

# 第1章 绪论

## 1.1 研究背景

### 1.1.1 住宅建设发展概况——市场主导的房屋供给方式

#### 1. 我国住宅建设发展历程

改革开放三十多年来,我国住宅建设水平显著提高。城市居民不仅关注住宅是否功能合理与舒适,与居住息息相关的教育、医疗等配套设施的完善与否也日渐成为居民选择住所时考虑的重点。作为保障广大居民日常生活便利性的重要物质设施,居住区公共服务设施建设的种类、数量以及质量不仅直接影响到居民的生活水平和生活方式,而且在一定程度上体现并影响到社会的文明程度,是关系城市整体功能完善的重要因素。

从1949年至1992年的40多年中,我国一直实行带有垄断色彩的国家计划经济体制。在这种制度下,住宅多采用单位自建的福利分配的方式,以极低的租金分配给职工使用,住宅的各项设施的建设主要由各单位自行承担或由政府提供。受限于当时的经济条件,住区的配套服务设施(当时称“配套公建”)主要着重解决居民的基本生活问题。

1992年后我国开始由计划经济向市场经济过渡。国家为理顺住房供需关系,大力推行住房分配的货币化改革。1998年国务院下发《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》,在这份中国房改的标志性文件中,明确提出要结束福利分房制度,停止住房实物分配。住房改革大力推进后,为城市居民提供住房的任务基本被推向市场。居住建设逐渐成为市场行为,房地产开发成为了住区建设的主要形式。

我国房地产业从20世纪90年代开始迅速发展,10年期间全国房地产竣工面积约为14亿 $\text{m}^2$ ,几乎相当于1990年全国城市实有房屋的1/3强,其中大部分为可以自由交易的商品房<sup>[1]</sup>。21世纪以后,随着福利分房政策的彻底终止,房地产更是迎来新一轮的发展高峰。房地产业的产业链长,关联度大,涉及的住房实物市场价值和交易金额巨大,对扩大内需和推动国民经济具有重要作用。近年来我国房地产对于国家整体经济以及城市地方经济的贡献度越来越大,其支柱地位将会长期持续。

#### 2. 城市房地产发展的制约因素:公共产品的供应

城市公共产品包括基础设施以及教育、医疗、文体、商业等配套服务设施。这些设施的建设和运行使城市开发土地由“生地”变为“熟地”,使土地产生“磁场效应”,加速城市的产业集聚,推动城市土地增值。因此,公共产品的供应状况直接影响着城市集聚效益和土地的利用,是房地产发展的制约因素。

与房地产开发同步配建的配套公共服务设施将直接使社区内的居民受益,并间接反映为楼盘在房地产市场的竞争力。现实中,教育、文体、商业等服务设施的配套水平和物业管理水

平对房地产价格和供求关系有明显的影响作用,体现了公共设施的资本化效应。

在市场化的居住开发背景下,居住区配套设施建设的主体也由计划经济时期的国家和企事业单位转变为房地产企业,大部分居住区公共服务设施是由开发商与住宅同步建设。与此同时,伴随经济制度的转轨,国家对如商业、教育、医疗等相关产业的改革使居住区配套设施的经营主体也发生了较大的变化,越来越多的设施已由以往的“服务型”向“经营型”转变,经营效益在设施的使用和发展中的重要性逐渐增强。各种变化均对住区的公共服务设施建设提出了新的要求。计划经济体制下形成并沿用下来的公建配套建设体系中存在的弊端日益显现。国内不少地方都不同程度地出现了居住区公共服务设施建设跟不上住区发展的状况,严重者甚至导致了城市局部功能的失调。因此系统地研究城市居住区公共服务设施在市场经济条件下的变化和发展,对居住区乃至整个城市发展意义重大。

在房地产开发的成本中,用于市政基础配套设施和公共服务设施的费用占总成本相当的比例。开发商通常没有意愿主动提供这类公共产品,需要政府运用行政手段加以调控,以规范其市场行为。但这并不意味着政府可以把提供公共服务的任务完全转移给开发商。在商业性房地产开发占据了住宅建设绝对主体地位的今天,必须合理区分政府与市场的责任,才能更有效推进房地产事业的可持续发展。

### 1.1.2 政府职能的转变——由管理型向服务型的变化

在经济全球化的国际环境下,随着社会主义市场经济体制的逐步完善,我国政府的职能也逐步由“行政管理型”转向“公共服务型”。党的十六届三中全会将政府对经济社会事务的管理责权明确界定为“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”四大职能,其核心就是“公共服务”。

所谓公共服务型政府,是指在社会主义市场经济条件下,在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的,以公民服务为宗旨,并承担着服务职责的政府。公共服务型政府主要包含四重含义:其一,政府是为全社会服务的政府,它不是对某一类人或某一类地区服务;其二,政府公平地对待企业和公民;其三,政府要以尽量公开的方式运作,接受公众监督;其四,权力不能进入市场,政府要让利于民,不能以追求利益最大化为目标<sup>[2]</sup>。

建立公共服务型政府的要求是:经济层面上,框正“市场失灵”,提供公共产品、公共服务,提供公平竞争制度,加强监管,确保市场竞争的有效性;政治层面上,实现民主参与、有效治理;社会层面上,政府应提供稳定的义务教育与社会保障,维护社会稳定。这就要求政府各职能部门的角色必须彻底地从审批型转向服务型、从发展型转向监管型,并在转变政府职能的基础上进一步推进政府效能建设。作为政府重要职能部门之一的城市规划行政主管部门同样面临这一转变。只有从技术层面和管理层面针对规划编制、审批、建设实施和监管等各个环节顺应市场规律,与时俱进地调整完善,才能更好地指导和规范城市建设行为,改善人居环境,优化城市形象<sup>[3]</sup>。

### 1.1.3 居民需求的丰富——优质化、多样化、差异化

经济发展的普遍规律显示,当一国的人均 GDP(国民生产总值)从 1000 美元向 3000 美元过渡时,是该国公共服务需求快速扩张的时期,这一时期人们对满足吃穿的温饱需求开始转变为对教育、医疗、卫生等社会性公共服务的需求。改革开放三十多年后,我国城镇居民的消费结构发生了深刻变化。1978 年,中国家庭人均可支配收入是 343 元,恩格尔系数是 57.5%;到 2008 年,这两个数据分别是 15780 元和 37.9%<sup>①</sup>。2003 年,中国人均 GDP 超过 1000 美元,2008 年人均 GDP 已超过 3000 美元,这说明中国已步入公共服务需求的扩张时期,公众发展型需求的大幅度攀升,逐步成为经济社会发展的重要动力和市场需求的主流。

在经济水平大幅提高的背景下,居民在购买住宅时,教育、商业服务、文体娱乐、社区服务等配套服务水平已经成为左右城市居民选择居住地的重要因素。随着生活水平的提高,人们对文化、体育、娱乐的需求标准不断提高;随着社会分工的细化,人们对服务性项目的需求也日益多样;随着人口逐步老龄化,要求增加老年人服务性设施和医疗保健的比例。此外,不同收入阶层、不同年龄层次的居民对公共服务设施的需求的分化明显:高收入阶层的居民对休闲娱乐、文化体育等配套服务设施的需求较高;工薪阶层的居民更强调与基本生活密切相关的配套服务设施;老年人需要更多的文化休闲和医疗保健设施,青年人则更关注教育、商业设施的服务质量。

居住区公共设施服务的直接对象是人,以人为本、服务于人,从居民的实际需求出发来配置配套服务设施项目,这是配套服务设施的本质要求。城市配套服务设施的设置应以需求为导向,建立与居民需求相适应的供应机制。

## 1.2 研究内容界定

### 1.2.1 背景:市场体制下的居住开发

本文主要研究与市场体制下的居住开发相配套的公共服务设施配置问题,其研究范围限定在按照市场经济规律运作的商业性房地产开发以内,不包括福利房、单位自建房、保障性住房等类型。

在 2003 年建设部发布的《房地产业基本术语标准》中,将房地产概括为“可开发的土地及其地上定着物,包括物质实体和依托物质实体上的权益”。房地产开发的含义为“在国有土地上进行基础设施建设、房屋建设,并转让项目或者销售、出租商品房的行为”,其本质功能是指对土地和房屋的投资决策和资金的投入,并组织人力来进行加工,最终形成房地产品实体并使之升值<sup>[4]</sup>。由此可见,经济性或者说营利性是市场背景下居住开发的最本质属性。

本文以市场经济体制下的商业性房地产开发为研究对象,力求通过分析其基本经济特点,明确政府的管理目标和管理方法,并通过各职能部门的有效运行和协作,保证居住开发中配套服务设施的合理和完善。

<sup>①</sup> 数据来源:《中国统计年鉴(2009)》。

## 1.2.2 研究对象：居住区公共服务设施

### 1. 已有的“居住区公共设施”的概念表述

在国家建设部颁布的《城市居住区规划设计规范(2002版)GB 50180—1993》(以下简称为“国标”)中明确了居住区公共服务设施(也称配套公建)“必须与居住人口规模相对应”、“应与住宅同步规划、同步建设和同时投入使用”的建设、运行特征,其内涵是为住宅提供配套服务的公共建筑,这种将“公共服务设施”等同于“配套公建”的定义,有较强的延续计划经济体制下建筑定额指标的痕迹。

2002年出台的《北京市新建改建居住区公共服务设施配套建设指标》采用与国标相同的定义,但明确指出公共服务设施按效益分为公益性配套公建和营利性配套公建。2002年上海《城市居住区公共服务设施设置标准》摒弃了“配套公建”的提法,并增加“绿地”作为一类公共服务设施,在内涵上确定了设施的“公共服务性”特征。《广州市城市规划管理技术标准与准则——修建性详细规划篇(2005)》中,将全部公共设施分为“城市公共设施”和“居住区公共设施”两类,对于“城市公共设施”的界定只是“指居住区以上级”公共设施,这一描述只是从服务人口规模是否超过居住区3万~5万人的范围对两者加以区别,而未涉及两者的本质差异。

笔者认为,居住区公共服务设施与城市公共服务设施的根本区别在于两方面:即与住宅“同步配建”的建设特征以及与住宅空间融为一体的空间特征。此外,两类公共服务设施在建设方式和产权特征方面也有较显著的不同,居住区公共服务设施中的许多项目具有住宅区共有产权的特征。

按照国家城市用地分类标准,居住小区及小区以下级公共服务设施用地包含在居住用地R大类的R12或R22小类中;而居住区及居住区以上级的城市公共服务设施一般具有独立的用地,分为行政办公设施用地、商业金融设施用地、文化娱乐设施用地、体育设施用地、医疗卫生设施用地、教育科研设施用地以及社会福利与保障设施用地等类别。

对于各级公共设施的规划控制,《深圳市规划标准与准则》制定了较为明确的规定。所有公共设施按照使用功能分为教育设施、医疗卫生设施、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、商业设施、市政公用设施等八类,按市级、区级、居住地区、居住区和居住小区五级配置。其中,居住地区的人口规模参照街道办事处管辖人口确定为15万~20万人,居住区级和居住小区参照国标略有调整,分别定为4万~6万人和1万~2万人。“城市公共设施”主要指市级、区级公共设施,而“居住区公共设施”主要指居住区和居住小区以下级公共设施,而“居住地区级”设施(或称“街道级”设施,对应一个街道的管辖人口)的归属则有待商榷。一方面,这类设施占地规模和服务人口较大,布局需权衡多方面因素综合考虑(如综合医院、高中、110kV以上变电站等),难以由某个开发项目配建实施;另一方面,这些设施又确实与居住生活密切相关,直接关系到居民的生活质量和社会保障,从使用性质上应归属“居住配套设施”的范畴。

### 2. 本文所研究的“居住区公共设施”的概念界定

综合前文的各种表述,本文所研究的“居住区公共设施”概念主要从产品属性和服务级别两方面界定。

### (1) 产品属性

本文所研究的“居住区公共服务设施”，关键词是“公共”而非“服务”，限于产品属性偏重“公益性”主导的设施，同样具备服务职能的商业营利性设施不在本文研究范围以内。

在市场经济背景下，应区分服务设施的公益性或营利性，采取“计划”和“市场”的不同调控方式配置。营利性设施由市场自发调节，而“公益性”设施则需要政府通过行政手段加以干预，以保证其足量供应。住房和城乡建设部于2012年1月起正式实施的新版《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137—2011)，在用地大类上，将原有的“公共服务设施用地”(C类)，改为“公共管理与公共服务设施用地”(A类)与“商业服务业设施用地”(B类)两类，正是区分“公益性”和“营利性”思想的体现。

“公益性”主导的居住区公共服务设施均属于“公共产品”的范畴。

公共产品的研究始于大卫·休谟，他在《人性论》<sup>[5]</sup>一书中探讨了政府的起源，认为某些有益于个人的事务只能通过集体行动才能够完成，称为“集体消费品”。亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》<sup>[6]</sup>中论述了国家的义务，提到国家提供公共产品的类型、方式和公平性等内容。真正从现代经济学意义上将“公共产品”(public goods)与“私人产品”(private goods)两个概念作出严格定义并使用的是美国著名经济学家保罗·萨缪尔森。他在《公共支出的纯粹理论》<sup>[7]</sup>中明确指出“纯粹的公共产品是这样一种物品，即每个人对这种物品的消费并不减少任何其他对这种物品的消费”，其本质属性是消费的非排他性(non-excludability)和消费的非竞争性(non-rivalrous consumption)。

纯公共产品可被视为一种理论状态的抽象模型，而现实中诸多公共产品不完全具有非排他性和非竞争性，处于纯私人产品到纯公共产品之间，是不完全意义上的公共产品，称为“准公共产品”。本文所研究的“居住区公共服务设施”，在现实使用中均存在不同程度的竞争性和排他性，属于准公共产品范畴。

### (2) 服务级别

本文所研究的“居住区公共服务设施”既包括传统意义上的居住区和居住小区及以下的全部与居住生活直接关联的公共服务设施，也包括服务规模介于市级、区级城市公共设施与居住区级之间的“居住区以上级”公共设施，或称为区域统筹的公共设施，其统筹的空间范围以1~2个街道的行政辖区为上限，服务人口通常不超过20万人。

这一人口级别的划分首先有利于建立“城市级—分区级—社区级”的公共服务层级体系，并保证各层级公共设施的妥善衔接；其次，突破了国标设定的“居住区级”3万~5万人的规模界限，在居住区公共设施服务半径日渐扩张的现实背景下，从更大的空间范围内协调公共设施的合理布局，更有利于公共资源的优化配置；同时，与行政管理机制有一定的对应关系，便于研究公共设施的管理和运营模式。

## 1.2.3 研究内容：居住区公共服务设施的“供应”

广义的公共产品涵盖了“公共产品”和“公共服务”两个方面，既包括政府通过微观参与所提供的以物质实体状态存在的生产性、福利性基础设施，还包括实现社会公正和宏观调控目标的非物质形态的公共政策，推动社会经济发展和改革创新的各项制度安排，和有利于科学文化发展的精神产品等。

公共产品供给包括了公共产品的供应、生产和消费的全过程，是供应者、生产者、消费者三

个类型化角色分开、连结、合作生产过程。其中,公共产品供应是指一系列集体选择行为的总称,即“对服务活动的授权、资助、获得和监督”;公共产品生产是指制造某一种产品或提供某种服务,是“公共产品或服务得以成为存在物”的过程,是将资源投入转化为价值产出的技术过程。公共产品的供给机制是指消费者、供应者、生产者通过什么样的方式连结起来,实现消费、供应、生产环节的有机组合<sup>[8]</sup>。

本文对居住区公共服务供应的研究内容,涉及公共服务设施供给全过程的技术环节和管理环节:既包括居住区公共服务设施的技术标准、配置规定和规划调控策略,探讨城市规划对居住区公共服务设施“实体”的空间干预方法;也包括其背后隐藏的资金来源、供应模式、产权界定、监管方式等运营制度设计,关注“公共服务”的最终实效。笔者力求建立一套从决策到实施的完备系统,在特征上符合市场经济运行规律,在管理上具有可操作性,从而保障居住区公共服务的“足质”与“足量”,满足社会公众对公共产品和公共服务的需求。

### 1.3 研究目标与路径

保障公益性的居住区公共服务设施的合理配置,使城市居民享受到适宜的、公平的公共服务,从而保证在房地产开发中的公众普遍利益,是本文的主旨。本文从居住区公共服务设施的建设标准制定、规划编制、经费来源、建设实施方式、管理运营模式等方面深入研究其功能特征和运行规律,核心目标是实现居住区公共服务设施的有效配置和运营,从而满足广大公众的生活需求,保障城市基本公共服务水平。

#### 1.3.1 提升城市规划对居住区公共设施配置的调控水平

作为城市规划范畴的研究,本文首先关注的是城市规划层面的技术手段和管理手段对居住区公共服务设施的调控作用。

城市规划是政府履行公共服务职能的最重要载体之一。规划部门应成为政府实施宏观调控,参与资源配置,为全体社会成员提供公共产品的重要公共部门。规划应成为公共服务型政府提供公共政策与公共服务的重要依据与手段,其最本质价值与最根本作用,就是要在市场“看不见的手”与政府“看得见的手”这“两只手”的互相抗衡中,发挥应有的“规范、协调、监管、服务”作用,以实现公共利益最大化<sup>[9]</sup>。

城市规划是政府干预和调控房地产开发的重要手段。在市场环境下,城市规划的基本工作内容是“公共事务”,其主要服务对象是“全体市民”,其基本出发点是“保护全体市民的长期利益”<sup>[10]</sup>。因此,可以认为城市规划是作为房地产市场失灵的对立面存在的,代表政府履行公共管理职能,在公共产品提供、基础设施配置等方面起到明显的调控作用。

保证居住区公共服务设施足量优质地配置,是市场经济体制中城市规划实践作为政府行为的重要工作内容。城市规划的作用在于克服市场的缺陷,就其实质而言,是提供市场无法保障的城市公共服务和市政配套设施。同时,作为一门专业性学科,城市规划的目标是对城市土地进行合理的功能配置,既满足城市发展需求,又能够形成最优的城市土地布局和利用结构。城市规划对房地产开发中公共产品供应的干预作用正是本文研究的重点内容。

### 1.3.2 探讨居住区公共服务的经济支撑和运营模式

除城市规划调控外,居住区公共设施的有效建设和运营还依赖诸多因素,仅靠技术层面的干预无法保证居住区公共服务的实效,经济和制度的因素往往起着决定性的作用。各级地方政府对于公共服务范围和标准的界定、公共财政的投入额度和分配方式、对于公共服务的供应流程安排以及相关的政策规定、有关职能部门之间的协调机制和监督机制的建立健全,等等,是从更宏观的层面调节着城市的居住区公共服务资源的配置状况,也从根本上决定了居住区公共服务设施的建设和运营。离开了经济来源和运作方式的支撑,城市规划的技术文件将成为一纸空文,即使按照规划建成了公共服务设施的实体,也无法真正承担公共服务的职能。

同时,在市场经济背景下,居住区公共服务的供应也依赖政府、市场、非政府组织与公众的共同参与和良性互动。如何在政府与市场、公众,效率与公平的天平中找到平衡点,建立居住区公共服务供应协作的供应机制,协调好各主体的责权利分配,探索适宜的分工协作方式,这些研究内容涉及了居住区公共产品供应和实现的本源性问题,其研究成果最终将导向宏观政策层面和制度层面的改革与优化。

### 1.3.3 研究路径

为实现上述的技术、经济和制度层面的研究目标,本文的具体研究路径主要从以下几方面入手展开。

(1) 分析目前广州市在居住区公共设施规划、建设、产权界定、移交运营等各环节的实施程序,以及在经济支撑、市场化运作的普遍现状,分析其中普遍存在的问题,以问题为切入点寻找解决途径。

(2) 以广州市现行的居住区公共服务设施技术标准为研究对象,分析比较其与国标和北京、上海、深圳等主要城市技术标准内容的共性与差异,从人口分级、设施分类、项目设置、指标设定等方面探讨符合广州实际情况的居住区公共设施配置标准。

(3) 探讨城市规划的编制与管理对于居住区公共服务设施的调控作用,重点关注对于居住区公共服务设施建筑面积和用地面积总量的调控方法,同时结合实施项目的案例分析,总结规划编制与管理层面的优化策略,用于指导广州规划管理部门的规划编制及审批工作。

(4) 从受益对象、价格特征等方面入手,深入分析各项居住区公共设施的产品属性,以此为依据探讨居住区公共服务设施适宜的建设模式和运营方式,使市场、公众协同参与居住区公共服务的供应。

## 1.4 已有研究基础

与本文研究内容相关的理论研究包括城市规划范畴的居住区规划及配套公共设施方面的研究、经济学范畴的公共产品理论,以及政治学和管理学范畴的公共行政理论。

## 1.4.1 城市居住区公共服务设施的相关研究

### 1. 关于居住区公共设施的整体论述

1993年 国家基本建设委员会参考原 1980 年制定的暂行规定,编制了《城市居住区规划设计规范》(GB 50180—1993),93 版国标为居住区配套设施的建设提供了依据和执行标准,在其后近十年时间的住区建设中发挥了相当重要的指导作用,经 2002 年修编后使用至今。此外,从整体层面论述居住区规划设计理论的专著还包括白德懋编著的《居住区规划与环境设计》、朱建达编著的《当代国内外住宅区规划实例选编》、邓述平与王仲古主编的《居住区规划设计资料集》、周俭编著的《城市住宅区规划设计原理》等。

20 世纪 90 年代末期及 21 世纪初,国内一些专家学者针对城市商品住区建设中存在的问题和《城市居住区规划设计规范》的实际执行应用情况开展了研究。唐子来(1999)在《居住小区服务设施的需求形态:趋势推断和实证检验》中,对城市居民生活需求的变化作了详细研究,以上海、深圳等城市的配套指标变化为参照,对未来服务设施的配套的发展趋势和规划设计办法进行了讨论<sup>[11]</sup>。周俭、张凯(1999)在《优化城市居住小区规划结构的基本框架》中,以居住区的用地规模的探讨为出发点,对居民之间的交往需求在居住小区开发用地进入小型化阶段后的发展变化进行了研究,并提出了结合生活性次要道路集中建设公共服务设施区的设想<sup>[12]</sup>。陈燕萍(2000)在《论居住区相关设施配置指导体系的改革》中,分析了社会主义市场经济体制下供求机制变革对居住区相关设施配置的影响,提出对现存指标体系进行改革的思路<sup>[13]</sup>。黄怡(2002)在《居住小区公共服务设施的发展趋势及其对策》中,探讨社会、经济、技术及国家政策等综合因素影响下居住小区公共服务设施的发展趋势,包括商业服务设施更替、教育设施规模扩大、体育休闲设施完善、老龄化设施引入和停车设施增加 5 个方面,并提出相应的规划措施与对策<sup>[14]</sup>。上述研究从整体层面论述了居住区公共设施的基本框架和发展规律。

### 2. 关于居住区公共设施配置标准的研究

张仁俐、赵旭(2001)的《当前居住区公建配置标准的制定》,从分析影响居住区公建配套的主要因素出发,归纳了 21 世纪初居住区公建配套设施的发展趋势以及在实施中出现的问题,按照市场经济发展的要求,重新设计了居住区公建配套设施的项目指标及其规模<sup>[15]</sup>。赵民、林华(2002)的《居住区公共服务设施配建指标体系研究》,分析了由于经济收入、文化价值取向、年龄结构的差异等导致的需求分化,因而需要调整居住区公共服务设施配建指标体系,使之适应市场的发展条件,兼顾效率和公平,同时根据服务对象“量体裁衣”区别对待,并处理好区域统筹和社区内平衡的关系<sup>[16]</sup>。刘保亮、李京生(2001)的《居住区配套教育设施标准的现状及课题——以广州、上海为例》,分析了当前居住区配套教育设施建设标准和教育设施现状,并以广州和上海为例,研究了标准的分类、定额及其在实际建设中的问题,提出了确定教育设施标准中必须注意的新课题<sup>[17]</sup>。吴晓莉(2005)在《经济转型期公共设施规划标准的修订——以深圳为例》中,论述了深圳居住区公共设施规划标准的内容,强调针对“高端”和“低端”设施,建立五级公共设施体系,建立适应现行公共财政体制的公共设施分级体系,坚持设施标准刚性与弹性相结合的原则,强调公益性设施的规划标准<sup>[18]</sup>。胡纹、王玲玲(2007)的《居住区公共服务设施配套标准新思考——以〈重庆市居住区公共服务设施配套标准〉制定工作为例》,对转型时代下经济体制改革及社会结构变迁等造成的公共服务配套

设施需求变化进行深入分析,以重庆为案例,就如何应对时代转型挑战制定切实可行的公建设配套标准进行思考和有益的尝试<sup>[19]</sup>。

上述研究从现阶段各大城市居住区公共服务设施的使用现状出发,对发展中所遇问题进行了剖析,对居住区公共设施配置标准指标体系的合理化提出了建议和主张。

### 3. 关于居住区公共设施配置建设模式的研究

杨震、赵民(2002)在《论市场经济下居住区公共服务设施的建设方式》中,着重研究市场经济条件下居住区公共服务设施的建设方式,就配套公建的建设主体、用地获取、资金筹措等与规划实施密切相关的问题展开讨论,提出市场经济条件下配套公建的建设应遵循“责任分担”、“熟地+净地出让”、“资金统筹”和“公众参与”的原则<sup>[20]</sup>。陶小马、孟葵(2003)在《关于城市居住区公共服务设施建设费用合理分摊的若干思考》中,深入探讨了各类设施的建设主体问题,对于各类设施费用的合理承担者作出了建议<sup>[21]</sup>。雍翎(2007)在《市场经济体制下城市社区公共设施的运作机制与规划对策研究——以上海市青浦新城的实践为例》中,从社区公共设施的“产品性质”出发,对社区公共设施的运作机制作了系统的阐述和分析,认为城市社区公共设施的运作需要协调政府、市场、公众三方利益,共同推动城市社区公共设施的有效运转<sup>[22]</sup>。张庭伟(1999)在《市场经济下城市基础设施的建设——芝加哥的经验》中,研究了芝加哥基础设施的基本特点、决策过程、财政来源,并与我国情况相对比,以期有所借鉴<sup>[23]</sup>。

上述研究表明,关于居住区公共设施的研究逐步从纯技术性的指标探讨发展到建设责任的承担、费用来源以及用地模式的研究,供应模式的问题成为研究的重点。

## 1.4.2 公共产品方面的研究

### 1. 公共产品的分类

詹姆斯·布坎南在《俱乐部的经济理论》<sup>[24]</sup>中指出:萨缪尔森所指的公共产品和私人产品实际上处在如图 1-1 所示的两个端点 A 和 B,是极端抽象的经济学假设概念。现实生活中大量产品介于公共产品和私人产品之间,“它们的消费包含着某些公共性,在那里,适度的分享团体多于一个人或一家人,但小于一个无限的数目。公共的范围是有限的”。这种介于私人物品和公共产品之间的产品称做准公共产品。

准公共产品中,在消费上具有可排他性和非竞争性的公共产品称为俱乐部类公共产品(club goods),这些产品在消费上具有共享性,在出现拥挤效应之前,每增加一个消费者的边际成本为零。这类产品有两大消费特征:其一,有限的非竞争性。即在一定的消费容量下,单个会员对某种俱乐部物品的消费不会影响其他会员对该物品的消费,一旦超过某个临界点,非竞争性就会消失,拥挤就会出现。其二,局部的排他性。即俱乐部物品对于俱乐部的全体成员来说是非排他的,但对于非会员来说则是排他的。

就本文的研究对象“居住区公共服务设施”而言,其中包含的大部分设施本身具备明显的正外部性,同时对服务对象有着明确的界定,对于服务范围内的使用者,它是非竞争性的,而对

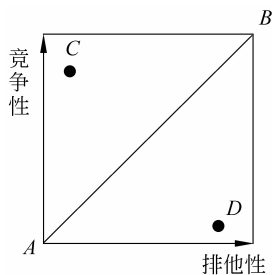


图 1-1 准公共产品属性示意

图片来源: James M Buchanan. “An Economic Theory of Clubs”, 作者改绘

于本范围之外的其他使用者,又是排他的,均属于准公共产品中的“俱乐部类公共产品”。

## 2. 公共产品的基本特征

公共产品具有如下基本特征。

(1) 非竞争性。所谓非竞争性,是指公共产品被提供出来,任何消费者对公共产品的使用都不影响其他消费者的利益,也不会影响整个社会的利益。非竞争性包括两个方面的含义:一是边际生产成本等于零,即增加一个消费者,供给者不需要追加资源的投入;二是边际拥挤成本为零,每个消费者的消费都不影响其他消费者的消费数量和质量,即这种产品是共同消费的,且不存在消费中的“拥挤”现象。

(2) 非排他性。所谓非排他性,是指公共产品一旦被提供出来,不可能排除任何人对它的消费。它包括三层含义:一是任何人都不能不让别人消费它;二是任何人都不得消费它;三是任何人都可以恰好消费相同的数量。

(3) 效用的不可分割性。公共产品是为全体社会成员提供的,具有共同受益或联合消费的特点,其效用为社会成员共享,不能将其分割为若干部分。对于纯公共产品而言,任何一个消费者所消费的公共产品数量就是全社会该项公共产品的总量。但对于大多数共同消费产品而言,其效用是部分可分的。在一定的供给界限之内,一个人使用一件产品将部分地减少其他人使用和享受该产品,或者妨碍其他人对该产品的使用。

(4) 公共产品的层次性。公共产品的层次性一方面是指公共产品的功能、作用存在空间差别,或者说公共产品的受益有全局性和局部性的差别;层次性的另一方面是指不同公共产品的公共性程度有所差别。在现实中大量存在的是准公共产品,尽管均具备区别于私人产品的公共性特征,但或者对服务对象有一定限制,或者对使用费用有一定要求。如义务教育,在所属学区内就读的学生只需象征性地缴纳很少量费用就可享受九年基础教育(但若跨区择校,则需缴纳高额费用);公共交通、环卫、邮政等公共产品,使用价格通常低于设施实际的运行成本,基本需要政府补贴方可维持运营。这些设施需要政府公共财政的大力扶持,其公共性程度较强。而电力、燃气、电信等专营产品,虽仍由政府定价,但价格基本反映了投入和产出的供需关系。

(5) 公共产品的垄断性。由于公共经济的非竞争性和公共经济资源的短缺,以及政府对公共部门拥有合法的直接管理权,导致垄断性成为公共产品的一个显著特点。例如城市的水、电、煤气、通信、道路等基础设施,初始投资十分巨大,其网络一旦建成则几乎不可能进行重复建设,而后来的投资者想进入这些领域所需的成本也十分巨大,因此在这些领域很难形成竞争的格局。如果政府不对这些领域实施必要的监控,公共部门的垄断厂商就容易利用垄断地位攫取超额利润,从而带来社会福利的损失。

(6) 公共产品的经济两重性。公共产品的经济两重性包含两种含义:一是公共产品与服务的两重性,也就是说公共部门提供的是社会通用性产品或共享性服务。这类产品的经济功能一方面为生产服务,另一方面又能直接为居民生活服务。二是商品性和福利性。无论服务的对象如何,公共部门的企业既是经营性企业,又是服务性企业,所以我们常说的公共领域、公共部门的企业也可以是公共事业单位或公共机构。

## 3. 公共产品的供给模式

公共产品的供给主体包括政府、市场以及第三部门等自愿供给主体,形成了公共产品的多元供给:政府供给、市场供给与自愿供给。公共产品最优供给主体的选择是一个动态的过程。

各个供给主体(政府、市场、自愿供给主体)在供给公共产品时不断相互替代、转换与交易,最终实现帕累托最优。公共产品供给主体的变迁是指通过公共产品供给主体的转化,使公共产品的供给向最有效率的方式变化,也可以理解为一种更高效的公共产品供给机制对另一种机制的替代。

### (1) 公共产品的政府单一供给主体理论

霍布斯在《利维坦》中提出了公共产品政府供给的思想,他认为公共产品的利益和效用是由个人享有,但个人本身难以提供,而只能由政府或集体来提供<sup>[25]</sup>。该理论成为其后公共产品理论最根本的理论基础之一。休谟在《人性论》中论述了政府与社会的起源,其中隐含了公共产品政府供给的思想<sup>[26]</sup>。鲍德威和威迪逊认为完全自由的市场无法提供公路、国防、教育、电力供应及污染治理等产品,公共产品市场供给失灵,在此情况下一种可行的办法是政府直接提供公共产品<sup>[27]</sup>。

此外,福利经济学从微观经济学的角度,凯恩斯经济学从宏观经济学角度,系统分析了市场缺陷,揭示出公共产品与市场机制的矛盾,论证政府供给公共产品的合理性。庇古从外部性问题入手,论证公共产品由政府供给的必然性和必要性;从垄断和规模效益的角度,分析了政府供给公共产品的理由;从社会平等的角度,论证了政府必须供给公共产品并扩大公共产品的范围。萨缪尔森系统解释了市场的分散决策机制和公共产品消费内在矛盾,从而表明市场无法使公共产品的供给达到帕累托最优,而不得不靠政府行动。此外,其他一些经济学家从另外的角度,如搭便车倾向和规模经济或供给效率入手,坚持公共产品供给国家化的理念,如哈丁等的“公地悲剧”、梅里尔·弗拉德的“囚徒困境”、曼瑟尔·奥尔森的“集体行动的逻辑”等。

西方学者认为完全自由的市场无法提供公路、国防、教育、电力供应及污染治理等产品。我国学者王传纶、高培勇(1998)也认为在公共产品或劳务的供给上,市场也是失灵<sup>[28]</sup>。邢福俊(1999)认为从供给效率来看,城市公共产品也只能由城市政府来提供,因为城市政府能够更好地了解居民的不同偏好,并根据当地环境作出反应,提高资源的配置效率<sup>[29]</sup>。

总之,公共产品的政府单一供给主体理论认为维护国家和社会安全、举办公共事业、促进公共福利是政府必须履行的职责,税收是政府供给公共产品的物质基础,利润不能补偿其费用,但为社会所必需的事业,必须由政府通过公共支出来提供。

### (2) 公共产品的多主体供给理论

20世纪70年代,福利国家的危机显示,如果仅依靠政府这个供给主体,将导致公共产品供给不足,更新缓慢。由此,经济学界开始质疑公共产品的政府“单中心”供给模式的利弊。

科斯在《社会成本问题》<sup>[30]</sup>(1960)和《经济学中的灯塔》(1974)中主张:在解决负外部性问题时,既存在政府失败,也存在市场失败,政府不是唯一的甚至不是有效的公共产品供给者。科斯有关通过产权制度安排使负效应内部化的思想,以及有关灯塔类公共产品能够由市场机制和政府机制同时供给的思想,打破了公共产品“单中心”供给这一思维定势<sup>[31]</sup>。其后,布坎南提出了“政府失灵”的概念,从政府这一行为主体有着与市场相同的“经济人行为”的假设出发,认为政府官员会受权力、职位、社会名望及其相关物质利益的驱使而谋求个人效用最大化,从而导致资源利用的低效以及寻租的产生,当政府垄断公共产品供给时会出现效率问题<sup>[32]</sup>。

亚当·斯密在《国民财富的性质和原因的研究》中探讨了公共安全、公共设施和公共工程的提供方式。他认为公共设施和公共工程可以有不同的提供方式,在一切可以以私人的方式提供公共产品的地方,应该由私人来供给,这样往往比政府的直接供给有更高的效率<sup>[33]</sup>。萨伊

在《政治经济学概论》中分析了政府供给公共产品时所需费用在政府间的分担问题<sup>[34]</sup>。萨克斯将公共需要细分为个人的集体需要和集体需要,前者指的是某些利益集团的特殊需要,可以通过交纳会费的方式解决,后者则是纯粹的公共需要,必须通过税收的方式来解决,至于纳税额应该等于每个人的价值标准<sup>[35]</sup>。陈东琪(1999)探讨了经济活动中的“公”、“私”选择及配置问题,从这个角度回答了政府应当干预什么、干预多少和在哪些范围内进行干预的问题,提出我国政府应在生产性和人本性基础设施建设方面提高“公”的份额<sup>[36]</sup>。

20世纪70年代,随着新制度经济学的发展,罗斯系统地提出了委托-代理理论。1980年,亨利·汉斯曼在《非营利企业的作用》一文中提出契约(合约)失灵论,指出非营利组织的不得分配利润的原则使它符合这种要求,有利于理顺委托-代理关系<sup>[37]</sup>。樊丽明(2005)剖析了中国在体制转轨时期教育、基础设施、体育与社会救助等准公共产品供给机制的多元化及其发展条件,分析了中国公共产品供给机制的改革状况,探讨了中国公共产品有效供给之道<sup>[38]</sup>。从某种程度上说,第三部门提供公共产品突破了政府官僚体制在公共产品和服务供给方面的垄断地位,以便解决由于政府不断增长所导致的财政危机,满足公民日益增长的公共需要。在这一制度框架中,市民社会、市场经济和政治国家之间呈现出分工与协作的关联性结构。该制度框架不仅有助于审视政府干预的适度规模和范围,而且也有助于阐明政府再造运动的未来走向——公共产品和服务的可抉择供给体制。

同时,樊丽明、石绍宾(2006)认为某一种公共产品的供给方式不是一成不变的,其供给机制处于变迁之中,公共产品的性质特征、技术进步、政府职能理念、公平效率准则、政府政策倾向、需求状况以及私人资本规模都对供给变迁产生影响<sup>[39]</sup>。吴俊培、卢洪友(2004)从纯理论的角度研究出发,认为公共产品政府供给与市场供给的帕累托效率都是存在的,但又都因难以满足各自的效率条件而存在所谓的政府失灵与市场失灵问题。按公共产品受益范围大小与排他成本高低,建立“公”、“私”混合供给制度,是解决公共产品供给效率的现实、理性选择<sup>[40]</sup>。

### (3) 公共产品的多主体供给理论综述

公共产品的多中心供给理论普遍不否认公共产品需要政府提供这一基本原理,但同时也认为政府的权力一定要受到限制。公共需求偏好的多样性,使得某些状况下私人提供产品变得更为有效。要比较两种方式哪一种较为适宜,“两害相权取其轻”<sup>[41]</sup>。

公共产品多中心供给理论的特点可概括如下:第一,存在多个供给主体,具体包括各级政府机构、企事业单位、非营利性组织、居民等。第二,每一个供给主体都能够作为相互独立的要素行动。第三,各个供给主体之间的关系具有竞争性、契约性和合作性的特点。第四,并不排斥中央权威的存在,当多个供给主体之间发生冲突时需要中央权威出面解决。因为与政府部门相比,私人部门的营利性使得它们在公共产品供给中起作用的同时也暴露出缺陷,需要政府的引导和规制。第五,多主体共存于一个一般的规则体系之内,并在这个体系内调试它们的关系。

多主体秩序的特点意味着政府只是公共产品提供的一个主体,其他大量的公共产品可以由民间组织来供应和生产;政府和民间组织在公共产品供给上相互合作、相互补充、相互竞争,形成通常所谓的公私伙伴合营关系;政府可以通过多种方式,逐步把原来由它直接供给的一部分公共产品转移给企业、社区或民间组织,政府可以转移出来的公共产品的种类和程度,取决于政府的决心、公众的接受程度、收费的技术手段以及一个国家和地区的道德文化传统等多种因素<sup>[42]</sup>。公共产品供给方面的理论研究为厘清政府和市场在居住区公共设施供应上的责任义

务,以及具体供应方式的选择提供了理论依据。

#### 4. 政府与公共产品供应

从准公共产品的特征看,首先,竞争性接近私人产品而非排他性接近纯公共产品的准公共产品,应该以政府供给为主;其次,具有显著正外部性的准公共产品也应该以政府供给为主;最后,对于某些边际成本递减的行业,由于其具有某种天然的垄断性,为保证社会福利不受损失,也应该由政府进入,即使存在市场供给的动力,也以政府供给为宜,至少政府应该予以有效的监管。

在政府提供公共产品的方法上,应区分“提供”和“生产”这两个不同的概念。“生产”是有形的具体实施环节,是指把投入转换成产出,公共产品与私人产品的生产本身并没有区别。而“提供”(或者叫“供给”)则具有更广泛的内涵,是保证公众获得公共产品而发生的决策、执行和监管的全过程,包括消费者对公共产品的偏好表露、为公共产品支付费用(产品融资)、安排产品的生产和监督等<sup>[43]</sup>。政府作为提供公共产品的政治组织,不必一定生产该项产品。虽然公共产品应由政府来提供,但并非一定要求政府自己来生产经营。政府可以通过契约关系直接委托市场上的生产者“生产”公共产品。

### 1.4.3 关于政府公共行政方面的研究

与经济学的反思同步,政治学从政府与社会的关系角度入手,探索整合公共领域与私人领域的治理之道,并从不同层面提出了跨越政府与市场二元对立的公共产品供给新路径,其中影响较大的有新公共管理理论、委托-代理理论、第三部门理论、社群主义理论、法团主义理论等。各种理论研究的角度有差异,但是结论基本一致——应由多主体合作供给公共产品。

#### 1. 新公共管理理论

新公共管理产生于20世纪80年代,以现代经济学和管理学为理论基础,将传统的公共行政主体(政府)中心主义转化为服务中心主义,将效率中心主义转化为成本中心主义,将个人利益中心主义转化为公共利益中心主义,为我国服务型政府建设提供了行政学理论依据。

“新公共管理”的理论基础之一是公共选择理论,它的基本观点是应当“通过政府与市场、政府与社会关系的重新界定来解决政府面临的困境;打破政府对公共服务的垄断,全面引入市场机制,私人企业、非营利性公共组织、半独立性公共公司、政府机构等各种类型的组织都可以提供公共服务,在公私之间形成竞争”<sup>[44]</sup>。

大卫·奥斯本和特德·盖布勒在《改革政府》一书中认为政府的基本原则和工作内容为:起催化作用的是政府掌舵而不是政府划桨;社区拥有的是政府授权而不是服务;竞争性政府把竞争机制注入到所提供的服务中去;有使命的政府改变照章办事的组织;讲究效果的政府按效果而不是按投入拨款;受顾客驱使的支付满足顾客的需要而不是官僚政治的需要;有事业心的政府有收益而不浪费;有预见的政府预防而不是治疗;分权的政府从等级制到参与和协作;以市场为导向的政府通过市场力量进行变革<sup>[45]</sup>。盖·彼得斯在《政府管理与公共服务的新思维》中,对传统公共行政模式的不适应性和未来公共行政模式的发展两方面作了全面分析,提出了市场模式、参与模式、灵活模式、非管制模式等四种新型行政模式,并从组织结构、人事管理、政策制定和公共利益等方面阐述了每种模式对政府管理的影响<sup>[46]</sup>。

中西方的政治体制存在一定的差异。我国学者俞可平在《治理与善治》一书中指出：治理是当代政府管理的新形式，治理的主体既是政府，也是公众，治理的对象则是公共事务。治理的基本构成要素包括六个方面：合法性、透明性、责任性、法治、回应和有效性<sup>[47]</sup>。赵晖在《转变政府职能与建设服务型政府》一书中指出，政府由重管制向重服务的职能转变是全球行政改革与发展的主流，并在理论上探讨提出具有可操作性的政府公共服务新机制，如市场化、政府绩效管理<sup>[48]</sup>。

## 2. 委托-代理理论

委托-代理理论普遍地用于描述在所有权-控制权两权分离和利益分割的状况下，委托人和代理人之间的关系模式以及行为动机与规则等问题。政府与非政府部门建立一种委托-代理关系，即政府将提供公共服务的任务委托给非政府组织来承担，政府负责资金动员，非政府部门负责提供服务。这一措施可以提高效率，并较快地适应服务目标和服务受众的需求，并避免官僚系统的种种弊病。

代理理论影响了公共服务市场化的许多方面，如关于选择代理人的观点影响到公共服务哪些可以让私营部门提供、公共服务的制度安排（如是由政府内部机构提供还是承包出去）等方面。另外，如何选择合适的私营部门，选择哪些私营部门参与服务，归根到底也是一种选择代理人的问题。

## 3. 交易成本理论

交易成本理论认为双方能否谋取私利则取决于一系列的结构条件和环境因素，包括不确定程度；信息失衡情况；是否存在有限理性制约；交易双方是否拥有别人所没有的特异性资产；在某一领域是否存在少数底价的情况，即潜在的买方或卖方很少，因而在讨价还价时缺乏竞争而占优势。

## 4. 第三部门理论

第三部门理论认为在政府与市场之外存在“第三部门”，包括各种非政府组织、非营利性组织、民间慈善组织、志愿者组织、社区组织、公民自治组织等，这些机构或组织之间存在着一些交叉，与市场 and 政府都有千丝万缕的联系。第三部门在某些方面具有政府与市场都不具备的优势，在私人产品与公共产品供给上都发挥着重要作用，是政府和市场的有益补充，它可以为对某些公共产品有超额需求的人提供额外的补充，为需求特殊的人提供适宜的公共产品。

目前，第三部门已在医疗、教育和研究等领域有一定介入，很多慈善事业和政治、文化、社会活动的开展也和第三部门的运作密不可分。随着国民经济和社会文明的发展，第三部门将在公共产品的供给上扮演越来越重要的角色。

## 5. 社群理论和法团主义理论

社群理论主张通过社群的力量来整合政府与社会的关系与功能，倡导包括国家在内的任何社群都有责任通过自己的积极作为以及种种美德来关注和提供公共产品，从而增进每一个人的利益。

法团主义理论从重新“组织化”角度讨论公共产品供给，主张通过“组织化”建立各种合作的功能性团体或公民团体，并通过它们与政府的联系，将社会中分散的利益按照功能分化原则组织起来，并有序地传递到政府体制与公共政策的形成过程中去。政府也从这种制度化的参

与制中获得稳定的支持资源和合法性,从而实现各种公民团体之间以及公民团体与政府之间的合作和相互支持。

#### 1.4.4 实践经验:国外公共产品供应方式

从国际上看,发达国家已成功地探索了引进市场机制来建设公共产品的经验,而且至今仍 在探索公共产品投融资、经营和管理等各环节的运营体制改革途径。

##### 1. 香港经验

香港政府采取的公共产品供给方式有以下几种。公办国有式:由政府通过直接开办、控制、经营的机构或企业供给。采取这种方式供给的公共产品,一般是盈利甚微甚至是无利可图而又关系民生的,具有极其显著的外部性,如机场、邮政、自来水、部分隧道等。公办商营式:政府拥有全部或部分股权,由法人团体以商业形式经营,自负盈亏。采用这种方式的主要是那些盈利率不高或盈利前景不明朗但投资庞大的公共产品,如香港土地发展公司、九广铁路公司经营的铁路等。专利经营式:在政府监管下由私人资本通过投标取得政府特许的公共产品经营权。目前,以这种方式供给的公共产品包括公共汽车、电车、缆车、渡轮、电话电报、海底隧道等,政府则通过法制化的管制计划或专门法例对生产者进行规制。私商经营式:将某些公共产品的生产和供给完全交由一些私人机构经营,其收费标准完全由市场供求关系和竞争情况调节,不必经由政府批准,如煤气供应。

香港政府公共产品供给模式的特点可概括为:第一,“决策”和“执行”相对分离的,政府负责向社会提供一定数量和质量的公共产品,但并不完全由政府直接生产。公共产品所需的资金来源于政府预算,并在政府的直接监管下进行生产。第二,比较成功地将市场机制引入公共产品领域。香港政府在公共产品的供给中,打破了公共产品生产的政府垄断,使行政机构与国有机构之间、公营机构之间、私营企业与国有企业之间在公共产品的供给中形成竞争关系。第三,私营企业介入公共产品领域的深度和广度逐步加大。这不仅减轻了政府的财力负担,更通过竞争机制的引入提高了公共产品供给的效率和质量,而且有利于国有企业提高经营效率,从而为消费者获得更好的产品供给和稳定的公共产品价格创造了良好的基础。

##### 2. 美国经验

美国与城市建设相关的公共产品可分成以下四个类别:社区设施、公共安全设施、文化游憩设施和社区发展及环境管理设施。投资来源有三个渠道:地方财政、中央补助及其他资金。

地方财政中,基础设施企业的收入(包括从水费、污水处理费、机场使用费、高架道路收费得来的收入)主要用于支付市政建设债券的本息和对口的大型基础设施项目投资;从地方税务收入而来的协作基金(包括房地产税的一部分、商业营业税,以及其他地方税)用于市内基础设施的日常运行开支,也用于少数基础设施项目的投资;向市民发行的市政债券中,由房地产税收入偿还的债券可用于一切基础设施项目,由各项使用费收入作偿还的债券只用于与该使用费对口的有关基础设施;汽油税收入用于道路的日常维修和与交通有关的项目。此外,还可采取税收递增财务安排(即 TIF 方式),即政府先借钱给某一地区做基础设施改造,待完成后,根据受益者付费的原则,将该地区内的各项税率提高,增税直到全部投资回收,最多以 23 年为限,其他地区不受影响。

中央对地方基础设施项目的补助,一般与各项目直接挂钩,通过地面交通项目、公共交通补助、公路桥梁维修基金和社区发展基金四种方式下拨。其中社区发展基金是专供低收入社区所用的中央拨款,每年按城市人口、低收入人口拨给各市,由各市政府的“社区发展委员会”核定用途、管理拨款。一般用于低收入社区的廉价住宅建造、街道整修以至失业培训、幼托机构等项目。

其他资金包括:公共建筑资金,由地方房地产税中提取,用于市内公共建筑(博物馆、歌剧院)的维修;私人资金,当某一基础设施项目可能对某些私人企业带来利益时,市政府和私人企业协商,公私双方分担费用,也可以是市政府只建造主要干线,联结到私人企业的部分则由该公司负责投资。

### 3. 启示

综观发达国家和地区的公共产品提供市场化改革的实践,从表层看,就是借助市场机制来吸纳民营部门的资源,以提高公共产品的供给能力和供给效率。从深层次看,一是较好配置政府权威制度与市场交换制度的功能优势,形成了提供公共产品的一种新的复合型制度安排,触及了政府行政权力的运作;二是瓦解了特殊利益集团对公共产品提供决策的渗透行为,显示公众对公共产品的真实需求。西方国家在理论及实践上对公共产品提供市场化的一些探索,对我国的公共产品供给制度改革具有很大的启示<sup>[49]</sup>。

我国在公共产品的供应中长期存在供给主体及产权过于单一的问题。公共产品生产壁垒使资源在公共产品与私人物品之间、公共部门与私人部门之间,以及各自内部难以自由流动和优化组合,直接后果是资源配置的低效率和公共利益的损失。垄断利益和行政权力的结合导致了极强的垄断势力,广大消费者则可能蒙受获得产品品种单一、价格偏高、质量偏低的利益损失。

与西方发达国家甚至一些发展中国家相比,我国基本福利保障体系长期处于较低的水平,包括公共医疗卫生、公共文化、公共教育、公共交通以及生活保障、住房保障等内容的基本公共服务存在着不同程度的欠缺,不同阶层社会群体之间发展不均衡,城乡差距明显。政府的财力相对有限,与GDP相比比例较低的财政支出要满足公民广泛的公共产品需要十分困难。公共产品全部由政府大包大揽的单一供给方式受到政府财力的限制,难免会供应不足或质量偏低。

市场机制在充分引入竞争、提高生产效率、灵敏应对需求、自我调节完善等方面显然有胜过计划体制的诸多优点。西方国家最值得借鉴的就是:政府充分遵循和利用经济规律,将公共产品的生产职能向市场转移,以克服政府提供公共产品效率低下、浪费严重的弊端。我们应根据公共产品的不同性质,探索多元化的供给形式,区分公共产品供给与生产,引入竞争机制,推动城市公用事业的市场化和政府公共服务生产方式的创新。

## 1.5 研究框架

图 1-2 所示为本书的研究框架。

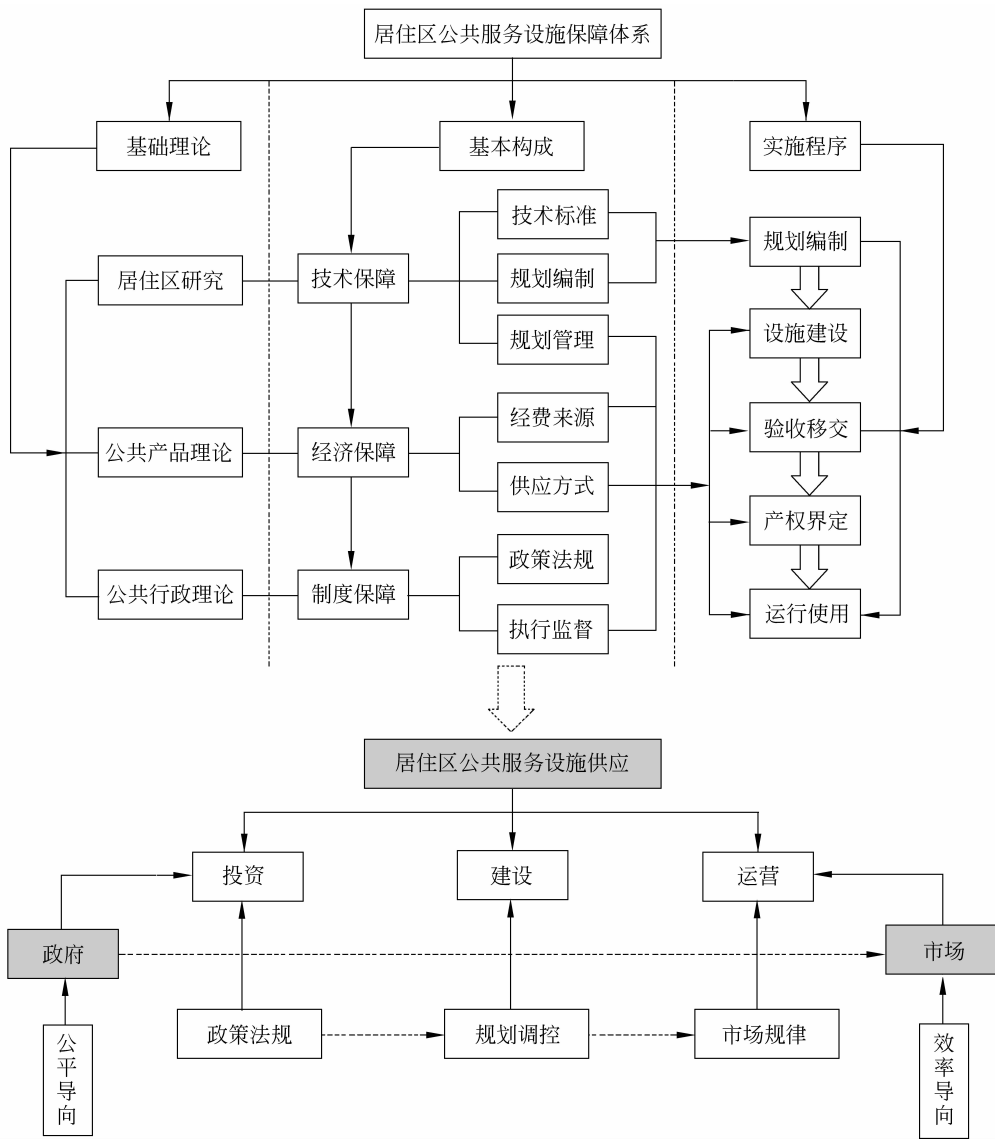


图 1-2 研究框架

图片来源：笔者自行绘制

## 1.6 研究方法

### 1. 多学科的理论交叉

本文从城市规划的专业知识入手，融合了多学科的研究方法和理论成果。从经济学和社会学理论分析的角度，深入阐释市场经济体制下公共服务和公共产品供应的基本规律，分析探讨基本公共服务合理的多元化供给机制；从制度设计和行政管理的方法论角度，探讨政府制定公共政策的的目的性和实效性，最终实现消除多维差距、保证和谐发展的基本目标。本书将目前大量局限于经济学和管理学范畴的公共产品供给制度研究与城市规划和建筑设计等应用学科

相衔接,将理论成果转化到实施领域。

## 2. 多元的研究方法

本文选择了三种研究方法,分别是调研分析、案例实证、对比研究。

调研分析的对象包括四类:政府各职能管理部门、开发商、居民公众、规划设计人员。从政府各职能管理部门了解各类公共服务设施的配套标准及实施情况;从开发商处了解从开发决策到建设经营等各阶段对居住区公共服务设施配套的观点和态度;对居民公众开展访谈和问卷,了解实际生活中各类公共服务设施的使用状况和需求程度等。另外,本研究还对规划设计人员进行访谈,了解规划人员对居住区公共服务设施建设标准、规划编制等方面的认识。案例实证主要为从规划管理部门直接获取的实施项目案例,选择典型案例深入调查研究,了解上层规划衔接、设计条件制定、公共设施项目落实、设施使用效果的具体情况,通过典型案例发现问题,提出解决办法。对比研究主要研究国内各地(上海、深圳、北京等)关于居住区公共服务设施建设的地方标准,以及相关国标和各类建筑规范等技术规章,并对保障其实施的制度进行了解和比较分析,从中得到参考。

## 3. 以现实需要为导向,以指导实践为目的

目前针对公共产品供给和社会保障体系的研究多停留在理论界定层面,对于现实的居住区公共设施供应需要缺乏实证性的经验研究,特别是缺乏大规模定量数据的支撑。本文深入分析各项设施的技术标准,并在此基础上从规划管理的实操入手,探讨具有可操作性的规划编制和规划管理的技术手段,可直接用以指导开发管理和项目审批,具有很强的现实价值。同时,本文将针对不同设施产品属性、供给主体结构、供给机制的研究讨论,转化为针对政府职能部门的实施建议,在一定程度上填补了居住区公共设施研究领域在“建设实施”范畴的空白。

# 本章小结

本章主要论述本文的选题背景、研究意义及基本框架。

本文所研究的“居住区公共服务设施”包括居住地区、居住区和居住小区及以下的全部与居住生活直接关联的公益性公共服务设施。在市场化的居住开发背景下,这些公共设施的供应方式发生了根本变化,由政府包揽变成了市场生产;同时政府的管理方式也逐步由行政管理转化为公共服务。在已有的研究基础上,融合城市规划、经济学、政治学、管理学等多学科理论成果,采取调研分析、案例实证、对比研究等多种研究方法,完善城市规划的技术方法以及设施的建设实施环节的制度设计,保证居住区公共服务设施足量优质的配置,是本文主要的研究目标。

# 参考文献

- [1] 张泓铭,庞元. 中国城市房地产管理——原理、方法和实践[M]. 上海:上海社会科学院出版社,2006.
- [2] 郁建兴,等. 政治学导论[M]. 杭州:浙江大学出版社,2003.
- [3] 余建忠. 政府职能转变与城乡规划公共属性回归——谈城乡规划面临的挑战与改革[J]. 城市规划, 2006(2).
- [4] 张泓铭,庞元. 中国城市房地产管理——原理、方法和实践[M]. 上海:上海社会科学出版社,2006: 5.

- [5] 大卫·休谟. 人性论[M]. 中文版. 北京: 商务印书馆, 1983: 577-579.
- [6] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究[M]. 中文版. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [7] Paul A Samuelson. The Pure Theory of Public Expenditure [J]. Review of Economics and Statistics, 1954(11): 387-398.
- [8] 董礼胜, 等. 中国公共物品供给[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007.
- [9] 同[2].
- [10] 张庭伟. 从美国城市规划的变革看中国城市规划的变革[J]. 城市规划汇刊, 1996(3): 1-7.
- [11] 唐子来. 居住小区服务设施的需求形态: 趋势推断和实证检验[J]. 城市规划, 1999(5).
- [12] 周俭, 张凯. 优化城市居住小区规划结构的基本框架[J]. 城市规划汇刊, 1999(6).
- [13] 陈燕萍. 论居住区相关设施配置指导体系的改革[J]. 建筑学报, 2000(4).
- [14] 黄怡. 居住小区公共服务设施的发展趋势及其对策[J]. 规划师, 2002(3): 21-25.
- [15] 张仁俐, 等. 当前居住区公建配套标准的制定[J]. 城市规划汇刊, 2001(3): 42-46.
- [16] 赵民, 林华. 居住区公共服务设施配建指标体系研究[J]. 城市规划, 2002(12): 72-75.
- [17] 刘保亮, 李京生. 居住区配套教育设施标准的现状及课题——以广州、上海为例[J]. 现代城市研究, 2001(2).
- [18] 吴晓莉. 经济转型期公共设施规划标准的修订——以深圳为例[J]. 规划师, 2005(9): 69-72.
- [19] 胡纹, 王玲玲. 居住区公共服务设施配套标准新思考——以《重庆市居住区公共服务设施配套标准》制定工作为例[J]. 重庆建筑, 2007(4): 25-26.
- [20] 杨震, 赵民. 论市场经济下居住区公共服务设施的建设方式[J]. 城市规划. 2002(5): 14-19.
- [21] 陶小马, 孟葵. 关于城市居住区公共服务设施建设费用合理分摊的若干思考[J]. 价格理论与实践, 2003(2): 48-49.
- [22] 雍翎. 市场经济体制下城市社区公共设施的运作机制与规划对策研究——以上海市青浦新城的实践为例[D]. 同济大学硕士学位论文, 2007.
- [23] 张庭伟. 市场经济下城市基础设施的建设——芝加哥的经验[J]. 城市规划, 1999: 57-60.
- [24] Buchanan James M. An Economic Theory of Clubs [A]. B Russet. Economic Theories of International Politics [C]. Chicago: Markham Publishing Co, 1968.
- [25] 霍布斯·利维坦[M]. 中文版. 北京: 商务印书馆, 1985: 132.
- [26] 同[5].
- [27] 鲍德威, 威迪逊. 公共部门经济学[M]. 中文版. 邓力平, 主译. 北京: 中国人民大学出版社, 2000: 2.
- [28] 王传纶, 高培勇. 当代西方财政经济理论(上)[M]. 北京: 商务印书馆, 1998: 18-24.
- [29] 邢福俊. 城市公共产品供给的主体选择、效应分析与对策探讨[J]. 中央财经大学学报, 1999(9): 11-14.
- [30] Coase R H. The problem of social cost [J]. Journal of Law and Economics, 1960(1): 1-44.
- [31] 唐娟. 政府治理理论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006: 254-259.
- [32] 王勇. 公共物品供给的主体多元化研究[D]. 陕西师范大学硕士学位论文, 2003: 1-33.
- [33] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下卷)[M]. 中文版. 北京: 商务印书馆, 1996: 285.
- [34] 萨伊. 政治经济学概论[M]. 中文版. 北京: 商务印书馆, 1963: 499-500.
- [35] 许彬. 公共经济学导论——以公共产品为中心的一种研究[M]. 中文版. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社, 2003: 14.
- [36] 陈东琪. “公”、“私”配置与公共物品生产[J]. 东北财经大学学报, 1999(1): 16-26.
- [37] Hansmann H. The Role of Non-Profit Enterprise [J]. Yale Law Journal, 1980, 89: 835-901.
- [38] 樊丽明. 中国公共品市场与自愿供给分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 2005.
- [39] 樊丽明, 石绍宾. 公共品供给机制: 作用边界变迁及影响因素[J]. 当代经济科学, 2006(1): 63-68.

- [40] 吴俊培,卢洪友. 公共品的“公”、“私”供给效率制度安排——一个理论假说[J]. 经济评论,2004(4): 15-18.
- [41] 王磊. 公共产品供给主体选择与变迁的制度经济学分析——一个理论分析框架及在中国的应用[D]. 山东大学博士学位论文,2005: 27-31.
- [42] 同[40].
- [43] 叶文辉. 中国公共产品供给研究[D]. 四川大学博士学位论文,2003: 139-140.
- [44] 陈荣富. 公共管理学前沿问题研究[M]. 哈尔滨: 黑龙江人民出版社,2002.
- [45] 大卫·奥斯本,特德·盖布勒. 改革政府[M]. 周敦仁,等,译. 上海: 上海译文出版社,2006.
- [46] 盖·彼得斯. 公共管理体制改革的模式[A]. 西方国家行政改革述评[C]. 北京: 国家行政学院出版社,2000.
- [47] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社,2004.
- [48] 赵晖. 转变政府职能与建设服务型政府[M]. 广州: 广东人民出版社,2008.
- [49] 岳世平. 西方国家公共产品供给制度改革及其启示[J]. 国家行政学院学报,2006(5): 90-92.