

基本公共服务设施实施策略

——以成都市武侯区基本公共服务设施布局规划为例

□ 张璇

[摘要] 为解决中国当前社会的主要矛盾，国家、省、市逐级对基本公共服务设施提出了新的要求。武侯区是四川省成都市老城区之一，基本公共服务设施问题比较典型，主要表现为规划设施与现状点位差异较大、既有规划标准不够精细且缺乏统筹、公共服务设施载体紧缺等。本文相应提出深化基本公共服务设施标准，按照设施类型分类评估，结合建设方式挖潜空间载体，最后以街道为单元形成综合方案，通过系列措施应对基本公共服务设施的主要问题。希望引发规划工作者就基本公共服务设施如何实现高品质服务和高质量供给的问题产生更多的关注与思考。

[关键词] 公共服务；高品质服务；高质量供给；空间载体；建设方式

中共十九大提出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为“人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这表明当前我国人民的需求已经从“物质文化需求”转变为“美好生活需要”，反映出对更高质量、更深层次生活的新期待。2021年4月，国家发展改革委印发《国家基本公共服务标准（2021年版）》，明确提出：“各地要结合实际抓紧制定本地区基本公共服务具体实施标准，并与国家标准和行业标准规范充分衔接，确保内容无缺项、人群全覆盖、标准不攀高、财力有保障、服务可持续。”对各地区基本公共服务设施规划与实施提出了明确的要求。2021年5月，自然资源部发布《社区生活圈规划技术指南》，从配置层级、服务要素、布局指引等方面系统指导社区生活圈相关内容规划编制，并明确“城镇社区生活圈基础保障型服务要素配置建议”和“品质提升型服务要素配置建议”，涵盖了基本公共服务设施的配置标准和建设标准。2021年8月，响应国家要求，成都市正式发布《成都市基本公共服务标准》，按照“七有两保障”结合成都市实际情况，细化提出9大类25小类，共104项服务，为成都市民的幸福美好生活兜底。武侯区作为成都市中心城区之一，贯彻落实国家政策要求，同时聚焦人的需求，结合武侯区有机更新，编制武侯区基本公共服务设施布局规划，切实提升基本公共服务的高品质服务和高质量供给^[1]。

1 现状分析

1.1 基本公共服务设施现状点位与规划点位差异较大，规划实施率较低

四川省成都市武侯区整体建成率相对处于较高水平，按照规划蓝图完成建设的区域约占武侯区行政管辖范围的60%。其中三环路内侧区域几乎全部完成建设，建成率高达90%，但已按规划完成城市建成的区域，其基本公共服务设施实施率较低，按规划实施率仅为45%。可见基本公共服务设施的建设明显滞后于城市建设。

基本公共服务设施现状点位的建设也与规划点位脱节，现状已建点位数量较多，但是大部分并未按照规划布局的空间位置进行建设，多是根据局部区域使用需求自发建设，空间分布极不均衡，且缺乏统筹。而基本公共服务设施的规划布局则主要为自上而下，按照统一标准，全域平均布点，但又很难精准落实到准确地块，导致部分规划布局的点位长时间无法实施。

1.2 既有标准“一刀切”，且各设施类型缺乏统筹

成都市根据基本公共服务设施类型，就教育、医疗、社区服务、文化、体育、商业、市政等领域分别编制了专项规划，各专项规划中对此领域涉及的服务设施从结构体系、规划层级、建设标准等做了相应规定。但是各领域的不同设施之间缺乏统筹联系，空间分散，功能单一，导致用地不集约，服务效率较低。在专项规划的基础上，成都市也编制了《成都市中心城区15分钟公

服圈规划》《成都市公园城市基本公共服务设施导则》等综合型规划，针对基本公共服务设施提出了配置标准和建设标准。但其标准根据成都市平均水平预测，而武侯区作为老城区之一，其功能定位、人口结构、用地布局、产业分布等均有一定特质，运用统一标准，将难以实现精细化供给和优质化服务^[2]。

1.3 新增公共服务设施缺乏载体空间

随着城市城镇化进程的发展，城市建设用地已日趋紧张，尤其是在建成区存量土地资源极少。武侯区作为成都市老城区之一，其建设相对成熟，存量用地较为紧缺，用于落实新增基本公共服务设施的用地更是极为有限；三环路至绕城高速路之间的区域，虽然存在部分待建区域，但是规划已全覆盖，预留的基本公共服务设施用地难以满足当前高标准的公共服务设施建设需求，加之，部分预留的基本公共服务设施用地由于建设时序问题，短时间内亦难以实施（见表1）。因此，基本公共服务设施的高需求与建设载体空间低供给之间的矛盾应运而生。

表1 武侯区建设情况统计表

街道名称	街道面积 (hm ²)	按规划建成区域面积 (hm ²)	按规划建成区域占街道总面积的比例
红牌楼街道	687.3	628.5	91%
火车南站街道	468.9	440.2	94%
浆洗街道	604.6	567.4	94%
晋阳街道	373.5	339.3	91%
望江路街道	353.6	348.8	99%
玉林街道	580.4	552.7	95%
簇锦街道	881.5	593.5	67%
机投街道	772.9	328.0	42%
簇桥街道	757.6	319.3	42%
金花桥街道	1028	249.8	24%
华兴街道	1028	93.0	9%
合计	7536.3	4460.5	59%

2 规划策略

2.1 整理相关上位规划要求，深化标准

梳理各领域不同设施类型法定专项规划、《成都市中心城区15分钟公服圈规划》《成都市公园城市基本公共服务设施导则》等，明确既有的市级层面相关标准、要求。在既有标准、要求的基础上，分析武侯区特征，针对不同区域、不同年龄段、不同收入水平等的人群特征深化调整部分配套标准^[3]。通过分析3—5岁人口分布特征，将3—5岁人口占比大于3.5%的街道中的幼儿园学位数在既有配套标准基础上调增为35~40座/千人，而无

常住人口分布的街道，取消幼儿园；通过分析武侯区60岁以上人口分布特征，60岁以上人口占比大于25%的社区，老年人日间照料中心配套标准在既有标准基础上增加1处，而无常住人口分布的社区，则取消或减少老年人日间照料中心，同时，在选址布局时提出可结合医疗设施合并设置；通过分析实际服务人口，即常住人口与就业人口总量分布特征，就业人口大于30000人且常住人口大于70000人的街道，文化活动中心在既有配套标准基础上增设1处，若无条件增设1处的街道可将单处文化活动中心建筑面积在既有配套标准基础上调整为不小于3600m²。通过分析常住人口密度分布特征，将常住人口每km²大于20000人的街道，农贸市场服务半径在既有标准基础上缩减为300m（见图1—4）。各类基本公共服务设施使用人群不同，因此通过分析各类人群空间分布特征，有针对性地调整与之匹配的设施配套标准，使配套设施配置位置和建设规模与实际需求量更为吻合，从而更精准地指导武侯区基本公共服务设施配套，发挥其最大效益（见表2）。

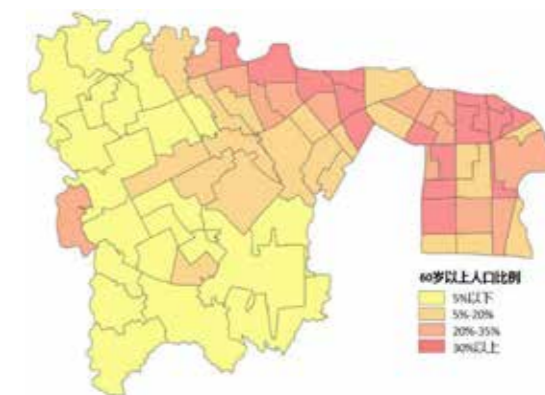


图1 各社区60岁以上人口比例分布图



图2 各街道3-5岁人口比例分布图

[作者简介] 张璇，成都市规划设计研究院，注册城乡规划师，工程师。



图3 各社区就业人口分布图



图4 各社区常住人口分布图

2.2 梳理基本公共服务设施资源，分类评估

综合基本公共服务设施现状建设与规划布点情况，进行分类评估。一方面是筛选现状保留点位，即将现状点位进行综合评估，将满足标准且建筑质量较好、空间位置合理的点位保留，并纳入规划，将此部分现状点位

加以改造，既可以快速投入使用，也能节约建设成本，同时还可以替代部分规划点位，腾挪规划用地指标或建设指标，解决规划点位落地难的问题。另一方面是筛查出不能实施的规划点位，即根据各类设施建设特征，结合用地建设条件，对规划点位进行分类、逐一评估，如规划幼儿园，要求独立占地建设，但规划幼儿园所在地块现状有部分建筑，因某些客观原因，经评估短期内无法完成拆迁，此规划幼儿园点位则属于难以实施点位，建议将此类实施难度较大的点位进行调整，从而保障规划点位均具有实施性。

2.3 结合基本公共服务设施建设形式，寻找载体

公共服务设施载体空间主要分为两种形式，一是公共服务设施用地，此类载体空间可以集合多种服务功能，建设社区综合体，提供一站式服务；二是采用化整为零的方式，结合商业用地、公园绿地等适度叠建与主导性质匹配的公共服务设施，例如在商业用地内叠建农贸市场，在较大的公园绿地内建设室外体育活动场所等（见图5）。武侯区行政范围内80%建设用地已完成建设，存量用地较少，预留的公共服务设施用地更是有限，因此需要借助城市有机更新，采用化整为零的方式，按照老旧居住区、低效商业区、低效工业仓储区分类探寻公服载体空间，并指导相应的建设形式，切实推进公共服务设施的落地。



图5 公服载体空间构成模式图

表2 配套标准深化列表

设施类型	既有标准	武侯区特征	深化内容
幼儿园	幼儿园学位数：31~33座/千人	各街道3—5岁人群占比差异较大	无常住人口分布的单元，取消幼儿园。3—5岁人口占比>3.5%的街道，标准调整为35~40座/千人。
老年人日间照料中心	每个社区1~1.5万人设1处，每处建筑面积≥750m ²	各社区老年人口占比差异较大	无常住人口分布的社区，取消或减少老年人日间照料中心。60岁以上人口占比>25%的社区，建议增加1处。可结合医疗设施合并设置。
文化活动中心	每个街道5~10万人设1处，每处建筑面积≥3000m ²	各街道实际服务人口差异较大	就业人口>30000，且常住人口>70000的街道，建议增设1处，无法满足的可将建筑面积上调为≥3600m ² 。
农贸市场	服务半径为500m；每处建筑面积≥1500m ²	各街道常住人口差异较大	无常住人口分布的单元，取消或减少农贸市场。常住人口密度大于2万人/km ² 的街道，商业农贸市场服务半径调整为300m。

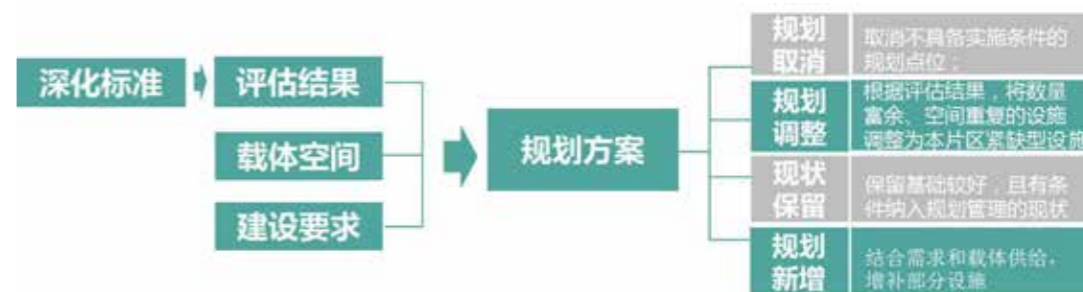


图6 综合方案技术路线示意图

2.4 以街道为单元，形成综合方案

结合分类评估结论，以街道为单元，根据各街道载体空间供给情况及各类设施建设要求，统筹各类设施空间布局，形成基本公共服务各类设施综合方案。第一，保留基础较好，且有条件纳入规划管理的现状设施；第二，取消不具备实施条件的规划点位；第三，根据评估结果，将数量富余、空间重复的设施调整为本片区紧缺型设施；第四，根据载体空间供给，优先配套适应本街道人群特征的街道级基本公共服务设施，再补充符合社区人群特征需求的社区级基本公共服务设施，形成基本公共服务供给与人口分布、人群特征以及区域功能精准匹配的方案（见图6）。

3 实施保障

- 确定本规划地位：武侯区控制性详细规划调整均应核实本规划内容，并进一步论证落实本规划新增、调整、取消点位。
- 明确责任主体：按照行动计划，明确责任主体，逐步建设实施各类基本公共服务设施。
- 建立综合信息平台：借助大数据智慧平台，集成社区管理、教育、医疗、文体、市政、商业等专项信息^[4]，建立基本公共服务设施综合信息平台，动态化掌

握各类设施建设实施情况、供需关系变化情况，实现动态化、精准化监督与评估，从而更高效、科学地调整建设方案，优化资源配置，发挥最大效益。

4 结语

本文针对武侯区基本公共服务设施存在的现状问题，提出通过系统梳理基本公共服务设施规划点位和现状建设情况，并结合各街道、各社区不同人群产生的差异化需求准确评估，再结合公共服务设施载体空间供给情况，形成科学、有效、准确的基本公共服务设施布局方案。并借助政策保障和综合信息平台，切实有效推进基本公共服务设施的建设。

[参考文献]

[1]孙作雷,李兵,王远,等.不同社会群体对基本公共服务均等化关注度与满意度调查研究[J].中国工程咨询,2020(10):84-91.
 [2]徐颖强,李敏.城市社区公共服务供给精准化研究——以武汉市百步亭社区为例[J].中国房地产,2019(3):55-63.
 [3]刘雅玲,李升松,谢华.大城市周边小城镇公共服务设施优化对策探究——以南宁市金陵镇为例[J].北方建筑,2020,5(5):24-28.
 [4]刘秀杰,万成伟.北京通州区公共服务设施均等化规划逻辑与策略[J].规划师,2019,35(12):5-10.