

以提品质促实施为导向的上海15分钟社区生活圈的规划和实践

Planning and Practice of a 15-Minute Community Living Circle in Shanghai Guided by Promoting Implementation

程 蓉 CHENG Rong

摘 要 上海在迈向卓越的全球城市的目标下,将打造15分钟社区生活圈作为提升城市竞争力的重要举措之一,并通过制定规划导则的方式将概念转化为实施与管理工具,在全市居住社区规划和更新工作中推广。在生活圈导则制定和具体实践中,顺应城市发展需求与发展趋势,围绕以人为本的发展理念和社区治理的工作方式两大核心,在规划标准方面以更方便、更开放、更绿色、更集约为目标;在实施途径方面凸显存量用地提升与更新的特征;在行动方面依托多元力量推进实施与管理,导则涵盖理念、规划和行动,体现了上海作为特大城市精细化管理背景下打造社区生活圈的全视角理解。

Abstract Under the goal of advancing to a global city of excellence, Shanghai has adopted a 15-minute community life circle as one of the most important measures to enhance the competitiveness of the city, and has transformed the concept into an implementation and management tool through the development of planning guidelines, which will be promoted in the planning and updating of the city's residential communities. The guidelines cover concepts, plans and actions, and reflect the full perspective of Shanghai as a mega-city to build a community life circle under the background of detailed management.

关键词 15分钟社区生活圈 | 规划标准 | 规划行动 | 存量规划

Keywords 15-Minutes living circle | Planning standards | Planning actions | Old settlement planning

文章编号 1673-8985 (2018) 02-0084-05 中图分类号 TU981 文献标志码 A

作者简介

程 蓉

上海市规划编审中心 技审室主任,高级工程师,硕士

1 上海生活圈概念提出的背景

十八大以来,中央对城市发展明确了若干新要求,上海市在迈向更高发展目标的过程中也面临着新挑战。提出的新举措具体包括:①新的发展理念。中央城市工作会议提出的“创新、协调、绿色、开放、共享”的城市发展理念,需要在规划建设工作中得以树立和落实。②新的城市目标。《上海市城市总体规划(2017—2035年)》(以下简称“上海2035”)明确了迈向卓越全球城市的发展目标,将提高城市生活品质作为提高全球竞争力的重要手段。③新的生活需求。后工业时代消费重心转变、互联网和智能化对生活方式的影响、老龄化和二孩政策条件下

人口结构的改变,使得居民的生活需求发生变化,服务设施标准有待重新审视和完善。④新的治理方式。城市管理向城市治理转型,城市规划建设工作需具备治理意识,以共建、共治、共享的空间治理提升市民凝聚力,营造美好城市。

基于以上新形势,上海2035在国内率先提出15分钟生活圈概念,希望通过完善基本生活单元模式来反映和体现新时期的城市生活方式、规划实施、社区管理的转型。2015年,《上海市15分钟社区生活圈规划导则》(以下简称“《导则》”)的研究和制定工作启动,以规划标准和指引的方式,将生活圈的概念落实为具体化、可操作的方法,在全市进行推广。

2 理念传承及经验借鉴

2.1 理念传承：生活圈是对城市生活基本理念的传承与提升

生活圈所蕴含的发展理念，是对上海长期以来所提倡的以人为本的城市生活理念的延续、传承与不断提升，尤其突出地体现在社区公共服务设施方面。在1946年大上海都市计划中，就引入了“邻里规划”的概念，在邻里单位内解决居民的日常生活需求，如小学生不跨越城市道路就近上学，在居住街坊配建日常基本生活服务设施；50年代，上海提出了公共服务设施指标分级配置的思路，希望日常生活活动能在5—10分钟步行时间的街坊小区内加以解决，兼顾设施的使用频率、经营的最小经济规模等因素，从使用者与经营者两个角度提出“分级配置”的理念，其核心指标是服务半径与设施规模。之后“小区、居住区、地区公共服务设施的指标配置”在这个基本理念下，不断完善提高，直至今天。

新时期，在生活需求与生活环境发生诸多变化的背景下，生活圈理念需要在延续和传承的基础上进一步提升与完善，以适应生活需求的转变、城市治理的转型，同时探索挖掘存量潜力、体现集约节约绿色生态理念的建设实施方法，以更包容开放的方式来开展社区的规划实施工作。

2.2 经验借鉴：社区生活圈的规划与实施是最基层的生活服务与空间治理行动

2.2.1 韩国首尔的生活圈层次：不同层次生活圈解决不同类型问题

生活圈的概念缘起于亚洲国家的城市，无论从日本、韩国还是中国台湾，在生活圈规划中都带有清晰的分层次意识。

以韩国首尔为例，首尔的生活圈规划包括5个圈域（大生活圈，约50万—300万人）和140个地区（小生活圈，约5万—10万人）。其中，圈域（大生活圈）的划分综合考虑区域的发展过程、用地功能及土地使用特点、行政区划、教育学区、居住地与居住人口特点、

相关规划等因素。圈域（大生活圈）的重点任务在于地区均衡发展和职住平衡等宏观问题。地区（小生活圈）的划分综合考虑商业、商务、居住、公共服务、公园与绿地等，布局在用地功能相近、居民联系密切以及设施需求存在共性的临近地区。地区（小生活圈）的重点任务是与社区生活紧密联系，包括地区生活环境改善课题，落实首尔市城市管理原则，确定需要保护、管理、培育的对象，打造各生活圈的发展特色等等^[1]。在社区的规划方案中，重视日常生活设施、公园、步行绿地以及公共交通站点等相互空间关系的处理，以形成便捷绿色的住区环境。同时在社区内，教育设施、养老设施、儿童设施、商业文化设施以及邻里中心等服务内容，基本在不跨越次干道的范围内得到满足^[2]。

2.2.2 日本熊本的生活圈空间：高层次生活圈是由低层次生活圈构成的有机体

不同层次的生活圈在各功能系统上自成体系，低层次的生活圈通过对外的公共交通或公共空间联系，构成更高层次的生活圈，形成有机的空间结构。

以日本熊本市为例，其生活圈的层次由高到低依次为定居圈、定住圈（即地域生活圈）和邻里生活圈，其中高层次的生活圈均由若干下一层次的生活圈组成。定居圈以中心商业区为核心，提供高等级的商业、文化艺术、休闲、交流等城市服务。定居圈间的联系主要依托轨道交通以及公交线网。定住圈层面，以地域生活网点为核心，提供必要的商业、行政、医疗、福利、教育等服务，尽可能使用公交车或自行车完成各项日常活动。在邻里生活圈，即最小层次的生活网点，集合了市民日常生活的主要服务（如便利店等），提供最基础的生活服务，重视步行和自行车的出行方式，居民通过步行即可到达生活网点，同时生活网点之间通过步行绿道进行连接，形成舒适的慢行网络^[3]。

同时，日本的老旧居住社区在更新的过程中，重视对人口老龄化的应对，关注以下几方面的规划对策：一是导入居家医疗系统、建

设福利设施和扩充幼儿设施，创建老年人与儿童融合生活的社区；二是关注地区居民的交流空间；三是打造优良的居住环境景观，推行低碳型社区建设^[4]。

2.2.3 中国台湾的生活圈实施：社区规划和建设是社区治理的过程

生活圈的本质是以人为本开展生活空间的治理，在实施上强调自下而上的实施机制和广泛的公众参与，引发居民对生活环境和社区事务的关心。

以中国台湾为例。在组织方式上，引入社区规划师制度，作为一种技术中介力量，协调社区与政府部门的意见，制定生活圈建设的行动计划；在具体实施上，行动的参与主体是民间团体和企业，政府为辅助角色，帮助拓展民意机构、民众和民间团体的参与渠道，形成广泛的群众参与^[5]。

综上所述，生活圈规划和建设需重点关注以下几个方面：①各城市可根据面临的具体问题，来构建生活圈体系，并确定聚焦重点；②通过交通、设施以及公共空间的分层级衔接，形成各层次生活圈的有机关系；③鼓励政府—市场—公众—社团的协同工作，引入不同程度、不同形式的公众参与，培养社区共识，发挥规划在社区治理上的效用。

3 上海现状：社区生活品质是实现持续发展的关键

综合考虑城市通勤压力以及公共服务设施的分级情况，上海的生活圈建议分为3个层次：解决职住平衡的宜业圈、提供地区服务的宜游圈，以及承担社区服务的宜居圈，其中宜居圈以一般步行可承受的15分钟来界定基本规模，即15分钟社区生活圈。

根据已开展的中心城评估，上海城市建设的短板关键在社区级服务品质，具体为：中心城现状公共绿地和服务设施等公益性用地按规划实施的比例仅为64%，而住宅、商业和办公等经营性用地的实施率超过90%，其中社区级小广场、小绿地和服务设施的实施率尤其低，分别只有59%和58%。对标全球城市，公

表1 品质提升型设施列表

类型	项目	内容
文化	文化活动室	棋牌室、阅览室等
教育	社区学校	老年学校、成年兴趣培训学校、职业培训中心、儿童教育培训
	养育托管点	婴幼儿托管、儿童托管
体育	健身点	室内、室外健身点
商业	社区食堂	早中晚膳食供应
	生活服务中心	修理服务、家政服务、菜店、快递收发、裁缝店

资料来源:参考文献[6]。

共开放空间差距更为明显,包括:①人均公共绿地面积为 $2.7\text{ m}^2/\text{人}$,其他全球城市约为 $6\text{—}7\text{ m}^2/\text{人}$;②公共绿地仍存在步行可达盲区,步行5分钟的服务范围覆盖率为 86.1% ;③尚未建立起较为系统和连贯的慢行步道网络。

因此,在生活品质是全球城市重要竞争力的条件下,上海需要聚焦短板,将重点放在15分钟社区生活圈层面。同时,考虑上海土地资源紧张,存量社区占较大比重,因此需要重点探索和挖潜更新的方式,来推动社区整体品质的提升。

4 上海15分钟社区生活圈规划和实施工作的特点

4.1 整体特点:体现社区治理意识的多维度转型

作为落实上海2035的下位技术文件,《导则》延续了总规的城市治理转型特点,体现出了社区治理意识的多维度转型,包括:①以人民为中心的理念转型,围绕诠释新时期居民的生活方式来建立规划标准;②存量规划的方法转型,探索已建社区逐步落实新理念的方法及实施途径;③多元协作的决策转型,社区规划编制和实施向“政府、社会、市民、专家”深度协作转变;④面向实施的行动转型,重视实施行动策划,依托社区力量落实规划蓝图。

《导则》这4方面的转型特点,为上海15分钟社区生活圈涵盖的理念、规划和行动的总方案奠定了基本框架。

4.2 标准导引:围绕5大发展理念演绎新的生活方式

《导则》由标准导引和行动指引两部分构成。标准方面,重点围绕新时期的“生活方式”,从全面营造开放、共享的社区的角度,提出住宅、就业、出行、服务和休闲等各方面的规划对策。其中,对于落实5大发展理念,《导则》全方位地明确了开放共享社区的规划要求,例如:①创新方面,鼓励发展嵌入式创新空间,为小微企业提供低成本办公场所。②协调方面,倡导社会融合,鼓励多样化住宅和混合布局;倡导社会关爱,增加提升型服务设施,关注老幼服务需求;重视风貌协调,保护和传承社区历史文化风貌。③绿色方面,倡导绿色出行,缩短机动车和步行网络间距;关注生态环境,公共绿地5分钟步行可达。④开放方面,从有利于微循环的街道间距、设施和开敞空间沿街布局以及街道活力营造3方面,构建开放的街区格局。⑤共享方面,鼓励附属设施向公众开放、设施分时共享,提高利用效率。

公共服务设施是社区居民关注度最高的焦点,也是生活圈标准的重点。以下以公共服务设施为例,以点带面地来反映《导则》对新理念和新生活方式的体现。

(1) 设施指标体系:以保基础和提品质兼顾公平性与差异性

与“十九大”指出的“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”相契合,服务设施关注需求的差异性,设施体系由基础保障和品质提升两类构成。其中基础保障型为底线型设施,主要由政府主导进行托底建设,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) 设施类型:基于新生活趋势引导下的类型完善

从“关怀全龄生活服务需求、体现最具吸引力的生活、适应城市人口多元特征”3点原则出发,借鉴全球服务发展的6大趋势,并针对这些趋势,相应地增加适应上海的设施项目。具体包括:①丰富的文化服务,鼓励文化设施小型化、全覆盖的网络格局,增加文化活动室设施;②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;③学有所成的终身教育,增设社区学校以及养育托管点等涵盖全龄的教育设施;④全面管理的健康管理,提倡有病时方就医,向实时健康管理的服务理念转变;⑤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,达到健身空间无处不在的目的,同时增设健身点设施;⑥艺术便捷的商业服务,增设社区食堂、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) 布局选址:弱势群体和公益活动的服务半径优先原则

基于优先考虑社区使用频率最高的老年人和儿童的需求,倡导设施布局的“三个优先”,包括:①老幼人群优先,老幼设施优先布局在邻近家5—10分钟步行范围内。②服务半径优先,对于老幼人群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和适应,如菜场(菜店)、健身点、日间照料中心和婴幼儿托管点等。③区位选址优先,公益性设施优先布局于环境、区位和交通条件优越的地段,如轨道交通和常规交通站点周边。同时,根据不同年龄段社区居民对设施使用的集聚性需求,将关联度大的设施集中设置,提高居民的出行效率。

4.3 行动指引:整合各方力量推动生活圈建设实施

行动指引旨在为社区更新工作提供具体操作建议,指导更新主体如何以社区治理的方

式来推进规划方案的编制、建设和管理,进而达到提高社区凝聚力的目标。以行动促实施是上海社区生活圈工作中的最大特征之一。

4.3.1 行动方案:以促实施为目标的全过程行动指导

《导则》提出了“深解读、组队伍、找短板、定任务、推行动、评成果”6个行动环节的建议。①深解读,在于结合具体社区情况,提出行动口号,明确项目的亮点、特色和目标,统一大家对于社区规划实施行动的认识。②组队伍,在于明确成员构成,整合自上而下和自下而上的力量,由区县政府成立专门的工作领导小组,结合具体项目分别成立专门实施推进组,并对社会公众、专家技术团队、社区规划师、社会组织等多方力量进行职责分工。③找短板,在于摸清家底,重点聚焦建成社区,查找公共设施和公共空间的服务盲区。④定任务,在于确定行动项目,综合考虑居民需求紧迫度、实施主体积极性、实施难易度等因素,制定3—5年行动计划,逐步完善社区品质。⑤推行动,在于注重各阶段公众参与,依托公众力量编制方案、推动实施;落实建设主体和建设经费,确保项目的顺利实施。⑥评成果,在于通过发动各界对规划和实施成果进行评议,扩大项目影响力,并总结经验教训。

在具体生活圈规划实施工作开展时,各区可结合本区实际情况,深化完善各环节的工作。以普陀区万里社区为例。在找短板环节,根据社区情况,列出9种需提升的服务要素,结合前期调研和居民访谈,将重点聚焦在公共服务设施、公共开放空间、慢行系统等方面。在推行动环节,万里社区根据项目类型分类筹措资金,重大项目提前1年列入财政计划,小微项目采取街道、各条线委办局、业委会3方共同出资的模式。围绕“3年行动计划”中的核心项目,确定“邻里之家计划”、“绿行万里计划”、“家园节计划”等3大行动计划,在2016—2017年间完成了小微设施改造、漫步道连通和小广场美化等一系列项目的实施。

4.3.2 公众参与:以深度参与提高居民社区治理意识

上海15分钟生活圈的规划建设,除了强调提高社区空间品质,更希望通过社区居民和基层组织的全过程深度参与,提高居民的治理意识、提高社区凝聚力。因此在《导则》的行动指引中,提出了贯穿整个规划实施各个环节的公众参与方案。包括:①找短板环节,开展各类社区现状评估与居民意愿调查;通过社区规划师协调社区各类公众咨询工作,帮助居民了解相关社区政策与规划,引导居民有效参与社区讨论。②编制方案环节,提高规划方案的易读性,以便于机构和利益相关的社区公众理解,引导社会公众通过多种形式参与行动方案的讨论,及时反馈意见。③实施建设环节,组织社会公众力量参与行动计划的推广,并且在设施及空间投入使用后,举办各类社区活动,提升社区凝聚力和活力。④评成果环节,通过网络等平台实时展开评估调查,针对民众诉求进行合理的场地设施的转换与更新。

浦东“缤纷社区”在规划编制和实施中,公众参与工作得到了很好地组织,具体包括几个特征:①进一步扩大公众参与范围。采用“协作式设计”方式,组建了以街道、居委会、业委会等为主体,社区居民、驻区单位、物业公司、社会组织、专家、设计师和艺术家等政府社会多方共同参与的治理框架,同时通过微信公众号、空间艺术季案例展、新闻媒体报道等多种方式进行广泛的线上线下宣传和动员。②建立行动项目“一图三会”制度。“一图”指行动项目的1张设计方案图,“三会”指听证会、协调会和评议会。居委会、业委会通过“听证会”收集居民想法,通过“协调会”确定居民意向,通过“评议会”评估设计方案及实施效果。③积极发挥社会组织作用。兼具城市规划设计与社会工作能力的社会组织,有效地发现市民诉求,并整合各界力量推动项目落实。在陆家嘴福山路跑步道项目中,陆家嘴社区公益基金会发挥平台作用,筹措建设资金,组织设计师与居民齐商共议形成实施方案。④建立专家导师制。浦东新区政府聘请9位行业内权威专家作为导师,与街

道建立“一对一”指导关系,参与筛选符合社区需要、居民意愿的项目,指导方案设计。

4.4 存量适应:以“城市双修”作为已建社区品质提升的途径

作为经历过快速发展的特大城市,上海提高社区品质的难点,在于如何应对存量社区设施和环境老化的问题。与以往老旧社区设施和公共空间指标打折的方式不同,《导则》基于社会福利公平性原则,新老社区标准一致,鼓励以“城市双修”手段,通过现有资源挖掘以及周边资源共享,分期逐步提升社区服务品质。

例如,针对老旧社区公共绿地和公共广场匮乏的问题,《导则》提出可通过附属开放空间挖潜、微空间改造两种方式来补充。①附属空间开放,鼓励商业、办公、文化设施、居住、学校等用地中的附属广场、绿地对外开放;②微空间改造,对使用状况较差的小广场、小绿地、街道界面再设计,围墙涂鸦或屋顶、桥下空间改造,使原来较为消极的空间转化为积极有活力的空间(图1-图3)。

针对老旧社区停车问题,《导则》提出了以下实施途径建议:①利用社区公共绿地、低效空置用地等,建设地下或地面公共停车场;②通过资源共享,错时统筹商业、办公等非居住类用地的停车泊位;③新建的公益性设施,新增泊位的20%对社区进行定向供应;④周边经营性地块更新改造,新增泊位的50%对社区进行定向供应;⑤在交通支路合理明确路内停车的使用空间和时间范畴。

针对居民对服务设施需求日益增长,但土地资源稀缺之间的矛盾,借鉴共享经济的经验,《导则》倡导发挥设施共享的积极作用,来满足居民的新需求,包括:①鼓励设施同时或者错时共享,提高利用率。例如鼓励老年学校、职业培训中心、社区文化活动中心共享培训教室、活动室等;鼓励社区养老院、老年日间照料中心与社区卫生服务中心、卫生服务点共享治疗室、床位等。②鼓励现有附属设施的对外开放共享,来提高服务水平。例



图1 普陀区香泉小区健身空间整治前后对比图
资料来源:上海市城市规划设计研究院,上海市规划编审中心。



图2 浦东新区陆家嘴街道双拥广场整治前后对比图
资料来源:上海城市公共空间设计促进中心,上海市规划编审中心。



图3 长宁区虹旭小区绿化空间整治前后对比图
资料来源:上海城市公共空间设计促进中心,上海市规划编审中心。

如鼓励学校的图书馆、体育场馆、各类训练中心,在确保安全的前提下,积极向公众开放。

5 结语

在《导则》2016年8月正式印发执行的1年多以来,上海居住社区的规划和更新工作在理念、规划和行动方面,逐步体现出了《导则》所提倡的各种导向。这些实践的开展,已经初步体现出15分钟社区生活圈的工作对提升社区生活品质的积极作用。

打造15分钟社区生活圈是上海迈向卓越

的全球城市的重要举措之一,其为人民生活谋福利、以人民力量促实施的特征,体现了上海城市规划和更新工作的转型,也是上海城市治理工作的一个缩影。其以新的生活方式为核心,以存量社区为重点,以实施为导向的全视角经验,为国内生活圈规划建设提供了上海思路。相信通过生活圈研究的不断完善和实践的持续推进,必将促使城市在空间和社会凝聚力上形成由内而外的新活力、新格局,推动城市迈向更美好的未来。■

(感谢上海市规划编审中心15分钟社区生活圈项目组的大力支持,感谢上海市城市规划设计研究院相关案例团队的宝贵材料,感谢上海城市公共空间设计促进中心提供的案例照片。)

参考文献 References

- [1] 首尔市政府. 2030首尔城市基本规划[Z]. 2013. Seoul Municipal Government. 2030 Seoul urban basic planning[Z]. 2013.
- [2] 朱一荣. 韩国住区规划的发展及其启示[J]. 国际城市规划, 2009 (5): 107-110. ZHU Yirong. Development of settlement planning in Korea and its implications[J]. 2009(5): 107-110.
- [3] 陈婷婷. 熊本市城市生活服务设施的规划研究[D]. 济南: 山东大学, 2011. CHEN Tingting. Planning research on urban living service facilities in Kumamoto City[D]. Jinan: Shandong University, 2011.
- [4] 伊藤增辉, 周燕珉. 超老龄化社会的社区规划研究——日本千叶县柏市丰四季台社区试点实践[J]. 北京规划建设, 2017 (5): 9-17. ITO Zenghui, ZHOU Yanmin. Community planning research in the super aging society: pilot practice of Fengsi Tai community in Bai City, Chiba County, Japan[J]. Beijing Planning Review, 2017 (5): 9-17.
- [5] 王雨, 张京祥. 台湾的社区规划研究与实践及其启示[J]. 现代城市研究, 2013 (5): 92-97. WANG Yu, ZHANG Jingxiang. Research and practice on community planning in Taiwan and its implications[J]. Modern Urban Research, 2013(5): 92-97.
- [6] 上海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. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Guidelines for 15 minutes community life circle planning in Shanghai[Z]. 2016.
- [7] 上海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[M]. 上海: 上海人民出版社, 2017. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Research and practice of 15 minutes community life circle planning[M]. Shanghai: Shanghai People's Publishing House, 2017.
- [8] 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. CHAI Yanwei. The unit-based spatial structure of urban life in China—an empirical study of Lanzhou City[J]. Geographical Studies, 1996(1): 30-38.