

县城公共服务设施：

Countries' Public Service Facilities

城乡联动与适宜性指标

Urban-Rural Linkage and Index of Suitability

黄明华 王琛 杨辉 编著



华中科技大学出版社
<http://www.hustp.com>

国家自然科学基金资助项目 编号:50878175

县城公共服务设施： 城乡联动与适宜性指标

黄明华 王 琛 杨 辉 编著



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目 (CIP) 数据

县城公共服务设施：城乡联动与适宜性指标 / 黄明华, 王琛, 杨辉编著.
—武汉：华中科技大学出版社, 2013. 3
ISBN 978-7-5609-8405-6

I. ①县… II. ①黄…②王…③杨… III. ①县—城市公用设施—研究—中国 IV. ①TU998

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 230486 号

县城公共服务设施：城乡联动与适宜性指标

黄明华 王 琛 杨 辉 编著

出版发行：华中科技大学出版社（中国·武汉）

地 址：武汉市武昌珞喻路 1037 号（邮编：430074）

出 版 人：阮海洪

责任编辑：刘之南

责任校对：李 雪

责任监印：秦 英

装帧设计：王亚平

录 排：北京泽尔文化

印 刷：武汉科源印刷设计有限公司

开 本：850 mm × 1065 mm 1/16

印 张：19

字 数：499 千字

版 次：2013 年 3 月第 1 版第 1 次印刷

定 价：49.80 元


华中出版

投稿热线：(010) 64155588 - 8031 hzjzgh@163.com

本书若有印装质量问题，请向出版社营销中心调换

全国免费服务热线：400 - 6679 - 118 竭诚为您服务

版权所有 侵权必究

内 容 提 要

公益性公共设施建设是我国以改善民生为重点的构建和谐社会的重要内容。县城作为联系广大农村地区最紧密、最直接的城市空间结构单元,其公益性公共设施的发展对于实现城乡一体化、提高地区整体生活水平具有重要作用。

本书聚焦于编者长期生活与关注的西北地区。在对该地区县城与县域发展特点分析总结的基础上,本书从中小学教育、医疗卫生、文化体育、老年福利等方面分别进行研究。研究针对不同类型的公共设施,选取多个典型县城案例,对其发展现状、建设管理机制、公众需求等方面进行深入调查,并结合相关规划标准总结各类公共设施在规划和实施过程中存在的问题。本书提出:应从县域的整体需求上,结合各类公益性公共设施建设的特点,完善不同层级配置体系,制定具有地域性、针对性和适用性的公共设施适宜性指标。

目 录

第一章 面向县域的城市公益性公共设施	1
一、转型期公共需求的变化	1
二、城乡一体化中城市公共设施的角色	1
三、城市规划的公共服务导向性不断加强	2
四、城市公共设施建设 and 规划中存在的主要问题	2
五、概念界定及规划应对思路	3
参考文献	13
第二章 西北地区县域中心城市基本情况	15
一、西北地区自然、经济、社会基本状况	15
二、西北地区县域中心城市基本概况及特征	20
三、公共设施规划编制中存在的主要问题	27
参考文献	29
第三章 教育设施	31
一、国内外相关研究理论基础与实践	31
二、西北地区县域教育及教育设施发展特点	34
三、现行指标体系研究与对比	46
四、现行规划与建设实践的适宜性分析	53
五、教育设施发展趋势	55
六、教育设施适宜性指标研究	56
参考文献	71
第四章 医疗卫生设施	73
一、建设现状	73
二、使用及需求情况	73
三、规划和建设中存在的主要问题	77
四、医疗卫生设施运行机制	81
五、发展趋势及需求预测	83
六、适宜性规划指标建议	86
参考文献	92
第五章 文化设施	93
一、国内外研究现状与发展动态	93
二、文化设施的分级与类型	94
三、调研县城的基本概况	94
四、文化设施基本状况	102
五、文化设施服务范围及内容	104

六、使用情况分析	110
七、文化设施建设相关指标分析	116
八、文化设施管理与运行机制	123
九、文化设施的适宜性指标研究	125
参考文献	130
第六章 体育设施	132
一、国内外体育设施发展及研究动态	132
二、体育设施的分级与类型	133
三、使用情况分析	136
四、与现行标准的对比分析	140
五、体育设施管理与运行机制	145
六、体育设施的适宜性指标研究	146
七、以澄城县为例构建适宜性指标	151
八、结语	159
参考文献	160
第七章 老年福利设施	162
一、国内外研究综述	162
二、设施现况及基本特征分析	167
三、使用情况调查分析	176
四、相关指标对比分析	181
五、存在的主要问题	185
六、适宜性养老模式分析	186
七、相关规划分析	193
八、设施需求分析	195
九、老年设施适宜性配建体系	204
十、适宜性指标体系分析	209
十一、老年设施运行和管理机制	222
参考文献	224
第八章 结语	226
一、西北地区县域中心城市教育、医疗、文化、体育以及老年设施规划和建设存在问题 的应对思路	226
二、关于县域中心城市公共设施规划的思考	227
附录 教育设施适宜性指标案例剖析	229
一、渭南部分县义务教育阶段教育设施适宜性指标研究	229
二、澄城县中小学教育设施适宜性指标研究	241
三、商南县中小学教育设施适宜性指标研究	262
四、洛川县中小学教育设施适宜性指标研究	285
参考文献	298

第一章 面向县域的城市公益性公共设施

一、转型期公共需求的变化

经过 30 年以效率为导向的改革开放,我国经济社会发展迅猛,尤其是近几年,我国 GDP 每年以 10%左右的速度增长。然而,相对于经济的高速增长,我国公共设施服务水平的提高明显滞后,尤其是面对公众公共服务需求的不断增长,更是力不从心。有专家估计,近 10 年来城镇居民在教育、医疗、社会保障等方面公共需求年均提高的比重,相当于过去 5 年公共需求比重的总体增幅。这期间无论是城市还是农村,人们衣食支出的年均增长普遍低于总消费的增长,而医疗、文化、教育等方面的年均增长则大大高于总消费的增长^①。与此同时,人们对公共设施的需求呈现出多元化的趋势。在计划经济向市场经济转变的过程中,我国的社会结构也发生了深刻的变化。中国的人口结构和阶层分化出现重大变化,如城乡二元结构下的贫富分化、老龄化,各种不同社会属性、文化背景或利益关系的特征群体对城市有限的公共资源在质和量上都形成了多元化的需求。

面对城乡居民全面快速增长的公共需求,我国公共产品供给远不能适应这个变化趋势。公共需求的全面、快速增长与公共服务不到位、公共产品供给严重不足之间的矛盾日益凸显。这种短缺不仅体现为规模供应的不足,也包括品质和空间配置上的结构性短缺。由此形成公共卫生和基本医疗、义务教育、社会保障等诸多社会问题。对此,如何通过合理、有效和公平的资源布局和服务供给,最大限度地满足社会成员享受基本公共服务的权利,是对当今城乡规划工作的重大挑战。

二、城乡一体化中城市公共设施的角色

目前,城乡之间的差距不仅表现在经济发展水平和居民收入方面,更反映在城乡居民享受基本公共产品方面。2010 年,我国名义城乡收入之比为 3.23:1,若把义务教育、基本医疗等因素考虑在内,城乡实际收入之比为 5:1~6:1。按照这个分析,公共服务在城乡实际收入差距中的影响高达 30%~40%。因此,我们应充分估计并高度重视农村公共服务对缓解和缩小城乡差距的重要作用。

由于当前我国农村公共设施建设薄弱,加之其分散的结构,难以实现公共设施的全面配套和高效使用。随着城乡一体化的推进,城市的公共设施将不再仅仅服务于城市地区,它作为城乡整体区域经济、社会和文化活动的核心,越来越呈现出重要作用。县城,作为联系广大农村地区最紧密、最直接的城市空间结构单元,已成为“以城带乡”、推动城乡协调发展和城乡一体化建设的主战场。另一方面,由于县城经济的发展及其劳动密集型产业为主的经济结构特点,

^① 迟福林. 公共需求变化与政府转型 [N]. 光明日报, 2005-07-19 (6).

县城中心城市易于形成农民就业的产业基础，能够创造出大量适合农民就业的工作岗位。同时县城中心城市生活成本相对较低，从我国农村剩余劳动力转移的流向看，农业劳动力将绝大部分向县城转移。因此在今后很长时间内，县城中心城市将得到进一步发展。而县城中心城市的公共设施将怎样在目前低水平的基础上满足其城市自身增长的需求，同时又能实现“以城带乡”，满足周边农村发展的需要，这些是值得我們深入探讨的问题。

三、城市规划的公共服务导向性不断加强

在当前城市发展的背景下，城市规划已经不再仅限于传统国民经济在物质空间的落实手段，而开始向公共政策转变。新版《城市规划编制办法》中明确指出，“城市规划是政府调控城市资源、指导城乡发展与建设、维护社会公平、保障公共安全和公众利益的重要公共政策之一”，突出了强调了城市规划的公共政策属性。

城市公益性公共设施的规划布局，直接影响城市不同利益主体之间的利益关系。目前，虽然新版《城市规划编制办法》将文化、教育、卫生、体育等方面主要公共服务设施的布局作为城市规划的强制性内容，但大多数公共服务设施缺乏因地制宜、与时俱进的量化标准，因此只能从形式上在规划编制中解决“有”和“无”的问题，而在管理实施过程中欠缺可操作性；同时，由于城市总体规划及详细规划对于公共设施内容的“非刚性”态度，单纯依靠总体规划和详细规划指导公共设施的实际操作比较困难，一些城市职能部门根据各自需要独立编制专项公共设施规划，从而产生了多重规划相互矛盾的情形，制约了城市公共设施建设的和谐和整体发展。这就要求城市规划必须从整体出发，协调好各方利益，确保公益性公共设施的健康发展。

四、城市公共设施建设 and 规划中存在的主要问题

从国内目前公共设施建设的实际建设情况看，由于地方政府多重视经济建设以及城市化率的提高，而诸如教育、公共卫生、体育、社会保障城市公共设施配套建设往往被放在次要位置，加之人们公共服务需求的不断增长，公共设施供应不足、结构失衡的问题已较为突出。

相对于全国及东部地区，目前西北地区经济以及公益性公共设施总体较为落后，尤以西北地区县城为突出。据资料统计，西北五省区县城及其以上城市总数为 321 个，其中县城共计 261 个，约占城市总数的 81.3%；县城总人口占西北地区人口总数的 65.8%，而非农业人口仅占西北地区非农业总人口的 35.4%。这些县级城市的农业人口比重大，城镇化水平低，以中小学、医疗卫生、文化、体育、社会福利设施为主的公益性、准公益性公共设施的人均占有量只为东部地区的 60% 不到，且配置不全、水准低，很多县城的设施连自身城市居民的需求都无法满足。与此同时，大多数县域地域广阔，城镇相对分散，公共设施无法集中建设和高效使用。城市经济社会发展的相对缓慢使得公共设施的发展只能处在一个较低的水平上，而这些公共设施数量的不足和质量的不高，又反过来限制了中心城市对人口和产业的吸纳能力，成为城镇进一步发展的瓶颈。

从规划层面来看，现行国家的相关标准由于需要适用于经济社会水平参差不齐的众多城市，往往具有原则性但缺少针对性。计划经济体制下，公共设施的建设由政府统一完成，在当时均质的社会背景下，各方需求相对一致，规范也具有一定的普及性。配合全国制定的统一的居住区建设标准和配套规定，在一定时期内对城市规划和建设管理起到了有效的指导作用，保证了

居民生活的基本质量。而在市场经济体制下,不同地区与城市之间由于经济水平和人口构成的不同,其对公共设施的需求也千差万别,用统一的国家标准指导不同地区公共设施的规划和建设实践已经存在一定的局限性。目前针对西北地区县城公益性公共设施的规划建设标准鲜见,公共设施量的计算主要是依据规划区内人口规模,这对于一般城市而言具有一定的适用性,然而对于县城却不适宜。这是由县城自身作用所决定的。县城作为“城市之尾,乡村之首”,是县域的政治、经济和文化中心,其公共设施不但要服务于城市地区还要服务于广大农村地区。仅仅按照城市人口规模计算其所需的公共设施的总量,显然是不合理的,忽视了广大县域基层居民对县城公共设施的需求。

此外,不同地区间因自然环境、经济发展水平等方面的不同而存在较大差异,从而导致各地区政府对公共设施的供给能力存在较大差异。居民收入水平的差异也使得不同地区居民的消费结构存在较大差异,对公共设施的支付能力也不一样。受上述因素影响,在公共设施规划建设中,应当考虑我国不同地区之间的差异性,根据各个地方自身环境、经济发展水平、政府供给力度以及居民需求特征等确定适宜的建设标准。

五、概念界定及规划应对思路

本书是国家自然科学基金项目“西北地区县域中心城市公共设施适宜性规划模式研究”(50878175)的部分研究成果,以西北地区县域中心城市公共设施尤其是公益性公共设施为研究对象,对其适宜性规划指标进行探讨。

(一) 县域中心城市的概念

1. 县域中心城市的界定

本书中“县域中心城市”是指县级行政区划的地域和空间内的中心城市,是县域范围内的政治、经济和文化中心,包括县级政府所在的建制镇和一些县城以外的中心城镇。

2. 县域中心城市的基本特征

县域中心城市是介于城市与乡村之间、兼有城市与乡村特点的一种过渡型居民点,是宏观与微观、工业与农业、城市与乡村结合的社会综合体。因此在政治、经济、社会上有许多不同于城市和乡村的特征。

1) 政治特征

县级政府作为国家行政系统的一个组成部分,处于基础层次,除行政地位和管辖范围外,其在职能、权限和财政收入等方面都与上级政府有很大的差距。行政职能上,与上级政府相比,县级政府无军事、外交等职能,其主要职能,一方面是在经济上对县域经济进行调控,引导经济体制和经营体制的改革深化,促进城乡协调发展;另一方面是承担社会管理和公共服务的职能。根据中央和地方政府的事权划分,地方性的公共产品主要由地方政府负责提供,县级政府负责提供县域内的公共产品。行政权限上,县级政府没有立法权,其最主要的职责是贯彻执行上级政府的政策措施。由于县级政府管辖具体,在执行上级指令时应结合本地实际,因而县级政府拥有较大的自量权,其行政行为有一定的变通性。在财政上,依据1994年实行的分税制,我国各级政府财权的划分由中央税、地方税和中央与地方的共享税三部分组成。相应地,县级

政府的主要收入来源：① 县域的税收收入；② 县级政府从共享税中分享的收入，以及中央政府财政转移支付收入；③ 各种规费、财产和基金等非税收收入。

2) 经济特征

县域中心城市建立了联系城乡的经济关系，打破了单一的由城市提供工业品和由乡村提供农副产品的分工格局，在资源禀赋和比较优势基础上形成了双向互补。产业以劳动力密集型产业为主，这是由县域劳动力资源的特点所决定的。县域有大量的农村剩余劳动力，而他们的劳动素质普遍偏低，劳动密集型产业能够为他们提供较低的就业门槛。县域的经济带有较强农村经济的特征。尽管改革开放以来我国县域的产业结构发生了较大的变化，非农产业得到了很大的发展，但相当比重的二、三产业是对农副产品的加工和服务，因此县域内各产业部门的经济活动大都或多或少地与农业有联系。另一方面，县域中心城市的经济是以广大农村地区作为腹地，从面积、人口、经济总量看，很多县农业和农村经济仍然是主体。

3) 社会特征

县域中心城市在社会上呈现出典型的城乡二元特征，一方面，表现在相当部分居民具有亦工亦农两种不同的社会身份，他们要么白天在城镇工作、晚上回农村居住，要么闲时进城务工、忙时在乡务农；另一方面，家庭的不完全城市化，在很多核心家庭部分成员是城市户口，从事非农生产，部分成员是农村户口，从事农业生产。因此县域中心城市的社会具有较强的地缘关系和乡土意识。

从全国范围看，县域中心城市分布很广，由于在不同地区之间的地理位置、自然条件、资源状况、产业结构等许多方面都存在很大差异，因此县域中心城市在社会、经济、文化等各个方面也带有鲜明地域属性。

3. 县域中心城市的作用

县域中心城市作为城乡体系和社会主义市场经济中不可缺少的组成部分，其地位和作用越来越显得重要。

1) 县域中心城市是解决“三农”问题的重要载体

根据县域中心城市的概念，县域中心城市是县域范围的政治、经济或文化中心。作为中心，它以广大农村地区为腹地，在政治上，它对广大农村地区发挥领导作用，为农村的发展提供基础和保障；在经济上，它是县域经济发展最活跃的区域，是整个县域的增长极，对农村经济的发展起辐射和带动作用；在文化上，是整个县域的文化传播中心，为县域城乡居民提供各项文化服务，在提高农民素质、丰富群众生活等方面发挥了重要作用。因此，县域中心城市是解决我国当前“三农”问题的重要载体。

2) 县域中心城市是乡村社会转型的主要场所

乡村社会转型是指乡村型社会向城市型社会的转化，它包括农村人口向城市人口的转化，也包括城市生活方式、思想观念等向农村地区扩散。首先，农村剩余劳动力向城市转移应以县域中心城市为主。一是因为大、中城市容量有限，过多人口的涌入将引发严重的“城市病”，而县域中心城市生活成本相对较低，并且一般具备一定的基础设施，有较大的发展前景。二是县域中心城市易于形成农民就业的产业基础，县域中心城市经济的发展以劳动密集型产业为主的特点，决定了较低的就业门槛，能够创造大量适合农民就业的工作岗位。其次，县域中心城市

通过对农村地区的辐射和带动，使周边的农民能够广泛接触现代文明，从而促进了居民生活方式、思想观念的发展变化，使农村社会文明程度逐步得到提高。所以说县域中心城市是乡村社会转型的场所。

3) 县域中心城市是城乡一体化的结合点

县域中心城市介于城市与乡村之间，是“城市之尾，乡村之首”，是连接城市和乡村的桥梁和纽带。一方面，它承接来自大中城市的辐射，将大中城市先进的技术、信息、管理方法等向乡村地区传递，带动乡村地区的发展；另一方面，它不断向大中城市提供农产品或加工品等生活和生产资料，支持大中城市发展。可见，县域中心城市在城乡发展中具有“以城带乡、以乡促城”的中介功能。

4) 县域中心城市是国家经济发展和社会稳定的重要基础

目前我国有县级行政单位 2 000 多个，据统计，到 2003 年底，全国县域人口总数达 9.16 亿，占全国总人口的 70.9%；县域国土面积 574 万多平方千米，占全国陆地国土总面积的 91%；县域国内生产总值（GDP）达 6.45 万亿元，占全国 GDP 的 55.2%。由此可见，县域是我国绝大多数人口居住的地方，也是我国“三农”问题的主要承载区域，全国 GDP 有相当大的比重是由县和县以下的经济活动创造的，县域中心城市的经济状况如何，在一定程度上也影响国家的总体财政状况，因此县域中心城市是国家经济发展和社会稳定的重要基础。

（二）公益性公共设施的概念

1. 概念界定

城市公共设施是指为了满足城市居民的生活需要、城市经济运行、产业发展所提供的各种公共性、服务性设施。

城市公共设施可以划分为经济性公共服务设施、社会性公共服务设施和维护性公共服务设施三大类。经济性公共设施指政府为促进经济平稳快速发展，向所有市场主体提供的经济运行所必需的经济环境和基础设施。社会性公共设施指政府为了促进社会公正和谐，为城市居民所提供的生活必需的公共设施。维护性公共设施是指维持统治秩序、维持国家安全、保证国家机器存在与运作的公共设施（见表 1-1）。

表 1-1 公共设施分类一览表

公共设施的分类	内容
经济性公共设施	包括邮电、通信、煤气、自来水、交通等公用事业和道路、桥梁等市政基础设施
社会性公共设施	包括商业、教育、公共医疗卫生、文化体育、社会福利设施等
维护性公共设施	包括国防、外交、行政管理设施等

根据公共设施的公益性与营利性的划分，城市公共设施可以分为公益性公共设施、准公益性公共设施和营利性公共设施三大类。公益性公共设施是指城市居民基本生活和生产需求，涉及城市整体功能和公共利益，无论经济发展水平如何都应当进行消费的公共产品。此类公共产品不具备经济盈利能力，如行政管理、公共安全、教育设施、医疗卫生设施。准公益性公共设施指具有盈利能力的公益性设施，如高速公路、供水、供电、供气、博物馆、电影院、公园。营利性公共设施指以追求经济效益为主要目的的公共设施，如城市商业服务设施（见表 1-2）。

表 1-2 公共设施的公益性（及准公益性）和盈利性划分

设施类别	公益性（及准公益性）	营利性
教育	幼儿园、中小学	职业教育、社会培训
医疗卫生	医院、卫生站、门诊所	私人诊所
文化、体育	文化活动（站）中心、图书馆、文化馆、体育（场）馆等	游乐场、KTV、棋牌室、俱乐部、健身房等
社会福利设施	养老院、福利院	—
商业	—	各类商业设施
金融、邮电	银行、储蓄所、电信局等	—
市政公用	各类市政基础设施、公厕、停车场	—
行政管理	街道办事处、居民委员会、派出所及其他市政管理机构	物业管理

本书研究的公益性公共设施为与居民日常生活紧密联系的社会性生活设施中的公益性及准公益性公共设施，即教育中的基础教育设施，包括义务教育阶段的小学、初中和义务教育延伸阶段的高中；医疗卫生设施中的各类医疗机构；文化设施中的文化活动（站）中心、图书馆、文化馆、博物馆；体育设施中的体育（场）馆、健身场地等；社会福利设施中的老年设施。

2. 公益性公共设施的特点

根据公共经济学理论，社会产品分为公共产品和私人产品。城市公益性公共设施是被全体居民所享有，是城市生存和发展不可或缺的产品，因此城市公益性公共设施属于社会公共产品的范畴，相应地，其也具备公共产品的特点。此外，城市公益性公共设施除一般社会公共产品的基本特征之外，还具较强的正外部效益和社会效益。

1) 效用的不可分割性

公益性公共设施是向城市全体居民共同提供的，具有共同受益或联合消费的特点，其效用为整个城市成员所共享，不能将其分割为若干部分，分别归属于某些个人享用。

2) 消费非竞争性

非竞争性包含两方面的含义：一是边际生产成本为零，指的是增加一位消费者对供给者带来的边际成本为零，即在增加一位消费者的情况下，供给者不需要追加资源的投入；二是边际拥挤成本为零，每位消费者的消费都不影响其他消费者的数量和质量。城市公益性公共设施所具备的非竞争性是指部分非竞争性，即在出现拥挤效应之前，每增加一位消费者其边际分配成本为零。但每位居民所享受的公共物品利益的大小，同城内居民数量有关。当居民人数较少时，城市准公共物品对每位居民所产生的利益较多，但随着人口的增加，该产品在消费上的拥挤程度相应扩大，它将会影响居民使用的质量。如学校的学生过多，将会造成每个班的学生数量增加，从而影响教学质量。

3) 受益非排他性

非排他性是指产品在消费过程中所产生的利益不能为某个人或某些人所专有。私人产品只能是占有人才可消费，谁付款谁受益。为一位消费者提供城市公共设施就意味着要为所有居民提供同样的公共设施。而任何人对城市公益性公共设施的使用不能排除他人对该设施的使用。因此城市公益性公共设施是体现社会公平的一个重要方面。

4) 正外部效益

外部效益是使用某一产品对外界所产生的影响,这种影响可以是负面的,如地下水资源的过度使用;也可以是正面的,如对环境的治疗。城市公益性公共设施除了使用者受益外,同时还给社会带来巨大的效益。如教育设施,它给受教育者本人及家庭所带来的好处是显而易见的,同时人们受教育的水平直接影响城市居民的素质提高,从而给社会带来巨大的利益。

5) 社会效益

城市公益性公共设施通常不具备直接的经济效益或经济效益较难回收,这类产品具有规模效益大、初始投资量大且不能要求使用者直接付费等特征,使得私人企业或市场不愿意提供、难以提供或提供难以做到有效益。但这些设施对改善人民物质、文化、生活及健康水平等方面具有非常重要的作用,是人们日常生活不能缺少的部分,具有较高的社会效益,因而公共产品一般由政府或其他公共部门提供。

3. 公益性公共设施的运行机制

运行机制是指在人类社会有规律的运动中,影响这种运动的各因素的结构、功能及其相互关系,以及这些因素产生影响、发挥功能的作用过程和作用原理及其运行方式,是引导和制约决策,并与人、财、物等相关的各项活动的基本准则及相应制度,是决定行为的内外因素及相互关系的总称。各种因素相互联系,相互作用,要保证社会各项工作的目标和任务真正实现,必须建立一套协调、灵活、高效的运行机制。如市场运行机制、竞争运行机制、企业运行机制。

1) 城市公益性公共设施运行体系的构成

公益性公共设施的运行机制是指影响公益性公共设施运行的各个要素或环节的结构、功能以及各个要素或环节之间的相互关系和内在机能。城市公益性公共设施的运行主要由公益性公共设施的社会需求、供给系统和政策体制几个部分组成。

(1) 社会需求

社会需求是人们为了维系其生存并求得发展而必须设法满足的摄取状态。公益性公共设施的社会需求是指城市居民为了追求更高的生活质量,对公益性公共设施产生的“期望”和“要求”。

(2) 供给系统

供给系统是指公益性公共设施的供给模式和分配情况。供给模式包括公共主体、建设主体、建设方式、资金来源、投资方式等,分配情况则指公益性公共设施分布的可达性、可获取性及效益和效率等。

(3) 公共政策

公共政策是指社会公共权威在特定情境中,为达到一定目标而制定的行动方案或行动准则。其作用是规范和指导有关机构、团体或个人的行动,其表达形式包括法律法规、行政规定,命令、国家领导人口头或书面的指示,政府大型规划、具体行动计划及相关策略等。公益性公共设施的公共政策要素主要包含教育、医疗、文化体育等公益性事业发展的相关政策,同时也包括其行业相关的规范、条例及标准等。

公益性公共设施的社会需求、供给系统和公共政策之间相互联系、相互影响。公益性公共设施的社会需求决定了供给的内容和质量;公益性公共设施供给是以促进社会发展和满足社会的需求为目标;公共政策一方面是为全体居民谋利益,使城市居民的社会需求合理化、合法化,一方面是为给公益性公共设施的供给提供依据,促进公共设施供给的效益。公益性公共设施的

社会需求、供给系统和公益性公共设施的公共政策之间相互作用、相互影响，三者共同构成公益公共设施的运行机制，保障公益性公共设施的运行。

2) 影响公益性公共设施的因素

城市是一个大的社会系统，城市空间是城市社会、经济、政治等各种要素相互作用结果的投影。公益性公共设施作为城市发展中的一个子系统，其运行自然离不开它所处的环境，因此影响公益性公共设施的众多因素概括起来主要包括政治因素、经济因素和社会因素几个方面。

(1) 政治因素

影响公益性公共设施运行的政治因素包括政府的执政理念、政府职能和政府的权利空间等。

首先，政府的执政理念是最重要的因素。当前，我国的发展理念已由物质本位转变成以人为本，人的全面发展成为新阶段改革的基本目标。党的十七大提出构建社会主义和谐社会，其报告指出：“要加快推进以改善民生为重点的社会建设，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”其理念将直接影响各级政府制定公共政策。

其次，明确政府的职能及政府应该管什么、怎么管。目前我国政府正由管理型政府向服务型政府转变，相应的政府的主要职能也逐步转变到公共服务上来。在一定程度上政府职能直接影响公益性公共设施的供给，如政府职能“错位”“越位”或“不到位”，将会导致公共设施短缺和结构失衡等。

政府的权力空间是指对某一层级的政府来说，它的决策与执行行为所受到的上级政策环境的约束以及它在这种环境下的决策与执行空间。这在一定程度上影响了政府在公益性公共设施建设中的财政能力和投入力度，从而影响地方政府的供给能力。另一方面，也影响其在公共政策中的执行能力和决策能力。

由此可见，政府的执政理念、政府职能和政府的权利空间等，对公益性公共设施的运行产生重要的影响，在同一执政理念下，不同层级的政府在职能、权限和财政收入等有很大的差别，其对公益性公共设施的影响也不一样。

(2) 经济因素

影响公益性公共设施运行的经济因素主要包括经济体制和经济发展水平。

经济体制对公益性公共设施的影响体现在其对公共设施的供给方式和分配方式的影响上。在计划经济体制下，解决“生产什么、怎样生产和为谁生产”三个基本经济问题的是政府。城市公共设施是由政府统筹统建，公共设施的分配也是根据政府指令。在市场经济体制下，城市公共设施出现公益性和营利性的分化。盈利性公共设施主要由市场提供，而对于公益性公共设施的投资建设也出现了多元化的趋势。在公益性公共设施的分配过程中，除了要考虑社会公平外，还必须兼顾设施的效率问题。但是，这种对于效率的追求必须服从于公平优先的原则，在公平优先的前提下讲求效率，不可以不要公平一味地追求效率，也不可以将公平与效率本末倒置^①。

经济发展水平对公益性公共设施的影响体现在：一方面，经济发展水平影响居民对公益性公共设施的需求，通常经济越发达，居民消费能力也越高，从而对公益性公共设施的服务种类和质量都提出了更高的要求；另一方面，经济越发达的地区，政府对公益性公共设施的供给能力也越强。这也是为什么我国东、西部之间公益性公共设施水平相差巨大的原因。

^① 王亭娜：基于可达性的公共产品空间布局研究 [D]。南京：南京师范大学，2007。

由此可见,经济体制和经济发展水平对公益性公共设施的运行产生巨大的影响。目前我国正处在计划经济向市场经济转型的过程中,各地的经济发展水平相差巨大,因此在公益性公共设施的规划建设中我们必须认清目前所处的经济背景。

(3) 社会因素

城市公益性公共设施的服务对象是城市居民,社会群体对城市各项公益性公共设施的需求是城市公益性公共设施产生的原因。因此居民的社会特征直接影响公益性公共设施的需求。这些特征主要包括居民的年龄结构、文化素质、经济收入等(图 1-1)。

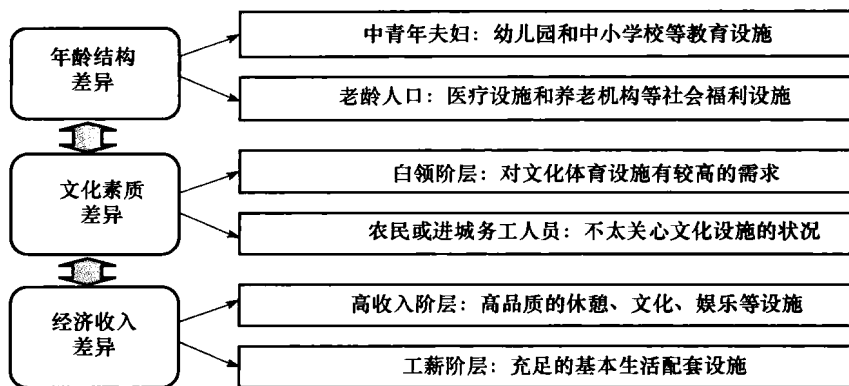


图 1-1 影响公益性公共社会的社会因素

不同年龄结构、不同文化素质以及不同经济收入的社会群体对各项公益性公共设施的需求也各不相同。从年龄结构差异来看,中青年夫妇通常对幼儿园、中小学等教育设施有较高的需求,而老龄人口则对医疗卫生和养老机构等社会福利设施等有更高的需求。从文化素质差异来看,白领阶层通常对文化体育设施的质量有较高的要求,而农民和进城务工人员则更关注医疗卫生、基础教育的服务和收费状况。从经济收入差异来看,高收入人群通常对高品质的休憩、文化、娱乐等设施等有较高的需求,而低收入者更关心基本的生活配套设施。

由此可见,社会群体特征对公益性公共设施的需求产生重要的影响。不同社会群体对设施的数量、质量,设施的服务档次、内容,以及出行的时空距离等会有不同要求。

4. 公益性公共设施相关主体确定

公益性公共设施的使用者是社会公众。公益性公共设施的供给数量和质量直接影响公众的社会生活,同时公众在公益性公共设施供给过程中扮演了被服务对象、规制对象、参与者等角色。在公益性公共设施提供过程中应该追求适度、均衡的公民参与。首先,公众参与有利于强化地方政府理解并回应民众需要的能力;其次,公众参与还有助于让设施管理者、投资者以及运营者了解公众需求,从而在公益性公共设施的供给上迎合公众的需求。

地方政府是公益性公共设施的管理者,在设施的供给过程中负责各项公益性公共设施的总体规划、公共政策制定、组织与监督。

公益性公共设施的供给者以政府为主体,市场及第三来源为补充。公益性公共设施的竞争性和排他性有强弱之分,实践中政府无力承担日益繁多的公共服务,无法满足群众日益增长的公共要求。因此对于公益性公共设施必须根据其特性采取不同的方式供给,促进其供给主体多

元化。借鉴国外发展经验，除政府之外，企业和其他主体均可成为公共产品的提供主体。政府为满足居民的公共消费需要，通过向社会成员征税和强制转移财富的办法筹措资金，不以营利为目的，提供公共服务。多主体供给可以增加供给量、缓解供需矛盾、提高社会成员的生活水平和质量，还可以进一步减少财政在公益性公共设施方面的支出，将有限的资金用于更重要的领域和项目上，提高资金使用效率，促进经济的发展。

公益性公共设施的运营组织实体包括非营利的公共组织和非营利的民间组织。从组织的商业倾向（营利和非营利）和创建者的身份（政府和企业）两个维度将公益性公共设施组织分为两类：一是非营利的公共组织，即政府建立的提供公共服务的机构；二是非营利的民间组织，一般简称为“非政府组织”。在提供公共服务或产品方面，非营利的民间组织可有效弥补非营利的公共组织的不足。

公益性设施供给主体与供给模式的选择，基于现实社会经济条件，而呈现出动态变化，不能绝对、孤立地看待供给主体与供给模式。

5. 公益性公共设施的供给程式

公共设施供给包括规划决策、生产建设、运营管理等一系列过程。改革开放以前，我国地方公共设施供给基本上是以地区国民经济计划为指导，地方公共设施被视为纯公共物品，而将市场供给排斥在外，由地方政府包揽公共设施供给的全部环节，居民则免费使用各项设施。20世纪80年代以来，我国逐渐实行分权化与市场化改革。地方公共设施供给数量与质量均较改革前有了较大改善，但也普遍暴露供给滞后、供给水平低下等严重问题^①。

我国为建立激励机制和转移中央压力而实行的分权化改革和市场化改革，使地方公共设施供给出现一些新的趋势：① 市场化改革将越来越多的企业集团通过建设投资引入公共设施供给行列，使地方政府可以逐渐退出公共设施的生产建设和运营管理领域，重点承担规划决策工作，实现“掌舵”与“划桨”的分离。② 土地利用、住房货币化、设施交费使用等市场化改革，将居民切身利益与地方公共设施供给紧密联系在一起。为促进公共设施消费、满足消费的多样化，要求必须用以个人需求为特征的社会需求替代国民经济计划作为决定设施规划决策的重要依据。③ 分权化改革的深入发展改变了上下级政府、同级政府、政府内部各部门、政府与市场和社会之间的关系，使公共设施供给主体表现出多元化和复杂化的发展趋势，企业团体、非政府组织、市民群体、专家学者等积极参与到公共设施供给的规划决策行列中，规划决策成为各利益主体间竞争博弈的过程，必然要求以群体协商、共时性的规划决策替代以前的历时性、分离式决策。④ 为规避市场的外部性，维护公共利益，必须强化规划决策与生产建设与运营管理间的关联，以实现政府对企业的规制。

然而旧的公共设施供给程式不能适应财政放权和市场化改革所带来的改变，新的供给程式又没有建立，地方政府的供给思维仍然停留在计划经济时代。因此导致以下问题：① 地方政府重视经济性基础设施建设，轻视社会性基础设施建设。改革开放以来，地方政府为发展本地经济，大力发展经济性基础设施，而轻视社会性基础设施供给，导致社会性基础设施供给滞后，其中尤以文化设施最为严重，不少镇区没有图书馆、文化站，无法满足城镇居民日益增长的文化生活需求。② 部门工作不协调，降低了公共设施供给效率。在实际调研中，医疗卫生部门因

^① 王登峰：城镇基础设施供给的政治经济学分析及其管治构建[J]，人文地理，2006（5）。

医疗设施布局不恰当、医院周边环境整治不当而埋怨规划部门；文化部门则为市政府不尊重其文化设施供给建议导致历史文化博物馆供给滞后、影剧院专业设备不符合专业要求等而叫苦不迭。这些问题无疑都降低了地方公共设施的供给效率。

（三）适宜性标准

从现行公共设施建设标准来看，其确定往往以城市的行政级别和规划区人口规模为主要参考依据。这一方法对全国一般性的城市而言具有一定的适宜性，但并不适用于县城公共设施的建设。县城是县域范围内人口、产业、信息、人才等的聚集中心，是县域范围内建设文化体育设施的组织、管理、培训、协调主体，辐射广大的农村。县城作为推进城市化，促进农业人口向非农业人口转化最直接的城市空间单元，其公共设施的配置既要满足城市内部居民的需求，同时也要为城市周边的城镇和农村地区人口提供相应的公共服务。其建设标准仅从县城本身的级别和人口规模考虑，显然是不合理的，忽视了全县居民对县城公共设施的需求。因此，县城的公共设施适宜性标准的制定要从服务整个县域居民的角度出发，并充分考虑其地区的经济发展水平、环境特征、群众的需求特点。

本书中所说的适宜性标准是以建立县城公共设施指标体系为主，包含县城公共设施的设置类型、建设指标。关于适宜性应考虑两方面内容，一方面要与城市所在区域的自然地理条件、社会 and 经济发展水平相适宜；另一方面要与城市所在区域城镇体系中的城市职能相适宜，从服务于整个县域居民的需求出发，深入研究，以达到使指标体系具有较强的实用性、针对性和可操作性的目的。

（四）研究历程

任何一个事物的存在和发展都离不开其所处的环境。环境是维持或改变事物主体特征的外部条件，同样的事物在不同的环境中可能表现出不同的特征。城市公益性公共设施也一样，它的运行和发展离不开所处的特定环境，不同的环境对于公益性公共设施的运行会产生不一样的影响，相应的规划策略也不相同。

县域中心城市，作为联系广大农村地区最紧密、最直接的城市空间结构单元，已成为“以城带乡”、推动城乡协调发展和城乡一体化建设的主战场。其公益性公共设施的配置既要满足城市自身的需求，同时也要作为协调主体为其周边城镇和农村地区提供相应的公共服务，进而成为其所处区域的公共生活核心，直接影响该区域的整体公共生活水平及社会生活基础。一般城市的规划方法对于指导县域中心城市的建设缺乏针对性和实用性。因此，对于县域中心城市公益性公共设施的规划，应该建立与城市职能相适应的规划思路和研究方法。

考虑将公益性公共设施按类型划分，有利于对其种类、建设、使用、需求情况进行深入对比分析，探讨各类设施在建设、需求、指标等方面存在的问题及原因。因此，本书以教育设施、医疗设施、文化设施、体育设施、老年福利设施五类公共设施为主要研究内容，在广泛调研基础上，选取重点典型案例进行深入研究，提出相应的适宜性规划思路和指标。进行调研的案例县主要包括陕西省的韩城市（县级市）、靖边县、甘泉县、洛川县、澄城县、旬邑县、富平县、大荔县、礼泉县、华县、户县、商南县、宁陕县、略阳县、旬阳县、汉阴县、石泉县、白河县、紫阳县、岚皋县、平利县、镇坪县，甘肃省的泾川县、华亭县、灵台县、秦安县、徽县、成县，宁夏回族自治区的隆德县，共 29 个县（见图 1-2）。参加调研的主要成员包括：迟志武、邓向明、胡永红、李莉、王琛、杨辉、郑晓伟、吴欣、李小龙等人。