

尤建新 丁洁民 陈 迅 等著

合作与协调

——上海世博会管理问题研究



同济大学出版社

合作与协调

——上海世博会管理问题研究

尤建新 丁洁民 陈 迅 等著

同济大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

合作与协调:上海世博会管理问题研究/尤建新,丁洁民,陈 迅等著. —上海:同济大学出版社,2006.6

ISBN 7-5608-3271-7

I. 合… II. ①尤…②丁…③陈… III. 博览会—管理—研究—上海市 IV. G245

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 032304 号

合作与协调——上海世博会管理问题研究

尤建新 丁洁民 陈 迅 等著

责任编辑 司徒妙龄 责任校对 徐 栩 封面设计 李志云

出 版	同济大学出版社
发 行	(上海四平路 1239 号 邮编 200092 电话 021-65985622)
经 销	全国各地新华书店
印 刷	同济大学印刷厂印刷
开 本	787mm×960mm 1/16
印 张	15.75
字 数	315 千字
印 数	1—2100
版 次	2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 7-5608-3271-7/G·308
定 价	24.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换

前 言

随着中国 2010 年上海世博会的临近,上海世博会的各项筹备工作也在有条不紊地进行着。2010 年世博会给举办地——上海所带来的一种期盼效应,不仅在不同年龄、不同工作的市民心中注入了一种激情,同时也在科技和理论研究领域激起了广泛的关注和研究的热潮。

如何举办一届成功的世博会,需要对世博会从不同角度做出客观的研究。自 2002 年 12 月 3 日上海获得 2010 年世博会的举办权后,学术界的研究人员已经从世博会的效应、规划、建设、管理等不同领域开展了一系列的研究,形成了一批很有价值的研究成果和学术论著。本书的形成,也是对世博会在管理方面探讨的一个成果。

针对上海世博会的管理问题,本书分别从世博会的公共管理、建设管理、金融管理这三个管理内容出发,对世博会的管理问题进行了较为客观的描述和讨论。我们在研究中发现,世博会的管理工作需要一种极强的整合资源的能力。能否形成一种“合作”的管理风格是世博会的各项管理工作能否科学、高效、合理进行的关键因素。上海世博会的管理机构之所以命名为“世博会事务协调局”,的确反映了世博会管理的综合性要求,“协调”是世博会事务管理的一个重要特征。上海世博会事务协调局的名称和本书所倡导的世博会管理中的“合作”精神是十分契合的。

本书是在同济大学世博研究中心和同济大学建筑设计研究院共同支持的研究课题基础上,由尤建新、丁洁民、陈迅统稿合著而成。

本书的第一部分,从政府公共管理的视角,在宏观上对世博会的管理问题进行了陈述,在提出世博会管理在本质上是对公共服务项目管理的基础上,对世博会管理的绩效目标和评价反馈体系进行了研究,这一部分由陈迅、刘江健执笔;第二部分,从公共建设项目管理的领域出发,对上海世博工程项目的合作问题进行了讨论,通过“合作”这一视角,从宏观的角度来透视大型工程项目的组织问题与机制问题,这一部分由程好执笔;第三部分,从风险控制和多方协作的角度对世博会建设的融资体系进行了梳理,这一部分由王皓波执笔。在完稿过程中,本书得到了叶明海、陈伟忠、乐云的大力支持和具体指导。此外,在本书的研讨和写作过程中,同济大学世博研究中心姜富明、同济大学建筑设计研究院副院长王健、总师室副主任周瑛女士等同仁都给予了许多帮助和指导,在此一并表示衷心的感谢!

限于编著者学术水平有限,而且对世博会这一大型的公共项目进行管理的研究确实存在着不小的难度,因此,书中难免存在值得进一步研究和商榷之处,敬请读者和各位专家学者批评指正。

作者

于同济园

2005年12月

目 录

前 言

第 1 篇 上海世博会管理的目标和 绩效评价 (1)

1 世博会的管理 (3)

1.1 对象研究——世博会 (3)

1.2 世博会的管理 (6)

1.3 小结 (18)

2 上海世博会管理的目标系统分析 ... (19)

2.1 目标系统分析之一(宏观)..... (20)

2.2 目标系统分析之二(微观)..... (24)

2.3 世博会各类参与对象的需求和期 望分析 (33)

2.4 调查案例分析 (37)

2.5 小结 (50)

3 上海世博会管理的评价反馈系统研究 (51)

3.1 必要性和目的 (51)

3.2 技术路线 (53)

3.3 上海世博会管理的评价反馈系统 组成 (54)

3.4 以世博会公共服务质量绩效指数 研究为例 (58)

3.5 世博会的“一次性”概念与评价反 馈系统的“动态性” (64)

3.6 小结 (66)

本篇结语 (66)

第 2 篇 上海世博会工程项目的特 征与合作 (69)

4 作为大型集群项目的世博会工程 ... (71)

4.1 大型工程项目(LEP)管理 ... (72)

4.2	大型集群项目的概念·····	(76)
4.3	大型集群项目的特征·····	(80)
4.4	大型集群项目的 PSO 分析 ·····	(82)
4.5	小结·····	(88)
5	大型集群项目的合作·····	(89)
5.1	合作与组织·····	(90)
5.2	合作与合同 ·····	(102)
5.3	小结 ·····	(109)
6	大型集群项目的伙伴合作 ·····	(111)
6.1	伙伴合作的概念 ·····	(113)
6.2	伙伴合作的实务 ·····	(114)
6.3	伙伴合作的类别 ·····	(119)
6.4	伙伴合作程序 ·····	(123)
6.5	伙伴合作的优势 ·····	(140)
6.6	伙伴合作的“秘诀” ·····	(141)
6.7	小结 ·····	(143)
	本篇结语·····	(144)
第 3 篇 上海世博会建设融资研究 ·····		(149)
7	融资与世博会 ·····	(150)
7.1	政府融资的概念 ·····	(150)
7.2	政府投融资理论基础 ·····	(151)
7.3	世博会经济与奥运(体育)经济 ·····	(153)
7.4	上海与 2010 世博会·····	(155)
7.5	小结 ·····	(156)
8	世博会融资模式介绍 ·····	(158)
8.1	融资规模分析 ·····	(158)
8.2	世博会收入分析 ·····	(160)
8.3	融资结构分析 ·····	(164)

8.4 小结	(171)
9 项目融资	(172)
9.1 项目融资概述	(172)
9.2 BOT 与 PPP 模式	(178)
9.3 政府支持	(190)
9.4 小结	(193)
10 市政债券融资	(194)
10.1 市政债券简介	(195)
10.2 资本市场分析	(196)
10.3 市政债券的“载体”	(199)
10.4 市政债券研究	(202)
10.5 世博债券的法制支持与监管	(212)
10.6 小结	(216)
11 土地融资与其他	(218)
11.1 土地地租与级差	(218)
11.2 土地储备的融资	(219)
11.3 土地开发融资	(227)
11.4 彩票融资	(229)
11.5 小结	(231)
本篇结语	(232)
结束语	(235)
参考文献	(237)

第 1 篇 上海世博会 管理的目标和绩效评价

2002 年 12 月 3 日,上海赢得了 2010 年世界博览会的举办权。上海承办 2010 年世博会是一次千载难逢的发展机遇,将大大推进上海的现代化国际化,加快上海国际经济、金融、贸易和航运中心的建设,提高城市集聚功能和综合竞争力;将成为中国和上海走向世界,加强国际合作,扩大国内地区合作,服务全国的桥梁和纽带,对长江三角洲、国内其他地区的经济建设将产生巨大的推动力和影响力;也将有力地促进我国全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化。

但是,我们也应该清醒地认识到:任何机遇都蕴含着挑战,世博会机遇也是如此。它对上海的经济实力、综合服务能力、社会管理能力、城市规划水平和市民素质等都是一次综合性考验。办得好,可以加快发展;办得不好,反而会损害形象(陈良宇讲

话,“世博会与上海新一轮发展”大讨论,2004)。

进入新世纪,美国退出了国际展览局,法国放弃了业已取得的 2004 年认可类世博会承办权,很多人开始质疑世博会的未来。随着日益普遍的互联网、新兴通信技术的不断发展、电视的使用、频繁的国际旅行与商务交流,以及环球旅行的可能性的增加,在现代信息技术高度发达的今天,国家之间的交流屏障已经大大消减,国家之间的界限似乎正在消失,传统的以有形展示平台为特征的世界博览会面临着越来越大的挑战。

上海在申办 2010 年世博会成功之后,面临着如何把 2010 年世博会办成一届“成功、精彩、难忘”的盛会,如何抓住世博会契机发挥世博会效应的挑战。

在本篇,我们将主要针对上海世博会的宏观管理问题展开研究,一共分为两个部分。

第一部分对世博会的管理进行宏观阐述:首先对管理的对象——世博会进行了分析研究,在明确“公共服务”的概念的基础上,阐明世博会在本质上是政府向公众输出的一个公共服务,并对世博会这种公共服务项目的特点进行了梳理和描述。其次,对世博会的管理策略进行了阐述,包括管理的核心思想——合作,管理的理念——服务性理念,管理的手段——目标管理。

第二部分,对上海世博会管理的目标系统和评价反馈系统进行分析研究。研究目标系统时,采用了宏观分析和微观分析:宏观上对国际展览局、上海世博会组织者进行了目标分析;微观上,对上海世博会的各类参与对象进行了明确细分,简单分析了各类参与者参与世博会的动机和目的;并在此基础上选取了上海世博会参与对象的重要组成部分——上海市民,开展了一次小规模的社会调查,并对调查结果进行了分析。在对世博会管理的评价反馈系统进行研究时,构建了由绩效指数、过程指数和能力指数组成的上海世博会公共服务质量指数模型,并结合世博会公共服务包的概念,对其中的绩效指数进行了详细阐述,建立了指标体系,选取了适当的评价方法,从而使得整个世博会的管理形成一个较为完整的体系。

1 世博会的管理

在这一部分,将对研究的对象——世博会进行研究,在理清“公共服务”的概念的前提下,提出了世博会的公共服务性本质,并据此提出了世博会管理的核心思想——合作,管理的理念——服务性理念,以及管理的手段——目标管理。

1.1 对象研究——世博会

1.1.1 公共服务

对于公共服务的准确定义,目前存在着两种不同的理解。一种理解是把公共服务和公共物品加以区别,即所谓的公共服务专指除了提供公共物品之外的政府其他抽象行政行为。另一种理解是把公共服务等同于公共产品,同时也包含了政府抽象行政行为。从目前学界的普遍认同和我们所阅览的资料来看,公共服务基本上还是一个较为宏观的概念,政府所提供的公共产品往往也被认为是一种公共服务行为。本研究对公共服务的理解属于第二种。

下面列举几个关于公共服务(产品)的定义:

公共物品(public goods)是指那种不论个人是否愿意购买,都能使整个社会每一个成员获益的物品。私人物品(private goods)恰恰相反,是那些可以分割、可以供不同人消费,并且对他人没有外部收益或成本的物品。高效的公共物品通常需要政府提供,而私人物品则可由市场进行有效的分配(萨缪尔森等,1999)。

公共服务是指政府、非政府公共组织、非公共组织对公共事务的处理

而产生的公共物品。一种观点认为:上述机构为社会提供的管理和服务,如政府制定的法律和政策,提供国防安全和社会稳定、基础设施、宏观经济稳定、环境保护、社会福利等公共物品都属于公共服务(罗忠桓,2002)。

上述对公共服务的定义都说明了公共服务的两个重要特征:一是共同消费(即非竞争性),从公共服务的使用特点来看,当某人在消费一定服务的同时,其他人也可以消费等量的同类服务,而不需要增加生产公共服务的成本;二是非排他性(non-excludability),从公共服务的所有关系来看,同一服务不仅供其占有者享用,而且无法排斥占有者以外的人来消费。对此,可以把公共服务理解为是涉及全体社会成员共同利益的一系列活动,这些活动的结果是要提供公共服务。

1.1.2 世博会的公共服务性

世博会是一项由主办国政府或政府委托有关部门承办的有较大影响的、悠久历史的、非贸易性的全球性展览会,其宗旨是通过协调和举办世博会,促进世界各国经济、文化和科学技术的交流和发展,使每个参展国家能够利用这个机会宣传自己,向全世界展示各自在各个领域所取得的成就。世博会将种种有助于人类发展的新概念、新观点、新技术奉献在世人面前,它又是一个有着教育意义和促进世界和平的全球盛会,它能促进各国人民之间更好地理解 and 沟通。

世博会的起源离不开人类对公共精神的思考和追求,世博会给予大众亲身感受和触摸世界文明的机会。它是一个展示全人类文明和成果的舞台,为全世界的发展和进步服务。世博会的本意已经超越了世俗的功利主义倾向,它以实现全人类文明的创造和共享为终极目标。根据国际博览局(BIE)对世博会的定义和解释,世博会的首要目的就是教育公众,它要展示的是人类的文明化的进程,人类在一个或多个方面所取得的进步,或者是未来的前景。它扮演的是一个教育性和促进全世界交流和理解的角色。因此,世博会在本质上是政府向公众输出的一个公共服务。这个公共服务在内容上体现为两种形态。一种形态是有形的公共物品,比如世博会的场址规划、世博会的建筑以及世博会的各项设施等;另一种形态是无形的公共价值,比如世博会给大众带来的教育意义、追求公平、促进交流等。对于以世博会为载体的公共服务的第一个形态来讲,世博会管理应该提供足够

数量和优良质量的公共物品,来满足公共需求;而对于公共服务的第二个形态,即公共精神来讲,世博会管理将力图追求并体现平等、自由、和平等公共价值。

1.1.3 世博会公共服务的特点

从世博会的宗旨来看,世博会将以实现公共教育和创建公共交流平台作为其核心的目标,正是从这个意义上,世博会在本质上可以被理解是政府提供的一个大型公共服务项目。作为一种公共服务,世博会应该满足上述公共服务的两个基本特征:共同消费和非排他性。但与此同时,和一般的公共服务项目相比,世博会又有其自身的特点,其复杂性和综合性远非一般的公共服务项目所能比拟。

在表 1-1 中,将世博会和一般性公共服务项目进行了比较,力图从公共服务的角度来还原和剖析世博会。

表 1-1 世博会和一般性公共服务项目的比较

比较类别	一般性公共服务项目	世博会
公共服务的内容	服务内容较为单一,例如,水、电、交通等各项分类的公共服务,分别由不同的公共服务部门来承担	服务内容综合而复杂,是诸多单项公共服务的聚合体,往往和城市更新相联系;涉及水、电、气、交通、通讯等各类基础设施服务
公共服务的形态	服务形态较为容易区分	服务形态复杂,既涉及大量的公共物品,又涉及软性的公共服务
公共服务的对象	服务对象明确,属地化	服务对象不确定性大,国际化
公共服务的提供	服务一般由当地组织提供	大量服务将由国际组织提供
公共服务的时间	服务的时间性因素不明显	服务因为世博会的展览期间而显现时间性因素
公共服务的约束条件	属地性的法规	国际展览公约等国际性公约及相关法规和属地性法规

世博会和一般的公共服务相比,的确在诸多方面表现出一种复杂的状态,它是一项需要调动和整合各方资源的公共服务项目。在表 1-2 中,进

一步概括出了世博会公共服务项目的基本特征,以期对世博会能够有更清晰和深入的认识。首先,从服务的宗旨看,世博会具有教育性和国际性的特征;其次,从服务的要求看,世博会具有整合性和时代性的要求;最后,从服务的时间因素来看,世博会又同时具有时效和持续性的特征。

表 1-2 世博会公共服务项目的特征

教育性
世博会的核心意义在于教育公众,它要展示的是人类的文明进程,人类在一个或多个方面取得的进步,或者是人类未来的前景
国际性
世博会是一个国际社会参与的项目,需要国际社会的大力支持和积极参与。不论是在规划、设计、建设,还是融资、参展、参观,世博会离不开国际参与。因此,它是一个具有国际性质的公共服务项目
整合性
世博会项目是诸多公共服务的一个聚合体,政府的各项公共服务内容都能在世博会项目中得以体现。世博会公共服务项目的复杂性对整合公共服务资源提出了极高的要求
时代性
世博会已有 150 多年的历史,它反映了不同的时代特征和人类文明的变迁。世博会有鲜明的主题,上海 2010 世博会的主题是“城市,让生活更美好(Better City, Better Life)”,反映了世界对城市文明和城市问题的关注
时效性和持续性
世博会项目具有时效性和可持续性两种性质。所谓时效性,是指世博会的举办期间是有限的,其间的一些公共服务会随着世博会的闭幕而消失;而世博会所涉及的另一一些公共服务又会永远存在下去,例如,交通等基础设施、永久保留的建筑及部分公共服务等

1.2 世博会的管理

从世博会的本质来看,世博会是一个由政府主导的大型公共服务项目。我们可以对世博会管理作出如下的定义:世博会管理是指,政府公共

部门对以世博会为载体的公共服务项目的管理行为,它是政府公共部门整合运用资源以达到组织目标的过程。

从世博会公共服务的宗旨来看,世博会管理的宗旨是要实现公共教育,并为世界的交流提供舞台;从世博会公共服务的形态来看,世博会管理需要提供足够数量和优良质量的公共物品,来满足世博会的公共需求。同时,又要用良好的服务来体现公共精神,向公众传达平等、自由、和平等公共价值;从世博会公共服务的特征来看,世博会管理又是一种整合的、时效的、持续的管理。在表 1-3 中,归纳了从世博会公共服务的特点推导出的世博会管理的宗旨、服务形态和特征。

表 1-3 世博会管理的宗旨、服务形态和特征

世博会管理的宗旨
实现公共教育,并为世界的交流提供舞台
世博会管理的服务形态
提供足够数量和优良质量的公共物品;体现优质的公共服务和公共精神
世博会管理的特征
整合的、时效的、持续的管理

1.2.1 世博会管理的核心思想——合作

作为一个具有全球影响和富有挑战的超大型国际项目,上海世博会将成为中国与世界各国及国际组织加强合作交流的重要平台,也将成为上海与包括港、澳、台地区在内的全国各省、市、自治区开展多方位、多领域合作交流的载体。世博会是国家行为,办博的成功离不开全国人民的支持和参与。上海世博会要办得成功、精彩、难忘,不仅需要中国各省市、世界各国的协作和支持,更离不开国际企业的合作参与,必须举全国之力、集世界智慧办博,让尽可能多的参与力量包括政府、企业、非盈利组织(NGOs)和个人,能够以各种方式参与到世博会中来。

“合作”是当今世界的大势所趋,把“合作”作为上海世博会筹办和管理

的核心思想,这是因为“合作”贯穿于上海世博会筹办和管理的整个过程中。

首先,从世博会管理的机构来看,已经建立和完善了包括政府层面和市场层面的政府和企业联合办博的上海世博会组织运作体系,为上海世博会的管理工作建立了强有力的组织保障。中央政府成立中国 2010 年上海世博会组委会(简称组委会),作为全国筹办上海世博会的领导机构;组委会下设执委会,作为组委会具体工作的执行机构;执委会的日常办事机构是上海世博会事务协调局。在市场层面,组建了两家公司:上海世博土地储备中心(上海世博土地控股有限公司)负责世博会所需用地的储备、开发、租让、回收和后续利用;上海世博(集团)有限公司负责世博会场馆建设、会期管理、场馆后续利用(世博网,<http://www.expo2010china.com/expo/chinese/sbzw/chsb/zjg/index.html>,2004)。此外,对于世博会这样一个规模巨大、涉及面广的国家项目来说,还要求在上海世博会的各组织机构内部相互合作,密切配合。

其次,从上海世博会的投融资角度看,上海世博会投资规模原来预测为 30 亿美元,约合人民币 250 亿元,由于规划方案的调整和完善,世博会实际投资规模比原计划有所突破,预计投资总额将会达到 300 亿人民币左右。其中世博会场地前期开发预计总投入为约 200 亿元人民币,世博会场馆建设投资和运营费用预计为 100 亿元人民币。而由此带动的产业结构调整、交通、商业、旧区改造等延伸领域投资约是直接投资的 5~10 倍。如此大的投入,仅靠政府的投入和银行贷款是不够的。为此,上海世博会的组织机构将在发挥政府主导作用的同时,努力借鉴国际成功经验,不断创新和完善世博会投融资体制,最大限度地调动社会各种资源,鼓励以多种形式参与世博会投资建设和经营,形成政府投资和企业自筹、社会融资、外资参与相结合多层次、多形式的投融资渠道,使政府财政资金发挥杠杆作用。由此,可以看出上海世博会的投融资也将采用政府投资和民间投资、国内资金和国外资金相结合的合作方式。

再者,从上海世博会的建设来看,通常,大型工程项目都具有如下特点(乐云,2004):① 总投资数额大,投资控制的变动因素多、风险大;② 对工期的要求很紧,通常采用边设计、边施工方式,往往需要提前开工;③ 参与建设的单位多、范围广,有大量的设计与施工的协调任务,统一的组织和管

理非常重要;④ 技术复杂,由业主方直接进行生产的总组织、总指挥,比较困难。因此,在工程建设和运营上,也非常需要采取合作。

最后,更重要的是,在上海世博会的举办期间,也离不开各方参与者的合作。在一个具有国际性、整合性、持续性特点的公共服务项目中,离不开社会公众、参观者以及参展各方的通力合作。

作为一项大型的公共服务项目,要保证在上海世博会管理中“合作”的核心思想能够始终得到贯彻,有三大机制是值得探讨的,它们分别是:信息公开机制,公众参与机制和公众评价机制。

(1) 信息公开机制

有学者对政府信息作了如下的定义:政府信息是指由政府行政过程中产生、收集、整理、传输、发布、使用、储存和清理的所有信息(彭伶,2000)。政府信息在原则上是一种公共产品,提供政府信息是一项基本的公共服务。也有学者对政府信息公开作了如下的定义:政府信息公开就是政府机关依照法定程序以法定形式公开与社会成员利益相关的所有信息,并允许公众通过查询、阅览、复制、摘录、收听、观看、下载等形式充分利用政府所掌握的信息的行为与制度。在美国,政府信息公开已形成制度,得到了法律的保护,《信息自由法》、《隐私法》、《阳光法》构成了美国政府信息公开的主要法律。可以说,政府信息公开已成为民主国家一项重要的宪政原则。

在世博会项目中,由于政府对此的主导作用,政府不可避免地成为了世博会信息的最大拥有者,也是信息的最大生产者和发布者。世博会的管理,对政府信息的透明度有着非常高的要求,任何以公众为本的宪政思想都需要首先建立一种信息公开的机制。“知情权”是公众的一项基本权利,信息公开机制也是我们谈公众参与机制和公众评价机制的基础。

在前面的研究中已经谈到世博会公共服务项目和其他一般性公共服务项目的区别,世博会的国际性、整合性、时代性和持续性等特征,决定了世博会项目所产生的信息也会具备上述的几个特点。因此,在研究世博会信息公开机制时,需要注意以下三个方面:

1) 世博会信息公开的国际性

世博会的相关信息公开应该是一个开放性的架构。与一般公共服务项目不同,世博会是一项面向全球的重大国际性公益项目,它需要国际社