

目 录

一、选题缘起和意义	3
二、研究现状评述	9
三、研究的路径选择	27
四、研究的内容构架	28
五、研究方法	30
六、研究创新点	31
七、拟将参考的文献	32

转型期城市公共服务供给模式研究

——以广州市为例

一、选题缘起和意义

（一）选题缘起

1. 理论背景

(1) 城市社会空间的极化生产：对转型期社会公共资源供给模式的反思

城市中不同社会群体间的大部分冲突都可以视为对城市正外部性追逐和对负外部性拒绝的综合体现。城市公共服务设施大多具有强烈正外部效应和不可移动特点。各种公共服务设施的外部性相互叠加，最终形成不同阶层社会群体在居住区位选择中竞争和冲突的根源，即对正外部性资源尽可能的追求和对负外部性资源尽可能的拒绝。转型期城市公共服务设施供给核式变革，使供给主体结构及运行机制体现出了与计划经济时代截然不同的特征。基于市场化和社会化改革，企业营利组织和社会非营利组织承接政府释放的部分公共服务供给职能，而传统利益格局分化进一步驱动不同参与主体的利益定位和利益实现机制差异化，使传统供给模式面临重构。在市场机制作用下，出于社会需求的复杂性和供给主体自身利益追求考虑，城市公共资源和公共投资空间分布会因不同阶层社会群体的聚集而集中在特定地域空间。通常那些拥有较高社会地位、财富或权力的强势群体占据员有利的优势区位和资源，导致在社会与空间的相互生产作用中公共资源布局的社会分化被不断延续和加剧。

(2) “非经济层面”社会问题关注：公共服务型政府构建的必然要求

当前，“以人为本”的科学发展现与“和谐社会”发展目标的提出，是对发展中的社会形势进行自觉应变和对发展目标的主动提升，是逐步从以经济建设为中心的非均衡发展向促进经济社会全面协调可持续发展的重大战略转型，其发展目标是构建公共服务型政府。

经过 30 年的发展，我国改革开放发展进入关键时期，改革的核心就是社会利益格局的调整。在公共服务设施供给上，政府公共部门、市场营利组织及社会非营利组织成为具有独立利益定位的参与主体。在市场化和社会化背景下，政府陆续将传统经济条件下的一些公共服务供给责任逐步分权给市场和社会。但实践证明，面对我国公民自主能力仍不完善的社会，市场机制本身的远利特性难以保证城市公共资源的有效、公平供给，政府主导仍不失一种公平有效的供给机制。国家在十一五规划展望中强调政府支出环节的调整，增加公共物品的实物转移和供给。这些基于“非经济层面”社会问题关注是政府职能转型重要标志，通过强化政府公共服务职能，建设公共服务型政府。

2. 实践背景

(1) 城市公共服务设施供需矛盾要求完善其供给模式

计划经济条件下城市公共服务供给数量不足、效率低下和结构失衡的矛盾，与公共服务供给决策机制的强制性、公共需求表达机制的欠缺和公共服务供给运行机制的单一性有着莫大关系。转型期以来，政府基于新公共管理理论，推进公共服务供给的市场化改革。确立了城市经营的管理体制。城市经营模式创新性地重塑了传统公共服务供给模式提高了公共服务供给效率。但同时也产生一系列问题：

首先，强调竞争、以对待消费者一样为城市居民提供公共服务，会造成对城市弱势群体利益的忽视和权利的不尊重，弱势群体会因为购买力的欠缺而不能像其他居民一样自由表达意见和享受服务，公共服务供给公平被损害；其次，城市公共服务设施供给与需求脱节。基于城市公共服务设施经济属性的差异，市场获利能力不同，一方面公益性设施在配套过程中备受“冷落”，而赢利性设施的供给备受追捧；另一方面，城市公共服务设施的配置标准僵化，缺少公众参与，居民意愿反映程度较低，导致服务设施供给与需求相脱节，是一些城市公共服务设施闲置的重要原因。因此，基于城市居民需求意愿重构供给模式是公共服务设施供给改革的重要出路，也是公共服务型政府建设的应有之意。

（2）城市规划公共政策属性的回归关注不同社会群体的利益协调

转型期以来，我国的城市规划也经历了从“纯粹物质工程设计的技术工具”转向“独立的行政职能”，进而向“综合空间政策”

演进的过程，呈现从单纯的技术规范转向公共政策的趋势。是我国的城市规划最具革命性的改革。城市规划转向公共政策，构建和完善与公共政策相适应的城市规划体制，需要重点关注城市公共资源的提供以及协调城市各利益群体关系，保障城市公共利益，重点完善公众参与机制，真正体现城市规划作为公共政策的透明度和参与性，维护公众利益。

改革开放以来，我国城市化水平以年均超过一个百分点的速度发展，城市在整个国民经济、社会及治理中的地位愈发重要。在此背景下，随着政府职能从经济建设主导向公共服务主导转化，城市规划更加关注如何为城市居民提供公共服务设施，并保证城市公共资源有效供给及合理分布。在城市公共服务设施供给上，其价值导向运行机制面临调整。因此城市公共服务设施供给模式的完善是城市规划公共政策职能回归的必然要求。

（二）研究意义

1. 理论意义：丰富转型期“非经济层面”社会问题理论研究

在传统供给模式下，城市公共服务设施历来被认为是政府分内事，社会公众被定位为服务设施的消费者和供给过程的“局外人”

，没有参与供给决策及运行监督的权力。政府垄断城市公共服务设施的供给过程，而服务设施的消费者和直接利益相关主体，利益诉求难以得到有效表达。在社会经济体制转轨期，随着市场化和社会化改革的深入及公民社会的逐步发育，城市政府的职能也将逐步从经济建设转向公共服务供给，其目标是要构建服务型政府；城市公共服务供给主体结构由政府、企业、非营利组织及公民多主体联合，因此基于新公共服务理论构建公众需求导向的城市公共服务设施供给模式，实现公共服务设施供给模式中主体多元化、形式多样化和过程协商化，重在探讨政府、市场、社会的利益关系及利益整合。这种以城市公共服务设施供给问题为导向，探讨转轨期城市公共服务设施供给模式演进及特征，不同于现在以经济发展为主的研究，一定程度丰富了转型期“非经济层面”社会问题研究。

2. 实践意义

(1) 有利于城市公共服务设施供需矛盾解决

随着城市化水平及城市居民生活水平的不断提高，城市常规人口规模和公共服务需求快速增长，给现有的城市公共服务供给体系带来了大压力，不但表现在总体供给规模上的不足，更表现为品质的下降和空间布局上的结构性矛盾。因此，公共服务需求的快速增长同公共产品供给的严重不足被认为是我国当前最主要的社会矛盾，这种矛盾在城市社会表现最为明显。公共服务供给规模的总体不足原出在政府仍以经济增长而不是以公共服务供给为主导职能；而公共服务

供给结构性矛盾的原因在于供给模式缺陷，仍停留在“以供应定需、统一供给”的传统城市管制供给阶段，对不同社会群体的差异化公共服务需求考虑不足，所以政府垄断的供给模式是公共服务供给结构性矛盾的根源。

探讨转型期以来城市公共服务设施供给模式特征及演进机制，对协调政府、企业、非营利组织及公众的利益需求，促进多利益相关主体在平等基础上进行参与、沟通、协商和合作，保障公众利益诉求的充分表达和尊重具有重要意义。以公众需求为导向。构建合理有效的城市公共服务设施供给模式，有利于促进政府职能的转型和城市公共服务设施供需矛盾的解决。

(2) 有利于推进城市公共服务设施供给过程中政府角色的转变

公共行政管理学认为政府行政范式共分为三类，即统治型政府、建设型政府及服务型政府。与此相对应，存在城市管制、城市经营和城市治理三类城市管理模式，而政府在三种政府范式和城市管理模式中扮演不同的角色。基于传统公共行政理论的统治型政府中，政府的角色是全能的政治统治者。在城市管制模式下，政府负责所有城市公共物品和服务的供给，也括公共物品和私人物品；建设型政府范式的理论基础是新公共管理理论，强调在公共部门引入私人部门的管理理念和管理技术，推行城市经营管理模式，提高城市竞争力。在公共设施供给实践中，政府与市场合作，提高城市公共服务的供给效率，但却导致公平的流失和社会分化。而基于新公共服务理论的服务型政府，强调政府的职能从经济建设主导转变为以公共服务供给为主，推行城市治理的城市管理模式。在城市公共服务设施供给过程中，以公众需求为导向。在平等基础上参与、沟通、协商和合作，从而实现公共服务设施的公平、有效供给。在城市治理模式下，城市政府的角色也从城市管制模式管制者转变为多利益主体的引导者和协调者，城市政府角色和政府职能的转变也是公共服务型政府构建的必然要求。

(3) 为公共服务型政府构建寻找实践切入点

建设公共服务型政府是现阶段我国政府行政体制改革的基本目标。公共服务型政府的起点在于对公民权利的尊重和保护，要以公众公共服务需求为导向，在功能上转变为城市公共服务的提供者。在城市经营模式下，城市政府是一个

准市场主体，甚至成为一个“超级企业”。在经济、政治利益驱动下，政府投资和城市管理重点在于追求城市经济效率。公共投资主要集中在获利能力较强的“经济型基础设施”。而公共服务设施，因其获利能力稍弱而不被重视，结果是城市公众的公共服务需求和公共利益仍得不到切实尊重和满足。目前城市公共服务设施供给过程中的矛盾就是这种现象的体现。其根源在于公共服务设施供给模式中的政府处于市场垄断地位，而公众需求得不到合理有效的表达和尊重。因此基于新公共服务理论重构转型期城市公共服务设施供给模式，强调政府、非营利组织及公众、企业在服务设施供给过程中的多元参与，保障各方的参与权力和利益诉求表达机制，有助于转型期城市政府职能定位的转型和政府与其他相关利益主体的关系协调，推动公共服务型政府的构建。

二、研究现状评述

（一）国外城市公共服务设施供给研究

1. 城市公共服务设施供给理论演进

二战以后，西方由于国家公民社会的崛起，城市公共服务的社会需求和供给范围不断扩大，进入了公共部门管理改革时代，公共服务的供给及管理方式发生了巨大变革。基于不同的公共服务供给理论，政府公共服务供给政策及城市公共服务设施研究出发点和研究内容也有不同。根据西方国家社会经济背景变化、公共服务供给理论演进及公共服务设施研究重点的差异，将西方国家公共服务设施研究分为三个阶段：

(1) 1945 — 1970 年代：公共服务“单中心”供给理论

西方国家城市公共服务设施的完善供给始于 19 世纪末。出于经济和产业的发展需要，西方国家首先将公共健康设施纳入政府统一配置范畴。二战后，受社会经济环境影响，西方国家普遍建立福利国家制度，实现全民福利化，认为政府是社会公共服务的唯一提供者，能够保障居民享受较好的物质生活设施，因此公共服务由政府“单中心”提供从一开始就得到多数派的支持。1954 年 Samuelson 基于市场失灵理论进一步论证了公共服务由政府竞争性，市场机制在公共服务供给领域几乎全部失灵，而政府供给则可以达到社会资源配置的“帕累托最优” (Samuelson. P. A. , 1954)。但事实上，由于政府的自利性，其高度垄断的供给行为会破坏稀缺资源趋于最优配置的过程，产生“政府失灵”现象。

(2) 1970 — 1990 年代：公共服务双主体联合供给理论

20 世纪 70 年代，在战后最严重的经济危机的压力下，西方国家新自由主义兴起，其核心就是提倡自由价值观，反对国家干预，恢复自由经济传统，在公共服务供给领域提倡引入市场机制和与第三部门合作，理论基础是新公共管理理论和政府与第三部门联合供给理论。

新公共管理理论最显著的特征就是将市场机制引入公共服务供给领域，即通过社会公共服务供给的民营化，减少政府在公共服务供给领域的干预，利用私有机制的功能来满足公众的需求。民营化过程不是财产简单地由公共部门向私营部门转移，而是政府和企业之间角色和关系的改变，包括所有权、运营、控制和管理 (Batley. R, 1996)。萨瓦斯总结出政府促成私营部门进入公共产品和服务领域的三种途径，即授权、撤资及置换。

公私合作伙伴关系 (PPP) 是新公共管理理论的一种实现模式，广泛应用于各类公共服务设施的供给实践，有助于实现公共服务供给过程公私合作“双赢” (Savas E. C., 2006)。第三部门是指不以营利为目的的社会组织，第三部门的出现是市场失灵和政府公共物品和服务供给不足的结果 (Kirwan. R. M. , 1989)。因为非赢利组织不受“分配约束”

，不会为了追求利润而降低品质，公共物品和服务若由非营利组织的第三部门完成，生产者的欺诈行为便会得到有力的遏制(周燕，梁栋，2012)。汉斯曼根据公共服务供给的资金筹集及其实际配置特征，提出政府和第三部门合作关系的四种模式：政府主导模式、第三部门支配模式、双重模式和合作伙伴模式(Hansmann. H, 1988)。杨进一步将两者关系明确界定为对抗、补充和合作互补三种类型(Young. D, 2013)。公共设施和服务的双主体联合供给理论在政府权力下放、引入竞争机制和实现供给主体多元化方面实现了创新性突破。但由于政府和企业的“自利性”及公共服务供给过程的“信息不对称”往往会产生不利于公共利益的“契约失灵”现象。同时由于第三部门在资金和政策上对政府的依赖，容易丧失自主性，导致政府与第三部门合作易陷入“官僚化”而产生“志愿失灵”。

(3) 1990 年代以来：公共服务的多元供给

进入 90 年代以后，随着科技产业的快速发展以及经济全球化，社会贫富差距越来越明显。凯恩斯学派经济政策和新自由主义都饱受批评，由此引发了西方福利国家的合法性危机。在福利制度上折中新自由主义和福利国家的思想与政策，第三条道路福利制度兴起。，在公共服务供给上主张实现投资主体的多元化，使政府、市场、社会和个人都参与对福利资金的投入，扩展社会保障对象以避免社会分化。公共

服务的多元主体互动供给理论包括公共服务供给治理和新公共服务理论。

管治理论兴起于 20 世纪 90 年代，认为随着经济领域和社会领域自组织力量的发展，在私营部门与公共部门、政府与非政府组织之间的传统界限逐渐被打破，公共物品和服务的供给过程也演变成为政府、市场、第三部门组成的复杂合作网络的治理过程。治理是政府、市场和社会非营利组织主体之间关系实现秩序化的方式，它包括更为复杂的机制、过程、关系和制度，可以借助不同利益相关者通过集体行动表达他们的利益和协调他们的差异(Young. D, 2013)。管治理论就是要在公共物品和服务领域建立起一种有效的协调机制，在政府、市场和社会三方之间努力构建多元权力与权利均衡，强调功能互补、权利依赖的合作关系，实现参与主体各方的“多赢”合作(刘筱，闫小培，2006)。

新公共服务理论指的是关于政府公共行政在以公民为中心的治理系统中所扮演角色的一套理念。新公共服务理论认为，政府公共部门在其管理公共组织和执行公共政策时应该集中于承担为公民服务和向公民放权的职责，工作重点是建立一些明显具有完善的整合力和反应力的公共机构。

King 和 Stivers 认为政府有责任充当“中间人”，将多元参与供给主体都集中在谈判桌前进行磋商和谈判，形成政府、公民、社会组织及市场主体多维互动的新局面(King. C, Stivers. C, 1998)。其理论渊源主要包括民主公民权理论、社区与公民社会理论、组织人本主义和后现代

公共行政等理论(周燕, 梁栋, 2012)。

综上所述，西方国家城市公共服务供给模式先后经历了政府单中心供给、政府与市场或政府与第三部门双主体联合供给及政府、社会、市场及个人多元主体供给三个阶段，是一个从重视政府到重视非政府组织，从重视提供者到重视消费者，从重视公共管理到重视公共服务，从重视单项服务到重视服务体系的过程。利益取向的公共性和公共权利运行多向度是公共服务供给改革的本质趋势，目的是期望实现公共服务供给效率和公平的均衡。

2. 城市公共服务设施供给模式变革

现代经济学认为公共物品和服务的提供有两种途径，一是消费者付费，另一种是征税，即不管你消费与否，你必须付费。但第三方式逐步崛起——自愿服务部门，它是出于自愿贡献动机资助服务提供，即不管你消费与否，你都可以选择你是否付费。自愿服务部门存在是假设大多数人认为搭便车是“道德错误” (Sugden. R, 1984)。组织理论认为公共机构、营利组织和作为第三部门的非营利组织有着不同的激励和制约机制，产生不同的行为和结果，影响服务提供的生产和交换成本。因此，充分认识不同组织机构的运行机制对公共设施和服务供给模式的选择极为重要 (Ferris. J. M. , E. Graddy, 1994)。

(1) 传统供给模式

在传统的经济理论中，政府是城市公共服务设施供给的主体，其理论基础有如下三个学说：第一个是公共物品理论。根据公共服务设施特征，公共服务设施中部分被定位为公共服务，私营公司不能够充分提供，或根本不会参与公共服务设施的提供(提供者不能收费，消费者无需竞争)。第二是市场失灵理论。一些特殊类型的公共设施市场供给效率低，甚至不可能由市场供给，可能导致市场失灵，包括垄断倾向设施(供水设施)、投资巨大或受益不确定设施(大型地下设施)、正外部性(接种疫苗)、负外部性(工业污染)及生产者和消费者知识信息不对称设施(健康服务)。第三是社会公平理论。不论居民是否有能力或付费意愿，都应享有由政府主导供给的基本公共产品和服务，如教育和医疗健康服务设施。奥斯特罗姆将公共产品纯政府型供给理论称为单中心理论，其特征就是只有政府一个供给主体，政府这个单一的权力中心来决定公共服务供给内容、供给规模及供给路径。

政府机构及公共事业通常运行效率低下，原因在于缺乏私营机构员工所具有的高效激励，这种理念驱动政府机构改革和公共服务私有化改革。戈尔报告强调提高效率的重要性，提出“重视结果，而不是繁文缛节”

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。

如要下载或阅读全文，请访问：

<https://d.book118.com/575224310230012010>