

刘佳燕, 李宜静. 社区综合体规建管一体化优化策略研究：基于社区生活圈和整体治理视角 [J]. 风景园林, 2021, 28 (4) : 15-20.

社区综合体规建管一体化优化策略研究：基于社区生活圈和整体治理视角

Research on Optimization Strategies of Integrated Planning, Construction and Management of Community Complex: From the Perspectives of Community Life Circle and Holistic Governance

刘佳燕 李宜静
LIU Jiayan, LI Yijing



中图分类号: TU984
文献标识码: A
文章编号: 1673-1530(2021)04-0015-06
DOI: 10.14085/j.fjyl.2021.04.0015.06
收稿日期: 2020-12-24
修回日期: 2021-03-09

刘佳燕 / 女 / 博士 / 清华大学建筑学院副教授 / 研究方向为城乡社会规划、社区规划与住房研究、可持续城市更新
LIU Jiayan, Ph.D., is an associate professor in the School of Architecture, Tsinghua University. Her research focuses on urban and rural social planning, community planning and housing study, sustainable urban regeneration.

李宜静 / 女 / 清华大学建筑学院在读硕士研究生 / 研究方向为社区规划与设计
LI Yijing is a master student in the School of Architecture, Tsinghua University. Her research focuses on community planning and design.

摘要：随着社区服务和资源投放重心日益向基层下沉，各地大力推进社区生活圈和社区服务设施建设。既有研究和实践主要聚焦于规划编制、指标研究和硬件建设，导致在规划实施和管理运营中暴露出诸多问题。社区综合体作为社区生活圈的重要内容，面临多项社区服务从“图文性整合”到“实施性整合”的重大挑战。以社区综合体为研究对象，基于现场踏勘、专题座谈、问卷调查和深度访谈等方法，对北京、上海、成都、苏州等城市多个社区综合体案例展开调查研究，结合社区生活圈和整体治理等理念，总结社区综合体规划、建设和管理中的碎片化困境和主要挑战，进而从规建管一体化角度提出相关优化策略，包括优化精细化设计管控标准、构建多部门全周期统筹机制、完善多元共治协作机制等。

关键词：社区综合体；规建管一体化；社区生活圈；整体治理；社区服务设施

基金项目：欧盟“地平线 2020”课题（编号 770141）；住房和城乡建设部软科学研究项目（编号 2020-R-010）

Abstract: As the focus of community services and resources investment is increasingly directed to the grassroots, the construction of community life circles and community service facilities has been vigorously promoted in many Chinese cities. As the existing researches and practice mainly focus on plan compilation, index study and building construction, it has exposed many problems in the planning implementation and management operations. As an important part of the community life circle, the community complex is facing major challenges from “graphic integration” to “implementation integration” of community services. This paper takes community complex as the research object. Based on the case study in Beijing, Shanghai, Chengdu, Suzhou and other cities, and the methods of field survey, special symposium, questionnaire survey, and individual in-depth interview, as well as theoretical analysis of community life circle planning and holistic governance, this research summarizes the main fragmentation dilemmas and major challenges in the planning, construction and management process of community complex, and puts forward relative optimization strategies from the perspective of integration governance, including optimization of precise design control standards, establishment of interdepartmental and full-cycle coordination mechanism, and improvement of joint governance and cooperation mechanism.

Keywords: community complex; planning, construction and management integration; community life circle; holistic governance; community service facility

Fund Items: European Union's Horizon 2020 Research and Innovation Programme (No. 770141); Research Project Funded by the Ministry of Housing and Urban-Rural Development (No. 2020-R-010)

1 问题的提出

社区服务设施处于服务设施体系的末端层级，较长时期以来受重视和投入程度都相对不足，“最后一公里”的供给短缺问题成为制约广大民众享受社会经济发展红利的关键瓶颈。党

的十八大提出“加强基层社会管理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能”，社会服务和资源投放重心日趋向基层下沉。从规划指标看，近年来社区服务设施的配置规模得到显著提升，对比 2018 年版《城市居住区规划设计标准》和

2002年版《城市居住区规划设计规范》可见,前者中的社区服务类设施的人均建筑和人均用地总面积均相当于后者中的3倍左右^①。

伴随各地大力推进社区生活圈建设,关于社区服务设施的关注重心和挑战开始从规划蓝图的绘制转向落地实施和管理运营的“后半程”。实践中暴露出以下三大突出问题。1)理想指标落实难。特别在大量已建成地区,存量空间有限,产权和使用情况复杂,规划设施指标落地困难;或是面积总量达标,但可用、实用空间不足。2)空间使用难。不少设施被布置在边角、背向、地下或较高楼层空间,有些甚至连基本的采光、层高都无法满足,可达性和可用性差;布局分散亦不利于形成邻里中心氛围。3)人气不足、运营难。面对日益增多的服务设施,基层人力、精力、能力难以支持相关管理运营,导致设施开放时间、空间氛围和服务品质难以得到保障;设施建设和后期运维成本成为基层财政不小的负担,一些地方出现设施建好后迟迟不交付或“关门大吉”的情况。

随着社会主要矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,社区服务设施从空间到服务的供给面临从量到质的提升,如何通过精细化设计、精准化服务和整体性治理积极应对和解决上述问题,成为美好社区生活圈建设的重大挑战。

2 社区生活圈与整体治理

2.1 社区生活圈

基于对传统居住区规划中对居住人口与居住形态的多元化趋势响应不足等问题的反思,近年来社区生活圈的理念和方法日益兴起,强调从不同人群的时空间行为特征和多元需求出发,以属地生活圈为基本单元,实现多类社区服务的整合配置^[1]。对于社区服务设施而言,社区生活圈建设理念的创新之处在于:1)建设逻辑从供给导向转向需求导向——打破以往供给主体导向下的条块分割,以使用者为核心,以人的生活需求和使用便利为出发点,重构社区服务供给和设施配置逻辑;2)建设模式从标准化转向差异化——改变过去均质化的设施配置模式,实现面向

不同群体和社区构成、不同需求层级的差异化供给;3)建设主体从政府包揽转向多方参与——不再局限于政府全担的社区公共服务范畴,而拓展至社会和市场协同供给的大社区服务范畴,实现公共服务、商业服务和公益服务的全面结合;4)建设范畴从基本服务配套转向多圈融合的生活场景营造——将健康、安全、文化等主题融入生活圈内涵,注重营造功能复合、充满活力的邻里中心和多种生活场景,构建有认同感和归属感的生活共同体^[2-6]。

可见,社区生活圈建设体现出很强的整合性特质,正是满足了人们日益丰富、多样化和高度融合的生活需求。从“表”而言,体现为面向多元需求、多重目标的多类功能空间的“聚合”;从“里”而言,核心挑战来自多专业、多部门、多主体、多环节复杂交织的“整合”问题。而目前,大部分关于社区生活圈和社区服务设施的研究集中于前者,包括相关概念、分类、服务范围 and 配置标准等内容,已有较系统、成熟的成果;仅有少数强调在规划实施和管理运营层面,应加强政府监督和引导作用,明确建设引导和管理单位,促进多部门协作和社会力量加入等^[7-8]。实践中也暴露出重规划设计、轻实施落地,重规模指标、轻品质管控,重硬件建设、轻运营管理等问题^[9]。总体而言,相对于理念上强调的“整合”,实际中却受制于“分割”:1)规划和设计领域关注空间规划、社会学和公共政策领域关注运营管理的学科分割;2)规划、建设、管理和服务等相关部门间的主体分割;3)规划设计、建设管理和后期运营等环节间的阶段分割。

由此,社区生活圈建设如何从蓝图绘制走向切实有效的落地实施和可持续运营,亟待从规划、建设和管理一体化角度探索整合路径。

2.2 整体治理

回顾中国社区服务供给和设施配置模式的发展,可视为基层社会管理体制从单位制、街居制向社区制变迁的产物。伴随社区发展重心从“社区服务”到“社区建设”再到“社区治理”的转变,社区取代单位成为服务提

供的基本单元,社区服务供给主体也逐步由单位转向基层政府,进而吸纳更多市场和社会力量的加入。总结上述历程的一大特征为走向“社区服务的社会化”:社区和社会从封闭到开放,从各自为政到一体化;多方参与公共事务,成本共担,利益共享^[10-13]。

在此转型过程中,由于社区服务供给结构变化通常滞后于需求结构变化,同时又受制于政府职能结构和部门利益分化,社区服务往往呈现出碎片化的显著问题,具体体现为服务信息、方式和流程等的碎片化,进而扩大服务缝隙,降低服务效率,损害服务公平^[14-16]。

应对当代城市日益复杂、跨界的公共议题和社会风险,20世纪90年代“整体治理”理论兴起。源于对传统公共行政的科层制弊端和新公共管理的碎片化弊端的反思,整体治理强调以公众需求为基本出发点,以协调、整合、责任为治理策略,针对治理主体分散、功能重复、治理系统混乱等碎片化问题,实现治理层级的整合、治理功能的整合、公私部门的整合,并重视以制度化、专业化的治理方式进行科学治理^[17]。关于整体治理的讨论,从早期聚焦于政府内部的协调与整合机制,逐步转向政府部门、市场力量、社会组织和志愿者等多主体共同参与的新型治理网络建设^[18-19]。

整体治理理论为破解社区服务碎片化问题,创新政府和社会协同治理模式和运行机制提供了支撑。既有研究主要致力于将整体治理理论及视角引入中国政府治理和基层治理工作,其中少数聚焦于公共服务体系的整体治理研究,侧重点一是政府提供的公共服务,强调职能部门间的协作和整合;二是作为软件的服务体系,如文化、健身、养老等单项服务内容^[15, 20-21]。而在社区生活圈建设中,既涉及多主体的协作、多类服务的整合,也包括软硬件、全流程的结合,亟待探索整体治理的机制和策略。

3 研究对象与研究方法

3.1 研究对象

社区综合体(或称邻里中心、家园中心等)作为社区生活圈建设的重要内容,也是基本载体,指针对社区服务设施小、散、乱等问

题,将相关功能整合设置,基于一体化规划设计和建设,形成复合型、一站式的社区服务建筑单体或建筑集群,用以实现土地和空间的复合集约利用,发挥规模效应,聚集人气,增加用户粘性,形成邻里活力中心^[2]。

本研究之所以选择社区综合体作为主要研究对象,一是其作为多项社区服务高度集中的空间载体,面临的整合性挑战尤为突出;二是社区综合体目前属于新生事物,在地方实践中正处于从“图文性整合”到“实施性整合”的关键阶段,亟待破局。

3.2 研究方法

本研究在文献梳理的基础上,选取在社区生活圈和社区综合体建设有前沿和代表性成果的地区,包括北京市海淀区、上海市嘉定区、苏州市苏州工业园区、成都市成华区等,针对综合体规划建设、管理运营和使用评估等内容,通过现场踏勘、专题座谈、问卷调查和深度访谈等方法,深度调研社区综合体案例12个,深度访谈政府部门、基层社区和相关机构负责人28人次,获得典型综合体周边社区居民有效问卷218份。

4 社区综合体规建管中的碎片化困境和挑战

碎片化是整体治理理论的关键概念之一,也是整体治理研究的逻辑起点。在社区综合体的规划、建设和管理中,由于各主体利益偏好的分化,信息沟通和统筹协调机制的不足,带来显著的碎片化困境,具体包括3个方面。

1) 主体的碎片化。政府部门、街镇、社区以及社会组织等第三方机构之间职责不清、权限模糊、协调机制不健全,导致重复建设、空间低质、服务低效等问题。

2) 信息的碎片化。各管理主体、供给主体和消费者之间信息交流不畅,导致自上而下的资源投入和居民真实需求脱节,设施管理、运营和使用中的需求和问题与规划建设前端缺乏对接。

3) 标准的碎片化。社区综合体规划、建设和管理的标准化体系尚未形成,既有各项社区服务和设施的相关标准缺乏对接和整合机制,制约了综合体集成效益和服务效能的发挥。

从整体治理的视角,社区综合体要突破

上述碎片化困境,挑战主要体现在规划实施和管理运营阶段,而借由规建管之间的联动机制,进而对规划设计提出新的要求。核心挑战可归于以下3个方面。

1) 技术标准的整合。由于社区级的各类服务设施面积普遍较小,很多没有独立占地需求,目前规划中主要采用总量指标进行规模控制,缺乏对于空间布局和建设的具体要求,导致一些建成设施落位不合理,或空间品质差。如何从有利于功能聚合、空间联动和多元共治的角度,建构整合的、精细化的综合体设计管控标准,是一大挑战。

2) 管理机制的整合。社区综合体的功能配置和服务供给需要实现跨层级、跨部门的责权协调,以及规建管之间的有效衔接,以合理的规划设计保障后期的可持续运营,以使用后评估促进设计再优化,是另一大挑战。

3) 运营资源的整合。突破政府包揽的单一主体运营模式,整合市场和社会力量,提升综合体自主运营能力;同时避免过度商业化,实现基础性和品质化服务的协调配置,是第三大挑战。

应对上述挑战,下面分别从优化精细化设计管控标准、构建多部门全周期统筹机制和完善多元共治协作机制3方面提出整合性策略。

5 整合性策略1: 优化精细化设计管控标准, 保障空间品质

5.1 制定专项技术标准, 推进多功能“一站式”综合体建设

社区服务设施涉及文化、体育、医疗、养老、托幼等多类专业化服务,各类针对高级别、独立式设施均有相关的规划设计规范和标准,而对社区级设施却关注不足;面向多功能复合设置的综合体建筑,更是缺乏专门的技术标准。事实证明,面积达标而品质不足的设施空间,将成为后期使用和运营管理的严重瓶颈约束。

建议各地根据地方标准,出台社区综合体相关的规划建设导则,明确综合体的用地类别、布局原则、功能设置、业态清单、建设条件、验收程序等,重视综合体与公园绿

地、公交轨道站点、慢行交通体系、生活性街道等城市环境和重要节点的整合设置,拟定必需类、鼓励类、个性类及负面功能清单,提出适宜聚集或分离的功能设置建议,保障综合体规划建设与新区开发、旧城更新的统筹协调推进。

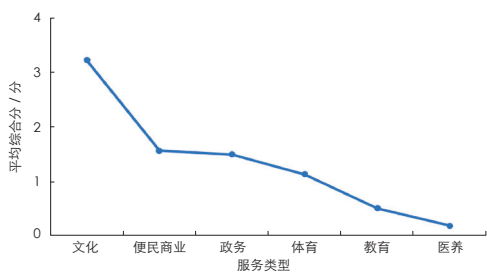
如成都市2020年印发《成都市社区综合体功能设置导则》和《成都市社区综合体建设技术导则》,提出结合便民服务、教育、医养、文化和体育五大特色主题场景的综合体配置模式。成华区已建成200余个社区服务设施中,综合体类设施占比约60%,包含社区党群服务中心、文化活动中心等复合功能,成为居民全天候、全龄段“一站式”休闲交往的“社区会客厅”。

调研显示,各地使用率和好评度较高的社区综合体普遍具有以下主要特点:1) 配置文体休闲、便民商业、政务服务等居民日常高频使用的功能(图1),如北京市海淀区的清河生活馆、二里庄社区党群服务中心通过文娱和阅览空间,苏州工业园区的湖东邻里中心和景城邻里中心通过餐馆和菜站,成都市成华区的和美社区综合体、槐树店邻里中心通过多样化的文化活动空间,形成各具地方特色的人流吸引点^[2];2) 以“服务品质”“活动内容”和“抵达便利性”为突出优势,相对而言使用者对服务的“供给主体”关注度不高(图2);3) 提供“复合性服务”的功能空间,如老人休闲和儿童托幼、阅读交流和茶点服务、免费活动与个性化服务相结合;4) 建筑面积2000~8000m²能较好实现规模和品质优势,服务范围覆盖15~20min步行距离。

5.2 以精细化空间设计指引营造全龄友好的服务场景

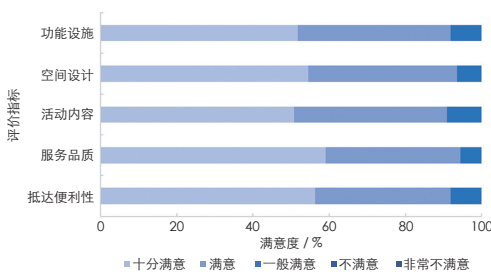
1) 因地制宜选择建筑空间组织形式。从生活圈层级而言,15min层级的以较大体量单体建筑或建筑群形式为主,5~10min层级的则以相对集中的底商或小型建筑为主。

从地域气候而言,冬冷夏热地区宜采用功能相对集中的单体建筑,提供全天候活动空间;在建筑规模允许的情况下,提供较大的室内中庭空间或多功能活动空间(宜200m²以上),满足社区较大规模的集体活动需求。

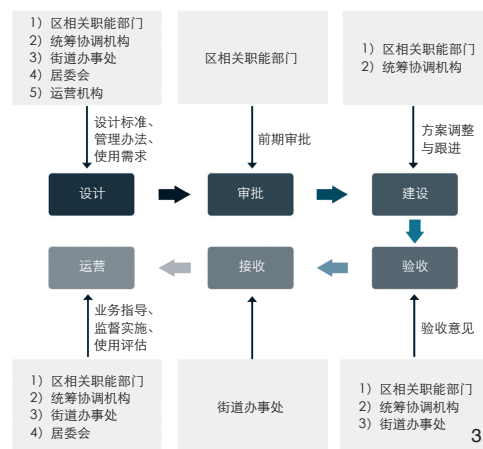


1 问卷受访者常用的社区综合服务类型
Services commonly used by questionnaire respondents in community complexes

2 问卷受访者对社区综合体各项特征的满意度
Satisfaction of questionnaire respondents with the community complexes in various features



3 多元主体多环节介入指导社区综合体的规划建设 and 运营
Multiple entities participate in multiple stages in guiding the planning, construction and operation of community complexes



气候温暖地区可充分发挥室内外活动空间融合互动的优势。如苏州工业园区的兆佳巷邻里中心，以6栋高低错落的建筑体围合中央共享的室外儿童乐园，营造充满活力的开放式步行街区氛围。

从功能独立性而言，即使是单体建筑，也应考虑不同功能组合模式下，各功能模块对于独立运营和进出管理的需求。如对市场化运营需求较高、需延长开放时间的老年餐桌和书屋，或是存在特殊管理需求、使用者存在“邻避心理”的社区卫生服务站和养老护理中心等，宜设置独立对外的出入口。

2) 内部空间设计兼顾灵活性与功能性。应对社区需求的多元化、发展性和不确定性，社区综合体的内部空间设计应注重灵活性和弹性，以促进空间资源的最大化利用。如上海市嘉定区改革社区服务空间，从传统的机关化管理转向居委一站式服务形式，进一步在鼎秀社区创新多功能、共享式的“折叠空间”形式，通过家具的灵活拆组、空间的共享融合与时间的错峰使用，实现居委办公场所与居民活动场所的全面融合^[23]。又如成都市成华区和美社区小剧场采用伸缩阶梯式座椅，实现专业性的会议、观演，与居民日常文体、彩排等活动的一室多用。

多个功能空间复合设置时，还需通过精细化的设计指引保障空间使用的基本品质。如考虑门厅、走道、楼梯等共享空间比重，制定各主要功能空间的“使用面积”标准；对于重要的或有特殊使用要求的功能空间，明确采光、通风、层高、楼层可达性等具体要

求；注重动静分区等空间组织的兼容性要求，避免过度的空间开放造成相互干扰。

3) 注重场景营造的生活氛围和人文精神。“当一个社区变成一个场景时，它可以成为培养各类精神的地方。”^[24]社区综合体作为社区场景的重要承载地，应注重从真实的生活需求出发，将地方特色文化、生活氛围、人文精神共同融入场景营造，增进场所体验，激发社区活力，提升邻里归属感和认同感。

如成都近年来推进社区党群服务中心的亲民化改造，遵循“标准化、亲民化、可进入、可参与”理念，充分征求居民建议，回应群众多元诉求，将原来行政化、阻隔式的社区服务和活动空间改造为多功能融合、生活氛围和文化特色浓厚、促进亲子活动和邻里交往的共享空间。

6 整合性策略 2：构建多部门全周期统筹机制，提升服务效能

6.1 完善多部门统筹协调机制

1) 强化区级指导、街镇统筹作用。规划主管部门负责指导和审批社区生活圈和社区综合体的规划方案。区级相关职能部门和协调统筹机构负责对口设施的指导监督。街道办事处作为辖区范围内社区综合体的管理主体，负责统筹其建设落地和运营管理。充分发挥居委会在综合体规划实施和运营过程中的组织协调作用，包括需求收集、问题反映、实施监督、评估反馈等。

2) 酌情设置区级统筹协调机构。地方条件允许的情况下，可在区级层面设置专职机

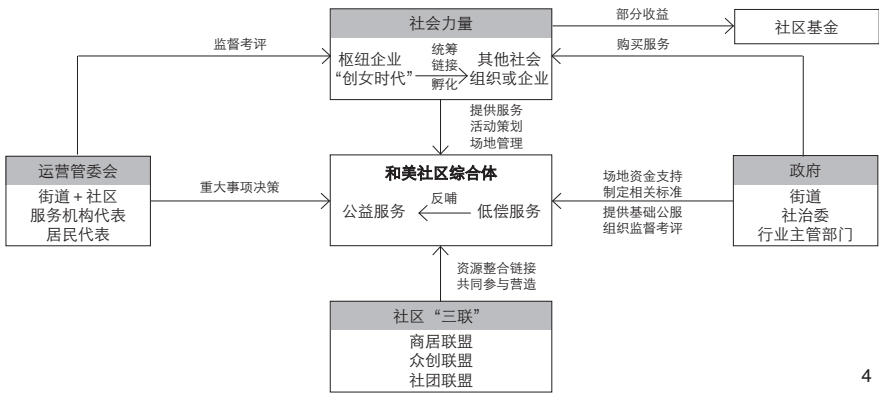
构，统筹协调社区综合体的规划实施和运营管理。如上海设立地区工作办公室，成都设立社区发展治理委员会，有助于协调解决社区服务和建设中的“九龙治水”问题。

3) 多主体多环节介入指导。明确在综合体规建管过程中，参与指导的主体构成及其主要职责。在规划设计阶段，相关职能部门、统筹协调机构、街道办事处和居委会，以及如有可能最好提前确定的运营机构，宜尽早协商和确定综合体相关的设计标准、管理办法和使用需求，形成清晰明确的任务书。在建设过程中，如有方案调整需求，相关职能部门和统筹协调机构应及时跟进并提供指导和监督。到运营环节，由街道办事处发挥主要管理职责，相关职能部门和统筹协调机构提供业务指导和进行运营监督，居委会发挥监督评估作用（图3）。

6.2 建立全周期项目化管理机制

为了更好地应对不断变化发展的社区需求，保障服务品质和提升服务效能，建议在社区综合体管理中引入全周期治理的思路，构建“需求识别—项目制定—服务提供—使用评估”的闭环系统，创新社区服务项目化管理机制。

1) 完善系统化社区需求收集和决策机制。社区、统筹协调机构及相关社会组织定期开展综合性的需求调研、信息采集、意见征集等工作，获取有关社区服务的整体性和突出性需求。社区服务提供方在项目前期开展针对性、专业性服务需求调研，了解特定群体的特殊需求。建立规范、公正的关于社



4 成都市和美社区综合体运营模式
Cooperation mode of Hemei Community Complex in Chengdu City

区需求的表达采集机制和服务购买的协商决策机制，避免“领导专家拍脑袋代言”，也要小心“多数人的暴政”或“沉默的大多数”现象。如北京市麦子店街道实施党政群共商共治工程，通过“三级会议”“四类提案”，实现面向社区需求的灵活及时应对。成都市设立城乡社区发展治理专项保障资金和激励资金，通过还权于民的村民议事会和居民议事会，由居民民主决策购买社区服务，自助、互助提供社区服务，自主解决公共问题。

2) 创立社区服务项目化管理机制。制定系统的项目论证、评估、进度监控、质量考核等标准化管理体系和评价目录，推进社区服务项目化管理的规范性。建立社区服务项目合格供应方名录，整合服务供应方能力、信用、履约等信息。

3) 建立社区服务评估机制。以效能为导向，制定社区服务绩效考核指标和考核办法。建立第三方评价和公众参与评价相结合的社区服务考评制度，对服务项目的资金使用、项目效果、服务效能等进行监督和评估。将评估结果和反馈意见作为后续服务立项的重要依据，提升社区服务的针对性和有效性。

如成都市和美社区综合体，引入枢纽型社会企业“创女时代”，对综合体进行整体运营，链接 30 余家社会组织、社会企业入驻，为 100 多个辖区商家企业搭建线上线下交互平台，采取“免费+低偿”的方式为居民提供 40 余项社区服务；由街道干部、社区两委、服务机构代表、居民代表组建综合体运营管委

会，负责重大事项决策、监督考评服务机构，以保障综合体运营和服务供给的品质（图 4）。

7 整合性策略 3：完善多元共治协作机制，促进可持续运营

7.1 建立政府主导、多元共治协作机制

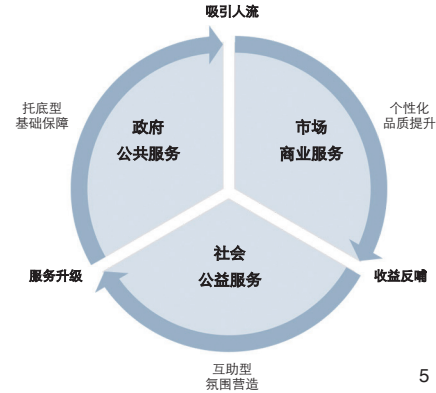
构建政府有效主导、市场有力运营、社会有机协同和公众有序参与的社区综合体共建格局，明确各方主体职能边界，各施所长，各尽其责，实现社区综合体中公共服务、商业服务和公益服务之间的良好互动。

政府主要发挥守底线和托底的作用，制定社区综合体规划、设计、建设、管理和运营的相关规范和标准，建立全流程监督评估机制，确保设施建设和服务供给的基本品质，并重点保障基础性社区公共服务的供给；此外，通过搭建平台，制定公平公正的参与机制，以及发挥公共财政的杠杆作用，吸引和撬动各方力量的加入。

市场方能够更加敏锐、深度地捕捉社区需求动态，发挥专业化和市场机制优势，更多面向个性化需求，实现社区服务的提档升级；并可通过市场化运营反哺公共支出。

各类社会力量充分发挥推动社区自组织、自我发展、自助互助等特色专长，侧重提供推动社区能力建设、强化关系纽带、营造互助氛围等方面的社区服务；并注重激发社区作为需求表达者、服务提供者和监督评估者的作用。

三者相辅相成，并通过空间整合、服务对接和人流共享，即公共服务带来规模化的



5 政府、市场和社会三方提供社区服务之间的互动关系
Interactive relationships among the government, market and society in providing community services

人流保障，商业服务带来收益反哺，公益服务带来社区自我服务、自我管理能力的提升，从而实现社区服务效能的最大化（图 5）。

具体到社区综合体的运营主体，在实现空间有保障、功能明确、政府持有基础性重要设施产权的前提下，应积极探索引入多元化、专业化社会力量，缓解政府投入压力，保障和提升服务品质。社区综合体的运营主体除了所在地的街道办事处以外，还可包括由街道办事处和第三方共同组建的运营机构、国有平台公司、相关部门下属事业单位、第三方机构、社区社会组织等。如上海市嘉定区，由街镇下属事业单位负责运营卫生、文体、政务、党群、综治等街镇级服务中心，生活服务中心由第三方机构运营，社区级服务设施则由居委会、居民或社会组织进行公益性运营。在成都市成华区，社区综合体主要以属地街道为运营主体，少量服务由社会组织等第三方机构提供，菜市场等由国有平台公司运营。苏州工业园区则是由国有企业邻里中心发展有限公司负责邻里中心从规划设计到运营管理的所有工作。

7.2 多渠道拓展经费来源，探索自我造血的运营反哺机制

社区综合体涉及多个部门的服务内容，可通过链接和整合多种渠道的经费来源，包括政府财政投入、街道专项经费、相关部门公共服务专项经费、群团组织（如妇联、团委等）的特殊活动经费，以及社区基金等，为综合体运营提供资金支持。在支付方式上，包

括相关部门直接投入、街道办事处整合相关资金进行集中投放、街道办事处拨付给统一运营机构进而分拨给各服务供应方等。

探索综合体自我造血的运营反哺机制，对于缓解公共财政压力、创新和推进可持续运营具有重要意义。主要有以下4种路径。

1) 空间换服务。政府将持有的社区综合体无偿或低偿提供给社会组织或市场机构进行运营，作为反哺，运营方以免费或低偿形式提供相应的社区服务。

2) 经营性服务反哺公益性服务。包括空间型反哺（经营性服务空间的部分收益反哺公益性服务空间的运营成本）和时间型反哺（在不同时间段提供经营性服务和公益性服务）2种形式，两者可并存。调研显示，基于社区可支付能力和消费意愿，以及不同服务盈利能力的差异，要实现完全反哺，经营性和公益性服务空间的比重约为1:2~2:1。因此，在综合体的空间配置中，除了考虑传统的功能划分，还应关注经营性和公益性服务空间的配比关系，通过引入便民商业、托老托幼、文化休闲等面向居民日常生活刚需的服务项目，提升设施造血能力。

3) 社区基金与社区服务互哺。建立社区基金，能为整合多方资源、实现与社区服务的互哺互助提供更为规范、可持续的支持。每年社区服务收益金中提取一定比例（如5%~10%）注入社区基金，支持社区能力建设和自组织建设，为社区服务培育在地的有生力量；反之，社区基金又可由社区协商购买重要的公益性服务。

4) 培育社区互助组织。依托社区内部社会资源，如党组织、社区两委、辖区企业、居民等，培育社区互助型社会组织，以免费或低偿的方式提供社区服务，为社区综合体运营贡献内生力量。

如成都市下涧槽社区的社区综合体“邻里月台”，采取“一元租金、资源换服务”的运营模式，将设施以“一元钱”的价格租给社会组织“成都爱有戏社区发展中心”，后者通过链接服务资源、孵化多元服务主体和提供“免费+低偿”的多项社区服务来满足居民需求，同时实现自我造血和社区反哺。“邻创商

城”空间以机车元素为主题，集中展示文创产品并拓展销售渠道；“邻咖啡”作为青年创业者共创的邻里文化品牌，为社区困难群众和青年提供灵活就业的机会；“共享微剧场”空间发起青年艺术家支持计划，提供排练场地、活动和资源整合的支持；还设有自贸区、邻里合伙人等互动收益平台，收益按一定比例汇入社区基金。

8 结语

随着城市规划建设日益走向人本化、精细化，社区综合体作为社区生活圈中多项社区服务的汇集地，是承载人们日常生活需求的基础载体，更是培育社区社会资本、激发归属感和认同感的重要阵地。如何从规划蓝图走向落地实施和可持续运营，成为当前社区综合体建设的重要挑战。针对社区综合体规建管进程中的碎片化困境，亟须从技术标准、管理机制和运营资源等方面探索整合路径。本研究提出优化精细化设计管控标准、构建多部门全周期统筹机制、完善多元共治协作机制等整体治理策略，其根本在于强化以使用者为中心的规划理念，推进政府主导下的多方共建共享共治。

致谢 (Acknowledgments):

本文调研过程中得到了上海市嘉定区地区工作办公室社区建设科徐晓菁科长、中共成都市成华区委社区发展治理委员会李科伟副主任、苏州工业园区邻里中心发展有限公司、成都爱有戏社区发展中心、成都市同行社会工作服务中心、创女时代、手汇幸福里、北京市夕阳再晨社会工作服务中心的大力支持，特此致谢。

注释 (Note):

① 在2018年版《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)中，研究统计的社区服务类设施包括公共管理与公共服务、便民商业、商业服务业、社区服务；在2002年版《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—93)中，包括医疗卫生、文体、商业服务、社区服务、金融邮电、行政管理及其他。

参考文献 (References):

- [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):

67-73.

- [3] 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, 30 (10): 89-95.
- [4] 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 (1): 111-118.
- [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[J]. 城市发展研究, 2019, 26 (12): 1-5, 18.
- [6] 王兰, 李潇天, 杨晓明. 健康融入15分钟社区生活圈: 突发公共卫生事件下的社区应对[J]. 规划师, 2020, 36 (6): 102-106, 120.
- [7] 王静, 王勇, 袁桂芳, 等. 高质量供给邻里中心的规划响应及柳州实践[J]. 规划师, 2019, 35 (12): 11-16.
- [8] 杨宏山, 陈蛟. 邻里中心视角下的社区公共空间建设[J]. 城市管理与科技, 2014, 16 (2): 24-27.
- [9] 廖远涛, 胡嘉佩, 周岱霖, 等. 社区生活圈的规划实施途径研究[J]. 规划师, 2018, 34 (7): 94-99.
- [10] 袁方成, 邓涛. 我国城市社区建设的新阶段、方向与重点[J]. 行政论坛, 2016, 23 (5): 86-91.
- [11] 黄晓星, 蔡禾. 治理单元调整与社区治理体系重塑: 兼论中国城市社区建设的方向和重点[J]. 广东社会科学, 2018 (5): 196-202.
- [12] 向德平, 华汛子. 中国社区建设的历程、演进与展望[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2019, 23 (3): 106-113.
- [13] 夏建中. 从社区服务到社区建设、再到社区治理: 我国社区发展的三个阶段[J]. 甘肃社会科学, 2019 (6): 24-32.
- [14] 雷诚, 王鹏. 从碎片化到全过程治理: 大都市区社区服务设施供给模式及优化研究[J]. 规划师, 2019, 35 (14): 32-38.
- [15] 孔娜娜. 社区公共服务碎片化的整体性治理[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2014, 53 (5): 29-35.
- [16] 杨君, 徐选国, 徐永祥. 迈向服务型社区治理: 整体性治理与社会再组织化[J]. 中国农业大学学报(社会科学版), 2015, 32 (3): 95-105.
- [17] SCOTT W R. Institution and Organizations[M]. Thousand Oaks, CA: Sage, 1995.
- [18] 竺乾威. 从新公共管理到整体性治理[J]. 中国行政管理, 2008 (10): 52-58.
- [19] 曾凡军. 从竞争治理迈向整体治理[J]. 学术论坛, 2009, 39 (9): 82-86.
- [20] 陈建. 农村公共文化服务碎片化问题研究: 以整体性治理为视角[J]. 图书馆工作与研究, 2017 (8): 5-10.
- [21] 王志文, 沈克印. 我国全民健身公共服务的整体性治理研究[J]. 沈阳体育学院学报, 2017, 36 (4): 19-24.
- [22] 刘佳燕, 邓翔宇. 基于多元、共享和参与的邻里生活中心营造: 清河生活馆设计[J]. 建筑技艺, 2019 (11): 61-67.
- [23] 叶敏, 徐晓菁. 上海嘉定这个居委用房经过“折叠”后, 没想到竟出现了这样的变化……[N/OL]. 上观新闻, 2017-10-11[2020-08-03]. <https://www.jfdaily.com/news/detail?id=67596>.
- [24] 西尔, 克拉克. 场景: 空间品质如何塑造社会生活[M]. 祁述裕, 吴军, 等, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2019.

图片来源 (Sources of Figures):

图片均由作者绘制。

(编辑/刘玉霞)