

乡村社区生活圈服务设施配置优化策略探析

——以儋州市为例

曾春榕

雅克设计有限公司

摘要：随着城乡统筹发展战略及乡村振兴战略的持续推进，乡村地区的生态、生产、生活等方面都有了很大的改善，乡村地区的基础设施和公共服务设施实现了从无到有的突破，正在迈向从有到优的转变。本文结合乡村社区生活圈的服务要素配置要求，以儋州市为例，分析儋州市域乡村设施配置现状情况，剖析存在的问题，立足儋州自身实际及空间发展重点，提出儋州市乡村服务设施配置优化策略、乡村社区生活圈层级配置要求，引导不同类型村庄的乡村服务设施配置，以期促进儋州全市域乡村高质量发展。

关键词：生活圈；乡村社区生活圈；公共服务设施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.04.010

一、乡村社区生活圈的概念及意义

在自然资源部发布的《社区生活圈规划技术指南》中，社区生活圈是指在适宜的日常步行范围内，满足城乡居民全生命周期工作与生活等各类需求的基本单元，融合“宜业、宜居、宜游、宜养、宜学”多元功能，引领面向未来、健康低碳的美好生活方式^[1]。而在上海发布的乡村社区生活圈规划导则中，乡村社区生活圈则是指以满足村民和新村民的日常需求为核心，慢行可达的范围内涵盖生产、生活、生态、治理各要素的基本空间单元，是乡村地区宜居、宜业、宜游、宜养、宜学的社区共同体^[2]。

乡村社区是乡村振兴的基本单元，乡村社区生活圈是在新时代发展理念引领下推动中国农村高质量发展的重要抓手，也是农村地区实现现代化治理目标的关键环节。因此，乡村社区生活圈的构建对促进城乡统筹发展、乡村振兴等具有重要意义。

二、生活圈的研究与实践

我国是在20世纪90年代初引进“生活圈”概念，之后对“生活圈”开展了系统的研究。近年来，上海、广州与北京等城市纷纷提出重点打造15分钟生活圈，其中，上海市在2016年发布了《上海市15分钟社区生活圈规划导则》，这是国内最早明确提出“15分钟社区生活圈”概念的城市（柴彦威，李春江，2019）^[3]。2018年，由住建部批准发布的城市居住区规划设计标准（GB50180-2018）中将居住区划分为“15分钟生活圈居住区”“10分钟生活圈居住区”和“5分钟生活圈居住区”，并提出各生活圈居住区应配置、宜配置的设施^[4]。2021年7月，社区生活圈规划技术指南（TD/T 1062-2021）实施，其指引了社区生活圈的规划技术工作，分别提出了城镇和乡村社区生活圈的配置层级，并

规定了各配置层级的服务要素、布局指引、环境提升等内容^[1]。

经过多年对城市地区社区生活圈的研究及实践经验，上海市规划和自然资源局围绕十九届五中全会提出国民经济和社会发展第十四个五年规划期间“优先发展农业农村，全面推进乡村振兴”等的主要目标，印发了全国首个关于乡村社区生活圈的规划导则——《上海乡村社区生活圈规划导则（试行）》，目标打造宜居、宜业、宜游、宜养、宜学的乡村社区共同体^[2]。

三、儋州市发展概况

1. 儋州市概况

儋州市位于海南省西北部，全市土地总面积3405平方公里（含洋浦），占全省总面积的9.7%，土地面积居全省各市县的首位^[5]。儋州市是海南省下辖的四个地级市之一，全市下辖16个镇，230个行政村，1431个自然村；市域范围内有2个农场公司，16个农场居，下辖46个作业区（中心居民点），387个生产队。截至2021年末，儋州市全市户籍总户数（不含洋浦）23.01万户，户籍总人口97.52万人，其中城镇户籍人口31.44万人，乡村户籍人口66.08万人^[6]。

2. 儋州市域空间发展重点

根据儋州市国土空间总体规划（2020-2035）公众版，儋州市将加快推动儋洋经济圈发展，奋力打造海南高质量发展第三极。国土空间总体格局方面，儋州市将构建“一屏一带四廊、双核三轴多片”的市域总体战略格局，其中双核指的是那大城区、环新英湾地区两大核心。农业空间方面，将构建“两带四区，双核多点”的市域农业发展格局，其中双核亦是以那大城区和环新英湾地区为农业服务核心。城镇空间筑造方面，将构建“一湾一核、三轴多点”的市域城镇开发结构，其中“湾”为环新英湾，“核”为那大城区，带动周边城镇组团化发展；前者侧重国际化多元人群，后者则主要面向本地居民，共同提升“五大中心”服务能级。由此可见未来儋州的发展重点以那大城区和环新英湾地区两个城区为核心，通过儋洋一体化发展轴、统筹城乡发展轴等发展轴线，带动全市镇村共同发展；并以两大城区为核心，延伸服务于各镇区/场部及乡村地区^[7]。

3. 儋州市域村庄发展现状

儋州市域内行政村的村庄人口规模主要集中在1500-4500人、农场居人口规模主要集中在7000-18000人，环新英湾地区人口占比为40.23%，那大镇城区口占比为20.15%，人口密度较大的村庄分布于沿海地区、村庄分布比较密集的地区主要位于重要交通走廊两侧，如

北部湾大道及海榆西线。通过历年乡村人口数据分析，近十五年，市域村庄人口变化总体上基本保持稳定，但户籍人口与常住人口比例趋势逐年拉大，人户分离现象突出。从村庄整体空间分布情况来看，农村居民点集中分布在那大主城区、环新英湾地区、北部湾大道及海榆西线周边地区。各居民点之间的距离约300到1000米之间，少部分居民点之间的距离超过1000米，相距1000米以上的村庄主要位于市域西部及南部地区。

4. 儋州市域乡村设施配置现状及问题

(1) 设施配置不均衡

邻近那大主城区和环新英湾地区的村庄由于区位条件优越，交通便捷，现状设施配套较为齐全；中部和南部地区农村卫生室、医疗所、幼儿园、体育健身场所等公共配套较不齐全，农村居民在上学、就医、住房、养老等方面还有较多困难。

(2) 设施种类少且品质不高

近十年，在城乡统筹、乡村振兴发展推动下，儋州市域范围内的村庄基础设施和公共服务设施配套水平得到了一定的提升，但仍存在设施种类少且品质不高的问题。如大部分村庄现状配套的设施一般为给水设施、体育健身场所、路灯照明设施和卫生收集设施，少部分村庄在上述基础上配套有小学、卫生室、文化室、污水处理设施等设施。道路畅通工程方面，村村通公路建设后，村与村之间的联系较之前的方便，但仍有部分村庄的内部道路存在宽度较窄、道路不畅、土路泥泞等问题，给村民出行造成不便。

(3) 配置的公共服务设施使用率低

在城镇化进程中，乡村人口向城市或周边城镇流动，村庄常住人口中多为中老年人及儿童，他们对现状配套的文化室、图书阅览室等公共服务设施使用较少，且部分设施建成投入使用后因缺乏维护而难以继续使用，造成资源浪费。

四、儋州市乡村服务设施配置优化策略

1. 层级配置，区域均衡发展

按照“以人为本、镇（农场）村联动、城乡融合”的思路，打造城乡高度融合的五级乡村人居生活圈，实现“绿色交通通行1小时进城区、半小时到达镇区/场部、15分钟到达重点中心村服务中心、10分钟到达一般中心村服务基地、5分钟到达基层村服务点”的生活出行需求，实现村庄分级建设服务设施及服务半径辐射化覆盖，塑造美丽宜居的生活家园。

2. 按需配置，品质化、特色化发展

因地制宜地根据村庄规模大小、产业发展需求及地形地貌特点等，在满足基本的公共服务设施配套及加强道路交通服务水平与出行效率的基础上，加强村庄生态、生产、生活、文化以及智慧等的有机融合。根据不同类型村庄的发展需求，逐步完成功能多元、发展均衡、高品质的配置。

在基本公共服务配置基础上，综合考虑旅游、养老、创意等产业需求，按需配置乡村旅游服务设施、养

生养老服务设施、创新创业服务设施。

3. 集约配置，复合化发展

对乡村配套设施在时间和空间上进行功能整合与共享，鼓励各类型公共服务设施综合设置，提高配套设施建设水平与利用效率，尽可能利用存量的建筑或场地承载配套设施建设，设施投入使用后，村镇相关部门应做好设施维护工作，并加强对设施的使用说明及注意事项等宣传工作。

五、儋州市乡村社区生活圈层级构建

结合市域村庄分布结构，儋州市乡村社区生活圈可分为五个层级：

一级生活圈以基层村为服务点，满足1000-1500人口的服务需求，绿色交通通行5分钟空间范围内。配备基础服务设施，主要进行村庄人居环境整治、基础设施建设等。

二级生活圈以一般中心村为服务基地，满足4000-5000人口的服务需求，绿色交通通行10分钟空间范围内。配备基本公共服务设施。

三级生活圈以重点中心村为服务中心，满足10000-15000人口的服务需求，绿色交通通行15分钟空间范围内。在一般中心村配备公共服务设施基础上，重点提升村庄生活质量、功能较齐备、规模适宜的各类社会服务设施。

四级生活圈以镇区/场部为服务区，满足40000-50000人口的服务需求，绿色交通通行30分钟空间范围内。完善升级社区基础设施配置的同时，强化为农业农产品的服务功能；有条件地区可结合自身实际情况，提高医疗、教育、文化、体育、道路交通等方面的服务品质，推动城镇社区服务延伸覆盖周边村庄，实现设施共建共享，促进城乡融合发展。

五级生活圈以那大主城区和环新英湾地区两个城区为核心，满足20-30万人口服务需求，绿色交通通行1小时空间范围内。城区可在社区生活服务设施基础上，增加面对全市域的服务功能。

各层级生活圈服务设施配置要求如表1：

六、不同类型村庄的乡村服务设施配置引导

依据对儋州市村庄发展能力评估，市域内村庄可以分为“重点集聚型—一般集聚型—收缩控制型—疏解引导型”四种类型。

重点集聚型：指发展能力强的村庄，具有人口规模较大、区位条件较好、产业发展较好、资源条件较优越的特点，对村庄人口、土地等要素有较强的集聚能力。该类村庄可按三级生活圈配备乡村服务设施，并根据不同的发展重点按需配置，品质化、特色化发展，以构建不同功能特点的乡村社区生活圈。如常住人口规模较大的村应注重改善升级村庄人居环境，完善配备养老、幼托等公共服务设施及乡村公交站点等交通设施。产业发展较好的村庄在完善升级村庄人居环境和公共服务设施的基础上，综合考虑产业需求，按需配置乡村旅游服务设施、养生养老服务设施、创新创业服务设施。

表1 儋州市各级生活圈服务设施配置表

层级	服务中心	绿色交通通行时间	具体配置设施
一级生活圈	基层村	5分钟空间范围	具体布置污水处理设施、生活用水设施、道路硬化、村级基层商业服务设施等。
二级生活圈	一般中心村	10分钟空间范围	具体宜配置村卫生室、老年活动室、文化活动室、农家书屋、便民农家店、村务室等服务要素；改造提升农村寄递物流基础设施，推进电子商务进农村和农产品出村进城；完善通村组道路和入户道路建设，实施道路畅通工程；保障村庄应急通道畅通，提升乡村防灾能力。
三级生活圈	重点中心村	15分钟空间范围	具体可配置村级幸福院、老年人日间照料中心、村幼儿园、乡村小规模学校、红白喜事厅、特色民俗活动点、健身广场、金融电信服务点以及垃圾收集点、公共厕所、小型排污设施等服务要素；适当提高住房建设标准，改善村容村貌；加强村级客运站点、公交站点建设，完善乡村交通设施。
四级生活圈	镇区/场部	30分钟空间范围	具体可配置满足农民生产所需的农业服务中心和集贸市场；配置保障日常便捷出行的公交换乘车站；建设具有一定规模、能开展各类休闲活动的公园绿地；构建由避难场所、应急通道和防灾设施组成的救援服务体系。有条件情况下，面向农民就业创业需求，发展职业技术教育与技能培训；人口达到一定规模的乡集镇，可配置乡镇卫生院、养老院、高中、乡镇文化活动中心、乡镇体育中心等服务要素；配置公交首末站，提升公共交通可达性。
五级生活圈	那大主城区和环新英湾地区	1小时空间范围	具体可布置养老院、大型多功能运动场地、商场、文化展示馆、体育馆、福利院、综合医院等。

一般集聚型：指发展能力较强的村庄，具有区位优势、产业基础、资源条件尚可的特点，对村庄人口、土地等要素集聚能力较弱。该类村庄可按二级生活圈配备乡村服务设施。为响应集约用地政策，鼓励有条件的各类型公共服务设施综合设置，提高配套设施建设水平与利用效率，尽可能利用存量的建筑或场地承载配套设施建设，减少碳排放，低碳发展。

收缩控制型：指发展能力一般的村庄，具有规模、区位、产业、资源条件均一般或稍差的特点，对村庄人口、土地等要素无集聚能力。该类村庄可在一级生活圈配备乡村服务设施的基础上按需配置小型公共服务设施。配备村民生活、农业生产所需的基本设施，如生活和农业所需的供水设施以及污水处理设施、生活垃圾收集设施、村庄亮化设施、道路硬化畅化、村级基层商业服务设施，可根据村庄需求配置小型的体育健身设施及休闲设施等公共服务设施。

疏解引导型：指发展能力较差的村庄，具有空心化较为严重、大部分位于生态敏感区的特点。该类村庄除生活必须配置的基础服务设施外，一般不新增配置服务设施，逐步引导村民往周边城镇或重点中心村集聚。

七、实施建议

1. 加快健全城乡基础设施一体化发展机制

应注重发展农村教育事业，逐步促进各类教育资源向乡村倾斜，加强乡村地区医疗卫生人才与服务设施等的建设，统筹城乡公共文化的设施布局、服务提供、队伍建设，在医疗保险、养老保险方面，应加快实现各类社会保险标准统一、制度并轨。

2. 推动建立多元投入保障机制

创新乡村建设资金投入方式、推动完善农村金融服

务，按照农业农村优先发展的原则，加快建立健全实施乡村振兴战略的财政投入保障制度，公共财政应更大力度向乡村倾斜，确保财政投入与乡村振兴目标任务相匹配。

八、结语

乡村社区生活圈是在新时代发展理念引领下推动中国农村高质量发展的重要抓手，也是农村地区实现现代化治理目标的关键环节。推动乡村社区生活圈的构建对促进城乡统筹发展、乡村振兴等具有重要意义。本文以儋州市为例，通过现状问题分析及发展要求，提出儋州市乡村服务设施配置优化策略、乡村社区生活圈层级配置要求，引导不同类型村庄的乡村服务设施配置，以期促进儋州全市域乡村高质量发展。

参考文献

[1] TD/T 1062-2021, 社区生活圈规划技术指南[S].

[2] 上海市规划和自然资源局. “上海乡村社区生活圈规划导则(试行).” 沪规划资源乡〔2021〕450号. 2021-12-2.

[3] 周弦. 15分钟社区生活圈视角的单元规划公共服务设施布局评估: 以上海市黄浦区为例[J]. 城市规划学刊, 2020(01): 57-64.

[4] 柴彦威, 李春江. 城市生活圈规划: 从研究到实践[J]. 城市规划, 2019, 43(05): 9-16+60.

[5] 海南省统计局, 国家统计局海南调查总队. 海南统计年鉴[M]. 中国统计出版社, 2022.

[6] 儋州市统计局. 2021年儋州市国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. 2022-03-22.

[7] 儋州市自然资源和规划局. 儋州市国土空间总体规划(2020—2035)【公众版】[EB/OL]. 2022-10-28.