

区域开发的理念及操作模式探讨

胡珀

上海浦东开发（集团）有限公司

摘要：区域开发源于中国的城镇化实践，具有强烈的中国特色，它在未来中国城镇化的进程中仍将发挥重要的作用。在当前土地政策和投融资政策变革的时期，笔者对其进行了系统化的思考和总结，探讨了区域开发的模式及可持续发展的路径。

关键词：区域开发；产业导入；开发模式

一、区域开发的背景及定义

随着我国国民经济的飞速发展，城市化进程也不断加快。在全国各地大兴土木建设的过程中，以京津新城、鄂尔多斯新城等为代表的“空城”“鬼城”层出不穷。主要原因是缺乏科学合理的规划，缺乏区域开发的理念。

从广义上说，区域开发是指按照现行土地政策和经济制度，集合众多利益相关者，以调整或协调区域的人口、资源、经济和环境的关系为目标，通过对区域资源的开发和利用，发掘区域增长潜力，对区域内产业和居住进行更高效率和更高品位的组织和安排，使大多数利益相关者都能获益的开发活动。

从狭义上说，区域开发是指在符合国家及地方政策法规的前提下，对成片区域进行系统性地改造、建设、运营和维护，通常包括土地一级开发、市政配套基础设施和公共服务设施的建设运营，区域内相关产业导入，土地二级开发房地产项目建设及项目建成后的资产运营等内容。

区域开发源于中国的城镇化实践，具有强烈的中国特色，它的发展演变过程代表了城市建设中一种系统化的实施思路的产生。从系统论的角度而言，大量基础设施的单个汇总并不能带动整个区域的发展，也无法形成一个区域的价值。区域开发应该从统筹规划、统筹实施、统筹运用资本的角度来加以设计。

二、区域开发的模式

目前广泛运用的区域开发模式主要包含以下三种：一是政府主导以财政性资金为主的综合开发模式；二是政府与企业合作的开发模式；三是完全市场化以企业为主导的开发模式。

（一）政府主导以财政性资金为主的开发模式

这种模式下，政府直接作为投资主体，政府相关职能部门或下属单位作为建设主体。这种模式的优势在于能够以公众利益最大化为出发点，通过政府强有力的行政手段，确保规划意图的实现；劣势在于政府主导的项目往往缺乏一定的市场论证，且大量的建设资金给政府财政造成巨大压力。目前国内大多数的高新区都采用政府主导的开发模式，如上海的漕河泾新兴技术开发区。

（二）政府与企业合作的开发模式

这种模式可以充分利用社会资本，减轻了政府财政资金的压力。在国家鼓励民间资本积极参与社会建设的大背景下，这种模式还有很大的发展及操作空间。但政企合作的模式在充分利用社会资本的同时，也存在着相关监督考核机制不健全，政府对于企业的管控能力不足，社会资本的投资回报机制设计不规范等弊端。苏州工业园区是采用这种开发模式的成功案例，政府通过与新加坡财团的合作，引入新加坡财团的资金及新加坡先进的城市管理模式，成功将苏州工业园区打造为中国发展速度最快的开发区之一。

（三）完全市场化以企业主导的开发模式

这种模式的优点在于可以充分发挥企业的积极性，发挥市场的调节作用，减轻政府的财政负担；但这种模式对于开发企业的综合实力要求比较高。上海的紫竹高新技术产业园区采用了企业主导的模式，园区公司负责开发区的开发建设和产业发展，政府按照与园区公司合作框架协议约定，对开发规划、配套建设和人才引进等事项进行指导。凭借社会资本高效、灵活的市场运

作优势，紫竹高新技术产业园区已升级为全国唯一一家以民营企业为开发主体的国家级高新区。

三、区域开发的实操案例

笔者参与的张家浜楔形绿地区域开发项目占地面积约12平方公里，是1993年浦东开发开放初期，浦东新区政府通过“资金空转、土地实转”的模式注入浦东土控集团的成片土地。经过近20年的耕耘，土控集团已累计投入约120亿元，基本完成了该区域的土地一级开发，包括动拆迁、市政道路建设和公建配套建设等。区域内尚待开发的建筑总量约196.2万平方米，包括住宅、商办、租赁住房及公建配套。根据笔者牵头编制的《张家浜楔形绿地开发策略》，计划将该区域打造为集大型绿地、居住、商办娱乐等功能于一体的上海新一代生态国际社区。

该项目在推进过程中遇到了很多实际问题：（一）、由于缺乏系统性的规划，该区域的控详规划进行了多次调整，按照现行的土地政策，规划调整引起的建筑量增加需要办理补地价。补地价手续复杂且金额巨大，给企业发展带来巨大压力；（二）、该区域紧邻金桥开发区及张江开发区，区域内缺乏相应的政府产业扶持政策，产业竞争优势不明显；3、该区域内目前人口主要以动迁居民为主，且人数较少，不符合区域内人口导入的目标和层次，需要较长时间的人口导入期。

四、区域开发的关键问题

通过以上的案例可以看出，区域开发需要将规划层面的“系统性”，政府层面的“政策性”及市场层面的“主题性”三者有机结合。通过系统性的规划，寻求政府的政策及资源支持，以独特的市场定位探索区域的可持续性发展道路。

（一）产业及人口导入

细数全国的区域开发项目，可以总结出一些较为成功的“区域开发”案例：国内许多旅游城市如湖南凤凰古城、杭州宋城等采用以旅游产业带动区域发展的开发模式；海南的博鳌亚洲论坛采用以会议产业带动地区发展的开发模式；北京的中关村、上海的陆家嘴金融贸易区采用以IT产业、金融贸易业为带动的区域发展模式。从上述案例的总结中可以看出，“产业及人口导入”是区域开发的核心。在以往的开发中，部分地区过度重视土地资源的开发利用而忽视了产业的重要作用，导致了一些开发区形成“钟摆式”的就业和生活模式，只有夜晚的居住功能，白天犹如“空城”。避免这一现象的方式就是进行合理的产业布局及人口导入，产业是区域发展的基础，区域是产业发展的载体，以产带人，以人带商，注重“产城融合”的理念，才能促进区域的可持续发展。

（二）区域开发的资金和资源

区域开发的资金来源取决于区域开发的操作模式：（1）若是政府主导的区域开发项目，绝大部分资金为财力资金，需要列入政府的年度资金计划，大量的资金投入会增加政府的债务风险，因此这种模式不适用于较偏远和经济不发达的地区；（2）若采用政企合作的模式，由于“92号文”“10号文”等相关文件的出台，大多数区域综合开发项目被PPP模式划出界限，需充分探索PPP以外的投融资新模式；（3）若采用完全市场化主导以企业为主的操作模式，大量的资金将由企业承担，企业可以采取项目融资或与基金公司合作等方式筹集资金。但这种操作模式一般需要通过土地一二级联动的方式使企业取得开发收益，随着近年来土地政策的调整及收紧，该模式已较少使用。

区域开发的资源不限于土地资源，应该广开“发现之眼”，挖掘区域内的历史资源、人文资源、环境资源等，将各种资源转

（下转第34页）

（二）创新自治管理体系

积极发挥基层党组织的作用，引导居民群众探索社区居民自治制度，成立居民理事会（委员会）负责协调推进小区改造日常工作，建立小区事务定期过会讨论制度，让居民全程参与确定改造项目、改造内容、监督管理、物业管理模式等方面的工作，激发居民的主人翁意识，调动居民对老旧小区改造工作的积极性。

（三）推动三师进区工作

积极推动以规划师、建筑师、工程师为代表的多个专业技术人员走进社区，参与社区改造项目建设，同时帮助居民有效表达改造意愿和参与各个环节的工作，达到全面深入了解老旧小区改造历程的目标，实现有效参与和监督。

（四）创新资金筹集方式

充分发挥财政资金引导作用，对老旧小区改造试点项目择优给予奖补资金支持。各地应通过“向上争取一点、政府补助一点、社会赞助一点、居民自筹一点”等多种方式筹措改造资金，尤其是争取中央城镇保障性安居工程补助资金、保障性安居工程配套基础设施中央预算内资金等，积极探索具有针对性、落地性的改造模式，拓宽资金来源。

（五）提升自我造血能力

探索老旧小区存量资源再利用的工作机制，梳理小区内未利用地、空地、低效用地、杂物间等存量资源，通过优化空间布局，规划设计公共服务设施，再采取出租方式盘活社区内部微经济，为物业服务企业提供必要的管理办公和经营场所，实现片区经营性资产增值，引导社会力量参与小区改造，形成小区后续服务自我“造血能力”。

（六）提高项目审批效率

加快研究老旧小区改造项目行政审批绿色通道，制定简化老旧小区改造项目的立项、环评、规划报建、竣工验收等行政审批流程，做到“三个一边”，即一边推进改造项目实施、一边总结改造工作遇到的问题及困难、一边完善政府行政流程。

（七）建立后续管理机制

老旧小区改造作为一个全面性、系统性的工作，既是一项工程建设工作，更是一项社会治理工作。这项工作必须以人民群

众为中心，确实发动群众积极参与，达到共谋、共建、共管、共评、共享。在改造过程中要做好动员、部署、协调工作，发动居民深入、全方位参与，并且需要同步建立长效运营维护机制，包括小区居民“提事、议事、决事、执事”的制度、日常管理维护经费的来源、小区物业管理模式的确定等。

（八）建设绩效考评制度

制定梅州市老旧小区改造资金的性质、分配原则、使用流程及要求、绩效管理等内容规定，建立老旧小区改造资金使用绩效考评制度，对各级财政安排的补助资金绩效目标实现程度进行综合性考核和评价。同时明确不同口径上级资金的使用办法，建立健全违规使用责任追究制度，严禁截留、挤占和挪用项目资金，严禁擅自变更投资计划和建设支出预算、改变建设内容。

三、结语

笔者认为老旧小区改造是一项系统工程，不同于传统的工程类项目，需要时间、资金和精力的长期投入，其中涉及百姓利益的协调、群众观念的转变、管理体制和管理方法的改革及创新。梅州市老旧小区改造应坚持问题导向，通过试点，重点探索建立“共同缔造”机制和存量资源整合利用机制，在工作统筹协调机制、项目生成和推进机制、改造奖金政府与居民及社会力量合理共担机制、社会力量以市场化方式参与的机制等方面形成较为成熟的工作成果，建立一套行之有效的政策制度和工作机制，切实改善城镇老旧小区居民的居住环境和生活品质，增强人民群众的获得感、幸福感和安全感，为全市提供城镇老旧小区改造可复制可推广的经验。

参考文献

- [1] 蔡淑频, 周兴文, 马闾. 城市老旧小区改造的模式与对策——以沈阳市为例[J]. 沈阳大学学报(社会科学版), 2014, 16(06): 723-726.
- [2] 葛顺明. 老旧小区改造的实践及建议[J]. 城市开发, 2019(22): 62-63.
- [3] 张承宏, 穆冠霖. 城市老旧小区改造现状及难点与对策分析[J]. 宁波职业技术学院学报, 2016, 20(06): 77-79.

（上接第32页）

化为品牌资产，形成“主题性”的市场定位，带动整个区域的发展。

（三）“软规划”和“硬规划”同步实施

系统性、科学性的规划，对于区域开发的成败起到了决定性的作用。在区域开发的具体操作过程中，政府或企业往往更加关注城市规划、道路规划、建筑设计等“硬规划”，而对于战略规划、产业规划、招商策略等“软规划”重视不够。这就导致了项目建设如期推进，但是后续的产业导入、商业入驻等迟迟无法跟上，项目开发无法实现战略规划的意图。因此，应该使“软规划”和“硬规划”相互指导，相辅相成，从而实现科学合理的规划布局。

五、建立可持续的区域发展模式

（一）做好顶层设计，制定区域开发策略

区域开发需要顶层设计，即采用系统论的方法，统筹规划、设计、实施和运营。在区域开发策划阶段，通过大量的调研和分析，制定区域开发策略，并以此指导区域开发的全过程。区域开发是一个长期的动态的过程，期间可能会面临各种政策和环境的变化，需要根据情况适时调整开发策略，以保证区域开发的持续进行。

（二）筛选产业导入，打造产业集群

产业是区域发展的核心，对区域的健康和可持续发展起着

至关重要的作用。根据区域的定位，筛选并导入“原生或原创”的特定产业，构筑产业集群，提升区域经济的独特性和根植性。同时，在注重招商和产业导入的同时，必须注重产业的扶持和培育，促进产业的可持续发展。

（三）树立“引智”理念，引入高素质人群

区域的发展离不开人的带动作用，因此在区域开发的过程中，应该树立以引“智”为主的理念，在重视实体项目引入的同时，不能忽视区域软实力的提升。通过优化区域内的环境、构建人才交流网络等手段，营造吸引人才的活力氛围，加速高素质人口的导入。

参考文献

- [1] 曾政. 城市区域开发建设及投融资模式的研究. 华南理工大学硕士论文
- [2] 常庆海. 区域开发 PPP 运作模式有 4 种, 推荐多用“项目打包”[N]. 中国经济导报, 2016-06-08
- [3] 乔安娜. 土地一级开发企业的赢利模式研究[D]. 北京交通大学, 2016
- [4] 陈古鹏. 论我国城市土地一级开发运作模式[J]. 当代经济, 2008(10): 32-33
- [5] 上海东滩投资管理顾问有限公司. 产业园区的三大开发模式