

集中用地社区中心规划实施评估及模式研究

□ 王承慧, 瞿嘉琳, 李嘉欣, 邓颖升

【摘要】在新时代中国特色社会主义背景下, 社区中心规划建设呈现独特的发展路径, 集中用地社区中心即是 21 世纪初提出的新模式; 在进入新时期后, 应跟进高品质发展要求, 及时检讨并优化该模式。文章对南京首个采取集中用地社区中心模式、迄今历时 20 年的河西新城中部地区进行规划实施评估, 分析规划实施中的“顺”与“困”, 并引入社区生活圈发展理念, 将其置于城市社区公共设施的集聚空间结构中进行整体考察, 总结既有集中用地社区中心模式的优点和欠缺点, 从集中用地精细化、便利性导向的整体性规划引导和新城社区中心空间再优化等 3 个方面对该模式进行再思考, 并提出优化建议。

【关键词】社区中心; 集中用地; 规划模式; 规划实施评估; 社区生活圈

【文章编号】1006-0022(2023)05-0053-08 **【中图分类号】**TU984.181 **【文献标识码】**B

【引文格式】王承慧, 瞿嘉琳, 李嘉欣, 等. 集中用地社区中心规划实施评估及模式研究[J]. 规划师, 2023(5): 53-60.

Planning Implementation Evaluation and Rethinking on Modes of Community Center in Centralized Land/
WANG Chenghui, QU Jialin, LI Jiaxin, DENG Yingsheng

【Abstract】Against the background of Socialism with Chinese characteristics in the new era, the planning and construction of community center presents a unique development path, centralized land use planning mode of community center is put forward at the beginning of the 21st century. In the new era, the mode should be reviewed and optimized to meet the requirements of high-quality development. The paper evaluates the community center planning implementation of the central area of Hexi new town, which is the first planning unit using the planning mode in Nanjing. With an overview of the general urban spacial structure of community service facilities based on the concept of community life circle, the paper analyzes the success and difficulties in planning implementation, concludes the advantages and disadvantages of current modes of community center in centralized land, rethinks the planning mode from three aspects: fine governance of centralized land, convenience oriented overall planning, optimization of community center space in the new town.

【Key words】community center; centralized land; planning mode; planning implementation evaluation; community life circle

1 研究缘由

社区中心是伴随现代城市出现的规划概念, 是由城市化推动快速扩展的居住空间配套设施的一种范式。从美国、英国、新加坡等国家的发展经验来看, 社区中心范式推动实践, 又受到实践检验, 并随着时代的发展不断迭代演进^[1-3]。不同国家的社区中心范式演进表现出一定共性, 即逐渐摆脱对简单层级结构的依赖, 而与城市体系结合更加紧密, 兼顾物质空间和政策机制, 并向强调交通连接、网络化、场所性和重视治理的方向发展。在新时代中国特色社会主义背景下, 社区中心规划建设

呈现出独特的发展路径, 在进入新时期后, 理应积极探索更有效的规划模式。

中国在改革开放后, 公共设施供给由计划经济时期的单位供给逐渐向由社会承担和市场供给转型, 20 世纪 90 年代初施行的《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—93) 明确了“公共活动中心”这一术语, 即明确要求“配套公建相对集中的居住区中心、小区中心和组团中心等”, 但并无刚性管控要求。其后, 在快速城市化和住房市场化的推动下, 中国出现了过度依赖市场供给而导致基本公共服务供给失灵的现象。进入 21 世纪以来, 政府高度重视保障基本公共服务,

【基金项目】国家自然科学基金面上项目(51778125、52078112)

【作者简介】王承慧, 博士, 东南大学建筑学院教授, 东南大学中国特色社会主义发展研究院研究员。

瞿嘉琳, 东南大学建筑学院硕士研究生。

李嘉欣, 规划师, 现任职于北京市城市规划设计研究院。

邓颖升, 东南大学建筑学院硕士研究生。

强调政府的主导责任,以南京为代表的集中用地社区中心模式即是在此背景下的积极探索^[4]。南京通过在控制性详细规划(以下简称“控规”)中落实两级社区中心的集中用地,对应专门的用地分类Aa和Rc,比起以往基于千人指标的分散配建模式,这种模式大大增强了规划管控的约束力,以此来保障社区公共设施有地可建、面积可控。此后针对现实问题,学界陆续出现了对该模式的多维度研究,内容涉及结合操作实际的指标反思^[5-6]、全环节审视下的规划管理优化^[7-8]、适应集中供给的规划方法^[9-10]和灵活模块化的综合体设计^[11]。

当前,中国特色社会主义进入新时期,一方面,要继续解决基本公共服务供给不平衡不充分的问题;另一方面,人民日益增长的美好生活需要使得基本公共服务供给逐渐走向普惠,对公共服务的便利性等品质要求也越来越高。2018年施行的《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)提出15分钟生活圈理念,强调在适当步行距离范围内获取公共服务,倡导形成“15分钟生活圈的街道综合服务中心”“5分钟生活圈的社区综合服务中心”。2015年以来,基于便捷可达、活力共享的公共服务愿景,伴随对开放街区制的广泛讨论,有学者进一步提出了将社区中心与距离尺度、紧凑与开放、管理运营与规划响应、层级与网络以及管理与治理相结合的思考,特别是出现了将社区中心置于社区生活圈整体发展的空间研究^[12-16]。

然而,由于缺乏对既有规划效用的检讨,这些研究对规划和未来发展的直接指导作用尚显不足。相较而言,南京自2005年以来施行的两级社区中心配套标准是高于国家标准的,主要表现在居住社区中心对应的服务人口(3万~5万人)、服务半径(500~600m)小于国家标准中15分钟生活圈对应的服务人口(5万~10万人)、服务半径(800~1000m)。21世纪初开始开发建设的河西新城中部地区(面积约21.5km²)^①是南

京最早对两级社区中心应用集中用地控制方式的地区,迄今已20年,居住用地(面积约470hm²)已经基本开发完成,2017年常住人口已达21万,为社区中心规划实施及效用研究提供了极佳样本。

根据新时期的发展要求,对南京河西新城中部地区集中用地社区中心规划实施进行评估,重点考察两个方面:一是被寄予厚望的集中用地社区中心模式是否实现了对社区公共设施的空间保障。通过对两级社区中心的规划、实施及其成效的全过程细致梳理和回顾,发现成功之处在哪里、障碍又表现在何处。二是该模式与当前社区生活圈发展理念的契合情况如何。本文扩大研究视野,将社区中心和社区公共设施的现实空间集聚情况结合起来进行分析,进而结合居民实际认知和使用感受,深度了解集中用地社区中心在城市空间中的效用。在总结集中用地社区中心模式的优点和缺点的基础上,面向未来进行再思考,对该模式提出优化建议。

2 南京河西新城中部地区社区中心规划概况

2002年,《河西新城区概念规划》编制完成。此时,河西新城中部地区处于起步发展阶段,基层行政管理还比较粗放。概念规划虽然超前体现出两级社区中心配置的概念,但是并没有进行严格的落地实施。2005年的《河西新城中部地区控制性详细规划》(以下简称《河西新城中部地区控规》)着重进行了规划用地的落实,当时《南京城市新建地区配套公共设施规划指引》已经基本编制完成并被地方规划管理部门首次应用于河西新城建设中,加上需要对基层行政街道的发展诉求进行更精准的对接,规划由此做了较大调整:居住社区中心由3个增加至4个,以确保4个街道辖区各有1个居住社区中心,选址避开了更高层级的城市中心区位;基层社区中心则从14个减少至10个,大致均匀分布于

居住空间集中的区域,并调整了之前部分距离过近的基层社区中心的位置。

《河西新城中部地区控规》在2011年完成了新的修订,其后按程序仍在不断调整。通过对比2017年南京规划管理部门汇总的控规信息与2005年的规划信息(图1),发现居住社区中心的变化体现在用地在原位置附近的调整和增加上。2005年规划的社区中心并没有都得以及时实施,建成的社区中心也存在设施要素缩水或投入使用迟滞延后的现象。2015年南京出台了新版《南京市公共设施配套规划标准》(以下简称《标准》),对社区中心配置功能提出了更高要求。在此情况下,需要另觅具有建设可行性的用地来弥补社区中心的欠缺,如在兴隆街道社区中心原位置附近新增2块用地,对2处社区中心用地原位置附近进行调整。

值得注意的是,由于社区中心建设迟滞,1处原为基层社区中心的用地被调整为居住社区中心用地。从其配置要素看,规划有派出所和菜市场等居住社区级商业服务设施,以弥补周边缺乏社区中心的问题;但其在行政管理上配置的仍是居委会级设施,这实际上是基层社区中心的升级版。

基层社区中心在空间上也发生了较多变化,主要体现在和居委会辖区的进一步对接上。由于基层社区中心的建设也存在滞后现象,规划修订时对于尚未建设的基层社区中心进行了较多的空间调整。

3 南京河西新城中部地区社区中心建成情况及实效评估

3.1 建成情况

通过对照河西新城中部地区用地现状与2017年控规信息发现,规划的居住社区中心有6处,已建成3处,在建3处;规划的基层社区中心升级版有1处,现已建成;规划的基层社区中心有9处,已建成5处,未建4处。见图2。

需要说明的是,存在4处规划中没

有而现状中有的基层社区中心用地，其占地面积都很小，这几处基层社区中心建设时间较早，可能正因为存在这些用地，规划的基层社区中心被认为没必要建设。这些集中用地的基层社区中心大致占有基层社区中心的一半，研究范围内还有3处与居住社区中心复合在一起的基层社区中心，以及不少复合在开发项目中的非集中用地的基层社区中心，后两种基本以公益性服务功能为主。

3.2 实效评估

3.2.1 已使用社区中心的功能配置

将已使用的集中用地社区中心与《标准》比对，发现这些社区中心并非都完全按规划要求配置了相应设施。即便配

置了相应设施，也存在增强或减弱的情况^②。本文按设施配置是否完全，将社区中心分为全要素社区中心和非全要素社区中心两类。

(1) 全要素社区中心

全要素社区中心数量较少，仅有2个居住社区中心、1个基层社区中心和1个基层社区中心升级版。其占地面积都较大，建筑面积相对充裕，因此能够满足各要素的配置需求。与《标准》对照，经营性设施都能达到甚至超出《标准》要求；准公益性设施配置减弱或增强的情况不一；公益性设施的配置尽管也存在增强的情况，但减弱的情况更多。需要指出的是，有1处居住社区中心复合了1处其所在居委会辖区的基层社区中

心，还有1处居住社区中心没有配置街道级行政管理与社区服务功能，而是配置了其所在居委会辖区的居委会行政管理与社区服务功能。见表1。

融侨社区中心比较特别，在控规中为居住社区中心，但实际上是基层社区中心升级版。按居住社区中心标准，除商业服务设施配置增强外，其他功能均不足；从基层社区中心标准来看，大部分设施配置都达到了标准或增强很多，但医疗卫生设施、社会福利与保障设施配置仍较弱。

(2) 非全要素社区中心

非全要素社区中心包括1个居住社区中心和9个基层社区中心。居住社区中心的医疗卫生设施在别处用地进行了

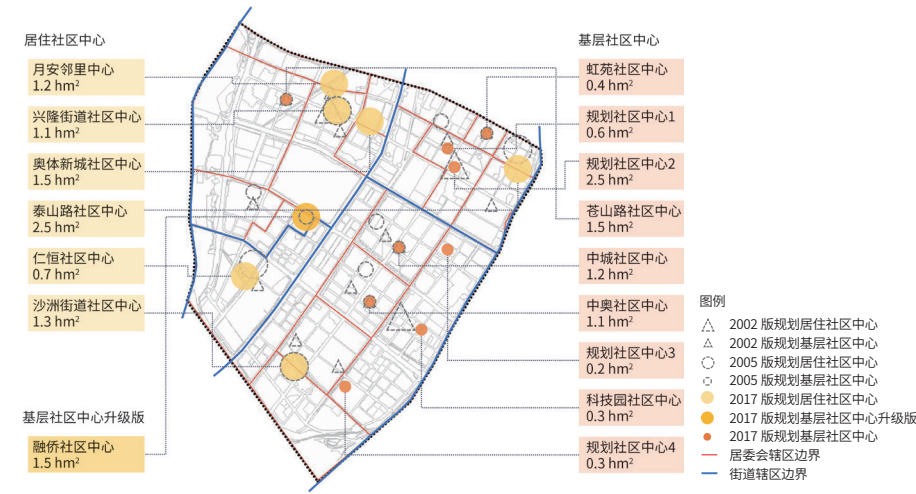


图1 2017年控规信息中的社区中心与2005版、2002版规划社区中心比较分析图

资料来源：依据2002年《河西新城概念规划》、2005年《河西新城中部地区控规》和2017年控规信息绘制。

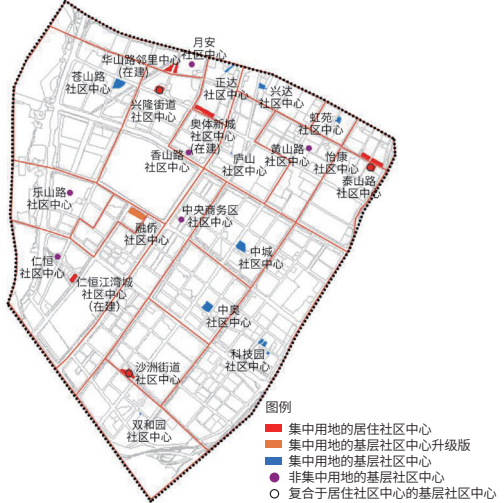


图2 社区中心规划实施现状示意图

表1 全要素社区中心功能配置信息

社区中心层级	社区中心名称	投入使用时间/年	占地面积/hm ²	建筑面积/万m ²	经营性设施	准公益性设施		公益性设施		
					商业服务	公共文化	体育	行政管理与社区服务	医疗卫生	社会福利与保障
居住社区中心	沙洲街道社区中心	2010	1.30	6.0(地上4.5)	适中	增强	减弱	增强*	增强	减弱
	泰山路社区中心	2017	2.50	约4.1	增强	减弱	减弱	适中**	增强	减弱
基层社区中心	中城社区中心	2008	1.18	1.1	增强	适中	增强	适中	减弱	增强
基层社区中心升级版	融侨社区中心	2013	1.52	4.4	增强	减弱	减弱	减弱**	减弱	减弱
					增强	适中	增强	增强**	减弱	减弱

注：基层社区中心升级版中的划线内容为与居住社区中心标准相比的设施配置情况，未划线内容为与基层社区中心标准相比的设施配置情况；“*”表示含基层社区党群中心；“**”表示仅有基层社区党群中心。

建设,其他设施的建设情况与全要素居住社区中心相同。该居住社区中心也复合了1处其所在居委会辖区的基层社区中心。

9个基层社区中心按占地面积可分为3类,差异性很大(表2)。第一类有5个,占地面积远小于《标准》规定的基层社区中心面积,且基本都缺乏经营性的商业服务设施,也普遍缺失卫生站,其他功能用地面积也明显小于《标准》规定的用地面积。第二类有2个,占地面积基本符合《标准》要求,均缺失经营性的商业服务设施,其他功能用地面积既有增加也有减少。第三类有2个,占地面积远大于《标准》规定的基层社区中心面积^③,但缺乏卫生站,且商业服务设施用地面积明显增加,其中1个基层社区中心更是复合建设了1个大型酒店,其他功能用地面积既有增加也有减少。

总体上看,商业服务设施配置呈现两极化,在居住社区中心和面积较大的基层社区中心得到增强配置,而在大多数基层社区中心几乎没有配置。行政管理与社区服务、社会福利与保障设施功能配置情况则有增强也有减弱,这与各基层政府的决策差异有关。二者存在的普遍问题是:医疗卫生设施缺失严重,这实际上与街道难以在基层社区配置医

疗资源有关;大部分缺乏体育设施,公共文化设施尽管有配置但缩水严重,这与此类设施的准公益性有关,实际上则与缺乏有效的管理主体有关。

3.2.2 服务覆盖范围

以步行15分钟、1000m的服务半径计算,居住社区中心(含基层社区中心升级版)对居住用地的覆盖率为60.5%(图3)。以步行5分钟、300m的服务半径计算,基层社区中心(含2处复合在居住社区中心的基层社区中心)对居住用地的覆盖率仅为13.0%(图4),覆盖情况较差,难以满足居民的高频短距离使用需求。即便加上非集中用地的基层社区中心,覆盖率增至15.1%,仍然处于较低水平。

3.2.3 居民认知和使用情况

研究团队在2021年10—12月对河西新城中部地区展开调研,内容涉及是否知道街道级的居住社区中心与所在居委会辖区的基层社区中心(含非集中用地的社区中心)、对社区中心的使用情况和社区生活圈满意度等,最后共回收有效问卷286份。

调研结果显示:居民对所在街道的居住社区中心认知度较好(接近或超过70%),但这些居民对居住社区中心的使用率并不高;居民对集中用地基层社区中心的认知度更高,大多接近或超过

80%,甚至超过90%,但居民使用情况差异较大,使用率较低值出现在小用地的基层社区中心;居民对非集中用地基层社区中心的认知度大多低于集中用地社区中心,居民使用率与小用地基层社区中心居民使用率类似。见图5。

4 集中用地社区中心与社区公共设施集聚中心的叠合分析

除了集中用地社区中心,城市中还有许多由市场供给、可服务社区的公共设施,这些设施为居民提供了大量服务,也会产生有活力的集聚中心。通过社区公共设施的POI集聚和空间自相关分析,可得出设施的集聚情况和具有统计学意义的集聚中心空间^[16]。

本文首先运用已被证实可行的分析方法,在2020年高德地图的POI开源数据中筛选出社区公共设施,基于对设施作用的强弱比较进行权重赋值,并在100m×100m渔网中进行空间呈现。其次运用空间自相关分析方法,通过局部莫兰指数计算得出具有统计学意义的集聚中心空间,其中:高高关联区(HH)为具有集聚中心空间特征的区域;高低关联区(HL)是因区内网格值高而周边网格值低所形成的区域,也是1处社区公共设施

表2 非全要素社区中心功能配置信息

社区中心层级	社区中心名称	投入使用 时间/年	占地面 积/hm ²	建筑面 积/万 m ²	经营性 设施	准公益性设施		公益性设施		
					商业 服务	公共 文化	体育	行政管理与社 区服务	医疗 卫生	社会福利 与保障
居住社区中心	兴隆街道社区中心	2007	1.10	3.12(地上2.41)	增强	增强	减弱	适中*	缺失	减弱
基层社区 小用地 中心	正达社区中心	2003	0.36 [△]	约0.05	缺失	减弱	减弱	减弱	缺失	减弱
	庐山社区中心	2005	0.04	约0.04	减弱	减弱	缺失	减弱	减弱	减弱
	双和园社区中心	2007	0.05	约0.04	缺失	减弱	缺失	减弱	缺失	减弱
	怡康社区中心	2007	0.07	0.12	缺失	减弱	减弱	减弱	减弱	减弱
	科技园社区中心	2015	0.12	约0.10	缺失	减弱	减弱	增强	缺失	减弱
	适中用地 虹苑社区中心	2014	0.37	0.40	缺失	减弱	增强	增强	增强	增强
	兴达社区中心	2015	0.53	0.14	缺失	增强	增强	适中	缺失	增强
	大用地 苍山路社区中心	2009	1.50	1.40	增强	减弱	减弱	适中	缺失	增强
	中奥社区中心	2019	1.22	4.06	增强	适中	增强	减弱	缺失	减弱

注:“*”表示含基层社区党群中心;“△”表示由于用地狭长,且被夹在两块其他用地之间,实际可用面积很小。

集聚中心空间。

结合空间实际情况,将既是高值集聚区又具有统计学意义的集聚中心空间识别为社区公共设施集聚中心,并将其与现状已投入使用的集中用地社区中心进行叠合对比分析。总体上看,社区公共设施集聚中心与集中用地社区中心的重合度不高,仅有5处重合、2处邻近。3处居住社区中心和1处基层社区中心升级版都位于社区公共设施集聚中心区;而基层社区中心与社区公共设施集聚中心的空间吻合度低,仅有1处重合、2处邻近。

以集中用地社区中心和社区公共设施集聚中心的关系为观察对象,结合居民使用率及该社区居民的15分钟生活圈满意度进行综合分析,发现河西新城中部地区社区中心呈现3种类型(表3)。综合分析结果显示:①集中用地社区中心的居民使用率平均值并不高,数据分布也较离散;15分钟生活圈满意度总体情况较好,数据离散情况远小于社区中心居民使用率。②在仅有社区公共设施集聚中心而没有集中用地社区中心的情况下,15分钟生活圈满意度也较好。③第一类社区中心和第三类社区中心相比,其居民使用率平均值较高,15分钟生活圈满意度平均值也较高;第三类社区中心15分钟生活圈满意度方差大于前两类,存在较大不确定性;具体数据还显示,社区中心居民使用率超过70%的高值和15分钟生活圈满意度超过90%的高值均在第一类社区中心,而社区中心居民使用率低于20%的低值和15分钟生活圈满意度低于50%的低值均在第三类社区中心。

可见,在集中用地社区中心和社区公共设施集聚中心重合的情况下(居住社区中心、基层社区中心升级版都是这种情况,也有少量基层社区中心),尽管社区中心居民使用率不一定高,但是15分钟生活圈满意度总体水平高。在有公共设施集聚中心而没有集中用地社区中心的情况下,15分钟生活圈满意度水平也较高。在有集中用地社区中心(都是基层社区中心)而没有社区公共设施集聚中心

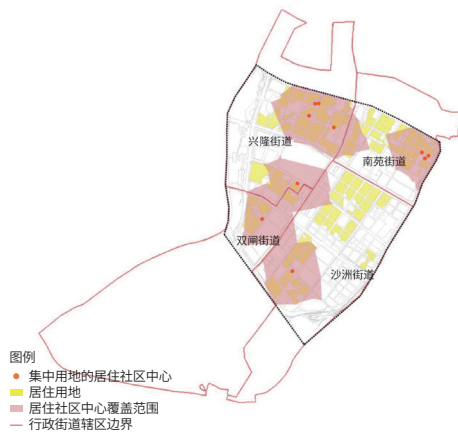


图3 居住社区中心步行15分钟覆盖范围示意图



图4 基层社区中心步行5分钟覆盖范围示意图

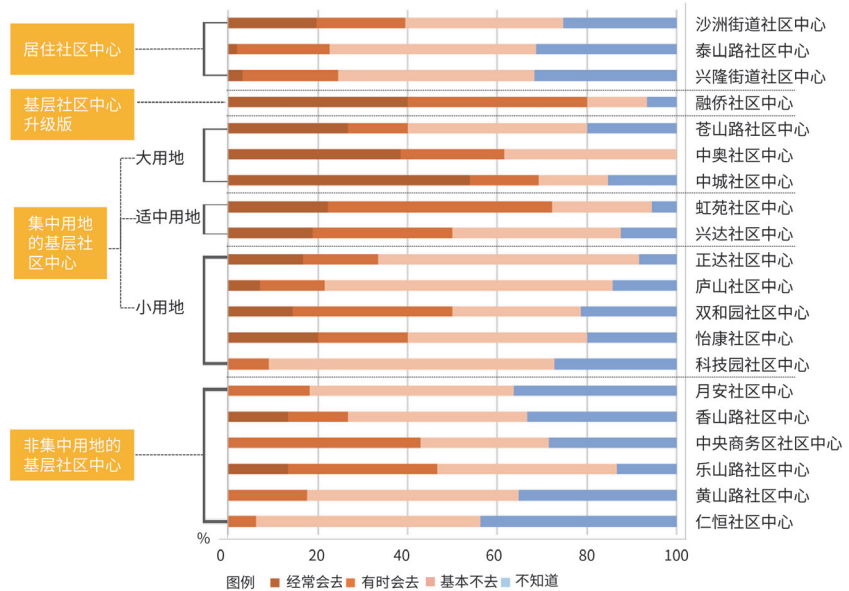


图5 居民对社区中心的认知度和使用率示意图

表3 基于中心效应的不同类型社区中心

社区中心类型	社区中心个数	是否集中用地社区中心	集中用地社区中心居民使用率		是否社区公共设施集聚中心	居民15分钟生活圈满意度	
			平均值	方差		平均值	方差
第一类	7	是	47.0%	0.049	是或紧邻	77.9%	0.017
第二类	9	否			是	68.4%	0.010
第三类	7	是	40.7%	0.046	否	62.3%	0.026

的情况下,15分钟生活圈满意度存在较大不确定性。

5 集中用地社区中心规划实施及模式讨论

5.1 集中用地社区中心规划实施的“顺”与“困”

地方政府对于居住社区中心是重视

的,专门出台了建设管理办法^[17]。然而,规划的居住社区中心虽然没有完全未建的情况,但是仍存在严重的建设迟滞问题。因其包含大量公益性和准公益性设施用地,基本都由国企托底开发建设,但其规划落地受到具体情况限制,如能否顺利进入政府计划、开发建设单位的项目运作能力强弱和融资情况好坏等。在顺利的情况下,居住社区中心得以及

时建设;若不顺利的话就会出现建设迟滞现象。

相较而言,基层社区中心的规划实施情况更差。尽管基层社区中心的规模远低于居住社区中心,但其服务人口规模小,需要的数量很多,河西新城中部地区就至少应设置20个。正因为如此多的数量,造成其开发建设面临巨大挑战。从规划编制看,河西新城中部地区已经大幅减少集中用地的基层社区中心数量,2017年控规信息显示只有9个;实施更是大打折扣,有4个未建。在建成的5个基层社区中心中,有3个基层社区中心的用地面积大幅超过《标准》规定的用地面积,增强了经营性商业服务功能,且复合建设的方式更容易推进基层社区中心的顺利实施。未按规划建设基层社区中心,有独立集中用地的基层社区中心,也有分散在开发项目中代建的基层社区中心,其用地和建筑面积都远小于《标准》规定的用地面积,且以承担居委会的社区服务功能为主,其他功能严重欠缺。

5.2 既有集中用地社区中心模式的优点和欠缺点

5.2.1 优点

(1) 集中用地规划控制能够保障用地面积和建筑总量

已按规划实施的集中用地社区中心与未按规划实施的社区中心和非集中用地社区中心相比,尽管在使用中出现了一些功能配置被减弱的情况,但是确实保障了足量的用地面积和相应的建筑总量。可以说,该模式实现了保障用地和建筑总量的初衷,因为只要有足量的用地面积,后续就有调剂使用功能的余地。

(2) 集中用地的居住社区中心具有促进社区公共设施发展的规模效应

河西新城中部地区所有已经投入使用的居住社区中心(含基层社区中心升级版)都和基于POI数据计算出的社区公共设施集聚中心范围重合。居住社区中心的用地和建筑规模较大,尤其是商业

服务功能的增强,带来了规模集聚效应。尽管某些居住社区中心受其运营能力影响,居民使用率不高,但仍然促进了周边其他市场开发项目对社区生活设施的建设,进一步扩大了集聚效应,促进形成了有活力的社区公共设施集聚中心。

(3) 集中用地的基层社区中心普遍具有更好的居民认知度和更高的使用率

基层社区中心缺乏规模效应,大多不与社区公共设施集聚中心重合。但相对于非集中用地、分散在开发项目中的基层社区中心,集中用地的基层社区中心普遍具有更好的居民认知度和更高的使用率。这类中心尽管不是很有活力的城市社区公共设施集聚中心,但也是具有社会服务意义的中心。

5.2.2 欠缺点

(1) 强集中、全要素配置要求在现实中难以完美实现

现实中,全要素社区中心少于非全要素社区中心。即便是全要素社区中心,也并非所有功能都达到《标准》要求,特别是医疗卫生、社会福利与保障设施功能普遍很弱。事实上,河西新城中部地区并没有1处既拥有全要素又同时所有功能皆完美实现的社区中心。一方面,所有要素集中在1处用地,而且不少设施都对出入口、层数甚至环境等有要求,这无疑加大了管理难度;另一方面,对于拥有大量公益性设施的综合社区中心,具备专业管理和运营能力的机构较少,少数专业机构难以企及数量众多的社区中心。强集中、全要素配置的要求简化了规划编制和规划管理控制的难度,但是没有与之匹配的管理运营水平,因此这种模式的现实可行性是需要检讨的。

(2) 集中用地社区中心难以达到社区生活圈便利性要求

一直以来,南京在规划管理上严格依据人口规模配置社区中心。3万~5万人设置1处居住社区中心,已然比国际标准要求更高;0.5万~1.0万人设置1处基层社区中心。按照《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)中的生

活圈便利性要求进行测算,南京的居住社区中心服务覆盖率并不高,基层社区中心服务覆盖率更是非常低。河西新城中部地区多采取300m左右间距的格网道路,道路密度位于合理区间,仅仅依赖社区中心,仍难以达到社区生活圈倡导的便利性要求。

6 集中用地社区中心模式的再思考

6.1 与建设能力和设施运营匹配的社区中心集中用地精细化

集中用地的居住社区中心不仅保障了公共设施用地,还是15分钟生活圈的活力“触媒”,因此居住社区中心规划应坚持集中用地模式。城市应加大政策支持力度,积极提升相关国资托底开发建设企业的项目运作能力,确保居住社区中心的建设时序和质量。

然而,集中用地还可随时代发展进一步精细化。老龄化社会,居民对社区卫生服务中心和养老服务设施的要求越来越高,之前将全要素复合于综合体之中的方式已经难以适应新形势。且上述要素检讨结果显示,这两种设施的位置经常被边缘化、实际运营最困难,要素最难保障。目前,公共卫生部门和民政部门都更希望将这两类设施全面移交出去,而将其混合在综合体中则加大了移交和部门接手管理的难度。因此,在居住社区中心的集中用地中,可以进一步精细划分社区卫生服务中心、社会福利与保障设施用地,这样既可减轻全部设施用地混合在一起对设计和运营造成的压力,也可确保此类设施不被边缘化,且更方便后续移交和使用运营;由于用地相对独立,也可另行选址于其他合适区位。见图6。

对基层社区中心而言,由于数量众多,是否集中用地、集中用地规模的确定都需精细考虑,且必须与地方建设能力匹配,否则难以避免规划难实施的情况发生。如果地方政府培育的托底建设

企业能力足够强，那么规划中可以多设置集中用地的基层社区中心。如果托底建设企业能力不够强，那么可考虑两种方式：一是适当扩大用地规模和提高容积率，增加经营性设施用地面积，吸引市场开发建设；二是分散在其他开发项目中设置基层社区中心（图7）。这两种方式都需要切实加强对开发建设的监督管理、完善移交程序。

在实践中也出现一些灵活的集中用地处理方式，这些被实践证明合理的方式应得到及时总结。将基层社区中心复合建设于该居委会辖区内的居住社区中心中，就是一种加强特定位置居住社区中心的集聚功能，但减少集中用地社区中心数量的方法。

因此，具体条件具体分析是非常重要的。有的情况下应对用地进行强集中甚至更强集中，有的情况下应相对集中、适当分散用地，有的情况下则不需要集中用地。

6.2 便利性导向下社区中心与城市功能结构契合的整体性规划

河西新城中部地区的社区中心已符合按人口规模配置的要求，若还要死板地追求社区中心服务覆盖率，就必须增设许多社区中心，这意味着巨大的公共财政投入。社区生活圈倡导的便利性，不能仅仅依赖社区中心来实现。便利性应由所有社区公共设施和居民日常慢行交通体系共同实现。社区中心应该作为城市中心体系在社区层面的承接与细化载体^[18]，在便利性导向下加强整体性规划引导将更为有效。见图8。

一般情况下，社区中心选址仅仅考虑是否处于地理中心、交通条件是否便捷。然而，居住社区中心和基层社区中心的规模差异，使得其在城市空间中的作用有所不同，这为社区中心和城市功能结构的契合提供了更具整体性的视角。

居住社区中心由于规模效应，是15分钟生活圈的活力“触媒”，可促发周边市场项目提供更丰富的经营性生活设

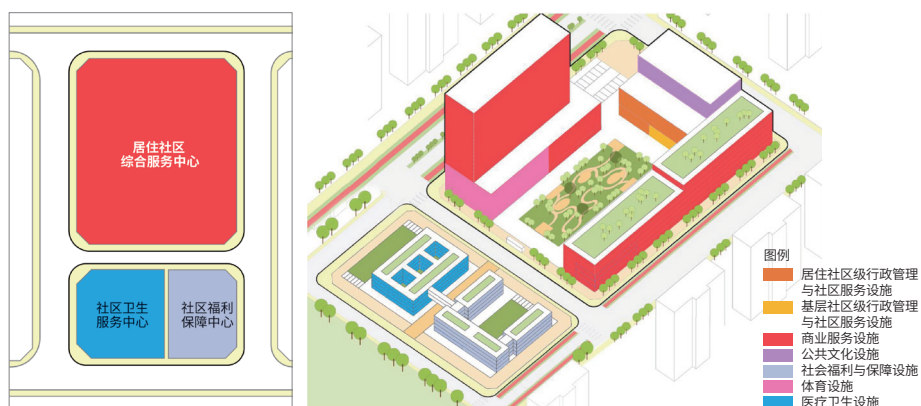


图6 用地可分可合的居住社区中心配置示意图

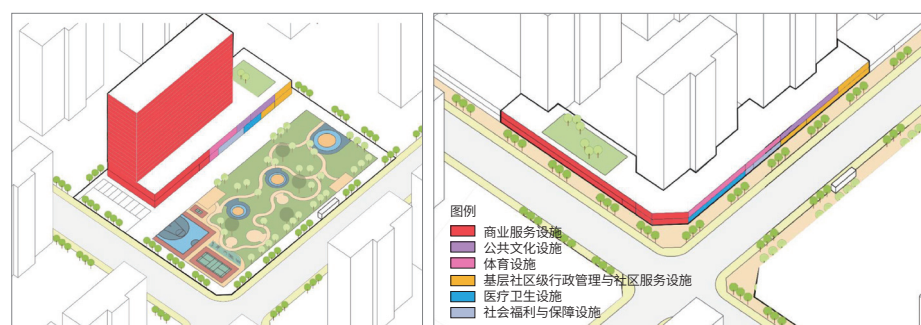


图7 可集中用地亦可不集中用地的基层社区中心配置示意图

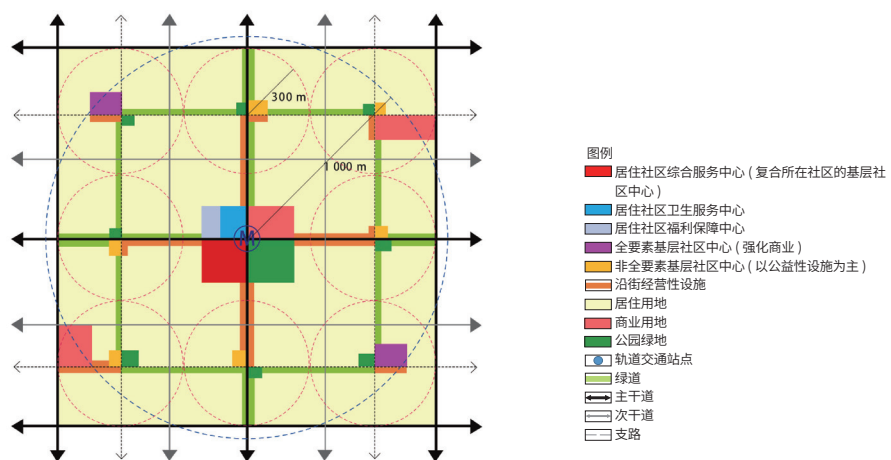


图8 社区中心与城市功能结构契合的整体性规划引导示意图

施，居民可以从城市空间中获取更有选择性的服务。因此，居住社区中心选址还应考虑周边用地对生活设施的兼容性，对周边用地的规划也应相应加强对经营性生活设施位置的引导。

基层社区中心主要起到提供在地社区服务的作用，这种社区属地化的服务也是非常重要的^[19]。由于基层社区中心数量多，需仔细考虑其分布区位。如果该社区有紧邻居住社区中心或由市场供

给的商业中心，那么基层社区中心只要保障公益性功能即可；如果该社区没有紧邻居住社区中心或由市场供给的商业中心，那么基层社区中心的全要素配置就是必要的，甚至可以适当扩大商业配置规模。此外，也可积极鼓励周边市场项目供给生活服务设施。

由于以人口规模配置的社区中心难以达到5～15分钟步行距离服务全覆盖的要求，可以构建社区绿道，优化慢行

体系并提高其品质,使居民可以舒适地步行或骑行,方便而愉快地到达各类设施点。

6.3 高品质城市发展形势下新城社区中心空间的再优化

在存量时代背景下,21世纪初建设的新城仍需遵循以人民为中心的发展思想,持续提升城市品质。集中用地的分级中心布点带有计划性的空间配置特征,虽然有利于保障公益性设施面积,但是还需要与城市生长发展逻辑相契合,才能促成形成富有活力和吸引力的日常生活空间。

有一些城市的新城规划管理为提高社区中心使用率,刻意限制其他市场项目中的设施配置。这种做法与当下的便利性要求相悖。未来的控规调整或局部用地更新应充分发挥城市设计对提升居住空间品质的作用^[20],对社区中心和周边地块之间的关系开展城市设计研究,通过局部功能调整、交通联系互动,形成更便捷的日常生活空间。

对于新城中某些社区公共设施欠缺严重、活力不足的地区,应积极挖掘用地潜力,充分利用可拆除更新用地、长期闲置地、低效盘整用地,或购买、租赁建筑面积,以弥补设施短板。如果这些用地分散,则应尽量优化慢行体系,加强空间标识,构建高识别性的社区公共设施网络。如果难以挖掘用地潜力,也难以购买、租赁建筑面积,那么更应特别加强慢行体系建设,如通过建设社区绿道来加强社区与公交体系的接驳,使得社区居民可以方便使用邻近有活力的社区中心或社区公共设施。

对于一些经营疲软的社区中心,需分析问题出在硬件方面还是软件方面。如果是物质空间本身难以兼顾各类设施的设置要求,应尽量分散医疗卫生、社会福利与保障功能至社区其他合适地段。如果是运营能力问题,那么对于经营性设施应更换更有能力的运营主体;对于公益性设施应加强行业管理部门的责任

意识;对于公共文化、体育等准公益性设施应落实行业主管部门责任并构建与高等级设施的联合运维体系。此外,加强基层公众监督、社区参与和共同营造也是十分重要的。■

[注 释]

- ①南京河西新城是20世纪90年代末南京跳出老城、发展主城的重要新城,由北部、中部、南部地区构成,中部地区承担新城中心区的核心功能,规划编制体现了当时的先进发展理念。
- ②设施功能配置情况以该功能的实际面积与《标准》要求配置的面积的比值来衡量,比值超出10%为增强,低于10%为减弱,±10%之间适中。
- ③虽然用地和建筑面积都较大,增加的面积主要用于酒店等经营性项目,但是其提供的社区服务仍然是基层社区级的。

[参考文献]

- [1] KATZ P. The New Urbanism: Toward an Architecture of Community[M]. New York: McGraw Hill, 1994.
- [2] 阿里·迈达尼普尔. 城市空间设计: 社会—空间过程的调查研究[M]. 欧阳文, 梁海燕, 宋树旭, 译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2009.
- [3] HEE L, HENG C K. Transformations of Space: A Retrospective on Public Housing in Singapore[M]//STANILOV K, SCHEER B C. Suburban Form: an International Perspective. New York: Routledge, 2004.
- [4] 周岚, 叶斌, 徐明尧. 探索住区公共设施配套规划新思路:《南京城市新建地区配套公共设施规划指引》介绍[J]. 城市规划, 2006(4): 33-37.
- [5] 戴翔. 城市新建地区社区公共设施优化配置的思考与建议:以南京市河西地区为例[J]. 现代城市研究, 2014(1): 14-18.
- [6] 彭瑶玲, 孟庆, 李鹏. 民生视角下的重庆市公益性服务设施规划标准研究[J]. 规划师, 2016(12): 45-49.
- [7] 徐煜辉, 张程亮. 宜居城市建设背景下的公共设施体系构建:以重庆市北碚区蔡家组团为例[J]. 规划师, 2011(3): 33-38, 54.
- [8] 王承慧, 章毓婷, 汤楚荻, 等. 南京社区中心用地控制模式审视与调适[J]. 城市规划, 2016(11): 60-66.

- [9] 宋聚生, 孙艺, 孙泊洋. 基于行政边界优化的社区中心规划:以重庆市江北区为例[J]. 规划师, 2016(8): 98-105.
- [10] 雷诚, 刘媛. 集中式社区服务设施供给的规划理念与方法研究:基于国内外案例的比较与思考[J]. 城市规划学刊, 2018(4): 96-104.
- [11] 李和平, 林立勇, 刘英婴, 等. 新型“邻里中心”设计模式研究:基于重庆两江新区花朝街道“邻里中心”研究的思考[J]. 建筑学报, 2017(2): 39-43.
- [12] 刘泉, 张震宇. 空间尺度的意义:邻里中心模式下珠海市住区公共设施规划的思考[J]. 城市规划, 2015(9): 45-52.
- [13] 赵万民, 王华, 李云燕, 等. 中国城市住区的历史演变、现实困境与协调机制:基于社会与空间的视角[J]. 城市规划学刊, 2018(6): 20-28.
- [14] 王静, 王勇, 袁桂芳, 等. 高质量供给邻里中心的规划响应及柳州实践[J]. 规划师, 2019(12): 11-16.
- [15] 曾卫, 王华, 尤娟娟, 等. 城市街区型住区的规划策略研究[J]. 西部人居环境学刊, 2016(3): 82-89.
- [16] 王承慧, 邱建维, 瞿嘉琳, 等. 社区中心空间类型和服务效益:对社区生活圈规划的启示[J]. 现代城市研究, 2022(8): 43-50.
- [17] 南京市建邺区人民政府. 建邺区社区中心建设与管理暂行办法(建政发[2006]136号)[Z]. 2006.
- [18] 黄明华, 吕仁玮, 王奕松, 等. “生活圈”之辩:基于“以人为本”理念的生活圈设施配置探讨[J]. 规划师, 2020(22): 79-85.
- [19] 徐鑫, 于文波, 杨育人. 社区配套设施“非属地”现象及规划对策探讨[J]. 城市规划, 2010(8): 56-60.
- [20] 徐晓燕. 以城市设计指导住区规划的思考[J]. 建筑学报, 2015(11): 94-98.

[收稿日期] 2023-02-15