小街区空间公共性有效供给机制研究
——以广州珠江新城居住街坊为例

□ 袁奇峰，李如如，潘卓鸿

[摘　要] 小街区开发对城市空间公共性的提升具有重要意义，而原本属于大街区封闭小区的绿地如何有效供给为小街区开发中可共享的社区公共绿地值得深入研究。文章以广州珠江新城为例，梳理了历版珠江新城控规的开发模式，从规划设想、建设过程及管理状态三方面，对其中分别代表公有公共空间模式和私有公共空间模式的两个居住街坊进行了深入分析，探讨小街区空间的公共性问题，最后从规划机制、建设机制、管理机制、激励机制及监督机制等方面提出相应的改进建议，以形成完整且有效的小街区空间公共性供给机制。

[关键词] 小街区；空间公共性；有效供给；公共空间；广州；珠江新城
[文章编号]1006-0022(2022)09-0079-09　**[中图分类号]**TU984　**[文献标识码]**B
[引文格式] 袁奇峰，李如如，潘卓鸿．小街区空间公共性有效供给机制研究——以广州珠江新城居住街坊为例 [J]．规划师，2022(9)：79-87．

Research on the Effective Supply Mechanism of Space Publicity in Small Blocks: A Case Study of Zhujiang New Town, Guangzhou/Yuan Qifeng, Li Ruru, Pan Zhuohong

[Abstract] Small block development is significant to improving the publicity of urban space. How to effectively supply the green space within the enclosed area of the main street into a shareable community green space in the small block development is worth studying. With a review of the development model by previous regulatory plans in Zhujiang New Town, the paper analyzes two residential neighborhoods representing the publicly-owned and privately-owned public space modes respectively from the aspects of planning proposal, construction and management. It discusses the space publicity in small blocks, and proposes improvement suggestions in mechanisms of planning, construction, management, incentive, and monitoring, to help formulate an integrate and effective supply mechanism of space publicity in small blocks.

[Key words] Small block, Space publicity, Effective supply, Public space, Guangzhou, Zhujiang New Town

2015 年 12 月，中央城市工作会议提出“原则上不再建立封闭住宅小区，已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开”。2018 年 12 月，《城市居住区规划设计标准 (2018)》(以下简称《2018 居住标准》) 开始实施，明确居住区应采取“小街区、密路网”的布局模式；以“居住街坊”为居住基本单元，并限定居住街坊的规模和尺度 (2 ～ 4 hm^2)；对各级生活圈和居住街坊内的公共绿地建设也提出了要求，以提升城市公共性 [1]。

公园绿地、图书馆、休闲娱乐等设施是提高城市居民生活水平及质量的设施 [2]。在公园绿地等各类公共空间中，与有政府财政支持的城市级公共空间相比，社区级公共空间的供给往往受到忽视。然而，社区公共空间的存在和共享性恰恰是小街区中开放小区的重要特征之一 [3]。同时，公共空间的本质是空间公共性 [4]。若按照产权公有来定义公共空间，土地所有权公有的中国城市的公共空间必然是最具公共性的，但现实并非如此 [5]，这揭示了以所有权界定公共空间的问题所在。Nemeth 与 Schmidt 对纽约 62 个产权公有的公共空间与 89 个产权私有的公共空间 (POPS) 的公共性进行定量测度，结果表明两者在公共性上没有显著区别 [6]。对私有产权公共空间的承认，极大地突破了传统公共空间的范围，丰富了公共空间的类型，同时也

[基金项目] 国家自然科学基金项目 (51878284)、国家社会科学基金重大项目 (20&ZD107)、国家留学基金资助项目 (202006150142)
[作者简介] **袁奇峰**，华南理工大学建筑学院、亚热带建筑科学国家重点实验室教授、博士生导师。
李如如，华南理工大学建筑学院博士研究生，美国北卡罗来纳大学教堂山分校联合培养博士研究生。
潘卓鸿，通讯作者，高级工程师，注册城乡规划师，东莞市城建规划设计院区域所副主任工程师。

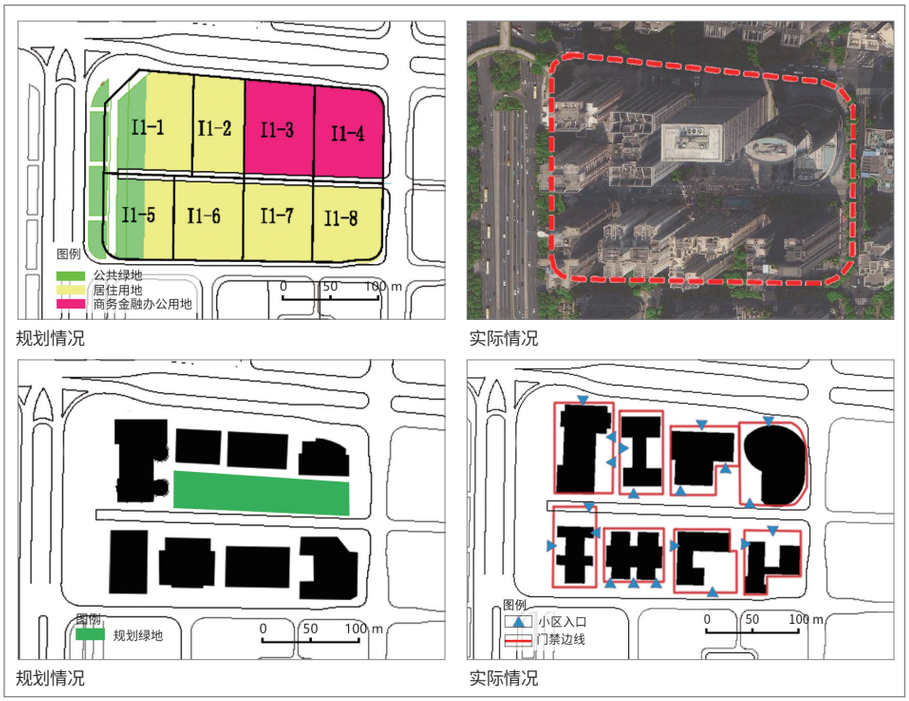

图 1 小地块 + 方格网模式下的规划情况 (左) 与实际情况 (右) 的对比 (以 I1 街坊为例)

资料来源：根据《2003 规划》和百度地图绘制 (由于地块的出让与建设，《2003 规划》延续了《1993 规划》在 I1 街坊的用地布局模式)。

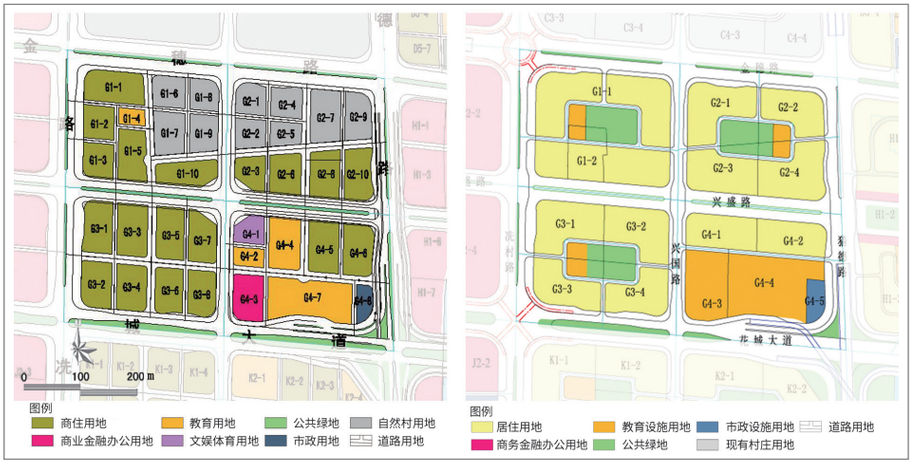

图 2 《1993 规划》小地块 + 方格网模式 (左) 与《2003 规划》PUD 模式 (右) 的对比

资料来源：根据《1993 规划》和《2003 规划》绘制。

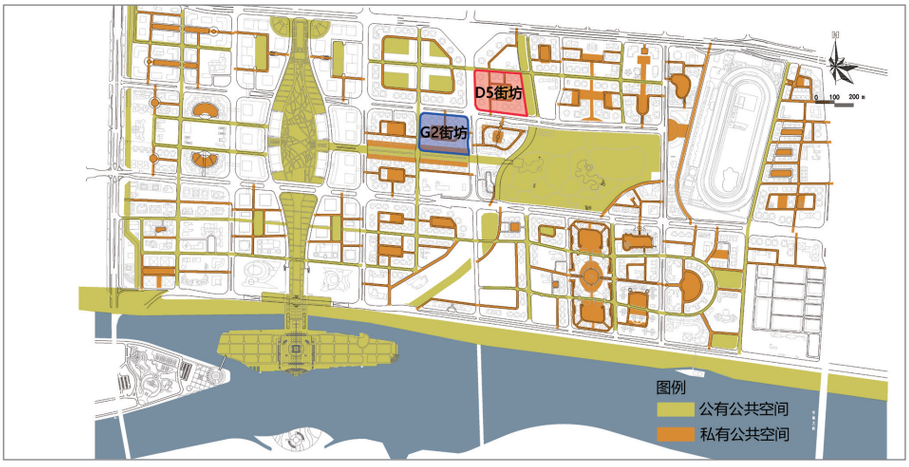

图 3 珠江新城公共空间的规划体系及案例地示意图

资料来源：根据《2003 规划》绘制。

意味着公共空间的价值追求能够回归到其本质——人的使用这一话题上来 [7]。

因此，笔者从公共空间的本质——空间公共性出发，以具有小街区特征的广州珠江新城内分别代表公有公共空间模式和私有公共空间模式的居住街坊作为案例，探讨小街区中社区空间公共性的困局，并试图揭示其内在逻辑，进而对小街区社区公共空间的有效供给提出相应的改进建议。

1 珠江新城的规划历程——典型的小街区模式

处于广州城市中心的珠江新城经历了两版均采取“密路网、小街区”理念的控规方案。然而，因具体的开发模式差异，居住空间呈现出两种不同的形态。

1.1 珠江新城 1993 版控规——城市轴线 + 中央公园 + 小方格街道开发模式

1992 年，珠江新城的建设被提出。1993 年，美国托马斯服务公司以“城市轴线 + 中央公园 + 小方格街道”为理念的方案成为珠江新城城市设计国际竞赛的优胜方案。同年，以该方案为基础的控规——《广州市新城市中心——珠江新城综合规划方案》获批 (以下简称《1993 规划》)。《1993 规划》将珠江新城划分为 15 个功能区、402 个边长为 50 ～ 80 m 的规则矩形开发地块 [8]，目的是通过高密度支路网或建筑退让用地红线空间形成公共通道来增加地块可达性以及城市空间整体的公共性 [9]。

然而，对按照《1993 规划》建成的典型街坊 I1 的分析可知，《1993 规划》在实际建设管理中出现了“建筑排排坐、街道墙失控”等城市形态问题，以及使用者可以从城市公共街道直接进入私密的单体建筑的情况，街坊空间的过渡作用基本丧失。另外，单体建筑的开发商又千方百计地通过将支路网私密化、专用化来实现从公共空间到私密空间的过

渡，并使用围栏等工具将街坊的内街辟为专用车道，或将建筑退让街道的空间作为专用停车场，导致城市街道和街坊完全丧失了空间的公共性 (图 1)。

1.2 珠江新城 2003 版控规——计划单元综合开发模式

1999 年，广州开始对珠江新城的建设进行检讨，并在 2003 年完成控规成果——《GCBD21——珠江新城规划检讨》(以下简称《2003 规划》)。《2003 规划》采用了国际通行的“计划单元综合开发”(PUD) 模式，将《1993 规划》中由支路划分开的若干个小型开发地块整合为一个扩大单元，形成边长为 150 ～ 250 m 的矩形街坊，在街坊内再细分 2 ～ 4 个 1 ～ 1.5 hm^2 的开发地块 [10](图 2)。建筑采取周边围合的布局方式，以争取更大的街坊围合公共空间，同时有利于形成完整的城市“街道墙”[9]。现在看来，《2003 规划》中的居住街坊尺度与《2018 居住标准》提出的 2 ～ 4 hm^2 的街坊尺度要求较为契合。

在启动规划修编时，珠江新城内有相当比例的土地已按《1993 规划》出让给了开发商以及赔给了因珠江新城建设失地的村民，其中部分属于未建状态。因此，《2003 规划》希望通过规划的介入，采用 PUD 模式增进城市空间的公共性，并根据产权划分两类社区公共绿地：第一类是能够明确划出产权的社区公共绿地，政府保留了对应绿地的公共产权，属于社区公有公共绿地；第二类是通过规划干预，在已经出让或有产权主体但又未建设的地块内划定绿地范围，即为新建小区采用周边式布局而出现的集中绿地，希望这些产权各异、空间连片的绿地能够成为相邻地块之间共享的“半公共绿地”，属性为私有公共空间 [11]。

从规划实施情况看，这些绿地在空间上都留出来了，然而使用情况究竟如何？基于此，本文在珠江新城建成的街坊中，选取了 D5 与 G2 街坊分别作为社区公有公共空间与社区私有公共空间的代表，从规划、建设、管理三个方面进行跟踪考察和分析 (图 3)。

2 社区公有公共空间模式的困惑——以 D5 街坊社区公园为例

2.1 规划情况

在 D5 街坊规划中，D5-6 地块占地面积为 0.57 hm^2，用地性质为公共绿地，即社区公园。《2003 规划》通过出让高强度的净开发用地 (容积率为 8 ～ 10)，将周边小区内的公共绿地集中起来，规模化设置公共空间，为邻里交往、老人锻炼、儿童游戏等社区活动提供场地 (图 4)。

2.2 建设与使用情况

单从空间布局来看，D5 街坊切实反映了《2003 规划》的设想，但 D5-6 地块的实际建设与使用情况却不佳 (图 5)。经调研，D5-6 地块作为公共绿地仅通过简单的植被铺设与绿化种植满足基本的视觉绿化效果，与周边小区内部精致的花园形成鲜明对比；公园没有明确的管理单位，且基本无人问津，内部活动设施锈迹斑斑；部分绿地成为废弃共享单车的停放场所，甚至沦为堆放生活垃圾的场所。

2.3 开发与管理情况

D5-6 地块属于政府保留下来用作社区公共绿地的储备土地。因产权公有，其投资主体应为区政府。从对管理 D5 街坊的金园社区居民委员会的访谈可知，政府未对该公园投入建设资金，仅临近的丽江花园开发商在楼盘建设时，为销售楼盘对公园进行了绿化处理。但政府认为开发商带有经济属性的行为并不受其指定，因此原天河区园林局未对该公园进行验收。

公共空间一般由区政府财政统一拨款建设，建设完成后交由街道办事处的城市管理科负责具体的维护和管理工作。

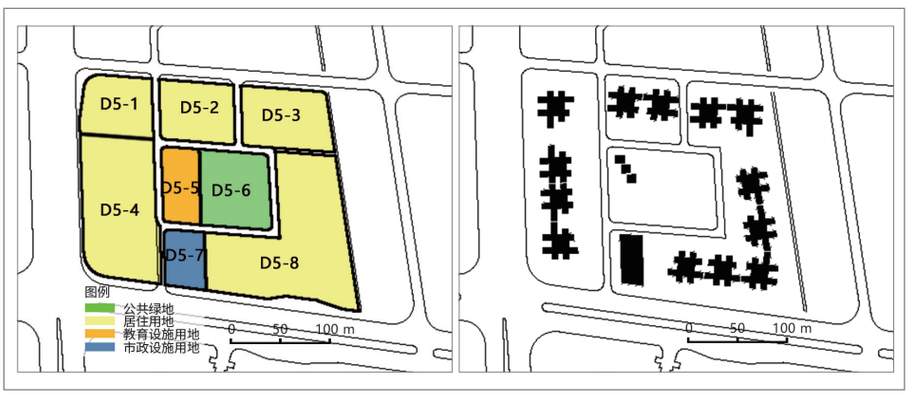

图 4 D5 街坊的规划情况
资料来源：根据《2003 规划》绘制。

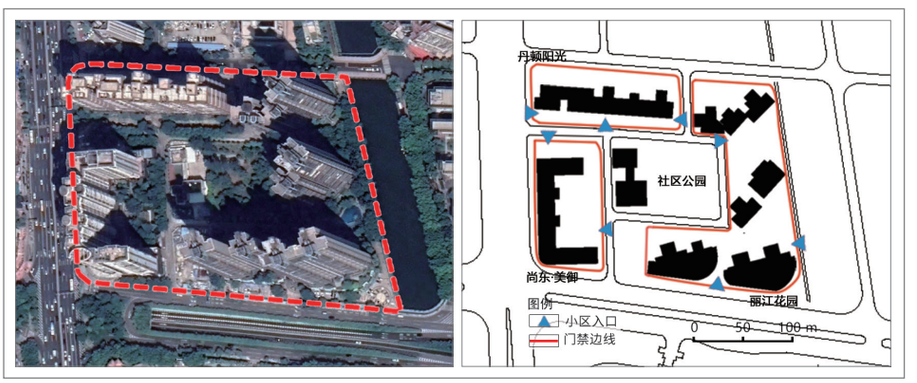

图 5 D5 街坊的实际情况
资料来源：根据百度地图绘制。