

城市经营实践与研究

——
厦门城市发展启示录

丁国炎 ◎ 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

丁国炎 ◎ 著

城市经营实践与研究

——
厦门城市发展启示录



厦门大学出版社 国家一级出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS 全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

城市经营实践与研究:厦门城市发展启示录/丁国炎著. —厦门:厦门大学出版社, 2017. 2

ISBN 978-7-5615-6302-1

I. ①城… II. ①丁… III. ①城市经济—经济管理—研究—厦门 IV. ①F299.275.73

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 260431 号

出 版 人 蒋东明

责任编辑 江珏均

封面设计 蒋卓群

责任印制 许克华

出版发行 厦门大学出版社

社 址 厦门市软件园二期望海路 39 号

邮政编码 361008

总 编 办 0592-2182177 0592-2181406(传真)

营销中心 0592-2184458 0592-2181365

网 址 <http://www.xmupress.com>

邮 箱 xmupress@126.com

印 刷 厦门市竞成印刷有限公司

开本 787mm×1092mm 1/16

印张 29.25

插页 10

字数 380 千字

版次 2017 年 2 月第 1 版

印次 2017 年 2 月第 1 次印刷

定价 75.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



厦门大学出版社
微信二维码



厦门大学出版社
微博二维码

城市经营实践与研究

林军题

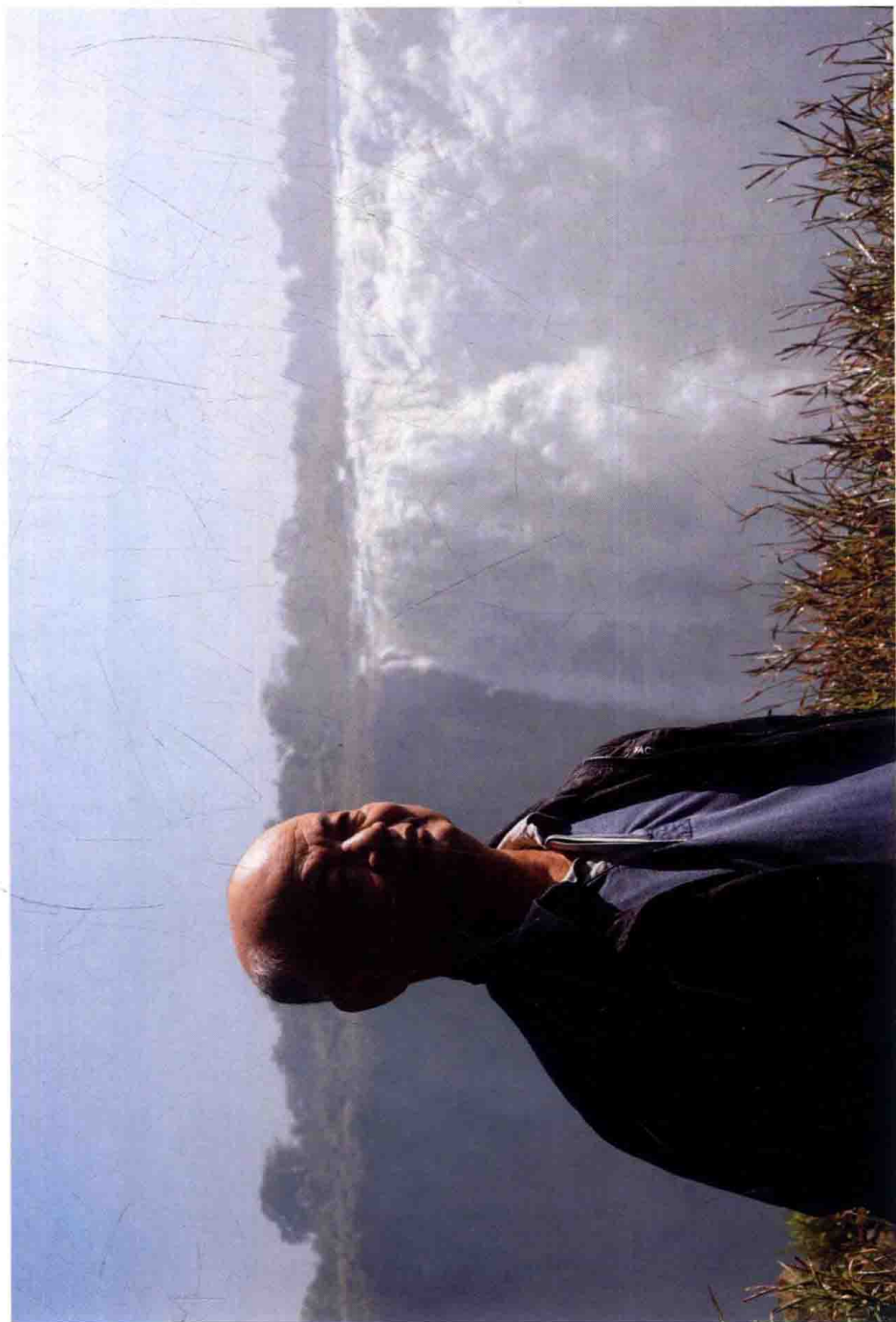


平生意氣竟何如萬里
微程步卷書行遠澹
然觀起落子尋飛瀑也
紆徐

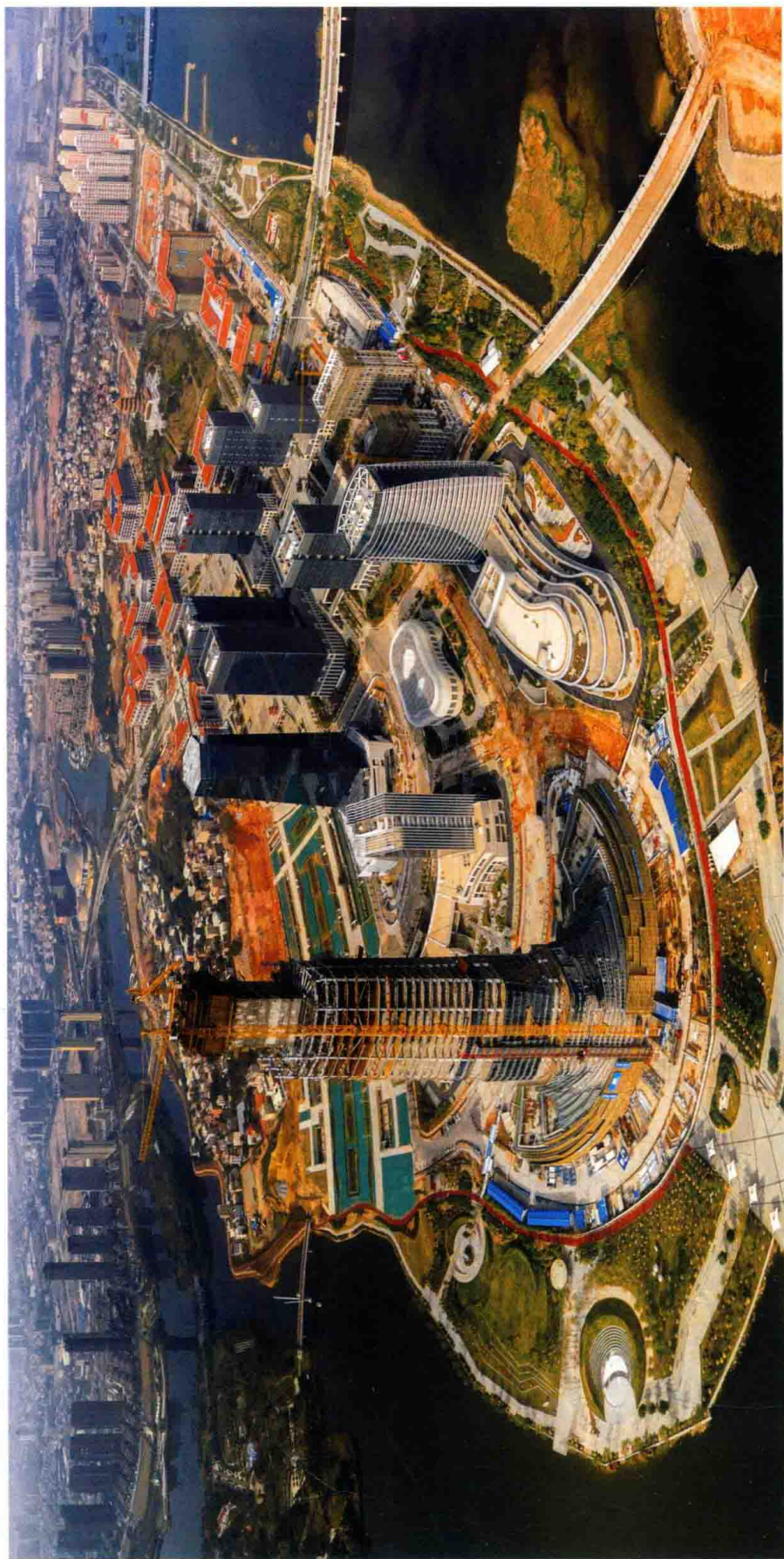
應國炎同志囑賦綏綏遊雅多利亞大
瀑布 王仁山詩 陳永紅書

平生意氣竟何如，
萬里征程萬卷書。
行遠澹然觀起落，
千尋飛瀑也紆徐。

應國炎同志囑賦綏綏遊雅多利亞大瀑布
詩作：王仁山
書法：陳永紅



摄于津巴布韦维多利亚大瀑布（摄影：蒯海清）



集美新城鸟瞰（摄影：陈清强）

序

The Preface

八年前,丁国炎先生的《城市经营——实践与思考》一书出版时,有感于他对“城市经营”这一理念的不断探索和实践,我写了一篇书评,发表在《厦门日报》上。没想到八年后,他又把该书的续篇书稿寄给我。看着这洋洋洒洒三十多万字的书稿,我心中涌出一股感慨——真是不容易。八年前,他为厦门市委常委、市政府常务副市长,以此为题作思考、谈体会、写经验、剖教训,均有丰富的实践素材、自己或他人的工作思路、公开或内部的文件资料供他参考、采撷。现在他已卸下公职,退出领导岗位,但仍就一个应该是“在位人”才有兴趣和优势去琢磨的题材做孜孜不倦的研究,可见他对自己曾经的事业,对自己工作与生活的这座城市有多么热爱。被他这股爱所感动,当他嘱我为该书作一序时,我没有推辞就答应了。

众多海内外的客人到了厦门,都称赞它是中国最美的城市。厦门天生丽质,得于上天的垂顾,拥有诸多的自然美。与天时、地利相映的是人和,上天赋予厦门的美,得到厦门人民的无比珍惜和爱护。天时、地利加上人和,使得厦门成为中国最美丽的城市之一,不仅有自然美,还有人文美;不仅有先天的美,更有后创的美——全国文明城市“四连冠”、社区治理创新、低碳城市建设、“三规合一”试点、分级诊疗改革等等。这些美更多得益于“人和”,得益于厦门人民对这座城市的爱,得益于这座城市经营者和管理者对这座城市的倾心奉献。

在丁国炎先生的这本书中,我们清晰地看到这样的“人和”。他对这座城市的熟知让我赞叹,他已离开领导岗位多年,但是对厦门

的一草一木、一举一动、每一个发展、每一步变化都了然于胸。如果说他对这座城市的熟知让我赞叹,那么他对这座城市应当如何经营、如何发展大胆而直率地发表自己的见解,则令我钦佩。通常,退下来的领导同志对自己工作过的地方或负责过的工作,都有一个不成文的默契,就是尽量不作评论、不提意见、不表建议,以免让人有老领导干预新班子之嫌。但丁国炎先生在他的这本书中丝毫没有这样的顾忌或蝉噤,他对厦门的建设和改革,大到整个城市的规划,小到一个社区的改造;远到未来的发展,近到当下的建设;“硬”到交通、城建等建设的思考,“软”到人文、历史等传承的谋划,总之,只要是他认为对这座城市发展有利的东西,他都研究、都探索,并毫无保留、没有顾忌地提出自己的意见和建议。其中诸多的意见与建议,至少从我个人的认知上看是非常有价值的。可以这么说,一个人特别是一个从领导岗位上退下来的人,能如此刻苦、认真地研究自己曾经工作过的这座城市,并且大胆而直率地提出自己的见解,建言献策,没有对这座城市怀有无比的深情和无限的热爱,是很难做到这一点的。

“美丽厦门,共同缔造”,厦门市委、市政府提出的这一口号正成为全市人民的共识。厦门市“十三五”规划提出要把厦门建设成为全国“五大发展”示范市,建成美丽中国典范城市。本书的出版,是“美丽厦门,共同缔造”的生动体现,作者的思考与探索,对于如何加快厦门的建设与发展,如何更好地经营这座城市,以实现“十三五”的宏伟目标,给人们以有益的启迪。很希望更多的人能成为这本书的读者。

谨为序。

朱崇实

2016年6月6日于厦大颂恩楼

前言

Foreword

我国城市发展已经进入新时期。改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,城市发展波澜壮阔,取得了举世瞩目的成就。城市发展带动了整个经济社会的发展,城市建设成为现代化建设的重要引擎。城市是我国经济、政治、文化、社会活动的中心,在我国经济社会发展和民生改善中发挥着重要作用,在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。然而,随着城镇化进程的加速,大城市出现“城市病”,一些二三线城市则出现“空城症”、“楼市库存压力大”、城市基础设施薄弱、管理水平亟待提高、安全问题层出不穷等问题,这些问题正在引起各级党政领导和社会各界的高度重视。党的十八大以来,习近平总书记多次召开会议重点研究城市工作,并在许多调研活动中提及城市建设和发展的治国执政新理念。2015年党中央首次召开了“中央城市工作会议”,此前党中央每年召开一次“中央农村工作会议”,而无专门的“中央城市工作会议”,上一次的“全国城市工作会议”还是在37年前。

时隔37年,中央再次召开城市工作会议,表明中央高层已经意识到城市工作在全局中的极端重要性。对城市工作进行反思,深刻认识、重新定位,在城市化快速推进、城市规模迅速扩张的今天十分必要并具有重大意义。党和国家主要领导人出席了这次会议,并发表了重要讲话,认真分析了城市发展面临的形势,明确了做好城市工作的指导思想、总体思路 and 重点任务。这次会议强调,当前和今后一个时期,我国城市工作的指导思想是:全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要

思想、科学发展观为指导,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市,转变城市发展方式,完善城市治理体系,提高城市治理能力,着力解决城市病等突出问题,不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力,建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市,提高新型城镇化水平,走出一条中国特色的城市发展道路。

会议指出,城市工作是一个系统工程。做好城市工作,要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待,坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民。这是我们做好城市工作的出发点和落脚点。同时,要坚持集约发展,框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量,立足国情,尊重自然、顺应自然、保护自然,改善城市生态环境,在统筹上下功夫,在重点上求突破,着力提高城市发展的持续性、宜居性。

据不完全统计,目前全国有七亿多人在城市里工作、生活、学习,随着城市化的推进,近期还将有一亿以上的农村人口向城市转移,如何治理城市、避免城市病,是各级政府需要认真思考的。建设高楼大厦和宽敞马路只是城市发展的表象,更重要的是如何满足人的需求,这才是城市建设的终极目标。如何实现这个目标涉及发展理念的更新、建设思路的创新、发展方式的转变、治理体系的完善、治理能力的提高、突出问题的解决,是城市决策者和建设者必须面对的课题。要解决农村的问题,需要让农民走出大山、走出村落,进入城市,农民进城要住得下、有活干、吃饱饭、能发展,才能安下心来过日子,城市也才能产生磁吸效应,成为农民向往的地方。由此可见,农村问题的解决需要依靠城市问题的解决,在未来的城市化进程中,城市工作的重要性已超过农村工作,从现在起集中力量解决城市问题应当成为社会的共识。

此次中央城市工作会议提出“将环境容量和城市综合承载能力作为确定城市定位和规模的基本依据”,进一步明确了城市建设和发展的指导思想,给当前城市建设理清了工作思路。现状的反思可

以让人更好地思考未来发展的新途径。应当说,为了应对1997年的亚洲金融危机和2008年的世界金融危机,国家采取了加大城市基础投资的策略,有效推动了城市化进程,实现了经济的持续发展。18年来,许多城市几乎成为“塔吊林立,机器轰鸣”的大工地,到处都是一番“大干快上”的景象,城市近郊的部分乡镇也不例外。弹指一挥间,旧貌换新颜,城市发生了天翻地覆的变化,让人有“士别三年,刮目相看”之感,别说许多外国友人、海外侨胞和出国人员感受颇深,就连外出务工人员回家时也有如此感受。然而,这种变化在部分城市却带来了严重的后遗症,过度依靠房地产业的城市经济不能走多远,二三线城市商品房库存严重积压,地方政府债台高筑,不堪重负,连维持正常运转都有困难,濒临破产;盲目崇洋媚外,导致千城一面,城市建设毫无特色,地方文化荡然无存;重视城市上部建筑,忽视城市地下设施,导致城市在大自然面前不堪一击,成为洼地泽国;脱离实际的城市规划,导致鬼城、睡城频频出现。许多政绩工程不但是劳民伤财的败家之作,更严重的是对生态环境、自然资源和传统文化的破坏和糟蹋。痛定思痛,沉痛的历史教训让城市付出了巨大的代价,也给后人敲响了警钟。

如何解决资源利用、生态保护、产品库存和债务缠身等问题,是当前城市建设和发展无法回避的难题,需要各地政府制定方案和措施。其实这些问题与企业经营遇到的问题几乎是相同的,企业解决这些问题依靠自身的经营理念、经营策略和实现途径,各级城市政府同样需要依靠建设和发展的正确理念、策略和途径。城市经营的理念是在发展社会主义市场经济过程中应运而生的。

以往一提起城市经营,人们总是不屑一顾,甚至抱着怀疑的态度。实际上,经营是一种方式,更是一种理念,它包含了筹划、谋划、计划、规划、组织、治理、管理等含义。城市经营是城市发展的理念更新和机制创新,许多学者对城市经营发表了不同的见解,甚至提出了各种经营模式。我所理解的城市经营是运用行政管理和市场机制,通过城市功能的统筹策划和合理分配,充分利用有形资产,让

自然资源产生最大的效益；深度发掘无形资产，让社会资源形成最大的效应，通过两者的高度融合形成城市竞争的比较优势，改善城市居民的生活品质，让城市在快速推进的城市化进程中，实现持续发展，立于不败之地。

现在的城市建设与发展，往往缺乏经营理念，有的急功近利，简单炒卖土地，与子孙后代争饭碗；有的主观臆想，凭借手中权力，追逐梦幻中的世外桃源。在城市竞争日益激烈的今天，城市建设和发展倘若没有经营理念，几乎没有成功的可能。

毋庸置疑，企业经营是一门深奥的学问，如何统筹兼顾，实现各种要素和需求的综合平衡，让许多企业家奔忙了一辈子，到头来，许多人还是没有搞明白。如果说，追求资本利润最大化是企业经营的最终目标，那么企业承担应有的社会责任是确保企业健康持续发展、成为百年企业的重要保障。世界上有不少百年企业，撑起世界经济的脊梁，这些企业不仅关注市场份额和资本回报，注重企业员工的成长、企业精神的培育，同时也热心于捐资赞助、抢险救灾、社会慈善和公益活动，承担了大量的社会责任。在这些企业所在的城市和乡镇，企业不仅是主要纳税人，也是社会公共服务的提供者。在发达国家，许多企业的总部并不在繁华的大城市，而是在中小城市和乡镇，对这些企业来讲，带动所在城市的发展也是企业的重要使命。与城市和睦相处，对人才招募和队伍建设能产生重大影响。据统计，全球企业的平均寿命还不到八年，正是由于相当多的企业没有真正领悟经营的真谛，忽视了自身的社会责任，丧失了长远经营目标，因此成了一闪而逝的流星，消失在苍茫天际。而百年企业独到的经营方略和维系发展的企业文化，可以称为当今人类文明的精髓。

企业的经营如此，城市的经营更应如此。如果把这些企业经营的理念、策略和做法运用在城市建设和发展上，应该非常值得借鉴，这也是城市发展理念和管理方式的创新。

这次中央城市工作会议释放出许多新的理念和提法，可谓是城

市发展的福音,也是城市工作的指南。许多朋友、学生和昔日同事由此联想到我前几年出版的《城市经营——实践与思考》一书,书中的一些观点、提法和做法都在中央城市工作会议中得到印证,特别是2009年之后的一些做法与提法不仅高度契合此次中央城市工作会议的精神和要求,更是超前的探索与实践。为此,他们鼓励我修订和再版《城市经营——实践与思考》一书。

《城市经营——实践与思考》是我2009年出版的书,记述着我多年积累的工作经验和探索思考,在业界和朋友间或多或少有些影响。然而,这本书毕竟是前期作品,许多观点还需要进一步完善,考虑再三,我还是放弃了修订再版的想法。首先,2009年至2011年间,我还继续承担着集美新城建设、仙岳路改造和高集海堤开口等具有挑战性的大型工程建设项目,规划建设地下管廊、打开海堤恢复生态、推广嘉庚建筑艺术、探索“产城融合”途径等许多做法需要总结;其次,2012年至今的四年,我与研究团队开展了大量的城市建设工程方面的咨询活动和研究,也有许多成果可以提供共享,特别是轨道交通企业发展模式的探索,以轨道交通为基础的城市综合公共交通体系的提出等,所研究的领域在国内也算是较早涉及的;再次,我退休之后思考问题的方法和目的也发生了变化,不再受当期行政业绩的影响,不仅要考虑当前的工程需要,还要统筹考虑中长期的需要,尽可能让方案更加完善,减少城市建设和发展的后遗症。为此,我萌生了撰写《城市经营实践与研究——厦门城市发展启示录》一书的念头,并将其当作《城市经营——实践与思考》的续篇。

与前书不同的是,本书中论述的部分课题的研究,是四年来服务城市建设和发展的成果,我从研究的立场提出自己的观点和建议,有些方案已经被采纳,并且收到效果,有些方案虽然不被采纳或还没被采纳,但不排除未来被证明其建议正确性或被采纳的可能。经历了从行政向科研的职业转型,我从中也领悟出“议论无须成本,决策需要代价”的真谛,行政决策往往需要权衡利弊,统筹兼顾各种



关系,选择相对平稳的方案。因为,拍板需要承担的是历史责任,最终的评价是后人做出的,容不得任何辩解。议论追求的是科学真理,探索和寻找问题的本质,科学选择解决问题的有效途径,角色的不同也决定了立场和观点的不同。因此,这些课题研究的成果所表述的都是我自己的观点,从学术的立场看待城市发展,与行政角度截然不同,这就在于学术研究未必实施,可以达到解放思想的目的,当然文责需要自负。而行政决策需要落实,付出的是人力、物力和财力,因此决策需要考虑成本。

值得一提的是,本书再次提出“运用行政措施和市场机制,充分发挥有形资产的作用,深刻发掘无形资产的潜力,增强城市竞争实力”的城市经营理念,强调在未来的城市化进程中,要重视城市定位和功能分配策划,珍惜改革开放三十多年的丰硕成果,爱护大自然赋予子孙万代的生态环境,继承中华民族源远流长的历史文化。要从国际视野和未来发展角度考虑城市工作,以对城市的深厚感情和历史责任用好难得的机遇,为城市发展增砖添瓦。

一位资深的同僚曾经告诉我,只有希望死在这个城市的人,对这个城市才有真的感情。这句话富有哲理,只有对城市充满感情,又不想再让后人谩骂,怀有敬畏之心,才能领悟博大精深的城市文化,懂得珍惜城市每一寸土地,精心策划和做好每个工程,尽量不留遗憾。从某种意义上讲,流芳百世与遗臭万年只有一念之差,要想在城市留下什么,关键是心要诚、事在实,一些急功近利的形象工程、闪闪发光的荣誉光环,总是经不起时间的考验,会被钉在历史的耻辱柱上的。许多匆匆的过客只是把城市当作舞台,尽兴表演与折腾,然而,在谢幕时,这个舞台已经变得面目全非,这种折腾让许多城市失去的是无法挽回的发展良机。

“一城春色半城花,万顷波涛拥海来。”厦门是东南亚最美的城市之一,气候四季宜人,城市常青常绿,是国内少有的无雾霾区域。依山傍海的地势造就了深邃的港湾,百年港口是“一带一路”环球航运的重要支点,是中国沿海的重要口岸和交通枢纽。厦门是现代闽

南文化的发祥地，中西合璧的作品随处可见，在传承传统文化的同时，又散发着现代城市的气息。厦门在中国近代和现代历史上留下重要的足迹，被辟为“五口通商”之后，较早接触了工业技术和西方文化，成为东西方交流的窗口和平台。改革开放之初，厦门成为中国最早的经济特区，承担着为建设具有中国特色社会主义市场经济体系探路的重任。厦门扼守台湾海峡，与台湾隔海相望，是大陆与台湾距离最近的城市，历史上的郑成功、施琅两次收复台湾的大军都是从厦门出发，如今又再度成为台湾海峡两岸交流合作沟通的平台，许多对台“第一”举措与经验都是在此产生的。三十多年的改革开放让厦门GDP增长541倍，财政收入增长545倍，城市建成区增长6.9倍，城市人口增长3.1倍。

党和国家领导人对厦门高度关注，并提出一系列要求。邓小平同志1984年视察厦门时，欣然题词“把经济特区办得更快些更好些”，要求厦门加快改革开放的步伐。江泽民总书记在庆祝厦门经济特区成立十周年纪念大会上指出：“厦门经济特区与台湾一水之隔，是海峡两岸开展经济文化交流的一个重要窗口。”并要求厦门特区要充分利用有利条件，积极增进海峡两岸同胞的相互了解和往来，为推动祖国统一大业做出新贡献。胡锦涛总书记视察厦门时，要求厦门按照“城乡规划一体化、基础设施建设一体化、基本公共服务一体化”的要求推动岛内外一体化进程。习近平总书记在厦门工作生活过，在担任福建省长期间，为厦门制定了“跨岛发展”战略，破解了城市发展之难题，为城市拓展了广阔的空间，如今“跨岛发展”战略已是硕果累累。当然，厦门还是国内优惠政策最多的区域，拥有经济特区、保税港区、小额免税市场、综合配套改革试验区、自由贸易试验区等的优惠政策，体制上还有计划单列市管理、拥有地方立法权等。厦门应当凭借自身的优势服务国家公共外交，在亚太地区争得一席之地。

然而，“岛民意识”、“小资情调”、“买办心态”的滋生，让厦门缺乏应有的视野、格调和信心，可以说，在国家改革开放中，厦门可在

全国复制和推广的经验并不算多,相反,“小富即安”的心态让厦门奔忙在各种名次评比上,自我陶醉在一些既得的荣誉中。

思想是行动的先导,理念是实践的指南。我多次提出,只有更新城市的经营理念,在更大范围、更宽视野和更高角度寻找定位、确定方向、增强实力,厦门才能再度崛起,证明城市的卓越。要做到这点,厦门需要有大格局、大思路和大手笔,不拘泥于闽东南和福厦漳泉,要跳出八闽的“八山一水一分田”,走出东南沿海,瞄准亚太地区。遥想当年,深圳只是个边陲小渔村,陆家嘴也无非是条江边小街,现如今,他们都成为名闻天下的大都市和金融中心。

之所以点评厦门,是因为厦门再一次处在城市发展的关键时刻。厦门是我的第二故乡,是我工作时间最长的城市,我希望能在这里留下最后的时间、最好的经验和最终的作品,因此它自然也成为我潜心研究的主要对象。只有冷静地思考和清醒地分析,摒弃传统的意识,珍惜难得的机遇,以服务国家战略和区域发展为导向,厦门才有可能成为中国的特大城市,成为亚太地区具有影响力的大都市。

机会总是留给有准备的人,信息时代的到来,又给了厦门一次新的机会。曾几何时,厦门软件与信息产业只是衬托其他产业的一棵小草,短短十年工夫,如今却长成支持城市产业的参天大树。厦门特殊的区位优势,独特的城市文化,领先的对外开放程度,较高的文化素养,优美的城市环境,这些信息社会所必备的基本元素,都成为厦门再度飞跃的基础与条件。深圳城市土地面积仅比厦门多了300平方千米,而2015年深圳的GDP是厦门的5倍,财政收入是厦门的7.2倍,人口规模是厦门的2.8倍(以常住人口的口径,以户籍人口的口径约为4倍以上)。政策的开放和城市的包容吸引了许多社会精英,培育了以华为、腾讯为代表的一批优秀企业,从而引领中国的技术创新和制度创新,成为世界技术创新的重要基地。相对深圳,厦门没有什么理由不把城门打开,吸纳更多的投资和人口,增加更多的消费。城市规模和质量有着内在的互为关系,不把经济体