

科学规划街区空间提升城市治理现代化水平

◎宋煜

摘要：街区是市民生活居住的主要场所，也是感受公共服务品质提升的重要场所。随着城市发展由高速度向高质量的转型，科学规划和建设高品质的街区公共空间就成为必然选择。本文从界定街区公共空间入手，从政策与实践层面总结了经验和不足，提出了要做好街区公共空间顶层规划，动态掌握街区公共空间信息，鼓励街乡、社区对现有社区公共空间进行合理化区域试点改造和增强空间运营维护可持续性的等对策建议。

关键词：街区公共空间；社会治理；城市更新

中图分类号：F292

文献标识码：A

随着我国城市发展由高速度向高质量转型，人们对城市公共空间的认识日益成熟，需求也更加迫切。其中，街区公共空间的改善直接决定了居住空间的质量和品质，也决定了公共服务设施建设与运行的成败，对增强人民群众的获得感、幸福感和安全感具有重要的意义。

概念界定与理论创新

“公共空间”作为建筑、城市规划，以及社会、人文学科的重点关注对象，并不是一个简单的定义。无论是“空间”概念，还是“公共”概念，都缺乏一个普遍认同和清晰简洁的定义。虽然不同学者、不同地区对公共空间给出的定义不尽相同，但是基本都满足三个特征：一是产权的公共性，即场地在产权归属上属于公共部门或者社区管理者。二是空间的开放性，即向社会公众开放，居民可以使用。三是功能的社交性，即空间的功能在于满足居民的日常生活和社会交往需求。公共空间的核心在于使用，在于共建共治共享，能够自发产生社会活力的空间才能被称为真正意义上的公共空间。因此，好的公共空间是由设计者、管理者和使用者多方共同创造的。但上述“公共空间”主要指的是物理空间中的公共部分，而“街区公共空间”的核心在于对“街区”的理解。

在传统的建筑与城市规划学科中，“街区”的概念类似于街道及其相关区域，是以街道交通为核心关注的概念界定。从治理的角度所定义的街区公共空间则更为广泛，是指以公众生活和社会交往为中心，以日常生活半径为范围，具有公共属性的物理空间及其周边环境。具体来看，街区公共空间是向社会公众开放、供城市居民日常生活和社会交往使用的场所，包括室外的街道、广场、绿地、公园、居住区户外场地、体育场地等空间，以及室内的公共图书馆、社区活动场所、养老驿站等公共服务设施。这一定义的创新之处在于，从人的居住出发，以人的生活半径为考量，形成的包含街道、社区等在内的公共空间，其核心关注的是人。

街区是市民生活居住的主要场所，也是感受公共服务品质提升的重要场所。街区公共空间在微观上

作者单位：中国社会科学院社会学研究所

影响着居民日常出行的习惯、公共健康的水平和大众生活的品质，在宏观上塑造了城市崭新的物理形态，提升了城市文化品位，一定程度上决定了包括公共服务设施建设与运行在内的居住空间的优劣。

政策推动与地方实践

近年来，随着我国城市发展逐步由粗放式扩张转向内涵式增长、从增量开发转变为存量开发，经济发达地区大都启动了以“城市更新”为目标的发展逻辑。作为一种城市建设与发展的新理念，城市更新因其更强调经济与社会协调，也更关注城市中的人对公共空间的需要，因此与街区公共空间的建设和发展密切相关，最终都是要更好地处理效率与公平的关系，激发城市的自我更新能力。

1. 政策推动

在政策层面，党和政府对街区规划与城市更新都给予重点关注。2016年，中共中央、国务院印发的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》中提出，要加强街区的规划和建设，分梯级明确新建街区面积，推动发展开放便捷、尺度适宜、配套完善、邻里和谐的生活街区。今年7月，国务院办公厅发布的《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》中指出，城镇老旧小区改造对满足人民群众美好生活需要、推动惠民生扩内需、推进城市更新和开发建设方式转型、促进经济高质量发展具有十分重要的意义。

2. 地方实践

近年来，全国各大中型城市，特别是如北京、上海等超大型城市，通过开展各类专项行动，加快对背街小巷、闲置土地和腾退土地的整治，提升人居环境质量，推动街巷整治走向街区更新。2016年，上海市从加强街道设计、促进交通有序、提升城市品质的角度，出台了《上海市街道设计导则》，将“活力街道”塑造与街区发展相结合，形成富有积极功能的街区公共空间，不仅能够承办更大型的活动，也提供了更多的就业岗位，促进更多的生活消费。2017年，北京市西城区率先在全市出台了《北京市西城区街区公共空间管理办法（试行）》和《西城区城市街区设计导则》，以贯彻落实新版城市总规为契机，将加强街区公共空间的改造和治理

作为提升人居环境质量的重要手段，动员全社会力量共同参与街区更新。同时，东城区、海淀区和朝阳区也在街区公共空间建设和治理上进行了积极探索，取得了不错的成绩。此外，南京、成都等城市也推出了街道设计导则类文件，大力发展特色街区，将城市文化、消费业态、景观提升和交通改造等融为一体，充分利用了公众参与、多方共治的模式，提升了区域整体满意度的同时也增强了治理能力。

在《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》中明确提出，实施城市更新行动。可以预见，在未来各地区经济和社会发展规划中，街区公共空间将与城市更新、老旧小区改造、基层社会治理等一起受到更多的关注。

存在的问题

新时代的城市发展迎来了新的机遇，除了产业继续全面升级外，宜居和民生将是最重要的发展内容。每一位城市治理的参与者都需要认识到科学规划和建设高品质的街区公共空间是区域发展的必要条件，最终让城市品质带动区域价值飞升，让宜居环境及配套提升引发新的发展。在这一过程中，街区公共空间建设和运行中所暴露出的问题，与城市发展和百姓需要之间的矛盾也日益突出。总体而言，当前我国城市街区公共空间存在的问题主要体现在四个方面：

1. 公共空间布局与公共服务品质需求间的矛盾凸显，以往规划难以适应新的要求，特别是公共空间被车辆占用的问题尤为突出

从街区室外公共空间的利用来看，停车难是首要问题。目前，街道两侧和社区内部的公共空间不断被停车位挤占，不少原本用于居民户外活动的场所被改造为停车场，使得原本的公共空间不再具有活动性、舒适性和社交性，降低了居民抵达其他公共空间的可达性。如何规范街区改造与停车管理的关系，在车主的汽车出行权和居民的空间使用权之间取得平衡，成为当前街区公共空间治理的首要议题之一。

2. 公共空间的建设与运行中形式化现象较严重，空间设计缺乏创新，空间运用缺乏活力

从街区内部公共空间的利用来看，现有空间在规

划建设中的形式化倾向比较严重,并未得到充分利用,导致空间资源闲置浪费。不少街区公共空间缺少活力和温馨氛围,难以成为人们社交和活动的首选场所。一些街区广场过于强调绿化和宣传效果,缺乏设计感,也没有供人们遮阳避雨的设施和休憩用的座椅,不具有舒适性。许多社区内的公共空间时常处于关闭状态,或者仅在8小时工作制的时间对外开放。以社区图书室的运行为例,大多数社区的公共图书室空间设计缺乏特色,社区图书室配套设备和图书占用的是社区办公和活动空间,使用的时间和空间有限,造成其利用率不高,且与其他需要场地的活动也有一定的冲突。

3. 公共空间规划、建设和运营相互脱节,信息难以共享,对品质的关注让位给考核的压力

在规划与执行层面,由于现有空间的布局大多是按照过去的公共服务设施规划而形成,因此在执行中难免出现与居民现实需求有偏差的地方,特别是随着经济社会发展和居民结构变化,老百姓对公共服务的品质要求也日益提高,以往的规划和设施亟待提升。如社区缺少公立幼儿园,周边幼儿入学不便;缺少社区卫生服务站,社区居民尤其老人看病不便;有的社区虽然设有社区医院,但是空间不足条件有限;一些社区周边缺少银行,居民办理业务步行距离较远,尤其老人领工资、缴费不方便等。一些社区办公和活动用房虽然总面积达到了市区规定标准,但是存在着布局分散、单位面积小、结构不合理的状况,导致许多社区活动受限制。

在建设改造层面,相关部门、街道和社区很难全面、清晰掌握辖区内街区公共空间的现状信息,不清楚各类型公共空间的面积总量和建设品质,大多采用“冒出来一块,缝补一块”的小修小补模式,缺乏统筹规划和统一部署。在街区规划过程中,往往优先关注“建成更多的公共空间”,而不是“建设更好的公共空间”。此外,基层组织、物业企业和其他社会力量往往是运营主体,但却缺乏空间规划与改造的主导权。上述问题都是拉低街区公共空间品质的重要原因,需要科学规划、协调解决。

4. 公众在空间规划和运行过程中缺位,社会力量参与不足,尚未建立协同机制,难以实现可持续发展

在公众参与层面,虽然在立项和规划环节政府普遍

遵循了“问需于民”的程序,征集居民的意见和建议。但是,居民既不能参与到后续的运营维护工作当中,在意见征集环节也仅仅停留在“告知”“出席”和“表达”等浅层参与的水平,而没有达到“决策”“倡导”和“自我管理”等深度参与的程度。在工作中,公众普遍缺乏决策的权力、参与的渠道和治理的能力,使得街区公共空间的建设和管理缺乏社会协同机制,难以保障其良性发展。

对策与建议

在新的形势下,百姓不仅期待扩大街区公共空间的数量和面积,也期待空间更加地安全和舒适,有更多的参与治理的渠道和机会。建议从四个方面着手:

1. 提高认识,统一思想,做好街区公共空间顶层规划

我国城市的发展已经从过去的旧城改造走到微观整治,再走向现在的街区更新。街区公共空间的品质提升是社会发展的必然要求,也是新生事物,涉及部门多、面临问题新,可参照的案例有限。各职能部门应与街乡相互配合,对街区公共空间进行详细规划,关注点不能仅局限于“街道”本身,而是要延伸到与居民生活更为密切的街区。在城市总体规划的引领下,以提升公共服务品质、改善居民生活水平为核心,紧盯国内外相关动态和成果,充分发挥行业机构和社会组织的力量,形成具有本地特色的街区规划。在编制规划的同时,要设置好实施路径和规划分工,建议优先出台社区公共空间的改造办法和指南。

2. 摸清底数,信息共享,动态掌握街区公共空间信息

建议政府相关部门会同街乡、社区,建立和完善基础资料的调研和统计工作,形成供给侧与需求侧两套台账。对街区公共空间状况进行摸底调查,分析现有和腾退空间的单位权属、功能定位、建设品质和使用规划,建立完整的供给台账,并做到动态调整,适时更新。通过社区入户、网络调查等方式,了解当地居民对公共空间的实际需求,综合考虑文化休闲、老年服务、儿童服务、交通管理和环境治理等方面的需求,建立动态的需求台账。供需信息应做到实时共享,让政府拟为居民提供的公共



■一年好景 | 于怀/摄

服务与百姓的需求实现有效对接。同时，充分利用移动互联网、大数据技术，优化街区公共空间的使用，提高居民的使用效益，提升公众的满意度。

3.整合资源，功能融合，试点街区公共空间改造工作

在充分征求公众意见的情况下，开展区域试点，鼓励街乡、社区对现有社区公共空间进行合理化改造，规划、建设、使用和管理街区公共空间，提升街区公共空间规划和运行能力。室外空间以建设公共服务设施和绿地为主要改造方向；室内空间应以方便居民活动与生活为目标，优化社区办公和服务用房的功能，构建全流程、一体化的服务窗口，通过与社会组织、企业的合作，整合特色资源，提供无偿或低偿的便民服务。集约建设和利用社区图书室等公共活动场地资源，错位布局，倡导综合利用。在政策允许条件下，地下空间应适当改造，可以用作社会组织的日常办公用房和居民活动空间。

4.社会参与，共建共治，增强空间运营维护可持续性

建议政府相关部门要搭建平台，出台政策，将街区

公共空间的维护工作通过委托运营、购买服务和场地置换等方式，交给社会力量运营。在条件允许的情况下，优先交给社区社会组织进行管理。对集中成片的空间，可以委托多家社会组织或企业进行运营；对小而散的空间，可以吸纳有一定规模的社会组织或企业总体承接。鼓励社会组织和企业利用志愿服务的方式，参与空间运营维护。相关部门应当明确委托运营事项和购买服务范围，形成社会力量运营街区公共空间的运营标准、操作流程和考核方式，树立示范性、典型性的优秀案例。适当允许社会力量开展一些经营性的收费项目，让商业和公益服务并存，形成让商业服务收入补贴公益服务成本的良性循环。要保障老百姓在规划、建设、使用和管理过程中的“全过程参与”，将公众知晓率和满意度等作为街区公共空间建设的评价指标。

大力推动街区公共空间的改造提升与治理工作，加强城市更新力度，是符合城市发展现实需求的重要工作，是为民办实事的重要内容，有利于提升城市建设和社会服务品质，有利于切实提高城市治理现代化的水平，为城市未来发展奠定坚实的基础。

DOI: 10.13561/j.cnki.zggqgl.2020.12.011 ■编辑: 张涵