



北京市高等教育精品教材立项项目

CHENGSHI GONGGONG JINGJI GUANLI
CHENGSHI GONGGONG JINGJI GUANLI

城市公共经济管理

丁芸 主编

CHENGSHI GONGGONG JINGJI GUANLI



经济科学出版社

城市公共经济管理

丁 芸 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：邱 天

城市公共经济管理

丁 芸 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 印张 300000 字

2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

印数：0001—4000 册

ISBN 7 - 5058 - 4969 - 7 / F · 4241 定价：21.00 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

序

随着社会主义市场经济体制的建立，城市政府职能的转变，现代企业制度的建立，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，是协调城市运行和提高城市经济、社会和环境效益的重要条件。《城市公共经济管理》一书，就是为了适应城市管理体制改革、提高城市管理水平、加强城市公共事业管理和城市管理专业建设而编写的。

本书的主要特色有：

1. 内容新颖，体系严谨。本书主要内容包括城市公共经济管理概述、市场经济与公共经济、城市公共经济的产生、建立和发展、公共物品、公共经济管理部门、公共投资、公共物品的价格、公共财政、政府体制改革与职能转变以及城市公共经济管理的模式。从内容上较全面、系统地介绍了城市公共经济管理的相关问题，视角新颖，内容丰富，体系完整。

2. 适应时代要求，注重理论联系实际。城市管理是一门新兴学科，尤其是城市公共经济管理更是具有较强的前沿性。本书适应目前在城市发展过程中进行公共经济管理的特点和要求，在理论分析的基础上，有针对性地提出了建立城市公共经济管理的模式和方法，对实践有一定的指导作用。

3. 注重中外对比, 吸收国外城市公共经济管理的经验。本书编写过程中, 收集和查阅了大量的国外相关的资料和数据, 吸收国外在城市公共经济管理理论、模式和方法等方面的先进经验, 并根据我国的特点进行了一定的创新。

4. 适应人才培养的需要。通过召开公共事业管理专业毕业生的座谈会, 听取了学生在实际工作中所需要的知识结构的建议。使该教材有较强的理论指导作用和较强的实用性。

本书编写分工:

本书主编为丁芸, 负责大纲拟订和修改定稿。

本书编写人员的具体分工:

第一章: 丁芸, 张昕;

第二章: 丁芸, 王海玲

第三章: 张昕

第四章: 丁芸, 赵永芳

第五章: 丁芸, 张昕

第六章: 丁芸, 刘丽英

第七章: 丁芸, 赵永芳

第八章: 丁芸

第九章: 张昕

第十章: 丁芸, 王海玲

致谢:

本教材在编写过程中, 得到了张跃庆教授的耐心指导, 得到城市经济系老师们的热心帮助, 在此表示真挚的感谢。

本教材在编写中, 参阅了大量的文献资料, 恕编者没有一一列举。这里谨向所有文献资料的所有作者表示最衷心的感谢。

本书涉及内容比较广泛, 由于编者水平有限, 难免有所疏漏, 不妥之处敬请专家、学者和广大读者指正。

编者

2004. 8

目 录

第一章 城市公共经济管理概述	(1)
第一节 城市公共经济管理的概念及研究对象	(1)
第二节 城市公共经济管理研究的必要性	(16)
第三节 城市公共经济管理学的学科特点	(19)
第四节 城市公共经济管理研究方法	(21)
第二章 市场经济与公共经济	(26)
第一节 市场效率与市场失灵	(26)
第二节 市场失灵导致政府参与公共经济的组织	(31)
第三节 公共经济的组织应注重市场和政府相结合	(32)
第四节 外部效应及其纠正	(38)
第三章 城市公共经济的产生和发展	(48)
第一节 城市公共经济的产生	(48)
第二节 城市公共经济的发展	(49)
第三节 我国城市公共经济的发展	(56)
第四章 公共产品	(68)
第一节 公共产品的定义与特征	(68)

第二节	公共产品的分类	(73)
第三节	公共产品的判定	(77)
第四节	公共产品的供给主体	(78)
第五章	公共经济管理部门	(83)
第一节	公共经济管理的主体及其行为特征	(83)
第二节	公共经济管理部门的基本职能	(107)
第三节	公共经济管理人员的素质	(123)
第六章	公共投资	(128)
第一节	公共投资概述	(128)
第二节	公共投资的范围与对象	(130)
第三节	公共投资的多元化筹资模式	(134)
第四节	公共投资决策	(144)
第五节	公共投资项目评价基本方法	(150)
第六节	国外公共投资及香港地区先进制度经验简介	(159)
第七章	公共产品的价格	(184)
第一节	我国城市公用事业定价的概念、特点与 内容	(184)
第二节	公共定价的理论依据、政策目标和定价 原则	(192)
第三节	公共定价的体系	(205)
第四节	政府对公共产品的价格管理	(208)
第五节	市场经济国家城市公用事业管理状况 及分析	(213)
第六节	我国城市公用事业价格改革实践	(218)
第八章	公共财政	(230)
第一节	公共财政概述	(230)

第二节	公共预算·····	(235)
第三节	公共财政支出·····	(238)
第四节	公共财政收入·····	(242)
第九章	政府体制改革与职能的转变·····	(265)
第一节	市场经济国家政府理论·····	(265)
第二节	中国经济社会转型期的政府职能界定·····	(278)
第三节	政府行使公共经济管理职能中存在的问题·····	(286)
第四节	政府在公共经济中的地位和作用·····	(288)
第十章	城市公共经济管理的模式·····	(301)
第一节	国外及香港地区公共经济管理的实践模式·····	(301)
第二节	西方五国公共管理改革的比较·····	(315)
第三节	中国公共事业管理改革和对国外管理经验的 借鉴·····	(325)
主要参考文献 ·····		(338)

第一章 城市公共经济管理概述

内容摘要：本章首先研究了公共物品、公共部门、公共经济的基本概念，公共经济的范围及内涵，进而明确城市公共经济管理的内涵以及它的研究对象。同时本章还分析了学习本课程的必要性、本学科性质以及研究方法。

第一节 城市公共经济管理的概念及研究对象

一、什么是公共经济

从一般意义上说，公共经济是相对于私人经济而言的，但是，学术界至今尚未形成普遍认可的关于公共经济的确切定义。造成这一状况的原因，一方面是由于公共经济客观上存在不确定性，例如，公共经济的范围多变，公共经济的内容重叠等，使其外延难以确定；另一方面是由于各国的社会发展程度不同导致对公共经济的认识难以一致，因此，对公共经济的理解必然有所不同。

为了准确地认识公共经济管理学这门学科，首先必须对公共经济的内涵做出科学的界定，而要认识公共经济的一般规律和特殊性，准确地把握公共经济与其他经济活动的联系，理解公共经济在国民经济体系中的地位和作用，就必须了解公共物品的概念及分类（本书第四章具体论述公共物品的有关理论）以及公共部门的理论。

（一）公共产品

公共产品是指产品和劳务的利益由社会成员共同享有，而不能为一个人单独享有。虽然，产品和劳务共同享有的范围可以不同，

但是，作为公共产品必然就是人们集体使用这种产品，并共同享有其利益，而难以把集体使用的部分和个人获利加以区分。

国防、法律和秩序，灯塔、街道和街道照明是公共产品的几个例子，它们之所以被称之为“公共的”，是因为它们如果不能使每个人都得到就不能被供给到任何人，而且不能使它们的单个使用者支付其费用。其次，有些产品，它们可以但却很少向每个使用者收费，如公路、桥梁、天气预报、公共图书馆、国家公园。最后，有些物品，如教育、医疗服务、公共运输，它们能很好地按市场方式供给，但是许多政府选择免费或者以低费用供给部分公民或全体公民。

公共产品具有两个重要特征，即非排他性和非竞争性。所谓非排他性是从产品的所有关系来看，即同一产品不仅供其占有者来消费，而且无法排斥占有者以外的人来消费。即这一产品的消费过程中无法排除不支付价格人的消费。如海上建一航标灯、街上建一排路灯，建立起来以后就难以排除消费者的免费消费。

所谓非竞争性是指这一产品的消费过程中增加消费者的消费，不会削弱现有消费者的消费水平。从生产者的角度来讲，是指消费的边际成本为零，即每增加一个消费者的消费成本为零，其结果就是增加多少个消费者一般都不影响其他人消费。用经济学的语言讲，边际消费成本为零，即每增加一个单位消费所要支付的消费成本不变。生产者一般不会因为消费者的增加而增加相应的支出。

（二）公共部门

整个国民经济分为公共部门和私人部门两个部分。一个社会中属于政府所有，使用公共财产和公共资金，在一定程度上贯彻和执行政府意图的经济实体（机关、事业和企业单位）的总和就是公共部门。与公共部门相对的是私人部门，它由个人、家庭和私人所拥有的企事业单位组成。公共部门是以公共权力为基础的，其基本性质是公共部门的公共权力产生于社会，并凌驾于社会，具有明显的强制性。公共部门存在的合法性受到公众的信任和支持，他们依法管理社会公共事务，不以市场取向或利润、营利为存在的目的，其

目标是谋取社会的公共利益，对社会与公众负责，而不偏私于某个人、政党或集团的独特利益。因此，其产出是维持社会存在与发展的公共产品、公共秩序与安全、社会价值的分配等。

因此，公共部门是泛指拥有公共权力，依法管理社会公共事务，以谋取社会的公共利益为目的组织体系；以及由政府投资、开办，并以国有制形式运作的公营企业、学校、医院等组织体系。公共部门中从事不同性质活动的单位划分为三个子部门：

1. 政府部门。政府部门是指公共部门中不从事产品或服务的生产和销售，主要依靠税收来维持其基本活动的部门。政府部门是通过政治程序建立的，在特定区域内行使立法权、司法权和行政权的实体。政府部门有广义与狭义之分，广义的政府部门是指国家政权机关的总和，包括国家立法机关、国家司法机关、国家检察机关、国家行政机关、国家军事机关等；狭义的政府部门仅指国家行政机关。政府部门拥有宪法赋予的适用于全体公民的强制权力，它的主要职责是向全体社会成员提供纯公共物品，如法律、治安、秩序等，不直接从事产品的生产和销售，所需经费完全依靠预算拨款。

2. 公共事业部门。公共事业部门即产权归政府所有并依靠预算拨款维持其运转的单位总和，如公立的学校、医院和研究所等。公共事业部门也提供一部分纯公共产品，如义务教育、防疫等，但主要提供部分准公共产品，如中等教育、高等教育、公园、电影院等。

本书所讲的公共事业，主要是指关系到国民经济整体利益和长远利益的物质基础设施，它包括两类：一是经济基础设施，公用事业（电力、管道煤气、电信、供水、环境卫生设施和排污系统、固体废弃物的收集和处理系统）、公共工程（大坝灌渠和道路）、其他交通设施（城市交通、海港、水运和机场、航空等物质设施）；二是社会基础设施，包括文化、教育、医疗等人力开发设施。这些公共事业的特点是：发挥作用的时间长，有些甚至是永久性的，所需要投资大，而且一旦沉淀就很难再抽回；提供的服务是面向全社会的生产者和消费者的；基础设施越完善，市场经济的运作效率就

愈有效。公共事业的特点决定了政府在公共事业领域起着重要的作用，通常政府在公共事业领域的活动分为三种形式：第一种形式是政府很少直接建设并经营公共事业，政府在这些领域的活动主要是通过立法、财政补贴、行政限制等手段来实现；第二种形式是政府订货，政府与民间公司签订合同，民间公司按政府要求生产，政府购买其生产的产品；第三种形式是政府通过国营企业直接生产来供应基础设施和服务。从世界各国来看，20 世纪 70 年代前，基础设施的生产与供应方面，第三种形式比较普遍；70 年代后，市场经济比较成熟的国家是第一、第二种形式占据主导形式。

3. 公共企业部门 (Public Enterprise Sector)。公共企业部门即产权归政府所有或受政府直接控制的企业总和，如政府所属的供水、供电、供气系统等。公共企业一般局限于垄断行业，由政府官员或政府任命的代理人经营，经营目标受政府控制和影响，其产品或服务价格也由政府制定。

公共企业是与私人企业相对应的概念，它的所有权全部或部分属于某个公共机构，并受这个公共机构有效地控制，公共企业的性质可能属于农业、工业、金融、基础设施、商业、娱乐或服务业。公共企业的法定形式和法人形式不一样，它们可能是部门企业、公共公司、法定机构或根据现有公司法注册的股份公司。一种类型的公共企业提供社会所需的公共产品或劳务，它们在集资、收集、雇佣人员、免税和对国会解释责任方面就像一个政府部门；另一种类型的公共企业的经营方式就像私人企业一样，不享有财政或税务特权，也没有向国会解释的义务，政府在这类公共企业中通常会直接或间接地拥有股份。

由于公共事业部门和公共企业部门归属于政府并受其直接控制，因而在实际生活中，人们习惯于把政府部门本身当作公共部门的典型代表。公共部门至少有以下两个行为特征：

(1) 行为效果的普遍性。即公共部门活动所产生的效果会覆盖全社会或某一区域范围的单位或个人。

(2) 行为过程的强制性。即公共部门拥有垄断性权力，其行为

过程大多依赖于公共权力的行使得以完成，不以作用对象的意愿为转移。

公共部门的经济职能包括：

(1) 参与资源配置。是指公共部门为全体社会成员提供公共产品，运用经济和法律手段矫正外部效应并维护市场有效竞争。

(2) 协调收入分配。是指公共部门运用各种政策手段对由市场体系所决定的收入分配状况进行调节，解决收入分配的不公平问题。

(3) 促进经济稳定。是指公共部门运用宏观经济政策有意识地干预经济运行，尽可能地实现充分就业和物价稳定基础上的经济增长。

(三) 公共经济

公共经济在不同的教科书中有表述不同的定义，但是在基本理念、价值、分析方法、研究对象等方面有所共识。

“公共经济是提供公共产品的个人和企业以及部门的经济活动的总称”。

所谓公共经济是与私人经济相对立的概念，是在市场经济背景下公共部门（国际的和国内的，政府和非营利机构）与私人经济部门之间的经济关系，公共部门经济活动各要素之间的关系（包括生产、交换、分配和消费等环节）以及公共部门与市场之间的结构模式与整个经济体系之间的关系。

广义的公共经济涵盖前述四种公共产品的生产和供应，可分为公共行政和公共安全服务、公共设施和公共事业服务、公共福利和社会保障服务这样三个主要方面，从经济学角度概括了政府的全部公共职能。狭义的公共经济则主要是指公共设施与公用事业所提供的公共产品和公用性服务。以上所说的三个方面四个类别的公共物品和公共服务都是现代市场经济正常运转不可缺少的公共必需品；所有这些公共物品的种类必须齐全和互相配套，其规模和水平必须适应和满足所在地区的全部公共需求。所以，公共经济的规模和水平基本上反映一座城市的经济规模和社会发展状态，决定其各种产

业的外部成本、企事业的投资经营环境和居民的生活环境，从而也是这座城市政府的职能和业绩的综合体现。

二、公共经济领域

(一) 一般市场经济国家中的公共经济问题

市场经济中有许多公共经济问题，一般来说，公共经济领域主要包括：(1) 自然资源；(2) 文化教育；(3) 体育；(4) 社会保障；(5) 市政建设，城市基础建设；(6) 环境保护；(7) 医疗卫生；(8) 公共信息；(9) 铁路建设；(10) 评估中介；(11) 社区物业；(12) 住房等。

市场经济国家中比较突出的公共经济问题主要有以下几个：

1. 稀缺资源的自然垄断。稀缺资源的自然垄断主要是指矿产、森林、水源、空气环境等都具有稀缺性，对这些稀缺资源如何分配直接牵涉到全体社会成员的利害关系。像这样的稀缺资源的生产经营权一般应该掌握在政府手中，如果这类具有稀缺性的自然资源允许厂商经营，也必须由政府加以管制。其中最好的方法还是对稀缺资源的自然垄断产业实行国有，使其成为国有企业，直接为全社会服务。

2. 交易费用问题。广义地讲，交易费用包括各种制度安排的成本和商品买卖之间的交易费用等。在此所指的交易费用主要是前者，即各种制度安排过程，包括法律制度、经济制度甚至道德约束与规章等。制度既不是为个人而制定，又不会因为某个个人的“消费”而损害到其他人“消费”它。市场经济是一种有规则运行的竞争性活动，没有统一的制度安排就会产生混乱，所以为降低属于制度安排的交易成本，政府就不只是“守夜人”了，政府要从秉公办事的精神出发，制定好制度，降低交易费用。

3. 教育问题。教育是关系到劳动力素质能否适应社会发展需要的大问题，将教育只看做是社会成员个人自己的事是不合适的。一个国家劳动力受教育状况如何往往与其国民的受教育程度成正比，有了好的教育，社会发展才能有可供衔接的劳动力，否则国家的发

展只是一句空话，教育属于公共产品是没有疑问的，无论从法律的角度还是从道义的角度看，人人都有受教育的权利，而实行义务教育则是政府的责任。虽然受教育的结果不同对劳动力本人的收入会产生不同的影响，这似乎又表明教育具有商品性，但这并不是教育的全部性质。政府如果不能提供公益性的教育服务，会使许多交不起学费的学子失学，社会也将失去大批优秀的劳动力。而对付费受教育者，即对有钱人的孩子来说，也会因缺乏竞争压力而降低学习效果，导致社会劳动力素质下降。

4. 国民健康问题。享受健康和充分的医疗服务是每个国民应有的权利。劳动者之间收入差异的存在，不应导致健康和医疗服务的不同，至少从社会伦理的角度将应是这样的。

国民的健康要投入大量的资金，如给医院必要的补助，使低收入者能看得起病；给医院添置必要的设备，减轻医院的成本负担；在社区建造娱乐设施，为老年人、青少年提供活动场所，使收入低下或无收入的人有一个可以锻炼身体的场所。

在解决国民健康问题时还需要有医疗保险，建立医疗保险基金，这一切没有政府的参与是无法解决的。

市场经济中有许许多多这样的公共经济问题，需要有一个明确的主体来承担与解决它，政府则肯定是其中最好的主体之一。

（二）中国现阶段的公共经济范围

从公共产品种类角度应包括以下八个方面：

1. 维护国家主权，确保国家安全。主要包括国防、外交、国家安全等政治安全性公共事务和货币发行、金融监控、国际收支平衡、海关及关税、战略资源控制等经济安全性公共事务。国家主权与安全是民族国家和全国人民的最高利益所在，必须放在一个国家公共物品的第一序列，优先保证其必要水平的供给。这里说“必要水平”，是因为中国不搞霸权主义，而是致力于争取和平发展的国际环境，因此这类公共产品的供给水平应当以此为尺度。

2. 完善法律法规，建立各项制度。要建立一整套与社会主义民主法制原则相适应的、完备的法律制度（包括宪法、民法、商法、