

林 彬◎著

从经营城市 到营销城市



海峡出版发行集团
THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP

福建美术出版社
FUJIAN MEI SHU PUBLISHING HOUSE

从经营城市 到营销城市

林 彬◎著



海峡出版发行集团 | 福建美术出版社
THE STRAITS PUBLISHING & DISTRIBUTING GROUP | FUJIAN FINE ARTS PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (C I P) 数据

从经营城市到营销城市 / 林彬著. -- 福州 : 福建
美术出版社, 2010. 12
ISBN 978-7-5393-2308-4

I. ①从… II. ①林… III. ①改革开放—成就
—长乐市 IV. ①K925.73

中国版本图书馆CIP数据核字 (2010) 第028507号

从经营城市到营销城市

作 者: 林 彬

责任编辑: 卢为峰

出版发行: 海峡出版发行集团

福建美术出版社

印 刷: 福州青盟印刷有限公司

开 本: 787×1092mm 1/16

印 张: 20

版 次: 2010年12月第1版第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5393-2308-4

定 价: 38.00元

如发现印装质量问题, 请寄承印厂调换

目录

“经营城市”的理念与方式	1
科学规划 精心勾画	35
对长乐建设中等城市的战略思考	44
对建设长乐滨海生态城的若干思考	71
关于发展长乐县域经济的若干思考	82
对长乐实施“回归工程”的实践与思考	106
对发展长乐民本经济的若干思考	118
长乐制造：民本经济发展的产业集群效应	138
以新的理念开发长乐旅游经济	160
发展海洋经济 壮大蓝色产业	174
对发展长乐现代物流业的思考	188
着力推进领导班子学习型组织的建设	195
依法推进长乐农村文明的建设和发展	206
对建设长乐文明的理性把握与实践推进	225
对培育“长乐精神”的综合思考	257
从“经营城市”到“营销城市”	278
后 记	315

“经营城市”的理念与方式

“经营城市”是与市场经济相链接的一种理念与方式。中国几千年的城市发展历史，积累了丰厚的物质财富、精神瑰宝。长乐千年来的历史，本身也是一部不断摸索、建设我们美丽家园的历史，特别是撤县建市后，更是对城市规划建设和发展提出了新的问题。随着社会主义市场经济体制的确立，城市的发展不再由政府推动而由市场推动，这种体制和机制决定了城市的管理者在制定发展规划时，不但要充当管理者的角色，还要当好经营者的角色。城市要在社会主义市场经济条件下得到发展，“经营城市”这一全新的理念将是评判领导者最佳的准绳。从“经营城市”的角度看待城市问题，许多困扰中国当前城市建设的敏感问题将会迎刃而解。在中国的早些年，当一些经济学家、管理学家、社会学家提出“经营城市”的观点时，大连、上海、青岛、深圳、厦门，包括我们福州等沿海开放城市也率先运用这一理念管理和建设城市，取得了较大成效。现在“经营城市”的理念已成为全国各大中城市追求城市发展的新的经营理念和方式。我省为了加快城市化建设进程，在充分调研的基础上，由省政府制定下发了《关于做好经营城市工作的若干意见》（闽政[2001]46号），从某种意义上讲，无疑是开启了我省“经营城市”的全面实践。我在今年初召开的市委工作会议报告中，也提到了“以新的理念科学经营城市”的观点。那么，什么叫“经营城市”的新理念、新方式？我们长乐该如何运用这一新理念管理城市、经营城市、发展城市？结合长乐实际，特就“经营城市”的理念、意义和原则、“经营城市”的方法与方式、对经营城镇的若干思考等问题作引导性的发言与探讨。

一、关于“经营城市”的理念、意义和原则

随着社会主义市场经济体制的建立和完善，城市的功能正在发生深刻变化，城市已成为市场配置资源的重要单位。原先在计划经济严格控制下的人流、商流、物流、资金流、信息流等开始自由流动，成为城市之间争夺的目标；城市管理也进入了一个新的转型期，

原有单纯的服务与管理,比如,只管投入不求回报、“举债搞建设”等已经远远不能适应现实经济发展的要求,取而代之的是各式各样的新的城市管理模式,目前世界上的城市管理模式大概有十余种,其中,特别值得现代城市借鉴的是“企业家化管理模式”,其主要特征是:政府官员,尤其是市长以企业家的姿态管理城市,勇于创新,敢冒风险,身体力行,注重实效;以发展地方经济为目标,通过“公——私合作伙伴体制”来完成公共决策的形成和实施。这种城市管理模式理念也就是当前所谓的“经营城市”新理念。这种新理念要求“把城市作为最大的国有资产”进行“整体经营”、“整体推销”。这就决定了城市的领导者在城市发展过程中,不但要继续承担传统管理者的角色,更要充当经营者的角色,逐渐实现由管理城市向经营城市的转变,使经营城市这一全新理念成为社会主义市场经济条件下领导者最佳的行为准绳。可以认为,“经营城市”理念的提出是市场经济条件下城市发展的必然,是经济全球化对城市领导者管理城市理念挑战所做出的正确选择,是突破城市建设的资金瓶颈、实现城市建设事业持续快速健康发展的重要思路。

“经营城市”作为一种理念,可分为狭义和广义两种理解。狭义的“经营城市”主要是指在既有城市存量的基础上,从经营的角度使城市基础设施发挥更大的功效,使产业结构得到优化,使常规资源得到最佳配置。社会主义市场经济体制下的经营城市理念应该是广义的经营城市理念。广义的“经营城市”是一种比城市发展对策甚至城市发展战略更高的城市发展思路,其主旨就是在政府宏观指导下,按照市场经济规律,运用市场经济手段,将城市中可以用于经营的公共资产和生产要素推向市场,实现更有效地配置和运营,使其增加效益,并将经营收益再投入城市建设新项目,走“以城养城、以城建城、以城兴城”的城市建设市场化之路,在政府逐步减少投入的情况下,实现城市的自我滚动、自我积累、自我增值的新理念和新模式,实现城市建设的可持续发展。

全新的经营城市的理念,对经营城市的主体——政府提出了与经营理念相链接的全新要求:一是资源观念。要确立城市的资源观念,充分认识到经营所需的资源是泛资源的概念,即把整个城市看作资源,包括物质的、有形的,也包括精神的、无形的;包括现存的、供给的,也包括潜在的、需求的。在资源观念的支配下,进行资源的整合、配置和经营,追求城市经营的效益(经济效益、社会效益和环境效益)。二是资本意识。城市要素是“经营城市”的资本。组成城市的要素非常多,城市土地是资本,基础设施是资本,市政公用事业等隐性的城市资源也是资本,可以说构成城市的一切要素都将是资本。是资本,就可以经营。三是人本思想。要凸显以人为本的观念,注重文化特色和文化积累,以

生态的眼光，通过城市居民的主动参与和人流、物流、资金流及信息流的聚集，形成经营城市良好的人本意识和人文环境。四是市场机制。要靠市场来解决问题，不能再依靠过去的计划经济模式。五是社会化运作。要充分发挥企业等中介组织的作用，使其参与到城市基础设施建设和城市公益事业中来。

作为经营城市的主体，政府的主要职责就是要引导市场健康发展，切实转变政府职能，加大为市场服务的力度。在转变政府职能的同时，加强和改善宏观调控。大力发展市场中介组织，将本不属于政府的职能逐步转移给市场中介组织。建立和完善社会保障制度，使社会保障制度切实起到稳定社会的作用。政府还要承担市场培育、规范和创造的责任，从而为“经营城市”的健康发展营造良好的内、外环境。与此同时，依据本地实际情况，创造市场优势，推行经营城市理念，以吸引更多的外来资本，盘活城市资源，为城市发展带来新的生机和活力。

城市集聚了众多的可供发展的基础条件和客观要素，拥有庞大的资产资源优势 and 优先发展优势，以“经营城市”理念指导城市工作、建设城市、发展城市经济，这标志着城市经济发展进入了一个新的阶段，强化“经营城市”的理念，以“经营城市”的方式来规划、建设和经营城市意义重大。

一是将从根本上突破传统的经济管理模式。在传统的计划经济体制下，地方政府领导和管理经济工作的着眼点和着力点是经营企业，政府将主要精力用于为企业跑项目、跑贷款、抓管理。政府管理经济职能的这种严重错位，抑制了企业活力，不利于区域经济发展。“经营城市”客观上要求地方政府在经济管理的指导思想上来一个根本性转变，从以经营企业为主转到以经营城市为主，在整体上运作城市经济。

二是将为资源优化配置拓展新的空间和手段。“经营城市”理念的确立，使我们盘活资产存量的视野更加开阔：从经济领域放大到包括城市基础设施在内的所有城市资产，从有形资产放大到包括品牌、技术在内的无形资产。与此同时，“经营城市”的提出，客观上要求我们在盘活资产的方式、手段上不是沿用过去的行政手段，而是采取以市场化为取向的经济手段。

三是能有效地筹集大量建设资金。经营城市，变现和集聚大量资金，解决城市发展资金的不足，是经营城市最直观、最有效益的成果。如果说，招商引资用的是明天的钱，那么，经营城市用的则是昨天的钱。

四是可以更进一步地改善城乡环境。经营城市将资产按市场要求进行配置，能大大地

改善城市空间布局，提升城市功能，优化和美化环境。

五是能使市政公共设施、土地、房产等发挥最大的效用。经营城市，可盘整有限的城市资源，集少成多，形成规模后，推向市场，通过市场化运作，达到市场经济效益与社会效益“双赢”的目标，最大限度的发挥城市资源的集聚效用。

六是可以促进城市建设效率的提高，使城市经济建设步入良性循环，促进城市的可持续发展。经营城市是按照市场经济发展规律，按照“谁投资，谁受益”的原则进行的，同时政府建立有效的投资回报机制，进一步促进了城市建设高效运作、良性循环。

此外，经营城市还能推动政府职能的积极转变、带来我们思想观念的更进一步的解放。

“经营城市”是一个大课题，我们在“经营城市”过程中，除了要牢固树立“经营城市”的理念外，还要把握好若干原则：

（一）“经营城市”必须盘整城市资源。“经营城市”是一个大的范畴，它包含着对整个城市资源的项目化运作、市场化经营、社会化管理和产业化发展，必须对城市的资源进行盘整。城市资源包括城市土地、城市基础设施、城市生态环境、文物古迹和旅游等有形的资源，以及依附于其上的名称、形象、知名度和城市特色文化等无形的资源。城市资源的盘整，就是通过对上述城市资源的使用权、经营权、冠名权等相关权益进行市场运作，以获取经济、社会和环境效益，促进城市发展的过程。这就要求我们要把城市作为一个载体，作为一种资源，在管理中应突出经营的思想、经营的理念，采用市场化的方式。首先，要充分利用好城市土地这一重要资源。政府手中抓得最多的就是土地，可以通过土地的转让、拍买和土地的置换开发和增值土地资源。其次，要对部分城市基础设施的投资权、经营权、使用权采取拍卖、出让、抵押等方式，吸收非政府投资，以加快基础设施建设。第三，要充分发挥城市的区位优势、自然环境、人文环境、矿产资源等优势，吸引各方面的投资开发，推动车站、码头、通信枢纽、高新技术产业开发区、旅游景点的开发和建设，提升城市经济效益。第四，要理顺公用事业的收费价格，通过采取基础设施有偿使用等办法，有计划、适时地进行合理的价格调整，使基础设施建设和公用事业营运走上良性循环、滚动发展的轨道。此外，在进行道路改造、亮化美化、环境治理和管网设施建设时，对受益对象收取一定的建设费用和入网费用，对城市建设的资金也起到补充的作用。

城市资源盘整要做到科学、有效，就必须遵循价值规律，以市场为导向，把城市资源盘整纳入市场化运作轨道。

（二）“经营城市”必须推行市场化运作。经营城市，需要用市场化的机制运作资

本。经营城市的市场化运作，就是依靠社会融资、多元化投入改变城市面貌，完善城市功能。政府采用多种融资渠道，推出重点投资项目的优惠政策和措施，吸引和鼓励境内外投资者参与建设和经营。一要对土地资源进行资本化运作。通过土地储备中心垄断土地一级市场，把土地收益真正集中到政府手中，在宏观布局上使城市土地合理配置；同时，抓好规划，使土地出现增值预期，政府可通过先期投资，涵养土地级差收益，也就是对规划地块先进行收购，通过完善基础设施，将“生”地养成“熟”地，优化开发环境，提高土地价值，在公开、公正、公平的原则下，对地块进行招标或拍卖，提高土地收益。二要对城市基础设施进行市场化经营。把无偿投资已建成的可经营的城市基础设施项目（如水、电、路、广场等公用设施）的经营管理权、使用权、产权，通过依法招标、拍卖、租赁、承包等方式有偿转让给私营企业者管理，将获取的收益用于城市基础设施的再建设、再经营，形成城市建设和发展的良性循环；对拟建或在建的有一定收益的城市基础设施进行招商，筹集建设资金，政府给予一些优惠政策，实行市场化运作；对城市的户外广告标牌经营权、公共汽车线路经营权以及公园、公路、桥梁、雕塑冠名权等，通过转让、拍卖、租赁等形式经营，筹集城市建设资金。三要对城市建设实行市场化运作、实现资金投入资本化。即把市场经济中的经营意识、经营机制、经营主体、经营方式等多种要素引入城市建设，使城市资产由产品变为商品，更多地转化为价值形态和货币形态，使城市建设从简单的生产过程变为资本运营过程。把过去城市、企业、投资者之间的计划配置关系转变为市场机制作用下的双向选择关系。按照等价交换的原则，坚持谁投资，谁承担风险，谁获得利益。

市场化运作需要引入市场竞争机制，市场运作项目招投标和人才公开招聘是实现市场化运作的主要途径。

（三）“经营城市”过程必须坚持项目招投标和人才招聘。在市场化运作中，需要建立相关制度来规范市场，项目招投标制就是最重要、也是最经常使用的一种制度。比如，我们要进行土地买卖，以前是靠协议合同的方式进行，现在要采用招投标方式拍卖，选择能体现市场化运作最佳效益的投标结果进行交易。通过项目招投标，积极推进基础设施和市政公用设施的产业化经营。对城市污水处理、垃圾处理等设施，可公开招标确定投资者或经营者。对城市户外广告招牌及城市道路、桥梁、街区的冠名权等附着于城市的各类无形资产的经营权、使用权，通过实行公开招标，推动城市建设产业化经营。对社区市政、绿化养护和环境卫生维护等，要建立责任制，通过招投标实行承包经营，降低补贴支出，

提高管养水平。

在经营城市中，人才资源是第一生产要素，要根据自身发展的需要招聘优秀人才来投资创业，坚持公平、公开、公正、择优的原则，引进人才、培养人才、用好人才。人才来了，还要想方设法让他们安下心来，落地生根，这才是一个好的人才机制。比如要有政策倾斜，要注重人力资源的开发与管理，为经营城市提供智力支持。像前不久福州刚刚颁布实施了新的户口政策，就对优秀人才到福州落户免除了后顾之忧。可见，经营城市的成败最终取决于经营人才的成败。优秀人才多了，整个城市的素质就高了，经营起城市来，办法也就多了，工作也容易开展了。

无论是项目招投标，还是公开招聘人才都是百姓关心的敏感问题，要取信于民，要让广大人民群众有知情权，这就要全面推进“阳光工程”，切实防止“暗箱操作”。

（四）“经营城市”就必须施行“阳光工程”。所谓的“阳光工程”，是针对“暗箱操作”而言的。过去有些企业将“暗箱操作”比作“卡拉OK”，指的是卡卡企业，让企业来拉关系，这样一切就OK了，有的企业因此被逼迁往他乡。可见，“暗箱操作”是腐败的温床，它必然导致社会整体道德水准的下降。而“阳光工程”就是指政府遵循公开、公平、公正的原则，通过制度把工程招标、城市资源拍卖、政府采购、人才招聘等敏感问题向社会公开、以市场为导向实行公平竞争的一种方式。“阳光工程”培植了城市发展所需的社会经济秩序，是对政府审批制度的重大改革，让权力在“阳光”下受到公开的监督和制约，它从源头上防范和制止了腐败行为的产生。《福州日报》近期连续报道了福州市推行的“阳光工程”，生动地展示了福州市委、市政府在土地拍卖、政府采购、公交线路改造、出租车牌照使用权、户外广告牌位、矿产资源、建筑工程等城市资源开发方面实行公开拍卖或公开招投标，对部分各级领导干部实行公开选拔等等一系列“阳光”操作的独特魅力。

当然，要真正推行“阳光工程”，就必须坚持公开、公平、公正的规范程序，只有这样，“阳光”才会在百姓心中透亮，“阳光工程”也才能成为百姓的“造福工程”。

（五）“经营城市”必须坚持公开、公平、公正的规范程序。公开、公平、公正的规范程序，就是指要创造一个公开、公平、公正的投资政策和体制环境，重大情况让人民知道，程序要规范，体现决策的科学化，运行的民主化。公开原则是指政府在经营城市的过程中，应当依据法定的条件和要求，向社会公众真实、全面、充分、及时地披露与政府经营活动有重大关系的有关信息的原则。比如，在工程招投标前，要及时对外公布招标通

知，确保企业获得充足的信息，以决定是否就某个特定的合同投标，以及如何投标等等。公平原则是指政府在经营城市的各项经济活动中，各方当事人之间的权利与义务应当是大体对等的原则。比如，制定招投标期限时，要充分考虑各主要投标企业准备标书的时间、投标企业和社会公众对招标投标程序提出异议的时间等问题。公正原则是指政府在经营城市的各项经济活动中，相对于若干当事人而言，应当站在公允、中间的立场上，对每一位当事人都应当一视同仁，不能因其身份不同而施行差别对待的原则。比如，在工程招投标过程中，必须消除投标企业由于注册地、隶属关系等因素的不同而导致的歧视待遇。遵循公开、公平、公正的原则有利于经营城市过程中市场竞争机制的引入，有效地防止“暗箱操作”，从根本上防止腐败行为的产生。

而要做到公开、公平、公正就必须在城市管理上着力营造良好的城市环境。

（六）“经营城市”一定要搞好软环境建设。城市发展的环境关系到城市发展的前景，良好的环境加上吸引来的资金，就能发生化合反应，城市自然就增值，环境优势就转化为经济优势。城市环境建设包括硬环境建设和软环境建设两个方面。长乐这几年在硬环境建设上下了许多功夫，基础设施建设日臻完善。目前和今后很长一段时间，尤其是在经营城市的过程中，要特别注意加强城市的软环境建设，这是工作的薄弱环节。

软环境，是指由社会、政治、法律和文化、观念、习惯以及政府机构行政效率等无形要素构成的软性约束。良好的软件环境，比如文化氛围浓郁、经济体制适宜、行政效率高，都能让人们感觉到一种全新的气息，能够激发人们创业、发展、奋斗的积极性、主动性和创造性。软环境建设，就是要深化政府审批制度改革，提高办事效率，改善服务质量，规范执法行为，保护投资环境。软环境建设对全社会来讲，要提高全民的道德素质和信用体系建设。软环境是一个城市生产力发展不可或缺的重要条件，是制约城市市场化运作的人为瓶颈。由于长期受计划经济的影响，部分行政机关往往把部门的利益凌驾于地区经济发展的大局上，陷入了“门难进、脸难看、话难听、事难办”的怪圈，产生了“部门衙门化、公仆老爷化”，出现了“小鬼”难缠。这一点我们在新春企业家茶话会上广大企业家反映是比较强烈的。如果软环境问题没有下大力气整治，“经营城市”这篇大文章就根本无处下笔。投资软环境说到底就是人的问题，每一位长乐人都应该树立“在外地我是长乐人，在长乐我是投资环境”的观念，齐心协力为宣传、塑造长乐良好形象作贡献。

而要整治和改善城市软环境，除了强化管理、规范执法以及加大违法违纪行为的查处力度外，最根本的就是要转变政府职能，建设服务型政府，以适应入世挑战，更好地发挥

“经营城市”主体的职能作用。

（七）“经营城市”就要加速建设服务型政府。建设服务型政府是软环境建设中的重点工作，也就是要实行行政管理创新，引导各级政府和政府各部门转变观念，逐步从计划经济的“管制”型管理转到适合市场经济和WTO规则的“服务”型管理上来，改变包揽一切的管理格局，建立不断满足市民需要的“公共管理”机制。建设服务型政府包括转变政府管理方式和宏观调控手段，政府不再直接管钱、管物、管人，而转为制定规划，建立维护市场经济秩序为主；政府部门由行政性直接管理变为以经济和法律手段实施调控，不再直接干预企业的经营活动；政府实行政企分开、政资分离，明确、分解和规范政府作为公共管理者和国有资产所有者两种职能，尽快完善与新体制相适应的国有资产管理体制。建设服务型政府，就要求政府在经营城市过程中搞好宏观调控，让市场机制更好地发挥作用。政府的职能要切实转变到经济调节、社会管理、公共服务上来，为经济发展创造宽松的环境。凡政府机关该管的事，要管住、管好，不能不到位。建设服务型政府，要建立高效的政府机构，全面推进依法行政。要按照“精简、统一、效能”的原则精兵简政，撤销与市场经济不适应或没有必要存在的机构，形成廉洁高效、运作协调、行为规范的行政管理体制。依法行政是现代行政管理的重要方式，是解决目前我们面临的各种矛盾的有效途径，也是建设廉洁、勤政、务实、高效政府的根本要求。所有行政机关及其工作人员必须依照法定权限和程序履行职责，做到不惟权、不惟上、只惟法。还要强化监督机制，在提高行政执法的公开性、透明度上下工夫，真正把行政执法置于人民群众的监督之下。

建设服务型政府，是一个重大的新课题，我们一定要按照省委、省政府制定的《关于做好经营城市工作的若干意见》，以及福州市委提出的工作思路，把各级政府建设成知识、专业结构合理，具有现代意识和创新能力的政府；善于调查研究，求真务实的政府；善于谋大局，抓大事，出“精品”的政府；勤政为民，廉洁奉公的公仆式政府；勇立时代潮头，运用现代管理手段实现高效率的现代化政府，实现“经营城市”的最优化目标。

二、关于“经营城市”的方式与方法

“经营城市”必须确立明确的指导思想以及与之相适应的方法与方式。随着社会主义市场经济体制的进一步确立和完善，要搞好“经营城市”这篇大文章，必须进一步解放思想，大胆探索，以加快城市现代化为目标，以体制创新和机制创新为动力，在坚持经济

效益、社会效益和环境效益三者统一的基础上,把市场机制引入城市规划、建设、管理全过程,做到以经营眼光规划城市,以经营手段建设城市,以经营方式管理城市,提高城市资源的经济效益和公用行业的服务水平,实现城市建设的可持续发展。加快城市资产升值权、管理权、经营权的分离,按照城市公共资产的不同社会服务职能,区别对待城市垄断性行业和资产性行业,进行分类指导,有计划、有步骤地推进市场化运作;在充分考虑到当前人民群众经济承受能力的前提下,建立与市民承受能力相适应的公共产品价格机制,促进城市建设和运营健康发展,完善城市规划建设管理的法规、规章,切实转变政府职能,努力营造有序竞争的市场环境。根据这一指导思想,结合长乐实际,采取不同的方法和方式,从以下十个方面粗线条地勾勒一下如何经营好长乐这座美丽的滨海新城。

(一) 城市规划的价值认识

规划是一种资源。通过对城市的科学规划,确定城市功能区、合理利用城市土地、协调城市空间布局、优化城市土地和空间资源配置,能最大限度地发挥城市有限资源的最大作用,提高城市资源利用的经济效益和社会效益。所以,从某种意义上说,规划好城市是“经营城市”的最重要资源。

规划可以提升城市形象。城市就像一件商品,应该有它的整体形象,就好像谈起大连就让人想起绿草,谈起上海就让人想起东方明珠,谈起昆明就让人想起世博园一样。城市形象是城市布局、景观、人文的外在体现。经营城市的一个重要目的就是要通过市场化运用,不断提升城市形象。在这一方面,科学规划无疑是至关重要的。不少人认为提升城市的形象关键在于“建”,根本在于“钱”。的确,有钱就能搞建设,有利于城市形象的提升,但并非钱多就能堆出好城市来。这里我想举这么一个例子。凡是去过大连的人,一定都会对大连的城市建设留下一个深刻的好印象。大连城市建设好,决不是因为大连在城市建设方面的投资比别的城市高,薄熙来在总结大连城市建设成功经验时认为,大连好楼扎堆,城市形象良好,关键是规划的作用。规划是建设的“龙头”,科学的规划是建好城市、提升城市形象的首要条件。规划直接影响着城市土地的价值,这是一个十分浅显的道理。前几年,长乐城市西边还十分荒凉,几块很好的地,价格一降再降就是卖不出去,后来修建了西进城路,又在道路两侧规划建设市政广场、政法小区等项目。由于成功的规划建设,马上带动了这一地区土地的升值,原本贱卖都没人要的两块地,在去年10月和今年2月的公开拍卖中,每亩地价都超过150万。而城区东边,由于布局了东关公墓,加上市民的心理作用,城关东部周边的土地就无人愿意来开发建设。还有一个就是福州金山新区的例

子。在今年3月6日的一次公开拍卖中，金山新区两块原本无人问津的土地，分别拍出了1770万元和2430万元的高价，比起拍价高出14%和35%。竞得商省中福置业发展有限公司董事长翁亨进先生说：“福州市‘东扩南移’战略和近年来对金山的大力开发，使我们增加了对金山地块的信心。目前，金山的配套设施已基本完善，闽江两岸的楼市已经热了起来，尽管地块的价格稍高，但我相信只要精心策划，开发一定会得到成功。”我想翁先生的这番话应该会让我们有所领悟。

目前，我们长乐城市建成区的面积仅9平方公里，今后城区要怎样拓展，一定要根据实际情况不断修改完善原来的总体规划。我刚来长乐一个多月，对城区如何拓展，还没有作深入的思考，通过近期赴城区开展几场调研后，我觉得长乐城区应该要“北扩、西进、南移、东引”。所谓“北扩”就是要以西泽线为中心轴，以里仁工业区、福州长乐洋屿港区6个万吨码头、台泥以及拟建的海关、商检等项目为辐射点，不断承接城区的辐射，带动西泽线道路沿线及周边土地、空间资源合理开发利用；“西进”就是要通过市政广场、政法小区等一批大项目的建设，同时发挥青洲大桥在营前开口便于汇聚人流、物流的优势，带动城区到营前这片土地的升值，为城区今后的拓展留下广阔的空间；“南移”就是要结合福厦铁路长乐段特别是铁路编组站设在玉田镇这一规划，建设龙玉线，推动首占、玉田一带人流、物流的汇集，以缓解旧城区的人口密度和建筑密度的压力。“东引”就是打通城东与鹤上通道，引鹤上人流、物流与城区交汇，带动鹤上地区经济发展和土地升值。这个思路，规划部门可以再论证一下，看看是否跟原先的总体规划相吻合。我想，这一规划调整确实可行的话，我们就能不断拓展城市发展空间，带动城市土地升值，长乐城市新区的发展将大有空间和良机。

要使规划在城市经营中产生最大价值，就必须实现规划理念上的五大跨越，即经营城市观与可持续发展观的观念跨越；城市发展与国际和区域城市体系相接轨的地域观念跨越；城市规划前瞻性、预见性的时空观念跨越；“特色立市、特色建市、特色兴市”的个性观念跨越；全面促进城市产业结构的调整升级，提高城市综合实力的产业发展的观念跨越。为此，在规划内容上要处理好近期与远期的关系、局部与整体的关系、需要与可能的关系、发展和保护的关系以及城市功能与城市形象的关系。把长乐市做大、做强、做优、做特，是长乐市推进城市化进程的必然选择，而科学的规划是城市建设与管理的龙头，是政府对城市资源进行有效的宏观调控、科学配置的有力杠杆，它将使长乐市经济社会的跨越式发展不再囿于一个诱人的设想。

（二）土地资产的合理营运

经营城市的焦点是城市建设，其核心内容是运作好城市土地资本和地域空间。运营城市土地资本是政府行为，必须强化政府对城市土地供应总量和供应时序的强有力的调控力度，防止土地资本这一国有资产的流失。政府要明确规定，任何部门、机关、企事业单位都不准擅自出让转让土地，必须经过政府公开招标、拍卖出让，保证一个口子向市场供地。在此基础上，政府要对建设用地实行总量控制、限量供应，本着供小于求的原则，有计划、小批量地提供用地。同时在土地的使用上要坚持土地的合理规划使用，用政府宏观调控手段来维护土地市场，促进土地市场由买方市场向卖方市场转变，推动土地不断升值。

一要建立和实施政府土地收购储备制度。建立和实施土地收购储备制度，是加强国有土地资本运营的有效手段。在这一方面不少城市都有过成功的经验。比如大连，大连的城市很美，到处都是绿地。大连市经过八年搞了1300万平方米的绿地，这些用地原来都是破房，所有权是各有其主。现在这1300万平方米的绿地变成政府资产，按大连最低价算，2000块钱一平方米净地，就是260个亿，将来肯定还会更值钱。这些土地原来是各有其主，现在变成绿地，成为政府的资产。这就是城市的土地储备，是今后可持续发展的巨大资本。这些值得我们好好学一学。我们刚刚成立了市土地发展中心，对城市土地实行统一收购、统一批发。这就是政府垄断土地一级市场问题。至于如何垄断，关键是要根据城市总体规划，一方面要通过土地发展中心，依法对拟储备地块进行收回、收购、置换或征用，使之成为政府的储备地；另一方面要根据土地储备工作进展情况，以储备的土地使用权作为抵押向金融机构申请贷款，专款用于土地回购。在此基础上，更重要、更难以操作的就是通过调整土地存量使政府获得更大的土地收益。要解决好这两个问题，一是如何在旧城改造中通过经营土地，凝聚财力，加快改造步伐。比较理想的选择是：将土地出让和旧城改造相结合，两类项目分别价值量化、拍卖招标、货币结算。政府通过土地出让拍卖获得了最大的土地收益，然后以此收益对弱势旧城改造项目资金定额补贴进行招标，从而吸引开发商参加招标。二是如何在城市道路建设中运作好两侧土地，增加政府收益。目前对城市道路，主要是由政府使用财政资金或贷款投入建设，建成后除高速公路可通过收费实现投资回收外，其他投入均属无偿，而对道路建成后两侧的土地及房地产大幅度增值产生的收益却往往不予考虑。从经营城市的角度看，这完全是政府收益的流失。因此，要对城市道路两侧土地进行规划控制，纳入政府土地储备。对易于开发、短期内升值预期较大的地块，

由政府完善基础设施配套后，以拍卖或招标方式进行熟地出让，使政府成为道路两侧土地升值的最大受益者。再一个就是考虑通过将森林引入城区，再造城区的生态环境，进一步提高城区的土地价值，这也有利于把长乐城区周边的山地资源盘活，从空间位置上增加土地使用效益。比如，我们通过尝试建设“三台案山”登山休闲公园，改造好“三台案山”周边山地，并通过提高森林公园档次，相机推出高级别墅区建设，从整体上又进一步提高南山片区的土地使用价值，成为城区一道亮丽的风景。

二要实施土地监管的“阳光工程”。实现政府对土地有效监管最主要的一个手段，就是实行土地交易“阳光操作”，切实把土地出让审批的权力运行置于“阳光”下。这样做，可以与我国加入WTO的规则相吻合。加入WTO后，我们所从事的各种经济活动主要靠市场去调节，政府不再包办代替，这是我们在管理方法和管理观念上的一个很重要的转变，而“阳光工程”正好适应了这种转变。过去我们政府的许多工作，什么都要靠行政命令来推动，形成了政府是一个无限政府，而我们的政府实际上是公共管理和公共服务的提供者，我们的权力来自于人民，应当受到人民的监督，这就要求我们尽快从无限权力的政府向有限权力的政府转变。我们实施“阳光工程”正好是适应了这种转变。我们的政府应该减少对微观经济活动的直接干预，凡是市场和社会可以自行调节和自我管理的，政府不能再包办代替，这才是真正有利于从源头上最大限度地控制我们的行政权力。

对土地交易进行“阳光操作”，福州市的做法值得我们学习。福州市规定：土地招标采购或挂牌交易要提前30天将土地面积、位置、用途、规划及付款方法等向社会公告，并将招标采购的全过程都置于纪检监察等部门的监督之下，使土地供应价格完全由市场供求来确定。这种公开招投标拍卖的做法不仅保证了国有资产的保值增值，增加了政府宏观调控能力，规范了土地市场，也铲除了权钱交易的温床。“阳光工程”实际上就是将行政权力的分配、使用、运行，公之于众，置于社会监督之下，使行政权力行使到那里，社会监督就延伸到那里，这样就保证了行政行为的合法、公正、透明和高效。因此，在实施的范围上，要逐步实现由局部的实施向全方位实施的转变。既要注重突出重点，又要注重整体推进。特别要把推行国有经营性土地使用权招标采购工作作为一个重点，抓深、抓透。同时要横向拓展、纵向延伸，扩大实施范围领域，不留空白和死角，实现向全方位实施的转变。在方式方法上，要逐步实现由单一化向多样化的转变。要综合运用新闻媒体、网络、热线电话、挂牌、招标、拍卖等多种行之有效的方式，多渠道、多角度、多手段地将权力的运行情况公之于众。在实施的内容上，要逐步实现由粗向细的转变。要根据不同层次、

不同单位、不同行业的特点，对“阳光工程”的内容提出不同的要求，特别要注意针对性和时效性，让长乐置权力运行于阳光下。

实现政府对土地的有效监管，还必须合理控制土地投入市场的总量。城市土地资源是极其有限的，所以其价格不断上涨是一种市场规律。为了实现土地资源价值最大化，上市交易的土地总量不能失控，拍卖多少，要有一个限度，要以财政对建设资金的需求为准，比如今年，我们设想拍卖一个亿左右价值的若干地块就够了，储备的土地经升值后逐步推出拍卖，不能因为今年土地好卖，并且价格也相对较高，就无限制地把储备的土地都推向市场，特别是在升值的城市核心区的土地不要轻易推出，我们还要在城区培植一些“地王”地块，为今后的发展留下一个广阔的空间。

（三）房地产业的市场化运营

房地产业是一切经济活动的基础和载体，国内外经济增长的历史和理论反复证明，房地产对于经济发展具有高度的敏感性和超前性，经济高速增长的过程必然是以房地产的高速发展为前提和主要内容。据测算，房地产开发商在购买土地使用权时每投入100元，就要相应增加建设投入资金100元以上，那么由此而引起的建筑、经营、销售、装修等一系列活动将拉动经济成倍地增长。当前，在实施积极的财政政策过程中，加大市场化运作力度，促进房地产业的快速、健康发展，对扩大内需，带动经济增长具有重要的推动作用。

一要全面放开住房二级市场。近年来，随着住房制度改革的不深入，出售私有住房步伐日益加快，职工与单位集资建房、中低收入家庭购买经济适用住房数量的不断增加，私有住房存量迅速增长，形成了以居民私有产权为主的住房产权结构新格局。全面放开住房二级市场，能有效盘活住房存量，带动住房一级市场联动发展，促进住房消费，拉动经济增长。以上海为例，由于全面推行住房制度改革，放开住房二级市场，上海的房地产市场，特别是二级市场十分活跃。一些人将公房出售后，贷款买房改善居住条件。一些人将买来的公房出租，同时将房产证抵押，贷款买新房，把工资的一部分和出租房屋的租金加在一起还银行的分期贷款，实行以房养房。据统计，2001年，上海商品房交易达1767万平方米，其中仅二手房交易就达1031万平方米。上海的房地产市场商品房成交、二手房上市、租赁住房均超过上千万平方米，已经形成三分天下的格局，共同撑起了上海经济发展的一片天空。“他山之石，可以攻玉”，我们要积极推动已取得全部产权的房改房、经济适用房、集资房直接上市交易；要积极引导房地产中介服务机构在房地产转让、购房抵押贷款、房屋置换和房地产评估等方面，为购房人和商业银行提供全方位全过程优质服务；要