

# 15 分钟社区生活圈的空间治理对策

□ 程 蓉

[摘要] 文章针对国内目前生活圈相关研究和实践的情况, 提出需以更全面的视角来看待生活圈的规划建设, 包括明确的愿景目标、全要素的空间格局、以治理的方式来推动实施。文章结合上海 15 分钟社区生活圈的工作经验, 重点总结了其在全要素的规划愿景、全过程的治理行动策略两方面的经验, 并提出未来需从社区治理作为提升型公共服务的定位出发, 审视和优化政府、社会组织与社区居民在社区治理中的作用与职责, 进一步加大治理过程中自下而上的力量。

[关键词] 15 分钟社区生活圈; 全视角; 空间治理; 行动策略

[文章编号] 1006-0022(2018)05-0115-07 [中图分类号] TU984.12 [文献标识码] B

[引文格式] 程蓉. 15 分钟社区生活圈的空间治理对策 [J]. 规划师, 2018(5): 115-121.

## Spatial Governance Measures Of 15-minute Life Circle With A General Perspective/Cheng Rong

**Abstract** With an overview of relevant theories and practice, the paper proposes new concept for life circle planning including clear vision, all elements spatial layout, governance driven implementation with a general perspective. Based on personal 15-minute community life circle experience in Shanghai, the author concludes Shanghai experience in planning vision, overall process governance action and strategies, and proposes more efforts be made on community governance as public service elevation, inspection and improvement on the roles of government, social organization, and residents in community governance, and strengthening bottom-up powers in the process of governance.

**Key words** 15 minute community life circle, General perspective, Spatial governance, Action strategy

近年来, 15 分钟社区生活圈成为国内社区规划建设工作中较为关注的热点, 多个城市陆续在城市总体规划、社区规划或者公共服务设施标准中提出了建设 15 分钟社区生活圈的目标, 并在具体的规划设计和建设实施工作中予以践行。本文首先对国内外生活圈的相关研究和实践进行了简要的总结与对比, 认为国内生活圈的研究实践在视角上仍相对偏窄; 进而以上海市 15 分钟社区生活圈的规划建设为例, 提出生活圈需以更全面的视角, 关注全要素的规划愿景及全过程的治理行动策略; 最后从社区治理的定位出发, 提出了未来需进一步予以提升的方面。

## 1 生活圈的既有研究和实践

### 1.1 国际案例借鉴

生活圈的概念源起于亚洲国家和城市, 其中最早

的是日本在 1965 年的《第二次全国综合开发计划》中提出“广域生活圈”的概念, 作为合理安排基础设施和公共服务设施、促进地区均衡发展的规划策略<sup>[1]</sup>, 一直延续至今。总结日本和韩国等已有的实践, 生活圈的规划建设工作一般具有 3 个共同特征:

(1) 生活圈的任务, 是从居民行为规律出发, 解决其不同层面和不同频率的生活需求问题。

韩国首尔的生活圈规划包括 5 个圈域 (50 万~300 万人) 和 140 个地区 (5 万~10 万人)。其中, 圈域的重点任务在于解决地区均衡发展和职住平衡等宏观问题; 地区的重点任务是生活环境改善等与社区生活紧密联系的问题<sup>[2]</sup>。日本生活圈由定居圈、定住圈、邻里和街坊 4 个层面组成, 其中定住圈是指居民以家为中心, 开展一日生活所需的通勤 (上学)、购物、休闲与医疗等活动所形成的空间范围<sup>[1]</sup>。

(2) 生活圈的空间构建, 是以服务设施为核心,

[作者简介] 程 蓉, 高级工程师, 上海市规划编审中心技审室主任。

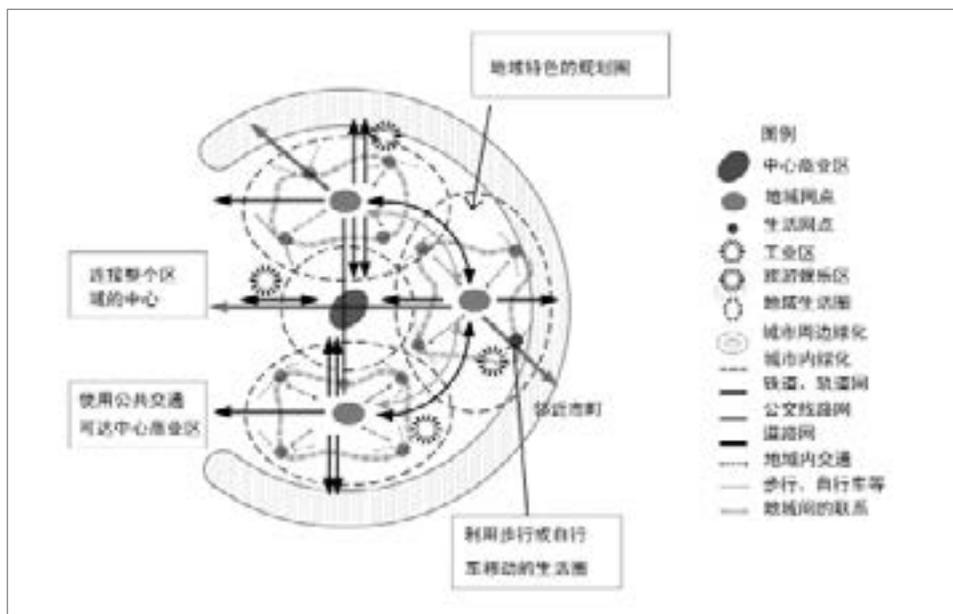


图1 熊本市定居圈空间结构示意图<sup>[3]</sup>

同时需要各类空间要素充分支撑和协调的空间体系。

以日本熊本市为例，中心商业区、地域网点、生活网点是对应定居圈、定住圈和邻里圈的服务中心，也是各层级生活圈空间体系的核心要素。为便于各层级中心的快捷联系，同时形成各生活圈内外部舒适的空间环境，在空间模式上综合考虑了产业、娱乐、绿化与交通的因素，尤其是交通方面，分别从铁路、轨交、公交、自行车与步行等层次为生活圈建立了一个框架网络<sup>[3]</sup>(图1)。

(3) 生活圈的规划建设，是以人为本开展社区空间的治理过程，强调自下而上的实施机制和广泛的公众参与。

综上所述，在生活圈的规划建设中，应具有全视角意识，包括需有明确的愿景目标，需搭建全要素的空间格局，需以治理的方式来推动实施。

## 1.2 国内生活圈的研究和实践情况

我国于20世纪90年代初引进“生活圈”概念，并开展了相关的研究与规划实践。近年来，北京、上海、杭州与成都等城市相继将打造15分钟社区生活圈作为城市社区规划建设工作的重要目标。通过对这些案例进行总结，可以

看到目前国内的相关研究实践主要聚焦在三方面：

### (1) 生活圈的层次构建。

柴彦威以兰州为例，研究单位制度对城市生活空间组织的影响，提出以单位构成基础生活圈、以同质化的若干单位形成初级生活圈和以区为基础形成高级生活圈的三级体系<sup>[4]</sup>。海南省从满足国际旅游岛高端服务需求和城乡居民基本公共服务均等化这两个原则出发，提出构建由4个都市生活圈(通勤时间在1.5~2.0小时之内)和21个基本生活圈(通勤时间在30~40分钟以内)构成的空间体系。此外，袁家冬等人从城市地理学的角度提出，日常生活圈是一种功能性的城市地域系统，可以我国行政区划的最小区划单位为基础进行统计<sup>[5]</sup>，主要围绕城市居民的各种日常活动(如居住、就业、购物、医疗和教育等)所涉及的空间范围而展开，包括基本生活圈、基础生活圈和机会生活圈这三个圈层<sup>[6]</sup>。

### (2) 社区生活圈边界的划定。

例如，北京城市象限科技有限公司以北京各小区为中心，在综合考虑小区出入口位置、城市道路可达性等因素的前提下，划示出各小区居民实际步行15

分钟可达的范围，作为特定小区生活圈的研究范围。孙道胜等人以北京清河地区为案例，采用GPS数据和活动日志数据，依照功能和可达性两个维度提出社区生活圈范围的测度方法<sup>[7]</sup>。

### (3) 社区生活圈公共服务设施的配置。

例如，孙德芳<sup>[8]</sup>、张艺<sup>[9]</sup>等人重点从生活圈的视角来解决公共服务设施的配置问题；杭州和成都的15分钟社区生活圈工作，也主要是围绕社区服务设施配置来开展的。

与上述的国际案例相比，国内生活圈研究和实践仍较为薄弱，对于生活圈的空间规划，仍主要聚焦在公共服务设施配置方面，对于全方位地构建生活圈空间目标愿景的研究和实践尚不够；在治理方面，虽然国内已经有部分社区规划实践强调治理过程，但在以营造生活圈为目标的社区治理的研究和实践工作仍相对有限。

上海是国内较早明确提出“15分钟社区生活圈”概念的城市，相对而言，其在关注社区生活圈各类空间要素，以及注重以社区治理的方式推进生活圈规划建设两方面，更为全面地搭建了工作思路和框架，以下本文以上海为重点，剖析全视角下的15分钟社区生活圈的规划建设对策。

## 1.3 上海15分钟社区生活圈规划建设工作的基本情况

### 1.3.1 上海生活圈的层级与内涵

在“上海2035总规”启动编制初期，即提出以生活圈作为提升城市生活品质、建设卓越全球城市的重要载体和手段。根据人的活动范围和需求，上海进一步明确了打造都市圈、城镇圈和15分钟社区生活圈3个层面的生活圈构想，其中都市圈是人在区域内合理的通勤和商务活动范围；城镇圈是郊区空间组织和资源配置的基本单元；15分钟社区生活圈是打造社区生活的基本单元<sup>[10]</sup>，即

在 15 分钟步行可达范围内, 配备生活所需的基本服务功能与公共活动空间, 形成安全、友好、舒适的社会基本生活平台。

上海在充分对标纽约、伦敦与东京等其他全球城市后, 认为目前城市建设品质最突出的短板在于社区级的公共服务设施、小型公共空间与慢行交通网络等方面, 因此将生活圈营造的重点聚焦在了 15 分钟社区生活圈。

### 1.3.2 上海 15 分钟社区生活圈规划建设工作的总体特征

2016 年, 为了将目标概念具体化, 并在全市的规划编制中予以落实, 上海形成了《上海市 15 分钟社区生活圈规划导则》(以下简称《导则》)。依据《导则》所倡导的导向, 各区自主发起开展了数十项生活圈的规划建设工作, 已经有一批服务设施、公共空间得以建成。从实践情况看, 这些规划建设具有统一社区发展愿景、关注社区空间全要素、以治理的方式推进工作、以项目实施为目的、重视存量空间潜力的挖掘等特征, 15 分钟社区生活圈的规划建设模式初步形成, 并且被各组织和参与主体普遍接受与认可。

#### (1) 全要素的规划愿景。

《导则》提出, 15 分钟社区生活圈以打造“创新、协调、绿色、开放、共享”的生活方式为目标, 从住宅、就业、出行、服务和休闲等方面提出规划策略, 并明确道路交通、公共服务设施与公共空间等相应的规划指标和建设指引, 作为 15 分钟社区生活圈规划建设工作的基本导向。

#### (2) 全过程的治理行动。

将 15 分钟社区生活圈的规划建设工作定位为动态、持续和全过程的社区空间治理, 依托多元力量推动社区向理想的生活圈目标前进, 其中尤其重视全过程的公众参与。为推广社区空间治理的意识, 《导则》从主体、责任与环节等方面给出了具体的行动指引, 作为建

议的行动范式。

#### (3) 以实施落地为导向。

社区空间治理的目标在于见实效, 15 分钟社区生活圈强调规划项目的实施, 在工作环节中重视可操作性, 包括资金筹措、方案设计与施工建设等, 摆脱传统社区规划作为蓝图“墙上挂挂”的局面。体现在规划编制方面, 重视现状空间资源先行, 基于现状可利用的建筑空间、消极开敞空间进行规划设计, 并将已经梳理出来的空间资源列为优先实施的项目。

#### (4) 针对存量用地的方法探索。

治理强调的是人的参与, 空间治理主要针对的是已经有居民入住的已建社区。对于已建社区如何解决空间资源稀缺与社区居民需求日益增加的矛盾, 《导则》分别从资源错时共享、附属资源向公共开放及低效用地重新利用等方面提出建议。同时在方法上, 各实践案例也重视通过公众访谈和调研、大数据分析等方法, 以获取比单纯的标准对比更精准的需求短板。

以下基于上海的经验, 进一步总结提升为 15 分钟社区生活圈空间治理的普适性对策, 以期可以作为国内其他城市相关工作的参考。

## 2 15 分钟社区生活圈的空间治理对策

### 2.1 治理的基本原则

在谈社区空间治理之前, 有必要对“治理”一词的定义和基本原则进行界定与明确, 以确保社区空间治理的工作思路和方法符合治理本身的初衷、体现治理本身的特征。

治理来源于公共管理学, 根据全球治理委员会于 1995 年提出的表述: “治理是或公或私的个人和机构经营管理相同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。它包括有权迫使

人们服从的正式机构和规章制度, 以及种种非正式安排。这些行动均由人民和机构或者同意、或者认为符合他们的利益而授予其权力。”就此来看, 治理是一种由共同目标支持的行动, 其主体未必是政府, 也不一定依靠政府的力量来实现, 它体现了国家与社会、政府与非政府组织、公共机构与私人机构的合作。在治理的过程中, 政府主要通过制度供给、政策激励与外部约束等方面发挥作用。

因此, 基于对“治理”一词的理解, 社区空间治理即为以社区空间为对象所开展的治理工作, 它跟其他治理工作一样, 需要有统一的目标(即空间规划愿景)作为引领, 在规划建设的过程中通过上下互动、共同协助的方式来达成。根据社区空间治理的特征, 下文将结合上海 15 分钟社区生活圈规划建设的经验, 重点从全要素的规划目标策略和全过程的治理行动对策两方面展开论述。

### 2.2 全要素的 15 分钟社区生活圈的规划愿景

社区空间治理需要有明确的规划愿景作为工作目标。国内社区空间治理的目标往往集中在公共服务设施方面, 而无论是从对日本、韩国还是上海的经验看, 社区生活圈的空间目标需要各类空间要素共同协作, 方能形成步行可达范围内生活需求的全方位满足, 因此需要拓展关注更多的规划空间要素。与社区生活圈相关的规划空间要素, 可以分为两种类型: 一类虽不属于生活圈空间的目标愿景, 但却是构筑生活圈不可回避的前提条件, 如适宜的人口密度和开放的道路格局; 另一类是生活圈所倡导的生活方式, 是生活圈的目标愿景, 如多元的设施服务和丰富的公共空间等。以下分别从打造生活圈的基本前提条件、实现生活圈美好生活目标的规划策略两方面, 分别分析各类空间要素的规划要求。

## 2.2.1 打造生活圈的基本前提条件

### (1) 适宜的人口密度。

在居民的步行可达范围内，尽可能地丰富地提供居民日常所需的公共服务，是生活圈源起的重要原因。服务设施的配置需考虑服务半径的同时，支撑服务设施正常运行的最小服务人口规模也是需要考的重要因素之一。仅从设施使用的角度，在步行可达范围内，人口密度越大、人口规模越大，则设施的服务半径越小，可提供的设施类型也越多，因此生活圈需要一定的人口密度作为支撑条件；但从综合的居住环境的角度看，人口密度过大、开发强度高，会影响到日照采光、城市风貌和道路交通等其他生活条件。因此，需要从兼顾设施服务和居住环境的两个角度，确定适宜的人口密度和开发强度。

以上海为例，其主要从两方面考虑人口密度：①从设施服务的角度来考虑人口密度。与生活圈相关的微信问卷调查显示，居民希望能在步行15分钟范围内到达的最高级别的设施为高级中学。按照配置一所高中的最小服务人口规模为5万人计算，步行15分钟约直线半径为800m、面积为2km<sup>2</sup>左右的范围内，人口密度不宜小于2.5万人/平方公里。②从舒适的住区环境角度来考虑人口密度。按上海一般地区住宅建筑高度宜控制在50m以内计算，住宅地块容积率最好不超过2.3。以人均住宅建筑面积为35m<sup>2</sup>，居住区内住宅组团用地比例为40%~50%推算，地区的人口密度不宜大于3.3万人/平方公里。因此，对于上海而言，理想的生活圈人口密度是在2.5万~3.3万人/平方公里之间。

### (2) 开放的道路格局。

在生活圈范围内，服务设施和公共空间是否能通过步行的方式舒适便捷到达，与道路网络格局有着重要关系。在一定的道路面积比例的前提下，道路间距越大则道路宽度越宽，对于以倡导步行

的生活圈而言，大的道路间距和过宽的路网格局，进一步会影响居民对公共设施的舒适可达。因此，生活圈需要构筑一个开放安全的道路格局作为空间基础。

上海在《导则》中以倡导构建舒适、安全、便捷的道路格局为目标，分别对道路间距、道路宽度及交叉口转弯半径的指标要求进行了规定。其中，在居住社区内城市道路间距宜为100~200m；支路的宽度鼓励在12~16m之间，不宜大于24m；支路与支路的交叉口道路转弯半径不宜大于10m。同时，从有利于行人微循环和安全可视的角度，进一步提高步行网络间距要求，明确步行路径间距宜为100~150m。

## 2.2.2 实现生活圈美好生活目标的规划策略

### (1) 多样化的舒适住宅。

住宅是居民的基本生活需求，生活圈首先需确保适宜的人均居住水平，同时通过多种类住宅的混合布局形成包容融合的社区氛围，避免单一类型居民集聚所导致的活力、安全等各种社会问题，进而影响到生活圈的品质。在确定住宅策略时，需关注城市或者社区现状住宅结构的问题、人口结构特征及城市发展对人口类型的需求等因素。

上海15分钟社区生活圈对于住宅，重点关注了住宅类型和住宅布局两方面，并结合上海人口老龄化的现状、创新城市亟需吸引人才的目标，提出了相应的策略：①在住宅类型上，重点增加中小套型住房，形成合理的住房套型结构；针对不同人群需求提供差异化的公共租赁房；增加开发商自持的租赁房比重，保证租房市场的稳定性。②在住宅布局上，以“大分散、小集中”为原则，在一般社区内点状嵌入布局保障性住房，促进社会融合；倡导将独幢的老年公寓零散地分布在一般社区中，方便家庭成员的相互照顾。

### (2) 类型丰富、便捷可达的社区服务设施。

公共服务设施是社区居民关注度最高的焦点，也是生活圈概念的源起所在，因此是生活圈规划策略和标准的关键内容。在公共服务设施的策略方面，尤其需要关注的重点是：指标体系需具有包容性，能适应不同年龄和收入的人口结构的差异化需求；服务类型需具有引导性，能符合新的生活趋势；设施布局需步行可达，体现生活圈的基本特质。

上海在《导则》中对15分钟社区生活圈公共服务设施的规划提出了以下策略：①构建兼顾保基础和提品质的指标体系。将设施分为基础保障和品质提升两种类型，其中基础保障型为底线型设施，以政府为主导进行托底建设，确保服务的均等化和公平性；品质提升型将新时期下涌现的新型设施类型纳入其中，各社区可根据实际需求进行差异化选择设置，可依托市场力量予以补充建设。②完善新生活趋势引导下的设施类型。借鉴全球服务设施发展的六大趋势，提出设施的完善策略，具体包括：打造丰富多元的文化服务，鼓励构建文化设施小型化、全覆盖的网络格局，增加文化活动室设施；构建老有颐养的乐龄生活，根据“居家养老为基础、社区养老为依托”的养老体系，补充日间照料中心和老年活动室等设施；提供学有所成的终身教育，增设社区学校及养育托管点等涵盖全龄的教育设施；提倡全面管理的健康服务，从病时方就医向实时健康管理理念转变；营造无处不在的健身空间，鼓励在城市道路、公园绿地设置慢跑道、自行车道，增设健身点设施，达到健身空间无处不在的目的；提供便捷舒适的商业服务，增设社区食堂与生活服务中心等设施，并鼓励商业空间加强艺术感和体验感。③提倡弱势群体和公益设施的服务半径优先原则。优先考虑社区设施使用频率最高的老年人和儿童的需求，设施布局倡导“三个优先”，

包括：老幼人群优先，即老幼设施优先布局在邻近家的5~10分钟的步行范围内；服务半径优先，即对于使用频率较高的设施，基于便捷可达的角度，其设施规模可进行小微化的调整 and 适应；区位选址优先，即公益性设施优先布局于环境、区位与交通条件优越的地段。

### (3) 绿色开放、活力宜人的公共空间。

当下，互联网及人工智能等技术的发展，正在深刻地影响着居民的生活。在上海开展的一次社区生活微信调研中发现，由于网上办事的日趋普及，居民对邮局、银行、水电煤缴费处、移动等营业厅及铁路航空订票点等方面的出行需求急剧下降，同时对于广场绿地、文化娱乐与体育等休闲类的出行需求日益增长，因此需要在生活圈的公共空间类型、层次和系统性方面予以关注。

对此，上海15分钟社区生活圈针对这一趋势着重强化了两方面的策略：

①打造多类型、多层次的公共空间，包括构建公共绿地、广场、绿道、步行街与步行通道等形态多样的城市公共空间；构建类型丰富的城市公共空间，既包括独立占地的公共空间，又包括附属开放空间；构建层次完整的城市公共空间，既包括市级和区级公共绿地，又包括为周边居民服务的小型公共空间。②塑造高效可达、网络化的公共空间布局，小型公共空间5分钟步行可达覆盖率宜达到100%；居住人口密度较大的社区，小型公共空间宜做到步行3分钟可达（图2）。

### (4) 更多的就近就业机会。

职住平衡需要通过区域统筹来实现，它并不是15分钟步行范围内的必要目标，但生活圈的打造需关注在步行范围内提供更多的就业机会，尤其是对于以年轻人居多的创新创业社区。

上海在《导则》中对于社区生活圈在就业方面的策略重点包括：①提供更多的就近就业空间，构建合理的社区用地比例结构，并鼓励以公共交通站点或

公共活动中心为核心，在其周边集中布局就业岗位。②传承历史文脉的创新空间，鼓励将社区内的闲置建筑发展为嵌入式创新空间，为小微企业提供低成本的办公场所；倡导依托大专院校、研究机构，在临近地区提供科技创新空间；依托历史风貌区、旧工业厂房，提供文化创意空间。③提倡建筑复合利用，在同一建筑中综合设置商业、办公与住宅等多种功能，提供便利的就业和生活环境。

## 2.3 全过程的15分钟社区生活圈的治理行动策略

根据前文所述，作为治理行为的一种，15分钟社区生活圈的治理过程需强调通过上下互动、共同协助的方式来达成，同时需将治理视为一种动态持续的过程，进行全过程的行动策划。以下重点从多元治理主体的构成及职责、全过程治理行动的环节设计两方面进行分析介绍。

### 2.3.1 多元的治理主体

多元主体在治理过程中发挥的具体职能，需要随着国家和城市在社区治理方面推进的阶段，以及国家的政治体制而进行适应性的调整。

(1) 各级政府承担组织统筹和资金落实职能。

在社区治理发展较为成熟的国家或城市，政府主要发挥的是辅助作用。以英国为例，其邻里规划的发起和组织者为社区居民，政府的职责是有义务提供规划指导<sup>[12]</sup>。而当社区治理处于初期培育阶段时，从某种角度看，自上而下的计划引导作用仍然占有非常大的比重。以上海为例，各层级政府在15分钟社区生活圈的规划建设发挥着极其重要的作用：市级规划管理部门主要承担政策和标准制定的工作，负责编制全市生活圈的规划导则及行动指引，明确规划建设工作的基本导向和要求；区政府及区规划管理部门负责搭建工作队伍，包

括管理部门、专业技术人员、社会组织与新闻媒体等，并负责落实重大项目的资金；街道办事处作为最基层的具有资源配置和行政管理权利的政府派出机构，负责组织本行政辖区内的力量，同时落实小微项目的资金；居委会充分发挥对所在地区范围的居民和环境熟悉了解的优势，承担更为具体的居民组织工作<sup>[13]</sup>。

(2) 社区居民负责出谋划策和参与决策。

生活圈的规划和实施工作强调的是社区治理，因此需要更大程度地发挥社区居民的能动性，公众参与的深度和力度都比法定规划更大。在法定规划编制时，公众参与往往主要集中在两个环节，即编制公示和批后公示，主要体现的是公众对规划的知晓权。上海15分钟社区生活圈的规划编制工作以社区居民作为服务对象，因此强调要充分发挥居民对社区较为熟悉的优势，在社区规划和建设中重视激发居民的积极性，使其全方位、全过程地参与到工作中并贡献智慧，其中尤为强调规划编制前期的出谋划策及参与中后期的方案决策。

(3) 规划师负责协调与技术落实。

社区规划师是社区治理工作中的重要角色，根据其工作背景的不同，可以分为两种类型：一类是政府指派到特定社区的体制内规划师，另一类是社区委托提供技术服务的规划师。在上海15分钟社区生活圈的规划建设工作中，社区规划师往往是自上而下委派和自下而上委托两种类型的结合。其中，自上而下委派的，主要为区政府和区规土局挑选的优秀社区规划专家，负责依据全市的规划建设导向，对特定的社区特征进行挖掘和问题判读，同时对规划设计质量进行把关。自下而上委托的，主要是街道或居委会所选取的设计团队，代表社区居民设计规划和建设方案，解决具体问题。这类上下结合的方式，不仅兼顾了政府发展引导和社区居民意愿，也



图2 公共服务设施布局示意图<sup>[11]</sup>

符合当下社区治理的发展阶段特征。

(4) 社会组织协助政府发挥统筹协调作用。

社会组织在社区治理中发挥的作用日渐凸显。从提供服务的类型看，社会组织一般可以分为两种类型：一类是承接政府公共服务外包，解决基本型的公共服务；另一类是面向更高的需求导向，解决提升品质型的公共服务，政府主要是提供部分支持。从介入方式看，社会组织又可以分为两种类型：一类是支持型，即通过提供资金、项目、人力、智力和物力等形式，直接地影响项目的决策和结果；另一类是服务型，即不涉及治理或决策问题，而是提供某一专业领域的服务，如法律咨询等<sup>[14]</sup>。按照以上分类，社区生活圈营造属于提升型服务，一般社会组织通过支持型的方式介入到社区环境品质提升的过程中，政府主要提供部分资金和行政支持。上海已经开展的生活圈规划建设工作中，有部分项目即是由相关社区基金会承担了资金筹措、规划师委托与社区居民组织等一系列工作，很大程度上分担了基层政府部门的职责，同时也更符合生活圈规划建设本身作为提升型服务的定位。

(5) 其他相关的参与主体。

在生活圈的规划建设工作中，除必要的参与主体之外，可根据社区的具体情况，进一步增加企业、相关专业人士

(艺术家等)、业委会、物业公司和新闻媒体等参与主体，通过适当主体和力量的介入，提升规划建设工作中仍存在的薄弱环节。例如，通过周边企业的赞助强化资金来源，通过新闻媒体加强宣传动员，通过业委会介入提升公众参与质量等。

### 2.3.2 以实施为目标的行动策划

与一般的规划工作以完成方案编制为目标不同的是，15分钟社区生活圈的规划和建设对象主要是已建社区，其工作目标在于推动和指导近、中期社区具体项目的实施，因此在规划编制和建设程序上与一般法定规划以审批为目的的流程存在较大差异，更倾向于操作层面的行动策划。从环节构成上，上海15分钟社区生活圈针对已建社区的行动策划，一般包括几个环节，即组队伍、深解读、找短板、定任务、推行动与评成果，与控详规划编制管理所包含的规划评估、初步方案、公示、规委审议、技术审查、审批的环节构成具有很大不同。同时，在6个环节的具体操作过程中，与一般新建地区的规划建设相比，也存在很大差异，体现了生活圈社区治理、存量更新和面向实施的特征(表1)。

(1) 组队伍。

依据《城乡规划法》的要求，法定规划的项目启动前，应由区规土局先行开展规划评估工作，报市规土局审批通

表1 15分钟社区生活圈行动策划流程<sup>[15]</sup>

环节	特点	公众参与
组队伍	多元主体 自主发起	居民代表是成员构成
深解读	关注特质 面向大众	居民参与解读
找短板	突出差异 强调精准	居民是发现短板的主要力量
定任务	聚焦行动 区分时序	居民是确定项目轻重缓急的重要建议人
推行动	实施导向 依托居民	居民是方案的主要决策者，是后续活动的组织者
评成果	事后总结	居民使用满意度是评价的重要指标

过后，方能启动规划编制和调整工作。15分钟社区生活圈规划编制工作主要视各区实际需要予以启动。一般由区政府分管区长负责召集，由区规土部门具体操作，搭建由区相关管理部门、街道/居委会基层管理人员、规划设计团队、项目实施主体、社区居民代表等组成的工作队伍，并明确各主体在整个行动中承担的职责。

(2) 深解读。

生活圈的规划建设与社区生活息息相关，社区本身的特质挖掘和规划愿景的深化，是引发社区居民共鸣并共同推进编制实施行动的重要前提。在深解读环节，针对特定社区的自身特质，明确行动的亮点、特色和目标，并提出特定行动口号，其实质是统一各方思想和行动方向。在上海已经开展的15分钟社区生活圈规划建设中，各区结合自身特点为本区的生活圈工作确定了不同的名称，如浦东新区的生活圈规划建设统一称为“缤纷社区”，静安区为“美丽家园”，普陀区为“共享社区”，特定的名称有效地提高了居民对本社区生活圈规划实施行动的认同感。

(3) 找短板。

设置这一环节主要用于发现社区存在的问题和盲区，形成公共要素的短板清单，作为未来编制规划和制定近、中期行动计划的基础。已建社区找短板

的方式与新建地区规划存在较大差异,新建地区以公共空间和公共设施的规划标准作为对标的主要依据,而已建社区由于存在人口结构和建设年代的差异,规划指标不能精准地体现出社区的差异性,因而在上海的生活圈规划建设工作中,在符合《导则》明确的设施趋势和导向的基础上,主要通过现场调研、居民和专业部门访谈及结合大数据分析等手段,来精确判读社区当下存在的问题,进而明确公共要素的短板清单。

#### (4) 定任务。

根据找短板环节确定的公共要素清单,在定任务环节进一步确定具体行动任务类型和行动时间表。根据涉及到的行政管理程序来分类,行动任务可以分为3种:第一类是涉及规划调整的,如增加幼儿园、菜场和公园绿地等独立用地或建设规模相对较大的设施或场地,需要对已批控详规开展用地性质等指标的优化;第二类是涉及到建设管理程序的,如增建电梯等;第三类是可直接开展的工作,如空间环境美化等。每一类型任务在具体开展的过程中,涉及到不同的行政管理部门,工作开展的步骤和主体也存在差异。通过分类处理,来确定各个任务的行动主体、行动内容和行动时间表,指导行动的有序开展。

#### (5) 推行动。

这一环节主要依托公众力量,开展规划方案编制和设计,推动项目的落地实施。在规划编制时,社区居民通过多种形式参与行动方案的讨论,及时表达和反馈意见,确保规划方案符合社区居民的需求和意愿;在项目实施时,社区居民参与到行动计划的推广中,并且在设施及空间投入使用后,举办各类社区活动,提升社区的凝聚力和活力。以上海浦东新区“缤纷社区”为例,居委会、业委会通过“听证会”的方式来收集居民意向,以“协调会”的方式来统一居民的想法。

#### (6) 评成果。

这一环节主要发动公众从使用效果的角度对规划方案和实施建设进行评议,并总结行动过程中工作队伍结构、环节组织等各方面的经验教训,指导下一轮的行动工作更有序地开展。

### 3 结语

15分钟社区生活圈的规划建设,需要具备更全的视角,从明确规划愿景、全覆盖规划要素、治理贯穿全过程等方面来综合开展工作。上海通过制定《导则》,提出导向明确的规划建设标准和环节清晰的治理行动指引,各社区在开展具体工作时,可从有利于提高治理水平、有利于项目实施的角度,因地制宜地深化标准、增减主体、优化环节,这为我国的15分钟社区生活圈的规划建设提供一个参考范式,具有借鉴价值。

从上海已开展的实践看,未来仍有进一步完善深化的空间,尤其是从社区治理属于提升型公共服务的定位角度,更深层次地思考生活圈规划建设中各主体的职责,进一步加大自下而上的力量,包括:①强化社会组织的主导作用,充分发挥社会组织在生活圈规划建设中的组织协调作用;②提升社区居民的决策地位,加大宣传力度以培育社区居民的治理意识,赋予居民发起生活圈规划建设工作的权利,居民可直接委托设计师开展规划设计工作等;③政府进一步向制度供给者、政策制定者和外部约束者的角色转换,为其他主体提供更多的主导空间等。总之,只有通过从生活圈概念的源起及其规划建设工作的特征进行反思,方能实现初衷,更好地实现规划愿景目标、取得更好的治理效果。■

#### [参考文献]

- [1] 和泉润,王郁.日本区域开发政策的变迁[J].国外城市规划,2004(3):5-13.
- [2] 首尔市政府.2030首尔城市基本规划[Z].

2013.

- [3] 陈婷婷.熊本市城市生活服务设施的规划研究[Z].2011.
- [4] 柴彦威.以单位为基础的中国城市内部生活空间结构——兰州市的实证研究[J].地理研究,1996(1):30-38.
- [5] 袁家冬,孙振杰.关于我国城市统计区重建的地理学研究[J].地理科学进展,2005(4):11-18.
- [6] 袁家冬,孙振杰,张娜,等.基于日常生活圈的我国城市地域系统的重建[J].地理科学,2005(1):17-21.
- [7] 孙道胜,柴彦威,张艳.社区生活圈的界定与测度:以北京清河地区为例[J].城市社会,2016(9):1-9.
- [8] 孙德芳,沈山,武廷海.生活圈理论视角下的县域公共服务设施配置研究——以江苏省邳州市为例[J].规划师,2012(8):68-72.
- [9] 张艺.基于生活圈结构的小城镇公共服务设施层级配置优化策略研究[D].华中科技大学,2013.
- [10] 奚东帆,吴秋晴,张敏清,等.面向2040年的上海社区生活圈规划与建设路径探索[J].上海城市规划,2017(4):65-69.
- [11] 上海市城市规划和国土资源管理局.上海市15分钟社区生活圈规划研究和实践[Z].2017.
- [12] 喻歆植.英国邻里规划实践对我国社区治理的启示[J].开放导报,2017(12):20-24.
- [13] 杨贵庆.社会管理创新视角下的特大城市社区规划[J].规划师,2013(3):11-17.
- [14] 庞国.非政府组织介入城市社区规划的模式研究[Z].2017.
- [15] 上海市城市规划和国土资源管理局.上海市15分钟社区生活圈规划导则[Z].2016.
- [16] 赵民.“社区营造”与城市规划的“社区指向”研究[J].规划师,2014(9):5-10.
- [17] 张涛.国内城市社区治理研究述评——基于CSSCI论文(2006-2016年)的考察[J].西安石油大学学报,2017(6):60-68.

[收稿日期]2018-04-10