

加强城市运营管理能力 以全生命周期管理统筹城市复兴

吴晨

1 背景

住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知中提出“探索可持续更新模式”。鼓励推动由“开发方式”向“经营模式”转变,探索政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式。

存量时代,城市更新与城市复兴工作在规划、土地、资金、运营等方面的特点,不同于增量开发项目,会面临更多的瓶颈问题。要按照“把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节”的要求,建立完善的城市运营机制,将城市发展的战略构想落到实处,切实提升城市品质,改善人民生活。

2 城市更新项目现存问题

随着工业化和城镇化进程的快速推进,城市管理、公共服务和城市建设等城市发展相关问题日益凸显。如何规避城市病,科学合理地运用有限的城市建设资金平衡社会公共服务需求和建设项目经济效益,是我国新型城镇化发展中的难题。

以往有很多项目,在建成后会在产业空间使用效率低下的问题。由于项目实施中过度关注物质空间的改造,忽略了自身的发展逻辑与需求,没有与城市建立密切联系,缺乏空间和功能要素的联系和互动,以致无法完全契合功能使用需求。

在城市建设中,必须根据地区产业功能和客群定位来指导具体规划设计方案,对规划布局以及建筑的结构、层高、跨度、柱距、功能分区、装修标准等都要有明确的引导,做到空间设计和产业需求尽可能地无缝对接。由于很多项目前期缺乏运营意识,对于定位和功能缺乏精准的研究和把控,在项目建设引入新的功能后,建筑空间往往不能很好地满足使用需求,造成土地利用效率低下。

3 城市运营的概念

城市运营是近年来在我国推进新型城镇化进程中出现的一种结合了城市经济学、新公共管理理论和城市竞争力思维的一种基于市场化运作的综合开发建设运营理念。城市运营是指政府和企业在充分认识城市资源基础上,运用政策、市场和法律的手段对城市资源进行整合、优化、创新,在宏观层面取得城市资源的增值和城市综合竞争力的增强。二是通过城市运营,实现城市自然资源和人文学资源的增值,使城市的综合财富得到提高,城市居民生活质量和幸福感得到提升,这是城市运营问题的关键,也是城市运营的终极目的。

城市更新与城市复兴,要求准确分析城市实际情况和市场需求,从城市运营的角度探索城市发展的新模式,围绕人居环境改善、现代产业导入与产业转型升级、历史文化资源保护等重要内容,达成城市高质量发展的目标。

实践中的城市运营包括两层意义:一是指政府和企业在充分挖掘城市资源基础上,运用政策、市场和法律的手段对城市资源进行整合、优化、创新,在宏观层面取得城市资源的增值和城市综合竞争力的增强。二是通过城市运营,实现城市自然资源和人文学资源的增值,使城市的综合财富得到提高,城市居民生活质量和幸福感得到提升,这是城市运营问题的关键,也是城市运营的终极目的。

城市更新与城市复兴,要求准确分析城市实际情况和市场需求,从城市运营的角度探索城市发展的新模式,围绕人居环境改善、现代产业导入与产业转型升级、历史文化资源保护等重要内容,达成城市高质量发展的目标。

参考文献:

- [1]赵静.“产城融合”视角下深圳市“工改工”优化策略与实践[J].住区,2019(06):20-23.
- [2]丁晓欣,张继刚,张国良,朱科波.深圳市城市更新“工改工”项目开发的困境与路径分析[J].住宅与房地产,2020(17):67-73.
- [3]中央党校.(城镇化发展与城市运营)[R].北京,2012.
- [4]郭桂秋.城市运营思维下的城市更新改造——深圳华润大冲村旧村改造项目解读[J].华中建筑,2021(07):154-157.
- [5]范明月,张武林.城市更新视角下西安幸福林带综合开发运营模式研究[J].工程管理学报,2021(02):80-84.
- [6]余梦娜.区域整体开发项目运营机制研究[J].城市开发,2020(22):66-67.

4 以“经营”理念做好城市管理工作

创新城市运营服务商管理模式

●产城一体化运营,实现产业结构优化与空间布局协同发展

产城一体化包括产业与城市的一切联系,产城运营的角色应该是开发运营体系的组织者,整合并协调政府、资本、产业方的诉求,社会的公益需求,进而构建空间载体与产业生态。关键任务是运营一个以产业为载体,以产业为核心的生态体系,作为平台方去充分整合产业资源、政府资源、资本资源、文化资源等,进而为区域构建一个良性的产业生态,同时为自身构建一个可持续循环的发展闭环。

新型城镇化阶段,整个产业链的协同水平以及产业对于城市的关联度提升,整个经济活动紧密度也越来越高。城市各功能区陆续落地区域发展规划,且更加注重区域间的协同一体,城市群、都市圈等将获得更大的发展空间,同时各城市群间有望形成完整、互补的产业链分工,实现区域协同发展新格局。

大量的城市更新项目要避免旧有的房地产思维,真正将产业做实,为城市匹配并导入优质产业资源。产城综合运营是为了提升城市的综合服务能力和服务能力,利用强大的产业资源和专业化的运营团队,提供投资、融资、建设、产业运营一体化服务。要站在可持续发展的角度,重视前期的产业研究。匹配城市禀赋及发展需求,引入匹配的产业内容,通过创新、定制、落地蜂巢项目,为每座城市量身打造产业标杆,而非千篇一律地复制,为地区提供高效、科学的产业策划、产业招商、产业投资、产业运营服务。

城市运营商,要根据城市总体发展目标,结合城市发展需求,通过发挥企业产业优势和资源优势,以市场化运作方式为主来参与城市发展建设。建立起“政府服务”+“市场经营”相结合的管理模式,形成一整套包括规划设计、商务谈判、拆迁方案、开发建设、公共服务等方面的成熟运作模式。将传统的“项目营销”转变为“城市运营”,盘活市场,提升城市活力,最终达到城市不断增值和可持续发展的目的。

●房地产行业向城市运营转型

推动城镇化健康发展进程中,作为有产业、有城市功能、有居住属性以及与生活配套的新城区开发,需要产业资源、商业资源、社区生活资源等共同植入其中来打造。因此,单一房地产项目开发已难以满足城镇化发展的要求,需要有资金实力、规划实力及整合资源实力的城市运营商来系统实施新城区的开发目标。

开发主体产业运营是城市更新项目成功的关键路径。很多城市更新项目涉及的资金量大、土地成本高、收益周期长,产业要求高,要求开发主体企业必须同时具备产业规划能力、招商能力和运营能力。开发主体不能停留在原有的住宅思维,继续物业销售短周期和快周期获取收益的传统手法已行不通。未来开发主体需要与产业运营者紧密联系在一起,从原来传统的开发主体转变为城市配套服务商,从单纯的开发销售升级为持有资产、运营资产。

城市运营商应立足于城市各类资源的整体性经营,以“城市经营”为核心经营理念,将实现城市资源增值和城市价值最大化作为其主要发展目标。通过对城市土地、基础设施、公共服务、房地产开发、产业发展等资源,进行集投资、建设和运营全过程于一体的市场化运作,满足城市发展需要,实现城市资源的合理配置和高效利用,增强城市发展竞争力。

城市管理运营商为“经营城市”提供后期运营,与城市开发方案提供商互为补充,为“经营城市”提供全生命周期的服务。新型城镇化强调以人为本,不断提升城市价值、提高城市品质、优化人居环境。基于新型城镇化的发展理念,城市管理运营商的目标与之不谋而合,城市管理运营商不仅仅是追逐企业利润的商人,而是与城市经营者步调一致。

城市拥有各项资源,将这些资源作为资产进行市场化运作,以实现城市资源增值和城市发展最大化是城市运营的主要内容,也是城市运营商们面临的重要课题。城市运营商作为政府与市场之间的中间环节,立足于城市整体经营,将企业经营理念运用到城市管理上来,在满足城市居民需求的同时,使自己的开发项目能够成为城市发展建设的有机部分,从而增强城市发展活力与创新能力。城市运营商为城市管理带来了新的思路和模式,成为新型城镇化建设的重要推动力量。

●构建高效协同的开发项目运营机制

城市更新,特别是高级阶段的城市复兴

是一项系统工程,为了让城市更新与城市复兴工作能够顺利推进,须统筹和协调政府、社会积极性,构建发展支持政策与外部资源导入的联动机制,形成良性循环机制。开发项目想要实现区域土地价值提升、功能升级,关键是产业功能的实现,以产业功能为出发点,形成产业功能与项目想要的发展模式、企业运营机制互动模式,通过产业深化,确定区域空间和发展所需资源,进而明确项目的开发和运营模式,建立总控模式,保障平台公司的建设与发展。产业规划与开发模式联动。在开发建设和运营过程中,需要在规划阶段考虑功能之间互动的布局和楼宇形态。

城市运营商应具有更强的社会责任感。在开发目标上,开发主体实现由企业利益目标到与社会公益目标相结合的转变;传统开发主体主要追求企业的利益,以实现自我利益最大化为最终目的,而城市运营商处于城市发展战略和城市总体规划的大格局中,不仅要实现市场化的操作手法实现自我利益最大化,更要在城市总体规划和发展可持续发展的前提下从社会整体利益出发,体现企业的社会价值。因为城市运营的范围已不仅是一个楼盘或一个商业项目,而是发展到城市片区的开发,涉及营造社会环境和公共生活空间,如果不注重实现社会价值,企业便无法持续经营。

城市运营商是城市综合功能的提供者。在开发定位上,实现由单一项目的市场定位到城市区域功能选择定位的转变。其所从事的经营已不再局限于向城市层面延伸,将地产开发与产业结构、城市发展和城市经济紧密结合。与以往项目主体相比,城市运营商意味着更强的统筹意识、更重的社会责任、更远的战略眼光。同样是做项目,城市运营商的眼光肯定超越地块红线,协助政府实现城市综合功能的提升。

城市运营商要实现各种资源的整合,带动城市经济的发展和城市居民就业。城市运营商在进行地产开发和配套设施建设的基础上,植入相关的功能产业,为城市带来更多的就业机会和税收,提升地区的活力。

城市运营商与政府保持良好的合作关系,树立可持续发展的经营理念,是一种对城市负责的长期行为。政府的城市运营侧重于战略层面,包括对城市发展定位、整体规划、发展思路的确立;城市运营通过操作层面将政府的宏观战略和思路落到实处。

首钢在园区规划、设计、建设、投资、招商和运营服务等方面不仅摸索出一套成功经验,还培养了一支专业化团队,形成了城市更新服务新优势,积蓄了转型发展新动能。首钢紧紧围绕城市发展、生态环境、人民需求,积极拓展城市服务产业,内容涉及智慧城市、能源高效利用等前沿项目,从钢铁企业成功转型为服务一流、管理科学、协同高效的新型城市综合服务商。

随着城市更新行动与城市复兴计划的不断推进,城市原有功能面临转型升级的要求,北京大红门服装商贸城转型为南中轴国际文化科技园,在项目前期策划中对目标企业进行了深入的选址及需求分析,精准定位“建设国际一流‘科技+文化’的新地标和数字经济新高地”,需要充分考虑到产业与建筑的适配性,科学指导建筑设计,契合企业需求,吸引更多企业落户园区。以科学化、精细化管理为抓手,推动管理与科技创新手段紧密结合,大幅提升科技园发展的竞争力,带动北京南部区域经济增长。

建立项目运营管理体系

●搭建全周期、全业态、全流程的运营模式
城市更新与城市复兴项目往往规模大、产业关联度高,涉及业态较多,开发建设周期均较长,运营管理体系搭建及导入过程复杂。从启动、规划建设、销售、运营,有些项目长达十余年,需要开发主体有较强的融资能力、城市运营和产业能力等,是一个跨周期、系统性、综合性的过程。项目运营能力与产业导入状况直接决定了片区的活力,进而影响片区的经济社会效益。运营前置可以充分挖掘有效客群需求,同时要广泛吸纳社会资源让更多专业机构参与进来,才能确保项目运营及管理服务的专业化。

●城市建设项目应先期搭建或引进优秀的运营领域专业团队

规划设计、建设运营管理等一体化推进,由专业运营服务机构、专家顾问团队对规划设计定位、功能业态、空间形态进行把关,提升城市更新规划可实施性。在项目开发建设过程中,通过将运营前置,系统化整合

资本投资、产品业态、规划策划、建设施工、品牌推广、销售运营等资源,结合项目招商诉求、运营投资,编制项目招商规划、投融资规划、空间环境设计,保障项目落地,最终实现项目经济社会效益最大化。

在北京老城的街巷整治和建筑保护修缮工作中,如果忽略了运营和后续管理,会导致整治后的街区依然没有活力。要在物质环境更新的同时,不断根据城市发展、内部使用状况和人民的需求进行持续的开发调整,让建设项目真正能够传承历史文脉,延续社会生活。

在大栅栏商圈特别是“北京坊”项目的建设发展中,始终进行专业化运营管理,负责全生命周期商业管理。精准项目定位,实现项目运营的精细化管理。严格租赁控制,合理进行租户结构和商业风格制定。制定运营管理计划及成本估算,制定市场营销方案,持续创造项目亮点,吸引客流,保持经营数据稳定攀升。

●加强协调统筹管理,提升运营服务专业化、精细化水平

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

应不断创新并优化地区的开发机制模式和运营管理模式,完善政府与企业合作建设发展模式,加大提升社会各界参与项目开发的热度。完善项目运营的商业模式,协调兼顾短中长期收益,形成各种收益并举的体系。搭建“高质量发展产业动力系统”平台,建立包括地区产业全景、楼宇经济监测、人员流量监测、高质量发展评估等在内的“产业动力系统”平台,全面协助地区经济治理,提升运营效率和品质。

●多途径为城市运营提供融资渠道

很多城市更新与城市复兴项目融资需求巨大,但由于项目实际周期较长,未来项目盈利不确定,较难获得金融机构的投资。鼓励加大金融支持力度,积极参与城市更新与城市复兴重大项目,围绕金融需求,积极提供包括融资咨询、股权融资、项目贷款等全方位、一体化的综合金融服务,为城市运营开拓更为广泛的融资渠道。

吸引社会资本参与城市更新与城市复兴进程。完善和优化金融、信贷、基金等金融市场,鼓励金融机构创新服务产品,支持城市更新项目在多层次资本市场开展融资。通过对历史保护和文化需要,导致投资成本难以平衡的更新项目,可通过公益补贴、开发权转移、容积率奖励等方式,为实施主体提供资金、用地补偿等,完善利益平衡机制。

做好城市空间规划和城市设计

●找准项目特色定位

目前大量城市建设项目“同质化”现象严重,城市建设千篇一律,新建项目不结合自身实际盲目照搬其他地区建设经验,导致建设项目雷同,丧失区域竞争力。要在充分研究自身区位条件、产业需求与分工、文化资源特色等方面的基础上,借鉴国内外先进发展经验,运用科学的思维方式和全面长远的眼光找准特色定位,从而高效引导项目的开发建设。

●以规划设计为龙头,引领城市后续开发建设

科学合理的城市规划与城市设计可以进一步优化城市土地资源,还可以增强城市进入市场经济的吸引力,是实现城市良好运营的重要途径和保障。曾经的北京“动批”地区,已经转型为北京金科新区。项目以设计为引领,以公共空间整合提升为带动,对于区域的楼宇提升改造、交通系统优化、低效空间整合、智慧街区建设等方面开展了系统性设计。疏解后腾退的30万平方米产业空间以金融科技作为主导产业植入,吸引培育了一批技术研发和场景应用能力较强的金融科技企业。金科新区开展智慧社区试点示范建设,支持第三方专业服务平台参与智慧社区建设、运营和服务。

●以智慧手段助力城市运营管理能力提升

利用大数据、人工智能等先进技术,搭建支持精准招商的“招商大脑”平台,提升对潜在招商对象的挖掘、全景信息的汇集、评估和触达功能,提升招商成功率。聚焦功能定位,立足专业化、市场化和国际化,扩大招商对象,针对重点产业领域,逐一制定相应的动态招商计划,明确潜在招商群体,宣传触达模式等。

(作者为北京市战略科学家、北京市建筑设计研究院有限公司总建筑师、首钢集团总建筑师)

5 总结

城市运营目标的实现需要政府和城市运营商的共同努力。当然,在城市运营政企合作中,政府对城市运营起着主导作用。这主要体现在政府全权负责城市的规划、建设和管理,并提供城市运营的政策支持;城市运营商作为市场主体,是城市运营战略资源的提供者和目标的落实者,同样是运营主体;政府和企业通过城市资产的优化配置,使这些资产获得增值,城市的竞争力得到提升。

城市运营同样是个系统工程,需要多个环节共同配合实现,它是政府主导、企业负责、公众参与的一项重大事业。政府、企业和公众各个层面都能均衡地获得城市发展的最大效益并享受随之而来的便捷生活,这是城市运营追求的目标,也是新型城镇化可持续发展追求的目标。城市更新与城市复兴是一个多方利益博弈的过程,制定城市更新策略和城市复兴愿景,是一项复杂的系统性工程。将经营城市的

理念渗透到规划条件、土地出让、设计方案、开发建设、投产运营等城市开发的全过程中,科学制定开发时序,以城市综合价值最大化为导向,盘活城市存量土地,激发地区活力,实现地区的全面复兴。

(作者为北京市战略科学家、北京市建筑设计研究院有限公司总建筑师、首钢集团总建筑师)

新思

北京城市副中心报

4

2022年4月22日
星期五

本版编辑 杨莉
摄影 常鸣
校对 彭师德 刘一
鲍丽洋 绘制