

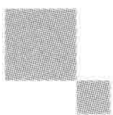
城市公共事业 企业绩效研究

宋平平 / 著

CHENGSHIGONGGONGSHIYE
QIYEJIXIAOYANJIU



课外借



宋平平 著

城市公共事业 企业绩效研究



中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

城市公共事业企业绩效研究/宋平平著. —北京: 中国人民大学出版社, 2018. 10
ISBN 978-7-300-26339-7

I. ①城… II. ①宋… III. ①公用事业-企业绩效-研究 IV. ①F294.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 236564 号

城市公共事业企业绩效研究

宋平平 著

Chengshi Gonggong Shiye Qiye Jixiao Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511770 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京宏伟双华印刷有限公司		
规 格	160 mm×230 mm 16 开本	版 次	2018 年 10 月第 1 版
印 张	10	印 次	2018 年 10 月第 1 次印刷
字 数	158 000	定 价	39.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

前 言



城市公用事业是为城市生产和居民生活提供必需品的重要基础设施产业，关乎民生，直接影响着国家经济和社会的发展和稳定。由于城市公用事业经营和规制的复杂性，世界上很多国家的城市公用事业都存在资源配置不合理和企业经营效率低下的问题。20 世纪 90 年代以来，随着我国经济体制改革逐渐深化，我国城市公用企业开始逐渐引进竞争机制，同时，各类投资如民间资本、机构资本等逐渐参与到城市公用事业的发展项目中，逐渐实现了城市公用企业由政府单一投入向多元化投入的转变。部分城市公用企业已遵循市场经济规律，根据资源配置和经营成本的需要进行生产和销售，选择合适的投资和经营者，实施有期限的特许经营，促进了企业经营绩效的提高。

随着我国城市规模不断扩大、公用事业市场化进程不断加快，居民对城市公用企业产品和服务的需求不断增加。然而，在城市公用事业发展过程中，公平竞争、有效定价、资源约束等方面的绩效问题也逐渐显现出来。因此，有必要对城市公用企业经营绩效及其评价的相关问题进行深入研究。对城市公用企业经营绩效做出客观的评价，不仅有利于企业间的横向比较，还可以为行业未来的改革和发展提供科学合理的决策依据。本书将构建经营绩效评价体系作为研究的切入点，对城市公用企业经营绩效水平进行综合评价，既有理论上的前沿性，也有应用上的针对性。

本书的研究目的在于丰富和完善我国城市公用企业经营绩效相关问题的理论与应用研究，为优化城市公用企业经营管理过程提供理论依据与参照标准。研究的主要内容包括：分析城市公用企业绩效评价的理论依据与维度；构建城市公用企业经营绩效评价指标体系；从横向角度研究城市公

用企业的经营绩效；从纵向角度研究城市公用企业的经营绩效；分析城市公用企业经营绩效提升的路径等。研究成果有助于反映我国城市公用企业提供准公共品的能力，识别并防范城市公用企业的经营风险，探索城市公用企业经营绩效的提升路径，为帮助监管部门建立现代监管系统、进一步加强与完善城市公用企业的监管机制提供科学参考。

非常感谢北京开放大学对本研究工作的支持，以及吉林大学、北京邮电大学等单位专家学者对本研究提出的宝贵建议。

目 录

第1章 绪 论 /1

- 1.1 研究背景和意义 /1
- 1.2 研究目的和创新 /3
- 1.3 研究的框架结构 /5
- 1.4 研究方法与技术路线 /6

第2章 文献综述 /8

- 2.1 城市公共事业 /8
- 2.2 企业经营绩效评价 /18
- 2.3 城市公用企业经营绩效评价 /31
- 2.4 城市公用企业经营绩效评价研究的特殊性和共性 /35

第3章 城市公用企业经营绩效评价的理论与方法 /37

- 3.1 城市公用企业经营绩效评价的主要内容 /37
- 3.2 城市公用企业经营绩效评价的理论依据 /44
- 3.3 城市公用企业经营绩效评价的研究方法 /50

第4章 城市公用企业经营绩效评价指标体系的构建 /58

- 4.1 城市公用企业经营绩效评价指标体系的建立原则 /58
- 4.2 城市公用企业经营绩效评价指标体系的总体框架 /60
- 4.3 城市公用企业经营绩效评价的指标选择 /64

第5章 城市公用企业经营绩效的影响因子与企业差异性 /69

- 5.1 城市公用企业经营绩效的影响因子识别 /69
- 5.2 城市公用企业经营绩效的企业类别划分 /78
- 5.3 城市公用企业经营绩效的企业判别标准 /79

第6章 城市公用企业经营绩效的动态变化与外部影响 /82

- 6.1 城市公用企业经营绩效的整体技术效率变化 /82
- 6.2 城市公用企业经营绩效的全要素生产率变化 /100
- 6.3 外部环境对城市公用企业经营绩效的影响 /103

第7章 城市公用企业经营绩效提升路径分析 /106

- 7.1 基于制度建设视角的分析 /106
- 7.2 基于循环经济视角的分析 /110
- 7.3 基于产品生命周期视角的分析 /116
- 7.4 东北老工业基地机械工业发展动因分析 /118

第8章 战略规划与产业发展 /123

- 8.1 产业规划与发展 /124
- 8.2 区域产业规划与发展 /136

第9章 研究结论与建议 /138

- 9.1 研究结论 /138
- 9.2 研究建议 /140
- 9.3 研究的局限性及展望 /141

参考文献 /142

第 1 章

绪 论

本章首先介绍研究背景和意义，进而陈述研究目的和创新，然后阐述研究的框架结构，最后说明使用的研究方法与技术路线。

1.1 研究背景和意义

1.1.1 现实背景

城市公共事业是受公共利益影响的产业及其活动，包括为社会提供天然气、煤气、热力、自来水、电力、垃圾处理和公共交通等产品和服务的产业（刘戒骄，2000）。城市公共事业是为城市生产和居民生活提供必需品的重要基础设施产业，关乎民生，直接影响着国家经济和社会的发展和稳定。

但是，由于城市公共事业经营和规制的复杂性，世界很多国家的城市公共事业都存在资源配置不合理和企业经营效率低下的问题。20 世纪 90 年代以来，随着我国经济体制改革逐渐深化，城市公共事业垄断经营、政企不分的弊端日益凸显，我国开始对城市公共事业的运营和管理体制进行改革。党的十六届三中全会提出，要放宽市场准入，允许非公有资本进入法律未禁止的公共事业和基础设施等行业和领域；同时推进和完善垄断行

业改革以实行市场化改革。我国于 2002 年 12 月发布了《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》，明确提出按照建立社会主义市场经济体制的要求，以市场化为主线，全面推进城市公共事业改革，现阶段应该有效地发挥市场在资源配置方面的调节作用，积极推动政府职能的转变和企业机制的转换，促进我国城市公共事业的可持续发展。2004 年 2 月，《市政公用事业特许经营管理办法》通过，对于加快推进我国城市公共事业市场化，实现投资主体多元化和规范城市公共事业特许经营等活动具有积极作用。在一系列市场化改革措施作用下，我国城市公用企业开始逐渐引进竞争机制，同时，各类投资如民间资本、机构资本等逐渐渗入城市公共事业的发展项目中，实现了城市公用企业由政府单一投入向多元化投入的逐渐转变。部分城市公用企业已遵循市场经济规律，根据资源配置和经营成本的需要进行生产和销售，选择合适的投资和经营者，实施有期限的特许经营，促进了企业经营绩效的提高。

但是，我国城市公用企业经营绩效方面仍然存在一些问题，例如，垄断经营体制使城市公用企业缺乏外部竞争的压力；传统的价格形成机制使城市公用企业缺少降低成本、提高产品与服务质量的动力；能源危机愈加突出，使得城市公用企业的发展受到了来自资源和成本方面的束缚；城市公用企业形成的既得利益侵蚀了社会公众福利，造成社会收入不公，影响和谐社会的建设等。城市公用企业运营成本和绩效问题越来越为社会、政府和企业所关注，如何提高自身经营管理水平，改善企业经营绩效，实现利益相关者满意的经营目标，保证我国经济和社会持续健康发展，已经成为城市公用企业管理领域亟待研究的重要课题。

1.1.2 理论背景

企业经营绩效是指一定研究期间企业的经营效益和经营者业绩（财政部统计评价司，1999）。从城市公用企业经营绩效的评价研究来看，国外学者的研究主要是通过构建成本函数、生产函数或使用非参数方法，实证分析城市公用企业的经营绩效变化（Pollitt, 1995；Pina 和 Torres, 2001；Pollitt、Newbery 和 Jamasb, 2004）。我国学者关于城市公用企业绩效评价的研究大致可以分为三类：一是在规范分析的基础上，认为民营化改革有利于提高城市公用企业经营绩效，私人或市场竞争经营效率高于垄断经营效率，提出了城市公用企业改革的一些思路或对策（肖兴志和陈艳利，

2004; 崔竹, 2006; 刘戒骄, 2006; 崔惠民, 2009); 二是对电力、水务、公共交通等具体行业的城市公用企业经营绩效进行评价研究, 认为这些行业绩效普遍存在效率不高的现象 (楼旭明等, 2006; 励效杰, 2007; 王焱, 2007); 三是尝试构建自然垄断企业经营绩效的评价指标体系, 认为有必要从多角度构建评价指标体系 (刘亚莉, 2003; 魏明和夏立均, 2004)。

然而, 现有研究成果的内容仍然略显单薄, 研究方法也比较单一, 缺乏对城市公用企业整体经营绩效水平有针对性的系统研究。特别是在城市公用企业经营绩效的评价指标体系构建、企业经营绩效的定量评估等方面, 仍然存在改进空间。因此, 随着我国城市规模不断扩大、公共事业市场化进程不断加快, 居民对城市公用企业产品和服务的需求不断增加, 有必要对城市公用企业经营绩效及其评价的相关问题进行深入研究。

1.1.3 研究意义

城市公用企业改革的核心目标是构建市场竞争机制, 以提高企业竞争力, 进而改善企业经营绩效。对城市公用企业经营绩效做出客观的评价, 可以为行业未来的改革和发展提供科学合理的决策依据。因此, 本书将构建经营绩效评价指标体系作为研究的切入点, 对城市公用企业经营绩效水平进行综合评价, 有助于保证客观地反映我国城市公用企业提供准公共品的能力, 进而加强对社会资源的合理配置, 既有理论上的前沿性, 也具有应用上的针对性。

1.2 研究目的和创新

1.2.1 研究目的

本书的研究目的在于丰富和完善我国城市公用企业经营绩效相关问题的理论与应用研究, 为优化城市公用企业经营管理过程提供理论依据与参照标准。

第一, 为城市公用企业问题的研究提供一个有效的分析框架。系统、全面地归纳并总结城市公用企业绩效评价的理论、方法及操作程序, 进而

明确城市公用企业经营绩效评价的内涵和构成要素,梳理城市公用企业经营绩效评价研究的理论依据和研究方法。

第二,构建城市公用企业经营绩效评价指标体系。结合城市公用企业的特征和指标体系的构建原则,提出城市公用企业经营绩效评价指标体系的总体框架,并且选取合适的评价指标,构建评价指标体系,为城市公用企业进行经营绩效分析提供依据。

第三,从横向角度研究城市公用企业的经营绩效。定量评价城市公用企业经营绩效的状况,识别出影响经营绩效的主要因子,并且根据影响因子对城市公用企业进行类别划分,进而给出构建企业类别划分的判别标准。

第四,从纵向角度研究城市公用企业的经营绩效。通过整体技术效率和全要素生产率刻画城市公用企业经营绩效的动态变化特征,并且分析外部环境对企业经营绩效的影响。

第五,基于研究结论,提出进一步提高城市公用企业经营绩效的对策建议。

1.2.2 研究创新

本书在相关研究的基础上,对城市公用企业经营绩效评价研究做了三方面具有创新意义的工作:

第一,阐述以效益评价为基础等五个城市公用企业经营绩效评价指标体系建立的基本原则;通过对企业盈利能力等五个方面的分析,提出了指标体系的总体框架;构建包括目标层、中间层和基础层三个层次的城市公用企业经营绩效评价指标体系。

第二,应用构建的城市公用企业经营绩效评价指标体系,识别出影响经营绩效的五个因子,即盈利因子、偿债因子、运营因子、内部管理因子和社会效益因子;根据识别出的主要影响因子,将选用企业大致划分为经营绩效状况良好企业和经营绩效较差企业两大类;依据划分的企业类别,构建了企业类别划分函数,为企业绩效状况的适时判别提供参照。

第三,通过整体技术效率和全要素生产率分析了城市公用企业经营绩效的动态变化特征,并且发现经济结构、市场化程度、工业化水平、技术进步、成本价格等外部环境因素对企业经济绩效具有显著影响。

1.3 研究的框架结构

本研究共分为九章，具体章节的内容及整体结构如下所示：

第1章，绪论。首先，介绍了本书的研究背景和意义；其次，阐述了本书的研究目的和创新；再次，描述了本书的研究框架；最后，说明了本书使用的研究方法及技术路线。

第2章，文献综述。本章对城市公用企业经营绩效评价问题的主要文献进行梳理和评述。首先，对城市公共事业的相关研究进行介绍；其次，回顾国内外关于企业经营绩效评价研究的理论和应用现状；再次，评述了城市公用企业经营绩效评价研究的相关文献，最后，说明了城市公用企业经营绩效评价研究的特殊性和共性，为进一步研究奠定坚实的基础。

第3章，城市公用企业经营绩效评价的理论与方法。首先，本章分别阐述城市公用企业经营绩效评价的含义、要素、程序和功能；然后，分别阐述城市公用企业经营绩效评价理论基础的基本观点和理论发展；最后，对本书所使用的定量分析方法进行简要介绍，为系统、全面地定量研究城市公用企业经营绩效提供技术支持。

第4章，城市公用企业经营绩效评价指标体系的构建。首先，明确了城市公用企业经营绩效评价指标体系的建立原则；然后，针对城市公用企业一定经营期间内的综合表现，提出城市公用企业经营绩效评价指标体系的总体框架；最后，综合考虑影响我国城市公用企业经营成果的多方面因素，选取具体指标构建经营绩效评价的指标体系。

第5章，城市公用企业经营绩效的影响因子与企业差异性。首先，本书结合已构建的城市公用企业经营绩效评价指标体系，识别出影响经营绩效的主要因子，分析它们对提高企业经营绩效的作用；然后，根据识别出的主要影响因子对城市公用企业进行类别划分；最后，在企业类别划分的基础上，构建了企业类别划分函数，为企业经营绩效状况的划分提供判别标准。

第6章，城市公用企业经营绩效的动态变化与外部影响。首先，刻画了城市公用企业经营绩效整体技术效率的动态变化特征，并分析了其主要构成要素，给出了效率改进的方向和建议；然后，分析了城市公用企业的全要素生产率的动态变化特征，并分析了其主要构成要素；最后，研究了外部经济环境对城市公用企业经营效率的影响。

第7章,城市公用企业经营绩效提升路径分析。首先,分析了制度建设与企业策略的关系,识别提升绩效提升路径;然后,分析了绿色发展与企业策略的关系,识别提升绩效提升路径;最后,分析了产品生命周期与企业策略的关系,识别提升绩效提升路径。

第8章,战略规划与产业发展。首先,阐释了产业规划与发展的战略环境、指导思想、总体原则和战略目标、主要任务;其次,在分析了国家整体上的产业规划与发展的基础上,重点分析了区域产业规划与发展的外部环境、规划制定。

第9章,研究结论与建议。首先,根据理论与实证研究结果给出本书的结论;然后,针对得出的结论提出解决问题的建议;最后,在分析本书研究局限性的基础上,指出未来研究的方向。

1.4 研究方法与技术路线

1.4.1 研究方法

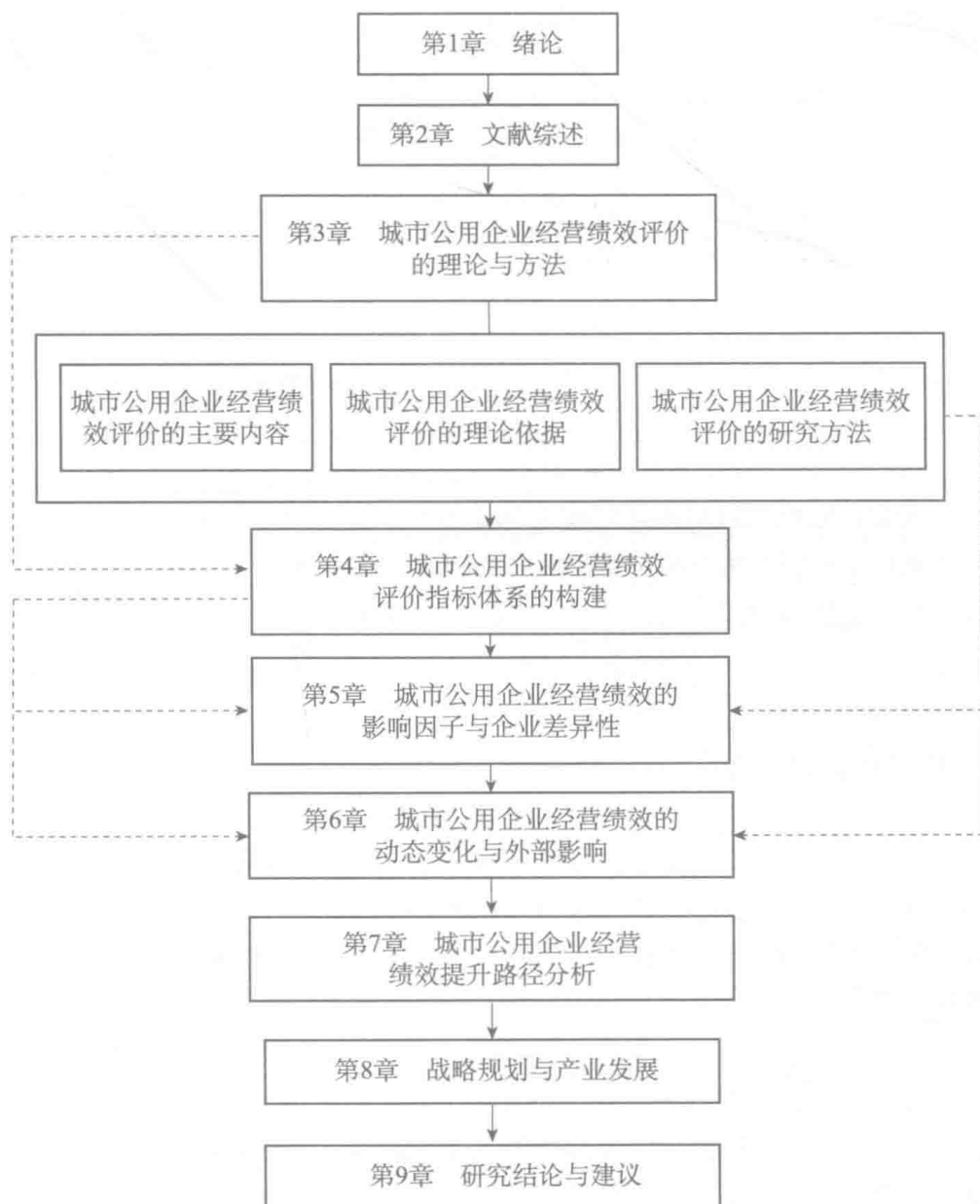
本书关于中国城市公用企业经营绩效问题的研究首先采用理论研究与比较研究相结合的方法,在企业价值理论、目标管理理论、系统管理理论、权变管理理论、控制管理理论和利益相关者理论研究的基础上,比较分析国内外不同类型的城市公用企业经营绩效的相关研究,系统、全面地阐述了城市公用企业绩效评价的主要理论框架,根据指标体系建立原则,构建了一个多层次、综合性的城市公用企业经营绩效评价指标体系。

在此基础上,本书运用定性分析与定量分析相结合的方法,综合评价了城市公用企业经营绩效状况。主要包括:利用因子分析法识别出影响城市公用企业经营绩效的主要影响因子;利用聚类分析法对城市公用企业进行类别划分;根据类别划分结果,利用判别分析法给出企业绩效类别划分的判别标准。同时,本书利用数据包络分析法的CCR和BCC模型测度和分解了城市公用企业经营绩效的整体技术效率;利用数据包络分析的Malmquist指数方法测度和分解了城市公用企业经营绩效的全要素生产率变动;利用面板数据模型分析了外部环境因素对城市公用企业经营绩效状况变化的影响。本书主要运用了SPSS16.0、DEAP2.1和EViews 5.0三种分析软件实现书中的数据处理与计算过程,来获得综合评价城市公用企

业经营绩效的结果，并对研究结果进行解释和分析。

1.4.2 技术路线

本书的技术路线如图 1-1 所示：



其中，——→表示结构顺序；-----→表示逻辑关系。

图 1-1 主体部分研究路线设计

第2章

文献综述

本章对城市公用企业经营绩效评价问题的主要文献进行回顾和梳理。首先介绍城市公共事业的相关研究；然后回顾国内外关于企业经营绩效评价研究的理论和应用现状；最后评述城市公用企业经营绩效评价研究的相关文献，为进一步研究奠定坚实的基础。

2.1 城市公共事业

为展开对城市公用企业经营绩效问题的研究，首先要对城市公共事业的概念、特征等内容进行界定和解析，这是深入分析城市公用企业经营绩效问题的前提和基础。因此，下面将分别阐述城市公共事业的概念和特征。

2.1.1 城市公共事业的概念

从现有研究成果来看，国内外学者对于城市公共事业概念的界定和理解既有共性，又存在一些差异。

1. 国外相关研究

Hotelling (1927) 认为，公共事业可以被定义为这样一种服务，在该

服务中,公共管理部门会对抗地方垄断倾向影响采取干预活动来保护消费者的利益。

施蒂格勒(1989)认为,城市公共事业主要包括城市公共交通(地铁、电车、公共汽车、轮渡等)、自来水、煤气、集中供热、绿化以及道路、桥梁、环境卫生等行业,一般是指城镇中为满足民众的生产和生活需要而经营的各种工业性的服务事业。

《1994年世界发展报告》将城市公共事业列为基础设施的一种,并将城市公共事业分为:自来水,卫生设备、排污,固体废弃物的收集和处理,管道煤气、电力、电信等(世界银行,1994)。

《新帕尔格雷夫经济学大辞典》中提出,在一定经济和技术的状态下,社会的每一个成员只要付出合理的价格和成本就有资格使用城市公共事业的产品和服务,但公共事业产品和服务不能通过通常的市场渠道来实现分配。因此需要负责分配这些产品和服务的机构,即公共事业,不管它是公共的、私人的或是混合的,其主要特征都不在于其所使用的资本性质,而在于管理它们的法律制度(伊特韦尔,1996)。

克劳奈维根(2002)认为,城市公共事业是向社会公众提供普遍、有偿服务,但具有一定公益性的基础设施产业及其活动,主要包括管道煤气、自来水和城市公共交通等。

2. 国内相关研究

邹广平(1996)认为,城市公共事业是城市的主要基础设施,直接关系到城市的发展、人民群众生活和对外开放,主要包括城市供水、供冷、供气、供热、公共交通等行业,他指出,城市公共事业是关系国计民生的一项事业,其发展程度是一个城市文明程度的主要标志。

刘戒骄(2000)指出,城市公共事业是受公共利益影响的产业及其活动,包括为社会提供洁净水、电力、天然气、人工煤气、热力、垃圾处理和公共交通等产品和服务的产业。他强调了城市公共事业是会受公共利益影响的。

魏政文等(2003)认为,城市公共事业是城市功能的具体体现,主要是城市社会公共工程,一般包括城市燃气热力、市政设施、供水节水、公共客运等行业,并指出公共事业具有明显的网络型产业的特征,煤气、自来水等产业是最为典型的体现。

李海岩和宋葛龙(2005)认为,城市公共事业一般是指城市供气、供

热、供水、污水处理、垃圾处理以及公共交通等行业。从广义的角度讲,还包括城市基础设施、市政工程等。

肖兴志和陈艳丽(2004)认为,公共事业主要包括为社会提供电力、自来水、天然气和人工煤气等服务的产业及其活动,它是从为公共利益服务而考虑的,通过网络传输系统提供民众必需产品和服务的产业。从对国民经济作用的角度分析,城市公共事业属于基础设施产业。

杨学军(2008)指出,城市公共事业主要包括市政设施、园林绿化、供水、供热、市容环境、燃气、城市公交、排水、污水与垃圾处理等,是为辖区内民众或不特定的多数人提供特定公共产品或公共服务的行业,由地方政府或其委托的政府部门直接管辖。

在学者们试图明确公共事业概念的同时,一些政府机构也积极探讨城市公共事业的概念,不仅对完善公共事业概念作出贡献,也为实践作出指导。

国家工商行政管理局1993年发布的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》中,将公用企业定义为供水、供热、供气、交通运输、邮政、电讯等公共事业或行业的经营者。

2000年5月27日建设部颁布的《城市市政公用事业利用外资暂行规定》中,第二条所说的公用事业包括城市公共交通、排水、污水处理、供水、供热、供气、道路与桥梁、市容环境卫生、垃圾处置和园林绿化等。

在建设部2002年颁布的《关于加快市政公用行业市场化进程的意见》中,将市政公共事业界定为“供水、公共交通、污水处理、垃圾处理、供气、供热等经营性市政公用设施”以及“园林绿化、环境卫生等非经营性设施”。

2004年3月19日建设部颁布的《市政公用事业特许经营管理办法》,第二条则只包括了城市公共交通、供水、供气、供热、污水处理、垃圾处理等行业。

综上所述,理论界和实践界对于城市公共事业概念和范围的不同界定都是根据各自的需要从不同角度进行阐述的,相互间存在一致的观点,亦存在差异性和交叉性。如果对城市公共事业没有一个清晰的界定,我们将很难明确研究对象,并对其进行研究分析,所以有必要根据研究需要明确城市公共事业的概念和范围。

本书综合国内外的研究,认为城市公共事业是为城市辖区内多数人提