

供给侧改革导向下城乡基本公共服务设施统筹建设——以常州经济开发区为例

The Whole Construction of the Public Service Facilities in Urban and Rural Areas under the Guidance of Supply-Side Reform: A Case Study on Changzhou Economic Development Zone

刘铭 严寒
LIU Ming; YAN Han

摘 要 本文以供给侧改革的新要求为出发点,分析了我国基本公共服务设施建设与运营方面存在的通病,通过对最新政策导向以及设施配置模式的理解,归纳了城乡基本公共服务设施统筹建设的总体原则与模式,提出了基本公共服务设施有效服务、高质建设与运营管理的核心在于通过模式创新来激发供给活力;通过统筹建设来增加有效供给;通过共建共享来提高运作效能;通过机制创新形成多元供给的格局。

关键词 供给侧改革,基本公共服务设施,统筹建设,有效服务

Abstract This paper starts with the new requirements of supply-side reform, and then analyzes the main problems existing in the construction and operation of basic public service facilities in China. Based on the understanding of the latest policy orientation and the configuration of the facility, it summarizes the general principles and modes of overall construction of basic public service facilities in urban and rural areas as well as proposes the core of effective service, high quality construction and operation management of basic public service facilities, which is to stimulate the supply vitality through the mode innovation, to increase effective supply through overall planning, to improve operational effectiveness through co-sharing, and to form a pluralistic supply pattern through the mechanism innovation.

Keywords supply-side reform, basic public service facilities, the whole construction, effective service

- 中图分类号: TU984
- 文献标识码: A
- DOI: 10.12049/j.urp.201801012
- 文章编号: 2096-3025 (2018) 01-0093-07

作者信息

刘 铭 常州市规划设计院院长
严 寒 常州市规划设计院城市规划师

1 前言

所谓供给侧改革,就是从供给、生产端入手,通过解除供给约束,积极进行供给干预以促进社会经济发展。具体而言,一方面将面向新兴领域,以创造新的经济

增长点；另一方面目标朝向社会治理，通过供给侧结构性改革化解社会矛盾，以提高供给的质量和效率。

当前，我国社会经济发展面临严重的公共需求快速增长与公共服务供给不足的现实矛盾。虽然随着新型城镇化与供给侧改革的不断推进，政府的功能形态逐渐改变，更加重视和关注与居民生活息息相关的基本公共服务设施的建设，然而公共服务供给的城乡发展不均等、体系不完善、质量不彰显、群众不满意等问题仍然较为突出。注重公共服务公平与效率的统一，提供均等可享的公共服务，创新公共服务供给方式，构建多元化的公共服务供给体系，是供给侧改革过程中城乡基本公共服务设施建设与运营的核心导向。

2 城乡基本公共服务设施建设与服务供给的现状特征

从城乡规划的角度看，总体规划偏于宏观，缺乏对公共服务设施落实与管理层面的具体指导；控制性详细规划则在具体用地出让过程中频繁修编，尤其是中小城市在买方市场利益诉求的导向下，基本公共服务设施的选址与建设规模难以保障。多数城市在基本公共服务供给上存在的难点大同小异，老城多面临由于空间不足导致的原设施服务质量偏低、新设施难以选址的问题；城市新区则面临在传统开发建设过程中更多着眼于生产性与经营性用地的出让，忽略了公共服务的同步供给，从而在教育、医疗、

养老、文体等服务方面引发种种矛盾。从城乡二元结构角度看，高速城镇化带来的要素往城市集中，导致外围农村地区的公共服务供给严重不足。以常州经济开发区为例，基本公共服务设施的规划建设同样存在一系列共性问题，主要体现在以下几个方面。

2.1 城乡配置水平不均衡，农村地区公共服务质量远低于城市地区

我国在过往二十年快速城镇化进程中，要素流动的单向化进一步强化了中心城区的优势，导致中心城区的服务水平普遍高于广大农村，即便在经济发达的东部沿海地区，城乡发展不均等的现象依然突出。由于经济发展水平的差异以及财税体制的影响，城乡财政状况始终差异明显。传统城镇化进程中，市、区为了中心城区的发展，乡镇地区为了镇区的建设，动用各种行政力量将高品质的公共服务要素集中在城区、镇区，致使城乡差距越来越大。在农村地区，公共服务设施在兴建时各级各部门往往都比较重视，但建成后由于面临管理过程繁杂、维护费用逐渐上涨等一系列问题，重视程度逐渐降低，存在“重建设、轻管理”的问题。

以常州经济开发区教育设施配置为例，城乡差距主要体现在以下三个方面。

2.1.1 学校规模

现状城乡学校规模、建筑质量、

教师资源均存在很大差异，主城区与镇区学校达到或突破建议办学规模的共有45所，占比为90.0%；而外围乡村地区学校规模相对较小，尤其是村小和村幼，远低于办学建议规模，外围乡村地区整体达到或突破建议办学规模的共有5所，占比仅为25.0%，城乡之间呈两极分化态势。

2.1.2 建设质量

现状城区与镇区学校大多为20世纪90年代后建造，2000年后建设的学校达到21所，占比为52.5%，其建筑质量与学校场地均较好；然而外围建筑质量由于大多为90年代前建造，质量较差或一般，且横山桥、横林地区存在危房校舍，遥观地区的村办幼儿园条件简陋，功能用房严重不足，占比近60%的12所学校质量亟须改造提升。

2.1.3 师资力量

由于资金条件、生活环境、服务供给、政策制定等方面的问题，农村地区的教师数量严重紧缺，如芙蓉职工幼儿园，办学规模为6个班，教师仅为7人，且师资水准远低于城市地区。

2.2 需求供给程度不均衡，设施配套无法与实际需求相匹配

2.2.1 行政板块固化导致的供需不匹配

立足规划视角，在以往的公共服务设施配置过程中，主要以各街道/乡镇自我平衡为主，各自为政的设施配

置导致资源利用的效率低。以常州经济开发区（以下简称“经开区”）教育设施配置为例，中心城区共计小学 5 所，运营规模达 146 个班，平均每班学生数量仅为 41 人，而毗邻的遥观镇共计小学 4 所，运营规模仅 81 个班，由于遥观拥有大量外来打工人口子女，平均每班学生数量达到 56 人，远远突破建议办学指标。中心城区与遥观镇北部居住片区紧紧相依，在实际操作过程中却由于行政板块的固化引发的教育资源无法共享，直接导致了学生在就学条件上的差异，设施的建设与学生的就学诉求存在严重的供需不匹配现象。

2.2.2 设施建设与地区实际人口分布不匹配

截至 2016 年年末，经开区常住人口总计 40.43 万人，且中心城区人口增长缓慢，年均增速低于 1%，外围乡镇地区则分布了经开区近 75% 的常住人口。反观设施配套情况，中心城区的设施扶持配套力度远高于外围乡镇地区，人口快速增长的三乡镇在设施数量、规模、质量上远远不足。设施的不均衡分布与建设直接导致了设施供给与实际诉求间的不匹配（图 1—图 4）。

2.2.3 不稳定供给与人民群众诉求的不匹配

建设管理的低效导致存在需求缺口的设施无法及时供给到位。由于以往的规划建设行为不够重视部门与各

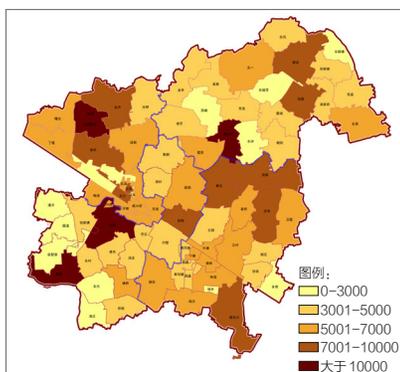


图 1 常州经济开发区现状人口分布图

Fig.1 The current population distribution of the Economic Development Zone

资料来源：笔者根据常州统计年鉴数据自绘

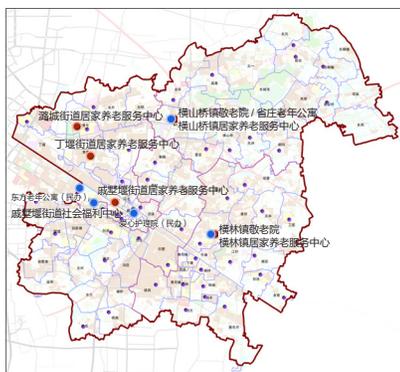


图 3 常州经济开发区现状养老设施分布图

Fig.3 The current pension facilities distribution of the Economic Development Zone

资料来源：笔者自绘

条线间的整体统筹，因此一些亟待建设地区的公共服务设施建设因体制问题一拖再拖^[1]。部分需求量较大的基本公共服务设施，如老年活动室用房的租用比例高达 69%、医疗卫生服务站用房的租用比例高达 57%，设施的服务处于不断选址的动态供给中，设施提供服务的不稳定状况与老百姓对于基本公共服务稳定供给的诉求之间

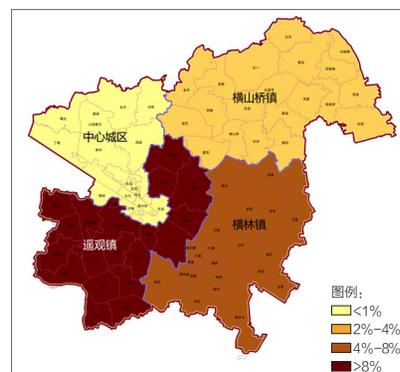


图 2 常州经济开发区各板块人口增速示意图

Fig.2 Population growth across regions of the Economic Development Zone

资料来源：笔者根据常州统计年鉴数据自绘



图 4 常州经济开发区现状文体设施分布图

Fig.4 The current sports facilities distribution of the Economic Development Zone

资料来源：笔者自绘

存在严重的矛盾。

2.3 城乡基本公共服务难以实现常住人口供给的均等化

城市外来人口是城镇化过程中的必然产物。在我国，由于受户籍的影响，城市外来打工人员和城市原住民享受的基本公共服务存在较大的差异，造成的直接影响是城市外来打工

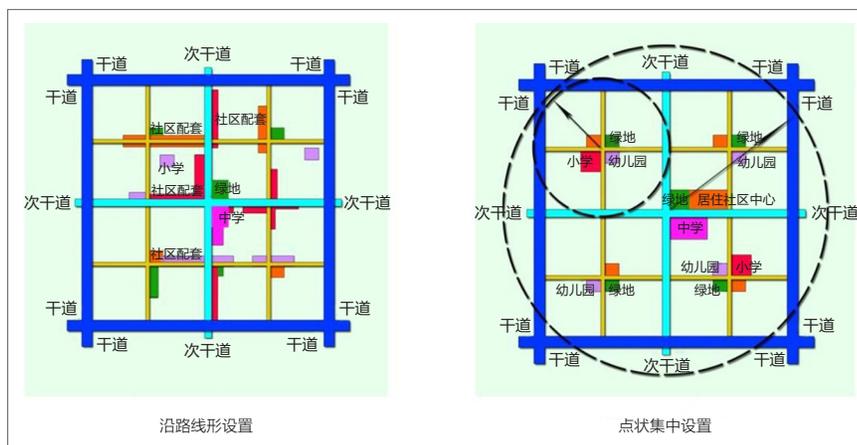


图5 城乡基本公共服务设施集约发展模式示意图

Fig.5 Diagram of intensive development mode of basic public service facilities in urban and rural areas

资料来源：笔者自绘

人口及其子女的某种公民权利的缺失。这种缺失既带来了外来打工人员生活幸福指数的下降，也对城市建设发展产生了较大的潜在影响，城乡基本公共服务对外来人口的不均等供给、社会矛盾的调和、城镇化进程，甚至城市原住民的生活质量都存在不利影响^[2-3]。

以常州经济开发区为例，至2016年年末，经开区外来人口总计16.85万，超过常住人口的45%，然而基本公共服务的供给并没有完全突破户籍的限制，虽然对外来打工人员的子女实行了积分制的九年义务教育，然而“排队上学”的现象依旧存在，超过40%的外来员工子女无法按时上学，对外来人员的稳定性造成了极大的影响。所谓“符合条件”本身就体现了非户籍常住人口应享有的同等待遇的缺失，城乡基本公共服务难以对地区

常住人口实现全覆盖。

3 供给侧改革对城乡基本公共服务统筹建设的新要求

供给侧改革的目标导向是解决市场经济中比较常见的供求错配问题，也就是说，从供应端为需求端提供其切实需要的产品和服务。公共服务部门的“供需错配”不能只着力解决政务方面的问题，更多地还应面向人民群众对教育、卫生计生、公共交通、养老事业、文化体育事业方面的需求。供给侧结构性改革意味着从提高供给质量出发，扩大有效供给，应从以下几个方面来把握基本公共服务供给侧改革的关键点^[4]。

3.1 以了解城乡基本公共服务需求为核心

公共服务的供给侧改革应当首先

关注需求。政府要及时了解人民的多样性需求，尤其要关注落后地区、农村居民及弱势群体对公共服务需求的表达。这就需要进一步完善社会与政府间的互动关系，通过建立通畅的需求表达、反馈机制，将自上而下的调查与自下而上的主动传递结合起来，确保及时、有效地获取人们对公共服务的需求信息，作出合理、有针对性的供给安排。

3.2 以城乡一体化作为统筹建设基本公共服务设施的基本思路

我国各个城市大量优质的资源集中在中心城区，而广大的外围农村地区人民群众的需求难以得到有效满足。随着新型城镇化理念的转型，基本公共服务设施的供给面临着巨大的调整压力。这要求政府运用更加灵活的公共服务供给和管理模式，通过公共服务基础设施互联互通等方式，打破城乡二元结构，以规划为引领，实现区域基本公共服务设施配置的城乡一体化，提高公共服务共建能力和共享水平^[5]。

3.3 强调构建基本公共服务的多元化供给模式

公共服务的供给侧改革要改变政府单一供给的模式，引入社会力量和市场机制，推进基本公共服务设施建设与运营的市场化。不同于政府部门，社会力量在公共服务生产上更具灵活性和专业性，而市场机制的引入能够

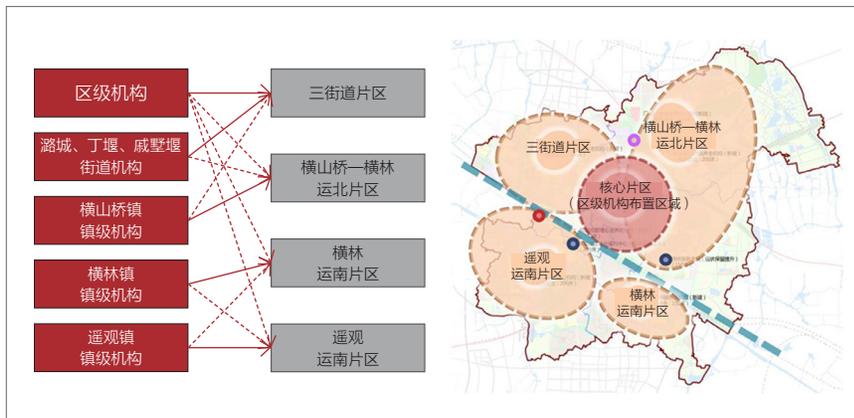


图6 常州经济开发区基本公共服务片区划分及联动辐射示意图

Fig.6 Diagram of basic public service area division and linkage radiation of the Economic Development Zone in Changzhou

资料来源：笔者自绘

帮助政府在财力有限的情况下，选择更高质量的公共服务。多元主体供给公共服务，有利于提高效率，促进社会公平^[6]。

3.4 以基本公共服务设施的法制化规划建设为保障

规划引领，由基本公共服务专项规划配置的教育、文体、医疗卫生、养老等方面的设施，应在编制详细规划时进行落实，严格控制其规模。各专项配套设施的置换必须在用地得以落实的情况下才可进行，且须按规划程序进行。

各地区出让地块中含有各专项配套设施的，必须在土地出让合同中明确设施规模和建设要求，各项设施必须与项目同时建设、同时验收，各设施建设竣工验收后应无偿交给政府或有关部门管理。含有各专项设施的建

设项目，各职能部门及相应主管部门应对设施的建设进行全程监管，包括参与方案审查、监督建设情况、负责竣工验收等。

4 城乡基本公共服务设施统筹建设的原则与策略

4.1 建设原则

4.1.1 以人为本、适应需求

把促进人的全面发展作为基本公共服务设施配置的出发点和落脚点，以全面摸底需求为基础，进行城乡各基本公共服务设施的配套建设，保障社会和谐。

4.1.2 城乡统筹、促进融合

统筹城乡一体化发展，关注农村人民的基本公共服务需求，缩小城乡差距，同时积极稳妥地促进外来打工人员

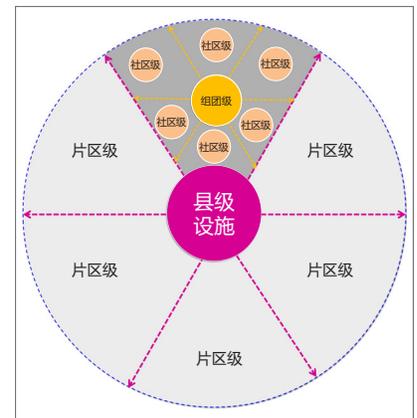


图7 城乡基本公共设施布局模式与体系示意图

Fig.7 Basic public facilities layout pattern and system in urban and rural areas

资料来源：住建部2013年软科学研究项目，县(市)域城乡统筹规划与建设模式研究子课题四，县(市)域城乡统筹规划中的公共服务设施与基础设施统筹规划研究

融入城市，保障人人享有基本公共服务。

4.1.3 整体效益、均衡布局

从居民需求出发，合理考虑各层级、各条线基本公共服务设施的服务规模和服务半径。

4.1.4 因地制宜、集约发展

已配置高等级基本公共服务设施的城镇社区，不再配置同条线低等级的公共服务设施（基层社区居委会和管理服务站除外）。从配置方式看，对于中心城区范围内的基本公共服务设施建设，需要进一步整合和完善，主要采用沿路线形布局；对于新建居住区、工业区和农村社区，主要强调一站式基本公共服务功能和良好的生活环境，配套形式宜为邻里中心和便利中心模式，进行集中设置（图5）。

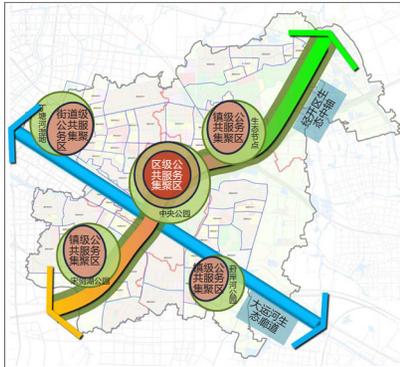


图8 常州经济开发区公共服务集聚区布局示意图

Fig.8 Public service concentration area layout of the Economic Development Zone in Changzhou

资料来源：笔者自绘

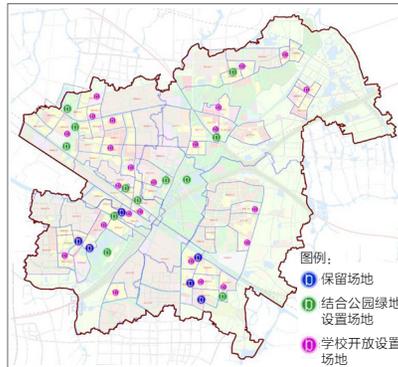


图9 常州经济开发区教育与体育活动设施结合布局示意图

Fig.9 The combined layout of educational facilities and sports facilities of the Economic Development Zone in Changzhou

资料来源：笔者自绘

4.2 建设与运营策略

4.2.1 构建“片区引领、辐射带动”的发展模式与体系

以片区布局模式推进城乡各项公共服务设施的整体统筹规划，依据住建部《县（市）域城乡统筹规划中的公共服务设施与基础设施规划研究》课题结论，目前我国平均城镇化水平已经达到且超过50%，所以城乡公共服务设施配置须以国家、省、市和各部门的有关规范及标准为依据，参照《城市公共设施规划规范（GB50442-2008）》《城市居住区规划设计规范GB50180-93（2016年版）》和各省、市建设用地指标以及各省市城市规划管理技术规定，采取“片区化、网络化”全覆盖的模式，构建城乡基本公共服务设施空间统筹的一体化布局，方便设施的后续建设与管理。

以常州经济开发区为例，规划

在基本公共服务设施的空间布局中适当打破行政边界的局限，加强各类设施布点对片区空间的辐射作用，并充分考虑与现状保留的养老机构统筹协调。从后续的建设管理层面出发，首先明确区级设施的配置与布局，再以片区化引领的模式共同推进资源在全区范围内的合理分布，不再将单个街道/乡镇的自身设施与指标的平衡放在首位进行考虑（图6）。

同时，为了更好地统筹城乡基本公共服务设施的建设，立足于我国城乡基本公共服务供给侧转型的目标导向，在城乡基本公共服务设施构建以片区化发展为理念的新思路下，延续并深化基于“片区引领、辐射带动”的基本公共服务设施配置体系，彰显各条线、各能级设施网络一体化的联动效应。建设形成“市（县）级—片区级—组团级（乡镇/街道）—社区

级（城镇社区/行政村）”四个层级的规划布局体系（图7）。

4.2.2 打造公共服务集聚区，推进高品质服务供给空间建设

基本公共服务设施规划应注重推进区域优质资源集中化发展，形成高等级文体、医疗、养老设施相对集聚的布局模式。高端资源应尽量围绕城市或地区生态中轴、生态节点与生态廊道，充分依托区内的优质生态资源与生活资源，在高品质空间区域打造优质的公共服务设施集聚区。

以常州经济开发区为例，经开区基本公共服务设施专项规划遵循经开区战略规划中“一心两轴三片”的整体空间格局，围绕战略规划的中央公园片区、丁塘河湿地片区、宋剑湖公园片区、葑岸河公园片区等地区分别建设区内高能级、品质化的公共服务设施集聚区（图8）。

4.2.3 积极推进各条线设施间的资源整合与共建共享

以供给侧改革的高效供给为首要原则，在摸清各地区城乡基本公共服务设施现状的基础上，推进其统筹建设，促进各类资源的整合与综合利用，形成高效集约的公共服务体系。通过打破行政管理边界，建设形成公共服务设施集聚区，实现区域、街道/乡镇公共服务设施的集中管理；同步在基层社区以“一居、一委、一站、一办”综合布局的模

式,促进社区内服务功能的综合利用。立足现状、着眼发展、远近结合,既要满足城乡居民的近期实际需求,同时也要适度超前规划建设,根据城乡总体发展战略意图,对未来城乡人口布局、人口规模、年龄结构(如老龄化趋势的预测)等内容进行长效管理。在基本公共服务设施建设层面,积极推进文体设施与教育设施、医疗与养老设施的共建共享。

(1) 推进文体设施与教育设施的组合设置。以城乡各类型教育机构的操场承载城乡居民的休闲运动。推进学校体育场馆、场地,在不干扰到正常教学和危害学生安全的前提下,选择特定时间段向居民开放。

以常州经开区为例,除保留区内现有高质量的体育场地外,不再单独设置大面积的城市休闲运动场地。未来经开区将开放区内新建的公园绿地与学校体育场地,来满足城乡居民的体育运动诉求。文体设施与教育设施的结合既能实现两个条线设施在区域内的均匀覆盖,又能节约成本并提高土地的综合效益(图9)。

(2) 推进医养设施结合设置。医养结合发展是供给侧改革下基本公共服务设施运营的重点导向之一。未来城乡新建养老机构可以依托有条件的医疗机构结合设置,或实现两个条线的设施在空间上的就近设置,以便于条线与设施间的结对互助。

积极构建养老、医疗、护理、临终关怀相互衔接的服务模式,促进医

疗卫生资源进入居民家庭、城乡社区和养老机构。有条件的社区养老服务中心要配备医务室、康复室;条件不具备的按照就近原则与社区卫生服务中心(站)建立契约合作机制。支持养老机构配备全科医师和专业护理人员开展康复医疗服务,支持有条件的自办医疗服务机构。探索医疗机构与养老机构合作的新模式。引导建立医养结合型服务机构,提供治疗期住院、康复期集中护理、稳定期居家照料的一体化医养结合服务。

以常州经济开发区为例,规划具体建议四种医养结合模式:鼓励原有医疗卫生机构开展养老服务;原有的养老机构可增设医疗服务资质;医疗机构与养老机构协议合作;医养结合进社区、进家庭。

4.2.4 鼓励城乡基本公共服务设施多元化建设运营

建立政府引导、社会多元参与的发展格局,鼓励社会力量参与基本公共服务体系的建设。一方面要确保政府的财政投入,同时要积极鼓励、引导社会资本投入,进一步转变政府职能、破除行业壁垒,研究社会资本进入基本公共服务领域的措施,营造各类主体平等参与的市场环境;另一方面是推动各类基本公共服务设施免费或低收费开放,引导医疗资源免费进社区,学校、企事业单位的文体体育设施对外开放,积极探索社会化建设运营及政府购买服务的新模式。

5 小结

我国推进新型城镇化以来,城乡基本公共服务资源供给总量显著增长,然而供给和需求间的矛盾依然存在。公共服务设施的建设落地困难,且有效供给不足、无效供给过度及普惠均等化水平较低等客观现状始终存在。为满足广大民众丰富多元的服务诉求,适应需求侧的变化,城乡基本公共服务供给侧结构性改革势在必行。基本公共服务设施有效、高品质建设与运营管理的重要举措在于通过模式创新来激发供给活力;通过统筹建设来增加有效供给;通过共建共享来提高运作效能;通过机制创新形成多元供给的格局。 **URP**

参考文献 References

- [1] 王伟同.中国公共服务效率评价及其影响机制研究[J].财经问题研究,2011(5):19-25.
- [2] 解堃.城乡基础设施均等化供给研究[M].北京:经济科学出版社,2009.
- [3] 马海涛,程岚,秦强.论我国城乡基本公共服务均等化[J].财经科学,2008(12):96-104.
- [4] 刘志迎,徐毅,庞建刚.供给侧结构改革宏观经济管理创新[M].北京:清华大学出版社,2016.
- [5] 于忠江.城乡基本公共服务均等化的范式创新及其载体找寻[J].改革,2011(10):138-146.
- [6] 吕炜.构建推进社会主义新农村建设的财政保障机制[J].财贸经济,2006(3):3-9.