

# 公共管理与公共服务用地分类标准重构

徐晓绵<sup>1</sup>, 周玉<sup>1</sup>, 赵旭<sup>2</sup> (1. 广东省土地调查规划院, 广东广州 510075; 2. 中山大学, 广东广州 510275)

**摘要** 运用比较分析法、多因素综合分析法对现行公共管理与公共服务用地分类标准进行分析, 提出实践中存在的问题, 对分类标准重构进行探索。结果表明, 现行公共管理与公共服务用地分类标准分类依据不统一, 可操作性有限。建议从满足公民生理需求、安全需求和小部分更高层次的需求出发, 建立健全公共管理与公共服务用地分类体系。

**关键词** 土地管理; 公共管理与公共服务用地; 需求层次理论; 用地分类

中图分类号 S26 文献标识码 A 文章编号 0517-6611(2013)33-13021-02

## Reclassification of Public Management-Service land

XU Xiao-mian et al (Institute of Land Surveying and Planning of Guangdong Province, Guangzhou, Guangdong 510075)

**Abstract** Using methods of comparative analysis and multi-factor comprehensive analysis, a new classified method for reconstruction of the classification criteria of public management-service land was explored. The results indicated that classification foundations of current classification criteria of public management-service land were not uniform, and operability was limited. It was concluded that to establish a sound public management-service land system was based on meeting citizens' physiological needs, security needs and a small part of higher level of demands.

**Key words** Land management; Public management-service land; Hierarchy of needs; Classification

随着我国城市经济社会的快速发展, 公共管理与公共服务用地的作用将愈发重要。如何促进公共管理与公共服务这种行政划拨性质为主的用地的节约集约利用, 实现城乡基础设施一体化和公共服务均等化的目标, 是亟待解决的问题。当前国内有关该类用地的研究多限于用地价格评估和用地结构分析等方面<sup>[1-3]</sup>, 但一切研究的基础实际上应建立在科学、统一的用地分类的基础上。公共管理与公共服务用地分类不仅仅是一个理论问题, 也是一个实践问题<sup>[4]</sup>。科学的分类有利于政府职能的准确定位以及满足新型城镇化道路的可持续发展要求。笔者借鉴马洛兹层次需求理论, 对比分析了国家及地方相关分类标准, 并从新的视角突破现行公共管理与公共服务用地标准的局限性, 重新构建符合更具操作性的和公共管理与公共服务用地分类体系, 以期更好地为节约集约用地和公共服务均等化等新型城镇化目标服务。

## 1 公共管理与公共服务用地的内涵与特征

**1.1 公共管理与公共服务用地的内涵** 公共管理是指以政府为核心的公共部门整合社会的各种力量, 广泛运用政治的、经济的、管理的和法律的方法, 强化政府的治理能力, 提升政府绩效和公共服务品质<sup>[5]</sup>。公共服务则是指使用公共权力和公共资源向全体公民及其被监护的未成年子女等所提供的各项服务, 使公民的某种特定直接需求得到满足<sup>[6]</sup>。据此, 可将公共管理与公共服务用地定义为: 政府控制以保障基础民生需求的服务设施, 一般为非营利的公益性设施用地<sup>[7]</sup>。

### 1.2 公共管理与公共服务用地特征

**1.2.1 公益性和非营利性。**公共管理与公共服务主要是使用公共权力和公共资源, 其服务性质具有很强的公益性和非

营利性。公共服务的资源供给、投资、开发建设、运营管理的主体应该是国家和政府, 而不是以营利性为目的的个人或法人。公共管理与公共服务用地在大多数国家都属于公地, 在我国则主要是以划拨无偿、无年限方式使用土地, 其无偿性也往往导致用地普遍粗放现象<sup>[3]</sup>。

**1.2.2 非排他性和非竞争性。**公共管理与公共服务的对象应该是全体公民及其被监护的未成年子女, 而不是某个小群体。公共服务具有公共产品或准公共产品性质, 具有非竞争性及非排他性<sup>[3]</sup>。

**1.2.3 保障基础民生需求。**公共管理与公共服务的目标应是保障公民的基础民生需求。基础民生需求是指与公民自身直接相关的需求, 主要包括生理需求、安全需求、发展需求等。从政治学角度来说, 公共服务应该包含的是人权事务, 而不是主权事务, 比如国防、外交属于主权事务, 并不能满足公民的基础民生需求, 因此不包含在公共服务范畴中<sup>[3]</sup>。

## 2 现行公共管理与公共服务用地分类标准分析

现行公共管理与公共服务用地分类标准主要分为 3 类: 一是《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)<sup>[7]</sup>; 二是《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2007)<sup>[8]</sup>; 三是在以上两类标准基础上稍作改动的各地方标准。

**2.1 《城市用地分类与规划建设用地标准》** 《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)<sup>[7]</sup> 设立了城乡用地分类, 覆盖了市域范围内所有建设用地和非建设用地, 且在同等含义的地类上尽量与《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2007) 衔接, 并充分对接《土地管理法》中的“三大类”用地。其中, 公共管理与公共服务用地是指政府控制以保障基础民生需求的服务设施, 一般为非营利的公益性设施用地。在实际操作中, 原归类特殊用地(H4)中的“安保用地”(H42, 指监狱、拘留所、劳改场所和安全保卫设施等用地, 不包括公安局用地) 归入“行政办公用地”(A1)。外事用地、宗教设施用地分别对应《土地利用现状分类》(GB/T 21010-

**基金项目** 国土资源部公益性行业科研专项项目“典型城镇村节地技术研究与示范”(201111014)。

**作者简介** 徐晓绵(1980-), 男, 广东惠来人, 高级工程师, 从事土地资源管理研究。

**收稿日期** 2013-10-25

2007)中的特殊用地。

**2.2 《土地利用现状分类》** 《土地利用现状分类》(GB/T 21010-2007)对公共管理与公共服务用地进行了分类,除个别地类外,基本上能与《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)对应。其中,新闻出版用地、公共设用地、公园与绿地可分别对应《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)中的商业服务业设施用地、公用设施用地和绿地与广场用地。

**2.3 地方相关用地标准分类** 目前,国内建立用地标准体系并对公共管理与公共服务用地进行用地分类的有北京、上海、江苏、广州、深圳等地,主要分为3种类型:一是以深圳为代表,其用地分类与《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)基本一致;二是以江苏为代表,将公共管理与公共服务用地分为公共建筑项目建设用地和特殊项目建设用地,主要是根据《城市用地分类与规划建设用地标准》[建设部(90)建标字第322号]中公共设施用地的内涵和分类进行界定;三是以广州为代表,根据地区实际情况及用地性质对社会事业用地进行了分类。

**2.4 现行公共管理与公共服务用地分类标准存在的问题** 从本质上来看,各地对于公共管理与公共服务用地的分类基本都与《城市用地分类与规划建设用地标准》(GB 50137-2011)的分类进行了衔接,同时根据自身实际情况进行了一些修改,如广州市产业用地指南中并无涉及科研机构、行政办公用地等,但在实际工作中也存在一些问题。

**2.4.1 用地分类依据尚未统一。** 现行公共管理与公共服务用地分类标准各异,缺乏统一依据,虽然各类标准内容大致相同,但对于不同类型的用地进行界定时,由于缺乏统一依据,往往分歧较大。同时部分标准是基于理论上公共管理与公共服务用地划分,往往难以真实反映公共管理与公共服务用地的实际发展状况,不利于纵向及横向比较。

**2.4.2 用地分类应用性有待提高。** 现行公共管理与公共服务用地分类标准主要是从土地利用现状以及方便城市用地管理确定,多是进行范畴学意义上的划分,未充分考虑公共管理与公共服务用地在实际中实践性相适应以及可能随着社会经济发展变动的特点,应用性和可操作性有限。

## 2.5 公共管理与公共服务用地分类标准重构

### 2.5.1 公共管理与公共服务需求分类。公共管理与公共服

务作为公共产品或准公共产品,主要是满足公民的生理需求、安全需求和小部分更高层次的需求。马洛斯《公共服务的分类框架反思与重构》<sup>[9-10]</sup>中提到把需求分为保障性需求和发展性需求:保障性需求是指全社会公众或某一类群体共同的、直接的、基本的、关系到公民人权的需求;发展性需求是指全社会公众或某一类群体共同的、直接的、更高层次更高质量的、关系到公民人权的需求。

**2.5.2 公共管理与公共服务各类需求对应的用地。** 基本需求对应的公共管理与公共服务用地主要是保障公民的基本人权,包括温饱、居住、医疗卫生、人身安全、养老、墓葬,其对应的公共管理与公共服务用地包括:收容机构、公共医疗卫生机构、社会治安机构、墓葬用地。发展需求对应的公共管理与公共服务主要有:教育、科研、文体。其对应的公共管理与公共服务用地包括:非盈利性教育机构用地、公益性科研机构用地、非营利性体育设施用地、全民健身运动设施用地、非营利性公共文化设施用地(图1)。

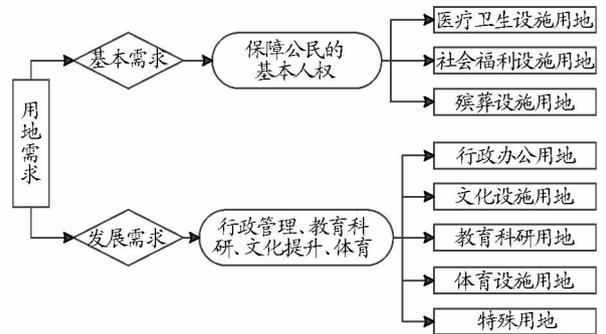


图1 公共管理与公共服务用地重构分析

**2.5.3 公共管理与公共服务用地体系重构。** 以层次需求理论为分类依据,参考国家和各地方分类标准,保留政办公用地、文化设施用地、教育科研用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利设施用地、特殊用地等合理部分,将艺术表演场馆、广播、电视等基本商业化的用地剔除,得出公共管理与公共服务用地分类体系。按照这个思路,可将公共管理与公共服务用地按照公民基本和发展需求将用地类型分为行政办公用地、文化设施用地、教育科研用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利设施用地、特殊用地7大类用地(表1)。此分类方法采用面分类法,充分保留分类体系的变化弹性,并为以后新的用地需求增删提供便利。

表1 公共管理与公共服务用地分类体系

分类	二级类	含义
行政办公用地		党政机关、事业单位、社会团体等机构及其相关设施用地
文化设施用地		图书、展览等文化活动设施用地
	图书、展览设施用地	公共图书馆、博物馆、档案馆、科技馆、纪念馆、美术馆和展览馆等设施用地
	文化活动设施用地	文化馆、文化活动中心、青少年宫、儿童活动中心、老年活动中心等设施用地
教育科研用地		幼儿园、小学、初中、高中、九年一贯制学校、完全中学、中等职业教育、高等教育、特殊教育、科研事业单位用地
	幼儿园	幼儿园
	中小学用地	中学、小学用地
	中等专业学校用地	中等专业学校、技工、职业学校等用地
	高等院校用地	大学、学院、专科学校、研究生院、电视大学、党校、军校等

接下表

(下转第13053页)

铜陵市是铜之都,第三产业发达。合肥和马鞍山的发展仅次于铜陵,但是合肥的发展潜力很大,因为合肥是安徽省的科教基地,集科教、高新、金融于一体,马鞍山市是工业城市,主要在于钢铁制造业的发展,在安徽是经济比较发达的。芜湖是安徽省的工商业城市,旅游业也发达,在未来的发展中也具有发展潜力。

其余 12 个城市虽然划分为落后和比较落后市区,实际上相差并不大。都是属于落后市区。在这些城市安徽省还需要继续加强区域经济治理,为经济发展创造良好的体制和环境。

### 3 结论与建议

基于《安徽统计年鉴 2012》中关于城镇居民消费支出的数据,先通过相关分析,验证了各项指标进行因子分析的可能性;在此基础上进行了因子分析,得出了很多符合实际情况的结果;并且进行了聚类分析,做出了合理的经济意义上的分类,具有较强的可信度。

基于实证分析结果,对安徽省各市城镇居民消费结构提出如下建议:合肥作为安徽省科教中心,继续加大吸引并且培养人才,致力于发展成集科教、金融、旅游于一体的强市,跻身于全国前列,在自身发展的同时带动周边各个不发达城

市的发展。铜陵、马鞍山利用自己得天独厚的优势继续发展第三产业,发展的同时一定要注重人与环境和谐发展,从而带动安徽省的整个经济发展。芜湖发展旅游业的同时要注重生态环境建设并且加大科教发展。要提高安徽省的经济发展水平,必须着眼于省内的每一个城市的发展。因此一方面要倡导良好的消费结构,另一方面还要想方设法提高经济落后城市的经济实力,扶持经济发展良好的城市,突出经济发展相对发达的市区,全省各个市区共同努力,方能实现安徽省城镇居民整体消费结构的改善,才能尽快赶上发达地区的经济发展脚步。

### 参考文献

- [1] 何先平,冯建中,张三霞.基于面板数据的我国农村居民消费结构分析[J].安徽农业科学,2011,39(5):2827-2828.
- [2] 曹颖琦,史岩.河北省城乡居民消费结构差异动态研究[J].安徽农业科学,2011,39(36):22787-22789.
- [3] 管琳,李春兰,张博.基于主成分分析法的我国农村居民消费结构的综合评价[J].安徽农业科学,2011,39(14):8721-8722
- [4] 何晓群.多元统计分析[M].北京:中国人民大学出版社,2004:55-194,126-181.
- [5] 安徽省统计局.安徽省统计年鉴 2012[M].北京:中国统计出版社,2012.
- [6] 宋志刚,谢蕾蕾,何旭洪.SPSS16 实用教程[M].北京:人民邮电出版社,2008:246-251.

(上接第 13022 页)

续表 1

分类	二级类	含义
体育用地	特殊教育用地	聋、哑、盲人学校及工读学校等用地
	科研用地	科研事业单位用地
	体育场馆用地	体育场、体育馆、游泳馆
医疗卫生用地	游泳馆	体育场、体育馆
	游泳馆	游泳馆
		医疗、保健、卫生、防疫、康复和急救设施等用地
社会福利设施用地	医院用地	综合医院、专科医院、社区卫生服务中心等用地
	卫生防疫用地	卫生防疫站、专科防治所、检验中心和动物检疫站等用地
	特殊医疗用地	对环境有特殊要求的传染病、精神病等专科医院用地
	其他医疗卫生用地	急救中心、血库等用地
特殊用地	监狱用地	为社会提供福利和慈善服务的设施及其附属设施用地,包括福利院、养老院、孤儿院等用地
	墓葬用地	监狱
		公墓、安息堂

### 3 结论与讨论

该研究在分析现行公共管理与公共服务用地标准的基础上,提出了现行分类标准在操作实践中存在的主要问题,探索建立基于层次需求理论的用地分类体系。但公共管理与公共服务用地是一个发展变化的用地类型,要寻求单一标准来概括其共同特性确实很不容易,分类依据过多不利于具体操作,也容易导致误差,鉴于此,该研究仅选择一个标准,即用地需求。如何协调单一标准与多元标准的关系,尚需进一步研究。

### 参考文献

- [1] 朱会.北京市城镇公共管理与服务用地结构熵值变化分析[J].东方企业文化,2012(7):157,189.
- [2] 王欣.我国公共管理与公共服务用地的研究综述[J].科技资讯,2009

- (6):223.
- [3] 王欣.我国公共管理与公共服务用地价格评估研究[D].焦作:河南理工大学,2010.
- [4] 王海龙.公共服务的分类框架:反思与重构[J].东南学术,2008(6):48-58.
- [5] 刘熙瑞.中国公共管理:概念及基本框架[J].中国行政管理,2005(7):21-25.
- [6] 靳永鑫.公共服务及相关概念辨析[J].中共贵州省委党校学报,2007(1):62-64.
- [7] 国家质检总局.GB 50137-2011.城市用地分类与规划建设用地标准[S].北京:中国建筑工业出版社,2012.
- [8] 国家质检总局.GB/T 21010-2007.土地利用现状分类[S].北京:中国标准出版社,2007.
- [9] 张玉平.马斯洛需要层次论的运用及其局限[J].中山大学学报:社会科学版,1994(1):120-123.
- [10] 王成.需要层次理论及其应用[J].企业改革与管理,2001(5):30-34.