

为各级各类城市政府
制订和实施“十二五”规划
提供参考样本

城市

公共服务体系 建设纲要

给市长们的建议

朱光磊◎主编

新政绩观：发展经济是政绩，提升服务也是政绩

城市公共服务的核心价值：以服务限制差距，以服务促进公平



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

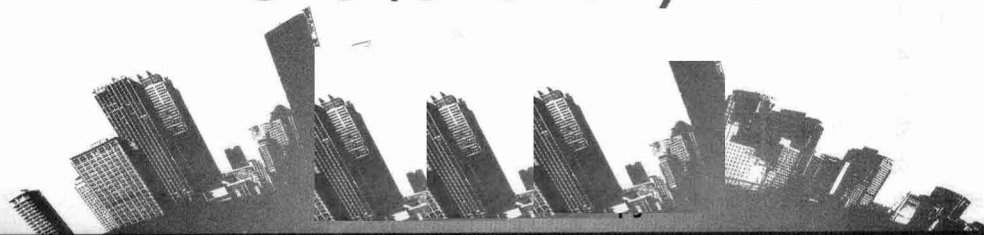
教育部哲学社会科学重大攻关招标课题
“公共服务型政府构建研究”（05JZD00021）
南开大学211工程建设第2期项目

为各级各类城市政府制订和实施“十二五”规划提供参考样本

城市

公共服务体系 建设纲要

给市长们的建议



新政绩观：发展经济是政绩，提升服务也是政绩

城市公共服务的核心价值：以服务限制差距，以服务促进公平



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共服务体系建设纲要 / 朱光磊主编.

北京: 中国经济出版社, 2010. 6

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9986 - 2

I. ①城… II. ①朱… III. ①城市—社会服务—研究—中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 102516 号

责任编辑 师少林

责任印制 石星岳

封面设计 北京华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 三河市佳星印装有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 22. 25

字 数 320 千字

版 次 2010 年 6 月第 1 版

印 次 2010 年 6 月第 1 次

印 数 1 - 4000 册

书 号 ISBN 978 - 7 - 5017 - 9986 - 2/F · 8386

定 价 42. 00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68319116)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68359418 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 68344225 88386794

前言

《城市公共服务体系建设纲要》是一个对策性的研究成果,是教育部哲学社会科学重大攻关招标课题“公共服务型政府构建研究”工作成果的一部分,集中了我们近四年来研究服务型政府建设的一些体会。写作本书的直接目的,是希望能够为推动“十二五”期间乃至更长时期的城市政府公共服务体系的规划、建设做一些基础性工作,希望能够对将来公共服务体系建设规划标准的逐步形成做些前期工作,希望能够多少对市长、区长、镇长们的工作有所助益。



目前,中央政府和各地方、各部门都正在着手启动“国民经济与社会发展第十二个五年计划”(以下简称“十二五计划”或“十二五”)的调研和起草工作。在“十二五”期间,公共服务体系的建设将会得到前所未有的重视。

“十一五”期间,全国各地都在努力加快社会事业发展,不断推动公共服务体系建设,尤其是非常注意向事关群众利益和历史遗留的薄弱环节倾斜,取得了很大进展。但是,就总体而言,公共服务并未实现与经济同步推进,公共服务需求旺盛与有效供给不足的矛盾还相当突出,政府的压力很大。完全可以理解的是,这是一个长期的任务,是政府和全民的努力方向,不可能在很短的时间内完成。这个矛盾不缓解,和谐社会的建构就不牢靠。

“十二五”期间,中央肯定会把全面推进服务型政府建设放在更为突出的地位,各地区和各个方面肯定会有越来越多的探索。这对实现经济社会又好又快发展,对于保持高层次的社会稳定,具有非常重要的战略意义。

服务型政府,是以公共服务为主要职责的政府。2003年以来,中国政府在明确、积极和全方位地推进服务型政府建设,但由于发展阶段的限制,建设的时间还比较短,还不能说我们已是服务型政府了。我国目前正处于从传统意义上的政府向服务型政府转化的战略过渡期的前半阶段。建设服务型政府,

不是一项三五年的具体工作,也不是一个城市、几个城市就可以自己做到的。建设服务型政府,是中国在新的历史发展时期,对政府发展方向的新定位和明确化,是一个历史过程。在目前的阶段,重点工作应当是构建社会基本公共服务体系,为持续性的发展搭建好框架。然后,在这个框架下,通过努力,不断地装进去越来越多的内容,不断地用越来越先进、适用的内容去替换相对陈旧、相对低档的内容,不断提高公共服务体系的层次,为公众提供越来越好的公共服务,也即建设框架是稳定的,建设内容是不断更新的。

所以,我们主张把构建公共服务体系的工作切实作为“十二五”期间服务型政府建设的重点。

二

在不远的将来,大多数中国人将生活在市镇。

城市是一个国家或一定区域的经济、政治、文化中心。在传统上,中国是一个农业国,城市主要是作为国家或区域性的政治中心而存在,即“城”的成分大,而“市”的成分小。随着中国的社会进步和改革开放,城市的数量、规模、职能都正在发生着巨大的变化,城市政府过程也具有了许多新的特征。1997年,第一产业劳动者,也即狭义的农民,第一次少于了第二、三产业的劳动者,占全国总劳动人口的49.9%。这是一个划时代的变化,是20世纪最后10年所发生的最伟大的历史事件。由此,中国开始摘掉了“庄稼汉国家”的帽子,迈入了工业化国家的门槛。相应的,城市政府过程在中国政治生活中的地位明显提升。

20世纪的最后20年,中国的城市化程度进一步加快,并尤以县级市的增加最为明显。这主要是由于大规模的撤县改市、地市合并、以市管市造成的,但其根本原因是我国第二产业和第三产业,特别是乡镇企业的迅猛发展。同时,已有城市的规模也普遍有了较快的发展。像北京、天津、上海这样的大都市,已经取消了郊区的称谓。其他城市的城区面积也普遍迅速地扩大,为增强城市的综合功能创造了条件,有的地级市一次就将城区面积扩大了一倍。到2000年,我国的城市总数就已经达到了663个。21世纪的前10年,城市数量大体上保持稳定,但是城市规模和城市人口增长很快。在今后相当长的一段时期,伴随着我国经济和社会的不断进步,城市规模和城市

人口都还将呈快速增长的态势。在今后一两年或两三年的某一天,中国的城市化率将越过 50% 的“临界线”,中国城市化提速在即!这将极大地改善中华民族的生存状态,进一步改变中国的内在素质和外在形象。

我们常说,中国多年是一个“农业国”。以 1997 年为界,中国人基本上摘掉了“庄稼汉国家”的帽子,但毕竟还是生活在高低不同的“城”“乡”两个舞台之上。将来,当 80% 以上的中国人能够生活在城市的时候,我们就可以说,中国人民基本上是生活和工作在一个平台上了。困扰我们多年的贫富差距、地区差距、政治素质提升等问题的解决,就具有了完全不同的社会基础和充分的现实可能性。

“城乡一体化”不是“城市加农村除以二”,而是以城市化为基础的,是通过城市带动农村地区经济发展和公共服务体系建设。需要注意的是,中国内地的市长,不同于一些国家和台湾地区,他们是管农村的,有的人口和面积还很大,比如重庆直辖市,因此,21 世纪的城市公共服务体系建设不仅地位重要和作用重大,而且非常复杂。所以,我们不仅主张把城市的公共服务体系的建设放在突出的地位上,并作为研究“十二五”期间服务型政府建设的切入点,而且特别强调要对“城乡一体化”的课题加以深入的研究。

三

管理城市有其自身的规律性,需要加以自觉地把握。凭着聪明和机敏,凭着所谓经验,模模糊糊地管理城市,也能说得过去。但是,在经验主义的基础上,城市管理和服务的层次不仅不会很高,而且容易留下很多将来必须面对的“历史遗留问题”。

把城市的公共服务体系建设放在突出位置,加强对于城市社会管理和公共服务问题的研究,前提和关键在于要深入、准确地把握城市和城市政府运行的特点。第一,城市以其在狭小的地域集中众多人口的基本特点,使其政府过程具有突出的复杂性。这一点在“人多地少”的中国尤为明显。2008 年,600 多座城市只占有国土面积的 6.5%。在这样一点土地上生活着如此之多的人口,决定了在这个社会生态环境中的各个要素必然是以高度社会化的形式发生着相互联系,决定了控制、管理和服务这个社会生态的政府过程要比农村政府过程更为复杂一些。有一些对城市来说是必不可少的控

制、管理、服务项目,例如,像对新闻事业的管理,水、电、煤气的供应,公共照明、排污、垃圾处理、街道卫生等的管理,博物馆、体育场馆、动物园等文化设施建设,殡葬服务等等,都要比县城和乡镇复杂得多。也就是说,城市的社会管理和公共服务有着很强的专业性,而且这一点会越来越显著。

第二,从经济建设的角度看,如果说县政主要是“农政”的话,那么“市政”主要面对的是第二产业和第三产业,而且担负着“串联”整个国民经济的任务。城市是工业生产的基地,是商品流通的基地,是文化事业发展的基地。任何国家的骨干企业都是以城市为依托的。我国为了平衡若干经济建设和社会发展中的矛盾,曾把一部分大型企业放到了边远地区,但是很快这些地区又变成了新的城市。今后,在建设社会主义市场经济的条件下,城市政府不再直接管理企业,但大中型城市,特别是直辖市和中心城市,还有参与宏观调控的任务,所有城市政府都有进行工商行政管理等权力和责任,都有为工商业“搭台唱戏”和提供社会化服务的任务,有带动周围农村一起发展的任务。而且需要超前注意的是,随着“单位”体制的变化,企业和事业单位的职工,包括他们的退休职工和失业人员,与所在单位之间的关系将简单化,将需要由地方政府负责组织的公共服务体系来覆盖。

第三,城市的功能具有鲜明的整体性。由于在狭小的地域上居住着大量的人口,就不仅使城市的功能日趋复杂多样,而且日益要求这种功能以整体性的方式来实现。在一个县,它的各种功能,是通过一个个很具有独立性的乡、镇的工作来实现的。一个县,甚至一个乡,都可以自成体系。但是在城市,除了极少数“飞地区”之类的特例,它的各种功能不可能一一分解给各个市辖区来完成。较大的城市,不可能不分为若干个区,但是市辖区不是一般意义上的行政区,而是行政分治区,城市的各种管理活动和各项服务系统并不会因此分区而设,包括供水、供气、供电和公共交通。有些城市把部分规划权下放给市辖区的改革措施是需要研究的。

所以,我们主张在城市公共服务体系建设方面的研究和写作工作中,须特别注意从城市自身的特点出发,注意从城市政府运行的特点来选择研究和表述的切入点。

朱光磊

2010年4月10日



第一部分 中国 21 世纪初城市公共服务体系的框架与建设理念

一、中国公共服务体系的框架与建设意义

- (一) 公共服务体系建设在构建服务型政府中的地位 / 3
- (二) 城市公共服务体系建设的总体特点 / 4
- (三) 城市公共服务体系的框架 / 5
- (四) 高水平公共服务体系建设对城市社会发展的意义 / 9

二、“十一五”期间公共服务体系建设的主要成就

- (一) 2008 ~ 2009 年中国公共服务发展状况 / 11
- (二) 中国公共服务发展状况 2010 年预估与 2020 年展望 / 19
- (三) 中国公共服务体系建设的优势与初步经验 / 22
- (四) 中国城市间、城乡间公共服务体系建设的差距 / 27
- (五) 主要国家和地区公共服务领域的经验和启示 / 31

三、“十二五”期间提高公共服务体系建设的基本理念

- (一) 新政绩观: 经济发展是政绩, 提升服务也是政绩 / 35
- (二) “接二连三”: 公共服务是最重要的服务业 / 36
- (三) “以服务限制差距”: 以公共财政促进公共服务均等化 / 38

- (四)“以服务限制差距”:以强化公共服务促进建构和谐阶层关系 / 39
- (五)“以民主促民生”:赋予城市民主和基层自治建设新含义 / 40
- (六)“以民主促民生”:给公共服务水平提升以政治推动力 / 41
- (七)在城市化进程中协同推进“城乡基本公共服务一体化” / 42
- (八)提高城市公共服务水平要求主体多元和实施方式多样 / 43
- (九)提高城市公共服务水平要求加快培育社会组织 / 44
- (十)提高城市公共服务水平要求“政府流程再造” / 46

第二部分 城市公共服务体系建设的重要方面与主要措施

一、教育服务体系

- (一)教育服务的基本框架与意义 / 51
- (二)“十一五”期间教育服务体系建设的成就和挑战 / 53
- (三)城市教育发展情况对比分析:以京、津、沪为例 / 56
- (四)“十二五”期间提高城市教育服务水平的目标和任务 / 61
- (五)对“十二五”期间和 2020 年城市教育服务建设水平的展望 / 63
- (六)“9+3”新型教育机制:教育服务体系建设的特色着力点 / 64
- (七)教育服务体系建设的措施 / 65
- (八)教育服务体系建设的体制机制保障 / 68

二、社会保障体系

- (一)社会保障体系的基本框架与意义 / 71
- (二)“十一五”期间社会保障体系建设的成就 / 73
- (三)对比分析:部分发达国家和国内城市的经验与教训 / 77
- (四)“十二五”期间提高社会保障水平的目标和任务 / 83
- (五)社会保障体系建设的特色着力点 / 89
- (六)社会保障体系建设的基本指导原则 / 91
- (七)社会保障体系建设的主要措施 / 93
- (八)社会保障体系建设的体制机制保障 / 94

三、卫生服务体系

- (一) 卫生服务体系构成框架及建设目的 / 96
- (二) 医药卫生体系建设的现状及存在的问题 / 98
- (三) 卫生服务发展重点城市与部分国家的比较 / 108
- (四) 卫生服务建设的“十二五”目标 / 111
- (五) “十二五”期间卫生服务发展的基本思路与政策措施 / 113
- (六) “十二五”期间卫生服务发展的体制机制保障 / 121

四、基础设施建设

- (一) 城市基础设施建设的框架及要素、建设目的 / 124
- (二) “十一五”期间城市基础设施建设的主要进展和成就 / 126
- (三) 经济发展和城市基础设施建设的数量关系分析 / 128
- (四) “十二五”期间提高城市基础设施建设的目标和任务 / 129
- (五) 城市基础设施建设方面的特色着力点 / 133
- (六) 城市基础设施建设的主要措施 / 135
- (七) 城市基础设施建设的体制机制保障 / 138

五、就业保障服务

- (一) 就业服务的基本框架与建设意义 / 141
- (二) “十一五”期间就业服务建设的主要成就 / 144
- (三) 对比分析:与发达国家城市就业服务的主要差距 / 146
- (四) “十二五”期间提高就业服务水平的目标和任务 / 147
- (五) 对 2020 年就业服务建设水平的展望 / 149
- (六) “以信息引领服务”:就业服务建设的特色着力点 / 150
- (七) 就业服务体系建设的主要措施和体制机制保障 / 151

六、住房保障服务

- (一) 住房保障服务的基本框架与意义 / 153
- (二) “十一五”期间全国住房保障服务体系建设的成就 / 156
- (三) 国内主要城市提升住房保障服务水平的基本路径 / 159

- (四) 典型国家和地区构建住房保障服务体系的基本模式 / 163
- (五) “十二五”期间提升住房保障服务水平的目标和任务 / 167
- (六) 对 2020 年住房保障服务体系建设的展望 / 169
- (七) “按需定供、以租促住”: 住房保障服务体系建设的特色着力点 / 170
- (八) 住房保障服务体系建设的策略 / 173
- (九) 住房保障服务体系建设的体制机制保障 / 177

七、文化服务

- (一) 公共文化服务体系的框架与建设意义 / 179
- (二) “十一五”期间城市公共文化服务体系建设的成就 / 181
- (三) 对比分析: 与发达国家城市公共文化服务的主要差距 / 188
- (四) “十二五”期间提高城市公共文化服务水平的目标和任务 / 193
- (五) 突出特色, 树立品牌: 城市公共文化服务建设的特色着力点 / 199
- (六) 城市公共文化服务建设的主要措施 / 201
- (七) 城市公共文化服务建设的体制机制保障 / 204

八、城市科技公共服务

- (一) 城市科技公共服务的基本框架与建设意义 / 207
- (二) “十一五”期间城市科技公共服务体系建设的成就 / 208
- (三) 对比分析: 与发达国家城市科技公共服务的主要差距与启示 / 211
- (四) “十二五”期间提高城市科技公共服务水平的目标和任务 / 217
- (五) 对 2020 年城市科技公共服务建设水平的展望 / 219
- (六) “十二五”期间城市科技公共服务体系建设的特色着力点 / 219
- (七) 城市科技公共服务体系建设的措施 / 220
- (八) 城市科技公共服务体系建设的体制机制保障 / 223

九、公共信息服务

- (一) 公共信息服务的界定及架构 / 226
- (二) 强化公共信息服务对经济社会发展的意义 / 229
- (三) “十一五”期间公共信息服务的主要成就 / 229

- (四) 当前公共信息服务存在的主要问题 / 231
- (五) “十二五”期间公共信息服务的理念、目标和任务 / 233
- (六) “十二五”期间公共信息服务的特色着力点 / 236
- (七) “十二五”期间公共信息服务的保障措施 / 237

十、环境保护服务

- (一) 环保服务的框架、要素以及建设目的 / 242
- (二) “十一五”期间环保服务体系建设的成就 / 242
- (三) 全国几个发达城市的环保服务情况 / 245
- (四) 发达国家环境保护服务的实践 / 248
- (五) “环境新政”：“十二五”期间的环保服务目标和任务 / 251
- (六) “十二五”期间环境保护服务的主要措施 / 252
- (七) “十二五”期间环境保护服务的体制机制保障 / 253

十一、环境卫生服务与市容管理

- (一) 环卫服务与市容管理的构成要素与社会发展意义 / 255
- (二) “十一五”期间取得的进展和成就 / 257
- (三) 提升环卫服务与市容管理的基本路径与城市特色 / 262
- (四) “十二五”期间提升环卫服务与市容管理的目标和任务 / 270
- (五) 对 2020 年环卫服务与市容管理水平的展望 / 272
- (六) 以技术促服务:提升环卫服务与市容管理的特色着力点 / 273
- (七) 提升环卫服务与市容管理的主要措施 / 274
- (八) 提升环卫服务与市容管理的体制机制保障 / 277

十二、公共应急管理

- (一) 现代城市公共应急管理的基本特征与建设的必要性 / 281
- (二) “十一五”期间公共应急管理工作取得的主要成效 / 286
- (三) 对比分析:与发达国家城市公共应急管理的主要差距 / 288
- (四) “十二五”期间城市公共应急管理发展目标和 2020 年展望 / 297
- (五) “数字应急”与“整合联动”:提升应急管理水平的特色着力点和主要措施 / 298

- (六)提升城市公共应急管理水平的体制机制保障 / 301

十三、食品药品安全管理

- (一)食品药品安全管理的内容及特征 / 303
- (二)加强城市食品药品安全管理的必要性 / 304
- (三)“十一五”期间食品药品安全管理工作取得的主要成绩 / 308
- (四)对比分析:发达国家食品药品安全管理的经验及启示 / 312
- (五)“十二五”期间食品药品安全管理的基本目标和2020年展望 / 317
- (六)“以过程为导向”:强化城市食品药品安全管理的特色着力点 / 319
- (七)提升城市食品药品安全管理水平的体制机制保障 / 322

第三部分 城市公共服务体系建设的体制机制保障与政府建设

一、提高城市公共服务水平的体制机制保障

- (一)建立综合协调机构——公共服务委员会 / 327
- (二)构建非均衡的公共财政政策 / 328
- (三)做实多元主体协同互动的公共服务治理格局 / 329
- (四)制定“基本公共服务标准” / 330
- (五)完善公共服务体系建设的发展规划体系 / 331
- (六)搭建以政府网站为核心的公共服务信息网络 / 332
- (七)优化公共服务体系建设的制度环境 / 333
- (八)健全公共服务的绩效评估和监察、监督机制 / 333

二、提高城市公共服务水平与行政管理体制改革

- (一)提高政府社会管理和公共服务统筹能力 / 335
- (二)建设富有效能与结构合理的“有为政府” / 337
- (三)建立精干、高效的公共服务组织管理体系 / 338
- (四)在加快改革中充分发挥事业单位的公共服务职能 / 339

后 记

Part 1 第一部分

中国21世纪初

城市公共服务体系的框架与建设理念



一、中国公共服务体系的框架与建设意义

本世纪初期(2000~2020年)是深入贯彻落实科学发展观、全面建设小康社会的关键时期。在此期间,以建设服务型政府为契机,不断强化、优化城市政府的公共服务职能,全面提高公共服务水平,对于推进经济社会又好又快发展,积极构建和谐 society,具有重要的意义。

(一) 公共服务体系建设在构建服务型政府中的地位

1. 服务型政府的内涵

服务型政府,就是在国家现代化建设进程中所形成的、以公共服务为主要职责的政府。具体地讲,服务型政府包含以下几个基本特征:首先,国家已经基本实现现代化,并在此基础上构建起能够基本覆盖社会生活主要方面和全体居民的公共服务体系;第二,政府通过公共财政形成了对公共服务足够的财力支持;第三,在地区之间、阶层之间,基本实现了公共服务均等化;第四,在政府作为公共服务主要提供者和组织、协调者的前提下,第三部门、企业和居民等社会主体也都承担着一一定的公共服务责任,公共服务方式多样化,有关社会资源能够得到有效的整合和调度;第五,政府的社会管理水平较高,政府的服务性机制、机构设置较为完善,公务员服务态度好。

2003年以来,整个中国政府系统正式明确地提出推进服务型政府建设。但是,由于发展阶段的限制,目前还不能说现阶段的中国各级政府已经是服务型政府了。我国正处在从传统意义上的政府向服务型政府转化的战略过渡期的前半阶段。因此,“十二五”期间的重点任务,应当是尽快地、尽可能高水平地建设基本公共服务体系,尽快地、尽可能高水平地加强政府自身建设,为今后的长期发展搭建好平台。

2. 完善的公共服务体系是服务型政府建设的核心内容

建设服务型政府是一项复杂的系统工程,既要考虑“时间”、“空间”的协调性问题,又要根据政府的实际能力和财力,审慎安排不同时期的建设内容和建设重点。从国外经验看,许多国家在服务型政府建设初期都把构建公共服务体系作为基本建设目标。这主要是因为公共服务体系在服务型政府建设过程中发挥着基础平台的作用,只有建立起一个全方位、广覆盖、多层次、制度化的公共服务体系,政府才能有效地履行其公共服务职能,进而逐步实现公共服务均等化和服务品质的不断提升。从这个意义上讲,全面强化政府的公共服务职能是建设服务型政府的核心内容,构建完善的公共服务体系则是服务型政府的突出标志。

(二)城市公共服务体系建设的总体特点

现阶段的中国城市公共服务体系建设,表现出三个显著的整体特点,即高水平、整体性和引领性。

第一,这里所说的高水平,是指城市公共服务体系建设在整个城乡公共服务体系中处于相对较高的水平。这主要是由三方面的原因决定的:首先,相对于农村地区,城市在经济发展上普遍的领先地位以及城市政府在财力方面的优势地位,在很大程度上决定了城市公共服务体系建设的相对高水平;再者,基于对中国城市社会经济未来发展的良好预期,城市公共服务体系建设在局部领域有必要适度超前(主要是在公共基础设施建设领域),以适应长期发展形势的需要;第三,城市作为国民经济的中心,无论是人口的密集程度,还是居民的整体收入水平,较之农村地区都要高很多。这不仅使城市居民对各类公共服务的需求更加旺盛,而且也使得城市公共服务更容易发挥规模经济效益,从而对建设高水平的城市公共服务体系在客观上起到了推动作用。

第二,城市公共服务体系建设的整体性主要是由城市政府职能的整体性决定的。^① 在狭小的地域上聚居大量人口的客观现实,日益要求着城市的

^① 关于城市政府职能的整体性,可参见朱光磊:《当代中国政府过程》(第三版),天津人民出版社,2008年,第314页。