

对广西城市公共服务设施配置标准设置的思考

□ 李霞 刘峻宇

[摘要] 城市公共服务设施是城市发展的物质基础，是完善城市功能、满足居民需求的重要内容。广西地属于经济欠发达的少数民族山区，对城市公共服务设施的配置，需要根据自身发展实际和地方特色，充分体现各地自然人文的差异性与不平衡性。本文结合《广西城市公共服务设施体系规划》的编制工作，提出制定全区设施配置标准的几点思路。

[关键词] 广西；城市公共服务设施；配置标准

[文献标识码] B **[中图分类号]** TU984 **[文章编号]** 1672-7045 (2020) 04-074-04

1 引言

城市公共服务设施是城市存在和发展的物质基础，其配置建设是完善城市功能、满足居民需求的重要内容。党的十九大报告明确提出，要“完善公共服务体系，保障群众基本生活，不断满足人民日益增长的美好生活需要”“按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成多层次社会保障体系”。而广西地属于经济欠发达的少数民族山区，在城市公共服务设施配置上存在“历史欠账较多”“当前建设滞后”等问题，导致广西公共服务设施供给水平已明显落后于全国平均水平。因此，加快加强全区的城市公共服务设施建设成为当前广西城市发展重中之重和当务之急。从广西当前的规划建设来看，城市公共服务设施规划建设仍缺乏系统有效的指导依据。设区市层面，部分城市以城市规划管理技术规定作为公共服务设施规划建设的指导依据，但由于其中涉及公共服务设施规划方面的内容较少、体系不完善，导致指导性不强；县级及以下层面，关于城市公共服务规划指导性依据则基本处于空白状态。在此基础上，本文结合《广西城市公共服务设施体系规划》的编制工作，对广西的城市公共服务设施配置标准要求进行一些思考。

2 城市公共服务设施配置标准的基本要点

(1) 本次研究的城市包括广西内的设区市和县(市)两大部分。将公共服务设施界定为与居民生活密切相关的设施，共涉及公共教育设施、公共文化设施、医疗卫生设施、公共体育设施、社会福利设施、商业服

务业设施、市政公用设施、交通场站设施、社区服务设施、便民服务设施、绿地广场设施等11大类公共服务设施。设施大类别下细分的主要类型，与城市用地分类标准的中小类及新《城市居住区规划设计标准》中所提及的15分钟生活圈、10分钟生活圈、5分钟生活圈、居住街坊几个层级相对应(见表1)。

(2) 配置标准的制订基于扎实的数据研究、现状调查、意见征询和访谈工作，突出因地制宜、切实可行。一是开展广泛扎实的理论、政策、规范和案例研究等前期基础工作；二是对全区14个城市的公共服务设施进行多次的现状调研，全面深入分析全区各城市公共服务设施存在的共性与个性问题；三是通过书面、问卷、电话、访谈等多种方式开展了多轮的专家、部门和公众意见征询，充分听取多方意见，最大限度达成各方的共识；四是重点选取代表不同经济水平、不同城市规模、不同自然特征的城市进行深入访谈，充分考虑广西各城市自然人文的差异性与不平衡性。

(3) 本次研究的方法采用参考类比法、多规合一法、推导分析法和校核分析法，综合推导各类公共服务设施的技术指标，尽可能避免因单种研究方法带来的偏离性，从而形成更为可靠全面的研究结论。首先，通过采用参考类比法、多规合一法等完成“落实相关政策”“协调现有标准及规范规划”“借鉴先进城市案例经验”“进行实地现状调研”等工作内容和要求，选取指标体系的核心内容并形成初级指标；其次，利用校核分析法对初级指标进行校核，形成可试行的成果；最后，综合推导分析法构建完整的配置标准体系。

表1 城市公共服务设施分类表

序号	设施类别	主要类型		
		市级、城区(县)级	街道级 (15分钟—10分钟生活圈)	居住建设项目级 (5分钟生活圈、居住街坊)
1	公共教育设施	高(中)等专业学校、特殊教育学校、民族职业学校、老年学校(大学)	高中、初中、民族中学、小学	-
2	公共文化设施	公共图书馆、博物馆、民族博物馆(或民族展示馆)、档案馆、科技馆、纪念馆、美术馆、展览馆、会展中心、文化馆、青少年宫、规划展览馆、影剧院(剧场)	文化活动中心(含青少年、老年活动中心)	-
3	医疗卫生设施	综合医院、专科医院、中医医院、妇幼健康保健院、疾病预防控制中心、急救中心(站)	卫生服务中心(街道医院)、门诊部	-
4	公共体育设施	标准体育场、体育馆、民族体育馆(或民族节庆活动馆)、全民健身活动中心、游泳馆、室外运动球场(门球、气排球、羽毛球、网球等)、标准足球场地、健身步道、体育公园、民族节庆广场	体育场(馆)或全民健身中心、大型多功能运动场地、中型多功能运动场地	-
5	社会福利设施	福利院、孤儿院、专业性养护机构、救助管理站(含流浪未成年人救助保护中心)、养老院(含老人院、敬老院)、殡仪馆、城市公益性公墓	街道养老院、街道养老服务中心、老年养护院、老年公寓(公共服务属性)、残疾人托养所	-
6	商业服务业设施	-	街道商场、菜市场或生鲜超市、健身房、餐饮设施、银行营业网点、电信营业网点、邮政营业场所、便民书店、快递集散设施	-
7	市政公用设施	-	消防站、开闭所、通信机房、有线电视基站、公共充电站、燃料供应站、燃气调压站、市政燃气服务网点和应急抢修站、垃圾转运站、环卫管理站(含环卫及市政人员休息点)	-
8	交通场站设施	-	轨道交通站点、街道公交首末站、公交车站、非机动车停车场(库)、机动车停车场(库)	-
9	社区服务设施	-	社区服务中心(街道级)、街道办事处、司法所、派出所、救灾物资储备室、就业创业管理用房、再生资源回收站	社区服务站(含居委会、治安联防站、残疾人康复室)、社区食堂、文化活动站(含青少年活动站、老年活动站)、小型多功能运动(球类)场地、室外综合健身场地(含老年户外活动场地)、幼儿园、托儿所、老年人日间照料中心(托老所)、社区卫生服务站、社区商业网点(超市、药店、洗衣店、美发店等)、再生资源回收点、生活垃圾收集站、公共厕所、公交车站、充电基础设施(电动车充电桩)、公共WIFI基础设施、旧楼电梯改造设施
10	便民服务设施	-	-	物业管理与服务、儿童老年人活动场地、室外健身器械、便利店(菜店、日杂等)、邮件和快递送达设施、生活垃圾收集点、居民非机动车停车场(库)(含共享自行车停车)、居民机动车停车场(库)(含立体停车、共享汽车停车)
11	绿地广场设施	-	街道公园、街道广场	社区公园、社区广场

3 城市公共服务设施配置标准的技术思路

3.1 符合广西发展阶段的“底线+弹性”策略

“底线策略”从广西作为经济发展水平落后、山多地少建设条件差的基本区情出发，明确各类公共服务设施配置的最低要求，强调保障性；“弹性策略”则从区域差异出发，各类公共服务设施配置在底线基础之上给予浮动空间，强调针对性与提升性（见图1）。

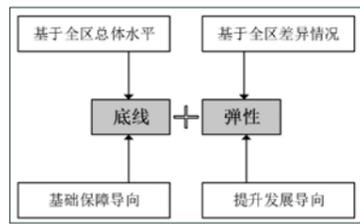


图1 “底线+弹性”配套策略示意图

3.2 适应规划与行政层级的“梯度”策略

规划体系方面，各类设施的等级与总体规划、分区规划、专项规划、控制性详细规划、修建性详细规划（建设工程设计方案）等规划层级对应；行政层级方面，设施等级与市级、城区、街道办、居委会等行政事权对应（见图2）。

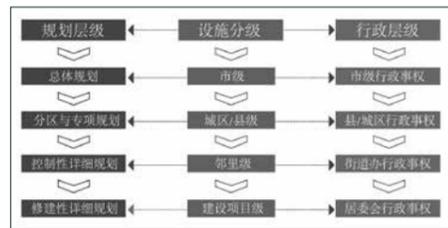


图2 设施分级与规划及行政层级的梯度对应关系

3.3 响应多重需要的“兼旧增新显特”策略

笔者对本次规划的公共服务设施类型的选择遵循“便民利民”“兼顾传统”“与时增新”“体现特色”的原则。“便民利民”以人民为出发点，只要是人民基本生活需求的，应控尽控；“兼顾传统”是指设施类型选择保留了一般常见且重要的传统公共服务设施；“与时增新”是指结合时代发展需要新增部分新的设施类型，如公用wifi桩、充电基础设施等；“体现特色”是指设施选择要能体现广西作为少数民族地区的特色，如民族博物馆、民族体育馆等，以延续不同城市的文脉。

3.4 切合规划管理需要的“双控”策略

对中小学、幼儿园、社区养老服务中心等部分供需矛盾较为突出、缺口较大、配套成效不尽理想的设施，

采取在街道级与居住建设项目级同时提出配置标准，通过双向动态调控来实现配置要求的“双控”策略，突出与服务人口的匹配。“双控”策略分为两个阶段：第一，需“双控”的设施先按照控规（邻里级）要求进行建设。第二，若已按照控规（邻里级）要求建设并满足实际需求的，服务半径内的建设项目用地在出让或划拨时，无须再按照建设项目层级标准再进行控制。反之，则应按照建设项目层级标准进行控制，同时对相关控规进行动态校核，部分设施预留的原有用地可根据周边实际需求，调整为其他公共服务设施（见图3）。

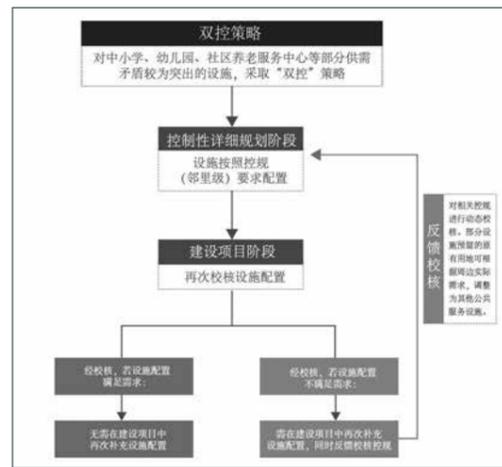


图3 “双控”策略示意图

3.5 集成集约化的“共建共享”策略

广西作为典型的山区，建设用地资源相对稀缺，实行集成集约化的“共建共享”策略非常必要。因此，在指标体系构建中鼓励功能和服务方式类似的公共服务设施共建共享，鼓励各类不相互影响的公共服务设施集成化建设，以邻里中心、社区服务中心等形式统筹合设，在指标上共享，从而提升设施的共建共享水平，达到节约集约用地的目的。同时，“共建共享”还能让居民享受便利的一站式服务。

4 全区城市公共服务设施配置标准的核心要求

（1）广西城市公共服务设施的配置标准按设区市和县城分别提出指标体系的要求。其中，设区市按市级、城区级、街道级、居住建设项目级四级配置，县按县级、街道级、居住建设项目级三级配置。街道级与控规管理单元对应，满足管理单元内居住人口需求的城市公共服务设施，街道的范围一般由城市干路或自然分界

表2 居住建设项目级公共服务设施配置和建设标准表

设施类别	序号	设施名称	指标控制		服务类型控制		设置形式控制		设置原则
			一般规模 (m ² /处)		服务半径 (m)	服务规模 (万人)	配置选择		
			建筑面积	用地面积			配置选择	占地要求	

线所围合，对应15分钟和10分钟生活圈；居住建设项目级与住宅建筑集中设置的建设项目对应，满足项目自身需求的城市公共服务设施，对应5分钟生活圈和居住街坊。有条件的县级市可参照设区的市的标准执行。

（2）设置指标涉及设施规模、服务类型、设置形式控制和设置原则。其中，设施规模包括建筑面积和用地面积；服务类型包括服务半径、服务人口规模；设置形式控制包括配置选择和占地要求；设置原则有推荐性要求和强制性要求等内容（见表2）。

（3）设施的配置方式应结合其使用功能要求，采取集中与分散设置结合、独立和混合建设兼顾的方式；除进行“双控”配置的设施外，各级城市公共服务设施的配置指标均应为不包含关系。

（4）居住建设项目级城市公共服务设施作为配置标准的重点内容，对各类核准建设项目的居住人口规模分别进行设施建设要求，并对旧改建项目、共建共享设施、采用“双控”配置的设施均提出详细条款和标准表。

5 结语

由于省域层面开展城市公共服务设施体系规划相关研究的省（自治区）并不多，本次规划在参考云南、河北等外省经验的基础上，充分考虑了广西不同发展阶段的地域特点，形成推导过程更加全面、内容体系更加丰

富的成果，并随后完成了《广西城市公共服务设施配置标准》地方标准的编制工作。一方面，编制成果成为自治区、各市县开展规划管理工作、指导公共服务设施规划建设的重要技术依据；有效弥补了此类研究的空白，为同类项目开展提供了一定的借鉴。另一方面，在编制和意见征求过程中也得到了主管部门的指导，听到很多来自地方政府部门以及设施管理者、使用者等不同的声音。诸如对配置标准底线和弹性的行使权、与开发商的博弈等问题争议最为激烈，还需要在试行期不断地收集意见和使用成效，在未来的工作中进一步研究和完善，为广西的城市公共服务设施建设提供更具有操作性的技术支持。

[参考文献]

[1]岑君毅,李郁,余炜楷.广州城市基础教育设施空间分布特征与规划供给机制研究[J].规划师,2019,35(24):5-12.
 [2]柴彦威,于一凡,王慧芳,吕海虹,程蓉,王德,王兰,黄瓴,武凤文.学术对话:从居住区规划到社区生活圈规划[J].城市规划,2019,43(5):23-32.
 [3]卞硕尉,奚文沁.城市15分钟社区生活圈的规划探索——以上海市、济南市的实践为例[J].城市建筑,2018(36):27-30.

[作者简介]

李震,本科,高级城市规划师,广西壮族自治区城乡规划设计院总规划师。
刘峻宇,硕士,城市规划师,广西壮族自治区城乡规划设计院。