

住宅小区公益性配套用房的规划审批管理工作探究

文 / 黄刚 重庆市荣昌区规划和自然资源局建设工程规划科

摘要：住宅小区公益性配套用房是提升社区公共服务水平、促进基层治理现代化的关键抓手。本文在梳理配套用房功能定位的基础上，从规划条件、方案审查、竣工验收、移交监管等环节入手，系统剖析了配套用房规划审批管理运行机制。针对实践中存在的规划不到位、建设不达标、使用监管不严等突出问题，提出了完善规划布局、创新供给模式、细化建设标准、健全长效机制等优化对策，以期为推进住宅小区公益性配套设施规划建设管理提供决策参考和实践指导。

关键词：住宅小区；公益性配套用房；规划审批；管理机制

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.12.004

引言

随着城镇化进程不断推进，大量新型住宅小区不断涌现。与此同时，社区公共服务供给不足、配套设施建设滞后等问题日益凸显。为满足居民多元化服务需求，营造宜居社区环境，国家及各级政府陆续出台政策，强化住宅小区公益性配套用房的规划建设。配套用房作为提供社区服务、开展基层管理的重要载体，在推进城市治理体系和治理能力现代化中发挥着不可或缺的作用。如何进一步完善配套用房的规划、建设、管理，成为当前亟须探索的重要课题。

一、住宅小区公益性配套用房的功能定位

（一）公共服务功能与社区治理功能

住宅小区公益性配套用房是提供社区公共服务和开展基层管理的重要阵地。其一，通过完善社区服务设施，为居民提供便捷的医疗卫生、文化体育、教育培训等服务。其二，通过规划社区办公、警务、议事等用房，为加强社区网格化管理、维护治安秩序提供保障。配套用房有利于实现管理重心下移，激发社区活力。

（二）民生保障功能与文化教育功能

住宅小区公益性配套用房是兜底民生、传承文化的有力抓手。一方面，通过设置日间照料、助残助老等设施，为社区弱势群体提供关怀服务。另一方面，通过规划文化活动室、图书室等场所，丰富群众精神文化生活。同时，规范配建幼儿园，有效缓解“入园难”问题。配套用房是营造包容、和谐社区氛围的必要支撑^[1]。

（三）养老医疗功能与安全防护功能

住宅小区公益性配套用房是应对人口老龄化、提升居住品质的重要保障。通过合理布局社区卫生服务站、居家养老服务站，为居民就近享受基本医疗和养老服务创造条件。此外，完备的消防设施、智能化安防系统等配套，也是守护居民生命财产安全的重要防线。把配套用房建设放在优先位置，是共建宜居环境的应有之义。

二、住宅小区公益性配套用房的规划审批管理机制

（一）规划条件设置与方案审查流程

住宅小区公益性配套用房的规划建设涉及多个环节，其中规划条件设置是源头，方案审查则是关键。自然资源部门应在编制控制性详细规划时，充分论证区域配套设施布局，提出配建标准和选址要求。在土地出让前，要针对具体地块细化配套用房的类型、规模、位置等规

划设计条件，纳入出让合同予以明确。相关配套设施应在建筑总平面图中单独标注，并提交专项设计方案。在方案审查时，规划部门要会同民政、社区等部门，重点评估各类配套用房的规划落实情况。譬如，泉州市要求社区用房选址相对集中、独立，并对无障碍设计提出要求。总之，规划审批各环节要通过强化刚性管控，为配套用房落地提供坚实保障。

（二）审批要点把控与验收标准制定

配套用房能否顺利移交、达到预期使用功能，与严格规范的审批验收密切相关。在施工图审查、工程质量安全监管等环节，规划、住建等部门要把好关，对照规划条件，重点把控配套用房的建设进度、设计执行等情况。项目建设各方还应加强事中事后监管，及时协调解决实施偏差问题。竣工验收时，要由规划、住建牵头，会同民政、社区、行业主管部门等组成联合验收小组，共同查验设施的配置标准、工程质量等。尤其是要重点关注实际用途与规划的符合性。如泉州海门区细化了室内外装修、无障碍设施等验收细则。各地可因地制宜制定分类验收标准，为配套用房高质量移交提供规范遵循^[2]。

（三）产权归属确定与使用监管措施

住宅小区公益性配套用房建成后，还需进一步厘清产权归属、明确管理职责，确保设施持续发挥效用，见图1。一般而言，出让合同有约定或划拨用地配建的公共服务设施，应无偿移交当地政府，纳入公有资产管理。如独立物业的社区服务用房、幼儿园，通常分别由街道、教育部门接收。对于开发商自持物业，虽然产权归属开发企业，但仍需无偿提供街道、社区使用。各类配套用房要严格按照规划用途使用，不得擅自改变功能。一旦发现违规行为，规划、民政、社区等部门要及时采取联合执法、约谈整改等监管措施。可参考泉州市经验，将配套用房运营情况纳入物业服务考核，构建多元共治的监管格局。

（四）同步建设原则与配套标准执行

“同步规划、同步建设、同步交付、同步验收”是保障住宅小区公共服务设施及时到位的重要原则。在项目规划审批时，配套用房就要与住宅“四同步”要求一并提出。建设过程中，开发企业、施工监理单位应严格按照经审定的规划方案组织实施。如配套设施进度明显滞后于住宅工程的，规划部门要及时督促整改，住建部门也应将其纳入施工现场监管重点。项目竣备后，

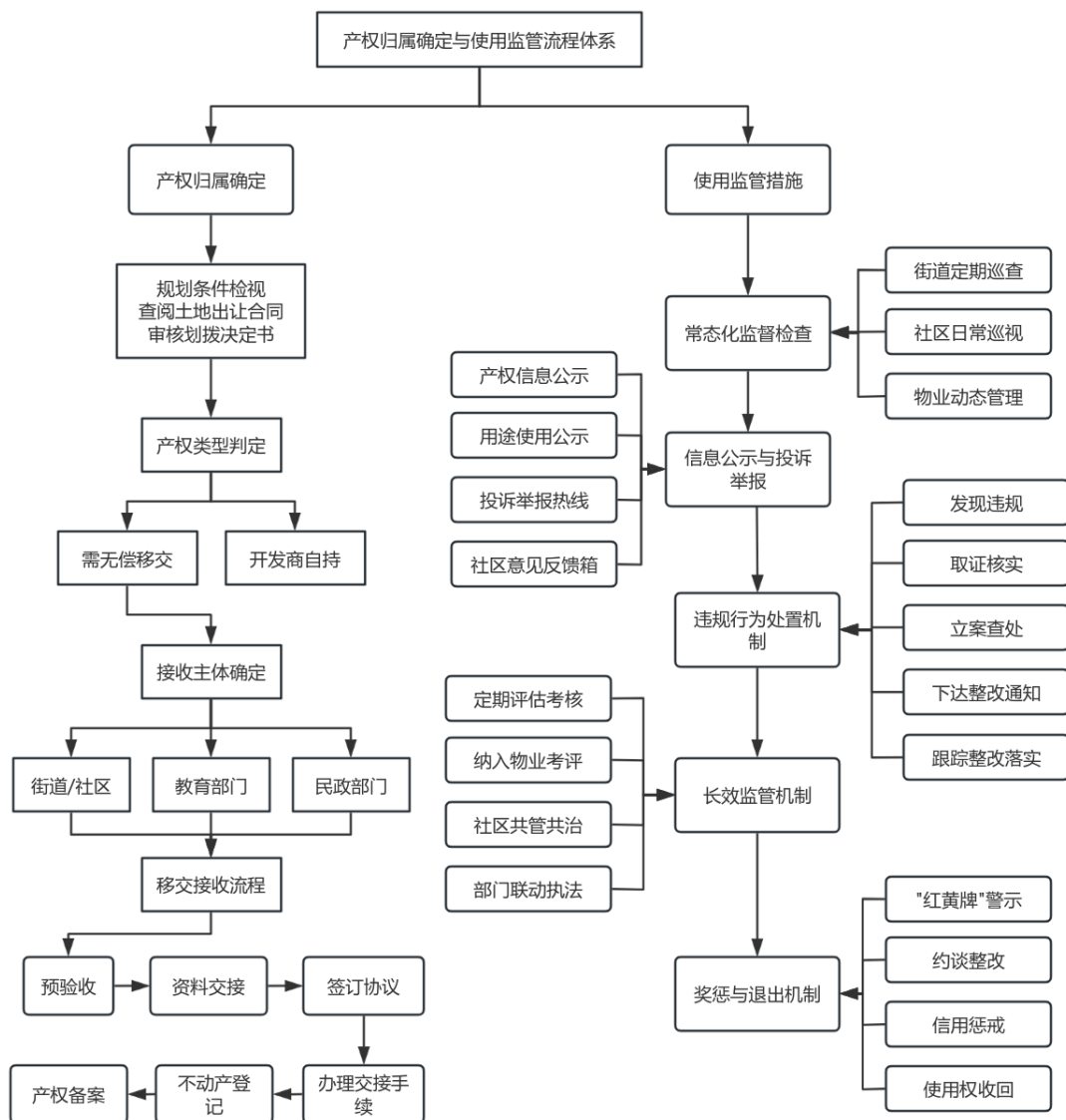


图 1 住宅小区公益性配套用房产权归属确定与使用监管流程体系

还要将配套用房联合验收作为颁发住宅项目规划核实意见书和竣工备案的前置条件。各地还可从人均指标、项目比例等维度，因地制宜完善配套用房的配建标准。一方面，存量社区可通过回购、置换、改造等多元化方式补足短板^[3]。另一方面，对新建项目则要从规划源头把关，强化全过程精细化管控，坚决杜绝“空心化”供给。

（五）审批协同机制与部门联动职责

住宅小区公益性配套用房规划建设涉及部门众多、环节复杂，这就需要构建上下联动、多方协同的工作机制。如在需求论证阶段，规划部门要主动征求民政、卫健、教育等部门意见。在土地出让前，则应抽象形成配套设施规划条件，提交自然资源部门。项目实施中，规划部门还要定期组织联席会议，研究解决重大疑难问题。尤其是存量社区改造项目，可由规划部门牵头，会同民政、住建、街道等单位，形成共识后再按程序调整规划。可以说，密切的沟通协调是提升配套用房规划建设管理水平的关键所在。

三、住宅小区公益性配套用房的实施优化策略

（一）存量小区改造与配套设施补充

针对既有住宅小区普遍存在的公共服务设施供给不足问题，各地应立足实际，因地制宜制定存量配套设施提升改造方案。对于配套设施缺失较为严重的老旧小区，政府可通过财政直接投入，新建一批便民利民的公共服务场所，切实提升居民生活品质。与此同时，还可采取存量资源盘活利用、功能置换改造等措施，多渠道筹集配建资源。例如，可通过租赁、购置辖区内的空置厂房、废弃学校等，经过适度改造后用于提供社区综合服务。鼓励街道、社区盘活辖区内的集体资产和闲置房产，积极参与配套设施的建设和运营。针对改造新建用地难以保障的问题，可利用城乡建设用地增减挂钩、村庄整治等节余指标予以解决。同时积极引导社会力量参与，鼓励开发企业以捐资捐建等方式履行社会责任，众筹集资改善社区公共服务水平。此外，有条件的街道、社区还可利用自身造血功能，通过发展壮大集体经济，将收益反哺于社区公共服务设施的更新改造中。

(二) 多元供给模式与资源整合利用

住宅小区配套公共服务设施建设是一项复杂的系统工程，单靠某一主体难以完全承担，必须充分调动各方积极性，形成多元化的供给格局，见图2。对此，政府要发挥统筹协调作用，加大财政资金投入，带头建设面向辖区居民的综合服务设施，为社区提供坚实的公共服务支撑。要积极推动国有企业履行社会责任，鼓励其将部分场地设施无偿或低偿提供社区使用。社区也要主动作为，盘活集体资产，利用自身造血功能筹措资金，自建自营社区服务场所。针对资金实力不足的社区，政府可给予财政补贴、以奖代补等扶持。在供给主体多元化的同时，还要注重整合利用社区内外现有资源，推动服务设施错时开放，盘活存量资源。如利用社区服务中心的富余空间容纳其他服务功能，引导周边学校、企事业单位将文体设施、会议场地等对社区居民开放共享。可建立社区公共服务综合设施的数字化管理平台，实现资源共享、需求对接、预约使用，最大限度提升设施使用效能。

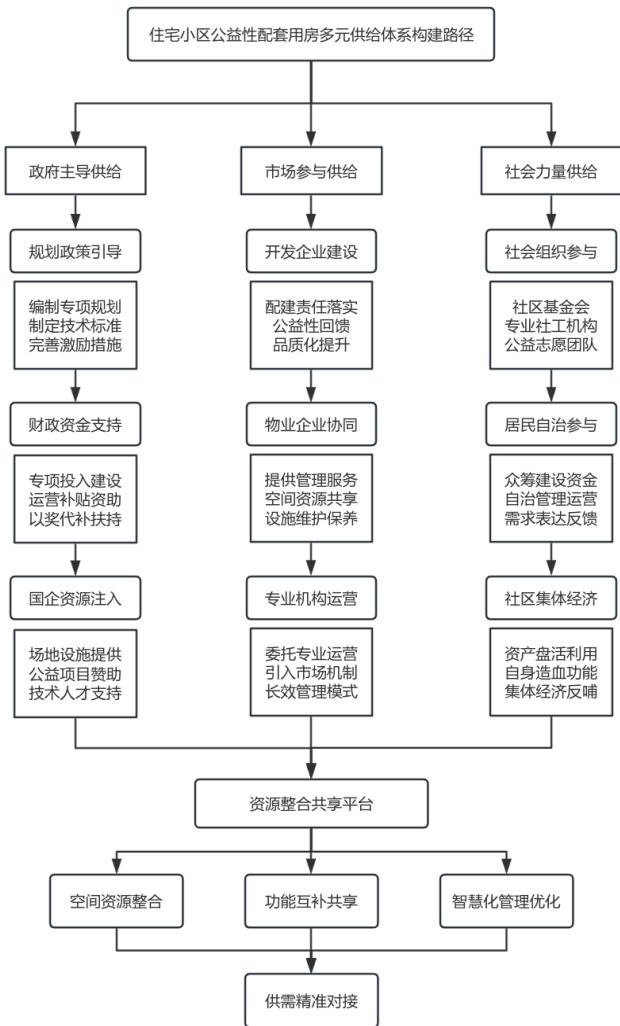


图2 住宅小区公益性配套用房多元供给体系构建路径

(三) 长效监管体系与联动协调机制

配套公共服务用房建成交付后如何保障合理使用，让其充分发挥效用，考验着设施后期管理的制度化和规范化水平。对此，要建立健全覆盖设施使用全过程的长效监管机制。在日常运营监管方面，应进一步强化街道、

社区的属地管理责任。定期开展明察暗访，对配套用房使用管理情况进行督导检查。将设施使用管理绩效纳入社区工作考核和物业服务评价，引入居民监督，建立社区设施管理的“红黄牌”退出机制。针对违规使用、擅自改变设施使用功能等行为，由街道牵头，经与规划、审批部门核实后，及时予以制止并责令限期整改。对拒不整改或整改不到位的，应联合执法，依法严肃处理。在健全自上而下监管措施的同时，要注重调动群众参与热情，发挥群防群治、共建共管作用。充分运用大数据、物联网等技术手段，及时掌握社情民意，回应群众关切。完善公众监督、投诉举报等反馈渠道，对群众反映强烈的设施管理问题，及时核实处理并向社会公开。此外，针对一些跨部门、跨区域的案件线索，还应由规划部门牵头，会同公安、民政、司法等部门加强联合执法、信息共享，构建多部门协同配合的社区公共服务综合监管体系，实现执法监管无缝对接、联防联控。

(四) 技术标准完善与政策制度创新

住宅小区配套公共服务设施的规划建设，一头连着民生福祉，一头系着城市品质。新发展阶段，要主动顺应人民群众对美好生活的向往，立足新需求、新特点，加快构建规范科学、门类齐全的社区公共服务设施配套标准体系。要充分考虑不同区域、不同类型小区的差异化需求，分区分类制定人均用房指标、项目配置比例等控制性指标，为编制专项规划、开展项目审批提供依据。同时，要提升控规的精细化水平，从空间布局、建筑风貌等方面加强对配套公共服务设施的引领把控。制定形式多样、内容丰富的社区公共服务设施建设导则和配建图集，从建筑选址、平面布局、功能分区、室内装修、设备配置等方面提出细化要求，强化规划的可操作性。在标准规范供给的同时，要积极探索新体制机制和政策工具，为社区公共服务设施的落地见效提供强有力支撑。在土地出让环节，政府可通过明确规划条件，将必要的公共服务设施配建要求嵌入土地出让合同。并建立配套设施“同步规划、同步建设、同步验收、同步交付”机制，从源头强化刚性管控。针对配建设施用地不能单独办证的问题，可探索允许分期缴纳土地出让金。对于不可预见的公共服务设施配建需求，可预留一定比例机动指标，视情况灵活调剂使用。

结语

住宅小区公益性配套用房是提升社区治理和服务水平的重要保障。做好配套用房规划建设，需从规划源头提高站位，在审批环节严格标准，在建成后强化监管落实。只有规划、建设、管理各环节形成闭环，配套设施发挥应有作用，才能不断增强居民的获得感、幸福感。新时期，还需与基层社会治理创新相结合，因地制宜探索管理新模式，更好地服务居民美好生活需要，为推进城市高质量发展提供有力支撑。

参考文献

[1] 徐映雪. 如何界定住宅小区配套公建用房的权属[J]. 资源导刊, 2023, (11): 50.
 [2] 冯丹清. 成都市保障性住房配套用房管理问题及对策研究[D]. 四川大学, 2023.
 [3] 周洪波. 小区配套用房的归属探讨[J]. 上海企业, 2022, (10): 90-91.