全球城市公共服务设施的公平供给和规划配置方法研究 ——以纽约、伦敦、东京为例

Research on Equal Supply and Planning of Global Cities' Public Service Facilities:
Case Studies on New York, London and Tokyo

张敏
Zhang Min

摘要: 基于对纽约、伦敦、东京的最新规划和相关政策解读, 本文总结了全球城市在公共服务设施的规划导向、分类分级和供给机制等方面的特征。本文认为, 要提升公共服务设施供给的社会公平性, 应当注重设施配置与不同社会群体需求在空间、时间这两个维度的匹配, 并且通过设施的有效运营来提升可达性的公平度, 最终迈向公平供给公共服务的目标。具体应从顶层设计引入公平供给的导向, 在技术准则的分类分级中关注弱势群体, 在规划和供给层面打开由下至上的事权和财权通道, 在评估和更新层面注重动态调整, 在运营和维护方面探索与非政府力量的合作机制。

Abstract: From latest master plans and related policies of the first-tier global cities including New York, London and Tokyo, this paper reviews the planning guidance, classification system and supply mechanism of public service facility supply of those cities. The paper proposes two directions of promoting social equity in public service facilities supply. On one side, the consistency between supply and demand on both spatial and temporal dimensions should be enhanced; on the other side, the efficiency of facility's operation should be increased. Some specific measures are as follows: firstly, equity should be emphasized in a city's top-level design such as a master plan or a strategy plan; secondly, higher importance should be attached to deprived groups in the classification system of public service facilities; thirdly, the fiscal rights related to public service facilities of bottom governmental body should be enhanced; fourthly, dynamic evaluation and adjustment mechanism of public service facilities should be built; finally, partnership with non-government bodies in operation and maintenance of facilities should be established.

关键词: 全球城市; 公共服务设施; 公平供给

Keywords: Global Cities; Public Service Facilities;
Equal Supply

引言

公共服务设施的供给和规划配置是城乡统筹发展的重要内容。自2006年党的十六届六中全会首次明确提出实现城乡基本公共服务均等化目标以来, 公共服务设施供给的社会公平性已成为现阶段学术界的主要关注点。张京祥、罗震东等认为, 基本公共服务设施的均等化应包括三方面: 基本公共服务资源供给的均等, 从资源到服务转化过程的均等, 以及最终到达居民的服务输出结果的均等^[1,2]。由此可见, 基本公共服务均等化是从设施和资源的供给角度出发讨论均等性, 而不是从人的需求出发探讨公平性。

除了基本公共服务均等化的政策目标及相应的内涵解释, 规划和地理学对于社会公平的主要研究包括设施配置的空间可达性、空间分布的公平性^[3,4]。前者关注不同区位的居民是否都能够到达某类设施, 后者关注不同社会属性的居民是否能够在一定的地理范围内满足其特定的需求; 前者的出发点是设施, 后者的出发点是人。因此, 如果说在快速城市化阶段, 我国大多数城市在做“填空”式的供给, 目的是达到设施空间分布的均等和可达性的平均; 对于目前一些城市化水平较高、已进入城市更新阶段的大城市而言, 注重人的属性和需求, 探讨设施公平供给的内涵和相应的规划技术手段则成为必须。

我国在改革开放的过程中, 因不断放松社会和经济领域的管制, 导致特大城市呈现流动人口快速涌入、人口阶层分化显著、异质性增强等特征。虽然上海、北京等一线城市跻身全球城市之列, 但其公共服务设施的公平供给面临巨大挑战。如何在城与乡、户籍与非户籍人口之间做到公平供给, 在规划配置过程中考虑不同弱势群体的需求——本文从国际城市案例研究的角度对这些问题进行思考。以纽约、伦敦、东京等人口异质性较高的全球城市作为对标城市, 本文将重点探索公共服务设施的规划和供给机制对于实现社会公平和服务均等化起到的作用。

现阶段, 纽约、伦敦和东京在城市战略规划层面均强调规划政策对所有社会群体的包容性(表1), 例如纽约强调所有人公平公正地享有资源和服务^[5], 伦敦强调所有人平等的生活机会^[6], 东京强调针

作者: 张敏, 硕士, 上海市城市规划设计研究院, 规划师

对弱势群体做到“福利完善”^[7]，其共同点在于都将满足各类人群的多样化需求作为基本导向。以下，本文将从公平内涵、供给理论、规划技术和管理等角度剖析对标城市如何具体阐释并落实该导向。

1 理论基础

1.1 公平内涵

在20世纪初的世界经济危机之后，西方国家政府的公共服务职能主要经历了福利国家、新公共管理和新公共服务三个主要阶段^[8]，相对应的公共服务公平性研究也在经历了地域均等、空间公平之后，进入了社会公平阶段——“从地的公平转为人的公平”^[9]。社会公平强调服务供给中的公平和平等目标，着眼于不同社会群体之间的平等和公正性^[10]，强调应该满足不同社会群体之间的多样化需求^[11]。塔伦（Talen）从公共服务的公平性出发，认为其终极目标是社区中少数群体与非少数群体之间具有同等的可达性，甚至应该在空间分布上为低收入居民提供更高水平的可达性^[12]。斯科特（Scott）等指出基本公共服务设施的供给不仅需要注重空间分布的公平，更应该满足不同群体的需求与偏好^[13]。由此可见，纽约、伦敦和东京这三个城市的发展导向和关注重点已经进入追求社会公平的阶段，本文从纽约、伦敦和东京这三个（追求社会公平的）全球城市入手，探索公共服务设施的公平供给机制和规划方法。

1.2 供给理论

社会公平阶段的主要理论是新公共服务理论和治理理论，为基于社会公平的公共服务供给提供了管理模式方面的理论基础。

新公共服务理论认为，政府在多中心治理系统中具有重要作用，提倡政府应承担满足公民所需要的各种公共服务的责任，努力促进和维护公共利益的实现^[14]。在具体的公共服务供给方面，提倡政府与公民、社区开展广泛的合作来共谋

公共服务的治理，以公民对话协商和公共利益为基础，三者紧密结合在一起来实现多中心的治理。这为公共服务市场化的多中心治理机制提供了理论上的支持，尤其强调了民主的决策行为，以及市场机制中的公共责任和公共利益。

治理理论认为，治理是一系列活动领域里的管理机制，是一种由共同的目标支持的活动，这些管理活动的主体不一定是政府本身，也无须依靠国家的强制力量来实现。它既包括政府机制，也包括非正式的、非政府的机制^[15]。在具体的公共服务供给机制方面，治理理论认为治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公私之间的合作，提倡国家通过与各种非政府组织和市民社会的沟通与合作来实施公共管理活动。这为城市公共服务供给机制中的第三部门和公民参与提供了理论上的支持。

2 与人口变化趋势匹配的设施供给导向

2.1 设施数量匹配人口规模变化趋势

纽约、伦敦和东京这三个城市设施规模和总量的规划导向都与人口规模发展趋势相匹配。纽约和伦敦较为相似——在人口不断增长的发展背景下，设施的规划导向是尽可能多地增加各类设施以满足不断增长的需求。东京则面临人口负增长、地方财政压力不断增长的处境，因此在设施供应上的总体导向是集约、节约利用设施，提升服务效率，并通过减少、归并低效存量设施，利用结余的用地、人才和财政资源提升设施的服务品质。

2.2 设施种类匹配人口结构变化趋势

三个城市设施结构和选址的规划导向都与人口结构发展趋势相匹配，主要体现在两方面。一是强调针对弱势群体的服务和设施供给。伦敦在总体规划层面就提出要注重满足弱势群体和少数群体的设施需求，强调提供更多福利设施和少数族裔用以集会和祷告的场所，并在规划准备中将这几类设施增减与开发计划批准与否挂钩来保证设施供给导向的落实。东京基于其人口老龄少子化的人口发展趋势，针对儿童保育和老年人养老提出重点设施配置的导向，如为了应对病童、病后儿童保育对监护者的需求，在车站近郊等便利的地点配置保育服务设施；或是为了满足高龄老人在社区安心养老的需求，倡导老年人和残疾人设施从集中型的福利设施向社区转移等。

二是建设有精准的人口跟踪、管理机制和预测模型，能够预判人口结构以提前制定设施供给政策。例如东京在“将东京建设成一个福利完善的城市”的战略中体现了其对待儿童^①、老年人、有认知障碍的老年人和残疾人等需要特

表1 三大全球城市战略规划中的设施供给导向

城市	城市发展导向	设施相关导向
纽约	建设一个富强而公正的纽约	使得所有人能够公平、公正地享有资产、服务、资源和机会，包含早期教育、一体化政府及社会服务、健康舒适的社区生活、医疗服务等
伦敦	给所有人提供平等的生活机会	伦敦需要更多的、更高质量的社会基础设施去满足人口增长和多样性的需求
东京	建设成为一个福祉先进、福利完善的城市	分别针对婴幼儿、老年人、有医疗卫生需求的市民、残疾人配置设施和提供服务

资料来源：参考文献[5-7]

① 待机儿童：指儿童因父母工作或疾病等原因符合保育园入园条件，却因为满员而无法入园。

别关注人群数量的精准识别和预判,并针对这些人群提出了专门的公共服务和设施的政策措施。伦敦也建立了基于历史人口规模和结构数据的人口预测模型,能够较为准确地预判未来人口需求,例如陶尔哈姆莱茨区(London Borough of Tower Hamlets)在设施交付计划(Infrastructure Delivery Plan)中提及的人口变化和增长模型(population change and growth model)——利用出生率以及住房开发等数据预判人口在空间和时间上的变化结果^[16]。

3 体现公平的设施分类分级

3.1 扁平化的设施分级

从各类文件和可获取的现状数据库来看,纽约、伦敦和东京这三个城市的设施分级都较为扁平化。这种扁平化的设施分级方式使得设施的服务对象和管理权属更加明确。一方面更注重服务对象的差异,而非管理层级的分野,因此也更有利于开展设施服务覆盖率的综合评估;另一方面,在一定程度上降低了设施层级过多带来的人口准入门槛,有利于提升设施供给的空间可达性和社会公平性。

其中,纽约和伦敦的设施按照需求进行分级。纽约现状设施数据库中的大多数设施都按照其服务范围分为区域型和社区型,纽约《设施选址准则》对区域级设施和社区级设施的选址进行分类指引^[17]。与纽约类似,伦敦市层面的《社会基础设施补充规划指引》也建议各自治区将设施分为战略型和社区型,并给出了差异化的配置引导。东京则按照管理主体对公共服务设施进行分类,并无明显分级——依据管理主体分为国立、都立、市立、私立以及社会机构所属的五种类

型设施。此分类明确了设施建设和管理的基本财源,但并不是规模等级划分的依据,即都立设施未必在规模和服务等级上低于国立设施,社会机构或私人提供的设施服务也可能优于国立、都立和市立设施。

3.2 精细化的福利设施分类

与满足每一个人的需求、强调关注弱势群体的设施供给导向一致,在纽约和东京的现状公共服务设施统计中,专门服务于老年人、妇女、儿童、残障人士的设施分类极尽细致且数量庞大,体现出对于社会弱势群体的精准服务定位和精细管理方式。

纽约的现状设施统计中,设有针对儿童、妇女、老年人、残障人士、贫困人群的几大类福利设施,其中每一类还按照服务内容分为更多小类。例如针对贫困人群的设施包含中等监护住院设施、监督性支持型社区居住设施、发展中心、社区居住和休息设施、日间照料设施、日间培训设施、娱乐设施等十余种类型。这种细分的福利设施类型体系对于设施供给数量和服务供给类型具有保障底线的作用,例如纽约现状福利设施就体现了数量庞大、空间覆盖率高的特征(图1)。

东京各区的现状公共设施评价按照大、中、小三个分类展开(表2),其中针对福利设施的分类尤为细致,中类层级分为服务于老年人、儿童和残障人士三个群体的设施类别。针对老年人和残障人士的细分不仅涉及基本的养护服务,还专门提供就业支援。这些设施的现状供给情况也表现出数量庞大、空间覆盖率高的特征(图2,图3)。

图1 纽约市现状儿童照料设施(左)和残疾人服务设施(右)的空间分布情况
资料来源:作者基于纽约设施数据库、BYTE of the BIG APPLE (www1.nyc.gov) 绘制

表 2 东京都墨田区公共设施分类

大分类	中分类	小分类
区民活动设施	集会设施	大厅 集会所、会馆
	交流设施	交流会所
	其他居民活动设施	多用途设施
		事业设施
	温泉设施	温泉设施
福利保障设施	儿童设施	保育园 儿童馆 学童俱乐部 育儿支援设施
		机能训练设施
		残障人士就业支援设施
	老年人设施	高龄就业支援设施
		健康老年人设施
		特别养护老人之家
	保健设施	保健中心
	其他福利设施	其他福利设施
	住宅	住宅
教育体育设施	学校教育设施	幼儿园 小学校 中学校 其他教育设施等
	图书馆	图书馆
其他	资料馆、文化设施	资料馆、文化设施
	体育设施	室内体育设施 室外体育设施
	其他	停车场
公用财产	区政府办公大楼	办公大楼 办事处
	事务所等	事务所
	其他共用设施	职员住宅

资料来源：东京都墨田区公共设施综合管理计划（墨田区公共施設等総合管理計画），2016年3月

图 2 东京都养老设施分布情况
资料来源：作者基于日本国土数値院数据库绘制

4 由下至上的供应机制

4.1 细致科学的规划单元划分

对于各类社会群体、各类族裔空间分异较为显著的全球城市，精细化的设施规划空间单位划分是提升设施的空间和社会两个维度可达性的有效手段。纽约、伦敦的设施规划单元划分依据较为精细，且各具特色、各有所长，以更加细化的评估统计单元为依据考虑设施配置，有利于提高社区级设施的服务覆盖率和效率——以纽约的社区级图书馆为例，其 1 km 半径的服务范围与实际人口的空间分布高度一致（图 4）。

依据不同设施特性和使用者来源，伦敦各自治区在其所辖范围下设置有更小的配对地方合作区域（Paired Local Area Partnership, 一般称 Paired LAP）和街区（place）两个层级的设施规划评估单元，连同自治区这个层级的空间单元形成了三级的规划评估单元，大多数设施的评估和规划都基于这三个尺度综合考虑。其中，街区是基于特征分析和地方意见征询所划分的最小规划评估单元，也是其人口模型能够预判的最小空间单元。以陶尔哈姆莱茨自治区为例（图 5），区面积约为 19.77 km²，其下设置 8 个地方合作区域、23 个街区，地方合作区域单个平均面积 2.5 km²，街区的平均面积约为 0.9 km²。

纽约各自治区辖区内划分为若干公共绿地和社区单元，以布鲁克林区（Borough of Brooklyn）为例（图 6），区总面积为 185 km²，包含 18 个面积不等的社区单元和若干公共绿地，社区面积从几平方公里到十几平方公里不等，设施的评估和规划基于社区单元展开^[18]。

图 3 东京都带住宿养老设施 1 km 半径与人口密度的对比情况（上）及带护理养老设施 1 km 半径与人口密度的对比情况（下）
资料来源：作者基于日本国土数値院数据库绘制

图4 纽约市图书馆空间分布情况（左）及其1 km半径服务范围与人口的分布情况（右）

资料来源：左图数据来源于 BYTE of the BIG APPLE (www1.nyc.gov)；右图人口分布图（2010 纽约人口统计数据）来源于 www.underthearcar.com

图5 伦敦市陶尔哈姆莱茨区配对地方合作区域和街区划分情况示意图

资料来源：伦敦陶尔哈姆莱茨区《基础设施供应计划》

图6 纽约市—布鲁克林区社区划分—9号社区基本信息示意图

资料来源：纽约市布鲁克林区社区需求声明（2013 财政年度）

东京都的设施评估基本以区市町村为基本单元进行，但在具体的评估内容中又按照设施类型和次区域进行纵向和横向的交叉评估。东京 23 区在自治区辖区范围内划分为地域和地区两个次级单元：地域类似我国的街道，各地域单元设置一个事务受理中心；地区类似我国的社区，各地区单元分别设置一个地区中心。在各自治区的设施评估报告中一般会根据设施类别列出各地域、地区的设施数量；此外也专门评估各地区设施的总体数量，计算各地区人均公共设施建筑面积，描述现状设施分布特征，以及今后设施改建、复合化、集约化的方向。

4.2 匹配社区需求的动态规划

步入后城市化阶段的纽约、伦敦、东京等全球城市，其公共服务设施功能结构和整体格局已经基本完备，现阶段的设施规划多以强调实际需求的更新和增补为主。尽管各城市规划体系不同，参与指导公共服务设施建设和管理的主体层级也不尽相同，但在设施规划方法上具有共同特征：基于较小规划评估单元对设施的使用情况和未来需求展开较为立体的全面的动态评估，做到设施软硬件的及时更新。通过这样的动态更新机制，设施的供给才能够与处在不断变化中的人口结构和设施需求在时间维度上进行匹配，做到实时满足社区各个群体的实际需求。

纽约各自治区下的社区委员会（community board）是设施评估和规划主体，每个财政年都基于该社区（community district）内人口规模、结构的动态变化、设施的实际运营情况等判断下一年度设施的更新和增补需求。伦敦市各自治区（borough）定期对各类设施现状使用情况作出评估，对未来人口结构与设施需求作出预测，基于现状设施和未来需求之间的差距作出设施的规划更新决策。东京都面对设施老化、财政收入减少和人口结构变化等趋势，在地方自治体层面制定了一套全面且精细化的设施评估体系。评估内容综合考虑现状设施建筑物年限、抗震等级、使用人数，以及未来使用需求、运营的人力和资金成本等因素，为设施用途变更、功能合并等规划更新决策提供直接依据。

近年来，东京都在中央省厅的引导下，在区市町村层面逐步开展各自治体《公共设施白皮书》的编制工作，综合评估公共服务设施，评估内容分为全体设施情况调查和个别设施评估两个层次；评估维度分为设施性能评估和设施服务评估两个维度。性能评估包括建筑耐震性能、老化程度、防灾性能等的评估；服务评估主要包括设施运营成本、利用者人数等。对于个别设施的现状把握还包括每个设施的建筑面积、建筑年限等内容（表 3）。

4.3 统一于基层的财权和事权

无论在何种治理模式下，公共服务设施的供给主体依然是处于基层的地方政府。如果基层地方政府缺少相应的资金供给和财政支撑，设施的评估和更新将难以贯彻实施，这是国内很多城市在社区级公共服务设施规划建设中的常见问题^[19]。本文的对标城市均为基层治理模式发育相对成熟的社会，其公共服务供给模式基本验证了迈克洛斯和尊博（Michalos & Zumbo）提出的“自下而上的配置模式优于自上而下模式”的原则^[20]。因此，可借鉴纽约、伦敦和东京的基层治理模式（表 4），通过地方立法、部门协商、跨地域共享等不同方式，达到财权和事权在地方自治体乃至社区层面的统一，有效实施贴合社区需求的设施供给决策。从另一个角度来看，设施供给的财权和事权在地方的统一，还可以在在一定程度上缓解各专项设施管理部门各自为政所导致的设施难以兼容、共享和充分利用等问题。

纽约市的做法可总结为设施供给的财权倾向设施规划决策和管理的事权，纽约各社区是设施规划的事权执行主体，每年基于设施现状和未来需求的评估，作出设施更新和增补决策。相应地，社区也是设施供给过程中财权的决策主体，其对于设施更新和增补的财政预算经由自治区上达市级各专项设施管理部门。在纽约市城市宪章的法律效力保障下，这些社区的设施财政预算将被各专项部门优先考虑^[21]。

伦敦市则强调对设施需求缺口的技术性预测与资金供应机制进行同步考虑。这种同步性体现在设施规划的各个阶段中。首先，在设施规划起始阶段展开利益相关方的相互交流与政策评估，将社区代表和资金供应方同时纳入利益相关方；其次，在设施规划的后期阶段强调在供需差距预测的基础上，明确资金和供应机制，从而综合考虑各类资金的协同分配，奠定设施规划得以有效实施的现实基础。

表 3 埼玉市公共设施评估类别与项目

评估类别	具体评估项目
设施状况	所在地、开设年份、建筑面积、占地面积、设施复合功能、建筑物和土地保有状况、停车位数量等
建筑物状况	建筑年份、构造、耐震性、无障碍、环境负荷
利用状况	使用人数
运营状况	运营方式、运营人员、运营时间、空间构成
防灾状况	在地域防灾计划中的定位、作为避难场所的功能、对灾害天气的抵御能力
成本开支	收入、维护管理费、人力成本、其他运营费、折旧费、指定管理费用
成本指标	利用者人均总成本、单位建筑面积总成本、单位面积维护管理费用

资料来源：埼玉市公共设施管理计划第一次行动计划（さいたま市公共施設マネジメント計画・第1次アクションプラン），2014年3月

东京都的设施规划、管理和资金供应主体均为区市町村等基层自治体，事权和财权基本对应。虽然在日本社会中，自下而上的“町内会”等社区组织发育成熟，其城市更新、社区管理方面具有一定的参与度和话语权，但在公共服务设施的管理和运营的成本支出层面，则主要由自上而下的公共财政分配体系支配^[22]。因此，为了应对基层自治体公共财政逐年减少的局面，一方面是日本政府大力推动 PPP 模式，吸引社会资本进入公共服务供应领域；另一方面，则在各自治体之间进行联合和平衡，实现大型设施的跨区共享，从而使运营的资金由参与共享的各自治体共同承担。

4.4 专业化的非政府力量运营

设施的规划建设只是设施供给的一部分，不良的设施运营和滞后的硬件维护往往会造成部分设施的低效利用甚至闲置，形成“有设施，但不能用”的局面，降低设施品质和使用效率，甚至损害服务供给的公平性。从纽约和东京的经验来看，在相对完善的政府监管制度下，借助市场或非营利民间组织的力量来参与设施的运营和维护，一方面可减轻政府的人力和财政压力；另一方面借助专业团队的运营还可以提升设施的服务品质和使用效率，满足更为多样化的需求，提

升设施利用的公平性。这也得到了新公共服务理论和治理理论的理论支撑。

纽约市的公共服务设施数据库中，囊括了几乎所有类别的公共服务设施，这些设施的监管主体都是政府，但大部分设施的运营主体是非政府机构，包括私有设施所有人、非营利机构、私人非政府机构及其他。从获取的数据来看，医疗设施、药物依赖服务设施、残疾人服务设施、儿童照料设施、老年人服务设施和救济设施的非政府运营比例都超过 80%（图 7）。东京的公共服务设施数据库也反映了相似的特征，非公立医院、美术馆、展览馆等占同类设施总量的比例超过 50%，非公立学校和福利设施的占比也在 40% 左右（图 8，图 9）。

在具体做法方面，日本政府于 2003 年推出的对于部分存量设施“指定管理者”的制度可借鉴度较高。该制度旨在有效应对多元化的市民需求，充分利用民间资源，提高服务质量，节省财政开支。它与以往外包和委托的根本不同之处在于：政府只在原则上规定应达到的服务标准，而整个设施管理运作全部由承包者负责，包括职工的人事权以及运作方式。政府通过实施招投标计划与中标者签订合同，之后对具体的管理运营不再干涉，但会保障合同中规定的政府资金^[23]。在实

表 4 纽约、伦敦和东京设施供给的指导文件和执行层级

	纽约	伦敦	东京
市级层面： 设施供给导向 的相关文件	《纽约城市规划》《全市需求声明》	《大伦敦规划》《社会基础设施补充规划指引》	《东京都市计划》《东京都长期愿景》《公共设施综合管理计划》
市/都/大区 等顶层层面 职责	综合考虑各社区需求、各专项部门需求；市级专项部门优先考虑社区的设施财政申请	明确设施供给导向和相关保障政策；指导设施评估和规划程序	重在对学校、图书馆等各地方专项部门对口设施制定管理计划；行政办公设施、高等级的交通设施、下水道、工业废弃物处理设施、大于 10 hm ² 的公园均由东京都决定（见于《东京都市计划》）
自治体/社区 层面：实际指 导设施供给的 文件	各自治体下各社区的《社区需求声明》	各自治体的《基础设施交付计划》	各自治体的《公共设施白皮书》
区/社区等基 层层面职责	大部分设施由社区依据现状设施评估和人口发展情况，提出下一个财政年对公共设施搬迁、翻新、扩建和增减的需求	大部分设施由各区基于更小的规划空间单元，依据现状设施评估和未来人口需求提出设施供给需求，并通过实际可用资金预算和供应机制进行修正	大部分文化、教育、卫生等公共服务设施的决策权在于区市町村；在老龄少子化、设施老化、地方财政不足的背景下，基于设施性能评估和设施服务评估决定设施的增减去留
设施供给的主 要空间单元	社区	自治体、地方合作区域和街区	地区或地域

资料来源：作者基于各类规划和政策文件总结

图 7 纽约主要设施的政府和非政府运营占比

资料来源：根据纽约设施数据库 BYTE of the BIG APPLE 绘制

图 8 东京都主要公共服务设施按不同管理主体分类占比

资料来源：根据日本国土数值院统计数据绘制

图 9 东京都文化娱乐设施按不同管理主体分类占比

资料来源：同图 8

施“指定管理者”的招投标过程中,政府要求竞标者提出明确的管理方案,主要包括:设施管理的理念、目标和方针;管理组织体制、人才培养;设施维护管理;安全对策及紧急预案;设施运营、利用者服务、自主项目;市民参与、市民协作、地域联动;自我评价、改善对策;管理经费、经费消减对策等。其中,特别重视实际服务能力提升方面的内容,例如,如何确保和增加设施利用者的人数,如何提高利用者的满意度,如何利用设施特性及资源提供多样的活动项目。政府通过对这些内容的审核,确定最终的管理者。

5 启示

本研究基于对纽约市、伦敦市、东京都这三个全球城市各级各类设施相关规划、计划和政策文件的解读,结合部分城市现状设施数据的空间分析,探索公共服务设施公平供给的有效经验,并重点围绕规划导向、分类分级方式和具体开发控制等设施规划建设的技术要点展开分析。基于对标分析,要提升公共服务设施供给的社会公平性,应当以不同人群的需求被同样程度地满足作为最终目标;在斯科特等设施供给应匹配不同群体需求与偏好观点的基础上,进一步强调在空间维度的匹配之外,还应包含时间维度上的匹配;此外,还需要通过设施的有效运营来提升使用可达性的公平度,最终迈向公平供给公共服务的目标。

针对我国特大城市中公共服务的规划和供给,具体提出以下五个方面的建议。第一,在城乡总体规划、战略规划等顶层设计层面就引入服务不同社会群体、重点关注弱势和少数群体需求的理念,明确公共服务设施的配置方向和重点,并设置配套的规划和开发审批程序以保障总体导向在建设实践中的落实。第二,在设施相关的技术准则中,应当呼应总体导向,明确细分弱势群体和少数群体服务设施的基本类型,既能够强化政府托底力度,也有利于带动市场的积极供给。第三,在具体的设施规划决策和供给层面,基于新公共服务理论与治理理论,一方面通过提高基层和社区的话语权、强调自下而上的配置模式,以提升设施规划与实际需求的在空间上的匹配程度^[20];另一方面要确保财权与事权统一,保障财政资金能够落实规划决策。第四,在人口快速流动的区域,还应建立设施的动态评估和更新机制,提升设施供给与各类需求在时间维度上的匹配。最后,未来一方面应探索政府与市场、非营利组织等非政府力量的分工机制,通过借助专业团队的运营提供更贴合多元需求的公共服务;另一方面要强化政府的有效监管,将非政府力量介入的负外部效应最小化^[24]。UPI

参考文献

- [1] 张京祥,葛志兵,罗震东,等.城乡基本公共服务设施布局均等化研究——以常州市教育设施为例[J].城市规划,2012(2):9-15.
- [2] 罗震东,韦江绿,张京祥.城乡基本公共服务设施均等化发展的界定、特征与途径[J].现代城市研究,2011(7):7-13.
- [3] 顾鸣东,尹海伟.公共设施空间可达性与公平性研究概述[J].城市问题,2010(5):25-29.
- [4] 高军波,周春山,叶昌东.广州城市公共服务设施分布的空间公平研究[J].规划师,2010(4):12-18.
- [5] Mayor of New York. One New York: The Plan for a Strong and Just City[R]. New York: City of New York, 2015.
- [6] Mayor of London. The London Plan: Spatial Development Strategy for Greater London[R]. London: London City Hall, 2011.
- [7] 东京都政府.创造未来——东京都长期展望[R].东京:东京都政府,2014.
- [8] 汪来杰.西方国家公共服务的变化:轨迹与特征[J].社会主义研究,2007(6):89-92.
- [9] 江海燕,周春山,高军波.西方城市公共服务空间分布的公平性研究进展[J].城市规划,2011(7):72-77.
- [10] Cho Chun Man. Study on Effects of Resident-perceived Neighborhood Boundaries on Public Services Accessibility and Its Relation to Utilization Using Geographic Information System, Focusing on the Case of Public Parks in Austin, Texas[D]. Texas: Texas A&M University, 2003.
- [11] 汪来杰.西方国家公共服务的变化:轨迹与特征[J].社会主义研究,2007(6):89-92.
- [12] Talen E. Visualizing Fairness: Equity Maps for Planners[J]. Journal of the American Planning Association, 1998, 64(1): 22-38.
- [13] Scott D, Jackson E L. Factors that Limit and Strategies that might Encourage People's Use of Public Parks[J]. Journal of Park and Recreation Administration, 1996, 14(1): 1-17.
- [14] 顾丽梅.新公共服务理论及其对我国公共服务改革之启示[J].南京社会科学,2005(1):38-45.
- [15] 顾丽梅.英、美、新加坡公共服务模式比较研究——理论、模式及其变迁[J].浙江学刊,2008(5):107-112.
- [16] London Borough of Tower Hamlets. Infrastructure Delivery Plan Final Report[R]. London: London Borough of Tower Hamlets, 2009.
- [17] New York City Planning Commission. Criteria for the Location of City Facilities[R]. New York: New York City Planning Commission, 1990.
- [18] City of New York. Community District Needs for the Borough of the Bronx[R]. New York: City of New York, 2012.
- [19] 费彦,林毅.城市居住区公共服务设施研究——以广州为例[M].北京:清华大学出版社,2014.
- [20] Michalos A C, Zumbo B D. Public Services and the Quality of Life[J]. Social Indicators Research, 1999, 48(2): 125-157.
- [21] Michael R. Bloomberg. Citywide Statement of Needs for City Facilities/ Fiscal Years 2015 and 2016[R]. New York: City of New York, 2014.
- [22] 谭纵波.从中央集权走向地方分权——日本城市规划事权的演变与启示[J].国际城市规划,2008(2):26-31.
- [23] 雷芸,任荏棣.私营企业参与背景下的日本都市公园管理体制及启示[J].中国园林,2014(7):43-47.
- [24] M K Henderson. Urban Service Delivery in Developing Countries Escaping Western Bureaucratic Solutions[J]. The International Journal of Public Sector Management, 2001, 14(4): 327-340.

(本文编辑:秦潇雨)