入并开始发挥作用,逐渐形成了公私合作伙伴关系和准政府机构,如美国银行向小企业和保障性住房项目提供的数十亿美元贷款多用于城市社区建设。

然而,政府与企业间的“政治联盟”模式常常因社会精英加入其中谋取自身利益,导致市场自发寻找有发展机会的社区,那些被认为缺乏发展机会的社区仍然很难摆脱困局^[9]。对此,公众要求更多地参与城市更新以获取更多的利益,特别强调对低收入居民利益的保护。在此背景下,依靠政府或者市场很难解决复杂的城市问题,多元主体参与下的维护公共利益的共同行动逐渐成为城市更新计划中的重要内容,公众话语权的提高则为主街策略的提出与发展奠定了基础。在多元主义、倡导性规划、沟通式规划等理论的支持下,城市更新逐渐从注重物质环境向关注人本主义的综合效益转变,强调更广泛的社会公平、公众参与和沟通协作^[10],许多城镇与社区开始探索政府、企业、本地居民和社区企业相互协商的多元参与模式。

1.2 发展历程

受到1966年《国家历史保护法案》的启发,美国的非营利组织历史保护基金会(National Trust for Historic Preservation,以下简称“NTHP”)于1977年提出了社区层面的街区复兴计划——主街策略,这是以保护历史建筑与街区为核心的更新方法。它以社区为基础,采用志愿者推动的方式,制定和实施一系列城镇中心更新举措。1980年,在NTHP与住房和城市发展部(Department

of Housing and Urban Development, 以下简称“HUD”)的联合推动下,在国家层面建立了美国主街中心(National Main Street Center, 以下简称“NMSC”),主街策略得到了9个州政府的支持,主街示范项目再次启动。这次的主街示范项目与之前的城市更新项目有两点不同:①建立了州级的主街项目协调机构,由政府机构和附属的非营利组织负责,每个机构设置1名州级协调员,其职能为发展社会网络、调动资源、分享经验,且要求每个社区雇佣1名经理;②提出“社区倡议”的概念,对社区居民进行专业培训,分配资金并提供技术支持。由此,构建全国性的平台。通过社区选择、教育培训、技术援助、案例研究和同行学习,NMSC为社区提供所需的工具,促进长期、全面的社区更新。

在这些项目的实施过程中确定了主街策略的构成:全职经理和必要的公私合作伙伴;平衡的“四点方法”,即宣传、设计、组织和经济活力;8项指导原则,即综合性、渐进式、自我指导、伙伴关系、资产为本、品质提升、改变态度、实施导向;在NMSC领导与指导下形成的全国主街社区网络;10项评价标准,即广泛社区支持、愿景和理念阐述、整体工作计划、历史保护、组织活跃程度、充足预算、专业员工计划、教育培训、关键数据报告、主街网络成员。经过40多年的发展,美国有2000多个社区参与了主街项目,得到HUD、商务部和国家艺术基金会等联邦机构的资助,吸引了超过895亿美元的公共和私人投资,修缮了30万栋建筑,创造了68万个以上的岗位。

2 主街策略转型下的多元主体参与模式

主街策略由众多机构、个人、志愿者和地方组织者参与,具有多样性和包容性。由于每个社区都具有独特的文化

资产和人力资源,主街策略提供了以社区为基础的更新举措,这些实用性、适应性强的更新举措能够适应当地的文化和经济条件,并随着时间的推移不断发展。

从1980年开始,商业模式的演变、收入不平等的加剧及人口结构的变化影响着农村小城镇和城市中心区的每一个社区。许多主街项目参与者基于对地区经济表现和机遇的理解,针对短期和长期项目调整策略,主要包括确定社区愿景、制定社区转型策略(图1)、评估项目影响。

2014年开启的“焕新”转型策略行动以市场为导向,根据社区的资产清单确定1~3个战略目标,各个项目以行动为基础议程,集中精力解决关键问题。NMSC将主街策略定义为“共识驱动项目”,强调以达成参与主体的共识为项目实施目标。主街策略通过战略框架、组织架构及实施路径3种方式推动项目的持续实施,形成了政府引领、多元融资、社区参与、志愿服务广泛介入的多元主体参与模式。

2.1 综合稳定且富有弹性的战略框架

主街策略是一种结构化的协作方式,是达成社区共识的基础保障。“四点方法”将社区主体整合为治理共同体,实现社区全面更新。作为获得NMSC资金与技术支持的准入条件,每个参与市镇均应关注“四点方法”。研究发现,增强组织能力、提升街区形象、更新物质环境、重组地区经济结构以吸引持续性的投资4种方式能够更好地与战略目标结合,并为地区发展创造动力,助推主街商业活力的重现,带动周边街区的整体更新。

主街策略是一种以资产为本的经济发展模式,是全面的、渐进的培育计划。社区以其独特的文化资产和人力资源为更新提供了坚实的基础,同时通过发挥“四点方法”的杠杆作用,借助社区的

内在动力和社会资本指导策略的制定以及项目与活动的开展(表1)。围绕社区独特的文化资产,社区成员作为合作者和参与者,可以有效识别和分析社区发展的成功之处,并通过赋权和以所有权参与等方式,为社区长期发展创造更多机会。为便于公众参与,NTHP出版了清晰易懂的手册并向公众发放,宣传各委员会的宗旨和活动、工作人员的责任以及制定的工作计划。

2.2 与利益主体相契合的组织架构

主街策略通过涵盖国家、州、社区的多层次的纵向框架(图2),在NMSC的指导下,在州(包括城市、县)层面以协调方式为更新项目提供整体支持和专业知识;在社区层面致力于利用社会、经济、物质和文化资产,通过社区居民的参与和支持,全面提高街区生活质量。

主街策略的组织机构通常独立运行,其成员包括公共群体和私人个体,又可分为传统参与者和非传统参与者。传统参与者包括业主、企业和政府,非传统参与者包括大学、志愿者、银行业、媒体等。这种横向组织架构通常由董事会和4个主要委员会及其他委员会构成(图3)。董事会负责项目的统筹和决策,促进群体共识的形成,提供管理和专业设计方案。委员会的设置会根据项目实施情况和参与主体的需要进行调整,如:存在

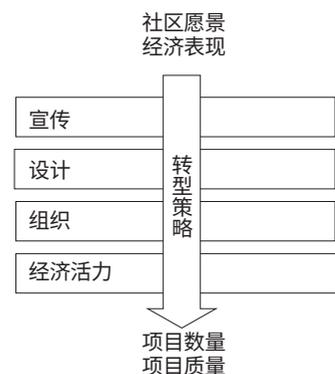


图1 转型策略框架
资料来源:作者根据参考文献[6]绘制。

犯罪和公共问题，会增设与公共安全相关的委员会；开展重大活动时，会增加临时委员会组织安排相应工作。

志愿者和项目经理是确保主街策略顺利落实的重要部分。委员会主要由当地基层志愿者组成，社区居民通过担任志愿者的形式参与主街项目全过程，且通常有40~60名志愿者从事设定目标、设计活动、协助实施等工作。项目经理引导和协调主街策略的落实，其协调工作是保证主街策略顺利实施的关键。因此，NMSC要求项目经理负责协调“从建立关系到审查监督”的一系列活动，因为项目经理通常具备良好的学术和专业背景，擅长沟通和项目管理，能确保项目按计划以及在预算范围内进行；充分了解社区情况，熟知现有的社区关系、主体诉求。

2.3 以全过程参与为保障的实施路径

NTHP将主街策略描述为一个整体过程，认为成功的项目会经历触媒、生长和管理3个阶段(表2)，通过居民、市政当局和社区组织等利益相关者的全过程参与，保证共识愿景的实现^[1]。在全过程参与中不能忽视以下要素：来自政府机构的强大支持、基于社区共识的详细发展计划、独立的指导组织和提升地区特色的设计、获得公共部门与私营部门的授权、居民认同的行动。

2.3.1 项目申报：基于利益主体的广泛支持

主街策略的申报流程在各个州和城市有所区别。通常一个申报项目需要政府与相关利益主体协商达成一致意见后，向NMSC递交相关资料，包括：申请表格、项目预算、街区物质空间环境、意向书，以及民众、公共和私营部门的支持情况等内容。审定考察重点通常包含地区历史价值、计划的长期承诺、是否具有广泛的公众支持。

表1 主街策略要素

内容	传统资产		人力资产	
	文化历史	建成历史	公众参与	企业雇主
要素	文化历史	建成历史	公众参与	企业雇主
方法	宣传	设计	组织	经济活力
策略	提出营销策略	提供设计援助	加强公共关系联络	寻找市场机会
	营造街区形象	修复历史建筑	负责招募志愿人员	奠定经济基础
	提高社区影响	改善公共空间	筹募多方资金支持	丰富街区业态
	策划活动事件	完善公共设施	确定参与结构和机制	促进金融投资
	完善媒体平台	进行公共艺术设计	进行市场研究与实现物业增值	监测经济表现

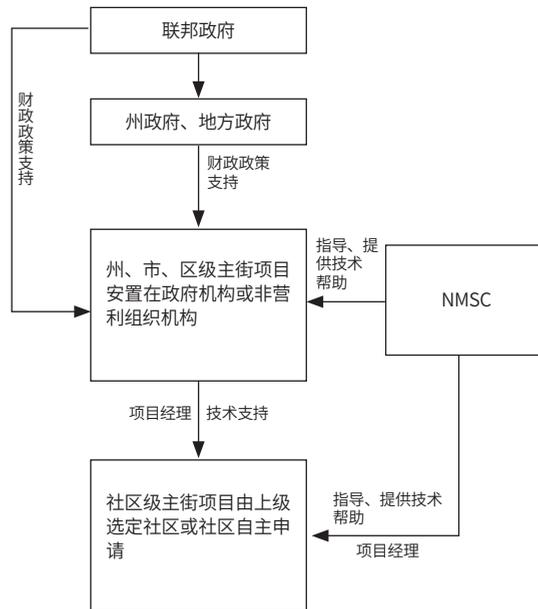


图2 主街策略纵向组织架构

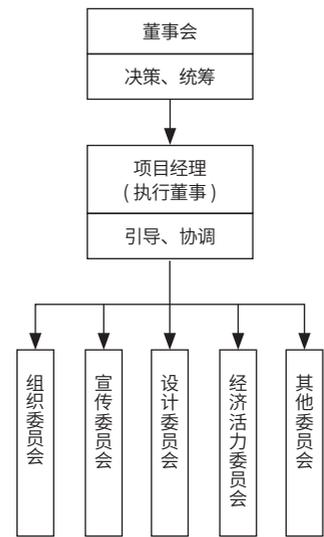


图3 主街策略横向组织架构

表2 主街项目实施的3阶段

阶段内容	阶段1：触媒阶段	阶段2：生长阶段	阶段3：管理阶段
持续时间	持续3~5年	持续5~10年	微调以适应市场变化
工作重点	确定组织形式，建立伙伴关系，制定战略目标；发挥杠杆作用；领导者的远见；向社区宣传愿景，得到公共和私营部门支持	解决物业增值、小企业发展问题；领导力强的管理者；制订切实可行的5~10年的筹资计划	平衡和维持全面的工作范围，识别趋势和机会；高度参与的志愿者与管理者携手工作；良好的战略伙伴关系
进阶基准	组织者对社区经济有准确的认识；有战略性计划和行动；为业主提供设计培训和指导材料；社区内居民认为倡议是可信和有效的	商业区整体空置率控制在5%~8%；至少70%需要改善的建筑得到修复；经济效益增长为社区带来信心；开发多个持续保证资金收入的来源渠道，如增税融资和商业改善区	广泛的社区支持；较强的领导能力；可靠的资金基础；高水平志愿参与；明确目标和工作计划；强烈的使命感；良好的公私伙伴关系；积极的媒体宣传；持续取得成功
工作目标	振兴社区，实现经济健康目标	振兴社区，实现经济健康目标	保障公共安全、经济健康

资料来源：根据美国多个州的指导手册整理。

2.3.2 计划制定：共识驱动下的愿景制定

愿景是不同利益主体对于区域发展的期望，社区围绕愿景组织管理、协调行动。愿景的制定有两种方式：一种是通过社区规划流程制定。组织社区内不同收入的社区成员进行多种形式的社区参与，如开展广泛调查、研讨会和社区会议等，在此基础上按流程制定共同愿景。另一种是项目经理协调制定。依靠项目经理研究相关目标，确定优先事项，针对协调冲突点制定共同愿景。

2.3.3 实施准备：转化为可行的行动计划

在制定共同愿景后，将长期目标转化为详细行动计划。行动计划是对各利益主体意愿的回应，主要明确各利益主体在整个行动计划中的工作内容与流程。行动计划通常为长短期相结合，若短期计划项目取得明显效益，则可提高参与人员的工作热情，带动各方持续投资，激发社区更新的后续动力。

2.3.4 方案实施：强调保障与宣传工作

共同愿景的实施通常采用两种形式：一是将主街设计准则纳入城市法规，赋予其法律地位，并由城市规划人员审查和执行；二是创建一个志愿者委员会审查项目设计，并与开发商、业主和政府机构等利益主体共同进行协商。在实施过程中需要与利益主体始终保持沟通，通过宣传册、地方报纸和新媒体平台实时发布主街策略的愿景与行动计划，要特别关注社区中未参与规划过程的群体，加强宣传展示，传播愿景。

2.3.5 管理与营销：长期持续性维护

主街项目需要10年或更长时间才能为社区带来较大改变，在后期的管理和维护环节需要与相关机构保持联系以稳定资金来源。主街项目的资金主要来源于政府拨款、基金支持、私企投资，以及当地企业、居民和游客的税收。在项

目建设初期主要依靠政府拨款，但随着项目进入后期维护和营销阶段，私企投资成为主要资金来源，15%的社区将增税融资和商业改善区作为融资工具。

3 主街策略实施中社区共识的驱动作用

主街策略在每个社区的表现形式都不一样，但一致的是持续和包容的社区参与是主街项目成功的关键。社区能够决定自身的发展路径，是地方组织者、企业主和居民的投入以及智慧与关注视角的反映。政府和社区参与表现为社会控制与社会自主的博弈及制约，二者在达成共识的基础上逐步解决社会矛盾，实现合作与制衡。在全美范围内，大量社区利用主街策略实现了经济转型，发挥了社区的驱动作用，提高了整体生活质量。

3.1 强调策略的转型

3.1.1 构成要素的转型

NMSC强调社区在使用“四点方法”时需适应当地需求和社区资产，因而在实施过程中接近平衡地使用每一种方法是不可能的^[12]。2015年，NMSC对参与主街项目的社区进行调查，发现许多社区注重“宣传”方法的使用，主街项目成为城市宣传和活动组织部门工作的一部分，但这不利于历史保护或经济发展。

有学者对40个主街项目进行研究后指出：在成熟的社区项目中，“宣传”是使用最多的方法；在新项目中则强调“组织”方法的使用，因为在项目开始的触媒阶段，大量的时间和精力投入在委员会架构、志愿者招募、目标确定和资金筹集方面，同时较多地使用“设计”这一方法；在小型社区项目中，由于资金和人力资源较少，更需要有强大的组织能力并有效利用自身所有的资源，因此“组织”方法使用最多；“经济活力”的提升需要专业知识和财政资源的支持，

并且涉及社区之外的资源超出了主街组织的控制范围，通常在较大的城市更容易使用该方法。

研究发现，“焕新”转型策略行动通过4个领域的综合工作实现：①以“经济活力”取代实施多年的“经济转型”，强调以社区资本为本，通过制定激励措施和使用金融工具促进空间增值，为当地企业家和创新者创造一个支持性环境；②“设计”通过增加物质资产与视觉化资产实现社区升级；③“宣传”注重塑造及展示社区的特色形象；④“组织”致力于筑牢强大的基础，包括培养良好的伙伴关系、促进更多的社区参与等。

3.1.2 触媒策略的应用

有效的转型策略可服务特定的客户群，响应服务不足的市场需求，或塑造差异化的场所。因此，符合年度工作计划的活动应以策略为指导，围绕商定的方向和策略实施结果进行协调。对此，NMSC通过制定“即用”的触媒策略，使其在不同社区的多种条件下使用。触媒策略分为客户需求策略和产品需求策略，二者可以随时使用，但是相同的触媒策略在任何两个地区使用的结果并不一样，比如“艺术”策略可能在某一社区反映传统美术，在另一社区体现的则是涂鸦艺术。

3.1.3 专业人员的支持

规划师是促进主街策略成功实施的重要组成部分。相比于官员和工程师，精通经济发展技术的规划师能与主街组织密切配合，实施与利益主体共同利益相关的土地使用规划、设计方案以及遗产保护、交通、开放空间和经济发展规划，为社区提供有价值的帮助。

规划师具有专业的培训技能和知识，其对相关城市法规和分区条例的深入了解有助于加快推进主街项目^[13]，通过历史保护、开放空间设计、设计条例的支撑，创造适宜行人的环境。

例如，在波士顿主街项目中，规划

师依据开发商、企业和业主等多方意见制定的设计指南并非强制性的指导方针，而是将设计理念体现在关键的设计上，允许开发机构灵活处理。这一做法能帮助业主在改造社区时做出正确的决策，开发商可以在不破坏历史风貌的前提下寻求利益（表 3）。2015 年，NMSC 与非营利公共空间项目合作，通过“场所营造”为社区制定了“更轻、更快、更便宜”的策略，社区可以对公共空间进行相应设计，在得到当地支持的同时向利益相关者展示其进一步发展和投资的潜力。

3.2 注重治理的效能

主街组织通过战略规划、经济发展目标的设定和市场研究评估总体目标，在地方项目层面每 2~5 年进行一次重

新评估。近年来，为避免工作中的竖井化倾向，NMSC 不推荐严格的 4 委员会结构，如果适合社区，也不需要改变。

可靠的资金来源对任何非营利组织的生存都至关重要。通过对主街项目资金来源的统计发现，政府资金占 1/3，这表明公私伙伴关系普遍存在，如夏洛特、圣查尔斯的“市中心合伙人”明确要求，主街项目董事会成员应包含城市商会、会议与旅游局以及公园、其他相关组织人员和市会议员^[10]，这是项目成功的关键。

从 2008 年开始，马里兰州新增了第 5 个委员会：清洁、安全、绿色委员会。强调通过精明增长和可持续发展，增强社区的认知。社区通过扩大公园和游乐场地、促进建筑节能节水等策略，打造

一个清洁和安全的社区环境。

密歇根州主街组织提出了实施策略的 3 个步骤：社区和主街组织层面的策略识别、主街董事会层面的战略发展规划、主街组织层面的项目管理。各州工作人员直接与社区董事会、委员会领导人和委员会志愿者合作，评估规划活动与董事会确定的战略、目标与成功措施的一致性。通过 3 个步骤发现，社区实施策略的成功体现在以下方面：将工作重点提升到战略规划层面；利用所有资源实现一个共同目标；让合作伙伴和社区利益相关者围绕社区战略规划进行合作；及时评估实施效果。

波士顿主街项目拥有董事会和 4 个委员会，董事会共有 9 名成员，包括 7 位居民和 2 位企业代表；委员会有 35~40 名常务委员，由居民（85%）、企业（10%）主和业主（5%）组成。当举办活动时，如有需要会加大招募志愿者的力度，委员会人数会增加到 100~150 人。见图 4。

表 3 波士顿主街项目设计指南（部分）

分类	设计目标	设计指引
活力	鼓励街道活动和建筑用途多样性；保持街道 18 小时活力	主街零售节点应具有底层商业空间；商业和住宅入口应面向主街；餐厅应有露台空间和可开启的窗户，将内部活动空间与外部街道自然连接；食品场所应设置外部垃圾桶；新开发建筑高度建议在 22 m 以下
包容性	从住房到新企业均应具有包容性；各类收入水平人群均可使用；专注于塑造具有本地商品制造特色的小型企业典范	帮扶本地独立企业；鼓励发展反映社区多样性的公共艺术；开放空间和绿地作为公共设施向所有人开放
便利性	为居民和雇员提供方便的公共交通与步行友好街道环境	规划尽量降低因交通量增加带来的不利影响；改善基础设施，促进私人小汽车的交通出行替代方式；致力于改善步行连通性；致力于“通用设计”的推广和智慧街道建设
安全整洁	为购物者、雇员、居民和游客创造一个安全、干净、有吸引力的环境	店面应安装有安全装置的窗户和栅栏；临主街的新店面不允许使用卷帘门；从外部和内部提供适当的照明，增强安全感，减少犯罪和不安全的活动；设置适当的标牌；在适当地点布置公共垃圾桶
建筑	好的设计可以在本地的街道、商业和公共空间中将邻里的不同群体连接起来	独特的建筑增强了社区意识；培养创造力和互动性的设计；将人与自然联系起来的设计，如公园、步道、绿道和湿地设计，以促进社区成员的健康和增进福祉
可持续性	环境响应和韧性设计对保障社区与环境的可持续性至关重要	为减少碳足迹、减少能源使用以及应对海平面上升，可持续地制定包容性措施；最大程度地降低对当地基础设施的影响，促进居民的健康与增进民生福祉，并保护公园及开放空间
公共艺术	支持社区艺术的发展对社区特色的彰显至关重要。随着社区的发展，艺术将多元化的社区凝聚在一起，并激励社区所有人	承诺支持临时和永久的艺术装置，如壁画和雕塑，以及表演艺术和音乐；致力于体现社区的多样性，通过艺术策展促进临时和永久的艺术装置的收藏

3.3 定期复审与评价

主街策略是一种渐进式改变的方法，是一个没有给定完成日期的项目。这一方法具有 2 个优点：①通过小型项目建设和简单的活动组织有利于居民理解复杂的更新过程；②通过渐进式地开展培训活动，帮助社区居民提升实施更复杂项目所需的技能，快速推进项目落实，可以产生短期效果。

与短期战略相一致的活动侧重可见的变化，可以表明“焕新”工作正在进行并取得阶段性的成功，这有助于获得社区成员的支持、动员更多志愿者；社区会继续关注长期项目的实施和活动的开展，随着时间的推移，这些项目和活动是推进社区产生实质性变化的基石；社区振兴领域视野的拓宽，会吸引更多来自住房、社会公平、就业、可持续发展、房地产等领域的参与者。

主街策略虽然没有解决如公共安全、

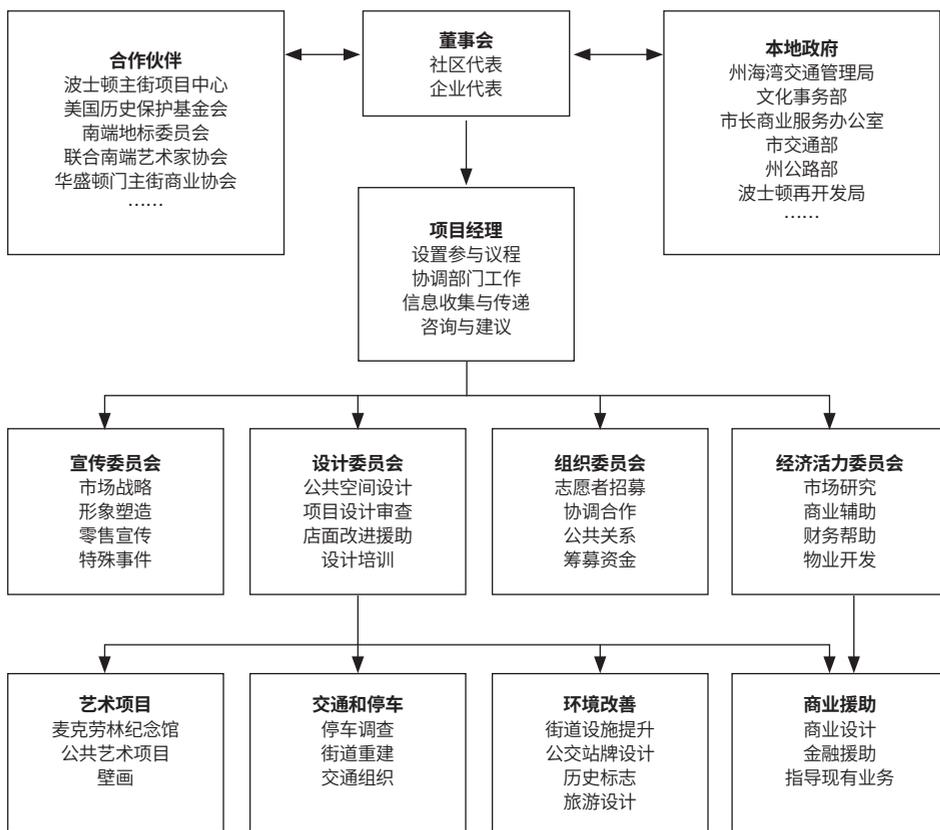


图4 波士顿主街项目的组织架构

住房、就业等社会问题，但是它为社区提供了一个成熟的更新框架和全面的更新方法，鼓励社区同时加强组织能力建设、进行物质改善、提升街区形象和促进经济发展。例如，在波士顿主街项目确定后，波士顿设计审查委员会通过审查拟议项目、提出设计建议和使用变更等方式，加快公共审批进度。为更好地实施项目计划，业主、开发商和公共机构共同参与设计审查过程。一方面，利用董事会、委员会与开发商的伙伴关系，提高开发商介入主街项目的兴趣，同时董事会、委员会与社区内的商业机构合作，说服开发商接受社区提出的共识愿景；另一方面，主街委员会主席同时在波士顿重建局兼职，通过项目实施反馈，对审查项目提出更改意见，确保项目建设符合地区设计指南的要求。

波士顿主街项目负责机构每年向市政府发送评估报告，评估标准包括志愿者的工作时间、店面的改善情况、新业

务的开发和就业机会的创造。同时，每年也会开展自我评估，评价工作完成情况，形成第二年的工作计划。

4 主街策略对我国社区更新的启示

通过对美国主街“焕新”转型策略行动的研究发现，存量更新下的社区发展需要一种包容性强且有韧性的精细化治理模式，关注社区资本增值而非空间增量，从社区的共同意识、公共利益和居民需求出发，通过制定稳定的共识愿景，为参与主体赋权增能，实现空间治理与社会治理的互动，以应对社区在动态发展过程中的不平衡现象以及非正式社区场景下治理效果的不理想现象。

4.1 构建协作式的更新运营框架

美国主街“焕新”转型策略行动的本质是一种经济运营，而我国未来城市

更新的着力点也不再是空间建设，空间内容的运营是关键。城市更新进入存量时代后更需要资源或资本的入场，在运营模式 and 操盘方式上做出适应性调整，增强志愿者和项目经理在更新过程中的作用，利用他们的学术和专业背景以及沟通、管理能力激活空间。

我国近年来兴起的责任规划师（社区规划师）与主街策略中的项目经理相似。责任规划师是城市更新实施过程中的设计者、组织者和宣传者，要在实践中明确责任规划师的责、权、利；要树立责任规划师的权威性，还需要政府方面多加宣传并提供工作支持；根据实际情况设置技术援助小组，共同负责更新工作；对社区人员进行定期教育培训，指导工作，制定实施路径。

社区更新的运营框架在协商式、实施型、政策性、动态化的伴随式规划的基础上，从“政府管理”向“共同治理”转变；从“七分建三分管”到“三分建七分管”转变；责任规划师由“技术顾问”的角色向“第三方公共平台”转化。

4.2 建立精细化的更新治理机制

美国主街“焕新”转型策略行动无论是在战略上的“治理共同体”协作模式，还是在组织上的多层次参与支持，都着重强调“人”的作用。现阶段我国的社区规划与更新在工作方式、服务对象和核心内容上都与传统规划不同，没有特定的起终点，规划师/建筑师在满足改善物质环境需求的同时，应注重日常生活领域中人的需求。主街策略经验表明，其在社区居民有强烈的感情并有动力参与和做出改变时是最有效的。可见，有效的社区更新工作应采用多元的、正式与非正式结合的基层治理途径，协调多方诉求。

在主体参与者上，社区多元主体利益的公平性是社区更新实施有效性的具体体现，社区更新不能做成“立竿见影”

的形象工程，也不要被看似无法解决的问题分散了注意力，它是一个持续性过程。人们对美好生活的向往是社区更新的主要目标，这就要求在更新过程中对人群进行精准画像，并建立用户动态评估反馈机制，利用现有社区网格体系进行相关信息反馈，定期分阶段地向地方政府、相关利益群体和社区公众反馈更新工作完成情况，不断完善人群画像并精准识别其需求，使参与主体对社区更新总体工作进展情况有充分了解。

社区更新致力于长远发展，应将实施行动分解成若干个小的、短期可以实现的步骤，依据社区内部日常生活需求和社区对外的经济职能，问需于民，以问题为导向，建立社区优先事项清单，形成详细的工作计划，以精细化的更新治理机制驱动社区治理创新。

4.3 搭建保障性的更新实施路径

社区更新愿景的实现需要以项目实施为保障。通过社区长期性组织活动，做好宣传与经济活力提升工作，吸引人才、资金、企业参与社区更新。同时，在各级政府的引导下，做好片区统筹，实现相邻社区的用地权属、公共配套、多方利益的公平整合，将传统的开发模式转变为经营模式，通过运营平衡保障后续社区的经营。

在实施保障上，要对可能适合社区的不同组织持开放态度。由非政府组织、社区组织、专业技术力量等组成的第三方群体将利益相关者组织起来，与公共部门保持良好的伙伴关系，利用独特的资源、技能和优势，建立相应的“激励+约束”机制，确保共同愿景是社区多样性的真实体现，通过赋权提高公众个体的能动性，降低社区的行政治理成本^[14]。可见，第三方群体是沟通上下的“桥”，传达上级政府的工作主旨，协调多方利益主体的诉求，传达政府管控要求以及规划审批修改意见，落实具体行动，激

励居民参与并承担社会责任。

综上，保障性的更新实施路径是多元主体多次博弈与不断修正目标后所达成的实施共识。社区更新规划的编制不再是规划师按照标准化“技术程序”和主观预设的工作重点与计划来确定的“静态结果”，而是一系列的社会动员与实施共识构建的“沟通过程”，需要不同的专业技术人员与相关部门的高度协作，更需要不同利益群体的协同推进。

5 结束语

社区更新的治理水平和发展成效既要关注实施效果，更要关注社会、经济、民生多个维度的综合反馈，需要多元主体的社会嵌入和社区人员持续赋能的体系支撑，是以集体行动促进社区更新的长周期过程。本文分析了美国主街策略的发展历程与“焕新”转型策略行动，以及涵盖战略框架、组织架构及实施路径的多元主体参与模式，归纳了社区更新的思路和经验，总结了主街“焕新”转型策略行动在运营框架、治理机制和实施路径等方面的成功经验，为我国社区更新和公共参与制度实践提供了思路借鉴与价值引导。□

[参考文献]

- [1] 李杨，宋聚生. 多元治理视角下的存量规划效用研究：以深圳市湖贝旧村更新改造为例[J]. 城市规划，2020(9): 120-124.
- [2] 司马晓，赵广英，李晨. 深圳社区规划治理体系的改善途径研究[J]. 城市规划，2020(7): 91-101, 109.
- [3] 王嘉，白韵溪，宋聚生. 我国城市更新演进历程、挑战与建议[J]. 规划师，2021(24): 21-27.
- [4] 杨晓春，毛其智，高文秀，等. 第三方专业力量助力城市更新公众参与的思考：以湖贝更新为例[J]. 城市规划，2019(6): 78-84.
- [5] 莫霞，甘逸君，魏沅. 上海社区规划师

制度实践与行动模式研究[J]. 规划师，2022(12): 42-48.

- [6] National Trust Main Street Center. Revitalizing Main Street: a practitioner's guide to comprehensive commercial revitalization[R]. 2009.
- [7] 陈可石，杨波. 美国主街复兴策略及其运作机制研究：以匹兹堡主街项目为例[J]. 现代城市研究，2016(10): 108-115.
- [8] ADRIENNE S, JASON S. Creating walkable places: compact mixed-use solutions[M]. Washington: ULI-the Urban Land Institute, 2006.
- [9] 王承慧. 社区规划制度化的路径探讨：基于美国纽约、韩国首尔和新加坡的比较[J]. 规划师，2020(20): 84-89.
- [10] 林中杰，李明峻，解文龙，等. 美国新南方城市的精明增长机制：以夏洛特开放空间拓展为例[J]. 国际城市规划，2022(1): 62-69.
- [11] DOUG Loescher. "Why Main Street Matters" in revitalizing main street: a practitioner's guide to comprehensive commercial district revitalization [R]. 2009.
- [12] ROBERTSON K. The Main Street approach to downtown development: an examination of the four-point program[J]. Journal of Architectural and Planning Research, 2004(1): 55-73.
- [13] ROBERTSON K. Main Street partnering: a key to successful downtown revitalization[J]. IEDC Economic Development Journal, 2002(1): 53-59.
- [14] 李昊昱，姚之浩. 英美社区更新的社会化转型趋势及其启示[J]. 规划师，2023(5): 137-142.

[收稿日期] 2024-07-18;

[修回日期] 2024-10-25