

城市经营

之

大岳方法

金永祥 等编著



中国市场出版社
China Market Press

城市经营之大岳方法

金永祥 等编著

中国市场出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市经营之大岳方法 / 金永祥等编著. —北京: 中国市场出版社, 2006.4

ISBN 7-5092-0010-5

I. 城... II. 金... III. 城市经济 - 经济发展 - 研究 - 中国 IV.F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 023082 号

书 名: 城市经营之大岳方法

编 著: 金永祥等

出版发行: 中国市场出版社

地 址: 北京市西城区月坛北小街 2 号院 3 号楼 (100837)

电 话: 编辑部(010)68034190 读者服务部(010)68022950

经 销: 新华书店

印 刷: 北京外文印刷厂

规 格: 880 × 1230 毫米 1/32 9.75 印张 230 千字

版 本: 2006 年 4 月第 1 版

印 次: 2006 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN7-5092-0010-5/F · 6

定 价: 28.00 元

大岳咨询有限公司成立于1996年,是国家甲级咨询公司和在世行、亚行分别注册的咨询机构。公司的主要业务是为基础设施项目的投资和融资提供咨询服务,并为公用事业的市场化与特许经营、公用事业企业的改制和管理提供咨询。服务的行业包括城市供排水、燃气、垃圾处理、地铁、供热等。近年来,大岳公司开始为城市经营提供全面咨询服务,业务扩展到城市土地经营、开发区或大型综合性开发项目。大岳年融资额近200亿元,是唯一走出国门担任亚行国际顾问的中国公司。

大岳公司的客户包括财政部、建设部、国家发展改革委等中央政府部门,长沙、合肥等16个省会城市政府,国家开发银行,首都机场公司等多家大型国企,三井物产、苏伊士等著名跨国公司和首创股份等上市公司。公司的合作伙伴包括IBM(咨询)公司、毕博咨询公司、巴克莱银行、巴黎国民银行、BDW 律师所、史密夫律师所等十余家著名国际中介机构。

联系方式

地址:北京市西城区金融大街33号通泰大厦C座九层

邮编:100032

Tel: (010) 88086760

Fax: (010) 88087674

Http://www.dayue.com



金永祥，大岳咨询有限公司总经理，中国公用事业BOT、TOT和PPP最佳运作模式和规则的主要创造者，专长于公用事业投融资、体制改革以及公用事业企业管理和改制咨询。

1986年毕业于哈尔滨工业大学，1996年参加创办大岳公司，并带领大岳发展壮大，使大岳成为从事国际咨询业务的著名专业机构。1994年担任北京市计委“BOT研究”课题组组长，开始研究基础设施的投融资。1996年开始为基础设施投融资项目提供咨询，已经为16个省会城市政府和10余家国内外投资人提供了顾问服务，领导完成了40余个基础设施项目的咨询工作，其中多数项目已成为我国公用事业改制的典型案例，对中国公用事业改革产生了重大影响。

近年来，先后编著出版了《BOT项目指南》、《BOT项目运作手册》、《中国企业融资大全》、《公用事业特许经营与产业化运作》和《城市经营之大岳方法》，在各种媒体发表关于公用事业改革的论文30余篇。

封面设计：梁力栋

版式制作：张梅

主 编: 金永祥

副主编: 周晓立

参 编: 吴礼顺 李 伟 郑利国 郑 洁
 马延博 毕志清 徐志刚 权晓英
 陈 民 韩珊珊 蔡建升 宫朝岩

前 言

2004年,大岳咨询公司在十余个直辖市和省会城市完成了二十余个城市基础设施产业化改革和融资咨询项目,其中在4月18日北京奥运项目推介会上签约的七个基础设施项目都是大岳咨询公司完成的。在这一年,大岳咨询公司作为中国第一家亚洲开发银行的国际顾问为柬埔寨中央政府提供了咨询。大岳咨询公司完成的大部分项目都对国内有关行业产生了重大影响,例如合肥市王小郢污水处理厂产权转让项目资产原值为2.68亿元,以每立方米0.75元污水处理价格为条件,转让价达到4.8亿元,对中国水业的产业化改革产生了强烈震动。

大岳咨询公司在项目中取得的成功改变了各地政府经营城市的观念,除北京市外,长沙、合肥、杭州和哈尔滨等城市都有多个项目与大岳咨询公司合作。一些省会城市和沿海发达城市政府官员在对大岳咨询项目进行调研时非常关心项目取得成功的工作方法,大岳咨询公司作为为政府经营城市提供服务的著名专业机构,其咨询服务范围包括城市基础设施投融资和产业化、开发区建设以及大型政府项目运作等,这些都是经营城市的基本组成部分,对地方经济有着重要影响。大岳咨询公司完成这类项目的方法是经营城市方法的重要组成部分。

应《中国投资》杂志社的邀请,大岳咨询公司从2003年5月开始主持了该杂志《城市经营之大岳观》栏目,已经供稿二十余篇,内容涉及城市经营的基本理念以及对多个城市经营项目的深入分析。这些文章受到了读者的广泛欢迎且收到了良好效果,如2003年5月的《城市经营产业化战略》中谈到的《强化城市土地经营》

和《警惕“开发区建设热”》受到了国家发展改革委领导的重视，此后不到半年国家就开始治理土地市场。大岳咨询公司组织人员对这些文章进行归纳和总结，予以出版，供广大读者（尤其是各级政府官员）在经营城市时参考。

本书既有宏观内容，也有微观内容，重点阐述的是如何建立城市经营科学观念的方法。城市经营对任何城市来讲都是一种新生事物，是有科学规律可循的，不同的城市经营方法（或者不同的理念）导致的结果将是不一样的。“大岳方法”并不是里程碑式的方法论，而是通过大岳咨询公司在几十个项目中创造的最佳实践为各级政府经营城市抛砖引玉，其核心思想就是规范运作。规范运作可以使城市经营的效益最大化，不规范运作会给城市经营造成巨大损失。规范运作需要传统的强势政府转变观念，在经营城市时多一些商业规则，少一些长官意志。

在本书编写过程中，国家发展改革委和建设部有关领导给予了亲切指导，《中国投资》杂志社给予了大力支持。另外，本书中收录了王灏等人在媒体上公开发表的两篇相关文章，在此向他们表示感谢。由于城市经营是一项发展中的事业，加之编著者水平和时间有限，本书不足之处在所难免，欢迎广大读者提出宝贵意见。

目 录

第一章	综合篇	1
1.1	突破城市经营障碍 增强城市经营效果	1
1.2	积极推进市政公用行业市场化的进程	7
1.3	规范化运作对于城市经营的重要性	13
1.4	政府在公用事业产业化运作过程中的误区	19
1.5	基础设施项目的合同谈判	24
1.6	为实施特许经营制度保驾护航	29
1.7	经营城市时如何选择咨询机构	33
1.8	为发展城市经济抛砖引玉	38
第二章	水务与环保篇	42
2.1	认真进行试点项目 循序渐进推动公用事业 改革	42
2.2	王小郢污水厂资产权益转让项目商务谈判	47
2.3	优势互补 发挥专业机构在国有资产产权 交易中的作用	52
2.4	关注公用事业的市场化之路	59
2.5	对王小郢项目资产转让价格的思考	62
2.6	基础设施的特许经营项目是否需要设定价格 调整公式	66
2.7	政府信用是城市经营成功的基础	71
2.8	哈尔滨市太平污水处理厂土建工程提前完工	76
2.9	新区基础设施建设也需市场化	80

2.10	北京市城市供水水质管理体制改革的方案探讨	84
2.11	降低奥运项目融资成本的途径	91
2.12	实施垃圾处理项目市场化之前应研究的问题	95
第三章	能源篇	99
3.1	在发电市场准入环节引入竞争有助于推动 电力体制改革	99
3.2	燃气行业的市场化运作亟待规范	103
3.3	北京经济技术开发区燃气特许经营	107
3.4	北京经济技术开发区东区燃气特许经营的 几点启示	112
3.5	走好国有公用企业改革的第一步	116
第四章	交通通讯篇	119
4.1	政府支持是轨道交通产业化的必要条件	119
4.2	轨道交通项目市场化运作难点小议	124
4.3	从地铁四号线票价政策看票价体制改革	127
4.4	地铁投融资与管理运营的思路及建议	129
4.5	从武汉军山长江大桥项目看如何用 BOT 方式建设国家高速公路网	137
4.6	科学决策、规范运作是基础设施市场化 运作的基石	141
第五章	开发区与综合开发项目篇	146
5.1	大型综合开发项目中土地如何操作	146
5.2	控制西门经济适用房房价的有效措施	151
5.3	北京国际汽车博览中心的战略定位	155

5.4	改变项目管理模式 推动良乡高教园区 建设步入正轨	161
5.5	突破狭义物流概念 创造性地建设良乡 物流基地	166
5.6	特许经营项目中的土地问题	170
5.7	逻辑也失灵	176
5.8	破解开发区土地开发股权融资的魔咒	181
5.9	走出开发区招商的误区	186
5.10	开发区管理如何适应城镇化发展需要	192
附录 1	大岳方法之最佳实践	197
附录 1.1	规范运作 重于泰山	197
附录 1.2	做好试点项目循序渐进推进公用事业改革	203
附录 2	城市经营相关新政策法规	208
附录 2.1	国务院关于投资体制改革的决定	208
附录 2.2	市政公用事业特许经营管理办法	224
附录 2.3	关于规范国有企业改制工作的意见	230
附录 2.4	企业国有产权转让管理暂行办法	236
附录 2.5	关于进一步明确国有大中型企业主辅 分离辅业改制有关问题的通知	246
附录 2.6	劳动和社会保障部关于做好国有大中型 企业主辅分离辅业改制分流安置富余 人员有关工作的通知	249
附录 2.7	水利部关于水权转让的若干意见	252
附录 2.8	电力用户向发电企业直接购电试点 暂行办法	256

附录 2.9	建设部关于加强城镇污水处理厂运行 监管的意见	261
附录 2.10	交通部关于贯彻国务院办公厅关于进一步 规范招标投标活动的若干意见的通知	265
附录 2.11	国务院办公厅关于加强城市快速轨道交通 建设管理的通知	281
附录 2.12	国务院关于深化改革严格土地管理的决定	285
附录 2.13	国土资源部关于完善征地补偿安置制度的 指导意见	295
附录 2.14	建设项目用地预审管理办法	299

第一章 综合篇

1.1 突破城市经营障碍 增强城市经营效果

近年来,“城市经营”概念开始在国内广泛流传,已成为各城市书记和市长使用频率最高的词汇之一。城市经营是一个发展中的概念,我们理解,城市经营是指从政府角度出发,运用市场机制,对城市的自然资源、基础设施资源、人文资源进行优化整合和市场化运作,增强城市竞争力,促进城市发展。

城市经营是我国经济和社会发展的必然产物。经过二十多年的改革开放,我国已经建立了社会主义市场经济体制,经济发展带来了城市化进程的加速推进和对公共资源需求的加速增长,政府财政资源已经没有足够能力满足经济发展对公共资源的需求,同时有限的公共资源的无效配置与全社会的市场效率形成了鲜明对比,因此,通过产业化运作增加公共资源的供给和运用市场手段优化公共资源配置成为城市政府的现实选择。我国加入世贸组织以后,城市竞争加剧,不仅国内城市之间存在竞争,而且我国城市需要与国外城市竞争,通过城市经营可使城市获得竞争优势,抓住发展先机。

目前,我国很多城市在经营城市和城市资源产业化方面都进行了大胆探索和实践,取得了良好效果。在探索和实践中也遇到了一些障碍和问题,积累了很多经验和教训。如何汲取失败教训,突破城市经营中遇到的障碍,是增强城市经营效果的重要课题。

制定城市发展战略

城市发展战略是城市经营的灵魂,科学合理的发展战略是城市

健康发展的根本保证，任何城市经营活动都必须符合城市发展战略，这样才能少走或不走弯路。我国的多数城市没有明确的发展战略，沿用传统方式制定的“五年规划”或“十年规划”缺少城市经营的内涵。珠江三角洲和长江三角洲地区的一些城市制定了城市发展战略，但都各自为政，城市定位严重趋同，结果必然是恶性竞争，不利于城市经济的发展。

制定城市发展战略应该充分分析城市面临的各种环境和城市具备的独特资源，结合城市的优势和机遇确定城市定位。在城市战略中应该突出城市特色和个性，创建城市品牌，促进城市的可持续发展。一个避实就虚的战略远远比千篇一律的战略高明。

重视城市经营软环境建设

城市环境是决定城市竞争力的重要因素之一，城市经营需要良好的环境质量。城市环境包括硬环境和软环境。软环境是指法律、体制、政策、文化、教育、政府服务和行为约束、政府职能和观念等。

我国加入世贸组织和城市公共资源体制的变革对调整中央政府和城市政府行为规范及政策法规提出了紧迫要求，在打破旧规则的同时需要尽快建立新的游戏规则。这方面的工作已经取得了一些进展，比如在2002年国家计委等推出城市污水和垃圾产业化指导意见后，建设部委托大岳咨询公司进行了城市公用事业特许经营制度研究并于2002年底发布了公用事业特许经营指导意见，使各城市政府在运作污水和垃圾产业化时有章可循。但这方面的工作还远远不够，有很多政策法规需要调整，很多规则需要建立。

在谈论软环境时，交易成本高是制约很多城市发展的主要障碍。在有些城市（尤其是落后地区），个别部门的人员贪赃枉法和

办事程序的不透明、不规范使投资人苦不堪言,让潜在投资人望而却步,严重损害了城市形象,阻碍了城市发展。本质上,交易成本高是不受监督的权利和腐败的产物,任何城市不下决心解决这一问题都无法提高城市竞争力。

研究和学习城市经营的方法和工具

城市经营涉及众多公共资源的经营,不同资源的经营方法和工具是不同的,但经营的目的是相同的,就是提高城市经营效率,用最小的代价实现公共资源的最大量供给。因此,城市经营的方法和工具应该是灵活的,关键是要实现预定的目标。

在各地城市经营的实践中,都运用了一些具体的经营方法和工具,总结和推广这些经验对推动城市经营具有战略意义。例如,大岳咨询公司协助北京市政府完成的北京市第十水厂BOT项目,实施结果是水价只有当初政府预测水价的一半,为改变我国建设项目概算超可研、决算超概算的痼疾探索了一条有效途径。若北京市公用设施建设都以类似方式进行经营,必将加快城市发展速度,提高城市竞争能力。

随着城市经营范围的扩大,城市经营方法和工具需要不断创新。比如,针对水利和地铁等项目的非盈利特性,大岳咨询公司正在协助北京市地铁集团研究公私合作模式(即PPP模式)在这些领域中的应用。与BOT模式方式相比,PPP模式可以被更广泛地应用于公共资源的产业化,如学校、医院、博物馆等。

规范城市公用设施的产业化运作

城市公用设施是我国市场化水平较低的领域,也是运营效率最低的领域之一。随着电力、电信、公路等垄断性行业的市场化取得积极成果,中央政府和各地方政府已经在加快公用事业产业化方面

取得了共识,盘活存量资产和用市场化机制建设增量资产已成为各地政府的基本思路。

然而,由于普遍缺少产业化经验,在公用事业产业化过程中出现了很多问题,不仅阻碍了城市发展,而且给很多城市造成了重大损失。如在某市一个水厂股权转让与回购过程中,只有1.25亿元的交易额,在不到三年时间里使政府损失近1亿元,这种情况在国内并不少见。分析这些案例,可以发现很多共性问题。主要问题是没有按照市场规则运作项目,且在项目运作过程中不聘请专业咨询机构现象普遍存在。另外,缺少前期研究和战略思考、暗箱操作、项目运作方缺乏经验和能力、缺少责任和约束机制也是常见问题。解决这些问题的根本途径就是在专业咨询机构的协助下规范运作项目。

规范运作项目有助于提升城市形象,改善城市投资软环境,增强城市竞争力。

城市土地经营

土地收入是城市政府财政收入的主要来源之一,充分实现土地价值可以为城市经营提供资金支持。由于缺少土地经营的经验,各城市土地收入流失严重。如修建一条地铁,带来的沿线土地增值本可以用来补偿政府对地铁建设资金的巨大投入,可由于政府管理不善,沿线土地使用权提前被开发商获得,政府未能获得应得的收入,导致沿线土地增值效益的流失。

2002年国土资源部下文规定,禁止通过协议方式转让土地,从政策上堵住了土地管理的漏洞。然而有些城市还在变相通过协议方式出让城市土地,如何落实国土资源部的文件是各城市政府面临的新课题。

2002年大岳咨询公司协助北京市政府完成的西红门经济适用房项目，通过规范的招标运作使房价降至每平方米2280元，大大降低了北京市房价水平。这种运作模式的创新，彻底改变了政府对土地价值的认识，受到了国土资源部领导和北京市领导的重视，也推动了北京市认真执行国土资源部文件。

另外，政府应当制定完善的城市规划，严格控制土地出让计划，适当推迟有升值潜力的土地出让，以最大限度地实现土地价值。

开发区和大型综合开发项目建设

开发区和大型综合开发项目的建设一直是很多城市政府重视的新的经济增长点。应该说，开发区对城市发展起到了积极作用，如苏州工业开发区、浦东开发区等，但大部分城市建设开发区效果不理想，甚至有投入没产出。

国内开发区失败的主要原因是开发区或大型综合开发项目没有特色，盲目招商，在招商失败的情况下，演变为地产开发项目。在城市竞争日趋激烈的今天，在建设开发区之前，给开发区一个明确的定位是非常必要的，根据开发区的准确定位配套建设相应的软硬环境，增强对特定投资人的吸引力，形成产业聚集效应，这样开发区才能成功。

最近，国内兴起了专业开发区热。应该说，这是一次进步，但很多城市沿用旧思路运作这些新开发区，是值得警惕的，否则还会走上失败的老路。

充分利用中介机构

城市经营是一个系统工程，涉及经济和社会文化等各方面，而且需要兼顾眼前利益和可持续发展。城市经营是各城市政府面临的