

城市公共服务设施规划路径研究

孙勇

安徽省城乡规划设计研究院

摘要:城市公共服务设施的建设在城市规划当中占有重要地位,通过加强做好城市公共服务设施的规划与路径研究,能够充分体现以人为本与人文关怀,在细节上抓好落实与提升。本文主要分析讨论城市公共服务设施规划路径研究的相关内容,结合具体案例,分析城市公共服务设施规划存在的问题,对城市公共服务设施规划路径研究成果进行讨论。

关键词:城市规划建设;公共服务设施;规划路径;规划研究

在城市公共服务设施规划路径研究当中,重要的内容是规划的主体、使用的主体和供给的主体三个维度,对于这三个维度的思考就支撑起城市公共服务设施规划路径研究的核心内容。现阶段,城市公共服务设施规划的整体水平显著提高,空间与时间的结合更为紧密,公平与效率的平衡更加协调,基本满意度显著提升。

一、城市公共服务设施规划的基本原则

(一) 以人为本,体现公平

城市的主人是人民群众,对公共服务设施进行规划的最终目的是要满足人民群众不同的民生需求,在实现“便民、利民、为民”的基础上,促进城市全面发展,实现综合效益均衡转变,改变过去片面追求经济发展与总量增长的局面,健全更加完善合理的公共服务设施体系,实现社会资源的合理分配,体现公平公正。

(二) 合理统筹 保留余量

土地利用与资源使用的不合理问题是传统城市公共服务设施规划普遍存在的问题。为解决改善这一问题,进行城市公共服务设施规划路径研究就要坚持“合理统筹,保留余量”的原则,重点是掌握人口增长、建筑规划、分布特征、需求发展等内容,用动态发展的眼光看待城市公共服务设施规划,适度超前,科学前瞻,保持一定的弹性。

(三) 底线控制 尊重差异

在具体城市公共服务设施规划路径研究中,要突出政府的底线控制作用,注重发挥市场对资源配置的优化作用,努力营造面向城市各阶层群体的公共服务设施体系,完善社会多元化需求差异保障,特别是要尊重新老城区的存在的客观差异,促进效能提升与品质提升。

(四) 集约资源 存增并举

资源的集约一方面是建设用地的节约集约,另一方面是推行公共服务设施的共建共享理念。对于一些城市公共服务设施存量,要鼓励品质提升与优化,逐步引导存量设施走向规范化,新增城市公共服务设施应向集中区域倾斜,以满足需求。

(五) 合理分级 创新提升

城市公共服务设施规划应注意对服务范围和对象的合理规划,建立健全完善的分级网络,以此提升城市公共服务设施规划的匹配度与合理性。另外,要通过城市公共服务设施规划的体系制度创新,以提升管理的效能与服务的水平,创新要与社会发展的趋势匹配,要符合整体的社会改革要求。

(六) 协调统一 多规衔接

城市公共服务设施规划涉及面广,为此要达成多部门协同一致的共识,建立合作办公的协同机制,统一公共服务设施标准和口径,有效衔接国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划、相关公共事业发展规划及专业规划等多方面政策规定。

二、城市公共服务设施规划存在的问题

我国城市在进行公共服务设施规划的过程中,所面临的问题差异化与普遍性共存,共性状态下所突出的个体化问题,即为城市公共服务设施规划需要着重解决的主要矛盾。为此,下文结合安徽省濉溪县在进行城市公共服务设施规划时存在的问题进行分析讨论。

(一) 安徽省濉溪县概况

安徽省濉溪县常住人口130余万,其中35-59岁人口占34%,60岁以上人口占到17%,老龄化趋势明显。而且,随着“二孩”时代的到来,县域内人民群众对卫生类、便民类、教育类等公共服务设施的需求量显著提升。

在安徽省濉溪县开展的一次“公共服务设施综合规划居民调查”活动当中,对卫生类、便民类、教育类的调查结果很好地反映了包括安徽省濉溪县在内,城市公共服务设施规划的突出问题。比如公共教育设施规模小,分布不合理,公办幼儿园少,民营较多,教育质量难以保证;商业市场分布少且不均,难以满足社区居民生活需求;县医院医疗条件有待提高,私人诊所规范化水平有待提高等。具体卫生类、便民类、教育类调查结果突出问题见图1,图2,图3。

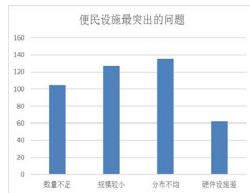
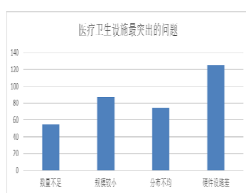


图1 卫生类公共服务设施最突出的问题 图2 便民设施最突出的问题

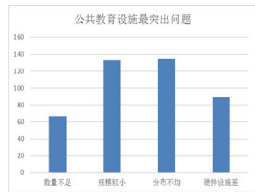


图3 公共教育设施最突出问题

(二) 城市公共服务设施规划存在的问题

1. 空间分布不均,新老城区差距大

城市公共服务设施规划的空间分布不均是最具普遍性的问题,主要体现在城市公共服务设施集中于老城区,新建设的开发区、高新区、新城区等公共服务设施建设周期长、运营慢,短时间内无法满足实际需要,出现空档期。而且受到建设标准庞杂、滞后的问题,使得新老城区城市公共服务设施的建设标准不一,在实际使用过程中存在一定的差异性,容易引发社会面对资源配置公平与合理的讨论。

2. 用地总量不足,用地结构失衡

虽然卫生类、便民类、教育类是需求量较大,受关注程度较高的城市公共服务设施,在规划时适度的就建设用地上进行倾斜是合理的。但是现阶段,这种倾斜有失衡的迹象,特别是体育类、文化类、社会福利类等城市公共服务设施规划严重不足,用地总量不足,用地结构失衡。

3. 资源统筹利用水平不足

资源统筹利用水平不足的问题,首先是体现在公共资源开放共享程度不高,比较突出的表现包括学校中小学体育场地不对外,人防工程与商业结合不紧密,健身场所与绿化公园整合程度低等。其次是公共服务设施缺乏系统运营,空置率较高,特别是活动中心、文化馆、少年宫等室内公共服务场馆的使用缺少科学的活动统筹与安排,使得空置率较高。另外,现阶段公共服务设施建设普遍使用开发商代建的模式,但是建成之后的交付或者运营监督缺失。

4. 常规性公共服务设施短缺

常规性公共服务设施的短缺问题,集中体现在公共服务设施建设类别的不平均方面。具体见表1。

三、城市公共服务设施规划问题策略

(一) 设施布局均衡化,网络构建体系化

公共服务设施的布局要充分考虑到均衡设置,科学合理的均衡设置,在本质上是一种优化,这是对资源的公平配置。对公共服务设施要进行等级的划分,明显服务范围的半径,各等级之间应保持紧密的联系,并将这种联系看做网络构建体系的内核,看做是对公共服务设施功能的修补。

(二) 资源配置标准化,多元分异均等化

资源配置一定要有标准,这可以为政府有关部门进行管理

表1 常规性公共服务设施建设与缺失一览表

公共服务设施类别	常规性建设类	常规性缺失类
文化设施	图书馆、博物馆、文化馆	妇幼活动中心、老年活动中心、影剧院、文化产业基地
教育设施	中小学幼儿园, 职业学校	特殊教育学校、社区教育学校
体育设施	体育馆、体育场	全民健身中心
基本医疗卫生设施	疾控、妇幼保健、计划生育、血液中心、综合医院、专科医院、社区卫生服务机构	传染病救治、精神卫生、
社会福利设施	儿童福利、老年福利、殡仪馆、公共墓地、救助中心	残疾人福利
公共安全设施	人防指挥工程、灾害天气监测、救灾物资储备	地震监测、防震减灾教育基地

提供依据, 具体标准的制定, 要在依据国家及地方政策规定的基础上, 实际调研, 详细对设置规模、设置规定、服务规模、服务半径和服务水平等标准进行规定。另外, 要在坚持标准化的情况下, 注意尊重差异性, 体现多元化, 对于人口密度、年龄构成、社会经济地位等特征要具体分析具体应对, 对群体总量进行发展预测, 尽量集中配置服务设施, 体现特定公共服务设施需求和配置差异性。

(三) 模式创新高效化, 资源利用集约化

模式创新所针对的方面主要包括土地兼容与混合使用、资源整合与设施开放、存量挖潜与功能置换、技术创新与领域拓展

等, 在模式创新的推动下, 进一步推广共享共建理念, 推行公共服务设施建设用地的兼容与混合使用。现阶段, 比较新颖的模式包括公服集聚区和公服综合体, 前者重视功能耦合, 高关联性, 后者重视垂直布局提高使用便利性与功能契合度的统一。

(四) 政府职能主导化, 协作机制多元化

PPP模式, 即Public-Private Partnership, 是现阶段最能体现政府主导地位, 协作模式多元的机制, 通过该机制能够有效将公共与私人相联系, 充分调动资源, 建立针对产品或服务的伙伴合作关系。不同类别的公共服务设施所能采用的PPP模式项目见表2。

表2 公共服务设施适用PPP模式一览表

类别	序号	适合采用PPP模式的项目
公共教育设施	1	学前教育设施
	2	义务教育设施
	3	高中、老年大学以及中等职业技术学校等
公共文化设施	4	具有门类特点、行业个性或地域文化、民族(民俗)文化代表性的民办博物馆
	5	从事文艺演出业、文化艺术业的艺术场馆、剧院
	6	具有地方特色的文化旅游项目
医疗卫生设施	7	综合医院
	8	主要依靠中医药、民族医药开展诊疗的中医医院、中西医结合医院、民族医院和门诊部、诊所
	9	从事肿瘤、心血管、儿童病患、眼科、妇产科、口腔、整形外科等专门病种诊疗的专科医院
	10	提供综合性康复医疗、长期医疗护理以及针对老年病患开展诊疗等服务的康复医院、护理院、老年病医院
	11	健康体检、中医养生保健、健康评估、医学检验中心和影像中心等健康服务新兴业态
	12	为社区提供基本诊疗服务的门诊部(所)等基层医疗卫生服务设施
公共体育设施	13	能够开展田径、游泳、滑冰、球类等体育运动和培训服务的体育场地和设施
	14	向公众提供健身服务、能够开展多项体育运动的公众健身活动中心
	15	健身步道、登山步道、健身器械场地、球类场地及社区小型体育设施等户外健身场地
	16	向社会开放的学校体育设施
	17	提供健身设施及培训服务的健身房(馆)
社会福利设施	18	为老年人提供膳食供应、个人照顾、保健康复、娱乐和交通接送等日间服务的社区老年人日间照料中心
	19	以失能、半失能老人为主, 提供生活照料、健康护理、康复娱乐等服务的老年养护院等专业养老服务设施
	20	具备餐饮、清洁卫生、文化娱乐等服务的养老院和医养结合服务设施
公共安全设施	21	提供城市人防设施的商业设施
	22	有商业价值的人防工程

(五) 实施落地项目化, 平台管理统一化

采用项目化进行公共服务设施规划建设, 有利于加快落地推进, 明确主体责任, 确保整体建设规划的有序进行, 具体在实施落地项目化的过程中, 要运用规划管理单元控制图则的形式, 根据人口分布特征、空间功能分区、重要交通设施分布等分析结果, 确保设施在城市空间中的落地。另外, 配合项目化的实施, 要建立统一的平台进行项目的统筹管理, 全面推进公共服务设施的建设, 在总体控制的基础上, 进行差异化控制, 找准刚性的底线, 留有弹性的空间。

结语

随着城市化进程的加快, 城市公共服务设施规划的完善水平不断提高, 在保障人民群众基本生活需求的基础上, 正在向更高水平, 更高质量发展。总体来看, 城市公共服务设施的规划路径从注重物质空间布局向以人为核心转变, 体系更加完善, 分布更加均衡, 对“宜居惠民”的体现更加直接, 现代公共服务体系建设的多元化特征更加凸显。

参考文献

[1] 马潇雅, 刘远刚, 赵翔. 城市公共服务设施优化配置模型研究的近期进展与展望[J]. 测绘通报, 2020,(2): 9-16.
 [2] 周振宏, 章敏. 城市公共服务设施空间布局最优规划方法仿真[J]. 计算机仿真, 2019,(1): 480-483.
 [3] 王岳, 彭瑶玲, 闫晶晶, 孟庆. 新时代街道和社区公共服务设施规划探索——从“服务短缺”到“治理协同”的重庆实践[J]. 城市规划, 2019,(8): 53-59.
 [4] 叶勇, 李军, 吕庆海. 城市开发新区公共服务设施配置的社会生态学策略——以武汉临空港经济技术开发区医疗服务设施配置为例[J]. 现代城市研究, 2018,(5): 8-17.
 [5] 王卉. 纽约城市公共服务设施规划与建设研究[J]. 城市发展研究, 2018,(9): 99-107.
 [6] 张志果, 张全, 龚道孝, 章林伟. 新时代我国城市市政基础设施建设策略与路径[J]. 城乡建设, 2018,(12): 44-47.
 [7] 申立, 张敏, 张宜轩. 全球城市视角下的公共服务设施规划及启示[J]. 城市建筑, 2017,(12): 53-55.