

新旧小区配套公共服务设施中典型问题研究 ——以幼儿园等托幼设施配建为例

孙晓丽

重庆市璧山区规划和自然资源局, 重庆 402760

[摘要]通过分析现阶段我国新旧小区配套建设幼儿园等托幼设施中遇到的困难及问题, 结合国家和地方提出的相关政策, 对今后新旧小区配套公建设施提出若干建议。

[关键词] 新旧小区; 配套公共服务设施; 幼儿园

DOI: 10.33142/ec.v4i6.3878

中图分类号: TU984.12

文献标识码: A

Research on Typical Problems of Supporting Public Service Facilities in New and Old Residential Areas --Taking Kindergartens and Others for Example

SUN Xiaoli

Chongqing Bishan Planning and Natural Resources Bureau, Chongqing, 402760, China

Abstract: Based on the analysis of the difficulties and problems in the construction of kindergartens and other childcare facilities in the new and old residential areas in China at the present stage, combined with the relevant national and local policies, this paper puts forward some suggestions for the future construction of public facilities in the new and old residential areas.

Keywords: new and old residential areas; supporting public service facilities; kindergartens

引言

随着我国城市化进程的加快和人民生活水平的提高, 群众对文化、教育、医疗等社会公共服务的需求不断增强。为提高社区服务水平、建设和谐幸福社区, 政府部门对各种公共服务设施在配置、面积、数量等方面进行了建设指导并规定硬性考核指标。建设和完善各种公共配套用房, 是建设幸福社区、提升居民幸福指数的重要举措。

2020年, 住房和城乡建设部、教育部等13部门联合印发《关于开展城市居住社区建设补短板行动的意见》, 提出“到2025年, 基本补齐既有居住社区设施短板, 新建居住社区同步配建各类设施, 城市居住社区环境明显改善, 共建共治共享机制不断健全, 全国地级及以上城市完整居住社区覆盖率显著提升”的工作目标。

过去几十年, 城市化浪潮席卷全国, 农村人口大量涌入城市之中, 住宅小区修建如雨后春笋, 这批城市新生人口带来幼儿园的巨大需求。城市建设的速度远超规划的速度, 原有城市规划中, 一个区域有一个幼儿园, 甚至有的区域还未配置幼儿园, 结果现在一个小区就需要一个幼儿园, 对于个别特别大型的社区, 甚至需要几个幼儿园。

1 新建小区配建幼儿园等托幼设施

新建设小区在规划阶段配套幼儿园等托幼设施, 首先能够及时填补人民群众就近入园/托的巨大现阶段缺口, 其次能进一步增加城市教育、托幼资源, 使得城市教育、托幼机构布局更加分散、均匀, 对构件学前教育公共体系覆盖程度、基本程度、质量程度等均能提供有力支撑, 更是国家普及学前教育, 切实提高城市人民群众居住的幸福感的有力推力。

笔者所在的璧山区, 2018年已由政府发布《璧山区开发建设单位无偿提供社区综合服务中心用房实施办法》(璧民发【2018】26号), 将小区公共服务中心(含托儿机构)建设要求, 纳入居住或商业类国有土地出让条件, 其中该片区控规中未要求配建的公建配套设施建筑面积不纳入容积率核算, 详见表1: 璧山区小区公共服务中心配建要求。《办法》中关键一条——对于新增的配建社区综合服务中心面积不计算容积率, 对于开发商关心的核心利益, 容积率指标不产生影响, 使得开发商没有抵触情绪, 同时服务中心的修建, 对于提升小区品质, 营造良好品牌效应都有积极作用, 开发

商愿意修建，居民高兴使用。

表 1 璧山区小区公共服务中心配建要求

设施名称	每百户建筑面积 (m ² /百户)	最小规模 (m ²)	用途	配建要求	
小区公共服务中心	文化活动室	10	100	用于书包阅览、文娱、健身、茶座等活动的场所	须独立占地并有独立出入口 布置在三层及以下 可与其他设施(如:物管用房、微型消防站等)联合建设 不得设在地下建筑内
	托儿所	20	100	用于哺育和培养 1.5-3 周岁幼儿入读	
	托老所	25	200	用于为小区内自理老年人、半自理老年人,提供个人照料、保健康复、休闲娱乐、教育咨询等日间服务	
	卫生保健场所		60	用于提供预防、卫生、医疗等便民服务	
	菜店	15	100	用于便民菜店	

同时，璧山区结合自身实际，明确上述公共面积为共有建筑面积，属于全体业主共有，只予以登记，不予以确权。在小区成立业主委员会前，小区公共服务中心由街道办事处代管，待业主委员会成立后，街道办事处将小区公共服务中心移交业主委员会进行自治运营。

新建小区在规划阶段配套幼儿园，其实国家早有相关政策。1993年，建设部颁布《城市居住区规划设计规范》已经提出按照居住人口规模配套建设幼儿园的要求。2010年，《国务院关于当前发展学前教育的若干意见》又对城镇小区配套幼儿园的规划、建设、移交和使用作出了具体规定，并在此后部署实施的第二期和第三期学前教育行动计划的文件中对贯彻落实工作提出具体要求。

但上述政策要求，实际落地仍然存在不少问题，既有开发商主观不积极、不配合，也有监管机构职能客观缺失等原因。主要表现在三个方面：一，未按要求配建。开发商在早先年修建住宅小区时，基于侥幸心理，如果监管部门未及时纠正，就不按照要求、标准配套建设幼儿园，即使后期被发现或举报，也简单罚款了事，以无地可建的理由不再补建幼儿园，还有一些开发商建设了幼儿园，但这些设施未达到规划标准要求，要么规模不够、场地不足，要么班级配置不足，又或是位置太偏等，不仅小区内居民小孩入学不便，更不提还能覆盖周边小区。二，配建后未启用或改做他用。这点在很多小区中都普遍存在，规划时按照幼儿园进行报批，建筑建成验收通过后偷改为其他用途，或根本不交付小区居民使用，待无人关注后再改建成商业出租；还有一种情况就是本来是普惠性的幼儿园，交付时被改办成了高收费的营利性幼儿园，变成普通百姓“上不起”的贵族幼儿园。三，监管有缺失。对于上述幼儿园建设、使用中的众多问题，某些地方职能部门未引起重视，对个别群众投诉各部门互相推诿，只要不引起大规模群众上访，多一事不如少一事，而且幼儿园配建问题，往往都存在于小区建成交付使用后，各功能用房已布局完毕，此时再找地方补建又会占用全体业主公共空间，推到其他建筑更不可能，只能让问题无限期拖延。

解决办法笔者提出二条建议：一、已发布政策的城市，落实监管，尤其在工程验收环节，有政策而不配建的，不予验收，而对于暂无政策的城市，加紧研究制定符合当地现状及未来发展的配建政策文件；二、对于后期违法改建或挪用其他用途的配建设施，建立举报查处机制，谁获利谁负责，从严惩罚。

2 老旧小区配建幼儿园等托幼设施

新建小区不断涌现的同时，我国也进入了城市更新与城市建设交织推进阶段。对于已经找不到开发商增建幼儿园的老旧小区，如果全额由政府来修建，对地方财政能力是很大考验，同时，增建幼儿园属于城市有机更新范畴，资本投入大，改造周期长，这是当前老旧小区改建新建幼儿园过程中的痛点所在。

老旧小区想要新增幼儿园等社区公共服务设施，核心在于资金落实。只有坚持市场化方式，政府在用地审批、税费办理方面予以最大程度减免，引导社会企业在面向老旧小区幼儿园这类民生项目时，以“微利靠服务，持续重运营”，才能达到长期运营、可持续收益的效果。如此才能有助于构建老旧小区服务设施建设的长效机制：政府让利，盘活老旧小区资源；社会资本微利，确保长期参与运营收益可持续；居民受益，托幼托儿条件得到有效改善。

构建资金分担机制，要发挥社会力量参与建设的重要作用。有些城市虽明确符合条件的企业可以作为老旧小区改造的投资主体，但具体实践中，社会力量参与改造仍然会面临一些障碍。社会力量的应有作用难以有效发挥，会导致

权责不清、后续运营缺乏保障。对此，可参照国务院 2020 年 7 月发布的《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》，支持规范各类企业以政府和社会资本合作模式参与改造。

吸引社会资金参与老旧小区改建，关键还在于提高社会资本投资回报率和稳定性。例如通过政府以公共服务设施一定期限内有偿使用的特许经营权进行公开采购，并允许特许经营权权益进行抵押（PPP 模式），虽然投资周期较长，但可以保证参与的社会企业拥有“长期可持续性”的经营收益，与此同时，该特许经营权又可用于金融机构抵押融资，缓解前期基础设施投入的大量资金需求。

3 加快配建托幼机构刻不容缓

托幼机构的缺失，导致了一系列深远的社会问题，如今年轻人工作时间“996”、“007”都不鲜见，忙于工作挣钱养家的年轻人没有充足的时间照顾孩子，如果请假，则极有可能被扣工资，收入下降，养育孩子更难。我国已经进入人口老龄化阶段，从计划生育到开放二胎，政府正在积极寻找缓解人口老龄化的方法。如果配套的幼儿园等托幼机构及时跟上，生养孩子的困难也会有一定减少，生养的障碍少了，生育意愿有可能随之提高。对整个社会来说，年轻人生育意愿的提高对未来国家安全都有重要意义。

[参考文献]

- [1]刘畅,董方洪,肖瑶.基于空间句法的居住区道路开放可行性研究[J].山西建筑,2017(19):46.
- [2]李大斌.居住区道路系统设计方法[J].山西建筑,2015(19):87.
- [3]王植新.探析居住小区公共服务设施的发展趋势及其对策[J].科研,2016(2):182-182.

作者简介:孙晓丽(1985-),女,新疆乌鲁木齐人,硕士研究生,从事工作,建筑规划管理。