

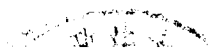
经营城市

中国市（县）长论坛

中国文联出版社

经营城市

中国市(县)长论坛



中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

经营城市:中国市(县)长论坛/《经营城市:中国市(县)长论坛》
编委会编. - 北京:中央文献出版社,2005. 3

ISBN 7 - 5073 - 1837 - 0

I. 经… II. 经… III. 城市管理 - 研究 - 中国
IV. F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 018180 号

经营城市:中国市(县)长论坛

编 者 / 《经营城市:中国市(县)长论坛》编委会

责任编辑 / 孙 翊

封面设计 / 胡春燕

版式设计 / 李 惠

出版发行 / 中央文献出版社

地 址 / 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编 / 100017

经 销 / 新华书店

排 版 / 北京三谷文化发展有限公司

印 刷 / 中国标准出版社秦皇岛印刷厂

787 × 1092mm 16 开 42 印张 1100 千字

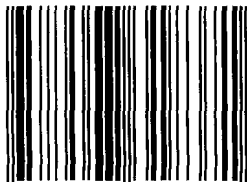
2005 年 3 月第 1 版 2005 年 3 月第 1 次印刷

印数 1 - 3000 册

ISBN 7 - 5073 - 1837 - 0 定价:276.00 元

版权所有 违者必究

ISBN 7-5073-1837-0



9 787507 318371 >

《经营城市:中国市(县)长论坛》

编辑委员会

主编单位:中国城市发展研究会

顾问:刘国光 汪光焘 高尚全 张卓元 程安东 周干峙

主编:厉有为

副主编:朱铁臻 旷建伟 周天勇 王富玉 郑彤

编委:(按姓氏笔画顺序)

马金虎	王文超	王永昌	王跃飞	王富玉	朱铁臻
艾尼瓦尔·吐尔逊		刘永忠	刘鸿彬	孙建平	佟根柱
张守成	张志银	张家星	旷建伟	李宪生	李荣怀
李嫣	陆志远	周天勇	周齐	周建琨	屈国新
林国强	罗林书	郑彤	姚玉舟	郝新国	骆珊
倪鹏飞	曹莉莉	梁宏	梁建勇	盖如垠	彭艳萍
葛海鹰	董恒宇	熊清华	臧胜业	谭仲池	

序 言

随着中国社会主义市场经济和改革开放的深入发展,城市的面貌日新月异,伴随着城市发展的实践,“经营城市”理念得到各级政府较为广泛的认同,理论界多数也持赞赏意见;而有的学者则持不同观点,认为“经营城市”缺乏理论依据,其实是误区。事实证明,城市是有价值的实体,经营城市是市场经济条件下的必然产物,是城市政府职能的组成部分,是现代城市发展的理念创新。经营城市的实质内涵是经营、集聚、重组配置城市多种资源,它既包括盘活存量,又包括激活增量,对城市发展有着重要意义。经营城市的根本目的是为促进城市社会财富的增长,改善城市环境,创造最佳人居条件,提高市民生活质量。

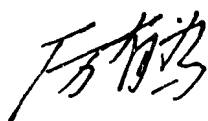
当前,我国城市化正处在加速发展阶段,城市面临的建设发展任务十分繁重。城市如何正确定位,选准发展战略和经营策略至关重要。

这本书的文章来自于全国部分市(区、县)委、政府主要领导和致力于城市发展研究的专家、学者,具有较广泛的代表性,是他们理论探索和实践经验的总结。书中的许多文章体现了作者解放思想、锐意探索、视角广阔的研究风格和勇于实践、敢于创新、善于总结的求实精神,一些文章正确阐述了“经营城市”理念,纠正了一些认识误区,批评了片面地“以地生财”,强调了合理利用和整合资源,以推动城市经济、社会和环境协调可持续发展。书中提倡了“经营城市”必须建立在落实科学发展观的基础上,坚持“以人为本”,执政为民,全面、协调、持续发展,提升城市质量。

这本书既是一个论坛，一个百家争鸣、各抒己见的平台。同时也为众多城市提供了展示各自发展战略，一展鸿图的舞台。面对先进地区“经营城市”的成功经验，许多城市借鉴而不照搬，吸收而不硬套，创新而不落俗，以发展的新思路来发挥自身优势，以改革的新突破来凝聚扩大自身优势，将资源优势变为经济优势，变为资本优势。这些城市不分东西南北，不论大小，都结合自己的地域特点，走创新务实之路，争取早日全面实现小康目标。

我衷心祝福中国城市繁荣昌盛，祝各位作者身体健康，为全面建设小康社会和实现社会主义现代化伟大目标做出更大的贡献。

全国政协常委、中国城市发展研究会理事长：

A handwritten signature in black ink, appearing to read '傅有智' (Fu Yongzhi), written in a cursive style.

2005年3月

目 录

专家、学者篇

正确认识和对待经营城市	朱铁臻(2)
经营城市的理论思考与对策创新	杨继瑞(5)
经营城市与政府职能转变	徐惠蓉(13)
对“城市经营”热的透视与思考	林家彬(17)
城市经营的理念与模式	谢文蕙(22)
城市国际化经营的战略思考	石建勋(28)
面向竞争力的城市定位理论分析框架研究	倪鹏飞 郑 睿(33)
新公共管理与经营城市公共品	王 岚(40)
创新经营城市的三种途径	李果仁(45)

城市领导篇

(按行政区划先后顺序排序)

积极推进城市管理体制改革 努力提高现代城市管理水平	哈金起(50)
探索经营城市之道 推进石景山区城市化进程	李晓强(53)
解析鲁谷社区改革 创新城市基层管理体制	刘春锋(57)
加大经营城市力度 加快推进城市化步伐	李 平(62)
以科学发展观为指导依法经营城市	佟根柱(67)
探索城市经营 促进城市发展——关于开展经营城市工作的思考	王春辉(71)
科学经营城市 加快塘沽现代化发展	张家星(73)
大力发展第三产业 促进城市现代化	尚小平(77)
转变观念 创新机制 努力提高经营城市水平	郭景平(81)
更新观念创环境 转变职能促发展	孙长顺(85)
突出特色 加快建设 努力塑造省会现代化新形象	臧胜业(87)
加大城市经营力度 提升政府的资金运筹能力	李荣有(93)
落实科学的发展观 切实搞好城市经营	张树志(95)
积极探索城市经营 促进城市社会经济全面发展	李锡海(98)
坚持科学经营城市 增强城市发展动力	高金浩(101)
以文为蕴 纳古布新 从承德看历史文化名城的城市化之路	景春华(106)
迁安市加快构筑中等城市的思考与探索	姚自敏(108)
政府引导 市场运作 实现城市建设跨越式发展 ——廊坊市规划建设经营城市的几点做法	王大虎(114)
强化科技支撑 加快城市现代化步伐	王丽英(117)

现代城市更新与旧城建设	王昆山(120)
加速推进城镇化 营造发展新优势	冀纯堂(124)
浅议中小城市如何在经营城市上求突破	李永安(127)
靠机制建城 以产业活城	胡梦玲(130)
加强规划 狠抓建设 努力提高城镇化水平	李明朝(132)
用科学发展观指导经营城市 促进太原经济社会全面发展	李荣怀(136)
发展文化产业是加速城市转型的有效途径	冀明德(139)
大规划 大建设 大集聚 大提质——关于阳泉城市“扩容提质”的思考	谢 海(143)
科学经营城市 持续发展经济	潘和平(148)
内蒙古的城市文脉与城市竞争力	董恒宇(151)
科学经营城市 加快城市发展	杭桂林(156)
勇于探索 求实创新 积极推进西部地区经营城市步伐	檀志军(159)
发挥民族地区优势 加快文化产业发展	王淑贤(163)
科学地认识和对待经营城市	于 军(166)
如何通过经营城市来提升城市竞争力	高震邦 尤国钧(170)
做好经营城市文章 全面提升城市竞争力	陈和平(173)
树立经营城市理念 实现城市建设跨越式发展	朱京海(175)
经营城市与城市治理	葛海鹰(179)
运用经营城市理念 推进城市化进程	徐长元(183)
发展接续产业是资源型城市实现可持续发展的必由之路	程亚军(185)
增强城市品牌力 全面推进城市营销	邢恩惠(188)
搞好经营城市工作 加快城市建设发展	李忠文(191)
树立现代城市规划理念 当好经营城市的“龙头”	俞滨洋(194)
推进欠发达地区城市化进程的思考与探索	宁云福(198)
着眼可持续发展 强化城市经营 全面加快资源型城市转型步伐	盖如垠(201)
运用科学发展观经营城市	刘 臣(204)
探索市场化建设城市之路	孙升昌(206)
坚持可持续发展是现代城市发展的基本战略	崔德文(209)
强化城市经营理念 加快兴城富商步伐	于文超(211)
优化发展环境 促进招商引资	董作民(213)
科学经营城市必须坚持以人为本	徐学阳(217)
城市经营漫谈	柴尧迅(219)
论交易成本视角中的城市经营	程向民(222)
区域商务成本分析	王志雄(226)
上海电子政务的创新实践——社保卡让市民享受随身的政府服务	孙建平(231)
大手笔经营城市 高标准打造精品	刘永忠(236)
对经营城市的几点思考	袁世珠(238)
浅析县域经营城市的路径	卜 宇(243)
做足经营城市大文章	吴 跃(246)
倡导循环经济 走科技社会环境协调发展的城市道路	
——关于循环经济与城市可持续发展的研究报告	芮文宣 游 膺(249)
落实科学发展观 建设高水平小康社会	曹福龙 王 翔(253)

经营城市——现代城市发展的新理念	尹金来(256)
关于民间资本参与政府项目启动运作的思考	杨 军(259)
发挥优势 统筹发展 打造现代化的海上花园城市	郭剑彪(265)
面向杭州湾时代的绍兴——加入 WTO 以后政府职能的战略取向	王永昌(268)
以工业化带动城市化 以城市化推动工业化——永康全力打造五金名城	李秋华(272)
牢固树立科学发展观 加快建设国际性商贸城市	吴蔚荣(275)
统筹城乡协调发展 创新土地运营机制	马 奇(278)
加强村镇规划建设 推进城乡一体化进程	叶春江(284)
充分发挥规划的龙头作用 全面提升乐清的城市品位	黄正强(288)
狠抓基础建机制 良性循环促发展	杜世源(292)
强化主体功能 有效组织经营	朱庆龙(295)
坚持以科学发展观为指导 统筹推进现代城市资源开发	姚玉舟(300)
教育现代化是城市现代化的必要条件	陈苏汉(303)
经营城市 发展城市 振兴区域经济——关于经营城市的实践与思考	薛少云(306)
福州城市化的动因探究与途径选择	梁建勇(309)
推进现代流通,增强中心城市辐射功能	
——对做大做强邵武商贸中心城市的思考	刘启财(313)
以科学发展观为指导 做大做强宁德中心城市	陈荣凯(317)
遵循市场经济规律 做活经营城市文章	郑羨银(321)
用科学发展观指导区域中心城市的建设	钟利贵(323)
落实科学发展观 促进城乡协调发展 城市发展要高度重视“三农”问题	彭艳萍(326)
科学经营城市 提升城市发展水平	肖 毅(330)
顺市而为经营城市——关于经营城市的思考	熊建清(333)
提升城市竞争力 推进城市化进程 打造一流的赣粤湘边际区域中心城市	严家春(336)
以科学发展观为指导 努力实现城市建设的跨越式可持续发展	马跃启(340)
以工业化为支撑 加快城市化进程	刘德成(345)
突出特色 创新思路 努力打造“花城菜都”城市品牌	张顺涛(347)
经营城市关键要把握好“四关”	周 齐(350)
城市资产经营管理探析	林建宁(352)
突出重点 强化措施 加快推进城市化进程	宋军继(355)
坚持科学发展观 加快生态城市建设	宋远方(358)
创新机制 开拓进取 树立现代化经营理念 建设现代化园林城市	曹友强(361)
构建组团结构大城市 提升城市综合竞争力	贾万志(363)
正确把握经营理念 科学规划建设城市	刘卫东(366)
坚持在发展中更新城市	王文超(369)
提高经营城市水平 加快城市现代化步伐	赵继祥(372)
积极稳妥推进小城镇建设的探索与思考	王万鹏(376)
探索城市经营 发展县域经济	李明智(380)
探索“经营城市”之路 促进武汉现代化建设	李宪生(384)
加大对经营城市的认识和工作力度	赵 斌(388)
坚持经营城市理念 加快城镇化进程	汪亚平(391)
做经营城市文章 展枣阳市风采	常全华(394)

运用市场机制 发展水务经济	李广波(397)
安陆市粮机产业的调查与思考	刘建明(400)
树立现代经营理念 建设山水园林城市	邓新生(404)
打造山水园林城 构筑发展新平台	范从政(408)
推进城镇化必须坚持“四个结合”	谢松保(412)
城市经济圈促进区域合作机理研究	郑公超(414)
把宜昌建成世界水电旅游名城的实践与思考	郭有明(418)
加快城镇建设步伐的五个着力点	黄金龙(422)
盘活存量抓招商 借助外力促发展	祝金水(425)
提升城市竞争力 推进广水现代化	李耀华(428)
深化经营城市理念 加快城市建设步伐	别必雄(431)
激活城市要素 提升经营质效	程宝清(434)
以市场为导向 提高山区城市经营水平	李元富(437)
城市建设必须用科学的发展观作指导	谭仲池(439)
提升城市经营水平 为城市建设提供不竭动力	孙建科(443)
探索经营城市之道 加快城市发展步伐	胡伯俊(446)
科学技术是现代城市发展的持久动力	张元英(450)
坚持科学发展观 走城市创建新路	何英平(454)
用科学发展观指导历史文化名城的保护与建设	罗碧升(456)
经营县级城镇的实践探索	李国保(459)
正确把握城市经营的内涵 积极推进城市化进程	颜石生(462)
经营城市要探索“规划升值”的新路	彭宪法(464)
推进市场化经营 加快城市化进程	戴道晋(467)
政府在经营城市战略决策中的定位	刘湘凌(471)
产业发展——中小城市经营的核心战略	盛茂林(474)
浅析生态城市建设	肖志良(477)
中小城市的更新发展必须统筹协调	蔡力峰(481)
创新是推进经营城市的根本	刘云柱(484)
坚持“三个创新” 加快城市化进程	何益群(488)
政府在城市经营战略决策中的定位	林楚欣(490)
全面落实科学发展观 建设经济强市和区域性中心城市	黄志光(493)
经营城市——把城市作为一种资源来管理	陈云贤(496)
把科学发展观贯彻到经营城市工作中去	罗荫国(499)
提高茂名城市综合竞争力 建设中国南方重化工业基地	潘大林(502)
全面加强城市管理 努力建设中国绿城	林国强(504)
以创“四城”为主线 实现桂林可持续发展	王跃飞(508)
要保护性开发经营梧州古城	钟想廷(511)
浅谈经营城市与桂平城区综合开发	罗奕军(515)
把握机遇 乘势而上 全面提高钦州城市综合竞争力	汤世保(518)
第三产业的发展对城市现代化的促进	林 兴(522)
凭祥口岸对接中国东盟自由贸易区大市场的思考	雷多荣(525)
发挥比较优势 为城市发展提供产业支撑	覃志清(528)

规划是推动城市可持续发展的发动机	王富玉(530)
刍议经营城市	谢明中(534)
博鳌亚洲论坛与琼海城市发展	陆志远(537)
坚持以统筹的思路提升城市综合竞争力	张济环(541)
经营城市资产 广聚建设资金	王 平(545)
关于经营城市的几点思考	罗林书(547)
城市招商博弈的误区分析	胡松兴(550)
认清形势 抓住机遇 突出重点 努力搞好经营城市工作	李向志(553)
以经营城市的新理念新战略 推进西昌城镇化	张小力(556)
将城市经营下去——对贵州省都匀市经营城市的思考	周建琨(559)
切实做好经营城市这篇大文章	熊清华(563)
打牢基础 撑强产业 全面加快滇西中心城市建设	段 玠(566)
推进城镇化进程 促进县域经济发展	尹耀春(570)
县级政府如何抓好管理建设发展三大要务	晋方鼎(573)
城市发展如何带动农村发展	阎 柏(576)
关于蒙自城市发展的战略思考	陈 强(579)
运用经营城市模式 推进渭南城市建设	曹莉莉(585)
树立经营城市理念 提高城市建管水平	刘新兴(590)
坚持“四高”标准 努力建设富有人性化的绿色园林城市	王成文(593)
发挥比较优势 实施追赶战略 努力增强兰州区域经济核心竞争力	张志银(598)
加快资源型城市经济转型的实践与探索	魏秀鸿(602)
创建学习型城市 加快天水现代化进程	马青林(605)
城市经营的理念和实践	冯沙驼(608)
以人为本,在统筹城乡发展上实现新突破	李沛文(614)
坚持多元化运作 提升城镇化水平	白振海(616)
关于加快海西城镇化建设的思考	
——从大柴旦城镇建设看全州的小城镇建设	张守成(618)
树立经营城市理念 推进城市经营创新	杜 捷(622)
坚持科学的发展观 大力推进城市化进程	马金虎(627)
运用经营城市的理念 全面提升青铜峡城市品位	张 慧(630)
教育现代化,城市现代化的基石	唐 健(633)
加快发展 扩大开放 为提高城市对外竞争力创造良好环境	余继志(637)
树立经营城市理念 提高城市竞争力	艾尼瓦尔·吐尔逊(639)
加强城市规划与管理 打造优秀旅游文化名城	帕尔哈提·依布拉音(643)
浅论新形势下的哈密城市建设	阿不都热依木·阿不列孜(646)
抢抓机遇 突出重点 借力发展 努力开创昌吉市招商引资新局面	马雄成(649)
加快城市建设步伐,妥善解决城郊农民就业问题	谭成贵(652)
打造特色城市 提升城市品位	冉海霞(656)

专家、学者篇

正确认识 and 对待经营城市

中国城市发展研究会副理事长 朱铁臻

经营城市,近几年成为人们关注的一个热门话题。城市领导者普遍持认同的态度,并积极运用于实践。而有的学界人士则持否定意见,认为“经营城市”是偷换概念,缺乏理论依据,甚至抓住经营城市中出现的某些问题,进而全盘否定经营城市的可行性。因此,如何正确理解经营城市,探索其理论依据,避免走入误区,是值得深入研究的问题。对此,谈点个人的粗浅看法。

经营城市不是没有理论根据的遐想

经营城市,国外也有称“营销城市”或“治理城市”,基本涵义大致相同。它是城市政府管理职能的组成部分。城市管理职能是以城市为对象,对城市的运转和发展活动所进行的决策引导、规范协调、服务与经营行为。它包括城市的社会管理、经济管理、基础设施管理及生态环境管理等,是一个复杂综合的有机整体的系统管理,一个多层次、分系统、从宏观到微观的纵横交织的管理网络。随着市场经济的发展,经济全球化的趋进,推动着城市管理模式的转变。现代城市不但要求建设好、管理好、而且要充分发挥整体优势,善于经营,提高竞争力。城市不是单纯的投入对象、建设对象和管理对象,同时又是可供开发利用的主体。它拥有多种多样的丰富资源,可供经营利用。

所谓经营城市,是从政府角度出发,运用市场经济手段,对城市的自然资源、基础设施资源、人文资源等进行优化整合和市场化营运,实现资源优化配置和高效使用。经营城市是政府管理职能的不可分割的组成部分。

有人发问,城市既不是商品,也不是企业,怎么能经营呢。这是由于对城市性质和经营城市的内涵缺乏了解的原因。首先,城市不是纯自然物,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,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。第二,城市拥有的资源,绝大部分具有商品性。比如,城市自然资源主要是指城市土地、山水、空间等;基础设施资源主要是指城市的电力、道路、通信网络以及市政公用设施等;人文资源主要是指城市的人力资源、文化资源和科技资源等。由以上几类资源派生出来的资源还有信息资源、品牌资源和注意力资源等,这些,一般都能转化为商品,都是能够可供经营的城市资源。城市是特殊的商品,它是在漫长的发展过程中积聚起来的巨大财富。当今我国城市是个最大的国有资产,按照市场经济规律,运用市场手段,将城市可用来经营的部分存量资产和生产要素进行重新组合和优化配置,这对提高城市质量,促进城市现代化发展都是十分必要的和可行的。当然,城市资源不是都由政府来经营,政府只是用好属于政府可调控的资源,采取市场化的办法,最终仍是交给企业和市场来经营。第三,经营城市的目标是建设城市,繁荣城市,造福于民。有人把经营城市理解为就是向企业、向老百姓乱收费,这是误区。经营城市的实质是经营、集聚、重组城市资源,它既包括盘活存量,又包括激活增量。从而,取得较好的经济效益、社会效益和生态效益,创造良好的城市发展条件和城市人居环境。经营城市的出发点在于为企业、为居民创造最佳的生存环境和发展环境。

归结起来,经营城市的理论依据,在于城市是有价值的客观存在。城市资源包括有形资产和无形资产,通过市场化营运,把有价值的资本要素进行优化组合,使静止的资产富于活力,

能够达到资产增值,促进城市经济社会发展,满足城市居民不断提高的物质和文化生活的需要。所以,经营城市并非是没有理论根据的遐想。

经营城市不能片面追求“以地生财”

经营城市,是现代城市发展的创新理念。无论从理论上和实践上讲,都是站得住的。但是,这一正确的理念也有被曲解,甚至步入误区的情况。目前较普遍的问题是,一些地方政府在“经营城市”的口号下刮起了“卖地风”,片面追求“以地生财”,把“经营城市”的丰富内涵简单化为“经营土地”。在开发商对土地过分投机形成的合力作用下,形成了高价或低价“圈地运动”。经营土地,不可否认是经营城市的一项重要内容,但是不是惟一的。现在一些地方政府不约而同地把眼光盯向土地,甚至向土地管理部门直接下达年度土地出让指标,以求完成财政创收任务。据国土资源部统计,到2002年底,全国累计收取土地出让金达到7300多亿元。一些业内人士指出,低价征地,高价出让,已成为不少地方创造政绩、增加财政收入、改善部门福利的捷径。结果是肥了一部分人,毁了一部分人。有的政府主要靠卖地筹措城市建设资金,往往是“寅吃卯粮”,本届政府花用后届政府的钱,不考虑城市的可持续发展。

随着城市现代化的发展,科学技术的日新月异,经营城市的内涵和外延将不断丰富和扩大,并且会把经营城市的理念贯穿到城市规划、建设和管理的全过程中。因此,经营城市决不等于无节制地卖地。城市政府除了卖地之外,还有许多可控资源可以经营,可以开发利用。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,实现从主要信赖传统城市资源向大力开发利用现代城市资源的转变。

城市可经营利用的资源大多数是有限的,因此,经营城市中既要充分地开发利用资源,又要认真做好城市资源的保护,实现资源的可持续利用。经营城市,不能只顾眼前,搞短期行为。尤其对不能再生的资源(如土地等)要有长远的使用规划,不能使城市生态用地和公益用地被房地产商侵占。城市要走出一条经营合理、良性发展的道路,必须要有科学定位,长远发展战略与规划,重视节约和保护资源,不能光顾经营城市资源的短期效应,要着力于提升城市功能的战略性经营意识,将经营城市模式从建设资金导向型转变为城市功能导向型。

经营城市不要和经营企业混为一谈

经营城市与经营企业不是一个概念,它们既有某些相同点,又有本质区别,其内涵有很大不同,不能同日而语。从目标来讲,经营企业就是为了利润最大化,效益最大化。而经营城市就复杂得多,不仅要讲经济效益,还要讲社会效益、生态效益,要实现经济效益、社会效益与生态效益的和谐统一。企业的全部活动在于经营,而且是竞争性行为。政府经营城市是推进城市建设和发展的重要手段,但不是它的全部目标和内容,不能以经营代替所有的政府行为。因此,要区分经营和非经营的界限,要区别对待可经营性资源和公益性、公共性非经营性资源。城市的公共物品一般具有公益性质,大都属于非经营性资源,在不断拓展经营城市资源广度和深度的同时,对商品化部分要有选择,不能全部商品化。政府对一些公共物品仍要进行无偿投入,要面向社会无偿或部分有偿提供公共物品,以满足城市居民的公共消费需求。对一些不宜市场化的城市资产仍应由政府管理。如保证市民学习、日常休闲活动的一些公共场所、图书馆、青少年宫、公园等应当仍由政府拨款,无条件地为纳税人服务。至于一些自然、历史文化遗产、著名的风景旅游区更不能轻易出让经营权,承包给单位或个人,而是应当加强控制和管理,合理开发利用,保护是第一位的。要以社会利益最大化为目标,坚持公平原则。

经营城市和企业另一个重要区分是,其性质、处理问题的原则和方法不一样。经营城市需要总量调控,也就是根据市场供求,调控资源有序供给。而企业是主要的市场主体,只能根据市场需求、价格机制来实现资源配置,调整企业的经营,主要在于发挥企业的竞争优势,

在宏观上不可能起调控作用。经营城市是市场经济条件下的必然产物,同时也是城市政府的重要职能。它既要充分发挥各类企业,包括私人经济的多元作用,又要突出政府的主导作用。关键在于不能只从短期效益出发,只从筹措建设资金的单一目标出发。在经营城市中,政府更不能完全顺着开发商的意愿走,而是要体现政府对城市整体发展的战略意图,体现市民的根本利益,考虑市民的承受力,体现城市发展的长远利益。

总之,经营城市的根本目的是要促进城市社会财富的增长,改善城市的环境,创造最佳的人居条件,提高市民的生活质量。也就是说,最终目的是为了城市的人,为了人的全面发展。经营城市的最优标准是关心人和培育人。著名的城市学家刘易斯·芒福德说过:“城市应当是一个爱的器官,而城市最好的经济模式是关心人和陶冶人”。这一点,应当成为我们经营城市的重要原则。

经营城市的理论思考与对策创新

四川大学副校长 杨继瑞
四川大学经济学院教授

改革开放以来,中国城市建设的速度惊人。城市建设的发展是经济繁荣的标志,但在令人欣喜的同时,又让众多城市开始感到危机,城市政府竭尽有限的财力去应付城市建设和管理维护,处于一种艰难维持的状态,以致影响到城市的进一步发展和城市竞争力的提高。城市是国家和各级政府长期巨资投入的结果,是资本的实物形态,可以说,城市是政府最大的国有资产,完全可以运用市场经济手段进行经营,从而实现城市建设、城市管理和城市经营的良性循环、良性发展,不断提升城市竞争力。时下,经营城市已成为理论工作者和城市建设管理者共同关注的热点问题。在经济全球化和中国加入 WTO、城市化和城市现代化进程加快的新的形势下,城市要在区域经济发展中实现新的跨越,必须扬弃计划经济下传统的城市建设和管理方式,以“经营城市”的理念,采用功能导向的城市经营模式,提升城市经济发展层次,推进全面建设小康社会的进程。

经营城市是一个全新的理念,对其规律还在探索实践中,理论界也没有定论。然而,和我国正在进行的市场化改革的理论和实践一样,面对全球化浪潮,城市经营的研究和实际工作也需要做更深入的探索。经营城市实际上是基于经济转型的一种政府行为方式变革,所采用的模式往往是与城市政府自身职能转变和市场经济的成熟程度相关联的。

狭义的、传统意义的城市经营的思想着重于城市资源的市场利用,从而形成城市建设资金的投入产出循环,因此,认为城市经营本质上是服务于城市建设资金筹集这个目的的。这种资金导向的理解不仅对城市经营理论的传播产生了误导,更重要的是,它在对经营城市的实践指导中产生了一系列的不良后果。从根本上说,资金导向的经营城市方式没有处理好城市短期建设扩容与长期规划发展的关系。重视城市建设资金筹措的短期利益,而忽视了城市在土地、空间、文化等城市资源的长期可持续发展。忽视了服务于城市功能的城市环境对城市建设与发展的综合性要求,忽视了城市资源经营对于城市功能优化与提升的作用。资金导向的经营城市思路使城市规划、发展和管理以及经营本身面临着诸多的矛盾,并已构成了当前经营城市的基本矛盾,而在根本上,这些问题恰恰是资金导向的城市经营观在城市建设与发展的实践中运用的必然结果。

在今天,区域之间的竞争主要表现为区域城市之间的竞争,而城市之间的竞争已经由单纯的规模竞争转向综合竞争力的竞争。这就要求城市在发展和竞争中,必须对城市经营有高屋建瓴的认识。原有的资金导向的城市经营模式必须从根本上加以改善和提高,其目标就是功能导向的城市经营模式,或者说,基于功能观点的城市经营框架。具体而言,就是政府根据城市功能对城市环境的要求,运用市场经济手段,对构成城市空间、城市功能和城市审美载体的各种城市资源进行资本化的市场集聚、重组和营运,以实现这些资源资本在容量、结构、秩序和功能上的最大化与最优化,从而实现城市建设投入和产出的良性循环和城市的可持续发展。

从城市经营的过程来看,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。在城市化进程中,自然资源从单纯的自然形态到发挥城市功能、成为城市资源的过程,以及城市社会资源的建设、发展和形成过程,实际上就是城市的建设、发展和管理过程。因

此,功能导向城市经营就是要求城市政府应根据城市功能定位,按照城市环境的要求,以经营城市的理念规划城市,以经营城市的手段建设城市,以经营城市的方式管理城市,以经营城市的谋略推销城市。这就是说,与传统的城市经营概念不同,功能导向的城市经营便具有极宽的覆盖面,它贯穿于城市的建设、发展和管理的全过程。

从城市经营的目的来看,从根本上说,城市经营是为发挥城市功能服务的,更进一步讲,为提升城市价值和城市竞争力服务的。从逻辑上分析,城市价值和城市竞争力直接决定于城市功能,一定的城市功能要求有相应的城市环境,包括硬件环境和软件环境,而这些城市环境是由城市经营来创造的。按照这种理解,城市功能在根本上体现为城市对要素的集聚和扩散作用,体现为城市对生产、生活的综合服务能力。城市功能直接决定了城市生产和生活的质量和成本,从而直接决定了城市的综合竞争力。因此,城市之间的竞争与其说是综合竞争力的竞争,还不如说是—定的城市功能的竞争。从某种程度上说,强大的城市综合服务功能,良好的城市软硬件环境,本身就构成了城市最重要的财富和资源,正是从这个意义上说,经营城市就是经营城市功能,经营城市环境。

因此,所谓经营城市,其核心就是作为经营城市主体的城市政府、企业和市民(其中主要是城市政府)运用市场经济的手段,对经营城市客体即构成城市空间和城市功能载体的自然生成资本(土地、山水、空间等)、人力资本(电力、道路、桥梁、市政公用设施等)、人文资本(文化、科技等)及其相关的延伸资本(信息、品牌、注意力等)进行市场运作^[1],聚集、辐射城市功能,最终建立符合市场经济要求的城市功能导向的城市建设投融资新体制,从而实现城市经济的可持续发展。经营城市不等于管理城市。经营城市是市场行为,属于资源配置的范畴;管理城市是政府行为,属于市场失灵的范畴。因此,属于政府管理城市的领域是不能纳入经营领域的。按照政府宏观调控的边界来经营城市,不仅不会削弱政府管理城市的职能,而且更有助于政府集中精力来管理城市。

一、经营城市的突破口是解放思想

解放思想是经营城市的突破口。一方面,经营城市是解放思想结出的丰硕成果;另一方面,思想是否解放,解放的程度大小,直接决定着经营城市的效果。所以,在经营城市中,要把解放思想放在首位,并贯穿于始终。解放思想,就是要彻底改变计划经济条件下城市建设管理的模式和思维方式,实现城市资产作为公共资产到可经营资产的转变,城市建设作为市政公用事业到资本经营的转变,城市政府作为城市资产所有者到经营者的转变。把市场经济意识和经营城市的意识渗透到城市建设的政府决策实施的所有行为中,不断发掘可供经营的城市公共产品。

具体说来,一是要克服与市场经济不相适应的传统观念,树立经济运营以企业为主、管理方式以经济和法律为主、经济活动以价值规律为主的市场观念,确立新的经济意识、服务意识、双赢与多赢意识,突出市场机制和价值规律,充分发挥市场配置资源的基础作用;二是要克服与经济全球化的不相适应的思维习惯,以开放的胸怀、改革的姿态,学习借鉴国内外好的经验和方法,并积极探索加快城市跨越式发展的新思路、新举措、新机制,使思想和行动更加符合经济全球化、体制市场化、发展工业化和城市化的大趋势;三是要克服与跨越式发展不相适应的精神状态,破除“小富即安”、“求稳怕乱”的思维习惯,克服“等靠要”的思想观念和根深蒂固的“盆地意识”,树立富而思进、能快则快、只争朝夕的进取观念,知难而进、敢闯敢干、敢为人先的竞争观念,尽心尽力、精益求精的质量观念,雷厉风行、说干就干、干就干好的效率观念,以观念的更新推动城市跨越式发展。实现将城市经济发展的一切要素纳入“经营”的视野范围,以城市发展、社会进步、人民物质文化生活水平的提高和建立小康社会为目标,充分应用市场机制和市场规律,采用市场化的方法来调控城市经济发展与发展条件之间的矛盾,根据城市实际,以符合经济规律的思路和举措来经营城区、经营土地、经营产业、经营技术、经营