

实施导向下的广州社区生活圈规划研究*

Research on Guangzhou's Community Life Circle Planning under an Implementation-oriented Approach

王 焯 周岱霖 WANG Ye, ZHOU Dailin

摘 要 社区生活圈规划已成为推动城市以人为本内涵式发展的重要抓手。当前,社区生活圈规划仍然面临与法定规划体系衔接不畅、对社区需求的异质性和动态变化考虑不足、实施路径不完善等问题,如何从理念探索转向全面实施,成为社区生活圈研究的关键议题。广州市在国内较早开展了社区生活圈规划系列工作,逐步推动从规划方案转向融合规划、行动、实施、管理等多维度的社区综合解决方案转变。通过系统梳理广州市在社区生活圈划分、服务能力评价、关键要素配置、规划体系衔接和实施行动计划等方面的创新探索,提出基于实施导向的社区生活圈规划路径,旨在探索宜居社区长效建设机制,以期为广州市及其他城市的高质量发展提供经验借鉴。

Abstract Community life circle planning has become a pivotal approach to advancing people-centered and high-quality urban development. Currently, it faces challenges such as poor integration with the statutory planning system, inadequate consideration of the heterogeneity and dynamic changes in community needs, and imperfect implementation pathways. Transitioning from conceptual exploration to comprehensive implementation has become a critical issue in developing community life circles. Guangzhou has been an early adopter of community life circle planning initiatives in China, progressively shifting from front-end planning schemes to integrated community solutions that encompass planning, action, implementation, and management. By systematically reviewing Guangzhou's innovative explorations on key issues such as community life circle delineation, service capacity assessment, critical element allocation, planning system integration, and implementation strategies, this paper proposes an implementation-oriented planning pathway for community life circles. The aim is to explore a long-term mechanism for building livable communities, offering insights and experiences for the high-quality development of Guangzhou and other cities.

关键词 社区生活圈;规划实施路径;时空行为;广州市

Key words community life circle; planning implementation pathway; spatiotemporal behavior; Guangzhou

文章编号 1673-8985 (2025) 03-0016-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20250303

作者简介

王 焯

广州市城市规划勘测设计研究院有限公司
广州市资源规划和海洋科技协同创新中心
广东省城市感知与监测预警企业重点实验室
高级工程师,硕士,549536812@qq.com

周岱霖

广州市城市规划勘测设计研究院有限公司
广州市资源规划和海洋科技协同创新中心
广东省城市感知与监测预警企业重点实验室
教授级高级工程师,硕士

随着我国特色新型城镇化步入新时代,城市规划需加速向满足人民美好生活需要所要求的方向转变。社区生活圈以居民日常活动为切入视角,以最贴近居民生活的社区为载体,能够统筹公共资源均等化和精准化配置,受到各级政府的广泛重视^[1]。2016年,《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》首次在国务院文件中提及生活圈建设。2018年出台的《城市居住区规划设计标准》以不同步行时间尺度作为引导居住区设施配置的核心。2021年,自然资

源部发布了《社区生活圈规划技术指南》,针对城镇和乡村社区生活圈,围绕配置层级、服务要素、空间布局等方面,提出了差异化的指引,进一步推动社区生活圈建设在全国各地开展。截至2024年底,我国超大特大城市均开展了社区生活圈规划实践,经国务院批复的近20个市级国土空间总体规划,也都提及要落实生活圈理念。

在中央和地方的共同推动下,社区生活圈理念已成为各界共识,如何推动社区生活圈规划更好实施成为当前的攻坚重点。大量学

*基金项目:国家重点研发计划项目“复杂空间场景数字孪生关键技术与应用(数字孪生平台研发与应用验证)”(编号2022YFB3903405);广州市资源规划和海洋科技协同创新中心项目(编号2023B04J0301、2023B04J0191)资助。

者围绕居民日常行为规律识别、生活圈范围划定、公共服务设施评价、空间组织模式优化等技术方法^{[2]87, [3]506, [4-6], [7]94}, 以及行动计划编制、公众参与制度、规划传导体系等实施路径, 展开了一系列探索^{[8]63, [9-10]}, 不断丰富着社区生活圈规划的内涵及外延。但现有研究多基于某一具体视角切入, 立足实施导向对社区生活圈规划进行系统性梳理的研究尚不多见。广州市于2017年组织编制《广州社区生活圈及公共中心专项规划》, 在国内较早开展了社区生活圈规划实践。本文聚焦当前社区生活圈规划中所面临的主要挑战, 基于广州市近年来实践的总结和反思, 尝试系统归纳社区生活圈的规划方法和实施路径, 以期为国内其他地区提供经验借鉴。

1 社区生活圈规划实践面临的挑战

1.1 居民生活的无界和规划管理的有界

社区生活圈规划统筹通过明确的管理边界以落实责任主体, 优化公共资源配置, 但居民日常活动呈现“无界连绵”特征, 个体需求随生命阶段动态变化^{[2]94}。近年来, 随着智能终端的普及和时空行为研究范式的兴起^[11], 通过利用GPS轨迹、手机信令等时空行为大数据, 结合结晶生长、标准置信椭圆等研究方法, 对这一问题的研究取得了显著进展^{[1]3, [3]508, [12]232, [13-14]}。但在处理多个社区生活圈重叠关系、缺乏数据支撑的待建区域划分等方面仍存空白, 亟需建立兼顾管理实际与活动规律的边界划分范式。

1.2 社区需求的多元异质、动态变化

我国城市人口结构和社区需求呈现出多元化特征, 如广州市2010—2020年常住人口增量中超70%为外地户籍人口, 环城区域涌现“居住—创业”复合社区, 衍生新型设施需求。同时, 社区居民人口和需求结构也在发生动态变化。如杨箕、猎德等旧村更新后, 户籍原住居民占比平均由73%下降至21%, 人口构成转变为以新中产为主, 对文化、消费等高品质设施的需求提升。而内环以内区域, 人口自然

老化趋势明显, 60岁以上老龄人口占比超过25%, 对适老化设施需求更加旺盛。此外, 线上线下生活方式的融合、后疫情时代健康理念普及与传统设施功能的冲突, 更凸显动态适配需求的必要性, 成为推动社区生活圈理念落地需重点研究的议题。

1.3 与法定规划的衔接传导实施困境

在“五级三类”国土空间规划体系下, 社区生活圈定位尚未明确: 作为专项规划还是贯穿各层级存在争议, 配置标准向控规转译缺乏有效路径。例如, 当前社区生活圈规划普遍构建了结合服务人口特征、差异化配置公共服务设施的方法, 试图改变以往按“千人指标”一刀切的设施配置模式, 并且高度重视设施的空间布局。但这些配置标准如何与实际建设相衔接, 尤其是如何转译为建设管控要求, 在控制性详细规划(以下简称“控规”)中得以落实, 如何平衡政府有限的投入和居民需求的增长, 将社区生活圈规划目标分解为逐步的行动计划, 都需进一步厘清解决路径。

1.4 实施行动快速落地和系统精准间的平衡

在社区生活圈理念方兴未艾阶段, 各城市大多通过试点行动的方式, 以点带面迅速形成示范效应。但试点行动强调可落地性, 对社区整体综合性提升考虑不足, 也带来了一些问题。一是项目类型单一, 外立面美化、微空间改造等不涉及空间用途调整的环境提升类项目占比较高^{[8]64}。二是项目空间错配, 在出让用地多、财政状况良好的外围区域, “锦上添花”型社区建设项目不少, 而在老旧社区数量多、但财政资金不足的旧城区, “攻坚克难”型项目往往难以实施。随着社区生活圈规划的全面实践, 亟待探索兼具系统性和精准性的行动路径, 推动社区生活圈从运动式更新向长效动态模式转变。

2 广州社区生活圈规划实践历程

广州社区生活圈规划采用渐进模式, 在实践中不断反馈完善。一是理念探索阶段, 社区生活圈作为一种新概念在各类规划中被提

及。如2015年的《广州市城市更新总体规划(2015—2020年)》提出通过城市更新完善社区步行网络, 打造15分钟步行生活圈。二是初步实践阶段, 通过专项研究和试点工作, 推动社区生活圈走向实践。如2017年的《广州社区生活圈及公共中心专项规划》开展了对社区生活圈边界划分、设施配置、规划路径等的探索, 并推动各区开展试点工作。三是细化落实阶段, 通过更聚焦、更可操作的规划指引或政策细则, 解决社区生活圈推进中遇到的实际问题。如2021年建立了“1+1+12”的社区规划师制度, 2022年起出台政策细化社区公共服务配置优化方法。基于上述实践探索, 广州市逐步围绕社区生活圈“边界划分—评价优化—实施路径”3大核心环节, 为社区生活圈实施建设奠定总体框架。在边界划分上, 衔接管理需求和居民实际活动规律, 以街镇行政边界为基础, 针对稳定区域和待建区域, 形成不同的划分方法; 在评价优化上, 不追求大而全的评价体系, 聚焦重点要素和关键区域, 开展精准化评价, 并衔接城市体检转化为行动目标; 在实施路径上, 充分考虑与控规衔接以及行动计划制定的可行性, 推动在地化长效机制的建立, 探索构建完整的实施链路(见图1)。

3 上下联动的社区生活圈边界划分方法

3.1 社区生活圈划分的总体思路

综合考虑居民日常活动无界特征和规划管理边界对实施的现实意义, 广州市采用了自上而下和自下而上相结合的方式开展社区生活圈边界划分工作。自上而下结合广州市管理实际, 以街镇作为推动社区生活圈建设的核心主体, 以“门槛规模”作为社区生活圈划分的基本要求。社区生活圈边界划分, 一方面要避免对街镇行政边界进行大幅切割; 另一方面需综合考虑城镇、乡村、产业区域的人口密度、交通条件、出行方式等差异, 以慢行可达为总体目标, 设置差异化的面积规模阈值, 如中心城区居住社区生活圈以1—3 km²为主, 产业主导地区则以3—5 km²为主, 外围城区及乡村地区以4—8 km²为主。

自下而上层面，引入居民行为数据划分社区生活圈的具体范围。考虑待建地区和现状稳定地区的差异，将现状与控制建设容量差异小于20%且功能基本不变的区域，视作现状稳定区域，主要利用高精度手机定位数据，基于日常活动联系识别其社区生活圈边界。对于控规调整幅度超过20%的新建及待更新区域，基于居民现状日常活动规律，推演模拟规划建成后该区域日常活动特征，以此划分社区生活圈边界（见图2）。

3.2 基于复杂网络的稳定区域划分

生活圈本质是居民日常活动在空间上的映射。从个体视角来看，各个体的社区生活圈

必然重叠交织。但从居民整体来看，社区生活圈反映了居民“群性”特征，在空间上表征为居民有类似的行为偏好而频繁使用某些空间节点，进而产生了紧密联系的“簇”，簇群内部联系的紧密程度远高于簇群与其他簇群的联系^{[12]234}。因此，广州市对现状稳定区域的社区生活圈划分借助了复杂网络分析范式，利用居民日常行为数据和社区发现算法，识别城市内存在紧密联系的社区“簇”，形成相互不重叠的社区生活圈边界。

具体做法上，一是识别现状稳定区域。通过与控规比对，识别现状稳定区域1 284.94 km²，主要分布在中心城区和外围中心城镇。二是根据道路中心线切分路网单元（14 267个、平均

规模0.09 km²）。划分路网单元的原因是，道路是居民识别日常活动范围的核心要素，同时其尺度能够规避定位偏差所造成的影响。三是利用高精度手机定位数据，依据一般行为规律，识别居民的居住地、工作地和日常活动停留地。广州市通过与通信公司合作，提取超100亿条定位信息，识别出居住人口791.83万人，就业人口552.6万人，日常活动停留8.67亿次。四是将居住地（产业社区为工作地）和日常活动停留地间的空间联系映射至各路网单元，转化为路网单元间的日常活动OD联系，并通过社区发现Infomap算法，根据不同区域社区生活圈的规模阈值设置约束参数，聚类形成划分的初步方案，再进一步将划分方案下发至各街镇进行校核调整，最终在现状稳定区域划分形成713个社区生活圈，平均规模1.80 km²。

3.3 基于模拟预测的待建区域划分

由于待建区域未来的人口构成、建成环境与现状存在较大差异，仅依靠区域现状行为数据难以反映规划实施后的社区日常活动特征。因此，广州市针对该类区域采取了通过居民已知行为规律，模拟推演未来生活圈特征的思路，具体包括规律建模和仿真模拟两大环节。

首先，提炼现状稳定区域的居民日常行为规律并进行建模。模型中，测算各路网单元的建筑容量、主导功能、设施密度、功能混合度等建成环境指标，以及路网单元间实际步行距离、穿越高等级道路次数、爬升比例、红绿灯数量、独立人行道比例等步行可达性指标。同时，测算路网单元的人口总量、人口密度、年龄构成等人口构成指标。将上述空间环境指标、步行可达性指标和人口构成指标作为自变量，将路网单元间的日常活动OD联系作为因变量，通过机器学习方法构建多主体模型，将现状稳定区域的先验经验切分为训练集、测试集和验证集，开展拟合验证，实现对居民现状日常活动规律的数理建模。

在此基础上，依托详细规划方案将待建区域划分为规划路网单元，并测算规划路网

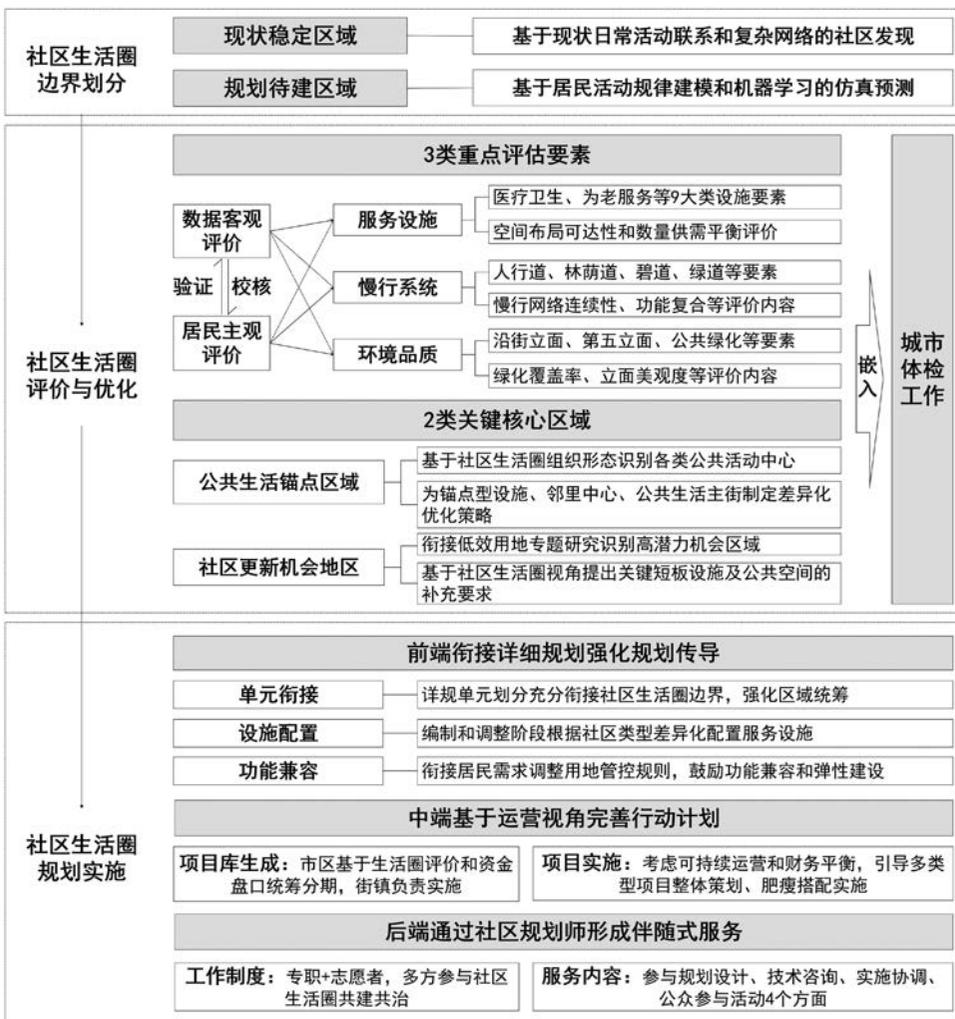


图1 广州社区生活圈规划总体思路框图

Fig.1 Framework diagram of the overall planning approach for Guangzhou community life circles

资料来源：笔者自绘。

单元的规划建设环境、步行可达性和人口构成指标, 带入模型预测待建区域路网单元与周边路网单元的规划日常活动OD联系, 再通过Infomap算法形成规划社区生活圈划分方案。与路网进行校核微调后, 最终在广州市的待建区域划分出423个社区生活圈, 平均大小为2.28 km²。

4 聚焦关键问题的社区生活圈评价优化体系

4.1 聚焦重点要素的分类评价

实施导向下, 广州市社区生活圈的评价重点是与居民生活最密切相关的服务设施、慢行系统和公共环境3类要素。近年来, 基于POI、街景图片、遥感影像等新型数据进行社区生活圈的定量评价已成为主流做法, 但受制于数据颗粒度, 其评价结果的准确性也受到不少质疑^[15]。对此, 广州市采取了主客观相结合的方式, 通过发放13 758份居民问卷和近30万份网络问卷, 同时引入市民热线超400万条评论数据, 利用语义分析和地址匹配技术, 捕获居民对社区的主观感知并反映到空间上, 以此对数据客观评价进行校核验证。在此基础上, 根据数据评价的准确度, 构建差异化的评价模式。

针对公共服务设施, 居民所处的生命阶段是影响其设施使用需求的核心因素 (见图3)。因此, 广州市根据各类年龄结构人群的需求差异, 重点对设施的空间布局和供需平衡开展评价。首先, 仿真模拟评价设施的慢行可达性, 具体方法是: ①测算各路网单元分年龄段的居住人口数量; ②基于实际路网精准模拟路网单元质心到达各类社区生活圈设施的时间成本; ③根据不同年龄段人口对各类设施的慢行距离衰减函数, 即居民慢行到达某设施的意愿会随距离增加而减小, 测算社区内某类设施预期服务人口数量与总人口数量的比例, 以此反映某类设施的可达性水平; ④根据不同年龄段居民对设施的使用频率差异设定权重, 加权形成某一社区的服务设施整体可达性水平。

其次, 采用两步移动搜索法评价设施数

量的供需平衡, 通过测算各类设施点服务的人口总数量和各需求点 (路网单元质心) 慢行可获得该类设施的数量规模, 计算设施供给总量和需求总量的比值, 反映各类设施数量规模的承压情况。为更具实操性, 重点对基础教育、医疗卫生和养老福利这3类主要由政府供给且有明确规模要求的设施进行评价和监督落实, 对菜市场、便民商店、餐饮等主要由市场配置且易被线上服务替代的设施, 评价结果仅作为参考。综合测算, 设施服务水平的数据客观评价和居民主观感知结果高度一致, 拟合度达到0.86, 方法可靠性高。因此在具体实践中, 广州市区统一开展社区服务水平的精细化数据评价, 并将结果下发至各街镇, 作为指导监督各街镇开展工作的核心依据。

针对慢行系统和公共环境品质, 数据评价方法目前普遍基于遥感影像、街景图像等数据, 通过步行连续性、功能设施密度、贴线率、绿视率、立面杂乱度等指标进行评估^[16]。但由于这两类要素主要受城市管理因素影响, 如机非混行、违法停车、立面管理、无界化设计等, 数据定量测度结果可靠性较差。广州市的研究实践也反映出这一问题, 模型评价结果和居民主观感知结果拟合度低于0.3。对此, 针对这两类要素, 广州市鼓励各街镇结合详细的实地调研, 自下而上进行更加细致的评估与优化, 数据评价结果仅供街镇参考。

4.2 强调关键区域的精准优化

社区生活圈反映的是社区空间与居民活

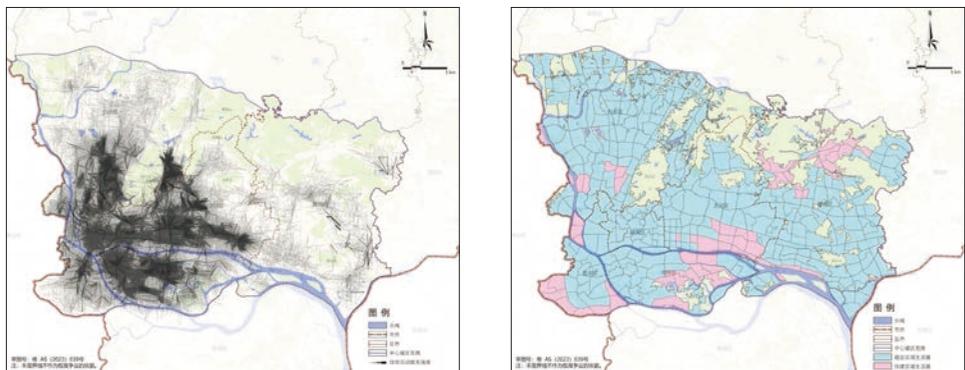


图2 广州市中心城区居民日常活动联系 (左) 和社区生活圈划分方案示意 (右)
Fig.2 Daily activity connections of residents in Guangzhou's central urban area (left) and schematic diagram of the community life circle division plan (right)

资料来源: 笔者自绘。

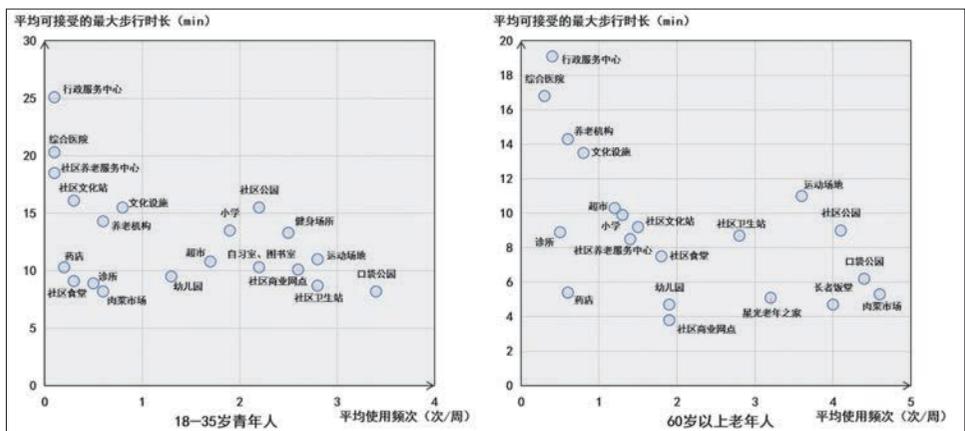


图3 广州市不同年龄段人群设施使用频次和可接受步行时长分布散点图
Fig.3 Scatter plot of facility usage frequency and acceptable walking duration for different age groups in Guangzhou

资料来源: 笔者自绘。

动的互动关系,映射在空间上表现为日常活动分布的非均质性。因此,广州市等进入存量阶段的城市,尤为需要关注公共生活锚点区域的优化,以此高效组织居民日常活动。与此同时,也需要关注机会地区,依托城市更新提升社区生活圈的整体品质。

在公共生活锚点区域的识别和优化上,广州市基于高精度手机定位数据,通过识别不同人居环境特征的居民日常活动规律,提炼出锚点依托式、邻里中心集聚式、街区式、边界围合式4种社区生活圈组织形式^{[7]98},识别出锚点型设施、邻里中心、公共生活主街等不同类型社区公共活动中心共计683处,并对其提出差异化优化策略(见表1)。例如,老城区空间受限、设施匮乏,大型商业综合体成为居民日常活动的中心锚点;新建地区的菜市场、口袋公园与老幼设施的邻近设置可相互引流、功能互补,能明显提升居民的生活便利度。近年来,广州市大力推动大型商业综合体兼容社区图书室、活动室等文化服务功能,并且强调社区高频使用设施的布局优化,形成了领展广场、保利时光里、淘金社区中心、东濠便民生活阵地等成功案例。

同时,广州市将城市更新工作与社区生活圈规划充分融合,衔接低效用地、城中村改造等专题研究,识别出超30 km²社区高潜力机会地区,基于生活圈提升视角,对每处机会地区提出关键短板设施及公共空间的补充要求,其内的城市更新项目除了平衡项目本身所需设施外,还需补齐周边急缺短板设施,以实现区域民生改善的正向优化。基于这一举措,

2023年广州市新开工的12个城中村改造项目新增的公建配套面积超300万m²,所处社区生活圈的绿地率由5%提高到30%。

4.3 衔接城市体检的动态监测

社区作为人居品质提升的重要空间载体,其生活圈评估与城市体检的工作目标具有内在一致性。为避免各类评价工作的多头重复开展,也避免各社区自行开展造成评价方法不一、结果不可比,广州市将社区生活圈评价全面嵌入城市体检工作中,每年统一尺度、统一方法、统一时间节点开展评价。同时,依托城市体检较为完善的“评价—治理—监督”链路,使社区生活圈评价结果能够更顺畅地转变为行动任务得以实施。目前,广州市已构建了涵盖“市区—街镇—社区”多层次且评价内容各有侧重的城市体检体系,其中市区层面评价重视目标引领、底线安全和总体平衡,街镇、社区层面聚焦问题导向,强调补短板 and 可实施性。因此广州市在街镇和社区体检中完整纳入了社区生活圈服务设施、慢行系统、公共环境重点要素的评价方法,并强化了对社区公共活动锚点区域和更新机会地区的评估,实现对全市社区生活圈建设的动态监测和持续优化。

5 贯穿全链的社区生活圈规划实施路径

5.1 构建衔接详规的传导体系

为强化社区生活圈规划的法定性,广州市将社区生活圈理念融入详细规划(以下简称“详规”)的编制及实施全过程中,通过优化详规的管理边界、设施配置、用地兼容等规

则,支撑社区生活圈实施落地。

一是依托社区生活圈确定单元详规的边界。在国土空间详规改革的背景下,各大城市普遍形成了“单元—地块”两层次的详规体系,其中单元层面详规是发挥规划统筹作用的关键所在。因此,广州市将社区生活圈作为单元详规的基础边界,无论是编制还是调整阶段,均要求从社区生活圈角度,区域统筹考虑服务设施配置及公共空间建设,避免出现以往因单项目平衡的模式而造成高门槛设施设置不足、低等级设施随意调出等问题。如广州市某项目拟调整增容,单项目人口虽未达到独立小学的配置要求,但增容后所在社区生活圈的人口已大幅超过小学配置下限,同时经评估,周边小学设施承压已达极限。因此,通过社区生活圈评估明确该项目需统筹配建36班小学1所,并列出让条件,通过规划统筹避免后期高昂的协调成本,提升了区域服务水平。

二是结合社区类型,形成差异化公服配置模式。为应对多元化社区需求,广州市构建了社区生活圈设施配置清单,并通过单元详细规划层面落实。例如,城镇社区完整配置9大类服务设施,乡村和产业社区适度减少独立占地设施配置,鼓励与周边生活圈共享配置。同时,结合人口构成及社区自身差异,将社区进一步细分为老龄友好社区、青年友好社区、儿童友好社区等9种类型,详规中需按一定系数差异化超配长者饭堂、老年人活动中心、社区自习室、幼儿日托中心等高需设施(见表2)。

三是衔接居民日常活动需求,完善详规用地功能兼容规则。如在产业型社区,探索设

表1 不同类型公共活动中心优化策略表

Tab.1 Optimization strategies for different types of community public activity centers

类型	数量/个	主要特征	分布区域	优化策略
锚点型设施	136	以大型设施为主,如商业综合体、大型超市、城市公园广场等	主要分布在高密度建成区,如内环以内区域和外围城区的中心城镇	推动城市级设施服务下沉,鼓励兼容社区级服务功能; 强化设施功能混合,适当鼓励经营性与公益性公共服务设施兼容布局; 加强无界化设计,引导弱化物理边界的设施及公共空间场域塑造
邻里中心	263	以高频使用设施的空间集聚区为主,如菜市场、托幼设施、口袋公园等	主要分布在新建地区,包括环城至绕城高速之间以及外围城区的新建居住区	引导高频设施适度集中,如菜市场、口袋公园、老幼及文体设施,打造服务核; 加强邻里中心周边闲置资源盘活,织补社区短板服务功能,提升服务能级
公共生活主街	284	以服务设施密度较高、种类多样的街道为主	主要分布在中高密度建成区,包括内环至环城高速之间的城中村、开放街区 and 外围城区一般城镇	加强资源盘整和功能置换,鼓励多元化业态植入,引导各类服务向主街适度集中; 提升功能混合度,促进老幼、文体、文教结合,引导设施共享使用和错峰开放; 以通达性较好的“后巷”作为“主街”补充,差异化配置小型服务设施

资料来源:笔者自制。

表2 各类社区服务设施差异化配置指引

Tab.2 Guidelines for differentiated configuration of various community service facilities

社区生活圈类型	社区人口特征	详规中设施配置
一般城镇社区	—	按标准配置9大类服务设施
城镇社区	老龄友好社区	60岁以上老人占比≥20% 按1.2—2.5倍系数配置医疗养老设施； 增配长者饭堂、老年大学等
	青年友好社区	18—35岁青年占比≥20% 按1.2—2.5倍系数配置文体设施； 增配图书室、就业服务、幼托中心等
	儿童友好社区	14岁及以下儿童占比≥20% 按1.2—2.5倍系数配置基础教育设施； 增配幼托中心、儿童游乐场等
产业社区	商务科创社区	生产性服务业从业人员占比≥40% 增配会议路演设施、众创空间、就餐服务等
	商业服务社区	消费性服务业从业人员占比≥40% 增配租赁住房、环卫工人休憩亭等
	工业制造社区	制造业从业人员占比≥40% 增配便民商业、产业服务、租赁住房等
乡村社区	一般乡村社区	— 根据乡村区位条件确定服务要素配置标准； 强化基础设施和服务要素共建共享
	生态游憩社区	生态、游憩、旅游资源集中 增配游客服务中心、露营场地、餐饮设施等

注：9大类设施包括行政服务、基础教育、医疗卫生、为老服务、文化活动、体育健身、公共空间、便民商业及其他。

资料来源：笔者自制。

置M (AB) 型复合用地,鼓励新型工业用地兼容一部分公共管理与公共服务 (A)、商业服务业设施 (B),为产业工人提供必要的生活服务,并可结合区域产业发展趋势,升级设置生产性服务业用途。同时,探索设置公共服务设施综合用地 (Ax),仅明确用地容积率下限,对于后续实际公共服务功能和开发容量给予一定弹性,鼓励形成服务多元、功能复合的社区嵌入式服务综合体。

5.2 制定可持续的行动计划

存量时代下社区更新需求激增,但土地财政严重下滑,单纯依靠政府投入的社区生活圈建设模式难以为继。为此,广州市尝试将运营环节前置,围绕项目库生成和项目建设两大环节,提升社区生活圈行动计划的可实施性,推动社区品质的持续提升。

在项目库生成环节,兼顾实施的系统性和精准性,以社区生活圈评价所形成的项目清单为基础,市区两级政府统筹考虑财政资金、专项资金等各类资金盘口,结合社区生活圈评价和各街镇自下而上反馈,平衡资金成本和社区需求的紧迫程度,形成远近相宜的建设项目库,再由街镇具体实施。将民生紧迫关切以及建设空间与资金安排有保障的项目,纳入下一年度实施项目库;将民生紧迫关切但当前实施条件不成熟的项目,纳入下一年度重点跟进项目库;将其他相对可以逐步推进实施的项目,

纳入中远期项目库。同时,建立“市一区一街镇”三级跟踪考核机制,逐年滚动压茬式推进。通过此方式,近一年广州市推进了49个社区的生活圈优化工作,改造建设社区活动中心25座,改造菜市场等便民商业设施超120个,建设或改造养老站点、幼托中心等服务设施160余处,民生改善的社会反响良好。

在具体项目建设环节,基于财务平衡视角,将社区生活圈的空间方案设计与后端的运营建设有机结合。一方面,通过社区生活圈规划盘整闲置存量资源和更新可腾挪资源,探索配套服务有偿使用的市场化机制,提高项目收益率;另一方面,改变以往单类型项目主导的实施模式,鼓励各街镇引入市场主体整体策划,通过“肥瘦”组合搭配模式,将公有物业出租、停车经营、广告营销等微利项目,与公共空间建设、外立面美化等打包,以财政资本撬动社会资本,申请地方专项债等债类资金支持,共同形成“活水活源”。通过该方式,广州社区生活圈建设中的财政资金投入大幅下降,并且后续服务设施及公共空间的运营更加高效。

5.3 形成伴随式的共治机制

面对动态变化的社区需求,社区治理的复杂性日益增加,通过社区规划师在地化参与社区生活圈建设,成为各大城市的共同选择。广州市也逐步探索形成了运行制度和工作内容相对完备的社区规划师制度。

在制度建设上,首先构建市区联动的工作模式,市级高位统筹,确定整体工作框架,允许各区结合自身特征,确定社区规划师的工作重点。如越秀、荔湾等老城区重点关注历史文化保护要求的落实、公共空间设计和关键民生设施织补,天河、黄埔、白云、南沙等城区重点关注公共环境的高标准设计建设等。其次,通过专职社区规划师和志愿者相结合的方式,精准吸引高校师生、规划设计单位、居民积极参与社区生活圈共同缔造。如举办穗港澳高校“活力杯”设计活动,通过竞赛奖励为高校师生提供实践机会。通过少量专项财政投入,聘请设计单位人员专职担任社区规划师,并给予一定社区生活圈的项目策划及设计审查权限,以此形成更贴合社区居民实际需求的实施项目,提升了公共财政投入的效用。

在工作内容上,广州市社区规划师聚焦规划设计、技术咨询、实施协调、公众活动策划4个方面,包括:参与社区规划编制、规划实施评价、景观设计等项目;为建设项目策划阶段提供决策咨询或设计审查把关;在建设项目实施阶段全流程跟踪服务项目,平衡各方利益诉求;策划政策宣贯、社区共建活动、社区需求座谈等公众参与活动。通过持续在地化服务和伴随式参与,广州市社区规划师已经成为连接政府与居民间的沟通桥梁,提高了社区生活圈规划的动态适应性。

6 结语

社区生活圈规划因其以人为本的思想内核,以及与居民需求的高匹配度,成为各大城市推动治理现代化的重要途径。上海市通过制定《上海市15分钟社区生活圈规划导则》形成了一套较为明确的生活圈行动方法,尤其是在渐进式的社区更新行动和公众参与方面形成了良好探索。北京市社区生活圈实践重视公共服务配置,构建了“市民中心—组团中心—家园中心—便民服务点”多级公共服务配置体系,并且在实施层面注重与国土空间详细规划的衔接。深圳市基于社区生活圈划分标准单元,将其作为法定图则编制技术单元,同时基

于深圳市发展特征,将产业社区作为社区生活圈建设的重要方向。杭州市在关注社区生活圈空间配置的基础上,注重数字赋能社区治理,通过打通养老、停车、物业服务等数据,提高生活圈服务效率和水平。各城市社区生活圈实践探索各有侧重,但都注重建立一套完善的生活圈规划体系,加强规划传导,形成从规划到实施监测的完整闭环。广州市较早开展社区生活圈实践,近年来聚焦实施落地,围绕社区生活圈的边界划分、评价及优化体系开展了具有实操价值的探索,并构建涵盖“前端传导—中端行动—后端反馈”的全链条实施路径。本文尝试对广州社区生活圈规划实施进行体系性探讨,以期为其他城市的社区生活圈规划实施提供参考。

当今时代飞速发展,居民生活方式、规划技术方法等都在快速变化,本文仅对当前社区生活圈规划实践方法进行了初步讨论,仍有大量问题和挑战值得进一步关注。如数智化技术在社区设施评价、项目预算分配、智慧化管理等方面的应用,基于更细的时空尺度和人群类型的社区生活圈规划方法构建,社区生活圈规划对上位法定规划反馈机制的优化,更加高效开放的公众参与制度等,未来仍需各界进一步探索。

参考文献 References

- [1] 柴彦威,李春江,夏万渠,等. 城市社区生活圈划定模型——以北京市清河街道为例[J]. 城市发展研究, 2019, 26(9): 1-9.
CHAI Yanwei, LI Chunjiang, XIA Wanqu, et al. Study on the delineation model of urban community life circle: based on Qinghe District in Haidian District, Beijing[J]. Urban Development Studies, 2019, 26(9): 1-9.
- [2] 黄建中,张芮琪,胡刚钰. 基于时空间行为的老年人日常生活圈研究——空间识别与特征分析[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 87-95.
HUANG Jianzhong, ZHANG Ruiqi, HU Gangyu. A research of the elderly's daily life circle based on spatial-temporal behaviors—analysis of place recognition and spatial features[J]. Urban Planning Forums, 2019(3): 87-95.
- [3] 申悦,柴彦威. 基于GPS数据的北京市郊区巨型社区居民日常活动空间[J]. 地理学报, 2013, 68(4): 506-516.
SHEN Yue, CHAI Yanwei. Daily activity space of suburban mega-community residents in Beijing based on GPS data[J]. Acta Geographica Sinica, 2013, 68(4): 506-516.
- [4] 周旋. 15分钟社区生活圈视角的单元规划公共服务设施布局评估: 以上海市黄浦区为例[J]. 城市规划学刊, 2020(1): 57-64.
ZHOU Xuan. Assessing the distribution of public service facilities in unit planning based on the perspective of the 15-minute community-life circle: evidence from Huangpu District of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 57-64.
- [5] 洪梦瑶,魏伟,夏俊楠. 面向“体检—更新”的社区生活圈规划方法与实践[J]. 规划师, 2022, 38(8): 52-59.
HONG Mengyao, WEI Wei, XIA Junnan. Planning methods and practices for community life circles oriented towards "physical examination-renewal"[J]. Planners, 2022, 38(8): 52-59.
- [6] 刘泉,钱征寒,黄丁芳,等. 15分钟生活圈的空间模式演化特征与趋势[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 94-101.
LIU Quan, QIAN Zhenghan, HUANG Dingfang, et al. The characteristics of spatial pattern evolution and the trend of the 15-minute life circle[J]. Urban Planning Forum, 2020(6): 94-101.
- [7] 黄慧明,周岱霖,王烨. 基于居住形态类型的社区生活圈空间组织模式研究——以广州为例[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 94-101.
HUANG Huiming, ZHOU Dailin, WANG Ye. An analysis of the spatial organization of community life cycle under residential morphological categories[J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 94-101.
- [8] 杨晰峰. 城市社区中15分钟社区生活圈的规划实施方法和策略研究——以上海长宁区新华路街道为例[J]. 上海城市规划, 2020(3): 63-68.
YANG Xifeng. The planning and implementation of 15-minute community life circle in communities: a case study of the pilot practice of Xinhua Road in Changning District[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(3): 63-68.
- [9] 程蓉. 以提品质促实施为导向的上海15分钟社区生活圈的规划和实践[J]. 上海城市规划, 2018(2): 86-87.
CHENG Rong. Planning and practice of a 15-minute community living circle in Shanghai guided by promoting implementation[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(2): 86-87.
- [10] 吴秋晴,赵宝静. 系统治理与精准更新视角下的社区规划探索——以周家桥街道美好生活圈行动规划为例[J]. 上海城市规划, 2022(2): 16-23.
WU Qiuqing, ZHAO Baojing. Exploration of community planning from the perspective of system governance and accurate renewal: a case study of the action plan of 15-minute community life unit in Zhoujiaqiao Sub-district[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2022(2): 16-23.
- [11] 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[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 61-69.
CHAI Yanwei, ZHANG Xue, SUN Daosheng. A study on life circle planning based on space time behavioral analysis: a case study of Beijing[J]. Urban Planning Forum, 2015(3): 61-69.
- [12] 杨辰,辛蕾,马东波,等. 基于位置服务数据的社区生活圈测度方法及影响因素分析[J]. 同济大学学报(自然科学版), 2024, 52(2): 232-240.
YANG Chen, XIN Lei, MA Dongbo, et al. Analysis of community living circle measurement method and influencing elements based on location-based services data[J]. Journal of Tongji University (Natural Science), 2024, 52(2): 232-240.
- [13] 车冠琼,仇保兴,王倚天,等. 基于居民步行活动模拟的社区生活圈规划: 研究框架与议题[J]. 西部人居环境学刊, 2024, 39(2): 139-143.
CHE Guanjiong, QIU Baoxing, WANG Yitian, et al. Community planning based on the walking activity simulation: research framework and topics[J]. Journal of Human Settlements in West China, 2024, 39(2): 139-143.
- [14] 张文佳,李春江,罗雪瑶,等. 机器学习与社区生活圈规划: 应用框架与议题[J]. 上海城市规划, 2021(4): 59-65.
ZHANG Wenjia, LI Chunjiang, LUO Xueyao, et al. Machine learning and urban community life circle planning: application framework and research topics[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2021(4): 59-65.
- [15] 黄怡. 社区和社区规划的潜在社会维度议题揭示[J]. 城市规划学刊, 2024(5): 34-39.
HUANG Yi. Revealing the potential social dimensions of community and community planning[J]. Urban Planning Forum, 2024(5): 34-39.
- [16] 张丽英,裴韬,陈宜金,等. 基于街景图像的城市环境评价研究综述[J]. 地球信息科学学报, 2019, 21(1): 46-58.
ZHANG Liying, PEI Tao, CHEN Yijin, et al. A review of urban environmental assessment based on street view images[J]. Journal of Geo-information Science, 2019, 21(1): 46-58.