

● 编著 佛山市发展和改革局 佛山传媒集团

佛山

海纳百川 是这样经营城市的

FOSHAN SHI ZHEYANG JINGYING CHENGSHI DE

廣東省出版集團
新世紀出版社

佛山

海纳百川

是这样经营城市的

FOSHAN SHI ZHEYANG JINGYING CHENGSHI DE

● 编著 佛山市发展和改革局 佛山传媒集团

·广州·

廣東省出版集團
新世紀出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海纳百川：佛山是这样经营城市的/佛山市发展和改革局，佛山传媒集团编著. —广州：新世纪出版社，2008.5

ISBN 978 - 7 - 5405 - 3691 - 6

I. 海… II. ①佛… ②佛… III. 城市管理—经验—佛山市
IV. F299.276.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 056399 号

出 版 人：陈锐军

责任编辑：陈中岳

责任技编：陈静娴

美术编辑：涛 涛

海纳百川 佛山是这样经营城市的

佛山市发展和改革局
佛山传媒集团 编著

*

新 世 纪 出 版 社 出 版
佛山市浩文彩色印刷有限公司
(地址：南海区狮山科技工业园 A 区)

787 毫米 × 1092 毫米 16 开本 10 印张 4 插页 200 千字

2008 年 5 月第 1 版 2008 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5405 - 3691 - 6

定价：30.00 元

利在当今 功在未来

“5·31”是一次成功的招商活动，更是一次具有深远影响的改革、创新实践，如果事遂人愿，将造福广大市民，开启一项利在当代，功在未来的崭新事业。开会成功不易，会后落实更难，而一切美好目标和远景，人们的疑虑和观望，都必须在落实中实现和化解，这其中的甘苦尚需同志们一如既往、扎实工作。

我们期待着同志们努力和成功。
相关进展情况，望发改局随时告之。

黄云

“‘5·31’是一次成功的招商活动，更是一次具有深远影响的改革、创新实践，如果事遂人愿，将造福广大市民，开启一项利在当代，功在未来的崭新事业。开会成功不易，会后落实更难，而一切美好目标和远景，人们的疑虑和观望，都必须在落实中实现和化解，这其中的甘苦尚需同志们一如既往、扎实工作。我们期待着同志们的努力和成功。相关进展情况，望发改局随时告之。”

——2005年7月12日，佛山市发改局在内部刊物上刊登了《2005年佛山市城市可经营项目投资推介洽谈会暨签约仪式活动情况综合》。广东省委常委、时任佛山市委书记的黄龙云阅后作上述批示。

佛山经验 值得推广

佛山的城市环保基础设施建设投资改革取得的重大突破,给我留下了非常深的印象。比如,污水处理厂、垃圾填埋场等采用 BOT 形式公开招投标或采取竞争性谈判确定投资者,推向市场,成功破解了资金难题。佛山的环保基础设施建设的市场化道路已经走在全国前列,而污水处理系统建设项目和管网捆绑建设,以 BOT 形式推向市场,我则是第一次见到,该经验值得推广!

——张力军

——2006年8月10日至11日,时任国家环保总局副局长、现国家环境保护部副部长张力军一行到佛山市进行创建国家环保模范工作调研时的讲话摘录。

以人为本 科学经营

近几年来，佛山每年都举办城市可经营项目投资推介洽谈活动，办得一年比一年好，展示了充满活力开放的佛山形象。本次活动签约的广佛轨道交通、节能减排、“三旧”改造（旧城镇、旧厂房、旧村居）、绿化工程等项目，充分体现了佛山全面落实科学发展观，在加快发展的同时更加注重民生、更加注重生态环保、更加注重发展质量、更加注重提升城市建设、经营和管理水平所作的不懈努力。我们真诚地欢迎国内外朋友前来投资，携手合作、科学经营，共利共赢。

——林元和

——2007年6月22日，中共佛山市委书记、市人大常委会主任林元和和2007佛山城市可经营项目投资推介洽谈会暨重点工程开工仪式上的致辞摘录。

序

经营城市—— 把城市作为一种资源来管理

(一)

21世纪是城市世纪。新世纪的到来将使城市在经济社会发展中的地位 and 作用更加突出。伴随着中国加入WTO后经济转型和全社会固定资产投入的迅猛增长，经营城市——把城市作为一种资源来管理，已实实在在摆到了各级政府的议事日程上。

虽然说源于上世纪九十年代新理念的“经营城市”作为一种新的城市发展模式，至今还有争论，但它遵循一条定律却是无可争议的事实——即政府在市场经济条件下，按照经济规律，用资本化的手段、措施和管理方式将城市发展中的可经营性项目推向市场、推向社会，以求城市建设与管理的良性发展。这就是“经营城市”的精髓。其核心在于各城市建设发展中，借助于市场化、资本化和国际化的运作，既解决各级政府在现代化大城市建设中资金严重不足的瓶颈制约问题，又全面提升城市管理、城市功能、环境、品质及其承载力、辐射力、带动力和竞争力，进而全面推动社会进步。其理念——经营城市，应贯穿于城市发展的全过程。

可以这样来把脉——城市是一种资源。

首先它是一种泛资源。这里包括有城市的经济、历史、文化、地理、环境、人文、科技、形象、精神、政策、制度、理念以及各个领域所产生的社会需求等等。

其次它是一种基础设施资源。这就是通常我们所说的类似路桥、地铁、轻轨、交通、现代化中心组团、环境保护、体育场馆，甚至包括某些能源、水利、信息技术设施建设。该资源由一种有形的基础设施和一种无形的技术网络设施所组成，并由此影响着城市的外形、特征、品位、功能和作用。

再次它是一种产业资源。各城市由于经济地理和自然条件的不同，决定着

其是否以第一产业、第二产业或第三产业作为主要的发展方向。当然在现实的经济发展进程中，也不乏有发展第一产业或第二产业，伴随着强盛的物流业、会展业、金融业、旅游业、中介服务业和商业零售业等第三产业的案例。

在上述城市三个不同层面的资源中，至关重要的一点是我们的各级政府领导，应清晰地认识到该城市资源性质可分为三类：

第一类是城市可经营性项目，诸如城市基础设施、交通、环保、供水、供电、供气、垃圾处理设施、主要标的的冠名权以及各种产业等等；

第二类是城市非经营性项目，如城市河道治理、城市防灾体系、消防、公安、防空、水利等等，通常我们称之为公益性事业；

第三类是城市准经营性项目，如机场、轨道交通、自来水管网、污水管网、体育场馆、教育、科技、文化、卫生等等。

我们可以以此三类城市项目划分来界定政府在城市建设和发展中的职能。对于第一类，政府在经营城市中，应尽可能地通过资本化的手段、措施和管理方式，把它们交给市场，交给社会，交给国内外各类投资者；对于第二类，在那些市场达不到的领域，政府应责无旁贷地、全面地承担起对其建设、管理、发展的作用，这也就是为什么作为取之于民、用之于民的财政要弱化其建设性财政职能、强化其公共（公益性）财政作用的缘故；对于第三类，我们可根据城市发展、财政状况、资金流量、市场需求、社会承受力等因素来确定其是按可经营性项目来开发还是按公益性事业来管理。

(二)

可见，经营城市——把城市当作一种资源来管理，是把城市发展中的各种可经营性项目作为一种资源来管理。它包括两个层次含义：一是经营各种可经营性项目的载体的确定问题；二是经营、建设各种可经营性项目所需资金的筹集问题。

对于前者，我们通常可以以独资、合资、合作、股份制、甚至国有民营等方式组建建设项目的载体。它不仅能根据市场需求、社会供给和国际经济发展的客观趋势进行有效投资，优化结构，促进经济和社会的稳步发展，而且能根据对市场的预测进行有效调控，防范风险，避免重大损失。因此，在我国城市发展方式的变革——实施经营城市的进程中，各级政府应对原有城市可经营性项目——“存量资产”的载体实行产权改造，让其按照客观规律和市场经济发展的要求，形成与运用资本市场手段相适应的载体，即将“存量资产”的载体改制成国有民营、或股份制、或合资、合作形式、或拍卖给国内外投资者，使其成为独资形式等作为城市可经营性项目的载体；而对于新增城市可经营性项

目——“增量资产”的载体，则应一开始就从独资、合资、合作或股份制等形式入手组建，使其能够按照经营城市的市场规划奠定好载体基础和发展条件。对于那些新增的城市可经营性项目，但一时由于资金与投资者“短缺”而先用了财政资金或政府财政作担保向银行贷款的资金来组建的政府公司，则应在其投资建设的过程中及时、有效地进行转制。要防止“增量资产”的建设中重新走回国有体制管理载体的老路。

对于后者，我们则可以通过资本市场融资的方式解决项目建设资金的问题，比如：（1）发行债券和发行可转换债券；（2）发行股票；（3）设立项目基金或借助于海内外的基金投资项目；（4）以项目为实体买壳上市；（5）项目资产证券化；（6）项目并购组合，捆绑经营；（7）租赁；（8）抵押；（9）置换；（10）拍卖；等等。我们也可以通过项目融资的方式，招商引资，吸纳国外资金，或民营资金、或混合企业集团资金来建设项目。我们还可以通过收费权、定价权等手段，运用DBO（设计—建设—经营）、BOT（建设—经营—移交）、BOO（建设—经营—拥有）、BOOT（建设—经营—拥有—转让）、BLT（建设—租赁—转让）、BTO（建设—转让—经营）、TOT（转让—经营—移交）等方式实施特许经营权融资。

各级政府可根据不同的城市可经营性项目的特点和条件，采取不同的融资方式，或交叉运用不同的融资方式。例如城市的环境保护项目，对关系到人民群众切身生活与生命利益的供水工程，政府完全应该以100%或绝对控大股东的方式去建设、运营和管理该项目；而对于污水治理工程，政府则可以采取“3P”的方式（当然也可以用独资的方式）——即政府的供水公司作为公共公司（public）和私人公司（可以是多个）（private）组建成合作伙伴（partner），向政府运用BOT或TOT等特许经营权方式进行城市污水处理厂和管网的建设、运营与管理；如果“3P”的载体模式、运营方式得当，成本小，效益大，则同时完全可以在适当的期间，以整个城市的污水治理项目作为一个上市公司来运作，发行城市污水处理项目或公用事业项目股票，并由此既把城市公用事业项目的经营管理提高到国内国际水平和档次，又据此借助于资本市场手段发行股票，把募集来的资金进一步用到环保项目上去，把城市的环保事业做强做大。这样，按照市场化、国际化的要求，各级政府运用多层次、多渠道的社会直接融资手段，再结合必要的银行贷款等间接融资方式，并运用财政在城市建设和发展中“四两拨千斤”的作用，我们的城市建设将能克服资金的瓶颈制约。我们的城市管理将能提升并科学地可持续发展，我们的有限财政才能真正地作为公共财政用在人民群众日益需求的公益性事业上。

(三)

应该要懂得，在我国不同的经济发展阶段，政府有着不同的城市建设与发展职能。

(1) 计划经济阶段，政府对城市的建设和发展主要表现为“行政指令、政绩工程、非经济性”的方式；

(2) 在社会主义市场经济成长阶段，政府对城市建设的作用主要表现为“政府推动、社会参与、市场运作”的方式；

(3) 在社会主义市场经济成熟阶段，政府对城市建设的作用主要表现为“政府引导、市场运作”的方式。

现在我们所处的是从计划经济走向市场化、社会化、国际化的转型时期，即社会主义市场经济的成长阶段。在这个阶段中，政府应改变在城市建设和发展中“只是为社会提供无偿服务型、共享型的公共产品；只投入、不收益；只建设、不经营；只注重其社会性，而忽视其经济性；只注重其公益性，而忽视其效益性；其结果是长期造成城市资源的重大损耗。城市建设的重复浪费，城市管理的低层次、低水平和无序性运转”的状况。

各级政府应该看到，我国现有的各类城市——其“存量”，是我国各级政府长期巨额投资的一笔庞大资产；其“增量”，是我国各级政府加速发展和提升城市管理的一笔巨大资源。应该要用社会主义市场经济的眼光，重新认识和审视我们的城市；应该要用社会主义市场经济的手段，改制、重组我们原有的“存量”，营运、盘活我们将有的“增量”。经营城市——把城市作为一种资源来管理，“政府推动、社会参与、市场运作”，应是当前转型时期我国各级政府在城市建设与发展中的主要方向。

因此，在现阶段，各级政府应把经营城市当作政府行为方式的一次变革，在方式上应从计划经济时期的行政指令性调配城市资源转化为以市场经济和法律、法规手段来配置城市资源；在对象上应从对某一具体项目的微观管理转向对整个城市资源的规划、开发、利用、经营、管理和对整个城市人民群众生产、生活、生态环境的优化升级上来。

以经营城市的视野规划我们的城市，挖掘城市资源，打造城市品牌；以经营城市的手段开发、建设我们的城市，拓展融资渠道，搭建投资平台；以经营城市的方式运营，管理我们的城市，盘活城市资产，整合城市资源，使我们的城市真正能够实现率先发展、协调发展、科学地可持续发展。



CONTENTS

目录

序言

作为一种新的城市发展模式，“经营城市”的核心在于在城市建设发展中，借助于市场化、资本化和国际化的运作，既解决各级政府现代化大城市建设中资金严重不足的瓶颈制约问题，又全面提升城市管理、城市功能、环境、品质及其承载力、辐射力、带动力和竞争力，进而全面推动社会进步。

001 经营之论——理论篇

[市长纵论]

001 科学经营 和谐发展——解析佛山经营城市之路

在佛山经营城市之初，我们就有非常明确的定位：经营城市，不仅是经营、集聚、重组城市资源，盘活存量、激活增量，取得经济效益，更重要的是追求社会效益，全面提升城市管理、城市功能、环境、品质及其承载力、辐射力、带动力和竞争力，创造良好的城市发展条件和城市人居环境。

012 [专家纵论]

经营城市决不等于无节制地卖地。城市政府不仅要注重有形资产的价值，更要注重无形资产的价值。所以，既要经营土地、水、矿产、基础设施等已被开发的传统有形资源，又要重视经营信息、网络、品牌、文化、知识等还未被充分开发利用的现代无形的资源。

012 正确认识和对待经营城市

016 为公用事业市场化创造一个良好法律政策环境

025 城市经营理念与城市可经营项目市场化开发

033 经营之策——政策篇

从《佛山市推进城市可经营项目投资多元化市场化的指导意见》，到《佛山市城市可经营项目监管暂行办法》，为进一步深化我市投融资体制改革，全面推进城市可经营项目投资多元化市场化，

佛山先后推出多项重要政策措施,明确了“政府推动、社会参与、市场运作”的原则,以生活污水处理系统建设项目市场化经营为突破口,把政府投资重点转移到难以市场化的公共服务领域和关键性基础设施等一系列我市经营城市的思路。

- 033 佛山市推进城市可经营项目投资多元化市场化的指导意见
- 039 佛山市城市可经营项目监管暂行办法
- 048 佛山市地方公路及公路两侧广告设施经营权招标投标试行办法
- 054 佛山市地方公路及公路两侧建筑控制区广告标牌设施管理暂行办法

057 经营之道——案例篇

自2004年4月27日佛山市政府发布《佛山市推进城市可经营项目投资多元化市场化的指导意见》以来,佛山掀起了经营城市的热潮。2004年,16个污水处理厂、岭南明珠体育馆等项目面向国内外投资者招商。2005年以来,佛山市先后举办三届城市可经营项目投资推介洽谈会,共推出城市可经营项目500多项,其中包括引入法国环卫巨子的高明苗村白石坳生活垃圾卫生填埋场项目等300多个项目成功引入投资者,众多项目的上马为佛山经营城市的理念提供了丰富的实践经验。

057 [综述]

市场化运作城市可经营项目大有可为

059 [案例]

- 059 1. 引入法国环卫巨子建世界水平的填埋场
——佛山高明苗村白石坳生活垃圾卫生填埋场项目
- 064 2. 污水处理厂与配套设施捆绑经营
——顺德区勒流污水处理厂项目
- 068 3. 引民间投资解环保难题 促传统纺织业优化升级
——西樵纺织产业基地工业污水处理项目
- 072 4. 广东省首个垃圾中转站BOT项目
——禅城区固废流转中心项目

- 076 5. 推进“三集中”的印染治污模式
——三水工业园区大塘园集中供热项目
- 079 6. 用社会资本建环保电厂既缓解电荒又节能减排
——顺德德胜电厂2×300MW“上大压小”工程项目
- 084 7. 佛山首条以BOT方式建设的高速公路
——广明高速公路（西樵至更楼段）项目
- 088 8. 县级公交线路公开招标 引入竞争机制提升服务
——“大沥组团”15条公交线路经营权项目
- 092 9. 国内轨道交通委托建设管理（代建制）模式的创新探索
——广佛轨道交通项目
- 097 10. 公开招标盘活公交站亭资源
——禅城区公交站亭BOT项目
- 101 11. 体育场馆市场运营 探索解决世界难题
——岭南明珠体育馆及附属设施项目
- 106 12. “民办公助”充分利用优质教育资源
——中大附属中学三水实验学校项目
- 110 13. 成功引入外资改造旧厂房 提高土地资源利用率
——天富来国际工业城项目
- 114 14. 化难题为商机 开拓城市经营新领域
——顺德工业园区锦绣园员工村项目
- 119 15. 公共拍卖激活公共无形资产
——顺德区首批立柱式户外广告牌位经营权项目
- 123 16. 非可经营项目探索BT方式建设
——佛山市罗格围北线堤季华大桥段达标加固项目首期工程

127 附录

127 佛山是这样“经营城市”的

不靠卖地赚取短期利益，而是着眼长远目标可持续发展，先进的理念让佛山经营城市之路显得与众不同。以“治污”为突破口，政府决策，企业推进，老百姓得益，三者共赢，佛山独具特色的经营城市模式引起了各地各界的积极评价，2005年6月29日《经济日报》在第13版刊登《“经营城市”该经营什么佛山是这样“经营”的》一文，专门对佛山经营城市的经验进行报道。

134 【情况综合】

2005年佛山市城市可经营项目投资推介洽谈会暨签约仪式活动情况综合

140 【项目概览】

佛山市城市可经营项目投资推介洽谈活动项目汇总表

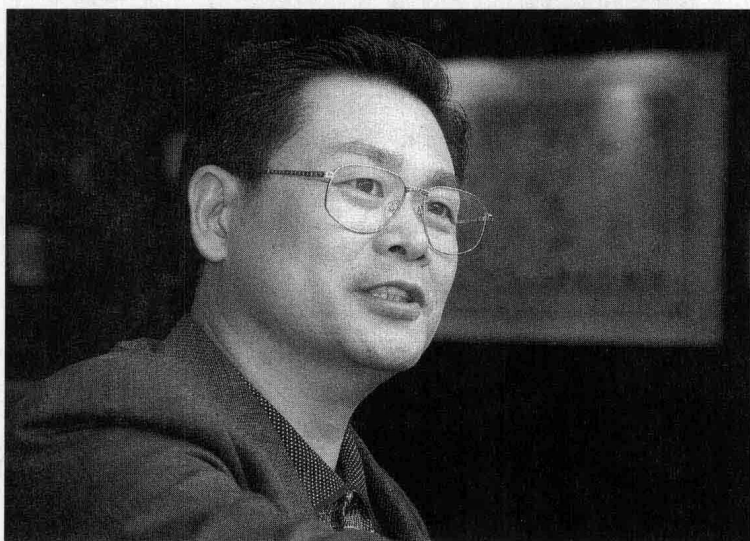
143 后记

经营城市前景广阔大有可为

21世纪是城市的世纪，城市化将是中国经济发展的主旋律。据专家分析，在未来二三十年里，中国的城市化水平将由目前的36%提高到50%。我们认为，经营城市——把城市作为一种资源来管理，以实现城市建设和管理的良性发展，顺应世界城市发展潮流，符合中国城市发展改革的方向。

科学经营 和谐发展

——解析佛山经营城市之路



陈云贤

佛山市市长、
经济学博士

“

经营城市，不仅是经营、集聚、重组城市资源，盘活存量、激活增量，取得经济效益，更重要的是追求社会效益，全面提升城市管理、城市功能、环境、品质及其承载力、辐射力、带动力和竞争力，创造良好的城市发展条件和城市人居环境。

”

关注佛山的人会发现，近年来，佛山在实现经济跨越发展的同时，城市建设同样取得了令人瞩目的成绩：不仅城市面貌日新月异，环境越来越靓丽，而且以“一环”快速干线为重点的交通、能源、环保、水利等城市基础设施建设全面推进，组团式现代化大城市雏形巍然显现，城市的功能和综合竞争能力得到显著提升。

在成绩的背后，很多人会问，作为昔日中国“四大名镇”之一的佛山，是

001

经营之论

理论篇

怎样突破以往小城镇发展格局，推动现代化大城市迅速发展的呢？答案是多方面的。不过，“经营城市——把城市作为一种资源来管理”，无疑是其中一个重要因素。

应该说，经营城市并非佛山首创。在城市化大潮一浪高过一浪的年代，尽管社会各界对于这种新的城市发展模式还有争论，但它却已被很多城市所实践，为大家所熟悉。然而，令人自豪的是，在科学发展观的统领下，我们坚守以人为本的理念，对经营城市进行了一系列有益的探索，并逐步走出一条具有自身特色的道路，取得了多方共赢的显著成效。经营城市，不仅为佛山现代化大城市建设注入源源动力，更使得城市在经营中提升，在提升中和谐发展。

一、佛山如何走上经营城市之路？

城市成为资源 “包袱” 成了财富

追寻历史，我们可以清晰地看到，佛山走上经营城市之路，不是一时的心血来潮，也绝非跟风而上。而是在21世纪城市化浪潮的大势下，在城市发展最为关键的时刻，我们做出了适应自身发展的选择。

经营城市的理念在我国兴起的时间并不长。自上世纪90年代以来，城市在经济社会发展中的地位和作用越来越突出，城市化逐步成为中国经济发展的主旋律。如何更好地建设城市，成为人们探讨的焦点话题。“经营城市”的理念一经提出，便迅速引起社会各界的广泛关注。

实际上，有专家认为，早在20世纪中叶，城市经营的思想在国外就已经萌芽。到上世纪70年代末80年代初，欧美发达国家开始进行一系列公用事业改革，把公用事业推向市场。这些措施的推行，在政府“消肿”、减少财政赤字、满足人们对公共产品日益多元化的需求等方面，都取得了很好的成效。发达国家把这一场运动称之为“新公共管理运动”，其核心就是把市场机制引入公用事业领域。

对于这样一股世界性的潮流趋势，面对这样一场关于城市建设理念的变革，敢为天下先的佛山人，从上世纪80年代开始就不断有过尝试。

在改革开放初期，正掀起经济发展大潮的佛山人，遇上了交通建设发展资金匮乏的瓶颈。在1984年，佛山率先运用“贷款修路、收费还贷”的模式，由佛山市信托投资公司向民间集资2600万元，兴建佛山大桥。大桥于次年便建成通车，设立全国首个路桥收费站，以收费偿还建桥投资。只用3年时间，便连本

带利将钱还给投资者。

这种“贷款修路、收费还贷”模式创立后，被迅速推广到全国各地，掀起一轮新的交通建设热潮。20多年来，佛山人不断运用这种的模式，吸引国内外大批资金投入路桥建设，全市的公路通车里程大大提升，公路密度接近发达国家水平。

1996年，佛山开始另外一项城市公用事业的改革——大规模地实行公用行业政企分开，至2000年，城市的照明、园林、绿化、环卫、道路管养基本完成政企分开、事企分离、管养分离的机制转变。全市初步形成管理、监督、维护、运行相互分开，各项职能更加明确的良好局面。

如果说，这一系列在今人看来已属于经营城市范畴的举措，只是当年佛山“不经意间”的尝试。那么，佛山系统全面地铺开城市经营，则源于一次城市发展的重大机遇。

2002年底，佛山进行了行政区划调整，形成现在一市辖五区（禅城、南海、顺德、高明、三水）的格局，从而迎来了城市大整合、大发展的契机。然而此时，相对于雄厚的产业基础，佛山的城市建设明显滞后。

作为推动经济发展的两个重要因素，产业提升和城市建设应该协调发展，否则就会出现“短腿”现象。城市建设的推进，不仅可以带来投资和消费需求的双重拉动，而且大城市完善的城市功能和布局，合理良性的获利机会，可以更好地聚集各种生产要素，优化城市经济结构，实现城市经济更好更快发展。也正因为如此，佛山市第九次党代会明确提出佛山三大目标：“建设产业强市、文化名城和现代化大城市”。

2003年，我们迅速推出《佛山市城市发展概念规划》等一系列规划。根据规划，佛山将形成由两个百万以上人口、5个30万~50万人口组成的新城区，以及由多个簇群式节点为发展主体而构成的组团式现代化大城市新格局。并通过交通干线路网、城际快速轨道交通、生态环保、能源、水利、现代化组团式城市建设、工业园区、信息化、科教文卫和省运会十大工程，来搭建佛山现代化大城市框架。当时，这些项目预计总投资为1929亿元。

按照传统的模式，城市建设首先遇到的难题就是钱从哪里来。首先想到的就是财政和银行贷款。显然，仅凭这些难以支撑佛山的城市建设。此时，很多人猜疑：一个地级市，要在五年左右的时间投入1929亿元，有没有可能？

对于这个问题，我们的回答是明确的，5年完成1929亿元并不吃力。因为，为了推动现代化大城市建设，市委、市政府当时已作出重要决策：顺应世界和