

公共服务设施专项规划编制思维与策略

□ 马 星, 原明清, 王朝宇

〔摘 要〕公共服务设施专项规划是优化公共服务资源要素配置的重要工具, 相关专项规划编制和传导机制等内容亟待探索与明确。文章通过梳理城乡规划体系下公共服务设施专项规划面临的编制主体多元、编制深度不一、传导路径不清的困境, 总结出国土空间规划体系下公共服务设施专项规划编制的“底图底数”“传导衔接”“全周期管理”思维, 并提出在规划编制层面, 公共服务设施专项规划需以现状摸底评估为基础, 厘清空间性内容编制要点, 明确规划成果审查要点; 在规划实施层面, 要建立健全国土空间规划“一张图”管理、规划成果联动审查及动态维护机制, 保障公共服务设施专项规划内容传导落实的建议。

〔关键词〕公共服务设施; 专项规划; 国土空间规划; 传导机制

〔文章编号〕1006-0022(2021)03-0072-06 〔中图分类号〕TU984 〔文献标识码〕B

〔引文格式〕马星, 原明清, 王朝宇. 公共服务设施专项规划编制思维与策略〔J〕. 规划师, 2021(3): 72-77.

Compilation Ideas and Strategies of Public Service Facilities Specialty Planning/Ma Xing, Yuan Mingqing, Wang Zhaoyu

Abstract Public service facilities specialty planning deals with the rational distribution of land for education, medical care, culture, sports, old-age, funeral and other facilities. As a part of national land and space planning system, its compilation and implementation transmission mechanism needs to be explored and clarified immediately. The study found: (1) In the past, public service specialty plans under the urban and rural planning system had problems such as multiple compilation subjects, different compilation depths, and unclear transmission paths; (2) national land and space planning system emphasizes the fundamental role of the status quo, and pays attention to planning transmission, connection, and full-cycle management; (3) At the planning stage, public service specialty plan must be based on the current situation assessment, clarify the main points of the planning content and results review; (4) At the planning implementation stage, it is necessary to establish and improve the management of the "one map" of national land and space planning, the linkage review of planning results, and a dynamic maintenance mechanism to ensure the implementation of the public service specialty plan.

Key words Public service facilities, Specialty planning, National territory spatial planning, Transmission mechanism

0 引言

《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》(中发〔2019〕18号)(以下简称《若干意见》)明确将涉及空间利用的专项规划纳入“五级三类”国土空间规划体系。《若干意见》强调健全规划实施传导机制, 相关专项规划要遵循国土空间总体规划, 不得违背国土空间总体规划的强制性内容, 其主要

内容要纳入详细规划^[1]。2020年试行的《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》(以下简称《市级指南》)将完善公共空间和公共服务功能, 营造健康、舒适、便利的人居环境作为市级国土空间总体规划的主要编制内容之一^[2]。

公共服务设施专项规划(以下简称“公服专项规划”)作为优化公共服务资源要素配置的重要政策工具^[3], 是在市县级总体规划的基础上, 在市县层面对教育、医疗、

〔作者简介〕 马 星, 硕士, 教授级高级工程师, 广东省城乡规划设计研究院有限责任公司大数据中心主任。
原明清, 通讯作者, 硕士, 助理工程师, 现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司。
王朝宇, 硕士, 工程师, 现任职于广东省城乡规划设计研究院有限责任公司。

文化体育、养老殡葬等设施用地进行合理布局和专门安排。作为统一和完善规划体系的顶层设计,《若干意见》初步理顺了各级各类规划的关系,但在国土空间规划编制要点与实施传导机制方面仍有待探索。近年来,国内学者研究的重点在于空间规划实施传导总体策略。其中,赵颖等人运用“网络化治理”理论建立“通道+网络”的空间规划传导机制^[4],徐晶等人则提出“指标+分区(用途)+控制线+名录”的综合传导机制^[5],但对于公共服务设施(以下简称“公服设施”)等各专项领域规划的编制内容、深度及传导机制的研究还需进一步深入。基于此,本文首先对城乡规划体系下公服专项规划编制与实施面临的困境进行梳理,其次探索国土空间规划体系下公服专项规划的编制思路,最后尝试从规划的编制和实施两个层面对强化公服专项规划传导落实展开思考。

1 城乡规划体系下公服专项规划实践困境

1.1 编制主体多元,相关标准繁多

城市公服设施包括文化、教育、体育、医疗及社会福利设施五大类^[6],涉及教育、文广旅、卫健、民政及自然资源多个行政主管部门。由于各部门的管控对象与统计口径存在差异,分别制定了适合各自行业与部门语境的标准或政策文件,导致公服设施相关标准繁多,且各行业的标准与自然资源部门采用的标准在指标设置上存在差异。以体育设施专项为例,自然资源部门的管控对象为体育用地,即独立占地的公益性体育设施用地;而体育部门的管控对象为体育场地,包括各类室外、室内运动场地,两者在人均指标设置上出现了较大差异。以广州市为例,自然资源部门口径下的群众性体育运动场地按千人用地面积为300~400 m²来控制^[7],而体育部门口径下体育场地面积人均指标须达到2.6 m²以上^[8](表1)。

表1 广州市各部门间体育设施配置标准差异

比较内容	体育部门	自然资源部门
管控对象	体育场地(涵盖全市各系统所有体育设施)	体育用地(公益性独立占地的体育设施用地)
相关标准	《广东省公共体育设施建设实施意见(2018年)》	《广州市城乡规划技术规定》(穗府令〔2018〕158号)
设置规定	人均体育场地面积达2.6 m ² 以上	群众性体育运动场地按千人用地面积为300~400 m ² 来控制

1.2 编制深度不一,关注内容不同

从规划编制成果表达来看,由于自然资源部门与各相关行业主管部门的要求和意愿不同,公服设施专项规划编制的深度不完全一致,可将其归纳为以下两类模式:①对于自然资源和规划部门牵头组织编制的各类公服专项规划,以统筹和平衡教育、医疗、文体及社会福利等各类公服用地需求为重点,在编制深度上一般需明确将区级及以上设施落实到用地位置与规模上,并提出对区以下设施的规划引导^[9]。②对于各相关行业主管部门牵头组织编制的教育、医疗、文体及社会福利等设施的布局规划,由于相关行业主管部门从优先保障各自相关设施落地、促进规划尽快实施的角度出发,一般希望将具备稳定用地四至条件的各类用地应落尽落,对开发建设尚不明晰的地区,暂将设施需求落实到街区层面,并在下层级规划及详细规划编制中论证落实^[10],成果除文本、图集和说明书等附件外,还包括反映用地四至范围的图则。

1.3 传导路径不清,实施依据不明

原城乡规划体系主要通过“城镇体系规划—总体规划—分区规划—详细规划”进行空间要素传导^[5]。城市总体规划具有强烈的“统筹”倾向,将公服设施等各专项领域空间要素配置均纳入总体规划内容体系。但由于传导内容过多、过细,容易导致传导内容的偏差或失效,“总控矛盾”的现象频频出现^[4]。而公服专项规划的编制与实施均由教育、卫

健等相关部门主导,在城乡规划体系下缺乏统一管理和统筹协调,“总专矛盾”的现象也时有发生。由于法定地位不明,公服专项规划成果落地实施的路径不清,将批复后的相关内容纳入控制性详细规划是公服专项规划成果落地实施的关键,纳入控制性详细规划后的专项规划也可作为出具规划条件和方案审查的依据。

2 国土空间规划体系下公服专项规划编制思维

2.1 “底图底数”思维

国土空间规划编制将各类空间资源现状摸底作为一项重要的前提性和基础性工作^[11]。其中,《若干意见》指出将“双评价”作为国土空间规划编制的前提和基础;《自然资源部办公厅关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的通知》(自然资办发〔2019〕38号)提出搭建形成“一张底图”是国土空间规划“一张图”建设的第一步,同时提出做好国土空间开发保护现状评估是科学编制国土空间规划和有效实施监督的重要前提^[12]。因此,在专项规划层面,有必要将搭建公服设施现状“一张底图”及进行设施布局评估作为公服专项规划编制的前置工作,以提升公服专项规划成果的科学性。

2.2 “传导衔接”思维

国土空间规划体系强调加强总体规划对专项规划的指导和约束作用,并做好专项规划与详细规划的衔接。根据《若

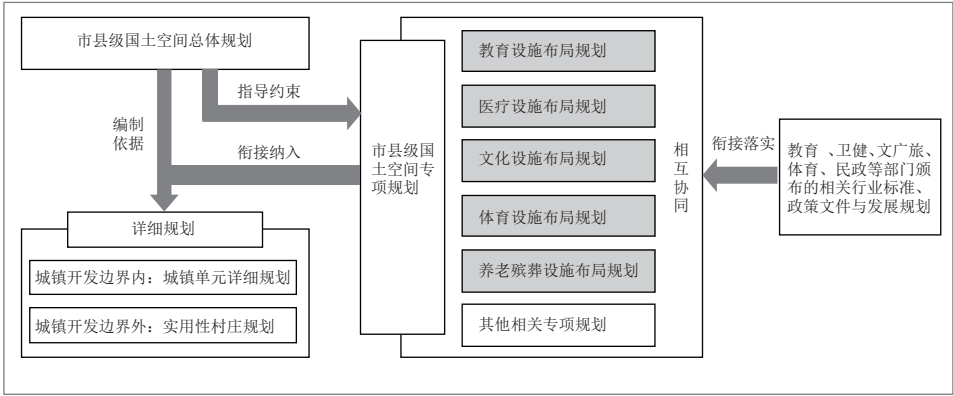


图1 市县级公服设施专项规划实施传导路径示意图

表2 英国、日本各层级公共服务领域规划及相关职责一览表

国家	国家层面		市级层面		自治体 / 社区层面	
	规划文件	相关职责	规划文件	相关职责	规划文件	相关职责
英国	《国家规划政策框架》	提出指导地方社会基础设施供给的核心规划原则	《大伦敦地区规划》《社会基础设施规划指引》	包括利益相关者参与和政策梳理、现状设施评估、规划人口预测及设施需求缺口评估、资金保障、选址布局原则制定、监测评估6个方面	社区规划、地方行动计划	社区型设施具体优化选址
日本	《国土交通省基础设施长寿计划(行动计划)》《公共设施综合管理计划的国家指南》	制定指导地方政府编制公共设施规划的纲领性文件	—	组织推进所辖区市町村公共设施综合管理计划	《公共设施综合管理计划》《公共设施综合管理实施计划》《公共设施白皮书》	现状设施评估与优化建议；公共设施规划管理实施政策与具体实施安排

干意见》得出，总体规划体现综合性，各层级国土空间总体规划要统筹和综合平衡各相关专项领域的空间需求；专项规划强调专业性，公服专项规划需深入研究公共服务领域中的长期发展趋势和现实工作需求，统筹细化各类公共服务资源的空间配置；详细规划注重实施性，有必要衔接好各专项规划的空间安排，做到详细层面的“多规合一”，保障公服专项规划的“落地权”（图1）。在国土空间规划体系下，专项规划不可直接作为实施建设工程规划许可的法定依据，批复后其主要内容需纳入详细规划，由详细规划落地实施。为充分发挥专项规划“支撑总体规划、指导详细规划”的过渡传导作用，需立足规划传导，厘清

公服专项规划空间性内容的编制及入库要点。

2.3 “全周期管理”思维

国土空间规划体系注重从规划编制、审查、审批到规划实施监测评估，再到规划动态维护的全流程、全周期管控^[13]。公服专项规划编制应同步搭建公服专项“一张图”，整合叠加公服设施现状、规划成果数据，并将其纳入国土空间规划“一张图”管理体系；同时，应开展公服专项规划成果质检与合规性审查，保障规划成果数据的质量及其与总体规划的符合性；另外，应定期开展公服专项规划实施评估和动态维护，保障规划成果落地实施。

3 公服专项规划编制策略

3.1 编制前：开展公服设施现状摸底评估

国外的空间规划体系实践一般将设施现状评估作为公共设施领域专项规划编制的前置工作。例如，在日本规划体系下，公共服务领域的规划事权隶属于各级企划财政部门（类似于我国的发展改革部门）^[14]。日本于2009年在国家层面制定了《国土交通省基础设施长寿计划（行动计划）》及《公共设施综合管理计划的国家指南》（以下简称《指南》），指导地方政府编制交通设施、水利设施、市政设施等基础设施，以及城市公园和各类公服设施的规划^[15-16]。日本各地在起草《公共设施综合管理计划》之前，企划财政部门通过开展《公共设施白皮书》编制工作，综合评估现状各类公服设施建筑状况及服务水平，提出各类设施的优化调整建议，为制定综合管理计划提供支撑^[17-18]。英国伦敦则出台《社会基础设施规划指引》，指导地方开展社会基础设施专项规划编制工作，并将设施服务能力评价、空间可达性评级及需求缺口评价作为规划的重要内容^[19]，为下层次的地方规划及社区规划中各类设施的优化选址提供依据（表2）。

国土空间规划体系强调科学性、可操作性，公服专项规划编制可借鉴英国、日本空间规划体系的做法，将公服设施现状摸底作为公服专项规划编制的前置工作。一般情况下，现状公服设施数据来自教育、体育、卫健和民政等部门，且一般以文本和表格的形式储存，缺少相应的空间坐标信息。借助由自然资源部门提供的“一张底图”和“兴趣点”等相关空间的关联数据，将各委、办、局设施的地址信息转换为空间经纬度坐标，以完成现状公服设施数据的空间化工作。在开展现状评估时，为保障现状评估结果的有效性，评价方法的选取需充分考虑不同等级、不同类型的公服设

施使用需求的差异，并与相关配建标准相衔接。例如，公立中小学的服务范围具有局部的非排他性，针对中小学现状布局的评估方法需充分考虑“学区划片”的影响^[20]；而医疗、养老和文体设施的服务范围存在重叠，评价时需考虑多个同类型设施的叠加影响^[21]，合理评估规划范围内的设施服务水平。

3.2 编制中：厘清空间性内容编制要点

3.2.1 统筹细化配建标准

依据《市级指南》，市级国土空间总体规划提出分区分级的公共服务体系布局 and 标准，以及社区医疗、康养、教育、文体等设施配置标准和布局要求。从各地开展的国土空间规划编制实践来看，市级总体规划重点关注公服设施的用地规模和空间布局等指标。以广州市为例，市级国土空间总体规划中涉及公服设施的内容包括：①构建城市、片区、组团和社区四级公共服务体系，规定各级公共服务体系的服务规模；②分阶段制定教育、医疗等5类公服设施人均规划的用地指标；③社区生活圈公共服务标准包括15分钟步行可达覆盖率、设施服务规模及相关建设要求等。

而从行业标准来看，教育、卫健、民政等部门则更加关注设施使用及供需匹配等指标。例如，《广东省义务教育标准化学校标准（2013年）》对城市一般地区和中心城区中小学生的生均用地面积下限、班额上限等做出具体规定^[22]，《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020年）》提出千人医疗卫生机构床位数的要求^[23]。因此，公服设施专项规划编制的首要任务是落实相关部门意愿，对市县级国土空间总体规划提出的公服设施配置标准和部门行业标准进行统筹平衡与细化完善，因地制宜地形成适用于地方的公服设施规划指标与配建标准，以此作为详细规划编制阶段各层级公服设施规模测算与用地规

划布局的依据（表3）。

3.2.2 明确各级各类公服设施编制要点

市县级国土空间总体规划在公共服务领域重点解决公共服务体系构建及公服设施约束性指标制定等宏观层面的问题，难以直接指导详细规划层面公服设施的规划布局与控制要求。详细规划则重点解决编制单元内部公服设施用

地位置、规模、配置要求、控制模式与级别等控制要求，但无法明确区级以上公服设施的规划布局。因此，公服专项规划作为“中间层次”，需进一步从全局出发对各类公服设施布局进行统筹考虑，编制内容需达到可以直接指导下层级详细规划的深度（表4）。对于中小学校、市区级医疗与文体设施、公益性机构养老设施等独立占地的设施，需在专项规划层面明

表3 涉及空间利用的公服设施配建标准

标准来源	相关部门	涉及空间利用的关键指标	指标对象	参考资料
市县级国土空间总体规划	自然资源部门	服务人口规模；人均规划用地指标；15分钟步行可达覆盖率	公共服务设施用地；社区公共服务设施	《广州市国土空间总体规划（2018—2035年）》草案
相关行业标准	教育部门	生均用地面积；班数、班额	中小学	广东省教育厅《广东省义务教育标准化学校标准（2013年）》
	卫健部门	千人医疗卫生机构床位数	各类医疗卫生机构	《全国医疗卫生服务体系规划纲要（2015—2020年）》
	文广旅部门	每万人室内公共文化设施面积	公共文化设施	《关于加快构建现代公共文化服务体系的意见》（粤办发〔2015〕17号）
	体育部门	人均体育场地面积	各类体育场地	广东省体育局《广东省公共体育设施建设实施意见（2018年）》
	民政部门	千名老人床位数；每百户建筑面积	机构养老设施；社区养老服务设施	《城镇老年人设施规划规范（GB 50437—2007）》；《广东省加快推进养老服务发展若干措施的通知》（粤府办〔2019〕23号）

表4 各层级国土空间规划中涉及公共服务领域的编制内容与传导要点一览

规划类型	涉及公共服务领域的编制内容	传导要点	参考资料
市县级国土空间总体规划	提出分区分级的公共服务体系布局 and 标准，确定中心城区公服设施用地总量和结构比例；重点提出医疗、康养、教育、文体和社区商业等服务设施的配置标准和布局要求	条文和指标传导：公共服务设施人均规划用地指标；社区公服设施15分钟步行可达覆盖率、设施服务规模等	《市级国土空间规划编制指南（2020年）》
公服设施专项规划	规划背景分析与评估；现状公服设施评估；发展水平和规划目标；各级各类设施规划指标与配件标准；规模预测；公服设施体系；中小学校和区级以上公服设施用地位置与规模，区级以下公服设施规划引导；近期建设规划和保障措施	条文和指标传导：公服设施规划指标与配建标准；非独立占地公服设施规划引导 位置传导：中小学校和区级以上公服设施布点、规模和具体建设要求；近期实施项目布局	《湖南省城市专项规划编制要点》
详细规划	确定编制单元内部公服设施种类、数量、位置、规模、配置要求、控制模式、控制级别和建设状态等控制要求	—	《佛山市控制性详细规划编制成果技术准则》（2020年修订版）

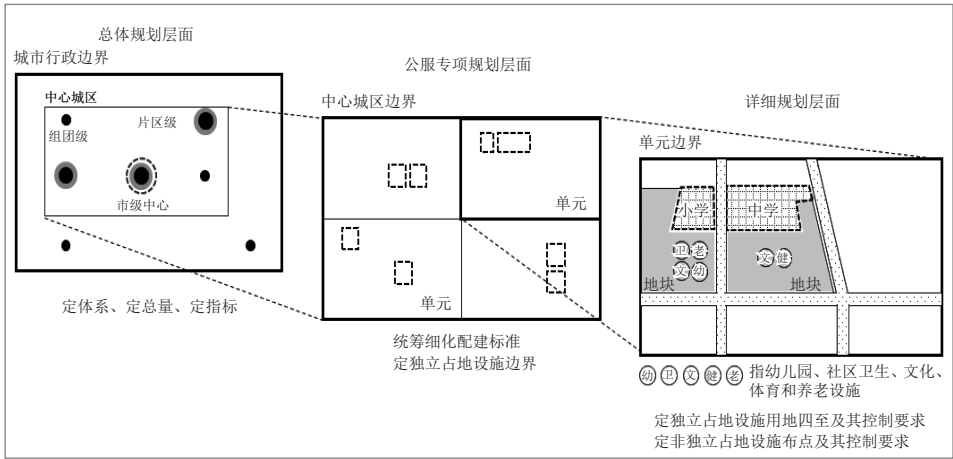


图2 总体规划、专项规划和详细规划层面的公服设施规划编制深度示意图

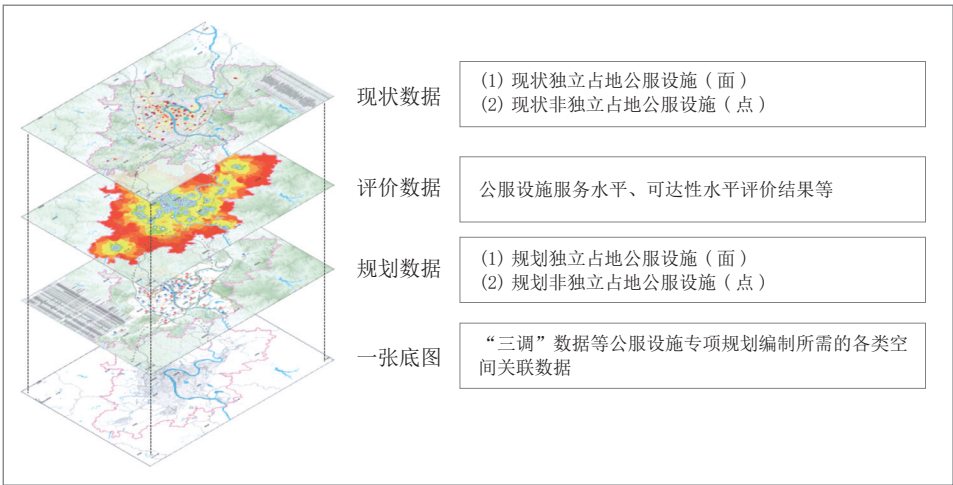


图3 公服专项规划空间性入库要点示意图

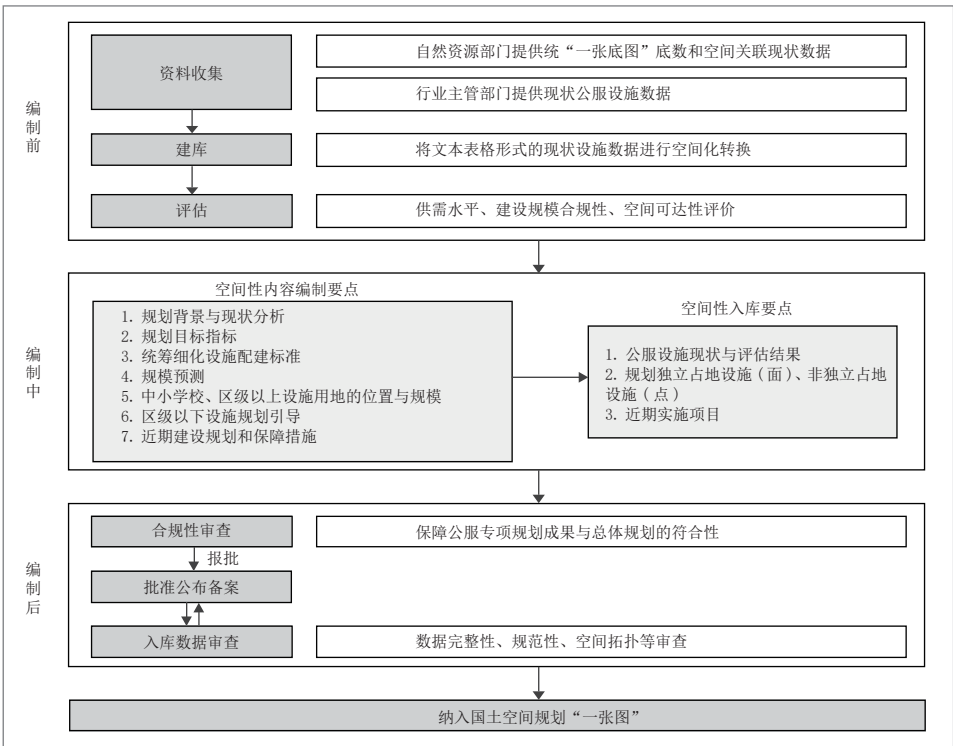


图4 公服专项规划编制全流程示意图

确其用地位置与规模，向下传导至详细规划中落地实施。对于幼儿园、运动场地、卫生服务站和社区养老设施等非独立占地设施，在专项规划层面应给出规划引导，具体选址可在详细规划层面落实（图2）。

3.2.3 提炼空间性入库要点

空间性入库要点指规划编制内容中需纳入国土空间规划“一张图”的点、线、面等空间性要素，即需要纳入下层级详细规划的主要空间性内容。在公服专项规划编制内容中，关于公服设施现状与评估结果、规划独立占地公服设施（面）与非独立占地公服设施（点），以及近期实施项目等空间性要素均需纳入国土空间规划“一张图”（图3）。

3.3 编制后：明确规划成果审查要点

3.3.1 明确合规性审查要点

公服专项规划成果在报批前，需基于“一张图”实施监督系统开展合规性审查，保障公服专项规划与总体规划的符合性。结合《市级指南》要求，公服专项规划的合规性审查要点须包括：对上级和本级国土空间总体规划确定的城乡公服设施发展目标、空间布局、建设标准和相关约束性指标等内容的分解落实情况，以及“三条控制线”、历史文化保护线、绿线、蓝线等涉及总体规划强制性内容的符合性等。

3.3.2 明确入库审查要点

公服专项规划在批准公布与备案的同时，须由自然资源主管部门基于统一的质检要求及细则对数据的完整性、规范性和空间拓扑等方面开展规划成果质量检测^[12]，并将通过审查的规划成果数据整合叠加至国土空间规划基础信息平台。

4 公服专项规划保障机制

4.1 “一张图”管理机制

完善专项规划“一张图”管理体系，整合叠加公服专项规划空间性入库要点，并将其作为规划成果体系的一部分，批

复后纳入国土空间基础信息平台进行统一管理。详细规划编制和行政审批应以“一张图”合规性审查为依据,落实公服专项规划目标指标、空间布局和要素配置(图4)。

4.2 规划成果联动审查机制

建立规划联合审查机制,开展公服专项规划、详细规划合规性审查。在专项规划层面,以同级国土空间总体规划及其他专项规划成果为编制和审查依据,对与总体规划的符合性、相关专项规划的衔接性进行审查,保障公服专项规划不违背总体规划强制性内容^[24]。在详细规划层面,对公服专项规划空间性要素的落实情况,设施规模与规划人口的匹配情况,以及设施相关建设要求的达标情况进行审查,保障公服专项规划成果的传导落实。

4.3 动态维护机制

建立公服专项规划动态维护机制。通过构建公服专项规划监测与评估指标体系,由相关行业主管部门与自然资源部门对公服专项规划执行情况进行监测和评估,并与国土空间总体规划“一年一体检,五年一评估”工作协同开展,同时将体检评估结果与规划执行偏离情况作为改进公服专项规划、深化实施和适时调整的依据。

5 结语

针对原城乡规划体系下公服专项规划存在的编制主体多元、编制深度不一、规划实施传导路径不清等难点问题,国土空间规划体系厘清公服专项规划编制的要点及其深度,健全规划实施传导机制。本文从规划编制和实施层面对如何强化公服专项规划传导进行研究。在规划编制层面,在公服专项规划编制的前期应着重开展公服设施现状“一张底图”搭建及设施布局评估工作;在规划

编制过程中,需先统筹细化设施配建标准,并在此基础上明确各级各类公服设施编制的要点,提炼公服专项规划空间性入库要点;在规划编制完成后,开展规划内容合规性审查及规划成果入库质检,保障公服专项规划成果与总体规划的符合性,以满足成果入库要求。在规划实施层面,通过建立健全国土空间规划“一张图”管理、规划成果联动审查及动态维护机制,保障公服专项规划内容的传导落实。■

[参考文献]

- [1] 中共中央,国务院.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[Z]. 2019.
- [2] 自然资源部办公厅.关于印发《市级国土空间总体规划编制指南(试行)》的通知[Z]. 2020.
- [3] 王昆,胡飞,杨昔.规划体系改革中专项规划的编制思路[J].中国土地,2020(9): 24-26.
- [4] 赵颖,宁昱西.网络化治理视角下的国土空间规划传导机制研究——对广州市黄埔区规划实施路径的思考[J].规划师,2020(12): 72-77.
- [5] 徐晶,杨昔.国土空间规划传导体系与实施机制探讨[J].中国土地,2020(8): 21-24.
- [6] 中国住房和城乡建设部办公厅.城市公共服务设施规划标准(征求意见稿)[S]. 2018.
- [7] 广州市人民政府办公厅.广州市城乡规划技术规定(穗府令(2018)158号)[Z]. 2019.
- [8] 广东省体育局.广东省公共体育设施建设实施意见[Z]. 2018.
- [9] 湖南省住房和城乡建设厅.关于印发《湖南省城市专项规划编制要点》的通知[Z]. 2017.
- [10] 栾景亮,陈猛.国土空间专项规划编制审查实践的若干思考——以北京市七项公共服务设施专项规划相关工作为例[J].北京规划建设,2020(4): 86-90.
- [11] 张硕,高璟,彭震伟.论县级国土空间规划“一张底图”的构建及应用[J].城市规划学刊,2020(2): 70-79.
- [12] 自然资源部办公厅.关于开展国土空间规划“一张图”建设和现状评估工作的

通知(自然资办发(2019)38号)[Z]. 2019.

- [13] 自然资源部办公厅.关于加强国土空间规划监督管理的通知(自然资办发(2020)27号)[Z]. 2020.
- [14] 郭桂萍,孙月阳.日本规划体系的经验与启示[J].宏观经济管理,2019(5): 84-90.
- [15] 日本国土交通省.国土交通省インフラ長寿命化計画(行動計画)[Z]. 2014.
- [16] 日本总务省.公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針の策定について[Z]. 2014.
- [17] 墨田区役所.墨田区公共施設白書(平成25年5月)[Z]. 2013.
- [18] 墨田区役所.墨田区公共施設综合管理计划(平成28年3月)[Z]. 2016.
- [19] Mayor of London. Social Infrastructure Supplementary Planning Guidance[Z]. 2015.
- [20] 周子懿.学区划分背景下的小学布点规划评价与优化研究[D].杭州:浙江大学,2015.
- [21] 倪建华.城市医疗服务设施布局均衡性评价方法与优化研究[D].南京:南京大学,2017.
- [22] 广东省教育厅.广东省义务教育标准化学校标准[Z]. 2013.
- [23] 国务院办公厅.关于印发全国医疗卫生服务体系规划纲要(2015—2020年)的通知[Z]. 2013.
- [24] 潘海霞,赵民.关于国土空间规划体系建构的若干辨析及技术难点探讨[J].城市规划学刊,2020(1): 17-22.

[收稿日期]2020-11-12