

PRINCIPLES AND TACTICS OF URBAN MANAGEMENT

经营城市的理论与实践


赵小明 著

 中国人民大学出版社

PRINCIPLES AND TACTICS OF URBAN MANAGEMENT

经营城市的理论与实践

赵小明 著

 中国人民大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

经营城市的理论与实践/赵小明著.
北京:中国人民大学出版社,2006
ISBN 7-300-07348-4

- I. 经…
- II. 赵…
- III. 城市管理-研究
- IV. F293

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 053071 号

经营城市的理论与实践

赵小明 著

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511239 (出版部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	河北涿州市星河印刷有限公司		
规 格	155×230mm 16 开本	版 次	2006 年 6 月第 1 版
印 张	23 插页 2	印 次	2006 年 6 月第 1 次印刷
字 数	274 000	定 价	48.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

序

经营城市的理论与实践

二十多年来，从我开始参加工作就接触城市建设行业，曾先后在省建设厅综合调研、政策法规、重点工程、体制改革等部门工作，随后又主管过益阳和长沙两市的城建工作。无论是在建设部门工作时，还是在运营城市实际工作中，我一直都在深入思考与探索如何有效地解决推进城市化进程中遇到的各种困难和问题。概括起来主要有三点：一是面临如何构建与市场经济体制相适应的城市政府职能的困惑；二是面临加速城市化进程与提升城市竞争力的困境；三是面临城市建设发展欠账多与城市公共财政资金短缺的困难。

面对这些困惑、困境和困难，作为一名经历了改革开放以来这场波澜壮阔的加速推进城市化活动的参与者与实践者，我一直在思索，怎样才能有效解决城市建设需要大量投入与资金供给严重不足的矛盾？在主要依靠财政投入进行城市建设的传统体制外，是否还有与市场经济相适应的、可增强城市建设后劲的发展措施？为解决这些问题，1995年我率先在国内提出经营城市的概念，并在城市建设管理工作中进行运作实践，取得了良好的效果。自1998年起，我先后在《中国经济时报》、《瞭望》、《经济日报》等

报刊上公开发表了《树立经营城市新思想，促进城市建设大发展》等研究论文，立刻在国内引起了广泛共鸣，对我国城市化进程起了推波助澜的作用。

在经过了长达十年左右的实践探索之后，我深感经营城市对城市建设发展的重要性，它也是城市健康良性发展的必由之路。而目前国内出现的经营城市热潮背后，有很多城市盲目进行经营城市的实践，缺乏科学有效的理论指导，显得过于急功近利，甚至走入经营城市的误区等等。我觉得有必要对经营城市的理论进行正本清源，对经营城市的真正含义以及成功有效的实践经验进行系统的阐述，建立科学的体系框架，从而有效地正确引导经营城市的实际运作，于是撰写了《经营城市的理论与实践》一书。

本书的撰写力求原创性、实用性、创新性。我希望本书能够成为一本对广大经营城市的理论研究者与实践者有用的教材参考书与实践手册。一方面，本书对经营城市的理论、理念进行了系统梳理，但经营城市的内涵非常丰富，并随着实践在不断发展与充实，因而，本书并非理论的总结，而仅为抛砖引玉，给有志于从事经营城市方面工作的人提供思路。另一方面，本人是经营城市的实践者，在工作中注重实践，而经营城市就是实践的过程与创新的过程，鼓励大家对经营城市不断创新、不断发展。

本人在写这本书时得到了许多专家与学者的支持，尤其要感谢中南大学的张楠教授，正是在他的关心与支持下，本书才能如此顺利出版。同时，还要感谢深圳市新城市规划建筑设计有限公司的注册规划师陈云亮先生，他凭借多年在内地与沿海地区从事城市规划的丰富实践经验，参与了本书的框架构思并协助我完成了本书的审校工作。另外还应感谢中南大学的欧阳旭、汪海、李新海、沈华玲等各位老师与研究生，他们在繁忙的工作与学习之余，参与了书稿

的起草工作。在本书的写作与出版过程中，我有幸得到了经营城市业内许多专家与领导的指点与支持，并得到了我的同事们的帮助和鼓励，在此对他们表示由衷的感谢。最后，还要对中国人民大学出版社的热情帮助与支持表示真诚的感谢！

赵小明

2006年3月28日于星城长沙

提要

经营城市理论体系构建

近些年来，经营城市热迅速波及全国，成为政府领导、专家学者、媒体各界津津乐道的话题，众说纷纭，莫衷一是。到底什么是经营城市？为什么要经营城市？怎样经营城市？作者率先在国内提出经营城市的概念，并一直在城市建设管理工作中运行实践。在探索经营城市的过程中经常碰到一系列的困惑，例如经营城市的目标价值观到底是什么，经营城市主客体怎么定位，经营城市机制如何运行与保障等问题。谈经营城市理念的很多，但是遗憾的是很多阐述不清楚，界定不明确，理论研究滞后。因此，作者认为很有必要构建科学的经营城市理论体系。同时，理论是随着实践的发展而不断完善并指导实践的。经营城市的理论体系随着城市的发展及其改革的深入，其科学内涵和外延特征需要经营城市的实践者及理论研究者共同来完善，使其饱满丰富。

中国正处于社会的转型期，城市的发展处于城市化的快速发展阶段。随着改革开放的深入和市场经济的发展，城市要面临的挑战越来越多、越来越复杂，如何避免走弯路、走错路？如何使中国城市在 21 世纪的经济全球化、产业大分工的浪潮中占有一席之地？这是城市政府需要深入

思考的课题。正确处理城市、社会、人、自然的和谐协调发展是城市发展的主题。在以科学发展观构建和谐社会的基础上，反思过去深入研究经营城市的科学内涵，有助于科学制定城市发展的各项政策，实现城市可持续发展，并使城市综合竞争力不断提升。

本书共有7章内容，分别研究经营城市的理论提出的背景、实践的反思检讨、理论体系的构建、实践的剖析等问题，其具体内容如下：

第1章：经营城市产生的背景。首先引入西方国家关于经营城市的论述：西方国家的经营城市的产生缘于城市管理体制和运行机制不能适应后工业时代的发展需要。接着阐述我国经营城市产生的背景：改革开放，计划经济向市场经济转轨，城市化的快速发展，政治体制改革使经济管理权下放，财政分权体制的改革与由此而来的公共财政的资金短缺，经济全球化，城市参与全球区域竞争等一系列现实推动经营城市理念的提出。最后说明实现经营城市运行的相关政策法律制度。

第2章：国内外经营城市实践经验与检讨。阐述国内外经营城市实践的模式、实践的重点，总结实践经验；发现经营城市中存在的问题及其误区；分析其产生的原因，同时提出了面对新形势，在科学发展观指导下经营城市要面对并解决的问题。

第3章：经营城市的科学体系与框架构建。科学界定经营城市的概念及其特征；构建以“目标—核心要素—对策与保障”为体系的科学框架；提出以“和谐+效益”为目标的经营城市价值观，以“城市管理”为宏观经营城市核心要素以及“城市白线”为微观经营城市核心要素的内容体系；构建以“城市规划”作为“经营城市的运行基础”的科学经营城市理论框架。

第4章：宏观经营城市体系。构建制定城市发展战略、经营城

市品牌、经营城市三大系统（城市社会、经济、环境系统）为构架的宏观经营城市体系。

第5章：微观经营城市体系。构建以经营城市的自然资源、再生资源、延伸资源为经营客体，以“城市白线”为核心要素的微观经营城市内容体系。

第6章：经营城市保障机制的建设。建立以“决策—执行—监督”为运行过程的经营城市保障机制。以城市规划为平台，提出了经营城市保障机制建设的一系列政策制度建议。

第7章：经营城市实践剖析。本章是对经营城市科学理论框架的实践诠释，通过在宏观和微观经营城市两个层面上对经营城市的实践案例进行分析、对比，佐证科学的经营城市理论体系。

目 录

第 1 章 经营城市产生的背景 / 1

- 1.1 城市化的快速发展与城市竞争力 / 4
- 1.2 经济体制的改革 / 6
- 1.3 政治体制的改革 / 7
- 1.4 财政分权体制改革与公共财政的资金短缺 / 7
- 1.5 经营城市实践的法律依据 / 9
 - 1.5.1 城市房地产制度相关法规的改革 / 9
 - 1.5.2 市政公用事业的市场化改革 / 10

第 2 章 国内外经营城市实践经验与检讨 / 11

- 2.1 当前国内外经营城市实践的基本概况 / 13
 - 2.1.1 我国经营城市的实践类型 / 13
 - 2.1.2 国外经营城市的实践类型及对我国的借鉴意义 / 14
- 2.2 当前国内外经营城市实践的重点 / 18
- 2.3 当前经营城市实践经验总结 / 19
 - 2.3.1 将城市规划理念融入经营城市之中 / 19
 - 2.3.2 加快市政公用事业改革步伐 / 20
 - 2.3.3 盘活存量土地, 搞活房地产市场 / 20

- 2.3.4 积极贯彻“以房带路、以路促房、路房结合”的方针/ 21
- 2.3.5 凸显城市个性品牌,提升城市品位/ 21
- 2.3.6 加强城市管理,提高城市现代化水平与文明程度/ 21

| 2.4 当前经营城市的实践、检讨与反思/ 22

- 2.4.1 经营城市的误区/ 22
- 2.4.2 经营城市误区产生的原因分析/ 24
- 2.4.3 科学发展观指导下经营城市的理性思考/ 26

第3章 经营城市的科学体系与框架构建/ 35

| 3.1 经营城市的理论基础/ 37

- 3.1.1 资本运营论/ 37
- 3.1.2 国家营销理论/ 38
- 3.1.3 城市经济学理论/ 38
- 3.1.4 新公共管理理论/ 40
- 3.1.5 可持续发展理论/ 41

| 3.2 经营城市的概念界定及其特征/ 41

- 3.2.1 国外的经营城市观/ 41
- 3.2.2 当前国内的几种经营城市观/ 42
- 3.2.3 科学界定经营城市的概念/ 46
- 3.2.4 经营城市的特征/ 47

| 3.3 经营城市的科学体系与框架构建/ 50

- 3.3.1 构建以“目标—核心要素—对策与保障”为体系的科学经营城市框架/ 50

- 3.3.2 经营城市的目标价值取向 / 50
- 3.3.3 经营城市的脉络线索与核心要素 / 52
- 3.3.4 以城市规划为平台构建经营城市的
对策与保障机制 / 53
- | 3.4 经营城市与经营企业的比较研究 / 54
- 第 4 章 宏观经营城市体系 / 57**
- | 4.1 宏观经营城市概述 / 59
 - 4.1.1 宏观经营城市的含义 / 59
 - 4.1.2 宏观经营城市的内容 / 59
 - 4.1.3 宏观经营城市的功能 / 59
- | 4.2 制定城市整体发展战略 / 63
 - 4.2.1 城市发展战略定义 / 64
 - 4.2.2 制定城市发展战略的作用和意义 / 64
 - 4.2.3 制定城市发展战略的基本原则 / 64
 - 4.2.4 制定城市发展战略的对策 / 66
 - 4.2.5 实施城市发展战略的思维方法 / 69
- | 4.3 经营城市品牌 / 70
 - 4.3.1 经营城市品牌的作用和意义 / 71
 - 4.3.2 城市品牌的定义 / 71
 - 4.3.3 城市品牌的结构与内涵 / 72
 - 4.3.4 经营城市品牌的方法 / 72
- | 4.4 经营城市的社会系统 / 79
 - 4.4.1 经营城市的人力资源 / 79
 - 4.4.2 经营城市的文化资源 / 85
 - 4.4.3 经营城市的政治资源 / 93
- | 4.5 经营城市的经济系统 / 100

4.5.1 城市的总体经济发展策略 / 100

4.5.2 城市产业经营 / 101

4.6 经营城市的环境系统 / 109

4.6.1 经营城市环境的作用与意义 / 109

4.6.2 经营城市环境的内容 / 110

第5章 微观经营城市体系 / 119

5.1 构建以“城市白线”为核心的微观经营城市体系 / 121

5.1.1 微观经营城市资源分类 / 121

5.1.2 以“城市白线”为划分标准的城市
资源划分 / 123

5.1.3 划定“城市白线”的意义 / 124

5.1.4 微观经营含义与内容 / 126

5.2 城市自然资源经营的要素与对策 / 127

5.2.1 城市土地资源的经营 / 127

5.2.2 城市自然生态资源的经营 / 159

5.2.3 城市矿产资源的经营 / 169

5.3 城市再生资源的经营 / 175

5.3.1 城市基础设施的经营 / 175

5.3.2 城市房地产的经营 / 187

5.4 城市延伸资源的经营 / 196

5.4.1 城市延伸资源的经营要素 / 196

5.4.2 城市延伸资源的经营对策 / 197

第6章 经营城市保障机制的建设 / 201

6.1 经营城市保障机制概述 / 203

6.1.1 建立经营城市保障机制的意义 / 203

6.1.2 建立科学的经营城市运行保障机制 / 204

- | 6.2 经营城市保障机制的总体建议 / 204
 - | 6.2.1 建立经营城市的专家咨询与公众参与制度 / 204
 - | 6.2.2 建立积极高效的公共财政收入、支出制度 / 207
 - | 6.2.3 建立开放、民主、高效的公共服务型政府 / 209
 - | 6.3 宏观经营保障机制 / 214
 - | 6.3.1 城市发展战略的政策和制度建议 / 214
 - | 6.3.2 经营城市社会系统的政策和制度建议 / 216
 - | 6.3.3 经营城市经济系统的政策和制度建议 / 225
 - | 6.3.4 经营城市环境系统的政策和制度建议 / 231
 - | 6.4 微观经营保障机制 / 235
 - | 6.4.1 城市自然资源经营保障机制 / 235
 - | 6.4.2 城市再生资源经营保障机制 / 263
 - | 6.4.3 城市延伸资源经营保障机制 / 278
- 第 7 章 经营城市实践剖析 / 289
- | 7.1 宏观经营城市实践剖析 / 291
 - | 7.1.1 制定城市发展战略 / 291
 - | 7.1.2 经营城市的品牌 / 294
 - | 7.1.3 经营城市的社会系统 / 296
 - | 7.1.4 经营城市的经济系统 / 302
 - | 7.1.5 经营城市的环境系统 / 307
 - | 7.2 微观经营城市剖析 / 310
 - | 7.2.1 城市自然资源的经营 / 310
 - | 7.2.2 城市再生资源的经营 / 322

| 7.2.3 城市延伸资源的经营 / 334

附表 / 338

参考文献 / 344

第 1 章

经营城市产生的背景

城市化与城市竞争力

城市化快速发展 城市竞争激烈

经济体制

经济体制的改革 市场经济机制

政治体制

政治体制的改革 政府职能转变

财政体制与公共财政

财政分权体制 公共财政短缺

实践法律依据

房地产制度 市政公用市场化

