



内部资料·供领导/专家参考
2017年4月10日

城市发展动态

Urban Development Perspectives

2017年第2期（总第24期）

华东师范大学城市发展研究院

教育部人文社科重点研究基地
中国现代城市研究中心

城市公共服务与社区生活圈建设

本期要目：

《上海15分钟社区生活圈规划导则》正式发布实施

国际社区生活圈建设的相关经验

基于城市社会分异，优化社区生活圈布局

构建生活圈，应对新常态下的社会问题

借鉴美国经验，充分发挥社区规划师的作用

建立共同生产模式，提升公共服务效率

本期导读

2016年8月，为深入贯彻落实中央城市工作会议精神，上海市正式公示《上海市城市总体规划（2016-2040）》草案，进一步加强上海城市规划建设管理工作。新一轮的总体规划以专门的篇幅阐述了上海市打造15分钟社区生活圈的目标，提出以社区生活圈作为营造社区生活的基本单元，在居民步行可达范围内，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、舒适的社区生活平台。因此，本期《城市发展动态》聚焦社区生活圈的建设，及其背后所蕴含的对于城市公共服务体系建设、品质提升等问题，通过梳理该领域的研究，提供相关的若干策略建议，为进一步提升上海、乃至全国的城市公共服务水平提供参考。

目 录

一、本期热点：《上海 15 分钟社区生活圈规划导则》正式发布实施	
二、专题聚焦：城市公共服务与社区生活圈建设	3
（一）何为城市社区生活圈	3
（二）社区生活圈体现的城市公共服务意涵	5
（三）国际社区生活圈建设的相关经验	8
1. 美国纽约	8
2. 俄罗斯莫斯科	9
3. 韩国首尔	10
（四）促进城市社区生活圈内涵式完善的若干建议	10
1. 立足保障至提升的目标，完善社区生活圈服务体系	10
2. 针对人口结构与活动特征，实现差异化引导	11
3. 基于城市社会分异，优化社区生活圈布局	13
三、专家观点	14
肖作鹏等：城市生活圈的实质及其发展趋势	14
刘云刚等：以社区生活圈推进城市社会治理	15
吴秋晴：构建生活圈，应对新常态下的社会问题	16
成钢：借鉴美国经验，充分发挥社区规划师的作用	17
STEPHEN P OSBORNE 等：建立共同生产模式，提升公共服务效率	20
ANNA WIEWIORA 等：转变公共服务模式：从提供资产向提供服务	21

一、本期热点：《上海 15 分钟社区生活圈规划导则》正式发布实施

2015 年底，中央城市工作会议提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大城市发展理念，要求转变城市发展方式，提供城市发展可持续性和宜居性。上海市新一轮的总体规划以专门的篇幅阐述了打造 15 分钟社区生活圈的目标，2016 年 8 月，正式发布了《上海 15 分钟社区生活圈规划导则（试行）》（以下简称《导则》），作为国内城市中第一个关于居民社区生活圈方面的规划准则，《导则》所指 15 分钟社区生活圈是指 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、舒适、友好的社会基本生活平台。其内容包含居民“开门七件事”最基本的生活需求到衣食住行以及休闲、活动等空间需求，都设定相应的规划目标和规划要求。

此次《导则》明确了相关规划和建设导向要求。包括：从有利于创新的角度，鼓励在社区内设置类型多样化的就业空间，为居民就近就业提供更多选择；从有利于社会协调的角度，鼓励以丰富的住宅类型满足各类人群的住房需求，同时优先考虑老人和幼儿等弱势群体的设施需求；从倡导绿色健康生活方式的角度，鼓励以公共交通为导向的城市开发模式，鼓励居民以步行和公交为主要出行方式；从形成开放共享的社区格局的角度，鼓励建设尺度宜人的居住街区，各类公共服务设施沿街设置，社区资源共享利用等等内容。

《导则》还指出，社区是市民文化建设的基石，因此打造“人文之城”要在“以人为本、均等服务、以民为先”的原则下，建立“以

人为本”的多元社区文化，探索打造 15 分钟社区生活圈，营造宜居、宜学、宜游、宜业的社区氛围。一方面，在文化设施规划中，从原先的综合性文化设施进一步向专业性文化设施拓展。在土地出让合同中增加一定比例的公共空间、公共设施及公共艺术作品。另一方面，引入各方参与到社区的“微空间”改造中，比如上海在积极探索社区规划师制度，引入专业团队全过程、长时间参与社区营造。

（资料来源：1.上海市规划与国土资源管理局.上海市 15 分钟社区生活圈规划导则(试行);2.上海市规划与国土资源管理局.上海市城市总体规划(2016-2040)(草案);3.李萌.基于居民行为需求特征的“15 分钟社区生活圈”规划对策研究[J]. 城市规划学刊, 2017(01): 111-117.)

二、专题聚焦：城市公共服务与社区生活圈建设

本期《城市发展动态》聚焦于社区生活圈的建设以及背后蕴含的城市公共服务本质展开讨论，进而提出若干通过生活圈建设，从而提升城市公共服务品质的意见措施。

（一）何为城市社区生活圈

生活圈的研究与规划最早可以追溯到日本，“生活圈”概念的提出源于日本《农村生活环境整備计划》，并应用于日本的“全国综合开发计划(全综)”，主要与城市地域范围的讨论有关。随后扩散至韩国、我国台湾等国家与地区。(相关生活圈划分详见表 1)生活圈与生活地域、生活空间类似，具有丰富的时空尺度属性，实质是从居民活动空间的角度来理解城市活动移动体系、地域空间结构与体系的内涵。其中，生活圈(Life Circle，又译作 Life Sphere)是指居民以家为中心，开展包括购物、休闲、通勤(学)、社会交往和医疗等各种活动所形成的空间范围或行为空间。而就城市与区域而言，生活圈实质上是通过诸如通勤流、购物范围等行为刻画空间功能结构，表征不同城市地域间的社会联系。

因此，相对于经济联系、行政联系等而言，生活圈从居民生活空间的角度出发，能够更好地反映居民生活空间单元与居民实际生活的互动关系，刻画空间地域资源配置、设施供给与居民需求的动态关系，折射生活方式与生活质量、空间公平与社会排斥等内涵，并与城乡规划相结合，成为均衡资源分配、维护空间公正和组织地方生活的重要工具。

表 1 亚洲地区（日韩）不同层次生活圈划分

生活圈层次		服务功能	时间频率	出行时间	出行距离	圈域规模	人口规模
社区生活圈	组团生活圈	居住、绿化、幼托、老年设施	一日	步行 5min 内	200-300m	约 30hm ²	5 千-1 万人
	邻里生活圈	小学、日常购物（邻里中心）		步行 5-10min	500-800m	约 200hm ²	1-2 万人
	小生活圈（韩国首尔）	初高中、少量就业、较高级别的购物（地方中心）	一日至一周	步行 15min 内	1-2km	约 5-8km ²	3-6 万人
	定住圈（日本）						
城市生活圈	大生活圈（韩国首尔）	主要就业、更高级别的购物需求（城镇中心）	一周至一月	公共交通或小汽车 30min 至 1h	韩国（首尔） 5-7km	韩国（首尔）约 60-150km ²	韩国（首尔） 60-300 万人
	定居圈（日本）				日本 20-30km	日本约 200km ²	日本 15 万人

从定义上来说，生活圈是个人日常生活范围的集合，是居民以家为中心，开展的日常生活空间。从国外社区生活圈的发展来看，生活圈的概念提出和应用主要是为了更好的以人为本组织社区生活空间，其内涵实质是以人的尺度和体验来重新认识社区、改造社区、重塑社区。而从当前国内对于“生活圈”的研究来看，也已经取得了一定的研究成果（具体区分详见表 2）。

表 2 国内研究中生活圈结构划分

区分标准	生活圈结构
家、小区、城市	核心生活圈—基本生活圈—城市生活圈
单位、同质单位、区	基础生活圈—低级生活圈—高级生活圈
日常生活圈的城市地域系统	基本生活圈—基础生活圈—机会生活圈

居民出行距离、需求频率和服务半径，对公共服务需求层次	基本生活圈—一次生活圈—二次生活圈—三次生活圈
出行时间成本意愿	初级生活圈—基础生活圈—基本生活圈—日常生活圈
居民时空间行为	基础生活圈—通勤生活圈—扩展生活圈—协同生活圈

从已有的相关研究来看，生活圈应具备以下特点：1.由居民的整日活动轨迹构成。传统的半径圆、椭圆等反映出的生活空间，隐匿了居民真实生活内容，仅仅是几何图形的表达。但实际上日常生活圈应该反映出居民的全部活动与出行特征，所以要以居民的整日活动轨迹进行表达。2.空间关系的复杂程度较高。从基于地(place-based)到基于人(people-based)的视角转换是时空间行为研究的一大趋势。日常生活圈并非是基于中心地的城市空间的“单元”，而是基于人的活动空间“范围”。因此，其空间关系呈现复杂性特征。不同的居住中心形成的生活圈，往往呈现重叠、嵌套等空间关系。3.多尺度，圈层化。按照不同活动在居民日常生活中的可达性不同、功能不同，生活圈会呈现出多个尺度、多个圈层，不同层级呈现嵌套关系。

(资料来源：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(10): 89-95; 2.孙道胜，柴彦威，张艳. 社区生活圈的界定与测度:以北京清河地区为例[J]. 城市发展研究, 2016(09): 1-9.)

(二) 社区生活圈体现的城市公共服务意涵

城市公共服务的范围主要包括了“保护生命、财产、自由，促进公共教育、生活幸福、安定以及一般福利”。一般认为，城市公共服务是由政府直接或间接提供、并为城市居民共同享有的服务和设施，

政府是城市公共服务供给的主体。从某种意义上来说，公共服务设施的建设是促进民生、保障社会公平与稳定发展的重要基础，是广义社会保障的重要内容。

而生活圈则是基于居民日常需求差异，一定交通方式下的资源获取范围，体现了使用者的需求层次。基于公共服务设施等级特征、空间分布特征及公共服务需求层次，可以构建出基于生活圈 of 公共服务设施便利性评价指标体系，从而将居民日程出行范围划分为基础生活圈、基本生活圈及城市生活圈三个层次。根据不同生活圈的特征，城市居民的生活需求可以根据城市空间的圈层化结构特点进行相应的分层供给，在不同的生活圈中得到满足。而基础生活圈基本上等同于社区生活圈，作为城市居民日常生活、出行的基本范围，立足于满足城市居民日常生活的公共服务的基本需求。

从两者的关系比较可以发现，不同的生活圈其实对应了不同层面公共服务的基础设施体系。通过借鉴生活圈理论，有助于建立城乡相对公平的公共服务体系，通过与居民活动圈层进行有效结合的方法来构建生活圈，同时配置居民日常生活所需要的公共服务设施，为城乡的统筹发展提供基础和支撑。以前文提出的依据居民行走距离形成公共服务系统，划分的四个等级的“生活圈”——居民点基本生活圈-一次生活圈-二次生活圈-三次生活圈——为例，可以得出相应的城市公共服务体系建设目标。

1.居民基本生活圈：这个范围内应该以老人和幼儿行走 15-30min 的距离为界限，空间极限控制在 1000m，基本的生活圈半径控制在

500m 左右，这样对公共设施的使用会比较方便和舒适。据调查和统计表明，70-80%的老人基本上是在这个圈层中行动。建立相应的公共服务设施，比如，儿童游乐园、幼儿园、老年活动室、日常用品店等。

2.一次生活圈：以小学生行走 1h 的距离为界限，空间极限控制在 4000m，一次生活圈半径控制在 2000m 左右，这样对公共设施的运营比较经济而且使用方便。建立相应的公共服务设施，比如，图书室、小学、卫生室、室外活动场地，饮食餐馆等。3.二次生活圈：以中学生行走 1h 的距离或者骑自行车 30min 的距离为界限，空间极限控制在 6000-8000m，二次生活圈半径控制在 4000m 左右，以满足公共设施的运营经济性和方便性。建立相应的公共服务设施，比如，图书馆、中学、医院、体育运动设施等。4.三次生活圈：以汽车行驶 30min 的距离为界限，空间极限控制在 5-30km，建立相应的公共服务设施，比如，敬老院、综合医院、职业学校、大学、市场、博物馆等。对应的公共服务设施如表 3 所示。

表 3 四级生活圈及其对应的公共服务设施

生活圈	建设选点	公共服务设施配置内容
基本生活圈	覆盖所有的居民点,还要包括最小规模的一般永久居民点	教育: 幼儿园 行政办公: 居委会、村委会 文化娱乐: 老年活动室 医疗卫生: 卫生室 体育: 室外活动场地
一次生活圈	结合中心城区、镇区以及中心村,外加 5 个一般居民点进行布局	教育: 幼儿园、小学、中学 行政办公: 居委会、村委会 文化娱乐: 图书室 医疗卫生: 卫生服务中心 体育: 室外活动场地
二次生活圈	满足服务半径的要求,结合中心城区、镇区进行布局	教育: 职业学校、中学 行政办公: 镇政府 文化娱乐: 图书馆 医疗卫生: 甲级卫生院 体育: 室内、室外运动场地 社会福利设施: 敬老院
三次生活圈	结合中心城区进行布局,确保中心城区和周边城市可以覆盖所有居民点	教育: 职业学校、大学 行政办公: 市政府 文化娱乐: 博物馆、青少年活动中心 医疗卫生: 综合医院 体育: 体育馆 社会福利设施: 敬老院、孤儿院

(资料来源:高晓原.基于“生活圈”城乡公共服务体系构建理念分析[J].低碳世界,2016(20):255-256.)

(三) 国际社区生活圈建设的相关经验

1.美国纽约

统计数字显示,纽约市的人口约为800多万,但纽约都市圈的人口,则多达2000万人左右。在纽约,一个个街区,成为都市的微小单元?住在纽约的人们,能否在家附近解决基本生活需要?不同街区的生活,呈现出哪些不同的特征?华尔街多媒体记者邢璐介绍称,其实在很多方面,全球重要城市的整体公共基础设施建设发展都大同小异,差别不大。中美基础设施建设中差别比较大的两个部分,一是公共交通建设,二是对残障人士和婴幼儿父母方面的基础设施建设。首先,由于汽车非常普及,美国很多地区的公共交通建设非常落后,公交车与火车的网络与中国相比非常不方便,价位也非常昂贵。即便在交通非常拥挤,寸土寸金而特别需要公共交通的纽约,也存在着很多城市公共基础建设老化的严重问题。美国对残障人士以及需要特殊服务的,比如婴幼儿父母等人群,基础设施建设非常人性化。美国所有的公共场所都会有专门为残障人士服务的专用通道和设施,公交车、火车、飞机等公共交通设施,都有载入残疾人轮椅的特别装置。停车场、电影院、洗手间,可以说任何只要是人能够进入的地方,都会为残疾人设计独特设施。对于携带婴幼儿的父母也非常贴心。在纽约甚至整个美国,基本所有的洗手间内部都有专门放置婴儿的小型平台,妈妈无论想换尿布还是暂时放置婴儿都非常方便。相对于美国,中国的便民基础设施建设发展非常快,必须要保持。与此同时,在针对弱

势群体的服务上，中国需要更加人性化，这也是需要进步和发展的方向。

2. 俄罗斯莫斯科

俄罗斯首都莫斯科同样是一座人口超过千万的大型都市。俄罗斯观察员张舜衡介绍说，俄罗斯的城市规划理念沿袭自前苏联，其中“人口分布轴线”和“卫星城市”的概念，和当代的“生活圈”理念不谋而合。俄罗斯的城市规划虽然没有明确提出生活圈的概念和口号，但始终沿袭了苏联时期的城市规划设计理念。特别是在巨型城市疯狂扩张的背景下，俄罗斯在消灭城乡差别的长远政治目标的指导下，城市规划界和经济学家的学术思想非常活跃，甚至陆续出现受“田园主义”和“集中主义”影响的规划思想和具体方案。其中“人口分布轴线”和“卫星城市”的概念都和当代生活圈理念不谋而合。人口分布轴线方案的基本思想是从所在区域范围按分散原则考虑人口分布。在每条人口分布轴线范围内，成组布置规模为 250 人的居住组群，组群之间安排儿童活动场地，组群两侧布置公共服务设施、体育设施和公园。通过特定的人口分布来组建生活圈，可谓是俄罗斯最早的生活圈特色和雏形。针对特大型城市，比如莫斯科的便民生活圈规划。早在 1918 年，萨科林就提出了“卫星城市”的概念。对莫斯科生活圈的空间结构产生了巨大影响。今日，莫斯科作为千万人口的大城市，在政府拼命发展卫星城的大方针下，充分利用市场经济手段，由相关部门规划道路交通，地产开发商通过建设、招商等各种市场手段，尽量在社区内尽可能多的投资公共服务设施，以提高房屋出售额和物业费用。

3.韩国首尔

28年前，当时名为“汉城”的韩国首都首尔人口首次突破千万，不过近年来，这里的人口呈逐年减少态势。今年6月公布的统计数次首次降到千万以下。与此同时，地理上包围首尔市的京畿道近年来人口猛增，目前已经突破1200万大关。韩国观察员南黎明介绍说，韩国各地政府对于都市生活圈的打造并没有明确的行政规划，主要依靠市场经济推动城市服务设施的发展。在韩国，有一些规模的城市都是十分钟以内的生活圈。人们在挑选居住地点时，一般主要看一下周围的居住环境。首先看是否有各种科目的私家医院，其次看的就是学校。此外，还要看周围有没有健身房、餐厅、大型超市、公园，可以送孩子修身养性的学习班等等。所以韩国在盖小区时，必须要盖的一是学校，二是商业楼。商业楼主要供医院、餐厅、咖啡馆、洗衣店，美容、美发店等入驻，所有小区还会有区域班车，送小区的人去地铁站等。总之在韩国，这些生活便利设施基本上是自由的市场经济竞争获得的结果，政府只参与管理，对不公平竞争加以限制。

（资料来源：央广网：上海打造“15分钟生活圈” 扫描全球超大城市如何便捷生活，http://china.cnr.cn/qqhygbw/20160824/t20160824_523072240.shtml。）

（四）促进城市社区生活圈内涵式完善的若干建议

1.立足保障至提升的目标，完善社区生活圈服务体系

首先，满足生活基本需求，完善基础类服务，并针对特大城市老龄化少子化的趋势，加强对于养老、婴幼儿托管以及微利性商业等内容的引导。与此同时，应对特大城市社区对康体健身、文化交往、教

育培训等方面逐年增高的需求，丰富提升型服务内涵。在“保基本、重提升”的原则下，重点搭建全民关怀的社区医疗服务，实现老有所养的社区养老体系，并倡导完备的社区终身教育，培育学习型社区，进而提高市民幸福指数。

其次，社区就业问题在以往社区层面的规划中得到的重视度往往不够，未来社区生活圈的构建不仅应考虑到保障社区弱势群体的自立就业，结合社区生活服务体系为社区提供基础生活服务岗位，同时还应在规划中整合各方要素及资源，提供配套完善的社区就业服务。并且营造社区创业氛围，打造低成本、便利化、全要素的社区创业空间载体，通过“嵌入式创新空间”（Distributed Innovation Space）等小规模创业空间的灵活实施，创建吸引创新型人才的社区环境。

再次，激发全民参与康体健身，着力提供更多的休闲及活动场所和文娱设施，塑造安全舒适的慢行系统来串联各类社区公共空间，并综合服务居民通勤、上学、游憩、健身等需求。复合利用社区人文历史资源，丰富社区文化休闲体系，同时营造活力、舒适、低碳的社区空间环境，通过增加绿地、广场等公共空间，形成友好健康的生活氛围，营造舒适宜人的社区环境。

2.针对人口结构与活动特征，实现差异化引导

相关调查研究显示，不同年龄的群体对于社区活动、社区设施使用等情况存在较大差异（详见表4），因此有必要在社区生活圈的规划过程中，由普适策略走向针对人口结构与活动特征的差异化引导。

表4 不同年龄群体的社区活动特征

专题聚焦

人群	社区活动时间	主要社区活动		社区参与度
		类别	具体活动	
0至3岁学龄前儿童	全天	健身休闲类 早教服务类	使用公共绿地、儿童乐园、早教机构等	多
3至19岁学龄儿童和青少年	全天	教育培训类 健身休闲类	上学、去培训机构、使用公共绿地、儿童乐园等	中
20至59岁中青年	下班后和周末	家庭服务类	接送儿童上下学、去菜场买菜、超市购物等	少
60至69岁老人	全天	家庭服务类 健身休闲类	接送儿童上下学、去菜场买菜、使用文化活动中心、公共绿地等	多
70岁以上老人	全天	养老照料类 医疗保健类	使用老年活动室、社区卫生服务中心等	中

首先，应对特大城市人口结构的异质化、高龄化和高学历等演变特征，在社区生活圈体系完善的同时，还建议建立适应人口结构特征的社区公共服务设施配置标准。如面对深度老龄化社区，其势必对居家生活服务、医疗护理、闲暇时光充实等提出更高的要求；而面向产业社区，则更应关注产业发展与宜居生活的融合，既要配合产业需求搭建相关服务平台，又要为就业人员及居民提供完善的生活配套。因而生活圈的构建需要逐步考虑不同社区的实际需求，当特定人群达到一定数量后，通过新增相应设施数量，扩大部分设施的建筑面积、服务内容以及加密部分设施的覆盖范围等措施，来实现差异化指导。

同时，建议考虑各生活圈所处区位的人口密度差异和居民活动规律，根据合理的服务半径引导、优化各类社区公共服务设施的配置与空间布局。同时建议对新城、近郊区等人口密度较低地区可利用调控系数，适当扩大部分设施的服务半径。以上海为例，建议内外环间社

区按 ≤ 1.1 ，外环外社区按 ≤ 1.2 的系数进行调控。

（资料来源：吴秋晴. 生活圈构建视角下特大城市社区动态规划探索[J]. 上海城市规划, 2015(4): 13-19.）

3. 基于城市社会分异，优化社区生活圈布局

首先，需要展开广泛满意度调查，了解居民使用公共服务设施的基本需求。随着城乡居民对衣食住行、就业、教育、医疗卫生和社会保障等方面要求的提高，多样化的公共服务需求将呈现出全面快速增长的趋势。基于居民需求角度对社区生活圈内公共服务设施的使用状况进行调研，一方面，可以反映规划的落实程度，另一方面，也有利于根据实际发展情况对其空间布局进行优化与调整，从而更加切合实际发展的需求。

其次，设置差异化配套标准，以多样化的发展保障居民享受生活圈公共服务的基本权利。不同的基本公共服务设施的布局要求因其服务人群的差异，需制定不同的标准。服务于老年人及幼儿的公共服务设施要充分考虑可达性的要求，而服务于青少年及中年人的服务设施要注重规模化发展，提高使用效率。

再次，坚持差异化发展原则，保障生活圈内公共服务设施的公平性与使用效率的合理协调。基层基本公共服务设施及部分特殊公共服务设施的配置以可达性为主要原则。同时，非基层基本公共服务设施应满足均等化与集约化的协调发展要求。尤其要重视本公共服务设施的空间布局应有的集约性和集聚性特点以及应时性及可变性特点。

（资料来源：王兴平，胡畔，沈思思，等. 基于社会分异的城市公共服务设施空间布局特征研究[J]. 规划师, 2014(05): 17-24.）

三、专家观点

肖作鹏等：城市生活圈的实质及其发展趋势

香港大学地理系学者肖作鹏等撰文探讨了城市生活圈的实质并就其发展趋势做出了分析。文章认为，生活圈的实质是从居民活动空间及城市功能地域的角度，理解城市活动移动体系、地域空间结构与体系的概念。生活圈的构成基础是个体居民与空间设施在时间、空间上互动形成的活动模式。因此，重视时间与空间因素的整合分析，以及在空间尺度与适用标准上的多样性，成为剖析社会空间问题的重要视角。

同时，快速变迁的技术发展也将对城市社区生活圈的发展带来相当的影响，首先，区域内部高速公路、快速轨道交通和信息通信技术的飞速发展，引发了明显的“时空压缩”效应，导致城市居民的活动空间发生显著变化。一方面，在更大的地域范围组织城市活动，如远距离通勤、跨等级购物及休闲等；另一方面，在更小的、成熟的城市化地域组织日常生活，由此在住房与通勤的权衡变化、家庭移动性的处理上都有不同程度的响应。这种变化对城市与区域的生活空间会产生什么样的冲击？如何实现日常生活的平衡与在地化，缓解时空间利用的制约？

其次，移动互联网与大数据的冲击也对生活圈规划产生多重影响：
①移动互联网最大的变化之一——“去中心化”及充分的信息供给，是否能够带来地理等级结构的变化？社区电子商务结合“线上线下”模式能否形成基于电商的生活圈？
②在用户生成内容的自媒体时代，

如何运用新的用户数据反映日常生活空间的变动,发现居民活动的制约因素,从现状的生活圈识别走向理想的生活圈建构?在国外,志愿性地理信息、众包参与等方式正逐步应用于社区的地方营造(Place-making),在数据基础、偏好挖掘、信息推动和社会参与等多个层次上改变着虚拟空间与实体空间的内容与结构,如何利用数据、参与工具及体验的变化服务于生活圈的调整?这些是相关研究需要关注的重要内容。

(资料来源: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(10):89-95.)

刘云刚等：以社区生活圈推进城市社会治理

中山大学地理科学与规划学院刘云刚教授等人认为,社区生活圈不仅有助于提升居民生活品质,通过公共产品的供给,成为国家、市场、社会直接的合作依托,从而形成最为有效的城乡基本公共服务的管理模式,并提出了具体的推进思路。

首先,生活圈作为一个以居民的实际生活需求为基础划定的单元,提供了一种新的多元合作平台,一方面打破了行政边界桎梏下公共资源难以在区域内有效配置的困局,另一方面为市场环境提供了约束范围,同时将社会力量引入规范化的运作方式,在生活圈的基础单元内形成市场、行政、社会的最佳合作方式。

其次,充分发挥行政力量、市场力量、社会力量各自优势,共同制定生活圈协议。有效弥补了传统机制带来的问题。联合协议是对外公开、定时修正的,因而作为其发布主体的行政部门直接对居民负责,大大提高服务型政府的工作效率;将公共服务的投资建设权力部分交

由市场，对各类资源的利用效率也将大大提高；同时作为社会力量参与生活圈建设的居民及社会组织，统一经营运作有利于其对地区发展的促进作用。

最后，根据上述不同尺度下管治主体的作用特点，将生活圈划分为三级体系“城乡生活圈——扩展生活圈——基础生活圈”。城乡生活圈以行政边界为参考，促进行政权力在辖区内公共服务均等化方面的最大作用；扩展生活圈以经济发展的组合效益为依据，最大限度实现企业引导下的资源流动；基础生活圈以个人生活为核心，探索自助、互助、公助、公助的不同合作模式，实现生活范围内各类需求的基本满足。

（资料来源：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(2): 1-7.）

吴秋晴：构建生活圈，应对新常态下的社会问题

上海市城市规划设计研究院规划师吴秋晴认为，生活圈的构建有助于应对当前新常态下，城市中出现的某些社会问题。

首先，有助于融合社会要素重构归属感。由于生活圈是以日常生活为对象，更易将物质空间规划与社会规划的内容相结合，其将社区的就业、生活与休闲等各技能统一起来，能有益于重建快速城市化下逐渐消失的传统社区的归属感，能有效提升居民生活质量并缓解各类社会问题，从而实现大都市与地方的均衡发展。

其次，实现公共资源精准化分配。生活圈构建的核心是以人为本来组织物质生活空间，实现与人的活动相对接，因而可以更好地反映社区空间与居民实际生活的动态互动关系，从而有效分配公共资源、

匹配空间与社会属性、发挥服务效率。

再次，有效应对社会异质化需求。随着社会的发展带来社区异质化程度的加剧，以更强调与市民日常生活规律相符的生活圈为研究载体，将利于将所控设施层级“向下”延伸，贴近日常生活所需，并可面向更为同质化的人群，提供人性化与针对性更强的设施配置。随着设施配置层级的更为细化完善，在保障居民享有基本公共服务保障的同时，一方面可以以安全的步行活动范围为基准，重点关注老人、儿童、弱势群体等对短距离出行可达需求较高的人群，来落实相匹配的日常生活服务项目。另一方面可以根据细化范围内生活人群的特征，提供指向性更强的公服设施配置，实现社会公共资源的高效落地。

最后，利于自下而上的实施推进。生活圈规划在技术路线上也更强调自下而上的推进，如在台湾地区，地方生活圈就规定应使地方事务充分纳入到规划体系中，加强民意调查或与地方政府的沟通。而基于生活圈展开的社区规划，由于这种“倡导式规划”的践行而激发公众参与的热情。在不同层面的规划中，社区以其特有的合作基础成为规划参与的重要切入点，而生活圈概念的介入将有助于社区层面规划在实施上引入更广泛的社会参与，从而成为更贴近共识性的一种行动规划。

（资料来源：昊秋晴. 生活圈构建视角下特大城市社区动态规划探索[J]. 上海城市规划, 2015(4):13-19.）

成钢：借鉴美国经验，充分发挥社区规划师的作用

《导则》指出要“积极探索社区规划师制度，引入专业团队全过程、长时间参与社区营造”，对于该问题，武汉市国土资源和规划局

网站刊登了成钢研究员的文章，文章介绍了美国的社区规划师经验，并以此为基础，提出了我国社区规划师未来如何更好发挥作用的意见措施。

首先，进一步改革社区管理体制，将“公众参与”落到实处。从美国的经验中可以看到，一个独立、有实权的社区，是开展社区发展规划工作的前提和基础。因此，在现有的体制框架内可以作如下试点工作，一是打破由民政部门一家对口管理、援助社区的现状，应适当加入规划、建设、教育、文化等相关部门对口联系辖区范围内的社区，建立好社区和各职能部门的联系和沟通渠道；二是做实公众参与，细化公众参与的法律效力。虽然城乡规划法中已明确规定赋予公众参与法律地位，但并没有赋予公众对规划的部分决策权，更多的时候，公众参与像是走过场，附带在规划成果内容中即可。对于公众意见的采纳程度，规划也没有详细的说明。所以，应适当分权给社区，让其能够享有部分决策权。

其次，研究社区规划师机制，建立相对固定、成分多元的社区规划师服务队伍。发达的非政府组织在美国社区规划中发挥了非常关键的作用，这一点确实值得我们学习。但是考虑到国内现实情况，要培育成熟而发达的非政府组织需要漫长的时间，所以还是得在现行体制上下功夫。我们可以借鉴美国规划协会的模式，由国内相关协会出台相关规章，将注册规划师服务社区列为强制规定，每位注册规划师每两年至少服务一个社区，为社区工作人员和居民普及规划基础知识，帮助社区开展规划服务工作，以此作为资质审查的重要依据。或者是，

建议各地规划行政管理部门出台硬性规定，管辖范围内的规划师必须与辖区范围内的社区建立工作联系，类似于公安部门的“社区民警”，做好相应的规划服务工作，并将社区对该规划师的评价纳入年度考核体系。同时，强化规划师的职业道德培训，牢固树立公众利益的价值观，从为政府、企业等社会精英阶层服务逐步扩充到为社区等社会大众服务上来。此外，为了适应社区规划的多学科需求，在规划师教育上，应增加社会学、经济学、法学等相关课程。

再次，加强社区规划的理论 and 实践研究，进一步巩固社区规划的法理地位。上世纪末本世纪初，国内掀起了一股社区规划研究的高潮，但总体而言，以理论研究较多，而鲜有实践成果，研究内容涉及人口、经济、基础设施、村镇建设等多方面内容，本质上还是一种经济发展规划，人文主义色彩不强。真正涉及中心城区内的社区规划基本没有，这与社区在现有行政管理体制内地位较弱有较大关系。在基层社区的自治建设短期内难以实现的情况下，传统意义上西方式的社区规划在国内仍然是一种图景式的规划试验，其成果形式难以得到方方面面的认同和执行。因此，可以采取一种折中的办法，现阶段将公众需求最为强烈的社区公益性设施（包括文教卫体等类别）作为社区规划的过渡成果，并纳入法定规划体系，这样既可以实现社区规划中人文关怀的内容和目标，又可以将规划控制内容纳入法定规划管理体系。

（资料来源：成钢：解析非政府组织框架下的社区规划师工作职责、模式和内容，<http://www.wpl.gov.cn/pc-1519-60291.html>。）

Stephen P Osborne 等：建立共同生产模式，提升公共服务效率

共同生产（Co-production）目前是全球公共政策改革的基石，这种方式应对了民主赤字，提高了公共服务的效率，并且激发了公民意识和社会认同感，同时还在公共服务提供过程中充当杠杆的作用取得额外资源。但是，共同生产实际上并没有一个清晰并且合理的规划，为了今后政策制定的循证实践和实施，共同生产必须具有强有力的研究起点。来自英国爱丁堡大学的 Osborne 教授等三位学者梳理了相关理论，并且明确给出了共同生产的几种情形的概念。

在这里，共同生产定义为公共服务使用者自愿或非自愿地介入到公共服务设计、管理、提供与评估当中。关于共同生产的研究主要从公共行政管理（PAM）理论和服务管理理论两个视角展开。PAM 理论认为当地居民和团体最大限度地参与到传统的公共行政，新兴的科学技术使公共服务使用者在行政体制中控制公共服务成为可能。但是该理论不能够解释“公务人员全权包揽为公民提供公共服务的责任，而公民只能够提出要求、进行享用和作出评估”的矛盾，在 PAM 理论当中，共同生产意味着服务使用者的参与是如何“加入”到公共服务规划和提供中，必须有专业人员的命令和指示才能发生。从服务管理理论来看，共同生产是公共服务提供中极其重要且不可分割的一部分，无论公共服务使用者是否选择参与。所以共同生产在公共服务组织和服务使用者的互动关系中是本来就存在的。本文主要从第二个理论展开，解释共同生产对于公共服务提供的中心作用，服务过程的质

量和绩效主要取决于使用者的期望，还有他们在整个过程中主动或被动的关系以及接下来的体验。因此，这种共同生产导致服务使用者共同创造价值（Co-creation）。

作者将公共服务中的共同生产直接与共同创造价值联系起来，从理解公共服务设计和提供的角度，归纳出服务使用者和服务专业人员与公共服务提供系统的迭代交互在公共服务提供中共同创建的四钟理想类型的价值：

1.满足个人社会需求（或个人群体）的共同创造价值，通过共同生产以增加社会价值，例如使残疾人能够提高生活水平。

2.满足社区需求共同创造价值，通过共同生产以增加社会价值 - 例如通过社区再生计划。

3.通过第一类或第二类活动共同创造的提高个人福祉的价值，例如为个人创造福利，帮助残疾人尽量减少残疾对其生活的影响。

4.通过共同生产共同创造个人和/或社区社会资本，解决未来问题，例如发展残疾人或当地社区的技能和/或信心，作为第一类或第二类活动的后续，使他们能够在将来解决其他问题。

（资料来源：Osborne S P, Radnor Z, Strokosch K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?[J]. Public Management Review, 2016, 18(5): 639-653.）

Anna Wiewiora 等：转变公共服务模式：从提供资产向提供服务

目前公共服务领域中，以服务为导向的方法已转变为依赖公民作为服务共同生产者。然而，在提供公共基础设施方面，重点仍然在于

管理资产而不是服务。来自澳大利亚昆士兰科技大学的 **Anna Wiewiora** 教授等学者发现专家以服务为中心的方法指导方针和政策缺乏以服务为中心的观点。

首先，传统的政府主导和分层次提供的公共服务提供被认为是低效的，不能适应公民需求或当代公共服务的需求。常规治理方法侧重于提供公共服务，本文认为向社区和公民提供服务时需要将大型基础设施纳入考虑。从资产管理的角度来看，强调共同生产可能会导致需要一种新的方法，从单纯创建公共资产到提供更好地满足用户需求和期望的服务，共同生产促进用户积极参与提供服务的观念。

其次，在基础设施建设中，为了优化这些大型基础设施项目的效用，澳大利亚政府采用了基于生命周期观点的资产管理方法，包括规划、设计、运行、维护和处置阶段。这种整体方法有助于通过综合战略实践来监督基础设施交付和维护的过程，包括缔约方和政府代表参与决策。尽管澳大利亚政府越来越多地涉及更广泛的利益相关者，但澳大利亚政府仍然主要从事与资产接受者和使用者的单向互动，从而限制了共同生产的机会和利益。大型基础设施项目的特点是复杂的利益相关者直接和间接参与决策过程，并受到项目成果的影响。

作者将利益相关者分为内部和外部两种。其中，内部利益相关者可以进一步分为（1）内部公共服务提供商，包括地方和政府机构以及参与合同安排的其他政府部门（通常是基础设施项目的客户）；和（2）内部私人服务提供商，如供应商、承包商、分包商和政府以外的其他参与者，拥有财务权利并有义务提供服务。外部利益相关者可以分为

(1) 外部核心利益相关者，如积极参与服务共同生产的用户和社区代表，为更广泛的群体提供声音，并对服务感兴趣并对其感兴趣；和(2) 外围利益相关者，受到旅游、媒体、邻居、当地社区、社会组织和公民等服务影响的更广泛的公民群体。外部利益相关者参与公共服务提供的概念对于共同生产的概念很重要。

德尔福政策 (Policy Delphi) 政策提前两周向受访者提供简短的介绍性文件，提前两周提供服务提供问题，允许受访者反映并列入问题清单。这些职位后来在圆桌会议德尔福圆桌会议期间进行了讨论。使用这两步允许参与者澄清和扩大对讨论的贡献。第二步，圆桌会议开始，提供会议的概况、目的和范围。在介绍之后，小组讨论开始，围绕资产管理服务提供和服务提供过程中涉及的关键利益相关者的若干主要问题展开。之后再根据会议结果进行数据分析和总结。

可以发现公共服务的模式从资产提供向以服务为中心的模式转变。总体而言，受访者认同建立更加以用户/服务为中心的方法，更加强调用户和社区的需求和偏好，使服务结果与用户的需求和期望更加一致，这将带来更有效和更经济的效果。总体共识是将重点从物质资产转移到这些资产提供的服务上，并允许更多的用户和社区参与建设过程。具体将物质资产（道路、医院、学校、污水处理系统）视为向用户和社区（健康、运输或教育）提供服务的产物，并允许更多的用户参与生产服务，以确保他们的需求。

（资料来源：Wiewiora A, Keast R, Brown K. Opportunities and challenges in engaging citizens in the co-production of infrastructure-based public services in Australia[J]. Public Management Review, 2016, 18(4): 483-507.）

城市发展研究院 简介

中国现代城市研究中心

城市发展研究院是华东师范大学为适应新时期学科建设、经济社会发展的需要,于2013年10月组建的跨学科、开放型、国际化的综合性实体研究机构。旨在遵循“政产学研用”一体化原则,创建学界、政界、商界融合互动的城市研究“学术共同体”,打造国内领先、国际有重要影响的城市科学研究基地,建设城市发展高端智库,成为富有活力、机制创新、资源汇聚、专家集萃的城市发展协同创新平台。原上海市副市长胡延照与华东师范大学校长陈群担任研究院理事长。研究院首任院长为胡延照,现任院长为曾刚。

中国现代城市研究中心成立于2003年3月,于2004年11月通过教育部组织的评审,正式成为我国普通高等学校人文社会科学重点研究基地,2016年入选中国智库索引(CTTI)来源智库。依托华东师范大学人文地理学国家重点学科以及社会学、经济学等主要学科,开展城市地理、城市社会等方面的研究。目前设有城市地理与城市规划、城市社会与城乡人口、城市经济与历史、城市管理与社会四个研究室。现任中心主任为曾刚。

编委会 Editorial Committee

主任 Directors

胡延照 Hu Yanzhao

陈群 Chen Qun

成员 Members

曾刚 Zeng Gang

罗国振 Luo Guozhen

张永岳 Zhang Yongyue

文新华 Wen Xinhua

主编 Chief Editor

曾刚 Zeng Gang

本期责编 Issue Editor

罗峰 Luo Feng

本期校对 Proof-reader

罗峰 Luo Feng

特别声明

本刊是一本非商业、公益性内部参考材料，信息来源于互联网、公开出版物及专家投稿，相关观点不代表本刊立场。若对本刊作品内容、转载等事项有何意见和要求，请与本刊编辑部联系。

地址/Add: 中国上海市中山北路3663号华东师范大学地理馆309室（200062）

Room309, Geography Building, East China Normal University

3663 North Zhongshan Rd., Shanghai, China (200062)

网址/Website: <http://www.iud.ecnu.edu.cn>

联系电话/Tel: 021-62232952

电子邮箱/Email: office@iud.ecnu.edu.cn

联络人/Contact: 罗峰 Luo Feng