

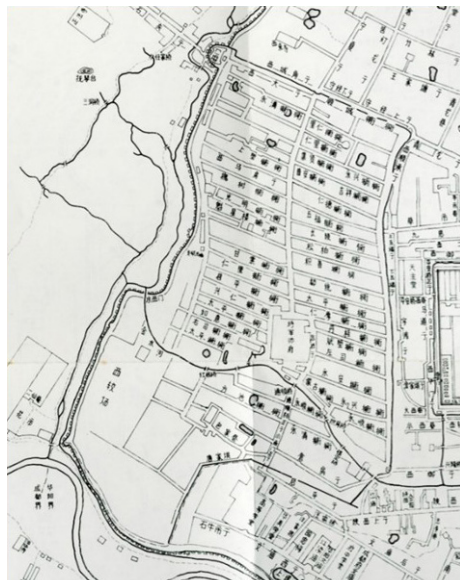


a) 原宽窄巷子历史文化街区范围

b) 少城(满城)历史文化街区范围

图2 少城历史文化街区范围

资料来源:《少城有机更新规划导则》。



a) 清少城路网格局 (据清光绪三十年成都地图)



b) 当代少城路网格局

图3 少城路网格局对比

资料来源:《少城有机更新规划导则》。

现有文创产业,植入到通过拆旧建新、功能置换、功能提升3种方式挖潜的各类空间资源中,形成“核心园区+文创街巷+城市生活空间”的文创产业功能片区(图5),在具体产业空间落地过程中,结合产业载体的空间需求分析进行匹配落位。核心园区可集中布局核心文创和相关配套,文创街巷布局整合多种产业服务功能,城市生活空间为城市生活场景营造和城市

配套。浣花片区城市有机更新实践则重点突出对文化资源的深度挖掘,整体层面以诗圣杜甫的诗句为主题进行意向再现,以及历史文化典故的景观性重现(图6),串联再现蜀风诗韵的雅致景观体系,同时在一些生活场景中注重历史文化元素与日常活动的关系,比如在书店、美术馆植入文化附加值高的文创产品。

青羊区在少城、浣花两个片区的城市有机

更新实践中的适度活化也强调政策引导推动,例如少城片区实行“政府主导+社会运作+社会监督”的模式,政府部门负责规划制定、业态定位和前期拆迁,平台公司负责具体实施,民间保护机构进行监督,而对于历史建筑的活化则制定鼓励与禁止的功能清单,由政府公开推出适合运营的历史建筑名单,向社会公开寻求合作运营方。

青羊区对于历史文化街区“适度活化”的有机更新策略,有利于历史文化资源的充分展示和空间挖潜,同时政府主导的模式亦能支撑历史文化街区的实施。

3.2 “应补尽补,自治共治”的老旧社区更新

青羊区拥有大量1990年代以前建设的住宅、单位大院,以及2000年前建成的商品房(图7)。针对社区存在的缺少电梯、配套设施和公共空间等问题,社区自治尚处于起步阶段的现状,青羊区响应成都市全面推开“四改六治理”10大行动要求,目前已完成老旧社区改造200余处。青羊区针对老旧院落改造的空间治理手段逐渐由院落更新拓展到社区更新,并制定分区推进、因地制宜的改造策略,同时建立社区自治共治的体制机制,提炼出青羊区“应补尽补,自治共治”的老旧社区有机更新模式。

3.2.1 倡导“应补尽补”的老旧院落改造模式

在青羊区的老旧院落改造中,院落内部空间治理手段包括硬件改造工程和功能提升工程2个方面,集中在用房改善、电梯增设、车位增加、院落环境整治等内容。例如,在少城街道斌馨苑院落改造中开展自行车停车棚(库)整饰、整理绿化空间、完善垃圾收集房等;在草市街道正通顺街140号院落改造中开展楼道刷白、管线序化、屋面整治、立面整治、配置管理门卫室等。

青羊区也在2016年后开始探索建立政府部门主导的院落外部社区公共要素“评估—控制—实施”体系,通过政府主动介入与公共引导,以居民的需求导向评估公共要素,补足短板,强调社区功能和用地、道路系统、公共服



d) 清光绪三十年少城城门城墙图 b) 城墙城门复现示意图 c) 城墙意向

图4 少城城墙复原分布图
资料来源:笔者自绘。



图6 浣花溪片区景观体系
资料来源:《浣花溪片区改造实施规划》。

务、基础设施与辅助设施、景观风貌、社区安全等外部综合环境改造等内容的“应补尽补”。比如南街道同德社区为缓解老旧小区停车难的问题,利用市政公共绿地建设公共停车场,在不改变规划用地性质的基础上增加服务周边社区的配套设施,实现周边院落对停车位的需求。同时,青羊区结合不同区域的社区发展和人群特征,注重改善社区居民的生活场景,提出“二环内老旧社区应侧重于文化产业区的功能提升、特色风貌彰显,以及针对不同人群的公共服务设施的提升;二环与三环之间的老旧社区应该着重通过微空间、小品植入文化

符号等提升社区认同感;三环以外的老旧小区应重点开展村庄空间改造,彰显文化传承,结合城市新建与拆改区域提升社区服务水平”。

3.2.2 引导“自治共治”的社区更新模式

青羊区为推进老旧院落的改造,以院落自治组织为基础,搭建起社区自治流程,包括成立组织、民意调查、方案征询、表决同意书、组织实施、工程验收及实施物业管理7个阶段(图8)。例如,在草市街道正通顺街140号、光华街道书香街1号和太升街道忠烈东街50号的改造过程中,通过院落居委会或成立院自治委员会来吸引社区规划师积极参与实现社区的自治共治。

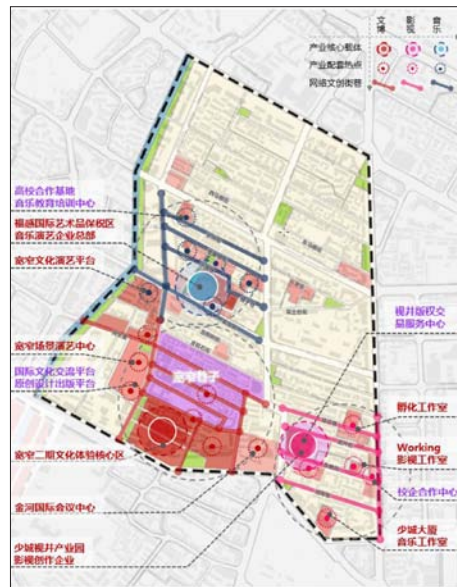


图5 少城片区文化产业布局
资料来源:少城国际文创硅谷集聚区总体规划。

同时,青羊区在2017年开始推广社区工作坊制度。比如,少城成立了“宽门”工作坊,作为政府、企业、社区、居民、专家、非政府组织等社会各界交流的开放平台,定期召开主题活动,让居民参与关于社区发展的讨论。从项目调研、方案编制到实施建设全过程,以参与式设计的理念运用“过程机会”,充分听取居民反映的问题和需求,积极引导居民关注社区发展,活跃邻里关系,培育社区认同感,实现从“自上而下”改造向“自下而上”改造的积极转型。青羊区通过“自治共治”的社区更新,推动一系列社区的有机更新改造,起到很好的示范效应。

3.3 “应显尽显、焕发活力”的公共空间更新

城市公共空间是展现城市品质、培育城市活力、集聚市民活动的主要场所,青羊区公共空间有机更新聚焦于显示空间活力,多维度地提升城市生活品质,从空间营造向场景营造转变,主要内容是滨水空间和特色街道。本文立足于成都西郊河改造和魁星楼特色街道改造的有机更新案例,提炼出“应显尽显、焕发活力”的公共空间有机更新模式。

3.3.1 “应显尽显”,提升滨水公共空间品质

青羊区拥有较好的生态资源,锦江、清水

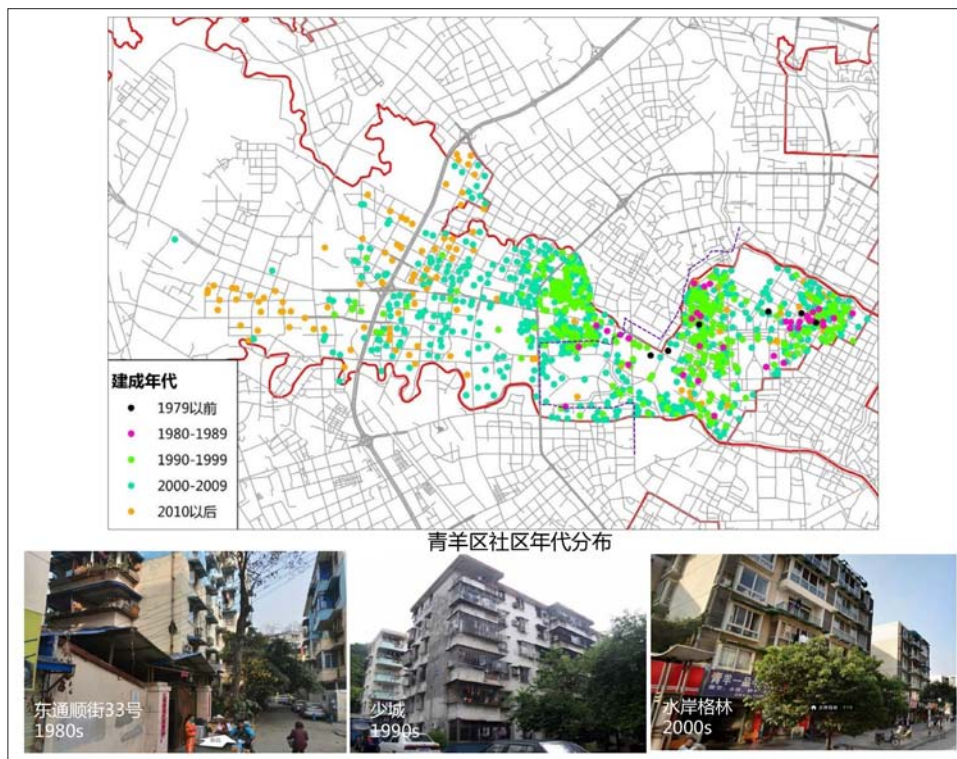


图7 青羊区不同年代社区分布图
资料来源:笔者根据搜房网POI数据自绘。



图8 青羊区社区自治示意图
资料来源:成都市“四改六治理”资料汇编。

河、西郊河等主河道流经区内,但同时也存在水岸两侧居住用地居多、功能单一、水岸品质低、缺乏活力等特征。为解决这一问题,青羊区开展了以西郊河为代表的“宜居水岸”工程,在实践中加大环境综合治理力度,突出天府文化传承,挖掘古蜀文化、古城文化、蜀水文化等,展现人文历史并植入复合公共功能(图9);通过拆除岸线障碍物,打通滨水通道,连通滨

河绿化,实现水系、道路、绿化“三通”,增加区域可达性,充分展示水系、道路、绿化等景观特色。同时沿西郊河的两岸滨河步道设置城墙砖和水文化地面铺装,种植特色花木,串联周边相关历史文化资源(图10),如宽窄巷子、琴台路、民生里、青羊宫、文化公园等,以游线的方式显露西郊河特色步道。此外在保留和完善现状空间肌理的基础上,将文化融入日常休闲



图9 沿线主要文化资源点规划
资料来源:成都市中心城区“宜居水岸工程”规划。



图10 滨水绿道规划图
资料来源:成都市中心城区“宜居水岸工程”规划。

活动中,再现“临水月月有市”的场景,增强区域的持久活力,营造西郊河的宜居生活场景(图11)。青羊区通过“应显尽显”的方式,将西郊河的资源景观、历史文化、特色步道和生活场景充分融合和展现出来,提升滨水公共空间品质。

3.3.2 以人为本,焕发特色街道活力

青羊区作为成都“慢生活”的典型区域,文化底蕴深厚,将老成都人的市井生活体现得淋漓尽致,其中的街道是成都人典型的生活场景。青羊区开展了以魁星楼为代表的特色街道有机更新,在具体实践过程中,重点是营造延续成都味道的生活场景,对于街道的底商外摆进行控制指引,划定临街建筑底层界面控制线,以延续居商交错的人视界面和居商融合的城市氛围(图12)。

同时,在魁星楼特色街道改造中,重点强化市民体验交流氛围的培育,并在有限的空间内进行精细化利用,比如根据人的活动需求在街道红线内增加步行区域和停留空间,并对沿

街小品、立面、景观改造,以“针灸式疗法”推动魁星楼特色街道公共空间特色化发展。同时以“绣花功夫”推进街道精细化管理,比如合理分配魁星楼特色街道交通路权实现微循环,强化用地混合程度、街墙高度、底层用途进行整体管控,确定街道业态合适配比,促进店铺的小型多样和业态丰富性,实现街道活力和店铺营生的互动共生(图13)。

青羊区按照以人为本的需求,在魁星楼特色街道有机更新实践中,强化生活场景营造,突出街道空间精细化利用和管理,促进魁星楼特色街道焕发街区活力,彰显片区特色。

3.4 “以楼聚产、转型升级”的商务楼宇更新

青羊区的商务楼宇以顺城大厦、恒大广场、赛格商城为代表,但随着成都市重心逐渐南移,现有楼宇存在优势产业外迁与传统产业衰败的风险。青羊区基于此开始推动楼宇更新工作,开展了原四川电视台旧址改造为“少城·视井”产业园区、太升片区的赛格广场打造为创业大街等多个楼宇更新项目,从硬件提升、功能植入、提升配套等方面探索出“一栋楼宇就是一个集群”的经验,提炼出青羊区“以楼聚产、转型升级”的商务楼宇有机更新模式。

3.4.1 硬件更新,提升楼宇承载能力

“少城·视井”视听文创产业园在利用四川电视台旧址的改造过程中,在外部立面整治中植入红砖墙、小青瓦等元素,重现老成都韵味,同时加固内部结构,推动功能性配套设施建设,增加私人博物馆等公共区域。在赛格广场改造项目中,推进楼宇立面、电梯设施、停车设施以及电力等管线设施的改善,同时加强楼宇外观改造,开展花草种植等美化工作,加强建筑形态、风格、立面、装饰等要素的设计。通过对楼宇内部和外部的硬件更新,提高配套环境水平,实现改善楼宇承载能力的目的。

3.4.2 “以楼聚产”形成楼宇特色产业品牌

“少城·视井”视听文创产业园按照“修旧利旧”原则打造的精品园区,结合少城国际文创硅谷集聚区的建设,构建“制作+孵化+注册+发行、科技+创新、教育+培训、文创+金融”五位



图11 西郊河整治意象图
资料来源:成都市青羊区西郊河整治规划。

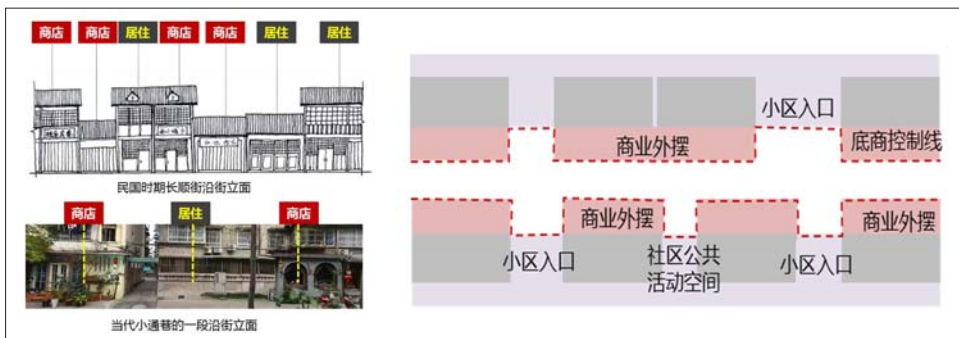


图12 居商融合界面控制
资料来源:少城有机更新规划导则。



图13 魁星楼特色街道改造示意图
资料来源:魁星楼特色街道整治规划方案。

一体的全方位文创产业生态圈,目前已初步形成文创孵化、文创名人工作室、文创金融、文博会展、文创学院和文创休闲等核心功能。将赛格广场的发展融入街区层面考虑,引导低端低附加值产业迁出,以“创业办公”为核心,注入创新创业要素,重点服务电子数码及周边产品产业,打造集工作、社交、居住、娱乐为一体的复合型创业大街。通过对楼宇的腾笼引凤,借力产业功能区、商圈、旅游景点的集聚能力,围绕“精准”与“特色”,推动楼宇内产业集群发展。

3.4.3 亲民化改造,提高配套服务水平

“少城·视井”视听文创产业园通过改善片区交通组织,实现人流车流有效通达,并进行交通组织精细化管理,提高楼宇通达性,形成动线合理、行驶便捷的微循环交通格局。充分利用地上地下通道,优化地铁、公交接驳,集聚商务人气,实现楼宇的亲民化通达。青羊区在“少城·视井”视听文创产业园改造中形成政企配合的操作方式,国有平台公司兴城建实业发展有限责任公司负责建设和运营,形成“2(街

道办、物管公司)+7(房管、投促等部门)”的政务服务体系,并强化资金筹措和制定奖励政策。比如对认定为专业特色楼宇,并达到一定税收标准的,奖励业主、物业运营方或第三方机构10万—100万元。并同步提升“少城·视井”视听文创产业园的管理服务水平,提升市场化参与程度,提供楼宇企业金融、会计、法律等专业服务,运用租赁、置换等多种方式,积极引入社会资产参与楼宇更新。

4 回归民生的有机更新模式总结

4.1 倡导回归民生的有机更新内容

当前青羊城市更新的主要动力是重振衰退的中心城区、保护历史文化特色以及改善民生,4种类型的有机更新改造内容均强调注重以人为本的民生回归。其中,“应保尽保、适度利用”的历史文化街区和风貌区有机更新最大限度地对历史文化资源进行保护,避免大拆大建,通过改善居民生活环境实现“人文生活延续、文化底蕴彰显、历史文化街区价值重现”。“应补尽补、自治共治”的老旧社区有机更新通过建立公共要素体系,实现老旧社区整体品质的提升,依托多方参与和自治共治相融合。“应显尽显、焕发活力”的公共空间有机更新以服务民生为宗旨,推进滨水空间生活化、生态化更新,彰显街道文脉、塑造多元共享的特色街道,让公共空间成为市民的精神家园。“以楼聚产、转型升级”的商务楼宇有机更新积极整合资源,打造楼宇细分特色优势,更新楼宇功能设施、配套设施,提升楼宇亲民化的运营管理水平。

4.2 推动回归民生的有机更新方式

将青羊区历史文化街区与风貌区、老旧社区、公共空间、商务楼宇4种按用地分类的有机更新方式推广到更广的地区,对其有机更新方式通过“用途”和“权属是否改变”两个维度划分为新建型、重建型、改建型和整治型4种类型。青羊区有机更新依托于回归民生的策略,故以拆除重建为主的新建型不再是青羊区有机更新的主导方式。有机更新主导方式已转变为重建型、改建型和整治型。其中,重建型以市

场需求为导向,原产权人可通过土地公开市场转移、让渡土地二次开发权,或由其他主体以资金入股的方式参与联合开发,以局部重建或改扩建的方式注入新业态。改建型主要由原产权人自下而上发起,以增加公共要素为前提,在政策条件允许的情况下调整用地性质、适度增加容量,促进地区功能升级、完善配套。整治型由原产权人或社区公众对地块内部的空间进行整治、修葺和维护,重点关注改善人居环境,完善设施配套,是以满足社区居民新需求的人文环境更新为主的改造模式。

5 结语

本文在城市更新转为多方参与回归民生的有机更新的时代背景下,基于青羊区城市更新发展历程,结合其10余年的实践探索,提出具有青羊区特色的“保、治、显、转”4大类有机更新模式。这是青羊区城市更新实践的缩影,也能为后续青羊区和成都其他地区的有机更新实践提供模式参考。但本文局限于青羊区的部分实践探索,比如旧厂房、棚户区改造等,相关研究有待后续进一步完善。

参考文献 References

- [1] 罗翔. 从城市更新到城市复兴: 规划理念与国际经验[J]. 规划师, 2013(5): 11-16.
LUO Xiang. From urban renewal to urban regeneration: planning concept and international experience [J]. Planners, 2013(5): 11-16.
- [2] 唐历敏. 英国“城市复兴”的理论与实践对我国城市更新的启示[J]. 江苏城市规划, 2007(12): 23-26.
TANG Limin. The enlightenment to China of the urban renewal theory and practice of "Urban Renaissance" in Britain [J]. Jiangsu Urban Planning, 2007(12): 23-26.
- [3] 廖开怀, 蔡云楠. 近十年来国外城市更新研究进展[J]. 城市发展研究, 2017(10): 27-33.
LIAO Kaihui, CAI Yunnan. Overseas research progress on urban renewal in the past decade [J]. Urban Development Studies, 2017(10): 27-33.
- [4] 曲凌雁. 更新、再生与复兴——英国1960年代以来城市政策方向变迁[J]. 国际城市规划, 2011(1): 59-65.
QU Lingyan. Renewal, regeneration and renewal: changes in urban policy direction in Britain since the 1960s [J]. Urban Planning International, 2011(1): 59-65.
- [5] 周素红, 蓝运超. 人本思想综述及其在城市规划中体现[J]. 现代城市研究, 2001(2): 25-28.

- ZHOU Suhong, LAN Yunchao. A review of humanistic thought and its embodiment in urban planning [J]. Modern Urban Research, 2001(2): 25-28.
- [6] JOHN P. Our towns and cities: the future-delivering an urban renaissance [M]. London: DETR, 2000.
- [7] THWAITES K, MATHERS A, SIMKINS I M. Socially restorative urbanism[M]. London and New York: Routledge, 2013.
- [8] 比森特·瓜里亚尔特. 从城市规划到城市人居[J]. 城市环境设计, 2009(9): 35-45.
GUALLART V. From urban planning to urban habitat[J]. Urban Environmental Design, 2009(9): 35-45.
- [9] 吴良镛. 从“有机更新”走向新的“有机秩序”——北京旧城居住区整治途径(二)[J]. 建筑学报, 1991(2): 7-13.
WU Liangyong. From "organic renewal" to a new "organic order": the way of residential renovation in old Beijing (2)[J]. Architectural Journal, 1991(2): 7-13.
- [10] 吴良镛. 北京旧城与菊儿胡同[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 1994.
WU Liangyong. Beijing old town and Ju Er Hutong[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 1994.
- [11] 魏嘉彬, 李翔, 唐思远. 北京历史街区渐进式更新策略浅析——以大栅栏更新计划为例[C]//中国城市规划协会. 持续发展·理性规划——2017中国城市规划年会论文集.
WEI Jiabin, LI Xiang, TANG Siyuan. Discussion on the strategies of gradual renewal of Beijing Historic Block: a case study of the Great Barrier Renewal Plan[C]// China Association of City Planning. Sustainable development and rational planning: papers collection of the 2017 annual conference on urban planning in China.
- [12] 黄翎, 沈默予. 基于社区资产的山地城市社区线性空间微更新方法探究[J]. 规划师, 2018(2): 18-24.
HUANG Ling, SHEN Moyu. Exploration of community linear space micro-renewal method in mountainous cities based on community assets[J]. Planners, 2018(2): 18-24.
- [13] 李郁, 刘敏, 黄耀福. 共同缔造工作坊——社区参与式规划与美好环境建设的实践[M]. 北京: 科学出版社, 2016. 12.
LI Yun, LIU Min, HUANG Yaofu. Collaborative workshops: the practice of community participatory planning for building a better environment [M]. Beijing: Science Press, 2016. 12.
- [14] 张宇星. 趣城——从微更新到微共享[J]. 城市环境设计, 2009(9): 228-231.
ZHANG Yuxing. Interesting city: from micro renewal to micro sharing[J]. Urban Environmental Design, 2009(9): 228-231.
- [15] 杜文. 成都旧城改造历程透视[J]. 资源与人居环境, 2005(3): 26.
DU Wen. Settlements in the transformation process of Chengdu's old city[J]. Territorial Economy, 2005(3): 26.

上海推进15分钟生活圈规划建设的实践探索

Shanghai's Practice of Developing 15-minute Life Circle

杨晰峰 YANG Xifeng

摘要 推进15分钟生活圈规划建设是上海不断提高城市空间品质、体现规划以人民为中心的重要举措之一。通过制定《上海15分钟社区生活圈规划导则》，上海围绕落实5大发展理念和提倡公众参与，统一本市生活圈规划建设的目标、理念、标准和行动原则。在具体实践工作中，各社区根据自身建设特征，在工作重点、方式方法、参与主体以及适用政策上，有各自特征与差异性，需要分类施策。其中，新建地区以落实生活圈的规划理念为重点任务；已建地区内的开发地块中，由现有物业权利人开发的地块适用城市更新办法，土地出让的地块需依托出让前评估落实生活圈要求；老旧社区则主要通过微更新和开放附属空间来提升空间服务品质。

Abstract Promoting the 15-minute life circle planning and construction is an important step for Shanghai to become an outstanding global city. Through the formulation of the "Shanghai Planning Guidance of 15-minute Community-life Circle", Shanghai has unified the goals, concepts, standards, and action principles of the city's life circle planning and construction around the implementation of five major development concepts and the promotion of public participation. In practice, each community conducts the planning according to its construction characteristics in terms of work focus, methods, participants, and applicable policies, which causes significant differences. Among them, the new construction area focuses on the implementation of the planning concept of the life circle. In the built areas, the urban renewal method is applied by the existing property owners, and the blocks that need to be transferred should implement the requirements of the living circle based on assessments. Older communities improve the quality of space services mainly by micro-renewal and opening up ancillary spaces.

关键词 上海 | 15分钟生活圈 | 实践 | 分类施策

Keywords Shanghai | 15-minute life circle | Practice | Classification policy

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0124-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20190419

0 引言

在不断提高城市规划建设水平、提升城市空间品质的过程中，上海坚持以人民为中心，持续关注社区生活品质，在总体规划和控详规划2个层面上下结合，陆续开展相关评估工作。评估发现，在城市建设方面，上海的短板主要在与居民日常生活关联度比较高的小型公共空间和设施，包括小广场和小绿地5分钟步行可达覆盖率、漫步道的网络体系以及小微服务设施的建设实施率等方面，均有一定的提升空间。为此，上海在2016年编制新一轮总规的过程中，提出以15分钟生活圈作为基本生活单

元，依托生活圈的打造来补足城市建设短板，进而提高城市生活品质。上海在生活圈规划建设工作中，从全市层面明确了整体规划理念和公众参与的要求；在推进具体的规划建设时，各社区结合所在地区的建设情况，在工作重点、工作方式方法、参与主体以及适用政策上也进行了分类施策。

1 上海15分钟生活圈的基本情况

1.1 生活圈的概念及规划编制范围

根据“上海2035”总规，15分钟社区生活圈是上海打造社区生活的基本单位，以步行

作者简介

杨晰峰

上海市规划编审中心
主任，高级工程师

15分钟作为社区生活空间尺度,紧紧围绕社区居民的衣食住行,以规划语言来诠释新时期的生活方式,营造低碳、健康的生活方式和便利、共享的空间品质。

与其他城市的生活圈规划工作相比,上海的15分钟生活圈更像一种工作理念,是制定标准规范的总体目标,而并没有特别强调具体单个生活圈的范围。为便于与控详规划管理工作衔接,在详规编制中予以落实,在具体的空间边界上主要依托控详编制单元的边界,面积在3 km²左右,对应人口为5万—10万人。

1.2 创新规划理念

从国际上各个国家和城市的社区建设和更新的发展来看,坚持以人为本的理念在社区建设和更新工作中尤为重要。很多国家和城市的社区建设和更新工作在理念上都经历过类似的历程和转变,即从工业化背景下大尺度、功能单一的建设模式,到近年来逐步在居民的需求导向下向开放式、小尺度、功能复合的方向回归。包括美国在20世纪中期以后开展的芝加哥旧城园畔项目、洛杉矶的猎人风景住区等社区更新工作,英国1967年的《街区保护法》、1977年大伦敦议会公示的《住区建设的新方向》一书、1999年环境交通地区部的城市委员会发表的《迈向城市复兴》报告。这些实践和总结都强调社区开发要遵循小尺度、人性化尺度、多样化等原则^[1]。

上海在20世纪90年代进入城市建设与房地产开发的高速发展期,社区建设也短暂经历过街坊尺度过大、功能过于单一、路网密度偏低、道路断面过宽等建设阶段。这些区域建成之后往往存在人行可达性较差、街道界面缺失、地区活力不足、不利于交通组织等问题。21世纪初,上海为加快解决中低收入群体住房问题,开展了一系列的大型居住社区规划建设工作。2009年,结合第一批大社区的规划工作,上海逐步探索并形成《上海市大型居住社区规划设计导则》作为本市大社区规划编制的基本要求。该导则在传统居住区概念基础上,创新性提出“大型居住社区”理念,突出城市

社区的整体发展,突出社会和谐与以人为本,更为全面地从功能布局、开发控制、道路交通、公共设施、空间特色、生态环境6个方面解读社区生活,初步搭建出上海市居住社区的规划导向和标准要求^[2]。

2016年,根据新形势下的新要求,上海制定了《上海市15分钟社区生活圈规划导则》(以下简称“《导则》”),在大型居住社区规划设计导则的基础上进行进一步完善。《导则》重点围绕“创新、协调、绿色、开放、共享”5大发展理念,从全面营造开放、共享的社区的角度,深化住宅、就业、出行、服务和休闲等各方面的规划对策。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、鼓励设施分时共享,提高利用效率^[3]。

1.3 统一基本行动环节

《导则》同时提出社区规划建设工作的基本行动范式,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,具体包括“深解读、组队伍、找短板、定任务、推行动、评成果”6个行动环节。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、特色和目標,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^[4]。

2 上海15分钟生活圈的分类施策实践

作为外延缓慢扩张和存量不断更新两种建设形式同时存在的城市,上海现阶段居住社区的规划建设按地区类型可以分为3种,即新建地区、已建地区零星地块开发和存量社区的更新完善。在《导则》明确的统一规划理念和行动范式前提下,这些地区在具体实践15分钟生活圈时,在规划编制和实施的任务内容、深度、主体、方式方法以及相关政策上,存在着不同的侧重点。

2.1 新建地区:在地区规划中一并落实生活圈建设的要求

新建地区通常指的是位于上海中心城、新城和新市镇的边缘地区,或者是城市中产业园区的整体转型区。这些地区范围较大,周边公共服务设施较为缺失,因此在生活圈的实践工作中,任务重点在于如何通过规划方案落实15分钟生活圈的相关理念,且方案深度以控详规划为主,主要解决空间结构、用地布局和地块指标等问题。

以黄渡大社区二期为例。黄渡大型社区是上海市第二批23个大型居住社区之一,2012年控详规划编制时,按照上海大型居住社区规划编制导则的要求,基本奠定了社区范围内开放社区的基本骨架,即密路网、优越的绿地和开放空间系统,以及与周边地区良好的衔接关系等。按规划,未来人口的构成是当地动迁人口、保障性住房居民以及一般商品房居民分别占1/3。规划编制完成和实施几年后,根据地区建设情况以及新的发展导向要求,目前正在开展规划修编。按照15分钟生活圈规划导则的导向,在第二期规划建设范围内(2.88 km²)主要开展了强化产城融合、完善各级配套设施、

优化公共空间网络等方面的优化工作(图1)。

(1) 强化产城融合。包括在大社区南部的主干道和轨道交通站点周边强化商务商业功能,保留北部现有发展较好且无污染的工业并鼓励其转型升级等策略,以此来为社区居民提供更多就近就业的机会。

(2) 完善各级公共服务配套。空间布局方面,以水系、绿带和道路为界形成多个邻里单元,每个单元形成各自的邻里中心,并构建街坊—邻里—社区3级公共服务设施体系;设施类型和规模方面,根据大型居住社区人口老龄化程度高、低收入人群比例高的人口特征,提高商业、医疗、福利、文化等设施配建规模。

(3) 优化公共空间网络方面。规划设置1处中心公园,作为社区景观核心;同时依托自然水网布局,形成多条带状滨河公园,结合水系节点塑造若干小型公共空间节点,整体形成人工环境与自然环境有机融合的公共开放空间体系。

2.2 仍有开发需求的已建地区:以协商或评估方式落实生活圈建设要求

上海在已建地区内的重建地块往往是零星分布的,视开发地块是否为现有物业权利人而决定落实生活圈的管理程序、政策和参与主体上的差异。其中由现有物业权利人开发的地块,适用《上海城市更新实施办法》,结合其地块开展的规划调整和实施建设工作,以协商的方式落实生活圈相关要求,并享受一定的奖励政策;地块尚未有物业权利人,并需要进行土地出让的,则通过土地出让前的评估工作,将生活圈的要求纳入出让条件中,以此落实生活圈的要求。

2.2.1 由现有物业权利人开发的地块:适用城市更新办法

(1) 城市更新办法的基本情况

2015年5月,上海颁布《上海城市更新实施办法》(以下简称“《办法》”),重点解决土地在现有物业权利人不变的情况下,对地块进行重新建设的相关政策和要求。根据《办法》,更新地块在重新开发建设中,如果提供一定的公益类空间,可享有变更用地性质以及容积率奖励的政策。这些公益类空间包括:公共服务

设施、历史保护建筑、公共绿地、慢行步道、公共空间、市政基础设施等。公益类空间在地块中补充的类型和规模,主要通过在地块所在地区进行区域评估的方式来查找缺口。评估的方法也是逐步完善的,依据15分钟生活圈规划导则的主要内容,到2016年形成比较完整的评估方法。同时,为督促地块的实施以确保城市品质的同步提升,开发地块的规划报批成果中需包含地块的实施计划,明确更新地块的更新主体、权利义务、推进要求。相关的项目功能、建设计划、运营管理、物业持有、节能环保等要求,也将纳入土地出让合同,以实行土地全生命周期管理,确保协商结论能得到落实。在规划编制和实施过程中,均重视公众参与,包括:在区域评估环节组织公众参与,充分了解民生诉求;在实施计划制定时,鼓励市民和社会各界专业人士参与其中^[5]。

(2) 适用更新政策的地块案例

以宝山区某单元34街坊的更新为例。目前街坊内3个地块分别建设了酒店(商业用地)、银行(商业用地)和公园绿地(图2)。地块投入使用多年,区政府从完善城市功能、促进地区转型发展、调整人口结构以及提升地区环境品质的角度,计划对该街坊的开发地块进行重新开发建设。在规划方案中确定了各方面策略,包括:①完善地区公共服务设施,基于前期对地区进行的评估分析,增加地区宜居性发展所需要的社区公共服务设施。其中34-01地块内增设社区级综合健身馆、综合文化服务室、社区卫生服务站、养育托管点、社区食堂、社区生活服务站、小型垃圾压缩收集站各1处,共提供公益性设施5 640 m²(产权无偿移交政府)。②丰富地区开放空间,打造城市公共环境,补充社区以下级开放空间。其中34-01地块沿两条城市道路形成开放空间,可提供公共开放空间面积约1 700 m²,并保证24小时对外开放,同时在34-01地块建设屋顶花园。③提供多样的居住形式,优化地区住宅供给结构,本次规划设置了建筑面积为17 000 m²的公共租赁住房,为地区提供租赁式公寓住宅。④丰富地区商业形式,打造集花园生活、租赁住宅、情景式商街于

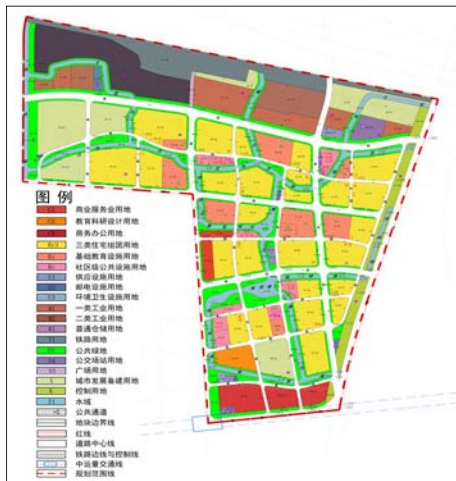


图1 黄渡大社区二期土地使用规划图
资料来源:上海营邑城市规划设计有限公司。



图2 34街坊现状土地使用图
资料来源:上海宝山城市规划设计有限公司。

一体的首席都市花园式综合体,强调先进的生态、共享、体验新经济,树立城市新商业形态。⑤引导地下空间协调使用。34-03地块地下一层设置民防科普基地、公厕、民防管理与配套用房,地下二层作为平战结合民防空间,平时作为地下停车使用,同时将34-01与34-03地块地下二层停车空间进行联通,统一规划和建设,共同使用(图3-图4)。

在公众参与方面,本次规划调整对相关的公众、开发企业和单位进行了问卷调查。从公众问卷来看,居民提出社区环境在养老、文化、医疗、体育设施以及停车空间等方面具有提升的愿望;从企业问卷来看,开发企业乐于提供社区服务设施、公共空间和公共停车场;从相关部门问卷来看,希望通过推动地块更新改造,提升城市形象品质,完善居民的生活配套、创造税收和就业机会,控制地下空间深度,确