

经营城市要有
新概念·新眼光·新境界



城市经营 新论

CHENGSHI JINGYING
XINLUN

许建斌◎著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

经营城市要有
新概念·新眼光·新境界

城市经营 新论

许建斌◎著



黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市经营新论 / 许建斌著. — 银川: 宁夏人民出版社,
2011.8
ISBN 978-7-227-04794-0

I. ①城… II. ①许… III. ①城市经济—经济管理—研究—中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 173637 号

城市经营新论

许建斌 著

责任编辑 陈 晶 唐 晴

封面设计 陈 燕

责任印制 李宗妮

黄河出版传媒集团
宁夏人民出版社 出版发行

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦(750001)

网 址 <http://www.yrpubm.com>

网上书店 <http://www.hh-book.com>

电子信箱 yangguang@yrpubm.com

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏精捷彩色印务有限公司

开 本 880mm × 1230mm 1/32 印 张 7.25 字 数 170 千

印刷委托书号(宁)0009528 印 数 1000 册

版 次 2011 年 8 月第 1 版 印 次 2011 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-04794-0/F·352

定 价 20.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

论城市规划的财富观点	(1)
规划就是财富	(1)
规划利益是最高利益	(3)
城市规划是一个有机联系的整体	(5)
城市规划要具有先进性和有序性	(6)
当前城市规划的形势与前景	(9)
面向未来, 城市规划存在“四不适应”	(9)
城市规划绝对不是一项纯技术的工作	(11)
现代城市规划需要“三位一体”走新路	(13)
城市建设辩证法	(16)
要走什么样的城市建设道路	(16)
要把广大市民“身边的小事情”办好	(18)
城市的真正魅力在于优良的城市环境	(19)
要谨防“城中村”现象蔓延	(22)
城市经营的理论创新	(24)
简要回顾以往城市经营的实践	(24)
如何正确评价以往的城市经营	(26)
指导新阶段城市经营的理论价值体系	(28)
经营城市的战略问题	(32)
为什么要高举城市经营的旗帜	(32)
经营城市要有新概念、新眼光、新境界	(34)

做大做强城市的辩证法	(35)
城市土地经营的战术问题	(38)
经营土地的数量、质量观	(38)
经营土地的时机观	(39)
经营土地与城市建设的结合观	(40)
经营土地的期价融资观	(42)
经营土地的归口管理观	(43)
经营土地的规划策划观	(44)
关于城市经营的规划问题	(46)
规划决定土地价值	(46)
规划的成功是最大的成功	(47)
经营城市重在经营规划	(48)
调整规划就是调整利益	(48)
城市土地经营要坚持分类指导	(50)
关于我国城市土地经营的发展阶段问题	(53)
从江西实践看现阶段新型城市化的精神实质	(57)
新型城市建设道路究竟“新”在哪里	(60)
科学发展观要落在实处	(62)
新农村建设的规划问题	(67)
当前新农村建设的若干问题	(70)
突出抓好新农村建设中的产业支撑问题	(70)
要解放思想,做好土地经营这篇新文章	(72)
新农村建设贵在形成机制	(74)
规划调整是市场经济行为	(76)
杭州、无锡城市绿色经营的经验与启示	(79)
杭州、无锡城市绿化建设的基本情况	(79)
杭州、无锡城市绿色建设的重要启示	(81)
政策的权威性	(84)

我国土地收购储备的实践与探索	(93)
我国土地收购储备的发展情况	(93)
我国土地收购储备的主要模式	(95)
值得认真思考的几个问题	(97)
我国城市土地经营的几个具体问题	(101)
谨防国有土地资产在企业改制中流失	(101)
调整规划是一项市场经济行为	(104)
要对经营城市土地项目分类指导	(107)
我国城市土地一级开发的组织形式问题	(110)
近年来我国城市土地一级开发的实践	(110)
总结国内实践经验,从机制创新角度出发,积极探索 城市土地一级开发的组织形式	(111)
论城市土地经营的区域性宏观调控机制问题	(116)
更新理念,正视土地经营的区域性问题	(116)
分析土地经营的宏观调控问题,必须澄清思想认识	(117)
以上饶“半小时经济圈”城市群为例,研究建立土地 经营的宏观调控机制问题	(118)
关于上饶城市管理工作的思考	(121)
指导思想和基本原则	(121)
建立健全科学、高效的现代城市管理体系	(123)
全面做好中心城区的城市管理工作	(124)
土地收购储备与城市土地金融专题讲座	(128)
我国土地收购储备的实践和做法	(129)
我国土地收购储备实践中存在的若干问题	(147)
我国城市的土地金融实践	(153)
新时期城市经营的土地问题专题讲座	(169)
关于我国城市土地经营的发展阶段问题	(173)

关于城市土地一级开发的问题	(176)
新阶段城市土地经营的“三步曲”	(180)
关于城市建设用地指标的问题	(183)
城市土地经营的若干问题专题研究	(186)

论城市规划的财富观点

在人们长期的印象中，“城市规划纸上画画、墙上挂挂”、“规划规划，不如领导一句话”。这种“顺口溜”反映了当时社会对城市规划的普遍认识。进入 21 世纪以来，我国城市化进程快速推进，成为社会经济生活的主旋律，城市规划的作用和地位日益显现。在经营城市过程中，城市规划被摆上了前所未有的位置。站在经营城市的角度，优秀的规划确实可以给社会创造财富、给政府带来效益、给百姓送去实惠。经营城市重在经营规划。

规划就是财富

30 多年前的深圳只是一个破破烂烂的南疆小镇，现在已经成为闻名全国、最具经济活力的现代化城市；20 年前的上海浦东同样是一幅杂草丛生的典型的农村景象，如今也已经成为大上海一个非常重要的经济板块、一个充满生机活力的新城。是什么具有如此神奇的功力，可以创造出如此翻天覆地的巨变？是规划，是科学的规划和决策，使这些不毛之地在特定的时期、特定的背景下成为聚集人才、资金、技术和信息的“洼地”。在日常生活中，大家不难发现，规划好一条路，沿路经济就发展起来了；治理好一条河，沿河两岸的价值就上去了；选好一所名校、一家好幼儿园，布局好一片绿地，都能起到画龙点睛的效果。规划就是这么厉害，规划就是建设的蓝图，规划可以让“黄土”变成“黄

金”。

人们说“观念就是财富”，其实“规划也是财富”。规划就是政府的财富投资计划，所谓大规划大财富、小规划小财富、没有规划等于找不到财富，有了规划不去执行或者破坏规划，就是损害财富。一流的城市规划会创造出一流的财富，一个三流或者不入流的城市规划，则无论财富多少都会流失掉。这是一种城市经营理念。

有了“规划就是财富”的理念之后，城市规划就要用经营城市的理念来编制，就要放在城市竞争和特色塑造上来编制，就要编而有用、编而致用，而不是编而无用、编而不用。过去各地编制了不少规划，为什么总是感觉发挥不出应有的作用？尽管原因很多，但有一条可以肯定，就是规划的实用性太差。我们不妨这样思考一下问题，怎样做才能使规划更加具有魅力，让人觉得眼睛一亮、心头一热、精神为之一振？除遵循规划编制的一般特点、一般要点和一般套路之外，还要在经营城市和创造财富上有哪些体现？如果我们的规划能够给社会创造财富、能够给政府带来效益、能够给百姓送去实惠，如果我们的规划能够在最短的时间之内最大限度地聚合人气、提高商气、涵养地气、创造出无限的投资与发展机遇，如果我们的规划能够不断地唤起群众精神、调动群众热情、融入群众智慧，那么规划的前途和命运肯定将是另外一种局面。所以，城市规划除了要坚持科学性、合理性之外，还要充分体现其经济性和效益性，要能够聚人气、提高气、养地气，最后落脚点就是要切实促进经济成大气。

对于一个城市或者城市群来说，规划就是城市的建设蓝图、就是城市的未来形象。从一定意义上讲，规划代表着城市的价值，决定着城市的命运，影响着城市的核心竞争力。大而言之，规划可以从宏观层面引导整个城区资源的整合、统筹不同的功能分区，并通过市场机制和市场手段，有效地调整社会生产力的重

大布局，最终从根本上影响城市的整体价值和综合竞争力。小而言之，规划可以让城市相邻的、条件完全相同的两个地块价值天壤之别。规划可以从微观层面通过对具体地块进行坐标定位、定性，调控土地性质和使用方向，可以做商贸市场、可以做房地产开发、可以做城市公共绿地，而这样分门别类的结果就会让不同的地块呈现出不同的经济价值。比如，某地块如果规划为绿地，它在市场上肯定没有多少价值；如果规划为商业用地，则每亩土地的价值就相当可观。从规划性质上看，工业用地、商业用地、居住用地的价值各不相同，中央商务区、住宅区的土地价值差异明显，公园、广场附近的土地价值比较高。站在市场经济的角度看城市，它本身就是一张等待填写的巨额支票。而经营城市的较高境界，则是通过规划使用地结构合理化和科学化，发挥规划的统筹、整合功能，追求城市未来的整体价值和形象品味。

近年来我国城市化实践确实有声有色，并不断刷新着人们的思想观念。一是向社会摆明了一个问题：城市建设需要巨大的资金支撑。二是不断地告诉人们一个道理：城市规划本身就是一笔可以持续开发的财富宝藏。三是给城市建设者提出一个要求：探索一条自我创造、自我积累、自我发展和良性循环的城市建设道路。形势和任务要求必须解放思想，转变以往“有多少钱，办多少事”的旧观念，确定“依靠社会，面向市场，办多少事，筹多少钱”的新观念。

规划利益是最高利益

规划利益是政府的最高利益，是全社会的最高利益，也是广大人民群众的最高利益，其他任何利益都要自动为其让道。高标准、高水平、高效益的规划，是对人民和历史的最大负责，是各级党委、政府和城市规划部门实践“三个代表”重要思想的具体

表现。

为什么说城市规划是政府的最高利益？规划的成功是最大的成功，规划的失败是最大的失败，规划的节约是最大的节约，规划的浪费是最大的浪费。在实践中，人们对这几句话的认识和体会是越来越深刻，有时候甚至感觉到切肤之痛。规划的成功的确是关乎长远、惠及子孙后代的大事情，规划的失败有时候会成为无法弥补、不可饶恕、不可原谅的大错误；规划的节约有时候虽然让人感觉不出来，却能经得起时间考验，并能不断地释放社会能量和经济效益；规划的浪费是令人伤心的浪费，是令人痛心的劳民伤财，有时候还可能是惨痛的社会犯罪，需要付出巨大代价。这些年，我国一些城市有的楼房是建了拆、拆了再建，有的马路是修了挖、挖了再修，折腾来折腾去。这说明什么？至少说明城市规划不到位，也说明规划的节约与浪费之间到底有多么大的区别。据媒体报道，2003年四川成都市用爆破的方式拆除了两栋建筑，而且是两个非常漂亮的项目，其中一个叫做红枫半岛花园会所，另一个叫做锦城豪庭，直接损失了好几千万元，原因就是规划的审批失误。爆破拆除的场面十分惨烈，不仅炸出了人们的规划意识，也对规划管理工作敲响了警钟。

说规划是政府的最高利益还因为在新形势下，城市竞争重在规划竞争。过去，人们谈起竞争，往往局限地讲企业竞争、产品竞争。今天人们讲竞争，已经完全不同，区域竞争已成为当前经济竞争的主要形态，而区域竞争的主体又落在了城市政府头上。政府之间，特别是经济发展水平相近、自然地理情况类似的城市，在迎接挑战中比什么？主要就是比城市规划，比谁的规划水平高。规划就是城市的品牌和名片，规划就是增强城市魅力、提高城市品位和扩大招商引资的重要手段。现在，城市招商引资的手段发生了很大变化，开始走规划招商的道路，规划具有竞争力，也成了竞争手段。有了这样的理念，就可以站在一个更高的

起点上面对竞争，迎接挑战。

城市规划是一个有机联系的整体

城市规划是个大系统。从城市总体规划到片区发展规划，从城市重要景观规划到街区概念规划，从城市控制性规划到城市详细性规划，再到具体的项目规划，应该形成一个比较全面、系统完整的城市规划体系。没有高水平的城市规划就没有高水平的城市建设。

城市规划要不要形成一种科学、完整、有机联系的整体？一个杂乱无章、残缺不全，甚至互相矛盾的城市规划体系能不能适应未来城市经济发展的需要？经营城市重在经营规划，规划体系越健全、越科学、越严密，城市财富的聚集效应就越强。否则，就会形成无数大大小小的财富漏斗，无论多少的效益都会流失掉。打个形象的比喻，城市规划像网，城市资源就是鱼和虾，网织得越密，鱼虾就捞得越多。为了更好地经营城市，创造和聚集更多的社会财富，政府就要千方百计编织越来越大、越来越密的“网”。

从很多城市的实践来看，也对规划工作高度重视，花了不少钱，编制了一本本非常精致的专项规划书。但在工作中发现，各专项规划之间在执行过程中不协调，经常出现“打架”现象。在规划发生冲突的情况下，到底以哪个规划为准？同样是经过专家论证、政府会议形式决定，怎能分出一个高低左右、是非曲直？这是非常尴尬的问题。因此，在实践中要注意这些规划之间的有机联系，自觉搞好国民经济和社会发展中长期规划、产业发展规划、环境保护规划和重大基础设施布局规划的配套衔接，特别是在制订各专项规划的时候，更要做到归口管理、统筹兼顾。规划部门是政府专门组织和管理城市规划的机构，今后要切实作为所

有专业规划编制的牵头单位，树立全市规划一盘棋的思想，避免出现“各自为战、自我封闭、相互矛盾”问题的发生。已经出现的问题，规划部门要牵头梳理，通过适当形式作出调整，以达到统一思想、统一认识、统一行动的目的。

站在经营城市的角度，政府要组织专门力量对城市各类有形资产和无形资源进行盘点和梳理，并分门别类做好规划。比如，《土地收储专项规划》《政府经营权资源专项规划》《城市无形资产经营专项规划》《城区广告资源经营专项规划》《城区加油站经营专项规划》等等。当前和今后的一段时期，是城市化高速发展的时期，是城市建设急剧扩张的时期，也是不断产生城市资源、运作城市资源、创造社会财富的重要时期。如果各项规划残缺不全、相互错位，许多财富就会自然流失。因此，规划是值得投入且有重大回报的事情，必须解放思想，开阔眼界，提高认识。

重视规划当从思想上真正重视。综观我国走在发展前列的城市，没有哪位政府领导是不重视城市规划的。可是，有的地方口头上也重视规划，但实际只是热衷于装潢门面，满足于人有我有，满足于外面来时拿出来观赏、播放，满足于客人给一两句表扬话。还有的地方虽然对大规划舍得，对小规划却不舍得花钱。这同样是一种“叶公好龙”。如果大规划与小规划不能很好配套、衔接和过渡，由于缺乏合理的支点和抓手，城市经营的实际效益和实际价值并不大。因此，重视规划一定要从大处着眼，从小处入手。

城市规划要具有先进性和有序性

有什么样的指导思想，就有什么样的规划水平。近年来，一些规划在执行过程中反复调整，除不合理的人为因素外，还存在规划不切实际、跟不上形势发展要求的问题。欧洲一些国家的城

市规划搞了一二百年都不变调、不褪色，值得我国研究学习。经济可以暂时落后，但规划品位不能落后，文化格调不能低俗，以人为本、全面发展的指导思想不能动摇。规划要立意高远、留有空间、动态管理，正视并尊重人们当前的认识水平，但又不能为其所局限，特别是不能迁就少数人极端落后和愚昧的思想观念。

城市规划要坚持 50 ~ 100 年不变、不落后，就要有代表时代前进方向的规划指导思想。要在全社会形成共识，有一流的规划指导思想，就会有一流的规划成果；有一流的规划成果，就会有一流的工作业绩；有一流的工作业绩，就会创造一流的社会财富。因此，编制各类规划，要舍得花钱，要愿意请名师。在实践中，要通过制订规划，进一步发现城市潜在资源，挖掘城市潜在价值，使产业布局更加优化、基础设施更加完善、城市环境更加优美、建设时序更加科学，实现城市资源静态配置和动态配置的最优化，从而达到土地增值，企业增效，城市功能提升，对生产要素和资源的吸引力、凝聚力进一步增强的效果。这才是城市规划应有的深厚伟力！

21 世纪是中国城市化的世纪，特别是头 20 年，更是中国城市化进程快速推进的关键时期。根据规划就是财富的理论，城市化是一个政府规划城市资源、运作城市资源和创造社会财富、提升城市价值的过程。城市是一项兼具有形资产和无形资产的系统工程，是一座兼有富矿与贫矿的资源宝库。城市建设需要有一个有序开发、持续推进并且让能量逐步释放的过程。

要把握好城市规划与经营城市的结合点，在规划中包装策划项目，通过项目的实施来反映规划意图、展示规划内容、体现规划成果，找到工作的着力点和抓手。为此，就要做好三年期的、目标基本明确并具有项目建设步骤的《城市近期发展规划》。客观地讲，在一定时期内，一个地区的市场容量、发展空间是可以作出预测的。要坚持规划先行，按规划搞好项目储备，对近期、

中期、远期各类建设项目分期分批作出安排。在安排项目建设时，要充分认识和发挥好项目的集聚效应，力争在最短的时间内，聚合起最大的人气、商气和地气，避免造成能量分散，弱化城市化能力。

要把项目建设与土地收储工作结合起来，坚持土地收储适度超前的原则。规划与土地紧密相连，说规划就是财富，其实是通过土地来创造财富的，否则“规划就是财富”就会变成一句空话。规划可以使土地由资源转变为资本，并不断追求最大增值。城市建设是带有市场性质的投资行为，考虑投资效益是其内在要求。城市建设是改善人居环境和创业投资环境的过程，也是使土地不断增值的过程。城市土地是潜力最大、增值最快的国有资产。在规划中，要坚持做到“每一寸土地都要有规划用途，没有规划用途的土地一寸也不能开发”。要通过科学规划，培育级差地租，提升土地价值，形成开发预期，实现城市资产的最大增值。

当前城市规划的形势与前景

在我国城市化进程推进的重要时期，城市规划的地位越来越高。在经济和社会转型的关键时期，由于受到经济利益的驱动，社会各方面对规划工作施加的影响也越来越多、越来越大，规划工作面临着来自四面八方的挑战和考验。

面向未来，城市规划存在“四不适应”

规划就是品牌，规划就是财富，规划就是竞争力。对于这种提法，大家感觉眼睛一亮、耳目一新。但是这一理念被真正认可并充分贯彻实施到城市建设工作中去，还有相当一段道路要走。

面对越来越激烈的城市竞争，面对越来越严峻的招商引资形势，面对越来越繁重的城市建设任务，现行的城市规划能否跟上时代前进的步伐、满足形势发展的需要？认真反思现有的城市规划，主要存在着四个不适应。

第一，现有的城市规划远远不适应科学发展观的时代需要。许多城市规划虽然是近几年编制的，但面对日新月异的形势变化仍表现出种种的不适应来。一是处于社会大变革年代，国家的宏观指导思想变化比较大，二是我们对党中央科学发展观思想和精神的理解需要一个结合实际逐步深化的过程。我们需要分析，在规划编制中，科学发展观到底停留在什么层次？有没有找到合适的落脚点和着力点？人与自然如何和谐相处？穷人与富人如何友好往来？物质文明与精神文明怎样做到相得益彰？生态保护、资

源节约和可持续发展如何在城市建设中得到点点滴滴的具体体现？在城市里动物与植物有没有各得其所，拥有一席之地？如何在城市建设缺钱的时候正确协调生态脆弱区与经济效益增值的矛盾关系？一句话，如何做到在和谐中更快、更好的发展？如何在更快的发展中更加和谐地提高人们的生活质量？反思我们的规划实践，我们深知前面的道路很远，要做的事情很多。

第二，现有的城市规划远远不适应城市激烈竞争的现实需要。今天的时代是竞争的时代，人们必须学会在竞争中求生存、谋发展。然而，今天最大的经济竞争是什么呢？是区域竞争，是城市竞争。虽然在大竞争的背景下也存在着企业竞争，但企业与企业的竞争在一定程度上也最终落在城市之间的竞争上。为什么生产力要素这几年流动得这么快？就是因为城市竞争越来越激烈，生产力要素总是流向高效益、高效率的城市和地区。在这种竞争中，环境成为最大的品牌和优势。许多城市都在挖空心思地培育城市竞争力，实际上就是培育具有竞争力的城市硬环境和软环境。看一看，城市规划能不能体现和考虑这种竞争的要求？我们同样深知差距很大。

第三，现有的城市规划远远不能满足城市经营和创造社会财富的客观需要。城市规划是城市建设的蓝图，是城市未来的形象。要想把蓝图变成美好现实，需要巨大的资金支撑。特别是在欠发达地区的城市，最大的希望就是经营好城市，经营好城市里的土地资源。否则，一切都是纸上谈兵。如果辛辛苦苦规划出来的城市土地都不值钱，那么这样的规划肯定是一个失败、挨骂的规划，最终肯定会成为一个被唾弃的规划；如果规划出来的土地都能卖出一个好价格，为政府聚集到更多的财富和效益，那这个规划肯定是一个受欢迎的好规划。所以规划不仅要坚持科学性和合理性，更要讲究经济性和效益性，要通过科学的规划来最大限度地挖掘城市资源的巨大能量和潜在价值。