



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



2019/12

NO.288 第35卷



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*J*A4*92*zh*P*
¥ 40.00*15000*14*2019-12

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

上海市城市建设设计研究总院(集团)有限公司

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

规划广角

5 北京通州区公共服务设施均等化规划逻辑与策略

刘秀杰, 万成伟

11 高质量供给邻里中心的规划响应及柳州实践

王 静, 王 勇, 袁桂芳, 刘 可

17 高密度建成区消防评估与规划应对策略

——以深圳罗湖区为例

曹艳涛, 韩刚团

24 南京保障房住区居民住房轨迹与规划策略

王承慧, 张丹蕾

32 欧洲乡村空间变迁驱动分析与借鉴

陆 明, 柳 清

规划管理

39 新时期总体城市设计方案征集组织模式研究

赵庆楠, 路 林, 段瑜卓

44 规划设计项目风险因素识别与管理对策

董海峰, 李晓黎, 高 芮

51 村民自治视角的乡村规划模式创新探讨

陆 学

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
助理主编： 陈 玉 欧阳东		李长杰	李兵弟	吴庆洲	吴志强	任致远
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	邹时萌
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	赵宝江
本期责任编辑 潘付英	设计部主任 唐春意					戴舜松
栏 目 编 辑 李木子						
美 术 编 辑 唐春意						

编委（以姓氏笔画为序）：

丁成日	王世福	王 浩	王涌彬	王 燕	毛 兵	毛蒋兴
邓兴栋	刘延松	刘 臻	李 异	李 琪	李 越	余 颖
张 兵	陈 韦	陈 阳	陈 亮	武 联	范钟铭	罗 镔
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	彭震伟	蒋应红
曾九利	温春阳	疏良仁	雷 翔			

作品赏析

57	县域全域旅游发展总体规划探析 ——以广西马山县为例	袁 媛，周剑云，匡昭敏
65	重庆海绵城市系统构建策略	吴君炜，熊 科，罗 翔

域外规划

72	美国国家公园规划体系特点及其启示 ——以美国红杉和国王峡谷国家公园为例	陈耀华，侯晶露
78	英国家园地带建设实践及其启示	吕 飞，井 妍

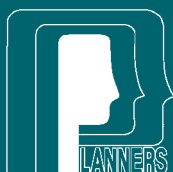
会议与活动

85	“国土空间规划与生态智慧实践”沙龙
88	“生态智慧与城乡生态实践研究前沿”讲堂

其他

92	理事单位资讯
----	--------

《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》驻上海办事处 地址：上海市静安区海防路 421 号 静工园 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： 广西壮族自治区地质印刷厂 出版日期： 2019 年 6 月 30 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*92*zh*P*40.00*15000*14*2019-12

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zou Shimeng
Zhang Tingwei
Zhao Youhua
Geng 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 Shifu	Wang Hao
Wang Yongbin	Wang Yan	Mao Bing
Mao Jiangxing	Deng Xingdong	Liu Yansong
Liu Gong	Li Yi	Li Qi
Li Yue	Yu Ying	Zhang Bing
Chen Wei	Chen Yang	Chen Liang
Wu Lian	Fan Zhongming	Luo Bin
Zhou Jianjun	Zheng Zhenhua	Zhao Wanmin
Duan Jin	Hou Baizhen	Yuan Jingcheng
Gu Chaolin	Xu Bing	Gao Huanggen
Tang Bo	Huang Weidong	Han Gaofeng
Peng Zhenwei	Jiang Yinghong	Zeng Jiuli
Wen Chunyang	Shu Liangren	Lei Xiang

Planning Roundup

- 5 Public Service Facilities Planning Logic and Strategy, Tongzhou District, Beijing Liu Xiujie, Wan Chengwei
- 11 Neighborhood Center Planning for High Quality Service Provision and Liuzhou Practice Wang Jing, Wang Yong, Yuan Guifang, Liu Ke
- 17 Fire Protection Assessment and Planning Response Strategy in High-density Built-up Area Cao Yantao, Han Gangtuan
- 24 The Housing Trajectory and Strategy of Residents in Subsidized Housing Neighborhood, Nanjing Wang Chenghui, Zhang Danlei
- 32 Driving Force Analysis and Inspiration of Rural Spatial Change in Europe Lu Ming, Liu Qing

Planning Management

- 39 A Study on the Organization of General Urban Design Scheme Gathering in the New Era Zhao Qingnan, Lu Lin, Duan Yuzhuo
- 44 Risk Recognition and Management of Planning Projects Dong Haifeng, Li Xiaoli, Gao Rui
- 51 Rural Planning Innovation in Villagers Self Governance View Lu Xue

Planning and Design Appreciation

- 57 Comprehensive Tourism Development Master Plan, Mashan County Yuan Yuan, Zhou Jianyun, Kuang Zhaomin
- 65 The Strategy of Establishing Mountainous Sponge City System, Chongqing Wu Junwei, Xiong Ke, Luo Xiang

Planning Abroad

- 72 Research on the Characteristics of American National Park Planning System and Its Experience to China Chen Yaohua Hou Jinglu
- 78 The Construction Practice of Home Zone in Britain and Its Inspiration to China Lü Fei, Jing Yan

Meeting and Activity

- 85 PLANNERS' Salon(2019) of "National Spatial Planning with Ecophronetic Practice"
- 88 Class of Ecophronetic and Urban-rural Ecological Practice

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 Art Dept: Tang Chunyi
Editor in Charge: Pan Fuying
Column Editor: Li Muzi
Art Editor: Tang Chunyi

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

北京通州区公共服务设施均等化 规划逻辑与策略

□ 刘秀杰, 万成伟

[摘要] 通州区城乡公共服务设施均等化水平对于其发挥北京城市副中心的功能起着至关重要的作用。通州区公共服务设施规划建设既有一般城市新区的特征, 又有作为北京城市副中心的独特性, 主要体现在“高起点、高标准、高质量、高协同”四个方面。因此, 新时代通州区公共服务设施的规划建设应突破中心城区建设的传统模式, 扩大到辖区全域乃至更大范围的城乡均等化发展, 坚持系统性思维方法, 以目标导向、需求导向、问题导向、改革导向及理论导向作为城乡公共服务统筹规划路径, 并重点从设施供给、空间配置和实施保障三方面进行落实。籍此, 为推动通州区公共服务设施均等化、跨越式、优质化发展提供解决方案, 助力其更好地发挥北京城市副中心的作用。

[关键词] 城市副中心; 公共服务设施; 均等化; 通州区

[文章编号] 1006-0022(2019)12-0005-06 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 刘秀杰, 万成伟. 北京通州区公共服务设施均等化规划逻辑与策略[J]. 规划师, 2019(12): 5-10.

Public Service Facilities Planning Logic and Strategy, Tongzhou District, Beijing/Liu Xiujie, Wan Chengwei

[Abstract] Fair and equal development of public service facilities is critical for the functioning of sub-civic center of Beijing for Tongzhou district. Its planning and construction will be uniquely represented by “high start, high standard, high quality, high coordination”. The paper argues that the planning and construction of Tongzhou district shall break traditional model and be systematic in urban-rural equal development. With orientations by vision, need, problems, reform, and theory, the paper puts forwards strategies from facility provision, space configuration, implementation insurance. It provides an even, leap, high-quality development solution for Tongzhou district to better play the role of sub-civic center of Beijing.

[Keywords] Sub-civic center, Public service facility, Equal development, Tongzhou

0 引言

在2017年9月通过批复的《北京城市总体规划(2016—2035年)》(以下简称《总规》), 对北京城市副中心——通州区的建设提出了明确要求, “坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位, 以创造历史、追求艺术的精神, 以最先进的理念、最高的标准、最好的质量推进城市副中心规划建设, 着力打造国际一流的和谐宜居之都示范区、新型城镇化示范区和京津冀区域协同发展示范区”。这一定位, 标志着通州区从2004年北京总体规划定位的“重点新城”、2009年的“现代化国

际新城”、2010年的“聚焦通州”向北京“一体两翼”的城市副中心定位转变正式敲定。这意味着: 一方面, 要高标准、高水平规划建设好城市副中心规划区域, 建构对北京中心城区的反磁力系统, 从而在真正意义上实现功能疏解、人口截留的副中心作用; 另一方面, 需统筹好城市副中心与通州区乃至北三县的关系, 实现全域均等、高品质发展。

从国外新城区发展建设的经验看, 公共服务设施建设经历了只注重核心区到全域统筹的发展过程。最早的新城规划建设始于英国的第一代卫星城, 规划建设深受霍华德田园城市思想影响, 以缓解工业化带来的

[作者简介] 刘秀杰, 中国人民大学城市规划与管理系博士研究生。

万成伟, 通讯作者, 工程师, 注册城乡规划师, 中国人民大学城市规划与管理系博士研究生。

“城市病”问题为导向，卫星城以居住功能为主，大多数功能依附于主城，故也被形象地称为“卧城”。第一次世界大战后，芬兰建筑师伊利尔·沙里宁(Eliel Saarinen)认识到“卧城”的不足，倡导在新城增加企业、工厂和公共服务设施，就地解决部分人的工作，但仍然没有功能完整的混合工商区，且因规模太小，建设局限于城区，忽略了广大乡村地区，导致新城仍依附于主城，这代新城也被称为“辅城”。20世纪60年代初的新城设施日趋完善，功能基本独立，离母城的距离越来越远，能较好地起到“反磁力”的作用，并肩负起辐射带动周边乡镇发展的重任；20世纪70年代后，西方国家进入区域一体化发展阶段，新城建设从单中心的城市结构过渡到多中心开敞式网状结构，相互连接而出现城市圈，以城乡共荣为发展目标的网络化、全域化的发展格局形成，公共服务设施不断向乡村地区延伸，城乡等值化目标得到落实，如东京的筑波新城就是在这种理念的引导下建成的。

我国的新城建设经历了20世纪80年代以来的产业新城向新世纪后的综合新城开发模式演化过程。新城多以SOD开发为导向，形成了等级配置模式、TOD模式 and 专业化服务中心模式三种成熟发展类型^[1]，但规划建设范围过于聚焦新城中心区。与之相关的研究多聚焦于核心建设区的设施供给策略、配置模式和空间布局等^[2-4]，忽视了对副中心区作为一个地理单元所辖广阔乡村地域的统筹考量，导致新城区向心式极化发展越趋明显，造成新区城乡割裂、发展失衡，引发了新城区的“城市病”，违背了规划的初衷。

早期新城公共服务设施建设只重核心城区而忽视广大乡村地区是缘于设施效率属性的理性经济人思考，是迫于投资建设的“无奈”之举。然而，在全力全面践行以人民为中心、追求城乡一体化的新型城镇化时代，应坚持城乡公共服务设施均等化，促进通州区域协调和

高品质发展。

对于通州区的发展来说，城乡公共服务设施均等化意义重大。首先，城乡公共服务设施均等化是通州区实现城乡一体化发展，践行以人民为中心发展理念的重要保障和手段。其次，城市副中心城乡公共服务均等化是履行副中心功能的基础支撑。一方面，公共服务设施均等化有助于合理对接、分配北京市中心区疏解的学校、医疗、办公等优质公共服务及设施，需要系统、整体的谋划布局；另一方面，有助于有效引导人口迁移和聚集，适应“用脚投票”的市场规则。最后，城乡公共服务均等化是落实“三区”目标建设的重要抓手。“国际一流的和谐宜居之都示范区”需要有高水平、均质化的公共服务设施作为基础；“新型城镇化示范区”的本质是实现以人为本的城乡一体化发展；“京津冀区域协同发展示范区”需要跨区域谋划发展的思维。上述目标与任务都要求通州的发展不只是中心区的极化发展，而是通州全域的协同共进。

1 通州区城乡公共服务设施发展特点解读

1.1 研究范畴

本研究所指的公共服务设施是指满足居民日常基本生活需求的生活性公共设施，包括文化、体育、教育、医疗和社会福利五大类设施。

1.2 发展特点

通州区公共服务发展模式具有一般城市副中心建设的特点，同时也具有北京城市副中心建设的特殊性。一般性是指通州区也经历了公共服务设施从深度短缺到逐步补齐的过程：由产业发展优先到基础设施、公共服务优先，公共服务由被动发展到成为新城集聚人气、健康发展的“主动策略”，并逐步主动通过大型公共服务设施的吸引力和号召力带动新城的发展，形成完善的公共服务

设施体系^[1]。

特殊性是因为数百年来京畿的地缘关系，通州区作为京城东部门户，其发展定位一直都是次功能区域，辅佐主城，而今北京城市副中心的定位让通州区的发展赢得了前所未有的机遇。“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”的规划建设要求与“三个示范”^①的发展定位使得通州区城乡公共服务设施具有高起点、高标准、高质量、高协同的特点。

(1) 高起点。一方面，距离北京中心城区20 km左右的通州区一直受到北京市辐射发展带来的红利，通州作为京畿重镇已经具有良好的发展基础，相较全国其他城市新区，其城建基础起点高；作为北京城市副中心，其发展定位与发展基础具有天然的地缘环境优势，这是其他城市新区无法比拟的。

(2) 高标准。《总规》提出应当坚持“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”，以创造历史、追求艺术的精神，以最先进的理念、最高的标准、最好的质量推进北京城市副中心规划建设，这就需要有高标准的公共服务设施配套。通州区的公共服务设施配置标准既要全面达到北京中心城区发展水平，又要迎合国际现代化城市标准，具有一定的超前预见性，才能在全球竞争中引领未来。

(3) 高要求。围绕人民日益增长的美好生活需要，建设人民满意的城市，是“首善”之都发展建设永恒的目标。公共服务设施作为满足城乡居民日益增长的物质与精神生活需求的基础载体，是实现这一目标的重要手段，公共服务设施的配套要求也将以城乡居民发展需求为导向。同时，通州区作为北京城市功能与城市空间的重要组成部分，应服务于北京实现新一轮城市总体规划所定的四个发展目标，因此城乡公共服务设施的规划建设应以此为导向。

(4) 高协同。①新老中心的协同。《总规》明确提出，加强中心城区非首都功能和人口疏解与北京城市副中心承接的紧密对接、良性互动。通州区作为北京

非首都功能疏解和人口疏解的承接地,其首要职能便是承接社会公共服务。对于通州区来说,既要完善、利用好已有的城乡公共服务设施,又要统筹布局好市区转移的医疗卫生、文化教育等设施。

②城乡间公共服务设施的协同。通州区作为一个独立的行政单元,除了中心区范围外,还有10镇1乡700多平方公里的外围农村腹地。公共服务设施的建设不能仅仅聚焦于中心城区的155 km²,还需统筹协调好外围地区,实现城乡融合发展,落实新型城镇化建设要求,发挥其示范区作用(图1)。

③通武廊区域协同发展。地处京津冀交界处的通州区,与武清、廊坊毗邻,是某种意义上的“小京津冀”,加上北京城市副中心的发展定位,该区域在协同发展中的作用和地位更加突出,区域公共服务设施的协同发展是三地协同发展的基础,因此通州区城乡公共服务设施规划配置应具有区域协同发展的目标。

2 通州区公共服务设施均等化规划的逻辑架构

新时代背景下,以通州区“三个示范”发展目标为统揽,遵循“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”的发展要求,立足“四高”特点,通州区城

乡公共服务设施均等化规划研究需要坚持系统性思维,从目标导向、问题导向、需求导向、改革导向及理论导向的“五位一体”路径全方位配合推进,提出“要素解构(是什么)—逻辑路径(为什么)—工具策略(怎么办)—要素提升(成果体现)”的经典环闭式规划研究框架(图2)。

2.1 目标导向

城乡公共服务设施的规划配置既要紧紧围绕并服务于“三个示范”的发展目标,又要立足于“小城区大乡村”的空间格局,遵循目标引领的实施路径。

“北京城市副中心”这一定位要求城乡各项公共服务设施水平至少达到北京中心城区标准,并在某些方面引领全市,如公共服务的整体品质等;同时需要对接好北京中心区疏解的公共服务设施,实现有序高效的空间布局。“国际一流的和谐宜居之都示范区”这一目标要求公共服务设施品质卓越、以人为本;“新型城镇化示范区”这一目标追求城乡一体化,以及城乡均等化发展;“京津冀区域协同发展示范区”这一目标要求跳出通州看通州,公共服务设施不仅是服务自身辖区,还要统筹服务好周边京津冀县市,促进跨区域一体化发展。“小城区大乡村”的空间格局要求城乡并重,均衡发展,重大公共服务设施可以适当

分散布置,尤其是当前发展较弱的东南区域可以适当增加一些高等级公共服务设施。整体提升乡村公共服务水平,形成均匀的公共服务中心,不仅有利于引导人口均衡分布,还可以提供更好的区域发展基础,为产业布局、经济转型升级提供更多可能。

2.2 需求导向

立足于本土需求是最大化发挥公共设施效益、切实满足城乡居民生产生活的选择。本土需求可分为两方面:一方面,基于人口发展特征的需求,包括人口规模、人口空间分布和人口结构等。

①在人口规模方面,随着通州区发展定位的不断提升,外来常住人口不断增长,2006~2017年常住人口年均增长率达4.8%(图3),2017年底常住人口超过150万。通州区在建设的不断推进下,人口快速增长仍然是未来的大势,公共服务设施规模、布局等一定要有超前性与预见性。

②在人口空间方面,通州区155 km²中心区内各街道及乡镇的人口密度显著高于外围乡镇;近十年来,东南方向各乡镇的常住人口增长较为缓慢,常住外来人口向城市副中心及马驹桥、台湖等乡镇快速聚集;西北多东南少的人口空间格局基本形成(图4),中心区及外围周边乡镇已是全区人口主要集聚地,当然相应



图1 通州区地域范围

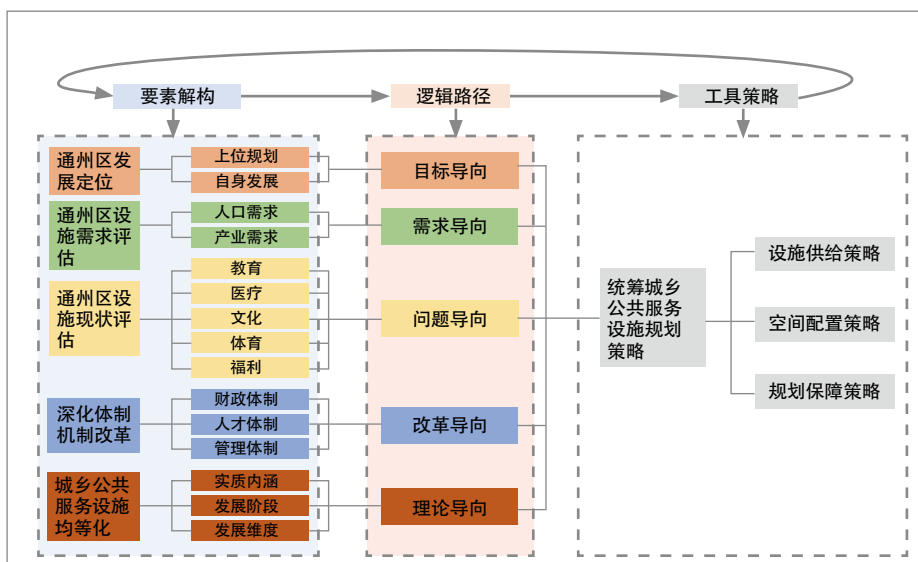


图2 均等化规划研究框架

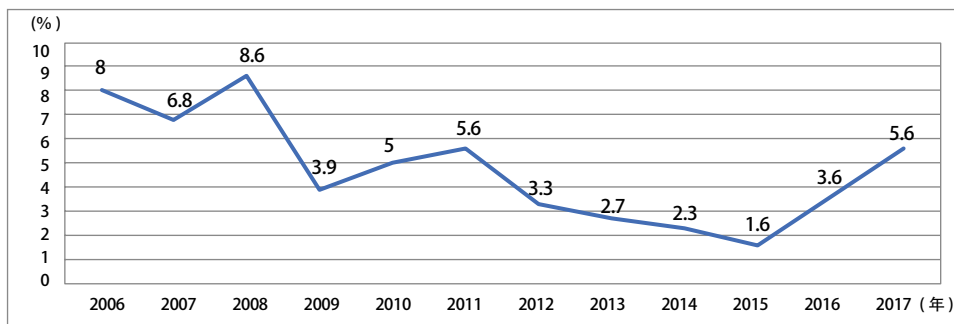


图3 通州区2006~2017年通通常常住人口增长率

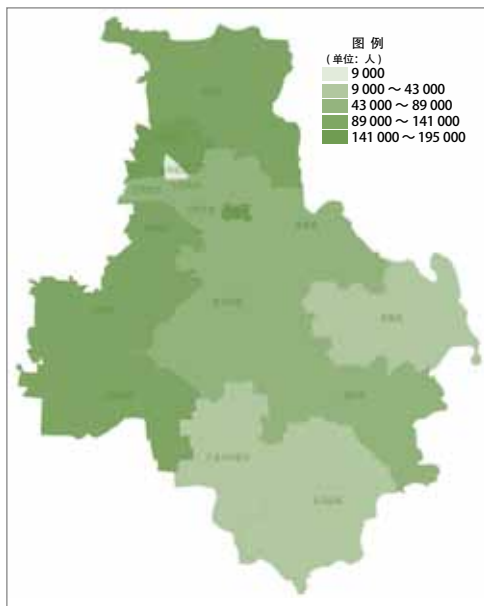


图4 2015年通州区各乡镇(街道)常住人口
资料来源：通州区文化设施专项规划。

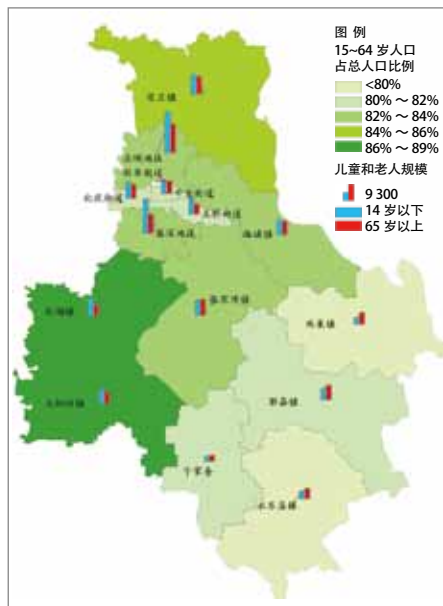


图5 2010年通州区各乡镇(街道)年龄结构格局
资料来源：北京通州区“十三五”时期人口科学发展战略研究。

的公共服务设施也得有所侧重。③在人口结构方面，2014年全域60岁以上的老龄人口占户籍人口的21.33%，老龄化严重，而且人口较疏的东南区域乡镇老龄人口比例普遍高于青少年人口比例，这种不均衡的老龄化现象给教育、医疗及福利设施的配置带来了巨大挑战(图5)。

另一方面，基于产业结构转型升级发展的需求。在通州区的建设过程中，需促进传统产业、低端制造业腾退升级，发展以高端商务服务业、文化产业、高新技术产业及高端特色旅游等为主导的产业，改变过去“有城无业”的尴尬局面。质优绩高的产业需要高水平 and 完善的公共服务设施作为支撑，通州区应重点补齐医疗、教育和文化等设施短板，并且注重设施空间的有序分布，积极引导产业高效布局。

2.3 问题导向

发现问题、解决问题的路径是解决通州区城乡公共服务设施根本性矛盾的关键。因此，应以文化、体育、教育、医疗和社会福利等各类设施的空间布局、服务人员供给、设施供需关系等现状条件为基础，匹配通州区的发展定位与发展目标，“对症下药”。下面以教育设施为例进行分析。

(1) 对于教育设施空间布局，高水平学校过于集中在中心城区，空间分布不均的问题突出。从教育设施总量布局看，老城中心区的各类教育设施规模普遍偏小，城乡结合部地区的学校布点数量较少，学位供给不足，而外围乡镇地区用地资源丰富，学位供大于求；从教育设施覆盖区域看，对于幼托，新城中心区覆盖程度较高，外围扩展地区覆盖不足，

外围乡镇基本只覆盖集镇等中心住区范围；对于小学，新城中心区基本实现全覆盖，东南部乡镇地区主要覆盖到集中居住区，部分地区出现盲区，尤其是近年的小学合并政策导致小学数量锐减，使得乡镇偏远区的小学生上学通勤距离大幅度增加。对于中学，若以同样的服务半径来测算，中心区已经实现全覆盖，而各大乡镇尚有提升空间。

(2) 目前服务人员供给水平、规模与发展定位相差较大。从外部横向看，通州区中小学、幼托师生比目前只达到全市各区(县)中等水平，与北京城市副中心发展定位相差甚远，人均教育支出远低于东、西城区，也落后全市平均水平；从内部纵向看，目前22个市级名师中，21个在中心区学校工作，1个在外围农村学校工作，城乡教育质量相差较大。服务人员是公共服务软件能力的重要指标，决定了服务设施的供给品质。加强全区教育工作队伍建设，提升乡村地区教育质量是未来通州区教育事业发展的方向。

(3) 设施数量供给不足、高品质学校匮乏。通州区的幼托设施数量较为欠缺，目前适龄儿童与学位供给相差甚远，需要配置幼儿园等教育设施。随着“二胎政策”的开放，预计适龄儿童数量将逐年递增，对学位的需求也将逐年增加。同时，中心区北苑、梨园及的外围台湖、马驹桥等区域的中小学学位也供给不足。

2.4 改革导向

全面深化改革是国家现代化治理的重要手段，核心是要处理好政府与市场的关系。公共服务设施规划建设是政府日常政务活动的重要组成部分，涉及到设施供给制度、财政支付制度、服务管理制度和设施营运制度等全方位政府行为，是落实全面深化改革的重要突破口。在城乡公共服务设施均等化发展过程中应坚持改革导向，根据公共服务属性，在设施生产、管理和营运阶段充分发挥市场配置资源的优势，不断优化公共服

务供给制度,为落实全面深化改革作出应有贡献。

2.5 理论导向

通州区城乡公共服务设施统筹规划要遵从一般城乡公共服务均等化发展规律,以便于实现更加科学高效的发展模式,找到更加理性的方法路径,少走弯路。

根据孙姗姗^[5]、张京祥^[6]和罗震东^[7]等人的研究,均等化目标是让城乡居民均等地享有基本公共服务,满足民众最基本的生活需求,促进城乡融合,进而推动社会经济健康持续发展。均等化既有空间均等,也有质量均等的含义,最终要实现服务人口的均等。

均等化布局包括三个阶段:①均匀阶段,是指实现最低水平的基本公共服务设施在地域内全覆盖的阶段,是强调“保量”的基本阶段;②均衡阶段,是实现“保量”到“保质”的过渡阶段,强调与城镇化人口流动进程的有机互动,通过空间布局的调整来实现基本公共服务设施布局的总体合理性;③均质阶段,是实现优质水平的基本公共服务对居民全覆盖阶段,是均等化的高水平阶段,这不仅仅需要空间规划的努力,更重要的是通过相关体制创新来推进优质服务资源(如师资、医技人员等)的合理配置与流动^[6]。

另外,均等化发展需要关注三个维度:①层级维度。基本公共服务设施的供给、运行依赖于公共财政,行政体制的等级性造成了基本公共服务设施也具有相应的等级性。通州区城乡基本公共服务设施的层级维度划分为市级—区域—乡镇(街道)—行政村(社区)四级。②地域维度。

“布局均等化”并不是在城乡空间上的简单平均,而应考虑城乡人口密度与地域功能的差异。③时序维度。“布局均等化”要与城镇化的演进相适应,要考虑城乡居民点的未来调整、演化格局与城乡空间格局相匹配。乡村地区分为“发展、保留、撤并”三类居民点,不同地区实施的供给策略不同。

3 规划策略

3.1 设施供给策略

(1) 根据均等化发展阶段,确定近中远期供给计划与目标。

从通州区城镇化水平及城乡公共服务设施整体配置水平看,通州区正由均匀阶段向均衡阶段发展过渡,近期的主要任务是要积极巩固前期发展成果,查缺补漏,以设施补全、完善提升为主要目标,重点对中心城区外围区、乡镇地区尤其是与周边县市交界的乡镇的基础设施进行补充提升。待城乡公共服务设施全覆盖后再全面推进城乡公共服务设施向均衡化发展。这一阶段要重点考虑非户籍常住人口、外来流动人口对于公共服务设施的需求,同时注重乡镇(街道)级以上的公共服务设施品质的提升,引导空间结构均衡化发展。远期待均衡化基本实现后通过制度优化设计,积极推动乡村(社区)级公共服务设施向高品质发展,实现与城市的同等化发展。

(2) 注重设施软件供给,全面提升服务水平。

一方面,保障各类设施技术服务人员供给,提升服务人员整体服务水平,尤其是教育、医疗这类服务品质差别明显的公共服务,实现与北京中心城区同等水平发展;积极引导优质医疗技术人员、教师和服务管理人员向农村地区倾斜,全面提升各类设施服务水平,实现城乡均等的公共服务发展格局。另一方面,提供多元的服务内容,如文化活动,可以扩展到图书室、博物馆外的艺术展览、美术展览和非遗文化展览等多类型的活动。

(3) 基于通州区的需求特征,多样化供给。

首先,为满足城市副中心发展需要,应重点加强高等级(市级)教育、医疗及文化等设施的供给,完善辖区内公共服务设施等级体系。其次,设施供给要考虑到通州区快速发展的现实,城乡公共设施供给要符合人口增长趋势,对于中

心城区外围的台湖、马驹桥等常住人口增长快、流动人口变动大的地区要重点评估,防止设施供给不足与供给错位。最后,针对高度老龄化、快速三产化等发展特点,需加强养老设施、社会福利和娱乐等设施的供给。

(4) 积极承接市级转移设施,科学合理衔接。

充分利用疏解转移的设施,避免布局集中和重叠,导致效益得不到发挥。尤其是医疗、教育和文化等直接影响城市竞争力的设施,更应注重设施间的有机衔接与空间上的合理布局。通过转移来的优质、高等级公共设施引导产业、人口的均衡流动,促进功能空间的互补融合,创造出宜居宜业宜游的城乡环境。

3.2 空间配置策略

(1) 基于空间层级体系,形成层次有序的公共服务设施体系。

依托中心城区,布局主要的市级公共服务中心,在11个乡镇街区布局区级、乡镇级公共服务设施,社区街道布置区域级设施,以及村级布置日常生活型设施。重点加强区级、乡镇级设施建设,形成均衡布局的公共服务中心。对于文化设施,应重点加强市级、区级重大文化设施建设,尤其是体现地区特色文化博览、国际演艺的相关设施;同时,加强乡镇街道级文化设施建设,确保优质文化设施辐射到乡村地区,最终形成市级—区级—街道(乡镇级)—区域级—社区/行政村级的5级文化设施网络体系。

(2) 既要加强中心城区的建设,又要兼顾东北、东南区域协同发展。

一方面,要继续强化、优化中心城区及外围区公共服务设施布局,不断提升中心城区的服务功能,增强其辐射带动作用;另一方面,应提升北部、东南部乡镇的公共服务水平,形成次级公共服务中心,兼顾行政区域外的县市区发展,充分发挥京津冀区域协同发展示范区的作用。据统计,潞河医院的就诊人员有1/3来自北三县,可见在教育、医

疗和社会福利等设施方面统筹协调发展的重要性。

(3) 依托空间发展规划, 做好发展、保留、拆迁村庄的发展预案。

伴随快速城镇化进程, 村庄的发展、保留和拆迁整治势在必行, 应分门别类精准施策。对于发展壮大型村庄或区域, 应积极增设服务设施, 配合原有发展基础, 形成公共中心; 保留型村庄是指发展基础一般、人口规模适中的村庄, 这类村庄以常规性公共服务设施供给为主, 质、量共重; 撤并拆迁型村庄可按底线思维来配置基本公共服务设施。

3.3 规划保障策略

(1) 多元化的供给保障制度。

一方面, 推动设施生产市场化、管理社会化, 充分发挥多元供给的制度优势。推动城乡公共服务设施多种供给模式的发展, 不仅可以促进管理型政府向服务型政府转变, 提高政府工作效率, 还能更好地发挥政府宏观调控、市场监管与服务管理的作用, 并能充分调动企业、社会的积极性, 发挥市场创新、创造的先天优势, 促进社会经济健康发展。例如, 健康高效的 PPP 模式需要政府牵头搭建有效的公共服务合作平台、完善监管评价体系、建立健全 PPP 相关法规制度。

另一方面, 优化财政转移支付制度。通州区应以乡村振兴战略为契机, 调整传统重城轻乡的财政分配模式, 加大对乡村地区基础设施建设的投入。可以通过纵向财政转移与横向财政转移相结合的手段, 提高有利于城乡公共服务设施均等化发展的专项转移支付比例, 保障乡村地区的公共服务设施有足够的建设资金。

(2) 完善专业人才培养与引进制度。

目前通州区城乡公共服务设施的非均等化主要表现在各类设施的软件服务上, 重点在于城乡间专业人才数量与服务水平的差距。因此, 需要创新完善医疗卫生、教育教学、文化科研和服务管

理等方面人才的培养与引进制度, 保证人才引得来、留得住。另外, 还需要鼓励、支持及引导优质技术人才到乡村地区服务, 真正实现城乡公共服务均质化。

(3) 建立城乡一体的公共服务管理运营机制。

一体化的城乡公共服务管理运营机制有利于各类服务设施要素在城乡间高效流动, 消除信息壁垒, 减少均等化的障碍, 实现动态化、精准化监管城乡公共设施的发展, 更快捷、高效地观测整体发展水平、明确城乡发展差距, 从而科学、快捷地调整发展策略。建议借助大数据智慧治理平台, 整合教育、卫生、文化、社保、体育和农业等部门信息, 实现城乡统监统管, 统一推进。同时, 可采用服务外包模式, 积极引入市场化的专业力量分担设施的后期运营管理, 政府做好整个过程的监管与引导即可。

(4) 建立科学的政绩考核、问责机制。

城乡公共服务均等化是政府起主导作用的持续系列活动, 必须建构政绩评价、问责制度, 科学规范政府行为, 推动政府积极作为。首先, 可以争取将通州区作为城乡规划实施与问责制度衔接的试点, 增强规划的严肃性与权威性; 其次, 优化政绩考核方案, 增加城乡公共服务供给均等化指标在政绩考核中的权重, 鼓励政府配置公共服务设施的行动; 最后, 建立终身问责制, 确保相关城乡公共服务设施配置任务在相应时期内及时、有效完成。

4 结语

通州区城乡公共服务设施均等化规划建设发展是新时代全面深入推进新型城镇化、践行以人民为中心发展理念、缓解人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾的重要抓手, 也是当前将其建设成为城市副中心必须面临的课题。然而, 在增长主义仍大行其道的时代环境下, 如何科学合理地实现公共服务设施均等化发展是一个需要

长期深入实践的过程。本文以通州区为对象, 在国内外新区规划建设的经验基础上, 基于系统性思维, 遵循“要素解构(是什么)—逻辑路径(为什么)—工具策略(怎么办)—要素提升(成果体现)”的经典环闭路径, 提出“五个导向”的逻辑路径及三个方面的规划策略, 对通州区的城乡公共服务设施均等化规划发展作了探索性研究, 期待能找到一条合适路径, 为全国城市副中心规划建设做好示范。同时, 城乡公共服务设施均等化是一个复杂性、系统性、长期性及动态性的过程, 需要不断地体制机制创新与实践探索。■

[注 释]

① 《北京城市总体规划(2016—2035年)》提出“三个示范区”建设目标, 即着力打造国际一流的和谐宜居之都示范区、新型城镇化示范区和京津冀区域协同发展示范区。

[参考文献]

- [1] 贺琼, 罗小龙, 田冬, 等. 中国新城公共服务设施配置模式研究[J]. 现代城市研究, 2017(3): 2-6.
- [2] 孙莉. 亦庄新城发展中的公共服务设施问题及对策建议[J]. 中国集体经济, 2014(15): 17-18.
- [3] 刘伟, 邵燕萍. 新时期大都市公共中心体系发展与规划策略——以浦东新区为例[J]. 上海城市规划, 2012(1): 32-37.
- [4] 从政. 西咸新区秦汉新城公共设施用地布局研究[D]. 西安: 西安建筑科技大学, 2014.
- [5] 孙姗姗. 乡村地区基本公共服务设施布局均等化研究[D]. 南京: 南京大学, 2011.
- [6] 张京祥, 葛志兵, 罗震东, 等. 城乡基本公共服务设施布局均等化研究——以常州市教育设施为例[J]. 城市规划, 2012(2): 9-15.
- [7] 罗震东, 韦江绿, 张京祥. 城乡基本公共服务设施均等化发展的界定、特征与途径[J]. 现代城市研究, 2011(7): 7-13.
- [8] 北京市人民政府. 北京城市总体规划(2016—2035年)[Z]. 2017.

[收稿日期] 2018-12-17;

[修回日期] 2019-03-04

高质量供给邻里中心的规划响应及柳州实践

□ 王 静, 王 勇, 袁桂芳, 刘 可

[摘 要] 邻里中心是社区公共服务的一种集中供给模式, 在我国已有二十余年的实践。随着居民收入水平的提高, 居民对高质量邻里中心的需求也在提升, 原有邻里中心规划设计、建设管理及运营模式的不适应性也越发突出, 需要在规划上进行调整。文章在简要梳理邻里中心理论与实践发展的基础上, 提出了高质量供给的邻里中心应具有便利性、动态性、协调性、融合性和经济性五方面的特征, 并结合广西柳州柳东新区邻里中心建设实践, 提出高质量供给的邻里中心规划策略及其修正方向。

[关键词] 社区邻里中心; 高质量供给; 规划响应; 柳东新区

[文章编号] 1006-0022(2019)12-0011-06 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 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.

Neighborhood Center Planning for High Quality Service Provision and Liuzhou Practice Wang Jing, Wang Yong, Yuan Guifang, Liu Ke

[Abstract] As a form of public service provision, neighborhood center has been practiced for over two decades. The demand for high quality neighborhood center is increasing as the income level goes up. Existing planning, construction, and operation of neighborhood center shall be adjusted. The paper makes a review of the theory and practice of neighborhood center, and concludes five characters of neighborhood center with high quality service: convenient, dynamic, adaptive, integrated, and economical. With the practice of neighborhood center practice, the paper puts forwards planning strategy and adjustment suggestions.

[Keywords] Community center, High quality service provision, Planning response, Liudong district

0 引言

当前, 随着我国社会主要矛盾转变为“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”, 城市政府的治理策略也正发生着深刻的变化。随着居民收入水平的提高, 我国正步入新一轮消费升级阶段, 居民对社区商业及综合服务供给质量的要求也不断提升。

邻里中心作为社区公共服务的一种重要供给模式, 仍存在功能规划欠合理、建筑形式适应差、各类设施“合而

不融”等问题, 在一定程度上影响了邻里中心的服务质量。为此, 有必要在梳理邻里中心理论与实践的基础上, 对高质量供给的邻里中心进行特征研究, 并在规划设计、规划管理和实施运营等方面提出相应的规划策略。

1 邻里中心理论与实践综述

1.1 概念与研究进展

“邻里中心”是社区公共服务的一种集中供给模

[作者简介] 王 静, 高级规划师, 柳州市城市规划设计研究院研究中心副主任。

王 勇, 规划师, 北京清华同衡规划设计研究院有限公司河南分公司。

袁桂芳, 工程师, 柳州市规划局柳东分局科员。

刘 可, 教授级高级工程师, 柳州市人民政府常务副市长。

式。其概念最早是在 20 世纪 60 年代由新加坡在美国“邻里单元”的基础上提出的^[1]。随着时代发展,邻里中心已成为各层次成系列社区中心的统称^[2]。与我国城市管理体制相适应,本文研究的邻里中心主要指街道和社区级别的邻里中心。

目前,国内邻里中心研究成果已较多,相关研究多集中在政策建议或规划编制层面,重在解答“邻里中心应是怎样”这一问题。在宏观布局上,李和平^[1]、王艳华^[3]等人提出邻里中心布局应与行政管理体制相结合的观点。郭素君等人则从深圳和新加坡的建设经验入手,提出邻里中心可采用划定不同级别设施单元,在

单元内实现用地动态平衡的管控方法^[4]。在中微观设计方面,戴德胜等人通过比较瑞士、苏州及南京 3 个案例,得出邻里中心应有集中自由式的空间形态、有序混合的功能发展和适宜的规模尺度(1.5 万~3 万人)^[5]。王艳华等人则提出在建设时序上应“前期补缺,后期整合”^[3]。李永西则在深入研究苏州、南京邻里中心后提出建筑设计空间通用化、组团模块化等要点,以提高邻里中心的空间适应性^[6]。杨晓磊^[7]、周胤腾^[8]则分别从郊区大型住区、适老化等方面提出特殊类型邻里中心的建设要点。

相比之下,国内对“如何建设邻里中心”这一问题的研究则相对较少。目

前主要有戴翔^[9]、王承慧^[10]等人针对南京市邻里中心发展中公益设施规模不足、建设缓慢、管理行政化、公益设施与商业设施“合而不融”等问题,提出的配套标准、规划编制、开发方式选择、设计要点出具和方案审批等方面的建议。

1.2 建设实践综述

国内邻里中心的建设实践可粗分为三大阶段:第一阶段(1997~2007 年),初步探索阶段,为苏州工业园率先引进邻里中心并逐步发展的阶段^[1];第二阶段(2007~2017 年),深化发展阶段,为后续中新天津生态新城、深圳、重庆等地对邻里中心的建设模式进行细化完善的阶段^[1, 11];第三阶段(2017 年至今),多元合作阶段,以苏州工业园邻里中心 REITs 和《浙江省邻里中心(街区)建设实施方案》颁布实施为代表的邻里中心多元化发展阶段^[11-12](表 1)。

国内城市邻里中心的建设历程也是邻里中心这一理念与国内城市规划、建设和管理体制相磨合的过程。总结国内邻里中心发展历程,可以发现如下趋势:

①在空间上,以便利性为目标,强调邻里中心与公共交通无缝衔接,以方便服务周边居民;强调选址考虑行政区划,以方便衔接行政机构^[1]。②在时间上,强调邻里中心与社区发展相一致,前期补缺,尽快满足人口集聚需求;后期优化,逐渐提升服务质量^[3]。③在管理上,从选址、设计条件等前期规划条件管控向业态融合、运营审核等后期业态引导下沉,强调规划、建设和运营政策管理的相互衔接^[9-10]。④在运营上,强调各类业态融合共生,而不是简单的业态集中^[5]。⑤在经济上,在面临同类型社区商业综合体竞争的前提下,强调邻里中心收支平衡,实现“以商业养公益”。

2 高质量供给邻里中心的特征

通过分析邻里中心的发展阶段与发展趋势,可以得出高质量供给邻里中心

表 1 国内邻里中心建设实践阶段划分

	第一阶段	第二阶段	第三阶段
代表城市	苏州	天津、深圳、南京等	苏州、宁波
建设主体	政府及平台公司	政府及平台公司	市场
选址要求	主要考虑人口规模、服务半径	开始考虑行政区划等管理体制要求	市场选择
建筑空间形态	绝对集中	适度集中	适度集中
建设模式	政府平台公司建设	政府平台公司建设	市场建设,政府经评审后认定
土地出让方式	以划拨为主	以招拍挂为主	旧厂房等改造;既有商业设施用地等
运营主体	政府及平台公司	政府及平台公司	市场主体
规划管理模式	规划、建设阶段强控制,运营阶段弱控制	规划、建设阶段强控制,运营阶段弱控制	强化运营阶段管理
主要问题	运营阶段各类设施融合度不高;建筑形式不适应商业需求,缺少更新余地;运营管理质量不高	各类设施融合度不高;公益设施建设、移交滞后;运营管理质量不高	单纯依赖市场力量建设邻里中心,容易造成公共服务供给滞后等问题

表 2 邻里中心设施类型一览

设施类别	行政类设施	生活类设施
教育	中学、小学、幼儿园、托儿所	早教、学前教育、职业教育等盈利性教育设施
医疗卫生	医院、门诊部、卫生服务中心	盈利性医疗机构、护理院
文化体育	文化活动中心、文化活动站、居民运动场、居民健身设施	书店、健身房等
社区服务	养老院、托老所、残疾人托养所、社区服务中心、居(里)委会等	商业化养老设施
商业服务	—	综合食品店、综合百货店、餐饮、中西药店、书店、市场、便民店,以及其他第三产业设施
金融邮电	—	银行、储蓄所、电信支局、邮电所等
行政管理及其他	街道办事处、派出所、消防站和市政管理机构等	—

的主要特征如下。

2.1 选址布局的便利性

在空间维度上,高质量供给的邻里中心应方便周边居民使用:一方面,应紧临地铁、公交等公共交通设施,形成良好的交通条件;另一方面,应综合考虑服务人口、行政区划等因素,尽量位于服务人口与行政区划(街道办)几何中心。

2.2 空间供给的动态性

在时间维度上,高质量供给的邻里中心应与社区同步成长,不断更新升级。在社区人口快速集聚期,应预留更新改造空间,以补缺为主,尽快满足快速增长的服务需求。在社区人口稳定期,则应以提质为主,形成激励与评估机制,逐步提升服务质量。

2.3 功能业态的融合性

在运营维度上,高质量供给的邻里中心应是商业和公益设施的共生体。邻里中心的集聚并非是简单的空间集中,而是在综合考虑各类业态避邻性、亲和性和管理机制基础上的融合共生,使社区商业中心、政务服务中心、卫生服务中心、养老服务中心、文化中心、体育中心与景观中心等中心功能集聚融合。这就需要针对不同设施采取不同的运营方式,搭建各类设施协调运营机制,保障各类功能融合发展。

2.4 运营发展的自生性

在运营方面,高质量供给的邻里中心不应一直依赖政府财政补贴,而应提高商业运转效率,尽快实现“以商业养公益”的经济可持续发展目标。这就需从提高运营效率出发,实事求是地梳理规划指标、开发建设方式和建筑形式要求等。

2.5 实施管理的协调性

在管理维度上,高质量供给的邻里中心在规划、建设和运营全过程中,其

各类公共服务设施的全业态应是协调一致的。因此,应建立贯穿规划、建设和运营全过程,横跨行政管理、公安、教育、文体和医疗等多个部门的协调反馈机制。一方面,落实规划要求,协调各部门需求;另一方面,及时反馈建设、运营过程中出现的问题,调整规划决策方向,尽快形成适应市场需求的建设模式。

3 高质量供给邻里中心的规划响应

理想的邻里中心供给机制包括政府恰当的主导政策和明确的责权规定、多样化的财政支持和融资渠道、市场的积极参与、社区组织对于民情民意的及时收集、社会非盈利机构高质有效的公益服务运作^[10]。与其他涉及公共服务的部门相比,规划部门具有协调统筹空间资源的视野和能力,应摆脱蓝图式规划,积极务实地发挥规划的作用。

3.1 规划设计响应

3.1.1 配建指标的制定考虑管理体制与代建盈利性

合理的配建指标是实现高质量供给邻里中心融合性、经济性的重要保证。在实施过程中,邻里中心建设成本多由开发商承担,容易出现公益设施规模不足等问题。而受行政管理体制制约,部分公益设施容易出现“出入登记”等“行政化”倾向,导致其运营效率不高、与商业设施“合而不融”等问题。与此同时,目前对公益设施的定义日益复杂,如菜市场、书店等商业设施均有一定的公益属性,而邮政电信行业中的盈利性设施应通过市场获取。

针对商业设施“合而不融”的问题,借鉴南京市邻里中心发展经验,建议重新梳理设施类型,按照是否有“行政化”管理机构将其划分为两类,一类为行政类设施,另一类为生活类设施(表2)。生活类设施多为商业化管理,可以较好地集中于邻里中心。行政类设施则受行政机构管理,在融入邻里中心时有一定

难度,可通过搭建协调管理设施,或安排空间上的隔离来实现设施的集中发展。

针对公共设施规模不足的问题,在区分生活类和行政类设施后,一方面应明确代建设施类型,可以由市场提供的业态,尽量由市场运营;另一方面,建议在明确业态配置要求后,从平衡开发商代建收支平衡的角度入手,合理规定建设用地的开发容量。

3.1.2 考量社区要素结构,动态优化规划功能

由于缺少规划动态调整机制,当城市建设出现新情况时,既有邻里中心规划往往难以适应城市发展需求。与此同时,受静态控制指标制约,邻里中心与社区需求难以协调。例如新区建设初期,人口增长较快,年龄结构较为年轻,如按固定标准配套养老设施和基础教育设施,则易造成设施空置。

邻里中心内设施类型多样,配置要求不一。例如,街道办事处、派出所一般每个街道需配置1处;社区卫生服务中心一般是每个街道或者3万~10万人设置1处;商业设施、社区居委会则需按照人口规模进行配置。当单纯按照服务半径配置邻里中心时,或者缺少部门协调机制时,往往会出现设施超配或者不足等问题。

针对邻里中心不能适应城市发展新情况的问题,应搭建邻里中心规划动态调整机制。在城市新区,建设初期人口快速增长,年龄结构较为年轻,应重点以设施补足为主,强化商业、文化娱乐设施的配置。而随着人口年龄的增长,应注意提升邻里中心服务质量,强化教育、医疗和养老等设施的配置。在城市旧区,则应以设施优化为导向,形成分散配置、有机联系、相对集中的邻里中心。

针对邻里中心设施类型多样、配置要求不一等问题,应构建邻里中心综合协调机制,在编制相关控规时,及时与区(县、市)、街道等政府部门沟通,适应各类设施运营管理体制的要求。

3.1.3 因地制宜地确定空间发展与引导模式

以往各地建设邻里中心，大多由地方政府或有政府背景的开发平台牵头。由于各地建设经验不同，对邻里中心的认知水平不同，容易造成既有成熟经验难以运用、邻里中心建设水平不高等问题，难以满足居民日益提升的生活需求。

针对这一问题，一方面建议在邻里中心建设初期预留未来更新或升级的空间。可采用预留用地，建设空间通用和模块化的建筑形体，增加邻里中心建筑空间适应性，减少因建筑扩建、改建造成的建筑主体改动。另一方面，建议系统梳理邻里中心建设的成熟经验，形成稳定的模式或标准进行推广。对城市旧区中的邻里中心，可借鉴浙江的建设经验，采用市场建设、政府认定的建设方式，不必强调各类设施的绝对集中，而是以土地集约、混合开发为导向，分散配置、相对集中。对城市新区中的邻里中心，可借鉴苏州的建设经验，充分吸收商业综合体的建设经验，引入市场化、专业化运营团队，以借鉴市场经验，形成高效运营模式^[13]。

3.2 规划管理响应

3.2.1 根据周边住区市场开发情况确定适宜的开发建设方式

从实施结果看，与其他用地捆绑出让的邻里中心往往存在建设滞后、公益设施规模难以保障等问题。而作为独立用地的邻里中心，如果公益设施比例较大，则容易出现市场主体不积极等问题。因此，在确定邻里中心的开发建设方式时，应充分考虑经济性。

借鉴南京等地邻里中心的建设经验，如需开发商代建邻里中心，建议尽量将邻里中心建设捆绑在更大的建设当中，以做大基数，摊平建设主体开发成本。当周边住区开发规模较大时，可将邻里中心与周边居住用地捆绑出让；当周边住区开发规模较小时，可将邻里中心包装成独立项目整体出让，同时应适当提

高容积率，使开发商可以自主策划更多的经营性建筑面积，以吸引市场主体。在保障性住房中，可采用土地划拨、政府主导建设的方式推动邻里中心的建设。而在老城区，可以利用税收优惠等政策，借助市场主体建设邻里中心，政府扮演裁判员的角色。

3.2.2 充分考虑各方需求及邻里中心的自生性，明确规划设计条件

邻里中心涉及多元化的公共服务设施，有些城市在控规中对其具体的设计条件并没有予以明确，为邻里中心的发展提供了充足的弹性。因此，在确定邻里中心用地规划设计要点时，应充分与街道办事处、公安、医疗等行政部门沟通，以落实社区服务、派出所和社区卫生服务中心等建设要求，解决邻里中心中各类设施“合而不融”的问题。邻里中心用地容积率是促进用地集约开发的重要指标，还应与开发建设方式相协调，确保建设主体收益合理。

3.2.3 把好邻里中心规划设计方案品质审批关

规划设计方案审批是规划方案落实的重要保证，也是保障邻里中心建设品质的重要环节。方案审批环节应注重以下方面：公益设施业态与规模是否满足指标要求，选址是否考虑行政区划、公共交通等因素，商业设施是否借鉴最新建设经验，商业设施与公益设施空间关系是否处理得当，是否符合绿色建筑、智能建筑要求等。

3.3 实施运营响应

在实施运营阶段，做好邻里中心业态运营的合理引导是下沉规划管理手段的重要环节。邻里中心是公益设施与非公益设施的共生体，涉及商业、教育、医疗、文化等多个商业和行政部门；从主体完工到设施运营并非一蹴而就，涉及设施移交、招商引资和运营管理多个阶段，需要对各个阶段进行引导。

3.3.1 明确归口管理单位

邻里中心涉及设施类型众多，为保

障邻里中心在建成后顺利运营，需针对不同类型的设施提出不同的移交机制。对于行政类设施（如医疗卫生、基础教育、公安、街道办事处、居委会等），当行业管理明晰时，建议由行业部门归口管理，统一办理移交手续。对于生活类设施（如盈利性教育设施、商业设施等），由于其具有一定的商业运营机制，建议借鉴商业综合体招商机制，形成商业联合体，统一招商引资，既可保证业态品质，又可保证运营相互协调。

3.3.2 建立运营协调机制

以往邻里中心运营中存在的较大问题是行政类设施管理“行政化”，各类设施“合而不融”。为更好地促进邻里中心各类设施的良性互动，建议针对不同类型的设施提出不同的运营管理要求，合理补贴非盈利设施，评估盈利设施质量，确保高质量服务供给。对行政类设施，应搭建运营协调机制，避免“出入登记”等“行政化”倾向，充分吸收商业设施服务理念，协调营业时间，以更好地融入邻里中心的运营氛围当中。对于生活类设施，当由非盈利组织进行运营时，如书店、健身设施等，建议由行业行政部门统一评估，并对市场化非盈利组织进行竞争性扶持或适当补贴，以保障相应业态顺利运转；对具备一定盈利能力的生活类设施，如学前教育、菜市场等，建议借鉴浙江宁波等地近年来邻里中心发展的经验，形成评估认定机制，以财政补贴、税收优惠等手段，吸引社会主体提高服务品质，充分发挥运营阶段对邻里中心业态的引导作用。

4 柳州柳东新区邻里中心规划建设实践

4.1 规划建设与运营现状分析

4.1.1 规划建设现状

依据《广西柳州汽车城总体规划（2010—2030年）》，柳东新区共规划“城市中心”“居住区中心”“邻里中心”3级住区中心。结合居住区建设规划，建

设2处城市中心、8处居住区中心、28处邻里中心(图1)。其中,邻里中心由东城集团子公司东城置地公司统一负责建设、运营。柳东新区邻里中心定位为“以‘日常生活服务’为核心,兼顾‘休闲娱乐、餐饮购物、商务办公、文教运动’等多功能于一体的邻里商业中心”。结合“15分钟生活圈”等理念,将邻里中心的服务半径设定为800~1500m,平均占地面积为2.5hm²。为保证邻里中心的公益性,柳东新区规定邻里中心需配套不低于20%建筑面积的公益设施,该部分面积不可出售。同时,也规定了社区活动中心、净菜场和卫生所等12项必备公共服务设施,以更好地服务周边居民。截至2017年底,柳东新区已运营邻里中心2个(花岭友邻汇、职教园友邻汇)、即将竣工1个(学院友邻汇)、在建2个(园博园友邻汇、南部共享区友邻汇)。

4.1.2 运营现状

(1) 业态配置标准有待探索。虽然柳东新区规定邻里中心需配置不低于20%建筑面积的公益设施,但是对具体设施类型并未作出详细规定。目前运营较为成熟的花岭友邻汇,主要配置有柳东新区(高新区)职工之家、工人文化宫、工会工作站、花岭社区卫生服务中心和柳州高新技术产业开发区离厅自助办税区等设施,但这些设施的建设尚未能成为可推广的配置模式。

(2) 建设与运营存在一定脱节。柳东新区邻里中心建设主体和运营主体分属柳州东城投资开发有限公司旗下两家企业。由于分属企业不同,相互协调难点较多,容易导致建设与后期的招商引资脱节,也较容易导致设计与后续使用功能存在偏差。已建成的花岭友邻汇、职教园友邻汇均采用较为传统的露天商业街形式组织邻里中心。商业设施多布局在建筑一层,二层以上的商业设施利用率不高。考虑到柳州夏季天气炎热,露天商业街也不利于形成宜人的购物环境,长期的商业运营效果有待市场检验。从运营业态看,花岭友邻汇业态多为中低

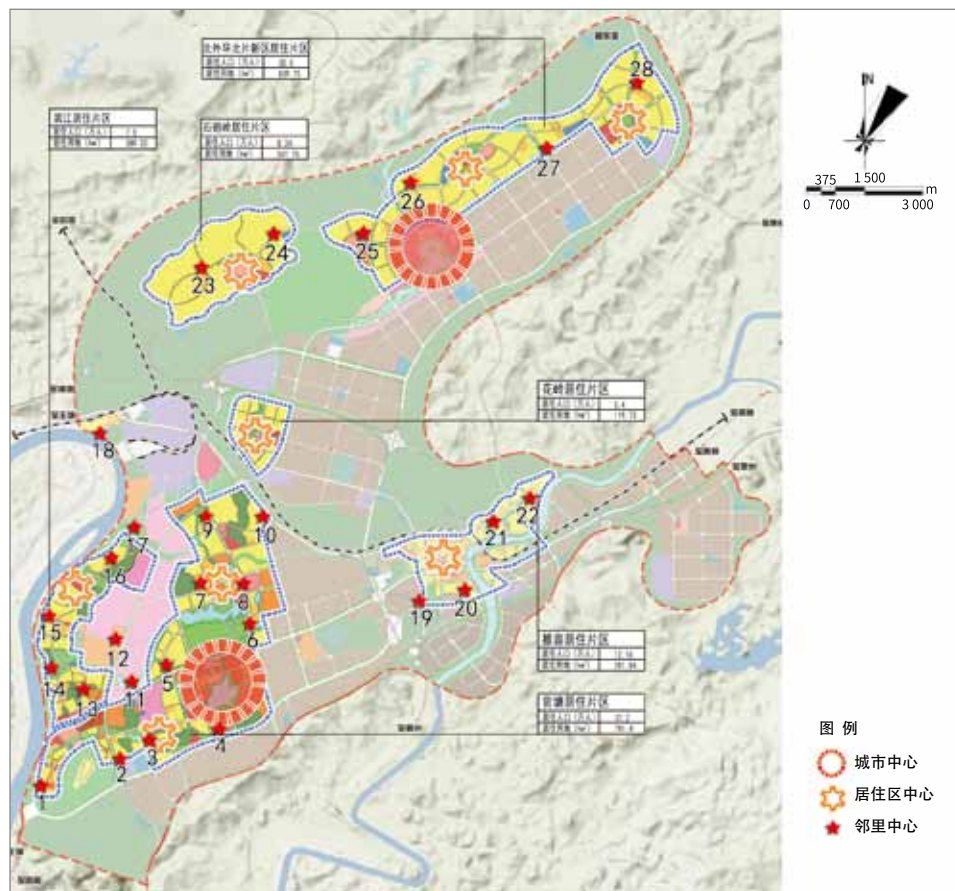


图1 柳东新区公共服务中心分布示意图

端餐饮、网吧,而职教园友邻汇虽已建成,但招商工作较为滞后。两处邻里中心均缺少吸引人气的主力店。

(3) 业态融合方法仍有待探索。虽然花岭友邻汇邻里中心有意将社区卫生服务中心与主体商业建筑分离,同时将职工之家等设施放在商业上层,在一定程度上避免了公益设施与商业设施的相互影响,但是如何有效协调各方运营方式,实现各业态融合共生发展,仍有待探索。

4.2 邻里中心发展规划响应

目前,柳东新区已运营和在建的邻里中心为5个,按规划仍有23个待建。这些待建的邻里中心需根据既有邻里中心的实施和运营情况,动态修正规划设计方案,优化管理和运营思路,从而提升供给能力。

4.2.1 规划设计响应

(1) 结合入企调研,落实“15分钟生活圈”理念,提炼邻里中心规划经验值。

为更好地服务周边居民,规划单位持续跟进实施运营情况,及时优化邻里中心建设内容,在邻里中心——花岭友邻汇建成运营后,相关规划单位深入柳东新区产业园区企业中,以企业座谈会及职工问卷等形式进行调研。通过分析归纳调研资料后发现,邻里中心服务片区存在缺乏早餐点,以及公交站点与厂区之间的公共自行车租赁点、文体设施等问题。针对这些问题,规划单位提出补充流动早餐点、公共自行车租赁点和小型多功能运动场等设施,以丰富邻里中心范围内的设施类型。同时,结合GIS等技术手段,从设施可达性角度出发,落实“15分钟生活圈”理念,切实满足周边职工、居民的需求。

(2) 合理规划商业流线,积极引入智慧邻里手段。柳东新区的邻里中心设计并非静止不变,而是结合城市建设情况不断进行调整的。例如,在柳东新区规划城市轨道交通后,相关规划就结合城

市轨道交通、公共交通站点布局,提出邻里中心规划选址的调整建议。为更好地满足居民的停车需求,在新建项目设计时,建议利用地面和地下空间提供停车服务,增加停车位,特别是非机动车停车位。同时,积极推动邻里中心利用物联网、大数据和云计算等技术手段,做好交易信息数据采集、分析、模拟、输出和运用等工作,提供更加精准和优质的服务。

4.2.2 规划管理响应

(1) 建立协调沟通机制,与建设单位充分沟通,合理确定土地供应价格。邻里中心因承担部分公益服务职能,有别于一般的商业项目,需要建设单位与城市政府共同努力开发。若完全按照商业用地评估土地价格,不利于项目运营单位平衡收支,也不利于项目的顺利开展。柳东新区在建设邻里中心时,建立与建设单位沟通的渠道,充分听取建设单位意见,进而科学合理地确定土地供应价格,实现“服务于社区的商业”,而不是单纯建设“社区内的商业”。

(2) 严格把控邻里中心方案评审工作,落实先进规划理念。在邻里中心建筑设计方案评审中,充分结合入企调研等实践结论,邀请业内相关专家参与项目评审,以求落实商业开发、智慧邻里等规划理念,建设有竞争力的邻里中心。

4.2.3 实施运营响应

(1) 积极推动运营平台建设,统一招商,提高运行效率。针对建成邻里中心招商进度缓慢、业态层次不高的问题,柳东新区充分发挥国有企业、政府及平台公司的带动引领示范作用,将邻里中心建设运营纳入国有企业业务范围,实施规模化、规范化建设运营。同时,鼓励各类投资者和自然人发起设立邻里中心建设运营企业,鼓励社会资本参与邻里中心的建设运营。邻里中心建设运营企业可按相关规定享受生活性服务业企业的各项支持政策。各政府部门也将为邻里中心建设运营企业提供便利服务。

(2) 从规划布局到业态控制全过程入

手,提出邻里中心差异化发展策略。与邻里中心同台竞技的商业设施包括区域商业中心、便利中心、农民三产、商住社区及其他商业项目。这些商业设施与邻里中心的定位可能存在差异,但服务半径及功能业态难免重叠,竞争在所难免。为避免重复竞争及资源浪费,柳东新区的邻里中心采取相应措施进行规避:①合理控制邻里中心的开发强度及服务半径;②从主题特色、功能业态和服务客群等角度,对每个邻里中心进行分类,实现差异化发展。

5 结语

邻里中心是兼具公益、商业特征的公共服务设施,是各类公共服务设施的共生体。高质量供给的邻里中心应是政府、市场协调一致,各类功能融合共生的。建设高质量供给的邻里中心,是明确建设主体,选择开发建设方式,综合协调公益、商业部分建设时序,合理分配运营收益的过程。目前,规划部门对邻里中心的控制,仍停留在规划选址方案、规划设计要点和建设方案审批等方面。因此,需形成动态规划协调机制,一方面需要在编制规划方案、出具规划设计要点时多方征求意见,另一方面则需要在建设方案审批中严把建设品质关。但要明确归口管理单位、搭建运营协调机制,仍需从规划部门以外入手,逐渐形成多部门协调的管理机制。只有多部门协调配合,才能从机制上保证高质量供给邻里中心的顺利实现。■

[参考文献]

- [1] 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.
- [2] 李盛.新加坡邻里中心及其在我国的借鉴意义[J].国外城市规划,1999(4):30-33.
- [3] 王艳华,吴利辉,李新玉.基于邻里中心模式的社区公共设施规划探析——以

龙岗区为例[J].建设科技,2017(1):58-60.

- [4] 郭素君,姜球林.城市公共设施空间布局规划的理念与方法——新加坡经验及深圳市光明新区的实践[J].规划师,2010(4):5-11.
- [5] 戴德胜,姚迪,段进.比较与重构——中外典型社区中心空间发展模式的调查研究[J].城市规划学刊,2013(6):112-118.
- [6] 李永西.城市工业园区社区中心空间适应性设计研究[D].南京:南京工业大学,2016.
- [7] 杨晓磊.郊区大型住区邻里中心研究[D].广州:华南理工大学,2015.
- [8] 周胤腾.苏州工业园区邻里中心适老性优化设计研究[D].苏州:苏州科技大学,2017.
- [9] 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.
- [10] 王承慧,章毓婷,杨楚荻,等.南京社区中心用地控制模式审视与调试[J].城市规划,2016(11):60-66.
- [11] 高琴.新建元邻里中心成功获批中国首单社区商业REITs产品[EB/OL].<http://sip.subaonet.com/2017/1220/2120166.shtml>,2017-12-20.
- [12] 浙江省商务厅商贸发展处.浙江省邻里中心(街区)建设实施方案(浙文发[2018]5号)[S].2018.
- [13] 董其宁.苏州工业园区邻里中心功能升级及空间优化研究[D].苏州:苏州科技学院,2014.

[收稿日期]2018-08-12;

[修回日期]2019-03-31

高密度建成区消防评估与规划应对策略

——以深圳罗湖区为例

□ 曹艳涛, 韩刚团

[摘要] 文章通过对高密度建成区消防规划问题的研究, 提出高密度建成区消防评价应采用定性定量相结合的方法, 即火灾风险评估与消防安全评价相结合的方法, 全面准确地评价其在消防方面存在的问题。随后以深圳罗湖区为例, 对其在消防方面存在的问题进行了综合评价, 并初步提出了在消防规划中应采取的策略和措施, 以期为其他相似城区提供参考。

[关键词] 高密度建成区; 消防评估; 应对策略; 罗湖区

[文章编号] 1006-0022(2019)12-0017-07 [中图分类号] TU984.16 [文献标识码] B

[引文格式] 曹艳涛, 韩刚团. 高密度建成区消防评估与规划应对策略——以深圳罗湖区为例 [J]. 规划师, 2019(12): 17-23.

Fire Protection Assessment and Planning Response Strategy in High-density Built-up Area: Luohu District of Shenzhen Example/Cao Yantao, Han Gangtuan

[Abstract] The article first studies the basic characteristics of high-density built-up areas and fire protection planning issues, and proposes that the fire-rated evaluation of high-density built-up areas should adopt a combination of qualitative and quantitative methods, i.e. the combination of fire risk assessment and fire safety assessment, to comprehensively and accurately evaluate the problems in the fire protection. Secondly, taking Luohu District of Shenzhen as an example, a comprehensive evaluation of the problems in fire protection was carried out. Finally, the paper puts forwards the strategies and measures to be taken in the fire protection planning, to provide some reference for other similar urban areas.

[Keywords] High-density built-up area, Fire protection assessment, Coping strategy, Luohu District

2018年10月,我国公安消防部队正式退出现役部队。公安消防部队转到地方后,现役编制全部转为行政编制,成建制划归应急管理部,这一体制的变化对消防工作的开展必将会产生较大的影响。近年来,随着我国城镇化进程的进一步加快,城市建设密度和人口密度越来越高,城市消防规划管理工作也越来越复杂,城市消防安全作为城市安全的重要组成部分,其重要性日益凸显。高密度建成区由于自身的开发强度高、建筑密集和人口集中等特点,在消防方面所面临的问题尤为突出。如何科学全面地评估研究区域的消防问题和消防实力是城市消防规划中的一个重要环节。本文通过引入定性与

定量相结合的评价方法,综合评估高密度建成区存在的消防问题,并结合新时期消防规划的编制,提出了针对性的策略和措施。

1 高密度建成区现状消防综合评估

1.1 高密度建成区消防存在问题

高密度建成区主要是指在城市中建成度较高,人口分布较为集中的区域,这一区域一般具有土地利用效率高、建筑密集、人口集中且流动性强等特征。根据其基本特征,高密度建成区在城市发展过程中存在

[作者简介] 曹艳涛, 硕士, 工程师, 现任职于深圳市城市规划设计研究院有限公司。

韩刚团, 硕士, 高级工程师, 深圳市城市规划设计研究院有限公司副总工程师。

不少问题，如由于建筑密度过高，人口过于集中，容易引起交通拥堵，基础设施条件也往往较差。

随着我国城镇化进程的明显加快，城市人口、功能和规模不断扩大，城市运行系统日益复杂，安全风险不断增大。近年来，一些城市甚至大型城市的高密度建成区发生的重特大生产安全事故，给人民群众生命财产安全造成重大损失，暴露出城市在安全管理等方面存在诸多漏洞和短板。而城市高密度建成区中的城市安全问题尤为突出，传统的消防规划并未对这些区域制定针对性的措施，这也给城市消防安全带来了较大的隐患^[1]。主要表现为以下几个方面：

(1) 城市开发强度高，消防力量配置不足，无法应对新型火灾问题。

近年来，随着科技水平的不断提高，城市的发展方式、产业结构和区域布局发生了深刻变化，新材料、新能源、新工艺广泛应用于各领域，城市强度也随着这些新材料和新技术的应用而越来越高，这些新的生产工艺在带来较大的生产效益的同时也存在较大的安全隐患。传统的消防扑救手段和装备无法应对新材料带来的火灾问题，这也导致一旦发生火灾，消防部门也无法第一时间进行扑救。2015年天津滨海新区爆炸事故就是典型的例子，消防部门缺少专业的装备来应对危险化学品火灾，没有专门的

应对措施和预案，消防人员未配备专业装备进入火场，引发了严重的安全事故。

(2) 高密度城市建成区高层建筑数量多，分布集中，火灾隐患较大。

高密度城市建成区受土地供应数量有限的影响，往往会最大限度地提高土地利用效率，这也导致这一区域的高层建筑越来越多，容积率越来越大。高层建筑多为钢筋混凝土结构和钢结构，形状多样、结构功能复杂，建筑内人员高度集中、易燃可燃物多、火灾荷载大，一旦发生火灾，火势蔓延快，易形成立体燃烧，疏散困难，灭火和救援难度大，易造成群死群伤。而普通的消防车辆一般只能应对高度 60 m 左右的火灾，对于高层建筑的火灾，消防人员则无能为力。

(3) 建成区内建筑密集，人口集中，消防救援难度大。

高密度城市建成区一般也是城市中开发较早的区域，城市建筑密集，人口较为集中，道路狭窄，交通拥堵，一旦发生火灾，消防人员很难在第一时间到达火灾现场。同时，由于受道路、建筑等因素影响，大型消防车辆也无法到达火灾现场进行救援，这也极大地影响了火灾救援的效率^[2]。

1.2 高密度建成区消防综合评估

1.2.1 火灾风险评估

火灾风险评估是指对城市用地范围内的建筑、场所、设施等发生火灾的危险性和危害性进行的综合评价，一般可采用基于现状数据分析的定性评价方法。通过对城市结构和用地布局、易燃易爆危险化学品物品设施布局状况、消防重点单位的分布、城市历年火灾发生情况、公共消防基础设施等因子进行叠加分析，从宏观到微观评估城市可能存在的火灾风险，以便在下一步的消防规划中提出针对性的解决措施^[3](图 1)。

1.2.2 消防安全评价

城市消防安全评价是通过构建城市消防安全评价指标体系，从与城市消防

安全密切相关的各个方面入手，通过引入量化的数据指标，评价城市消防安全水平，找准影响和制约消防事业发展的瓶颈问题，从而明确加强和改进消防工作的努力方向，为下一步消防规划的开展提出科学依据和数据支撑。

目前国内学者对城市消防安全评价主要集中在评估对象和评估方法选择方面，尚未统一标准评价体系，如杨瑞等人^[4]根据不同研究对象(包括单栋建筑物、企业、某一城市区域)提出了城市区域消防安全评价模型；陈朝阳^[5]通过对消防安全评估要素的分析，提出了消防安全评估指标体系；易斌^[6]则通过建立城市消防安全影响因素的 6 级多层递阶解释结构模型(ISM)，采用层次分析法(AHP)对城市消防安全影响进行了计算。本文选用的城市消防安全评价指标体系是由公安部印发执行的《城市消防安全评价指标体系研究》成果，该评价指标体系内容较为全面，评价方法可行，评价结果既可对一个城市的公共消防安全水平有准确的总体定位，又可帮助城市管理者抓住影响公共消防安全的主要问题和薄弱环节，以及明确消防工作的努力方向，是目前较为系统科学的评价指标体系。其评价内容包括城市公共消防设施、公共消防管理保障、消防宣传教育、灭火救援和火灾预警防控 5 个一级子系统，每个一级子系统下设若干有代表性的二级子系统，每个二级子系统下设 1~3 个有代表性的评价指标，共计 17 个二级子系统、30 个评价指标(表 1)。

2 深圳罗湖区的消防特征与面临问题

罗湖区是深圳最早开发建设的城区，具有现状建成度和土地利用强度较高，城市建筑密集、人口集中、老旧社区多和道路狭窄等特点，这些特点决定了罗湖区与其他城市建成区所面临的城市消防问题也有所不同。针对城市的发展特点，预判未来城市发展会遇到的消防问

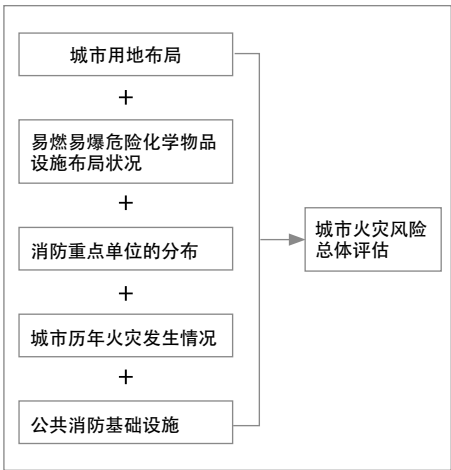


图 1 火灾风险评估指引图

题, 提前布局消防设施, 采取针对性的消防措施, 最大程度减少消防问题所带来的损失, 是城市消防规划的重要任务。梳理发现, 未来罗湖区所面临的消防问题主要有以下几个方面。

(1) 城市未来发展目标高, 对消防规划有更高的要求。

未来罗湖区将打造国际消费中心核心城区、现代服务业集聚基地和粤港澳大湾区核心枢纽, 高定位的城市目标对城市消防规划有更高的要求。

(2) 城市开发强度大, 建筑分布集中, 消防救援难度大。

罗湖区开发时间早, 开发强度和土地利用率高, 建筑密集。“十三五”期间罗湖区主要通过城市更新的方式进行内部的空间组织和挖潜, 未来五年, 罗湖区将新增建筑面积约 400 万平方米, 城市密度将进一步提高, 消防救援难度将会进一步加大。

(3) 城市人口密度高, 人员流动性强, 管理难度大。

罗湖区现状建成区面积约 34.74 km², 现状常住人口约为 102.72 万。罗湖区城市建成区平均人口密度约为 12 389 人/平方公里, 远高于深圳市的平均水平。罗湖区是深圳市重要的商业中心区, 区内集中了东门商圈、京基 100 和万象城购物中心等一系列商业中心, 同时还有大量的城中村和老旧小区, 人口流动性大, 管理难度也较大。

(4) 高层建筑甚至超高层建筑越来越多, 消防扑救更加困难。

在目前深圳排名前 10 的超高层建筑中, 有 2 栋位于罗湖区, 分别是高 448.1 m 的京基 100(京基金融中心)和高 383.95 m 地王大厦(信义广场), 罗湖区建筑高度超过 100 m 的建筑有 50 余栋。根据罗湖区公布的城市更新规划, 未来罗湖区计划建设建筑高度高达 830 m 的超高层建筑, 此外在其他公布的城市更新规划中, 容积率也达到了 12 左右, 这也意味着未来罗湖区的超高层

表 1 城市消防安全评价指标体系

一级子系统	二级子系统	指标层	单位	权重
城市公共消防设施	消防站	万人拥有消防站	个/万人	9
		万人拥有消防车	辆/万人	6
	消防装备	消防队员空气呼吸器配备率	具/人	2
		抢险救援主战器材配备率	套/个	3
		消防供水	mm	2
	消防供水	市政消防给水管道平均直径	mm	2
		市政消防栓覆盖率	个/平方公里	2
		市政消防栓完好率	%	1
	消防通信	消防无线通信三级网通信设备配备率	%	3
公共消防管理保障	消防法制建设	消防立法	—	4
		消防执法指数	—	3
	消防队伍建设	万人拥有消防人员	人/万人	5
		消防经费投入	万元/人	5
	消防经费投入	消防经费占 GDP 比重	%	5
		消防宣传	—	3
消防宣传教育	消防宣传	媒体消防宣传	—	3
		中小学消防知识课开设率	%	3
	消防教育	十万人拥有消防教育基地	个/10 万人	2
		消防相关岗位人员培训率	人/万人	5
	消防培训	消防职业人员技能鉴定执证率	人/万人	3
		公众消防安全素质	%	3
灭火救援	公众消防安全素质	公众消防安全知识知晓率	%	3
		公众消防安全素质	%	3
	灭火救援应急响应	灭火救援应急响应平台覆盖率	%	2
		灭火救援应急响应通信响应率	%	2
	灭火救援预案	政府重特大火灾应急预案编制	—	2
		消防站辖区 7.5 分钟响应指数	—	4
火灾预警防控	火灾救援响应	平均控火时间	分钟	4
		火灾预警能力	%	4
	火灾预警能力	消防远程监测覆盖率	%	4
		建筑自动消防设施运行完好率	%	3
	火灾防控水平	万人火灾发生率	起/万人	2
		十万人火灾死亡率	人/10 万人	4
公众消防安全感	公众消防安全感	亿元 GDP 火灾损失率	元/亿元	2
		公众消防安全满意率	%	2

建筑将会进一步增加, 这势必将会给城市的消防工作带来更大的压力。

3 深圳罗湖区消防现状综合评估

罗湖区位于深圳中部, 辖区面积为 78.75 km², 其中现状建设用地面积为 34.67 km², 山体、绿地和水域约 40 hm², 素有“一半山水一半城”的生态城市之称。罗湖区是深圳市的中心城区之一, 2017 年末, 罗湖区常住人口为 102.72 万, 全区平均的常住人口密度为 12 389 人/平方公里, 其中东门、桂园和南湖街道为人

口密度最高的 3 个街道, 分别为 44 604 人/平方公里、40 583 人/平方公里和 34 231 人/平方公里, 远高于深圳市 5 400 人/平方公里的平均水平。

根据城市高密度建成区的基本特征和存在的消防问题, 本文引入火灾风险评估和城市消防安全评价两种方法, 从火灾风险空间布局和消防安全指数两个方面对罗湖区的消防现状进行综合评估。

3.1 火灾风险评估

3.1.1 现状用地布局情况评估

罗湖区总面积为 78.75 km², 其中建



图2 罗湖区消防安全隐患区域分布图

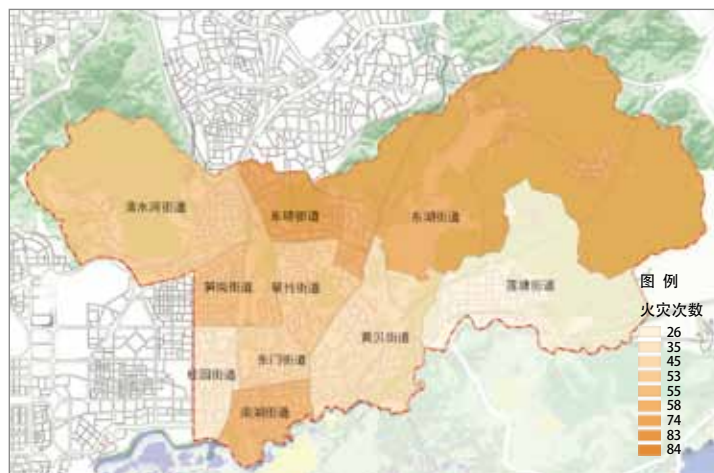


图3 罗湖区火灾分布示意图



图4 罗湖区现状危化品布局示意图



图5 罗湖区各街道重点消防单位分布图

成区面积为 34.74 km²，其余主要为深圳市水源保护区和梧桐山森林保护区等，山区林地占 56%。其中，居住用地、工业用地及商业用地占城市建设用地的比例分别为 29.27%、6.47% 及 6.64%。根据现状调研，罗湖区旧村及旧工业厂房是消防安全隐患最为突出的地区(图 2)。

3.1.2 历年火灾空间分布情况

从火灾辖区分布角度分析，老旧城区、城乡结合部火灾多发，其中东湖、东晓街道辖区的火灾起数占比较大。2016 年，东湖、东晓街道辖区的火灾起数为 41 起，占全区火灾起数的 46%，伤 1 人。东湖、东晓街道的火灾频发，主要原因为老旧城区出租屋较多，存在大量违规“三合一”住房，且屡禁不绝。2012～2016 年，罗湖区火灾次数分布情况如图 3 所示。

3.1.3 现状危化品布局情况

罗湖区现状有 23 座加油站，3 座液化石油气供应站，1 座 CNG 加气站，以及 2 座区域调压站。具体分布情况如图 4 所示。

3.1.4 现状消防重点单位情况

目前罗湖区共有消防安全重点单位 622 家，其中 46 家区级消防安全重点单位由罗湖区消防大队管辖，主要为罗湖区政府、京基 100、深圳钱柜娱乐有限公司等行政办公用地、企事业单位，以及人流较多的部分高层和娱乐设施。其他消防重点单位分别由辖区所在派出所管辖，主要为行政办公用地、企事业单位危化品场所及商业文化娱乐设施等。具体分布情况如图 5 所示。

3.1.5 现状消防力量评估

罗湖区辖区内现有 5 座普通消防站，

分别为黄贝岭特勤消防站、罗湖消防站、笋岗消防站、田贝消防站，还有 1 座布心消防站尚未投入使用。其消防力量主要由消防中队、消防分队组成，其中还有一定的兼职消防队和义务消防力量。根据现状消防站的分布情况，结合罗湖区现状道路交通情况，消防救援难以满足 5 分钟内到达辖区边缘的规范要求。现状消防站 5 分钟服务半径模拟情况如图 6 所示。

3.1.6 火灾风险总体评估

综上，通过对城市布局、历年火灾分布、危化品布局情况、消防重点单位和现状消防力量等因素进行叠加分析，可以得出火灾风险高发区主要为南湖街道、东门街道和东晓街道，其次为东湖街道、莲塘街道和黄贝街道，最后为翠竹街道、清水河街道、桂园街道和笋岗

街道(图7)。对于火灾隐患大的地区,在下一步消防规划中,应根据火灾风险等级,优先对火灾风险较高的区域采取相应措施,以降低火灾风险,提高消防应对水平^[4]。

3.2 消防安全评价

研究根据对罗湖区的评价,构建城市消防安全评价指标体系,对城市的消防情况进行量化评价,科学评估城市消防力量,更加全面、科学地掌握城市消防力量,为下一步的消防规划提供数据支撑。

3.2.1 城市消防安全评价指标

(1) 指标指数值计算方法。

①正指标。正指标共26个,对于正指标,第*i*个城市第*j*个指标的指数值计算公式为:

$$P_{ij} = \frac{x_{ij}}{X_j}$$
 公式(1)

其中, P_{ij} 为第*i*个城市第*j*个指标的指数值, x_{ij} 为第*i*个城市第*j*个指标的实际值, X_j 为第*j*个指标的基准值。

②负指标。负指标共4个,对于负指标,第*i*个城市第*j*个指标的指数值计算公式为:

$$P_{ij} = \begin{cases} \frac{X_j}{x_{ij}}, & \text{若 } x_{ij} \neq 0 \\ 1, & \text{若 } x_{ij} = 0 \end{cases}$$
 公式(2)

其中, x_{ij} 为第*i*个城市第*j*个指标的实际值, X_j 为第*j*个指标的基准值。

③综合评价方法。综合评价方法采用综合指数法。第*i*个城市的城市消防安全综合指数为:

$$Z_i = \sum_{j=1}^{30} P_{ij} w_j$$
 公式(3)

其中, P_{ij} 为第*i*个城市第*j*个指标的指数值, w_j 为第*j*个指标的权重值。

同时,各一级子系统均可按以上公式确定子系统的综合指数,进行排名、分级等应用。

(2) 计算结果。

基于罗湖区2017年的基础数据,根据上述评价指标体系中各指标的计算方法,可以计算出罗湖区的消防安全评价中各项指标的得分及综合得分,无数

据指标用平均值代替,综合得分结果如表2所示。

3.2.2 城市消防安全评价结果

根据消防安全火灾风险评估等级,I级为安全,II级为较安全,III级为较危险,IV级为危险,评估等级如表3所示。

根据以上计算结果,罗湖区城市消防安全评价的综合指标得分为63.9分,参照风险评估等级划分表,罗湖区目前

的消防安全风险等级为较安全,这与罗湖区目前开展的一系列消防整治和采取的消防措施现实情况相符合。但同时也可以看出,罗湖区在公共消防管理保障方面仍存在较大问题,在消防宣传和城市公共消防设施方面仍需完善和进一步提高。在下一步的消防规划中,应重点针对公共消防管理保障采取相关措施,提高消防管理水平,同时也要考虑在消



图6 罗湖区现状消防中队5分钟服务半径模拟图

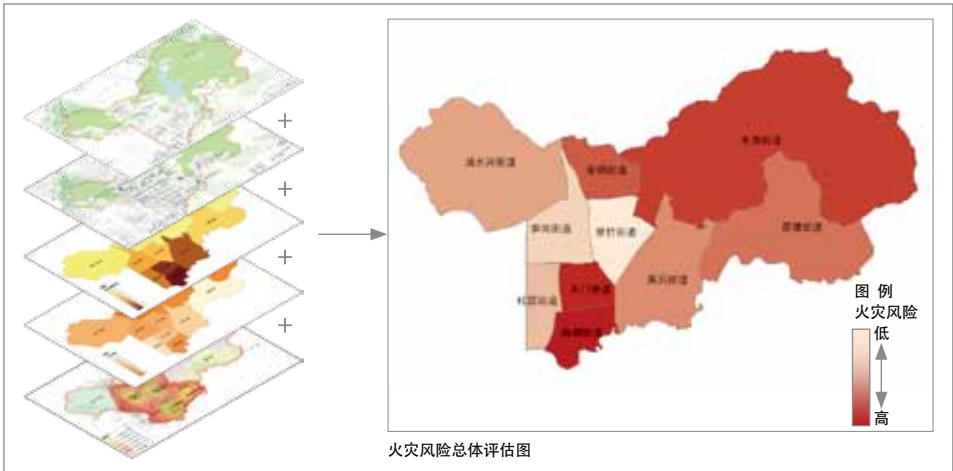


图7 罗湖区火灾风险总体评估图

表2 消防安全评价综合得分一览

一级指标	指标值	综合得分
城市公共消防设施	28	19.57
公共消防管理保障	22	9.64
消防宣传教育	19	12.37
灭火救援	14	10.00
火灾预警防控	17	12.32
综合	100	63.90

表3 消防安全风险评估等级划分

等级	状况	分值范围
I	安全	80 ~ 100
II	较安全	60 ~ 79
III	较危险	40 ~ 59
IV	危险	0 ~ 39
火灾预警防控	17	12.32
综合	100	63.90



图 8 规划新增消防站布局图



图 9 规划小型消防站布局图

防宣传和城市公共消防设施方面的投入，全面提高消防水平^[7]。

4 深圳罗湖区消防规划的应对策略与措施

4.1 加大公共消防设施投入，完善城市公共消防设施

4.1.1 加快一级消防站建设，提高消防救援能力

根据火灾风险评估内容，结合深圳消防总体规划的布局要求，在现状 5 座消防站的基础上，规划新增 3 座消防站（图 8），并优先考虑布局在东湖街道、东门街道和南湖街道等区域，进一步加快推进罗湖区一级普通消防的建设工作，形成全覆盖的消防规划布局系统，提高消防专业队伍对火灾的消防扑救能力。同时，升级改造建造时间较长、营房设施老旧的消防站，提高其消防救援能力。

4.1.2 增加小微型消防站建设，完善消防救援体系

根据罗湖区城市建成度高、建筑密集及用地紧张的特点，建议新增小型消防站和微型消防站。小型消防站占地面积小、机动灵活，可以有效应对初期火灾险情，把火灾隐患降到最低，在管理上可由消防中队统一管理，作为一级消防站的重要补充力量。微型消防站主要

是在商业中心区、城中村等人口密集区域设置的消防站，主要借助物业管理人員和城中村安保人員力量，以发现和扑救初期火灾险情为主。通过新增小型消防站和微型消防站，进一步增加消防扑救力量，形成较为完善的消防救援体系，以提高消防救援能力（图 9）。

4.2 重视公共消防管理工作，提高消防保障水平

4.2.1 加强消防管理法制建设，制定消防专项规划实施计划

针对罗湖区居住区消防车道被占用、出租屋私搭乱建等消防执法困难等情况，积极出台相关法规和政策，为消防人员执法提供合法依据，保障消防救援的顺利实施。同时，还应制定消防工作年度计划、编制罗湖区消防专项规划，并纳入到政府年度计划当中，进行年终考核，以加强对消防工作的管理。各单位和个人应严格执行经政府依法批准公布的消防专项规划，不得随意修改或调整规划内容。

4.2.2 提高消防队伍建设水平，按标准扩大消防队伍规模

罗湖区现状消防队伍普遍存在人员不足的问题。根据国家《深化党和国家机构改革方案》中的规定，公安消防部队将不再列武警部队序列，全部退出现役；公安消防部队转到地方后，现役编

制全部转为行政编制，成建制划归应急管理部，承担灭火救援和其他应急救援工作。由于消防工作的特殊性，在人员数量上本来就有一定不足，转为地方编制后，消防工作有可能要走职业化的道路，这对消防人员的数量和素质将会提出新的要求。因此，提高消防队伍建设，一方面要按高标准配备相应的消防队伍人数，另一方面还要提供专业性的培训，保证职业化后消防人员同样拥有高素质的战斗力，保持应有的应急救援水平。

4.2.3 增加消防投入，完善消防经费保障机制

我国的消防部队原本采用的是兵役制，待遇和武警相同。职业化后，由于消防员的专业和经验的稀缺性，职业消防员的待遇需要进行大幅提升。根据美国 2014 年的相关统计数据，其消防人员的平均年薪为 48 270 美元，约合人民币 30 万。而部分发达地区，年薪高达 73 000 美元，远高于同等时期美国各行业的平均收入。因此，未来在消防经费方面必然需要有较大投入，建立消防经费投入的完善机制，保证消防经费的充足投入，才能保障消防工作的正常开展。一方面可以将消防经费支出纳入地方财政支出，并根据地方财政水平确定相应的费用；另一方面近期可以通过中央政府补贴方式，与地方共同承担相应费用，以减轻地方政府的压力。

4.3 加强消防培训宣传教育力度, 增强公众的消防安全意识

4.3.1 新建消防培训基地, 提高消防救援专业能力

随着罗湖区城市建设密度的进一步提高, 城市发展将面临前所未有的消防问题。目前罗湖区及其周边区域尚未建有消防培训基地, 而全市的消防培训基地距离较远, 使用不便。现有的消防培训主要依托消防站场地进行, 内容也多为传统的消防培训项目。针对此种情况, 建议在罗湖区新增消防培训基地 1 座, 建设真火模拟训练楼、火幕墙训练区、综合训练区、建筑物倒塌事故训练区和电气火灾事故处置模拟训练区等。同时, 针对罗湖区轨道交通较多、地下空间开发量较大的情况, 选择性增加地下空间事故训练区, 提高地下空间救援能力。

4.3.2 加大消防宣传力度, 着力增强公众的消防安全意识

我国民众不重视消防的很重要的原因是科普不足。在美国, 有经验、知识和口才的人才能从事全职消防宣传工作, 他们会深入校园科普第一线宣传消防知识, 使公众从小就认识到消防工作的重要性。

故建议重点推广消防教育进校园、进社区活动, 定期开展多种形式的消防安全知识普及活动, 着力提高公众的消防安全意识。同时, 举办消防培训体验活动, 让公众能够亲身体验到消防工作的重要性和艰苦性, 从而提高消防安全意识, 使消防工作和消防人员获得社会公众的尊重和支持。

5 结语

随着城市发展水平的不断提高, 城市规模不断扩大, 大城市甚至超大城市将越来越多, 高密度、高强度将会成为未来城市发展的重要特征, 而伴随这些城市特点而来的是一系列的城市问题。针对未来即将形成高密度建成区的区域, 提前布局消防设施, 采取针对性的消防应对措施, 可以在一定程度上预防因城市的高密度开发所带来的消防安全隐患, 为城市发展提供一个安全的外部环境, 保障城市快速、安全、健康发展。

[参考文献]

[1] 宋敏, 胡浩. 快速城市化进程下消防规划

研究[J]. 消防科学与技术, 2011(8): 735-737.

[2] 杨浪, 刘桂禄, 韩刚团. 城市型生态旅游地区消防规划编制的思考——以深圳大鹏南澳街道消防规划为例[J]. 城市规划学刊, 2010(7): 133-136.

[3] 邢静莉, 宋玉龙, 蒋冬丽. 城市消防规划编制探讨——以连云港市城市消防规划为例[J]. 江苏城市规划, 2016(6): 40-42.

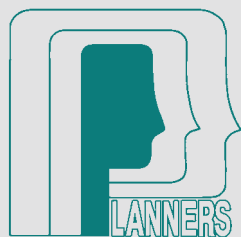
[4] 杨瑞, 侯遵泽. 城市区域消防安全评估方法研究[J]. 武警学院学报, 2003(5): 17-21.

[5] 陈朝阳. 城市区域火灾风险评估的实践与探讨[J]. 消防科学与技术, 2008(9): 685-687, 702.

[6] 易斌. 基于 ISM 和 AHP 的城市消防安全评价分析[J]. 消防科学与技术, 2016(3): 423-425.

[7] 深圳市城市规划设计研究院有限公司. 深圳市罗湖区消防专项规划[Z]. 2017.

[收稿日期] 2018-12-09



“规划师论坛”栏目 2019 年每月主题

一月：机构改革背景下城乡规划行业的转型与应对

二月：社区共治与社区生活圈规划

三月：“三线”划定与“三生”空间布局

四月：海岸带综合利用与湾区规划建设

五月：国家中心城市规划与建设

六月：乡村振兴规划管理与实践

七月：国土空间规划与管理改革

八月：“直连直通”与公交一体化建设

九月：国家公园规划建设与管理

十月：中国城乡规划建设经验与国际化发展

十一月：地理信息资源共享与公共服务

十二月：生育新政下城市基础教育设施规划

南京保障房住区居民住房轨迹与规划策略

□ 王承慧, 张丹蕾

[摘要] 将居住空间变化和住房轨迹上升或下降趋势相结合的住房轨迹研究, 是微观层面研究个体、住房和社区之间关系的重要方法。文章以南京典型的保障房住区丁家庄为例, 运用住房轨迹定量研究方法, 了解保障房在保障房居民住房历程中所扮演的角色, 通过住房轨迹类型逻辑回归, 发现关键自变量, 并结合住房制度转型以及保障房精细化、可持续发展的时代要求, 以及基于研究成果总结潜在问题, 进而提出相应策略。

[关键词] 保障房住区; 住房轨迹; 住房规划; 住房政策

[文章编号] 1006-0022(2019)12-0024-08 [中图分类号] TU984.12 [文献标识码] B

[引文格式] 王承慧, 张丹蕾. 南京保障房住区居民住房轨迹与规划策略[J]. 规划师, 2019(12): 24-31.

The Housing Trajectory and Strategy of Residents in Subsidized Housing Neighborhood, Nanjing/Wang Chenghui, Zhang Danlei

[Abstract] A joint research on the spatial change and housing trajectory is important to the micro level study on the relation between individual, housing, and community. With Dingjiazhuang subsidized housing as an example and by quantitative method, the paper studies the role of subsidized housing for residents in the course of their housing change. By logistic regression of housing types, the paper discovers the critical independent variable, studies potential problems based on housing institutional change, high quality and sustainable development of subsidized housing, and puts forwards relevant strategies.

[Keywords] Subsidized housing, Housing trajectory, Housing plan, Housing policy

0 引言

20 世纪 90 年代后期特别是 2010 年以来国家大规模推进保障房建设, 众多保障房住区陆续建成并投入使用。2015 年以来, 中国住房保障体系逐渐进入精细化转型时代。2017 年党的“十九大”报告进一步提出加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度, 保障房发展面临新形势和新挑战。为使保障房住区在地方住房体系和市场中处于积极健康的地位, 必须动态跟踪其发展状态, 并及时反馈至政策设计、规划建设和运营管理中, 从而推动保障房住区的健康发展。既有关于保障房住区社会空间特征、迁居行为、居住意愿和贫困集聚^[1-4]的研究成果, 揭示出保障房住区的多样性乃至住区内部的复杂性。与国际上社会住房和公共住房相比, 中国保障房发展的“土壤”有自身特色, 立足保障房项

目和社区的研究具有重要价值, 深入探触保障房发展本质的调查研究是发现潜在问题的基础。

本文与既有中国保障房研究的不同之处是: 以建成保障房住区为研究载体, 探索住房轨迹定量研究方法, 通过该方法研究居住在其中的居民的住房轨迹以及与之相关的因素。住房轨迹类型可以反映社区发展状况和趋势。在整体状况较好的社区, 上升轨迹者比例更高; 在有衰败问题的社区, 回落轨迹者比例更高。本文提出的研究方法包括住房轨迹类型分类、住房轨迹类型逻辑回归两种方法, 通过发现关键自变量, 进而分析居民和住区之间的关系。结合住房制度转型及保障房精细化持续发展的时代要求, 相应的研究成果有助于分析潜在问题、提出相应策略。

住房轨迹研究与生命历程、住房阶梯、居住满意度、迁移压力门槛、迁移推力拉力和居住选择^[5-11]等经典

[基金项目] 国家自然科学基金项目 (51778125、51208091)

[作者简介] 王承慧, 博士, 东南大学建筑学院城市规划系教授。

张丹蕾, 硕士, 助理规划师, 现任职于常州市武进规划与测绘院。

研究密切相关。20 世纪 70 年代以来国际上涌现出大量相关研究, 探讨迁居与宏观结构、住房体系、城市结构、社区因素、生命历程及族群等个体因素之间的关系; 研究角度既有基于某个时间点的横截面分析, 也有基于时间轴的纵贯事件史分析^[12]。各国关于特定时代发展背景下的宏观迁居、特定群体迁居和特定住区居民迁居的研究, 起到了完善住房体系、优化规划和管理政策等基础支撑作用。

关于住房阶梯、居住满意度、居住选择和迁居空间变化的研究揭示了居民和住房的关系状态并不一定随着住房面积、住房价值等提升而改善, 如老年人、单身家庭、收入下降家庭等的居住选择和满意度有其特定的考量因素。因此, 住房轨迹——“家庭迁居历史的系列过程”研究^[13], 不仅关注居住空间变化, 还关注住房轨迹上升或下降趋势^[14-16], 开拓微观视角研究个体、住房和社区之间关系的重要方法, 以更开阔、更务实的视角寻找和住房轨迹积极或消极相关的因素。

在中国, 相关研究包含的内容有单位职工住房迁居、住房市场化条件下的迁居、城镇化背景下流动人口迁居、老年人居住历程和特定群体迁居意愿等, 涉及迁居空间特征、居住满意度和居留影响因素分析等; 同时, 出现了基于生命历程视角对低收入家庭住房保障需求的研究^[17], 以及对低收入家庭住房保障方式和保障区位的需求及关联家庭属性的研究, 对制定住房保障供应政策有指导意义。

然而, 相较于宏观迁居研究和特定群体研究, 针对特定住区的住房轨迹研究少, 针对保障房住区的研究更少, 而保障房住区的健康发展和住房政策的精细化转型急需加强此方面的研究。在既有保障房相关研究中, 王宇凡等人的居民迁居历史的质性研究^[2]、陈宏胜等人的居住意愿及其影响因素的量化研究^[3], 是保障房住区轨迹研究的先驱, 但探讨维度尚可拓宽。因为保障房住区人口来

源和人口结构复杂, 居民和住区关系也必然复杂。住房轨迹研究方法弥补了单纯满意度或居住意愿研究的弱点, 将居住空间变动和上下流动趋势相结合, 非常适合特定住区的迁居研究。基于欧盟 Restate 研究项目^①数据的大型社会住房的住房轨迹研究^[18], 揭示了欧盟国家大型社会住房项目的发展状况差异, 其研究方法具有启发意义, 研究结论也可用于和中国的比较。

1 研究方法

1.1 住房轨迹分类

个体或家庭某一次的住房轨迹与上一次的住房轨迹进行比较能够反映两次住房状况的差异, 表现为住房轨迹上升或回落的趋势。个体或家庭根据居住需求、支付能力和住房市场状况, 决定是否结束在本社区内的住房轨迹而到另一个社区发展新的轨迹, 体现为居住意愿。根据住房轨迹趋势及居住意愿可以将住户分为不同的住房轨迹类型。其中, 上升的定居者对社区和住房的满意度与获得感高。回落的困居者的住房轨迹则明显下降, 却由于各种原因无法搬离而“被困”于此。上升的过渡者和回落的过渡

者将搬离社区, 此次住房是其居住历程中的“临时中转站”, 上升的过渡者向外界传播社区好的声誉, 而回落的过渡者则相反。其他类型住房轨迹变化趋势不明显, 或居住意愿摇摆不定(图 1)。总体来看, 住房轨迹类型是居民依据住房、社区状况和个体住房需求、支付能力“用脚投票”的结果, 是反映社区发展状况和趋势的手段之一。在整体状况较好的社区, 上升轨迹者比例更高; 在有衰败问题的社区, 回落轨迹者比例将更高, 严重衰败和严重贫困社区可能出现高比例的困居者。

由住房轨迹趋势量表和居住意愿量表分别打分, 获得住房轨迹趋势分类和居住意愿分类, 两者交叉可得住房轨迹类型(表 1)。

借鉴社区推力和拉力、住房阶梯和居住选择机会等研究, 设置五方面的住房轨迹趋势指数: 住房满意度、社区满意度、搬迁前后住房满意度变化、搬迁前后社区满意度变化及通过何种方式获得住房(区分主动申请或被动安置以及住房是否符合预期)。每个样本的回落值和上升值满分共计 5 分。根据累计分值将样本划分为住房轨迹上升趋势、回落趋势和灰色趋势。上升总值 ≥ 4 分的, 认

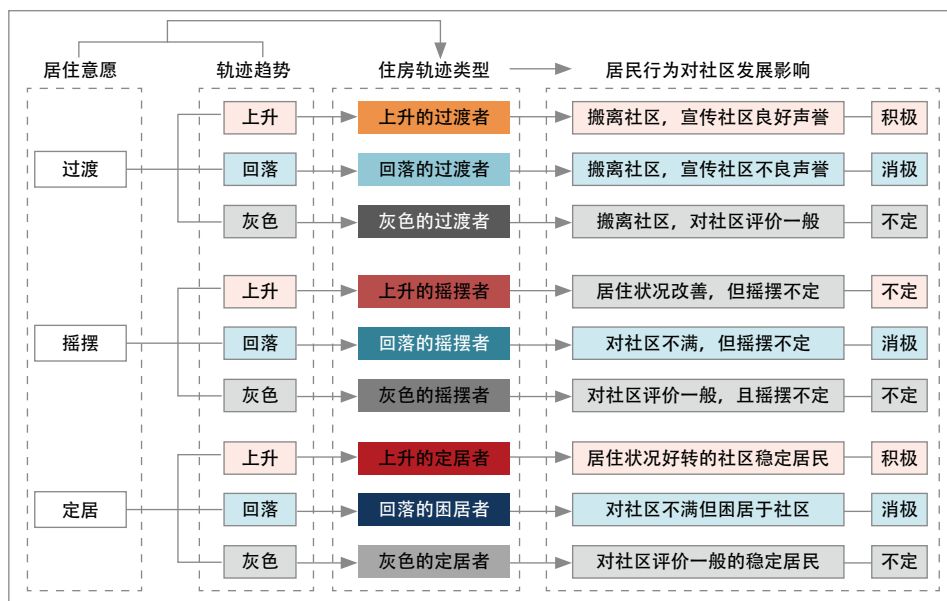


图 1 住房轨迹类型分类

表 1 住房轨迹趋势指数及计量方法

指数	打分依据	分值判定
住房满意度	不满意	回落值 +1
	满意	上升值 +1
	一般	不计分
社区满意度	不满意	回落值 +1
	满意	上升值 +1
	一般	不计分
搬迁前后住房满意度变化	比原来差	回落值 +1
	比原来好	上升值 +1
	和原来差不多	不计分
搬迁前后社区满意度变化	比原来差	回落值 +1
	比原来好	上升值 +1
	和原来差不多	不计分
通过何种方式获得住房	主动获得; 心仪住房	上升值 +1
	主动获得但选择较少 (没有挑到喜欢的住房);	上升值 +0.5, 回落值 +0.5
	被动获得但住房基本符合预期	
	被动获得; 住房不符合预期	回落值 +1

定为趋势上升; 回落总值 ≥ 4 分的, 认定为趋势回落; 回落累加值 < 4 , 且上升累加值 < 4 的, 认定为趋势灰色。

居留意愿分类是根据居民在两年内是否有搬迁计划来进行划分的, 分为三类: 定居者 (有搬迁计划)、过渡者 (无搬迁计划) 和摇摆者 (不知道或不确定)。摇摆者的定居意愿不定, 既有可能维持定居状态, 也可能在某些因素激发下离开社区。

相较于欧美, 丁家庄保障房建设时间尚短, 住房轨迹不确定性较大, 因此对于摇摆者和灰色轨迹类型的研究很重要, 故本文对丁家庄住房轨迹灰色趋势和摇摆者人群也做了交叉分类, 并进行了回归分析。

1.2 住房轨迹回归分析

选取具有统计分析意义的住房轨迹分类, 建立若干二元逻辑回归模型。依据相关理论, 参考类似研究文献, 假设个体属性、住房属性、社区属性和社会关系四方面变量可能影响居民的住房轨迹。而本文试图对未来保障房精细化发展提出策略建议, 故在住房特征、社区

空间实效的变量选取上更为全面。个体属性包括家庭结构、户主年龄、家庭收入、户口所在地、家庭职业属性和居住时间 5 个变量。住房属性包括住房负担、住房权属和是否有其他住区住房 3 个变量。社区属性包括社区物质空间 (交通便利度、户外环境)、公共服务 (社区医疗设施、社区教育设施、社区文化体育设施、社区商业设施、社区社会福利设施) 和维护与管理 (基础社区服务、社区治安服务、社区物业服务) 三大类 10 个变量。社会关系包括社区声誉、社区归属感和社区网络强度 3 个变量。

考虑到本次样本总量数、变量数不宜过多, 故对变量进行筛选, 减少相关度低的变量对模型的干扰。通过逐步回归法, 在四组自变量中分别筛选出各组内的关键变量。将上述自变量设置为分类变量进入因变量的二元逻辑回归模型。结合模型计算结果的变量显著性 (p 值, Sig.) 和 OR 值 (Exp(b))^②, 讨论各类变量对住房轨迹类型的概率关系。

1.3 案例选取与数据获取

1994 年以来, 南京保障房空间格

局经历了 1995 ~ 2000 年的起步阶段、2000 ~ 2010 年的提速阶段和 2010 年以来的大规模建设阶段。为了促成保障房建设, 政府必须让渡土地财政收益, 在市区两级政府博弈下, 保障房住区布局呈现出明显的历时性空间集聚——沿绕城公路或环主城边缘低地价地带集聚态势。

本文选取的案例——丁家庄保障房住区建设于 2010 年, 由市级国资平台统建, 住房质量较好, 项目总用地面积为 85 hm², 总建筑面积为 168 万平方米, 规划人口约 6.7 万。规划布局采取了小街区模式, 重视公共设施硬件建设。目前 20 分钟公交可达地区级中心, 远期于附近规划有轨道站点。

2012 年以后居民陆续入住, 截至本文调研时间 2016 年 12 月, 已入住居民 9 901 户, 居住人口达 2.76 万。该住区既是典型的主城边缘大规模保障房, 又代表了南京最新的保障房发展趋势, 其住房类型多元, 包括双困户经济适用房、集体土地拆迁安置房、国有土地拆迁安置房、廉租房和公共租赁住房等类型。除了廉租房和公共租赁住房, 其他住房可由产权主租售, 因此丁家庄居民中也有整租、群租和二手房居民。住房类型丰富、入住人口来源多样, 使得该案例更具有研究价值 (图 2)。

通过街道与社区机构访谈了解社区现状发展总体情况、居民入住基础数据和机构管理维护方式; 通过实地踏勘调研社区物质空间特征和维护运营情况; 通过居民深度访谈了解居民对社区发展的意见, 并通过发放居民结构性问卷了解居民的基本情况和与居民住房轨迹相关的问题。

基于 2016 年 12 月中旬丁家庄各基层社区所提供的入住户数信息, 项目组抽取入住居民家庭户数的 2% 发放居民调查问卷。在 2016 年 12 月下旬至 2017 年 1 月初, 项目组以家庭为单位在丁家庄大型保障房社区多次发放问卷。其中实际发放问卷 203 份, 回收有效问卷

200 份, 使用 spss 软件做信度检测, 显示问卷 Cronbach' s α 系数为 0.83, 表明本次调研获取的问卷数据可信度高。

2 南京丁家庄保障房住区居民住房轨迹特征研究

2.1 住房轨迹类型

(1) 住房轨迹类型总体特征。

丁家庄社区居民的住房轨迹总体呈灰色和上升趋势、居民定居意愿总体较强, 未出现明显的回落特征(表 2)。在住房轨迹类型中, 灰色的定居者占比最高(44%), 其余显著类型依次为上升的定居者(28%)、灰色的过渡者(14%)和灰色的摇摆者(8%), 而回落者仅占 3%。过渡者的轨迹趋势以灰色为主, 没有出现回落, 说明丁家庄住区对过渡者的住房轨迹发挥着中性或积极的作用。然而从长期看, 住房轨迹的灰色趋势占比高(66%), 社区后续发展应特别预防由灰色向回落的转变。

(2) 不同住房类型的住房轨迹特征。

不同住房类型的轨迹分类如图 3 所示。国有土地拆迁安置房居民一般来自南京中心城区的危旧房社区。由于住房条件得到显著改善, 国有土地产权置换房的定居者比例很高(88%), 上升定居者比例也较高(38%)。

集体土地拆迁安置房住户来自南京市周边的农村。住房上升轨迹比例高(45%), 定居者比例高(占 88%), 体现出此类住户有较稳定的居留意愿。但是该类型住房轨迹丰富、差异显著, 回落趋势住户占比是所有住房类型中最高的。之所以产生较大差异, 主要是由集体土地征收安置家庭搬迁前后的对比差异造成的。同为来自集体土地拆迁安置房的住户, 有些住在已经城市化的城市边缘地区, 有些住在城市化影响较弱的地区; 有些住户已经从事非农工作, 而有些住户则以务农为生。不同来源的集体土地拆迁安置住户对于城市生活、高层居住

方式和弱化的社区网络适应性差异大。

经济适用房住户大多为国有土地征收安置获得补偿较少的家庭, 也有南京市城镇户籍的低收入住房困难家庭。经济适用房中的上升轨迹者占比 26%, 低于前两种住房类型(分别低于 12% 和 19%)。定居者也达 77%, 但有 14% 的灰色过渡者, 未来住户存在一定的流动性。这可能与经济适用房户型较小、选择余地少有关。

廉租房住户属住房市场上选择最少的人群, 公租房住户是介于廉租房和经济适用房之间的“夹心层”群体。公租房和廉租房住户的定居意愿比例远小于前三类住房住户。由于其为租赁住房, 住房面积较小, 住户有比较高的流动性。

但公租房和廉租房的上升轨迹者占比都不高, 公租房还出现了小比例的回落者。为了促进租赁住户成为社区声誉的积极传播者, 应重视提升公租房和廉租房住户的居住条件与公共服务水平。

除上述三种初始分配入住的住房类型住户之外, 还有三种通过市场购租进入丁家庄的住户。二手房是居民通过主动购买获得的住房, 其居留意愿以定居为主(占 92%), 上升的定居者占 25%, 说明丁家庄在住房销售市场上有一定地位, 丁家庄二手房价并不低于周边普通房价也证明了这一点, 但是上升轨迹者所占比例不高, 仅仅和经济适用房中的上升轨迹者比例持平, 值得警惕。整租住房上升轨迹占 27%, 不过轨迹类型表

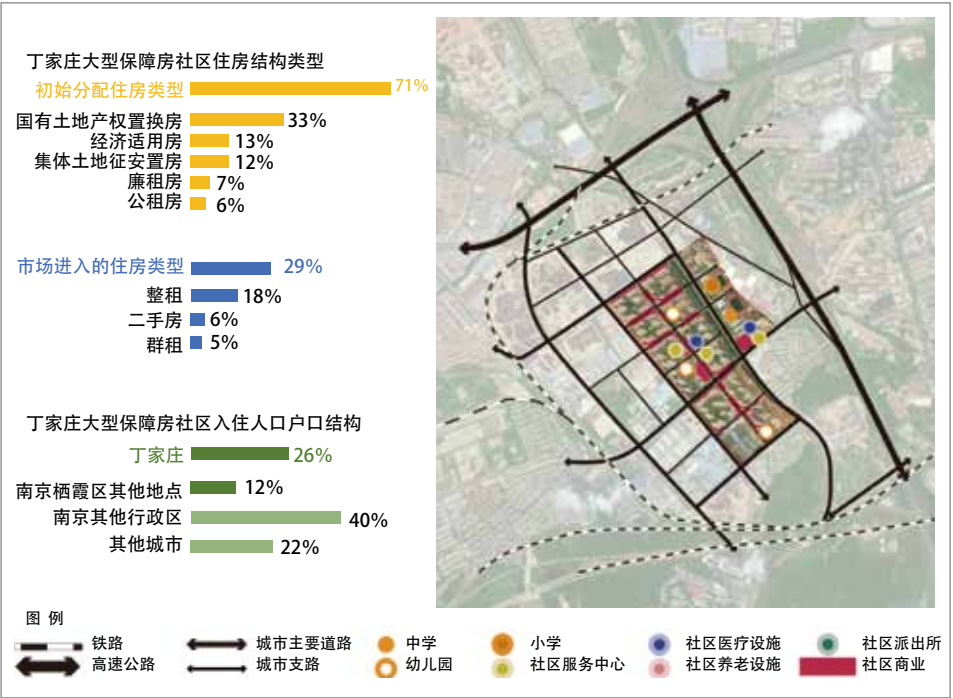


图 2 丁家庄大型保障房住区基本信息

表 2 丁家庄居民住房轨迹分类结果

	轨迹上升趋势			轨迹回落趋势			轨迹趋势灰色			共计
	上升的定居者	上升的过渡者	上升的摇摆者	回落的定居者	回落的过渡者	回落的摇摆者	灰色的定居者	灰色的过渡者	灰色的摇摆者	
样本数	56	1	4	4	0	1	89	28	17	200
占比	28%	1%	2%	2%	0	1%	44%	14%	8%	100%
	31%			3%			66%			100%

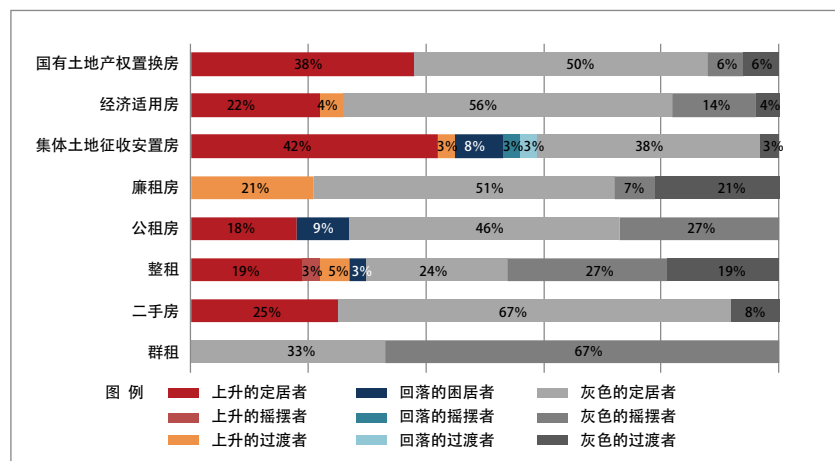


图3 不同住房类型对应的轨迹分类结果

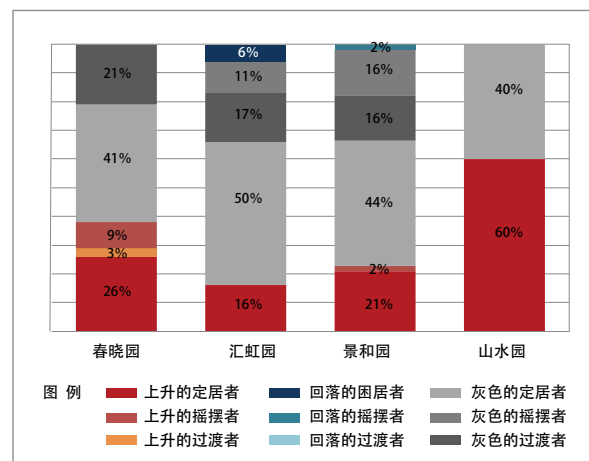


图4 丁家庄各基层社区住房轨迹分类结果

现多样，这可能与整租居民的来源广泛、人群特征多样有关，定居者比例较低（占46%），未来住户流动性高。群租住房轨迹类型全部为灰色的过渡者和灰色的定居者，既无上升轨迹，也无回落轨迹，并表现出极高的过渡者比例（占67%）。

(3) 不同基层社区住房轨迹特征。

由于规模较大，丁家庄归属4个基层社区居委会管理。4个基层社区住房轨迹类型构成差异较大（图4）。这可能与不同片区建设和入住时间不同、住房类型不同、人口来源不同及居民住房需求不同等有关。

为了更好地理解产生不同轨迹类型的原因，住房轨迹类型的逻辑回归分析结果将有所助益。

2.2 住房轨迹逻辑回归结果

丁家庄保障房社区的住房轨迹分类显示，上升的定居者、灰色的定居者、灰色的过渡者和灰色的摇摆者4个住房轨迹类型最多，模型回归更具统计意义。因此，分别以上升的定居者（上升的定居者=1，非上升的定居者=0）、灰色的定居者（灰色的定居者=1，非灰色的定居者=0）、灰色的过渡者（灰色的过渡者=1，非灰色的过渡者=0）和灰色的摇摆者（灰色的摇摆者=1，非灰色的摇摆者=0）建立4个二元逻辑回归模型。

通过逐步回归法筛选出的自变量有

个体属性中的户口所在地、户主年龄和居住时间变量；住房属性中的住房权属、住房可负担性和其他社区住房变量；社区属性中的社区福利设施、社区医疗设施、社区物业服务变量及社会关系中的社区声誉评价变量。在丁家庄的研究中，逐步回归结果显示其余变量相关度不高或较小，因此不被列入模型中。逻辑回归模型结果如表3所示。

(1) 在个体属性变量方面表现为：①青年极不可能成为上升的定居者，而很可能成为灰色的过渡者；中年家庭也不可能是上升的定居者。这说明丁家庄社区对青年和中年住户的吸引力不足。②保持原中心城区户口的家庭更可能成为上升的定居者，成为其他类型的可能性低。这说明既维持了原户口所在地关联的城市资源（特别是子女基础教育和相关补助政策），居住条件又得到改善的居民，其居住心态更积极、更稳定。从OR值看，户口迁至丁家庄的居民成为上升的定居者的可能性低，说明了该社区所关联的城市资源与城市中心区相比较为欠缺。③居住1~3年可能成为上升的定居者，而3~4年是一个转折，居民开始向过渡者和摇摆者转移，说明社区的长期吸引力不足。

(2) 在住房属性变量方面表现为：①租赁住房居民很可能成为灰色的过渡者和摇摆者，不太可能成为定居者，他们是

社区潜在的声誉传播者，应关注这类人群的住房轨迹趋势，防止过渡者和摇摆者由灰色向回落转变。从OR值看，二手房和国有土地拆迁安置住户成为上升定居者可能性最大，其他类型住房住户成为上升定居者的可能性较小。②住房负担一般的居民很可能成为灰色的摇摆者，这说明其居住意愿摇摆不定，应成为社区发展争取的潜在定居者。③没有其他社区住房的居民很可能成为上升的定居者，说明丁家庄对此类居民有提升住房阶梯的作用。

(3) 在社区属性变量方面表现为：①如果居民对社会福利设施不了解，极可能成为灰色定居者；如果不满意则更可能成为灰色过渡者，而不太可能成为灰色定居者。对社区社会福利设施的满意度是居住意愿的重要影响因素。②如果居民对社区医疗卫生设施不满意，则不太可能出现上升趋势。对社区医疗卫生设施的满意度是影响住房轨迹趋势的重要因素。③如果居民对社区物业服务评价一般，则很不可能成为上升定居者，如果评价不满意，则很可能成为灰色的定居者。对社区物业服务的满意度是影响住房轨迹趋势的重要因素。

(4) 在社会关系变量方面的数据显示：认为保障房住区比商品住区差的住户比例较高（占66%），认为两者差不多的占21%，认为保障房住区好的占7%，

不知道的占 6%。如果居民对社区声誉的评价比商品住区“差”或“差不多”，都很可能为灰色的定居者，不太可能成为灰色过渡者。社区声誉并未太影响居住意愿，但对轨迹趋势有一定影响。这说明尽管觉得自己社区逊色于普通商品住区的居民超过一半，但是这种逊色的感觉并没有到达标签化的地步。

3 问题讨论与规划策略

3.1 存在问题

将本次丁家庄大型保障房的住房轨迹研究与基于欧盟 RESTATE 项目调研 2004 年的西欧、东欧和南欧若干大型社会住房住区的数据相比较，发现丁家庄保障房住区上升的定居者比例 (28%) 普遍高于欧洲各调研住区 (2% ~ 19.1%)，回落者比例也很小，说明该住区让 28% 的住户获得更好的住房和稳定积极的心态，较欧洲社会住房社区具有更稳健的吸引力和住房提升作用。

不过，丁家庄保障房住区居民入住尚不满 5 年，因此对于灰色轨迹居民的居住需求应充分重视，预防由灰色向回落下跌、由定居向困居转变。本次丁家庄保障房住区轨迹研究揭示出一些潜在问题，需要在日后的住房维护管理和社区发展中予以及时应对，对于保障房住区的发展计划和空间决策等也有借鉴意义。问题主要有：①丁家庄保障房住区对于青年家庭吸引力很不足，对于中年家庭吸引力欠缺；②丁家庄保障房住区关联的城市资源与中心城区差距仍较大；③丁家庄保障房住区的长期吸引力不足；④来自集体土地拆迁安置住户的轨迹差异大，某些住户需要针对性的扶持以尽快适应城市生活；⑤租赁住房住户上升轨迹比例低，未来流动性高，且关注其对于丁家庄保障房住区声誉的传播，而定居意愿低与政府未来倡导的长租趋势不符；⑥丁家庄保障房住区在住房市场有一定地位，但是通过市场进入的住户

住房轨迹上升比例不高；⑦丁家庄保障房住区对于仅以此住房为唯一住房的住户的提升作用大，但是对于住房负担不重的住户吸引力有待提升；⑧相较于交通、文化体育、教育和治安等公共服务，福利保障、医疗卫生和物业服务对于住房轨迹的影响更显著，特别是后两者明显影响轨迹趋势；⑨社区声誉并未对住户产生较大影响，但对轨迹趋势有一定

影响，需要进一步予以呵护，提升社区声誉。

3.2 规划策略

保障房作为可支付性高的住房存量，对于提高城市包容性、缓和阶层固化、营建和谐积极的城市社会经济环境具有重要作用。不管是长期定居还是暂时过渡，无论对于何种社会属性的人群，都

表 3 不同住房轨迹类型逻辑回归结果

自变量			上升的 定居者 Exp (B)	灰色的 定居者 Exp (B)	灰色的 过渡者 Exp (B)	灰色的 摇摆者 Exp (B)
个体 属性 变量	户主年龄 (以 老年人为参照)	青年	0.013***	1.803	11.826*	0.480
		中年	0.216**	1.532	2.487	2.018
	户 口 所 在 地 (以 其 他 城 市 为 参 照)	与丁家庄一致	0.268	0.651	2.E+08	2.E+08
		南京栖霞区其他地点	0.347	0.483	5.E+08	2.E+08
		南京中心城区	5.695*	.166*	3.E+08	1.E+08
		南京中心城区外	0.547	2.630	0.107	2.505
	居住时间 (以 3 ~ 4 年 为 参 照)	不到一年	12.915	0.852	0.065	0.351
		1 ~ 2 年	35.263*	0.599	0.180	0.088
2 ~ 3 年		25.846*	1.065	0.024**	0.154	
住房 属性 变量	住房权属 (以 国有土地产权 置换为参照)	二手房	1.081	0.449	0.000	12.327
		私人租赁	0.333	0.154*	14.541*	6.167
		公共租赁	0.379	0.239	11.626	12.414*
		经济适用房	0.483	0.336	12.953	2.009
		集体土地征收安置	0.716	0.290	0.000	3.414
	住房负担 (以 “较重” 为 参 照)	不知道	0.000	1.172	0.000	4.E+08
		较轻	2.473	0.574	0.625	0.952
		一般	0.771	0.743	1.055	7.349*
	有无其他社区 住房 (以 “有” 为参照)	没有	7.090*	1.568	0.202	0.439
	社区 属性 变量	社区社会福利 设施 (以 满 意 为 参 照)	不知道	0.071	10.223**	0.699
不满意			0.000	0.108*	76.557*	1.381
一般			0.505	1.470	1.528	1.138
社区医疗卫生 设施 (以 满 意 为 参 照)		不知道	0.118	0.487	4.076	3.E+15
		不满意	0.026*	2.750	2.496	3.882
		一般	0.673	1.357	0.890	1.446
社区物业服务 (以 满 意 为 参 照)		不知道	0.000	0.751	0.959	0.506
		不满意	0.206	3.698*	0.341	4.275
		一般	0.219*	1.526	2.632	6.223
社会 关系 变量	社区声誉评价 (以 比 商 品 住 区 好 为 参 照)	不知道	0.274	2.258	0.097	2.E+08
		比商品住区差	0.054	8.629*	0.151	4.E+07
		和商品住区差不多	0.040	16.146*	0.004*	5.E+07

注：* 表示显著性 $p < 0.05$ ，** 表示显著性 $p < 0.01$ ，*** 表示显著性 $p < 0.001$ 。

应努力推动保障房在城市居民的住房轨迹中起到积极作用, 尽量避免出现回落轨迹。未来保障房政策将进一步向多渠道多元化转变, 服务民生也服务发展, 惠及更多人群。除了要全面实现城市中低收入住房困难家庭和被征收家庭住房应保尽保、城市新就(创)业人员和外来务工人员住房得到有效支持外, 一些城市还将人才住房纳入住房建设计划。

针对上述问题和新形势, 政府、市场、社会和社区的发展理念以及创新协作是关键。因此, 本文提出如下应对策略。

3.2.1 突出协同理念的保障房空间发展策略

保障房空间选址应关联一定程度的区位资源, 如适宜的就业机会、公共交通和公共设施等。然而本文研究显示, 尽管丁家庄保障房住区具有适宜的区位资源, 并将在未来得到进一步提升, 但是中心城区迁来的居民仍不愿意放弃原有户口, 说明原有户口关联的基础教育、低收入生活补助标准等优势对这些居民非常重要。保障房空间决策应进一步突出协同发展理念, 地方政府高度关注基础教育、民政等相关政策的跟进情况, 在当前强调租赁房的背景下还应探索适宜的租购同权政策。对于一些低收入户和符合条件的老年人可以获取的生活补助, 也不应由于户籍变迁地的差异而降低补贴标准, 需要探索更合理的保障房迁移居民的公共财政补助政策。此外, 宜采取投资补贴、税费减免等策略吸引投资者进入保障房周边地区投资和经营, 使保障房住区及周边成为具有充沛社会经济活力的城市地区。

3.2.2 适应新形势的保障房规划设计策略

(1) 提升对青年的吸引力。

政府大力推进的公共租赁房, 有较多的青年人申请。在现实中, 也有较多青年通过私人租赁方式进入保障房住区。本次调研的青年户主家庭占总数的37%, 仅次于老年户主家庭数量。尽管

大多数青年仅以该住区作为过渡住房, 但是他们的积极评价将会对社区声誉产生积极影响, 而消极评价则会相反, 故应充分考虑青年的居住和发展需求。

青年处于人生发展和资金累积的起步阶段, 可以接受紧凑的居住面积, 但更关注生活便利性和公共空间。因此, 除了进一步突出小而精的住房设计外, 保障房规划设计及其设施配置需要充分考虑青年的生活模式和需求, 如对高速网络、快递设施等的需求, 此外便捷餐饮、健身锻炼、学习交流和自助设施等应被充分考虑。

(2) 精准优化公共服务。

本次调研发现, 相对于其他公共服务设施, 养老福利设施、医疗卫生设施更易影响丁家庄社区居民的居住意愿和轨迹趋势。这大概和老年户主家庭比例高(47%)、进入严重老龄化阶段(60岁以上老年人占25%)有关。由于老年人在社区内的时间更长, 其对于养老福利保障、医疗卫生设施和住区空间环境更为敏感。除了确保集中型的养老福利保障设施的功能外, 还需要重点加强基层社区的居家养老和社区养老设施的服务供应; 医疗卫生服务设施除了确保硬件建设之外, 还要加强基层医疗服务人员的配置和提升基础医疗服务水平。

(3) 构建全龄友好社区。

中年户主更关心住房和住区环境品质, 如果是有子女的家庭则还关注子女教育和少年儿童的活动场地等。人才型住房更要考虑如何吸引高层次人才长期稳定居住, 家庭是否友好就显得十分重要。在生育新政下, 有子女家庭对于住房的生命周期功能适应性将会有更高要求。由于丁家庄保障房住区的开发强度高, 住宅用地的地块容积率达到3.6~4.2, 户外休闲、体育活动场地的人均指标很紧张, 故应探索紧凑集约建设条件下的立体复合的活动空间利用方式, 提高住区整体环境品质和使用功效, 并努力成为少年儿童友好型社区。对于老龄

化程度高的保障房住区, 还要特别注重无障碍等宜老空间环境建设。

3.2.3 构建多维度的保障房社区发展策略

(1) 长期有效的物业管理。

本次研究显示物业管理明显影响居住轨迹。丁家庄保障房住区大部分居民开始进入保障房时, 由于居住条件的改善, 住房轨迹呈现积极趋势。但入住一段时间后, 出现某些居民不愿意缴纳物业费、不遵守物业管理规定随意占用空间等问题, 楼栋公共空间和住区环境品质难以维系, 消极态度就逐渐滋生。保障房住区的维护管理, 无论怎么强调都不为过。首先, 制定社区公约来约束居民行为, 对于公约明令禁止的行为, 如破坏、吸毒、犯罪、不缴物业费和恶意侵占等制定惩罚措施, 严重者可取消其入住资格; 其次, 国资管理机构、居委会和业主委员会要加强对物业管理的监督, 积极引进智慧社区技术, 在公共平台讨论民情民意, 提升物业管理的效率。

(2) 稳定健康的租赁体系。

住房租赁尤其是长期租赁将成为中国住房供应体系的重要补充。丁家庄保障房住区调研数据显示公共租赁住房(含廉租房)占租赁住房总数的13%, 私人租赁住房占23%, 为促进城市住房市场多元供给起到了积极作用。然而, 租赁住房上升轨迹比例并不高、定居比例低, 需要引起充分重视。对于公共租赁住房, 国资管理平台应向专业化、机构化的住房租赁公司发展, 加强住房租赁金融支持, 探索国资机构与市场机构、合法民间非营利组织之间的合作模式, 确保公共租赁住房的维护管理和综合品质。对于私人租赁住房, 形成市场规则明晰、政府监管有力、权益保障充分的住房租赁制度体系, 保证稳定的租约和较高的服务品质, 从而使保障房住区在建构合适的住房梯级体系中, 成为健康积极的一环。

(3) 注重赋能的社区治理。

培育社区居民参与各类社区事务,以志愿者或各类社区组织成员的身份贡献力量,可以降低社区维护管理成本。而要达到这种居民共建共治共享的状态,需要各级行政管理主体、基层社区居民委员会对保障房社区进行各种赋能行动,也可以引介社会组织进入社区开展适宜的培育计划。例如,对于青年人较多的保障房社区,通过青年人喜爱的方式激发其参与社区治理,转变他们对于社区的冷漠和疏离态度,使社区得以获取他们的建议而不断提升社区品质;针对集体拆迁安置户里的城市生活适应困难家庭及其他低收入者,要提供针对性的就业培训、咨询服务和就业机会推介,并促进其通过参与社区活动和事务等方式增强社会融合;包容租赁住户进入社区团体和各类社区自治活动,提升其对社区的认同度,增强社区凝聚力,为社区发展建言献策。

4 结语

本次研究成果是基于南京丁家庄保障房住区调研分析得到的,尽管丁家庄具有大型保障房的典型性,但是研究结论仍有局限。不过,本文显示针对保障房住区的住房轨迹研究切实可行,运用该方法确实能够分析出保障房住区存在的问题。本文所采用的研究思路和技术路线是可以应用于其他保障房住区的,对于把握保障房住区发展动态、及时总结成绩和问题,进而提出应对策略、促进保障房住区健康长效发展具有重要意义。

[注 释]

①欧盟资助的欧洲大型居住区研究 (RESTATE- Restructuring Large-scale Housing Estates in European Cities: Good Practices and New Visions for Sustainable Neighborhoods and Cities)(2002—2005)项目,调研了欧洲 10 个国家 16 个城市 29 个大型社会住房案例。

②在二元逻辑回归模型中常结合 p 值 (Sig.) 和 OR 值 (Odds Ratio, 又称“优势比”) 评价自变量对因变量的影响程度。P 值是统计学上测度变量关联的指标; OR 值即二元逻辑回归模型中的常用参数 Exp(b), 表示两种结果出现与不出现的概率比值之比。

[参考文献]

- [1] 马晓亚, 袁奇峰, 赵静. 广州保障房住区的社会空间特征 [J]. 地理研究, 2012(11): 2 080-2 093.
- [2] 王宇凡, 冯健. 基于生命历程视角的郊区居民迁居行为重构——以北京回龙观居住区为例 [J]. 人文地理, 2013(3): 34-41.
- [3] 陈宏胜, 刘晔, 李志刚. 大城市保障房社区居注意愿研究——对广州的实证 [J]. 世界地理研究, 2015(4): 57-66.
- [4] 王承慧, 张丹蕾, 汪徽. 大型保障性住房贫困集聚测度和发展策略 [J]. 规划师, 2017(12): 93-100.
- [5] Rossi P H. Why Family Move A Study in the Social Psychology of Urban Residential Mobility[M]. New York: The Free Press, 1955.
- [6] Coupe R T, Morgan B S. Towards a Fuller Understanding of Residential Mobility: A Case Study in Northampton, England[J]. Environment and Planning A, 1981(13): 201 - 215.
- [7] Speare A. Residential Satisfaction as an Intervening Variable in Residential Mobility[J]. Demography, 1974(11): 173-188.
- [8] Wolpert J. Behavioral Aspects of The Decision to Migrate[J]. Papers in Regional Science, 1965(1): 159-169.
- [9] Clark W A V, Onaka J L. Life Cycle and Housing Adjustment as Explanations of Residential Mobility[J]. Urban Studies, 1983(20): 47-57.
- [10] Deane G D. Mobility and Adjustments: Paths to the Resolution of Residential Stress[J]. Demography, 1990(27): 65-79.
- [11] Gordon I, Vickerman R. Opportunity, Preference and Constraint: An Approach to the Analysis of Metropolitan Migration. Urban Studies, 1982(3): 247-261.

- [12] 刘望保. 国内外生命历程与居住选择研究回顾和展望 [J]. 世界地理研究, 2006(6): 100-106.
- [13] Pickles A R, Davies R B. The Empirical Analysis of Housing Careers: A Review and a General Statistical Framework[J]. Environment and Planning A, 1991(23): 465-484.
- [14] South S J, Crowder K D. Escaping Distressed Neighborhoods: Individual, Community, and Metropolitan Influences[J]. American Journal of Sociology, 1997(4): 1 040-1 084.
- [15] Kleinhans R. Displaced but Still Moving Upwards in the Housing Career? Implications of Forced Residential Relocation in the Netherlands[J]. Housing Studies, 2003(4): 473-499.
- [16] Bolt G S, Van Kempen R. Moving Up or Moving Down? Housing Careers of Turks and Moroccans in Utrecht, the Netherlands[J]. Housing Studies, 2002(3): 401-422.
- [17] 吴开泽, 陈琳, 李春霞. 生命历程视角的城市低收入家庭住房保障需求研究——基于 2008 年和 2011 年广州住房调查数据的分析 [J]. 华东师范大学学报: 哲学社会科学版, 2018(1): 156-167.
- [18] Musterd S, Ronald V K. Trapped or the Springboard? Housing Careers in Large Housing Estates in European Cities[J]. Journal of Urban Affairs, 2007(3): 311-329.

[收稿日期] 2018-11-12;

[修回日期] 2019-03-11