

# 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

江曼琦 田伟腾

**【摘要】**构建15分钟社区生活圈体现了以人为本的城市发展理念。现阶段,中国京津沪三大都市15分钟社区生活圈发展中的主要问题表现在:社区生活圈设施整体配套水平较低,5分钟缺口最大;环保养老文体设施严重短缺,公共服务设施整体水平低于商服设施;中心城区与郊区社区配套存在较大差距;高龄社区设施配套完备度高于低龄社区;商品房社区配套设施种类多于经适房,但二者差异较小。未来应聚焦5分钟社区生活圈,筑牢社区绿色全龄友好发展基底;推进轨道交通和养老向郊区延展,促进区域一体化发展;加大公共服务供给创新,多渠道、多模式提升社区服务供给能力;坚持底线思维化繁为简,扩大市场配置资源空间。

**【关键词】**15分钟社区生活圈;功能配置;大都市

**【作者简介】**江曼琦,南开大学经济学院教授(天津 300071),博士生导师,南开大学计算社会科学实验室研究员(天津 300350);田伟腾,南开大学经济学院在读博士生。

**【原文出处】**《河北学刊》(石家庄),2022.2.140~150

**【基金项目】**2017年度国家社会科学基金重大项目“中国城市生产、生活、生态空间优化研究”(17ZDA069)。

社区是现代城市的细胞、城市有机体的基本组成以及国家治理的基础。2018年11月6日,习近平在上海考察时指出:一流城市要有一流治理,城市治理的“最后一公里”就在社区。<sup>①</sup>社区作为中国构建现代国家治理格局的基本单元,自然成为承载民生关怀、促进社会公平、重建社会秩序、提升幸福生活指数的重要载体和空间治理的着力点。为此,上海、济南、北京、长沙、广州、深圳等城市纷纷提出建设“15分钟生活圈”“一刻钟便民生活圈”。2018年,住房和城乡建设部颁布实施新版《城市居住区规划设计标准(GB50180—2018)》(以下简称《标准》)<sup>②</sup>,提出以人的步行时间作为分级标准以及相关设施配套的衡量标准,强调在不同生活圈范围内,满足居民多种类型的生活需求。但在规划实践过程中,各地对生活圈功能的认识,诸如建设类型、空间范围、功能构成等存在疑惑。新冠肺炎疫情防控不仅提升了居民参与社区治理的积极性,同时也凸显了社区医疗、公

共管理和服务等设施的重要性。实践证明,社区生活圈不仅是配置居民生活服务和公共活动的基本单元,也是联防联控的第一线和应对突发公共安全事件的“防灾减灾基本单元”<sup>③</sup>。疫情防控的常态化,对社区空间提出了新的需求和新的挑战。以社区生活圈为单元补齐公共服务短板,构建城市健康安全单元,对于提升城市生活品质具有重要的现实意义。

基于现实需求,社区生活圈理论研究已引起众多学者关注。目前研究主要集中在以下几方面:一是按照国家或地方社区生活圈建设标准来评价城市公共服务设施的空间配置水平,审视现阶段社区生活圈发展现状,同时发现问题并提出优化建议。<sup>④</sup>二是在供需视角下基于行为需求调查对社区生活圈公共服务设施配置进行研究。例如,周岱霖和黄慧明以广州为例,进行社区生活圈服务设施优化研究<sup>⑤</sup>;李萌基于上海社区居民行为特征和需求调查,对社区空间供给与居民需求分异状况进行了分析<sup>⑥</sup>。三

是针对不同群体、不同类型设施的生活圈展开研究,主要包括老年人群体<sup>⑦</sup>、中低收入群体<sup>⑧</sup>、养老设施<sup>⑨</sup>、基础教育设施<sup>⑩</sup>、卫生服务设施<sup>⑪</sup>等特定内容。

已有研究成果既丰富了15分钟社区生活圈理论研究,同时又加深了对社区空间生活服务未来发展的思考。然而,已有对中国15分钟社区生活圈的现状分析还停留在以单个城市、某个街道为研究对象的局部了解阶段,缺乏对多个城市、不同类型、不同发展阶段以及整体宏观层面的把握,这就使得政策措施缺少普遍意义。政策建议的科学性建立在对现状准确把握的基础上。鉴于此,本文基于居住社区层面空间POI大数据,从不同行业、不同房龄、不同区域、不同类型等多视角对京津沪三大都市15分钟社区生活圈的发展现状进行空间测度与对比,摸清底账、探析中国大都市15分钟社区生活圈的功能构成状况;同时基于对“十四五”时期中国居民收入、互联网、人口结构等多方面发展趋势的认识,及对15分钟生活圈设施配置影响的分析,提出加快15分钟社区生活圈建设、完善城市15分钟社区生活圈规划设计标准的建议,以期对中国城市社区空间治理提供科学依据与政策支持。

## 一、15分钟社区生活圈功能构成的认识与研究方法

### (一)对15分钟社区生活圈概念和功能构成的认识

国内自上海于2016年率先提出“15分钟社区生活圈”概念后,受到学术界和规划实践领域的广泛关注。大多数人眼中的15分钟社区生活圈是指社区层面满足人们日常生活的各种活动、发展与交往需要的空间范围。<sup>⑫</sup>但对于其“空间范围”内涵的认识,存在着理念上的行为空间范围还是规划、管理的具体物质空间界限的差别。《济南15分钟社区生活圈规划导则》明确提出从行政管理、完整性、便捷性来划定生活圈的范围,构建街道—邻里(居委)两级生活圈体系,将其视为具体的物质空间。<sup>⑬</sup>而《上海15分钟社区生活圈规划导则》提出生活圈是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的一种社会基本生活平台<sup>⑭</sup>;《社区生活圈规划技术指南(报批稿)》(以下简称《指南》)强调在适宜的

日常步行范围内,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,均可以认作理念上的行为空间。<sup>⑮</sup>住房和城乡建设部颁布的《标准》采用了“生活圈居住区”的概念,似乎也是将生活圈作为一种行为空间,并努力将其作为未来居住区规划方向的导引。我们认为,社区生活圈是以社区为中心,在居民一定时间步行范围内,满足居民日常活动所需形成的多功能空间范围。建设15分钟社区生活圈更应当强调的是作为一种发展理念,来打造安全、友好、舒适的社区生活平台和便捷可达、复合共享的生活模式。显然,这种生活模式不会局限于某个行政单元的空间范围。特别是新冠肺炎疫情发生后,加强社区封闭管理与增加社区服务设施的覆盖范围的冲突,使得生活圈建设的重心应聚焦于“以人为本”的理念来提升设施配置的完备度,进而提升社区居民的获得感、幸福感和安全感。如果基于行政单元规划建设15分钟社区生活圈,则很可能失去生活圈建设的意义,落入“墙上挂挂”的结局。

社区生活圈由哪些功能构成,归根结底取决于社区中人的需求,以满足人的生活需求为出发点构建社区的功能构成是社区功能选择的基本原则。而人类需求的多样性、层次性、差异性和动态性等特性,决定了社区功能应具有多样性、层次性、差异性和动态性等特点。

1. 多样性。由于人的需求的多样性,社区的生活圈必然由多种功能复合构成。但现阶段对于社区生活圈中人的需求的具体构成具有不同认识。基本一致的观点认为,生活圈的功能构成主要涉及教育、医疗、养老、文化、体育、商业、交通、行政等内容<sup>⑯</sup>;主要不同点在于是否包含就业功能的融入。《标准》并没有包含就业的功能;成都高新区提出按照“15分钟生活圈+15分钟工作圈”原则进行产城融合规划<sup>⑰</sup>,显然就业也不包括在15分钟社区生活圈内。而上海15分钟社区生活圈规划导则提出创造“更多的就近就业机会”;济南建设“灵活相融的社区就业”,社区生活圈中要求配置街道办公管理、社会组织孵化、就业创业指导培训等服务内容。我们认为,严格说来,这些社区生活圈规划导则中提到的“就业”并非一般意义上的“就业”功能,更多的是激发社区居民创新

创业潜能的功能,这与“生活”的内涵存在一定的差异,亦非所有社区生活圈的必备功能,希望在社区生活圈内让大量的居民实现职住一体也只能是美好的愿望。

2. 层次性。日常生活中居民对各类配套设施的需求程度与利用频率不一,社区功能相应呈现分层特征。在空间上,为保障居民生活便利性,大部分的研究根据距离远近与需求频次、程度分5分钟、10分钟、15分钟三个空间层次布局不同功能的社区生活圈<sup>⑧</sup>,《指南》将5分钟和10分钟生活圈合并,提出建设5—10分钟、15分钟两个圈层。在社区功能构成上,上海、济南等城市提出了基础保障设施类和品质提升类两个层次,《标准》中分别用满足“基本生活需求”“基本物质与文化需求”“物质与生活文化需求”来区分5分钟、10分钟、15分钟生活圈功能构成的差别,希望将空间上的分层与功能上的分层结合起来。我们认为,社区生活设施在空间上并不存在一个明显的界限,两个层级或者是三个层级主要由规划者的偏好决定。尽管5分钟内的设施大部分属于基本生活需求,但类似于菜市场的基本生活需求并非都适合配置在5分钟的生活圈内,同时类似于小型室外综合健身场地的5分钟生活圈内的设施也并非全都属于基本的生活需求。

3. 差异性。社区服务设施需求因人而异,居民年龄、性别、民族、收入的差异都会对社区生活圈的功能需求产生影响,也对生活圈服务设施提出差异化、多元化要求。现有研究发现,不同年龄群体的社区活动特征和设施使用频率存在差异。0—3岁幼童与60多岁老人群体由于有较多的自由支配时间,是社区空间需求度和使用频率最高的人群,主要需求包括健身休闲、早教服务、家庭服务、养老医疗;20—59岁中青年人群白天上班,主要需求集中在早晚和节假日日常生活服务和健身,对新兴提升型服务的需求度较高;青少年则在此基础上增加了幼儿园和中小学。<sup>⑨</sup>居民对设施需求类型、程度与居民收入有关,低收入群体更多地需要便利店、小超市等设施,同时希望商业、教育、医疗、娱乐设施具有较高的可达性,而高收入群体更多的需求为功能类型多、服务广的高品质设施。<sup>⑩</sup>同类设施在不同收入的居民区

中还存在服务内容上相同但服务质量上的差别。

4. 动态性。随着经济社会发展、技术进步,居民生活方式、发展理念均会发生新的变化,社区生活圈功能构成也需要随之发生变化,传统过时的服务设施会逐渐减少乃至消失,新兴的服务设施兴起。对比不同年代编制的社区生活圈规划导则(指南),相对于上海、济南等早期的“15分钟社区生活圈规划导则”,新的《标准》《指南》基于可持续发展理念和对于社区安全重要性认识的提高,在原有基础上增加了公共安全、生态环保等功能,是城市发展新理念在15分钟社区生活圈建设中的落实。

### (二)评价指标体系构建

基于上述对社区生活圈功能构成的认识,以新版《标准》为主要参考依据,结合各地实践,本着指标的代表性以及可获得性原则,构建15分钟社区生活圈配套设施达标率和完备度评价指标体系(表1)。其中,5分钟、10分钟、15分钟社区生活圈含义分别为居民步行0—300米、0—500米、0—1000米范围内应配置的生活服务设施。对于某个社区,若5分钟生活圈内*i*设施存在,则*i*设施在5分钟生活圈达标,同时也在10分钟、15分钟社区生活圈达标;反之,*i*设施不存在,则*i*设施在5分钟生活圈不达标,同时在10分钟、15分钟社区生活圈也不达标。 $i$ 设施达标率= $i$ 设施达标的社区数量/社区总量; $j$ 社区设施配套的完备度= $j$ 社区拥有的设施类型数/社区应有设施种类总数。

### (三)研究方法与数据来源

“兴趣点”(Point of Interest, POI)作为一种互联网开放数据,具有数据范围覆盖广、直观度强、精度高、更新及时等优点,被广泛应用于地图导航、城市规划设计与研究领域。鉴于中国的大都市基本属于由多个学科定义的城市区域,为全面了解不同空间区位、不同规模城市内15分钟社区生活圈的功能构成现状,本文选取京津沪三个城市全域范围作为研究对象,不仅能够反映中国城市发展水平先进的城市核心区,也能了解城市发展水平相对落后的远郊小城镇的生活圈空间配置现状,更加全面、更具典型意义。将15分钟社区生活圈范围界定为以社区地理中心为圆心,步行15分钟即1000米的半径区,采用Py-

表 1

15分钟社区生活圈配套设施达标率和完备度评价指标体系

圈层		设施
15分钟社区生活圈	10分钟社区生活圈	5分钟社区生活圈
		—
	—	—

注:社区服务站包括居委会、党群服务中心等设施。室外综合健身场地包括公园、绿地、广场等设施。鉴于老年人日常照料中心和托老所数量均较少,将二者合并统计。基于数据可获得性,文化活动设施主要包括棋牌室,文化活动中心包括棋牌室、博物馆、展览馆、美术馆、图书馆、科技馆、文化馆等设施。由于小型多功能运动(球类)场地、中型运动场地、大型多功能运动场地存在设施重复且不易区分,本文统一命名为多功能运动场地,包括篮球场、排球场、足球场、游泳馆等运动设施。社区商业网点中由于各项设施的功能差异较大且日常使用频率极高,将超市、药店、洗衣店、美发店分别进行测算达标率。其中,超市主要为便利店、杂货店、社区超市等设施;商场包括商场、超级市场等设施。卫生服务设施包括卫生服务中心(站)、门诊部、卫生院等。邮政营业场所包括邮政局、邮政支局等邮政设施以及其他快递营业设施。

thon 程序从高德地图(<https://ditu.amap.com/>)获取各类 POI 数据,数据获取时间为 2021 年 3 月,数据信息包括社区和配套设施的名称、类型、经纬度坐标、行政区划代码等。由于某些数据存在信息不准、重复等原因,进一步筛选最终获得共计 285101 条 POI 点。其中,北京社区为 10070 个,上海 13480 个,天津 8240 个。然后将各类 POI 地图进行投影坐标转换,通过 ArcGIS 对各个社区建立半径分别为 300 米、500 米、1000 米的圆形缓冲区,使用空间点数据叠加方法对其进行评价研究。本研究用到的社区房龄、房屋产权类型等数据来源于安居客([www.anjuke.com](http://www.anjuke.com))及链家网([www.lianjia.com](http://www.lianjia.com)),社会经济统计数据均来自各城市的统计年鉴及政府网站。

## 二、中国大都市区 15 分钟社区生活圈空间配置特征表现

### (一)社区生活设施整体配套水平较低,5 分钟社区生活圈缺口最大

改革开放以来,中国政府加大对城市公共服务设施的投资,城市公共服务体系逐步完善,但整体配套水平仍较低。统计绘制各地 15 分钟社区生活圈拥有不同设施种类的社区数量及占比分布图可见(图 1),三大城市整体和京津沪社区公共服务拥有量数目及拥有率基本保持相同走势,即呈现左偏分布趋势。三大城市整体上尽管拥有 1/3(20 项)以上配套设施的

社区占比达到 46.99%,但是,仅有 6%的社区配置了 25 种以上的生活配套设施,有 10.44%的社区仅拥有 10 项以下的配套设施。其中,上海社区生活圈配套设施在三个城市中相对最为完善,拥有 20 项以上的社区数占比达到 53.96%;而北京和天津只拥有 10 项以下配套设施的社区的占比分别为 12.02%、12.35%。

进一步分层统计各地 5 分钟、10 分钟、15 分钟社区生活圈拥有不同设施种类的完备度状况,三大都市社区公共服务配置完备度在 5 分钟、10 分钟、15 分钟社区生活圈基本保持相同状态。其中,5 分钟、10 分钟、15 分钟社区生活圈拥有一半(分别为 6 项、10 项、15 项)以上配套设施的社区数分别为 32.58%、68.68%和 72.84%,5 分钟社区生活圈配套设施亟待完善。

### (二)环保养老文体设施严重短缺,公共服务设施整体低于商服设施

对三个城市社区生活圈配套设施达标情况进行排名发现(表 2),从最高的邮政营业场所(超过 95%)接近每个社区必备,到最低的生活垃圾收集站(不到 13%)、再生资源回收点(约 1%)还处于起步阶段,各类设施配置状况相差巨大。进一步根据《标准》中对配套设施的类型划分<sup>⑧</sup>,排名后五位的设施主要为公共管理和公共服务类设施。计算两类设施平均达标程度,商业服务设施配套水平(京 74.83%,沪 79.48%,津

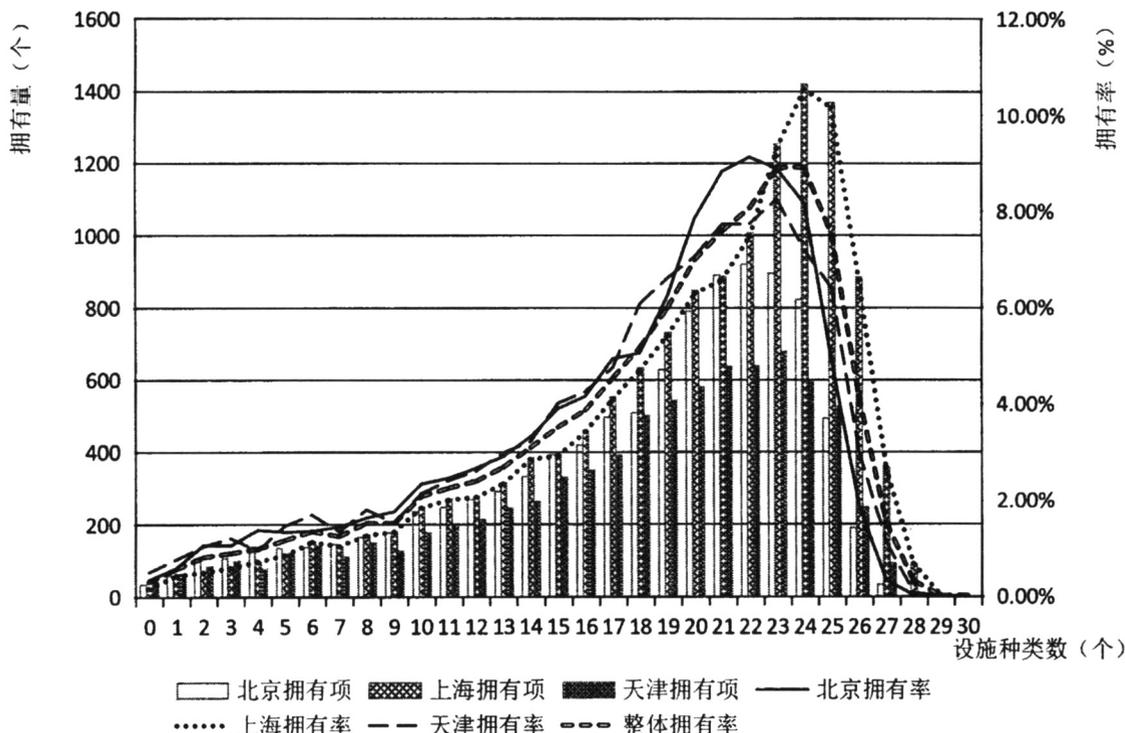


图1 京津沪15分钟社区生活圈拥有不同设施种类的社区数量及占比分布情况

76.90%,下同)远远超过公共管理和公共服务设施水平(51.35%,57.72%,50.51%),中国城市15分钟社区生活圈设施中的短板集中在基础的文化和休闲活动空间、老人生活配套设施和环保设施。

(三)郊区与中心城区社区配套差距显著,轨道交通和养老设施差异度较大

观察京津沪15分钟社区生活圈拥有不同设施种类的社区数量空间分布图(图2),三个城市社区配套

表2 京津沪城市15分钟社区生活圈配套设施达标率排名(%)

		第1名		第2名		第3名		第4名		第5名	
		类型	数值	类型	数值	类型	数值	类型	数值	类型	数值
前五位	整体		96.89		93.07		92.76		9159	多功能运动场地	88.02
	北京	邮政营业场所	95.54	公交车站	92.13	餐饮设施	90.76	商场	90.18	卫生服务设施	87.10
	上海		98.12		94.66		94.60		93.48	多功能运动场地	92.58
	天津		96.52	餐饮设施	92.18	公交车站	91.64		90.24	运动场地	87.49
后五位	北京	老年人照料中心和托老所	26.89	室外综合健身场地	19.29	文化活动设施	7.09	生活垃圾收集站	5.53	再生资源回收点	2.14
	上海		29.66		21.14	生活垃圾收集站	12.39	老年人照料中心和托老所	7.30		0.98
	天津	文化活动设施	19.51		15.47	老年人照料中心和托老所	11.46	生活垃圾收集站	0.97		0.84
	整体		19.88		19.08	14.58	7.26		1.31		

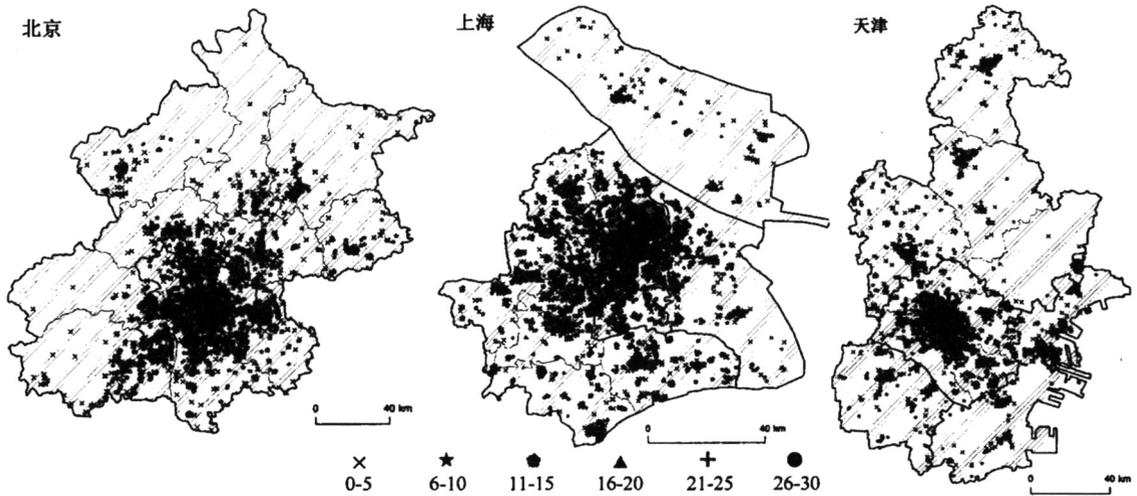


图2 京津沪15分钟社区生活圈拥有不同设施种类的社区数量分布图

的完备度均呈现由中心向外围地区逐渐降低的格局。三个城市拥有20项以下设施的社区主要集中于近郊区和远郊区,拥有20项以上设施的社区主要分布于中心城区。

对比各区域设施配套完备状况(表3),中国三大城市中心城区的社区设施配套种类数主要集中在21—25项之间,最低的天津拥有21—25项设施的社区也达到了68.64%;位于远郊区超过50%的社区拥有的设施种类在11—20项之间;而近郊区的社区设施配置中,上海和天津分布格局相似,上海59.65%、

天津66.9%的社区拥有的设施种类数在11—20项之间,北京在11—20项和21—30项之间的社区数均大致相等,均超过45%。浦东新区和天津滨海新区高位配置(21—30项)和低位配置(0—10项)社区的比例均超过所在城市近郊区同类数的占比。中国城市中心城区与郊区社区配置呈现较强的空间异质性,郊区与中心城区生活环境差距较大,新区社区配置处于两极分化状态。

考察不同区域15分钟社区生活圈配套设施达标状况差异性(表4),三个城市各区域达标水平较高和

表3 京津沪各区域15分钟社区生活圈拥有不同设施种类的社区数量占比(%)

设施种类	北京			上海				天津			
	中心城区	近郊区	远郊区	中心城区	近郊区	远郊区	浦东新区	市内六区	环城四区	远郊五区	滨海新区
0-5	0.00	1.26	10.47	0.05	2.90	9.72	4.76	0.03	5.45	18.93	8.12
6-10	0.00	3.87	14.23	0.27	7.80	17.48	9.61	0.52	12.25	19.12	11.75
11-15	0.41	10.66	22.93	1.90	18.40	25.88	16.70	2.68	27.48	22.46	19.76
16-20	8.54	35.89	30.00	9.97	41.25	33.33	33.59	18.87	39.42	31.50	34.40
21-25	83.85	46.02	21.79	67.67	28.87	13.52	33.20	68.64	14.97	7.99	24.25
26-30	7.19	2.30	0.58	20.15	0.77	0.06	2.14	9.26	0.43	0.00	1.71

注:①北京中心城区、近郊区、远郊区社区数量分别为1697、3179、5194个,上海市中心城区、近郊区、远郊区、浦东新区社区数量分别为6412、2858、3180、1030个,天津市市内六区、环城四区、远郊五区、滨海新区社区数量分别为3466、2311、1527、936个。②本研究中各区域划分类型如下,北京市中心城区为首都功能核心区即东城区和西城区,近郊区为朝阳区、海淀区、丰台区、石景山区,远郊区为大兴区、通州区、顺义区、昌平区、门头沟区、房山区、怀柔区、平谷区、密云区、延庆区;上海市中心城区为黄浦区、徐汇区、长宁区、静安区、普陀区、虹口区、杨浦区,近郊区为宝山区、嘉定区、闵行区,远郊区为松江区、青浦区、奉贤区、金山区、崇明区;天津市市内六区为和平区、河东区、河西区、南开区、河北区、红桥区,环城四区为东丽区、西青区、津南区、北辰区,远郊五区包括武清区、宝坻区、宁河区、静海区、蓟州区。

表4 京津沪不同区域15分钟社区生活圈配套设施达标率差值排名(%)

		第1名		第2名		第3名		第4名		第5名	
		类型	数值	类型	数值	类型	数值	类型	数值	类型	数值
前五位	北京	轨道交通站	65.24	公共厕所	59.90	街道办事处	53.65	养老院和老年养护院	52.49	小学	51.67
	上海		80.52	养老院和老年养护院	56.41	司法所	52.37	街道办事处	52.06	社区服务中心	52.05
	天津		94.06	街道办事处	67.38	养老院和老年养护院	58.55	文化活动中心	49.76		48.86
后五位	北京	幼儿园	8.36	邮政营业场所	8.16	文化活动设施	6.94	生活垃圾收集站	4.21	再生资源回收点	3.21
	上海	室外综合健身场地	12.57	老年人照料中心和托老所	7.01	生活垃圾收集站	6.40	邮政营业场所	4.75		0.94
	天津		12.18		12.01	邮政营业场所	10.74	生活垃圾收集站	1.52		0.97

较低的设施内容基本相似,差值最大的设施均为公共服务设施,反映出由政府主导的一些类型的城市生活服务设施配置不仅亟待增加供给,还有待从中心城区向外围扩散。

(四)高龄社区设施配套完备度高于低龄社区,时间非平稳性较强

为了检验城市社区的服务设施配套与社区建设年限的关系,我们将安居客、链家网社区房屋建筑年份数据与高德社区POI数据进行匹配,匹配后社区数量分别为北京4161个、上海7231个、天津4808个。以5年为间隔考察不同房龄社区配套设施完备程度发现,15年以上(京66.62%,沪72.03%,津70.56%,下同)>11—15年(57.56%,58.67%,58.18%)>6—10年(55.21%,51.59%,49.41%)>5年以内(44.63%,44.49%,42.08%)(22),表现出较为明显的时间非平稳性。而且三个城市所有房龄社区达标水平较高的设施和最低的设施类型基本相同,表明现阶段同一城市不同房龄社区配套设施存在同质性发展态势。

不同房龄间设施达标率差值大小能够体现出社区服务配套设施的进入路径,由表5可导出中国社区生活圈配套设施准入路径:邮政、商场、公交车站、餐饮等与居民日常生活高频度相关的商业和交通服务设施→社区服务站、银行、美发店、养老、街道办事处等满足居民日常生活需求的商业和公共管理设施→小学、轨道交通、司法所等公共服务设施。

(五)商品房社区配套设施种类多于经适房社区,但二者差异性较小

中国住房供应体系由市场供给体系和由经济适用房(以下简称经适房)与廉租住房、公共租赁住房等共同形成的保障性住房体系构成。将链家、安居客房屋产权类型数据与高德社区POI数据匹配,得到商品房社区数量分别为北京3060个、上海4242个、天津2104个,经适房社区数量分别为北京281个、上海246个、天津209个。比较商品房与经适房配套设施完备度差异状况,商品房(京64.02%,沪66.11%,津64.40%,下同)>经适房(61.90%,60.46%,56.65%),即商品房设施整体平均达标水平高于经适房,但整体的差异较小,社区服务设施配置类型也相差无几。由表6可知,三个城市商品房和经适房所在社区各类服务设施达标率差值较大的仍然是街道办事处、司法所、轨道交通等公共管理和公共服务类型,其中天津两类住房的差值最大,而邮政、餐饮、商场等商业服务类设施和环保等在中国刚刚起步的公共服务设施类达标率差值较小,间接地证明了市场经济对商业服务设施配置的调节作用。

### 三、中国大都市15分钟社区生活圈未来发展趋势

城市社区配套设施的空间特征是现代城市社区发展建设的成果,也是过去人口、社会、经济发展的综合体现。未来社区生活圈的改造、提升,需要充分考虑城市发展过程中居民收入、互联网发展、人口结

表5 京津沪不同房龄15分钟社区生活圈配套设施达标率增速排名(%)

地区	年份	第1名		第2名		第3名		第4名		第5名	
		类型	数值	类型	数值	类型	数值	类型	数值	类型	数值
北京	≤5年	邮政营业场所	89.80	商场	86.73	公交车站	85.71	餐饮设施	81.63	卫生服务设施	71.43
	6—10年	社区服务站	21.88	银行营业网点	21.23	街道办事处	20.59	文化活动中心	19.82	初中	16.99
	11—15年	轨道交通站	10.69	街道办事处	8.07	银行营业网点	6.24	养老院和老年养护院	6.16	多功能运动场地	5.71
	>15年	公共厕所	21.61	小学	19.53	初中	17.64	社区服务站	17.09	轨道交通站	13.77
上海	≤5年	邮政营业场所	92.99	公交车站	92.06	餐饮设施	85.05	多功能运动场地	79.91	商场	78.04
	6—10年	社区服务站	16.83	美发店	15.84	机动车停车场	15.16	幼儿园	13.49	小学	12.3
	11—15年	银行营业网点	18.40	初中	14.46	街道办事处	14.35	养老院和老年养护院	11.79	文化设施	11.19
	>15年	小学	30.01	司法所	26.08	街道办事处	24.38	轨道交通站	23.75	卫生服务中心	22.54
天津	≤5年	邮政营业场所	95.05	公交车站	84.38	餐饮设施	78.91	商场	78.65	多功能运动场地	70.83
	6—10年	菜市场 and 生鲜超市	16.16	银行营业网点	16.07	美发店	14.80	卫生服务中心	13.76		10.73
	11—15年	文化活动中心	20.68	药店	15.86	养老院和老年养护院	15.81	银行营业网点	15.76	幼儿园	14.82
	>15年	轨道交通站	32.82	街道办事处	30.87	司法所	26.20	社区服务中心	25.05	小学	24.96

注:不同年份的设施达标增速前五名含义为:≤5年的最初增速即初始达标率,6—10年指与≤5年相比增速最快的五类设施,11—15年指与6—10年相比增速最快的五类设施,>15年指与11—15年相比增速最快的五类设施。

构变化等经济社会发展对社区功能空间构成的影响,以提前应对可能面临的困境和挑战。

(一)居民生活需求从温饱向交往共享、自我提升转化

中共十八大以来,中国城市居民收入平稳增长,城镇居民人均可支配收入从2013年的26467元增至2020年的43834元。“十四五”时期,党和国家把提高人民收入水平摆在十分重要的位置,提出通过健全完善三次分配机制、改善收入和财富分配格局,努力实现居民收入增长和经济增长基本同步。按照马斯洛的“需求层次”金字塔理论,人类在满足

生理和安全等最基本的需求后,进入到归属与爱、认知与美学的社交需求,进而达到尊重需求,乃至自我实现需求。实际上,近年来中国居民生存类的消费在城镇居民日常消费支出中的比例逐渐下降,发展和享受类消费的比例保持上升态势。2013—2019年期间,食品烟酒、衣着消费分别从30.13%和8.40%降至27.55%和6.53%;教育文化娱乐、医疗保健类消费分别从10.75%和6.15%增至11.86%和8.13%<sup>⑧</sup>,消费模式逐渐从温饱型向品质型转变。在居民收入稳步增长的趋势下,未来社区居民的需求也将从基础保障类设施转向成长品质提升类设施,

表6 京津沪商品房与经适房15分钟社区生活圈配套设施达标率差值排名(%)

		第1名		第2名		第3名		第4名		第5名	
		类型	数值	类型	数值	类型	数值	类型	数值	类型	数值
前五位	北京	司法所	9.82	初中	9.44	轨道交通站	8.99	小学	7.96	街道办事处	6.49
	上海	银行营业网点	16.71	美发店	11.51	电信营业网点	11.41	机动车停车场	9.47	药店	9.04
	天津	街道办事处	23.25	司法所	20.06	社区服务中心	17.72	轨道交通站	16.12	机动车停车场	15.58
后五位	北京	菜市场 and 生鲜超市	0.47	公共厕所	0.41	美发店	0.20	生活垃圾收集站	0.07	商场	0.06
	上海	公交车站	1.85	餐饮设施	1.76	邮政营业场所	1.60	再生资源回收点	0.90	多功能运动场地	0.03
	天津	再生资源回收点	1.35	商场	0.96		0.70	餐饮设施	0.28	生活垃圾收集站	0.01

更加追求基层就医和基层养老福利设施的就近便利、学前教育和基础教育的优质均衡、市政基础设施的安全可靠,更加强调商业服务丰富多彩、健身娱乐场所类型全面,社区生活圈需求向配套完善、生活便捷、守望相助的家园以及绿色集约、智慧共享、开放多元的平台发展。

(二)人口结构老龄化进一步加深,低龄人口逐渐增长

按照国际通行标准,当一个国家或地区65岁及以上人口占比超过7%时,则意味着进入老龄化时代;达到14%为深度老龄化;超过20%则进入超老龄化社会。2000年,中国65岁及以上老年人口占总人口的比例从1990年的5.57%升至6.96%,迈入老龄化社会,随后中国人口老龄化的程度持续加速。第七次全国人口普查显示,65岁及以上人口比重占13.50%,接近深度老龄化水平。其中,149个地级及以上城市65岁及以上人口占比已经超过了14%,进入深度老龄化社会。80岁及以上人口占总人口的比重为2.54%,老年人口高龄化趋势日益明显。与此同时,2020年中国总和生育率为1.3,当年新出生人口降至1200万人的新低,掉入“低生育陷阱”<sup>⑧</sup>。中国当代社会老龄化趋势不可逆转。为此,“十四五”期间中国提出实施积极应对人口老龄化国家战略,宣布全面放开三胎的生育政策。

老人和少儿是社区生活圈服务设施的主要利用

者。不断加深的老龄化与婴幼儿人口的逐步增长,意味着对社区医疗、养老、休闲等需求增加。而随着中国将构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系作为积极应对人口老龄化国家战略的重要内容,社区生活圈的建设也应从“避难式”养老社区向“聚居式”养老社区转变,进而走向老龄友好型社区。社区生活圈的建设不仅需要社区增加为老人提供日间照料、助餐送餐等生存关怀的健康服务,更需要加强精神慰藉、文体娱乐、老年教育等老人乐龄生活服务功能。同时伴随着以幼儿照料为主的社会公共服务体系成为中国促进人口长期均衡发展政策体系的重要组成部分,未来社区生活圈需重视幼托服务功能的建设,以满足儿童需要的文娱体育设施、教育空间,为儿童的健康成长创造良好的社区环境。

(三)信息技术引导新生活方式变革

21世纪以来,全球新一轮的科技革命和产业变革呈现出加速趋势,尤其是互联网的发展导致人们的交通和通信时空被压缩,“线上支付、线下配送、线下体验”等商业服务新模式,“线上预约、线下体验、服务到户”等公共服务新模式快速崛起并日趋流行。截至2020年12月,中国互联网普及率达70.4%。其中,网络购物用户规模达7.82亿,占网民整体的79.1%;网上外卖用户规模达4.19亿,占网民整体的42.3%;在线教育用户规模达

3.42亿,在线政务服务用户规模达8.43亿。<sup>⑤</sup>互联网已改变了人们的生活模式,同时加速向经济社会全面渗透。“十四五”时期,随着中国加速实施数字化转型,加快“新基建”的建设步伐,以5G、物联网、人工智能等为代表的一大批新技术将陆续进入大规模应用期,新科技变革的累积效应开始显现。这不仅为居民带来更方便、更环保的生活,也将深刻地影响到人们的行为方式,进而催生出对社区生活的新需求。分析这种需求变化,大致可能产生三个方面的效应:

其一,替代效应。互联网时代,线上服务的快速崛起,越来越多线下的社区生活功能需求减弱乃至将被线上服务所替代。例如,网购平台能够替代部分商场消费,政务服务平台可以基本替代街道办事处、居委会等社区政务设施。实际上,《2020年中国银行业服务报告》指出,随着银行、电信等线上业务全流程数字化转型,零售业务主阵地逐步从物理网点转向移动终端,银行金融机构网点数量持续减少,已从2017年的22.87万个降至2020年的22.67万个。<sup>⑥</sup>

其二,集合与增强效应。在生活型线上服务广泛应用的当下,线上购买的商品需要通过社区的快递取点(柜)等设施最终传递到居民手中;线上完成的信息咨询、服务预约、远程医疗教育等操作,需要线下提供到店或到户的实物与人工服务,居民对于社区作为虚拟空间和实体空间连接功能的需求增大,社区生活圈的建设需要考虑将线上与线下服务体系集合成有机的整体。同时,新一代信息技术所构建的虚拟现实与物质空间的结合增强了社区新需求,新技术使远程教育及诊疗成为可能。

其三,提升效应。随着新技术的不断进步以及智慧城市的建设,科技将从城市渗透进入社区,在全球社会经济发展向数字化转型的大趋势下,未来社区生活圈的行政管理功能也将向数字化、智能化转型,要求我们用科技进一步提升大众的居住生活品质,实现社区生活的便捷化与安全性。而随着经济社会发展效率的提升,人们的空闲时间增多,对于智能感应荧光跑道、动感篮球场等活力十足的户外活动空间的需求更加迫切。

#### 四、“十四五”时期中国15分钟社区生活圈建设策略

构建“15分钟社区生活圈”,是新时代推进以人民为中心的新型城镇化建设,落实提升基本公共服务水平,促进社会公平正义,提高和改善城市民生的重要举措。根据中国15分钟社区生活圈发展的现状,结合未来发展的需求,提出以下建议:

(一)聚焦5分钟社区生活圈,筑牢社区绿色全龄友好发展基底

5分钟社区生活圈是形成15分钟社区生活圈的空间基础,也是保证居民生活品质的基础层次。目前,5分钟社区生活圈服务配置缺口最大,尤其是“后疫情时代”在强化生活圈“近距离+优服务”的理念下,生活圈建设应以最贴近人民生活的5分钟社区生活圈为建设重点,逐步向10分钟、15分钟社区生活圈拓展。

面对未来社区生活圈功能需求的新趋势,“十四五”时期社区居住圈的建设既要弥补现有满足生理需求功能上的不足,又需要筑牢安全需求的防线,还需要提升社交需求、尊重需求和自我实现需求。建议未来发展中重点聚焦绿色环保设施配置和以老年人与儿童需求为重点的全生命过程的人性关怀,积极完善、改造提升社区绿色环保基础设施,加快推动社区生活垃圾分类,创新绿色回收模式和组织方式,鼓励智能回收终端设备走进社区,形成线上与线下相结合的社区回收利用体系。加大综合养老服务中心、老年日间照料中心、助餐送餐服务中心建设力度,支持老年人比例较高的老旧小区开展适老化改造,增加养护型、医护型养老床位,补全社区康复保健功能的配置,探索“区校终身学习联合体”社区教育模式,打造“15分钟”社区养老服务圈;加强托幼服务设施、社区儿童之家建设和公共空间适儿化改造,为儿童健康成长营造良好的社区环境。

(二)推进有轨交通和养老设施向郊区延展,促进城市区域社区一体化发展

目前,中国中心城区与郊区社区配套设施的巨大差距,加剧了城市区域发展的不平衡,使得中心城区人口密度过高、交通拥堵问题严重、抗风险能力弱,城市人口迟迟难以向周边地区疏解。缩小中心

城区与郊区社区服务设施配置的差别,促进城市区域社区一体化发展,是破解“大城市病”的重要途径之一。其中,市郊铁路是疏解大城市拥堵、支撑大城市地区通勤人流正常运行的保障。将城市中心城区轨道交通线路有序向郊区人口密集社区延伸,会不断提升郊区社区交通便利性,引导城市调整空间形态,促进城市人口再分布。同时将轨道交通作为“吸引轴”,高强度开发站点周边社区,引导人口适度聚集,为社区服务设施的配置创造基本条件,也有利于扩大包括轨道交通在内的各类服务设施的消费人群。

随着年龄的增长,老年人在中心城区就业需求降低,但郊区生活设施特别是医疗、养老设施水平的低下,阻碍了老年人群向郊区迁移。为此,建议加快郊区养老服务设施建设力度,优化医养康养服务供给体系,这既能为老年人提供更优质、更宽松的环境,又能减少经济负担,降低生活成本,是促进城市区域一体化发展的有效途径。

(三)加大公共服务供给创新,多渠道、多模式提升社区公共服务的供给能力

前述中国大都市“15分钟社区生活圈”的设施配置数据表明,中国目前“15分钟社区生活圈”配置的主要短板在于社区公共管理与公共服务设施供给严重短缺和资源配置布局不均衡。提高社区公共服务设施的供给能力和水平,是尽快提升中国社区生活品质的关键,也是中国实现“基本公共服务均等化”的重要途径。为此,首先要加大对于基本公共服务供给体制和机制改革。前述社区高达标率的商服设施再一次证明了市场机制在资源配置中的高效性,未来要在明确政府、企业和社区组织在社区公共服务供给中的职能分工的基础上,利用市场机制手段,辅以土地使用、税收减免、财政补贴等多方面支持,探索政府与企业合作新模式,激发市场主体、社会组织、社区本身参与提供社区公共服务的活力,吸引更多的资源投入到严重短缺的社会保障、社会福利和基本公共服务的供给中,发挥好政府守底线和保托底的作用,同时通过市场化手段来解决诸如教育、医疗、养老等特色化、品质化设施配置问题,实现社区服务的品质升级。其次要积极探索信息化、智慧化

手段在社区公共服务供给中的应用,降低居民对社区线下公共服务的需求,畅通供需匹配的通道,提高社区公共服务的效能和精准度。最后要探索共享赋能模式,鼓励党政机关、企事业单位、学校、社会组织等有序向社区居民开放教育文化、体育健身、生活服务、活动场地等内部服务设施,提升设施利用率。

(四)坚持底线思维化繁为简,扩大市场配置资源的空间

社区生活圈规划是社区发展的综合行动纲领,规划导则是社区规划建设的基本导向和要求。《标准》《指南》等的出台为“15分钟社区生活圈”规划提供了重要依据和指南。然而,相比于各类产业园区、大学城,社区空间内产权往往更加复杂,利益群体更加多样,既有行政管理、基础教育、医疗卫生等提供公益性、福利性、非营利性的公共产品和准公共产品的空间,也涉及理发、邮政、便利店等私有产品的私有空间。因此,社区空间规划既要考虑保障社会公平、空间公正,也要注意各类商业服务设施的经营效益;既要考虑居住者的宜居需求,也要兼顾经营者的乐业需求。目前带有一定计划经济色彩、忽视非居住者乐业需求的社区生活圈功能配置导则,在中国“使市场在资源配置中起决定性作用”的改革大背景下,以及社会结构转型、技术大变革、经济全球化加深、不确定性急剧增加的大环境中,规划者很难预测出不同社区居民的需求,使得规划难以对社区生活圈设施的配置发挥指导作用。因此,建议化繁为简,不过度干预市场机制的正常运行,按照底线思维的原则,围绕城市居民最基本的生活设施建设的完善和管理编制规划,进行管控,将规划和管理重点放在:一是规制城市社区公共空间的无序性,以负面清单的方式避免对社区发展产生负的外部性;二是细化基本公共服务项目正面清单,保障社区空间的公平、正义;三是鉴于空间的多用途性,建议模糊各地块的具体用途,强化公共服务设施和商业服务设施用地总量的下线约束;四是强化社区安全、交通和市政公用设施的完整配置,以及保障社区可持续发展运行秩序的底线管控,为社区差异化、多样化、特色化发展留下充裕的空间,让市民真切地感受到高品质生活的内涵。

## 注释:

①中国政府网:《习近平在上海考察》, [http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/07/content\\_5338215.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-11/07/content_5338215.htm)。

②中华人民共和国住房和城乡建设部:《城市居住区规划设计标准(GB50180-2018)》, [http://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgnr/tzgg/201811/20181130\\_238590.html](http://www.mohurd.gov.cn/gongkai/fdzdgnr/tzgg/201811/20181130_238590.html)。

③柴彦威等:《社区生活圈的新时间地理学研究框架》,《地理科学进展》2020年第12期。

④韩增林等:《社区生活圈公共服务设施配置的空间分异分析——以大连市沙河口区为例》,《地理科学进展》2019年第11期;孙道胜、柴彦威:《城市社区生活圈体系及公共服务设施空间优化——以北京市清河街道为例》,《城市发展研究》2017年第9期;Li C J, Xia W Q, Chai Y W, "Delineation of an Urban Community Life Circle Based on a Machine-Learning Estimation of Spatiotemporal Behavioral Demand", Chinese Geographical Science, vol. 31, no. 1(2021), pp. 27-40.

⑤周岱霖、黄慧明:《供需关联视角下的社区生活圈服务设施配置研究——以广州为例》,《城市发展研究》2019年第12期。

⑥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》,《城市规划学刊》2017年第1期。

⑦毛雅倩、李九全:《基于家庭生命周期理论的老年人日常生活圈情境研究——以西安市为例》,《地域研究与开发》2020年第2期。

⑧湛丽等:《北京中低收入社区育儿人群的服务设施需求研究》,《人文地理》2021年第2期。

⑨韩非、罗仁朝:《基于可达性测度的城市社区居家养老服务供需匹配研究——以南京为例》,《经济地理》2020年第9期。

⑩韩增林等:《社区生活圈基础教育设施空间可达性评价与布局优化研究——以大连市沙河口区为例》,《地理科学》2020年第11期。

⑪赵立志、高思琪:《基于人口密度的社区卫生服务设施布局优化研究——以北京市中心城区为例》,《城市发展研究》2020年第4期。

⑫赵鹏军等:《基于大数据的生活圈范围与服务设施空间匹配研究——以北京为例》,《地理科学进展》2021年第4期。

⑬济南市自然资源和规划局:《济南15分钟社区生活圈规划导则》, [http://nrc.jinan.gov.cn/art/2019/1/31/aut\\_4381\\_3510151.html](http://nrc.jinan.gov.cn/art/2019/1/31/aut_4381_3510151.html)。

⑭上海市规划和国土资源管理局:《上海市15分钟社区生活圈规划导则》, [https://ghzyj.sh.gov.cn/qtgs/20191128/0032-](https://ghzyj.sh.gov.cn/qtgs/20191128/0032-688579.html)

688579.html。

⑮中华人民共和国自然资源部:《社区生活圈规划技术指南(TD/T1062-2021)》, <http://gi.mnr.gov.cn/202105/t202105262633012.html>。

⑯浙江省住房和城乡建设厅:《浙江省美丽城镇生活圈配置导则(试行)》, [http://jst.zj.gov.cn/art/2019/12/24/art\\_1229159360\\_50039838.html](http://jst.zj.gov.cn/art/2019/12/24/art_1229159360_50039838.html);天津市规划和自然资源局滨海新区分局:《滨海新区十五分钟生活圈实施规划》, [http://ghhzrzy.tj.gov.cn/ywpd/cxgh\\_43015/ghgh/202012/t20201214\\_5008109.html](http://ghhzrzy.tj.gov.cn/ywpd/cxgh_43015/ghgh/202012/t20201214_5008109.html)。

⑰四川省人民政府网:《成都电子信息产业功能区人城产深度融合发展:15分钟生活圈+15分钟工作圈这里宜业又宜居》, <http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2019/7/16/edd000d913864ed88a3d7733f7248b9c.shtml>。

⑱中华人民共和国住房和城乡建设部:《城市居住区规划设计标准(GB50180-2018)》;上海市规划和国土资源管理局:《上海市15分钟社区生活圈规划导则》;天津市规划和自然资源局滨海新区分局:《滨海新区十五分钟生活圈实施规划》。

⑲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》;中国城市规划网:《杭州市“邻里中心”规划研究》, <http://www.planning.cn/view.php?id=610>。

⑳曾文等:《南京市社区服务设施可达性的空间格局与低收入社区空间剥夺研究》,《人文地理》2017年第1期。

㉑公共管理和公共服务设施包括社区服务站、室外综合健身场地、幼儿园、老年人照料中心和托老所、文化活动设施、再生资源回收点、生活垃圾收集站、公共厕所、小学、公交车站、机动车停车场、初中、多功能运动场地、卫生服务设施、养老院和老年养护院、文化活动中心、社区服务中心、街道办事处、司法所、轨道交通站等。商业服务设施包括超市、药店、洗衣店、美发店、商场、菜市场 and 生鲜超市、餐饮设施、银行营业网点、电信营业网点、邮政营业场所等。

㉒本研究中5年以内指2016-2021年,6-10年指2011-2015年,11-15年指2006-2010年,15年以上指2005年以前。

㉓国家统计局:《中国统计年鉴2020》,北京:中国统计出版社,2020年,第173页。

㉔国家统计局:《第七次全国人口普查主要数据情况》, [http://www.stats.gov.cn/zjc/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202105/t20210519\\_1817693.html](http://www.stats.gov.cn/zjc/zdtjgz/zgrkpc/dqcrkpc/ggl/202105/t20210519_1817693.html)。

㉕中共中央网络安全和信息化委员会办公室、中华人民共和国国家互联网信息办公室、中国互联网络信息中心:《第47次中国互联网络发展状况统计报告》, [http://www.cac.gov.cn/2021-02/03/c\\_1613923423079314.htm](http://www.cac.gov.cn/2021-02/03/c_1613923423079314.htm)。

㉖中国银行业协会:《2020年中国银行业服务报告》, <https://china-cba.net/Index/show/catid/14/id/39076.html>。