

完整社区规划建设的关键问题及其创新性实践* ——以大冶市为例

Key Issues and Innovative Practices of Complete Community Planning and Construction: A Case Study of Daye City

刘合林 黄玉霖 余春洪 谢来荣 LIU Helin, HUANG Yulin, YU Chunhong, XIE Lairong

摘要 完整社区规划建设是增进民生福祉、提高人民生活品质的重要措施之一。然而,当前完整社区的规划建设尚处于探索阶段,现有研究多聚焦于规划建设理念与物质空间要素配置的探索,对实际规划建设过程中出现的关键问题探讨尚显不足。基于此,通过梳理完整社区规划建设发展历程,认为存在完整社区单元空间边界界定不清、配套设施所指涉的范围过小、参与主体的范围与权责模糊、资金筹措及空间收益机制不完善等4个关键问题。针对上述问题,结合湖北省大冶市的规划建设实践,分别提出“供需平衡+行政参照+动态调整”“民生设施代替基础设施”“多层次主体参与”“众筹+数字监督”等创新性解决方案,以期为各地方因地制宜探索完整社区建设方案提供参考。

Abstract The planning and construction of comprehensive communities is a pivotal endeavor aimed at enhancing individual well-being and elevating the quality of life. However, this field remains in its nascent stages, with existing research primarily delving into conceptual frameworks and material-spatial configurations, while neglecting the intricate issues that arise during actual implementation. Upon reviewing the historical trajectory of comprehensive community development, four pivotal challenges emerge: ambiguity in defining spatial boundaries, limited scope of ancillary facilities, unclear roles and responsibilities of stakeholders, and inadequate financing and spatial revenue mechanisms. Drawing insights from the planning and construction practices in Daye City, Hubei Province, this study proposes innovative strategies to address these challenges. These include balancing supply and demand with administrative guidance and flexibility for dynamic adjustment; prioritizing livelihood facilities over infrastructure; engaging multilevel stakeholders for inclusive participation; and crowdfunding coupled with digital oversight for transparency and accountability. These tailored solutions aim to provide a foundation for localities to explore comprehensive community development programs that are tailored to their unique contexts, thereby advancing the field and enhancing the overall well-being of communities.

关键词 完整社区;关键问题;实践案例;大冶市

Key words complete communities; key issues; examples of practice; Daye City

文章编号 1673-8985 (2024) 06-0047-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20240605

作者简介

刘合林

华中科技大学建筑与城市规划学院
城市规划系主任,教授,博士生导师,博士
hl362@hust.edu.cn

黄玉霖

华中科技大学建筑与城市规划学院
硕士研究生

余春洪

华中科技大学建筑与城市规划学院
硕士研究生

谢来荣

武汉华中科大建筑设计研究有限公司
教师分院执行院长,高级工程师

0 引言

习近平总书记指出:“社区是基层基础,是党和政府联系、服务人民群众的‘最后一公里’,只有基础坚固,国家大厦才能稳固。”基于党和国家对社区建设等政策的要求,改善社区人居环境,建设安全健康、设施完善、管理有

*基金项目:国家自然科学基金面上项目“城市碳汇空间识别、水平测度及效能提升的规划路径研究——以武汉市为例”(编号52278063);湖北省自然科学基金面上项目“城市建成环境对居民健康作用机理定量挖掘及健康空间规划策略研究”(编号2021CFB012);湖北省社科基金一般项目“县域城乡融合发展:理论模式、发展路径与规划响应”(编号HBSK2022YB417);教育部人文社科规划基金项目“省域国土空间碳排放格局特征及优化对策研究——以湖北省为例”(编号23YJAZH154)资助。

序的完整社区是当前民生工程的重要内容,是适应新时代发展要求,实现改善民生福祉、提高人民生活品质的重要实践之一。

2010年吴良镛院士首次提出“完整社区”^[1]。2021年,《完整居住社区建设指南》明确了完整社区概念,认为完整社区是居民生活和社会治理的基本单元,其范围内应具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。完整社区作为社区发展的新趋势,正处于积极探索与实践的初期阶段。学术界对此展开了全面而深入的研究,主要涵盖以下几个方面:理论层面上,学者们深入挖掘完整社区的建设理念,追溯其理论根源与演变过程。张皓等^[2]引入“邻里单元”理论,揭示完整社区与邻里社区的内在联系,强调地域界限与社会关系的和谐共生。韩帅等^[3]则通过历史视角,梳理了社区模式从古至今的演变,为完整社区建设提供了理论支撑。在技术应用方面,相关研究利用定性、定量的评估方法与数学模型,对完整社区的建设现状进行量化分析。张乐敏等^[4]构建的社区评价指标体系,从多维度评估了社区的生态、健康、安全及交通状况,为城市社区体检提供了科学依据。石坚韧等^[5]则运用GIS技术,精准分析社区服务设施的分布情况,优化资源配置。典型案例研究是另一重要领域,学者们选取具有代表性的城市社区作为样本,尤其是大城市、特大城市或超大城市,通过实地调研与数据分析,揭示老旧社区存在的问题,并提出解决方案。杨超等^[6]以厦门市为例,探讨了“毯式社区”规划模式的可行性;姜煦武等^[7]则针对北京“回天地区”的社区问题,提出针对性的规划策略。最后,在实施路径上,主要以完整社区为建设目标探讨建设方法和规划方案,或利用完整社区的建设理念支撑老旧小区改造。王露媛等^[8]强调促进基层治理单元间的联系,构建公共交流空间;孙乙菁等^[9]则从基础设施、公共服务、公共空间及公众参与等角度,构建了老旧小区改造的指标体系,为实践提供了可操作性的指导。

总体而言,当前完整社区的研究广泛涉及建设理念、评价体系与建设途径,但具体案例的深入分析尚显不足,难以形成可广泛复制的建设模式。虽然定量分析增强了研究的科学性,但过度依赖数据可能掩盖了实际规划中的复杂性与矛盾。其次,多数学者多从现状出发提出对策,缺乏针对完整社区建设过程中可能出现问题的归纳总结。鉴于我国中小城市数量庞大,在设施配置、邻里关系等方面具有与大城市不同的特征,大城市的规划建设思路和方案难以直接运用到中小城市,因此加强中小城市的完整社区研究尤为急迫。当前研究对完整社区规划建设中的关键性问题探讨不足,尤其是结合具体案例的优化路径分析等方面。

针对大治市等试点在申报及建设过程中遇到的实际问题,本文通过系统性梳理与深入研究,识别出单元空间边界划定、配套设施完善、多元主体参与及资金收益平衡等关键问题。在此基础上,结合大治市完整社区规划建设的具体案例,创新性地提出解决方案,旨在丰富完整社区建设的理论框架,并为相似中小城市的实践提供借鉴与参考,从而推动全国范围内更高质量的完整社区建设与发展。

1 完整社区规划建设的4个关键问题

1.1 社区单元空间边界界定不清

1.1.1 基于纯粹的设施供给空间覆盖指标难以高效匹配居民实际需求

目前许多地方的完整社区单元空间边界往往采用统一的设施供给标准进行测算划定,如学校、医院、公园等公共服务设施的数量和分布。这种方法虽然有利于设施均衡配置,但忽视了不同社区之间人口特征和需求的差异性。如部分老城区人口密集且老龄化程度高,对老年服务站等公共服务设施的需求较大。在部分新城或新建区域,虽然大型公共服务设施建设较为集中,但街道与社区层面的公共服务设施却仍存在缺口。同时,过度依赖供给指标、按照“千人指标”等既定标准建设会导致设施建设的盲目性,使得部分设施利用率低,造成资源浪费^[10]。由于不同人群对社区生活环境

与设施的需求差异显著,基于设施供给指标的社区空间范围划定未能精准识别并满足这些多样化需求,缺乏对微观层面(如个体居民的行为轨迹和需求^[11])的深入分析。

1.1.2 基于新数据和新方法划定完整社区单元空间边界不利于落实清晰的责权关系

划定完整社区单元空间边界的另一种方法是运用大数据和空间计量分析工具,但其易产生与现有的社区行政单元空间边界交叉、重叠或空白的区域,导致社区管理和服务难以精准对接^[12]。大数据能够捕捉和分析海量的人口、社会和经济的空间数据,从而为基于人口及其社会经济特征准确划定供需匹配的社区单元空间边界建立了可能。相比之下,社区行政单元的划分往往受到历史、政治、经济等多因素的影响,具有一定的历史惯性。完全以大数据等技术方法来划定完整社区单元空间边界,会导致资源分配和管理跨越多个社区,从而降低管理效率和服务连贯性,造成责权分解不清、责任主体不明等问题;但若仅依据传统的社区行政单元空间边界统筹工作,会因无法及时反映城市人口、产业等要素的实际变化而导致资源分配不均等问题。

1.1.3 完整社区建设实践中的社区实际规模难以达到上位文件提出的规模标准

《完整居住社区建设指南》为社区发展设定了明确的人口与空间规模标准。指南规定人口规模应在5 000至12 000人之间,但老旧社区常因历史原因而规模偏大,新建或村庄社区则可能偏小,难以满足此标准,影响完整社区的建设目标。在空间规划层面,指南强调步行可达性,建议居民在5—10 min内能步行至幼儿园、老年服务站等基本服务设施。然而,大型社区因面积过大,常导致步行距离超出此范围,影响居民的日常出行与生活质量。针对设施配置难题,尤其是部分社区因人口不足或资金短缺难以独立建设关键设施的情况,指南提出了20项必备服务设施清单,并鼓励多社区合并共建,共享资源。此举虽能缓解设施短缺问题,但会导致合并后社区规模超出标准,对规划与管理提出更高要求。

1.2 配套设施所指涉的范围过小

1.2.1 局限于满足居民基本生活需求,缺乏高品质、个性化的配套设施

《完整居住社区建设指南》明确了社区规划建设的两大核心:硬件与软件设施(见图1)。当前实践中,社区多侧重于满足购物、医疗与教育等基础生活需求,忽视了居民对休闲、文化与绿色生态等更高层次需求的关注。例如,休闲娱乐设施多为传统健身器材和儿童游乐区,缺乏文化中心和高端休闲场所;社区内的绿化不足、停车困难、空气质量与噪音问题也影响了居民的生活质量^[14]。此外,“一刀切”的服务模式未能满足居民个性化需求,优质教育资源、医疗资源等高需求领域,由于资源有限且需求量大,往往会出现资源紧张的情况,而低需求领域则可能出现资源闲置的情况。

1.2.2 过于关注老人、儿童需求,缺乏适应全龄友好的配套设施

尽管重点考虑了老人和儿童的需求,但忽略了全龄段居民的实际需求,易导致公共空间功能的同质化。资源分配的不均衡不仅让其他年龄段的居民感到被边缘化,还无形中加剧了不同年龄群体之间的隔阂,削弱了社区的凝聚力和归属感,难以建立一个紧密、完整的社区^[15]。此外,不同年龄群体的需求未能得到充分的协调和平衡,导致部分人群难以找到适合自己的活动场所,部分设施因缺乏使用而长期处于闲置或半闲置状态,热门设施则因过度使用而损坏严重,降低了设施的整体使用效率^[16]。值得注意的是,青年人群作为社区的重要组成部分,其独特的行为特征和居住

需求在现有规划中往往被忽视。他们追求便捷的生活设施和多样化的活动与工作空间,以满足快节奏生活和丰富兴趣爱好的需求,但当前的建设仍显不足。

1.3 参与主体的范围与权责模糊

1.3.1 参与主体范围广,缺乏有效的协调整合

完整社区规划建设的参与主体构成了一个多元化的网络,包括但不限于政府机构、开发商、社区居民等。这一网络的复杂性在于每个主体都拥有独特的资源、利益诉求与影响力,共同作用于完整社区规划建设的全过程。政府在完整社区规划建设中既是政策制定者,又是监管者与资源调配者,其多重角色要求政府在规划过程中既要考虑宏观的政策导向,又要关注微观的社区需求,增加了规划政策传导与落实的难度;开发商与投资者作为市场力量的代表,其追求经济效益的特点导致规划方案偏离社区的整体利益与长远发展目标,不利于平衡好市场与社区利益;社区居民作为社区的主体与直接受益者,其需求与意愿对规划方案具有决定性影响。然而,由于社区居民的多样性与差异性,如何有效整合与表达他们的需求成为一个难题。

1.3.2 参与主体权责模糊,难以落实规划对策

在复杂且多元化的社区参与主体网络中,权责模糊的问题尤为显著。当前的政策文件,如《完整居住社区建设指南》,虽提出了“党委领导、政府组织、业主参与、企业服务”的管理机制框架,但在实际操作中,各参与主体的具体权责并未得到清晰界定。这为责任推

诿和权力滥用提供了便利。政府作为公共权力的代表,在规划建设中占据主导地位,而其他参与主体,如街道、居民等往往依赖于政府的决策和支持,缺乏足够的自主权和资源来独立行动,导致社区规划多由上级政府推动,街道和居民的实际话语权有限,难以充分反映其真实需求和意愿。此外,尽管各部门在社区建设管理上的分工看似明确,但在实际操作中往往缺乏系统性考虑。例如,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^[27]。

1.4 资金筹措与空间收益机制不完善

1.4.1 公共财政与社会资本存在利益冲突

在完整社区规划建设的初期,存在资金来源的明确性和稳定性问题。公共财政资源有限,政府作为主导者,财政资源需兼顾多领域,难以单独承担全部社区建设资金,且预算过程复杂多变,增加了资金到位的不确定性。社会资本参与时,往往追求经济回报,会导致对社区整体福祉的忽视,影响服务质量和覆盖面,尤其是对经济弱势群体的服务。此外,若社区建设资金过度依赖开发项目盈利,将面临极大的市场风险,政策变动、经济波动均可能影响项目盈利能力,进而威胁社区建设资金的稳定与可持续性。

1.4.2 缺乏持续运营管理的资金

社区资产的长期管理和维护是完整社区建设的重要环节,仅通过规划收益机制建立社区是不够的。所有公共领域方面的产品及服务都需要持续的管理来确保继续完成其职能,其本身也涉及财务经费问题。社区资产如公园、公共设施等需要定期维护和保养以确保其正常运行和延长使用寿命。这些维护和管理成本是持续性的,并且随着社区资产的老化和规模的扩大而不断增加。如果从开发利润单独留出持续管理资金,那么这将增加从开发利润中抽取资金的份额,会使得规划收益的协商必须更加依赖于开发项目的盈利能力;如果开发人员

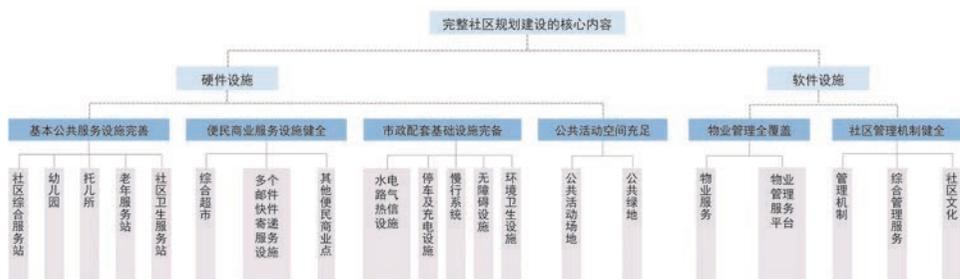


图1 完整社区建设的核心内容(20项指标)
Fig.1 Core content of complete community planning and construction (20 indicators)

资料来源:参考文献[13]。

一次性付清所有金额来满足未来管理的经费需要,会增加规划收益的成本,而这最终会受到开发项目的经济可行性限制,此外也不能保证一次性支付的资金能够涵盖持续管理所需要的所有成本。

2 中小城市完整社区规划建设的总体思路

上述问题的存在使得完整社区的规划建设难度逐渐加大,要求实施部门统筹考虑空间、设施、人、财等多个方面,协调多方利益。在建设内容上,由注重老旧小区物质环境改造到注重居民精神情感加强;在主体组织部门上,由最初的住房和城乡建设部单一部门负责到财政部、民政部、发展改革委等多部门协同合作。基于此,本文提出需要综合运用来自统计年鉴、开源大数据库及社会调查等的数据库,综合评估社区完整度,综合分析对象社区的多方面特征和要素,从而全面把握社区软硬环境,为完整社区规划建设提供支撑。

2.1 对完整社区规划建设的再认识

中小城市点多面广,是连接大城市与乡村的重要纽带。近年来,国家战略政策对中小城市的重视程度显著提升,在“国家重大战略实施”和“重点领域安全能力建设”等政策背景下,明确提出了城乡融合发展的目标,要求推进就

地就近城镇化,为中小城市发展带来机遇。

然而,完整社区规划建设缺乏对中小城市的重点关注,当前完整社区试点申报工作更多倾向于大城市,中小城市的参与机会相对有限。《完整社区建设案例集》收录的20个城市案例中,大城市案例占据了绝大多数,而中小城市案例则仅有九江市一个。同时,大城市与中小城市在社区结构、功能及居民生活方式等方面存在显著差异。大城市社区往往以居住功能为主,社区关系相对疏离,缺乏足够的情感联结与社区归属感。相比之下,中小城市社区则更多地呈现出熟人社会的特征,居民间相互熟悉。这种社会网络更有利于建立关系紧密、居民认同感更强的完整社区。

2.2 完整社区规划建设的总体框架

在社区特征方面,中小城市社区的设施供给相对有限,应逐步完善配套设施,提升居民的生活质量。同时,中小城市社区具有较为稳定的熟人网络,社区应充分发挥该优势,推动居民积极参与社区规划和治理,增强社区凝聚力和归属感。由于社区居民之间的信任关系较为紧密,秩序维持多依赖社区规范和道德约束,现代化治理水平较为落后,因此,社区可进一步完善法律制度和政策,引入智能化管理技术,提高社区治理管理效率。

在社区规划建设方面,在开展完整社区规划建设实践过程中发现,中小城市的社区在

人口构成、文化氛围、服务设施和治理特征等方面具有其独特性(见图2)。这种独特性首先要求完整社区的规划建设要以物质环境规划建设为核心任务,重点在于补齐配套设施短板,提高配套设施的服务质量与水平,并保证配套设施能够满足全年龄段人群使用,提高配套设施的利用效率。其次,要求对完整社区边界范围进行科学有效界定,这是物质环境规划建设的前置基础,是实现居民日常生活单元、设施供给和居民需求相匹配的依据;同时,也是合理协调完整社区单元边界与社区行政边界从而科学确立治理单元的管辖范围的基础。再次,需要厘清参与主体的事权关系,平衡好政府、社会、市民及市场等多元主体的利益,促进多方协作。最后,需要充分考虑资金筹措。其重点在于丰富资金筹集渠道,通过引入社会资本、开展商业运营等方式,增强社区的“造血”能力,为社区的长期发展和运营提供稳定的资金支持。

3 规划实践——以湖北省大冶市为例

本文规划研究对象为大冶市中心城区内以居住功能为主的社区以及城市后续发展中有潜力转化成社区的村(见图3),包含东风路街道、东岳路街道、金湖街道、罗家桥街道和大箕铺镇5个街道(镇)内的58个社区(村)^[17]。



图3 研究范围
Fig.3 Scope of the study

资料来源:笔者结合《大冶市城乡总体规划(2013—2030)》整理绘制。

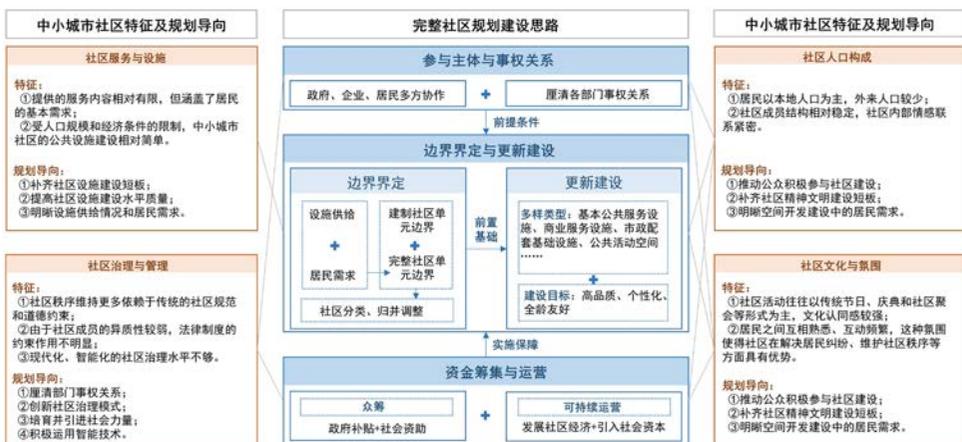


图2 完整社区规划建设的总体框架

Fig.2 Overall framework for complete community planning and construction

资料来源:笔者自绘。

规划范围面积为50.35 km²,其中社区(村庄)总面积为42.98 km²,常住人口约35万人。

3.1 实施“供需平衡+行政参照+动态调整”的完整社区空间边界划定方法

大冶市各社区人口密度、面积大小差别较大,难以落实《完整居住社区建设指南》配套要求。人口密度最大的社区为康乐社区(881.92人/hm²),人口密度最小的社区为团垭村(8.21人/hm²);58个社区总面积为4 298.17 hm²,面积最大的社区为伍桥社区(284.01 hm²),面积最小的社区为井巷社区(95.18 hm²)。康乐社区虽然人口密度高,但其设施供给水平较低,依据《完整居住社区建设标准自评表》评分细则计算出康乐社区自评分数为55分(小于70分达标界限),设施供给数量少,与居民实际的设施需求不匹配。其次,由于行政管辖权属等原因,部分同名社区在空间上被分割,如大冶市内存在5个下冯社区且分布在不同位置。具体优化方法上,大冶市从供给与需求的角度合理划定完整社区单元空间边界,并结合现有的社区行政边界,考虑“强带弱”、地缘邻近、设施共享等对社区进行归并调整,确定老旧、新建和村改等3类完整社区建设规模调整及空间单元划定标准。

3.1.1 设施供给与居民需求相结合

完整社区单元的划定需要同时结合设施的供给能力与居民的实际需求(见图4)。在设施供给方面,明确社区服务中心及其服务范围的重要性,将购物、就医、教育等居民日常需求设施作为核心,结合社区居委会的行政功能,以及养老、党群、文化活动等多元化服务设施,共同构建了一个功能完善、服务便捷的社区服务体系。同时,运用量化模型,以社区居委会为中心,科学合理划定社区单元的空间边界。在居民需求方面,模拟5—10 min的步行出行范围,并利用POI数据对研究范围内的小区、公寓、单位宿舍等居住点进行详细分析。通过计算出面积推算出社区的数量和规模,并运用模型划定社区的步行范围,以确保居民能够便捷地享受到各项社区服务。最后在初步划定

边界的基础上,结合城市干道、河流轨道等调整完整社区单元空间边界。

3.1.2 行政参照与动态调整相结合

完整社区是以社区居委会作为实施主体,因此完整社区单元的划定还需考虑到原有社区的行政边界,结合居委会的诉求合理地划定完整社区单元(见图5)。鉴于不同社区具有多种类型和特征,可将完整社区分为独立建设和共同建设两类,并依据不同的建设条件和原则进行具体判定。对于独立建设

类,依据配套设施的数量、规模等标准进行评估,确保符合独立建设要求的社区能够独立申报成为完整社区。而对于共同建设类,则考虑“强带弱”、地缘邻近、设施共享等社区归并原则,将不满足独立建设条件的社区进行合并,共同申报建设完整社区。在动态调整方面,根据社区调查与评估结果,结合老旧小区、新建社区、村改社区等不同类型的社区特点,对完整社区空间单元的划定进行优化。在原有步行时间、步行距离、常住人口、公交距离

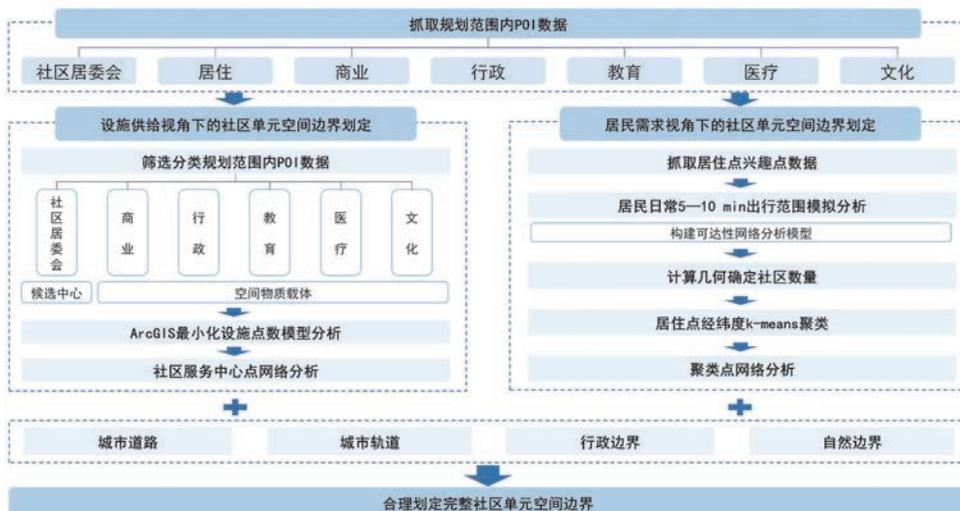


图4 大冶市完整社区单元空间边界划定技术路线图
Fig.4 Technical roadmap for the spatial boundary demarcation of complete community units in Daye City
资料来源:笔者结合《大冶市完整社区建设专项规划》整理绘制。

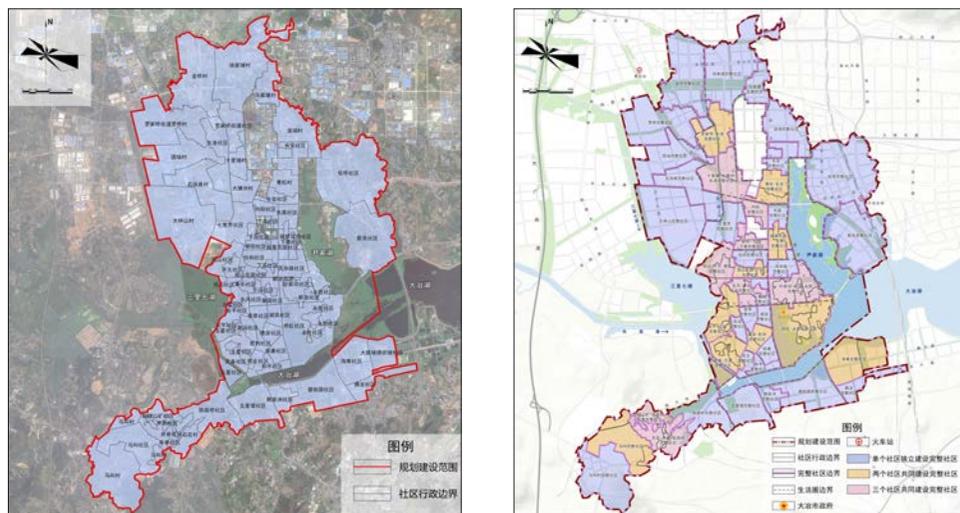


图5 大冶市现状社区布局图(左)和完整社区空间单元布局图(右)
Fig.5 The layout of the current community in Daye City (left) and the layout of the complete community space unit (right)

资料来源:《大冶市完整社区建设专项规划》。

4项指标的基础上,增设空间单元面积的要求(见表1)。

3.2 运用“民生设施”代替“基础设施”扩展设施配置领域

在调查的54个社区中,45个社区未建立物业管理服务平台,占比83.33%;36个社区停车位较少且缺乏充电设施与场所,占比66.67%;34个社区缺乏公共绿地,占比62.96%;22个社区公共活动场地面积少于标准要求,或场地类型和配套设施种类不齐全。其次,大冶市在关注老幼群体需求的同时,对中青年群体均进行了调查与评估。老人和儿童对基础保障类设施如菜场、超市、养老照料类等的需求度明显高于中青年,87.98%的老年人认为非常需要便民商业服务设施,88.24%的老年人认为非常需要社区公共活动空间;而青年人群和中年人群对于停车及充电设施等需求明显高于老年人群,占比92.5%。基于此,大冶市立足高品质、个性化和全龄友好3个特征,进一步补齐服务设施短板,扩展设施配置领域。

3.2.1 建设高品质、个性化的民生服务设施

民生服务体系的完善,涵盖了居民基本生存需求和公益性、精神及人文需求的全面满足。对于硬件设施的增强与优化,需要深入分析居民的年龄、兴趣及需求差异,合理规划布局社区配套设施。例如,东风路街道位于老城区边缘,社区类型以老旧小区和村庄社区为主,基本公共服务设施建设缺口较大。因此设施配置方面重点加强“一老一小”等基本公服的建设,补齐停车及充电设施和社区公共绿地的短板。具体到实施层面,桥虹小区等4个住宅片区通过拆除围墙、增加停车位、转化

存量房为多元服务设施(如食堂、超市等),实现服务功能的全面升级。软件设施建设上,利用互联网、大数据等技术,聚焦管理机制与服务模式的创新。如馨园社区将基瑞德福星座二层空间改建为物业管理中心,并增加个人培训班、家庭医生等个性化服务,依据拆墙并院后的物业管理分区,对门禁、监控、物联网等进行完善,增加社区智能感知系统。

3.2.2 推动“全龄友好型”社区的设施建设

建设全龄友好型社区需剖析各年龄段居民需求的差异性,涵盖身心特征、兴趣偏好、活动模式及空间诉求等方面。在公共空间更新策略上,倡导代际差异化设计,融合“硬性”设施与“软性”边界,运用包容性设计理念,确保空间在时间与功能上均能灵活适应不同群体的需求,促进分时错峰共享。同时,通过功能置换与空间改造释放空间潜力,如劲牌小区将空地建设为双层停车场与羽毛球场,矿四村等将空地建设为老年人活动中心。针对室内活动空间利用率不均问题,引入多代屋模式,整合功能区域,为幼儿照护、老人关怀及跨代交流提供一体化服务,劲牌小区将一处近200 m²的闲置房屋打造成“五共”工作室,展现了代际共享空间的实践价值。为积极响应中青年停车与充电等多元需求,增设停车位3 500个与汽车充电桩45个,并提供健身房、共享自习室等多样化服务。

3.3 鼓励“多层次主体参与”,明确权责关系和协商机制

大冶市以街道社区为主导,通过组织召开居民会议、社区对话等协商议事形式,重点围绕水、电、气、路等问题广泛征求居民意见建

议。然而如何发挥政府、开发商、居民的合力仍有待进一步研究。为此规划提出构建多方协作的决策机制,并提出各级部门的主要职责,保障完整社区规划建设的顺利进行。

3.3.1 构建多方协作的决策机制,整合各层级主体的多元利益

完整社区规划旨在平衡政府、开发商与居民的利益,促进多方共治。政府需发挥引领作用,通过政策、资金等支持,激活社会力量参与,引导开发商兼顾社区公共利益,形成多方合力,引导开发商与投资者通过合作机制将社区公共利益纳入其投资回报考量范围。群众可通过筹资投劳方式参与完整社区的规划建设,如船机厂、劲牌等15个老旧小区居民自发成立志愿服务队、工程质量监督队、邻里调解队,协助调处矛盾纠纷,监督工程施工质量,有效促进了居民参与,增强了社区凝聚力。规划实施中,采用双轨结合机制,既注重顶层设计与政策引导,又强调居民意见反馈的重要性。社区规划师通过问卷调查、座谈会等方式,深入了解居民需求,确保规划方案接地气、有实效。

3.3.2 明确参与主体的权责和职责,加强各层级主体的协商沟通

在完整社区规划中,主张构建一个多层次、联动的责任与实施体系(见图6)。市级层面,成立完整社区建设试点工作领导小组,由大冶市住房和城乡建设局、民政局双牵头,联合自然资源和规划局、教育局等15个部门,形成跨部门协作机制,明确各主体职责,确保规划实施的有序推进。街道层面,各街道积极响应,成立完整社区建设专班,承接并细化市级层面的建设要求,通过构建高效管理平台,明确人员权责,有效推进社区层面的设施建设与维护工作。社区层面,创新性地推动城市管理、街道管理与社区管理的深度融合,将城市综合管理服务平台与物业管理服务、维护平台紧密衔接,为居民搭建便捷的沟通议事平台。通过线上线下的多种形式,开展基层协商,增强居民的参与感与归属感,促进各参与主体的有效沟通与协作。

表1 完整社区空间单元划定优化调整建议表

Tab.1 Suggestions for optimization and adjustment of complete community space unit delineation

类型	建设指南的规模界定	3类完整社区建设适宜规模		
		老旧小区	新建社区	村改社区
步行时间/min	5—10	5—10	5—10	10—15
步行距离/m	300—500	200—300	300—500	500—800
常住人口/人	5 000—12 000	8 000—12 000	8 000—12 000	5 000—8 000
公交距离/站	1	1	1	1—2
空间单元规模/hm ²	—	≤50	50—100	50—100

资料来源:《大冶市完整社区建设专项规划》。



图6 大冶市完整社区规划建设的组织领导及部门协调逻辑图
Fig.6 Logical diagram of organizational leadership and departmental coordination of complete community planning and construction in Daye City

资料来源:笔者结合《大冶市完整社区建设专项规划》整理绘制。

3.4 推广“众筹+数字监督”保障权益协调和可持续运营

大冶市老旧小区改造资金主要来源于中央政策性补助资金,户均1.3万元。由于资金不足,居民的部分基础性诉求未能得到满足,封闭管理小区与零散居民楼改造标准也不平衡。而完整社区建设内容及要求比老旧小区更多更高,需要大量且持续的资金投入,仅靠依赖政府财政是难以支撑可持续建设和运营管理的。为鼓励和引导企业、小区居民提供资金保障,小区居民自筹资金205.24万元,企业捐资500万元,积极推进“众筹”模式,发展社区经济,引入社会资本,做好收益性设施建设,促进完整社区的可持续发展。

3.4.1 政府拨款与社会资助相结合的众筹

为实现资金筹措的多元化,倡导政府拨款与社会众筹的互补模式。大冶市财政每年专项拨款1 200万元用于老旧小区改造,非老旧小区则采取“以奖代补”策略,资金源自市级公积金增值收益。此外,政府支持社区社会组织发展,通过资金补贴、项目奖励及孵化培育等多维度措施注入资金活力,吸引社会资本参与城市基础设施及公益性事业的投资与运营,形成利益共享、风险共担的合作格局,从而提升公共产品与服务的供给效能。投资项目选择侧重于运营属性强、具备长期稳定收益特性的领域,以最大化合作效益。同时,鼓励社区自主探索社会资本潜力,如基金会、慈善组织及企

业赞助等,通过社区活动、募捐、线上众筹平台等形式拓宽资金来源渠道,并建立基于大数据和人工智能的智能监测系统,对资金使用情况进行动态评估和预警。

3.4.2 发展社区经济和引入社会资本

社区经济可以是非营利性的政府行为,也可以是带有盈利色彩的惠民商业行为^[10],因此创造和发展社区企业来满足当地的需求,将工作岗位留在社区,使资金在当地经济中循环,提高居民的收入水平。在资金来源日益减少的情况下,优先维护现有的基础设施并进行小额渐进式的投资,专注于最大限度地提高现有公共设施投资的回报率。同时,为保证社区投入的设施能够实现可持续运营,需要吸引社会力量参与公共服务设施的市场化运作。具体来说,将社区食堂、老年人日间照料和卫生服务中心委托给社会机构运营,以盈利性设施反哺社区公益性设施,并科学做好停车位、广告位、充电桩、自动售卖机租赁场地等收益性设施的规划和施工,降低运营成本,提升后续设施经营的可持续性。

4 结语

建设完整社区是当前民生工程的重要内容之一,但由于完整社区的规划建设处于探索和试点阶段,仍存在诸多棘手的问题与难题,具体包括当前面临边界模糊、配套设施不足、参与主体权责不明及资金筹措机制不健全等

挑战。本文以大冶市为案例,创新性提出如下解决方案:(1) 社区边界划定需平衡设施供给与居民需求,融合行政边界与大数据技术,实现动态优化;(2) 配套设施应超越基本生活需求,注重高品质、个性化及全龄友好性,并满足青年群体的远程办公与灵活就业需求;(3) 明确政府、开发商与居民的权责,构建多方协作机制,促进规划过程的透明与民主;(4) 资金方面,创新众筹模式,结合政府与社会资本,利用数字化手段提升资金管理的效率与透明度,确保社区建设的可持续性。

然而,完整社区规划建设中的关键问题不仅限于上述4方面,因城市特征不同而具有差异性和多样性,所选择的案例往往对具有相似特征的中小城市具有借鉴参考意义,难以代表所有城市的完整社区。随着完整社区规划的成熟推进,未来可从更多角度总结建设过程中的问题并探索适用于更多城市的建设模式,对于指导全国范围内的完整社区建设实践具有深远的战略意义。

(感谢武汉华中科大建筑规划设计研究院有限公司、大冶市城市规划设计研究院有限公司对本文图表绘制、资料收集的大力支持!项目主要成员:张雪莲、袁益、陈银冰、刘思杰、冯京昕、曾凯瑶等。)

参考文献 References

[1] 吴良辅. 住房·完整社区·和谐社会——吴良辅致辞[J]. 住区, 2011(2): 18-19.
WU Liangyong. Housing · complete community · harmonious society——Wu Liangyong's speech[J]. Settlement, 2011(2): 18-19.

[2] 张皓, 兰天泽. “邻里社区”视角下的完整社区建设: 理念、问题与策略[J]. 城市发展研究, 2024, 31(1): 50-55.
ZHANG Hao, LAN Tianze. Exploring the construction of integrated community from the “neighborhood community” perspective: ideas, issues, and strategies[J]. Urban Development Studies, 2024, 31(1): 50-55.

- [3] 韩帅,袁奇峰,李如如,等. 从里坊街巷到完整社区:我国社区的模式演变、规划实践及趋势展望[J]. 西部人居环境学刊, 2024, 39(3):74-83. HAN Shuai, YUAN Qifeng, LI Ruru, et al. From Lifang and Jiexiang to integrated community: model evolution, planning practice and trend prospects in China[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2024, 39(3): 74-83.
- [4] 张乐敏,张若曦,黄宇轩,等. 面向完整社区的城市体检评估指标体系构建与实践[J]. 规划师, 2022, 38(3):45-52. ZHANG Leming, ZHANG Ruoxi, HUANG Yuxuan, et al. Urban physical examination evaluation index system research and practice towards integrated community development[J]. Planners, 2022, 38(3): 45-52.
- [5] 石坚韧,金淑敏,吴洁,等. 完整社区小微医疗服务设施弹性规划模式研究[J]. 规划师, 2023, 39(4):101-107. SHI Jianren, JIN Shumin, WU Jie, et al. Medical facilities flexible planning modes in integrated community[J]. Planners, 2023, 39(4): 101-107.
- [6] 杨超,刘墨馨. 毯式社区——成片开发模式下完整住区规划的景观都市主义实践探索:以厦门为例[J]. 中国园林, 2024, 40(6):63-69. YANG Chao, LIU Moxin. Practical exploration of landscape urbanism in complete residential planning under the development model of blanket community: a case study of Xiamen[J]. Chinese Landscape Architecture, 2024, 40(6): 63-69.
- [7] 姜煦武,奚雪松,韩兆辉,等. 精细化治理视角下的城市老旧社区体检评估方法体系构建——以北京“回天地区”天南街道TL社区为例[J]. 城市发展研究, 2024, 31(7):7-15. JIANG Xuwu, XI Xuesong, HAN Zhaoxun, et al. Construction of physical examination and evaluation method system of urban old communities from the perspective of refined governance: a case study of TL Community in Tiannan Street, Huitian District, Beijing[J]. Urban Development Research, 2024, 31(7): 7-15.
- [8] 王露媛,邓奕,刘佳燕,等. 织补视角下的泉州古城完整社区重构研究[J]. 城市发展研究, 2023, 30(7):106-115. WANG Luyuan, DENG Yi, LIU Jiayan, et al. Research on the reconstruction of the complete community of the ancient city of Quanzhou from the perspective of weaving and repair[J]. Urban Development Research, 2023, 30(7): 106-115.
- [9] 孙乙菁,肖大威,黄璐. 完整社区理念下的广州历史城区老旧小区改造探索[J]. 南方建筑, 2023(9):62-69. SUN Yijing, XIAO Dawei, HUANG Lu. Exploration on the renovation of old residential areas in Guangzhou historic city under the concept of complete community[J]. Southern Architecture, 2023(9): 62-69.
- [10] 常飞,王录仓,马玥,等. 城市公共服务设施与人口是否匹配?——基于社区生活圈的评估[J]. 地理科学进展, 2021, 40(4):607-619. CHANG Fei, WANG Lucang, MA Yue, et al. Evaluation of whether urban public service facilities match population? Based on community life circle[J]. Progress in Geography, 2021, 40(4): 607-619.
- [11] 邹思聪,张姗姗,甄峰. 基于居民时空行为的社区日常活动空间测度及活力影响因素研究——以南京市沙洲、南苑街道为例[J]. 地理科学进展, 2021, 40(4):580-596. ZOU Sicong, ZHANG Shanqi, ZHEN Feng. Research on the spatial measurement of daily activities and the influencing factors of vitality in communities based on residents' spatio-temporal behaviors: a case study of Shazhou and Nanyuan Streets in Nanjing[J]. Progress in Geography, 2021, 40(4): 580-596.
- [12] 张希煜,茅明睿,邢晓旭,等. “厚数据+大数据”激活老旧社区公共生活——以北京鸭子桥社区为例[J]. 北京规划建设, 2018(5):4-10. ZHANG Xiyu, MAO Mingrui, XING Xiaoxu, et al. "Thick data + big data" activates the public life of old communities: a case study of Beijing Yaziqiao Community[J]. Beijing Planning Review, 2018(5): 4-10.
- [13] 余春洪,刘思杰,鲁仕维,等. 基于完整社区理念的城市社区体检评估方法——以湖北省大冶市为例[J]. 规划师, 2024, 40(9):63-70. YU Chunhong, LIU Sijie, LU Shiwei, et al. Physical examination and evaluation method of urban community based on the concept of complete community: a case study of Daye City, Hubei Province[J]. Planners, 2024, 40(9): 63-70.
- [14] 李江波,胡玺,唐金达,等. 浙江:以未来社区实践破解社区运营痛点问题[J]. 城乡建设, 2023(24):28-31. LI Jiangbo, HU Xi, TANG Jinda, et al. Zhejiang: solve the pain points of community operation with future community practice[J]. Urban-Rural Construction, 2023(24): 28-31.
- [15] 彭伊依,周素红. 行动者网络视角下的住宅型多代屋社区治理机制分析——以德国科隆市利多多代屋为例[J]. 国际城市规划, 2018, 33(2):75-81. PENG Yinong, ZHOU Suhong. Analysis of community governance mechanism of residential multi-generational housing from the perspective of actor network: a case study of Lido multigenerational housing in Cologne, Germany[J]. Urban Planning International, 2018, 33(2): 75-81.
- [16] 李小云,张玉,陈长虹. 全龄友好社区视角下老旧社区公共空间更新策略——以南昌市梨园西社区为例[J]. 规划师, 2024, 40(2):106-114. LI Xiaoyun, ZHANG Yu, CHEN Changhong. Strategies for renewing public space in old communities from the perspective of all-age friendly communities: a case study of Liyuan West Community in Nanchang City[J]. Planners, 2024, 40(2): 106-114.
- [17] 大冶市人民政府. 大冶市城乡总体规划(2013-2030)[Z]. 2013. Daye Municipal People's Government. Urban and rural master plan of Daye City (2013-2030)[Z]. 2013.
- [18] 陈运. 基层社会治理创新与社区经济发展路径[J]. 山西财经大学学报, 2022, 44(s1):11-13. CHEN Yun. Grassroots social governance innovation and community economic development paths[J]. Journal of Shanxi University of Finance and Economics, 2022, 44(s1): 11-13.