

文章编号 :1009-6000(2004)02-0036-03
中图分类号 :F290 文献标识码 :A

作者简介 :郑振宇(1978 -)男 厦门大学政治学系行政管理专业2001级硕士研究生 研究方向为公共管理与政策分析。



“经营城市”出现的误区及其避免

The Mistaken Ideas Appearing in 'Managing the City' and their Overcoming

郑振宇

ZHEN Zheng-yu

变革的时代加速了城市管理理念的不断更新。从管理城市到服务城市,期间经历了近50年时间;而在最近几年,服务城市又变成了经营城市。所谓的“经营城市”,其核心内涵就在于“把城市当成企业来经营”、“按照市场化和资本化运作城市”。树立“经营城市”的理念,不仅可以推进我国城市化的进程,对于防止相关官员的腐败也有一定的作用;更重要的是通过经营城市,可以构建出适应社会主义市场经济要求的城市发展新体制和新机制。”^[1]所以,作为地方城市建设的新思路或新理念,经营城市目前正被越来越多的地方政府所重视并进行实践上的操作。但是在经营城市的探索过程中,不少地方无论是在认识上还是在实践上还存在一些误区,需要加以澄清并避免。

1 “经营城市”出现的误区

1.1 有的地方官员并不真正经营城市,只是赶时髦的短期行为,目的是为自己捞“政绩”“塑形象”

应该说很多城市是想真正搞经营城市的,但也有个别地方的领导搞经营城市是虚,而想借经营城市的名义取得短平快的政绩、为自己的高升增加筹码是实。于是,

这些地方的城市经营就助长了一些华而不实的作风。表现为:其一不惜血本搞“美化工程”、“亮化工程”、“形象工程”、“观赏”项目,名义是打造城市的品牌、塑造城市的新形象,实际上浪费了大量资金;其二不少地方领导急于求成,在负债经营思想的驱使下,不断修改规划,盲目扩大城市规模,圈地卖地,寅吃卯粮。城市建设乱铺摊子的后果是造成有的地盘“开而不发”,大片土地撂荒;其三是对城市土地急功近利性的恶性开发,导致城市趋同化严重,清一色的火柴盒式高楼取代了民族建筑文化,有的地方古建筑甚至被破坏殆尽,失去城市原有的地域特色和文化特色,城市新面貌千篇一律。这不仅没有打造出城市的品牌,还损害了城市的形象,与经营城市的初衷相背离。

1.2 某些地方对经营城市概念认识存在片面性,只注重城市资产的经营,忽视经营城市的其他内涵

城市作为一个永续发展的地域空间,是经济、文化、生态、人口等因素的综合产物,其中人是主体,环境是条件,经济是支柱^[1]。所以,如果将城市作为一个整体来经营,主要应包括这样几个基本方面:一是对市场活动主体的企业进行改

革;二是为市场经济的发展创造良好的中观环境,包括城市经济结构的调整、城市投资环境的优化以及城市法制建设等;三是改善城市人居环境,为全国人民创造良好的生活条件,使城市可持续发展。可见,经营城市的内涵是极其丰富的,它涉及城市政府管理的方方面面,反映的是城市的综合效益。然而,在实践过程中却出现认识上的偏差,表现为有的城市的高层决策者把经营城市的经营内容主要定位为经营城市资源和资产(这其中又主要是经营城市土地),而忽视了城市经营的其他内涵,包括城市中观环境和人居环境的改善等。经营城市认识上的片面性带来行为上的单一性,领导们热衷于土地买卖,城市大拆迁、大置换形成热潮,由经营生地向经营熟地转化而一发不可收。造成的后果是一些城市领导以为有地生财,便放开手脚为城市的建设(包含有些政绩工程、形象工程的建设)大肆筹资,而对贷款的风险防范意识很薄弱,甚至不考虑。在中国,目前还没有有关城市政府破产问题的观念和法规,也就是说不存在城市政府破产的问题,这也直接导致领导们筹款时不考虑城市政府的偿债能力,结果漂亮工程上去了,市政府也欠下巨额的债务。

1.3 经营城市中,重视经营收益多,重视社会效益少

从宏观上讲,经营城市就是研究城市的总投入、总产出,以提高城市的总体效益,使经济效益和环境效益,社会效益相统一,使当前效益和长远效益相协调,实现城市可持续发展。然而,有些地方把经营取得收益放在首位,影响甚至牺牲城市居民的利益,包括居民的居住环境、城市景观以及生活便利等。比如有些城市的道路民营化了,而城市居民出行却不方便,因为宽阔的机动车道可以经营,而人行道无法经营,所以人行道越来越窄了。又比

如城市的楼房越来越高,而普通居民生活越来越压抑,以致出现采光权的纠纷等。有的城市水电气民营化了,而消费这些产品的费用也提高了,原因是市长对投资人有许诺,许诺以年均多少多少的盈利率获得收益等。众所周知,现时许多城市财政都是“吃饭财政”,面临着城市建设资金缺乏的问题,所以许多地方希望用政府经营城市资源和资产来解决城市建设资金匮乏问题的做法本身并没有错,但如果对于经营收益过多重视,势必无法兼顾到普通市民的福利,这将违背经营城市的根本目的,因为经营城市的本质出发点就是增加市民的福利。所以,经营城市中出现的这个误区应该加以避免。

1.4 在经营城市中,政府职能未完全转变,未完全按照市场规律办事

应当承认,在现代社会,公共产品的供应可以采用市场的运作方式,例如土地的使用权完全可以通过拍卖的方式出让等等,这是经营城市的理论基础。但是,有的地方,经营城市的主体是长官,他们更多的是按自己的意愿而不是市场规律或者市民意愿办事,长官们还是习惯于管理城市的那套方式,直接插手城市经营的具体过程,这有一定的危害性。比如地方政府强制进行盈利性开发,引发了一波波拆迁纠纷,这是利用公权对个人资产和权利的剥夺,损害了法治原则和政府威信。还有的地方在进行市场化运作时,不是委托专门的经营机构对国有资产进行科学的评估与转让,而是由市长亲自出马,以行政命令的方式进行所谓的城市经营,这必然会出现违法经营的问题,也会导致国有资产的流失。从根本上讲,城市的主体是市民,政府经营城市应该直接听取市民的意见,由市民根据自己的意愿做出改变服务主体和服务内容的决定。然而,很多地方有关城市公用事业民营化方案以及城市规划等关

系市民切身利益的经营城市内容并没有让市民知晓,市民参与程度很低,有的也是走过场居多。可见,经营城市必须以政府职能转变为前提,否则经营城市产生误区是不可避免的。

1.5 经营城市中,对城市经营的范围界定混乱,损害了公众利益或国家长远利益

城市政府在经营城市时,哪些领域是可以经营的,哪些领域是不可以经营的,应该界定清楚。现代政治常识认为,城市政府首先是服务的政府,为全体市民提供安全、秩序及教育、环保等公共产品,为生活在该城市的所有人们提供良好的软硬环境。所以城市中很多非经营性的事业以及很多公益和社会福利事业只能由政府财政来提供,不可能统统要求进行经营并且都要盈利的,比如城市的公共绿地是不应盈利的。然而,讲城市经营,有些城市想把一切纳入其中,范围不适当地扩大到一些纯公益性事业和本应由市政府负责的领域。如有的城市卖门票,将风景名胜区的部分使用权出售,换取蝇头小利,损害的却是公众利益或国家长远利益。

2 “经营城市”误区的避免

那么经营城市如何避免误区呢?笔者认为,应该从以下几个方面着手进行:

2.1 科学规划

城市经营要在科学的城市规划指导下进行。城市规划是城市发展的灵魂,具有鲜明的权威性、时代性和超前性。城市规划的目的就是为了城市这一最大的国有资产实现最大增值,提高城市的品位,完善城市的功能,保留城市的风格和特色。经营城市只有在城市规划的指导下,才能保证其整体利益的实现。因此,政府一定要注意规划先行,在经营城市的过程中必须围绕实施城市规划来进行,从城市整体利益出发,遵循城市规划的各项要求。科学

的城市规划的制定应该根据人居环境科学理论,遵循生态观、经济观、科技观、社会观、文化艺术观统一的原则^[2]。城市规划可以体现领导者的意志,但应该有一定的稳定性,不能因为城市领导者的变化而不断反复修改,更不能成为某些领导捞政绩树形象的工具。在规划经营城市时,应该听取市民的意见,发挥居民城市主体地位的积极性。只有在科学规划指导下的城市经营,才可能避免城市土地的恶性开发,才能遏制城市建设中不计成本、不讲实效的行为,减少人为的主观随意性。

2.2 合理调控

经营城市的实质,就是将城市推向市场,通过建立和完善市场化经营机制,来推动和促进城市的发展^[2]。作为经营城市主体的政府,其主要职责就是要引导市场健康发展,为此,必须切实转变城市政府的职能。具体来讲就是弱化城市政府城市经营主体的地位和城市资源的微观干预,强化政府的宏观调控职能,加大为市场服务的力度,从直接运作和管理城市资源,转变为研究制定城市发展战略和政策法规,实施经济社会发展的宏观指导、监督和协调。

2.3 统一管理

目前有的地方对城市的经营,尚处于分头运作的阶段,部门与部门之间,地方与地方之间,需经常协调,在目前还没有法律统一规范的情况下,为解决目前城市资产隶属不同部门、不同地方的历史问题,有必要成立强有力的机构,进行统一管理。为此,各地方可尝试在国有资产运作中心的基础上,成立城市资产运作中心,先从冠名权、广告设置权等入手,启动经营城市资产工作,使之形成由城市资产运作中心统一管理、理顺各方关系的市场格局。由专门的经营机构负责对城市国

有资产进行统一的管理、科学的评估与转让,可以在一定程度上减少城市主要官员对于城市经营的直接干预,促进城市政府职能的转变。

“经营城市”是一种新兴的理念,正在进行有益的探索,各地在实践中出现这样或那样的误区是发展中的问题,应当尽力避免而且也是能够避免的。作为经营城市的实践者,城市政府需要认真对待这些误区,切实加以克服,才能真正以“经营城市”为契机,推动我国城市化的进程。

参考文献:

- [1] 莫让经营城市走入误区[EB/OL]. <http://218.93.16.131/dzkw/jcck/24/12.htm>.
- [2] “经营城市”应注意的几个问题[EB/OL]. http://old.sccin.com.cn/zt/20030228_zt/zcwq_2.htm.

摘要:

作为城市建设的新理念,“经营城市”目前正被越来越多的城市政府所重视并实践。但是,在经营城市的探索过程中,不少地方无论是在认识上还是在实践上还存在一些误区,需要加以澄清并避免。

关键词:

经营城市;误区;避免

Abstract: As a new philosophy of urban construction, ‘managing the city’ has attracted more and more attention of city government and is put into operations by the governments. However, in the course of the exploration of managing the city, there are some mistaken ideas in many cities, no matter on concept or even in practice, which are needed to clarify and to overcome.

Key words: manage the city; mistaken ideas; overcoming