

新时代国土空间规划背景下公共服务设施体系构建思路

郭宪美 时铸 李光耀

桂林市城市规划设计研究院

摘要：充分对接新时代国土空间发展要求，重点分析我国现有公共服务设施建设问题，针对性提出公共服务设施体系构建和优化配置思路：明确国土空间总体规划、专项规划、详细规划公共服务设施编制要点，构建城乡覆盖、通勤可达、全域共享的公共服务设施体系，差异化、特色化精准匹配“以人民为中心”的居民多样化需要，完善特色引导型服务要素资源配置；并主动顺应我国人口老龄化、少子化社会发展趋势，有效应对突发公共卫生事件，补短板、增供给，重点完善以互助养老为特色的养老服务设施体系、平疫兼顾的新型医疗卫生服务设施体系构建思路，全面推进全龄友好健康城市高品质建设。

关键词：国土空间规划；公共服务设施体系；构建思路

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.01.045

引言

城市公共服务设施是为城市或一定范围内的居民提供基本的公共文化、教育、体育、医疗卫生和社会福利等服务的、不以营利为目的公益性公共设施，在我国城市建设规划中扮演着重要的角色。随着《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》正式出台，强调以满足人民美好生活需要为导向，加快“人民的城市”建设进程，推进均等化公共服务建设，提升城市宜居生活水平^[1]。2020年，《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》将公共服务设施作为完善社会主义市场经济资源要素配置的重要抓手^[2]。然而，我国公共服务设施建设现状与资源要素高效配置目标之间还存在一定的等差距，新阶段国土空间规划相关政策也对公共服务设施体系发展提出了更高的要求。因此，本文就新时代国土空间规划背景下公共服务设施体系构建思路展开积极探索。

一、国土空间规划新要求

2019年5月，《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》构建了“五级三类”国土空间规划体系，标志着我国国土空间规划体系迈入全新阶段^[3-4]。2020年9月印发的《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》提出了新的发展要求：以人民为中心，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。优化居住和公共服务设施用地布局，提高人居环境品质；完善城乡社区生活圈，补齐公共服务短板，建设全龄友好健康城市^[5]。

二、现有公共服务设施建设问题

（一）现有规划与新时代国土空间规划体系建设要求脱节

新时期国土空间规划治理下，强调“多规合一”、国土空间规划“一张图”落实。然而，在国土空间规划编制体系确立之前，由于城市总体规划编制精度有限，需要编制公共服务设施专项规划进行衔接。根据《中华人民共和国城乡规划法》，专项规划缺乏法律效力，加之各部门在规划编制过程中未考虑其他行业设施的布局情况，极易产生多个专项规划“用地打架”的问题^[6]，与国土空间规划“一张图”治理要求相脱节。

（二）公共服务设施整体布局不均衡、不系统

空间布局方面，公共服务设施配置向高能级城市中心区域聚集，城市其他区域特别是农村地区公共服务设施建设滞后，城市极化现象凸显。体系建设方面，市、区/县高等级公共服务设施配置基础较好，15分钟社区生活圈特别是基层社区生活圈建设，尚不足以满足居民生产、生活需求。

（三）公共服务设施标准化配置缺少差异特色引导

“人均用地指标”“千人指标”“服务半径”等现行公共服务设施标准化配置要求，未考虑不同城市自然区位条件和社会经济基础差异，新老城区、增量地区与存量地区、历史保护地区与城市建设区、不同城市功能发展片区和组团间的差异化、特色化发展需求^[7]，导致公共服务设施供给过剩或不足，不能精准匹配居民多元、特色需求。

（四）养老设施建设难以满足当前社会发展需求

首先，城乡养老资源配置不均。城乡养老资源与老年人口呈地域性分布不均衡特征。我国大部分老年人口集中在农村，而我国现有养老资源、设施和服务相对较多集中在城市。农村机构养老服务供给能力增长远远落后于城市。其次，城乡养老服务供给主体单一。目前，我国养老服务供给过于依赖政府养老设施，社会参与度不足。从养老机构数量来看，整体建设情况仍然以政府为主，公办占80%、民办仅占20%，尚未形成多元主体协调供给局面。此外，城乡养老资金来源不可持续，养老设施、产品和服务供给动力不足^[8]。

（五）医疗卫生设施不足以应对突发公共卫生事件

设施标准制方面，医疗卫生设施规划标准未将应对突发公共卫生事件的设施和指标纳入进来，缺乏与其他公共服务设施规划标准校核衔接，不利于特殊时期公共服务设施的多功能应用^[9]。设施体系及空间布局方面，综合医院各区医疗资源分布不均，且医院周边缺少扩展空间，无法快速搭建急救医院、方舱医院；急救网

络体系不健全，15分钟医疗急救圈尚未建立。设施内容建设方面，对重大疫情传染专科医院建设不足，传染病房缺少储备。信息传导方面，区域间缺少信息共享，整体应急保障能力和信息化水平有待提升^[10]。

三、国土空间规划背景下公共服务设施特点

基于国土空间规划体系下的公共服务设施规划配置，具有以下几点显著特点：

协调性。公共服务设施的规划落实需要结合国土空间规划体系逐级传导，“一张蓝图干到底”，并确保各类公共服务设施协调布局。总体规划层面重点做好布局引导，详细规划层面重点做好落实引导，专项规划层面重点做好规划衔接。

体系性。针对公共服务设施整体布局不均衡、不系统这一问题，提出分区分级打造均衡优质、覆盖城乡的公共服务设施体系，并进一步优化生活圈各类公共服务设施布局。

特色性。“以人民为中心”，差异配置、特色引导，精准匹配居民多样化需要，不断提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

共享性。全民共建共享公共服务设施，既是市场经济的推动结果，也是新时代社会的发展需求。

适应性。全龄友好型公共服务设施打造是新时代的社会发展需求。特别是在积极应对我国人口老龄化问题和突发公共卫生事件时，需要结合我国未来人口劳动力短缺这一国情，打造以互助养老为特色的养老服务设施体系，以及平疫兼顾、刚弹结合的新型医疗卫生设施体系，整体提升公共服务设施韧性。

四、新时代国土空间规划下公共服务设施体系构建思路探讨

（一）体系传导、规划衔接，明确面向国土空间规划体系的公共服务设施编制要点

1. 总体规划层面，重在公共服务设施的布局引导

以建设全龄友好健康城市、整体提升人居环境品质为目标，因地制宜选取常住人口或实际服务人口预测设施总量，分区、分级构建城乡全覆盖的公共服务设施体系，明确公共服务设施配置原则，确定中心城区公共服务设施总量要求和用地布局。结合不同尺度、不同等级的城乡生活圈，提出各类设施配置标准和布局要求，以社区生活圈为单元补齐公共服务短板。针对实际服务管理人口特征和需求，提出公共服务设施服务要素差异化配置建议^[5]。

2. 详细规划层面：重在公共服务设施的落实引导

单元控规层面，制定公共利益底线保障刚性要求，同时预留经济发展弹性空间。一方面，对高等级设施的空间位置、建设规模、建设要求等内容进行刚性约束，对低等级非独立占地设施从建设时序、建设模式、配建标准等方面进行空间规划布局指引。另一方面，可参考佛山市的做法，根据设施承载能力建立开发总量与设施配置捆绑机制，使公益性用地与经营性用地指标增减联

动，并在控规单元内进行开发总量指标平衡，以灵活应对市场经济发展需求的不确定性。地块开发细则层面，在落实单元控规刚性要求基础上，可根据市场项目需求相应调整其他相关指标^[6, 11]。

3. 专项规划层面，重在推进国土空间规划间的有效衔接

加强对服务人口公共服务设施需求的专项研究，相应落实国土空间总体规划相关约束性指标，并有效指导详细规划层面具体落实。遵循国土空间规划“一张图”原则，经批准后纳入国土空间基础信息平台。

（二）分区分级、均等共享，构建城乡全域覆盖的公共服务设施体系

坚持“以人民为中心”的总体要求，遵循“均衡优质、城乡共享、全龄友好、全民共建”规划原则，分区分级打造“市级-区/县级-街道（乡镇）级-社区级”公共服务设施体系。实现基本公共服务设施均等化，使人民群众在共建共享中有更多获得感。依托市域交通网络，结合高等级公共服务设施配置，形成通勤可达、全域共享的生活圈服务网络体系。

完善 15 分钟社区生活圈建设，推动全龄友好健康城市建设和基本公共服务设施满覆盖。在基础保障型服务要素配套等基础上，匹配人群结构、区位特征，结合单元片区功能定位和发展需求，完善品质提升型、特色引导型服务要素，实现特色公共服务设施差异化精准配置，把人文关怀落实到生产、生活每个细微处。

强化基层社区生活圈基本公共服务统筹供给。基层社区生活圈主要包括5-10分钟社区生活圈、乡集镇乡村社区生活圈。尊重地区发展差异，满足不同人群需求，符合地方环境特点，适应建设用地条件，结合基层社区、乡集镇、村庄不同的类型划分和发展阶段，灵活布置各类基层社区生活圈设施。

（三）差异配置、特色引导，精准匹配“以人民为中心”的居民多样化需要

2021年6月发布的《社区生活圈规划技术指南》，将服务要素划分为基础保障型、品质提升型、特色引导型三种类型。其中，特色引导型服务要素为社区生活圈根据地方实际和特色，促进居民生活多样化、特色化的创新型服务要素，是精准匹配“以人民为中心”的居民多样化需要的关键。

考虑不同城市自然区位条件和社会经济发展基础差异。如发达城市，则需要多类型、高等级、高品质的公共服务设施作为支撑。以上海为例，高标准建设了中华艺术宫、当代艺术宫、世博会博物馆等高能级文化设施，国会会展中心高等级商务设施，上海光源大科学装置群，迪士尼、乐高、海昌海洋公园等一批主题性公园。未来上海将继续立足全球视野，完善国际商贸会展、国际教育设施等高能级服务设施，强化城市远景多维度目标实现^[12]。如少数民族地区，则结合当地民俗文化、宗教文化相应增设设施空间。

考虑新老城区、增量地区与存量地区发展差异。如老城区,突出土地集约高效利用,可采用“公服+商业”双中心体系耦合布局模式,鼓励各类公益性设施复合设置,打造“公益+商业”功能复合型社区综合服务中心^[13]。

考虑历史保护地区与城市建设地区发展差异。如历史保护地区,可结合当地历史文化资源特色增设相应的文化设施。

考虑城市功能片区、组团发展差异。如产业服务型生活圈,可适当配置科研创意孵化中心、特色产业博物馆/展览馆、产业服务中心(职业培训、就业指导、企业招聘)、技术培训中心、职工文化中心、人才公寓等。旅游服务型生活圈,可结合发展需求适当配置旅游集散中心、游客服务中心,文博展览、社会民俗、宗教礼制、文化创意等特色文化设施,康养度假、康体娱乐、创意餐饮等特色旅游商业服务设施配套。

(四) 生态互助、特色养老,基于生态互助交往空间载体积极推动社会养老服务

互助式养老是具有中国特色的社会养老模式,也是对现有养老服务体系的重要补充。对接我国“9073”养老战略,基于互助式养老理念,结合医养康养健康支撑体系,构建“居家为基础、社区为依托、机构为补充、互助式养老为特色”的城乡社会养老服务体系,对现有养老服务体系进行完善和提升,进而构建以互助养老为特色的养老服务设施体系^[14]。

同时,基于“山、水、林、田、湖、草等生态空间及区域绿地系统-城市各级公园、广场-附属绿地-建筑绿化”生态开敞空间体系,构建层次丰富、多元可达的生态互助交往空间体系^[15]。养老服务设施体系的落实需要以生态互助交往空间为载体,为老年人提供优质的休憩健身和互助交往空间。养老服务设施规划布局和建设,可结合老年人对设施的需求依赖度,将养老服务设施划分为“基础型-完善型-提升型”三种类型,并进一步确定养老设施建设的优先级,制定分期实施方案。

(五) 平疫兼顾、刚弹结合,打造有效应对突发公共卫生事件的新型医疗卫生设施体系

重点补齐医疗卫生设施建设短板,在均衡布局综合医院的基础上,结合15分钟生活圈完善基层医疗设施和急救网络。有条件的地段,可在医院周边预留医院扩展空间,做好传染病房储备工作。完善医疗卫生服务设施规划标准,将应对突发公共卫生事件而增加的设施纳入医疗卫生设施的概念范围,并将增加的该类设施用地指标作为弹性指标补充,如大型文化体育设施、教育设施中的文化体育场馆等^[9]。充分利用大数据、人工智能技术,对疫情、病情开展追踪、检测和预警,搭建信息共享、全民健康的智慧化信息平台,整体推进医疗卫生设施高质量发展。

五、结语

综上所述,公共服务设施不仅是完善我国市场资源

要素配置的重要抓手,也是落实国土空间规划政策要求、提高城市公共服务能力的基础保障。在新时代国土空间规划背景下,需要精准对接全新的经济社会发展要求与国土空间规划发展基本要求,补齐公共服务设施建设短板,积极构建完善、高效的公共服务设施体系,全面推进全龄友好健康城市高品质建设。下一阶段,还需进一步结合各类国土空间规划与公共服务设施体系建设实践,不断优化相关理论研究。

参考文献

- [1] 中共中央,国务院.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[Z]. 2016.
- [2] 中共中央,国务院.中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见[Z]. 2020.
- [3] 孙道成,杨立.基于多种生态分析的生态空间格局构建和研究:以长治“双修”为例[J].国土与自然资源研究,2020(03):4-9.
- [4] 中共中央,国务院.中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见[Z]. 2019.
- [5] 自然资源部办公厅.自然资源部办公厅关于印发《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》的通知(自然资办发〔2020〕46号)[Z]. 2020.
- [6] 向守乾,许金华,杨磊.全生命周期公共服务设施供给体系优化研究[J].规师,2022,38(09):71-78.
- [7] 柳叶.国土空间详规背景下的公共服务设施配置思考[J].中国住宅设施,2022(07):7-9.
- [8] 雷茂民,范丽君.城乡统筹视角下的养老规划思路探索——以德州为例[C1/1 2018中国城市规划年会].
- [9] 周亚杰,张娟,郭枫.疫情下医疗卫生设施规划标准研究探索与反思[J].城市规划,2020,44(09):55-60+84.
- [10] 骆保林,夏巍,韦琼椿,张琪.新冠肺炎疫情背景下城市医疗卫生设施专项规划的反思——以武汉为例的实证分析[J].现代城市研究,2020(10):2-11.
- [11] 李哲林,夏源,郑佳芬,朱晖,杨光.公共服务设施规划体系和规划决策支撑体系构建研究——以佛山市禅城区为例[J].规划师,2022,38(12):147-153.
- [12] 刘晟,黄建中.超特大城市公共服务设施的特征与规划应对——以上海市为例[J].上海城市规划,2022(05):67-73.
- [13] 李亚洲,张信,毕瑜菲,陈曦,吴洁琳.“人口—设施”精准匹配下的公共服务设施配置策略[J].规划师,2022,38(06):64-69+87.
- [14] 李慧.互助型老年宜居城镇规划研究[M].北京:中国建筑工业出版社,2017(4).
- [15] 李慧,岳子昂.“积极老龄化”背景下的国土空间规划探索[J].城乡规划,2020(03):50-55.