

联合开发

城市运营的出路

Public-private
Partnerships



世联地产顾问丛书 / 3

联合开发

城市运营的出路

>>> Public-private
Partnerships

陈劲松主编



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

联合开发：城市运营的出路/陈劲松主编. — 北京：机械工业出版社，2004.12
(世联地产顾问丛书)
ISBN 7-111-15681-1

I. 联... II. 陈... III. 城市管理—研究 IV. F293

中国版本图书馆CIP数据核字 (2004) 第122059号

主编 / 陈劲松

《世联地产顾问系列丛书》编辑委员会

陈劲松 佟捷 罗守坤 梁兴安 张艾艾 周晓华

简小千 邢柏静 范莹 侯颖方

主要编撰人员

张兴 李永兴 叶茂 周萌

编审 / 陈潇

机械工业出版社 (北京市百万庄大街22号 邮政编码：100037)

责任编辑 / 李书全

平面设计 / 深圳市圣度广告有限公司

北京铭成印刷有限公司印刷 · 新华书店北京发行所发行

2004年12月第 1 版第 1 次印刷

1000mm X 1400mm B5·5印张·2插页·125千字

定价：36.00元

凡购本书，如有缺页、倒页、脱页，由本社发行部调换

本社购书热线电话(010) 68993821、88379646

封面无防伪标均为盗版

以序为读

新公私合营

今天再回过头来看广州华南新城，可以说就是一个“造城，政府与商人孰优”的实验室。我们仔细追踪了这场曾开启大盘时代的实验，得到的结论是：开发商要成为城市运营商，乃是个天大的设想。之所以称之为设想，就是其尚未触及到事情的本质，即城市运营，为什么总在概念上打转，为什么我们非要某一方面做主导？要么政府主导，要么商人主导，政府与商人博弈。

房地产大规模开发所孕育的新形势正在催生一个新型的地产模式：我们观察到房地产政策法规正在急速地转变，以适应市场化和私有化的要求。与此同时，政企双方开发目标的多样化，正逐步取代绝对经济利益和绝对公众利益。

因此，我们通过对国外案例的分析，并与中国实际比较，发现中国的城市运营应可走向“联合开发”，也就是政府、商人和其他非盈利组织间通过成立联合机构，在风险、资源、技能、资金等方面进行优势互补，以实现多方目标的价值最大化。

我们发现只有“联合起来”才可以真正地搞清楚，城市运营政府怎么做，商人怎么做，而不是商人的所谓“气魄”，或政府的“一厢情愿”。确立新的官商合作模式将是城市运营真正转向提高效率、取得效用的成功途径。

同时我们亦看到，联合开发，中国只走出了半步，因为我们当前的现状仍充满着过渡时期的特色，一连串问题因之而起：首先无论是政府还是企业都更愿意关起门来单独联合，而非公开竞争，这显然是逆市场化的取

向；其次是如何创建真正平等透明的联合机构。事实上由于政府对稀缺资源的绝对垄断，联合的角色关系依旧摆脱不了“一主二仆”的色彩；还有就是短期利益与长期利益之争，比如政府土地入股，该如何给出土地的基价。因为土地若经拍卖，会比任何一个估价师估出来的价格都高。如此等等，这在发达国家是相辅相成的历程，到中国就变成了严峻的挑战。

但尽管如此，观察“联合开发”的有益焦点还应集中在城市运营的真正出路上。

之所以撰写此书，是因为不久前，我们遇到了一个十分棘手的项目，世联的顾问们不知为之开会讨论了多少次，直到有了“联合开发”这层认知后，艰涩的局面才豁然改观，而且超乎客户的想像。曾有位员工十分感叹地说：“真希望能把这一套经验传授给别人。”这是一套能使区域开发成功的配方——一套从头到尾的联合开发的实操流程且极具开创意义。

这一套经验都包含在了本书的世联案例中。鉴于本书出版后，项目仍在进行中，为此我们谨守商业承诺，特意隐去项目名称。

陈劲松

2004年12月于深圳

致谢

感谢深圳市规划局滨海分局调研员乔恒利、上海实业发展股份有限公司总裁卢铿、深圳华侨城房地产有限公司策划总监张海东，感谢他们给予本书许多技术性的指导，提供了大量的国内外联合开发实操思路。

感谢河南建业集团董事长胡葆森、北京阳光集团有限公司常务副总经理范小冲、深圳鸿荣源房地产有限公司杨江、清华大学房地产研究所所长刘洪玉，为本书的思路提供智慧支持，增强我们出书的信心和决心。

感谢南方都市报麦子的支持，他在本书最后出版之际，提供大量精彩的图片，尽管是一种有偿服务，但仍然是雪中送炭。

感谢汤晓燕女士，对本书的漫画支持，让本书增色不少。

感谢张兴、李永兴、叶茂、周萌等编撰人员，他们钻进书海几个月，对本书做出最基本的贡献。

世联地产顾问部项目执行人员提供了案例支持，他们是杜勇、冯刚、涂志群、梁春艳。还有周兰、郑劭莹、蔡俊波、宣真明，感谢他们在编辑会议时间方面的协调及排版设计方面的指导。

没有大家的协助，我们很难完成这本书。

目录

Contents

以序为读

致谢

第一部分：确立官商合作的新模式 001

联合开发是一种政府的策略，它源于政府在城市建设中遭遇到种种困境而不得不采取的措施。

城市运营与城市经营 002

王志纲、王廉城市运营两大流派 002

运营、经营谁包含谁 005

大中华现象 008

政府和开发商的博弈？ 008

倒逼效应 012

无法回避的四个矛盾 013

“城市运营商”真的存在吗？ 014

何谓“城市运营商”？ 014

城市运营商的五大风险 015

城市运营商要不要较真 016

联合起来 017

联合的起源 018

华南板块的问题 020

第二部分：选择整合，1+1可以大于2 031

联合开发进行优势互补的前提，是明确合作各方的优势所在，从而通过合作这一1+1之间的“+”用对方的优势来弥补自己的不足。

1 + 1 > 2? !	032
孤立的“1”和“1”	033
1 + 1可以大于2	036
选择理想的合作伙伴	040

分工：为了合作	042
将责任分配给最擅于承担的一方	043
将风险分配给最擅于管理的一方	046
风险管理四步骤	050

规划影响成败	053
规划的冲突	053
让规划实现变简单	054
要的就是土地增值	055
坚持走长期发展之路	058

利润分配：让市场作主	061
增值部分的分配	062
利润的发掘	063
市场主宰分配	065

吸引力：缩短投资回报期	071
酒店经营的困境	071
合理补偿，辅助融资	071
当计划遇到 变化	074
逐步规划，步步为营	076
监督机制：城市开发的保险单	077
监督不容易	078
把眼睛盯在项目开发上	081
当机立断，完全介入	084
第三部分：西方百年引路	087
在实现联合开发的过程中，公私部门通过何种模式进行合作获得货币价值(value for money)，以最终达到实现规模报酬的目的，仍然是一个非常重要的问题。	
准备阶段	091
波纳文图尔广场的土地取得	091
康涅狄格大道1101号的土地取得	092
多伦多公园广场的意向性接触	093
接触阶段	095
奥兰多市公共项目、Dallas图书馆的政策优惠	095
土地处置确定开发商	099
两家小开发商的策略	100

谈判阶段	102
波纳文图尔广场的协议	102
康涅狄格大道1101号的协议	105
实施阶段	106
多样的合作模式	106
评估	122
评估的三种类型	122
各阶段的评估内容	122
评估过程中的顾问公司	123
第四部分：联合开发实战之“大北京”——世联案例	127
这是一套能使区域开发成功的地方——一套从头到尾的联合开发的 实操流程——是极具开创意义。	
期望目标	128
选择联合开发	129
联合开发碰到的问题	132
第五部分：记在后	134
参考文献	146

第一部分

确立官商合作的新模式

导读

“开发商运营城市。”这可能是眼下中国城市建设与房地产开发最热门的话题之一。

比较典型的例子在广东番禺。广州市番禺区北部的华南板块，在缺乏政府的有效引导和积极介入下，开发商引水拉电、修路建房、办校兴商，硬是打造出了享誉圈内外的华南新城。但由于用地划拨缺乏统一规划和整体上的协调，开发商只注重内部环境的培育，周边的环境得不到改善，市政基础设施的配套建设也各自为政，封闭式的物业管理，破坏了城市生活的多样性，导致该地块犹如一个个的“大观园”，大墙内设施良好，保安严密监视，服务周全；大墙外脏乱差，荒凉冷僻，城不像城乡不像乡。导致华南新城并未成为真正意义上的“新城”。

本篇在告诉你城市运营及其相关的城市经营概念的同时，也在寻找城市运营的出路：联合开发。

城市运营与城市经营

今天一谈到城市建设，必然扯出城市运营的大旗。政府谈运营城市；开发商谈城市运营商，一时间，城市运营成了中国房地产的法宝。

谈“城市运营”，不能不谈“城市经营”。“城市运营”与“城市经营”只差一字，但却是完全不同的两个概念：城市运营是城市发展的系统工程，更注重城市整体的经营策略性和长远计划性；城市经营是城市运营理论的实践行为，是城市运营的基本过程。

王志纲、王廉城市运营两大流派

“城市运营”这一概念具有很强的中国特色，在国外这个概念是不存



图1-1 深圳区域俯瞰图

城市运营是城市发展的系统工程，更注重城市整体的经营策略性和长远计划性；城市经营是城市运营理论的实践行为，是城市运营的基本过程。

在的。国内较早形成城市运营理论的专家主要有两个：王志纲和王廉。但是他们的城市运营的概念也是有所区别的。

流派一：

策划家王志纲认为城市运营实际是解决三个问题，即定位、定性、定量。他确立了城市运营的三个主要要求：一、城市运作市场化。二、城市增值化。城市的内涵和价值必须历久弥新，随时间推移而越来越珍贵。三、城市个性化。个性化具有排它性，能够产生核心竞争力。

王志纲认为城市运营实际上是在做制度平台和基础平台，城市之间的竞争实际上是平台之间的竞争。但竞争的态势主要还是围绕城市核心竞争力展开，因此，城市的定位研究便是城市运营的首要内容。



王志纲关于城市运营的理论主要包含四个方面的内容：首先是城市的战略定位研究。我们必须理清在城市群落中自身的独特角色，尤其同中心城市的关系，其中城市产业链研究具有特别重要的作用。

第二是城市发展的策略设计。城市的发展方向明确后，如何达到目的的策略方法便显得十分重要，产业与产业之间的关系处理，地域与地域之间的发展轻重缓急的策略，都要一一明确，并具有可操作性。

第三是城市规划与建筑设计。这部分工作由传统的规划设计院完成，但他们的设计要点应由前二步工作提供。

第四是城市形象包装与推广。这个工作也不是广告公司拍拍脑袋便可以想出来的，其指导思想依然来源于前面几步的工作成果。

流派二：

珠三角发展研究院院长王廉认为：城市运营是一个系统的工程，包括的内容很多，如定位、运营轨迹、模式选择、生活方式、品牌、土地运营、产业集群、产业发展的高地—洼地—台地的设计，竞争力—发展力—城市智力，以及科技能力—教育能力—知识信息获取能力、资源整合能力和文化产业化等，都必须从经营的角度进行“研究、设计、策划、规划”。他认为城市运营的基本要求是：无论城市大小，都必须从战略上定位，从战略政策上予以推进经营和管理。

王廉更强调城市运营是一个过程。他认为城市运营应该包括5个方面：一是城市与产业引导性定位；二是城市品牌、文化、土地等的经营；三是智力、人才资源整合利用；四是竞争策略与时点、方式；五是战略政策的制定过程化与经营策划实施等等。

运营、经营谁包含谁？

国内很多人也把“城市经营”称为“经营城市”。城市经营是在商品经济发展的同时就已经同时产生了，在欧洲文艺复兴的时期，欧洲的一些城市像罗马、威尼斯等就已经开始了其城市经营的漫漫征途。实践的同时，在国外，城市经营理念也有一定的历史基础。美国的“市长经理制”和“城市增长管理（Growth Management）”、欧洲实行的“企业家城市管理（Entrepreneurial Local Management）”等都不同程度地延续了这一理念的实践。

众说城市经营

在日本，1971年就有一本名为《城市的经营》的书籍问世。在该书中，时任神户市长的宫崎辰雄先生将城市经营的内涵概括为：高效地提供城市公共服务；涵养税源以确立城市的财政基础；与市场经济所导致的外部负效应相对抗，维护公共的利益。

商务部部长薄熙来关于城市经营的理解最为直观，他认为城市经营就是把城市作为重要的国有资产来经营并增值。

中国社会科学院、清华大学经济管理学院章文惠教授的定义是：城市经营是在我国社会主义市场经济体制不断完善的条件下，应运而生的全新理念；是城市政府运用市场机制来调控城市发展目标与有限资源之间矛盾的一种经济活动，运用市场手段对城市的各类资源、资产进行资本化运作与管理；城市经营既有政府行为，又有市场机制，“两只手”相互影响，相互补充；城市经营是遵循市场经济规律，对计划经济体制下形成的城市发展、建设方式的深刻变革。他强调城市经营的目标概念，即：促进城市经济、社会和环境效益的综合优化与可持续发展。

通过中外学者的论述，我们大概对城市经营有了一个比较清楚的认识。国外所说的城市经营主要是指城市发展的战略性管理，也就是政府的

战略性干预。其目的是确保城市经济的整体发展和社会福利的全面提高。

而中国的城市经营是在中国特殊的国情和历史转型时期下诞生的，也就是说中国的城市经营是在计划经济向市场经济转型、粗放经营向集约经营转型以及经营主体由一元化向多元化转型和城市化进程加速的前提下诞生的，并且二者的内涵也有非常大的差异。

城市经营的内涵

观察迄今为止关于城市经营问题的讨论，可以发现已经形成了泾渭分明的赞否两论。有人盛赞城市经营是“城市建设的全新理念”和“城市发展方式的革命”，也有人认为“城市经营在性质上属于政府的‘越位’行为，不宜提倡”。那么，城市经营究竟意味着什么？

关于城市经营的内涵，众说纷纭。有人将其归结为“政府在市场经济条件下，运用市场的手段对城市的各类资源、资产进行资本化的运作与管理”。也有人提出，经营城市是“把城市当成一个特殊的产业来经营”，要“以市场运作的方式经营城市，实现投资主体多元化，项目营运市场化，设施享受商品化”。

从这些抽象的概念中，还是很难把握城市经营的庐山真面目。要准确理解城市经营的内涵，最好还是来观察一下各地政府在经营城市的口号之下到底作了些什么。

城市经营实战中国

根据大量有关城市经营的实例进行归纳整理，我国目前的城市经营主要可以分为以下几类：

一是通过土地出让获取收益。这可以说是大多数城市的城市经营的最主要内容，因为这对政府而言是一条最为便捷和大宗的收益渠道。据国土资

源部统计，到2002年底，全国累计收取土地出让金达到7300多亿元。在很多地方，来自土地出让的收入规模甚至可以与税收收入相匹敌，成为城市建设的重要乃至主要的资金来源。

二是通过建立基础设施项目投资回报补偿机制，吸引外资和民间资本进入城市基础设施建设与运营领域。

三是向外部投资主体出让政府所拥有的资产的所有权。包括出售政府拥有的中小企业、办公楼等等。

四是利用政府掌握的特许经营授权的职能，对城市公共设施的特许经营权以及依附于公共设施之上的冠名权、广告设置权等进行拍卖转让。

五是将一些原来由政府直接从事的市政事业委托给民间企业去做，如清扫保洁、垃圾收集、街道两旁绿化、市政设施维护等等。

综上所述，城市经营可以进一步区分为两类：

一类属于城市政府为弥补其履行职能时遇到的财源不足，而在获取资金收入或吸引外来资金投入方面所作的努力，可称之为“资金获取指向型”城市经营。

一类属于城市政府为提高公共服务的效率，而在公共服务部门引入市场机制的努力，可称之为“服务效率指向型”城市经营。

现象根源

从我国迄今为止的城市经营实例来看，显然是资金获取指向型城市经营占据了绝对主导地位。造成这种现象的根源，最主要的原因有以下两点。

第一，地方政府的事权与财权的不对称。我国在1994年实施了分税制改革，改革的一个基本目标是提高中央财政收入占全部财政收入的比重。1993年时这个比重为22%，2002年上升为54.9%。但是，这次分税制改革