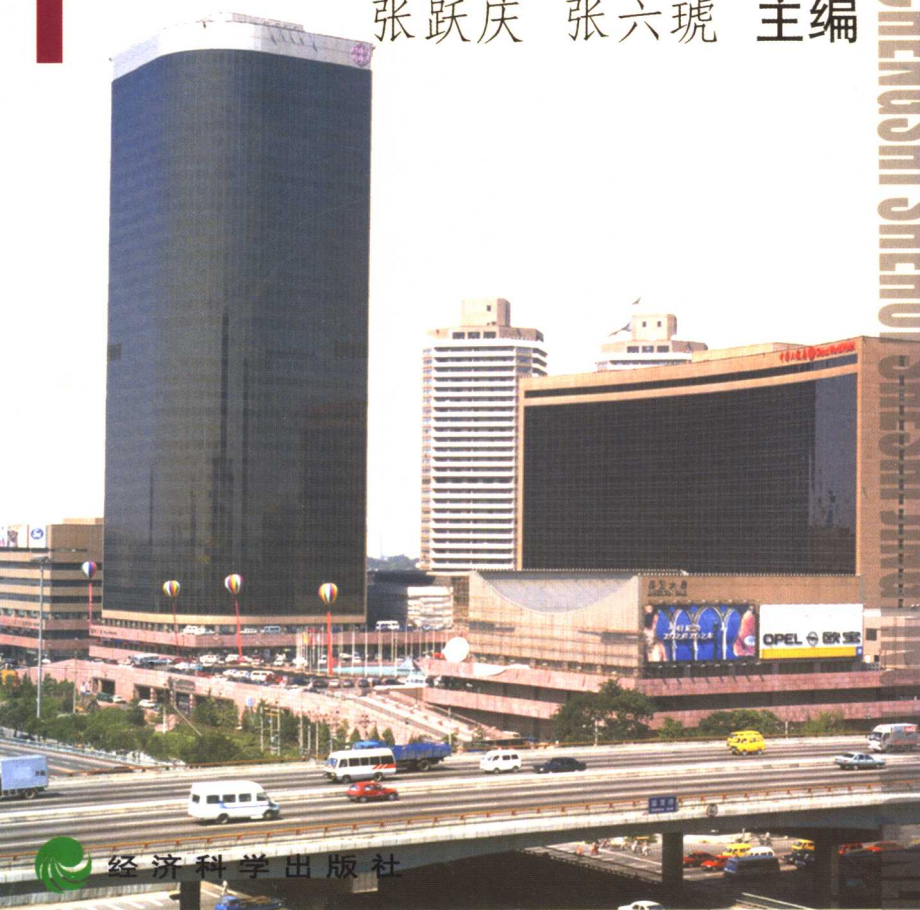


CHENGSHI SHEHUI SHESHI JINGYING YU GUANLI
CHENGSHI SHEHUI SHESHI JINGYING YU GUANLI

城市社会设施经营与管理

张跃庆 张六琥 主编



 经济科学出版社

城市社会设施经营与管理

张跃庆 张六晔 主编

经济科学出版社

责任编辑：张意姜

责任校对：董蔚挺

技术编辑：董永亭

城市社会设施经营与管理

张跃庆 张六琥 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 11.375 印张 300000 字

2006 年 3 月第一版 2006 年 3 月第一次印刷

印数：0001—3000 册

ISBN 7 - 5058 - 5383 - X/F · 4643 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

《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》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、张六铨教授,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

《城市社会设施经营与管理》

前言

《城市社会设施经营与管理》是为我校“公共事业管理专业”编写的一部教材，属于《城市公共经济管理》系列教材中的一种。城市社会设施主要是研究城市社会中的教育、科技、文化、卫生、体育、社会保障、社区等城市中公共社会服务部门与组织经营及管理的理论问题、改革问题与实践等问题的学科。通常把教育、科技、文化、卫生、体育、社区等社会设施部门或组织从事经营管理业务或职能叫做“事业”或“公用事业”，把承担这些职能的部门与单位叫做“事业单位”。随着市场经济体制的建立也把它们叫做“公共事业”部门。在西方，大都把这些部门叫做“公共部门”或“非营利组织”。但是，我们这本教材既没有使用“公用事业”、“事业单位”的概念，也没有使用国际上通用的“公共事业”或“非营利组织”叫法，而是使用了“城市社会设施”这样的概念。这主要是为了使这套教材成为一个完整体系，因为在这套教材中有一本教材叫做《城市社会设施经营与管理》。

城市是一个极其复杂的、巨大的有机体，依据不同标准可以把城市划分为不同的结构。如果从城市设施结构方面进行研究，城市的设施可以划分为主体设施、基础设施和社会设施三个构成部分。城市主体设施，是城市产生和发展的决定性因素。城市主

体设施是开放性的系统，主要是为城市外部服务的。城市主体设施的主要内容，决定了城市的性质；城市主体设施的数量，决定了城市的规模；城市主体设施在城市空间地域分布，决定了城市的布局。城市基础设施，也叫城市基础结构，是为城市生产和生活提供一般条件的行业或部门。城市基础设施大体上是由以下一些系统构成的，即城市能源设施系统；城市水资源及给排水设施系统；城市交通设施系统；城市邮电通讯设施系统；城市环境卫生设施系统；城市防灾设施系统等。城市社会设施，是为了提高居民素质、满足居民对文化和精神生活的需要，为居民提供保健和健康服务，以及保障城市居民最低生活水平等设立的职能部门。城市社会设施主要是由城市教育部门、科学技术部门、各类文化部门、医疗卫生部门、体育部门以及社会保障部门、城市社区等部门或组织构成的。由于城市主体设施在不同的城市是各不相同的，所以形成了各类不同性质的城市，如工商业城市、矿业城市、旅游城市、政治城市、文化城市等。城市基础设施和城市社会设施，是为主体设施服务的，是为城市运行提供一般运行和发展条件，以及为提高城市居民的素质，满足城市居民对教育、科技、文化和医疗卫生等方面的需要，所以在各类城市中基本是相同的。如果说，城市主体设施决定了城市的性质，城市基础设施和社会设施发展的程度，则表明了城市现代化的水平和居民社会生活水平发展的高低。所以，城市社会设施在城市发展和运行中有着极其重要的作用。

我们把城市教育、科技、文化、卫生、体育、社区等部门或组织概括为“城市社会设施”，绝对不是只是指这些部门的建筑物和构筑物等物质设施。在城市经济学中所说的（城市）设施，不仅是指构成这些设施的物质部分，即为各类社会设施进行活动提供的建筑物和构筑物，“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。”这就清楚地表明，我们这里所说的城市社会设施概念，包括了城市的教育、科技、文化、卫生、体育、社区等各类社会组织、机构；这些组织机构的管理体制、

运行机制；以及这些组织开展各类活动所需要的物质设施条件等。正是由于“城市社会设施”与“事业”、“事业单位”，以及“公共事业”、“非营利组织”的内涵基本上是一致的，所以我们在这部教材中有时也使用“事业单位”、“非营利组织”来概括城市中的这类组织或机构。

城市社会设施，不仅在城市发展和运行中起着重要的作用，而且也是社会主义市场经济体制的重要构成部分。在完善的市场经济体制社会中，大都存在着三种社会组织，即作为社会公共部门的政府组织、作为社会营利组织的各类企业组织、作为公共事业的各类非营利部门。政府部门是社会中的政治组织、企业是社会中的经济组织、非营利组织是社会中的社会组织。或者说，政府是政治领域的主要组织，企业是经济领域的主要组织，城市社会设施或公共事业单位是社会领域的主要组织。社会结构中三个领域或三种组织，存在着极其密切的联系。在市场经济体制中；市场虽然是最基本的组织形式，但是市场在一些领域中是“失灵的”；在规范的市场经济体制下，“市场失灵”是由政府弥补的；但是，由于种种原因政府也会失灵；由此产生的非企业、非政府的“非营利组织”、“公共事业”部门或社会设施部门，既可以弥补“政府失灵”，也可以弥补“市场失灵”，因而成为市场经济体制中重要的构成部门。

无论是促进城市经济社会发展，还是加速社会主义市场经济体制的建设，都必须加强城市社会设施的建设，提高城市社会设施经营管理水平。我国正处在城市化的加速发展时期；城市化的加速发展要求城市社会设施相应的发展。城市社会设施不仅是城市发展的结果，而且对于促进城市经济社会发展，提高城市现代化程度和经营管理水平也有着重要的作用。在计划经济体制下，城市社会设施基本属于事业单位，由国家财政维持，按照行政方式运行，执行着各种不同的行政职能。随着社会主义市场经济体制的建立，政府职能的转变，城市社会设施管理体制必须进行改革。城市社会设施改革的主要任务，就是改变传统计划体制下形成的事业单位管理行政

化、事业单位功能纯政治化以及事业服务福利化的倾向，把事业单位改变成为与社会主义市场经济体制相适应的城市公共事业组织或城市公共社会设施组织。

根据教育部专业设置的要求，以及本专业课程设置和各门课程内容分工要求，本教材主要研究城市经济社会发展、城市社会设施发展和运行的规律；城市社会设施管理体制改革与管理体制创新；城市社会设施各主要部门组织构成、社会职能、管理机构与管理制度的方针政策 and 操作实务；以及各类城市社会设施改革的理论与实践。根据研究的内容，本书分为三篇，即绪论、总论与分论。主要概述了城市设施结构、城市社会设施发展及其在城市经济社会发展中的地位与作用；城市社会设施性质与构成；城市社会设施改革；城市社会设施产业和市场；城市社会设施供给与需求；城市社会设施投资与管理；城市教育设施经营与管理；城市科技设施经营与管理、城市文体设施经营与管理；城市卫生设施经营与管理；城市体育设施经营与管理；城市社会保障设施建设与管理；城市社区管理等问题。

本书由张跃庆教授、张六驍教授主编，全书三篇十四章，具体分工情况是：第一、二、三、四、五、六、七、十三、十四章由张跃庆编写；第八章由张六驍编写；第九章由刘蕴编写；第十章由赵秀池编写；第十一章由夏凡编写；第十二章由贺慨编写。周林为部分章节编写提供了稿件。最后由主编修改、统稿和定稿。各章在编写过程中，参考和使用了大量有关论文、专著和教材等文献资料，为了体例的统一，把这些文献资料统一放到了全书的最后。在这里特向这些作者表示谢意！

本书作为高校本科使用的教材，虽然对城市社会设施改革与发展中的一些重大理论问题与实践做了一些论述，但都无法展开。同时，由于我国城市社会设施改革比较滞后，以及由于缺乏经验等原因，形成了改革中的一些问题，如医疗卫生设施改革中的问题、教育设施改革中的问题等，所以还不可能在理论上与实践上加以完全和准确地概括。另外，由于我们的水平有限，对一些问题概述的也

不完全、不准确，甚至还有可能不正确。恳请专家、学者和读者提出批评意见，以便我们改正。

张跃庆 张六铨

2005 年 12 月于首都经济贸易大学

目 录

第一篇 绪 论

第一章 城市设施结构与城市社会设施经营管理	(3)
第一节 城市设施结构与城市社会设施	(3)
第二节 城市社会设施经营管理主体客体与经营 管理目标	(11)
第三节 城市政府职能转变与城市社会设施经营 管理	(18)

第二篇 总 论

第二章 城市社会设施及其发展	(31)
第一节 城市社会设施性质与特点	(31)
第二节 城市社会设施发展	(40)
第三节 城市社会设施在城市现代化发展中的作用	(43)
第三章 城市社会设施管理体制及其改革	(57)
第一节 传统城市社会设施管理体制特点与弊端	(57)

第二节	城市社会设施改革与发展	(60)
第三节	深化城市社会设施管理体制改革	(65)
第四章	城市社会设施管理制度	(84)
第一节	国家与城市政府城市社会设施管理职能	(84)
第二节	城市社会设施事业单位管理制度	(90)
第三节	民办城市社会设施非企业单位管理制度	(102)
第五章	城市社会设施管理模式与管理制度的创新	(107)
第一节	城市社会设施管理范围及其界定依据	(107)
第二节	城市社会设施管理体制改革的模式创新	(112)
第三节	城市社会设施管理制度创新	(122)
第六章	城市社会设施产业与城市社会设施市场	(132)
第一节	城市社会设施发展趋势	(132)
第二节	城市社会设施社会化	(134)
第三节	城市社会设施产业化	(136)
第四节	城市社会设施市场	(140)
第五节	城市社会设施产品与服务价格	(145)
第七章	城市社会设施供求与投资建设经营管理	(157)
第一节	城市社会设施需求与供给管理	(157)
第二节	城市社会设施供给制度及其创新	(163)
第三节	城市社会设施发展和规划与投资和建设管理	(167)

第三篇 分 论

第八章	城市教育设施与管理	(181)
第一节	城市教育设施构成与性质	(181)

第二节	城市教育设施管理体制及其改革	(185)
第三节	城市教育设施政策法规建设与实践	(196)
第四节	城市教育产业经营与管理	(200)
第九章	城市科技设施经营与管理	(205)
第一节	城市科技设施构成、地位和作用	(205)
第二节	城市科技设施经营管理体制	(212)
第三节	深化城市科技设施管理体制的改革	(224)
第十章	城市文化设施经营与管理	(230)
第一节	城市文化设施构成、地位与作用	(230)
第二节	城市文化设施经营管理体制与方针政策	(237)
第三节	城市文化设施经营管理体制的改革	(244)
第十一章	城市医疗卫生设施经营与管理	(251)
第一节	城市医疗卫生设施性质、构成与作用	(251)
第二节	城市医疗卫生设施经营管理体制	(254)
第三节	深化城市医疗卫生设施经营管理体制的改革	(258)
第十二章	城市体育设施经营与管理	(270)
第一节	城市体育设施构成及其地位与作用	(270)
第二节	城市体育设施经营管理体制	(277)
第三节	城市体育设施经营管理体制的改革与体育 产业化	(283)
第十三章	城市社会保障设施管理制度与管理体制改革	(292)
第一节	城市社会保障设施体系及其特点	(292)
第二节	城市社会保障设施管理制度建立与发展	(298)
第三节	深化城市社会保障设施管理体制的改革	(306)

第十四章 城市社区建设与城市社区管理体制改革	(322)
第一节 城市社区与城市社区管理组织	(322)
第二节 城市社区建设与城市社区建设制度	(329)
第三节 城市社区建设与城市社区管理体制改革	(336)
主要参考文献	(342)

第一篇 绪 论

第一章 城市设施结构与城市社会设施经营管理

〔内容提要〕

城市是各种要素高度聚集的地区，是国家或地区政治、经济和精神生活的中心。城市社会设施是城市设施结构主要构成部分。城市社会设施经营与管理，主要是由城市社会设施管理的主体、客体及其相应的制度和运行机制构成的。城市社会设施经营管理的目的就是为城市生产与居民生活提供教育、科技、文化、卫生、体育、社会保障以及社区管理等方面的公共产品与服务。随着社会主义市场经济体制的建立和城市政府职能转变，城市社会设施或城市公共服务将成为城市政府管理城市的重要职能。

第一节 城市设施结构与城市社会设施

城市是经济社会的综合体。城市发展与运行，是通过各类设施的建设和经营管理实现的。城市设施可以分为主体设施、基础设施和社会设施。城市社会设施本质上就是我国传统体制下的城市事业单位，市场经济体制下的城市公共事业。

（一）城市与城市设施

现代城市是工业化的产物。列宁说：“城市是经济、政治和人民精神生活的中心，是历史前进的主要动力”^①。每一个城市都是社会生活的综合体，即人口、经济、社会的高度聚集体，都是所在地区、

^① 《列宁全集》第19卷，人民出版社1985年版，第265页。