

当代经济前沿文库

FRONTIER SERIES IN CONTEMPORARY ECONOMICS

城市经营

——中国城市经济问题研究的新视角

UNBAR MARKETING

崔卫华 著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

当代经济前沿文库

城 市 经 营

——中国城市经济问题研究的新视角

崔卫华 著

FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 崔卫华 2005

图书在版编目 (CIP) 数据

城市经营——中国城市经济问题研究的新视角 / 崔卫华著. —大连:
东北财经大学出版社, 2005. 10

(当代经济前沿文库)

ISBN 7-81084-540-3

I. 城… II. 崔… 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 (2005) 第 083459 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@vip.sina.com

大连北方博信印刷包装有限公司印刷 东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm 字数: 293 千字 印张: 10 3/8

印数: 1—2 000 册

2005 年 10 月第 1 版

2005 年 10 月第 1 次印刷

责任编辑: 朱艳 于印辉

责任校对: 尹秀英

封面设计: 张智波

版式设计: 孙萍

定价: 24.00 元

前言

I

近几年来，“城市经营热”迅速波及全国，成为我国城市建设、城市管理和城市规划等理论和实践领域的热门话题，一时间众说纷纭，莫衷一是。人们不禁要问：什么是“城市经营”？“城市经营”同“经营城市”是同义语吗？“城市经营”经营什么？怎么经营？城市经营的理论基础是什么？“城市经营”是中国的“特产”吗？实践呼唤着理论的指导，遗憾的是，有关“城市经营”的理论研究尚处于刚刚“破土”的滞后状态，已有的一些成果也仅仅限于对实践的评价和概念的提出。

作为一名研究城市经济问题的博士生，强烈的责任感使得我开始关注这一现象，并查阅了中外大量的有关资料，发现不论在理论上还是在实践中，“城市经营”都不是一个新出现的问题。在我国，早在1982年深圳市就开始了通过收取土地使用费来弥补市政建设资金不足的试点，并成为我国土地使用制度改革的前奏；1985年，饶会林教授在国家建设部召开的“城市基础设施经济问题讨论会”上，首次提出了“城市基础设施的经营和管理”问题……20年后的今天，对城市政府来说，“为什么”要经营城市的问题已无须探讨，人们更关心的是“谁”来经营城市、经营“什么”、“怎样”经营的问题。虽然近几年我国的城市经营实践已经有了更丰富、更深入的内容，然而有关城市土地、城市基础设施、城市公共物品、城市环境、城市形象等“经营城市”范畴历来都没有脱离城市经济学的研究领域，只是城市经营问题需要从城市管理的角度进行重新审视。可以说，“城市经营”是城市经济理论和

实践在新世纪、新形势下的延续、升华和深化，是城市经济实践的思维理念和城市经济理论研究的视角转换。

理论是灰色的，实践之树常青，城市发展的车轮滚滚向前，呼唤着理论的创新和诠释。鉴于此，我把本书定名为：城市经营——中国城市经济问题研究的新视角。

II

2001年7月13日，北京以压倒性的56票首次当选为2008年奥运会的举办城市，那一刻，北京成为世界瞩目的焦点；2002年12月3日，上海又度过了一个不眠之夜，国际展览局89个成员国以绝对的信任授予了中国上海2010年世界博览会的举办权，“城市，让生活更美好”成为世博会历史上的第一个“城市”主题。不论是奥运会还是世博会，主办权争夺之激烈，充分显示了各国城市参与国际竞争的态势，北京申奥、上海申博的成功表明我国城市参与世界竞争的时代已经来临。

21世纪，国家之间的竞争将突出地表现为城市层面的竞争，中国参与全球竞争将在很大程度上取决于中国能否建设起一批具有全球竞争力的城市和城市圈；21世纪，企业的发展和竞争更趋全球化、跨国化，跨国公司的作用和影响力将主要通过城市的全球性来实现，城市更将成为企业竞争优势的重要源泉；21世纪，人类的生存与发展竞争将更为全面而复杂，城市越来越成为市民力量的主要源泉，人们只能从更具竞争力的城市中获取更自由的发展机会，享受更充分的福利价值。因此，提升城市竞争力成为城市增强经济实力的必然选择。

在我国，随着市场经济的不断深化，一方面，城市政府拥有了较多的对地方国有资产的控制权和决策权，对城市要素的优化配置成为可能；另一方面，我国的城市化和城市管理进入了一个新的发展阶段，城市政府不得不面对城市化加速发展带来的城市规模快速扩张与城市建设资金相对不足的矛盾，城市经营就是在这样的背景下被推上了实践的舞台。不论政策层面如何认识，以大中城市高速发展为特征的市场导向的城市化在实践中已势不可当，目前我国的“城市经营热”正是反映了这一“城市经济景观”在经历了外延扩张后将逐步走向高质量、细致、

成熟的发展趋势。

III

通过对国内外文献资料的回顾,可以看出,虽然国外的城市经营研究在不同的角度有了很大的拓展,但到底什么是城市经营仍尚无定论。目前我国的城市经营研究还处于概念泛化阶段,进展缓慢,这与城市经济学领域一直重视城市经济规律和发展阶段、发展水平的研究,城市管理理论研究基本处于空白的现状有关。而“城市经营”与“城市经济”的主要区别就在于城市经营不是研究城市的实际经济体系是怎样运行的,而是试图从一定的价值判断标准出发,对城市经济体系的运行进行评价,并进一步说明城市经济体系应当怎样运行,以及为此提出相应的经营对策的“规范”研究。我认为,对于城市经营来说,不论是概念的提出还是理论的建立,其贡献不在于煞费苦心地去发现什么未知的课题,而是从人们早已熟知的城市经济实践中挖掘出一条线索和研究框架,分析其发生、发展和未来的走向,从而为城市经营实践指明正确的方向和政策主张,这也是我作为一名城市经济学博士“忧国忧民”的责任。

城市经营的静态观主要是研究什么是城市经营、为什么要进行城市经营和怎样经营城市?城市经营的动态观则是什么时候经营、在哪里经营、谁来经营和经营什么?鉴于此,通过对中外城市经营研究的分析和辨识,我提出了一个城市经营的三维理论分析模式(如图1所示),这是一个筛选出了影响城市经营的主要因素及其相互关系后,构筑的一个由时空轴、主体轴和客体轴组成的立体研究框架。

首先,作为城市经营研究的时空参照系,我试图通过以“时空轴”反映“城市生命体”的城市成长过程,并在这个时空平台下分析城市经营的主体、客体及其相互作用关系和发展趋势。

其次,作为国内外城市经营研究的焦点问题,“主体轴”回答了“谁来经营”、“以什么样的方式经营”的问题。城市经营主体问题的时空观,也就是城市经营的整体观和动态观,城市经营主体从“一元化”向“多元化”的演变过程显示了城市经营的内在运行机制和发展规律。

最后,作为城市经营的对象,“客体轴”反映了城市经营的研究对

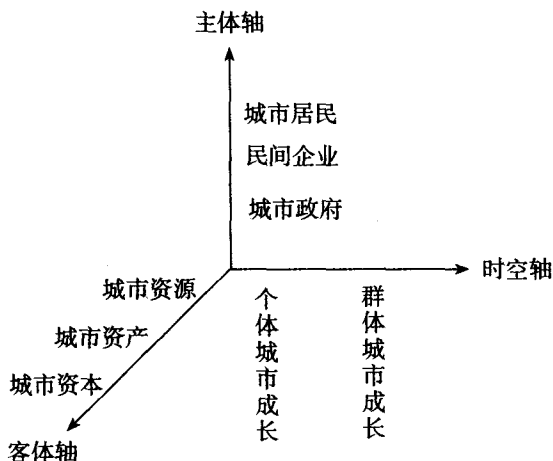


图1 城市经营的三维理论模式

象在城市的不同成长期具有不同的特征和作用，对城市资源的开发和利用过程就是城市经营从狭义到广义、从局部到整体、从低层次向高级阶段的发展过程和城市价值链的增值过程，是城市整体经营和提升城市综合竞争力的根本途径。

可见，城市主体与城市客体要素相互作用过程就是城市成长的时空演变过程，三者之间密不可分，共生共荣，共同构成城市经营研究的完整理论框架。

根据以上的分析，我认为，在全球化和地方化的经济背景下，在城市生命体成长的不同时空中，城市经营是以提高城市竞争力为目的、以成本效益分析为原则的，城市主体对城市客体的经济管理方式和城市价值链的增值过程。

按照城市经营的三维理论分析模式，我把城市经营的研究内容分为六章，基本研究框架和主要观点如下：

第1章导论。从对城市经营产生的经济背景分析入手，梳理出国内外城市经营文献的发展脉络，指出目前国内城市经营误区的深层原因，并通过对城市经营与企业经营不同特征的分析，明确了城市经营的对象、地位和作用，最后从生物学角度对城市生命周期和时空因素进行重

新认识，并对世界主要区域的城市成长趋势进行了实证分析。

第2章城市经营的时空平台。通过就一个城市进行个体考察的城市成长模式和对包括两个城市以上的区域进行的 citistate 成长模式分析，揭示了城市微观成长规律和城市宏观成长趋势，指出研究孤立的城市已没有实践意义，为城市经营提供了城市空间成长的阶段性理论分析和时空坐标系，并进一步归纳了城市成长的时空特性和成本、效益特征；最后结合我国城市成长的现实状况，分析了以城市空间组织演变为主线的“松散型城市空间组织”和“紧密型城市空间组织”，认为城市间的协作组织是城市成长过程中维系城市长期竞争优势的不可或缺的基础，并指出 citistate 是城市空间组织的未来走向。

第3章城市经营的运行机制。通过对城市政府在不同时空背景下与市场的不同组合模式和城市政府目标双重性的探讨，触及了城市经营主体和城市经营的运行机制这一城市经营研究的焦点和难点问题；城市政府职能转化的理论基础是城市公共物品的界定，而城市资源有效配置的前提条件也成为重要的理论分析内容。作为城市经营方式的选择依据和经营方式的创新设计，实现了城市经营主体与客体在不同时空下的衔接；而城市公共财政制度和融资的创新为我国的的城市经营提供了制度支撑和拓展了未来发展方向。

第4章城市土地经营。广义的“城市土地经营”涵盖了城市土地和土地空间经营，包括土地、功能分区和城市建设。在对城市土地地租理论和城市空间结构模式的研究基础上，提出了土地有偿使用的方式选择，以及以土地为载体的城市空间利用的分区制，并通过对我国目前城市建设中存在问题的剖析，以英国“新城运动”为例，指明城市“硬环境”建设和经营中的对策。作为城市经营制度创新的重要组成部分，城市土地制度的改革成为我国城市经营的根本动力和制度保障。

第5章城市产业经营。城市功能定位是城市产业经营的前提，通过对城市功能定位的定性和定量分析，揭示了城市功能定位的具体方法。城市主导产业的选择基于城市的比较优势，是城市产业竞争的初级阶段。与比较优势相比，城市的整体经营目标在于提升城市的竞争优势，硅谷的成功是城市竞争优势的经典案例。在我国，产业集群的崛起对传统的“梯度理论”提出了挑战；基于城市竞争优势的产业集群，是城

市产业经营的核心和高级阶段；产业整合是城市产业结构的存量调整、优化组合和产业升级。因此，城市产业选择、产业集群和产业整合三者之间密不可分，相辅相成，共同构成城市产业经营不可或缺的重要内容。作为城市经营制度创新的难点，城市国有企业产权制度改革在党的“十六大”召开后终于步入了实质性阶段。

第6章城市无形资产创造。城市的有形资产经营是基础，无形资产创造是动力和升华。通过对目前我国城市建设中文化危机现象的剖析，明确了城市文化的内涵和重要意义；在此基础上，介绍了结合城市文化特色，运用CIS法识别城市形象的方法和案例；城市文化、城市形象和城市品牌是不可分割的三位一体，而城市品牌的推广过程是城市营销的重要内容和步骤。通过对政府招商的利弊分析，揭示了城市营销的市场化趋向，而对香港城市品牌创立过程的剖析，实际上是明确了城市品牌推广的具体实施步骤。

IV

从城市经营的整个过程来看，城市资源的资本化经营涵盖了城市资源从产生到转让以及增值的全过程，自然资源从单纯的自然形态到成为城市资源、发挥城市功能的过程，实际上就是城市成长的过程。因此，从根本上说，城市经营的过程就是提升城市价值和城市竞争力的过程。

城市是有机的生命体，如同在物竞天择中，每种生物都会生长出自己特有的生存能力一样。在城市竞争中，培养城市所特有的核心竞争力是城市整体经营观的目标。从城市经营主体的角度来看，城市经营的内涵包括公共物品经营和城市空间内的外部经济经营两大部分，主要包括城市土地经营、城市产业经营和城市无形资产创造及其相互之间不可分割的关系。

城市经营的前提在于城市是有价值的实体。城市是生产力发展、社会分工和上层建筑、生产关系变革的结果，是人类劳动的产物，是人类文明的结晶。一切构成城市空间和功能的载体，无一不凝聚着人类的智慧和劳动。因此，城市是有价值的客观存在，是社会漫长发展中积聚的巨大财富。从投入的角度看，城市是国家长期巨额资金投入的结果，是资本的实物形态，目前全国工业总产出的50%、国内生产总值的70%、

国家税收的 80%、第三产业增加值的 85%、高等教育和科研力量的 90% 以上都集中在城市^①。城市作为国有资产的最大集散地，已成为最大的一份有形国有资产。

正如迈克尔·波特所言：“为什么有些企业具备国际竞争优势？决定条件在于企业所处的‘国家’^②能否在特定领域中创造或保持比较优势，这也就是一个‘国家’的竞争优势。”^③

从目前的长三角和珠三角的竞争态势，可以看到城市之间的竞争已成为一种综合实力的竞争，特别是体现在跨地区市场化整合资源的过程之中。显然，城市之间不是为竞争而竞争，那么城市为“什么”而“争”？城市竞争的实质是什么？这一问题与城市经营的目的有着必然的联系。城市竞争的实质是实现城市价值的最大化，城市经营的目的是实现城市综合效益的最大化，而城市价值的最大化本身就意味着城市综合效益的最大化，二者具有根本的一致性。

那么，城市是怎样升值的？为了揭示城市的增值过程，我们首先分析一下企业的价值增值过程。

迈克尔·波特把与企业相关的竞争活动归纳为如图 2 所示的基本活动和辅助活动两种类型，并称之为价值链（value chain）。

迈克尔·波特认为，企业能表现的价值远远超过内部生产经营活动的总和。企业的价值链是一个由许多“联系点”之间连结的相互依赖系统和活动网络。这些联系点的作用通常可以影响企业进行各种活动的成本高低或效益大小，如高成本的设计能够降低售后服务的成本。价值链的联系点若要发挥功能，就需要各种活动相互配合，相互配合的活动不但能减少事务成本，又有助于更有效的监控管理、以小成本的个别活动弥补大成本活动的损耗^④。

为了发展竞争优势，企业更需要将价值链看成一个系统而非个别活动的总和。因此当它要改善竞争位置时，就得从重建价值链开始，

① 傅崇兰：《21 世纪中国城市化趋势与经营战略》，载《城市博览》，2002（8）。

② 迈克尔·波特认为他的“国家竞争优势”理论也可以应用到国家以下的组织层次，如区域、城市等。

③ [美] 迈克尔·波特：《国家竞争优势》，李明轩等译，17 页，北京，华夏出版社，2002。

④ [美] 迈克尔·波特：《国家竞争优势》，李明轩等译，40 页，北京，华夏出版社，2002。

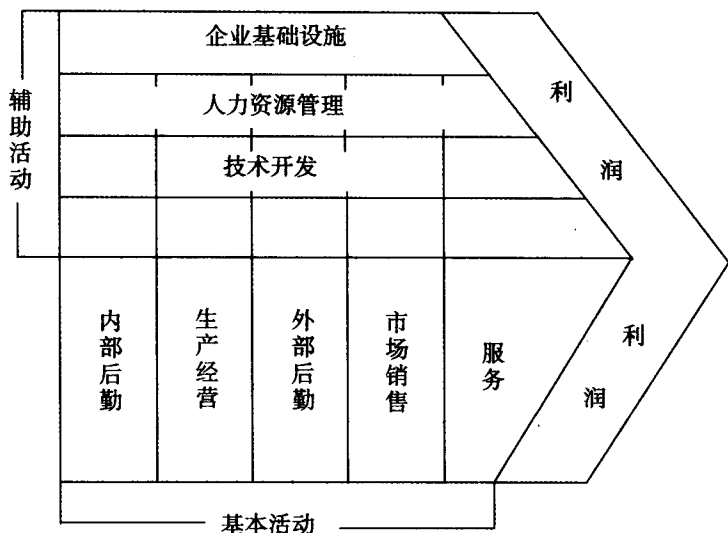


图2 企业内部价值链体系

像重新进行业务分类、重新排定优先顺序或抽掉某些效果不佳的活动以取得大幅改善。事实上在产业竞争中，企业的价值链附属于一个更庞大的体系之下，也就是企业的价值链系统，或称价值体系（如图3所示）。

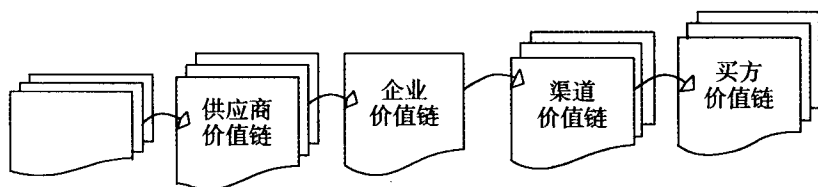


图3 企业价值体系

价值体系包含满足企业价值链的上游供应商、完成价值链活动的营销渠道与最后的客户。价值体系能否有效运用，关系到企业能否建立竞争优势。联系点不仅连结公司内部的各种活动，还能形成企业和供应商、经销商之间的相互依赖效果。企业借联系点的有效扩展或协调，可

以向外延伸触觉，创造竞争优势^①。

在企业价值链理论的演变过程中，企业价值体系实现了以下几方面的转化：

一是价值体系范围由企业本身向超越企业、与企业发展休戚相关的外部空间转化。现代科技的发展，使企业的生存空间和生存方式发生了根本转变，企业之间由商场上的相互残杀变成了共存共荣的伙伴关系，每一个企业个体只有通过价值体系中价值链的流程再造，才能完成企业的价值转移和传递，从而实现价值的增值。

二是价值体系循环从封闭式的自我循环向与企业业务关联的价值链循环转化。价值链是企业了解成本优势的工具，从与企业发展相关的总流程和总成本出发，进行企业的流程再造和价值增值控制。通过对价值链上各联系点的协调和业务重组，以取得生产体系和上下游活动最密切配合时的成本优势。

三是价值体系再造从对企业生产要素的实体控制向对业务流程的过程和联系点的知识密集型投入转化。价值链再造是对超越个体企业空间范围的既定资源要素、业务流程、联系点的优化整合，是在现代信息网络平台上充分利用价值链的空间结构和时间序列，通过创新设计、流程再造和网络控制等实现价值增值的创新过程，体现了以知识投入为主的空间拓展和系统再造的特点。

从城市经营的角度看，城市价值创造的关键在于保持城市持久的竞争优势，而决定竞争优势持久性的根本在于，城市作为一个系统集成，城市同时也是一个价值链系统，城市价值链中的每一个价值活动环节或系统都是竞争优势的一个潜在来源。城市价值创造过程首先必须将城市价值链各个系统中的价值活动进行分解，这种分解有助于发现那些最有可能创造价值的环节，随着价值活动逐渐分解成为越来越小的环节，越来越多获得竞争优势的机会就可能被发掘出来。

城市的竞争优势是在整合并组织各种经营活动的过程中展现的。在经济全球化时代，面对城市瞬息万变的产业链、物流链和信息流链，城市政府面临的不仅仅是职能转变问题，更重要的是城市再定位和城市价

^① [美] 迈克尔·波特：《国家竞争优势》，李明轩等译，41页，北京，华夏出版社，2002。

值链流程的再造问题。城市竞争不仅是形成最优结构的系统优势竞争,同时也是城市要素流动速度的竞争,城市物流、信息流速度是衡量城市竞争力的重要标志,是城市吸引产业集聚的主要竞争力所在。提高城市要素流动的速度问题,从城市价值传导流程看,就是如何建立一个无障碍的价值快速传递和转移的城市价值链系统问题。城市价值链的每个部分或要素间的互动都是通过信息沟通来完成的,信息技术的日新月异为城市价值链流程再造提供了手段,为城市的制度创新和知识投入提供了平台,也对城市政府提出了知识供给和知识化管理的新要求。

不同的城市有不同的价值链,不同的价值链创造不同的竞争优势。城市价值链并不是一堆各自独立活动的简单连结,而是由一系列相互依存、相互联系的价值链组成的一个完整系统。在价值活动分解或整合过程中,有的是主要活动、直接活动成为创造竞争优势的决定力量,有的是间接活动、辅助活动变成竞争优势的潜在来源,而有的则是这些活动之间的联系也可能成为竞争优势的重要来源。

随着市场经济的发展,城市的要素流动正在向市场调节下的横向流动转变。与此相对应,城市总资产产权结构也由原来的单一的公共物品变成了私人物品与公共物品并存的混合产权结构,城市管理正在由城市实体物质构成的封闭、静态空间向与城市价值增值相关联的开放的、纵横交错的网络化空间转变。作为生产要素高速流动和聚集的载体,城市价值的增值是在城市价值链不断优化、整合和再造中实现的。城市作为一个复杂系统,要提高城市的整体效率,就必须提高城市资源在不同系统之间配置和流动的效率。城市物流、信息流高效流动的过程,也就是价值在不同系统传递和转移的增值过程。

党的十六大报告指出:“当今世界,文化与经济和政治相互交融,在综合国力竞争中的地位和作用越来越突出。”这一论断高度概括了当今世界文化、经济发展的新趋势和新特点,揭示了文化、经济和政治相互联系、相互促进的发展趋势。

基于城市价值链的城市价值增值过程分析,就是如何发挥城市竞争优势和核心竞争力的对策和策略选择,是城市经营理论具有可操作性的实践途径。由于城市价值链的增值过程是由城市经营的基本活动——城市土地经营、城市产业经营、城市无形资产创造,和城市经营的支撑体

系——城市营销、城市制度创新等活动构成，实际上，这些城市经营的基本活动和支撑体系已经构成了城市经营对策的完整分析框架。

因此，如果说，“三维理论模式”提出了城市经营的“是什么”和“为什么”的研究结构，那么，“城市价值链体系”（如图4所示）则构筑了城市经营“怎么办”的分析框架。

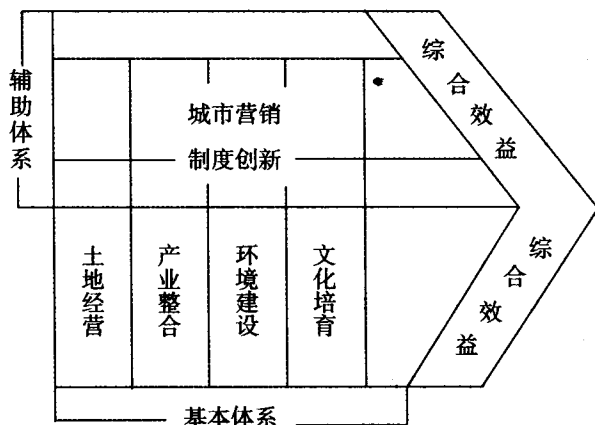


图4 城市价值链体系

“城市价值链体系”主要包括以下内容：

城市土地经营。它主要由城市土地配置、城市功能分区和城市硬环境建设等部分构成，涉及到城市土地的利用方式、城市分区规划和城市新城建设等各种城市的土地空间配置和功能分区等内容。

城市产业经营。它主要由城市主导产业的选择、城市产业集群和城市产业整合构成，涉及到城市主导产业选择的基准、城市产业集群的形成和城市等各工业园区的整合等内容。

城市无形资产创造。它主要由城市文化培育、城市形象塑造和城市品牌推广等部分构成，涉及到城市文化的内涵、城市 CIS、城市营销等内容。

系统结构的最优化是价值链的目标，城市土地及其空间环境建设和城市产业集群是城市价值增值的重要途径。城市产业发展与城市环境之间犹如筑巢引风的关系，在开放的全球化市场体系中，就是要通过提高城市环境质量来吸引产业要素的集聚。城市环境是一个复杂的系统，要

实现系统价值最优，就必须提高系统之间价值传导的最优。如果在一个大系统中，子系统之间的价值传导受阻，就无法实现资源在各系统之间的最优配置和系统收益的最大化，因此城市营销和制度创新具有重要意义。

一个城市的核心竞争能力来自资金、技术、市场、成本、制度等，但从严格意义上说，这些问题都不是构筑城市核心竞争力的关键因素，城市竞争优势的核心点是“城市文化”。一方面，城市文化价值链对城市经济价值链起着提升和推动作用，是城市聚集力与辐射力增强的内在基础，是支撑城市生存、竞争和发展的巨大动力和无形资产，城市文化特色决定着城市形象定位和品牌营销，对城市的旅游业和服务经济起着潜在的拉动作用；另一方面，城市经济价值链又有助于城市文化价值链和城市特色的形成，两者之间是一种相辅相成、不可分割的关系。

制度选择在很大程度上决定了城市竞争的胜负，因而可流动要素的竞争会促使城市政府进行制度选择，因而制度变迁的过程就是城市竞争的演变过程。城市财政和融资具有以下特点：存在相当数量的预算外、制度外收入；土地的收益可直接用于公共物品供给；城市政府直属企业的收益可用于提供公共物品；城市生产要素的流动受到一定的限制。

总之，城市的总价值是由许多不同层次、不同要素系统相互关联构成的一个价值链系统。城市价值增值的前提条件是：各要素系统具有追求增值和效益最大化的内在动力；有一个保证各系统之间按照系统效益最大化原则进行关联、整合和再造的运行机制。随着我国市场经济改革的不断深入和地方分权制度的实施，城市已具有了追求地方利益最大化的内在动力，而城市政府通过启动城市制度创新等对城市价值链活动和城市竞争战略的支撑体系，实现了城市经营和城市价值增值的目的。

目 录

第1章 导 论	1
1.1 中国：城市经营热	1
1.2 像企业家经营企业那样经营城市吗	32
1.3 生命型城市新视点	45
第2章 城市经营的时空平台	59
2.1 城市是怎样“成长”的	60
2.2 城市的“最佳”规模意味着什么	72
2.3 城市空间组织形式的演变	84
第3章 城市经营的运行机制	97
3.1 城市公共物品的供给机制	98
3.2 城市经营主体的整合机制	107
3.3 城市经营主体的选择机制	127
3.4 城市公共财政制度与融资创新	140
第4章 城市土地经营	152
4.1 城市土地配置	153
4.2 城市功能分区	161
4.3 城市整体环境营造	172
4.4 城市土地制度的改革与创新	183
第5章 城市产业经营	200
5.1 城市功能定位	201
5.2 城市产业选择	208
5.3 城市产业集群	218

5.4 城市产业整合	248
5.5 城市国有企业产权制度创新	260
第6章 城市无形资产创造	272
6.1 城市文化培育	273
6.2 城市形象塑造	285
6.3 城市品牌推广	290
参考文献	303
后 记	315