

Planning Practices of Refined Governance in Shanghai's 15-Minute Neighborhoods: A Case Study of Hongkou District's Jiaxing Road Subdistrict

Jialin He

TJUPDI, ShangHai, 200000, China

Abstract

The Jiaxing Road Subdistrict in Shanghai's Hongkou District has pioneered a governance model centered on the "People's City" philosophy, fostering collaboration among government agencies, residents, businesses, and social organizations. However, challenges persist including insufficient community engagement from young adults due to busy schedules, rigid elderly activity patterns, and uniform allocation of public resources. These issues demand innovative solutions through differentiated planning, dynamic management, and multi-functional space utilization. By combining top-down and bottom-up approaches, the subdistrict identified infrastructure gaps, consolidated public needs, and developed the "Five Suitables" action blueprint—a replicable model for urban community planning in megacities. This study analyzes its practices to explore how communities can transition from "spatial renewal" to "humanistic vitality revitalization" by adopting life circles as the smallest collective unit.

Keywords

15-minute community life circle; refined governance; Jiaxing Road Subdistrict; Five Suitables (livable, workable, visitable, learnable, age-friendly)

上海市 15 分钟社区生活圈精细化治理的规划实践——以虹口区嘉兴路街道为例

何佳琳

上海同济城市规划设计研究院有限公司，中国·上海 200000

摘 要

上海虹口区嘉兴路街道的实践，以“人民城市”理念为核心，探索了政府、居民、企业、社会组织等多方协同的治理模式。然而，在推进过程中，面临中青年因忙碌导致的社区参与不足、老年人活动固化、公共服务资源“一刀切”配置等问题，亟需通过差异化设计、动态化管理和复合化空间利用来突破困境。嘉兴路街道通过“自上而下”与“自下而上”相结合的方式，识别设施短板，整合公众需求，形成“五宜”行动蓝图，为超大城市社区生活圈的规划与治理提供了可借鉴的路径。本文通过分析其实践经验，探讨如何以生活圈为最小集体单元，推动社区从“空间更新”向“人文活力重塑”的转型。

关键词

15分钟社区生活圈；精细化治理；嘉兴路街道；五宜（宜居/宜业/宜游/宜学/宜养）

1 引言

规划实践之初，回归到“社区生活圈”这项工作的本源去思考画“圈”来解决什么问题？“圈”里有什么？如何落地“圈”里的实施项目？本文通过上海市虹口区嘉兴路街道社区生活圈规划实践做出系统的回答：第一，形成多中心化的规划主体结构，即政府部门、社区居民、在地企业、社会组织、设计团队等多种相关方共同纳入规划主体体系中。

第二，既有问题的识别和发展愿景作为规划客体，并非仅仅将生活圈规划视为解决社区配套问题的方法，而是围绕人的需求而提出的发展路径。第三，打破静态资源配置思维，通过功能复合、错时共享提升空间效率，针对不同群体设计弹性服务，为城市社区治理提供了“精细化+人性化”的解决方案。

2 “15 分钟社区生活圈”下沉社区过程中所面临的典型困境

2.1 使用者视角

中青年异化的工作。超大城市的生活节奏和生存压

【作者简介】何佳琳（1997-），女，中国上海人，硕士，初级规划师，从事城市更新、轨道交通研究。

力加剧了人与人之间的矛盾与隔阂，又容易造成极端以个人为中心的行动逻辑，一切的社区生活细节因忙碌而被牺牲。当我们再次召唤“邻”空间时，“没时间、没精力”成为只宅在家、只关注自身的理由。老年人固化的活动。老年人的日常生活习惯很固定，根据设施使用时段调研统计结果来看，早晚饭后为公共空间使用高频时间，而大部分时间往往各自有安排。想让不同的群体在街道的公共服务设施中相遇并非易事。

2.2 规划师视角

“单位”无法解决共同体的暂时性和流动性。公共服务采用分级分类的“计划分配”思路，利用千人指标与服务半径实现空间配置，该模式对居住形态及居住人口高度均质、服务供给来源单一的住区有很强的适用性，但缺乏对流动性人口的思考，趋于静态管理。居住的对象被抽象为“无差别的千人”，居民的需求被简化为“僵化的技术指标”，缺乏对不同年龄结构和需求结构的差异化响应^[1]。“一刀切”导致公共资源建设的低效与浪费。各类层级的规划都是基于人口规模和年龄结构来进行的，因此，现有公共服务设施规划一般都包含养老设施。从现实角度来看，在老龄人口必须作为考虑因素纳入设施规划时，常常无法避免给特定的人口结构“贴标签”，用“一刀切”的配置方法特别指向某类空间及设施必须归属儿童、中青年人或老年人使用。

3 对上海 15 分钟社区生活圈的基本认识：生活圈作为城市最小的集体单元

“生活圈”的概念早期出现于日本，在“第三次全国综合开发计划”中提出“定住圈”的概念，即以人的生活活动需求为核心，针对居民日常需要，而规划一日生活所需的空間规划单元，奠定了社区生活圈的理論发展基础。从实践发展来看，以打造生活圈为目的的邻里社区更新，符合当前社区可持续发展的需求，其本质是创造通过慢行就可到达大

部分公共设施与休闲空间的社区环境。践行“人民城市”重要理念，上海率先推动“15 分钟社区生活圈”实施落地，这是上海打造社区生活的基本单元，形成“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”的社区生活圈。以共同创建治理机制、共同商议社区需求、共同绘制规划蓝图、共同建设社区家园、共同享用建设成果、共同维护治理成效为行动策略^[1]。

4 嘉兴路街道“15 分钟社区生活圈”的实践

嘉兴路街道辖区面积 2.63 平方千米，共计 87343 人（数据来源为 2020 年第七次全国人口普查），其中 60 岁以上人口占比为 27.84%，超过街道总人口四分之一，呈现老龄化趋势。基地以临平路为界，划分为两个生活圈。临平路以南为圈 HK-jx-01，面积 1.0 平方公里，服务人口 5.5 万人；临平路以北为圈 HK-jx-02，面积 1.6 平方公里，服务人口约 7.5 万人。嘉兴路街道规划定位为“高品质生活区、商旅文体融合区”，基地范围内包含 1933 老场坊、和平公园、瑞虹天地休闲中心、音乐谷创新功能集聚区等多处生活文化地标，空间复合、高强度建设。公共交通高度覆盖，上海地铁 4 号线、10 号线交汇，设置五处站点。

4.1 创立以街道为纽带的嘉兴特色社区治理体系

在街道规划实践中，规划师的角色重新定位，转变为“上下互动，左右贯通”的协调者。规划师工作衔接政府，虹口区规划和自然资源局与嘉兴路街道办事处作为本次规划的牵头方，搭建工作平台，上级政府建立两级议事制联席会赋能赋权街道，“区级议事”由虹口区推进 15 分钟社区生活圈工作小组召集，一季度一例会，决策重点项目；“街道级议事”由街道召集，或请区民政局协助召集，两周一例会，与相关主体对接近期各类事项进度。在制度保障下，街办、社区、企业、规划师多方力量分工明确协作推动街道行动蓝图与年度行动计划编制。规划师工作衔接公众，引导在地企业、居民、相关社会组织与街道形成互动机制。

表一 街道行动方案

序号	时间	计划安排	备注
1	4 月 26 日	围绕“五宜”要求，初步开展调研、收集梳理资料，形成“一图一表”征求意见稿门户网站线上公开征求意见	“线上公开征求意见”为重大行政决策
2	4 月 27 日	参加区规资局专题培训	
3	5 月 5 日	召开“15 分钟社区生活圈”工作推进会	
4	5 月 9 日	开展“15 分钟社区生活圈”专题研讨	
5	5 月 10 日-12 日	深化收集梳理资料，摸清现状情况、掌握数据情况。分片区听取各居委人员意见	
7	5 月 19-20 日	组织问卷调查（面向居民、企业等不同社区生活对象）；走访调研城运中心等部门	“实地走访”为重大行政决策事项内容
8	5 月 21 日	结合项目需求、综合数据分析、面向发展目标，形成行动蓝图中期报告材料	
9	5 月 22 日-24 日	组织开展专家论证、风险评估等工作	
10	5 月 27 日	结合专家论证、风险评估等工作，综合意见收集采纳等情况，形成行动蓝图	“合法性审查”为重大行政决策事项内容
12	5 月 31 日	组织开展“15 分钟社区生活圈”行动蓝图成果发布活动	拟组织宣传报道

4.2 自上而下，形成社区需求短板

嘉兴路街道社区现状、虹口区单元规划、虹口区重点任务标准指引三方对比，查找设施缺口，明确单元规划中尚未实施的基础保障类公共要素。多方面的基础保障类缺口叠加形成嘉兴路社区需求底板。对比单元规划，HK-jx-01 尚未实施设施及空间包括 3 处社区文化活动中心、1 处社区养老院、3 处菜场、2 处综合健身馆、2 处生活服务中心；HK-jx-02 尚未实施设施及空间包括 2 处社区文化活动中心、2 处社区养老院、2 处菜场。

在设施体系配置中，考虑到街道不同设施类型特征的差异化，基于 GIS 模型算法，按照设施服务半径模拟人的 5 分钟、10 分钟、15 分钟出行路径，识别设施服务短板^[2]。评估嘉兴路街道设施点覆盖率，其中行政管理类设施分布均衡在和平公园西侧、沙径港东侧聚集；便民服务设施数量较少，分布不均，主要集中在街道西南部滨水区域和东西向主干道两侧；就业保障设施数量不足，特别是街道辖区南部几乎完全空白；交通设施沿沙径港两岸公交站点覆盖率低，缺少自行车道；体育健身设施仅一处社区市民健身活动中心，缺少室内体育馆；文化设施数量偏少，主要分布在街道中西部地段；基础教育和托育设施数量满足需求，分布相对均衡；康养设施分布均衡，与欧阳街道为老服务设施、健康管理设施服务共享。

4.3 自下而上，开展公众需求调研

以社区生活圈为基本单元，通过问卷统计、访谈记录等形式广泛收集社区居民、上班族、在地企业、基层工作者等各类人群的需求及意愿。通过为期 1 个月的线上公众意见

征集，期间收到主观反馈 43 条，《嘉兴路街道 15 分钟社区生活圈规划调研问卷》回收有效问卷 637 份。

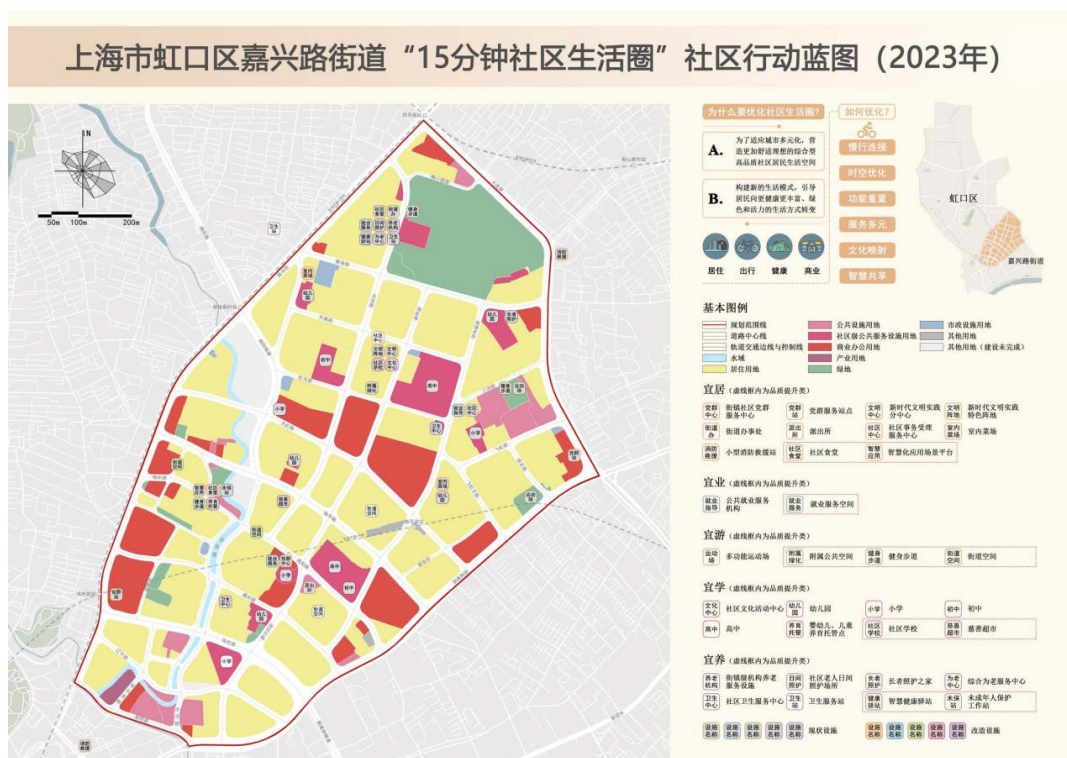
在问卷调研方面，90.3% 的群众对嘉兴路街道公共服务设施整体评价为非常满意，6.6% 的群众整体评价为一般满意。主观调研部分提出的建议主要包括规划平价药房、增加健康步道、增补标准化菜场、增加公用车位、提高基础教育质量等。居民对街道最不满意的前三项分别是机动车停放数量不足、日常生活购物不方便、健身场地数量不足。

4.4 自上而下与自下而上叠加，形成社区需求清单

通过比对单元规划以及重点任务标准指引中的基础保障类和品质提升类项目、结合 GIS 核密度分析结果，形成街道设施“缺口清单”。同时，虹口区相关部门、嘉兴路街道统筹考虑公众需求，按照“五宜”分类汇总，明确居民“急难愁盼”热点排序，最终形成社区需求清单，作为社区行动蓝图、年度行动计划的制定依据。

以嘉兴路街道 HK-jx-01 片区为例，“较急迫需求”宜居类设施包括标准化菜场建设、老旧住区改造，“一般需求”宜居类设施包括架空线美化；“一般需求”宜业类设施包括就业服务空间提升；“较急迫需求”宜游类设施包括多功能运动场地建设、健身步道建设、附属公共空间提升，“一般需求”宜游类设施包括自行车道建设；“较急迫需求”宜学类设施包括儿童之家服务功能提升，“一般需求”宜学类设施包括婴幼儿及儿童养育托管所建设；“较急迫需求”宜养类设施包括老年助餐点建设，“一般需求”宜养类设施包括卫生服务站服务提升。

生活圈 编号	建设 急迫度	宜居		宜业		宜游		宜学		宜养	
		基础保障	品质提升	基础保障	品质提升	基础保障	品质提升	基础保障	品质提升	基础保障	品质提升
HK-jx-01	急迫需求										
	较急迫需求	标准化菜场（生鲜超市）布点待拓展									
		老旧住区改造 停车位数量待增加				多功能运动场地布点待拓展 附属公共空间待提升	健身步道布点待拓展		儿童之家服务功能有待提升	老年助餐场所布点待拓展	
	一般需求	架空线有待美化			就业服务空间待提升		自行车道布点待拓展	婴幼儿及儿童养育托管点布点待拓展		卫生服务站服务待提升	
HK-jx-02	急迫需求										
	较急迫需求	标准化菜场（生鲜超市）布点待拓展 停车位数量待增加					附属公共空间待提升		儿童之家服务功能有待提升	老年助餐场所布点待拓展	
	一般需求	老旧住区改造					自行车道布点待拓展	婴幼儿及儿童养育托管点布点待拓展		卫生服务站服务待提升	
设施汇总		标准化菜场（生鲜超市）、居住环境、停车位、架空线		就业服务空间		多功能运动场地、健身步道、附属公共空间、自行车道		婴幼儿及儿童养育托管点、儿童之家		老年人助餐场所、卫生服务站	



嘉兴路街道“15 分钟社区生活圈”设施清单与行动蓝图

4.5 提升空间使用效率，谋划社区行动蓝图

社区行动蓝图以嘉兴路街道为工作单元，由街道同区相关部门，整合各方需求，统筹布局社区“十四五”期间的建设项目，落实“清单”基础保障类服务，按需补充品质提升类服务，形成的系统行动方案。社区行动蓝图报各区审定，并向社区居民公开。在行动蓝图上落实单元层面规划明确的各类设施和空间，综合判断单元层面规划未实施的基础保障类项目可实施性。对于蓝图期内有条件实施的项目，原则上不作调整，按要求落图，纳入行动计划，有序推进实施；对于蓝图期内实施确存在困难居民“急难愁盼”程度高的项目，在符合单元层面规划规模要求的前提下，及时与规划管理部门协调启动详细规划相关程序。

5 感受与展望

疫情以后，人们的关注点从城市级的大尺度公共空间进入到社区邻里的小尺度公共空间。过去我们认为高质量的城市公共功能区应该放在市中心或者大尺度社区里，但在疫

情封控期间，人们 90% 活动被限制在非常局促的一个空间范围内。这对未来的社区空间营造提出了新思路，我们应更多关注人们居家邻里范围内的功能优化及空间和生活品质提升。

上海 15 分钟社区生活圈规划实践体现出规划责任主体的转变——从蓝图制定计划走向陪伴式提升品质，助力街道精细化治理；建设阶段的转变——模式化走向多元化，因地制宜的更好地认知与实践；规划职责的转变——在理论技术的支撑下，正视社区尺度生活圈规划的复杂性，加入人文价值观念。

参考文献

- [1] 于一凡.从传统居住区规划到社区生活圈规划[J].城市规划, 2019,43(5): 17-22.
- [2] 柴彦威,张雪,孙道胜.基于时空间行为的城市生活圈规划研究--以北京市为例[J].城市规划学刊.2015,(3).
- [3] 上海市规划和国土资源管理局,上海市规划编审中心.上海15分钟社区生活圈规划研究与实践[M].上海人民出版社,2017.