

关于设计团队超前介入片区整体开发项目策划的研究

——以广东（仲恺）人工智能产业园为例

陈盛权

中国市政工程中南设计研究总院有限公司

摘要：通过实际案例总结片区整体开发项目策划经验，展示设计团队如何将技术层面的优势贯彻于项目全周期，以精细化、高效化的策划让项目全程可控，具备较强的落地性、可操性和统筹性，在降低开发成本的同时，缩短建设周期，从源头规避片区开发项目常见的超预算、超工期和甩项烂尾通病。本文通过实际项目案例，深入浅出地剖析和总结片区整体开发项目怎么从零开始策划到项目进入施工，真正实施落地的项目全周期高效推动方法和经验。

关键词：片区整体开发；开发策略；建设时序

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.18.110

一、项目挖掘概况

仲恺人工智能产业园，初步策划面积50.9平方公里，目标是成为省人工智能产业及创新科技智造走廊的关键节点，构建粤港澳大湾区人工智能战略支点，以人工智能，智能科技为推力，促进新技术、新产业融合发展。

二、突破束缚谋划项目，统筹规划实施项目

本阶段的谋划与规划，需要立足人工智能产业特点，分析人工智能基层制造产业、高端产业、配套产业人群各自的办公及生活方式、居住环境偏好，在人工智能产业的培育中，推动城市向智慧化、立体化、高效组织模式发展，重点完善城市区域功能和配套属性，兼顾生产性和生活性服务功能保障，推进城市产城融合发展。

这一阶段的规划，既要紧扣发展战略，又不能过于宏观空泛，必须有较强的落地指导性，要重实施，要有经济账，因此必须考虑资金规模及实施方案，以便做到真正能够指导下一阶段，真实推进项目全方位策划和实际立项。

三、总体开发模式及实施方案研究

（一）响应国家政策导向，统筹推进城市更新

仲恺人工智能产业园开发应响应国家新型城镇化战略，以“新型城镇化产业园综合运营”为项目定位，基础设施开发运营与城市更新统筹工作要相结合，从规划层面整体统筹考量、合理布局，优化产业、商业、居住等土地的配置供给，并通过城市更新统筹工作，科学合理划定更新单元，加快区域内土地指标的释放，实现区域整体高效升级。

（二）结合相关政策，灵活选择项目模式和运作机制

区域综合开发作为新型城镇化建设的一种重要方式，它包含了整个区域从战略定位策划、规划设计编修、基础设施和公用事业建设和产业导入以及运营管理

的全过程，通过特许经营模式运作，能够更好的利用社会资本在投资、建设、运营以及产业引入等方面的优势，提升区域公共服务水平，加速产业聚集，确保区域新型城镇化发展目标的早日实现。



图1 仲恺人工智能产业园3大组团

根据相关政策及仲恺高新区自身财力状况，仲恺人工智能产业园采用“基础设施特许经营+城市更新统筹”的投资开发模式比较合适。为提高园区落地实施的灵活性和加快园区开发进度，根据片区基础设施建设情况及用地预控，扣除基础设施建设计划比较完善的东升甲子片区后，将园区划分为三个组团分别进行策划（如图1所示），按整体打包、分片实施、分项建设、产业为导、产城融合原则，分组团编制项目建议书、实施方案及法律文书后启动特许经营招标。

四、组团开发策略及建设时序策划

分区策划工作应先从整个园区全局出发，把握总体方向，然后综合园区及市场情况策划开发策略，以促进园区总体建设进度为目标。

以核心区东部组团为例，片区面积22.8km²，总投资近300亿，以此规模单独立项，无疑是仲恺区、乃至惠州市，均为有史以来规模最大的项目，作为主管部门区科创局技术力量较为薄弱，审批压力较大；特许经营方也反馈资金可融性较低，这么大规模的融资途径非常缺乏。为解决此瓶颈，我院投身仲恺融资环境的深入调研，并协同特许经营方，开展可融性规模论证，以提高项目落地的可操作性。经过走访多家融资机构，深入调研和论证，基本确定，必须将项目分包组实施方能提高可操作性，宜将每个包组规模控制在40亿内，且建安费与土地专项费的比例以不小于1:1为佳。

（一）从财务分析及融资层面研究开发策略及建设时序

根据融资条件对包组的划分要求，东部组团总投资295亿，需要拆分为8个包组。东部组团总建安费131.5亿，按划分8个包组的思路，平均每个规模约为16.5亿，按建安费与土地专项比值1:1，则每个子包土地专

项费用规模也需控制在16.5亿左右。以陈江西片区、陈江南片区、青春北片区、青春片区、澄海片区、西南片区（陈江）、智慧区大数据西区、沥林北片区8个片区为根基进行包组内容策划，将其划分成8个子包，并且对8个子包的建设时序进行策（如图2所示）划，要求除

了满足融资条件外，在统筹城市更新部分后财务测算尚须满足以下条件：①每个子包财务测算要均能平衡，收益有盈余，能满足子包单独融资需求；②先小后大，前包盈余后滚，能够带动后包顺利启动；③总包财务测算要能平衡，满足各方收益需求。



图2 财务分析及融资层面的开发策略和建设时序

(二) 从政府主导层面研究开发策略及建设时序

一个体量22.8Km²的片区基础设施开发，尤其选择“基础设施特许经营+城市更新统筹”的实施模式，项目用地的准备、规划建设的基础条件、项目实施期间对片区现有生活生产的影响等，对比以往的项目实施模式，都更加需要从政府层面进行主导和干预。同样，为了提高项目实施效率与灵活性，也是建议进行拆分包组进行组织开发，区别于财务层面，分组原则主要是考虑政府主导开发时序、土地征拆情况、片区控规固化情况以及包组片区建设周期等因素进行拆分。

建设时序的编排上，同样需要优先考虑片区招商引资以及落地产业的需求、规划建设条件等。政府主导层面的建设时序编排原则：优先满足计划落地产业土地供应及周边配套设施投资建设需要；控规要固化，能启动前期工作，用地有规模，能有序推动建设；对城市形象短期内有本质提升的仲恺大道、站前大道宜近期安排；区域性交通干道需先打通，为园区主干线建设提供交通疏解路线；先启动子包收支平衡后盈余带动后续子包融资建设；拉升土地价值相关配套先行建设，比如河道景观。

总体上，根据东部组团的用地情况，同样划分为以8个片区为根基的8个包组，同时根据以上包组拆分及建设时序编排原则，将需要优先实施的骨架路网及公建配套提前安排。8个子包分5年、等节拍流水启动。每个子包工期为3年，交叠启动建设，总工期7期；前3年各启动2个子包，后2年每年启动1个子包。子包之间不完全独立，前期子包须完成后续子包的勘测设计及征地等前

期工作，确保后续子包启动时具备开工条件。

骨架道路、教育类公建优先建设，在第3和第4子包起开始启动公建，第3年优先配套澄海片区教育公建和青春部分教育公建，所有工程内容在2027年全部配套完成。

五、片区开发项目成功的关键

(一) 开发策略及建设时序的意义及重要性

片区开发策略、包组划分原则、建设时序的策划可以说是项目能否列入政府年度投资建设计划的关键，不把这个分析清楚透彻，作为主政一方的行政领导，绝不会批准立项。从以上开发策略的分析来看，无论是4.1的财务分析及融资层面还是4.2的政府主导层面，表面看起来常规投融资咨询机构联合常规建设线咨询团队，貌似也可以完成该项工作，这也是以往其他片区开发项目犯错的根本源头，忽视对开发策略及建设时序深入研究的意义，无法科学支撑主政方决策，片区开发计划跟蓝图无法呈现，也就无法颁布有力的行政政策，致使片区开发缺乏统筹、无节奏、无组织，实施阶段与先期预期相差甚远。

开发策略及建设时序策划一定要做深做实，运筹帷幄，真正做到把握全局，才能给予主政方信心与念想。

(二) 发挥开发策略及建设时序真正的作用

1. 开展基础研究

①土规层面：需要核查落实园区规划建设方案的土规符合情况，分析各项用地的规模指标缺口，并提出土规调整建议，比如申报对有条件建设区的使用方案充分利用城市开发边界的弹性空间，编制建设用地规模置换

方案, 根据需要将交通水利的规模地块调整为城乡建设用地规模, 充分利用两规一致性处理, 解决园区实际存在的矛盾图斑。

②征拆层面: 项目总体策划前, 需要对园区整体范围地上青苗及建筑物面积测绘计算统计, 为后续经济测算及方案策划提供国土基础数据。

2. 合理规划

针对防洪泄洪、排污排水排涝关键线路、城市景观体系、用地管控等方面, 要有片区规划建设总工的定位和格局, 掌握总体建设思路, 熟悉园区需先行启动的关键性基础设施, 继而策划好片区整体开发策略和建设时序。

建设时序上, 不仅要先保障片区城市防灾安全, 也要保障片区交通、排水、电力管廊等基础设施等主通道优先性, 做到顾全大局、理清主次, 避免出现类似排水无出路、交通干道断头等无组织、无统筹的弊病。

3. 灵活策划

将总项目包拆分为77个小单元工程, 这是园区策划的根本, 拆分过程同时也是对总体工程方案的细化过程, 把整个园区规划建设蓝图的一笔一划真是的勾画出来, 让整个项目的策划显得非常真实, 所有关键点、重难点也清晰地浮现出来。

通过分别测算这些小单元工程建安成本、征拆成本后, 将其作为园区策划方案中最小的组成基元, 结合各小单元的实施难度、急迫性以及规划建设条件, 土规符合情况, 规模指标缺口情况跟土规调整方案可批性等与8个片区的地块收益灵活组合, 才能匹配无论是财务分析和融资层面还是政府主导层面对开发策略及建设时序策划的各种要求, 真正把开发策略及建设时序策划做深做实。

4. 提前梳理策划交通解决方案

片区整体开发项目, 尤其场地准备是通过征拆方式解决的, 务必要要深入调研分析片区交通情况, 根据项目推进计划, 分年度有序梳理并策划好建设期间区内生活生产的交通通勤路径, 避免园区刚注入大量资本投资建设, 尚未到收取回报阶段就已民怨四起, 破坏园区开发形象, 影响园区招商。

5. 明确需相关部门支持事项

根据总体工程方案及开发策略, 针对影响项目实施进度的征拆计划、控规规划、用地规模指标需求等问题, 针对性提出相关部门需支持解决的时间点, 以保障建设计划的顺利推进。

六、片区整体开发项目策划团队的选择

片区整体开发项目因其特点, 按常规项目前期咨询阶段与后期设计施工阶段容易脱节, 导致项目出现不可控现象。建议以技术团队为主导, 如设计院, 贯穿项目全过程, 政策及产业咨询团队、投资咨询团队和规划团队协同, 参与前期策划。因为政策及产业咨询团队强项在片区发展研究, 投资咨询团队在投资机会研究和融资策划, 规划团队强项在规划程序和用地预控, 而设计团队强项在项目落地实施方案和精准预算。

缺乏设计团队的介入, 片区发展研究容易过于空

泛, 投资机会和融资策划对工程规模与资金需求缺乏实际把握, 规划方案对落地可能性及实施难度等可操作性控制不强, 同时方案与落地实施情况吻合度不高, 投资偏差太大。设计团队全过程参与, 能在前期投资策划阶段, 配合发展政策, 以精准的建设成本测算协助用地开发策划及财务分析, 优化建设用地平衡方案; 规划阶段利用精细工程经验提高规划的系统性和落地性; 实施策划阶段, 以精准预算将项目拆分小基元分别测算建安成本、征拆成本及建设用地指标和规模缺口情况, 优化项目开发策略及建设时序; 落地阶段, 以对片区发展思路的高度理解和深度认识投入老本行设计工作, 以精细化品质化设计为理念, 统筹好整个片区建设方案、建设标准、建设时序, 使片区整体开发的建设全程有序开展, 运筹帷幄可控, 品质一流整体标杆化, 树立卓越环境助招商。

七、依托开发策略, 编制详细建设方案

开发策略通过区常务会后, 正式确定园区的开发建设计划, 后续的一切工作与常规项目推动大同小异, 依次开展可研编制、立项批复、开展勘察设计、现场启动施工等工作。需要注意的是, 可研编制阶段, 报告需要对整个园区的开发策略、建设时序和包组划分原则要有所交代, 让评审专家及审批单位均能在立足全局的基础上, 审查跟批复每一个子包的可研报告。勘察设计阶段, 要及时协助建设单位落实后续建设需解决事项。

按开发策略和建设时序, 仲恺人工智能产业园第一年先行启动首开区2个子包(澄海片子包和青春片子包)的开发建设, 我院结合前期的研究, 迅速完成可研报告编制, 并顺利通过审批, 完成立项。澄海片区子包可行性研究报告还获得省部级咨询优秀成果奖一等奖。

首开区可研完成立项后, 同步从建设计划、土地征拆计划及详细整备情况、供地计划、用地规划指标缺口以及资金计划等多方面梳理首开区情况, 协助建设单位快速推进首开区启动计划, 目前首开区已进入热火朝天施工阶段, 进展非常顺利。

八、结语

对比以往项目, 仲恺人工智能产业园可以说开辟了设计团队超前介入项目策划前期、探索为投资方提供全过程策划咨询服务的先河, 服务内容首次贯穿政策咨询、机会研究、投资咨询及规划咨询。这种设计单位超前介入一级土地开发、投资行业和政府发展战略的策划模式, 为设计单位与政府加强合作的模式提供了典型新案例。引入更为专业团队提供全过程策划, 使设计单位的技术优势得以充分发挥, 对投资项目策划的咨询市场造成一定的冲击, 也引导政府及投资机构更为系统地去选择咨询服务团队, 同时也对设计单位业务开辟提供了深刻的借鉴意义。

参考文献

- [1] 庄国方. 片区开发中的项目总控时序策划分析[J]. 建设监理, 2022(3): 21-24.
- [2] 陈淑鹏. 片区综合开发项目总体策划探讨——以龙港市龙湖片区为例[J]. 建筑经济, 2022, 43(z2): 67-70.