

strategy& 思略特

Part of the PwC network

# 城市“新中心” 探索统筹建设和运营 的创新模式



pwc

## 联系方式

### 上海

#### 徐沪初 (Huchu Xu)

合伙人

+86-21-2323-5119

huchu.xu

@strategyand.cn.pwc.com

#### 唐海燕 (Petrel Tang)

合伙人

+86-21-2323-5306

petrel.tang

@strategyand.cn.pwc.com

## 作者简介

**唐海燕女士(Petrel Tang)**是普华永道思略特合伙人以及地产行业咨询的负责人，拥有15年以上的战略咨询经验，重点关注地产、科技、政府公共事业等行业。唐女士参与了众多新城和科技园区发展规划项目，涉及包括城市新中心、科创城市、智慧园区、港口经济、会展经济等领域。

**徐沪初先生(Huchu Xu)**是普华永道思略特合伙人。他在管理咨询行业内拥有超过19年经验，为中国各级政府和大型国企提供战略制定、管理提升和业务转型等多个领域的咨询服务。他在企业战略规划、组织架构变革、领导力提升方面具备独到的见解及专家方法论，是融合先进的国际理念和经验并熟知中国客户和市场环境的领先的管理咨询专家。

**郑重先生(Joseph Zheng)**是普华永道思略特高级经理，主要为政府平台、地产和基建企业提供城市和产业规划、战略规划、商业模式设计、组织管控、管理提升等方面的咨询服务。

本文亦感谢普华永道思略特经理张馨尹、咨询顾问招熙琳和赵瑞杰的贡献。

城市“新中心”是指享受政策红利、并由存量规划和设计指导建设的城市更新空间。这些空间往往是城市中土地估值最高、公共活动最聚集的区域，是承担行政、文化、商业、商务等综合服务职能的核心区。新的政策红利与规划设计将引导这些区域进行功能、产业、生态、生活的更新升级，相较传统的城市中心区域，城市“新中心”的发展将不断聚集新兴产业、提升城市形象，形成以人为本、充满活力的“三生”（生产、生活、生态）空间。

由于城市的中心区域聚集了新兴产业所需的信息、资金和人才等资源，因此未来产业和人才将不断迁移回归城市，从而形成大量城市“新中心”。城市“新中心”的产业发展将围绕总部经济、新兴金融、新一代信息技术、科技创新、文化创意、旅游会展等高附加值产业，其产业竞争的根本在于国内外高素质人才的竞争。因此城市开发理念必须以人为本，以满足高素质精英人才就业及生活需求为出发点，塑造出交通便捷、游憩舒适、购物方便、景观怡人的优质环境，打造完整的可持续性城市功能生态。

政府在城市“新中心”片区规划建设中，需注重统筹城市“新中心”整体布局和片区发展特色、平衡公共利益和商业利益、制衡政府行政化指引力度与开发商市场化介入力度、协调产业发展和城市建设中的矛盾、考虑短期利益和长期利益等。因此，城市“新中心”功能的多元性对顶层设计、项目管理、建设和运营提出更高要求。

城市“新中心”的建设和运营模式可针对性借鉴其他国家的发展经验，并结合当地实际情况，探索统筹建设和运营的创新模式。

# 城市“新中心”的建设和运营模式

城市“新中心”建设是对城市未来的探索与回应——即未雨绸缪，为城市核心空间的功能回归与更新提前做好准备。

美国纽约市发布的《共同纽约：打造一个富强和公正的城市》（One New York: The Plan for a Strong and Just City），面向2040年提出了四项城市发展愿景：繁荣发展的城市、公正的城市、可持续发展的城市、有韧性的城市，并在每个发展远景下提出规划对策。规划涵盖居民乐业、城市环境、城市抗灾害能力，同时兼顾了全球信息、资本和人才流动的需求以及普通市民的生活需求。例如，纽约政府为支持新兴和创意产业，在城市核心商务区规划了大量的新兴和创意企业可支付得起的商务办公空间。考虑到创意从业者是以合租办公和在家工作为主的自由职业者，为促进企业与企业、企业和客户的交流，纽约市提出工作—生活相结合的开发理念，支持工作生活公寓、工作生活建筑甚至工作生活社区的建设。

加拿大多伦多为探索未来社区模式，联合谷歌旗下的Sidewalk Labs，共同打造多伦多滨湖东区创新平台。项目指定Quayside码头片区作为探索性的测试场地和动态实验点，打造为第一个互联网引导发展的智能城市社区，并实现五大目标：1) 必须和现有传统开发项目有所区别；2) 必须整合当今最新的技术，关注技术和市民城市生活的多样化；3) 必须保证其可负担能力；4) 必须强化人而非机动车的出行需求；5) 必须论证融合物理条件、数字能力和城市创新开放标准的边界条件。

产业和人才的发展要求搭载新兴产业和高知人才的城市功能载体，对城市功能和运营提出新的要求。城市“新中心”的建设需综合考虑交通与市政基础设施，尽可能集成医疗、教育、餐饮等生活功能，保证生态与公共空间对于高端产业日常工作的包容性。同时，项目的规划和建设理念需立足未来，结合未来产业和创新型人才的需求，利用科技（如5G、无人车、人工智能等）促进城市持续发展。

城市“新中心”的规划和建设相对复杂，项目多、综合性强、涉及利益方广，在整个规划和建设过程中需以市场需求为导向，并统筹兼顾各方利益。

城市建设管理主要内容包括**顶层规划和设计**、**项目管理**以及**项目建设和运营**（见图一）。

图一  
城市建设管理架构主要内容

顶层规划和设计	项目管理	项目建设和运营
<ul style="list-style-type: none"> <li>了解建设需求和城市人群需求，制定城市建设的战略方向，包括发展愿景及目标、整体规划和设计、土地使用性质、基础设施建设、经费来源、开发节奏和开发战略等</li> <li>制定相应政策确保项目实施标准</li> </ul>	<p><b>规划设计</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>具体项目整体规划和设计</li> <li>方案执行的内容和模块设计</li> <li>协调规划设计落实</li> </ul> <p><b>项目开发及商业模式</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>公共项目开发模式（政府和相关专业部门参与度）</li> <li>商业项目的开发模式，包括自持和销售比例策略等</li> </ul> <p><b>片区建设和运营</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>规划建设模式</li> <li>设计片区服务运营模式</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>片区的公共项目建设、服务及运营，包括文化活动、片区形象建设等</li> <li>物业开发、管理及企业服务（如增值服务）等</li> </ul>

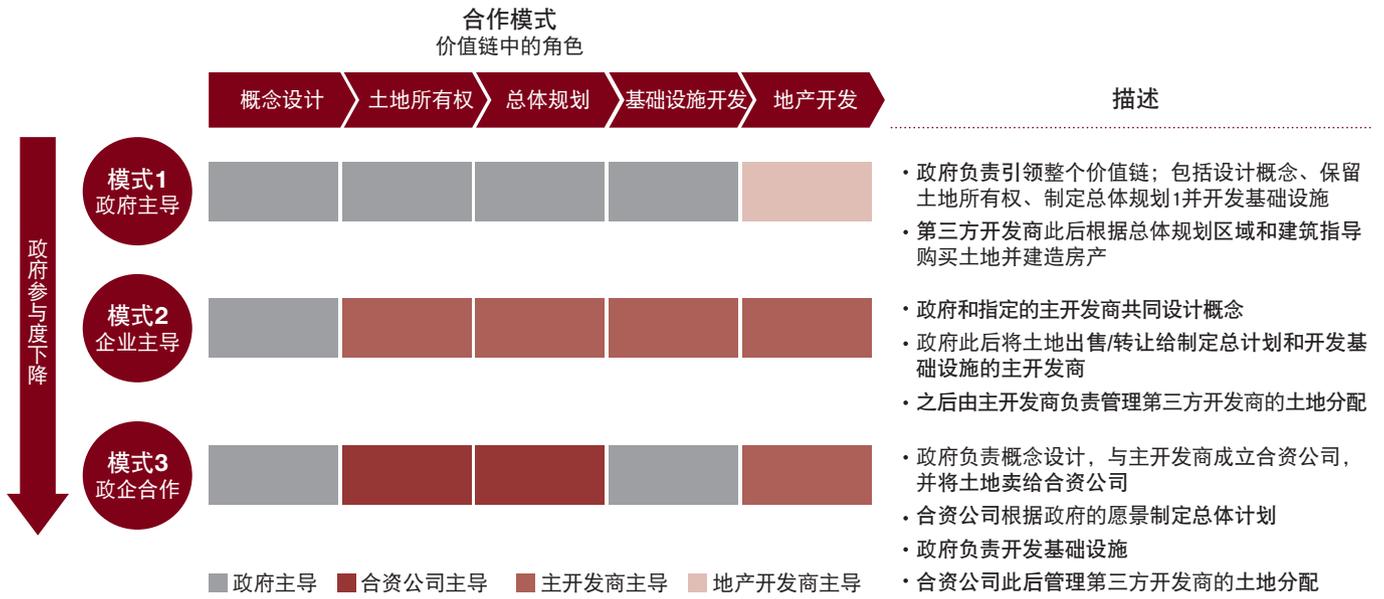
信息来源：思略特分析

项目规划和建设过程中涉及多个政府部门、建设方、开发商、运营商以及各类人群。统筹建设和运营模式是协调平衡各大需求的主要方式，同时也是保障项目理性落地并且能够实现最佳回馈的重要手段。

从政府角度看，产业运营是区域综合发展的内在驱动力。促进产业转型升级、带动相关产业发展是关注重点；另外，基础性设施、公共空间发展，以及必要的生态、历史保护工程也是关注重点。从企业的角度看，减少风险、快速回笼资金尤为重要，因此在综合条件比较成熟的情况下，销售型物业项目是其关注重点。

项目的合作模式主要包括三类（见图二）。

图二  
新中心建设的合作模式



信息来源：思略特分析

**政府主导模式**是由政府负责和引导整个价值链，包括顶层概念设计、保留土地所有权、制定总体规划以及开发基础设施。案例如：新加坡滨海湾，新加坡国家发展部授权新加坡重建局为发展机构，对滨海湾进行统筹建设和运营管理；德国汉堡港口新城，汉堡市政府于1997年成立港口新城有限公司作为项目开发公司统筹协调港口新城项目落实；上海陆家嘴金融区，在上海市政府的主导下由陆家嘴集团统一规划、建设和运营。

**企业主导模式**是由政府和指定的开发主体共同进行设计概念。政府此后将土地出售予开发商，由开发商制定总计划和开发基础设施。案例如：伦敦金丝雀码，政府下放权限予私营企业统筹开发运营；迪拜市中心，在政府提出概念后，伊玛尔作为主开发商在整个价值链位于主导地位。

**政企合作模式**由政府与企业成立合资公司，共同规划、建设和运营。案例如：前海自贸区妈湾片区，由前海管理局与招商局合资成立平台公司前海自贸投资有限公司统一开发运营；韩国松岛中心商务区，松岛政府保留对美国在韩国私营部门组成的合资公司的监督作用，由合资公司对松岛的开发负责。

# 新加坡滨海湾： 政府主导城市“新中心”建设

## 发展背景

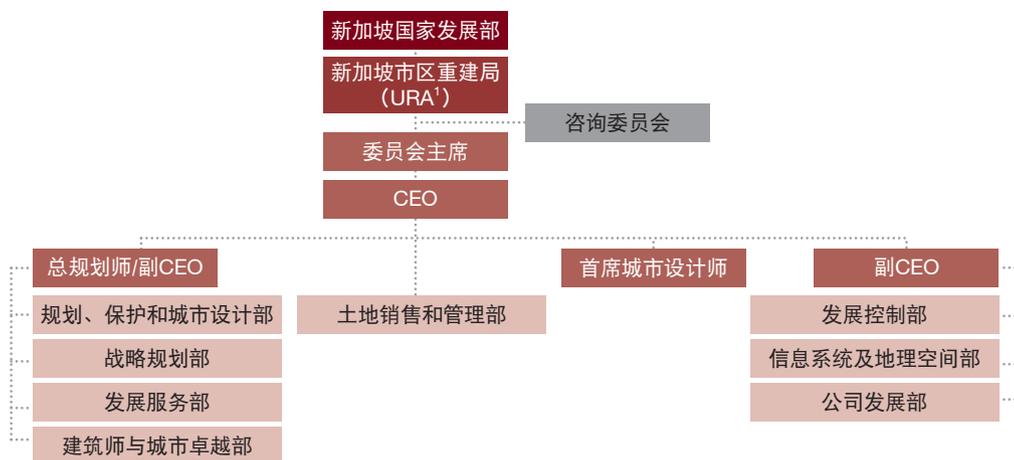
滨海湾位于新加坡南端滨海区域，规划面积约3.6平方公里，毗邻天然港湾，有通达的交通设施，是综合产业、居住及娱乐等多种功能的城市“新中心”。滨海湾前身由CBD莱佛士坊以及周边的历史文化区域组成。为承接新加坡“城市花园”国家发展战略，滨海湾新区逐渐转变为“生活、工作与休闲娱乐相结合的新城市核心区”，随后又逐渐升级为“24小时全球商业、生活、工作与娱乐中心”。

针对滨海湾项目统筹，新加坡国家发展部授权新加坡重建局为发展机构，对滨海湾进行总体规划、建设和运营。新加坡重建局通过总体规划，确定了滨海湾“开放、混合，具有24小时不间断活力的地区”定位，其中包含了可持续的交通系统，创新的基础设施、环境友好的建筑等可持续发展与创新元素。

## 顶层架构设计

新加坡城区重建局隶属于新加坡国家发展部，该部门负责对滨海湾区域进行总体规划定位、土地使用发展控制规划（包含活动空间控制性规划）、城市设计、执行计划、发展控制、土地销售和管理等，并召集、协调各相关市政部门对项目进行共同建设（如图三）。

图三  
新加坡市区重建局组织架构



1) URA= Urban Redevelopment Authority

信息来源：新加坡统计局，  
文献研究，思略特分析

市区重建局约500人，大部分为规划师、建筑师及项目发展管控专家，以专业化能力管理城市建设重大项目。同时，市区重建局选择专业人才，经过严格挑选聘请，薪酬亦与国际企业高管对标。

## 项目管理、建设和运营

新加坡重建局对滨海湾区域进行的规划中涉及两类项目。

一类为公共项目，包括公共场所和基础设施等，新加坡市区重建局在公共项目作为统筹机构处于中心地位，负责地块前期规划使各项目兼容，统筹管理公共项目预算，并且协调相关项目负责部门和管理机构（如陆路交通管理局、资讯通信发展管理局等），对项目详细设计和建设进行项目公司招标。在运营阶段，统筹协调各部门、公用事业单位和其他负责运营的企业，以有序管理各类项目。

另外一类为商业项目，新加坡市区重建局按照规划对“白色地块<sup>1</sup>”的土地使用权进行招标、拍卖、挂牌，私人房地产商通过竞价获得招拍的土地。重建局看重土地价值最大化，满足技术条件的竞标人可以最高价的形式获得用地。对于招拍的每一块土地，新加坡重建局有详细的用途及活动空间控制性规划，私人房地产商按照重建局规划进行项目建设，所获取的物业收益归私人地产商所有。

## 智慧城市建设

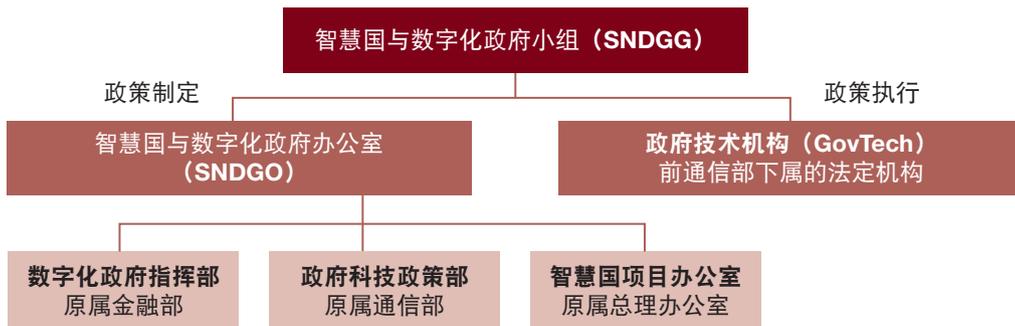
为缓解城市化发展带来的压力，新加坡实施“智慧国计划”，旨在创建一个真正以人为本、技术驱动、可持续发展的智能城市。智慧项目涉及五大领域（智慧交通、家居与环境、商业效率、健康与老龄服务和公共部门服务），以及六大战略项目（国民电子身份、电子支付、智慧国传感器平台、智慧城市交通、智慧政务和CODEX数字平台）。

2017年3月，新加坡进行内阁重组，将金融部、通信部、总理公署的负责人集合在一起，明确职能任务，成立了“智慧国与数字化政府小组”（SNDGG）（如图四）。其中，智慧国重点项目由政府专业关联机构发起，向智慧国与数字化政府办公室提出申请，并由关联机构投资、建设、运维。

---

1) “白色用地”是兼容除污染性产业以外的各种用地和建筑类型，包括住宅、商业、办公、酒店、教育、体育休闲、社区设施、干净产业和干净设施。

图四  
智慧国与数字化政府小组架构



信息来源：新加坡政府网页，文献研究，思略特分析

得益于新加坡智慧国的建设，滨海湾新区为智慧城市的重点项目提供了应用场景端接口，滨海湾新区在市政平台建设、智慧政务、智慧社区等领域都有突出成绩。

### 项目借鉴要素

在新加坡滨海湾项目建设过程中，市区城建局处于绝对主导地位。市区重建局设定目标、整体设计、统一规划协调，前瞻地、延续地和综合地对城市发展进行规划。

公共项目主要以市区重建局协调相关专业部门进行建设、运维，可按项目需求进行信息化建设；商业项目在出售和建设过程中，政府通过与发展商详细沟通，严格有序地按照政府的概念规划和地区总体规划实现土地利用形式，充分协调公共部门和私人企业的利益，确保了城市开发项目的效率和质量。

新加坡行政体系单一，所有用地规划、土地售卖、发展管制、城市设计由市区重建局统一完成。各专业部门不需要单独编制专业规划，而是由市区城建局通过概念规划、总体规划来反映和落实各专业部门的用地需求，从而从制度上解决了规划部门与各专业部门之间规划不协调的问题。各专业部门在规划设计基础上，按需求和规划设计落实执行，明确政府相关部门建设目的，避免跨部门间相互推卸责任。

不过，新加坡的政府强管控模式需要有力的政策和人才支持。新加坡政府通过企业化薪酬制度吸引行业经验丰富和行业影响力的人才，有效推动项目高质量实施。从政府现有的体制机制上，中国难以完全复制。

# 伦敦金丝雀码头：企业主导模式

## 发展背景

金丝雀码头位于伦敦港区，泰晤士河下游，伦敦多克兰地区西印度码头的中心，距离市中心4公里。项目占地约39万平米、140万平米办公面积、约17万工作人口以及2600万客流量。金丝雀码头定位旨在打造以传统金融行业为支柱，金融科技及监管科技行业为驱动的新金融生态中心。金丝雀码头金融城也成了英国近年来最成功的城市重建项目。

目前，在金丝雀码头设立总部或区域总部的金融及商业服务巨头达40家，包括花旗银行、汇丰银行、巴克莱银行、瑞士信贷集团等。区域内创新技术研发机构数量众多，包括IBM、英特尔等主要科技服务研发及供应商，区域内科技研发人员超过7000名。金丝雀码头区就业人口在发展的30余年时间里，增加5倍，达到16.8万人。

在19世纪英国鼎盛时期，金丝雀码头曾是全世界最繁忙的码头之一。20世纪60年代后，由于英国贸易经济衰退，伦敦周边深水港口崛起，金丝雀等城市码头逐渐没落，伦敦码头管理局决定关闭码头。80年代早期，英国政府重拾建设金丝雀码头的决心，于1981年成立伦敦港口发展公司（LDDC）对片区进行全面规划改造建设。企业被赋予开发控制权，通过财政拨款，从公共权力部门快速获得土地，并拥有交通道路规划权力。企业码头区开发公司拥有10年开发权，基础建设后，将区域打包出售给私营开发商。1987年，金丝雀码头由加拿大开发商Olympia & York接手管理开发，1995年成立金丝雀码头集团，2004年英国歌鸟地产公司（Songbird Estates）购得金丝雀码头集团的股权控制权，并私有化了金丝雀码头的物业。

金丝雀码头定位清晰，招商主要针对大客户，吸引了大批量金融企业总部入驻。开发过程中客制化设计办公空间，以租用或使用客户的需求为蓝图设计，其租售结合的方式有利于资金稳定回笼，又保证了一定的灵活性。

## 项目管理和运营

从管控方面，金丝雀码头集团旗下成立了四个专业公司（如图五）：金丝雀码头有限公司提供执行指导和行政支持；金丝雀码头建筑有限公司采用整体项目经理制/主承包商制，管理并交付集团所有建设项目；金丝雀码头管理有限公司负责金丝雀码头39万平米的物业管理，包括37座顶级写字楼，300多家商户；LEVEL39有限公司打造生态共享科技社区（孵化器），服务于高成长企业。

图五  
金丝雀码头集团架构



1) 当公司不是主承包商时, 承担项目经理角色; 在非集团开发的项目上, 公司承担施工经理工作并与开发商的项目团队合作

信息来源: 文献研究, 公司年报, 内部分析

## 项目借鉴要素

伦敦金丝雀码头项目早期开发由政府主导, 后期发展通过私营机构市场化建设运营。政府前期提出概念, 在经济不景气、缺乏建设能力的情况下, 通过优惠政策下放权限由企业市场化全权统筹执行, 利用市场化进度发展项目。私营机构围绕设计、建设、运营, 成为融资发展商、项目经理人和最终业主为一体的项目开发主体。

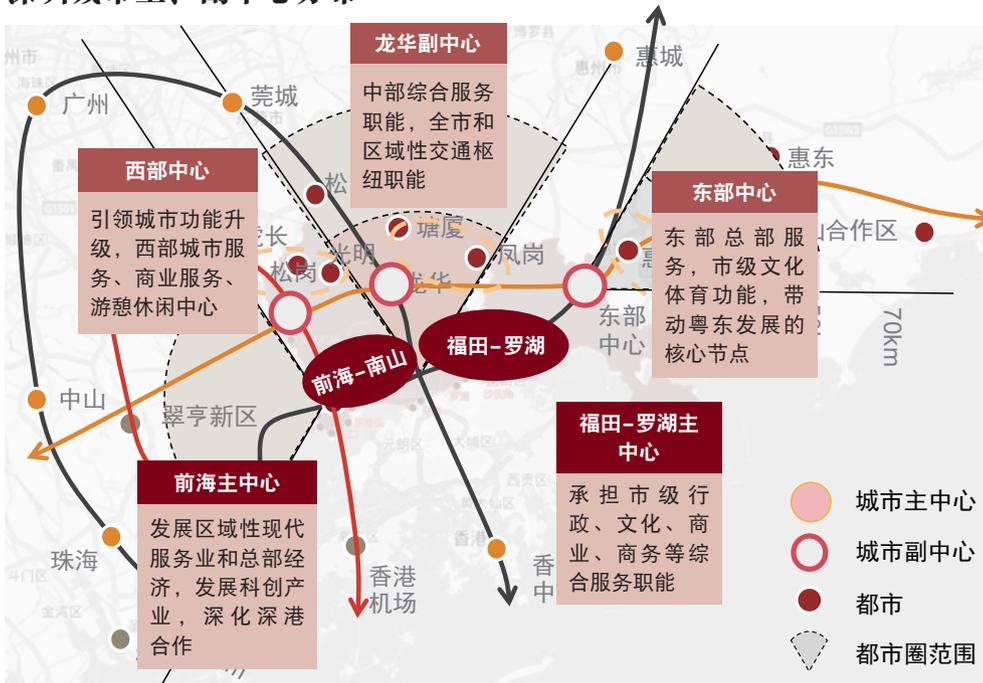
不过, 政府将招商引资和规划的编制权完全下放予开发公司, 将公共利益和政府利益的调控权下放企业, 造成了潜在的风险。政府和开发商虽然都有将项目做好的共同目标, 但是仍然面临公共利益和私营企业利益之间的取舍。作为私营企业, 项目开发商最终有倾向性地向企业利益靠拢。为增加企业经济收益, 金丝雀码头近年不断向其他国内外私营企业出让土地, 建设与项目规划愿景相左的住宅项目。

# 前海自贸区妈湾片区：政企开发模式

## 发展背景

深圳在《2010-2020的深圳城市总体规划》中确定了“多中心”的空间发展结构，将前海中心与福田中心并列为最高层级规划，承担市级行政、文化、商业、商务等综合服务职能（见图六）。福田—罗湖具备城市中心的基本功能，是行政、文化、商贸的核心区域；相较而言，前海是承接国家使命的试验区，重点发展现代服务业与总部经济，并作为深化深港合作以及推进国际合作的核心功能区域，是深圳承担国家使命的一个全国性的经济中心。

图六  
深圳城市主、副中心分布



前海深港现代服务合作区（简称“前海合作区”）位于“前海中心”的核心区域，片区具海、陆、空的区位优势，是城市新中心的门户、深圳新名片、代表粤港澳大湾区形象的全球地标项目。

2010年2月，深圳市政府直属派出机构——深圳市前海深港现代服务业合作区管理局（简称“前海管理局”）成立，直接负责前海深港合作区的开发建设、运营管理、招商引资、制度创新、综合协调等工作（前海管理局组织架构见图七）。在城市新中心片区开发建设过程中，前海管理局实行企业化管理，但不以营利为目的地履行相应行政管理和公共服务职责。

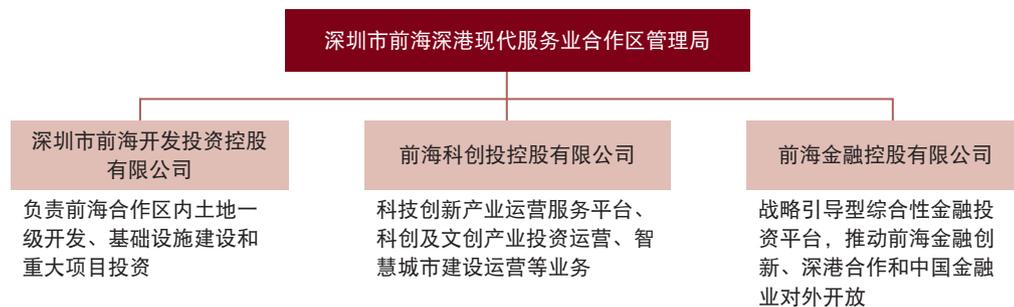
图七  
前海管理局组织架构



信息来源：政府网页，思略特分析

同时，前海管理局成立三大下属机构（见图八），深圳市前海开发投资控股有限公司（前海控股）统一负责区内土地一级开发、基础建设和重大项目投资；前海科创投控股有限公司（前海科创投）负责创新平台、投资运营及智慧城市建设等业务；前海金融控股有限公司推动设立前海金融投资平台。

图八  
前海管理局下属机构



信息来源：政府网页，思略特分析

前海核心区分为桂湾、前湾和妈湾三个片区，总面积约15平方公里。前海合作区土地由前海管理局统一规划协调，前湾和桂湾的产业用地、公共项目由前海开发投资控股有限公司进行土地一级开发、基础设施开发以及项目建设。

为集合政府和市场力量，妈湾项目由前海开发投资控股有限公司与招商局蛇口通过50:50的股权合资方式，成立“深圳前海蛇口自贸投资公司”（简称“自贸投资”）联合打造妈湾片区，负责区域统一开发运营，探索政企合作新模式。自贸投资作为统筹前海妈湾片区土地的开发建设和产业运营方，目标是成为全球领先的自贸园区综合开发和运营服务商。自贸投资未来将规划城市建设、产业发展、城市综合服务、投资及资产管理等核心业务。

妈湾是前海蛇口自贸片区内自贸新城的核心区域，涉及土地面积2.9平方公里。前海妈湾将作为前海蛇口自贸区的环境提升突破点，带动营商环境向市场化、国际化突破，带动城市环境的大幅提升；对招商局集团而言，该项目将提升招商局蛇口产业聚集能力，作为产业园区最新名片项目，成为创新产业生态的试验田。

在稀缺的区位、大规模整体开发与政府和市场长期以来的期望等多因素叠加下，妈湾被寄予深切希望。同时，在建设过程的实践上存在多方面的困难：

- 发展战略上，运营方既需承接前海政府对于片区建设发展和产业运营需求，又需立足市场化的建设、开发和运营。
- 财务指标上，运营方需在平衡短期财务指标的同时形成长期可持续发展模式。
- 规划建设方向上，运营方既需保持局部区域鲜明特色，又需站在前海片区的一张蓝图下打造成为城市新中心地标。

自贸投资在建设过程中，竭力寻求创新模式，打造“前海模式”的示范样板。

从合作方式来看，双方的合作可充分发挥前海管理局政府政策推动力以及招商局集团的城市建设能力，通过双方通力合作，全面推动前海蛇口自贸区的建设发展；以“小政府+大企业”的企业管理模式，探索企业化管理和市场化的运作模式推动片区开发。

从业务发展方向来看，寻求业务模式的创新以探索多元化业务收入模式，利用新一代信息技术推动技术创新，提高企业运营管理效率，结合体制机制的创新开展市场化企业运营管理，激发人才活力等。

# 结语

城市“新中心”建设伴随城镇化进程发展，是未来聚集新兴产业和高知人群的重要载体。城市“新中心”的建设是一个动态的过程，立足未来发展，周期较长、矛盾复杂、需要较大的投入。

国内外城市“新中心”建设的例证，以及中国现代城市“新中心”的发展过程，对未来城市建设过程有着重要的借鉴和启示。

在滨海湾新区发展中，新加坡政府以市区重建局为主导，统一规划、统筹项目建设和运营，政府将充分协同公共利益及商业价值。智慧城市的建设由国家自上而下成立独立运营机构主导，片区开发成为重要的场景应用端接口。不过，强政府推动和主导对政府在规划设计、建设运营的能力提出了较高要求。

金丝雀码头在政府建设能力不足情况下，下放职能权限给有能力的私营企业建设。不过，私营企业不对公共利益负责，规划中难以保障实现关键性的城市公共功能，企业易将商业利益凌驾于公共利益之上。

深圳前海妈湾片区开发建设竭力寻求“创新”模式，由前海投资控股有限公司与招商局蛇口股权合资，政企合作统一开发运营，集合政府和市场力量。当中，平台运营公司如何平衡双方股东的权利、责任和义务，以及如何结合股东方的管理诉求以及资源将成为项目开发建设的核心挑战之一。

中国在城市“新中心”建设过程中，需由政府引导保证公共利益，同时通过引入合作企业充分激发市场主体活力，使得城市新中心的开发经济效应和社会效益最大化。

---

## 思略特

思略特是一家定位独特的全球战略咨询公司，专注于协助客户成就美好未来：根据客户的差异化优势，为其量身定制战略。

作为普华永道网络的一员，我们一直致力于为客户构建核心成长的致胜体系。我们将远见卓识的洞察与切实的专业技能相结合，帮助客户制定更好、更具变革性的战略，从始至终，一以贯之。

作为全球专业服务网络中的唯一一家规模化的战略咨询团队，思略特结合强大的战略咨询能力与普华永道顶尖的专业人士，为客户制定最合适的战略目标，并指引实现目标必需做出的选择，以及如何正确无误地达成目标。

思略特制定的战略流程，足够强大以助企业捕获无限可能，确保务实并有效地交付。正是这种战略让企业得以顺应今日的变化，重塑未来。思略特助您将战略愿景变为现实。

更多资讯，请浏览：<https://www.strategyand.pwc.com/cn-s/home>

[www.strategyand.pwc.com](http://www.strategyand.pwc.com)