

# 公共服务设施均衡布点探索

## ——以扬州市中心城区农贸市场布局规划为例

张旭明

扬州市国土空间规划编制研究中心

DOI: 10.12238/j.pm.v6i12.8569

**[摘要]** 文章结合扬州中心城区农贸市场及马路市场布局规划编制实践, 对农贸市场设施均衡布点的思路、策略及方法进行了系统研究。针对农贸市场建设标准缺乏的问题, 文章提出分区、分级的规划控制体系及建设标准, 着重强调规划的可实施性和管理的可操作性。

**[关键词]** 农贸市场; 均衡布点; 指标控制

Exploration of Balanced Distribution of Public Service Facilities——Taking the layout planning of the agricultural market in the central urban area of Yangzhou as an example

Zhang Xuming

Yangzhou Land Spatial Planning and Compilation Research Center

**[Abstract]** This article combines the practice of planning and compiling the layout of agricultural and road markets in the central urban area of Yangzhou, and systematically studies the ideas, strategies, and methods of balanced distribution of agricultural and road market facilities. In response to the lack of construction standards for agricultural markets, this article proposes a zoning and grading planning control system and construction standards, emphasizing the feasibility of planning and the operability of management.

**[Key words]** Agricultural market; Balanced distribution of points; Indicator control

### 引言

在过去的时间里, 扬州城市发展迅速, 城市规模快速扩张, 呈现圈层加跳跃式的蔓延趋势, 然而, 配套的农贸市场却相对滞后。随着现代通信信息、科技金融、区域物流的快速发展, 人们对菜篮子的商品种类、消费理念, 都在不断的变化中。传统农贸市场的模式显然满足不了当代居民对农贸市场的需求。机动车出行方式的比例不断提升, 人们对农贸市场的配套设施、购物环境及服务质量的要求也逐步提高。城市中部分农贸市场由于原来面积不足, 设施陈旧, 导致市场周边秩序混乱, 马路市场比比皆是, 堵塞交通, 影响市容, 存在的脏、乱、旧问题, 严重影响了城市形象。对于“脏、乱、差”的马路市场及疏导点的改造将成为提升城市竞争力的内在要求。

本文以扬州市中心城区农贸市场布局规划的编制工作及扬州农贸市场建设实践, 思考分析了农贸市场专项规划编制与实施中面临的主要问题, 解析现代城市公服设施均衡发展的策略, 以期为新时期公服设施的高质量、公平化发展提供理论支撑与实践参考。

### 1 公平普惠的农贸市场布局思路研究

#### 1.1 问题导向与目标导向相结合, 制定针对性策略

针对农贸市场, 通过详实的现状调研, 找出市场布局存在

的问题, 并深入剖析问题产生的原因, 针对性的提出解决问题的策略。

#### 1.2 分级分类构建农贸市场指标体系

基于扬州农贸市场的现状特点, 结合国家、省、市相关规范与文件要求, 并充分借鉴周边城市的经验标准, 科学制定适合未来扬州农贸市场发展的指标体系。

根据农贸市场的停车需求分析, 结合省、市相关的技术管理规定, 以及地方出台的相关文件要求, 合理制定农贸市场的停车位配建标准。

#### 1.3 合理布局农贸市场

根据制定的指标体系, 确定农贸市场的规模和数量。为提高规划的可操作性, 规划以行政区为单位, 充分考虑农贸市场不同占地形式, 结合用地规划情况, 分类进行农贸市场的布点。

#### 1.4 制定实施意见

规划从用地管理、建设机制、资金保障、规划审批、监督管理等方面明确责任部门及具体实施建议, 落实责任分解, 进一步促进规划实施。

### 2 国内农贸市场发展模式经验借鉴

#### 2.1 上海

上海农贸市场在电商冲击、社区生鲜店崛起和消费升级的

背景下,逐渐形成了“菜场+”的多元发展模式,从单纯的交易场所演变为融合多元消费、承载社区服务、创新运营模式的复合空间。

业态复合与功能拓展:引入餐饮(社区食堂、代炒菜)、咖啡、便民服务、直播间、快闪店、共享空间等;从单一买菜功能向“15分钟社区生活服务中心”转型。

O2O与社区服务融合:发展“互联网+菜篮子”;社区智慧微菜场(网订店取、自动售菜机);生鲜电商与实体菜场结合。

对传统菜市场,使用现代超市的管理模式,升级改造菜市场的能级,实现超市环境化的农贸市场。

## 2.2 常州

布局方面:农贸市场按照大型、中型、小型三级市场布置,大型农贸市场建筑面积大于6000平方米;中型农贸市场建筑面积大于2000平方米,小于6000平方米;小型农贸市场建筑面积大于1000平方米,小于2000平方米。农贸市场周边200米范围内不允许有流动摊贩。在实地调研中,常州商务局向我们介绍,小型农贸市场运营亏本,不建议建设小型农贸市场。

产权方面:政府制定年度计划,逐步回购农贸市场产权,归政府所有。

管理方面:农贸市场由各区街道进行日常管理,并制定了长效综合管理考评机制进行监管。

常州小型农贸市场运营亏本,大型农贸市场盈利。由于农贸超市的经营时间、产品新鲜度等问题,市民对其接受度较低,“农改超”模式不能替代传统农贸市场模式。

## 2.3 南通

南通在农贸市场整治中,主要采取以下几种措施,一是农贸市场整治改造需要有专业的设计图纸,并严格对照市里出台的统一标准。二是市场里的店面、柜台进行统一包装,功能区域进行重新划分,使之更加合理。三是开发网络发布平台,让大经营户和大客户可以直接在网上进行交易。

## 3.扬州市中心城区农贸市场布局规划实践

### 3.1 扬州市农贸市场发展概况

扬州位于长江下游,江淮平原南端,南临长江。扬州市域总面积6634平方公里,中心城区面积约640平方公里,具体范围为扬溧高速、启扬高速、京沪高速、长江及夹江围合的区域。

现状扬州市中心城区共有农贸市场88个,现状平均农贸市场建筑面积约3000平方米,每个服务17000人,扬州中心城区农贸市场主要分布在老城区、老城区周边及江都旧城区周边,其他区域分布较分散,各乡镇均设置1-2个农贸市场。(图1)

扬州现状农贸市场模式主要为“一主两辅”模式,“一主”以农贸市场为主导,“两辅”,以平价超市、宏信超市、润泽超市为主的农贸超市,以宏信生活馆、惠生活等为主的网店,农贸市场和网店协同发展,多层次、多渠道、立体化的农产品现代流通体系。

### 3.2 现状存在的问题

#### 3.2.1 农贸市场分布不均

扬州市农贸市场分布较为集中,并具有明显的离心特征,

从老城区向城市边缘地区,农贸市场密度逐渐降低,部分地区甚至于完全依赖马路市场,缺少农贸市场问题日益突出。

#### 3.2.2 部分农贸市场经营状况较差

部分农贸市场受到马路市场或周边其他农贸市场的挤压,经营状况较差,甚至处于歇业状态,部分农贸市场内经营面积已被用作服装店或者餐饮小吃。

#### 3.2.3 部分农贸市场硬件设施落后

部分农贸市场用地规模不足,约13%的农贸市场用地不足1000平方米;部分农贸市场建筑比较老旧,约10%的农贸市场建筑形式是独立式棚顶结构,且年久失修,钢架已经锈蚀,随时都有可能发生坍塌事故,存在安全隐患。

#### 3.2.4 农贸市场配套停车不足

扬州市中心城区67%的农贸市场没有配套机动车及非机动车停车位,导致机动车及非机动车停车均占用城市道路,严重影响城市道路正常通行。

#### 3.2.5 市场内卫生环境较差,存在食品安全问题

部分农贸市场处于无管理状态,杂物乱放现象严重,内部卫生状况较差(尤其以水产区域及家禽区域最为严重),食品安全存在较大问题。

### 3.3 存在问题的原因剖析

#### 3.3.1 市场产权模式多元化

目前,农贸市场投资主体呈多元化趋势,民营农贸市场比例逐年升高,政府缺乏对市场的控制力度,导致其公益性、民生性的特点体现不够充分。经营者以追求利益最大化为目的,而对市场硬件设施与软件管理方面投入不足,致使市场设施、环境、卫生等难以适应现代人们的消费需求。

部分农贸市场经营者(兼建设者)将农贸市场市场化开发,将农贸市场划分单元出售,导致后期市场管理出现严重问题。

#### 3.3.2 管理体制不完善

农贸市场监管部门有工商、商贸、农业、食品药品监管、城管、公安、消防、物价、卫生、质监等单位。

监管部门众多,职责交叉重叠,监管效果不理想。部门与部门之间、部门与单位之间,分工不够明确,监管主体间难以形成齐抓共管、相互配合的良好局面。

#### 3.3.3 建设滞后

随着城市建设步伐的加快,城区面积快速扩张,城市人口急剧增长,农贸市场配套设施建设未能得到足够的重视,与城市发展速度相差较大,农贸市场数量远远不能满足城市居民的需求。

### 3.4 规划策略与实践经验

#### 3.4.1 规划对象的多元化,增强规划的实用性

针对马路市场占道经营这一城市管理“老大难”问题,本次规划在进行农贸市场布局的同时,将马路市场、疏导点纳入规划对象,利用农贸市场对马路市场、疏导点的疏导作用,在马路市场分布集中区域充分考虑农贸市场与疏导点的布设,引导流动商贩入场入室,规范经营。采用“以人为本,以疏为主”的规划措施代替以往“以堵为主”的强硬执法理念,力求从源

头为马路市场、疏导点找出路，并为后续临时疏导点的建设提供了规划的支撑。

### 3.4.2 构建符合扬州实际的指标体系

根据扬州实际情况,考虑到扬州新老城区农贸市场现状分布特征、前往农贸市场不同的交通方式,以及不同区域城市空间的发展特征,在本次规划中,将规划范围划分为三个片区。

一类区为老城区,范围内规划总人口约 6.6 万人,每 1 万人配置 1 个农贸市场,每个农贸市场用地面积  $\geq 1000$  平方米,建筑面积  $\geq 1000$  平方米,服务半径 500 米,非独立占地的农贸市场,可不考虑用地面积。

二类区为旧城区,范围内规划总人口约 42 万人,每 1.5

万人配置 1 个农贸市场,每个农贸市场用地面积  $\geq 2000$  平方米,建筑面积  $\geq 2000$  平方米,服务半径 500~800 米,非独立占地的农贸市场,可不考虑用地面积。

三类区为其他区域,范围内规划总人口约 161.4 万人,分两级农贸市场布置,其中,一级农贸市场每 6 万人配置 1 个农贸市场,每个农贸市场用地面积  $\geq 6000$  平方米,建筑面积  $\geq 6000$  平方米,服务半径 2000 米,需独立占地;二级农贸市场每 2 万人配置 1 个农贸市场,每个农贸市场用地面积  $\geq 2000$  平方米,建筑面积  $\geq 2000$  平方米,服务半径 1000 米,非独立占地的农贸市场,可不考虑用地面积。

分区	规划人口(万)	分级	用地面积(平方米)	建筑面积(平方米)	服务人口(万人)	服务半径(米)	备注
一类区	6.6	-----	$\geq 1000$	$\geq 1000$	1	500(步行 7~10 分钟距离)	非独立占地(与其它商业办公混合)时,可不考虑用地面积
二类区	42	-----	$\geq 2000$	$\geq 2000$	1.5	500~800 (自行车 2~6 分钟距离)	
三类区	161.4	一级	$\geq 6000$	$\geq 6000$	6	2000 (自行车 8~16 分钟距离)	需独立占地
		二级	$\geq 2000$	$\geq 2000$	$\geq 2$	1000 (自行车 4~8 分钟距离)	非独立占地(与其它商业办公混合)时,可不考虑用地面积

### 3.4.3 差别化布局策略,确保规划布点的合理性

一方面,根据农贸市场的面积、功能、服务范围与人口,规划将农贸市场分为三级。另一方面,结合前文规划范围分成的三个片区,根据三区特点,制定三种不同的布局策略: I 类区为老城区,现状布点较密集,多为三级农贸市场,且无改扩建条件;布局策略为总量控制,只减不增,避免重叠; II 类区为旧城区,现状多为二级农贸市场,分布相对充足,但存在配套盲区及重合区;布局策略为改造提升,以二级农贸市场为主,均衡布点; III 类区为新城区,现状以一二级农贸市场为主,但盲区较多,密度不足;布局策略为增加布点,消除盲区,采用“一拖六”布局方式,即 1 个一级农贸市场搭配 6 个二级农贸市场。

### 3.4.4 加强多规衔接中的部门合作,体现规划的协同理念

本次专项规划对上衔接城市总体规划,与城市总体布局结构、居住片区分布相对应,对下衔接控制性详细规划,落实农贸市场与疏导点的位置、用地面积、建筑面积、实施情况等详细信息。

同时,在规划编制过程中,规划部门与工商部门、城管部门改变形成并联合作的工作关系,建立信息的实时对接,实现用地供给端与需求端的有效匹配,也为后续农贸市场与疏导点的落地打下坚实的基础。

### 3.4.5 厘清政府与市场边界,体现规划公共政策属性

紧紧围绕农贸市场的公益性、社会性,规划不仅在空间布局上实现公共服务均等化,更重要的是提出采用公建、配套代建,投资入股以及产权回购回租等方式实现政府对农贸市场的主导地位,保障大众最底线的生活需求。而农贸超市、生鲜超市、网店等商业业态是盈利性网点,是农贸市场有益的补充,

不具有替代性,规划坚持政府“该管则管,该放则放”的方针,将其交由市场主导,不进行具体布局,发挥市场在资源配置中的决定性作用。最终形成以农贸市场为主体,农贸超市、网店为辅,自助售菜机为补充的市场发展模式。

### 3.4.6 建立农贸市场大数据信息平台,强化规划管理的可控性

建立农贸市场大数据信息平台,强化规划管理的可控性。对中心城区 640 平方公里内农贸市场进行摸底调研,整合规划用地、现状地理信息、以及农贸市场相关数据,建立同一口径、同一标准的基础数据库,方便了规划分析及部门管理。

成果确定后,将规划布点的农贸市场规划信息统一入库,搭建农贸市场大数据信息平台,根据项目推进情况建立农贸市场信息动态更新机制,按照建设情况实时更新,农贸市场建设动向一目了然,强化规划管理的可控性。

## 结语

本文结合扬州农贸市场建设实践和《扬州市中心城区农贸市场布局规划》编制经验,以农贸市场供给和控制引导为重点,从扬州农贸市场的发展概况、现状存在问题出发,探索农贸市场的规划策略和方法,为新时期农贸市场专项规划的编制提供了新思路。

## 参考文献

- [1] 钟肖健,龚蔚霞.新型城镇化下的农贸市场专项规划编制探索[J].建设科技,2013(11):60~61.
- [2] 熊乐.基于环境数据分析的城市菜市场规划布局优化[J].规划师,2015(1):310~313.
- [3] 李众,陈福涛.城市中心城农贸市场规划方法探究[J].科技创新导报,2009(30):109.