

新型城镇化PPP系列

CREATION OF
CITY VALUE

A Planning Integration
Method based on Urban Operation

城市价值创造

“多规合一”与城市运营模式

林竹◎著



中信出版集团 CHINA WATER & POWER PRESS



城市价值创造

“多规合一”与城市运营模式

林竹 著

图书在版编目 (CIP) 数据

城市价值创造：“多规合一”与城市运营模式 / 林竹著. --- 北京：中信出版社，2016.10
ISBN 978-7-5086-6254-1

I. ①城… II. ①林… III. ①城市管理—研究—中国
IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 114617 号

城市价值创造

著 者：林 竹

策划推广：中信出版社 (China CITIC Press)

出版发行：中信出版集团股份有限公司

(北京市朝阳区惠新东街甲 4 号富盛大厦 2 座 邮编 100029)

(CITIC Publishing Group)

承 印 者：北京楠萍印刷有限公司

开 本：787mm×1092mm 1/16

印 张：19.75

字 数：300 千字

插 页：8

版 次：2016 年 10 月第 1 版

印 次：2016 年 10 月第 1 次印刷

广告经营许可证：京朝工商广字第 8087 号

书 号：ISBN 978-7-5086-6254-1

定 价：66.00 元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书，如有缺页、倒页、脱页，由销售部门负责退换。

服务热线：400-600-8099

投稿邮箱：author@citicpub.com

《新型城镇化 PPP 系列丛书》

总序言

改革开放 30 多年来，我们在快速发展中积累了丰富的具有中国特色的实践经验。如何将这些经验从理论上进行总结和发展，形成具有中国特色的社会主义发展理论体系，是摆在我们面前的重大课题。中信改革发展研究基金会自成立以来，一直致力于推动中国改革发展问题的研究，力图以中国实践推动中国理论的创新，以中国理论阐释中国实践，坚持实事求是，践行中国道路，发展中国学派。

党的十八大开启了具有中国特色的“新型城镇化”的大幕。之所以称其为“新”，在于它不同于我国前面 30 多年的城镇化道路，也不同于国外的城镇化道路，而是基于当下我国独特国情下的城镇化发展运营的探索。也正是因其“新”，所以更加需要我们从现实出发，探索中国本土的城镇化理论。

作为大型综合性央企，中信集团不仅肩负国有企业理应承担的经济责任和社会责任，也肩负着践行国家战略的使命，必须在实践中不断探索城市发展运营之道，在新型城镇化的改革创新上提供政策供给的理论和实践支撑。

近年来，中信集团在积极践行新型城镇化战略的市场运作过程中，逐步摸索出一种符合国家新型城镇化战略方向、基于市场运作导向的创新商业模式——城市运营，并在近年来结合 PPP（公私合作）的模式予以发展融合，形成了系统的理论体系。可以说，这是在特定的中国国情下，探索具有中国特色的城市供给侧变革的经验和理论的尝试，非常值得关注。

中信出版社推出的这套《新型城镇化 PPP 系列丛书》，系统阐述了新型城

镇化战略背景下，应转型而生的“城市运营商”应如何面向城市发展的未来，以人的城镇化为最终目标，搭建起新型城镇化与 PPP 模式之间具有商业意义的市场桥梁；如何在兼顾政府、市场、公众“三因子”利益的情况下，实现区域产业、文化、交通、生态、人居环境“五位一体”的系统目标。

当然，作为一种创新和尝试，城市运营的理论内涵和实践价值尚需在实践中不断检验、完善和拓展。但无论如何，本套丛书作为我国系统论述新型城镇化、PPP 与城市运营关系的“开山之作”，既有从中观层面系统阐释城市运营模式的《城市运营：面向未来的城市供给侧变革》，又有从微观层面论述城市运营如何操作的《城市价值创造：“多规合一”与城市运营模式》；既有理论上的深度阐述，又有实践案例作支撑。相信本套丛书既可以为关心中国未来城市发展的中国学派带来启发，也能为谋求在新型城镇化进程中有所作为的各类机构提供有益借鉴，故而非常值得一读。

是为序。



2016 年 6 月

序言

在经历了 30 多年的持续、快速发展之后，中国正在一个变革的内外部环境 中进入一个全新的城市化发展时期，传统的城市发展理念、模式和思维方式 受到全面挑战，城市规划作为一门具有重要实践指导意义的学科，迫切需要在 价值观、方法论和编制技术等方面进行全方位的变革探索。其中，“多规合一” 就是一项迫切需要创新理论支持的实践性课题，具有重要的政策导向意义 和市场指引价值。

从 2013 年年底中央城镇化工作会议习近平总书记提出积极推进市、县规 划体制改革，探索能够实现“多规合一”的方式方法，到 2014 年 3 月《国家 新型城镇化规划（2014—2020 年）》明确“推进有条件地区的‘多规合一’”， 再到 2015 年 12 月中央城市工作会议再次强调推进“多规合一”，可以说， “多规合一”作为中国特色的规划管理实践，已引起了全社会自上而下的高度 关注，并逐步成为各级城市政府开展新时期城市规划工作的新抓手。但事实 上，由于目前我国独特的城乡规划管理体制的弊端，“多规合一”在不同区域 的政务环境中使用方法不一，表现形式各异，缺乏科学的规划理论指导已经成 为一个普遍性问题。

本书立足于城镇化发展战略变化和规划管理实践的最新动态，开展了以规 划整合模式研究为命题，以“多规合一”的实践为实证基础，以市场主导的 城市运营为前提的跨专业综合研究，既着眼于解决现实问题，又带有探索目 的，兼具理论研究和实践指导的双重意义。

本书源于林竹先生关于规划整合研究的博士生毕业论文，在对国内外相关 学术文献进行细致梳理的基础上，有效吸纳了欧美国家城市发展各种流派的理

论精华，通过与国内城市发展和经营理论的比较，以及对国内外典型的城市综合开发与运营管理相关实践案例的深入分析，剖析了我国规划理论发展状态和现实症结，最后结合国家政策导向，以“市场主导、政府引导”的新型城镇化 PPP 模式为突破口，寻求基于“城市运营”模式特征的关联规划要素和规划制约条件，提出具有可操作性的“多规合一”策略和具体实施方案，思路清晰、系统。

本书在论证中围绕“城市运营”和“规划整合”两条主线，开展了大量卓有成效的策划及调查工作，并以中信滨海新城综合开发运营为实证案例，在总结城市运营模式特征的基础上，系统提出了以新型城镇化战略为目标、以市场导向的城市运营模式为前提、以“五规合一”为核心的“四阶段”规划整合模式理论体系，在规划整合的理念、方法论和执行操作层面，明确了战略发展概念规划和控制性详细规划的组织编制模式，以及规划整合价值后评价模式等一系列流程、方法和理论。我认为，本书所提出的“多规合一”规划整合模式理论体系不仅具有理论创新价值、实践操作价值，而且具有城市公共政策供给的变革参考价值。

本书虽以规划研究为主题，但实际上以城市价值创造为终极目标，涉及专业知识横跨城市学、规划学、管理学、经济学等学科，思维开阔，案例丰富，纵论中国城市规划和综合开发运营历程数十年往事，又展望了中国城市蓬勃发展的未来，相信读者在通读本书之后，将受益于作者的新视角、新观点、新思维，共同在中国新型城镇化进程中，创造并见证中国城市发展的新价值。



2016. 6. 15

于广州五山

前言

城市的价值如何创造？创造的基础是什么？创造的方法和途径又是什么？这些是人类城市化历史进程中永恒的课题。城市作为人类文明发展的载体和结晶，充分体现了城市所在地人民的智慧、劳动以及城市各种资源要素综合形成的成果和财富。

诚然，答案是多解的。基于不同的地域、文化、信仰、资源禀赋等客观条件的差异，城市的形成进程不同，城市价值的累积和实现途径也不同，但人们对城市价值的理解正在形成趋于一致的认识。纵观古今中外知名或不知名的城镇发展历程，可以发现一个客观共性，城市的资源禀赋仅仅构成了城市的价值基础，规划作为人类文明的重要工具创造了城市价值，劳动和投资实现了城市价值。

鉴于中国特殊的国情和城镇化发展路径，规划创造城市价值的方式在过去30多年的中国城镇化进程中得到充分的演绎。体现政府政策意志的城市规划推动了人类历史上最大规模的城镇化进程，中国走出了一条具有中国特色的城镇化道路，同时也为城市规划、城市建设、城市管理等与城镇化相关的领域创造了前所未有的实践探索和理论创新机遇。

2013年12月，中央城镇化工作会议召开，会议明确提出新型城镇化的国家战略；2014年3月，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》出台，阐明了“市场主导、政府引导”的城市发展方向；在一系列的新型城镇化创新政策驱动下，基于市场化运作理念的城市运营模式应运而生。然而，中国的城市运营实践目前缺乏充分的学术关注和理论指导，基于城市运营模式的规划理念、规划方法和规划编制技术的理论研究总体上是落后于实践发展的，尤其是

基于城市运营模式的“多规合一”，目前仍是一个相对空白的学术和理论研究领域。

显然，国家从战略层面已经意识到，规划体系与编制技术现状滞后于城镇化发展目标的事实。中国独特的城乡空间规划管理体制形成了多个部门的“多规”局面，并因此产生诸多城市不协调发展的弊端。党的十八大确定城镇化为国家战略后，李克强总理在 2013 年年初提出了城镇化过程中的“三规合一”（社会经济发展规划、土地利用规划和城市总体规划）的问题，逐步引起各地方政府和学术界的高度关注。《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》也明确提出：“推动有条件地区的经济社会发展总体规划、城市规划、土地利用规划等‘多规合一’”。2015 年 12 月召开的中央城市工作会议指出：“要提升规划水平，增强城市规划的科学性和权威性，促进‘多规合一’”；2016 年 2 月 6 日国务院发布《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，明确提出“改革完善城市规划管理体制，加强城市总体规划和土地利用总体规划的衔接，推进两图合一”等一系列新观点、新措施。我们可以从上述一系列政策层面的信息中解读出一个共同点——“多规不合一”向“多规合一”转变是新型城镇化发展的必然要求。越来越多的省市相继在政府的规划管理层面进行了“两规合一”“三规合一”“四规叠合”等一系列实践探索。可以说，这是中国城市规划界的一场深刻的大变革。然而，在变革实践的背后，有诸多的深层次问题需要进行深入探讨：“多规合一”是否就等于规划整合？规划整合的内涵和方法是什么？新型城镇化究竟需要“多规合一”还是需要“规划整合”？可以说，无论在政府管理层面还是理论研究层面，“多规合一”引发的规划整合问题正在逐步成为新型城镇化战略目标下的核心问题之一，规划如何为新型城镇化服务、如何为城市创造价值，是所有城市管理者和城市规划从业者面临的挑战和难题。

目前，围绕规划整合主题的绝大多数实践和最热门的学术讨论基本上集中在以政府为主导的城市经营模式下进行，而各种类型的规划，则更多扮演着自上而下的规划行政推手角色。究其原因，在中国现行的独特城乡管理体制下，“政府推动、政府主导”的城市规划、建设与管理一直是多年来中国城市发展的主流模式，这种模式也因此成为城市经营理论与一系列规划编制技术和管理

理论的研究及发展基础。随着新型城镇化战略提出“进一步发挥市场在资源配置中的主导地位”的目标，推动基于城市运营模式的规划整合实践和理论研究已经成为市场、政府以及理论界的当务之急。

本书以探求城市价值最大化的创造与实现为目标，力求在探索总结中国特色城市运营实践模式特征的基础上，阐述规划整合的理念和方法论，进而提出以“五规合一”（“五规”为国民经济和社会发展规划、土地利用总体规划、城市总体规划、交通规划、环境保护规划）为核心的规划整合模式的创新理论体系。

笔者期望，借助本书的研究成果，城市决策者、城市规划管理者、职业规划师以及城市综合开发运营和房地产投资开发领域的从业人员，可以更清晰、更深入地认识新型城镇化战略下城市运营的模式特征和运行机制，能够参考运用本书总结提供的规划整合技术与方法，更科学地实现政府、市场与公众的利益和目标平衡，更高效地整合土地、产业和资本等城镇化发展的关键要素资源，在每一个项目、每一个城镇、每一座城市开发建设与运营管理的具体操作中创造更大的价值，实现更高的新型城镇化发展目标，将“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念落到实处。

CONTENTS

| 目录 |

序 言 // IX

前 言 // XI

第一章 绪论 1

第一节 理论基石 // 3

第二节 创新与逻辑 // 10

第三节 启示 // 18

第二章 城市运营相关理论与实践 21

第一节 城市发展与城市管理 // 23

第二节 城市经营与城市运营 // 30

第三节 国外案例 // 35

第四节 中国实践 // 41

第五节 启示 // 49

第三章 规划整合相关理论与实践 53

第一节 欧美国家城市规划理论与体系发展演变 // 55

第二节 中国城市规划理论与体系发展演变 // 63

第三节 规划整合的相关实践与理论探索 // 74

第四节 启示 // 88

第四章 基于城市运营的规划整合模式创新 89

第一节 中国特色的城市运营模式 // 91

第二节 规划整合：城市运营的灵魂 // 103

第三节 基于城市运营的规划整合原则 // 110

第四节 规划整合的项目实践应用 // 112

第五节 启示 // 123

第五章 规划整合模式之一：“五规”的比较分析 125

第一节 “多规合一”的现行方法与探索 // 127

第二节 实践与思考 // 127

第三节 “五规”要素分析整合的工具与方法 // 146

第四节 启示 // 152

第六章 规划整合模式之二：战略发展概念规划的组织整合 153

第一节 战略发展概念规划概述及常规编制方法 // 155

第二节 实践与思考 // 157

第三节 概念规划整合的工具与方法创新 // 177

第四节 启示 // 190

第七章 规划整合模式之三：控制性详细规划的组织整合 193

第一节 常规编制方法 // 195

第二节 实践与思考 // 198

第三节 控制性详细规划整合的工具与方法 // 232

第四节 启示 // 240

第八章 规划整合模式之四：规划整合价值后评价 243

第一节 规划整合价值后评价体系 // 245

第二节 规划整合模式的理论及其适用性 // 265

第三节 启示 // 267

总 结 269

附 录 275

附录一 项目首期调查清单 // 277

附录二 “五规”一致性及因子影响度调查问卷 // 279

附录三 规划征求意见汇总 // 284

附录四 采纳意见汇总 // 286

附录五 多部门意见分析汇总 // 287

附录六 规划协调度分析 // 288

参考文献 289

致 谢 301

第一节 理论基石

一、城市运营的相关理论

中国的城市运营实践脱胎于中国的“城市经营”理念和模式，是在以“市场主导、政府引导”的新型城镇化大背景下产生的创新型城市综合开发运营模式。城市运营作为中国特色的社会主义市场经济转型时期出现的一种符合市场发展规律的城市运作模式，正在被越来越多的城市政府和企业关注和重视，并逐渐成为被市场广泛接受、面向未来的重要城市发展方式之一。由于城市运营实践在我国刚刚起步，理论研究尚处于初级探索阶段，因此，要开展城市运营理论体系的系统梳理，必须先从城市经营的理论及其理论渊源入手，进行系统回顾和探索总结。

20世纪90年代中期，随着中国城镇化发展的体制和机制的改革深化，城市经营的提法开始出现于报纸、杂志，并逐渐成为学术界的跨学科研究热点，有关城市经营的跨学科学术成果也出现在国内较高层级的学术研究领域。总体而言，城市经营可以概括为在“政府推动、政府主导”背景下，以政府为主角、市场为配角，按照城市发展战略和城市规划要求，运用一定的市场手段，对城市资源进行经营管理，实现城市资源的重新配置和城市总体价值的提升，从而达到改善城市环境、提高城市综合竞争力的城市综合开发管理目标。

2002年前后，我国城市策划学者最早提出“城市运营”概念，尽管之后我国学术界与实践层面对城市经营与城市运营的理解与表述不一，但究其根源，均来自城市发展（Urban Development）理论及城市管理（Urban Management）与经

营理论，以及构成上述两者的其他学科理论。城市管理和城市经营均对应同一个英文词组 Urban Management，国内表述各异的城市管理理论和城市经营理论实际上都源于欧美国家的 Urban Management 理论。

城市发展理论包括城市经济理论、城市化理论和增长极核理论等重要理论分支，是阐述城市的“生”与“死”的理论，是深入研究城市管理与经营的理论基础之一。其中，城市经济理论重点阐述城市基本经济活动与非基本经济活动，是研究分析城市管理与经营的重要依据。从我国城市经营产生的时代背景分析，当时国内城市主要面临城市建设资金短缺、全球化、城市竞争加剧等问题。学者王勇、李广斌等指出，城市经营可以从经营资产、经营资本和经营公共物品的角度来进行定义。因此，对城市发展理论以及城市经济理论进行回顾是对城市经营理论基础挖掘的范畴之一。

城市经济学对城市经营的理论贡献主要在于经营对象和原则两方面。国外城市经济学者夏玛（Sharma）认为，城市经营是为促进城市发展而提供公共物品和公共服务的一系列行为。城市经济学的公共物品理论是研究公共事务的一种现代经济理论，为城市综合开发管理中的可经营性资源也就是对象提供了判别和分类的理论基础，使城市经营和城市运营并非无的放矢。公共物品理论也提出政府职能需要转变，要将市场机制和私营企业引入公共物品领域——这为市场参与城市综合开发建设提供了可能性。而城市综合开发建设的“整体、综合”效益原则，在城市经济学的福利经济学中得到了体现。福利经济学的“帕累托最优”是公平与效率的理想状态，也是本书阐述城市运营的模式特征时表达的追求城市综合效益最大化目标的理论基础。

城市经营与城市运营的理念和模式也与“城市竞争力”密切相关。学者王斌斌指出，城市综合开发管理的手段包括运作城市资源、平衡社会经济效益、营造城市环境，其最终目的是提升城市竞争力、促进城市可持续发展。然而，运作机制本身是影响城市竞争力的重要因素，科学合理的城市管理制度会节约成本，提高工作效率，从而影响城市竞争的成败。因此，城市管理学也为城市经营和城市运营奠定了相应的理论基础。

城市管理学对城市经营及城市运营理论均有重要支撑，主要是关于伴随其理论发展过程中政府在城市管理中角色变化的论证。城市管理是在 20 世纪 20