

大规模城市开发的 风险管理

夏南凯 ■ 主编

中国建筑工程出版社

国家自然科学基金课题“大规模城市开发项目的风险评估与调控研究”
(项目批准号: 50878161) 研究成果



上海同济城市规划设计研究院
SHANGHAI TONGJI URBAN PLANNING & DESIGN INSTITUTE

科研资助项目

大规模城市开发的风险管理

夏南凯 主编

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

大规模城市开发的风险管理 / 夏南凯主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014.2

ISBN 978-7-112-16366-3

I. ①大… II. ①夏… III. ①城市开发—风险管理—研究
IV. ①F291

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 016697 号

责任编辑: 杨虹

责任校对: 姜小莲 刘梦然

大规模城市开发的风险管理

夏南凯 主编

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 787×960毫米 1/16 印张: 22 字数: 540千字

2016年2月第一版 2016年2月第一次印刷

定价: 48.00元

ISBN 978-7-112-16366-3

(25089)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

A 致谢 acknowledgements

本书的编写，前后历经近5年研究与积累。作为国家自然科学基金课题“大规模城市开发项目的风险评估与调控研究”（项目批准号：50878161）的成果，来自社会科学、城市经济、城市生态环境等众多领域的研究团队参与到本书编撰工作中。其中，主体研究力量来自同济大学建筑与城市规划学院、同济大学经济与管理学院、武汉大学城市设计学院以及上海对外贸易学院等。参与本书编写工作的同志有周婕、郭振华、乐云、乔玮、赵学彬、温晓诣、程上谢波、祝迪飞、黄勇、路建普、任琛琛、吴娟、谢沁、张立鸣、陈挚、刘斯捷、陈晶莹、卢诗阳、蒋娇龙、孙伏娇、符陶陶、孙翹、祝智慧、阚洪生和翟墨等。此外，宋海瑜、苏振宇、田光华、燕雁和刘晟的研究成果对本书亦有贡献。感谢以上各个研究团队和课题组成员对本书所付出的辛勤工作。

我国改革开放以来，随着工业化进程加快，激发了城市化和城镇化的兴起和发展，特别是我国开发区以工业化带动城市化的发展路径，有力地助推了中国城市化的速度。2011年，我国历史上第一次，城镇人口超过农村人口，比例达到51.3%；2001～2011年的10年间，中国的城市化率提高了约10%，这意味着有至少1亿人从农村进入了城市。快速城镇化伴随着大量的城市建设行为，这些建设行为直接影响城市中人、产业、社会的良性互动与发展。大规模的城市开发建设因其覆盖区域大、投入资金多、牵涉利益主体众多，在我国快速城镇化建设的过程中占有举足轻重的地位。研究大规模城市开发面临的各种风险，并提出针对不同类型与特征风险的对策，具有十分重要的现实意义。

本书作者夏南凯教授长期从事城市开发的理论研究和实践，出版了《城市开发导论（第二版）》、《城市经济与城市开发》等教材，发表了多篇城市开发相关的学术论文。作者提出大规模城市开发风险研究的基本思路和方法，初步形成了基于项目内部运作的城市开发项目风险管理与控制和基于政府对城市开发项目进行风险外部调控的风险评估与调控这两大体系的研究构想。

在本书中，作者首次将风险视角引入大规模城市开发项目，分析了大规模城市开发风险的复杂性，深入阐述了政府在大规模城市开发过程中的风险评估与调控体系，并提出了多层面对应与实施的策略，为大规模项目提供一定的决策参考依据和预警技术工具。

本书的第一章界定了大规模城市开发的概念，通过阐述城市开发机制与制度，分析城市开发风险的形成机制，定义了城市开发中的风险属性：客观性、随机性、相对性与可变性，并将城市开发中的风险分为生态风险、经济风险、社会风险、文化风险与政治风险等五类。在此基础上介绍了大规模城市开发的风

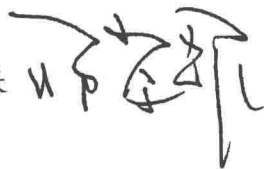
险分析与管理流程。

本书的第二章较为详尽地阐述了大规模城市开发项目的风险监控、预警和管理过程与技术，提供了大量可操作性方法，并以天津新城和广州思宁路更新改造项目为例，详细说明了项目实施过程中进行风险评估、调控和管理的方法与过程。

本书的第三章到第七章分别描述了五种不同风险的概念内涵和相关研究，并以风险识别——风险评估——风险预警——风险管理为主要框架，深入研究五种风险，构建了相对完善的风险研究体系。

本书的出版，对指导规模性城市开发，开发区功能转型中的开发、建设、运营管理，以及防范风险和风险评估、监测、管理，具有较高的参考价值。同时对进一步针对大规模城市开发风险开展定量研究，为未来的大规模城市开发行为提供决策与管理支撑。

中国开发区协会会长



2012年10月25日

C 目录

CONTENTS

致 谢	III
序 言	IV

第一章 导言

1 大规模城市开发风险管理概述	002
1.1 研究背景	002
1.2 大规模城市开发	003
1.3 城市开发风险概念	008
1.4 大规模城市开发风险管理	014
2 大规模城市开发风险分析及管理流程	020
2.1 项目定义	021
2.2 风险管理计划	022
2.3 风险识别	023
2.4 风险的结构化	028
2.5 风险初步估计和详细评估	028
2.6 风险预警	030
2.7 风险应对	031
本章参考书目	032

第二章 风险监控、预警与管理技术研究

1 大规模城市开发项目风险监控	036
1.1 大规模城市开发项目风险监控的三个阶段	036

1.2	大规模城市开发项目风险监控主体	036
1.3	大规模城市开发项目可用的监控方法	037
1.4	大规模城市开发项目的风险监控指标体系	042
1.5	大规模城市开发项目各阶段的风险监控	052
1.6	大规模城市开发项目总风险的监控	055
2	大规模城市开发项目的预警	070
2.1	预警体系的设置与功能	070
2.2	预警界限和预警等级的确定	072
3	政府调控城市开发项目风险的管理	077
3.1	当前我国政府的项目开发管理体制及模式	077
3.2	城市开发项目的开发制度和体制完善的建议	079
4	专题案例	081
4.1	新区开发中的政府风险管理案例研究——天津宝坻京津新城	081
4.2	广州恩宁路更新改造项目社会影响评估报告	087
	本章参考书目	101

第三章 大规模城市开发中的生态风险

1	生态风险研究概述	104
1.1	研究背景：当代我国城市中的生态风险	104
1.2	城市开发中的生态风险概念界定	105
1.3	理论背景：生态风险相关研究综述	106
2	城市开发中的生态风险构成	107
2.1	来源性风险——自然生态危害风险	107
2.2	后果性风险——城市开发生态风险	108
3	城市开发中的生态风险识别与评价	114
3.1	城市开发中的生态风险识别	114
3.2	城市开发中的生态风险评价	114
3.3	生态风险评价的指标体系方法	116
3.4	专题案例：南方某中等城市的生态风险指数计算	124
4	城市开发中的生态风险预警与管理	125
4.1	生态风险的预警	125

4.2 城市开发生态风险管理对策	129
5 城市开发中的生态修复策略	132
5.1 城市生态系统恢复与重建的理论基础	132
5.2 城市生态系统恢复与重建方法及其应用	133
5.3 城市生态恢复重建的主要内容	136
6 城市开发中生态风险评估与管理专题案例	143
6.1 案例一：基于土地利用视角的生态风险评价	143
6.2 案例二：水资源承载力分析的指标构建	150
6.3 案例三：基于能源承载力分析的生态风险评价	157
本章参考书目	164

第四章 大规模城市开发中的社会风险

1 社会风险概述	166
1.1 现实背景：当代我国城市中的社会风险	166
1.2 城市开发中的社会风险概念界定	169
1.3 理论背景：社会风险相关研究综述	170
2 城市开发中的社会风险构成	172
2.1 城市开发中的社会风险特征	172
2.2 城市开发中的社会风险分类	176
2.3 城市开发中的社会风险要素构成	180
3 城市开发中的社会风险识别与评估	186
3.1 城市开发中的社会风险识别	186
3.2 城市开发中的社会风险评估	189
4 城市开发中的社会风险预警与管理	196
4.1 社会风险预警理论	196
4.2 城市开发社会风险警源	197
4.3 城市开发社会风险警兆	197
4.4 城市开发社会风险警情	198
4.5 社会风险预警方法与指标筛选	199
4.6 城市开发项目的社会风险预警总体结构设计	200
4.7 城市开发项目的社会风险预警系统的运行	201

5 城市开发社会风险监控与管理对策	202
5.1 社会风险监控机制	202
5.2 社会风险管理对策	203
6 城市开发中的社会风险评估与管理案例研究	206
6.1 广州珠江新城开发与建设过程中的社会风险管理	206
6.2 鄂尔多斯新城开发与建设过程中的社会风险管理	214
本章参考书目	218

第五章 大规模城市开发中的政治风险

1 政治风险研究概述	222
1.1 现实背景	222
1.2 理论背景：政治风险研究综述	225
2 大规模城市开发的政治风险	228
2.1 大规模城市开发的政治风险概念界定	228
2.2 城市开发中的政治风险特点	229
2.3 城市开发中的政治风险分类	231
2.4 政治风险的要素构成	234
3 城市开发中的政治风险识别与评估	241
3.1 城市开发中的政治风险识别	241
4 城市开发中的政治风险预警与管理	243
4.1 政治风险的预警	243
4.2 城市开发政治风险管理对策	246
5 案例分析	248
5.1 案例一：上海波罗的海明珠项目	248
5.2 案例二：上海宝山罗店北欧新城	249
本章参考书目	251

第六章 大规模城市开发中的经济风险

1 城市开发中的经济风险概述	254
1.1 现实背景：当代城市中的经济风险	254
1.2 城市开发中的经济风险概念界定	255

1.3 经济风险的相关理论	256
2 城市开发中的经济风险构成	259
2.1 城市开发中的经济风险特征	259
2.2 城市开发中的经济风险分类	260
2.3 城市开发中的经济风险要素构成	267
3 城市开发中经济风险的识别与评估	274
3.1 设定城市经济风险管理目标	274
3.2 城市开发中经济风险的识别	275
3.3 城市开发中的经济风险评估	277
4 城市开发中经济风险的预警监控与管理	281
4.1 经济风险的预警	281
4.2 城市开发经济风险的管理对策	289
本章参考书目	293

第七章 大规模城市开发中的文化风险

1 概述	296
1.1 研究背景：我国目前文化风险的存在	296
1.2 研究范围及概念界定	302
1.3 相关理论与研究综述	302
2 大规模城市开发中的文化风险要素构成	304
2.1 大规模城市开发中的文化风险特征	304
2.2 大规模城市开发中的文化风险类型	305
2.3 大规模城市开发中的文化风险要素	306
2.4 大规模城市开发中的文化风险演变规律及趋势	312
3 文化风险识别与评价	313
3.1 文化风险识别概述	313
3.2 文化风险识别系统	313
3.3 文化风险评估概述	316
3.4 文化风险评价方法与因子选取	317
3.5 风险评估机制应用	321
4 文化风险预警与管理	323

4.1 文化风险相关理论	323
4.2 文化风险预警体系	325
4.3 文化风险管理	328
5 案例分析	328
5.1 案例选取	328
5.2 案例简介	329
5.3 初步评价风险范围	329
5.4 具体因子风险综合评估	331
5.5 案例小结	335
本章参考书目	335

第八章 结语

1 研究结论与创新性	338
1.1 风险视角的引入与风险体系构建	338
1.2 分析大规模城市开发风险的复杂性	338
1.3 提出多层面应对与实施策略	338
2 后续研究展望	339
2.1 扩展到项目开发、建设及运营全过程的风险管理研究	339
2.2 由定性为主研究向定量研究的逐步转变	339

CHAPTER 1

第一章 导言

城市开发的意义在于城市结构和城市功能的互动调节作用，是城市自我生长、自我整合的机制，始终存在于城市发展之中。随着市场经济体制的建立和不断完善，城市开发投资主体多元化，原先在计划经济时期政府的投资经营领域越来越多地引入市场机制，开发的投资、经营和管理职能逐渐独立，但政府仍然要制定城市开发的规则、协调开发全过程，并不同程度的参与到开发经营中来。因此政府是城市开发的宏观主体与调控主体，各个城市开发商行使城市的实质性开发，构成了城市开发的微观主体和实施主体。

1 大规模城市开发风险管理概述

1.1 研究背景

世界大城市的发展推动着全球经济、文化教育、科技和社会的不断发展,把人类的物质文明和精神文明推向一个新阶段。城市的大规模开发,是完善城市功能、提升城市能级的过程,同时也是维持城市可持续发展的手段之一。根据联合国的人口估算,2010年已有52%的世界人口居住在城市。从世界城市化的经验来看,城市化是人口向城市集中的过程,而人口在城市聚集会产生显著的规模经济效应,使私人投资和公共投资的平均成本和边际成本都大幅降低,产生更大的市场和更高的利润。一方面,地方政府希望加强城市建设来改善城市环境,提高城市的全球竞争力。另一方面,城市中心高昂的地价、高投资的开发项目使得建设成本巨大,地方政府难以独自承担^[1],因此,很多城市的大规模开发逐渐以辐射状态延伸至周边,形成了许多大城市、城市群。同时,快速的城市开发也会给人类社会的协调发展带来一系列问题。

在世界城市化进程的影响下,我国的城市开发规模也日益增大。20世纪80年代以来,中国社会一直处在现代化的变迁和体制的转型过程中^[2],城镇化增长率一直保持在1%左右的高速状态,城市化的年均增速排在世界前列。在经济力量和行政力量共同推动下,城市开发正以前所未有的势头发展,中国用了20年的时间完成了欧美国家40年乃至80年所走过的路程,预计未来20年,我国仍将保持高强度的增长水平(2010年我国城镇化水平为48%,将计2020年将达到57%,2030年将达到65%)^[3]。在如此快速的城市化和工业化进程中,政府产生了迫切的发展冲动,虽然此前的政策是控制大城市、发展中小城市,但是,我国却出现了越控制越发展的局面,也导致了工业化发展与城镇化发展的不同步,带来了新的城市问题。为了加快开发速度,政府塑造出各种类型的城市新区、产业园区等发展载体,项目建设速度快,创造了一个个所谓的“奇迹”。

大规模的城市开发过程通常体现在经济结构动力、科技文教基础、城市空间扩展和环境保护等方面,它是城市功能转变的最终目标之一,是经济发展的有利保障,最终目的还是要保持城市的可持续发展,从广义来讲,表现为一种

“生态城市”，强调城市以人为本，人与自然的和谐统一。从经济学的角度，强调城市土地效用与效益循环的思想，一方面侧重土地功能的合理分区，另一方面注重效益最优化，包括公众既得利益的保护。而我国的现实情况是，政府享有开发主导权的同时又从中获利，这种“既是运动员，又是裁判员”的制度，使得大规模城市开发无论作为体制还是运动，既缺乏相应的价值支持，也缺乏必要的民意基础，同时还承受着来自权力上层的政治压力^[4]。大规模的城市开发建设牵扯到众多利益主体，在相关各方竞争和合作的同时隐含着种种冲突、矛盾和不确定性因素。因此，政府在扩大城市开发规模的同时，还要预防加速的城市化带来的风险。

1.2 大规模城市开发

1.2.1 大规模城市开发概述

城市开发是以城市土地使用为核心的一种经济学活动，主要以城市物业（土地和房屋）、城市基础设施（市政公用设施与公共服务设施）为对象，通过资金和劳动的投入，形成与城市功能相适应的城市物质空间品质，并通过直接提供服务，或经过交换、分配、消费等环境，实现一定的经济效益、社会效益或环境效益的目标^[5]。

城市开发的意义在于城市结构和城市功能的互动调节作用，是城市自我生长、自我整合的机制，始终存在于城市发展之中。随着市场经济体制的建立和不断完善，城市开发投资主体多元化，原先在计划经济时期政府的投资经营领域越来越多地引入市场机制，开发的投资、经营、管理职能逐渐独立，但政府仍然要制定开发的规则、协调开发全过程，并不同程度的参与到开发经营中来。因此政府是城市开发的宏观主体与调控主体，各个城市开发商行使城市的实质性开发，构成了城市开发的微观主体和实施主体。

本书所指的大规模城市开发项目，是指由城市政府针对特定项目所设置的公共开发机构所主导开发的位于城市边缘或外围的各种类型、集中连片、面积大体在3平方公里以上的各种独立功能单元，其功能类型复杂，并在城市整体发展战略格局中占有重要的作用，包括产业园区开发项目、城市新区开发项目、高教园区开发项目、大型节事项目、生态型开发项目及超大型复合开发项目。

1.2.2 大规模城市开发机制

从经济学的角度看，一个城市之所以能够存在，是由于它在某些产品和服务的提供上拥有比较优势，从而能够与其他地区进行贸易，换取自己不生产的产品和服务。集聚效应的存在扩大了这种优势，从而促进了城市的经济发展。除了就业机会外，城市居民对于生活质量也有着广泛的需求：人们需要从事居住、购物、休闲、交通等各种活动，当然还包括从事上述活动所需要付出的成本。

上述需求反映到物质空间上，就转化为对工作场所、住房、基础设施、生活便利设施、自然环境的需求。不同的城市活动对于地点和空间有着特定的要求。在这方面，诸多关于城市空间组织的理论与交通组织理论给出了各自的解释。作为一门学科，城市规划就是要在认识城市活动空间运行规律的基础上，对土地使用和空间开发做出合理的安排，满足人们对于经济发展、生活设施、自然环境、生活成本的各种愿望。不过对于特定时期的特定城市而言，城市规划还是受限于该城市以及更广大地区的社会经济发展条件，上述愿望未必能够同时获得最大满足，而只能在其间取得一个平衡，乃至在不同人群的愿望之间取得一个平衡。因此在制定（着重土地使用的）城市规划之前，通常会先研究制定该城市发展的战略规划，在其基础上进一步制定土地使用规划或者专项规划，以期实现土地需求与供给之间的平衡。

在市场经济条件下，大量的城市开发活动都是由企业投资完成。政府在其中的作用主要是界定与土地相关的财产权，消除私人活动带来的负外部性，提供公共品以及增进穷人的福利从而改善社会环境等。可采取的措施包括城市规划、制定限制性或激励性的政策法规、直接组织公共工程等。企业则在政府制定的框架下进行经济决策。因此，城市规划及相关政策在制定之前需要考虑市场的运行状况，事实上，对现状的分析和对未来的预测正是制定规划方案的基础；而其在制定之后又会对市场产生影响。二者之间形成了互动协调的关系（图 1-1-1）。

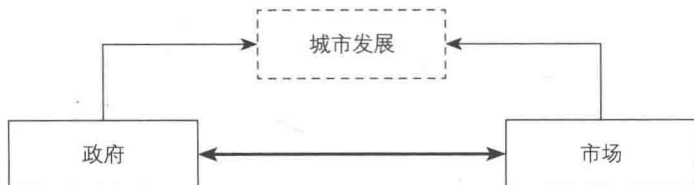


图 1-1-1 政府与市场在城市发展中的作用及相互关系

1.2.3 大规模城市开发制度

上文描述的是一般市场经济体系下城市开发的基本原理与机制。我国对此有着特定的制度安排。我国中央集权的社会主义体制，对城市开发的干预力度大、效果显著^[6]。张五常在其著作《中国的经济制度》中指出，中国自20世纪90年代后期起出现的经济奇迹，很大程度上归功于中国特色的经济制度。即中央—县—企业之间的经济关系可视作一连串的承包合约，其中（区）县是一个类似于企业的基本经济单位，在财政、土地使用等事务上有着很大的自主权。这为我们理解我国城市开发的制度安排提供了一个切入口。我们将通过法律法规、部门规章以及若干典型做法等，对我国城市开发的制度安排进行考察，主要包括土地开发制度、城市规划制度、管理经济制度几个方面。

1.2.3.1 土地开发制度

城市开发首先要对土地进行开发，我国的土地是国家所有或集体所有，开发有两种形式，一是将非城市用地开发成城市用地，另一种是城市土地再开发利用。我国的土地有偿使用制度于1988年建立，对城市发展具有划时代的意义，赋予了地方政府更多的权力、扩大了地方的财政收入，为城市的发展和经济增长注入了活力和动力。

关于我国建立土地市场的解释颇具争议。世界银行认为土地有偿使用制度的实施主要是为了增加财政收入或强化对土地的控制，并非为了建立土地市场。国内一些学者则认为土地有偿使用制度的建立是为了引进外资的需要。不管动机如何，土地有偿使用制度确实使中国建立了土地市场，提高了土地使用效率，为地方政府提供了建设基础设施所需的资金，为我国近年来的发展奠定了基础^[7]。

在国家层面，土地有偿使用制度的法律框架主要由以下法律决定：

1988年颁布的《中华人民共和国土地管理法》（1998年修订）；

1989年颁布的《中华人民共和国城市规划法》^①；

1990年颁布的《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》；

1994年颁布的《中华人民共和国房地产管理法》。

《土地管理法》陈述了土地有偿使用制度的法律框架，对土地的所有权和使用权、土地使用总体规划的编制与审批、土地调查制度、耕地保护、建设用地征收农地程序等作出了规定。《城乡规划法》规定了土地的开发利用必须持

^① 2007年颁布《中华人民共和国城乡规划法》（同时《城市规划法》废止）。