

国家自然科学基金青年项目
亚热带建筑科学国家重点实验室开放项目资助

城市居住区公共服务 设施供应研究

——以广州为例

Research on the Supply of Residential
Public Service Facilities

——by the Case of GUANGZHOU

费彦 林毅 著

清华大学出版社



城市居住区公共服务 设施供应研究

——以广州为例

Research on the Supply of Residential
Public Service Facilities

——by the Case of GUANGZHOU

费彦 林毅 著

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书所研究的“居住区公共服务设施”是指与居住生活直接关联的公益性配套设施,服务人口以1~2个街道辖区、10万~20万人为上限。在市场化的居住开发背景下,居住区公共设施的供应可分解为投资、建设和运营三个环节,涉及政府职能部门、市场开发和运营主体以及社会公众等多方的责任、权利和义务。本文融合城市规划、经济学、政治学、管理学等多学科理论成果,采取数据分析、案例实证、对比研究等多种方法,从现实入手,以广州市为例深入研究居住区公共产品的供应规律,并从技术范畴的城市规划技术方法,以及经济范畴的设施经费来源、建设实施方式提出了建议,力求对保证居住区公共服务设施的足量优质供应有所裨益。

本书主要适用于城市规划专业的设计和管理人员,也可以作为高等学校城市规划及相关专业的教学参考用书。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

城市居住区公共服务设施供应研究:以广州为例/费彦,林毅著. —北京:清华大学出版社,2014

ISBN 978-7-302-33953-3

I. ①城… II. ①费… ②林… III. ①城市—居住区—城市公用设施—供应—广州市

IV. ①TU984.265.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 222832 号



责任编辑:周莉桦 赵从棉

封面设计:陈国熙

责任校对:赵丽敏

责任印制:刘海龙

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京嘉实印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm 印 张:11

字 数:278 千字

版 次:2014 年 6 月第 1 版

印 次:2014 年 6 月第 1 次印刷

定 价:35.00 元

产品编号:053630-01

《前言

城市居住区公共设施包含教育、医疗、文体、社区服务与行政管理、市政及商业等类别,服务面向最广泛的城市居民,内容涉及日常生活的方方面面,直接体现居民生活质量和社会文明程度,是非常重要的“民生”公共产品,其配置和运营情况很大程度上决定了周边居民的基本公共服务水平。在市场化主导的房地产供应中,居住区公共服务设施的供给,代表着与私有产权相对应的公共利益。

在市场体制下的居住开发中,代表了一定空间范围内居民的共同利益的居住区公共服务体系,正是联系和服务公众的纽带,是将个体的“居民”凝聚为团体的“社区”和“社会”的媒介和桥梁。而我国目前大部分的“城市社区”仅停留在空间范围的界限层面,称为“楼盘”其实更为准确,而其“共有、共享”的精神内涵则是极为欠缺的。微观层面“社区”的缺失也直接导致宏观层面“社会”——也就是政府与市场之外的体现公众利益和需求的“第三部门”的缺失,这是我国目前存在的明显问题。

市场经济下的房地产开发涉及由政府、市场和社会三方的责任、权利和利益。作为市场主体的开发商通过生产和销售住宅获得盈利的同时,扮演着城市建设者的角色;地方政府从开发商获得土地出让金和销售税收,成为地方财政的重要支撑,从而具备了供应公共产品的财政支付能力;从根源说,政府和市场的财富都来源于“社会”,也就是作为住宅使用者的居民。但在目前我国社会的框架中,政府在经济和政治上都处于绝对的强势地位,开发商在房地产经营中获得了巨额利润,而第三方,作为个体的使用者——居民则处于明显弱势的地位,这也是目前我国很多社会矛盾的根源所在。

本书将研究视角深入到与居住区公共设施供应相关联的各个方面,详细解析了居住区公共设施从规划到建成全过程的各个环节,从技术和经济两方面对居住区公共服务设施的供应提出优化策略及实施建议,具有理论与实践的双重指导意义。居住区公共设施项目繁多,涉及诸多因素,除城市规划层面的技术因素外,经济因素更起到至关重要的作用。城市规划作为技术支撑,从标准制订到规划编制、开发管理等环节保证居住区公共设施实体的足量供应;经济机制,包括公共设施的经费来源、土地来源、产权界定、运营方式等内容则决定了公共服务设施最终的运行效果。笔者从广州的实践出发,从技术与经济两方面提出了对居住区公共服务设施供应的优化建议,突破了已有相关研究多限于城市规划的纯技术领域的局限,对于平衡政府、市场、社会的权益,切实解决城市公共服务不足、公共利益缺失等问题有着积极的理论指导意义和现实作用。

在技术保障方面,本书明确提出城市规划是居住区公共服务保障体系的技术基础,其作用主要体现在制定技术标准、组织规划编制、实施规划管理上,核心内涵是区分居住区公共产品与私有产品的界限,平衡政府、市场与社会的三方利益。本书在系统解析居住区公共服务设施配置标准的基础上,深入研究居住区公共服务设施的规划调控方法,明确了控制性详细规划对

公共服务设施用地的根本保障作用,以及规划管理对于房地产开发项目配套服务设施总量的干预方法。

在经济保障方面,本书提出根据公共服务设施的产品属性和产权归属区分居住区公共服务设施的供应职责,政府是绝大部分公有设施的主要投资者。在具体的运作方式上,可采取“政府出资,市场运营”这一平衡公平与效率的供应模式,以足量的财政投入保证公平,以充分的市场竞争提高效率。

本书以广州为例,研究近十年来房地产开发中公共产品供给中存在的问题,具有较好的代表性。其中采用的研究案例和数据主要来源于广州市规划局委托的《广州市居住区公共服务设施配置标准研究》课题组进行的实际调研。在此特别感谢广州市规划局的诸位领导的大力配合和批评指正。

本书为国家自然科学基金青年项目“基于‘标准人’需求的特定区位保障性住区公共服务供给研究”(项目编号 51308220)、亚热带建筑科学国家重点实验室开放项目“智慧城市的居住区公共服务设施技术标准及制度设计研究”(项目编号 2014KB18)、华南理工大学中央高校基本科研业务费面上项目“基于特定人口需求的保障房住区配套服务设施配置标准研究——以广州为例”(项目编号 2014ZM0022)共同资助项目。

最后,谨向对本书出版给予了帮助的所有人士致谢!首先深深感谢华南理工大学规划系的王世福教授、田银生教授对本文从选题到资料收集到最终完成的整个过程中给予的指导和帮助,还要感谢何镜堂院士、吴硕贤院士、吴庆洲教授、唐孝祥教授、中山大学李恂教授、周春山教授、广东工业大学朱雪梅教授给予的宝贵意见。本书的完成是新工作的开始。我们将会保持这份思考和探索,进一步开展更深入的研究。衷心感谢所有关心和帮助过我们的人!

费彦林毅

2014年5月于广州

《目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.1.1 住宅建设发展概况——市场主导的房屋供给方式	1
1.1.2 政府职能的转变——由管理型向服务型的变化	2
1.1.3 居民需求的丰富——优质化、多样化、差异化	3
1.2 研究内容界定	3
1.2.1 背景：市场体制下的居住开发	3
1.2.2 研究对象：居住区公共服务设施	4
1.2.3 研究内容：居住区公共服务设施的“供应”	5
1.3 研究目标与路径	6
1.3.1 提升城市规划对居住区公共设施配置的调控水平	6
1.3.2 探讨居住区公共服务的经济支撑和运营模式	7
1.3.3 研究路径	7
1.4 已有研究基础	7
1.4.1 城市居住区公共服务设施的相关研究	8
1.4.2 公共产品方面的研究	9
1.4.3 关于政府公共行政方面的研究	13
1.4.4 实践经验：国外公共产品供应方式	15
1.5 研究框架	16
1.6 研究方法	17
本章小结	18
参考文献	18
第 2 章 居住区公共服务供应的内涵解析	21
2.1 居住区公共服务供应的价值取向	21
2.1.1 社会公平	21
2.1.2 兼顾效率	22
2.1.3 适度标准	22
2.2 居住区公共服务供应的利益主体	23
2.2.1 政府部门	23
2.2.2 市场主体：开发商	24
2.2.3 社会公众：居民	24

2.2.4 技术人员：规划师	25
2.3 影响居住区公共服务供应的主要要素	25
2.3.1 技术因素	25
2.3.2 经济因素	27
2.3.3 制度因素	28
本章小结	29
参考文献	30
第3章 广州市居住区公共服务设施的发展现状	31
3.1 城市居住区公共服务设施的实施过程	31
3.1.1 公共设施规划的编制过程	31
3.1.2 居住区公共设施的建设实施	32
3.1.3 设施的综合验收	32
3.1.4 设施的移交接管	33
3.1.5 设施的产权界定	34
3.2 广州市城市居住区公共服务设施的供应现状	35
3.2.1 目前各类公共服务设施的经费来源	35
3.2.2 各类居住区公共服务设施供应现状	38
3.2.3 居住区公共设施市场化经营现状	49
3.3 居住区公共设施供应存在的主要问题	52
3.3.1 实施程序不尽合理	53
3.3.2 财政投入严重不足	55
3.3.3 供应方式低效	58
本章小结	60
参考文献	61
第4章 居住区公共服务设施配置的技术标准	62
4.1 城市居住区公共服务设施标准的发展轨迹	62
4.1.1 国家标准的发展历程	62
4.1.2 广州市城市标准的发展历程	63
4.1.3 其他城市居住配套标准概况	64
4.2 城市居住区公共服务设施标准的指标细则	65
4.2.1 对应居住人口的分级控制	65
4.2.2 对应功能类型的设施分类	67
4.2.3 对应居住需求的项目设置	68
4.2.4 对应服务人口的总量控制	72
4.3 各类设施分项评析	79
4.3.1 教育类设施	79
4.3.2 医疗卫生类设施	82

4.3.3	文化体育类设施	85
4.3.4	社区服务及行政管理类设施	87
4.3.5	金融邮电类设施	91
4.3.6	市政公用类设施	92
4.3.7	商业服务设施	96
4.3.8	各类设施总结	98
4.4	现有城市居住区公共服务设施标准的局限与不足	98
	本章小结	100
	参考文献	100
第 5 章	居住区公共服务设施的规划调控	101
5.1	城市规划对居住区公共设施的调控作用	101
5.1.1	规划调控的要素	101
5.1.2	规划调控的基本原则	102
5.1.3	规划管理的内容	102
5.2	居住区公共设施的建筑面积总量控制	103
5.2.1	千人指标的控制效力	103
5.2.2	“标准户”的控制方法	106
5.3	居住区公共设施的用地控制	113
5.3.1	公共设施的用地形态分类	113
5.3.2	公共设施的用地总量控制	114
5.3.3	公共设施的用地控制模式	116
5.3.4	公共设施的用地控制建议	119
5.4	规划管理实施案例	120
5.4.1	珠江新城某大型楼盘案例	120
5.4.2	白云区某保障性住房案例	122
5.4.3	番禺某小型楼盘案例	125
5.4.4	案例总结	126
5.5	居住区公共服务设施总量控制方法的讨论	126
5.5.1	总量控制的基准讨论	126
5.5.2	总量控制的内涵讨论	128
5.5.3	“标准户”的修正	128
5.5.4	主体责任讨论	130
5.5.5	公共设施总量控制的理想模式	133
	本章小结	134
	参考文献	135
第 6 章	居住区公共服务设施的供应模式	136
6.1	居住区公共服务设施的特征分类	136

6.1.1	按受益对象分类	136
6.1.2	按价格特征分类	138
6.1.3	按产品属性和产权归属分类	140
6.1.4	居住区公共设施分类总结	143
6.2	居住区公共服务设施的市场化运营策略	144
6.2.1	居住区公共设施市场化运营的基本思路	144
6.2.2	居住区公共服务设施的投资动机	145
6.2.3	居住区公共设施市场化运营下的政府职责	146
6.2.4	居住区公共设施市场化运营的可行模式	149
6.3	居住区公共服务设施的实施建议	151
6.3.1	教育设施供应建议	152
6.3.2	医疗设施供应建议	153
6.3.3	文化体育设施供应建议	154
6.3.4	社区服务与行政管理设施供应建议	155
6.3.5	市政公用设施供应建议	156
6.3.6	商业设施供应建议	157
	本章小结	158
	参考文献	158
	结语	159
	参考文献	161

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 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^[1]。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^[2]。

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^[3]。

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,这一时期人们从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%^①。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体。

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,最终形成房地产产品实体并使之升值^[4]。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。

^① 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》^[5]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》^[6]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》^[7]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人对这种物品的消费”，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^[8]。

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^[9]。

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”^[10]。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^[11]。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^[12]。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^[13]。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^[14]。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^[15]。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^[16]。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^[17]。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^[18]。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