

新型城镇化中的公共服务设施*

——内涵界定与清单梳理

Public Service Facilities in New Urbanization: Definition and Summary

刘海涛 王伟 李一双

文章编号1673-8985 (2016) 04-0084-07 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 公共服务设施作为公共物品的主要具体形态,是输出公共服务的物质载体。提供系统、完善的公共服务设施以满足社会公共需求,是公共部门的重要职责。在以人为本的新型城镇化背景下,提出了公共物品的社会建构的本质,基于公共性、服务性和设施性3个属性特征对公共服务设施的内涵进行了严格界定,并且以组织/区域为视角,对公共服务设施清单从社区、城市、农村、区域4个方面进行了全面梳理,勾勒出以组织/区域为核心的多层次的公共服务设施体系。

Abstract As the main specific forms of public goods, public service facilities (PSF) are the material carrier of public service output. Providing PSF systematically and perfectly to meet the public demands is an important responsibility of the public sector. Under the background of human-oriented new urbanization, this paper puts forward an essence: the social construction of public goods and defines the connotation of PSF strictly based on three attributive characters: public, service and facilities. In the perspective of organization/area, this paper lists the contents of PSF in four aspects: community, urban, rural, region, and draws an outline of the multi-level system of PSF.

关键词 公共物品 | 公共服务设施 | 俱乐部理论

Keywords Public goods | Public service facilities | Club theory

作者简介

刘海涛

济宁市城乡规划局 调研员

复旦大学公共管理 博士后

王伟 (通讯作者)

中央财经大学政府管理学院

副教授

李一双

重庆两江新区开发投资集团

硕士

实现有效的公共物品供给,是现代服务型政府转型的终极目标。在新型城镇化过程中,政府提供公共物品的职能的首要体现,就是通过科学合理地规划、设计与投资,适时、适地、适需地配置公共服务设施。中国特色的新型城镇化道路坚持“以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、文化传承”,稳步推进城镇基本公共服务均等化,是“以人为本、公平共享”的原则性要求。而公共服务设施发挥着将公共资源转化输出为公共服务的核心功能,要追求公共服务产出的均等化,必须以作为物质载体的公共服务设施为抓手。但是在目前的各类规划与标准中,“公共服务设施”还存在概念界定不明确,所涵盖内容不一致等问题,这给各地的公共服务设施规划实施以及地方政府的基本公共服务绩效考核开展造成了一定的困

惑。在此背景下,亟须对公共服务设施的内涵和内容予以明确化、系统化,为践行以人为本的新型城镇化提供指引。

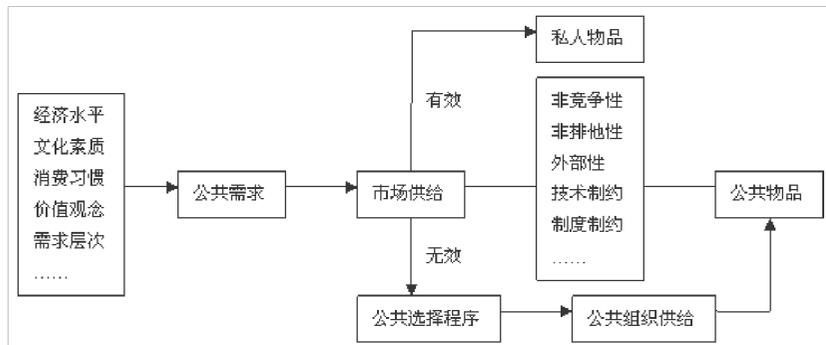
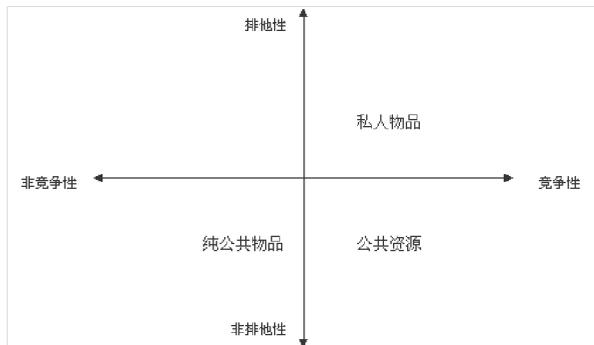
1 公共物品的社会建构本质

1.1 公共物品的3种界定

1.1.1 非竞争性和非排他性

这是目前被广泛认同的界定方法,即从物品本身的消费特性上进行定义。“每个人对这种物品的消费,并不会减少任何个人对它的消费”^[1]。公共消费品和私人消费品的区别在于其总量和个人消费之间是相等而不是相加关系。此外,“任何人都同等地消费,不管他是否为此付费。换言之,我们必须将联合消费与排他原则的不适用性结合起来”^[2]。根据排他性和竞争性程度,所有的物品都可以划分为私人

*基金项目:国家自然科学基金青年课题“城市有机更新中土地再开发复杂决策的支持方法研究”(41301123),中国财政发展协同创新中心项目“中国城镇化战略进程中的地方政府行为研究”(项目号:024050314002/004)。



4

1

1.1.2

[5]

[3]

[4]

1.1.3

2

2.1

5

3

1

2

1.3

3

1.2

4

2

任何公共组织总是为它所治理区域的成员提供区域性公共物品以满足该区域的成员的公共需求。因此,与公共物品相联系的就是一个由各类社会组织组成的完整组织系列,这个系列的一极是最小的公共组织(可由两个人组成),另外一极是最大的组织(超国家的全球性组织)。在这两极之间,排列着从小到大的各种社会组织(国家靠近极大的端点)。其中,每个组织都有自己的公共物品,家庭有家庭的公共物品,企业有企业的公共物品,地区有地区的公共物品,国家有国家的公共物品^[7]。

因此,从便于供给管理的原则出发对公共物品进行清单列举时,组织是一个比较合适的维度,而各个层级的政府组织又是与其所辖区对应,因此,公共物品也就相应地可以分为:社区公共物品、城市公共物品、农村公共物品、区域公共物品、全国性公共物品、跨国公共物品、全球性公共物品(表1)。

同样,对于作为公共物品的公共服务设施而言,也可以采用这种方式加以分类进而列出清单,公共服务设施可以分为:社区公共服务设施、城市公共服务设施、农村公共服务设施、区域公共服务设施。

3.2 社区公共服务设施清单

社区(community)是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体,它包括一定数量的人口、一定范围的地域、一定规模的设施、一定特征的文化、一定类型的组织。在国外研究的语境中根据研究群体的范围分布,社区是一个可大可小的概念,小至邻里,大致整个城市甚至跨区域。在这里,社区是一个居住单元的概念,既包括农村社区,也包括城市社区。在中国,城市社区界限相对明显,尤其是对于封闭式管理的社区。而在农村地区由于聚居度比较低,农村社区的概念还在形成之中,行政村组成为农村社区相对清晰的边界。《城市居住区规划设计规范(GB50180-93)》主要根据人口规模将城市社区分为居住区、居住小区和居住组团。

作为居住单元的社区概念,是指一定数

表1 治理区域与公共组织、公共需求、公共物品对照

治理区域	公共组织	公共需求	公共物品
社区	居委会/村委会	社区公共需求	社区公共物品
城市	市政府	城市公共需求	城市公共物品
农村	镇政府	农村公共需求	农村公共物品
区域	区域间协调机构	区域公共需要	区域公共物品
全国	中央政府	全国公共需要	全国性公共物品
跨国	区域性国际组织	跨国性问题	跨国公共物品
全球	全球性国际组织	全球性问题	全球性公共物品

表2 社区公共服务设施清单

需求类型	设施项目	公共程度	经营性质
社区安全	社区警务 (监控设备、门卫室、电子围栏、门禁等)	纯公共物品	公益性
	防空地下室 消防设施 (消火栓、灭火器、安全出口等)		
医疗卫生	诊所	私人物品	经营性
	卫生站 护理院		
社会保障	社区养老中心 心理咨询、法律咨询中心	准公共物品	准经营性
	社区矫正中心 残疾人托养所 就业再就业培训中心		
文体娱乐	图书室	纯公共物品	公益性
	文化中心 健身设施		
社区管理	户外活动场地 幼儿园、托儿所	私人物品	经营性
	治安联防站 居委会办公用房 社区公共服务中心		
市政公用	公共空间照明设备 社区道路 公共厕所 变电室 开闭所	纯公共物品	公益性
	燃气调压站 高压水泵房 垃圾收集装置 居民停车库、场		

量的人口在一定范围内居住,并存在相应的社区组织进行治理并为社区成员提供公共服务设施,在这个过程中逐渐形成的具有边界居住区域,这种边界可能是有形的,如封闭院墙、道路、河道等分界线,往往也包括行政的、文化的或者组织上的隐形边界。社区囊括了居住区、小区和组团的概念,但是不做严格的

人口规模区分,而且其包括了农村社区、小城镇社区以及城乡结合部的社区。目前比较成熟的城市社区形态是以大型商业居住楼盘为物理边界。

社区公共服务设施,是指那些为了便利社区居民生活、满足身心健康发展需要、方便社区管理等而提供的为社区内成员共享的服

表3 城市公共服务设施清单

需求类型	设施项目	公共程度	经营性质
公共安全	派出所、警务平台	纯公共物品	公益性
	公共场所监控设施		
	安检设施		
	人防工程		
	消防站		
	应急抢险反应中心		
医疗保健	防洪设施（排涝站）	纯公共物品	公益性
	疏散场地		
	计划生育站（组）		
	急救中心、中心血站		
	防疫站、卫生检疫站、疾病预防控制中心		
	医院、卫生院、保健站		
社会福利	休疗养院	准公共物品	准经营性
	专科诊所		
	老年活动中心、养老院、老人护理院、老年大学		
	残疾人康复中心和活动中心、特殊教育		
	弃婴岛		
	儿童福利中心、福利院		
文体娱乐	SOS国际儿童村	纯公共物品	公益性
	文化站（室）、文化宫		
	图书馆、展览馆、博物馆		
	公园、广场		
	广播电视台（站）		
	科技馆		
教育	艺术中心、青少年活动中心	准公共物品	准经营性
	体育场馆		
	影院剧院、音乐厅、杂技场		
	游乐健身场所		
	幼儿园、托儿所		
	小学		
公共管理	初级中学	纯公共服务	公益性
	高级中学		
	高等院校		
	专科院校		
	职业院校、成人教育及培训机构		
	高等教育		
市政公用	各党政、团体机构办公设施	准公共物品	准经营性
	法庭		
	街道办事处		
	办事大厅		
	公共服务中心		
	各专项管理机构		
市政公用	交通标识	纯公共物品	公益性
	路政照明设施		
	人行道路、步道、天桥等		
	公共绿地		
	垃圾转运站和收集点		
	公共厕所		
	公共交通枢纽、线路、站点		
	公共停车场		
	供电网络、配（变）电站		
	给排水设施		
	供气管线、燃气调压站		
	供暖管线、供热厂		
	邮政网点		
	有线电视片区管理站		
光纤接入网机房			

务设施。它严格区别于社区中的商业性服务和设施,由于其对于社区外居民具有明显地排他性而与全范围的城市和农村公共服务设施相区别。城市社区的公共服务设施的种类和数量远远超过农村社区,因此以城市社区为样本列出了其公共服务设施的清单(表2)。

社区公共服务设施的主要服务群体是社区公众,其供给的资金来源主要有社区成员共缴费分担、政府资本以及社会资本,供给管理的主体为社区组织。政府制定规划标准对这类公共服务设施的供给具有一定强制性的要求。

3.3 城市公共服务设施清单

城市是指国家批准设市建制的地域,包括直辖市、市、镇^③。城市是以非农产业和非农业人口聚集为主要特征的居民点,对于城市而言,它是由一个个城市社区组成。如果社区公共服务设施服务的范围局限于社区内部,那么城市公共服务设施则跨越了社区的界限,其配置依赖于城市公共部门。因此,城市公共服务设施是指那些为了便利市民生活、满足市民身心健康发展需要、方便城市管理而提供的为广大市民共享的服务设施(表3)。它严格区别于城市中的商业性服务和设施,由市政当局进行强制性规划和提供。城镇常住居民和户籍居民是城市公共服务设施的主要受益者,因此它与农村公共服务设施有明显的区别。城市公共服务设施占据了公共物品内容的绝大部分,因此,提供城市公共服务设施是市政当局的主要工作。

城市公共服务设施的内容和种类相当繁多,而且相当部分内容与市政公用设施交叉。在规划中通常将市政公用设施进行单列,但是按照“公共性”、“服务性”和“设施性”的3重属性来界定,那么相当部分的市政公用设施仍然属于公共服务设施范畴,如公共厕所、公共交通服务、城市环卫等等。《城市居住区规划设计规范(GB50180-93)》中将居住区的市政公用设施列入了公共服务设施范畴,而《城市公共设施规划规范(GB50442-2008)》和《村镇规划标准(GB50188-2007)》

注释 ③不同人口规模等级和行政等级的城市,其配置的公共服务设施的种类、规模等级有所差异,在本文中不做进一步的划分。

中的公共设施并不包含市政公用设施,主要指向的是公共服务设施,规划标准间也存在概念范畴界定上的不一致。社区公共服务设施与城市公共服务设施在内容上应该是一脉相承的,只是在配置规模和等级上呈现出一定的差异。笔者认为,应该把相当部分符合“公共性”、“服务性”和“设施性”的市政公用设施纳入公共服务设施范畴。

3.4 农村公共服务设施清单

城乡之间对公共物品的需求存在差异,按照这种差异可以将公共品分为基础性公共品和差异性公共品两大类。前者是指所有公民(无论是城市居民,还是农村居民)具有同等意义的公共品,也就是那些对社会公众的生存和发展具有基础作用的公共品,如公共安全、社会管理、基础教育、卫生防疫、社会救济、基本的基础设施等等。这些公共品所满足的是公众基本的社会公共需要,因此,无论是城市居民,还是农村居民,对这类公共品的需求是无差异的。差异性公共品是指由于城乡经济发展水平、社会环境、人文风俗等的不同,城乡居民存在需求差异的公共品,如专业教育、文体事业、科技服务等。因此,农村公共服务设施与城市公共服务设施在配置上也存在差异。相对而言,农村公共服务设施的种类较少,而且其满足的公共需求层次较低。农村地区人口密度较小,居住相对分散,这与公共设施配置中对规模效应的要求相背离,出于公平与效益的权衡,这也限制了农村公共服务设施的发展。农村公共服务设施是指满足农村居民基本的教育、医疗、文化、社会保障等权利,满足乡村居民基本生活需要,能够以具体的物质形态表现出来的公共服务^[8],其清单如表4。

3.5 区域公共服务设施清单

区域公共服务设施是指服务半径跨越城乡和城际,其供给过程需要城乡统筹和区域协作的一类公共服务设施^④。城市和农村的社区公共服务设施的服务范围为所在的社区,而跨越社区边界,比社区公共服务设施的服

表4 农村公共服务设施清单

需求类型	设施项目	公共程度	经营性质
公共安全	防灾减灾设施 (火灾、洪灾、震灾、 风灾、地质灾害、雪 灾和冻融灾害等自然 灾害)	纯公共物品	公益性
医疗卫生	村卫生服务站	纯公共物品	公益性
	村卫生服务中心		
	卫生室 药店	准公共物品	准经营性
社会保障	托老所、敬老院 残疾人服务中心 其他社会救济类	纯公共物品	公益性
文体娱乐	文化活动站		
	体育活动站	纯公共物品	公益性
	健身室 棋牌室 图书阅览室		
教育	小学 幼儿园、托儿所	纯公共物品	公益性
公共管理	村公共服务中心		
	村委会 公告与宣传设施、广播	纯公共物品	公益性
	乡村治安员		
生活公用	村级公路 硬化道路	纯公共物品	公益性
	农村客运服务 农村电网		
	自来水水站	纯公共物品	公益性
	垃圾转运站		
	公厕 沼气		
	邮政、网络、通信		

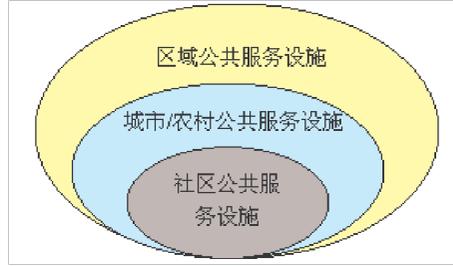
表5 区域公共服务设施清单

需求类型	设施项目	公共程度	经营性质
区域交通	城际轨道交通线		
	铁路站点		
	城乡间客运	准公共物品	准经营性
	内河航运 区域机场		
配送网络	区域输电线		
	油气运输管道	准公共物品	准经营性
	加气、加油站		
通信通讯	有线电视		
	有线电话	准公共物品	准经营性
	有线网络		
	公用移动通信基站		

务范围更广一层的是城市和农村公共服务设施,而区域公共服务设施则进一步跨越了一个个具有清晰边界的城市和农村的边界,实现

一种更广区域的全覆盖。这类公共服务的设施种类相对较少,主要为公共交通服务(表5)。但是其对于城乡统筹发展和区域协同治理又

注释 ④公共服务设施的服务半径与制度设计和规模等级定位有关,高等教育机构、大型医院等类似的公共服务设施本身的规模等级定位较高(如市级、县级等),并且对城乡居民以及本地和外地居民不存在排他性时,其就具备了一定的区域辐射能力,也可以认为是区域公共服务设施。



References

[1] Samuelson P.A. The pure theory of public expenditure [J].The Review of Economics and Statistics, 1954, Vol. 36(4): 387-389.

[2] Mlasgrave. The Theory of Public Finance A Study in Public Economy [M].New York: McGraw-Hill, 1959.

[3] 王绍光. 公共物品[M]. 2002. Buchanan J M. Democratic finance theory [M]. Beijing: The commercial press, 2002.

[4] 王绍光. 公共物品[M]. 1997 1 209-212. WANG Guangzheng. Research on public goods in organization and country[J]. Management World, 1997(1): 209-212.

[5] 王绍光. 公共物品[M]. 2002 5 54-59. REN Junsheng. Research on essential character and scope movement of quasi-public goods[J]. Jilin University Journal Social Sciences, 2002(5): 54-59.

[6] Buchanan J M. An economic theory of clubs economica[J]. 2010, 33: 1-14 .

[7] 王绍光. 公共物品[M]. 1997 1 209-212. WANG Guangzheng. Research on public goods in organization and country[J]. Management World, 1997(1): 209-212.

[8] 王绍光. 公共物品[M]. 2010 34 7 28-33. HU Pan, XIE Hui, WANG Xingping. Connotation and method of public facilities equalization in rural areas: with Jiangning street of Jiangning district in Nanjing as an example[J].City Planning Review, 2010, 34(7): 28-33.

5

3

1

2

3

4

4



5

3