



张朝元 况澜 余金轩 ◎著

中国城镇化建设中的 资本运作——地方政府城市经营探索

ZHONGGUO

CHENGZHENHUA JIANSHEZHONG DE ZIBEN YUNZUO

 中国金融出版社

013070687

F832.7
32

中国城镇化建设中的资本运作

——地方政府城市经营探索

张朝元 况 澜 余金轩 著



F-832.7
32

 中国金融出版社



北航

C1678100

责任编辑：张哲强

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城镇化建设中的资本运作 (Zhongguo Chengzhenhua Jianshezhong de Ziben Yunzuo): 地方政府城市经营探索/张朝元, 况澜, 余金轩著. —北京: 中国金融出版社, 2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6685 - 8

I. ①中… II. ①张…②况…③余… III. ①地方政府—资本运作—研究—中国 IV. ①F832. 7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 278315 号

出版
发行

中国金融出版社

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 [http: //www. chinafph. com](http://www.chinafph.com)

(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 19.75

字数 310 千

版次 2013 年 8 月第 1 版

印次 2013 年 8 月第 1 次印刷

定价 60.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 6685 - 8/F. 6245

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

前言

2001年，诺贝尔经济学奖获得者、前世界银行副总裁、哥伦比亚大学教授约瑟夫·斯蒂格利茨指出：“21世纪对世界影响最大的两件事：一是美国的高科技产业，二是中国的城市化进程，中国的城市化将是区域经济增长的火车头，将会产生最重要的经济效益。”

从西方发达国家发展历史看，城镇化是一个国家实现现代化进程的必经阶段，也是其经济增长的重要推动力。根据国家统计局公布数据显示，2011年我国城镇化率达到51.27%，城镇人口首次超过农村，但这个比例包含不享有城市居民福利，处于“半城市化”状态的农民工，按照户籍计算，我国城镇化实际不足40%，与发达国家还有较大差距。

2013年“两会”以及党的十八大都将“积极稳妥推动城镇化健康发展，着力提高城镇化质量”作为今后经济社会发展的主要目标。当前，我国正处于城镇化快速发展阶段，如果自2011年算起，城镇化率每年提高一个百分点，2021年，也就是10年之后，我们的城镇化率可以达到61%，20年之后的2031年，我们的城镇化率将达到71%，这个比例就接近一些发达国家的城市化率了。

城镇化率是我们经济社会发展的必然趋势，是推动中国经济增长的动力，也是扩大内需拉动经济增长的重要手段，这些观点人们已经达成共识。但中国人口众多，城镇化每增加一个百分点，意味着有1300多万人要进城，城市住房、基础设施、公用事业、医疗卫生、各阶段教育等等都要与之配套建设。因此，城镇化建设需要巨额资金的投入，巨大资金从哪里筹集？仅靠政府专项财政及目前土地财政是行不通的，因为有限的财政资金更多是用于义务教育、公共医疗卫生、环境治理、消防安全、行政设施建设及保障房等民生领域。依靠银行贷款等债务融资虽然可以解决部分资金，但2010年地方政府债务规模已经超过10万亿。有报告分析，2013年地方政府债务还要加大不少，顺利如约还本付息事关经济健康稳定。在推

进城镇化的进程中，充分利用各种资源（包括土地、劳动力、技术、资金等），实现资源的优化配置。筹集城镇化建设资金，对缓解政府财政支出压力，降低政府单一银行贷款比例，防范金融风险都具有现实的重大意义。

正是在这个背景下，我们出版了《中国城镇化建设中的资本运作》一书。本书主要阐述了我国在城镇化建设中各种市场化筹资及资本运作的方式，不仅介绍了引入增量资本的方法，还重点阐述了城市资源及资产利用与整合，即整合与盘活存量资产的资本运作的方式，如资产出售、股权转让、特许经营权转让、存量资产重组、信托计划、资产证券化等。同时，对国外已有成功的经验且卓有成效的基础设施产业投资基金也做了详细的介绍；另外，本书还探讨在城镇化发展中，地方政府城市经营策略与模式。希望本书能够为地方政府、地方政府融资平台公司、机构投资者、金融机构及参与中国城镇化建设的人士提供一定帮助，作者将倍感欣慰！

城镇化建设是一项复杂的系统工程，涉及经济社会发展及人们生活很多领域，因作者学识所限，书中错误和疏漏之处希望读者提出宝贵意见。

投资基金公司的赵环宇、李常高同志参与了本书第三章和第十一章中大部分内容编写工作，国家开发银行的王熙博士参与本书第九章大部分内容编写工作。张皎同志参与书中图表设计，借此表示感谢！

作 者

2013 年 6 月

目 录

第一章 城镇化建设与地方政府城市经营	1
一、我国城镇化建设的相关问题	1
二、地方政府城市经营策略与模式	6
三、城镇化进程中地方政府的融资	14
四、地方政府融资与金融市场	22
五、城镇化建设中资本运作的主要模式	30
第二章 债券及票据融资的运作	37
一、地方政府债券融资	37
二、中小企业发行集合债券与政府作用	45
三、中小企业发行集合票据与政府作用	55
第三章 产业投资基金融资运作	65
一、基础设施产业投资基金运作	65
二、创业投资基金的运作	71
三、政府引导基金的运作	75
四、投资基金运作的典型案例	81
第四章 国有资本的资本运作	85
一、国有资本运作的概述	85
二、国有资本运营主体	90
三、国有资本运作的主要方式	92
四、国有资本运作的典型案例	98
第五章 地方政府融资平台公司的转型发展	106

一、地方政府融资平台公司的概念与功能	106
二、地方政府融资平台公司发展历程	109
三、地方政府融资平台公司融资的主要模式	111
四、地方政府融资平台公司银行贷款模式的变迁	115
五、地方政府融资平台公司经营风险与清理整顿	120
六、地方政府融资平台公司的转型发展	123
七、地方政府融资平台公司的典型案例	128
第六章 整合和盘活存量资产的资本运作	133
一、盘活存量资产概述	133
二、盘活存量资产的意义与作用	134
三、存量资源及资产的组成	136
四、地方政府在盘活存量资产中的作用	138
五、地方政府整合与盘活存量资产经典案例	141
第七章 盘活存量土地资源	144
一、土地储备开发	144
二、盘活存量闲置土地资源	149
三、盘活存量土地资源案例	154
第八章 城市基础设施资产证券化融资	159
一、资产证券化的概述	159
二、城市基础设施资产证券化的可行性	164
三、城市基础设施资产证券化的模式	167
四、城市基础设施资产证券化的案例	169
五、资产证券化在城市基础设施融资中的前景与建议	175
第九章 地方政府项目融资与运作	178
一、地方政府资产运作与项目融资	178
二、BOT 项目融资模式	181
三、BT 融资模式	187

四、TOT 项目融资模式	192
五、PPP 项目融资模式特点及实例分析	196
第十章 资金信托与城市建设	202
一、资金信托融资的含义、优势及程序	202
二、资金信托参与城市建设的必要性	205
三、资金信托参与城市基础设施建设方式	207
四、资金信托与城市基础设施建设案例	209
第十一章 经济开发区的资本运作	215
一、经济开发区的招商引资策略	215
二、经济开发区的主导产业	218
三、经济开发区的融资模式	224
四、经济开发区自身上市融资	227
第十二章 保障房建设中创新融资模式	230
一、保障房建设面临较大的资金缺口	230
二、保障房的分类与建设融资模式	233
三、保障房的 BT 模式及案例	238
四、保障房的 BOT 模式	243
五、保险资金参与保障房建设及案例	245
六、保障房的资金信托模式及案例	249
第十三章 企业上市融资与地方经济发展	259
一、影响中小企业上市积极性的主要原因	259
二、企业上市对地方经济的推动作用	261
三、地方政府如何培育、支持企业上市	262
四、地方政府对 ST 公司的财政补贴动因分析	264
五、地方政府参与和推动上市“壳”资源重组	273
六、地方政府扶持企业上市的经典案例	277

第十四章 地方金融服务体系规划暨区域金融中心建设	281
一、我国金融服务体系的构架	281
二、地方金融服务体系的规划	283
三、区域金融中心建设	297
参考文献	304

第一章 城镇化建设与 地方政府城市经营

纵观近代世界经济发展史，一个国家经济社会现代化的一个主要表征是：工业化和城镇（市）化推进及实现。从欧美发达国家发展历史看，城镇化是其现代化进程中必经阶段，也是其经济增长的重要推动力。目前，我国正处在城镇化发展的关键时期，那么，什么是城镇化？建设城镇化到底能给中国经济社会发展带来哪些好处？城镇化的巨额的建设资金从哪里来？地方政府在城镇化建设中的地位以及地方政府城市经营策略等是至关重要的问题。

一、我国城镇化建设的相关问题

2013年“两会”以及党的十八大都将“积极稳妥推动城镇化健康发展，着力提高城镇化质量”作为今后经济社会发展的主要目标。城镇化是我国经济社会发展的必然趋势，也是工业化、现代化的另一种重要标志。城镇化对于扩大内需，刺激消费，加快转变经济发展方式，实现“中国梦”都具有十分重大的意义。

（一）城镇化的概念

城镇化，是中国特色的词汇，国外一般称城市化。城镇化是1991年由著名学者辜胜阻教授在《非农业化与城镇化研究》一文中使用并拓展了城镇化的概念。目前，党中央和国务院的文件都用城镇化。为什么用城镇化而不用城市化？这是根据中国实际国情，为使小城镇发展受到更多重视，突出小城镇在城市化进程中的地位，即中国的城市化不仅要“大、中、小城市化”，而且要“小城镇化”。

城镇化已是一个综合性的概念，既包含城乡人口的转移变化的过程，也包含由此带来的国民经济产业结构变化、公共服务体系的完善以及政府

职能的转变。一般认为,城镇化是指农村人口不断向城镇转移,第二产业、第三产业不断向城镇聚集,从而使城镇数量增加,城镇规模扩大的一种历史过程。城镇化的实质代表了一个国家和地区生产力水平发展到一定程度时,为加强城乡统筹和一体化发展,缩小城乡居民之间的差距,消除二元城乡结构,提高内需消费水平,促进经济持续的增长。因此,城镇化已成为世界各国工业化进程中必然经历的历史阶段。

当前,世界城镇化水平已超过 50%,有一半以上的人口居住在城市。根据国家统计局的数据,2011 年中国城镇人口比重达到 51%,首次超过农村人口。但实际拥有城镇户口并享有当地居民福利的人口并不是那么多,也就是有 1.58 亿的农民工还处在“半城市化”状态,还不能像城市居民那样真正地、完全地享受到城市的生活。2012 年末,中国城镇人口占总人口比重达到 52.57%,比上年末提高 1.30 个百分点,但农民工数量也达到 2.62 亿人,比上年增长 3.9%。因此,加快户籍制度改革已迫在眉睫。

(二) 中国特色城镇化的发展历程及特征

2001 年,诺贝尔经济学奖获得者、前世界银行副行长、哥伦比亚大学教授约瑟夫·斯蒂格利茨指出:“21 世纪对世界影响最大的两件事:一是美国的高科技产业,二是中国的城市化进程,中国的城市化将是区域经济增长的火车头,将会产生最重要的经济效益。同时,城市化也将是中国在新世纪里面临的第一大挑战。”新中国成立后,城镇化建设经历了以下几个发展阶段:

1. 城镇化建设的启动阶段(1949 年至 1957 年)

1949 年,新中国成立时,全国仅有 132 个城市,受到当时的经济社会条件约束,城镇人口仅占全国人口总数的 10.6% 左右。到 1957 年,城市数量增加到 176 个,城镇人口占全国人口总数的 15.4%,比 1949 年提高了 4.8 个百分点。

2. 城镇化建设的起伏阶段(1958 年至 1965 年)

在此期间,一是受“大跃进”思想的影响,盲目提出赶超英美,大炼钢铁上工业,城镇人口飙升。有资料显示:仅 1959 年就比 1958 年市镇人口增加 1650 万,城镇化率从 16.2% 增至 18.4%;1957~1960 年城镇人口增加了 3124 万,平均每年增加 1041 万人。二是受三年自然灾害的影响,1961~1965 年,中央对国民经济进行了坚决的全面的调整,实施“调整、巩固、充实、提高”八字方针,精减城镇人口,城镇化建设走入低谷。

3. 城镇化建设下滑与停滞阶段（1966 年至 1978 年）

受“文革”十年动乱影响，这一时期，压缩基础设施建设规模，知识青年上山下乡，干部下放，城镇化建设受到了重创，城镇化率也到低谷，1972 年跌至 17.2%。此后，城镇化率开始很缓慢回升，直到 1978 年才增至 17.9%，仅到达“文革”刚开始时的水平。

4. 城镇化建设的恢复期（1979 年至 1992 年）

这一期间，农村改革成为我国经济体制改革的突破口，家庭联产承包责任制极大地解放了农村的生产力，农业劳动生产率迅速提高，粮食总产量从 1978 年的 6095 亿斤，增至 1984 年的 8146 亿斤，农村发展迎来了一个黄金时期，有力地促进了城镇化的发展，城镇化率由 1978 年的 17.9% 增加到 1984 年的 23%。

1984 年 10 月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，在农村改革取得重大突破的同时，以城市为中心的全面改革开始了。城镇化建设水平得到快速提高，1984 至 1992 年城市数目由 300 个增至 517 个，城镇化率也上升到 1992 年的 27.6%。

5. 城镇化建设进入快速发展期（1993 年至今）

这一期间，以邓小平南方谈话和党的十四大为标志，中国社会主义改革开放和现代化建设事业进入新的发展阶段。2001 年 3 月，我国在“第十个五年计划”首次提出：“实施城镇化战略，促进城乡共同发展，走符合我国国情的，大、中、小城市和小城镇协调发展的多样化城镇化道路，逐步形成合理的布局。”随着经济的发展，城镇化建设也进入快速发展阶段，城镇化率由 1992 年的 27.6% 增加至 2011 年的 51.2%。

通过 60 多年的发展历程，我国城镇化建设呈现出以下特征：

一是二元城镇化结构。美国经济学家刘易斯提出：二元经济结构是指发展中国家现代化的工业和技术落后的传统农业同时并存的经济结构（传统经济与现代经济并存）。我国目前正处在二元经济结构状态，在此背景下，城镇化也呈现了二元结构，即：在要素配置上，实行城乡差别性的二元政策，人为割裂城乡之间统一的要素市场；在城乡福利上，由于实行城乡隔离的户籍管理制度，导致了城市居民与农民工在社会福利、公共服务以及劳动就业等方面有明显的差别。

二是城镇化建设的进程波动性较大。从上述城镇化发展历程可以看

出，城镇化在 60 多年发展中，有波浪起伏的特征。

三是城镇化发展较快，但质量不高。中国城市化水平的快速提高，处于城市化加速发展阶段，在此阶段，第一产业比重迅速下降，农业劳动力向第二产业、第三产业转移，工业化规模不断提高，城市可提供更多就业规模，促进城市化率快速发展。世界城市化率从 30% 上升到 70% 用了 53 年，城市化率年均增长 0.76 个百分点。中国如果 2020 年城镇化率达到 60%，大约只用 30 年，如果城镇化率达到 70%，应该会低于世界平均年限。虽然速度较快，但质量不高，主要体现在：第一，城镇化滞后于工业化，一般认为，城市化率与工业化率（工业增加值占经济总量的比例）之比的合理范围在 150% ~ 250% 之间，2012 年我国城镇化率约为 52.3%，工业化率约为 45%，城市化率与工业化率之比为 116.5%，低于上述合理区间。第二，大中小城市结构不合理，大中城市人口密度很高，由于小城市的基础设施、公共服务及就业等原因，对人口吸纳能力不强。第三，当前中国城乡收入差距扩大的趋势仍未改变，土地制度和户籍制度的缺陷难以克服，是拉大城乡收入差距的主要原因。

四是政府主导城镇化发展。在我国城镇化建设的历程中，都留下了政府主导的痕迹。当前，人们普遍认为：新型城镇化建设是中国经济及社会未来发展的必然选择，那么，推动新型城镇化建设主导力量是市场还是政府？住建部副部长仇保兴曾在撰文认为：按照政府和市场机制在城镇化进程中的作用等因素，将世界城镇化发展模式概略地概括为以西欧、日本为代表的政府调控下的市场主导型城镇化和以美国为代表的自由放任式的城镇化。政府调控下的市场主导型城镇化，其特点是市场机制在这些国家城市化进程中发挥着主导作用，政府则是通过法律、行政、经济手段引导城镇化健康发展，政府在城镇化进程中发挥着不可替代的作用。而美国由于其政治体制原因，城市化发展更多的借助市场力量，政府对城镇化干预相对很少，但造成城镇化发展的自由放任。从两种模式结果来看，西欧和日本的政策成效更卓著，较好地协调引导城市化发展所遇到的矛盾，我们应该很好地借鉴，政府应该更多的是起引导和协调作用，而不是过多地干预市场。

（三）城镇化对中国经济社会发展的作用

城镇化已作为我国现代化建设的历史任务，建设城镇化对中国经济社

会有以下重要作用。

1. 城镇化是国家走向发达繁荣的必由之路。城镇化是工业化发展的必然趋势,也是农业现代化的重要因素。从欧美经历看,已经实现现代化高收入的发达国家,都是工业化国家,城市化率很高,同时农业现代化也达到相当水平。因此,现代化的过程必然也是工业化、城镇化的过程。当前,我国已进入工业化中期,城镇化率虽然超过 50%,按户籍人口计算仅为 35%左右,与发达国家仍有较大差距,今后二三十年,通过工业化、城镇化、农业现代化协调发展,是中国经济走向繁荣的必然之路。

2. 城镇化是扩大内需,刺激消费的必然途径。拉动经济增长直接要素除了投资和出口外,就是提高居民消费水平。但是,中国居民消费为 GDP 做的贡献比重过低,仅为 35%左右,而且近几年逐年下降,市场需求不足会造成大量产能过剩,也制约了国民经济的均衡发展。由于城镇化率每提高 1 个百分点,就有 1300 多万人口从农村转入城镇,城镇化会推动居民对住房、基础设施建设、汽车等需求,也会配套商业、医院、学校等社区服务。因此,城镇化蕴藏着扩大内需的巨大潜力,通过加快城镇化建设可以保持中国经济可持续增长。

3. 城镇化建设是缩小城乡居民收入差距的必然选择。我国城乡居民收入差距问题已成为我国社会经济发展的障碍,影响社会的公平和稳定。改革开放初始,我国城乡居民人均收入比率是 2.2 左右,30 年后,城乡居民人均收入差距在扩大,收入比率接近 3.5,城乡收入差距不断扩大也已经成为全社会关注的热点和难点问题。通过推进城镇化进程,能够加快农村非农产业的发展,扩大农民就业领域,从而最大限度地增加农民的工资性收入。

为了顺利推进城镇化建设应采取以下几项政策:一是放宽中小城市户籍管理,鼓励农村人口向中小城市城镇转移,提高城镇化率。二是国家要采取一定措施,限制在大城市用地指标,甚至不给大城市用地指标,迫使这些企业在中小城市建厂,解决城镇化后居民就业问题。但能否做到这点,关键是地方政府处理好“短期政绩与长期建设”的关系。三是加大对乡镇中小企业的扶持力度,加快中小企业的发展,吸引更多的农村劳动力就业。因为城镇化发展水平的高低主要体现在产业发展水平上,而产业发展水平体现在乡镇的中小企业的发展方面,因此,按照《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》要求,应适当地降低对于乡镇中小企业的市场准入限制,营造

公平的竞争环境；应扩大金融扶持力度，鼓励商业银行扩大对乡镇中小企业信贷，建立和完善信用担保体系，拓宽乡镇中小企业融资渠道。

二、地方政府城市经营策略与模式

党的十八大报告指出：“经济体制改革的核心问题是处理好政府与市场的关系。”随着城镇化进程加快，城市经营已成为地方政府施政理念，是我国地方政府经济职能的一项制度创新，是一种新的城市政府管理模式。

（一）城市经营理念的提出

20世纪50年代，西方的城市发展规模与发展速度都有了很大变化，城市发展的聚散效应推动大城市地域迅速扩张，造成经济、人口及产业的过分集中，导致该区域的生态平衡遭到严重破坏，区域经济发展不平衡也日益加剧，政府财税锐减。对此，各国家和地区管理部门都开始强调均衡发展 and 可持续发展，城市经营正是在这种背景下提出的。

城市经营的理念最早出现，可以追溯到1971年《城市的经营》一书在日本出版问世，其作者为神户市市长，书中把城市经营概括为：政府高效地提供城市公共服务；涵养税源以确立城市的财政基础；与市场经济所导致的外部负效应相对抗，维护公共的利益。

城市经营的概念提出后，直到1998年，麦基尔从一个实践工作者角度提出城市经营比较明确的概念，他认为：城市经营的基本含义应该建立在两个简单但又是基础的目标之上，首先是规划，即规划如何供应和维护一个城市基础设施和公共服务；其次是城市地方政府合理定位，即地方政府的职责应该是从组织上和财政上确保城市基础设施和公共服务的供给和维护。

自20世纪90年代以来，我国城市基础设施建设资金不足问题凸显。在此背景下，我国引入了城市经营理念，许多城市引入城市经营初衷，是为城镇化和城市基础设施建设提供资金支持。这也从另一个方面说明，城市基础设施建设不能仅靠单一的政府财政投资，而应该引入多元化的投资主体参与，并采取市场化运作模式筹集资金。经过20多年发展，我国的城市经营有喜有忧，有的地区在城市经营的实践取得成功经验。但有一些地方把城市经营简单理解为基础设施建设的融资活动，对城市的资源过度开

发,造成生态环境破坏;城市政府对土地过度的依赖,也是目前房价居高不下下的一个原因。

(二) 城市经营的概念及主体

1. 什么是城市经营

城市经营是随城市基础设施投资建设的推进而逐渐发展出来的一种政府施政理念,是地方政府经济职能创新的一个崭新探索,尤其对中国地方政府有着重要的意义。

城市经营是政府运用市场经济手段,对城市的各种资产进行集聚或重组、运作,直至获取经济效益的行为。这一行为对于政府来说,是一种融资活动,它的直接效果是加快了城市基础设施的建设。所谓城市经营,是指按照市场经济的规律,综合运用土地资源、地域空间及其他经济要素,从总体上整合城市资源的配置,使经济效益最大化。具体来说就是各级政府把城市中的各种经济要素、土地资源、人力作用资本(道路、桥梁)和相关延伸资产(路桥的冠名权)等,运用市场经济的手段进行经营,将获取的收益用于城市建设,以弥补财政资金的不足。也就是说,城市经营是运用市场机制和市场规律来调控城市发展要求与发展条件之间矛盾的一项经营管理活动。它将城市作为最大的资产来规划、建设、管理和经营,通过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,吸引要素积聚,优化城市资源配置,带动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。

城市资产经营是将城市资产通过市场运作,对城市资产进行集聚、重组和运营,最大限度地发挥城市资源的潜力,实现城市资产保值增值。城市资本经营是运用市场经济的手段,对构成城市空间和城市载体的自然生成资本(比如土地)、人力作用资本(比如道路、桥梁)及其相关衍生资本(比如冠名权、经营权)等进行重组、营运,通过资本的流动、重组来调整城市资产结构,盘活存量资产,搞活增量资产,增加城市资产收益。随着城市建设体制改革的深化,在实际操作中,城市资产经营和城市资本运营往往交织在一起,难以完全区分,所以经常将两个概念混同使用。

城市经营包括以下含义:

第一,在市场经济时代,政府是“有限政府”,政府对城市的管理方

式要从行政命令方式向运用经济调控手段的管理方式转变。城市经营要尊重市场经济规律,不能凭主观臆断。

第二,城市经营既是一种经济行为,又是一种具体的社会行为。政府应把城市作为资产和资本来经营,发挥城市资源的潜力,提高资源配置的效率,实现城市资产的保值增值。在经济效益最大化的同时,也要追求社会效益、环境效益以及品牌效益等。

第三,城市经营的理念确立了城市资源是有偿使用的,城市经营论认为:城市经济的本质属于商品经济,要改变过去在城市建设中政府“只投入,无收益”理念,要走“谁投资,谁收益”路子。

第四,政府进行城市经营中,在获得增量的同时,要注重盘活存量资产,政府通过对当地存量资源及资产通过组合及调整,并有效地运营,变存量为流量,实现资产效益最大化。

2. 谁是城市经营的主体

在计划经济时期,城市经营的理念不可能提出和应用,政府在城市规划和管理中是“无限政府”,城市规划、投资、建设及运营等都要由政府大包大揽,没有形成市场化的经营机制以及多元化投融资渠道,也无从谈起谁是城市经营的主体。

随着市场经济的不断完善,政府职能的转变,城市已成为市场经济的重要载体,对城市有形和无形资源进行市场化运作,是市场经济对其客观的要求。要经营城市首先就要确定城市经营的主体,目前,谁是城市经营主体?这存在不同的看法,一种观点认为市场和政府作为双重主体,另一种观点认为政府是城市经营的主体。

笔者认为,由于我国传统的体制背景,以及政府所担负的经济职能,决定了政府在城市建设和管理中处于主导地位,在城市经营中应起到核心主体的作用。虽然城市经营的核心主体是城市政府,但参与城市经营的主体应该是多元化的,除了城市政府之外,还包括各类企业、社会公众和非盈利组织等。重要的是政府要创造一种公平的、多元的投资环境,可以吸引更多民间及社会资本参与城市建设。

(三) 城市经营的内容

按照上述城市经营的概念,城市经营的实质就是对城市资源的市场化