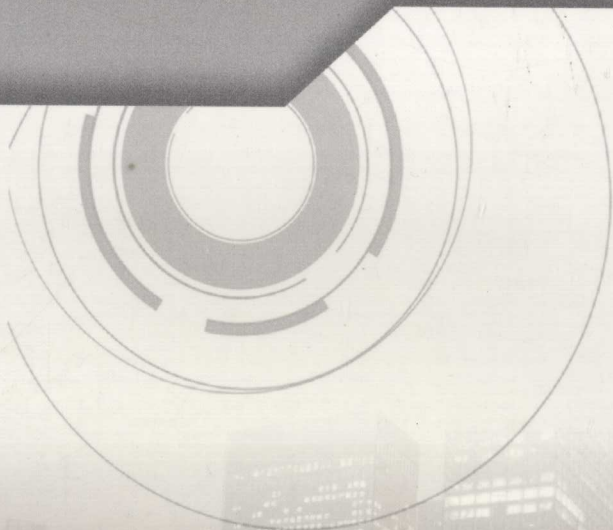


宋明 晁农 著

Jingying
Chengshi
de Celue

经营城市的策略

——对中国城市经营学的探讨



西南交通大学出版社
<http://press.swjtu.edu.cn>

经营城市的策略

——对中国城市经营学的探讨

宋 明 著
晔 农

西南交通大学出版社
· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

经营城市的策略: 对中国城市经营学的探讨 / 宋明, 晁农著. —成都: 西南交通大学出版社, 2005.2

ISBN 7-81104-007-7

I. 经... II. ①宋...②晁... III. 城市建设-研究-中国 IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 122013 号

经营城市的策略
——对中国城市经营学的探讨

宋 明 晁 农 著

*

责任编辑 祁素玲

封面设计 何东琳设计工作室

西南交通大学出版社出版发行

(成都二环路北一段 111 号 邮政编码: 610031 发行部电话: 87600564)

<http://press.swjtu.edu.cn>

E-mail: cbsxx@swjtu.edu.cn

四川森林印务有限责任公司印刷

*

开本: 850mm × 1168mm 1/32 印张: 11.75

字数: 307 千字

2005 年 2 月第 1 版 2005 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 7-81104-007-7/F · 001

定价: 22.00 元

图书如有印装问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: (028) 87600562

前 言

城市，是社会生产力发展的结果，它不仅是经济的增长极，而且也是人们追求现代生活、享受现代文明成果的理想场所。尽管城市目前还存在这样或那样的不足，但是，人们还是喜欢甚至酷爱在城市居住、生活和工作。

自工业革命以来，城市几乎成了现代化的代名词。我国自 20 世纪 80 年代实行改革开放政策以来，经济社会越来越接近现代化。最显著的标志就是我国的城市化水平逐年提高，至 2002 年底，其城市化水平达到 30% 以上。随着我国经济社会的进一步发展，城市化进程仍将进一步加速提升。正是基于这样的一种发展趋势，许多专家、学者曾预言：21 世纪将是中国城市化快速发展的世纪。

经营城市自问鼎中国以来，就一直存在两种不同的声音。一种声音是倡导和推崇经营城市；另一种声音就是反对经营城市。特别是近几年来，由于一些城市打着经营城市的“招牌”，大搞“圈地运动”和不切实际的“形象工程”，使反对的声音更是一浪高过一浪。但是，更多地方的城市管理者们则在与时俱进地经营着城市，并且城市也发展得越来越漂亮了，城市的综合竞争力也得到了进一步的提高。

城市化的提速，一直牵动着国人的心。中国共产党把加快城镇化进程写进了“十六大”的报告，并指出“要逐步提高城镇化水平，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”。在社会主义市场经济体制下，中国特色的城市化道路应该如何走？政府在不违背市场经济游戏规则的前提下，用什么样的方式加快城市发展？这确实是我国政府迫切需要解决的现实问题，也是理论上必须回答的问题。

为了探讨这些问题，本书始终把城市的定义锁定在：是人力资本高度集中的地区，是某一国家或地区在一定历史时期内政治、经济、文化等各种资源、资本高度发达的中心，是一个动态的、开放的、复杂的社会系统，是一个能供个人（如政治家、企业家、科学家、社会活动家等）或单位团体（如工商企业等）充分发挥其表演天才的大舞台。同时还把经营城市的内涵设置为：政府根据城市功能和环境的要求，按照市场经济手段，通过市场化运作，综合运用城市土地及空间资源和其他经济要素，盘活城市资源资本，并通过高效的城市管理，从整体上优化运作城市经济，实现资源配置在容量、结构、秩序和功能上的最大化和最优化，从而实现城市建设投入与产出的良性循环和城市的可持续发展。正是基于这样一种理论基础，我们认为，经营土地虽然是经营城市的核心，但不是唯一。土地不仅仅是有限的资源，更主要的是它依赖于环境的创新。因为城市的环境创新，不仅可实现土地的增值，而且更能促进土地的规模经济的形成。城市环境的创新，又必须依赖于城市空间的优化，没有良好的城市空间结构，就不可能形成良好的城市环境创新。城市空间的优化，必须借助于城市形象的重建，没有良好的城市形象作基础，城市空间的优化也是非常困难的。城市形象的塑造又依赖于城市品牌的打造，城市品牌的打造是城市文化的提炼和升华。因此，打造城市品牌，必须注重城市文化的提升。而城市文化的提升，一定程度上要依赖于市民素质的提高。所以，提升城市文化，必须激活城市的人力资源。

全书共三篇十五章。其中，第一篇共三章，第二篇共七章，第三篇共五章。第一篇主要是提出问题，第二篇主要是回答如何经营城市，第三篇则主要是回答经营城市需要采取的措施。具体是：第一章着重分析了城市的含义、特征及城市的发展趋势。第二章主要分析了我国城市发展的现状、存在的问题，以及加快城市发展的意义。第三章主要分析研究了什么是经营城市以及经营城市的原则、意义。第四章主要分析了经营城市土地的现状、存在的问题，并提

出了进一步完善经营城市土地的策略。第五章主要分析研究了创新城市的生态环境、投资环境和人居环境的意义与策略。第六章主要分析研究了城市空间内涵、现状与特征,以及存在的问题,提出优化我国城市空间的原则与策略。第七章主要研究了城市形象的含义与特征、重塑城市形象与城市发展的关系、我国塑造城市形象存在的问题,提出重塑城市形象的原则和策略。第八章主要分析研究了城市品牌的含义与特征、打造城市品牌与城市发展的关系、我国打造城市品牌的经验与存在的问题,提出打造城市品牌的策略。第九章主要分析研究了提升城市文化与城市发展的关系,探讨了保护好城市的自然文化遗产、加快城市的社会文化发展和积极推进城市文化产业发展的意义、原则与策略。第十章主要分析研究了激活城市人力资源与城市发展的关系,探讨了开发城市人力资源、构筑城市人力资本链和全面实施人才强市战略的意义、原则及策略。第十一章主要围绕经营这个核心,探讨如何做好城市规划。第十二章围绕提高经营城市的效率,探讨如何规范城市的管理。第十三章围绕提高经营城市的绩效,探讨如何提高城市经营者的经营能力。第十四章围绕经营城市的制度建设,探讨如何实施依法治市。第十五章主要围绕经营的全面展开,探讨如何制定灵活的、公平的、公开的政策。

本书的写作提纲、工作计划由宋明制定,晁农、杨军同志参加讨论,最后采取分工协作的方式完成。具体分工是:第九章第一节、第二节和第十三章,由晁农同志撰写;其余的均由宋明同志撰写,并对全书进行统纂、修改和审定。本书的所有文献资料搜集工作、图表绘制和专栏设计均由贵州省社会科学院经济研究所王炳南同志负责。

2001—2003年我们有幸到贵州省都匀市委、市政府挂职学习,使我们不仅有幸参与了都匀市的土地资本置换、环境创新、形象重塑、品牌打造、文化提升和人力资源激活的全过程,而且还亲身体验了经营城市的魅力。因此,为了让更多的人能正确对待经营城市,

我们力求从系统的角度分析研究经营城市这一繁杂的课题，仅供有志于经营城市的研究者参考。本书的研究、写作与完成离不开许多单位和友人的大力支持与帮助。在此，我要特别感谢贵州省科技厅软科学基金会对本书的财力支持！同时，我还要衷心感谢贵州省科技厅的张建副厅长、贵州财经学院副院长张晓阳教授、贵州省社会科学院副院长谢一研究员，以及贵州省科技厅的金正强处长、王漠副处长和贵州省发展改革委员会的吴晓军副研究员，他们为本书提出了一些有益的建议！感谢贵州省发展研究中心社会处处长杨军副研究员为本书所做的工作。

最后，需要指出的是，经营城市是由我国城市土地国有制而诞生出来的新理念、新方法。随着我国城市体制改革的不断深化，相信经营城市的理论会有新的突破。我们衷心希望广大热心于经营城市理论的同仁对本书提出批评指正。

宋 明 于筑

2004年6月6日

目 录

第一篇 经营城市的理论

第一章 城市的理论概述	3
第一节 城市的含义	3
第二节 城市的特征	5
第三节 城市发展的态势	8
第二章 我国城市发展概述	12
第一节 我国城市发展的历史回顾及现状	12
第二节 我国城市发展的趋势与特征	13
第三节 我国城市发展面临的问题	16
第四节 加快我国城市发展的现实意义	22
第三章 经营城市：城市快速发展的抉择	26
第一节 经营城市的理论概述	26
第二节 经营城市的主要特征	32
第三节 经营城市与城市发展的关系	33

第二篇 经营城市的策略

第四章 经营城市土地	41
第一节 经营城市土地的理论基础	41
第二节 经营城市土地与城市发展的关系	45
第三节 经营城市土地的历史概述与问题	47
第四节 经营城市土地的模式创新	55

第五章 创新城市环境	67
第一节 创新城市环境与城市发展	67
第二节 创新城市生态环境	73
第三节 创新城市的投资环境	81
第四节 创新人居环境	101
第六章 优化城市空间	108
第一节 优化城市空间的理论基础	108
第二节 城市空间的状况及特征	115
第三节 优化城市空间的原则	119
第四节 优化城市空间的策略	123
第七章 重塑城市形象	155
第一节 城市形象的含义与特征	155
第二节 重塑城市形象与城市发展的关系	158
第三节 我国城市形象塑造存在的问题	161
第四节 重塑城市形象的原则	163
第五节 重塑城市形象的策略	165
第八章 打造城市品牌	181
第一节 城市品牌的含义与特征	181
第二节 打造城市品牌与城市发展的关系	186
第三节 经验与存在的问题	194
第四节 打造城市品牌的策略	199
第九章 提升城市文化	210
第一节 提升城市文化与城市发展	210
第二节 保护城市的自然文化遗产	219
第三节 加强城市社会文化的发展	234
第四节 积极推动城市文化产业的发展	255

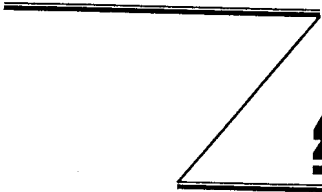
第十章	激活城市人力资源	266
第一节	激活城市人力资源与城市发展	266
第二节	开发城市人力资源	272
第三节	构筑城市人力资本链	288
第四节	全面实施人才强市战略	297

第三篇 经营城市的措施

第十一章	做好城市规划	307
第一节	城市规划是城市资本的再造	307
第二节	我国城市规划存在的问题	308
第三节	做好城市规划应遵循的原则	309
第四节	做好城市规划的对策	310
第十二章	规范城市管理	321
第一节	我国城市管理存在的主要问题	321
第二节	规范城市管理的重要性	323
第三节	规范城市管理的原则	325
第四节	规范城市管理的对策	325
第十三章	积极开展依法治市	332
第一节	依法治市的概念和现实意义	332
第二节	依法治市的指导原则	333
第三节	依法治市的运作模式	338
第四节	依法治市的对策	344
第十四章	提高城市经营者的综合素质	348
第一节	提高城市经营者素质的意义	348
第二节	新世纪城市经营者的素质	349
第三节	提高城市经营者素质的对策	351

第十五章	完善经营城市的政策体系	360
第一节	加强思想观念的更新	360
第二节	提高经营城市的政策透明度	362
第三节	提高政府的公共服务质量	363
参考文献		364

第一篇



经营城市的理论

城市，是人类智慧的结晶，也是人类分享现代物质文明和现代精神文明成果的理想场所。

自工业革命以来，城市几乎成了现代化的代名词。我国自 20 世纪 80 年代实行改革开放政策以来，经济社会越来越接近现代化。最显著的标志就是我国的城市化水平逐年提高，至 2002 年底，其城市化水平达到 30% 以上。随着我国经济社会的进一步发展，城市化进程仍将进一步加速提升。为此，许多专家、学者曾预言，21 世纪将是中国城市化快速发展的世纪。

我国是一个人多、地少的发展中大国。选择什么样的城市化道路，直接关系到我国社会主义现代化事业的建设，更是关系到我国小康社会的全面实现。中国共产党“十六大”的报告中指出，我国的城市化道路是“走中国特色的城镇化道路”。何谓中国特色的城镇化道路？这不仅是一个理论上迫切需要解决的问题，更是一个实践工作中迫切需要解决的问题。

自 20 世纪 80 年代我国实行改革开放政策以来，特别是在 90 年代末，以大连、上海、青岛、长沙、武汉等为代表城市的经济和社会的高速发展，使人们发现“经营城市”或许走的就是中国特色的城市化道路。因此，一些学者认为，经营城市是我国城市化全速推进的战略抉择。

为了便于广大读者对城市有一个正确的认识，本篇首先着重讨论了什么是城市，然后对我国城市的发展状况进行分析，最后讨论了经营城市的本质规定。

第一章 城市的理论概述

要充分把握经营城市的理论，就必须正确理解城市。并且只有正确理解了城市，才能真正理解经营城市的概念，才能掌握经营城市的技巧，提高经营城市的质量，促进城市发展，增强城市的聚集能力，才能更有效地保持城市的个性，增强特色，让人类在地球上的最伟大创造之一——城市，变得更加美好、更能满足人类社会发展的需要。

第一节 城市的含义

城市，对我国绝大多数人来讲，他们或许只知道其好的一面和不足的一面。但究竟什么是城市，即便是长期生活在城市里的人们也未必能准确回答上来。这是为什么呢？要回答这个问题，或许要在城市的定义和特征上寻找答案。长期以来，理论界对城市的定义一直是争论不休。勒维-斯特劳斯（Levi-Strauss）认为，“图腾主义”一词含混不清的尖刻讥诮，大约同样适用于“城市”一词。但这又似乎不尽合理，因为城市虽久经沧桑巨变，却仍不失其建筑学与体制上的延续性，而且它原有的某些基本功能又在不断地为新的发展变化所替代。

理论界对城市的定义之所以一直难以达成共识，根本的原因并非人们对城市重要性的认识不足，而是由于人们对城市的研究角度和研究的重点、目的不同。正因如此，人们对城市的定义有多种界定，归纳起来主要有以下四种情况。

1. 人口论

人口论认为应“以城市居民人数作为城市概念的决定标准”。具体来讲，城市必须拥有相当数量的居民，以有别于乡村，这是决定性标准。如联合国为了便于进行国际性的对比研究，建议把集中居住的人口达到 20 000 人以上的地点定为城市，或以城市看待，供各国在进行人口调查或其他官方调查时作为统计的标准。但迄今为止，各国沿用的统计标准很不一样，从不足 1 000 人到 200 000 人以上不等。美国采用的数字是 2 500 人。而有些国家则根本不用人口数量作为城市设置的标准。

2. 行政论

行政论认为城市是以国家政权的相应文件为标准，也就是说，是否属于城市，以国家某一级政府颁布的文件为依据。

3. 经济论

经济论认为城市是各种行业（主要是工业、商业、信贷业）的所在地。也就是说，城市是工业、商业、银行等行业或产业比较集中的地方。用经济学的术语来说，城市是一个坐落在有限空间地区内的各种经济市场——住房、劳动力、土地、运输，等等——相互交织在一起的网状系统。

4. 文化论

文化论认为城市是文化的生产和创造的中心。如 1996 年 6 月，各国元首、政府首脑和政府代表团在伊斯坦布尔通过的宣言中指出，“城市是文明中心，他们带来了经济的发展和社会、文化精神及科学的进步。”

确切地讲，以上这些定义都是正确的。因为“城市的定义”在这里实际上仅仅表现为不同研究角度的研究者的不同理论假设。正是有了这些理论假设，研究者就很容易把我们引入他们为城市设计的理论体系之中。不可否认，这些定义从不同的角度揭示了城市

现实的性质，但还无助于我们从经营城市的角度认识城市、理解城市。因为城市不仅具有经济的、行政的意义，而且还是一个历史范畴，它既要反映一定的经济关系，又要体现复杂的社会关系，既受到国家政权机关等上层建筑的影响，又必然受到经济基础和历史环境、文化背景等因素的制约。所以，从经营城市的角度来讲，城市是人力资本高度集中的地区，是某一国家或地区在一定历史时期内政治、经济、文化等各种资本高度发达的中心，是一个动态的、开放的、复杂的社会系统，是一个能供个人（如政治家、企业家、科学家、社会活动家等）或单位团体（如工商企业等）充分发挥其表演天才的大舞台。

第二节 城市的特征

城市不仅具有聚集性特征，而且还具有“中心性”、“系统性”和“创新性”的特征。

一、聚集性

城市的聚集性，主要表现在两个方面：一是人力资本的聚集，二是经济要素的聚集。马克思在分析城市的本质时指出，城市表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中；而在农村，更多的是居住分散和孤立。无论是从历史还是从现实生活来看，城市不仅是人口最集中的地方，而且还是吸纳农村人口的地方。如 1800 年全世界的城市人口只占总人口的 2.4%，到 1970 年底，全世界城市人口占总人口的比重达 28%。又如，我国 1950 年城市人口占总人口的 10.68%，城市人口只有 5765 万。到 2002 年城市人口占总人口的 42.5%。2002 年城市人口是 1950 年城市人口的 9.6 倍。然而，人口的聚集，必然会带来生活消费市场的聚集，而生活消费市场的聚集反过来又诱致生产市场的聚集，最终形成经济聚集。据有关资

料统计，全世界的工商企业约有 90% 都聚集于城市及其周边。正是有了企业的大量聚集，使城市不仅聚集了人力资本，而且也聚集了经济要素。

城市的聚集性，既是城市空间组织形式产生的根源，也是推动城市从前现代阶段走向后现代阶段的基本动力之一。人类社会经过三次大分工以后，无论是手工业还是商业，都是建立在社会分工或产业内部分工基础上的社会生产方式；每一个生产单位所承担的，不是社会产品的某一特定部分，就是社会生产总过程中的某个特定环节。人们为了使自己的生产行为和经济活动能融入社会生产，并实现其价值，就必须把自己集中在一个最方便、成本最低的地方，以获得各种物质生产要素，使其生产的产品能最大限度地接近消费群体。于是，在生产力发展的作用下，城市的聚集性应运而生，并成为城市产生的经济起源。当然，在城市的发展初期，其聚集性只表现为消费的集中和剩余产品交换的聚集。然而，随着国家的产生，以及社会关系的多样化，城市才产生了经济要素聚集的特征。可以说，经济要素聚集是城市产生的经济动因；国家的存在和各种社会关系的多样化，是经济要素和人力资本高度聚集的力量。

二、中心性

城市的中心性，并非是指城市的自然地理位置，而是指城市对周围地区具有辐射力和吸收力，是某一国家或地区政治、经济、科技、文化的聚集中心，并处于领导、引导和支配的地位。城市的中心性，是马克思主义城市理论的核心和灵魂，是马克思主义对城市科学理论的最大贡献。马克思、恩格斯在谈到英国的伦敦、曼彻斯特，法国的巴黎，美国的纽约等城市时，曾非常肯定地指出这些城市是“工业中心”、“商业中心”、“贸易中心”、“航运中心”、“地方中心”，并且进一步指出城市是共产主义运动的发源地。列宁极大地丰富和发展了马克思的城市中心学说，他由个别的、表面的现象演绎推理出共同的、内在的本质属性，将特殊性上升为普遍性，将