

# 从部门管理需求出发的社区规划探索

## ——以无锡新吴区为例

Community Planning Exploration Based on Departmental Management Needs:  
A Case Study of Xinwu District of Wuxi

孙明芳 刘宏燕 吴茵 程 序 SUN Mingfang, LIU Hongyan, WU Yin, CHENG Xu

**摘 要** 由于学科差异及传统城市规划与社区管理主体——民政部门的深度衔接不足,社区规划常面临各种问题:价值理念差异导致的服务盲区、边界划分问题;对社区规律及部门管理需求认识不足引起的托管增负、配套不利、拆分与升级、归属感下降等问题。为了缓解上述问题、改进社区规划编制,从强化部门对接的角度提出两个探索:一是在规划编制的不同阶段强化部门间对接,二是在规划方法上呼应部门及社区需求,包括优化重点要素规划方法、采用差别化的近远期规划思路和绘制管理单元社区图则等,并以无锡市新吴区为例进行实证分析。

**Abstract** Because of the disciplinary differences and the insufficient connection between traditional urban planning and community management, community planning often face various problems, including uncovered services and controversial boundaries caused by different values, and increased burden, inconvenient facilities, and declined sense of belonging to a community caused by insufficient understanding of community rules and departmental management needs. In order to alleviate the above problems and improve community planning, this paper proposes two explorations from the perspective of strengthening the communications among different departments. One is to strengthen the communications among different departments. The other is to meet the demands from the communities and their management requirements during the processes of planning, including the optimization of key elements planning methods, the adoption of differentiated near-term and long-term planning ideas involving management unit plans. We take the Xinwu District of Wuxi as an example to provide a reference for the compilation of community planning.

**关键词** 社区规划 | 部门对接 | 管理需求 | 法定空间规划体系

**Keywords** Community planning | Departmental communication | Management demand | Statutory spatial planning system

文章编号 1673-8985 (2019) 04-0130-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j.supr.20190420

### 作者简介

#### 孙明芳

无锡市规划设计研究院

高级规划师, 硕士

#### 刘宏燕

南京邮电大学地理与生物信息学院人文地理与

城乡规划系

讲师, 博士

#### 吴茵

宜兴市自然资源和规划局

工程师, 硕士

#### 程 序

无锡市规划设计研究院

高级规划师, 硕士

## 1 社区与社区规划

### 1.1 社区的概念

社区是社会学的基本概念,最早于1887年由德国社会学家F·腾尼斯提出,他将社区定义为人们生活的共同体和亲密的伙伴关系。1930年代社区(Community)概念引入中国。一般认为,社区是一定地域范围内一定规模人群的社会生活共同体。从城市规划的角度来看,社区的概念更偏向于地理边界,较多关注

社区环境、结构、空间设施等有形因素<sup>[1]</sup>;从行政管理角度来看,社区是现行政府管理体系“市政府—区政府—街道办事处—居委会”的最基本单元<sup>[2]</sup>。

### 1.2 社区规划的缘起与演进

社区规划在我国的兴起与行政体制改革密切相关,2000年为响应民政部出台的《关于在全国推进城市社区建设的意见》,各地社

会管理部门相继开展“社区发展规划(计划)”,重在制定社区发展的总目标及一定时期内社区服务保障、工作组织、民主文明等方面的具体行动计划<sup>[3]</sup>,但因为缺乏规划部门的介入尚不能称为真正的社区规划<sup>[4]</sup>。其后,随着“公民社会”“和谐社会”等理念的提出,民生问题和社区民主自治得到高度重视,城市规划开始介入社区规划,种类丰富、学科交叉、多方参与的社区规划和相关实践逐步开展。这些社区规划按其社会目标可分为“作为培养地方认同的社区规划”和“作为社会综治手段的社区规划”两种<sup>[2]</sup>。前者以自下而上为主,由专家或社会组织组成团队,在特定环境下解决某个社区的具体问题。后者以自上而下为主,由政府部门和专业人员主导,以街道或更大范围为对象,通常采用与政府管理体系对应的社区体系;相关实践先后在上海、深圳、天津等地开展,规划方法逐步纳入社会调研、公众参与等手段,规划内容逐渐涵盖社区发展目标策略、社区物质环境规划、社区行动实施计划等,变得更为综合。本文主要研究这种较大范围内的复合型社区规划,并以与“居委”对应的基层社区作为基本单元。

### 1.3 社区规划的部门管理职责

基层社区的规划实施主要涉及民政、城乡规划、建设等主管部门。民政主管部门是社区的主要管理部门,负责社区的成立、管理人员配置、配套设施使用和社区运营等;城乡规划主管部门负责社区规划的编制、居住地块社区配套设施总量管控等。然而,由于规划过程中缺少深度的部门沟通<sup>[5]</sup>,学科差异导致的价值差异仍然存在,不同阶段的社区管理需求也未被重视;社区规划在社会行政管理方面的实际效果不明显<sup>[6]</sup>,且面临一系列的问题。为此,本文从社区规划面临的问题及原因入手,探索顺应社区规律、呼应部门管理需求的综合统筹型社区规划编制方法,并以无锡新吴区为例进行实证。

## 2 社区规划面临的问题

### 2.1 价值理念差异引起的问题

部门价值理念差异引起的问题主要集中在服务范围与社区属性两方面。一是服务范围差异造成服务盲区。民政部门以本区所有居住人群为服务对象;规划部门以集中投放公共设施的居住用地内的容纳人口为对象。由此,非居住性质土地上聚居的人群(如居住在无锡招商城商铺内的1万人),成为社区规划的服务盲区。二是属性关注差异造成边界划分问题。社区的边界具有体现行政意义和居民心理认同、反映居民在外行为相对一致的特点<sup>[7]</sup>。民政部门立足现状,重视社区的社会属性,如无锡新吴区按商品房和安置房属性区分社区,但因商品房和安置房地块相互穿插,导致部分社区规模过大、过小或社区边界不连续;规划部门面向未来,相对忽视且难以预测社区属性,在划分社区时通常以一定规模和规划路网、河道等为参考。社区规划是无条件服务现有人群,还是通过空间管控人的行为;是拘泥于现状居住属性,还是面向长远综合统筹,均须在规划之初形成统一的价值理念。

### 2.2 对部门管理需求认识不足引起的问题

社区发展遵循着新生、发展、壮大、衰退的自然规律,民政部门在社区发展不同阶段有着特定的管理需求。社区规划认识不足则易产生问题。一是社区培育阶段面临托管增负的问题。民政部门基于节约管理成本的考虑,一般在居住区入住人口超过50%时设立居委会组建社区,此前将本社区委托给其他成熟社区管理。但随着托管社区入住人口的不断增加,接管社区的工作压力越来越大;且托管社区面临社区归属变更的问题,不利于培育归属感。社区规划往往并未意识到这一问题。二是社区设立阶段面临配套不利的问题。社区成立时,开发商或基层政府按照一定的面积标准向社区交付配套用房,但常存在位置偏僻、布局分散、使用不便等问题。设施配建标准重面积、轻位置,社区规划中的配套设施布局法定性不强等可能是问题产生的原因。三是社区成长阶段面临拆分与配套升级的问题。随着社区的不断发展,一部分社区逐渐成长,当人口超过服务上

限时,民政部门将拆分社区,新拆社区常面临服务设施建设空间不足的情况;大部分社区则面临配套不断升级的要求——政府各职能部门往往把社区居委会作为基层办事机构,不间断地下达社区设施的规模或质量更新要求<sup>[8]</sup>。社区规划常因沟通不足没有预见这一问题,且新社区和老旧小区应对这一要求的能力不同应区别对待。四是社区发展阶段面临归属感下降的问题。部分社区发展到一定阶段,由于环境品质降低、人员流动性增加、居民关系逐渐淡漠等原因导致社区归属感降低、社区凝聚力下降。社区规划通常意识到这一问题,但关注物质空间的惯性常常导致对此应对不足。

上述问题的改进有待强化部门对接,在各规划编制阶段加强沟通衔接;完善规划内容方法,如优化要素规划、差别对待近远期、增绘社区图则等,以适应不同阶段社区及部门管理需求,并提高社区规划的法定性。

## 3 社区规划方法改进探索

### 3.1 规划编制流程,强化部门对接

在规划编制过程中,加强与民政部门的沟通交流,了解其在社区建设与管理中的重点与难点,提升规划的适用性。在规划编制与实施的不同阶段,沟通内容、方式与重点也存在差异(图1)。

规划初期,重在统一价值理念和了解问题与需求。对接市、区级民政部门,统一服务对象和社区划定依据,商定规划调研范围与方式;对接街道级民政部门,了解社区总体特征与问题,寻求社区调研、负责人访谈、问卷发放等的相应支持;对接基层社区,了解社区人员、边界、设施、活动等要素性现状特征与问题,召开社区代表大会广泛征求民意。

规划中期,重在统一目标和重点要素规划方法。整合相关信息构建多层次的社区规划目标;呼应社区发展规律与管理需求,梳理社区规划重点、明确规划方法,并与市、区、街道民政部门沟通对接,达成共识,形成中间成果。同时,强化成果公示与意见征询力度,并据此完善成果。

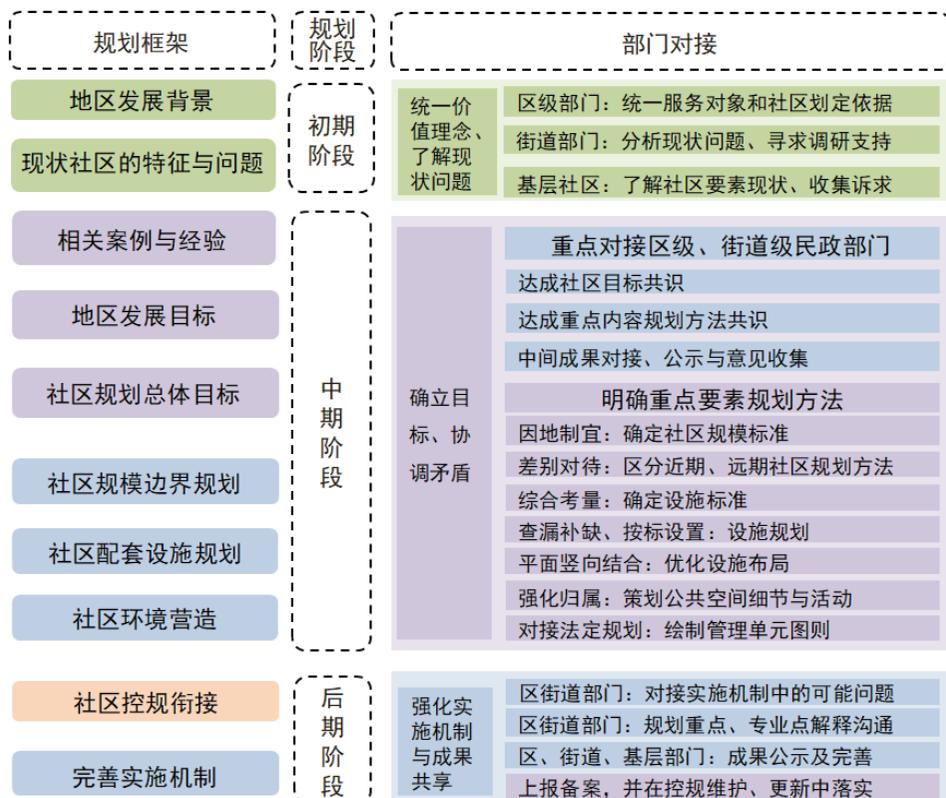


图1 社区规划编制流程及部门对接示意图  
资料来源:笔者自绘。

规划后期,重在促进规划实施与成果共享。一方面,就规划实施和社区建设管理过程中的难点问题与社会管理部门充分沟通,强化社区建管3大阶段——住区建设、社区设立和社区运营中的部门对接;另一方面就规划重点及专业性较强的内容如图则等,与社会管理部门进行专门的解释、汇报、沟通,促进成果普及与共享。同时,在成果批复后提交城乡规划主管部门备案,在控制性详细规划的维护、动态更新等过程中落实社区图则,尤其是配套设施的类型、规模、位置和社区边界等。

### 3.2 规划内容体系呼应部门管理需求

在现有空间规划体系框架下,统一规划思想,体现对接部门需求的有限目标,适度超前提供社区服务、提升社区服务覆盖范围;优化内容方法,以基层社区为主要对象,在较大范围内协调社区关系、引导社区建设,统筹社会、空间、经济,综合需求、目标、成本等,科学规划、弹性管控各类社区要素;并将其落实在控

规技术图则中,从而将社区规划纳入法定空间规划体系。

#### 3.2.1 优化重点要素规划

社区包含范围、边界、人群、配套、管理、归属等要素,社区要素规划的方法应落实居民需求、顺应社区发展规律、便于部门管理:一是合理确定社区的规模,在相关标准的基础上因地制宜,兼顾当地实际社区规模和社会管理习惯;二是科学划定社区边界,关注物质、社会、经济多个内涵,根据城市化规律、自然地物作、历史情感因素作为划分参考<sup>[9]</sup>,并容纳适度社区人口规模与适宜公共设施配套;三是刚弹结合优化社区配套,综合民政、规划、文体等部门要求形成适宜配套标准,制定具体社区的配套设施提升方案,强化设施的空间位置管控、优化设施空间组合方式及分时共享利用模式;四是优化社区环境、策划社区活动,提升社区归属感。

#### 3.2.2 采用差别化的近远期规划方法

社区规划须差别对待处于不同发展阶段

的社区,区分新建、已建区域和近期、远期社区。对于已建区域的成熟社区,立足现状、摸清问题,通过社区要素优化调整解决具体问题。对于新建区域的规划社区,采用以近期为重、远期引导的方法:近期保证社区服务全覆盖现状与近期居住空间,并兼顾入住率、社区归属与集约管理;远期强调构建公平高效、覆盖社区各项要素的导控体系。

#### 3.2.3 绘制图则融入法定空间规划体系

社区规划只有融入法定空间规划体系才具有较强的执行力与操作性,前述社区配套位置便利性和规模问题才能得到有效解决。有学者<sup>[10]</sup>提出两种融入途径:一是直接在现行城市规划编制阶段中增加社区规划层级;二是将社区规划融入控制性详细规划的标准分区层级中,建立一种针对社区层面的控制性详细规划。控规仍是目前法定空间规划体系的重要内容,但目前很多城市已经完成控规全覆盖,完善社区规划内容,增绘社区图则,对接控规更新调整或直接作为控规附件,更有利于当前社区规划与控规的衔接。

## 4 社区规划的主要内容及案例——以无锡新吴区为例

### 4.1 规划范围概况

无锡市新吴区位于无锡市东南角,南部与苏州接壤(图2),面积约220 km<sup>2</sup>,2016年全区常住人口56.32万人、地区生产总值1408.01亿元。2015年底,新吴区从高新区调整为行政区,进一步发挥政府公共服务职能成为其重要任务。为此,新吴区以行政辖区为范围组织编制社区规划,旨在立足现状,建立全覆盖、高质量、强归属的社区体系,提升社区资源配置效率,推进全区社区综合协调发展。

2016年,新吴区设有6个街道和82个基层社区。基层社区从居住属性层面可分为5类:包括安置房型社区39个,商品房型社区11个,混合型社区5个,老街型社区4个,村改居型社区23个(图3);从边界特征层面可分为2类:包括边界连贯的社区68个和不连贯的社区14个。社区配套设施部分存在面积偏小、缺失、使用率

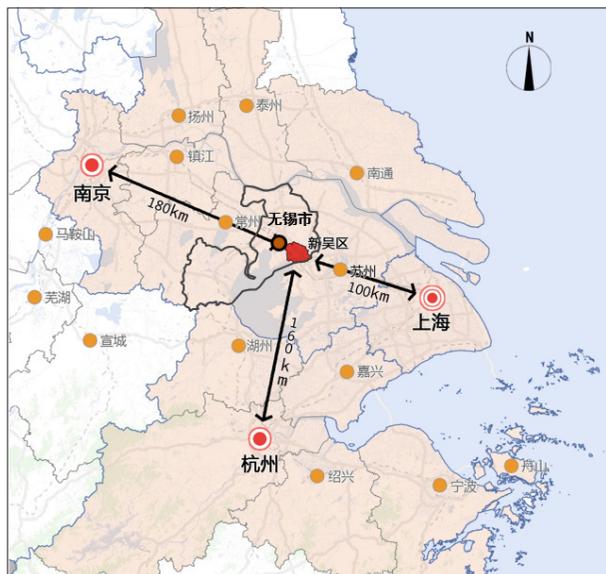


图2 新吴区区位图  
资料来源:笔者自绘。

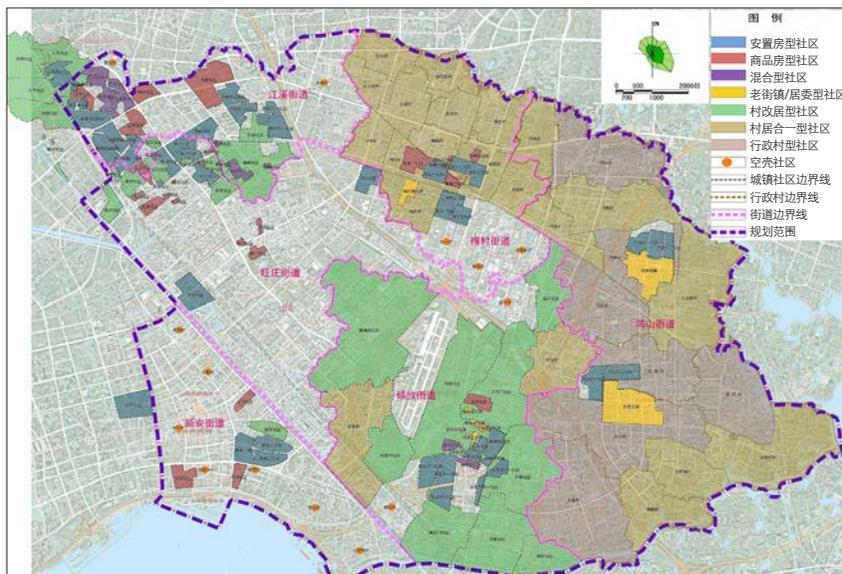


图3 新吴区现状社区分类图  
资料来源:《无锡市高新区(新吴区)社区规划》课题组, 2016。

不高、一室挂“多牌”等问题。现在未配置卫生服务站、居家养老服务站的社区分别有30个和19个;文体活动室、居家养老服务站面积未达标的分别有17个和21个;超过50%的社区绿地面积偏小;部分社区文体活动室、居家养老床位等使用率不高,总体满意度有待提高。

新吴区由开发区立区之后,在工业化和城市化过程中快速扩张版图,逐步包围和整合了周边的街镇,农村拆迁、工业园区拓展、安置房建设同步进行,商品房建设相对滞后呈插花状态,导致部分社区边界不连续;相对重视产业的快速拓展历程,也导致了上述社区配套问题。

#### 4.2 编制流程与部门对接

项目组与新吴区的各级民政部门进行了充分对接。规划初期,一是对接区社事局,就提高社区服务水平与覆盖范围、科学划定社区等价值理念达成共识,商定以教育、房管、建设部门为对象分两批召开部门座谈会,以调研问卷为主要调研形式。二是对接江溪、旺庄、硕放、鸿山、新安、梅村等6个街道社事局,发放6份街道社区调研问卷和82份基层社区调研问卷(图4),了解部门需求和社区现状资源配置效率、服务水平及满意度。问卷是上述社区配套设施现状配置、缺失、达标和满意度等特征的

社区名称 \_\_\_\_\_, 常住人口 \_\_\_\_\_ 万, \_\_\_\_\_ 户

设施属性		基层社区公共服务设施调查表							
		医疗卫生设施 a 社区卫生服务站	文化体育 b 健身点	社区服务 c 文化活动站	社区服务 d 居家养老服务站	行政管理 e 居民委员会	综合 f 基层社区服务中心	绿地 g 基层社区绿地	其它 h 设施
规模	建筑面积 (m <sup>2</sup> )								
	用地面积 (m <sup>2</sup> )								
	班级数/床位数								
地理位置	是否与社区服务中心合设	<input type="checkbox"/> 是 <input type="checkbox"/> 否							
	是否与其他设施合建								
使用情况	<input type="checkbox"/> 频繁 <input type="checkbox"/> 一般 <input type="checkbox"/> 较少								
	<input type="checkbox"/> 未配置 <input type="checkbox"/> 规模过大或不足 <input type="checkbox"/> 一室多牌 <input type="checkbox"/> 位置偏僻 <input type="checkbox"/> 布局不合理 <input type="checkbox"/> 其他	<input type="checkbox"/> 未配置 <input type="checkbox"/> 规模过大或不足 <input type="checkbox"/> 一室多牌 <input type="checkbox"/> 位置偏僻 <input type="checkbox"/> 布局不合理 <input type="checkbox"/> 其他	<input type="checkbox"/> 未配置 <input type="checkbox"/> 规模过大或不足 <input type="checkbox"/> 一室多牌 <input type="checkbox"/> 位置偏僻 <input type="checkbox"/> 布局不合理 <input type="checkbox"/> 其他	<input type="checkbox"/> 未配置 <input type="checkbox"/> 规模过大或不足 <input type="checkbox"/> 一室多牌 <input type="checkbox"/> 位置偏僻 <input type="checkbox"/> 布局不合理 <input type="checkbox"/> 其他	<input type="checkbox"/> 未配置 <input type="checkbox"/> 规模过大或不足 <input type="checkbox"/> 一室多牌 <input type="checkbox"/> 位置偏僻 <input type="checkbox"/> 布局不合理 <input type="checkbox"/> 其他	<input type="checkbox"/> 未配置 <input type="checkbox"/> 规模过大或不足 <input type="checkbox"/> 一室多牌 <input type="checkbox"/> 位置偏僻 <input type="checkbox"/> 布局不合理 <input type="checkbox"/> 其他	<input type="checkbox"/> 未配置 <input type="checkbox"/> 规模过大或不足 <input type="checkbox"/> 一室多牌 <input type="checkbox"/> 位置偏僻 <input type="checkbox"/> 布局不合理 <input type="checkbox"/> 其他	<input type="checkbox"/> 未配置 <input type="checkbox"/> 规模过大或不足 <input type="checkbox"/> 一室多牌 <input type="checkbox"/> 位置偏僻 <input type="checkbox"/> 布局不合理 <input type="checkbox"/> 其他	<input type="checkbox"/> 未配置 <input type="checkbox"/> 规模过大或不足 <input type="checkbox"/> 一室多牌 <input type="checkbox"/> 位置偏僻 <input type="checkbox"/> 布局不合理 <input type="checkbox"/> 其他
	运营管理部门								
填报人姓名:		联系电话:							

图4 无锡市新吴区社区规划——基层社区调研问卷  
资料来源:《无锡市高新区(新吴区)社区规划》课题组, 2016。

数据来源。三是分6次对接82个基层社区的管理人员,共同绘制基层社区边界、落位现状设施,并在他们的陪同下踏勘各基层社区。

规划中期,就规划目标与重点规划内容与区和街道社事局进行汇报沟通。尤其是社区规模标准、社区设施配建标准与区民政部门进行反复沟通,社区边界划分与街道社区管理部门进行充分对接;并向其阐述差异化的近远期社区规划方法,有利于解决社区发展过程中的

拆分问题。同时,以街道为范围形成“3图1表”即现状图、近期规划图、远期规划图和社区规划一览表,在街道和基层社区进行成果公示与意见征询。

规划后期,先由规划与社事局一起针对新吴外来人员多且难融入社区、社区医疗人才缺乏等具体问题研究针对性的实施机制;其次,规划提出完善新吴区的社区建管程序(图5),并强调在3个环节强化部门对接。一是住区建

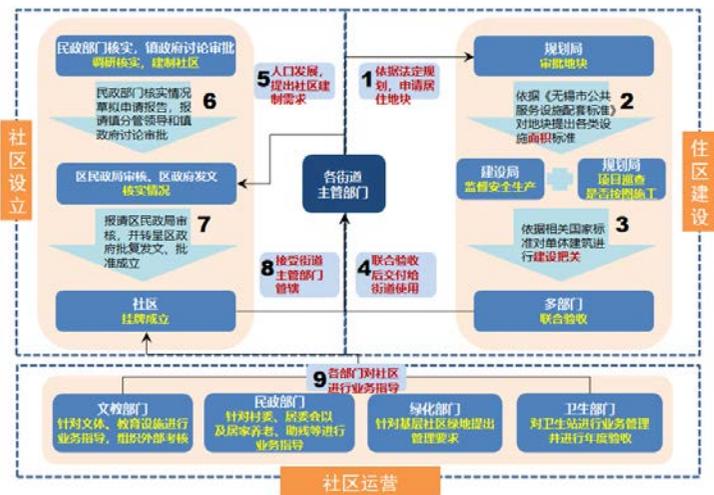


图5 新吴区社区建设流程示意图

资料来源:《无锡市高新区(新吴区)社区规划》课题组, 2016。

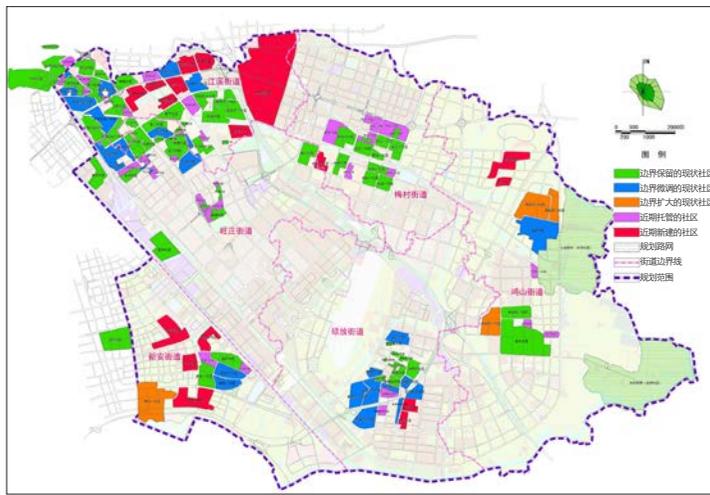


图6 新吴区近期社区规划图

资料来源:《无锡市高新区(新吴区)社区规划》课题组, 2016。

设之初(第2步),社事局介入核地对地块建设条件中的设施建设需求;二是交付阶段(第3和第4步中间),民政部门介入验收与确认设施符合要求,新吴区研究的“强化住宅公建配套多部门联合验收的工作规程”和正在出台的《无锡市新建住宅区公共设施管理意见》均将保证其监督检查权利;三是在社区范围划定、设施配建后(第7步)报规划部门备案,核对和动态修正社区图则;四是通过1次区级层面汇报会和6次街道汇报会,阐述规划目标、重点要素规划方法,解释图则融入法定空间规划的意义。

### 4.3 重点内容与规划方法

#### 4.3.1 规划指导思想

规划构建全面覆盖、适度超前、要素完备、高效便捷的基层社区体系,采取目标导向和问题导向相结合,以近期规划为重、远近结合的规划方法,合理划分社区边界规模、建立高效完善的公共服务设施体系、优化环境营造归属感、打造合理的社区运营管理模式等,以支撑新吴区建设高品质的科技创新城市,有效引导城市转型发展过程中的社区建设。

#### 4.3.2 因地制宜界定社区规模,兼顾地方部门管理习惯

为落实社会管理创新工程建设任务,提升社区建设科学化水平,江苏省出台了《中共江

苏省委江苏省人民政府关于加强新形势下城乡社区建设的意见》,明确一个城市社区大体按照2 000—3 000户,即0.6万—1万人的规模设置;城市规划部门标准《无锡市社区公共服务设施配套规划设计标准》(2011年修正版)明确基层社区上限人口为1.5万人,即5 000户。无锡新吴区的基层社区实际规模为2 000—5 000户,且这一规模区间的社区占社区总量的60%以上,经过与区政府、民政等部门的沟通,以2 000—5 000户(0.6万—1.5万人)为基层社区的规划规模。

#### 4.3.3 近远期差别化划分社区,顺应社区不同发展阶段差异化管理

规划在划分社区边界时,对于现状社区分析可能存在的问题,结合周边地块条件,保留、微调或扩大社区边界(图6),尽量提高边界完整性;对于新建社区,统一考虑各类居住空间,按照适度超前、兼顾节约、维护社区认同等原则来划分社区,并重点引导近期社区:一是参考城市近期建设规划、已出让居住地块等信息,以近期建设居住用地地块为底图规划近期社区;二是以居住用地容纳人口为基础,根据城市化规律估算近期建设区域的人口入住率,参考基层社区规模标准,依据多维要素划分社区边界;三是划定近期“托管社区”(图6),规模较小的地块尽量交由附近近期社区托管,规模较大的地块则选择内部一个社区托管其他

社区的方式,在远期建设独立社区、近期预控配套设施建设空间,减少成熟社区负担、维护社区认同。远期则以控制性详细规划为底图,对全域社区进行综合引导。

#### 4.3.4 优化设施配建标准与空间组合方式,提高设施配置效率与满意度

社区规划首先正视了规划部门与行业配套标准不一的问题,根据部门发展需求、结合现状情况,综合确定7类重点配套设施的配建标准(表1);其次,在详细调研现状配套设施问题的基础上,按照立足现状、适度超前、规模适中、服务半径合理、因地制宜的原则,提出配套设施全面新建、增补完善、现状保留、优化布局等的优化策略,明确每个社区各类设施规划举措;最后,探索更为复合弹性、灵活多样的设施空间供给方式,以提升社区设施服务水平、强化规划管控。设施平面组合,鼓励“大集中、小分散”的设施空间组织模式,设施以集中布局为主,居家养老、农贸市场等具有干扰性的设施则就近独立设置(图7);设施竖向组合,底层优先设置使用频率较高的行政服务大厅等设施,对噪音环境要求较高的办公室、会议室、图书室等设施,设置在较高楼层(图8);有条件的社区文体活动设施建议单独设置出入口以提高使用效率。

#### 4.3.5 优化社区软硬件环境,提升社区品质与归属感

表1 《无锡市高新区（新吴区）社区规划》采用的社区设施规划标准一览表

类别	项目名称	本次规划采用标准	来源备注
社区工作用房	社区工作用房	每1万人左右设置1处；建筑面积≥500 m <sup>2</sup>	规划和行业
医疗卫生	社区卫生服务站	每1万人左右设置1处；建筑面积≥150 m <sup>2</sup> （新建一般不小于300 m <sup>2</sup> ）。服务半径为步行10—15 min之内可达	规划和行业
文化体育	文化活动站	新建社区应该建设室内外各不小于300 m <sup>2</sup> 的文体用房/场地；现有社区应该建设室内外各不小于200 m <sup>2</sup> 的文体用房/场地。服务半径为步行10—15 min之内可达	行业
养老	居家养老服务站	可结合文化活动站设置，可靠近社区卫生服务站设置。服务半径为步行10—15 min之内可达。新建建筑面积不少于600 m <sup>2</sup> ，老城区建筑面积不少于200 m <sup>2</sup>	规划
绿地	基层社区绿地	每处绿地≥5 000 m <sup>2</sup> ，服务半径宜500 m。老城区每处最小规模可降低至1 000 m <sup>2</sup> ，服务半径宜300 m	规划
教育	幼儿园	本次规划落实相关专项规划标准：30生/千人；用地面积14—15 m <sup>2</sup> /座；每班30座，宜12班以上，按3的倍数班配建。服务半径不宜大于500 m	规划
商业	农贸市场	本次规划落实《无锡市农贸市场规划》标准：新建农贸市场建筑面积原则上不低于2 000 m <sup>2</sup> ，有困难地区可按照不小于1 000 m <sup>2</sup> 执行。摊位数分级配置。500≤面积<2 000 m <sup>2</sup> ，服务半径500 m；2 000≤面积<5 000 m <sup>2</sup> ，服务半径1 000 m；面积≥5 000 m <sup>2</sup> ，服务半径2 000 m。应与住宅有一定间隔；应配置停车场地；宜设在运输车辆易于进出的独立地段	行业

资料来源：《无锡市高新区（新吴区）社区规划》课题组，2016。

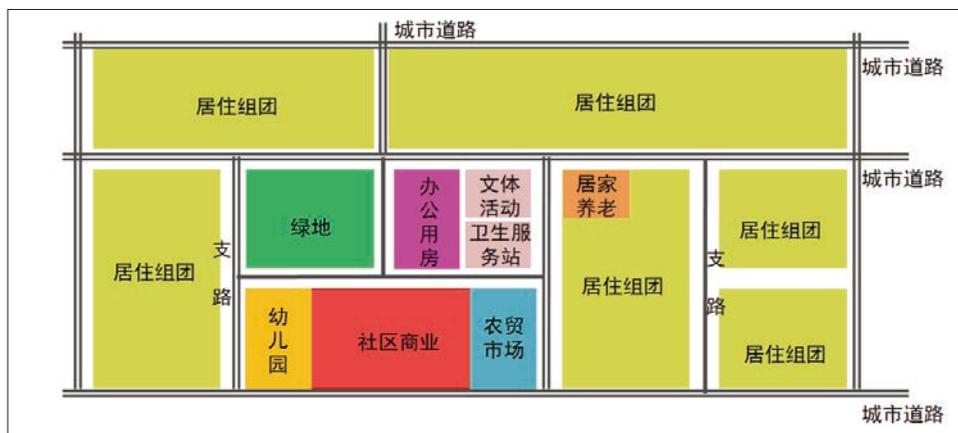


图7 社区设施平面组合模式示意图  
资料来源：笔者自绘。

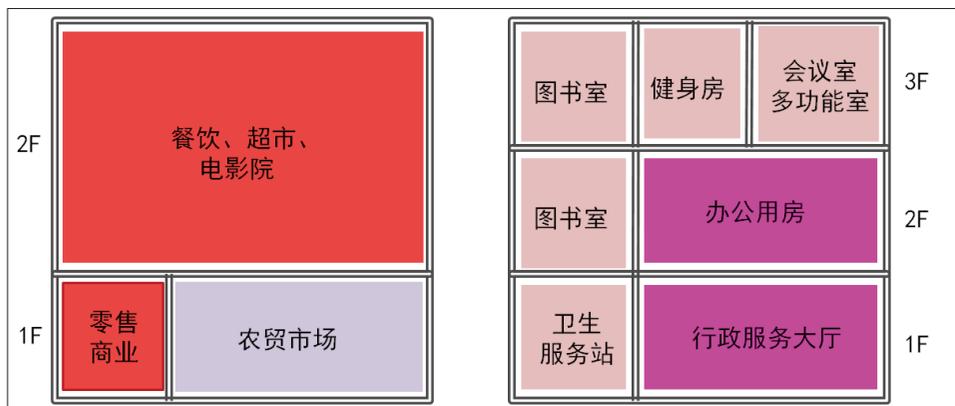


图8 社区竖向组合模式示意图  
资料来源：笔者自绘。

规划通过3大策略来提升归属感：一是强化社区公共空间与城市公共空间的衔接，增加社区绿地、广场等公共活动空间容纳社区活动，并融入低碳生态的设计理念；二是在公共空间及环境要素上体现传统本土文化，承载社区记忆，营造归属感；三是提供社区活动策划清单，结合传统节日组织节庆活动提升归属感，文化交流与竞赛、教育与培训、健康体检与医疗、社区关怀与安全等活动<sup>[1]</sup>均值得借鉴。

#### 4.3.6 增设衔接控规的管理单元图则，保障社区配套的法定性

规划以管理单元为范围绘制社区图则（图9），作为控规图则的附图和补充，以提升社区规划与法定控规的融合度。图则含图纸和表格，图纸主要控制社区边界的位置和调整方式（保留、微调、扩大、近期托管、近期新建），及社区设施的类别、引导方式（保留、新建（增）、扩建（增））与组合模式（集中、分散、混合布局）。表格除了落实图纸内容，还增加设施布局方式和建设原则引导，例如新建社区各类设施沿路集中布局，现状社区扩建（增）、新建（增）设施尽量靠近原有设施；扩建（增）、新建（增）设施尽量利用现有沿路存量房设置，或结合地块更新建设。其中社区边界和设施的规模、位置、布局原则等需要落实到控规图则中。

### 5 结论与讨论

为了强化社区规划的社会效用、有效地引导管理部门实施规划，本文基于社区规划面临的问题，提出了强化部门对接、呼应管理需求的社区规划改进方法：一是强化在规划编制程序中各个阶段的部门对接，在规划的初期、中期和后期，分别强调统一价值目标、了解需求、协商规划方法、促进规划实施与共享规划成果；二是完善规划内容方法体系，优化规划思想、内容与方法，在进行社区规划界定、边界划分、设施规划、环境营造时，顺应本地特征与发展趋势，尊重不同阶段社区演变规律、部门管理习惯和居民归属；绘制管理单元社区图则融入法定空间规划体系，提升社区配套及边界的法定性与可实施性。

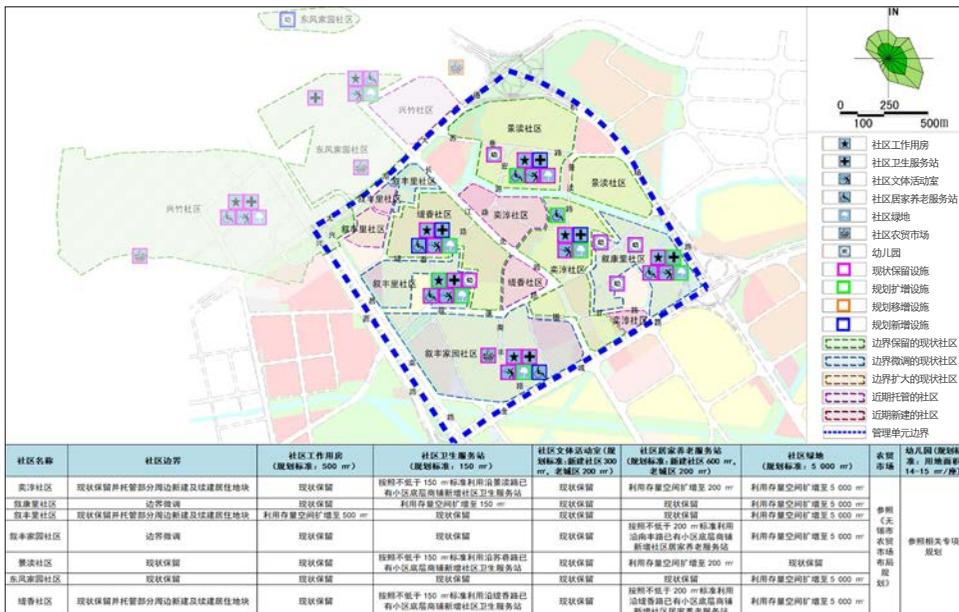


图9 新吴区社区规划图则示例  
资料来源:《无锡市高新区(新吴区)社区规划》课题组, 2016。

我国整体上处于城市化中期阶段,城市化区域面临着城市更新与缓解社区问题的任务,半城市化区域面临着农村社区消融、城市社区建设的任务,因而面向较大区域、具有综合协调功能的社会综治型社区规划,仍旧具有积极意义。社区规划本身作为跨学科的规划类型,肩负配置社区空间资源、促进社会和谐等任务,在当前以“强化空间资源管控、促进多规融合、服务持续发展”为目标的空间规划改革探索时期,社区规划更应强化部门对接、体现多规融合。

参考文献 References

[1] 杨德昭. 住宅小区的消逝与新区的崛起[M]. 北京: 中国电力出版社, 2005.  
YANG Dezhaoh. The disappearance of residential quarters and the rise of new districts[M]. Beijing: China Electric Power Press, 2005.  
[2] 杨梅. 社区规划发展历程及国内典型实践的思考[C]//规划60年: 成就与挑战2016中国城市规划年会

论文集,北京: 中国建筑工业出版社, 2016.  
YANG Mei. Thoughts on the development of community planning and typical practices in China[C]// Planning for 60 years: achievements and challenges proceedings of the 2016 China Urban Planning Annual Conference, Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.  
[3] 赵蔚,赵民. 从居住区规划到社区规划[J]. 城市规划汇刊, 2002 (6): 68-71.  
ZHAO Wei, ZHAO Min. Residential planning or community planning[J]. Urban Planning Forum, 2002(6): 68-71.  
[4] 钱征寒,牛慧恩. 社区规划——理论、实践及其在我国的推广建议[J]. 城市规划学刊, 2007 (4), 74-78.  
QIAN Zhenghan, NIU Huien. Community planning: theory, practice and suggestions on its popularization in China[J]. Urban Planning Forum, 2007(4): 74-78.  
[5] 刘佳燕,邓翔宇. 基于社会-空间生产的社区规划——新清河实验探索[J]. 城市规划, 2016 (11): 9-14.  
LIU Jiayan, DENG Xiangyu. Community planning based on social-space production: explorations in Qinqhe River experiment[J]. City Planning Review, 2016(11): 9-14.  
[6] 刘艳丽,张金荃,张美亮. 我国城市社区规划的编制模式和实施方式[J]. 规划师, 2014 (1), 88-93.  
LIU Yanli, ZHANG Jinquan, ZHANG Meiliang. Community planning compilation and implementation in China[J]. Planners, 2014(1): 88-93.  
[7] 唐忠新. 中国城市社区建设概论[M]. 天津: 天津人民出版社, 2000.  
TANG Zhongxin. Overview of China's urban

community construction[M]. Tianjin: Tianjin People's Publishing House, 2000.  
[8] 过昶茜. 面向问题和需求的上海社区规划编制方法和实施机制探索[J]. 上海城市规划, 2017 (2): 39-45.  
GUO Suqian. Community planning and management in Shanghai based on problems and requirements[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017 (2): 39-45.  
[9] 倪梅生,储金龙. 我国社区规划研究评述及展望[J]. 规划师, 2013 (9): 104-108.  
NI Meisheng, CHU Jinlong. Review of community planning research[J]. Planners, 2013 (9): 104-108.  
[10] 余颖,曹春霞. 城市社区规划和管理创新[J]. 规划师, 2013, 29 (3): 5-10.  
YU Ying, CAO Chunxia. Community planning and management innovation[J]. Planners, 2013, 29(3): 5-10.  
[11] 奚文沁. 社会创新治理视角下的上海中心城社区规划发展研究[J]. 上海城市规划, 2017 (2): 8-16.  
XI Wenqin. Research on community planning and development of Shanghai central city in the view of social innovation governance[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017 (2): 8-16.