

XIN SHIJI CHENGSHI GONGGONG FUWU JIANSHE YANJIU

新时期城市公共服务建设研究

刘亚荣 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

海外信

2017年度河南省科技厅软科学项目，项目编号：172400410118

新时期城市公共服务 建设研究

刘亚荣 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

· 北京 ·

内 容 提 要

当前中国特色社会主义进入了新时代。在新时代,人们的生活水平、生活方式和生活追求都发生了巨大变化,需求层次逐步提升,需求构成更加丰富,对生活质量提出了更高要求。这就需要城市不断完善公共服务体系对接现代化的经济体系和创新体系,同时更好地承接公众的美好生活需要和现代化生活方式。

本书就城市公共交通、公共住房、城市生态环境、公共体育、公共医疗等方面进行专题研究。

图书在版编目(CIP)数据

新时期城市公共服务建设研究 / 刘亚荣著. —北京:
中国水利水电出版社, 2018. 10
ISBN 978-7-5170-7059-7

I. ①新… II. ①刘… III. ①城市—公共服务—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 246056 号

书 名	新时期城市公共服务建设研究 XIN SHIQI CHENGSHI GONGGONG FUWU JIANSHE YANJIU
作 者	刘亚荣 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路 1 号 D 座 100038) 网址:www.waterpub.com.cn E-mail:sales@waterpub.com.cn 电话:(010)68367658(营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话:(010)88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京亚吉飞数码科技有限公司
印 刷	三河市华晨印务有限公司
规 格	170mm×240mm 16 开本 10.75 印张 139 千字
版 次	2019 年 3 月第 1 版 2019 年 3 月第 1 次印刷
印 数	0001—2000 册
定 价	52.00 元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

党的十九大报告中指出,“经过长期努力,中国特色社会主义进入了新时代,这是我国发展新的历史方位。这个新时代,是承前启后、继往开来、在新的历史条件下继续夺取中国特色社会主义伟大胜利的时代,是决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的时代,是全国各族人民团结奋斗、不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕的时代,是全体中华儿女奋力实现中华民族伟大复兴中国梦的时代,是我国日益走近世界舞台中央、不断为人类作出更大贡献的时代。”

在新时代,人们的生活水平、生活方式和生活追求都发生了巨大变化,需求层次逐步提升,需求构成更加丰富,对生活质量提出了更高要求。这就需要城市不断完善公共服务体系对接现代化的经济体系和创新体系,同时更好承接公众的美好生活需要和现代化生活方式。本书共五章。第一章为城市公共交通研究,对城市公共交通的特征及作用,我国城市公共交通的发展历程、现状及发展趋势,我国城市公共交通服务质量管理进行研究。第二章为城市公共住房研究,内容包括我国保障性住房的发展历史、我国住房保障制度现存问题、公共住房问题的国际经验借鉴、完善我国住房保障体系的政策建议等方面。第三章为城市生态环境研究,主要研究城市的环境问题、构建城市生态环境质量指标体系、生态城市建设的对策等方面。第四章为城市公共体育服务体系研究,对我国公共体育服务体系的特点及功能、我国公共体育服务供给体系现状、城市公共体育空间结构发展模式、公共体育服务的保障建设等方面进行探索。第五章为城市公共医疗研

究,对城镇居民基本医疗保险运行现状评价及展望、全面深化医药卫生体制改革、智能城市医疗卫生发展战略进行研究。

本书在写作过程中参考引用了一些学术著作和学术论文,在此对相关的作家、学者表示感谢!由于水平有限,书中难免有不足之处,敬请读者批评指正!

作 者

2018年6月

目 录

第一章 城市公共交通研究	1
第一节 城市公共交通的特征及作用	1
第二节 我国城市公共交通的发展历程、现状及 发展趋势	8
第三节 我国城市公共交通服务质量管理	20
本章小结	33
第二章 城市公共住房研究	34
第一节 我国保障性住房的发展历史	34
第二节 我国住房保障制度现存问题	41
第三节 公共住房问题的国际经验借鉴	45
第四节 完善我国住房保障体系的政策建议	60
本章小结	65
第三章 城市生态环境研究	67
第一节 城市的环境问题	67
第二节 构建城市生态环境质量指标体系	72
第三节 生态城市建设的对策	86
本章小结	96
第四章 城市公共体育服务体系研究	97
第一节 我国公共体育服务体系的特点及功能	97
第二节 我国公共体育服务供给体系现状	104
第三节 城市公共体育空间结构发展模式	112
第四节 公共体育服务的保障建设	116
本章小结	129

第五章 城市公共医疗研究	130
第一节 城镇居民基本医疗保险运行现状评价及 展望	130
第二节 全面深化医药卫生体制改革	144
第三节 智能城市医疗卫生发展战略	152
本章小结	160
参考文献	161

第一章 城市公共交通研究

城市公共交通,实际上就是在城市及其郊区范围内,为了最大限度方便公众出行,运用客运工具进行的一种旅客运输。城市公共交通对城市政治经济、文化教育、科学技术等方面的发展影响极大,这也是城市建设过程中的一个较为重要的方面。

第一节 城市公共交通的特征及作用

一、城市公共交通的特征

(一)功能特征

在交通运行功能方面来看,城市公共交通与小汽车等其他交通方式相比,具有占道少、运量大、能耗低、资源占用少、社会公平性强等特点。具体体现为以下五点。

1. 道路资源

从道路资源利用情况看,公交车、小汽车和自行车所占土地资源比为 11.6 : 13.4 : 1,运送相同数量的乘客,小汽车占用的道路资源是公交车的 23 倍,城市轨道交通的运输效率比公交车相对更高。

2. 能源消耗

从能源消耗情况看,每人每公里通行所需的标准煤消耗,小

汽车、摩托车与公交车的比例为 4.9 : 2.45 : 1,若采用大运量轨道交通作为公共交通工具,节能效果更加明显。

国际城市公共交通发展实践表明,在城市公共交通出行比例中,如果有 1% 的小汽车出行人转向乘坐公共交通工具出行,可使城市公共交通总能耗降低 0.8%,节省原油 60 多万吨。

3. 环境保护

从环境保护角度来看。据测算,公共交通在高峰时每人每公里平均排放的 HC、CO、NO_x 三项污染物,分别是小汽车的 17.1%、6.1%、17.4%;在城市中,如果轨道交通承担的客运量达到 50%,CO 和 NO_x 的排放量可分别降低 92% 和 86%。城市公共交通与其他交通方式主要效能指标对比情况见表 1-1 和表 1-2。

表 1-1 各交通工具使用者实际支付费用与运营总成本的比例

序号	交通方式	实际支付费用/运营总成本(%)
1	步行	100
2	自行车	96.6
3	摩托车	34.8
4	小汽车	59.6
5	出租车	47.8
6	公交车	81.6

表 1-2 各交通方式运输效能指标

指标	公交车	小汽车	自行车
占用道路交通面积(平方米/人)	1~1.5	40~60	8~12
油耗比	1	6	—
碳氢化合物排放量[克/(100 人·千米)]	12	130	—
一氧化碳排放量[克/(100 人·千米)]	19	189	—
氮氧化物排放量[克/(100 人·千米)]	95	934	—
安全水平(108 人·千米死亡率)	0.07	0.7	—

4. 交通安全

从交通安全水平来看,每亿人公里死亡率:轨道交通为 0.035,公交车为 0.07,小汽车为 0.7,摩托车为 14。如果以轨道交通为参照基准,则公交车、小汽车、摩托车的单位人公里死亡人数依次为轨道交通的 2 倍、20 倍、394 倍。

5. 安全成本核算

从安全成本核算角度看,根据相关研究成果,不同交通工具使用者实际支付的费用与其运营过程中所产生的全部成本(包括环境污染成本、拥堵时间成本、资源占用成本等)的比例存在较大差异。假设步行方式的实际支付成本与全部成本的比例为 100%,以此为参照,摩托车和小汽车出行者最低,分别为 34.8% 和 59.6%。这说明,私人交通工具使用者的出行成本中有很大一部分被社会公共资源所“免费补贴”了。

因此,优先发展城市公共交通对于促进社会公平性在很大程度上具有重要的意义。

(二)需求特征

对于人民群众而言,最基本的生活需求就是“衣食住行”,而城市公共交通解决的是最广大人民群众的基本出行需求,是居民生活的必需品,是城市功能正常运转的基础支撑。

城市居民在很大程度上对公共交通服务具有一定的依赖性和使用“惯性”,要求公共交通服务必须体现稳定性、可靠性、普惠性及公平性,要能够使不同收入、不同年龄、不同职业以及残疾人等各群体的多元化的出行需求得到满足。

(三)服务特征

1. 交通工程角度

(1)服务对象的广泛性。由于公共交通是城市客运的主体,

所以公共交通线路和各种服务设施几乎遍布城市的各个区域,为各种职业、各个层次的居民提供了普遍的客运服务。

(2)服务的规定性。服务的规定性通常是由公共交通的服务方式决定,公共交通的主要任务是在规定的线路、规定的时间把乘客运送到规定的地点,根据任何个人的意愿随意运行是不允许的。

(3)服务方式的开放性。公共交通主要依靠每一名驾驶员、乘务员和其他服务人员在站台、车内,直接、面对面地为乘客提供相应的服务,而且整个服务过程都是公开、透明的,能够直接置于乘客的监督之下进行。

(4)服务作业的分散性。单车作业是公共交通一种主要的运营服务模式,每辆公共交通工具在道路上时,也都是属于各自行驶的状态,呈现一种流动、分散性的态势。

2. 服务业角度

(1)服务人员与服务对象接触的随机性。不同乘客在乘坐不同公共交通工具的过程中,所遇到的服务人员都有可能处于不同的情况,因此,每次服务质量的优劣都会影响乘客对公共交通的评价和感受。

(2)直接服务于乘客本身。由于乘客是公共交通直接服务的对象,所以公共交通服务的全过程都有乘客参与并产生一定的影响;公共交通服务的舒适性、安全性、工作人员的服务态度等因素对乘客自身的感受有着直接的影响。

(3)高峰时刻服务强度大。由于不同类型乘客的上下班和上下学等时间相对比较集中,高峰时刻的需求量巨大,公共交通服务强度大。

(4)劳动密集程度较高。

(5)乘客品牌消费取向较弱。公共交通乘客选择公共交通服务主要考虑的是便利、快速等,而对服务提供者的品牌等因素考虑相对较为弱一些。

3. 公共产品角度

(1)具有公用性和公益性的特征。由于公共交通的产品和服务是针对所有城市居民的,所以并不像普通产品的销售都有一些特定的消费群体,而且往往需要承担一些社会公益的义务。

(2)价格机制不灵活。长期性和普遍性是公共交通服务的明显特征,由于其价格的形成和调整会涉及大多数居民的整体利益,因此不可能随行就市,完全按照供求规律具体行事。

(3)投资大、回收期长,市场化程度低。通常来说,公共交通投资相对大一些,而且回收期较长。如大城市建设1公里地铁就需6亿~7亿元。另外,还具有天然的垄断需求,其市场化和竞争程度相对较低。

(4)政府和社会舆论干预。公共交通由于涉及大多数市民的利益,消费群体的利益诉求也会有所程度不同,所以,政府和社会舆论常常会在一定程度上对公共交通企业进行“道义上的说服”或进行行政上的主动干预。

(四)运营与管理特征

满足广大群众的基本出行需求是城市公共交通应提供的服务,因此,公共交通具有较强的社会公益性,这就需要政府对城市公共交通行业从价格、准入、服务、安全等方面进行管制。

通过国内外城市公共交通发展实践表明,公共交通线路经营权作为重要的公共资源,必须坚持政府主导的发展方向,不宜作为市场资源进行过度的市场化经营,否则极易影响公共交通基本公共服务功能的发挥。

另外,城市公共交通庞大的投资需求与价格管制特性,要求政府必须赋予公共交通企业一定的扶持政策,以对企业的可持续发展能力进行一定的维护。

二、城市公共交通的作用

(一)支撑城市功能正常运转

对于公共交通而言,其不仅仅是城市经济发展的主要“动脉”,而且是联系社会生产、流通和人民生活的纽带,是提升城市综合竞争力的关键环节,是城市功能正常运转的基础支撑。

城市公共交通作为城市重要的基础设施和城市交通系统的核心,关系国计民生等重大事业,被誉为社会生产的第一道工序、城市公益事业的第一要件,是国际大城市公共交通可持续发展的共同选择。发达的城市公共交通系统不仅能够为居民出行提供便利,而且可以促进城市国民经济和社会事业的发展,保障城市公共交通健康有序运行,对于维护城市的正常运转、满足人民群众日益增长的出行需求、促进城市经济社会的全面发展具有重要意义。

世界各国的经验表明,优先发展城市公共交通是实现城市公共交通可持续发展的必然选择。我国城市和城市公共交通发展的现状特点决定了我国城市公共交通发展必须走以公共交通为主导的集约化发展道路。随着我国经济社会的快速发展和各项社会事业的稳步推进,城市公共交通需求日益旺盛,要求城市公共交通必须加快优先发展步伐,把基础的支撑作用发挥出来。

(二)推动建设资源节约、环境友好型城市

土地资源稀缺,城市人口相对密集,居民收入水平总体不高,是我国城市的总特征。城市公共交通具有容量大、效率高、能耗低、污染小等优势,优先发展公共交通最适合我国城市发展和交通发展的实际需求,是减少环境污染、降低能源消耗,实现城市低碳发展、可持续发展的重要途径;是贯彻落实科学发展观和建设节约型社会的重要举措。

合理、有序发展城市公共交通能在很大程度上使得交通运输的社会成本有所降低,进而提高交通设施综合效益,符合国家的

可持续发展、社会经济集约化发展和节能高效的方针;符合科学发展观的具体要求。

在我国城镇化、机动化进程快速发展、城市公共交通拥堵和资源环境压力日益加剧的新形势下,迫切需要加快转变城市公共交通发展方式,不断提高公共交通的竞争力和吸引力,减少公众对小汽车的依赖,加快公共交通信息化、智能化建设,不断提高运营效率,加大节能减排力度,缓解交通拥堵和资源环境压力,更加注重科学发展,尽早走上资源节约型、环境友好型的发展道路。

(三)引导城市功能布局和城市形态发展

城市公共交通的服务水平能够对城市土地的价值和土地的开发强度造成直接的影响,进一步对城市的功能布局和城市发展形态造成影响。具体来说,主要包括两个方面。

一方面,城市公共交通系统的空间布局对城市土地利用的发展方向具有重要的引导作用,进而影响到城市土地利用空间结构的变化。公共交通运量大、成本低的特点能满足高密度开发地区大量普通居民的出行需求,大容量公共交通系统能够支撑较高强度的土地开发,特别是轨道交通准时、快速和大容量的交通特征,能引导沿线的土地开发向高密度、高强度、集约化方向发展。

国际城市公共交通发展水平较高的城市,如新加坡、中国香港等,均建立了完善的城市公共交通系统,来引导城市功能布局和产业结构调整,实现城市公共交通与土地利用的协调发展。

另一方面,不同区域的交通结构对于居民的生活方式也会有所影响,而生活方式的改变会直接影响城市的用地布局形态,可达性高的地区相对可达性低的地区能够吸引更多的人流和信息流。发达、便利的公共交通系统对于城市商业中心、金融中心等功能区的培育和发展能够起到非常重要的引领作用。

(四)体现“以人为本”和社会公平性

广大人民群众最基本的生活需求之一就是交通出行。而对

于城市公共交通而言,为所有居民提供普惠性的社会公共出行服务,为城市的社会生产和再生产提供最一般的物质条件,是重要的民生工程,是政府应当提供的基本公共服务。

深入发展城市公共交通,对最广大人民群众的根本利益予以了充分的体现,特别是为低收入阶层提供了优先享有交通出行的权益。因此,公共交通优先体现了广大人民群众优先,有利于实现社会公平正义。通过优先发展公共交通,确立公共交通在城市公共交通中的主体地位,引导广大人民群众选择公共交通作为主要出行方式,为广大人民群众提供安全、方便、舒适、快捷、经济的出行服务,是实现我国城市可持续发展的客观需求,也是体现社会公平正义,积极构建、打造和谐社会的一项重要内容。

第二节 我国城市公共交通的发展 历程、现状及发展趋势

一、我国城市公共交通的发展历程

综合来说,城市公共交通发展与城市所处的社会经济环境、建设阶段及水平都有着非常密切的关系。自1978年党的十一届三中全会以来,中国加速推动改革开放和社会主义现代化建设,城市发展方针、建设重点也经历多次调整。根据国家经济体制改革实施路径及城镇化发展进程,将影响城市公共交通发展的外部社会经济环境分为三个时期,各时期典型特征如下。

(一)第一时期(1978—1992年)

改革开放政策在1978年正式确立后,东部沿海城市率先进入城镇化快速发展期,先后开放开发多个经济特区、经济开发区、边境口岸及高新技术开发区。

1992年,邓小平南行进行了相关的讲话,要求进一步开放沿

江、沿边城市。这段时期城市发展方针主要是“控制大城市规模、合理发展中等城市、积极发展小城市”。例如,1978年国务院《关于加强城市建设工作的意见》提出“控制大城市规模,多搞小城镇”;1989年通过的《中华人民共和国城市规划法》提出“国家实行严格控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的方针,促进生产力和人口的合理布局”。

通过在国家城市发展政策的积极推动下,城市数量由1978年的193个猛增至1992年的517个,全国城镇化水平由17.92%上升到27.46%,年均增长0.68个百分点。

总而言之,以非机动化出行为主是这段时期的城市公共交通形式,虽然主体构成较为混杂,但是尚未成为城市发展过程中所普遍面临的问题。因此,交通系统建设未受到充分的关注,关于城市公共交通的政策研究与讨论也仅在个别特大城市零星地进行开展。

(二)第二时期(1993—2003年)

由于市场经济体制改革得到了进一步的全面深化,土地有偿使用制度改革也得到了逐步的完善。1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》出台,1998年住房分配货币化,房地产业异军突起。

与此同时,《汽车工业产业政策》提出“国家鼓励个人购买汽车”,机动化快速发展。1994年实施的分税制改革稳定了中央和地方的财力关系,市场活力得到激发。这一时期,城镇化保持快速发展势头,城镇化率由1993年的28.51%上升到2003年的40.53%,年均增长1.2个百分点;全国城市数量由1993年的570个增至2003年的660个。

与第一时期相比,城市化政策逐渐由过去实行城乡分割、限制人口流动转为放松管制,允许农民进入城市就业,鼓励农民迁入小城镇。严格控制大城市的提法逐渐淡出政府文件,都对以发展小城镇为主体推进城市化的政策导向正在得到逐步调整进行

了充分反映。

这一时期,机动化得到了较为迅速的发展,但是基础设施建设和管理相对滞后,同时大量非机动化交通方式并存,导致了严重的混行问题,交通拥堵现象出现,城市公共交通及其相关政策成为研究热点。1995年,《中国城市公共交通需求管理行动计划》《北京宣言:中国城市公共交通发展战略》等针对城市公共交通发展战略和路径选择的文件相继发布。

于是,中央政府将城市公共交通问题进一步定位于宏观、全面且综合的战略与规划层面,认识到必须在扩大交通供给的同时,十分重视交通需求管理,保持供需平衡;同时指出发展公共交通是解决城市公共交通问题的根本出路,要实施切实可行的公交优先政策;并对城市公共交通对生态环境的影响充分重视。

(三)第三时期(2004—2011年)

中国在进入21世纪后,快速融入全球化市场体系之中,使得城镇化也开始上升为国家的战略。“十五”规划(2001—2005年)中明确提出“推进城镇化的条件已渐成熟,要不失时机地实施城镇化战略”;“十一五”规划(2006—2010年)进一步指出要“坚持大中小城市和小城镇协调发展,积极稳妥地推进城镇化”;“十二五”规划(2011—2015年)更明确提出要“坚持走中国特色城镇化道路,科学制定城镇化发展规划,促进城镇化健康发展”。

从这一时期,能够明显看出城镇化已经进入了一个最为快速的发展阶段。城镇化率由2004年的41.76%上升至2011年的51.27%,年均增长1.36个百分点,2011年城镇人口规模达到6.7亿人。

由于汽车开始大规模进入每个家庭,不仅大城市,中小城市也面临着交通拥堵的困境,缓解拥堵已成为各级政府的一项重要任务。随着城镇密集地区的发展,城镇群的交通也开始引起关注。