

JINGYING CHENGSHI

经营 城市

朱清山/著

- ◆ 经营城市首先是一种新的理念，一种观念的转变，体制的创新。经营城市是一个巨大的社会系统工程，涉及政府和社会机构众多，其中有数不清的复杂问题，不仅需要实践中进行探索，更需要在理论上先行一步进行系统研究。
- ◆ 经营城市实际上也是研究如何以最小的城市建设投入，来获得最大的城市功能和最大的经济效益，这也是建设更多、规模更大和功能更完善的现代城市的捷径。
- ◆ 经营城市的目的就是使现代城市与城市化实现进一步的发展，提高城市基础设施的功能和提升城市形象，进而提高城市居民的生活水平和环境质量，增强城市竞争力，实现城市的可持续发展。

经营城市

JINGYING
CHENGSHI
江苏工业学院图书馆
藏书章
朱清山/著

图书在版编目 (CIP) 数据

经营城市 / 朱清山著. — 济南: 泰山出版社, 2007. 1
ISBN 7 - 80634 - 568 - X

I. 经... II. 朱... III. 城市管理—研究
IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 142887 号

著 者 朱清山
责任编辑 于景明
装帧设计 胡大伟

经营城市

出 版 泰山出版社
社 址 济南市马鞍山路 58 号 邮编 250002
电 话 总编室 (0531) 82023466
发行部 (0531) 82025510 82020455
网 址 www.tscbs.com
电子信箱 tscbs@sohu.com

发 行 新华书店经销
印 刷 日照报业印刷有限公司
规 格 165 × 240mm 16K
印 张 27.375
字 数 480 千字
版 次 2007 年 1 月第 1 版
印 次 2007 年 1 月第 1 次印刷
标准书号 ISBN7 - 80634 - 568 - X
定 价 42.00 元

著作权所有·请勿擅自用本书制作各类出版物·违者必究
如有印装质量问题·请与泰山出版社发行部调换



序

我国已进入城市化快速发展时期。在这个时期内也是社会经济加速转型、社会各种矛盾和问题不断涌现的关键时期。这个时期内对城市的需求,尤其是对功能更加完善的大中小现代城市的需求日益增大,而城市建设和管理却比较落后。因此,在城市化、新型工业化与现代城市的建设与发展上,理论界和城市管理者一直在探索一种更有效的建设方式。

所谓的现代城市,就是具有较强的经济中心功能、良好的基础设施、合理的服务体系、有效的创新机制、现代化的工作生活方式、先进的管理制度与手段和可持续发展的城市。所以,现代城市不论其规模大小,在一定的地域空间范围内都将是物质、能量、信息、资金流动的中心。

应该说,一个城市提供基础设施服务的能力决定了它的活力、吸引力、竞争力和膨胀速度。一个城市提供共享基础设施服务的能力越强,它的活力就越强,它就越是各类经济的或非经济的活动主体具有吸引力,它的规模膨胀得就越快。反之,它的规模扩张的速度就越慢,活力就越不足,竞争力和吸引力也就不强。

但城市建设所面临的最大困难是资金问题。据资料统计,一平方公里的城市基础设施建设费用就高达1.2亿元~1.5亿元,而每安置一个城市居民也需要2万元左右。这还不包括连接城市之间的交通与通讯等设施的建设费用。如此巨额的建设资金需求,仅靠城市政府自身的财力是不可能解决的。最有效的解决办法就是“经营城市”。

经营城市理念在20世纪70~80年代西方国家已经确立,并在城市发展



的实践中取得了很好的效果,被联合国开发计划署确认和推崇。它是经实践证明在市场经济条件下有效解决城市化与工业化和现代城市建设,进而带动社会经济持续快速发展最为快捷的方法。我国自20世纪80年代沿海开放城市首先引用以来,取得了巨大的成效;内地许多城市自1998年起纷纷效仿,使现代城市建设与城市化进程呈现出日新月异的发展,有效解决了政府投入不足的重大问题,取得了巨大的社会经济效益,显示出了强大的生命力。但在经营城市工作中也出现了许多这样那样的问题,并由此使经营城市工作受到了许多误解和质疑。但不可否认的是,自1998~2004年各地通过经营城市的方法,仅土地出让收益一项就获取1.4万亿元人民币的收入,这还不包括占城市建设总投资30%~40%的税、费收入。这些城市政府财政的预算外收入,反过来又用于城市建设和改造,直接推进了城市化和现代城市的快速发展,带动了经济的持续快速增长。短期内仅这些用经营城市的土地收益,就超过了1998~2005年国家发行国债的总和。上海市在1992~2002年利用经营城市的方法,共获取了7350亿元人民币的城市建设资金,建设了一个现代化的上海,而财政投入不到5%。这是一个不争的事实。

所以,研究如何“经营城市”,实际上也就是研究如何以最小的城市建设投入,来获得最大的城市功能和最大的经济效益,这也是建设更多、规模更大和功能更完善的现代城市的捷径。从这种意义上说,研究如何经营城市具有很重要的现实意义。

经营城市是一个巨大的社会系统工程,涉及政府和社会机构众多,其中有着数不清的复杂问题,不仅需要实践中进行探索,更需要理论上先行一步进行系统研究。而理论界对于经营城市的问题仅仅是刚刚提出问题,还谈不上研究。我国许多城市在经营城市中之所以出现这样那样的弊端和问题,并招致许多误解和批评的原因,就是城市管理者对经营城市的概念模糊和政府调控手段的滞后,以及一切以获取最大经济利益为目的,而忽视社会整体效益和组织措施不力所造成的。

为什么要“经营城市”?或者说“经营城市”的目的是什么?我认为,“经营城市”的目的就是使现代城市与城市化实现进一步发展,提高城市基础设施的功能和提升城市形象,进而提高城市居民的生活水平和环境质量,增强城市竞争力,实现城市的可持续发展。这是一门需要用理论研究和专业实践不断创新完善的学科。

我深知,为科学应用经营城市方法,推动上述目标的实现,面对社会各



界对经营城市工作中出现的失误及质疑,朱清山同志在从事经营城市工作中,凭借着对经营城市问题的巨大兴趣和对中国城市化发展与现代城市建设的高度责任心,花费了大量时间,投入了巨大精力,倾四年心血,终于完成了这本数十万言的《经营城市》一书。这是首部全面系统阐述经营城市理论、方法的著作。

他提出的全面科学的经营城市工作是一个涉及城市发展战略、城市经济规模界定、城市经济功能优化、城市经济结构调整、区域发展目标与区域经济布局制定、城镇发展布局和城镇规划体系编制、城市总体规划和土地利用规划编制、城市资源管理和资本化运营、城市地产评估、城市地价管理、城市开发规划、城市公共基础设施项目决策和投融资机制构建、政府管理职能和运行机制创新、政府政策调控措施等涉及众多领域和众多管理部门的综合性学科;这只有在城市党委、政府强有力的领导下,把经营城市所涉及的所有管理部门及单位组织起来,齐心协力,以城市核心竞争力的打造为导向,实施各种优势资源在区域和城镇体系中的互补和整合;以适时的、强有力的政府政策调控为导向,实现政府管理职能的转换和运行机制的创新;以城市经济布局及经济结构调整、产业布局优化为导向,实现城市经济的持续快速发展;以城市发展战略、城市总体规划为导向,合理安排城市建设开发时序;以产权结构改革和管理体制、经营机制创新相结合,提升城市管理水平;以政府投资引导和市场化筹资相结合,解决建设资金的不足;以项目区分理论为依托,制定项目投融资模式;以投融资体制和机制的构建,引导社会资金参与城市建设;以划分城市各级财税分配和管理任务为基础,提高各级政府对城市建设管理的积极性等九个至关重要方面的综合运用,才是经营城市的唯一科学系统的方法。这个方法在经营城市理论研究与实践是他首先提出并进行研究的,这是在实践的基础上,在总结经营城市正反两方面经验教训后一次理论上的升华,是对经营城市理论研究和实践探索的重要贡献。

同时他在书中又强调:经营城市首先是一种新的理念,一种观念的转变,体制的创新。它将几十年来“保姆政府”的传统观念转变为“有效政府”的理念,强调了城市资源配置的市场化,城市管理与发展方法上的系统性、整体性和相互协调性,而在发展上更加注重持续性。

这部书稿我读后感到,书中就经营城市所涉及的相关理论问题和具体操作方法,在许多方面提出了十分独到和有价值的见解,具有很强的、很系



统的理论价值和很具体的现实指导意义。

所有这些为城市管理者在制定城市发展战略、城市经济结构优化调整、城市建设和开发规划,以及城市建设资金筹集、城市公共基础设施民营化等方面提供了依据。具体操作方式也有较强的可操作性,许多成果在研究过程中已经被政府及有关单位采纳,并在实践中取得了可喜的社会效益和经济效益。我相信,只要城市管理者能全面领会书中这些经营城市的理论内涵,并掌握书中所介绍的科学的操作方法,就能纠正过去的不足,进而为我国城市化、新型工业化和现代城市全面持续健康的发展起到有力的推动作用。

耿明斋

2006 年秋

目 录

序 耿明斋(1)

第一篇 制定城市发展战略与实现城市 经济增长方式的途径

第一章 概述 (3)

 第一节 我国城市化发展迫切需要解决的问题 (4)

 第二节 经营城市的误区及存在的问题 (7)

 第三节 对城市化和经营城市的认识 (9)

第二章 制定城市化发展战略与优化城市经济空间的途径 (12)

 第一节 我国城市化发展历程及特点 (13)

 第二节 现代城市与现代城市化的含义 (16)

 第三节 我国城市化 21 世纪的发展取向和推进战略 (25)

 第四节 现代城市经济空间理论及构成 (27)



第五节 城市经济空间布局和效益	(34)
第六节 优化调整我国城市经济空间的思路和途径	(36)
第三章 城市经济规模界定与城市经济功能的优化调整	(39)
第一节 城市经济规模理论与等级分布理论简介	(39)
第二节 城市经济规模的效益分析	(42)
第三节 我国城市规模优化的途径	(46)
第四节 城市经济功能的科学定位	(49)
第四章 城市经济结构的转型与优化	(55)
第一节 城市经济结构的含义及构成	(55)
第二节 城市经济结构同城市经济发展的关系	(60)
第三节 城市主导产业的选择与培育	(63)
第四节 城市经济结构转型和优化的途径	(67)
第五章 实现城市经济增长的方式和途径	(72)
第一节 城市经济增长理论及城市经济增长模式	(72)
第二节 城市经济增长机制	(76)
第三节 实现城市经济增长方式转变的途径	(80)

第二篇 区域发展战略与城市规划 体系的编制、实施

第六章 区域发展目标与区域经济布局的制定	(87)
第一节 区域发展目标制定与政府政策调控	(87)
第二节 区域产业结构变动导向的选择	(95)
第三节 区域经济发展布局中的人口流动	(100)
第七章 城镇发展布局和城镇规划体系的编制	(102)
第一节 我国城镇体系的建设与布局	(102)
第二节 城镇规划体系的编制	(110)



第八章 城市总体规划与详细规划的编制	(123)
第一节 城市规划的地位和作用	(123)
第二节 我国城市规划和国外城市规划发展概况	(128)
第三节 城市总体规划的编制	(131)
第四节 城市分区规划与详细规划的编制	(136)
第九章 城市规划实施和城市政府行政	(143)
第一节 城市规划实施的特点与目的	(143)
第二节 城市规划实施与城市政府行政	(144)
第三节 城市政府首长在城市规划实施中的角色	(148)
第四节 城市规划的实施与管理	(151)

第三篇 经营城市的方法与途径

第十章 经营城市概述	(159)
第一节 经营城市的目的和作用	(159)
第二节 实施经营城市的有效途径	(161)
第三节 经营城市的主要内容	(164)
第四节 经营城市的基本原则	(167)
第五节 经营城市的运行机制	(169)
第十一章 城市土地资源管理与资本化运营	(172)
第一节 城市土地的特性和土地价格	(172)
第二节 城市土地市场及市场体系的构建	(175)
第三节 城市土地市场向新目标模式转换的途径	(178)
第四节 城市土地资本化运营及政府推进措施	(180)
第十二章 城市地产评估与地价管理	(185)
第一节 地产评估的理论基础与影响因素	(185)
第二节 城市土地定级原理与分类定级方法	(192)
第三节 成本法在土地估价方法中的应用	(194)
第四节 成片出让土地使用权中的成本效益分析	(198)



第五节	城市地价体系	(200)
第六节	土地使用权出让底价评估方法	(203)
第七节	政府对城市地价的管理政策和措施	(208)
第十三章	城市公共建设项目决策和投融资机制构建	(217)
第一节	城市公共建设项目与城市经济发展的关系	(217)
第二节	城市公共建设项目决策	(218)
第三节	城市公共建设项目模式及投融资机制构建	(220)
第四节	城市公共建设项目的民营化	(225)
第五节	城市公共建设项目的投融资	(227)
第十四章	现代城市管理中政府职能的转换和运行机制创新	(232)
第一节	现代城市的管理目标和管理职能	(232)
第二节	现代城市管理理念的更新	(234)
第三节	现代城市管理形式的转换和运行机制创新	(237)
第四节	西方城市政府经济管理职能的转换	(241)

第四篇 经营城市的操作方式

第十五章	经营城市的科学方式	(247)
第一节	用好政府可调控资源	(247)
第二节	城市基础设施项目运营机制的设置	(250)
第三节	高起点规划,增强经营意识	(252)
第四节	突出以地生财,搞好土地经营	(254)
第五节	经营城市应处理好四个方面的关系	(257)
第十六章	经营城市策划与城市开发规划	(260)
第一节	经营城市策划概述	(261)
第二节	城市空间开发的第四度规划概述	(267)
第三节	城市开发规划	(270)
第四节	城市生活区开发规划	(272)
第五节	城市产业经济区开发规划	(275)



第六节	城市新中心区开发规划	(279)
第七节	城市边缘区开发规划	(281)
第十七章	城市土地开发	(285)
第一节	城市土地开发和再开发	(285)
第二节	城市生活区开发	(292)
第三节	产业经济区开发	(293)
第四节	城市中心区开发	(299)
第五节	城市土地开发模式	(302)
第六节	城市土地开发效益评价	(308)
第七节	城市土地资产经营	(314)
第十八章	城市基础设施投融资建设方式	(319)
第一节	政府对基础设施项目的投资	(319)
第二节	基础设施项目投融资方式概述	(323)
第三节	BOT 特许权协议项目运作	(327)
第四节	共同基金及 ABS 融资方式	(331)
第五节	公用设施民营化的主要方式——TOT 模式	(332)
第六节	市政债券融资	(335)
第七节	基础设施项目融资操作方法	(341)
第十九章	城市基础设施建设项目投融资的管理与操作方式	(345)
第一节	城市基础设施建设投融资改革方向	(345)
第二节	城市建设投融资公司的运作方式	(346)
第三节	政府投融资主体的设置架构及运作方式	(350)
第二十章	政府在经营城市过程中的调控方法	(355)
第一节	城市规划实施与政府调控	(355)
第二节	城市总体规划和土地利用规划中的政府调控	(368)
第三节	城市土地资本化运营进程中的政府调控	(373)
第四节	政府对城市土地资源的调控	(376)
第五节	政府对城市土地地价的管理	(377)
第六节	以项目为主体的投融资机制中的政府调控	(380)



第七节	城市公共项目民营化中的政府调控	(383)
第八节	城市建设系统政府行政机构设置	(384)
第九节	建设系统行政机构设置模式	(388)
第十节	旧城改造中的政府调控	(391)
第十一节	“城中村”改造模式及政府调控	(394)
第十二节	城市管理与城市发展目标的思路和对策	(399)
第十三节	实现生态城市目标的对策措施	(404)
第十四节	城市公用事业价格改革的政府调控	(411)
参考文献	(419)
后记	(422)

第一篇

制定城市发展战略与 实现城市经济增长方式的途径

经营城市理念虽然在 20 世纪 70 ~ 80 年代西方国家已经确立，在城市建设和城市发展的实践中得到贯彻，并取得了很大的成效，但在我国还是新生事物，难免存在着各种各样不同的理解，也出现了这样那样的问题。这些问题将在本书的不同篇章中加以研究。本篇将着重研究经营城市领域中城市发展战略与城市经济增长方式选择的关系。

本篇共分五章，从五个方面分别对循环经济条件下城市化发展战略的制定与城市经济空间的优化途径、城市经济规模的界定与城市经济功能的优化调整、城市经济结构的转型与优化和实现城市经济增长方式的途径，以及我国在城市化进程中对经营城市认识的误区和存在的问题作了介绍。



第一章 概述

城市化是近、现代经济社会发展的伴生物，又是推动、制约经济社会发展的重大关联影响因素，是制定城市政策和其他各项政策必须考虑的出发点和落脚点。城市化过程是人口由乡村向城镇绝对集中的过程，也是农业和农村实现现代化的过程。在这一过程中，农业活动比重逐渐降低，城镇人口比重稳步上升，居民点的物质面貌、地理景观、人们的生活方式和人文景观逐渐向城镇型特征转化。

中国城市化水平 2002 年达到 39.1%，进入了城市化的快速发展时期。到 2010 年，全国城镇人口将达 6.3 亿左右，城市化水平将达到 45%。2010~2020 年间，我国城市化水平的增长率还会有所加快，年均将增长 1.3 个百分点左右。如果到 2020 年城市化发展水平达到 50% 以上，基本上相当于国际上城市化发展的平均水平。未来的几十年，中国将从一个以农民为主体的社会变成一个以市民为主体的社会。近年来，我国城市面貌发生了巨大变化。但是毋庸讳言，在城市化和城市建设中也存在不少误区，需认真研究解决。



第一节 我国城市化发展迫切 需要解决的问题

随着社会主义市场经济制度的逐步建立，城市发展建设的机制发生了根本的变化。“经营城市”理念的推广应用，使城市发展建设的投资主体已从单一的国家投资转变为国家（包括中央和地方政府）、集体、个人和外资的多元投资主体，越来越多的城市基础设施项目向经营型转变，成为吸引社会资金的投资热点，市场正成为影响城市化和城市发展的主要因素。但也存在一些问题。

一、城市化进程亟待引导和规范

1. 城镇布局与规划混乱。

第一，空间规划混乱。许多小城镇大办工业小区、商贸区，大肆蚕食农田，环境污染严重。内部功能区混乱，工厂、住宅混杂。第二，规划的整体协调性差。基础设施共享率低，低水平重复建设严重。区域内的城镇没有体系化，缺乏分工协作机制。第三，不同规划之间相互脱节。城市规划及小城镇规划是一个综合规划，它包括城镇总体规划、土地利用总体规划、环境保护规划、社会经济发展规划、地方建设规划等，这些规划必须相互衔接，相互协调。但在实际操作中，这些规划之间不但协调性差，而且互不衔接，因而导致规划的指导和规范作用无法发挥；有些地方对社会经济发展的速度预计不足，规划缺乏超前性，给后续建设带来很大难度；有的规划脱离实际，不考虑实际的财力，导致盲目的外延式发展。

2. 小城镇建设资金短缺。

第一，全国小城镇每年700亿~1000亿元的建设资金主要来自于土地收益和社会投资。目前，除中国农业银行对小城镇建设每年发放8个月至一年的短期房地产项目贷款10多亿元外，能够支持公用基础设施建设的中长期信贷资金几乎得不到银行的支持。不仅如此，由于小城镇财政金融体制不健全，一方面，小城镇的税收不能用于城镇基础设施建设，另一方面，资金要素通过现行的金融体制大量流出，严重制约了小城镇的建设和发展。这也是导致小城镇公用基础设施匮乏的重要原因。第二，资金短缺导致乡镇政府的急功近利行为。由于大量小城镇财政都是“吃饭财政”，个别乡镇甚至连工资都按日发放，这种情况下多是采取由政府包办，依靠手中的资源扩大资金来源的方式。主要手段有“以地生财”和集资建镇等。在实践中，全然不顾正常的征地程序，盲目圈地搞开发区，这种混乱