

徐惠蓉 王岚 著



# 经营城市

21世纪中国经营城市的理论与实践

JINGYINGCHENGSHI



甘肃人民出版社



## 序 言

在我的书架和案桌上已经摆放了不少关于城市经营的专著和文章。有的是作者送给我“惠存”或“指正”的，有的是我从书店花钱买来的。对这些书，有的我作了认真的、仔细的阅读，有的只是翻翻目录而已，或择其要点略取一二。对于一门新接触的知识，如果只读一本书，往往最容易接受，并成为自己的知识，而且认为它是最正确的，因为您还没有其他知识可以与它进行比较或做出判断。如果同一个问题，或同一门知识您已经读了好几本书了，而且观点和内容有所差别、各不相同，甚至对立和相左，那么您就会作难，究竟哪一本书是真正的知识？哪一本书说得对？那只有依靠您自己的知识底蕴、逻辑思维、科学方法和各种经验了。城市经营对我来说，对许多人来说，可能是属于后一种情形。

提出经营城市或城市经营之日正是我国确立市场经济框架，并倡导创新之时，所以一经提出，便很快作为城市发展、建设、管理、经营的前所未有创新理念而上升到极高的位置并取得旷世少见的成果，让城市发展进入一个新时代。不仅大小不同类型的城市纷纷效法，走上经营城市之路，而且文章和专著铺天盖地，研讨会论坛不绝于耳。实践“经营城市”的城市当然出现不少成功的例子，但是遭挫或失败的城市也不为罕见。在理论上，关于经营城市的真知灼见随处可见，而胡说八道也充斥其间。

其实，经营城市的许多问题到现在并未完全弄清楚。比方说，最基本的一个问题，是经营城市还是城市经营？一个乡下人，进入城门，来到一座城市，首先见到城市商店鳞次栉比，商品琳琅满目，他得知商品是可以买卖的，商店是可以买卖的。再一打听，城市的住宅、写字楼等都是可以买卖的，甚至连店员、工人作为劳动力也可以买



卖,更深一步了解,马路、桥梁等基础设施也可以买卖,于是得出结论,城市是一个买卖的城市、经营的城市。如果从这一意义上理解,经营城市是可成立的,经营城市就是城市经营。而城市经营并不是什么创新,有了城市就有了经营,只不过经营范围在不断扩大。再进一步说,既然,城市中的绝大部分财产都是商品可以买卖和经营,那么,我干脆把整座城市都买过来,反正我有的是钱,这样我就可以当市长,我还可以任命其他官员。这在古代的一些小城市出现过,但现在已经不见了,至少大中城市不会出现这种现象。城市不能作为一个整体由某一主体来经营。城市是政治、经济、文化、人口、行政的综合体。经营主体只能经营城市的部分经济或城市的部分公共财产,而不是城市的全部。所以,夸大经营城市的范围,把经营城市提到不合适的地位是不科学的。

经营城市之风猛刮一阵之后,现在似乎有些平静。此时正是认真地进行总结,冷静的科学思考,进行理论创新的时机。科学著作不是为了哗众取宠,更不是为了赶潮流,而是为了发现真理,总结规律。经营城市之研究有待于深入,进入科学的境界,提高到理论的高度。

现在放在我面前的《经营城市——21世纪中国经营城市的理论与实践》书,一不是为了赶潮流、凑热闹的热销书。因为中国经营城市从理论到实践的高潮时期已经过去,而在高潮过后最需要的是冷静的思考;二不是开始时以“探索”、“初探”和“试论”为宗旨的著作。而是一本在认真总结经验基础上进行科学思考的著作;三不是传授系统知识的教科书。突出针对存在的问题,进行深层次的研究和分析,分析的深度重于叙述的系统性。所以,取名《经营城市——21世纪中国经营城市的理论与实践》,是为了在实践的基础上用科学的观点和更广的视角对经营城市的实践及效果进行再思考,并对诸多著作和文章进行审视和研究。所以,出版此书不是简单的数量增加,而是在新的时期,新的环境下,提出新的观点和分析。把经营城市的理论和实践不断地向前推进。

对于一本学术著作来说,其价值责在三点:即知识点、创新点和



特点。我想这需要读者在阅读本书时,细心地去寻觅和品味。

杨重光

2004年3月于北京中关村



## 前 言

“城市是经济、政治和人民精神生活的中心,是前进的主要动力”(列宁)。“21世纪是城市的世纪”,2010年上海世界博览会的主题是“城市,使生活更美好”。我们有幸生活在充满激情和魅力的城市、崇尚创新和探索的世纪。我们有幸是研究城市经济的众多学者中的一员。让城市为当代人和子孙后代提供可持续发展的美好生活,是我们义不容辞的责任。

多年来,无数从事理论研究和在城市工作的同志,都在不断地探索,力求建设和管理好城市。从计划经济到市场经济的转轨,加速了城市行销从西方到东方的传播。

这是一个崇尚经营的时代,这是一个经营力量得到彰显的时代。当代中国,经营城市在广泛传播和普遍实践。经营城市的成效引人注目,经营城市的迷惑、误解和滥用也存在。此时,在党的“三个代表”重要思想和十六届三中全会《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》指导下,梳理各方对经营城市的理解、研究经营城市的案例,对进一步探讨经营城市和完善城市建设管理的理论和实践,具有积极的意义。

经营城市是21世纪城市建设和管理的新探索。探索的路仅仅是开始,朋友,我们一起向前走!

作者



## 目 录

|                                       |        |
|---------------------------------------|--------|
| <b>第一章 经营城市概述</b> .....               | ( 1 )  |
| <b>第一节 经营城市的概念和理论依据</b> .....         | ( 1 )  |
| 一、经营城市的由来 .....                       | ( 1 )  |
| 二、经营城市的概念 .....                       | ( 5 )  |
| 三、经营城市的主体和客体 .....                    | ( 11 ) |
| 四、经营城市的内涵和原则 .....                    | ( 14 ) |
| <b>第二节 经营城市的理论依据</b> .....            | ( 16 ) |
| 一、“看不见的手”与“看得见的手”与经营城市 .....          | ( 16 ) |
| 二、马克思的级差地租与经营城市 .....                 | ( 17 ) |
| 三、帕累托最优理论、帕累托改进理论与经营城市 .....          | ( 18 ) |
| 四、可持续发展理论与经营城市 .....                  | ( 19 ) |
| 五、“新公共管理”与经营城市 .....                  | ( 20 ) |
| 六、市场营销理论与经营城市 .....                   | ( 23 ) |
| <b>第三节 经营城市的意义、误区和风险</b> .....        | ( 25 ) |
| 一、经营城市的意义 .....                       | ( 25 ) |
| 二、经营城市的误区和风险 .....                    | ( 27 ) |
| <br><b>第二章 经营城市与城市建设投融资体制改革</b> ..... | ( 30 ) |
| <b>第一节 城市建设传统投融资体制的困境</b> .....       | ( 30 ) |
| 一、城市建设投融资体制存在的问题 .....                | ( 30 ) |
| 二、城市基础设施建设项目资金需求量大与筹资不足的<br>矛盾 .....  | ( 32 ) |
| 三、城市基础设施举债建设的现实与公益项目还贷可能性             |        |

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| 的矛盾 .....                       | (32) |
| 四、传统投融资体制、机制与多元投资可能性的矛盾 .....   | (33) |
| 五、单一的政府投资模式影响投入资金的稳定供给 .....    | (35) |
| 第二节 经营城市是城市建设投融资新体制的探索 .....    | (35) |
| 一、城市建设传统投融资体制改革的回顾 .....        | (35) |
| 二、用经营城市的理念,改革城市建设投融资体制、机制 ..... | (36) |
| 第三节 城市建设投融资体制改革的思路 .....        | (39) |
| 一、政企分开,划清职能、职责 .....            | (39) |
| 二、建立健全全社会投融资体制 .....            | (41) |
| 第四节 城市建设投融资体制改革的成效和案例 .....     | (45) |
| 一、城市建设投融资体制改革的成效 .....          | (45) |
| 二、案例 .....                      | (47) |

### 第三章 城市基础设施建设项目区分和经营 .....

|                                 |      |
|---------------------------------|------|
| 第一节 城市基础设施建设项目区分理论依据 .....      | (52) |
| 一、我国基础设施建设滞后,资金是“瓶颈” .....      | (52) |
| 二、项目区分是经营城市基础设施建设的前提和先决条件 ..... | (53) |
| 三、城市基础设施建设如何进行项目区分 .....        | (53) |
| 四、城市基础设施建设项目经营 .....            | (55) |
| 第二节 城市基础设施建设项目经营思路 .....        | (59) |
| 一、所有制模式选择 .....                 | (59) |
| 二、组建城市建设投资公司 .....              | (60) |
| 三、项目融资 .....                    | (64) |
| 四、民间融资 .....                    | (66) |
| 五、企业上市融资 .....                  | (66) |
| 六、股份合作 .....                    | (67) |
| 七、政策支持 .....                    | (68) |





|                                            |       |
|--------------------------------------------|-------|
| 第三节 城市基础设施建设项目经营案例和启示 .....                | (69)  |
| 一、BOT 投资方式 .....                           | (69)  |
| 二、ABS 融资 .....                             | (78)  |
| 三、债券基金融资 .....                             | (80)  |
| 第四章 经营城市公共品 .....                          | (88)  |
| 第一节 城市公共品的分类和特点 .....                      | (88)  |
| 一、公共品 .....                                | (88)  |
| 二、我国城市市政公用行业和公共品的特点 .....                  | (92)  |
| 三、公共品市场 .....                              | (94)  |
| 第二节 改革城市公共品政府供给的传统体制 .....                 | (95)  |
| 一、我国公共品政府供给制度的主要缺陷 .....                   | (95)  |
| 二、政府供给不能满足城市公共品供给的效率条件 .....               | (96)  |
| 三、经济全球化和加入 WTO, 要求加快市政公用行业市<br>场化的进程 ..... | (97)  |
| 四、改革传统公共品供给体制的原则 .....                     | (99)  |
| 第三节 经营城市公共品的依据 .....                       | (101) |
| 一、经营城市公共品与公共事业管理 .....                     | (101) |
| 二、经营城市公共品与政府职能转变 .....                     | (102) |
| 三、经营城市公共品与“市场失灵” .....                     | (103) |
| 四、经营城市公共品与打破垄断引进竞争机制 .....                 | (104) |
| 五、经营城市公共品与国有资产管理体制改革 .....                 | (105) |
| 第四节 国内经营城市用水的对策和案例 .....                   | (109) |
| 一、水资源的价值 .....                             | (109) |
| 二、自来水产业的自然垄断特点 .....                       | (110) |
| 三、我国供水体制的弊端 .....                          | (110) |
| 四、国外供水企业市场化的启示 .....                       | (111) |
| 五、对我国供水企业管理体制改革的建议 .....                   | (112) |
| 六、按照合理计价的原则调整水价格 .....                     | (113) |



|                                     |       |
|-------------------------------------|-------|
| 七、经营城市水务案例 .....                    | (114) |
| 第五节 经营城市公共交通的对策和案例 .....            | (118) |
| 一、公共交通产业的特点 .....                   | (118) |
| 二、国外城市交通和城市公共交通的财政补贴 .....          | (118) |
| 三、经营国内城市公共交通的探讨 .....               | (120) |
| 四、经营城市公交基础设施 .....                  | (122) |
| <br>第五章 经营城市土地 .....                | (125) |
| 第一节 土地在城市经济发展中的作用 .....             | (125) |
| 一、土地的价值和特点 .....                    | (125) |
| 二、土地是城市重要的国有资产 .....                | (126) |
| 三、土地收入是财政收入的重要组成部分 .....            | (127) |
| 四、经营城市土地是经营城市的核心和重点 .....           | (128) |
| 五、经营土地,包含土地资源和土地资产管理两方面的内容<br>..... | (128) |
| 第二节 经营城市土地的必要性和理论基础 .....           | (129) |
| 一、我国城市土地利用的现状和问题 .....              | (129) |
| 二、城市地租、地价的形成和调节作用 .....             | (130) |
| 三、我国传统的城市土地管理模式特征 .....             | (134) |
| 第三节 经营城市土地的方式 .....                 | (134) |
| 一、垄断土地一级市场 .....                    | (134) |
| 二、建立政府土地收购、储备制度 .....               | (135) |
| 三、城市土地市场的招标拍卖出让、土地置换 .....          | (144) |
| 四、案例 .....                          | (149) |
| <br>第六章 经营城市土地的外部保障和风险防范 .....      | (156) |
| 第一节 经营城市土地的外部保障 .....               | (156) |
| 一、发挥规划的调控作用 .....                   | (156) |
| 二、严格控制建设用地供应总量和时序 .....             | (157) |



|                                   |       |
|-----------------------------------|-------|
| 三、营造城市环境,提高土地附加值 .....            | (159) |
| 第二节 经营城市土地的误区和风险防范 .....          | (160) |
| 一、经营城市土地中出现的问题、原因和弊端 .....        | (160) |
| 二、抑制商品房的炒作与投机,防止房地产泡沫的出现<br>..... | (162) |
| 三、对土地批租进行专项治理 .....               | (165) |
| 四、节约用地,保护失地农民的利益,城乡协调发展 .....     | (170) |
| 五、树立科学发展观,处理好政府与土地市场的关系 .....     | (174) |
| 第七章 城市文化资源和文化产业经营 .....           | (178) |
| 第一节 城市文化是城市的灵魂 .....              | (178) |
| 一、城市文化的内涵和特征 .....                | (178) |
| 二、当代城市文化 .....                    | (181) |
| 三、城市文化特色的定位应处理好的关系 .....          | (183) |
| 第二节 城市文化竞争力和城市文化建设 .....          | (185) |
| 一、城市文化竞争力 .....                   | (185) |
| 二、城市文化建设 .....                    | (189) |
| 第三节 经营城市文化产业 .....                | (197) |
| 一、文化产业的兴起 .....                   | (197) |
| 二、项目区分是经营文化产业的前提 .....            | (200) |
| 三、大力发展文化产业 .....                  | (202) |
| 第八章 城市旅游文化资源及其产业经营 .....          | (208) |
| 第一节 城市旅游资源和旅游产业经营 .....           | (208) |
| 一、旅游产业的发展 .....                   | (208) |
| 二、城市旅游资源和旅游产业经营优势 .....           | (211) |
| 三、经营城市旅游资源 .....                  | (212) |
| 第二节 城市的特色建筑文化资源经营 .....           | (217) |
| 一、城市特色建筑是宝贵的旅游文化资源 .....          | (217) |



|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| 二、经营城市特色建筑文化资源 .....        | (218) |
| 第三节 历史文化名城经营 .....          | (224) |
| 一、历史文化名城的特征和类型 .....        | (224) |
| 二、历史文化名城的品牌价值和经济作用 .....    | (225) |
| 三、历史文化名城发展中存在的问题 .....      | (226) |
| 四、经营历史文化名城案例 .....          | (228) |
| 五、附件 .....                  | (233) |
| 第九章 城市空间形象经营 .....          | (237) |
| 第一节 城市形象 .....              | (237) |
| 一、城市形象涵义和分类 .....           | (237) |
| 二、城市形象资源的特征和价值 .....        | (239) |
| 三、经营城市形象的作用 .....           | (240) |
| 四、经营城市形象与搞劳民伤财的“形象工程” ..... | (241) |
| 五、实施城市形象营销战略 .....          | (243) |
| 第二节 经营城市空间形象 .....          | (246) |
| 一、城市空间形象的可经营性 .....         | (246) |
| 二、城市广场设计与经营 .....           | (247) |
| 三、城市绿化 .....                | (251) |
| 四、城市建筑景观设计与经营 .....         | (252) |
| 五、经营城市灯光亮化夜景观 .....         | (257) |
| 六、汉城城市形象建设经验 .....          | (260) |
| 第十章 经营城市与政府职能转变 .....       | (264) |
| 第一节 经营城市与城市管理、城市管治 .....    | (264) |
| 一、城市管理的内涵和特征 .....          | (264) |
| 二、城市管治的内涵和特征 .....          | (266) |
| 三、经营城市与城市管理、城市管治 .....      | (267) |
| 第二节 经营城市是城市管理的新探索 .....     | (268) |



|                                        |       |
|----------------------------------------|-------|
| 一、我国的城市管理体制 .....                      | (268) |
| 二、经济全球化与城市管理模式转变 .....                 | (269) |
| 三、“经营城市”是城市管理模式转变的新探索 .....            | (270) |
| 第三节 经营城市与城市规划管理 .....                  | (271) |
| 一、传统城市规划管理的局限性 .....                   | (271) |
| 二、经营城市要以高水平的规划作为城市建设的先导<br>.....       | (272) |
| 三、政府做好城市规划有利于弥补市场的缺陷、更好地<br>经营城市 ..... | (272) |
| 四、城市规划要体现经营城市的理念,注重全体市民参与<br>.....     | (273) |
| 第四节 经营城市与政府职能转变 .....                  | (274) |
| 一、政府的角色和职能 .....                       | (274) |
| 二、我国政府职能转变的必要性 .....                   | (279) |
| 三、我国政府职能转变 .....                       | (283) |
| 四、经营城市对政府职能转变的影响 .....                 | (286) |
| 主要参考书目 .....                           | (293) |
| 后记 .....                               | (298) |



## 第一章 经营城市概述

### 第一节 经营城市的概念和理论依据

#### 一、经营城市的由来

##### (一)西方国家经营城市溯源

西方国家经营城市的思想。17世纪的法国成功地应用委托经营方式,求助于私人企业建造军舰和港口等基础设施,来补充国家财政的不足,迅速地发展了自己的海军;在18世纪,被用来修建运河和桥梁;在19世纪,被用来开发经营铁路、供水、照明、交通等城市公用设施。20世纪70年代以来,这种做法更是形成了一种模式和理论,并广泛地应用于高速公路、供电、通信、有线电视、城市供暖、垃圾处理、污水处理、停车场等设施的建设和经营,包括监狱的建设和经营。由于城市化水平的不断提高,城市经济、政治等方面的绝对地位不断提升,特别是在经济全球化的过程中,城市的发展成为这个国家和地区经济发展的重要标志。同时,近半个世纪以来,世界各个国家都不同程度地实施国家决策权重心下移的权力下放的战略,权力的下放使大量的决策权和公共财政支出从中央政府转移到城市地方政府手上,城市地方政府具有了相当部分的公共支出、城市发展政策的决策权,它可以利用这些自主权对城市更有效运作,城市经营就在这样的环境下首先被推上了实践的舞台。20世纪西方兴起城市经济学,运用经济学理论来研究城市土地利用、交通运输、城市环境、住宅建设、公共财政等方面的问题,推动了城市经济社会的发展,这其中就包含了利用市场经济手段进行城市经营的理念。在城市化发展较早的英国,新城基础设施采取了两种模式,一是国家开发建设;二是公私合

营进行开发建设。到了 20 世纪 60—70 年代进入改革阶段,一是整体出售国有资产;二是难以整体出售的国有资产,则将其能赢利的一部分资产卖掉;三是把国有企业资产有偿或无偿转让给本企业职工;四是政府通过签订特许权协议方式,把政府承担的城市基础设施项目的设计、施工、融资、经营和维修的责任交给某一公司或国外企业,在建成此项目后的协议期内,通过经营该项目,获得投资回报。协议期满后,该项目无偿转让给政府,即 BOT 方式进行建设;五是采用政府出资,由私人承包提供城市基础设施产品或进行服务;六是将私人经营原则和市场竞争精神引入国营部门。如此等等,为城市经营理念的形成和运作提供了经验。之后法国、美国、日本、意大利等国家在城市基础设施投融资方面进行了许多有益的尝试,形成了不同的模式。

## (二)经营城市在我国的提出

我国经济界的专家和学者在 20 世纪 80 年代中后期就提出了“城市基础设施的经营与管理”、“城市土地有偿使用”等观点,实际上就是经营城市理念的雏形与起源。90 年代以后,国内一些大城市相继在城市建设和管理中,探索出了“以路带房”、“基础设施建设带动旧城改造”、“市政设施专营权有期限转让”、“发行城市建设债券”等做法,进一步从理论和实践上肯定了经营城市的理念。1998 年 9 月,中国城市经济学会会长汪道涵在上海召开的纪念十一届三中全会 20 周年研讨会上明确指出,今后城市现代化建设要走经营城市的新路,“经营城市”和“城市经营”的概念首次在公开的会议上被正式提出。此后学术界又召开了多次研讨会,各类杂志也开辟了专栏,学者、专家和政府管理者各抒己见。而深圳、大连、上海、青岛、杭州等城市的实践,不断地充实和推动着经营城市的理论探讨。

1. 经营城市是市场化发展的必然。经营城市是市场经济条件下的必然产物,是市场对政府提出的必然要求。长期以来,市政建设由政府包揽包办、计划管理,形成了许多弊端。如今,随着市场经济体制的日益完善,经营城市资产已经成为每个政府面前的重要而又迫





切的任务。在计划经济时代,市政设施是为人们提供生产、生活条件的无偿服务、共享型的公共物品,政府对它只建设、不经营,从而形成城市建设资金无法回笼、资金缺乏,进而投入不足,造成市政设施短缺、服务质量低下,成为城市快速发展的障碍。在市场经济条件下,人们的经营意识不断增强,对经营机制、经营方式的认识不断加深,因此,转变观念,用市场的眼光重新认识和审视城市。人们认识到城市是国家长期巨额资金投入的结果,实际上是最大的国有资产。我们完全可以运用市场经济的手段,调动各种市场主体的积极性,对构成城市的资产进行重组、营运,最大限度地盘活存量,吸引增量,走出一条市场化的城市建设路子。随着市场机制的建立和完善,市场日益发达,政府在城市建设方面投入功能将日渐弱化、管理功能日渐增强,这都决定了城市建设走向市场化、产业化成为城市可持续发展的唯一选择。城市建设不应该主要依靠行政手段,而要依靠市场的价值规律和政策法规的规范性来运行。在市场经济中,城市所具有的集聚性、开放性和信息的广泛性等特点,为城市政府经营城市提供了前提条件,城市资产的广泛性使城市政府经营城市成为可能。因此,经营城市是市场经济条件下盘活城市资产的现实选择。

2. 经营城市是政府转变职能的要求。经营城市是新世纪城市政府面临的新课题。政府树立经营城市的理念,是在市场经济条件下城市政府职能转变的客观要求,也就是说,城市政府要从行政指令的管理方式转变为以法律法规为基础的经营管理。政府及其职能部门必须改革自身的管理体制、运行机制,以适应经营城市的要求。从20世纪70年代末开始,行政改革的浪潮席卷全球,在改革的方向上以扩大市场的职能范围、限制政府的作用为共同的趋向。转变政府职能成为市场化发展的基本要求,城市政府要改变过去全能政府、管制政府的定位,转向有限政府、责任政府、服务政府;要从定位于经营行业、企业逐渐转变到经营城市整体资源、整体形象上。经营城市可以吸纳多元城市主体参与城市建设与管理,成为政府职能转变的承接者。所以经营城市的目标,是降低投资成本,广泛吸纳生产要素,

发展市场主体,以城市的发展带动整体区域经济发展和进步。经营城市是摆脱城市建设困境的必然选择,由于城市建设长期以来都是由政府包揽包办,单一投资。随着城市经济社会的迅速发展以及人们对提升城市品位、完善城市功能的要求日益提高,城市建设所需资金越来越大,单纯依靠财政搞城市建设的路子已经难以为继。要摆脱城市建设的困境,必须彻底改变城市建设政府全额投入、无偿使用的旧模式,走经营城市之路,根据“谁投资谁收益”的原则,努力扩展城市建设资金的来源。因此,城市建设既可以由政府投资,也可以由企业、个人投资;既可以启动内资,也可以引进外资,变政府包建为全民共建,实行多元化开发,吸纳更多的资金投入城市建设。这种多元化投资局面,需要政府来进行引导和组织,做好规划,营造环境。

3.经营城市是城市自身发展的要求。我国城市化在建国后长期处于停滞状态,1949年新中国成立时,城市化水平只有10.6%,直到1978年城市化水平仍低于18%。改革开放后,城市化进程迅速加快。从1978年到2000年,小城镇由2176个增加到20312个,城市数量由190个增加到663个,城市化水平显著提高。2000年城市化率达到36.09%。世界城市化发展的规律表明,一个国家或地区的城市化水平达到30%左右时,城市化进程将进入快速发展阶段。城市化的指标表明,我国城市化已进入快速发展的阶段。目前各方面大体上认可的城市化发展的目标是:2010年城市化水平应当达到45%;2020年应当达到50%;2050年应当达到60%—70%,才能适应我国经济社会的发展。城市化进程要加快,城市就要扩大规模、提高质量,其中最大的制约因素就是资金问题。怎样才能有效解决建设需要和资金短缺的难题?在主要依靠财政投入进行城市建设的传统体制外,是否还有一条和市场经济相适应的、可以增强城市建设后劲的发展措施,这是许多政府必然面临的问题。而经营城市就是一条比较好的出路。城市中原来有许多资产不被认识和重视,致使资产闲置和浪费的现象大量存在。所以,从一定程度上说,城市公共物品短缺的背后,是经营城市思路的短缺。人们认识到现在城市最缺少





的不是资金,而是经营意识。世界银行在以“为发展提供基础设施”为主题的1994年世界发展报告中,对不发达国家基础设施的普遍缺乏并且在这方面投资效率低下的状况提出建议,其中最主要的就是商业化经营和引入竞争机制。

## 二、经营城市的概念

### (一)经营城市的概念

专家学者、政府官员从不同的角度对经营城市有不同的表述,大同小异。

一种表述:经营城市是指运用市场经济的手段,对构成城市空域和城市功能载体的自然生成资本(如土地)、人力作用资本(如市政公用设施)及相关的延伸资本(如广告权、路、桥冠名权)进行整合、重组和资本运营。产生一定的收益,即将城市可以用来经营的各种资源资产化,实现资源配置在容量、结构和秩序上的最大化和最优化,以提升城市价值,实现城市有形和无形资产的保值增值。并将这部分收益重新注入到新的城市建设和经济发展项目中去,形成城市经济和社会发展良性循环的一种新的经营管理模式。

另一种表述:所谓“城市经营”,简言之,就是通过经营使城市资源的价值最大化。即对城市中的可经营资源如城市土地、城市基础设施、城市生态环境、文物古迹和旅游等资产推行全方位的经营。通过经营权、使用权、冠名权等相关权益的市场运作,最大限度地盘活存量,引进增量,广泛利用社会资金进行城市的自身建设和城市发展,以实现资源配置的最优化和效益的最大化,实现城市自主积累、自主增值、自主发展的新的城市公共物品和服务的管理模式。

经营城市有两个基本特点:一是作为经营对象的城市资本是泛资本的广义概念,既有实物资本,又有虚拟资本,既有有形资本,又有无形资本,这与以前人们所认为的城市资本仅为资金、物资等实物资本的狭义概念有明显的区别;二是作为经营主体的政府要用经济杠杆和价值规律来对城市资本进行市场化运作,这也有别于计划经济