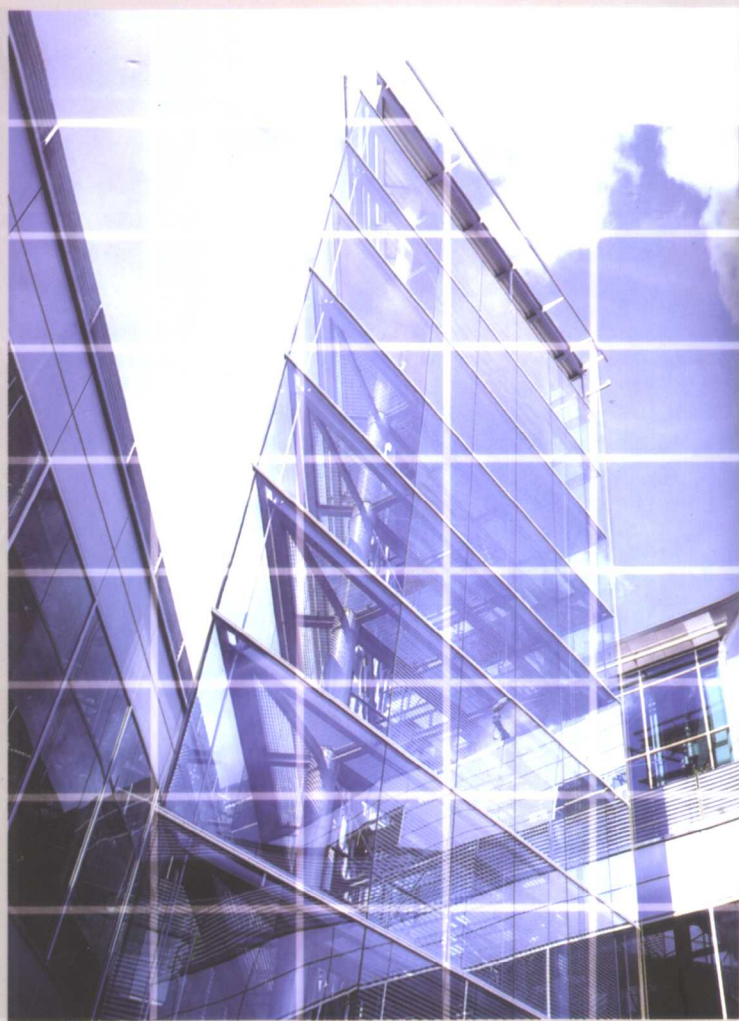


主编 黄贤金
范从来
蔡 龙

城市理性发展与经营机制创新



东南大学出版社

南京市重大软科学基金(20025002) 联合资助
国家自然科学基金(70341021)

城市理性发展与经营机制创新

主编 黄贤金 范从来 蔡 龙

东南大学出版社

内 容 提 要

本书共9章,着重从城市理性发展方面阐述城市经营机制创新的相关内容,具体包括:城市存量资产运营体制改革,城市土地储备制度运行及改革,旧城改造市场化运行模式,新城开发的产业前景、发展模式、开发机制和经营策略,城市公用事业价格运行机制改革,城市建设投融资体制改革,城市建设举债的适度规模分析,以及城市建设产业的国退民进战略。

本书可用作从事城市经济与管理专业的干部读本、高层次人才培养参考教材,也可供研究人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

城市理性发展与经营机制创新/黄贤金,范从来,蔡龙主编. —南京:东南大学出版社,2004. 10
ISBN 7-81089-349-1

I. 城... II. ①黄... ②蔡... III. 城市经济—
经济发展—研究—南京市 IV. F299.275.31

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 057802 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼2号 邮编 210096)

出版人:宋增民

江苏省新华书店经销 南京新印刷厂印刷

开本:700mm×1000mm 1/16 印张:14 字数:274千字

2004年10月第1版 2004年10月第1次印刷

印数:1—2500册 定价:30.00元

(凡因印装质量问题,可直接向发行科调换,联系电话:025—83795801)

前 言

当前城市经营广受非议,对于政府而言,真可谓成也经营,败也经营。因为城市经营,提高了城市资产的运行效率,推进了城市建设的快速发展;也因为城市经营,增加了市民对于公共物品与房地产品的支出。但是,城市运行与发展离不开城市经营。科学发展观的提出,为城市理性发展战略的确立提供了可能。在近年来从事城市经济问题的研究过程中,本书的作者一直在思考如何实现城市理性发展。南京市重大软科学基金招标项目(20025002)和国家自然科学基金项目(70341021)的研究,为我们系统思考这一问题提供了保证。

基于上述认识,本书以南京市为例,就城市理性发展与经营机制创新的问题进行了系统、深入的分析,并以全面、协调、统筹发展为目标,提出了城市理性经营的政策架构。本书内容框架主要是:

在结合对科学发展观的理解,从统筹发展角度进一步阐释了城市理性发展的内涵与必要性的基础上,第1章分析了城市发展过程中对城市经营的客观需求,并通过国内外城市经营模式的比较及南京市城市经营经验的分析,从经营导向、规划约束、体制障碍、目标冲突等方面分析了当前城市经营中存在的问题,据此提出了城市经营机制改革的方向。如在经营导向上提出了以资金导向为中介、功能导向为目标的导向性城市经营策略。

基于推进城市理性发展的理念,第2章结合对国外城市资产运营管理体制的比较及城市资产经营潜力的分析,提出了推进城市资产运营管理体制改革的政策建议。

土地是最大的城市资产,占到南京市城市资产的70%,在城市经营中占有十分重要的地位。第3章在分析城市土地经营及地价增值潜力的基础上,提出了完善现行城市土地储备制度的政策建议,尤其提出要改变当前单一的以商业利益为目的的城市土地储备模式,将商业性储

备与公益性储备相结合,从而增强城市弱势群体的住房占有能力以及城市基础设施产业化发展水平。

旧城改造的市场化运作是当前城市建设面临的重要问题之一,而且随着土地政策的重大调整,新城建设规模的控制,旧城改造也将成为今后一段时期城市建设的重点。第4章通过对美国、英国、加拿大、俄罗斯及我国香港地区旧城改造模式的比较,提出了具有可操作性的旧城改造市场化运作模式,尤其是对旧城改造过程中城市利益主体经济关系的调整进行了较为深入的分析,这也正是当前旧城改造中面临的最大难题。

在旧城改造进程加快的同时,新城开发发展迅速。第5章在分析了新城开发产业前景的基础上,对城市新区的开发模式与机制进行了比较分析,据此提出了新城开发的城市经营策略,并提出要以循环经济理念,建设循环型城市体系,以实现城市系统运行中的人与自然协调发展。

第6章则是针对市民关心的城市公用事业价格问题,从机制方面分析了城市生活用水、公交、燃气等公用事业价格的运行机理及存在问题,分析结果表明一些公用事业行业价格上涨的速度超过了居民收入增长的速度。为此,在借鉴国际公用事业价格运行机制改革经验的基础上,该章从公用事业企业制度、定价原则及方式、公众参与、价格结构等方面提出了城市公用事业价格运行机制改革的基本思路。

城市建设的实践表明,传统的投融资体制已经在很大程度上成为推进当前城市建设的障碍。本书第7章以对城市建设水平的评价为基础,分析了现行城市建设投资体制面临的主要障碍,以构建多元化投资主体结构为目标,从组建实体化投资主体、推进融资制度创新、改革项目管理制度等方面深入阐述了城市建设投融资体制改革的基本策略。

随着城市建设投融资体制改革的不断深化所带来的融资扩张,又存在一个如何把握城市建设举债规模的问题。为此,第8章在论述了城市建设举债的基本理论问题后,构建了城市建设举债规模估测模型,初步估测了城市建设的举债规模,最后还通过城市建设举债规模的国别比较,提出了城市建设举债的方式。

近年来随着中国社会经济的发展、经济体制改革的深化和对外开放步伐的加快,对基础部门的市场化改革逐渐被提到政府的议事日程中,政府组建城建产业集团的目的也在于逐渐改革基础部门的经济体制,实现一部分基础建设事业的“国退民进”,引入竞争机制,优化资源配置;同时,基础设施部门引入民间资本也是经济发展的重要取向。另一方面,随着技术的进步,市场容量的扩大,各种金融创新手段的出现以及城市“公共产品”向“准公共产品”的转变,也使得原来具有自然垄断性质的基础设施部门展开竞争的可能性逐渐增大。在这一过程中,作为城市理性发展主要推动力的城建产业,其性质发展如何定位,本书第9章对此作了深入讨论。

本书结合南京市城市经营与发展的实践,对于城市经营相关问题做了一些“另类”的思考与研究,但是相关观点与政策建议还有待实践的检验。尤其是不同城市经营模式对于城市发展的影响,也需要作出长期的评价与研究,从近期还难以看出其合理性。同时,也希望各位学者及读者,对于本项研究成果提出更多的批评与建议,使之更臻完善,从而更好地服务于城市理性发展的实践。

本书由南京大学、南京市建设委员会、南京市城市建设控股集团公司合作完成。各章节主要执笔人为:

第1章 黄贤金、翟文侠、蔡龙;

第2章 蔡龙、郭建、单宜虎;

第3章 罗昀、徐颖、章波、苏东升;

第4章 陆一、李晓蓉、史先诚;

第5章 黄贤金;

第6章 蔡龙、黄贤金、叶忱、刘咏莲;

第7章 范从来、周金良、蔡龙、陆一、李晓蓉、陈超、袁静、路瑶;

第8章 范从来、蔡龙、陶欣、袁静、路瑶、盛志雄;

第9章 范从来、俞立、李逸、马明和、唐湘云。

参加本项课题研究工作的还有:南京市财政局冯桂霞、于丹;南京市建设委员会李雁、苗剑文、李文棋、毛海城、蒋爱华、崔宁民;南京市城

市建设投资控股集团公司夏卫民、袁汝年、翟照磊、沈东华、左颖巍；南京人口管理学院史云亘硕士。

感谢以下专家与领导给予的指导、支持与帮助。他们是：江苏省人民政府张大强副秘书长，南京市人民政府黄瀚秘书长，南京市建设委员会陆平贵主任，南京市城市建设投资控股集团公司薛乐群董事长、丁卫东总经理，南京市财政局金钟局长、张东宝副局长，南京市政府政策研究室祝瑞波处长，以及南京大学崔功豪教授、彭补拙教授、濮励杰教授、张京祥教授。

编 者

2004年6月

目 录

1 城市理性发展与经营机制创新	(1)
1.1 城市理性发展的提出	(1)
1.2 城市经营的需求分析	(2)
1.3 国内外经营城市的基本经验和模式	(6)
1.3.1 国内经营城市的主要模式及比较	(6)
1.3.2 国外城市经营的主要模式	(10)
1.4 经营城市的主要经验、存在问题及改革方向	(13)
1.4.1 经营城市的主要经验	(13)
1.4.2 经营城市中存在的问题及改革方向	(17)
参考文献	(20)
2 城市存量资产运营管理体制改革	(21)
2.1 城市建设存量资产的构成及类型	(21)
2.2 城市存量资产运营管理制度的国际比较	(22)
2.2.1 美国城市存量资产运营管理制度分析	(22)
2.2.2 新加坡城市存量资产运营管理制度分析	(23)
2.2.3 澳大利亚城市存量资产运营管理制度分析	(23)
2.2.4 日本城市存量资产运营管理制度分析	(24)
2.2.5 国外城市存量资产运营管理制度比较及其对我国的启示	(24)
2.3 城市现行城市存量资产运营管理制度运行分析	(25)
2.3.1 现行城市存量资产运营管理体制有待进一步完善	(25)
2.3.2 城市建设投资效率的提高缺乏激励机制	(25)
2.3.3 城市存量资产产权关系界定不清	(25)
2.3.4 公共物品供给的有效补贴机制尚在完善之中	(26)
2.3.5 城市存量资产企业化管理运行机制尚待进一步完善	(26)
2.4 城市存量资产经营潜力分析	(26)
2.4.1 城市存量资产运营管理机制改革的主要经验	(26)

2.4.2 城市存量资产经营潜力分析	(27)
2.5 城市存量资产经营管理体制改革的政策建议	(29)
2.5.1 重新认识城市存量资产的经营价值	(30)
2.5.2 探索城市存量资产运营管理体制	(30)
2.5.3 以公益性储备为重点,积极开展城市土地储备经营	(33)
2.5.4 推进城市经营创新,积极实施城市生态经营	(36)
2.5.5 完善城市建设存量资产经营管理体系	(38)
参考文献	(39)

3 城市土地储备制度运行及改革	(41)
3.1 城市土地收购储备制度运作模式与实施效果	(41)
3.1.1 城市土地收购储备制度运作模式	(41)
3.1.2 城市土地收购储备制度实施效果	(43)
3.1.3 城市土地储备经营的前景	(44)
3.2 城市存量土地储备潜力分析	(45)
3.2.1 划分土地评价单元	(45)
3.2.2 确定权重	(45)
3.2.3 城市土地利用综合潜力的确定	(46)
3.3 城市地价增值潜力分析	(49)
3.3.1 容积率影响城市地价的作用机制	(49)
3.3.2 实例分析	(50)
3.3.3 城市规划与地价增值	(57)
3.4 城市土地收购储备制度存在问题与政策建议	(58)
3.4.1 城市土地收购储备制度存在的问题	(58)
3.4.2 城市土地收购储备制度改革的政策建议	(59)
3.4.3 城市土地储备规模与周期分析	(61)
3.4.4 城市建设用地需求预测	(62)
3.4.5 合理制定城市土地储备计划	(68)
参考文献	(69)

4 旧城改造市场化运作模式	(70)
4.1 旧城改造的理论、实践与困境	(70)
4.1.1 旧城改造的理论内涵	(70)

4.1.2 旧城改造的实践与困境	(72)
4.2 旧城改造的国际经验及模式比较	(74)
4.2.1 美国 SoHo:社区改造模式	(74)
4.2.2 英国利物浦:逐步变革模式	(75)
4.2.3 加拿大格兰威岛:工业区改造模式	(76)
4.2.4 俄罗斯莫斯科:整旧出旧模式	(76)
4.2.5 中国香港:专门化改造模式	(77)
4.3 旧城改造市场化运作模式	(79)
4.3.1 旧城改造政府介入机制与作用——一个对策论分析	(79)
4.3.2 组织设计	(82)
4.3.3 流程设计	(83)
4.3.4 配套制度	(89)
4.4 旧城改造市场化运作的政策性建议	(90)
4.4.1 政府应该着重思考的问题与对策	(90)
4.4.2 市场化运作时可采用的操作策略	(95)
参考文献	(97)

5 新城开发:产业前景、发展模式、开发机制和经营策略

5.1 新城开发的产业前景	(98)
5.1.1 住宅产业发展	(98)
5.1.2 商贸产业发展	(100)
5.1.3 文娱、体育休闲产业发展	(100)
5.1.4 金融、建材及工业产业发展	(100)
5.2 城市新区开发模式比较与南京的选择	(101)
5.2.1 青岛:两翼推进+行政带动	(101)
5.2.2 深圳: CBD 模式	(101)
5.2.3 香港:产业发展引导	(102)
5.2.4 广州:体育产业+关联产业拉动	(103)
5.2.5 浦东新区:专门化机构+土地运作	(103)
5.2.6 南京新城:居住和产业发展双引擎集群开发模式	(104)
5.3 新城开发机制:国内外经验比较	(105)
5.3.1 国外新城开发机制比较	(105)
5.3.2 我国政府主导与市场拉动型新城开发机制的比较	(106)
5.3.3 新城开发:城市管治+专门化开发+市场作用	(106)

5.4 新城开发的理论经营策略	(107)
5.4.1 以城市功能提升为导向,实现经营城市的双重属性	(108)
5.4.2 以城市为文化地点,运作城市文化资本	(108)
5.4.3 实施城市生态经营策略,推进生态环境建设	(109)
5.4.4 以循环经济理念,建设循环型城市体系	(109)
5.4.5 倡导“新城市主义”,科学规划新城发展	(110)
参考文献	(111)

6 公用事业价格运行机制改革	(112)
6.1 公用事业价格运行机制改革的国际经验	(112)
6.2 城市生活用水价格及其运行分析	(115)
6.2.1 城市生活用自来水价格变化的历史沿革	(115)
6.2.2 城市生活用水价格构成变化及其与代表性城市的比较	(116)
6.3 城市公交事业价格及其运行分析	(119)
6.3.1 城市公交事业价格变化的历史沿革	(119)
6.3.2 城市公交价格变化及其对公交企业经营状况的影响分析	(123)
6.4 城市民用燃气价格及其运行分析	(125)
6.5 城市公用事业价格机制运行问题分析	(127)
6.5.1 公用事业价格结构性失衡	(127)
6.5.2 公用事业产品差价体系未能形成	(128)
6.5.3 公用事业价格上涨过快	(129)
6.5.4 公用事业价格管制制度不完善	(131)
6.6 城市公用事业价格改革的政策建议	(132)
6.6.1 城市公用事业价格改革的基本原则	(132)
6.6.2 完善公用事业价格运行机制	(133)
6.6.3 城市公用事业价格改革的定价方式选择	(133)
6.6.4 改革现行公用事业企业制度	(134)
6.6.5 进一步提高价格制定的社会参与度	(135)
6.6.6 完善公用事业价格构成体系	(135)
参考文献	(136)

7 城市建设投融资体制改革的对策	(137)
7.1 现行城建投资体制及其面临的主要困境	(137)
7.1.1 单一的投资主体结构	(137)
7.1.2 分散的城建资产管理体系	(139)
7.2 构造城市建设的多元化投资主体结构	(140)
7.2.1 城市基础设施的产业特性	(141)
7.2.2 城市建设投资主体改革的探索	(142)
7.2.3 双层投资主体结构	(144)
7.3 组建实体化的城建投资主体	(145)
7.3.1 组建城市建设实体性投资主体	(145)
7.3.2 组建实体性投资主体的意义	(146)
7.4 城市建设融资制度的创新	(147)
7.4.1 城建资金的结构分析	(147)
7.4.2 融资结构存在的问题	(149)
7.4.3 证券化融资	(151)
7.4.4 项目融资	(157)
7.4.5 融资制度创新的几点建议	(161)
7.5 城建项目管理制度的改革	(162)
7.5.1 推广项目法人制,实行项目资本金制度	(162)
7.5.2 高度重视项目可行性研究,维护投资估算的严肃性	(163)
7.5.3 完善城市建设的招投标制度	(164)
7.5.4 积极发展工程咨询机构和工程监理机构	(165)
7.6 城建存量资产管理体制的改革	(165)
7.6.1 对现有的公用事业企业进行彻底的改组改制	(167)
7.6.2 引入竞争机制,放开准公共产品或劳务市场	(167)
7.6.3 城市建设投资控股公司统管各项城市基础设施	(168)
参考文献	(169)
8 城市建设举债的适度规模研究	(170)
8.1 城市建设举债的理论基础	(170)
8.2 城建举债的实证分析	(173)
8.2.1 南京市城市建设资金收支情况	(173)
8.2.2 南京市城建举债的实际情况	(176)

8.2.3 南京城市建设举债的效果	(178)
8.3 城建资金负债规模的估计	(181)
8.3.1 城市建设举债规模估测模型框架	(182)
8.3.2 项目数据的估算	(183)
8.3.3 最大负债规模的估算	(184)
8.3.4 数据的估算和模型的简化	(186)
8.4 城市建设举债规模的国别比较	(189)
8.4.1 年偿还债务资金和地方政府年财政收入的比例	(189)
8.4.2 总负债额与年地方财政收入总额的比例	(190)
8.4.3 总负债规模与 GDP 的比例	(191)
8.5 城市建设举债的方式	(192)
8.5.1 城市建设变相负债的缺陷	(192)
8.5.2 城市建设举债的重要途径——市政债券	(193)
附录	(197)
参考文献	(199)

9 城市建设产业国退民进的战略选择	(200)
9.1 “国退民进”中的产业选择	(200)
9.1.1 民营资本进入的必然性和可行性	(200)
9.1.2 城市建设民营化的政策支持及国内外实践	(202)
9.1.3 城市建设产业民营化发展的产品选择	(205)
9.2 城市功能完善中的产业选择	(206)
9.2.1 城市基础建设对城市经济可持续发展的重要作用	(206)
9.2.2 城市建设理性经营的产业选择重点	(207)
9.3 城市发展定位和品牌形象塑造中的产业选择	(209)
参考文献	(211)

经营是城市发展永恒的主题。无论是在计划经济时期,还是在市场经济时期;无论是在没有倡导城市经营的时期,还是在大力倡导城市经营的时期,都在自觉或不自觉地借助经营手段来推进城市公共事业的建设与发展。虽然城市经营理念的提出以及被人们加以自觉地应用,只是近年来的事。在城市经营带来城市繁荣的同时,针对城市经营的“非议”也很多。据此,我们认为,城市发展离不开城市经营,但是,必须以科学发展观为指导,以城市理性发展为目标,开展城市资产经营。

1.1 城市理性发展的提出

当前无论是学术界、政府,还是公众,都在反思这样的问题:当今的城市发展是否过于迅速?城市规模的过度扩张,不仅占用了大量的农业用地、生态用地,而且还使得农民的利益没有得到更为有效的保护,农村与城市的差距一定程度上呈现扩大现象,同时城市基础设施的建设也没有完全满足新兴城市化区域社会经济发展尤其是居民的客观需要;而再城市化或城市再开发的加快,不仅使得有关居民的利益难以得到充分保障,而且遍地开花的大规模旧城改造,也对城市交通、环境卫生增加了更大的压力,使得城市基础设施的运转在一定程度上出现了障碍。更为严重的是,过于快速的城市发展,不仅增加了城市财政压力,而为了转移政府面临的财政压力,一些地方又不恰当地增加地产商的地产开发成本,以及城市居民的居住成本;而且由于加快了城市建设速度,使得城市建设工程的质量一定程度上受到影响,同时由于缺乏对于城市功能的认真思考,使得一些地方的城市建设往往偏离城市功能整体优化的目标,从而不同城市的自然、文化、社会、经济背景,难以在城市发展中得以充分体现,影响了城市品位的提升及可持续发展战略的实现。

以科学发展观为指导的城市理性发展战略的基点在于政府、居民及投资开发商利益的充分协调,城乡发展的共同推进,以及城市自然、文化、社会、经济等要素价值的充分体现,从而实现城市内部功能和外部功能(城乡关系、周边环境、周边城市协作关系等)的充分优化。

因此,城市理性发展是《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的

决定》^①(2003年10月14日中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议通过)中“五个统筹”的深刻体现:

所谓统筹城乡发展,就是要让城乡居民都能共享改革开放的成果,当前尤其是要解决由于城市扩张而造成的失地农民的生存与发展问题,从而通过有效的制度安排,通过城市发展带动农业发展、农民富裕和农村稳定。

所谓统筹区域发展,就是不仅在于城市区域布局和功能结构的合理化,而且还要通过中心城市、重点小城镇的建设,带动更大区域经济的整体发展。从长期来看,要正确处理城市近期发展与远期发展的相互关系,从而不断增强区域可持续发展的能力。

所谓统筹经济社会发展,就是在通过完善城市建设产业化、市场化运作机制,实现城市经济发展的同时,进一步加强对密切关系群众利益的市政公用设施建设、中低收入家庭住房的解决、文物保护以及城市公共物品价格体系的完善。

所谓统筹人与自然和谐发展,就是将城市建设与城市人居环境改造相结合,通过城市建设的推进,不断完善城市生态环境系统。

所谓统筹国内发展和对外开放,就是在通过城市建设引入外来资本的同时,也要注重本国或本土城市建设资本的培育与发展,从而增加我国城市产业发展的国际竞争力。

1.2 城市经营的需求分析

经营城市理念的提出,是随着我国市场经济体制的不断完善,政府职能的转变以及快速城市化背景下城市建设资金供求矛盾的加剧而提出的。它是指运用市场经济手段,对构成城市空间和城市功能载体的城市资本进行集聚、重组和营运。其核心在于以功能导向为目标,以资金导向为中介,运用市场经济手段对城市资产产权经营进行机制性改造,不断提高城市资产运行效率,改善城市人居环境,提升城市社会福利的过程。这一改造主要有三方面的原因:一是由于机制性缺陷,使得城市资产运行效率不高或没有达到预期目标,如城市公用事业的垄断经营等;二是在原有的体制下,难以或不能市场化运作,而妨碍了其资产运行效率的改善,如生态—环境资产经营等;三是对城市服务或延伸产品的需求不足,而造成城市资产难以发挥效率。这三方面的原因在很大程度上造成城市建设处于高投入、低产出、低

① 城市资产产权包括城市有形资产(城市地产、基础设施、公共产品等)、城市无形资产(城市形象、城市品牌等)及城市延伸资产(路、桥的冠名权、广告等)等的所有权、使用权、经营权等一系列权利,在其经营过程中有各自不同的具体运作

发展的状态,从而影响了城市竞争力的提高,及可持续发展能力的增强。经营城市则是促进城市资产保值增值,提高城市资产运行效率,激发城市经济活力,推进城市人居环境改善,从而增强城市竞争力和可持续发展能力的重要途径。

对于南京而言,在党中央确立“加快东部地区发展,建设以上海为龙头的长江三角洲及沿江地区经济带”的重大战略后,市委、市政府对南京的进一步定位是:“以江为轴,跨江发展,呼应上海,辐射周边”。这就要求必须将南京建设成为具有强有力的区域综合竞争力的城市,即城市的经济集聚力、辐射力、资产竞争力、可持续发展能力都必须在周边地区处于中心地位。《中国城市发展报告》(2001—2002)从城市创新能力、学习能力、集约能力、信息化水平和全球化水平等5个方面开展的城市竞争力总体评估^①中,南京在全国城市总体排名中位居第6位。虽然南京市在城市建设与发展中取得了显著的成效,但是,其城市发展仍然颇具潜力,但也有很大的压力,相对于上海、北京、深圳、广州有着较大差距,特别是随着杭州市、苏州市、无锡市等城市竞争力的不断增强,对南京市在长江三角洲地区城市中的地位将有很大的影响。因此,必须从多方面着手,进一步增强南京市城市竞争力。通过经营城市有形和无形资产,实现城市资产由产品到商品、由资产到资本的转化,通过资本化运营,盘活存量,增加总量,用全新的城市发展理念,不断塑造城市形象,提升城市品牌效应,扩大城市辐射力,从而提高城市的竞争力。

仅仅从土地资产运行的经济产出量来看,自1991—2000年间,南京市区单位土地资产的经济产出从306.75万元/km²增长到1546.12万元/km²,增长了4倍多。但是,与上海、北京800~1000万美元/km²相比,还有很大差距。而经过研究专题的初步测算,在现有城市规划体系下,南京市未来可增加的每平方千米城市经济产出将在593.41万元到1791.08万元,平均值为1108.76万元。这意味着即便南京不扩大现有城区面积,通过城市规划的合理实施以及城市土地利用综合潜力的提升,南京市城区单位土地资产产出可以增加71.71%,平均可达到2654.88万元/km²^②。如果考虑到其他城市资产的经营潜力,无疑将产生更大的城市经济效率。

从城市投资效率来看,城市建设对于投融资机制的创新也存在需求。城市是基础设施密集地带,而基础设施也始终是城市建设的主题。虽然南京市在全国较早地开展了城市基础设施市场化运营方面的改革,如公交企业等改革就在全中国产生了很大的影响。但是,对于传统体制的改革是一个见机行事、不断推进的过程。因此,城市基础设施经营仍然存在巨大的潜力。世界银行发展报告(1994)的相关

① 中国市长协会,《中国城市发展报告》编辑委员会. 中国城市发展报告. 北京:西苑出版社,2003. 257~268

② 徐颖. 城市土地利用综合潜力的初步研究:[硕士学位论文]. 南京:南京大学,2003,65~66

研究成果也表明,基础建设投资每增长 1% 就会拉动 GDP 增长 1%。而南京市城市建设投资对于其 GDP 的拉动力是多少呢?

根据对图 1.1 中 1991~2001 年南京城市建设投资、GDP 与财政收入增长情况,那么城市建设投资对于南京市 GDP 增长的实际拉动情况如何呢? 为此,这里通过建立 GDP 增长率 Y 与建立城市建设投资完成额增长率 X_1 、其他全社会固定资产投资完成额 X_2 、邮电业务总量(产值) X_3 、科技人员数量 X_4 、全市在职人员数量 X_5 以及其他产业投资 X_6 (主要为房地产和城镇投资) 的多元回归模型来分析。

$$Y = 83.484 + 0.05730876X_1 - 0.0000074X_2 + 0.00001713X_3 - 0.309X_4 - 0.15X_5 - 0.00000911X_6$$

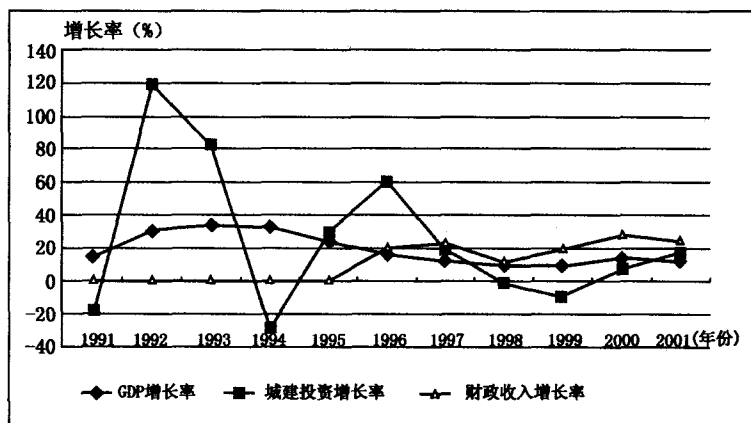


图 1.1 1991—2001 年南京城市建设投资、GDP 与财政收入增长情况

通过分析可以看出,城市建设投资每增加 1 个百分点,GDP 的增长为 0.57 个百分点,即城市基础建设对城市经济发展的拉动潜力还未能充分发挥出来(见图 1.2、图 1.3)。南京基础设施建设的存量和增量资产还有很大的开发潜力。

而从 2001 年城市基础设施建设投资来源情况,南京城市基础建设投资来源以国内贷款、土地转让金、城市维护建设税和其他投资为主。城市建设的投融资虽呈现多元化发展的态势,但投资来源依旧是政府投资为主,城市建设资金缺口问题依然存在。特别随着南京市的区划调整,新区建设和旧城改造所需资金量将会继续增长,通过基础设施拍卖、股权转让、实物资产出租与出售、特许经营权转让、资产经营权转让、收费权转让、BOT(建造—经营—转移)、TOT(转移—经营—转移)和 ABS(资产证券化)等多渠道筹集社会上的企业和个人资金,实现城市基础设施建设与运营的市场化,因此经营城市在城市基础建设投融资方面具有较大的潜力。