

社区与社区规划的空间维度*

Spatial Dimension of Community and Community Planning

黄 怡 HUANG Yi

摘 要 从“社区”概念中核心的空间内涵出发,对当前国内与社区相关的政策和规划实践中的空间维度认知进行正本清源的探讨。首先审视“社区”学术概念和行政定义中的空间内涵;接着基于社区的空间维度,剖析当前社区生活圈、完整居住社区两项政策实践在空间尺度上隐藏的问题实质;进而展开社区规划的相关空间比较论述,分析社区规划与社区生活圈规划、社区规划与居住区规划、社区规划与社区中的规划设计空间维度差异;最后提出在行政语境中调整社区空间范围界定、整合社区规划类型的建议,以期为我国社区政策、行动、规划等实践提供重要的认知前提和成效保障。

Abstract Starting from the core spatial connotation of the concept of "community", this article aims to make a thorough discussion on the cognition of spatial dimension in the current domestic community-related policy and planning practices. Firstly, it examines the spatial connotation in the academic concept and administrative definition of "community". Then, based on the spatial dimension of community, the article analyzes the hidden essence related to the spatial scale of the two policy practices of community-based life range and complete residential community. Further, relevant spatial comparison of community planning is discussed, and the spatial dimension differences between community planning and community-based life range planning, community planning and residential planning, community planning and planning and design in a community are elaborated. In the final summary and prospect, suggestions are put forward to adjust the definition of spatial scope of community and integrate the types of community planning in the administrative context, in order to provide important cognitive premises and effectiveness guarantee for the current domestic community policy, action, planning and other practices.

关键词 社区;社区规划;空间维度;社区生活圈;完整居住社区

Key words community; community planning; spatial dimension; community-based life range; complete residential community

文章编号 1673-8985 (2022) 02-0001-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20220201

作者简介

黄 怡

同济大学建筑与城市规划学院

上海市城市更新及其空间优化技术重点实验室

教授, 博士生导师, huangyi@tongji.edu.cn

从20世纪80年代中期开始,“社区”概念在国内学术专业与行政政策范畴、基层实践和现实生活中的使用范围日渐广泛,当前“社区”已成为我国社会文化思潮的重要部分,然而不同语境的社区概念形成了既互动又冲突的关系。作为跨领域讨论的前提,对于社区与社区规划的空间维度进行正本清源的探讨显得尤为重要而迫切。

1 “社区”学术概念中的空间内涵

社区是人类最基本的生活场所,最早以实体形式存在的是农业社会的农业社区。社区也是最基本、最广泛的社会学单位概念,社区概念的缘起可追溯至英国历史学家梅因(H S Maine)于1871年出版的著作《东西方的村落社区》和英国经济史学家西波姆(F A Seebohm)于1883年出版的著作《英国的

*基金项目:上海市政府决策咨询研究重点课题“上海社区分类治理研究”(编号2022-A-031)资助。

村落社区》。两位学者均将村落视为社区,探讨古老阶段的社会现象。亦即社区概念自其诞生之初,就以具体空间的意象存在,与生俱来地蕴含了空间的内涵和价值。更广为人知的德国早期社会哲学家滕尼斯(F J Tonnies)于1887年在著作《社区与社会》(Gemeinschaft Und Gesellschaft)中对社区概念的描述则包含了居住与工作场所的空间内涵。

20世纪上半叶美国芝加哥人类生态学派所系统论述的社区对象转向城市社区,以城市邻里为基础,迥异于此前欧洲研究中侧重的农村社区。芝加哥社区研究思想发轫于“世界上最完整的社会实验室之一”的芝加哥市,虽然社会学的要素可以在较小的社区中研究,但是当时世界上“没有城市比芝加哥呈现出更为广泛多样的典型的社会问题”,由此明确表示对于社区空间尺度的关注。学派代表人物之一伯吉斯(E Burgess)特别强调社区的地域含义,于1925年提出关于都市土地使用与社区隔离的同心圆模式(concentric zone model)。另一位成员麦肯奇(R D Mckenzie)则将社区定义扩展到更广大的大都市地区,他在1933年出版的著作《大都市社区》(The Metropolitan Community)中,将大都市区域称作“新型超级社区”。

国内于20世纪30年代正式出现“社区”这一外来引进的概念表述,时任燕京大学社会学系教授吴文藻及其学生费孝通等人在引介芝加哥社会学派研究成果时,经反复斟酌把community译作“社区”,并赋予其在一定地域内共同活动和生活的共同体的涵义。如果说国内的社区概念在时间内涵的表达上曾存在重大疏漏^[1],然而社区概念中的空间内涵似乎从未被忽略。费孝通主持编写的《社会学概论》(1984)中将社区定义为:若干社会群体(家庭、民族)或社会组织(机关、团体)聚集在一地域里,形成一个在生活上互相关联的大集体。《中国大百科全书》中对社区的定义是“通常指以一定地理区域为基础的社会群体”。《民政部关于在全国范围内推进城市社区建设的意见》中对社区的表述是,指聚居在一定地域

范围内的人们所组成的社会生活共同体。在上述国内定义中,“地(理区)域”表达了空间的内涵,但是对于地域范围及其大小并无明确规定。

2 我国相关社区实践中“社区”的空间定义

我国城市规划建设和管理实践领域对社区概念及问题普遍表达了强烈的兴趣,对社区概念也进行了多样阐述,从不同的视角和背景对其进行界定,并形成特定的关联。由于社区概念初始蕴含的空间维度并非自明的,在实际应用中存在很大的弹性。鉴于空间具有深刻的本源作用,很有必要重新审视相关社区实践中“社区”的空间维度差异及其衍生问题。

2.1 行政语境中社区的空间规定

20世纪80年代,随着改革开放的不断深入,特别是社会主义市场经济体制的初步确立,包括街道办事处、居民委员会在内的城市基层社会结构面临改革和调整的任务,社区的地位和作用突显出来。术语“社区”开始进入我国行政领域,1986年至1996年的10年间,在国家民政部的推动下,全国各大城市的社区服务快速发展。2000年11月《民政部关于在全国范围内推进城市社区建设的意见》发布,由此开始在全国范围内推行社区体制改革,推广社区组织模式,推进城市社区建设。按照这

份意见的精神,国内绝大多数城市将城市社区范围设定在经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区,唯有上海例外。

20世纪90年代,上海首先在街道层面开始社区建设探索。1996年1月确定了人民广场、五里桥、新华路等10个街道作为城市管理综合改革试点。同年,上海提出“两级政府、三级管理”的体制构想,形成社区管理建设新体制,街道作为市、区两级政府的派出机构,处于三级管理的位置。民政部同意了上海的探索,将社区定位在街道办事处层级,即居民委员会的上一层级,社区范围设定为街道辖区范围。从25年的实践成效来看,街道社区是与上海超大城市性质规模相适应、相匹配的有效做法。

因此,我国“社区”的行政界定并不一致,空间外延存在差异(见图1)。目前,全国绝大多数城市(北京、深圳、广州、天津、武汉、南京、太原等)的行政区划层级是“市—区—街/镇—居/村(社区)”,社区对应于居委会/村委会层级,一个居委会社区对应若干住宅小区或住宅区,一个村委会社区对应若干自然村或居民小组;极少数城市(上海)的行政区划层级是“市—区—街/镇(社区)—居/村”,社区对应于街道、镇层级。上海浦东新区下辖12个街道、24个镇,由于相对浦西来说地域广大,故而在街/镇社区之下,设有镇管居委会社区(见图1)。分布于不同性质、规模、等级的城市,处于不同行政层级,故而社区之间的规模差别非

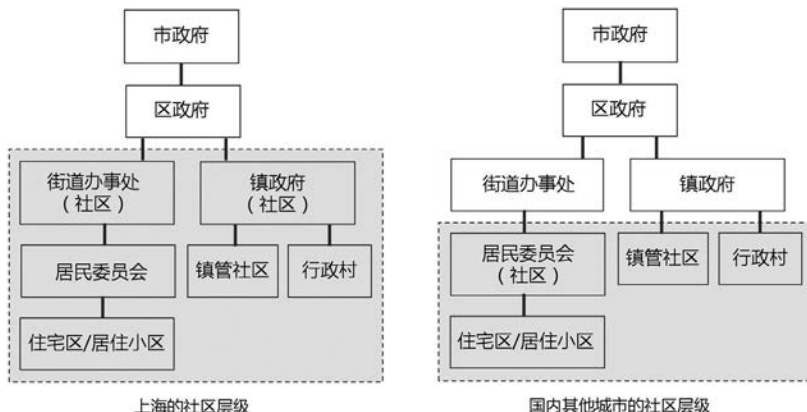


图1 我国社区行政界定的差异

Fig.1 Differences in the administrative definition of community in China

资料来源:笔者自绘。

常大,有些社区在用地规模上差别大至百倍以上,人口规模差异数十倍。这也为后续实践中的许多问题埋下前因。

2.2 社区治理和社区网格化管理中社区的空间所指

随着近年来社会管理、社会治理的重心不断向城乡社区落实,社区已成为社会管理和社会治理的前沿。在国家领导人关于社区和社区治理的讲话中,在不同城市社区网格化管理的具体操作中,社区的空间范围所指也是具体的、特定的。

自2016年以来,习近平总书记曾在不同场合、不同城市社区表达了对于社区和社区治理的关注(见表1)。这些讲话所在的地点大都是各地的居委会社区,由于社区治理的核心是全体社区成员平等协商,居委会社区是较为合适的空间范围。而城市治理的“最后一公里”在社区,则契合了上海这样的街道社区空间尺度。

在社区治理之前讲得更多的是社区管理,目前社区网格化管理模式仍在发挥作用。2004年北京市东城区引入“万米网格”城市管理理念,以1万m²(1 hm²)为基本单位,对社区空间进行细化。目前东城区有17个街道、182个社区,划分为2 322个万米单元网格,实现管理责任的网格化。这种与互联网信息平台、数字化城市管理体系相结合的社区网格化管理模式在全国各省市级以上城市得到推广,但是各地网格系统的具体设计与做法不尽一致。

例如安徽淮南市田家庵区设计了基层社会事务管理服务“三级网格”系统,街道为第一级网格,社区(居委会)为第二级网格,社区再划分出若干个责任区作为第三级网格(责任区),其中第三级网格是网格系统中的培育重点。而山东济南市市中区舜耕街道舜德社区的三级网格化管理设定为,社区综合党委、居委会为一级网格,5个物业管理小区为二级网格,39座居民楼为三级网格^[2]。这两个案例反映出不同城市网格化管理中社区网格悬殊的空间差异。同时也表明脱离了社区的空间所指

而简单地讨论社区网格化管理,所涉及问题的性质、难度及解决路径方式都会流于空泛和缺少具体适用性。

2.3 社会行动语境中社区定义的空间范围

近年来,各地逐步呈现出较集中的“社区运动”潮涌之势,包括社区营造、社区参与、社区空间微更新、社区治理等。然而无论是政府主导的社区项目,还是民间自发的社区行动,在对社区的空间维度的认知理解与行动把握上都有很大的不足。

由于城市更新的持续性和城市治理的常态化,目前一些城市的老旧住区更新、公共空间微更新、社区空间微更新、美丽家园、美丽街区等各类社区更新建设项目繁多,几乎全都集中在“社区”层面实施,但是在社区的空间落实上却是严重割裂的。规划资源局负责的社区空间微更新突出点状空间,绿化市容局负责的“美丽街道”项目突出线形空间,住建局负责的“美丽家园”项目突出面状空间。表面上看,各部门管辖的城市社区空间范围基本明确,财政投资和归口管理各自职责分明,界限清晰,但是不同层级的社区往往被动承接,显然缺少对社区空间的系统性、整体性统筹考虑。无论项目的实施效果、工作效率,还是资源的综合优化高效可持续利用,其结果都不尽人意。

在民间社区行动领域,上海、南京、成都、深圳等城市有越来越多的社会组织、志愿者积极参与各类社区营建行动,例如基于在地协作劳动的城市社区花园、社区农园建设,基于社

区资源或创意的社区特色节日。而“社区”一词随之被社区管理和邻里工作者们频繁使用,但是所指社区的空间尺度相差甚远,覆盖了院落、组团、小区到居住区的广大范围。特定社区的相关实践固然可以发挥不同范围和程度的作用,但是在经验推广或理论提升时,忽略空间尺度差异,将社会学概念中的社区与日常实践管理中的社区混为一谈,可能会产生误导。

3 “15分钟社区生活圈”的空间内涵

2016年《上海市15分钟社区生活圈规划导则》(试行)和《上海15分钟社区生活圈规划研究与实践》发布,2017年9月《北京城市总体规划(2016年—2035年)》、2018年1月《上海市城市总体规划(2017—2035年)》先后公布,均提出打造“15分钟社区生活圈”的理念。而自2019年启动编制,至2021年6月,自然资源部发布《社区生活圈规划技术指南》行业标准(TD/T 1062-2021)^[3],进一步把相关理念和行动向全国推广。

广州、深圳、杭州、武汉等城市相继提出和制定各自的社区生活圈规划和发展战略。但是由于民政部对全国社区的空间范围初始设定不同,城市之间产生了较大的操作差异(见表2)。可分为两大类:(1)按街道社区范围的上海模式。无需另外划分社区生活圈,上海的道路社区与15分钟社区生活圈大体是匹配的,5分钟、10分钟、15分钟时间步行范围表达了社区内部多尺度的空间差异。(2)总体规划划圈—分区规划深化—控详规划落实的北京模

表1 国家领导讲话中所涉及城市社区空间范围

Tab.1 The spatial scope of urban communities referred in the speeches of the national leader

时间	城市社区	讲话内容
2016年7月	唐山市路北区机场路街道祥富里社区	社区是党和政府联系、服务人民群众的“最后一公里”,要健全社区管理和服务体制,整合各种资源,增强社区公共服务能力
2018年4月	武汉市青山区工人村街道下辖青和居社区	社区是基层基础,只有基础坚固,国家大厦才能稳固。……党中央高度重视社区工作,……把社区建设好,把幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等目标实现好
2018年10月	深圳市龙华区民治街道下辖北站社区	社区情况复杂多样,群众需求多种多样,要把更多资源、服务、管理放到社区,更好地为居民提供精准化、精细化服务,切实把群众大大小小的事办好
2018年11月	上海市虹口区嘉兴路社区市民驿站第一分站	城市治理的“最后一公里”就在社区

资料来源:笔者根据相关新闻报道整理。

式。街区级、社区级居住公共服务设施在编制控制性详细规划过程中确定。武汉大致类似此模式。

对于上海以外的城市来说,一个15分钟社区生活圈需要整合若干居委会社区,也就是若干社区共用“15分钟社区服务圈”设施。因此,首先要在城市总体层面划分社区生活圈(见图2-图3),其中必然涉及空间划分依据及划分精度的问题。在西安的情形中,明确了街道级与社区级(即居委会级)两个层级的社区生活圈,有些类似于上海的做法。武汉以控规管理单元、社区行政边界线为主要基础,综合考虑居民的日常生活需求,结合公共服务设施分布、城市快速路、主干道等多种因素划定。按照15分钟步行可达、服务人口为3万—6万人、规模为1—3 km²的标准构建社区生活圈。划分结果如图3所示^[4],接近于街道办事处辖区分布图。事实上,如果社区生活圈的划分突破行政边界,在具体实施时则很可能面临跨界统筹协调的难题。

4 “完整居住社区”的空间内涵

2010年吴良镛院士提出“完整社区”的概念,完整社区“不仅包括住房问题,还包括服务、治安、卫生、教育、对内对外交通、娱乐、文化公园等多方面因素,既包括硬件又包括软件”^[6]。2019年12月全国住房和城乡建设工作会议提出推进“完整社区”建设,试点打造一批完整社区,2020年8月由住建部牵头13家部委(不涉及民政部)联合发布《完整居住社区建设标准(试行)》(以下简称“《标准(试行)》”),2021年12月住建部发布《完整居住社区建设指南》^[7](以下简称“《指南》”),但是“完整社区”变成了“完整居住社区”,两者的概念内涵是有区别的。

根据《指南》,“完整居住社区”是指在居民适宜步行范围内有完善的基本公共服务设施、健全的便民商业服务设施、完备的市政配套基础设施、充足的公共活动空间、全覆盖的物业管理和健全的社区管理机制,且居民归属感和认同感较强的居住社区。完整居住社区

表2 部分城市“15分钟社区生活圈”指定情况
Tab.2 Designation of 15-minute community-based life range in selected cities

城市	操作路径
北京	2020年基本实现城市社区15分钟生活圈的全覆盖,2035年基本实现城乡社区的全覆盖。对接总规,14个分区规划提出更详细的要求,在控制性详细规划层面把居住服务设施落实到街坊和地块 ^[5]
上海	2019年起,直接选取15个试点街道,全面推动“社区生活圈行动”
武汉	新一轮国土空间总体规划(草案)构建并划定武汉市15分钟社区生活圈
西安	制定《西安市社区生活圈导则》,构建“街道级、社区级”两个层级社区生活圈,形成两级指标配置标准。构建以街办为单位的技术编制基础与传导管控体系,以社区生活圈作为详细规划实施评估单元

资料来源:笔者根据相关资料整理。

的规模(2.2条)要求,“各地应根据儿童、老年人等社区居民的步行能力、基本服务设施的服务能力以及社区综合管理能力等,合理确定完整居住社区规模。以居民步行5—10分钟到达幼儿园、老年服务站等社区基本公共服务设施为原则”。至于“以城市道路网、自然地形地貌和现状居住小区等为基础,与社区居民委员会管理和服务范围相对接,因地制宜合理确定居住社区规模”,也是规划中常规的空间布局与划分法则。“原则上单个居住社区以0.5万—1.2万人口规模为为宜”,此规模相当于过去半个多世纪以来遵循的居住区—居住小区—居住组团构成的居住区规划空间结构等级体系中的居住小区。

从《指南》提供的完整居住社区规模示意图几个案例来看,面积规模为15—25 hm²,正是居住小区的规模。可以说,所谓“完整居住社区”在很大程度上是换了一个标签的标准居住小区,其适用性主要应该指向两类:一是城市里空间规模不完整的棚户区、城中村、自建房等,二是城市更新中因功能不完整而需要功能提升、查漏补缺的居住小区。

由于社区概念自身所包含的空间与地域特性,《指南》及所含《标准(试行)》主要从居住社区的功能要素出发,辅以人口规模指引,预留了弹性,但是也增加了实际操作时的不确定性,地方执行部门需要判断怎样的社区组合可以构成完整居住社区,在条件受限时如何以最少的动作和成本达到完整居住社区的评价目标。例如,完整居住社区的空间范围过小,

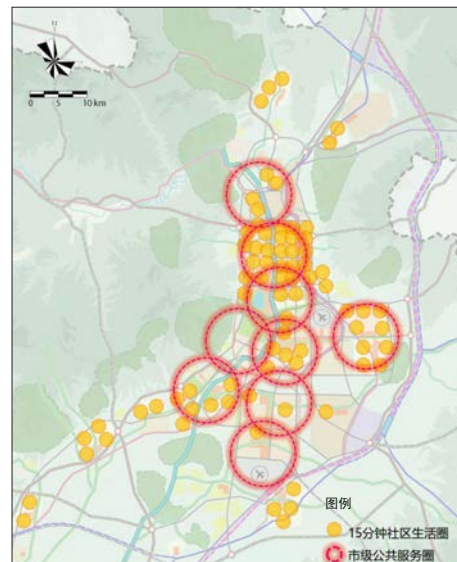


图2 太原市社区生活圈布局示意
Fig.2 Diagrammatic layout of community-based life range in Taiyuan City

资料来源:《太原市城市发展战略规划》,2019。



图3 武汉市主城区15分钟社区生活圈划分
Fig.3 Schematic division of 15-minute community-based life range in the city of Wuhan

资料来源:参考文献[4],2019。

表3 完整居住社区和15分钟社区生活圈的规模

Tab.3 Sizes of complete residential communities and 15-minute community-based life ranges

判断指标	完整居住社区		判断指标	15分钟社区生活圈	
	数值/类型	说明		数值/类型	说明
步行时间	5—10 min	步行可达各类社区服务设施	步行时间	15 min	步行可达各类社区服务设施
步行距离	300—500 m	社区空间尺度与城市路网结构相匹配	服务半径	800—1 000 m	生活圈尺度由城市干路或用地边界线所围合
常住人口	5 000—12 000 人	居民有相同的文化认同感	居住人口	5 万—10 万人	—
公交距离	1 站	公交车 1 站可便捷到达			
管理服务	—	与社区居民委员会管理和 服务范围相对接	管理服务	—	与街区、街道的管理和服务范围相衔接
必要设施	幼儿园、老年服务站	社区基本公共服务设施	配套设施	中小学、养老院、社区医院、运动场馆和公园等	社区商业、服务、教育、医疗、体育、休闲等设施

资料来源:根据《完整居住社区建设指南》整理。

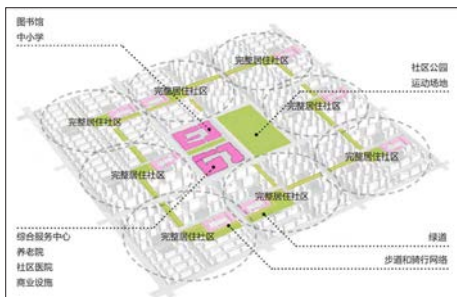


图4 完整居住社区与15分钟社区生活圈的关系图式
Fig.4 Relational schema of complete residential communities and a 15-minute community-based life range

资料来源:住建部.《完整居住社区建设指南》, 2021.

可能还会涉及基本公共服务设施配置低水平或不经济的问题。为此,《指南》提及了完整居住社区对各类设施实行最低配置规模的控制要求,以避免因指标核算后配套设施规模不足无法建设或规模过小建设后无法运行等问题。

“完整居住社区”的名称明确了社区以居住功能为主或仅限于居住功能,与《指南》中提出的其他非居住功能的“城市组团”相对。“完整居住社区”的微观局部性使其难以完整地描述城市空间。因此,《指南》又提出15分钟生活圈规模及建设要求(2.4条)(见图4,表3),“建立社区步行和骑行网络,推进社区绿道建设,串联若干个居住社区,构建15分钟生活圈,统筹中小学、养老院、社区医院、运动场馆和公园等设施配套。15分钟生活圈一般由城

市干路或用地边界线所围合,居住人口规模为5万—10万人,服务半径为800—1 000 m,与街区、街道的管理和服务范围相衔接。”不难发现,15分钟生活圈规模与居住区、街道社区的规模相当,并采用了原先居住区规划空间结构等级体系中的人口规模和服务半径加以解释。《指南》实际上认可,居住区或街道社区才是“完整社区”。

《指南》某种程度上是对民政部将全国范围内社区定位在居委会层面所带来的“普遍存在规模不合理、设施不完善、公共活动空间不足”等突出问题和短板的一种纠正。相对来说,上海在实践探索后从一开始就选择以街/镇社区覆盖全市,每个街/镇社区都是完整社区,整体上不存在补短板建设“完整社区”的问题,也不仅仅是“完整居住社区”。

5 社区规划的相关空间比较

纷繁的社区定义中由空间内涵差异造成的复杂乃至有些混乱的局面,不可避免地带入了社区规划。只有在相关的空间维度比较下,才能厘清空间规划的边界与属性。

5.1 社区规划与社区生活圈规划

学术范畴和学术语境中社区的概念与定

义具有多义性、模糊性,并不一定对研究成果产生消极影响,甚至反而促成多元探讨。但是在行政范畴和行政语境中,涉及贯彻实施则要求清晰明确的定义。“生活圈”是个学术概念,适用于社区研究,但直接进行社区生活圈规划 的实践则有其难度和局限性,因为社区生活圈的空间范围的划分方法恰是规划的技术难点和前置条件。换言之,“社区生活圈规划”并不适合作为一种规划的类型,也不是规划的形式,而是一种规划的认知理念。也就是我们认同社区生活的空间范围是有半径限制的“圈”,或者更确切地是由所有社区个体成员的生活扇形叠合而成的圈。

首先,生活圈划定的学理依据不足,例如圈的中心的不确定性、圈的边界的模糊性。其次,目前所采用的3类划分方法都有不足。①基于步行距离估测的方法。多数研究和规划采用此法,将社区生活圈的空间范围等同于居民步行的可达范围,并综合考虑人口规模、用地面积和行政管理边界等要素划分社区生活圈边界。②基于设施推算的方法。通过识别设施完备性和计算设施密度进行划分。③基于居民出行活动数据预测的方法。根据个体行为调查数据或手机信令大数据,通过识别生活空间、分析居民行为需求来划分生活圈,但是存在数据获取成本高的问题。

社区生活圈规划侧重社区生活圈的“顶层设计”,自上而下的色彩浓厚,是从供给侧出发,在城市总体规划层面划圈进行调配,以保障相应的公共服务供给。划圈所采用的方法虽然也力求从居民需求视角和惯常时空行为特征出发,但总体规划阶段的空间尺度和工作性质决定了有限的划分精度。生活圈划分的结果处置起来也较尴尬。如果15分钟社区生活圈的空间范围与行政街道(社区)的管辖范围重合,那就等于是换一种新说法、另贴一个标签,而行政街道(社区)的定义和空间范围界定本身足够明确实用。如果社区生活圈的空间范围与街道(社区)的管辖范围不一致,那么公共服务设施配置和资源供给在实际操作时基本是按行政区而不是模糊的生活圈来执行

的。因此,城市(社区)生活圈规划的“概念界定、范围划定、内涵确定和职能体系划分有了一定共识但仍然模糊”^[6],而这些基本要素的不确定性对于构建一个新的规划类型来说属于致命的问题。

此外,由于规划编制与行政管理的专业思维差异,社区生活圈规划的理念传导过程存在问题,并不能带来有效实施。目前一些城市尝试开展的社区生活圈规划也确实遇到了具体问题,比如管理匹配问题,即从规划要素、空间指引型的目标体系到对应条块管理工作任务的转换问题。生活圈的目标体系是按空间活动类型来制订的,包括居住、就业、各类服务、出行、休闲等,而社区工作是由对口部门按“条块计划”来具体实施的。

因此,社区生活圈规划作为社区规划类型的探索,最终很可能回归社区规划,即基于街道社区定义和范围的规划。实际上,在上海2019年的规划试点中,社区规划、社区生活圈规划、街道社区更新改造规划等名称各异,但工作内容大致接近。这也符合当前城市更新转型探索期的特征。

5.2 社区规划与居住区规划

《城市居住区规划设计标准》(GB50180-2018)较之前版本有很大变化,调整了居住区分级控制方式,以“15分钟—10分钟—5分钟生活圈居住区”取代了“居住区—居住小区—居住组团”的分级模式,从而与学科专业中既有的概念解释决裂。然而这一标准在当前的应用上也出现了分裂。

一方面,在绝大部分城市建成区,居住区规划类型已被社区规划类型替代,社区规划是在规划之上的再规划、规划之后的再规划,作为前提的规划是居住区规划、居住小区规划、城市详细规划等类型。另一方面,在部分城市新区或边缘区,有条件规划建设居住区、居住小区(即15分钟—10分钟生活圈居住区)的地点,居住区规划被冠以“未来社区”规划之名。虽然结合了若干社区空间治理的信息化场景应用,但是将居民使用者尚不确定的居住区

偷换成“社区”概念,利用社区概念中自有的地域性、历史性时空内涵提升项目,让人以为新规划的空间场所必然产生预设的理想社区生活。也可以说是对2018版居住区规划设计标准所合成的“生活圈居住区”概念弃而不用。

社区规划与居住区规划的共同之处在于空间的结构性、系统性,居住区规划中这个特征的重要性是显而易见的,而在社区规划中则往往被现状的复杂条件所掩盖和制约而易于被忽略。

5.3 社区规划与社区中的规划设计

对于社区规划结构性、系统性特征的认知不足,以及对于社区空间尺度的认知模糊,也使得社区中的规划设计与社区规划容易被混为一谈。从几个公顷的居委会社区规划,可能出现的20公顷左右的“完整居住社区”规划,到几个平方公里的街道社区规划,有时都称为“社区规划”,但是其内涵、内容相去甚远,所要讨论的社区问题的复杂程度也是无法相提并论的。

此外,将社区的学术概念与行政定义不加区别地使用会导致将社区具体项目设计与社区规划混为一谈。学术语境中的社区概念定义宽泛,对地域规模并无严格界定,但是不能直接适用于专业范畴。一处小到几十平方米的社区花园的设计营建或是社区微更新项目,比如一片运动场、一块儿童游戏场、一条林荫道等,其性质是小微尺度的社区公共空间设计,是社区中的规划设计,而不能直接冠以社区规划之名。也有一些社区规划师将他们在社区参与的各类设计营建工作统称为“社区规划”。这种简单的等同也是混淆了空间尺度。社区层面需要解决的问题是多尺度、多样性的,背景各异的社区规划师所擅长的专业领域的尺度恰恰是大不一样的。具体的规划设计项目着眼于局部空间的品质提升,侧重通过小规模、小尺度的社区物质空间更新来提升社区环境品质;社区规划则强调社区整体性、系统性的社会空间发展,从系统中梳理出问题,在系统层面提出解决对策。

6 总结与展望

针对当前我国相关社区实践和社区规划的问题实质、矛盾及根源,从社区概念中核心的空间内涵出发,基于空间维度的重新审视和总结分析是极其必要的。

(1) 社区的学术概念、行政定义及实际应用混淆不清。学术语境中各种带有限制前提的“社区”概念,不同部门、地方、使用者所使用的空间尺度、内涵意义和解释说明均不相同的“社区”概念,使得社区的概念空间、知觉空间及物理空间常被混为一谈,也使得当前与社区相关的政策实践、规划实践比较混乱。这对普罗大众甚至专业领域人士都造成了认知上的混淆,客观上也对新的规划类型的形成和空间规划体系架构的明晰造成一定的障碍。

(2) 部门政策、规划实践错综复杂。当前国家民政部、自然资源部、住建部等部门对社区的各自定义缺少统一和相互认可的基础,“社区”的空间内涵不一致,空间范围不能叠合。从资源统筹来说,街道层级的社区在提供公共服务设施等级、规模、品质方面更有优势和潜力,而大多数城市的居委会社区规模较小(5分钟左右的步行半径),在设施和服务提供方面往往只能满足最低层级的基本配置要求。若以居委会社区定义为基础,则15分钟社区生活圈的“社区”又该如何定义和对应?

此外,多头管理严重。社区建设归属民政部管理;老旧小区改造、完整居住社区建设归属住房和城乡建设部管理,住建部的《完整居住社区建设指南》由各地住建委贯彻实施;社区生活圈规划建设归属自然资源部管理,《社区生活圈规划建设指南》由各地规划资源局贯彻实施。这种管理方式势必影响规划编制,又势必进一步影响实施控制。上述所有条线工作会在地方政府及其派驻机构街道办事处汇总,并有相当部分事务下沉到居委会层级。部门相关社区政策错综相连,而尺度边界范围不清,政策实施效率必然大打折扣;对于城市基层社区建设、社区服务提供的具体执行来说,则难以应对。

基于社区空间维度,对社区的行政定义、部门协同和社区规划类型发展提出改革建议和未来展望。

(1) 民政部调整社区概念

从提升政策实施成效、提高社区服务与管理效率出发,也从促进和保证规划在部门之间的横向协调出发,各部委有必要对相关“社区”定义的空间范围进行统一或衔接,直接可行的办法是民政部调整社区的设定。目前的社区设定从2000年使用至今已20年有余,适应社会经济变化、结合城市等级规模而适时调整社区的范围合情也合理。将社区的设定调整为街/镇层级,对于公共服务设施水平优化和公共服务供给品质提升是有利的,也为社区生活圈的推行提供了方便,可避免城市总体规划阶段劳而无功的社区生活圈划分工作。一般来说,社区空间单元的规模在1—10 km²,可以因地制宜地构建规模适宜、功能完善的城市基本功能单元。

(2) 社区规划类型整合

随着我国城市逐步进入存量更新发展阶段及城市社区建设发展日趋成熟,社区规划作为一个新的规划实践领域,历经20年探索,渐趋成形。在规划体系内,社区规划自身也面临着相互衔接、类型整合的问题。空间是规划学科、专业、实践体系的内核,空间的目标、路径与手段,空间的系统分析和空间的具体应对是统一规划类型的基点。

社区规划是一种地域范围针对性很强的规划,在城市有机更新为主的情况下,完全的自上而下存在着规划层级间关系复杂而传导不尽合理的局限;社区规划又需为城市整体更新和社会治理发挥重要的统筹协调作用,完全的自下而上也有其协调性差的局限。对社区规划来说,一个承上启下的行政层级、一个明确适宜的空间范围显得尤为重要。综合来看,街/镇社区是相对合适的规模范围。因为在街/镇层级的行政管辖范围,实质性地统筹社区资源、合理配置社区设施、调整社区用地才是可能的;同时街/镇社区也是与居民日常活动范围较为相符的边界范围,接近15分钟步行的时

间距离和1 000 m的空间距离;再则也是社区治理向城市治理的合理过渡区间。社区规划的规划对象与规划设计的过程决定了其强调规划实施、注重实践操作的要求,因此化繁为简也是社区规划类型自身实践整合的目标原则。毋庸置疑,一个新的规划类型的出现既受相关政策与行政权的较大影响,但也有其自身的生成逻辑。

参考文献 References

- [1] 黄怡. 社区与社区规划的时间维度[J]. 上海城市规划, 2015 (4): 20-25.
HUANG Yi. Time dimension of community and community planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(4): 20-25.
- [2] 缪菁. 舜耕街道办事处听总书记的话为居民提供精准化精细化服务[EB/OL]. (2018-11-07) [2022-01-30]. http://www.shizhong.gov.cn/art/2018/11/7/art_16520_2665225.html.
MIAO Jing. Shungeng Sub-district Office listens to the president's words to provide residents with precise and refined services[EB/OL]. (2018-11-07) [2022-01-30]. http://www.shizhong.gov.cn/art/2018/11/7/art_16520_2665225.html.
- [3] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 住房和城乡建设部办公厅关于印发完整居住社区建设指南的通知[EB/OL]. (2022-01-10) [2022-01-30]. https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/zfhxjsbwj/202201/20220110_764055.html.
Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. Notice of the General Office of the Ministry of Housing and Urban-Rural Development on printing and distributing the guide to the construction of complete residential communities[EB/OL]. (2022-01-10) [2022-01-30]. https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgknr/zfhxjsbwj/202201/20220110_764055.html.
- [4] 魏伟, 洪梦瑶, 谢波. 基于供需匹配的武汉市15分钟生活圈划定与空间优化[J]. 规划师, 2019, 35 (4): 11-17.
WEI Wei, HONG Mengyao, XIE Bo. Demand-supply matching oriented 15-minute community life cycle demarcation and spatial optimization, Wuhan[J]. Planners, 2019, 35(4): 11-17.
- [5] 王引. 北京社区生活圈规划与管理——居住服务设施的定位[Z]. 清华同衡规划播报, 2022-01-31.
WANG Yin. Planning and management of Beijing

community life circle: positioning of residential service facilities[Z]. Tsinghua Tongheng Planning Broadcast, 2022-01-31.

- [6] 吴良镛. 后单位时代需大力建设“完整社区”[EB/OL]. (2010-10-31) [2022-01-30]. <https://2010.qq.com/a/20101031/000379.htm>.
WU Liangyong. Vigorously build an "integrated community" in the post-unit era[EB/OL]. (2010-10-31) [2022-01-30]. <https://2010.qq.com/a/20101031/000379.htm>.
- [7] 《完整居住社区建设指南》有哪些特点? 解读来了! [N]. 中国建设报, 2022-01-19.
What are the features of the Complete Residential Community Construction Guide? Interpretation is here! [N]. China Construction News, 2022-01-19.
- [8] 柴彦威, 李春江. 城市生活圈规划: 从研究到实践[J]. 城市规划, 2019 (5): 9-16, 60.
CHAI Yanwei, LI Chunjiang. Urban life cycle planning: from research to practice[J]. City Planning Review, 2019(5): 9-16, 60.
- [9] 马克·戈特迪纳, 雷·哈奇森. 新城市社会学[M]. 黄怡, 译. 上海: 上海译文出版社, 2011: 44-45.
GOTTDIENER M, HUTCHISON R. The new urban sociology[M]. HUANG Yi, translate. Shanghai: Shanghai Translation Publishing House, 2011: 44-45.
- [10] 黄怡. 社区规划[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2021.
HUANG Yi. Community planning[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2021.