

本期关注

城市新跨越②

如何让城市成为高品质生活空间

体量超过2000万的成都来说，是一道关乎城市核心竞争力的重要考题。本期《理论周刊》关注如何让城市成为高品质生活空间这一话题，邀请中国城市规划设计研究院以及上海市社科院的专家，以全龄友好城市为切入口，对城市公共服务供给与精细化治理提供意见建议。

公众需要什么样的全龄友好型城市

李昊

“人民城市人民建，人民城市为人民。”习近平总书记提出的这一重要论断揭示了中国特色社会主义城市的人民性，也为新时代推进城市建设指明了前进方向、提供了根本遵循。而完善城市公共产品和公共服务供给体系，是城市落实“以人民为中心”的发展观最重要的举措之一。进入新时代，我国的城市化从大规模增量建设转为存量提升的重要阶段，城市的公共性不断增强，市民对于生活品质的要求不断提升。以科教文卫设施为核心的城市公共服务设施体系，既是城市公共服务的空间载体，也是提升市民生活质量的重要工具。近年来，不少城市通过聚焦“一老一小”和其他困难群体的需求，以建设全龄友好型城市为契机，从人民的需要层次入手持续推动公共服务转型升级，实现城市善治。

什么是全龄友好城市

城市是人的空间集合。这里所指的人，应当是各个年龄阶段、各类社会属性和生理属性的共同体。近年来随着城市的创新发展，全龄友好城市的概念应运而生。全龄友好城市是“老人友好城市”“儿童友好城市”“女性友好城市”“残疾人友好城市”的集合，是对全年龄段各类人群提供良好服务和社会支持，实现包容性发展的城市，是以人为核心的城市化的体现，是高质量发展、高品质生活的新空间。

全龄友好城市的建设体现了城市发展模式的转型，在传统规划建设中，城市公共服务设施往往按照“千人指标”进行配给和布局，在各地普遍提供同质化的服务，对于各个不同群体的特色化需求缺少考量，缺少满足多样化群体多层次生活需求的政策指引和规划工具。全龄友好城市重点针对“一老一小”和残障人士等弱势群体的需求，通过打破普适性的设施安排模式，实现更多样化、人性化的公共服务和产品供给，并通过与城市物质环境改善的协同，共同打造更加宜人和包容的城市空间。通过这样的手段，可以优化人与空间环境的互动质量，发挥城市空间对于人的工作、生活和自我实现的支持作用，实现更为积极的社会培育，确保公众具备良好的生活状态。

当前我国正面临着人口老龄化和低生育率的挑战。城市公共服务体系必须为老有所养、幼有所育提供支持。围绕全年龄段、全生命周期、多场景、多业态提供高效服务，通过适老化空间和社区养老服务的完善，让老人生活更便利、有尊严。通过适儿化空间的完善，普惠托育、儿童健康服务等

建设，以社会系统支持保障养育儿童，促进儿童健康发展，才能实现鼓励生育。通过服务实现代际共融，有效回应老龄化和少子化的挑战，实现城市的可持续发展。

全龄友好城市关注老人、儿童等以往被忽视和“看不见”的人群身心需求，帮助他们积极参与城市生活和社会活动。这并不要求对城市进行大规模的改造，更多的时候是通过微更新的模式，从设施、建筑、景观、交通等多个领域进行特化的提升。社区长者食堂、口袋公园、无障碍设施、母婴室、代际友好住房等各类针对“一老一小”的服务设施供给，可以以“见缝插针”的模式，与老旧小区改造、城市更新、TOD建设结合，并且可吸引社会资本，积极探索多方合作的商业模式。

比如，北京积极开展全龄友好型公园的改造建设，推动逐步实现特殊群体无障碍化游园。上海积极推动公共服务设施适老化、适幼化改造，推动第三卫生间的建设。深圳充分融合自身人口年龄组成年轻化的特点，关注青少年和儿童群体的切实需求，探索儿童友好型智慧社区的可持续发展策略。雄安新区的社区生活圈规划建设指南，提出基于5分钟社区生活圈，构建以“基因街坊”为基本空间单元的城市生活空间，打造耄耋重幼的“五宜”（宜居、宜养、宜乐、宜游、宜业）全龄友好人文社区。昆明先后实施妇女儿童发展规划，统筹完善社区、学校、医院等建设，强调提供优质生育服务、增加普惠托育服务供给，推动建设婴幼儿照护服务体系。无锡在公园、街道等各类空间的营造中，将儿童友好贯穿于项目建设全过程，积极打造全龄友好城建品牌。

建设全龄友好城市，社区是第一步

社区作为城市的基本单元，其意义在于让社区里的居民生活需求拥有更多落地的空间载体，以及可靠的落地机制动态提升生活品质，从而提升居民对社区的归属感和认同感，是提升居民生活品质的关键“小处”，在全龄友好城市建设中发挥着重要作用。

比如，2022年住房和城乡建设部制定出台的《完整居住社区建设指南》就明确提出，要通过完整社区建设来打造全龄友好社区，重点围绕社区服务设施的完善，打造宜居生活环境、推进智能化服务进社区，健全完善社区治理机制，推进各地社区的适老化、适儿化改造，建全龄友好社区。所谓的完整社区建设，既包含了实体场所的建造和完善，也包含了邻里关系的修复和社区文化的塑造，彰显对人的基本关怀，强调全龄友好和

对弱势群体的关怀，将可兼容的公共服务设施合理集中设置，强调设施间的联动共享，如探索医养结合、老幼互动的复合场景，实现精准、人性化社区品质提升。

具体而言，社区要实现全龄友好，最好的途径就是利用新技术和智慧新基建产品及应用，关注不同人群，满足多元需求，重点关注保障民生和弱势群体如老年人、儿童等的公共服务功能供给的设施配置需求，促进公共服务的包容与多样。要通过技术构建15分钟生活圈，推进各类社区服务和政府提供的公共服务体系协同共享，将文本资源、科教文卫设施和服务向社区下沉，实现老幼群体的包容性发展，并建立健全社区协商机制，搭建沟通议事平台，引导居民全程参与全龄友好社区的建设，增强社区认同感、归属感。

全龄友好公共服务要探索可持续发展的运营模式

多样性和包容性是现代化大都市的重要特征，城市需要为各色人群的多层次需求提供个性化服务。只有真正为各群体居民提供高品质服务，才能促进城市高质量发展，进而打造“共建、共治、共享”的城市发展新格局。完善公共服务，建设全龄友好城市，是成都全面推进践行新发展理念的公园城市示范区建设的必由之路。“全龄友好包容社会营建工程”是成都“幸福美好生活十大工程”之一。以全龄友好为导向的公共服务设施体系的完善，是成都社会主义现代化国际大都市建设的重要保障。

对于成都来说，要着力在优化公共服务布局、健全社会保障体系、提升共同富裕水平的基础上，进一步完善“一老一小”多层次保障体系。在城市和社区不同层次，积极推动全龄友好的共识，动员全社会的力量，把全龄友好的理念落实到衣食住行、教育医疗等细微之处。在公共服务设施的配给上，需要将柔性的人文关怀纳入城市规划、建设、管理等各环节，瞄准“一老一小”和特殊群体的需要提供高品质、多样化的服务产品体系。促进医疗资源扩容下沉和均衡布局，健全居家社区养老服务网络，完善生育支持服务，加快“家门口的好学校”等重点工程的建设，切实触达老幼需求。

但是，如何实现全龄友好公共服务设施的可持续运营，改变“重建设、轻运营”的现状，是全龄

城市是经济社会发展和人民生产生活的重要载体，也是现代文明和社会进步的重要标志；而提高人民生活品质是城市建设发展的价值核心和根本所在。党的二十大报告明确提出，必须坚持以发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往。当前，我国社会主要矛盾已经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，对公共服务需要也呈现出多领域、多样化、多层次、时代化、精细化等特点。

在全面建设社会主义现代化国家的新征程上，如何不断提升公共服务水平，把每一个人的幸福生活融入到城市发展中，对于经济总量已跨越两万亿规模、人口

新加坡：创建全龄友好的城市环境

2016年新加坡建设局发行的《公共空间通用设计导则》中，把老人、儿童、孕妇等全体社会人员都纳入到通用设计服务中来，以不同类型人群的实际需求为出发点进行系统性设计。比如，新加坡最具特色的慢行系统——风雨连廊，既满足了老人、儿童的安全通行需要，也增加了居民的活动交往空间。在从家通往公交站台的路上，没有过多让人望而却步的长台阶，有的是安全舒适的无障碍坡道和遮风挡雨的连廊，真正实现了从家门口—社区—公交站台的“设施全覆盖，通行无障碍”。



日本：制定适老适弱的政策法规

根据日本厚生劳动省公布的数据显示，目前日本65岁及以上人口占比已高达28.4%。为适应老龄化社会，日本政府通过法律法规激励开发者尽可能地弱势群体提供便利服务。凡是通过无障碍设计评估的特定建筑物，可在5年内每年免掉全部所得税的10%作为鼓励，亦可从金融机构获得低利息的融资。

荷兰：营造儿童友好的安全街区

荷兰霍夫多普社区以促进儿童户外活动与骑行优先为道路与景观的改造原则，将家—学校—绿地—游乐场等设施通过合理安全的路径串联成一体，的“儿童出行路径”。路径可使儿童骑行或步行即可到达街区内的学校、活动场地等各项设施，并通过调整区域内道路等级，降低机动车速度到20km/h以下，尽量减少机动车对居民的影响。

超大城市如何“定制”15分钟社区生活圈

薛泽林

进入新时代以来，随着我国社会主要矛盾的转化，基层社区治理的逻辑主线已经从之前的“有没有”向解决得“好不好”转变。作为以市民步行15分钟范围组织起来的生产生活空间，“15分钟社区生活圈”成为使人民群众能够更多地享受到改革发展成果，更多地感知到公共服务的效能和温度，更多地获得美好生活新体验和获得感的奔基之举。上海于2014年较早首在首届世界城市日论坛上提出了“15分钟社区生活圈”基本概念，并在此后的实践中一直走在全国前列，其相关的经验对于其他超大城市“量身定制”15分钟社区生活圈极具参考意义。

15分钟社区生活圈的三次迭代

第一阶段是从2016年开始，上海发布了全国首个《15分钟社区生活圈规划导则》，聚焦于点上的探索，从市民最熟悉的社区出发做一些微更新的探索，自下而上地调动社区居民来改善社区环境品质的自主意愿。主要内容包括“打造多样化的舒适住宅，提供更多的就近就业机会，倡导低碳安全出行，提供类型丰富、便捷可达的社区服务，构建绿色开放、环境宜人的公共空间”。在三年的行动中，上海针对社区服务的短板和群众关注的焦点，开展了“共享社区、创新园区、魅力风貌、休闲网络”四大行动计划，15分钟社区生活圈建设初见成效。

第二阶段从2019年开始，自然资源部将上海“15分钟社区生活圈”作为国家“多规合一”改革创新内容，纳入与上海市政府“都市合作”框架，制定了国家行业标准《社区生活圈规划技术指南》。2019年起，上海选取15个试点街道全面推动“社区生活圈行动”，针对街道空间品质和社区治理两大短板，聚焦规划空间统筹和资源政策供给，尤其是充分运用“城市体检”等空间信息化手段为社区“问诊把脉”，全面重点提升教育、文化、医疗、养老、体育、休闲及就业等设施的配建水平和服务功能。经过三年的试点，上海15分钟社区生活圈建设的系统性和整

社区生活圈怎么建？需求是关键

一是规划先行。“15分钟社区生活圈”建设的重点是行动规划，在控制性详细规划的引导下，根据每个社区的不同问题和需求，有序推进项目规划落地生根。在长宁区，基层政府充分发挥社区治理的引导者作用，以切实提升人民群众的高品质生活为目标，通过社区的共建共治共享，实现自下而上和自上而下充分融合的规划编制和实施进程。群众的需求自然是群众最清楚，要持之以恒地推动“15分钟社区生活圈”建设，就必须不断根据居民的需求变化进行规划落地的更新和调整，社区公共服务的短板越来越少，人民群众的满意度才会越来越高。

二是多元共治。共建共治共享是新时代

基层治理的基本要求，多元共治也是“15分钟社区生活圈”建设的主要经验。在上海杨浦区的探索中，开放式规划、开放式参与、“居民们就是设计师”已经在一定程度上成为共识。一方面，基层政府会在规划编制和实施的过程中主动“走出去、沉下去”，并通过搭建参与平台，让基层政府、社区居民、社会组织，都能有序参与进来，让规划的编制、规划的落实成为探寻最大公约数的过程。另一方面，社区规划的制定和实施坚持“共治”的基本原则，由第三方社区规划师介入，从进社区找居民聊需求，到居民主动找设计团队为项目落地贡献创意；从请市场主体来助力，到企业商户主动参与进来并贡献资源，在打造“15分钟

把握人群特征 提质社区服务

作为正在崛起的“新一线城市”，城市的高质量发展和可持续繁荣离不开高品质的社区公共服务供给。成都可以借鉴上海的15分钟社区生活圈实践经验，并抓住“一老一小、青年群体、城乡社区”这三个重点，打造出具有成都特色、多圈层嵌套的15分钟社区生活服务圈。

一是聚焦一老一小，构建“15分钟老幼服务圈”。针对养老难题，以促进居家、社区、机构养老有效衔接与融合为目标，建设“枢纽型”社区综合为老服务中心，构建“15分钟养老服务圈”，形成街道、社区两级供给网络；促进社区老年人日间照料中心发展，为社区内生活不能完全自理、日常生活需要一定照料的半失能老年人提供膳食供应、个人照顾、保健康复、休闲娱乐等日间托养服务。针对幼托和育婴难题，大力补齐当前服务短板，按照“老师好、孩子好、环境好、服务好、口碑好、就近好”的“六好”标准建设社区幼儿园，根据幼儿的成长规律，想方设法给幼儿创造有意义的活动和情

境，做到学前教育的“善育”；按照“免费、就近、多层次、全覆盖、可线上”的原则，完善婴幼儿早期抚育、教养、指导服务体系，为每一位有需求的家长精准推送育婴指导。

二是聚焦青年群体，构建“15分钟青年服务圈”。一方面是着力解决青年人的就餐烦恼，大力实施早、午餐工程。以“便利店+早餐”“新零售+早餐”“流动餐车+早餐”“互联网平台+早餐”等方式，推动早餐更便捷，让城市的早晨充满温情；以“单位食堂共享”“园区食堂共建”“中央厨房统配”等方式，让青年群体的午餐有着落，品质有保障，价格更亲民，通过抓住青年人的“胃”留下青年人的“心”。另一方面是统筹布局青年之家等服务点位，提质综合服务能级。按照“一家一品”的服务模式要求，结合青年人线上操作习惯，打造青年“点菜”“青年之家”“接单”的服务模式，推进青年之家服务内容向“品牌化”“项目化”发展。在青年理论学习、青年沙龙、公益课堂、生活帮扶等服务的基础之上，根据需要增加就业

社区生活圈”的过程中，多元主体的参与热情越来越高，对社区的认同也越来越深。

三是技术赋能。数字技术的应用不仅让人民群众的需求画像更加精准，也让“15分钟社区生活圈”资源供给更加“精准、及时、高效”。首先，数字技术可以依托大规模的系统信息数据，动态生成涉及社区公益性设施的建设情况，从而找到服务设施分布的空白和短板，为规划更新提供数据支撑。其次，数字技术可以通过动态的监测和及时的数据更新，在及时了解规划项目落地实施情况的同时，也能更好地了解和调用周边可用资源，实现社区生活服务供给的动态均衡。最后，数字技术通过“一网统管”多渠道反馈端口、沉浸式虚拟场景体验等，不仅搭建起了多元主体互动参与的平台，也为更精准、更高效、更及时的城市治理提供了技术支撑。

指导、交友交流、休闲娱乐等功能，积极拓展服务青年的“新内容”，不断提升服务青年的“新高度”。

三是聚焦城乡社区，提质“15分钟生活服务圈”。一方面是根据人口密度和使用频率，按照“城市化地区步行15分钟、远郊农村骑行15分钟即可享受到各种民生服务”为标准，统筹完善各种民生服务设施，在实现城乡均衡发展的前提下着力响应人民群众对“更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境、孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好”的期待。另一方面是以全体市民的获得感为最高衡量标准，聚焦于实现“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”的总体愿景，按照城乡有别的原则，提供可负担、可持续的社区住房供应体系、健康舒适的居住环境、全龄友好的配套设施，保障社区公共卫生、韧性安全，依托智慧手段引领生活方式革新，为成都迈向可持续发展的世界城市建设提供坚强支撑。

（作者：上海社会科学院政治与公共管理研究所副研究员）