

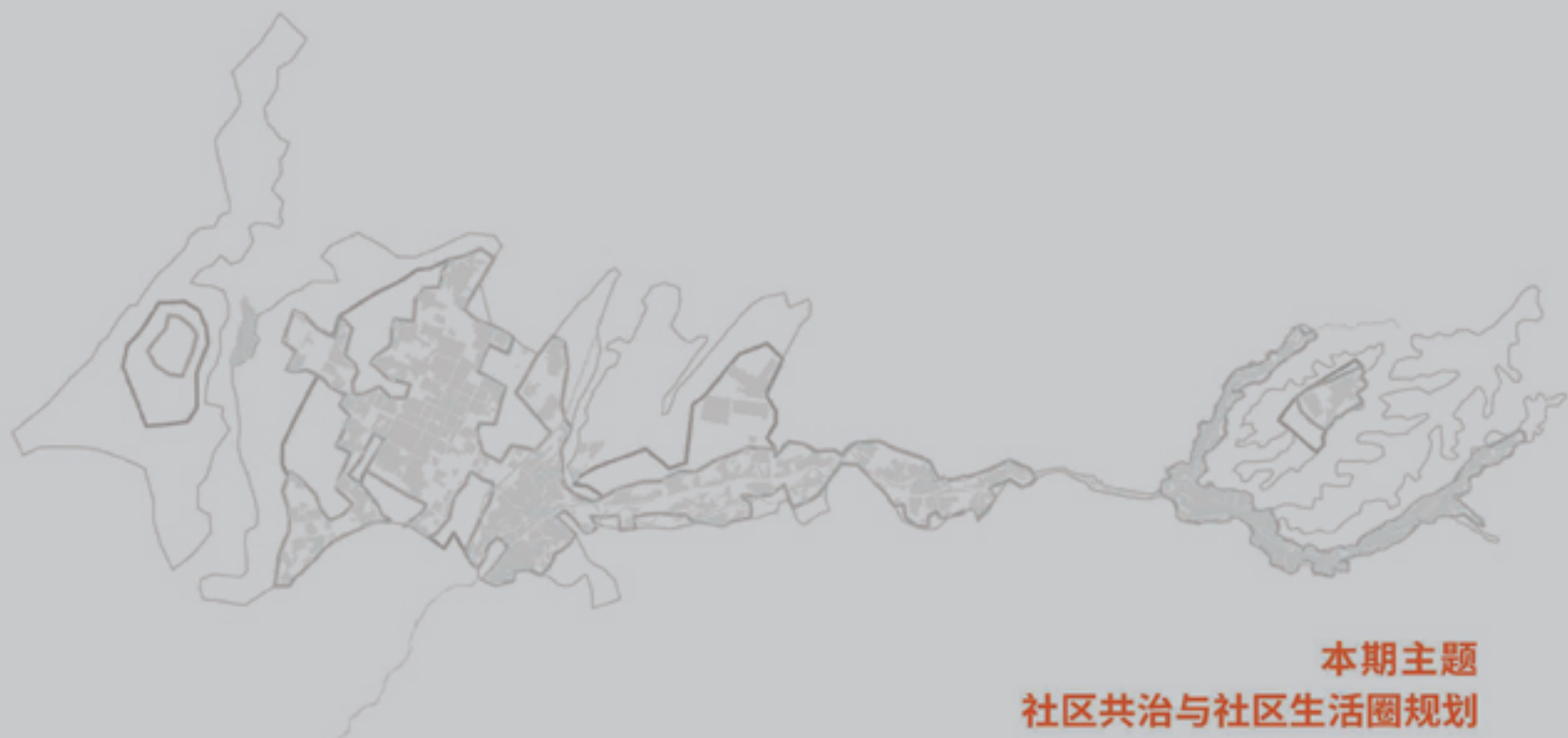


规划师 PLANNERS

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

中文核心期刊
中国科技核心期刊
RCCSE中国核心学术期刊

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊
中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊
《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖



本期主题
社区共治与社区生活圈规划

2019/03

NO.279 第35卷



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*J*A4*90*zh*P*
¥ 40.00*15000*13*2019-03

顾问单位: 中国城市规划协会

主管单位: 广西师范大学

主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司

承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司
雅克设计有限公司

协办单位: 武汉市土地利用和城市空间规划研究中心

武汉市规划研究院

中国航空规划设计研究总院有限公司

华建集团华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院

赣州市城乡规划设计研究院

成都市规划设计研究院

重庆市规划设计研究院

西安建大城市规划设计研究院

广东省城乡规划设计研究院

沈阳市规划设计研究院

华侨大学建筑学院

深圳市城市规划设计研究院有限公司

西安市城市规划设计研究院

长春市城乡规划设计研究院

长安大学建筑学院

广州市城市规划勘测设计研究院

吉林省城乡规划设计研究院

福州市规划勘测设计研究总院

沈阳新建大城市规划设计有限公司

中国城市规划设计研究院深圳分院

深圳市华阳国际工程设计股份有限公司

四川省城乡规划设计研究院

目次

规划师论坛

5 社区共治视角下公共空间更新的现实困境与路径

卓健, 孙源铎

11 山地城市社区生活圈特征识别与规划策略

黄瓴, 明峻宇, 赵畅, 宋春攀

18 新加坡社区服务设施体系规划的演进历程、特征及启示

张威, 刘佳燕, 王才强

规划设计

26 “单元组合型”总体用地布局方法及实践

张瑞霞, 林志明

32 空间价值导向下的海南国际旅游岛先行试验区总体规划策略

周聪, 赵钟鑫

37 广东省足球场地设施建设空间布局规划探索

贾卫宾, 马向明

44 武汉市住区规划布局评估与规划指引

亢德芝, 李梦晨, 田心怡

51 内陆自贸区总体规划编制的思路及方法

谢来荣, 陈爽, 郑有旭, 黄亚平

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场。
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明。
3. 本刊对所发表作品享有中文专有版权, 请勿一稿多投。
4. 本刊对所发论文享有电子版权, 如有异议, 请事先声明。
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及 CNKI 系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所载文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可。
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社

地址: 广西南宁市青秀区月湾路1号
南国弈园6楼

邮政编码: 530029

电子信箱: planner@21cn.net

网址: www.planners.com.cn

电话: 社长室: 0771-2438005

编辑部: 0771-2437582 2436290

发行部: 0771-2438012 2436285

广告部: 0771-2438011 2418728

传真: 0771-2436269

刊号: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

广告经营许可证: 450106084

账户名: 规划师杂志社

账号: 45001604843052500696

开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行

国内总发行: 南宁市邮政局

国内邮发代号: 48-79

国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京399信箱)

国际邮发代号: 4750M

定价: 40元(人民币)

订购: 全国各地邮局

邮购: 《规划师》杂志社

主 编： 雷 翔	社 长： 沈伟东	顾问编委（以姓氏笔画为序）：
副 主 编： 毛蒋兴	副 社 长： 徐 兵 熊元鑫	马武定 王建国 王静霞 文国玮 吕 斌 任致远 闫小培
助理主编： 陈 玉 欧阳东		李长杰 李兵弟 吴庆洲 吴志强 余柏椿 邹时萌 邹德慈
理事会理事长： 侯百镇	编辑部主任： 刘 芳	张兴国 张庭伟 陈秉钊 陈晓丽 赵友华 赵宝江 柯焕章
理事会副理事长： 徐 兵	经营部主任： 杨一虹	耿毓修 唐 凯 崔功豪 戴 逢 戴舜松
本期责任编辑： 梁志霞	发行部主任： 郭敬锋	
栏 目 编 辑： 李木子	设计部主任： 唐春意	编委（以姓氏笔画为序）：
美 术 编 辑： 田 锟	办公室主任： 李 颖	丁成日 于一丁 王世福 王 浩 王涌彬 王 燕 毛 兵
		毛蒋兴 邓兴栋 刘延松 刘 嫔 李 异 李 琪 李 越
		余 颖 张 兵 陈 韦 陈 阳 陈 亮 武 联 范钟铭
		罗 镇 周建军 郑振华 赵万民 段 进 侯百镇 袁敬诚
		顾朝林 徐 兵 高黄根 唐 波 黄卫东 韩高峰 曾九利
		温春阳 疏良仁 雷 翔

规划广角

58	不同发展阶段矿产资源型城市空间增长管理研究	郝海钊，陈晓健
63	城镇密集地区村镇发展与空间营建的协同变革	洪亘伟，刘志强，于 燕
69	媒体角色影响下的规划师职业再思考	曹 璨，王世福

域外规划

75	城市规划实施评价的基本类型及分析途径：西方代表性文献的评述及启示	谭文垦，袁 也，冯 月
82	转型与发展：城市设计国家框架体系的构建思路——英国的经验教训与中国的发展	尹名强，胡 纹，李志立，胡一之

聚落寻踪

89	赣南客家围屋传统聚落：江西全南大岳村空间解析	姚子刚，邓 双，阙晨曦，庞 艳
----	------------------------	-----------------

《规划师》驻北京办事处
地址：北京市海淀区增光路甲 34 号
云建大厦 806 室
北京华蓝时代建筑设计咨询
有限公司
邮编：100037
主任：尤 智
电话：010-88082608

《规划师》驻南京办事处
地址：南京市雨花台区软件大道 119 号
丰盛商汇新 5 号楼 4 楼
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：潘春燕
电话：025-52275065

《规划师》驻西安办事处
地址：西安市雁塔区电子西街三号
国昇设计有限责任公司
邮编：710065
主任：姬晓琳
电话：13572210458

《规划师》驻太原办事处
地址：山西省太原市杏花岭上肖墙
12 号
德圣工程有限公司
邮编：030002
主任：张晋平
电话：0351-3523542

《规划师》驻上海办事处
地址：上海市静安区海防路 421 号
静工业园 1 号楼 6 楼 A 区
华建集团华东建筑设计研究院
有限公司规划建筑设计院
邮编：200040
主任：莫 霞
电话：021-52569588-8623

《规划师》驻海口办事处
地址：海口市玉沙路 19 号
雅克设计有限公司
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

印 刷：广西地质印刷厂
出版日期：2019 年 2 月 15 日
读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，
请与《规划师》杂志社发行部联系。



CONTENTS

CN45-1210/TU*1985*J*A4*90*zh*P*40.00*15000*13*2019-03

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zou Shimeng
Zhang Tingwei
Zhao Youhua
Gen Yuxiu
Dai Feng

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zou Deci
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Tang Kai
Dai Shunsong

Wang Jingxia
Ren Zhiyuan
Li Bingdi
Yu Bochun
Zhang Xingguo
Chen Xiaoli
Ke Huanzhang
Cui Gonghao

Editorial Board:

Ding Chengri
Wang Hao
Mao Bing
Liu Yansong
Li Qi
Zhang Bing
Chen Liang
Luo Bin
Zhao Wanmin
Yuan Jingcheng
Gao Huanggen
Han Gaofeng
Shu Liangren

Yu Yiding
Wang Yongbin
Mao Jiangxing
Liu Gong
Li Yue
Chen Wei
Wu Lian
Zhou Jianjun
Duan Jin
Gu Chaolin
Tang Bo
Zeng Jiuli
Lei Xiang

Wang Shifu
Wang Yan
Deng Xingdong
Li Yi
Yu Ying
Chen Yang
Fan Zhongming
Zheng Zhenhua
Hou Baizhen
Xu Bing
Huang Weidong
Wen Chunyan

Planners Forum

- 5 The Dilemma and Approaches of the Regeneration of Community Public Space from the Perspective of Co-governance Zhuo Jian, Sun Yuanduo
- 11 The Character Analysis and Planning Strategy of Community Life Circle in Mountainous Cities Huang Ling, Ming Junyu, Zhao Chang, Song Chunpan
- 18 The Evolution, Characteristics and Enlightenment of Community Service Facilities System Planning in Singapore Zhang Wei, Liu Jiayan, Heng Chye Kiang

Planning and Design

- 26 Strategy and Practice of Land Use Layout of "Combined Unit" Zhang Ruixia, Lin Zhiming
- 32 Spatial Values Oriented Hainan International Tourism Island Pilot Experimental Zone Master Plan Zhou Cong, Zhao Zhongxin
- 37 Guangzhou Football Field Facilities Spatial Layout Plan Jia Weibin, Ma Xiangming
- 44 Wuhan Community Layout Evaluation and Planning Guidance Kang Dezhi, Li Mengchen, Tian Xinyi

Planning Roundup

- 51 The Concept and Method of Inland Free Trade Zone Master Plan Compilation Xie Lairong, Chen Shuang, Zheng Youxu, Huang Yaping
- 58 Urban Space Growth Management of Resource Based Cities in Different Development Stages Hao Haizhao, Chen Xiaojian
- 63 Human Oriented Town and Village Development and Spatial Creation Hong Genwei, Liu Zhiqiang, Yu Yan
- 69 Rethinking the Role of Planners Under Media Influence Cao Can, Wang Shifu

Planning Abroad

- 75 Types and Methods of Urban Planning Implementation Evaluation Tan Wenken, Yuan Ye, Feng Yue
- 82 Transformation and Development: Ideas for Building the National Framework of Urban Design Yin Mingqiang, Hu Wen, Li Zhili, Hu Yizhi

Settlement Seeking

- 89 Traditional Settlements in Hakka Houses in the South of Ganzhou Yao Zigang, Deng Shuang, Jue Chenxi, Pang Yan

Chief Editor: Lei Xiang
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing
Deputy Chief Editor: Chen Yu, Ouyang Dong
Director: Shen Weidong
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin
Presidents of Council: Hou Baizhen
Vice Presidents of Council: Xu Bing
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Director of Business Dept: Yang Yihong
Director of Circulation Dept: Guo Jingfeng
Director of Art Dept: Tang Chunyi
Director of Administration Office: Li Ying
Editor in Charge: Liang Zhixia
Column Editor: Li Muzi
Art Editor: Tian Kun

Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Guangxi Normal University
Sponsor: Guangxi Media Group Co., Ltd
Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group
Edited and Published by: Magazine Office of Planners
Ad. Licence: NO.07, GICAT
Domestic Distributor NO.: 48-79
International Distributor:
China International Book Trading Corporation (P.O. B399, Beijing, China)
International Distributor No.: 4750M
Subscribe to: All Post Offices in China
Mail Order: Magazine Office of Planners

Address:
6/F, Office Building of Nanguoyiyuan, No.1 Yuewan Road, Qingxiu District, Nanning, Guangxi, China 530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn
No. ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
Price: RMB ¥ 40

本期主题：社区共治与社区生活圈规划

【编者按】党的“十九大”报告强调，“增强民生福祉是发展的根本目的”；要“加强和创新社会治理，打造共建共治共享的社会格局”。社区，作为城市日常性服务和管理的单元，是社会治理中服务群众、落实群众美好生活期待的“最后一公里”。为了让城市生活更美好，应坚持民生至上，积极从社区共治的视角探索社区规划与建设的新路径，规划与建设社区生活圈，构建高质量的社区生活圈公共服务体系，充分发挥城市规划在社区治理中的作用。基于此，本期“规划师论坛”栏目以“社区共治与社区生活圈规划”为主题，特组织刊发一组文章，重点探讨社区共治和社区生活圈规划的理论、方法、实施路径与策略等，以飨读者。

社区共治视角下公共空间更新的现实困境与路径

□ 卓 健，孙源铎

【摘 要】针对当前社区公共空间更新面临的多重困境，文章从权力结构、更新模式和公共精神三方面解析其原因，提出以共治为导向的社区公共空间创新型更新路径：在权力组织层面，根据社区类型及发展阶段，构建扁平化、动态化的权力结构；在更新模式上，建立以包容性、渐进式发展为常态的更新机制；在实施手段上，可尝试将大型改造工程“化整为零”地转化为居民可参与的小型更新项目。

【关键词】社区公共空间；社区更新；共治；公众参与

【文章编号】1006-0022(2019)03-0005-06 【中图分类号】TU981 【文献标识码】A

【引文格式】卓健，孙源铎. 社区共治视角下公共空间更新的现实困境与路径[J]. 规划师，2019(3)：5-10，50.

The Dilemma and Approaches of the Regeneration of Community Public Space from the Perspective of Co-governance/Zhuo Jian, Sun Yuanduo

【Abstract】The paper studies multiple dilemmas in current regeneration projects of community public space, and concludes three underlying reasons: power structure, regeneration mode, and public spirit. An innovative path of community public space regeneration oriented by co-governance is proposed: in terms of power organization, a flat and dynamic power structure should be constructed based on community category and development stage; in terms of regeneration mode, a normal regeneration mechanism should be formed by means of inclusive and gradual development; in terms of implementation strategy, large renovation projects should be broken into small regeneration projects for residents to participate.

【Keywords】Community public space, Community regeneration, Co-governance, Public participation

伴随我国城市居民生活水平的不断提高，传统社区的公共空间无论在数量上还是功能上都难以满足居民多样化的诉求。社区公共空间是社区生活品质和活力的核心要素，如何顺应趋势、更新求变，是当下社区建设发展的重要任务。近年来，越来越多的社区以公共空间为抓手推动城市更新，或由政府主导，或由居民自发进行，或借助市场力量改造，但是由于思维、制度与方法等方面的偏差，反而在一定程度上破坏了社区公共空间的原生秩序，导致社区公共空间的加速退化。有学者发现，由于市场力与社区发展需求错位，某些针对社区公共空间的渐进式微更新实际上是一种蚕食，长远来看将对社区发展造成不利影响^[1]；在商品经济的诱导下，内城传

统街道社区公共空间中的社会交往场所开始被商业空间取代，面临公共空间庸俗化的困境^[2]。

党的“十九大”提出“加强和创新社会治理，打造共建共治共享的社会格局”。作为构建高质量公共服务体系的重要一环，社区公共空间优化更新需要创新思路。尤其是在当今社会治理朝向多元化主体发展的趋势下，如何将“共治”理念引入社区公共空间更新体系中，补足目前主体单一这个短板，将有助于推动社区公共空间更新朝活力、宜居、可持续的方向行进。

本文从我国社区公共空间更新在内外力推动下普遍面临的困境入手，从权力结构、更新模式和公共精神3个方面剖析造成这些困境的成因，结合上海近年

【基金项目】国家自然科学基金资助项目(51878458)

【作者简介】卓 健，同济大学城市规划系教授、博士生导师、副主任，上海同济城市规划设计研究院城市更新规划研究中心主任。
孙源铎，同济大学城市规划系硕士研究生。

来社区更新项目中多方共治的实践探索,总结提出共治视角下社区公共空间更新的若干创新路径。

1 我国社区公共空间更新的现实困境

1.1 社区公共空间的界定不明

在我国,“社区”概念是经过了一段较长时间的演进在近些年才逐步形成的。计划经济时期,大部分城市居民的日常生活局限在高墙围起的单位大院内,院内的公共空间分布随意,且经常被各种建筑侵占^[3],与真正意义的公共空间有一定差距。随后,伴随工人新村的建设,出现了“公共活动场地”的概念,但这一时期的公共空间受经济条件制约,大多被设计成绿地或功能单一的场所。市场经济时期,居住小区注重内部公共空间的品质,但其设计逻辑带有明显的商业化倾向,往往“见绿不见人”,重视视觉效果轻社会功能。与之相对比的是,里弄、里坊等传统居住型街区没有统一规划所谓的“公共空间”,但长期以来居民依据自身需求对街巷空间进行自发改造,居民与空间的频繁互动赋予其多样性的社会功能,使之成为具有活力和吸引力的“公共空间”。

社区公共空间的界定不明,影响了对其公共性的把握,对什么是好的社区公共空间也缺乏共识。在城市更新的大背景下,社区公共空间在内外力推动下也发生着变化,暴露出一些普遍存在的更新困境。

1.2 居民自发更新合理性的争议

按照法国哲学家亨利·列斐伏尔的“空间生产”概念,空间是社会的产物,是一个社会生产的过程,它不仅是一个静态的产品,也是一个社会关系的重组与社会秩序实践性的建构过程。一方面,社区公共空间是社区活动的容器,与居民日常生活息息相关;另一方面,社区居民的活动又反过来重新定义了社区公

共空间,后者处于一种不断被再定义的过程,社区居民是空间的生产者。

近年来,一些城市的小区居民自发将公共绿地改造为菜地的报道屡见报端^[4]。

对此“毁绿种菜”现象,管理者通常将原因归结为公共监管不到位,“一家管不住、家家管不住”,并将其作为“不文明行为”甚至是“违法行为”进行清理,但管理者的“除菜还绿”行动却未得到居民的支持,“违法行为”屡禁不止。在管理者与居民之间的拉锯战中,居民自发改造的意愿及诉求并没有得到理解和关注。

在现行的城市规划管理制度下,我国城市的建设用地均有明确的功能使用^[5]。社区公共空间对应的用地也一样。为了确保公共空间的合理使用和活动秩序,社区形成公约并委托物业管理单位实施运营管理。根据《中华人民共和国物权法》和《中华人民共和国民法通则》,居住小区内若改变公共用地的形态和用途,应由业主们共同决定,单个业主无权擅自分配使用。但是,这一社区自治的制度设计并没有得到社区产权人的积极回应,个体业主普遍对参与社区管理缺乏兴趣。在一些社区,代表业主集体权益的“业委会”虽然成立了,但与个体业主之间的关系松散,形同虚设,并未形成有效的“委托—代理”关系^[6];在另一些社区,则由于业主参与度低,“业委会”久悬未立,甚至出现物业管理机构阻扰“业委会”成立的现象。总的来讲,居民在管理上更加信任政府,而在服务上则更依赖物业。在居民自治组织缺失的情况下,居民和政府间缺乏沟通协商的中间层,政府因不理解居民自发的多元化诉求而往往采取简单的管制行为^[7]。

同样是居民自发改造社区公共用途的“种菜”行为,上海一些社区的居民在专家社团的帮助和引导下,组织起来共同参与社区公共空间和绿地整治,引入了包含“可食地景”理念的“都市农园”,这一行动不仅得到管理者的支持,还得到了社区居民的普遍欢迎,小农园也被誉为

“开心农场”。由此可见,自下而上的内生式更新并不意味着居民个体可以为所欲为,居民自发更新的合理性尤为重要。

1.3 市场推动更新的得与失

除少数项目由政府投入外,推动城市更新最主要的外部力量是市场。如何平衡城市公共空间的公共性与城市现代化发展的经济性^[8],是市场推动城市更新的一道难题。处理不好的话,由外部力量推动的城市更新将以经济价值最大化为目标,表现为以低洼地段改造为目标的“空间置换”运动和以房地产为驱动力的“空间谋利”行为^[2],城市更新的直接利益相关者——城市居民处于弱势地位,最终导致一系列社会问题。

上海永康路的城市更新就是一个备受争议的例子。永康路前身为马路菜场,2011年由运营商主导的城市更新,把沿街菜场改造为酒吧餐饮场所,整条街逐渐发展为国内外年轻人的深夜聚集地,夜间经营对当地居民作息产生了极大的干扰^[9]。虽然,在这一更新过程中专门成立了“路委会”协调各方矛盾,但其作用十分有限。在本地居民的强烈反对下,政府最终拆除了酒吧街。但不少人认为,永康路的吸引力和特色形成是很不容易的,简单的清理非常可惜,上海就此少了一个城市特色要素。

在我国快速的城市发展过程中,追赶式的现代化将许多历时性的社会任务变成了共时性的压力^[10]。面对社区公共空间纷繁复杂的问题,介入更新的外部力量寻求的解决方案是“毕其功于一役”,短时间内以公共空间的彻底变化来一次性解决所有问题。表面上看,这样的处理方法是高效的,但这一突变带来的副作用是多年构建起来的社会公共秩序被打乱。社区公共空间更新的逻辑不再包容所有的使用者^[11]。正如 Michael Rustin 所指出的:“我们必须假设每一种场所驱赶和排斥着不想要的参与者,同时又在吸引它所想要的客户群。”

社区公共空间的更新模式应包容更多

自发的、渐次的更新，而不是以上帝视角进行整顿式改造，抹杀一切看似无序的自发性改造行为。社区公共空间更新需要吸收包容性发展的观念，使经济增长与居民生活的改善及社会意识的培育同时进行^[10]。因为在这种群体性、在地性的演进过程中，社区居民能够基于共同利益而联合起来，对推动更新的外部力量产生制约，两股力量的平衡与互补才能使社区公共空间的发展不会偏离正轨。

2 社区公共空间更新困境的成因分析

2.1 社区治理体系中自上而下的垂直结构依旧强势

社区公共空间更新的路径和成效与社区的治理结构密切相关，良好的治理结构应当有利于治理方的行为动机与使用方的实际需求形成呼应关系。然而，在我国社区治理体系的演变过程中，自上而下的垂直结构长期处于主导地位。在我国古代城市中，受集权主义、礼仪法度的影响，城市管理呈现为立法、司法、行政为一家的高度集权化的结构^[12]，体现在城市居住区管理中，“官—民”的上下关系非常明显。进入现代社会，我国居住区管理体制经历了从“单位制”到“街居制”再到“社区制”的演变，管理方法也从“管制”走向“治理”，但政府在社区多主体治理体系中的主导地位依旧明显，本应作为社区自治组织的居委会，其实际角色更接近于政府的基层部门（表1）^[13-17]。

从我国城市住区管理体制的演变及特征不难看出，无论是传统的住区管制，还是现代的社区管理，自上而下政府主导的垂直结构在社区治理中一直保持着绝对的主导地位^[18]。一方面，严格的层级制度和事无巨细的全面管理使得政府机构不堪重负、积重难返；另一方面，社区居民也养成了对政府的过度依赖，长期习惯于被动接受的角色而缺少参与共同治理的热情，社区公共空间更新等

待听命于官方的项目介入。这种状况阻碍了社区共治的发展，也延缓了社区空间更新的进程。

2.2 空间谋利的短期行为与社区长远的发展需求错位

在城市更新背景下，城市发展从增量导向的城市新地块建设转向存量导向的建成空间再生产。在政府约束缺位的情况下，市场固有的“空间谋利”行为往往使得城市空间的再生产演变成成为资本剥夺空间剩余价值的工具^[19]。市场行为的“空间谋利”本身无可厚非，因为经济增长也是城市发展的重要任务。重点在于这一行为不能脱离社会监督和约束，经济增长不能以损害社会、环境等居民权利为代价。

政府监管城市更新项目面临的一个重要挑战是市场的短期行为。我们常常看到一些“成功”的城市更新项目经过3~5年的喧嚣和热闹之后，随着市场操作方的获利离场而再度陷入困境。出于对公共政策长期性和稳定性的担忧，我国的市场“空间谋利”行为更加注重短期利益，往往采用急功近利的方式推动城市更新，以求在短时间内获得投资回

报，对更新项目品质的持久性和更新项目的长期绩效缺少考虑，短期行为的突变式更新往往扼杀了城市街区自发演替的多种可能性。

社区公共空间的更新与本地居民的长期利益诉求息息相关。政府引入市场机制的时候，应当选择那些社会责任声誉良好的企业，把市场行为的赢利点和社区更新的长期性结合起来，同时尽可能地保持相关公共政策的长期稳定，为企业的长期投入提供政策保证。此外，推动社区治理结构的转变，形成对市场行为的公共监督，政府、企业和居民共同推动形成长远发展的持续更新机制。

2.3 社区公共精神衰退导致社区公共空间归属感的迷失

管理体制的单一与市场行为的短视并非社区公共空间更新困境的全部原因。在市场化改革和现代化进程中，社区本身呈现碎片化的发展走向，而社区公共精神也面临着日益消解与式微的困境^[20]。城市中心区逐渐被大型购物中心、高级房地产项目所占据，成为炫耀性消费的空间，普通市民的城市生活空间被日益边缘化^[19]。原本以社区内部公共空间为

表1 我国城市居住区管理体制演变及特征

时代	时期	管理体制	特征
古代	先秦时期	闾里制	以“里”为单位划分居住单元，建立从上至下贯通的地方行政体系，实现国家对基层社会的控制
	秦汉及隋唐	里坊制	对居民实行严格宵禁制度，将其生活限制在特定区域（坊）内，实行时间和空间上的双重制约
	宋元	厢坊制	形成坊、厢、府州县多级行政体制，以街道地段为单位的城市管理取代小区式封闭型强制管理
	明代	里甲制	由州县官任命的里长和甲首作为里甲的长官管理人口，限制人民自由，使其生活在封闭的受监视的空间内 ^[13]
	清代	保甲制	以保甲为目，以牌头、甲长、保长乃至各级地方官吏为纲，组织居民互相监督，实际运行困难，百姓不堪其扰 ^[14]
近代	民国时期	保甲制	作为法律上的地方自治团体，保甲组织完全成为国家基层行政机关，地方自治名存实亡 ^[15]
现代	中华人民共和国成立至改革开放	单位制	国家采用社会控制、资源分配和社会整合的组织化形式，承担着政治控制、专业分工和生活保障等多种功能 ^[16]
	中华人民共和国成立至20世纪末期	街居制	名义上是以“街道办事处”和“居民委员会”为权力机构的群众自治的管理制度，但实际运行上二者仍为政府的职能部门 ^[17]
	20世纪末期至今	社区制	权力主体多元化，包含业主居民、业主委员会、居委会和物业服务公司等，但依旧存在政府干预过强、居民参与共治机制尚未形成、第三方组织数量和种类欠缺等问题

载体的社区活动或被转移到社区外的消费场所,或依靠网络社交媒体完成,社区居民相互之间的交往无论是在频度还是强度上都较以往大为降低。同时,受经济利益的驱动,公共交往的活动中居民的行动动机更多地指向利己而非利他,导致社区失去了原有的高度一致性和规范性^[21],而作为居民日常交往空间载体的社区公共空间在此转变中失去了居民情感纽带的作用,居民对社区公共空间的归属感日渐迷失。社区公共精神衰退导致了内生更新动力的严重不足,是造成社区公共空间更新困境的根本原因之一。

3 上海社区公共空间更新的共治探索

上海分别于2015年、2016年启动了城市更新试点工作和城市更新四大行动计划。同期编制并于2017年底得到批复的《上海市城市总体规划(2017—2035年)》明确将针对存量空间的城市更新作为上海未来发展的主导模式。

上海的更新试点和实验非常注重体制机制的创新,大范围地普及社区规划师制度,注重社区共治和公共参与。早在2007年,上海市政府出台的《关于完善社区服务促进社区建设的实施意见》就强调“要探索建立社区委员会等社区共治平台,形成社区成员共同治理的利益协调机制”。2017年召开的中共上海市第十一次代表大会明确提出:“充分发挥社区委员会共治功能;政府支持、社区协同、各方参与、居民携手,解决群众关心的居住条件、社区环境、公共活动、物业管理、公用设施和便民服务等问题,增进市民对所在社区的认同感和满意度。”上海多个街道和社区的公共空间更新探索,在权力组织、更新模式与实施手段等方面取得了较好的创新性成果。

3.1 福山路跑道花园改造更新

上海福山路跑道花园项目位于浦东

新区陆家嘴地区。该地区机动车交通本位的道路规划建设使得步行空间品质长期被忽视,人行空间被机动车道挤占、公共活动场所缺乏。2016年末,为提升现有社区街道空间质量、促进居民社会交往,依托浦东新区城市更新的“缤纷社区计划”,新区的社会组织“陆家嘴社区公益基金会”发起了福山路跑道花园项目。在政府部门和本地商家等多方支持下,在多次与专业规划师和社区居民沟通、听取意见的基础上完成了方案设计,并最终在福山路与商城路交叉口

的街角修建起一座小型跑道花园,为各年龄段的居民提供运动、游戏和休憩的空间,走出了街道作为社区公共空间品质低下、缺乏活力的困境。

作为由社区组织主导的公共空间改造行动,福山路跑道花园改造更新的创新之处在于,多个参与主体在项目的全过程中通过反复讨论和磋商,权力得到较好的平衡,形成了较为扁平化的合作机制。作为政府代表的陆家嘴街道,一方面落实上海《15分钟社区生活圈规划导则》,为项目提供公共监管和规划指引;另一方面也为项目提供政策制度保障和一定的资金支持。作为社区组织方的“陆家嘴社区公益基金会”,负责汇集居民、商家和专业人士的意见,并与政府沟通,制定改造方案、跟进项目实施。此外,社会媒体、当地商户等的参与,都以不同方式对项目的成功落地起到了推进作用。福山路跑道花园改造更新通过强调多元的分散主体达成扁平化的合作网络,自上而下落实人本理念、自下而上集结社会力量,多元主体发挥所长并有所作为,在良性互动中实现社区公共空间质量的改善^[7]。

3.2 静安区“美丽家园”社区空间更新

始于2015年的上海静安区老旧社区“美丽家园”更新行动,是在上海城市转型、有机更新价值倡导下,针对社区层面的一项代表性的空间共治实践创新。

该行动在“安全维护、交通组织、环境提升、建筑修缮”4个更新目标的引领下,强调更新工作的分层推进、分步推广,基于居民需求紧迫度、施工难度、街道近期工作安排和资金预算,将目标分解成渐进式的行动计划。2018~2020年静安区“美丽家园”三年计划包括完善共享停车机制、推行住宅小区公共区域清洁维护标准等针对公共空间的更新行动。该行动通过“化整为零”地将大目标转化为小项目,既能充分聚集资金和精力,尽早解决当下社区空间较为紧迫的问题,又能保证各个更新项目都符合社区发展的长远目标。

此外,静安区“美丽家园”社区空间更新以增强社区成员共同意识和社区归属感为动机,注重方案制定过程中居民的深度参与。在方案制定的初步阶段,通过居民访谈、座谈会和入户调研等方式,了解居民对社区公共空间的实际需求,并由规划师组织居委会、业委会、物业之间相互沟通协调,达成草案的共识;在方案编制阶段,面向居民举办汇报会,并由专业规划师负责讲解规划方案,使居民能够始终跟进并监督项目进展;在方案公示阶段,通过建立民主投票表决机制,更新项目草案需2/3以上居民表决通过后,才可以正式上报政府立项。在更新行动的每个环节,赋予居民充分的知情权和决策权,在一定程度上培养了居民参与决策社区事务的能力,长远来看,为未来社区形成居民自组织力量及推动社区更新打下了一定基础^[22]。

3.3 “创智农园”社区花园微更新

上海杨浦区五角场街道创智天地片区的“创智农园”,是上海社区花园空间微更新的成功案例之一。社区花园是社区民众共建共享、进行园艺活动的场地,其特点是在不改变现有绿地空间属性的前提下,通过提升社区公众的参与感,促进社区营造^[23]。“创智农园”所在地块原本是社区一处闲置地块,2016年经过五角场街道、当地开发商瑞安集

团及社会组织“四叶草堂”合力更新后,转变为集农作物耕种、儿童农业教育、社区跳蚤市场等多种活动和功能于一体的社区公共空间,目前已经成为当地社区最具活力的社会场所。

该更新的创新之处在于,在社区花园的营造过程中联合了社会组织、周边高校师生及社区居民,从社区企业设计师创作墙面涂鸦到高校师生及社区居民参与建造,再到各类单位或个人打造迷你花园,以及后期运营过程中居民参与维护、开展公益志愿项目、举办社区跳蚤市场与农夫市集等活动,极大提高了社区公共空间更新中居民的参与度和感受度,突破了在精英决策商业运作大环境下,民众大多数情况只能被动接受和使用公共空间的情况^[24],居民在深入参与施工过程及后期运营中强化了社区的归属感,建立了与社区公共空间的情感纽带,并潜移默化地培育了自身的公众精神。

4 共治理念下的社区公共空间更新路径

4.1 权力共享:治理结构的扁平化与动态化

在社区制的发展背景下,社区多元权力主体的协同与嵌入,避免了单一主体推动的更新项目造成的功能脱离实际需求、空间资源浪费的问题,多主体的权力共享机制能够在一定程度上保证更新过程的公平性和成果的包容性。社区空间更新和社区治理结构调整是相辅相成的,加强社区多主体治理结构的研究也是社区更新实践的紧迫需求。从既有的项目实践看,以下两种治理结构的变化对社区的有序和有机更新是积极的。

(1) 治理结构的扁平化。随着城市基层管理体制的改革,近年来社区空间治理结构“垂直化”的特征开始弱化,居民的社区意识开始被唤醒。但是,由于在城市规划中缺乏独立的法律法规条例对公众参与行和实施的过程及结果进行

表2 谷中区社区营造过程^[30]

阶段	事件	内容	魅力再生产的体现	
阶段一	评价	创办地方杂志《谷中・根津・千駄木》(谷根千工房),发掘当地自然、历史、人文资源,颂扬当地有价值的文化资产、历史遗迹	形成初步文化共识	
阶段二	行动	建立谷中学校	对地方历史文化资源的再发现,进行环境调查、举办艺术手工展	重塑街区邻里关系
阶段三	定位及建设	老旧建筑、空置房屋的活化与再利用	对地区内老旧空置房屋进行再利用,综合整治沿街店铺使新店铺得以加入,促进老字号商业的再生,社区活动与展览进一步丰富	物质空间与精神文化协同复兴
阶段四	参与主体多元化	活用共享型空间	基于历史性建筑物的保全活动,由NPO为核心带动政府、企业、当地居民、高校师生共同参与,促进地域文化生活,高效合理发挥空间价值,彰显街区魅力	构建魅力再生产多元主体参与网络
阶段五	地方愿景共享	形成社会公约与共识	形成地域共生型公约提案,对地区的形象及礼仪文明、社区相处进行规定,市民活动的组织化	保留了地方生活方式的有序性与原真性
阶段六	可持续与传承	建立教育工坊	针对社区儿童及青少年,对地方文化及社区氛围的传承与教育	形成传承机制,实现魅力再生产的可持续性

有效的保障^[25],政府“包办”、社区居民“象征性”参与的社区公共空间更新仍旧是主流,而第三方组织参与的协作性更新模式仍处在实验阶段,尚未建立起有效的机制保障更新过程的合理合法性。扁平化治理结构的推进需要政府继续通过“减政放权”进行扶持培育,通过政策引导和资金支持的方式,促进社区的自组织发展和自主性建设^[26];借助网络技术与社交媒体,更广泛地集中各权力主体的意见和力量^[27];针对不同类型社区的特征和需求,建立与之相应的扁平化更新模式,如在市中心人口结构复杂的成熟社区建立基于多元主体监督的合作更新模式,在以外来务工人口为主的社区采用“社区—企业”共建的更新模式,在以本地农村人口为主的远郊农村社区推广乡贤能人主导的更新模式^[28]。

(2) 治理结构的动态化。随着社区治理的深化,社区权力主体结构变得日益复杂,社区权力秩序逐渐表现出弥散意义上的流变性^[18]。而社区本身也是一个不断“生长”的系统,处于不同生长阶段的社区对公共生活空间的需求差异很大,从基础功能设施的补足到空间使用满意度的提升,再到品质特色的打造^[29],需要基于不同阶段的更新目标对各个主体的权力秩序

进行调整。例如,处于物质功能阶段的社区需要依靠政府力量补足基础功能设施;使用满意度阶段则依靠居民主体提出公共空间优化建议,依靠居委会筹措资金、发起改造,提升公共空间使用的满意度;品质优化阶段更需要居民、社区内部社团或外部组织形成议事组织,商议社区公共空间特色营造策略,进一步优化公共活动空间系统及其功能,构建完整的公共活动空间体系,提升社区活力。

4.2 发展共谋:民政企合作的渐进式更新

当下我国社区更新项目大多着重空间环境的改善,但应认识到更新的根本目的是增强居民能够凭自身能力实现理想生活状态的“可行能力”,即当未来社区环境条件不适应居民新的需求时,居民有能力自主联系各类社会资源共同发起改造。而社区公共空间更新之所以能够汇集居民力量,是因为在解决与居民日常生活直接相关的公共事务领域,居民对切身利益的关心程度和集体智慧往往大于政府官员及管理精英^[26]。当我国的社区公共空间或者受“政绩工程”影响,或者受市场利润制约,大多趋向

周期短、收效快的突变式、片段化的更新项目,居民和社会组织在快节奏的变化中力量得不到集结,“可行能力”的培养难以实现。共治导向下的社区公共空间更新倡导渐进式发展,将社区发展的长期目标转化为分步骤的、适合多方参与的小型任务,注重依靠更新项目孕育居民、社会组织参与谋划社区发展的能力,最终形成社区议事团体、社区公约来保障这一更新机制能够常态化发挥作用,实现社区的自我修补、自我完善。正如简·雅各布斯所说,社区要通过“多方面的、逐渐的、经常的、有条不紊的变化”,来保证自身“拥有适应变化、更新自己、保持自己的吸引力和提供便利之处的能力”。

在这一方面,国外城市的更新实践提供了值得借鉴学习的丰富经验。例如,东京谷中区的社区营造就是一个分成六阶段的居民、政府、企业紧密合作的渐进过程(表2)。从最初当地居民创办地方杂志、发掘当地文化特色,到其后居民联合周边高校建立“谷中学校”,培育居民自发推动社区空间创新的意识和能力,再到最后当地社区建设宪章的出台,提出了保护和促进当地文化的5个基本原则,并成立永久的社区营造委员会解决未来社区发展的问题,形成居民、政府、企业三方良性沟通机制,最终促成居民信任并越发积极参与的良性循环^[30]。

4.3 营造共参:建立居民与社区公共空间的情感纽带

扬·盖尔说过,人对于城市的感知“首先是生活,然后是空间,再次是建筑”。一个高品质的社区公共空间并非一定要通过大拆大建才能实现。应当认识到,社区公共空间的價值在于其提供的由人共同存在而产生及可能产生的公共交往行为,这是维系不同层次社会关系的重要纽带^[31]。社区公共空间归属感的遗失,在很大程度上是因为居民固有的社会活动外向转移到商业综合体、大型娱乐场所等公共设施,居民与社区公共空间的

互动关系和情感联系被切断,而社区公共空间更新则是重建这种情感纽带的良好机会。社区通过实施一些小型的、有趣的空间更新项目,尝试邀请居民及其他社会团体与专业人士共同参与营造和后期运营,提升人与空间的互动强度。事实证明,由政府或市场主导的大型工程由于公众参与度低,居民感受度不高;往往是居民在建设过程中有参与的小型项目,居民在参与过程中彼此培养感情,并将这种情感注入他们的劳动成果中,使得公共空间具有更强的精神联系^[24]。

在社区空间更新的施工过程和后期运营、维护中,允许居民、社会团体与专业人士在一定框架内直接参与,不仅能够节省更新成本、提升空间使用效率,更重要的是,多种主体在共同营造过程中彼此建立情感联系,提高了居民对公共空间的归属感,社区精神得到培育。而这一路径正契合了联合国对社区发展的定义:通过人民自己的努力与政府当局合作,以改善社区的经济、社会和文化环境,把社区纳入国家生活中,从而为推动国家进步做出贡献。

5 结语

随着城市从量化发展步入品质化提升、城市管理从政府管制走向多方治理,未来的城市发展机制将更加注重新多主体、多领域的融合。应对这一发展动向的转变,政府或市场主导的大型更新项目可能还受到众多因素的制约,难以在短时间内找到符合时代需求的解决路径,而社区公共空间更新则可以作为这一新型更新和治理模式的较为理想的“试验区”,社区更新实践的路径探索具有深刻的启发意义。

同时应当注意到,在权力结构、更新模式和公共精神3个方面的转变过程中,对规划师的专业知识和技能也有了新的要求,需要更为深入地从事社会学、管理学等学科视角考虑空间更新;而规划师自身的角色也从以往解决技术问题

的“技术专家”转变为充当多方协调的“组织者”,在承担城市物质空间的筹划、设计及管理任务的同时,还应当自觉地介入社会领域,充当社会角色^[32]。规划师在社区公共空间共治更新的路径探索中,也面临着自身职业角色的新挑战。■

[参考文献]

- [1] 王承慧. 走向善治的社区微更新机制[J]. 规划师, 2018(2): 5-10.
- [2] 李昊. 公共性的旁落与唤醒——基于空间正义的内城街道社区更新治理价值范式[J]. 规划师, 2018(2): 25-30.
- [3] 李锐, 陈飞虎. 单位大院的居住区公共空间浅析[J]. 艺术与设计(理论), 2007(5): 82-84.
- [4] 卢义桦, 陈绍军. 情感、空间与社区治理: 基于“毁绿种菜”治理的实践与思考[J]. 安徽师范大学学报: 人文社会科学版, 2018(6): 141-149.
- [5] 孙施文. 城市中心与城市公共空间——上海浦东陆家嘴地区建设的规划评论[J]. 城市规划, 2006(8): 66-74.
- [6] 刘安. 业委会发展的困境及其突破[J]. 城市问题, 2012(3): 98-102.
- [7] 王宁. 社区公共空间营造: 街道更新中的多元参与及互动——以上海市福山路跑道花园项目为例[J]. 华南理工大学学报: 社会科学版, 2018(4): 87-94.
- [8] 陈水生, 石龙. 失落与再造: 城市公共空间的构建[J]. 中国行政管理, 2014(2): 70-73.
- [9] 黄艺杰. 上海传统住区的空间更新研究[J]. 艺苑, 2016(1): 45-47.
- [10] 孙崇明. 社区空间异化的生成机制与转化路径研究——基于包容性发展理念的思考[J]. 法制与社会, 2016(31): 159-160.
- [11] 曹根榕, 卓健. 彰显规划关怀的包容性街道规划建设策略[J]. 规划师, 2017(9): 16-21.
- [12] 郭雪飞. 传统到近代: 中国城市管理理念的演变[J]. 西南民族大学学报: 人文社科版, 2015(5): 218-221.
- [13] 葛华阳. 明代里甲制度作用评析[J]. 黑龙江史志, 2015(5): 82-84.
- [14] 张德美. 清代保甲制度的困境[J]. 政法论坛, 2010(6): 75-84.
- [15] 武乾. 南京国民政府的保甲制度与地方自治[J]. 法商研究: 中南政法学院学报, 2001(6): 118-125. [下转第50页]

山地城市社区生活圈特征识别与规划策略

□ 黄 瓴, 明峻宇, 赵 畅, 宋春攀

[摘 要] 我国已进入新时代全面转型阶段,“多元包容、存量优化、生活导向”成为当下城市发展的关键词,因地制宜地构建宜居的社区生活圈逐渐被认同。文章通过识别山地城市空间形态下所形成的社区生活圈特征,结合重庆实践案例,尝试提出与之相适宜的针对山地城市社区生活圈的应对策略。与平原城市相比,山地城市社区生活圈在宏观上具有差异性和自足性,中观上具有强烈依赖性,微观上具有封闭性和方向性,因此在构建时应注重整体性、层级性、差异性和包容性,老城区与新城区应区别对待。

[关键词] 山地城市; 社区生活圈; 规划策略; 重庆

[文章编号] 1006-0022(2019)03-0011-07 [中图分类号] TU981 [文献标识码] A

[引文格式] 黄瓴, 明峻宇, 赵畅, 等. 山地城市社区生活圈特征识别与规划策略 [J]. 规划师, 2019(3): 11-17.

The Character Analysis and Planning Strategy of Community Life Circle in Mountainous Cities/Huang Ling, Ming Junyu, Zhao Chang, Song Chunpan

[Abstract] China has entered a stage of all-round transformation, and diversity, inclusiveness, stock optimization, life-orientation have become the direction of urban development. Building a livable community life circle with local needs has become a consensus. This paper identifies the characteristics of community life circle of mountainous cities, and proposes some useful planning strategies based on several cases in Chongqing. It suggests that community life circle in mountainous cities is diverse and self-sufficient at regional scale, interdependent at county level, and limited-open and directional from neighborhood perspective. Therefore, more attention should be paid to the hierarchy, diversity and inclusiveness when building a mountainous life circle, at the same time old cities and new cities should be treated differently.

[Keywords] Mountainous city, Community life circle, Planning strategy, Chongqing

0 引言

当下我国已进入新时代全面转型发展阶段。从宏观政策上看,党的“十九大”报告指出我国社会的主要矛盾已经转为“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”,不仅反映出现阶段社会物质总供给从匮乏到富余的转变,也反映出社会需求从求量到求质,从单一物质需求到物质、精神、文化多元化需求,从追求效率到追求公平包容发展的转变^[1];从规划发展上看,随着商品房市场逐步饱和,增量土地快速退出,过去“先城后人”蓝图式的城市规划日渐式微,

取而代之的是大量“以人为本”的渐进、帕累托式的存量调整^[2];从价值认知上看,随着社会物质经济的进一步富足,可持续发展观的进一步普及,居民自我意识的进一步觉醒,过去以生产为发展引导的价值理念日渐衰颓,“以人为本、生活导向”的城市发展理念逐渐成为共识^[3-4]。总而言之,“多元包容、存量优化、生活导向”已成为指引新时期城市发展的关键词。

以山地城市重庆为例,过去20年,以增量扩张为主要特征的土地经济成为重庆高速城镇化的重要推手,人口城镇化率以每年1.5%的速度快速增长,城市建成区面积增长一倍有余,与这一时期大多数中国城市一

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目(51778078)、重庆市基础科学与技术前沿研究一般项目(cstc2015jcyjA00051)、重庆市技术创新社会民生类一般项目(cstc2018jcsx-msybX0327)

[作者简介] 黄 瓴,重庆大学建筑城规学院城市规划系、山地城镇建设与新技术教育部重点实验室教授、博士生导师。
明峻宇,通讯作者,重庆大学建筑城规学院城市规划系、山地城镇建设与新技术教育部重点实验室硕士研究生。
赵 畅,规划师,现任职于中国城市规划设计研究院西部分院。
宋春攀,重庆大学建筑城规学院城市规划系、山地城镇建设与新技术教育部重点实验室硕士研究生。

起创造了世界城镇化进程中的“奇迹”^[5]。然而,在长期大规模的城镇化扩张过程中,城市建设始终偏向大拆大建与生产导向的发展模式,忽视了对微观日常生活空间宜居舒适性的关注,导致主城区大量老旧社区面临生活服务设施匮乏、空间资源配置不均、社会服务供需错配及治理边界模糊混杂等结构性问题。与之对应,大量新建社区则存在基层设施严重滞后、覆盖密度偏低与设施面积不足等问题,加之重庆特殊山地地形导致的弱势群体出行困难、慢行设施及空间体系不健全、公共服务设施可达性不佳、社会纵向服务偏差及地理区隔等影响,城市居民对于构建便捷、高效、健康生活服务圈的诉求愈发迫切,而原有增量建设阶段设施导向的规划技术手段已难以满足服务升级的要求。伴随重庆城镇化进程的延续,建成区范围将进一步向纵深推进,跨山跨江、新旧交融,城市功能结构随之变化^[6],建构适宜的山地城市生活圈急需城市规划者从新的视角识别其特征并探究规划应对策略。基于此,本文通过梳理山地生活圈相关研究成果及实践经验,识别山地城市社区生活圈的空间特征,探讨山地城市社区生活圈的构成特征及内在规律,以期为山地城市社区生活圈规划提供借鉴。

1 我国城市生活圈研究与重庆社区生活圈规划实践概述

1.1 我国关于城市生活圈的研究

“生活圈”是指居民以家为中心,开展包括购物、休闲、通勤、医疗和社会交往等各种活动所形成的空间范围或行为空间^[4]。生活圈理论认为,生活圈的视角更强调从居民真实生活行为出发,体现真实的生活空间。根据肖作鹏等人对国内外生活圈研究及实践的梳理发现,2014年前“日常生活圈”的概念常被用于建成环境评价、公共设施配置、城市地域系统划分与识别等方面的研究及探索,已有研究认为其具有空间尺度与多

样化的适用标准,而已有实践说明生活圈规划相比设施规划指向更明确,更注重以人为本、自下而上^[7];2014年后,柴彦威等人通过梳理、总结已有研究中城市居民的时空间行为特征,提出构建以“基础生活圈—通勤生活圈—扩展生活圈—协同生活圈”为核心的城市生活圈规划理论模式,并在北京的实体空间上进行了实践探讨^[4]。2016年,孙道胜等人依照功能性和可达性两个维度,运用Alpha-shape方法进行了社区生活圈的实证测度,证明社区生活圈的客观存在^[8];2017年,又基于城市社区的“自足性”、“共享性”及居民出行能力制约等因素,证明了社区生活圈体系的三圈层结构客观存在^[9]。此外,付艳华等人在柴彦威等人的生活“四圈层”基础上发现了沈阳生活圈的季分异特征^[10];李萌、程蓉分别从居民行为需求^[11]和宏观引导^[12]角度对上海的15分钟社区生活圈规划进行了解读;廖远涛、萧敬豪等人对社区生活圈规划实施路径及社区生活圈的测度评价方法进行了探讨^[13-14]。与此同时,部分学者从“生活圈视角”对建成环境中的村庄布局、公共服务水平、公共开放空间和基本医疗机构服务水平进行了评估^[15-18]。总体来看,自2014年以来针对生活圈的规划实践及理论探索得到了进一步深化,生活圈从抽象化圈层走向实体空间测度,从理念借用走向规划实施。然而,既有城市生活圈研究仍然以抽象演绎或平原地区的实证研究为主,针对山地城市社区生活圈的研究较为欠缺。

1.2 重庆社区生活圈规划实践

山地城市社区是位于山地、丘陵地貌中的城市社会聚落单元,是一种具有典型特征的城市社区^[19],其主要特征包括封闭的自然环境、分散的人口布局及内聚的社会结构。近年来对于山地城市社区的研究实践日渐丰富,但多集中于对山地城市社区物质空间环境^[20]、文化价值^[21]、生态价值及宗教信仰^[22]等特征

的挖潜,缺乏对山地生活空间、出行行为特征以及与之关联的山地服务设施、生活圈的研究,而仅有的山地城市社区生活服务设施研究^[23]仍着重从设施规划视角进行探讨,未充分认识到服务设施的生活圈属性。

作为典型的山地城市,近年来重庆在社区生活圈规划方面有一定探索。2008年前,重庆通过各主管部门制定专项规划,以控制性详细规划对生活圈内的服务设施配置进行整合管控,此阶段的设施规划主要针对独立用地服务设施,极少涉及基础生活圈设施的统筹建设。2009年,重庆渝中区提出建设健身、医疗、休闲和教育四大“15分钟生活圈”,通过时距范围控制对基层生活圈服务设施进行优化增补,由于实施主体不清、建成区空间资源紧缺及山地地形导致的时距范围失效,实施效果不佳。2018年,重庆出台《重庆市主城区街道和社区综合服务中心布点规划》和《城市社区设置规范》地方标准,推进“5分钟居民基本生活圈”和“15分钟居民日常生活圈”建设,目前成效未知。但究其根本,由于缺乏对山地城市社区生活圈特征的精准把握,山地城市社区生活圈建设的出发点仍停留在以设施覆盖为导向的设施布点规划,并未完全从居民的真实需求出发,也未充分考虑山地地形对于城市生活圈的影响,难以支撑服务升级的需要。

由此,本文通过归纳总结多年在重庆社区的实践经验和理论探索,挖掘山地城市空间形态下所形成的社区生活圈特征及规律,并结合重庆具体实践案例,尝试提出与之相适应的山地城市社区生活圈规划应对策略。

2 社区生活圈的山地城市适应性特征识别

2.1 宏观视角:山地城市社区生活圈保持自足性与差异性

从区域视角看,山地聚居形态呈现

“大分散、小聚居”的分布规律，城市生活圈倾向于多圈层结构，各生活圈的独立性、自足性和差异性相比平原地区更显著。山地环境下车行交通不便，步行可及范围受限，自农耕时代开始，就以自给自足的生活生产方式为主，对工商业依赖度不高。加之山地地区大山大河的地理阻隔，聚居地之间难以成片成网粘连，因此城镇密度相比平原地区更低，居住点选择往往靠近生产用地，从宏观上看呈现“分散”分布特征。与此同时，对于脱离农业生产的山地城镇，各层级城镇功能分工截然不同，层级分明，与相对均质的平原城市社区生活圈相比，山地城市的社区生活圈差异性更大。

在城市化进程中，由于城市圈层式扩张导致的通勤距离增加，中心城区人口超负荷，大型城市往往会经历从单中心向多中心结构的转变，从单一生活圈走向多层次多元生活圈结构，但山地城市与此不同，一旦城市用地跨越河流、山脉等“自然门槛”，便会形成新的独立生活圈。尽管近年来随着重庆公共交通设施建设的开展，通勤生活圈^[4]出现极大的外扩，跨区域就业行为大大增加，但基础生活圈仍局限在自然分野的组团内，如歌乐山东侧与西侧居民日常出行方向依然截然不同。与平原地区网格路网开放式生活圈相比，山地城市社区生活圈之间泾渭更加分明，排他性、自足性和独立性更强。同时，由

于山地城市社会形态复杂、地形高低起伏、新旧城区交融和功能定位多元等情况，各独立生活圈(图1)之间又存在巨大差异。

2.2 中观视角：山地城市社区生活圈之间具有高度依赖性

从中观层面——山地独立生活圈内部研究发现，山地城市社区生活圈之间存在高度依赖性。与其他城市大量二维空间不同，山地城市高差显著，空间具有复合立体性，大山大河使得山地城市自然形成独立组团，其内部陡峭高差处——护坡、陡崖和沟渠等都成为影响空间可达性的天然阻隔，对城市生活圈产生重要影响。首先，由于高差阻断了城市内部的纵向联系，城市上层空间与下层空间自发形成不同的生活圈层；加之经济、社会和历史等因素的累积影响，这样的空间分异通常也伴随着特定的社会分异，如重庆渝中半岛的“上下半城”(图2)。其次，复合立体空间打破了空间流动的方向均衡性，横向联系可以依赖机械交通，而纵向联系除少数运量小、移动性差的垂直交通方式(缆车、自动扶梯和垂直电梯)外，更多依赖步行。山地城市里横向联系比纵向联系更易获取，从而导致上下分层的生活圈在相近高程的联系性和依赖性更强。相比平原地区，山地城市社区之间的生活地界因错综复杂的自然地形而显得更为模糊，难以划分。

2.3 微观视角：山地城市社区生活圈的封闭性和方向性明显

从微观社区尺度看，山地城市中开敞平坦的空间较少，以点状、线性空间为主。在此环境下，社区空间边界通常不是以道路、绿化等软性、可穿越要素进行界定，而是以边坡、陡崖和沟渠等限制通达要素作为边界。由此可知，山地城市社区多为自然封闭型或者有限开敞型社区。

吉登斯认为，个体的行为会影响社会结构，同时社会结构也塑造着个人的日常行为^[24]，“社会个体”每天必要行为的时空间特征在一定程度上可以说是固定的，于是“社区团体”必要行为形成的时空间网络——社区生活圈也相对稳定。在“稳固”的社区生活圈内，由于山地社区的限制开敞性，对外联系的不便反过来促进了自然单元内部的交往联系，促进了邻里团结，如重庆嘉陵西村^[25]。而山地交通空间以线性空间为主，具有显著的单向流动特征，与平原城市社区居民的分散出行模式不同(图3)，山地城市社区居民出行依赖少量竖向流线，流线的单一导致在交汇处偶遇交往的机会更多(图4)，社会资本日渐积累。因此，山地城市社区邻里关系往往比较熟稔，自治基础相较平原城市社区更好。

此外，山地城市社区生活圈在竖向空间组织上具有方向性(图5)，由于部

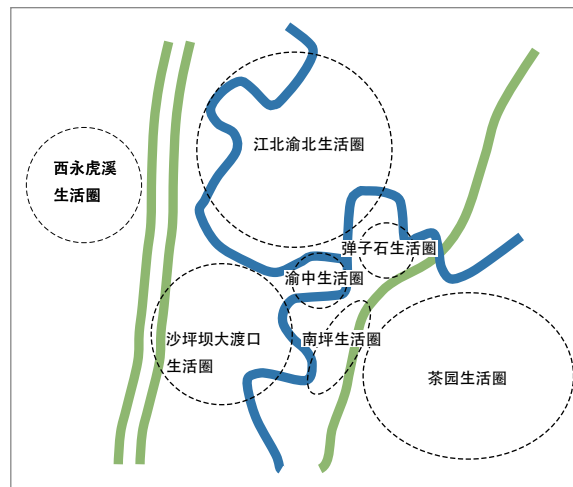


图1 重庆主城区自然要素阻隔形成的独立生活圈示意图

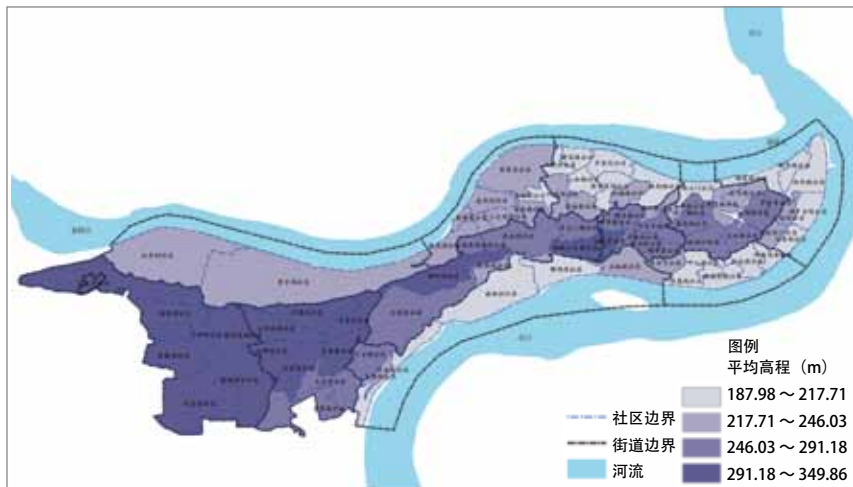


图2 重庆渝中区社区高程分布图

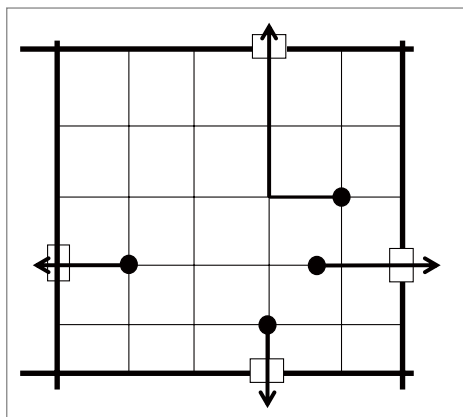


图3 平原城市社区居民日常出行模式示意图

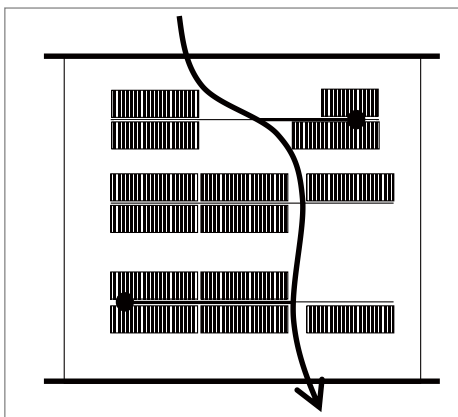


图4 山地城市社区居民日常出行模式示意图

分失能居民行为能力的限制，不管从可视性还是可步行性看，自上而下都比自下而上更容易，于是山地城市社区生活圈的交往空间往往倾向于靠近社区下层，而上层公共空间往往作为瞭望、攀谈等目的性行为或交通行为发生之处。

3 山地城市社区生活圈的规划策略

社区生活圈规划应当从具体的“人”的真实需求出发，营造可便捷获取各类生活服务的物质空间环境，在具体策略上要充分考虑周边建设情况、发展定位、文化特色与景观风貌等因素。对于山地城市社区而言，由于在宏观、中观、微观不同尺度下的独特性，相应的山地城市社区生活圈规划宜遵循以下策略。

3.1 分层级、系统性构建

由于山地城市社区生活圈在宏观、中观、微观尺度上体现出的差异化特征，各城市生活圈相对独立、组团内相近高程社区生活圈之间依赖性强烈、单一社区单元又相对封闭，各层级生活圈泾渭分明、界线明晰，基础生活圈、通勤生活圈和扩展生活圈^[4]之间有明确的地理阻隔，故在构建山地城市社区生活圈时应当分层级满足居民的差异化需求，从宏观、中观、微观全尺度进行系统性考量。

宏观层面，为降低跨越阻隔出行带来的时间成本和交通压力，提升山地城市社区生活圈的便捷程度，自然分野的城市片区或者居住区域应能保证各自圈层生活服务、购物服务和娱乐休闲服务等设施的完备，城市以多中心组团式布局结构为宜，各独立组团片区配置相应片区级服务设施。城市社区生活圈规划应更注重居住与通勤的关系，尽量保证职住平衡，减少跨区域通勤，同时保证各区服务质量均衡，避免因服务差异导致的生活圈外溢。中观层面，由于各社区生活圈之间边界较为模糊，联系非常紧密，应在加强纵向交通便捷性的同时，注重部分非排他性生活圈设施的共享性

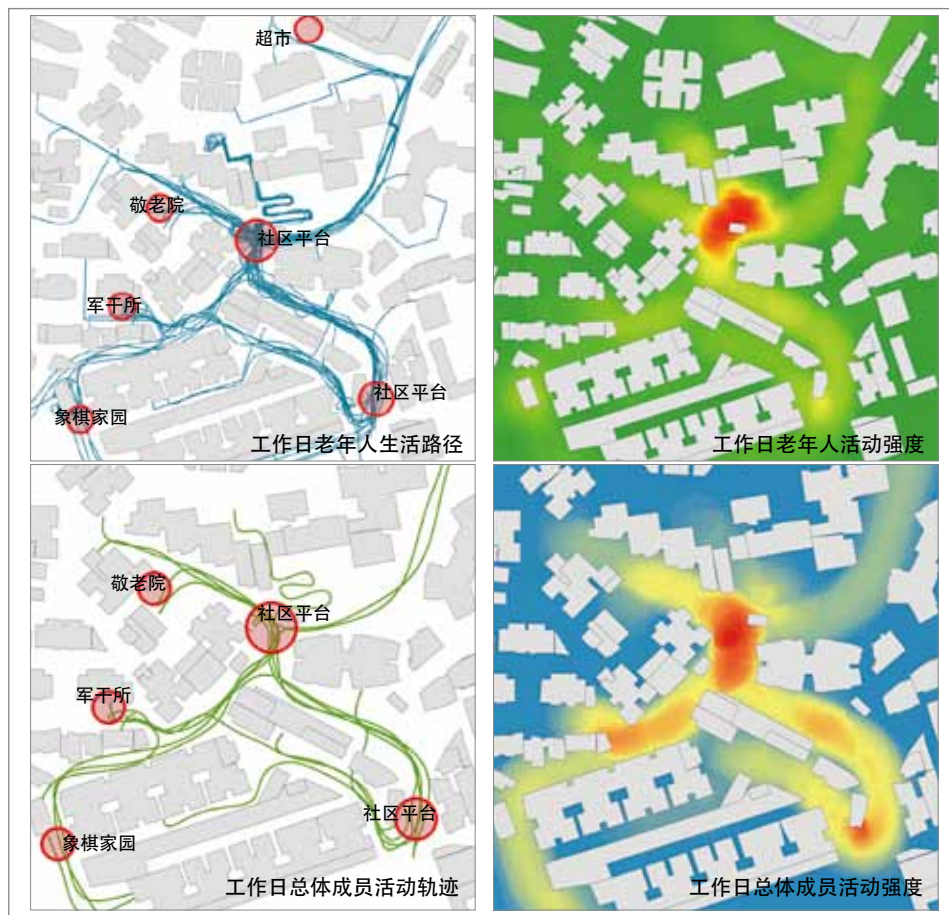


图5 渝中区上大田湾社区老年群体及总群体活动轨迹及活动强度分布图



图6 渝中区社区与城市发展关联度分布图
资料来源：渝中区社区更新总体思路研究。

及同类社区生活圈设施的整体性。在微观社区生活圈层级,需要尽可能满足居民日常使用最频繁、依赖度最高的功能性需求,如居委会、便利店、医疗卫生服务站和幼儿园等设施。

3.2 老城查漏补缺,新城结构性植入

在山地城市社区生活圈规划中,新建城区与老旧城区的差异相比平原城市更加显著,应采取差异化的优化策略,老旧城区以查漏补缺为主,新建城区可以结构性植入服务聚合单元。山地城市老旧社区空间封闭形成内聚性社会单元,与平原城市或者山地城市部分新建小区的开放性社会单元相较,优劣俱存。首先,山地社区人与人之间的交往更为密切,加之老旧城区各种历时性因素导致的社会信任的积累,山地老社区里的社会资本相对丰厚,只需要通过合理的引导,挖潜其中的人力资产,引入社会组织参与生活圈治理,社区自治可能很快成为一种共识。其次,对于老旧社区生活圈物质设施的缺失问题,由于山地城市空间资源局促,结构性整合重构的成本过高,采取查漏补缺、分类优化的策略更具针对性和可实施性。

与之相对的是,山地城市新建城区内存在的大量新建门禁小区、开放式街区,这些区域以增量建设为主,迁入人口倾向于低龄化,社会帮扶事务工作量不大,适当监督、鼓励自治和促进交流成为提高生活圈认同感的关键。而在设施优化上,新建城区可以通过预先控制用地、建设邻里中心、鼓励功能混合等方式来引导未来生活圈的形,保证社区必要服务集中、高效供给,同时注重与山地城市自然风貌相协调,沟通区域交通节点和公共活动空间,在进入体系规划之初即保障建成后社区生活圈的便捷和品质。

3.3 集约利用空间,关注弱势群体

由于社区生活圈的封闭性降低了服务设施的共享能力,基础生活圈设施数

量需求更甚,加之山地城市本身可利用的土地更少,空间资源更显局促。因此,在优化山地城市社区生活圈时应结合山地城市环境的复合立体特色,集约、分散利用空间。在需求没有条件完全满足时,应注重生活圈的包容性,优先考虑弱势群体必要设施的供给。

首先,对于山地城市建成区,空间复合是其核心特色,应充分利用上下层空间,挖掘潜在空间资源,增加生活圈的服务供给;其次,由于地理条件的限制,山地城市社区生活圈不同类别设施可以分散设置以实现服务供给效益的最大化,下层空间应优先考虑布设公共服务空间以提高其可达性;再次,山地地形增加了出行流线的复合度,并在节点位置产生大量的偶然性交往行为,山地城市社区生活圈依赖于这样的交往活动促进邻里和睦,所以在打造山地城市社区生活圈时,公共空间尤其是线性空间、节点空间应作为关键塑造对象进行精细化设计,增强居民驻留意愿,促进邻里交往;最后,山地城市社区对行动能力受限人群(如失能老人、幼儿)并不友好,在空间资源受限条件下,除等待这类人群被动迁移之外,可以采取更加积极的措施进行帮扶,如设立社区养老机构、山地幼儿园及第三方社会志愿组织等。

4 重庆社区生活圈规划实践

鉴于中观层面的典型性和表征性意义,本文选取两个中观层面分别位于重庆老城与新城的案例——渝中区和渝北区生活圈规划实践加以说明。

4.1 老城渝中区社区生活圈规划:查漏补缺,渐进优化

渝中区是重庆的母城,面积约为 19 km^2 ,常住人口近60万,人口密度极高,区内可利用规模用地较少,无法满足聚合式服务中心设置的要求。社区边界与行政边界存在大量非耦合问题,社区行政管理的排他性和生活圈设施的非

排他性相矛盾,试图通过社区单元自治优化来解决生活类服务供给问题存在结构性困难,渐进优化成为实现其生活圈提升的合理路径。于是规划利用“资产为本”的社区发展与城市更新理念,对渝中区社区存量资产进行挖掘评价,厘清社区真实需求,并通过分类优化、重点优化,对渝中区建成区的社区生活圈进行查漏补缺。

(1) 查漏:存量资产摸底,厘清社区真实需求。从物质空间、治理现状、文化遗存、服务设施、交通条件与产业状况等方面对渝中区77个社区进行系统的资产摸底,厘清每个社区现状发展状况、关键问题及需求,如天灯堡社区缺乏社区活动中心、金银湾社区缺乏菜市场等。

(2) 补缺:分类优化、重点优化。综合考虑区位、社区发展条件及现状基底等因素,将77个社区分成生活导向型社区、文化导向型社区和产业导向型社区3个类型进行分类指引。在此基础上,通过历史风貌区建设、城市交通设施、在建拟建项目、重点楼宇和圈廊规划等要素梳理出渝中区各社区生活圈近远期可能面临的外源性影响,在优化提升时着重关注与城市建设关联度较高的山地城市社区(图6)。针对每一类社区及重点社区,提出完善生活圈的具体措施及策略,同时建立更新导则指导实施落地(表1)。

(3) 集约利用空间,关注弱势群体。在更新指引里,重点强调集约利用空间的重要性及对山地城市社区失能人群的包容。在公共空间利用上,鼓励商业、办公、文化设施和学校等活动用地对外开放共享,注重对建筑下层空间的再利用及社区公共活动空间的复合利用等;在策略包容性上,提出在小型公共绿地、广场等公共空间的设计中应注重从规模面积、位置、出入口、界面、公共设施与绿化配置等方面满足老年人和儿童的活动需求,老龄化率较高的社区应通过优先增加养老设施、购买养老服务等方式完善生活圈供给等。

表 1 渝中区分类社区需求及发展指引

社区名称	社区需求分析					社区发展指引
	物质空间	治理	文化	设施与服务	交通	
朝千路社区	增加公共活动空间和景观绿化,提升空间品质	建立绩效长效机制,提高居民参与社区治理服务的积极性	培育发扬社区尊老爱幼和邻里互助文化,培育社区文化组织,开展丰富多彩的文化活动	增加社区养老服务设施	加强停车管理	民生为本:加大社区环境综合整治力度,改善公共服务设施条件,增强居民幸福指数;提升社区治理水平,鼓励社会企业、居民共同参与;加强历史文化保护和挖掘历史传“城”:传承发扬巴渝文化,加大文物保护力度;合理规划文化旅游线路,逐步融入全域旅游网络;积极营造滨水空间,加强滨水景观岸线建设
罗汉寺社区	结合旅游景点拓展公共活动空间,提升现有公共空间品质	优化管理,引进人才,构建信息网络平台,优化流动人口管理措施	加强文物建筑的保护和利用,优化打造长江索道、罗汉寺等旅游景点	增加养老服务设施,提升养老服务水平,增加社区卫生服务站	加强停车管理,加强解放碑文化步行系统建设,完善人流集散地,梳理人流疏散流线	
红球坝社区	加强马鞍山抗战文化片区打造,加强泰古玩市场周边环境整治	建立绩效长效机制,优化流动人口管理措施	打造马鞍山片区抗战文化旅游线路	提升社区公益性居家养老服务质量,提升自主物业管理水平	加强停车管理,打通社区与文化宫的空间联系	文化兴城:充分利用自身文化条件,整合周边优质文化资源,营造文化旅游品牌;改善步行环境,结合山地城市步道营造完整怡人的步行网络,增强旅游体验;进一步完善公共服务设施,提升社区治理水平“红岩”忆城:打造抗战历史文化长廊,规划文化旅游路线、完善沿线配套设施,提升游线品质;以抗战文化为主旋律,充分融合巴渝文化和现代市井文化,加强文化宣传、教育,增强文化体验度;进一步改善居民生活环境,增强人民福祉
李子坝社区	拓展公共活动空间,增加健身设施、小品设施和绿化,对老化严重、存在安全的楼宇进行改造整治	根据服务需求增加工作人员数量,适当提升工作待遇,制定相关政策鼓励社会企业参与社区治理服务	合理规划、营造文化旅游线路,以旅游促进文化发展	加大投入增加养老设施,购买养老服务	修葺完善步行道,适量增加设施和绿化,提升步行环境品质	

资料来源:渝中区社区更新总体思路研究。

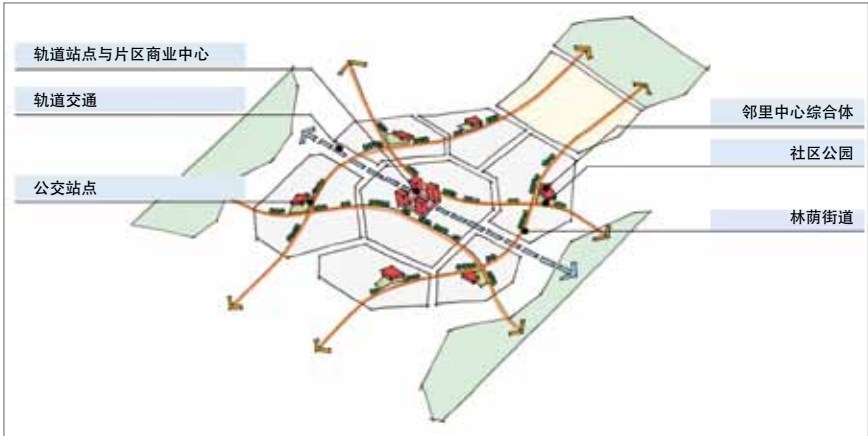


图 7 邻里中心布点方案示意图

资料来源:渝北区翠云片区邻里中心布点规划研究。



图 8 邻里中心系统目标愿景示意图

资料来源:渝北区翠云片区邻里中心布点规划研究。

4.2 新区渝北区翠云片区社区生活圈规划:结构性植入邻里中心,提升城市活力

2015年,重庆市规划局提出构建“10分钟基本生活圈与20分钟公共服务圈”的目标。作为这一目标下的具体工作与创新尝试,受重庆市地产集团委托,笔者所在团队针对渝北区翠云片区开展了邻里中心布点规划研究,提出植入邻里中心的构想(图7,图8)。通过兼具综合性、结构性、前置性的邻里中心的设置,

保障新城区未来便捷社区生活圈的形成。

(1) 邻里中心具有综合性,其整合包括菜市场、社区超市、便利店、社区综合服务中心和幼儿园在内的各类日常生活设施,鼓励功能混合,集约用地,提高社区生活圈服务供给效率。邻里中心结合山地城市绿地公园、开放体育活动场地进行布置,使之成为社区生活圈内“核心”,增加生活圈内居民偶然接触的机会,作为交往活动的“触媒”,促进新建社区邻里和睦,提高居民的认

同感。

(2) 邻里中心具有结构性。研究确定建设邻里中心与片区中心(含街道综合服务中心)相结合的服务层级体系,在城市社区生活圈规划中,其作为最基础的生活圈层级中心;在城市公共服务设施体系里,其整合所有基层服务设施,作为服务设施供给中最接近日常生活需求的一环;在城市交通体系中,其结合周边轨道交通节点、公交站点设置,成为改善最后一公里问题的关键。通过打

通与城市各系统的联系,“邻里中心结构”成为城市功能结构中不可分割的部分。与此同时,通过整合生活圈范围和治理边界,治理主体、服务对象和服务设施三者空间上实现了统一,降低了由边界矛盾所产生的沟通成本,有利于基层组织的高效治理。

(3) 邻里中心具有前置性。为保证其实施落地,通过控制性详细规划条例进行管控,将社区生活圈的规划控制从土地出让后的二级开发阶段提前至土地一级开发阶段,从而避免了后期由市场逐利性导致的公共利益损失,同时保证新建城区未来便捷生活圈的形成。

5 结语

社区生活圈是居民开展日常生活的主要空间载体。只有充分理解社区生活圈中自然、人文特征与居民日常活动需求,才能因地制宜地制定符合山地城市特征的社区生活圈规划。本文在识别归纳出山地城市社区生活圈在宏观层面具有自足性和差异性、中观层面具有强烈依赖性、微观层面具有封闭性和方向性的显著特征的基础上,提出在构建山地城市社区生活圈时应充分尊重这一客观规律,分层级、差异化进行生活圈优化引导。旧城区可以通过查漏补缺、整体修复,新建城区则宜采取结构性植入邻里中心的方式来完善和引导便捷生活圈的形成。同时,社区生活圈远不止是生活空间范围的界定,也是从“以物为本”到“以人为本”的价值转向,是对社区里具体个体的真切关注,山地城市社区生活圈里应更关注弱势人群的需求。同时应当看到,山地城市社区生活圈的独特性,不仅来自自然条件的差异,还来自千百年来在这种空间环境下所形成的独特物质空间形态、居民生活方式和社会文化风俗等因素的耦合共生。这些山地城市特性与日常生活圈相依相伴,共同维持着山地城市生活的独特风貌。本文仅为抛砖引玉,对其独特性的探究有

待进一步深入。■

参考文献

- [1] 彭志飞,张峰.新时代社会主要矛盾转化的深刻内在逻辑[J].人民论坛·学术前沿,2018(7):80-83.
- [2] 郑晓伟.福利经济学视角下城市存量空间密度调整优化研究[J].规划师,2017(5):101-105.
- [3] 康艳红,张京祥.人本主义城市规划反思[J].城市规划学刊,2006(1):56-59.
- [4] 柴彦威,张雪,孙道胜.基于时空间行为的都市生活圈规划研究——以北京市为例[J].城市规划学刊,2015(3):61-69.
- [5] 何雨.迈向城市社会:中国成就、经验与愿景[J].上海城市管理,2018(3):38-42.
- [6] 吴庭禄,李莉,陈珍启,等.内陆开放背景下重庆主城区空间重构及其驱动机制[J].城市发展研究,2016(10):36-45.
- [7] 肖作鹏,柴彦威,张艳.国内外生活圈规划研究与规划实践进展述评[J].规划师,2014(10):89-95.
- [8] 孙道胜,柴彦威,张艳.社区生活圈的界定与测度:以北京清河地区为例[J].城市发展研究,2016(9):1-9.
- [9] 孙道胜,柴彦威.城市社区生活圈体系及公共服务设施空间优化——以北京市清河街道为例[J].城市发展研究,2017(9):7-14.
- [10] 付艳华,单希琼,石平.沈阳市居民生活圈季节分异特征与规划应对[J].规划师,2018(5):137-141.
- [11] 李萌.基于居民行为需求特征的“15分钟社区生活圈”规划对策研究[J].城市规划学刊,2017(1):111-118.
- [12] 程蓉.15分钟社区生活圈的空间治理对策[J].规划师,2018(5):115-121.
- [13] 廖远涛,胡嘉佩,周岱霖,等.社区生活圈的规划实施途径研究[J].规划师,2018(7):94-99.
- [14] 萧敬豪,周岱霖,胡嘉佩.基于决策树原理的社区生活圈测度与评价方法——以广州市番禺区为例[J].规划师,2018(3):91-96.
- [15] 周鑫鑫,王培震,杨帆,等.生活圈理论视角下的村庄布局规划思路与实践[J].规划师,2016(4):114-119.
- [16] 卢银桃,侯成哲,赵立维,等.15分钟公共服务水平评价方法研究[J].规划

师,2018(9):106-110.

- [17] 杜伊,金云峰.社区生活圈的公共开放空间绩效研究——以上海市中心城区为例[J].现代城市研究,2018(5):101-108.
- [18] 徐璐.上海市基本医疗机构分布空间公平性度量[J].规划师,2016(增刊2):24-29.
- [19] 李明华.建立山地社会学的理论思考[J].浙江社会科学,1994(6):114-117.
- [20] 黄瓴,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.
- [21] 黄瓴,明钰童.基于城市空间文化价值评价的山地城市社区微更新研究[J].上海城市规划,2018(4):1-7.
- [22] 蒙祥忠.山地民族有“神”社区的建构与生态智慧——以贵州小丹江、苏丫卡两个苗族村寨为例[J].广西民族大学学报:哲学社会科学版,2015(1):14-21.
- [23] 倪亚洲.基于共生理论的重庆山地规模住区发展研究[D].重庆:重庆大学,2012.
- [24] 乔丽英.吉登斯结构化理论研究——对结构化理论中“行动者”概念的深度审视[J].天府新论,2007(5):97-101.
- [25] 黄瓴.理想人居:重庆渝中区嘉陵桥西村更新纪实[J].人类居住,2015(2):45-48.

[收稿日期]2018-12-22

新加坡社区服务设施体系规划的演进历程、特征及启示

□ 张 威, 刘佳燕, 王才强

〔摘 要〕社区生活圈服务设施体系的规划和建设是保障民生、提升城市生活品质的关键路径。文章通过对新加坡社区服务设施体系规划的发展历程、层级体系设置及设施规划的全面评述, 总结其六大规划特点, 包括社区服务设施体系规划与新镇规划全面结合并充分考虑弹性机制, 重视设施功能和布局的高度整合, 以高密度多样性的消费群体为支撑, 政府主导下的多元参与和协同运营, 以生活需求和行为研究作为规划的根本出发点, 以及全面鼓励社区参与规划与设施运营。在此基础上, 文章提出对我国社区生活圈服务设施体系规划的 4 点启示: 规划整合、布局整合、规划设计与运营管理的整合、政府主导与社会参与的整合。

〔关键词〕社区生活圈服务设施; 社区规划; 新加坡

〔文章编号〕1006-0022(2019)03-0018-08 〔中图分类号〕TU981 〔文献标识码〕A

〔引文格式〕张威, 刘佳燕, 王才强. 新加坡社区服务设施体系规划的演进历程、特征及启示 [J]. 规划师, 2019(3): 18-25.

The Evolution, Characteristics and Enlightenment of Community Service Facilities System Planning in Singapore/Zhang Wei, Liu Jiayan, Heng Chye Kiang

〔Abstract〕It is imperative to plan and construct community life circle service system to improve people's livelihood and quality of urban life. Based on an analysis of the evolution process, hierarchical system, and facilities planning of community service facilities system in Singapore, this paper concludes six major features: integration of community service facilities system planning and new town planning with flexibility, integration of facilities functions and layout, supported by high-density and diverse consumer groups, government-led multi-participation and collaborative operations, research-led planning based on daily life needs and behaviors, as well as encouragement of community participatory planning and operations. This paper puts forward four inspirations for the planning of China's community life circle service facilities system: planning integration, layout integration, integration of design and operations, and integration of government-led and social participation.

〔Keywords〕Community life circle service facilities, Community Planning, Singapore

0 引言

伴随我国社会经济的全面快速发展, 面对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, 如何以社区为社区治理和民生保障的重要载体, 构建多元、便捷、高品质、可持续的社区服务体系, 成为全面建成小康社会的关键任务, 也是贯彻实施“十九大”提出的坚持在发展中保障和改善民生, 推进治理体系和治理能力现代化的重要举措, 对增强人民的获得感和幸福感具有重大意义。

较长时期以来, 我国城市公共服务设施的规划和建设普遍存在一些问题, 包括在设施配置中重市区级而轻

社区级, 条块分割背景下设施配置各自为政、缺乏统筹和整合, 社区级设施在实际规划建设往往出现偏差或滞后, 大量服务由单一政府供给难以应对日益多元化和复杂化的社会需求, 以及服务品质亟待提升等^[1-8]。由民政部等十余个部门联合印发的《城乡社区服务体系规划建设规划(2016—2020年)》明确提出, 要健全城乡社区服务设施网络, 包括推进社区综合服务设施建设和完善社区综合服务设施功能。2018 年新版《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018) 特别强调了以“生活圈”为基础的服务设施配置理念。近年来, 社区生活圈服务设施体系的全面规划和建设日益成为各城市民生建设与服务提升工作的重点内容, 也是充满挑战

〔基金项目〕 欧盟 Horizon 2020 课题 (770141)、北京市社会科学基金项目 (18SRC014)、清华大学 (建筑学院) 旭辉控股 (集团) 有限公司可持续住区联合研究中心课题 (20152001392)

〔作者简介〕 张 威, 新加坡国立大学环境与设计学院博士候选人。
刘佳燕, 通讯作者, 博士, 清华大学建筑学院副教授。
王才强, 博士, 新加坡国立大学环境与设计学院教授。

的前沿探索领域^[9-11]。

新加坡自 20 世纪中期以来,在大规模城市建设和新镇开发的过程中,将社区服务设施体系规划与城市总体规划、各新镇规划全面整合,在统筹各类设施规划和布局、构建多层次服务体系、集约土地高效利用、推进社会参与服务供给等方面做出了诸多卓有成效的探索。本文对新加坡社区服务设施体系规划和建设成果进行系统梳理,以求为推进和完善我国相关社区生活圈服务体系的规划、建设及运营机制提供经验借鉴。

1 新加坡社区服务设施体系规划的演进历程

新加坡作为位于东南亚的一个岛国,土地面积为 722.5 km²,总人口为 563.87 万^①,平均人口密度约为 0.78 万人/平方公里。基于土地稀缺、人口稠密的特定国情,新加坡建屋发展局(Housing Development Board,简称“HDB”)从最初就确立了发展高层高密度新镇的建设方针,并一直贯彻执行至今。在新加坡城市重建局(Urban Redevelopment Authority,简称“URA”)所拟定的城市总体规划基础上,HDB 进行新镇及组屋的规划,并涉及多个相关部门的统筹建设、运营及监督,如教育部负责中小学和幼儿园等,卫生部负责医院、诊疗所等,文化、社区及青年部负责文化、体育、志愿服务等,国家公园局负责绿地、社区农场等,国家环境署负责市场、小贩中心等。根据 HDB 2017~2018 年发展年报^[12],截至 2018 年 3 月,新加坡约有 81%的人口居住在 23 个新镇的政府组屋中,其中超过 90%的居民拥有自己的房屋,真正实现了“居者有其屋”。通过对新加坡新镇和政府组屋区的规划研究,基本可以反映其整体社区生活圈服务设施体系规划的发展状况,并折射出对于服务设施和公共空间的作用理解,以及如何营造紧密连结的社区共同体的探索历程。



图 1 大巴窑新镇用地规划图^[13]

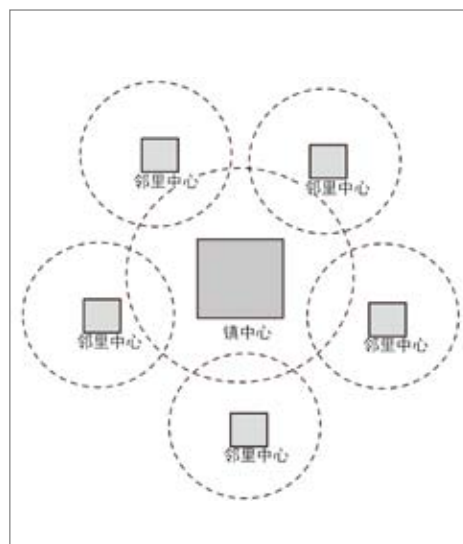


图 2 “新镇—邻里”两级空间结构图^[15]

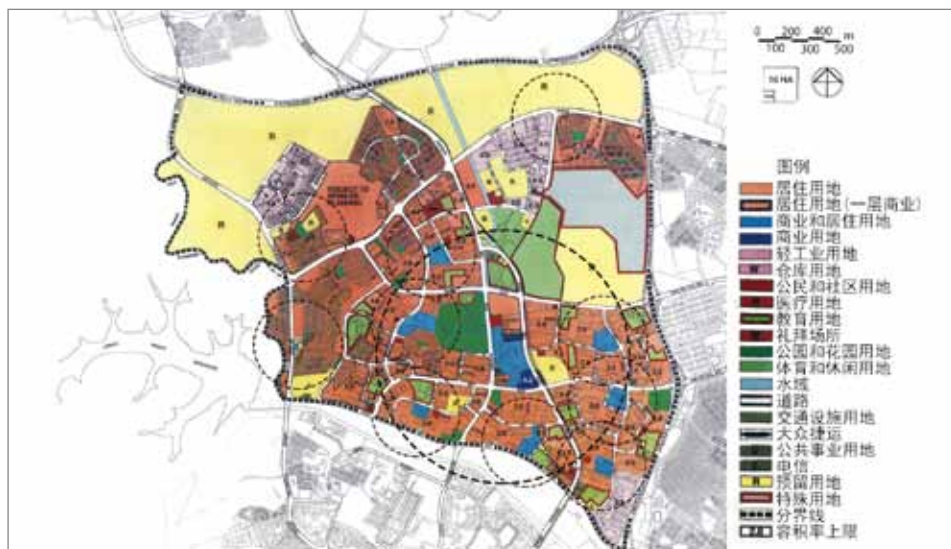


图 3 宏茂桥新镇用地规划图^[17]

新加坡政府组屋的建设始于 20 世纪 60 年代早期。1959 年新加坡独立时,住房短缺问题十分严重。大部分人口居住在中心区拥挤的贫民窟和危旧房屋中,涌现出生活环境拥挤、卫生条件恶劣、基础设施和交通设施匮乏等诸多问题。1960 年,HDB 作为新的政府机构应运而生,力求通过在全国范围内实施公共住宅计划,最短时间内为国民提供数量充足、价格低廉的公共住宅,从而缓解住房短缺问题。针对不断攀升的人口规模及土地资源短缺的困境,HDB 致力于探索在高层高密度的建设方针下创造舒适宜人的居住环境,其中一个重要内容就是不断推进和完善新镇中社区服务设施

体系的规划建设。

通过总结可知,新加坡新镇规划中社区服务设施体系规划经历了 5 个阶段。

(1) 初始阶段。

HDB 成立后,为了快速解决当时的住房短缺问题,带领建设了第一个真正意义上的高层高密度的新镇女皇镇(Queenstown)。女皇镇 1952 年由新加坡改良信托局开始谋划,1970 年左右由 HDB 建设完成,解决了 15 万人口的居住问题,居住密度为 800~1 000 人/公顷。

由于时间紧迫,女皇镇的建设在当时并无成熟的规划模型,也缺乏对社区服务设施布局的系统考虑。除在组屋区提供满足居民日常所需的商店和市场外,

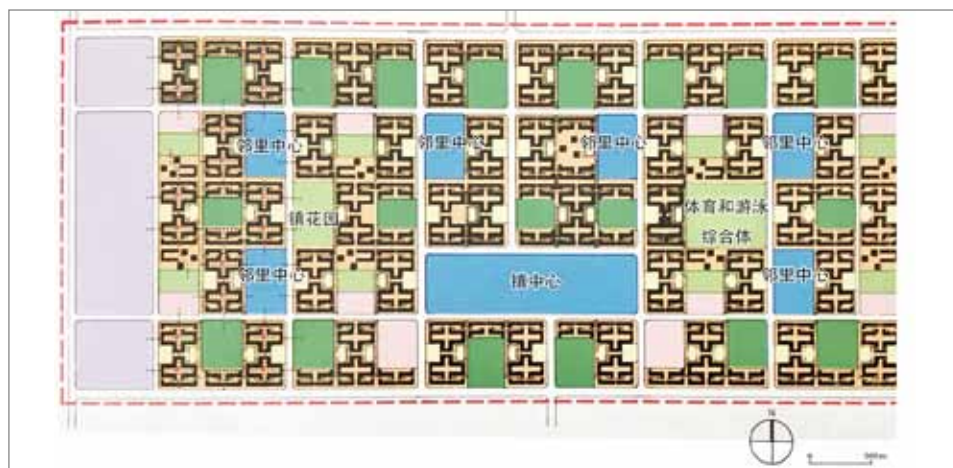


图4 新镇结构模型图^[13]

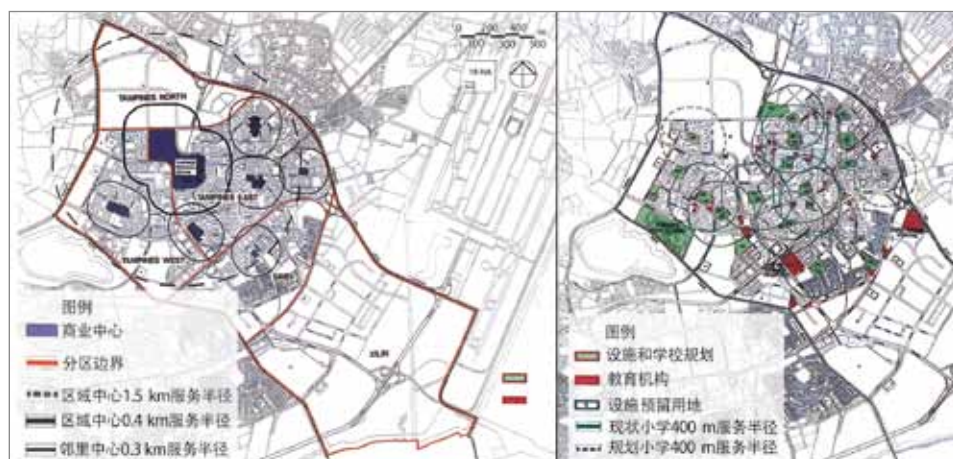


图5 淡滨尼商业中心及学校规划布局示意图^[19]

规划中对教育、体育及休闲娱乐设施的考虑不足^[13]。

(2) 过渡阶段。

1965年，HDB开始筹划建设新镇大巴窑(Toa Payoh)。这一时期的首要目标仍是建设大量的尤其是小规模及价格低廉的组屋，在373 hm²的用地规划居住人口18万^[13]。

从当时的规划图上可明显看出已有“镇中心—邻里中心”(Town Centre-Neighbourhood Centre)的基于生活圈的分级规划思想。镇中心与机动车交通分离，完全为步行者设计(图1)。与女皇镇相比，大巴窑在社区服务设施规划中增设了商业、教育、体育及休闲娱乐等设施用地，但还未形成规划标准，并且存在较突出的分布不均问题。大巴窑尽管在很大程度上改善了民众的住房条件，但从后期使用反馈看，由于忽视了社区

邻里氛围和归属感的培育，加上公共设施配置不足，引发了民众的不满情绪^[14]。自此，HDB开始意识到研究新镇规划模型及形成新镇社区服务设施规划标准的紧迫性^[13]。

(3) 雏形阶段。

1970年，新加坡长期概念规划(Long Range Concept Plan)发布，新镇的规模、选址、模式及商业、教育、体育和休闲娱乐等设施的规划标准形成雏形。在20世纪70年代初HDB主导的新镇规划中，“新镇—邻里”(Town-Neighbourhood)两级结构的空间布局模型形成(图2)。镇中心设置在新镇中央，服务周边800~1000 m半径范围内的邻里居民。邻里平均分布于镇中心周围，每个邻里的占地面积为4 hm²，可容纳4000~6000户居民。每个邻里中央规划一个邻里中心，以商业和居住功能为主，此外还配置小

学和社区活动点，这些服务场所均以最大400 m的舒适步行距离为服务半径。对于居住在距离邻里中心约240 m以上的居民，通过设置包括若干店铺或餐厅的邻里副中心作为补充^[15]。

规划中邻里层级的设置，尝试营造完整的生活环境，让居民基于步行即可享受便利生活^[16]。总体而言，邻里规划以便利优先为原则，尚未考虑有关社区共同体构建的问题^[15]。

宏茂桥(Ang Mo Kio)新镇是这一阶段新镇的典型代表，其规划建设工作始于1973年，HDB筹划在713 hm²土地上为4.9万户居民提供宽敞的住房及便利的社区服务设施。新镇中心和邻里中心分别位于宏茂桥组屋区及周边7个邻里的中央位置，为商业和居住混合用地。其他社区服务设施除政府服务与各级商业中心临近布置外，学校、公园等都较为均匀地分布于组屋住宅区中(图3)。

(4) 成熟阶段。

经过前3个阶段新镇规划建设的经验总结和问题反思，HDB发现邻里单元无论是面积还是人群规模都偏大，不利于居民之间形成紧密关系和共同体意识。基于一系列社会学研究，一个更小的空间层级“组团”(Precinct)的概念逐步形成。这一尺度的组团的占地面积为25~35 hm²，可容纳700~1000户居民，不但有助于通过空间共享激发居民交往，促进邻里融合，培育各组团内部的归属感，而且多样化的户型能容纳不同社会经济阶层的居民，避免贫民区的产生^[18]。

20世纪70年代末期，由“新镇—邻里—组团”组成的三级新镇结构模型形成(图4)。其核心理念包括3个方面：整合的交通和土地利用，优化的土地利用，有凝聚力的社区生活^[15]。新镇由城市快速路围合，新镇中央设置镇中心，与轨道交通站点结合布置。邻里由城市主干道围合，邻里中央设置邻里中心，每个邻里规划6000户家庭，并均匀布局中学、小学和邻里公园。组团占地面积为2~4 hm²，每个组团一般由4~

8 栋住宅楼围合而成, 内部中央位置设置儿童游乐场及花园等设施^[13-15]。通常在组团住宅的一楼转角处设置咖啡厅和小型商业店铺, 居民下楼即可享受便捷的日常生活服务。高层高密度的住宅区与低层低密度的商业空间、学校及绿地等混合布局, 大大减少了高层组屋带来的压抑感, 形成了宜人的居住环境。

这一时期的典型代表为 HDB 在 20 世纪 80 年代开始规划建设的淡滨尼新镇 (Tampines)。新镇的总面积为 1 200 hm², 居住用地面积为 549 hm², 规划总人口约为 30 万, 截至 2018 年 3 月, 组屋居民共 23.27 万^②。规划有 1 个新镇中心、6 个邻里中心及多个组团中心 (图 5)。淡滨尼新镇中心同时作为新加坡的区域中心, 服务全镇乃至新加坡东部片区的居民, 规划商业建筑面积约为 323 万平方米^[19], 镇中心与轨道交通、地面公共交通站点紧密相连, 建有大型购物中心和集多项社会服务功能于一体的综合体淡滨尼天地 (Our Tampines Hub)。各邻里中央布置邻里中心, 作为商业和居住混合用地, 建筑面积为 103 000 m², 服务 300 m 半径以内的居民。公园绿地分为两级, 分别是镇级公园 (10 hm²) 与邻里级公园 (33.26 hm²)。镇级公园及综合体育场与镇中心临近布置, 16 个邻里级公园较为均匀地分布, 服务半径为 300 m。

(5)21 世纪新探索阶段。

1996 年, 新加坡政府宣布建设 21 世纪滨水新镇榜鹅 (Punggol)。为适应新的生活方式, 榜鹅新镇规划打破了已经成熟的三级结构体系, 以地铁站和轻轨站为枢纽整合商业与服务设施, 改为“新镇中心—小区 (Estates) 中心”两级配置体系 (图 6)。新镇中心紧邻榜鹅地铁站, 集中布置大型购物中心和社区服务综合体, 以及体育、政务服务与休闲娱乐等设施。由榜鹅地铁站换乘轻轨, 可以到达各小区中心。结合轻轨站设置小区中心, 集中了中小学、图书馆、宗教设施、小型商业、公共绿地、儿童游乐场等各类公共和商业设施及开放空间, 服务半

径为 300 ~ 350 m, 可为 1 200 ~ 2 800 户居民提供服务, 鼓励社区共享和邻里交往。

“小区”这一层级的设置, 取代了“邻里”和“组团”, 通过结合更紧凑、更高容积率、有着清晰边界和内向型公共空间的居住单元, 将住房、教育、购物和休闲等功能整合到步行友好的、混合利用的开发中, 其背后的社会思考是“使

其成为共同体生活的中心”, 让传统的“kampong”^③精神重现。

2 社区服务设施层级体系和中心规划

2.1 社区服务设施层级体系

对应新加坡三级新镇结构模型, 社区服务设施在规划上通常采用“新镇中心—



图 6 榜鹅新镇的用地规划图^[20]
注: 大众捷运、轻轨路线及站点为示意。

表 1 社区服务设施的层级划分^[21]

空间层级	设施层级	个数	服务户数 / 万户	服务人口 / 万人	服务半径 / m	类别	项目
新镇	新镇中心	1	2.5 ~ 5.0	12.5 ~ 25.0	1 000 ~ 2 000	教育 医疗 文化 体育 政务 商业	专科院校 综合诊疗所 图书馆 游泳池、运动场 市镇委员会、民众俱乐部 小贩中心、杂货店、理发店、菜市场、服装店、家装店、金融设施等
邻里	邻里中心	5 ~ 6	0.4 ~ 0.6	2.0 ~ 3.0	500 ~ 600	绿地 教育 医疗 文化 体育 商业	新镇绿地 中学、小学 诊所 联络所 小型运动场 小贩中心、杂货店、理发店、菜市场、服装店、家装店、金融设施等
组团	组团中心	6 ~ 7	0.05 ~ 0.10	0.25 ~ 0.50	150 ~ 250	绿地 教育 体育 政务 商业 志愿 服务 养老 绿地	邻里绿地 幼儿园 儿童游乐场 居委会 咖啡店、杂货店等 青少年发展、家庭服务 老年人日间活动及照护中心 组团绿地



图7 金文泰新镇中心服务设施分布图
资料来源：基于网络地图绘制。



图8 淡滨尼天地功能布局示意图
资料来源：基于网络图片绘制，<https://tapestry18.com/project-details>。

邻里中心—组团中心”三级体系(表1)。

近年来以榜鹅为代表的新一代新镇规划中,则结合“新镇—小区”的两级体系相应集中式配置各项服务设施。

2.2 新镇中心

在早期新镇中心的建设中,各项社区服务设施通常较为分散地布置在新镇中心地带。金文泰(Clementi)新镇中心是这一阶段的典型代表。金文泰新镇占地面积为412 hm²,居住用地面积为203 hm²,2018年全镇约有7万居民^②。新镇中心与金文泰地铁站及公交总站紧邻布置,建设有占地面积为6 hm²的商业中心,相邻布置的还有室内运动场、室外运动场及小学和中学各1所(图7)。地铁站和公交总站直接与商业中心的购物大厦相连,商业中心围绕小贩中心(Hawker Centre)布局,周边布置带底层商业的低矮居住楼,商业业态种类繁多,包括菜市场、餐饮、日常购物、银行与诊所等,形成尺度宜人、适宜步行的商业街道。此类新镇中心中,大量的步行街道和开放空间弱化了高层高密度的居住感受,极大促进了居民交往和邻里融合。

2016年投入运营的淡滨尼天地是新加坡第一个镇中心综合体,占地面积约为5.8 hm²,总建筑面积为12万平方米,包括地下一层和地上六层,为淡滨尼新镇的23万居民提供服务。该综合体整合

了多种多样的社区服务和活动场所,包括儿童游乐场、儿童学习中心、幼儿园、餐饮店面、可容纳5000名观众的露天体育场、24小时小贩中心、社区图书馆、社区展览馆、剧场、节日广场、室内体育馆(可以举办排球、篮球、手球、曲棍球等多种比赛项目)、羽毛球馆、游泳中心、东部社区健康中心、家庭医疗中心、老人看护中心、室内环形塑胶跑道、生态花园和屋顶花园,以及来自人民协会(People's Association)、社会及家庭发展部、东北社区理事会、HDB、劳动力发展局、“活力新加坡”(Active SG)等的多个服务机构,营造出全天候、全龄段、一站式的活力中心(图8)。

2.3 邻里中心

位于裕廊东新镇(Jurong East)的裕华村是早期邻里中心的典型代表。裕华村邻里中心占地面积为5.2 hm²,与公交站临近布置,围绕小贩中心与市场,周边布置带底层商业的低矮居住楼,形成尺度宜人的商业步行街道,集中了餐饮、日常购物、银行、诊所、市镇委员会和露天运动场等多样化的功能,可为周边2.6万的邻里居民提供服务^④。

位于榜鹅新镇东北部的绿洲台(Oasis Terrace)被HDB称为“新一代邻里中心”。项目作为总建筑面积2.7万平方米的综合体,包含了1.8万平方米的公共花园、

游戏空间、体育馆、零售设施、餐馆和学习空间,以及一个0.9万平方米的综合诊疗所,真正实现了一站式的邻里服务(图9)。这一综合体是在征集当地居民意见的基础上,由新加坡HDB和卫生部共同开发建设,致力于为居民提供主要的公共娱乐服务。项目设计上尤其注重公共空间的营造,以促进互动交流,形成更加紧密融合的邻里关系。中心滨水布置,综合体与水系之间形成了尺度宜人的步行和景观体系;中心一层设置有盖社区广场,便于居民与行人在此停留、观景与交往;中心选址与轻轨站结合,并临近居民区,实现了良好的步行可达性。

2.4 组团中心

组团中心的服务设施通常设置在高层住宅楼的底层架空层,在提高土地和空间使用效率的同时,为居民创造下楼即可享受到便利服务的生活环境。组团中心在空间布局上较为自由,可集中布置老年活动中心、托儿所、幼儿园、儿童活动场及社区农场等,餐饮、零售和美容美发等则通常聚集在街角空间,或沿居民楼结合散步道、露天运动场等布置,形成线性开放空间。

以淡滨尼新镇的组团中心为例,针对以往开放空间布局在住宅楼旁边而导致碎片化和被消极使用的问题,通过建



图9 榜鹅新镇的绿洲台邻里中心效果图

资料来源：基于网络图片及自摄照片绘制，网络图片参见：<http://www.m-ply.com.sg/project/oasis-terraces-punggol-neighbourhood-centre-and-polyclinic>。

筑物的围合形成中心式公共空间，设置操场、游戏场、景观绿地和小商铺等，加上使用者来自较小规模的组屋居民，有利于培育形成“熟悉邻里”而不是“基于便利的邻里”^[22]。

2.5 小区中心

小区中心的服务设施临近轻轨站，餐饮、日常购物、诊所与幼儿园通常与多层停车楼或组屋架空停车层结合布置，服务半径为300~350 m。在此服务半径内，中小学与公园通常结合布置，便于实现校园体育设施与城市开放空间的共享。由于组屋多布设在架空停车层之上，组屋楼间的公共绿地与儿童游乐设施完全实现了无车环境。

3 特征和启示

新加坡在社区服务设施体系的规划、建设和运营方面有以下几方面的突出特征，为我国营造高品质的社区生活圈提供重要的启示。

3.1 与新镇规划全面结合的分级规划体系和弹性机制

新加坡的社区服务设施体系紧紧依托于各阶段的新镇规划体系，形成了成熟的分级特色。各项社区服务设施对应“新镇—邻里—组团”或“新镇—小区”

的不同层级，基于交通导向型发展理念，与公共交通站点结合布置，形成相应层级的生活中心，有效推动便利、绿色的生活方式。

考虑到新镇开发建设通常需要延续数年甚至数十年，面对如此长时间带来的不确定性，新加坡没有制定统一的社区服务设施配置标准，而是根据不同新镇的人口规模、人口构成和居民需求因地制宜地开展设施规划。此外，通过“白地”政策及居民楼底层架空设计来保障规划的弹性和灵活性。“白地”是指预留的无明确土地使用性质的土地，伴随新镇建设和居民入住的进展情况，根据需要可作为社区服务设施用地。同时，大量的住宅楼底层架空层为新设施的置入预留了足够的空间。

3.2 重视设施功能和布局的高度整合

随着城市轨道交通的发展，居民出行方式与生活方式也逐渐发生变化，加之近些年来新加坡劳动力规模不断缩减，新镇中心和邻里中心规划呈现出从分散布置到集中布置的转变，并且功能日趋复合。例如，近期新建的淡滨尼天地和勿洛综合大厦作为社区服务综合体，成功地实现了文化休闲、体育健身、医疗卫生、养老福利、行政办公、餐饮购物与社区活动等各类社区服务功能的集中设置，方便居民“一站式”享受丰富多

样的社区生活，并通过综合体的建设形式提高了土地和空间的使用效率，结合立体绿化、社区花园、屋顶健身道和露天游泳池，以及商业街和休闲广场等，营造极具吸引力的室内外活力场所，成为不同社会经济地位、不同年龄群体“一站式”活动的好去处。

3.3 以高密度多样性的消费群体为支撑

新加坡高层高密度的组屋区发展策略与不同社会经济阶层的混合居住模式是维持各级社区服务设施的活力及可持续性的重要支撑。新加坡组屋区容纳了超过80%的居民，居住密度高达3万~5万人/平方公里，居民中包括了不同职业、收入、宗教信仰的各个阶层，形成了庞大与多样的消费群体。2013年一项针对勿洛新镇居民消费行为的调查显示，约九成的居民在新镇内部享受购买杂货、衣物、电器、首饰、娱乐休闲与医疗服务（图10）。大量的消费群体使得各级社区服务设施持续有活力地运转下去。

3.4 政府主导下的多元参与和协同运营

一方面，要保障各类服务体系从规划蓝图到落地实践，离不开政府的全面主导作用。从规划与建设之初，政府就充分持有社区服务设施的土地产权。尽管在发展过程中曾有部分用地产权转为私有，但目前HDB仍持有超过一半的产权。这就保证了政府可以根据居民的消费需求和消费能力合理布局服务设施并及时调控场地租金。合理与低廉的租金大大降低了社区服务商的成本，保证了社区服务的价格对低收入群体依然合理，同时有助于维持服务从业人员的薪资水平和服务设施的正常运转。

另一方面，政府主导不等同于政府包揽所有的设施运营和服务供给，而是搭建平台，吸引各方社会力量和各职能部门的协同参与。新加坡拥有活跃庞大

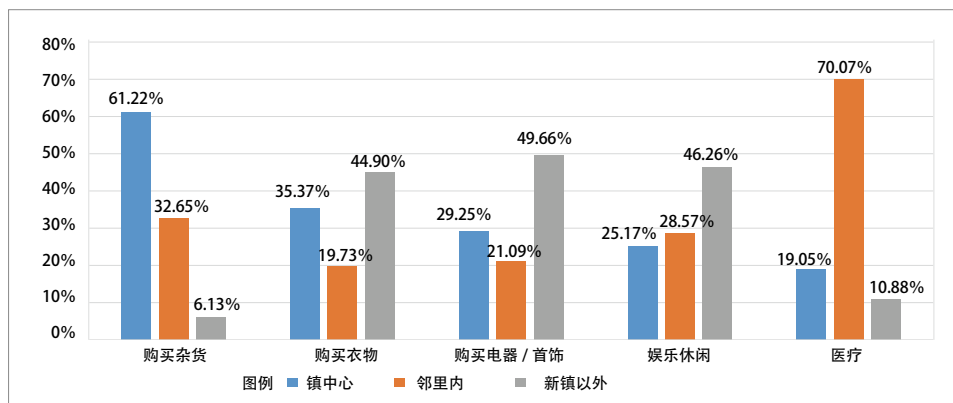


图 10 居民各类日常消费行为的发生地比较示意图^[23]

的社会组织基础，很好地推动了社区服务内容和形式的多样化、供给的灵活化，以及服务的精准化。上文提到的淡滨尼天地就是一个成功整合多部门力量开发的项目。其建设与运营主要在人民协会的领导下，集合了社会及家庭发展部、东北社区理事会、HDB、劳动力发展局、“活力新加坡” (Active SG) 等 12 个政府部门的力量，不仅成功实现了不同功能设施在空间上的统筹布局，更重要的是，在后期的综合体运营中确保了各部门在资金、人力、空间等资源投入和管理方面的整合。

3.5 以生活需求和行为研究作为规划出发点

社区服务是最贴近居民生活的，也是最影响居民生活幸福感的关键要素。所谓高品质、人性化的服务设施规划，必须以对人们日常生活需求和生活方式的系统深入研究为根本支撑。

HDB 一直以通过设计实现社会目标作为核心任务，强调“建设社区”，而不只是简单地“盖房子”。尤其针对新加坡高层高密度的城市环境特点，在过去的 50 年间，政府部门和相关研究者一直努力探索适应居民生活方式及便于居民享受服务的社区空间规划模式，从基于邻里交往的单元规模到适宜步行的服务半径，再到合理的设施层级体系研究，伴随新的生活方式和出行方式的演变，研究成果不断推进，并定期开展调研，

根据居民和其他利益相关者的意见进行设计优化。

例如，从“组团”到“小区”等不同层级单元的设置和规模的调整，背后始终都是对于什么样的聚落规模和空间形式有助于形成高连结度的社区共同体的思考。在组团内部设置组团中心，通常是包含操场、沙坑、健身场和休憩区的绿地，这样不仅保证了安全，让年幼的孩童在人们视线监管下玩耍，让年长的青少年尽情享受自由的户外时光，还为不同年龄的群体提供了社会交往和建立情感的场所。

又如，通过在居民楼底层设置架空层，为居民遮风避雨、举办婚礼和生日庆祝会等社会活动提供场所，有助于促进社会交往，但同时也带来潜在的安全问题。规划在架空层两端尽可能设置托儿所和老人之家，既为老人和孩子增加了丰富的生活景观，也为路人特别是夜间回家的女性提供“安全之眼”^[24]。

最新的趋势是否一定是最合适的也是新加坡一直在反思的问题。例如，有研究发现，最新的榜鹅新镇高度依托轨道交通站点集中建设大规模综合体的发展模式，可能使得城市街道空间丧失以往的社会活力。在最新发布的下一个新镇登加 (Tengah) 的规划蓝图中，可以看到提供社区服务设施的生活性街道空间的回归。此外，新加坡已有的 23 个新镇也将陆续出台各自的新镇更新设计指南 (Town Design Guides)，更加有针对性地

对社区服务设施与社区环境进行更新改造。

3.6 鼓励社区参与规划与运营

近年来，新加坡政府鼓励居民参与到社区规划与更新的过程中。在社区服务设施规划中，通过参与式设计为居民赋权，参与过程还促进了利益相关者和居民之间的协同合作，以实现更大的社区活力和可持续性。

以淡滨尼天地为例，通过各种机构、利益相关者、基层组织和淡滨尼居民之间的高度协作，不仅强化了居民的参与意识，还优化了设计方案，保证了协同运营的可能，使得社区服务真正源于民、用之于民。

在淡滨尼一个组团中心的升级改造中，“你好邻居！” (Hello Neighbour!) 的项目采用了居民全程参与的设计方式。在民意征集过程中赋予居民知情权和投票权，通过意见墙与小组讨论的方式让居民主动发现邻里空间设计中的问题并寻求解决方案。通过在组团中心的底层架空层及开放空间增设一系列市民活动孵化站、咖啡角和艺术角等场所，并且在改造过程中鼓励居民积极动手、全程参与，组织绘制文化墙与文化地板、植物种植与植物认领等活动，激发市民的参与热情和提升归属感。项目改造完成后很好地促进了组团内的邻里交往与社会融合，加强了居民对邻里设施与空间的责任感和主观能动性，进而使得建成设施可以持续地维护与运转下去。

4 结语

长期以来，我国城市建设在经济增长和土地扩张的驱动下，更多注重于市区等高层级公共服务设施的建设。近年来，随着社区发展重要性的日益凸显，社区生活圈规划和建设成为保障民生、提升城市生活品质的关键路径。这体现出城市发展理念和价值观的回归，即从宏大叙事向日常生活、从生产为中心向

生活为中心的回归。

现在各个城市纷纷开始关注社区生活圈规划工作,全面推动和优化微观人居环境品质建设,但同时需要重视相关工作的科学性和系统性,并不是设施建设越大越好,还需要注意避免过度加重政府负担。

本文通过对新加坡社区服务设施体系规划的发展历程、层级体系设置及设施规划的全面评述,总结其六大规划特点,包括社区服务设施体系规划与新镇规划全面结合并充分考虑弹性机制,重视社区功能和布局的高度整合,以高密度多样性的消费群体为支撑,政府主导下的多元参与和协同运营,以生活需求和行为研究作为规划的根本出发点,全面鼓励社区参与规划与设施运营。我国社区生活圈服务设施体系规划应关注以下4个方面的整合:①规划整合。保障社区服务设施规划与城市用地规划、层级体系与整体空间结构之间的整合,保障规划实施和建设落地。②布局整合。探索相关功能设施之间及其与公共交通体系、开放空间体系的整合设置,节约用地,提升服务基于公交和步行的可达性。③规划设计与运营管理的整合。在设施规划设计的前期阶段,就纳入对设施运营的服务管理模式的考虑,有助于优化用地布局 and 空间设计方案。④政府主导与社会参与的整合。社区服务不限于公共服务,需充分发挥政府在规划引导、产权持有和制度设计等方面的主导地位,吸纳社会力量加入设施建设、运营和服务供给,推动服务的可持续和精准化供给。最关键的是,规划的核心应从单纯的功能主义转向社会性建构,明确社区服务体系建构的根本主旨是营造更富活力和归属感的社区共同体。■

[注 释]

① 数据来源:土地面积和总人口数源于新加坡统计局2018年最新数据,详见<https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/latest-data>。

- ② 规划总户数为11 000户,按每户3人计算,总人口约为30万人。参看参考文献[12]。
③ 马来语,“村庄”的意思,又称“甘榜”。
④ 数据来源:Singapore Residents by Sub-zone and Type of Dwelling, June 2017 (Data.gov.sg)。

[参考文献]

- [1] 陈敦鹏,李蓓蓓,蔡志敏.转型发展期公共设施规划标准研究[J].规划师,2013(6):52-56.
[2] 胡畔,张建召.基本公共服务设施研究进展与理论框架初构——基于主体视角与复杂科学范式的递进审视[J].城市规划,2012(12):84-90.
[3] 刘海涛,王伟,李一双.新型城镇化中的公共服务设施——内涵界定与清单梳理[J].上海城市规划,2016(4):84-90.
[4] 孙德芳,秦萧,沈山.城市公共服务设施配置研究进展与展望[J].现代城市研究,2013(3):90-97.
[5] 孙艺,戴冬晖,宋聚生.直辖市基层公共服务设施规划技术地方标准与国家标准的比较与启示[J].规划师,2017(6):44-54.
[6] 滕娟,梁旭初,林太志.社区公共服务设施设置标准探讨——以《广州市社区公共服务设施设置规范》修订工作为例[J].规划师,2014(增刊2):170-174.
[7] 武田艳,何芳.城市社区公共服务设施规划标准设置准则探讨[J].城市规划,2011(9):13-18.
[8] 杨国霞,苗天青.城市住区公共设施配套规划的调整思路研究[J].城市规划,2013(10):71-76.
[9] 柴彦威,张雪,孙道胜.基于时空间行为的城市生活圈规划研究——以北京市为例[J].城市规划学刊,2015(3):61-69.
[10] 孙道胜,柴彦威,张艳.社区生活圈的界定与测度:以北京清河地区为例[J].城市发展研究,2016(9):1-9.
[11] 肖作鹏,柴彦威,张艳.国内外生活圈规划研究与规划实践进展述评[J].规划师,2014(10):89-95.
[12] Housing & Development Board. Annual Report 2017/2018[R]. Singapore, 2018.
[13] Wong, Aline K, Stephen H K Yeh. Housing A Nation: 25 Years of Public Housing in Singapore[M]. Singapore: Maruzen Asia for Housing & Development Board, 1985.
[14] Yeh S H K (ed.). Public Housing in Singapore: A Multi-Disciplinary Study[M]. Singapore:

Singapore University Press, 1975.

- [15] Hee, Limin, Heng C K. Transformation of Space: A Retrospective on Public Housing in Singapore. In Suburban Form: An International Perspective[M]. Edited by Kiril Stanilov and Brenda Case Scheer. New York: Routledge, 2004.
[16] Liu T K. Design for Better Living Conditions. in Public Housing in Singapore: A Multi-Disciplinary Study[M]. Edited by S H K Yeh. Singapore: Singapore University Press, 1975.
[17] URA, Urban Redevelopment Authority. Ang Mo Kio Planning Area: Planning Report 1996[R]. Singapore, 1996.
[18] Teo S E. Character and Identity in Singapore New Towns: Planner and Resident Perspectives[J]. Habitat International, 1996(20): 279 - 294.
[19] Urban Redevelopment Authority. Tampines Planning Area: Planning Report 1995[R]. Singapore URA, 1995.
[20] Urban Redevelopment Authority. Punggol Planning Area: Planning Report 1998[R]. Singapore URA, 1998.
[21] Housing Development Board. Our Homes: 50 Years of Housing A Nation[M]. Singapore: Published for the Housing and Development Board by Straits Times Press, 2011.
[22] Tan T, Kwok K. An Update of Neighbourhood Planning and Design with Reference to Singapore Public Housing [J]. Planews, Journal of the Singapore Institute of Planners, 1986(11): 23 - 31.
[23] Sun, Hongyu. Social Effects of The Provision and Distribution Of Daily Service Shops in HDB New Town in Singapore ——Using Case Studies of Bedok, Jurong East, Bishan, Sengkang and Punggol New Towns[D]. National University of Singapore, 2013.
[24] Liu, Thai Ker, S Tuminez Astrid. The Social Dimension of Urban Planning in Singapore. In 50 Years of Social Issues in Singapore, Edited by David Chan[M]. Singapore: World Scientific Publishing Co, 2015.

[收稿日期] 2018-12-20