

# 第一章 引言

随着市场经济的深入发展,城市建设、发展和管理的手段也在悄然变化着。仅仅依靠传统的城市建设和管理模式,已远远不能满足城市迅速现代化的需要。经营城市作为一种新的城市建设发展模式,于 20 世纪 90 年代初,在我国一些城市开始出现,现已汇聚成一股强大的潮流,已经或正在取得可喜的成效。可以说,经营城市为我国的城市发展注入了新的活力,加快了我国城市化的步伐,它已成为我国城市发展中的一道靓丽的“风景线”。

那么,什么是经营城市?为什么要进行经营城市?经营城市有什么理论依托?是谁来经营城市?经营城市经营什么?主要有哪些方式?本书将围绕这一新事物,对经营城市的产生背景、一般概念和意义、经营城市的方式、经营城市存在的矛盾和问题、经营城市可能陷入的误区、我国经营城市的实践和国外的经营城市,以及如何更好地开展经营城市等方面进行探讨。

## 1.1 经营城市的概念

我国的一些城市在市场经济下,在探讨自身的发展、加速城市化的进程时,提出了如何以城市为单位,主要运用经济手段,操作或运作城市整体国有资产的问题。目前,经营城市的实践活动已在一些城市展开并取得成效,由此引起了人们对经营城市的关注和研究。

在社会上,目前有两种提法,一种是“经营城市”,另一种是“城市经营”。经营城市“是把城市看作放大的企业,比照我

们所熟悉的企业经营 认为城市可以参照企业一样实行经营 借用了企业经营的概念；经营城市 侧重于表示一种行为、一种处理事务的方式 类似于我们通常所说的“企业管理”、“企业经营”而“城市经营”侧重于表示一种概念，一种思想；经营城市”则是突出了动词“经营”的中心作用 将它加在“城市”之前 强化了经营的客体对象 比至于“城市经营”不显平淡 有时代感 体现了城市政府转变职能的方向。

认为“城市经营”的提法比较妥当<sup>[1]</sup> 理由是：“经营城市”的说法 容易把整个城市当作一个经营单元和商品来对待 混淆城市基础设施中的经营性部分和非经营性部分，导致城市风景区和园林绿地、休闲场所改变公益性内容 导致历史文化遗产受到损害。再者 城市政府直接“经营城市”也容易强调企业化倾向，导致城市政府的商业化行为 偏离“三个代表”历史社会责任。而“城市经营”可理解为对城市中可经营性部分进行经营，既有政府行为 又有市场行为 城市政府在“城市经营”中容易占有主导和主动地位。政府，决不是企业，也不是商家。

本书作者认为：“城市经营”与“经营城市”所要表述的是同一个事物和现象 这样，“经营城市”或是“城市经营”二者就在内涵上并无多大的区别。两种提法使用了相同的主题词“城市”和“经营”但由于顺序不同 还是造成了理解上的差异。之所以本书选用了“经营城市”，一是尊重原创 二是“经营城市”语感上更显有气势，有动态感。

### 1.1.1 经营城市的含义

那么 经营城市的含义究竟是什么呢 经营城市 简言之是把城市的资源和延伸资源作为资产，通过市场运作，获取经济、社会、环境效益 促进城市发展。

至于什么是经营城市？目前有不同的概括和解释。一般而言，经营城市是指在市场经济条件下，城市政府充分利用市场机制、市场规律和市场化方法，运作城市内的各种资源，解决城市建设、发展和管理中存在的各种问题，从而满足居民对城市环境的各种需求的行为。也有一种较为具体的认识：经营城市是城市政府依据有关法律，主要运用经济手段，通过对所掌握的有形资产和无形资产的使用权、经营权、名义权、冠名权等相关权益进行市场运作。

中国城市发展研究会副理事长朱铁臻给出了较为周全的解释。他认为，所谓经营城市，是从政府角度出发，运用市场经济手段，对自然资源、基础设施资源、人文资源等进行优化整合和市场化运营，实现资源合理配置和高效使用，促进城市功能完善，提高城市素质。其中，自然资源主要是指城市的土地、山水、空间等；基础设施资源主要是指城市的电力、道路、桥梁、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、科技资源和政府资源等。由以上几类资源派生出来的资源还有信息资源、品牌资源、形象资源和注意力资源等，这些都是可供经营的城市资源。这一定义，既给出了经营城市的主体、客体，也交代了经营城市实现的手段和最终目的。

在中国城市科学研究会主持的一次“中国城市经营策略研讨会”上，专家们对“经营城市”给了一个这样的定义：经营城市是一种政府行为，是把“城市资产”包括城市土地、城市基础设施、城市生态环境、文物古迹和旅游资源等有形的资产，以及依附于其上的名称、形象、知名度和城市特色文化等无形的资产，通过对其使用权、经营权、冠名权等相关权益的市场运作，以获取经济、社会和环境效益，促进城市发展的过程。

经营城市，国外有相似的提法。如“城市行销”(Urban Mar-

keting) 的提法,它侧重讲的是城市形象的宣传。现在还流行一个词,叫城市治理(Urban Governance),其中有一派观点就是“企业家式的城市治理”把城市看作是一个企业群,像治理企业那样来治理城市。

建设部副部长仇保兴等人认为,经营城市作为一种理念,分为狭义和广义两种理解。

狭义的经营城市理念是广义的“城市管理”的一部分。主要是指在既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。

广义的经营城市理念,是不同于经营城市的一种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、地域空间和其它经济要素,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。

广义的经营城市理念有四大特点。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。

大连、上海、青岛、深圳、昆明等诸多城市的实践表明,“经营城市”的理念日趋成熟,并广受采纳。在国际上,经营城市早已成为通行的城市规划、建设、管理的一种理论和实践模式。

### 1.1.2 经营城市的特点

作为一种新生事物,经营城市的产生与发展也有其自身的一些特点,下面概括一下经营城市的特点:

## 1. 创新性

经营城市本身就是一种创新产物，经营城市要求在实践中，与时俱进，根据城市发展的规律、自身的特点和资源资产状况，创造出适合城市发展需要的各种新方法新模式。目前，竞争性领域的经营管理的理论与实践相对较为成熟，而非竞争性领域的经营管理的理论与实践相对较为薄弱，亟待探索。在经营城市中 我国的一些城市或提出了城市土地运营的模式 或尝试了城市基础设施的系统运营，或在无形资产的经营上进行了探索，总之 对我们来说 经营城市毕竟是一个新生事物 没有更多现成的或成熟的东西可供遵循，即使国外有一些可资借鉴的方法，但其实现的条件与我国还相差较大 所以 这就需要树立一种创新观念 不仅从经营城市的方式方法上有所革新突破 而且还应当在体制环境上进行改革创新，从而真正解决城市建设的资金困扰，实现城市的可持续发展。

## 2 系统性<sup>[2]</sup>

系统的观点是把一个事物及其有机关联的各个部分看作一个整体 并加以分析的思想。经营城市是一个系统工程 经营城市涉及城市规划、建设、管理和运营的各个环节 涉及城市经济结构调整、产业布局 涉及高盈利部门与微盈利部门的平衡 涉及城市居民的便利与舒适 涉及整个城市的投入产出。因此 经营城市的成功与否，效益高低，受制于系统各个因素的共同作用。就是经营城市的改革创新，也不能忽视或脱离系统的思想。长期以来 我们强调城市建设要高起点规划、高标准建设、高效能管理 这一要求没有问题 本身也是系统连环成逻辑的 但是如果忽视了事物的系统性后 比如在运营环节 各种投资的回收和合理收益难以得到保障，以盈利为目的的资金就不可能

源源不断地流入城市建设中来 而“拓宽融资渠道 实现投资主体多元化”就会成为一句空话，高标准的规划也只能是墙上挂挂。因此 经营城市不仅要高起点规划、高标准建设 还要求高效益经营、高效能管理。系统性的原则就是组成要素缺一不可，否则系统的功能必然受损。

### 3. 复杂性和整体性

复杂性和整体性可以看作系统性的另一种表现。城市是一个复杂的事物 经济、社会、文化、科学技术和自然、生态、环境各个部分交织于城市 相互作用、密不可分。比如城市组成要素的共享性和互补性，我们知道，每一个要素在独立发挥作用的同时 也在汲取或分享周围环境的“营养” 当一个要素不足时或有缺陷时，往往复杂系统内的其它要素会在一定的限度内自然地加以弥补或补偿。城市经济系统的内部结构同样具有复杂性和整体性的特征 由于城市资产 包括有形的、无形的资产 所具有的外部性或非竞争性，常常使得投资很难在所运作的项目上或其中一个环节上得到较快地回收，这就要求经营城市必须从整体出发 综合运用城市各项资产 最大限度地发挥每一项城市资产的作用 从总体上运作城市资产 使得城市资产的投入—产出进入良性循环和自我滚动发展的轨道，从而实现城市整体范围内资源的优化配置。

### 4. 市场化

虽说经营城市被赋予的是城市政府应当承担的一项职责，但是，这并不是说经营城市就是城市政府直接提供城市公共物品，也并不等于城市政府真的如同企业一样自己亲自去经营城市资产。经营城市首先是一种理念，它是针对我们习以为常的“计划管理模式”提出来的 倡导的是城市政府在城市管理中更

加多地运用经济手段、市场手段，来调控城市建设，来创造城市发展的优良环境；其次，经营城市是作为一种方法模式来效仿的。经营城市的理想运作线路应当是“政府主导 企业主体 市场运作”。所以需要“政府主导”这是由公共物品的性质和政府的职责决定的，一是这一领域的一部分通常不具备像竞争性领域那样能够产生较丰厚的利润，私人资本进入存在阻碍；一部分虽有丰厚的利润，但属于垄断性行业，私人资本进入也同样存在阻碍；这样，就产生了由政府来主导调控的必要性；二是这一领域对国民经济和人民生活起着基础性的影响，不宜划为完全竞争性领域来管理，因为完全竞争是依赖市场调节的，而且市场调节是一种“事后调节”，一旦由于竞争或垄断造成的负面效应破坏性出现，通过市场信号反馈才进行调节，那么实际上此时灾难已经形成，且会严重影响经济的正常运转；这样也产生了由政府调控来弥补市场手段的不足的必要性；三是政府作为市场经济的“守夜人”肩负着社会公共事务的管理，并保障社会稳定有序地运转，因此，公共物品的提供也就理所应当、自然而然地成为了政府的一项责任。“企业主体 市场运作”说的是尽管政府主导了经营城市，并不是否定了其他市场主体的进入和参与，也并不排斥运用市场机制、市场作用的发挥。只是城市政府，按照市场经济的规则，精心谋划项目，通过市场机制将所有可以推向市场的城市资产推向市场，进行招商引资，即招引投资者（其他市场主体）来具体的实施经营城市，最大限度地利用或整合社会资源。这种使城市资源配置市场化的做法，不仅使城市资产得到保值增值，更主要的是加快了城市化发展的步伐。

#### 5. 动态性和长远性

动态性是指经营城市的环境和条件是不断发展变化的，不

能僵化的理解某一时期经营城市所形成的概念和方法，必须在城市化进程加速发展的背景中考察。比如在经营城市中，由于环境因素变化，城市的存量资产价值将不断发生变化，增量资产也会不断增加。需要注意的是，随着城市现代化的发展、科技的进步、制度的创新，城市可资经营资源的内涵和外延还将不断丰富和扩大，新的资源将不断被开拓和产生，可能创造出新的城市资源形式、城市功能载体和经营城市方式，经营城市的内容将越来越广泛。需要政府通过行政手段和市场手段相结合的办法开发这些潜在的资源。例如，有的城市原本一些似乎看来不值钱的城市空间，如果用新的思路去装扮它、运作它，就会改变原有的属性。本溪市东明二路原是一条交通拥塞、嘈杂凌乱的小街，屡清不止，政府用经营城市理念索性把它开发成一条漂亮的商业步行街。结果开发商抢着来投资，并且要建设文化旅游广场，政府不仅不花钱，而且还获得土地出让金 500 万元。

长远性，是指经营城市不仅局限于为尽快筹资对眼前个别资产零星地利用，而在于对整个城市在一个较长的时期的总体筹划、把握。从城市的可持续发展出发，经营城市不仅应该重视经营城市的眼前利益，更应该重视城市可持续发展的战略要求，不能以牺牲环境与生态为代价搞一些经济效益高的建设开发项目，而应该按照城市的发展战略要求、城市化进程的要求、市场供求关系的要求，不断向市场上提供本城市所拥有的资源，通过在市场上运营、资源交换，达到城市的开发、产业的调整，改善城市的资产结构，改善城市居民的居住环境和生活质量，改善市场主体的经营环境，提高投入产出水平。

总之，经营城市必须处理好现实与长远的关系。没有人可以发明一劳永逸的模式应对所有的变化，经营城市的动态性与长远性告诉我们，要善于在运动中前进，在动态中把握平衡，保

证城市的长期、稳定、健康发展。

## 1.2 经营城市产生的背景

经营城市是一个新的概念、新的事物，也是一种新的思维、新的理念。尽管人们目前对它的认识还有待于深化，但它之所以能应运而生，受到人们的关注，必有其产生的必然性和客观性。可以说，经营城市是我国改革开放走向深入、市场经济逐步深化的产物。它是在我国经济体制转轨、经济水平迈向小康的历史背景中出现的。这一时期，我国城市发展出现了一些新的特征以及一些矛盾和问题，这些因素交织在一起成为推动经营城市产生的内在力量。

### 1.2.1 城市化的进程不断加快

中国城市化的迅速推进对城市公共服务的需求急剧扩张，使城市政府普遍开展城市经营成为必要。

城市化是现代经济发展的必然趋势，城市化有两个“最直接”的作用：第一个为促进农村人口转为城市人口。人口在向城市转移的过程中，不仅需要农业劳动生产率提高而提供剩余（剩余产品和剩余劳动力），而且还需要非农产业提供就业岗位，也需要城市的发展提供空间和设施。城市人口的大规模增加需要城市提供相应的空间和设施，包括城市住房、交通、通讯、供水、能源供应等基础设施和按照一定功能分布的空间结构体系。与其他发展中国家一样，我国许多地区都会碰到城市公共物品、工作岗位供给不足问题。城市的设施能力、服务能力、吸纳能力和扩散能力都太弱。

城市化第二个最直接的作用是强化城市功能。现代经济中的城市功能即城市作为市场中心、信息中心、服务中心和管理中

心的功能。这里讲的市场中心，最为重要的是要素市场的中心。具备这种功能的城市就能成为人流、物流、资金流和信息流集散地。以强化城市功能为内容的城市化有三方面要求：第一，提高城市的竞争力；第二，增强城市的辐射力，扩大城市的辐射范围；第三，提高城市开放度和国际化程度。例如，一些城市需要发展成为地区交通枢纽、地区金融中心或物流中心，甚至国际化都市。现在我国地区间的经济社会发展水平的差距实际上可以由这种反映城市功能的城市化水平差距来说明。一些区域经济社会发展水平落后的主要原因是该区域城市太少，城市太小，城市功能太弱。强化城市功能就要推进城市现代化，提供现代化的城市服务体系和现代化的城市设施。

城市化的上述两个“最直接”的作用内容客观地提出了城市建设的问题。人口、资源向城市集聚需要相应增加城市空间和城市设施，城市现代化建设需要改善城市环境，进行旧城改造；强化城市功能需要发展城市服务业和提供各类服务环境。所有这些都碰到城市资源的配置和城市建设资金问题。恰恰在现阶段城市化遇到的直接困难是，城市政府的财政单一投入体制无力完全承担城市化和城市现代化设施的建设，城市建设资金严重不足，城市建设缓慢。这种状况反过来阻碍了城市化和现代化的进程。因此，需要寻求多元化的投融资体制，需要采取市场方式运作城市建设资金，经营城市问题就应运而生。

改革开放以来，我国城市迅速发展，人口向城市转移的趋势明显加强，城市化的速度越来越快，达到同期世界城市化进程速度的两倍。但是，与世界发达国家相比，我国城市化程度仍然十分落后。根据世界银行统计，1995年世界高收入国家城市化率为75%，中等收入国家为60%，低收入国家为28%，而我国城市化率还不到30%，与低收入国家相近，低于中等收入国家30%

个百分点，与高收国家的水平相差更远，2000 年西方发达国家的城市化率分别为美国 94.7%、英国 89.1%、法国 82.5%、德国 81.2%、日本 77.9%。这种与经济社会发展水平及不对应的局面，为经营城市提供了用武之地。

2002 年末，全国设市城市总数达到 660 个<sup>[3]</sup>，比 1990 年增加 193 个城市，人口 35344.78 万人，比 1990 年增加 16000 万人，每年平均转移农村劳动力约 1600 万人，城市面积 464772 平方公里，其中建成区面积 25972.55 平方公里，城市土地每年增加约 50000 平方公里。城市范围内人口密度 760 人/平方公里。2002 年完成国内生产总值 104790.6 亿元，比 1990 年增加 87114 亿元。1978 年至 1998 年的 20 年间，我国城市化水平由 17.92% 上升到 30.4%，平均每年提高 0.62 个百分点。而在 1998 年到 2000 年 2 年里，城市化水平就由 30.4% 上升到 31.9%，平均每年提高 0.75 个百分点。人口和产业大规模地向城市集中，使得本来就入不敷出的城市公用设施更加捉襟见肘，成为了制约城市发展的瓶颈。

表 1 中国城市发展基本情况（改革开放以来）

	1978 年	1985 年	1990 年	1995 年	2000 年	2001 年
设市数量	193	324	467	640	663	662
超大城市		8	9	10	13	13
特大城市		13	22	22	27	28
大城市	40(含前二项)	31	28	43	53	61
中等城市	60	94	117	192	218	217
小城市	93	178	291	373	352	343
城市化水平	17.92%		26.4%		31.9%	
城市总人口(万人)		55471	71726.36	89268.35	108729.25	110297.04

续表

非农业人口 (万人)		20650	19329.81	24954.81	29622.48	30797.59
市区占地 面积		823679	1207630	1680212	441225	489421

资料来源：《中国城市统计年鉴》、《中国城市经济社会年鉴》相关年份；《新中国城市经济 50 年》经济管理出版社 2000/9

城市化必须支付成本。依照城市化“成本—收益”模型分析<sup>[4]</sup> 每进入城市 1 个人需要“个人支付成本”1.45 万元/人，“公共支付成本”1.05 万元/人，总计每转变一个农民成为城市居民平均需支付社会总成本 2.5 万元/人（2000 年不变价格）。从全国来看 预测到 2050 年，中国城市人口总量将达到 10—11 亿 在现有城市人口的基础上 未来 50 年期间中国约增加 6—7 亿城市人口，城市化所需的社会总成本达到 15—16 万亿元（相当于 1.8—2.0 万亿美元。按 2000 年不变价格）这个数量是 2000 年 GDP 总量的 2 倍。50 年期间平均每年支付城市化成本约为 3000—3500 亿元人民币 相当于 2000 年全年 GDP 总量的 4% 左右。从单个城市看 每增加 10 万城市人口 需要增加“公共支付成本”10.5 亿元 这一笔“转变费用（门槛）”成为许多城市的实现城市化的“拦路虎”。许多城市的财政属于“吃饭财政”靠单一的财政投入的做法难以逾越这一门槛。我国 100 万人口以上的城市中多数财政收入在 100 亿元之内，一般城市建设投入占市财政收入的 1% 而要拿出 1/10 还多的城市财政收入来建设城市 确实困难。要想发展 只有另辟蹊径。

按照世界城市化的发展规律，当一个国家的城市化水平处于 30% 的时候 将进入飞速发展阶段 处于 70% 的时候 则进入缓慢的平稳发展阶段。中国的城市化近 10 年来平均每年大约以 0.6% 左右的速度提升，目前已到了 35% 左右 正进入加速

期。在未来的二三十年时间里，我国这个世界上最大的农业国将至少有一半人从农村搬进城市，中国将由一个农业国变成城市化国家。

城市化发展的直接表现便是城市人口的增加、城市规模不断扩大和城市数量增多。由于大部分城市普遍处在现代化发展的大规模建设阶段，城市建设需要大量资金，那么这些钱从哪来？面对建设资金紧缺的问题，现在各城市政府都在想尽办法招商引资、筹集建设资金。既要靠城市自身的积累，还要靠引资借债，拓宽城市建设的资金来源。其实，近几年通过改革，进入城市建设领域的资金渠道也在不断拓宽，我国每年通过各种途径投入到城市建设领域的资金仍不是小数目。2002年，全年完成城市建设固定资产投资3119亿元，比上年增长32.6%。在国家继续实施扩大内需和积极财政政策的推动下，城市建设固定资产投资额占同期全国全社会固定资产投资总额的7.2%，比上年增加0.9个百分点。全年新增固定资产1729亿元，固定资产投资交付使用率55.4%。新增生产能力或设施效益是：供水日综合生产能力818万立方米，人工煤气日生产能力403万立方米，天然气储气能力280万立方米，城市道路长度6859公里，城市污水日处理能力707万立方米，城市生活垃圾日处理能力14388吨。截止2002年末，城市人均道路面积7.8平方米，比上年增加0.8平方米。全国拥有城市公共绿地面积188536公顷，比上年增加25513公顷，城市人均拥有公共绿地5.33平方米，比上年增加0.77平方米。

但是，由于历史的欠账过多和城市基础设施需求增长的加快，目前城市基础设施的状况与实现城市化、城市现代化和可持续发展要求还不相适应，急需完善。城市的道路网负荷不均衡，交通环境需要优化，机动车停车场等静态交通设施严重短缺，公

公共交通和对外交通不足，需要在时空上整合城市公共交通和航空、铁路、高速公路及水运交通，使之快速、便捷、合理、有序；城市生态环境建设与可持续发展不适应；污水、生活垃圾无害化处理设施建设不足；城市公共绿地短缺，分布不均匀，生态补偿功能差；居住环境质量不高；城市水、电、气、热供应数量和质量保障程度与现代化要求不适应；城市电信、邮政与信息时代对优化投资通讯环境要求不适应。美国东部时间 2003 年 8 月 14 日下午 4 时 30 分左右，包括纽约在内的北美东部地区各大城市的电力供应突然中断，造成损失估计每天 250 亿到 300 亿美元之间，这一突发事件应当引起我们的警惕。

未来一二十年内，中国城市化水平要达到 50% 左右的话，要增加很多人口，需要大量资金。我国共有 13 亿人口，城市现有人口 3 亿多，如果城市化水平达到 50%，城市人口应达到 6 亿多，也就是说还有 3 亿农民要进城，城市人口要扩大 1 倍，要相应增加许多城市基础设施，资金需求量非常大。此外，据联合国开发署研究，发展中国家城市基础设施投资一般应占国内生产总值的 3% 到 5%，占全社会固定资产投资总额的 10% 到 15%。按照这一比例测算，仅“十五”期间，我国城市基础设施建设共需投资预计将超过 1.5 - 2 万亿元人民币，年需投资 3000 - 4000 亿元。这么多资金从哪里来？只靠城市政府是远远不够的。

城市化是人类走向现代社会的必由之路，我们不能再沿用传统的发展模式了，创新开拓，时不我待。发达国家的城市化水平已高达 70% 以上，甚至一些国家在 90% 以上。而我国的城市化水平一直很低，不仅低于世界平均水平，甚至低于发展中国家的平均水平。建国以后，为了优先发展工业，只好靠工业品和农产品的“剪刀差”完成原始积累，同时，为了稳定农业，保护城市经济，又通过严格的户籍制度把农民固定在农村，人为地遏制城

市化的推进。这个时期建设的城市，不过是国家计划经济的产物。直到上个世纪 80 年代后，乡镇企业开始兴起，村村点火，户户冒烟，农村的工业化飞速发展。但是这种“离土不离乡”方式，其实根子还是怕农民进城，农村剩余劳动力没有得到疏通，乡镇企业式的工业化没有带来相应的城市化，结果出现了中国的工业化和城市化不同步的奇特现象。据有关资料，目前中国的工业化水平已超过 50%，但城市化水平却只有 35%。

还是不断深化的改革开放，给城市发展注入了活力，一方面使得工业化与城市化的发展趋于协调，使得过去一度遭压抑的城市化潜能得到释放，社会对城市公用设施的需求日益高昂；另一方面是日益加快的城市化，给政府带来了巨大的财政压力，出现了提供城市公用设施力不从心的困难窘况。一面是公共物品供不应求，另一面却是城市中大量的资产闲置、误置、低效运行，大量的资源未能有效开发，甚至遭到浪费。我们的城市真的不能做好公共物品的供应吗？一位经营城市的研究者一针见血地指出<sup>[5]</sup>：我们的城市最缺少的不是资金，而是经营。

当然，我们现在的体制和过去不一样了，一个让各种各样投资者及资源都能参与城市建设的投入机制和途径正在形成。面对城市公用设施缺口的日益扩大，为了拓展城市建设的资金来源，摆脱长期困扰城市政府的城建资金短缺的棘手问题，一些城市政府在现有体制框架下，尝试了借助市场经济手段，以经营城市的理念对城市的自然生成资本（如土地）、人力作用资本（如道路、桥梁）及其相关的延伸资本（如道路、桥梁的冠名权）等进行重组、营运，以挖掘这些资源潜力形成的收益支持城市建设的滚动发展。一些城市的实践表明这一做法是成功的，如大连市通过经营城市融资 268 个亿，新增的资金主要是依靠经营城市得来的。

## 1.2.2 市场经济体制逐渐建立健全

我国的经营城市是以对外开放和体制改革为基本背景的。自 1978 年以来，我国经济体制进行了一系列重大的改革，为经营城市提供了基本的体制保证。

改革开放初期，为了发挥地方发展经济的积极性，中央政府实行了“放权让利”的政策，下放了一部分经济管理权，下划了一部分中央直属企业和增加了企业上缴利润的地方留成比例等等。这些措施增强了地方政府的经济自组织的信心和能力，初步确立了地方政府组织领导经济的自主地位；1994 年的包括财税体制、投资体制、金融体制、计划管理体制等一揽子经济体制改革的出台，我国进入全面系统地建设社会主义市场经济体制框架的轨道，加快了我国市场化进程。新的改革措施从各个方面规范了中央和地方的关系，责权利更加明确，也为经营城市打下了基础。这其中，我们知道改革开放以来规模较大的政府机构改革就实行了四次，即 1982 年、1988 年、1993 年和 1998 年机构改革。1988 年明确以“转变政府职能”为机构改革的目标。应该说，2003 年机构改革方案基本完成了国务院政府职能转变这一目标。而土地的市场改革为中国经营城市奠定了必要的物质基础，如果土地这样重要的生产资料没有进入市场，没有价格，不允许转让出让的话，那么，今天土地的潜力和魅力就显现不出来了。值得一提的还有税收体制，它更是经营城市的催化剂。从两步利改税到分税制，地方政府的财务权利越来越清晰，进一步加强了经济自组织的“独立意识”。也就是说，一些地方政府已经有条件可以通过自身的经济行为，运用自己掌握的资源为城市的发展服务。

对外开放为城市经营打开了大门。一方面，开放如同一股

清爽新鲜的空气，输送来了新的城市管理和经营理念，新的模式和方式；另一方面，开放也输送来了第一批真正意义上的顾客——投资者。他们“以足投票”促使我国各地的城市加快改善自己的投资环境，从而推动了经营城市的兴起。

### 1.2.3 城市与城市之间的发展竞争日益加剧

在传统的计划经济体制下，作为一级地方政府，城市政府的管理权限受到中央政府各方面较强地干预，自主性、独立性受到明显的限制。这种自主权的缺失，削弱了城市政府合理组织城市经济社会发展的主动性和创造性。中央政府对国民经济各个方面已有统筹规划，各级各类城市政府只需按照中央政府的指令或要求贯彻执行即可，无需过多考虑城市发展，况且当时城市政府可资利用和支配资源的手段十分有限，因此，城市之间的竞争也就无从谈起。改革开放以后，在向市场经济过渡中，中央政府逐步向地方下放了一些行政管理权，也就是给予了城市政府更多的事权。与此相应，财政体制的改革，也使城市政府获得了更多的财权，城市财政的独立性日益增强。“放权让利”的改革极大地调动了城市政府组织本地经济社会发展的主动性、积极性和创造性，城市作为一个利益主体和竞争主体的地位不仅得到确立而且不断得到强化。

另外，经济全球化的发展进一步拓宽了中国经济发展的空间，使开放后的中国城市经济与世界经济更加紧密融合在一起，如何更好地利用国际国内两个市场、两种资源，成为每个城市发展不可回避的问题。作为世界城市网络中的一个节点，我国城市所面临竞争既包括与国内城市之间的竞争也包括与国外城市的竞争，城市间的竞争日趋激烈。为了在世界范围内吸引有利的经济要素，参与城市经济的发展，每个城市也都在思考和探