

城市空间转型与再生丛书  
张京祥 主编

# 城乡统筹的空间路径

——基本公共服务设施均等化发展研究

罗震东 张京祥 韦江绿 著 东南大学出版社

Urban

城市世纪文库 Urban Century Library

城市空间转型与再生丛书

张京祥 主编

# 城乡统筹的空间路径

## 基本公共服务设施均等化发展研究

国家自然科学基金青年基金资助(NO. 40901082)

国家自然科学基金资助(NO. 41171134)

中央高校基本科研业务费专项基金资助(NO. 1117090201)

罗震东 张京祥 韦江绿 著

东南大学出版社

· 南京 ·

## 内容提要

作为推进健康城市化的重要战略之一,城乡统筹的深入发展需要务实可行的技术支持。基于在空间上实现城乡统筹、落实基本公共服务均等化的目标,本书对基本公共服务设施的均等化发展展开综合研究。一方面深入解读基本公共服务设施和均等化的概念,建构与健康城市化相契合的发展理论;另一方面结合对常州市的深入调查展开定性与定量相结合的实证研究,最终提出基本公共服务设施均等化发展的实现路径与相关规范设置建议。

本书主要面向公共管理、城乡规划、城乡建设与管理以及相关领域的研究者和从业者,也可作为相关学科研究生的参考读物。

## 图书在版编目(CIP)数据

城乡统筹的空间路径:基本公共服务设施均等化发展研究/罗震东,张京祥,韦江绿著. —南京:东南大学出版社,2012.6

(城市空间转型与再生丛书/张京祥主编)

ISBN 978-7-5641-3544-7

I. ①城… II. ①罗… ②张… ③韦… III. ①城市公用设施—城市规划—研究—中国 IV. ①TU984

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第118114号

书 名:城乡统筹的空间路径——基本公共服务设施均等化发展研究

著 者:罗震东 张京祥 韦江绿

责任编辑:孙惠玉

编辑邮箱:894456253@qq.com

出版发行:东南大学出版社

社 址:南京市四牌楼2号

邮编:210096

网 址:<http://www.seupress.com>

出 版 人:江建中

印 刷:南京玉河印刷厂

排 版:江苏凤凰制版有限公司

开 本:700 mm×1000 mm 1/16 印张:13.75 字数:222千

版 次:2012年6月第1版 2012年6月第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-5641-3544-7

定 价:40.00元

经 销:全国各地新华书店

发行热线:025-83790519 83791830

---

\* 版权所有,侵权必究

\* 凡购买东大版图书如有印装质量问题,请直接与营销部联系(电话或传真:025-83791830)

# 总序

几乎是伴随着 20 世纪 80 年代以来日益显著的全球化进程,以及西方国家在经济、社会、治理模式等领域展开的巨大变革,中国也同时拉开了改革开放的帷幕,在经济发展取得令全球艳羡的巨大成就的同时,中国的社会经济环境、制度环境与治理环境等也发生了深刻的变化,这就是所谓的“转型”。从本质上讲,转型是一种由于根本发展环境变化所导致的发展目标、发展模式的巨大变迁过程,国际主流观点是将转型视为一个发生根本性变化的过程——从过于强调国家控制的传统社会经济环境,转向新自由主义的市场经济与社会治理环境,是一个新制度代替旧制度的过程。

毫无疑问,在过去的 30 余年中中国是最受世界关注、最重要的转型国家。相比于西方国家缓慢、渐进式的“改良性”转型过程,以中国为代表的传统计划经济体制国家,则几乎是在全球化、市场化、城市化、信息化多维同步交织的时空过程中发生着复杂的转型,因而往往导致各种问题凸显、矛盾尖锐,这也使得西方有关发展、转型的各种理论、范式都难以简单地套用到中国。因此,中国的城市化、城市发展也就深深地打上了中国独特环境的烙印,正开辟着自己独特的城市发展道路和范式。也正是基于这样的原因,中国的城市发展与城市规划研究本身就是世界的,就是最前沿的。

改革开放以来,中国在经济、政治、社会等方面的剧烈变迁,从根本程度上改变着城市发展的动力基础,各种政治、经济、社会力量和转型期复杂的正式与非正式制度安排,共同而强烈地作用于中国城市空间的发展过程,使得其表现出的现象、机制是既有任何经典的西方城市发展、城市规划理论所不能完全容纳和完美解释的。由于利益、资源控制的分化,城市中多种政治和社会力量博弈,共同决定、影响着城市事务的过

程,城市与空间的发展正处于剧烈的转型、解体、冲突与重构的过程之中,正是对这一巨大转型环境的深刻写照。

20世纪80年代以后,空间的社会属性被 Lefebvre、Soja、Foucault、Castells 等人深刻地揭示出来。Castells 宣称“空间不是社会的反映”,“空间就是社会”。Soja 也认为,空间既不是具有自主性建构与转变法则的独立结构,也不是社会生产关系延伸出来的阶级结构的表现,而是一般生产关系的一部分。Lefebvre 指出,空间不是社会关系演变的容器,而是社会的产物,空间还反映和反作用于社会。空间不是一种中性的背景或物质存在,而是资本生产模式和社会控制中一种基本的要素,城市空间演化、开发本身就被整合进了市场发育、资本积累的再生产过程之中。总之,按照社会空间辩证法的理解,政治经济的重构以及由此带来的社会生活的转型、治理方式的变迁,必然生产出一种与之相适应的新空间环境——这就是所谓完整意义上的“空间再生”。

空间再生理论本身就是强调将空间置于特定的经济与社会环境中进行考察,因而也给我们提供了一个新的、更加深刻地理解城市发展、城市空间演化、城市规划的重要视角和工具。在社会利益格局日益多元化背景下,城市社会中各利益集团之间竞争、合作、冲突和妥协同时生动地在城市空间中展开,城市空间的再生过程同时承载了转型冲突与各种社会惯性的复杂碰撞。因而,中国改革开放以来广泛进行的城市空间再生运动远不是当年西方城市更新、城市美化、城市结构优化等表象性或技术性话语所能概括的,其根本意义上是一部以空间为载体进行资源与利益再分配的政治、经济、社会博弈的历史。只有对这一过程进行深入分析,才能充分揭示转型语境下中国城市空间再生的生动图景。

这套丛书是充满了前沿挑战的选题,它们在很大程度上跳出了我们传统习惯的城市研究视角,是用一种全新的理念和方法去分析转型期的中国城市空间再生现象和机制——作为一种制度、经济、社会、物质等多维度作用下的复杂过程。这套丛书的作者也都是当前国内城市研究、城市规划界学术思维非常活跃的青年学者,他们具有敏锐的洞察力、思辨

力和创新意识,将西方学说与中国的实际进行有机融通并进而推动中国本土城市研究理论的发展,是他们和我们所有当代中国城市研究学人共同的责任。作为前沿性的探索,我们设想这套丛书的选题是开放的、延续的,也认识到本丛书中的许多观点都是值得再讨论的。沐浴着早春明媚和煦的阳光,我们期待着通过包括本丛书在内的共同努力,迎来中国城市研究那“春暖花开”的胜境。

是为丛书总序。



南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师

2011年早春于南京大学北园

(张京祥,博士,南京大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师,南京大学城市规划设计研究院院长,中国城市规划学会理事,中国城市规划学会学术工作委员会委员,教育部高等院校城市规划专业教育评估委员会委员。主要研究方向:城市与区域规划、城市发展史、城市地理与空间结构。)

# 前言

改革开放以来,中国经济的飞速发展与快速城市化进程在当今人类发展史上创造了令人炫目的奇迹。然而在过去三十多年中,这一过于注重速度和规模的经济增长以及与之相伴生的“粗犷”城市化过程,也导致了大量的社会矛盾不断累积,并且使得解决这些矛盾的综合成本变得日益高昂,势必直接威胁到中国实现转型发展、提升发展的空间与效果。在诸多矛盾中,城乡矛盾已经成为制约中国经济与社会发展是否可持续的关键因素,也是我们避免落入“拉美模式”陷阱并进而真正建树“中国模式”的关键突破。从这个意义上讲,城市化绝不仅仅是一个经济社会发展的载体和被动结果,我们更需要通过健康的城市化路径来积极地应对国际、国内的多重复杂挑战。正是基于这样一个基本的判断,中央政府才作出了推进城乡统筹发展的战略决策。

城乡统筹发展是一个复杂的巨系统过程,它几乎涉及了中国经济社会发展的所有方面,其中通过基本公共服务设施均等化发展来保障和促进健康城市化过程则是非常基础和直接的一个方面。据有关资料显示,当前我国名义上的城乡收入差距大约为 3.3 : 1,但是若把义务教育、基本医疗等社会保障因素考虑在内,实际的城乡收入差距则已达到 5~6 倍之巨,亦即公共服务因素在城乡实际收入差距中占到了 30%~40% 的比重。由此可见,实现城乡基本公共服务均等化发展对于推进健康城市化过程、保障人与社会的全面健康发展具有极其重要和深远的意义。正因如此,党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》以及党的十七大报告等,均把城乡基本公共服务均等化放在重要位置,并且明确了促进城乡基本公共服务均等化的基本方向 and 任务。

所谓城乡基本公共服务均等化发展,这里有两个非常重要的关键词值得我们进一步理解:一是“城乡”,这反映了如何妥善处理好两个不同性质的空间地域之间的统筹协调关系;一是“基本公共服务”,这反映了如何在有限的公共财政、有限的目标下如何处理好“效率”与“公平”之间的关系。因此,城乡基本公共服务设施发展的“均等化”必然是一个过程,是与一个国家、一个地区经济社会总体发展水平相适应的过程,任何

不顾实际的“超越”或者忽视合理需求的“不及”都不应是我们的选择。所以,推进城乡基本公共服务均等化发展必然要求我们遵循理性、科学、前瞻、务实的原则,而不能将之简单地演变为一场声势浩大的运动或好大喜功的政绩工程。

各种各样的设施是实现城乡基本公共服务均等化发展的基本载体,公共服务的均等化发展必然涉及空间规划布局、建设投入体制、运营保障体制等诸多方面,但是毫无疑问,城乡基本公共服务设施的均等化发展是实现城乡统筹发展的基本空间路径。我们之所以如此理解,是基于将城乡规划视作一个推进健康城市化的主动技术手段与公共政策。从城乡规划的角度来理解城乡基本公共服务设施的均等化发展,与各个专业部门的行业工作理解之间存在着显著的不同。城乡规划基于对城乡区域未来时空发展规律的把握,不仅关注对现状需求的满足程度,更关注如何积极应对未来区域时空发展格局的要求,例如近期、远期,城市中心地区、城市边缘地区、一般乡村地区、规划发展建设地区、规划缩减合并地区,等等,这些不同的时空发展布局意图都将直接影响城乡规划中对基本公共服务设施布局的决策。因此,我们绝不能只从被动供给、静态供给的角度去看待城乡基本公共服务设施的均等化发展,而更要通过积极、前瞻的主动供给、动态供给去促进健康城市化与城乡统筹发展。

近年来国内学术界对城乡基本公共服务有了许多的研究成果,但是大多是从公共管理、公共财政、社会治理等角度展开的研究,许多还只是停留在理论、理念层面,目前还鲜有从城乡规划的“空间路径”角度进行的深入研究与实践探索。对于城乡规划界而言,城乡基本服务公共服务设施均等化发展毋庸置疑是一个全新的领域,也必然将成为城乡规划研究者、工作者无可回避的一个课题。常州地处中国经济社会最发达的长三角区域的核心区,其城市化的阶段、路径、需求等都表现出诸多新的特征,基于这样一个地区的研究探索毫无疑问是充满着前沿性与挑战性的。因此,由常州市规划局委托的《常州市城乡基本公共服务设施均等化研究》课题不仅开启了我们探索城乡统筹空间路径的历程,而且也使得我们充满了兴奋和责任。作为一项前沿性、探索性的研究与实践成果必然是很不成熟的,但是我们觉得有责任在这样一个规划研究课题成果的基础上做进一步的总结、提炼以成此书,为我国城乡规划的发展起到一个小小的铺垫作用,同时也借此机会诚心求教于广大的业界同仁。由于我们的水平与时间限制,书中的错误与缺点在所难免,不当之处还请读者不吝赐教。



全书的研究框架、技术方法和主要观点由罗震东与张京祥共同完成,韦江绿博士负责了初稿的整理和写作,罗震东负责全书的最终撰写和定稿。唐伟成同学绘制了书中部分图表并完成全书的排版工作。在本书付梓之际,我们要衷心感谢常州市规划局的朱兆丽局长、葛志兵副局长、顾春平副局长、蒋波处长等同志,他们的信任和鼎力支持是课题研究获得成功的最重要保障。同时,还要感谢研究过程中给予帮助、指点并无私提供资料的专家、学者,他们是江苏省委政策研究室范朝礼副主任、中国科学院南京地理所陈雯研究员、东南大学建筑学院孔令龙教授、上海市社会科学院陈淮研究员、常州市规划院沙春元教授、常州市发展改革委员会刘卫国副主任、常州市委政策研究室王杰强副主任等,与他们的交流使我们的研究颇有获益。衷心感谢南京大学与常州市规划设计研究院的课题组同仁们,这本书的诞生与他们的辛勤工作密不可分,他们是常州市规划院的严玲、刘安生、赵义华、王威、谢吉萍、熊侠仙、陈伟前、宰娟、周建勋、张怡、钱志峰等同志,以及南京大学的陈浩、孙姗姗、申明锐、何鹤鸣、李阿萌、邢晓丹等同学。与他们共同研究的过程充满了快乐,积极深入的讨论常常会带来令人兴奋的启发与创新观点。

罗震东 张京祥 韦江绿  
于南京大学 费彝民楼  
2011年8月

# 目录

## 总序 前言

- 1 导论 / 1
  - 1.1 研究背景:快速城镇化进程中的城乡统筹 / 1
    - 1.1.1 城乡统筹是快速城镇化背景下城镇持续健康发展的有效途径 / 1
    - 1.1.2 城乡统筹的重点在于推进城乡基本公共服务的均等化发展 / 2
  - 1.2 研究目的与内容 / 2
    - 1.2.1 研究目的与意义 / 2
    - 1.2.2 主要内容与研究框架 / 5
    - 1.2.3 研究重点与关键问题 / 5
  - 1.3 研究方法与技术路线 / 7
    - 1.3.1 总体思路与技术路线 / 7
    - 1.3.2 研究方法与关键技术 / 11
  
- 2 基本公共服务设施均等化发展研究进展 / 14
  - 2.1 相关概念界定 / 14
    - 2.1.1 基本公共服务均等化 / 14
    - 2.1.2 公共服务设施 / 16
  - 2.2 相关理论回顾 / 18
    - 2.2.1 公共产品与公共服务 / 18
    - 2.2.2 公平正义思想 / 20
    - 2.2.3 区位与中心地理论 / 23
  - 2.3 相关研究进展 / 25
    - 2.3.1 基本公共服务均等化的研究进展 / 25
    - 2.3.2 公共服务设施布局的研究进展 / 28
    - 2.3.3 基本公共服务设施相关标准规范回顾 / 32

<b>3</b>	<b>基本公共服务设施均等化发展理论建构</b>	<b>/ 37</b>
3.1	基本公共服务设施的界定	/ 37
3.1.1	基本公共服务设施的概念	/ 37
3.1.2	基本公共服务设施的内容	/ 40
3.1.3	基本公共服务设施的类型	/ 41
3.2	基本公共服务设施均等化发展的价值取向	/ 43
3.2.1	西方正义理论的演变——后果、形式与过程	/ 43
3.2.2	城乡基本公共服务均等化——作为社会公正的过程保障	/ 45
3.2.3	城乡基本公共服务设施均等化——基本公共服务均等化的中间转化环节	/ 45
3.2.4	城乡基本公共服务设施均等化发展的价值取向	/ 46
3.3	基本公共服务设施均等化发展的内容	/ 47
3.3.1	基本公共服务设施均等化的要素	/ 47
3.3.2	基本公共服务设施均等化要素之间的关系	/ 47
3.4	基本公共服务设施均等化发展的途径	/ 48
3.4.1	健康城镇化是解决服务质量与设施可达性矛盾的关键	/ 49
3.4.2	健康城镇化与基本公共服务设施均等化发展相互促进	/ 50
3.4.3	与健康城镇化相结合的基本公共服务设施均等化策略	/ 50
3.5	基本公共服务设施均等化发展的阶段	/ 51
3.5.1	形式均等的初始均匀阶段	/ 51
3.5.2	转化过程的过渡均衡阶段	/ 52
3.5.3	全面均等的优质均质阶段	/ 52
3.6	基本公共服务设施均等化发展的维度	/ 53
3.6.1	层级——中心城区、建制镇、行政村	/ 53
3.6.2	地域——主城、近郊、乡村地区	/ 54
3.6.3	时序——发展、保留、撤并	/ 54
<b>4</b>	<b>基本公共服务设施均等化发展现状分析</b>	<b>/ 56</b>
4.1	基本公共服务设施均等化的空间背景	/ 56
4.1.1	城镇化水平的差异客观存在	/ 56
4.1.2	市域发展的“中心—边缘”结构	/ 60
4.1.3	行政区划调整导致基本公共服务设施空间问题凸显	/ 61
4.2	基本公共服务设施总体发展特征分析	/ 64

4.2.1	财政收支的城乡不平衡现象客观存在	/ 64
4.2.2	基本公共服务设施发展城乡不平衡现象严重	/ 66
4.2.3	基本公共服务设施空间分布与人口密度密切相关	/ 71
<b>5</b>	<b>公益性公共服务设施均等化发展研究</b>	<b>/ 73</b>
5.1	研究框架设计	/ 73
5.1.1	具体研究对象的范围界定	/ 73
5.1.2	基于现状分析的均等化发展策略研究	/ 73
5.1.3	公益性公共服务设施均等化布局研究方法	/ 74
5.1.4	实证城市研究的技术路线	/ 76
5.2	基本教育设施均等化发展研究	/ 78
5.2.1	基本教育设施的种类	/ 78
5.2.2	基本教育设施均等化现状分析	/ 79
5.2.3	基本教育设施均等化发展策略	/ 86
5.2.4	基本教育设施均等化布局研究	/ 88
5.3	基本医疗卫生设施均等化发展研究	/ 97
5.3.1	基本医疗卫生设施的种类	/ 97
5.3.2	基本医疗卫生设施均等化现状分析	/ 98
5.3.3	基本医疗卫生设施均等化发展策略	/ 101
5.3.4	基本医疗卫生设施均等化布局研究	/ 101
5.4	基本文化体育设施均等化发展研究	/ 114
5.4.1	基本文化体育设施的种类	/ 114
5.4.2	基本文化体育设施均等化现状分析	/ 115
5.4.3	基本文化体育设施均等化发展策略	/ 129
5.4.4	基本文化体育设施均等化布局建议	/ 131
5.5	基本社会福利设施均等化发展研究	/ 134
5.5.1	基本社会福利设施的种类	/ 134
5.5.2	基本社会福利设施均等化现状分析	/ 135
5.5.3	基本社会福利设施均等化发展布局标准研究	/ 136
5.5.4	社会福利设施均等化发展的政策研究	/ 140
<b>6</b>	<b>生活性市政公用设施均等化发展研究</b>	<b>/ 144</b>
6.1	研究框架设计	/ 144
6.1.1	具体研究对象范围界定	/ 144

- 6.1.2 网络系统依赖型市政设施均等化研究 / 144
- 6.1.3 服务半径依赖型市政设施均等化研究 / 145
- 6.2 基本道路交通设施均等化发展研究 / 145
  - 6.2.1 基本道路交通设施的种类 / 145
  - 6.2.2 基本道路交通设施均等化现状分析 / 146
  - 6.2.3 基本道路交通设施均等化发展目标 / 150
  - 6.2.4 基本道路交通设施均等化布局规范 / 151
- 6.3 生活给水污水设施均等化发展研究 / 151
  - 6.3.1 生活给水污水设施的种类 / 151
  - 6.3.2 生活给水污水设施的均等化现状分析 / 152
  - 6.3.3 生活给水污水设施的发展目标与规范 / 155
- 6.4 生活性燃气设施布局均等化发展研究 / 158
  - 6.4.1 生活性燃气设施的种类 / 158
  - 6.4.2 生活性燃气设施均等化发展现状分析 / 158
  - 6.4.3 生活性燃气设施均等化发展目标与规范 / 159
- 6.5 环境卫生与邮政设施均等化发展研究 / 160
  - 6.5.1 基本环境卫生设施均等化发展研究 / 160
  - 6.5.2 基本邮政设施均等化发展研究 / 162

## 7 基本公共服务设施均等化发展政策研究 / 165

- 7.1 基本公共服务设施均等化发展政策 / 165
  - 7.1.1 界定政府的基本公共服务供给的责任与权责范围 / 165
  - 7.1.2 改革完善公共财政制度 / 166
  - 7.1.3 建立城乡统一的公共服务制度 / 166
  - 7.1.4 建立基本公共服务供给绩效评价与监测体系 / 167
- 7.2 基本公共服务设施均等化发展措施 / 167
  - 7.2.1 将质量均等作为基本公共服务设施均等化发展的首要目标 / 167
  - 7.2.2 将基本公共服务设施的均等化发展与城镇化战略紧密结合 / 168
  - 7.2.3 编制切实可行的规划技术规范和指导建议 / 168
  - 7.2.4 切实在城镇总体规划以及控制性详细规划中落实相关规范 / 168
  - 7.2.5 积极推进基本公共服务设施的兼容集中设置 / 169

**参考文献** / 170

**附录**

附录 1 常州市基本公共服务设施配套标准汇总表 / 178

附录 2 问卷调查情况 / 187

**图表来源说明** / 201

# 1 导论

## 1.1 研究背景：快速城镇化进程中的城乡统筹

改革开放三十余年来,伴随着经济社会的快速发展,中国的城镇化水平迅速提高。据统计 1978 年中国的城镇化率只有 17.9%,然而 2009 年中国城镇化率已达到 46.6%。31 年的时间里,城镇化率提高了 28.7 个百分点,目前中国城镇人口已达 6.2 亿,城镇化规模居全球第一。自 1996 年城镇化率达到 30.5% 以后,中国开始进入与快速工业化相互促进的快速城镇化阶段,城镇化率年均提高 1.24 个百分点(见图 1-1)。城镇化率快速提高的同时,城镇数量和规模也大大增加。设市城市数量从 1978 年的 193 个发展到 2009 年的 654 个,建制镇从 1978 年的 2 173 个发展到 2009 年的 19 322 个<sup>①</sup>。按照目前的城镇化速度,可以预见在“十二五”期间中国的城镇化率必将超过 50%,中国将从上千年来的农业国家转型为城市国家。在这一巨大的转型过程中,城镇化不仅是国家经济、社会发展的成果,更是国家应对国际、国内多重挑战的有效手段,如何保障国家快速城镇化进程的健康有序已经成为当今中国最为重要的议题。

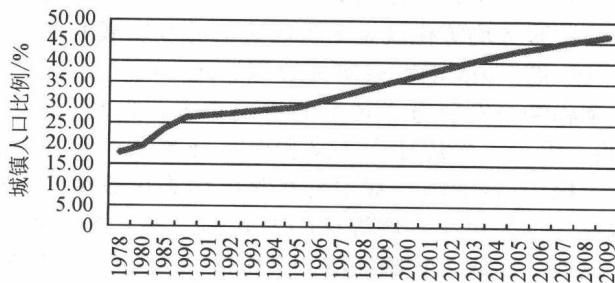


图 1-1 中国的城镇化率曲线图

### 1.1.1 城乡统筹是快速城镇化背景下城镇持续健康发展的有效途径

长期以来的城乡二元制度安排,使得许多问题在快速城镇化进程中

<sup>①</sup> 数据来源:《中国统计年鉴》(2010)、《中华人民共和国行政区划简册》(2010)。

进一步集中凸显出来。诸如城乡失调,城镇建设空间分散,失地农民生存生活条件下降,产业发展分散孤立,以及土地资源、基础设施等生产要素配置效率低下等各种城市问题,严重影响了城镇化的质量(中国社会科学院新型城镇化研究课题组,2007)。打破城乡二元结构,推进城乡统筹和城乡一体化发展已经成为上至中央下至地方的发展共识。城市的希望和出路在区域,城市的健康发展不可能脱离区域基础,城和乡相辅相成,从来就不应当是对立的。随着“十二五”期间城镇化格局的巨大转型,我国已经进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期,切实推进城乡统筹、实现城乡一体化将对快速城镇化进程的健康发展产生决定性的影响(迟福林,2010)。

### 1.1.2 城乡统筹的重点在于推进城乡基本公共服务的均等化发展

改变公共服务的建设与管理格局,积极推进城乡基本公共服务均等化发展能够明显地缩小城乡发展差距。中国城乡发展差距大,很重要的一个原因就是城乡公共服务水平差距大。据统计,2007年我国名义城乡收入差距为3.3:1,若把义务教育、基本医疗等社会保障因素考虑在内,城乡实际收入差距已达到5—6倍,公共服务因素在城乡实际收入差距中所占的比重约30%—40%(夏锋等,2009)。随着城镇化进程的持续快速推进,我国城镇化开始进入由投资主导向消费主导转型的时期(迟福林,2010),而基本公共服务是最主要、最重要的消费品。因此,推动城乡基本公共服务均等化既是新阶段统筹城乡发展的重点、城乡一体化的关键[中国(海南)改革发展研究院课题组,2009],也是积极促进国家城镇化转型和经济发展方式转型的重要支撑。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》以及党的十七大报告,均把城乡基本公共服务均等化放在了重要位置,明确了促进城乡基本公共服务均等化的方向和任务。实现城乡基本公共服务均等化发展已经成为我国经济社会发展的长期目标,是贯彻落实科学发展观的内在要求,推进以民生为重点的社会建设的基础性工作。

## 1.2 研究目的与内容

### 1.2.1 研究目的与意义

城乡基本公共服务设施的均等化发展是实现城乡统筹发展的空间



路径。作为基本公共服务的物质载体和转化平台,基本公共服务设施的均等化发展是对基本公共服务均等化发展的实体化与空间落实。它主要包含两个层面的内容:一是“量”方面的均等,包括质量均等和数量均等;一是空间的均等,涉及设施的选址和区位条件。快速城镇化进程对城乡基本公共服务设施的两个方面的均等化发展均提出了挑战,一方面,城镇新建地区的公共服务设施供给矛盾不断出现,设施供给的数量和质量均受到社会公众的广泛关注,同时乡村地区公共服务设施的供给质量与模式也随着乡村人口结构的变化而面临巨大挑战。与“量”方面的均等化同时面临挑战的是空间的均等化问题、区域差异、人口分布密度、可达性程度等多种因素,使得空间的均等化成为更为棘手的问题(图 1-2)。

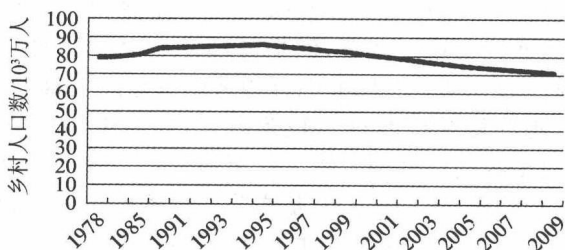


图 1-2 中国相关年份农村总人口数折线图

关于城乡基本公共服务设施均等化的研究是一项理论与实践紧密结合的工作,是一项极富挑战的探索。本书的研究目的不仅仅在于获得理论上的完美,更为重要的是在于研究的结果要能够有效地指导鲜活的规划建设实践。作为基本公共服务均等化向空间层面的延伸,关于基本公共服务设施均等化发展的研究意义主要有三个方面:

#### 1) 基本公共服务设施的均等化是城乡统筹发展的战略延伸

作为城乡统筹发展的重要方面,基本公共服务设施均等化发展研究将进一步贯彻落实城乡统筹的战略思路,将城乡一体化目标转化为更加务实、可操作的技术原则与规范。城乡公共服务不均等是造成我国城乡居民收入不均等的重要原因,基本公共服务的均等化是切实推进城乡统筹的重点所在。现有研究主要为针对服务主体视角的基本公共服务的均等化,属于公共政策和资金投入等资源供给层面的均等化。然而由于决策尺度的限制,资源供给层面的均等化不能完全等同于居民享受到的服务的均等化。现有研究没有解决资源层面的基本公共服务资源如何到达并作用于居民,并最终使居民享受到均等的基本公共服务并获得均