

# 大城市新区高质量十五分钟生活圈构建实践探索

## ——以合肥市高铁南站片区为例

潘勇

合肥市规划设计研究院

**摘要：**以社区生活圈为基础的社区服务设施建设是保障社区服务打通“最后一公里”的关键环节，是为城市居民提供高质量公共服务的重要空间保障，在大城市新区建设覆盖全面、功能完善的十五分钟生活圈显得尤为重要。本文以合肥市高铁南站片区为例，从片区地域特征、社区生活圈建设现状、存在的主要问题分析入手，构建符合城市新区建设发展需求的十五分钟生活圈规划实践，并提出面向实施的近期保障措施，为国内同类大城市新区十五分钟生活圈规划建设提供参考。

**关键词：**大城市新区；十五分钟生活圈；高质量

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.11.003

城市是人类居住生活的重要场所，如果将城市作为一个“有机生命体”，社区则是构成这个“有机生命体”的一个个“城市细胞”。社区是社会治理的基本单元，社区的功能愈来愈复合化，社区的作用愈来愈凸显，是提高国家治理体系和治理能力现代化的基础。保障基层社区公共服务车承载空间，打造“宜业、宜居、宜游、宜养、宜学”多元功能的单元，激活“城市细胞”，才能让城市更有魅力、更具活力。大城市新建设区域往往具有现状社区层级设施缺乏、生活圈未形成等现状特征，同时也具有建设完善社区生活圈的良好基础，本文以合肥市高铁南站片区为例，主要探索在城市新区构建完善的十五分钟生活圈规划体系及保障实施的有效路径，为类似大城市新区建设完善社区生活圈提供一定的参考依据。

### 一、相关概念解析

#### （一）社区生活圈概念

根据自然资源部发布的《社区生活圈规划技术指南》相关定义，社区生活圈是在适宜的步行范围内，满足城乡居民全生命周期工作与生活等各类需求的基本单元，融合“宜业、宜居、宜游、宜养、宜学”多元功能，引领面向未来、健康低碳的美好生活方式。

根据安徽省工程建设地方标准《城市“15分钟生活圈”建设技术指南（征求意见稿）》相关定义，15分钟生活圈即为，在15分钟步行可达范围内，配备生活所需

的基本服务功能与公共活动空间，形成安全、友好、舒适的社会基本生活平台。生活圈一般范围在3平方公里左右，常住人口约5-10万人。从有利于营造兼具环境友好、设施充沛、活力多元等特征的社区生活圈的角度，建议人口密度在1-3万人/平方公里之间。

#### （二）国内外城市实践案例

国外方面，美国、加拿大、法国等西方发达国家积极研究、实践。20世纪初，美国人科拉伦斯·佩里率先提出“邻里单位”（Neighborhood Unit）理论；2009年，美国俄勒冈州的波特兰，“20分钟生活圈”是实现《波特兰气候行动计划》的核心内容、2030覆盖90%地区；2017年以来，澳大利亚墨尔本一直在着手制定以“20分钟社区圈”为中心的长期规划蓝图；2020年，巴黎的市长竞选团队提出了将巴黎打造成“15分钟生活圈”的都市计划。

国内方面，以上海为代表的省市陆续出台标准导则指导社区生活圈建设。2016年，上海市发布全国首个《15分钟社区生活圈规划导则》；2019年，合肥市发布《合肥市街道社区党群服务中心规划建设导则（15分钟社区生活圈规划建设导则）》；2020年，浙江省发布《浙江省美丽城镇生活圈配置导则（试行）》；2021年，上海市发布《上海乡村社区生活圈规划导则》。

### 二、合肥市高铁南站片区建设概况

#### （一）片区建设现状及特征

##### （1）优越的交通条件

高铁片区地理位置优越，无论对内还是对外交通均可便捷的到达城市内外各区域。片区是合肥市重要交通门户地区之一，内有合肥高铁南站。片区周边有两个高速出入口，对外交通便捷。片区可无缝与长三角地区、其他国内主要城市便捷联系。

##### （2）良好的自然条件

片区内十五里河自西侧向南穿越内部，衔接政务区与滨湖新区，使片区先天便拥有了优越的水系景观资源。十五里河滨水景观及周边生态林地现状整体环境较好，有利于片区良好景观体系的构建。

##### （3）周边设施成熟，内部设施匮乏

周边地区城市开发已较为成熟，大型设施密集，如会展中心、奥体中心等市级服务设施；片区内部建设相对滞后，城市设施建设相对缺乏，是城市南部地区的服务洼地。

(4) 以综合类项目为中心的土地开发

该片区的土地存量充裕，结合土地开发时序，实行城市公共设施先行的策略。片区内现状建设项目主要为高铁站、建筑大学、淝南家园等安置小区。片区近期重点项目包括绿地中心、凤凰传媒、信达项目、五粮液大厦等以商业综合开发项目为主。

(二) 现状社区生活圈建设情况

该片区现状公共服务设施类型单一且数量少，分布不均衡，品质不高，设施功能以教育和医疗卫生设施居多，未形成完善的社区服务圈体系。现状公共服务设施共计13处，用地仅占比2.5%。现状城市便民设施基本属于空白，仅有现状常青街道办事处和淝南家园社区服务站、社区卫生服务中心，其他新建居住区均较为匮乏。

(三) 存在的主要问题

(1) 设施数量少、品质不高，无法满足新区发展需求

片区内社区公共服务设施规模偏小、布局分散、设施简陋，缺少完整地实施更新。人均拥有社区服务设施面积较小，特别是部分人口密集的老旧小区、回迁小区缺乏养老、托幼、健身等配套设施，公共服务和居民活动缺少硬件基础，群众切身需求得不到满足。

(2) 未形成覆盖完整的社区生活服务圈

片区内以传统街道办公功能为中心，以及部分安置小区附属建设的居委会级服务设施为主，服务范围不明确，服务区域跨越城市快速道路，不利于城市居民使用和服务管理。街道级、社居委两级社区生活服务圈体系未形成，社区服务的均质性、便捷性没有很好的发挥。

(3) 社区智慧化、信息化建设有差距

部分三无小区、安置小区等尚未建设。部门下沉社区使用的业务平台有35个，虽然通过开展“智慧社区”建设进行整合，但仍有涉及人社、卫健等部分平台未能打通，造成实际应用成效不足；智慧化建设项目存在“重建设、轻管理”的情况，部分设备运转与日常管理不正常。

三、大城市新区十五分钟生活圈规划体系

(一) 贯彻新理念的规划策略

(1) 保障基本，均等服务

按照人口分布特点，打造两级生活圈模式，形成15、10分钟双生活圈。15分钟生活圈的设置标准基于“生活圈理论”和功能分区设置2个一级优质生活圈；以两个社区服务中心为基础形成2个15分钟生活圈。

(2) 城区典范，彰显特色

规划按照将高铁片区打造成为合肥公共交通出行示范区的总体目标，重点加强公共自行车停放点、汽车充电桩、公交综合体、生态停车场、绿岛加油站等设施建设。结合高铁广场、街头公园等公共空间，建设直饮水、移动式环保公厕、汽车餐厅、WIFI热点电子站牌等便民设施。

(3) 社会参与，引导建设

片区内拥有众多的优质资源，应当予以合理的开发利用，形成具有特色的商业片区，发展多元化的商业业态。片区应该引导建设早夜市、滨河商街、缤纷市场、创客空间、优质专科医院等一批促进片区活力、集聚人气的社会资本主导项目，并且形成具有特色的商业聚集区，发展多元化的商业业态。

(4) 集约利用，适度共享

按照合肥市节约集约用地试点区要求，积极引导各类设施共享共建，促进片区土地的节约集约利用，设施包括社区服务中心为载体、以公共停车场为载体和以公共绿地为载体。

表1 公共服务设施共享利用指引

类型	主导功能	可兼容功能
社区服务—其他设施	基础社区服务	基层公共服务设施、开闭所、停车场等
停车场—应急避难	公共停车服务	汽车充电桩、公共安全领域的地下人防、临时疏散场地等
公共绿地—其他设施	公共绿地	地下净水厂、公共自行车停放点、直饮水、移动环保公厕等

(二) 构建两级空间结构体系

片区形成街道单元级、社区级两级设施空间结构和配置体系，覆盖各级。为市民提供全面、多样服务供给。该片区形成以2处街道单元服务中心、7处服务点为主体的两级城市设施空间结构，力求城市设施空间结构

能够覆盖全域。

15分钟生活圈服务人口为5-10万人，服务半径为2.5-3.0km（自行车15分钟距离），15分钟生活圈所具备的功能主要有管理服务设施、派出所、社区教育中心、综合文体活动中心、小型全民健身中心、多功能运

动场、社区卫生服务中心、居家养老服务中心、综合商业、农加超和幼儿园等。

10分钟生活圈是以2个社区服务中心、7个社区服务站为基础，形成9个10分钟生活圈。10分钟生活圈服务人口为1-1.5万人，服务半径为800-1000m（步行10分钟距离），10分钟生活圈所具备的功能主要有管理服务设施、警务室、社区教育室、综合文体活动室、全民健身路径、社区卫生服务站、居家养老服务站、便民商业、菜市场 and 托儿所等。

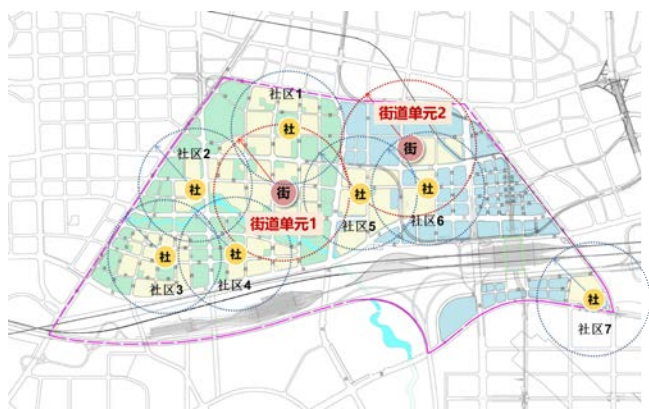


图1 片区15分钟生活圈分布示意

### （三）一张规划蓝图精准布局

规划形成布局均衡、类型全面、符合居民需求的城市设施用地布局。片区共布局规划四大类设施、28小类，明确用地控制共81项设施共计89.4公顷，约占片区总用地面积的7.2%。其他点位控制的引导性设施共计30项。其中，公共服务设施33处，总面积为58.8公顷，占片区总用地比重为4.7%；市政基础设施34处，总面积为21.6公顷，占片区总用地比重为1.7%；公共交通设施14处，总面积为9.0公顷，占片区总用地比重为0.8%；城市便民设施30处，占总数量比重为27%。

## 四、面向实施的近期保障措施

### （一）结合实际分布推进

结合片区土地开发时序，倡导SOD开发模式，城市设施分期建设。近期重点推进教育、文化、社区服务、医疗卫生、供电、加油加气、排水等基础保障性服务设施建设，初步形成两级社区服务圈建设框架，满足城市居民基本服务需求；中远期重点推进文体、商业、其他服务设施的建设，建设形成覆盖全面、功能完善的两级社区生活圈，满足居民多样化、高品质的服务需求。

### （二）加强四个方面衔接

#### （1）加强不同空间单元的衔接

通过对片区、街道级单元、社区级单元划分这种规

划方法，建立一个与法定图则动态衔接的框架，在法定图则编制过程中，往往存在对用地位置的具体调整，可能会与本规划位置不相一致，但不会影响这个框架下所要求的配置标准。另外这个框架的建立，也可为法定图则编制提供一个公共设施协调的范围，不至于盲目协调，盲目配置。

#### （2）加强不同建设类型的衔接

标明每个公共设施地块哪些是现状保留、空地建设、规划改造，以加强与现状情况之间的衔接，便于管理部门明确哪些地块可优先落实近期迫切需要建设的设施。

#### （3）加强不同管理平台的衔接

建立公共设施台账信息一览表，在规划管理和规划编制架起一个衔接平台，便于规划管理部门动态跟踪掌握公共设施选址、变更情况。并在台账中注明“是否与上层次规划一致”，以方便规划管理部门选址过程中综合协调。

#### （4）加强不同管理主体的衔接

在规划的公共设施和市场上自下而上建设的公共设施之间搭建一个平台，考虑到目前市场介入公共设施的领域越来越深入，为了避免和政府自上而下的公共设施相互冲突，造成浪费，规划通过“服务体系建设引导图”进行了空间上的引导。“四衔接”平台保证规划成果的实效性。

## 五、结语

总之，大城市新建设区域建设迫切需要完善的社区生活圈支撑体系，为新区城市居民提供高质量、便捷化的社区公共服务，同时城市新区也具备建设完善社区生活圈的基础条件。本文以合肥市高铁南站十五分钟生活圈规划建设为例，初步总结探索了城市新区建设完善社区生活圈的方法路径及实施保障措施。目前，高铁南站片区社区生活圈建设已初显成效，但在如气候、就业、智慧等新背景下，还需要进一步加强相关研究，构建更加适应新的形势、满足人民需求的美好社区生活圈。

### 参考文献

[1]肖作鹏，柴彦威，张艳.国内外生活圈规划研究与规划实践进展述评[J].规划师，2014。  
 [2]廖远涛，胡嘉佩，周岱霖，萧敬豪.社区生活圈的规划实施途径研究[J].规划师，2018。  
 [3]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。