

新时期乡村区域公共服务设施规划思路研究

徐 腾*, 高建东#

济南市规划设计研究院, 山东 济南

收稿日期: 2023年6月18日; 录用日期: 2023年7月20日; 发布日期: 2023年7月28日

摘 要

新时期乡村公共服务设施规划面临多重发展要求, 在以人为本和精细化规划编制管理的语境下其规划方法和思路重点需要重新思考。本文提出和反思目前乡村区域公共服务设施规划编制存在的问题, 以问题为导向提出符合乡村居民需求和乡村特色的公共服务设施配套工作思路和规划建议, 以期能够科学、合理、高效地配置公共服务设施, 为未来乡村发展提供有效建设指引。

关键词

乡村公共服务设施, 减量提质, 联建共享, 乡村生活圈

Research on Planning Ideas of Public Service Facilities in Rural Areas in the New Era

Teng Xu*, Jiandong Gao#

Jinan Planning and Design Institute, Jinan Shandong

Received: Jun. 18th, 2023; accepted: Jul. 20th, 2023; published: Jul. 28th, 2023

Abstract

The planning of rural public service facilities in the new era is facing multiple development requirements. In the context of people-oriented and refined planning management, its planning methods and thinking points need to be reconsidered. This paper proposes and reflects on the existing problems in the compilation of public service planning in rural areas, and puts forward problem-oriented ideas and planning suggestions for supporting public service facilities that meet the needs of rural residents and rural characteristics, in order to scientifically, rationally and effi-

*第一作者。

#通讯作者。

ciently allocate public service facilities, to provide effective construction guidelines for future rural development.

Keywords

Rural Public Service Facilities, Quantity Reduction and Quality Improvement, Joint Construction and Sharing, Rural Life Circle

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

强化城乡公共设施带动作用乡村振兴战略实施的重要内容和抓手, 补齐乡村地区设施短板, 科学、合理、高效配置公共服务设施, 保障城乡居民共享公共服务均等化的公共利益是规划应有之义。

现行的乡村公共服务设施规划思路和方法, 在目前的发展语境下表现出一定的不适应性, 表现在规划的配置上沿袭老一套标准[1], 设施供给内容未与时代需求接轨, 规划配置与居民实际需求“失配”; 缺乏从区域角度对公共服务设施共享的研究[2], 在乡村区域空间聚合模式差异明显, 非均质化的特征下, 重复配置卫生室或者商业设施、购物点, 造成设施资源的浪费; 缺乏针对不同设施复合、集约设置的研究, 容易造成公共设施布局分散、规模小, 使用效率较差等问题。

本文从提高保障和改善民生水平入手, 加强和创新社会治理与居民公共服务需求相适应, 结合新时代乡村区域发展特征提出近远期发展策略。近期强调合理预测未来乡村社会发展趋势, 以村民实际使用习惯和使用需求为依据合理确定乡村地区公共服务设施总体需求及分项需求, 以构建乡村生活圈为抓手强化空间布局落实和项目实施指引, 重点弥补村庄设施短板, 强化减量提质; 远期提出结合全域总体空间战略要求、产业团块划分, 按照“三生一体”布局理念, 构建不同类型多维耦合的产居单元空间, 制定相应设施建设指标体系, 为乡村振兴战略提供支撑, 为下一步项目建设规划和实施留有接口。

2. 总体思路

按照两步走的原则, 乡村公共服务设施规划近期规划部分重点评估现状, 查漏补缺, 作为近期实施改造依据, 全覆盖式研究, 按照底线控制要求作为规划基础; 远期衔接全域空间战略要求, 按照发展时序差异以及分区改造的意向, 逐步过渡, 划形成村庄与社区并行的乡村居民点体系, 在产业下沉与土地整理基础上, 协调生产空间与生活空间的矛盾, 实现居住、产业组团功能耦合联动发展, 缩减居民生产通勤距离, 降低通勤时间成本。同时, 建设一批特色化、竞争力强的产居单元, 根据功能要求配建更完善、差异化的生活服务设施与生产服务设施。

未来乡村公共服务设施规划总体目标应以构建普惠完善的乡村公共服务设施体系, 明确均衡共享的公共服务空间布局, 打造复合共享的公共服务建设模式, 实现产居耦合、三生一体的乡村社区聚落单元为最终愿景。

3. 近期发展策略

近期规划发展策略为“以城带乡, 统筹发展; 以人为本、因地制宜; 联建共享, 保障基本”。

(一) 以城带乡, 统筹发展。以城乡统筹思想为指导, 编制城乡公共服务设施专项规划, 将乡村公共

服务设施同城市公共服务设施建设统筹研究、协同配置,通过城乡共建、设施共享提高公共服务运作效能,融入到城乡规划的一张蓝图中,实现城市和乡村公共服务设施专项规划的全域覆盖和无缝衔接[3]。

(二) 以人为本、因地制宜。针对现有公共服务设施布局分散、空间分布不均衡、居民使用不便、资源闲置浪费等问题,加强统一规划,以乡村居民的公共服务实际需求和生活习惯为配置导向,基于农村居民的出行距离、使用频率合理确定公共服务设施服务半径及覆盖人群,划分不同层级的生活圈,在不同生活圈内配置不同类别的、满足最小运营规模的公共服务设施,实现生活圈及整个区域的公共服务设施高效使用[4]。

考虑乡村公共服务设施的多样性、复杂性,因地制宜加强研究,制定相应的公共服务发展模式与策略,分类型、分区域制定乡村基本公共服务设施的建设标准。在等级化配置引导下,研究实现公共服务体系内部协同与差异引导发展模式,根据公共服务设施的空间关系、服务质量、规模效应、村民选择使用惯习灵活确定部分设施配置方式,包括以效率和质量为目标的设施减量提质化配置模式、对日常使用频率高半径依赖型设施差异化补足模式、相近功能的合理替代模式和基于公共服务设施空间布局秩序下设施的集约复合共享设置模式等[5]。

(三) 联建共享,突出重点。综合考虑村庄建设发展、人口流动和布局变化等因素,打破行政区划限制,以人口规模为因素配置各级公共服务设施,优化基本公共服务空间布局,做到区域层面设施共享共用;考虑公共设施项目间互补性,尽量集中布置,整合公共服务资源,形成公共服务中心,注重挖掘、利用存量资源[6]。

着力加强薄弱领域、薄弱地区的基本公共服务资源配置,围绕农民群众最关心、最直接、最现实的教育、医疗、社会保障等问题,强化规划研究。

4. 远期发展策略

远期规划策略为按照主导产业类型以及不同功能导向,遵循乡村传统因地制宜、顺势而居的聚落布局规律,统筹城乡发展的产业与政策导向并落实在乡村土地上,综合考虑现状建设及发展条件,合理选址,形成地理空间上独立但功能上相互联动、组织乡村三生空间聚合的基本单元,同时配建更完善的生活服务设施与生产服务设施,保障生产生活发展需求,从而推动乡村建设,构建聚合的产居空间,促进乡村城镇化。特色社区重点划分为四类:

(一) 新型社区:为城市区域高层次的科研、技术及其他人才提供优质居住生活空间,提供完善的服务设施和舒适的游憩休闲空间,需提供城市级高标准公共服务。

(二) 生产型社区:为从事农业劳动的居民提供生活空间,满足日常生产的需求。此类产居单元基于土地平整修复和土地流转政策,配套农业生产设施建设,依托土地资源与农产品特色,以现代化的农业种养技术支撑产业化农业生产,提高土地产出率。公共服务设施配置除满足日常生活需求外,应当补充增加生产性服务功能,如现代化农业设施服务点、农业技术站、工人培训站等生产保障功能,农产品市场、电商服务网点等商贸集散功能。

(三) 服务型社区:为农业技术人员提供生活居住空间,打造区域乡村振兴展览展示、休闲游憩空间。设施配置应当重点完善旅游服务、文化展示等功能。

(四) 农庄型社区:为青少年、儿童提供农事体验、研学旅行空间。为城市企业提供定制化产品和休憩空间。设施配置应当重点兼顾传统农业与休闲旅游业发展,充分挖掘生态本底特色、自然人文资源,作为农业产业内涵扩充的最主要形式,由第一产业向第一、第三产业融合过渡的主要产业空间。结合特色景观,以旅游道路、休闲驿站与服务配套设施为支撑,开展休闲旅游体验行为活动,满足都市人到郊区旅游的心理需求。

5. 主要工作内容研究

在区域范围内加强城乡社会公共服务设施建设指导, 提出乡村范围内各级社会公共服务设施的建设标准与建设原则; 合理确定各级公共服务设施建设目标与规模, 公共服务设施空间布局和用地要求, 能够直接指导近期项目建设。

研究对象主要指由政府为供给主体, 且与村民生活密切相关的、基本保障性的、典型的公共服务设施类型, 主要包括基础教育、医疗卫生、文化体育、社会养老、行政办公、商业服务六大类型。也包括针对远期特色社区单元, 需要增加的文化展示、农业科技培训等特色文化类公共服务功能。

主要工作内容包括:

(一) 摸清公共服务设施现状, 总结国内外案例经验

1) 对现有社会公共服务设施摸底调查, 了解设施现状空间分布、设施规模、设施服务质量、居民满意度, 评价与总结存在短板, 提出解决问题的思路与策略。

2) 针对典型乡村地区社会公共服务建设经验进行系统分析, 总结国内外案例经验对乡村公共服务设施规划建设的启示。

(二) 构建乡村服务生活圈, 预测公共服务设施发展需求, 确定公共服务设施指标体系

结合各类社会公共服务设施发展目标, 科学预测乡村各类社会公共服务设施建设的总体需求与分类需求, 制定相应的公共服务发展模式与策略, 促使乡村区域内的公共服务设施的配置与其村落结构、布局演变相吻合。

1) 划定乡村生活圈。从居民的生活需求与活动范围考虑, 基于乡村居民的出行距离、使用频率、设施服务半径来构建乡村生活圈。

2) 确定公共服务设施级配标准。分析村庄特征、农村居民的生活方式和切实需求, 以及公共设施资源投入来源等因素, 因地制宜地提出公共设施配置标准体系, 以不同生活圈的服务半径、服务规模为依据, 统筹配置教育、医疗、商业等公共服务设施, 以实现乡村公共服务设施规划由“配置低效”向“协同高效”模式转变。

3) 制定公共服务设施建设模式引导。综合考虑各类公共服务设施在规范中的选址与建设具体要求, 考虑布局方式、设施相容性和邻避性要求, 探索创新各类设施集约复合共享建设模式, 提出具体建筑布局引导。

(三) 落实公共服务设施空间布局

统筹各类社会服务设施布局, 进行空间的总体控制和平衡, 相应落实到空间, 在资源配置中尽可能做到节省、节约、集约, 实现各类社会公共服务设施规划“一张图”。

(四) 建立设施项目库

坚持规划编制与项目谋划紧密结合, 建立公共服务设施类项目库, 为规划实施提供坚实的项目支撑。结合社会公共服务设施体系发展模式及近期建设改造区域提出社会公共服务设施项目、实施步骤、措施和建议, 落实建设规模和建设控制指标, 遵循“整体谋划、分步推进、整合资源、预留空间”的思路, 做到合理安排、有序实施。

6. 小结

本文通过梳理总结乡村区域公共服务设施在实际发展过程中存在的问题, 反思现有规划模式存在的不足, 提出了适应于新时期的乡村公共服务设施规划思路、目标、策略和重点研究内容, 更加强调规划的实用性、适应性、特色性和落地性, 希望能够为未来乡村区域发展提供有效建设指引, 为增进民生福

社, 更加科学、合理、高效地配置公共服务设施提供借鉴。

参考文献

- [1] 孙垚飞, 黄春晓. 农村基本公共服务配置的反思与建议[J]. 规划师, 2018, 34(1): 106-112.
- [2] 卓佳, 冯新刚, 张文成. 基于需求导向的村镇公共服务设施布局优化——以黄山市歙县为例[J]. 小城镇建设, 2018(2): 80-86.
- [3] 赵万民, 冯矛, 李雅兰. 村镇公共服务设施协同共享配置方法[J]. 规划师, 2017, 33(3): 78-83.
- [4] 童海燕. 乡村振兴背景下乡镇公共服务设施配置研究——以兰州市河口镇为例[J]. 城市建筑, 2021(35): 72-74.
- [5] 张璇. 基本公共服务设施实施策略——以成都市武侯区基本公共服务设施布局规划为例[J]. 广西城镇建设, 2021(12): 68-71.
- [6] 崔敏, 蒋伟. 均等化视角下的农村基本公共服务设施布局研究——以河南省镇平县农村为例[J]. 规划师, 2011, 27(11): 18-23.