

# 全生命周期公共服务设施供给体系优化研究

□ 向守乾, 许金华, 杨磊

**【摘要】**在政府主导、多主体参与的公共服务设施供给方式下, 现有的城市公共服务设施的供给环节存在诸多不适应性, 导致城市公共服务设施实施效果不佳。文章试图从现状问题出发, 解析公共服务设施在供给依据、供给实施和供给主体方面的问题本质, 从提高自上而下的纵向执行效果和完善自下而上的协调反馈路径角度, 提出全生命周期公共服务设施供给体系的优化方向, 为破解城市公共服务设施实施困境提供新的思路和方式。

**【关键词】**公共服务设施; 供给体系; 全生命周期

**【文章编号】**1006-0022(2022)09-0071-08 **【中图分类号】**TU981 **【文献标识码】**A

**【引文格式】**向守乾, 许金华, 杨磊. 全生命周期公共服务设施供给体系优化研究 [J]. 规划师, 2022(9): 71-78.

Life-cycle Public Service Facilities Provision System Optimization/Xiang Shouqian, Xu Jinhua, Yang Lei

**【Abstract】** There are many incompatibilities in the provision of public service facilities under the government-led mode with multi stakeholders. This article analyzes the essence of problems in the basis, implementation, and subjects of public service provision, and proposes a top-down and bottom-up optimization path for the system of public service facilities provision in its life cycle. It offers a new concept in the solution of urban public service facilities provision.

**【Key words】** Urban public service facilities, Provision system, Life cycle

## 0 引言

城市公共服务设施供给包括了公共服务设施从规划、审批、建设到验收完成的过程, 也涵盖了公共服务设施从投入使用到运营服务的全生命周期。保障城市公共服务设施的有效供给一直是政府职能和职责的一项重要内容, 其目的是构建面向广泛社会阶层的公平完整的公共服务体系。改革开放以来, 城市人口急剧增加, 人口结构产生巨变, 加之公共服务供给机制不完善, 造成公共服务设施分配不均、落地难、运行难、监管难、效率差、品质不高等诸多问题。因此, 有效

确保公共服务设施的供给, 并提升公共服务供给的效率和公平性, 既体现了新时期城市建设管理能力, 也反映了城市的综合竞争力和宜居性。

公共服务设施的供给是一个系统性工程。目前, 国内外对公共服务设施的标准体系、规划编制、规划管理、建设实施等单个供给环节的研究较多, 亦有针对公共服务设施供给主体、供给模式、供给效应等方面的深入探索, 但鲜有立足于公共服务设施供给全流程视角的研究。雷诚<sup>[1]</sup>等人基于社区公共服务设施供给的全过程, 按照“建、控、用”三个阶段, 从设施主体线、实施线和控制线三条线出发, 构建了“三阶

**【作者简介】** 向守乾, 硕士, 高级规划师, 注册城乡规划师, 现任职于珠海市规划设计研究院。

许金华, 硕士, 高级规划师, 注册城乡规划师, 现任职于珠海市规划设计研究院。

杨磊, 硕士, 规划师, 注册城乡规划师, 现任职于珠海市规划设计研究院。

段贯通、三条线协同”的“三三制”供给体系。然而，该研究侧重以实证案例为基础，展开对供给体系的推演与论证，未结合公共服务设施供给的现实问题对供给环节进行优化。为确保公共服务设施供给的效果，本文对当前政府主导、多主体参与供给方式下的公共服务设施实施问题进行分析，探讨公共服务设施供给流程中的薄弱环节和缺陷，提出公共服务设施供给体系的优化方向，以期更好地推进公共服务设施落地。

## 1 当前公共服务设施供给现状与实施问题

### 1.1 供给现状：政府主导、多主体参与的供给模式日趋普遍

公共服务设施具有福利属性，其有别于私人服务设施的根本特征是实现了效率与公平的最大化<sup>[2]</sup>。作为公共物品，公共服务设施采用政府主导的供给模式。自第二次世界大战结束至20世纪70年代，西方发达国家一直采取“福利国家制度”，政府是社会公共服务的唯一提供者。随着市场经济的发展和自由

主义思潮的兴起，公共服务设施供给才逐渐引入市场机制，由单中心供给模式向双主体联合供给模式和多元供给模式转变<sup>[3]</sup>。

我国的公共服务设施供给经历了行政型供给和多元化供给两个阶段<sup>[4]</sup>。尤其是改革开放以来，市场在要素配置中的地位得到大幅提升，公共服务设施的建设模式、资金来源、服务范围、内涵与品质等发生了重要转变与提升。由政府作为单一供给主体已不是公共服务资源的最优配置模式<sup>[5]</sup>，同时多元主体参与也会增加公共服务设施供给的协调难度，尤其考验政府在市场和社会之间均衡多元权利与利益的能力，因此各方要建立功能互补、权利依赖的合作关系<sup>[6]</sup>。由此可见，在多元化供给的背景下，政府作为公共利益的代表，做好多方参与机制的监管者和协调者尤为重要。

### 1.2 实施问题

#### 1.2.1 设施体系不健全与设施层级不完善并存

在政府主导、市场参与的公共服务设施供给背景下，受制于土地资源、公

共财政有限，公共服务设施的供给呈现出明显的垂直分化和水平分化。

垂直分化体现为公共设施层级配置有失公允。我国的行政管理体制具有明显的等级性，因此公共服务设施配置也具有相应的等级性<sup>[7]</sup>。我国当前的公共服务设施等级主要通过规模标准来进行区分，等级越高的公共服务设施，用地规模和建筑规模标准越高。然而，通过对比多个城市不同等级公共服务设施的建设规模和配置标准发现，高等级公共服务设施的建设规模多已超标，而居住区级公共服务设施的建设规模则受到挤压甚至被削减。一方面，高等级公共服务设施缺乏统一的配置标准，2018年制定的《城市公共服务设施规划标准 GB 50442(修订)(征求意见稿)》也未得到正式印发。同时，高等级公共服务设施具有明显的社会感知和品牌效应，在项目立项决策和投资力度上更受行政管理主体的青睐，使得高等级公共服务设施的建设规模普遍偏大。以文化设施为例，对照《城市公共服务设施规划标准 GB 50442(修订)(征求意见稿)》，高等级文化设施用地面积按照城市常住人口规模进行差异控制。笔者选取了典型城市的部分市级文化设施作为研究样本，通过对比用地规模发现，高等级文化设施用地的建设规模多已超标(图1)。另一方面，以《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)为参照，各地市制定的社区级及以下公共服务设施配置标准存在规模偏小的问题(图2)，进而使得高等级公共服务设施与社区级以下的公共服务设施的配置差距拉大。

水平分化体现为不同类型设施的完善程度存在差异。随着市场参与的不断深入，部分公共服务设施出现过度依赖市场、政府缺位的情况，设施供给难以得到满足，同时一直存在各级政府办公大楼或标志性公共服务设施超标建设的现象。以深圳市为例，2012年其公办学

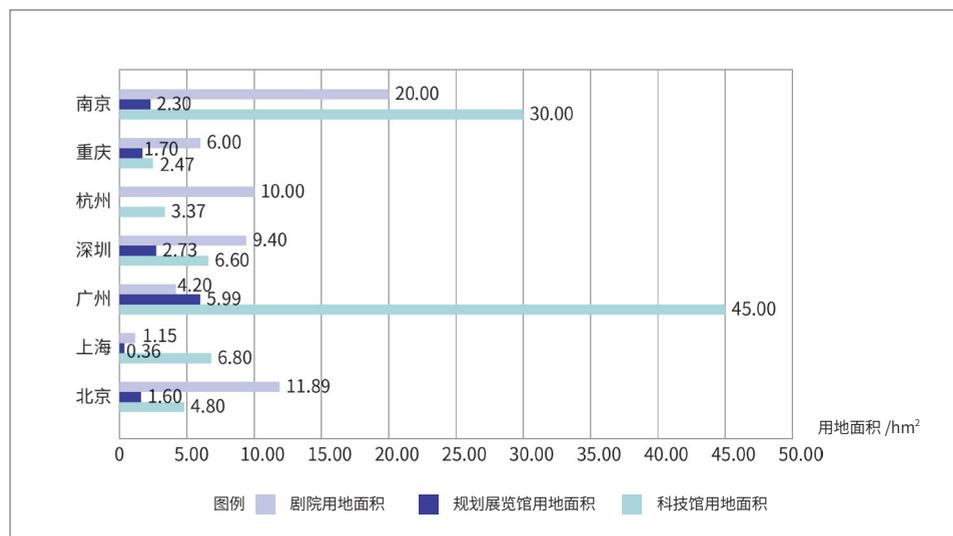


图1 典型城市的部分市级文化设施用地面积对比分析图

注：①《城市公共服务设施规划标准 GB 50442(修订)(征求意见稿)》中服务人口规模≥500万的城市剧院用地面积为3.00 hm<sup>2</sup>，规划展览馆用地面积为0.80~1.20 hm<sup>2</sup>，科技馆用地面积为5.60~12.00 hm<sup>2</sup>；②杭州市规划展览馆未查询到用地面积，故暂未统计。

校占全市学校的比重不足30%，且民办学校每年增长幅度高于公办学校，直至2019年深圳市政府才加大对公办学校的投入，在2020年首次实现公办学校数超民办学校数(图3)。对于市场可参与或完全通过市场化方式落地的公共服务设施，政府通过缩减投入，将公共财政支出倾斜到其他难以通过市场化完成配置的设施上。这一做法虽然是对资本、资源的最优配置方案，但是由于缺乏完善的管控机制，市场化配置结果往往很难区分公共服务与私有开发的边界，无法满足公共服务设施基本的公共属性，同时也难以保证设施的最优区位和足量规模，反而带来了公共服务设施不足的问题。

### 1.2.2 设施布局与需求的契合度不足

公共服务设施在空间布局上与城市人口、城市功能等存在偏差。从大的层面来看，主要表现在新区与老城区、中心城区与郊区之间配套设施不均等方面。首先，老城区公共服务设施体系相对完善，新区的公共服务未实现“基于均等关系的空间公平”，这与高军波<sup>[8]</sup>、黄钰<sup>[9]</sup>等人的研究结论一致，即老城区的公共服务水平、设施分布密度、空间覆盖效果均高于新区。其次，中心城区的公共服务设施也存在诸多问题，未能达到“基于基础需要的配置公平”。以广州市各区2019年小学基本情况为例，中心城区的招生规模远超新区和郊区，但师生比却低于新区和郊区。随着城镇化水平的不断提升和土地资源的短缺，广州市中心城区的小学建设规模受到挤压，中心城区小学平均用地规模仅为0.92 hm<sup>2</sup>，而其他区的小学平均用地规模则达到1.78 hm<sup>2</sup>(图4，图5)。

### 1.2.3 设施的运行效率和服务品质有待提升

(1) 公共设施的公共属性无法保证。

受财力及融资渠道所限，公共服务设施的配置除采取政府主导的方式外，还可以通过招拍挂或国企代建实现。为

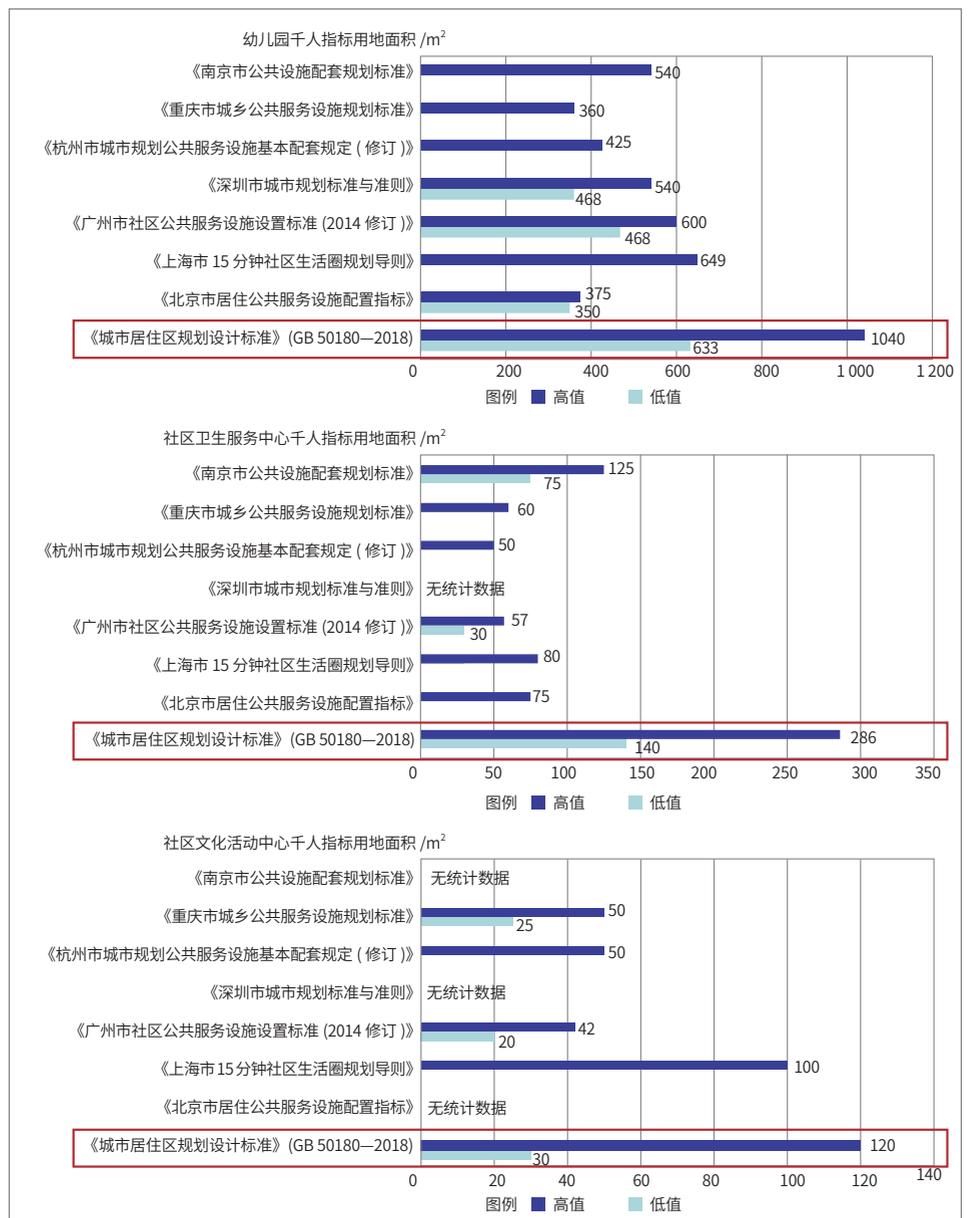


图2 部分城市社区公共服务设施(幼儿园、社区卫生服务中心、社区文化活动中心)配置标准与《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)的千人指标差异分析图

注:部分城市配置标准的千人指标用地面积按照其服务人口规模反算,其中高值按用地面积与最小服务人口推算,低值按用地面积与最大服务人口推算。部分城市对社区卫生服务中心、社区文化活动中心无用地面积要求,因此图表中未做统计。

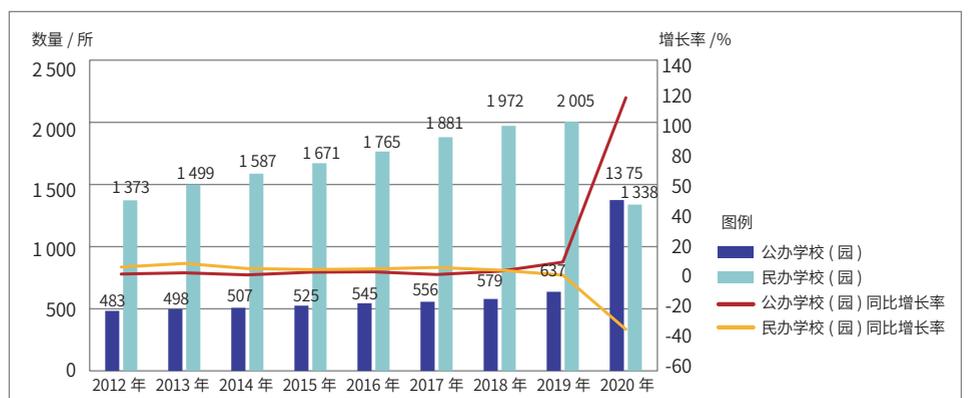


图3 深圳市公办学校与民办学校数量统计分析图

数据来源:深圳市历年统计年鉴。

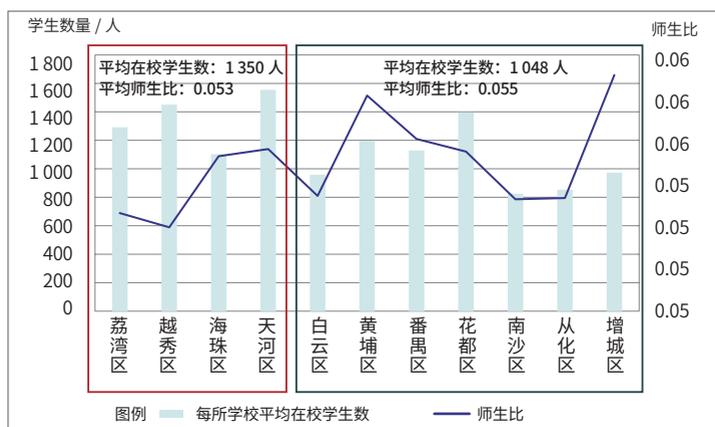


图4 广州市2019年各区小学在校学生数及平均师生比情况分析图  
数据来源：广州市历年教育统计手册。  
注：图中红色框内的区域为中心城区，黑色框内的区域为其他区域。

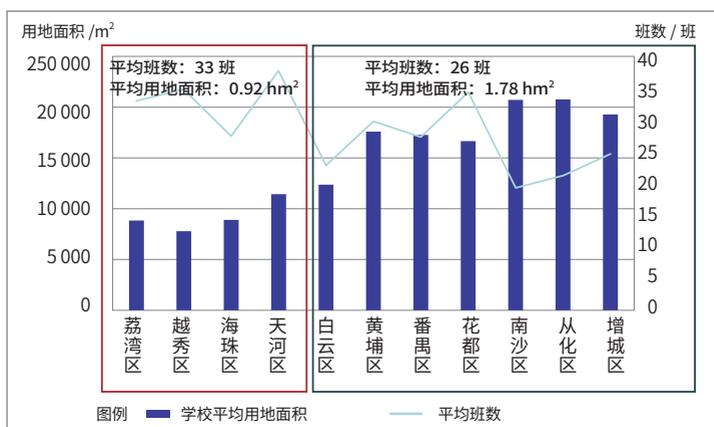


图5 广州市2019年各区小学平均用地面积及平均班数情况分析图  
数据来源：广州市历年教育统计手册。  
注：图中红色框内的区域为中心城区，黑色框内的区域为其他区域。

确保自身资金平衡和建设效益，中标企业或国企在项目开发建设过程中，会通过各种方式植入商业或住宅功能，或将公共服务设施私有化、“贵族化”，导致设施配置标准降级或公共属性无法实现，从而出现上学难、看病难、养老难等问题。

### (2) 公共设施的服务品质无法保证。

虽然政府主导、多主体参与的供给方式已日趋普遍，但是城市公共服务设施的后期运营以政府为主导，受官本位思想及政府考核机制的影响，管理人员并不以服务为中心，缺乏主动性，出现“门难进、事难办、脸难看”的情形，导致公共服务设施的体验感较差，影响设施的使用效率。

## 2 问题本质：自上而下的供给体系缺陷与自下而上的需求反馈受阻

### 2.1 供给决策依据不足，标准不一，规划存在局限性

#### 2.1.1 设施标准不一且适应性不强

首先，各行业标准与规划标准之间存在不一致。通常来说，职能部门根据行业发展与管理的需要，制定行政办公、教育、文化、体育、医疗等多种设施的用地和建设标准；而规划主管部门则从空间管理的角度形成综合性的规划技术

标准。由于职能部门的出发点是保障行业基本要求，而规划主管部门则需要兼顾用地发展规模和设施的整合，导致两类标准难以统一，增加了规划实施过程中的协调难度。此外，不论是行业标准还是规划技术标准，都较为强调设施配置的公平性和均质性，没有考虑地区产业发展和人口集聚特点，导致按照配置标准进行的设施布局与人口需求存在一定差距，进一步削弱了规划对公共服务设施的保障作用。

其次，公共服务设施的标准要求滞后于城市发展需求。公共服务设施的配套标准按照底线原则进行设置，且标准更新慢，各类公共服务设施紧缺成为普遍问题。以老年人配套设施为例，我国老年人口总数从2007年的1.02亿增加到2018年的1.52亿，增加了50%，而《城镇老年人设施规范(GB 50437—2007)局部修订条文(2018版)》中将老年人设施千人床位指标从30床增加到40床，仅增加了33%，可见老年人设施配套指标的调整与人口增速变化不匹配。

同时，公共服务设施配置等级较为复杂，一般分为市级、县级/区级、镇级/街道级、村级/社区级、居住区级、居住小区级等。根据《城市居住区规划设计标准》(GB 50180—2018)，按照生活圈概念，可进一步将城市居住区划分为

15分钟生活圈居住区、10分钟生活圈居住区、5分钟生活圈居住区和居住街坊。虽然按照生活圈人口规模标准，15分钟生活圈居住区、5分钟生活圈居住区的设施配置等级应对应镇级/街道级、村级/社区级，但是由于公共服务设施配置等级较多，同一类型、不同等级的设施服务范围不同，极易出现设施服务范围覆盖重叠的情况。

#### 2.1.2 设施规划缺乏强制执行保障

##### (1) 专项规划缺乏法定地位。

在国土空间规划编制体系确立之前，根据《中华人民共和国城乡规划法》，专项规划并没有明确法定地位和法律效力。由于城市总体规划的编制精度有限，通常需要由各行业主管部门开展专项规划编制，并将专项规划作为城市总体规划中公共服务设施规划的重要支撑。然而，专项规划是缺乏法律效力的，加之各部门在规划编制过程中未考虑其他行业设施的布局情况，极易产生多个专项规划“用地打架”的问题。同时，规划部门在统筹各类专项规划时需结合实际情况进行调整，导致各类专项规划的落实“大打折扣”，难以满足行业需求。

此外，各省市在各自制定的城乡规划条例中对专项规划的界定也不统一，公共服务设施规划不一定作为专项规划开展编制，即使被纳入专项规划，也没

有明确的强制性规定，使得公共服务设施缺乏科学合理的顶层规划保障。例如，2019年修订实施的《北京市城乡规划条例》明确了专项规划仅针对水、电、气、热、交通和信息通信等开展编制，不含城市公共服务；《广东省城乡规划条例》则明确了城市公共服务设施规划为专项规划类型之一，但只是强调了编制、审批主体与程序，以及与城市总体规划和控规的衔接关系等，并没有明确专项规划的强制性内容和地位。

可见，从国家到地方的法律规范体系中并没有明确专项规划的法定地位，造成城市公共服务设施的规划传导和建设实施缺乏法律支撑，这也是出现上文所述各类问题的根本原因之一。

#### (2) 控规法定地位不断受到挑战。

控规是落实并保障各类公共服务设施落地建设的关键。由于公共服务设施并非全部由政府提供，市场主导的代建模式也使得公共服务设施建设首先需要考虑经济效益平衡，这就带来了对控规中公共服务设施的调整需求。《中华人民共和国城乡规划法》对公共服务设施的修改十分慎重，如第三十五条中规定“公共服务设施的用地以及其他需要依法保护的用地，禁止擅自改变用途”，同时第四十八条中明确了“两报两批”的控规修改程序，以及“涉及城市总体规划、镇总体规划的强制性内容的，应当先修改总体规划”的相关要求。此外，部分省份对控规修改进行了明确规定，如《广东省控制性详细规划条例》中规定了控规修改的四种情形，包括总体规划或分区规划的重大变更、重大建设项目带来的重大影响、控规本身的明显缺陷，以及涉及建设用地性质、建设强度和公共配套设施的调整，这实际上是允许公共服务设施的调整可通过控规修改来实现。虽然这种方式为修改公共服务设施规划带来了便利，但是企业可以通过导入经营性功能、将设施由中心调整

至边角地段等方式提升经济效益，使本应作为保障公共服务设施落地的法定依据又变成了侵蚀公共服务设施用地的工具，控规的法定地位不断受到挑战。

### 2.1.3 设施规划编制方法和管控内容具有局限性

作为控制用地最重要的规划类型，控规的编制方法也备受争议。首先，由于公共服务设施的配置和人口测算是以控规管理单元为基础的，未有效衔接街道、社区管辖边界，带来了建设和管理方面衔接难题<sup>[10]</sup>。其次，传统的公共服务设施按照服务半径和服务规模配置，只能满足量的标准，难以匹配人的需求，而按照生活圈配置公共服务设施的新模式又过于“灵活”。对于老城区而言，生活圈已经形成，实际范围的划定较为复杂且存在重叠，加之老城区用地紧张，公共服务设施的配置难以严格按照生活圈标准执行；对于新城区而言，生活圈的划定仅通过人为研判，在实际配置中只能根据常规服务半径和遵循服务规模逻辑，一旦产生居住用地调整，生活圈公共服务设施的选址、规模的合理性需要再次复核。此外，控规管控内容主要为建设规模指标，部分公共服务设施如学校、医院等具有较强的功能性，因此缺乏用途管制和具体配置要求将难以满足行业需求，亦难以确保建设品质。

## 2.2 供给实施存在偏差，建设审批与批后监管不到位

### 2.2.1 建设审批管理环节“碎片化”，缺乏系统思维

公共服务设施的建设实施审批工作主要包含“项目选址—工程立项—用地规划许可—工程建设许可—施工许可—竣工验收”等阶段，不同阶段由不同职能部门牵头执行。其中，“项目选址—工程立项”环节主要由职能部门和发改部门牵头，确定设施的规模和预算（此规模不一定与规划规模一致），规划部门

只是配合提出选址意见；“用地规划许可—工程建设许可”环节通常由自然资源部门主导，管控重点为建设用地及建设指标；“施工许可—竣工验收”环节通常由住建部门主导，重点在于审查建筑设计落实情况。虽然不同部门审批有利于部门职责划分，但是由于缺乏部门协同，公共服务设施建设的整体效益难以保障；各环节的发起均依赖建设单位的申请，缺乏对公共服务设施的规模认定、建设过程、交付时间、后续运营等实施阶段的监管。

此外，除市区级设施外，大部分公共服务设施的管理者是街道办和社区居委会。作为最基层的管理部门，街道办和社区居委会对辖区设施配套需求和设施的适应性情况最了解，但其并没有参与设施建设实施的管理环节，影响了公共服务设施的落地实施效果。

### 2.2.2 缺乏有效的监督及评估机制

公共服务设施的供给基本采取自上而下的方式，在决策、立项、选址、规划、审批、财政拨款、建设、运营和维护的全过程中，决策执行和主要参与者为相关职能部门，公众参与的程度十分有限，仅限于规划编制阶段中的成果批前公示和批后公示两个阶段，公示形式以规划部门网站公示为主，公示内容为设施位置、类型、等级及规模等规划要点，缺乏对公共服务设施建设形式、竣工时间、配套标准等具体内容的公示。公众对设施后续建设、管理和运营的监督无从开展，也缺乏有效的反馈途径，或是在反馈问题后也没有得到实质性的回应与解决，这打压了公众参与的热情，导致公共服务设施的供给与需求产生脱节。

## 2.3 供给主体决策不开放，公众需求导向缺失

政府主导、多主体参与的供给方式虽丰富了公共服务设施供给类型，但不论是政府主体还是市场主体，均对设施

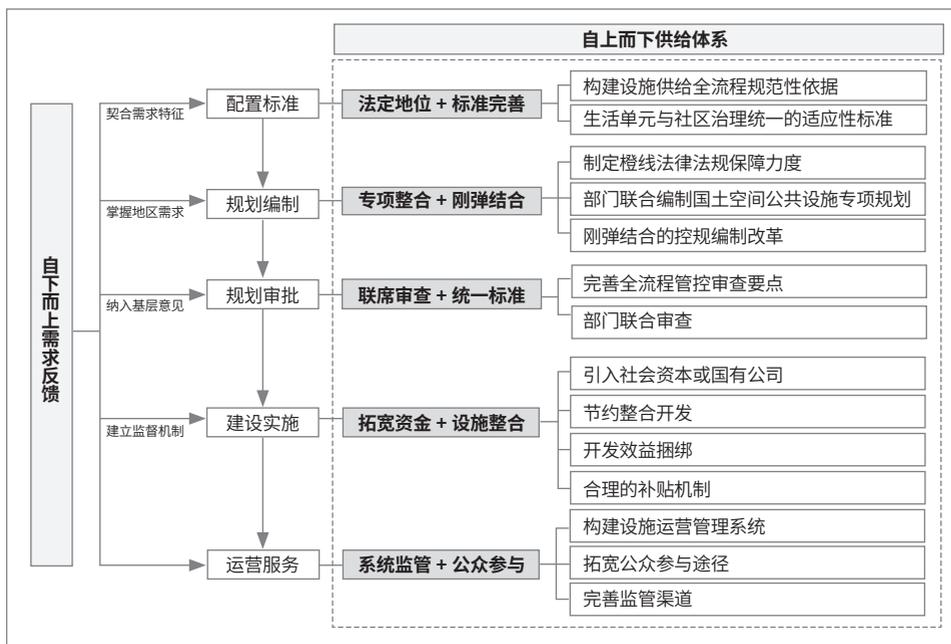


图6 全生命周期公共服务设施供给体系图

类型的选择存在偏好。对于由政府主导开发的公共服务设施，政府关注的是社会供给的高度稳定性而非地区差异化需求。受制于有限的政府财政收入，每年可用于公共服务设施建设的资金较为紧张，且在具体分配各类公共服务设施建设资金时，会因设施特点和政策导向出现差异。通常来说，地方政府财政支出用于教育投入的占比要远高于对卫生健康、文体旅游与传媒的投入，导致医疗设施、文体设施的供给相对滞后。对于由市场主导开发的公共服务设施，在类型上多为社区级及以下设施，开发商会从自身利益最大化出发，尽可能通过各种手段降低标准，使设施私有化或延迟履约，最终导致设施被挤占，或拖后建设、建成不过户等无法正常启用设施的情况。

## 2.4 小结

在公共服务设施自上而下的供给体系中，由于未形成权威性的上层依据，加上碎片化的管理，导致规划管理的前端环节受公共服务设施建设实施的干预，影响了公共服务设施的供给效果。

与此同时，由于缺乏有效的自下而上的需求反馈，使得上层供给依据不充分，产生了设施使用与需求存在差距、设施运行效率不足、服务体验不佳等实施运营问题。

## 3 全生命周期公共服务设施供给体系优化策略

不论是政府主导还是市场参与，公共服务设施的供给都有失公允，致使公共服务设施无法满足需求。在建设“以人民为中心”的总体要求和国家治理体制改革的背景下，要确保公共服务设施供给能够切实地满足需求，根据部门协同和系统思维，推进城市公共服务设施全生命周期供给体系建设，包括配置标准、规划编制、规划审批、建设实施及运营服务等，以切实保障公共服务设施的有效实施（图6）。

### 3.1 强化规划在供给决策和实施中的保障作用

在公共服务设施从规划到建设实施的过程中，极易出现因让渡市场利益带

来的规划频繁修改的情况，导致公共服务设施最终的建设效果不佳。因此，应从提高规划管控的严肃性和执行度的角度出发，以科学合理的公共服务设施配置标准为前提，优化规划编制方法和管控内容，并强化规划的法律效力，避免规划调整中出现设施选址偏远、建设规模压缩等问题。

#### 3.1.1 规划依据的完善：配置标准的简化与适应性提升

首先，从设施标准的合理性来看，应依托国土空间规划的底图底数和第七次人口普查数据，打破部门壁垒，实现行业标准与规划标准在布局要求、建设规模等配置要求上的统一，减小建设环节的磨合阻力。同时，由各部门进一步深化建设实施标准，形成“规划编制—规划管理—建设实施—竣工验收”全流程环节的规范性依据，避免设施供给的实施偏差。

其次，从设施供给的层次来看，应充分结合行政管理结构，考虑公共服务设施的使用效率与管理成本，压缩不必要的设施等级。在市、区级设施层面，对于市级公共服务设施已覆盖的区域，要减少区级设施的配置，或与其他层级设施进行整合。在镇街级及以下设施层面，应对应行政管辖特征，按照生活圈层级，强化15分钟和5分钟生活圈的公共服务设施配置，其中15分钟生活圈人口规模为5万~10万，5分钟生活圈人口规模为0.5万~1.2万，应分别对应镇街级和社区级设施。事实上，在自然资源部发布的《社区生活圈规划技术指南》、住房和城乡建设部等13部门印发的《完整居住社区建设标准（试行）》、雄安新区出台的《雄安新区社区生活圈规划建设指南（2020年）》等标准中，均强化了15分钟和5分钟生活圈的设施配置要求，体现了生活单元与社区治理的有机统一。

此外，公共服务设施的配置标准还应充分考虑不同地区人员结构差异，构

建适应不同年龄、不同生活需求的多元化公共服务设施配置“总菜单”，并对设施公益性、经营性的供给主体进行区分，明确由政府主导的基本公共服务设施类型和由市场主导的特色化公共服务设施类型，为规划的刚性与弹性管控提供参考。

### 3.1.2 规划执行的强化：立法保障设施的有效供给

城市公共服务设施还需加强法律法规的保障力度，实现对政府内部和市场参与权力的约束，从根本上保障设施的有效供给。首先，在相关国家国土空间规划法规及地方规划条例中，应加强对公共服务设施的强制性内容规定，保障公共服务设施与公共绿地、市政设施等具有同等的法律地位。其次，应参考城市蓝线、绿线、黄线和紫线等“四线”管理办法，单独出台城市公共服务设施橙线管理办法，进一步界定公共服务设施实施保障体系的具体内容，包括设施定义、类型与等级、规划编制要求、管理主体与职责、调整程序、处罚措施以及其他必须明确的强制性内容等。最后，各地政府要出台配套的实施细则和相关规定，以增强城市公共服务设施橙线管理办法的适应性和灵活性，如《广州市居住区配套公共服务设施管理暂行规定》明确了居住区配套公共服务设施规划、建设、移交、登记和使用管理，特别是对建设时序、验收交付环节作出了详细规定，并强化了监管与社会监督。

### 3.1.3 规划编制的优化：专项整合，控规刚弹结合

在“五级三类”的国土空间规划体系中，专项规划已纳入法定规划体系。由此可见，公共服务设施专项规划的地位和作用得到保障，但需转变过去由行业主管部门组织编制单类公共服务设施专项规划的做法，形成多部门联合编制，以协调设施整合与用地冲突问题，同时配合城市橙线管理办法，形成城市公共

服务设施橙线专项规划，并将其纳入控规管控。

在编制控规时，要注重刚性和弹性的结合。一方面，可根据设施等级，对高等级设施的空间位置、建设规模、建设要求等内容进行刚性约束，对低等级可附建设施进行空间规划指引，并增加建设时序、建设模式、配建标准等建设控制条件。另一方面，可根据设施承载能力，建立开发总量与设施配置捆绑机制。例如，佛山市按照分层编制和分级审批的原则编制控规，简化控规导则编制内容，以街坊为单元进行开发强度总量控制；建立公益性用地与经营性用地指标联动机制，经营性用地的增加必须以补充公共服务设施用地为前置条件，局部的调整都要反馈至街坊范围内，遵守“有增有减，总量控制”的原则。这种做法在确保控规管控刚性的同时，又为适应市场经济预留了充足的弹性，在一定程度上维护了控规的法律效力。

需要注意的是，控规管控单元的划分应与镇街、社区的管辖边界统一，保障规划的传导效果。在具体的设施规划决策和供给层面，要注重镇街、社区居委会等基层组织 and 社区居民的参与，及时掌握单元内的人口特征、建设动态、设施运营情况与需求，提高设施规划与实际需求在空间上的匹配程度。

## 3.2 变革管理与建设模式，全面提升供给能力

### 3.2.1 管理模式：深度联合审批管理，提高供给效率

首先，在建设审批环节的审查中，应拓展公共服务设施运营监管的相关要求，包括设施权责、交付使用情况、运营模式、管理维护等内容。其次，改善现有公共服务设施供给管理体系中部门之间缺乏有效沟通的情况，建立联席审查机制，在项目立项与选址、方案设计等阶段，由主管部门负责，充分协调相

关部门、基层管理组织对设计方案、建设标准、建设形式、实施运营等内容的意见要求，形成统一的审查标准，避免审批环节的执行偏差。此外，还要加强自然资源部门在设施前期制定计划、项目立项阶段的参与程度，为政府决策提供有力的技术支撑。

### 3.2.2 建设模式：丰富建设主体，优化建设方式

城市公共服务设施前期建设和后期运营维护的成本较高，在政府资金渠道有限的情况下，需要优化公共服务设施建设模式来解决资金问题。在保障现有政府投入资金渠道的基础上，可以从以下四个方面来满足公共服务设施的建设需求。

(1) 由政府成立国有控股公司，可以采用以下两种模式建设：模式一，国有控规公司引入社会资本形成合资公司，主要负责公共服务设施的建设、运营、管理和维护等所有相关投入，由政府负责制定建设要求、服务标准、监督评估机制及必要的政策。该模式可以保障公共服务设施的公共性及公平性，缓解地方财政的资金压力，增加公共产品与服务供给，提高公共服务产品效率，同时还可为企业和社会资本带来长期、稳定的受益，实现政府、企业和社会的多方共赢。模式二，国有资产注入独立国有公司，建议政府将现有公共服务设施用地及地面建筑物、规划公共服务设施用地全部划拨至国有控股公司名下，再分批次抵押给银行，从而取得相应的资金进行设施的建设、运营和维护。由于公共服务设施用地基本上位于城市繁华或中心地带，属于优质资产，易于实现资产变资金。这种模式将大大缓解公共服务设施建设、管理、运营和维护等环节的资金压力，有较大的可行性。

(2) 在满足相应建设标准、保障设施服务水平的前提下，对设施进行整合开发，如整合文化与体育设施、综合开发

社区级设施等。此外,可考虑结合经营性设施进行整合开发,以分担一定的运营资金成本。

(3) 将城市公共服务设施与受益区域的经营性项目进行捆绑,充分利用公共服务设施建设带来的溢出效应,划定区域开发与公共服务设施捆绑区域,由经营性用地开发承担部分设施的非经营性成本。事实上,我国在环保领域已经建立受益者负担机制,如污水处理费机制等。该模式比较适用于新区开发和城市更新项目。在该模式中,政府应完善监管机制,履行监督职责,确保设施建设质量和按期交付。

(4) 探索建立合理的补贴机制,提高公共设施的使用率,以财政收入的方式实现对基础设施使用者的补贴,但补贴机制还需平衡设施投入成本与使用者付费之间的关系,避免公共服务设施丧失公共物品的基本特性。

### 3.3 优化运营监管机制,提高供给服务水平

#### 3.3.1 专业团队+运营管理系统,提升设施运行效率和服务水平

在公共服务设施运营维护环节,应探索构建市场、非营利组织等非政府力量的参与机制,借助专业团队的经验,提供更契合使用需求的公共服务;通过加强政府监管,达到提高公共服务设施管理效率和服务水平的目的,如建立城市公共服务设施运营管理系统,加强对设施运营主体、服务人口、管理人员、月度财务指标、提供服务类型、每日服务效果、公众留言等信息的录入与更新,实现政府与市民的共同监督,优化公共服务设施的服务体验。

#### 3.3.2 多层次参与+多方式结合的监管评估,推进设施的有效供给和持续改进

外部的有效监管是推进设施有效供给和持续改进的重要保障,应建立与完

善自下而上的参与机制,以及公众参与的法律制度,形成设施供给监管的内外合力。首先,构建多层次的参与机制,扩大公众参与的人群,参与主体应涵盖设施所在区域的主要受众、社区居民及基层管理组织。同时,从提升公众参与质量和效率的角度,引入社区规划师或其他团队,搭建市民、基层管理组织与政府、设计团队、建设主体之间的沟通桥梁,高效整合意见建议,确保公众信息能被最大化地输入到项目决策过程中。其次,拓宽监管渠道,通过制定重要决策听证会制度、公开设施季度或年度报告、网站查询与信息反馈等方式,让公众及时了解公共服务设施的建设、运作和决策情况,为设施的有效运行和评估提供反馈与支撑。

## 4 结语

一直以来,在城市公共服务设施的供给环节中,无论是供给依据、供给实施还是供给方式均存在诸多缺陷,使得公共服务设施在自上而下的供给过程中出现不断调整的情况。同时,由于缺乏自下而上的需求反馈机制,导致公共服务设施供需偏差较大,带来了设施体系不健全、设施层级不完善、服务效率较低等现实问题。为提升公共服务设施的供给效率,本文对“配置标准—规划编制—规划审批—建设实施—运营服务”的全生命周期公共服务设施供给体系进行优化,通过强化规划管控、优化建设实施、注重运营管理,有针对性地提升优化公共服务设施供给环节,确保公共服务设施自上而下的纵向执行和自下而上的协调反馈,从而全面提高公共服务设施供给的公平和效率。■

### [参考文献]

[1] 雷诚,罗震东.大都市社区公共服务设施供给研究——基于“三三制”的体系

构建[J].城市规划,2019(8):41-52.

- [2] 方远平,闫小培.西方城市公共服务设施区位研究进展[J].城市问题,2008(9):87-91.
- [3] 高军波,周春山.西方国家城市公共服务设施供给理论及研究进展[J].世界地理研究,2009(4):81-90.
- [4] 吴楠.我国城市社区公共服务的供给机制研究[J].学理论,2013(22):93-94.
- [5] 周燕,梁樑.国外公共物品多元化供给观念的演进及启示[C]//首届中国科技政策与管理学术研讨会2005年论文集(下),2005.
- [6] 刘筱,闫小培.城市公共服务业的供应模式及其与城市管治的关系——以广州为例[J].地理研究,2006(6):814-825.
- [7] 张京祥,葛志兵,罗震东,等.城乡基本公共服务设施布局均等化研究——以常州市教育设施为例[J].城市规划,2012(2):9-15.
- [8] 高军波,周春山,王义民,等.转型时期广州城市公共服务设施空间分析[J].地理研究,2011(3):424-436.
- [9] 黄珏.上海基本公共服务评估、问题与对策[J].科学发展,2017(6):101-112.
- [10] 廖远涛,胡嘉佩,周岱霖,等.社区生活圈的规划实施途径研究[J].规划师,2018(7):94-99.

[收稿日期]2022-05-25