

DOI: 10.19479/j.2095-719x.1804247

老旧社区公共服务设施补充配置的规划方法 ——以天津市北辰环内地区为例

杜红杰¹, 李津莉^{1,2}, 仝贺³

(1. 天津城建大学, 天津 300384; 2. 天津大学, 天津 300072; 3. 中国城市规划设计研究院, 北京 100044)

摘要: 老旧社区作为城市存量的重要组成部分, 其公共服务设施存在配置欠账、规模不符合规范、标准不高、使用不便等诸多问题, 严重制约了老旧社区居民生活品质的提升, 成为民生改善的重点。针对老旧社区较为复杂的用地、设施等情况, 拓展规划思路, 探索灵活有效的规划方法进行老旧社区的升级改造, 并以天津市北辰环内地区为例, 通过“量体裁衣”、就地改造、“见缝插针”、外扩补建的规划方法对老旧社区公共服务设施进行升级配置, 最终达到改善老旧社区居民生活质量的目的, 同时为我国实现城市存量的全面转型升级提供些许借鉴。

关键词: 天津市北辰区; 老旧社区; 公共服务设施; 补充配置; 规划方法

中图分类号: TU984.1

文献标志码: A

文章编号: 2095-719X(2018)04-0247-06

Research on the Flexible Supplemental Allocation Method System of Public Service Facilities in Old Residential: Taking Tianjin Beichen District as an Example

DU Hongjie¹, LI Jinli^{1,2}, TONG He³

(1. Tianjin Chengjian University, Tianjin 300384, China; 2. Tianjin University, Tianjin 300072, China; 3. China Institute of Urban Planning and Design, Beijing 100044, China)

Abstract: The old residential area is an important part of city level. The public service facilities have a series of problems, such as: imbalance of allocation, insufficiency of scale, poor standard, and inconvenience, which seriously hamper the improvement of the living quality in old community so as to become the focus of improving people's livelihood. In this paper, the authors, taking Beichen district, Tianjin as an example, focused on the more complex land, facilities of old residential areas to expand the planning ideas. The paper, based on local situation, made improvement and explored the flexible, effective and feasible allocation methods in the upgrade of public service facilities, in order to effectively implement and improve the quality of residents life in old residential areas. The paper is a reference in the upgrading of the stock in city.

Key words: Tianjin Beichen district; old residential area; public service facilities; supplemental allocation; configuration method

随着我国城市化水平的不断提高, 城市已由单纯的外扩型增量发展转向内生性存量提升阶段, 因此城市存量已然成为多数城市重要的建设议题, 并且随着住房等刚性需求的基本解决, 居民对完善城市公共服务设施配置的呼声越来越高^[1]。2017年3月, 住房与城乡建设部印发了《关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》, 明确提出修补城市生态功能, 提升环境品质, 要求填补城市设施欠账, 增加公共空间, 改善出行

条件和城市旧区的居住环境等^[2]。作为城市存量的老旧社区, 其公共服务设施的补充升级正是城市修补工作的重要组成部分。

老旧社区公共服务设施的建设跟不上居民生活的发展需求、搭不上存量发展的快车, 是老旧社区居民生活品质低下的重要根源, 已成为增加社区凝聚力的一大掣肘^[3]。天津市北辰区内的老旧社区则显得尤为突出: 一方面社区内现有公共服务设施总量与人口

收稿日期: 2017-09-13; 修订日期: 2017-11-23

基金项目: 天津城投集团科技项目(KT2010-25)

作者简介: 杜红杰(1992—), 女, 河北沧州人, 天津城建大学硕士生。

通讯作者: 李津莉(1968—), 女, 副教授, 硕士, 从事城市更新理论与实践研究。E-mail: xmljl@163.com

规模不匹配,供需矛盾一直存在;另一方面社区内用地紧张,公共服务设施补建面临落位难的问题.由于缺乏存量规划在老旧社区中的实践,因此如何科学合理地补充配置老旧社区的公共服务设施、建立相对完善的公共服务体系、实现以居民需求为导向的老旧社区的便捷可达,不但是天津老旧社区改造升级的难题,也是我国城市存量规划面临的现实问题.

1 研究思路与内容

在城市存量规划背景下,如何落位老旧社区公共服务设施,提升社区公共服务设施的供应水平,是城市旧城区升级改造面临的主要难题.针对我国老旧社区公共服务设施配置困难的问题,笔者以“便捷舒适、灵活高效”为规划思路,结合具体实践阐述老旧社区公共服务设施补充配置的方法.

1.1 研究思路

老旧社区公共服务设施的配置不应为规范所僵化,而应灵活布置,不拘泥于形式,以便提高公共服务设施的使用效率,满足居民现代生活的需求.因此,老旧社区公共服务设施的配置应遵循两大原则:

(1)不拘泥于公共服务设施配置空间布局的均衡性.为了达到较优的服务半径,最大程度地为居民服务,习惯上将公共服务设施配置在社区的中心位置(见图1).但在老旧社区条件有限,社区中心一般没有多余空间进行公共服务设施的集中配置,此时可因地制宜地布置在社区边缘地区(见图2).如果社区中没有设施配建的多余空间,也可选择在周边临近用地中进行补建(由规划管理部门提前统筹,提出补建要求).



图1 新建社区公共服务设施一般配置布局示意



图2 老旧社区公共服务设施灵活配置布局示意

(2)不拘泥于规范中严格的服务半径要求.一般社区公共服务设施的配置是依据 DB/T29-7—2014《天津市居住区公共服务设施配置标准》^[4],设施布局受其规模和服务半径所限,往往布置在社区中心,以求得最大服务辐射面积(见图3).但老旧社区条件有限,其公共服务设施的配置应根据实际需求灵活调整,不拘泥于规范的要求.老旧社区内多余的建设空间一般分布零散,应“见缝插针”的灵活配置公共服务设施(见图4),保证社区内公共服务设施的种类满足居民要求^[5].



图3 新建社区公共服务设施辐射半径示意

随着社会的不断发展,老旧社区补建要考虑到不同年龄层次居住人口的差异性需求,因此在指标设置上应采用规定性和适用性两种指标,放宽硬性指标,增加弹性范围,最终做到根据老旧社区不同需求“量体裁衣”,充分发挥公共服务设施的功能^[6].



图4 老旧社区公共服务设施辐射半径示意

1.2 研究内容

居住社区的公共服务设施一般分为教育、社区卫生、文化体育、社会服务、社区管理、商业服务及市政公用等七大类^[4]。本文选取与社区居民生活关联较密切的教育、卫生、养老、社区服务、管理等设施作为老旧社区公共服务设施配置研究的重点(见表1)。

表1 社区公共服务设施的种类、内容、功能

设施种类	设施内容	设施功能
社区教育	幼儿园等	文化教育学习
社区卫生	诊所、卫生服务站等	基本医疗服务、卫生保健等
社区养老	托老所、老年人活动场所等	生活照料、医疗保健、精神慰藉、文化娱乐等
社区服务	居委会、文化站等	社区管理、文化娱乐等
社区管理	警务室	社区治安

2 天津市北辰区老旧社区公共服务设施的现状与问题分析

天津市北辰区是环城四区之一,位于天津主城区北部(见图5)。北辰区内老旧社区较多,其中本文研究所指老旧社区均是建于2000年前的住区,总用地面积约为2.92 km²,现居住人口14.21万人^[6](见图6)。北辰区内老旧社区公共服务设施显现的问题虽然各异,但有以下共性问题:部分公共服务设施总量欠账;空间分布不均衡;配套权属杂乱;服务品质不高,使用频率低下。



图5 天津市北辰环内地区区位示意^[7]



图6 老旧社区在北辰区分布示意^[7]

2.1 社区教育设施

北辰区内老旧社区幼儿园分布较为均匀,基本满足文献[4]中覆盖半径的要求,但幼儿园整体数量欠缺、质量不高,主要存在以下问题:①公营性质幼儿园配置跟不上市场需求,现状幼儿园大多为私营性

质;②现状幼儿园的规模和标准(如用地面积、建筑面积、活动场地采光面积等)达不到文献[4]中规定的最低要求;③现状幼儿园还存在建筑外观及卫生条件差、交通不便捷等问题(见图7)。



(a) XXX 幼儿园



(b) CW 幼儿园

图7 老旧社区内幼儿园现状示意

2.2 社区医疗卫生设施

文献[4]中规定:基层医疗卫生服务设施应按 23 m²/千人的规模设置. 现有各老旧社区卫生服务站的规模均未达到要求,而且很多社区卫生服务站以租赁房屋为主,这使得老旧社区能提供医疗服务的很有限,导致居民很少去社区卫生服务站,没能充分发挥其价值. 经调查研究,截止 2016 年 9 月,北辰区老旧社区内卫生服务站总建筑面积为 4 069 m²,其中未被充分使用的建筑面积约为 891 m². 由于社区卫生服务站存在诊断项目少、设施简陋、服务质量差等问题,经笔者现场随机访问不同的老旧社区居民,发现很多居民生病就医时从不会考虑去社区卫生服务站,而是选择去较远的大型医院.

2.3 社区养老设施

在养老设施方面,截止 2016 年 9 月,北辰区老旧社区内现有 7 个托老所,总用地面积约为 5 000 m²,床位 40 多张,约拥有 0.3 床位/千人,与天津市民政局规定的不少于 5 床位/千人的标准相差较大;并且在服务品质上存在较大的问题:老年人活动场地不达标,活动设施欠缺,托老所周边环境脏乱差,设施用房有的为简易搭建,缺乏安全性(见图 8).



(a) FS 养老院



(b) HD 养老院

图 8 老旧社区现状养老院示意

2.4 社区服务和管理设施

截止 2016 年 9 月,北辰区内 58 个老旧社区中共

有 41 个社区拥有居委会或社区服务站,仅有 23 个社区拥有警务室,且警务室的规模普遍偏小. 老旧社区内虽然大都设立了社区居委会、社区服务站,但是办公用房也同样普遍偏小. 仅以警务室为例,经实地调研,23 个警务室中只有 3 个警务室的建筑面积超过 25 m²,达到了文献[4]中关于警务室规模的要求.

2.5 问题分析

天津市北辰区内老旧社区公共服务设施现状问题较多,造成问题的主要原因有以下几个方面:

(1)社区建设时间久远,造成公共服务设施总量欠缺. 我国老旧社区建设之初的目的是解决广大居民的住房需求,对其公共服务设施的配置考虑不够,致使配套标准相对较低. 随着城市化进程的加快,二元户籍制度的松动,大量人口涌入城市,导致城市常住人口大量增加. 由于房租、区位等因素导致大量的城市常住人口集聚老旧社区中,致使现在出现“僧多肉少”的局面,公共服务设施总量不能满足需求.

(2)配套布局规范性较差,造成公共服务设施分布不均. 老旧社区公共服务设施一般布局不均,呈现分散式布置,选址位置随意,缺乏规范性;另外其服务半径也难以全覆盖,无法满足现居民生活半径所需,造成配套设施的使用不便利,使用频率偏低.

(3)权属复杂,管理混乱,造成公共服务设施质量欠佳. 早期用来解决员工住房问题,由于福利分房制度,随着原住居民搬迁,新住者的加入,租赁者的融入,使得房屋的权属渐渐混乱,社区内的公共服务设施隶属于各个层面市、区等,最终导致现行权属复杂,配套设施管理混乱^[9];再加上人口流动性较大,缺少对社区公物的维护意识,物业或居委会对配套设施缺乏精细化管理,维护不足,导致配套设施破损严重.

3 天津市北辰环内地区某单元的规划实践

3.1 北辰区环内某单元区位与社区概况

北辰环内地区主要分为 13 个单元,本文研究的老旧社区主要指第 4 个单元,即 13-04 单元. 该单元范围北起龙泉道,南临子牙河,西接外环西路,东连辰昌路(见图 9);其总用地面积 45.58 hm²,现状人口 2.52 万人. 根据住区人口规模、路网系统、住区类型等因素,将单元内的 7 个老旧小区划分为 A、B、C 共 3 个居住社区,以便于进行公共服务设施的综合配置(见图 10). 通过对 13-04 单元的实地调研,该老旧社区内的各类公共服务设施现状情况见表 2. 依据各个社区的特点,首先以各社区为点,尽力补全不同社区的公

共服务设施;然后连区为面,综合考虑,统筹补建,以此构建完整的社区公共服务设施体系。



图9 单元区位示意^[7]



图10 居住社区划分示意^[7]

表2 各类公共服务设施现状情况汇总表

各类公共服务设施	数量	用地面积/m ²	建筑面积/m ²
幼儿园	6	1 870	1 461
社区卫生服务站	5	730	730
托老所	1	20	20
社区服务站	7	838	838
警务室	1	20	20

3.2 公共服务设施补充配置的现实需求

随着社会的发展和城市的变迁,对老旧小区公共服务设施提出了新的需求,主要表现在:一是与“居民需求层次”相关,天津北辰区内老旧小区居住人口成分复杂,既有原住民等常住人口,也有农民工等流动人口,他们对公共服务设施的需求不同;二是与“人口结构的变化趋势”相关,该社区人口结构已进入老龄化,但是尚未增加托老服务类设施;三是与“经济社会发展”相关,生活水平的提高导致居民需求的不断变化,该区域老年人服务设施、管理设施等缺乏,无法满足居民多样化的需求^[9]。很显然,老旧小区公共服务设施补充配置是改善民生的必然要求,也是天津市城市

更新、存量规划的必然选择,进行公共服务设施的补建工作也是势在必行。

根据天津市北辰区老旧小区公共服务设施缺失的实际情况,以文献[4]为依据,进行老旧社区的公共服务设施补充配置工作。依据社区边界和相关控制性详细规划中的人口分配,对社区公共服务设施予以配置。针对部分设施数量不足、交通可达性差等问题,在明确规模需求的基础上,分析设施规模缺口,给予现状问题评价,提出规划对策。限于篇幅,本研究仅以北辰区内 13-04 单元社区幼儿园配置为例,具体阐述老旧小区公共服务设施的配置方法。

3.3 以幼儿园为例的补充配置方法分析

结合北辰区 13-04 单元的实地调研,对该区域幼儿园的布局情况、配置规模、用地面积、交通便捷度等现状进行细致分析,保留周边无法补建且现实情况良好的幼儿园,以满足周边居民的需求;对于不能满足使用要求或是缺少幼儿园设施的社区进行补充配置(见表 3)。依据文献[4]的要求,以“千人指标”的标准对幼儿园的建筑面积和用地面积进行控制,按每千人 28 座、人均用地面积 13~15 m² 的标准和社区现状人口规模,可知用地面积最少为 9 178 m²;而现状幼儿园用地面积仅 1 870 m²,总量严重不足。根据幼儿园服务半径 300 m 的要求,幼儿园现状布点不能满足居民的需求(见图 11)。



图11 幼儿园现状布局示意

在对 13-04 单元调研中,发现图 11 中 A、B 地块内社区没有幼儿园,但限于自身用地情况,没有多余空间进行幼儿园的补充配置;C 地块社区内有 2 所幼儿园,其中仅有 1 所幼儿园满足要求;周边地块内社区虽然有多所幼儿园,但仅能满足本地块内居民使用要求。因此,拟为 A、B、C 地块社区采用新建与保留相结合的方式来进行幼儿园的配置。

表3 幼儿园配置现状情况分析表

地块	序号	名称	用地面积/m ²	建筑面积/m ²	现状
A	-----	-----	-----	-----	无幼儿园
B	-----	-----	-----	-----	无幼儿园
C	e	暖香里幼儿园	100	100	不能满足要求
	f	童年星梦幼儿园	1 224	815	满足
周边用地	a	宏达幼儿园	200	200	不能满足要求
	b	金摇篮幼儿园	126	126	不能满足要求
	c	五彩路民族幼儿园	120	120	不能满足要求
	d	小星星幼儿园	100	100	不能满足要求

由于老旧社区内没有合适的富余空间来配置幼儿园,因此考虑在周边新开发地块中来配建.根据相关研究可知^[10],500 m是幼儿入园能接受的最适宜距离,计划由规划管理部门协调,拟以A、B、C地块社区老旧社区外500 m范围内将要开发建设的居住用地,作为补建幼儿园的重点考虑范围,进行幼儿园的补充配建.在外扩500 m的基础上,调研发现在A、B、C地块周边均有新开发用地.因此,最终采用保留现状与结合周边用地新建的配置方式.总计配置4所幼儿园,其中C地块保留现状幼儿园1所,在其周边地块新建1所;在A、B地块外围开发用地中各新建1所幼儿园(见图12).

共服务设施配置方法,以提升社区的凝聚力和活力,实现老旧社区健康安全、舒适便捷、可持续发展的规划目标,进而更好地进行社区管理.针对天津市北辰区内环内地区老旧社区面临的现实需求与建设困境,在现状基础上,通过构建社区服务体系,寻找周边新开发用地的多余空间,保障公共服务设施建设的可行性,对老旧社区中不健全的公共服务设施进行梳理,灵活适当地配置相关服务设施,实现居民迫切的实际需求.

参考文献:

- [1] 闫怡然.城市更新中的公共服务设施社区化配置方法:以重庆市江北区五里店街道为例[J].建筑与文化,2017(2):206-208.
- [2] 李鑫.住房城乡建设部印发《关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》[J].风景园林,2017(4):11.
- [3] 何振华.旧城区社区公共服务设施规划研究[D].重庆:重庆大学,2016:45-48.
- [4] 天津市城市规划设计研究院.天津市居住区公共服务设施配置标准:DB/T29-7—2014[S].北京:中国建筑工业出版社,2015.
- [5] 周岚,叶斌,徐明尧.探索社区公共设施配套规划新思路:《南京城市新建地区配套公共设施规划指引》介绍[J].城市规划,2006(4):33-37.
- [6] 武田艳,何芳.城市社区公共服务设施规划标准设置准则探讨[J].城市规划,2011(9):13-18.
- [7] 天津市勘察院.天津市北辰环内地区部分公共服务设施分布[Z].天津:天津市勘察院,2016.
- [8] 刘承水,刘玲玲,史兵,等.老旧小区管理的现存问题及其解决途径[J].城市问题,2012(9):83-85.
- [9] 方遥.老城区公共设施配建的思考与对策:以南京浦口老镇地区控制性详细规划为例[J].华中建筑,2010(12):107-110.
- [10] 柯定平.城市老旧小区管理研究[D].南京:东南大学,2011:15-18.



图12 老旧社区幼儿园配套要求确定

4 结 语

公共服务设施的配套水平与社区居民的生活品质息息相关,对居民生活的便捷度、舒适度有着十分重要的意义.由于老旧社区补建公共服务设施难度较大,因此应在充分调研的基础上,积极探索有效的公