

湖南师范大学博士出版基金资助

城市经营绩效 评价方法及其实证研究

Urban Management Performance: The Evaluation Methods & Application

■ 段正梁 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

城市经营绩效评价方法 及其实证研究

段正梁 著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书是在“城市化世纪”走向“城市世纪”的全球背景以及城市日益面临众多问题的背景下,探讨城市经营绩效的评价理论与方法问题。全书共六章,分别从城市经营、城市经营绩效评价指标、城市经营绩效评价方法、城市经营战略等方面,论述了城市经营的基本原理及其与城市经营绩效评价指标体系之间的内在关系,论述了城市经营绩效影响因素及其作用机制对于城市经营战略目标选择与政策制定的影响。本书运用综合评价方法,借助于城市经营绩效指数,对2000年中国大陆38个特大城市在1990~2000年间的城市经营绩效进行了评价,并据此为城市政府如何提高城市经营绩效设计了相关的政策选择路径。

本书可供城市管理者与从事城市管理的理论研究者阅读,也可用作高等院校城市经营管理等专业学生的参考教材。

图书在版编目(CIP)数据

城市经营绩效评价方法及其实证研究 / 段正梁著

— 北京 : 中国水利水电出版社, 2011.5

ISBN 978-7-5084-8606-2

I. ①城… II. ①段… III. ①城市经济—经济绩效—综合评价 IV. ①F293

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第088120号

策划编辑: 雷顺加 责任编辑: 李 炎 封面设计: 李 佳

书 名	城市经营绩效评价方法及其实证研究
作 者	段正梁 著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: mchannel@263.net (万水) sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)、82562819 (万水)
经 售	全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京万水电子信息有限公司
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 9.75印张 232千字
版 次	2011年5月第1版 2011年5月第1次印刷
定 价	30.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

作者自序

“城市，让生活更美好（Better City, Better Life）”是中国 2010 年上海世界博览会的主题。城市作为一定区域的政治、经济、文化活动中心和人口的集聚地，已日益显现其相对于乡村生活的优越性。城市的特性决定了城市是区域社会、经济活动的催生器，是区域社会、经济发展的引擎，是提供市民居住、就业、服务和文化休闲娱乐机会的最有效和高效的场所。繁华与繁荣、充满机会并具有包容性，体现了城市的价值所在。也正因为如此，城市或者更好的城市，一直就是人人向往的天堂。

但是，全球城市化进程的加快正使不同地区的各个城市面临着巨大的挑战。城市发展以及相伴而生的城市建设需要庞大的资本投资，这将使得城市之间为了资金而发生激烈竞争。在全球城市化进程加快进行的同时，由于能源和资源的高强度使用与废弃物集中，城市环境危机加剧，如交通阻塞、空气污染、水污染、卫生状况差、废弃物的不良处理和土地质量退化等。城市环境质量下降不仅威胁市民健康和城市生态系统，而且影响城市可持续发展能力。实际上，目前我国正面临城市失业与城市贫困、城市基础设施供需矛盾、城市环境恶化、城市人口老龄化等诸多城市发展问题。

如何有效解决城市发展过程中所存在的上述问题，真正实现“城市，让生活更美好”？这是摆在每个城市管理者面前的一个现实问题，也是需要每个城市问题研究者深思的一个理论问题。自 2002 年 4 月到 2003 年 5 月，作者应广东省中山市发展和改革局之邀请，有幸参与并主持了该市有关城市基础设施建设投融资体制创新、城市房地产发展问题、城市经营以及城市总体发展概念性规划等项研究工作，深感城市政府对于城市发展的紧迫与热切。同时，也萌生了将城市管理或经营作为个人博士论文选题方向的想法，最后确定以“城市经营绩效评价的方法及其实证研究”为题，开始深入探讨城市经营及其绩效评价的理论与方法问题。

作者之所以选取该领域作为研究方向，除了上述所谈到的城市发展问题之外，还基于城市发展所体现的基本事实，即：由于城市全球化、信息化、空间市场化和全球城市化等多方面因素的影响，城市社会经济发展正在经历前所未有的变化，城市已发展成为越来越重要的相对独立的社会经济单元或竞争主体，城市间国内、国际竞争越来越激烈，城市地方政府在城市的发展与竞争中发挥着越来越重要的作用。

在过去的近 20 年内，为了促进城市社会经济发展、提高城市经营业绩，我国许多城市的城市地方政府做了大量工作，比如：城市基础设施建设与管理、为城市居民住房解困的经济适用房工程、城市下岗职工的再就业工程、人力资源开发或培训项目工程等。上述旨在提高城市经营业绩的政策措施隐含了一种假定，即这些政策措施的实施可以自发地引导城市社会经济发展得更好。但是，城市政府为什么要制定并实施这些政策措施？除了上述政策措施之外，是否还应该制定和实施其他一些有助于提高城市经营管理业绩的政策措施——即城市政府应该如何去制定、实施一套比较系统而完善的城市经营管理政策措施，以促进城市社会经济的全面发展或使城市财富不断增长？

由于诸多方面的原因，特别是我国长期实行计划经济体制和中央政府的高度集权所造成的城市经济发展活力的缺乏，诸如此类的问题也就很少引起或得到我国政府和学术界应有的重

视。即使是在发达工业化国家,也缺乏对该类问题的比较深入和系统的研究。与此同时,我国城市经营中还存在一些认识上和工作上的误区,如认为城市经营主要就是为了城市建设筹措资金、并且筹集城建资金的主要来源就是盘活城市土地资源,等等。制定不当或不适应特定城市发展的城市经营政策,将对城市可持续发展造成严重的负面影响。显然,这些认识和工作上的误区需要澄清。

众所周知,城市地方政府大量的工作就是城市经营管理活动。毫无疑问,合理评价城市经营业绩或绩效,深入探讨影响城市经营绩效的因素及其相互作用,将有助于城市地方政府更加科学合理地制定和实施有利于城市社会经济发展的政策措施。但是,迄今为止,无论是有关城市经营绩效评价的理论探讨,还是有关城市经营绩效评价的实证研究,都是比较缺乏的。

本书虽然探讨的是城市经营及其绩效的评估,但力图回答的是这样一个问题,即:生活更加美好的城市究竟是一个什么样的发展状态?与此相对应的问题是,作为城市经营管理的最重要的主体——城市地方政府,在城市走向更加美好的过程中,它应该发挥什么样的作用以及其作用效果应该如何去评价?

作者研究认为,城市经营是指城市地方政府根据城市在其发展与竞争过程中面临的机遇与挑战,对城市资源进行资本化运营以使城市内部资源得到有效合理配置、并与其外部环境达到动态平衡,制定城市竞争策略与发展目标,最终实现城市发展战略目标的一系列有组织的经营管理活动或过程。任何城市的发展目标都是去追求城市财富的积聚或价值的提升——健康发展的经济、稳定祥和的社会与高效开明的政治体制。毫无疑问,城市经营绩效最终表现为城市发展目标的实现程度。

本书基于城市经营基本原理的探讨,认为城市经营绩效评价指标体系的构建是正确评价城市经营绩效的基础和出发点,并根据现代城市管理科学相关理论和原则,构建了城市经营绩效评价指标体系;并且首次提出城市经营绩效指数这一概念,运用综合评价方法,借助于城市经营绩效指数,对2000年中国大陆38个特大城市在1990~2000年间的城市经营绩效进行了评价。在此基础上,作者为城市政府如何提高城市经营绩效设计了相关的政策选择路径。

本书源于作者六年前所完成的博士论文,其内容完全无一更改,仅在形式上因需要符合出版要求有所调整。之所以延至今日才付梓印刷,主要是因为作者随后进入河海大学商学院工商管理博士后流动站从事企业战略管理博士后研究工作,同时又先后兼职于几家企业管理咨询公司,工作繁忙而无暇顾及出版。

原博士论文从选题到成文以及最终定稿,自始至终得到了导师张维然教授认真而细心的指导。同济大学经济与管理学院白庆华教授、诸大建教授、吴光伟教授、陶小马教授与文法学院程俐骢教授,对论文的写作和修改提供了许多富有建设性的指导意见。在论文的写作过程中,同济大学经济与管理学院宗传宏博士无私地提供了部分研究资料,叶振飞博士、方瑞华博士、黄志甲博士在有关算法与计算方面提供了大量帮助,我的女儿段晨同学则帮助完成了大量数据的录入工作。中山市发展和改革局原副局长雷岳龙先生、现任副局长吴坤满先生以及陈锡斌先生等,对作者在中山市调研活动期间在工作与生活上给予了无微不至的照顾。本书得以印发,受益于湖南师范大学博士出版基金的赞助以及中国水利水电出版社万水出版分社雷顺加总编的无私帮助。作者在此一并致谢!

段正梁

2010年12月

目 录

前言

第1章 引言.....1

1.1 研究背景与动机.....1

1.1.1 研究背景之一——城市发展存在诸多问题.....1

1.1.2 研究背景之二——城市发展受到多方面因素影响.....3

1.1.3 研究动机.....7

1.2 研究对象、问题与目的.....9

1.2.1 研究对象.....9

1.2.2 研究问题.....10

1.2.3 研究目的.....10

1.3 主要研究方法.....10

1.4 主要内容与研究框架.....11

1.5 主要创新点.....11

1.6 本章小结.....13

本章参考文献.....13

第2章 城市经营基本原理.....15

2.1 城市经营的客观要求.....15

2.1.1 城市及其特征.....15

2.1.2 城市公共品和服务与城市经营.....16

2.1.3 城市化与城市经营.....17

2.2 城市经营的内涵.....17

2.2.1 城市经营思想的萌芽和发展.....17

2.2.2 城市经营内涵的演变.....18

2.2.3 对城市经营内涵的进一步探讨.....20

2.3 城市经营主体及其职能.....21

2.3.1 政府行为角色的理论回顾.....21

2.3.2 城市政府是城市经营主体.....23

2.3.3 地方政府在城市经营中的主要职能.....24

2.3.4 城市地方政府经营城市的原则.....25

2.4 城市经营客体及其特点.....25

2.4.1 城市文化、态度和价值观念.....26

2.4.2 城市社会亲和力.....26

2.4.3 城市生产要素禀赋.....26

2.4.4 城市产业组织结构.....28

2.4.5 城市政府的领导.....28

2.4.6 城市经营客体要素的特点.....28

2.5 城市经营目标的选择.....29

2.5.1 国家经营目标及其对城市经营目标选择的启示.....29

2.5.2 可持续发展观及其对城市经营目标选择的影响.....30

2.5.3 城市经营目标的选择.....32

2.6 本章小结.....34

本章参考文献.....35

第3章 城市经营绩效评价指标体系构建.....38

3.1 对城市现有评价指标体系的评介.....38

3.1.1 城市发展综合实力主要评价指标体系.....38

3.1.2 城市综合竞争力主要评价指标体系.....41

3.1.3 城市发展综合实力和竞争力评价指标体系简评.....44

3.2 城市经营绩效评价指标体系构建的目的、依据与原则.....46

3.2.1 构建城市经营绩效评价指标体系的目的.....46

3.2.2 构建城市经营绩效评价指标体系的理论依据.....47

3.2.3 构建城市经营绩效评价指标体系的重要意义.....49

3.2.4 构建城市经营绩效评价指标体系的基本原则.....50

3.3 城市经营绩效指标体系的构成.....51

3.3.1 城市经营绩效评价指标体系框架.....51

3.3.2 城市经营绩效评价指标补充说明.....53

3.4 本章小结.....54

本章参考文献.....55

第4章 城市经营绩效评价方法及其应用.....57

4.1 城市发展水平综合评价方法简评.....57

4.1.1 德尔菲法及其应用.....58

4.1.2 因子分析法及其应用	59
4.2 城市经营绩效评价的因子分析方法	61
4.2.1 样本的选取	61
4.2.2 指标的选取与数据来源	63
4.2.3 原始变量的统计检验	65
4.2.4 因子分析结果	65
4.2.5 因子分析的局限	68
4.3 城市经营绩效的指数评价方法	68
4.3.1 城市经营绩效指数的概念	68
4.3.2 城市经营绩效指数评价模型的构建	69
4.3.3 城市经营绩效指数评价模型的应用	70
4.4 本章小结	75
本章参考文献	78
第5章 城市经营绩效影响因素及其作用机理分析	79
5.1 城市居民人均收入的影响因素及其影响程度	80
5.1.1 城市居民人均收入的影响因素及其机理分析	80
5.1.2 城市居民人均收入与其影响因素的相关分析	80
5.1.3 相关变量对城市居民人均收入变化的影响程度	84
5.2 城市居民人均居住面积的影响因素及其影响程度	86
5.2.1 城市住房问题及其影响因素	86
5.2.2 城市居民住房与其影响因素的相关分析	87
5.2.3 相关变量对城市居民住房面积变化的影响程度	88
5.3 城市基础设施建设或公用事业发展的影响分析	90
5.3.1 城市基础设施及其作用	90
5.3.2 城市基础设施发展影响因素的定性分析	93
5.3.3 相关变量对城市基础设施影响的相关分析	95
5.3.4 相关变量对城市基础设施发展的影响程度	100

5.4 城市经营绩效值的影响分析	102
5.5 本章小结	105
本章参考文献	107
第6章 基于绩效评价与作用机理分析的城市经营战略	109
6.1 制定合理的产业发展政策	109
6.1.1 制定产业发展政策的作用	109
6.1.2 制定产业发展政策的前提	110
6.1.3 扶持产业集群	110
6.1.4 国内部分城市产业集群发展的启示	111
6.2 制定合理的投资增长或引资政策	112
6.2.1 增加城市对外资的吸引力	112
6.2.2 制定相应的价格优惠政策	113
6.2.3 树立并宣传城市良好的投资形象	113
6.2.4 国内部分城市的引资与城市发展	114
6.3 重视教育和培训	117
6.3.1 教育与培训在城市发展中的作用	117
6.3.2 健全教育政策应有的条件	117
6.3.3 国内部分城市重视教育培训的启示	119
6.4 注重科技研发	121
6.5 发展城市基础设施	122
6.5.1 发展城市基础设施的作用	123
6.5.2 加快城市基础设施发展的政策选择	123
6.5.3 保护民营投资合法权益的政策措施	126
6.6 推进循环经济发展模式	127
6.6.1 城市可持续发展要求采用循环经济发展模式	127
6.6.2 发达国家推行城市循环经济发展模式的经验	128
6.6.3 循环经济发展模式在我国部分城市的实践	129
6.6.4 推进城市循环经济发展的措施	130
6.7 本章小结	130
本章参考文献	132
第7章 结论、政策建议与展望	134
7.1 主要结论	134
7.2 政策建议	136
7.3 研究展望	137
参考文献	139

第1章 引言

一个城市应该如何在竞争中得到不断发展，又应该如何解决竞争和发展中出现的各种问题——即如何经营城市，以确保城市的持续繁荣和发展？这使得城市经营（urban management/urban marketing）不仅成为当前国际城市发展与管理科学的研究热点，而且也成为现阶段城市地方政府极为关心和重视的重要课题^[1]。

实际上，城市经营活动与城市的发展相伴而生。只是近十几年来，由于城市全球化、全球城市化、信息网络化和空间市场化，以及技术的进步大大改变了城市竞争与发展的条件，城市体系正在经历根本性的变化，以前有竞争力的城市在未来可能需要面对高风险和不确定的发展道路^[2, 3]。城市社会经济发展所面临的这些变化，促使城市内部的各种活动主体特别是城市政府不得不更为关心城市的发展与竞争——关心城市经营及其经营绩效。

1.1 研究背景与动机

1.1.1 研究背景之一——城市发展存在诸多问题

不论是发达国家还是发展中国家，世界上几乎所有国家在积聚财富的过程中都遇到了种种难题。科特勒认为，没有哪个国家没有问题，只是问题的本质、深度和广度各不相同而已。从总体上看，有**四大主要问题是当今世界各国所共同遇到的：生活水平低下、人口增长不当、工作短缺和日益恶化的基础设施**^[4]。

作为国家的缩影或者是作为国家的重要组成部分，城市同样面临上述问题。与国家所面临的各种问题相比，城市作为一定区域范围内的政治、经济、文化中心，城市发展所面临的问题则更为集中、也更为突出。概括起来说，**目前我国城市发展存在的主要问题表现为城市失业与城市贫困、城市基础设施供需矛盾、城市环境恶化、城市住房紧张、城市人口老龄化等。**

1. 城市失业与城市贫困较为严重

（1）我国城市的贫困面与贫困人口的贫困程度在扩大和加深

研究表明，20世纪90年代以来，我国城市的贫困面不仅在扩大，而且贫困人口的贫困程度也在加深^[5]。

1995年城市贫困发生率比1988年上升了12%；且1995年贫困人口的贫困程度更加恶化——即贫困人口平均收入呈下降趋势，离贫困线的距离不断扩大。

到20世纪末，我国城市贫困状态变得更加严重。1999年贫困发生率上升了10%左右，城市贫困人口大约为2300万左右。贫困人口的平均收入与贫困线的距离（即贫困距）进一步扩大，这表现在1995~1999年间贫困距上升了36%^[5]。

（2）我国城市下岗与失业问题严重

中国近年的失业情况已经引起政府和社会各界的广泛关注。失业问题不仅是一个经济问题，而且是关系到社会稳定的政治问题。严重的下岗和失业问题，已经成为我国进入新世纪

的最大挑战,严重影响了我国经济的发展和社会的稳定,其带来的严重后果正在社会生活的方方面面凸现出来,成为我国政府尤其是地方政府无法回避的问题^[6]。

据统计,1995年中国的下岗失业职工人数为400万,1996年增加为800万,1997年增加为1200万,1998年增加为1600万,1999年增加为2000多万,2000年中国城镇实际失业率为7.6%^[7]。¹

(3) 城市贫困与城市下岗失业问题相互作用

分析结果表明,城市贫困产生的原因是多种多样的,但主要原因有两个:

第一,城市中下岗失业人员的大量的和突发式的增加是导致20世纪末城市贫困恶化的一个首要的因素。根据1999年的抽样调查数据估计出的城市失业率是11.5%。在一些老工业城市,实际的失业率甚至更高,在15%以上。一方面,下岗或失业人员的家庭陷入贫困的可能性远远大于在职工家庭,前者的贫困发生率比后者高出6倍。另一方面,城市贫困又是与家庭户主的文化程度密切相关的。

第二,社会保障体系的不健全是导致城市贫困恶化的又一个重要因素。由于缺乏有效的失业保险体系,大部分下岗失业人员得不到基本的生活保障。

20世纪末出现的城市贫困的恶化现象具有很强的体制转型时期的特点。这一特点主要表现为贫困的发生更多的是与下岗失业、社会保障体制转轨中出现的“真空状态”联系在一起。因而,可以说对这两大问题是否能够加以妥善解决直接影响到城市贫困的变化方向。如果把这两个问题解决好了,消除城市居民贫困并不是一件困难而又遥远的事情。而解决就业问题主要还是要增加城市的就业机会以及通过就业培训等方式增强市民的就业能力。

2. 城市基础设施供需矛盾加剧

为了更好地参与国际间的竞争,增强抵御风险的能力,加快城市建设的步伐,解决城市基础设施的供需矛盾,是目前我国城市政府首先遇到的问题^[8]。与城市社会经济的迅速发展、城市用地规模不断扩张、城市人口急剧膨胀等所带来的巨大需求相比,现有城市基础设施水平仍显不足。这种不足主要表现在三个方面^[9]:

(1) 城市供水矛盾十分突出

截至1998年,我国大陆669个城市中有333个城市缺水,约占50%,高峰日缺水量约1500万 m^3 。尤其是特大城市和大城市几乎全部缺水。据估算,我国每年因缺水影响工业产值2000亿元,有4000万城市居民用水困难。

(2) 城市公共交通结构畸形,交通设施发展缓慢

城市交通问题是影响居民日常生活的一大问题,近八成居民觉得公共汽车较为拥挤,道路不够、管理不善等。近几年城市道路建设有较大改观,但仍不能满足需要。1980年,全国城市道路总长2.95万km,1995年达到13.03万km,年均增长率为10.4%,万人拥有的道路长度由3.3km上升到7.0km。同期,人均道路面积由2.8 m^2 上升到7.3 m^2 ,年均增长率为11.7%。

¹ 根据2000-2001年亚洲发展银行组织的“中国城市贫困问题”课题研究,全国城市贫困人口约1480万人。最近的调查显示,到2003年6月底,全国城镇登记失业人数795万人,国有企业下岗职工356万人,虽然“城镇登记失业率”为4.2%,但加上其他企业、农民工和大学生中未登记的实际失业人员,“城镇调查失业率”超过了10%。——中国:经济与社会的协调发展(上),中国宏观经济信息网, <http://www.macroeconomy.com.cn/fzzl/zlsj/20040325062786.shtml>, 2004年03月25日。

但与国外相比,反映道路拥有水平的人均长度和面积指标仍然偏低。截至2000年底,大陆地级及以上城市平均每万人拥有公交车辆6.7辆、人均铺装道路面积仅 5.3m^2 。只有北京、上海、天津和广州等城市修建了地铁,通车里程不到200km。同时,城市道路滞后于车辆的增长速度。20世纪90年代以来,车均拥有道路面积以每年10%~15%的速度持续下降,市区行车速度也在不断减慢。

(3) 城市公用设施落后,生态环境恶化未得到遏制

目前我国城市污水处理率为11%、垃圾粪便处理率为49%、无害化处理率为10%左右。污水、垃圾粪便等未经处理排放,已造成全国水体和土地的严重污染。此外,我国城市燃料结构落后,燃煤仍占较大比重,造成城市大气环境污染严重。

3. 城市住房紧张

住房问题是世界上绝大多数国家所普遍存在的城市问题,主要表现为住房缺少、质量低劣。到2000年,中国的城市住房虽然取得了重大的进展,但城市住房问题并未能彻底解决。2000年城市家庭住房条件统计数据表明,户均面积小于20平方米的家庭占城市家庭总户数的7.5%,户均面积小于50平方米的家庭占总户数的50%,户均面积大于80平方米的不到8%。这就显示:要满足城市住房条件达到小康的标准最少还要保持现有的建设速度10年以上的时间,而要达到中等发达国家的水平大约还要保持现有建设速度30年以上。即使是达到了目前的小康居住目标,也只相当于日本20世纪70年代的水平^[10]。

根据有关学者2001年对安徽省芜湖市居民生活质量所作调查,该市有自家独用的厨房、厕所和自来水的家庭分别占66.8%、64.4%、60.2%,三分之一的居民觉得住房拥挤,三成以上的居民存在着不同情况的住房困难;29.2%的居民认为住房紧张是居民日常生活中的最主要困难。这说明,城市居民住房问题依然严重,住房紧张已成为居民日常生活中亟待解决的问题^[11]。

4. 城市环境恶化

在我国城市化进程加快进行、特别是特大城市人口急剧膨胀的同时,由于能源和资源的高强度使用与废弃物的集中,城市环境危机日益加剧,如交通阻塞、空气污染、水污染、卫生状况差、废弃物的不良处理和土地质量退化等。城市环境质量下降不仅威胁市民健康和城市生态系统,而且影响城市可持续发展能力。

5. 城市人口老龄化

老龄人口的不断增加让城市的系统活力逐渐降低,老龄群体占有大量社会资源而不能继续为生产力服务不可避免地降低了城市资源配置效率。部分城市特别是特大城市的老龄人口已经达到11%以上,老年人的生活、娱乐、社会保障、医疗保障等问题日益突现出来,成为在城市发展中不得不考虑的问题^[12]。

1.1.2 研究背景之二——城市发展受到多方面因素影响

由于城市全球化、信息网络化、空间市场化和全球城市化等多方面因素的影响,城市社会经济发展正在经历前所未有的变化。城市已发展成为越来越重要的相对独立的社会经济单元或竞争主体,国内、国际间城市竞争越来越激烈,城市地方政府在城市的发展与竞争中发挥着越来越重要的作用。

1. 全球城市化进程加快、特大城市人口膨胀

(1) 全球城市化进程加快

到 2015 年, 全球人口有望达到 75 亿——即要比现在增加 15 亿。伴随人口迅速增长的另一种现象是人口的城市化。根据联合国有关组织 1998 年所作的调查分析^[4], 在 1995 年, 全球人口中城市人口为 26 亿, 城市化水平为 46%。到 2006 年, 全球城市化水平达到 50%; 而到 2030 年, 该指数将超过 60%。全球城市化进程在空间上表现出极大的不均衡。发达地区城市人口将由 2000 年的 9.03 亿增长到 2030 年的 10.15 亿, 而同期内欠发达地区将由 19.86 亿剧增至 41.02 亿^[13]。

表 1-1 比较客观地反映了全球城市化趋势的一些基本特征。

表 1-1 城市人口和城市人口比重 (1970, 2000, 2030)

Tab.1-1 Urban population and urban share of total population, 1970, 2000, 2030

年份	城市人口 (100 万)			城市人口比重 (%)		
	1970	2000	2030	1970	2000	2030
全球	1357	2890	5117	36.7	47.4	61.1
发达地区 ^①	682	903	1015	67.6	76.1	83.7
欠发达地区	675	1986	4102	25.1	40.5	57.3
地区						
欧洲	424	546	572	67.2	74.9	82.9
北美	171	238	316	73.8	77.2	84.4
拉美	163	388	599	57.4	75.4	83.2
非洲	11	64	225	23.0	37.8	54.3
亚洲	502	1387	2736	23.4	37.6	55.2
东亚 (含中国)	244	607	1012	24.7	40.6	56.4
中南亚 (含印度)	162	459	1067	20.6	30.7	48.5
西亚 (含土耳其)	38	134	260	44.4	71.4	81.5
东南亚 (含印尼)	59	193	398	20.4	36.9	55.0
大洋洲 (含澳大利亚和新西兰)	14	21	31	70.8	70.0	74.5
澳大利亚和新西兰	13	19	26	84.4	85.1	88.9

①发达地区包括欧洲、北美、澳大利亚、新西兰和日本等。

资料来源: United Nations, World Urbanization Prospects, The 1996 Revision. New York, 1998。

第一, 欠发达地区城市人口 2000~2030 年间增长速度将为 106.55%, 而发达地区仅为 12.40%。

第二, 即使以较高的城市化速度来增长, 到 2030 年, 欠发达地区城市化水平也仍然只有 57.3%, 远低于发达地区 83.7% 的城市化水平。这意味着欠发达地区的城市具有巨大的增长潜力。

第三,估计到2030年,中国大陆城市人口将达到8.28亿,约接近欧洲和北美城市人口之和^[13]。

发展中国家城市化进程所表现出的这些现象,实际上揭示出一种正在经历的影响范围、影响程度都非常广泛而深远的全球性的社会转型^[14]。

(2) 特大城市人口膨胀

研究表明^[13],从城市规模等级结构来看,全球城市人口有向特大或超大城市集聚的趋势。由表1-2可知,对于人口规模在100万以上的城市,其城市人口占全球城市总人口的比例预计在2000~2015年间均有不同程度的上升;从总量来看,其比例将从2000年的37.61%上升至2015年的40.79%。

尽管中小城市因数量众多,其城市人口数量在同期内预计有较大的绝对增幅,但其城市人口占全球城市总人口的比例预计在2000~2015年间却是不升反降。

表 1-2 全球城市人口的规模结构分布(2000~2015)

Tab.1-2 Urban population by city size category, World, 2000~2015

城市规模分类	城市人口(千人)			占城市总人口比例(%)	
	2000年	2015年	增加	2000年	2015年
1000万以上	276331	418046	141715	9.56	10.55
500万—1000万	168367	265041	96674	5.83	6.69
100万—500万	642029	933105	291076	22.22	23.55
50万—100万	256611	282456	25845	8.88	7.13
50万以下	1546517	2063501	516984	53.51	52.08

资料来源: United Nations, World Urbanization Prospects, The 1996 Revision. New York, 1998.

(3) 全球城市化进程加快使城市发展机遇与挑战并存

全球城市化进程的加快为城市本身的发展带来了巨大的商机,但也使不同地区的各个城市面临巨大的挑战^[14]:

- 全球城市化进程加快、特别是特大城市人口的急剧膨胀,不仅创造了巨大的全球市场,同时也给区域经济发展注入了巨大的活力。
- 城市化将改变现有的生产和技术的需求模式,不断促使技术创新和投资的全球化。只有不断进行技术和观念的创新,才能满足城市发展所提出的各种要求,才能解决城市发展过程中所遇到的各种问题。
- 城市发展需要庞大的资本投资。这将使得城市间为了得到资金而发生激烈的竞争。
- 城市可持续发展能力日益受到威胁。在全球城市化进程加快进行、特别是特大城市人口急剧膨胀的同时,由于能源和资源的高强度使用与废弃物的集中,城市环境危机日益加剧,如交通阻塞、空气污染、水污染、卫生状况差、废弃物的不良处理和土地质量退化等。城市环境质量下降不仅威胁市民健康和城市生态系统,而且影响城市可持续发展能力。
- 高度密集的人口违背了自然法则。这些人口的日常供给、应急储备需要庞大的保障系统,产生的生活垃圾也给生态环境造成了不小的影响。如何舒缓城市压力,减小人口

密度是大型城市持久发展的首要问题。

- 大量的外来人口增加了城市的压力。北京现有农民工约 300 万, 上海约 350—370 万。外来人口的居住、工作、教育、社会保障、医疗卫生保障、社会治安维护以及文化融合成为各城市的隐忧, 如何让城市和外来人口之间达到双赢的效果, 也是城市持久发展中需要解决的重要问题之一。

总之, 对一个区域而言, 城市的价值体现为——它是经济活动的催生器, 是区域经济发展的引擎, 是提供就业、服务和休闲娱乐机会的最有效和高效的场所。使城市繁荣、充满机会和具有包容性的核心, 就是要不断提升城市的这种价值。

城市政府应如何经营管理城市, 才能使城市对资本更有吸引力? 从提升城市价值和吸引资本的角度看, 不断改善城市居住环境, 维护城市安全和稳定, 培育城市创新精神, 等等, 将是城市政府的首要工作目标。

2. 城市成为越来越重要的独立的社会经济单元或竞争主体

生产要素的全球性流动、产业的全球性转移和经济中心的全球性调控, 经济全球化的这些表现导致城市全球化。经济全球化与城市全球化深刻影响着城市社会经济的发展。

第一, 在经济全球化与全球城市化过程中, 城市与企业、国家以及城市与城市在社会经济活动的内容、方式、绩效和利益追求诸多方面存在差异。对于企业或产业而言, 城市以其特有的资源、区位、技术、知识与文化等条件, 为企业或产业的发展与竞争提供了地方化的基础。对于国家而言, 城市经济或以城市为核心的城市区域经济是整个国家经济的重要组成部分, 国家竞争力体现为所有城市竞争力的空间综合。因此, 尽管企业是经济活动最基本的组织形式, 但由于聚集经济效果总是诱导经济活动以产业或产业群的形式朝向有利的空间集聚, 这使得作为产业集聚空间的城市成为越来越重要的相对独立的社会经济单元。

第二, 原有城市体系中中心与边缘的概念将被改写, 原有经济空间被新生经济空间所打破, 新中心对老中心构成威胁。城市激烈竞争的胜负, 既取决于城市对外辐射力及与其所在区域经济一体化程度, 也取决于城市向内集聚力, 即吸引区域外企业、资金、技术与信息的能力。

第三, 城市全球化为城市发展提供了全球化的资本市场。在城市全球化过程中, 一个城市能否得到充足的外来资本, 直接关系其是兴旺发达还是逐步衰亡, 关系到城市居民的就业保障与城市社会的稳定祥和。

第四, 发展中国家城市或新兴城市的快速工业化与全球化过程相互推动, 城市周边新型工业区、居住区迅速崛起, 城市以其工业加入“全球装配线”。而发达国家城市或老工业城市传统制造业衰落, 大量旧厂房、旧仓库、码头闲置, 急切需要注入新经济活力, 以求复兴^[15]。

3. 城市空间和城市功能载体成为市场经济的重要领域^[15]

空间市场化使城市空间和城市功能载体成为市场经济的重要领域, 其资本的集聚只有按照市场经济规律进行运作, 才会形成资本的生成、组合、竞争和增值机制; 城市空间和城市功能载体成为商品, 其价值和使用价值同样要遵从价值规律, 在等价变换中得以体现。

第一, 城市空间市场化使得原有城市规划原则在市场机制的利益驱动下显得无能为力。城市空间在土地级差地租作用下, 出现大规模置换和结构重组; 原有城市建筑功能在市场机制作用下, 正在以空前规模发生改变和得到改造。如厂房改作办公楼、仓库改为商场、码头变作娱乐中心等。

第二,城市空间市场化使城市历史文化传统保护面临严峻挑战。由于城市政府财力和规划管理力量的不足,特别是受经济增长的急功近利心态的驱使,往往使城市历史文化传统得不到应有的保护与张扬。

第三,城市空间市场化使城市空间发展建设表现出不确定性。市场机制条件下,城市建设投资呈现多元化特征。在制订城市发展战略时,往往难以确切地知晓投资者、投资项目、投资规模及投资时间等。

第四,法律法规的健全与否及其能否充分有效实施对城市发展的影响。在市场化城市地区,如果缺乏健全和明确的法治条件,或者法律法规未能得到有效的实施,将难以保证城市经营目标的实现。

4. 信息网络化给城市发展带来革命性变化^[15]

第一,工业化大生产曾使人口和产业活动向城市集聚,但信息技术的发展使得城市空间在网络上不断延展,使城市居民工作、生活以及社交的时空发生根本性改变,因而有可能减轻城市内部的人口密度压力、经济活动压力和交通压力。

第二,全球经济资源的空间配置发生重大变化,以知识为基础的技术产品的构思、设计、样本制作、中试以及产品关键零部件生产等经济活动,往往集中在能吸引高素质劳动力的城市。高等级生产服务业甚至企业高级决策中心向通讯设施先进完善、市场辐射力强的城市集中。

第三,在远距离监督和控制生产过程成为现实的情况下,产业活动也将会向投资环境宽松、劳动力与土地廉价以及区位良好的城市地区分散聚集。

第四,信息技术引入城市经营管理,为市民参与城市经营管理提供了一个有效的平台。这有利于城市经营管理的民主化进程。

5. 城市地方政府的作用越来越重要

全球化背景下,城市与城市之间的竞争过程,实际上就是城市政府间的相互博弈与合作的过程。城市作为全球化经济网络中的节点,城市地方政府在对城市地方发展战略规划、基础设施建设(如教育、文化、信息等)等方面发挥着越来越重要的经营组织作用^[1]。

1.1.3 研究动机

1. 城市经营绩效评价理论与方法研究的缺乏

城市社会经济发展进程中发生的这些变化,对城市政府提供城市基础设施如住房、教育、文化、市内交通与通信、供电和供水、卫生、健康、环保等方面的服务提出了更高、更为完善的要求或挑战。一个城市发展的成败关键,很大程度上取决于其在日益加剧的全球性竞争环境下,在争夺企业、资本、人才与技术的过程中,能否取得竞争优势。而要吸引企业、人才或其他投资者,显然需要在有限的地方财力等条件下不断提升城市公共服务品质、创造良好的投资环境和居住环境,不断了解并满足社会需求。

为了提升城市公共服务品质、增强城市竞争力,从20世纪80年代开始,世界主要发达国家或发展中国家的城市地方政府,纷纷推动政府再造或行政改革运动,并已逐渐形成一种趋势。这次改革与以往不同,即将过去政府扮演的城市管理者角色,调整为城市公共服务提供者的角色,也即扬弃“大而有为”城市政府之观念、追求“小而能”政府的理念。这并非意在减少城市地方政府责任,而是通过改变其以往工作方法与观念,使城市地方政府能以较少的人力与财力之投入,借鉴企业经营的方法和理念,去经营其城市公共资源或资产,创造更

佳品质的公共服务或投资与居住环境,在全球性城市竞争中确保城市的可持续发展。

20世纪90年代以来,城市经营理念在我国迅速传播。正是在城市经营这一理念的导引下,我国不少城市纷纷提出要以“小政府、大社会、高效率”为施政理念,以经营好城市、提高城市综合竞争力作为政府要务;并充分认识到,只有不与民争利,不再当“全能政府”,实现政府效率的全面提速,营造文明法治的社会环境,才能使城市更具魅力,更具吸引力、承载力和竞争力^[16]。

在过去的近十年内,为了促进城市社会经济发展、提高城市经营业绩,我国许多城市特别是特大城市的城市政府做了大量工作,比如:

- ①城市基础设施建设与管理;
- ②为城市居民住房解困的经济适用房工程;
- ③城市下岗职工的再就业工程;
- ④人力资源开发或培训项目工程等。

上述旨在提高城市经营业绩的政策措施隐含了这样一种假定,即这些政策措施的实施可以自发地引导城市社会经济发展得更好。但是,城市政府为什么要制定并实施这些政策措施?除了上述政策措施之外,是否还应该制定和实施其他一些有助于提高城市经营管理业绩的政策措施——即城市政府应该如何去制定、实施一套比较系统而完善的城市经营管理政策措施,以促进城市社会经济的全面发展或使城市财富不断增长?由于诸多方面的原因,特别是我国长期实行计划经济体制和中央政府的高度集权所造成的城市经济发展活力的缺乏,诸如此类的问题也就很少引起或得到我国政府和学术界应有的重视。即使是在发达工业化国家,也缺乏对该类问题的比较深入和系统的研究。

与此同时,我国城市经营中还存在一些认识上和工作上的误区,如认为城市经营主要就是为城市建设筹措资金、并且筹集城建资金的主要来源就是盘活城市土地资源,等等。制定不当或不适应特定城市发展的城市经营政策,将对城市可持续发展造成严重的负面影响。显然,这些认识和工作上的误区需要澄清。

众所周知,城市地方政府大量的工作就是城市经营管理活动。这些工作可以具体划分为:税费的管理、初等教育的提供、道路和排水设施的建设与维护、通过建筑许可对城市建筑开发的控制、向低收入家庭提供廉租房或经济适用房、社会保障体系的健全、市容保洁与生活废弃物处理、提供健康和卫生服务,等等。毫无疑问,准确评价城市经营业绩或绩效,深入探讨影响城市经营绩效的因素及其相互作用,将有助于城市地方政府更加科学合理制定和实施有利于城市社会经济发展的政策措施。

但是,迄今为止,无论是有关城市经营绩效评价的理论探讨,还是有关城市经营绩效评价的实证研究,都是比较缺乏的。这主要缘于两个方面的原因:

首先,从Adam Smith到20世纪末Michael Porter和Philip Kotler,已有文献大多阐述了单个企业或国家的经营及其绩效,而较少或几乎没有关注过城市经营绩效^[17]。在试图改善和提高国民生活水平时,仅关注企业或国家的经营绩效显然远远不够。Ford和IBM作为公司毫无疑问极具竞争力,可谓企业经营成功的典范。但经营绩效良好的公司也会有一些落后的工厂或生产线需要关闭,或者出于战略考虑将工厂从一个已不具有竞争优势的城市地区转移到更具竞争优势的城市地区。同样,即使对于一个被经营得很好、从而竞争力很强的国家,其内部各城市的经济发展也是此消彼涨^[9]。因此在贸易自由化、技术迅速发展与不断扩散的今

天,有必要关注城市发展过程——亦即城市经营过程,探寻城市经营绩效与城市发展/经营战略之间的关系、探求影响城市经营绩效的种种因素。

其次,从评估理论来看,现有评估理论也主要是在项目评估、企业价值评估领域较为成熟。这是因为对项目、对企业的研究较为透彻。而城市作为社会—经济—环境这一巨系统所体现的复杂性,城市经营或城市管理理论的发展相对较为滞后,从而限制了对城市经营绩效评估的探讨。

2. 制定与实施城市经营战略的需要

现代城市管理具有明确的战略目标,即促进城市经济、社会和文化的全面发展,使广大市民都能享受到城市发展的成果,使城市成为市民满意的生活、工作、休闲的场所。这是城市管理的出发点和归宿^[18]。

城市经营的目的应该是追求良好的绩效、促进城市财富的不断增加。从短期看,主要体现为一定的经济效益;但从长远看,应包含经济、社会和生态环境等方面的效益。对城市经营绩效的分析评估,特别是对影响经营绩效高低的因素与条件的分析,既可以评估原有城市经营战略的得失,找出制约城市发展、不利于城市财富积累的那些因素,而且还将有助于制定和不断完善城市经营战略或城市发展战略。

3. 是定量分析与横向比较城市发展水平的基础

虽然我国城市化水平低于世界平均水平,但城市数量众多,城市发展水平差异较大,城市经营绩效参差不齐。非常明显,我国东南沿海城市的绩效一般要高于中、西部内陆城市。其原因是什么?另外,是否城市规模越大,城市绩效就越好?其原因何在?总之,解释城市经营绩效高低的一般原理或原则是否存在?对上述所有问题的回答,都需要对城市经营绩效与影响因素之间进行大量的实证分析。

1.2 研究对象、问题与目的

1.2.1 研究对象

本书所要研究的对象是我国大陆的特大城市。选取特大城市作为研究对象的原因,除上述已阐明的理由之外,还在于以下三个方面的原因:

第一,特大城市在我国社会经济发展进程中发挥着重要的作用。特大城市基本上是省会城市,也大多是我国大区一级的社会、经济、文化中心。2000年,特大城市的GDP总值占全国城市GDP总值的57%。

第二,我国特大城市数量与人口保持着较快的增长。1990年我国特大城市数量为34个,城市非农业人口6258万。但到2000年,我国特大城市数量上升至38个,城市非农业人口8557万。特大城市非农业人口占全国非农业人口总数的50%。伴随我国城市化进程的加快,可以预计未来我国特大城市人口将会急剧膨胀。

第三,特大城市发展现状预示着大、中城市发展的未来。因此,积极探索特大城市发展过程中经营管理的一般规律,揭示出影响其城市经营管理绩效的因素及其作用机制,对引导我国大、中城市政府正确开展城市经营管理工作具有一定的指导意义。

1.2.2 研究问题

本书将集中探讨我国大陆特大城市的城市经营绩效及其绩效评价的一般理论与方法。在深入探讨城市地方政府应该如何经营管理城市以促进城市社会经济发展时，我们面临以下四个需要首先回答的问题：

第一个问题是如何解析城市经营绩效——城市经营绩效通过哪些要素来表现，应该采用哪些方面的要素去反映城市经营绩效？

第二个问题是如何评价城市经营绩效——在廓清表现城市经营绩效要素的基础上，应该选定哪些评价指标、并采用什么样的方法去评价城市经营绩效？

第三个问题涉及影响城市经营绩效的机理分析——有哪些因素会影响城市经营绩效？这些因素又如何作用于城市经营绩效水平？

第四个问题是城市地方政府应该如何根据影响城市经营绩效变化的机理分析结果，主动调整城市发展或经营战略？

上述四个方面的问题实际上是相互联系的，因而可以同时进行探讨。作者对这四个问题的讨论贯穿于以下几个层面：

（1）理论研究层面

- ①对城市经营基本概念、基本原理的探讨，对城市经营绩效概念的分析；
- ②城市经营绩效评价指标体系的建立与评价方法的选择；
- ③影响城市经营绩效变化的机理分析。

（2）实证研究层面

- ①中国大陆主要城市的经营绩效评价；
- ②中国大陆主要城市绩效影响因素分析。

（3）具体操作层面

根据绩效评价揭示的一般原理所提出的相关政策建议。

1.2.3 研究目的

联系上述所要探讨的问题，作者将试图达到以下主要目的：

- ①廓清城市经营的基本原理；
- ②构建城市经营绩效评价指标体系；
- ③对中国大陆主要城市的经营绩效进行评价；
- ④确定影响城市经营绩效的主要因素及其影响程度，进行城市经营绩效作用机理的分析；
- ⑤基于经营绩效评价与城市经营绩效作用机理的分析，为政府制定城市经营战略提供决策服务。

1.3 主要研究方法

本书采用理论分析与实践调研相结合、实证分析与规范研究相结合、定性分析与定量分析相结合的综合研究方法。