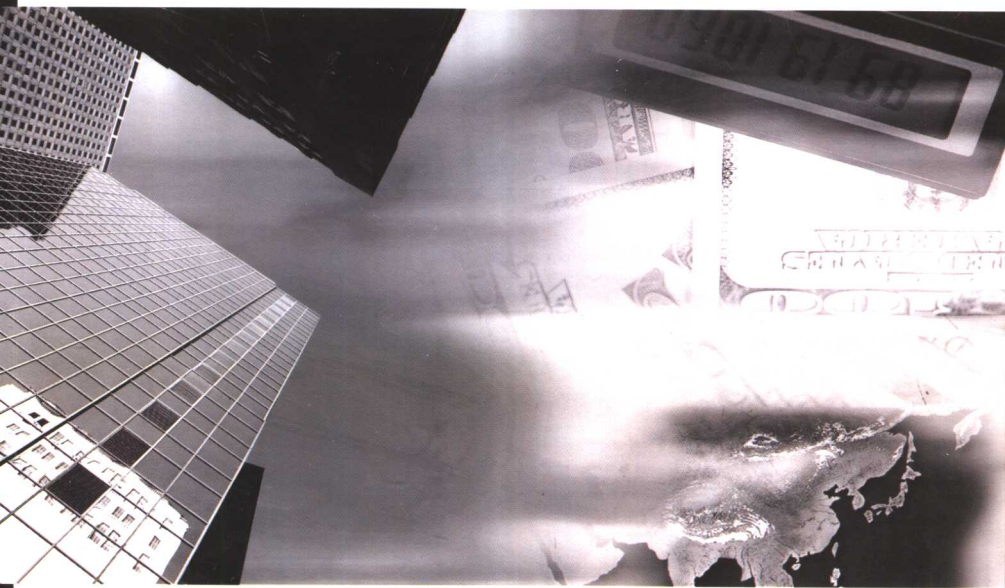


□ 魏亚力 著

中国城市 经营论

ZHONGGUO CHENGSHI
JINGYING LUN



中山大学出版社

中国城市经营论

魏亚力 著

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市经营论/魏亚力著. —广州: 中山大学出版社, 2007. 8
ISBN 978 - 7 - 306 - 02927 - 0

I. 中… II. 魏… III. 城市经济—经济管理—研究—中国
IV. F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 115688 号

出 版 人: 叶侨健

策划编辑: 潘 隆

责任编辑: 阁 声

封面设计: 曹巩华

责任校对: 朱智澄

责任技编: 黄少伟

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 江门市新教彩印有限公司

规 格: 880mm × 1230mm 1/32 7.75 印张 216 千字 插图 4

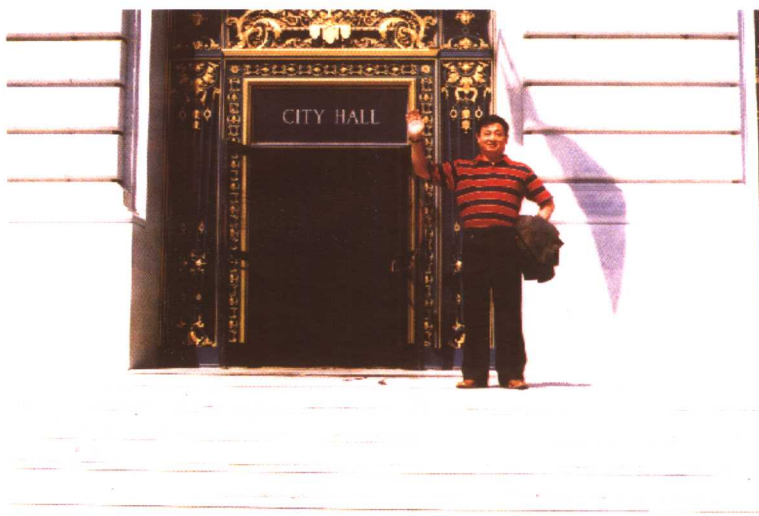
版次印次: 2007 年 8 月第 1 版 2007 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 3000 册 定 价: 18.00 元

如发现因印装质量问题影响阅读, 请与出版社发行部联系调换



作者在授博士学位典礼上



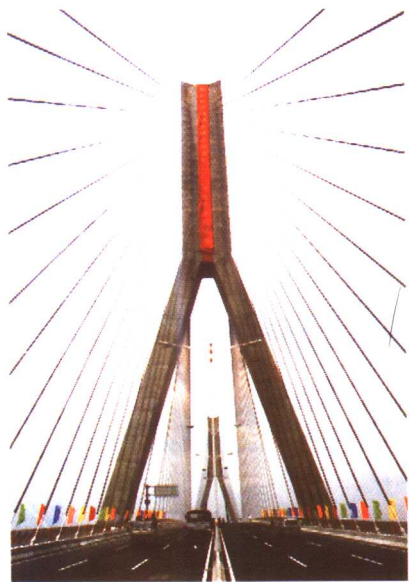
作者在美国三藩市对外开放政府大楼前



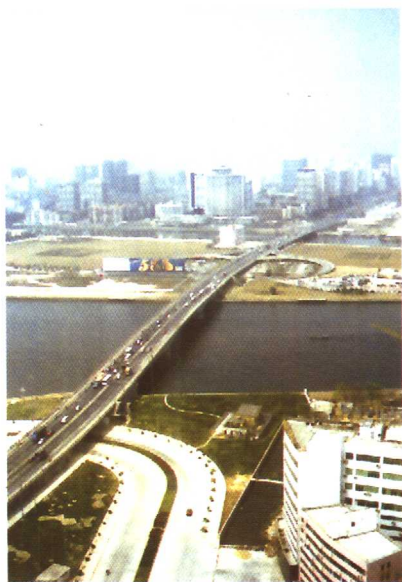
作者在查看相关工程进度



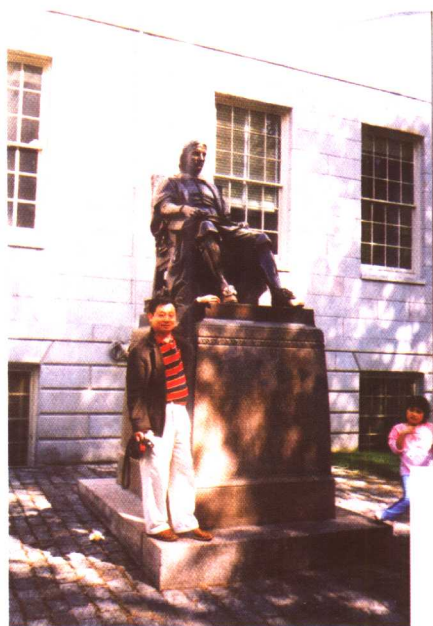
作者在工地作业现场



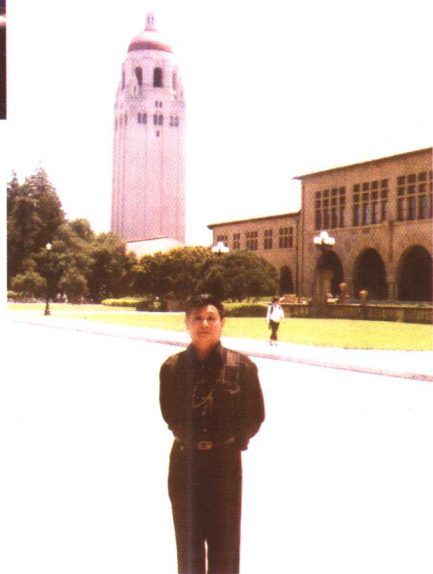
广州市鹤洞大桥英姿展示



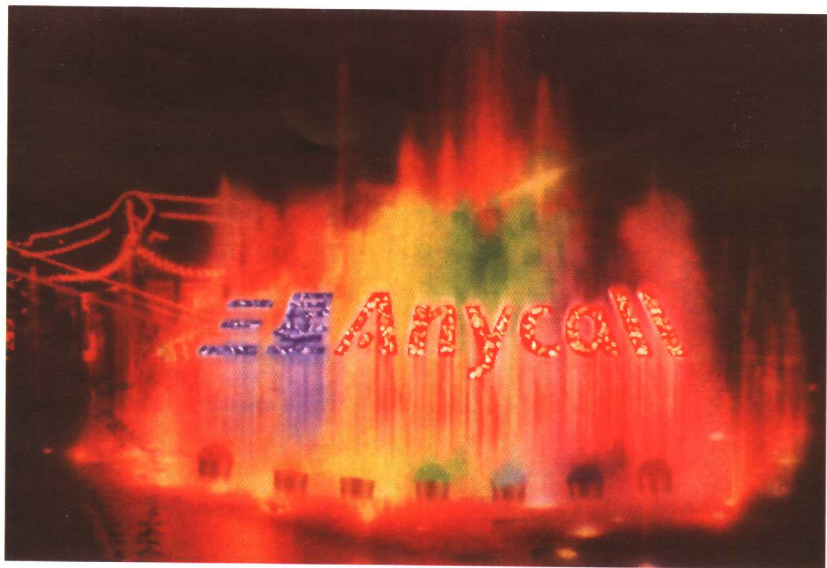
广州大桥鸟瞰图



作者在哈佛大学哈佛雕像前



作者在斯坦福大学标志性建筑前



环保水喷广告

一种可显示图案或文字的广告式喷泉装置
专利人：魏亚力

内 容 提 要

中国城市经营论，是中国正在兴起的城镇化高潮中，涌现出对城市管理模式提出变革的重要思想理念之一；是新世纪人类在关注生态城市发展的大趋势中，不同的政治体制国家，却共同关心同一个地球环境不断恶化的背景下，探索人类居住的城市资源如何良性循环，寻找城市资源经营途径的国际化大课题。

本书以中国城市管理史为线索，借鉴西方经济发达国家的城市管理史为镜，结合中国的政治体制与西方经济发达国家的政治体制的不同点，按照历史唯物主义和辩证唯物主义的哲学观点，在剖析计划经济管理城市的矛盾中，运用中国的思想文化探索“经营”的内涵。从可良性循环的基本点上展开，构架社会主义市场经济条件下，城市经营的理论支点。

同时，研究城市宏观、中观、微观的经营主体与客体的职能和分类，构造出城市资本、城市成本、政府成本等概念体系，以绩效作为检验城市宏观经营的结果，从定性和定量研究中设计出数学模型，为理论指导实践架设了一座桥梁。



序 言

“城市经营”是我国在改革开放实践中提出的一个新概念、新课题；是我国在实现现代化、工业化，加快城市化过程中，城市政府领导者和企业家解决城市诸多问题所总结出来的新经验、新途径。走城市经营这条路是符合城市发展客观规律要求的。探讨城市经营的客观规律，以便自觉地遵循客观规律的要求，加快我国城市化的进程，是理论工作者的一个重要任务。

《中国城市经营论》是魏亚力同志在博士学位论文的基础上，进一步修改、补充、完善、提高之后所出版的一本专著。作者对有关城市经营的问题进行了较长时间的理论探索，提出了不少具有创新性的独到见解。

魏亚力同志研究城市经营的课题是与他的工作密切相关的。他作为一名从事市政工程的管理者，在长期的工作实践中深感单纯的市政工程管理，缺乏对市政公共设施的有效经营，政府每年所兴建的众多市政公共设施，投入使用虽然带来了良好的社会效益，却未能带来经济效益，未能减轻政府的财政负担。投入使用的公共设施正常的维护所需费用数额不小，需要城市政府通过财政拨款给予保证。而城市每年财政预算拨款的资金十分有限，满足不了现有公共设施正常的维护的需要。一些市政工程急需建设，也需要巨额投资。维护费用和新建投资从哪里来，这些问题困扰作者，又困扰城

市政府领导者。

作者在工作中也观察到一些公共设施如城市一些水池的喷泉，只是节假日才使用，平时关闭不使用，水管容易生锈、腐蚀很快，需要维修，增加不少维修费用。若能经常使用反而不易锈蚀。作者设想喷泉设施租赁给广告公司，喷泉每天晚上开放，通过喷泉装置与激光组合，在做一些公益性广告的同时，也允许广告公司做一些经营性广告，这既有利于广告公司的经营，也增加城市夜晚的一大景观。喷泉设施由广告公司使用和维护，既减少了城市政府一笔维护费用，又增加了城市国有资产经营公司的租赁收入，两全其美，何乐不为。

余此类推，城市很多公共设施作为城市政府所管辖的国有资产，既是公共产品供大众共同消费，也可作为公共商品设施转化为资本，进行资本经营，带来收益，既发挥社会效益又带来经济效益。这些想法引发了魏亚力同志研究城市经营这一课题的热情。

我国开展城市经营始于 20 世纪 80 年代，在深圳、大连等沿海开放城市率先试行。从转让土地使用权开始探索城市建设、房地产开发和吸引国内外企业投资和参与经营，从而为政府筹集到一笔城市建设的资金，城市建设逐步加快，企业因获得土地的使用权，也逐步扩大生产经营规模。

城市因众多企业的兴起而繁荣。接着越来越多的城市政府把市政基础设施公开招投标，吸引企业参与投资，在这些设施建设完成后，企业也获得了经营权。参与投资的企业越多，城市基础设施、公共建筑的建设规模越来越大，城市面貌焕然一新。我国的企业家把政府倡导、企业参与投资城市公共设施的经验称为“城市经营”，这是对我国城市化客观发展规律的正确认识，是一个科学的理论概括。

魏亚力同志所著的《中国城市经营论》正是从我国城市经营实践的宝贵经验中进行深入研究，探索其所反映的客观规律，提出了自己的理论见解。这本专著具有的特点：

1. 强烈的针对性。主要是指的是专著准确阐述了我国提出城市经营问题的背景，揭示了我国为什么会提出城市经营的原因。这是由我国城市化过程中客观存在的矛盾所引起的。我国在实施现代化战略的过程中，要求加快工业化的进程，与此同时要求加快城市化的进程。工业化与城市化是相互依存和相互促进的，城市化必须与工业化的进程相适应。但我国城市化率过低，与工业化的进程不相适应。

为什么城市化进展不快？作者在专著中揭示了我国城市化建设的矛盾，特别是在现行的城市管理体制和机制上存在的几个矛盾比较突出，这些矛盾不能及时和正确加以解决，将严重影响我国城市化的进程，也制约着我国现代化、工业化的进程。

作者认为正是针对解决城市化过程中这几个突出矛盾，必然提出城市经营这一新的研究课题。

2. 观点的创新性。作者对国内外指导城市化发展的理论进行了深入的探讨，主要分析了四大理论，即城市竞争力理论、城市区域经济理论、城市国际化理论，以及我国正在兴起的城市经营理论。

在我国处于计划经济时期，主要盛行研究的是城市管理理论、城市规划理论。进入社会主义市场经济时期，不少学者和企业家包括《中国城市经营论》的作者，根据我国城市建设的实践提出了城市既要管理，更要经营的观点。

魏亚力同志从一个新的研究视角切入，运用历史唯物主义和辩证唯物主义的理论和方法，从城市是人类创造的聚集地，从它的统治史、管治史、管理史的角度，研究了城市结

构形成与演变机制，特别是从商品经济、市场经济的形成机制研究中概括出四个有关城市经营的理论：

一是城市由谁来经营？提出了城市经营主体多元化的理论；二是城市经营的对象即经营的内容是什么？概括出城市经营客体的理论；三是城市如何经营？概括出城市资源资本化的理论；四是城市经营应如何取得理想的效益？提出了控制城市成本和政府成本的理论。

这些理论的提出，反映了作者在城市经营研究的独到的创新性的见解。

作者强调城市经营主体应多元化，经营主体不仅有城市政府，还应有社会中介机构和企业参与，政府是城市宏观经营主体；社会中介机构如行业协会是中观经营主体；广大企业是城市微观经营主体。只有这三个主体互相结合，互相协调，才能确保城市经营的良性运转。

城市经营什么？作者认为就是要经营城市丰富的资源。他把城市拥有的资源归纳为四大类，即自然系统资源、经济系统资源、社会系统资源、城建系统资源。这四大系统共 12 个方面包括有形和无形的资源，就是城市经营的对象即经营的客体。

如何对这些资源进行经营？作者认为关键在于城市经营主体要善于把城市资源转化为资本，通过资本经营，把城市资源转化为财富，带来资本的增值，这就是作者主张的城市资源资本化的理论观点。

作者进一步研究城市资源转化为资本进行投入后，提出这种投入是否一定能带来巨大的效益呢？不一定！这要取决于两点：一是投资的方向是否正确，如果投资失误，就不会带来效益；二是投入是否合理，主要取决于城市成本与城市政府行政成本是否合理，城市政府行政成本是构成城市成本



的重要组成部分，如果政府行政成本巨大，甚至超过产出，那就谈不上经济效益了。

作者深入研究了城市成本和政府行政成本的现状，指出了不少城市政府负责人大搞形象工程、政绩工程、盲目投资，造成城市资源的滥用和严重浪费；城市政府机构臃肿、人浮于事，形成巨大的城市成本和政府行政成本，严重影响了城市经营的绩效。因此，作者强调了要正确投资，要节约和合理使用城市资源，要严格控制城市成本和政府成本。这就是作者提出的控制城市成本和政府成本的理论观点。

作者上述的理论观点是科学的，因为它是对城市化发展规律的客观反映，是对城市经营规律的正确认识和准确概括。魏亚力同志提出的城市经营的四种理论形成了自己的理论体系，是对城市竞争力理论、城市区域经济理论、城市国际化理论、城市经营理论等有关城市理论研究的创新和发展。

3. 研究的实证性。魏亚力同志提出的城市经营的几个重要理论观点是有其充分的事实根据的，众多发达国家在工业化、城市化过程中就有不少类似城市经营的实例；我国在改革开放过程中，在实现工业化、城市化过程中城市经营的实践也得到了充分的论证。

作者在专著中专门用了一章的篇幅，研究经济发达国家类似城市经营的实践，并从中获得理论上的启示和借鉴。作者通过对美、英、法、德、瑞典、日本等国的城市公用事业、基础设施的国有化程度进行了分析，有些行业在某些国家比较高，但随着市场经济的发展、市场化程度提高，更多的公用事业、基础设施逐步放开，鼓励私人资本进入，成为经营主体，少部分仍是国有，大部分放开经营。虽然发达国家没有明确提出过“城市经营”这一概念，但客观上存在城

市经营的实践，所以作者重点解剖了美国、法国和新加坡等三国城市经营的不同做法，找出它们的共同之处，并概括出美国模式、法国模式、新加坡模式。作者发现它们有共性的东西：

(1) 发达国家城市政府都在探索和实践将城市资源公共资产转化为资本进行经营。

(2) 相当大的一部分城市基础设施和公用事业鼓励民间资本进入，参与投资并进行经营。

(3) 实行国有资本所有权与经营权分离，城市政府拥有城市国有资产、国有资源的所有权，让出城市基础设施、公用事业的部分经营权。

(4) 经营方式多元化，即有的对国有资源、国有资产采用租赁式经营，如美国；有的采用分权控股制，如法国；对完全国有的总公司、母公司派出董事长参与决策，进行控股，对下属的子公司的经营则放开，减少干预；有的实行承包制，如英国对城市垃圾回收和街道环卫清理采用市场承包经营；日本城市中 80% 的城市环卫行业都采用承包制。

(5) 城市政府的行政职能与经济职能分开，既有利于打破政府的垄断式经营，促进社会处于公平竞争的环境中，也有利于政府“精兵简政”，减少城市政府行政成本，机构精简还可以做到不干预或少干预经济。

魏亚力同志关于城市经营的有关理论观点不仅从发达国家城市经营的实践中得到证实，而且从我国改革开放的众多城市开展经营的实践中得到证实。特别是从沿海开放城市如深圳、大连等进行城市经营的成功实践给人以深刻的启迪。作者重点解剖了深圳这一新兴的现代化城市进行城市经营的典型案例，印证了城市经营理论的科学性和正确性。作者分析了深圳为解决城市发展与资金短缺这一突出矛盾，而创造



性地进行城市经营的几条宝贵经验，这就是：

- (1) 经营举债筹措城市资本；
- (2) 经营土地市场，扩大城市资本；
- (3) 经营生态环境，发展文化创意产业和旅游业，添加城市无形资产；
- (4) 严格控制城市成本和政府行政成本；
- (5) 正确地规定深圳的城市战略定位，即制定正确的城市发展战略。

深圳依靠以上五条对策经营城市，创造了奇迹，成为具有中国特色的进行城市经营的成功典范，也为我国其他城市开展城市经营所学习和效仿。

4. 对策建议的可行性。研究城市经营理论的目的在于为城市经营实践服务。《中国城市经营论》这一专著的对策性特点很突出，作者从专著的第四章到第七章，用了四章的篇幅提出了开展城市经营的一系列对策建议。

在第四章，作者强调城市经营的目标是合理使用城市资源，降低使用成本，让资源保值增值。从理念到制度和立法，都要维护生态环境，创造资源的良性循环，并营造城市适合人居住的生活环境，实现城市的可持续性发展。作者建议确立一套完善的科学绩效考核指标，来检验城市经营主体对城市经营目标实现的程度。

作者针对不同的城市，建议进行不同的战略定位，即选择不同的发展战略。对于特大型城市，如京、津、沪、穗，应站在国际化城市的高度来制定发展战略。如对北京作为首都，城市经营发展战略，建议制定和选择四大发展战略，即现代化国际化大都市发展战略、高新技术发展战略、最具中国特色的文化发展战略、京津唐城市群发展战略。对于上海市的城市经营发展战略，作者建议制定和选择五大战略，即

国际化大都市发展战略、国际经济中心发展战略、国际贸易中心发展战略、国际金融中心发展战略、国际航运中心发展战略。中国的其他大中小城市经营，建议实施各具特色化的发展战略，开创中国特色和区域特色的发展之路。

在第五章，作者提出了城市经营要为解决“三农”问题提供强大动力的观点。强调中国城市化城镇化的核心是要切实解决“三农”问题。城市经营要为解决“三农”问题提供支撑。

首先要解决农村城镇化，农民向城镇集中。城市经营要解决农民进城就业、安居、实现农村共享城镇资源；第二要解决好工业反哺农业、促进农业产业化、现代化，改革农业经济体制、改变城乡二元经济结构，实现城乡经济一体化发展，实施生态农业发展战略，创建一批市场化、产业化的农业企业；第三要解决好农民居民化，享受城市居民的生活，与城市居民一样享受对等的社会福利，把农民转化为农业产业工人或转变为城市第三产业的员工。围绕“三农”问题，城市经营的文章大有作为。

在第六章，作者重点是对城市经营三大主体的职能定位、定性、定量、定形，以及如何解决耗费城市财富的症结，解决城市基础设施建设与城建资金严重不足的矛盾等问题，提出了自己的对策见解，尤其提出城市基础设施市场化改革的建议。主张区分城市公共用品与城市共享商品的概念，探索“共享商品”的理论，建议将“公共用品”转化为“共享商品”，同时制订“共享商品”的经营规则；建议通过资本市场来筹集资金，推行投资、融资渠道多元化，解决城建资金严重不足的矛盾，为城市经营基础设施创出一条新路。

作者还针对城市公共设施的功能弱化，年久失修，浪费严重，未能充分发挥其作用问题，建议对城市经营的三个主



体应明确分工，政府主体负责城市宏观经营，主要进行宏观战略决策与规划；城市公共设施的日常维护管理与监控职能交给社会中介组织、行业组织等中观经营主体，使之成为公共设施监控的主要力量；根据城市公共设施的商品化经营，就吸引微观经营主体即企业来经营。

对于城市污水处理、垃圾无害化处理、道路改造、体育场馆建设等应进行市场化运作，公开招标，谁来投资，谁运作，即企业中标后就享有这些设施在今后一定时期的经营权、收益权，经营期满后交还给政府。

作者认为城市许多公共设施只要所有权与经营权分离，就能创造出良好的条件，寻找到可良性循环的管理 + 经营的双赢模式。

在第七章，作者提出对城市经营的宏观主体——政府，对城市经营中的中观主体——社会中介等非政府组织，建立其经营绩效的定性、定量和监督体制。对他们在一定阶段（如一年或五年）的经营结果进行定性与定量的评价与考核。对经营结果进行定性分析，可划分为好与坏、优与差、行与不行等两种评价；对经营结果进行定量分析，可划分出效益、效率的高与低、多与少等两种判断。作者提出了绩效量化的基本公式，强调运用这个公式，把绩效作为衡量城市宏观经营的结果，必须具备一个前提、二大支撑基础，构成三组要素。

“一个前提”是确定城市可用的资源。

“二大支撑基础”：第一个支撑基础是建立资本体系，将资源通过定量转化为有形资本；通过定性转化为无形资本。这两类资本投入使用后其产出可以计量；第二个支撑基础是建立城市成本和政府成本体系，通过定量确定为政府成本，通过定性确定为城市成本。