

服务业与城市发展丛书

主编 闫小培

ZHUANXINGQI
ZHONGGUO CHENGSHI
GONGGONG FUWUYE
GUANZHI YANJIU

转型期中国城市
公共服务业
管治研究

刘 筱 闫小培 著



商务印书馆

国家杰出青年科学基金资助项目(编号:40125003)

服务业与城市发展丛书

转型期中国城市公共服务业管治研究

闫小培 主编

刘 筱 闫小培 著

商 务 印 书 馆

2010年·北京

图书在版编目(CIP)数据

转型期中国城市公共服务业管治研究/闫小培主编;刘筱,闫小培著. —北京:商务印书馆,2010

(服务业与城市发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 100 - 06059 - 2

I. 转… II. ①闫…②刘… III. 服务业—城市管理:商业管理—研究—中国 IV. F719

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 048951 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

服务业与城市发展丛书

转型期中国城市公共服务业管治研究

闫小培 主编

刘 筱 闫小培 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978 - 7 - 100 - 06059 - 2

2010年8月第1版

开本 880 × 1230 1/32

2010年8月北京第1次印刷

印张 12 1/4

定价: 32.00 元

总 序

服务业(service industry)是目前经济学界最具有争议的一个经济学概念,至今还没有形成一个统一的概念。一般认为服务业是指生产服务产品或提供服务的经济部门或企业的集合。西方学者普遍将第三产业等同于服务业,我国经济学家和政府统计部门也常常将第三产业等同于服务业,虽然两个概念存在一些细微的差别,但所包含的内容基本一致。

近年来,全球服务业发展很快,发达国家绝大多数已进入服务社会,正如马克思·韦伯(Max Web)所言,后工业社会产生了特定的“服务经济时代”;美国著名哲学家丹尼·贝尔(Deny Bell)也认为,随着知识经济时代的到来,服务业在整个经济活动中逐渐取得主导地位。与此同时,服务经济的到来,如同工业革命对人类社会产生的影响一般,将对全人类的发展产生深远的影响,在经济全球化的今天,这种影响所覆盖的区域更加广阔,所产生的效果更加深远。对发展中国家而言,为了在全球经济格局中占有一席之地,并把握新的发展机遇,服务业是其经济发展的重要内容之一。

对于服务业的研究在经济学中已有相当长的历史。17 世纪末的威廉·配第(William Petty)就提出了服务业发展的一些思想,但服务业成为主导经济部门却在第二次世界大战以后。20 世纪 60 年代以来,西方国家的经济结构开始由工业经济向服务型经济转变,主要

表现在两个方面,一是服务业发展迅速,增加值比重逐步超过了制造业部门;二是服务部门的就业比重上升很快。1968年,美国经济学家富克斯(V. Fuchs)在其经济学名著《服务经济》一书中“宣布”美国在西方国家中率先进入“服务经济”社会。20世纪80年代中期,由于服务业成为1973年石油危机后创造就业岗位的重要源泉和各国占领世界市场的重要手段,服务业的研究进一步受到区域学家、区域经济学及经济地理学者的重视。20世纪90年代以来,信息技术的发展加剧了经济全球化进程,服务业的发展更代表了整个经济发展的主导方向,也因此出现了大量服务业经济学方面的研究,有学者提出了一门新的学科——服务业经济学。然而,这些研究主要涉及服务业内部结构方面,对服务业的空间规律少有研究。作为以空间作为研究核心要素之一的地理学,尽管近年来也有些属于服务地理的分支发展很快,但他们都是局限在单一的服务行业内研究,从某种意义上讲,割裂了这些服务行业内部的有机联系。因此,地理的角度探讨服务业的空间发展规律,并剖析其与产业发展的内在联系,成为迫切需要的研究课题。

近年来,国外地理界开展了一系列与服务业相关的研究,主要是将服务业置于全球经济中,研究了以下几方面的问题:①后工业社会或服务业社会的特征,②从生产与就业的角度研究服务业在经济发展中的地位和作用,③生产性服务业发展对城市和区域发展的影响,④技术变化影响下服务业贸易与城市和区域功能的转变及其对全球化的影响,⑤社会极化与服务阶层的形成等。总体上看,国外相关研究已有不少,但比较零散,系统性不强;多为描述性研究,解释性欠缺;关于区位的研究多为区域尺度,大都市内部的研究较少;个案研究较多,规律总结不多,需要认真梳理和开展新研究。

在中国,近年来产业结构也在朝着服务业占主导地位的方向发展,服务业内部剧烈分化,服务业在国民经济的发展中扮演的角色日趋重要。一方面,我国的服务业发展还有较大的空间,及时归纳总结和评估具有重要的现实意义。从服务业(通常所指的第三产业)占 GDP 的比重看,改革开放以来,我国服务业产值占 GDP 的比重有较大的增长,由 1980 年的 21.4% 上升到 2003 年的 33.2%。但这个比重不仅低于 65% 左右的发达国家平均水平和 60% 左右的世界平均水平。在拥有巨大的发展空间的同时也将面临相应的挑战,急需在理论和相应的战略上有所储备。另一方面,服务业内部构成的多样化和复杂性使现有经济地理学和城市地理学的理论和方法难以解释和解决区域和城市发展中出现的新现象和新问题,难以对发展趋势作出预测,同样,迫切需要在实证的基础上,对服务业发展进行系统和深入的理论研究。中国地理工作者有关服务业的研究成果不多,且以实证分析为主,理论分析较欠缺。

基于上述背景,在对服务业地理学及其相关领域开展了一系列预研究的基础上,2001 年底,经国家自然科学基金委员会批准立项,本丛书主编闫小培教授获得了“服务业地理学的理论与方法研究”项目的研究资助,该项目成为我国人文地理界获得的第二个国家自然科学基金杰出青年基金资助项目。2002 年 1 月,本项目正式启动,迄今本基金项目资助下已经发表了学术论文 60 余篇,通过该项目以及完成博士学位论文 8 篇,待完成 1 篇;完成硕士学位论文 6 篇,待完成 1 篇。本丛书正是在上述研究的基础上,结合研究者长期以来在城市地理领域所作的研究工作,进一步整理提炼形成。

本丛书在服务业地理学方面作了研究尝试,旨在抛砖引玉,引起同行们对该学科领域的关注和重视。本丛书所探讨的服务业地理主

要研究服务业结构及空间组合、过程和规律,并探讨服务型经济社会和新技术支撑背景下的人文地理学方法论变革。

本丛书及其相关研究成果涉及了服务业地理学的七个重要领域,包括服务业地理学的基本理论问题、服务业区位的理论与实证、中心城市生产性服务业对城市和区域发展的影响、大城市服务业的发展及其社会分化、服务业发展的区域差异和区域服务业合作发展模式、转型时期的城市空间规划和转型时期中国城市公共服务业管治等方面。在探讨了服务业地理学的基本理论问题的基础上,重点以广州市、珠江三角洲和广东省为例,分专题展开实证研究,并进行理论总结。

本丛书已经出版和即将出版的具体选题包括以下几个。①在服务业地理学的基本理论问题方面,出版《服务业地理学》,探讨服务业地理的理论发展、研究对象、内容和方法等。②在服务业区位的理论与实证方面,出版《服务业区位理论与实证》、《城市商业业态空间研究》、《金融服务业与城市发展》、《港口服务业与城市发展》和《CBD发展与城市商务活动》等,探讨服务业分类方法、服务业区位等问题,总结和分析大都市服务业发展的特征与趋势,和不同类型服务业的区位选择特征、因素、模式及区位类型,并以广州为案例,研究广州的服务业空间演变及区位类型以及重点行业的空间特性,包括广州商业的业态空间、CBD发展、金融服务业、港口服务业等与城市发展的关系。③在中心城市服务业对城市和区域发展的影响方面,出版《区域中心城市与生产性服务业发展》,着重研究中心城市生产性服务业对城市和区域发展的影响。④在转型时期的城市空间规划方面,出版《城市居住流动与城市社会空间》、《城市空间结构性增长》、《转型时期的城市空间规划》等,分别以社会经济转型为背景,研究探讨城

市社会空间和实体空间的演化特性及其相关规划思路。⑤在转型时期中国城市公共服务业管治方面,出版《中国城市公共服务业管治》,研究公共服务业管治问题及其未来发展。

本丛书的主要写作和参加人员主要包括闫小培教授、吕拉昌教授、陈忠暖教授、王爱民副教授、薛德升副教授、曹小曙副教授、叶岱夫副教授、林耿副教授、周素红副教授、柳意云讲师、李志刚博士、方远平博士、钟韵博士、刘筱博士、林彰平博士、易峥博士、魏立华博士、吕传廷博士,以及王云璇、刘蓉、周锐波、胡敏、陈再齐、张润朋和刘逸等已经毕业或即将毕业的硕士生。他们都为本项目的开展和本系列丛书的写作付诸了心血。本研究的开展得到中山大学城市与区域研究中心同行们的支持,得到国家自然科学基金委员会的帮助,得到国内外部分高校和科研机构同行知名专家的指导,在此一并致以深切的谢意!此外,本丛书的写作过程中得到了众多同行学者的帮助,也借鉴了相关的研究成果的经验,特此谨向他们致谢!

本丛书力图通过理论与实证案例研究相结合,探讨服务业地理学的理论与方法等问题,并希望具有系统、全面和创新等特点,为加强经济地理学和城市地理学的理论建设和揭示服务型经济社会城市和区域地域运动规律,以及指导服务业布局和经济建设等奉献绵薄之力。错漏与不足之处,敬请指正!

闫小培

2006年5月1日

前 言

两千多年前中国著名的思想家荀子在《王霸》篇中说“治国者，分已定”，这就是后来汉宣帝说的“王道霸道杂之”的要害。分权合作，有弛有张，这是最早的管治思想，也是今天我们所谈管治的基本原则。这种管治思想，今天已经成为企业管理、城市管理、区域管理的主要思想。在这种管理思想荡漾思想界的今天，一个科学问题提出了城市的公共服务应该采用何种管治方法呢？为了回答这个问题，我选择了这个研究领域。

本书对城市公共服务业管治的探讨是基于全球化、市场化和快速城市化这样复杂的经济和政治转型的大宏观背景之下，社会转型无疑包括了社会结构的调整、经济上的放松规制、国有资产改革和民主化进程。在这一社会转型过程中，管治的思想逐渐在社会中确立，它提出建立和谐的国家管理体系。也许正是这种和谐的精神，吸引了我的导师，吸引了我，吸引我们这些女性地理工作者的目光。

我的研究首先从管治理论的发生、发展来理解它与城市公共服务业的关系。管治从 20 世纪末兴起以来一直在西方公共管理学、地理学、经济学、社会学和政治学研究中占有重要的一席，形成了大量以西方市场化、民主化国家为背景的研究框架、理论、方法和成果，但这些理论或结论并不完全适用于发展中国家，尤其是转型时期的中国。在全球化、市场化和快速城市化这样复杂的经济和政治转型的

大宏观背景之下,中国的社会转型无疑包括了社会结构的调整、经济上的放松规制、国有资产改革和民主化进程。在这一社会转型过程中,管治的思想逐渐在中国社会中确立,非常需要通过深入的实证研究总结,进而提出适合于中国城市管治的理论、模式、研究框架和方法。在我国城市管治研究方兴未艾之时,我们发现对城市公共服务业管治研究尚少报道,因此我们选择了基础性的探索。研究力图从管治理论的发生、发展来理解它与城市公共服务业的关系,并从城市地理学的角度,借鉴社会学、政治学和公共管理学等学科的研究方法,从公共服务的主体结构、公共管治中的供需关系入手,研究各种不同的管治模式及其特点。一般来说,公共服务不是一种产业,但是在市场化进程中,公共服务出现了产业化的趋势和现象,因此本书不得不用大量篇幅来澄清这个问题。在接下来的工作中,我们对中国城市公共服务业的管治开展了较为全面的研究,研究各种不同的管治模式,同时对模式研究选择从公共服务的主体结构、公共管治中的供需关系入手并展开。当完成这种结构分析后,我们对城市管治的内部细节开展了研究,包括公共服务产业化过程以及具有不同发展程度的城市空间类型和空间变化。这些分析是实证性的。整个研究走了一条自上而下的道路,最后的分析在社区停止了进步,因为社区以下的单位已经失去了城市地理学的意义。我相信我探索的这条路线是可行的。

本书共分七章。第一章梳理了管治的基本理论问题以及公共服务业管治的内容,界定了本书的几个重要概念和研究内容。第二章从公共服务业的供需关系入手,并分别从经济学和地理学角度进行了阐述,建立了新的研究视角——公共服务业的城市管治,即在需求基础上不断追求最大程度地实现公共服务与公共物品的有效供给

过程。第三章界定了中国公共服务管治的主体结构。第四章重点探讨了中国公共服务业管治的形成机制及其管治模式,并为后文的案例研究提供了理论基础。第五、六章转入了研究的重点——城市案例研究。为此我们从不同的公共服务行业、不同的地域类型着手,选择社区作为评估对象,借助问卷、访谈等社会学的研究方法,探讨不同行业、不同空间类型的公共服务管治模式特征和形成机制,并试图建立理论与实践相结合的研究规范。第七章总结提升了本书的研究意义,提出了有关转型时期中国城市公共服务业管治的基本理论,并就公共服务管治对城市发展的影响和地理作用进行了讨论,提出了关于转型时期中国城市公共服务业管治问题的建议。

最后,愿本书能够成为川流不息的城市管治杰出论著中的一滴水珠。

目 录

总 序	i
前 言	vii
第一章 管治的基本理论问题与公共服务业管治	1
第一节 管治的基本理论问题与管治的研究进展	1
第二节 公共服务业的研究进展	45
第三节 中国公共服务业管治	62
第二章 公共服务业供需特点及其与城市管治的关系	69
第一节 公共物品和公共服务的经济学认识	70
第二节 公共服务产品的供需关系	77
第三节 地理学意义上的城市公共服务产品供需平衡	84
第四节 城市公共服务与城市管治的关系	90
第三章 中国公共服务管治的主体结构	96
第一节 国家经济体制对公共服务业的影响	96
第二节 转型时期中国城市公共服务业管治主体结构	111
第四章 中国公共服务业管治模式及其形成机制	146
第一节 公共服务业管治模式	147

第二节	公共服务业管治模式的形成机制·····	171
第三节	公共服务业管治模式的相互关系·····	178
第五章	公共服务业的发展与管治特征——广州案例·····	181
第一节	公共服务业的发展特征·····	183
第二节	公共服务业的管治特征·····	196
第三节	医疗卫生事业和教育产业的发展 and 管治·····	206
第四节	公共服务业供应模式·····	231
第六章	公共服务业管治的社区研究——广州和深圳案例·····	238
第一节	研究技术路线·····	239
第二节	广州中心城区成熟社区研究·····	241
第三节	快速城市化转型社区公共服务管治研究 ——深圳龙岗案例·····	297
第四节	相对落后城市边缘社区公共服务管治研究 ——深圳西冲案例·····	340
第七章	结论与讨论·····	365
第一节	结论·····	365
第二节	公共服务管治模式讨论·····	368
第三节	公共服务业城市管治的地理学意义·····	372
参考文献	·····	374
后 记	·····	383

第一章 管治的基本理论问题 与公共服务业管治

第一节 管治的基本理论问题 与管治的研究进展

一、管治:新公共管理学的核心

(一) 关于管治的意义

“管治”的中文译自于英文 governance,关于 governance 可以追溯到古典拉丁语和古希腊语中的“操舵”一词,原意主要指控制、指导或操纵,与 government 的含义交叉(Jessop,1999)。在很长一段时期,governance 都等同于 government(统治的同义词),指国家的正式机构及其对强制性权利的垄断。政府有能力作出决定并付诸实施。现代意义的 governance 则来自于 18 世纪的法语 gourernance,它是启蒙哲学把开明政府与对市民社会的尊重结合起来的并为之向往的一个重要因素(让-皮埃尔·戈丹,1999)。但是它真正进入社会科学领域只是最近十年来,1989 年世界银行首次使用这一术语,从而使这一概念开始表现出新的特点——力图找到一种新的办法来界定国际关系包括国家、非国家、非政治机构、多国公司之间的关系,并

从此在随后的愈来愈多的讨论和探讨中不断加深其内涵。

Governance 的研究进入中国是从 20 世纪 90 年代开始,虽然只是最近几年才风靡开来,但是它的关注程度已遍及各个研究领域。因此在 governance 的中文译意上各个学科有不同的译法:在规划学和地理学里,通常又译为“管治”;在政治学里,多译为“治理”或“善治”;在法学里也有译为“治道”;在经济和管理学里,它多同企业联系在一起,因而也译为“公司治理”。除此之外,还有“统理”等不同译法。总而言之,较为通用的译法主要是“管治”和“治理”。本文引用管治这一译法。

(二) 管治的概念和含义

对于不同的使用者来说,管治具有不同的概念和内涵,并且日益成为在各种对话领域中都出现的重要观点。要理解管治的概念,不能不提到统治(government),这两者也越来越被交叉使用或是混淆起来。反映出当前的众多使用者将二者指代同一概念。帕普罗斯基在解释管治的概念时认为,管治指公共部门和市民社会中各种不同行动主体、组织之间相互作用的过程。在管治和统治间最重要的区别在于是否包含市民社会这一概念,市民社会可以被定义为国家领域以外的个人和社会组织存在的公共领域。从另一方面来讲,统治则被认为是制定和行使法律法规的政府部门所从事的活动或职能,所以由这一点来看,管治和统治则是界线分明的。具体区别主要表现在以下三个方面。

第一,管治与统治一样都需要权威,但这个权威并不一定是政府机关,而统治的权威机构一定是政府机关,这是两者最本质的区别。

第二,管治中的权利运行方向是上下互动的,注重横向管理,主

要通过合作、协商、确立认同和共同的目标等方式展开对公共事务的管理；而统治的权利运行方向则总是自上而下的，往往是通过发号施令、制定政策、实施政策来进行公共事务管理。

第三，“管治”的概念范畴大于“统治”，两者是包含与被包含的关系。由于管治注重通过协商、谈判等互动式手段协调各方利益，顺应了经济体制转型时期城市基础设施供给领域决策主体多样化、分散化的发展趋势，因而具有广阔的运用前景。

管治作为行动过程被认为是推动社会发展的重要支持条件，从而引起世人的关注，管治它意味着在政府和市民社会之间还应存在一个独立的行动空间，通过管治安排可以推动公共服务、公共物品的供给水平和效率。

在此我们需要明确什么是市民社会(civil society)，关于它的定义基本上分为两类，一类是政治学解释，另一类是社会学意义上的解释。政治学意义上的市民社会强调“公民性”，而社会学意义上的市民社会强调“中间性”，即市民社会是介于国家和市场之间的中间领域。本书我们主要采用社会学意义上的解释，其组成要素是各种非国家或非政府所属的社会组织，包括非政府组织、公民的志愿性社团、协会、社区组织、利益团体和公民自发组成的各种正式和非正式的团体。也被称为介于政府和市场之间的“第三部门”。

奥斯本和盖布勒(Osborne and Gaebler, 1992)认为，在善治(good governance)和善政(good government)之间同样存在争议，而且善政的争议性远小于善治，因为几乎所有的政党都在寻求更大的发展空间，从而使善政的现实性和可获得性更大于善治。这一观点被许多公共管理研究者所认同。但是，这一观点在谈及引入私人部门的管理技术以提高公共服务和公共物品的供给水平和效率时我们排除

了绝大多数的社会组织,如世界经济合作与发展组织大力推动政府部门的改革,鼓励引入私人部门的先进管理技术以提高政府部门的行政能力,却忽略了公平、社会参与。

在牛津大词典里对管治这样解释:“管治指的是管理的行为或方式;对具体行动的控制和权力;规制系统。”不难发现这一概念解释高度强调了管治的政治层面含义。

世界银行认为,管治指的是“在管理国家经济和社会发展中的权力结构和模式”。哈范尼基于世界银行的概念界定,认为管治与管理不同,它指的是国家与市民社会、统治和被统治、国家与社会、管理和被管理者之间的相互作用关系。

由于管治首先是一个过程,因此它必然具有动力性,帕普罗斯基强调了管治的动力性这一特点,他认为:“管治是社会、文化、政府、经济等领域由公共部门和市民社会中的私人组织机构以及不同行动主体间相互作用的复杂系统。这一系统的特点是多元化和多变性,并随着管治过程不断引入不同的权力主体,沿着固有的目标,加强现有权力结构的合法性,尤其表现在供给和分配给市民社会中的个人和集体组织的各种公共服务和物品的供给和分配中引入多样化选择机制。”

总而言之,管治这一概念为政府和市民社会之间创造了更多的行动空间,它更强调透明的行动过程、回应性以及社会参与性。

(三) 实践中的“管治”

对于管治的存在,一方面是概念,另一方面就是它的实践活动。对于概念来讲因为管治本身涉及多学科,因此其含义也因不同的研究领域而有所不同或侧重。对于实践活动来说,各个机构或国际组