

# 关于城市公共通道规划实施的思考 ——以上海松江区中山路街坊为例

Thoughts on the Implementation of Urban Public Road Planning: A Case Study of Zhongshan Road Neighborhood in Songjiang District of Shanghai

侯丽娜 张 循 杨怀泽 HOU Lina, ZHANG Xun, YANG Huaize

**摘 要** 2015年中央城市工作会议提出“已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开,实现内部道路公共化,解决交通路网布局问题,促进土地节约利用”,公共通道的规划实施直接关系到民众生活舒适度,关乎社区居民幸福感,近年来呈现出不断被重视的态势。对公共通道的内涵及其提出背景进行解读,探析公共通道的设置初衷,即规范街坊尺度,提升慢行可达性,提高慢行舒适度。通过研究已建成的公共通道案例,发现问题并探讨解决方式,就如何提升慢行品质提出具体建议。

**Abstract** In 2015, the Central City Working Conference pointed out that built residential neighborhoods need to gradually be transferred to open communities, to make roads accessible to the public to alleviate street network problems and promote intensive use of land resources. The planning and implementation of public roads are directly related to the comfort and well being of residents. Thus it has aroused much attention in recent years. This paper analyzes the definition of public road and its background and explains the intention of setting up public roads, that is, to regulate the neighborhood scales, to improve the accessibility of pedestrian streets and to improve the comfort of pedestrians. Through the analysis of the existing public road situation, this paper summarizes relevant urban design cases and then puts forward a systematic proposal, to improve the quality of pedestrian streets and provide practical solutions.

**关键词** 公共通道 | 慢行品质 | 街坊尺度 | 慢行系统

**Keywords** Public road | Pedestrian quality | Neighborhood scale | Pedestrian network

文章编号 1673-8985 (2019) 01-0119-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190120

## 作者简介

侯丽娜

上海市松江区规划和土地管理局  
工程师,硕士

张 循

上海市松江区规划和土地管理局  
工程师

杨怀泽

上海三益建筑设计有限公司

## 1 相关概念

上海市工程建设规范《建筑工程交通设计及停车场(库)设置标准》DG/TJ08-7-2014中,公共通道的定义为:主要满足沿线地块公共通行的通道,包括总弄、街坊路。其主要特征为:(1)无规划道路红线控制但通过控详图则控制的通道;(2)非市政道路;(3)公共通行;(4)沿线建筑可不退界。同时在该规范第4.2.3条指出,控制性详细规划在基地外部同一街坊设置有机动车公共通道的,机动车出入口应优先考虑结合公共通道设置。

2016年原上海市规划和国土资源管理局发文《关于开展土地出让前规划实施评估

工作的通知》(以下简称“580号文”),进一步强调了公共通道的公共属性:以确保连续舒适的步行为主,满足机动车应急救援通行要求,通道两端不得设置围墙,应保持24 h向公众开放。

公共通道是城市道路系统的有机组成部分,针对路网密度不足的地区,公共通道的作用是集散交通和提高交通可达性,尤其是对提高城市的步行可达性作用显著。

## 2 提出背景

### 2.1 街坊尺度的历史演变

从上海近百年的发展来看,最初的城市

肌理是密路网、小街坊。改革开放以来,多采用大街廓的粗放式结构,用地以封闭式的大地块为主,规划建设和管理模式以居住小区为开发单元<sup>[1]</sup>。上海自20世纪80年代起兴起封闭式社区,至2000年有83%的居住小区以某种方式封闭<sup>[2]</sup>。这样的规划模式,长此以往,限制了公共资源、公共空间、慢行系统等在居住区以及更大尺度上的连续性,同时也阻碍了地块内部资源的有效利用(表1)。

街坊尺度只有具有步行尺度时,才不会使人感到单调乏味。小地块的开发模式更有利于促进功能的深度复合及资源集约。通过约束街坊尺度,可以重现“密路网、小街坊”的亲切肌理。

## 2.2 发展导向的趋势分析

### 2.2.1 国际经验借鉴

纵观伦敦、纽约、东京、巴黎等国际大都市的发展历程,均由最初关注提高城市交通系统的机动性,着重缓解道路拥堵,到后来同时关注交通系统效率和结构,重视低碳集约。

进入“城市群—全球城市”相融共生的发展阶段,更突出绿色低碳发展导向,更注重全球枢纽功能的提升,更全面关注人的发展,体现在注重安全和品质,强调围绕公共交通走廊实现城市更新与空间拓展的集聚式睿智增长,通过需求管理政策、提升公交服务等多重措施,以社会公平复兴步行与自行车交通,使得城市交通系统的包容性、多样性不断得以改善<sup>[3]</sup>。

### 2.2.2 国家政策导向

2015年中央城市工作会议提出:新建住宅要推广街区制,原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开,实现内部道路公共化,解决交通路网布局问题,促进土地节约利用。

2016年发布的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中提出“推动发展开放便捷、尺度适宜、配套完善、邻里和谐生活街区”,树立“窄马路、密路网”的城市道路布局理念,加强自行车车道和步行系统建设,倡导绿色出行。

表1 上海市街坊尺度的历史演变

时间轴	街坊尺度
开埠后	采用行列式排布的里弄住宅之间形成密集的巷弄,这些巷弄既是步行交通空间,也是日常公共空间,供居民交往交流、儿童玩耍等,创造出亲切的邻里氛围
1950年代	居住小区路网自由,道路走向因地制宜,街区尺度为150—250 m,道路宽度多为12 m,低层和多层住宅采用行列式布局,商业、文化等生活服务设施中心集中布置于主要道路交叉口
1980年代	新建的住宅区街坊规模更大,内部设置街坊路与总弄,多层的行列式住宅与点式住宅相结合,商业设施、公共设施仍然以集中式布局为主
1990年代	强调功能分区,居住区相互独立,利用大尺度退界形成的景观绿地分隔建筑与道路,大型商场代替了沿街商店,尺度越来越大
新世纪	伴随城市形态的快速拓展,孤立的高层写字楼,大型商业综合体,孤立的门禁社区,集中的办公园区成为常见的建设形式,城市活动被转移到地块内部,各个小社区形成封闭空间,资源无法充分共享,慢行系统被打断
近年来	一些地区延续了过去规划中的密路网、小街坊的规划理念,经过十几年的建设,已经形成空间紧凑、功能复合的空间,展现出充满活力的社区氛围

资料来源:笔者自制。

### 2.2.3 上海转型需求

上海市在2016年发布了《上海市15分钟社区生活圈规划导则》和《上海市街道设计导则》。“15分钟社区生活圈”旨在建构人性化的街坊尺度,促进社区活力共享。不鼓励建设大尺度的封闭式住宅区,住宅街坊面积宜为2—4 hm<sup>2</sup>。《上海市街道设计导则》关注以服务街区为主的慢行交通以及服务沿街活动的场所功能,推动街道的“人性化”转型,加强街道的建设和更新是满足人民群众对公共产品和服务需求的重要途径。

同年,上海市在580号文中,为了落实“双增双减”中增加公共绿地和开放空间,增加公共服务设施的要求,围绕“构建15分钟社区生活圈,建设宜居活力街区”的目标,明确提出增设公共通道的要求。

## 2.3 相关调查的数据支持

### 2.3.1 街坊尺度对出行方式的影响

美国波士顿市的案例研究结果表明,土地利用形态对人们的出行行为有重要影响。以街区规模为例,街区规模越大,越少人选择公共交通或非机动车,而且家庭机动车拥有量有增加倾向。数据上则表现为,街区规模每扩大1倍,公交和非机动出行就减少22.1%,平均每个家庭机动车增加0.5辆<sup>[4]</sup>。

合理的街区尺度有助于减少机动车出行,进而打破机动化时代环境破坏的恶性循环,有

助于营造更好的生存环境。

### 2.3.2 居住社区对步行需求的升温

美国全国房地产经纪人协会和波特兰州立大学的调查发现,高达79%的受访者认为选择一个“能轻松步行到达社区内其他地方”的居所非常或者比较重要。该调查还发现,现实生活在这类社区的人生活质量满意度更高。54%的这类受访者认为“自己居住的地方附近适宜步行,有商店、咖啡馆和餐厅”,他们对社区的生活质量非常满意;调查还发现,“很多人向往在更加适合步行的街区生活”<sup>[5]</sup>。

基于已有的升温态势,面对更多消费者的偏好选择,提升居住社区的步行品质将是未来社区发展的主要侧重点。

## 3 功能定位

从街坊尺度的历史演变、发展导向的趋势分析以及相关调查数据来看,笔者认为设置公共通道的功能定位如下。

### 3.1 规范街坊尺度:实现“窄马路、密路网”

设置公共通道可以规范街坊尺度,使之更趋于人性化,优化路网、重配路权,促进土地节约利用,提升道路资源效用和服务质量,营造氛围良好的邻里空间,实现“窄马路、密路网”的规划理念。

较之市政道路,公共通道的形式更加灵活多样,可以在街坊内自然地生长,塑造亲切的

生活氛围。

### 3.2 提升慢行可达性: 构建15分钟社区生活圈

设置公共通道可以提升慢行可达性,优化社区生活出行链,注重服务的本地化和便利性,完善社区微循环系统,构建15分钟社区生活圈。

提高慢行可达性首先意味着在公共通道附近存在着可达目的地,即规范了公共通道的出入口、接驳点以及与公共配套的联结度,需要统筹布置社区行政管理、文体教育、康体医疗、福利关怀、商业网点等基本服务功能与公共活动空间;其次意味着慢行交通可达,即划定了目的地范围,将生活性出行距离控制在2.5 km以内,使居民在慢行交通下可以完成购物、娱乐、接送小孩老人、用餐、继续教育等日常活动。

### 3.3 提高慢行舒适度: 引导绿色出行

结合未来步行与自行车在城市交通中的复兴,设置公共通道提高慢行舒适度,构建连续、安全的慢行网络,注重提高慢行交通品质,引导绿色出行。

580号文对公共通道原则控制在6—9 m宽,是要保证充分的空间营造环境,提高慢行舒适度。舒适度是一种主观感受,要求在生理层面与心理层面上都使人们感到满意的状态。生理层面,一方面是保证慢行交通的安全性,另一方面是要求公共通道区域的干净整洁、井然有序;心理层面要求公共通道应该具有丰富的界面、有趣的场景,有利于形成充满活力、亲切宜人的空间氛围。

## 4 案例研究

选取案例对公共通道实施现状进行研究,进一步明确公共通道的规划意图,发现问题。该案例业态丰富,属于较成熟的街坊,具有一定的代表性。

### 4.1 规划层面

#### 4.1.1 区位概况

研究案例选取中山二路—谷阳北路—中

山中路—人民北路所围合的街坊,占地面积约为24 hm<sup>2</sup>,该街坊属于上海松江老城区,是原松江镇最早的建设区域,街坊正南的庙前街,一直以来都是松江老城的商业中心。这里作为较成熟的地区,近几年城市更新速度较慢,集中了大量的城市公共设施和居住小区。

构成该街坊的人民北路和中山中路为次干路,中山二路和谷阳北路为支路。街坊北侧主要为1990年代建设的6层及以下的多层为主的居住小区。街坊南侧多为公共设施,沿中山中路主要以大型商场的形态存在,服务范围较广;居中位置为岳庙,且围绕岳庙形成商业街;临近居住小区设有1所小学及1处幼托。目前均已投入使用(图1)。

#### 4.1.2 编制背景

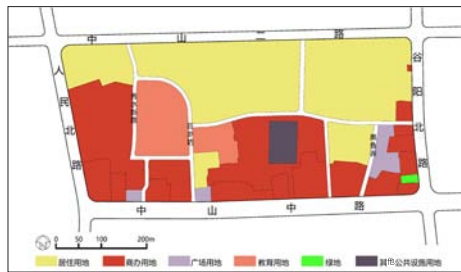
根据控规资料,截至2009年该街坊所处单元内部支路系统基本缺失,但存在多条街巷,路幅宽度在3—12 m。整体而言,道路网络尚不健全,且道路宽度明显较小,交通状况较为紧张,上下班高峰期经常出现堵塞状况,机动车停车场严重缺乏。考虑到道路系统的严重不足,规划将街坊路归为道路系统,通过梳理内部街坊通道等手段改善交通状况,并提出街巷技术标准。

街坊路(公共通道的一种表现形式)作为城市支路的重要补充,构建了一个延续的街坊系统,缓解交通压力,满足可达性需要,主要通行方式以步行和非机动车为主,道路断面为一块板形式,规划宽度结合现状两侧建筑设置,一般不小于7 m。

#### 4.1.3 规划历程

2014年与2009年控规图则中的土地使用现状图基本无差异,因此以2009年土地使用现状图作为比较的基础现状。2011年编制的控规和2015年编制的局部控规调整规划图与现状图相比较,都是通过梳理街巷通道以弥补道路网密度过低的不足。具体采用延伸、增设、拓宽、拉直等方式,使原通道不同程度提升了可达性和舒适度(图2)。

2015年版控规与2011年版控规相比,规划恢复了原黑鱼弄城市通道,同时在该通道东



注:街巷名称依据控规标注。

图1 2015年该街坊控规通道示意图

资料来源:笔者自绘。

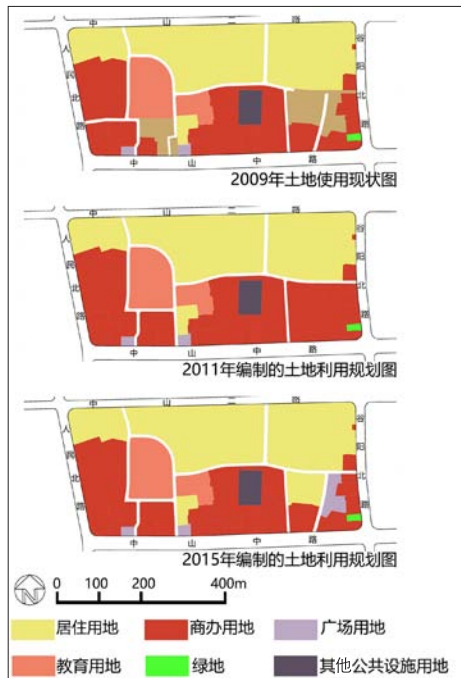


图2 控规与现状中通道变化

资料来源:笔者自绘。

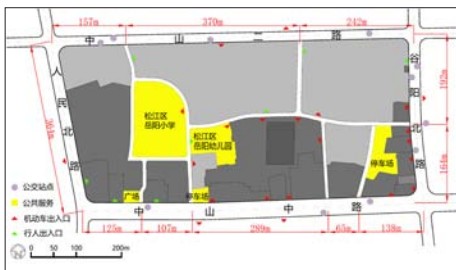
侧增加了1处公共停车场以及1处公交停靠站,以降低建筑容量,减少交通流量,缓解交通压力,进一步提高地块内部可达性。调整规划恢复城市通道,说明公共通道的重要性及存在意义近年来不断增强。

#### 4.1.4 规划意图

通过分析控规通道设置,结合规划历程可以看出,规划公共通道后,街坊尺度有所约束,慢行可达性与舒适度有所改善(图3)。

在街坊尺度方面:以东侧街坊为例,2009年南北向贯通的城市通道以东是一整块面积近8 hm<sup>2</sup>的大街坊;2011年在居中位置规划东西向公共通道后,将其切划分为南北2块各4 hm<sup>2</sup>左右的街坊;2015年,通过恢复黑鱼弄城





注:保留地块出入口依现状标注,规划地块出入口未标注。

图3 控规通道设置分析图

资料来源:笔者自绘。

市通道,将南部街坊继续切分为2个面积不足 $2\text{ hm}^2$ 的小街坊,街坊尺度得到有效控制,尽管对照2016年发布的580号文件,尺度依然偏大,但规划意图呈现缩小的态势。

在可达性方面:对外,公共通道出入口基本靠近相邻街坊地块出入口或公交接驳站设置,形成更大范围路网系统贯通的可能性;对内,公共通道与街坊内的各个公共配套设施相联系,例如教育设施、公共厕所、社会停车场等,为15分钟社区生活圈提供物质基础。对本街坊及周边街坊慢行可达性都有所提升。

在舒适度方面:通过对公共通道规划宽度的限定要求(一般不小于 $7\text{ m}$ ),确保了营造舒适步行环境的空间条件,且明确要求注重慢行品质。

## 4.2 实施层面

### 4.2.1 实施状态

目前公共通道的实施主要是结合相邻地块的开发建设一并完成的。经笔者调查发现,该街坊现有4段通道与控规有较大差异。其中,通道B和通道3主要由于相邻地块尚未启动建设,缺少实施的空间条件;但通道A和通道E未按控规实施的原因是值得思考的(图4)。

#### (1) 通道A:现状已存在,控规中被取消

通道A现状路幅宽 $4\text{—}5\text{ m}$ ,人车混行,无人行便道,沥青路面完好。两侧为实体围墙,北侧绘有公益广告,南侧有自然生长的垂直绿化,局部围墙斑驳,部分墙面有涂鸦,路边有占道停车现象。沿路有两处地块出入口,一处市政环卫设施。该通道使用率略低。

2009年现状图中存在该通道,在2011年控规中该通道被取消,从节约用地的角度出发

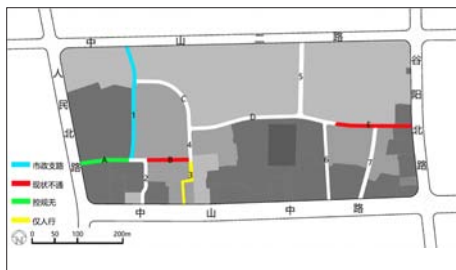


图4 控规及现状通道示意图

资料来源:笔者自绘。

是合理的。但该通道至今仍在使用中,说明该通道存在一定的必要性。①减小了街坊尺度:街坊西侧总长度为 $364\text{ m}$ 。设通道后,道路间距为 $90\text{—}274\text{ m}$ 。②提高了可达性:该通道的西侧出口对应相邻街坊地块出口,对构建完整道路网具有不可或缺的作用。③该通道在周边居民使用习惯上,已形成一定的认知印象。

#### (2) 通道E:一块板道路,以步行及非机动车行为主

通道E为控规新增的通道,宽 $7\text{ m}$ 。现状是空地且长满茂盛绿植。北侧为已建住宅小区的透绿围墙,南侧是规划中的动迁安置房和公共停车场,尚未启动建设。东端两侧是已建的行政办公用房,正对东侧街坊是一处港湾式公交站台,但该出口处设有围墙。

规划通道E既可以优化街坊尺度又可以串联东侧街坊共同构成步行路网。建成后,该通道将会提高街坊内部到东侧公交站点的可达性,同时疏解通道5的流量压力。尽管通道E具有实施空间,但现状该通道不存在沿线地块出入口,唯一具有公共服务性质的停车场也尚未开始建设,可达性缺失。现阶段该通道的实施需求较低。

### 4.2.2 使用情况

#### (1) 影响通道流量的主要因素

表2显示,通常情况下,通道的流量等级与地块出入口和公共服务数量成正比。但表中有2个特例:

①通道7流量较低,这与其相邻地块尚未开发建设有关。

②通道5仅在靠近入口的地方有1处地块出入口,无公共服务设施,但日常流量却在最高

状态;其主要原因是该通道相邻的东西两街坊尺度过大,直接导致该通道的北出口是 $500\text{ m}$ 内前往中山二路的唯一出口。因此,与流量相关的因素除去地块出入口、公共服务数量外,还要结合划分后的街坊尺度。对比580号文要求,该通道两侧的住宅地块大于 $4\text{ hm}^2$ ,且道路间距过大,须增设公共通道,如开放两地块内部道路,将大大减缓通道5的流量压力。

#### (2) 促进邻里交往的通道特征

邻里交往可以营造出亲切氛围,有利于形成良好的社区文化。由表2可以得出,有邻里交流出现的通道,都有店铺,且有局部放大的空间。在自身足够安全的情况下,人们才会选择驻足交流。局部放大的空间或较宽的道路都可以提供相对安全不被车行干扰的环境,而店铺的存在往往可以起到一定的聚集作用(图5)。

### 4.2.3 舒适度评判

依据调研现状对该街坊几条通道进行舒适度评分(表3)。其中通道A得分为负,主要由于其在规划中已取消,归属不清且缺少养护。现状边界两侧都是实体围墙,人流量较低,导致安全感低、整体舒适度较差(图6)。

通过比对该表格我们发现:要获得较高的慢行舒适度,公共通道需要合理划分道路功能,提高空间利用效率,优化步行体验。

#### (1) 设置步行便道,配合相应措施,确保获得高舒适度

设置步行便道固然是实现人车分流的物质基础,但首先应确保连续设置,否则行人将无所适从。其次应避让障碍物,例如路灯、消防栓等。当专用步行道不连续或不方便时,行人通常会就近借用机动车道。这不仅带来交通隐患,而且浪费交通资源,降低机动车道的通行效率。因此步行便道应充分考虑无障碍设计(图7)。

#### (2) 有效控制车速,提高安全感

通道D存在车速过快现象,其线形为直线型,一块板道路,路面宽敞无分隔,无交通标志、无斑马线。以与通道D两端相接的通道C及通道5为例,通道C道路线型为曲线,同时设有车辆限速标志及斑马线,车速明显减缓;通道5

表2 通道现状使用情况表

通道现状	通道2	通道4	通道5	通道6	通道7	通道A	通道C	通道D	
空间宽度 (m)	6	6	9	10	5	5	8	8	
车行道宽 (m)	4	6	5	7	3	3	6	6	
人行道宽 (m)	—	—	1.0×2	1.5×2	—	—	0.8×2	0.8×2	
自身	边界1	门面	门面	透绿围墙	—	施工围挡	实体围墙	透绿围墙	透绿围墙
	边界2	山墙	透绿围墙	透绿围墙	—	门面	实体围墙	透绿围墙	—
绿色植物	—	—	有	—	—	—	—	—	
局部放大空间	有	有	有	有	有	—	—	有	
地块出口数量 (个)	3	1	1	2	3	2	1	2	
周边	市政设施	公厕	公厕	公厕	垃圾房	公厕	垃圾房	—	—
	公共服务设施	文化宫	幼儿园	—	1.停车场 2.商业街	停车位	—	小学	1.停车场 2.商业街
沿街店铺	有	有	有	有	有	—	—	有	
驻足交往	有	有	有	有	有	—	—	有	
使用	临时停车	有	有	—	有	有	有	—	
	日常流量评分	4	3	5	5	2	1	2	
	高峰流量评分	4	5	5	5	2	1	5	

注：① “—”表示无；② “×2”表示双向设置；③ 流量评分分为5级，1为较低，5为较高。

资料来源：笔者自制。



通道4 店铺前风格各异的竹椅



通道7 老人与小吃店里的猫



通道5 入口花店的外摆引人驻足



通道6 路边交谈的人们

图5 驻足交流  
资料来源：笔者自摄。

为两块板道路，车行道宽度有限，行车视距受限，行车速度自然放缓。

街坊内部道路，主要供内部交通使用，车速不宜过快，因此在通道设置时应将慢行感受放在首位，通过设置交通标志，优化道路分隔，结合用地性质设计道路线形等方式，有效控制车速，提升慢行品质。

(3) 合理设计道路断面，提高空间利用效率以唯一设置中央绿化带的通道5为例：其

为典型的两块板道路，中央设有总宽2 m的绿化带。绿化带中花池宽1.2 m，居中种植常绿灌木，两侧各设有0.4 m宽的人行便道。由于绿化带人行便道宽度较窄，加之灌木顶部扩大，行人根本无法使用该便道。同时过高的灌木，阻隔视线，影响步行感受（图8）。

#### 4.2.4 实施现状小结

该案例的公共通道实施现状，主要存在以下问题：

其一，有规划而未实施。例如通道B、E、3，虽然这几条通道未实施的原因各有不同，但由于尚未实施，在街坊的通达性上形成一定阻碍，影响步行感受。

其二，有需求而未规划。例如通道A，尽管现状通道A的整洁度较低，步行感受较差，但其存在大大提升了地块西侧的可达性，如该通道所在地块在之后规划要求中，不提出公共通道的设置要求，那么西侧片区的可达性将严重不足。

其三，通道密度不足，流量压力大，可达性受限。例如街坊东北侧两大居住组团，通道5几乎成为两组团居民前往街坊北出口的唯一道路。在笔者调研的非上下班高峰期，使用该通道的步行者络绎不绝，车行道也极少空闲，可以想象该通道在高峰期的繁忙程度。

其四，通道断面缺少设计，空间效率低，舒适度差，例如上文所述的通道5。另以通道C、D为例：通道空间宽为8 m，但步行道每侧平均宽度只有0.8 m，且步行道宽度并未保持统一，最窄处根本无法步行，步行感受较差（图9）。

## 5 问题与思考

基于案例中公共通道现状，对照控规、现行文件以及使用感受层面，分析问题成因，探索解决办法。



表3 通道舒适度评分表

评分要素	通道2	通道4	通道5	通道6	通道7	通道A	通道C	通道D
积极要素	店铺	1	1	1	1	0	0	1
	绿化	0	0	1	0	0	0	0
	步行专道	0	0	1	1	1	0	1
	局部放大空间	1	1	1	1	1	1	0
	透绿围墙	1	1	1	0	0	0	1
	交通标志	0	1	1	0	1	1	0
	斑马线	0	0	0	0	0	0	1
消极要素	实体围墙	0	0	0	0	-1	-1	0
	人流量低	0	0	0	0	-1	-1	0
	整洁度低	-1	-1	0	-1	-1	-1	0
	车速过快	0	0	0	0	0	0	-1
	步行道有障碍物	0	0	-1	-1	0	0	-1
	步行道不连续	0	0	0	-1	-1	0	0
合计评分	2	3	5	0	0	-1	3	1

注：积极要素有则加1分，消极要素有则减1分。

资料来源：笔者自制。



通道2 通道4 通道5 通道6



通道7 通道A 通道C 通道D

图6 通道现状照片  
资料来源：笔者自摄。

### 5.1 对照控规——何时实施

对照2015年发布的该街坊控制性详细规划，现状存在部分通道尚未实施。主要原因是目前公共通道的实施一般是结合所在地块的开发建设一并完成，未实施的通道所在地块属规划动态，而这些地块的拆迁至建设完成确实需要一个相对较长的时间周期。

但其根本原因在于公共通道的物权与使

用权的不对等。其物权属于所在地块的所有人，使用权是全社会共同所有。以街坊内唯一的市政道路——秀水新路为例，其西侧地块在建，东侧地块与控规不符之处尚未开始梳理建设，但道路已建成，为街坊的南北通行带来极大便利。

建议将明确划分地块的规划通道划定为市政道路，那么该通道的实施、管理养护等属



图7 行人占用机动车道  
资料来源：笔者自摄。



图8 通道5中央绿化带过宽过高  
资料来源：笔者自摄。



图9 通道D南侧步行道无法步行  
资料来源：笔者自摄。

于公共职责，公共通道的实施将统筹安排。

### 5.2 对照580号文件——如何设置

2016年发布的《关于开展土地出让前规划实施评估工作的通知》，重点针对以下2种情况增加公共通道：“①地块规模，住宅用地原则上不大于4 hm<sup>2</sup>，商业、商办用地原则上不大于2 hm<sup>2</sup>。当地块开发规模偏大时，应从系统上整体考虑，增加公共通道，对地块进行分割。因地形条件及具体实际设置公共通道确有困难的，应结合慢行可达性的分析，提出慢行交通改善措施。②街坊道路间距。对于地块规模符合要求，但路网间距偏大的街坊，衔接系统贯通的可能性，增加公共通道。其中居住地区公共通道间距原则上不大于200 m，不宜超过250 m，公共活动中心区和交通枢纽地区公共通道间距原则上不大于150 m。”

表4 设置标准一览表

类别	要素	要求	标准
基础要求	边界	可选	1.透绿围墙
			2.实体围墙需要艺术装饰
			3.有过渡空间的建筑门面
	步行便道	必设	1.最小宽度要求满足两人并肩通行
			2.保障无障碍通行
			3.满足婴儿车、轮椅的通行要求
车行道	可选	1.限制车速	
		2.必要时限行	
		3.公共出入口设置斑马线	
提升类	绿化	必设	1.高度不阻隔视线
			2.宽度不侵占步行空间
提升类	设施带	可选	1.休闲座椅
			2.非机动车停放空间
	局部放大空间	可选	可选
2.商业外摆			

资料来源:笔者自制。

对照该文件,街坊南侧的岳庙商业街地块、西侧的商办地块、北侧的住宅地块均需要增设公共通道,但情形各有不同:南侧的岳庙商业街地块,地块面积接近2 hm<sup>2</sup>,机动车路网间距偏大,应增设公共通道,但其实际设置确有一定困难,由此可梳理地块内原有多条巷道,保障该地块的慢行可达性;西侧的商办地块处于规划动态,在土地出让前即可应用580号文件以评估的方式增设通道;北侧2个处于保留动态的住宅地块无论从用地规模还是道路间距上都需要增设公共通道,从现状看,须开放小区,实现内部道路公共化。

因此在参照580号文件时,须结合不同现状设置公共通道,以达到提升慢行可达性的目的。对于开放封闭管理的住宅小区,在门禁越森严、小区品质越高的社会认知下,是一项任重道远的艰巨工程,需要全社会的共同参与,需要社会文明的逐步提升,才能解决好小区开放后,安全、卫生等一系列的社会问题。

### 5.3 对照使用感受——如何提升

所有交通方式最终都会转化为步行<sup>[6]</sup>。因此提升街坊内公共通道的慢行品质尤为重要,案例中存在步行路幅宽度过窄、无障碍通道不完善、缺少绿化等舒适度欠佳的问题。然而现

阶段管理部门对公共通道的施工前审核只限于通道走向与宽度。实际上,公共通道的设计意义不仅仅在于宽度是否达标,也应在于营造空间氛围;不仅要注重规划主体的效率与经济利益,更要重视综合的环境效益。

建议建设方在方案审核环节提出通道的具体方案,例如功能分区、断面意向等,划分出基本的景观区、设施区、步行区等,鼓励对设计进行深入思考,由二维设计走向空间设计,完成公共通道从交通到交流的功能转变。同时建议管理部门明确公共通道的设置标准,这是确保慢行舒适度实现的前提条件(表4)。

## 6 结语

随着城市建设对空间品质要求越来越高,在未来的规划设计环节,建议增加更多的公众参与方式,由社区居民、周边街坊用户来决定公共通道的走向与服务内容。尤其,城市中心区的公共活动通道系统作用因素复杂,应建立一个由规划设计人员、社会学家、工程人员、开发商、企业和公众共同参与的设计团队<sup>[7]</sup>。在建成后增加使用后评价环节,一方面可以指导其他地区的规划实施工作,另一方面为将来的改造更新提供方向意见。最终实现城市理想,创

造一个舒适宜人、便捷高效、优美且富有文化内涵和艺术特色的城市空间。<sup>[8]</sup>

## 参考文献 References

- [1] 徐文豪. 划定城市公共通道构建慢行专用道的研究[J]. 城市建设理论研究(电子版), 2012(26). XU Wenhao. Study on delimiting urban public corridors and constructing slow lanes[J]. Research on Urban Construction Theory (electronic edition), 2012(26).
- [2] 廖朴. 城市生活的癌症——封闭式小区的问题及对策[J]. 时代建筑, 2004(5):46-49. MIU Pu. Cancer of city life: problems and countermeasures of enclosed residential district[J]. Times architecture, 2004(5): 46-49.
- [3] 高岳,周翔,蔡颖,等. 公交优先导向下超大城市的综合交通规划研究——“上海2040”交通发展思考[J]. 城市规划学刊, 2017(7):82-93. GAO Yue, ZHOU Xiang, CAI Ying, et al. Study on integrated transportation planning of super large city under bus priority oriented: thoughts on traffic development of "Shanghai 2040"[J]. Urban Planning Forum, 2017(7): 82-93.
- [4] World Bank Sustainability Blog @WBG\_Cities. Can transit-oriented development change travel behavior in cities? [EB/OL].[2017-09-24].http://www.sustainablecitiescollective.com/world-bank-sustainability-blog/1193359/can-transit-oriented-development-change-travel-behavior-citie.
- [5] BENFIELD F K. We want more walkable neighborhoods—but can our communities deliver? [EB/OL].[2017-09-24].http://www.huffingtonpost.com/f-kaid-benfield/we-want-more-walkable-nei\_b\_8678134.html.
- [6] 上海市规划和国土资源管理局,上海市交通委,上海市城市规划设计研究院.上海市街道设计导则[M].上海:同济大学出版社,2016. Shanghai Planning and Land Resource Administration Bureau, Shanghai Municipal Transportation Commission, Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Shanghai street design guidelines[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2016.
- [7] 陈栋.城市中心区公共活动通道系统初探[J].科技信息:科学·教研,2008(14):633-634. CHEN Dong. Preliminary study on public activity channel system in urban central district[J]. Science and Technology Information: Science, Teaching and Research, 2008(14): 633-634.
- [8] 上海市规划和国土资源管理局.关于开展土地出让前规划实施评估工作的通知[Z].2016-07-23. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Notice about the planning and implementation evaluation before land leasing[Z]. 2016-07-23.