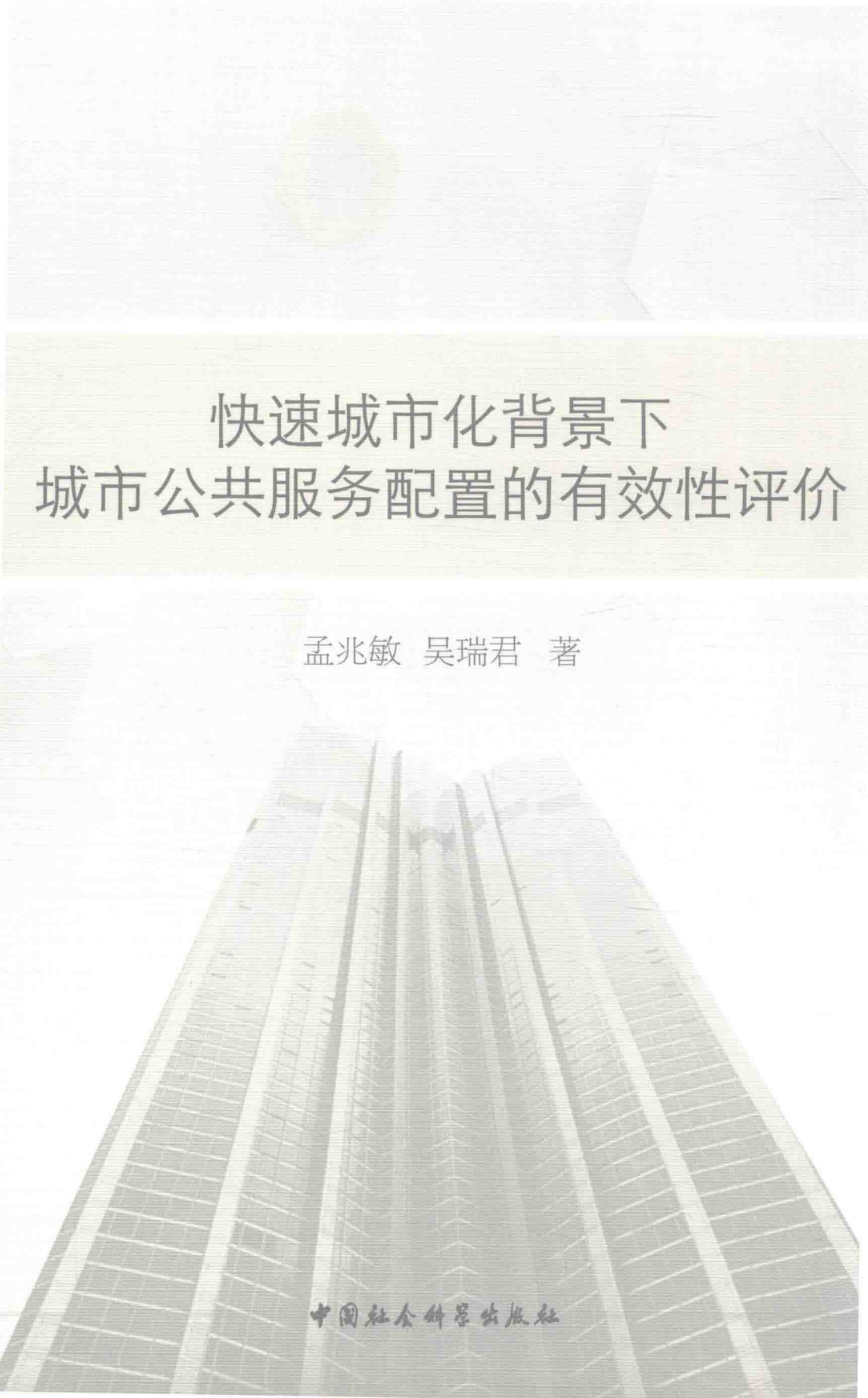




快速城市化背景下 城市公共服务配置的有效性评价

孟兆敏 吴瑞君 著

中国社会科学出版社

快速城市化背景下 城市公共服务配置的有效性评价

孟兆敏 吴瑞君 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

快速城市化背景下城市公共服务配置的有效性评价 / 孟兆敏, 吴瑞君著.

—北京: 中国社会科学出版社, 2016. 4

ISBN 978-7-5161-7748-8

I. ①快… II. ①孟…②吴… III. ①城市—社会服务—评价—研究—中国

IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 045757 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 赵 丽
责任校对 石春梅
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京金瀑印刷有限责任公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 4 月第 1 版
印 次 2016 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 12
插 页 2
字 数 201 千字
定 价 45.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

本书受以下项目资助：

- 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“大城市人口增长与社会公共资源的协同研究”（11JJD840016）
- 上海市高校青年教师培养自主计划项目（ZZGCD15057）
- 上海工程技术大学科研启动经费（校启2014-12）
- 上海工程技术大学科技发展基金著作出版专项（2014zc10）
- 上海市人民政府发展研究中心——上海工程技术大学“政府公共决策支持”研究基地项目（2015jczx14）

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 问题的提出	(1)
第二节 城市公共服务的概念及其辨析	(6)
第三节 研究的框架、内容、方法及特色创新	(13)
第二章 城市公共服务研究的理论基础	(18)
第一节 国内外相关研究的总结和评述	(18)
第二节 相关理论基础	(31)
本章小结	(35)
第三章 城市公共服务配置有效性的评价方法	(36)
第一节 城市公共服务配置有效性的评价内容	(37)
第二节 城市公共服务配置有效性的评价目标	(42)
第三节 城市公共服务配置有效性的指标构建与分解	(46)
本章小结	(59)
第四章 我国城市人口与公共服务供给现状	(61)
第一节 我国城市公共服务配置的制度变迁	(61)
第二节 我国城市人口变动规律	(71)
第三节 我国城市公共服务供给的现状特点	(75)
第四节 人口变动与城市公共服务供给的关系	(81)
本章小结	(83)

第五章 城市公共服务配置有效性评价的实证分析	(85)
第一节 城市公共服务有效供给的评价——以医疗、 养老服务为例	(85)
第二节 城市公共服务有效分配的实证分析——以上海为例	(97)
第三节 城市公共服务有效利用评价——以上海为例	(110)
第四节 城市公共服务配置有效性的总体评价	(124)
本章小结	(127)
第六章 城市公共服务配置非有效性的原因及影响机理	(129)
第一节 城市公共服务供需的矛盾	(129)
第二节 城市公共服务配置非有效性的影响机理	(138)
第三节 城市公共服务配置有效性的实现路径	(143)
本章小结	(148)
第七章 结论及讨论	(151)
第一节 基本结论	(151)
第二节 讨论及理论思考	(153)
第三节 本书研究的不足及未来的展望	(161)
参考文献	(163)
附录	(173)
后记	(185)

第一章

绪 论

第一节 问题的提出

一 研究背景及问题

公共物品作为社会管理改革的产物，最早起源于西方国家，在第二次世界大战以后随着西方社会化、城市化的进程，一方面单一的市场化机制在面对急速社会结构变迁时，显得越发无力。另一方面国家公民社会崛起，对公共物品的需求不断扩大。由此西方国家开始进入公共部门管理改革的时期，对公共物品的供给理论、管理方式重新进行规划和变革，公共物品的相关研究也逐渐进入学者们的视野。公共物品供给和分配既要强调公平又需注重效率，它以解决社会问题、保证公民成员的基本权利为目标，旨在保障居民享受较好的物质生活和服务。由于公共物品的非排他性和非竞争性，导致“市场失灵”，因此政府在公共物品供给和分配的角色中占据了主导地位。换言之，公共物品是国家通过立法、行政等手段，为保障居民的基本权利而进行合理配置和有效供给的。公共物品的合理配置不仅对国家的经济发展起着重要的推动作用，同时也是解决社会问题与保障民生的重要途径。

改革开放以来，我国政府在公共物品提供领域一直扮演主导角色，取得了一些成绩，“要想富先修路”“教育是第一生产力”，这些标语不仅体现公共物品对我国经济发展的重要作用，也反映了国家对公共物品供给的高度重视。然而，随着经济的快速发展，城市化的不断加速，人口规模、分布、社会结构出现了较大变动，直接导致公共服务需求的数量及质量发生了较大变化，给城市公共服务的配置提出了更高的要求。

据国家统计局发布,2011年全国人户分离的(居住地与户口登记地所出乡镇街道不一致且离开户口登记地半年以上的)人口为2.71亿,比2010年增加977万人,其中流动人口(人户分离人口中不包括市辖区内人户分离的人口)为2.30亿,比2010年增长828人^①,2011年年底我国内地城市化率首次突破50%,达到51.3%,进入城市化加速发展的阶段。^②十八大报告中明确提出推进城镇化的目标,“推进经济结构战略调整必须以改善需求结构、优化产业结构、促进区域协调发展、推进城镇化为重点”。这一决策表明在未来一段时间内,城市化的步伐将持续加速,城市人口大量增加、人口空间分布的变动将成为发展的主流,这将给城市公共服务的配置带来持续的压力。以上海市为例,据全国第六次人口普查显示,上海市常住人口规模突破2300万,外来常住人口增长迅速,人口分布向郊区扩散,人口素质进一步提高。与此同时,人口的变动加剧了公共物品供需的矛盾:如大城市教育、卫生和文体设施等总量不足、供给与需求不匹配。目前我国处在社会转型期,我国公共物品有效分配的体系尚不完善,贫富差异大和分配不均等社会矛盾逐年暴露,公共物品的配置不仅是满足居民的基本物质需求和服务、保障民生,更关乎社会的稳定。

2006年10月《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题》中,明确提出了公共服务体系的概念,并指出2020年构建和谐社会的目标和主要任务,包括“基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高”,我国政府对公共服务体系的建立和完善已经提上日程,并将加快建立和完善全民公共服务体系作为建设“服务型政府”的主要内容之一。公共服务体系包括公共基础设施,教育、科学、文化和体育等公共事业等涵盖市场难以有效提供的公共物品。2008年2月,胡锦涛在政治局第四次集体学习时,进一步解释了公共服务体系构建的三个层次:一是公共服务体系建立在经济发展的基础上,与经济发展的程度相适应;二是基本公共服务均等化目标;三是创新公共服务体制,改进公

① 国家统计局:《2011年中国人口总量及结构变化情况》。(http://politics.people.com.cn/GB/70731/16913213.html?prolongation=1)

② 中国科学院可持续发展战略研究组:《2012中国新型城市化报告》。(http://finance.people.com.cn/n/2012/1102/c70846-19477425.html)

共服务方式,提高公共服务质量和效益。在党的十七大报告中,也将“注重实现公共服务均等化”作为统筹城乡发展、促进区域协调发展的重要手段。党的十八大中明确重申了我国未来一段时间的发展方向:重点解决民生问题,重点解决人民关注的问题。随着中央政府对完善公共服务体系的重视,各地区也将公共服务的建设纳入建立服务型政府、改善民生的有效途径中来。如上海市在“十一五”规划中明确了积极推进各项社会事业健康发展的目标,在“十二五”规划中,将“保障民生、提升教育、卫生服务质量”纳入社会建设的首要部署。近年来,服务体系建立和完善成了政府,乃至学术界、媒体关注的主旋律。

公共服务体系大热的背后,蕴藏着这样的社会现实:第一,公共物品的供给状况与我国经济发展水平不相适应。根据美国学者罗斯托的理论,随着经济发展水平的不断提升,政府在公共产品方面的支出也会不断增长。一个国家的人均 GDP 由 1000 美元向 3000 美元过渡时期,是该国公共产品需求迅速扩张的时期,国民的教育、医疗、卫生和社会保障等公共产品需要大大增加,可以说这一时期的现代化是以公共产品的供给为基础的。2003 年我国人均 GDP 即达到 1090 美元,突破 1000 美元,我国经济进入一个新的发展阶段,社会消费结构向着发展型、享受型升级,居民对公共物品的需求迅速扩张,与之相矛盾的是公共物品的供给却出现普遍短缺的现象。2005 年国家发改委等对“长三角地区的国际竞争力问题”^①的研究发现,作为我国发达地区的长三角地区,在公共卫生健康设施投入占 GDP 比重的排名在参与比较的发展形势相近的 12 个国家地区中倒数第二,与欧洲等发达地区的差距更大;即使是政府十分重视并多次加大投入的教育经费,也远远落后于其他国家。从全国来看,地区投入不均、结构性矛盾更加突出,加剧了公共物品投入结构性不均的矛盾。在我国,公共物品普遍短缺已经取代了私人物品的短缺成为主要矛盾之一。

第二,公共物品的供给与人口空间分布、人口社会构成不匹配。由于公共物品的需求方是全体公民,因此公共物品的供给需要把握人口的分布及状况,并根据人口变动状况进行及时调整。近年来,在工业化、

① 刑国钧:《中国准公共物品的短缺与治理》,《新青年权衡》2007 年第 5 期。

现代化的带动下,大城市人口城市化与郊区化并存导致了人口空间分布的急剧变动,2010 年外来人口涌入导致上海市常住人口规模不断膨胀,人口向郊区化的过程进一步加剧,而教育和医疗等公共资源,尤其是优质资源的分布多集中于中心城区,如 2009 年上海市静安区公共卫生资源中常住人口、户籍人口千人医生数量、床位数量均高于核心区的平均水平,而普陀区、闵行区该指标均未达到边缘区的平均水准^①。一方面公共物品的配置未能及时按人口的变动进行调整,给人们的生活带来不便;另一方面人口的郊区化也给公共资源配置原本薄弱的郊区带来不小的冲击。

第三,公共物品的供给与人民的需求存在差异。公共物品的供给不仅仅以均等化为原则,而且还要讲究效率,切实了解公民对公共服务的需求则是提高公共服务有效分配的前提。据 2009 年嘉定区人口与社会事业配置调查显示,户籍人口在对教育、医疗等设施满意度高于外来人口,反映了城市公共服务对外来人员配置上的不足,同时户籍人口和外来人口对社会事业的需求有所差异,本地人对医疗卫生、养老和教育资源的需求较大;外来人员的前三位需求分别是娱乐及文化设施、体育场馆设施和教育设施^②。不同类型、不同层次的人群对公共物品的需求不同,只有以人对公共服务的需求为导向,公共资源的配置才能合理有效,避免浪费。

第四,政府公共服务供给机制有待创新。新中国成立以后,在公共物品和私人物品领域,都是由政府统一配置供给,改革开放以来,随着市场经济改革的深入,在公共物品领域虽然沿袭了政府主导的局面,但市场化也深入公共物品的各个领域。近年来,随着经济的发展、生活水平的提高,扩大公共资源供给面、提高公共资源供给水平的呼声越来越高,这就要求政府的投入不断增长,从而给政府财政造成越来越重的负担,在这种背景下,在哪些方面需要引入市场机制,哪些方面需要政府主导?一种新的公共资源供给的机制亟待创新。

本书在相关研究的基础上,结合经济学、地理学和人口学等各学科

① 根据 2008 年上海市统计年鉴数据计算所得。

② 华东师范大学、嘉定区计划生育委员会:《嘉定区人口与社会事业配置调查》,2009 年。

的方法,分析城市公共服务配置的有效性,揭示城市公共服务供给存在的问题并挖掘其深层原因,最后尝试探究公共服务配置的有效路径。

二 研究的意义

从国内外学者的研究来看,对公共物品的研究领域多集中在公共管理学、公共经济学和空间地理学,研究内容多集中在公共服务中政府的角色、公共物品供给的经济学原理以及空间可达性的探讨,虽然不乏对城市公共服务配置的评价,但结合人口因素,综合系统地对公共物品配置有效性的评价尚不足,因此本书尝试从人口学视角探讨公共资源配置的有效性问题,追根溯源,寻求现阶段我国在公共资源配置方面存在的问题,同时对已有的理论进行验证和扩充,也试图对政府有效分配公共资源提出可借鉴的建议。

1. 全面系统地对城市公共服务配置的有效性进行评价,把握城市公共服务配置的现状。本书结合城市公共服务供给的过程,从供给数量、空间分配、种类匹配三个方面去判断城市公共服务配置是否有效,可以系统全面地把握城市公共服务的配置现状,了解城市公共服务配置过程中各环节存在的突出矛盾,找出供给双方各自存在哪些问题,为深入揭示城市公共服务供需矛盾的机制提供实证基础。

2. 从人口学视角对城市公共服务配置有效性的评价,有助于促进人口与城市公共服务配置的协调发展。公共服务的对象是人,研究公共服务的有效性离不开人口因素,但从以往的研究来看,虽然有围绕“人”展开的研究,但却并未将人口因素作为线索去研究人口对公共服务配置有效性的影响及作用。未来我国城市化的进程将持续加速,在这个过程中,人口的规模、分布、结构将会持续变动,因此在快速城市化背景下,从人口学视角对城市公共服务配置的有效性进行评价,充分考虑了在城市化过程中人口变动对城市公共服务的影响,符合城市发展的规律,为人口与城市公共服务配置的协调发展提供理论依据。

3. 有效结合各学科的理论及方法对城市公共服务配置有效性进行评价,可以丰富城市公共服务配置有效性研究的理论领域。学术界对城市公共服务配置有效性的研究收获颇丰,涉及各学科、各领域,本书的研究将结合各个学科的理论知识及研究方法,综合判断城市公共服务配置

的有效性,尝试集众家之所长,探讨国内外已有理论对我国城市公共服务配置有效性判断是否适应,并且试图对城市公共服务配置有效性的理论进行延展扩充,对丰富理论研究领域产生积极作用。

4. 通过对城市公共服务有效性的判断可以深入分析公共服务配置的机制及制度创新,为政府进行公共服务配置提供可借鉴的建议。一直以来,民生问题都是社会各界关注的热点,民生问题的解决也是国家向高效、廉洁的服务型政府转变的衡量标准,公共服务配置的合理有效是当前社会亟待解决的重要民生问题之一,为揭示公共服务供需矛盾提供基础,为以人为本、解决民生问题和建设服务型政府提供理论依据。同时在实证研究的基础上,本书将分析城市公共服务配置非有效性的机制,并试图找出公共服务配置有效性的路径,为政府决策提供可以借鉴的建议,具有现实意义。

第二节 城市公共服务的概念及其辨析

一 公共物品的含义

有这样一些物品,如水果、衣物,以及火车上的座位等,他们是在普通市场上用于交换的常见物品,称为“私人物品”;私人物品具有两个特点:一是排他性,只有对商品支付价格的人才能够使用该商品;二是竞争性,如果某人已经拥有了某个商品,那么其他人就不可以再使用了。在现实中,还存在另一种具有与之相反特点的物品,既不具有排他性又不具有竞争性,即公共物品^①。

布坎南认为,根据传统的定义,纯公共物品或服务是指相关群体的全体成员可同等获得的那些物品或服务,但此定义具有高度限定性,严格来说,并没有哪种物品或服务在真正意义上符合这种极端的定义^②,因此他引入了混合物品的概念,此种产品介于纯公共物品与私人物品之间,即所谓的准公共物品。

① 教育部高教司组编:《西方经济学(微观部分)》(第四版),中国人民大学出版社2007年版,第135页。

② 詹姆斯·M. 布坎南:《公共物品的需求与供给》,马珺译,上海人民出版社2009年版,第57页。

此后,奥斯特罗姆进一步将准公共物品分为两类,一类具有排他性,但不具有竞争性的产品,比如,高速公路、海滩,成为俱乐部产品;另一类虽不具有排他性,但具有竞争性的物品称为“公共资源”,如海鱼,捕捞海鱼不必支付费用,但是当某人捕捞到,其他人捕捞的数量就变少了,也成为公共池塘物品^①。

严格来说,俱乐部产品和公共池塘物品都不属于纯公共物品的概念,但是学者们普遍把公共物品的概念拓展成为一个包含俱乐部产品和公共池塘产品等准公共物品的广义概念,公共物品作为私人物品的对立面出现,所以公共物品的研究实际上是对非私人物品的研究^②,确切地说,对公共物品的研究主要是对混合物品的研究。

二 相关概念的辨析

在研究中,许多学者对公共物品的特点虽有统一论述,但是使用的名称略有不同,如公共资源、公共设施、公共服务等,虽然从某种意义上来说几种概念所包含的内容具有一致性,但是仔细分析也存在不同点,尤其是在不同学科的运用中存在不同。

1. 公共物品与公共资源

所谓物品是指物件、东西,资源的基本定义是指可利用的自然物质,是创造人类社会财富的源泉。从两者的基本定义来看,资源要比物品具有可利用的价值,且要有一定的规模,如借用英文中的用法,资源应当是不可数名词,而物品是可数名词。公共物品与公共资源两者也有差异,经济学中,公共物品是指既不具有排他性,也不具有竞争性的物品;公共资源则是不具排他性,具有竞争性的物品,是公共物品的一部分,也即上面提到的公共池塘物品。

2. 公共设施与公共服务

在实际研究中,尤其是国外学者的研究中,常常使用公共服务(public service)和公共设施(public facilities)两个概念。公共服务是产生于21世

① 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事务的治理之道——集体行动制度的演进》,余逊达、陈旭东译,上海三联书店2000年版,第201页。

② 沈满洪、谢慧明:《公共物品问题及其解决思路——公共物品理论文献综述》,《浙江大学学报》(人文社会科学版)2009年第10期。

纪公共行政和政府改革的理念,政府为民众提供公共设施建设,发展教育、文化、卫生和体育等事业,强调公民的权利和政府的服务性,比如,政府提供的教育、执法、监督和税收等。公共设施的提供主体也是政府,是公共服务依托的硬件设备,比如,医院、学校等。涉及政府供给方式、供给来源等公共管理学的研究,常使用公共服务的概念;涉及地理空间可达性、规划研究等地理科学、城市规划方面的研究时,多采用公共设施的概念。

严格来说,服务强调无形,物品和设施均强调有形,但在实际应用中,学者们往往将二者与公共物品混用,甚至使用公共服务设施的概念。

3. 社区公共服务设施与城市公共服务

在地理学的研究中,由公共服务设施引出了社区公共服务设施的概念。显而易见,社区公共服务设施以社区为主要考察单位,用于居住区服务设施的规划及研究。根据居民的需求及习惯,分为生活服务设施(超市、菜场等)、市政设施(供电供水供气、道路交通、银行等)、公共服务设施(社区组织办公用房、再就业培训中心、医疗卫生服务站、养老院、公共活动场所等)^①。

城市公共服务概念(urban public service)的提出是为了区别于农村公共服务的概念。比如城市公共服务设施包括交通、给排水、垃圾处理、警察保安、图书馆、医疗保健、城市绿地和休闲娱乐等设施^②。农村公共服务主要是指为农村发展、农业生产、农民生活提供的公共物品,包括水利灌溉设施、电力交通、生态环境、养老医疗保障、文化体育设施等。由于公共服务在内容、水平上的城乡差异,导致了二者研究对象的不同^③。

从上述定义来看,社区公共服务设施与城市公共服务概念的相同点是:二者均是城市公共物品的范畴,与农村公共物品相对;二者除了具有设施与服务的差异外,还具有一些其他的不同,社区公共服务的服务

① 陈伟东、张大维:《中国城市社区公共服务设施配置现状与规划》,《人文地理》2007年第5期。

② Lineberry. R. L, Welch R. E., "Who Gets What: Measuring the Distribution of Urban Public Services", *Social Science Quarterly*, Vol. 54, 1974.

③ 李霞等:《农村公共服务需求特征研究——基于新疆北疆地区的典型性调查》,《山东农业科学》2010年第7期。

范围更强调社区,而城市公共服务则不拘泥在社区,比如,医疗资源中,社区卫生中心属于社区的范畴,一级医院、二级医院等市级医院则属于城市公共服务的范畴。

4. 公共事业

除了公共服务、公共设施、公共物品概念的使用以外,公共事业也经常被学者们使用,公共事业是指政府生产或提供的,供城市居民集体消费或使用的具有不同程度的非竞争性和非排他性混合商品的产业总称,兼具私人商品与公共商品两种经济属性的混合商品^①。从该定义中可以看出,公共事业是生产准公共物品的产业,是负责和维持公共服务基础设施的公司,处在自然垄断之下,一般是由政府控制,即使是私营企业也是被行政法规所监管的,包括电力、供水、废物处理、污水处理与燃气供给。

在研究中,几种概念常出现混用的情况,但仔细分析,几种概念还是略有差异,比如说,义务教育是由政府提供的,则学校是公共设施,教师提供的服务及相关的教育评估、监督体系都是由政府提供的公共服务,公共服务和公共设施都是公共物品中的一类,区别于海鱼等不是由政府提供的自然资源。由于本研究定位在城市中,却又并不局限在社区的范畴,且本书实证研究的最终目的是为了能有益于政府完善公共服务体系,因此本书沿用城市公共服务的概念。

三 城市公共服务的分类

国内学者对城市公共服务的分类,并没有统一的论述,而是根据研究的内容、目的提出了不同的分类方式。

根据服务目的分类,包括政治性公共服务、经济性公共服务、社会性公共服务。政治性公共服务是指实现城市政治统一的公共服务,如治安、司法等。经济性公共服务是指政府为经济发展提供的服务,包括基础设施等。社会性公共服务是指与居民精神生活密切相关的产品,包括教育、科普、社会保障等^②。

^① 卢洪友等:《中国城市公共事业经济管制机制研究》,经济管理出版社2007年版,第56页。

^② 张海丽:《城市公共产品有效供给的偏好显示机制研究》,西北大学,2008年,第21页。

根据服务的职责分类,包括全国性公共服务、地方性公共服务,比如,国防、外交是由中央政府统一调配的,属于全国性公共服务;教育中的高等教育,是全国性公共服务,中等教育和义务教育属于地方性公共服务。这样的分类方法可以比较明确地了解公共服务是由哪一级政府提供的,但同时它将同一种公共服务进行了拆分^①。

根据提供产品的形式分类,包括为家庭和社区提供的无形服务,如安全巡逻、消防设施;依托服务设施提供的服务,如医院、图书馆等^②。

根据服务水平分类,包括基本公共服务和非基本公共服务。首先要确定基本公共服务的范畴,除此以外则是非基本公共服务。目前,对基本公共服务的研究是我国学者最为关注的一个议题,对基本公共服务概念的定义存在不同的意见。基本公共服务是指为维持国家经济社会稳定、保护个人基本生存权和发展权所必须的公共服务^③。在一定社会经济发展阶段,基本公共服务所需覆盖的最小范围包括公共卫生、基本医疗、义务教育、社会救济、就业服务与养老保险^④。从消费者需求的层次来看,公共服务包括四大领域:一是底线生存服务,包括就业服务、社会保障、社会福利和社会救助,主要目标是保障公民的生存权;二是公众发展服务,包括义务教育、公共卫生和基本医疗、公共文化体育,主要目标是保障公民的发展权;三是基本环境服务,包括居住服务、公共交通、公共通信、公用设施 and 环境保护,主要目标是保障公民起码的日常生活和自由;四是基本安全服务,包括公共安全、消费安全、国防安全等领域,主要目标是保障公民的生命财产安全^⑤。

四 本书的研究对象及层次划分

学者们对公共服务的分类并没有统一的层次,从现阶段我国的经济

① 沈荣华:《各级政府公共服务职责划分的指导原则和改革方向》,《中国行政管理》2007年第1期。

② 高军波等:《西方国家城市公共服务设施供给理论及研究进展》,《世界地理研究》2009年第4期。

③ 陈昌盛:《中国政府公共服务:体制变迁与地区综合评价》,中国社会科学出版社2007年版,第67页。

④ 丁元竹:《基本公共服务如何均等化》,《瞭望新闻周刊》2007年第22期。

⑤ 陈海威:《中国基本公共服务体系研究》,《科学社会主义》2007年第3期。

水平来看,人民对公共服务的需求由基本需求向发展型需求转变,在这个过程中,人们对教育、医疗、卫生、文化体育等保障人民发展权的需求水平不断提高,同时,随着我国老龄化的加速,养老设施及相关服务的配置也愈加成为社会最为关心的问题。因此,本书将城市公共服务的研究限定在公共服务中旨在保障居民发展权的范围内,包括基础教育、医疗资源、公共文体以及养老资源在内的四种公共服务,之所以如此选取,原因有三:一是这四种公共服务是当下居民迫切需求的;二是这四种资源主要面向本区域配置,不仅包括服务的投入还包含相应的设施分布,与人口分布结合紧密;三是近些年本人参与较多相关的课题,积累较为丰富的数据和调研资料。其中基础教育包括幼儿园、义务教育资源及高中教育;医疗服务指医疗资源的设施投入及人员投入;养老资源指养老机构的投入;文化体育资源包括公共文化和公共体育资源。

根据城市公共服务针对的对象、服务的半径及服务的水平,本书将研究的教育、医疗、文化体育、养老资源划分为几个层次:

首先,不同的公共服务针对不同的服务对象,根据社会福利品的分配原则,公共物品分为普遍性与选择性产品,普遍性产品即面向全体人口和家庭,同时以全体人口为参照;绝大多数社会福利项目都是选择性的,而选择性分配又分为基于社会人口属性、基于社会经济贡献资格条件及基于专业诊断的资格条件^①。那么从公共物品面对的群体显然可以划分为,面向全体人口的,如医疗服务、文化体育等;面向部分群体,有选择性的,即基于社会人口属性来分配的,如义务教育、养老服务等。

其次,根据服务的范围来分,在城市区划中,公共服务根据职能和地域范围划分为四个层次:区域级,依托区域重大交通枢纽的服务辐射区域;城市级,依托城市发展的范围;社区级,承担一定独立的城市综合职能,服务半径因具体社区规模不同而不同;规划街区级,从设施均衡布局和内部服务自足性的角度出发,界定以半径约 1000 米范围为标准规模,配建较完善的能满足单元内部居民物质与文化生活需要的公共服

① 黄晨熹:《社会政策》,华东理工大学出版社 2008 年版,第 6 页。