

# 公共服务业供应模式及其与城市管治的关系

## ——以广州为例

刘 筱<sup>1</sup>, 闫小培<sup>2\*</sup>

(1. 深圳大学管理学院, 深圳 518060; 2. 中山大学地理与规划学院, 广州 510275)

**摘要:** 公共服务业的产业化在近 20 年中发展迅速, 现代城市在公共服务业发展中面临着经济、体制和不同地域管治等诸多问题。本文以广州市典型调查、访谈为基础, 总结了公共服务业供应的 4 种模式, 并且从城市管治和地区差异角度对其特征进行了分析。针对我国目前公共服务业发展状况, 提出了公共服务业管治的五项基本原则。

**关键词:** 公共服务业; 供应模式; 管治

**文章编号:** 1000-0585(2006)05-0814-11

## 1 引论

在过去的 20 年里全世界都在经历着重大的变迁, 不断增加的经济的相互依赖性, 不断变化和发展的技术, 不断深化的全球化过程, 以及不断复杂化的国际关系等不仅直接冲击着各个国家原有的社会制度, 而且对各个地方的发展都带来巨大的影响。未来的国际间竞争不仅是国与国的竞争, 而更多的是城市与城市之间的竞争。地方政府不得不寻求新的发展机会参与竞争, 它必须求助于地方的利益集团、私人组织和个人, 并且与之合作来共同提高地区的竞争力, 达到“双赢”。在地方发展过程中行为主体日益复杂, 原有的发展模式已不能适应社会的发展, 因此, 寻求新的社会管理模式促进可持续发展成为地方治理的首要目标。伴随着技术革命而来的新型社会治理模式——管治 (governance, 或译为治理), 改变了原有的垂直管理模式, 以一种互动式的水平的网络管理来适应社会的需求, 它的兴起无疑为面临危机地方管理带来希望。

在国际上, 当前对管治的研究已从最初的概念性探讨逐渐转入到实证研究中, 特别是随着联合国相关机构及一些国际组织的研究和发展项目的进行, 管治的实证研究和实践也在全球范围内展开。由于管治概念的不确定性和广泛性, 其研究内容和范围存在诸多分支, Trudy Harpham 和 Kwasi A. Boating<sup>[1]</sup>以广大发展中国家为研究背景, 从文献角度阐述了城市管治的研究进展, 并且从技术、政治、制度结构和文化等四个方面探讨了城市管治的概念和内涵。David J Brunckhorst<sup>[2]</sup>认为应从空间层次上分析城市管治, 并指出正是因为空间结构, 在城市各个方面、各领域才可以从平衡、生态、可持续等角度促进新的

收稿日期: 2006-01-18; 修订日期: 2006-07-20

基金项目: 国家杰出青年科学基金资助项目 (40125003)

作者简介: 刘筱 (1974-), 女, 重庆人, 理学博士, 讲师。主要研究方向为城市与区域的发展、规划与管理。

E-mail: laurie\_liu@21cn.com.

\* 通讯作者: 闫小培 (1956-), 女, 重庆人, 理学博士, 教授, 博导, 兼任深圳市副市长。主要研究方向为城市规划学、城市地理学。

城市社会结构的形成和发展。良好的管治结构和管治模式对城市 and 区域的发展起着巨大的能动作用，管治结构和管治模式既不是惟一也不是普适的，在不同的历史条件和发展背景下，不同的城市区域需要选择适当的管治模式推动城市的发展。总的来说，代表城市管治研究前沿的则是对城市管治模式的系统总结<sup>[3~8]</sup>。

公共服务产业是将市场产业概念借用到公共领域而产生的新概念。公共服务和公共物品传统上都是由政府提供，这主要是政府“君临天下”的韦伯的行政权威主义所决定的，只是到了近现代，市场经济的发展才导致政府和市场职能的划分以及公共服务产品从一般物品中的分离。由于公共物品和公共服务的本性导致搭便车难题，只有政府可以承担解决这个问题 的职责，所以公共服务与公共物品供应，得到了强调政府控制的凯恩斯学派的支持。

20 年来发达国家在原有的公共服务经济基础上有了一个飞跃，传统的国家、市场和社会三者关系发生了根本性改变。从一体化、集权化过渡到多元化、多中心的秩序，公共服务的供给主体从单一的政府过渡到多元化，不仅有来自市场的力量，同时还有非政府非营利部门的参与，使得公共服务作为一种经济过程带有了显著的混合经济的色彩。美国政治经济学家奥斯特罗姆认为，参与一组相关的公共物品或公共服务的生产单位和供给单位，相互之间结成的类似于市场产业的那种互相促进、共同发展的规范关系，形成公共服务产业。在这个产业中供应者的多样化，广大市民社会在公共服务的经济关系起到了巨大的作用从而改变了公共服务由政府提供的局面，形成产业<sup>[9]</sup>。正是这种规范的关系模式构造了某类公共服务产业结构<sup>[10]</sup>。我们认为，公共服务的产业化不仅仅导致了经济领域同时还包括更为深刻的政府领域的重大变革，其生产供给已经不能由政府的单一行政操纵来完成，这就使得政府对公共服务的管理模式不得不从行政控制向管治转变。

在我国传统公共服务供应模式中，政府几乎具有惟一性。但在现代的公共服务产业中，政府的独有地位被改变了。“所谓公共服务供应是指消费者得到产品的过程，包括对服务活动的授权、资助、获得和监督，所谓公共服务生产是指公共物品或服务得以成为存在物的过程。”<sup>[10]</sup>若供应者仅以自己的利益来决定公共服务产品供给，那么社会在公共服务提供时会形成供应者的垄断，社会效益的降低将不可避免，反之，供应者的多元化也会产生公众的社会权益保证问题、公众对公共服务的费用承担以及公众与供应者效益最大化等问题。因此，如何对公共服务业实施管治是一个重要的研究课题。对此，一般的管理理论，如王铮的“区域的管理与发展”<sup>[11]</sup>中没有涉及，顾朝林的“论城市管治研究”<sup>[12]</sup>中也没有详细的探讨。城市公共服务产业的管治问题，在国际上有关的研究论文也比较少见。因此案例研究是本研究的主要方法。

我们在文献资料借鉴和供应模式理论探讨的基础上，通过问卷调查、实地访谈获取了广州市公共服务业发展历史与现状资料，结合社会学和管理学等的研究方法，选择老城区、新城区、城乡结合带等典型地域进行分析，剖析公共服务业发展中政府、市场和社会力量三者之间的关系，总结城市公共服务业的供应模式及其管治的基本原则。

## 2 公共服务业的供应模式

### 2.1 政府供应模式

政府供应模式是中国城市公共服务业的传统模式。由政府所属的企业和组织提供公共交通、教育乃至文化娱乐等公共服务，在改革开放前几乎是中国城市的惟一服务模式，在改革开放后仍然是重要的模式。在公共服务的供给中，政府通过制度安排和制度变革，包

括规制或是放松规制以及再规制等手段来实现最佳的供给水平,同时实现利益机制的调整。经验表明,在市场经济环境中政府提供公共服务并不等于政府直接参与生产,而是可以在不同程度上以指导、组织、管理、干预等方式发挥作用。

从区域管治的理论框架内观察,容易发现这种模式的权力导向是由上至下型,它以政府为主,强调绩效、效率和能动性,它主要是从技术层次上改良政府的管理水平,引进市场机制,加强绩效评估。在中国尽管正在大力进行全方位社会改革,但是长久的强势政府传统以及社会文化等因素使这种模式仍然处于主导和核心地位。

观察表明,在广州市存在的政府供应模式中,根据各级政府的垂直和水平关系可以分为两种类型:强中心—弱水平型和弱中心—强水平型,主要表现在市—区(县)—街道(镇)三级政府之间的权力关系上。强中心—弱水平政府主导型模式里有一个居于核心位置的上级政府,若干下级政府则在决策过程中起辅助的作用。这种模式在相当长的时期、在许多重大问题的安排上,大大降低了摩擦和试验成本,节约了社会资源,对整个国民经济和社会公共生活的建立和发展起到至关重要的作用。但是这种模式的缺点也是显而易见的,即容易滋生官僚主义,缺乏灵活应对机制。

弱中心—强水平政府主导型是随着中国的改革开放在沿海地区逐渐发展起来的。随着越来越多的政府职能由上至下逐级下放,地方政府的主动性和权力不断加强,地方政府在各种制度安排中也就发挥了越来越重要的作用。这种模式采用同级地方政府之间在具体项目的安排中不断地协商谈判,最终达成一致。这一过程往往也导致集团利益最大化,从而完成公共服务的供应。在管治意义上,上级政府仅仅起协调、监督作用。这种模式在当前有着良好的发展势头。例如广州在公路交通、垃圾处理、供水等公共服务项目方面逐步采用了这种模式。地方政府能力的大小直接反映出来的就是公共服务的供应保证水平,社会公共利益的保障程度和发展程度。

## 2.2 市场供应模式

市场供应模式是我国改革开放的成果,这种模式的核心是市场机制在生产供给安排中起主导作用,它以私人部门(或称为市场化企业)为公共服务的主体。公共物品中的准公共物品具有拥挤性<sup>[13]</sup>,也即具有公共部门提供的私人产品性质,如教育、预防保健、医疗卫生、住房、文化娱乐等,它们都可以通过私人生产甚至供给以实现效益最大化。在我国城市居民的医疗、住房在过去采用的基本上是政府供应模式,住房为政府供应的公共产品,医疗为城市居民的公共福利。而今住房制度改革使住房成为私有物品,医疗制度改革使公共福利退出医疗业。几乎同时,许多公共服务的经营被“放松规制”(弛管制, deregulation),然而这种想法、做法与公共服务产品的公共属性经常冲突,医疗制度改革的困难就暴露了这种冲突。实际上,在私人物品的生产供给中市场机制无疑是最佳的运行方式,但是涉及到公共服务业中的各个不同项目,市场机制的作用则有很大的区别。许多公共服务业项目彼此密切相关具有整体性,例如没有社会保障服务业,医疗服务的市场供应主导就会陷入困境。在这种情况下“再规制”(再管制, re-regulation)成为了必要。

在这种理论框架下,从管治角度看,市场供应模式并不是否定政府的作用,恰恰相反,政府在其中起到的是掌舵的功能,通过制定相关政策,通过各种规制或是放松规制来安排指导市场的运行。如签订合同或协议,进行公开招标,将公共服务项目承包给私人企业,或是授予经营权、参股等手段。广州“华南板块”开发中开发商与公交部门协商开发

公交线路的案例<sup>①</sup>就很好地体现了政府与市场的关系。公共交通服务的生产和供给已经不再是政府的惟一职责了，市场机制使私人部门也加入到这一公共服务经营的行列。但是，政府制定城市交通规划，必要时代表公众和企业协商，带来的是政府和企业以及广大市民三方的受益。政府减轻了公交服务生产供给的负担，加速了城市的开发，企业通过与政府的协商也促进了所开发物业的市场需求度，带来了巨大的利润，同时广大市民也从中获得了公交需求。市场供应模式在良好的管治条件下是可以有效运行的。

### 2.3 民间供应模式（草根模式）

当公共服务的政府或是市场供给不能满足市民的需求，或是提供的服务与市民的需求相去甚远时，个人就会通过自身的力量去实现这些服务需求，形成民间供应模式。这种模式的特点是供应者不依赖于任何经济组织，也不依赖于政府，而是依靠自身的力量去实现需求。这种模式往往与非正式制度有密切关系，目前还只是极少数，但是它却是客观存在的。民间供应模式一般有两种形式，即以社会、民间组织为主体的社会组织主导模式和以群众、家庭、个人为主体的个体主导模式。

“城中村”是民间供应个体主导模式的典型，是 20 多年来中国城市快速发展中新出现的城市化现象。作为一种社区形式，几乎是所有到广州来闯天下的外来人的首选。低廉的生活服务成本为新进城者提供了相对最低的进入门槛。如城中村通常有许多游医，多数游医技术水平不高，没有正式的行医执照或资格，只能为熟悉的人或是通过亲戚朋友介绍就近服务。游医通常具有低廉的收费和服务，社会关系和社会交际网络在其服务中十分重要。城中村里还有许多没有营业执照、以个体经营为主的“托儿所”，为居民提供照看孩子的服务；自负盈亏的村卫生站，成为城中村公共卫生体系的基本单元。这些非正规形式的公共服务供应，在社会多元化过程中，无疑是前几种服务供应模式的必然补充。

在广州市边缘地区的村卫生站，公共服务的供应者从医疗服务中获得了利益，同时提供了防疫的纯公共服务产品，而这种服务是通过经营者的职业道德（这是当医生的责任）和政府的行政控制（如不配合政府工作，卫生局一句话就可以关掉卫生站。）来完成的。如果没有政府许可和让利，没有“月能盈利”经济回报，这种公共服务也就中止了。由此可见，民间供应模式只有以产业形式才能存在，同时，如果没有政府的监督、行政治理和道德教育，其正常运行是难以想象的。

我们并非赞赏城中村这种社区形式。其实，并非“城中村”才存在民间管治模式。又如广州一年逾七旬的老人谢岳创办了尊老康乐协会，这个协会以社会组织形式为老年人和儿童提供了本来是政府提供的公共服务，也是民间供应模式的其中一例。

在管治方面，针对这种民间供应模式，形成的权力导向是由下至上的，它以市民社会的内部治理为主，市民的参与性、能动性最高。虽然在中国它还处于起步的状态，但是在越来越多的场合表现出旺盛的生命力。尽管在这种模式里会有精英化趋势，但是却代表了一种截然不同的社会管治方向，即来自于主流权力——政府（国家）以外的另一种力量，其常见形式是“同乡会”。有迹象表明，这种同乡会可能会追求某种利益权力，孳生“黑社会”。所以，政府的监督作用和有关法律的制定是城市管治不可或缺的内容。

### 2.4 混合供应模式

第四种公共服务供应模式是混和模式。这种模式发生在供给主体复杂化的情况中，政

<sup>①</sup> 资料来源：南方都市报，2003-08-29，C73。

府、企业和民间的联合，互通有无，共同供给。这时管治中没有谁具有绝对的主导性，管治是三者之间力量的互相制约。这种模式目前还不多见，但这是政府、市场和民间社会最紧密合作共同解决社会问题的最典型代表，也是三方力量互相博弈，最后达成三方平衡的最佳模式。如广州市天河区太阳广场小区所试点的街道业主物管三方联合管理<sup>①</sup>。

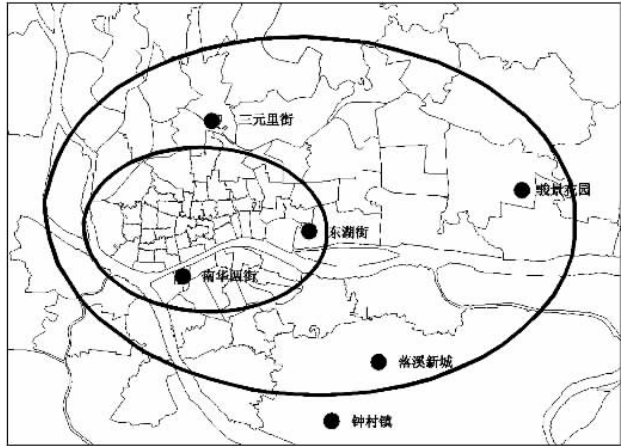
在太阳广场的这个案例中，我们调查发现，当各种管治主体发挥作用时，法律和政府法令起到重要的协调和制衡作用，或者说外在控制作用。如果没有法律基础街道办事处的协调是无力的，协调结果也不稳定，例如物业认为一个业主在阳台乱拉电线，业主不服气，不改正，演化到了暴力冲突。这时街道办事处和派出所出面，显示有关法律文件，最后解决了问题。这里的例子表明，法律和法令是管治的基础。

### 3 公共服务业管治模式的空间研究

#### 3.1 研究对象的选取

前面我们从政府、市场、以及市民社会三者的互动关系中建构了公共服务业的管治模式，认识到公共服务业内部各行业之间有不同的管治模式，同样的，在城市内部不同的地域也会因为地理差异、社会空间差异等各种因素的影响产生不同的公共服务需求，从而产生不同的公共服务管治模式。由于社区是内部差异相对最小，外部差异相对显著的地理空间，因此我们以社区作为对象，调查研究不同类型社区公共服务的供需状况和管治模式。

为了研究广州市公共服务需求情况，于2003年11月分别对广州市六个街道进行了公共服务供需问卷调查。调查街道的选取是根据广州市的地域空间结构特征进行的。广州市在空间上分为老城区、新城区、近郊区和远郊区等几大类型，同时还存在向外扩张所形成的“城中村”等特殊地域，因此我们选点也以此为主要依据。根据资料收集的难易程度，老城区选取了东山区东湖街、海珠区南华西街，新城区选取了天河区天园街，近郊区选取了番禺区大石街，远郊区选取了番禺区钟村街，城中村选取白云区的三元里街（图1）。调查采取



注：内圈为老城区大致边界，外圈为新城区大致边界。

图1 调查社区空间分布示意图

Fig.1 Sketch map of the study area

问卷调查和访谈两种形式进行。问卷主要针对两种人，一种是当地普通居民，每个街道选取一个社区（居委会）或相对集中的区域随机发放问卷100份，另一种是小商铺经营者，每个社区发放20份，调查历时2周，回收率达100%。访谈对象主要是相关职能部门以及当地的基层政府或组织领导干部，力图了解各个地区公共服务的供给情况。

<sup>①</sup>资料来源：<http://news.21cn.com/dushi/hotline/2004/03/01/1462641.shtml>

物业管理作为具体的社会服务它属于准公共服务产品，是可以市场化运营的，公共管理学、经济学领域已有相当多与此有关的研究成果，如王珊、孙红亮在2002年第5期《中国房地产》中的文章“物业管理在社区管理中的定位与思考”，杨团于2002年出版的专著《社区公共服务论析》<sup>[13]</sup>，所以本文不再对此问题进行阐述。

### 3.2 广州市不同空间类型公共服务管治模式

通过调查分析，结合前文归纳的管治模式类型和本节分析的广州的空间差异，我们可以进一步将这些不同类型的社区的公共服务组织划分为以下几种管治模式<sup>①</sup>。

#### 3.2.1 政府主导模式

##### ①多极网络为辅的基层政府主导型管治模式——南华西街模式<sup>②</sup>

特点：从空间来看，这类型社区位于城市老城区，城市型生活以及社区文化成熟，但是它同样面临旧城衰退的危机。上级政府对这类社区的投入往往跟不上需求，并存在很大的滞后。但是，社区的发展和稳定除上级政府外还有许多力量可以参与，而这种情况下街道党工委则可以沿袭其组织资源，发挥基层政府的主导作用，在社区公共服务的生产供给安排中起到重要作用。为了促进社区的发展，促进人民生活水平的提高，基层社区政府组织联合、培育各方力量共同推进社区公共事业的发展。从各级志愿者组织到各种社会民间团体，从私人企业到个体经营者，都积极加入到社区公共服务事业的建设中。也正因为多渠道投入、多力量的参与，才导致整个社区公共服务的良好管治得以形成。

##### ②多极政府主导型管治模式——东湖街模式

特点：由于在地理空间上位于城市中心区，历来都是政府投资建设重点区域之一，公建配套、市政设施都十分完善。拥有非常成熟的城市型生活和现代性强的社区文化。加之辖区驻有中共广东省委、广州军区司令部、广州铁路局等多家省部级单位，因此在社区公共服务组织安排中各级政府、各个权力单位都根据自身的组织优势和权力优势来推动社区的公共服务的发展。在许多公共服务领域中都具有极大的优势和最佳的资源。

在这种管治模式里，各级政府尤其是上级政府的投入起到关键作用，我们在前面的实证分析中也证实了它的公共服务水平是最高的，而且也是市民认可度最高的，这也反映出了在当前中国的城市公共服务业发展和社区建设中政府的主导性和权威性。政府投入力度的大小决定了公共服务水平的高低。

#### 3.2.2 民间主导型管治模式

三元里模式<sup>③</sup>这种社区类型是属于城乡转型社区，是由于城市快速扩展而被动城市化的社区，城市文化和城市生活都处于刚起步阶段，农村形态的生活方式和思维方式仍然有很深的影响。社区中的经济组织和社会组织（原村委会、村集体股份公司等）在社区公共服务的管治安排中有极为重要的作用。由于村改制以前，社区公共服务生产供给主体基本上是以社区经济组织或社会组织为主，在相当程度上它们承担了政府的职责，解决了社区居民的公共服务需求。尽管现在已经改制，但是社区经济组织和社会组织在公共服务的组织安排上仍然处于主导地位。三元里地区的公共服务生产供给主体目前仍然是以社区组织或企业为主，社区组织和企业（原村委会或现有限公司）在公共服务的组织安排上起到主导作用，并且在协调政府和社区的关系中起到很好的作用。但该社区公共服务的供给水平和供给内容与城市主流还存在一定的差距，如何继续发挥社区经济组织和社会组织的资源优势，让城市型管理体制和组织顺利接手社区管理和服务工作，如何顺利地将这类社区融入城市主流生活是仍然需要思考的问题，而不是简单地“一刀切”。

① 此处结论由问卷分析和研究报告整理而成，详细内容可参阅刘筱博士学位论文。

② 资料来源：经 2003 年 10~12 月共三次南华西街街道办事处实地访谈整理而成。

③ 资料来源：由 2003-5-21, 2003-12-27 与李国强副书记，现三元里实业有限公司总经理，三元里街道办事处副主任，全国第九、十届人大代表两次访谈内容整理。

**钟村模式** 这类地区是改革开放以来乡村城市化地区, 辖有大量乡镇企业和三资企业, 大量的外来打工者在此聚集。这类社区位于城市郊区, 离主城区有相当距离, 城市政府的投入相对要少得多。因而社区的发展和社区公共服务的建设主要依靠社区自己的力量, 即要发挥大规模外来人员的能动性。这种模式的特点就是以民间力量为主, 社会组织如居委会、社区志愿者组织和义工组织等都成为社区建设的重要力量。这种模式不仅增进了社区融合, 而且较好地整合了社区各种类型资源<sup>①</sup>。

**3.2.3 社会主导双核心模式——骏景模式<sup>②</sup>** 特点: 开发商(市场)和居委会(半官方社会组织)共同在社区公共服务的供给中起到重要的作用。骏景社区的社区建设来自于社区居委会、开发商、赞助商的大力支持以及社区居民的全力配合。社区公共服务的生产和供给政府和民间都起到重要的作用。开发商以市场为导向, 以市场化运作为目标, 为社区居民提供优质的公共基础设施和服务, 居委会以公益为导向, 以服务社区居民为宗旨, 提供无偿、低偿和有偿相结合的各种社区服务。同时居委会和开发商在相互利益协调和平衡过程中, 共同推进了社区的公共服务水平。

**3.2.4 政府主导草根为辅的管治模式——洛溪模式** 洛溪模式存在的社会背景在于它是飞地型政府主导模式, 是在政府主导下的社区开发和乡村化共同作用而形成的, 这类地区城市政府的行政管理力量较强, 同时本土居民及外来人口对这类社区的生活方式、社区文化等都产生较大的影响, 是政府主导下民间力量作为重要补充的独特管治模式。

### 3.3 小结

通过对广州的空间管治研究可以看出, 政府对公共服务的生产和供给具有极为重要的作用。在满足普通大众的日常需求上其地位具有不可代替性。政府对公共服务的投入力度直接影响到地区的生活水平。但是政府对公共服务的生产和供给具有单一化的特点, 随着社会的发展, 人们的需求越来越多样化, 越来越需要多元化的供给主体提供多样化的服务选择作为重要补充, 而市场机制、社会组织、民间力量等参与到多样化供给中, 从而形成多样化的管治结构。但是空间差异是不可避免的, 我们只能根据空间特征进行最适合的公共服务的生产供给安排, 从而形成独特的、适应地区发展的管治模式。

正如管治具有发展的特点, 管治模式也是不断变化的, 最根本的动力来自于政府、市场和市民社会三者力量的对比, 三者 in 公共服务的生产供给中都有各自的优势, 因此在广州现有的各种模式中最主要的是发挥各自的资源优势, 而不是简单地评价某种模式最好、最佳。每种模式都有各自适用的时间和空间。比如城中村, 在公共服务的生产供给方面如果没有政府部门的大力投入, 只是简单地用城市管理条例去代替原有的农村型管理体制, 必然造成社区组织资源的退化, 公共服务生产供给水平的不稳定。同样, 新城区天园街骏景社区如果没有社区组织的投入以及发展商的投入, 仅仅依靠政府的投入远不能实现今天这样丰富的社区生活。虽然我们看到了在公共服务业的发展中存在明显空间差异, 随着政府改革的深入以及市场机制的不断深化, 整体空间服务业的发展必然会朝着高质、高效、多元化方向发展。政府在基础公共服务上确保空间平衡, 同时, 社会力量包括市场机制和社会组织、民间组织等促使服务类型和层次多样化发展。必须肯定的是不论何种模式最根本的目标是要使现有的公共服务业生产供给以最快速度向更高水平发展。

<sup>①</sup>资料来源: 由广东省共青团省委青年志愿者指导中心、番禺区义工联有关资料整理而成。

<sup>②</sup>资料来源: 由 2003 年 11 月至 2004 年 1 月与该社区居委会有关人员多次访谈整理而成。

## 4 公共服务业管治的一般原则探讨

公共服务业的供应存在多种模式,但从管治角度看仍有共性问题如基本原则需要探讨。

我们认为公共服务业管治的首要原则是服务优先原则。这里强调服务优先,有两方面意义:首先公共服务业管治要求供应者坚持把自己的产业活动作为一种对公众的福利服务类型。戴维(Davey)<sup>[14]</sup>解释公共服务的供给是有关组织或机构对公共服务的数量和质量负责并确保这些服务是有财政支持并能实际操作。在这里“公共服务的数量和质量负责”被放在首位,其次才是供应商的企业的利润。这是因为公共服务涉及公众,一旦出现问题,可能导致社会性冲突,带来社会不安定;另一方面,大量的公众存在为供应商提供了个别薄利即获得维持公共服务财政支持的基础。强调服务优先的另外原因是政府在实行对供应商的管治时按照管理学原则和“放松规制”的精神,为供应商提供相应的行政服务而不是实施行政指挥和调度。

第二个原则是政府控制原则。公共服务一旦由多方供应,政府就要执行协调功能,而这个功能的基础是管理学意义上的控制。这里的控制包括两个层次:第一、政府需要从技术的角度提出如何整合资源以供给公共服务,由地方政府实施城市规划、主持公共服务投标等。第二、政府需要确定在市民社会中面对公共服务个人和组织的代表性与参与程度,这种功能的价值主要在于为涉及多方利益的公共服务业建立协调基础,现在的发展是在公共服务的生产上包含了大量私人部门以及其他社会组织。协调是保证社会各部门都具有同样的机会参与公共服务的生产和供给的重要杠杆。关于这个代表性与参与程度的确定,我们认为需要由相应的法律或者行政条例文件确定。

第三个原则是善治原则。善治是世界银行提出的最新口号,并且成为世界银行向发展中国家提供贷款的主导思想,它主要指“一种有效率的公共服务,一种独立的司法体制以及履行合同的法律框架;以公共资金进行负责的管理;一个独立的、向代议制的立法机构负责的公共审计机关;所有层次的政府都要遵守法律、尊重人权;多元化的制度结构以及出版自由”<sup>[15]</sup>。在中国善治则指“使公共利益最大化的社会管理过程。它的本质特征在于它是政府与公民对公共生活的合作管理,是政治国家的一种新颖关系,是两者的最佳结合状态”<sup>[16]</sup>。尽管中国对善治包含的最佳管理方式与其他国家不同,但都是以公共利益最大化,以公众利益为立场来实现社会的管理。所以,中国的善治是站在公众利益而不是供应商、提供者利益立场上。由于善治对公众利益的重视,因此,要实现中国的善治,关键是要建立一个强大的中国的市民社会。

第四个原则是区域公平原则。由于经济发展的空间差异性,各地方的发展水平有差异,各地方政府与公众对公共服务业的支付能力也有差异。同时地理聚集产生规模经济,而公共物品的共享性,决定了公共服务与聚集的根本联系。实际上城市是社会经济活动即生产、交换、分配和消费等相对集中的场所。大规模的经济聚集,是城市区别于农村的重要特征。这种高度集中的经济中心,完善了城市的生产组织形式,缩短了经济、文化等各种联系的时间和空间距离。表现在公共服务产品的供给方面,则显示了集中的规模经济性特征。只有在公共服务产品需求规模积累(集中)到一定程度时,非政府供给商才可能考虑经营公共服务,否则供给将是不经济的。然而公共服务又是为全体公众服务的,公共物品消费需求是广泛的,分散发生的。如果完全市场主导,就可能在一些地方出现需求过多,供应不足,在另外一些地方出现供给聚集而需求过剩,从而出现动态供求非均衡。在



这种情况下一种兼顾供应商和公众利益的管治就应发生。遗憾的是,目前鲜有观察到相应的管治模式,我们的设想是在不具有聚集规模的区域,政府的供应应该重视,同时对参与的具有规模经济区域公共服务的供应商,要求同时为其他区域提供公共服务。

可持续发展是管治的第五个原则。由于公共服务往往涉及公共资源,当企业作为供应主体时可能会在它承包公共服务期间最大限度利用公共资源,导致公共资源的耗损,奥斯特罗姆<sup>[17]</sup>特别强调了这个问题。对于公共资源或者公共事物的保护自然地引出了管治中贯彻可持续发展原则问题,作为管治主体的政府需要对公共服务的供应商实行环境保护、资源可持续利用的监督和制约,使他们按照可持续发展原则经营公共服务业。

除了这些原则,我们还应注意一些问题。区域的开放性是社会经济的本质特征之一,这种空间开放性导致了一个区域的公共供应者可能来自区域之外,他们可能在公共服务业市场引入更多的竞争,同时也可能受到当地的法律和区域利益的控制而不能有效地为需求地服务。对于这种公共服务业需求,它的特点是,供给在空间上是相对固定的,在时间上是有一定周期的,所以需要特殊的管治模式。

## 5 结论与讨论

我们以广州市为例,讨论了公共服务业供应模式及其管治形式,得到下列结论:

1. 广州市公共服务业的供应模式出现了政府供应、市场供应、民间供应和混合供应 4 种模式,限于目前的发展水平,还难于评价各种模式的价值。实践表明,各种模式都需要政府参与,不过管治模式有所差异。

2. 在空间分布方面,从城市中心开始向边缘农村转化,依次为政府主导模式为主、市场主导模式为主和草根模式为主。地理空间的差异导致了公共服务管治结构和模式上的差异,在服务资源丰富的老城区可以采用政府主导、民间为辅的管治模式,也可以是政府、社会组织并行的混合管治模式,而新城区、新兴城市化地区和郊区的社区充分发挥现有资源,结合社会基础和经济基础采用民间主导型管治模式具有一定的优势。

3. 根据地区的发展和一般的管治理论,提出了管治的 5 个原则,即服务优先、政府控制、善治、区域公平和可持续发展。这些原则,按照科学发展观的要求,部分地体现了“五个统筹”的思想。例如政府控制主要体现了统筹社会发展,区域公平体现了统筹区域发展。进一步在科学发展观指导下发展公共服务业的管治模式是需要进一步研究的课题。

4. 转型时期对于城市公共服务管治的研究还处于刚刚起步阶段,还有相当多的问题和领域需要研究。公共服务管治对城市空间发展的影响和作用,下列问题值得探讨:

① 影响区位重构 如前文所述,广州市具有多样性的地域空间,同时也具有多样化的公共服务管治模式,在不同的地域空间具有各自独特的、适应本地区的公共服务生产供给和消费结构。如在城市的郊区,房地产开发商以市场为导向,大力开发地区的公共服务配套设施,促进开发地区公共服务水平的发展,如学校,医院等,从而促进其开发房产的市场占有率,这种以市场为主导的公共服务管治模式促进了城市新区的开发,促进了新区的人口和服务的聚集,从而加速了城市的郊区化进程。

② 促进公共服务(业)的空间结构变化 由于公共服务的城市管治影响,公共服务业的发展会因为管治而表现出蓬勃的生机,正如珠三角地区正在加速区域间合作,各地方政府都加入到对话与合作的行列,都以共赢为目标,于是在区域间的公共基础设施建设中不断地尝试强水平政府主导模式,从而使整个珠三角公共基础设施整体迈向一个新台阶。同

样，广州华南板块的崛起，因为这里实行了市场主导型的公共服务管治模式，改变了公共服务质量和水平，以往的地区劣势成为今天的优势，这正是管治的力量。

③ 集群作用 公共服务管治还有一个十分重要的影响就是在特定公共服务行业上的集群作用。如在教育的发展上总是政府拥有最为强劲的实力，因此政府主导力量在教育的发展上总是最为突出，如广州市东山区教育水平居全市之首，省级学校绝大部分位于此，也形成了教育事业上的良性循环和互动，这正体现出政府主导型管治模式的优势。

④ 空间分异 正如前文所述，不同的地域空间会有不同的管治模式，这些不同的管治模式会进一步强化空间特征和地域特色，但是它们都是最适应这个地区居民的，也最能体现这个地区居民的生活特色。这个世界是多样化的世界，同样也有多样化的人群，正是因为有了多样化的场所我们才会有更加多样化的生活。

⑤ 社会环境重塑(包括经济环境、生活环境、人文环境等) 公共服务管治的最显著特点就是公共服务本身的改善，它意味着最有效和最高效地解决问题，实现社会效益最大化，包括政府、市场和广大市民的利益。在管治的动态发展过程中最终的导向是“以人为本”。公共服务的提高是为了让市民的生活更加有质量，也为了让社会经济发展更有潜力和动力，而这一切都是为了让人民生活得更加美好。管治改变的不仅仅是经济发展水平，更为重要的是对社会整体环境的重塑。

## 参考文献：

- [ 1 ] Trudy Harpham, Kwasi A Boating. Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries. *Habitat Intl.*, 1997, 21(1): 66~77.
- [ 2 ] David J Brunckhorst. Comment on "Urban governance in relation to the operation of urban services in developing countries" by Trudy Harpham and Kwasi A Boating. *Habitat Intl.*, 1998, 22(1): 69~72.
- [ 3 ] Pierre J. Models of urban governance. *Urban Affairs Review*, 1999, 3.
- [ 4 ] Brandy Becker. Political economy of city sizes and formation. *Journal of Urban Economics*, 2000, 48: 453~484.
- [ 5 ] Robert Rogerson, Mark Boyle. Property, politics and the neo-liberal revolution in urban Scotland. *Progress in Planning*, 2000, 54: 133~196.
- [ 6 ] Fiona Simpson, Michael Chapman. Comparison of urban governance and planning policy-east looking west. *Cities*, 1999, 16, (5): 353~364.
- [ 7 ] Neil Brenner. Decoding the newest "Metropolitan Regionalism" in the USA: a critical overview. *Cities*, 2002, 19 (1): 3~21.
- [ 8 ] Puglisi M, Marvin S. Developing urban and regional foresight: exploring capacities and identifying needs in the North West. *Futures*, 2002, 34: 761~777.
- [ 9 ] 埃丽诺·奥斯特罗姆, 拉里·施罗德, 苏珊·温. 制度激励和可持续发展. 毛寿龙译. 上海: 上海三联书店, 2000. 122.
- [ 10 ] 埃丽诺·奥斯特罗姆, 帕克斯, 惠特克. 公共服务的制度建构. 毛寿龙译. 上海: 上海三联书店, 2000.
- [ 11 ] 王铮. 区域的管理与发展. 北京: 科学出版社, 2000.
- [ 12 ] 顾朝林. 论城市管治研究. *城市规划*, 2000, 24(9): 7~10.
- [ 13 ] 杨团. 社区公共服务论析. 北京: 华夏出版社, 2002. 87.
- [ 14 ] Davey Kenneth. The institutional framework for planning and the role of local government. In: Nick, Carole Rakodi(eds.). *Managing Fast Growing Cities*. Harlow, Longman, 1993.
- [ 15 ] Leftwich. Governance, Democracy and Development in the Third World. *The Third World Quarterly*, 1993, 14 (3): 610.
- [ 16 ] 俞可平. 治理和善治. 北京: 社会科学出版社, 2000. 1~15.
- [ 17 ] 埃丽诺·奥斯特罗姆. 公共事物治理之道. 毛寿龙译. 上海: 上海三联书店, 2000.

# The models of supplying in public service industry and its relationship with urban governance: a case study of Guangzhou city

LIU Xiao<sup>1</sup>, YAN Xiao-pei<sup>2</sup>

(1. College of Management of Shenzhen University, Shenzhen 518060, China;

2. College of Geography and Planning of Zhongshan University, Guangzhou 510275, China)

**Abstract:** This paper takes the urban public service industry as its study object to comment the process of industrialization occurring in recent years. Guangzhou city is taken as a study case for discussing the supplying modes and governance forms of public service or goods. Moreover we discuss the right governance structure and rules under de-regulation condition which leads us to draw the following conclusions:

The supplying of public service industry in Guangzhou city has four modes which are government-supplying-leading mode, market-supplying-leading mode, grass-root mode and mixed mode. Because of the limited level of recent social development, we still can not evaluate value of various modes. But the social practice shows that all the modes should need governance with government participation although the modes are different.

In space distribution, the transformation from urban centre to the marginal rural area in the governance mode changes from government-supplying-leading mode, market-supplying-leading mode to grass-root mode in turn. The diversification of geographical space results in the differentiation of the governance structure and mode of the public service industry. In old or traditional areas which have rich public service resources, the government-supplying-leading and non-government-assisting mixed mode should be chosen. Whereas in the newly developing town, urbanized or suburban areas, the communities should exert adequately the social wealth, and the non-government-leading mode should be chosen in combination with the social and economic bases of these areas.

According to the developing process of Guangzhou city and common governance theory, put forward five principles of governance including service first, government controlling, good governance, regional equality and sustainable development are put forward. These five principles partly embody the "five overall considerations" idea according to the need of scientific developing theory. Furthermore how to develop the governance modes of public service industry under its guidance is our future research field.

The governance of public service industry's influence on and function to the urban development is also discussed with special emphasis on the aspect of geographical space and its geographical meaning for the purpose of attracting the concerns of more researchers.

**Key words:** public service industry; supplying mode; urban governance