

信息参考

聚焦城市街区制

专题信息

3

2016



广西壮族自治区图书馆主办

2016年03月25日

尊敬的读者：

本产品为内部资料，属于非卖品；所有文章均摘自公开媒体，仅供参考。

目录

CONTENTS

热点聚焦

中央重磅发文推广街区制·····	2
住房城乡建设部部长及部分专家对《意见》的解读·····	4
代表委员热议“街区制”·····	7
街区制下的五大挑战与四大机遇·····	9
从法律视角正确解读街区制改革方向·····	16

他山之石

巨型街没落 小街块受宠——聚焦美国街区制的发展演进历程·····	21
揭密部分国家的城市街区制·····	27
香港街区制安全经：部署“朝阳群众”·····	29
探访武汉街区制样本：小区不建围墙 安全不用担心·····	32
街区制悄然落地济南·····	33

主办单位：广西壮族自治区图书馆
编辑出版：广西壮族自治区图书馆
信息服务部
主 编：韦 江
副 主 编：黄 艳
编 委：何玉英 周有猛 马小红
本期责编：马小红

地 址：南宁市民族大道 61 号
邮 编：530022
电 话：0771-5860411
传 真：0771-5860397
电子邮箱：gxtsgxxfbw@163.com

编者按：2016年2月21日，新华社全文刊发了《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（以下简称《意见》），这份长达8000字的长文，是时隔37年重启的中央城市工作会议的首份配套文件。《意见》首度勾勒了未来城市居住社区的蓝图。《意见》明确，要转变封闭式住宅小区为街区开放制；打造方便快捷生活圈；城市公园原则上要免费向居民开放；树立“窄马路、密路网”的城市道路布局理念；实现中心城区公交站点500米内全覆盖等等。

《意见》提及的“新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区”的消息一经媒体报道，旋即引发全社会热议。民众第一反应就是：不封闭的小区安全吗？老的住宅小区什么时候打开？实现内部道路公共化，物权是否受侵？面对种种疑虑，相关部门、机构及专家学者立刻就民众热议的问题进行了相应的解读。随即，社会各界对《意见》讨论的重点与探讨的层面发生转变，并逐渐向良性、理性方向发展。

2016年2月24日《南宁晚报》记者从广西壮族自治区住建厅获悉，目前，广西正抓紧相关配套政策的研究和制定工作，最快预计年内出台。为此，本专题将围绕街区制出台的背景、各界的意见与建议及国内外比较成熟的街区制进行材料的收集与整理，以供参阅。

热点聚焦

中央重磅发文推广街区制

何谓街区制^①？

所谓的街区制，实际上是由城市主干道围合、中小街道分割、路网密度较高、公共交通完善、公共服务设施就近配套的开放街区模式。其最大的优势在于，能够使得城市生活更便捷、交通循环更通畅以及使得文脉得以传承。在西方国家，城市通常采用街区制的规划建设方式。

与之相对的则是中国绝大部分城市目前所采用的“院落式”、“封闭小区式”的建设模式。大马路、大广场、大社区、大循环，规模过大的院落把城市割裂开来，形成一个个封闭的单元。

中国城市为何要推广街区制？

道路是城市的命脉，是城市发展的基础。城里的大街小巷就如同人体血管一样，一路畅通才能保证城市正常运转，一旦拥堵，就会造成机体不适与不良反应^②。

中国的城市规划和建设受前苏联影响颇深，封闭式小区不过是中国成立后大院式规划的翻版，不仅影响了中国的意识形态，影响了城市的建筑风貌，还影响了城市的规模和尺度。改革开放以后，大规模的土地出让加剧了大体量封闭式小区的建设。中国一个小区通常占地达 12-20 公顷，内含 2000-3000 户，一个大院占地动辄数十上百公顷，形成了一个独立的王国。眼下城市里规模庞大的小区和一些高楼深院成了城市道路的“拦路虎”，不仅市民出行不便，还阻滞南来北往、东奔西跑的车流，导致交通堵塞，影响城市正常运转^③。

^①聚焦:中央为何不让城市再建封闭住宅小区? [EB/OL].中国经济网.2016-02-22.
http://district.ce.cn/zg/201602/22/t20160222_8987495.shtml.

^②街区制契合开放发展理念[EB/OL].中国青年网.2016-02-24.
http://pinglun.youth.cn/wztt/201602/t20160224_7669306.htm.

^③国外为何少有封闭小区? [N/OL].新京报.2016-02-24.
http://epaper.bjnews.com.cn/html/2016-02/24/content_623735.htm?div=-1

中国大地上的各色大马路、大广场、大社区、大循环，规模过大的院落把城市割裂开来，形成一个个封闭的单元，成为阻碍城市微循环的巨无霸，导致城市“生病了”。

为了彻底整治中国的“城市病”，2016年2月21日，新华社全文刊发了《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》全文（以下简称《意见》），这份长达8000字的长文，是时隔37年重启的中央城市工作会议的首份配套文件。该份文件是住建部会同29个部门在深入调研和认真总结经验基础上起草而成，部署了一个个破解城市发展难题的“实招”，并列出了时间表^①。

住建部部长陈政高称，该文件是当前和今后一个时期指导城市规划建设管理、促进城市持续健康发展的纲领性文件。

《意见》提出，我国新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，实现内部道路公共化，解决交通路网布局问题，促进土地节约利用。另外要树立“窄马路、密路网”的城市道路布局理念，建设快速路、主次干路和支路级配合合理的道路网系统，打通各类“断头路”，形成完整路网，提高道路通达性。科学、规范设置道路交通安全设施和交通管理设施，提高道路安全性。到2020年，城市建成区平均路网密度提高到8公里/平方公里，道路面积率达到15%。积极采用单行道路方式组织交通^②。

^①中国城市发展具体“路线图”：住宅推广街区制[EB/OL].人民网-国际频道.2016-02-22.
<http://world.people.com.cn/GB/n1/2016/0222/c1002-28140134.html>.

^②《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》全文[EB/OL].新华社.2016-02-22.http://www.sh.xinhuanet.com/2016-02/22/c_135119227.htm.

住房城乡建设部部长及部分专家对《意见》的解读^{①②}

全国人大代表、住房城乡建设部部长陈政高针对“推广街区制，有以下几点看法。

第一，推广街区制是对中外城市规划经验的借鉴，它符合城市发展方向。

第二，封闭的住宅小区和单位大院，有许多弊端，主要是影响了城市路网布局，形成了“丁字路”、“断头路”，是造成交通拥堵的重要原因之一，也影响了市民的出行。

第三，文件上对新住宅小区，讲的是“要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区”，并不是“一刀切”。

第四，文件上对已有封闭小区和单位大院，讲的是“逐步打开”。“逐步”，就是要分门别类、循序渐进。“打开”，应该是因地制宜、采取多种形式，不是简单的所谓“拆围墙”。

第五，文件上对这项工作提出了方向性、原则性要求。在具体实施中，还要制定细则，还要编制具体工作方案。在这个过程中，肯定要征求居民的意见，肯定要依法依规处理好各种利益关系，包括网友非常关心的安全问题、物权问题，切实保障居民的合法权益。

第六，我们一定要认真学习领会中央文件的精神实质，要正确理解和准确解读。只有这样，才能将文件精神更好地落到实处。

弄清文件本意，避免误读政策

“文件的宗旨是为解决过去城市发展中的矛盾和治理‘城市病’开出药方，一方面要弄清楚文件的本意，另一方面要避免误读政策。”上海同济大学副校长、曾担任2010年上海世博会总规划师的吴志强说。

^①住房城乡建设部部长就“推广街区制”答记者问[EB/OL].中央政府门户网站.2016-03-05.
http://www.gov.cn/xinwen/2016-03/05/content_5049410.htm.

^②住建部新闻发言人：正确理解“逐步打开封闭小区和单位大院”[EB/OL].2016-02-24.
http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201602/t20160224_226730.html.

中国城市规划设计研究院副院长杨保军说，街区制是相对于封闭小区而言，文件提出了“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”目标，正是为了解决城市支路毛细血管不通畅问题，以改善城市道路微循环。

吴志强说，目前这一政策正被误读，不能把推广街区制理解为简单的“拆墙运动”，更不是说全国所有城市都要拆围墙。“要打开的主要是那些历史原因造成的单位大院和超大的封闭小区，它们大都占据城市中心的公共地带，造成城市道路梗阻、断头路和丁字路。”

他认为，只有影响到整个城市的交通运行、景观和管理的超级大院和住宅小区才是未来需要打开的，比如一个工厂大院，里面有厂房、职工住宅小区、科研楼和幼儿园等，2到3公里长的围墙阻碍了交通，这样的大院就应该被切分成几个更小的组团，中间的道路用于公共通行，缓解城市交通压力。

是否助推楼宇进入安全管控时代？

吴志强指出，对小区安全、噪音等担忧多是源于误认为开放小区就是要“拆墙”。其实，开放小区主要是打开方便出行的出入口，对于小区安全，可通过加强巡逻、技防、安防等多种措施加强治安管理。

杨保军说，随着我国进入城市型社会，城市管理会越来越精细化。未来更加开放的街区模式下，我国也会进入楼宇安全管控时代，智能的管理手段将大大提高安保能力和水平。

业内人士表示，发达国家和地区的大学、住宅小区基本没有围墙，但楼栋安保比较到位。而中国小区是大门看得严，里面看得松，今后如需拆墙，还要优先强化建筑物的进出安全性。

专家表示，街区制还需要硬件保障和软件支撑。比如，解决好停车、物业管理、环境保护、住宅区域公共空间等问题，这是实现住宅街区化的前提。

如何做到逐步推进 先易后难？

文件提出，新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开。

“这其实明确了后续的实施策略。”杨保军说，未来推广街区制将遵循先易后难、循序渐进原则。新建小区比较好操作，可以先推广积累经验，用事实证明小区安全能得到保障，这一理念得到大家更多认可后，逐渐在存量小区推广。

对此，吴志强也表示，后续推行应借鉴改革开放 30 多年的有效经验，实行“老人老办法，新人新办法”。

杨保军同时表示，对已建成住宅小区和单位大院开放也并非“一刀切”，一定要遵循因地制宜、分类施策。要不要打开，主要看对城市路网系统造成割裂损害的程度。

从意见看，未来新建住宅推广街区制，将出现更多“尺度适宜”的组团式社区。杨保军认为，美国平均 120 米就有一条街道，很少有边长超过 200 米的大社区。

专家表示，推进封闭社区和单位大院开放，政府的出发点是好的，但推行中一定要尊重百姓意愿和需求，要邀请社区百姓发表意见和诉求，充分保障居民的合法权益。

针对开放使用小区道路如何补偿等问题，中国政法大学教授王卫国认为：从法律上讲，政府要协商推进，还要进行补偿。在这方面，也还有大量的具体问题需要深入细致研究。比如，如何实现补偿，按什么标准补偿，需要什么程序，等等。目前也缺少相应法规，当务之急是制定完善相关规定。在此基础上，有关部门在具体实施过程中，应严格按照法律法规的要求，综合考虑多方面因素，科学论证拆除的必要性、合理性，与相关小区业主协商，依法保障他们的合法权益^①。

“从农耕社会进入城市型社会，中国未来城市的最大特点就是开放。”杨保军说，打破封闭式小区和大院无疑将改变我国传统居住模

^①推广街区制离不开法治的保障[EB/OL].2016-02-24.
http://newspaper.jcrb.com/html/2016-02/24/content_207064.htm.

式，但只有走出过去封闭的城市孤岛，转变传统观念，才能构建“四通八达”的便捷城市交通网。

代表委员热议“街区制”^{①②}

在全国人大代表、四川省广安市人大常委会副主任康永恒看来，“街区制为我们找到了一条以人为本解决‘城市病’的路径”。

“《意见》出台后之所以引起比较大的反响，是因为街区制政策被过度解读，认识上出现误差，也说明公众对这一与切身利益相关的政策高度关注。”全国人大代表、广西建筑科学研究设计院副院长朱惠英强调说。

一些人认为，街区制与物权法存在冲突。全国人大代表、四川大学华西基础医学与法医学院院长侯一平说，“这个问题复杂，值得研究。当然，如果与法律存在冲突，推进这一政策前，应对法律进行修改完善。”

“兵马未动，粮草先行；政策落实，立法跟进；建设街区，法治保障。”康永恒说，尽快完善相关配套法律法规和制度，通过法律解决好物业产权、业主权益、物业服务、安全保障、环境保护等一系列问题，将街区制纳入法治轨道。

全国人大代表、河南省信阳市市长乔新江建议：相关具体政策在实施过程中要按照程序依法实施，制定细则步骤，编制具体方案，科学推进落实。

康永恒说，政策实施中有关部门应按照法律法规的要求，综合考虑小区地理位置、路网密度、周边环境、交通情况等多种因素，科学论证社区开放的必要性、合理性，倾听业主意见，通过友好协商达成

^①代表热议“街区制”：街区建设法治作保障[N/OL].正义网-检察日报.2016-03-09.
http://news.jcrb.com/jxsw/201603/t20160309_1596624.html.

^②代表委员谈“小区开放”：补偿标准存在法律空白[N/OL].正义网-检察日报.2016-02-29.
http://news.jcrb.com/jxsw/201602/t20160229_1593633.html.

一致，保障业主合法权益。

全国人大代表、广东省广州市律师协会名誉会长、《广州律师》杂志主编陈舒认为推进街区制要注意：如果某个封闭式小区过去圈了很多地，形成了一座“孤岛”，使公共道路到你这儿成为“断头路”或者要拐个大弯，造成交通阻塞不畅，那就涉及公共利益和私人利益的问题。在这种情况下，根据现有法律规定，国家可以进行赎买。但要注意两点，首先赎买必须是为了公共利益，是为了城市发展需要；其次，要依法合情合理给予私人补偿。举个例子，广州大桥需要扩宽，因为该地已成为交通咽喉。但是一扩宽，桥两边的建筑就会受到影响，原有绿化被砍掉后，附近楼房会面临噪音大、安全系数低的问题，政府就给周边楼房安装了防盗窗、隔音设施。总之，只要是为了公共利益，只要政府带好头，大家都依法办事，相信这项政策实施起来就没有问题^①。

上海同济大学副校长、中国 2010 年上海世界博览会总规划师吴志强也参与了《意见》的起草。他近期撰文解释，中央文件中提到的“封闭住宅小区”，并非是指所有的城市社区，而是指绵延数千米、甚至面积超过几平方公里的“超级单位大院”、“超级小区”或者“超大楼盘”。它们的“超大封闭尺度”形成打断城市主干线的大量丁字路，成为阻碍城市路网交通的“城中之城”。

全国政协社会法制委副主任、中共中央政策研究室原副主任施芝鸿表示，“城中之城”的“超大封闭尺度”影响了整个城市交通道路结构体系，形成打断城市主干线的大量丁字路，成为阻碍城市路网交通的“城中之城”。割裂了城市路网，妨碍了城市交通，降低了城市公共服务、商业设施和绿化环境等资源的利用效率。

^①代表委员谈“小区开放”：补偿标准存在法律空白[N/OL].正义网-检察日报.2016-02-29.
http://news.jcrb.com/jxsw/201602/t20160229_1593633.html.

街区制下的五大挑战与四大机遇^①

街区制下的五大挑战

1、对于城市规划部门的挑战

采用街区制对于城市规划部门而言将面临三方面现实的挑战：一是在街区制的政策下如何快速地做出新的、成熟的城市规划来指导新的发展布局；二是如何通盘有效地考虑已经存在的社区与将要发展的社区，并做到承前启后有章法地规划与推动街区制的改革；三是如何打通各部门之间的“玻璃门”，有效地衔接市政、交管、公安、城市管理等部门，为街区制的推行保驾护航。这些问题对于城市规划部门而言都是一个不小的挑战。

2、对设计单位与开发商的挑战

对于设计单位而言，在新的指导《意见》下会存在一段时间的磨合期，主要在两个方面：一是在我们特定的国情下，对于街区制模式缺乏实际的经验积累，难以保障“开放”与“问题”之间取得一个比较理想的结果；二是在城市规划这一顶层设计没有清晰化、明确化的处境下，街区制的设计与《意见》所想要达到的目的是否能够有效衔接、达成，也是一个摆在眼前的问题。

而这个困扰会直接传递到开发商，并对开发商带来三个方面的影响：一是多年沉淀形成的规模化、可复制的产品线将受到影响，这将直接导致开发成本上升；二是相关的景观、物业等配套公司业务模式将面临调整；三是营销策略受到影响，由于过去是围绕着“封闭式”社区进行构建，在购买者心目中已经形成了一种在封闭、物业、环境与安全、私密之间形成了某种强关联的意识，开发商也在这个层面下足了力气，将这种关联通过楼盘的设计开发表现出来，并借助于营销来影响消费者的购买决策。

^①陈根：街区制是城市规划部门新挑战[EB/OL]. 网易财经. 2016-03-10.
<http://money.163.com/16/0310/07/BPHHKK800251LKI.html>.

但面对于街区制，当封闭、物业、环境、安全、私密等房子的附加属性被剔除之后，剩下的就是赤裸裸的“地理位置+外立风格+室内格局+室内装修”，而这些要素很难产生比较高的附加价值，其成本相对比较固定，这对于开发商而言至少在营销层面来看将带来比较大的挑战。尤其是对于已经过了黄金期的地产业，整个行业的投资回报价值本身就处于下行的区间，此时整个行业的调整、转型跨度必然会加大、加剧。

3、对城市管理部门的挑战

其实所谓的街区制本质只是城市建设布局的一种形式，它的主要特点就是在城市规划的道路边上建设房子，且不设围墙。可以说目前在大部分土地私有的国家，以及我们国家在改革开放早期曾经也采用过街区制的模式。尽管这种模式在缓解城市交通拥堵，以及增加路网密度方面具有一定的优势，但它的弊端也是比较明显的。主要体现在两个方面：一是居民财产安全方面；二是交通安全隐患方面。

也就是说在推行街区制的过程中，有个前置条件就是城市的安全保护措施相对健全，不论是城市管理、治安或是相关的监控手段相对到位。因为封闭式社区的出现并受到大部分国民的偏爱，其背后一个重要的原因就是“安全感”。如果在推行街区制的过程中，不能有效解决居民生活的“安全感”问题，必然会遭受比较大的阻力，同时还会增加社会的不稳定因素。

尽管街区制有个显著的优点是可以增加公共道路和路网密度，但它的缺点则是居住区楼下的车流增加、车速更快，一方面增加了老人和小孩的交通安全隐患，增大了居住区的噪音干扰，降低居住的舒适度和生活品质；另外一方面则是增加了流动人口的管理难度，增加了居民的人身财产安全风险。尤其面对当前贫富差距的扩大，以及其他社会问题、矛盾的多样化、复杂化，对于城市管理部门而言是摆在眼前的现实挑战，如果不能有效地解决，必然会给街区制的推广带来影

响。在国外，现在有许多国家在经历了多年的发展之后，意识到街区制所存在的这些缺陷，开始推广适度规模小区制(边距不超过 200 米，总面积不超过 50 亩)，有利于兼顾公共交通和居住品质。

4、对地方财政支出的挑战

在欧美一些发达国家，其街区制的存在有多重因素的推动，其中比较关键的因素在于，一方面法制比较健全、执法力度比较大；其次是国民的法制意识、规则意识、公共意识比较强；再次是居民拥有枪支的权力，在他人私闯民宅是可以直接行使权力的。而对于发展中国家的我们，显然与这些发达国家相比较，不论是从法律的角度、社会形态的角度、公民意识的角度等方面来看，都存在着不同程度的差异。面对这些客观的差异因素，要想在街区制的开放环境下又能提供比较具有安全感的生活环境，除了公民自身素质的提高之外，其中一个不可忽视的因素就是加强监管。

监管通常而言无非三个层面：一个层面是加强监管人员的投入，比如公安队伍的扩大、强化，实现 24 小时的城市全覆盖；另外一个层面就是在不增加人员投入的情况下，加大高科技设备的投入，通过监控设施的投入来覆盖社会管理的盲区，并借助于信息手段来建立高效、快速的突发事件响应、处理能力；第三个层面就是政府的社会管理职能通过外包、采购的方式来实现。不论上述的何种方案，都将牵涉到不菲的财政支出，这对于当前本身就债务缠身的各级政府而言都是不小的压力。

5、对国民文化观念的挑战

住建部的这一文件在没有借助于媒体进行预热的情况下“突然”推出，毫无疑问将引起大众的关注，也对当前很大一部分生活在封闭式社区中的住户带来了观念上的挑战。这种挑战的背后隐藏着一个重要的因素就是我们的文化要素，也就是说在国人的观念中我们对于家的观念比较强，同时也比较狭隘，通常我们的观念中只有三个家，就

是“我家”、“你家”和“大家”。

而我家通常是停留在血缘或建筑层面，对于建筑层面的家最经典的阐述就是宋朝陈元靓在《事林广记·警世格言》中的一句话：“自家扫取门前雪，莫管他人屋上霜。”这就让我们看到，一方面“我家”与“你家”之间是存在着清晰、明显界限的；另外一方面，尽管这几年随着国民收入与教育水平的不断提高国民素质也发生了一定的变化，但总的来看公共意识还是相当薄弱。我们对于家的概念在大部分国民的心目中还是停留在自家建筑物的层面进行理解，对于“大家”的观念相对薄弱。

本来在相对封闭的小区，各自围绕着建筑面积所构成的“我家”的概念，通过物业提供的服务做到了相对有效的公共环境管理。在面对街区制，当自家的建筑范畴之外的范围都被纳入到公共范畴之后，这就成为了“大家”的事情。而在我们的观念中，大家就等同于没有人的事情，这就如同在企业管理中，一项工作的责任人如果是大家，那就基本等同于这项工作没有责任人。

至少从目前来看，这种“我家”与“你家”、“大家”的意识在短期内难以有效改善。最直观的就是当前不论是公共厕所、公共休息场所、公共交通道路，可以说只要是涉及到公共的事，就相当于没有人的事。就以公共厕所来说，如果不是收费的那种，只要是完全公共的，需要靠大家自觉来维护卫生的，其结果就是基本很难走得进去。因此，在街区制的发展过程中，如何破解“我家”与“你家”、“大家”之间的隐形屏障是个非常大的挑战，如果这个屏障没有破解，一旦公共环境增加，其结果可以预见的是：要么城市脏乱情况加剧，要么市政管理工作加剧。

街区制下的四大机遇

1、催生新的物业服务模式

任何一种新的政策推出，其背后都蕴藏着新的机遇。在街区制的

发展模式下，通常出现的发展模式有两种：一是社区小型化，二是单体楼宇“插花化”，从目前发达国家街区制探索过的模式来看，除了政府加强社会治安的管理之外，很大一部分是基础安保、保洁职能由社会承担，也就是我们所理解的物业进行承担。

这必然会对当前的物业管理与服务模式带来影响，也就是说随着街区制的逐步推行，当前的大社区物业管理服务模式会逐步分化掉，所呈现的将会是更加细分、专业、小型化的服务模式。这主要是由于单体社区的缩小，其结果必然就是单个物业服务对象的单位面积缩小，但服务数量将大幅增加。

这次两会的政府工作报告也明确提出了要加大家政业的发展力度，其中也是对于街区制设想的一个补充。在真正推行、实行街区制之后，所出现的情况，在一定的程度上，就是一栋大楼配套一个完整系统的物业管理队伍与体系，当然，在一定程度上，也必然会增加业主物业费用的支出。同时，也将释放出更多的物业服务需求，这种需求将会更加多样、多元。可以预见，伴随着街区制的推进，当前的大体量、大体系的物业服务模式将会朝着两个方面发展：一是对于规模化的物业公司，在形成特定的服务产品线之后，其规模化优势将会促使其在某些服务模式上成为“垄断”的角色；二是将催生出新的物业服务模式，主要以细分市场的垂直服务角色出现。

2、加速智能化的建设需求

正如前文所述，在推行街区制的过程中，在不增加社会管理人员的情况下，必然需要借助于科技的手段实现高效、实时的管理。那么不论是对于政府、开发商、个人而言，在这三个维度的体系中都会提出不同层面的需求。对于政府而言所面临的是如何加速推进智慧城市的建设，借助于智能化的科技手段实现城市的立体式、全方位的监管；对于开发商而言，如何借助于智能化的科技手段实现楼盘的立体式、全方位的监管；对于个人而言，如何借助于智能化的科技手段实现住

宅的立体式、全方位的监管。

而这三者之间又需要相应的服务商提供相关的服务，相互之间联系起来，并打通信息流，实现真正的智能化监管体系。可以说街区制的推进将在很大的程度上推动城市、社区、住宅等方面的智能化进程，并释放出几何倍数级的智能化需求。这不论是对于创业者而言，还是对于房地产开发商，或是对于制造企业而言，在街区制的新城市进程中，产业智能化都将是一个不可失去的机会。其所释放的巨大市场潜力将以万亿为单位进行计算，尤其对于当前在智能科技创业热潮中的创业者们而言，此次住建部的《意见》可以说是对智能产业发展的重大利好。

3、推动公共资源的布局建设

街区制推行的初衷之一就是为了解决城市交通的流动速度，从而提高效率与生活品质。但在这个过程中，由于街区单位的小型化，必然会影响公共资源的配置与布局，比如医疗、养老、教育等方面。从政府本身的资源配置层面来看，公共财政所能解决与承担的范围相对有限，因此，政府必然会采取“社会化”的模式，也就是说将一些公共配置资源与设施转向于有社会参与承担。

这必然会释放出新的机遇，同时各种资源配置将会围绕街区制以及便利性为核心展开，而这种展开的业态将会由当前的大体量转向于小体量、专业性。举个例子来说，就医疗领域，医院将会从当前的综合性大体量医院向专业化的小体量、社区化医院转变，或者说会释放出更多的专业化、就近化的小体量医疗服务机构。同样，不论是交通出行，还是其它一些方面的公共配置资源都将会围绕街区制的特点进行新一轮的配置与布局，这其中蕴藏的将是大量的创业机遇。

4、催生新的商业业态

过去是围绕社区构建大型的商业中心，最典型的的就是万达模式。街区制之后，商业活动将会变的更加多元、便捷。或许会出现一种全

新的商住模式，比如一楼都是配套的商业街区，二楼则是架设相互往来的空中走廊。我们住在楼上，但是吃喝玩乐，以及相关的生活配套都可以直接在楼下完成，这是目前比较普遍的方式。这种模式的出现，对于当前的一些商业业态将带来挑战。

这也就意味着在街区制的模式下，商业业态将更加小型化、专业化、垂直化、就近化，当前所争议的线上线下问题将会加速融合。这不论是对于当前以传统商业为代表的线下模式，或是以电子商务为代表的线上模式都将会是一种挑战，因为实体商业变的更加便捷，在一定程度上会加速 O2O 商业模式的发展，并让线上线下融合为一体化的商业业态。

或者是一些更新的商业业态，也可以理解为我们当前还难以形容的业态名词将会出现。总之在街区制的发展模式下，由于我们的居住模式发生了变化，必然会以新的居住模式来构建出新的商业业态。

总的来说，街区制是社会发展过程中的一种纠偏手段，也是调节上一个阶段城市发展规划不足的一种手段。在推行的过程中政府自身所面临与考虑的问题远多于大众所顾虑的问题，尤其对于当前公民在参政议政方面的能力日益加强、凸显，有关部门所推行的新模式如果没有进行充分的考虑，其所面对的舆论压力与社会压力可想而知。但一成不变的社会发展模式必然不可持续，对于大众而言，街区制的推出将在很大的程度上助力大众创业万众创新，如何在顺应变的过程中找到并抓住变化过程中所释放出来的新的创业机会，就是对新政策的最好理解与应用。

从法律视角正确解读街区制改革方向^①

2016年2月6日，中共中央、国务院发布了《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》。这是一份高屋建瓴的，关涉我国未来一定时期内城市规划建设管理工作的纲领性文件，其按照不同层级、不同板块从30个方面分项论述了我国城市建设规划的基本准则与改革方向。

《意见》各板块之间的内容具有很强的关联性与体系性，而且严格遵循了依法改革的思维，是我国在城市规划建设管理的改革事项中体现依法治国思维的优秀典范。

近期，引发舆论高度关注的街区制改革内容就来自《意见》第（十六）项“优化街区路网结构”一节。原文指出：“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。新建住宅要推广街区制，原则上不再建设封闭住宅小区。已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，实现内部道路公共化，解决交通路网布局问题，促进土地节约利用”。

上述内容公布后，部分媒体无视《意见》所承载30项内容的关联性、合法性与整体性，未能从法律思维的角度解读街区制改革的正确含义，反而突出“拆围墙”、“开放小区”等内容误导受众。其时，恰逢最高人民法院发布关于物权法《司法解释（一）》，由于街区制改革直接涉及民众的物权保护问题而引发舆论的高度关注。

上述各因素的叠加，引发了民众对中央在此项改革意见中是否体现了严谨性、科学性及合法性原则的疑虑。此后，各类媒体更从《意见》与物权法存在“抵触”或者认为其将消解物权法对物权的保护功能等各种角度影射《意见》的合法性。

笔者认为，必须从严格的法律思维出发正确解读《意见》的有关改革方向和改革内容，维护中央改革意见的严肃性和权威性。本文仅就民众

^①师安宁. 从法律视角正确解读街区制改革方向[N/OL].中国国土资源报（007）.2016-03-03.
http://www.gtzyb.com/shiwucuooshi/20160303_94078.shtml

所关注的“拆围墙”、“开放小区”这一新型街区制改革内容出发，从物权法的角度给以合理解读。

要正确实施中央《意见》的改革思路，则在未来的街区制改革中应当遵循下列各项基本原则。

原则一：老小区老办法，新小区新办法

必须尊重规划法制度，实行“未建小区新办法”，“已建小区不溯及既往”

我国的城乡规划分为总体规划和详细规划，而且详细规划中又有控制性详细规划和修建性详细规划之分。城乡规划是我国经济行政立法的重要内容，其立法权在于地方各级人大及其常委会。街区制改革在某地实施前，针对未建小区的规划建设，必须先修改现有规划，再适用于新规划小区。此后，新街区制中的公共道路建设成本不应当再向小区业主分摊，而是应在规划中由政府统筹解决该部分建设成本。

对于已建成小区则不得一刀切式直接实施新街区制改革，即新修订的城市建设规划对已建成小区不具有溯及既往的法律效力。

原则二：老小区街区制改革须符公共利益

必须严格基于公共利益的需要，才能对小区道路实施公共化征收措施，从而切实依法保护小区业主的合法权利

笔者认为，对已经建成的小区内部道路实施公共化的街区制改革，其本质是对原属于业主共有的内部道路实施征收的行为。因此，街区制改革的核心问题是对“公共利益”的正确认定。

《宪法》第十条和第十三条规定，“国家为了公共利益的需要”可以依照法律对集体土地和公民的私有财产实行征收或征用并给予补偿。《物权法》第四十二条规定，“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其他不动产”。可见，物权征收措施启动的前提是“为了公共利益的需要”，故准确合理界别“公共利益”将成为物权征收制度的核心问题。

在街区制改革中适用征收制度时必须给小区业主以合理的补偿,根据《城乡规划法》第五十条的规定,“经依法审定的修建性详细规划、建设工程设计方案的总平面图不得随意修改;确需修改的,城乡规划主管部门应当采取听证会等形式,听取利害关系人的意见;因修改给利害关系人合法权益造成损失的,应当依法给予补偿”。显然,对已建成小区的街区制改革中,必然涉及前述补偿制度的适用问题。应该说,城乡规划法的立法精神与物权法的征收制度是高度一致的。

原则三:正确判定“公共利益”的范围

正确解读物权征收制度中的“公共利益”,不作不当的扩大化解释

公共利益是指,由国家自身或不特定的社会公众所应享有的相对于集体、个人或其他普通财产权权益而言所必须优先维护的权利状态,包括国家利益和社会公共利益两大类。

对公共利益的范围不应当在泛公有制优先论的误导下而作任何不当的扩大化解释。对其判断的基本原则为:一是该利益的承受主体是否属国家自身或不特定的社会公众;二是对该利益的优先维护是否具有必要性和不可替代性;三是要考虑到在不同的部门法域下公共利益的相对性。对已经建成的小区进行街区制改革前必须从上述3个方面进行充分论证。

笔者认为,适用《物权法》第四十二条时,必须按照下列诸项原则来正确判定公共利益:

受益人不能特定化,否则即不属公共利益。即便是以政府的名义或是办理公共事业的名义所确认的公共利益,如果一旦征收措施的目的性受益主体是特定的,则不属宪法意义上的公共利益。例如:街区制改革仅为某一单位的出行方便而导致其公共利益特质不明显的,则应当适用物权法关于地役权或民法中关于相邻关系制度的规定,而不能适用以征收为基础的街区制改革。

征收必须是政府为有效履行法律所赋予强制性职责而采取的必要措施。不能把现实中的政府行为均视为必然代表宪法所要求的维护公共利

益的职责行为。如：某些超越自身宪法与法律职责而为开发商服务的征收措施。这就需要有关政府在确定街区制改革前，必须充分考量到物权的立法价值，必须充分贯彻依法治国的执政思维，而不是以行政强制的办法推行街区制改革。

对公共利益确认总体上要符合基本公平与正义的自然法原则。此项原则要求，被征收主体的利益与拟优先维护的利益之间不能在价值取向上严重失衡。须知，街区制改革并非“为街区而街区”的改革，其目的是为了优化土地资源利用率，提升城市道路承载效率。当这一价值与业主的物权利益、安全利益相比而明显弱化时，不得假借街区制改革而损害业主的合法物权权益。

公共利益具有时代的相对性。诸如一项法律权利在上世纪 50 年代可能是公共利益，但到 80 年代时可能已丧失此项特征，如《土地改革法》的自然失效。再如当年曾为吸引外资而实施的各类内外有别的差别待遇和法律政策，在入世后因其不符合 WTO 关于国民待遇的要求反而成为了非法利益等时代性因素。显然，公共利益具有时代性特征。

事实上，街区制改革也存在时代性和相对性，并非所有的小区在任何情形下均适合于街区制改革，在具体的城市规划立法及行政行为中，必须考虑到街区制改革的相对性与时代性因素。

原则四：“规划修改”与“逐步推行”并举

在已经建成的小区中实施街区制则必须按照城乡规划法的规定，依法修改详细规划

笔者认为，如要在已经建成的小区中实施街区制则必须按照城乡规划法的规定办理。即修改控制性详细规划的，组织编制机关应当对修改的必要性进行论证，征求规划地段内利害关系人的意见，并向原审批机关提出专题报告，经原审批机关同意后，方可编制修改方案。修改后的控制性详细规划，应当依照相关规定履行报批程序。控制性详细规划修改

涉及城市总体规划、乡镇总体规划的强制性内容的，应当先修改总体规划。

事实上，《意见》已经充分考量了规划法治在未来街区制改革中的重要价值，其在第（四）项“依法制定城市规划”和第（五）项“严格依法执行规划”的两项意见中已经明确，城市规划在城市发展中起着战略引领和刚性控制的重要作用。依法加强规划编制和审批管理，严格执行城乡规划法规定的原则和程序，认真落实城市总体规划由本级政府编制、社会公众参与、同级人大常委会审议、上级政府审批的有关规定。

同时，《意见》认为，经依法批准的城市规划，是城市建设和管理的依据，必须严格执行。进一步强化规划的强制性，凡是违反规划的行为都要严肃追究责任。城市政府应当定期向同级人大常委会报告城市规划实施情况。城市总体规划的修改，必须经原审批机关同意，并报同级人大常委会审议通过，从制度上防止随意修改规划等现象。

原则五：国有资产单位应坚决实施街区制

凡是占有、使用和管理国有资产的单位，应严格按照政府有关决策意见实施街区制改革，且不得援引公共利益抗辩机制来对抗

这是因为，我国国有资产的存在价值中，必然要首先承担维护公共利益的职能，当有权决策机构认定某街区制改革中符合公共利益时，该类国有资产占有、使用和管理单位必须无条件地服从此类决策，不得适用公共利益抗辩机制来维护本单位小集体的利益，这是街区制改革中国有资产单位与以私有物权为基础建成的居民小区完全不同性质的改革承受主体。

原则六：街区制等重大改革要于法有据

严禁“破法改革”，必须坚持重大改革于法有据

中央要求，凡是重大改革要于法有据，需要修改法律的可以先修改法律，先立后破，有序进行。习近平总书记多次在不同场合阐释“重大改

革要于法有据”这一论断，强调在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式依法执政。

街区制改革中的“征收”制度无论是在政治或法律层面上其本质均属“国有化”措施，是国家取得所有权的一种方式。目前，我国因已不再处于大规模国有化的历史阶段，宪法的价值取向已转为主要是对各类权利主体包括公民私人财产权的保护。

因此，在街区制改革中，涉及拆迁工作时必须严格遵守物权保护制度，防止行政立法在设定拆迁制度时对公共利益放弃判断，严禁政府直接适用强制许可制度、强制签约制度、强制裁决制度和强制执行制度来剥夺小区业主的合法权利。

上述 6 项原则应成为未来街区制改革的应有之义。

他山之石

巨型街没落 小街块受宠

——聚焦美国街区制的发展演进历程^①

随着上世纪六十年代西方城市大规模建设运动结束，巨型街块逐渐没落，人们更为关注城市空间和城市环境，街道的设计更多地转向考虑通达性以及街区活力和土地价值，小尺度街块受到青睐。本文以美国为例，梳理和分析国外街区发展经历了怎样的过程，采取了哪些调控手段，又应对了哪些物权等方面的挑战。

街区制是发达国家的通行做法。然而，我们很难在国外特别是西方国家的城市规划理论和实践中找到一种可与街区制对应的特定制

^①周君,姜鹏.巨型街没落 小街块受宠——聚焦美国街区制的发展演进历程[N].中国国土资源报-2016-03-05 (006 版)

度。按照我国《若干意见》中对街区制的描述，从形态角度，体现了西方的 grid system（方格网制）思想；从功能角度，体现了 mix-use development（混合使用）的理念；从规划管理手段角度，又可效仿 Zoning ordinance（区划法）、Subdivision（细分法）等；从和谐邻里角度，又与 neighborhood unit（邻里单位）、place-making（地方建构）内容相近。可见，街区制借鉴的是一系列与街区相关的国际经验，而非某一种特定制度，其理念与国内学界十几年来一直倡导的“小尺度开发”大体一致。

不只是在中国常见横亘于城市之中的巨型街块，20世纪初期的美国也非常流行。如纽约麦迪逊大道曾经出现了横跨5个街块的巨型街块；再如：坐落于第五大道的史岱文森住宅项目所在地块面积高达32万平方米，住户总量超过2.5万户。此外，当时盛行的大规模城市更新，也引领着大尺度的设计风潮。20世纪初，汽车生产流水线的发明和同期经济的繁荣，使汽车在美国呈现爆发式增长，相应地，城市规划和建设都以方便汽车为主要考虑因素，建设中对距离的概念也通常针对汽车而言，街道间距由此远超马车时代。

从步行安全性和便利性的角度来看，小街块对行人更为友好。大街块由于通常只有在交叉路口才有斑马线，造成行人过马路的步行距离过长，更容易引起行人从路中间横穿马路，引发安全问题。同时，大街块地区由于红绿灯数量较少，汽车通行速度通常较快，与行人发生冲突的几率也更高。

从经济活力和土地价值的角度，小街块的优势也很明显。更小的街块意味着更长的临街长度，同样是半英里的范围内，波特兰街块长度是盐湖城的1/3，临街长度却是盐湖城的3倍。按照“金角银边草肚皮”的投资经验，街角和临街的土地价值要远大于街块内部。越多的临街空间，意味着更高的经济活力，也将一定程度推动土地价值上升。同时，比起大块纯粹的住宅用地开发，小街块和密集交织的路网

更容易形成土地的混合开发利用。简雅各布斯曾谈到，如果人们的行走路线是不可预测的，那么每个地块上的功能也将是不可预测的。换言之，如果人的行走路线是多元的，地块上的功能也将是多元的。如今土地的混合功能开发越来越受到人们的青睐，促进开发的混合度也有助于提升土地价值。

从美国的实践情况来看，许多案例都佐证了因小街块提升了土地价值。在对 20 世纪中叶纽约曼哈顿兴建的一些巨型街块进行再开发时，选择了重新打开一度封闭的道路。引入公共道路后，人们发现行人和车辆的流通加速了，同时，也带动了物业升值。

街块开发怎么才能“变小”？

越来越多的城市开始制定提高道路连通度、控制街块大小的条例，采取给予土地开发强度奖励等形式引导和激励开发商推行小街块的开发，同时针对巨型街块还创新地采用了“过滤式渗透”的交通设计。

小街块开发虽然意味着更高的道路通达性、更友好的步行环境以及更多元的经济形态，但也不可避免会牺牲部分土地开发面积用于道路建设。对于开发商而言，从管理和住户心理体验的角度，也更倾向于地块内部尽可能少的有公共道路穿过。此时，政府作为整体公共利益的代言人，便不得不从全局的角度对街块的开发进行引导和调控。

目前，美国越来越多的城市开始制定提高道路连通度、控制街块大小的条例。街块的大小通常由地方政府的分区管理条例、道路通达性标准等各类土地开发相关条例决定。例如：麦迪逊的分区规划条例中限制街块长度不能超过 500 英尺，罗利规定在混合功能区两个邻近街角之间距离不能超过 660 英尺，科林斯堡规定街块的面积不能超过 12 英亩。乔治亚洲的粉泉市颁布了传统邻里开发条例，对街块的形态进行了规定，例如街块应尽最大的可能直线对称，并且街块的长度不宜超过 480 英尺。总体而言，对街块长度规定的最大值一般在 91.4 米~182.9 米之间。

此外，近年来在佛罗里达等地开始兴起一种以街块为单元的分区规划形态准则。形态准则抛弃了原有传统区划中对分区用途和开发强度的要求，仅从物质形态方面作出规定。它将重心放在形态设计和公共空间营造上，更关注建筑与街道之间的关系，也更加推崇混合功能和行人尺度的开发。它以街块为单元进行调控的方式，也更便于开发时对不同街块进行因地制宜的设计。形态准则逐渐成为一种推行小尺度开发与再开发的有效手段。

人性化尺度的小街块开发虽然已越来越得到人们的推崇，但从经济收益角度出发，开发商未必有足够大的动机将这一理念应用于实际开发项目中。除了上面提到的硬性规定，政府和社会组织也会通过一些辅助措施，引导和激励开发商推行小街块的开发。

例如：洛杉矶的许多地区再开发项目就采取了多种激励措施。

其一，建立公私合作关系（PPP），提供直接经济激励。这里的PPP并不仅局限于国内常见的引入社会资本与政府共同投资公用设施等，而是一种更广义的公私协商协作关系。例如在长滩的CityPlace开发项目中，长滩再开发局为了让再开发机构不再兴建大体块开发，而是将新一轮的开发与传统的相互交织的路网形态相协调，开发局提供将近1700万美元的税费减免鼓励，并且帮助改造项目周边的道路。作为回报，开发局将获得开发净收入的10%作为回报。

其二，给予土地开发强度奖励。洛杉矶的Del Mar Station住宅项目就获得了一系列超越分区规划规定的开发权限。既定的分区条例中规定在阿罗约大道两侧不能建设高于5层的楼宇。市政府为了提高该地块的道路通达性和混合利用开发，许诺给开发商额外2层的建设权限。

其三，制定前瞻性的规划。在开发商进驻之前，城市就应该从政策、规划和战略层次明确对小尺度开发的倡导和支持。在Paseo Colorado再开发项目所在区域，市政府在很早以前就制定了该区域的

土地利用和设计规范，以保证未来任何的再开发行为都能与整体的规划和发展理念相一致。此外，市政府还制定了一个有意愿进行小尺度开发的开发商名录，在该名录的指导下，优先推进与政府理念一致的开发项目。

对于一些地区，虽然原则上不反对巨型街块，但却为巨型街块的开发提出了各项要求，使之符合广大公众利益。例如：波特兰市专门颁布了巨型街块开发条例，对巨型街块的道路、公共空间的总量及建设标准都提出了明确的要求。

此外，针对巨型街块，纽约等地区还创新地采用了“过滤式渗透”的交通概念。顾名思义，就是通过层层过滤的方式，过滤掉一部分通行方式（如机动车），而准许另一些方式通行（如自行车和步行）。也就是说通过建立不同等级的多类型交通组织方式，分级调控交通通行方式，尽可能地减少大型街块对道路通达性的影响，同时又保证大型街块内部生活环境的适宜性。

“打破”封闭社区难点何在？

打破已有封闭小区的封闭状态，必须给出合理的赔偿；对于未封闭的小区，政府有权出于公共利益的考虑在项目提案阶段将其驳回。无论采取哪种方式，法理基础都是必须面对的一道坎。

尽管我国提出街区制的初衷是提高道路通达性、推行小尺度开发，但不可避免要触及新建或已建大型封闭住宅小区的物权问题。无独有偶，美国在推行街区的人性尺度开发、邻里的包容共享时，也面临着同样的问题，调控封闭社区成为了地方政府的重要挑战。

将封闭住宅小区内部道路改为城市道路，本质上是将业主的私有财产转为公用。“私产公用”问题，在我国物权法和美国宪法中都有明确的表述。《中华人民共和国物权法》第四十二条第一款规定：“为了公共利益的需要，依照法律规定的权限和程序可以征收集体所有的土地和单位、个人的房屋及其不动产……征收单位、个人的房屋及其

他不动产，应当依法基于拆迁补偿，维护被征收人的合法权益……”美国宪法第五修正案的“征收条款”规定：如不给予公平赔偿，私有财产不得充作公用。那么，在个人财产权益严格受宪法保护的情况下，美国是如何从法理本身入手，达到了调控封闭社区目的呢？

据估算，全美现在有 800 万人居住在封闭小区内，而且这种态势还在增长。由于封闭小区阻碍了所在社区的整体融合，对小区之外的居民造成了很负面的影响，越来越多的城市选择禁止封闭小区（如圣地亚哥、波特兰、俄勒冈等）。这种“禁止”的行为在许多人看来是不合法的，在他们眼中，这是对私人产权的一种侵占，无异于禁止一家人将陌生人驱离自己的土地。然而直观的认识并不意味着法理，经过长时间的实践摸索，美国的地方政府逐渐找到了调控封闭小区的法理依据。

美国宪法第十修正案赋予了地方政府综合治安权，当私产的使用侵害到公共健康、安全、福祉等，可行使综合治安权阻止该使用权。然而该权限执行不能“太过”，否则将被认为是“征占”，根据宪法第五修正案，一旦被认定为征占，必须给予合理的赔偿。因此要成功地调控属于私产的封闭小区，必须要避开“征占”这一道坎。

对于已经存在的封闭小区，要打破现有封闭的状态，将内部道路变为公共道路，毋庸置疑属于宪法“征占”条款中所说的“物理上侵占”。在这种情况下，除非给出合理的赔偿，否则政府是无权这么做的。

而对于尚未启动的封闭小区项目，虽然所在土地仍属于不容侵犯的私产，仍然能够找到法理的突破口。一方面，与已建的小区不同，政府有权出于公共利益的考虑在项目提案阶段将其驳回，直接避免了“征占”条例中所谓的“物理上侵占”。另一方面，政府可选择“有条件地通过”。在著名的加利福尼亚海岸委员会与 Nollan 案例中，Nollan 要在海边新建一套住宅，但住宅将阻挡一部分海景，也会影响

其他人通往海滩的路。对此，海岸委员会并没有直接驳回建设申请，而是要求 Nollan 在他的部分土地上赋予一项公众地役权，允许人们自由穿过到达海边，从而达到了预期的目的。

揭密部分国家的城市街区制^{①②}

据媒体记者对英、俄、日等国的城市规划进行的调查，无论是开放的街区制还是封闭式的社区都有各自鲜明的特点，都对中国的城市规划有一定借鉴作用。

英国：把街区保护纳入立法

英国在城市历史环境保护和居住环境维持方面在世界上堪称楷模，早在 1967 年，便制定了《街区保护法》，后来又将《街区保护法》纳入了城乡规划法的体系之中，作为城乡规划的街区保护制度。

我们所熟知的牛津街，便是《街区保护法》的最佳产物。作为英国首要的购物街，长 1.25 英里的牛津街上云集了超过 300 家的世界大型商场，从罗马时代起，一直到 17 世纪，牛津街都是从伦敦西城之外到牛津地区的必经之路。18 世纪末期，大片建筑物的兴建，南部高斯弯那、北部波特曼的兴建使得牛津街初具现在的规模，而一流的购物中心始于 20 世纪。作为伦敦著名商业街的牛津街，还是伦敦市中心一条极为重要的交通干道，每小时有 50 辆公共汽车运行，4 个地铁站与 5 条线路相连，在伦敦的公共交通运输网中占据核心的地理位置，可以说，便捷的交通干线也为牛津街的商业繁荣做了最好的补充和铺垫。

不过，早在街区制推出前，英国也曾经历过短暂的“封闭社区”时期。而在街区制推出后，街区市民们反而自发成立了不少慈善团体，

^①媒体揭秘国外“街区”：英国把街区保护纳入立法[N/OL].北青网-北京青年报.2016-02-29.
http://news.youth.cn/gj/201602/t20160229_7684600.htm.

^②国外城市街区制是啥样 是否开放又由谁决定[EB/OL]..新蓝网·浙江网络广播电视台.2016-02-24.<http://n.cztv.com/news/11929488.html>.

积极推动开放社区的发展，最大化地利用公共服务设施，更好地为街区进行交通管制、创造步行空间和增强安全性。

俄罗斯：封闭大院和街区制并存

清华大学资深教授、国家一级注册建筑师彭培根告诉记者：“我们当时学苏联建的‘超级街区’一般标准是 500 米×500 米，这对城市交通的影响是比较大。欧美街区相对来说比较小，一般不超过 120 米×60 米。如果再大，造成堵车现象就在所难免。考虑到疏散功能，台湾地区的街区标准最大是 40 米×120 米，主要是德国人负责做的街区规划设计。”

现在的莫斯科则是苏联时期的封闭式和新兴的街区制并存，但近些年，莫斯科封闭式的住宅小区也逐渐开放，机关单位和学校也没有了院墙。很多普通小区并没有大门，看不到保安，但有防止外面车辆随便进入的道闸，每个楼有值班的保安人员，楼门口装有对讲系统或密码锁。在莫斯科，外交公寓和一些高档小区才设有围栏和保安，进入内部必须进行严格检查，需要出示相关证件，方可被放行。莫斯科的小学都有栅栏和围墙。2004 年别斯兰人质事件后，俄罗斯许多学校都增加了门禁系统，以保障学校师生和家长们的安全。

日本：高高在上的大学敞开了大门

高校如何逐步“打开”也是大家关注的话题。日本高校的一些做法值得参考。日本很多大学过去都高度封闭，给人高高在上的感觉，现在则加强同周边区域的良性互动。日本越来越多的私立大学开始倾向修建“无门”大学，一是由于地价昂贵，不得不分散院系；二是向欧洲名校学习，试图把校园和整个街区融为一体。

早稻田大学素来以“没有正门”著称，西校区非但不见大门，甚至不见牌子，此举意为“学校向任何人都敞开大门”。由于地处东京城区，没有足够大的整块空间，早大有些院系还分散在主校区周边的住宅区里。再以名古屋大学为例，主校区被一条宽阔的公路隔开，社

会车辆正常行驶，路上有红绿灯，路边是地铁站、公交车站、邮局和银行等公共设施。教授、学生和周围居民你来我往。由于日本人很注意公众场合保持安静，因此，正常的教学不受影响。东京大学本乡校区几乎看不到围墙和栅栏，各个院系的教学设施集中在一起，反而形成一个独特空间，能和“外面的世界”明显区分。

香港街区制安全经：部署“朝阳群众”^①

青衣海滨公园附近的半开放式小区是香港多数住宅区的缩影，住在这些大楼里的居民，往往多条马路，都能走到菜场和图书馆，而这些公共设施是属于周边多个半开放式小区的公共空间。

60多岁的李女士已在香港青衣海滨公园片区生活了二十多年，虽然已经退休，但作为香港特区政府聘请的保安员，肩负着青衣多个半开放私人小区及公共屋苑的保安工作。这对李女士来说并不容易，因为这些小区门外的公共地区都是她的管辖范围，可门里发生的任何事又不是她所能管得了的。

管理公共空间的保安员多是像李女士这样的退休人士，类似由北京居委会大妈和志愿者组成的“朝阳群众”，是香港各个公共、私人地区的保安主力军。逢年过节，李女士和她的同事们都要加班加点巡逻，防止意外发生。

不封闭的小区安全吗？

香港大学城市规划及设计系助理教授李卫锋告诉《第一财经日报》记者：“香港很多住宅区虽然看不到有形的围墙，但每栋楼都有自己的保安系统，只有这栋楼中的住户才能以密码或者住户卡的方式进入，可以说都是半封闭式的。”

^①为什么香港开放式的小区也很安全？听说部署了“朝阳区群众” [EB/OL].一财网—第一财经日报.2016-02-22.
<http://www.yicai.com/news/2016/02/4752571.html>.

“在香港，既有内地那种封闭式的、有围墙的小区，也有相对开放的小区，小区内的道路是否对外开放，取决于政府对于地块的规划及发展商如何选择等多个具体因素，单从文字上来看，并没有对住宅区是否要有围墙做出明文规定。”香港城市规划委员会（下称“城规会”）成员、香港理工大学建筑及房地产学系教授许智文对《第一财经日报》记者表示，不过在香港，更多的是没有围墙的开放式小区。

对习惯了围墙带来的安全感的内地住户来说，街区制带来的最大忧虑或许就是安全问题。但以香港的经验来看，无论是一下楼就已来到马路边的独栋住宅楼，还是少数大型封闭式小区，安全问题都得到了很好的处理。

在住宅楼，每栋楼底层都有保安 24 小时值班，进入楼内都需要输入密码，且密码每隔一段时间就会更新，小区门口和楼下大堂也都配有监控摄像头。在设施较新的住宅楼里，电梯内一般也都有监控摄像头，楼下的保安也都能通过屏幕进行监控。

可以说，各类安全设施及像李女士那样的“退休保安军”，以及经常巡逻的警察，为香港的住宅区提供了可靠安全保障。

考验城市规划功力

在香港，虽然特区政府没有对住宅区是否要有围墙做出明确规定，但完善的城市规划制度确保了地产开发商会事先根据土地用途和规划做出恰当选择。

“政府在提前做出的土地规划中，会指明有关地块的用途和其他细节要求。”许智文表示。例如，相关地块上的某条道路是否要对外开放使用，一般在地契中已经列明。

许智文举例称，在香港著名的大型住宅区太古城中，住宅楼之间有多条公路穿插，哪些道路对外开放，事先都已写进规划，因此，地产商在建造时也没有选择建造围墙。

作为特区政府机构，香港规划署负责制定拟备各类规划图则，为

土地的恰当用途和发展提供指引，包括设计全香港的发展策略和个别地区的详细发展蓝图。根据城市规划条例第 2 条成立的城规会，则实际掌握着香港土地用途规划的权力。

根据本报记者了解，城规会目前有 39 名成员，其中 33 名属非官方成员，他们大多从事与城市规划有关的法律、工程、建筑、测量、环保等工作。

香港立法会的资料显示，香港所有土地的发展均受其现有地契条件的限制，尽管如此，土地契约条件并非不可修改，只要符合该地块的规划要求，向政府申请修订并获得批准后，申请人只需补付相当于新旧地契条件许可发展土地价值差额的地价即可。但对于最终建成的小区采取何种模式，除了地产开发商的意志外，规划图纸还要通过香港屋宇署的审批。

“政府对于城市用地的规划往往提前数年就开始进行，制定规划期间政府需要向周围居民、环保组织等多方咨询意见。”许智文解释，政府在规划上也提供一定弹性，原则是在不违反规划的情况下做到地尽其用。

计划将古洞北、粉岭北等区块的农地发展为住宅和商业区的新界东北新发展规划，就是大面积城市发展规划的一个典型。这项发展规划涉及土地面积 787 公顷，建成后可提供近 6 万个住宅单位。对此，特区政府早在 2008 年就已启动发展规划工作，至今仍在进行。

“相对于比较有墙没墙而言，更重要的还是住宅区的规模和混合程度，封闭模式最大的问题是把城市功能割裂成块，香港的住宅区规模小，相互之间混合(渗透)，打破了这种割裂的情况。”李卫锋认为，随着内地推广街区制，在城市规划上将需要像香港这样，做到更细致、更立体的规划。

除此之外，也有声音认为建立开放式社区的难度会越来越高。“目前香港很多社区都很强调‘私人产权’，宁愿关起大门，只给小区居

民享受会所、设施等福利。”莱坊高级董事、估价及咨询部主管林浩文向本报记者表示。

探访武汉街区制样本：小区不建围墙 安全不用担心^①

在武汉，有一个现成的街区制样本，叫做“融科天城”。

“融科天城”位于汉口解放大道——京汉大道——三阳路交会处。“手枪型”的融科天城小区，中间有很多小路，其中主要的有两条路，两条路将小区分成了几个独立的组团。横贯小区南北方向，叫“新马路”，连接解放大道和京汉大道；横贯小区东西的，叫“解放南路”连接三阳路和另一条市政路。

小区内部道路与公共道路连接 居民出行更方便

在这个小区，“街区制”重要特点得以体现，小区里的内部路，与解放大道、京汉大道这样大的市政道路连接，方便行人出入。比如，“新马路”被融科天城小区圈进了内部路，居民要绕道，从解放大道——三阳路——京汉大道过去，起码要半个小时以上。而融科天城的“新马路”打通了解放大道和京汉大道，居民直接从这条路过去，只要 10 分钟。

行人出行方便了，那么小区停车如何解决呢？原本属于小区内部路的“解放南路”，打通连接了市政道路后，并没有影响业主停车，路两边都划定了停车位。并且由于是 4 车道的小路，经过的车辆并不太多，再加上人行道间隔，其实离住户还是有一定距离，噪音影响不太大。

此外，融科天城的“解放南路”由于行车少，划定了车位，没有影响到业主停车车位，但是既然内部路变公共路，从长远来看，车位会取消，车主停车很可能受影响。

^①长江日报记者探访武汉“街区制小区”小区不设围墙 安全不用担心[N/OL].长江日报.2016-02-25.
http://cjrb.cjn.cn/html/2016-02/25/content_5511883.htm.

住宅小区和单位大院要逐步打开 安全性成考虑的首要性问题

意见中称，已建成的住宅小区和单位大院要逐步打开，于是有人担心住宅不再安全。记者现场看到，融科天城被“新马路”分割成了左右两个组团，小区的围墙是没有了，但是并不是“我家大门常大开”，楼下的商铺将各个组团围合起来，各个组团其实是相对封闭的，没有门禁也是进不了的。而且，街区制小区不是没有围墙，只是将小区大围墙没有了，围墙退守到了马路边几栋楼组成的组团边。小区里面仍有围墙、保安、防翻墙的电网等，安全性有保障。

其实在武汉，除了融科天城，还有“大街区制”的百步亭、常青花园。小区内，道路就是市政道路，基本的安全保安都具备。“融科天城”其实更像“小街区制”，小区内部路与市政道路连接，使得小区被切分成了几栋楼一个组团，每个组团都有其正常的小区保安、绿化等物业服务。

街区制悄然落地济南^①

虽然很多人对“窄马路、密路网”的街区制还不了解，但其实，这种模式正在悄然落地济南。落地的地点，是济南 CBD 和济南新东站。那么，规划中的济南 CBD 和新东站是什么样呢？

关键词一：密路网

街区制的首个关键词，非“密路网”莫属。以济南新东站的规划为例，它改变了传统“超大街区”形制，倡导创建密集的路网系统，形成“城市格网”。城市格网减小了街道尺度，将交通流分散到不同的街道，在地块之间提供了更为直接的联系，减少绕行。

济南新东站的新建街区边长将控制在 150 米以内，道路网密度为 9 公里 -11 公里 /平方公里。

^①街区制悄然落地济南[N/OL].经济导报.2016-03-07.http://jjdb.sdenews.com/20160307/news_10_2.htm.

而济南 CBD 的路网规划更密：道路间距在 130 米至 150 米左右，道路网密度达 13 公里 / 平方公里，道路面积率 30% 以上，有高连通性、高可达性和高渗透性的特点。

这样的路网密集度意味着什么？导报记者注意到，目前，北京、成都、广州、上海等国内特大城市，现状路网密度为 4.3 公里至 6.5 公里 / 平方公里，道路面积率 5.9% 至 11.4% 之间。而济南 CBD、新东站的路网密度将是上述现状的两倍甚至三倍。

密路网直接产生两个对应概念，窄马路、小地块。

以济南 CBD 的规划为例，其道路大多 30 米宽，绸带公园两侧的景观道和商业步行街宽度 15 米。窄马路让行人过街更方便，利于营造舒适安全、通达开放的步行空间，便于布局密集更高的公交网络，营造生机勃勃、丰富多彩的街道生活。

密路网还切割了地块，而小地块具有更大灵活性，既可容纳 1-2 栋塔楼和底商，也可以是一个复合街区。小地块还有利于提高土地价值，增加沿街面长度，提升开发效益。

关键词二：职住一体

以往的城市规划讲究功能分区：生活区、工作区、教育医疗区，相互分割。这种模式可能符合当时的时代要求（比如重工业、有污染，当然要与生活区割裂开），但也是造成现代城市交通拥堵的一个重要原因。

济南 CBD 和新东站的规划，则力求建设多功能混合的邻里社区，创建小型分散的就业中心，鼓励双向通勤，以减少出行、实现职住平衡。

在新东站启动区规划中，将住宅、工作和服务场所围绕轨道站点 600 米范围及快速公交（BRT）站点 400 米范围设置，形成功能混合单元。

济南 CBD 的规划也类似：将高端业态与底层商业、SOHO 办公

和住宅公寓混合搭配，不仅用地混合，还提倡建筑综合体中商业、办公、居住、娱乐等多种功能在水平和垂直空间上的高度融合。通过融合混搭，打造安全高效、职住均衡、7×24 小时持续活力的现代都心。

山东大学房地产研究中心主任李铁岗分析称，这种职住一体的模式，才是更加符合现代社会发展、更加宜居和科学的城市规划理念。

关键词三：小绿地

在城市的中央建设大广场、大公园，这也是一种我们常见的城市建设模式。但在“街区制”的模式中，“小绿地”的概念更受推崇。

2016 年 2 月 25 日，济南市召开中央商务区建设工作领导小组 2016 年第一次会议，山东省省委常委、市委书记王文涛表示，在济南 CBD 的建设规划中，“弱化中央公园概念，建设绸带状公园，使绿地公园化整为零，把更多的绿地建在社区里。”

据了解，在 CBD 的规划中，小尺度的绿地镶嵌于街区之间，将为社区提供新鲜活力和亲近自然的生态空间，成为市民日常利用率最高的休闲场地。

新东站不仅建设小绿地，还将部分街道规划为自行车、步行专用道——慢行绿道，为行人和自行车提供绿色的环境，同时也提供了重要的开放空间资源供市民休闲娱乐。同时，还将在步行 5-10 分钟距离范围内布置社区公园、学校和市政服务等设施。

除了前面说的密路网、职住一体、小绿地，济南 CBD、新东站的规划中还有“单向二分路”、“高覆盖率优质公交”等规划，这些规划都将使片区内的环境更加宜居和舒适。

街区制是发达国家通行的模式，它将单位、小区内的道路与外部道路连为一体，是一种更开放、更友好的理念。