

基于“15分钟社区生活圈”理念的社区规划演进——以上海市为例

The Evolution of Community Planning Based on the "15-Minute Community Life Circle" Concept: A Case Study of Shanghai

王睿 赵蔚 WANG Rui, ZHAO Wei

摘要 社区规划是当前“15分钟社区生活圈”理念在基层落实的主要工具,通过统筹社区发展的空间、时间与社会治理等要素,使规划能够更深入地介入日常生活。伴随着存量时代城市更新的整体目标,上海自2016年以来开展了多阶段的社区层面规划实践。通过梳理社区规划从微更新、行动规划走向综合性规划的动因和背景,总结形成社区规划的“上海模式”,包括其作为综合性规划的目标定位、与现有规划体系的多层次衔接、按需编制的定制型内容、“时空人”统筹的编制方法和多元协作的编制过程。面向未来,提出社区规划在宏观和微观层面进行公共资源适应性调控的提升方向,以期为更多城市的社区规划实践提供参考和借鉴。

Abstract As a primary instrument for implementing the "15-minute community life circle" concept at the grassroots level, community planning integrates spatial, temporal, and social governance dimensions to embed planning more deeply into daily life. Against the backdrop of urban regeneration goals in the stock-based development era, Shanghai has undertaken multi-phase community-level planning initiatives since 2016. By examining the motivations and contextual drivers behind the evolution of community planning—from micro-scale urban renewal and action-oriented plans to comprehensive planning—this study synthesizes the distinctive "Shanghai Model" of community planning. Key characteristics include its role as a comprehensive planning framework, multi-level integration with existing urban planning systems, demand-driven customization of content, a methodology emphasizing the coordination of spatial, temporal, and social dimensions, and a collaborative, multi-stakeholder process. Looking ahead, the study proposes future directions for enhancing community planning through the adaptive allocation of public resources at both macro and micro scales, offering insights for urban planning practices in other cities.

关键词 15分钟社区生活圈;社区规划;城市更新;上海实践

Key words 15-minute community life circle; community planning; urban regeneration; Shanghai practices

文章编号 1673-8985 (2025) 03-0023-08 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20250304

作者简介

王睿

同济大学建筑与城市规划学院 博士研究生

上海市城市规划设计研究院 高级工程师

赵蔚 (通信作者)

同济大学建筑与城市规划学院

副教授,博士生导师, zwunion@tongji.edu.cn

在过去较长时期的高速发展过程中,规模扩张和人口增长带来产业集聚、经济繁荣和社会发展,形成多样化、充满活力的空间,也产生了职住失衡、交通拥堵、服务缺失、社会关系疏离等城市问题。在此背景下,上海于2014年率先提出“15分钟社区生活圈”理念,提倡

在适宜的出行范围内,满足城乡居民全生命周期生活与就业等各类需求,解决工业化带来的“大城市病”,实现“让人民生活更美好”。2021年《社区生活圈规划技术指南》这一国家行业标准的出台,推动各地实践的广泛开展。然而,笔者基于对各地实践的跟踪调研,发

现生活圈作为复杂运行系统这一特征尚未被充分重视,对于生活圈相关内容的规划编制与实施缺乏统一认识,多数仍以社区微更新作为主要手段,缺乏整体谋划和长效指引。2014年至今,上海始终不断推进“15分钟社区生活圈”理念在行动、实施、管理等多维度的深入实践^[1],以社区规划作为当前生活圈理念在基层落实的主要工具,总结形成社区规划的“上海模式”。本文通过梳理社区规划从微更新、行动规划走向综合性规划的动因和背景,总结“上海模式”的目标定位、规划体系、编制方法、成果内容和协作过程等,为更多城市的相关实践提供参考和借鉴。

1 相关概念辨析

“15分钟社区生活圈”作为一种居民在社区周边开展日常活动所涉及的空间范围和满足日常活动需求的时空资源集合^[2],是以人为本自下而上形成的生活空间,包含“人—时间—空间—治理”等不同维度的核心内涵^[3]。作为理想城市基层治理和公共资源集成的基本单元,强调适当空间范围内的服务人口和慢行可达性。2016年发布的《上海市15分钟社区生活圈规划导则》明确,单个生活圈一般范围在3 km²左右,常住人口为5万—10万人,步行可达距离为800—1 000 m。而当前上海街道平均范围是生活圈的2倍,居委会平均范围只有生活圈的1/3。因此,生活圈被认为是介于街道与居委会之间的治理服务“中间体”,同时作为一个以居民的实际生活需求为基础划定的单元,提供多元合作平台,引导资本、政府、社会在公共产品供给上相互补充^[4]。

社区规划是当前生活圈理念在基层落实的主要工具,一般以街镇范围进行整体规划编制,具有很强的自上而下的资源统筹配置和托底作用,可包含多个“15分钟社区生活圈”基本单元^[5](见图1)。受多种因素的制约,资源配置的公平性和与需求之间的匹配性是传统自上而下规划手段的短板,“15分钟社区生活圈”理念在社区规划中的运用旨在统筹社区发展的空间、时间与社会治理等要素^[6],聚

焦于解决3大矛盾:一是居民需求日益增长和空间资源日渐紧缺之间的矛盾,社区规划需要在单元规划总体发展导向和目标下,平衡增量和存量资源,推进各类资源的开放共享和复合利用来满足未来发展空间^[7];二是社区发展的不可预期性与传统相对稳定的空间规划手段之间的矛盾,社区规划要从简单静态的强制性管控路径转向更加动态适应的弹性规划路径,把时间视作实现个体活动的必要资源纳入考量^[8];三是传统“自上而下”街居制治理与“自下而上”社区自治共治之间的矛盾,当前资源分配中政府往往占据主导,社会和市场力量相对较弱,社区规划成为多元主体广泛的平台^[9]。

2 上海社区层面的规划实践历程与特征

社区规划视角和方法的转变来自对传统规划方法的反思和实践的推动。上海面向空间的社区规划始于2000年《宝山区通河街道社区规划》,在之后的很长一段时间上海规划界配合城市的开发建设,通过需求调研结合控制性详细规划(以下简称“控规”)落实控规单元中的公共设施地块开发指标。其转折出现在存量更新时代的到来。

2.1 第一阶段:城市空间微更新计划,重视设计品质,激活公共空间

2016年,上海市规划和自然资源局(以下简称“市规划资源局”)启动“行走上海——城市空间微更新计划”(以下简称“微更新计划”),每年通过试点探索不同类型空间的微更新方法,总结经验以形成示范引领效应^[10]。微更新计划的对象是与居民生活息息相关却没能有效利用的社区公共空间,采用“设计手法微、更新动作微、实施费用微、参与人群微”的方式,对小规模的公共空间或设施进行功能完善、品质提升。用小投入引入优秀的设计以提升空间品质和利用率是微更新最核心的工作手段。4年间,微更新计划共推进全市28个试点项目,涉及中心城区和郊区的9个区22个街道,收到200多份设计

方案,身边日常空间的变化成为社会广泛关注的热点^[11]。

2.2 第二阶段:社区生活圈行动规划,注重问题导向,发挥综合效益

微更新通过局部点位“针灸”来实现空间的持续更新,具有见效快、易操作、易实施等特点,但也呈现出:项目类型单一,90%以上为没有触及复杂利益关系的公共空间项目;缺乏统筹协调,布局零星随意,容易出现“头疼医头、脚疼医脚”的情况;设计质量良莠不齐,没有切实解决更新需求等问题^[12]。基于此,2019年按照“居民需求强烈、老旧小区为主、街镇积极性高”的原则,市规划资源局在全市范围内共选取15个试点街镇,编制“15分钟社区生活圈”行动规划。通过“组队伍—查短板—挖资源—找对策—定任务—推行动—评成果”的行动指引,精准判读社区存在的问题和需求,充分利用各类空间资源,以多元手段补齐短板,形成指导未来3年街镇建设的项目清单^[13]。同时充分发挥街镇在空间统筹和实施统筹的平台优势,将居住、就业、服务、休闲、出行等各项建设任务在街镇进行整合,以提升行动的综合性和实施性。首批试点街镇累计梳理

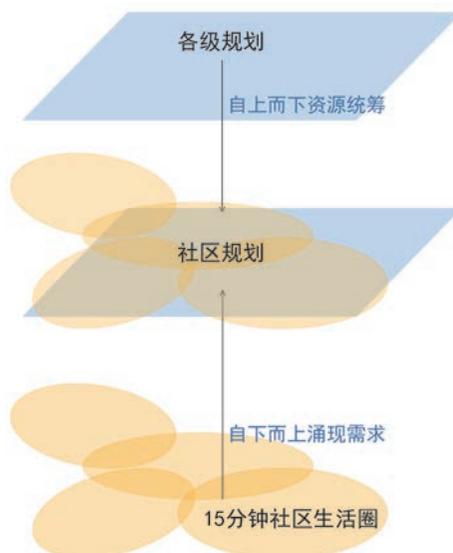


图1 15分钟社区生活圈与社区规划之间的关系
Fig.1 The interplay between the 15-minute community life circle framework and community planning strategies
资料来源:笔者自绘。

近期项目280多项,通过城市更新、土地出让、小微更新等多种方式推进各类服务要素的建设实施,当年即完成120多项。

2.3 第三阶段:社会全面推广,加强多主体协作,营造共建共享格局

以区规划资源局作为主要责任主体的“15分钟社区生活圈”行动规划,其优势在于能够找准规划自然资源方面的短板,自上而下统筹进行资源配置,但在具体项目推进上未与其他部门对接,导致各条线部门仍然各行其职,未按照行动规划实施项目。2022年起,上海先后出台《关于“十四五”期间全面推进“15分钟社区生活圈”行动的指导意见》、2023年及2024年《上海市“15分钟社区生活圈”行动方案》等政策文件,完善市、区相关部门对接机制的同时,提出以街镇为单位牵头组织编制社区规划。在关注空间建设的同时关注社会治理的利益统筹要求,通过建立“一图三会”社区协商制度^①、创设“人民城市大课堂”交流平台^②、推广社区规划师制度^③等,不断完善协同治理机制。

3 融合生活圈理念的社区规划“上海模式”

3.1 目标定位:多维统筹的综合性规划

经过10多年的实践摸索,上海在社区规划方面逐步形成“需求导向—资源配置—实施评估”的闭环。作为均衡资源配置、保障社会民生、维护空间公正和组织地方生活的重要工具,社区规划“上海模式”反映了从以物质空间为核心到以人的需求为核心的转变,通过协调不同主体的利益诉求,实现从空间营造转向社会治理方法创新^[14]。而伴随我国快速城镇化进程和社会空间转型,多元分化和矛盾碎片化的治理主体增加了跨层级、部门与主体间的协作成本^[15],不同治理主体之间的权力关系也成为影响社区发展和生活圈资源分配的主要因素。

自上而下层面,相关部门相继推出与社区生活圈建设密切相关的政策文件和实施项

目,如完整社区、一刻钟便民生活圈、15分钟就业服务圈、15分钟养老服务圈等,以及美丽家园、美丽街区、精品小区、一街一路等,上述工作都关注了社区服务的“补短板”和“提品质”,但由于分属不同主管部门,缺少跨部门协同,较难实现对相关项目在空间利用、资金来源、实施时序等方面的合理统筹安排,容易造成资源分散或重复建设。在这种工作机制下,作为社会治理的“终端”,街镇等基层治理主体面对的上级主管部门多、政策要求多,且各部门相互之间欠缺有效联动协同机制,因此往往会带来条块分割、权责失衡、资源分散等问题。

社区规划是以“15分钟社区生活圈”基本单元为对象开展的综合性规划和行动部署。高度上,通过统筹社区各类要素资源和发展需求,强化跨部门、跨领域之间的协同,引导各方对于社区发展达成共识,服务于城市更新整体目标。上海在市、区两级层面成立联席会、建立联席会议制度,以“15分钟社区生活圈”行动和社区规划“一张蓝图”整合发展改革、规划资源、民政、文旅、教育、体育、卫健、商务等多部门力量,从各行其职转变为目标统一、相向而行。如外滩街道整合一街一路、美丽家园、美丽街区及其他部门的更新计划和项目经费,在约12 hm²的山北街区内开展有序、有机的一体化更新,智慧整合资源,平衡“百家”需求^[16]。广度上,在全市范围内基于社区生活圈理念划分规模合理的片区,作为街镇与居村之间的管理服务“中间体”,在空间上能匹配居民日常生活的时空活动范围,强调内部人口属性与主导功能的相对一致,解决不同街镇空间规模、服务对象差异大的问题,同时与城运、警务、综治、党建等网格对接,实现“多格合一”,打破层级壁垒和信息孤岛。精度上,不仅从“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”等方面全方位满足人们对美好生活的向往,同时综合考虑不同使用人群对服务要素需求的时空分布情况,制定不同服务要素之间复合利用、配套共享和错时使用的技术标准,建立跨部门“指标共享”“指标互认”的“统管”机制。

3.2 体系嵌入:规划体系的多层次衔接

当前我国已经建立以发展规划为统领,以空间规划为基础,以专项规划、区域规划为支撑的规划体系。社区规划作为一种以服务要素资源配置为抓手,推进基层社会建设、重塑城市微观基础、创新社会空间治理的综合性非法定规划,兼具空间规划和发展规划属性。如何衔接传导至现有规划体系、甚至是跨越到其他专业领域是值得探索的课题^[17]。

首先,社区规划以国土空间规划作为基本属性。上海通过统一单元划分、明确技术标准、核心指标传导等,将“15分钟社区生活圈”理念嵌入“总体规划—单元规划—详细规划”3个不同空间维度的规划层次,并实现逐级传导。总体规划重点突出战略引领作用,“上海2035”总规明确提出“以社区生活圈作为组织城镇与乡村社区生活的基本单元”,并将社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率等作为核心指标。单元规划介于总体规划与详细规划层次之间,在与市辖区、街镇边界基本保持一致的前提下,按照“15分钟社区生活圈”理念确定规划单元的划分,突出单元内公共利益和公共资源的保障,明确底线性、公益性设施的管控要求^[18-19]。详细规划突出面向开发建设、推动城市更新的实施导向,根据需要按单元或街坊编制,对于公共服务设施、慢行系统和公共开放空间等服务要素的评估范围扩大至整单元,实现查漏补缺。

其次,与基层行政体系紧密结合的社区规划,成为国土空间规划的精细化实施平台,通过“叠加互动”实现对于刚性要求的柔性传导与动态优化。一是修正,社区规划通过整体评估,对法定规划提出调整建议,可以是落实新增服务要素,也可以是对不符合实际需求的服务要素进行优化,并且经认定和备案后的社区规划成果可以作为详细规划调整的依据。二是增补,上海构建形成保基本、提品质、塑特色的服务要素体系,法定规划关注保基本,对法定规划不做强制性要求的提升型、特色型服务要素,可以结合实际诉求在社区规划中予以落实。三是优化,对于新建地区,在规

注释: ①“一图三会”社区协商制度:“一图”是指老百姓看得懂、各方能满意、未来可落地的“社区规划图”和“设计方案图”;“三会”是指事前征询会、事中协调会和事后评议会。由街镇指导居委会、业委会组织“三会”,引导社区居民全过程深度参与社区规划、项目设计建设和运营维护。

②“人民城市大课堂”交流平台:组建专家讲师团,专业涵盖规划设计、建筑景观设计、公共艺术、城市管理、社会治理等多领域,以“点单送学”方式向社区规划师、社会工作者、社区居民等提供培训指导,形成“市—区—街镇—居村”四级“人民城市大课堂”交流平台。

③社区规划师:负责参与“15分钟社区生活圈”行动相关的各项工作,包括对社区相关规划和设计进行专家评审、参与建设项目的方案审查、引导公众参与等工作,并可独立建言献策。

划实施时序上服务要素建设往往滞后于人口导入，导致过渡时期出现服务短板，需要通过社区规划形成过渡时期方案。此外，社区规划同时兼顾发展规划。尤其需要在具体工作中发挥与全市、各区国民经济和社会发展规划的衔接作用。发展规划侧重战略性、宏观性、政策性，为空间规划留出接口，社区规划需要在约束性指标、发展方向、总体布局、重点行动等方面与之加强衔接。

最后，作为面向实施的规划，社区规划体现动态更新、持续滚动的特点，形成“现状评估—规划编制—动态监测—反馈调整”的全生命周期工作模式。前期评估阶段，通过人口特征分析、物质要素评估和居民需求征集形成“问题清单”的同时全面调查各类时空资源，形成社区“公共资源库”。规划编制阶段，注重长期目标与阶段目标的结合，实现分层次、渐进式发展。一方面制定与国民经济发展规划时限相匹配的规划蓝图（见图2），拟定长远发展目标；另一方面综合考虑需求紧迫度、实施难易度等因素，制定行动计划（见表1），形成近期建设项目清单，其中第一年项目应充分衔接年度财政预算，后两年项目作为储备清单。实施监测阶段，针对年度项目实施情况进行评估，找出难以落实的难点堵点，同时收集日常使用反馈，跟进最新需求导向，完善“出库”和“入库”流程（见图3），推动社区行动健康持续发展。

3.3 编制方法：“时、空、人”的系统谋划

基于“15分钟社区生活圈”理念的

社区规划，作为时空间行为规划（Spatio-Temporal and Behavioral Planning, STBP）的一类应用方向，强调空间、时间、治理3大维度的融合（见图4）。在空间维度强调“物为

所用”，整合社区空间资源，匹配多元需求，为居民提供公平且兼具差异性的服务，依托社区自下而上的需求动态调整资源配置，以此形成更公平合理适宜的生活圈；在时间维度



图2 社区规划蓝图图则示意
Fig.2 Community planning framework

资料来源：上海市规划和自然资源局，《上海市社区规划编制导引（2024版）》。



图3 年度建设项目更新机制
Fig.3 Annual capital project update mechanism

资料来源：笔者自绘。

表1 社区规划3年建设项目清单

Tab.1 Community planning three-year development program inventory

街镇名称	项目名称	项目类型	实施主体	实施路径	设计团队	建设资金来源	项目计划启动时间	项目计划完成时间	产权权属	运营管理模式
必填	必填	必填	必填	必填	选填	必填	必填	必填	选填	选填
XX	XX	XX	1.街镇 2.居委 3.产权所有人 4.区级部门 ……	1.规划实施新建设施(划拨、土地出让配建) 2.存量主体更新改造新增设施 3.既有建筑功能置换新增设施 4.附属空间开放 5.社区微更新 6.其他	—	1.政府财政(街道统筹) 2.政府财政(部门统筹) 3.社会资金	XX	XX	1.自有产权 2.租赁使用	1.政府运营管理 2.政企合作运营管理 3.委托社区运营管理(企业、社会组织等)

资料来源：上海市规划和自然资源局，《上海市社区规划编制导引（2024版）》。

强调“资源适配”，区别于以往静态终极蓝图式的规划，涵盖“规划设计—建设实施—运营管理”的全生命周期工作流程，以人的日常时空行为发生及需求构建生活空间体系，将缺乏弹性的空间手段与灵活的时间手段相结合；在社会治理维度强调“多方协同”，公众除了贡献大数据被动参与外，强调规划过程的基层主体赋能赋权，搭建以居民为主体，政府、市场、社会等多方参与的治理平台，满足各方需求、平衡各方力量、协调各方利益，让多元主体获得感提升。

以南京西路街道社区规划为例，“15分钟社区生活圈”理念的融入强化了社区规划的需求导向和实施性。南京西路街道社区规划在空间维度上，结合常住人口老龄化程度高、青年就业人口规模大、外来休闲游憩人群数量多的特点，梳理各类服务对象活动的时空特征（见表2），评估公共要素服务盲区，高效匹配社区需求和潜力资源，精细化制定面向不同人群的重点补充政策区，实现要素空间布局从关注均衡覆盖转向关注使用效率。在时间维度上，以时间政策积极应对空间资源紧约束和服务对象异质性难题，一方面协调公共时间表，通过推进学校体育场地错时开放等方式更大程度地挖掘服务潜力；另一方面，提升时空过程性感知，以慢行网络联结起生活性街道沿线的多个零散小微设施，进而形成设施服务链，以相对弱化到访时间增加的不利过程感知（见图5）。在治理维度上，成立“上海静

安·南京西路街道社区规划实践基地”，作为多元共治的规划协作平台，联结在地力量多方式、多途径、多层次地参与社区事务，建构起面向更多受众群体、更具内生动力与人文颗粒度的社区规划实施路径。

3.4 规划内容:按需选择的定制型规划

作为非法定规划内容，编制社区规划并非强制要求，而是各街镇的可选项。但这种自由选择也带来一定的问题。当前上海各街镇中，开展社区规划编制的约占60%，多集中在中心城区及新城范围。各街镇对于社区规划的响应能力存在显著的地区差异，具有优良区位、较好在地经济水平和社会关系的街镇往往优先开展规划编制，对于区位偏远、资金及技术力量较弱的街镇则需要强化政府支持，如专业力量或社会团队给予外部支持。

此外，社区规划的年限和内容并不固定。社区生活圈全面覆盖居住、就业、各类服务、出行、休闲与安全等方面服务要素，各街镇可根据实际情况和发展需求，通过评估选择若干个特定问题（见表3），可以补短板解决急难愁盼问题，也可以拉长板突出社区特色。

社区规划的成果在形式上不再采用条文编写的方式，体现出由技术性文件向政策性文件转变，突出“目标—策略—行动”逻辑，聚焦关键议题和重点行动。同时为增强面向公众的可读性，成果表达形式也做了调整，去除繁杂的技术性内容，形成便于公众参与的手册

（见图6），以达成理念共识、描绘共同愿景为主，突出规划的公共政策属性，力求简明扼要、通俗易懂和界面友好，可以让读者感受一定的互动体验。

3.5 编制主体:多元参与的协作式规划

社区规划致力于合理表达和满足社区成员的意愿和诉求，使其有机会为本社区制定共同的愿景，影响并塑造当地的发展和增长，其编制主体和制定过程往往比成果内容更重要，如何激发和引导多元主体共同参与，培育基层社会“内在权力和共同权力”的意识和能力，是当前社区规划编制和有效实施的关键。

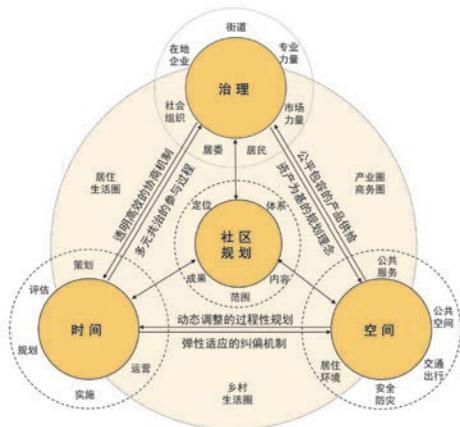


图4 基于“15分钟社区生活圈”理念的社区规划内涵
Fig.4 Conceptual framework of community planning under the 15-minute community life circle concept
资料来源:笔者自绘。

表2 南京西路街道不同服务对象的时空行为特点
Tab.2 Spatiotemporal behavior patterns of diverse service demographics in West Nanjing Road Subdistrict

人群类型	活动特征与设施建议
老年人 (以家为起点)	500 m高频活动 社区菜场、社区食堂、老年活动、养育托管、社区绿地、健身点
	1 000 m中频活动 社区卫生服务中心、日间照料中心、街道办事处、综合健身房
儿童与青少年 (以家、学校为起点)	500 m幼儿高频活动 养育托管点、社区绿地、儿童活动场地
	1 000 m中频活动 创新实验室、街道图书馆、超市、社区文化活动中心
青年与白领 (以家、就业地为起点)	1 000 m高频活动范围 社区食堂、健身设施、菜场、社区文化活动中心、街道办事处、就业服务机构、创新实验室、养育托管点、心理咨询角
外卖小哥、户外岗位工作者、 后勤保障人员等	家附近1 km范围内 共享厨房 午间主要等候区 小哥服务站
外来游客	根据活动路径沿线布局驿站

资料来源:上海市城市规划设计研究院,《静安区南京西路街道社区规划》。



图5 南京西路街道规划设施服务链
Fig.5 Facility-service chain system planning in West Nanjing Road Subdistrict
资料来源:上海市城市规划设计研究院,《静安区南京西路街道社区规划》。

表3 不同类型社区生活圈规划编制建议关注的重点议题

Tab.3 Critical focus areas in planning formulation for diverse community life circle typologies

生活圈类型	生活圈范围	服务对象	社区规划关注重点
居住社区生活圈	以居住功能为主导,包含居住小区及周边配套设施所覆盖区域	老年人比例较高	加强生活照护、健康促进、康复护理、文化交往、互助参与等服务要素配置,推进社区公共空间适老化改造,关注失能、认知障碍老年人照护需求
		儿童比例较高	加强养育托管、安全健康、关爱成长、文体活动、互动参与等服务要素配置,建设儿童友好社区,推进社区儿童公共空间建设和适儿化改造
		青年比例较高	加强宜居安居、创新就业、文体健康等服务要素配置,提供低成本、共享化的社区双创空间,发展适宜青年群体的消费新模式新业态
产业社区生活圈	以生产功能为核心,围绕产业园区或产业集聚区形成的区域	就业人口为主,兼顾部分居住人口需求	围绕就业人群的就近居住及生产生活服务需求,完善租赁住房以及餐饮、健身、文化活动等日常生活服务要素;结合主导产业类型,适当增配生产配套、技术孵化、商务展示等生产性服务要素
商务社区生活圈	以商务活动需求为核心,围绕商办楼宇密集区形成的区域	就业人口为主,兼顾部分居住人口需求	围绕就业人口的生活需求,增加与工作场所紧密结合的餐饮、便利店、体育等服务要素;结合企业规模 and 不同阶段的需求,增设会展中心、企业服务中心、酒店等商务服务设施
乡村社区生活圈	围绕乡村生活、生产、生态空间形成的区域	以村民为主,综合兼顾游客、外来就业者等其他服务对象	满足村民日常生活、生产需求的同时,根据不同村庄特点,配置特色服务要素,如旅游资源丰富的村庄,可设置游客综合服务中心、特色民宿及餐饮等设施;具备乡村文创、科技等优势特色产业基础的村庄,可培育乡村创新创业空间,提供生产培训和生活服务要素等

资料来源:笔者自制。

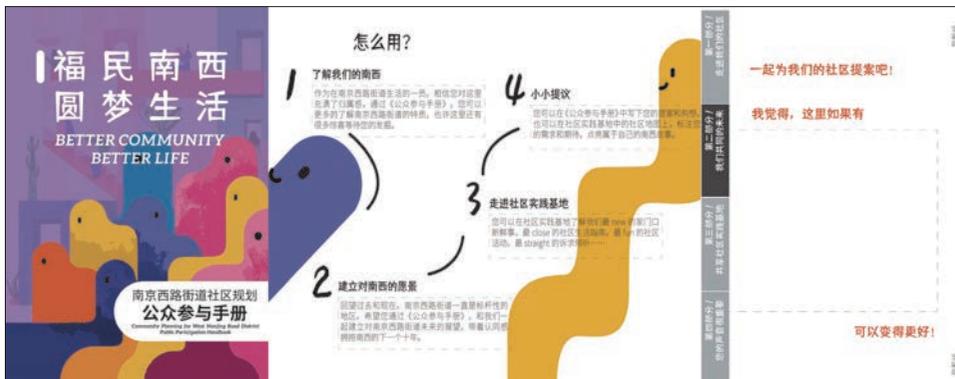


图6 南京西路街道社区规划公众参与手册

Fig.6 West Nanjing Road Subdistrict community planning public engagement manual

资料来源:上海市城市规划设计研究院,《静安区南京西路街道社区规划》。

一方面,需要赋能基层主体。当前规划体系主要体现自上而下传导,街镇作为基层治理的主阵地,更多扮演被动承接工作任务的角色,难以将在地需求和问题有效传递至更高层次。社区规划作为基层主导的规划,需要强化对街镇在事权、财权等方面的支持。事权方面明确街镇作为编制主体,并通过建立议事联席会制度,赋权街镇定期召集议事例会,相关部门和社会主体参会,针对具体问题进行讨论协商。财权方面,通过设立专项资金、引入市场力量等方式为街镇提供支持。例如浦东新区成立“精品城区”建设专项包项目制度,支持规模较小或零星分布、可在一定区域内统筹实施的项目,由街道作为责任主体,根据社区规划蓝图进行项目申报和建设。

另一方面,需要培育社区内部力量。在“弱社会”的情况下,国家力量的直接介入成为社区发展的普遍选择,政府力量与自治力量间呈现“不均衡”的相互渗透与互动,各类社会主体参与社区规划面临制度化渠道不畅、参与缺乏深度等问题。社区规划不应只局限于物理层面的改造,更要关注社区内部自治力量的培育,使其可以在脱离政府和专业力量的指引后仍然为社区提供提升动力。例如东明路街道引入专业指导机构四叶草堂开展“东明实验”,将全体居民作为社区规划的主体,3年时间培育各类规划师780多人,居民区活动团体超过420个,并有效吸引了一批年轻的“社区达人”力量投入社区,共同参与社区治理。

4 面向未来的社区规划

4.1 宏观层面:包容超大城市的复杂需求,追求公共资源配置的公平公正

尽管改革开放以来经过了40多年的规划实践,但城市发展不断提出新的需求,上海持续面临公共服务要素供需均衡的问题:中心城区的服务要素可达性普遍高于郊区,郊区核心及核心周边地区的服务要素可达性明显优于远郊地区^[20];宜居、宜学和宜游类服务供给相对均等,而宜业和宜养类服务均等性差距偏大^[21];养老设施供不应求而幼儿园出现部分闲置,要素适配性有待提升。

在全面提升资源配置精准性与社区生活丰富度的目标下,社区规划在要素配置上要从审视人口静态特征到应对人口动态变化,不仅要从人口类型与结构、生活习惯与行为特征出发,有针对性地完善要素配置,还要辩证看待服务要素不足或过剩的现象,通过预判未来人口变化趋势,预留弹性转换和发展空间,实现规划的适度超前;服务对象上从聚焦常住人口到广纳多元人群,不仅要重点关注老人、儿童、残障人士等弱势群体的使用需求,还可以将就业人口、流动人口、休闲人口等纳入服务对象,根据使用需求和行为特征确定其作为服务人口的计算系数,纳入要素配置考量;空间布局上从关注服务覆盖到提升整体效率,15分钟可达性标准并不完全

适用于郊区生活圈服务水平评价,需要打破行政边界统筹镇村资源要素配置,同时完善跨乡镇道路连通性,打造多村联动的社区生活圈。

4.2 微观层面:融合智慧规划手段,精细化公共资源的适应性调控

数字化、网络化、信息化成为现代城市技术发展的重要趋势,数字技术增强了个体的主观能动性,也增强了其环境可供性,带来时空行为逻辑的变化,更改变了个体对空间资源的获取及功能建构的过程^[22]。在线上服务广泛融入居民生活的背景下,社区规划需要及时顺应新技术带来的变化,通过数字化技术智能辅助,进一步了解居民需求,优化公共资源配置。

有别于传统规划围绕居住空间均衡配置服务要素,社区规划一方面可以结合人流多源数据反馈的时空行为特征和规律,识别不同人群的分布重心、高中低频活动范围、服务要素使用频率等,微观层面感知城市个体多元需求的精准性^[23],代替传统模型中的人群同质化假设;另一方面,可以利用移动环境传感器等构建社区环境感知网络,实时感知现实社区的动态运营信息并随时输入虚拟社区,以便监测、分析和揭示现实社区运营中存在的问题,最终实现需求和供给的精准配置。

4.3 技术层面:智能化与数据驱动的精准规划

技术手段的革新为社区规划提供了科学化、精准化的支撑。依托大数据、人工智能(AI)与代理人学习技术,整合人口普查、手机信令、交通刷卡、社交媒体等多源数据,精准识别居民时空行为规律与服务需求差异。结合用地混合度评估工具,推动居住、就业、服务功能的复合利用,提升空间效率。借助GIS平台构建社区三维数字孪生模型,模拟不同规划方案对可达性、服务覆盖率的影响。通过空间网络分析优化步行路径设计,实现及时规划沟通,

确保“15分钟可达”标准的动态落实,也联动社区灾害预警系统和应急资源,实现“精准施策”与“人文关怀”的有机统一,为超大城市社区治理提供可持续的技术解决方案。

5 结语

尽管社区生活圈的概念及理论研究由来已久,但是基于这一理念的社区规划仍然处在初生期,虽然有着不少自发性的摸索,但在诸多方面尚未形成共识。本文提出社区规划是当前“15分钟社区生活圈”理念在基层落实的主要工具,通过梳理上海10年间在社区层面开展的实践历程和特征,总结形成社区规划的“上海模式”,包括其作为综合性规划的目标定位、与现有规划体系的多层次衔接、按需编制的规划内容、对于“时、空、人”的系统谋划以及街镇主导、多元参与的编制过程。面向未来,提出社区规划在宏观和微观层面进行公共资源适应性调控的提升方向和技术创新思路。

社区规划的“上海模式”以“15分钟社区生活圈”作为基本单元,实现空间、资源和行动的整体协同,并基于各街道的资源禀赋、人文特色与治理能力,因地制宜形成更具针对性与实施性的行动安排,为各地规划编制和实践提供了一定参考,但也存在亟待继续探索的体系问题。首先,目前已经开展的社区规划均以街镇为单位,这是由于其作为基层行政组织,具有统筹相关资源的能力,也有推进社区建设的积极性。但“15分钟社区生活圈”本身并非一个行政概念,更强调从居民日常活动空间和社区认知出发来定义范围。未来随着社区意识的觉醒和社区自治的发展,社区规划的编制和组织可以尝试更多的可能性。其次,虽然赋予社区规划一定的认定程序,但与法定规划体系在资源配置上的作用界定并不清晰,导致实施效力上分散,难以体现规划在系统方面的统筹作用。如何衔接法定规划,系统落实更新措施,避免资源过度集中或空缺带来的“结构性失衡”等问题,值得进一步思考。最后,应进一步运用多源

数据和代理人建模智能模拟规划政策的全过程,倡导过程动态参与,通过线上线下联动,扩展居民参与社区规划的途径,增强社区社会网络韧性,真正践行“人民城市”理念。

参考文献 References

- [1] 吴秋晴. 面向实施的系统治理行动:上海15分钟社区生活圈实践探索[J]. 北京规划建设, 2023(4): 30-38.
WU Qiuqing. Implementation oriented system governance actions: exploration of 15 minute community life circle practice in Shanghai[J]. Beijing Planning Review, 2023(4): 30-38.
- [2] 柴彦威,李春江,张艳. 社区生活圈的新时间地理学研究框架[J]. 地理科学进展, 2020, 39(12): 1961-1971.
CHAI Yanwei, LI Chunjiang, ZHANG Yan. A new temporal geography research framework for community life circle[J]. Progress in Geography, 2020, 39(12): 1961-1971.
- [3] 熊健. 打造人民城市的理想社区:15分钟社区生活圈理论的源起、演进与展望[J]. 时代建筑, 2022(2): 6-13.
XIONG Jian. Building ideal communities for people's city: the origin, evolution, and prospect of the theory of the 15-minute community life circle[J]. Time+Architecture, 2022(2): 6-13.
- [4] 刘云刚,侯璐璐. 基于生活圈的城乡管治理论研究[J]. 上海城市规划, 2016(2): 1-7.
LIU Yungang, HOU Lulu. Study on urban-rural governance based on a life circle approach[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(2): 1-7.
- [5] 上海市规划和自然资源局. 上海市社区规划编制导引(2024版)[S]. 2024.
Shanghai Municipal Planning and Natural Resources Bureau. Shanghai community planning compilation guide (2024 edition)[S]. 2024.
- [6] 吴秋晴,王睿,奚文沁. 时间城市规划的上海探索——城市分钟社区生活圈规划的时间路径[J]. 国际城市规划, 2024, 39(3): 58-65.
WU Qiuqing, WANG Rui, XI Wenqin. Exploration of temporal city planning in Shanghai: the time path for the 15-minute community life unit[J]. Urban Planning International, 2024, 39(3): 58-65.
- [7] 奚东帆,吴秋晴,张敏清,等. 面向2040年的上海社区生活圈规划与建设路径探索[J]. 上海城市

- 规划, 2017 (4): 65-69.
XI Dongfan, WU Qiuqing, ZHANG Mingqing, et al. Exploration of planning and construction of community living circle in Shanghai facing 2040[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(4): 65-69.
- [8] 柴彦威, 李彦熙, 李春江. 时空间行为规划: 核心问题与规划手段[J]. 城市规划, 2022, 46 (12): 7-15.
CHAI Yanwei, LI Yanxi, LI Chunjiang. Spatio-temporal and behavioral planning: the key issue and planning strategies[J]. City Planning Review, 2022, 46(12): 7-15.
- [9] 赵宝静, 奚文沁, 吴秋晴, 等. 塑造韧性社区共同体: 生活圈的规划思考与策略[J]. 上海城市规划, 2020 (2): 14-19.
ZHAO Baojing, XI Wenqin, WU Qiuqing, et al. Shaping a resilient community: planning methods for the community life circle[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2020(2): 14-19.
- [10] 马宏, 应孔晋. 社区空间微更新上海城市有机更新背景下社区营造路径的探索[J]. 时代建筑, 2016 (4): 10-17.
MA Hong, YING Kongjin. Micro-regeneration of community publicspace exploring approaches to community building in the context of organic urban regeneration in Shanghai[J]. Time +Architecture, 2016(4): 10-17.
- [11] 陈敏. 城市空间微更新之上海实践[J]. 建筑学报, 2020 (10): 29-33.
CHEN Min. Practicing micro urban regeneration in Shanghai[J]. Architectural Journal, 2020(10): 29-33.
- [12] 王承慧. 走向善治的社区微更新机制[J]. 规划师, 2018, 34 (2): 5-10.
WANG Chenghui. Community micro-renewal mechanism directed by good governance[J]. Planners, 2018, 34(2): 5-10.
- [13] 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.
- [14] 杨贵庆, 房佳琳, 何江夏. 改革开放40年社区规划的兴起和发展[J]. 城市规划学刊, 2018 (6): 29-36.
YANG Guiqing, FANG Jialin, HE Jiangxia. The rise and development of China's community planning in the past 40 years since the reform and open up[J]. Urban Planning Forum, 2018(6): 29-36.
- [15] 刘佳燕, 邓翔宇. 北京基层空间治理的创新实践——责任规划师制度与社区规划行动策略[J]. 国际城市规划, 2021, 36 (6): 40-47.
LIU Jiayan, DENG Xiangyu. Innovative practice of grassroots space governance in Beijing: principal planner institution and community planning action strategies[J]. Urban Planning International, 2021, 36(6): 40-47.
- [16] 王明颖. 从零星微更新到街区一体化更新的上海实践探索[J]. 上海城市规划, 2024 (5): 42-48.
WANG Mingying. From sporadic micro regeneration to block-integrated regeneration: exploration and practical experience in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2024(5): 42-48.
- [17] 肖作鹏, 韩来伟, 柴彦威. 生活圈规划嵌入国土空间规划的思考[J]. 规划师, 2022, 38 (9): 145-151.
XIAO Zuopeng, HAN Laiwei, CHAI Yanwei. Review on embedding life cycle planning in territorial space planning system[J]. Planners, 2022, 38(9): 145-151.
- [18] 徐毅松, 熊健, 范宇, 等. 关于上海建立国土空间规划体系并监督实施的实践和思考[J]. 城市规划学刊, 2020 (3): 57-64.
XU Yisong, XIONG Jian, FAN Yu, et al. Practice and thoughts on the establishment of the territory development planning system and supervision of the implementation in Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2020(3): 57-64.
- [19] 凌莉. “体系衔接与治理创新”——上海市单元规划的演进与探索[J]. 上海城市规划, 2018 (4): 80-85.
LIN Li. System cohesion and governance innovation: the evolution and exploration of Shanghai Unit Planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(4): 80-85.
- [20] 马文军, 李亮, 顾娟, 等. 上海市15分钟生活圈基础保障类公共服务设施空间布局及可达性研究[J]. 规划师, 2020, 36 (20): 11-19.
MA Wenjun, LI Liang, GU Juan, et al. Research on spatial layout and accessibility of infrastructural public service facilities in the 15-minute life circle, Shanghai[J]. Planners, 2020, 36(20): 11-19.
- [21] 陈君南, 晏龙旭, 王德, 等. 上海15分钟社区生活圈供需匹配质量精准评价[J]. 上海城市规划, 2024 (6): 30-37.
CHEN Junnan, YAN Longxu, WANG De, et al. Accurate evaluation of supply-demand matching quality of 15-minute community life circle in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2024(6): 30-37.
- [22] 肖作鹏. 数字社会下人类时空间行为的逻辑变化与研究展望[J]. 地理科学进展, 2022, 41 (1): 86-95.
XIAO Zuopeng. Human spatiotemporal behavior in the digital society: logic change and research prospects[J]. Progress in Geography, 2022, 41(1): 86-95.
- [23] 杨天人, 吴志强, 潘起胜, 等. 城市发展的模拟与预测——研究进展、发展挑战与未来展望[J]. 国际城市规划, 2022, 37 (6): 1-8.
YANG Tianren, WU Zhiqiang, PAN Qisheng, et al. Modelling and predictions of urban development: progress, challenges and prospects[J]. Urban Planning International, 2022, 37(6): 1-8.