

国家住房和城乡建设部课题

中国城市发展创新模式研究

系统思维

◎ 提升城市价值 ◎

——揭秘中国城市发展创新模式

Systematic thinking

中国城市发展创新模式研究课题组 著
泛华建设集团有限公司



中国城市出版社
CHINA CITY PRESS

系统思维 提升城市价值

——揭秘中国城市发展创新模式

中国城市发展创新模式研究课题组 著
泛华建设集团有限公司

中国城市出版社
· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

系统思维提升城市价值：揭秘中国城市发展创新模式 / 中国城市发展创新模式研究课题组, 泛华建设集团有限公司著. — 北京：中国城市出版社, 2011.5

ISBN 978 - 7 - 5074 - 2462 - 1

I. ①系… II. ①中… ②泛… III. ①城市发展战略—研究—中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 098105 号

责任编辑 欧阳东 李 好
封面设计 周 飞
责任技术编辑 张建军
出版发行 中国城市出版社
地 址 北京市海淀区太平路甲 40 号 (邮编 100039)
网 址 www.citypress.cn
发行部电话 (010)63454857 63289949 66094247
发行部传真 (010)63421417 63400635
发行部信箱 zgcsfx@sina.com
编辑部电话 (010)52732085 52732055 63421488 (Fax)
投稿邮箱 city_editor@sina.com
总编室电话 (010)52732057
总编室信箱 citypress@sina.com
经 销 新华书店
印 刷 北京集惠印刷有限责任公司
字 数 196 千字 印张 15.25
开 本 787 × 1092 (毫米) 1/16
版 次 2011 年 6 月第 1 版
印 次 2011 年 6 月第 1 次印刷
定 价 38.00 元

版权所有,盗印必究。举报电话:(010) 52732057

序

中国城市发展创新模式的 理论和实践的有益探索

改革开放的三十年是中国经济腾飞的三十年，也是中国城市化进程高速发展的三十年。根据人口增长及目前城市化进度，到 2030 年前后，中国城市化率将接近 70%，还将有 3 亿左右的农民进城。因此，在未来的二十年间，城市化还将是中国经济社会发展的主旋律之一。

中国城市建设取得辉煌成就的同时，也出现了一些问题。比如：城市发展模式单一、同质化竞争严重；城市能源环境不断恶化、城市交通拥堵、城市发展动力难以持续；城市发展与人口、空间、环境等的矛盾日益突出；城市投融资遭遇瓶颈……这些问题对未来的城市发展和建设带来严峻的挑战。为此，需要树立科学的城市发展观，从理论和实践两个角度对城市发展模式进行深入研究，真正把握中国新时期城市发展的规律性，归纳总结出城市发展新模式，以引导城市化进程。

泛华集团在长期城市建设的实践过程中对当前我国城市建设中存在的实际问题有着来自第一线感性认识和体会，希望通过开展城市建设发展创新模式研究找到一个新途径。该研究在充分分析现有城市各项规划的基础上，指出了目前城市中冠以各种政治和利益需要的专项规划正在分化、分解和削弱具有法律地位的城市总体规划的倾向，强调对现有规划的整合、完善和落实，提出系统规划集成的概念。并（该研究同时）以城市产业



聚集力为核心，解读城市发展脉络，从城市发展战略和区域生产力布局的角度，集约优化城市空间结构，并按照满足基本需求、创造新型需求的思路孵化出符合城市建设发展的项目，勾勒出城市价值蓝图和实现路径。本次研究还以城市金融聚集力为核心，注重城市资源、企业资源和金融资源的整合，注重城市投融资机制的创新设计，注重政府信用和商业信用在结构化金融中的整合，推动城市价值的变现。

中国城市发展创新模式既是理论的创新，也是实践的创新。该项目得到了住房和城乡建设部的支持，列入了2009年部级软科学科研项目研究计划。可喜的是该研究成果已陆续在黑龙江省海林市、吉林省辽源市、广东省汕尾市、新疆维吾尔自治区吐鲁番市等城市进行了初步的实践推广，并初见成效。

中国城市化进程是一项长期、复杂的系统工程，需要社会各界力量的共同参与。由于国情和所处环境的不同，注定了中国在城市化的道路上不能简单照搬其他国家的经验，需要我们用系统思维来创新探索并找到最合适的路径。

此次住房和城乡建设部组织的课题研究，是在城市发展研究方面的积极探索，提出了很好的概念。很多方面还需要进一步深化和细化，进一步建立科学的有数据支持的模型。无论如何，该研究已经成为一个良好的开端，希望引起社会各界对城市发展与建设的关注，从而进一步促进中国城市发展模式的创新，使我们的城市化进程走得更快、更稳、更好！

住房和城乡建设部副部长

2011年5月13号

序二

系统决定成败

回顾中国高速的经济发展和波澜壮阔的城市化进程，我们不难发现，经济高聚集既是改革开放成功的重要路径，也是改革开放的结果，还是改革开放的内容；同时，经济高聚集带来了城市化的快速发展，也引发了城市如何可持续发展的思考。经济发展路径目前逐渐从单纯依赖政府自上而下主导，到政府自上而下引导与市场自下而上主导相互融合，政府和市场两者依靠规划实现各自在城市发展上的求同存异，依靠金融实现资源的优化配置。

以系统论解构城市发展

世界上任何事物都可以看成是一个由若干个相互联系、相互作用的要素构成的有机整体。城市化是复杂的巨系统，规划和金融亦如此。胡锦涛总书记曾明确提出：“要用系统科学与系统工程的思想和方法来解释和落实科学发展观。系统论的基本思想方法，就是把所研究和处理的对象当做一个系统，分析系统的结构和功能，研究系统、要素、环境三者的相互关系和变动的规律性，并优化系统观点。”可见，系统论强调任何系统都是一个有机的整体，它不是各个部分的机械组合或简单相加，系统的整体具备各要素在孤立状态下所没有的新性质，也就是“整体大于部分之和”。





系统化的目标、环境和问题只能用系统化的解决方案予以破解。我们选择了规划和金融作为城市发展创新路径的突破口，希望通过制度创新，统筹兼顾，推动可持续发展主题下规划体系的充实完善，推动城市金融瓶颈命题的破解。毕竟，规划并非仅仅是技术层面的规划，城市发展内涵的不断丰富决定了规划需要纵向专业化和横向协同化的整合；城市金融是以城市资源资产化、资本化为主线的信用机制与行政管理机制的系统集合，是开发性金融理念下的开发性金融与商业性金融的结构化金融态势，而不能简单等同于金融工具或资金渠道。

将系统思维运用于城市发展，我们会发现系统论的运用精髓在于把城市的要素与使命、近期目标和愿景、战略计划和战术手段等因素，按照整体性、关联性、层次结构性、动态平衡性、时序性的原则和方法，予以整合、贯彻，以实现城市系统的秩序化和价值和谐化。这正是从方法论的角度深刻理解城市系统特性的重大意义所在。

以理论创新导入路径创新

基于发展经济学、空间经济学和制度经济学的提炼，我们对城市聚集经济理论进行了创新，提出了城市聚集力模型。城市聚集力的技术实现路径实际上就是城市发展的创新路径，这种路径创新的过程及结果就是产业生态新城打造的过程，也是实现城市和谐发展，实现城市价值的过程。具体而言，城市聚集力的技术实现路径可分解为：以产业聚集力为核心的系统规划集成，体现的是开发性金融理念下资源、人口、空间、金融等要素在产业聚集力下的整合；以金融聚集力为核心的结构化金融形态深化，体现的是开发性金融理念下开发性金融与商业性金融的整合。系统规划集成成为结构化金融形态深化的指明了方向，而结构化金融的深化决定了城市聚集力发挥聚集效益的速度和深度，是对系统规划集成结果的变现。

从制度变迁的角度分析，城市社会经济可持续发展是历史的大趋势，发展路径的创新同样是历史的辩证法。中国改革开放 30 年的丰硕成果正是由制度平衡到制度失衡，然后到制度变迁，再到制度平衡的制度不断创新过程的体现。从制度经济的角度看，城市运营的健康发展必须在制度结



构和制度安排上改变城市发展低效率路径依赖的现状，而要破解低效率的路径依赖有两条路：一条路径是打造并完善城市投融资体系，实现产融结合，以开发性金融与商业性金融的有机共生来提高城市建设发展的效率；另一条路径就是通过有效地规划消除外部效应和市场失灵现象，引导城市和谐发展。

这两条路径的选择既是出于对未来我国仍将处于以城市系统建设为主要特征的城市发展阶段（其特征主要表现为“政府主导、产业化发展、市场化运作、企业化经营、法制化管理”，并注重“规划和基础设施先行、制度建设及市场建设”）的考虑，也是出于城市信用体系尚不完善，建设过程中资金通路不畅的现实考虑，同时也是基于以规划为代表的公共组织行为的创新来实现对经济发展的协调、纠偏的需要。

中国的城市建设发展往往出现要素资源配置扭曲、失效，建设与发展目标偏离的问题。从自我批判的角度看，不少城市仍然在用过去的认识和实践来进行惯性思维。城市建设需要整合，这种整合不是唯技术的，不是唯机制的，也不是唯金融的，而是技术、机制、金融以及国情、文化等多种因素的多维度整合。

城市规划的系统集成与城市投融资体系的完善是两条重要的城市发展创新路径，这两条路径相结合就构成了中国城市发展创新模式的核心要素，体现了“战略为势、创新为魂、规划为纲、产业为本、金融为器”的指导思想。中国城市发展创新模式是注重对城市需求系统认知和对实施路径系统优化的模式，系统解决了“我是谁”、“我要去哪”、“我怎么去”的城市发展命题，而其本身就可称之为一个系统。同时，中国城市发展创新模式是集合了政府、学术研究机构、规划咨询机构、城市运营商、投资商、金融机构等多方资源的集成化模式，是注重社会多方参与性的开放式模式。

系统论引导行业竞争秩序重构

建设行业中的规划设计、基础设施建设、地产开发均为城市运营中的成熟业态，并由不同的机构分别实施。但目前行业的竞争已经不再是简单

的产品竞争，而是价值链竞争。

中国城市发展创新模式站在城市的角度系统思考城市发展，从大客户战略、源头战略、长尾效应的角度出发去发现、研究城市需求并创造城市需求，这是与行业中点状经营思维的最大不同。而行业视野的变化，促使我们要以行业整合者的心态，以城市发展商的思维去运营这个行业，并以系统城市规划和城市投融资的路径创新，重新整合并统筹分散的业态，系统解决城市需求。因而，中国城市发展创新模式将加速行业中规划设计、基础设施建设、地产开发等多种业态的秩序重构。

系统思维注重城市运营各方价值观的整合并共同创造城市价值，变竞争为竞合，而不是简单地价值瓜分；系统思维注重城市建设产业系统的价值链整合以及模式的重构，以使各业务板块能创新自身的路径，降低交易成本，并将引导企业动态竞争优势的创新。因为在动态竞争条件下，所有的竞争优势都是暂时性的。经营战略不是要简单地消灭竞争对手并保持长期竞争优势，而是要保持不断领先的创新能力和机制。老子曰：“夫唯不争，故莫能与之争。”不争并非不参与竞争，而是不断创新，变红海竞争为蓝海竞争，为城市创造价值的同时也实现自身价值。



系统决定成败

木桶盛水量的多少已经不单单取决于桶板的长短，而更取决于桶板彼此之间的有机统一而形成合力，就像一支拥有众多明星的球队要取得比赛的胜利就必须不断地进行磨合。实施好的战略和强有力的细节无疑对城市的建设发展是重要的，但在战略和细节之间需要有一种集成关系，以使战略制订能反映需求和战略部署能贯彻到细节，以使细节的战术执行能响应并完善战略，最终使城市的建设发展在求同存异的利益矛盾中形成摩擦阻力最小的合力，使城市的建设发展能形成有限资源约束边界上的城市价值最大化，并使全社会公平分享城市发展红利。这种集成关系就是系统。

从大视野的广角透视，曾经一度被奉为企业管理圭臬的“战略决定成败”、“细节决定成败”、“执行决定成败”、“差距决定成败”等观点并未能从完整体系的角度剖析成败问题，所以归根结底应当是系统决定

成败！

用系统论的思维认知把握复杂的城市系统，并对城市建设路径进行系统的产业链整合与创新，追求的不仅仅是路径的创新，更希望通过路径的创新去创造城市化进程更大的硕果。或许这种创新是当下城市建设发展迈出的小小一步，但这一小小步所带来的系统创造力却能推动城市建设领域生产关系的革新，帮助城市发现需求、解决需求和创造需求，并将推动产生巨大的生产力，最终创造城市价值。

用系统论的思维去认知并把握城市化进程，体现了认识和实践的知行关系，体现了事物发展对立统一的矛盾法则，揭示了我们城市化进程的两次知行飞跃，第一次飞跃是从感性认识到理性认识，即增长目标方向及趋势是确定的，但道路却是曲折矛盾的；第二次飞跃是从理性认识回到实践，指导我们用主观能动性去适应并改变客观制约性，用创新思维去创造性地推动实践，以确定性的路径创新去消除不确定的影响因素，最终赢得确定性的发展。

“海到尽头天作岸，山登绝顶我为峰。”在探索并实践中国新型城市化发展道路的征途上，我们任重而道远。

泛华建设集团有限公司总裁



2011年5月10日

前 言

美国经济学家斯蒂格利茨把中国的城市化与美国的高新技术产业并列为影响 21 世纪世界进程的两件大事，这充分说明了中国城市化进程的深远影响。作为发展中国家，中国的城市化进程具有别的国家所不具备的后发优势；同样也具有新老问题不断涌现的后发劣势。城市化是一个复杂的系统工程，迫切需要系统解决“我是谁”、“我要去哪”、“我怎么去”的城市发展命题。

国家住房和城乡建设部高瞻远瞩，对城市建设发展路径创新及实践高度重视，精心部署，多次组织调研和座谈，认真听取各方意见，提炼总结出以城市系统规划创新和城市投融资体系的完善来推动城市建设体系发展的两条基本路径，并批准将此列入了部级科研计划；要求作为课题研究单位的泛华集团开展深入的理论研究和创新实践，以期形成具备行业推广价值的经验模式并上升到制度政策创新层面。

泛华集团是为探索城市建设行业改革和实践城市投资建设运营于 1992 年成立的现代化企业，具有城市建设发展领域知名的企业品牌优势，是长期致力于城市建设领域的城市发展商和城市建设系统服务商，已发展成为不断提升、持续发展的大型投资建设集团，在国内打造了多个城市精品，荣膺 2009 年中国城市化进程十大典范企业、中国城市建设 60 年十大贡献企业、北京纳税最高级别 A 级企业，并被银行评为“AAA”资信等级。

泛华集团秉承为城市创造价值的理念，注重为城市发展提供系统解决



方案，历经多年的发展和累积，创建了以城市聚集力理论指导下的，以城市和谐发展为目标，以产业发展为核心，以城市建设为着力点，以产业金融有机结合为手段，以城市系统规划、城市投融资体系完善为基本实施路径的中国城市发展创新模式。

泛华集团运用“城市系统规划——城市投融资体系完善——城市开发建设”的创新模式，已分别在黑龙江省海林市、吉林省辽源市、新疆维吾尔自治区吐鲁番市、广东省汕尾市等多个城市进行了实践，通过系统规划帮助城市建立科学合理的产业结构，构建未来产业税收和土地增值的城市现金流体系，推动完善城市投融资体系，针对规划出的城市重大建设项目进行投资建设，赢得了良好的社会反响，并与国家开发银行、国家行政学院等机构建立了城市建设领域的战略合作伙伴关系。

课题研究的主要特点在于理论和实践相结合，注重以理论指导实践，以实践完善理论。即课题研究不仅仅是围绕创新路径的理论探索、政策解读和机制设计，更注重创新路径在城市建设中的实践运用并不断加以归纳总结和优化。在此次研究过程中，国家住房和城乡建设部给予了我们大力指导，使得课题研究工作最终顺利完成，在此我们对住房和城乡建设部的信任、支持和指导表示衷心感谢。

课题研究共分六个阶段展开：

第一阶段：课题立项，组织研究团队，聘请相关专家举行座谈交流（2009.3—2009.5）；

第二阶段：课题研究前期准备（编制课题大纲及研讨、收集资料、开题上报等）（2009.6—2009.8）；

第三阶段：课题研究报告初期编制（2009.9—2009.12）；

第四阶段：课题研究报告中期修订（2010.1—2010.6）；

第五阶段：课题研究报告终期完善（2010.7—2010.12）；

第六阶段：课题研究成果评审验收（2011.1—2011.3）；

通过课题研究，我们认为：

第一，作为发展中国家的中国，需要不断认知并解读越来越系统化的城市发展内涵。为此，城市建设发展路径需要创新，需要导入制度变迁机

制。即一条路是通过有效整合的规划机制来引导城市和谐发展；另一条路是打造并完善城市投融资机制，实现产融结合，以金融来提高城市建设发展的效率。

第二，发展经济学注重城市资源要素的研究和经济社会结构的转变；空间经济学强调聚集，并以规模效益递增引导资源要素配置；制度经济学侧重于战略层面的城市资源配置结构创新和战术层面的运营交易创新。发展经济学、空间经济学和制度经济学是我们进行城市发展路径创新的理论根基，并由此对城市聚集经济理论进行了深化。

第三，城市竞争力体系构建需要城市聚集力的推动。即通过城市资源禀赋的梳理、配置，突显以产业为核心的城市聚集力，并以制度变迁推动城市规划体系和投融资体系的完善，实现资源、产业、人口、金融在城市空间的多层次聚集，进而锻造城市竞争力。

第四，城市的发展阶段分为建设、产业和消费三阶段，三阶段逐次递进，中国正处于以产业结构优化升级和提升消费能级为导向的建设阶段。城市发展的阶段属性和金融发育水平的滞后，决定了在城市投融资体系中，开发性金融是除商业性金融以外，注重制度建设、信用建设和市场建设的重要金融形态。作为他组织的开发性金融和作为自组织的商业性金融共同构成了城市建设发展的结构型金融格局。

本研究报告结构如下：

第一篇，对中国城市发展的现状和挑战进行回顾、剖析，为课题研究的路径创新奠定时代背景和创新的必要性。

第二篇，分析可持续发展时代主题下的城市发展观、城市价值观和运营观，并对城市运营的体系进行创新解构。在此基础上阐述城市聚集经济理论体系，并导出城市系统规划和城市投融资体系的创新路径。

第三篇，就目前的城市规划体系的架构、主要方法和发展趋势进行分析，对城市系统规划创新的特点、架构及内部运作机制及与法定规划之间的关系进行剖析。

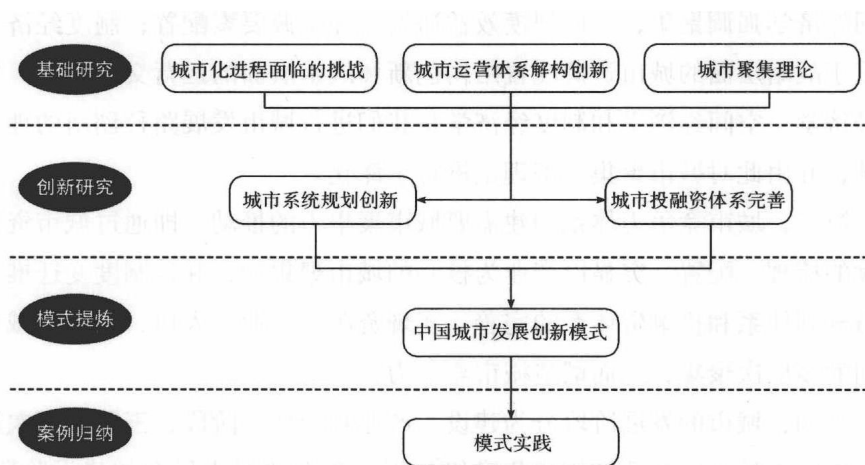
第四篇，分析城市投融资体系的历程、现状，基于结构化的金融态势，对投融资体系的架构、功能及完善思路进行剖析。

第五篇，在前面分析的基础上，进行归纳总结，形成中国城市发展创



新模式，并分析创新模式的内涵、特点。同时以黑龙江海林、吉林辽源、新疆吐鲁番、广东汕尾为案例代表，介绍、分析中国城市发展创新模式的运用实践。

课题研究框架如下图：



在此次课题研究过程中，我们很荣幸地邀请到了住房和城乡建设部总经济师李秉仁先生、总规划师唐凯先生、科技司副司长韩爱兴先生、城市建设司副司长刘贺明先生、法规司副司长徐宗威先生、中国城市科学研究会秘书长李迅先生、国家行政学院决策咨询部主任慕海平先生、国家开发银行证券公司总裁黎维彬先生、北京大学民营经济研究院城市与区域规划研究所所长李金恒先生、中国人民大学财政金融学院副院长庄毓敏女士等多位专家指导研究，在此深表感谢。同时要特别感谢韩爱兴副司长对课题整体工作的指导和支持、感谢汪又兰处长为组织课题立项、研究和结题评审所做的大量工作。

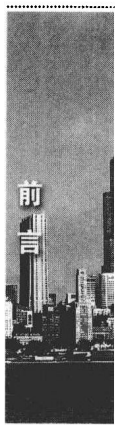
泛华集团总裁杨天举先生将多年来对城市建设发展的创新理论思考和实践有机融合，对研究方向和成果的创新性、系统性和实操性发挥了重要的引领作用；副总裁罗云兵先生组织了在规划、产业、区域经济、金融、城市建设等多个领域具有丰富的理论和工作经验的人员开展了本书的编写、审稿工作，并进行了深入的研究工作。

北京中设泛华工程咨询有限公司总经理闫宪春先生就本课题研究提出了关于城市系统发展的建设性思考，并提供了相关研究成果。

具体编写过程中，第一篇由巩海编写，第二篇由巩海、顾小明编写，第三篇由刘乔昆、王子才、丁伟、巩海编写，第四篇由巩海、王丹、金辉、柏秋编写；第五篇第一章由巩海编写，顾小明和夏劲松组织案例研讨和框架制定，刘乔昆、王巍编写了海林项目案例，徐娜、刘乔昆、郑万波编写了辽源项目案例，王丹、徐刚毅编写了吐鲁番项目案例，丁伟、蒋依凡编写了汕尾项目案例。最后，巩海、顾小明负责全文统稿修订。另外，在课题结题评审和出版过程中，泛华集团城市发展研究院的姚东海、于小波、陈卫国等同志也做了大量的工作。

编写组

2011年5月8日



《系统思维提升城市价值》

编 委 会

课题指导：

- 李秉仁 住房和城乡建设部总经济师
唐 凯 住房和城乡建设部总规划师
韩爱兴 住房和城乡建设部建筑节能与科技司副司长
刘贺明 住房和城乡建设部城市建设司副司长
徐宗威 住房和城乡建设部法规司副司长
李 迅 中国城市科学学会秘书长
汪又兰 住房和城乡建设部建筑节能与科技司建筑节能与墙材革新处处长
慕海平 国家行政学院决策咨询部主任
黎维彬 国家开发银行证券公司总裁
李金恒 北京大学民营经济研究院城市与区域规划研究所所长
庄毓敏 中国人民大学财政金融学院副院长

课题研究单位：

泛华建设集团有限公司

课题研究组组长：

杨天举 泛华集团总裁

课题研究组副组长：

罗云兵 泛华集团副总裁

课题研究执笔：

巩海 刘乔昆 王丹

课题研究组编委：

王子才 闫宪春 顾小明 丁伟 夏劲松 柏秋
徐娜 金辉 蒋依凡 徐刚毅 王巍 郑万波