



专家视角

如何把百姓的日常生活需求嵌入城市总体规划、扎扎实实落在街区? 城市规划专家这样看“15分钟社区生活圈”

# 城市“末梢”美好生活

■本报记者 史博臻

2021上海城市空间艺术季目前正在持续推进,18个“15分钟社区生活圈”体验案例精彩亮相,引来众多普通市民好奇的目光。这些成功案例

的展示,同时也激发业界人士更多的思考。在同期举行的“共建人民城市”主题论坛上,记者采访了多位城市规划领域的权威专家、管理决策者,以

及实际案例参与者,请他们分享如何将“15分钟社区生活圈”理念融入城市更新、社区生活圈建设,以及乡村振兴的实践中

180多个项目落地,上海在全国首提的“15分钟社区生活圈”——

## 从纸面文件走进市民生活

■本报记者 史博臻

社区,是城市的小单元。城市生活方式、发展方式和治理方式的改变,都需要从社区开始。上海提出建设“15分钟社区生活圈”,最终是为了激活社区“细胞”,为城市持续发展提供“原动力”。从基本概念发布到现在只有短短6年多时间,上海已有180多个“15分钟社区生活圈”项目落地,一批社区更新建设整体成效显著,社区空间环境和服务设施品质得到整体提高,居民共建共治意识和社区凝聚力明显提升。看得到、体验到、享受得到,“15分钟社区生活圈”真正从纸面文件走进市民心坎。

上海为什么会在全国首次提出这一概念?经历了哪些阶段?境品质的自主意愿。

第二阶段的关键词是“系统实践”。2016年至2019年,针对社区短板和市民关注的焦点,开展“共享社区、创新园区、魅力风貌、休闲网络”四大行动计划,调动各方参与、形成共同愿景、有效付诸实施。

第三阶段的关键词是“全面开展”。2019年起,为进一步加大行动的覆盖面和力度,在全市选取15个试点街道(镇),组织开展“15分钟社区生活圈”规划建设三年行动。在行动过程中,注重发挥好规划资源的统筹协调作用,在更大范围内强化行动的整体性、系统性和协调性,从“单一方式、单个项目”转变为“多目标、多系统、多方式、多项目”的协同推进,从前两个阶段的散点线条更新,提升为区域系统实践。

### 持续转型

从以往的“居住小区”到今天的“社区生活圈”,体现了城市规划设计思路的根本转变。徐毅松认为,“15分钟社区生活圈”的“上海行动”,实际上主导了三方面的转型。理念转型。以普陀区曹杨新村为例,以全体市民获得感作为最高的衡量标准,提出了宜居、宜业、宜学、宜游、宜养的整体目标,引领社区塑造低碳健康的生活方式、便利共享的空间品质和开放集约的空间格局,让社区居民深切享受品质生活,也能拥有归属的认同。

治理转型。以长宁区新华社区为例,以多元协作的社区治理模式,打造共建、共治、共享的治理模式新格局,让基层政府、社区居民、社会组织都有序参与到行动中,推动规划走出去、沉下来。

技术转型。新技术赋能社区生活服务和社区治理创新,通过大数据的技术手段,把市民活动的特点、倾向、需求画像更精准地收集上来,使资源供给更有效、更精准、更及时。

### 补齐短板

在2014年10月首届世界城市日论坛上,上海首次提出“15分钟社区生活圈”的概念。

在此之前,上海启动新一轮城市总体规划编制时,有关部门在总体规划评估中发现,社区方面与居民对美好生活的期待还存在一定差距,尤其是部分建设年代较早的存量社区。市规划资源局相关负责人介绍,“短板”主要表现在两方面。首先,社区生活品质有待进一步提升。社区功能较单一,生活就业不够便捷,社区活力不足;服务设施老化陈旧、规模不足、类型不全;城乡生态环境有待改善,公共空间的系统性不够,网络化不足,设计品质不高;部分社区尺度偏大,不利于交通微循环和步行友好。

另一方面,社区规划建设工作的治理水平有待提高,治理机制有待完善。比如,参与主体单一,以政府自上而下推动为主,自下而上的社区居民和社会组织参与不足;基层治理赋权不够,街镇作为基层治理主体,权责有限,无法有效发挥统筹推进作用;治理机制有待优化,尤其是政府与社会之间的上下互动机制和部门间条块融合的协同机制均有待完善;社区治理手段有待创新,需进一步探索利用数字化工具提升社区治理效能。

### 分三步走

在新概念“官宣”后,上海并不急于寻找落地项目,而是用两年时间摸索,从2016年起,分三个阶段推进,逐渐构建了一个自上而下和自下而上相结合的工作机制,形成一套完整的理念、有规范标准的做法。

市规划资源局局长徐毅松介绍,第一阶段从2016年开始,关键词是“点上探索”。结合实践制定发布全国首个《15分钟社区生活圈规划导则》。以“设计手法微、更新动作微、实施费用微”的方式,从市民最熟悉的社区出发,做一些微更新的探索,实现“针灸式改造”,自下而上地调动社区居民来改善社区环

分钟社区生活圈”体验区,尤其引人瞩目

在与记者的交流中,不少专家强调,上海打造“15分钟社区生活圈”的重心,不仅在中心城区,而是整个城市,包括广大的城乡结合部和农村地区。上海乡村自有4000平方公里,应该以何种方式介入“15分钟社区生活圈”,并起到培育、孵化、带动、激发、引导作用?

在今年城市空间艺术季上,18个“15分钟社区生活圈”体验社区类型丰富,其中既有临汾、虹桥、陆家嘴、田林、四平、多伦等市中心成熟且各具特色的社区,也有如南汇新城、嘉定新城、松江九里亭等正在发展的新城社区,而浦东惠南镇海沈村、青浦重固镇章堰村等位于乡村地区的“15分钟社区生活圈”体验区,尤其引人瞩目。

傍水而居、小桥流水,青浦章堰村是上海古文化发源地,也是上海首批乡村社区生活圈试点村庄之一。结合乡村老龄化人口、儿童数量较多的局面,社区规划师在保持村庄建筑风貌和生态环境的基础上,植入了邻里客棧、社区食堂、便利店、老年活动中心、儿童之家、花园、广场等功能性设施。与此同时,一些老宅得以修复或重建,当地民宅“章家宅”旧址改造的章堰村文化馆,更是被设计网站列入全球“十佳博物馆及文化中心”排行榜。

市城市规划设计研究院党委书记、副院长熊健表示,为进一步促进城乡公共服务均等化,去年起,市规划资源局组织市规院启动了乡村“15分钟社区生活圈”的研究工作,并且从今年着手乡村地区规划人才队伍建设和空间协同治理机制的探索,希望推动乡村从粗放式管理,向精细化治理转变,实现城乡管理水平的接轨。

记者获悉,今年8月,在市规划资源局、市农业农村委的指导下,市规划院牵头组建了首批上海乡村责任规划师队伍,随后从众多报名者中遴选了42位具备三年以上工作经验、懂农业、爱乡村、有理想、乐奉献的志愿者,先行开展首批试点工作。以村为最小单元切入,编制规划、监督实施。“希望专业人士能够共同编制一张城乡互动的柔性网,助力构建国土空间规划与人民群众高品质生活需求之间的桥梁,促进良性互动,从而推进城乡空间治理能力的现代化。”熊健表示。

采访中,规划专家一致强调,乡村是上海这座超大城市的稀缺资源、城市核心功能的重要承载地、提升城市能级和核心竞争力的战略空间。记者获悉,今年以来,市规划资源局正着手编制乡村社区生活圈规划导则,试图回溯乡村的初心,从村民的日常生产生活需求和未来超大城市乡村新功能出发,设计规划未来乡村的各类生活场景。希望以此促进城乡基本公共服务均等化,提升乡村宜居度和吸引力,推动乡村全面振兴。未来,上海郊区将陆续建立乡村振兴实验室和试验田,作为乡村责任规划师的驻地服务场所,首批试点建设项目目前已酝酿成熟,启动在即。

本版摄影 本报记者张伊辰

……曹晖告诉记者,这一系列“诉求地图”,直接促成了项目清单的产生。基于此,社区规划师有序开展后续工作,共绘蓝图,包括谋划愿景目标、资源适配、设施共享以及叠加项目、付诸实践。

随着第一轮三年行动计划即将接近尾声,新一轮的“2.0升级版”也已拉开序幕。曹晖表示,共享、共评建设成果,是持续提升生活圈的重要动力,这当中包括来自三个不同面向的评价——公众意见、社区规划师、管理部门。规划师团队



设计,用微更新的方式,将断裂的地方拼接起来,就可以形成一个整体,达到“礁石”的效果。对此,童明以去年在浦东新区实施的社区围墙改造工作为例进行阐述。3个300多米长的江南园林,就像“礁石”一样,有效将社区内部空间和居民行为生活习惯连接在一起。“虽说只是一些由最便宜的钢铸和混凝土构成的设施空间,却成为周边居民都喜欢的一处风景和‘栖息地’”。

采访中,多位规划专家总结了上海“15分钟社区生活圈”的分类施策实践。——在新建地区,主张在地区规划中一并落实生活圈建设要求。比如嘉定区黄渡大居是上海市第二批23个大型居住社区之一,在进行控详规划编制时,按照上海大型居住社区规划编制导则的要求,基本奠定了社区范围内开放社区的基本骨架。按照“15分钟社区生活圈”规划导则的导向,在第二期规划建设范围内,主要开展了强化产城融合、完善各级配套设施、优化公共空间网络等方面的优化工作。

——在仍有开发需求的已建地区,以协商或评估方式落实相关建设要求。——在老旧小区,以微更新和开放附属空间的办法,尽可能提升空间服务品质。其中,微更新又分为整体统筹和零星改造两种模式。

专家介绍,整体统筹型更新工作,是基于区域的更新评估形成总体微更新方案,并通过各类型的项目建设,逐步实现社区的整体更新目标。以陆家嘴社区为例,它是浦东新区“缤纷社区”计划的试点之一,该计划以“精心设计,服务百姓,点亮生活”作为总体目标,按照“听诉求、找问题、查盲点、聚焦点、挖潜力、落项目”6个阶段,开展“15分钟生活圈”的改造实践工作。

而零星型微更新项目,主要是公共设施和公共空间的改建项目,以解决点状的突出问题为突破口,推动社区生活圈的建设。以长宁区大西别墅项目为例,2016年,该社区结合长宁区的“家门口工程”,通过“行走上海——社区空间微更新计划”征集小区绿地的改造项目。经过多方参与方案评审,其选择“向阳花”计划深化实施。该方案从日照通风条件出发,提出若干大小绿地的改进设想,形成了系统化的设计,对主要树种、阳光和小院落的构思科学合理,兼顾实用性和视觉美观,挖掘了社区原有景观中的特色。

### 共同编制一张城乡互动的柔性网

在今年城市空间艺术季上,18个“15分钟社区生活圈”体验社区类型丰富,其中既有临汾、虹桥、陆家嘴、田林、四平、多伦路等市中心成熟且各具特色的社区,也有如南汇新城、嘉定新城、松江九里亭等正在发展的新城社区,而浦东惠南镇海沈村、青浦重固镇章堰村等位于乡村地区的“15

分钟社区生活圈”体验区,尤其引人瞩目

### 疏通城市“末梢” 社区规划师站上“C位”

智慧响应和弹性应对百姓诉求,与社区生活圈概念相伴相生的社区规划师,越来越成为一股重要力量。社区规划师身兼多职,全程参与社区生活圈的规划、建设和管理,提供持续性、在地化、特色化的专业指导和技术服务,保障设计和实施质量、为社区居民提供方案和政策的宣讲解读等

“15分钟社区生活圈”目标的提出,与城市“末梢”的规划和治理新理念的构建都有关系。过去,城市规划最“末梢”只触及到街道。而在新一轮上海城市总体规划中,规划蓝图被分解为无数细节——最“末梢”处,是一家菜场、一排街边座椅,甚至一顶遮阳棚……

在上海,无论是建设社区生活圈,还是制定城市未来蓝图,都有越来越多的社区规划师参与其中。与社区生活圈概念相伴相生的社区规划师,能够以技术手段将公众的合理诉求圆满“落地”,让百姓的生活需求与城市总体规划相呼应。

市规划和自然资源局副局长白雪茹这样定义“社区规划师”的角色定位:在空间维度上,不仅关注具体项目的设计和设施建设,更加关注社区全面系统的发展和规划;在时间维度上,要指导和跟踪社区的动态发展,推进渐进式有机更新;在社会维度上,不仅关注物质空间的改善,更要聚焦社区整体发展,兼顾软、硬环境;治理的角度上,社区规划师要嵌入现在的管理框架和相关的基层组织、治理部门,形成合力。

上海营邑城市规划设计股份有限公司总工程师曹晖,从2019年开始参与长宁区新华路街道“15分钟社区生活圈”的试点项目,并开展三年行动计划的编制。在她看来,社区规划师在其中发挥的最大作用之一,就是统筹,而且贯穿在整个行动规划的各个阶段。曹晖表示:“整个任务清单共有109项,目前为止,在多方协作支持下,实施率达到了87%。”

那么,社区规划师是如何工作的呢?

按照曹晖的理解,首先,社区规划师面临的任务是需求整合。通过上下互动的机制,收集非常多元、多方向的诉求,加以整合。在新华路街道“15分钟社区生活圈”的试点项目中,结合街区特点,曹晖和团队成员进行了“双主体”(指居民和就业者)三级需求调研。五花八门的意见收集上来之后,再利用技术手段厘清思路,将各种不同意见整合进一张可视化的诉求地图,从中可以清楚把握社区发展的矛盾主体,继而寻求最大公约数,把急迫的问题,作为一轮公约工作的主要解决对象。

曹晖表示,社区各个不同片区层面的诉求,也不尽相同,如规划方案中的西部侧重服务设施补短板,中部则倾向于对现有设施进行提升

### 学会在“螺蛳壳”里打“补丁”、造“礁石”

城市规划可以通过人工干预的方式,为社区提供一种“支架”,比如修复一条新头河、打通一堵墙、建造一个遮阳棚,让其像人工礁石一样自然生长,将社区内部空间同居民生活习惯融合起来,让日常回归日常

“15分钟社区生活圈”的基本要求虽然一致,但各街区在落实时也并不简单地复制黏贴。比如,在市中心的不少区域,地少人多,就需要螺蛳壳里做道场,微更新寻觅空间,以合理的代价满足市民的多元化需求。

东南大学建筑学院童明教授,将类似微更新的“人工干预”做法比喻成建造“人工礁石”,借助“礁石”,将社区内部空间和居民行为生活习惯连接。他指出,就像海洋生态修复中的人工干预——通过投放人造礁石为海洋生物重建栖息地,帮助鱼类、贝类生殖繁衍,从而促进整个海洋生态体系的进一步修复和完善一样,城市规划也可以通过人工干预的方式,为社区提供一种“支架”,比如修复一条河道、打破一段围墙、建造一个遮阳棚,让其像人工礁石一样自然生长,将社区内部空间同居民生活习惯融合起来,让日常回归日常。

童明表示,这种缝缝补补的搭支架、打补丁的做法,无需“大手术”,只要一些小小的“针灸式”的



图 视觉中国