

2002年 ANHUIFAIZHANYANJIU 安徽发展研究



Anhui Faizhan Yanjiu

安徽省人民政府研究室
(安徽省人民政府发展研究中心)

主 编 王福宏

中国科学技术大学出版社

2002年

安徽发展研究

ANHUI FAZHANYANJIU

安徽省人民政府研究室
(安徽省人民政府发展研究中心)

主 编: 王福宏

副主编: 王胜才

编 委: 夏安宁

张 德

戴培昆

王海林

王志雄

陈儒江

罗光勇

中国科学技术大学出版社

2003·合肥

960164

图书在版编目(CIP)数据

安徽发展研究:2002 年版/王福宏主编. —合肥:中国科学技术大学出版社,2003.2

ISBN 7-312-01445-3

I. 安… II. 王… III. ①地区经济-经济发展-研究-安徽省-2002 ②社会发展-研究-安徽省-2002 IV. F127.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 006057 号

中国科学技术大学出版社出版发行

(安徽省合肥市金寨路 96 号,230026)

安徽省供销合作社印刷厂印制

全国新华书店经销

开本:850×1168/32 印张:15.625 字数:406 千

2003 年 2 月第 1 版 2003 年 2 月第 1 次印刷

印数:3000 册 定价:28.00 元

ISBN 7-312-01445-3/F·74

目 录

上 篇

经营城市——一个全新的城市发展理念	3
土地——经营城市的最基本要素	10
规划——经营城市的基本前提	18
公共设施——经营城市的主打商品	26
无形资产——经营城市越来越不容忽视的资产	33
投融资体制创新——经营城市的重要手段和突破口	41
政府主导——经营城市的关键	47
经营城市的常用方法	54
经营城市的典型案例	62
国家宏观经济政策的主要调整 and 变化(一)	74
国家宏观经济政策的主要调整 and 变化(二)	92
西方国家宏观经济政策简介	106
应对入世国家外经贸政策调整对我省的影响及对策	116
加快我省农村剩余劳动力转移的思路与对策	136
要把提高我省农产品市场竞争力摆在突出位置来抓	153
充分发挥群众和市场在经济发展中的原动力作用	
——无为县域经济发展情况的调查与思考	168
昆山市县域经济发展经验及其启示	183

农村劳动力转移调查问卷分析	193
土地使用权流转的主要模式及其评价	199
加快我省农业标准化体系建设的对策建议	212
国内外农业标准化发展概况及部分省市的主要做法	225
开拓农村消费市场前景广阔	
——天长市开拓农村消费市场的调研报告	230
利用山区资源优势 开拓农村消费市场	
——金寨县开拓农村消费市场的调研报告	240
合肥市医疗保险制度改革迈出新步伐	
——合肥市医疗保险制度改革调研报告	247
高度重视社区就业 积极创造就业岗位	
——安徽省发展社区就业对策研究	261
完善农村金融体系 促进农村经济发展	279
入世后中外金融机构交锋的态势及对我省的启示	293
国外农村合作金融的实践及对我们的启示	304
部分省市农村金融改革的政策和实践	313

下 篇

浙江活力	329
山西突围	343
湖南战略	358
海南起伏	368
解读江西	386
山东提速	405

理想与现实的冲突

——探析京津冀区域经济一体化	416
第四经济板块	424
皖赣旋风	439
广德生机	463
复兴徽商	471
昆山的背后	485

上

篇

经营城市——一个全新的 城市发展理念

一、经营城市的内涵及目标

经营城市,就是政府按照市场经济规律,对构成城市空间和城市功能载体的自然生产资本、人力作用资本以及其他经济要素进行集聚、重组和营运,实现资源在容量、结构和秩序上的最大化、最优化。经营城市的目标就是要通过经营使城市资源整体配置最优化,城市功能得到进一步完善,城市环境得到进一步改善,城市竞争力得到全面提高。

经营城市是一个新的理念,还处在发展中。当前经营城市的层次还不够高,经营的观念、内涵、手段等方面还有待进一步拓展。实践中,许多城市均把经营重点和目标放在筹集资金方面,但随着经营水平的不断提高,经营的内涵也必将进一步地发展、丰富、完善起来。

二、经营城市的主要资源

哪些资源是可经营的呢?这是经营城市中的一个基本问题。依据经营城市的内涵和国内外经营城市的实践,我们认为,一切可以由城市政府直接管理或间接运用市场和政策手段进行整合,有利于城市建设和发展,有利于城市知名度提高和形象提升,能够资

产化或资本化的城市资源都是城市可经营的资源。具体地说,城市可经营的资源主要有:①城市规划。城市规划是城市发展的蓝图,是城市资源合理配置的前提。城市规划包括城市总体规划、详细规划、专项规划等。经营水平较高的城市都十分注重运用城市规划来经营城市。②土地资源。土地是城市最大的国有资本,更是城市经营的重点资源。③基础设施及其他有形资源。如道路、桥梁、电力等基础设施,供气、供水、供热、污水处理、公交出租、园林绿化、环境卫生、市政工程等公用设施,科、教、文、体、卫系统及机关事业单位的办公设施、房产等固定资产。④无形资产。包括各种特许权,如出租汽车经营许可证、冠名权、城市形象、城市名牌、城市环境等等。

在经营城市过程中,要把经营城市资源与政府提供公共产品区别开来。向社会提供公共产品尤其是纯公共产品是政府的职责和义务,不能因为采取了市场化的建设和运作方式而要求纳税人付费。

三、经营城市应该树立“六个”新理念

1. 树立城市是最大的国有资产的理念

城市资本包括有形资本和无形资本。有形资本包括国有土地及其空间、城市基础设施和公用事业;无形资本包括特许经营项目的许可证、收益权、城市空间广告经营权,道路、桥梁、文化设施的冠名权。还有不可量化无形资本包括城市环境、文化、品牌等。长期以来,国家投入了巨额资金用于城市基础设施建设,形成了巨大的存量资本。但在计划经济时代,由于城市市政公用设施被看作是为社会提供生产、生活条件的无偿服务型、共享型的公共产品,政府只注意投入、不享受收益;只顾及建设、不考虑经营;只重视城市社会性功能,忽视城市经济性功能;只注重城市的公益性,忽视

了城市的效益性。政府缺乏运营城市资本的理念,城市建设投入多、产出少,造成了城市建设投入与产出严重失衡,城市再造功能严重不足,城市资产闲置、浪费乃至城市国有资产贬值现象十分严重。因此,在市场经济条件下,要积极转变观念,树立城市是最大国有资产的理念,充分运用重组、营运等市场手段,盘活城市国有资产,确保国有资产保值增值。

2. 树立城市政府是经营城市主体的理念

城市建设是城市政府的重要职能。城市资源是城市政府最大的国有资产,是一种资本的外在形式,城市政府有权利、更有义务最大程度地发挥城市资本的效益。对城市来讲,如何经营,如何发展,关键在于政府。看一个城市政府能否发挥主体作用,主要是看其能否推进市场化进程,能否利用一切反映社会化大生产规律的经营方式和组织形式,形成符合市场经济要求和城市建设发展规律的新体制、新机制。因此,明确城市政府是经营城市主体的理念,对于进一步转变城市政府的管理思路,确保城市健康、持续、快速发展至关重要。

3. 树立依靠市场化运作经营城市的理念

目前许多城市普遍存在着政府一方面被缺乏城市建设资金所困扰,另一方面又控制着巨量的国有资产或资源不松手,陷入了“抱着聚宝盆要饭吃”的怪圈。为此,树立经营城市市场化运作的理念,明确把城市公共设施由“公共产品”转变为“城市商品”,变“公用事业”为“经济事业”,变“事业部门”为“产业部门”,用市场化机制运作城市资本,改变过去把城市道路、桥梁、广场、绿地等大多数城市基础设施当作一般产品,由政府无偿投资、市民免费享用的局面,充分运用市场手段,采取招标承包、拍卖经营权、出租使用权、有偿领养、出租广告权、冠名权等方法,广泛吸引社会资金参与投资,使投资主体多元化。

4. 树立经营城市要不断创新的理念

经营城市作为城市发展中出现的一个全新理念,其过程也是不断探索创新的过程。首先是观念创新。要树立五个全新的观念,即小政府、大社会;边建设、边经营、边发展、边增值;建设者、投资者、消费者、发展者四者合一;既招投资者又招消费者;自我积累、自我经营、自我增值、自我发展。其次是体制创新。体制创新是经营城市的灵魂,也是政府实施经营城市的着力点。一要不断推进经营城市的模式创新。目前经营城市模式主要有三种,即公司化运作模式、集权化运作模式、混合运作模式。对一个城市而言,最佳的经营城市模式必须是与该城市自身经济发展程度和市场发育状况相兼容的模式。二要不断推进经营城市的组织创新。组织创新是体制创新的重要组成部分,一个经营较成功的城市,必然有一个比较完备的经营城市的组织载体。

5. 树立重在经营特色城市的理念

城市发展不在于城市规模的大小,而在于城市是否拥有自己的独特个性和特色品位。大连市提出的“不求最大,但求最好”的经营理念,目前业已成为国内很多城市学习的楷模。一座城市如果没有自己的品牌,没有自己的发展定位,就很难吸引到人才、技术和投资,也就没有竞争力。要根据城市地理环境、现实条件、功能性质、历史文化以及区域的经济联系等特点进行规划、设计和建设,避免与周边城市的雷同,避免出现千城一面、千街一式、千屋一样,必须突出城市的历史传统、城市个性和地方特色。因此,要树立经营特色城市的理念,必须着重研究自身的城市特点、区位优势、发展定位、城市魅力以及文化底蕴,从而研究和确定适合城市自身经营和发展的特色之路。

6. 树立以培育和提升城市整体功能为主导的理念

国内大多数城市在经营城市之初,其主要目的是为了筹措城

建资金、缓解城建资金不足,但在追求城市短期资金收入的同时,却对城市资本进行了过度地、不合理甚至是破坏性的开发,造成城市资本的浪费和城市功能的退化。随着经营城市层次的不断提升,人们对经营城市的认识和理解也在不断加深,经营城市已由过去单纯为筹措资金而经营的理念,转变为以培育和提升城市整体功能为主导的经营理念,更加重视城市功能的整体发挥和优化,特别是对于那些在市场条件下、或者在近期条件下难以产出直接经济效益的城市资本,也能够从战略的和长远的角度,给予高度重视,合理处理好城市短期扩容建设与长期规划发展的关系,保持城市土地、空间、文化、资源等城市资本的长期可持续发展,避免“捡了芝麻丢了西瓜”。

四、经营城市的重大意义

1. 经营城市是全面建设小康社会的迫切需要

党的十六大明确提出“全面建设小康社会”的奋斗目标。全国上下都在振奋精神,加快发展。对城市来讲,加快城市建设,不断为人民群众提供高质量的生活条件、优美的居住环境、先进周到的管理和服务已经成为各级政府的当务之急。树立经营城市理念,积极引入市场化运作方式,加快城市结构和产业结构的调整,最大限度地盘活城市资产存量,扩大增量,激活无形资产,建立城市建设投资主体多元化、融资方式多样化、运作方式市场化的新体制,不断创造优美、舒适、安全的生活环境,不断满足人们日益增长的物质生产和精神文化的需求,已成为全面建设小康社会的迫切需要。

2. 经营城市是解决城市建设资金短缺的根本途径

长期以来,资金短缺一直是制约我省城市建设和快速发展的关键性“瓶颈”。随着“十五”计划的逐步实施,城市建设品位的不

断提升,环境的不断改善,功能的不断提高,对城市建设资金的需求越来越大,资金短缺问题也日益突出。一方面政府无钱增加城市投资,另一方面大量的社会资金又急于寻找投资渠道。只有走经营城市之路,才可以打破单一的政府投资模式,实现城市建设投资两个根本性转变,即由主要依靠政府转向主要依靠社会,主要源于财政转向主要源于市场,形成以政府财政投入、银行信贷投入、企业投入、社会投入、经营收益二次投入的多渠道融资的城市建设投资新格局,从根本上解决城市建设资金缺乏的困难,推动城市建设进入良性发展阶段。因此,经营城市是市场经济条件下摆脱城市建设中资金短缺困境的根本途径。

3. 经营城市是提高城市竞争力的重要突破口

21 世纪是城市发展的世纪,更是城市竞争的世纪。我国加入世贸组织,进一步促使了各种资源和生产要素加速向大城市、中心城市聚集和流动,使城市发展面临新的机遇。同时由于经济全球化的推进,以城市特别是大城市为中心的经济竞争将日趋激烈。可以说,所谓经济的全球化竞争,更多的是在城市与城市之间展开的。城市竞争力的大小强弱,更多地体现在城市能否营造宽松、自然、和谐、优美的城市投资环境,能否为广大投资者提供优质服务。只有积极引入经营城市理念,按照产业化发展、企业化经营、社会化服务的方向,加快城市建设步伐,不断改善城市投资环境和居民生活环境,实现城市环境与经济社会的协调发展,才能不断提高城市的竞争力,吸引更多的投资。因此,经营城市是提高城市竞争力的重要突破口。

4. 经营城市是对城市行政管理体制的探索创新

在计划经济体制下,城市作为给人们提供生产、生活条件的无偿服务型、共享型的公共产品,政府在城市建设上往往采取了“大包大揽”的管理方式,承担了城市建设的所有职能。作为唯一的投资主体,政府只投入,不收益;只建设,不经营,造成城市建设严重

滞后,发展缓慢。在市场经济条件下,随着政府职能的转变,城市作为国家长期巨额资本投入的结果,是国有资本的实物形态,也是政府最大的一笔有形的国有资产。树立经营城市的理念,可以从根本上转变政府对城市的行政管理体制和思维模式,实现认识上三个跨越式的转变,即城市资产由作为市政公用事业到资本经营的转变,城市政府作为城市资产所有者到经营者的转变,城市建设作为公共资产到可经营资产的转变。因此,经营城市是对城市行政管理体制的积极探索和创新。

课题组 组长:王福宏

成员:夏安宁 王海林

罗光勇 张 德

执笔:张 德

土地——经营城市的最基本要素

一、经营土地是经营城市的核心

土地是城市的最重要和最大的国有资本。土地是城市的空间载体,既是生产的基本要素也是经营城市的基本要素。在城市国有资产中,最具活力、政府又能直接经营运作的就是城市土地资产;在城市可经营的资源中,土地是城市最大的国有资本。据测算,我国国有土地资产总量是其它国有资产总量的数倍,而国有土地主要集中在城市。随着城市化和城市现代化的发展,旧城改造和新区建设不断加快,在一定时期内,城市可经营的土地还将有较大增加。

1. 经营土地是城市建设和发展资金的最主要来源

经营土地其实质是经营土地使用权,除土地加工整理需要投入外,这种使用权没有成本,且土地变现能力强,政府通过市场运作方式,能获取大量的资金。实践中,各城市经营城市所获取的资金主要是通过经营土地资本获得的。2001年,我省城市加大了土地经营的力度,全省土地出让金达34.95亿元,达前10年总和的1/3,芜湖市近两年来土地拍卖收入达4.8亿元,增加了城市建设的财力。

2. 土地是经营城市中最具升值潜力的资本

城市是经济社会发展的中心,在一定时期内城市规划区是既

定的,总体上城市土地是稀缺资源,供给有限,需求量大,土地不断升值是一个普遍规律。城市土地价格与城市发展呈正相关,城市经营水平越高,城市发展越快,功能越健全,环境越优美,城市土地需求量就越大,土地升值就越快。例如,由于城市发展加快,青岛市东部地区土地价格从20世纪90年代初期的每亩4万元上升到现在的560万元。

二、如何经营土地资源

1. 垄断土地一级市场,建立土地收购储备制度

垄断土地资源,实行土地包括存量土地和新征用土地纳入土地储备中心,由政府垄断一级土地市场,确保一个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水。为此,重点要把握好以下环节:

(1) 建立和完善土地储备、收购的组织机构。西安市把建立政府土地收购储备制度作为经营城市的突破口,实行“政府垄断土地一级市场,市场运作土地开发”,组建政府主要领导牵头,土地、规划、计划、建设、财政等部门参加的“土地管理领导机构”,下设“土地收购储备中心”,统一实施土地收购储备和出让的前期准备工作,通过规划和提前综合整治使“生地”变“熟地”后,向开发商公开招标拍卖,彻底取消一级土地市场协议出让的做法,堵住土地“多头”供应的源头。同时还将出台国有土地经营管理法规和建立土地收购储备基金。我省多数城市也在推进土地收购储备制度,已建立或正在建立土地储备中心。

(2) 制定和完善确保对城市土地资源垄断的收购政策。当前我省一些城市存在多头供地现象的一个重要原因,就是政策不统一,不配套。要积极借鉴外地经验,加快完善有关政策。首先,要确保对新征用地统一收购和储备。其次,要强制收回开发商闲置的土地。一些开发商利用各种手段,积累了较多土地,这成