

# URP 城乡规划

URBAN AND RURAL PLANNING

中国建筑工业出版社

复旦规划建筑设计研究院

联合主编

城市重大活动规划

城市重大活动中的政府职能浅析  
节事活动规划与城市转型  
北京奥运交通规划的历史经验  
全球性大事件对大都市流动空间的影响研究  
世博狂欢后的文化展望

06

中国建筑工业出版社

## 城乡规划

### 联合主编单位：

中国建筑工业出版社  
复旦规划建筑设计研究院

### 协编单位：

复旦大学城市经济研究所  
复旦大学城市规划与发展研究中心

编委会主任：陈秉钊

### 顾问编委（按姓氏笔画为序）：

王战 王仲谷 王景慧 王静霞 邓述平 卢济威 全永燊 朱自暄 何镜堂  
吴良镛 李德华 邹德慈 周干峙 郑时龄 柯焕章 耿毓修 崔功豪 黄富厢  
彭一刚 葛剑雄 董鉴泓 董黎明 蔡镇钰 戴复东

### 编委（按姓氏笔画为序）：

马林 王世福 王建国 王海松 王祥荣 王唯山 王富海 王缙慈 方创琳  
尹稚 冯现学 冯意刚 司马晓 刘奇志 华伟 吕斌 孙施文 朱子瑜  
朱光辉 朱喜钢 苏海龙 余柏椿 吴之凌 吴志强 吴唯佳 张兵 张杰  
张松 张泉 张乐天 张京祥 张晖明 张鸿雁 李迅 李和平 李晓江  
杨保军 杨贵庆 杨新海 邱跃 邹军 陆锡明 陈天 陈家宽 陈锋  
周伟林 周岚 林坚 郑成华 金广君 俞斯佳 俞滨洋 赵万民 唐子来  
唐晓峰 袁奇峰 章仁彪 黄亚平 雷翔 谭纵波 戴星翼

主编：陈秉钊

副主编：王新军 陆新之 万勇

本辑审稿：陈秉钊 崔功豪 毛佳樑

编辑部主任：黄翊

编辑：李书音 沈志联 周蜀秦 周江评

责任编辑：焦扬

装帧设计：冯彝净

责任校对：姜小莲 王雪竹

编辑：《城乡规划》编辑部

收稿邮箱：cityplanning@vip.sina.com

北京编辑部：010-58337108

地址：北京市三里河路9号中国建筑工业出版社新楼903室

邮编：100037

上海编辑部：021-65104410

地址：上海市国泰路127号复旦大学国家科技园2号楼4楼复旦规划建筑设计研究院

邮编：200433

出版单位：中国建筑工业出版社

### 图书在版编目（CIP）数据

城乡规划——城市重大活动规划《城乡规划》编委会编.—北京：中国  
建筑工业出版社，2012.12

ISBN 978-7-112-15023-6

I. ①城… II. ①城… III. ①城乡规划—研究—中国②城市—活动—规  
划—研究—中国 IV. ①TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字（2012）第318053号

## 城乡规划

——城市重大活动规划

\*

中国建筑工业出版社出版、发行（北京西郊百万庄）

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

\*

开本：880×1230毫米 1/16 印张：7 $\frac{1}{4}$  字数：266千字

2013年3月第一版 2013年3月第一次印刷

定价：38.00元

ISBN 978-7-112-15023-6

（23107）

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题，可寄本社退换

（邮政编码 100037）

## 出版前言

重大城市活动是由城市政府主导，进行全力投入、全面规划和长期筹备，以提高城市形象和竞争力，对城市经济社会发展具有重大积极意义的“事件”。

在 21 世纪的全球化加速进程中，日益激烈的竞争越来越体现为城市之间全方位的综合实力角逐。重大城市活动被誉为城市经济和空间更新“触媒”，近年来备受我国城市经营管理者的青睐，并获得广泛的开展。国际性的重大事件，可以成倍地放大城市的知名度，吸引全球的注意力，进而促进城市的国际化，提升整个城市的综合竞争力。无论是 2008 年北京奥运会、2010 年上海世博会，还是广州亚运会、2011 西安世园会，无不成为大城市积极挖掘自身潜力，向外扩展城市空间、向内整合城市资源，以提高城市竞争力和区域影响力的重要契机。因此，如何进行重大活动规划，综合考虑活动场地以及周边的土地利用、交通、生态绿化等因素，如何结合重大活动制定后续开发规划，这些技术性问题都曾一度引发社会的广泛讨论和关注。

随着活动盛典的大幕一次次成功落下，城市的发展即将开启新的航程，人们开始更多地从深层面进行反思和考量。国际重大活动在中国城市转型重构的大背景下究竟发挥了什么作用，是否在推动经济之外为当地留下更多，如何使重大活动规划融入长远的城市乃至区域发展战略框架；在重大活动规划与后续利用中应如何平衡全球化的需求和当地发展诉求之间的关系，政府在相关决策时又应形成怎样的价值选择……2012 年伦敦奥运会的规划和举办也从多个角度为我国城市提供了宝贵的学习和借鉴经验。

城市重大活动规划无论是技术经验总结还是价值选择探讨无疑将成为学界、业界长期的热点议题和研究对象。本辑主要围绕这些热点议题邀请专家学者展开讨论，旨在抛砖引玉，引发更广泛、深入的思索。

汇集多方智慧，共谋城乡发展，是为前言。

《城乡规划》编辑部

2012 年 12 月

## 目 录

本辑导读·····	001
<b>新视角 · 新思维</b>	
城市重大活动中的政府职能浅析 / 崔宁 ·····	003
演进路径、作用机理及定位模型:	
城市重大项目的分析视角 / 李昕 ·····	010
节事活动规划与城市转型 / 吴必虎 舒华 ·····	022
亚运影响下的广州城市空间结构优化	
与旧城历史文化保护 / 刘斌 何深静 ·····	032
上海城市发展进程中世博会的介入及其效应	
转化研究 / 王伟 朱金海 ·····	039
<b>实践 · 求索</b>	
北京奥运交通规划的历史经验 / 全永燊 马海红 姚广铮 孙福亮 ·····	048
全球性大事件对大都市流动空间的影响研究	
——以北京奥运会为例 / 陆泉麟 张京祥 ·····	061
广州亚运会区域关联响应的信息流表征 / 赵渺希 窦飞宇 ·····	073
重大城市事件下的交通发展对策	
——以上海世博会为例 / 邵丹 陈必壮 ·····	084
<b>借鉴 · 启示</b>	
奥运遗产的难题——设计超越奥运会的交通体系 / 皮特拉斯 · 里奥莫纳 · 周, 詹姆斯 · 沃伦, 斯蒂芬 · 波特 文; 冯慧 译 ·····	089
<b>城市 · 视窗</b>	
香港的“风土人情”: 规划篇 / 黄伟民 陈巧贤 ·····	095

杂谈 · 随想

世博狂欢后的文化展望 / 朱大可 ..... 105

得与失：作为社会空间再生产动因的城市重大活动 / 杨贵庆 ..... 107

书评

落脚城市：走向主流社会的接待厅 / 陈盈 ..... 109

CHINA-UP 专栏 ..... 112

《城乡规划》读者俱乐部 ..... 115

## 本辑导读

近些年来中国无疑成为了全世界城市化进程最快的国家之一，以珠三角、长三角、京津唐为首的巨型城市群迅速崛起。与此同时，先后有奥运会、世博会、亚运会、世园会等重大城市活动在这些城市中相继举办，很大程度上成为城市加速发展的触媒，起到了不容忽视的作用。在这样的大背景下，有必要对这些重大城市活动进行研究，以期寻找它们的发展规律及对城市的影响。

本专辑共分六大版块，有新视角·新思维、实践·求索、借鉴·启示、城市·视窗、杂谈·随想和书评。导读试将这六大板块的文章内容做一梳理，以便于作者快速地了解。

在新视角·新思维版块中，“城市重大活动中的政府职能浅析”（崔宁）认为城市政府在城市重大活动规划中发挥了决定性的作用是其共同特点之一。重要原因是城市政府将“重大城市活动”作为城市发展的战略机遇，希望通过“城市重大活动”来吸引广泛的注意力，提高城市管理水平和改善基础设施，最终实现城市竞争力的提升和经济持续增长。在“演进路径、作用机理及定位模型：城市重大项目的分析视角”中，李昕认为重大项目已成为中国城市发展转型与重构的普遍景观和动力机制。在推动城市转型发展和价值实现等方面发挥着战略性作用。因此研究重大项目管理定位非常重要，应该把它从城市管理层面和项目管理层面分离出来。

“节事活动规划与城市转型”（吴必虎，舒华）围绕节事活动开展城市发展问题的讨论，从“工业型城市向人居型、现代服务业、旅游目的地城市的转型”这个视

角进行论述，与当前形势、城市发展关注点扣得较紧。文章阐述了城市发展从工业推动转到多元动力推动，即“多元城市化动力替代以往一元或二元城市化动力”这一观点是鲜明的。同时指出“总的趋势是城市朝着关注人的需求的人本主义方向发展。21世纪的城市转型是在环境危机、能源枯竭、人口爆炸、经济危机、全球化、信息化飞速发展等背景下进行的。生态城市、智慧城市、文化城市、集约城市成为当今城市转型的基本趋势”是有现实意义的。而且强调了各城市历史文化等不同，节事活动规划要植根于群众基础，不要一拥而上。不仅关注经济还应对城市各方面的进步有所关注，注意节事前、中、后的统一考虑等问题。

“亚运影响下的广州城市空间结构优化与旧城历史文化保护”（刘斌，何深静）通过广州举办的亚运会这一大事件，论述大事件对推动城市空间结构调整、优化的成果。各城市都在争办大事件，通过广州举办亚运会，论述大事件对推动城市空间结构的调整、优化的成果，尤其在旧城改造中取得的明显成效。在具体事例的分析基础上，总结了经验和存在的问题，具有借鉴意义。“上海城市发展进程中世博会的介入及其效应转化研究”（王伟，朱金海）从信息化时代和全球化背景下，探讨“重大事件”为城市发展带来的贡献。并进行了历届世博会后续效应转化方式的引介与比较，进而对上海世博会后续效应转化的思路与方向进行探讨，以期能为上海世博资源后续利用的效益最大化作出有益探索。

在实践·求索版块中，有两篇文章涉及重大活动规划的交通组织问题。“北京奥运交通规划的历史经验”（全永燊，马海红等）提出了奥运交通规划四个方面的关键问题，包括需求预测过程中奥运需求与城市背景需求的兼容性与差异性的把握，交通规划的系统集成以及与外部规划的协调互动，对人流集散方案的仿真测试，对需求管理方案的有效性评估。并对奥运交通规划全过程的研究技术创新进行了归纳总结。“重大城市事件下的交通发展对策——以上海世博会为例”（邵丹，陈必壮）认为交通规划和政

策的制定必须兼顾阶段性发展需要,并为后续利用提供条件。以上海世博会为例,介绍了世博会举办前后,世博园区毗邻相关地块在不同阶段的规划重点和思路。“全球性大事件对大都市流动空间的影响研究——以北京奥运会为例”(陆泉麟,张京祥)从大事件和空间关系角度,着重探讨了大事件对大都市流动空间的影响(流动空间是围绕人流、物流、资金流、技术流和信息流等要素流动而建立起来的空间,以信息技术为基础的网络流线和快速交通流线为支撑,在这种状态下,空间的逻辑发生了变化:即从场所空间(space of places)转化为流动空间),流动空间促进了世界城市体系的快速更新——任何区域、城市将不再是孤立的,高端的生产要素和组织形式将重新分配,城市或区域之间的竞争将愈发激烈。以北京奥运会为例,较为详细地研究了其作为全球性大事件的结构特征,对大都市流动空间构成要素和空间组织模式的影响,并由此提出了相应的大都市流动空间构建的建议。拓展了城市空间结构研究的视野,对当前各城市借城市事件进行城市建设具有参考意义。“广州亚运会区域关联响应的信息流表征”(赵渺希,窦飞宇)从城市大事件对城市发展影响的研究中,目前国内开展较少的新闻信息流视角,以广州亚运会为例对相关107个城市与此大事件的信息区域关联响应进行分析研究和定量模拟,提出了颇有新意的见解。

在英国伦敦举办的2012年奥运会刚结束不久,在借鉴·启示版块中特别甄选了一篇“奥运交通遗产”,来介绍这次伦敦奥运会的硬遗产和软遗产。文中指出,奥林匹克运动越来越追求硬遗产和软遗产的整合。但是不同的主办城市间的差异如此之大,要评估遗产价值只能区别对待。而且最大的困难之处在于要真正测算超越纯粹经济回报之上的遗产价值,必须等到奥运结束之后。

另外,本专辑增加了城市·视窗和书评两个版块。

在城市·视窗版块中,“香港的‘风土人情’:规划篇”(黄伟民,陈巧贤)以“风”、“土”、“人”、“情”四个元素为我们勾画了一幅香港这个国际化大都市的全景图,并介绍了香港就以上四个方面实践城市规划的智慧和经验。书评版块中推介了今年广受好评的一本书《落脚城市——最后的人类大迁移与我们的未来》,该书作者为《环球邮报》欧洲局负责人道格·桑德斯。桑德斯从2007年开始,深入接触包括欧洲、印度次大陆、北非、南美、中国和美国五大洲数十个国家和地区的底层平民,以不带任何种族与地域偏见的视角真实反映了各个国家中从农村迁往城市人群的生活状态,刻画了遍布全球的“落脚城市”,也就是国内称为的“城中村”。书评人陈盈在《落脚城市:走向主流社会的接待厅》一文中以苏州园区的落脚城市人群为例,着力表现书中所提及的落脚城市的生命力。并指出,苏州乃至全国近二十年的发展,其实很大一部分是由这些漂泊无根的人造就而成的。因无根,就需要去生根。落脚城市为城市发展带来了活力,而城市,一定要做好准备迎接他们的到来。

杂谈·随想版块中,朱大可在“世博狂欢后的文化展望”中通过对后世博文化遗产的批判,表达出民众对世博会等重大城市活动所寄予的厚望。世博会的举办不只是正在崛起的大国“秀肌肉”的一次公演,更应成为推动整个社会文明前进的动力。杨贵庆在“得与失:作为社会空间再生产动因的城市重大活动”中建议在进行城市物质空间环境改造的同时,充分重视原有城市社会生活肌理的多样化,重视原有城市日常生活的社会网络和活力,从而使城市社会空间的再生产,既满足新的社会空间生产的需要,又反映出物质空间表象之后的社会公平。只有这样,才更能体现出城市空间规划建设的人文精神和可持续发展的要义。

# 城市重大活动中的政府职能浅析

## The Analysis of Government Functions in Major City-events

崔宁

【摘要】近年来在中国城市先后承办了一系列的“重大城市活动”，如2008年北京奥运会、2010年上海世博会、2010年广州亚运会、2011年的深圳大运会和西安世园会等，城市政府职能在其中发挥了决定性作用是其共同特点之一。上述现象的深层原因是城市政府将“重大城市活动”作为城市发展的战略机遇，希望通过“城市重大活动”来吸引广泛的注意力，提高城市管理水平和改善基础设施，最终实现城市竞争力提升和经济持续增长。

【关键词】城市活动 政府 职能

**Abstract:** In recent years, cities in China have undertaken a series of 'major city-events', such as the 2008 Beijing Olympic Games, 2010 Shanghai World Expo, and 2010 Guangzhou Asian Games. The underlying cause of this phenomenon is the city government has been 'major city-events' as a strategy for urban development opportunities, and hopes 'major city-events' to attract wide attention, to improve urban management, and ultimately improve urban competitiveness for sustained economic growth.

**Keywords:** city-events, government, functions

## 1 引言

北京2000年第六届世界大城市首脑会议签署的《北

京宣言》指出：21世纪是城市世纪……城市发展将由此翻开崭新的篇章，谱写人类文明进步更加美好的史话……经济全球化的步伐不断加快，城市功能的国际化日益明显，城市之间更加相互依赖，我们需要在繁荣与平等的原则下，在更宽的领域和更高的层次上加强交流与合作。

上述文字揭示了经济全球化给城市带来了两个方面的深刻变化：一是城市的国际化，二是城市之间联系更加紧密，实质是竞争更加激烈。在此文字背景下研究中国的各个城市越来越频繁举办的城市重大活动，各个活动的规模指标频频创造世界之最，其深层次的原因是政府与城市活动之间日益紧密的联系机制，“重大城市活动”已经成为政府面对城市国际化和城市间竞争挑战的应对手段，是实现城市发展目标的重要工具之一。

城市政府为推动城市发展，需要在各方面做出大量努力，主要包括持续创造新的需求，扩大投资以刺激经济增长；其次是必须扩大城市的影响力，提高城市竞争力，以吸引投资和人才。重大城市活动作为政府提高城市竞争力的战略工具，可以较好地满足城市政府的上述意图。因此，城市政府在主观上存在举办城市活动的迫切需要，前提是城市活动的结果与城市发展战略目标相一致，并与城市的财力物力相符合。

## 2 政府主导重大城市活动的动因

### 2.1 作为战略机遇的城市活动

本研究定义的“城市重大活动”应同时具备以下要件：

①国家级甚至国际级的影响力；②政府直接主导或者授权组织；③资金、人力、宣传和硬件等资源的高投入；④广泛的社会认知和参与。综上所述，“城市重大活动”即是由城市政府主办或政府授权主办，需依靠一定的政府资源，在城市举办的、具有广泛影响力的、有助于实现城市发展目标的、重要的政治、经济、文化、体育等大型活动，例



如政治经济类城市活动，包括北京 1999 年和 2009 年国庆大典、上海 APEC 会议、博鳌亚洲论坛等；文化类城市活动，包括世博会、音乐节、电影节、旅游节等；体育类城市活动，包括奥运会、亚运会、大型赛事、NBA 全明星周末等。

城市活动可以在世界范围内成倍地放大城市的知名度，法国海滨城市戛纳通过戛纳电影节全球闻名；达沃斯财富论坛使世界记住了瑞士小镇达沃斯；音乐节成为奥地利萨尔茨堡的城市名片；博鳌亚洲论坛使最初在海南都默默无闻的博鳌一夜之间成为世界的焦点。

城市政府希望通过“城市重大活动”来吸引全球的注意力，实现城市功能的提升，空间结构的调整。各个城市不同的发展战略选择相应的城市活动，奥运会、世博会、F1、国际峰会、财富论坛等成为国际大都市竞相追逐的目标；电影节、旅游节、艺术节、音乐节、选美比赛等活动成为旅游休闲城市的首选；而举办各类展销会则成为商业贸易类城市的惯例。

回顾历史，类似中国连续举办奥运会和世博会这样经历的国家之中，日本、韩国和西班牙是成功的典型案例。

日本在 1964 年举办了东京奥运会，随后在 1970 年举办了大阪世博会。通过两次国际盛会的推动，日本的经济在 1961 年到 1970 年年均增长了 11.6%，建成了以东京和大阪神户为中心的两大世界级经济中心，基本奠定了世界经济强国的基础。

韩国在 1988 年举办了汉城奥运会，在 1993 年举办了大田世博会。在举办奥运会以前，韩国国内政局动荡，经济发展时有起伏。但是，申办成功以后，韩国开始集中全国力量办好这两次盛会。奥运会和世博会也丰厚回报了韩国，国内人均生产总值从 1985 年的 2300 美元<sup>①</sup>增加至 1995 年的 10000 美元，政治、经济和社会秩序均实现了稳定。

西班牙在 1992 年举办了巴塞罗那奥运会和塞维利亚世博会。1986 年，西班牙加入了欧共体时，人均 GDP 每年约 6000 美元，2006 年则达到了 20000 美元，奥运会和世博会给予的战略机遇是其中的重要因素。

作为战略机遇，城市活动如果失败，负面效应同样影响深远。1976 年加拿大蒙特利尔奥运会作为活动基本成功，但运营不善产生的 10 多亿美元债务，使该市纳税人至 20 世纪末仍无法还清。有人讽刺说，为了 15 天的奥运会，增加了纳税人 20 年的负担。1984 年新奥尔良世博会组织者宣布破产，市政府被迫承担其中 3600 多万美元的亏损的同时，还导致部分产业发展过剩，产生经济泡

沫，甚至影响路易斯安那州在 1986 年出现 GDP 的负增长，州经济总量直到 1989 年才恢复到 1984 年水平。该实例说明城市活动必须与城市发展趋势相匹配，同时取得市场的良性响应和跟进，城市空间结构的演化趋势才可能向良性的方向发展。

事实上，近年来在中国大陆举办的“重大城市活动”，包括政治、经济、文化、体育等各类大型活动，2008 年北京奥运会、2010 年上海世博会、2010 年广州亚运会、2011 年深圳大运会和西安世园会等，均由政府亲自主办或政府授权主办，承办过程中投放的政府行政资源和财政资源是决定性的，并完全承担了其中的运营风险和安保责任。

## 2.2 城市活动是城市愿景的形象化

城市发展战略是城市未来发展的抽象蓝图，为了使公众与市场接受并认同，并与政府齐心协力来实现发展目标，政府需要将城市发展战略形象化，变成具体的公众能够感知的事物，因此主动开展一些具体和带有示范效应的工程项目，包括城市活动，主动参与并影响市场运作和市民生活；另一方面，城市重大活动为政府采取阶段性执政措施提供了依据，市政府可以向上级政府部门申请优惠政策，可以集中财力、物力和人力突破发展过程中的瓶颈，突破城市发展的门槛，所谓“集中力量办大事”。

城市执政者在周期性换届的压力下，不论是选举制需面对全体市民，还是任命制需面对上级机关，如何确保连任或者晋升，现实的选择之一是在不偏离城市总体战略目标的前提下，利用“城市活动”所描述的城市未来愿景，将本届政府的工作能力和执政水平形象化，可以合情、合理甚至合法的预支下一届政府的资源储备，改善当前政府的财政状况，可以获得下届连任的有力而且广泛的支持。

不论中外城市，城市政府换届或者执政者去留是正常和频繁的事情，换届或者换人都会直接影响城市发展战略的具体实施，进一步导致城市发展战略发生摇摆。如果城市已经启动一项重大城市活动，假设出现政见不一的换届，即使继任者对上一届政府启动的“城市活动”有所异议，但忌于“城市活动”是属于公众或者国际承诺，新政府很难推翻上届政府的决策，而且为稳固自身的执政基础，只能继续高质量地执行前届政府的执政目标。在一定程度上，城市活动对政府也是一种限制，在一定程度上避免了政府更替对城市发展造成的干扰。

在城市重大活动的决策阶段，城市之中的各个利益集

① 何振梁.序——奥运圣火，永放光芒//我策划了汉城奥运会。

团的认识必然存在严重分歧，事件能够顺利启动必须依赖政府的强力推动，概括而言“政府主导”是第一要件。事件启动并对公众承诺之后，“事件”成为社会公众考核政府执政能力的标尺，变成了“不得不做，而且必须做好”的政府责任。

### 2.3 作为施政手段的城市活动

在相对稳定的状态下，城市发展过程中将产生某些限制其发展的极限或者障碍，此种极限可视为发展的临界。但是临界状态是有前提条件的，如城市所处的空间容量和环境容量，城市的交通区位和经济区位，城市内基础设施和人力资源构成等，都是决定城市临界点的条件。同时，临界点的条件也是可能改变的，如高速公路或者铁路可改善城市的交通区位，大规模城市建设可改善城市基础设施。

城市政府推动城市发展的核心工作之一，则是控制和引导“量”变的积累和方向，突破不利于城市发展的临界状态，推动和加快有利于城市发展的“质”变。在政府的思维定式之中，“城市活动”是一种帮助政府集中资源，突破临界状态制约的施政手段。

城市自由经济发展虽然可促进个体效率最优，但是城市作为参与全球竞争的主体，未必能够保证竞争力最强，因此城市政府干预经济和城市发展越来越普遍，效应越来越明显。城市政府不但是市场经济的干预者，在一定程度上也是市场经济的既得利益者。在隐性方面，各类利益集团，包括国企、民企、外资、公众等与地方政府的密切结合形成了强有力的政治力量，通过各种渠道对城市发展方向的影响也日益增强。政府主动干预实施的大型工程或活动，在过程中打破了市场与社会之间的传统平衡状态，从打破均衡导致不均衡，再到形成新的均衡，最终达到政府所需要的并符合各方利益的城市发展目标。

D.Harvey 指出，“政府为了刺激经济增长，必须‘创造’出新的需求”，更是点出了当代政府热衷于城市活动的要害，也是本研究的重要立论依据之一。例如，市场力联合政府力，即 D.Harvey 描述的地方利益集团与地方政府密切结合形成的合力克服社区力的惰性，控制城市空间结构的演化方向；反之离开政府力时，当市场需求与城市空间结构有矛盾时，单纯依靠市场力是不可能改变现状的。

在“城市重大活动”的过程之中，由于政府从“宣传”到“主导”，从“立法”到“执法”，从“行政许可”到“行政救济”等各个环节均高度聚焦于“城市重大活动”。虽然整个举办过程涉及大量且关系复杂的利益集团，但是在政府的强力推进下，多头复杂的利益集团只能放弃部分固有利益，同时希望能够与“政府力”保持方向一致以获得新增利益或者补偿损失。例如，在上海世博会的土地储

备中，5.28km<sup>2</sup>的场地拆迁范围内，涉及 1.8 万户居民和 272 家单位的拆迁量，被拆迁企业只能接受政府统一制定的土地拆迁补偿价或者定向搬迁安置；而政府针对拆迁居民的高额补偿机制显然影响土地的后续利用的经济性，但土地储备企业（世博土地储备中心）同样坚决执行。

### 2.4 作为宣传窗口的城市活动

城市为了争取更多的投资和人才移民，吸引更多更高质量的跨国公司和国际经济实体进驻城市，以及融入全球化的生产分工之中，谋求国际化的城市必须不断提高自己在世界范围内的关注度和知名度，扩大城市的国际影响力，以实现城市自身的财富积累和功能提升。举办重大城市活动的目的之一是城市自身的推介和宣传，作为一项耗资亿万的投资，其中推介宣传的指向性也是非常明确的，即针对世界最高端的经济活动和投资。

高端经济活动和投资是世界城市之间竞争的主要目标，高端经济活动包括银行证券、投资融资、外汇交易、资产管理、资产并购、信息交易、顾问咨询、展览贸易等等，是财富流动和交易以获取最大利润的途径。但是投资资本具有高度敏感和趋利避害的特性，高度敏感性是资本对自身的安全预期以及对所处环境的主观评价的细微问题，均可能引起资本的转移，甚至不计损失的出逃；而趋利避害是资本在相对安全的前提下对增值保值的需求。高度敏感特征决定了投资资本在进入一个陌生环境的小心翼翼，趋利避害特征决定了投资资本对客观环境的基本要求，一是安全，二是赢利。

在城市政府的执政管理方式越来越趋同的时代，在为了吸引投资和拓展市场，各个城市之间的税收减免、土地出让、开放市场等优惠政策的比较差别越来越小的情况下，城市活动是一个非常有效的对外推广和宣传的平台，可以做到“人无我有”，帮助树立政府的良好形象，展示城市精神和文化。城市活动具有广泛的影响力，并在数年内产生相对稳定的媒体吸引力，同时城市活动的举办过程可直观体现政府的控制力，伴随事件进行的是密集的各类高端活动和交流，为人才和资金提供了合适的观察窗口。

以举办上海世博会的上海为例，在向国际大都市调整迈进的过程中，上海为了在同级别城市竞争之中脱颖而出，向国际化大都市的目标奋进，必须通过国际间的合作与竞争才能实现。合作依赖交流和沟通，竞争则需要实力为基础，世博会是世界多元文化及科技欢聚和展示的场所，已经成为国际公认的交流与沟通平台，是经济、技术和文化实力展示的最佳舞台。上海举办具有巨大国际影响力的 2010 年上海世博会是一个千载难逢的历史机遇，是上海融入世界城市体系的契机。

### 3 建立在政府平台之上的联系机制

#### 3.1 政府决策的目标性

政府是城市的管理者，政府的具体行政行为，特别是重大事项的决策思路与城市发展战略目标关系等方面，是分析政府的执政思路的基础。城市重大活动能否在某一城市发生，政府决策与否是最关键因素。假设不存在上级行政干预的情况，或者利益集团的误导，城市政府应否定与城市发展战略目标相违背的城市活动。如果政府外的利益集团希望符合本身利益的城市活动在城市内举办，也必须通过政府的途径。

具体到城市重大活动的决策，城市政府在主观上选择的是符合城市发展战略的城市重大活动，作为实现任期内执政目标的战术手段。当城市重大活动对城市发展战略和城市总体规划产生重大影响，尤其是影响城市整体发展方向的城市重大活动，或者资金投入和综合效益难以平衡，政府一般会选择谨慎的态度加以对待。典型案例是2011年1月14日，基于公众和议员对亚运会投资效应的广泛质疑，香港特区立法会财务委员会否决了香港特区政府提出的60亿港元经费申办2023年亚运会的拨款申请。需要说明的是“申办亚运会”本身就是一项重大城市活动。

在城市活动的筹划之初，城市政府拥有对城市活动的绝对主导权。通过项目策划、计划、资金、选址等方面的研究，政府可以预估事件对城市造成的影响，制定应对预案，甚至拥有该项目的否决权。而城市活动启动之后，随着资金和人力源源不断地投入，事件所面临的新情况、新问题和新需求将不时出现，特别是当社会力量参与筹办之后，政府对其的控制力将被削弱，甚至可能反过来被“城市活动”所控制。

#### 3.2 政府角色的重要性

政府在城市活动的角色关系大体上可归纳为干预性政府和主导型政府两大类。政府角色定位决定了参与事件的其他集团，如市场、市民等的定位关系。

干预型政府，强调社会经济主体在发展机会方面的均等性，是城市内部各个社会经济主体的利益的维护者和平衡者，政府力是对城市发展进行必要干预的手段。此类政府也会积极主动举办一些城市活动，目的是为城市各个利益集团划定共同目标，引导社会资源为城市发展和公共利益做出贡献。政府角色是动员引导市场力与社区力，通过政策激励或者利益同享等措施，将市场和市民推为城市活

动的真正主角。此类情况城市空间结构演化程度较小，往往在局部发生符合市场或者市民需求的相应变化。

主导型政府，以中国内地的城市政府为代表，是城市资源的最大拥有者和绝对支配者，采取积极主动的执政思路。作为掌控城市发展方向和经济命脉的强势政府，需要强有力的工作支点，以保证各项政令高效地落实，确保政府在城市发展中的主导地位。区别于干预型政府，此类政府的最大特点是亲历亲为，为实现执政目标，或者更确切的是执政考核目标，愿意动员市场和市民与政府同心协力，共同举办城市活动。政府可以集中最大的资源，容易在短期内实现城市空间结构的明显演变。

城市重大活动将筹办期计入，时间跨度均在数年以上，中间的不确定因素很多，特别是资金缺口，宏观环境恶化等各种风险必须有政府支撑作为保证。例如，1982年美国诺克斯维尔世博会主办企业得到了各级政府数千万美元的资金，以及其他相关支持，最终取得了成功；而1984年美国新奥尔良世博会的组织者完全是私营企业和公司，没有政府的大力支持，还未到世博会正式开幕，组织者就已经宣布破产<sup>①</sup>。城市重大活动脱离政府平台，独立运作几乎是不可能的。

上海市继浦东开发之后，经过10多年的高速发展，城市综合实力已经站在了国际大都市的门槛上。随着经济的发展，上海的城市空间在超常规膨胀的同时，城市内部的结构性问题并没有彻底解决，例如，产业分布与空间结构的矛盾，多中心结构与城市轴向发展的不平衡，拆迁的高成本导致利用依靠土地级差效应推进的城市更新的难度逐年增大，交通服务配套水平与城市规模和产业要求脱节等问题，都需要上海市政府对城市空间结构进行大幅度的继续优化。特别是当2002年全市人均GDP已经接近5000美元，接近了香港和新加坡等同类城市1980年代初的水平，也是国际公认的一个很重要和很危险的关口前<sup>②</sup>。为实现在2020年上海基本建成国际经济、金融、贸易和航运中心之一的城市发展战略目标，上海市需要一个促进上海新一轮发展的强有力的“推进器”。作为中国政治和经济中心的北京选择举办奥运会作为城市发展的动力，而作为中国最大的经济中心和国际化都市之一，国际经济和文化交流的盛会“世界博览会”自然成为上海市政府的合理选择。

上海市政府举办世博会必须动员各方力量，通过政府和企业的全力支持，以及全民参与，将是提高城市竞争力的重大机遇。面对上海世博会数千万人次的场地空间需求，

① 参见世博会与上海新一轮发展—世博研究专题报告，46页。

② 参见世博会与上海新一轮发展—世博研究专题报告，代序。

城市需要提供 10 多平方公里的完整场地用于直接用途和拆迁安置；平均每天 40 万人次的交通进出需求，将促进城市基础设施和公共服务设施的建设；大量国际政要访问，将是城市更新和环境综合整治的外部动力。

## 4 重大城市活动的外部效应

### 4.1 功能和环境完善效应

现代城市是工业化的产物，它因工业化而兴起并不断演变。在不同的发展阶段，城市的功能定位和发展战略目标是不同的。在工业化起步阶段，城市通过加强基础设施建设以更好地吸引制造业，城市发展集中在硬件设施的投入之上；而城市进入后工业化阶段，城市的竞争实力更多地体现在综合服务优势之上，第三产业的崛起以及城市知名度的提高是城市成为“投资磁石”的必要条件。为保证城市活动的顺利进行，举办城市必然投入大量的人力物力进行基础设施的功能完善和服务软环境的建设。城市重大活动对城市的内在功能的推动效应主要体现在以下五个方面：

一是促进现代化基础设施、方便快捷的市内外交通系统和大容量网络化通信系统的建设，以确保其与全球的同步响应；

二是增强城市的辐射和集聚能力，为建立国际性的产品、资本、技术、信息的交易中心和综合人才高地创造条件；

三是完善城市的综合服务功能，同步提升跨国公司总部、国际组织总部等各类国际性经济实体进驻的软环境；

四是优化公平、公正和公开的市场经济环境，对等合理的对外开放度，以及政府诚实守信和高效务实；

五是提供良好的社会治安、人文基础和生态环境，具有丰富多彩的城市物质和文化生活。

筹备城市重大活动的前期投入可以通过城市活动的外部效应获得各方认可，硬件设施和软件设施则可在事后继续服务于城市和广大市民。

### 4.2 资源的优化集中效应

土地资源、人力资源和聚集资金是城市竞争力的内部核心资源，而政府的职能则是对资源的政策引导和宏观调控，形成对资源的高效合理的分配和使用。例如，通过基础设施建设，提升土地资源的利用价值；通过教育和人才引进，提高市民的综合素质，形成城市之间人力资源的比较优势等。

资源主要三个来源渠道，一是自身资源积累，二是上级政府的财政和政策支持<sup>①</sup>，三是市场融资。城市自身资源的积累是一个缓慢的过程，不能满足城市的跨越式发展需要。因此当城市发展机遇到来时，政府必须在外部筹集最大的资源以保证城市发展的需要，并可通过资金聚集进一步形成“谷地”效应。

城市重大活动对城市发展预期的推动效应可以转化为上级政府和市场对发展机遇的认同，城市政府可利用这方面的广泛认同向上级政府争取财政和政策方面的支持，甚至可以获得国家的直接投资。另一方面，城市活动作为政府相关的重大项目，城市政府还可使用政府信用向市场进行融资，如企业投资、企业赞助、银行信贷等，进一步扩大资源的来源渠道。

对于城市政府而言，集中城市资源的最大阻碍在于内部各个行政条块分割造成的部门集团利益对有限资源的争夺，以及各个部门对本系统内资源的分散使用，财政支出总是形成四面出击的局面。城市内部日常经费的日益增长加剧了财政投入的分散，各个部门的本位主义和局部利益更遏制了资源的高效集中。政府行政管理的特点之一是不诉不理，在过去通行的行政命令往往是不合法的，亦是无效的。政府自身也渐渐认识到现代城市管理已经不能继续沿用计划经济时代的行政命令和行政干预来管理城市。

政府主观上希望通过一切手段来调动各方的积极性，扩大城市的影响辐射范围，以吸引尽可能多的财政支持和多元投资，动员最大的人力和物力等资源来实现其执政目标。为实现上述目标，在政府的行政手段非常有限的客观条件之下，城市政府将城市活动作为抓手，事件决策目标的导向性保证了政府能够集中资源，采取各方均能接受的行动目标和行动方案，无论是主动接受还是被动接受，分散在各个部门的资源自然会按照行政命令集中使用。

### 4.3 政令的协调和同步效应

法兰西规划学院教授 F.Ascher 认为“周期性的国际重大文化和体育活动在全球范围内对人们的社会活动起到了‘再同步’的作用”。

随着各类活动和需求的多样，城市的结构和功能已经成为复杂的巨系统。在城市内部条块分割造成资源分散的同时，还造成城市内部各个子系统的协同困难。各个系统的工作聚焦于系统内部利益，而对不利于自己的外部影响有一种自然而且本能的抗拒和“纠对”，结果是“政令不通”

<sup>①</sup> 由于中国土地资源的缺乏现状，各级政府仅掌握现有土地资源的调控权，而农业用地转为城市建设用地，即扩大土地资源的权力归国务院。国务院特批上海 10km<sup>2</sup> 土地用于上海世博会拆迁安置基地建设，是对上海最大的政策支持之一。

或者“上有政策下有对策”。

城市政府在城市管理者的角色基础之上,逐步增加出城市经营者的角色,政府通过制定区域性质的“游戏规则”,经营、分配和运作城市资源。城市政府希望能有行动的“同步器”,使部门利益和眼前利益统一在全局利益之下。

政府所属的组成部门在开始阶段,并不能对“城市活动”的意义达成共识,存在大量的不同意见是必然的,但作为政府的下级执行部门,服从是天职,城市活动定能通过各项具体政令和行政行为对城市的各个方面产生影响。城市重大活动明确的各个分系统目标,将利益各异、绩效参差不齐的各个分系统统一在整体节点目标之下;城市重大活动带有政府背景的指挥(筹办)机构的统一指挥可将工作节奏各异的各个部门形成合力;对外宣传使各个系统的行政绩效暴露在社会和公众的监督之下,形成的舆论压力对政府提高行政能力、改善办事效率产生良性的促进作用。

#### 4.4 公共投资拉动效应

从城市经济学的角度,赵燕菁先生提出城市重大活动的“好处就是能够提供一个巨大的外部需求,使得超前提供的基础设施成本的很大一部分被迅速收回。这样基础设施就可以在本地需求水平较低的时候,有一个超前的发展,从而带动城市竞争力的全面提升。”<sup>①</sup>

城市重大活动可以成为政府开展超常规建设的原因,面临紧缩的宏观经济调控政策时,大规模建设和大规模拆迁均可利用事件的巨大外部需求投资建设。以上海世博会项目为例,预测的创纪录的200位以上的参与者和7000万人次的参观者规模,将迫使政府——政府也乐于——超前建成相当规模的基础设施,一般项目难以触及的钢铁厂和造船厂可借机拆迁。根据有关资料,世博会场地和建筑工程,即所谓主体工程达到了180亿元人民币,世博会园区的运营预算达到了106.8亿元人民币<sup>②</sup>,同期全市世博会的配套基础设施建设,包括轨道交通、城市道路,交通枢纽、信息化管理、变电站等大型市政项目、机场等对外交通设施等,在3000亿元人民币以上;另一方面,世博会下游产业链延伸非常宽广和深远,几乎涉及了所有的现代服务业、制造业等等,世博会动迁、建设和运营三大任务的投资乘数远大于单一政府投资项目。世博会巨大的投资将刺激并带动一系列相关行业。

城市活动巨大的公共投资之中的绝大部分将转化为

城市硬件设施,如交通设施的扩建,第二和第三产业之间的置换,城市空间的拓展,城市居住地的迁移,而城市硬件设施的改变最终将反映为城市空间结构演化的轨迹和趋势。

## 5 小结

本研究所指的“重大城市活动”具有政府主导、目标明确、影响深远的特点,丰富了政府对执政手段的需求。通过政府行为,重大城市活动可间接对城市空间结构的演化产生作用,特别是举办世博会、奥运会等重大城市活动对城市空间结构影响,将涉及城市的功能迁移、空间拓展、市中心集聚、产业结构调整、社会人口分布、交通结构等各个方面。建立在政府平台之上的重大城市事件,通过政府密集投入的政府资源和吸引的市场资金,将对城市产生非常快的影响,而且影响程度与投入规模成正比关系。

以上海世博会为例,世博会为上海市留下了“一轴四馆”、城市最佳实践区等物质财富,区位条件极佳的近3km<sup>2</sup>的战略发展空间,近100hm<sup>2</sup>的滨江公共绿地。在城市精神文化方面,通过184天的文化盛会,7308万参观者,数万规模的国外参展者和嘉宾,城市的全民参与和志愿者活动等,市民开拓了眼界、提高了素质,成倍提高了上海市的全球知名度和美誉度。

虽然中国城市政府已经积累了一定的举办城市活动的经验,能够积极引导和有效控制城市重大活动对城市发展的影响。但是同时需要特别指出的是,重大活动对城市影响力的时间跨度远超政府的主观认知,现在普遍存在着随着活动的闭幕,政府职能曾经在重大活动中的影响力也迅速消退的问题。该问题产生出一系列的衍生后果,如后续场馆和土地的低效利用问题,新生的文化氛围和城市精神的培育弘扬问题,重大城市活动的遗产(包括有形的物质遗产和无形的知识遗产等)的保护、总结和传承问题,以及最重要的如何将活动的影响转换为对城市长远发展的持续推动效应的问题。

在城市活动实施过程中,需要研究如何组织和控制以达到预期目的;另外仅为短期的事件投入巨大资源延伸出来的问题非常繁杂,在决策、组织、管理和调整城市资源为城市活动提供支撑的同时,如何充分利用城市活动实现城市结构调整和功能提升的问题,也需要进行研究和总结。

① 赵燕菁.奥运会经济与北京空间结构调整.城市规划,2002(8).

② 上海世博会事务协调局.中国2010年上海世博会注册报告.

参考文献

- [1] 上海世博局. 中国 2010 年上海世博会国际论文集 [C]. 上海译文出版社, 2004.
- [2] 上海世博会申办委员会. 中国 2010 年上海世博会申办报告 [R]. 2002.
- [3] 上海世博局. 中国 2010 年上海世博会注册报告 [R]. 2005.
- [4] 于涛方. 城市竞争与竞争力 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2004.
- [5] 上海世博局. “世博会与上海新一轮发展”大讨论专题汇编 [C]. 2003.
- [6] 孙施文. 世界博览会作为城市空间的解读 [J]. 城市规划汇刊, 2004 (5).
- [7] 赵燕著. 奥运会经济与北京空间结构调整 [J]. 城市规划, 2002 (8).
- [8] 易晓峰, 廖绮晶. 重大事件: 提升城市竞争力的战略工具 [J]. 规划师, 2006 (7).
- [9] 吴志强, 干靛. 世博会选址与城市空间发展 [J]. 城市规划学刊, 2005 (4).
- [10] (加) 克劳德·塞尔旺, (日) 竹田一平. 国际级博览会影响研究 [M]. 魏家雨等译. 上海科学技术文献出版社, 2003.
- [11] (美) 联合国人居署. 全球化世界中的城市 [M]. 司然等译. 北京: 中国建筑工业出版社, 2004.
- [12] (韩) 朴世直. 我策划了汉城奥运会 [M]. 姜榕哲译. 北京: 中信出版社, 2005.
- [13] John Allwood. The Great Exhibition 150 Years. Cassell & Collier Macmillan Publishers Ltd, 2001.

# 演进路径、作用机理及定位模型： 城市重大项目的分析视角

Evolution, Function Mechanism and Position Model:  
the Perspective of Major Projects in the City

李昕

**【摘要】**重大项目已成为城市发展的重要景观和动力机制。在推动城市转型发展和价值实现等方面发挥着战略性作用。从管理学角度，城市规划作为公共政策范畴，重大项目引导城市发展的演进路径、作用机理不同于普通项目。这使得研究重大项目管理定位，并把它从城市管理层面和项目管理层面分离出来成为实践的必然。

**【关键词】**演进路径 作用机理 定位模型 重大项目

**Abstract:** Major projects have become the important phenomenon and the driving mechanism in the development process of Chinese cities. They undertake the strategic missions to realize the transition and achieve the value of the cities development. From the angles of management, taking urban planning as public policy, the evolution and function mechanism of the major projects are different from ordinary projects management and cities management. It is believed that major projects directed by government should abide by urban development value. So research on the position model is necessary.

**Keywords:** evolution, function mechanism, position model, major projects

自 1970 年代以来，各国普遍进行广泛自由化和市场

化导向的改革。城市经营与城市营销的兴起，地方政府成为区域经济增长的主要责任者，推动地方—全球的直接链接，这使城市凸显全球网络节点地位，成为一个国家应对全球化的前沿阵地。“建设怎样的城市以及怎样建设城市”成为城市政府的重要议题。依托重大项目引导城市和谐发展成为城市研究者的关注领域。吴晨（2002）分析在西方城市发展中，大型工程一直贯穿始终，是实现城市经济、社会和实体环境空间重构的重要手段。无论是 1950 年代城市重建（Reconstruction）还是 1960 年代城市复苏（Revitalisation）；无论是 1970 年代城市更新（Renewal）还是 1980 年代城市再建（Redevelopment）以及 1990 年代城市复兴（Regeneration），大型工程都发挥了巨大作用。近年来，以世博会、奥运会等为代表的展会、文体类城市重大项目更是成为地方政府倚重的抓手，直接推动城市建设、经济增长、社会发展、形象推广等。重大项目不仅是城市活力的指示器，而且担当了城市活力的“调节器”，被誉为全球化竞争日益激烈过程中有力提升城市或国家竞争力的战略工具。快速城市化阶段，中国城市发展是多种外生强制性制度变迁力量与既存制度体系中内生力量冲突与协调的过程，即制度变迁外生力量的内生化的过程（李昕，2005）。作为引导城市和谐生长并形成优势生态位的有机整合力量，重大项目已成为中国城市发展转型与重构的普遍景观。研究其演进路径、作用机理及定位模型，对于城市科学发展，有着积极意义。

## 1 演进路径

探讨城市发展，存在建构理性（Constructivist Rationality）与演进理性（Ecological Rationality）两种认知模式。建构理性承认理性能力的至上性，认为社会发展可设定固定模式，或筛选最优制度框架；演进理性提出理

性的有限性，现存制度与秩序并非预设，而是由累积性发展逐渐形成。实践证明，演进理性与建构理性的分野逐步消融，融合趋势日益鲜明<sup>①</sup>。作为公共政策范畴，城市规划是规范市民社会行动的强制力量，体现对城市发展价值的思考。城市发展渐变和突变结合的过程，在于普遍规律的共性和特殊规律的个性的结合，在于最终目标的决定论与阶段目标的非决定论的结合。这是重大项目推动城市发展的理论基础。重大项目以城市发展价值作为实施目标和导向；同时又是提升城市发展能力和水平，实现城市和谐生长的有力推动力量。它体现三方面价值演进路径。

### 1.1 城市竞争导向

作为一般性存在的市场机制，通过竞争方式配置稀缺资源，其本质在于以物化的形式使生产社会化，精神交往全面化，从而实现人的社会化。市场机制是整合社会经济集体的重要力量，催生城市环境和运行机制的变化，也把城市纳入区域发展的普遍竞争格局之中。

竞争导向是重大项目促进城市和谐发展的重要推手<sup>②</sup>。客观上要求项目按照城市发展战略，从功能完善、价值实现出发，对资源进行集聚、重组和营运，实现资源在容量、结构、秩序和功能上的最优化，使城市在竞争格局中居于有利地位。尽管波特竞争理论认为，城市已由依靠自然资源、资本为特征的物质驱动转向以人才为特征的创新驱动，但强调资源基础上的竞争力形成机制仍占据重要地位。只是，这种竞争已不是简单你死我活的“零和游戏”（Ciampi, 1996）。从对抗性竞争、宽容性竞争发展到合作性竞争，城市竞争优势在于发展潜力和应变能力的形成以及城市价值和提升能力的提升。

竞争导向体现两方面内涵：发展绩效上表现为经济增长、投资规模、居民收入；动态发展上表现为城市要素集

聚能力和资源增值能力，对区域资源优化配置能力。在真实经济活动中，政府功能不是单一的（Tiebout, 1956）。只要经济要素和资源在这些组织覆盖的不同社区自由流动，就会产生竞争，进而迫使政府为区域发展改进效率。原视作城市发展包袱的公共产品，包括基础教育、安全、法制、环境建设等，都是提高竞争力的内在要求，是政府赢得“用脚投票”<sup>③</sup>的关键。城市竞争力可以看作环境的函数。重大项目通过资源优先导向性流动，带动资源整体合理配置，完善城市生长路径，推动城市在竞争中取得积极态势。

### 1.2 城市扩展导向

城市化进程既是地域空间扩展，完善居民生产生活空间环境的必然需求，也是城市功能转变的内在要求。黄亚平（2002）指出城市功能转变的基本动因在于社会经济结构的转变及产业内部结构的变化。当前，生产性服务业和跨国公司的发展以及国际金融、商务活动成为推升城市经济增长的新要素。这种城市扩展力量表现在：①工业技术更新导致传统工业以及港口码头等代表性配套设施的衰败，高新技术产业结构特性使它向外围发展；②以高技术、高接触和高创造性为代表的高级服务业需要完善的服务设施，以CBD、会展中心、文化体育中心等为代表形成新的城市空间结构。这种扩展的冲动，既是重大项目应运而生的现实背景，也是引导项目植入城市地域空间生产与再生产的动力方式。

扩展导向下重大项目不仅是城市化物质空间拓展的增量，更是调和城市发展动态需求矛盾，调整城市空间结构和发展价值的爆发性动力。具体表现为渐进型扩展和跳跃型扩展。渐进型扩展指城市形态沿规划伸展轴方向，由内向外蔓延的扩展方式。跳跃型扩展则指在城市建成区外围

① 以诺斯为代表的建构理性派强调国家统治者为了自己收入最大化设计和选择产权形式，并认为道德准则、社会规范以及意识形态等可据此“决定”、“建立”；以哈耶克为代表的演进理性派强调自发的社会秩序是人们在社会交往中相互调试而生成并经由演进过程而扩展的，是适应性进化的结果。虽然建构理性长期居于主流，但经济人的现代模式也是融合演进理性观点的产物，而且行为经济学的兴起和演化博弈论的深入发展体现了演进理性的张力，这使得由分野走向融合的建构和演进理性成为现代经济学理性范式的分析基础。参见景玉琴. 分野与融合：建构理性与演进理性 [J]. 江汉论坛, 2006 (12)。

② 和谐发展是竞争发展题中应有之义。处于跃升发展阶段的都市，需在较短时间集聚资源，弥补发展短板。但也需从和谐角度理解。对此，Leo和Erik（1999）认为城市竞争力取决于发展阶段，特别是“信息时代”，企业区位、地理条件不再起决定性作用，除土地价格和空间可达性等传统因素外，生活质量、环境、文化服务水平和对知识的获取成为重要因素。《World City or Great City of the World》报告指出，有竞争力的城市体现在促进可持续发展的经济活力，不仅拥有丰富经济资本，而且拥有丰富人文、社会、文化和环境资本；政府与私人部门及第三方合作管理模式。吴志强从建构和谐城市角度，指出有高度竞争力的城市发展在于实现城市三大和谐纲领，即人与自然的环境和谐、人与人的社会和谐、历史与未来的时间和谐。见于涛方. 城市竞争与竞争力 [M]. 南京：东南大学出版社，2004：26-30。

③ “用脚投票”指企业家和居民以实际行动对城市政府投票。如果城市经营得好，投资者愿意投资，居民愿意居住，城市政府赢得“票数”就上升；相反，投资环境和人居环境不好，投资者和居民就转向其他城市，这个城市“票数”则下降。“用脚投票”的投票活动是虚拟的，但对城市发展影响却是真实而强大的。



合适地段集中建设，并由此带动形成城市发展的新区域。熊国平（2006）研究中国城市形态演变历程，认为开发区是城市跳跃发展的主要载体，并按照开发区与城市距离，分为边缘跳跃（5km 以内）、近郊跳跃（5~20km 以内）和远郊跳跃（大于 20km）。

扩展导向的重大项目并非局限传统空间美学和视觉效果，而是以“人-社会-环境”为核心的空间塑造过程。这使判断项目区域与城市对比关系、调整城市结构模式与重组、评价城市空间扩展绩效及政府选择政策决策行为成为重点。

### 1.3 城市更新导向

城市是一个历史积累过程。面对衰退期，适时进行城市更新是转型发展的重要调节手段。更新导向下，重大项目体现出遵从城市整体的有机性和变迁的历史规律，尊重区域文脉特征、现有格局及缺损因素，逐步完善城市肌理和发展价值。通过主动更新行为，完善、补充社会跃升发展的初始条件和后续条件，不断消解或弱化城市发展结构中滞后要素的牵制力，促使城市空间形态与功能结构协调，保持整体秩序和活力。

西方城市空间结构演变经历了多个阶段。20 世纪八十年代以来，城市中心全面复兴，内城更新加强、郊区继续发展。随着产业结构从制造业为主导到以服务业为主导的转型，城市商务、娱乐、休闲功能日益突显。中心区域成为城市复兴的重要组成部分。政府投入大量资金改善基础设施等，也产生了积极的外部效应，有效减轻私人部门的投资风险和开发成本，使城市中心成为各种资本的重要投资场所。更新导向下的项目，推动城市空间（包括物质、社会、经济等）重构，使城市价值及发展功能得到发掘、调整与完善。

当然，大规模更新不必然带来城市发展正效应。它既可推动城市问题与矛盾逐步解决，整体环境和运行效率改善，也可能加剧问题和矛盾，阻碍运转效率，使城市发展质量恶化。“不能局限于清除旧城的弊病和缺陷，必须是建设性和具体的，与城市发展整体设想吻合……通过改建来争取将来新的增长点”<sup>①</sup>。突出表现在：①城市空间结构重建。重新审视城市定位和价值，有序更新。②适度疏解与功能重组。强调更新区与周边联动和可拓

展性，缓解区域内生活压力以及将更新区与城市整体功能提升联动考虑。③城市文脉与历史延续。兼顾实体更新改造与文脉延续，协调历史文化保护与城市发展需求，完善城市功能。

## 2 作用机理

作为公共政策调整范畴，城市重大项目在引导资源流动、物质空间调整、利益分配格局、社会文化融合等方面起到推动作用，是实现城市发展战略的重要导向源。重大项目与城市发展相融互动，并受城市管理价值理念和行为方式影响。具体而言，对城市发展总体水平的影响机理体现在四方面。

### 2.1 后果导向到原因导向的转变

根据问题与治理逻辑，城市管理分为后果导向模式和原因导向模式。后果导向中管理运行往往滞后于城市发展，治理代价大，而原因导向防患于未然的特征则是长效管理的保证（彭晓春、陈新庚等，2002）。城市管理与行政体系内在联系，这使得重大项目实施对城市管理模式存在路径依赖<sup>2</sup>。公共项目是解决城市问题的集成方案，同时也是从管理政策制度方面进行原因导向治理的有力抓手。

处于跃升发展阶段的都市，社会意识、经济水平构成的多样性，发展时序上的摆动性对规划提供多种可能性选择提出了更高要求。重大项目由后果导向向原因导向转变是政府追求城市发展价值、提高城市管理水平的客观要求和内在驱动力。重大项目对接城市发展战略，把城市问题的规避机制与城市发展的价值路径联系起来，形成有机互动的反馈体系。这种“系统进化思维方式”，在根本上区别于传统的“还原机械的思维方式”（表 1）。由结果推知原因的系统进化思维方式是重大项目引导城市发展战略目标实现的要件。“系统的过程”是政府主动作为解决城市问题的控制机制，也成为项目适应环境变化动态调整的手段。

机械静态的思维方式与系统动态  
的思维方式比较

表 1

机械静态思维方式	系统动态思维方式
寻找客观最优解决方案	为达总体目标不断努力

① [德] G.阿尔伯斯. 城市规划理论与实践概论 [M]. 吴唯佳译. 北京: 科学出版社, 2000: 216-217.

② 路径依赖由制度经济学家道格拉斯·诺斯提出，指某种发展轨迹一旦确立，此后一系列外在性、组织学习过程、主观模型都会加强这一轨迹。路径依赖被认为是理解长期经济变化的关键，即过去的选择决定现在的选择，沿着既定路径，经济和政治制度的变迁可能进入良性循环轨迹，亦可能沿原有错误路径发展，甚至锁定在某种无效率状态。城市管理也是一样，思维方式决定管理行为，背后为管理制度模式所左右。