

第二十一章 城市开发规划

本章结构

- 城市开发概况
- 城市土地开发
- 城市再开发
- 城市空间开发时序
- 城市开发策划
- 城市开发的组织与管理

引言

- 一个优秀的城市规划方案应该考虑城市开发的各个方面，对城市开发起到非常积极的知道意义。
- 只有遵循城市规划进行的城市开发活动，才能以较小的经济成本，获得更理想的经济、社会和环境发展的效益。



上海城市开发发展对比1990年和2010年

一、城市开发概况

➤ 城市开发概述

1. 城市开发的概念

- ▣ 城市开发 (urban development) 是以城市土地使用为核心的一种经济性活动，主要以城市物业（土地和房屋）、城市基础设施（市政公用设施与公共服务设施）为对象，通过资金和劳动的投入，形成与城市功能相适应的城市物质空间品质，并通过直接提供服务，或经过交换、分配、消费等环节，实现一定的经济效益、社会效益或环境效益的目标。

一、城市开发概况

➤ 城市开发概述

1. 城市开发的概念

- ▣ 城市的发展过程是一个不断建设、更新、改造，亦即新陈代谢的过程。
- ▣ 城市开发作为城市自我生长、自我整合的机制，始终存在于城市发展之中。
- ▣ 城市开发的目标是由具体的物业和设施的开发来实现的，城市开发与具体的物业开发和设施开发的关系是整体与局部、一般与个别的关系。

一、城市开发概况

➤ 城市开发概述



美国佐治亚州的亚特兰大——1964年和2004年



泰国曼谷——1988年和2007年

一、城市开发概况

➤ 城市开发概述

2. 城市开发的必要性

- 城市开发的意义在于城市结构和城市功能的互相调节作用。
- 随着经济、社会发展新阶段的来临、发展瓶颈的突破、经济结构性调整，城市原有结构对于维系城市功能缺乏充分的效用时，城市系统就会出现紧张和困难。
- 通过对“存量资源”优化配置，城市重新建构结构和功能，以达到新的功能——结构平衡。

一、城市开发概况

➤ 城市开发概述

2. 城市开发的必要性

(1) 城市社会经济发展的需要

- 城市作为经济和社会活动的集约空间形式，具有集聚效益和规模经济的优势。

(2) 城市结构和功能的更新的需要

- 物质建设性置换
- 功能性置换
- 土地极差收益性置换

一、城市开发概况

➤ 城市开发类型

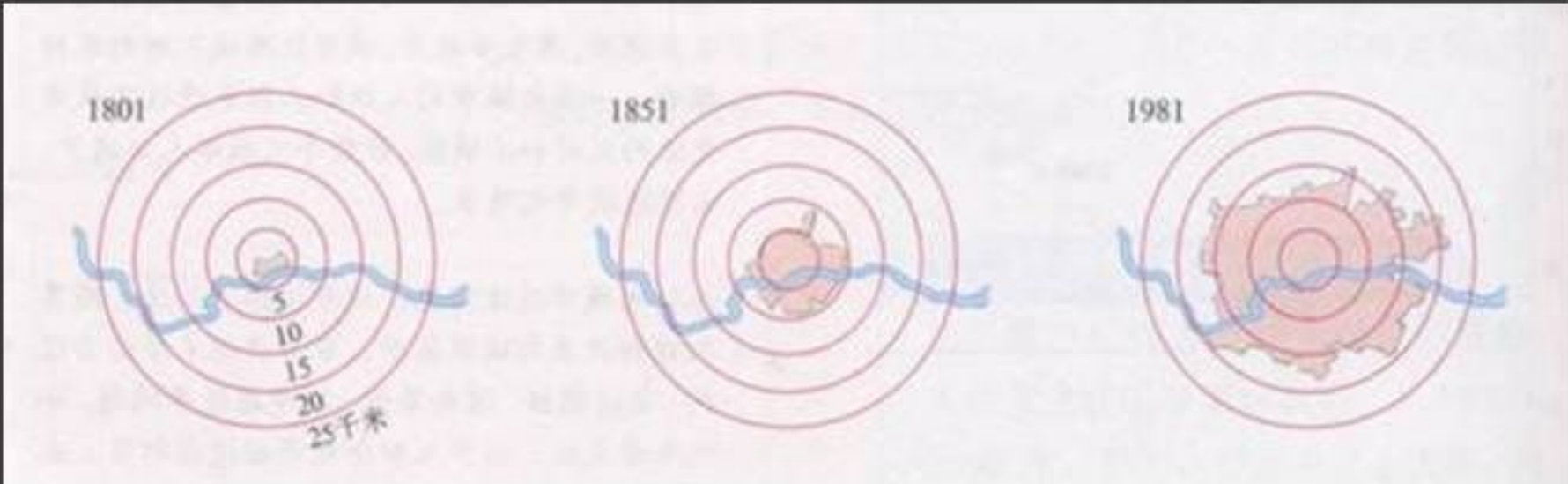
1. 新开发与再开发

- 按照原有土地属性的不同，城市开发分为新开发与再开发。功能性置换
- 新开发是将土地从其他用途（如农业用途）转化为城市用途的开发过程；再开发是城市空间的物质性置换过程，往往伴随功能变更的过程。
- 新开发又分为四种方式：外延式、跨越式、聚合式和内涵式。
- 外延式开发有两种形式：第一种俗称“摊大饼”；另一种是轴线发展。
- 跨越式开发亦有两种形式：其一是卫星城，一个母城带若干个小城；其二是组团式，主要由产业分工重大设施建设和城市地理条件限制所引起。

一、城市开发概况

➤ 城市开发类型

伦敦城市外延式发展



盘锦城市平面图

一、城市开发概况

➤ 城市开发类型

1. 新开发与再开发

- 聚合式开发表现为城市功能区和组团的聚合。
- 将建筑物更新后转变用途或经改造后提高效用，也是城市开发的一种类型，可以称为内涵式开发。既区别于新开发也区别于推倒重建的再开发。
- 新开发和再开发的时空分布规律是从城市的生长期到成熟期。新开发活动递减，再开发活动递增：从城市的中心区到边缘区，新开发活动递增而再开发活动递减。

一、城市开发概况

➤ 城市开发类型

2. 公共开发和商业性开发

- ❑ 公共开发机构主要是政府；商业性开发主要为专业房地产开发公司，当然其他社会机构和业主本身都可能参与开发。
- ❑ 城市空间可以分为两类：公共空间和非公共空间。
- ❑ 公共空间包括公共绿地、道路和其他公共设施的用地，通常是公共的开发领域；
- ❑ 非公共空间则指各类产业活动和居住活动的用地一般是非公共的开发范畴。

一、城市开发概况

➤ 城市开发类型

2. 公共开发和商业性开发

- 公共开发在城市开发中起着主导作用
- 公共空间构成了城市空间的发展框架. 为各种非公共开发活动既提供了可能性也规定了约束性。
- 公共开发又被称作第一性开发活动. 非公共开发则被称作第二性开发活动。
- 除了提供基础设施和公共设施以外. 政府还参与那些关系到经济和社会发展的整体和长远利益的开发项目。

一、城市开发概况

➤ 城市开发类型

2. 公共开发和商业性开发

- ❑ 公共开发和非公共开发在决策的出发点和依据上有着根本的差别。
- ❑ 公共开发的决策以公共利益为取向. 把经济和社会发展的整体和长远目标作为决策依据:
- ❑ 非公共开发的决策以自身的利益为目标, 项目效益的高低和风险的大小是决策的依据.

一、城市开发概况

➤ 城市开发类型

2. 公共开发和商业性开发

- ❑ 商业性开发和非商业性开发取决于开发活动的目的。
- ❑ 公共开发一般是非商业性开发。
- ❑ 在非公共开发中。如果开发者是业主本身，以使用为主要目的，也属于非商业性开发。
- ❑ 如果开发的目的是为了出售或者出租不动产而获得利润。则称为商业性开发。
- ❑ 为了实现城市开发的综合效益，公共开发在城市开发中必须发挥主导作用。

一、城市开发概况

➤ 城市开发类型



新加坡80%左右的住房和工业用地是由政府开发的

一、城市开发概况

➤ 城市开发类型

3. 功能区开发的类型

- 按照开发区的主要功能分，城市开发又可以分为城市生活区开发、城市产业区开发、城市中心区开发等开发形式。

4. 其他开发的类型

- 从城市开发过程看，可以将开发分为土地开发和建筑物业开发两种类型。
- 土地开发包括道路和市政基础设施、场地平整和清理，通常称之为“七通一平”或基地开发。土地开发是建筑物业开发的先决条件。
- 在城市新区的成片开发中。首先是基地开发，然后是地块出让和建筑物业开发。

一、城市开发概况

➤ 城市开发的主导力量

- 按照开发区的主要功能分，城市开发又可以分为城市生活区开发、城市产业区开发、城市中心区开发等开发形式。
- 在计划经济时期，城市开发活动完全由政府来组织进行。
- 政府负责城市开发的投资、经营和管理。
- 随着市场经济体制的建立和不断完善，城市开发投资主体多元化，原先政府的投资经营领域越来越多地引入了市场机制开发的投资、经营、管理职能逐渐独立，市场经济条件下政府由原先裁判员兼运动员的角色逐渐转变为较为单纯的裁判员角色。这是发展趋势。

一、城市开发概况

➤ 城市开发的主导力量

- 城市开发作为影响城市发展的重大活动。政府需要确立城市开发的游戏规则、制定城市开发规划、协调组织开发的全过程，并不同程度地参与到开发的投资经营过程中。
- 相对而言，不同所有制形式、不同规模的城市开发商们行使城市的实质性开发，它们构成了城市开发的微观主体和实施主体。

一、城市开发概况

➤ 城市开发目标和任务

- ❑ 大城市开发目标选择往往分成两个层面：总体目标和具体目标。
- ❑ 总体目标选择的原则有两个：①确保城市的永续发展：②确保城市开发的最佳效果。
- ❑ 总体目标是一般的、高度概括的，可分为几大类别，如社会、经济、环境等。
- ❑ 城市开发的总体目标确定以后就要制订具体目标。城市开发的具体目标要落实到城市空间的某一部分。
- ❑ 具体目标设定具体任务，明确为了达到目标要做的事情这是按照能付诸行动的具体计划来确定的。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发概述

1. 城市土地开发的必要性

- ▣ 城市的进一步发展，客观上要求对原有的经济结构、社会结构和空间结构进行调整，使其布局更趋合理，以便适应现代社会生产力不断发展和人们生活环境不断改善的要求。因此，城市的扩展和改造就成为一种必然的趋势。
- ▣ 城市的扩展和改造，必须首先对城市土地进行开发。
- ▣ 城市土地开发是指为适应城市经济、社会、文化发展的需要，对土地进行投资、建设和改造，提高土地质量和价值的过程。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发概述

2. 城市土地开发的类型

- ❑ 城市土地开发的对象是具有一定开发潜力和开发价值的土地。
- ❑ 主要包括土地的后备资源和已开发利用的低利用率的土地。
- ❑ 城市土地开发的结果一般体现在两方面：一是城市建成区面积的增加；二是原有城市建成区的功能提高以及基础设施和生态环境的改善。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发概述

2. 城市土地开发的类型

□ 就城市开发的客体而言，城市土地开发类型大致有以下四种：

- ① 通过围海、围湖造地等方式，开拓并增加土地并把这些土地用于城市建设；
- ② 将废弃、闲置的土地（如河滩盐碱地、荒山等）经过平整开发用于各项建设，变为城市建设用地或开发为小城镇等；
- ③ 改变原有土地的使用功能（主要是农田），通过投资，进行各项基础设施建设，将低效利用变为高效利用。提高土地使用价值和价值；
- ④ 对已经或开始衰落的城市中的某一区域（如城市产业衰弱地区），进行新的投资和建设。使之重新发展和繁荣。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发概述

3. 城市土地开发的特点

- ❑ 城市自身的发展是城市土地开发的动力。城市经济、社会、文化的建设和发展。
- ❑ 城市土地开发都是为了适应城市改造更新和发展的需要而进行的。
- ❑ 城市土地开发具有如下一些特点：
 - ① 城市土地数量的增加与质量的提高。
 - ② 城市基础设施和公用事业的建设和完善，以及城市生态环境的改善和城市景观的增加。
 - ③ 城市空间结构、社会结构和经济结构的改变。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发概述

4. 城市土地开发的目标

- ❑ 城市土地合理开发是在特定时期、特定地区条件下，对土地资源的开发、利用和管理。
- ❑ 城市土地在城市的不同经济部门之间、各个不同的项目之间合理配置，并通过组织、协调人的关系以及人与资源、环境的关系，以期经济效益、社会效益、生态效益达到最佳。
- ❑ 城市土地开发的目标，在很多土地经济著作中都是将其表述为使土地开发的经济效益、社会效益和生态效益最大化。实现公平、效率和环境的统一，保证人口‘资源、环境和社会协调发展。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发概述

5. 城市土地开发的原则

- ❑ 城市土地不仅是一种财产，是一种社会关系的客体，它还是一种自然物质。
- ❑ 所谓合理开发利用，就是必须根据土地经济的规律和土地本身的自然规律，有效地对土地进行保护、开发、整治和利用，提高土地利用效益，使土地生态效益、经济效益和社会效益得到有机的统一。
- ❑ 城市土地进行合理开发必须遵循以下原则：
 - (1) 生态先行原则；
 - (2) 规划先行原则；
 - (3) 立体开发原则；
 - (4) 整体原则

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发模式

- ❑ 城市土地开发的目的是为提高城市土地利用率和增加土地的使用功能。
- ❑ 城市土地开发实质上是对城市土地使用强度及位置的开发和利用并由此取得一定经济效益的经济活动。
- ❑ 在实际开发中，各种形式的开发不能单独进行。而一定是相互交错、相互联系、涉及方方面面的。
- ❑ 从城市土地的利用、对城市空间的发展形成以及土地开发的效益来看，城市土地开发的方式可以分为综合开发，成片区域开发和项目梯度开发三种。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发模式

1. 城市土地的综合开发

- ❑ 城市土地的综合开发也叫房地产综合开发包括土地开发、基础设施开发和房屋开发三个部分。
- ❑ 按照规划要求的使用性质，实行“统一规划、统一征地、统一设计、统一施工、统一配套、统一管理”的原则有计划、有步骤地进行开发建设。
- ❑ 综合开发的特点在于：首先，在开发内容上做到统筹协调。其次，在开发规模上做到合理适度。再次，在开发效益上，做到兼顾综合。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发模式

1. 城市土地的综合开发



合肥金寨路

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发模式

2. 城市土地的成片区域开发

▣ 城市土地成片区域开发是指在依法取得国有土地使用权后，依照规划对土地进行综合性的开发建设后，进行土地的经营经营活动。

▣ 开发建设分为两个层次：

一是首先要进行基础设施的建设，通过“七通一平”最后形成各类建设用地所必备的基本条件；

二是在建设公用设施的基础上，还必须建设与生产及各种经营活动和生活相配套的各类服务设施，改善投资环境，为投资者使用土地创造条件。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发模式

2. 城市土地的成片区域开发

- ❑ 这种开发很多时候带有明显的专业功能指向。一般包括工业开发区、商业住宅区、金融贸易区、高科技科学园区、旅游经济区、大学园区等的开发建设。
- ❑ 采取这种方式进行土地开发时必须注意以下几点：
 - ① 资金投入要有明确的法律规定。
 - ② 开发期限的法律规定。
 - ③ 要以项目带动开发。
 - ④ 要限制牟取暴利。

二、城市土地开发

➤ 城市土地开发模式

3. 城市土地的项目梯度开发

指依据原有城市功能、适应用地结构的重新组合，利用土地级差效益而改变土地低效益利用的一种开发活动。

从土地开发布局和调整土地使用功能的角度项目梯度开发又具体可分为以下几种方式：

① 以点连成片，相对集中开发改造。

② 以点带面滚动梯度型开发改造。

③ 以项目为契机分片开发改造。



二、城市土地开发

➤ 城市土地开发效益及评价

- ❑ 城市土地开发效益是由城市土地开发的生态环境效益、经济效益和社会效益综合构成的。
- ❑ 城市土地开发效益评价的目的和意义就在于：
 - 一是选择最优的开发模式。
 - 二是为提高开发决策的科学性。
- ❑ 城市土地开发的最终目的，是为了促使土地资源的最优配置和最经济利用，从而推动社会经济的发展、繁荣和人民生活水平的提高。

二、城市土地开发

➤ 城市土地资产经营

1. 城市土地资产经营概述

- ❑ 将城市土地资产真正按照资产经营的一般原理进行经营. 考虑土地资产的保值和增值, 是近年来才得到认真研究和实施的。
- ❑ 重要的标志. 是我国各地建立起了城市土地储备制度和机构。
- ❑ 城市土地经营是指在市场经济条件下, 政府以土地所有者代表的身份. 用经营手段运作土地资本。从而实现整个城市社会经济的协调发展和土地资本效益最大化。
- ❑ 城市土地经营是一个系统工程。城市土地经营是城市经营的重要组成部分。

二、城市土地开发

➤ 城市土地资产经营

2. 土地资产经营的重点

- ▣ 政府在城市土地经营中起到了核心和关键作用。要经营好城市土地，首先要重点做好以下几方面的工作。
 - ① 城市规划和功能的优化是提升城市土地经营效率的基础。
 - ② 建立统一协调的土地经营机构是城市土地经营的前提。
 - ③ 严格执行建设用地供应控制是城市土地经营的关键。
 - ④ 健全和完善城市土地交易制度和土地市场是城市土地经营的重要平台

二、城市土地开发

➤ 土地收购储备制度

- 城市土地收购储备制度. 是指城市政府依照法律程序. 运用市场机制, 按照土地利用总体规划和城市规划的要求. 对通过收回、收购、置换、征用等方式取得的土地进行前期开发、整理, 并予储存. 以供应和调控城市各类建设用地的需求. 确保政府切实垄断土地一级市场的一种管理制度。
- 根据国内外土地收购储备制度的经验. 土地储备机制运行模式由三个主要环节构成:
 - (1) . 收购; (2) 储备; (3) 出让;

三、城市再开发

➤ 城市再开发的概念

- 城市再开发是指对城市已开发地区进行具有一定规模的更新改造的开发活动。
- “城市再开发”的含义不仅是对现状或过去的保存或复原. 它强调的是在正确把握未来变化的基础上. 更新城市的功能, 改善城市人居环境, 恢复或维持许多城市已经失去或正在失去的作为“时代牵引力”的功能。

三、城市再开发

➤ 城市中心区再开发

- ▣ 我国则在1990年代后期一些经济发达的城市也开始进行了有计划的城市中心区再开发活动。

主要反映在如下几方面：

- ① 对人的活动空间的重视
- ② 商业与旅游开发
- ③ 调整功能，发展创智产业
- ④ 引居住区与社区改善
- ⑤ 历史建筑的保护与城市历史文化保护

三、城市再开发

➤ 城市工业区再开发

1. 城市工业区再开发的概念

- 城市工业区再开发. 指把城市内部的纯粹制造工业区改造转换为其他属性的功能用地.

2. 城市工业区再开发常用模式

- 工业区转化为知识创新区
- 工业区转化为现代服务业
- 工业区改造为居住区
- 普通工业区升级都市工业区

四、城市空间开发时序

城市开发看做是对城市发展作出的时、空两个维度上的安排。

➤ 时序规划

1. 时序规划的一般概念

- ▣ 城市空间开发的时序规划. 是一种动态的规划手段, 是把空间开发的诸多因素—开发面积高度、现金流量和时间序列有机结合起来. 在综合评价城市的历史发展进程、正视城市的现实状况和科学预测未来城市发展规模和定位等的基础上按照时间轴的形式确定不同历史时期所对应的城市空间立体(面积与高度), 开发和资金投入的规划。

2. 时序规划的原则

- (1) . 循序渐进逐步发展。
- (2) . 长期规划. 超前设计。
- (3) . 合理安排建设与改造的次序。
- (4) . 协调发展。

四、城市空间开发时序

➤ 时序规划

3. 时序规划的方法

- 定性分析法

- 定量分析法

4. 时序规划的方法选择的要求

- 时序规划是一项高度复杂的具有挑战性的系统工作。在进行时序规划时要考虑下列基本要求，使时序规划工作具有科学性、客观性、准确性、可操作性、持续性和战略性。

四、城市空间开发时序

➤ 土地开发的时序规划

1. 土地开发时序规划的目标

▣ 土地是城市的主要资源，而且是不可再生的。因此规划的全要目标如下：

(1) 长期稳定的土地供应，保证城市社会与经济的发展有足够的空间。

(2) 与经济发展相协调。为了在规划期内获得足够城市开发资金和稳定的来源，根据经济发展的计划制订相应的土地开发时序规划。

四、城市空间开发时序

➤ 土地开发的时序规划

2. 土地开发时序模式研究

(1) 以点连成片，相对集中开发。

(2) 以点带面滚动梯度型开发。

(3) 以项目为契机，分片开发。

□ 上述三种开发时序模式的特点

□ 第一，能集中资金开发一片、建设一片、收效一片。

□ 第二，便于市政基础设施的成片改造，能较好地满足规划设计意图：改善

城市市政系统的功能以及增加整个城市的市政容量，从而迅速改观一片地区的市容环境，增加经济效益和提高土地使用价值

四、城市空间开发时序

➤ 土地开发的时序规划

2. 土地开发时序模式研究

- ▣ 第三. 这种开发把旧区改造与居住条件的改善和土地开发与经济建设结合起来.
- ▣ 第四. 有利于城市朝多中心组合的现代化方向发展, 发展多功能综合区. 改善城市原有不合理的空间布局及城市环境质量
- ▣ 第五. 有利于实行居住区、工业区、金融商业贸易区等与改造区的统一建设, 既可以分期实施、配套建设、配套管理、配套交付使用, 又可以科学地安排各项服务设施, 注意自然环境变化, 从整体上协调发展了城市空间. 改善了城市环境。

四、城市空间开发时序

➤ 城市开发资金的时序规划

- 城市开发是资金密集型产业. 因此, 资金融通是重要课题。
- 不同的时序规划. 产生不同的项目投入需求. 也直接导致不同的项目产出。

1. 资金的时间价值

- 考察项目投入与产出的资金在时间上体现出来的价值, 是因为任何开发项目的建设运行, 任何技术方案的实施, 都有一个时间上的延续过程。

四、城市空间开发时序

➤ 城市开发资金的时序规划

1. 资金的时间价值

- ▣ 考察项目投入与产出的资金在时间上体现出来的价值，是因为任何开发项目的建设运行，任何技术方案的实施，都有一个时间上的延续过程。
- ▣ 资金时间价值的大小取决于多方面的因素。从投资的角度来看主要有：
(1) 投资收益率； (2) 通货膨胀因素； (3) 风险因素

四、城市空间开发时序

➤ 城市开发资金的时序规划

2. 项目经济效益动态评价的基本概念与指标

▣ 时序规划针对项目的经济效益,采用动态评价的方法,不仅计入资金的时间价值,而且考察项目在整个寿命期内收入与支出的全部经济数据。

▣ 项目经济效益动态评价的指标;

项目投入成本; 项目产出收益; 年净现金流量;

投资偿还期; 净现值; 净现值率;

四、城市空间开发时序

➤ 可实施方案比较

汇总列表比较各时序规划的投入产出结果，确定最佳可行的城市开发资金的时序规划推荐方案。

(1) 投入产出汇总列表

根据来源资金的比例和贷款偿还的方式、各种税金的不同缴纳方式，确定出贷款偿还额和税金交纳额，同时考虑项目的各项投入与产出值，进行汇总列表。

(2) 可实施方案比较

将时序规划方案对应的各自投入产出汇总表进行比较确定最佳可行方案。

五、城市开发策划

为了更好地进行开发活动,很多大型城市开发项目都会进行城市开发的策划工作。

➤ 策划的原则

▣ 城市开发的策划一般遵循如下原则。

① 整体策划原则。

② 效益主导原则。

③ 动态性原则。

④ 客观现实原则。

⑤ 可行性原则。

五、城市开发策划

➤ 城市开发策划的目标

- ❑ 策划的目标即决策。
- ❑ 通过对策划对象的研究作出的策划，就是为对该策划对象“做什么”作出的决断，即决策。
- ❑ 进行开发策划的目标就是获得对开发各个阶段工作的策划方案——即进行决策。
- ❑ 对于不同的开发者其所作出的决策即策划的目标，是很不相同的。
- ❑ 一般来说城市开发的目标有经济目标、社会目标、空间目标三大类。

五、城市开发策划

➤ 策划的内容与步骤

1. 策划的主体内容

- ❑ 城市开发的策划主要包括的内容有：市场分析、功能策划、文化策划、空间策划和行动方法策划。

2. 城市开发项目策划步骤

- ① 调查分析
- ② 制定目标
- ③ 寻找切入点进行创意
- ④ 行动路线设定
- ⑤ 成果与效益评估

五、城市开发策划

➤ 策划的方法

1. 理性方法

- 应用于城市开发策划时，可依据这种逻辑关系来分析案例的内在逻辑，利用已知的规律，推出计划得到的结果。

2. 感性方法

- 发散；细分；碰撞；逆向思维；
- 无论理性方法或非理性方法都是在进行项目开发策划时的工具。策划成功的关键还是对项目透彻的分析以及丰富的知识和敏捷的思维。

六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发组织管理

- ❑ 开发组织管理体系是指在城市开发过程中有内在联系和相互协调统一的组织系统,是贯穿于城市开发全过程的一个系统。
- ❑ 我国城市开发经过一段时间的探索。在借鉴国外管理经验的基础上,初步形成了具有中国特色的开发组织管理体系模式。
- ❑ 我国的城市开发区组织管理模式大致可分为行政主导型、“公司制”以及混合型三大类。

六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发组织管理

1. 行政主导型管理模式

- ▣ 行政主导型管理模式，也就是在开发区的管理过程中，突出强调政府行政部门在开发区管理中的主导作用，由所在地区的城市政府或政府业务部门进行直接管理。
- ▣ 行政主导型管理模式根据开发区管委会的职能强弱又可分为“纵向协调型”管理模式和“集中管理型”管理模式两种。

六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发组织管理

1. “纵向协调型”管理模式

行政主导型管理模式，也就是在开发区的管理过程中，突出强调政府行政部门在开发区管理中的主导作用，由所在地区的城市政府或政府业务部门进行直接管理。

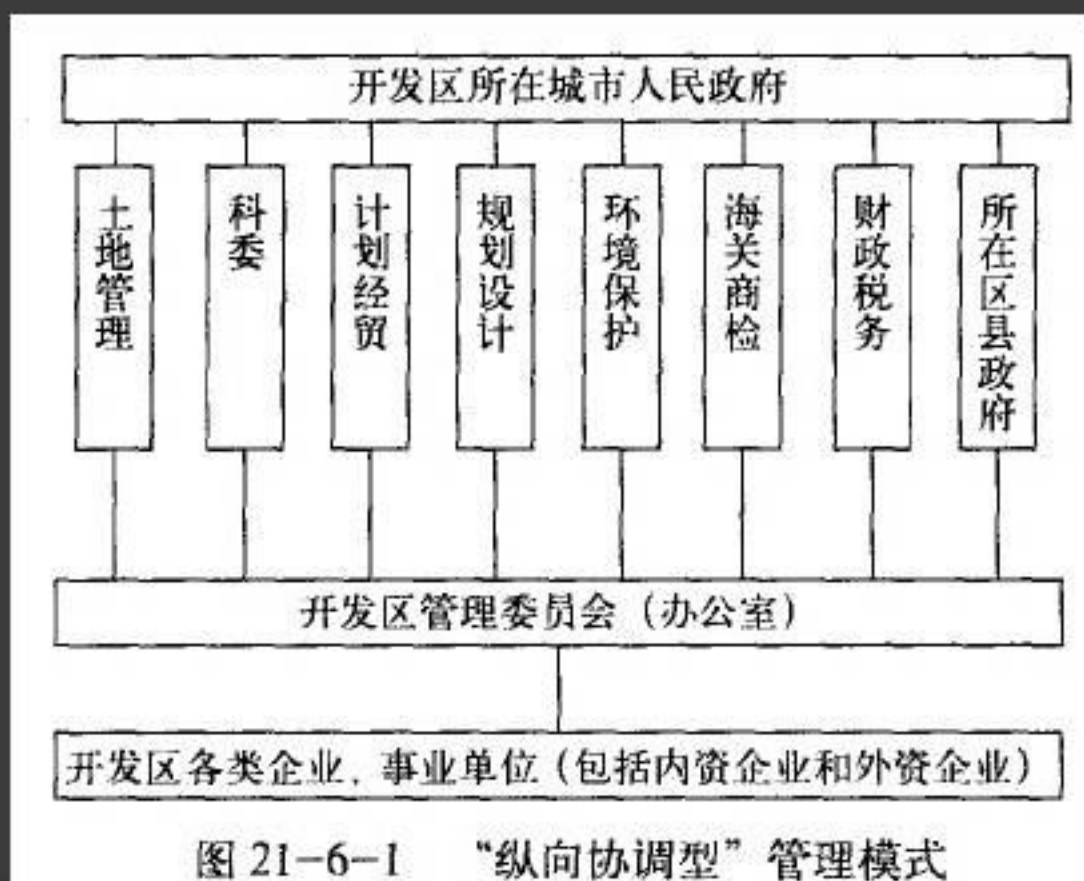
- 行政主导型管理模式根据开发区管委会的职能强弱又可分为“纵向协调型”管理模式和“集中管理型”管理模式两种。

六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发组织管理

1. “纵向协调型”管理模式

- “纵向协调型”管理模式强调由所在城市的政府全面领导开发区的建设与管理。



六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发组织管理

1. “纵向协调型”管理模式

- ▣ “纵向协调型”管理模式的优点是：有利于城市政府的宏观调控。开发区能在城市政府以及有关职能部门统一协调下，比较准确完整地执行路线、方针、政策，使开发区的发展格局与城市的整体经济发展保持一致。
- ▣ 采用“纵向协调型”管理模式的弊端主要是：这种管理模式基本上还是采用原来政府组织管理体系中的条块管理模式，开发区管理委员会权限很少，不利于开发区的大胆创新和试验。

六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发组织管理

2. “集中管理型”管理模式

- ▣ 这种管理模式一般由市政府在开发区设立专门的派出机构——开发区管理委员会来全面管理开发区的建设和发展。与“纵向协调型”管理模式相比较，这种管理模式中的开发区管理委员会具有较大的经济管理权限和相应的行政职能。
- ▣ 集中管理型管理模式按照封闭程度的不同，又可以分为全封闭型和半封闭型两种。

六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发组织管理

2. “集中管理型”管理模式

□ 其优点表现为：

- ① “集中管理型”模式的管理委员会能勇于创新不断探索，成为组织管理体系改革和其他改革的重要渠道。
- ② 能够及时果断地处理区内发生的重大问题，合理安排开发区的各项活动以及发展目标，提高工作效率。
- ③ 摆脱了上级职能部门和管理委员会的双层领导机制，同时管委会下的职能部门能够相互沟通、协调一致，避免了部门之间的相互扯皮的现象，提高了工作效率。

六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发组织管理

2. “集中管理型”管理模式

□ “集中管理型”管理模式的不足之处主要表现在：

- ① 由于开发区相对独立。受城市主管部门的控制力较弱。这样易使开发区的发展脱离城市的整体发展目标和发展规划。
- ② 这种管理模式可能会导致开发区与老城区在人才以及资源方面的竞争，使老城区的发展受到影响。

六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发组织管理

2. “公司制”管理模式

- “公司制”管理模式又称为企业型管理模式或无管委会管理模式。这种管理模式主要是以企业作为开发区的开发者与管理者。这种组织管理模式目前在县、乡(镇)级的开发区建设中使用较多。

3. 混合型管理模式

- 混合型管理模式是介于行政主导型和公司制管理模式之间的一种管理模式，或者是采用两者结合的方式来管理开发区的一种管理模式。
- 混合型管理模式在我国又有政企合一和政企分开两种具体的模式。

六、城市开发的组织与管理

➤ 城市开发的调控

1. 规划控制

□ 规划控制是搞好城市土地供应控制的先决条件。

① 建筑控制

② 环境容量控制

③ 设施配套控制

④ 形体景观控制

2. 建设过程管理

① 财税调控

② 政府投入控制

本章小结

- ❑ 城市开发是一个在政府组织下进行的以空间发展为目标的大规模经济活动。
- ❑ 一个优秀的城市规划方案应该考虑城市开发的各个方面，对城市开发可以有非常积极的指导意义。
- ❑ 只有遵循城市规划进行的城市开发活动，才能以较小的经济成本，获得更理想的经济、社会和环境发展的效益。