

城市更新背景下县级大城市的社区生活圈规划探索

——以昆山市为例

文 / 张家豪 江苏省城市规划设计研究院有限公司

摘要：社区生活圈规划建设是完善基层服务、实现社区善治的重要举措。对于进入存量提质阶段的县级大城市而言，标准体系在地化和落地指引精细化考虑是提高社区生活圈规划可实施性的重要前提。本文以昆山为例，探讨既有社区基本公共服务设施的配置标准，重点评估了设施层级匹配度、空间尺度适宜性和类型语境统一性以及当前阶段的设施供给和利用情况，在国家行业标准和地方实践基础上，构建“两级三类七要素”的设施配置体系，并提出具体的传导实施路径和明确的配置引导图则，同时采用刚弹结合的空间配置引导，探索可传导至详细规划和建设实施的内容体系，以期为其他同类县级大城市提供有益借鉴。

关键词：城市更新；县级大城市；社区生活圈；规划传导；昆山

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.17.111

引言

作为连接城市群、都市圈和乡村之间的重要区域，县域也逐渐面临建设空间总量触顶的发展瓶颈，县级大城市是指以县级行政主体管理大城市的城市类型，通过城市更新盘活既有存量，实现城市高质量、精细化、可持续发展，已成为此类城市空间增效、民生提优的重要手段。“社区生活圈”概念的提出及应用，契合“人民城市人民建，人民城市为人民”的重要发展理念，营造安全、舒适、友好的生活环境。但既有的规划实践较少考虑设施层级与管理层级的匹配及运营实际，业界和学界对于县级大城市社区生活圈的规划研究及实践关注略有不足。

一、面向管理的在地标准评估

（一）国家标准及地方探索

“社区生活圈”概念起源于20世纪50-60年代的日本，后在国际上的其他国家不断演化推进。2014年10月，上海率先提出“15分钟社区生活圈”的基本概念，在2016年发布了《上海市15分钟社区生活圈规划导则》，并被纳入“上海2035”总体规划，结合后续“行动方案”的有序实施，在近十年间成了“15分钟社区生活圈”建设的标杆城市。此后，济南、武汉、常州等城市也先后开展了本地社区生活圈配建标准构建探索。

2018年12月，《城市居住区规划设计标准》（GB 50180-2018）出台，从国家层面提出以“生活圈”概念取代过去的居住区分级模式，对应社区规模，修订后的《标准》更加强调在适宜的步行时间内引导设施和公共绿地的分级配套。2021年6月发布的行业标准《社区生活圈规划技术指南》（TD/T 1062-2021）构建了“15分钟、5-10分钟”两个社区生活圈层级，规定了不同层级服务要素、布局指引、环境提升，兼顾城乡、分区等差异化引导和实施要求，是对国标《城市居住区规划设计标准》的补充和升级。

（二）昆山现行标准及实施困境

昆山现有配置标准主要来自各条线管理部门，数量较多、出台时间不一。从标准内容和标准执行方面来看，

呈现出三个方面特征：首先，既有设施配置标准体系构建偏重基于行政体系传导的可操作性，而在空间分布引导上对步行可达性因素的考虑不足；其次，现有标准颁布时间跨度较长，内容体系较为复杂且重复、冲突的现象也较为普遍；再者，现有标准配建要求大多是针对新建区域，对建成区的关注略有不足。

1. 设施层级不匹配

昆山的行政区划中并未设置街道级别，城市按照“市级一区/镇级一社区级”三个层级进行设施标准的制定和实际管理，而“区”级管理尺度普遍大于一般“街道”。按照国标或行业标准，昆山实际上缺少15分钟社区生活圈层级（街道管理层级），也缺少对应15分钟社区生活圈层级的设施，如社区服务中心（街镇级）；标准中的5分钟社区生活圈层级（社区层级）设施标准，主要由相关管理条线制定并监督考核。

2. 空间尺度不均衡

“小街区、密路网”理念指导下的新区路网尺度通常较小，如雄安新区道路交叉口间距约300米，路网密度为10-15公里/平方公里，在此路网尺度下可较好地适配国标或行业标准中“15-10-5分钟”三级生活圈设施配置体系。而从昆山实际来看，除老城区外的其他区域路网尺度普遍偏大，老城区道路交叉口间距约100-400米，路网密度为8.8公里/平方公里，而新城区如开发区，道路交叉口间距约500-800米，路网密度为5.6公里/平方公里。

3. 内容语境不一致

社区生活圈设施在配置类型和内容规模要求方面，存在国家与地方，尤其是与昆山这类县级大城市之间的差异。如《社区生活圈规划技术指南》（TD/T 1062-2021）中对于基础保障型服务要素配置建议中，将5-10分钟层级的文化活动设施要素名称表述为“文化活动站（含青少年活动站、老年活动站）”，单处建筑规模控制在250-1200平方米，同类设施在昆山实际运行中表述为“综合性文化服务中心”，单处最小建筑规模要求为500平方米。



图 2-1 路网尺度分析 (资料来源: 笔者自绘)

综上, 无论是国标、行业标准或昆山既有设施配置标准均难以满足昆山实际建设发展需求, 以昆山为代表的县域成为新型城镇化的重要载体, 需要构建在地化、精细化、易实施的社区生活圈设施配置标准。

二、面向使用的现状设施评价

基于昆山现行标准, 以近年新建居住小区的体量和占比均为全市前列的昆山高新区为样本, 对文化体育、医疗卫生、养老服务及社区综合用房等现状设施供给及使用情况进行综合评价。

(一) 设施规模达标率和覆盖度分析

以综合性文化服务中心、社区卫生服务站、日间照料中心为评估对象, 昆山高新区中部板块分布相对集中, 设施规模达标率及步行覆盖度均不理想。其中, 综合性文化服务中心面积达标的数量占比不足三成, 步行 10-15 分钟设施服务覆盖率为 75% 左右; 社区卫生服务站作为社区卫生服务中心覆盖不到区域的设施补充, 面积规模达标的数量占比不足六成, 步行 10-15 分钟设施服务覆盖率为 60% 左右。

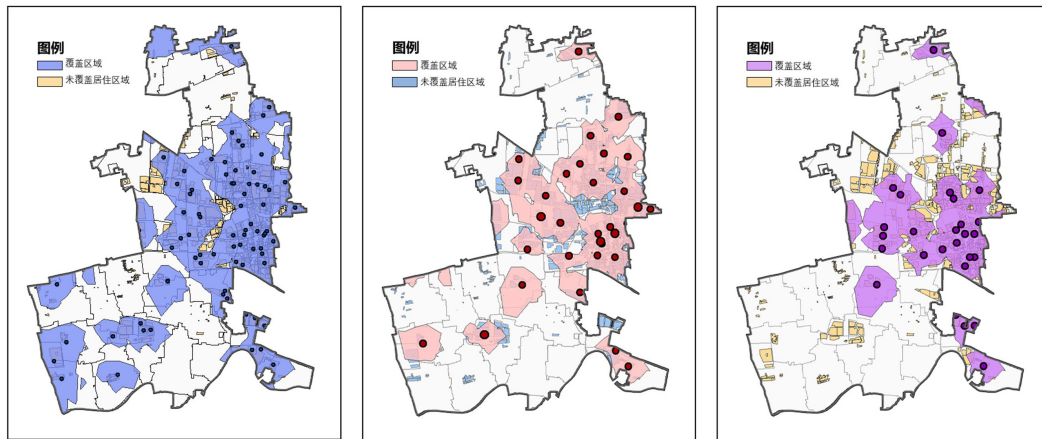


图 3-1 昆山部分服务设施步行 15 分钟服务覆盖情况 (资料来源: 笔者自绘)

(二) 设施空间利用情况分析

昆山曾两度发布细则, 明确了社区用房及养老设施配套标准, 如新建小区社区综合服务用房按每套 0.4-0.5 平方米标准配建, 最低不得少于 800 平方米等, 指导了社区建设管理, 并施行至今。经过十多年的建设实践, 现行标准的适用情况有待评估。

选取昆山高新区 2011 年以后出让的居住地块为评估对象, 涉及 24 个社区、35 幅居住地块。评估涉及面积规模、功能配置、位置分布、室内空间等, 评估内容包括面积规模是否达标, 是否空置, 实际使用功能, 主要出入口是否对外, 室内空间是否好用等。

1. 面积基本达标, 但单处规模普遍较小, 呈现零散分布特征

按照配建标准, 各小区配套社区用房面积规模均符合要求, 但单处用房面积偏小, 以 800-1000 平方米为主,

占比约 66%, 2000 平方米以上的仅 10% 左右。配套养老服务用房面积均符合要求, 基本按户均面积测算配置或略有上浮, 配建面积以 100-400 平方米为主。

2. 功能配置以综合用房为主, 空置率较高

现状功能以党群服务中心为主, 集中配置办公和文化功能, 因既有用房富余、社区用房流线设计不合理、空间结构不适用、装修预算不足、人员管理等原因, 造成部分社区用房空置, 空置率约为 35%。

3. 部分用房位于封闭小区内, 公共性不足

社区用房选址应便于社区居民快捷到达, 但调查中发现约 39% 的社区用房公共性不足, 出入口位于小区内部, 其他小区居民使用不便。

4. 室内空间不归整、“不好用”现象较为突出

位于住宅底层的社区用房内部承重结构较多, 空间分割较小, 十分不利于设施功能布局; 非首层社区用房

同样存在使用问题,如某社区用房一层为通过性空间和消防设施设置点,主要功能空间则位于二层以上,造成居民实际使用不便。此外,还存在社区用房在小区内部分布小而散、停车位等配套设施不足等问题,均造成“不好用”的问题。

三、面向实施的标准构建和规划传导

(一) 配置标准体系的构建原则

1. 以人为本、突出智慧治理

贯彻以人民为中心的思想,从城乡人民群众的美好生活需求出发,考虑人本尺度与可达性,保障基本公共服务普惠共享,兼顾全龄差异化服务供给。补齐服务单元供给短板,提高个体生活质量,促进城乡协调发展,完善社区治理。引导建立数字化治理平台,将信息化、数字化、智能化理念和技术手段引入社区生活圈建设和管理中,推动实现社会治理现代化的新提升。

2. 因地制宜、突出分类引导

符合本地实际和发展水平,充分对接实际执行标准及管理体系,评估城市路网及社区尺度,摸清社区设施现状配置水平与使用情况,并对人口需求进行分析,基于详尽现状调查与综合评估,制定符合市情的、好用的、有效的规划标准。加强引导生活圈特色塑造,结合不同社区生活圈单元的资源禀赋、人口结构、产业特征及发展方向等差异化特点,总结生活圈单元属性特征,提供多样化服务,满足多样化需求,塑造各具魅力的社区生活圈单元。

3. 易读可行、突出精准双控

确保成果内容清晰直观,“化繁为简”,规划标准以“条文+附录”的形式表达管控意图,减少不必要的文字说明和繁杂冗杂的控制要求,确保生活圈配置标准清晰直观,易于理解,同时避免脱离实际,难以落实。精准配置生活圈公共资源,配置标准中实行最小规模与人均指标双控,精准匹配不同社区生活圈单元的人口规模与实际需求,避免因“一刀切”的单项控制,造成供给不足或建设浪费,以及无法满足功能空间需求等问题,不断提升标准化建设、人性化服务和精细化管理水平。

(二) 上下衔接的在地化标准体系构建

综合国内实践和昆山现有设施层级及管理体系,衔接条线标准,构建“两级三类七要素”的设施配置体系,建设“人本尺度、全龄友好、品质共享”的社区生活圈。

“两级”包括“10-15分钟、5-10分钟”两个配置层级,其中10-15分钟层级服务内容相对全面,且具有一定的能级,服务范围控制在600-800米步行半径内,覆盖3万~5万常住人口;5-10分钟则主要作为品质补充,重点关注“家门口”的服务空间。“三类”聚焦于“基础保障、品质提升及特色引导”三种设施类型。“七要素”重点关注与居民生活密切相关的文、教、体、卫、老、生活服务及公共空间类服务要素。

(三) 结合社区管理划定评估和引导单元

按照空间规模适宜、人口规模合理、设施分布均衡的原则划定若干生活圈单元,作为后续设施配置的基本单元。空间规模以10-15分钟(600-800米)步行可达

为依据,参考现状社区边界,结合主要道路、河流、公共空间要素,划定十五分钟生活圈单元,保证空间相对完整,出行安全和使用便捷,覆盖范围约为150-300公顷。

零星居住小区则依托邻近十五分钟生活圈单元满足相关社区服务需求,对于达不到十五分钟单元尺度规模划定要求且相对独立的片区,则划定独立五分钟生活圈单元。十五分钟生活圈单元常住人口规模控制在3-5万人,考虑到人口空间分布的不均衡性,可将常住人口规模作为生活圈单元空间划定的参考依据。

(四) 衔接传导制订刚弹结合的引导图则

加强社区生活圈规划理念的传导衔接,提高详规针对性、可实施性。在昆山中心城区采用图则引导,综合评估生活圈单元现状设施情况,确定现状设施是否保留,进而依据配建标准及服务半径,计算各类设施缺口,明确配建规模。设施布局宜结合现状存量社区用房评估,加强对适宜存量空间的使用;中心城区外则采用要素清单形式,结合人口规模和服务半径,依据规划标准进行生活圈设施总量预控。

同时,坚持刚性管控“框量”,弹性留白“布局”的原则,刚柔结合以优化传导结构,严格传导设施类型、配置标准等内容,具体设施落位则侧重为详规编制和实施提出指导运行规则,以积极应对详规落地时空受限、人口结构变化等现实情况,并在详规编制中通过单元和街区两级管控实现“刚弹结合”。

结语

“社区生活圈”理念的广泛推广与实践,契合当下以人为本、以质为要的发展要求。本文结合昆山的实践案例,在城市更新的语境中,对县级大城市这一类型社区的社区生活圈标准体系构建与规划实践路径进行了初步探索,虽具有较强的典型性,但囿于样本案例较少,未能从更多的个性特征中总结共性,拟在未来的规划研究和实践中作进一步优化。

参考文献

- [1] 戴明;程蓉;李萌;吴菁妍.城市更新背景下“15分钟社区生活圈”的上海探索[J].中国土地,2022,(09):14-17.
 - [2] 江曼琦;田伟腾.中国大都市15分钟社区生活圈功能配置特征、趋势与发展策略研究——以京津沪为例[J].河北学刊,2022,(02):140-150.
 - [3] 冷娟妮.基于高质量发展的社区生活圈规划探索与思考[A].中国城市规划学会、成都市人民政府.面向高质量发展的空间治理——2020中国城市规划年会论文集(11城乡治理与政策研究)[C].中国城市规划学会、成都市人民政府:,2021:7.
 - [4] 李忠代.基于城市更新背景下的十五分钟生活圈规划对策研究[D].山东科技大学,2019.
 - [5] 何瑛.上海城市更新背景下的15分钟社区生活圈行动路径探索[J].上海城市规划,2018,(04):97-103.
- 作者简介:张家豪(1990.02-),男,汉族,安徽六安人,硕士研究生,高级城乡规划师,研究方向为国土空间规划、城市更新和乡村规划设计咨询。