



# 从模糊管理走向分类渠化

## ——本市民办公务服务设施规划土地政策研究

范华 聂琛

### 一、国家和本市相关规划土地支持政策现状

#### (一) 规划管理：多层次引导，明确总量、布局和配置标准

总体规划层面，《上海市城市总体规划2040》提出以城乡社区为基础构建15分钟社区生活圈，形成覆盖城乡、公平均等的多层次公共服务体系，增强高能级公共服务设施配置。

专项规划方面，市级养老设施专项规划确定了全市养老机构床位规模总量、空间导引、配置标准和选址要求。市级教育设施专项规划提出构建规模适度、体系完善、布局合理、城乡统筹的教育设施空间格局；引导社会力量办学，重视规划保障机制。

用地标准方面，《上海市控制性详细规划技术准则(2016)》明确将社区服务设施划分为基础保障类设施和品质提升类设施，前者为满足居民基本生活需求、应当设置的设施；后者是为了提升社区居民的生活品质，根据人口结构、行为特征、居民需求等可选择性设置的设施，并差异化设置了两类设施的服务半

径、用地规模等配置标准。

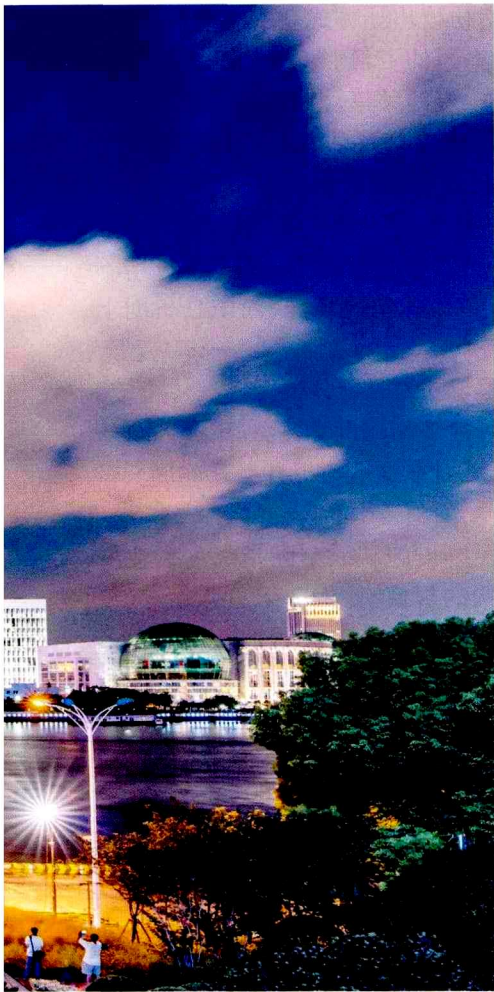
#### (二) 计划管理：纳入供应计划，单列用地指标

国土资源部发布的《养老服务设施用地指导意见》指出，新建养老服务机构项目用地涉及新增建设用地，符合土地利用总体规划和城乡规划的，应当在土地利用年度计划指标中优先予以安排，并纳入当地国有建设用地供应计划。对此，上海下达各区的新增建设用地计划指标统筹安排用于市政公益项目，年度土地供应优先保障市政基础设施和公共服务设施用地。

#### (三) 用地方式：利用闲置土地、存量用地，鼓励复合利用

上海发布的《关于加快发展养老服务业推进社会养老服务体系建设的实施意见》提出在符合规划、确保安全等前提下，可将闲置的公益性设施用地有限调整为公益性养老服务设施用地；对于企事业单位、个人对城镇现有空闲的厂房、学校、社区用房等进行改造和利用，兴办养老服务机构，将给予一定程度的





政策支持 and 用地优惠。《上海市节约集约建设用地标准(上报稿)》分类提出了各类设施综合设置和用地混合引导表,鼓励部分公共服务设施相邻布局,发挥规模效应和互补作用,商办、商业、居住等用地可兼容行政办公、文化、体育、医疗、教育科研、福利养老、地下停车等公共服务设施用地。

#### (四) 供地方式: 无偿划拨+有偿出让+土地租赁

政策总体导向上,民办非营利性公共服务设施与公办设施享有相同的土地使用政策,营利性的民办公共服务项目用地基本按照市场化原则进行资源配置。具体方式如下:

##### 1、划拨方式:按照《划拨用地

目录》,经主管部门认定的非营利性公共服务项目可以划拨方式获得土地使用权,具体包括非营利性的教育设施用地、体育设施用地、公共文化设施用地、医疗卫生设施用地和社会福利设施用地等。

2、出让方式:本市《关于加强本市经营性用地出让管理的若干规定》明确营利性教育、科研、医疗卫生、社会福利、体育设施等基础设施、公共服务项目用地应结合土地用途和项目情况,由相关主管部门对项目应达到的功能提出要求,可以采取协议出让方式供地。在供地计划公布后,同一宗地有两个或两个以上意向用地者的,应采取招拍挂方式出让。此外,按照国家出台的《关于公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》:采用政府和社会资本合作方式实施项目建设,相关用地需要有偿使用的,可采取竞争方式确定项目投资主体和用地者。

(3) 租赁方式、作价入股:按照多部委联合发布的《关于扩大国有土地有偿使用范围的意见》要求完善公共服务项目用地政策;除可按划拨方式供应土地外,鼓励以出让、租赁方式供应土地;支持市、县政府以国有建设用地使用权作价出资或作价入股的方式提供土地,与社会资本共同举办企业投资建设。

(4) 利用农村集体建设用地:农村集体经济组织可依法使用集体所有土地,为集体经济组织内部成员兴办非营利性养老服务设施。民间资本举办的非营利性养老机构与政府举办的养老机构可依法使用农民集体所有的土地。

##### (五) 政策评述

综合分析各项政策的协同性和实施成效,在机制建设、管理衔接和政策扶持方面存在“短板”:

一是机制建设上,缺乏行业主管部门牵头、多部门协同的联合认定监管机制,缺少贯穿项目类型、功能、准入、评估、监管等标准化工作机制;同时,未能形成公共服务“大资源”统筹规划、统筹发展和统筹管理体系。

二是管理衔接上,行业主管部门按照工商登记方式认定项目是否为“非营利性”,无法对应土地管理中的“公益性”用地,加之在当前国家鼓励扩大国有建设用地有偿使用、实施土地全生命周期管理的导向下,本市对于划拨方式供应公共服务设施用地“从严从紧”。

三是扶持政策上,近年来的规划土地扶持政策聚焦于养老设施用地,而对于民办教育、文化、医疗等其他类型的公共服务设施,缺乏分类型、分层次的渠化通道。对于“政府出地、社会企业投资”的政府企业PPP合作模式还缺少配套政策体系以及标准化应用范式。

## 二、本市典型案例的探索实践和难点瓶颈

相较于可使用商办物业的医疗、文体等设施,民办养老、教育项目因其服务对象的特殊性、场地使用的独立性、投资运营的长期性等特点,实践中“落地难”问题更为突出。本文聚焦养老、教育两大行业,研究民办项目探索的典型模式和难点瓶颈。

### (一) 民办养老服务设施典型模式

本市正在深化推进养老服务实施工作,在优先保障公建养老床位建设的基础上,积极支持



相关资本兴办养老机构,通过实践,归纳总结了五类模式:

一是民建民营模式,土地出让、市场化运作。由投资主体通过有偿出让方式获得土地使用权,并独资开发建设,提供市场化养老服务。某地块规划为50%商品房、50%保障性住房,但保障房指标未纳入市级主管部门认定的保障房名单。为了适应老年化发展需求,将启动规划调整程序,将地块调整为养老设施用地,用于建设市场化运营的养老机构。

二是公建民营模式,土地划拨、特许经营。某地块规划为养老设施用地,目前已为净地,将通过土地划拨手续划归当地政府,由当地政府作为建设主体进行开发建设,为区域内老年人提供养老基本公共服务。投资主体负责场地的清理腾地工作,在同等条件下优先参与项目建成后的运营管理。

三是代建代营模式,产权移交、政府购买服务。某养老地块为该房产开发项目的代建设施,按照土地出让合同,由投资主体投资建设一定体量的养老设施,建成后无偿移交当地政府。投资主体通过采购方式完成政府购买服务,并取得养老设施的经营权,开展后期运营。

四是存量盘活模式,自行开发、可享过渡期政策。某项目产权属于自有产权,将通过存量工业用地零星转型的做法,实施装修改造为养老服务机构,提供市场化养老服务。参照相关产业用地政策,利用存量房产、土地资源发展国家支持产业、行业的,可享受在一定年期内不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策。过渡期满需改变用地规划条件时,通过原权利人存量补地价方式进行协议出让。

五是医养结合模式,公益性捆绑经营性开发。某地块规划为养老和医疗设施用地,属于市区联合储备项目,拟释放地块内的公建养老床位指标,进行市场化运作。“医养结合”是未来养老产业发展的重要方向,将医疗资源和养老资源相结合,把老年人的生活照料和康复关怀融为一体,实现社会资源利用最大化。

## (二)民办教育设施典型模式

从教育部门获悉,上海义务教育阶段的民办学校基本为非营利性质。这与注册登记和财务管理有关,与学校的国际化水平、收费标准、盈利能力无关。因此,按照本市经营性用地出让管理规定,民办学校应采取有偿出让方式供地。

一是民建民营,土地出让、市场化运作。民办某

学校由集团公司通过协议出让方式获取土地使用权,并建设运营。依托集团的资源整合,学校积极探索“集团管理、规模运作、资源共享、持续发展”的办学模式,提升区域教学质量和环境品质,发挥品牌效应。

二是标准厂房模式,园区平台出地、教育集团租赁运营。某学校由集团公司全额投资举办,通过场地租赁方式提供给下属教育企业运营,租期1-3年不等、租金定期调整。该模式情况特殊,尚未具备面上推广的可行性。

## (三)存在的问题与制约因素分析

1、行业发展规划对于设施出资类型、服务品质缺乏统筹安排,使专项规划难以准确指引项目落地或保有弹性调整空间

一是规划对于民办设施缺乏空间指引。行业发展规划对于民办机构的规模、比例缺乏总体指导,使民办项目无法与公办项目同步安排用地。二是单一的“千人指标”配置理念与民办设施跨区、跨街道服务延伸存有矛盾。规划按照服务半径和“千人指标”配置基本类公共服务设施,对于优质民办项目难以纳入区域考核指标。三是规划调整、土地腾挪缺乏弹性空间。在当前控制性详细规划全覆盖的情形下,按照公共服务设施“大类”实施规划管理机制尚未形成,改变用地性质等规划局部调整缺乏灵活弹性的操作空间和高效的审批流程。四是土地利用方式创新亟需规划关键技术先行。医养结合、嵌入式设施等创新性的用地方式涉及多个地块或单一地块的混合开发利用,需要进一步创新规划理念,加强规划对于土地利用方式创新的引领保障作用。

2、土地供应尚需探索多元化的有偿使用方式,探索激励机制,鼓励公共服务设施盘活使用存量用地或用房

一是新增供需不匹配,划拨方式供地仅针对公办机构或行业主管部门认定的民办非营利性项目,社会资本参与的多为盈利性项目,对于带有社会公益性质的小型、微利性公共服务项目或难以承受经营性用地实施有偿出让土地成本。二是存量用地转型难,一方面,低效或闲置的存量公共服务设施用地缺乏有效的政府收回或用途功能自行调整机制;另一方面,对于存量工业用地转型为公共服务设施用地的,其规划调整、补地价成本、物业持有要求、投资回报等因素均影响项目决策,零星转型项目较难实现资金平衡。三是土地租赁存障碍,国家政策鼓励探索土地租赁、作价入股等多元化的供地方式,但是由于缺乏具体实施流



程和定价调价机制。

3、利用政企合作模式实施公共服务设施开发运营的专业化、标准化不足,有待形成可复制、可推广的示范效应

一是产业扶持政策有待进一步落地实施。近年来市级层面对于公共服务设施项目,宏观指导性的规划土地政策较为明确,但缺少分类、分层次的细化渠道实施路径。二是多元化合作模式缺少标准化应用范式。各类试点项目正在探索阶段,每个地块区域需求不同、用地条件不同,所面临的问题和难点亦不同,尚未有经验范式可循,缺少可明确指引社会参与投资的公共服务设施正面清单(或负面清单)和规范化操作流程。三是多方利益平衡影响项目决策的核心因素。试点项目的实施方案往往受到政企双方的合作意向、成本收益、协调力度、实施难度、风险规避等因素影响而不断调整。试点进展成效还需加强跟踪评估,向专业化、标准化和产业化应用转化。

### 三、本市民办公共服务设施管理政策创新

为了切实鼓励民办公共服务产业发展,应在合理界定政府职能和市场作用的基础上,不断创新公共服务供给机制,依托公共服务产品的社会化、品牌化,吸引优质的资本、智力、技术和管理资源参与运作,形成多元化、多层次的公共服务设施体系。通过建立多部门联动机制,做好顶层设计,促进多规融合,推动协同创新。

#### 1、创新完善行业管理

一是行业主管部门应充分发挥管理职能和专业优势,制定明晰的行业发展规划,统筹公办、民办公共服务发展。其中,应在保障基本类公共服务设施建设运营的基础上,对提升类设施的类型、规模、结构、布局有所预判,制定相应的统筹推进计划。二是加强与规划土地部门的沟通衔接。对于提升类设施,进一步明确联合认定机制,梳理公共产品准入清单、主要开发模式和运营条件,确保提升类设施按规范引入、按规划落地。三是承担民办公共服务设施项目的决策认定和全过程监管职责。进一步明确行业主管部门在“事前-事中-事后”全过程监管的主要责任、监管要素和考核环节,探索路径、排摸风险、落实底线管控,构建风险评估和退出机制。

#### 2、创新完善规划管理

一是在规划编制、调整和实施等环节,保障基本类设施空间。优化功能布局,按照“公办保基本、民营提品质”的原则梳理区域公共服务设施用地现状和潜

力空间,统筹基本类、提升类的设施规模和布局。二是单元规划范围内预留提升类设施弹性空间。在按照“千人指标”配建服务设施的基础上,在一定空间尺度内预留地块,按照公共服务设施用地大类进行管控,为提升类的增量需求预留空间。三是通过综合设置和复合利用,提高设施综合效用。研究完善公共服务设施规划导引和用地标准,优化配置方式、配置标准,明确用地兼容指引,分类引导各类设施综合设置和用地混合利用。

#### 3、创新完善土地管理

一是新增供应探索差别化方式,提高资源供给的适应性和精准度。在专项规划明确功能布局 and 空间落地的前提下,在行业主管部门明确民办设施的开发模式和运营条件的基础上,可因地施策采取差别化的供地方式,总体上形成“基本类设施划拨供应+提升类设施协议出让+政企合作PPP模式+小规模设施租赁”组合方式:(一)经认定的基本类民办非营利设施,经所在区县集体决策,可参照公办机构采取划拨方式获取土地使用权;(二)提升类的民办非营利设施或营利性设施可以采取协议出让方式供地;(三)鼓励园区平台引入优质的社会资源,形成园区平台出地、社会企业经营管理的PPP合作开发模式;(四)对于小微民办设施,探索土地租赁或先租后让的供地方式。此外,还应研究制定公共服务项目基准地价,为新增供地、存量补地价以及土地租赁等方式提供定价和调价依据。

二是存量盘活加大扶持力度。符合规划区域评估的前提下,鼓励存量公共服务设施用地实施改建扩建、功能调整,以满足区域需求。积极探索公共服务项目用地标准厂房模式,供社会专业机构租赁使用。鼓励存量工业用地转型开发或部分转型开发为公共服务设施。在区域统筹、场地评估的基础上,明确用途兼容清单,引导土地多功能复合利用,并严格执行用途管制、物业持有要求和转让限制等后期监管要求。

三是依托土地全生命周期管理平台,加强民办设施项目用地的有效监管,促进功能实现和品质提升。一方面,加强民办公共服务项目规划选址、用地规模、用地强度等方面的用地条件审核;另一方面,将民办设施建设、功能实现、运营管理、节能、环保各要素纳入土地出让合同,实现项目开竣工、土地利用综合效益评估、土地使用权转让退出等全生命周期管理,引导公共服务设施提高综合效用。■