

城市存量发展背景下韧性社区建设的内涵与转向

■ 赵楠楠 文宏 刘玉亭 周雅文

摘要:建设韧性社区是我国城市存量发展的重要任务。本文识别城市更新政策从“土地增值”“集约保育”到“韧性治理”的目标转向,并归纳韧性社区内涵从技术韧性、过程韧性到演进韧性的理论演变。在此基础上,界定城市存量更新背景下建设韧性社区的三大转向:从突发应急到日常危机、从外部抵抗到内部适应、从空间提质到韧性提升。结合广州恩宁路、佛山碧江社区和广州泮塘五约的典型案列,实证分析了城市更新扰动下基层社区的差异化响应模式及其韧性效应,揭示制度弹性、多元协同与内生动力在韧性建构中的核心作用。研究表明,韧性社区建设需突破传统工程思维与技术路径,通过政策赋能、空间冗余、经济多样与治理协同的系统实践,实现从“被动抗扰”到“主动适应”的跃迁。

关键词:韧性社区;韧性城市;城市更新;社区治理;微更新

【中图分类号】TU984 DOI:10.3969/j.issn.1674-7178.2025.05.003



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

一、问题的提出

我国新型城镇化进程已从“规模扩张”迈向“质量提升”,城市更新成为这一转型的关键领域,而打造宜居、韧性、智慧城市是推进城市更新行动的核心目标。社区作为城市的重要子系

统,其韧性水平、智慧水平直接影响城市更新的整体效果。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确要求,“建立可持续的城市更新模式和政策法规,加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级,深化城市安全韧性提升行

【基金项目】国家自然科学基金项目“面向完整社区更新的效应测度及规划优化研究——以广佛珠为例”(52308062)、中国博士后科学基金特别资助项目“低效用地再开发背景下韧性社区建设”(2025R180200)、广州市哲学社会科学“十四五”规划课题“城市更新影响下韧性社区的动态响应机制与治理优化——广州实证”(2025GZQN10)研究成果。

动”^[1]。2025年5月发布的《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》进一步强调,要通过推进城镇老旧小区整治改造、开展完整社区建设以及推进老旧街区、老旧厂区、城中村等更新改造等方式,推动城市高质量发展^[2]。

作为全国城市更新的先行探索者,广东省自2009年全面推进“三旧”(旧城镇、旧厂房、旧村庄)改造以来,已逐步形成系统化、规模化的城市更新实践体系,构建起政府引导、市场运作、社区参与的多元主体协同机制^[3]。2015年出台的《广州市城市更新办法》,在全国范围内首次以地方政府规章形式明确微改造模式,并将其与全面改造并列为城市更新两大方式。截至2023年9月底,广东省已开工改造老旧小区6407个,其中,县城已开工改造1277个老旧小区^[4]。广东省大量城市社区实践的开展,既为我国深化城市更新行动和城市规划转型提供了丰富的研究样本,也对开展系统实效评估以提升韧性社区可持续性提出紧迫诉求。

韧性社区描述了基层社区主体应对外在冲击和更新干预时所表现出的抵抗、适应和学习能力,其发展涵盖从技术韧性(强调受灾后恢复原状的技术能力)、过程韧性(强调超越原状形成稳态跃迁的过程)到演进韧性(强调治理体系演变进化的适应水平)的迭代路径^[5-7]。既有研究多关注外生动力(自然灾害、经济波动等)的影响,较少关注内生动力(经验学习、治理机制演进等)的作用。且当前国内外韧性相关研究主要聚焦区域或城市尺度,对微观社区尺度的韧性形成机制、效应评估关注较少。

韧性社区建设是一个涵盖设施韧性、经济韧性、社会韧性、组织韧性等多要素的复杂系统,综合影响城市环境、社会、经济、治理等多个维度^[8-10]。面向城市更新的实践问题需要多学

科交叉的综合解决方案^[11-13]。因此,本文基于复杂适应系统理论视角,揭示城市存量更新背景下社区韧性响应的差异化行动模式,倡导超大城市城市更新模式从“土地增值”向“韧性提升”转型。

二、政策演变与研究回顾

(一)城市更新政策和城市社区韧性建设的目标演变

我国城市更新政策的目标演变大体可分为三个阶段,分别体现出不同的发展逻辑与制度取向(表1)。在增值开发阶段(2009—2014年),政策重点在于盘活低效用地与推动产业升级,以破解城镇化快速推进与土地资源短缺的矛盾。更新目标主要服务于土地财政与经济增长,显示出以资源再开发与增值利用为核心的导向。在集约保育阶段(2015—2019年),政策重心由增量扩张转向存量优化,提出“拆改留”向“留改拆”转变,强调历史风貌保护与文化遗产,反映出城市更新目标从单一的土地收益逻辑转向经济、社会与文化价值兼顾。在韧性治理阶段(2020年至今),中央政策多次将“韧性城市建设”与城市更新并举,通过老旧小区改造、城市体检和基础设施冗余配置等措施,推动更新目标由土地利用效率、空间环境品质拓展至社区安全保障、居民宜居体验与基层治理能力的整体提升。

总体来看,我国城市更新政策的转变路径呈现为:从以土地为核心的增值逻辑,到以空间为核心的保育逻辑,再到以治理为核心的韧性逻辑。特别是在当前风险挑战频发、人民对安全宜居需求日益提升的阶段,社区韧性已上升为国家战略层面的关键目标,深度融入人民城市建设与国家治理体系现代化进程,成为检验

城市更新成效与推动高质量城市发展的关键抓手。

(二) 研究回顾

关于韧性社区的研究贯穿城乡规划学、公共管理学和人文地理学等多学科领域。研究呈现动态变化过程：

1. 关于韧性社区水平的测度方法,表现出从静态评估到动态模拟的转变态势。早期研究多将城市视为整体系统,采用静态定量评估。国外研究侧重多维指标体系的建立。例如,弗兰·H. 诺里斯(Fran H. Norris)等提出社区韧性四维模型(经济、社会、环境、组织)^[14];苏珊·L. 卡特(Susan L. Cutter)等开发BRIC基线模型^[15],

后被国内学者应用于中国城市灾害韧性评估^[16]。国内研究则聚焦本土化指标开发与调整。例如,彭翀等从评估对象、内容、方法三方面构建社区韧性评估框架^[17];臧鑫宇等总结国际韧性评价,涵盖经济、组织、基础设施等维度^[18];李亚等从经济、社会、环境、社区、基础设施及组织韧性6个方面构建评价体系^[19]。然而,当前研究主要依赖静态截面数据^[20],缺乏对城市更新“主动扰动”下韧性动态演变的长期追踪,既未能解析该扰动作用下社区韧性的阶段特征,也无法充分阐释韧性演变对城市空间结构的重塑机制。

2. 关于韧性社区建设的实现路径,表现出

表1 城市更新政策目标的三阶段演化

阶段	时间	政策 / 会议	相关要点
增值开发	2009	《关于推进“三旧”改造促进节约集约用地的若干意见》(粤府[2009]78号)	盘活低效用地,支持产业升级和投资增长
	2013	《关于开展城镇低效用地再开发试点的指导意见》(国土资发[2013]3号)	开展城镇低效用地再开发试点,盘活城镇低效用地,增加城镇建设用地有效供给
集约保育	2015	中央城市工作会议	科学划定城市开发边界,推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变;加强城市设计,提倡城市修补
	2016	《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》	有序实施城市修补和有机更新;加强文化遗产保护传承和合理利用
	2017	《关于坚持留改拆并举深化城市有机更新进一步改善市民群众居住条件的若干意见》(沪府发[2017]86号)	留改拆并举、以保留保护为主,保障基本、体现公平、持续发展
韧性治理	2020	《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》	“韧性城市”正式写入中央文件,强调老旧小区改造和社区建设,建设韧性城市
	2022	《高举中国特色社会主义伟大旗帜为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》	加快转变超大特大城市发展方式,稳步实施城市更新行动,打造宜居、韧性、智慧城市
	2023	《住房和城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》	将城市体检作为城市更新的前提,把城市体检发现的问题短板作为城市更新的重点
	2025	《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》	全面践行人民城市理念,全面提高城市韧性
	2025	中央城市工作会议	将“韧性城市”列为城市工作七大任务之一

从政策干预到多元协同的变化趋势。既有研究多遵循“风险测度—韧性应对”思路,将社区韧性作为政府政策执行的结果,尚未充分关注自下而上自发形成的社区韧性能力。国外强调系统性规划,关注社区应对外部冲击后的稳定、恢复、适应能力,特别是通过系统评估分析社区在应对外部影响时适应能力变化的过程^[21]。国内研究则聚焦政策优化:颜德如主张通过增强设施冗余性、完善自组织能力,提升应急韧性^[22];张勤等提出数字赋能与制度韧性结合^[23];吴晓林等强调通过注重城市公共安全的政策优化以及未来社区的政策实践来提升社区韧性^[24]。以上研究总体上关注社区通过健康评估、空间更新、多元参与和社会资本培育等路径,推进韧性社区的建构^[25-32]。

国内外相关研究主要聚焦静态的社区韧性水平测度,而对于动态的韧性社区响应机制尚未建立,特别是较少关注城市更新对韧性社区的影响。既有研究呈现两大趋势:一是从“灾害应对型韧性”向“发展适应型韧性”演进,如联合国人居署发布《2022年世界城市报告:展望城市未来》(*World Cities Report 2022: Envisaging the Future of Cities*)提出,“培养城市的经济、社会和环境韧性,包括适宜的治理和制度结构,必须成为城市未来的重中之重”^[33]。二是从“单一维度评估”转向“多要素耦合分析”。国外文献对于社区韧性的认知主要是衡量社区在面对自然灾害、社会危机、经济波动等外部扰动时,能够预防冲击、快速恢复、适应变化并实现可持续发展的综合能力。国内研究虽已建立“空间—设施—组织”多维评估框架,但存在三个局限:(1)实证研究聚焦地震、洪涝等自然灾害的外生扰动,忽视了城市更新作为“主动扰动”的韧性效应;(2)研究视角偏重物质空间维度,对治理网络、社会资本等内生动力关注不足;(3)动态模

拟方法缺失,难以揭示“政策干预—社区响应”的非线性关系。既有研究框架尚未全面解析当前城市更新实践中“空间提质但韧性降级”的具体表现及成因。为此,本文立足城乡规划、公共管理、人文地理多学科交叉视角,突破传统灾害韧性研究的局限,聚焦“外生—内生”双驱动作用下的韧性社区演化路径,将城市更新过程视为触发社区韧性演化的“政策实验场”,系统论证韧性社区建设的理论内涵和实践外延。

三、城市社区尺度的韧性内涵

(一)韧性社区的内涵演变:技术韧性、过程韧性、演进韧性

韧性社区描述了基层社区主体应对外在冲击和更新干预时表现出的抵抗、适应和学习的能力^[34-36]。对其内涵的认知并非静态,而是随韧性理论发展呈现从被动抗灾到主动适应的演变趋向,具体表现为技术韧性(恢复原状)、过程韧性(稳态跃迁)到演进韧性(治理进化)的迭代路径(表2)。

早期研究强调技术韧性,将韧性定义为社区应对外部冲击(如自然灾害)时恢复原状的能力,聚焦物理系统的抗灾与恢复能力,强调社区恢复到灾前状态。例如,周利敏提出韧性是“吸收扰动并快速恢复正常状态”的特性^[37],戴维·R.戈德沙尔克等主张通过基础设施加固来增强防御力^[38]。这一阶段聚焦技术韧性,关注硬件设施的抗灾性能与灾后复原效率,但忽视了社区系统的动态适应潜力。

随着“生态韧性”理论的引入,韧性内涵从“被动恢复”扩展为“动态平衡过程”,主张社区未必恢复原状也可进入新平衡状态。彭翀等将其归纳为“能力、过程与目标”三维框架,强调社区未必回归原状,而是通过适应进入新稳态^[39]。

这一阶段虽突破“仅复原”的局限,关注系统复杂性与“稳态跃迁”,但尚未将“社会学习”“治理机制进化”纳入韧性内涵,仍缺乏对人的主动参与的关注。

近年的研究转向演进韧性,强调社区在压力下主动学习、适应和转变的能力。例如,颜文涛基于乡村案例指出,韧性需通过“适应性学习和创造力培育”推动可持续发展^[40]。这一阶段将韧性视为治理进化的结果:社区在应对城市更新等“主动扰动”时,通过制度创新和经验迭代,从被动抵抗转向主动适应,最终形成更具生命力的新共同体形态(如重构社区网络、优化治理结构)。

本文界定的社区韧性,并非传统意义上应对外在冲击而恢复原状的能力,而是社区在应对城市更新“主动扰动”背景下,通过持续学习、动态适应与结构转变,形成新共同体形态与社区网络的过程。其核心是聚焦城市更新带来的韧性提升主动性,强调社区如何通过适应性学习重构社会网络,突破传统灾害韧性研究的被动应对逻辑。

(二)韧性社区的四维理论框架:制度韧性、空间韧性、经济韧性、治理韧性

我国城市社区在更新过程中的薄弱环节主要体现在制度、空间、经济、治理四个维度。在

制度层面,城市更新的政策体系仍存在完善空间,主要表现为标准缺位、规划重复、部门权责冲突,制度韧性薄弱体现为政策碎片化与执行断层。例如,老旧社区更新中,防灾减灾相关标准缺失、政策迭代周期长,难以及时响应疫情、内涝等突发风险。特别是部分职能部门在更新项目中存在权责交叉,影响社区响应效率。在空间层面,一些社区基础设施存在质量不高、数量不足的问题,叠加空间利用低效、设施覆盖不足、消防安全隐患突出等短板,空间韧性缺口表现为安全设施的静态供应与社会需求的动态要求之间的错配。例如,老旧社区公共空间功能单一、供水管网老化、应急场所布局不足、疏散通道常被占用,埋下安全隐患。在经济层面,城市更新的投融资模式较为单一,对政府财政与房地产开发的依赖度高,缺乏可持续的市场化支持机制。经济韧性的脆弱性源自财政投入的有限性和社区内部业态单一化的问题。例如,部分城中村承载产业过于单一,产业集聚虽然带来生产端的高效率,但也面临产业链断裂的隐患。还有一些城中村在改造后尽管生活性业态得到升级,但大量非正规经济被挤压,导致社区就业弹性不足,低收入群体就业渠道收窄。在治理层面,社区治理体系尚未成熟,多元主体主动参与韧性建设的动力不足,且社区应急响

表2 韧性社区内涵演变的三个阶段

技术韧性—复原力导向	过程韧性—适应性跃迁	演进韧性—创新性进化
抵抗冲击→恢复原状	动态调适→稳态转换	主动学习→治理升级
物理设施抗损性(如管网快速修复); 应急资源储备充足度	多元主体协作弹性(政府/市场/居民协同); 规则柔性化(如“平急两用”空间转换)	经验知识制度化(如社区防灾智库); 社会资本激活(居民自组织更新)
被动应对, 未触及系统变革	重构系统平衡态, 避免脆弱循环	从“生存维持”转向“可持续发展”

应体系缺乏有效组织协调,治理韧性困境体现在社区管理主体的政策响应能力和效力。

针对上述薄弱环节,本文提出“制度韧性—空间韧性—经济韧性—治理韧性”四大维度的韧性社区分析框架。制度韧性聚焦政策体系的动态响应能力,核心是破解城市更新中政策缺位、部门权责冲突与执行滞后三大瓶颈。通过建立政策动态体检机制(如年度韧性达标评估)与搭建跨部门协同平台,推动制度从被动风险管控到主动适应调整的跃迁。空间韧性强调基础设施的冗余性配置与资源均衡布局,以应对老旧社区普遍存在的设施脆弱性与安全风险。通过构建平灾结合的可转换型空间系统,实现“日常适配需求、灾时保障安全”的动态平衡。经济韧性关注产业生态多样性对经济波动的抵抗能力,重点破解更新过程中财政依赖度高、就业断层、非正规经济被挤压的困境。通过合法化非正规经济(备案制摊区)、培育混合业态(实体店+电商孵化)及创新融资工具(社区韧性债券),避免更新引发“绅士化韧性剥夺”。治理韧性核心在于激活社区自组织能力与多元主体的协同效能,扭转行政化倾向重与应急响应能力弱的困局。构建“社会资本—制度赋能”双循环机制,通过黏合性资本(如邻里信任)促进集体行动,桥梁性资本(如社工组织)弥合群体隔阂,链接性资本(如政企联盟)激活资源流动,最终实现从“被动应急处置”到“主动风险防控”的转型。

四、韧性社区建设的三个转向

(一)从突发应急到日常危机:应对风险的认知深化

我国韧性社区建设的首要议题,在于实现风险认知范式的根本转向,即从以突发公共事

件为主导的短期应急模式,逐步演进为对结构性慢性风险的常态化治理(图1)。传统城市韧性框架多聚焦地震、洪涝、火灾等高强度、突发性、单一型灾害事件的应急处置与灾后恢复,形成以“事件驱动、事后响应”为特征的被动适应模式。该模式虽能在短期内应对高强度冲击、维持社区基本运转,但局限在于难以有效识别慢性风险,无法有效破解由此引发的社区脆弱性。随着全球气候变化加剧、局部环境污染叠加、经济周期性波动增强等多重因素交织,社区脆弱性呈现出持续性、隐匿性与系统性的特征。这类慢性风险不以瞬时破坏力显现,而是在长期潜行中对社区的韧性产生深层次、渐进式的侵蚀。

这一认知转向需要应对三方面的挑战:第一,风险压力由短时突发转向长期积累。社区不仅需要提升灾后快速恢复能力,更需要建立多维度、长期化的风险监测和预警体系,涵盖环境、健康、经济等多个领域,以实现潜在危机的早期识别与动态管理。第二,治理模式由单一应急预案向制度化协同转变。慢性风险引发的日常危机往往涉及跨部门、跨系统、多层级的复杂问题,仅依赖临时调度与短期指挥难以有效应对。构建韧性社区需要推动政策资源、数据资源、行动资源的制度化整合,实现部门间的长期协作和多元主体广泛参与。第三,投入重心由事后救援向源头治理和预防体系前置转变。在保障应急响应能力的基础上,更需加强适应性基础设施建设、公共服务优化配置、社区社会资本培育等措施,减少慢性风险累积的负面影响。通过对社区治理逻辑的前移与扩展,社区韧性不再局限于一次性灾害后的恢复能力,而应视为嵌入社区日常运行的动态生成机制,强调主动识别、干预与预防风险的长期能力。



图1 从突发应急到日常危机的转向

图片来源：笔者自绘



图2 从外部抵抗到内部适应的转向

图片来源：笔者自绘

(二)从外部抵抗到内部适应：风险应对的策略转型

在风险认知持续深化的背景下，社区韧性建设的第二个关键转向，体现在风险应对策略的协同升级，即由以工程防御为核心的“外部抵

抗”模式，逐步演进为以系统调适为导向的“内部适应”模式(图2)。前者的逻辑在于通过修建大坝、防洪堤、防波堤、抗震建筑等刚性基础设施，搭配水文监测、地质预警等技术手段，将洪水、地震等风险的冲击强度控制在社区可承受

范围内。这一模式在应对设计阈值内的常规风险时具有不可替代的价值,能快速阻断灾害传导路径、减少人员财产损失,但也因过度依赖单一类型的物理设施与屏障,潜藏显著的系统脆弱性。一方面,当风险超越设计阈值时,易引发防御体系失效;另一方面,其“恢复原状”的重建逻辑,本质上固化了社区原有的脆弱性结构,从长远看反而削弱了社区的风险承受能力。

与此相对,适应策略承认风险的难以根除性,将治理焦点转向系统内部韧性能的塑造,通过强化灵活性、多样性与动态学习能力,提升社区对风险的整体耐受性与自我调适水平。其核心目标并非单纯抵御风险、恢复既有状态,而是在风险发生后,通过系统的结构优化与功能重组来实现“韧性跃升”。这一过程具体体现为基础设施的分布式与多样化配置、产业结构的多元化发展、社区治理中公众参与和制度创新的常态化嵌入。由此,风险治理从单一工程逻辑拓展为跨领域、多主体的系统性调适,将社会资本、制度韧性与技术迭代纳入韧性建设的整

体框架之中。

然而,这一转型面临多重显著挑战,根深蒂固的路径依赖与结构性障碍构成主要制约:既有的大规模工程投入带来了技术锁定与财政负担,使适应性措施在资源分配上处于劣势;治理体系内的权力分割削弱了跨部门协作与基层赋权;“重建如旧”的社会心理偏好亦在一定程度上阻滞了适应性治理的推进。此外,适应模式对复杂情景模拟、动态监测与实时响应的高度依赖性,也对治理系统的制度弹性与知识更新能力提出了更严苛的要求。因此,从“抵抗”到“适应”的转向,不仅意味着防灾手段的升级,还在于突破外部屏障的单一依赖,将社会、经济与制度要素有机纳入风险治理体系,推动社区在不确定性环境中实现持续自我调适与演化^[41]。

(三) 从空间提质到韧性提升:社区更新成果转化

空间提质作为传统社区建设的重要落脚点,其关注点主要集中于物质空间形态的改善



图3 从空间提质到韧性提升的转向示意

图片来源:笔者自绘

与使用效率的提升(图3)。该策略旨在通过优化基础设施(如道路、公共设施、景观设施等),在短期内提升居住舒适度与塑造良好的城市形象。然而,此类改良多停留于表层优化层面,缺乏对潜在复合性风险及系统脆弱性的主动应对。随着风险认知的深化与韧性理念的融入,空间规划的核心目标已突破对物质条件单一改善的局限,拓展为对社区风险承受力、社会协同力与生态恢复力的综合提升。

这一内涵转向首先体现于空间功能的多维化与动态适配。相较于传统空间提质对单一用途与静态优化的关注,韧性导向的空间建设强调功能的兼容性与动态适应性,确保空间在常态运行与灾变环境下均能有效发挥作用。例如,城市绿地可兼具休闲、滞洪与临时避难等多重功能。与此同时,空间韧性亦体现在社区社会结构韧性的增强与治理能力的提升。通过空间布局设计促进邻里互助、公共协作及制度创新,可激活社区的内生协调机制,在风险冲击下有效提升社会系统的韧性。此外,韧性导向的空间建设还要求强化生态与人工系统的协同关系:区别于传统景观美化对形象和使用价值的侧重,韧性导向的空间设计通过生态修复、海绵城市等策略,将人工设施嵌入自然循环系统,赋予空间自我调适与生态恢复的能力。因此,社区韧性建设的成果本质上是韧性能力的综合体现,其核心在于通过功能复合性、社会协同性与生态整合性,保障社区在复杂环境下的持续运作。

五、广东存量社区更新的韧性响应差异

在实际城市更新过程中,不同社区因其制度环境、治理结构、资源禀赋与主体互动方式的差异,在面对更新干预时呈现出迥异的响应路

径与韧性演进结果。基于对广州恩宁路、佛山碧江社区、广州泮塘五约三个典型案例的实证分析,本文揭示出基层社区在内生动力驱使下,自下而上响应更新干预的三种典型行动模式——“个体式”“协商式”“协作式”。这三种模式分别映射了制度弹性缺失下的被动抗争、有限赋权下的暂时协同以及多元共治下的系统进化三种韧性演进路径。案例清晰地表明,社区自身的响应行动与诉求表达,是触发制度调整、重塑治理关系、影响空间与经济韧性成效的关键因素。通过比较分析不同模式下制度、空间、经济与治理韧性的互动机制与演进结果,可以发现,建设韧性社区的首要前提,是深入理解并精准回应基层社区在更新过程中的真实响应模式、核心诉求及其背后的驱动逻辑。只有基于对社区诉求的深刻洞察,才能超越“一刀切”的政策惯性,为未来韧性社区建设提出更具针对性、包容性与可操作性的政策体系,最终实现从“被动抗扰”到“主动适应”的治理跃迁。

(一)广州恩宁路:个体式韧性响应下的被动适应

恩宁路历史街区的更新过程展现了典型的“个体式响应”模式。该社区自2006年启动更新项目以来,居民面对初期“全面拆除重建”的规划方案,在产权保障、程序公正与生计可持续三个方面存在不同的利益诉求。具体而言,居民期望公私房改造同权,反对因更新导致的居住权利剥夺和非正规经济空间消失。这一响应模式的驱动主要源于制度刚性与治理封闭——更新初期缺乏有效的公众参与渠道,政策制定呈现明显的“自上而下”特征,因此居民通过联名信访、政府热线投诉、媒体曝光等方式向城市规划部门争取合法权益^[42]。

从韧性建构的角度分析,恩宁路的“个体式响应”促成了治理结构和制度体系的弹性调整。

在制度韧性方面,2018年成立了广州市首个“共同缔造委员会”,并通过该委员会首次建立了多方协商平台。这是广州首个历史文化街区更新改造领域的公众参与议事平台。尽管政策执行仍显滞后,显示出制度响应能力的不足,但此次制度突破仍然是一次有效尝试,该委员会时至今日仍在持续运行。在空间韧性方面,通过肌理保留和微改造策略,恩宁路在历史建筑保护与街区风貌整治方面成效显著,成为广州重要的文化地标,原本由于土地控制和环境失序导致的空间脆弱性问题得到改善。在经济韧性层面,恩宁路的演进具有一定复杂性。一方面,由于引入社会资本进行商业开发,带动了旅游经济发展,且原有的打铜业态等非物质文化遗产得到弘扬;另一方面,网红经济的置入使得街区内居民的日常生活受到一定影响。据居民反馈和媒体报道,改造后的恩宁路“网红店”林立,租金和经营成本有所增加。在治理韧性方面,尽管居民通过个体式的行动提高了一定的制度弹性,但未能建立起常态化的社区自组织,尚未转化为长效治理能力,反映了“个体式响应”模式下社区韧性建设的局限性。

(二)佛山碧江社区:协商式韧性响应下的有限协同

佛山碧江社区的微更新实践展现了“协商式响应”的典型特征。该社区在广东省德胜社区慈善基金会“和美社区计划”的支持下,引入专业社区规划师团队和“一心社工”社会组织,搭建了以参与式工作坊、焦点小组讨论、实地调研座谈为核心的协商机制。社区居民的诉求主要集中于历史场景复原、交通疏导优化与人居环境整体提升等方面。尤其对祠堂、村心大街等具有集体记忆的场所,表现出强烈的保护与活化意愿。这一响应模式的驱动因素包括外部资源注入(基金会资助)与有限制度开放的共同

作用,居民参与呈现出议题导向和阶段性的特点。

碧江社区的“协商式响应”实现了有限但积极的韧性提升。在制度韧性方面,建立了较为规范的协商流程,能够就具体议题(如碧江小学交通改善)达成共识并推动落地。尽管制度赋权深度有限,协商机制呈现出“有事召集、无事解散”的临时性特征,但制度韧性已然显现。在空间韧性方面,提升最为显著。祠堂历史场景复原、村心大街复涌工程等项目的实施,不仅优化了空间品质,还增强了空间的生态功能和文化遗产能力,实现了空间提质与韧性增强的初步结合。在经济韧性方面,碧江社区的表现相对薄弱。尽管空间环境的改善为社区发展创造了有利条件,但业态单一、资金高度依赖外部资助的问题尚未解决,这使得经济韧性的可持续性面临挑战。在治理韧性方面,社区通过协商过程形成了由宗族成员、社区居民与规划师组成的短期利益联盟,展现出一定的学习能力和协同效能。然而,这种联盟关系具有明显的议题性和临时性,未能转化为稳定的多元共治结构。

碧江社区微更新项目获得了顺德区政府的肯定,被列为“社区营造的成功案例”。正如相关研讨会上学者评价,碧江模式在空间改造与文化遗产融合、多元主体协同治理方面提供了可复制的经验,若进一步强化内生经济动力与长效治理机制,将实现更高水平的韧性提升。这一评价客观指出了“协商式响应”模式下韧性建设的特点——在有限赋权范围内实现局部优化,但难以突破系统性瓶颈。

(三)广州泮塘五约:协作式韧性响应下的主动进化

广州泮塘五约微改造项目代表了“协作式响应”的典型模式。在区政府统筹支持下,该社

区创新搭建“共同缔造委员会”制度化平台,并引入社区规划师机制,形成了政府、居民、社会组织、专业团队等多方主体深度协作的治理格局。改造过程中,居民诉求从最初聚焦公房建筑修缮、居住环境改善,逐步延伸至历史文化保护、社区认同培育、低干扰经济模式延续等深层需求。这一响应模式的核心驱动力来自制度赋权、专业引导与社区内生动力的有机结合,其中社区规划师作为“桥梁”角色,发挥了关键作用,有效促成了“自上而下”的资源支持与“自下而上”的社区参与的深度融合。

在韧性建构方面,泮塘五约的“协作式响应”实现了多维度、系统性的韧性提升。制度韧性表现最为突出,通过“共同缔造委员会”平台实现了政策的快速迭代和跨部门高效协同。例如,在改造过程中发现历史文物石楹联后,社区能够迅速组建专项小组,协调文保专家制定保护方案,显示出制度系统的高度适应性。在空间韧性方面,通过实施“前店后居”模式、多功能公共空间弹性设计等创新策略,既保留了社区的传统肌理,又赋予空间平灾结合功能,实现了“静态保护”与“动态适应”的平衡。在经济韧性方面,泮塘五约通过合法化非正规经济、培育混合业态、创新社区筹资机制等举措,有效增强了社区的经济多样性和发展可持续性。特别是居民共担修复费用、活化传统文化产业等做法,不仅提高了就业弹性,还强化了经济系统的抗波动能力。治理韧性的提升较为显著,居民通过口述史编撰、集体决策等方式深度参与活动,形成了稳定的自组织网络和合作伙伴关系,实现了从“被动接受”到“主动治理”的根本转变。

泮塘五约作为广州社区微改造的典型案例,其韧性效应不仅体现在空间品质的提升,更构建了多元主体协同进化的治理生态系统。社区居民在网络平台分享的感受也印证了这一

点:“我们不仅是改造的受益者,更是社区的共建者。”这种高度的认同感和参与度,正是“协作式响应”模式下系统韧性得以实现的社会基础。

六、结语:建设韧性社区 实现“老城市新活力”

在我国城市发展从增量扩张转向存量提质的新阶段,城中村改造、老旧小区改造与完整社区建设已成为推进以人为本的新型城镇化与实现“老城市新活力”战略目标的核心抓手。本文系统回顾了我国城市存量更新政策目标的演进历程,识别其从“土地增值”到“集约保育”再到“韧性治理”的战略转向,揭示了韧性已成为当前存量更新阶段的核心目标。研究进一步厘清了韧性社区的内涵进化,即从强调硬件恢复的技术韧性,到注重系统平衡的过程韧性,最终演进至聚焦治理创新与学习适应的演进韧性。

研究表明,传统更新模式过于依赖物质空间提质与土地增值导向,虽能短期内改善人居环境,却易引发“韧性降级”的困境,如邻避冲突加剧、社会网络瓦解、非正规经济消失与本土特色湮灭等。结合对广州恩宁路、佛山碧江社区、广州泮塘五约等改造案例的实证分析,本文提出建设韧性社区需实现三大认知与实践转向:从聚焦突发事件的应急管理转向应对日常慢性风险的常态化治理,避免“重救轻防”的被动模式;从依靠外部资源输入的抵抗模式转向激发内生动力的适应模式,重视社区自组织与学习能力;从追求空间形态的提质升级转向多维韧性的系统提升,打破“空间提质但韧性降级”的困境。

为实现“老城市新活力”的战略目标,基于“制度—空间—经济—治理”四维韧性社区理论框架,提出以下政策建议:

在政策层面,构建弹性适应的制度体系。推动城市更新政策从“刚性管控”转向“动态赋能”,建立“政策体检”机制与社区韧性达标审批制度,确保老旧小区改造、历史街区保护等政策及时响应社区风险。推广“共同缔造委员会”等多元协商平台,破解部门权责交叉与政策滞后问题,为社区自更新提供制度容错空间。

在设施层面,设计冗余均衡的空间系统。超越工程思维,将可转换性纳入设计标准,要求社区服务中心、公园等公共空间兼容应急避难、物资分发等功能。针对老旧社区设施短板,采用“绣花针”式微更新增补冗余设施(如应急广场、环形通道),并集成物联网技术建立风险实时监测网络,提升空间脆弱性的动态适配能力。

在产业层面,培育多样包容的经济生态。通过备案制管理、业态升级等措施合法化并优化非正规经济,保障低收入群体生计弹性。发展社区内循环经济,培育共享菜园、工具库等互助业态,降低外部供应链中断风险。设立社区电商孵化站等创新载体,助力传统业态数字化转型,增强就业抗波动能力。

在治理层面,激活协同进化的治理网络。完善社区规划师制度,明确其责权利,为多元协作提供专业支撑。构建“基层党组织—居民组织—社会力量”三级治理网络,实现应急状态下资源调度与日常治理的无缝切换。建立“危机学习—制度进化”闭环,将每次冲击转化为治理升级契机,推动社区从被动抗扰向主动适应跃迁。

广东的实践表明,基层社区的响应模式、诉求表达与驱动机制深刻影响着韧性社区建设的路径与成效,而建设韧性社区的本质是以人民为中心的治理现代化转型。这些实践经验为未来的韧性社区建设提供了重要启示。首先,需深入了解并回应基层社区的真实诉求,将居民

的产权保障、程序公正、文化认同、经济可持续等核心关切作为政策设计的出发点;其次,需通过制度创新为多元协作提供弹性空间,特别要完善社区规划师制度、建立常态化协商平台、赋予社区实质性参与权;最后,韧性建设应当突破传统的工程思维,通过空间冗余配置、经济生态培育、治理网络激活的系统实践,实现从“被动抗扰”到“主动适应”的治理跃迁。总体而言,存量更新背景下韧性社区建设绝非技术层面的“硬件升级”,而是制度弹性、空间冗余、经济多样与治理协同的系统工程。通过政策工具箱(如韧性专项债、混合用地政策)、空间设计指南(可转换空间标准)、经济激活计划(非正规经济合法化)、治理赋能体系(社区规划师制度)的多维联动,将韧性理念深植于城市存量更新的全过程,最终实现人民城市理念下安全与发展并重的“老城市新活力”战略目标。

参考文献:

- [1]《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》[M],人民出版社,2024年。
- [2]《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》[EB/OL],2025年5月2日,https://www.gov.cn/zhengce/202505/content_7023880.htm,访问日期:2025年9月28日。
- [3]赵楠楠、何深静、刘玉亭、芮光晔、王世福:《“后增长”存量时代中国社区共治模式及其公众利益表达——基于广佛实证》[J],《城市规划学刊》2025年第2期,第105-111页。
- [4]《2023年广东省县城老旧小区改造现场观摩活动顺利开展》[DB/OL],2023年10月27日,https://www.zhanjiang.gov.cn/zdlyxxgk/ggzy/zfbz/content/post_1822333.html,访问日期:2025年9月20日。
- [5]彭翀、左沛文、李月雯、张梦洁:《城市空间多风险耦合及规划的韧性应对》[J],《城市规划学刊》2024年第5

期,第88-97页。

[6] 刘佳燕、沈毓颖:《面向风险治理的社区韧性研究》[J],《城市发展研究》2017年第12期,第83-91页。

[7] 彭翀、郭祖源、彭仲仁:《国外社区韧性的理论与实践进展》[J],《国际城市规划》2017年第4期,第60-66页。

[8] 许婵、文天祚、刘思瑶:《国内城市与区域语境下的韧性研究述评》[J],《城市规划》2020年第4期,第106-120页。

[9] 施生旭、周晓琳、郑逸芳:《韧性社区应急治理:逻辑分析与策略选择》[J],《城市发展研究》2021年第3期,第85-91页。

[10] 朱婉菁:《城市社区韧性治理共同体的理论探源与逻辑建构》[J],《理论与改革》2025年第1期,第126-141页。

[11] 吴晓林:《城市社区如何变得更有韧性》[J],《人民论坛》2020年第29期,第19-21页。

[12] 汪超:《迈向富有韧性的社区治理研究》[J],《城市发展研究》2021年第12期,第32-36页。

[13] 蓝煜昕、张雪:《社区韧性及其实现路径:基于治理体系现代化的视角》[J],《行政管理改革》2020年第7期,第73-82页。

[14] Fran H. Norris, Susan P. Stevens, Betty Pfefferbaum, Karen F. Wyche and Rose L. Pfefferbaum, "Community Resilience as a Metaphor, Theory, Set of Capacities, and Strategy for Disaster Readiness" [J], *American Journal of Community Psychology*, 2008, 41: 127-150.

[15] Susan L. Cutter, Christopher G. Burton and Christopher T. Emrich, "Disaster Resilience Indicators for Benchmarking Baseline Conditions" [J], *Journal of Homeland Security and Emergency Management*, 2010(1).

[16] 李亚、翟国方:《我国城市灾害韧性评估及其提升策略研究》[J],《规划师》2017年第8期,第5-11页。

[17] 彭翀、林樱子、顾朝林:《长江中游城市网络结构韧性评估及其优化策略》[J],《地理研究》2018年第6期,第1193-1207页。

[18] 臧鑫宇、王峤:《城市韧性的概念演进、研究内容与发展趋势》[J],《科技导报》2019年第22期,第94-104页。

[19] 同[16]。

[20] 崔鹏、李德智、陈红霞、崔庆斌:《社区韧性研究述评与展望:概念、维度和评价》[J],《现代城市研究》2018年第11期,第119-125页。

[21] 梁宏飞:《日本韧性社区营造经验及启示——以神户六甲道车站北地区灾后重建为例》[J],《规划师》2017年第8期,第38-43页。

[22] 颜德如:《构建韧性的社区应急治理体制》[J],《行政论坛》2020年第3期,第89-96页。

[23] 张勤、宋青励:《韧性治理:新时代基层社区治理发展的新路径》[J],《理论探讨》2021年第5期,第152-160页。

[24] 吴晓林、谢伊云:《基于城市公共安全的韧性社区研究》[J],《天津社会科学》2018年第3期,第87-92页。

[25] 黄静晗、邱需恩、张佳琳:《城市化进程中转型社区的韧性重塑研究——以福州L社区为例》[J],《城市发展研究》2021年第6期,第112-118页。

[26] 冷红、李泓锐、袁青:《气候变化背景下空间健康风险的评估方法及韧性规划应对》[J],《上海城市规划》2022年第6期,第16-23页。

[27] 汪超、宋纪祥:《共同缔造:社区韧性的一种本土化理论探赜》[J],《社会科学研究》2023年第4期,第32-41页。

[28] 徐选国、陈杏钧:《社会工作介入“社区韧性”的生产机制与“韧性社区”的目标构建——基于对重大疫情防控的经验研究》[J],《河海大学学报(哲学社会科学版)》2021年第4期,第68-76、107-108页。

[29] 赵楠楠、刘玉亭、王世福:《社会资本视角下社区规划转型挑战与应对——以广州H社区为例》[J],《城市规划》2024年第8期,第35-43页。

[30] 颜文涛、卢江林:《乡村社区复兴的两种模式:韧性视角下的启示与思考》[J],《国际城市规划》2017年第4期,第22-28页。

[31] 李雪伟、王璵:《社会资本视角下的社区韧性研究:回顾与展望》[J],《城市问题》2021年第7期,第73-82页。

[32] 吴晓林、黎江平:《建设关联社区:“未来社区”的实践路径与走向》[J],《治理研究》2025年第4期,第58-73、158页。

[33] 《全球城市策略 | 报告2022:联合国人居署展望城

市未来②》[DB/OL], 2022年7月12日, https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_18976229, 访问日期: 2025年10月3日。

[34] Fikret Berkes and Helen Ross, “Community Resilience: Toward an Integrated Approach”[J], *Society and Natural Resources*, 2013(1): 5-20.

[35] Laurence J. Kirmayer, Megha Sehdev, Rob Whitley, Stéphane F. Dandeneau and Colette Isaac, “Community Resilience: Models, Metaphors and Measures”[J], *International Journal of Indigenous Health*, 2009(1): 62-117.

[36] Kathleen Sherrieb, Fran H. Norris and Sandro Galea, “Measuring Capacities for Community Resilience”[J], *Social Indicators Research*, 2010, 99: 227-247.

[37] 周利敏:《韧性城市: 风险治理及指标建构——兼论国际案例》[J], 《北京行政学院学报》2016年第2期, 第13-20页。

[38] 戴维·R. 戈德沙尔克、许婵:《城市减灾: 创建韧性城市》[J], 《国际城市规划》2015年第2期, 第22-29页。

[39] 同[7]。

[40] 同[30]。

[41] 姜晓萍、李敏:《结构嵌入与过程融合: 数字技术驱动城市社区韧性治理的双重逻辑探赜——以成都市Y社区为例》[J], 《社会科学研究》2025年第2期, 第79-89、228页。

[42] 赵楠楠、刘玉亭、文宏:《老旧社区更新中规划应对非正式治理的三种行动模式》[J], 《城市规划学刊》2023年第4期, 第25-31页。

作者简介:赵楠楠, 华南理工大学公共管理学院助理研究员。文宏, 华南理工大学公共管理学院教授。刘玉亭, 华南理工大学建筑学院教授。周雅文(通讯作者), 华南理工大学建筑学院博士研究生。

责任编辑: 卢小文

更正声明

在《城市观察》2025年第3期的《面向“十五五”和空间治理现代化的城市空间结构和布局优化路径——行政区划优化设置的视角》一文中, 第8页表1的题名“我国行政区向功能区转型的部分典型案例”, 更正为“我国功能区向行政区转型的部分典型案例”。

在此, 我们向作者王开泳、徐少杰及广大读者致以诚挚的歉意。

原文 DOI: 10.3969/j.issn.1674-7178.2025.03.001。敬请查阅并予以修正。

《城市观察》杂志社

2025年10月20日

ed States, from exploring the safety renovation of independently-owned housing to the comprehensive improvement of housing in terms of health, green development, and resilience against the backdrop of economic recovery and extreme climates. On this basis, integrating the current practical situation of maintenance and renovation for China's urban existing housing, the paper puts forward recommendations from four dimensions: refining the legal system for safety and health inspection, maintenance, and quality upgrading of housing throughout its full life cycle; perfecting the technical standards applicable to the existing housing stock; establishing long-term funding channels; and developing a full-process supervision model. These recommendations are intended to provide institutional support for the safety and health maintenance of China's urban existing housing and facilitate the sustainable development of the housing industry chain.

Keywords: housing institution; maintenance of housing; renovation and upgrading; full life cycle; sustainable development

Connotation and Transformation of Resilient Community Construction in the Context of Urban Stock Development 45

Zhao Nannan, Wen Hong, Liu Yuting, and Zhou Yawen

Abstract: The construction of resilient communities is a core task in China's urban stock development. This paper identifies the strategic evolution of urban renewal policies from objectives centered on land value appreciation and intensive conservation toward a paradigm of resilient governance. It further traces the theoretical progression of resilient community connotations—from technical resilience, to process resilience, and ultimately to evolutionary resilience. Building on this framework, the study delineates three key shifts in constructing resilient communities within the context of urban stock renewal: a transition from emergency response to everyday crisis management; from external resistance to internal adaptation; and from spatial quality enhancement to resilience improvement. Through empirical analysis of three representative cases—Enning Road in Guangzhou, Bijiang Community in Foshan, and Pantang Wuyue in Guangzhou—the paper examines differentiated response patterns of grassroots communities under the disturbances of urban renewal and their resulting resilience effects. The findings highlight the central role of institutional flexibility, multi-actor collaboration, and endogenous motivation in resilience building. The study concludes that resilient community construction must transcend traditional engineering-oriented and technology-driven approaches, advancing toward a model of active adaptation through systematic practices that integrate policy empowerment, spatial redundancy, economic diversification, and collaborative governance.

Keywords: resilient community; resilient city; urban renewal; community governance; micro-renewal

From Common Property Rights to Public Space Security Governance: A Study of Urban Communities Based on Multi-case Evidence from City H 59

Zhang Tianrui and Du Peipei

Abstract: Public spaces in urban residential communities serve not only as core shared environments that sustain residents' daily safety, but also as key arenas for the practice of common property rights among homeowners. Drawing on multiple case studies of public spaces in communities in City H, this paper finds that variations in