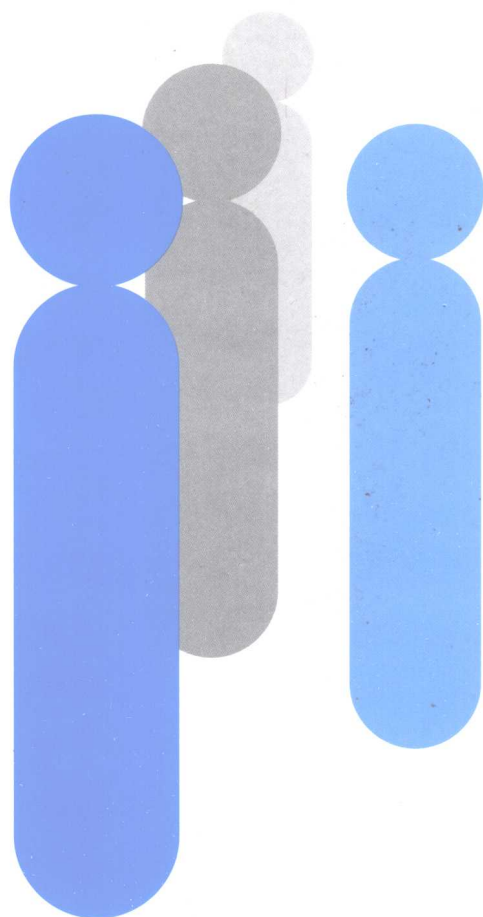


深圳市宝安区市政基础与公共服务设施

调研报告

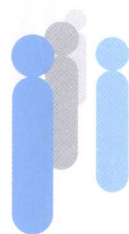
深圳市宝安区市政基础与公共服务设施调研组 组编



深圳市宝安区市政基础与公共服务设施

调研报告

深圳市宝安区市政基础与公共服务设施调研组 组编



大连理工大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

深圳市宝安区市政基础与公共服务设施调研报告/深圳
市宝安区市政基础与公共服务设施调研组组编. —大连:
大连理工大学出版社, 2008. 11

ISBN 978-7-5611-4496-1

I. 深… II. 深… III. ①区(城市)—基础设施—市
政工程—调查报告—深圳市 ②区(城市)—城市公共设
施—调查报告——深圳市 IV. TU99

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第146212号

大连理工大学出版社出版

地址: 大连市软件园路80号 邮政编码: 116023

发行: 0411-84708842 邮购: 0411-84703636 传真: 0411-84701466

E-mail: dutp@dutp.cn URL: <http://www.dutp.cn>

大连金华光彩色印刷有限公司印刷 大连理工大学出版社发行

幅面尺寸: 210mm×260mm 印张: 7.75 字数: 120千字
2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷

责任编辑: 汪会武

责任校对: 婧萱

封面设计: 潘永彬

ISBN 978-7-5611-4496-1

定 价: 38.00元

编委会

课题编制单位

深圳市宝安区人民政府办公室
深圳市宝安区发展和改革局
深圳市规划局宝安分局
深圳市新城市规划建筑设计有限公司

课题组人员名单

组 长

李文龙（深圳市宝安区人民政府区长）

副组长

郭子平（深圳市宝安区委区政府办公室副主任）
何家鸿（深圳市宝安区发展和改革局局长）
邵亦飞（深圳市规划局宝安分局局长）
肖靖宇（深圳市新城市规划建筑设计有限公司副院长）

成员

刘新华（深圳市宝安区委区政府办公室综合二科科长）
刁展辉（深圳市宝安区委区政府办公室综合二科副科长）
凌小禄（深圳市宝安区委区政府办公室综合二科副主任科员）
雷校锋（深圳市宝安区委区政府办公室综合二科科员）
刘金丽（深圳市宝安区委区政府办公室综合二科科员）
贺龙德（深圳市宝安区发展和改革局综合规划科科长）
胡锦涛敏（深圳市宝安区发展和改革局投资管理副科长）
李光伟（深圳市宝安区发展和改革局综合规划科副主任科员）
刘阳恒（深圳市规划局宝安分局规划科科长）
陈立新（深圳市规划局宝安分局市政科科长）
陈 思（深圳市规划局宝安分局规划科工程师）
邱建旺（深圳市规划局宝安分局市政科工程师）
聂小刚（深圳市新城市规划建筑设计有限公司工程师）
徐振桑（深圳市新城市规划建筑设计有限公司工程师）
曹丰林（深圳市新城市规划建筑设计有限公司工程师）
熊先华（深圳市新城市规划建筑设计有限公司工程师）
黄 皓（深圳市新城市规划建筑设计有限公司工程师）
董金莲（深圳市新城市规划建筑设计有限公司工程师）

前言

为贯彻落实党的十七大和广东省委、深圳市委全会以及宝安区四届三次党代会、人代会的有关精神，进一步解放思想、转变观念，以新一轮思想大解放推动新一轮大发展，努力实现宝安区发展新跨越，区委区政府决定开展一系列重大课题的调研工作。

市政基础与公共服务设施的建设不仅是城市功能正常发挥的基本条件，更是提升城市综合素质、实现可持续发展的重要依托。随着投资和贸易全球一体化日益深化，加快城市配套设施的建设，加大配套设施的供应力度，对实现宝安区城市发展的近期和长远目标都具有重要意义。

近年来，随着宝安区经济的不断发展，人民生活水平正由“小康型”向“富裕型”转变。人们对公共服务的需求也快速增长，并逐渐由消费型向发展型升级，这对政府公共服务提出了更高的要求。但是，宝安区由于历史欠账较多，在公共服务体系建设上，现有硬件设施与特区内的

建设标准相比还有较大不足，现有公共服务供给能力、配套结构和服务质量与居民多样化的需求还存在相当大的差距。

因此，如何以发达地区城市建设标准为标杆，加快实现设施建设在区域内达到领先水平，建设具有国际水准的基础设施，提升地区整体竞争力，如何保持设施建设既适度超前又具有可持续性，为社会发展、产业升级提供支撑，如何用有限的空间满足更多设施建设需求，这些都成为未来宝安需要重点研究的课题。

基于以上思路，2008年2月，宝安区成立市政基础与公共服务设施调研课题组，由区长李文龙任组长，区府办、区发改局、区规划分局、新城市规划建筑设计有限公司为成员单位，旨在摸清现状、剖析问题、提出对策，并在公共服务领域为宝安区的建设提供切实有效的参考。

本次调研范围为宝安区行政管辖范围（不含光明新区），总面积558.3平方千



米，现状建设用地335.5平方千米，下辖10个街道，154个社区工作站，234个社区居委会。

本次研究对象为宝安区行政管辖范围内的市政基础与公共服务设施（以下简称配套设施）。具体来说，本次调研对象包括：市政基础设施中的道路交通设施、给排水设施、电力通信设施、环卫设施和公园绿地；公共服务设施中的教育设施（重点关注基础教育，不涉及高等教育、成人教育等教育设施）、医疗卫生与计生设施（包括综合医院、公共卫生机构、社康中心和计生服务中心）、文化娱乐设施、体育设施、社会福利与保障设施、行政管理与社区服务设施。

本次调研报告中的统计数据截至2008年6月30日。调研分析所依据的现状和规划近期的人口数据为2007年底的当量人口345万和2010年底的当量人口370万。该数据是在综合分析各类人口统计数据的前提下，参考区政府工作报告等相关材料，在与有关部门

多次研究讨论协商后最终确定的。

调研提出的分析与建议，依据的相关标准主要包括《深圳市城市规划标准与准则》（以下简称《深标》）和各项部门标准。依据的相关工作成果主要包括：（1）既有的空间发展规划中与配套设施相关的内容；（2）相关行业主管部门的近期及中长期发展规划；（3）对相关职能局及社会团体（区发改局、财政局、教育局、民政局、文化局、体育局、卫生局、规划分局、各街道办事处等）的调研访谈意见；（4）各阶段成果研讨会的相关建议；（5）其他城市在配套设施建设方面的个案研究。

调研报告两次下发各街道、职能局征求意见，课题组综合各方意见后，形成本次研究成果。

编 者

2008年8月20日



目录

003 第一部分：现状综述

004 一、绪论

004 (一) 研究背景

006 (二) 研究方法与原则

007 (三) 研究思路与框架

009 (四) 研究范围概况

010 二、基本情况

010 (一) 教育设施

014 (二) 医疗卫生与计生设施

018 (三) 文化娱乐设施

020 (四) 体育设施

023 (五) 社会福利与保障设施

024 (六) 行政管理与社会服务设施

026 (七) 道路交通设施

029 (八) 给排水设施

030 (九) 电力通信设施

031 (十) 环境卫生设施

033 (十一) 公园绿地设施

034 三、主要特征

034 (一) 三级服务结构初具雏形，大型设施建设正逐步推进

034 (二) 基层配套设施较为薄弱，市政基础设施欠账严重

035 (三) 配套设施空间分布不均衡，服务质量改进空间大

036 (四) 配套设施使用效率低，集约化程度有待提高

039 第二部分：问题剖析

040 一、规划统筹作用难以有效发挥

040 (一) 规划标准滞后

047 (二) 规划编制协调机制仍不完善

049 (三) 规划执行力度有待加大

050 | 二、资源供给、建设体制难以适应发展要求

050 | (一) 配套设施建设资金投入不足

054 | (二) 设施建设用地缺口较大

057 | (三) 审批程序复杂, 建设效率不高

059 | 三、管理运营机制难以高效运作

059 | (一) 责、权不明晰, 城市管理体制不完善

061 | (二) 历史遗留问题突出, 基层管理压力大

062 | (三) 设施交接困难, 市场运营开放程度不高

065 | 第三部分: 目标策略

066 | 一、发展目标

069 | (一) 总体目标

069 | (二) 分阶段目标

070 | (三) 近期建设重点与分类指引

072 | (四) 主要依据

073 | 二、策略建议

073 | (一) 加大规划控制力度, 切实发挥规划统筹作用

077 | (二) 增改挖潜并重, 保障设施建设用地

080 | (三) 加大政府投入力度, 拓展社会融资渠道

082 | (四) 优化服务架构, 提高行政审批效能

084 | (五) 探索多元化的承建体制, 加快设施建设步伐

086 | (六) 理顺条块关系, 优化政府公共服务职能

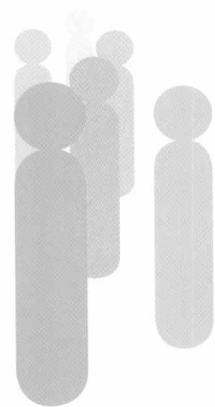
088 | (七) 发挥市场和社会力量, 创新公共设施运营管理模式

090 | (八) 以“项目库”为导向, 科学有序地推进配套设施规划建设

092 | 附表: 近期建设项目库 (2008—2010年)

111 | 参考文献

114 | 后记



➔ 第一部分

现状综述

一、绪论

(一) 研究背景

1. “解放思想、转变观念”的必要举措

在改革开放三十年的发展历程中，宝安区在深圳市委市政府的正确领导下，社会经济发展迅猛，取得了可喜成绩。与此同时，宝安发展也面临着巨大挑战。如：经济社会发展不平衡、基础设施建设欠账多、公共服务水平不高、群众共享改革开放成果不足、政府自身建设离百姓要求还有差距等问题。面对问题，必须审时度势，结合实际，查找不足，找准差距，对症下药。

在改革开放新的历史时期，广东省委、市委要求深圳向发达国家和地区“叫板”。为此，宝安区立即启动覆盖经济、社会、政治、文化等领域的20项重大调研课题，全方位寻求对策，努力破解种种结构性矛盾和机制性障碍。

2. 建设和谐宝安、优美宝安的必要基础

《深圳市宝安区市政基础与公共服务设施调研报告》作为20项重大调研课题中的一个重要组成部分，不仅涉及普通老百姓的衣食住行这类最基本的民生项目，还涵盖更高层次的民生需求，如国民教育、公共卫生与基本医疗卫生服务、养老保障和生态环境保护等内容。

近年来，随着宝安区经济的不断发展，人民生活水平正由“小康型”向“富裕型”转变，对公共服务的需求快速增长，对教育、医疗卫生、文化体育等社会公共服务的需求日趋旺盛、日益多样化，对政府公共服务提出了越来越高的要求。几年来，宝安区在加快经济发展的同时，高度重视和谐社会建设，坚持经济社会同步发展，将社会事业发展放在突出位置，宝安区的城市面貌焕然一新，社会事业蓬勃发展，人民生活水平显著提高。特别是科技、教育、卫生、体育等工作成绩显著，为宝安区进一步开展社会配套设施建设奠定了良好的软硬件基础。

但是，由于历史欠账较多，宝安区现有硬件设施与特区内的建设标准相比还有一定差距，现有公共服务供给能力、配套结构和服务质量与居民多样化的需求之间的矛盾依然突出。主要表现

如下：一是总量偏小，历史欠账较多，多数基础设施供给数量没有达到特区内的平均标准，供需矛盾较为突出。二是质量不高，设施类型不够多元化，部分基础设施陈旧老化，无法满足人民群众需求。三是分布不均衡，区域之间、新旧社区之间设施条件差距明显。四是资源共享程度不够，由于条块分割，不同领域、不同区域、不同系统之间公共服务资源缺乏长期有效的共享机制，造成功能结构不合理、地区分布不均衡、资源配置效率低等问题。

针对以上问题，本次调研课题重点是为促进宝安区的科学发展、社会和谐和加快建设公共服务型政府提供合理化建议。针对这一目标，课题将从市政基础与公共服务设施现状入手，重点研究公共服务体系建设中存在的问题，为宝安区完善城市配套设施建设、提升城市功能提供科学依据和合理化建议。

3. 政府职能转变背景下的必然思考

政府转型是完善公共服务体系的制度基础。一般来讲，政府转型总是通过政府职能的变化得到反映，政府转型的基本趋势是公共服务职能不断发展并成为重要职能。而政府转型的核心是处理好政府与市场的关系，使政府和市场能够有效克服各自缺陷，发挥彼此不能或难以相互替代的功能，实现政府与市场功能的良性互动。这是现代公共服务体系赖以形成的基本前提和制度基础。

经过30年改革开放，随着社会主义市场经济体制基本建立，政府职能发生重大变化，但在不少方面依然滞后，政府职能“越位”、“缺位”、“错位”的现象依然存在。从政府公共支出结构看，经济建设仍占有主导性地位，成为制约公共服务供给的重要因素。从经济运行状况看，行政性垄断仍然存在，既导致不公平竞争，也抑制市场活力，增加了社会公共服务成本。从体制方面看，政府在许多领域依然承担着决策者、执行者、监督者等多种角色，集裁判员与运动员于一身，制约了政府职能向公共服务转型的进程。政府转型的核心，就是在科学、合理界定政府与市场边界的基础上，确立以公共服务为主体的政府职能。

因此，本次课题也需在行政管理体制、行政审批制度和财政体制等方面进行深入剖析，为宝安区行政管理改革提出建议。

（二）研究方法与原则

1. 研究方法

（1）文献研究法

通过大量收集研究城市发展、公共服务体系和政府行政管理等的有关理论和实践成果，作为本课题的基础理论，并进行理论与实践的客观分析与综合，把握问题的关键要素。

（2）问题导向法

通过对比分析，总结宝安区在市政基础与公共服务设施建设中存在问题的普遍性和特殊性，以问题为导向，搭建课题研究的技术路线，确保课题研究工作的科学性与逻辑性。

（3）案例分析法

本次课题通过对公共服务和市政基础设施在规划、建设和管理等方面典型案例的研究，了解不同环节中的特点和问题，从中吸取经验和教训，提取可借鉴的经验模式。

（4）演绎归纳法

从城市公共服务体系中各个环节的具体事例，从庞杂的数据中寻找规律，归纳推理概括出整体设施建设与运行的共性问题，分析总结发展策略。

2. 研究原则

（1）传承与整合原则

宝安区针对市政基础与公共服务设施曾完成《深圳市宝安区公共设施专项规划》、《宝安区公共交通规划》、《市政详细规划》等大大小小四十多项专项规划和研究成果。这些专项规划和战略研究的成果尽管是重点针对某类设施或特定地区的，但也包含了一些深层次的分析。本次课题立足于现有相关研究成果，重点就这些规划的整合与功能衔接进行研究，归纳成能够满足宝安实际，适应未来发展需求的策略。

（2）借鉴与比较原则

通过对国内外建设市政基础与公共服务设施的成功经验的深入比较和分析，提升研究成果的科学性与合理性。

（3）前瞻性与创新性原则

市政基础与公共服务设施的建设与管理包含内容丰富，系统构成复杂。未来设施建设布局、政策制度安排都应该建立在对系统整体发展趋势的正确把握上，需要突破传统的思路和观念束缚，以创新性的思维 and 理念，应对今后建设过程中面临的规划、建设和管理的全方位挑战。

（4）针对性与科学性原则

本次研究着重针对各类设施的现状、发展趋势、影响特征和存在问题等方面进行客观评价与科学预测，整合诸多规划，协调部门运作，确保规划研究成果具有较强的针对性。同时在具体规划策略与方案编制中，除重点对物质空间层面的设施布局与建设提出指引外，还重视部门间的协调实施、新的管理和政策环境等因素，提出合理的实施保障措施，确保规划研究的科学性。

（三）研究思路与框架

1. 研究思路

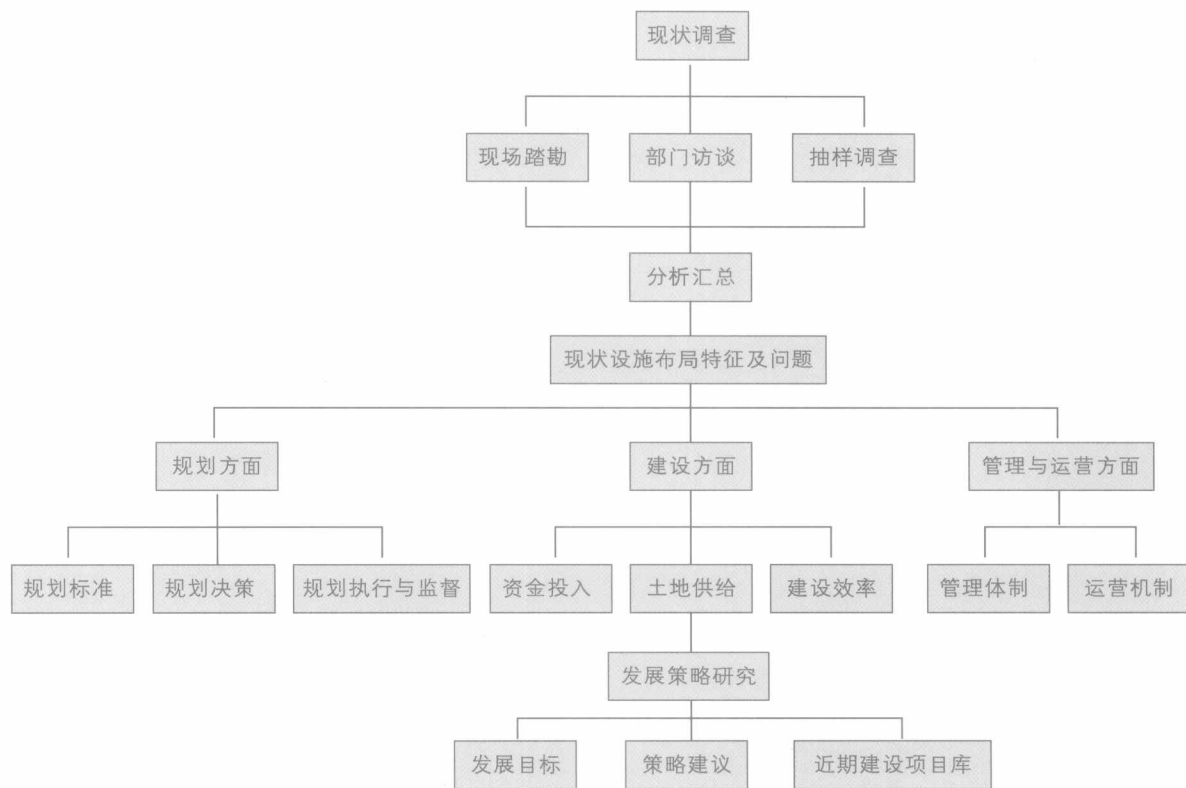
本次课题研究着重从以下几个方面展开：

首先，在横向研究方面，课题将从设施分类入手，对宝安区现有的市政基础与公共服务设施进行摸底，从类型、数量、结构、分布和需求入手，寻找各类设施存在的问题。

其次，在纵向研究方面，从设施的规划、建设、管理和运营等环节入手，研究设施在各领域的现状和问题。

最后，通过以上纵向和横向的研究，结合宝安未来发展目标，提出近远期设施建设项目库、指标评价体系以及相关的政策保障机制。

2. 研究框架



(四) 研究范围概况

1. 社会经济概况

宝安位于广东南海之滨，是深圳市六大辖区之一，地处东经113° 52'，北纬22° 35'。宝安南接深圳经济特区，北连东莞市，东濒大鹏湾，临望香港新界、元朗，是深圳市重要的的工业基地和西部中心。全区总面积558.3平方千米，其中建设用地335.5平方千米。下辖新安、西乡、福永、沙井、松岗、石岩、观澜、大浪、龙华、民治十个街道办事处，154个社区。

2. 人口现状

2007年末全区常住人口345万人，比上年末增加6.6万人，增长2.0%。其中，户籍人口42.8万人，增长8.8%；暂住人口301.8万人，增长1.1%。户籍人口出生率14.6‰，比上年增加8.5个百分点；死亡率2.0‰，减少0.4个百分点；人口自然增长率12.6‰，增加8.9个百分点。

3. 经济发展

随着改革开放的深入，宝安国民经济保持快速增长，综合经济实力显著增强。2007年全区实现地区生产总值1829.5亿元，比上年增长18.1%，总量和速度均居深圳市六区首位；其中，第一产业增加值2.8亿元，下降33.8%；第二产业增加值1218.9亿元，增长20.6%（其中工业1180.6亿元，增长20.6%）；第三产业增加值607.9亿元，增长13.9%。全社会固定资产投资完成额384.1亿元，比上年同期增长15.3%；社会消费零售总额384.8亿元，比上年同期增长15.6%；进出口总额1217.1亿元，比上年同期增长23.0%；地方财政一般预算收入70.5亿元，比上年同期增长27.6%；两税收入总额271.4亿元，比上年同期增长31.8%。按常住人口计算的人均国内生产总值53028元，比上年增长15.6%，按汇率折算为7113美元。

二、基本情况

（一）教育设施

宝安区现有基础教育设施共411处，占地559万平方米。

其中小学90处，学位数12.0万座，生均面积14平方米；初中7处，学位数1.1万座，生均面积25平方米；九年一贯制学校58处，学位数10.7万座，生均面积13平方米；寄宿制高中18处，学位数4.4万座，生均面积35平方米；幼儿园249处，学位数6.2万座。

依据《深圳市城市规划标准与准则》（以下简称《深标》），宝安区各类基础教育设施均存在较大缺口，幼儿园学位数缺口10万座，小学学位数缺口0.9万座，初中学位数缺口3.3万座，高中学位数缺口7.4万座。（针对教育部门的有关政策，至2010年需针对户籍人口增加高中学位1.93万座，针对符合“1+5”人口政策的人群需增加小学学位1.28万座，初中学位3.52万座。）

表1-1：宝安区教育设施供需差距一览表

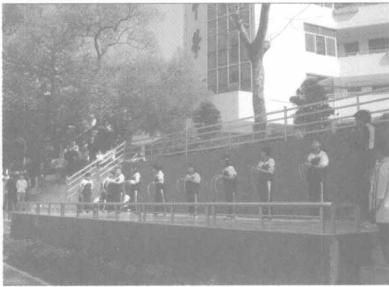
设施类型	设施数量（所）			学位数量（万座）			生均用地（平方米/座）		用地规模（万平方米）		
	现状数量	深标要求	缺口	现状数量	深标要求	缺口	现状数量	深标要求	现状用地	深标要求	缺口
幼儿园	249	845	596	6.2	16.2	10	11	10~12	63	162	99
小学	90	95	5	19.2	20.0	0.9	14	14~17	270	280	10
九年一贯制学校	58										
初中	7	25	18	4.7	7.9	3.3	16	15~18	73	119	46
高中	18	42	24	4.4	11.7	7.4	35	32~35	153	375	222

数据来源：宝安区教育局2008年6月

宝安中学



龙华中学



新安中学



全区教育资源分布不均衡。其中大浪、龙华等街道的小学学位相对紧缺，初中学位龙华、西乡、大浪等街道相对紧缺，高中学位除新安街道外，其余街道均较为紧缺。

表1-2：宝安区各街道现状学位分布一览表

街道名称	幼儿园学位 (千人/座)	小学学位 (千人/座)	初中学位 (千人/座)	高中学位 (千人/座)
新安	21.2	106.1	20.7	33.5
西乡	19.2	52.2	10.6	22.8
福永	10.5	39.5	11.7	0
沙井	10.4	60.2	16.5	12.3
松岗	16.7	58.4	17.8	9.9
石岩	19.3	102.4	15.6	25.2
观澜	11.6	31.4	9	4.6
大浪	3.9	38.4	5.4	0
龙华	12.1	35.7	14.7	12.1
民治	18	50.6	13.6	0
深标要求	47	58	23	34

数据来源：宝安区教育局2008年6月

建安小学



宝安外国语学校



西乡凤岗小学

