

# 完整社区生活圈理论与规划实践研究

## ——以三亚崖州湾科技城生活圈规划研究为例

余欢 毛雨果

中规院（北京）规划设计有限公司海南分公司

**摘要：**完整社区是市民生活和城市治理的基本单元，完善社区生活圈配套，是以人民为中心，营造良好人居环境的重要举措，通过对公服设施的多元化、精细化、全覆盖配置，提升城市基层治理能力和居民生活品质。崖州湾科技城本次对完整社区生活圈理论进行深入研究，并结合本地的实际情况，制定相应的建设标准和运营实施策略，从理论到实践，为新时代的美好城市建设做参考。

**关键词：**完整社区；生活圈；精准化；差异化

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.16.001

### 一、项目背景

习近平总书记指出，“社区是基层基础，只有基础坚固，国家大厦才能稳固”，“社区是党和政府联系、服务人民群众的‘最后一公里’”，强调“把社区建设好，把幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等目标实现好”，强调“要把更多资源、服务、管理放到社区，更好为社区居民提供精准化精细化服务”。

完善社区配套服务设施，是以人民为中心，营造良好人居环境的重要举措，国家层面和地方层面都提出了相关政策要求。

#### 1. 国家政策要求：

2016年2月6日，《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》中提出配套建设中小学、幼儿园、超市、菜市场，以及社区养老、医疗卫生、文化服务等设施，大力推进无障碍设施建设，打造方便快捷生活圈。

2022年1月21日《国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知》引导市场、社会力量发展社区托育、养老等服务业态。推动物流、快递、再生资源回收网点的辐射，鼓励发展物业、家政、餐饮、零售等生活性服务业，满足居民多样化需求。

#### 2. 地方政策要求：

《海南省人民政府关于加强新建住宅小区配套公共服务设施建设管理的意见》中指出根据城乡规划法、居住区规划设计标准等规定，加强全省新建住宅小区配套公共服务设施建设管理，提升城镇公共服务水平，创造宜居环境。

《三亚市国土空间总体规划（2020-2035）》提出以人民为中心，基于人口发展趋势与服务人群的多元化特征，优化人口空间分布，完善公共服务功能，补足三亚民生短板，提升旅游服务水平，营造健康、舒适、便利的人居环境。

### 二、规划思路

摸底现状，综合评估，通过对政策解读和案例研究，结合本地实际情况，制定建设标准和运营策略，纳入控规成果，实现全覆盖精准化实施。

### 三、现状情况分析

#### 1. 基本情况：

崖州湾科技城面积约26.1平方公里，规划人口为17.5万人，分为崖城综合服务、南繁科技城和深海科技城（含科教城）等三大板块。现状总人口约4.3万人，建成区主要集中于深海科技城南片区、南繁科技城起步区、崖城大道两侧和南滨农场场部片区。

#### 2. 不同区域人群特征：

对科技城内不同区域人群结构特征分析，整体分为三类：

◇本地人群：主要集中在水南村、大蛋村、南滨场部等区域，以本地居民为主，对社区服务、教育、医疗卫生、菜篮子超市等设施需求较大，还应增加公共活动场地，满足业余生活的需求。

◇产业人群：主要集中在新建社区及科研办公园区等区域，以中青年为主，对商业服务及文体娱乐设施的需求较大，同时还应兼顾老幼服务设施的引入。

◇候鸟人群：目前主要集中在南滨居及部分老旧小区，人员结构较为复杂，以候鸟人群为主，应着重考虑老年、儿童的活动场所及托儿所、老年服务站等设施的设置。

3. 不同年龄人群日常生活的服务需求不同，中青年的社区参与度普遍较低，对餐饮设施的使用频率较高；老人和儿童的社区参与度相对较高，对卫生服务中心、老年服务站、托儿所、公共绿地等设施的需求尤其明显。

4. 基于现状公共设施的建设和运营情况，分析有以下几点问题：

（1）“十五分钟”生活圈配套齐全，社区级生活圈配套缺乏。大型独立用地项目由政府主导，开发运营路径清晰。但社区级服务设施大多由项目配建，企业的开发时间和运营质量难以把控。

（2）配套要求不明确。规划中的公服设施配套要求不够明确，规模大的公服设施如综合服务中心、菜场、超市落地比较困难；住宅配套现有要求较为笼统，如托儿所，老人日间照料等功能缺少面积和运营的要求。

（3）规划配套设施难以落地。科技城建设初期缺少对公服设施建设的监管和运营，现状已建成公服设施与控规所要求配套存在较大差距，完成率较低，造成现在难以满足市民日益增长的生活需求，同时已有的公服设施布局较为零散，按规划集中布局的要求难以实

施。

## 四、国家标准规范和建设指南解读

近年来，国家、相关部委相继更新和发布了一些行业标准和建设指南，其中以《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）、《社区生活圈规划技术指南》和《完整居住社区建设指南》为主要执行标准。

《城市居住区规划设计标准》：居住区由原来的千人指标配套向以人为中心的需求配套，首提生活圈概念，分为十五分钟生活圈、十分钟生活圈、五分钟生活圈及街坊四级，并明确其控制规模和配套设置规定。

《社区生活圈规划技术指南》：提出践行以人民为中心，贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”新发展理念，在国土空间规划体系基础上传导落实社区生活圈配套。城镇社区按照基础保障型服务、品质提升型服务、公共安全配置服务等三类要素进行配置。

《完整居住社区建设指南》：完整居住社区建设因地制宜合理确定社区规模，单个居住社区服务人口以0.5-1.2万人为宜，以社区基本服务设施完善、便民商业服务设施健全、市政配套基本设施完备、公共活动空间充足、物业管理全覆盖，以及社区管理机制健全为建设目标。

## 五、相关案例研究

在学习政策文件和理论知识的同时，项目组也对国内外发达地区社区建设的经验进行了研究，如下：

### 1. 新加坡邻里中心模式

源于1965年新加坡政府推行实施的组屋计划，公服设施配套形成“组团中心-邻里中心-镇中心”三个层次，与规划体系相对应。

新加坡邻里中心模式特点：

(1) 新加坡社区中心由政府投资开发运营，在政府主导下引入社会团体、商业品牌，实现多主体协同运营。

(2) 通过弹性用地功能管理方式，明确地块的主要功能，并规定每种功能的面积比例，鼓励用地的混合利用。

(3) 通过居民楼底层架空的面积奖励保障公共设施布置在项目首层，提高项目首层的公共性。

(4) 重视设施功能和布局的高度整合。

### 2. 苏州工业园邻里中心模式

苏州工业园区结合地域、消费人群特点进行规划设计，形成“邻瑞广场-邻里中心-邻里汇”三个层级的公共服务体系，打造以商业开发为主导兼容社区服务的公共服务综合体，其中邻瑞广场建筑规模10万m<sup>2</sup>以上，服务居住人口10万人；邻里中心建筑规模2.5万m<sup>2</sup>以上，服务居住人口2-3万人；邻里汇建筑规模不超过0.5万m<sup>2</sup>，服务居住人口0.5万人。

邻里中心具备的12项基本功能和扩展业态类型可以分为生活服务、购物消费、餐饮消费和休闲娱乐、教育服务五个方面，满足园区居民日常社区生活需求。12项基本功能包括银行、通讯、洗衣房、美容美发店、药店、维修点、净菜场、卫生所、社区活动中心、超市、快餐店、文化用品店。扩展业态类型包括托儿所、家政

服务、房产中介、打印店、服饰、化妆品、花店、生鲜超市、餐馆、足浴、棋牌、影剧院等。

### 3. 上海十五分钟生活圈

上海以市民15分钟步行的范围为单位，建设“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”的社区生活圈，努力推动实现“幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶”。按照5分钟级、10分钟级、15分钟级生活圈配置文化、教育、医疗、养老、体育、商业6类服务设施，与千人指标相结合，定量便捷。

### 4. 雄安新区社区生活圈

雄安新区着眼于5分钟社区生活圈建设，构建以“基因街坊”为基本空间单元的城市生活空间，弹性配置“十全十美”的基因街坊设施。

“十全”设施包含幼儿园、卫生服务站、文化活动站、街坊管理服务点、便民商业点、室外运动场地等，全部强制性要求配置。由政府主持建设，或开发商代后移交相关部门，产权由政府持有，相关管理部门负责运营。

“十美”设施为选择性配置，社区可以根据自身定位和实际需求配置“10+X”提升型设施，总建筑面积不低于300m<sup>2</sup>。由开发商代建后移交相关政府部门，产权由政府持有，运营采取政府指导、社会运营的方式。

雄安新区通过优化公服配建标准，规划思路发生转变：

(1) 从以往的粗放式、标准化、自上而下的配置，往精准化、差异化、自下而上的配置发展。

(2) 从以往强调生产空间、职住分离，到现在强调生活空间、产城融合。

(3) 从以往以轨道站区为单元，规划差异较大，阶层划分明显，而到现在则是以邻里社区为单元，规划一致，慢行为主。

## 六、科技城完整社区的规划实践

### 1. 制定科技城完整社区生活圈配建标准

结合相关规范、案例和现状评估，通过“定性、定量、定位”制定符合崖州湾科技城的公服设施配建要求，聚焦5-10分钟完整社区生活圈的建设。

#### (1) 完整社区生活圈设施配建原则

集中原则。将功能关联度高的服务要素集中布局，促进办公、教育、文体等服务要素与商业用地混合布局，鼓励地上地下空间综合开发。

协调原则。对生活圈内的必备设施统筹协调，尤其是配建设施精准定位定量，避免重复建设。

综合原则。结合崖州科技城现状情况，将生活圈规划区域分为新建地区和已有开发需求的已建地区；针对不同区域特征，以盘活存量为近期目标，采取综合的手段解决配套问题。

#### (2) 完整社区生活圈设施配建标准

崖州湾科技城完整社区建设要求分为生活圈配套设施与用地配套设施两部分。

其中生活圈配套按基本公共服务设施、便民商业服务设施、市政配套基础设施三大类进行配置，根据不同

的规划区域类型，结合规划商业服务设施用地、居住用地及存量空间进行布局。功能包含一个不小于800m<sup>2</sup>的社区综合服务站、一个不小于300m<sup>2</sup>的社区菜篮子超市、8项基本商业服务、一个不小于6班的幼儿园、一个不小于200m<sup>2</sup>托儿所、一个350-750m<sup>2</sup>的老年服务站、一个不小于120m<sup>2</sup>的社区卫生服务站、一个250-1200m<sup>2</sup>的文化活动站、不小于120m<sup>2</sup>的公共驿站。

用地配套分为居住用地与产业用地两大类。居住区要求范围内每个居住小区项目强制性配置邮政快递末端综合服务站、停车及充电设施、公共活动场地、物业用房、垃圾收集房、垃圾分类收集点、便民商业服务设施等基本配套。产业用地应结合商业商务区及产业园区的现状和控规条件，对商业设施用地、公共管理与公服设施用地、工业物流仓储用地的配套提出基本要求，功能主要包括邮件和快件寄递服务设施、停车及充电设施、垃圾分类收集点、物业用房等。

### (3) 明确社区生活圈公服设施配置方式

以控规为基础，为每个社区生活圈规划建设社区中心，围绕社区中心布置住区配套，并衔接公交等城市系统，形成社区服务网络。制定“社区生活圈建设要求表”，以指导建设为出发点，简化建设类型，形成清晰的规划结构。服务设施的布局充分与公交系统、驿站等专项规划相衔接，在空间落位上作出指引，并将配建要求具体化。

#### 2. 划定完整社区生活圈，纳入控规修编成果

综合考虑服务人口规模和居民出行半径布局，按照每个生活圈服务0.5-1.2万人，10分钟步行可达各类服务设施，共构建19个居住生活圈。在此基础上，还考虑周边产业用地的配套需求，结合城市公共绿地优化布局，形成13个就业生活圈（职住均衡单元）。就业配套和居住配套互为支撑，实现15分钟步行可达工作地点，10分钟车行可达公共服务核心的便利生活网络。

#### 3. 对不同分区提出差异化建设要求

由于科技城内不同区域差异化显著，综合考虑人口密度、人口结构、公共设施现状及覆盖率、可建设用地条件、近远期规划等条件，划分为新建地区和有开发需求的已建地区两类。

##### (1) 新建地区生活圈建设要求

新建地区用地充裕，但现状公共服务设施较为缺失，规划将区域内项目按近期和远期分时序建设，公共服务设施按照建设标准配置，包括社区中心、学校、商业网点、公共绿地等，集中式布局建设，形成公共服务中心。

近期社区中心建设模式：以完整社区生活圈为单元评估现状配套服务设施建设情况，按要求补充配套功能，并结合近期拟出让的建设用地集中布局，形成社区中心。

远期社区中心建设模式：社区中心置于商业服务设施用地，主要功能包含社区综合服务站、社区菜篮子超市和8项基本商业服务设施。基本公共服务设施配套置于居住用地，并与社区中心临近布局，共同形成完整社区的服务核心。

##### (2) 有开发需求的已建地区生活圈建设要求

有开发需求的已建地区具有大量存量空间，该区域划定为近期实施。根据社区生活圈建设标准，评估现状配套服务设施建设情况，以规划调整为主要为抓手，通过租赁存量建筑空间，优化用地布局等方式，对缺乏的公共功能要素进行增补，新增公共功能尽量集中建设形成社区服务中心，形成集中+分散的公服设施布局形式。

##### (3) 老旧社区生活圈建设要求

老旧社区大多为已建用地，缺少建设用地，该区域划定为远期实施。根据社区生活圈建设标准，评估现状配套服务设施建设情况，以微更新的方式，以租赁商办建筑、改造老建筑、旧厂房、拆违改造门面房再利用等方式合理利用存量空间，补充配置配套功能，形成社区中心。同时，也可将地块内的附属绿地、公共空间、服务设施向周边居民开放的方式达到公共服务指标要求。

#### 4. 全生命周期管理，实现可持续性运营

通过与运营主体的对接，量身打造不同配套功能的具体任务书，如配套规模、功能组成以及具体的房间要求，并纳入以CIM为核心的崖州湾科技城数字孪生平台，实现公服配套设施建设与运营全生命周期管理。

### 七、建设运营策略

生活圈的建设既需要有系统性的布局规划，也需要从运营角度给予建设运营指引，从以往由政府单项供给到建立以多种形式提供公共服务。

公服设施以市场建设为主，其中快递服务、停车及充电设施、物业用房、“X”功能由市场运营，综合超市、基本商业服务、托儿所、老年服务站、便利超市由市场运营、政府补贴，社区综合服务站、社区卫生服务站、公共活动场地、幼儿园由政府部门运营，垃圾收集站、公共厕所由政府采购服务；独立用地的公益性设施由政府建设，如游园、文化活动站、驿站等由政府采购服务。

### 八、结语

完整社区理论与规划实践，反映着多层级的尺度规模渗透将是城市规划精细化管控的重要抓手。可以预见，国土空间规划和社区更新规划的上下级传导、大数据分析支撑和空间形态辅助也将为城市规划师的多元身份提供更多可能。

整体来看，案例基于居住区新规指导下，凝练了社区改造的几大要点，探讨街道-社区两级功能配置，有助于理解新社区理念下的规划模式更迭。

#### 参考文献

[1] 魏维. 完整居住社区系列研究的思考和体会[J]. 规划中国, 2022. 11. 15.  
 [2] 黄怡. 社区与社区规划的空间维度[J]. 上海城市规划, 2022. 04. 28.  
 [3] 张毅, 袁胜强, 李朝阳. 高密度人居环境下城市化社区公共服务设施构建-以新加坡祖屋区为分析蓝本[J]. 上海城市管理, 2019. 05. 25.  
 [4] 陈伟东, 舒晓虎. 城市社区服务的复合模式-苏州工业园区邻里中心模式的经验研究[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2014. 01. 01.