附属型公共服务设施的内涵解析与规划刍议

□ 徐家明，王 鹏，雷 诚

［摘 要］附属型公共服务设施是我国城市公共服务设施供给体系的重要组成之一。文章通过辨析当前三种公共设施空间配置模式，厘清了附属型公共服务设施的概念内涵，进一步梳理附属型公共服务设施的分类体系，指出附属型公共服务设施规划的要点和原则在于“以人为本、因地制宜、统筹协调”，并从“目标人群分析、公共场所兼容、空间规划落实、部门协同治理”着手构建附属型公共服务设施规划的策略与方法。希望通过对附属型公共服务设施的规划探索，全面提升城市人本关怀“温度”。

［关键词］附属型公共服务设施；公共场所；内涵解析；分类体系；规划策略
［文章编号］1006-0022(2020)14-0017-07 ［中图分类号］TU984 ［文献标识码］A
［引文格式］徐家明，王鹏，雷诚. 附属型公共服务设施的内涵解析与规划刍议［J］. 规划师，2020(14)：17-23.

An Analysis of Affiliated Public Service Facilities and Its Planning Strategies/Xu Jiaming, Wang Peng, Lei Cheng

[Abstract] Affiliated public service facilities are an important component of urban public service system. Based on an analysis of three existing spatial configuration models, the paper clarifies the concept and connotation of affiliated public service facilities, and further studies their categorization. It indicates that the key points and principles of affiliated public service facilities planning are “human orientation, adjustment to local conditions, integration and coordination”, and studies planning strategies and methods by “target users analysis, compatibility with public space, spatial planning, departmental coordination and governance”. The strategies will improve humanistic care of urban public facilities.

[Keywords] Affiliated public service facilities, Public space, Analysis of connotation, Categorization system, Planning strategy

改革开放以来，我国逐步建立了现代城市公共服务设施供给体系，形成了独立用地和联合建设两种主流公共服务设施配置模式。前者由政府主导，强调宏观城市层面、标准化配置的社会性公共服务设施供给，如中小学、医院和文体中心等独立用地设施，更关注空间分布公平与布局均衡[1]；后者多为微观社区层面的属地服务设施供给，其多元的服务与完善的功能是保障居民生活需求的基础[2]。为满足人们日益增长的美好生活需求，设施配置从关注单一量化指标控制向强调以人为本、切合使用者需求转变[3-4]。近年来，附属型公共服务设施引发了广泛的关注。例如，为满足人们多样化交通需求，依托教育、运动、交通和卫生等公共建筑建设公共自行车租赁点[5-6]；为实现“门对门”高品质公交服务，将首末站设置于商业办公、教育医疗和文体娱乐等公共场所[7]；为更好地满足母婴出行活动需求，探讨母乳哺育设施在商场、经营性娱乐场所和文体教育场所等公共场所内的配建效果[8]；从数量（人口、用地、交通）与质量（不同人群使用偏好）入手，探讨公共厕所在商业、交通、绿地等场所内的设置要求[9]。同时，在多领域交叉研究中，依托公共场所建设的附属式设施供给作为第三种配置模式，内涵和特征逐步清晰化。

相比城市级、独立占地的设施，附属型公共服务设施体量小、种类多，极易被忽视。例如，母乳哺育设施仅仅需要10㎡，但实际供给却极度匮乏，由此导致“公共汽车哺乳、地铁哺乳”等事件屡见不鲜①，引发学者对这类“客观有需求但难以独立建设、需依附其他

［基金项目］ 国家自然科学基金项目（51578351）、江苏高校哲学社会科学研究重点项目（2018SJDI124）、东吴智库—大运河文化带建设重点项目（18SZDYH007）、江苏政府留学奖学金共同资助项目
［作者简介］ 徐家明，苏州大学建筑学院硕士研究生。
王 鹏，硕士，助理规划师，现任职于北京清华同衡规划设计研究院有限公司长三角分院。
雷 诚，通讯作者，博士，注册城乡规划师，苏州大学建筑学院副教授、硕士生导师，并任职于苏州万维规划设计有限公司。

场所设置”的公共设施的关注[10]。因此，附属型公共服务设施供给模式是对我国城乡公共服务设施体系建设的有益补充，有必要对其内涵、类型和配置方式展开深入探讨。

1 我国公共服务设施配置模式解析

针对当前分散式设施配置模式存在的规模总量不足、功能不全等缺点[2, 11]，我国的公共服务设施建设越发强调设施空间配置的综合性与高效性[12-13]。这种集中的趋势体现在《城市公共服务设施规划标准GB 50442—2018（修订）》（征求意见稿）②和《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018) 中。两者均提出设施供给应遵循集中与分散兼顾、独立与混合并重的原则，在“集中型和联合型”的基础上，进一步强调设施“宜与公共交通站点结合设置和宜结合城市广场、公共绿地等公共空间布置”，并引发了对附属型公共服务设施供给的探讨。

1.1 我国公共服务设施配置模式

(1) 集中型公共服务设施。

集中型公共服务设施主要有3个特征：①设施的规模和体量通常较大，其建设与运营对用地要求较高，宜在较大的空间范围内进行布置，保证空间分布均衡。②服务覆盖人群范围大，服务人口多，承载了市民就医、上学等刚性活动需求，具有专业化服务的特点，构成城市公共服务设施体系网络的核心节点。③“自上而下”统筹建设模式。集中型公共服务设施一般会纳入城市公共服务设施专项规划，从城市整体层面统一供给独立用地，建设边界明确、产权界定和运营职责清晰。

(2) 联合型公共服务设施。

在国家和地方标准中，都提出了“适度集中类似功能、集中服务供给”的联合型公共服务设施，其特点包括：在设施规模上，联合型公共服务设施占地面积较小，其建设、运营等对用地无特殊要求，可独立占地，也可联合建设。在服务运营上，以服务于社区居民日常生活的设施为主，类型复杂，公益性设施多采取房屋产权移交的方式，交由社区统筹使用与运营；营利性设施的运营由市场灵活介入，共同提供基层服务功能。在建设方式上，相似功能联合布置集中供给[13]，《城市公共服务设施规划标准GB 50442—2018（修订）》（征求意见稿）指出“基层公共服务设施应结合服务人口的分布，宜相对集中布局，可联合建设形成基层服务中心”。

(3) 附属型公共服务设施。

附属型公共服务设施供给体量较小，难以独立建设，需附属交通、绿地及医疗等公共场所综合设置。而且这些“微型”设施承载了人们的特殊类型活动需求，如母乳哺育设施针对哺乳期母婴这一类使用人群，具有特定化服务的特点，是城市公共服务设施系统的基层结构。与依靠城市政府供给、以公益性为主的独立设施不同，该类设施规划依据目标人群需求，依托各类公共场所合理配建，并由于附属型公共服务设施的经济属性存在公益性、准公益性和经营性差异，其投资、建设、运营和管理等环节分离，涉及更多利益主体。

概言之，附属型公共服务设施是集中型公共服务设施和联合型公共服务设施的有益补充，独具特色，在城市公共设施供给体系中具有不可或缺的地位。公共场所与公共建筑空间作为人们出行活动的空间载体，推进城市公共设施与交通、绿地、广场等公共场所之间，以及社区服务设施与公共建筑之间的双向互动、兼容融合是完善设施综合和高效建设的有效途径[14-15]。但是，当前无论是《城市公共服务设施规划标准GB 50442—2018（修订）》（征求意见稿）还是公共服务设施的实际建设，均侧重于公共服务设施的服务半径、用地面积和建筑面积等指标性内容，未对如何结合交通站点、绿地、公共建筑等进行设施配套给出有效的规划配置意见和要求，导致附属型公共服务设施在理论上面临“概念不清、类型不明、方法不定”的困境，在实践中面临“建哪里、建多少、怎么建”的问题。

1.2 附属型公共服务设施的概念内涵

综上，附属型公共服务设施的内涵可界定为：依附于绿地、交通节点、商业、文体活动等公共场所或公共建筑空间的特殊公共服务设施类型，与公共场所同步配套建设和运营，功能上与所依附场所相兼容，规模上与场所层级相适应，因此该类设施也可称为“公共场所附属型服务设施”。可进一步归纳该类设施的典型特征：一是兼容公共场所功能体系和具有空间可替代性。由于不同类型公共场所功能属性各异，附属型公共服务设施建设需与公共场所的功能体系相兼容，在空间利用上有较大的灵活性，可结合其他建筑使用空间进行相应的改造即可满足公共场所的附属建设要求。二是适应公共场所规模层级。因各层级（城市或居住区级）公共场所空间构成与规模体系不同，附属型公共服务设施的服务范围和建设标准应与所依附场所的层级相适应。三是统筹协调设施配置模式。附属型公共服务设施的经济属性各异，呈现出建设模式多样化和供给主体多元化的特点，需要政府、市场和社会协商一致后共同配置。

2 附属型公共服务设施类型体系

2.1 附属型公共服务设施分类原则

研究基于附属型公共服务设施的内涵特点，提出类型互通性、层级适应性和覆盖全面性三个原则，并进一步梳理国家和地方公共服务设施规划标准，建立公共服务设施分类体系。类型互通性，即附属型公共服务设施分类体系的建立不仅需考虑自身体系的完整性，还要与现有分类体系相衔接（表1），以便于设施的建设、管理与运营。层级适应性，即附属型公共服务设施的配置应与城市空间格局相匹配，以为实现公共服务设施

的合理配建提供空间载体。市（区）是城市人口、资源和发展的核心高地，作为市民公共活动的核心地段，为整个区域提供服务，居住区则是地区的生活单元。两者在空间地位、规模、发展需求等方面对设施服务规模与等级提出了不同要求，需在不同空间层面予以响应。覆盖全面性，即以各类现行标准中的设施类型为基础，补充相关学者研究与现实生活中的设施，能基本涵盖设施实际类型。

表 1　公共服务设施分类体系对比

规划标准	设施分类
《城市公共服务设施规划标准 GB 50442（修订）》（征求意见稿）	公共文化、教育、公共体育、医疗卫生和社会福利设施
《城市居住区规划设计标准》（GB 50180—2018）	公共管理和公共服务、商业服务、市政公用、交通场站、社区服务与便民服务设施
《杭州市城市规划公共服务设施基本配套规定（修订）》	城市级：教育、医疗卫生、文化、体育、商业、社会福利、行政办公；居住区级：教育、医疗、文化、体育、商业、金融邮电快递、社区服务、市政公用、行政管理及其他设施
《青岛市市区公共服务设施配套标准及规划导则（2017 版）》	教育、医疗卫生、文化娱乐、体育、商业金融服务、行政管理与社区服务、社会福利与保障、交通、市政公用设施
《南京市公共设施配套规划标准》	教育、医疗、文化、体育、社会福利与保障、行政管理与社区服务、商业服务设施

2.2 附属型公共服务设施类型细分

研究根据上述分类原则，结合国内外设施分类体系，构建了 9 大类、2 层级、40 小类的设施框架（表 2），建立既与现有分类标准相适应，又具有可操作性的附属设施分类体系，为我国附属型公共服务设施的研究和实践提供参考。

3 附属型公共服务设施规划思考

3.1 建设困境及破解思路

根据附属型公共服务设施概念和类型细分，结合当前相关设施供给的规划编制、实践和管理过程，不难发现在规划导向、规划方法和实施管理等方面还存在诸多问题。一是公共服务设施规划忽略使用者的实际需求。传统“自上而下”量化配置设施的方法强调空间分布均衡[3]，对不同设施使用者的出行活动规律考虑不足，用统一标准进行设施配置难以保障设施使用效率[16]。二是公共服务设施与各类型、各层级公共场所的兼容问题。国家及各省市公共服务设施配套标准缺少对附属型公共服务设施的建设指导意见，对于设施“可附属哪几类场所建设、在各层级场所怎么落实、如何保障设施高效供给”等问题没有提供明确的指导。三是设施规划管控的局限与不足。现行设施标准对设施建设、运行和管理的主体责任制度关注不足，缺乏各部门之间的协调策略，导致设施建设存在“踢皮球”现象。另外，政府虽制定了“谁建设，谁配套”的简单规划建设管理办法，但开发商受经济利益的驱使，热衷于建设经营性或与经营性场所相结合的设施，公益性与准公益性设施匮乏。

从规划配置的角度看，要解决上述附属型公共服务设施建设问题应进一步深入思考三个规划要点：①关注“需与用”的关系。附属型公共服务设施一般针对特定人群，如母乳哺育设施、养老服务设施等，如何合理把握特定人群行为需求来合理供给，成为该类设施规划的起点。②厘清“皮与毛”的关系。“皮之不存毛将焉附”，所依托的公共场所或建筑是设施得以存在和延续的关键，因此设施规划应确定哪些“皮”可以依附，并厘清其附属方式。③落实设施布点位置与形式。设施供给的数量取决于依附场所的类型构成与集聚规模，应依据场所实际确定供给标准及形式[10]。

综上所述，研究进一步提出“以人为本、因地制宜、统筹协同”的附属型公共服务设施规划原则。首先，符合目标人群活动行为和设施需求特征是附属型公共服务设施空间规划的基本前提。各类设施的使用者行为需求有差异，设施布局应将目标人群出行活动特征纳入规划体系，体现“以人为本”的规划理念。其次，适应公共场所类别与层级关系是确定附属型公共服务设施建设模式的基本依据。附属型公共服务设施规划要统筹考虑城市各类型、各层级公共场所的构成与空间分布关系，结合各地实际需求差异，因地制宜地确定设施的建设方式。最后，以设施经济属性差异为依据是确定附属型公共服务设施配置模式的有效原则。附属型公共服务设施建设涉及各类管理部门，在建设过程中应逐步厘清设施的经济属性，统筹协同设施配置模式，保障设施有效运营。

3.2 附属型公共服务设施规划策略

3.2.1 基于目标人群分析凸显人本关怀

首先，附属型公共服务设施规划应符合不同目标人群的“出行目的地、出行活动需求和出行方式”特征。例如，母婴作为母乳哺育设施使用者，出行目的地囊括城市各大类公共场所[8]，因此《苏州市“公共场所母乳哺育设施建设”布点整体规划》③在文体活动、商业服务及交通运输等公共场所配建母乳哺育设施，以满足母婴出行活动需求；根据宁波市公共自行车使用人群出行目的、出行方式特征和起讫点设施需求特征的调研，《宁波市公共自行车专项规划》将租赁点划分为公交点（轨道交通站及主要公交站）、公共建筑点（人流集中的公共服务设施处）、居住点（社区和居住小区）、游憩点（景点、公园）和校园点（大中专院校、中小学）五大类[17]。

其次，需根据目标人群的设施使用空间路径进行附属型公共服务设施规划。人们日常出行活动包括必要性活动、自发性活动和社会性活动。必要性活动是人们必不可少的出行活动，不受外部环境干扰，而自发性与社会性活动的发生

取决于环境的优劣程度。因附属型公共服务设施承载了大量自发性与社会性活动，其布局应重点关注三方面内容：①以目标人群的出发点为起点、必要性活动目的地为终点，构建基于目标人群 OD 出行活动特征的出行空间路径。例如，青少年的必要性活动是上学与就医，对其出行空间路径的构建应以学校和医疗场所为目的地，主要设置青少年活动中心、文化活动站等设施，有效引导人群使用设施。②空间路径的构建兼顾目标人群通行效率，降低设施使用空间障碍。例如，老年人对 OD 起讫点之间的步行可达性要求较高，布置设施时应关注目标人群的步行距离和时间。③基于目标人群的设施需

表 2　附属型公共服务设施分级与分类体系

设施分类	设施等级	设施构成	建设引导
公共文化设施	城市级	青少年活动中心、老年活动中心 *	可结合市、区级文化中心设置，或靠近绿地设置
		文化广场（公园）	宜结合文化设施或靠近绿地设置
	居住区级	文化活动中心 *（含青少年、老年活动中心）	宜结合或靠近绿地设置
		文化活动站 *（含青少年、老年活动站）	
教育设施	居住区级	托儿所 *	应设于阳光充足、便于家长接送地段
公共体育设施	城市级	全民健身活动中心	结合市、区级体育中心设置
	居住区级	全民健身中心	应设置 60 ～ 100 m 直跑道和环形跑道
		大、中型多功能运动场地	宜结合公共绿地等公共活动空间统筹布局
		骑行道、健身路径	
		小型多功能运动（球类）场地	
		室外综合健身场地 *（含儿童、老年人户外活动场地）	宜结合集中绿地设置，配置休憩设施，附近宜设置公共厕所
		室外健身器械	宜结合绿地设置
医疗卫生设施	居住区级	门诊部	宜设置于辖区内位置适中、交通方便的地段
		社区卫生服务站 *	应安排在建筑首层并应有专用出入口
社会福利设施	城市级	社会福利设施 *（老年人、儿童、残疾人）	宜与医疗卫生设施结合设置
		母乳哺育设施 *	建设形式应以附属式为主
	居住区级	老年人日间照料中心 *（托老所）	宜与医疗卫生设施结合设置
商业服务设施	城市级	百货超市	结合市、区级商业中心、交通枢纽交汇点设置
	居住区级	菜市场或生鲜市场	应设置机动车、非机动车停车场
		健身房 *	服务半径不宜大于 1 000 m
		银行营业网点、邮政营业场所	宜与商业设施结合或邻近设置
		电信营业网点	依据专业规划设置
		社区商业网点（超市、药店、洗衣店、美发店等）	宜结合商业设施布置
		便利店 *（菜店、日杂店等）	1 000 ～ 3 000 人设置 1 处
交通场站设施	城市级	轨道交通站	依据专业规划设置，并靠近主要客流集散点
		公交首末站	
		公共自行车租赁点 *	
	居住区级	轨道交通站 *	服务半径不宜大于 800 m
		公交首末站 *	根据专业规划设置
		非机动车停车场（库）*	宜就近设置在非机动车（含共享单车）与公共交通换乘接驳地区
		机动车停车场（库）*	根据所在地城市规划有关规定配置
市政公用设施	城市级	公共厕所 *	建设形式应以附属式为主
	居住区级	公共厕所 *	宜设置于人流集中处；结合配套设施及室外健身场地（含老年人户外活动场地）设置
公共管理与公共服务设施	居住区级	社区服务中心（街道级）	结合街道办事处所辖区域设置
		街道办事处	结合所辖区域设置
		社区服务站 *（含居委会、治安联防站、残疾人康复室）	服务半径不宜大于 300 m
		社区食堂 *	宜结合社区服务站、文化活动站设置
		物业管理与服务设施 *	宜按照不低于物业总建筑面积的 2‰配置物业管理用房
		邮件和快递到达设施 *	应结合物业管理设施或在居住街坊内设置

注：带“*”的设施应采取附属式建设；不带“*”的设施可采取附属式建设，也可联合建设。

求特征，增强空间路径的多样性与复合性。中青年出行以工作通勤为主，期望一次出行串联多个目的，关注空间路径内活动的连续性。

3.2.2 基于公共场所类型实现设施兼容

公共场所涵盖了公众活动所需的绿地、广场等室外空间和公共设施与建筑的室内空间。由于附属型公共服务设施建设不独立占地，其规划应结合目标人群出行活动特征和使用空间路径，建立公共场所分类研究框架，实现设施兼容设置。一方面，以现行公共场所分类体系[④]为依据，考虑公共场所的时空分布差异与各类设施目标人群需求，将公共场所划分为交通运输、文体活动、行政服务、绿地休闲、商业服务、医疗卫生和其他场所七大类，实现附属型公共服务设施全面覆盖城市各类公共场所。另一方面，附属型公共服务设施建设应关注各类公共场所的功能特性，保障设施设置的兼容性。各类公共场所功能各异，应从相关规范中梳理各类设施规划要点，作为设施与公共场所功能兼容或邻避的依据。例如，设施宜附属公共场所建设的，为提高设施使用效率，骑行道、健身路径和健身场地等宜结合绿地休闲场所建设；设施与场所相避邻的，需考虑安全、卫生等邻避性因素，避免老年人日间照料中心、托儿所等设施附属交通运输场所建设；设施可附属公共场所建设的，还需参考规划及相关行业主管部门的具体条件和要求。

3.2.3 基于空间规划体系落实设施布局

附属型公共服务设施规划在满足公共场所功能兼容的基础上，还需依据空间规划体系落实设施布点位置，实现设施建设模式与各类型、各层级公共场所的构成和空间分布相协调。

(1) 基于空间规划体系，筛选可建设的公共场所。当前空间规划融合了主体功能区规划、土地利用规划和城乡规划等，强化了对各专项规划的指导与约束作用[⑤]。由于各类型公共场所与其所属的专项规划紧密联系，筛选各类场所应以空间规划体系为主线，与不同专项规划

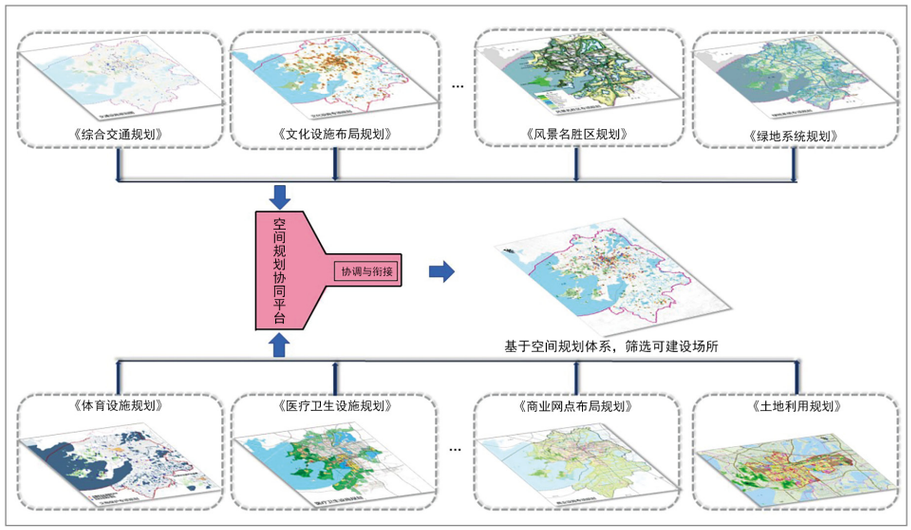


图 1　公共场所附属型公共服务设施空间结构协调

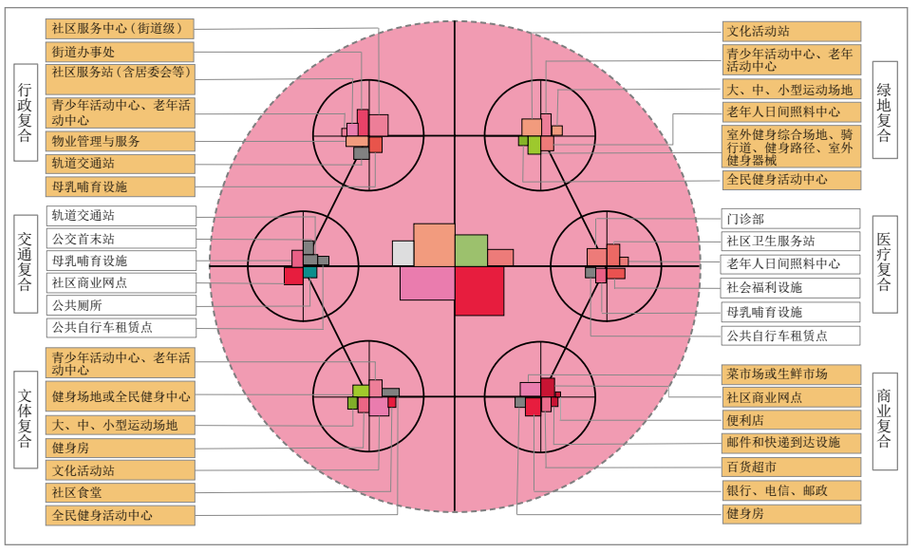


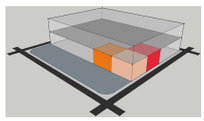
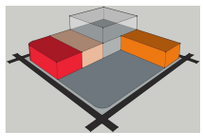
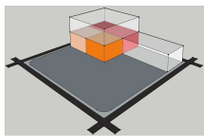
图 2　附属型公共服务设施集中供给

（包括土地利用规划、绿地系统规划、综合交通规划、商业网点布局规划等）结合，依据专项规划的用地设置将设施嵌入公共场所，进行空间结构和用地点位协调，建立与空间规划体系相衔接的设施布局体系（图 1）。

(2) 依据公共场所层级，采取适宜的空间形式。各层级公共场所覆盖人群范围、服务人群数量均不同，附属型公共服务设施规划应依据公共场所层级确定设施配置形式，适应不同地区人群的使用需求。具体配置形式有以下 3 种（表 3）：①城市级——功能附属式。设施附属各类公共场所或建筑建设，其面积占整体场所的比例较小，不影响主体场所功能的使用。②居住区级——组合建设式。各功能与公共场所组合建设，且各组成部分在用地层面占据一定的比重（如邻里中心）。③小区（街坊）级——一站供给式。各功能在公共建筑内集中布置，并在建筑内占据一定的比重，保障设施高效供给[⑥]。

(3) 依据公共场所类型，推动设施集中布置。当前分散式公共服务设施配置模式弊端突出，设施服务结合公共场所集中供给，不仅能保障设施的高效供给，还便于公众享受设施服务。因此，可将功能相兼容的设施集中配置，形成功能协同、空间复合、服务高效的附属型公共服务设施

表 3　附属型公共服务设施层级及形式

设施层级	空间类型	建设方式	功能比例	示意图	实例应用
城市级	功能附属式	附属各类公共场所或建筑建设	设施面积占场所比例小，不影响主体场所功能的使用	 空间附属	火车站、地铁站
居住区级	组合建设式	各功能与公共场所或建筑组合建设	各组成部分面积在用地层面占据一定的比重	 组合建设	邻里中心
小区（街坊）级	一站供给式	各功能在公共场所或建筑内集中建设	各组成部分面积在建筑层面占据一定的比重	 集中建设	社区服务中心

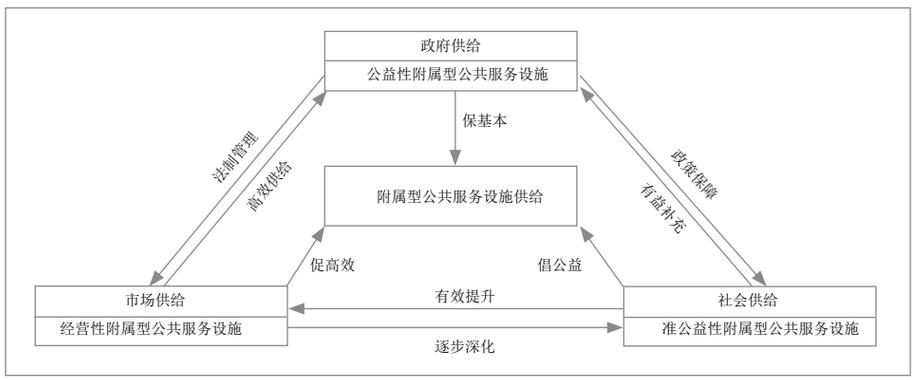


图 3　附属型公共服务设施配置模式

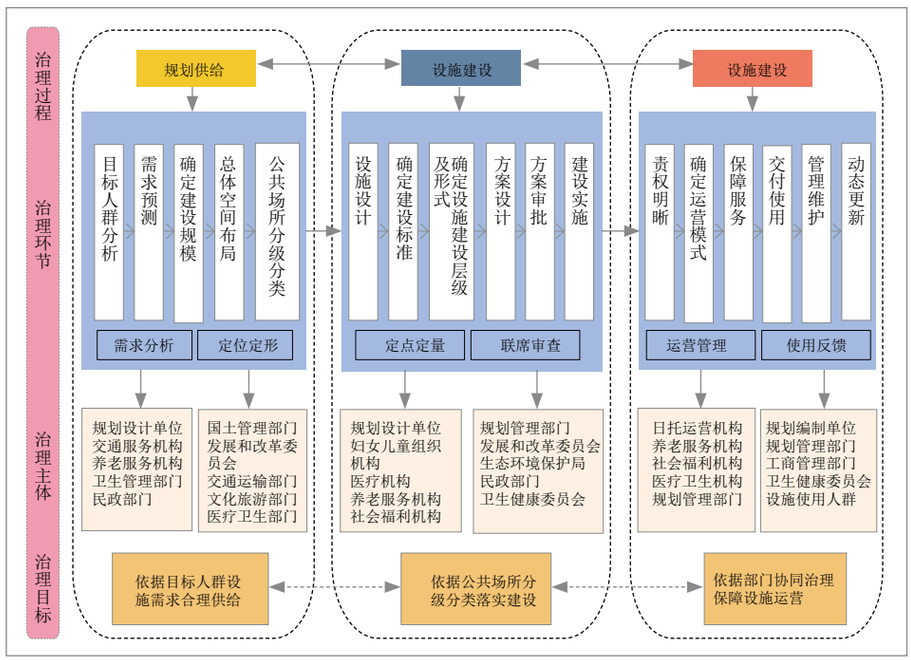


图 4　附属型公共服务设施部门协同治理框架

集聚体（图 2），提高设施的使用效率[12]。

3.2.4 基于部门协同治理提升运营效能

附属型公共服务设施配置涉及的主体管理部门较多，需从政府与社会层面统筹考虑，保障设施运营效率。首先，政府层面应明确“掌舵”和“划桨”的区别。附属型公共服务设施种类较多，设施属性有所差异，政府虽有责任为公众提供优质的公共设施与服务，但不是为所有公共设施与服务出资。因此，应辨析附属型公共服务设施的经济属性，逐步厘清市场与政府之间的界限（图 3）。对于公益性服务设施，政府应加大投入力度，以“保基本、兜底线”为目标，体现社会公平与保障社会效益；对于经营性服务设施，应充分调动市场的积极能动性，落实市场主体责任机制，将建设主体落实到开发商、企业及个人身上，依据市场需求高效提供设施服务，政府部门加强监督与管理；对于准公益性服务设施⑦，应积极引入社会资本，落实社会供给制度，参考“受益者出资”原则，将设施与所在公共场所属性相联系。

其次，需厘清政府与设施主体权责界限。当前附属型公共服务设施供给涉及的管理部门较多，规划实施体系与运作机制过于复杂。因此，附属型公共服务设施规划应厘清建设、管理、运营等的主体关系[18]，细分附属型公共服务设施的权属类型，避免建设中出现“踢皮球”现象。

最后，加强各部门之间的统筹与协调。在规划供给、设施建设与运营维护过程中，除自然资源与规划、交通等政府部门外，医疗、养老服务和社会福利机构等非政府职能部门也需要加强相互间的沟通。在规划供给阶段，在目标人群分析和需求预测环节，应依据相关规范和各主管部门意见确定建设规模。例如，在布置老年人日间照料中心、卫生服务站等设施时应积极与民政、卫生等部门沟通。在空间布局与公共场所分级分类环节，自然资源与规划、发展改革等部门应积极沟通，明确地块开发、权属和业态运营等信息，避免功能不兼容现象。在设施建设阶段，在

设施设计与确定建设标准及形式环节，需结合公共场所实际情况，构建多元建设方式。对于基础条件较好的场所，应尽力打造设施示范点，以点带面提高设施服务水平；对于基础条件薄弱的场所，政府应加大投入，达到“保基本”的目标。在方案设计、审批与建设实施环节，规划部门应召开协调会，及时征求相关主管部门意见，严格审查规划内容，增强方案可实施性。在运营维护阶段。各部门不仅要明确责任界限，还要打破传统建设的壁垒，制定协调机制确保设施的运营与维护（图4）。

4 结语

附属型公共服务设施是城市公共设施系统的基础部分，它的建设解决了公共服务设施供给的“最后一公里”问题。但目前我国对附属型公共服务设施的规划策略和方法的研究较少。本文在厘清附属型公共服务设施概念内涵的基础上，初步探讨了其规划要点与策略，基本明确了4点内容：①目标人群的出行活动与设施需求特征是附属型公共服务设施规划的出发点，其出行活动空间路径是设施依附的空间载体。②公共场所的功能特性与分级分类体系是附属型公共服务设施联合建设的依据。③空间规划体系是落实附属型公共服务设施布点位置、确定建设模式和促进附属型公共服务设施集中布局的落脚点。④各主体部门之间形成的责权明晰、统筹协调与合作机制是附属型公共服务设施建设、运营和管理的保障。

［注　释］

①“公共事件”即母亲在公共场所哺乳而引发社会“关于是否应该在公共场所哺乳”热议，此类事件报道不断出现，冲突的表面原因在于大众对女性公共场所哺乳的道德争议，笔者认为根源在于缺乏隐秘性公共哺乳设施。

②住房和城乡建设部办公厅关于国家标准《城市公共服务设施规划标准GB 50442(修订)》公开征求意见的通知。

③《苏州市“公共场所母乳哺育设施建设”布点整体规划》由苏州市妇女联合会组织编制，于2018年8月通过专家评审。

④我国涉及公共场所分类的文件源于卫生监督管理和治安管理处罚，主要包括《公共场所卫生管理条例》(2019年4月修订）和《江苏省公共场所治安管理条例》(2019修正）等国家与地方条例。

⑤引自《中共中央　国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》。

⑥附属型公共服务设施规划重点关注城市级大型公共场所，通过系统协调整体公共设施规划，针对集中化目标人群出行需求提供有效设施供给；居住区级公共场所，重点加强与整体设施结构体系的衔接，强调设施布局的均衡性，营造与日常生活活动相适应的服务圈。

⑦公益性服务设施指体现城市公共利益，满足公众基本生活需求，由政府统一投资配套建设的公共设施，具有非竞争性与非排他性，主要由政府建设（如公共厕所）。经营性服务设施指由市场配置调节，提供生活生产活动服务的公共设施，具有排他性与竞争性，主要由市场建设与运作（如便利店）。准公益性服务设施具有非竞争性，但有排他性，主要由政府投资／政府补助市场建设（如母乳哺育设施）。

［参考文献］

[1] 袁奇峰，马晓亚．保障性住区的公共服务设施供给——以广州市为例[J].城市规划，2012(2)：24-30.

[2] 李春．我国城市社区公共服务模式的发展历程与启示[J]．理论导刊，2013(2)：26-28.

[3] 于一凡．从传统居住区规划到社区生活圈规划[J]．城市规划，2019(5)：17-22.

[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(5)：9-16.

[5] 耿雪，田凯，张宇，等．巴黎公共自行车租赁点规划设计[J]．城市交通，2009(4)：21-29.

[6] 周杨，张冰琦，李强，等．公共自行车系统选址适宜性评价——以北京市地铁1号线为例[J]．城市问题，2015(10)：43-48.

[7] 林锦山，孙永海，梁倩玉．深圳市公交首末站配建实施机制研究[J].规划师，2013(7)：70-73.

[8] 李云，张潇越，陈燕萍，等．基于携婴者行为特征的公共场所母婴室配建效果研究[J]．规划师，2018(1)：98-105.

[9] 李秋蒙，赖智勇，张阳，等．北京二环片区：公共厕所空间分布特征及需求满足研究[J]．北京规划建设，2018(3)：20-26.

[10] 雷诚，徐家明，朱凯．37℃：让城市更有“温度”——我国母乳哺育设施规划理论框架与实践研究[J]．城市规划，2019(11)：51-60，80.

[11] 胡畔，张建召．基本公共服务设施研究进展与理论框架初构——基于主体视角与复杂科学范式的递进审视[J].城市规划，2012(12)：84-90.

[12] 雷诚，刘媛．集中式社区服务设施供给的规划理念与方法研究——基于国内外案例的比较与思考[J].城市规划学刊，2018(4)：96-104.

[13] 王承慧，章毓婷，汤楚荻，等．南京社区中心用地控制模式审视与调适[J].城市规划，2016(11)：60-66.

[14] 孟庆，余颖，辜元，等．面向实施的社区服务设施规划协同研究[J].城市规划，2014(9)：93-96.

[15] 陈静敏，张研．“双向互动”机制——推动社区服务设施建设的根本途径[J].规划师，2002(9)：85-88.

[16] 孙德芳，秦萧，沈山．城市公共服务设施配置研究进展与展望[J].现代城市研究，2013(3)：90-97.

[17] 李黎辉，陈华，孙小丽．武汉市公共自行车租赁点布局规划[J]．城市交通，2009(4)：39-44.

[18] 雷诚，王鹏.从碎片化到全过程治理——大都市区社区服务设施供给模式及优化研究[J]．规划师，2019(14)：32-38.

［收稿日期］2020-03-09