

关于“经营城市”问题的争论与思考

●涂文涛 方行明 周光芝

(西南财经大学 四川 成都 610074)

近年来“经营城市”运作模式在全国各大城市迅速流行起来,在取得一定成效的同时,也出现了一些偏差或负面效应,因而成为目前学界争议的焦点问题之一。为了促使“经营城市”健康地发展下去,应加强有关理论的研究及政策、法规的配套,明确经营城市的主体与政府行为的边界,逐步完善城市治理结构及科学的决策机制,从而加强对短期化行为的制约和约束。

关键词:主体 经营城市 治理结构

中图分类号:F29 文献标识码:A 文章编号:1003—5656(2005)04—0078—05

“经营城市”这一概念在2001年中国市长协会第三次代表大会上首次被提出以后,便在全国各大城市流行起来。

应该说,在实行经营城市这几年来,许多城市在利用市场机制对城市各种资源进行经营式运作,在筹集城市建设资金,促进城市发展方面取得了明显的成效。但是,在这一过程中也出现一些偏差或负面效应,特别是出现一些急功近利的短期化行为。因此,人们对“经营城市”问题褒贬不一。“经营城市”问题也就成为目前学界争议的焦点问题之一。

对经营城市持反对意见的人认为,“经营城市”导致对城市土地的炒买、炒卖、土地收益流失、土地泡沫的形成。也有人认为一些城市政府打着“经营城市”的概念,其实做的是拆房子、倒地皮的活动,还有人甚至认为,“经营城市”偷换概念,缺乏理论依据,因而否定“经营城市”的可行性。

针对“经营城市”过程中出现的以上问题和争议以及“经营城市”之路该如何走的问题,我们想谈谈自己的看法。

一、应加强对经营城市的理论研究

“经营城市”或“城市经营”并非是没有理论依据的遐想。国外城市经营理论的形成比中国大约要早二十多年。在英语中经营和管理是同一个词——Management,但它有别于行政式的管理(Administration),而是一种经营性管理。国外城市经营理论最初是针对政府权力的操纵与资源配置的关系而提出,城市经营实际上也就是连接官僚机构与社会之间的一座桥梁。官僚机构拥有待分配的资源,而社会需要这些资源来提供基础设施和公共服务。国外城市经营理论一经提出,也同样引起了理论与实际工作者广泛的争论。其研究与争论的领域主要集中在城市的性质,城市的社会和经济结构与城市

内部权力之间的关系 城市经营的定义 城市经营的参与者 城市政府的合理定位 ,以及城市经营效果的测试等。(张蔚文 ,徐建春 2002)

由于“经营城市”概念在中国提出只有几年时间 ,并且这一概念一经提出 ,在没有形成一个成熟理论的指导下就很快风靡全国 ,大张旗鼓地开展起来 ,其理论研究的滞后以及相关法规的滞后则是近几年来城市经营中不规范行为产生的重要原因之一。因此 ,加快经营城市理论的研究及相关法规的配套是推动城市经营健康发展的当务之急。

二、加强对“经营城市”必要性的认识

我国经济由计划经济步入市场经济以后 ,必然要求城市管理适应这一巨大的转变。传统的计划管理模式显然不能适应市场经济条件下的城市管理。如果城市管理者顺应市场经济发展的潮流 ,借助市场机制和市场手段来管理城市 ,其城市管理方式就免不了带有“经营”色彩。我们不能因为“经营城市”过程中所出现的问题或偏差就对其予以彻底否定 ,或倒退到传统的城市管理模式中去。

从必要性来看 ,在市场经济条件下 ,市场竞争机制已经渗透到城市之间。城市之间为吸引有限的资本、资源、投资者和其它要素 ,客观上存在着竞争 ,这是不可辩驳的事实 ,也是目前城市经营与计划经济下城市管理模式的根本区别所在。

关于城市或地区之间的竞争问题 ,美国学者蒂伯特 (Charles Tiebout) 提出的“用脚投票”理论深刻地反映了这一问题。虽然这一理论不是专门针对城市经营而提出的 ,但在促进城市经营理论的形成和发展方面有着十分重要的意义。蒂伯特认为 ,由于人们偏好的不同及人口的流动性 ,将制约地方生产和提供公共产品的种类、数量和质量。如果有许多地方 ,且每个地方分别提供不同的公共产品 ,那么 ,对于个人来说 ,哪个地方提供的公共产品最适合于他的需求偏好 ,他就会选择前去那个地方居住。“用脚投票”机制的核心就是“偏好显示” ,即真实地显示消费者对公共物品的偏好 ,从而避免在公共物品提供上的市场解法和政治解法的困境 ,以实现公共资源的最优配置。这表明人们在选择中 ,无需通过投票来解决 ,这就是蒂伯特与建立在投票基础上的公共选择观点的不同之处。因此 ,在这种“用脚投票”机制的压力下 ,或者说在市场压力下 ,各地方政府都将尽力提供消费者乐意“购买”的公共产品来吸引“顾客”。(蒂伯特 ,1956)

各种资源、资本、居民、企业家等在不同城市之间的流动均可看作是对城市政府或城市管理者的取舍 ,即“用脚投票”。

从可行性来看 ,城市拥有大量的资源 ,如自然资源、基础设施资源和人文资源等 ,这些资源主要由城市政府所支配 ,城市政府通过市场经济手段对这些资源进行优化整合和市场化运营 ,可以实现资源的合理化配置和高效利用 ,从而有利于促进城市整体利益的最大化和城市经济的持续发展。

三、消除认识上的误区

1. 城市经营不能等同于企业经营

经营城市过程中所出现的短期化行为 ,在很大程度上是企业短期化行为的延伸。经营城市中的一个流行的观点 ,是把城市看成企业来经营。当然 ,在经营城市过程中运用一些企业经营的方法也无可厚非 ,但把城市经营等同于经营企业则显然是定位的错误。这一定位的错误必然要导致经营城市中的短

期化行为的出现,不利于城市整体利益的最大化与城市经济的可持续发展,因为城市毕竟比企业要复杂得多,二者之间存在着很大的差别。主要表现在,企业有明确的投资主体,即所有者,因而企业的资产具有鲜明的个别性,属于某个或若干个特定的终极所有者,即股东,企业是一个经济实体,具有自负盈亏的责任和义务,而追求利润最大化也就成了企业的唯一目标。而城市建设过程中的投资主体虽然可以是多元化的,但城市的资产不具有个别性,只有整体性,作为经济载体的城市不是一个经济实体,不具有自负盈亏的责任与义务,不是一个赢利机构。其次,企业经营者的职能表现为单一性,主要是经济职能,而城市经营者的职能表现为多重性,包括政治职能、社会职能、生态职能和经济指导职能,其中某一项职能的运行和发挥要与其他职能相协调,而不能产生较大的冲突。因此,虽然城市经营也要追求“利润最大化”,但这并不是城市经营的唯一目标。城市经营除了考虑经济效益以外,还必须兼顾生态、环境、文化、社会福利等众多的因素,城市经营的效益应体现经济效益、社会效益、生态效益的最佳整合。

因此,在城市资源承载力和容量有限的基础上,对城市资源的分配和利用必须突破传统经济学的局限,这表现在时间上,就是既要考虑眼前利益,更要考虑长远利益;在空间上,既要兼顾局部利益和全局利益,更要追求经济效益、社会效益和生态效益的最佳结合,以使城市综合效益最大化。

2. 城市经营不能等同于土地经营

“经营城市”中出现的较多问题,是把经营城市等同于经营土地,即把经营城市变相为土地炒卖,政府可以从土地经营(即抬高地价)直接获益。有些城市甚至以“以城养城”的名义提高城市公共设施管理费。这种政府“直接获益”的“经营”方式,实际上是政府直接参与经济活动,以其行政权力方面的优势与民争利,与企业争利,其结果不但没有提高城市的竞争力,反而削弱了城市竞争力,这与“经营城市”的初衷或目标是背道而驰的。而“经营城市”成功的城市,如东南沿海的一些城市,政府的收益并不是直接从土地经营中获得,而是通过土地运作吸引投资者,形成产业积聚,带动城市产业的发展而获得。政府直接参与经济活动实际上仍是计划经济模式的延伸。

目前某些城市把“经济效益”,即把财政收入当作主要工作来抓,甚至牺牲其他效益来获取“经济效益”。这一做法显然是错误的。对经营城市行为予以正确的定位是确保城市经营健康发展的前提,注重城市整体利益的最大化和城市经济可持续发展应是经营城市的目标所在。

四、明确经营城市的主体与政府行为边界

关于经营城市的主体,也是一个颇具争议的问题,主要存在“单主体论”与“多主体论”两种观点。所谓单主体论,即认为经营城市的主体是政府,而多主体论则认为居民、企业和政府都是经营城市的主体,而不仅仅是政府在经营城市。实际上,在市场经济中,影响城市经营的角色是错综复杂的,从政府角度来看,不仅包含本市政府及各公共部门,而且包含上级政府、国家领导人、中央政府部门设立的代理机构,等等;从社会角度来看,包含各种非赢利组织、城市公益性组织、各种媒体以及城市利益集团、企业和行业组织,等等;从个人角度来看,包含本市居民、外地游客、来本市出差的工作人员、外地投资者,等等;从国际参与者来看,包含跨国公司、外资企业及其办事处、大使馆和领事馆以及与城市有特殊联系的商业性或非商业性机构,等等。当然,目前城市政府直接控制着大量存量资源及公益性资源,必然在城市宏观发展中处于相对主导地位。但是,必须明确的是,政府不能包办城市所有的事务,不能越俎代庖,而要对自己的行为、职权范围进行准确定位,并带动其他“主体”,充分发挥其他“主体”在经营城市中的积

极作用。因此,如何界定政府行为边界,即政府“可为”与“不可为”的边界,则是问题的关键。

关于政府经营城市的边界,国外的论述也可以提供一些参考,如麦基尔(McGill,1998)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的基础设施和公共服务;其次是城市地方政府的合理定位,即地方政府的职责应该是从组织上和财政上确保基础设施和公共服务的供给和维护。在城市经营的过程中,地方政府应该整合所有的参与者,并进行必要的制度安排,以形成一个互相补充的良性循环。

目前国内学者有关政府边界的确定的思想基本上与麦基尔的观点相一致,即政府的“经营”应限定在基础设施与公共服务范围内,政府不能包办一切,而应善于“整合所有的参与者”。政府的职能是“掌舵”,而不是“划桨”。也就是说,政府应从参办经济实体和社会团体的大量事务中解脱出来,将社会能管理好的事务尽量交给或归还给社会管理。

由于市场失灵的存在,公共物品应由政府来提供,但由于两个方面力量的作用,使公共物品的提供主体发生了一些变化:一是市场力量的作用不断扩大,一些原来由政府提供的准公共物品(甚至包括纯公共物品)也转由市场提供;二是公共物品的公共性也会因技术水平、消费群体、需求弹性等因素的变化而变化,公共物品与私人物品的边界处于动态变化之中,而当公共物品具有更多私人物品性质时,市场就成为这种物品的有效提供者。因此,在市场经济中,政府不是公共物品的唯一提供者,政府的作用除了作为公共物品提供者之外,还要“整合其他提供者”,即建立和维护公平的市场环境,并对某些具有经营性质的公益项目通过竞争机制引入民营资本,实施公益事业民营化。政府还应提供公共物品生产和建设方面的透明度,完善政府采购制度,严格执行招投标制度,防止腐败和“寻租”行为的发生。从发展眼光来看,随着市场经济的发展,城市应建立一个有效的公共物品提供机制,根据不同的情况动态地选择不同的提供者,并随着市场力量的扩大,逐步实行“国退民进”的战略。(张宏博 2003)

五、逐步完善城市治理结构

城市治理是城市经营的深化,是城市经营向更高层次发展的表现。只有完善城市治理结构,才能避免经营城市过程中短期化行为的发生。

城市治理与企业治理具有某些相似的特征。经营城市和经营国有企业一样,在没有建立有效的治理结构之前,政府既是所有者或出资者,又是经营者,同时还是行业的管理监督者,这样的多重角色很难保证政府或政府成员不产生利用行政手段为自己谋利的行为。政府介入市场造成的典型不利后果包括市场垄断、内部人控制以及政府官员腐败等,这些行为进一步导致了城市公共产品供给的效率损失和城市资源资产的流失、浪费和破坏。

我们知道,股份制公司是现代企业制度的主要形式。其特点是所有权与经营权的分离,即公司由股东聘用职业经理人管理经营,从而在企业的所有者与经营者之间就形成了一种“委托——代理”关系。企业所有者自己不直接从事经营,又要有效地规避风险,就必然要通过一系列组织结构来规范经营管理者的运作,形成了所谓的公司治理结构。

“市场失灵”的存在是政府干预的原因。但同样由于信息的不对称,政府机构的官僚主义作风和低效率、政府组织人员的经济人性质等原因,政府也会产生失灵,即所谓“政府失灵”。治理的出现正是为了克服政府失灵和市场失灵,寻求在日益复杂的环境中经济与社会持续发展的一种方式。

城市治理起源于城市市民社会和城市政府之间的“委托—代理”关系,后者受前者的委托管理城市公共资源。为避免“道德风险”,达到善治的结果,必须建立一个科学的城市治理结构。如前所述,城市经营主体已呈多元化趋势,城市政府仍为城市治理的核心主体,但它不再是唯一的城市治理主体。城市治理是以政府为主体、多种公私机构并存的新型社会公共事务管理模式,是建立在市场原则、公共利益和相互认同基础之上的国家与公民社会、政府与非政府组织、公共机构与私人机构的合作。政府在管理社会公共事务方面可以而且应当将其一部分职能转交给公民社会,并采取多种管理手段与方法,以增进和实现公共利益。

城市治理应处理好城市内部治理和城市外部治理之间的关系。城市内部治理主要探讨如何建立一个机制来约束和激励城市政府,城市市民、城市营利组织和城市非营利组织以及公益性组织如何参与城市政府的决策机制问题。我国城市治理应注重发挥人大的作用,把人大变成城市的“董事会”,既要监督政府预算执行和重要项目的评估审批以及政府的各项财政收支,也要监督政府“经营城市”的活动。

城市的外部治理又包括城市的区域治理和城市的国际化治理。城市的区域治理主要是处理城市政府在多级城市政府中的运行机制和城市与相关利益城市的关系问题,这可以总结为最优城市政府问题和城市竞争优势的获得机制问题。经济全球化加速了生产要素在国际各大中城市的流动。作为经营城市的外部压力,国际组织及跨国公司越来越成为城市治理的不可忽视的主体之一。在这一背景下,城市政府不仅面临着国内制度的约束,而且面临着国际性机制的挑战。城市的国际治理将要解决的是城市政府如何建立与国际组织和跨国公司的运行机制以及跨国公司和国际组织如何参与城市的发展等问题。(诚君 2003)

总之,“经营城市”对理论与实践工作者来说,都是一个具有挑战性的新课题,也是城市管理者顺应市场经济潮流的一个必然选择。理论研究的滞后与相关法规的配套滞后,必然会导致一些偏差和负面效应的产生。对此,应加强理论和对策的研究。中央政府则应及时出台有关政策、法规,对经营城市中的短期化行为、违规行为进行约束和调控,使“经营城市”的行为保持在正确的轨道上。

参考文献:

- [1]傅崇兰,陈光庭,董黎明.中国城市发展问题报告[M].北京:中国社会科学出版社,2003.
- [2]张蔚文,徐建春.对国外城市经营理念的考察与借鉴[J].城市规划,2002,(11).
- [3]张敬淦.北京城市经营与城市规划[J].北京联合大学学报,2003,(1).
- [4]仇保兴.城市经营、管治和城市规划的变革[J].城市规划,2004,(2).
- [5]王志锋.城市经营、城市基础设施与城市可持续发展[J].环渤海经济瞭望,2003,(4).
- [6]陈仲伯等.城市资本化经营策略分析[J].财经理论与实践,2003,(4).
- [7]叶裕民.中国城市经营的理论研究[J].现代城市研究,2004,(2).
- [8]汪向阳等.治理:当代公共管理理论的新热点[J].复旦学报(社会科学版),2000,(4).
- [9]卢雷.宪政治理与公民参与[J].江南大学学报(人文社会科学版),2004,(1).
- [10]陈洪博.推进城市公用事业市场化改革[J].特区理论与实践,2003,(6).
- [11]袁乐平等.民营资本进入基础设施领域探讨[J].郑州经济管理干部学院学报,2002,(1).
- [12]涂晓芳.公共物品的多元化供给[J].中国行政管理,2004,(2).
- [13]郇建人.城市市政公用事业市场化的路径选择[J].重庆大学学报(社会科学版),2004,(2).
- [14]诚君.城市经营中的市场、政府与现代城市治理:经验回顾和理论反思[J].改革,2003,(4).

(收稿日期:2004—12—29 责任编辑:谭晓梅)