

保障房公共服务设施的供需匹配研究

——以深圳松坪村三期保障房为例

□ 陈燕萍, 赵 聃, 张 艳, 陈帆授, 徐 薇

[摘要] 文章以紧邻深圳市创新产业中心的松坪村三期保障房为案例, 研究保障房公共服务设施的供需匹配问题。研究发现, 松坪村三期保障房的各类公共服务设施在总量上基本达到现行规划标准的要求, 但部分设施所提供的服务与居民的需求存在结构性的错配。基于对这种供需错配的表现及其形成原因的分析, 提出应形成适宜保障房的配套理念和标准、混居时应防止高收入群体对低收入居民服务空间的挤出、提高公共服务设施供给的有效性等建议, 以期促进保障房公共服务设施的合理配置。

[关键词] 保障房; 公共服务设施; 供需匹配

[文章编号] 1006-0022(2019)10-0041-06 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 陈燕萍, 赵聃, 张艳, 等. 保障房公共服务设施的供需匹配研究——以深圳松坪村三期保障房为例 [J]. 规划师, 2019(10): 41-46.

Demand-supply of Residential Support Facilities in Public Housing Community: Songping Village, Shenzhen/Chen Yanping, Zhao Dan, Zhang Yan, Chen Fanshou, Xu Wei

Abstract With Songping village, a public housing project in Shenzhen as an example, the paper studies the balance between demand and supply of residential support facilities in public housing communities. It reveals that residential support facilities match regulatory requirement in general, but some service provision does not match residents' needs structurally. Based on the analysis of the mismatch and its reasons, the paper puts forwards concept, standard, and strategies of public service equipment in public housing: mixing high and low income groups, improving the efficacy of public service provision etc.

Keywords Public housing, Residential support facilities, Matching demand and supply

0 引言

“为所有人提供足够的住房”是城市可持续发展的愿景之一, 近年来我国许多城市均在大规模推动各类保障房的建设。作为一个针对中低收入人群、兼顾“廉居、宜居”的系统工程, 保障房的建设不仅要保障住房的供给, 还应该保障低成本的生活环境。而公共服务设施则是构成这种低成本生活环境的关键因素。传统的公共服

务设施一般特指福利经济学中公共产品的设施, 随着供给主体的多元化, 公共服务设施的概念内涵已逐步扩大, 一些私人产品性设施也被包括在内。本文的公共服务设施即为广义的界定。陈宏胜、张波等人的研究均表明, 社区周边公共服务设施的完善程度对居民的迁移意愿和居住满意程度的影响最为强烈。然而, 在目前的建设实践中普遍存在保障房小区公共服务设施配套供给不足、无法有效满足居民的生活需求的现

[基金项目] 国家自然科学基金面上资助项目 (51178270)

[作者简介] 陈燕萍, 深圳大学建筑与城市规划学院教授。

赵 聃, 深圳大学建筑与城市规划学院硕士研究生。

张 艳, 通讯作者, 深圳大学建筑与城市规划学院副教授。

陈帆授, 现任职于深圳市规划和国土资源委员会龙岗发展研究中心。

徐 薇, 现任职于深圳市规划和国土资源委员会龙岗管理局。

象。这既有规划建设层次保障房的选址过于偏远无法利用市级设施、保障房自身设施达标配套率低的原因，也有运营管理层次供给易质、时滞、不足等方面的原因。针对这一现象，已有学者提出相应的对策，大致分为3个方面：①在规划建设上，重视保障房公共服务设施规划与建设，保证公共服务设施的配套达标率。②在运营管理上，按照公共服务设施的经济属性进行分类，根据不同的类型对政府与市场力量进行差异化的协调，并建立多主体协作机制，平衡营利主体和非营利主体之间的关系。③在设施共享上，鼓励保障房与城市其他住区进行“混搭”，共享社区和地区级公共设施。

这些对策为保障房住区公共服务设施的配套提供了方向和指引，但在具体的实践中，仍然存在不少有待深化和细化的内容。例如，目前已有的关于公共服务设施的规范仅针对城市居住区，以此规范来评价保障房公共服务设施的配套达标状况是否合适？基于经济属性的分类主要是从营利性质的角度考虑的，这种对于一般商品房有效的市场效率与公益性的平衡是否也适用于保障房？设施共享的过程中是否会出现对保障房住区公共服务设施的挤占？

针对这些问题，本文选择靠近深圳市产业中心的松坪村三期保障房住区进

行实证研究，通过现场调研与问卷调查等方式，了解松坪村三期保障房公共服务设施的供给情况以及居民的使用满意度，发现其中的问题，并对此进行解读，进而提出实现保障房住区公共服务设施供需匹配的具体建议。

1 松坪村三期概况

松坪村三期是深圳市政府统建的保障房小区，位于深圳市南山区高新科技园北区（图1）。高新科技园的前身是深圳市高新区，目前是深圳市最重要的创新产业中心之一。松坪村三期于2012年建成并入住，共提供2978套低收入保障房和669套人才安居房，其中人才安居房主要是小区西侧的1~4栋。松坪村三期外围紧邻20世纪90年代建成的松坪村一期、二期多层居住小区，以及科技园北区企业的配套员工公寓——松坪山社区单身公寓（图2）。

目前，松坪村三期入住率为100%，居住人口约1万人。入住该小区保障房的居民主要为收入相对低的家庭，年人均可支配收入均低于深圳市划定的入住保障房标准（2.6万元）；入住该小区669套人才安居房的居民全部为深圳市金融系统职员。此外，西侧松坪村一期、二期的原住户大多已经迁出并将该处住房出售或出租，承租者主要是在附近高新

企业工作的职工；松坪山社区单身公寓的租户多为在科技园工作、有一定经济实力的单身白领或高端制造业（通讯、医疗设备等）工人。可见，松坪村三期保障房小区无论是在本小区内还是在科技园北区范围内均呈现出较为显著的混居形态，保障房居民与周边的社区居民共享部分公共服务设施。

为了解松坪村三期保障房公共服务设施的供给状况，研究对松坪村所在区域的公共服务设施进行了现场踏勘与统计，对松坪村三期管理处、松坪村旧管理处的工作人员和居民进行了访谈、问卷调查，本次调研共分为初步访谈、问卷预调研和正式问卷调查3个阶段，最终发放正式问卷200份，收回有效问卷182份。

问卷调查显示，松坪村三期保障房户主的年龄集中在31~40岁和41~50岁，分别占总数的56%和34%；家庭结构上以三口之家为主（占总数的75%），其次为带孩子的单亲家庭（占总数的21%）；居民所从事的行业包括制造业、批发零售业及其他服务行业，且多为处于产业链底端的职业。

2 松坪村三期的公共服务设施供给特征

研究将《城市居住区规划设计规范》



图1 松坪村三期区位图

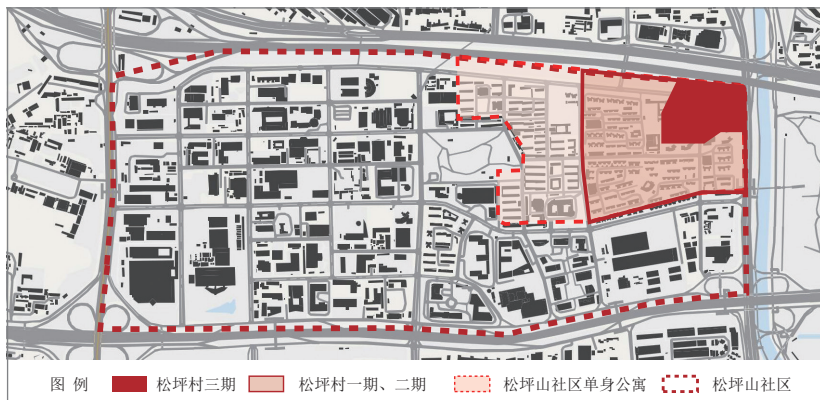


图2 松坪村居住区内小区、宿舍和公寓位置图

(2002年)(以下简称《国标》)及《深圳市城市规划标准与准则(2014)》(以下简称《深标》)所涉及的公共服务设施均纳入研究范围,包括管理服务设施、文化娱乐设施、体育设施、教育设施、医疗卫生设施、社会福利设施、交通设施、市政设施和商业设施等。笔者在问卷预调查中发现松坪村三期和松坪山社区的居民对社会福利设施几乎没有关注,因此在正式调查中未考虑对该项设施进行访谈或做问卷抽样调查。最终确定要研究的公共服务设施种类包括管理服务设施、文化娱乐设施、体育设施、教育设施、医疗卫生设施、交通设施、市政设施和商业设施八类。

2.1 公共服务设施供给

按照《国标》的标准,松坪村三期的用地规模相当于一个居住组团,居住人口规模已达到居住小区的标准。但是《深标》取消了居住区、居住小区和居住组团的划分,仅以“设施—服务人口”来规范和指导居住配套设施的配置。

研究将松坪村三期及其所在的松坪村居住区的配套设施的配置情况与《深标》进行对照,发现在现有的配套设施中,除管理用房和邮政设施面积略低于标准、未配建菜市场和社会福利设施外,其余设施无论是类型还是规模均能达到《国标》与《深标》的要求(图3)。

2.2 居民满意度

尽管按照《深标》的标准,松坪村三期的公共服务设施的达标率很高。但在问卷调查及访谈中,居民对不同类型的设施的满意度却表现出明显的差异(表1):

(1) 管理服务设施、教育设施、医疗卫生设施和市政设施。当前,松坪山社区配建有派出所、社区管理用房、一所初中、两所小学、四所幼儿园,以及友鑫医疗门诊部与西丽医院松坪山社区健康服务中心。居民对于管理服务设施、



图3 松坪村三期所在的片区主要配套设施位置图

教育设施、医疗卫生设施和市政设施的满意度较高。在访谈中,居民称赞社区管理部门在环卫、绿化和安保方面管理到位,经常组织丰富多彩的社区活动,促进了社区居民的交往,使得邻里和睦,居住氛围很好;学龄儿童家长普遍认为学校的教育质量较高;居民对西丽医院松坪山社区健康服务中心表示满意,小病治疗不出小区,药费比大医院便宜,小区周边还有多家可使用医保卡的连锁药店。

(2) 文化娱乐设施及体育设施。松坪村三期配建有约600m²的文体活动场地。松坪村居住区东临大沙河公园,西临松坪山公园,公园内有免费的体育设施,如门球场等,加上松坪村居住区配套的科北文体中心,社区体育设施的总用地和建筑面积整体能够达到《深标》规定的文体设施面积标准。但科北文体中心采用的是市场管理模式,居民使用需按小时付费。在实际的使用中,大部分松坪村三期保障房居民本着“能省就省”的原则,更青睐免费或低成本的文体活动,休闲活动主要为到社区公园跳广场舞、在社区内散步、带孩子到楼下玩耍等。小区管理处每月组织露天电影播放或免

费游园会,居民对这些活动评价极高。而收费的科北文体中心,则几乎少有人使用。

(3) 交通设施。按照《深标》要求,松坪村三期配建了拥有1283个车位的地下车库。实际上,现状松坪村三期居民的小汽车拥有量仅为225辆,每百户居民拥有小汽车7.5辆,远低于深圳市普通住区的水平。这使得大量停车位出现“无车停放”的现象。超过85%的保障房家庭表示,小汽车使用成本高,供养困难。在日常生活中,居民的出行以步行和公交出行为主。同时,即使是拥有小汽车的居民,日常的通勤方式也仍然以非小汽车通勤为主,小汽车更多地作为非通勤的交通工具,供家庭成员在节假日休闲、远行使用。此外,居民对公共交通的满意度较低,42%的居民认为周边现有的公共交通不够便捷。

(4) 商业设施。松坪村三期在小区用地南侧配置有华润万家超市,松坪山社区西侧有景马商业城等大型商场,两个商场之间的群芳街和乌石路临街分布着306家小规模商铺,包括食品、百货、餐饮、便利店和鲜果蔬菜小店等,总建筑面积约为52000m²,每千人商

表1 松坪山社区配套设施供给情况与居民主观满意度评价

类别	项目名称	《深标》	松坪山社区	具体设施名称	满意度		
					满意	一般满意	不满意
管理服务设施	派出所	●	√	松坪山派出所	▲		
	社区管理用房	●	√	松坪村旧管理处、三期管理处	▲		
	物业服务用房	●	√	松坪村旧管理处、三期管理处	▲		
	社区警务室	●	√	松坪山社区东警务室	▲		
	社区服务中心	●	√	松坪村旧管理处、松坪山社区工作站	▲		
商业设施	社区菜市场	○	×	—			▲
	社区购物中心	—	√	松坪山商业大厦、景马商业城、东物商业大厦、万家超市	▲		
	临街商店	—	√	群芳街、松坪山路局部、乌石头路局部	▲		
文化娱乐设施	文化活动中心	●	×	—			▲
	文化活动室	●	×	—			▲
体育设施	综合体育活动中心	●	√	科北文体中心	▲		
	社区体育活动场地	●	√	羽毛球场、篮球场、松坪山公园网球场、门球场	▲		
	儿童游乐场	—	√	松坪山公园儿童游乐场			▲
教育设施	初中	●	√	松坪学校中学部	▲		
	小学	●	√	松坪学校小学部、大冲松坪学校	▲		
	幼儿园	●	√	红太阳幼儿园、第一幼儿园、圣泽新蕾幼儿园	▲		
卫生医疗设施	综合医院	●	×	—	—	—	—
	门诊部	○	√	东部友鑫医院门诊部	▲		
	社康中心	●	√	西丽医院松坪山社区健康服务中心	▲		
社会福利设施	养老院	●	×	—			▲
	社区老年人日间照料中心	●	×	—			▲
市政设施	邮政支局	○	√	中国邮政(乌石头路店)	▲		
	邮政所	●	√	群芳街	▲		
	小型垃圾转运站	●	√	乌石头路、群芳街交汇处	▲		

注：表中●为必须设置的项目，○为可选择设置的项目，√为已配置的项目，×为未配置的项目。
资料来源：根据调研数据与《深标》整理。

表2 松坪村三期通勤需求与公交服务

片区	通勤人数比例/%	公交线路	
		数量/条	比例/%
南山区内	22.7	12	41.4
罗湖—福田	60.5	6	20.7
其他各区	宝安	5	17.2
	龙华—龙岗	6	20.7
合计	100.0	29	100.0

业设施面积为830m²，超过《深标》的高限(550平方米/千人)，达到《国标》700~910平方米/千人的标准。虽然该小区和临近街道遍布众多的商业设施，但是超过70%的居民会因为商品之间几块钱、几毛钱的差价，选择步行20分钟以上到临时搭建的康好农贸市场购买日常生活用品。

3 松坪村三期保障房公共服务设施供需错配分析

总体上看，松坪村三期保障房居民的收入水平远低于深圳市居民平均收入水平，经济能力有限，在收入的约束之下，他们对生活必需品的价格非常敏感。大部分居民原先居住在城中村，迁居保障房改善了他们的居住环境，但他们仍然保持着原有的生活方式并维持对低成本居住配套设施的需求。然而，公共服务设施的供给并未能充分地顾及他们的这些需求，产生了“有需求无服务”或是“有服务无需求”等现象。

3.1 运营管理未能充分考虑保障房的特殊性

社区公共服务设施供给环节很长，包括规划管理、开发建设和设施运营等阶段。在空间供给上，各类公共服务设施均由政府统一规划建设；在运营上，由于部分设施需要专业的运作，单靠政府难以保证运营效率，需要政府、市场和社区之间的共同合作。普通商品房一般将社区公共服务设施按经济属性及建设完成后产权是否移交分为公益性、准公益性和营利性三类：①公益性设施，如教育、医疗卫生、社区管理与服务和社会福利设施等，这类设施为纯公共产品，一般产权移交政府，由政府管理部门运营或政府与其他非营利部门合作运营。②准公益性设施，如文化、体育设施和菜市场等，这类设施为准公共产品，

但部分设施的运营需要专业能力，因此产权可以不移交，但需由政府负责监管。

③营利性设施，如一般商业，由市场经营。其中，公益性设施和准公益性设施被认为需要政府通过强制性指令确保及时配套和长期稳定的运营，而一般商业设施则主要由市场调节。

松坪村三期保障房的公共服务设施配套基本遵循了上述原则。按照运营主体的不同，可分为两种类型：①政府运营型。社区管理、基础教育、医疗卫生和市政四类配套服务全部由政府免费提供。②市场运营型。该类型设施又可分为半市场型和完全市场型两种。前者包括文化娱乐设施、体育设施，其中部分场所与设施免费，另有部分设施如综合体育活动中心交由市场型管理公司承包运营，居民使用设施需要付费；后者包括商业服务设施，全部交由市场运营，由市场自行调节，铺面由价高者得。

然而，从居民对公共服务设施的满意度看，居民对政府运营型设施普遍感到满意，而对于市场运营型设施则较不满意，或者更准确地说，由于总体经济收入较低，他们无力承担那些需要付费的准公共物品以及价格较高的营利性商业设施，只能选择使用免费的以及低成本的社区设施。而既有的公共服务设施配套在运营管理上未能充分考虑这种特殊性，难以满足这部分居民的需求。

3.2 人群异质性过大导致空间挤出效应

松坪村三期的保障房居民、人才安居房居民与周边其他社区的居民一起共享部分公共服务设施。从积极的方面看，这补充了保障房相关配套设施的不足，但也存在一定的问题，即人群的异质性过大，在一定程度上形成了周边较高收入人群对低成本设施的挤出效应。

松坪村三期保障房居民十分在意配套设施的价格，而在松坪山社区居住

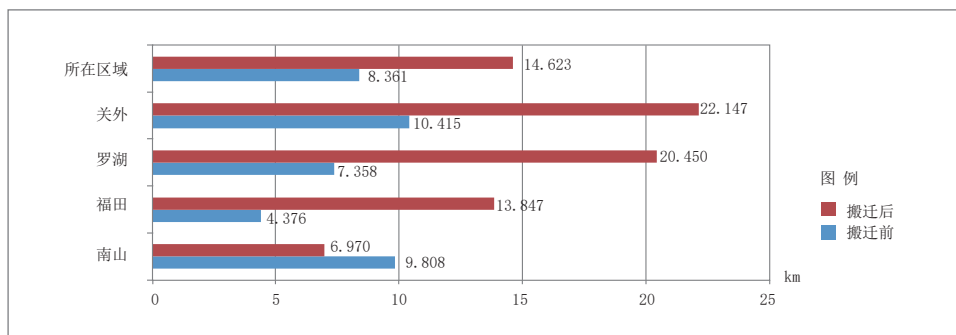


图4 搬迁前后居民的通勤距离变化

的单身白领们有一定经济实力，日常需求和生活方式与保障房居民存在较大差异。这些白领们更倾向于购买各种现成的社会服务，使用有偿休闲娱乐设施。由于配置完全市场化，在市场驱动下，商业设施更趋向满足居住片区内消费能力较强的年轻白领人群，并自发进行调整，以满足这类人群的需求。例如，群芳街最初建成时并未设置餐饮店铺，后期随着市场的需求变化，普通商业店铺逐渐迁出，餐饮类店铺逐渐进入并且日益繁荣。在该区域各类店铺中，餐饮设施面积占商业服务设施总面积的38.65%，电玩城、KTV和网吧等休闲娱乐设施面积占7.31%，远高于其他类型住区。

综上所述，一方面，周边商业设施资源在自发地向年轻的白领阶层倾斜，与保障房居民的需求脱离；另一方面，年轻白领的就近消费推高了商店的基本型商品价格，导致保障房居民负担不起。为了对比，研究就市场型设施的使用情况对松坪村内人才安居房居民进行了访谈和抽样调查，发现人才安居房居民对本社区的四类市场型设施的满意度远远高于保障房居民。

3.3 居民的真实需求缺乏有效的关注

据调查，松坪村三期保障房居民在入住该居住小区之前，多数人在南山区以外的区域工作，靠近工作地点租房居住，日常通勤以步行为主、公交为辅。

迁居后，绝大部分人的工作地点并未更换，造成了通勤距离比迁居前更远（图4），大部分居民以公共交通通勤为主。

松坪村三期入口500m范围内有5对公交停靠站和1处公交首末站，共有线路29条（表2）。其中，直达福田、罗湖的公交线路仅有6条，而松坪村三期保障房却有超过60%的户主在福田、罗湖工作。居住区附近没有轨道交通服务，也没有专门接驳轨道交通的支线公交。因此，居民对公共交通设施极不满意。

4 保障房公共服务设施供需匹配建议

4.1 充分认识保障房的独特性，不能简单套用商品房配套的理念与标准

相较于商品房居民，保障房居民的经济收入水平较低，他们一方面对公共服务配套的需求较社会中上阶层更为迫切，另一方面经济能力限制着他们对于需要付费或价格相对较高的公共服务设施的使用。因此，保障房的公共服务设施无论是在配套理念上还是配套标准上，都不能简单地套用商品房的做法。

在配套理念上，商品房的公共服务设施配套可以考虑充分发挥市场的力量，实现社区、政府和市场的共赢；在保障房的公共服务设施配套方面，则需要更多地体现对弱势群体的保护，需以降低居民的生活成本为核心。因此，政府需

要在保障房公共服务设施配套方面承担更多，将基本的生活服务设施（无论在分类上是否为准公共服务设施或市场型设施）纳入政府供给体系，并形成强制性的指标，不能完全依赖市场的调整。这些设施不仅是保障低收入人群生活所必需的，还能在一定程度上为低收入人群创造就近就业的机会。在配套标准上，可以借鉴普通商品房的规范与标准，但应该基于保障房居民的实际需求进行有针对性的设计。

4.2 防止高收入群体对低收入居民服务空间的挤出

早期的保障房建设往往集中成片，但这种布局方式可能带来空间上的边缘化甚至隔离化，使得保障房区位成为横亘在低收入居民与城市之间的阻碍。为了避免极端的社会空间分异，当前的保障房住区选址提倡遵循“小集中、大混合”原则，在小范围上集中与其他小区配合建设，形成一定程度的混居。这有助于不同社区之间的公共服务设施共享，提高公共服务设施的使用效率。但值得注意的是，在鼓励混居的同时，还有必要从两个方面防止低收入居民服务空间被挤出：①保障设施供给和运营管理向弱势群体倾斜。低收入居民在市场化的公共配套设施竞争中处于弱势地位，如果没有政府的政策“保护”，为低收入居民配套设施提供“专属空间”，随着时间的推移，属于低收入居民的服务空间极可能会因市场的逐利而被挤出。因此，政府的政策偏向十分重要。②避免人群的异质性差异过大。过大的差异意味着需求的内容和水平完全不一样，公共服务设施的配置难以同时兼顾各方的需求。

4.3 提高公共服务设施供给的有效性

单纯以规范标准来衡量，松坪村三期公共服务设施总量是达标的，但“提供设施”不等于“提供服务”，只有满足了

居民真实需求的供给才能称为有效供给。在公共服务设施的配套过程中，应该在充分调研居民真实需求的基础上，为居民提供更具针对性的服务。在这一过程中需遵循以下原则：①契合居民的需求。对于松坪村三期的居民而言，公共交通出行是刚需，在配置上不能仅仅考虑规划首末站位，还应该使线路的设置与居民的实际需求相吻合。②尽可能提供免费型设施与服务，并保证质量。③不要盲目追求高大上的配置。松坪村三期保障房居民需要的空间是多用途的场地。在实际的供给中，需要突破设施场地在功能上的唯一性和固定性，以贴近对象人群的生活方式；同时，通过单一地块在不同时间内的循环使用，可以提高设施的空间效率。④要有时序上的考虑。按照商品房标准预留停车空间，但应该有时序上的安排与考虑，近期可将空置的空间转化为其他公共服务设施的场地。

5 结语

保障性住区是城市政府面向低收入弱势群体投建的政策型住区，与之相配套的公共服务设施供给是实现保障房安居、宜居的关键。当前城市规划关于公共服务设施的规范、标准一般针对的是普通住区，保障房的公共服务配套也大多是参照这些规范标准设置的。然而松坪村三期保障房的案例表明，保障房的公共配套设施虽然在供给总量上达到了规范、标准的要求，但是在实际使用中却出现了“有需求无服务”或是“有服务无需求”等错配现象。显然，公共配套设施的供给不能仅以物化的指标数字为标准，而应以减轻弱势群体的生活成本为原则，切实满足保障房居民需求。本文在辨析保障房居民与普通商品房居民需求差异的基础上，提出以下建议：弱化公共服务设施的公益性与营利性分类，将基本的生活服务设施纳入政府供给体系，并形成强制性的指标；在鼓励混居的同时，保证设施供给和运营管理向弱

势群体倾斜；深入了解居民的真实需求，提高公共服务设施供给的有效性。□

[参考文献]

- [1] 陈燕萍, 张艳, 金鑫, 等. 低生活成本住区商业服务设施配置实证分析与探讨[J]. 城市规划学刊, 2012(6): 66-72.
- [2] 陈宏胜, 刘晔, 李志刚. 大城市保障房社区居住意愿研究——对广州的实证[J]. 世界地理研究, 2015(12): 57-66.
- [3] 张波. 大城市保障房社区公共设施配置问题研究[J]. 上海经济, 2017(2): 53-59.
- [4] 袁奇峰, 马晓亚. 保障性住区的公共服务设施供给——以广州市为例[J]. 城市规划, 2012(2): 24-30.
- [5] 何芳, 李晓丽. 保障性社区公共服务设施供需特征及满意度因子的实证研究——以上海市宝山区顾村镇“四高小区”为例[J]. 城市规划学刊, 2010(4): 83-90.
- [6] 王承慧, 章毓婷. 大型保障房社区公共设施供给机制优化研究[J]. 城市规划学刊, 2017(2): 96-103.
- [7] 刘玉亭, 何微丹. 广州市保障房住区公共服务设施的供需特征及其成因机制[J]. 现代城市研究, 2016(2): 2-10.
- [8] 魏宗财, 张园林, 张玉玲, 等. 保障房住区人居环境品质评价与提升策略[J]. 规划师, 2017(11): 30-38.
- [9] 张京祥, 李阿萌. 保障性住区建设的社会空间效应反思——基于南京典型住区的实证研究[J]. 国际城市规划, 2013(1): 87-93.
- [10] 刘建石. 大型保障性住区的空间选址的思考[J]. 现代城市研究, 2016(12): 98-104, 132.

[收稿日期] 2018-07-04