

北大光华县域经济与地方金融研究丛书 第2辑

城市经营与建设融资

李金波/著

以河南省驻马店市为例



经济科学出版社
Economic Science Press

2093
2941

P1

北大光华县域经济与地方金融研究丛书 第2辑

北大光华县域经济与地方金融研究中心研究成果得到印度尼西亚哈利达集团公司
(Indonesian Harita Group) 的资助

城市经营与建设融资

以河南省驻马店市为例

李金波/著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

城市经营与建设融资：以河南省驻马店市为例/
李金波著. —北京：经济科学出版社，2013. 7
(北大光华县域经济与地方金融研究丛书 第2辑)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 3520 - 6

I. ①城… II. ①李… III. ①城市经济 - 经济管理 -
研究 - 中国②城市建设 - 融资 - 研究 - 中国 IV. ①F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 130776 号

责任编辑：赵 蕾
责任校对：靳玉环
责任印制：李 鹏

城市经营与建设融资

——以河南省驻马店市为例

李金波 / 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销
社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142
总编部电话：88191217 发行部电话：88191540
经济理论编辑中心电话：88191435 88191450
电子邮件：jjll1435@126.com

网址：www.espress.com.cn

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http://jjkxcbs.tmall.com

北京欣舒印务有限公司印装

710 × 1000 16 开 8.25 印张 150000 字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 3520 - 6 定价：20.00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：88191502)

(版权所有 翻印必究)

北大光华县域经济与地方金融研究丛书编委会

主 编：厉以宁 朱善利

编 委：（以汉语拼音为序）

蔡国华 蔡洪滨 陈玉宇 龚六堂

吕 斌 于鸿君 周黎安

编委会秘书：鲁 宁

总序

自 1978 年实行改革开放政策以来，中国经济以年均 9% 以上的增长率增长。经过 30 多年的高速增长，中国经济总量已经由 1978 年的世界排名第 15 位，上升到目前世界排名第 2 位；人均 GDP 由 1978 年的不到 150 美元，上升到 2010 年的 4000 美元以上。这种增长速度在世界经济增长史上是罕见的。但是，在经济高速增长的同时也存在一些亟待解决的问题。其中，城乡发展不平衡是最突出的问题之一。

1978 年改革开放之始，我国城镇居民人均可支配收入是 343 元，农村居民人均纯收入是 134 元，二者的比值是 2.56；到 2010 年，城镇居民人均可支配收入是 19109 元，农村居民人均纯收入是 5919 元，二者的比值是 3.23。经济增长了，但是城乡居民的收入差距在扩大。如果考虑到城乡居民在社会保障、基础设施等方面的差别，城乡之间的差距更大。我国的城乡差距的扩大不仅损害社会公平，也会影响经济效率。农民的贫穷和农村的落后以及社会保障制度不完善使得经济增长不得不依赖于投资和出口拉动，这种增长方式是难以持续的。要实现经济增长方式的转变，就必须解决城乡发展不平衡问题。发展县域经济和地方金融是解决城乡发展不平衡问题的关键。县域内有工亦有农，有城亦有乡，可以做到工农并举，城乡统筹。

发展县域经济要解决的迫切问题是改革城乡分治的两类户籍、土地流转滞后等体制性问题，实现生产要素的有效配置。由于社会保障制度改革的滞后，短期内劳动力在全国范围内向大城市自由流动并不现实，但在县域内劳动力自由流动是可以实现的。只要县域内做好工业、农业、服务业等产业的布局，做好城镇和乡村的合理规划，让劳动力在城乡之间自由流动，使土地能够顺利流转，就可以实现工业化与城镇化的同步发展，促进土地的规模经营，有效增加农民收入，缩小城乡差距。

发展地方金融的迫切任务是金融体制的改革和农村金融的发展。农村金融问题一直备受关注，特别是 2003 年以来启动了以农村信用社改革为标志的新一轮农村金融体系改革和创新，取得了很大的进展。比如推动农业

银行、农村信用社、邮政储蓄银行等银行业金融机构的市场化改革和涉农信贷发展；加大政策性金融对农村改革发展重点领域和薄弱环节的支持力度，拓展农业发展银行支农领域和国家开发银行对小微企业信贷的扶持领域；加快培育村镇银行、小额贷款公司、农村资金互助社，有序发展贷款担保组织，引导社会资金投资设立适应“三农”需要的各类新型金融组织；推进农村金融产品和金融服务方式的有序创新，满足农户和农村中小企业的实际需求；促进农村支付体系和信用体系的建设，逐步健全农村金融基础设施；等等。这些改革和创新的确有效地缓解了农村金融服务不到位、信贷资金供给不足的问题，改善了农村金融服务状况。

但是，在我国城乡二元分割的体制背景下，城乡金融发展的不平衡仍是一个长期的问题，根据我们的调研，目前农村金融主要存在以下几个问题。第一，农村的金融网点收缩了，大银行不下面设网点，下面主要靠农村信用合作社和邮政储蓄银行。解决农村资金问题仅靠农村信用合作社和邮政储蓄银行是远远不够的。第二，小额贷款公司、村镇银行、资金互助社等新兴小微金融机构的设立条件过于苛刻。比如对村镇银行创建中主发起行资质的限制。一方面，有资质的大中银行不愿意参与被它们认为无利可图的市场，甚至将其视为政策性任务；另一方面，对本地区情况熟悉、有承办意愿和相应信贷经验，但资金实力不强的小银行，或者没有资格，或者没有足够的实力开办更多的村镇银行。第三，生产性贷款的重视程度不够。农村金融是帮助生产者、种植户、养殖户发展生产的。只有给生产者贷款来促进生产发展，才能走上创业致富的道路。但现在一些地方的农村贷款仍然以生活贷款为主。农民盖房子、家里有人生病需要钱，要贷款，这当然是必要的；但是对农村繁荣来说，帮助农民发展生产的生产性贷款更为重要。第四，农户的初始资产通常只是农村的承包地、宅基地和宅基地上的房屋，但是这些资产不同于城镇的国有土地以及国有土地上的房屋，没有产权证，并无法抵押，目前只有林权可以抵押。这导致农民很难从正规金融机构得到贷款。即使可以抵押，仍会出现新的问题。银行会担心农民不还钱导致自己成为地主、房主之后怎么办，因为根据目前的法律，这些抵押物是很难处置的。第五，目前普遍实行的联户担保贷款通常是五家人联系在一起互为担保请求贷款，这可以通过连带责任机制来发挥农户在信息甄别和监督方面的信息优势。但是，这种方式也存在问题，比如一家到期不还贷款，其他几家全都不还，因为，既然有一家不还了，要其他几家替他还，其他几家干脆也不还了，这不利于还款率的提升。

这些农村金融改革、发展过程中的问题都需要在相关的研究中展开深

入、细化的分析，并提出系统的、切实可行的对策来解决。比如，为了让农村金融活起来，可以考虑允许农民将承包土地使用权、宅基地使用权和房产权作为抵押物；同时为了使三权抵押行为得以落实，需要根据实际情况，设立农村信用担保中心和农村产权交易中心。农村信用担保中心充任银行和农户之间的中介人。凡农民要从银行获得贷款，要先向农村信用担保中心提出申请，由农村信用担保中心联系当地民政部门对申请者的实际财产状况和诚信状况进行调查核实，经农村信用担保中心核实后再转交银行，农村信用担保中心为申请者向银行作担保。这样，银行就放心了，贷款可以落实了。农村产权交易中心的作用是：解除银行无法处置因到期不还贷款而转入银行手中的土地和房屋的困扰。农村产权交易中心通过网络将到期未还贷款的抵押品（土地和房屋）公布，吸收有意购买的客户前来竞购，于是银行的压力就消失了，贷款人的债务也就可以清偿了。因此，农村金融问题的解决是一个系统性工程，需要政府、金融机构、研究机构等多方协同努力。

北京大学县域经济与地方金融研究中心在印度尼西亚哈利达集团公司（Indonesia Harita Group）的赞助下，组织多个研究团队，深入中国有代表性的地区进行调研，并将调研报告集结成册，在经济科学出版社的支持下编辑出版“北大光华县域经济与地方金融研究丛书”。每本书中主要集中研究一个县域的经济或金融问题。尽管每个县的资源禀赋不同，所选择的发展方式也有差异，但是书中所介绍的一些典型县域的发展经验对于其他地区还是有借鉴意义的。

厉以宁

2011年10月16日

目 录

第一章 绪 论 / 1

第一节 本书的研究背景、对象和意义 / 1

第二节 本书的基本框架和主要贡献 / 3

第二章 城市经营的概念与实践 / 7

第一节 城市经营的概念 / 7

第二节 国外城市经营的历史演变 / 9

第三节 中国城市经营的实践和探索 / 13

参考文献 / 17

大连模式 / 17

青岛模式 / 17

苏州模式 / 18

第三章 城市经营的理论分析 / 20

第一节 城市经营的目标 / 20

第二节 城市经营的主体和对象 / 22

第三节 城市经营的层面与方式 / 23

第四节 城市经营与城市规划 / 25

第五节 城市经营与城市管治 / 28

第四章 城市经营与融资：公私合作伙伴关系概述 / 31

第一节 PPP 的概念与特征 / 31

第二节 PPP 的主要类型及优缺点 / 35

第三节 PPP 的经济学 / 39

第五章 欠发达地区城市战略经营

——以河南省驻马店市为例 / 49

第一节 驻马店市的基本情况 / 50

第二节 发展的困境 / 52

第三节 以城市战略经营破解发展难题 / 58

第四节 问题与思考 / 72

第六章 应用 PPP 发展战略性新兴产业的分析与建议 / 77

第一节 对战略性新兴产业的认识误区 / 77

第二节 以 PPP 模式设立创业投资引导基金 / 79

第三节 引导基金面临的风险和对策 / 81

第四节 设立创业投资引导基金的具体方案建议 / 83

第七章 应用 PPP 推动城镇化进程的分析与建议 / 88

第一节 SPC 作为合资公司 / 88

第二节 SPC 为 ABS 的特设机构 / 89

第三节 SPC 作为种子基金 / 90

第四节 对驻马店市设立市政建设投资基金的建议与思考 / 91

第八章 应用 PPP 发展社会事业的分析与建议 / 101

第一节 医疗卫生领域的 PPP / 101

第二节 教育领域的 PPP / 106

参考文献 / 114

博士后期间发表的论文和著作 / 121

致谢 / 122

第一章

绪 论

第一节 本书的研究背景、对象和意义

当前和今后一段时期，城市建设融资难将是困扰我国各地方政府的主要问题之一，原因在于：

一方面，城镇引发了巨大的地方财政融资需求。目前，我国的城市化率是 49.6%，还处于较低水平，但发展很快，估计在 2020 年将达到 58%，2050 年将达到 75%~80%，赶上中等发达国家水平，在为经济增长提供巨大动力的同时，也引发了巨大的投融资需求。据测算，到 2025 年，城市化发展带来的总投资需求将近 150 万亿元，全国将有 13 座人口规模超千万的巨型城市，建筑面积需求近 400 亿平方米，电力需求近 9 亿千瓦，有多达 170 座城市要建立大规模交通系统，需要铺设 50 亿平方米的公路和 2.8 万公里的地铁（陈元，2010）。如此巨大的需求，如何融资是摆在各地方政府面前的一个重大问题。事实上，根据王元京、高振华和何寅子（2010）的计算，从 1986 年至 2005 年地方政府资金需求平均增长率为 21.3%，资金供给增长率为 21%，资金供给大于资金需求的比率在逐渐缩小。在现行地方政府融资模式的框架内，地方政府筹措资金（资本 + 负债）的边际扩张能力将越来越弱于地方政府投资的边际增长能力，这意味着地方政府投资扩张能力越来越大于其投资来源能力。

另一方面，可供融资的渠道日益收窄、不可持续。自 2002 年国有土地使用权出让实施“招拍挂”以来，随着地价每年以 8.9% 的幅度快速上涨，各级政府开始对土地财政产生严重依赖。有数据显示，在一些欠发达地区土地出让收入占本级财政收入甚至达 60%。但问题是，土地财政在本质上是一种寅吃卯粮的融资手段，如果不能很好地加以利用，使之成为推进经

济社会发展的强大动力，土地财政很可能成为地方政府短期行为的“最后的晚餐”，因为土地总量是有限的，而且还面临着耕地保护和节约集约利用的问题。与土地财政相伴随的是各类地方融资平台的涌现。这些融资平台由地方政府及其部门或机构等通过财政拨款或注入土地、股权等资产设立，承担政府投资项目融资功能。据统计，截至2009年年底，全国已有3800多家地方政府融资平台公司，总资产约8万亿元，负债近5万亿元，其中85%来源于银行贷款（黄丽珠，2009）。地方融资平台的高额负债和管理失范引起了社会各界的高度关注。2010年6月，国务院下发了《国务院关于加强地方政府融资平台公司管理有关问题的通知》，明确要求“对只承担公益性项目融资任务且主要依靠财政性资金偿还债务的融资平台公司，今后不得再承担融资任务”。这意味着融资平台承担地方政府融资任务的能力将大大受限。

这两方面综合起来造成了当前地方政府融资难问题，这是本书研究的出发点。如果沿着这一问题深入思考，就会有几个相关的问题：当前，我国民间资金十分丰富，为什么不能借点给政府？换言之，政府为什么不能利用民间资金来实现其发展目标？如果可以，政府与社会私人部门之间该如何合作？采用何种模式？政府应当扮演什么样的角色？更为深层的问题是，政府如何从理念和战略的高度来统筹利用好民间资金，做好城市经营的大文章？而这正是本书研究的主题。本书正是要通过对城市经营相关理论和实践的回顾、分析和思考来为化解政府融资难题寻求解决之道。

所谓城市经营，是通过对城市及其资源的规划、建设、管理和经营，营造城市的最佳投资环境和最适宜的居住环境，创造城市的品牌，提高知名度，吸引要素聚集，优化城市资源配置，促进城市经济社会全面发展，从而提高城市自身价值和可持续发展能力。换言之，城市本身就是最大的国有资产，把城市的资源盘活壮大，把各种要素有机聚集起来，把人们创业创新的活力激发出来，将城市的生态环境改造的更加宜居，本身就是提升城市价值。因此，在城市经营的理念下，政府的视角和利益不是限于一个项目、一块土地是否赚钱，而是要面对整个产业链、产业体系乃至全社会的发展，应当从整个城市社会的整体长远利益来考虑问题。只有经济发展起来了，税源才会充足，政府掌握的资源也会更加丰富，政府才能摆脱对土地财政的依赖，开辟更多的融资渠道。政府要算的账不是一块土地上盈利多少的小账，而是要考虑如何吸引和激励社会资金为政府所用，推动本地经济发展的大账。从这个角度来看，各地政府面临的融资难并

不是难以解决的问题,而是需要进一步解放思想,通过改革创新,将政府的融资难题转变为可供民间投资的金融产品,将深藏在城市中的各种资源要素唤醒、盘活,进而提高城市的整体吸引力、竞争力和可持续发展能力。

按不同层面划分,城市经营可分为战略层面的城市经营和运作层面的城市经营。在战略层面,城市经营是以整个城市为对象,研究和关注整个城市的发展战略,以城市整体发展方向、功能定位、空间结构、城市整体形象塑造等作为经营的主要内容,以实现城市整体利益最大化为目标的经营活动。本书以河南省驻马店市为例,详细剖析了一个中部欠发达地区是如何通过城市战略经营来跳出贫困陷阱,进而实现发展格局的重大突破的。在运作层面,城市经营则是对城市要素,如城市资本、自然和人文资源、产业、土地、基础设施、环境等的具体经营。这正是民间资金可以大展身手的地方。然而,民间资金的引入不单单是一个融资问题,更是一个管理问题,即采用什么样的组织模式才能让民间资金放心地进来、安心地经营、开心地收益。如果民间资金得不到保障,或者收益率过低,就没有人愿意投资;反之,如果放任民间资金进入,没有相应的规制措施,则享受这些服务的公众可能要饱受私人垄断或掠夺之苦。PPP(Public-Private Partnerships,公私伙伴关系)就是这样一个兼容两方面考虑的模式。本书系统介绍了PPP的概念与特征、主要类型和优缺点、成功关键要素和契约要点、规制方式等内容。

本书具有重要的理论和现实意义:在理论上,本书为解决地方政府普遍面临的融资难问题提供了一个宏大视角——城市经营,这对于深化人们对政府行为的规范性认识具有重要的启发价值;在实践中,本书分别从战略层面和运作层面分析了城市经营和建设融资的具体细节,对于地方政府破解融资和发展难题也具有重要的指导意义。

第二节 本书的基本框架和主要贡献

一、基本框架

本书共分为三大部分:理论研究、案例分析和政策建议,具体结构见图1-1。

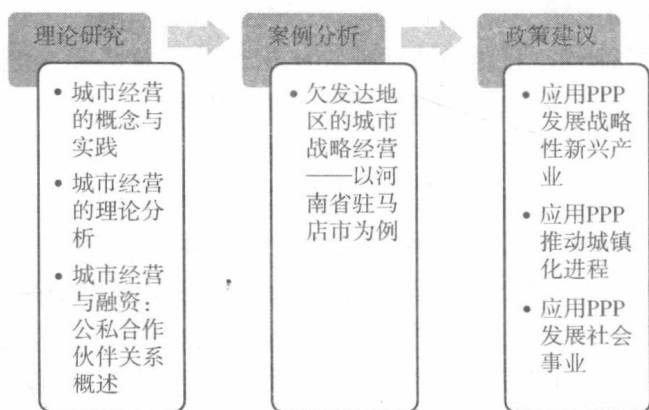


图 1-1 本书的研究框架

理论研究部分由三章组成。在第二章，笔者主要回顾了城市经营的概念、历史实践。研究指出，不同于西方侧重强调通过有效的行政管理来提高城市运行的效率和效能，在我国，城市经营这一概念的含义更具有中国特色：侧重强调通过引入市场机制来对构成城市空间和城市功能载体的各种要素进行集聚、重组和营运，从中获得一定的收益，来为城市建设融资服务。但是在本书中，城市经营的含义远不止于此，而是要由单纯的盈利和融资动机提升至提高城市自身价值和综合竞争力。在这个基础上，笔者还回顾了城市经营在国内外的实践和历史发展，分析了当前对城市经营概念在理解上的各种误区和原因。在第三章，笔者详细讨论了城市经营的目标、主体和对象、层面与方式、与城市规划和城市管治的关系。就城市经营的目标而言，应当有四个层次：一是为基础设施融资；二是实现城市价值最大化；三是增强城市竞争力；四是提高居民福利程度和幸福水平，实现可持续发展。城市经营的主体在战略层面上是城市政府，而在运作层面上则是包括了政府、企事业单位、非政府或非营利组织以及作为个体和整体的社会公众在内的多元综合体。当然，城市经营离不开城市规划，作为引导市场实现社会目标的工具，城市规划是城市战略经营的前提和依据。结合我国的实际，应当考虑多采用霍华德“田园城市”的思想来规划中心城市与卫星城镇的空间布局。此外，城市经营还需要良好的城市管治环境，需要城市政府本身的规范法治，同时还要对私人部门参与城市经营活动进行适当的规制。在第四章，笔者详细讨论了 PPP 的概念、特征、主要类型和经济学原理。与传统的项目建设和融资模式相比较，PPP 的一个显著特征在于：不仅融合了政府和民间两方面的资源，还覆盖了项目从建设到运营的多个阶段，而且其中诸多细节是无法写进合同的，因而对 PPP 模

式的分析将是不完备契约理论的直接应用。同时,PPP模式由于涉及多个主体参与,信息不对称也将影响PPP模式的效率。笔者回顾了这两方面的进展,在此基础上系统分析了PPP模式下风险分担的基本原理,并侧重讨论了需求风险和政治风险的最佳配置问题。当然,PPP模式能否实现其设计初衷在很大程度上要取决于规制是否科学、合理、高效,主要体现在市场准入、退出机制、价格设定、质量与安全监管、履行普遍服务义务的要求和再谈判等方面。本书对上述内容分别作了详细讨论。

案例分析部分是以河南省驻马店市为对象,详细分析了一个欠发达地区如何通过城市战略经营来突破贫困陷阱,实现发展方式的重大转变。事实上,对于欠发达地区而言,常常会遇到发展的“贫困陷阱”。有三种原因可能导致贫困陷阱:临界点效应、制度效应以及邻里效应。从驻马店的发展实际来看,以上三种原因都不同程度地存在。比如,驻马店自身经济发展相对落后,如果按照常规发展思路,靠自身积累来逐步突破经济起飞的临界点,则需要经历一个漫长的发展阶段,甚至很可能长期停留于现有的发展模式。而且,不仅驻马店自身有五个国家级贫困县,其周边也是属于欠发达地区,在常规思路下,要吸引区外资源要素聚集也是十分困难的。如果不能在短时期内打破这种邻里效应导致的耗散格局,驻马店的发展也是遥遥无期的。然而,驻马店的实践证明存在一种超常规的思路,有可能突破贫困的陷阱,这便是城市战略经营。驻马店城市战略经营的措施是:调整中心城区行政区划,扩大中心城区规模和容量;设立产业集聚区,推动实现“企业集中布局、产业集群发展、资源集约利用、功能集合构建、农村人口向城镇转移”的发展新格局;推进“三区两县”(驿城区、经济开发区、工业集聚区、遂平县、确山县)一体化进程,打造沿京广产业带区域中心城市;等等。通过这些战略举措,驻马店强力推进规划布局一体化、产业发展一体化、市场体系一体化、基础设施一体化、公共服务一体化、城乡建设一体化,从而拉大了城市框架,加快了产业集聚,扩充了城市容量,增强了发展活力。当然,驻马店的实践同样遇到了城市建设融资难题,同样遇到了产业集聚发展水平较低的问题(本质上还是融资难题),如何破解则是政策建议部分的中心内容。

政策建议部分主要考虑如何为地方政府解决发展战略性新兴产业、推进城镇化进程和发展社会事业所遇到的融资问题。在第六章,笔者首先分析了当前各地对战略性新兴产业的理解误区,指出吸引龙头企业发展战略性新兴产业固然重要,但更重要的是培育和支持那些更具活力的科技型中小企业。笔者建议驻马店尝试以PPP模式设立创业投资引导基金,以此撬

动各路社会资金投资于产业集聚区内的科技型中小企业，以资本的纽带带来推动形成产业集聚。其次分析了创业投资引导基金的风险和对策，具体阐述了创业投资引导基金的发展目标、组织架构、运作模式、退出方式和收益分配等内容。第七章则针对各地城镇化进程中的融资难题，提出用 PPP 来吸引民间资金的具体模式，主要有：政府与私人部门成立合资公司、成立资产支持证券的特设机构、设立市政建设种子基金等。以驻马店的融资问题为例，着重分析了市政建设投资基金的可行性，并给出了具体设计方案。在第八章，笔者着重探讨了如何应用 PPP 来推进医疗卫生和教育事业。

二、本书的主要贡献

本书的贡献主要体现在如下几个方面：

一是在理论上，本书从城市经营的视角来考虑地方政府的融资问题，跳出了就融资谈融资的传统框架，以发展的眼光，将融资问题置于城市经济发展的大背景下，着眼于如何通过城市经营水平的提高逐步化解融资难题。本书廓清了城市经营的有关理论概念，提出城市经营不仅要要将城市要素利用盘活，获取收益，还要致力于增强城市自身的创新活力、宜居水平和可持续发展能力。这是政府获取融资来源的长久之计，因为只有城市经济发展了，创新能力增强了，城镇化水平提高了，城市的要素聚集能力才能体现出来，政府的税源才会充足，政府也才会有取之不尽的资源。

二是在案例分析上，本书的研究表明，城市经营将有助于欠发达地区突破贫困陷阱，这从一个侧面说明了城市经营不是发达地区的专利，欠发达地区也可以，而且从某种程度上，城市经营恐怕是欠发达地区打破现有发展模式的必然选择。而本书正是提供了一个现实的操作蓝本。

三是在政策建议上，本书针对发展战略性新兴产业、推进城镇化进程和发展医疗卫生及教育等社会事业这三大任务，在详细分析 PPP 模式的契约特征和规制原理的基础上，提出了详细而可行的操作建议。

第二章

城市经营的概念与实践

第一节 城市经营的概念

中文的“城市经营”一词译自英文“Urban Management”，而“Urban Management”本身又有两种译法：“城市管理”和“城市经营”。从字面意思来看，城市管理主要强调利用管理的手段，如计划、组织、指挥、协调、控制等来实现推动城市经济发展、增进居民福利的目的；而城市经营则强调通过管理来盈利，获取价值，其含义要比管理更为丰富。为了避免含义的混淆，在回顾国外相关研究时笔者暂时用“Urban Management”的英文原文。

威廉（William，1978）最早把“Urban Management”定义为一个研究主题或研究框架，他认为，理解“Urban Management”需要彻底弄清城市的性质、城市的社会与经济结构及其城市内部的权力关系，以及政府、企业、居民等参与主体如何相互整合以实现管理目的。伦纳德（Leonard，1982）则指出“Urban Management”的提出是源于对政府官员所拥有权力的配置和关注，基础设施及公共服务的供给与参与者的范围之间存在共生关系。丘吉尔（Churchill，1985）则认为，“Urban Management”不仅仅指系统控制，更是一系列行为关系，即在城市居民的种种行为之间以及与城市的各种管理行为之间都会相互影响。拉科第（Rokedi，1991）强调，“Urban Management”的目标是保证系统的各个组成部分是被管理着的，从而使一个城市的日常运行成为可能，以支持和鼓励所有经济活动的开展，并满足居民居住及使用各项设施和服务的需要。麦吉尔（Mcgill，1998）提出，“Urban Management”的基本含义应当建立在规划和城市政府的合理定位上，其中规划要着眼于如何提供城市基础设施和公共服务；而城市政府则要从组织上和财政上确保基础设施和公共服务的供给和维护。查克拉

巴蒂 (Chakrabarty, 2001) 则基于管理理论和系统论明确提出了一个“整合的”(Integrated)“Urban Management”概念,指出传统管理学的很多基本原理如效率原则、社会响应原则、弹性原则都可以用于城市管理。从这些讨论来看,“Urban Management”更多表达的是“城市管理”之义,强调要从战略、规划的高度对城市进行管理和运营,以支持和鼓励经济活动,满足公共需要。有必要说明的是,“Urban Management”有别于“Urban Administration”,前者强调运用现代企业管理的手段和方法来管理城市,后者则是指行政管理,是对政府权力运行的管理。

与“城市管理”有所区别,国内将“Urban Management”译为“城市经营”则显得更具中国特色。^①比如,中国城市经济学会中等城市研究会将城市经营定义为:经营城市就是运用市场经济的手段,对构成城市空间和城市功能载体的自然生成资本(如土地等)和人力作用的资本(如道路、桥梁等基础设施)以及相当的延伸资本(如广场、街道的冠名权)进行集聚、重组和营运,从中获得一定的收益,再将这笔收益投入到城市建设的新项目中,走以城养城、以城建城的新路子,促进城市发展步入良性循环的轨道(范迪军,2005)。与之类似,崔曙平(2010)认为,“城市经营概念应该是指城市政府根据城市发展的需要,运用市场经济手段,通过一系列政策机制和措施,采用各种模式对以城市公共资源为主的城市可资经营的资源进行经营和市场运作,从而实现城市资产的最大化、最优化,推动城市的可持续发展,提高城市竞争力。”^②这一类定义侧重于对资源的资本化运作,实现融资和盈利,“经营”意味非常明显。与这一类定义有所区别的是陈岩松(2008)的研究。他认为,“城市经营是运用市场机制和市场规律来解决城市发展要求与发展条件之间的一项经营管理活动,通过对城市及其资源的规划、建设、管理和经营,营造城市的最佳投资环境和最适宜的居住环境,创造城市的品牌,提高知名度,吸引要素聚集,优化城市资源配置,促进城市经济社会全面发展,从而提高城市自身价值和综合竞争力”^③。这一定义则将城市经营由狭义推及广义,由单纯的盈利和

① 周诚君、洪银兴(2003)也注意到了“Urban Management”的含义在国内外的差别,他们明确指出,在西方,由于存在成熟的宪政制度和市场经济体系,作为城市政府职能的实现方式,城市管理涵盖了从城市规划到城市公共产品的供给以及日常市政管理一系列内容。而明确的“城市经营”的思想和理论却不多见。因此,他们认为,“不能把西方‘城市管理(Urban Management)’的概念加以延伸和拓展,变成我们目前所称的‘城市经营’”。城市经营更应翻译成“Urban Resource Marketization”。

② 崔曙平:《转型期中国城市经营的系统化研究》,南京大学出版社2010年版,第19页。

③ 陈岩松:《城市经营——理论·运作·制度创新》,同济大学出版社2008年版,第5页。