

墨尔本“20 分钟邻里”规划策略及实施保障

Planning Strategies and Implementation Supports of Melbourne's "20-Minute Neighbourhoods"

李紫玥 唐子来 欧梦琪
Li Ziyue, Tang Zilai, Ou Mengqi

摘要：“20 分钟邻里”提倡步行和骑自行车等主动交通的使用，并在对应范围内提供满足日常生活所需的服务。墨尔本的“20 分钟邻里”规划策略从 2015 年推行至今已有六年多，与我国多个城市的生活圈规划探索基本处于同步节奏。本文首先从愿景、战略规划、试点项目三方面梳理了墨尔本“20 分钟邻里”规划策略；其次，总结墨尔本“20 分钟邻里”在政策、场所、联合机制三个方面，以及已建区域提升和增长区域新开发两种情景下的实施保障。文章发现，墨尔本“20 分钟邻里”这一策略通过微观尺度的倡议回应了城市整体人口增长和空间结构变化的挑战，并帮助社区应对了新冠疫情的冲击。本文最后总结出“围绕场所串联各层次规划、阶段成果关联互动、政府的外部约束作用”三点借鉴，以期为我国生活圈实践的进一步推广提供参考。

Abstract: The “20-minute neighbourhoods” promotes the use of active transportation such as walking and biking, and provides services that meet daily needs within the corresponding shed. Melbourne’s “20-minute neighbourhoods” planning strategy has been more than five years of development since it was implemented in 2015, which is synchronized with the exploration of “life circle planning” in China. This paper combs the planning and action process of Melbourne’s “20-minute neighbourhoods” from two aspects of strategic plans and pilot programs; summarizes its implementation supports in three aspects of policy, place and partnership, under the two scenarios of the existing community improvement and greenfield development. It finds that this strategy responds to the challenges of overall urban population growth, spatial structure change and motor-based transportation mode through micro scale initiatives, and helps communities cope with the impact of the COVID-19 epidemic. Finally, it puts forward three lessons learned from the Melbourne experience: (1) place-based planning at all levels; (2) the systematic interaction of results in process and (3) the government role of the external constraint, so as to provide a reference for the further practice of life circle planning in China.

关键词：20 分钟邻里；墨尔本；规划策略；实施保障；生活圈规划

Keywords: 20-Minute Neighbourhoods; Melbourne; Planning Strategy; Implementation Support; Life Circle Planning

作者：李紫玥（通信作者），同济大学建筑和城市规划学院，博士研究生。
155475645@qq.com
唐子来，同济大学建筑和城市规划学院，教授
欧梦琪，自由建筑设计师

墨尔本位于澳大利亚东南部雅拉河下游地区，是维多利亚州（下称维州）的首府和澳大利亚第二大城市。墨尔本以城市宜居性闻名，常年将宜居性视为城市竞争力的突出优势，多年在经济学家智库（The EIU）的全球宜居城市排行榜（The Global Liveability Index）中名列前茅^[1,2]。历经 19 世纪“淘金热”、1950 年代战后繁荣时期以及近 20 年来的第三次人口激增期，墨尔本已发展成为一个拥有 450 万人口和多元文化、占地约 9 000 km² 的全球城市^[3]。2014 年《规划墨尔本（2014—2050 年）》（Plan Melbourne (2014-2050)）提出了建立“充满机遇与选择的全球城市”愿景。为了有效管理城市扩张、阻止无序蔓延，规划提出将“20 分钟邻里”（20-minute neighbourhoods）作为长期发展战略的重要原则之一。2015 年至今，墨尔本“20 分钟邻里”的推行已取得积极的阶段性成果，并为当地应对新冠疫情冲击提供了有效途径^[4]。

1 “20 分钟邻里”规划理念与实践概述

邻里作为社区在城市空间中存在的实体环境、开展城市生活的最小地域单元，是城市中社交范围和政治组织的最小单位^[5]。邻里环境与人文环境、制度环境、生态环境等共同构成社区整体的空间环境^[6]。

“20 分钟邻里”的概念最早由美国波特兰于 2009 年提出，将其定义为“可在 20 分钟内步行获得基本设施和服务的地方”^[7]。该概念强调安全和便利，通过步行可到达日常所需的各种地点和服务设施，以及具有行人友好的城市设计等。具体包括怡人的建筑尺度、可识别的活动中心和公共空间、多样互通的多种交通方式、相互联通的道路格网、适宜慢行的街道和无障碍设计，还包括一定的居住密度、满足日常生活所需的各类服务设施、邻里中心周边功能混合的中高密度开发等^[7,8]。2012 版波特兰规划中指出，波特兰仅 45% 的居民居住在符合“20 分钟邻里”定义的社区中，且大多位

于中心城区，规划到 2035 年将这一比例提升至 80%^[9]。

新冠疫情暴发以来，城市的生活方式发生巨大变化，由于大型公共场所封闭和居家办公的普及，人们的活动范围缩小到社区，邻里空间也逐渐被认为是影响生活品质和健康的关键因素^[10]，“20 分钟邻里”的理念受到更多关注。2020 年安妮·伊达尔戈（Anne Hidalgo）和肖恩·多诺万（Shaun Donovan）在分别竞选巴黎、纽约市长时，均将“15 分钟城市”（the 15-minute city）作为其竞选主张的一部分^[11-12]。国际上其他城市也开始推行促进主动交通（active transport）^①出行、增加生活服务设施等临时措施^②，如开辟临时自行车道和支持自行车服务营业（柏林、爱丁堡、奥克兰、费城、温哥华、哥本哈根等）、创新临时基础设施（荷兰的“迷你市场”、澳大利亚的“迷宫公园”）等^[13]。

在亚洲，与“20 分钟邻里”近似的概念是“生活圈”。“生活圈”一词较早出现在日本（1965 年），之后相继扩散至韩国（1970 年）、我国台湾地区（1979 年）和我国大陆地区（1990 年）^[14-16]。“生活圈”侧重从居民生活空间和城市功能地域的角度理解和规划城市活动空间体系以及城市地域空间结构^[14]。上海在国内较早开展生活圈规划的探索（2015 年），北京、济南、长沙、郑州等多个城市也相继开展。随着《城市居住区规划设计标准》（GB50180-2018）、《社区生活圈规划技术指南》（2021）等一系列政策文件的出台，我国将进一步开展并推广生活圈规划实践。理念层面，在新技术的影响和支撑下，将形成更加综合的城市住区公共生活和创新活动的混合功能场所，生活圈的内涵和价值将更加丰富^[17]。

2 墨尔本“20 分钟邻里”愿景与规划策略

2.1 墨尔本的“20 分钟邻里”愿景

墨尔本的“20 分钟邻里”借鉴自波特兰^[8]，提倡“就地满足日常生活需求”（living locally）的生活方式，强调主动交通的使用和本地服务设施的便利性^[11]。这一愿景既提出了一个通俗易懂的概念模型，又针对可实施性提出了与规划工具挂钩的规划模型。区别于对邻里空间“画圈”，规划模型更加强调邻里中心公共活动的集聚性，其将邻里中心嵌入都市区活动中心体系的同时与开发控制衔接，邻里中心周边的适

宜步行辐射范围则更加侧重公共空间的都市设计。

（1）概念模型：就地满足日常生活需求

墨尔本 20 分钟邻里理念的核心是“就地满足日常生活需求”，鼓励城市居民在居住地附近获取大部分日常生活所需，逐渐减轻对小汽车的依赖。因此，20 分钟邻里需提供安全便利的路径和丰富多样的服务，范围内应包括商店、咖啡店、餐厅、早教中心、小学和初中、公园和体育场地、医疗中心和公共交通站点等设施^[18]。人们能够在离家往返 20 分钟范围内找到工作、生活和娱乐的场所，并拥有步行、骑行或本地公共交通多种出行选择。《规划墨尔本》等一系列规划^③梳理了 20 分钟邻里的必备属性，包括以下六个方面：具有安全、便利的交通设施，促进步行和骑行等主动交通方式的使用；提供高质量的公共场所和开放空间；支持本地化生活方式的服务和场所；普及高品质的公共交通，居住地与工作地和高等级服务中心之间联系便利；具有足够的住房与人口密度，支撑本地服务和交通的可行性；繁荣的地方经济（图 1）。

（2）规划模型：中心与邻域

“20 分钟邻里”的规划模型由邻里活动中心（neighbourhood activity centres）和中心周边邻域 800 m 步行范围构成。

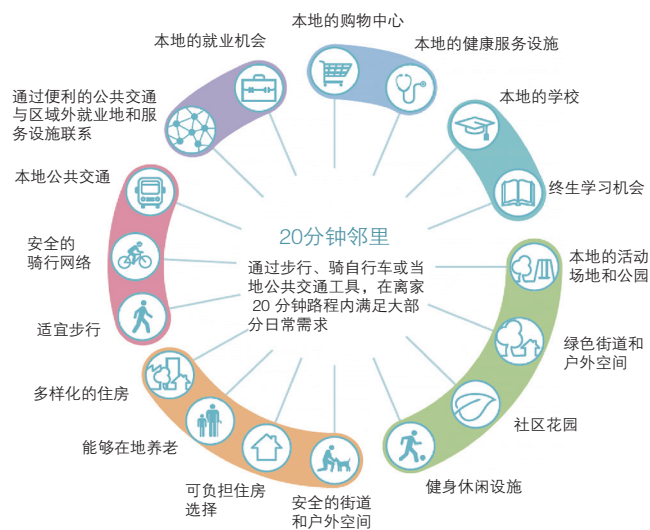


图 1 墨尔本“20 分钟邻里”概念模型

资料来源：作者根据参考文献[3]翻译绘制

① 主动交通指通过各种身体活动的交通方式，包括步行、骑自行车和其他各种非机动的出行方式。

② 临时措施大多出于新冠防疫要求，一般在尽量维持正常生活秩序的同时缩小居民外出活动范围、减少人群集聚，这些措施推行的同时匹配了“15 分钟城市 / 20 分钟邻里”所追求的环保可持续、就地服务、完整社区等目标下的策略。不同城市政策在推行时也采取了与“20 分钟邻里”近似的表述，例如哥本哈根的“5 分钟城市主义”（5 Minute Urbanism）等。

③ 这里泛指 2014 年以来发布的系列战略规划，包括《规划墨尔本（2014—2050 年）》（Plan Melbourne [2014-2050]）、《规划墨尔本（2017—2050 年）》（Plan Melbourne [2017-2050]）以及其他相关文件。详见：<https://www.planning.vic.gov.au/policy-and-strategy/planning-for-melbourne>。

邻里活动中心是一个集中了商业和公共服务等目的地的中心区域,可满足邻里不同的个性化需求。周边邻域 800 m 步行范围的划定则来源于一项调查结果——20 分钟是人们愿意步行外出满足日常所需的平均最长时间,该时长对应的步行往返的路径距离为 800 m^[19]。

邻里活动中心对应墨尔本活动中心体系^①的最末层级^[20],是为周边社区提供商业、服务和就业以及社会交往的聚集地,也是 20 分钟邻里的“锚点”。与更高层级活动中心相比,邻里活动中心获得的投资往往较为有限。为了促进邻里活动中心形成空间网络的节点,地方政府可以为规模较大的邻里活动中心申请划定活动中心区域(activity centre zone)并制定活动中心区结构规划(activity centre structure plan)^②,促进邻里活动中心区域的中高密度开发与功能混合,如规划居住增长区(residential growth zone)^③和混合功能区(the mixed use zone)等,重点引导邻里活动中心周边人口和住房的增长^[21-22]。

中心周边邻域是一个 800 m 范围的步行友好街区,支持各年龄段和能力水平的人开展独立活动、参与公共生活。街区重视人行通道和步行捷径的设计,具有高品质的步行环境,鼓励主动交通出行;配置步道和斑马线等人行设施,确保出行受限人士和推婴儿车的父母也能便利出行;提供自行车和多种公共交通设施等多样化的主动交通方案。

2.2 “20 分钟邻里”: 墨尔本规划策略

19 世纪中叶以来,随着移民人口激增和交通系统发展,墨尔本的城市空间不断向外部扩张(图 2)。2011—2014 年全澳人口增长最快的 10 个区域中,有 6 个分布在墨尔本的城市外沿^[23]。预计到 2051 年,墨尔本大都市区人口将从 450 万增长至约 800 万^[23]。区别于以往单一向外扩张的模式,这一阶段墨尔本城市空间呈现“中心城区复兴(city-centre regeneration)——远郊区开发(outer-suburban development)”的混合特征^[3]。快速的人口增长与城市空间扩张加剧了交通拥堵、污染、基础设施短缺等问题,给墨尔本的城市宜居性带来了新的挑战。

为应对上述挑战,维州政府相继发布《规划墨尔本(2014—2050 年)》(下称 14 版规划)、《规划墨尔本(2017—2050 年)》(下称 17 版规划)及其五年实施规划(five-year implementation plan)^④。“20 分钟邻里”作为 14 版、17 版两版规划的核心原则,旨在应对城市扩张的同时维持城市的宜居性和可持续性。

14 版规划中首次提出“20 分钟邻里”策略,侧重响应并满足郊区居民对基础设施和服务的需求。策略包括通过多种形式提升服务设施活力(例如聚落式活动中心的改造、鼓励餐饮小卡车的设立等),鼓励提升中高密度、功能混合的开发,支持适宜步行、自行车出行环境的规划设计等。

17 版规划将“20 分钟邻里”策略作为引导基础设施投资、增加 CBD 以外区域的就业机会以及培育社会可持续性的重要抓手(图 3)。策略提出支持邻里活动中心的规划编制^⑤,在邻里活动中心的商业服务功能基础上增加企业服务、邻里

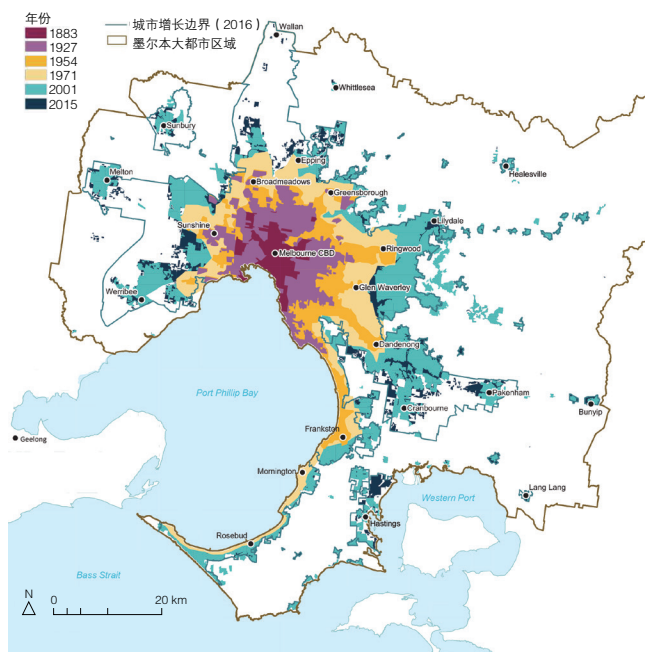


图 2 1883—2015 年墨尔本的城市扩张

资料来源:参考文献[3]

- ① 墨尔本市中心外集中城市活动与商业区的地区称为“活动中心”,拥有大容量的公交线路,连接各活动中心、大学、科技园区、医疗区域和其他高就业率的地区。墨尔本活动中心体系由高至低包含大都市区活动中心(metropolitan activity centres)、主要活动中心(major activity centres)和邻里活动中心三个层级。
- ② 活动中心区结构规划主要管理土地用途、建筑形式和活动中心内的公共空间。
- ③ 墨尔本用于住宅开发的土地一般包括三类:邻里居住区(the neighbourhood residential zone)、一般居住区(the general residential zone)或居住增长区。居住增长区一般为新增大量住宅开发的地块,例如城市重建用地以及交通与服务便利的地块,包括活动中心或镇中心等。
- ④ 《规划墨尔本(2017—2050 年)》首次将实施行动从战略规划中单列出来形成独立的五年实施规划。实施规划集中列出战略配套的行动计划,规定每五年进行一次审查。
- ⑤ 相较于活动中心体系中的大都市区活动中心和主要活动中心,邻里活动中心一般不进行独立的规划编制。鼓励邻里活动中心的结构规划有助于邻里活动中心的识别、功能集聚和规范化管理。

公共服务和公共空间场所等。规划增加了将 20 分钟邻里与区域交通大通道建设相结合的空间策略^[24]，旨在为当地就业、社会互动和邻里参与提供物质基础，提升邻里凝聚力和包容性，促进当地经济发展。

五年实施规划提出“20 分钟邻里行动”，通过全政府通力合作（whole-of-government approach）推进 20 分钟邻里实施以及建立邻里指数（neighbourhood index）评估框架。全政府通力合作旨在将 20 分钟邻里的理念嵌入维州政府和地方政府^①工作的核心目标，并衍生出“20 分钟邻里项目”（20-Minute Neighbourhood Program），支持试点项目交付以及探索建立保障机制。邻里指数是墨尔本大都市区邻里数据库的评估模块，空间范围覆盖整个墨尔本大都市区^②，会对其中各个片区（suburb）^③的发展动态进行跟踪监测。

2.3 “20 分钟邻里”策略实施的试点项目

维州政府于 2018 年启动了为期一年的 20 分钟邻里试点项目。第一阶段面向近郊已建成片区进行存量提升，选为试

点的地方政府会得到 100 000 澳元（约合 456 060 元人民币）的资助，用于开展 20 分钟邻里的场所营造、方案咨询和项目评估等活动^[25]。第二阶段针对城市增长区域（urban growth area）^④，在新开发地区（greenfield）开展 20 分钟邻里的研究。

2.3.1 近郊已建区域的“20 分钟邻里”提升行动

墨尔本大都市区中环（the middle ring）附近片区普遍存在公共交通普及率不高的问题，居民出行多依赖小汽车，具有明显的郊区化特征。第一阶段试点旨在通过行动实验探索改善这一状况的 20 分钟邻里实施路径^[18]，选址于克罗伊登南（Croydon South）^[26]、斯特拉斯莫尔（Strathmore）^[27]和森夏恩西（Sunshine West）^[28]三个片区（表 1）。研究范围的界定根据不同实际情况采用了不同方式：克罗伊登南与森夏恩西的研究范围为以邻里活动中心为核心，周边 20 分钟往返（800 m）的实际步行范围；而斯特拉斯莫尔邻里则覆盖整个邻里片区，以响应地方战略规划与 20 分钟邻里策略的结合。

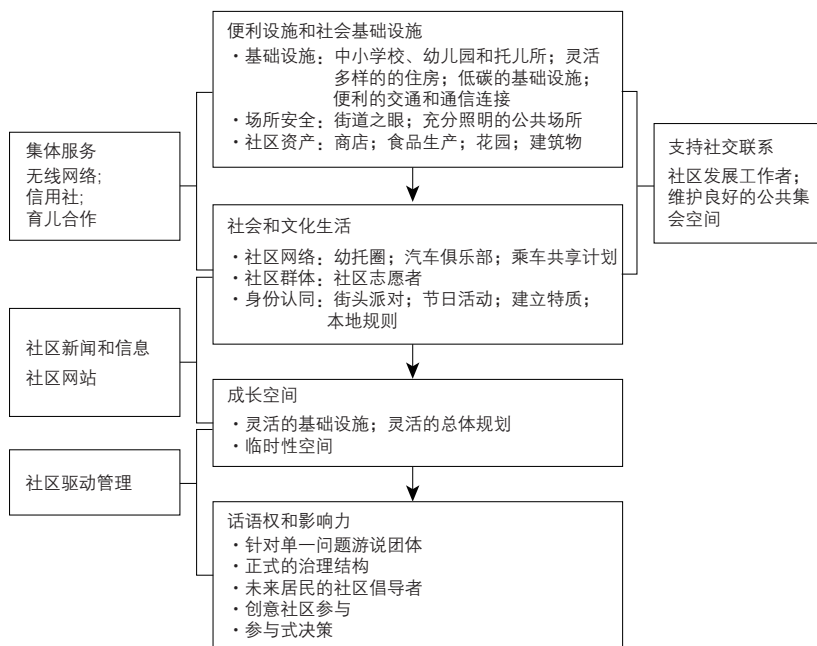


图 3 邻里作为社会可持续性的基本模块

资料来源：作者根据参考文献[3]翻译绘制

① 澳大利亚实施三级政府制度，即联邦政府（federal government）、州/领地政府（state/territory government）和地方政府（local government/council）。澳大利亚的行政区划分为两级：州和领地为一级行政区，全国划分为 6 个州和 2 个领地，对应州/领地政府管辖范围；地方行政单元（LGA: Local Government Area）为二级行政区，对应地方政府管辖范围。

② 墨尔本大都市区对应维多利亚州首府、作为一座城市的墨尔本的地理空间范围。维州分为 79 个地方行政单元，其中 31 个位于墨尔本大都市区内。

③ 地方行政单元中还会进一步细分为多个邮政编码不同、类似我国的乡或街道的基层单元，称为片区或地区（locality），属于非行政区域，统一归属地方政府管理。

④ 城市增长区域指位于墨尔本大都市区边缘、被指定为城市用途的区域。

试点启动阶段，首先开展大量的社区合作伙伴^①联合活动（表2），以讨论邻里空间中有待提升的场所为契机，建立地方政府—社区居民—团体的联合工作机制。社区合作伙伴联合活动包括面上调研和面对面互动两种形式：面上调研广泛收集意见，形式包括线上结构化问卷、交互地图平台、报刊问卷等；面对面互动更为灵活，例如举办“社区活动日”、随机访谈、“快闪”公园、电影之夜等趣味活动，以及社区团体研讨会、商业策略制定等共策活动。

其次，维州环境、土地、水资源与规划部（DELWP: The Department of Environment, Land, Water and Planning，下称维州环境规划部）联合维州交通运输部、爱心基金会（The

Heart Foundation）以及“行走维州”（Victoria Walks）等研究机构对三个试点进行统一的技术评估。评估为邻里优化策略提供循证依据，并帮助邻里从活动收集的问题中找到系统性的解决方案和提升机会。评估内容涵盖健康设计导则、步行适宜性、交通—场所功能（Movement and Place）、住房密度、植被与热脆弱性五个方面（表3，图4）。

最后，综合意见反馈与评估成果形成试点邻里的场所提升方案（表4，图5）。优化方案主要包括主动性交通设施、景观提升、邻里专项发展计划等内容。

新冠疫情的全球性暴发使墨尔本也进入应急模式，大量商铺关闭，居家隔离、远程办公成为常态。在此背景下，三

表1 墨尔本20分钟邻里项目试点概况

试点	区位	背景	目标	主办机构
克罗伊登南	中央商务区（CBD）以东 29 km	位于河流与主干道交汇处的邻里商业集聚地，尚未被规划为邻里级活动中心	形成邻里活动中心综合提升计划	马龙达市（Maroondah）地方政府和邻里规划团队
斯特拉斯莫尔	CBD 以北 9 km	战略规划包含邻里尺度的概念规划框架；本地有活跃的邻里团体	支持地方战略规划的实施	穆尼谷市（Moonee Valley）地方政府战略规划团队
森夏恩西	CBD 以西 13 km	居民习惯开车前往大型商业中心购物，邻里中心被忽视	制定商业策略提升邻里中心活力	布里班克（Brimbank）地方政府经济发展团队

资料来源：作者根据参考文献 [26-28] 整理绘制

表2 三个试点的社区合作伙伴联合活动

试点	活动	描述
克罗伊登南	“社区活动日”	开办社区主题一日集市，设置意见交流摊位
	实地随机访谈	到访社区活动场所与居民进行随机访谈
	线上意见征询	在 CrowdSpot 在线平台上征询居民意见
	问卷调查	线上开展宜居性问卷调查
斯特拉斯莫尔	社区团体工作坊	集中各社区团体探讨邻里发展关键议题
	资助研讨会	工作坊后续“地方倡议联系财政拨款”研讨会
	步行上学地图	青少年团队在地方中学开展上学步行路线绘制活动
	“快闪”街头派对	布置临时公园，举办街头派对活动，交流地方发展
	口述史展览	收集当地企业主和居民的故事并将其展览
	电影之夜	邻里露天电影活动
	与警察一起喝咖啡	社区居民与警察喝咖啡谈论当地安全问题
	社区门户网站	开发社区主页，公示信息、反馈意见
森夏恩西	线上意见征询	在 CrowdSpot 在线平台上征询居民对社区的意见
	问卷调查	向当地商家和居民邮寄调查问卷
	促销活动	发布鼓励居民与当地商家互动的促销活动
	商业战略工作坊	邀请当地商家共同制定社区商业策略
	“快闪”公园实验	布置临时公园，吸引居民参与
	“社区主题日”	由当地商家承办，发布就地购物倡议

资料来源：作者根据参考文献 [26-28] 整理

① 社区合作伙伴既包括具有管理职能的州级政府机构、地方政府的各个部门，作为个体的本地邻里居民，进行技术服务的咨询团队，还包括片区中的社区团体、青少年组织、俱乐部、商会等非政府组织。

表 3 结构化技术评估（以克罗伊登南邻里为例）

健康设计准则	步行适宜性	交通—场所功能	住房密度	植被、热脆弱性
1 适宜步行的公共开放空间 2 一体化的服务设施 3 增设供居民开展体育运动的建筑和场地 4 集约型多功能混合住区 5 安全便利的步行、骑行、公共交通网络 6 保证住房多样性和一定的密度，促进社会交往和在地养老 7 营造促进交流互动的场所感 8 确保能够获得健康的食物	1 主干路增设人行横道 2 商业区降低最低限速 3 改善路标 3 安装高台斑马线 4 恢复自然化的保留绿地	1 道路交叉口与主干路沿线安全升级 2 增加自行车等主动出行设施	住房现状为独栋形式的低密度开发（每公顷 17 套），需提高住房密度（至每公顷 25 套）	大部分地区冠层覆盖度为中高水平（超过 50%）；商业区和北部的工业区冠层覆盖率低（小于 30%）

注：高台斑马线即减速带与斑马线的结合体。道路斑马线处被抬高，使其高于道路行车道，形成一个两侧有坡度的人行横道，以达到机动车减速的目的，帮助行人安全过街。

资料来源：作者根据参考文献 [26] 整理绘制

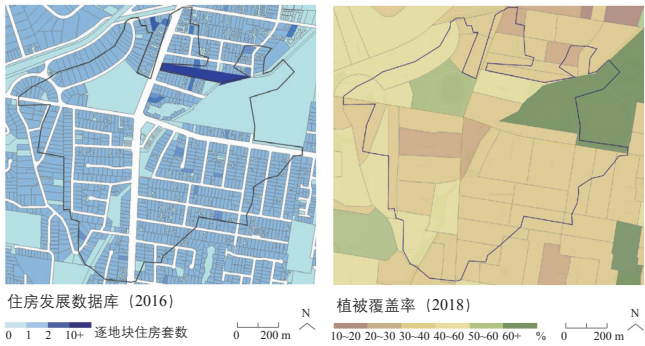


图 4 克罗伊登南邻里的住房密度（左）与植被、热脆弱性（右）评估地图

资料来源：作者根据参考文献 [26] 绘制

表 4 邻里提升方案（以克罗伊登南邻里为例）

序号	方案
1	改善铁路线周边的自行车道和人行横道
2	改善步行道和自行车道等措施，提高塔拉溪（Tarralla Creek）流域开放绿地的连通性和便利性
3	调查设置限速区、信号灯等交通安全措施的可行性
4	升级人行道安全措施，如设置道路艺术装置等
5	提高公交车站可达性
6	重新审查公交车服务路线和班次，提高邻里公交车覆盖率
7	改善安全监测和照明状况，提高街区安全感
8	改善商业街景观，激活活动中心
9	明确商业街的功能和战略方向，将其发展为多功能的邻里活动中心
10	提高学龄儿童步行上学的安全性
11	支持邻里公共艺术项目和装置
12	探索住房多样化形式

资料来源：作者根据参考文献 [26] 整理



图 5 试点邻里范围及提升方案（左：克罗伊登南邻里，右：斯特拉斯莫尔邻里）

资料来源：作者根据参考文献 [26] 绘制

个试点通过临时激活行动启动了“20分钟邻里”策略的实施。虽然是启动项目，三个试点在利用低成本、易实施的方式对户外空间进行临时性改造的同时，也考虑将临时措施转化为长期方案（表5、图6），临时激活也因此成为“20分钟邻里”长期方案的一次实地试验。

表5 邻里提升启动项目（以克罗伊登南邻里为例）

项目	策略
邻里活动中心步行化改造	临时激活 1 临时封闭道路 2 快闪公园 3 街边公园 4 优先步行 5 临时自行车道 6 鼓励自行车骑行 7 采取交通疏导措施（traffic calming） 8 充分利用可提供办公、会议共享（co-working and meeting）功能的室内空间 9 刺激经济
	长期方案 1 增加人行道和商业街 2 建立一个新的公共空间 3 创建高台型人行横道 4 搬迁巴士站 5 强化过路警示 6 增加自行车设施
上学路径提升计划	鼓励采用主动交通方式上下学，绘制步行友好学校地图，临时增设步行、自行车出行设施，考虑设置学校出入口安全区

注：高台型人行横道同表3中的高台斑马线。

资料来源：作者根据参考文献[26]整理绘制

2.3.2 远郊增长区域新开发地区的“20分钟邻里”研究

2006年起，维多利亚州规划局（VPA：the Victorian Planning Authority）针对城市增长区域开展片区结构规划（PSP: Precinct Structure Plan）^①的编制工作。据预测，到2056年墨尔本大都市区远郊增长区域将容纳300万人口^[29]，因此规划需提高城市土地利用效率和经济住房的开发，以应对郊区人口的快速增长。2019年维州环境规划部启动了20分钟邻里在城市边缘新开发地区实施的专题研究，为《墨尔本新开发地区的片区结构规划导则》（Guidelines for Precinct Structure Planning in Melbourne's Greenfields）^②的修订提供支撑。

研究涵盖四项子课题，包括：新开发地区邻里可步行性的提升^{[30][31]}；新开发地区邻里中社会基础设施的提前交付和分期发展模式^[32]；20分钟邻里在新开发地区实施的经济效益^[33]；以及新开发地区邻里中零售服务空间的设计与开发模式^[34]。对应20分钟邻里的必备属性，研究成果梳理了20分钟邻里在新开发地区实施面临的主要问题与拟应对策略（表6）。

3 墨尔本“20分钟邻里”规划策略实施保障

3.1 政策：将20分钟邻里属性作为决策依据

针对近郊已建成区域“20分钟邻里”的实施，墨尔本建立了覆盖规划—实施—评估全流程的政策保障（图7左）。规划方面，通过修订《维州规划条款》（Victoria Planning Provisions）加强20分钟邻里相关政策的实施，特别关注中高密度混合功能邻里开发的政策基础；将20分钟邻里与重



注：图中数字请对照表5“策略”栏。

图6 克罗伊登南邻里活动中心步行化改造（左：临时激活；右：长期方案）

资料来源：作者根据参考文献[26]绘制

① 片区结构规划（PSP）即维州指导城市增长区域片区发展的土地使用和基础设施规划，内容包括未来土地用途、基础设施和发展指南。

② 《墨尔本新开发地区的片区结构规划导则》成形于2009年，《规划墨尔本（2017—2050年）》中提出结合最新政策对导则进行修订，经过2020年的公示反馈，目前处于定稿完成阶段。

大基础设施项目（如地铁环线）关联，确保规划实施成果之间相互协同；以及改进邻里活动中心的规划。实施方面，计划建立 20 分钟邻里实施支持工具包，将基于场所的规划方法纳入地方政府工作流程；建立绿灯通道，简化 20 分钟邻里相关项目的审批。评估方面，完善 20 分钟邻里监测框架，将墨尔本宜居指数与维州身心健康评估框架相关联。

城市远郊增长区域“20 分钟邻里”新开发的政策则侧重服务要素在开发过程的早期介入（图 7 右）。措施包括将 20 分钟邻里必备属性作为《墨尔本新开发地区的片区结构规划导则》修订的核心原则，并针对现状存在的服务滞后问题推行多种服务前置措施，例如：建立临时性设施的规划，设置“临时激活工具包”；支持临时性公共交通和服务设施在郊区开发早期阶段交付；地方发展规划中加入本地和区域可达性的内容；探索邻里活动中心在开发早期能够维持运营的商业过渡方案等。

3.2 场所：全面支持创建宜居场所

对于近郊已建成区域，措施侧重强化场所营造的基础条件，以保障“20 分钟邻里”的实施（图 8 左）。一是跟进 20

分钟邻里场所提升项目，保障试点项目实施交付；简化小型场所营造的审批流程；协同五年实施计划与其他行动的共同实施。二是资金保障，梳理各类资助计划，争取 20 分钟邻里项目优先交付；形成如“郊区成长基金”等的定向资助渠道。三是推广交通一场所评估框架，用于评估活动中心和地方公共设施的行人活动。

对于远郊新开发地区，措施侧重通过设计驱动保证新开发邻里的高品质实施（图 8 右）。例如：提倡通过以行人为中心的理念引导设计规划和开发运营，并启动试行强化措施，包括邻里规划中引入地方与区域可达性规划，评估居民在居住地与工作地点、服务设施之间的通勤方式，支持主动交通与公共交通设施规划的衔接；加强详细规划设计控制，提升设计结果的可控性；为临时性设施与设计元素提供实施方案，提升新开发社区交付初期的配套服务。

3.3 联合机制：创新长效合作模式

对于近郊已建区域，长期性联合工作机制的保障涵盖协作管理和共同治理两个层面（图 9 左）。协作管理针对政府

表 6 “20 分钟邻里”在新开发地区实施的主要问题与策略

维度	现存问题	拟应对策略
主动交通	居民普遍依赖汽车出行；服务设施与公共交通晚于住区交付	提高地方战略规划中主动交通的优先级；增加主动交通设施；优化停车策略；增加公共交通的组合；提升户外空间品质
公共空间	机动车空间严重挤压绿色空间与户外活动场所	改善公共性质用地的规划实施
服务设施	城市级大型服务设施的使用被垄断	扶持邻里级服务设施；鼓励多元化的本地就业；链接居民、企业与地方政府，动态反馈本地需求；在开发早期植入临时性服务设施；培育居民群体对本地设施的使用；提前建立居民对邻里服务设施与公共空间的认知
公共交通	郊区公共交通设施难以支撑跨区域通勤与服务	在开发早期重视提升公共交通的便利性；优化居住地与就业地和区域外服务目的地之间的联系
开发密度	单一用途的居住片区规模过大	通过规划提高住房密度标准和混合用途开发，形成更紧凑的邻里空间
地方经济	经济地位较低的邻里难以获得服务	新增替代性的小型零售空间；鼓励邻里发展自给自足的本地化创业项目和更多元化的业态

注：“替代性”即替代纯粹依赖汽车前往郊区大超市购物的模式。

资料来源：作者根据参考文献 [29] 整理绘制

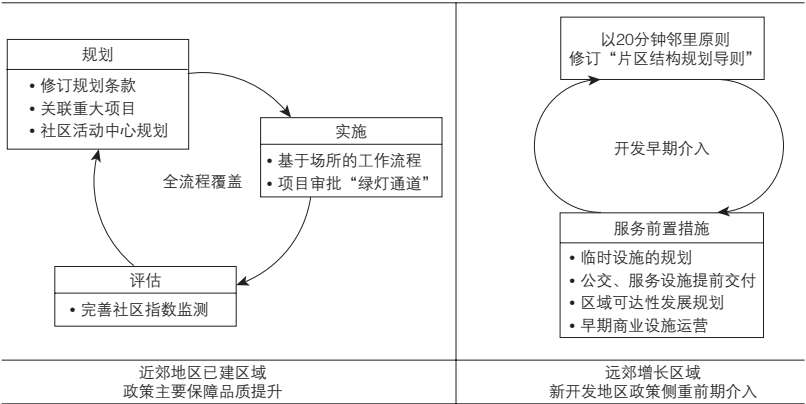


图 7 墨尔本“20 分钟邻里”规划实施的政策保障

内部的跨部门协同工作方法进行创新。例如地方政府与中小学等社会基础设施协同，推进高品质中密度邻里街区混合功能开发与更新；地方政府设置“地方经理人”协助邻里的场所管理、协调沟通等问题，帮助社区与利益相关群体保持长期联系；以试点工作小组为基础形成固定的 20 分钟邻里联络组，保障合作的长期有效；拓展大都市区合作伙伴关系，促进实现六个大都市区的 20 分钟邻里。共同治理则是提升社会多元主体的共治机会和信息流通，包括：创建门户网站；开展中高密度住宅设计竞赛，对优秀项目提供官方认证；建立跨部门联络资源共享的信息网络；开展包含政府部门在内的社交媒体活动；拟定面向政府机构的培训计划；鼓励大中小小学生参与等。

对于新开发地区，联合机制的保障覆盖开发前、中、后期全流程（图 9 右）。开发前期，地方政府与新开发地区邻里中现存居民和未来入住居民展开互动，提供前期信息输入；通过政府通力合作进行中期联合管理；开发过程中开展实施监测，动态评估 20 分钟邻里实施水平。重启增长区域的社会规划工具（GASPT: Growth Areas Social Planning Tool）^①，

帮助地方政府与新开发的未来邻里建立合作关系，响应政策和居民需求的动态变化。

4 若干借鉴

“20 分钟邻里”规划策略帮助墨尔本应对城市蔓延、郊区低密度开发现象和未来发展的挑战，并带来城市有序增长、改善出行模式、增进社会韧性与活力等积极效益，维护城市长期发展的宜居性和可持续性。值得关注的是，“生活圈”在我国实践的背景与墨尔本“20 分钟邻里”存在一定差异。生活圈反映我国规划视角向高质量发展转变——由过去人口增长或者土地增长为主的发展模式转向以人为核心、重视生活质量的生活导向^[35]，其主要诉求是在中高密度存量下追求品质提升的建设和发展。

尽管存在背景差异，“20 分钟邻里”与“生活圈”在工作内容和方法上仍有较高的相似性。首先，两者均着眼于基层/微观尺度，但具有能够促进城市宏中微观多个尺度层面的要素、主体、空间相互关联的特质，所涉及的要素多、主体范围广。其次，两者实践也许能够提供一种“上下汇合的

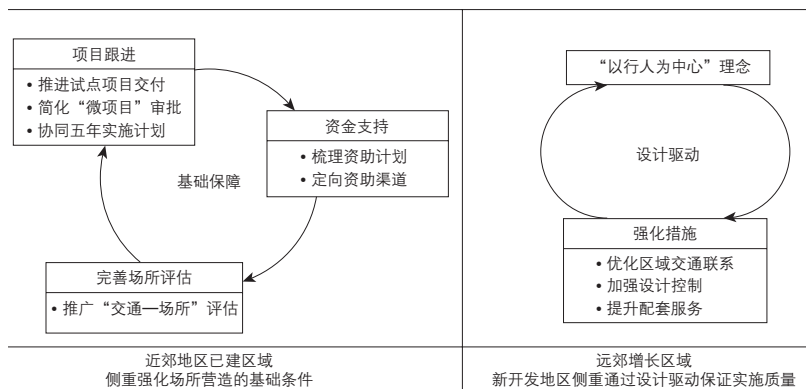


图 8 墨尔本“20 分钟邻里”规划实施的场所保障

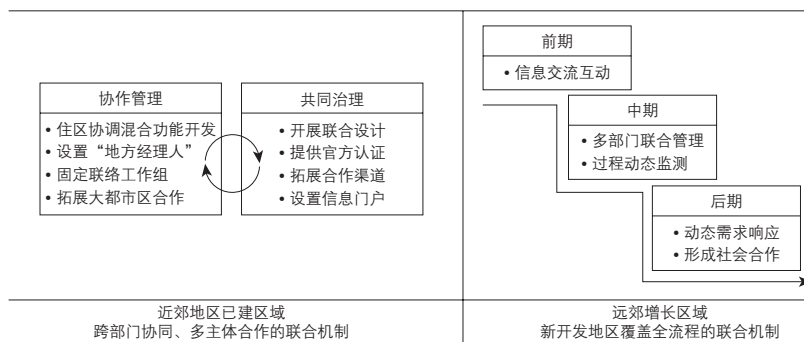


图 9 墨尔本“20 分钟邻里”规划实施的联合机制保障

① 增长区域的社会规划工具是一个社会规划过程，帮助地方政府和合作伙伴在城市增长区域新开发项目中建立起可持续的社区。

可能路径”^[35]，形成将微观的基层治理与宏观的发展战略和制度建设进行系统性结合的探索机会。从这一角度出发，墨尔本经验能够为我国生活圈建设提供以下借鉴。

(1) 围绕场所串联各层次规划 (place-based planning)

“20 分钟邻里”的必备属性在行动中落实为围绕具体场所提升的各项工作，涵盖两种类型的空间要素^[15]。第一类是与理念倡议直接对应的要素，如商业服务设施、公共空间、主动交通设施等。第二类是构筑目标成果的必要基础条件，例如混合功能中高密度的开发机制、邻里活动中心的规划编制、与重大项目成果挂钩的管理框架^[36]等。“20 分钟邻里”通过项目的咨询选址、规划设计和维护，将多个层次的规划策略和实施成果进行串联，有助于推动各层次规划的互动和协调。

(2) 阶段成果的关联互动

五年实施计划将邻里指数评估与试点项目关联，评估指标的建立基于对“20 分钟邻里”的成功界定，因此评估框架的建立可成为一项中长期行动。

此外，试点项目成果兼具向下落实和向上反馈的双重作用：近郊地区已建区域的提升项目提案能够引导下一步项目的设计实施，同时对“20 分钟邻里”实施的保障机制提出了建议；远郊新开发地区的研究则对当前开发过程中亟待解决的问题、可能的改进策略以及保障机制提出了反馈和需求。

(3) 政府的外部约束作用

墨尔本实践体现了规划行动的系统性和对保障体系的重视，反映出维州政府在规划行动中作为制度供给者、政策制定者和外部约束者的角色，强化了地方政府与社会组织的主导作用，保障了邻里居民的参与发声的机会和主观能动性，为“20 分钟邻里”的实践过程本身赋予了意义，能够促进政府部门间的协同、政府与民间的合作以及社会韧性的提升。

2021 年，我国商务部发布了 30 个全国首批城市一刻钟便民生活圈试点地区^[37]，未来将有更多城市地区开展生活圈规划和相关行动。墨尔本的“20 分钟邻里”从 2015 年推行至今已经历六年多的发展，与我国多个城市生活圈的规划探索基本处于同步节奏，其实践经验可为我国不同规模和发展阶段城市的生活圈实践提供一定的参考。但墨尔本 20 分钟邻里的推行仍在不断发展过程中，完整的规划路径和保障机制以及后期对规划成效的全面真实的评价与反馈仍需进一步研究跟进。UPI

注：文中未注明资料来源的图片均为作者绘制。

特别感谢匿名审稿专家对本文提出的中肯意见！

参考文献

- [1] Global Victoria. One of the world's most liveable cities[EB/OL]. (2021-08-17)[2021-09-01]. <https://global.vic.gov.au/victorias-capabilities/why-melbourne/worlds-2nd-most-liveable-city>.
- [2] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Plan Melbourne 2014[EB/OL]. (2014-05)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0016/104182/Plan-Melbourne-2014PT1.pdf.
- [3] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Plan Melbourne 2017-2050[EB/OL]. (2017-05)[2021-11-01]. https://planmelbourne.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0007/377206/Plan_Melbourne_2017-2050_Strategy_.pdf.
- [4] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Living locally - 20-Minute Neighbourhood Pilot Program fact sheet[EB/OL]. (2019)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/516052/20MN-fact-sheet-updated-2021-FEB.pdf.
- [5] FLINT J. Neighborhoods and community[M/OL] // ROB K, NIGEL T, eds. International encyclopedia of human geography. Oxford: Elsevier, 2009: 354-359[2021-11-01]. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080449104010658>.
- [6] 吴志强, 王凯, 陈书, 等. “社区空间精细化治理的创新思考”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2020(3): 14.
- [7] City of Portland Bureau of Planning and Sustainability. Status report: twenty-minute neighborhoods[R/OL]. (2009-05-26)[2021-11-01]. <https://www.cityofmadison.com/sustainability/community/documents/20minNeigh.pdf>.
- [8] WHITZMAN C, TUCKER D, BISHOP A, et al. Plan Melbourne: can outer suburbs become 20 minute neighbourhoods?[C]. State of Australian Cities Conference. Australian Cities Research Network, 2013.
- [9] ROBERT S. Portland pursues the '20-minute neighborhood' [EB/OL]. (2008-09-01)[2021-11-01]. <https://www.cnu.org/publicsquare/portland-pursues-%E2%80%9820-minute-neighborhood%E2%80%99>.
- [10] MACKNESS K, WHITE I, BARRETT P. Towards the 20 minute city[J/OL]. Build, 2021, 183: 71-72.
- [11] ROBERT S. The 15-minute neighborhood gets its 15 minutes of fame[EB/OL]. (2021-01-25)[2021-09-01]. <https://www.cnu.org/publicsquare/2021/01/25/15-minute-neighborhood-gets-its-15-minutes-fame#:~:text=Without%20better%20analysis%2C%20the%20%E2%80%9C15,a%20walkable%20and%20livable%20city>.
- [12] ERIN D. Shaun Donovan launches mayoral campaign[EB/OL]. (2020-12-08)[2021-09-01]. <https://www.politico.com/states/new-york/albany/story/2020/12/08/shaun-donovan-launches-mayoral-campaign-1343623>.
- [13] MORENO C, ALLAM Z, CHABAUD D, et al. Introducing the “15-minute city”: sustainability, resilience and place identity in future post-pandemic cities[J]. Smart cities, 2021, 4(1): 93-111.
- [14] 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.
- [15] 程蓉. 15 分钟社区生活圈的空间治理对策[J]. 规划师, 2018, 34(5): 115-121.
- [16] 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.
- [17] 刘泉, 钱征寒, 黄丁芳, 等. 15 分钟生活圈的空间模式演化特征与趋势[J]. 城市规划学刊, 2020(6): 97-104.
- [18] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. 20-Minute neighbourhoods - creating a more liveable Melbourne[EB/OL]. (2019)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0019/516052/20MN-fact-sheet-updated-2021-FEB.pdf.

- [19] BADLAND H, WHITZMAN C, LOWE M, et al. Urban liveability: emerging lessons from Australia for exploring the potential for indicators to measure the social determinants of health[J]. *Social science & medicine*, 2014, 111: 64-73.
- [20] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Activity centres overview[EB/OL]. (2019-08-22)[2021-09-01]. <https://www.planning.vic.gov.au/policy-and-strategy/activity-centres/activity-centres-overview>.
- [21] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Activity centre zone and boundaries[EB/OL]. (2019-08-22)[2021-09-01]. <https://www.planning.vic.gov.au/policy-and-strategy/activity-centres/activity-centre-boundaries-and-activity-centre-zone>.
- [22] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Victoria planning provisions[EB/OL]. (2021-08-19)[2021-09-01]. <https://www.planning.vic.gov.au/schemes-and-amendments/browse-planning-scheme/planning-scheme?f.Scheme%7CplanningSchemeName=VPPS>.
- [23] Australia State of the Environment 2016. Built environment: increased urban footprint[EB/OL]. (2016)[2021-11-01]. <https://soe.environment.gov.au/theme/built-environment/topic/2016/increased-urban-footprint>.
- [24] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Plan Melbourne update (addendum) 2019[EB/OL]. (2021-03-23)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0030/453369/FINAL-Plan-Melbourne-Addendum-2019.pdf.
- [25] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Q&A's 20-minute neighbourhoods - pilot[EB/OL]. (2021-03-23)[2021-09-01]. https://www.planmelbourne.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0016/446002/Q-and-As-20min-neighbourhoods-pilot.pdf.
- [26] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Croydon South - our 20-minute neighbourhood[R/OL]. (2021-03-23)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0032/428909/Croydon-South-Our-20-minute-neighbourhood.pdf.
- [27] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Strathmore - our 20-minute neighbourhood[R/OL]. (2021-03-23)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0024/428910/Strathmore-our-20-minute-neighbourhood.pdf.
- [28] The State of Victoria Department of Environment, Land, Water & Planning. Sunshine West - our 20-minute neighbourhood[R/OL]. (2021-03-23)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0025/428911/Sunshine-West-Our-20-minute-neighbourhood.pdf.
- [29] Resilient Melbourne. Living locally: creating resilient 20-minute neighbourhoods in greenfield growth areas[EB/OL]. (2020-10)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0033/487509/Living-Locally-20MN-in-Greenfield-Growth-Areas.pdf.
- [30] BUTT A, MIDDHA B, LI T. Living locally - Beveridge North-West Volume I: a review of key literature: precinct structure planning and 20-minute neighbourhoods in greenfield areas[EB/OL]. (2020-05)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0022/464224/Beveridge-North-West-Resilient-Communities-Living- Locally-Literature-Review-2020.pdf.
- [31] BUTT A, MIDDHA B, LI T. Living locally - Beveridge North-West Volume II: consideration of precinct structure planning and 20-minute neighbourhoods in greenfield areas[EB/OL]. (2020-05)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0023/464225/Beveridge-North-West-Resilient-Communities-Living- Locally-Scenario-Modelling-20MN.pdf.
- [32] GRODACH C, KAMRUZZAMAN L, HARPER L. 20-minute neighbourhood - living locally research[EB/OL]. (2019-10)[2021-09-01]. https://www.monash.edu/__data/assets/pdf_file/0011/2045396/Monash-20-Min-Neighbourhood-Final-Report-29-11-19.pdf.
- [33] ANGELOPOULOS S, BOYMAL J, DE SILVA A. Identifying and valuing the economic benefits of 20-minute neighbourhoods: higher density mixed use and walkability dimensions[EB/OL]. (2019-10)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0018/450135/Economic-benefits-of-20-minute-neighbourhoods.pdf.
- [34] GOODMAN R, KROEN A. Assessment of retail model in greenfield development settings: the social and health impacts of the form of shopping centres in new suburbs[EB/OL]. (2019-10)[2021-09-01]. https://www.planning.vic.gov.au/__data/assets/pdf_file/0017/450134/Assessment-of-retail-model-in-greenfield-developmentsettings.pdf.
- [35] 陈焯, 刘奕含, 丁竹慧. 基于行动策划的街道公共空间治理路径研究——以 2007—2020 年纽约市街道空间治理过程为例 [J]. *国际城市规划*, 2021, 36(6): 109-117. DOI: 10.19830/j.upi.2021.010.
- [36] 《城市规划学刊》编辑部. 概念·方法·实践: “15 分钟社区生活圈规划”的核心要义辨析学术笔谈 [J]. *城市规划学刊*, 2020(1): 1-8.
- [37] 中华人民共和国商务部. 关于城市一刻钟便民生活圈试点评审结果的公示 [EB/OL]. (2021-08-30)[2021-09-01]. <http://www.mofcom.gov.cn/aarticle/h/redht/202108/20210803192905.html>.

(本文编辑: 顾春雪)



本文更多增强内容扫码进入