

Chengshi Gonggong Fuwu
理论实务

城市公共服务

理论与实践

金南顺◎著

中国社会科学出版社

C
hengshi
onggong
f
uwu
l
i
l
u
n
y
u
s
h
i
j
i
a
n

城市公共服务

理论与实践

金南顺◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共服务理论与实践/金南顺著. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 11

ISBN 978-7-5004-8350-2

I. 城… II. ①金… III. ①城市—社会服务—研究—中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 199889 号

责任编辑 张 林

特约编辑 汪时进

责任校对 王雪梅

封面设计 李尘工作室

技术编辑 李 建

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 11 月第 1 版 印 次 2009 年 11 月第 1 次印刷

开 本 880×1230 1/32

印 张 9.875 插 页 2

字 数 236 千字

定 价 27.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

自序

城市公共服务是笔者近 10 年来所关注的主要研究领域。特别是 2000 年至 2006 年师从饶会林先生，在东北财经大学公共管理学院攻读区域经济方向博士学位，期间博士点对城市管理五大职能（导引、规范、治理、服务、经营）的广泛而深入的讨论，激发了笔者对城市公共服务研究的极大兴趣。随着研究的不断深入及对一些发达国家城市公共服务的实地考察，笔者深深地感到，对城市公共服务领域的研究在中国具有极大的理论意义和深刻的现实意义。

笔者认为，城市公共服务是指城市政府利用稀缺的公共服务资源为满足“广义市民”生存和发展的需要而提供的精神服务、制度服务与具体服务的总称。城市管理的五大职能中，城市公共服务职能具有影响面最大、影响力最深的特点，也是社会主义城市政府最应该有为的职能。

城市公共服务具有重要的经济意义和社会意义。

其经济意义表现在以下三个方面：

首先来源于城市公共经济存在和发展的必然性。“公共经济是一种产生于竞争性分散经济基础之上的，又反过来对分散经济起扶助、制衡、服务和推动作用的经济系列。”^①阿瑟·奥沙利

① 饶会林：《城市经济学》，东北财经大学出版社 1999 年版，第 290 页。

文认为“提供地方公共服务会对地区企业成长产生重大的积极影响”，而且“在其他条件相同的情况下，如果一个城市改进了公共服务，那么该城市将以更高的速率成长发展”^①。这种城市发展水平与其提供的公共服务水平正相关的见解已得到理论界与实践界普遍共识。公共经济作为城市经济有机组成部分，其质量与数量对城市经济的发展起着重要的作用，在很大程度上代表着城市的管理水平和形象。由于城市经济活动的总体增长趋势受制于地球上有限的空间、日益减少的稀缺性资源、容量有限的生态服务能力与环境自净能力等三个刚性约束条件^②，城市公共服务的有效供给不仅有助于稀缺服务资源的有效利用，而且在我国现有的城市化中期阶段有助于更加合理地满足人类经济活动对集聚经济的追求。

其次，城市公共服务有助于防止和纠正市场失灵。市场失灵的第一种情况表现为垄断以及其他形式的不完全竞争。第二种失灵表现为市场的外溢效果或外部性——正面的外部性和负面的外部性。第三种失灵表现在公共品上。在每一种情况下，市场失灵都会导致生产或消费的非效率，而政府在医治这些疾病中能够扮演一个有用的角色。“政府通过促进竞争、控制诸如污染这类外部性问题以及提供公共品等来提高效率。”^③ 城市公共服务可以通过降低企业进入成本以及放松管制等方法起到鼓励竞争的作用；也可以通过干预对城市空气和水的污染，通过监督控制药

① [美] 阿瑟·奥沙利文：《城市经济学》第四版，中信出版社 2002 年版，第 71 页。

② 参见中国市长协会《中国城市发展报告》编辑委员会：《2001—2002 中国城市发展报告》，西苑出版社 2003 年版，第 4 页。

③ [美] 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》第十六版，华夏出版社 2000 年版，第 27 页。

物、食品以及放射性物质等不安全因素来减少或避免市场失灵所造成的非效率与混乱无序；还可以通过增加教育、基础设施等公共品投入来鼓励有益的活动。

最后，城市公共服务在一定程度上影响和改变城市财富的再分配。对市场失灵的另一种指责是其收入分配的后果在政治上或道义上是无法接受的。市场经济可能会产生令人难以接受的收入水平和消费水平的巨大差异。针对难以接受的收入与财富的不平等，“政府通过税收和支出项目等手段，向某些团体进行倾斜性的收入再分配，从而增进平等。”^① 城市公共服务可以通过下岗再就业优惠政策、城市最低生活保障制度、扩大城市公共服务享受群体等增进平等的干预措施来提高城市“广义市民”的满意度。

城市公共服务的社会意义表现在以下四个方面：

其一，城市公共服务是城市协调发展的重要条件。城市公共服务有助于协调城市人际关系和官民关系，有助于减少和改善弱势群体的困难状态，有助于防止和减少城市犯罪。就中国目前现状来看，由于多种因素影响，我国 1 亿多农民工被排斥在城市公共服务体系之外，且开始陷入“贫困的恶性循环”，这与建设和谐社会的目标背道而驰。因此，建立健全覆盖“广义市民（包括农民工）”的城市公共服务体系对城市协调发展具有特别重要的意义。

其二，城市公共服务是城市现代化的重要内容。城市现代化是人类继城市化之后面临的又一重要历史转折。实现城市现代化是新世纪中国经济社会发展的宏伟目标和城市政府面临的重大使

① [美] 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》第十六版，华夏出版社 2000 年版，第 27 页。

命。狭义的城市现代化主要是指城市建设的现代化。广义的城市现代化是指“城市的经济、社会、文化及生活方式等由传统社会向现代社会发展的历史转变过程”^①。在这个过程中，城市公共服务不仅有助于使城市经济、社会、生态和谐发展，而且所涉及的住房、教育、基础设施、灾害抗御等内容本身就是城市现代化的重要内容。

其三，提高城市公共服务水平是增强城市综合竞争力的重要途径。城市综合竞争力包括硬竞争力和软竞争力。硬竞争力中包括人才竞争力、资本竞争力、科技竞争力、环境竞争力、区位竞争力、基础设施竞争力和结构竞争力；而软竞争力则包含文化竞争力、制度竞争力、政府管理竞争力、企业管理竞争力以及开放竞争力^②。“政府管理竞争力是城市竞争力的基本推动力量，也是其基本约束力量。”^③城市公共服务作为城市管理的重要职能之一，其水平的提升几乎对上述所有软硬指标均产生好的外部效果，因而有利于增强城市综合竞争力。

其四，城市公共服务的好坏直接影响城市长治久安。中国正处于城市化发展的中期阶段，该阶段对一个国家的振兴具有决定性意义。但应注意的是各种潜伏的危机和矛盾也会在这个阶段凸显。如果城市公共服务对市民需求反应灵敏，对各种弱势群体的覆盖及时合理，处理得当，就能使我国顺利地度过这个关键时期并进入中等发达阶段；如果搞得不好就可能出现城乡失调，经济和社会矛盾频发，甚至出现徘徊倒退。

① 朱铁臻：《城市现代化研究》，红旗出版社 2002 年版，第 286 页。

② 参见倪鹏飞主编《中国城市竞争力报告》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 51 页。

③ 倪鹏飞主编：《中国城市竞争力报告》，社会科学文献出版社 2003 年版，第 39—40 页。

正是因为城市公共服务具有如此重要的意义，对于城市政府及广大的理论研究者来讲，一方面有必要从理论上阐明城市公共服务是什么、为谁服务以及如何服务等三大基本问题，并借此完善城市公共服务的基本理论架构，进一步深化对“城市管理五大职能”的研究；另一方面，有必要系统研究城市公共服务重要领域中的现实问题，为城市管理者提高城市公共服务水平提供现实的理论支持和决策依据。

为此，笔者运用规范与实证相结合、国内外比较、统计数据分许等研究方法，并拓展运用多米诺效应、全息理论、无为而治等思想，系统整合了国内外的相关研究，得出了三点创新结论：第一，中国城市想从根本上改进公共服务，首当其冲要突破“市民”范畴的事实局限性，并提出“广义市民”的概念，为前瞻性地解决城市公共服务的覆盖群体问题提供了创新的理论基础；第二，虽然城市公共服务资源是有限的，但通过科学的制度安排可以在很大程度上实现公平与效率的同增共进；第三，首次提出覆盖“广义市民”的城市公共服务三维内容体系。

全书分为两大篇，第一篇为“城市公共服务的三个基本问题”，包括前三章，从理论上阐明了城市公共服务对象、城市公共服务内容以及城市公共服务实现途径；第二篇为“城市公共服务重要领域中的现实问题研究”，包括后五章，分别是为企业服务、城市基础设施服务、城市教育服务、为居民生活综合服务、城市公共灾害抗御服务。

本书各章主要内容如下：

第一章为“城市公共服务对象”，旨在回答城市公共服务“为谁服务”的问题。通过对公共管理实践与理论演变的考察及对城市政府权力与责任的分析，理清了“为人民服务”所主张的官民关系的实然与应然，提出了城市公共服务中的“广义市民理

念”和“顾客理念”，并主张中国城市政府应以这两个重要理念为基石构建规范的城市公共服务官民关系。

第二章为“城市公共服务内容”，旨在回答城市公共服务“是什么”的问题，提出了城市公共服务内容的三个体系：精神服务体系、制度服务体系及具体服务体系。

第三章为“城市公共服务实现途径”，旨在回答城市公共服务“如何服务”的问题。为了提高城市公共服务水平，不仅需要澄清理论层面的一些基本问题，还要以广义市民满意为导向来实施城市公共服务的PDCA。

第四章是“为企业服务”，从分析城市政府和企业的关系入手，重点分析了政府为企业服务中的寻租现象，错位、越位、缺位等“三位”现象以及服务的供需脱节问题，并提出为企业服务的原则、流程再造思路以及具体措施建议。

第五章是“城市基础设施服务”，在研究城市基础设施服务的意义、主要内容和主要目标的基础上，分析了城市基础设施服务中的“马路拉链”问题、供需失衡问题以及供给体制问题，提出了城市基础设施服务的原则、可市场化的参考标准以及完善城市基础设施服务的具体方法措施。

第六章是“城市教育服务”，重点关注了城市教育中的公平问题，认为农民工及其子女能否享受到公平的教育是建设和谐城市的关键，并侧重研究了城市政府这一供给主体应该有效作为的重要方面及如何有效作为的关联问题。

第七章是“为居民生活综合服务”，在研究为居民生活综合服务的意义、主要内容和主要目标的基础上，重点分析了食品安全问题、弱势群体问题以及为居民生活综合服务的供需脱节问题，提出了为居民生活综合服务的原则、建立健全供需对话机制的思路以及完善为居民生活综合服务的具体措施建议。

第八章是“城市公共灾害抗御服务”，研究了城市公共灾害的概念及其种类、城市公共灾害的特征及其后果，分析了城市公共灾害抗御服务中存在的意识问题、主体结构问题以及监督机制的问题，并针对所存在的问题提出了改善城市公共灾害抗御服务的政策建议。

由于笔者才疏学浅，书中难免有疏漏和不妥之处，恳请广大读者见谅，并提宝贵意见。

2009年2月16日

目 录

第一篇 城市公共服务的三个基本问题

第一章 城市公共服务对象

——“为谁服务”之解析…………… (3)

第一节 问题提出的时代背景…………… (4)

一 经济全球化与城市间竞争加剧…………… (4)

二 世界范围内政府改革运动的影响…………… (5)

三 中国政府改革…………… (10)

第二节 当代公共管理理论…………… (11)

一 公共选择理论…………… (12)

二 新公共管理理论…………… (14)

三 新公共服务理论…………… (15)

第三节 城市公共服务官民关系…………… (17)

一 政府权力来自人民…………… (17)

二 政府权力的责任约束…………… (19)

三 城市公共服务中“人民”的事实载体…………… (22)

第二章 城市公共服务内容

——“是什么”之解析	(27)
第一节 城市公共服务内容的研究基础	(28)
一 一般公共品研究的基本脉络	(28)
二 城市公共品的种类	(30)
三 城市公共品特征	(32)
第二节 城市公共服务的顾客需求导向	(34)
一 先确定正确的导向,再选择正确的方法	(34)
二 马斯洛需求理论应用	(35)
三 城市化的加剧对未来城市公共服务需求的影响 ...	(38)
第三节 城市公共服务内容体系	(40)
一 以顾客需求为导向的理念对构建城市公共服务 内容体系的要求	(40)
二 广义市民对城市公共服务的三维需求	(43)
三 覆盖广义市民的城市公共服务内容体系	(45)

第三章 城市公共服务实现途径

——“如何服务”之解析	(47)
第一节 理论层面的基本问题	(47)
一 城市公共服务与城市管理的关系	(48)
二 城市公共服务供给主体	(50)
三 城市公共服务组织内外部顾客关系	(55)
第二节 多米诺效应对于提高城市公共服务的启示	(57)
一 多米诺效应的拓展思维	(58)
二 多米诺效应对提高城市公共服务水平的启示	(59)
三 城市公共服务文化:多米诺效应中的最大 能量叠加	(63)

第三节 如何提升城市公共服务外部顾客满意度	(67)
一 城市公共服务导向:外部顾客满意	(68)
二 城市公共服务的 PDCA	(70)
三 以顾客导向为核心理念再造城市公共服务的 组织和流程	(73)

第二篇 城市公共服务实践研究

第四章 为企业服务	(79)
第一节 基本认识	(79)
一 城市政府与企业的关系	(80)
二 为企业服务的三个环节	(84)
三 为企业服务的主要目标	(87)
第二节 为企业服务存在的问题	(89)
一 为企业服务中的寻租问题	(89)
二 为企业服务中的“三位现象”	(93)
三 为企业服务中的供需脱节问题	(97)
第三节 如何提高为企业服务的水平	(99)
一 为企业服务的基本原则	(100)
二 梳理和再造为企业服务的流程	(105)
三 完善为企业服务的方法措施	(108)
第五章 城市基础设施服务	(114)
第一节 基本认识	(114)
一 城市基础设施的概念界定、特性及意义	(115)
二 城市基础设施服务的三个环节	(120)
三 城市基础设施服务的主要目标	(123)

第二节 城市基础设施服务存在的问题·····	(125)
一 “马路拉链”折射出的问题·····	(125)
二 城市基础设施服务的供需失衡问题·····	(129)
三 城市基础设施供给体制问题·····	(133)
第三节 如何完善城市基础设施服务·····	(140)
一 城市基础设施服务的指导原则·····	(140)
二 对市场化的讨论·····	(142)
三 完善城市基础设施服务的方法措施·····	(146)
第六章 城市教育服务·····	(150)
第一节 对城市教育服务的规范性认识·····	(150)
一 城市教育的意义·····	(151)
二 城市教育服务的主要内容和形式·····	(156)
三 城市教育服务的主要目标·····	(159)
第二节 城市教育服务存在的问题·····	(164)
一 城市教育服务的办学导向问题·····	(164)
二 城市教育服务供给模式存在的问题·····	(170)
三 农民工子女上学难的问题·····	(176)
第三节 如何完善城市文化教育服务·····	(178)
一 树立德智体全面发展的素质教育办学导向·····	(178)
二 促进城市教育公平·····	(185)
三 提高城市教育效率的方法措施·····	(191)
第七章 为居民生活综合服务·····	(196)
第一节 基本认识·····	(197)
一 为居民生活综合服务的意义·····	(197)
二 为居民生活综合服务的主要内容·····	(199)

三 为居民生活综合服务的主要目标·····	(202)
第二节 为居民生活综合服务存在的问题·····	(205)
一 城市食品安全问题·····	(205)
二 城市弱势群体问题·····	(210)
三 为居民生活综合服务供需脱节问题·····	(213)
第三节 如何完善为居民生活综合服务·····	(217)
一 为居民生活综合服务的指导原则·····	(217)
二 建立健全供需对话机制·····	(220)
三 完善为居民生活综合服务的方法措施·····	(223)
 第八章 城市公共灾害抗御服务·····	(230)
第一节 基本认识·····	(230)
一 城市公共灾害的概念及其种类·····	(230)
二 城市公共灾害的特征及其后果·····	(232)
三 城市公共灾害抗御服务的意义·····	(236)
第二节 城市公共灾害抗御服务问题分析·····	(239)
一 城市为何这么脆弱·····	(239)
二 城市灾害链·····	(245)
三 天灾与人祸·····	(248)
第三节 城市公共灾害抗御服务的政策建议·····	(255)
一 他山之石·····	(255)
二 启示录·····	(261)
三 城市公共灾害抗御服务的目标体系·····	(265)
 参考文献·····	(271)

图表目录

图 2—1	马斯洛需求层次图	(36)
图 2—2	顾客分析工作记录单	(38)
图 2—3	广义市民对城市公共服务的三大需求	(44)
图 2—4	城市公共服务三维内容体系	(46)
图 3—1	城市公共服务五大职能中服务与其他职能 相关图	(49)
图 3—2	城市公共服务产业链	(52)
图 3—3	内外部顾客关联图	(56)
图 3—4	个人行为与制度规范的调适过程	(67)
图 3—5	现实的、广义市民满意的城市公共服务	(68)
图 3—6	顾客满意、顾客价值与城市价值	(70)
表 4—1	苏州市 500 家中小企业对政府服务水平的 评价	(96)
表 4—2	为企业服务的平等与效率权衡	(102)
图 4—1	为企业服务三大环节的具体序列图	(107)
图 5—1	“马路拉链”问题定位图	(126)
表 5—1	中国与世界工业七国的城市综合比较	(131)
表 5—2	美国基础设施领域公共企业与私人企业 成本和效率比较	(136)

表 6—1	1986 年以来义务教育推进情况	(161)
表 6—2	我国内地和台湾地区高等教育水平比较	(163)
图 7—1	为居民生活综合服务的供需对话机制	(220)
表 8—1	自然灾害与人为灾害的比较	(232)
表 8—2	中国城市化进程情况	(241)
表 8—3	超过 700 万平方公里的 6 个大国资源比较	(243)
图 8—1	城市自然灾害相互关系图	(247)
图 8—2	城市人为灾害相互关系图	(248)
图 8—3	天灾与人祸关系图	(251)
表 8—4	2003 年四种自然灾害与交通事故损失比较	(252)
表 8—5	美国灾害救护机构职能分担表	(258)
图 8—4	城市公共灾害抗御服务主客体关系图	(268)
图 8—5	城市公共灾害抗御服务主客体优化关系图	(269)