

超特大城市公共服务设施的特征与规划应对* ——以上海市为例

Characteristics and Planning Response of Public Service Facilities in Megacity of China: A Case Study of Shanghai

刘 晟 黄建中 LIU Sheng, HUANG Jianzhong

摘 要 超特大城市在功能定位、人口结构、用地和空间上的特殊性,决定了其公共服务设施的需求特征及规划实施的复杂性,从国家使命、人口构成、资源要素和空间特征4个方面,分析超特大城市公共服务设施需求的特殊性。以上海为例,解析其公共服务设施规划在认知导向、目标传导和空间协同等方面存在的主要问题,进而提出超特大城市公共服务设施应当作为支撑城市多维度发展、提升城市核心功能的载体,形成分阶段落实规划目标、动态满足市民需求的机制,成为各部门和各主体协同治理、凝聚合力的平台。最后从规划指标、规划层级、用途管控和空间统筹等需要重点关注的方面,阐述相应的规划编制和实施策略。

Abstract The particularity of megacities in function orientation, population structure, land use and space determines the demand characteristics of their public service facilities and the complexity of planning and implementation. From four aspects of national mission, population composition, resource and spatial characteristics, the particularity of the demand for public service facilities in megacities is analyzed. Taking Shanghai as an example, this paper analyzes the main problems of its public service facility planning in terms of cognitive orientation, goal transmission and spatial coordination. Furthermore, it is proposed that the public service facilities in megacities should be the carrier to support the multi-dimensional development of cities and enhance the core functions of cities, form a mechanism to implement the planning objectives in stages and dynamically meet the needs of citizens, and become a platform for all departments and all subjects to coordinate governance and gather joint forces. Finally, the corresponding planning formulation and implementation strategies are elaborated from four aspects that need to be focused on, including planning indicators, planning levels, use management and control, and spatial planning.

关键词 超特大城市;公共服务设施;需求特征;上海2035;规划目标;实施策略

Key words megacities; public service facilities; demand characteristics; Shanghai 2035; planning objectives; implementation strategies

文章编号 1673-8985 (2022) 05-0067-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220511

作者简介

刘 晟

同济大学建筑与城市规划学院
博士研究生

上海市规划和自然资源局
政策研究与科技发展处 副处长

黄建中 (通信作者)

同济大学建筑与城市规划学院, 自然资源部国土
空间智能规划技术重点实验室
教授, 博士生导师, huang03213@tongji.edu.cn

根据全国第七次人口普查(以下简称“七普”)数据,2020年我国居住在城镇的人口占63.89%。城镇人口趋于向规模大的城市集聚,目前,城区人口超过1 000万的超大城市有7座,城区人口为500万—1 000万的特大城市有14座。相关研究普遍认为,需要通过高水平的公共服务供给来助推超特大城市(包括超大城市与特大城市,下同)的高质量发展^[1-4]。但

迄今对超特大城市公共服务设施配置的特殊性,以及规划实施中存在的问题和相应的规划策略等,还缺乏系统性的研究。上海作为中国最大的经济中心城市和人口规模最大的超大城市,正在实施新一轮城市总体规划即“上海2035”,已经积累了较多的公共服务设施规划和实施的经验,具有较强的先导性。本文主要以上海为对象开展具体研究。

*基金项目:国家自然科学基金面上项目“基于空间活动的大都市区多层网络结构的识别、评价与优化方法研究”(编号52178049)资助。

1 超特大城市公共服务设施需求的特殊性

1.1 从国家使命看,需要有多种类型高等级、高品质的公共服务设施来支撑城市功能定位

超特大城市往往承载国家使命,是所在国家参与全球竞争的枢纽和节点。例如伦敦、纽约、巴黎、东京等城市,均是其所在国家的首位城市,具有全球竞争力和吸引力。国内的北京、上海、广州等超大城市也是我国参与全球竞争、服务国内发展大局的战略链接和空间支点。我国以北上广深成渝等6个超大城市为核心的城市群,形成了空间体系的“钻石结构”,而空间体系的形成又与国家重大战略的实施密切相关,反映和代表了国家意志,引领科技和产业发展,体现国家对外开放水平和国际竞争力^[5]。

超特大城市要代表国家参与高水平竞争,引领所在区域的一体化高质量发展,离不开各类高能级公共服务设施和事件活动来支撑。以上海为例,在成功举办2010年上海世博会后,高标准建设了中华艺术宫、当代艺术宫、世博会博物馆等一批高能级文化设施;为推动虹桥国际枢纽的实施,建设了以国家会展中心为代表的一批高等级商务设施;为建好张江国家自主创新示范区,建设了以上海光源为核心的大科学装置群。此外,为提升城市的旅游休闲功能和文化影响力,上海推动了迪士尼、乐高、海昌海洋公园等一批主题性公园的建设。可以预见,随着虹桥国际开放创新区、中国上海自由贸易试验区临港新片区

和长三角一体化高质量发展示范区等关系到重大国家战略的项目实施,上海需要立足全球视野和区域视野,继续增建一批高等级的文化体育、商贸会展、医疗康养和国际教育设施,从而不断提升城市的核心功能,支撑城市的功能定位。

1.2 从人口构成看,需要满足不同群体的差异化诉求,并重视人口结构变化带来的影响

国际化的超特大城市人口构成复杂,不同群体对公共服务设施有着差异化诉求。在常住人口方面,伦敦、纽约、首尔等城市总体呈现出“快速增长—调整震荡—趋于稳定”的变化规律^[6]。上海的人口在经历了近30年的快速增长后,从2010年起也逐步呈现出平稳发展态势,2019年上海常住人口与2015年相比仅增长12.87万人(见图1)。人口流动方面,超特大城市作为国家对外连接的枢纽,人口具有高流动性的特点,并且具有相对较高比例的外籍人口。根据相关研究^①,2017年上海的流动人口规模占市域总人口的10%左右,2005—2017年间,上海在沪的外国常住人口由10万人增加到17.2万人,占市域常住人口的比重约1%,但仍远低于东亚地区东京、首尔等城市3%、4.5%的外籍人口数量。随着我国超特大城市经济全球化进程的不断深入、国际交往活动的日益频繁,国内超特大城市将吸引更多的外籍人口。年龄结构和家庭结构方面,超特大城市将普遍面临深度老龄化的挑战,而受思想观念、人口

制度等因素的影响,亚洲城市(东京、首尔等)比西方城市(伦敦、纽约等)的老龄化、少子化问题更为严重。根据预测,至2035年上海65岁及以上老年人口的比重预计将达到28%左右,而户均人数将降至2.1—2.3人(见图2)。

随着常住人口规模的逐步稳定,其对各类设施的总体需求量也将逐步趋缓,但公共服务设施的配置还需要考虑“非常住人口”“流动居民”的使用需求,为非常住人口以及由重大事件带来的公共服务设施需求预留更多的弹性。此外,超特大城市人口结构的老龄化和少子化的趋势,对养老服务设施、医疗康体设施和文化体育设施的需求将进一步加大,对基础教育设施的需求将逐步减少,需要形成灵活的动态调整机制。

1.3 从资源要素看,需要立足存量内涵发展、精准灵活的策略

根据七普数据,市域人口规模排名前10位的城市,以占全国1.8%的面积,集聚了全国13.5%的人口和22.3%的GDP比重,体现了空间高强度开发、资源要素高密度聚集的发展特征。但这些城市建设用地的比重已接近天花板,面临着资源环境紧约束的挑战。“上海2035”中也提出建设用地总规模负增长的目标,未来主要依靠盘活存量建设用地和低效建设用地减量化来获得。2015年以来,上海年均供应的建设用地中,来源于增量用地和存量用地的比重从2015年的9:1下降到2019年的3:7(见图3),发生由增量用地向存量用地为主的变化。

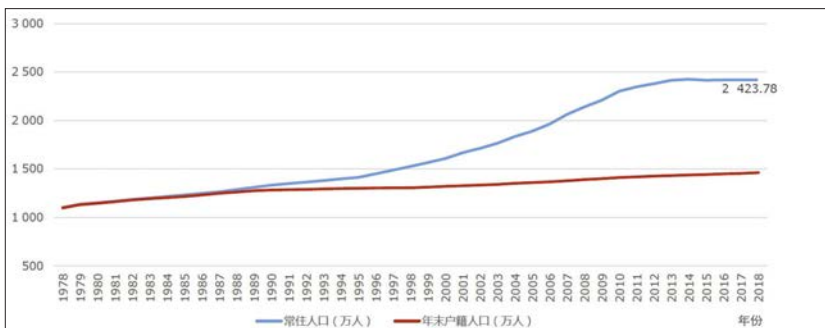


图1 1978—2018年上海人口增长趋势图

Fig.1 Trend of Shanghai's population growth from 1978 to 2018

资料来源：“上海2035”城市规模专题研究。

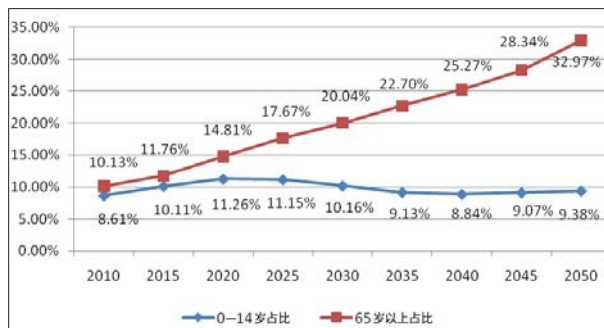


图2 上海人口年龄结构变动情况预测

Fig.2 Prediction of changes in Shanghai's population age structure

资料来源：“上海2035”城市规模专题研究。

注释：①引自“上海2035人口规模专题研究”。

未来,包括大部分公共服务设施在内的建设项目,需要依靠盘活存量用地来实施,需要精打细算,形成更为动态灵活的行动和管控机制,针对不同的空间地区和用地来源,形成精准有效的行动,来推进公共服务设施的供给。

1.4 从空间特征看,需要强化空间统筹和协同供给

将上海与伦敦、东京和纽约的人口密度空间分布进行比较,可以发现上海的人口密度随空间范围的变化下降最快。核心区(距中心5 km)的人口密度达到3万人/km²,是中心城(距中心15 km)范围内人口密度的近2倍。总体而言,上海市域范围内人口密度较低,不同圈层之间的落差最大(见图4)。

此外,由于超大城市承载的国家战略比一般城市多,往往会存在更多的管理和开发主体。以浦东新区为例,在主城区范围内就包括文化旅游功能为主导的迪士尼国际旅游度假区、以科技创新功能为主的张江国家科技创新园区等重要功能性片区(见表1)。这些主体的行政级别甚至和区政府相当(会形成较大的博弈阻力),如果缺乏空间统筹,难以优化

配置空间资源,容易造成空间的碎片化。

因此,需要更加突出空间统筹,推动公共服务设施多中心、复合化布局。针对超大城市空间圈层差异明显以及拥有更多行政管理主体的特点,需要强化规划的公共政策属性,立足于愿景目标,来强化空间统筹作用,形成各级公共活动中心;并通过城镇圈、生活圈等跨行政区的统筹平台,来推动相应层级的公共服务设施布局。同时,需要注重各类设施的复合设置,提升地区的活力和吸引力,最大限度地满足居民的各类需求。

2 上海城市公共服务设施规划和实施中存在的主要问题

2.1 增量认知、强计划性与路径依赖

在增量发展的认知下,地方政府在推动公共服务设施供给时具有强计划性导向,能够快速动员各方资源,完成特定目标任务。例如,2013年,为补齐养老设施的短板,在上海市政府的统筹推动下,仅用1年多时间就完成了市、区两级养老设施的空间落地,并且各区实际规划落地的养老床位和实际落地的独立用地面积分别比市级指标增加了14.5%和11%,社区居家养老服务设施的面积同样超过了市级要求的10%,达到

45 m²/千人。由于可以在较短的时间内实现快速行动来解决需求短板问题,这种公共服务设施的供给模式会强化政府部门对于“增量发展的认识”,形成较强的路径依赖效应。

2.2 目标缺失、传导不畅与单向线性

城市规划在增量认知和强计划性价值导向的“推动下”,通过增量扩张、外延发展的方式来服务经济发展和市民需求,对城市发展的战略引导不足,对公共服务设施更是缺乏从目标层面的整体谋划。例如,2001版上海总规提出经济、金融、贸易、航运等4个中心的发展目标,但与公共服务设施有关的内容却集中安排在“科教与社会事业发展规划”一章,公共服务设施对4个中心的形成有什么作用和怎样发挥作用,没有建立相对应的关系,文化设施的指标甚至缺项。

指标在不同层级的规划之间传导不通畅。例如,分区规划编制完成后,基本“束之高阁”,与单元规划之间的关联性较弱,一些关键指标也不尽相同。原闸北次分区的主要控制指标中,仅有4项指标作为单元规划的强控指标,而单元规划中另外新增的5项关于公益性设施的指标均非次分区规划中的强控指标(见图5)。



图3 2014—2019年上海市新供应建设用地的来源结构变化情况^②
Fig.3 Source structure change of newly supplied construction land in Shanghai from 2014 to 2019

资料来源:根据相关材料整理。

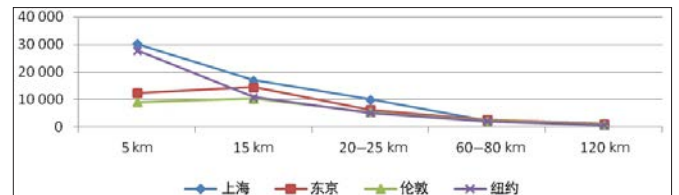


图4 上海与其他3个超大城市的人口密度圈层分布的比较(单位:人/km²)
Fig.4 Comparison of population density distribution among Shanghai and three other megacities (unit:people per sq.km)

资料来源:根据相关材料整理。

表1 上海浦东新区范围内部分功能板块以及管理主体
Tab.1 Some functional blocks and management entities in Pudong New Area in Shanghai

地区	功能板块	管理主体	行政级别
主城区	上海张江国家自主创新示范区	上海推进科技创新中心建设办公室(市科创办)	主要领导为分管市领导兼任,按照市管正局级进行管理
	上海国际旅游度假区	上海国际旅游度假区管委会	主要领导为分管市领导兼任,按照市管正局级进行管理
新城	中国上海自由贸易试验区金桥、陆家嘴、张江、保税区片区	中国上海自由贸易试验区金桥、陆家嘴、张江、保税区片区管理局	区管副局级
	中国上海自由贸易试验区临港新片区	中国上海自由贸易试验区临港新片区管委会	主要领导为市委常委,按照市管正局级进行管理
新市镇	上海机场集团浦东国际机场(位于祝桥镇)	上海机场集团	按照市管正局级进行管理

资料来源:根据相关材料整理。



图5 次分区和单元规划控制指标不对应的情况
Fig.5 Control indicators mismatch between sub division and unit planning

资料来源:根据相关材料整理。

注释:②图中蓝色为增量用地,黄色为减量化和存量盘活用地。

由于缺乏长远目标的引导,规划实施过程容易被简单地理解为“土地保障”这个“点”。公共服务设施的实施一般在有项目立项和资金配套之后,各条线部门及各级政府才开始启动规划实施的相关工作,向规划资源部门要求空间和土地保障,完成相应的土地供应或者划拨手续以及“一书两证”的项目许可后,规划实施过程基本结束。同时,超特大城市公共服务设施的实施周期也较一般城市更长更复杂,过程中容易出现按照不同时期规划标准进行设施配置的问题,如果缺乏全周期用途管控措施,将对规划实施过程缺乏“及时纠正”能力。例如,对浦东新区北蔡镇的调研发现^⑨,在建未建的24处设施中,有9处地块已无法按规划功能建设落实,早期为设施预留的土地、容积率、设施类型都难以满足现有的需求,由于缺乏及时调整机制,造成功能不适用、分布不合理、无法按原功能落实等滞后性问题。

2.3 空间失位、横向阻隔且缺乏协同

在社会的传统认知中,城市规划被视为一项工程技术性文件,难以突出其公共政策属性,造成“空间失位”,其结果是形成了以计划性为导向、以行政区为单元,按照“大家都有饭吃”的思路来配置公共服务设施资源,但一个行政单位(区、街道、镇)往往难有“合适”的人口规模来“匹配”各级公共服务设施资源。这种“大锅饭”式的配置模式会引致区政府、各管理主体之间的“横向阻隔”,难以协同形成合力,进而影响超特大城市功能能级的整体提升。

一方面,上海作为一座超大城市,是国家和一定区域范围内核心功能的主要承载地,承载这

些功能的各类高能级公共服务设施,更多的是立足于市域功能布局的完善和空间结构的优化,而非按照一定的人口规模来布局选址。例如,位于虹桥商务区的上海国家会展中心是中国国际进口博览会的主场馆,服务于国家战略的实施和长三角区域一体化发展的需要。位于虹桥和浦东的国际医学中心,以及市域范围内的知名三甲医院,服务于长三角区域乃至全国范围内的群众就医和科研人员的医药研发等需求。位于浦东张江的国家大科学装置集群,也是为来自全国乃至全球范围内的各类科学家和研究人员提供的大型科研基础设施。

另一方面,上海的市域范围大、空间层级复杂,其公共中心体系层级较一般城市多,除城市主中心外,还需要培育形成城市副中心、地区中心这类中间层级的公共中心体系,以支撑其城乡体系和市域空间布局的形成,但这些中心的服务人口在30万—150万人之间,依靠单个街道和镇的人口规模难以满足要求。

3 对超特大城市公共服务设施规划的再认识

3.1 作为支撑超特大城市多维度发展、提升城市核心功能的载体

从伦敦、纽约、东京等超特大城市的经验来看,其发展目标经历了从单一维度向多维度的转变,并逐步认识到公共服务设施对多维度目标形成的“效用”,公共服务设施逐步成为城市转型发展的战略性资源。伦敦重视公共服务设施对城市品质、包容性方面的作用,2015版《大伦敦规划》第3章“伦敦人”,对应了3个分目标,体现了

公共服务设施在应对人口和经济增长挑战,增强城市多元性和包容性等方面的作用。2015版《纽约规划》中,为市民服务的社会性公共服务设施也被安排在3个分目标中,目的是通过公共服务设施来解决社会公平和民主问题。2014版的《东京都长期愿景》,与人相关的主要集中在分目标4中,强调要为东京最为突出的老龄化、少子化问题服务(见表2)。此外,伦敦还将文化发展视作伦敦市长战略,将其“作为全球城市的伦敦引以为豪的文化设施和活动”^[7](见图6)。

虽然以经济建设为中心仍是我国超特大城市今后一段时期的首要任务,但作为代表国家参与全球竞争和引领区域发展的重要窗口,未来需要构建起多维度的发展目标来破解高质量发展的瓶颈问题,公共服务设施规划应提升战略高度,将公共服务设施作为实现超特大城市高质量发展的战略性资源,推动超特大城市远景多维度目标的实现。

3.2 形成分阶段落实规划目标、动态满足市民需求的机制

超特大城市公共服务设施的需求是一个将信息不完全的模糊需求不断明晰的过程。随着公共服务设施规划导向和目标的确定,还需要形成一个能够分阶段落实的规划目标,动态、及时满足市民多元化、差异化需求的机制。

(1) 通过纵向传导机制,将公共服务设施

表2 伦敦、纽约、东京等超特大城市公共服务设施与城市发展目标的对应关系

Tab.2 Correspondence between public service facilities in London, New York, and Tokyo and their urban development goals

城市	与公共服务设施有关的分目标	公共服务设施类型
伦敦	分目标 1: 积极应对经济发展、人口增长的城市	第3章“城市人”对应3个分目标,包括的社会基础设施为:健康 & 社会关怀、教育、体育、宗教等
	分目标 3: 多元、包容、发达、安全的城市	
	分目标 4: 赏心悦目的城市	
纽约	分目标 3: 蓬勃发展的街区	开放空间、文化资源
	分目标 4: 健康生活	医疗服务、身心健康
东京	分目标 5: 公平与卓越的教育	幼儿教育、义务教育
	分目标 4: 为各类人群提供宜居场所	便于老年人和残疾人生活、儿童健康成长

资料来源:根据相关材料整理。

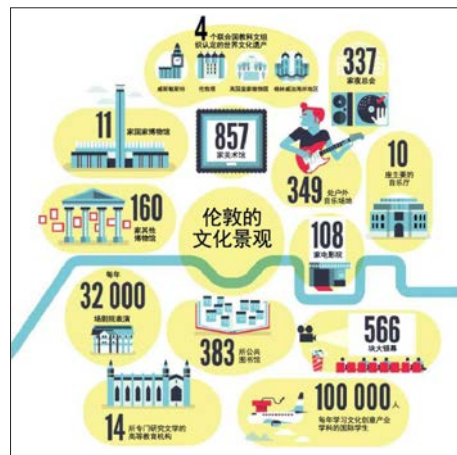


图6 伦敦《文化大都市》中提出伦敦引以为豪的文化景观

Fig.6 Cultural landscapes proposed in the Cultural Metropolis of London

资料来源:文化大都市:伦敦市长文化战略的成就及前瞻。

注释: ⑨引自“浦东新区社区公共服务设施用地提质增效发展研究”。

规划实施的远景目标和指标进行精准分解,对各级各类公共服务设施的布局、结构和边界进行界定,增强规划目标的可实施性和行动号召力;(2)通过差异化行动机制,建立“近期目标—空间布局—土地计划支撑—行动任务”的逻辑关系,通过各类行动任务来更为精准有效地推进公共服务设施规划的实施;(3)通过全周期用途管控机制,对公共服务设施的空间品质、形态、建设周期、运营方式等进行综合约定,形成开发契约,对“开发契约”进行监测、评估和调整,及时发现设施使用需求并在空间上进行动态响应。

3.3 成为各部门和各主体协同治理、凝聚合力的平台

从国际经验来看,伦敦、纽约和东京等超大城市,其市场主体和基层社区逐渐成为推动公共服务设施规划实施的重要主体,很大一部分设施的私营比例超过60%,并且基本形成市区—街镇(社区)的分级供应机制。虽然我国当前还处于发展中国家的阶段,但上海、北京等超大城市已处在由增量扩张转向存量内涵发展的阶段,需要打破以“行政区划”来配置公共服务设施的“弊端”,将规划作为多主体协同治理的空间平台,需要加强各实施主体的协同,更好地实现客观规划实施和主观满意度相匹配、相适合,提高公共服务设施供给的品质、效率和质量。

(1) 突出公共中心体系的平台作用,按照服务能级和服务规模来综合设置各类公共活动中心,推动公共服务设施的“跨政区”配置;(2) 发挥城镇圈的平台作用,以若干城镇为范围,组织和配置各类市、区级公共服务设施,对于邻近上海市域边界的城镇圈,可以加强公共服务设施的共享,实质性地推动超大城市和近沪地区的区域一体化发展;(3) 强化社区的作用,以人步行15 min为范围来形成社区生活圈,作为社会治理和社区公共资源配置的基本单元,以满足居民的多元化需求。

4 规划制定和实施的若干应对策略

4.1 与城市发展目标相关联,提出更多能够提升城市核心功能的指标

在“上海2035”中,提出创新、人文、生态

的多维度目标愿景,并将公共服务设施作为城市发展的战略性资源,将其规划目标融入上述城市目标愿景中。例如,在创新维度方面,将“国际会议、展览、体育赛事数量”“每10万人拥有除高中、义务教育学校外的普通高等学校和职业教育机构数量”等指标纳入,目的是要提升城市的吸引力,提升就业人口的素质,强化产业竞争能力;在人文维度方面,推动各类高等级公共文化、体育设施的市域布局,提升城市文化功能,适应超大城市老龄发展趋势,提出“拥有全球影响的国际文化节庆和体育赛事品牌的数量”“每10万人拥有的博物馆、图书馆、演出场馆、美术馆或画廊数量”“每万名老年人拥有老年人休闲福利及学习机构数量”等指标;生态维度方面,公园绿地、生态空间等区域也可以承载部分创新维度和文化维度的相关设施和活动。

4.2 精简规划层级,强化纵向传导,以可承载人口作为设施配置的标准,提高设施配置的精准性

随着上海城市建成区内控规基本实现全覆盖,处于中间层级的分区规划和单元规划有进行整合的必要,以强化对建成地区开发强度以及公共服务设施容量、结构的整体控制。规划体系整合以后,各层级规划中的公共服务设施规划指标

在内涵上保持一致,并体现不同层级的特点。其中,总体规划层次主要是体现战略引导,彰显包容多元、公平正义的价值导向;单元规划层次是结构控制和空间统筹,能够将这些设施的用地面积、人均指标落实到街坊,指导控规的编制和实施;控制性详细规划中,强化落地性,明确单处设施的用地面积和建筑面积(见表3)。

如果简单地以常住人口规模作为核定公共服务设施的依据,将导致与实际服务人口错配的问题(见表4)。为提高设施配置的精准性,上海在总体规划层次和单元规划层次的相关规划中,按照合理的功能定位、用地结构、空间布局 and 开发强度来确定规划范围内的实际可承载的人口规模,并以“开发强度—可承载人口规模—设施供给规模”的逻辑来统筹配置公共服务设施,提高规划范围内各类公共服务设施配置的精准性。

4.3 分阶段实现规划目标,通过差异化行动任务和全周期用途管控,提高公共服务设施供需的动态匹配度

城市规划是一种长期的空间契约^[6],需要立足目标导向来分阶段实现^[9]。上海通过建立“分阶段实施机制”,对“上海2035”中确定的公共服务设施指标实施情况进行分析,对于进展缓慢的关键性指标,如每10万人拥有的文化设施数

表3 上海各层级规划中与公共服务设施相关的指标

Tab.3 Indicators related to public service facilities in Shanghai's planning at all levels

指标名称	总体规划层次		单元规划层次		详细规划层次
	全市总体规划	区级总体规划	主城区单元规划	新市镇单元规划	控制性详细规划
文教体卫、养老等社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率	○	○	○	—	—
每10万人拥有的博物馆、图书馆、演出场馆、美术馆或画廊数量	○	○	○	—	—
每万名老年人拥有的老年人休闲福利及学习机构数量	○	○	○	—	—
人均文化、养老、教育、体育、医疗用地等5项指标	—	—	—	○	—
城市社区综合服务设施、社区级医疗设施、文化设施、基础教育设施覆盖率等4项指标	—	—	—	○	—
60岁以上老年人口人均养老床位数	—	—	—	○	—
区级各类公共服务设施设置标准(单处规模、千人指标)	—	—	—	—	○
社区级基础保障类设施设置标准(单处规模、千人指标)	—	—	—	—	○
基础教育设施设置标准(单处规模、千人指标)	—	—	—	—	○

注:“○”表示包含此指标。

资料来源:根据上海市相关规划编制技术要求和成果规范整理。

量,改变以往“调低”指标值的做法,立足于城市长远发展目标,充分考虑该指标对于城市核心功能提升的重要作用,从近期(至2025年)重点空间上、土地使用计划上予以充分保障,确保该指标的“提速实施”(见表5)。

在确定了至2025年的分阶段目标后,需要根据用地来源情况,形成相应的行动任务来具体推动公共服务设施的落地。上海按照空间特征差异和建设用地来源的不同,确定了乡村地区的全域土地整治行动、重点地区的规划建设行动、更新地区的城市更新行动,以及社区地区的15分钟社区生活圈行动等4类行动。通过这些行动,可以在不同地区加快推动各类文化设施的建设。例如,新增建设用地重点保障五个新城等重点地区的建设,加快各类高等级博物馆、美术馆、演艺中心等向这些区域集聚,从而推动上海全球城市核心功能的市域布局,而社区地区、乡村地区以及零星的城市更新地块,也可以根据地区功能的需要,采用存量盘活的方式,加密文化设施网络,强化功能的复合。

此外,为应对人口结构的变化趋势,还应简化规划调整程序,在项目层面进行实施深化,实现公共服务设施功能类型、开发容量等的灵活转换和快速调整。例如,上海市浦东新区南汇新城镇通过简易的图则更新程序,快速完成了规划参

数的调整,满足了养老床位的即时需求,提高了规划的动态适应能力(见图7)。

4.4 强化空间统筹,依托城镇圈、生活圈来配置相应的设施,通过分解责任事权来推动多主体协同实施

为打破行政界限、强化空间统筹,上海规划形成24个城镇圈,推动新市镇、集镇、乡村地区的公共服务配置。以步行15 min为范围作为社区生活圈,形成社区中心,集中配置各级各类社区级公共服务设施,推动功能复合,满足社区居民的多元化需求。

在强化空间统筹的基础上,还需要分解责任事权,来推动多主体的协同治理。为此,“上海2035”创新了规划成果体系,通过分区指引、专项规划大纲和行动规划大纲来分解目标任务。一是通过分区指引,将规划的目标任务分解至各区,编制区级总体规划时,再根据区内情况形成街镇指引和单元指引,任务分解至区内相关单元和街镇,进一步提高公共服务设施落地的精准性。二是通过专项规划大纲,将目标任务分解至各类公共服务设施的行业管理部门,这些部门基于规划所确立的更为明确、合理的空间体系,可以更好地推动各类公共服务设施政策资源向各级公共中心地区集聚,提升公共服务设施的服务

品质,更精准地服务各类人群。三是通过行动规划大纲,与发展改革部门就超特大城市未来发展的目标方向形成总体共识,并通过五年规划的编制,增强公共服务设施分阶段实施的可行性,通

表4 上海市各区分解的常住人口与可承载人口一览表

Tab.4 Breakdown of permanent population and bearable population in all districts of Shanghai

各区	现状人口/万人	规划常住人口/万人	规划可承载人口/万人	可承载人口较规划常住人口变化幅度/%
黄浦区	66.20	66	55	-16.67
徐汇区	111.31	108	106	-1.85
长宁区	69.31	71	70	-1.40
静安区	97.57	108	111	2.78
普陀区	123.98	130	125	-3.84
虹口区	75.75	81	70	-13.58
杨浦区	124.25	135	109	-19.25
闵行区	265.35	254	266	4.72
宝山区	223.52	210	244	16.19
嘉定区	183.43	160	218	36.25
金山区	82.28	82	109	32.92
松江区	190.97	180	215	19.44
青浦区	127.14	130	165	26.92
奉贤区	114.09	130	150	15.38
崇明区	63.79	70	87	24.28
浦东新区	568.15	558	711	27.42
合计	2487.09	2474	2810	13.58

资料来源:根据各区总体规划整理。



图7 通过实施深化程序推动社区养老设施落地
Fig.7 Promoting the implementation of community elderly care facilities through deepening procedures

资料来源:上海市浦东新区芦潮港社区PDG30206单元A04街坊图则更新(规划执行)。

表5 2016年以来相关公共服务设施指标的完成情况

Tab.5 Summary of relevant public service facility indicators since 2016

指标名称	指标分解情况		指标运行情况				指标完成情况(至2020年第一个分阶段目标)
	2035年目标	2020年需要完成的目标	2016年指标	2017年指标	2018年指标	2019年指标	
文化类从业人员占就业总人口的比例/%	10.00左右	8.00	7.80	8.20	8.55	—	提前达标
每万名老年人拥有老年人休闲福利及学习机构数量/个	28.0左右	≥ 21.0	13.2	17.0	17.1	21.4	提前达标
市民对社区文化活动满意度/%	≥ 80.0	55.0	—	—	88.5	—	提前达标
拥有全球影响的国际文化节庆和体育赛事品牌的数量/个	≥ 40	≥ 20	16	17	18	—	正常运行
卫生、养老、教育、文化体育等社区公共服务设施15分钟步行可达覆盖率/%	99左右	80	63	65	69	74	正常运行
博物馆	1.500	0.625	—	0.520	0.520	0.600	进展缓慢
每10万人拥有的图书馆	4.00	2.00	—	1.00	1.00	1.06	
文化设施数量/个	2.50	1.00	—	0.65	0.65	0.65	
美术馆/画廊	6.0	3.0	—	—	—	—	

资料来源:笔者根据《上海市国土空间近期规划(2021—2025年)》相关编制材料整理。

过年度计划优化社会事业类^④重大项目的空间分布。


最后,政府各部门间所形成的政策合力会提升城市不同区域的发展确定性,降低居民和市场主体的交易成本,从而增强对城市发展目标的认同,提升“集体行动”的动力,实现以“团体形式”参与到公共服务设施规划全过程^[10],而智慧化场景平台的建设和运用以及规划、建筑等专业服务力量的全程介入,又使这种“团体形式”的需求实现了“专业化”的表达,推动政府部门依据居民诉求形成的“决策”更高效、更科学。

5 结语

本文以上海为例,对超特大城市公共服务设施的需求特征、存在问题和规划应对策略进行探讨。笔者认为,相较于一般中小城市,超特大城市具有代表国家和区域参与全球竞争、人口总量逐步趋稳但结构复杂多元、建设用地供给倚重存量用地再开发等特征,同时还存在空间圈层发展方面的差异性。为此,公共服务设施的规划需要立足于目标和需求的双重导向,通过完善规划实施的行动机制和用途管制机制,强化多主体协同治理,从而更好地提供多元和高品质的公共设施和服务。在现实中,由于受增量认知的影响,当前的公共服务设施还存在强计划性的导向;虽然能够通过集中行动快速补齐设施短板,但也存在滞后性和失衡性的现象,空间失位明显,难以进行多主体协同,影响了超特大城市公共服务设施的高质量供给。

笔者提出,应将公共服务设施作为城市转型发展的战略性资源,融入城市多维度发展目标,并通过简化规划体系、强化中间单元层次规划的作用,来进行纵向传导和整体管控;在目标引领下,通过完善行动机制,分阶段落实远景规划目标,并通过差异化的行动任务,强化对公共服务设施的全周期用途管控,动态、灵活地推动设施的落地实施。同时,还要突出规划的空间政策平台作用,打破行政界限,通过城镇圈和生活圈来布局各类设施,并通过分区指引、专项规划大纲、行动规划大纲来推动与各级地方政府、行业管理部门和发展改革部门的协同。

此外还需要说明,本文主要讨论了超特大

城市的公共服务设施规划应对策略,对于规划实施的过程中各主体具体起到什么作用、怎样发挥作用等问题,还需要开展更为深入的专项研究和系统讨论。

参考文献 References

- [1] 黄建中,吴萌.特大城市老年人出行特征及相关因素分析——以上海市中心城为例[J].城市规划学刊,2015(2):93-101.
HUANG Jianzhong, WU Meng. Travel characteristics and related factors of the elderly in megacities: a case study of the central city of Shanghai[J]. Urban Planning Forum, 2015(2): 93-101.
- [2] 邓剑伟,郭轶伦,李雅欣,等.超大城市公共服务质量评价研究——以北京市为例[J].华东经济管理,2018(8):49-57.
DENG Jianwei, GUO Yilun, LI Yaxin, et al. Research on the evaluation of public service quality in megacities-taking Beijing as an example[J]. East China Economic Management, 2018(8): 49-57.
- [3] 赵燕菁.生育、养老、就业与城市规划[J].北京规划建设,2021(5):158-161.
ZHAO Yanjing. Childbearing, elderly care, employment and urban planning[J]. Beijing Planning Review, 2021(5): 158-161.
- [4] 周弦.15分钟社区生活圈视角的单元规划公共服务设施布局评估:以上海市黄浦区为例[J].城市规划学刊,2020(1):57-64.
ZHOU Xian. Assessment on the layout of public service facilities in unit planning from the perspective of 15 minute community life circle: taking Huangpu District, Shanghai as an example[J]. Urban Planning Forum, 2020(1): 57-64.
- [5] 李晓江.“钻石结构”——试论国家空间战略演进[J].城市规划学刊,2012,200(2):1-8.
LI Xiaojiang. "Diamond structure" - on the evolution of national space strategy[J]. Urban Planning Forum, 2012, 200(2): 1-8.
- [6] 周文娜,王周杨,陈星.基于人口分析的上海社会结构变化及规划应对思路[J].上海城市规划,2018(6):97-101.
ZHOU Wenna, WANG Zhouyang, CHEN Xing. Social structure change and planning response in Shanghai based on population analysis[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(6): 97-101.
- [7] 上海市规划和国土资源管理局.文化大都市:伦敦市长文化战略的成就及前瞻[R].2016.

Shanghai Municipal Bureau of Planning, Land and Resources. Cultural metropolis: achievements and prospects of London mayor's cultural strategy[R]. 2016.

- [8] 廖远涛,贺辉文,安东琪.城市规划信用的受损——基于不完全契约理论的规划变更检讨[J].城市规划,2018(5):18-23,30.
LIAO Yuantao, HE Huiwen, AN Dongqi. The damage of urban planning credit-a review of planning changes based on incomplete contract theory[J]. City Planning Review, 2018(5): 18-23, 30.
- [9] 刘晟,张皓,熊健.目标管理视角下的近期建设规划定位及规划思路探讨——以上海为例[J].城市规划学刊,2019(2):83-89.
LIU Sheng, ZHANG Hao, XIONG Jian. Discussion on the orientation and thinking of short-term construction planning from the perspective of target management - taking Shanghai as an example[J]. Urban Planning Forum, 2019(2): 83-89.
- [10] 燕雁,刘晟.“团体形式”公众参与在城市总体规划中的作用研究——首尔经验与上海实践[J].上海城市规划,2019(5):68-74.
YAN Yan, LIU Sheng. Research on the role of "group form" public participation in urban master planning - Seoul experience and Shanghai practice[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2019(5): 68-74.

注释: ④主要是各类高等级的公共服务设施。