

浦东新区商业发展与商业中心建设管理模式研究

赵琨荧

[内容摘要] 在城市治理中,政府、社会、市场之间存在复杂交错、相互作用的关系。各种理论之间的差异更多地表现为政府介入社会、经济生活的程度方面。但这些研究集中在宏观层面上,并未涉及地方政府对具体经济行为的管理,未综合研究地方政府的治理方法,难以对地方政府的决策提供帮助,因此有必要在更小的尺度上进行探索。本文将探讨,在浦东开发开放新形势下,如何创新机制,在浦东新区商业发展及新上海商业城二次改造中,建立一种政府、社会、市场互动的模式,最终使浦东的商业发展到更高水平,满足社会各阶层的需求,提升浦东的商业服务功能,为建设国际大都市作出贡献。

一、引言

经过十四年的开发开放,浦东新区业已呈现出经济稳定、快速增长的良好态势,经济和社会初步得到了协调发展,基本具备了国际都市的形态特征,接近了现代化国际大都市的标准。然而囿于宏观体制制约、原有基础薄弱、发展时间有限等多种原因,浦东新区离预定目标仍相差较远,还存在一些亟待解决的问题。以商业发展为例,存在的最大问题便是中心区商业缺乏竞争力,无法为部分消费能力较强的居民提供优质服务,削弱了城市功能,影响了投资环境,需要政府尽快加以解决。

一般认为,商业投资属于市场行为,政府不应介入。但考虑到发展商业、完善城市功能是城市政府的职责之一,则政府又具备了干预商业建设、发展的理由。政府、社会、市场三者的关系问题是众多社会科学关注的焦点。相关著述俯拾皆是:

亚当·斯密提出市场可以通过价格和竞争机制,对经济活动进行自发有效的组织。人们在完全竞争经济中只是追求个人利益的最大化,而均衡的结果却达到了社会目标-经济的最高效率。¹政府在经济生活中的角色只是守夜人而已。

凯恩斯反对古典经济学的市场自发调节理论,认为经济危机的根本原因在于有效需求不足。必须靠政府的干预来提高社会消费倾向和加强投资引导,通过扩大政府投资来解决社会有效需求不足问题,政府财政收支应服从于宏观经济调控。

¹樊永明、杜莉:《公共经济学》,复旦大学出版社,2001年3月,第31、32页

随着西方国家政府对市场干预的增强,干预的局限性和缺陷也日益显现:财政赤字与日俱增,对市场的调节能力逐步弱化,经济停滞膨胀等等。公共选择理论主张对政府机构进行市场导向性改革,即大力引进竞争与效益机制,减少国家干预,尽量发挥市场的功能,最大限度地削弱政府对社会经济生活的干预。³

国内学者中,曹沛霖提出了政府干预经济应遵循的原则:其一,政府干预的范围应是弥补市场的缺陷与不足;其二,政府干预的目的应是促使市场机制恢复功能;其三,政府干预的结果必须要比干预前的情况有所改善和好转。⁴

关于国家与社会、政府与社会的研究同样比比皆是。邓正来认为在历史的现实中,国家和市民社会两者彼此形成了相互制约的关系。中国市民社会与国家的关系架构应当是两者的平衡,即市民社会与国家间良性的结构性互动关系。

曹沛霖认为从资源配置角度看,短期内,国家与社会存在着竞争、冲突、对立,随着资源总量不断扩大,长期来看,国家与社会总体上是相互适应、相互补充、相互有利的。两者存在着生长与互动的关系。⁵

东京的商业中心建设表明,通过规划立法和各项开发政策,城市管理部门可根据城市规划越来越有效地推动、促进或抑制某一地区的建设或再开发,使商业中心各单项工程更符合城市的总体要求和利益。⁶

二、浦东新区商业发展及商业中心建设概况

1、浦东新区商业发展基本状况

随着社会、经济的快速增长,浦东新区商业基本完成了从原有供销社商业为主的传统集镇商业向现代都市商业、原有区属商业为主向区域商业的战略转移,初步达到了与浦东开发开放相配套的商业发展目标。表现出快速发展、零售业态齐全、多种所有制形式共同发展等特征。

浦东商业虽然取得了长足的发展,但是与浦东的开发建设、经济增长、人口导入速度相比,还存在新建居住区的配套商业滞后、商业功能开发与城市形态建设不够协调等问题。存在这些问题,有着诸多深层次原因:

首先是政府职能不明确,存在缺位现象。城市政府的经济职能是指城市政府利用经济、财政、金融、法律和行政手段,从宏观上对城市经济进行调控、管理,

²樊永明、杜莉:《公共经济学》,复旦大学出版社,2001年3月,第127、128页

³唐兴霖:《公共行政学:历史与思想》,中山大学出版社,2000年10月,第476页

⁴曹沛霖:《政府与市场》,浙江人民出版社,1998年6月,第436页

⁵曹沛霖:《政府与市场》,浙江人民出版社,1998年6月,第126-144页

⁶胡宝哲:《东京的商业中心》,天津大学出版社,2001年6月,第170页

提供相应的服务,维护正常的经济秩序,促进城市的繁荣、物质的丰富和生活质量的提高。⁷长期以来,浦东开发注重市政基础建设、招商引资等方面,对软环境的营造、内涵功能的发掘较为忽视,商业管理作为日常性事务,未得到应有的重视。

其次是管理机构权责不清。浦东新区除了主管经济事务的经济贸易局之外,有权管理商业活动的还有工商、税务、质量监督、卫生防疫等众多部门,相互之间互不隶属、职能交叉,推诿现象屡禁不止,无法有效利用行政、社会、市场资源,严重限制了职责的履行、功能的发挥。

第三是管理手段单一,管理有效性不足。政府管理可以采用政治、经济、法律、行政、社会等方法,但现阶段政府部门偏好行政手段,常以简单的工作方法规范复杂的社会事物,“决策容易,操作困难”的现象屡见不鲜。

浦东新区政府已经充分认识到了上述问题并着手加以解决。将采取减免税收、补贴房租等方法对便民商业进行扶持,同时通过行政措施对配套的商业用房进行控制,严格限制开发商变更房产使用性质,以方便居民生活,确保生活必需品的供应。并打算加大商业中心建设力度,其重点就是新上海商业城的二次改造。

2、浦东新区的商业中心建设——以新上海商业城为例

商业中心建设是浦东新区商业发展的重要内容,特别是新上海商业城的建设与改造,更是浦东新区商业发展的“标志性工程”。

新上海商业城原名“张扬路商业金融文化中心”,位于浦东南路以东,张扬路以北,商城路以南,崂山东路以西(图 2.1)。1990 年底,由上海市计委批准立项,市商委下属的上海浦东商业建设联合发展公司承担项目建设。1995 年正式定名为“新上海商业城”。1996 年,上海市商委成立新上海商业城管理委员会。2003 年新上海商业城进行浦东新区政府属地化管理。同月,成立浦东新区新上海商业城管理委员会。

新上海商业城规划由 18 栋楼宇组成,建筑面积约 80 万平方米。目前已建成 15 栋商办楼宇,建筑面积约 60 万平方米,其余将在近期建成。分析新上海商业城的现状,可以发现规划先天不足和监控缺失、交通组织不合理、经营业态结构不合理等问题。

⁷尹艳华:《现代城市政府与城市管理》,上海大学出版社,2003 年 9 月,第 120 页

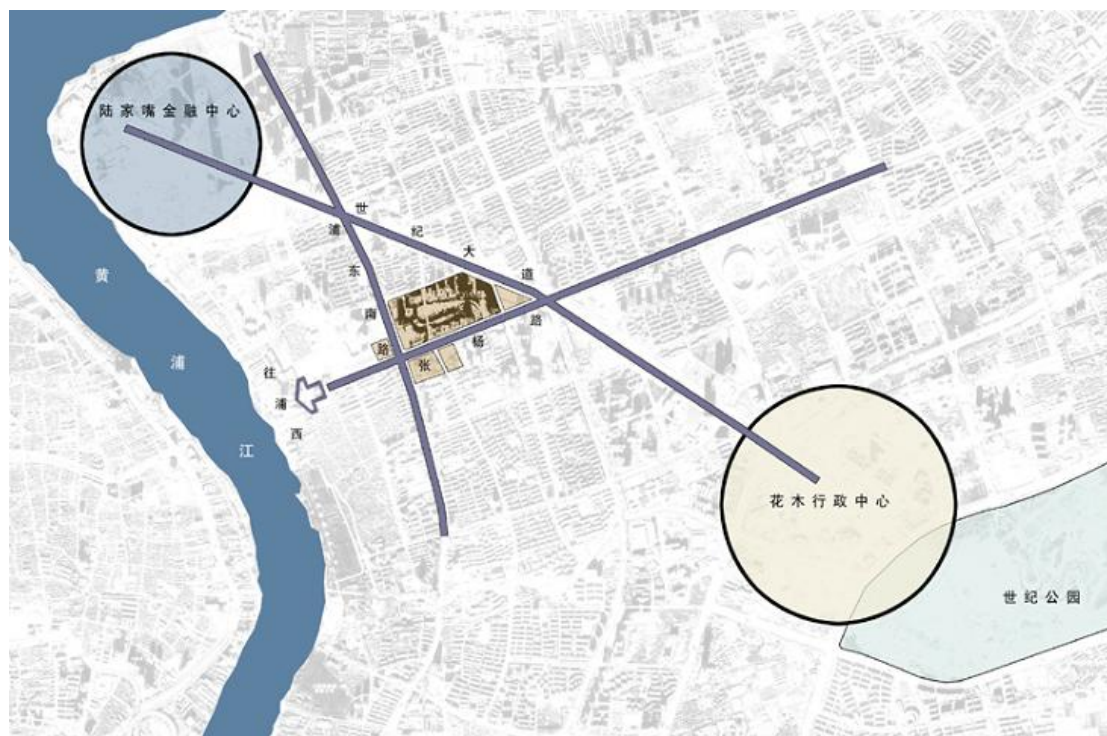


图 2.1 新上海商业城位置图(资料来源:上海同济城市规划设计研究院:《新上海商业城二次开发概念性规划设计》,2003 年 10 月)

从成为市级商业中心,改善商业环境,促进商业发展,优化投资环境、生活环境,为浦东市民提供高质量、充分的商业服务来说,新上海商业城尚有较大差距。综合分析其现状及其今后发展,可以发现存在一些障碍性因素:

(1) 政府的管理问题

新上海商业城的规划定位是市级商业中心,然而在实施过程中出现了偏差,重建设、轻管理的现象十分突出。上海浦东商业建设联合发展公司承担项目建设时,采取了统一规划、分头建设的方法,但政府缺乏必要的监管,致使规划没有完全落实。新上海商业城管理委员会成立后,由市商委直接管理,但与浦东新区政府缺少沟通,以致管理脱节,商业城周围的交通、市政设施难以同步配套。

(2) 国有资产经营的缺失

张晖明等学者认为国有企业经营绩效较差的主要原因是:聚集国有资本绝大部分的东部沿海地区市场化程度高,国有企业没有竞争优势;国有经济总量中经营于非经营性资产比例结构存在问题以及国有经济的规模结构、产品结构、组织结构的问题。⁸城区内企业经营不佳,尤其国有企业市场竞争力差是与其组织结构不良高度相关的。考察新上海商业城内的楼宇,可以发现投资企业中带有国企成分的有 14 个之多,占总数的 77.8% (表 2.2)。

表 2.2 新上海商业城楼宇情况

⁸张晖明、邓霆:《国有资本存量结构调整研究》,复旦大学出版社,1999 年 1 月,第 46、47、64 页

序号	1	2	3	4	5	6
楼宇	上海第一八佰伴新世纪商厦	银峰大厦	华诚大厦	胜康廖氏大厦	胜康斯米克大厦	新大陆广场
投资企业	上海第一百货商店有限公司、日本八佰伴国际集团有限公司	上海银都商城发展公司	中国药材公司、上海药材公司	香港廖氏国际集团、浦东商业建设发展公司	英国斯米克集团、上海浦东商业建设发展公司	香港新大陆集团
序号	7	8	9	10	11	12
楼宇	三鑫世界商厦	联合广场	内外联大厦	华申大厦	乐凯大厦	福兴大厦
投资企业	上海食品(集团)公司、上海糖业烟酒(集团)公司、上海蔬菜公司	香港兆安地产集团、鑫联房地产公司	上海内外联贸易公司、上海商业建设总公司	上海住总集团、香港新东南投资有限公司	上海市供销综合商社、香港巨富实业有限公司	上海时装股份有限公司
序号	13	14	15	16	17	18
楼宇	新亚汤臣大酒店	银河大厦	良友大厦	远东大厦	福使达大厦	鑫联广场
投资企业	上海新亚股份(集团)有限公司、香港汤臣中国有限公司	中国石化销售华东公司	上海良华事业股份公司、上海粮油商品交易所	绍兴大厦、浦东商业建设发展公司	上海银行	鑫联房地产公司

(资料来源: 新上海商业城联合管委会, 《新上海商业城》, 2001年5月)

(3) 后续投资不足

上海浦东商业建设联合发展公司在土地转让时, 对商业城公共设施的投入有欠考虑。原有设施老化、新建设施缺少投资, 使新上海商业城的环境不断恶化, 商业维持低水平运行。由于上海浦东商业建设联合发展公司已经撤销, 二次开发改造缺少建设主体, 商业城内的企业又缺乏进一步投入的能力, 因此急需引进新的投资主体。

(4) 缺乏自我管理能力

新上海商业城管理委员会由于缺乏地方政府的授权, 对商业城内违规、违章甚至违法的行为没有执法权, 不能有效管理。作为市商委派出机构, 该委员会又不愿新区政府介入商业城内部的管理, 因而在新上海商业城的管理上“婆婆”虽多, 但管理真空不少。即使实行了属地化管理, 但新上海商业城管理委员会依然是区政府特定职能部门的下属机构, 缺乏有效的管理手段。

三、浦东新区商业发展目标的新定位与商业中心二次改造

1、浦东新区商业发展的目标定位

上海市城市总体规划(1999-2020年)中, 提出合理确定商业设施总量与分布, 健全市级商业中心、分区中心、地区中心和居住区中心, 中心城重点建设市级商业中心。商业主要布局在市级商业中心、分区中心、地区中心和居住区中心。

市级商业中心中张扬路商业中心是以张扬路为主题、贯穿不同功能的组团、连接数条横向街市的商业街区，是浦东新区重要的购物中心。⁹

浦东新区综合发展规划中提出商业发展的目标是以现代化和国际化为发展方向，构筑中心区商业、区级商业和社区商业三个层次的业态协调、布局合理、功能齐全、配套完善的现代零售商业服务业体系，使商业成为浦东新区经济发展的重要支柱产业之一。¹⁰

“十五”期间，浦东新区的商业发展将以现代化为方向，构筑中心商业区、社区商业中心和街坊商业三个层次的、布局合理、层次分明、功能齐全、业态结构完善的现代零售商业服务体系。成为浦东新区流量经济的主要载体，成为优良生活环境的重要组成部分，成为商业现代化的重要体现。¹¹其间，中心商业区承担着重要任务：体现浦东新区开发开放形象、提高服务功能和优化城区环境、现代时尚创意中心、国内外人士购物休闲的主要区域。是成为上海国际购物天堂的重要组成部分和先行者，是引导和满足浦东新区、上海全市及国内外超广域性¹²的现代消费理念、消费需求、消费方式的发布中心和展示中心，是超广域性的上海现代大都市商业中心之一。¹³

新上海商业城作为市级商业中心之一，代表了浦东新区商业发展的最高水平，其目标应当是提升购物功能、扩大娱乐休闲、补充文化观光、强化商贸商务功能，成为立足浦东、面向全市、辐射长三角、具有国内外影响的市级商业中心，其经营以中高档的零售业务为主，餐饮、休憩、娱乐多业并重。

2、构建浦东市级商业中心的构想

现代商业建筑的一种典型是商业综合体。它的功能原则是根据当代城市生活的特点，在一栋或一组建筑群内满足顾客的各种消费需求，营造出具有魅力的综合性商业服务环境，可以用“SHOPCAR”概括其内涵，即 Shopping(购物中心)、Hotel(宾馆)、Office(办公楼)、Parking(停车场)、Convention(会议设施)、Apartment(公寓)、Restaurant(餐厅)。由若干商业建筑组成的商业中心的区位、结构布局、平面形态、空间特征等因素对城市布局影响极大，是人们评价城市的重要参照物。可以说具有综合功能、能够满足市民多种需求的商业中心是现代化城市的构成要件之一。¹⁴

⁹上海市人民政府：《上海市城市总体规划（1999-2020）》，2001年5月，第10页

¹⁰上海市浦东新区发展计划局、上海市浦东新区规划设计研究院：《浦东新区综合发展规划（2000-2020）》，2002年12月，第33页

¹¹上海市商业经济研究中心、上海市浦东新区经济贸易局：《浦东新区商业发展“十五”规划纲要》，2002年8月，第3页

¹²超广域：该级商业服务对象以本区域以外的消费者为主，外来消费人口占80%以上

¹³上海市商业经济研究中心、上海市浦东新区经济贸易局：《浦东新区商业发展“十五”规划纲要》，2002年8月，第28、29页

¹⁴曾坚、陈岚、陈志宏：《现代商业建筑的规划与设计》，天津大学出版社，2002年9月，第1页

按照《上海市商业分级设置规范》(上海市地方标准 DB31/T260-2001),上海市商业可分为市中心商业区、区域商业中心、居住区商业等 8 种。其中,市中心商业区是指商业高度密集,经营服务功能完善,服务范围为超广域的城市商业中心区。其商业街长度一般在 1200 米以上,或商业聚集在 25 公顷的区域内。

曾坚等人在考察了商业中心及其商业圈的关系后,提出超大型的购物中心服务的商圈半径超过车程 30 分钟,大约为 20-30 公里,服务人口在 120 万人左右(80-150 万人之间),核心商店为 3-4 个百货店、专业店构成,营业面积 35000 平方米以上,设有市民服务、政府派出机构、娱乐体育设施、餐厅、办公设施、旅馆、停车场、公共交通换乘站等设施。¹⁵

日本东京对商业中心的定义是东京城市建成区内各类生活服务设施,如零售商店、餐饮店、娱乐设施、金融机构以及对个人提供各种服务的设施或事物所共 100 个以上(其中各类零售商店必须 50 个以上)集中聚积的地区。¹⁶

本文认为市级商业中心是指服务对象为本市及外来消费者,具备购物、娱乐、餐饮、金融、商务、展示、休憩及文化旅游等多种功能,具有多种商业及配套设施的聚集地。服务人群应以中高收入阶层为主,兼顾中低收入阶层,业态结构是百货零售、专卖商店、餐饮娱乐、文化休闲、旅游服务、便利店以及必要的其他设施。

新上海商业城应当按照上述标准进行改造。鉴于该商业中心基本建成,推倒重来显然不现实,因此只能立足现状,选择成本最低、边际效益最大的改造方案。立足现状是指保持 18 栋楼宇的总体格局不变,通过完善交通组织,改造公共设施,调整商业结构实施改造。成本最低是指尽可能减少公共投资,降低综合成本,提高项目效益。鉴于商业发展是一个持续的过程,设施改造只是其中的一个阶段,商业文化的形成、商业品牌的树立同样重要。因此新上海商业城的发展既有二次改造的建设管理,又有长效的经营管理。

国内外商业区的开发改造已有不少成功的范例,可以提供极其有益的经验,有助于我们寻找适合国情、市情、区情的市级商业中心的发展路径。

四、国内外商业区开发改造及其管理经验与借鉴

1、英国伦敦码头区

伦敦码头区位于伦敦泰晤士河沿岸,占地 5000 英亩,居民 5 万多人。这里是 18、19 世纪英国全盛时期的重要码头及仓库区,曾经是英国工商业最繁荣的地区。随着伦敦的商务成本提高,产业结构调整,产业布局改变,于是该区域厂

¹⁵曾坚、陈岚、陈志宏:《现代商业建筑的规划与设计》,天津大学出版社,2002 年 9 月,第 23 页

¹⁶胡宝哲:《东京的商业中心》,天津大学出版社,2001 年 6 月,第 4 页

房与货栈被废弃,码头闲置,居民外迁严重,经济衰退,产生了严重的社会问题。

为了振兴地方经济,解决众多的社会问题,1978年英国通过了《内城地区法》,为内城经济、社会复兴提供了法律支持。中央政府开始了“给予内城地区明确的经济与社会政策的优先权”的10年计划,以改变内城严重困难的现状。主要措施有:增加用于内城改造的公共支出;建立中央、地方政府的协调机构等。1980年,《地方政府、规划和土地法》为英国城市的旧城改造创立了新的组织形式:城市开发公司。城市开发公司具有征用、管理、改造和处置所经营地区的土地及房产的广泛权利,负责该地块的建筑、公共基础设施,能够从事任何经营活动;国有土地、房产经国务大臣批准向城市开发公司移交;具有规划权力,负责制订本地区的发展规划。

1981年,“伦敦码头区开发公司”成立。依据有关法律,该公司采取了分期、分批征用土地进行开发的战略,以令人难以置信的优惠条件吸引私人资本,包括如开发期间至开发完成后的十年内土地税全免、国家贷款、加快审批、土地转让低于市价等。从1981年至1991年,伦敦码头区开发共投入公共资金11.2亿英镑,吸引私人资金8.42亿英镑,完成了8.5平方英里的改造工作,新的商务中心区与居住区基本形成。如今,伦敦码头区已成为伦敦的著名旅游景点。¹⁷

2、北京王府井商业区

王府井大街的格局始建于十三世纪六十年代,即元初修建大都之际,清朝光绪年间定名为王府井大街。长期以来,王府井一直保持着北京商业第一街的地位,并在建国后初的三十年里达到极致,当时商界将王府井的鼎盛归结为——“买全国、卖全国”,即为全国的消费者提供服务。近年来,北京新建了燕莎、赛特等十几个大型综合性商场,分流了大量王府井的客流。加上王府井市政基础设施陈旧、市容环境恶化,其客流量持续下降,就此步入低谷。

1993年,北京市政府决定对王府井商业街进行改造,并成立了王府井建设管理办公室(后更名为王府井地区建设管理办公室),对王府井地区进行综合管理。具体职责有:

- ①、研究制定王府井地区开发建设的有关政策、改造规划,并组织实施。
- ②、统筹安排王府井地区的各项建设项目,并协调开发建设中的有关事宜。
- ③、负责王府井地区的土地开发管理,会同市、区有关部门审查、办理王府井地区建设项目的立项、可行性报告、合同章程、土地出让、初步设计、开工建设事项。
- ④、会同有关部门研究制订加强王府井地区;管理的有关政策和方案,加强

¹⁷徐强:《英国城市研究》,上海交通大学出版社,1995年12月,第61-63页

组织实施，加强对王府井地区的综合管理。¹⁸

1998 年以后还增加了治安管理、商业管理、城市管理等综合管理职责。

在统一协调、管理下，该办公室编制了王府井地区的改造规划，陆续进行了王府井百货大楼等商厦、排水、电力、通讯等市政管线设施以及王府井道路、街景的改造。经历了八年的建设后，王府井大街已建成了规划 51 个项目中的 17 个，建筑面积达 150 万平方米，拥有了亚洲最大的商业楼宇，密度最大、最集中的大型商场、宾馆与专卖店，国有品牌、老字号最集中之地。¹⁹

3、宁波天一广场

天一广场地块位于宁波最繁华的中山东路上，原是宁波的旧城区，占地 19.3 万平方米，有居民 3794 户。作为浙江省最大的旧区改造工程，宁波市政府提出将其打造为宁波的 CBD。由宁波城建投资控股有限公司投资 14 亿元人民币开发。

天一广场运营后，采取了以企业管理为主体、以政府管理为保障的运作模式，即投资方成立了宁波城市广场开发经营公司，负责天一广场的物业、经营、保安等；政府方面则由海曙区专门成立了综合管理办公室，从政府工商、税务、市容执法、警务等部门抽调人员组成，主要负责与企业间的协调和联系。²⁰

分析天一广场的经验，可以发现其建设、管理存在以下特点：

首先是政府项目，企业运作。政府授权宁波城建投资控股有限公司，用土地做抵押，向中国农业银行宁波市支行融资 14 亿多元人民币，用于开发建设。广场建成后由宁波城市广场开发经营公司负责招商、营销、物业管理；

其次是注重长效管理，摒弃短期行为。天一广场建成伊始，就形成了明确的业态布局，严格按照功能招商，对与广场经营定位不符的企业，坚持审核，有时宁可牺牲暂时利益，不愿滥竽充数。

第三是政府、企业相互协调，共同管理。宁波城市广场开发经营公司负责物业管理，综合管理办公室负责治安、交通、消防、市容等城市管理，各司其职，互不交叉。

第四是政府大力支持。宁波市在资金、政策上提供了巨大的支持：免收土地出让金 12 亿元人民币；宁波市的各大报纸、电台、电视台加大报道力度；市政府牵头在北京、上海、杭州、广州等地召开新闻发布会；设立政府与企业联合的客户服务大厅，提供接待、报修、执照办理、税务登记、应急援助等服务。

4、经验与借鉴

¹⁸ www.wangfujing.net.cn/gov/dept/jianguan.htm

¹⁹ 柯法诚、肖小敏等：《21 世纪的步行商业街》，湖南大学出版社，2002 年 9 月，第 102、103 页

²⁰ 浦东新区新上海商业城管理委员会办公室：《关于宁波“天一”广场的调查报告》，2003 年 9 月，第 2、3 页

分析国内外商业区改造和发展的成功经验，可以发现它们的共同特性：

第一，这些个案都是旧城改造项目，都是通过对建成区的二次开发建设，实现商业中心的目标。如伦敦是利用了原有的码头区，王府井原本就是著名的商业街，而宁波天一广场原是以住宅为主的旧城区。

第二，政府部门的参与。英国政府通过制定法律，为旧城改造提供了法律依据，通过经济手段、法律手段进行间接管理。王府井地区建设管理办公室则是北京市政府的下属机构，负责王府井地区的“统一规划、统一建设、统一管理”。宁波市更是在资金、管理、宣传、服务等方面为企业提供了各种各样的支持。

第三，专门的组织机构。这些机构接受政府授权，代为履行部分公共管理职责。伦敦是伦敦码头区开发公司，北京有王府井地区建设管理办公室，宁波则是宁波城建投资控股有限公司、宁波城市广场开发经营公司和综合管理办公室等。

第四，社会投资的介入。伦敦码头区开发公司吸引私人资金 8.42 亿英镑，投资房地产、娱乐、商业等行业；王府井改造属于典型的“政府搭台、企业唱戏”，商业建筑的改造、新建工程由企业建设；宁波市采用了土地抵押、银行融资手段。

相似的客观条件、发展定位，使得上述经验对浦东新区极具借鉴作用。然而浦东新区、新上海商业城因为自身的特点，使得上述经验不能完全搬用：

第一，浦东新区城市、农村并存。城市化、产业化的任务重，建设资金缺口大，况且，作为上海市长期的人口导入区，社会保障的压力也不小。因此集中大量建设资金用于新上海商业城的可能性不大。

第二，新上海商业城作为基本建成的商业区，不可能象伦敦对码头区、宁波对天一广场那样实行征地、拆迁，全部推倒重来；同时，缺乏王府井的历史积淀，几乎没有品牌效应，不利于吸引外来客流。

第三，新上海商业城建成后沉积的巨大资产已成为其下一步发展的沉重包袱，使任何投资者决策时都会犹豫。浦东新区的发展远景固然被看好，但是充当市场的培育者却存在市场风险。

第四，新上海商业城的楼宇各自为政，难以协调。由于其业主分属不同的国有企业，各自的利益诉求不一，在接受统一管理、统一改造上存在困难。同时，新上海商业城管理委员会的权限不足，难以对城区实施有效的管理。

因此应当结合浦东的实际情况，借鉴已有的成功经验，寻找浦东新区商业中心建设和发展的管理模式。

五、浦东新区商业发展及商业中心建设管理模式探讨

1、政府对商业发展的干预与管理

政府干预是指政府在社会经济生活中需要发挥一定的作用,对经济活动进行影 响,使之符合政府的意愿。极端的典型便是我国长期实行的计划经济体制,国外也有政府干预失败的教训。政府对市场活动的干预应该“有所为,有所不为”,应该是有限的、宏观的、间接的,城市政府对商业发展的干预亦当如是。

综合政府的资源、管理方式等多方面因素考虑,浦东新区政府对新上海商业城二次改造的干预可以从以下方面入手:

(1) 公共财政手段的运用

公共经济学认为政府可以通过变动自身的支出和调整税收对总需求进行宏观调控,政府购买支出的增加,将导致与投资支出的增加相似的效应,使均衡产出多倍扩张。税收的减少亦将导致产出的扩张,与财政支出的影响相类似。²¹公共开支在市政交通、环境市容、公共服务方面的投入,通常会改善城市面貌、便捷城市交通、优化投资环境,吸引社会投资;降低税收使企业或个人的收入增加,相应地带来其支出的增加,从而拉动社会投资或消费。

新上海商业城的二次改造及发展中,公共财政投入应分为两个阶段:

第一阶段即开发建设阶段。公共投资应侧重在交通、市政等项目建设上,为企业“搭台”。根据新上海商业城二次开发概念性规划设计²²,改造的主要内容中城市道路、地铁通道,原则上应由政府投资。

第二阶段即建成后的经营发展阶段。对符合市级商业中心业态要求的企业,浦东新区政府也可以采取适当的经济手段,可以给予 3-5 年的税收(或税收的地方部分)减免,降低其经营成本;或者由政府设立专项基金,用于这些经营者的房租补贴和贷款贴息。

(2) 城市规划的控制与引导

首先,扩大规划区域,将邻近的未开发地块纳入新上海商业城的范围(扩大后的新上海商业城范围为:世纪大道——张扬路——浦东南路)。扩大的空间并不是简单地进行外延式开发,而应发挥以下作用:平衡改造成本;补充商业城内现有的功能缺陷,如停车、演出、展示等;重塑新上海商业城的外观形象;

其次,营造汇聚人流的空间。对外交通上,建设地铁车站和新上海商业城间的通道,引导地铁人流进入;结合周边道路改建,梳理公共交通系统,配置公交车站。内部交通上,充分利用地下空间,改变现有楼宇地下结构相互封闭、分裂空间的做法;增加空中廊道连接,强化楼际联系。通过多层次的水平交通系统和垂直交通系统组成内部交通体系,结合对外交通,汇集商业中心必须的人气。

²¹樊永明、杜莉:《公共经济学》,复旦大学出版社,2001年3月,第263、264页

²²上海同济城市规划设计研究院:《新上海商业城二次开发概念性规划设计》,2003年10月,第30页

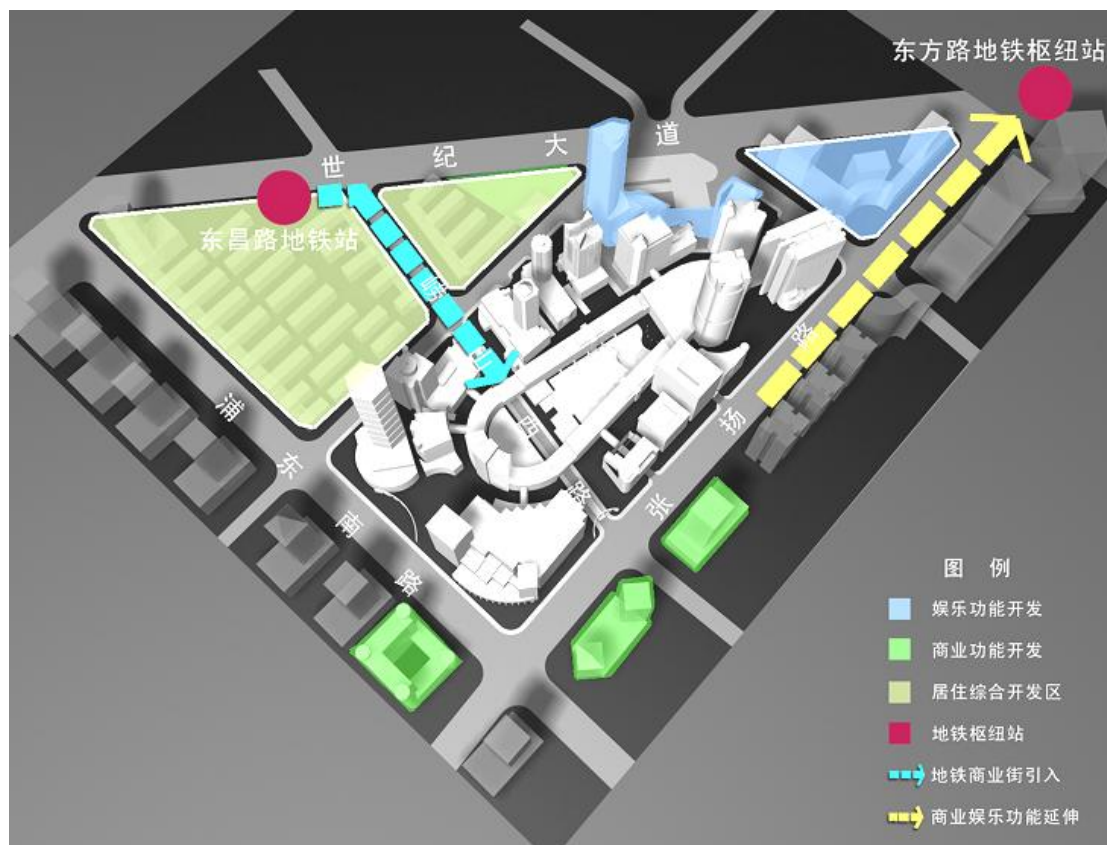


图 4.1 范围扩大后的新上海商业城（资料来源：上海同济城市规划设计研究院，《新上海商业城二次开发概念性规划设计》，2003 年 10 月）

第三，强化执法监督。对于商业城内违反规划规定，改变商业用房使用性质的行为，应当依据《中华人民共和国城市规划法》第五章第四十、四十一条的有关规定，予以处罚，并责令其恢复原有商业功能。

(3) 国有资产的管理

新上海商业城中既有部属企业，也有市属企业，惟独没有浦东新区区属企业。由于不受区政府制约，在新上海商业城的改造中，这些企业不会完全听命于区政府，更难以割舍利益，因此改变企业产权关系，使之处于区政府的掌控应当是新上海商业城改造的捷径。改变产权关系的目的在于引入社会投资，使国有企业退出的零售商业领域，并通过市场实现国有资本的保值增值，并非由区属国企接手经营，是一种“过桥收购”行为。

鉴于新上海商业城中的国有企业效益不良，尤其是部分商业企业的绩效较差，因此借二次改造之机，转变其产权关系，或者改变其产权结构（收购各楼宇的商业房产），区政府可以有所作为。一方面，可以与现有业主协商，说服其出售有关产权给区属企业；另一方面，可以充当中介，联系买卖双方。

2、重构新上海商业城管委会，发挥非政府组织的作用

非政府组织作为连接政府与市场的纽带，可以分担政府的部分职能，特别是在经济生活和社会事务方面。随着我国政府对社会、经济的管理日趋宏观、间接，如果没有健全、有效的非政府组织进入政府退出的领域，弥补管理空白，将会产生不少管理真空，造成经济、社会生活的无序。

新上海商业城属地化管理的现有组织架构是由新区分管商业的副区长负责，新区有关职能部门参与。主要职责是起草新上海商业城发展规划和建设计划；制定新上海商业城管理规范制度等等。管委会工作实行半年例会制度。下设新上海商业城管理办公室，办公室人员由相关职能单位派出，归口浦东新区经贸局。主要职责是：负责规划实施，指导商业行为；负责城区商业行业管理等等。²³

这种组织设计存在明显不足：管委会作为议事机构，实行半年一次的例会制度，反映过于迟缓；第二，管委会办公室缺少必要的授权，无法取代各职能部门，管理效率低；第三，管委会成员代表均来自政府部门，不容易得到企业的认同；第四，缺少专家的参与，对行业管理容易表面化，缺少权威性。因此，有必要对其进行改革：可以借鉴前述案例的经验，通过有效的授权，使管委会摆脱徒有其表的形象，成为独立的非政府组织，充当政府与社会、企业的桥梁，充分发挥社会的自我管理的能力。具体措施如下：第一，管委会实体化，撤消办公室；第二，管委会由政府部门、有关行业协会、商业专家和城区内企业代表组成；第三，政府充分授权，使其能独立承担城区内的日常管理工作。其职责应该是：

- ①、负责新上海商业城二次开发的规划编制，并在规划批准后组织实施；
- ②、负责方案设计、项目建设的国际招标；
- ③、负责建设期间的各类协调工作；
- ④、协同有关部门进行计划、规划、土地、建设管理；
- ⑤、研究制定新上海商业城地区的发展规划及相应政策，并组织落实；
- ⑥、负责城区内的规划监督、土地监察、市容管理、工商、税务稽查、交通组织以及其他城市管理；
- ⑦、负责城区内商业结构、业态布局调整的指导；
- ⑧、对符合商业城发展目标的企业减免税、申请房租补贴进行初审。

3、市场机制的导入

2010 年以前浦东预计基础设施投入合计将达 1700 亿元左右。其中，新区财力投入需 750 亿元左右，加上偿还政府历年的直接债务和间接债务 100 亿元左右，2005 年至 2010 年的建设财力需求合计约 850 亿元。但是新区政府资金来源却极为有限：

²³新上海商业城管理办公室：《关于新上海商业城属地化管理的方案》，2002 年 1 月，第 2 页

一是政策性资金扶持力度减弱。随着浦东发展基金政策的到期、所得税上缴比例的提高以及土地供应减少、批租收入返还比例下降,使得浦东依靠中央财力拉动投资的优势消失。

二是政府和开发公司举债空间有限。目前政府的债务余额已接近警戒线,今后新增债务的空间将十分有限。开发公司(陆家嘴、金桥、张江、外高桥等)负债均比较沉重,资金运转相对困难。

三是直接投融资渠道规模甚小。浦东开发开放以来,基础设施建设资金投入主要依靠政府财力投入和银行贷款。投融资主体以政府或以政府为背景的开发公司为主。股票上市、发行企业债券,利用外国政府贷款等其他融资方式较少。²⁴

因此,新上海商业城二次开发需要最大限度地引入社会资本。本次开发可以按资金来源将项目分为三个部分:一是道路、地铁通道(地铁商业街)新建工程,属于公共投资范畴;二是主要出入口、步行商业街改造工程,应由业主投资;三是收购现有楼宇的产权。考虑到统一开发、协调建设,最理想的方式莫过于将三个部分整体化,作为一个完整项目向社会招商,其中公共项目部分的投资通过必要的财政、税收、土地、规划等优惠条件加以补偿。

经过上海浦东新区投资咨询公司的初步测算,第二部分项目需投入 3200 万元人民币左右,如果加上部分楼宇的商业裙房以其他可收购商业用房回购的 13.4 亿人民币,两部分投资总量将达 13.7 亿元人民币²⁵。为了鼓励投资者积极参与,吸引社会资金的投入,新区政府可以综合运用财政、税收手段,以少量的公共投入带动大量的社会资金参与。通过贴息、房租补贴、提供政府担保或者采取 BOT 等方法,投入少量资金,带动社会投资,发挥财政的杠杆作用。

在财政、税收手段以外,政府还可以运用发行长期建设债券、土地的捆绑式开发等多种手段获得社会投资。

六、结论

综上所述,浦东新区目前的商业发展尚有不足之处,关键矛盾在于商业体系不够完善,缺乏代表城市发展水平的市级商业中心。虽然新上海商业城是规划中的市级商业中心,但规划监管不力、交通组织不足、经营结构单一制约了其发展,因此急需按照市级商业中心的标准对其进行二次改造。研究浦东新区商业发展的管理模式离不开商业中心的建设、管理模式。

通过对国内外商业中心改造的案例进行分析,可以发现其成功离不开政府、

²⁴上海市浦东新区发展计划局:《关于浦东新区投融资体制改革的研究》,2001年11月,第2-5页

²⁵上海浦东新区投资咨询公司:《关于新上海商业城二次开发改造项目的费用测算及收购项目的效益分析报告》(草稿),2004年3月,第4、7页

社会、市场三者的协调。深入分析新上海商业城的困境，也能找出政府管理、国有资产经营、后续投资、自我管理等方面的不足。因此，构建适合浦东的商业发展及商业中心建设的管理模式，必须综合研究政府、社会、市场三者的关系。

1、政府引导

政府制定目标，确定有关政策，通过财政、税收、规划等手段，为商业中心建设提供边界条件，同时通过国有资产的产权调整，为商业中心改造创造有利条件。此外，还可利用政府掌握的媒体资源，包装项目，广为宣传，促进招商进程，实现既定目标。

2、社会参与

社会参与的目的在于发挥社会自我管理能力，避免政府过多介入具体经济、社会事务。同时通过贴近市场的工作方式，充分发挥其灵活、高效的特点。建立独立于政府之外、得到政府充分授权、得到企业认可的非政府组织，是实现社会自我管理的重要途径。

3、市场化运作

引进社会投资参与商业区的改造必须坚持市场化运作。首先，对公共项目的投资要引入绩效观念，降低投资成本；其次，加大投融资改革的力度，除了商业项目通过市场竞标外，对公共投资项目也可进行捆绑，使商业区的改造与基础设施的改建同步实施。

4、政府、社会、市场的良性互动

综上所述，浦东新区的商业发展、商业中心建设离不开政府、社会、市场的共同参与、良性互动。新上海商业城二次改造理想的管理模式应当是：政府根据市级商业中心的标准制定改造规划；通过区属企业回购城内的商业房产，然后与城区内部设施以及道路、市政设施捆绑，作为整体项目推向市场，经过招标拍卖寻找投资企业；由企业负责具体实施；政府根据测算的投资收益确定财政补贴、税收减免或房地产开发等扶持政策；重构新上海商业城管理委员会，赋予其充分的职能。通过新区政府、新上海商业城管理委员会、投资企业以及城区内其他商业企业的相互配合，尽快使新上海商业城成为具有相当影响力的市级商业中心。