

基于“15 分钟社区生活圈”理念的社区规划演进——以上海市为例

王睿 赵蔚

社区规划是当前“15 分钟社区生活圈”理念在基层落实的主要工具，通过统筹社区发展的空间、时间与社会治理等要素，使规划能够更深入地介入日常生活。伴随着存量时代城市更新的整体目标，上海自 2016 年以来开展了多阶段的社区层面规划实践。本文通过梳理社区规划从微更新、行动规划走向综合性规划的动因和背景，总结形成社区规划的“上海模式”，包括其作为综合性规划的目标定位、与现有规划体系的多层次衔接、按需编制的定制型内容、“时空人”统筹的编制方法和多元协作的编制过程。面向未来，提出社区规划在宏观和微观层面进行公共资源适应性调控的提升方向，以期为更多城市的社区规划实践提供参考和借鉴。

一、相关概念辨析

“15 分钟社区生活圈”作为一种居民在社区周边开展日常活动所涉及的空间范围和满足日常活动需求的时空资源集合，是以人为本自下而上形成的生活空间，包含“人—时间—空间—治理”等不同维度的核心内涵。作为理想城市基层治理和公共资源集成的基本单元，强调适当空间范围内的服务人口和慢行可达性。社区规划是当前生活圈理念在基层落实的主要工具，一般以街镇范围进行整体规划编制，具有很强的自上而下的资源统筹配置和托底作用，可包含多个“15 分钟社区生活圈”基本单元。

“15 分钟社区生活圈”理念在社区规划中的运用旨在统筹社区发展的空间、时间与社会治理等要素，聚焦于解决 3 大矛盾：一是居民需求日益增长和空间资源日渐紧缺之间的矛盾，二是社区发展的不可预期性与传统相对稳定的空间规划手段之间的矛盾，三是传统“自上而下”街居制治理与“自下而上”社区自治共治之间的矛盾。

二、上海社区层面的规划实践历程与特征

上海面向空间的社区规划始于 2000 年《宝山区通河街道社区规划》，在之后的很长一段时间上海规划界配合城市的开发建设，通过需求调研结合控制性详细

规划（以下简称“控规”）落实控规单元中的公共设施地块开发指标。其转折出现在存量更新时代的到来。

第一阶段：城市空间微更新计划，重视设计品质，激活公共空间

2016年，上海市规划和自然资源局（以下简称“市规划资源局”）启动“行走上海——城市空间微更新计划”（以下简称“微更新计划”），每年通过试点探索不同类型空间的微更新方法，总结经验以形成示范引领效应。微更新计划的对象是与居民生活息息相关却没能有效利用的社区公共空间，采用“设计手法微、更新动作微、实施费用微、参与人群微”的方式，对小规模的公共空间或设施进行功能完善、品质提升。4年间，微更新计划共推进全市28个试点项目，涉及中心城和郊区的9个区22个街道，收到200多份设计方案，身边日常空间的变化成为社会广泛关注的热点。

第二阶段：社区生活圈行动规划，注重问题导向，发挥综合效益

2019年按照“居民需求强烈、老旧社区为主、街镇积极性高”的原则，市规划资源局在全市范围内共选取15个试点街镇，编制“15分钟社区生活圈”行动规划。通过“组队伍—查短板—挖资源—找对策—定任务—推行动—评成果”的行动指引，精准判读社区存在的问题和需求，充分利用各类空间资源，以多元手段补齐短板，形成指导未来3年街镇建设的项目清单。同时充分发挥街镇在空间统筹和实施统筹的平台优势，将居住、就业、服务、休闲、出行等各项建设任务在街镇进行整合，以提升行动的综合性和实施性。首批试点街镇累计梳理近期项目280多项，通过城市更新、土地出让、小微更新等多种方式推进各类服务要素的建设实施，当年即完成120多项。

第三阶段：社会全面推广，加强多主体协作，营造共建共享格局

2022年起，上海先后出台《关于“十四五”期间全面推进“15分钟社区生活圈”行动的指导意见》、2023年及2024年《上海市“15分钟社区生活圈”行动方案》等政策文件，完善市、区相关部门对接机制的同时，提出以街镇为单位牵头组织编制社区规划。在关注空间建设的同时关注社会治理的利益统筹要求，通过建立“一图三会”社区协商制度^①、创设“人民城市大课堂”交流平台^②、

推广社区规划师制度等，不断完善协同治理机制。

三、融合生活圈理念的社区规划“上海模式”

1. 目标定位：多维统筹的综合性规划

经过 10 多年的实践摸索，上海在社区规划方面逐步形成“需求导向—资源配置—实施评估”的闭环。作为均衡资源配置、保障社会民生、维护空间公正和组织地方生活的重要工具，社区规划“上海模式”反映了从以物质空间为核心到以人的需求为核心的转变，通过协调不同主体的利益诉求，实现从空间营造转向社会治理方法创新。而伴随我国快速城镇化进程和社会空间转型，多元分化和矛盾碎片化的治理主体增加了跨层级、部门与主体间的协作成本，不同治理主体之间的权力关系也成为影响社区发展和生活圈资源配置的主要因素。

自上而下层面，相关部门相继推出与社区生活圈建设密切相关的政策文件和实施项目，如完整社区、一刻钟便民生活圈、15 分钟就业服务圈、15 分钟养老服务圈等，以及美丽家园、美丽街区、精品小区、一街一路等，上述工作都关注了社区服务的“补短板”和“提品质”，但由于分属不同主管部门，缺少跨部门协同，较难实现对相关项目在空间利用、资金来源、实施时序等方面的合理统筹安排，容易造成资源分散或重复建设。

社区规划是以“15 分钟社区生活圈”基本单元为对象开展的综合性规划和行动部署。高度上，通过统筹社区各类要素资源和发展需求，强化跨部门、跨领域之间的协同，引导各方对于社区发展达成共识，服务于城市更新整体目标。广度上，在全市范围内基于社区生活圈理念划分规模合理的片区，作为街镇与居村之间的管理服务“中间体”，在空间上能匹配居民日常生活的时空活动范围，强调内部人口属性与主导功能的相对一致，解决不同街镇空间规模、服务对象差异大的问题，同时与城运、警务、综治、党建等网格对接，实现“多格合一”，打破层级壁垒和信息孤岛。精度上，不仅从“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”等方面全方位满足人们对美好生活的向往，同时综合考虑不同使用人群对服务要素需求的时空分布情况，制定不同服务要素之间复合利用、配套共享和错时使用的技术标准，建立跨部门“指标共享”“指标互认”的“统管”机制。

2. 体系嵌入：规划体系的多层次衔接

当前我国已经建立以发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑的规划体系。社区规划作为一种以服务要素资源配置为抓手，推进基层社会建设、重塑城市微观基础、创新社会空间治理的综合性非法定规划，兼具空间规划和发展规划属性。如何衔接传导至现有规划体系、甚至是跨越到其他专业领域是值得探索的课题。

首先，社区规划以国土空间规划作为基本属性。上海通过统一单元划分、明确技术标准、核心指标传导等，将“15 分钟社区生活圈”理念嵌入“总体规划—单元规划—详细规划”3 个不同空间维度的规划层次，并实现逐级传导。

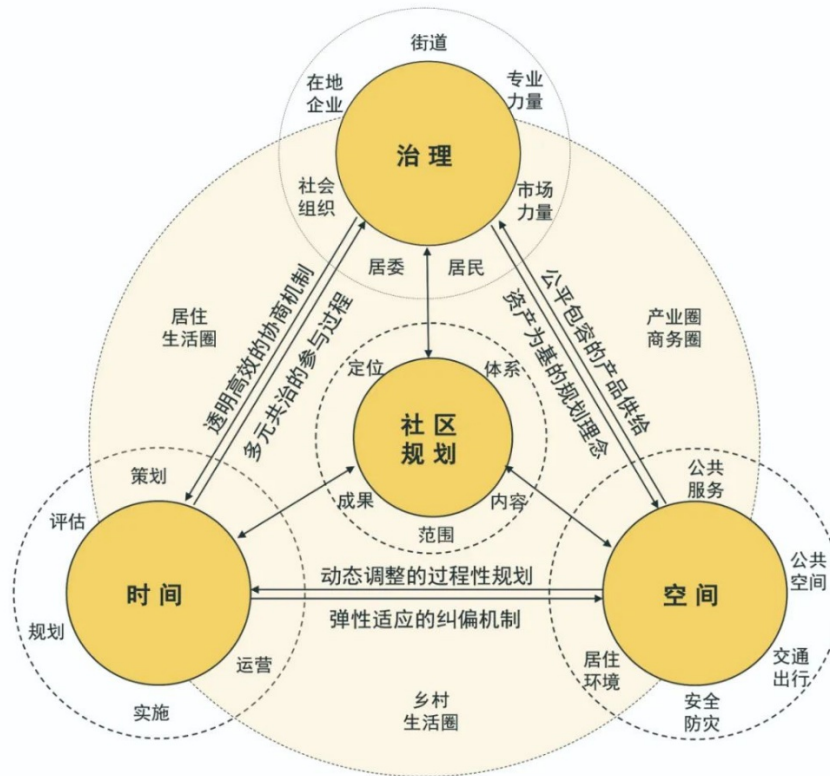
其次，与基层行政体系紧密结合的社区规划，成为国土空间规划的精细化实施平台，通过“叠加互动”实现对于刚性要求的柔性传导与动态优化。一是修正，社区规划通过整体评估，对法定规划提出调整建议，并且经认定和备案后的社区规划成果可以作为详细规划调整的依据。二是增补，上海构建形成保基本、提品质、塑特色的服务要素体系，法定规划关注保基本，对法定规划不做强制性要求的提升型、特色型服务要素，可以结合实际诉求在社区规划中予以落实。三是优化，对于新建地区，在规划实施时序上服务要素建设往往滞后于人口导入，导致过渡时期出现服务短板，需要通过社区规划形成过渡时期方案。此外，社区规划需要在约束性指标、发展方向、总体布局、重点行动等方面加强与全市、各区国民经济和社会发展规划的衔接。

最后，作为面向实施的规划，社区规划体现动态更新、持续滚动的特点，形成“现状评估—规划编制—动态监测—反馈调整”的全生命周期工作模式。前期评估阶段，通过人口特征分析、物质要素评估和居民需求征集形成“问题清单”的同时全面调查各类时空资源，形成社区“公共资源库”。规划编制阶段，注重长期目标与阶段目标的结合，实现分层次、渐进式发展。

实施监测阶段，针对年度项目实施情况进行评估，找出难以落实的难点堵点，同时收集日常使用反馈，跟进最新需求导向，完善“出库”和“入库”流程，推动社区行动健康持续发展。

3. 编制方法：“时、空、人”的系统谋划

基于“15 分钟社区生活圈”理念的社区规划，作为时空间行为规划（STBP）的一类应用方向，强调空间、时间、治理 3 大维度的融合。



基于“15 分钟社区生活圈”理念的社区规划内涵 （来源：笔者自绘。）

以南京西路街道社区规划为例，“15 分钟社区生活圈”理念的融入强化了社区规划的需求导向和实施性。南京西路街道社区规划在空间维度上，结合常住人口老龄化程度高、青年就业人口规模大、外来休闲游憩人群数量多的特点，梳理各类服务对象活动的时空特征，评估公共要素服务盲区，高效匹配社区需求和潜力资源，精细化制定面向不同人群的重点补充政策区，实现要素空间布局从关注均衡覆盖转向关注使用效率。

南京西路街道不同服务对象的时空行为特点

人群类型		活动特征与设施建议
老年人 (以家为起点)	500 m高频活动	社区菜场、社区食堂、老年活动、养育托管、社区绿地、健身点
	1 000 m中频活动	社区卫生服务中心、日间照料中心、街道办事处、综合健身房
儿童与青少年 (以家、学校为起点)	500 m幼儿高频活动	养育托管点、社区绿地、儿童活动场地
	1 000 m中频活动	创新实验室、街道图书馆、超市、社区文化活动中心
青年与白领 (以家/就业地为起点)	1 000 m高频活动范围	社区食堂、健身设施、菜场、社区文化活动中心、街道办事处、就业服务机构、创新实验室、养育托管点、心理咨询角
外卖小哥、户外岗位工作者、 后勤保障人员等	家附近1 km范围内	共享厨房
	午间主要等候区	小哥服务站
外来游客	根据活动路径沿线布局驿站	

来源：上海市城市规划设计研究院，《静安区南京西路街道社区规划》。

在时间维度上，以时间政策积极应对空间资源紧约束和服务对象异质性难题，一方面协调公共时间表，通过推进学校体育场地错时开放等方式更大程度地挖掘服务潜力；另一方面，提升时空过程性感知，以慢行网络联结起生活性街道沿线的多个零散小微设施，进而形成设施服务链，以相对弱化到访时间增加的不利过程感知。

在治理维度上，成立“上海静安·南京西路街道社区规划实践基地”，作为多元共治的规划协作平台，联结在地力量多方式、多途径、多层次地参与社区事务，建构起面向更多受众群体、更具内生动力与人文颗粒度的社区规划实施路径。

4. 规划内容：按需选择的定制型规划

作为非法定规划内容，编制社区规划并非强制要求，而是各街镇的可选项。但这种自由选择也带来一定的问题。当前上海各街镇中，开展社区规划编制的约占 60%，多集中在中心城区及新城范围。各街镇对于社区规划的响应能力存在显著的地区差异，具有优良区位、较好在地经济水平和社会关系的街镇往往优先开展规划编制，对于区位偏远、资金及技术力量较弱的街镇则需要强化政府支持，如专业力量或社会团队给予外部支持。

社区规划的成果在形式上不再采用条文编写的方式，体现出由技术性文件向政策性文件转变，突出“目标—策略—行动”逻辑，聚焦关键议题和重点行动。同时为增强面向公众的可读性，成果表达形式也做了调整，去除繁杂的技术性内容，形成便于公众参与的手册，以达成理念共识、描绘共同愿景为主，突出规划

的公共政策属性，力求简明扼要、通俗易懂和界面友好，可以让读者感受一定的互动体验。

5. 编制主体：多元参与的协作式规划

社区规划致力于合理表达和满足社区成员的意愿和诉求，使其有机会为本社区制定共同的愿景，影响并塑造当地的发展和增长，其编制主体和制定过程往往比成果内容更重要，如何激发和引导多元主体共同参与，培育基层社会“内在权力和共同权力”的意识和能力，是当前社区规划编制和有效实施的关键。

一方面，需要赋能基层主体。社区规划作为基层主导的规划，需要强化对街镇在事权、财权等方面的支持。事权方面明确街镇作为编制主体，并通过建立议事联席会制度，赋权街镇定期召集议事例会，相关部门和社会主体参会，针对具体问题进行讨论协商。财权方面，通过设立专项资金、引入市场力量等方式为街镇提供支持。

另一方面，需要培育社区内部力量。社区规划不应只局限于物理层面的改造，更要关注社区内部自治力量的培育，使其可以在脱离政府和专业力量的指引后仍然为社区提供提升动力。

四、面向未来的社区规划

1. 宏观层面：包容超大城市的复杂需求，追求公共资源配置的公平公正

在全面提升资源配置精准性与社区生活丰富度的目标下，社区规划在要素配置上要从审视人口静态特征到应对人口动态变化，不仅要从人口类型与结构、生活习惯与行为特征出发，有针对性地完善要素配置，还要辩证看待服务要素不足或过剩的现象，通过预判未来人口变化趋势，预留弹性转换和发展空间，实现规划的适度超前；服务对象上从聚焦常住人口到广纳多元人群，不仅要重点关注老人、儿童、残障人士等弱势群体的使用需求，还可以将就业人口、流动人口、休闲人口等纳入服务对象，根据使用需求和行为特征确定其作为服务人口的计算系数，纳入要素配置考量；空间布局上从关注服务覆盖到提升整体效率，15分钟可达性标准并不完全适用于郊区生活圈服务水平评价，需要打破行政边界统筹镇村资源要素配置，同时完善跨乡镇道路连通性，打造多村联动的社区生活圈。

2. 微观层面：融合智慧规划手段，精细化公共资源的适应性调控

数字化、网络化、信息化成为现代城市技术发展的重要趋势，数字技术增强了个体的主观能动性，也增强了其环境可供性，带来时空行为逻辑的变化，更改变了个体对空间资源的获取及功能建构的过程。在线上服务广泛融入居民生活的背景下，社区规划需要及时顺应新技术带来的变化，通过数字化技术智能辅助，进一步了解居民需求，优化公共资源配置。

有别于传统规划围绕居住空间均衡配置服务要素，社区规划一方面可以结合人流多源数据反馈的时空行为特征和规律，识别不同人群的分布重心、高中低频活动范围、服务要素使用频率等，在微观层面感知城市个体多元需求的精准性，代替传统模型中的人群同质化假设；另一方面，可以利用移动环境传感器等构建社区环境感知网络，实时感知现实社区的动态运营信息并随时输入虚拟社区，以便监测、分析和揭示现实社区运营中存在的问题，最终实现需求和供给的精准配置。

3. 技术层面：智能化与数据驱动精准规划

技术手段的革新为社区规划提供了科学化、精准化的支撑。依托大数据、人工智能（AI）与代理人学习技术，整合人口普查、手机信令、交通刷卡、社交媒体等多源数据，精准识别居民时空行为规律与服务需求差异。结合用地混合度评估工具，推动居住、就业、服务功能的复合利用，提升空间效率。借助GIS平台构建社区三维数字孪生模型，模拟不同规划方案对可达性、服务覆盖率的影响。通过空间网络分析优化步行路径设计，实现及时规划沟通，确保“15分钟可达”标准的动态落实，也联动社区灾害预警系统和应急资源，实现“精准施策”与“人文关怀”的有机统一，为超大城市社区治理提供可持续的技术解决方案。

五、结语

社区规划的“上海模式”以“15分钟社区生活圈”作为基本单元，实现空间、资源和行动的整体协同，并基于各街道的资源禀赋、人文特色与治理能力，因地制宜形成更具针对性与实施性的行动安排，为各地规划编制和实践提供了一定参考，但也存在亟待继续探索的体系问题。首先，目前已经开展的社区规划均

以街镇为单位，未来随着社区意识的觉醒和社区自治的发展，社区规划的编制和组织可以尝试更多的可能性。其次，虽然赋予社区规划一定的认定程序，但与法定规划体系在资源配置上的作用界定并不清晰。如何衔接法定规划，系统落实更新措施，避免资源过度集中或空缺带来的“结构性失衡”等问题，值得进一步思考。最后，应进一步运用多源数据和代理人建模智能模拟规划政策的全过程，倡导过程动态参与，通过线上线下联动，扩展居民参与社区规划的途径，增强社区社会网络韧性，真正践行“人民城市”理念。

（来源：公众号 规划上海 SUPDRI）