



中国博士后科学基金会



特华博士后科研工作站

中国博士后文库·经济系列 总 编/王 力 潘晨光

Modern Urban Management Model: Theory and Practice

现代城市经营模式： 理论与实践

王秀云/著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国博士后科学基金会

特华博士后科研工作站

中国博士后文库·经济系列 总编/王力 潘晨光

Modern Urban Management Model: Theory and Practice

现代城市经营模式： 理论与实践

王秀云 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

现代城市经营模式：理论与实践/王秀云著. —北京：
社会科学文献出版社，2011.7

(中国博士后文库·经济系列)

ISBN 978-7-5097-2425-5

I. ①现… II. ①王… III. ①城市经济-经济
管理-研究-中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第098923号

中国博士后文库·经济系列

现代城市经营模式：理论与实践

著 者 / 王秀云

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 财经与管理图书事业部 (010) 59367226

责任编辑 / 蔡莎莎

电子信箱 / caijingbu@ssap.cn

责任校对 / 李艳涛

项目统筹 / 周 丽 蔡莎莎

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市文通印刷包装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 16

版 次 / 2011年7月第1版 字 数 / 240千字

印 次 / 2011年7月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-2425-5

定 价 / 45.00元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

中国博士后社会科学研究报告

学术总顾问（按姓氏笔画为序）

王茂林 王洛林 王传纶 刘鸿儒 李光荣
李京文 吴小平 周正庆 周道炯 黄 达

中国博士后社会科学研究报告

编 委 会

主 任 徐颂陶

副主任 庄子健 李 扬 潘晨光 李茂生

编 委 (按姓氏笔画为序)

丁学东	马庆泉	王国刚	王松奇	王 铎	王 君
王保俊	王广谦	王华庆	王 建	王开国	王 力
王太元	王一鸣	田 进	厉以宁	卢德之	付自应
史建平	卢 平	李克穆	李小雪	李 扬	李剑阁
李茂生	何盛明	何德旭	何小锋	刘士余	刘 力
刘 伟	刘京生	刘啸东	刘 元	米建国	孙海泉
孙建勇	孙祁祥	朱 炎	陈栋生	陈锡文	邵 宁
宋逢明	吴晓灵	肖金成	杨 琨	张东生	张维迎
邹东涛	郑新立	易 纲	周道许	周春生	孟 焰
洪 崎	胡 坚	胡继之	胡满泉	胡昭广	侯伟英
项俊波	姜 洋	姜 洪	南京明	宣昌能	赵玉海
唐双宁	袁 力	敖惠诚	曹凤岐	高传捷	高材林
贾建平	晋保平	夏 斌	夏杰长	夏燕月	徐信忠
黄速建	黄湘平	梁 琪	屠光绍	萧灼基	董文标
谢 平	赖小民	潘晨光	霍学文	戴根有	

总 序

中国博士后制度是在美籍科学家李政道教授的提议下，于 1985 年由邓小平同志批准设立的。它是中国借鉴国外培养优秀人才经验，结合本国国情创立的一项吸引、培养和使用年轻高级人才的制度。经过 20 多年的发展，中国博士后制度为促进我国教育、科技、经济及社会发展，培养高水平的科研管理人才，发挥了重要作用。

为鼓励和支持博士后研究人员中有科研潜力和杰出才能的年轻优秀人才，使他们顺利开展科研工作，迅速成长为高水平的专业人才，1985 年国家拨专款设立中国博士后科学基金，1990 年 5 月成立中国博士后科学基金会，邓小平同志亲自题写了会名。

经过 20 多年的发展，中国已建立了一套覆盖 12 个学科门类、86 个一级学科的博士后科研工作体系，培养了一大批年轻的高层次专门人才，完成了一大批高水平的研究成果，形成了一整套具有中国特色的博士后制度。到 2010 年底，中国已设立了 2146 个博士后科研流动站和 2158 个博士后科研工作站。累计招收博士后研究人员 8 万余人。

中国博士后制度实施 20 多年的实践证明，邓小平同志提出的“培养和使用相结合，在使用中培养，在培养和使用中发现更高级人才”的决策是一条正确的培养高端人才的有效途径。博士后制度不同于一般的教育或科研工作制度，其显著特征就是凝聚和吸引人才，在使用中培养人才，把人才的使用和培养有机结合。在已出站的博士后研究人员中，绝大多数工作成绩突出，被聘任为高级专业技术职称人员，有的直接或很快晋升为教授或研究员，成为高校的学科带头人和科研单位的技术骨干。博士后制度不仅为年轻博士提供了一个脱颖而出的成长途径，同时也是留学博士回国工

作前的一种良好的过渡形式。一大批高水平的博士后科研流动站和科研工
作站的建立，吸引了大批海外优秀留学人员回国。“栽下梧桐树，引得凤凰
来。”据统计，在有志于从事科学研究和高等教育的留学博士中，约有 80%
选择了做博士后。

国家扶持是中国博士后制度健康发展的根本保证。被人们视为“种子”
基金的中国博士后科学基金为博士后顺利开展科研工作创造了良好条件，
获资助的博士后研究人员在各自的研究领域做出了突出成绩，取得了令人
瞩目的科研成果。为了反映博士后研究人员的科研成果，展示他们在科学
领域的前沿学术观点，中国博士后科学基金会将获基金资助的优秀科研成
果分类编辑出版，形成研究成果的产权化和系列化，全方位打造博士后研
究成果的学术平台，以创造更大的经济和社会价值。

前言

城市经营是城市发展中的崭新课题，是现代城市管理模式的有益探索。20 世纪 70 年代以来，针对传统城市政府管理模式暴露出的种种弊端，西方国家开始探索改进城市管理、提高政府效率的路径和方法，于是出现了许多新的城市管理改革模式，如企业化模式、公私合作模式、超多元型模式、国际化模式、顾客导向模式、新管理主义模式、新自由主义模式等。虽然名称众多，但是它们存在某些共同点，即以政府服务的市场化、多元化为导向，从管理城市向经营城市转变。

西方国家在城市发展与建设中的这些探索与实践，以及 20 世纪后期的城市管理改革，不可避免地影响着我国的城市管理体制变革。进入 20 世纪 80 年代中期，城市的管理者普遍认识到开放条件下的经济运行必然促使政府管理与世界接轨，经济全球化趋势中资源在全球范围内的优化配置，为我国城市政府提出了新课题：一个开放型的城市政府应该如何管理城市？于是学习和引进西方的城市管理经验，特别是中心城市的政府学习运用市场化手段进行城市建设和管理，成为政府管理体制变革的一项重要内容，于是一种新的现代城市管理模式应运而生，这种模式在我国被称为城市经营。

目前，城市经营理念在我国已得到较普遍的认同，一大批城市管理专家、学者对城市经营理论进行研究和探讨，许多城市开始进行各种形式的城市经营实践。可以说，城市经营对我国城市的发展起到了积极的促进和推动作用。但是，这样一种全新的理念应该怎样应用于城市管理，什么样的模式是最好的模式，在我国现实国情下应该选择什么样的模式……笔

者将这些思考带入研究中，比较系统、全面地对国内外城市经营模式进行了比较分析。

本书在分析城市经营基本理论及一般原理的基础上，总结了国外城市经营的三种典型模式即企业化经营模式、公私合作模式和改革政府模式，对每种模式产生的背景、内涵和主要特征进行比较深入系统的分析，进而分析我国城市经营在实践中出现的产品导向和环境导向模式，探索适合我国国情的城市经营模式。

研究中重新界定了城市经营的内涵，笔者认为，城市经营是政府行政领导下的一种公共管理模式，即通过对城市管理体制的安排，调动社会各方力量参与城市的建设和发展，弥补政府作用的不足，从而提高政府的服务质量和管理效率，达到发展城市的目的。同时对相关概念进行了辨析，如城市经营与经营城市、城市经营与企业经营、城市经营与城市管理等。梳理了各地城市经营实践中的矛盾和误区，明确了政府在城市经营中的职能和作用。

当然，由于笔者才疏学浅，加之城市经营本身是一个全新的研究领域，并且涉及经济学、管理学、行政学、营销学等多门学科，因此，个人的研究只能是非常粗浅的，特别是在理论概括方面还不够深入和成熟；对外文资料的研究还不够透彻，收集的材料比较单薄；案例分析上还显得比较薄弱。总之，本项研究还存在诸多不足，某些观点还需进一步斟酌和探讨，敬请各位读者批评指正。

目 录

第一章 绪论	1
第二章 城市经营的思想渊源及理论基础	9
第一节 城市经营的思想渊源	9
第二节 城市经营的理论基础	18
第三章 城市经营和城市经营模式的一般原理	27
第一节 城市经营概述	27
第二节 城市经营与相关概念的比较	45
第三节 城市经营模式概述	50
第四章 国外城市经营模式考察之一：企业化经营模式	56
第一节 企业化经营模式的内涵及特征	56
第二节 城市企业化经营的实践内容	59
第三节 典型案例：伯明翰的城市营销之路	71
第五章 国外城市经营模式考察之二：公私合作模式	77
第一节 公私合作模式的内涵及特征	77
第二节 公私合作模式的实践内容	80
第三节 典型案例：伦敦地铁建设的公私伙伴关系	90
第六章 国外城市经营模式考察之三：改革政府模式	94
第一节 改革政府模式的内涵及特征	94
第二节 改革政府模式的实践内容	100

第三节 典型案例：新加坡电子政府建设..... 112

第七章 我国城市经营模式考察与实践..... 117

第一节 环境导向模式..... 117

第二节 产品导向模式..... 125

第三节 上海城市经营的市场导向实践..... 133

第四节 重庆涪陵功能导向的城市经营实践..... 138

第八章 我国城市经营模式选择：人本导向模式..... 146

第一节 人本主义思想的发展历程..... 146

第二节 城市经营中以人为本的思想内涵..... 149

第三节 实现城市经营人本导向模式的政策建议..... 151

第九章 借鉴与思考..... 159

第一节 我国城市经营模式中存在的主要问题..... 159

第二节 国外城市经营模式对我国的启示..... 171

第三节 对北京城市经营的思考..... 178

结 语..... 188

附 录..... 189

参考文献..... 231

Contents

Chapter 1	Introduction	/ 1
Chapter 2	Ideological Origin and Theoretical Foundation of Urban Management	/ 9
2.1	Ideological Origin of Urban Management	/ 9
2.2	Theoretical Foundation of Urban Management	/ 18
Chapter 3	General Principles of Urban Management and Urban Management Model	/ 27
3.1	Urban Management Overview	/ 27
3.2	A Comparison between Urban Management and Related Concepts	/ 45
3.3	Urban Management Model Overview	/ 50
Chapter 4	Research A on Foreign Urban Management Model: Enterprise Operating Model	/ 56
4.1	Connotation and Characteristic of Enterprise Operating Model	/ 56
4.2	Practice of Urban Entrepreneurialism Management	/ 59
4.3	Typical Case: Urban Marketing of Birmingham	/ 71
Chapter 5	Research B on Foreign Urban Management Model: Public-Private Partnership Model	/ 77
5.1	Connotation and Characteristic of Public-Private Partnership Model	/ 77
5.2	Practice of Public-Private Partnership Model	/ 80
5.3	Typical Case: Public-Private Partnership Relationship of London Underground Construction	/ 90

Chapter 6 Research C on Foreign Urban Management Model:	
Reinventing Government Model	/ 94
6.1 Connotation and Characteristic of Reinventing Government Model	/ 94
6.2 Practice of Reinventing Government Model	/ 100
6.3 Typical Case: E - Government Construction in Singapore	/ 112
Chapter 7 Research and Praticce on China's Management Model	/ 117
7.1 Environmetn-Oriented Model	/ 117
7.2 Product-Oriented Model	/ 125
7.3 Market-Oriented Practice of Shanghai's Urban Management	/ 133
7.4 Function-Oriented Strategies for Practice of Urban Management in Fuling Chongqing	/ 138
Chapter 8 China's Urban Management Model Option:	
Human-Oriented Model	/ 146
8.1 Development History of Humanism	/ 146
8.2 Connotation of Humanism in Urban Management	/ 149
8.3 Policy Suggestion on Realization of Human-Oriented Urban Management	/ 151
Chapter 9 Reference and Thoughts	/ 159
9.1 Main Problems on China's Urban Management Model	/ 159
9.2 Some Enlightenment from Overseas Model of Urban Management to China	/ 171
9.3 Thoughts on Urban Management in Beijing	/ 178
Conclusion	/ 188
Appendix	/ 189
References	/ 231

第一章 绪 论

一 问题的提出

城市是现代文明的标志，是经济、政治、科技、文化、教育的中心，集中体现国家的综合实力、政府管理能力和国际竞争力，因而城市在国民经济和社会发展中发挥着主导作用。伴随着城市化进程的加快，越来越多的人移居城市。目前，全球已有一半以上的人口居住在城市。我国 2002 年城镇化水平已达 39.1%，城市和城镇的数量分别为 662 个和 20358 个，城镇人口近 5 亿^①。而且我国工业总产值的 50%、国内生产总值的 70%、国家税收的 80%、高等教育和科研力量的 90% 以上都集中在城市。

21 世纪是城市发展和竞争的世纪。经济的全球化和信息的网络化正在编织着一个新的全球、区域城市发展网络。每个城市都觉察到，历史上没有任何一个时期像今天这样，城市自身的命运是如此可以把握，又如此难以把握；城市的发展是如此快速地被科技发展推动，又如此地受制于外界环境的变化，提高自身发展实力的压力是如此之大。面对新的形势，面对共同的机遇与挑战，每个城市必须清楚地认识到自身的地位和处境、优势和不足，以实现城市的全面发展和综合实力的提高。在这种背景下，城市的管理问题也日渐凸显。

^① 汪光焘：《走中国特色的城市发展道路》，《城乡建设》2003 年第 12 期。

在全球化和新的科技革命浪潮的冲击下，发达国家和发展中国家的经济结构都发生了根本性的变化，在工业化过程中形成的城市管理体制和运行机制，已经不能适应“后工业化”时代的发展需要。不仅如此，在西方，随着自由主义经济学的兴起，人们对市场制度有了更为深刻的认识。这源于学术和实务界对第二次世界大战以来政府干预经济的反思。人们发现，在城市公共经济部门或公共产品中，虽然存在着“市场失灵”的问题，但是，通过一定的制度安排，仍然可以把一部分城市公共经济纳入市场经济运行的轨道，即使是对于那些必须由政府控制和经营的公共经济部门，也可以改变国有国营的方式，引入竞争机制，通过市场机制来提高这些部门经营的效率。这种思潮导致 20 世纪 70 年代以来西方国家对城市公共经济部门进行大规模改革。其中，始于撒切尔夫人时代的英国私有化改革取得显著成效，对全世界产生了影响。各国纷纷进行改革，尽管背景与动因不同，但都对政府功能重新定位、行政权力重新划分，将公共服务进行市场化运作，引入企业经营管理中的某些行之有效的机制等作为重要的改革内容。改革的结果是，无论是城市政府可以直接控制和“经营”的公共资源和资产的范围，还是城市政府干预城市经济发展的权力，都越来越小了。政府管理城市越来越侧重于合作和调动各方面的积极性，关注的重点越来越偏向于服务性公共事务领域。城市管理也因此出现了各种不同的模式，如企业化模式、公私合作模式、超多元型模式、国际化模式、顾客导向模式、新管理主义模式、新自由主义模式等。

就我国情况而言，改革开放以来，我国城市的整体水平有了明显提高，城市化进程不断加快，人民的物质文化水平显著提高。但是，目前在我国的城市建设和管理中，在旧的问题不断得到解决的同时，新的问题也不断出现。城市建设高投入低产出、资金短缺、自然垄断色彩浓厚，特别是市政公用设施本身固有的自然垄断特性，使得市政国企改革面临新的矛盾和问题。这一方面导致城市建设滞后，基础设施短缺，严重影响城市的社会经济运行效率，成为制约城市进一步发展的瓶颈；另一方面又造成住房、社区、绿地、交通等要素供给严重不足，城市环境难如人意，可居住度降低。这些问题的存在，不但暴露出我国城市建设管理中的一些深层次问题，

而且,也说明传统体制下形成的城市管理模式和运行机制已经不能满足当前城市管理国际化、市场化和城市化进程不断加快的需要。

为了改变这种现状,使城市管理逐步适应市场经济发展的要求,自20世纪80~90年代以来,我国进行了一系列相应的改革,这些改革措施的实施为城市发展提供了空间,同时也为城市政府经营城市提供了可能。这些改革主要包括:一是城市房地产改革措施的出台,使得我国城市拥有了自己的且有权处置的资产。在1990年以前,我国城市对土地和住房是没有产权的(全部属于国家),用地、用房单位只有使用权,不能进行变卖流通。20世纪90年代,先后进行的城市房地产制度改革,使城市的固定资产成为市场上可以定价和交易的产品。国家通过《土地法》和《规划法》把大部分土地收益权和支配权划给了地方政府,特别是城市政府,使得城市政府第一次拥有了自己可以“经营”的产品。当然房地产只是城市经营的一部分内容,真正意义上的城市经营,主要是对城市整体环境的经营以及城市功能的提升。二是1994年的分税制改革的实施,使地方政府第一次取得了独立的财权(或称剩余权)。这一改革使中央和地方政府之间、地方政府和地方政府之间具有明确的财务权利边界。地方政府可以自由地在这个边界之内经营,并且对经营的失败和赢利承担大部分责任。分权制的实施极大地调动了城市政府加快本地经济社会发展的积极性和创造性,城市作为一个利益主体和竞争主体,其地位不断得到提升。三是始于20世纪80年代的改革开放政策的实施,也使得开放后的中国城市经济与世界经济更加紧密地融合。作为世界城市网络中的一个节点,为了吸引国内外的要素参与城市经济的发展,提升城市竞争优势,需要对城市竞争力提高有巨大推动作用的城市政府进行自身职能的转变,解放思想,更新观念,探讨从经营企业转到经营城市的路径和方法。通过对城市的整体经营,来改善城市投资和居住环境,增强城市对要素的吸引力,并通过对城市资源的优化配置,提高城市自身价值和可持续发展能力。

综上所述,城市经营不仅仅是一种城市管理改革,更是市场经济体制改革的一大创新,它的产生和发展,是社会主义市场经济发展的内在要求,是市场经济规律在城市管理中的客观反映。

目前，城市经营观念已经深入人心，各城市纷纷探索城市经营的路径与方法。在这种探索和实践过程中，我国出现了许多城市经营的典型模式，如以资金为导向的城市经营模式、以功能为导向的城市经营模式、以产品为导向的城市经营模式和以环境为导向的城市经营模式等。但从理论研究上看，关于城市经营的理论仍存在较大的争议，主要表现在城市经营的指导思想、发展战略、概念和内涵以及具体的经营模式等方面还有待于进一步的系统研究和探讨。因此，为城市建设发展和城市经营提供理论支撑，学习和借鉴国外市场经济成熟国家城市经营的成功经验和做法，探索适合我国国情的城市经营模式便成为本书研究的主要目的和任务。

二 研究思路与方法

一个研究课题的提出，既可以是理论自身发展和研究深化的需要，也可以是解决特定社会经济现实矛盾的需要。我国城市建设迫切需要解决资金不足、改进城市管理模式、调节城市发展与发展条件之间不平衡等一系列问题。对城市经营模式的研究，属于应用研究，其目的是为了加快城市的发展，为城市经营找到理论依据和指导方法。本研究的基本思路是：把城市经营模式作为研究对象，探寻城市经营的思想渊源和理论基础，梳理和概括城市经营的概念及内涵，提炼和总结国内外城市经营模式的理论与实践，通过对国内外城市经营模式的具体考察和分析，探索适合我国国情的城市经营模式。

本项研究所采用的研究方法如下。

1. 相关理论借鉴与引申的方法

由于城市经营的理论研究在我国起步较晚，还处于探索阶段，城市经营的运作更是城市建设和管理中的新生事物，所以在研究过程中必然要采取以借鉴相关理论为依托并加以引申的方法。这样不仅符合理论创建的规律，也是分析新事物所必需的。

2. 动态分析与静态分析相结合的方法

城市经营从产生到发展、从理论到实践都是处在不断变化之中的，其影响因素也是多方面的。因此，动态分析对于研究城市经营自身发展及与