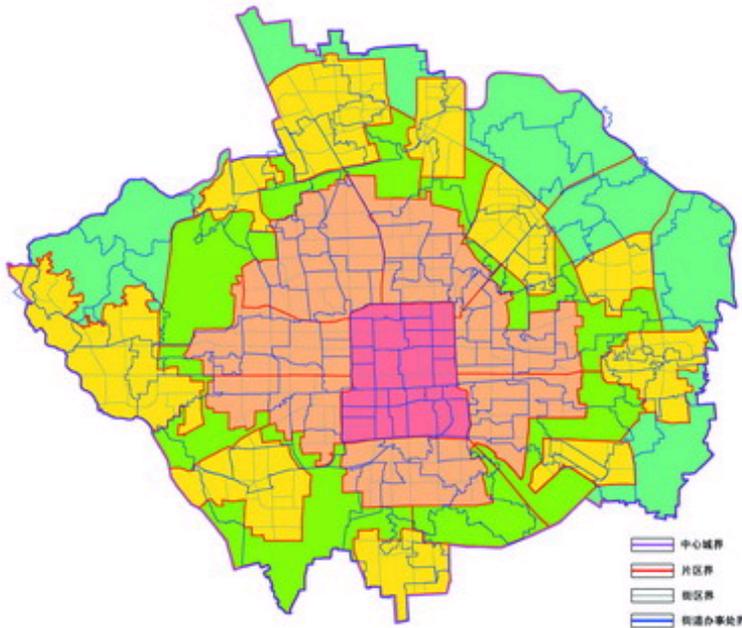




在嘹亮歌声中的思考——北京公共设施规划的转变与挑战

作者: 许槟 [2006-9-8]



在改革开放后的渐进式转型期, 社会经济经历着二元经济条件下的双重转型, 从乡村型农业社会向城市型工业社会转型、从传统指令性计划经济向现代社会主义市场经济转型。同时, 政府职能也经历着由全能型向服务管理型, 即公共事务管理、宏观经济调控、国有资产管理的职能转变。20年以来, 从中央到各级地方党委、从国务院到各级地方政府、从综合行业管理部门到专业行政管理部门, 一系列的方针政策都围绕着改革开放的主题展开。

在这一特定的时代背景下, 城市公共设施是社会转型的物质空间反映, 是政府职能转变的硬件设施载体, 是党和政府落实一系列方针政策的工作平台。在这一社会变革过程中, 北京公共设施规划的研究编制面临着历史转变与挑战。作为城市规划研究人员, 我们关注一系列与公共设施规划研究相关的改革发展动向, 嘹亮歌声萦绕耳际, 从对民生的深切关怀, 到对社会事业的思想重视、政策倾斜、财政支持和项目落实。在振奋人心的嘹亮歌声中, 我们不断思考现阶段如何开展北京公共设施规划的编制研究, 使规划研究成果适应当前时代发展背景 and 需要, 适应未来转型终极目标的演进和实现, 不断探索规划路径和对策, 以应对转变和挑战。

转变

计划经济时代, 公共设施由政府按照国家投资计划进行, 依据相关建设指标建设, 以福利形式供给, 以满足基本功能和基本生活需求为配给目标, 第三产业在经济中为从属地位。面对转型时期公共设施发展的市场化、多元化和区域化等时代新特性, 城市规划研究从《北京城市总体规划》中社会事业发展的专题探索, 到北京中心城、新城规划编制, 以及教育、卫生、体育、商业等专项规划研究, 对于公共设施规划, 这样的共识已经形成: 公共设施规划是实现社会事业的空间保障政策, 是满足政府公共服务的物质载体设置, 是优化公共资源配置的有效调控手段, 也是各层次规划研究编制的重要组成部分。北京公共设施规划正在实现从规划目的到体系构成、用地规模、空间布局等研究内容的转变。

规划目的: 从被动需求供给型向主动发展引导型转变

公共设施规划正在从被动的公共服务需求引发的空间配置规划向主动引导城市空间发展、提高土地利用绩效和均衡利益群体需求转变。

北京在规划目标导向中，提出在新城规划中公共服务设施建设的先导作用、中心城各项优质公共服务资源对外围地区的辐射带动作用，将公共服务设施建设作为城市空间发展的重要规划策略进行研究，以发挥其对地区发展的良性带动作用。由于土地资源的稀缺不可再生且是城市经济发展中重要空间支撑的特性，规划将一个地区的公共设施建设作为地区发展的基础性内容和提升土地价值、挖掘土地经济潜质的重要手段进行设置。同时，通过公共设施规划的具体落实，满足市民对公共服务的需求，实现政府对公共服务管理的职能，获得公共服务在实施中的经济效益。

体系构成：从简单集成型向复合渗透型转变

公共设施正在从本地化服务和首都职能为主的简单体系向关注区域协调定位、重视基层健全均衡、满足多元多层次需求、界定公益与盈利设施分类的复合体系构成转变。

在各项公共服务设施构成体系的层级设置中，首先，在现有服务于本市市民、体现国家首都职能的各项公共设施体系框架下，重点完善中央在京单位行政办公用房、高等教育设施、国家金融管理设施、国家级大型体育、文化和展览演艺场所等规划研究。同时，提出对基本公共服务设施重点保障的规划政策，不断完善基础教育、社区卫生服务、公共体育和文化、商业零售和社会福利等基本公共设施的设置规则，适时修订《北京市居住公共服务设施规划指标》，并通过政府规章的形式保证实施中的执行力度。根据北京在京津冀、环渤海和全球的地位，提出了北京公共设施服务于区域的功能作用，规划建立区域医疗服务城、广域城市商业中心、物流基地、商务服务中心等。面向不同收入阶层群体，为满足人们对公共服务设施多元化、个性化的需求，建立公益与盈利公共设施的不同类别划分，在北京中心城控规中提出了A、B两类用地。其中，A类用地突出了以政府为主导的职能，涉及教育、卫生、文化等公共设施用地；B类用地体现了以市场为主导的内容，涉及商业、娱乐等公共设施用地。

用地规模：从粗放划拨型向集约紧凑型转变

公共设施规划正从计划经济下空间划拨的粗放供给管理向土地的量化测算和统筹使用、设施的综合集约设置的转变。由于北京城市人口总量膨胀、土地资源短缺、城市管理精细化趋向以及土地划拨和转让方式并存等发展条件，使公共设施规划在土地规模的供给政策上面临调整，其原则是以满足社会事业发展、提供公共服务需求、提升公共服务品质为目标，根据城市整体功能的有效运转和各项公共设施功能实现的需要，协调公共服务设施用地与城市其他类别用地，以及各项公共服务设施之间的空间供给配比关系，对公共设施的空間发展需求进行量化测算。如在北京普通高等院校的空间需求测算中，按照其招生规模和学生构成的发展趋势进行土地规模测算；在医疗设施空间需求测算中，则根据事业发展的万人床位水平进行空间预留。

同时，公共设施的规划建设在满足公共设施专业性要求的前提下，用地和建筑实现着从单一向复合功能设置的方向发展。北京中心城控规中，提出了“混合用地”类别，不仅某些公共设施与一些居住、市政、交通、工业设施的混合兼容，而且不同类别的公共服务设施也可综合设置，如在东直门、西直门大型交通枢纽的建设中，借助交通供给发达的条件，规划建设包括商业服务业、酒店办公等为一体的综合性公共设施。

空间布局：从城市中心型向区域网络型转变

公共设施规划正从以城市中心区规划建设为主向城乡区域统筹的良性联动发展、向城市中心地区对外围地区的辐射协同发展、向层级式空间全覆盖的网络发展转变。

对于面向本地居民服务的各类基本公共设施，无论农村与城市，在规划空间布局上，保证对服务人群供给的均衡匀质、网络覆盖，尤其强调农村地区公共设施的空間保障，并根据地区经济社会发展特点，在设施内容上区别对待。如对于基层医疗服务设施，城镇地区设置社区医疗服务中心（站），在农村地区设置乡镇卫生院（站）；对于地区综合诊疗中心，无论是位于城市中心地区，还是位于外围地区，服务于本地人群的设施均按每万人40床位设置，形成城乡一体的医疗服务设施体系。

对于面向区域服务的公共设施，在规划选址上，与城市中心外围地区的空间发展和功能定位相结合，综合考虑设施本身对用地区位的要求、对周边环境的影响等要素，大型公共设施建设选址从以中心城为主，逐步规划引导到新城和边缘集团建设，以达到区域统筹协调发展。如新增北京普通高校校园、新建大型区域医疗中心的建设与新城规划建设结合。同时，在规划政策上，通过用地供给和控制指标等手段，鼓励中心地区的优质资源向外围地区发展，发挥其辐射带动作用。

用。

挑战

公共设施是城市基础产业之一，与城市经济社会发展之间具有互动影响。公共设施的属性决定了政府在公共设施建设中的重要作用和地位，政府理应成为公共设施建设的总体发展规划者、政策法规制定者、行业监督管理者、资金补贴供应者，公共设施是政府职能实现公共事务管理、维护市场秩序、推动制度创新的对象。当前，政府对社会公共事务管理职能在转变，由提供公共服务的具体行动执行者，正在向公共事务总体决策和管理者转变。在这一渐进转变过程中，公共设施规划面临的主要挑战是政府部门的协同、标准规范的完善以及规划编制与实施管理的衔接等。

政府部门的协同：规划面临其价值理念、行动机制协同的挑战

公共设施规划需要以城市整体与长远发展利益为目标，与政府相关部门合作，面临建立政府机构间的协同机制、追求社会发展的共同价值取向、实现科学前瞻性管理的挑战。

公共设施规划研究是建立在城市规划管理部门与政府相关部门密切配合的基础之上，包括与计划、土地、建设以及区县政府和市区两级专业主管部门，如教育、卫生、民政、体育、文化、商务等。公共设施规划研究要了解各部门事业发展和设施建设的具体需求，但目前存在一些障碍。首先，由于追求自身发展利益最大化的内在冲动，导致在政策、财力和空间供给可能的情况下，某些部门主管的某些公共设施供给过剩，而同一区域的其他类公共设施，如社会福利性养老设施却严重不足。同时，政府部门对于公共设施发展的前瞻决策性管理研究还有待加强，目前，北京大部分政府专业行政管理部 门，对未来本行业的发展缺少长远谋划，仍停留在“十一五”的终极年度2010年，且更多关注本行业当前具体建设项目的安排，而北京城市总体规划的各项深化工作需要以2020年为规划预测年度，提出对城市发展和空间预留的要求，一些部门至今尚未开展此项工作。

城市规划是一项重要的城市公共政策，公共设施的属性决定了其规划在此政策体系中的重要地位。作为落实北京城市总体规划的一系列规划研究，当前急需通过城市规划编制，明确各类公共设施的规划发展政策，统筹各部门的空间发展需求，与计划和土地管理部门、与专业行政管理部 门、与区县 政府建立沟通平台，协调长远发展目标、“十一五”近期建设目标与各年度分阶段项目计划的分解关系和实施安排，对各项公共设施的空间发展进行总体预测研究，为具体项目的建设提供科学理性的决策依据。在此工作中，规划面临与其他部门建立有效沟通协调机制的挑战，以实现在政府条块管理的模式下，形成整体的联动协同，建立以地区整体发展利益最优化的决策评判机制。

法规标准的完善：规划面临完善地方性用地分类和设施建设标准的挑战

公共设施规划需要以现有国家用地分类标准和设施建设规范为依据，与相关专业行政主管部门合作，这就面临完善地方性公共设施法规体系和具体规定的任务。

社会转型使现有公共设施用地分类标准不再适用，近年虽对北京公共设施用地类别划分和量化指标进行了补充界定，但仍存在不断完善的任务，应将标准的修订作为一项制度化建设内容，制定顺应时空发展变化的分类指导原则，以适应不同地区的经济社会发展水平，符合不同城市空间的发展形态。

对于已有设施，需不断完善修订其量化设置标准。如养老设施，随着北京老龄化社会的到来和目前养老设施的分布不均、总量不足问题，急需与民政管理部门共同细化养老设施体系的规划设置标准，完善中心城养老院建设，提高中心城外 围地区设施水平。再如基础教育设施，随着人口出生率变化的学龄儿童数量变化及城市用地条件制约，应与教育行政主管部 门达成共识，及时修订并对中心城内外的公共设施建设采取差异性的设置标准。

对于随着社会需求新增公共设施类别，要抓紧制定设施建设标准，不断完善公共设施法规体系建设。对于当前政府公共财政为主建设的基本公共服务设施，应制定具体的刚性建设标准，并随着未来建设投资主体和运行方式的新情况、服务对象需求的新特点，适时修订，提高公共投资的绩效。

实施管理的衔接：规划面临行政辖区与规划单元之间衔接的挑战

当前行政管理辖区划分与城市规划编制结构单元划分脱节，公共设施规划应与民政等政府相关部门合作研究两者衔接的工作办法和方案，为政府与社会共同参与社会管理提供硬件支持条件，为公共设施的合理布局 and 公平服务提供可能。

北京市目前行政管理为四级架构，市、区（县）、街道（乡）、社区（村），其中社区（村）是市民（村民）的生活基本单元和基层民主自治组织，通过这一分级体系完成政府自上而下的社会管理，包括公共设施中政府主导项目建设和市场参与项目管理，以及对公共设施项目建设前的相关行政审批、建设中的实施监管、建设后的使用管理。城市规划则在城市空间结构特点的基础上，确立了中心城-新城-镇的城镇空间结构体系，以及中心城的中心地区-绿化隔离地区-边缘

集团的空间框架和街区-片区的空间细划，各类公共设施规划均以规划空间结构划分单元为依托。

公共设施规划编制面对的是规划结构与行政区划的错位、空间和人口分布的终极蓝图与现实情况的差别。造成按规划人口规模和用地布局设置的公共设施，在现有行政辖区布局上的不合理；按行政辖区设置的公共设施，则在设施供给水平上不均衡。在《北京城市总体规划》编制中明确提出，将街道办事处、社区居委会与规划基本单元的规模统一，其根本目的是建立基础社区、功能社区和街道社区与居住小区、街区、片区的对应关系。目前城市各级行政区划调整急需进行具体实际操作层面的研究，以适应城市快速发展变化的现实和趋势。

作为公共设施规划的研究，我们一直在努力思考、探索和实践，公共设施专项规划研究在北京城市规划编制体系中还是一个需要继续完善的研究领域。规划编制研究在实现技术方法的转变过程中，面临规划编制的理想终极蓝图与现实实施可能的挑战，我们对硬件设施的规划安排已不能仅仅局限在对物质空间的研究，这只是我们规划研究的出发点和编制成果的回归点，其间我们需要研究城市经济发展水平和趋势与公共设施建设水平的关系、城市社会发展阶段性特征与公共设施建设内容的关系、城市管理体制机制转变与公共设施实施管理间的关系等。今天的思考仅仅是基于现有的认识背景，面对社会发展进步的变革转型，明天的我们还会在持续的嘹亮歌声中，为更好地完成规划研究编制工作不断思考探索。

(注：文章插图由胡波、陈玢、邱慧怡绘制提供)

参考文献

- 1孙施文,王富海.城市公共政策与城市规划政策概论——城市总体规划实施政策研究.城市规划汇刊
- 2 孙施文.城市总体规划实施的政府机构协同机制——以上海为例.规划研究,2002,第1期
- 3曹传新.对《城市用地分类与规划建设用地标准》的透视和反思.规划师,2002,第10期
- 4马蔡琛.社会转型期政府职能转变与公共管理改革安徽大学学报.2002,第5期

作者单位：北京市城市规划设计研究院

责任编辑：崔健

关闭

[首页](#) [规委简介](#) [政务公开](#) [公共服务](#) [政策法规](#) [规划专题](#) [公众参与](#) [首都规划建设委员会](#)
[办事指南](#) [网站地图](#) [规划导航](#)

[免责声明](#)

单位地址：北京市西城区南礼士路60号 E-mail: webmaster@bjghw.gov.cn 邮政编码：100045
监督电话：68020689 传真：(010) 65127141
首都信息发展股份有限公司提供技术支持