

● 腾飞之路

青岛 城市现代化研究

青岛市社会科学院
青岛市城市发展研究中心 编著

QINGDAO CHENGSHI
XIANDAIHUA YANJIU

青岛海洋大学出版社

经营城市：中国城市发展的全新理念

山东省副省长、青岛市市长 杜世成

—

没有任何时代像现在寄予城市如此多的关注！

城市是一个相当古老、又十分复杂的社会现象。城市的兴起起源于人类定居的生物本能和物质发展基础，同时也集中体现了人类的文化需要。早在公元前 4000 年前后，人类历史上第一批城市便出现于两河流域、埃及等地区，被称为“城市革命(Urban Revolution)”。工业革命时期，城市获得了较快的发展，它以资本主义精神为动力，所实现的技术进步和工业化给人类历史带来了巨大变革。自工业革命至今，城市的发展总是不断反映社会变革，并成为社会变革的重要表现。

时至今日，城市作为经济、政治和文化的中心，在社会发展中起着主导作用。城市对现代经济的作用非常重要，它集中了现代产业中最主要的支柱产业，同时也是社会生产要素最集中的地方。最活跃的生产力总是先集中在城市，然后从城市向乡村逐渐普及。城市作为经济中心，它是现代工业产品的生产基地、商品流通和消费中心，是金融、科教信息中心，在区域经济中起着组织经济、管理经济和发展经济的核心作用，城市的繁荣能带动一个地区经济的繁荣。城市经济的核心作用总是与其相应的行政管理职能相适应的，政治与经济功能的叠加与整合，使城市又成为科学、教育和文化的中心，城市精神文明建设的发展，推动着整个社会精神文明建设不断升华。中国社会主义现代化建设的实践也表明，城市在社会主义

市场经济的建立和现代化事业的建设中占有举足轻重的地位。城市集中了 2/3 的国民生产总值、3/4 的工业总产值和外资利用额度；城市还集中了几乎全部的高等院校和科研单位，为国家培养了大批专业人才和科技人才，加快了科技产业的步伐。这充分表明城市是经济和社会发展的主要动力源，是社会主义现代化建设的龙头。没有城市的发展，没有城市的现代化，也就不会有国家的发展和现代化。城市的蓬勃发展必然会推动整个国家的现代化进程。因此，社会主义现代化强国的建设，更要高度重视城市的现代化建设和发展。

二

推动城市发展无疑是我国实现现代化的关键，然而，在社会主义市场经济条件下，如何推动城市发展，这仍然是一个必须深入探讨的问题。显然，过去的发展观已难以适应新形势下城市发展的要求。社会主义市场经济条件下的城市发展不再单纯由政府来推动，而更多改由市场推动。这种状况决定了城市的领导者在城市发展过程中，不但要继续承担传统管理者的角色，更要充当经营者的角色，要逐渐实现由管理城市向经营城市的转变，使经营城市这一全新理念成为社会主义市场经济条件下领导者最佳的行为准绳。可以认为，经营城市理念的提出是市场经济条件下城市发展的必然，是经济全球化对城市领导者管理城市理念挑战所作出的正确选择，是突破城市建设的资金瓶颈、实现城市建设事业持续快速健康发展的重要思路。

“经营城市”的提法，在西方国家至少可以追溯到 10 年以前，但由于他们所理解的“经营城市”与“城市管理”有很大的交叉，而且英文中“经营”与“管理”在很多情况下用的是同一个词“Manage”，所以人们更多地使用了城市管理这一习惯表述，致使“经营城市”的提法未能广泛使用，更谈不上提升到经营城市理念，

作为当今城市发展实践指南的高度。

作为物化资本、人力资本和生产要素的集合体,城市是一个具有完善的经济功能、生活功能和市场功能的社会载体。从城市本身来看,城市是各种市场关系汇集的中观经济单元,是市场配置资源的重要单位。“经营城市”作为一种理念,有狭义和广义两种理解。狭义的“经营城市”可等同于“城市经营”,是广义的“城市管理”的一部分。主要是指在已有城市存量的基础上,从经营的角度使城市基础设施发挥更大的功效,使产业结构得到优化,使常规资源得到最佳配置。社会主义市场经济体制下的经营城市理念应是广义的经营城市理念。广义的“经营城市”是不同于城市经营的一种比城市发展对策甚至城市发展战略更高的城市发展思路,是广义的城市文化的组成部分。主旨是按照市场经济规律,通过市场化运作,综合运用城市土地资本、地域空间和其他经济要素,盘活城市资源,并通过高效的城市管理,从整体上运作城市经济,实现资源配置在容量、结构和秩序上的最大化和最优化,促进城市经济社会持续快速健康发展。

这种经营城市的理念有四个特点:第一,经营所需的资源是泛资源的概念,即没有什么不是资源。第二,强调在政策引导下用经济杠杆调控城市。第三,注重经营主体能动性的发挥。第四,注重“创新”,全方位营造“创新”环境。

经营城市的内容主要是经营国有资产,但要注意到并非所有的国有资产都可拿来“经营”。国有资产有经营性和非经营性之分,一些不能用来直接创造经济效益的公益和社会福利设施不能用来经营。国有企业自然是最主要的经营性资产,土地、城市基础设施、城市环境等也可以进行经营。从城市建设角度看,经营城市的核心内容是城市土地资本和地域空间。经营城市就是要重新认识所拥有的城市资本,把长期以来的城市不变资本转化为可变资本,盘活存量资本和搞活增量资本,盘活有形资产(如土地、市政公用设

施、地下矿藏等)和无形资产(如政府政策、历史文化、城市风光等)。总之,经营城市资产有着十分广阔的层面,每一层面的精心运营,都有可能带来丰厚的回报。

经营城市理念实践意在实现城市文明进步。当然,经营城市的目标会因市情不同而有所差异。在青岛,经营城市是围绕国际化这一目标展开的。国际化是青岛城市文明进步的主要标志和表现形式。这一目标是依靠高效廉洁的城市管理、可持续发展的经济结构、生态型的城市环境、人才型的居民素质、学习型的城市风气和创新型的城市文化来实现的。

高效廉洁的城市管理就是要通过转变政府职能,坚持“有所为有所不为”的原则,突出城市“公共经济”的管理。从内容上分,应有城市土地利用,基础设施、公用设施和公共住宅的建设,文化教育、财政金融、社会保障的发展,环境的保护和市容的改善等项;从职能上分,主要有地方立法、产业政策、发展战略、建设规划、组织领导、宣传教育、监督检查、协调服务等项。提高国家公务员政治素养,加强对领导干部的监督,保证他们正确运用权力,从思想上筑牢拒腐防变的堤防,同时通过体制创新努力铲除腐败现象滋生的土壤和条件,加大从源头上预防和解决腐败问题的力度,努力营造一个社会主义市场经济充分发展的优良环境。

可持续发展的经济结构就是要遵循城市经济结构演变的规律,把城市结构演变的普遍规律和特殊规律很好结合起来,把影响结构变化的传统因素和新因素综合考虑进去,从动态的角度,把握结构的变化,增强预见性,避免主观盲目性。要充分认识城市结构的整体性、系统性和综合性,要注意城市外部即城乡间的和城市间的平衡、城市内部结构要素的平衡和调整。要充分认识城市结构的复杂性、矛盾性和相互依存的特点,抓住重点对结构的改善施加影响。要充分认识城市结构调节者自身的认识能力和改造能力的局限性,清醒估计城市发展中的“自组织”能力和作用。这种“自组

织”能力产生的机制，就是群众的智慧和价值规律的作用。要充分估计内外条件的变化因素，把连续持久的工作同适时调整的工作很好地结合起来，不要设想和采取某种一劳永逸的固定调节模式。要将可持续发展经济结构的构建融入可持续发展战略中，正确处理经济发展同人口、资源、环境的关系。

生态型的城市环境就是要使经济发达、社会繁荣、生态保护三者保持高度和谐，技术与自然达到充分融合，城市环境清洁、优美、舒适，从而能最大限度地发挥人的创造力与生产力，并有利于提高城市文明程度的稳定、协调、持续发展的人工复合系统。简言之，就是要通过改善生态环境、改善公共设施和社会福利设施，来美化城市居民的生活环境，努力开创生产发展、生活富裕和生态良好的文明发展道路。生态城市建设要设定城市生态规划的目标。在目标设定时，要致力于城市人类与自然环境的和谐共处，建立城市人类与环境的协调有序结构；要致力于城市与区域发展的同步化；要致力于城市经济、社会、生态的可持续发展。

人才型的居民素质就是通过倡导和运用激励机制，做好培养、吸引和用好各方面人才的工作。进一步在全市形成尊重知识、尊重人才，促进优秀人才脱颖而出的良好风气。领导干部要有识才的慧眼、用才的气魄、爱才的诚心、聚才的方法，知人善任，广纳群贤。要加快建立有利于留住人才和人尽其才的收入分配机制。通过各项工作，努力开创人才辈出的局面，并以此来优化市民结构，提升城市社会人格，满足城市发展对人才的需求，以适应城市文明进步对市民素质的要求。要特别注意居民的思想道德文化素质的培养，使城市居民真正成为城市现代化的主体。人才型的居民素质是一个城市持续发展的保障。一个城市的居民文化素质的高低，直接决定了一个城市发展的水平和方向。市民素质的提高是一个城市文明进步的重要前提和必要条件。

学习型的城市风气就是要着眼于塑造面向 21 世纪的新青岛

形象和外向性青岛人的形象,实现城市居民的全面发展,最终实现城市社会的持续发展。通过各种层次的教育和自我教育,使学习成为市民的自觉行动。学习型城市风气的养成,不能限于一般的号召,要发挥城市领导者的表率作用。不仅要发挥现有教育机构的作用,更新学习的硬件设施,也要根据市场经济条件下的新形势,创建社区学院、社区教育中心等新教育组织,增加新的学习设施,使全体市民都能获得学习的资源。要特别加强科学知识、科学方法、科学思想、科学精神的学习。学习型城市风气的形成不仅有助于人的全面发展,也是一个城市是否有发展前途的重要标准。学习型城市的创建是市民素质提高的表现形式和重要前提。

创新型的城市文化就是要在创造有中国特色的社会主义城市文化中,将创新作为城市文化的灵魂,努力营造一个能使经济持续发展、政治稳定有序、人民奋发向上的城市文化风貌。通过完善政策和制度,加强教育和管理,改造落后的文化。结合时代精神,体现创造精神,对优秀文化加以继承、吸收和发展。同时结合市民精神文化生活的需要,积极进行文化创新,努力繁荣城市文化,以先进的城市文化培育一代有理想、有道德、有文化、有纪律的新市民。创新不仅是指技术的创新、管理的创新,更是指思想观念和理论的创新。没有创新型文化的城市,是没有生机和创造力的城市。

上述六个方面是一个统一的有机整体。高效廉洁的城市管理是实现经营城市目标的基础和前提,可持续发展的经济结构是实现经营城市目标的物质基础,生态型的城市环境是实现经营城市目标的有效载体,人才型的居民素质、学习型的城市风气和创新型的城市文化相互作用,是城市精神文明建设的重要表现形式,是实现经营城市目标和城市可持续发展的主体保证。

三

全新的经营城市的理念，对经营城市的主体提出了全新的要求：一是资源观念。要确立城市的资源观念，要充分认识到经营所需的资源是泛资源的概念，即把整个城市看做资源，包括物质资源、文化资源等。在资源观念的支配下，进行资源的整合、配置和经营，追求城市经营的效益（经济效益和社会效益）。二是人本思想。要通过城市居民的主动参与来搞好城市的发展。三是市场机制。要靠市场来解决问题，不能再依靠过去的计划经济模式。四是社会化运作。要充分发挥企业等中介组织的作用，使其参与到城市基础设施建设和城市公益事业中来。

作为经营城市的主体，政府的主要职责就是要引导市场健康发展，切实转变政府职能，加大为市场服务的力度。在转变政府职能的同时，加强和改善宏观调控。大力发展市场中介组织，将本不属于政府的职能逐步转移给市场中介组织。建立和完善社会保障制度，使社会保障制度切实起到稳定社会的作用。政府还要承担市场培育、规范和创造的责任，从而为城市经济的健康发展营造良好的内外环境。与此同时，依据本地实际情况，创造市场优势，就会吸引更多的外来资本。外来资本的聚集，有利于盘活城市资源，推行经营城市理念，为城市发展带来新的生机和活力。

改革开放以来，青岛社会经济的发展取得了令人瞩目的成绩，在基础设施建设和市民生活环境改善方面也有长足的进步。青岛正以良好的城市形象展现在世人面前，以蓬勃的生机和活力呈现出强劲的发展势头。但我们也看到，青岛与国内的上海、深圳等城市相比，与国外的先进城市相比还有差距和不足。成功的经验需要总结，存在的不足更需要深入细致的研究，这也是我们实现经营城市目标所必需的。

近年来，青岛市社会科学院、青岛市城市发展研究中心紧紧围绕城市发展这一主题，在城市发展战略、城市发展途径、城市比较

研究等领域,开展了比较系统的研究,取得了较为丰硕的成果。《青岛城市现代化研究》一书,即是其研究成果的一部分。该书在城市发展理论尤其是城市发展模式的研究上作出了有益的尝试。本书的最大特点在于理论与实践的结合,既有宏观的理论阐释,又有可操作性的对策设计。当然,城市研究是一综合性的研究领域,在我国起步较晚,尤其是市场经济体制下的实践仍然处于探索阶段,因而书中的有些观点和提法还需要在城市建设实践的过程中得到检验、修正、补充和发展。所以,我在向编著者表示衷心祝贺的同时,更希望他们在城市发展研究方面取得更大的成绩,尤其是在经营城市的研究上有所突破。

2001年7月

目 录

经营城市：中国城市发展的全新理念..... 杜世成

• 综合篇

城市发展战略研究的理论思考.....	(3)
城市定位及总体发展战略	(10)
城市风貌保护与形象重塑	(18)
城市形象定位研究	(28)
区域经济的发展趋势与对策研究	(35)
全面推进经济国际化研究	(43)
加速城市化发展问题研究	(53)
突出青岛特色，创建文明城市.....	(61)

• 经济篇

城市经济跨世纪发展研究	(73)
国有经济战略调整研究	(82)
大力推进经济结构调整	(92)
技术创新的整体分析与对策研究.....	(103)
加入 WTO 对经济的影响及应对战略.....	(115)
青岛在西部大开发中的地位与作用.....	(127)
“十五”及 2010 年工业发展的战略问题	(136)
“汉缆现象”和“汉河模式”研究.....	(147)
增强县域经济实力，推进城乡一体化	(158)
小城镇建设问题研究.....	(165)
以“两个带动”加快产业升级与结构调整.....	(176)

· 社会篇

改革与完善社会保障体系·····	(189)
建立科学规范的城管体系·····	(201)
提高市民素质,建设现代化国际城市·····	(212)
加入 WTO 对思想道德建设的影响及对策·····	(221)
历史文化名城保护研究·····	(231)
崂山旅游资源深入开发研究·····	(241)
发挥青岛优势,发展国际旅游·····	(253)
人口老龄化及养老问题初探·····	(263)
农村老年人生活状况分析·····	(272)
完善个体私营企业法律政策环境·····	(280)
博物馆文化研究·····	(289)
编后语 ·····	(298)

综合篇

城市发展战略研究的理论思考

世纪之交,中国的城市向何处去,作为战略问题,值得我们高度重视。为了提高青岛发展战略研究水平,我们应多学科介入、多角度切入、多方法探索,以求得高水平的研究成果。我们试图就青岛战略研究的几个基础理论问题作些探讨,为青岛市今后的战略研究提供相应的理论平台。

一、战略研究的科学性问题

提出这个问题是基于我们对青岛战略研究历史的反思。青岛学术界提出战略研究是从1985年开始的,其后,在1991~1992年、1995~1996年又集中开展过两次战略研究。对这些战略研究的成果及其对青岛市经济社会发展的贡献,应当充分肯定。譬如青岛之所以成为国内著名的名牌城市,拥有海尔等著名企业,与20世纪80年代中期实施的“名牌战略”有着直接关系。但不可否认的是,在既往战略研究中,也存在种种脱离实际、不尽人意的地方。某些方案的共同特点是脱离青岛实际,过于理想化。后来10多年的实践也证明,这些设想往往只是纸上谈兵,不具有可操作性。

实际上,正因为战略研究是长效对策研究,才是一项极为严肃的任务,需要持极严谨的态度。因为某种战略一旦确定,就应长期实施,如果战略可以随时更改,那就失去战略的意义,也就等于没有战略。而战略一旦实施,便具有不可逆转性,时迁物易,丧失的机遇将不可追回。因此,战略决策一旦失误,其巨大的损失和代价是无法弥补的。

经验主义和教条主义是战略研究的大敌。近些年来,在强调实践检验真理观点、强调解放思想的同时,一些同志产生了忽视社科理论和科学规律的倾向。认为既然真理都需要实践检验,理论本身

便没有多少真理意义;认为既然要允许大胆试、大胆闯,就不能事先带框框。这些经验主义的错误观点,马克思主义经典作家早就批判过。社科理论,从本质上讲,都是在前人实践或他人实践基础上,在严谨的科学逻辑基础上建立起来的。在同样合乎科学逻辑基础上运用这些理论而不是教条式地照搬或实用主义地窃用,其结论同样应具有真理性。具体到战略研究上,如果只凭实践检验,那我们就根本无法判断哪一种战略可取、哪一种战略不可取。所谓解放思想,只是要求我们挣脱旧的传统思维模式和教条主义的束缚,而绝不是让我们轻视或阉割科学。没有真正的科学抉择为基础,胆子越大,给国家和社会造成的危害也越大。近年来,各地一些重大项目决策上的失误,多数并不是不可避免的。

与此同时,我们也不能步入新教条主义误区。在重大课题研究中,无视社会科学的态度是错误和有害的,但那些打着科学和社会科学的招牌,无视科学规范,脱离实际,照搬书本或从概念出发的决策建议,对重大战略决策来说其危害性更大。那些将可行性研究变成可批性研究的科学预测,便是典型的例证。

二、战略研究的哲学内涵

现代社会发展的战略研究,是从战争理论中借取的概念,但其内涵却丰富得多。因为现代社会发展趋势是有多向性的,所谓社会发展战略,实际上就是在宏观决策中,对社会未来发展的多种可能性所作的一种“合规律、合目的”的能动性价值选择。它立足于“合规律”,重心却在“合目的”。如果社会只能沿某种既定轨道向既定目标前进,或者某种“合规律”社会价值趋向不需能动选择,那就不需要战略和战略设计了。譬如,在完全的市场经济体制中,企业“内部经济性”运作既合乎市场规律,也合乎社会进步目的。因此,我们完全不需要对市场经营主体譬如民营企业提出什么“增收战略”,他们就是依赖效益最大化原则生存的。战略研究和选择只有

在多种价值趋向背离和矛盾共存的情况下才有意义。像市场经济条件下企业只追逐利润,不顾环保,造成“外部不经济性”也是规律,而这种规律对于社会可持续发展来说却是不“合目的”的,这就需要制定环保政策,实行可持续发展战略,因为市场主体绝不会自行制定和实施这样的战略,必须由政府采取强制性政策,如将排污的社会成本加大以迫使企业采取环保措施。

因此,战略决策既属于认识论范畴,更属于一种价值论范畴。从认识论角度讲,战略研究必须从客观条件出发。这种客观条件首先是宏观社会文化背景或世界发展大趋势。现代社会中的任何地区的发展都不是孤立的,都不能脱离开特定社会经济大背景、大趋势。同时,又必须从本地的特殊条件出发,不能想当然地制定战略。从价值论角度讲,战略研究就是价值的选择和比较研究。在社会多元化发展趋势中,必然会出现各种价值取向彼此抵牾的情况,要确定合理的发展战略,就必须既研究相应的价值生成规律和条件,又研究所必须付出的成本或代价。由于价值问题是社会科学研究不同于自然科学研究的重点和难点之所在,所以,也是科学的战略研究中的重点和难点之所在。而科学的战略研究,就是要实现“事实”与“价值”的统一,“合规律性”与“合目的性”的统一。

关于战略选择的“合规律性”,实际上就是对战略选择进行可行性研究。它要求我们以科学的态度和方法考察战略的实施基础和利弊后果。表面看来,对此似乎不需要多作阐释,因为坚持从实际出发的认识论原则是马克思主义理论的精髓。其实并不然,由于这里所发生的认识不仅是在事实层面上,更是在价值层面上;不仅要实事求是,还要实事实“善”,所以,实行起来难度就大得多了。因此,我们认为,对于重大战略设计可以见仁见智,但起码在事实层面上,必须数据真实、情况属实。今后我们应当建立相应的责任追究制。因为事实的失误,就像战争中谎报军情一样,将给领导的重大决策带来灾难性的后果。

关于战略研究中的“合目的性”，实际上就是对战略的价值趋向的选择，对各种战略价值利弊的权衡。在诸多社会发展可能性中，有些价值趋向符合社会整体利益，有些则并不符合社会整体利益，前者为正价值取向，后者为负价值取向。用通俗的话说，就是要对它们作好坏判断。对此，似乎不需要讨论。但实际上，这个问题同样很重要。任何价值，无论其取向正负，都是要付出代价的。即使那些公认为正价值取向的行为，其代价一旦超出价值本身，同样只能产生负价值效果。譬如“环保战略”，是人人赞同的，但如果我们将环保作为惟一发展目标，以至于让所有排废气的汽车停行、所有有噪声的工厂停工、所有产生污水的企业停产，那就等于倒退到中世纪农耕社会，将现代文明扼杀。因此，战略研究的重心就是代价研究，就是对价值与代价的比较研究。既往的战略研究中，往往较少考虑这一点，这与计划经济体制下所形成的传统思维模式有关。计划经济体制下的许多社会和经济决策往往是从局部甚至狭隘功利目的出发，是不计较成本、代价和后果的；或者是“孩子哭抱给娘”——地方争相发展，企业争相贷款，最终把矛盾交给中央或推给政府；或者是“车到山前必有路”——先激化矛盾，然后想法让中央和地方政府解决矛盾。这便是诸多战略的“钓鱼”功能。今后，在社会主义市场经济体制下，在投资风险责任制逐步落实的情况下，任何战略失误都只能咎由自取，因此我们的战略研究必须慎之又慎。

因此，现代社会的战略研究绝不单是某种规律或理论的实践，也不是某一种价值模式或取向的选择，而是在诸多客观条件和规律的基础上，对价值目标和代价的综合研究。而合理的战略，必须能体现价值最大化、代价最小化原则，就是能在既定条件和环境中，能以最小的代价，获得最理想的价值目标，亦即能获取最大的边际社会与经济效益。而要实现这一目标，对一个城市来说，自然就要求其战略设计能最大限度发挥优势条件、避开劣势条件。这是