

国土空间规划

小城镇

公共服务设施

国土空间规划背景下的小城镇 公共服务设施规划探索 ——以广西德保县为例

文__戴洁琳〔华蓝设计（集团）有限公司，国土空间规划院规研所科室副主任，工程师、注册城乡规划师，硕士〕

公共服务关乎群众切身利益，是促进社会全面发展的基本条件。目前不少县城的公共服务供给总量不足、质量不高，难以满足人民群众的需求。公共服务设施规划作为小城镇联结城乡功能的关键领域，是我国推进新型城镇化和乡村振兴的关键环节，其工作内容涉及教育、医疗卫生、养老托育、文化体育、社会福利等多个领域，对引导国土空间有序开发、建设全龄友好型社会、满足群众对幸福美好生活向往具有十分重要的意义。

目前，县级国土空间规划编制工作已进入审批阶段，高质量发展的国土空间格局逐步形成。公共服务设施规划作为国土空间规划体系中的一个重要组成部分，对改善城乡二元结构、改善基本生活保障具有重要作用。在国土空间规划体系下如何重新理解和完善公共服务设施规划，并将其与国土空间规划内容进行有效衔接，对推动国土空间规划的实施至关重要。为此，本文基于国土空间规划体系视角，分析公共服务设施规划的地位作用和现实困境，从公共服务设施的发展理念、框架体系、编制技术、管理体制等方面探索小城镇公共服务设施规划未来的发展路径，以期构建更加高效公平、布局合理、完备便利的城乡公共服务设施体系。

一、公共服务设施规划的发展历程

长期以来，由于城乡二元结构对乡村地区公共服务设施不够重视，导致城乡公共服务水平存在较大差距，严重阻碍乡村地区经济社会发展。虽然随着新型城镇化和乡村振兴的持续推进，社会各界不断重视和关注城乡基本公共服务设施建设，然而区域间、城乡间公共服务设施供给不均等、不均衡，群众不满意等问题仍比较突出。在新时期国土空间规划背景下，公共服务设施规划不再是一项简单的查缺补漏工作，而是作为优化公共服务要素配置的重要手段，能为人民群众提供多层次、多样化的公共服务，是一项关系民生的系统性工程。

目前国内对公共服务设施的研究主要集中在城市地区公共服务设施的配置标准、空间布局、服务半径、供给需求、居民满意度等方面。从最早的城市社区公共服务设施配置标准研究开始，基于设施分布和居民现状调查，探索城市公共服务设施配建标准和指标体系。随着社会主义新农村、美丽乡村、新型城镇化及乡村振兴等系列国家政策的推进，乡村地区公共服务设施研究近年来得到广泛重视，成为学者关注的焦点。一些学者从居民需求视角分析公共服务设施的差异化配置特征，提出相应的空间布局优化策略；也有学者从空间公平性的角度出发，提出公共服务设施的可达性和布局优化模型；还有学者研究探讨特定群体对公共服务设施的需求特征，分析人口结构和居民需求，明确供需之间的矛盾，提出有针对性的差异化供给策略。

综上所述，国内对于公共服务设施规划方面的研究多集中在城市地区和发达地区的乡村，关于偏远山区的小城镇公共服务设施配置研究较少。本研究依托《德保县国土空间总体规划（2021—2035年）》编制，以城乡公共服务设施均衡化供给为导向，研究与城乡空间相匹配的公共服务设施配套体系，为指导西南地区小城镇公共服务设施建设提供借鉴。

二、国土空间规划体系下公共服务设施规划的发展困境

（一）现行公共服务配置标准难以适应小城镇发展趋势

我国经济长期向好发展，特别是广大小城镇地区的基本生活配套设施和公共服务设施得到较大改善后，人民群众对公共服务的依赖逐渐增强。而在现行标准中各类公共服务设施主要依据服务半径、千人指标提供配置要求，未结合城镇职能结构及时更新公服配置要求，缺乏对小城镇发展阶段、人口结构、产业类型、交通条件等现实考虑，也未根据小城镇的差异预留弹性发展空间。这要求我们在设定公共服务配置标准时不应片面地“一刀切”，需要考虑空间管控的刚性与灵活性。按照现行的“15分钟社区生活圈”配置公共服务设施，比较符合平原地区规模集中、方便使用的要求，而丘陵山区村庄小且分散，10~15分钟的出行距离极为有限，若仍按照服务半径配置设施，不能满足村民的使用服务距离需求，将会导致公共服务设施使用效率低下。

（二）城乡公共服务设施规划与服务供给存在脱节现象

《德保县国土空间总体规划（2021—2035年）》中的公共服务设施规划较为宏观，对公共服务设施落地实施和管理缺乏具体指导；控制性详细规划编制在具体地块出让过程中修改频繁，特别是地方政府财政资金紧张和规划后期监管不足，导致很多公益性公共服务设施用地变更为营利性建设用地，基本公共服务设施用地难以得到保障。城市老城区由于空间不足，面临原有公共服务设施服务质量低、新建设施选址难等问题；城市新区则面临公共服务设施与建设开发不同步问题，导致某些区域出现公共服务设施偏少、人均指标不足、空间分布不均匀等问题，而农村地区存在公共服务设施不足或公共服务设施常年闲置的问题，主要是因为农村公共服务设施多以政府直接投资为主，未能充分考虑村民的切实需求，村民参与的积极性不高，设施使用率偏低，甚至部分设施处于闲置状态，长期闲置又缺乏后期维护导致公共服务设施损坏或荒废。

（三）涉及部门多头管理，国土空间规划蓝图难以实现

在以往的规划建设过程中，“规划跟着项目走”的现象普遍存在。公共服务设施涉及教育、卫健、民政、文广旅、体育等多个部门，往往是各部门各司其职，分头管理。由于各部门管控对象与统计口径的差异，各自制定适合行业部门标准和政策文件，导致公共服务设施相关标准繁多、数据多以文本表格形式储存、缺少相应的空间坐标信息、存在指标差异和空间坐标转换的问题。城乡公共服务设施配置是一个持续的、动态调整的过程，需要考虑各阶段的城镇化水平、人口发展变化、社会经济水平等因素，虽然在国土空间规划中对公共服务设施有专项设计，但由于很多乡镇没有编制控制性详细规划，导致很多项目在实施过程中没法落地。

三、国土空间规划体系下德保县公共服务设施规划探索

百色市德保县位于广西壮族自治区西南部，地处广西十万大山山区，地形以丘陵山地为主，形成“八山一水一分田”的地理格局。受地形影响，全县城镇规模普遍偏小且相对分散，基础设施建设难度较大。近年来，随着城镇人口的快速增长，人员流动更加频繁，学校、医院、文化、体育、养老等公共服务设施已难以满足城乡居民的需求，这种矛盾在县城新区和偏远乡镇尤其突出。本文基于德保县国土空间总体规划编制过程中的公共服务设施专题研究，提出“县级—乡镇级—村级”三级生活圈的公共服务设施配置要求，并对归纳总结各级生活圈的公共服务设施配套要求，以期对西南地区小城镇公共服务设施配置提供经验借鉴。

（一）德保县公共服务设施配置现状及问题

1. 城乡配置水平不均衡，农村地区设施服务质量远低于县城

在过往的城镇化进程中，为了促进中心城区和镇区优先发展，各种行政力量将优质的公共服务设施集中在城区和镇区，而广大农村地区则往往“重建设、轻管理”，一次性投入建设后便不再管理，最终有的设施成为摆设，导致城乡公共服务设施配置差距越来越大，这种现象在教育、医疗、文化、体育等层面上体现得尤为突出。在医疗卫生设施层面，德保县现有医疗卫生机构209个，其中医院8个（其中民营医院5个），乡镇卫生院17个，村卫生室164个，诊所及门诊部17个，疾病预防控制中心1个，卫生监督所1个，急救中心1个。医疗卫生机构床位1945张，其中县城医院1480张、乡镇卫生院465张。虽然县域居民每千人床位数7.17张，高于同期全国平均水平（每千人床位数6.50张），但城乡之间差距明显，医疗资源高度集中在县城，部分乡镇卫生院超负荷运转，病床使用率高达100%，详见表1。德保县每千人执业（助理）医生数仅为0.98人，远低于全国平均水平的每千人执业（助理）医生数2.90人，此数据反映基层医疗卫生技术人才紧缺，普遍存在人才培养难、人才留不住等问题。

表1 德保县医疗设施现状统计表

医院名称	床位数 (张)	病床使用率 (%)	占地面积 (m²)	距离县城千里数 (km)
德保县人民医院	342	87.60	22241	0
德保县中医医院	122	75.53	16861	0
德保县妇幼保健院	125	77.10	17528.25	0
足荣镇中心卫生院	50	100	3798	15
燕峒乡中心卫生院	40	66.70	2783	23
巴头乡中心卫生院	28	100	2799	30
龙光乡中心卫生院	45	89.25	7270	36

续表

医院名称	床位数 (张)	病床使用率 (%)	占地面积 (m²)	距离县城千里数 (km)
敬德镇中心卫生院	35	100	3237	45
东凌镇中心卫生院	40	100	1872	70
城关镇卫生院	60	100	2891	0
都安乡卫生院	24	100	1260	16
马隘镇卫生院	36	100	4142	7
马隘镇古寿卫生院	12	48.80	470	20
那甲镇卫生院	5	—	—	20
隆桑镇卫生院	20	94.50	4196	42
荣华乡卫生院	—	—	—	40
燕峒乡兴旺卫生院	18	83.30	1134	16
敬德镇扶平卫生院	12	91.20	500	60
东凌镇朴圩卫生院	20	88.40	550	72
龙光乡大旺卫生院	20	99.20	929	48
怡宁医院	—	—	—	0
博爱医院	—	—	—	0
新兴医院	—	—	—	0
安贞医院	—	—	—	0
仁康医院	—	—	—	0

资料来源：《德保县国土空间总体规划（2021—2035年）》《德保县2022年国民经济和社会发展统计公报》

2. 供给与需求程度不均衡，设施建设与实际人口分布不匹配

在以往的公共服务设施配置过程中，主要以乡镇为单位进行公共服务设施配置，未充分考虑人口结构变迁和城乡人员流动频繁趋势。随着城镇化进程加快和移民安置调整，大量的农村适龄儿童涌入县城读书，县城现有的教育设施已经无法满足城区适龄儿童及外来务工子女的入学需求，城区中小学学位严重不足。以德保县教育设施为例，德保县域共有小学44所，其中县城区7所、乡镇37所；在校学生24704人，校均规模386人，其中县城区学校2588人，乡镇中心校580人，村级完全小学134人、教学点46人，特殊教育学校95人；现有教学班数671个，平均班额37人，其中县城区学校52人，乡镇中心校39人，村级完全小学22人、教学点13人，特殊教育学校4人，详见表2。受地形地貌影响，德保县中心城区建设用地有限，学校建设规模普遍偏小，学校新建或改扩建存在一定困难。而部分偏远乡镇学校生源则逐年减少，教育资源闲置，造成县城学校学生过多，班额过大；农村教学点生源不足，开班不齐，逐年撤并。短期内学校城区挤、乡村空的现象难以缓解，与城乡公共服务设施均等化要求存在差距。

（二）小城镇公共服务设施优化配置思路

1. 县级生活圈公共服务设施规划配置

由于德保县经济发展水平相对落后，外来资金和重要基础设施建设主要集中在中心城区与马隘镇，县域公共服务设施也随着这一状况呈现不平衡发展的态势。以教育设施为例，县城区大班额情况严重，小学平均班额

表2 德保县教育设施现状统计表

乡镇名称	幼儿园	小学	初中	高中	职高	特殊学校
中心城区	21	7	4	1	1	1
城关镇	—	1	—	—	—	—
马隘镇	8	2	—	—	—	—
东凌镇	4	8	1	—	—	—
足荣镇	3	1	2	—	—	—
都安乡	4	3	1	—	—	—
巴头乡	4	6	1	—	—	—
敬德镇	3	4	1	—	—	—
龙光乡	2	2	—	—	—	—
荣华乡	4	3	1	—	—	—
燕峒乡	6	4	1	—	—	—
隆桑镇	1	2	1	—	—	—
那甲镇	4	1	—	—	—	—
合计	64	44	13	1	1	1

资料来源：《德保县国土空间总体规划（2021—2035年）》《德保县义务教育学校布局专项规划（2020—2023年）》

达51人/班，超过国家45人/班的标准，而其他乡镇班均人数均在国家标准以下，最低的那甲镇仅19人/班。当前国土空间规划背景下的公共服务配置不仅要考虑上下传导管控，更要凸显均衡化和差异化的配置要求。因此在德保实践过程中，基于人口规模、服务半径、交通可达性、用地空间等因素，对县域公共服务设施进行配套。县级公共服务设施布局应将优质资源集中配置，提高公共服务设施使用效率，配置类别包括公共教育、医疗卫生、公共文化、公共体育、社会福利等5个类别，详见表3。

表3 县级公共设施项目配置表

类别	设施名称	规划服务人口（万人）	配置要求
公共教育	小学	0.70~2	●
	初中	2~4	●
	高中	6~10	●
	特殊教育学校	—	○
	中等职业学校	—	●
医疗卫生	综合医院	—	●
	中医医院	—	●
	妇幼健康保健院	—	●
	专科医院	—	○
	疾病预防控制中心	—	●
	急救中心	县域	●
	社区卫生服务中心（站）	—	○

续表

类别	设施名称	规划服务人口（万人）	配置要求
公共文化	图书馆	—	●
	博物馆	—	○
	科技馆	—	○
	规划展馆	—	○
	文化馆	—	●
	青少年活动中心	—	●
	影剧院	—	●
	文化宫	—	○
公共体育	体育场	—	●
	体育馆	—	●
	全民健身活动中心	—	●
	游泳馆	—	●
	健身步道	—	○
社会福利	儿童福利院（孤儿院）	—	○
	综合性社会福利机构	—	●
	救助管理站（含未成年人救助中心）	—	○
	养老院	—	●
	残疾人康复中心	—	○
	老年养护院	—	○
	殡仪馆	—	●
	公益性公墓	—	●

注：表中●为应设的项目，○为可设的项目

2. 乡镇级生活圈公共服务设施规划配置

德保县辖7镇5乡（包括城关镇、马隘镇、足荣镇、那甲镇、东凌镇、隆桑镇、敬德镇，燕峒乡、巴头乡、龙光乡、荣华乡、都安乡），除马隘镇、足荣镇外各乡镇的规模很小，难以带动周边地区发展。因此规划需要考虑选择地方基础设施较好、地理位置比较优越的城镇作为重点镇建设，积极扶持发展一批重点城镇，使之成为片区中心，分期分批发展一般城镇作为镇域中心。镇级公共服务设施布局应按照乡镇生活圈规划配置中小学教育设施、文体科技设施、养老服务设施、综合医院等公共服务设施。重点镇公共服务设施的配置，除考虑为全镇服务外，还应考虑为周边乡镇服务；一般镇的公共服务设施配置应统筹考虑镇区和镇域服务需求，详见表4。

3. 村级生活圈公共服务设施规划配置

德保县共有180个行政村、2002个自然村，公共服务设施主要集中在交通便利、用地平坦和人口集中的镇区周边村庄，城乡公共设施发展不均衡问题依然突出，除村委办公、教学点设施外，卫生室、文化活动站、体育设施覆盖率不足一半。规划构建“中心村+基层村+社区”的乡村生活圈公共服务体系，村级公共服务设施配置应包括村务管理、教育、医疗卫生、文化体育、商业和社会福利设施等，详见表5。

表4 镇级公共设施项目配置表

类别	项目	规划服务人口（万人）	重点镇	一般镇
公共教育	幼儿园	0.30~1.50	●	●
	小学	0.70~2	●	●
	初中	2~4	●	○
医疗卫生	乡镇卫生院	镇域	●	●
公共文化	综合文化站	镇域	●	●
	影剧院	—	○	○
公共体育	室内体育设施	0.70~1	●	●
	室外活动场地	0.70~1	●	●
社会福利	养老院	—	○	○
商业设施	集贸市场	1~5	●	●
	邮政所	镇域	●	●
	银行、储蓄所	镇域	●	●
	便利店、综合超市等	镇域	●	●

注：表中●为应设的项目，○为可设的项目

表5 村级公共设施项目配置表

类别	项目	规划服务人口（万人）	中心村	基层村
行政管理	村委会（村民公共服务中心）	0.30~1	●	●
公共教育	幼儿园	0.30~1	●	○
	小学	0.30~1	○	○
医疗卫生	卫生室	—	●	●
公共文化	文化活动室（综合文化服务中心）	—	●	●
公共体育	室外活动场地	0.30~1	●	●
社会福利	托老所	—	○	○
商业设施	便利店	—	○	○
	农资店	—	○	○

注：表中●为应设的项目，○为可设的项目

四、结语

新型城镇化和乡村振兴是我国未来相当长一段时间内面临的重要任务，本文以国土空间规划编制为契机，剖析当前小城镇公共服务设施规划的发展历程和发展困境，并结合现有的政策导向和管理机制，以德保县公共服务设施规划实践为例，归纳总结其公共服务设施的供给特征及配置思路，提出具有针对性和可操作性的公共服务设施配置建议，以期为其他小城镇公共服务设施规划提供经验借鉴。C