

Economic

主 编：邢亚平 王德起
副主编：赵秀池 谭善勇

城市经济运行与 政府宏观调控

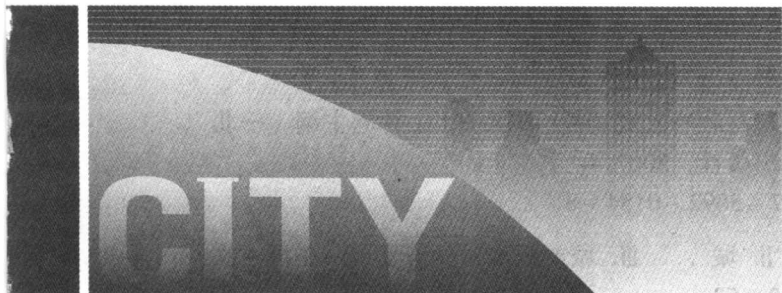
CITY



CHENGSHI JINGJI YUNXING YU
ZHENGFU HONGGUAN TIAOKONG



中国市场出版社
China Market Press



城市经济运行与 政府宏观调控

主 编：邢亚平 王德起
副主编：赵秀池 谭善勇



中国市场出版社
China Market Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城市经济运行与政府宏观调控/邢亚平, 王德起主编. —北京: 中国市场出版社, 2007. 4

ISBN 978 - 7 - 5092 - 0184 - 8

I. 城... II. 城... III. 城市经济 - 经济发展 - 中国 - 文集 IV. F299.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 032167 号

书 名: 城市经济运行与政府宏观调控

主 编: 邢亚平 王德起

责任编辑: 郭 佳

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: 编辑部 (010) 68033692 读者服务部 (010) 68022950

发行部 (010) 68021338 68020340 68024335 68033577

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省高碑店市鑫宏源印刷厂

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32 20.5 印张 550 千字

版 本: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5092 - 0184 - 8

定 价: 34.00 元

前 言

城市是一个以非农活动为主要内容、要素密集、运行高效、主体多元的社会经济系统，它在形式上表现为一定面积和人口、特定建筑组合形态的地域单元，更主要的是在本质上反映着内容繁杂、方式多样的交易市场。在社会主义市场经济条件下，市场机制无疑要在城市资源配置中起着基础性作用，政府也势必要起到极其重要的作用。一方面政府需要在市场机制常常失灵的公共物品生产或供给领域履行义务；另一方面政府作为经济和社会的宏观管理者，还要在优化市场环境、提高市场机制效率等方面承担起责任。

在当今我国社会主义现代化建设中，城市经济无疑已经成了区域经济和社会运行的中心甚至核心，城市化进程在很大程度上反映着我国现代化的进程。对此，党和政府高度关注，制定了一系列促进城市发展的方针和政策，我国城市从而得到快速发展。然而，在城市快速成长的同时，也出现了一些不和谐的现象：房地产投资过热和房价过高，制约着城市经济与社会健康和谐发展；城市规模的无序扩大，浪费着土地这一稀缺资源；城市基本设施供给不足和环境质量恶化，阻滞着相关产业的发展和居民生活水平的提高；城市居民收入差距拉大和城市贫困的出现，影响了和谐社会建设；等等。

针对我国城市经济运行中出现的的不和谐现象，首都经济贸易大学城市学院先后组织了“全国永续城市经营高层论坛”、“房地产宏观调控与房地产业发展”两个学术研讨会，邀请了部分国内城市经济与房地产知名专家和学者参加，相关教师及区域经济专业的

研究生积极投稿，就城市不同要素配置、政府宏观管理中的热点及难点问题进行探讨，形成了一些有益的观点、对策或建议，现将它们结集出版加以展现。

由于该文集作者绝大部分是学生，观点或许有些稚嫩，笔触可能生涩，再加之组稿匆忙，难免会存在各种不足之处，尚需各位同仁批评指正。

编 者

2007 年 4 月

目 录

第一部分 城市永续经营与首都发展

- 3 城市永续经营的若干问题及其发展建议/谭善勇 葛 晶
- 16 收入、城市舒适与居民生活质量/冯云廷
- 29 投资环境测评：指标、方法与应用/赵 文
- 45 从区域非均衡发展理论看我国大城市周边地区贫困问题/吴庆玲
- 54 城市规划对构建节能型城市的引导/王 军
- 64 城市营销误区剖析/武永春
- 71 对城市营销中务实原则的思考/葛 晶
- 82 城市竞争力问题研究综述/孟迪宇
- 99 浅谈中瑞 GIS 城市管理比较与借鉴/田静涵
- 107 北京城市规划的理论与实践分析/袁开春
- 121 新城建设的理论与首都实践问题浅析/姜振鹏
- 133 对首都经济可持续增长的消费经济基础的探讨/封 岩
- 145 北京宜居城市建设中的城市经营思想分析/张雅彬
- 159 北京旅游业发展与城市形象提升/李 俊
- 169 北京市丰台区现代城市物流发展研究/马洪波
- 180 加快北京山区建设以促进城市实力的提升/赵伟丽
- 191 北京商业的区域发展概述/李双权

第二部分 城市基础设施与社会 设施管理与运行

- 207 试析北京体育设施与城市规模和布局的适应性/刘欣葵
- 222 城市经营视角下的城市轨道交通运营模式研究/张 昕
- 237 城市基础设施建设融资模式研究/王 璐
- 248 浅析北京公共交通问题/朱 莉
- 256 北京城市基础设施市场化改革/韩 萌
- 267 北京市公共交通系统的改革与完善/武洁清

第三部分 区域经济及其协调发展

- 279 区域经济的共同市场研究/赵秀池
- 288 中国区域经济发展政策及理论评析/孙江磊
- 296 新三国演义——京津冀、长三角与珠三角比较/冯 浩
- 304 东北地区资源型城市产业转型问题探析/周 勇
- 311 边疆地区经济发展差距分析/贾德刚
- 319 区域协调理论及新疆区域发展战略分析/魏 旭
- 329 社会主义新农村金融体系研究/徐 超
- 339 构建以财产税为主体的地方税体系/刘兴潮
- 348 国际花园城市——湖南省常德市城市建设成功发展之路/熊璞钢

第四部分 宏观调控下的房地产业发展

- 363 有关宏观调控房地产政策的探讨/丁 芸
- 376 北京市与上海市房地产市场比较分析/刘水杏
- 384 房地产投资热对我国经济增长的影响/周 琳 周 勇
- 392 安得广厦千万间大庇天下寒士? /夏 凡 许闻平
- 399 混合社区的兴起与开发/徐 虹
- 404 经济适用房存在的问题及对策/刘春岩
- 415 浅析北京住房价格偏高的原因/张凌云
- 424 中美福利住房制度比较/陈 伟
- 435 由美国公共住房制度现状看中国廉租房制度发展趋势/林 楠
- 449 论住宅性物业税的征收问题/陆 磊
- 459 房地产营销分析/党菁菁

第五部分 土地资源合理利用与土地制度变革

- 467 试论规划在土地配置及利用中的调控运行机制/王德起
- 480 基于城乡一体化的北京土地资源合理利用途径/彭文英
- 492 土地一级开发制度建设与政府监管/邢亚平
- 505 浅析土地一级开发的市场化运作模式/赵 辉
- 515 浅析我国土地征用制度存在的问题及其完善措施/马亚博
- 525 北京征地补偿问题研究/高欣欣
- 534 试论土地招拍挂在调控地价和房价中的作用/何成东
- 543 山东省城市化进程中的土地可持续利用研究/高 静

- ## 第六部分 房地产投融资制度与政策

- 4

第一部分

城市永续经营与首都发展

城市永续经营的若干问题 及其发展建议^①

谭善勇 葛 晶

摘 要：城市经营是市场体制下的一种制度创新。但是城市经营实践中也出现了各种问题，阻碍了城市经营的继续实施。在这种情况下，很有必要研究城市永续经营问题。当前，城市永续经营存在观念、体制、机制、法规以及人才方面的障碍，要在这些方面下大功夫，突破这些障碍，为实现城市永续经营打下基础。

关键词：城市 永续经营 障碍 对策

城市经营问题是一个大家讨论了几年的话题。尽管如此，城市经营的理论并没有完全建立起来，城市经营实践中的问题也并没有完全尽善解决。从某种程度上讲，在出现城市经营的理念并经热炒以后，城市经营的实践问题不是变少或者没有了，相反，可以看到的城市经营问题却是越来越多和越来越突出了，一些人甚至悲观地拷问社会：城市经营还有出路吗？这就迫使我们进一步思考城市经营的永续问题。本文从城市经营的兴起入手，对城市永续经营的缘起和障碍进行了深入分析，并在此基础上提出了一些对策建议。

一、城市经营是市场体制下的一种制度创新

当前，关于什么是城市经营，有数十种说法。笔者认为，所谓

① 本论文为北京市人才强教计划“中青年骨干教师培养计划”项目资助研究成果。

城市经营，就是城市政府以提高城市自身的价值和竞争力，不断满足城市居民日益增长的物质文化生活需要为目的，对城市现实中和潜在的可用来经营的各种资本、资产和资源进行集聚、重组和市场营运的经营管理活动。

在中国大陆，城市经营的正式提出和兴起，大致在 2000 年前后。它的产生得益于三大制度改革：一是 1978 年的对外开放；二是 1990 年以后的土地使用制度改革；三是 1994 年的财税分权制度改革。三大制度改革起始于对外开放，中国大陆大门的开启，促使我国的经济运行快速进入到国际经济的大循环，城市政府开始拥有了自己城市之外的国内和国际顾客，为了吸引和留住这批顾客，城市土地使用制度，直至中央政府和城市政府的财税分权制度改革才得以展开，城市经营的理念也才有机会从酝酿走向实践。

城市经营理念在城市的广泛实施，其作用是显而易见的。比较典型的例子有深圳、大连、青岛等城市。深圳是我国城市经营开展较早的城市之一，在国家只有政策没有投资的情况下，深圳市徒手创业，积极利用香港的辐射作用，同时借鉴香港在城市经营方面的经验，取得了世人皆知的成就：20 世纪 80 年代，深圳的人均年收入只有 800 多元，而到了 2005 年，已达到 60507 元，成为一个举世闻名的现代化大都市。通过城市经营，大连和青岛的城市面貌也发生了翻天覆地的变化，从并不出名的城市发展成为今天大家所熟知的旅游热点城市。

回顾城市经营的产生与发展，可以清楚地看到，城市经营是在市场经济的条件下，在城市政府能够而且可以赢利的观念已经得到认可以及允许城市经营的实践方面配套政策都具备的前提下的一种制度创新。这种制度创新是一种伟大的创新，它从根本上改变了人们对城市增长和发展条件的认识，也极大地促进了城市经济和社会的跳跃性发展。

二、城市永续经营缘起的背景及其内涵探索

城市经营的运作让我们看到了各个城市日新月异的变化，但是，城市经营的普遍开展带给我们的并不都是好消息。很多城市政府为了显示自己的政绩以及本城市的自身利益，大搞政绩工程，小城市建大广场与大绿地，大城市争相建设大型基础设施及机场港口，造成相邻城市间的相关设施的重复建设和浪费十分严重；一些政府把土地作为城市的主要财源，过分注重短期土地的出让收益，把以后几届政府的财源用光，把农村的耕地征过来出让获利，甚至允许土地的破坏性利用；为了争夺投资和发展机会，城市间竞争激烈，这样做不但阻碍了城市的长远发展，而且也牺牲了区域的整体利益。

城市经营中出现的问题让业内专家学者对城市经营的两种观点更加针锋相对：一种观点是否定政府的企业倾向，反对政府经营城市，主张政府退出赢利市场，由上级政府回收各种经营权利，不允许地方政府自主定价，限制地方政府的批地行为，保证城市按照传统的发展模式运行，确保城市政府为城市居民、各个经济主体以及其他单位提供公共服务的服务角色不变。其结论是，对于城市政府，不能用经济指标衡量政绩，也不能用企业的办法经营城市。另一种观点则认为，政府的本质就是企业，政府竞争是正常的；政府应当学会赢利，应该用企业的办法管理和经营城市。为此，政府应当有城市的经营权以及各项税收和土地的定价权。其结论是，目前城市经营出现的问题，其根源在于政府还不是真正的企业。

在这种争论中，人们开始忧心和怀疑：有限的土地能无限出让、经营吗？不计成本的城市经营能维持吗？没有经营专才的经营是否风险太大了？城市经营利益方的冲突能一直持续吗？无实际责任，有成绩升迁，无成绩甚至有错误平调，这样的非责任性经营人民允许吗？城市经营的红旗到底还能扛多久？处在风头浪尖的城市经营，每天都在经受着理论界专家学者的批评和实践中出现问题后

人们的种种指责。城市经营陷入了困境之中。这种情况下，人们开始思考，城市经营怎样才能获得大家的认可并能做到可持续的经营呢？城市永续经营的理念于是应运而生。

“永续经营”（Going - Concern）是会计用语，又称继续经营或持续经营，是指会计主体的生产经营活动按照现在的形式和目标无限期地延续下去，在可以预见的未来，不会倒闭及进行清算。我们把这种概念引入到城市经营中来，简单地说，城市永续经营就是指城市经营要能够无限期地延续，不仅要实现城市今天的生存，还要考虑明天的发展。在可以预见的未来，城市发展不会倒退或者衰落，并且有足够的资本、资源和资产可以用来经营，也有足够的民意支持允许城市政府继续城市经营。

很明显，城市永续经营应该具备以下特征或者能够满足以下内在要求：

1. 增值性

城市经营的目的是创造价值，以一种可持续性的价值，为城市社会作出贡献，发挥正面的影响力。所谓的永续经营追求的就是这种可长可久的价值。城市经营不能是赔本的经营：不是短期赚钱、长期赔本的经营，更不是短期和长期都赔本的经营，而应该是短期和长期都赚钱的经营。所谓赚钱，可以理解为城市经营的收益大于成本，其中收益包括有形的税收、土地出让收入、其他经营收入以及无形的城市品牌的增值、城市社会经济的进一步发展；而城市经营的成本主要包括决策成本、实施成本、管理成本、债务成本、政治成本（如城市风险、市民风险）等。

2. 多效益性

城市经营首先追求的就是效益。所谓效益，包括效果和收益。其中，收益是指收入或益处，含义相对清晰；而效果则是指一种结果或后果，含义相对模糊。但不管怎么说，城市永续经营将得到的效益不应该只是经济效益，而是应当包括环境效益和社会效益在内的综合效益。也就是说，城市经营一方面要走向市场，获取经济利

益的增值；另一方面，也要走向社会，为百姓谋福利，让老百姓感到切实的好处，让社会能有更大的进步和发展。而且，城市经营要考虑环境，不能以牺牲环境作代价来取得其他效益。

3. 战略性

城市经营的危害一旦发生，投入修复所付成本会超出预防工作所耗成本的数十倍，其所衍生的问题远远不止恢复那么简单。因此，城市经营应步入一个更高层次、更高水平、更高境地的台阶。有关城市经营的决策与政策必须高瞻远瞩，在满足社会与环境需要的基础上，获取经济增值。要做到这一点，城市经营的战略经营计划将成为城市提升竞争力、永续经营的重要管理技术工具。

4. 责任性

城市达成永续经营与发展目标的必要条件之一，就是负责城市经营的城市政府能够真诚地认可、承担和履行其政治、经济、社会责任。其中，政治责任主要指城市政府要担当起维护党和政府形象、维护社会稳定与公平的责任；经济责任主要指城市政府的经营应当获得短期和长期经济收益的增值，不能为了短期的利益，牺牲长远的发展机会；社会责任是指城市政府要努力在城市经营过程中提高社会福利，促进改善环境，实现社会经济的进一步发展。

5. 和谐性

城市永续经营要追求综合效益，各种效益在城市永续经营中都应得到尊重和有机的统一；在城市永续经营过程中，城市政府、企事业单位、城市居民个人应无根本利益冲突，各方能够相互理解、支持和包容，这样才能使城市经营博弈中的利益很好地平衡。目前城市经营中的一个最为突出的问题就是缺乏和谐性。有的城市政府为了搞城市经营，不顾老百姓的死活，不考虑相关工作人员的正当权益，蔑视各方媒体的批评，实施“权利性暴力”，这种冲突式的城市经营是不可能永续的，甚至想维持都不可能。湖南嘉禾拆迁就

是一个非常典型的例子^①。

6. 开放性

城市如果没有了开放,就会成为一潭死水,城市经营就不可能持续,也就不会有永续的城市经营。只有开放,城市才有稳定和源源不断的资源、资产或资本可以用来经营。城市经营不仅要对内开放,更重要的是对外开放,对国际城市分工体系开放,融入国际城市分工体系,参与国际城市分工。同时,与国际城市进行优势竞争,形成自己的特色与优势,这也是加入 WTO 以后城市经营必须研究和努力的方向。

三、我国城市永续经营面临的几方面障碍剖析

城市经营要想永续开展或实施,必须具备上述几大特征或者能够满足以上要求。但现实中要完全满足上述要求或条件,还存在若干障碍,这些障碍主要有以下五大方面。

1. 城市经营的理念仍然不利于城市的永续经营

正确的城市经营理念是永续经营的基石。当前,城市经营的理念还存在一些误区,比如前面提到的把城市经营看成就是土地经营,土地经营成为城市经营的唯一对象,而且对土地的经营也是仅仅买地卖地,谈不上科学的规划和战略的经营。还有,不少城市政府把城市经营看成是一种面子工程、形象工程,力求通过建大广场、造豪华办公楼来突出自己的政绩,显示自己的城市经营绩效,而不是真正从城市的需求和发展出发来完善城市功能。也就是说,目前的城市经营观很大程度上还是资金导向占优,而没有实现以功能为导向的目标。

^① 央视《社会记录》:湖南嘉禾拆迁之痛。<http://www.sina.com.cn>. 2004年5月26日当地居民的春联:“因拆迁株连九族我胆战心惊过新年 看今朝虎狼当道世道一年不如一年,”横批:“拆迁之痛。”反映了人民对不和谐的城市经营的深恶痛绝,也说明了不和谐城市经营对党和政府形象的危害程度。