

片区综合开发项目运作模式及相关问题的探讨

吴梦珂

浙江省建设投资集团股份有限公司

摘要：城市化进程的不断加速致使土地资源越来越紧缺，传统的开发模式难以满足城市发展需求。目前工业化和城镇化的快速发展，城市建设用地需求不断增加，而土地资源具有稀缺性，无法无限扩张，这使得传统的开发模式面临挑战。面对以土地为核心的城市建设的同质化及土地资源流失等问题，新型的片区综合开发应运而生，实现不同功能的有机融合，形成项目全生命周期的综合开发模式。片区综合开发能充分考虑区域内的产业布局、基础设施、公共服务设施等，形成合理的功能分区，使之相互支撑、紧密结合，发挥协同效应促进片区经济保持长期活力。在提高土地利用率的的同时，还能促进产城融合发展，实现城市有机更新，推动城乡一体化发展。

关键词：片区综合开发项目；运作模式

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2024.11.078

引言：文中探讨浙江省片区综合开发项目的运作模式及存在的相关问题，其分析浙江省片区综合开发项目的运作模式内涵、规划设计要求、案例分析，提出了创新路径。片区综合开发项目应坚持全过程规划设计，注重项目融合度，实现产城一体化发展。但也存在融资难、部门联动不足等问题。应加强顶层设计，强化项目运作监管，建立联席会议制度，实现多方协同，以创新项目运作模式。

一、浙江省片区综合开发项目运作模式的内涵及其特征

（一）坚持全过程规划设计

片区综合开发项目注重前期的全过程规划设计，项目立项前要进行充分的前期研究和规划，形成科学、合理的设计方案。先是开展项目可行性研究，评估项目的社会效益、财务效益、环境效益等，明确项目的战略定位和发展方向。还要进行项目选址研究，考察区位条件，确定项目位置。还要开展需求调研和竞争态势分析，明确项目的客户群体和市场前景。在此基础上制定项目总体发展规划，明确产业方向、功能布局、空间形态等。项目立项时，要进一步细化总体规划，形成项目建设规划纲要，明确项目开发强度、实施路径、投资估算等。项目实施中，要根据前期规划逐步推进，并进行

动态调整。要细化总体规划，拟定项目分期实施计划，明确各期重点。做好项目招标设计，形成各专项规划，如交通规划、市政规划、绿化规划等。各专项规划要彼此协调配合，保证规划的科学性。全过程规划能够明确各方责任，提高项目协同性，使之顺利实施。

（二）强化项目内部功能融合

片区项目通过功能复合和错位组合，实现产业、居住、商业、文化等多种城市功能的有机融合，形成合力。在功能规划上，要根据项目定位，合理确定产业发展方向和居住类型，并配套必要的商业、文化等公共服务设施。在空间布局上，要避免功能单一的“区区搭区”，采用错位组合的模式，使各功能带交织分布，实现融合发展。具体来说，产业园区要与居住区适当错开，避免产生环境污染，商业综合体要布局在交通便利处，同时考虑配建停车场等设施。项目内部还要合理规划市政道路和广场等公共开敞空间，打通区域通道，增强区域互联互通。特别要关注交通联络线的规划设计，实现项目对外的有机衔接。重要公共设施要以高标准划设用地，多预留空间，提升区域可持续发展能力。通过功能复合与错位组合，可以推动要素流动和资源共享，实现项目内部综合效益的最大化。

（三）关注项目与城市的融合协调

片区项目不仅要实现内部功能的有机融合，还需与周边城区形成良好的空间衔接和功能互补，促进项目与城市的融合发展。在交通规划上，要合理设置城市次级路网络和配套交通设施，改善区域交通条件。重点是要打通区域间的交通瓶颈，建设立体化交通体系，实现项目区位的优化。并要考虑与城市主要交通线路的衔接，扩大项目的空间覆盖面。在功能布局上，要根据城市发展战略和规划导则，合理配置各类型用地。如设置相应的公共服务设施，补充城市功能，提升区域服务水平。还要考虑与周边环境敏感区的协调，减少项目开发对环境的负面影响。通过多方面加强城市融合，可以推动城市功能复合、资源优化配置，实现项目与城市协同可持续发展。

二、片区综合开发项目基于全过程的规划设计阶段的具体要求

（一）明确项目定位，充分论证项目可行性

在片区综合开发项目的规划设计初期，要组织城市规划、土地利用、交通运输、市政公用等相关领域的专业技术人员，深入调研分析项目所在地区的城市发展现状和趋势，全面考量城市产业发展、人口分布、城市建设用地布局等因素，明确该片区项目的战略定位。根据浙江省和该城市的土地规划及发展战略，结合项目所在区域的产业基础、人才资源等优势，明确项目战略的基础上，要提出项目的长远发展愿景和未来定位目标。评估项目在满足就业、改善民生、完善公共服务等方面的社会效益，进行财务收益分析确定项目的经济效益，还要开展环境影响评价预测项目的环境效益。可行性研究要采用定量和定性相结合的方法，充分论证项目的合理性、必要性和预期效益。在此基础上，明确项目的具体实施方案，为项目顺利实施进行充分准备。

（二）细化总体规划，形成项目建设规划方案

在明确片区综合开发项目的定位和完成可行性研究的基础上，编制项目的总体发展规划。这个规划要根据前期研究分析该片区的产业基础、人口分布、城市发展需要等情况，明确项目的空间布局形式、重点打造的产业发展方向、配套的基础设施建设、项目交通组织等关键规划要素。同时空间布局要合理划分各功能分区，明确规划产业园区、公共服务设施、居住社区等各类用地的具体规模和合理布局形态。重点产业方向要根据该片区的区位优势和发展基础，细化划定重点发展的产业门类。基础设施要规划项目内部的道路交通、公共交通站点、市政管线等，并兼顾对外的交通衔接。交通组织要合理确定项目的交通组团模式和交通枢纽布局。总体规划还要提出项目分期实施的设想。将总体规划逐步细化完善为项目建设规划方案，作为各专项规划的技术指导依据，推动项目建设整体有序实施。

三、案例分析

（一）案例介绍

以浙江省德清县某新城项目为例，分析其运作模式。该项目位于德清县东北部，规划面积约12平方公里，定位为集智能制造、现代服务业和宜居生态居住区为一体的城镇。项目高度重视前期规划。立项伊始就开展项目定位和需求研究，提出“一心两轴多组团”的空间布局构想。并形成项目建设规划方案，明确各期重点建设任务。项目实行项目负责人负责制，成立项目指挥部强化全过程管理。优化完善各专项规划，推动项目建设。已完成启动区相关基础设施建设，吸引一批产业项目入驻，初步形成产城一体化发展格局，其项目运作模式科学高效。这个运作模式具有科学高效的前瞻性，如

果做好前期规划和设计，实施过程管理，可以取得很好的开发效果，充分说明了运作模式的重要性。

（二）片区综合开发模式规划设计阶段的优势

为确保片区项目规划设计的科学性和准确性，项目在启动阶段就必须深入分析区域发展的具体需求，并明确其战略定位和功能设定。这一过程为后续制定合理且有效的规划提供了坚实基础，同时也有助于项目的可行性进行全面论证，从而降低实施过程中的潜在风险。其构建一个系统而完整的规划框架对于提升规划的整合性和协同性至关重要，这意味着需要形成一套包括总体规划、控制性详细规划以及各专项规划在内的综合性规划体系，确保不同规划之间能够有效对接和相互支持，以保证规划的持续适用性和科学性，建立规划监测与评估机制是不可或缺的。通过这种机制，可以实时监控规划的执行效果，并根据反馈进行必要的动态调整，确保规划始终与实际情况保持一致，适应不断变化的发展需求。

（三）片区综合开发模式规划设计阶段的缺陷

一些地方片区项目在规划设计阶段，对项目定位和发展目标缺乏科学论证，将其他地区成功模式简单复制，忽视本地实际。这导致后期目标难以实现。其前期论证工作也不足，部分地区在项目选址和规划编制前期，没有做详尽的社会经济研究、资源环境承载力评估、投资风险评估等工作，这导致后期在投融资、建设运营阶段都会连带着遇到困难。在功能和布局存在不合理现象，一些片区项目功能划分不合理，存在同质化严重、配套设施缺失、产业结构单一等问题。这不利于打造集聚区，难以形成产城融合发展格局。

四、片区综合开发项目运作模式的创新路径

（一）加强项目定位和规划设计阶段的前期工作

可充分利用当地高校智库资源，结合企业优势，组建片区综合开发项目专业团队，将经营与规划设计充分前置，充分考虑业态及使用场景的辐射范围和配套需求，优化片区选址。进一步完善项目规划编制程序，建立规划编制标准流程，细化各步工作任务，加强部门协同配合，形成规划编制常态化机制。加大对资源环境承载能力、产业发展潜力、人口规模、投资计划等的调研论证力度，确保规划目标和定位科学合理。同时开展多方案比选，进行风险评估，避免规划盲目性。在此基础上建立规划实施监测机制，设立专门机构对照规划目标开展监测评估工作，及时发现问题并提出针对性改进措施建议。形成规划实施的闭环管理。

（二）优化项目内部功能布局

以浙江省第十四个五年规划为指导，明确当前和未来一段时期的战略性支柱产业，如集成电路、生物医药、新材料等，引导各地区结合自身优势确定片区主导产业方向。也要加强对区域产业基础的评估研究。充分调研各地区现有产业基础、人才资源、相关高校及科研院所等，评估各片区发展不同产业的可行性和竞争力。在规划布局特色产业集群中，根据各地区产业定位和基础，规划建设一批特色产业集群，形成电子信息、生物医药等产业集群带，发挥产业聚集效应及配套建设相关公共服务设施。且围绕产业集群，规划布局高水平的职业教育、科研院所、医疗服务、交通设施等公共服务，提升集群辐射带动力，为其引入相关产业链上下游企业。通过制定吸引力政策，引入产业链相关企业入驻园区，促进形成完整的产业生态链。加强了特色小镇的建设，规划建设富有本地特色的小镇，发挥其在文化传承、旅游发展等方面的积极作用。结合浙江省舟山市举一实例，舟山市海洋经济创新示范区是舟山重点打造的国家级新区，也是浙江省重点片区项目之一。为优化区内功能布局，示范区按照“一核两翼”的总体规划，以海洋高新技术产业为核心，东翼规划为现代物流区，西翼规划为海洋旅游区。示范区根据舟山的海洋经济优势，选定海洋生物医药、海洋工程装备等战略新兴产业为主导产业方向。依托中国海洋大学等高校和研发机构，规划建设了海洋高新技术研发平台，并通过制定优惠政策，吸引海洋医药领域龙头企业总部入驻，初步形成了产业集群。示范区还规划建设了海洋科技馆、海洋文化艺术中心等公共设施，以及职业教育园区、国际学校等，提升了区内的公共服务水平。在西翼海洋旅游区，规划建设了富有舟山本地水乡文化特色的特色小镇。这些功能布局优化举措，舟山海洋经济创新示范区的集聚辐射效应显著增强，核心竞争力得以提升。

（三）加强项目运营管理和过程监管

在重点片区成立专门的管理局或办公室，配备专职工作人员，负责项目的统筹管理和协调工作，各项目明确专门负责人，负责统筹项目建设，协调解决问题，并对项目质量、进度、投资等负直接责任。在制定项目时间表、进度计划、阶段性目标，并监控项目执行过程，确保节点目标完成以建立问题督办制度，确保问题得到整改。还可设立第三方监督机构，或吸收纪检监察部门力量，对项目工程质量、资金流向等进行监督，杜绝违规行为。其严格验收评估机制以及项目竣工及阶段性节点严格履行验收程序，并进行绩效评估，推动项目管理规范化。对出现问题的项目加大责任追究力度实施负面

清单管理，对相关责任人严肃问责并纳入诚信记录。结合杭州市的实际情况，举一实例，杭州市未来科技城是杭州市重点打造的国家级高新区，也是浙江省重点片区项目之一。为加强项目过程监管，杭州市成立了未来科技城管理委员会，作为园区项目的专门管理机构，下设办公室和工作团队。未来科技城实行项目负责人负责制，每个项目明确项目总指挥，负责统筹项目建设。管理委员会制定了项目进度计划和时间节点表，实时监控项目进度。针对拖期项目，实施督办和约谈问责制度。同时，聘请第三方机构开展全过程监管。监管内容包括项目立项、土地转让、招标投标、资金使用等各个环节，发现问题及时提出整改意见。若发现重大违规行为，移送相关部门调查处理。项目竣工后，管理委员会组织专家进行竣工验收。对存在质量问题的项目实施返工制度，并根据问题严重程度对项目负责人进行通报、诫勉、记过乃至免职等问责，至此未来科技城项目建设和运营管理水平显著提升。

结束语：浙江省作为我国经济较发达的省份，城市化进程不断推进。近年来，浙江省探索实践片区综合开发模式。强调前期规划设计、功能布局优化、全过程监管等方面的工作。各地也积累了一些好的实践经验。下一步，可进一步增强项目运营的系统性，完善项目决策和管理架构，实现项目全周期科学化管控。还可深化体制机制改革，形成项目建设的制度化保障。展望未来，浙江省将进一步推进以人为核心的新型城镇化，企业也需进一步增强自身综合实力，转变传统经营模式吸收各产业优势顺应数字化、智能化趋势，打造智慧化、绿色化、人文化的片区，为推动高质量发展提供坚强支撑。

参考文献

- [1]周波.城市片区综合开发项目造价成本管理分析[J].中国招标,2024,(01):120-122.
- [2]卢延年,韩昀恒,王启东.片区综合开发项目的实施难点及应对策略[J].中国市场,2023,(28):13-16.
- [3]梁志伟.江南水乡古镇高质量发展研究——以江苏常州焦溪古镇片区综合保护与开发项目为例[J].城市建设,2023,20(12):80-83.
- [4]尹晗.W片区综合开发项目风险管理研究[D].山东大学,2023.
- [5]孙振.片区综合开发项目投资决策的难点及应对措施探究[J].中国产经,2023,(05):129-131.

作者简介：吴梦珂，女，1993.03.16，浙江义乌，硕士研究生，工程师，研究方向：建筑。