

CHENGSHI JICHU SHESHI JINGYING YU GUANLI
CHENGSHI JICHU SHESHI JINGYING YU GUANLI

城市基础设施 经营与管理

张跃庆 吴庆玲 主编



经济科学出版社



《城市公共经济管理》系列教材包括：

- 城市管理概论
- 城市公共经济管理
- 城市规划与管理
- 城市社会设施管理
- 市政工程概论
- 城市基础设施经营与管理
- 房地产开发经营管理
- 住宅小区与大型商厦物业管理

ISBN 7-5058-4743-0



9 787505 847439 >

ISBN 7-5058-4743-0

F·4015 定价18.00元

城市基础设施经营与管理

张跃庆 吴庆玲 主编

经济科学出版社

责任编辑：张意姜

责任校对：王肖楠

技术编辑：董永亭

城市基础设施经营与管理

张跃庆 吴庆玲 主编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：[www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件：[esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

850 × 1168 32 开 9.5 印张 230000 字

2005 年 3 月第一版 2005 年 3 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7 - 5058 - 4743 - 0/F · 4015 定价：18.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序

城市基础设施是城市赖以生存和发展的基础，是城市产生聚集效益的重要物质条件，是城市现代化水平的重要标志，是城市对外开放的物质技术保证。现代化的和完善的城市基础设施，对城市的经济、社会和环境发展都有着重要的影响，是城市可持续发展的重要物质基础。

改革开放以来，我国经济发展异常迅速，工业化步伐加快。工业化促进了城市化。目前我国城市化水平已经达到 40% 以上，预计到 2020 年全面实现小康社会时，城市化水平将达到 65%。我国目前正处于城市化加速发展时期。在这个时期，新的城市不断形成，原有的城市规模不断扩大。无论是新建城市的发展，还是原有城市现代化水平的提高，都要求加大城市基础设施的建设，对城市基础设施提出了巨大的需求。为了满足城市经济社会发展和城市居民生活水平不断提高的要求，国家和各个城市政府将投资建设一大批城市基础设施项目，城市基础设施将进入一个快速发展的时期。

在传统计划经济体制下，城市基础设施完全是由国家包下来的。正是由于国民经济管理体制、城市管理体制和投资管理体制等方面的原因，造成了城市基础严重落后于城市经济社会与城市居民发展需求的状况。改革开放以来，随着城市经济现代化的快速发展，国家与各个城市加大了对城市基础设施投入的力度，使城市基

基础设施得到了较快的发展；随着城市经济管理体制改革的深入进行，社会主义市场经济体制的建立，城市基础设施管理体制也进行了一定程度的改革。但是，由于城市市场经济体制的建设还不完善，城市政府职能转变滞后，国有经济和自然垄断行业改革难度大等方面的原因，部分城市基础设施部门，在自然垄断的基础上，在国有经济垄断还没有来得及改变的情况下，又形成了部门垄断、行政垄断的局面。为了建立与社会主义市场经济体制相适应的城市基础设施管理体制，必须深化城市基础设施管理体制的改革。

城市基础设施管理体制的改革，与城市其他部门相比，有着自己一系列的特点。城市基础设施部门具有巨大的经济外部性和自然垄断性，基本属于公共经济部门。在市场经济条件下，对于自然垄断行业和公共经济部门，市场是“失灵”的；市场“失灵”必须由政府进行弥补。但是，城市政府也必须按照市场经济体制的要求，转变职能，改变管理方式。因此，要建立与市场经济体制相适应的城市基础设施管理体制，就必须深入研究和认真解决改革中遇到重大的理论问题与实践问题。特别是怎样正确认识城市基础设施的经济外部性和垄断性？如何处理好城市基础设施经营垄断与引进竞争机制的问题？怎样打破城市基础设施国有经济独家垄断经营的局面，实现城市基础设施投资主体多元化，以及拓展融资渠道的问题？城市基础设施领域国有经济改革以及建立现代化企业制度的问题？城市政府对城市基础设施经济的调控和管制等问题，这些都需要进行深入地研究和探索。另外，随着城市经济的发展，城市基础设施经济市场经济体制的建立，城市基础设施经济将成为 21 世纪中国城市经济最有发展前途的产业。城市基础设施产业投资、建设、经营、管理，需要大量的懂得投资、建设、会经营、管理的专门人才。为了适应城市基础设施管理体制的改革和城市基础设施管理对人才的需求，首都经济贸易大学城市经济系，组织编写了《城市基础设施经营与管理》教材。

《城市基础设施经营与管理》系高等院校本科招生专业课的教材，在编写过程中，严格遵循以社会主义市场经济理论为指导，以

经济学和管理学等学科的基本理论为基础,以我国城市基础设施经营与管理的实践为主线,力求系统地阐述城市基础设施管理体制、市场、投融资、经营、调控与管制等一系列理论问题和实践问题。同时,本书还介绍了美国(芝加哥)、法国、日本和我国香港地区基础设施建设与经营的情况,以便为城市基础设施经营与管理工作的相关人士提供借鉴参考。《城市基础设施经营与管理》教材在编写过程中,虽然广泛参考和吸收了国内外学者研究和改革的成果,但是由于我们水平所限,以及教材本身和篇幅要求的限制,对一些问题论述的很不够,希望得到各界的批评指正。

全书共分为十四章,具体编写分工情况是:张跃庆(第一章)、刘水杏(第二、五、十章)、吴庆玲(第三、七、八、九章)、张晓萍(第四章)、徐虹(第六章)、贺慨(第十一、十二章)、魏福芹(第十三章)、赵秀池(第十四章)。另外,刘丹、赵永芳参加了本书部分章节初稿的编写和资料整理工作。全书由张跃庆、吴庆玲总纂、修改并最后定稿。

本教材在编写过程中,参阅了大量的论文、著作和文献资料,恕编者没有一一列举。这里谨向上述文献的所有作者表示最诚恳地感谢!由于作者水平所限,疏漏和谬误之处在所难免,敬请有关专家、学者批评指正。

张跃庆 吴庆玲

2005年3月

《城市公共经济管理》 系列教材前言

随着社会主义市场经济体制的建立，城市政府职能的转变以及现代企业制度的实施，城市公共经济将得到迅速的发展。城市公共经济是城市经济社会运行的基础和物质条件，也是城市现代化水平高低的重要标志。加强城市公共经济管理，是协调城市运行与社会和环境效益发展城市经济的重要条件。

《城市公共经济管理》系列教材是根据教育部对本科专业人才培养规格和城市公共经济管理部门的专门人才必须具备的知识结构以及首都北京的实际需要设计的。

《城市公共经济管理》系列教材包括《城市管理概论》、《城市公共经济管理》、《城市规划与管理》、《市政工程概论》、《城市基础设施经营与管理》、《城市社会设施管理》、《房地产开发经营管理》、《住宅小区与大型商厦物业管理》等8本教材。

《城市公共经济管理》系列教材具有以下特点：

1. 以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，以社会主义市场经济理论为基础，在概述城市公共经济发展和运行一般规律的基础上，主要论述在城市经济体制改革过程中，把城市公共经济纳入市场经济体制中的理论和实践问题以及中国城市公共经济发展和运行的特殊规律。

2. 力求反映时代特点, 注重理论联系实际。在城市公共经济学领域中新的理论和实践, 理论信息的新变化以及在市场经济体制改革中政府的各项政策变化, 在该系列教材中得到了很好的体现。

3. 注重借鉴国外公共经济管理的成功经验。西方发达国家已经形成一套城市公共经济管理理论、模式和方法, 本系列教材在结合我国国情的基础上, 加以借鉴。

4. 注重理论知识的提高和操作技能培养, 教材既对城市公共经济管理理论进行了较全面探讨, 同时又注重实际操作技能的培养, 是一套具有较强理论性和操作性的教材。

本系列教材总编审为张跃庆教授、张六琥教授, 丁芸教授负责全书的主编工作。参加编著的有城市经济系全体教师。

由于组稿和编写时间仓促, 加之我们水平有限, 呈献给读者的这套专著性教材, 肯定会有不足之处, 望读者不吝指正, 以便再版时加以弥补和改进。

首都经贸大学城市经济教材编写委员会

2002 年 8 月 10 日

经济学和管理学等学科的基本理论为基础,以我国城市基础设施经营与管理的实践为主线,力求系统地阐述城市基础设施管理体制、市场、投融资、经营、调控与管制等一系列理论问题和实践问题。同时,本书还介绍了美国(芝加哥)、法国、日本和我国香港地区基础设施建设与经营的情况,以便为城市基础设施经营与管理工作的相关人士提供借鉴参考。《城市基础设施经营与管理》教材在编写过程中,虽然广泛参考和吸收了国内外学者研究和改革的成果,但是由于我们水平所限,以及教材本身和篇幅要求的限制,对一些问题论述的很不够,希望得到各界的批评指正。

全书共分为十四章,具体编写分工情况是:张跃庆(第一章)、刘水杏(第二、五、十章)、吴庆玲(第三、七、八、九章)、张晓萍(第四章)、徐虹(第六章)、贺慨(第十一、十二章)、魏福芹(第十三章)、赵秀池(第十四章)。另外,刘丹、赵永芳参加了本书部分章节初稿的编写和资料整理工作。全书由张跃庆、吴庆玲总纂、修改并最后定稿。

本教材在编写过程中,参阅了大量的论文、著作和文献资料,恕编者没有一一列举。这里谨向上述文献的所有作者表示最诚恳地感谢!由于作者水平所限,疏漏和谬误之处在所难免,敬请有关专家、学者批评指正。

张跃庆 吴庆玲

2005年3月

目 录

上 篇

第一章 城市基础设施与城市基础设施管理体制改革	(3)
第一节 城市设施结构和城市基础设施	(3)
第二节 我国城市基础设施发展状况和面临的挑战	(11)
第三节 城市基础设施管理体制改革	(19)
第二章 城市基础设施供给与需求	(28)
第一节 城市基础设施的经济性质	(28)
第二节 城市基础设施供求及其决定因素	(32)
第三节 城市基础设施供给模式	(37)
第三章 城市基础设施投融资体制与建设方式	(44)
第一节 城市基础设施投资及其特点	(44)
第二节 城市基础设施投融资体制改革	(48)
第三节 城市基础设施投融资渠道与融资方式	(51)
第四节 城市基础设施投资决策与建设方式	(59)

第四章 城市基础设施经营	(69)
第一节 城市基础设施资金循环周转与经营	(69)
第二节 城市基础设施多种经济成分经营	(72)
第三节 城市基础设施多种经营方式	(76)
第五章 城市基础设施价格及其决定方式	(83)
第一节 城市基础设施价格决定方式及类型	(83)
第二节 城市基础设施不同的价格决定方式及其 适用范围	(84)
第三节 城市基础设施价格改革	(93)
第六章 城市基础设施企业、国有资产管理	
体制与国有企业改革	(104)
第一节 城市基础设施企业结构	(104)
第二节 城市基础设施国有资产管理体制改革	(110)
第三节 城市基础设施国有企业改革	(116)
第七章 城市基础设施经济的调控和管制	(124)
第一节 城市基础设施经济调控的必要性	(124)
第二节 城市基础设施经济调控的方式、 手段和政策	(131)
第三节 城市基础设施经济的政府管制	(138)
第八章 国外城市 and 我国香港地区基础设施改革与发展 ...	(146)
第一节 国外城市发展城市基础设施的做法和经验 ...	(146)
第二节 美国(芝加哥)、法国、日本基础设施 建设与经营	(151)
第三节 香港公共建设项目管理与招投标方法	(166)

下 篇

第九章 城市能源基础设施管理	(175)
第一节 我国城市能源基础设施概述	(175)
第二节 城市电力管理	(178)
第三节 城市燃气管理	(184)
第四节 城市集中供热管理	(190)
第十章 城市水资源及供排水系统管理	(197)
第一节 中国城市水资源状况	(197)
第二节 城市供水和排水管理	(203)
第三节 城市水资源利用的目标与模式	(211)
第十一章 城市道路交通运输系统管理	(218)
第一节 城市道路系统管理	(218)
第二节 城市交通管理	(226)
第三节 城市运输系统管理	(228)
第十二章 城市邮政通信系统管理	(236)
第一节 城市邮政通信系统管理	(236)
第二节 城市电信通信系统管理	(241)
第十三章 城市环境卫生系统管理	(250)
第一节 城市环境保护和治理	(250)
第二节 城市园林绿化管理	(256)
第三节 城市环境卫生和垃圾无害化处理	(260)
第十四章 城市防灾系统管理	(267)

第一节	城市灾害	(267)
第二节	城市防洪设施管理	(268)
第三节	城市消防设施管理	(274)
第四节	城市防震管理	(278)
第五节	城市防风管理	(280)
第六节	城市防治地面沉降管理	(282)
主要参考文献		(284)

上 篇

第一章 城市基础设施与城市基础设施管理体制改革

[内容提要]

城市基础设施是城市经济社会发展和运行的基础，是城市现代化水平的重要标志。本章主要研究城市设施结构；城市基础设施及其特点；城市基础设施在城市发展和运行中的作用；城市基础设施管理体制改革的。

第一节 城市设施结构和城市基础设施

一、城市设施结构

城市是一个极其复杂的综合体。从物质构成上看，城市是由各类设施构成的。所谓设施，不是单纯地指建筑物和构筑物，而是为“进行某项工作或满足某种需要而建立起来的机构、系统、组织等。”

城市是一个巨大的有机体，是由各种设施构成。现代城市，大体来说，基本上是由三种或三类设施构成的：城市主体设施；城市社会设施；城市基础设施。

城市主体设施，是由社会分工决定的、体现城市性质和城市发展方向 的部门及其设施，是由各类生产设施、各类流通设施、各类旅游设施、科研单位、各类大专院校以及非本市机关等设施构成的。城市社会设施，主要是由城市住宅、各类零售服务业、修理业、中小学、医疗卫生、本市机关等设施构成的。城市基础设施是由城市能源、供水、交通、邮电、环境、防灾等设施构成的（见图1-1）。