

The Urban Operation
Theory, Implementing & Institution Innovation

城市经营

—— 理论 · 运作 · 制度创新

陈岩松 著

同济大学出版社

The Urban Operation
Theory, Implementing & Institution Innovation

城市经营

—— 理论 · 运作 · 制度创新

陈岩松 著

同济大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市经营: 理论·运作·制度创新/陈岩松著.

上海: 同济大学出版社, 2008.7

ISBN 978-7-5608-3944-8

I.城… II.陈… III.城市经济-经济发展-研究
-中国 IV.F299.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第105236号

城市经营——理论·运作·制度创新

著 作 陈岩松

责任编辑 陈立群 (clq8384@126.com)

视觉策划 育德文传

装帧设计 昭 阳

电脑制作 宋 玲 唐 斌

责任校对 杨江淮

出 品 郭 超

出 版 同济大学出版社 www.tongjipress.com.cn
发 行 上海市四平路 1239 号 邮编 200092 电话 021-65985622
经 销 全国各地新华书店
印 刷 上海新华印刷有限公司
成品规格 185mm × 213mm 208 面
字 数 322000
版 次 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-3944-8/F · 363
定 价 38.00 元

序

城市经营是在市场化和快速城市化背景下,城市间的竞争加剧,政府的职能改变,政府管理模式、机制的变革过程中,在城市建设中出现的一种新范畴。新领域在探索实践中必然遇到新问题,也难免步入误区,在理论界引起了广泛争论。这种争论一方面说明了城市经营理论和实践的缺陷;另一方面也有利于进一步澄清城市经营的本质,有利于城市经营理论体系的完善,有利于推动我国改革开放背景下城市问题的研究与发展。

作者从城市经营的问题出发,对城市经营理论与实践情况进行了梳理,力图厘清城市经营的概念,探讨了城市经营的价值观,提出了城市经营的理论体系和运作框架,并从制度创新的角度进行了城市经营制度安排,对于指导城市经营的健康发展具有重要意义。

城市经营是一个复杂的系统问题,由于城市地位作用日趋重要,当代几乎所有的经济、政治、社会、科技文化活动,无不作用于城市,因此城市经营必然涉及经济、政治、社会、管理等有关问题,绝非单纯的经营管理技术层面的问题,这就决定了城市经营研究的复杂性和困难性。城市经营不仅与经济学、政治学、管理学、规划学等学科有关,还取决于一个国家和地区的体制、制度和政策环境;城市经营不仅涉及产业问题、空间问题、资源与环境问题,也涉及政治和社会文化等方面的问题;城市经营运作不仅有宏观层面的战略经营与整体运作问题,也有微观层面的运作方法与模式问题。

城市经营,一方面要提高城市空间绩效,以较少的投入和资源消耗获得较大的产出;另一方面要合理分配“城市发展的红利”,使人人享有城市发展成果,确保城市社会的公平。这尤其需要发挥城市规划的调控作用和城市规划的社会功能,合理调配社会各集团的利益,维护城市社会公平的环境。

该书认为,城市经营的关键在于制度创新,包括城市规划管理制度创新和城市经营管理制度创新。要建立以城市规划为平台的城市经营公共政策体系,完善城市规划利益均衡机制、城市经营风险防范机制和绩效评价机制,保障城市经营健康发展。

尽管在城市经营的探索实践中出现过偏差或争议,但它毕竟是市场化变革中的一个新领域,一个组成部分。该书的出版有利于澄清概念推动城市经营理论的研究,有利于拓宽城市问题的研究视野,对城市经营实践也有重要启示,使之健康发展。

陈秉钊

2008年7月26日

前 言

城市经营^①是在发展社会主义市场经济和快速城市化进程的背景下，在体制转轨过程中出现的一种城市建设发展现象，是体制改革在城市规划建设管理层面的延伸。虽然我国许多城市在不同层面进行着城市经营的实践，并在不断拓展经营的范围与模式，但在基本概念、基本观念、基本理论和运作模式上还存在着较大争议。这在一定程度上也导致了实践过程中的种种误区，甚至阻碍了城市经营的持续、健康发展。因此，当前迫切需要系统的理论研究和运作方法规律性的总结。

本项研究坚持市场经济理论、城市管理理论和城市规划理论相互融合，以市场机制、城市经济、城市管理、城市规划等文献为基础，在全球化、工业化、市场化、信息化、城市化和城市竞争日益激烈的时代背景下，结合经济学、管理学、社会学、城市学等相关学科理论，进行跨学科的理论探索和实证研究。

本书基于城市经营的问题导向，从实践和问题入手，在对城市经营的发展演变、理论实践进行梳理的基础上，着眼于城市规划建设管理领域的改革与发展，融合了城市发展的价值观和方法论，构建城市经营的理论体系，形成具有实践指导意义的理论框架和运作模式，并对城市经营制度创新进行了探讨。

根据城市经营的实践经验和发展目标，将城市经营分为城市战略经营与经营运作两个层面，进一步明确了城市经营的层次性和目的性。同时，确立了城市经营的理论体系，包括城市经营的主体与客体、城市经营原则与目标、城市经营机制与模式、城市经营监管与绩效评价等，为城市经营的健康发展提供理论指导。

城市经营首先必须确立正确的价值观，明确城市经营的基本准则和发展方向，这是城市经营的基石。

城市战略经营是以城市发展战略为依据，在城市战略定位和战略框架指导下，以提高城市综合竞争力为目标进行的战略性经营活动。战略经营要坚持内外并重、注重长远和政府主导的原则，突出准确定位、功能创新、空间拓展、重大设施建设、制度创新、

① “城市经营”是一个具有中国特色的概念。在英语中，“城市经营”与“城市管理”使用同一个词“urban (city) management”。本书为了与城市管理的概念区分，使用“城市经营”(urban (city) operation)。

文化创新、城市营销和区域整合八个方面的策略。

城市经营运作，包括新区开发、旧城改造、城市公共物品和建设项目经营运作，以及城市日常运营管理，主要是利用市场机制，通过城市建设管理市场化和资本运营与资产经营的方式，加快城市建设，促进城市发展。

城市经营健康发展有赖于制度的创新和完善。通过健全经营机制，转变经营管理模式和完善公共政策，提高城市运营效率，有效规避城市经营的各种风险。

城市规划是城市建设管理的基本依据和重要手段，也是城市经营的纲领和基础平台。规划调控是城市经营有效推进的制度保证。城市经营的发展和完善与城市规划的改革和调控，是一个相互适应的互动过程。一方面，城市经营客观上要求改革城市规划体系，为经营管理提供依据。另一方面，城市规划必须树立“经营”理念，适应市场化改革需要，进一步完善规划模式和调控机制，强化其政策属性，在城市规划成果的基础上，构建统筹协调的城市发展空间政策体系，并通过城市规划制度创新，科学配置城市资源，合理调整城市经营中的各方利益，提高城市经营绩效，引导和调控城市经营健康发展。

目 录

序 言	1
前 言	2
 第一章 绪 论	1
一、研究缘起	2
二、概念与范畴的界定	4
三、研究内容、结构与方法	8
 第二章 中国城市经营现状与问题	11
一、中国城市经营的实践	12
二、城市经营的问题	21
三、城市经营问题剖析	26
 第三章 城市经营相关研究及理论架构	29
一、城市经营相关研究综述	30
二、城市经营概念的进一步讨论	41
三、城市经营理论框架的构建	46

第四章 城市经营观	61
一、城市价值观	62
二、城市发展观	66
三、当代城市思潮与城市经营观	72
第五章 城市战略经营	79
一、2000年代以来的城市发展战略与战略经营趋向	80
二、青岛城市发展战略演变与战略经营	83
三、城市战略经营对策	91
第六章 城市经营运作	101
一、城市新区开发运作	102
二、房地产市场的经营运作	104
三、城市公共物品市场化运营	110
四、滨州市新区开发的资本运营	118
第七章 城市经营制度创新	127
一、城市经营制度改革	128
二、加强城市规划引导与调控	132
三、构建以规划为平台的城市经营公共政策体系	137
四、实行城市规划管理制度创新	141
五、推进城市经营管理制度创新	146

第八章 结论与展望	157
一、结 论	158
二、关于城市经营的思辩	160
三、进一步研究的方向	161
附 录	163
一、城市经营纪事	164
二、城市资产经营——以泰安城建国有资产经营有限公司为例	166
三、世行项目的经营管理	168
四、政府投资公司融资629亿 央行提醒重庆关切	170
五、滨州新区与苏州新区土地招拍挂表	172
六、高雄市前金行政中心北侧立体停车场开发计划	178
参考文献	182
后 记	190

① 2001年7月Google搜索“城市经营”所有中文网页结果2400多项,2006年2月20日Google搜索“城市经营”所有中文网页结果1490万项,2006年12月30日Google搜索“城市经营”所有中文网页结果567万多项,2007年8月30日Google搜索“城市经营”所有中文网页结果764万项。

② 本刊编辑部,土地资源失控探源,城市规划汇刊,2004(4):1~2。

一、研究缘起

1. 缘起

1990年代以来,在经济全球化、工业化、市场化和信息化发展的宏观背景下,中国城市化进入快速发展时期。面对庞大急迫的城市化任务,城市建设发展与改革进程加快,城市经营^①应运而生,并逐步由实践探索向理论研究发展。当前,城市经营已成为政府、社会和学术界共同关注的重大课题,并在理论和实践中逐步完善。

城市经营一方面为加快城市建设发展,解决城市建设资金问题探索了有效途径,推动了城市建设体制和机制改革,加大了城市建设力度;另一方面,在城市经营中存在明显误区。主要有:① 把城市经营等同于“卖地”,片面强调“以地生财”,利用农村集体用地与城市用地的“利润空间”,低征高抛,追求土地经营收益。有的超越上级政府和土地管理部门“用地指标”限制,随意扩大土地供应,动辄出让大片土地,使后续政府无地可“营”;有的将整个“新城”交与房地产公司“经营”,土地资源全部掌控在开发商手里。土地经营为“圈地运动”创造了条件,造成了土地炒卖和土地资源的严重浪费。截止2005年,全国以各种名义设立的开发区6741个,经清理整顿后还有2000多个。在土地经营中甚至出现了政府公共权力与开发商资本力量联合剥夺农民与城市普通市民权益的局面,社会公平受损,不稳定因素激化。^②② 城市经营就是“卖资产”,凡是能卖钱的全部卖掉,美其名曰“减轻政府财政负担”、“推进城市建设市场化”,将供水、供热、公交、公厕等市政基础设施和学校、医院、体育场等公共设施全部“卖掉”,经营企业随意抬高价格,增加了市民负担。更有甚者将文物古迹和风景区也卖掉,交与企业“经营”,由于管理不善,造成难以弥补的损害。③ 城市经营就是“举债”,用“别人的钱”和“后人的钱”搞城市建设,超越城市财政实力进行资本运营和风险运营,贷款集资,过度举债,造成财政风险。④ 城市经营就是“政府经营”(张京祥,2005),政府利用掌控的资源“担纲运作”,在追求政绩的驱动下,热衷于城市做大做强,急功近利。在城市密集地区“圈都市”,搞都市圈、城市群(带)、都市区,盲目扩大城市规模,扩大城市空间。在城市内部搞大广场、大绿地、大学园区、超大规模公共设施等,追求超大尺度、壮美图景、震撼效果。一方面,城市新区、景观大道、大剧院、大机场、大港口等形象工程宏伟壮观,“泡沫效应”突出,对城市居民的日常生活几乎毫无益处。另一方面,旧城区背街小巷脏乱拥挤,不堪重负。⑤ 由于城市经营追求“速度”和“形象”,造成了“三重三轻”的现象,即:“重城轻乡”,将有限资金集中于城市,忽视乡村地区发展,一方面是城市的繁荣繁华,另一方面是乡村设施几十年不变样,形成了鲜明对比;“重外表轻内涵”,注重表面的现代化,忽视历史文化的传承与发展,许多历史遗迹在建设遭到破坏,结果千城一面,城市缺乏特色(周干峙,2006);“重经济轻社会”,追求经济指标的增长,忽视社会问题的处理,城市贫富差距拉大、社会服务设施缺乏等社会问题突出。

上述问题的产生,在一定程度上激化了社会矛盾,引起了对“城市经营”的非议,城市经营成为社会各界争论的焦点。

2. 背景

中国城市经营的产生和发展具有独特的国际国内背景。

(1) 城市化战略的实施

城市化是一个国家现代化水平的重要标志,是人类文明进步的必然结果。1996年在伊斯坦布尔召开的联合国人类住区第二次大会(简称“人居二”大会)指出:“21世纪是城市的世纪”。

在中国,随着经济社会发展和改革开放的推进,城市化经历了由缓慢发展到快速发展的阶段性变化。2001年九届全国人大四次会议批准的《经济和社会发展的第十个五年规划纲要》明确提出,“实施城镇化战略,促进城乡共同发展”。2002年党的十六大提出“全面繁荣农村经济,加快城镇化进程”,“坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路”。《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》提出,要“坚持大中小城市和小城镇协调发展,提高城镇综合承载能力,按照循序渐进、节约土地、集约发展、合理布局的原则,积极稳妥地推进城镇化”,城市化已经逐步演变为国家的重要战略。

美国经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz)把中国的城市化和美国的高科技,并列影响21世纪人类发展进程的两大关键因素。伴随着城市化的快速发展,城市公共物品短缺和基础设施升级的需求超越了地方政府的财政能力和服务范围。根据《2001~2002中国城市发展报告》,到2050年左右,中国城市化发展必须投入的资金,大约在15万亿~20万亿元,相当于每年平均投入3000亿~3500亿元。同时,经济全球化和市场化使城市发展面临着强大的竞争压力。引入“经营”理念,有效配置城市资源,发挥城市资产价值,从城市自身和内在机制寻求创新突破,成为城市发展的现实选择。

(2) 全球化思潮与城市竞争

全球化(Globalization)的概念诞生于1960年代(吴志强,1998)。1980年代中期以来,西方发达国家兴起“全球化”的思潮(Peter Hall,1966,1980; J. Fridmann,1982; Manuel Castells,1983; Saskia Sassen,1991; Peter Marcuse,2000)。1994年联合国大会上,秘书长布特罗斯·加利指出,我们已经进入“真正的全球化时代”。随着经济、科技全球化进程加快,“全球城市化”演变为世界潮流,而全球快速交通与通信网络的发展为此创造了物质条件。

以经济全球化为主体的“全球化”,不仅扩大了国家和地区之间的开放度,加快了信息传播、资本流动、技术和产业转移,促进了市场化进程和WTO规则的普及,也加剧了区域竞争。现代区域经济的竞争主要是中心城市之间的竞争,提高中心城市的综合竞争力,成为区域和国家战略的重大选择。

“全球化”正在将各国城市纳入一个全球网络,进入一个“全球城市化”时代。“全球时代”每个城市的发展时刻受制于外部环境的变化,必须“从全球着想,从本地着手”(Thinking globally, acting locally)。通过“城市经营”,提高“城市竞争力”,已经成为学者、城市领导者、运营商必须面对的问题。在中国,分权制、分税制和行政管理的辖区制等体制环境,决定了城市政府必然把提升城市竞争力放在突出位置,培育持续的竞争优势,增强城市发展能力。在发展要素争夺日趋激烈的国际国内市场,获得尽可能大的外部发展空间。

(3) 市场化与城市规划建设管理体制变革

1978年以来,中国实行以改革经济体制为主体的渐进式“市场化”改革,逐步建立社会主义市场经济体制。1992年10月12日,中共十四大报告明确指出,中国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。1993年八届全国人大一次会议将《宪法》第十五条修改为“国家实行社会主义市场经济”。2002年中国共产党第十六次全国代表大会提出,中国社会主义市场经济体制已初步建立。中国将坚持改革开放,不断完善社会主义市场经济体制。2003年10月,中共十六届三中全会审议通过了《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》,完善社会主义市场经济体制成为今后一个时期的主要任务。在这种形势下,城市建设管理也必须尽快转型,传统政府强调的单纯服务与管理已经远远不能适应这种需要。

1978年以来,中国城市化水平从当时的17.92%提高到2005年的43%,城市总数由193个增加到661个,有3.7亿人口进入城市生活。随着中国市场化改革的推进,围绕转变政府职能,强化公共服务,城市规划建设管理体制发生了重大转变,政府包揽一切的传统管理模式逐步由市场经济体制所取代。土地有偿使用制度和住房制度改革、城市公用事业改革和城市管理体制改革的推进,激活了城市沉淀的资产和要素,城市资源的价值进一步“显化”。城市已成为市场资源有效配置的重要载体。而城市建设领域的市场开放,使多元化投资成为可能,加快了城市建设速度,提高了城市基础设施的运营效率,减少了公共开支。

但从总体上看,城建体制改革滞后于农业、工业和流通业等行业的改革。与经济增长方式、社会组织方式、城市发展方式的变革相比,城市规划建设管理的体制、机制与模式还比较滞后。适应全球化背景下快速城市化和大规模城市建设的需要,实行政府再造,建立一套市场化的城市规划建设管理制度,加强经济调节、市场监管、社会管理、公共服务,积极推动和有效管理城市快速发展,提高科学化、民主化、法制化水平,走中国特色的城市化道路,是当前急需解决的重大课题。城市经营正是中国市场化改革在城市发展和管理领域的探索,为中国城市规划建设管理的改革与发展提供了新的路径。

二、概念与范畴的界定

1. 城市经营概念

城市经营最初是作为一种理念提出的,即在城市建设和发展管理中借鉴企业家的理念,提高城市建设管理的质量和效率。

城市经营的相关概念,涉及“经营城市”、“城市营销”、“城市策划”、“城市推介”、“城市资产经营”、“城市资本运营”等。狭义上,城市经营主要与城市规划建设管理有关,主要是指城市资产经营和资本运营。广义上,城市经营涉及产业发展、人口积聚、空间拓展、功能提升、公共物品供应、城市文化、城市竞争力等广泛内容,是在遵循市场规律的前提下,按照城市发展战略和城市规划要求,通过政府与市场主体合作,进行资本运营和资产经营,优化城市环境,提升城市价值,提高城市竞争力的过程。

城市经营方式包括:战略经营与局部经营、整体经营与部门经营、产业产品经营与环境经营、资产经营与资本运营等。

(1) “经营”的解释

根据《辞海》(1979年版)中解释:“经:……⑦治理。《周礼·天官·大宰》:‘以经邦国。’《淮南子·元道

训》:‘是故不得于心而有经天下之气。’”^①

“经营: ①本谓经度营造。语出《诗·大雅·灵台》‘经始灵台, 经之营之’。引申为筹划营谋。如: 惨淡经营。《史记·项羽本纪》:‘谓霸王之业, 欲以力征经营天下, 五年, 卒亡其国。’亦指艺术构思。②犹往来…… ③专指经管办理经济事业。如: 经营商业。”

从《辞海》对“经营”的注释①来看, “筹划营谋”主要是从“战略”和“宏观”上谋划。而注释③主要是指“具体的管理和操作”。

经营的理念由来已久, 当代多把经营与市场联系起来, 用以阐释经济活动中旨在赢利的行为和手段, 并产生了“市场营销学”等相关理论, 研究市场经济活动中从生产到消费的全过程, 提出了“市场导向观念”和“经营型企业新原则”, 阐述了关于“消费者需求”、“市场调查与预测”、“产品价格策略”、“销售策略”、“消费中心论”等若干经济学原理, 把经营活动置于科学管理的理念之下。

(2) 经营与管理^②

中文词典中“管理”的意思: “① 负责某项工作使顺利进行; ② 保管和料理; ③ 照管并约束。”^③《汉英词典》^④中“管理”包括: ① manage; run; administer; govern; take care of; ② control “经营”包括: manage; operate; run; engage in^⑤; 从英文翻译来看两词颇多相似之处。

从管理学范畴上讲“经营”包含“管理”, 按古典管理学代表人物法约尔的观点, 企业经营包括六项活动: 技术活动、商业活动、财务活动、安全活动、会计活动、管理活动, 管理只是其中的一种活动。管理本身又由计划、组织、指挥、协调、控制五种要素或职能构成。管理的五种职能都要渗透到企业经营的技术、商业、财务、安全、会计等活动中。因此, 经营与管理虽是两个不同概念, 但两者又有交叉, 企业经营离不开管理, 管理是经营的一部分。

在市场条件下, 经营的核心是“赢利”, 是谋求“价值”。当然这种“价值”有不同层面的理解, 有实物价值、资本和整体的价值之分。管理基本的层面是管制和干预, 管理的目标是协调发展。现代管理的模式趋向于“协调”、“治理”。

(3) 城市经营

城市经营作为一种理念, 是在有效管理城市发展, 推进城市规划建设管理市场化, 塑造城市特色文化与形象, 提升城市竞争力与宜居性, 实现城市可持续发展的实践中探索形成的。

① 城市经营概念 城市经营是运用市场机制和市场规律来解决城市发展要求与发展条件之间矛盾的一项经营管理活动, 通过对城市及其资源的规划、建设、管理和经营, 营造城市的最佳投资环境和最适宜的居住环境, 创造城市的品牌, 提高知名度, 吸引要素积聚, 优化城市资源配置, 促进城市经济社会全面发展, 从而提高城市自身价值和综合竞争力。城市经营的主体包括城市政府、企业、中介组织和市民, 客体是城市和

① 《辞海》(1979年版)上海辞书出版社, 1980年8月第1版, 第1163~1164页。

② 牛津英汉词典中对相关词的解释: manage(管理, 经营); market(营销, 推广); operate(操作, 运作)。

③ 《现代汉语词典》, 商务印书馆, 1991年, 第410页。

④ 《汉英词典》, 外语教学与研究出版社, 1997年9月第1版, 第439页。

⑤ 科特勒在国家和地区营销中, 使用的是marketing一词。张庭伟将城市经营翻译为selling place, 对全球化的误解以及经营城市的误区, 城市规划2003年第8期第6页。

城市资产。城市经营既有政府行为，又有市场行为。既要遵循市场规律，又要具备完善的政策引导。

城市经营是市场化改革在城市领域的反映，是市场经济条件下盘活城市资产的现实选择，是摆脱传统城市建设困境的必由之路。它有利于促进城市建设效率的提高，使城市建设和城市经济步入良性循环；有利于采用市场机制管理城市发展，推动政府职能的转变，保证城市规划实施；有利于提升城市竞争力，促进城市可持续发展。实践证明，城市经营是城市规划建设体制改革的必然选择。

② 城市经营与经营城市 城市经营与经营城市在内涵上并无大的概念之分，从一定意义上讲，“城市经营”侧重于表示一种概念，一种思想；而“经营城市”侧重于表示一种行为，一种处理事物的方式。因此，把城市的经营管理活动作为一个概念表述时，使用“城市经营”较为确切。

2. 城市规划建设管理

(1) 城市规划建设管理

普遍意义的城市规划建设管理是指城市物质环境的规划、建设与管理，是城市政府建设主管部门的主要职责。随着中国体制改革的发展，城市规划建设管理的体制和内容也在不断发展变化。从单纯的采用行政手段转变为遵循市场经济规律，更多地采用市场手段进行规划建设管理。

(2) 城市经营与城市规划建设管理的关系

在西方国家，1980年代出现的“新自由主义”(Neo-liberal)和1990年代的“政府重塑”以及“治理”(Governance)等思潮，导致了在城市规划建设管理领域的“企业化”趋向，并为各国政府所效仿。各国城市政府展开了越来越多的城市经营活动。

在中国，城市经营最初作为一种城市发展的新理念提出，产生于城市规划建设管理，贯穿于城市规划建设管理之中，并开创了城市发展的新模式。中国的城市管理从政府职能来区分，有宏观、中观和微观的不同概念。宏观的城市管理涵盖了城市政府经济、社会、文化管理和公共服务的所有层面。中观的城市管理是指城市政府的城市规划建设管理部门从事的相关职能。微观的城市管理是指城市建设管理、设施维护和社区管理。1950年代以来，由于行政体制的变革，不同地区改革进程的差异，中国的城市管理体制在不同地区和层面尚有较大差别。目前，中国的城市管理研究和运作上主要集中在中观的层面，基本形成了以城市规划为调控手段，市场化的城市建设和运营为主体，市容和社区管理为支撑的架构。在这个层面上，城市经营正在逐步切入。

中国城市建设管理有传统与现代之分。传统意义上的城市建设管理，是指政府利用财政资金建设城市基础设施，提供公共服务，维持城市运转的过程。现代城市管理则是随着市场经济体制改革的深化和城市化的推进，不断将市场机制引入城市建设管理，尽可能利用社会和民间力量参与城市建设与管理，拓展城市建设的资金来源，提高城市管理的能力和质量。现代城市建设管理在一定意义上就是城市经营。可见，城市经营与传统意义的城市建设管理是既有联系又有区别的两个概念。城市经营与城市管理的对象和任务是一致的，但二者实施的路径和手段不同，作为城市发展管理的创新，城市经营在实践方面，突出市场机制的作用，以经营的模式实现城市管理与发展，超越了传统城市规划建设管理的范畴。

随着城市发展改革的推进，城市经营和城市规划建设管理的范畴也在不断拓展与融合，从具体的建设活动到城市资产经营，从单个城市到城市区域，从宏观的战略层面、中观的资本运营到微观的经营运作层面，以及

制度与政策的建立，都在相伴发展，表现出明显的对应性和关联性。

城市经营之所以被广泛接受，首先在于城市经营与城市规划建设管理价值目标的一致性，即都致力于城市的竞争力、宜居性、未来发展的可持续性。其次，城市经营融入城市建设管理实践中，推动了城市发展机制和模式的创新，开拓了城市建设发展的崭新领域。第三，城市经营的实践适应了市场机制发展需要，推进了城市建设管理市场化的进程，为中国城市化发展探索了新的途径。

3. 市场化

市场化的定义很难在西方经济学的理论框架中找到，因为西方经济学基本不研究经济体制市场化的问题。首先，新古典经济学研究的理论假设和逻辑前提是一个完全竞争的市场，或者说是已完全市场化的经济，即使当代经济学出现的一些流派，如公共选择理论和制度经济学，虽然涉及有关政府与市场在经济中扮演的角色，却没有给出市场化的确切定义。所以，市场化问题的研究具有突出的中国特色。

中国正在由计划经济走向市场经济，所以存在一个“市场化”的过程。市场化是指资源由计划配置向市场配置的转化过程。中国学者对市场化的基本含义有着不同表述。例如，国家计委市场与价格研究课题组认为，市场化是指资源配置方式由政府行政配置向市场调节的转化，具体说就是取消或放松国家对商品生产要素供求数量及价格的管制。常修泽和高明华(1998)认为，市场化是指经济资源由计划配置为“体”向由市场配置为“体”的根本性转变，以及由此所引起的企业行为、政府职能等一系列经济关系与上述转变相适应的过程。陈宗胜(1999)则认为，市场化就是市场机制在一个经济体中对资源配置发挥的作用持续增大，经济对市场机制的依赖程度不断加深和增强，市场机制从逐步产生、发展到成熟的演变过程。盛洪(1992)认为，在微观层次上所谓的市场化，就是任何一个实现资源配置的行动从政府与其他经济当事人之间的“命令—服从”关系转变为平等人与人之间的自愿交易。樊纲(2001)等人认为市场化是对我们正在进行的从计划经济向市场经济进行体制转轨的全过程。

在经济体制市场化改革的过程中，中国的城市建设管理模式也必然面临市场化选择。在城市建设管理领域，市场化改革主要围绕土地使用制度改革、住宅商品化、投资多元化及城市公共物品的市场化展开。这也是城市经营产生与发展的主要原因。同时，城市建设管理市场化客观上要求明确政府与市场的作用，在完善市场机制、提高效率的基础上，强化政府的宏观调控、公共服务和社会保障。

西方经济学虽然没有“市场化”问题，但是围绕提高效率和质量，其市场机制与政府作用依然在不断地改革发展，如城市管理领域的“管治”理念、“企业家”模式的采用及公共物品的私有化等，这使得中国的市场化面临着双重选择，一方面是推进市场化进程，提高市场化程度；另一方面要在借鉴中有所取舍，并有所创新，形成中国特色的市场体制。

4. 研究范畴界定

从城市经营的空间纬度划分，城市经营可以分为宏观的区域层面的城市群体经营、中观的城市个体的整体经营和微观的城市资本运营和资产经营。本书按这一划分，从宏观的区域和中观的城市、微观的城市资本运营与资产经营两个层面进行研究。

同时,本研究主要从城市规划建设与管理的角度进行,侧重于城市空间环境、功能结构及土地、设施等物质要素等方面的经营,结合城市建设管理市场化改革进行研究。对于城市经济的研究主要从总体上进行,不涉及具体的产业经济。因为,在市场经济条件下,产业发展是以企业为主体,按照市场化模式运作的,这在产业经济学领域已有丰富成果,所以不作为本研究的重点。

三、研究内容、结构与方法

1. 研究内容与结构

(1) 思路与内容

本研究在中国改革开放和市场化大背景下,将城市经营作为城市建设市场化改革的模式,探究其经济本质、制度设计和改革方向。并基于城市经营与城市规划目标的一致性和层次的对应性,试图建立城市规划对城市经营从宏观到微观、从战略到运作、从整体到局部的引导和调控机制。把城市经营、城市规划、城市建设管理三者有机结合起来,借鉴国际上先进国家的经验,运用城市经济、城市管理和城市规划的理论与方法,在正确的城市经营观的指导下,探索中国特色的政治经济体制下城市经营的有效模式,创新中国城市建设机制。在理论上为城市建设发展和城市经营提供一种新的视角,进一步丰富城市建设发展和城市规划的理论体系,为中国城市化快速发展提供理论支撑。

整个研究分为五个层面。

第一层面,分析城市经营产生的宏观背景和客观必然性。全球化、市场化、工业化、城市化、城市竞争日趋激烈和城市问题的凸现,使城市经营成为城市发展改革的重要方面,从而受到广大城市管理决策者的青睐,但也因其在实践层面的诸多问题而备受争议。

第二层面,梳理城市经营的基本概念,建构城市经营的理论体系。主要研究城市经营理论体系的构成,包括城市经营主体与客体、目标与原则、经营机制、经营模式。

第三层面,从城市发展的哲学层面研究城市发展观和城市经营观等问题,明确城市经营的价值取向。

第四层面,从城市战略经营和城市经营运作两个层面研究城市经营的实施和运作问题,结合城市经营的典型案例分析,深入探索市场化条件下城市经营的规律性。总结实践中的问题,寻找问题根源,提出具有实际指导价值的建议。

第五层面,研究城市经营的制度创新,构建城市经营制度改革的框架,提出应对策略,在理论上进一步深化,形成整合认识。在此基础上提出进一步研究的方向。

(2) 研究框架

全书研究的主要内容分为八章:

第一章,绪论。城市经营的宏观背景、本书的研究方法和研究框架。

第二章,中国城市经营现状与问题。从实践角度总结了城市经营的现状、问题和原因。

第三章,城市经营相关研究及理论架构。综合了城市经营相关研究成果,进一步明确了城市经营概念和内涵,提出了城市经营的理论架构。

第四章,城市经营观。从哲学和学科发展层面探讨了城市价值观、城市发展观和城市经营价值观的问题。