

# 对城市经营的思考

尚天成, 赵黎明

(天津大学 管理学院, 天津 300072)

**摘要:** 针对城市发展中存在的主要问题, 提出城市的可持续发展可以通过对城市的管理实现, 城市经营是城市建设发展历史中客观存在着的一种规律, 城市经营应该以城市形象的塑造为先导, 以科学、合理的城市规划为依据, 以城市土地资源的经营为基础, 加快城市基础设施商业化的节奏。

**关键词:** 城市经营; 城市规划; 城市管理; 思考

**中图分类号:** F290

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-6248(2005)01-0032-03

## Study on urban running

SHANG Tian cheng ZHAO Lim ing

(School of Management Tian jin University Tian jin 300072 China)

**Abstract** In view of the major problems in urban development, this paper puts forward that sustainable development can be realized by urban management. Urban management is an object law in the history of urban construction and development. Urban management should be guided by the imagemold of the city depend on the scientific and reasonable urban plan, base on the management of land resources in urban area, and quicken the speed of commercializing on the basic facilities of the city.

**Key words:** urban running; urban plan; urban management; consideration

## 一、问题的提出

从 20 世纪 50 年代开始, 城市发展模式与发展速度的变化主要表现为城市的集聚和扩散两个方面。科学技术的高速发展和工业化进程的加快, 使人口、资金以及技术以更快的速度向大城市及其周边地区聚集, 导致这些地区的人口密度急剧增加, 生态环境不断恶化, 人们的生存空间和生存质量受到严重损害。城市的高收入阶层开始从中心区向郊区迁移。城乡之间交通条件的不断改善, 对这种外迁潮流起到了推波助澜的作用。随之工业、服务业也随着人流向郊区扩散, 城市由长期的向中心集聚变为向郊区扩散, 使得郊区快速扩张, 大城市周围涌现出许多新城镇。城市发展的聚散效应推动了大城市地域迅速扩张, 形成了以大城市为核心, 周边地区与之保持密切联系的, 有一定空间层次、地域分工以及

景观特征的巨大城市化地带, 对国家和地区的经济发展发挥着不可替代的重要作用。但是, 这种经济、人口以及产业的过分集中, 将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日益加剧、政府财税锐减以及中心城市衰退等一系列矛盾和严重后果。

针对上述问题, 各个国家和地区的管理部门开始强调均衡发展和可持续发展, 城市经营正是在这样的背景下产生的。

## 二、国外有关城市经营的论述

城市经营的理念最早出现在 1978 年, 当时作为经纪人业务的一种特殊形式, 通过对权利的操纵实现分配资源的目的。城市经营理念的提出, 立刻引起各国专家和学者的关注, 提出了许多重要观点。

威廉姆认为城市经营的本质就是彻底弄清城市

的性质、城市的社会与经济结构以及城市内部的权力关系,关键是对城市经营的过程进行整合;伦纳德指出城市经营观念的出现是源于对权力的关注,这里的权力是指政府官员所拥有的分配资源和设备的权力。

城市经营争论的焦点是基础设施和公共服务的供给与城市经营参与者的范围;邱吉尔认为城市经营的含义正变得日益丰富,城市经营不再仅仅指系统控制,而是一系列行为关系。通过城市经营,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互相影响;莎玛和罗科迪强调城市经营对城市运行结果的战略性职责。莎玛认为城市经营是一系列指导城市范围内社会、物质和经济发展的行为,是为了保证基本服务的必要供应而采取的干预方式,以促进经济的发展和福利的提高。罗科迪认为城市经营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;理查森提出了三种衡量城市经营效果方法:即对城市管理者空间战略能力——管理效率的合理测试;对提供城市基础设施和服务能力——管理有效性的合理测试,其目的是判断能否满足快速增长的城市人口的需要;对具体操作和维护的测试。

上述论点虽然充实和扩展了城市经营的内涵,但缺乏系统性。1998年,麦基尔系统的阐述了城市经营的概念。他认为城市经营的基本含义应该建立在规划和城市地方政府的合理定位两个简单的但又是基础的目标之上,即规划如何供应和维护一个城市的基础设施和公共服务,地方政府的职责应该是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。

### 三、城市经营的内容

城市经营的对象是城市所拥有的资产,城市经营的内容主要包括:

#### 1. 城市土地

土地是一切经济活动最基本的载体,它作为最大的不可再生和不可移动的稀缺资源,是城市资产的重要组成部分,也是调节城市经济、社会有序发展和保证市民生活工作环境的决定性要素。土地的重要性及其资源的稀缺性决定了城市的管理者必须高度重视城市土地利用的可持续性,使有限的城市空间发挥最大的效用。城市政府有权利也有义务管理

和经营好城市国有土地资源,保证城市社会、经济的协调发展,并实现土地资本效益的最大化。

#### 2. 城市基础设施

城市基础设施无论是作为直接投入生产的中间物品,还是作为供居民消费的最终物品,都是影响企业选址和居民迁移的重要因素,是城市价值的重要体现。城市基础设施是地方公共物品的主要组成部分,城市基础设施的建设和运营需要政府的介入,以弥补市场供给的不足和运营的低效率。

#### 3. 城市生态环境

城市经营的目标是实现经济效益、社会效益以及生态效益的共同发展,建设一个经济发达、社会繁荣、生态平衡三者保持高度和谐,社会与自然达到充分融合,环境优美舒适的生态城市。城市生态环境是公共资源,公共资源的竞争性和非排他性决定了政府不仅要有效提供公共资源,而且要对公共资源进行保护和维护,这需要花费大量的资金和人力,因此也属于城市经营范畴。

#### 4. 城市形象

城市经营不仅包括政府对有形资产的经营,而且包括政府对无形资产的经营。其中,城市形象是城市特有的文化、精神、性质、区位以及历史等内容的综合反映,是城市重要的无形资产,体现着城市的价值。良好的城市形象可以使城市居住者自豪、城市旅游者羡慕、城市投资者满足,是城市一种特有的资源。城市的持续发展必须重视城市的形象营造和设计,从而为经济发展开辟更广阔的空间。

## 四、对城市经营的思考

1. 城市的可持续发展可以通过对城市的管理实现

人类社会发展的历史表明:在有组织的社会里,城市具有悠久的历史;都市问题同城市本身一样古老,这些问题管理得当,文明就繁荣起来。21世纪是城市社会的世纪。人类社会的可持续发展问题归根到底是城市的可持续发展。中国的城市化水平虽然较低,但同样存在城市的可持续发展问题。社会学理论认为,社会问题是可以通过社会行动加以解决的公共问题。因此,可以通过对城市的管理实现城市的可持续发展。

2. 城市经营是城市建设发展历史中客观存在着的一种规律

在城市的建设发展过程中,城市经营是融自然规律、社会规律、思维规律为一体的一般规律。城市

虽是社会经济的直接产物,但更是社会经济发展的载体。或者说,城市是一个社会经济的实体,具有经济上的特征。而经济特征的核心,就是追求投入产出效率。因此,城市的规划和建设始终体现为城市管理者的经营理念。

### 3. 城市经营与城市规划、城市建设和城市管理

(1) 城市规划。城市规划是在预测未来的基础上对城市发展和建设所作的统筹安排和综合部署,因此,它是城市建设和管理的依据。它具有指导和规范城市建设的重要作用,担负着合理利用城市土地、协调城市空间布局 and 各项建设,发挥城市整体优化功能和效益的历史使命。

(2) 城市建设与城市管理。城市的规划、建设以及管理是城市建设工作相互衔接的三个关键环节,是城市政府的基本任务。如果从过程角度考察,那么,城市的规划、建设和管理就如同社会再生产过程——生产、交换、分配、消费循环过程一样,在城市的建造与发展中呈现为波浪式前进、螺旋式上升的特征。同时,在实现社会再生产过程中,不论是依靠中央集权的计划模式,还是依靠市场的自由、分散模式,或者依靠政府干预市场的混合模式,都存在着一个理念问题,这就是社会的管理者的行为是以照管并约束观念或采用营销的观念作为指导。同理,在城市的规划、建设和管理中,也存在城市政府是否以营销的观念来实施和完成这些任务的问题。城市经营理念就是在这个意义上,与城市规划、建设以及管理在同一层面的概念。

### 4. 城市经营的内涵

城市经营是城市政府在社会急剧变化的背景下,在现代市场经济的大环境中,将城市作为类同于现代企业的一个整体对象,以社会营销观念作为指导,把经营理念自觉地贯穿于城市的规划、建设和管理的全过程;以经营的眼光规划城市,以经营的手段建设城市,以经营的方式管理城市,形成以城建城,以市兴市的良性循环,不断地增强和提升城市的综合竞争力,不断地提高市民的生活质量,实现城市的可持续发展。

城市经营不是城市政府的新任务,也不是将城市规划、建设、管理“三环节说”改为城市规划、建设、管理、经营“四环节说”。城市经营是城市规划、建设和管理的“三位一体说”。城市经营的关键是以人为本、全面创新的战略思想;竞争优势的战略选择;经营城市的战略重点;改革政府职能和内部营销

的战略实施。

### 5. 城市经营与经营城市

(1) 在时态上,城市经营是过去、现在、未来时,而经营城市则是现在时。

(2) 在行为作用的范围上,城市经营贯穿于城市的规划、建设和管理的全过程;经营城市则只是在城市规划的控制下进行城市建设中及已建成的城市基础设施的管理这一层面。

(3) 城市经营是城市的规划、建设和管理的“三位一体”,是一种理念或一种“虚拟”的政府职能;经营城市则是一种具体操作,是城市经营理念下的一种经营城市资产的具体行为。

### 6. 实施城市经营的前提是有一个科学、合理的城市规划

城市规划是一个城市建设和发展的蓝图,是指导城市合理发展、建设以及管理城市的重要依据和手段。城市规划不仅仅是对城市空间布局的规划,还涉及城市发展的目标取向、功能定位、文化价值观念等的选择和认同。也就是说,城市规划包含了以下三个层面:理念层面、法律层面和操作层面。应该以经营的眼光重新审视现行的城市规划法,以经营城市土地作为控制性详细规划的基础,以公众参与和市民满意的社会营销观念进行规划的编制,立足当前、放眼未来,统筹兼顾、综合部署,制定出一个科学、合理的,与时俱进的城市规划体系。

### 7. 实施城市经营的先导是城市形象的塑造与经营

城市形象建设是融系统、实力以及凝聚三大工程为一体的形象工程,它可以产生出四种“力”:“凝聚力、向心力和辐射力,最终转化为社会生产力”。从社会行为与心理角度看,城市形象的塑造和经营,实际上是通过一定的物质或行为影响外部社会对本城市的感性或理性认识,并使之形成一定的情感评价与思维取向,从而引导其行为趋利于本城市。在具体运作中,要以城市社会全面发展为前提、以城市现代化作为目标,要将加强和完善市政管理作为主要手段,把提高市民的现代素质作为基础性工程,把积极开展城市公关活动作为重要途径。

### 8. 实施城市经营的基础是城市土地资源的良好运营

城市土地作为最为可靠的国有资产,是国家财政积累的主要来源。从某种意义上讲,是城市政府

(下转第 39 页)

税政策和信用担保、政府采购的货单作为杠杆,通过与租赁公司合作的方式,拉动西部租赁融资和社会投资。

参考文献:

[ 1 ] 曹 刚. 陕西经济发展大思路 [ M ]. 西安: 陕西人民出版社, 2003

[ 2 ] 高有智. 陕西经济社会发展新探 [ M ]. 西安: 陕西人民

出版社, 1999

[ 3 ] 陈 淮. 西部发展需要推进产权投资 [ J ]. 宏观经济研究, 2003 ( 3 ): 3— 6

[ 4 ] 汲凤翔, 王宝滨. 我国民间投资的现状 [ J ]. 中国国情国力, 2003 ( 10 ): 27— 31.

[ 5 ] 陕西统计年鉴 ( 2003 ) [ M ]. 北京: 中国统计出版社, 2003

[ 责任编辑 陈志和 ]

(上接第 34 页 )

收入的第一财源。加强国有土地资源运营,是使城市国有土地资产保值增值的有效手段。为实行总量控制,应建立和实施土地收购储备制度;为使级差地租提高,必须进行投资环境建设,将生地变成为熟地;为了盘活土地资源存量,必须在深化国有经济改革中,同时实行物力资本和人力资本两种资本置换,使资源在流动中保值、增值,并形成良性循环。

9. 城市经营的突破口是城市基础设施的最大商业化

城市基础设施是城市资源的主体。庞大的城市基础设施存量和增量,需要通过体制和机制的创新来提高其应有的效用和效率。为此,应在加快城市基础设施行业从事业型转换为企业型、从福利型转换为营利型、从保险型转换为竞争型的同时,按照商业化原则和商务方式进行经营:在有期、有偿使用以及价格管制的前提下,采取直接经营、特许权经营、租赁经营和承包经营等方式,盘活城市基础设施存量;在坚持政府主导前提下,采取发行债券股票、项目融资、转让经营权等多种形式,加大吸引民营、社

会及国外资本投资的范围和力度。

五、结 语

城市经营是城市建设发展的产物。城市经营应以城市形象的塑造为先导,以科学、合理的城市规划为依据,以城市土地资源的经营为基础,加快城市基础设施的商业化节奏。城市经营有助于解决经济发展给城市带来的各种问题和矛盾,促进城市可持续发展。

参考文献:

[ 1 ] 李淳燕. 城市经营理论与实物 [ M ]. 香港: 亚太国际出版有限公司, 2002

[ 2 ] 王明浩. 城市经营 城市价值 城市治理 [ J ]. 城建经济, 2002 ( 4 ): 20— 23

[ 3 ] 仇保兴. 经营城市与城市竞争力 [ J ]. 中共中央党校学报, 2001 ( 4 ): 84— 88

[ 4 ] 江曼琦. 对城市经营若干问题的认识 [ J ]. 南开学报: 哲学社会科学版, 2002 ( 5 ): 62— 67

[ 责任编辑 杨彬智 ]