

社会创新治理视角下的上海中心城社区规划发展研究

Research on Community Planning and Development of Shanghai Central City in the View of Social Innovation Governance

奚文沁

文章编号1673-8985 (2017) 02-0008-09 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 上海作为人口流动频繁、社会结构日趋多元复杂的超大城市,社会呈现出多样性和异质性特征,并伴随产生了一些新的社会问题。而社区发展规划与创新治理已成为反映居民真实需求、解决社会矛盾与冲突的重要手段。通过对国内外经验的学习借鉴,以“需求层次”理论为基础,构建社区服务的关键要素及发展策略包,从服务分级、布局优化、规模合理、弹性高效等角度提出社区发展的空间应对策略,探讨创新治理视角下的社区规划实施机制,以期对现阶段上海社区规划体系的逐步完善有所裨益。

Abstract Shanghai is a megacity with the characteristics of frequent population flow, increasingly complex and diverse social structure, diversity and heterogeneity, accompanied by a lot of new social problems. Community development planning and innovation management has become an important means to reflect the real needs of residents, and to resolve social conflicts. Based on the theory of 'demand level', this paper constructs key elements for strategy package of community service, and puts forward the spatial strategies of community development. This paper explores the implementation mechanism of community planning from the perspective of innovation governance, hoping to help the gradual improvement of Shanghai community planning system at this stage.

关键词 社区规划 | 空间供给 | 规划策略 | 创新治理

Keywords Community planning | Space supply | Planning strategy | Innovation management

作者简介

奚文沁

上海市城市规划设计研究院 城市规划二所

所长,高级工程师

上海市城市规划设计研究院 历史文化和公共空间

艺术设计研究中心

主任

1 研究背景

伴随我国社会主义建设的快速发展,制定“社会和谐、关注民生”的政策已成为国家乃至地方城市政府日益关注的重要议题,“改善社会关系、正确处理各种社会矛盾,建立一个更加幸福、公正、和谐、节约和充满活力的全面小康社会”已作为构建和谐社会总体目标的核心内容。上海作为一个人口接近2 500万、开放程度高、人口流动频繁、社会结构多元复杂的超大城市,在经济快速发展的同时,如何保障社会运行的公平、高效、包容、共享,面对人口的增长、生活方式的变化,以及市民对提高社会福祉的期盼,通过科学创新、有效精准的系列措施解决现有存在或未来可能产生的诸多社会公共服务管理

问题。2014年市委一号课题“创新社会治理,加强基层建设”提出“完善基层社会治理体系,进一步提高基层社会治理能力,使基层社会在深刻变革中既充满活力又和谐有序,为城市治理体系和治理能力现代化奠定坚实基础”,将社区治理工作提升到了新的高度。

1.1 迈向卓越全球城市的要求

《上海市城市总体规划(2015—2040)》纲要中提出^[1],未来上海在追求卓越的全球城市发展目标下,在社区发展方面将加强社区基本单元的建设,打造城乡社区生活圈,配置各类基本服务设施,促进生活、就业、休闲融合发展,营造更加便利舒适、充满人文关怀的城市,不

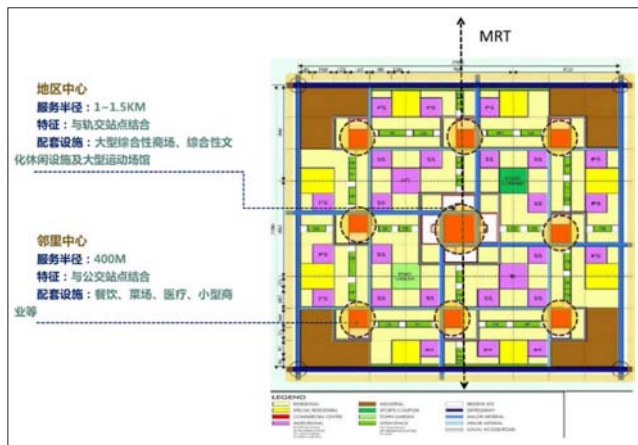


图1 新加坡新镇公共服务设施配置模式图
资料来源: Singapore HDB。



图2 新加坡邻里中心
资料来源: 吴秋晴摄。

断提升市民的认同感、归属感和幸福感。可以说,建设公平高效、人本关怀的社区已经成为上海社会发展的重要目标,而完善社区规划发展与治理机制将是上海今后亟待求解的重要课题。

1.2 上海社区建设实践中存在难点与挑战

上海近年来重视社区基本服务设施的建设,整合资源,不断努力完善社区服务体系,中心城社区“三个中心”^①建设已基本做到了全覆盖。但面对不断增长的人口规模和多元复杂的社会结构,仍存在服务设施短缺、类型不全、规模不足、品质不高、服务覆盖有限等矛盾,城市空间环境建设和人文关怀氛围营造滞后于经济的增长,与一些国际大都市相比存在较为明显的差距。通过中心城社区居民的生活调研及问卷调查发现,原有社会网络的维系、不同阶层的空间异化及社会隔离、老龄化社会问题的加剧等在城市快速变革中都带来了巨大的挑战与冲击^②,而这些社会矛盾产生的基本人文关怀缺失、土地供给不均衡、居民参与度低等问题则需要空间规划和管理制度创新等多方面采取有效对策加以解决。

1.3 社会快速发展趋势下亟待满足居民多元需求

随着上海人口结构的多元化、居民闲暇时

间增加,以及生活条件的提升改善,原有以居民基本保障为目的的公共服务配置标准已较难满足居民日益增长的需求。不仅面向老年人的养老设施与服务配置不足,面对婴幼儿的养育托管等设施配置有所欠缺,而且对于健康体检、文化娱乐、社区教育等提升型需求的设施配置也远不能满足需求。

因此,本文希望创新社区治理与规划管理体系,以物质环境改善为抓手,通过各项空间策略与政策机制的设计整合各种资源,提升社区居民幸福指数,促进社会公平高效、多元融合、关怀和睦。

2 案例借鉴

国外许多国家和地区已具有丰富的社区建设及治理实践经验,并因各自的发展目标和技术路径差异,展现多元的特征。

例如新加坡除了中心城外基本采用新镇模式推进社区建设,镇中心—邻里单元—住宅组团3个层次的结构关系十分清晰(图1)。它强调各个层级公共设施的分级配置,规模适宜、集中复合^③,且以政府为主导的社区建设模式可以通过一系列政策优化及管理制度,将政治、经济、社会等方面的综合目标以专业手段合理“物化”。中国台湾和日本的社区营造则更强调充分利用社区人力、物力资源,创造社区的美好环境。如台湾在2002年提出了“健康社区六星计

划”^④,内容包括产业发展、社福医疗、社区治安、人文教育、环保生态和环境景观6大方面,目标是全面打造安居乐业的健康社区^④。日本则关注“社区营造与社区培育”^⑤,经历了从开始阶段关注居住环境改善、历史街区保护运动和新开发住区培育等物质环境,到后期探索培育社区自治组织、地域经济循环、社区培育条例制度化等治理机制的研究^⑤。

这些国家地区对社区发展的视角和思路各有特点,为上海中心城社区发展与空间策略带来以下启示:①将社区规划发展看作是一个综合系统,对其研究不仅仅局限于物质环境的维护及美化的过程,而是包括了就业、经济、社会服务、邻里氛围、社区安全、低碳生态等多元要素,将其作为支撑地区发展战略及行动计划制定的综合性规划;②更加关注空间配置的弹性与效率,通过空间布局的理想模式研究,使其与社区居民生活习惯、出行规律、使用效率相匹配,并根据设施不同的使用性质,鼓励在其有利的区位引导邻里级设施相对复合集约建设,形成服务好、吸引力强的邻里中心。如新加坡的邻里中心实现了将养老设施、幼儿托管设施、康体文化设施、商业服务设施以及公共空间综合设置(图2);③社区规划成为了地方治理的一种创新模式,更加强调规划过程中的公众参与,促成规划方案各方达成共识,提升居民的归属感与自豪感。

注释 ①“三个中心”指上海社区事务受理中心、社区卫生服务中心和社区文化活动中心。

②台湾“健康社区六星计划”注重创造本地就业机会,使青年返乡发展;开展社区照护服务及构建社区安全维护体系,并鼓励青少年参与社区服务工作;同时,对社区风貌进行营造,在营造过程中强调突出地方特色、合理利用闲置空间等。

③日本的社区培育活动起源于社区居民对影响自己环境公害的抵抗运动。从20世纪70年代开始发展至今,第一阶段和第二阶段主要包括居民抵抗运动、居住环境改善、历史街区保全运动和住宅开发社区培育运动等基本的活动形式。第三阶段的社区培育活动主要涉及防灾、居住环境整备、街区设计、地域福祉、环境、竞技场型社区培育等几个方面;第四阶段的社区培育活动,形成了“社区培育的地域运营”模式。



图3 马斯洛“需求层次”与社区服务关系图
资料来源:吴秋晴,生活圈构建视角下特大城市社区动态规划探索。

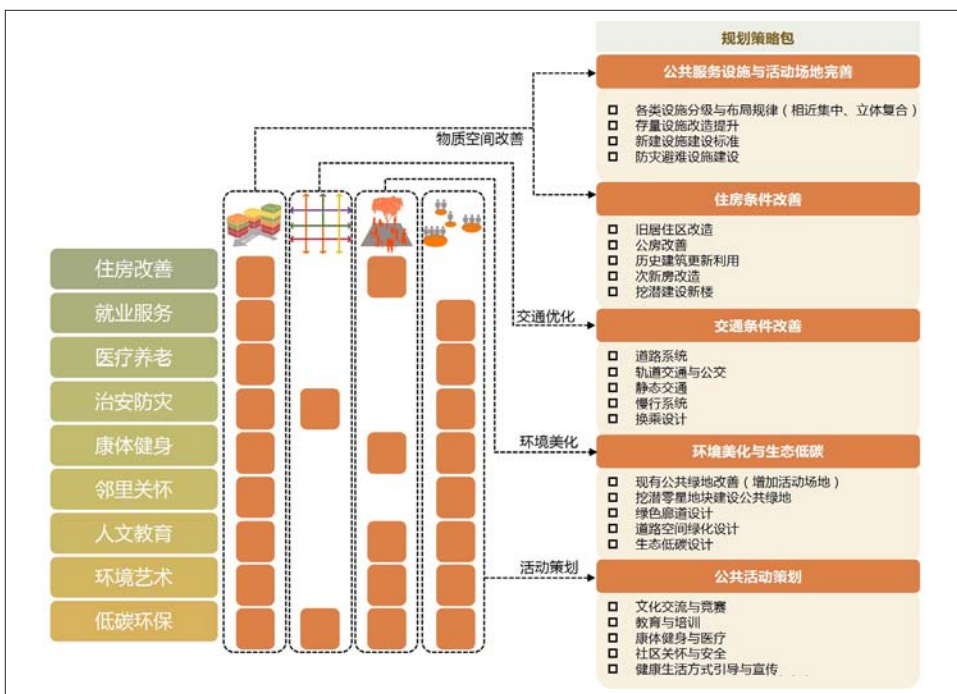


图4 社区治理“九星计划”策略包
资料来源:新形势下大都市社会治理与社区规划发展研究。

3 基本理念

3.1 需求导向

以社会服务覆盖居民的各类需求为出发点,在配备生活所需的文教、医疗、体育、商业等基本服务的基础上,搭建市民全年龄段的健康服务,提供完备的社区终身教育、培育学习型社区等,倡导全过程、全生命周期的人文关怀,提高市民的幸福指数。

上海市新一轮《总体规划战略研究报告》

中提到,要建设适应人口结构特征的差异化社区配套,同时应当重点关注以下几类社区:面向国际文化大都市的中心社区、面向社会公平的保障性社区(中低收入社区)、面向基本需求的流动人口社区、面向人文关怀的老龄化社区等。社区公共服务体系应关注精准性配置,对于不同类型的社区应提出不同的指标引导等。

3.2 空间匹配

上海中心城用地紧张、地价高昂,而居民对各类设施的类型、规模、形式、布局等方面有不同的要求,因此除了传统的安排独立设施用地外,应探索更为复合弹性、灵活多样的空间供给方式,包括引导集约复合的设施布局方式;结合社区有机更新,挖掘利用小微或消极空间;采用渐进式环境改善模式;提供分布广、规模小的连锁服务站点等;倡导社区设施利用的分时共享等。通过多种方式整合社区各类存量资源,引导设施配置与人的活动需求相匹配,提升空间使用效率。

3.3 品质提升

注重提升设施的配置和空间环境的吸引力,新建、改建设施,力求便捷可达、布局合理、空间宜人、环境优美、设施齐全、使用舒适,降低干扰,塑造高品质的社区公共服务空间与交往场所,丰富居民生活,增强幸福感。

4 社区服务的关键要素及策略

4.1 以人为本,明确社区发展关键要素

本研究以马斯洛“需求层次”理论为基础。马斯洛需求层次理论^⑤是人本主义科学的重要理论之一,将居民的需求像阶梯一样从低到高按层次分为6种,分别是:生理需求、安全需求、归属与爱、认知与美学、自我实现和超越需要(图3)。

不同层次需求的发展与个体年龄增长相适应,也与社区的经济与文化教育背景相匹配。结合这一理论,通过广泛的社区访谈和问卷调查,借鉴台湾、新加坡等地的经验,本文将社区居民既有需求和发展导向归纳为9大方面,最主要需求的服务策略框架,包括:住房改善、就业服务、医疗养老、治安防灾、康体健身、邻里关怀、人文教育、环境艺术和低碳环保等。每个方面还有若干子项,并针对问题和需求,制定社区发展纲要,提供一个菜单式策略库,将其简称为“九星计划”策略包(图4)。

4.2 制定社区发展纲要,针对需求提供改善内容项目包

各个社区可根据实际情况,制定社区发展的目标和发展路径,分阶段选择适用的多项策略。由于篇幅有限,以下仅对策略库中的部分内容展开阐述。

4.2.1 住房改善

包括旧住房改造、综合整修、新建住区的规划前期介入、停车改善等方面。

如旧住房综合整修,鼓励以成套改造、降低居住密度为主要内容,采用整体拆落地改造或利用零星地块就地改造,解决居民基本生活需求。对旧住区存在的停车难题,鼓励“见缝插针”、因地制宜地挖掘空间建设停车设施,如利用社区空地、小区道路边侧、树下空间,将现有停车库改建为机械式或建设立体停车库;同时推行“错时停车”策略,盘活周边学校、办公楼夜间闲置的停车位,高效共享停车资源,缓解老住区停车紧张现状。

4.2.2 就业服务

包括就业人群服务、失业人员再就业及家政就业服务等方面。

如针对就业人群的日常工作和生活与精神需求,提供各项针对性服务,在社区办公楼宇内建设标准化服务站点,设置白领就餐、母婴室、阅览室、健身房、邮政快递、便民超市、ATM银行机等个性服务项目;关注白领情感与精神层面需求,开展如白领心理咨询、读书分享、交友联谊等活动,促进交流,缓解工作压力;解决通勤最后一公里问题,在轨道交通站点与集中办公区域之间,提供租赁自行车服务,开通穿梭式巴士、社区摆渡车等。

4.2.3 医疗养老

包括搭建社区综合诊所管理系统、完善“社区医院—卫生站点”网络、推行社区“家庭医生”制度、倡导社区医疗自助、配置养老机构、打造15 min居家养老服务圈等方面。

如养老机构配置方面,鼓励通过功能集约复合、建筑容量提升、服务设施完善、活动环境优化等手段,逐步改造原有养老机构;通过城市更新、工业转型,利用存量用地和存量设施等方式兴办机构养老服务设施,形成分布广泛的养老设施网格化布点体系。健全居家养老服务体

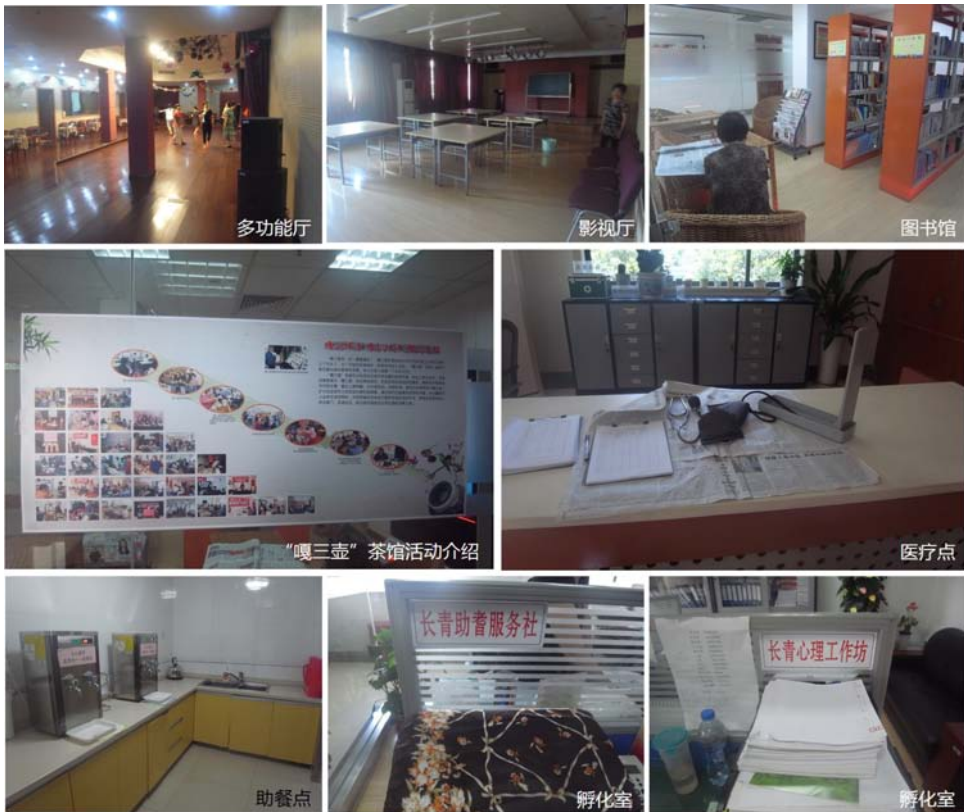


图5 杨浦区平凉社区银龄苑设施图
资料来源:陈敏摄。

系,新建社区引导设施集中设置,已建社区建议对现有老年人日间照料中心、助餐点、老年活动室等设施梳理整合,丰富养老服务内容。如杨浦区平凉社区银龄苑利用居民楼底层改建,与社区服务中心、活动中心结合设置一处综合为老服务设施,为老人提供完善的活动场地和丰富的活动体验(图5)。

4.2.4 治安防灾

包括发动居民、团体、社会力量共同维护日常治安、改善应急防灾的场地设施等方面。

如在改善应急防灾设施、场地方面,鼓励利用社区现有开放空间,合理规划避难场所与疏散通道布局,满足疏散、避难覆盖要求;利用社区地下空间,完善人防工程所需的应急装备和配套设施。补充社区治安亭,形成治安管理微网络体系,为一般公众提供联络点以及维护所在地区的治安提供管理基本单元,建设安全社区。

4.2.5 康体健身

包括建设充足而多样的健身场所、鼓励场

地复合使用、组织康体活动与社区赛事等方面。

如建设健身场所,鼓励创新共享理念,将公共绿地与活动场地统筹纳入社区规划指标,细分场地类型,可借鉴香港的社区设施规范标准,设定不同标准类型的运动场馆与场地,着力提供更多的社区公园和娱乐设施(表1)。鼓励场地复合使用方面,提倡活动场地与公共绿地结合设置、复合使用,建设慢行健身“绿色走廊”,将社区内部各个部分开放空间联系起来,形成康体健身的慢行网络;利用现有场地与设施共享作为活动场所;共享学校等单位、住区内部会所的运动设施,错时对公众开放,并鼓励采用网上预约机制,提高设施使用效率。

4.2.6 邻里关怀

包括关怀社区弱势群体、改善社区邻里关系、加强社区交往、培育文明健康生活方式等方面。

如对于社区的弱势群体,可考虑建设针对妇女、儿童、老人及残疾人士的社区服务站点,

表1 香港休憩用地供应标准表

主流康乐活动	人口标准	备注	
室内场所	羽毛球场	1个/8 000人	
	壁球场	按有关地区的需要设置	设于体育中心、康乐中心或综合用途发展的特别设计的设施
	乒乓球场	1个/7 500人	
	健身、舞蹈场地	每间体育中心一个	—
	体操场地	每区一个	设于体育中心内的多用途场馆
	游泳池—游泳场馆	1个/287 000人或1 m ² 泳池/85人	—
	游泳池—嬉水池	每区一个	—
	网球场	1个/30 000人	—
	篮球场	1个/10 000人	—
	棒球场	1个/20 000人	—
室外场所	足球场	1个/100 000人	运动场内的足球场，不计入供应标准内
	小型足球场（5人）	1个/30 000人	同时提供5人及7人场地
	小型足球场（7人）	1个/30 000人	
	橄榄球/棒球/木球场	每区一个	设于多用途草地球场内
	田径场地	1个/200 000—250 000人	设于运动场/运动场馆内
	滚轴溜冰场	300 m ² /30 000人	—
	缓跑径	500—1 000 m/30 000人	可设于区休憩用地内，或作为行人通道
	儿童游乐场	400 m ² /5 000人	—

资料来源：《香港规划标准与准则》。

图6 达士岭社区历史文化宣传角
资料来源：吴秋晴摄。

如养育托管中心、青少年关怀中心、特殊幼儿教育与发展中心、婚姻生育咨询机构、家庭教育中心、残障人士培训机构及援助中心等。可考虑设置社区睦邻点促进邻里交往，成为社区居民自发开展社区活动的组织载体。如嘉定镇街道自2007年至今已建立“睦邻点”124个，每天有超过5 780名居民参与，已逐步成为社区弘扬邻里文化的良好平台。

4.2.7 人文教育

包括普通社区教育、特殊社区教育、社区文化培育，以及人文历史资源挖掘保护等方面。

各类社区教育包括基础教育、成人教育、老年教育等，建议合理规划各类教育设施与场地，并建立社区终身教育档案，覆盖社区居民全阶段精神需求。鼓励为社区文化社团的培育提供

开展各类社区文化活动的场地。如新加坡达士岭组屋临近历史街区，在社区内辟出一角用于宣传本社区的历史与规划，在公众科普的同时增进社区文化与精神的培育（图6）。

4.2.8 环境艺术

包括对传统历史街区、一般居住社区，以及规模较大的新建社区的环境进行美化。

鼓励对平顶的公共建筑屋顶即“第五立面”进行绿化美化并开放。挖掘线性空间，挖掘社区内尺度宜人、亲切的小型公共空间，通过“针灸式”微更新来整治和丰富服务与休憩设施，提升空间品质。增设社区绿道，串联社区块状绿地和设施，并与地区内主要的城市公园与公共活动节点相联通。

4.2.9 低碳环保

包括推行社区节能环保标准、普及生态化措施以及加强引导社区节能生活方式等方面。

如推行社区节能环保措施，包括建立垃圾分类收集、太阳能使用、可持续雨水管理以及利用可再生及回收景观材料再利用，推广环保理念，倡导低碳生活。

4.3 完善服务体系，提出社区发展优化方向

4.3.1 体系优化：基本保障和提升性需求兼顾

构建公平高效、人文关怀的社区，提供覆盖全口径人群、全方位生活的公共服务体系。须在原社区设施标准的基础上，丰富完善公共服务设施内容，既涵盖每日需要发生的老幼托管、就餐买菜、日常锻炼保健等高频率活动需求，也可满足市民对医疗就诊、行政事务办理等偶发性活动的各项需求，同时结合居民对社区生活标准趋高、精神诉求多元的提升需求，由原侧重关注民生的基本保障层面上升至增强归属感、自我实现层面的成长型多元需求，包括文化体验、社会交往、参与公益、培训教育等，由原先的均衡性配置走向匹配多元需求的针对性配置。

4.3.2 层级完善：细化生活圈层，完善服务体系

原上海社区设施的指标体系分两级控制，公共服务设施包括市区级、社区级等。然而随着社会发展带来的社区需求多元化，单纯以社区以上级设施为载体、用千人指标予以配置社区公共服务设施，在服务覆盖、功能差异等方面有一定的局限性，需要根据社区居民的实际需求、不同设施的使用频率、不同人群的活动能力来细化社区生活圈的服务内涵（图7），构建社区级、邻里级两级服务圈层，形成层级完善、结构清晰、各司其长的生活圈体系，并探讨适宜的空间布局模式。

4.3.3 差异引导：实现设施在多元化趋势下的精准配置

针对未来上海户籍人口老龄化、少子化，外来人口国际化和多元化的特征和趋势，对于具有典型性的住区应提出针对性引导策略，通过差异化住区策略优化完善来建构更为精准化的公共服务配置体系。如对于面向国际文化大都市的中心社区，应重视高层次服务需求的提升，

弥补社区公共服务设施在用地资源的紧缺,体现国际化文化大都市的服务水准;面向社会公平的保障性社区(中低收入社区),应以建设安定和谐的社区社会环境为目标,考虑就低收入人群就餐、再就业、邻里交往、社区安全等需求,以公共政策来实现社区的机会平等与共享;面向人文关怀的老龄化社区,应在社区配置时关注老年人心理、生理的特殊需求,关注老人尤其是高龄老人的基本生活服务和社区交往,提高为老服务设施的设置标准。当然,新建地区则更应关注社会融合,减少由房价壁垒造成的社会隔离,为低收入者、弱势群体创造与高收入群体共享优质设施和服务的机会。

5 社区发展的空间应对策略

5.1 空间模式及规模研究

5.1.1 分级明晰,满足不同使用需求

社区生活圈、邻里生活圈作为打造社区生活的基本单元,在各个圈层的可达范围内,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。本研究提出构建社区公共服务设施社区级—邻里级两级体系,分别对应社区生活圈、邻里生活圈的服务内容(表2)。

其中步行15 min可达的社区生活圈与社区单元规模相近,服务半径为1 000—1 200 m,服务范围3—5 km²,服务常住人口5—10万人,配置与日常生活密切相关的事务管理、商业服务、卫生保健、文化娱乐、体育康体、基础教育、养老保障、公共安全等设施。

邻里生活圈考虑对应若干街坊,以不跨越城市主干道为划分原则,服务常住人口0.8—1.5万人,以安全的步行活动范围为基准(半径≤500 m),重点关注活动能力受限的老人、儿童以及病人、残疾人等,配置使用频率较高、空间需求不大且出行距离较为敏感的服务内容,主要内容包括老年照护之家、综合为老服务中心、老年助餐点、养育托管中心、文化活动室、菜场、球场、卫生服务点等。

5.1.2 优化空间布局,提升可达性

从满足居民日常使用最频繁的服务类型角

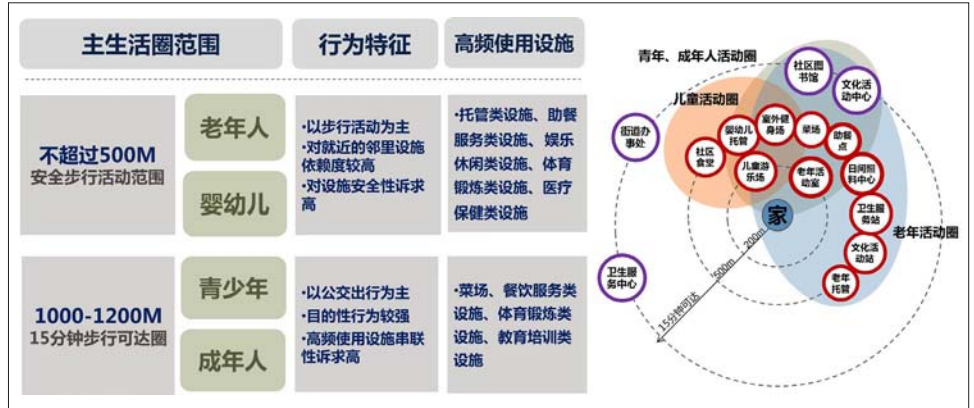


图7 居民两级生活圈构建示意图
资料来源:作者自绘。

表2 社区级、邻里级设施分类表

分类	分级		分类	分级	
	社区级	邻里级		社区级	邻里级
行政管理	街道办事处	居民委员会	医疗	社区卫生服务中心	卫生服务点
	派出所	邻里安全亭		—	药店
	城市管理监督	—		—	—
	税务、工商等	—		—	—
体育	城管办	—	教育	社区大学	养育托管中心
	社区事务受理中心	—		社区就业促进中心	—
	社区服务中心	—		社区福利院	日间照料中心
文化	综合健身馆	邻里健身点	福利	工疗、康体服务中心	老年活动室
	社区游泳馆	儿童游乐点		综合为老服务中心	便民助餐点
	球场	—		—	—
商业	社区文化活动中心	文化活动室	商业	—	社区食堂
	—	信息苑		—	生活服务中心

资料来源:作者自制。

度出发,优化可达性指标,加强对社区级尤其是邻里级设施的布局引导,从而提高设施的便捷度。鼓励通过现状公共服务设施的覆盖范围、服务盲区分析,考虑区域人口密度、人群差异等要素影响,以服务半径和覆盖率为主要控制指标,引导邻里级设施均衡、精准布局(表3)。

服务半径的确定应考虑使用人群特点、活动频率、活动特征、总规模和单体规模、数量的关系。老人与儿童利用率较高的设施如儿童游乐场、老年活动室,建议以200 m为适宜服务半径且不穿越城市干道。菜场、卫生服务站等设施分别考虑负重者和病人可承受的步行距离范围,以500 m为服务半径引导设施布局。

5.1.3 合理精准配置设施规模

在当下上海中心城土地资源紧缺背景下,

各级公共服务设施鼓励复合、兼容设置,尤其是对于邻里级单个设施的合理规模,也应在满足使用要求、成本可控前提下进行合理安排。需要控制的规模指标主要包括社区公共服务设施和社区公共环境设施两大类。其中公共服务设施又分为基础保障类与品质提升类两个层级,基础保障类设施应以最小规模为底线指标;品质提升设施需根据各居住社区的人口结构、行为特征、居民需求等进行针对性配置,最小规模仅作为参考值进行控制引导。合理规模测算可由多种方法进行校验,包括人均面积和使用人数、场地标准、行业规范、现状设施使用评估后合理阈值、各项功能叠加等方法,突出设施规模的合理经济性和集聚效应(表4)。

5.1.4 引导设施组合建设,鼓励“一站式”布局

表3 生活圈中设施与使用频率分析一览表

	一周两次及以上		每周	每月
	500 m服务半径 一般可承受的步行距离 范围内使用设施	200 m服务半径 老人与儿童不穿越城 市道路的范围可使用 的设施	服务人口	服务人口
生活服务设施	室内菜场、社区食堂	便利店、餐饮点、生活 服务点	家政服务	维修服务
教育设施	幼儿园、早教中心	—	老年大学、儿童 教育、成人培训	—
医疗设施	卫生服务站、药店	—	—	社区卫生服务中心
照料托管设施	养育托管点 日间照料中心	—	—	社区养老院
文化设施	文化活动站、信息苑	老年活动室、文化活 动室	社区文化活 动中心 青少年活动中心	—
体育设施	球场	儿童游乐场、健身苑、 运动场、游泳池	—	—
行政管理	—	物业管理	居委会	社区事务受理中心

资料来源:作者自制。

表4 社区设施建议最小规模一览表

级别	分类	项目	单项设施 最小建筑面积 单位 (m ²)	单项设施 最小用地面积 单位 (m ²)	
基础保障类 公服设施	文化	文化活动站	信息苑 150	—	
		文化活动室	200	—	
	体育	邻里健身点	室外健身点	—	100
		卫生服务点	150	—	
	福利	养育托管中心	婴幼儿托管中心	300	—
		商业	生活服务中心	社区服务咨询	100
	社区食堂			200	—
	养老	居家养老服务中心	日间照料中心	200	—
			老年活动室	200	—
			助餐点	100	—
品质提升类 公服设施	体育	邻里健身点	室内健身点	300	—
		文化	文化活动站	棋牌室	50
	阅览室			50	—
	福利	养育托管中心	早教中心	200	—
			学龄儿童托管 中心	200	—
	商业	生活服务中心	家政服务中心	120	—
			家电维修点	50	—
	公共环境 设施	空间环境	集中绿地	—	400
小型广场			—	200	
基础设施		小型垃圾压缩站	100	—	
	公共厕所	100	—		

资料来源:作者自制。

应对紧约束趋势下的土地集约利用要求,鼓励对社区中的新建、存量设施进行建筑规模与功能模块的适度合并。借鉴新加坡经验,鼓励设置“一站式”综合集约的邻里中心,容纳文化活动、医疗康体、生活服务、商业零售等多种

功能(图8);对社区内的闲置资源鼓励更新利用为高效复合的多功能设施组合体,如普陀区万里街道规划以500 m为服务半径,布局4处“睦邻中心”,涵盖文化活动站、老年活动室、卫生服务点、室内健身等功能组合,同时通过小

表5 万里街道三合一中心与睦邻中心配置要求一览表

功能模块	三合一中心		睦邻中心	
	最小规模 (m ²)	功能模块	最小规模 (m ²)	功能模块
日间照料中心	300	文化活动站 (包括信息 苑、阅览室、 棋牌室)	200	—
养育托管中心 (包括婴幼儿 托管中心、学 龄儿童托管中心)	200	老年活动室	100	—
社区警卫室	20	卫生服务点 室内健身点	150	100

资料来源:作者自制。

区内部居委物业用房的嵌入式布局,配置3处三合一“家庭中心”,包括日间照料中心、养育托管中心与社区警卫室的组合功能(表5)。

5.2 建立复合高效、多样灵活的空间供给模式

5.2.1 倡导公共服务设施的集约复合共享利用

倡导公共服务设施的集约、复合利用,提供多样灵活的空间供给模式。在新建商务、商业、居住用地内鼓励通过土地出让条件等手段兼容一定的公共服务设施,商务楼宇中鼓励综合配置针对白领人群的文化、健身等设施,新住区底层也可综合设置一定的社区服务设施。充分利用公共设施的屋顶、中庭、院落、沿街转角后退空间等提供活动场所或服务设施,如新加坡的社区建设中,空中花园、立体绿化等新尝试也已成见成效,屋顶空间也常被利用为各类活动场地(图9)。同时,建议公共服务设施错时使用,延展服务类型。如可将中小学操场在上学前后或双休日、寒暑假等时段向社区居民无偿或低成本开放。利用公共建筑的后退空间、街角空间等,定期举办社区二手集市,交换社区内居民家庭多余的生活物资^⑥。

5.2.2 梳理闲置资源,挖潜土地使用效率

对社区内可挖潜资源如闲置的设施裙房、历史保护建筑、小微公共空间、零星用地等进行梳理,鼓励以小型地块、存量建筑的针灸式更新、历史建筑的有机保护更新、公共空间的品质提升类更新等形式,完善社区公共配套设施和

活动场地的建设,重点解决设施的规模和布局的不足^[7]。

5.2.3 匹配行为方式,加强步行关联

鼓励设施布局与交通节点、开放空间、慢行系统相衔接,例如通过绿道将球场及健身点、婴幼儿托管中心、居家养老服务中心、菜场等日常使用频率较高、安全性要求较高的设施有效串联。绿道可考虑非机动车道、慢步道及跑步道等多种形式,途经或穿过居住社区,最好相互连接构成环线,小范围的环线服务于生活圈,大范围的绿道环线服务于更广的区域。

6 社区规划的实施机制

6.1 创新动态弹性的社区评估及实施更新机制

建议从静态规划走向动态更新规划,结合目前普遍开展的城市更新评估、土地出让前评估等建立社区公共要素的动态评估机制,从而落实公共服务设施和场地的动态功能转换与提升改造,进而推进集中补缺与渐进式微更新并重的社区有机更新。在实施方面,除了政府主导补充公共要素外,针对社区现状中存在的早餐点、书报亭、维修点、快递接收点等微利型设施布局缺位问题,鼓励通过政策手段积极引导企业运用连锁经营等方式进驻社区,形成可持续的社区微利型商业“造血”机制。建立部分公共服务设施分时共享的统筹机制,如可建设设施信息共享的网络平台,预约设施场地全天候分时使用;鼓励跨行政区划整合资源,通过居民投票表决同意方式引导形成邻里联盟,鼓励原分属各小区的公共服务设施为居民共享使用。

6.2 成立社区规划组织决策机制

社区规划应以发展的思维将社区发展作为社会可持续发展规划。确定社区规划的编制主体、内容体系、规划编制实施的框架流程、资金保障、跟踪反馈机制等一系列的组织架构^[8],并引导和支持社区居民广泛参与社区发展。建议以街道、镇作为社区规划编制和实施的主体,其他条线部门、企业、社会团体、社区规划师等作为组织协作单位,在规划方案编

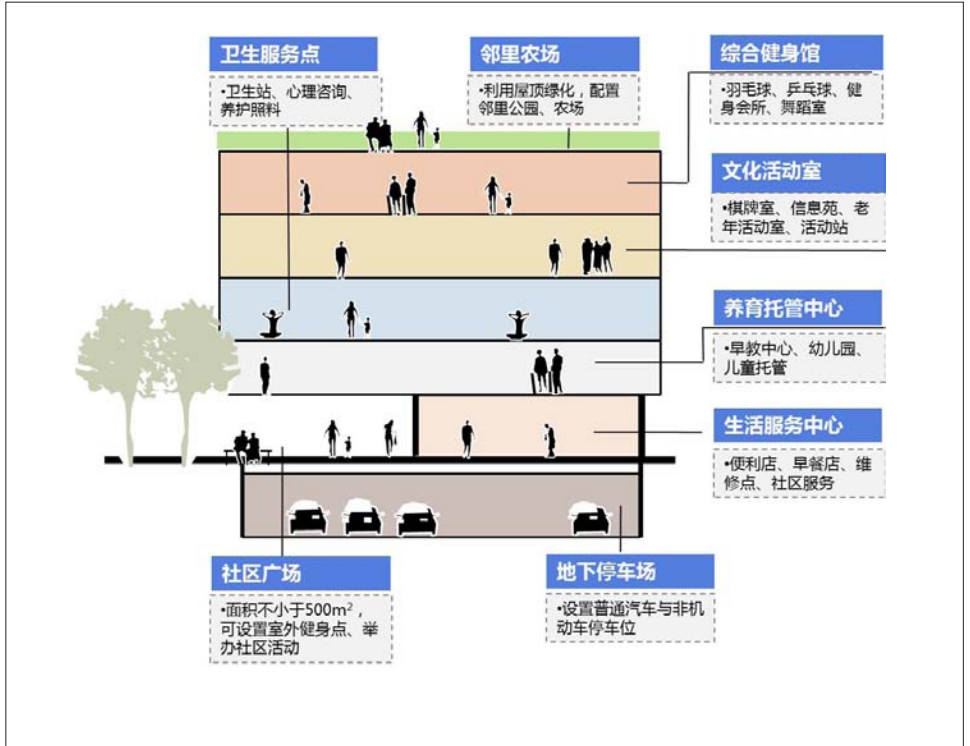


图8 邻里中心配置模式图
资料来源:课题组绘制。



图9 新加坡社区的屋顶绿化
资料来源:吴秋晴摄。

制的不同阶段,梳理整合街道资源,补齐社区发展各项短板,组织居民讨论收集相关意见,初步制定规划草案,在充分发动公众参与的基础上形成正式方案,明确社区行动计划的相关时序(图10)。

6.3 搭建社区公众参与平台

就目前的上海社区组织管理架构而言,居民委员会是发展社区公众参与团体的有效载体。在规划的编制过程中,一方面,组织社区居委会、业主委员会等团体通过召开座谈会、发放征询意见单等形式,广泛听取公众意见和建议,把公众意见融合到编制的规划方案中。另一方面,可以街道、居委会为载体,组织多方位的社



图10 全过程的社区规划流程示意图
资料来源：新形势下大都市社会治理与社区规划发展研究。

区宣传活动。结合社区公务部门的办公场所、新闻媒体的监督报道、网络平台的实时宣传服务等,承担知识普及、公众宣传、规划释义、互动平台等功能。

为了社区自治更好地开展,借鉴国外经验,建议可尝试推行社区规划师制度^[9]。社区规划师可由规划、景观、建设、管理等不同专业人士组成,主要工作有收集现状资料,实时评估;设计、管理和分析各类社区问卷调查;组织社区居民会议;协调社区各类规划咨询;管理各类规划成果与资料,并相应做成易读版等。

7 结语

近年来上海在社会结构的流动性、多样性和异质性方面持续增强,城市的公共服务压力不断增加,而社区发展与创新治理的规划实施已成为反映居民真实需求、解决社会矛盾与冲突的重要手段。本文研究探索了公平高效、多元融合、人本关怀导向下社区服务的关键要素、空间应对策略,以及创新治理实施机制,以期对现阶段上海社区规划体系的逐步完善有所裨益。

参考文献 References

- [1] 上海市城市总体规划编制工作领导小组办公室.上海市城市总体规划(2015—2040)纲要[R].2015.
Leading Group Office of Shanghai Master Plan. Outline of Shanghai Master Plan (2015—2040) [R].2015.
- [2] 杨贵庆.城市公共空间的社会属性与规划思考[J].上海城市规划, 2013(6):55-60.
YANG Guiqing. Social attribute of urban public space and its planning considerations [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2013(6): 55-60.
- [3] 王才强,沙永杰,魏娟娟.新加坡的城市规划与发展[J].上海城市规划, 2012(3):136-143.
HENG Chye Kiang, SHA Yongjie, WEI Juanjuan. An introduction to urban planning and development of Singapore[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2012(3):136-143.
- [4] 张婷婷,麦贤敏,周智翔.我国台湾地区社区营造政策及其启示[J].规划师, 2015(1):62-66.
ZHANG Tingting, MAI Xianmin, ZHOU Zhixiang. The analysis of community empowerment policy in Taiwan, China and its implications on the rural planning and construction management [J]. Planners, 2015(1): 62-66.
- [5] 于海漪.日本公众参与社区规划研究之三——社区培育的起源与发展(下)[J].华中建筑, 2010(9):162-165.
YU Haiyi. Japanese public participation in community planning research (Part3): the origin and development of the Machizukuri Movement(II)[J]. Huazhong Architecture, 2010(9): 162-165.
- [6] 马斯洛,许金声.动机与人格[M].北京:中国人民大学出版社, 2007.
Abraham H M, XU Jinsheng. Motivation and personality[M]. Beijing: China Renmin University Press, 2007.

- [7] 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.
YANG Guiqing. Community planning and management in metropolis with social management innovation[J]. Planners, 2013(3): 11-17.
- [8] 农均,周素红.基于个体需求的社区规划编制和实施体系的构建[J].规划师, 2012(1):12-17.
NONG Yun, ZHOU Suhong. Community planning and system base on individual requirement[J]. Planners, 2012(1): 12-17.
- [9] 赵蔚.社区规划的制度基础及社区规划师角色探讨[J].规划师, 2013(9):17-21.
ZHAO Wei. Institutional foundation of community planning and the role of community planner [J]. Planners, 2013(9): 17-21.
- [10] 吴秋晴.生活圈构建视角下特大城市社区动态规划探索[J].上海城市规划, 2015(4):13-19.
WU Qiuqing. The exploration of the dynamic programming of community in mega cities in the perspective of living circle[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(4): 13-19.
- [11] 赵民.“社区营造”与城市规划的“社区指向”研究[J].规划师, 2013(9):5-10.
ZHAO Min. A discussion on community building and community preference in city planning [J]. Planners, 2013(9): 5-10.
- [12] 姚佳纯.马斯洛需求理论下的现代社区规划设计思考[J].规划师, 2015(1):140-144.
YAO Jiachun. Modern community planning issues based on Maslow hierarchy of needs[J]. Planners 2015(1): 140-144.