

# 基于居民需求特征的城市社区公共服务设施规划 实施策略研究——以南京市江北新区顶山街道为例

Research on the Implementation Strategy of Urban Community Public Service Facilities Planning Based on Residents' Demand Characteristics: A Case Study of Dingshan Sub-district, Jiangbei New District in Nanjing

方遥 卜凡海 祁凡 FANG Yao, BU Fanhai, QI Fan

**摘要** 随着我国城市化步入成熟期,城市各级社区均配置了相应规模的公共服务设施。除必要的行政服务、医疗卫生等功能外,各社区在区位条件、用地类型、人口结构等方面存在较大差异,对公共服务的功能需求不尽相同。这对社区公共服务设施的规划实施层面提出精细化的要求。选取江苏省南京市江北新区顶山街道为研究对象,在现状要素分析的基础上,将社区分为传统街坊式、过渡演替式、中低收入商品房和高收入商品房4种类型;以居民为主体展开使用需求调查;并从“规划—建设—管理”3个阶段提出不同类型社区公共服务设施的规划实施策略。

**Abstract** As China's urbanization has entered the mature period, communities at all levels in the city have been equipped with a corresponding scale of public service facilities. In addition to the necessary administrative services, medical and health functions, communities have large differences in location conditions, land use types, and population structure, which requires different functional public services and more refined requirements for the planning and implementation of community public service facilities. This paper selects Dingshan Sub-district, Jiangbei New District in Nanjing as the research object. On the basis of current situation analysis, it divides communities into four types: traditional neighborhood style, transitional style, middle-low-income commercial housing and high-income commercial housing. The paper carries out a demand investigation of residents and puts forward planning and implementation strategies of different types of community public service facilities from three stages of "planning-construction-management".

**关键词** 公共服务设施;社区;需求特征;规划实施策略;顶山街道

**Key words** public service facility; community; demand characteristic; planning and implementation strategy; Dingshan Sub-district

文章编号 1673-8985 (2022) 02-0024-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20220204

## 作者简介

方遥

南京工业大学建筑学院 副院长  
南京工业大学建筑设计研究院 副院长  
副教授, 724117511@qq.com

卜凡海

南京工业大学建筑学院  
硕士研究生

祁凡

江苏省城镇与乡村规划设计院  
助理规划师, 硕士

## 0 引言

2016年2月《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》中明确提出要坚持共享发展理念,提高公共服务设施建设水平,让人民群众在共建共享中更有获得感<sup>[1]</sup>。近年来,由于市场经济体制的演变和社区类型的持续分化,导致空间分异和群体分化的现象日益显著,使得社区居民对公共服务设施的需求存在差异性,造成公共服务设施存在供给不足或供给过剩等问题<sup>[2]</sup>,从而难以适应市场经济体制下居民的需求。因此,需要从居民需求视角探讨社区公共服务设施的差

异化配置策略。

国内研究主要聚焦在公共服务设施的配置标准、空间布局、设施可达性、社会分异、居民需求和满意度等方面<sup>[3-5]</sup>。最早开始的是关于配置标准的研究,立足设施配置现状和居民需求,汲取其他城市经验,探索城市社区公共服务设施规划标准和配建指标体系<sup>[6-7]</sup>。然而随着社会的发展,区域差异、人口结构和居民需求特征逐渐得到广泛重视,社会分异是城市化发展的必然趋势<sup>[8-9]</sup>;一些学者从社会分异视角分析公共服务设施的空间分布特征,提出优化空间布局的策略<sup>[10-11]</sup>;研究公共服务设施的可达性

和布局优化模型,以保障设施配置的公平性<sup>[12-13]</sup>。基于设施配置的公平性和人性化考虑,从居民需求视角探索公共服务设施的差异化配置成为研究热点。此外,还有研究探讨特定群体对公共服务设施的需求特征,并提出针对性的优化策略<sup>[14-15]</sup>;分析传统社区人口结构和居民需求,明确供需之间的矛盾<sup>[16-17]</sup>;提出社区公共服务设施的配置应考虑居民需求,推进公共服务设施的差异化供给<sup>[18]</sup>。<sup>[19]</sup>

综上所述,国内对于居民公共服务设施需求方面的研究取得丰硕成果,但从居民需求视角进行公共服务设施配置的研究尚不成体系,关于社区公共服务设施在规划实施层面的研究较少。潘鑫<sup>[20]</sup>以济南为例,构建基于绩效的公共服务设施规划实施评估框架,明确各维度评估核心指标。邓凌云等<sup>[21]</sup>以长沙市为研究对象,针对公共服务设施配置现状提出实施层面的对策与建议。王慧莹<sup>[22]</sup>分析居住空间分异过程中设施表现出的不同问题,从规划实施视角提出优化策略。

基于此,本文以江苏省南京市江北新区顶山街道为研究对象,从居民需求视角出发,以空间分异和群体分化为着手点,将其所辖的10个社区分为4种类型,通过分析规划实施现状问题和居民需求特征,总结出4种类型社区对公共服务设施的差异化需求;并从“规划—建设—管理”3个阶段提出相应的策略,通过针对性引导、差异化配置和衔接性管理等手段,提升规划实施的适应性和可操作性,以有效满足居民的现实需求。

## 1 顶山街道的人口特征与社区类型

### 1.1 顶山街道社区的人口特征

#### 1.1.1 人口密度

顶山街道社区之间的人口密度存在明显差异,人口密度最高的是南苑和珍珠路社区(过渡演替式社区),约2万人/km<sup>2</sup>;人口密度最低的是临泉社区(高收入商品房社区),约640人/km<sup>2</sup>。人口密度的极化现象导致如果公共服务设施按照传统标准配置,会存在供给不足或供给过剩等问题。

#### 1.1.2 人口结构

通过对人口结构中的年龄、学历、职业和

弱势群体进行统计分析发现,龙虎巷、金汤街、临泉和南苑社区的老年群体占比均超过35%,残障群体人数相对较多,其中金汤街社区残障群体最多,约占6%,因此应注重老弱群体的需求。七里桥社区中青年群体占比约80%,珍珠路社区中青年群体占比超过75%,石佛、大新和吉庆社区的人口密度、老年人占比、文化程度均不高,中青年群体占比超过50%,因此应注重中青年群体对设施的需求,同时考虑未来养老设施的需求。临江社区的人口结构以中青年人群为主,占比超过75%,文化程度较高,因此应注重设施配置的多样化和文化空间的塑造。

### 1.2 顶山街道的社区类型

随着城市化进程的加快,南京市城区内的新旧社区更迭并存,社区呈现出不同的空间特征。顶山街道位于南京市江北新区核心区,其范围内各个社区建设时序不一,存在多种社区空间类型(见表1)。如龙虎巷、金汤街社区建成于20世纪,以低层建筑为主,其中龙虎巷社区主要为院落式住宅,建筑密度大、容积率低。又如临江、大新、临泉社区主要建成于2010年之后,以高层建筑为主,建筑密度大,容积率高,空间品质较高;其中临江和大新社区东临长江,具有良好的环境。

综合分析顶山街道社区人口特征和空间特征,结合原珂<sup>[23]</sup>关于特大城市社区的类型研究,其社区类型可分为3种类型(见图1):传统街坊式社区、过渡演替式社区<sup>①</sup>和现代商品房社区。其中现代商品房社区又分为中低收入商品房社区和高收入商品房社区<sup>[24]</sup>。

## 2 顶山街道社区公共服务设施的特点及问题

### 2.1 顶山街道社区公共服务设施的特点

#### 2.1.1 整体分布特征

顶山街道是位于江北城市发展轴上的生活组团,其公共服务设施现状分布呈现“两核四节点”的空间聚集特征(见图2)。在浦珠路与过江隧道交汇处附近的七里桥、吉庆社区两处形成明显的聚集中心;在龙虎巷东部、大新东部、七里桥东部、临江北部各形成一处次级



图1 顶山街道社区类型分布图  
Fig.1 Distribution map of community types of Dingshan Sub-district

资料来源:笔者自绘。

中心。现状表现为“大集中小分散”的形态,整体呈现出“两核四节点”的空间集聚特征。

#### 2.1.2 供给密度分析

根据各社区设施数量、用地面积和人口数量,分析设施现状供给密度特征,包括地均供给密度和人均供给密度(见表2)。分析发现,地均供给密度最高的是珍珠路社区(130个/km<sup>2</sup>),最低的是临泉社区(2个/km<sup>2</sup>),与人口密度分布保持一致;人均供给密度最高的是金汤街社区(21个/千人),最低的是南苑社区(1个/千人),与人口密度分布不一致,其中人口密度最高的南苑社区对应的人均供给密度最低。比较发现,南苑和珍珠路社区的地均供给密度远大于人均供给密度,表明公共服务设施供给未能有效考虑人口分布的差异性,存在供给不足的现象;金汤街、吉庆、七里桥社区的地均供给密度和人均供给密度均较高,表明存在供给剩余的现象。

#### 2.1.3 覆盖率分析

南京市社区级公共服务设施的服务半径为500—600 m,笔者选取600 m作为缓冲区分析计算的影响半径,通过对顶山街道7类公共服务设施的摸底调查,采用缓冲区分析法计算设施的整体覆盖率。结果表明,顶山街道公共

注释: ① 过渡演替式社区一般指具有过渡性、演替性等动态特性的社区,主要涉及“城中村”社区、“村改居”社区和城郊边缘社区3种类型。

服务设施的地区覆盖率约为47%，住区覆盖率约为54%，存在较大的配置缺口且分布不均。

## 2.2 公共服务设施的现状问题分析

### 2.2.1 配置水平较低,难以满足居民生活需求

通过对顶山街道7类公共服务设施的覆盖率进行计算,并以60%、30%作为衡量配置情况较好与较差的分界线<sup>[21]78</sup>,分析各项公共服务设施的配置水平。如表3所示,行政管理与社会服务设施(65.7%)、公共文化设施(66.8%)、商业服务设施(83.3%)的覆盖率超过60%,配置水平较好。体育设施(38.6%)和医疗卫生设施(38.8%)的覆盖率介于30%—60%之间,且更接近30%,设施配置水平一般。教育设施(29.9%)的覆盖率低于30%,配置水平较差。社会福利与保障设施覆盖率为0.0%,街道范围内无相应配套设施。

### 2.2.2 空间分布不均,服务能力有限

从各类设施现状覆盖范围图可知(见图3-图8),街道范围内的教育、体育、医疗卫生设施覆盖率较低且分布不均,应重点评估并补充;社会福利与保障设施存在空白现象,应规划配置相应设施。

具体而言,行政管理与社会服务设施空间分布较为均匀,基本覆盖每个社区,服务能力较好。公共文化设施空间分布较不均匀,主要分布在七里桥和大新社区东侧,其中美术馆只有1个。体育设施空间分布不均匀且数量较少,主要分布在七里桥社区的高校内,对外开放性较差,其中健身中心只有4个。教育设施空间分布较不均匀,主要分布在顶山街道的南北两侧,中心片区几乎没有相应设施,其中小学有3个,中学有2个,幼儿园数量严重不足。医疗卫生设施空间分布不均匀,主要分布在顶山街道的西北两侧,其中临江社区内无相应设施,此外与居民生活密切相关的药店和卫生院设施数量较少,难以满足居民的现实需求。商业服务设施空间分布均匀且数量较多,主要集中分布在顶山街道的西北两侧。

### 2.2.3 均质化供给,难以满足差异化需求

随着城市化进程的推进,社区群体分化与空间分异现象日益突出,受教育程度、职业类型与经济结构呈现多元化趋势,导致对公共

服务设施产生差异化需求。一是社区居民群体分化。如年龄分化,由于居民对社区的区位、环境、配套需求不同,导致社区居民年龄结构的分化。一般而言,传统社区以老年人口居多,新建的商品房社区以中青年居多。二是住区类型的分异。以市场需求为导向的房地产开发,建设具有品质差异、房价不等的住区类型,一定程度上影响居住群体的分化,进而导致住区类型的分异。三是居民需求的差异。由于社区居民群体、住区类型、住区环境的差异,导致不同社区居民对公共服务设施具有不同需求。

目前公共服务设施主要以“千人指标”分级配置标准进行统一配置,忽略区域群体特征的分异,一定程度上导致了供需不匹配,难以满足社区居民的差异化需求<sup>[19]11</sup>。以顶山街道社区设施现状研究为基础,结合社区的人口特征,发现目前公共服务设施难以满足社区居民的多元化需求。因此,应进行公共服务设施现状调研分析,结合社区人口结构、社区类型和需求特征,针对不同类型社区采取差异化

补充配置,优化社区公共服务设施的功能配置和空间布局。

### 2.2.4 规划刚性有余,弹性不足

已有的规划措施延展性较弱,对于多元社

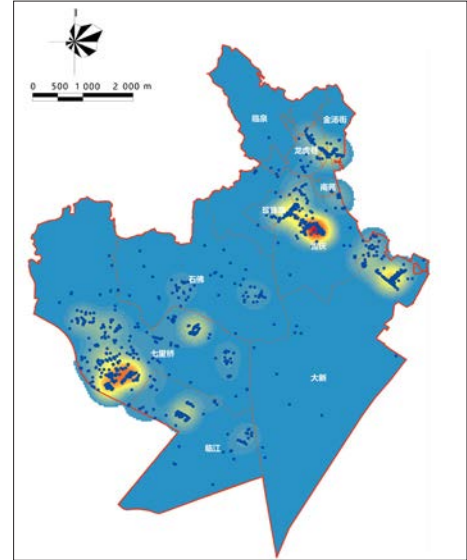


图2 顶山街道现状公共服务设施密度分析图  
Fig.2 Density analysis of current public service facilities in Dingshan Sub-district

资料来源:笔者自绘。

表1 顶山街道社区类型及公共设施现状情况与需求层次表

Tab.1 The community types and public facilities in Dingshan Sub-district

社区类型	社区名称	建成时期	人口构成	空间类型
传统街坊式社区	金汤街	20世纪	本地居民 老年人居多	建筑密度大 容积率低
	龙虎巷			
过渡演替式社区	吉庆、珍珠路	2000年— 2010年	本地居民 城镇中低收入者	建筑密度大 传统布局方式
	大新北、南苑			
中低收入商品房社区	七里桥	2010年 以后	城镇居民 城镇中高收入者	建筑密度大 传统布局方式
	石佛			
高收入商品房社区	临江、大新 临泉	2010年 以后	城镇居民 城镇高收入者	建筑密度大 容积率高

资料来源:笔者自制。

表2 顶山街道各社区供给密度表

Tab.2 Supply density in each community of Dingshan Sub-district

社区	金汤街	临泉	龙虎巷	南苑	珍珠路	吉庆	石佛	大新	七里桥	临江
地均供给密度/ (个/km <sup>2</sup> )	80	2	36	30	131	88	9	15	56	23
人均供给密度/ (个/千人)	21	3	5	1	5	17	5	12	14	7

资料来源:笔者自制。

表3 顶山街道公共服务设施覆盖率(%)

Tab.3 Coverage of public service facilities in Dingshan Sub-district (%)

分类	行政管理与社会服务设施	公共文化设施	体育设施	教育设施	医疗卫生设施	商业服务设施
覆盖面积占比	56.1	54.4	32.7	26.6	29.4	81.8
覆盖住区占比	65.7	66.8	38.6	29.9	38.8	83.3

资料来源:笔者自制。





图3 行政与社区服务设施覆盖范围图  
Fig.3 Coverage of administrative and community service facilities

资料来源: 笔者自绘。

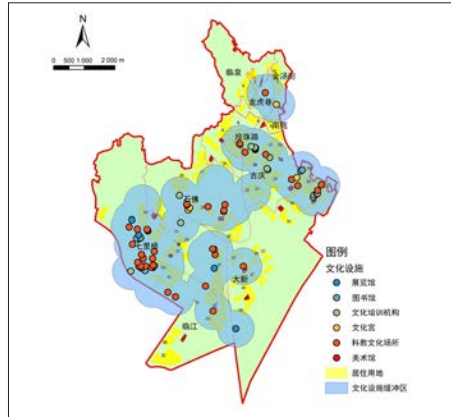


图4 文化设施覆盖范围图  
Fig.4 Cultural facilities coverage map

资料来源: 笔者自绘。

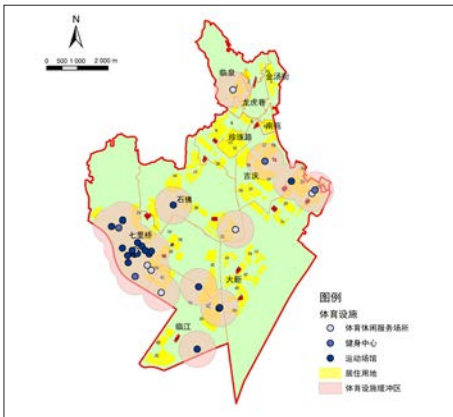


图5 体育设施覆盖范围图  
Fig.5 Sports facilities coverage map

资料来源: 笔者自绘。

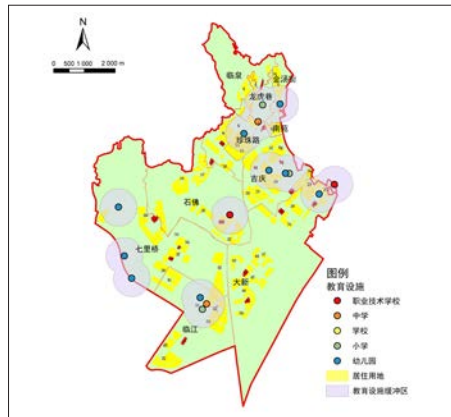


图6 教育设施覆盖范围图  
Fig.6 Education facilities coverage map

资料来源: 笔者自绘。



图7 医疗卫生设施覆盖范围图  
Fig.7 Coverage map of medical and health facilities

资料来源: 笔者自绘。

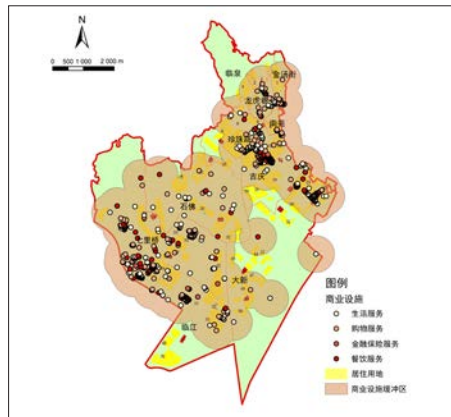


图8 商业设施覆盖范围图  
Fig.8 Commercial facilities coverage map

资料来源: 笔者自绘。

区的公共服务设施配套标准设置不够灵活,难以对复杂问题做出弹性应对,容易出现功能与布局不协调、规划缺乏弹性的问题<sup>[26]34</sup>。一是规

施的弹性发展空间。二是缺乏对个性化需求的考虑。目前公共服务设施仍是采用统一的标准进行配置,由于缺乏对区域人口分布、人口结构差异的考虑,造成设施配置与差异化需求不匹配的问题。因此,在规划社区公共服务设施时应考虑人口结构和需求差异,实行差异化配置。

### 2.2.5 规划与管理脱节,造成实施错位

社区公共服务设施的规划实施涉及多个政府职能部门,政府部门在制定规划的过程中,缺乏对市场和居民需求的了解,以统一的标准对公共服务设施进行均质化供给。实施单位、管理部门与政府部门衔接性较弱,缺乏统一平台的协调与沟通。在设施的建设过程中,负责实施的卫生、民政部门自行决定设施的具体位置,缺少与规划部门的沟通,未能很好地发挥规划的引导作用,导致规划与实施的错位。没有充分考虑多元利益主体的特点,缺乏跟踪监督管理制度,且具体使用情况监管不到位,难以应对后续长期管理与服务工作<sup>[26]34</sup>。

## 3 社区居民的需求特征调查

随着社区类型的多元化发展,“千人指标”分级配置标准缺乏对社区分异和群体分化的考虑,忽视了社区居民的人口结构和需求偏好。通过了解社区居民的需求偏好,并结合社区公共服务设施现存的问题,总结不同类型社区的需求特征。

### 3.1 问卷调查

本次调查共计发放900份问卷,回收810份有效问卷,有效率为90%。问卷调查对象主要为户籍人口,涵盖不同年龄段群体。问卷内容主要对社区级28项公共服务设施进行需求度评价,包含南京市配套分类中部分设施(21项),并结合其他城市设施分类增加了就业创业指导中心、社区议事厅、社区艺术展览中心、文化广场、社区学校、四点半书房、婴幼儿托管点7项。调查目标包括两个方面:一是了解居民对社区公共服务设施的需求情况;二是了解不同属性群体(年

划配置标准弹性不足。标准的制定往往滞后于社会发展,实施滞后于规划的编制,因此要与与时俱进地考虑社会发展趋势,预留公共服务设

龄、学历、职业、政治面貌)的需求偏好(见图9)。

### 3.2 公共服务设施的需求度评价

以60%、30%作为衡量需求度较高与较低的分界线<sup>[21]78</sup>,需求度>60%表明需求度较高,必须设置;30%≤需求度≤60%表明需求度一般,可选择性设置;需求度<30%,表明需求度较低,可不必设置。

问卷结果表明(见图10),顶山街道所有社区对中小学、幼儿园的需求度较高,且没有对设施需求度低于30%的情况。具体而言,金汤街社区的设施需求度均超过60%,对中小学、幼儿园、生活服务商店、社区服务中心的需求度较高。龙虎巷社区的设施需求度均超过60%,对幼儿园、社区服务中心、生活服务商店、社区食堂、四点半书房的需求度较高。临泉的设施需求度均超过60%,对文化广场的需求度最高。南苑社区对多数设施的需求度超过60%,但对社区议事厅、四点半书房、亲子园的需求度较低。珍珠路、吉庆和七里桥社区的设施需求度均超过60%。石佛社区的设施需求度均超过60%,对菜市场、中小学、幼儿园、社区服务中心、生活服务商店等设施的需求度较高。大新社区对多数设施的需求度超过60%,对四点半书房等设施的需求度较低。临江社区对多数设施的需求度超过60%,对社区议事厅、四点半书房的需求度较低。

### 3.3 不同群体对公共服务设施的需求偏好

#### 3.3.1 不同年龄群体的需求偏好

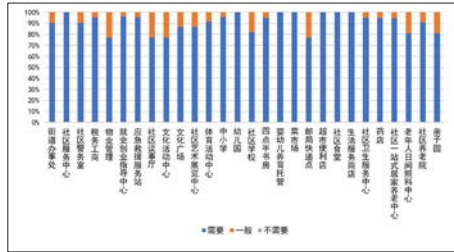
结果表明,18岁以下群体对中小学、生活服务商店的需求较高;18—30岁群体对就业创

业指导中心、邮局快递点的需求较高;31—60岁群体对就业创业指导中心、幼儿园的需求较高;60岁以上群体对社区学校、社区服务商店和社

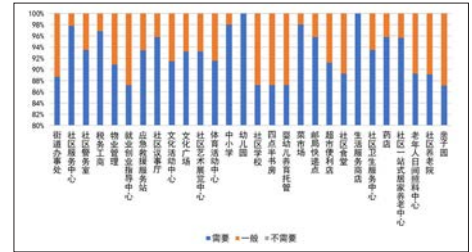
区养老院的需求较高(见图11)。

#### 3.3.2 不同学历群体的需求偏好

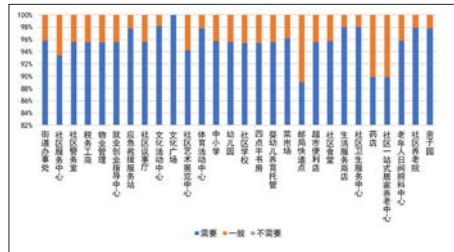
结果表明,高中/中专及以下学历群体对



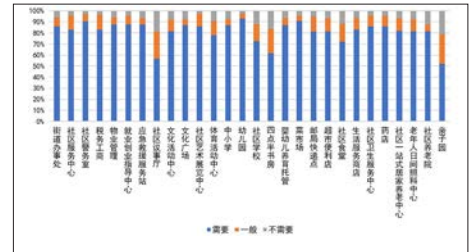
a 龙虎巷公共服务设施需求度



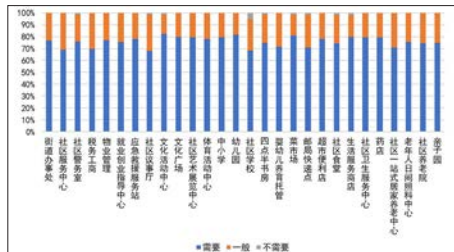
b 金汤街公共服务设施需求度



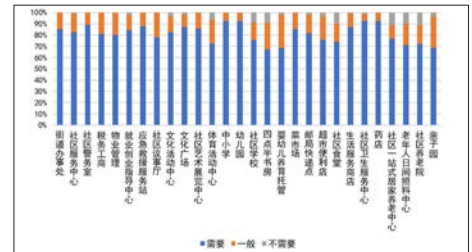
c 临泉公共服务设施需求度



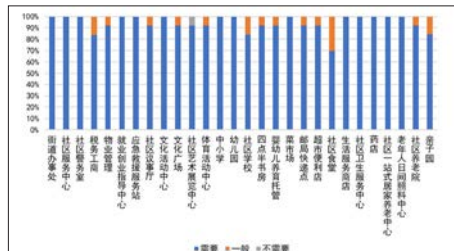
d 南苑公共服务设施需求度



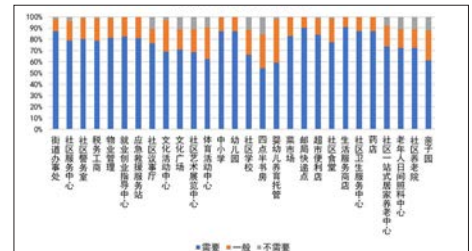
e 珍珠路公共服务设施需求度



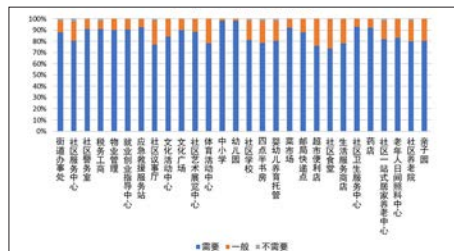
f 吉庆公共服务设施需求度



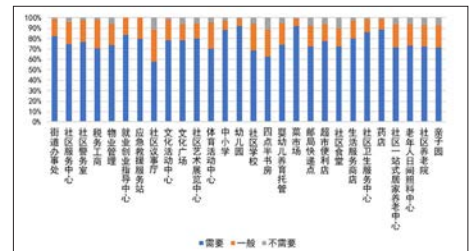
g 石佛公共服务设施需求度



h 大新公共服务设施需求度



i 七里桥公共服务设施需求度



j 临江公共服务设施需求度

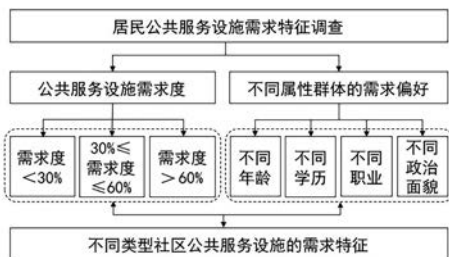


图9 居民需求特征调查技术路线

Fig.9 Technical route of survey of residents' demand characteristics

资料来源:笔者自绘。

图10 不同社区对公共服务设施的需求度

Fig.10 Demand degree of public service facilities in different communities

资料来源:笔者自绘。



就业创业指导中心的需求较高;大专/本科学历群体对中小学、幼儿园、社区艺术展览中心的需求较高;研究生学历群体对中小学、幼儿园、社区服务中心的需求较高(见图12)。

### 3.3.3 不同职业群体的需求偏好

结果表明,对就业创业指导中心需求较高的是无业失业群体;对亲子园、四点半书房需求较高的是政府机关/事业单位群体;对婴幼儿养育托管点需求较高的是非公企业群体;对社区养老院需求较高的是退休人员和政府机关/事业单位群体(见图13)。

### 3.3.4 不同政治面貌群体的需求偏好

结果表明,党员群体对社区议事厅的需求较高;所有群体对生活服务商店均有较高的需求(见图14)。

## 3.4 需求特征总结

顶山街道社区对中小学、幼儿园、社区服务中心的需求较高。具体而言,传统街坊式社区对幼儿园、生活服务商店、社区服务中心的需求较高;过渡演替式社区对幼儿园、菜市场的需求较高;中低收入商品房社区对中小学、幼儿园、社区卫生服务中心、就业创业指导中心、文化活动中心的需求较高;高收入商品房社区对中小学、幼儿园、社区服务中心、文化广场的需求较高。

## 4 社区公共服务设施的规划实施策略

规划实施是一个动态过程,包括规划、建设、管理3个阶段<sup>[25]</sup>。根据顶山街道不同类型社区对公共服务设施的需求特征,并针对顶山街道社区公共服务设施的现存问题,从“规划—建设—管理”3个阶段提出规划实施策略(见表4)。

### 4.1 针对现状评估情况,完善公共服务设施配置

根据社区公共服务设施的现状调研情况,以及设施配置评估结果,对各项设施进行相应的功能、数量补充,解决居民需求与配置不平衡不充分的矛盾。针对顶山街道各项设施的空间分布情况,应重点补充教育、体育、医疗卫

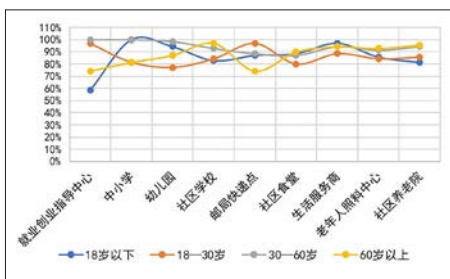


图11 不同年龄群体的需求偏好  
Fig.11 Demand preference of people in different ages

资料来源: 笔者自绘。

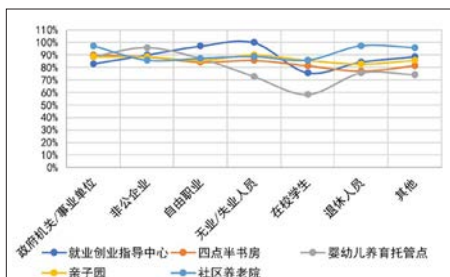


图13 不同职业群体的需求偏好  
Fig.13 Demand preference of people with different occupations

资料来源: 笔者自绘。

生、养老服务和社会福利与保障设施,尤其应重点补充配置教育设施中的中小学、幼儿园,具体实施路径可从建成区和未建区两方面考虑。在建成区内可通过土地性质转变和建筑功能置换等方式,结合设施现状空间布局完善建成区设施配置;顶山街道存在一定的未建区,结合现状评估与居民需求,综合考虑建成区和未建区进行设施的空间布局规划,完善顶山街道公共服务设施的配置。

### 4.2 制定针对性配置导则,实行差异化供给

根据社区的人口结构、社区类型,以及社区对应的需求特征,制定社区公共服务设施差异化配置导则。如传统街坊式社区老弱群体较多,应充分考虑社区老年人群、退休人群和残障群体的适老化设施需求,应注重生活服务商店、社区服务中心、社区食堂及医疗卫生等设施。对于过渡演替式社区和低收入商品房社区,应当关注幼儿园、中小学、就业创业指导中心和四点半书房的配置。对于高收入商品房社区,除增加中小学、幼儿园、生活服务商店的配置,还应考虑

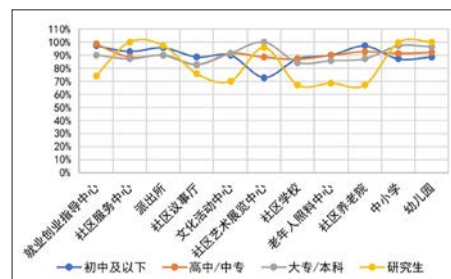


图12 不同学历群体的需求偏好  
Fig.12 Demand preference of people with different educational backgrounds

资料来源: 笔者自绘。

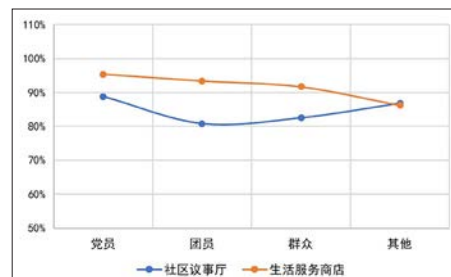


图14 不同政治面貌群体的需求偏好  
Fig.14 Demand preference of people with different political status

资料来源: 笔者自绘。

居民对生活品质提升的需求,增加社区文化活动广场空间,以提高居民的生活品质。

### 4.3 设置弹性调节指标,预留发展空间

社区公共服务设施的核心是以人为本,而人的需求随着社会的发展呈现多元化趋势,因此公共服务设施规划应考虑长远需求,预留弹性发展空间,保证社区的健康持续发展。一是制定弹性配置指标。要增强规划与时俱进的响应能力,尤其是应对人口结构变化和群体需求特征的变化。二是预留弹性发展空间。在统一标准的指导下确定基础性配置规模,然后结合不同社区的人口规模、人口结构和居民需求,预留一定的弹性建设用地。

### 4.4 化整为零,多点灵活布置

该策略主要针对传统街坊式社区,因其建设年代较早,配置标准偏低,随着时间的推移,人口结构和需求特征发生较大变化,配建的公共服务设施难以满足当前社区居民的需求,社区内亦无预留空间进行补充配置。一是通过对内部道路、

表4 顶山街道公共服务设施实施策略汇总

Tab.4 Summary of implementation strategies of public service facilities in Dingshan Sub-district

阶段	策略	适用社区类型	公共服务设施类型	实施要点
规划阶段	评估补充	传统街坊式住区、过渡演替式住区、低收入商品房社区、高收入商品房住区	教育、医疗卫生等7类设施	结合现存问题,补充教育、体育、医疗卫生、养老服务设施
	差异化供给	传统街坊式社区、过渡演替式社区、低收入商品房社区、高收入商品房社区	教育、医疗卫生等7类设施	根据居民需求,差异化配置公共服务设施
	弹性指标	低收入商品房社区、高收入商品房社区	教育、医疗卫生等7类设施	新建住区预留弹性发展空间
建设阶段	化整为零	传统街坊式社区	教育、体育、养老服务设施	对现状已有但面积不足的,可多处分散布置
	多元兼容	传统街坊式社区、过渡演替式社区、低收入商品房社区、高收入商品房社区	体育、公共文化设施	结合周边学校、政府等的设施,协商分时段共享设施资源
管理阶段	衔接性管控	传统街坊式社区、过渡演替式社区、低收入商品房社区、高收入商品房社区	教育、医疗卫生等7类设施	对所有设施明确责任主体,划清多元主体责任边界

资料来源:笔者自制。

绿化、闲置设施、非住宅建筑进行梳理,采用土地性质转变和建筑功能置换,实现设施补充配置;二是综合考虑传统街坊式社区、过渡演替式社区和低收入商品房社区,建设功能互补、面积不等的分散式活动场所,通过化整为零、分散式布置弥补既有社区设施供给不足的问题。

#### 4.5 提高既有设施共享性,鼓励多元兼容

在设施落实较为困难的情况下,社区内应尽可能实现设施共享以满足居民需求。一是完善慢行交通网络。通过提高慢行交通道路的连通性,构建以步行、自行车为主的慢行交通网络,进而提高既有设施的共享性<sup>[19]11</sup>。二是提高设施开放性。如提高校园内体育设施的开放程度,实现其设施对社区居民的定时开放。三是不同功能兼容并用,塑造功能更加复合的服务空间。如将老年活动中心与四点半书房兼容设置,针对活动场地的兼容性,探索不同类型活动场地在活动空间上兼容,在活动时间上交错,推动公共服务设施的多元化发展。

#### 4.6 明确主体责任范围,以衔接性管控提高可实施性

从根本上讲,公共服务设施是公共产品及公共服务,不能完全由市场配置<sup>[21]83</sup>,应明确政府与市场的责任范围,以衔接性管控提高可实

施性。从公共服务设施的规划实施层面出发,统筹供需、协同治理、动态实施、衔接管控,以增强实施的可行性<sup>[26]36</sup>。一是构建全过程协同治理体系。构建规划、建设、管理3个阶段的社区公共服务设施全周期治理框架,加强政府、市场和社会的三方共同协作,强化社区治理与反馈<sup>[27]</sup>。二是强调实施的动态监测。实施过程中,加强管理部门与政府的沟通,动态监测设施建设情况、调查居民需求,并及时在规划层面做出优化调整。三是以衔接性管控提高可实施性。通过构建全周期治理与管理的统一平台,加强各层级部门在设施供给各阶段的协同参与。

## 5 结语

社区公共服务设施是城市建设过程中的一项重要内容,在规划配置过程中综合考虑社区居民的差异化需求,进行更加人性化配置以满足居民的个性化需求,是提高城市居民幸福感的重要途径。基于顶山街道人口特征和空间类型,将所辖10个社区分为4种类型,结合公共服务设施存在的现实问题、社区居民对设施的需求特征分析,总结出4种类型社区的差异性配置需求:①传统街坊式社区对教育、商业服务、社会福利与保障设施的需求较高;②过渡演替式社区对教育、商业服务设施的需求较高;③中低收入商品

房社区对教育、医疗卫生、行政管理与行政服务、社会福利与保障设施的需求较高;④高收入商品房社区对教育、体育、公共文化设施的需求较高。

综合顶山街道公共服务设施现状问题与居民需求特征,从规划实施过程的“规划—建设—管理”3个阶段提出相应策略。在规划配置阶段,应注重对社区公共服务设施配套现状的完善,并结合社区居民需求进行差异化配置。此外,还应该考虑社区的发展需求,预留弹性发展空间。在建设实施阶段,通过对社区公共服务设施的灵活布置,鼓励设施的多元兼容,提高设施的服务能力。在管理维护阶段,应明确政府与市场的责任范围,构建统一平台,加强规划、建设、管理各阶段部门之间的协同参与,提高规划实施过程中的衔接性。

本文主要对城市社区居民需求特征进行研究,同时对不同类型社区公共服务设施的规划实施策略进行探索,以期为实现社区公共服务设施的差异化配置提供借鉴。但还未对不同类型社区的公共服务设施进行差异化分类,将差异化需求量化以制定相应的差异化供给标准。因此,在未来的研究中,应重点将不同类型社区居民的需求进行量化,并结合原有规划配置标准,形成“刚性管控、弹性调节”的差异化配置标准。

## 参考文献 References

- [1] 张维. 中共中央国务院关于进一步加强对城市规划建设管理工作的若干意见[N]. 人民日报, 2016-02-22 (6).  
ZHANG Wei. Several opinions of the Chinese Communist Party Central Committee and the State Council on further strengthening the management of urban planning and construction[N]. People's Daily, 2016-02-22(6).
- [2] 陈雯. 城市新区公共服务设施配置方法探讨[C]//中国城市规划年会论文集. 2014.  
CHEN Wen. Exploration of public service facilities allocation methods in new urban areas [C]//Proceedings of China Annual National Planning Conference. 2014.
- [3] 孙艺, 宋聚生, 戴冬晖. 国内外城市社区公共服务设施配置研究概述[J]. 现代城市研究, 2017 (3): 7-13.  
SUN Yi, SONG Jusheng, DAI Donghui. Review of



- theoretical research on public service facility allocation in urban community[J]. *Modern Urban Research*, 2017(3): 7-13.
- [4] 孙德芳, 秦萧, 沈山. 城市公共服务设施配置研究进展与展望[J]. *现代城市研究*, 2013 (3): 90-97. SUN Defang, QIN Xiao, SHEN Shan. Progress and prospects of urban public service facilities allocation in domestic and overseas[J]. *Modern Urban Research*, 2013(3): 90-97.
- [5] 湛东升, 张文忠, 谌丽, 等. 城市公共服务设施配置研究进展及趋向[J]. *地理科学进展*, 2019, 38 (4): 506-519. ZHAN Dongsheng, ZHANG Wenzhong, CHEN Li, et al. Research progress and its enlightenment of urban public service facilities allocation[J]. *Progress in Geography*, 2019, 38(4): 506-519.
- [6] 张大维, 陈伟东, 李雪萍, 等. 城市社区公共服务设施规划标准与实施单元研究——以武汉市为例[J]. *城市规划学刊*, 2006 (3): 99-105. ZHANG Dawei, CHEN Weidong, LI Xueping, et al. Research on the code of urban community public service facilities plan and its implementation unit: a case of Wuhan[J]. *Urban Planning Forum*, 2006(3): 99-105.
- [7] 赵民, 林华. 居住区公共服务设施配建指标体系研究[J]. *城市规划*, 2002 (12): 72-75. ZHAO Min, LIN Hua. Study on criteria system for public facilities in residential areas[J]. *City Planning Review*, 2002(12): 72-75.
- [8] 高军波, 周春山, 江海燕, 等. 广州城市公共服务设施供给空间分异研究[J]. *人文地理*, 2010, 25 (3): 78-83. GAO Junbo, ZHOU Chunshan, JIANG Haiyan, et al. The research on the spatial differentiation of the urban public service facilities distribution in Guangzhou[J]. *Human Geography*, 2010, 25(3): 78-83.
- [9] 罗若愚, 王申. 社区分异视角下对公共服务现状的探析——以成都市成华区为例[J]. *电子科技大学学报 (社科版)*, 2019 (2): 34-39. LUO Ruoyu, WANG Shen. Analysis of the current status of public service from the perspective of community differentiation——take Chenghua District of Chengdu City for example[J]. *Journal of University of Electronic Science and Technology of China (Social Sciences Edition)*, 2019(2): 34-39.
- [10] 王兴平, 胡畔, 沈思思, 等. 基于社会分异的城市公共服务设施空间布局特征研究[J]. *规划师*, 2014 (5): 17-24. WANG Xingping, HU Pan, SHEN Sisi, et al. Spatial characters of public service facilities from social differentiation viewpoint[J]. *Planners*, 2014(5): 17-24.
- [11] 韩增林, 李源, 刘天宝, 等. 社区生活圈公共服务设施配置的空间分异分析——以大连市沙河口区为例[J]. *地理科学进展*, 2019, 38 (11): 1701-1711. HAN Zenglin, LI Yuan, LIU Tianbao, et al. Spatial differentiation of public service facilities' configuration in community life circle: a case study of Shahekou District in Dalian City[J]. *Progress in Geography*, 2019, 38(11): 1701-1711.
- [12] 周弦. 15分钟社区生活圈视角的单元规划公共服务设施布局评估: 以上海市黄浦区为例[J]. *城市规划学刊*, 2020 (1): 57-64. ZHOU Xian. Assessing the distribution of public service facilities in unit planning based on the perspective of the 15-minute community-life circle: evidence from Huangpu District of Shanghai[J]. *Urban Planning Forum*, 2020(1): 57-64.
- [13] 陶卓霖, 程杨, 戴特奇, 等. 公共服务设施布局优化模型研究进展与展望[J]. *城市规划*, 2019, 43 (8): 60-68, 88. TAO Zhuolin, CHENG Yang, DAI Teqi, et al. Research progress and prospect of public service facilities layout optimization models[J]. *City Planning Review*, 2019, 43(8): 60-68, 88.
- [14] 姜洪庆, 尹心桐, 梁伟研, 等. 广州市越秀区既有城市住区公共服务设施适老化评价研究[J]. *城市发展研究*, 2020 (10): 125-133. JIANG Hongqing, YIN Xintong, LIANG Weiyan, et al. Study on elderly-adaptability evaluation and optimization strategies of public service facilities of urban existing residential communities in Yuexiu District of Guangzhou[J]. *Urban Development Studies*, 2020(10): 125-133.
- [15] 殷振轩, 焦健, 王德, 等. 杭州市青年居住空间及公共服务设施需求研究[J]. *上海城市规划*, 2021 (4): 85-90. YIN Zhenxuan, JIAO Jian, WANG De, et al. Study on youth living space and the demand for public service facilities in Hangzhou[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2021(4): 85-90.
- [16] 肖飞宇, 衣霄翔, 杨小龙. 传统社区配套公共服务设施发展趋势、问题及对策——基于居民使用视角的实证研究[J]. *城市规划学刊*, 2019 (2): 54-60. XIAO Feiyu, YI Xiaoxiang, YANG Xiaolong. Development trend, problems and strategies of public service facility provision for traditional communities[J]. *Urban Planning Forum*, 2019(2): 54-60.
- [17] 吴庆东, 张龄, 冉凌风. 城市老社区公共服务设施发展困境与优化对策研究——以陆家嘴地区为例[J]. *上海城市规划*, 2012 (1): 49-54. WU Qingdong, ZHANG Ling, RAN Lingfeng. Research on the development dilemma and optimization strategy of public service facilities in old community——a case study of Lujiazui Area[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2012(1): 49-54.
- [18] 张晓伟, 罗小龙, 刘豫萍. 公共服务设施在产城融合中的作用——以杭州大江东新城为例[J]. *城市问题*, 2016 (3): 36-41. ZHANG Xiaowei, LUO Xiaolong, LIU Yuping. The role of public service facilities in city-industry integration: the example of Dajiangdong New City, Hangzhou[J]. *Urban Problems*, 2016(3): 36-41.
- [19] 张珍, 徐磊青, 郭蓉春, 等. 新城社区公共服务设施的供需矛盾与优化策略研究——以南汇新城为例[J]. *城市建筑*, 2018 (36): 7-12. ZHANG Zhen, XU Leiqing, GUO Rongchun, et al. Study on contradiction between supply and demand of public service facility and optimization strategy in new city community: taking Nanhui New City as case[J]. *Urbanism and Architecture*, 2018(36): 7-12.
- [20] 潘鑫. 基于绩效的公共服务设施规划实施评估方法研究——以济南市为例[J]. *上海城市规划*, 2020 (6): 99-104. PAN Xin. Research on performance-based evaluation method of public service facility planning and implementation: a case study of Ji'nan[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2020(6): 99-104.
- [21] 邓凌云, 张楠, 郑华. 城市社区公共服务设施实施现状问题与优化对策研究——以长沙市为例[J]. *城市发展研究*, 2016, 23 (11): 77-84, 108. DENG Lingyun, ZHANG Nan, ZHENG Hua. Study on the problems and countermeasures of the implementation of urban community public service facilities: take Changsha for example[J]. *Urban Development Studies*, 2016, 23(11): 77-84, 108.
- [22] 王慧莹. 上海静安区大宁街道社区公共服务设施规划实施策略[J]. *规划师*, 2019 (z1): 76-80. WANG Huiying. Community public service facility planning, Daning Street of Jing'an District, Shanghai[J]. *Planners*, 2019(z1): 76-80.
- [23] 原珂. 中国特大城市社区类型及其特征探究[J]. *学习论坛*, 2019 (2): 71-76. YUAN Ke. Research on the community types and characteristics of metropolitan cities in China[J]. *Tribune of Study*, 2019(2): 71-76.
- [24] 王颖. 上海城市社区实证研究——社区类型、区位结构及变化趋势[J]. *城市规划汇刊*, 2002 (6): 33-40, 79. WANG Ying. A case study on urban community in Shanghai-community classification, spatial distribution and changing tendencies[J]. *Urban Planning Forum*, 2002(6): 33-40, 79.
- [25] 王岳, 彭瑶玲, 闫晶晶, 等. 新时代街道和社区公共服务设施规划探索——从“服务短缺”到“治理协同”的重庆实践[J]. *城市规划*, 2019 (8): 53-59. WANG Yue, PENG Yaoling, YAN Jingjing, et al. Planning exploration of sub-district and community public service facilities in the new era: Chongqing practice from service shortage to governance collaboration[J]. *City Planning Review*, 2019(8): 53-59.
- [26] 刘雪娇. 用途混合视角下的社区公共服务设施精细化规划策略探讨[J]. *城市发展研究*, 2021, 28 (11): 31-37. LIU Xuejiao. Discussion on refined planning strategy of community public service facilities from the perspective of mixed use[J]. *Urban Development Studies*, 2021, 28(11): 31-37.
- [27] 雷诚, 王鹏. 从碎片化到全过程治理——大都市区社区服务设施供给模式及优化研究[J]. *规划师*, 2019 (14): 32-38. LEI Cheng, WANG Peng. From fragmentation to whole process governance: community service facilities provision and improvement in metropolitan area[J]. *Planners*, 2019(14): 32-38.