

北京公共服务 布局·标准·路径

施昌奎◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

北京公共服务

布局 · 标准 · 路径

施昌奎◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书从公共服务的布局、标准和路径三方面入手,重点探讨了北京市公共服务资源空间布局战略、北京市基本公共服务标准体系建设和民间资本参与公共服务的路径。对北京市公共服务的布局、标准和路径的研究,有利于实现公共服务均衡化和均等化,进而加快北京建设中国特色世界城市的步伐,对全国大中型城市的公共服务建设具有指导意义。

责任编辑:赵 军 责任出版:刘译文

图书在版编目(CIP)数据

北京公共服务:布局·标准·路径/施昌奎著. --北京:知识产权出版社,2013.7

ISBN 978-7-5130-2127-2

I. ①北… II. ①施… III. ①地方政府—社会服务—研究—北京市

IV. ①D625.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 144682 号

北京公共服务:布局·标准·路径

BEIJING GONGGONG FUWU BUJU BIAOZHUN LUJING

施昌奎 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

邮 编:100088

网 址:<http://www.ipph.cn>

邮 箱:zhaojun99668@126.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

发行传真:010-82000893

责编电话:010-82000860 转 8127

责编邮箱:zhaojun@cnipr.com

印 刷:保定市中国画美凯印刷有限公司

经 销:新华书店及相关销售网点

开 本:787mm×1092mm 1/16

印 张:24.5

版 次:2013年7月第1版

印 次:2013年7月第1次印刷

字 数:445千字

定 价:58.00元

ISBN 978-7-5130-2127-2

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

中央对北京的基本要求是搞好“四个服务”:为党、政、军首脑机关正常开展工作服务,为日益扩大的国际交往服务,为国家教育、科技和文化发展服务,为市民工作和生活服务。在“四个服务”基础上又提出了“五个之都”的进一步要求:打造国际活动聚集之都、世界高端企业总部聚集之都、世界高端人才聚集之都、中国特色社会主义先进文化之都、和谐宜居之都。“四个服务”和“五个之都”都要求合理布局公共服务资源。

北京在建设中国特色世界城市 and 全国文化中心的过程中,的确存在公共服务资源布局不尽合理的地方。优质资源主要集中在中心城区,为此制订了《北京市“十二五”时期社会公共服务发展规划》,提出未来五年北京将有序疏解中心城区优质教育、医疗和文体等公共服务资源,提升新城、产业功能区和大型居住区社会公共服务水平,改善城南、西部、城乡接合部和农村地区公共服务落后状况。

城市空间布局的调整、中心城区人口和功能的疏解,以及新城和产业功能区的快速建设,迫切要求加快公共服务资源的空间布局调整,实现公共服务设施与城市总体规划、区(县)功能定位、人口变动和产业布局相匹配,提升公共服务的便捷程度。开展北京公共服务资源空间布局和疏解战略研究,有利于北京公共服务资源合理配置,实现公共服务均衡化和均等化;有利于北京搞好“四个服务”,打造“五个之都”;有利于北京建设中国特色世界城市,提升全国文化中心地位。因此,研究公共服务的空间布局战略是北京城市发展重中之重的大事。

城市基本公共服务标准体系建设是服务型政府的必然选择,是政府实现行政透明化管理和运作的必要途径,是完善公共服务体系的必要条件,是打造中国特色世界城市的先决条件。因此,探索和建设北京市基本公共服务标准体系是提升公共服务评价的重要抓手。

与此同时,我们还必须看到,城市公共服务的建设离不开民间资本的参与。就北京市而言,目前的公共服务主要由政府承担和提供,由于受公共财政的局限,北京公共服务总体供给不足和局部不均衡的局面依然存在,这就亟待民间资本来弥补不足和填补空缺。探讨扩大民间资本在公共服务领域中的作用与实现路径,有利于北京制订针对进入公共服务领域民间资本的优惠政策和措施,有利于改善北

京公共服务总体供给不足和局部不均衡的局面。因此,研究民间资本参与公共服务建设的路径是完善北京公共服务的重大举措。

基于以上三方面的考虑,我们开展了北京市公共服务资源空间布局战略研究、北京市基本公共服务标准体系建设研究和民间资本参与公共服务的路径研究,本书所展现的主要成果都源自于这三个重要方面的探索。

全书共四篇,在第一篇公共服务布局中,首先探索了伦敦、纽约、东京和巴黎这四个世界城市在公共服务资源空间布局及疏解方面的各种举措,分析了这些城市的成功经验与失败教训,从中获得了三个方面启示:一是遵从后现代新城市主义的布局理念;二是探索城市化——郊区化——再城市化的阶段性发展规律,三是贯彻需求导向和民主决策的资源均等化配置机制。

接着,以基础教育、医疗卫生、公共文化体育这三个类别为基准,考察了北京市公共服务资源的空间布局在最近几年的发展趋势与基本现状。从各种投入资源看,三类资源都存在着不同程度的布局失衡。从公平性的角度看,三个类别中基础教育资源的布局最为公平,公共文化体育次之。从收敛性衡量的发展趋势看,基础教育与公共文化体育都表现出不同程度的收敛性,即具有越来越公平的发展趋势,但医疗卫生资源的空间布局在过去5年中没有得到公平性的改善。从拥挤性的角度看,北京市公共服务资源整体水平与医疗卫生资源都表现出较为严重的拥挤性,其供给远不能满足需求,甚至还不如私人品有效。基础教育资源虽然不存在拥挤性,且表现出一定的规模效应,但这是基于教学质量相同或相似的前提下,因此,这一结论只能说明基础教育资源在“硬件”供给上满足了居民的需求。从这些结论综合来看,北京市公共服务资源在空间布局上仍然存在较为严重的失衡问题。

最后,提出了可供操作的战略路径与措施。单一的对策或者孤立的几个对策难以从根本上解决失衡问题,只有从战略的高度出发,同时把握两个层面,一要从源头上解决新增公共服务资源的布局失衡,保障其布局的合理性,二要从结果上疏导现存的布局失衡,解决目前存在的拥挤问题,才能从根本上解决北京市公共服务资源的布局失衡。通过对失衡原因的分析不难发现,失衡其实是制度的均衡状态下的表现,造成失衡的原因主要来自于制度的设计,其中“晋升锦标赛”的激励有偏性和财权与事权的不匹配是两个主因,这两方面都反映出水平监督机制的不健全与不完善。

基于标本兼治的考虑,北京应该采取“体制创新、存量疏解和增量均衡”的战略举措解决失衡问题,落实“体制创新、存量疏解和增量均衡”布局战略“路线图”。其中,体制创新路线图主要包括:建立以人民满意为基准的晋升锦标机制,强化公众广泛参与的水平监督机制,完善各级政府财力与事权相匹配的机制。存量疏解

和增量均衡路线图主要针对前期的拥挤存量和“十二五”时期的增量,从教育、医疗卫生与公共文化体育三个方面制订存量疏解和增量均衡的时间表。两个“路线图”一个从源头入手,一个从结果入手,一个治本,一个治标,二者同等重要,北京市公共服务资源空间布局的改善需要两个路线图的共同落实。

在第二篇公共服务标准中,首先分析了公共服务理论的演进过程及其启示,探讨了民间资本参与公共服务的实现路径。接着对基本公共服务概念和标准进行了梳理,对北京市基本公共服务标准体系建设的意义进行了阐述。建设基本公共服务标准体系具有理论指导、规范工作流程、提升管理水平、促进绩效评估效果、维护社会稳定、弘扬公平正义伦理价值和促进世界城市建设的作用。

接着,对北京市基本公共服务标准体系进行了精心设计,提出了实施要求和政策措施保障,最后,用综合评价法对北京市 16 区县公共服务绩效进行比较研究和综合排名,进而提出相关改进建议。

在第三篇民间资本参与中,首先界定了民间资本和公共服务的概念与范围,分析了民间资本参与北京公共服务建设的意义。一是从民间资本自身发展壮大角度看,具有增强实力以提高民间资本比重和改变形象以扩大社会影响的双重功效;二是从公共服务市场化发展角度看,具有拓宽公共服务融资渠道、扩大公共服务规模和多样化、提高公共服务效率和品质的作用;三是从经济社会和谐发展角度看,具有优化经济结构、推动技术创新、扩大社会就业、促进社会和谐发展的功效。

接着,对西方主要发达国家,特别是美国、英国和德国等发达国家公共服务领域民间资本的作用与实现路径进行了详细地分析,总结成功的经验和失败的教训,提炼出对北京民间资本参与公共服务建设具有启示性的实现路径。

紧接着,重点分析了民间资本在北京公共服务领域中存在的发展环境问题。这些问题主要集中在四个方面:一是市场准入仍存在壁垒,“玻璃门、弹簧门、铁门”依然存在;二是金融体系不健全,融资渠道不畅通;三是公共服务领域投资服务体系不完善,政策和信息引导渠道建设滞后;四是对民间资本的管理和服务水平不高。并进一步提出了提高民间资本在北京公共服务领域中作用的实现路径:一是创造良好民间资本的发展环境;二是塑造规范高效的公共服务管理模式;三是扶持民间投资主体提升自主创新能力;四是确立民间投资在公共服务领域中应以保障性住房和公用事业两个领域为“突破口”。

最后,重点分析了民间资本参与保障性住房和城市公用事业建设这两个“突破口”。民间资本进入保障性住房建设主要有四大忧虑:利润稀薄的忧虑、机会成本太高的忧虑、退出机制缺位的忧虑、政策不确定性的忧虑。在研究和总结的基础上,提出了北京促进民间资本进入保障性住房建设的制度创新路径:应从排解民间

资本进入保障性住房建设的忧虑入手,借鉴国外发达国家和中国香港地区的成功经验,把着力点放在保障性住房布局、建设、经营、退出四大领域的制度、体制和机制创新上。一要科学制订保障性住房总体布局规划,完善配建奖惩制度,促进社区和谐发展;二要扩大建设规模,拓宽融资渠道,增加保障性住房房源,特别是要创新市场运作方式,吸引保险资金进入,运用信托投资基金建设保障性住房;三要扩大补贴范围,设立定向住房补贴券,提高民间资本经营效率;四要建立市场退出和政府接盘机制,排解民间资本后顾之忧。

北京民间资本参与城市公用事业建设过程中存在的问题包括:投资不足、市场化运作不规范、规制机构改革相对滞后、法律法规不健全。通过调查、研究和分析,提出了扩大民间资本投资北京城市公用事业的路径与措施,包括:开放市场,引入市场机制,鼓励民间资本投资;建立特许经营的争端解决机制,完善特许经营制度;分类融资,多渠道筹集公用事业建设资金;完善民间资本参与公用事业建设的监管体系。

在第四篇基本公共服务政府主导篇章中,重点对社会保障、基础设施、公共安全和环境保护四个领域作了深入的探讨。

总之,北京公共服务的改进与完善,既要从战略布局的源头抓起,搞好公共服务资源的空间布局,又要从提高效率的角度出发,做好公共服务标准体系建设,同时还要从市场化运作着手,吸引民间资本参与北京公共服务建设。

《北京公共服务:布局·标准·路径》虽然脱稿,但我深知由于自己的水平有限,书中难免出现这样或那样的错误和纰漏。在此,我恳请理论界的同仁和实践部门的管理者,以及热心的广大读者,对本书提出中肯而富有建设性的意见,以便不断地修正和完善。

施昌奎

2013年5月

目 录

第一篇 公共服务布局

第一章 世界城市公共服务资源空间布局及疏解的战备	
启示	3
第一节 后现代新城市主义的布局理念启示	3
第二节 城市化——郊区化——再城市化发展规律对城市空间结构 布局的启示	9
第三节 需求导向民主决策的公共服务资源布局决策机制启示	12
第二章 北京市公共服务资源布局状况	15
第一节 北京市基础教育公共服务资源布局状况	15
第二节 北京市医疗卫生公共服务资源布局状况	22
第三节 北京市文化体育公共服务资源布局状况	26
第三章 北京市公共服务资源的公平性分析	29
第一节 公共服务资源公平性测度方法	29
第二节 北京市基础教育资源的公平性分析	31
第三节 北京市医疗卫生资源的公平性分析	33
第四节 北京市文化体育资源的公平性分析	34

第四章	北京市公共服务资源的收敛性分析	36
第一节	收敛性分析理论	36
第二节	北京市基础教育资源的收敛性分析	37
第三节	北京市医疗卫生资源的收敛性分析	39
第四节	北京市文化体育资源的收敛性分析	40
第五章	北京市公共服务资源需求决定模型与总体特征	43
第一节	公共服务供给的拥挤性	43
第二节	公共服务需求的确定机制	45
第三节	模型设置	46
第四节	数据来源与处理	48
第五节	实证检验结果	49
第六章	“晋升锦标赛”激励机制	53
第一节	晋升锦标赛的条件与中国的制度环境	53
第二节	晋升锦标赛的强激励性可提高地方政府的努力程度	55
第三节	负面效应导致公共服务供给不足与布局不合理	57
第四节	北京市的实际尝试下的解决对策	59
第七章	事权与财权的匹配	61
第一节	事权与财权的匹配	61
第二节	事权与财权失衡的具体表现	62
第三节	事权与财权失衡的原因	64
第四节	划分事权与财权的理论依据	65
第五节	匹配事权与财权的对策	68
第八章	水平监督的机制与机理	72
第一节	水平监督的机制	72
第二节	水平监督的机理	73
第九章	北京市公共服务资源空间布局战略“路线图”	74
第一节	北京市公共服务资源空间布局“体制创新路线图”	74
第二节	北京市公共服务资源“存量疏解和增量均衡路线图”	77

第二篇 公共服务标准

第十章 公共服务理论思潮的演进及启示	89
第一节 早期公共管理理论	89
第二节 新公共管理理论	94
第三节 新公共服务理论	103
第四节 现代公共管理理论的启示	106
第十一章 基本公共服务理论与实践	110
第一节 服务型政府建设路径	110
第二节 基本公共服务概念界定	112
第三节 基本公共服务标准化和均等化	114
第四节 北京市基本公共服务实践	119
第十二章 北京市基本公共服务标准体系建设背景与意义 ...	124
第一节 北京市基本公共服务标准体系建设的必要性	124
第二节 北京市基本公共服务标准体系建设的基础	126
第三节 北京市基本公共服务标准体系建设的意义	132
第十三章 北京市基本公共服务标准体系设计	136
第一节 北京市基本公共服务指标选择和标准制定原则	136
第二节 北京市基本公共服务指标体系及标准	137
第三节 北京市基本公共服务指标体系及标准释义	140
第十四章 北京市公共服务标准体系的实施	182
第一节 公共服务标准实施主体	182
第二节 公共服务标准实施客体	184
第三节 公共服务标准实施支撑条件	185
第十五章 北京市公共服务标准体系建设的政策建议	189
第一节 明确和强化政府的公共服务职能	189

第二节	加强公共财政投入力度	190
第三节	加强公共服务标准体系建设的组织保障	191
第四节	构建公共服务标准体系的激励约束机制	192
第五节	建立公共服务多元治理模式	193
第十六章	北京市十六区县公共服务绩效综合评价	195
第一节	北京市各区县公共服务绩效综合评价指标体系的设计	195
第二节	公共服务绩效综合评价指标数据采集及其预处理	197
第三节	北京市各区县公共服务绩效综合评价指标权重的确定	206
第四节	北京市各区县公共服务绩效综合评价及排名	208
第五节	综合排名分析及政策建议	213

第三篇 民间资本参与

第十七章	民间资本参与公共服务的背景与意义	219
第一节	民间资本参与公共服务的紧迫性	219
第二节	民间资本参与公共服务的政策法规环境	220
第三节	民间资本参与公共服务的社会基础	221
第四节	民间资本参与公共服务的潜力	223
第五节	民间资本参与公共服务的意义	224
第十八章	发达国家公共服务领域中民间资本的作用与实现 路径	228
第一节	民间资本在公共服务领域中的作用	228
第二节	民间资本在公共服务领域的实现路径	230
第三节	民间资本在公共服务领域中存在的主要问题	231
第四节	民间资本在公共服务领域的作用与实现路径的启示	233
第十九章	扩大民间资本在北京公共服务领域中的作用与 实现路径	236
第一节	民间资本在北京公共服务领域中的发展状况	236

第二节	民间资本在北京公共服务领域中存在的发展环境问题	237
第三节	提高民间资本在北京公共服务领域中作用的实现路径	239
第二十章	北京吸引民间资本进入保障性住房建设的制度创新	
	与实现路径	246
第一节	民间资本进入保障性住房建设的忧虑分析	246
第二节	国外和中国香港地区吸引民间资本进入保障性住房建设的 启示	249
第三节	北京促进民间资本进入保障性住房建设的制度创新与实现 路径	254
第二十一章	北京扩大民间资本投资城市公用事业的路径与	
	措施	260
第一节	中国民间资本参与城市公用事业建设的历程	260
第二节	北京民间资本参与城市公用事业建设的历程	264
第三节	北京民间资本参与城市公用事业建设过程中存在的 问题	269
第四节	扩大民间资本投资北京城市公用事业的路径与措施	279

第四篇 政府主导

第二十二章	北京市社会保障事业改革与发展	285
第一节	北京市社会保障事业发展状况	285
第二节	北京市农村最低生活保障力度分析	290
第三节	北京市基本养老服务均等化的实践与展望	297
第二十三章	北京市基础设施建设与改进	304
第一节	北京市基础设施建设的基本现状	304
第二节	北京市基础设施建设的问题剖析	308
第三节	北京市基础设施建设的政策建议	311
第二十四章	北京市公共安全体系建设与完善	314

第一节 北京市社会治安防控体系建设	314
第二节 北京基本药物政策与质量保障	321
第二十五章 北京市环境保护和生态城市建设	327
第一节 北京市城市生活垃圾资源化	327
第二节 北京生活用能碳排放基本特征与减排政策选择	335
第三节 北京城市森林建设	344
 附件一：关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见	 351
附件二：国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制 经济发展的若干意见	 358
附件三：北京市关于鼓励和引导民间投资健康发展的实施 意见	 365
参考文献	371
致 谢	377

第一篇

公共服务布局

第一章 世界城市公共服务资源空间布局及疏解的战备启示

世界城市伦敦、纽约、东京和巴黎在城市公共服务资源空间布局及疏解上有许多战略性的启示,其中对北京城市公共服务资源空间布局及疏解具有战略意义的启示有三个方面:一是遵从后现代新城市主义的布局理念;二是探索城市化——郊区化——再城市化的阶段性发展规律,三是贯彻需求导向和民主决策的资源均等化配置机制。

第一节 后现代新城市主义的布局理念启示

后现代新城市主义产生于 20 世纪末期,主要代表人物有安德雷斯·杜安尼(Andres Duany)与伊里莎白·普拉特(Elizabeth Plater-Zyberk)夫妇(简称 DPZ)、彼德·卡尔索普(Peter Calthorpe)等。他们于 1996 年在意大利的博洛尼亚举行了新城市主义第一次国际会议,这次会议也标志着后现代新城市主义的诞生。随着后现代新城市主义影响的日益扩大,其先进的布局理念备受推崇,进而成为西方国家日趋主流化的规划理论和思想运动,也逐渐成为西方国家日趋主流化的城市公共服务资源空间布局理念。

一、后现代新城市主义的布局理念的演进过程

现代主义理念的核心是理性,人们通过理性的科学活动认识自然,进而以“合理性”、“可计算性”和“可控制性”为标准控制自然。James Hoiston(1989)在《现代城市》中把现代主义理念总结为四个要点:第一,强调以机器为原型的总体化理性;第二,强调布局 and 规划对城市变化的核心作用;第三,强调政府公权力在布局 and 规划中的推进作用;第四,推崇和采用强大的科学技术。

现代主义理念在二战后的城市规划中大行其道,在世界范围内的确促进了大城市的快速发展,但也带来了一系列问题,如:通勤成本增加,社区联系割裂,公共空间缺失,孤独感增加,郊区环境恶化,乡村特色消失,城市中心衰败,犯罪率上升,等等。

随着后工业化和信息化社会的来临,人们纷纷对后现代主义理念进行反思,从而产生了后现代主义理念。“后现代主义并非一种特定的风格,而是旨在超越现代主义

的一系列尝试”（沈锐和李同升等，2005）。后现代主义分三种流派：新解释学学派、解构学派和建构学派。新解释学学派注重城市空间环境的有情趣，重视城市文脉环境，强调空间布局的多样性、对话性、参与性；解构学派注重空间布局的差异性和消解性；建构学派追求整体性和生态性，强调人与自然的和谐统一。

后现代新城市主义是后现代主义的杰出代表，其倡导的“人本主义”、“生态主义”、“差异性”、“文脉”等理念都是源于后现代主义的。后现代新城市主义在城市布局上的理念主要包括如下几个方面：第一，倡导“人本主义”、“生态主义”等城市可持续发展理念；第二，主张城市发展规模“适度论”和“边界论”；第三，强调城市布局与自然、人文、历史的和谐统一；第四，倡导公交城市交通模式，街区空间以步行为主（见表 1-1）。

表 1-1 现代主义与后现代新城市主义城市布局理念对比

	现代主义	后现代新城市主义
产生时代	中世纪后	20 世纪 90 年代
产生背景	反对传统规则束缚，提倡改革与创新	解决城市建设中出现的系列问题
哲学基础	笛卡尔理性主义哲学	德国的解释哲学；法国的解构主义；美国的建构论
经济社会技术背景	工业化时代	后工业时代；信息社会
城市布局核心理念	科学理性地认识自然，用“合理性”、“可计算性”和“可控制性”为标准控制自然，展现科学技术力量。	倡导“人本主义”、“生态主义”等城市可持续发展理念；主张城市发展规模“适度论”和“边界论”；强调城市布局与自然、人文、历史的和谐统一；倡导公交城市交通模式，街区空间以步行为主。

二、城市规模“适度论”和“边界论”对北京遏制城市过度扩张的启示

后现代新城市主义主张城市发展规模“适度论”和“边界论”。城市发展边界（Urban Growth Boundary，简称 UGB）是城市公共服务资源布局必须首先考虑的问题，只有将公共服务资源布局在城市边界之内，才能发挥其最大的功效。如果将公共服务资源布局在城市边界之外，可能出现两种不好的结果：一种是由于公共服务资源具有强大的吸引力，导致城市规模的过度膨胀，从而加重城市承载力负荷，降低城市发展质量；另一种是由于公共服务资源没有吸引力，从而造成资源的浪费，形成公共服务资源投入的无效供给。

1. 伦敦周边新城的布局在规模和距离上比较适宜

伦敦城市的发展很好地秉承了后现代新城市主义的衣钵，主要体现在伦敦不是简单地由内而外地“摊大饼”式发展，而是有序地发展周边新城，从而形成今天的大伦敦都市圈，造就了伦敦今天的辉煌，伦敦正在向着繁荣的城市、宜居的城市、便