

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，需要我们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

作者：崔宁，上海世博建设开发有限公司，副总经理，城市规划博士

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^①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”。

城市政府的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。

城市政府的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，5.28km²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，作为一项耗资亿万工程，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和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，以中国大陆的城市政府为代表，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^①。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^②。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；大量国际政要的访问，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时响应；

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^①，三是市场融资。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”

^① 由于中国土地资源的缺乏现状，各级市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10km²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“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。”^①

城市重大活动可以成为政府开展超常规规模建设的动因，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位以上的参展者和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^②，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3km²的战略发展空间，近100hm²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].
- [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] 赵燕菁. 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, 于靓. 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.
- [14] Takako Nakata. The Cultural and economic effect of the world exposition.

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

【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

作者：李昕，同济大学副教授，城市规划博士

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^①。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^②。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”^③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。上世纪八十年代以来，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”^④。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^②。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城市，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。

续表

详细预先规划，经常施加直接影响	确定相应边界条件，施加间接影响
集中式任务和能力分配；独裁型领导	分散式多层次任务和能力分配；参与型领导
认为能拥有足够的可靠信息	认为任何时候都不可能拥有充分的可靠信息
关注具体事务层面成本与效用的优化	有意识地提出不同阶段关键目标

改编自：金昊. 过程管理在工程项目管理中应用的研究[D]. 同济大学硕士论文, 2004.

2.2 扩张导向到生长导向的转变

从战略管理理论而言，当强调发展与增长时，项目是主要手段；当强调生存和延续时，日常运营是主要手段；如同时强调生存与发展，项目和运营并重。长期以来，快速城市化形成扩张发展高潮。城市化地域规模、人口、经济总量等显性指标迅速提升，往往关注目标，而忽视过程的协调；关注项目带动城市发展表现结构的状态协调，而忽视城市子系统内在关联的系统功能协调。城市化特殊阶段和全球竞争态势以及有欠完善的绩效考核方式，使得政府有依托重大项目推动城市扩张的冲力。这就容易引发城市单向粗放扩展，而外在空间形式与内在机能脱节。

区别于传统蓝图式城市规划理论，城市生长理论认为城市发展是连续过程，其结构、形态增长也是连续的。城市布局形态应保持阶段性完整和前后衔接相承关系，避免拼贴式规划。这完全有别于扩张，体现了生长的理念，展现城市作为有机体、生命体由小变大的过程，保持城市发展的合理、高效、可持续^①。在发展价值和战略导向下，重大项目的实施过程就是基于空间布局形态调整和资源利用，突出发展能级提升，推动城市和谐生长的过程。扩张导向向生长导向的转型，强调在实施过程中完善城市结构、功能和价值，注重城市他组织行为与自组织行为的协调。生长导向在根本上是注重资源价值实现的内生式发展模式。这种和谐生长，并非绝对意义上排除人对城市的干扰，而是认识发展规律，把握地点、程度和时机，依托重大项目实施生长管理^②，诱导和控制城市生长点，调控完善城市空间布局，实现可持续发展。

2.3 单向传导到多方反馈的转变

重大项目是复杂系统，既包括子系统（子项目），同

时又是城市巨系统里的子系统。重大项目的实施流程中，涉及多方面行为主体和信息反馈渠道。从面向对象来说，可分为城市管理理念层、重大项目规划层和项目管理执行层。从面向事件来说，可分为并行性事件和纵贯性事件。重大项目引导城市生长是随时间变化的动态反馈过程，伴随多样的环境变化因素而影响控制的效能发挥。

城市系统的复杂性、重大项目实施过程中的环境变化（城市社会、经济、环境等；项目产品和服务质量体系；标准和法律规范要求；项目或城市竞争能力需求；项目实施主体状况；自然事件，如旱涝灾、流行疾病、恐怖暴力事件；新战略、政策规定变更；适应市场变化需求等外部环境变化以及人力资源；成本费用；项目进度；质量要求；技术条件；管理程序；管理人员个性等内部环境变化），容易导致项目实施约束边界变动，按照既定模式运行控制的传统单向传导不足以保证项目实施的可靠度。此外，重大项目参与环节或主体存在多方反馈回路，形成多重传导机制和反馈体系的需求，客观要求信息的多方传输和反馈，实现单向传导向多方反馈的转变。

关注项目变化因素，形成持续反馈改进过程，是重大项目多方反馈传导的核心。与此同时，城市发展战略改变、调整也会通过控制机制反向传导，重大项目实施途径、方式、具体要求就会相应变化，使其始终融入城市发展价值体系中，成为城市和谐生长点。这种互动反馈贯穿于城市—重大项目—子项目的纵向体系，也体现在每一层级间按事件（项目）运行流程（策划、设计、实施、运行管理和后续利用等）的控制反馈中。

2.4 单次控制到互动循环的转变

重大项目实施过程体现项目个体与城市整体有机生长的互动，是各组成子项目的集合。威安邦研究项目集成管理，把项目的使命/愿景、战略管理、项目管理、营运管理构成一个组织全面集成管理模型（图1），认为：组织发展到一定程度必须根据日常运营和项目管理能力与内外条件确定自身使命、愿景和目标；然后依此制定发展战略、战略项目和具体项目并付诸实施；根据实施状况、综合绩效修订组织使命、愿景、目标，形成组织生命周期互动循环。

城市竞争背景下，代表各既得利益的不同经济主体对城市物质要素和空间资源优化配置的影响更加显著。而原

① 参考自<http://baike.baidu.com/view/2952938.htm>

② 生长管理源起于上世纪20年代，美国为控制大城市恶性膨胀，由商务部发表《城市规划和区划的标准法》，特别限制城市开发地点和类型。地方政府规定了必须进行基础设施建设的地域，在基础设施建设不充分的地方，不容许开发，即实施“成长限制”。80年代，结合实际情况，政府又改为在能够进行合适基础设施建设的地方，给予开发许可，这种对策被称为“生长管理”。本文不作为专有名词理解。

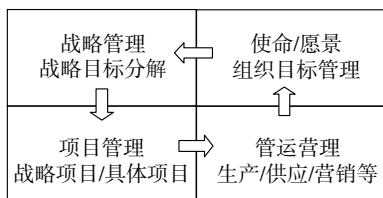


图1 组织全面集成管理示意图

有行政单一主导资源分配方式下的规划控制和管理体系缺乏对新生因素的反馈渠道、机制和应变力。巴奈特在《作为公共政策的都市设计》中提到城市设计是复杂多变的、连续的政策过程和观点形成的过程。从公共政策形成属性来说，米尔布利·麦克拉夫林（Milbrey McLaughlin, 1976）相互调适模型（Mutual Adaptation Model）指出，政策执行过程是执行组织和受影响者之间就目标手段作相互调适的互动过程，政策执行的有效性取决于二者间相互调适的程度。这种执行过程实现充分互动，并非静止或单次循环。这就决定了公共政策执行载体的重大项目由单次控制到互动循环转变的必然。对外界发展信息因子和内部执行信息状况的进行互动循环处理，其“连续性决策过程”是城市和谐生长、整体能力提升的重要形成机制，其核心在于遵循城市发展价值链。

传统线性单次反馈模式对城市体系认识的缺乏和对环境变化应变机制的缺位，使规划控制功能往往不适应城市发展的需要。实施重大项目推动城市发展，就是在历时性和共时性比较中优化控制。其中，历时性比较实现过程趋优的目标和谐，共时性比较实现结构和谐和功能和谐。

3 定位模型

重大项目体现政府主导的城市管理要求，其价值指向城市发展战略和综合能力提升。具体项目作为基本要素单元，是城市发展初始保障性条件和累积继发性推动力。城市管理与项目管理相关理论是探索重大项目实施理论的基础。

3.1 城市管理的发展

从马科斯·韦伯（Max Weber）的“官僚制科层组织理论”到伍德罗·威尔逊（Woodrow Wilson）的“政

治制度决策、行政制度执行”观点以及F.J. 古德诺（Frank J. Goodnow）提出“政治与行政二分法”观点构成传统公共管理理论经典体系。韦伯模式与早期行政模式重大反差和最主要差别在于，它用以各种规定为基础的非人格化制度取代了人格化的行政^①。它以理性法律的权威形式、金字塔式的严密等级、非人格化的组织制度以及政治中立的技术化官员等为特征，否定以忠于人为内核，建立以忠于物为要旨的现代官僚制度体系，迎合了工业社会化大生产和行政管理复杂化的客观需要。“将现代公职管理归并为各种规定深深触及到它的本质。现代公共行政的理论……认为，以发令形式来命令执行某种事务的权威——它已被合法地授予公共机关——并没有授予某机构在所有情况下通过指令管制某种事务的权力。它职能是抽象地管制某种事务”（Gerth and Mills, 1970）。这种正式的、非人格化的体制根据客观考虑执行专门化职能的最大可能性，按照“可靠的规定”做出决策，而不是“考虑个人因素”。威尔逊观点主要有：从事政治者应负责制定政策，行政部门应负责执行政策等。政治与行政二分法使公共行政“显现为一个自觉的研究领域，在知识与制度上与政治有所不同”（Stillman, 1991）。它将职业化、专门技能和功绩制价值观引入现行政府事务管理，为公共活动的新标准提供了发展空间。

20世纪末期，各国政府致力应对技术变革、全球化和国际竞争，注重规制约束和操作程序的传统管理模式因应变乏力等缺陷饱受诟病。公共行政僵化、等级制的官僚制组织形式正转变为公共管理弹性、以市场为基础的形式。这不仅是形式上的变革或管理风格的变化，而是政府社会角色及政府与公民关系方面进行的改革。这种变革思想就是新公共管理（Hood, 1991; Hughes, 1994）。

在管理职能上，新公共管理强调对自身行政组织的管理，并将管理的焦点由传统公共行政的“内部取向”转变为“外部取向”，由重视政府机构、过程和程序转到重视项目、结果与绩效。传统公共管理把政府界定为“划桨”，是社会公共产品的提供者。新公共管理强调政府“掌舵”的角色，是公共产品质量和数量的控制者。角色的转变，使政府对公共事务管理更加注重宏观决策，对经济、社会和自然和谐发展起到催化作用。在管理主体上，传统公共管理主体局限于政府官僚机构，新公共管理强调多元性，

^① 韦伯认为，存在三种类型权威：“魅力型”——领导人的吸引力；“传统型”——诸如部落酋长的权威；“理性/法律型”。前两种较多体现非理性的和超出法律、规定范围的人格化权威，而后者则基于理性和法律之上的非人格化权威，效率最高。根据理性/法律权威思想，韦伯确定现代官僚制体系六项原则：1.根据各类法律、行政规章和规定为基础确立固定和法定管理范围原则；2.公职等级制和权力等级化原则；3.公职管理建立在保存书面文件（档案）基础之上；4.全面而专门的训练；5.公职发展到完善程度，要求官员完全发挥工作能力；6.公职管理遵循一般性规定，或多或少是稳定的、全面的，并且是可学习的。

参与对象包括社会公众、企业、非营利组织和非政府组织等不同利益群体。在管理手段上，传统公共管理遵循严格的层级制。新公共管理采用私营部门战略规划、目标管理、绩效管理、人力资源开发等管理方法和竞争机制，摆脱传统“行政没有战略的意义，没有优化资源去达到目标的概念，丧失了对外界热点的关注而盲目执行命令，忘了对于公共组织来说还有更大目的和整体目标”^①的羁绊。

新公共管理突显公共管理部门对组织战略和绩效的重视。这种绩效既包括政府提供公共服务和社会管理的“产出”绩效，又包括政府行使职能的“过程”绩效。这一思想指导下的城市管理，提高了城市发展综合效益和整体水平。传统以数据衡量运行状况的工具理性，忽视了把公共管理目标放在公共伦理的脉络中考察，追寻价值理性反映了政府对发展绩效的注重，形成延续公共管理变革的动力。值得指出的是，新公共管理思想发展，城市管理实践中城市营销正向城市治理转变。二者相比较，城市营销注重政府自上而下支配、控制及主导，城市治理则强调政府职能的稀释和政府组织的精干以及利益相关者的参与。城市治理主张地方分权和伙伴制及多重治理，决定了城市管理决策过程的复杂性，使不同利益主体间的联盟、合作、妥协和协商成为利益实现的重要方式。

3.2 项目管理的发展

项目管理思想起源于20世纪50年代。以美国阿波罗登月计划、海军“北极星”计划等为代表的一批大型国防和军事项目的实施，客观上要求对规模大、参与层面复杂、协调难度高的项目组织和实施过程进行控制，由此引发传统经验管理逐渐演化为现代科学项目管理。这种变化主要体现在：管理思想转变（系统理论成为管理理论基础，从系统论角度出发，研究系统各要素、子系统关系以及系统内外部环境间关系）；管理技术转变（模型、计算机技术与管理者经验、决策结合，定性定量分析结合）；项目管理组织转变（以人为本，开放系统模式，以制度建设规范组织运作，确定的组织功能和目标，组织效率大大提高）。

社会发展推动项目管理环境不断变化，随着发展理念的深化，新的项目组织方式以及分析技术的介入，使得对项目管理理论的探讨也在不断深入。自产生至今，项目管理已经历四个阶段——从第一代项目管理已逐步演变到第

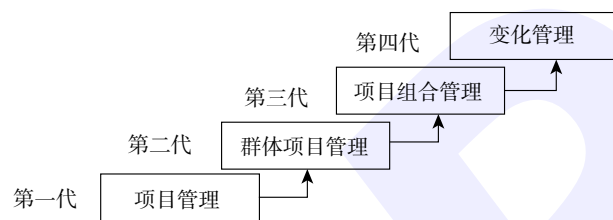


图2 项目管理理论发展

三代、第四代管理（丁士昭，2002）（图2）。项目管理是在有限资源约束下，运用系统观点、方法和理论，对项目涉及工作进行有效管理。它按照预设目标，依据既定工程规范，把时间、成本、质量、范围和风险等数量指标作为项目参数，从项目决策到项目动用全过程进行计划、组织、协调和控制。项目管理涉及对象一般是单个具体项目或过程，目标系统比较单一。从技术角度，“三控制两管理一协调”（质量控制、成本控制、时间控制，信息管理、合同管理，组织协调）是项目的核心内容。

传统项目管理基于泰勒科学管理理论，强调分工、集权，把生长过程离散成若干可控制并可验证的单独子过程，由于实施部门间缺乏必要交往，因而影响整个生产有效进展（卢勇，2004）。分析PMI项目管理职能认识，可看出实施过程的缺陷使项目管理应用受限^②。随着理论的发展，项目组合管理、变化管理等成为研究热点。但总体来说，项目间关系分散，缺乏总体价值层面的考虑。

项目管理引入工程建设领域，推动完善了重大项目的建设管理机制。当然，作为公共政策范畴的城市重大项目，不完全等同单纯技术意义上的项目管理。它体现对城市发展战略、群体项目协调管理和具体项目管理过程的关注。

3.3 重大项目管理的空间定位

重大项目包括子项目群，又从属城市巨系统，是连接城市与个体项目（子项目）的纽带。重大项目管理具有城市管理和项目管理的双重特性。宏观上，关注城市发展价值，管理目标具有城市管理的空间特性；微观上，关注项目实施效果，管理方法具有项目的技术特点。但在广度、内容、涉及对象、具体要求和复杂程度上与城市管理及项目管理有明显区别。重大项目管理是在一定约束条件下，按照发展战略，依托子项目进行过程控制，实现城市发展价值提升（表2）。

① [澳] 欧文·E·休斯. 公共管理导论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 102

② 金昊总结过程管理存在四方面的缺陷: (1) 大型项目的项目管理准备期受传统职能分工影响期限长; (2) 建设过程缺少有机整合, 部门自行其是, 在各自工作中存在许多非增值或冗余的工作流, 降低工作效率; (3) 缺少沟通协调, 各部门信息、数据无法共享, 形成信息孤岛; (4) 组织缺少灵活性。

战略管理、重大项目管理、项目管理区别 表 2

战略管理	重大项目管理	项目管理
宏观	中观	微观
复杂	复杂	简单
非日常	定期	日常
整个组织范围	整个组织范围	专业操作、经营
重要事情	重要事情和常规事情的衡量	常规事情
重大变化	小范围变化与重大变化的衡量	小范围变化
以环境或期望为动力	基于资源的环境或期望为动力	以资源为动力

重大项目管理在于传统意义上关注项目内部取向 (do thing right) 到项目外部取向 (do right thing) 的变化。外部环境变迁、政府行为模式变化、城市竞争博弈、项目利益调整等因素影响项目实施结果。这些因素是项目管理不能控制的——传统项目管理任务执行导向不能确保预期结果——涉及组织内外部因素变动及项目实施与城市发展的价值判断。项目管理是项目过程的实施理论，对质量、投资、进度以及合同、信息等有所明确的定量控制手段、保证措施，其管理体系表现为较规范的事务性控制过程。重大项目对过程、控制标准关注，还对结果、控制价值关注，价值导向使项目实施结果成为具有优先序的问题。重大项目与城市价值互动，使其管理领域不单纯是技术标准问题。作为城市公共政策范畴，它研究竞争、拓展和更新模式下，推动城市和谐生长的控制机制。

长期以来，管理研究分成宏观和微观两支主线。其一，沿袭官僚导向为特征的传统行政管理思想，到市场导向为特征的新公共管理思想，直接推动形成城市管理理论。其

核心是强调城市管理的战略思维、绩效观念等。其二，由军事领域项目组织实践形成项目管理理论，并推动大型工程项目管理理论的成熟。其核心是强调项目成本、质量、进度等控制技术。这两条主线关注管理的不同方面，形成不同应用空间。一般说来，城市管理偏重城市发展价值，对目标实现过程关注较少；项目管理偏重项目实施目标，对价值实现互动过程关注不足。相较城市管理(宏观空间)和项目管理(微观空间)理论，探讨重大项目管理理论较为缺乏。重大项目的特殊属性使其兼顾城市管理的价值需求和项目管理的目标需求，综合了具体项目目标技术路线的集成与城市发展价值实现路径的优化。作为中观层面，重大项目管理与城市管理、项目管理相异，是传统城市管理理论与项目管理理论适用空间分离延展的结果，形成管理应用空间的漂移思想(图3)。

4 城市重大项目的实例分析

实施重大项目过程中，调动城市多方面资源和相关利益者积极性，是城市综合实力和能级提升的抓手。作为重要决策者和实施者的城市政府，依托重大项目在城市公共政策中资源配置的干预和导向机制，充分挖掘其演进路径和作用机理内涵，寻找合适的定位切入点，对城市转型与重构起到战略推动作用。集中表现在：把突破长期困扰城市的补缺性发展、应对城市时代的完善性发展和谋划全球城市网络体系中的引领性发展结合，切合了城市发展的战略性需求。2010年上海世博会和西班牙毕尔巴鄂古根海姆博物馆，是依托重大项目推进城市经济社会发展的经典示范，对所在城市产生了并将产生深远而积极的影响。

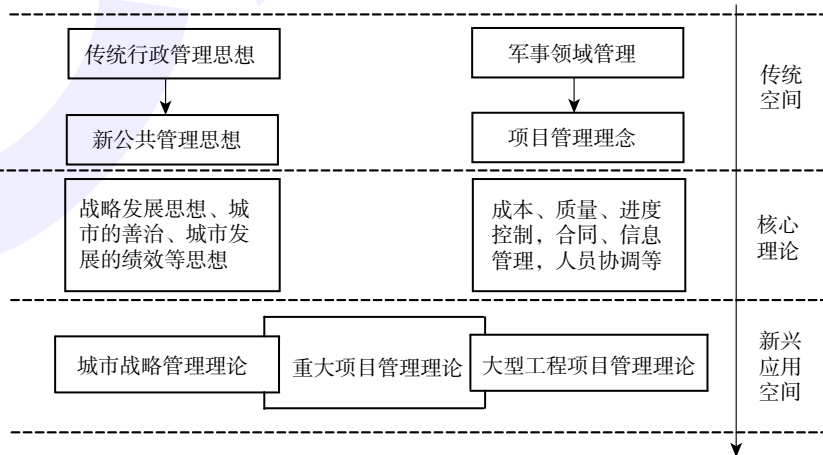


图3 管理空间应用的漂移思想

4.1 2010 年上海世博会

2010 年 10 月 31 日落下帷幕的上海世博会标志着一个时代的开始，标志着上海进入了一个后世博时代，一个可持续发展的城市时代（郑时龄，2010）。

世博会选址不仅影响会展参观的便捷性，而且牵涉到会展期间的功能发挥以及展后引导城市空间整体功能发挥。2010 年上海世博会的选址过程就是梳理厘清城市发展理念的过程，从初始郊区改为黄浦江滨江老工业带，就是基于上海城市发展的不足：城市空间错位，需要跨越浦江的空间缝合推进单中心向多中心发展；功能水准不高，需要相应空间承载发展战略；都市意向分散，需要连贯的文化脉络和相通的空间脉络提升都市整体形象（图 4）。世博园选址对浦江岸线开发带动明显，成为早在 2002 年上海既已确定并付诸实施的浦江两岸开发战略的重要节点。

世博园区规划用地范围 5.28 平方公里，其中浦东园

区 3.93km²，浦西园区 1.35km²；围栏区域（门票区域）范围约 3.28km²，世博配套区域约 2km²。经过七年筹备，于 2010 年 5 月 1 日至 10 月 31 日期间成功举办。上海世博会以“城市，让生活更美好”（Better City, Better Life）为主题，总投资达 450 亿人民币，创造了世博会史上最大规模记录，超过 7300 万的参观人数创下历届世博之最^①。

举办世博会，使其成为推动城市整体空间调整和城市转型的重要契机（图 5、6）。在改善城市基础设施和建设环境、促进经济发展和产业转型、推进社会文化事业发展、提升国际大都市形象、推动长三角一体化协作等方面收效显著。在城市空间和环境方面，将受污染并布满工厂、仓库、码头的滨江工业地带转化为城市公共开放空间，推动上海迈向可持续发展和宜居城市。世博会带来对城市发展的新共识——不同于快速城市化过程中的硬质城市化，而是增强对更注重软质的、以文化为主导的再城市化的认识。在这一过程中，更加注重城市生态和环境品质，

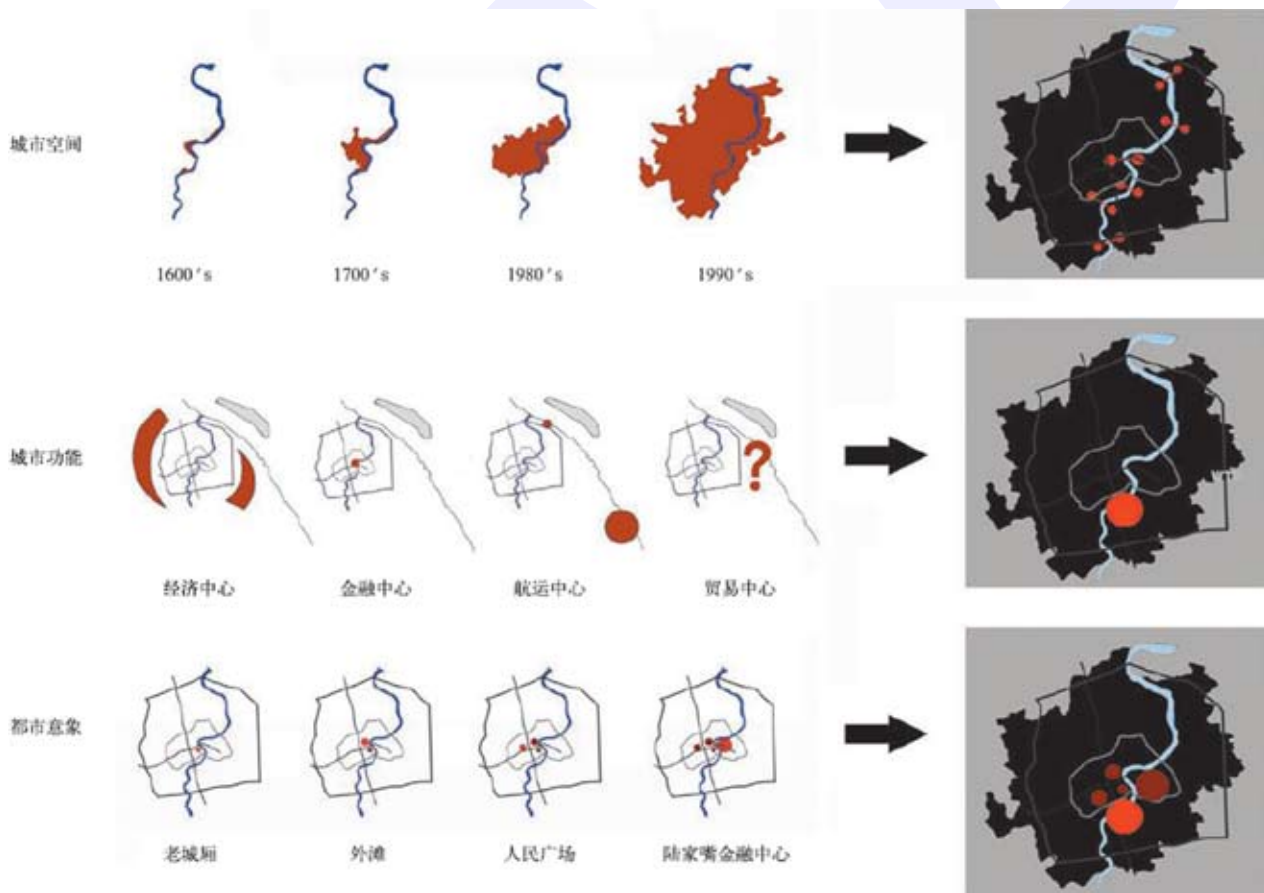


图 4 世博会定位与城市发展互动理念
资料来源：上海世博会事务协调局，上海市城乡建设和交通委员会，2010^[29]

① 引自 <http://baike.baidu.com/view/123125.htm>。

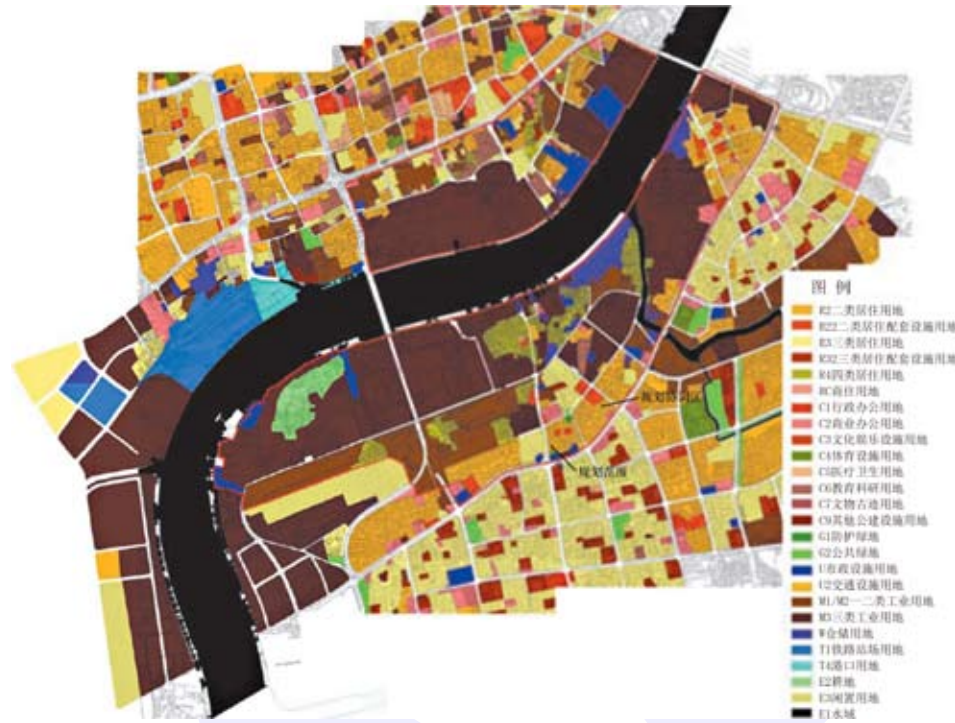


图5 世博会基地土地使用现状图

资料来源：上海世博会事务协调局，上海市城乡建设和交通委员会，2010^[29]



图6 世博会规划总平面图

资料来源：上海世博会事务协调局，上海市城乡建设和交通委员会，2010^[29]

完善基础设施和公共服务体系，提高市民生活质量；更加注重城乡的和谐发展；更加注重城市空间和产业分布重组，实现城乡发展的互动和平衡；更加注重文化社会事业的发展，使文化成为城市发展的动力和城市经济的组成部分；更加注重城市产业结构调整，提升产业能级，实现创新驱动，转型发展；更加注重发挥长三角区域龙头城市地位和国际大都市功能，与周边地区协调发展，保持城市的综合竞争力。世博前后对比，世博会带来的变化，不仅在城市基础设施和城市空间面貌，更在于城市发展理念及城市发展实力和综合水平。

世博会后，园区保留场馆可持续利用成为城市发展空间转型与重构的新契机。世博会中国馆和城市未来馆分别改建成中华艺术宫、上海当代艺术馆，均实现对外开放。东南亚和大洋洲国家馆、国际组织馆片区，将发展成为环境宜人、交通便捷、低碳环保、具有活力的知名企业总部聚集区和国际一流商务街区，成为促进上海城市功能转型和中心城区功能深化提升的重要载体。其他相关片区的可持续利用策略也在按照既定规划有序推进中。

4.2 西班牙毕尔巴鄂古根海姆博物馆

毕尔巴鄂古根海姆博物馆有着“一个博物馆救了一座城市”的美誉。

毕尔巴鄂始建于1300年，最初是渔业和五金业为主的市镇。15世纪西班牙称雄海上时，成为重要海港城市，随后日渐走向衰落。19世纪，因出产铁矿而重新振兴，成为钢铁、造船工业为主的重工业基地。20世纪中叶再次衰落。1983年，一场突如其来的洪灾淹没老城区，使城市发展雪上加霜，举步维艰。

如何复兴城市？多方问计后，市政府决定调整经济结构重塑城市，试图从重工业转向服务业、通讯业和旅游产业。重要契机就是市政府与纽约古根海姆基金会达成协议，在毕尔巴鄂建立一座博物馆，以吸引欧洲众多艺术爱好者。政府牵头为这个重大项目斥资1.357亿美元并邀请建筑大师弗兰克·盖里主持设计。古根海姆博物馆一举提升了城市的文化品味，使毕尔巴鄂一夜之间成为欧洲家喻户晓的旅游热点城市。1997年落成开馆第一年，就吸引136万人次（原来每年26万人次左右）来这个人口仅35万的小城参观，不久飙升到400万人次，其中84%的人是冲博物馆而来，由博物馆所带来相关收入占财政收入20%以上^①。在调整城市空间布局和整体风貌的同时，市政府邀请多位知名建筑师设计城市建筑。先后建设了卡拉

特拉瓦的机场和人行桥、矶崎新的塔楼、福斯特的地铁系统等（图7）。走进毕尔巴鄂，俨然步入城市建筑博物馆。虽然投入高昂，但古根海姆博物馆催生效果与附带规模效应极佳，由此形成城市发展产业链，激发城市活力。之前饱受工业衰退、老城破旧、污染严重困扰的城市，因为古根海姆成功转型，就此走向重振道路，成为欧洲生活、旅游、投资条件最好的城市之一。

当然，毕尔巴鄂的城市革命不仅限于一项标志性的建筑，而是一系列饱含智慧的改造措施。在当地政府主导推动下，整个城市在经历深刻变革：对纳尔温河沿岸老城区进行有计划的大刀阔斧的改造，拓宽街道，完善街区生活，重新规划交通系统并修建完善的公共交通体系；拆除或者改造原有老工业厂房，改变用途为新型酒店和现代服务业办公楼；修缮历史建筑，与古根海姆博物馆配套修建各种专题博物馆、特色博物馆及各种文化、教育、娱乐设施……直至今今，河沿岸废旧码头的改造建设仍在不断完善中。

5 结语

城市化进程中，政府是城市化战略的制定者、城市化制度的供给者、城市化进程的引导者以及城市化绩效的评定者。全球城市竞争加剧，政府依托重大项目引导城市发展，已成为新景观、新实践和新趋势。重大项目占用资源广泛，牵涉利益相关方复杂，实施持续时间长久，经济社会影响深远等特性受到广泛关注。它对城市规划实施的演进路径、对城市经济社会发展水平提升的作用机理以及对城市发展的战略性推动机制也成为新的研究课题。全面科学认识并定位城市重大项目，将极大地促进城市规划水平并完善城市整体发展状况，是城市公共政策执行的重要内涵。城市重大项目新实践既有别于单纯个体项目管理模式，也对传统城市管理方式提出了挑战，成为促使城市管理发生深刻变化的动力。由此，变化的城市管理模式迫切呼唤重大项目成为引导宏观目标到具体方式的控制性因素。理论的力量在于指导实践。重新审视城市重大项目，对其再认识和再定位，存在探索构建城市重大项目管理的特色理论空间。在理论范畴，不仅是项目管理理论的提升，也是城市管理理论的深化；在实践范畴，不仅是项目实施的内在要求，也是城市发展战略和价值体现的必然要求。这对当前政府引导构建和谐城市的规划实践来说，具有现实而急迫的意义。

^① 相关数字引自王彝伟.一个博物馆救了一座城市[N].联合时报,2012-08-14.



1 盖里古根海姆博物馆 2 福斯特地铁
3 卡拉特拉瓦人行桥 4 矶崎新塔楼
5 卡拉特拉瓦机场

图7 毕尔巴鄂城市标志性建筑

参考文献

[1] Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* [M], Free Press, 1947.

[2] Woodrow Wilson, *The Study of Administration* [J], *Political Science Quarterly*, Vol.2.

[3] 袁吉富等著. 社会发展的代价 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2004.

[4] 马彦琳, 刘建平. 现代城市管理学 [M]. 北京: 科学出版社, 2003.

[5] 景玉琴. 分野与融合: 建构理性与演进理性 [J]. 江汉论坛, 2006 (12).

[6] 李德华. 城市规划原理 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2001.

[7] 赵和生. 城市规划与城市发展 [M]. 南京: 东南大学出版社, 1999.

[8] 李翅. 走向理性之城——快速城市化进程中的城市新区发展与增长调控 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.

[9] [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.

[10] 于涛方. 城市竞争与竞争力 [M]. 南京: 东南大学出版社, 2004.

[11] 熊国平. 当代中国城市形态演变 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006.

[12] 世界银行. 1997年世界发展报告: 变革世界中的政府 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 1999.

[13] [澳] 欧文·E·休斯. 公共管理导论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.

[14] 李昕. 中国城市规划制度化历史发展的内在逻辑——关于中国城市规划制度发展史的思考 [J]. 城市规划学刊, 2005 (2).

- [15] 陈浩、张京祥、宋伟轩. 空间植入：大事件对城市社会空间演化的影响研究——以昆明为例[J]. 城市发展研究. 2010 (2).
- [16] 彭晓春等. 城市生长管理与城市生态规划[J]. 中国人口、资源与环境, 2002 (4).
- [17] 吴唯佳. 21世纪城市：可持续发展面临的挑战[J]. 国外城市规划, 2001 (1).
- [18] 唐子来. 西方城市空间结构研究的理论和方法[J]. 城市规划汇刊, 1997 (6).
- [19] 戚安邦. 论组织使命、战略、项目和运营的全面集成管理[J]. 企业管理, 2004 (3).
- [20] 金广君, 林姚宇. 论我国城市规划学科的独立化倾向[J]. 城市规划, 2004 (2).
- [21] 谷荣. 中国城市化的政府主导因素分析[J]. 现代城市研究. 2006, Vol3.
- [22] 李昕. 城市重大项目中的价值链模式[J]. 城市规划学刊, 2007 (3).
- [23] 李昕. 价值链模式下城市战略性项目的实施[J]. 城市问题, 2008 (8).
- [24] 李昕, 陈鸿惠. 城市管理中的政府权能变迁[J]. 城市管理, 2006 (3).
- [25] 李昕. 战略性项目推动城市生长控制体系的研究[J]. 规划师, 2007 (1).
- [26] 李世伟. 我国大项目带动型城市更新探析[D]. 清华大学硕士论文, 2004.
- [27] 金昊. 过程管理在工程项目管理中应用的研究[D]. 同济大学硕士论文, 2004.
- [28] 吴志强, 干靓. 世博会选址与城市空间发展[J]. 城市规划学刊, 2005 (4).
- [29] 上海世博会事务协调局, 上海市城乡建设和交通委员会. 上海世博会规划[M]. 上海: 上海科学技术出版社, 2010.5.
- [30] 郑时龄. 2010年世博会的启示[J]. 时代建筑, 2011 (1).
- [31] 蒋昕捷. 一个博物馆救了一座城市[N]. 中国青年报. 2010-08-04.
- [32] 王彝伟. 一个博物馆救了一座城市[N]. 联合时报. 2012-08-14.

节事活动规划与城市转型^①

Festival & Special Event Planning and City Transformation

吴必虎 舒华

【摘要】中国城市正处于关键的转型时期，由传统的能源、工矿业、制造业、商业城市逐步转向现代服务业为主导的多功能城市，在此过程中必须寻找新的、多元化的城市化动力。节事活动作为一类城市经济活动、城市旅游吸引物、市民文化生活形式，是城市发展的活跃、有效的动力，在促进工业型城市向人居型、现代服务业、旅游目的地城市的转变过程中发挥了重大作用。但是长期以来，城市规划在城市定位、空间结构、土地利用、交通导引、城市管理等领域，对城市节事活动一直重视不够，相应的规划响应也就多有欠缺。本文针对这一情况，对中国城市转型中城市规划与节事活动规划之间的关系和相关问题进行了分析和阐述。

【关键词】城市规划 节事活动规划 城市转型

Abstract: Chinese cities are now in a key period of transformation which translated these traditional energy cities, industrial & mining cities, manufacturing cities, commercial cities to multifunctional cities which dominated by modern service industry. New diversity urbanization power should be found. As a kind of economic activities, tourism attractions, citizen culture and lifestyle, Festival & Special Event (FSE) is the most active and effective power in urban development, FSE plays an important role to promote these Industrial Cities

translated to Human Settlements Cities, Modern Service Industry Cities, and Tourist Destination Cities. For a long time, in the fields of city orientation, spatial structure, land use, traffic planning and urban management, urban planning usually pays little attention and response to FSE. Coping with this situation, the article analyzes the relationship between urban planning and FSE, expounds related problems of them.

Keywords: urban planning, planning for festival & special event, city transformation

1 引言

节事活动 (Festival & Special Event, FSE) 是一个首先由西方学者提出的组合式概念，即节日 (festival) 和特殊事件 (special event) 的统称^[1]。具体来说，节事是以某一地区的地方特性、文脉和发展战略为基础举办的一系列的活动或事件，形式包括节日、庆典、展览会、交易会、博览会、会议，以及各种文化、体育等具有特色的活动^[2]。近年来，由于奥运会、世博会、亚运会、园博会等一系列重大城市节事活动在中国各大城市的频繁举办，中国的节事活动及其相关研究空前繁荣。在讨论和研究城市节事活动相关问题时，不同学科的学者们经常还会使用到“重大活动”、“城市事件”、“特殊事件”、“节庆”、“会展”等概念。总体来说，这些概念互有重复，含义及覆盖面略有不同，城市规划学者经常讨论的“重大活动”可以视为城市节事活动的一种。值得强调的是，本文作者理解的“节事活动”并不仅仅包括级别高、名声大、影响范围广的诸如奥运会、世博会之类的国际性节事活动，同时也包括所有对一座城市或城市区域的发展产生某些影响的普通节事活动。目前

作者：吴必虎，北京大学旅游研究与规划中心主任，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系教授，博士生导师。

舒华，北京大学城市与环境学院城市与区域规划系硕士研究生

① 本文照片皆由吴必虎拍摄。

学界关注的多是第一类节事活动，对第二类节事活动的讨论和研究较少。

节事活动作为一种短时间内积聚、协调各种城市资源和力量的手段，已经被视为城市发展的战略性工具，对于发达国家而言，它是实现城市复兴以及城市更新的重要手段；对于发展中国家而言，它是提升城市竞争力和知名度，实现城市跨越式发展的重大契机。当前的中国，正处于快速城市化时期，城市建设空前繁荣，城市竞争空前激烈，与经济发展转型相呼应，中国的城市化也处在了重要的转型时期。21 世纪的城市竞争，物质资源的竞争退居次要地位，文化、科技、人才等无形资源的竞争上升到主导地位。中国城市要想在国际城市竞争中取得一席之地，在学习、重走欧美主导的工业城市化道路之外，尚需探索具有东方特色的新型城市化途径。要实现从工业型城市到人居型城市的转型，节事活动是一个重要契机（图 1~ 图 3）。节事活动能否成为城市发展转型时期的推动力？它能在城市转型过程中扮演怎样的角色？如何规划和引导一系列的节事

活动实现城市的跨越式发展？城市规划对此如何响应？是本文将要探讨的一系列问题。

2 城市转型：从生产型城市到人居型城市

2.1 重新审视工业化主导下的城市化

18 世纪中叶开始于英国的工业革命，常常被视为世界城市化的开端，“从此世界从农业社会开始迈入工业社会，从乡村化时代开始进入城镇化时代”^[3]。从一开始，城市化就被打上了强烈的工业化烙印，城市开始以追求生产和资本的积累而存在。一大批工业城市随着工业化的推进而崛起，资源和人口以前所未有的速度在城市集中，创造了前所未有的物质财富，极大地促进了科学技术的进步和人类社会的发展。与此同时，环境污染严重、城市无序蔓延、居住环境恶劣、基础设施短缺等城市问题也伴随着工业城市化而来；人们对工业城市的极度不满，催生了一系列的城市改造运动，作为人居环境的城



图 1 2008 北京奥运会为城市留下了丰富的遗产



图 2 北京奥运会的火炬点燃了北京人对未来的激情



图 3 2010 上海世博会大大改善了园区附近区域的交通设施与服务



市重新受到重视。然而，工业城市化的模式已经被奉为城市化的经典模式，不断地被后起的发展中国家所效仿，学习西方搞工业、走城市化道路成为 20 世纪全球政治、经济格局的主旋律。发达国家犯过的错误仍旧在世界各地的城市上演，在工业化的挟持下，城市沦为简单的生产工具，城市居民为消费所绑架，追逐资本和利益成为城市的主要目标，城市的居住、交通、游憩功能仅仅作为生产功能的附庸而存在。

总结历史经验，可以看到：工业型城市化在过去一百多年来对人类社会的进步起到了显著的促进作用，对于食物增产、人口健康、生活便利、国际交流等进步事业做出了不可磨灭的贡献。但是，另一方面，工业化、特别是以欧洲和北美为代表的工业化基础上的城市化模式，由于历史背景、权力结构、全球市场和政治地图的巨大变化，那种资源掠夺、劳动力迁移、市场占有率和金融控制的条件已经不可能再度重现，欧美人的人均高消费资源环境的水平也不可能在全球普遍维持，世界其他地区、包括中国在内的城市化途径，就很难模仿或重走西方发达国家走过的道路。与欧美国家经历过的工业化道路相比，中国只能在更为严峻的资源环境约束条件下实现工业和城市的可持续发展^[4]。传统的工业主导的单一城市化模式难以为继，寻找新的城市化动力，推动多元的城市化模式，已经成为发展中国家面临的严峻挑战。

2.2 世界城市转型：人居城市与旅游目的地城市

城市转型就是城市发展进程及发展方向的重大变化、重大转折，就是城市发展道路及发展模式的大变革^[5]。城市转型往往伴随着各个国家的经济转型和社会转型展开，全球范围内，伦敦、巴黎、纽约、东京、芝加哥、新加坡等城市都在自身发展的道路上经历过城市转型的历程。虽然不同时期、不同国家，同一国家不同城市转型的目标往

往不尽相同，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^[6]。“创建”、“打造”、“新建”这几类城市的口号也在中国大大小小的城市被喊出，大多数情况下，它们只是作为搭台的工具，真正唱戏的还是 GDP。多元的目标决定了转型驱动力的多元化，面对新的目标，曾经占垄断地位的工业化显得力不从心，高新技术、文化产业、创意产业、旅游业、行政力量等成为新的城市转型驱动力。

城市节事活动作为转型的驱动力之一，在传统工业城市向文化创意城市的转型中扮演着重要角色：1885 年的万国工业博览会之于伦敦，1983 年的世界园艺博览会之于慕尼黑，1992 年的奥运会之于巴塞罗那（图 4），1997 年开馆的古根海姆博物馆之于毕尔巴鄂……层出不穷的实例证明着：只要擅于利用，节事活动完全可以成为城市成功转型的主导驱动力。

综合上述城市转型趋势，不难发现，当今世界的著名城市，尤其是工业化结束的后现代城市都在向着人居型城市和旅游目的地城市两大方向发展。

根据吴良镛院士的阐释^[7]，“人居环境”首先是人类聚居生活的地方，是人类在大自然中赖以生存的基地；人居环境的核心是“人”，人类建设人居环境的目的是要满足“人类聚居”的需要。“人居型城市”就是把发展最佳人居环境，改善人类居住区的社会、经济、环境质量作为城市发展的根本目标。城市作为人类高度聚集的地理空间，其存在的基本目的就是为居住在其中的人类提供优良的居住环境，这些基本常识在工业化泛滥的城市中曾被完全淹没。如今大多数城市仍然没能意识到这一点，城市化被视为目的本身，忘记了发展城市的最



图 4 1992 巴塞罗那奥运会会址已经成为城市最受欢迎的旅游区之一

终目的是实现城市中的人的全面发展。当代城市面对来自资源、环境、人口的压力，要实现从生产型城市到人居型城市的转变，实非易事，对于后进的发展中国家更是如此。任何以发展为名义、牺牲大多数人以及后世子孙利益为特征的城市发展道路，已经到了需要断然喝止的时候了。城市之所以比乡村具有更大的吸引力，除了能够为城市居民提供更多的发展机会，优良的居住环境外，最根本原因在于它是文化的聚集地。诚如芒福德所言：“城市是文化的容器”，丰富的城市文化构成了城市最根本的吸引力。

作为“旅游目的地型城市”，是指城市不仅仅是旅游客源产生地，更重要的是应该将其建设成为具有吸引力的休闲度假目的地。那些成功向旅游目的地转型的城市，无一不是本身就拥有深厚文化底蕴的城市，它们曾经的衰落是片面追求工业化、盲目强调经济发展的结果，如今的复兴则是建立在对自身文化的重新发现和发展的基础上的。只有城市本身发展好了，才能吸引外来游客，游客的到来反过来又可以促进城市的发展。发展旅游目的地城市，一定不要忘记城市发展的最终目的，吸引游客不是最终目的，城市的发展，当地居民的发展才是最终目的。

总之，以发展现代服务业为主导，综合各类产业发展，向人居型城市和旅游目的地城市转型的趋势是不可逆的世界城市发展一个潮流。

2.3 中国的城市化及城市转型

改革开放 30 多年来，中国的城市化取得了惊人成就。城市化率由 1978 年的 17.3% 上升到 2010 年的 49.68%（第六次人口普查数据），城市人很快就将超过农村人口，中国城市化已进入快速发展的“城市化中期”阶段；形成了环渤海、长三角、珠三角、闽东南沿海四个巨型城市密集区；城市基础设施建设水平逐年提高；城市面貌发生根本变化。但是应该看到，这些变化是以许多国人、特别是农民的利益牺牲为条件的，他们的牺牲奉献成就了今天的繁荣。我们不难发现，牺牲农村促进城市、牺牲个人壮大国家是 30 多年来中国经济增长的主要方式。然而，以数字增长为目的的发展是不可持续的，盲目追求速度、重量轻质的发展模式带来的社会冲突等众多问题已经无法回避。

“十二五”时期是中国城市化持续推进和健康发展的关键时期，我国的政治、经济结构、社会、居民生活方式已经进入转型时期，我国快速城市化正面临着严峻的现实问题和政策困境，国家“十二五规划”中明确提出：“优化格局，促进区域协调发展和城镇化健康发展”、“积极稳妥推进城镇化”，要实现这样的目标，我国的城市化必须

转型，从注重量的增长到注重质的发展，从注重经济数字的增长到以关注人的发展为核心。

3 节事活动：作为城市转型的一个动力

3.1 城市发展动力多元化

过去很长一段时间里，来自工业化的拉力和来自乡村的推力被视为城市化主要的驱动力，随着全球化时代的到来，城市化的驱动力开始多元化，越来越多的学者撰文指出了这一点。顾朝林在回顾了城市化的国际研究后指出，无论是在发达国家还是发展中国家，世界城市化在最近 40 年其动力机制都发生了实实在在的变化，世界城市化的快速发展与经济全球化、产业结构中的服务业快速增长两个过程交叉相关^[8]。仇保兴针对中国的城市化指出，在现阶段我国城市化的主要推动力虽然仍然来自于工业化，但也伴随着机动化和全球化，中国城市的可持续发展，与紧凑度和多样性理念息息相关^[9]。宁越敏从政府、企业、个人三个城市化主体的角度分析了 1990 年代中国城市化的动力机制和特点，认为当前中国正出现新城市化趋势，即多元城市化动力替代以往一元或二元城市化动力^[10]。陈明星、陆大道等通过一定的技术手段研究发现，1981~2006 年间，中国城市化动力因子呈现多元化特征，市场力是最主要的驱动力，后面依次是内源力、行政力和外向力。从城市化发展阶段上看，市场力、外向力和行政力对城市化综合水平的影响呈上升趋势，而内源力呈明显下降趋势^[11]。

中国自然地理上的三大阶梯、南北环境上的纬度分带、多民族的文化多样性，这种种不同的资源环境与社会文化不同，造成了中国城市的千差万别，城市发展不平衡显著，这样的现实条件更加决定了中国的城市化不能搞“一刀切”，需要培育和发展多种动力。

3.2 节事活动对城市发展的影响

常态情况下，城市的发展是一个渐进式的、缓慢的过程，节事活动是一种非常态，大型的节事活动能在短时间内积聚大量的人力、物力、财力和关注度，对于城市而言，是一股强大的新鲜动力，这股动力可以突破城市发展的惰性和惯性，对城市的空间结构、社会结构、甚至未来发展方向产生重大的影响。具体来说，这种影响主要表现在如下几个方面：

（1）成为新城建设和旧城改造的契机

承办奥运会、世博会这类世界性盛大节事，需要兴建专门的园区以及大量的场馆设施。这些园区需要一定的用地规模，在活动举行期间，会成为具有强大吸引力的城市

磁体，带动周边、甚至整个城市的发展。因此，历届承办城市都会在选址上大下功夫，使其与城市总体发展目标相结合。以世博会为例：在法国巴黎先后举办的5次世博会就对城区向西发展产生了决定性的影响；1992年塞维利亚世博会则全面改善了区域交通基础设施，推动安达卢西亚区域和塞维利亚城市的现代化进程，使世博会计划成为外围新城市中心发展计划的组成部分。还有一些城市利用重大节事活动的选址机会，改造城市的衰败区、工业区、废弃区，例如1939~1940年纽约世博会展区利用城市边缘的垃圾场整治而成，经过1964~1965年第二次举办世博会后，逐渐成为风景宜人的城市公园^[12]；2010年的上海世博会选址在黄浦江两岸，将两岸的工厂用地腾出，借机还珍贵的城市滨水空间于当地市民（图5、图6）。



图5 城市节庆活动的重要性已经受到市长们的关注：2003年中国市长协会在贵州铜仁召开中国城市节庆研讨会



图6 2010年中华文化促进会在西安召开七节论坛

（2）促进和完善城市基础设施建设

节事活动的举办需要建设和完善与其相配套的城市基础设施，这些基础设施成为节事之后，留给举办城市最大的物质遗产，包括传统意义上的公路、铁路、地铁、港口、机场等交通设施以及城市通讯系统、能源动力系统、防灾避灾系统、环保设施、住房储备，教、科、文、卫机构和

设施等。这些基础设施不仅提高当地居民的生活质量，更成为吸引外来游客、外来资本、人才的重要因素。以北京为例，为筹办2008年奥运会，七年间北京的城市总体建设投资，包括城市的基础设施、能源交通、水资源和城市环境建设，高达2800亿人民币。在交通方面的改善包括北京市道路承载能力和通行力的提升，以及新建的机场航站楼、四通八达的城市轨道交通和快速公交系统等。在城市环境方面，北京奥运会实施了358个“绿色奥运”项目，包括69项新能源项目、168项建筑节能项目以及121项水资源项目^[13]。以奥运为契机，北京的基础设施建设水平大大提升，因奥运而改造兴建的文化、教育、娱乐设施成为北京新的文化器官，为北京成为国际化的世界都市打下良好基础。

（3）树立城市形象，提升城市知名度

节事活动在这个眼球经济时代，为城市争取到了更多的出镜率，城市借助节事活动，通过媒体宣传自己，成为城市目的地营销的重要手段。当今的城市宣传，就像娱乐圈的明星表演，你方唱罢我登场，但一两次演出并不是主要目的，通过这些演出带来的持久的知名度才是最终目的。城市通过节事活动，将自己新的形象传播出去，提升知名度，能够吸引更多的到访者和外来投资商的进入。“城市们”总是在不断策划着、制造着一个个大的、更大的事件，因为市长们也认识到了用几个吸引眼球的房子打造了几张名片还不够，还要制造事件，制造把名片发出去的机会^[14]。一些城市就是因为它承办的节事而为世人所知的，它们的名字永远和那些著名节事联系在一起：就像戛纳电影节之于法国戛纳；博鳌亚洲论坛之于海南博鳌；达沃斯经济论坛之于瑞士达沃斯。

（4）增加就业岗位，促进城市经济发展

围绕大型节事的投资与运营无疑能创造大量的就业岗位。这不仅包括那些与节事组织本身有关的就业岗位（如当举办事件需要建设大量基础设施时，在建筑业内创造的就业岗位），还包括因大量游客的增加而在旅游业、零售业等服务行业创造出来的就业岗位。亚特兰大从1990年成功申办奥运会开始到1996年春，在与奥运相关的项目上总共投入了20亿美元，其结果是1991~1997年该区域共创造了58000多个新的就业岗位^[15]。与节事活动有关的就业岗位，多是来自服务行业的，这些就业岗位的增加响应了现代城市的产业结构转型，即由工业主导逐渐转向服务业、高新技术产业。节事活动在城市经济的发展中起到的作用是多方面的，既能来自节事本身及其相关行业，也能来自节事后的旅游及外来投资。但要强调的是：节事活动也可能给城市经济带来重大负担，巨额的城市建设投资以及节事后场馆的维护费用，常常给一些举办城市带来

沉重的财政负担和债务危机，使得城市的经济一蹶不振，2000年的雅典奥运会就是一例。合理规划，做好财政预算，避免攀比，集约化地建设经营节事，才能够使其成为城市经济发展的推动器，而不是制动闸。

（5）影响城市文化，提升市民意识

无论是东方还是西方的城市，传统节事都是其文化中极为重要的组成部分，如果说城市是文化的容器，那么根植于城市文化中的节事活动，就是这个容器中最有活力的一部分。现代的城市节事活动，不少是外来的，看似与城市的历史文化无关，但在其发展和进入城市的过程中，必然要融入当地文化；同时节事强烈的对外开放性，使得主办城市产生强烈的自我意识，带来当地文化的自我发现，促使其在对外交流中挖掘自身文化的独特性，通过举办大型赛事，主办城市将自己的文化底蕴和所取得的卓越文化成就展示在世人面前；通过游人的耳濡目染和新闻媒体的连篇报导宣传，主办地的城市文化得以迅速向外扩展，为世人所知。

无论是自下而上的自发性传统节事，还是自上而下的政府主导的现代节事活动，市民的参与都是必不可少的环节，否则节事活动只会沦为空洞的政府行为与商业作秀。市民参与到节事活动中来，有利于市民意识、社区自豪感、地方认同感的提升。中国城市转型关键的基础就在于公民社会的培育，这是一个长期的过程，节事活动中的市民参与应当成为这个过程中的重要一环。

3.3 国内外城市节事推动发展案例分析

国内外有不少利用节事活动实现城市成功转型的例子，值得借鉴。下述几例可以略加分析，其对中国城市节事规划的发展，具有示范作用。

3.3.1 节事推动下的城市转型：慕尼黑

慕尼黑是德国巴伐利亚州的首府，德国第三大城市，位于德国南部阿尔卑斯山北麓的伊萨尔河畔，与奥地利、意大利交界。今天的慕尼黑，是德国主要的经济、文化、科技和交通中心之一，重要的会展和旅游目的地城市，也是欧洲最繁荣的城市之一。这座在12世纪形成的历史文化名城拥有优良的城市规划传统，二战之后，慕尼黑70%旧城遭到严重破坏，它的规划师们按照战前形式修复了几乎所有的重要城市建筑，在旧城内设计、新建城市开放空间，保留了慕尼黑的城市格局和古城风貌。1960年代，慕尼黑的城市经济进入迅猛发展时期，旧城保护面临商业经济的强烈挑战^[16]。城市化的加速，居民住宅缺乏，工业和商业用地的强烈需求，使得大量的传统建筑被拆，城市环境恶化，失业率增加，各种矛盾加剧。在这样的背景下，德国联邦政府作出了慕尼黑申办第20届奥林匹克运动会

的重大决定，为了筹办1972年的奥运会，慕尼黑的城市建设开始由以经济发展为导向转向改善城市人居环境为目标。当时的奥运会场选在了距市中心4km的奥伯维森区，一处占地约300公顷的废弃机场上，通过举办奥运会，加速了城市北部地区高效的城市轨道交通网络建设^[17]，成功地带动城市北部欠发达地区的发展以及新城的建设，缓解了之前的城市空间矛盾，成功开启了慕尼黑的城市转型之路：开始由工业导向的城市转向高新服务业、商业会展、旅游目的地城市发展。随后，慕尼黑又先后承办了三次重大节事活动，带动了城市规划的发展实施：1983年的国际园林展带动了旧城西部地区废弃地更新和开放空间的改善；2005年的联邦园林展促进了东部旧机场区Riem新城开放空间体系的完善和新区形象的提升；2006年的世界杯主赛场引导了北部城市外围边缘地区的良性发展^[17]。

这一系列节事的意义不仅仅在于改善举办城市的人居环境，更重要的是这些节事活动影响了城市产业结构、繁荣了城市文化、确立了城市的发展方向。如今的慕尼黑，每年要举行20多场会展博览，十月的慕尼黑啤酒节更是吸引成千上万的来自世界各地的游客。

3.3.2 毕尔巴鄂与古根海姆

毕尔巴鄂位于西班牙北部大西洋海岸，是巴斯克邦（Basque）比斯开（Biscay）地区首府，城市坐落在山谷地带和纳文河（Nervion River）的河口，城市沿河线性展开，是西班牙最大的港口城市。毕尔巴鄂市始建于1300年，因优良的港口而逐渐兴盛，造船业发达，在西班牙称雄海上的年代曾是其重要的海港城市。由于铁矿资源丰富，19世纪在工业革命的推动下，毕尔巴鄂发展成为西班牙北部重要的钢铁与船业运输城市，其钢铁工业甚至可与匹兹堡媲美。这一期间，城市经济飞速发展，大量移民涌入，但高度的工业化同时也带来了环境的破坏、城市居住条件的恶化。1975年开始，伴随着制造业的危机，毕尔巴鄂遭遇了高达25%的失业率，70000居民远走他乡，城市进入了衰落时期。进入1980年代，城市的主管机构开始尝试调整经济结构，企图从重工业转向服务、电讯业、旅游产业，将毕尔巴鄂打造成未来商务中心，由于天灾（1983年的一场洪水其旧城区严重摧毁）和人祸（1990年代初恐怖主义的猖獗），这一计划并未能实现，这座后工业城市失去了它昔日的活力，整个城市的命运到了一个非常关键的转折点^[18]。在这样的背景下，古根海姆基金会向毕尔巴鄂伸出了橄榄枝，纽约所罗门古根汉姆艺术博物馆决定将其分馆设立在毕尔巴鄂，这与当地政府的以文化产业复兴城市的计划一拍即合，历时6年建造，1997年，由著名建筑师弗兰克·盖

里 (Frank O. Gehry) 主持设计新的古根海姆博物馆正式对外开放, 在之后的一年里, 这座“如盛开的郁金香一般”的建筑物吸引了约 136 万游客, 超过整个城市的人口, 至 2000 年, 博物馆三年中带来的游客已经达到 400 多万人次, 经济收入达 4.55 亿美元; 1997 年以来创造了 126723 个工作机会, 是整个 1980 年代的十倍; 第三产业比重在产业当中比例明显提高, 完成了产业结构升级, 政府税收从 1990 年代中期开始大幅度增长, 超过 40 亿欧元 (2006 年), 是 1990 年代中期的两倍。

毕尔巴鄂的复兴, 表面上看是由古根海姆博物馆这座现代建筑带来的, 背后的力量其实来自文化产业, 文化建筑只有和长期性的文化活动结合起来, 才能对城市的发展产生长远的影响。毕尔巴鄂要想成为真正的创意之都, 必须培育和发展长期的、有影响力的城市节事活动与其物质环境相配套。

3.3.3 洛阳牡丹花会

洛阳位于河南省西部, 是中国著名古都, 拥有五千年文明史, 四千余年建城史, 自夏朝开始有 13 个王朝在此定都, 以洛阳为中心的河洛地区是中华文明的发源地, 有着源远流长的悠久历史。洛阳牡丹花会始于 1983 年, 如今已经成功举办 30 届, 是目前最有影响力的中国本土节事活动之一。1982 年, 牡丹被定为洛阳市市花, 洛阳市人大常委会决定在每年的 4 月 15 日到 4 月 25 日举办洛阳牡丹花会, 洛阳用了不到一年的时间, 改造建设四个园区、十个庭院、三条道路供节事使用, 1983 年, 第一届洛阳牡丹花会顺利开幕, 盛况空前, 展示了二十多万株牡丹, 接待了来自各地的游客 250 万人次。至此, 每年的牡丹花会节都吸引来数百万的中外游客。2011 年, 洛阳牡丹花会升级为国家级节会, 改名为“中国洛阳牡丹文化节”。2012 年 4 月 5 日到 5 月 5 日, 第 30 届中国洛阳牡丹文化节在洛阳举办, 还在上海和北京分别设立了分会场。在洛阳有洛阳国家牡丹园、隋唐城遗址植物园、中国国花园、西苑公园等分布在城市各处的十座主要园区作为活动场所, 接待了来自世界各地的游客 1965 万人次。经过 30 多年的经营, 洛阳牡丹花会已经从举办初期单纯的文化娱乐节会逐步发展成为融赏花观灯、旅游观光、经济贸易、对外交流和文化体育活动为一体的大型综合性经济文化盛会, 深刻影响了洛阳的文化产业, 成为洛阳最重要的节事活动 (图 7、图 8)。

洛阳牡丹花会的成功, 在于它深厚的文化基础和群众基础, 自古洛阳人就对牡丹情有独钟, 种植观赏牡丹的传统源远流长, 武则天贬牡丹至洛阳的故事也早已深入人心。1983 年的第一届洛阳牡丹花会的顺利召开就是一个因势利导的结果, 因为拥有足够的基础, 才会在那样一个宣传



图 7 洛阳牡丹已经成为城市品牌的不可分离的部分：
白马寺附近的神州牡丹园



图 8 洛阳牡丹已经成为城市品牌的不可分离的部分：
洛阳中国国花园

力度不大、对文化产业普遍不重视的年代获得那样大的成功。30 多年的牡丹花会的举办历史, 使得洛阳在 1980、1990 年代全国大搞工业开发的年代, 同时重视了文化服务设施的建设, 为洛阳的城市转型打下了良好基础。

3.3.4 都江堰放水节

都江堰市位于四川省中部成都平原西北边沿, 地处岷江上游和中游结合部的岷江出山口, 因著名的“都江堰”水利工程而得名。公元前 256 年李冰治理岷江, 修筑都江堰水利工程, 彻底根治了岷江水患, 使成都平原成为“天府之国”。“都江堰清明放水节”是一项传承了一千多年的民间习俗, 它源自都江堰的“岁修”制度, 为了保证都江堰水利系统的历久不衰, 自汉代以来, 每到冬天枯水季节, 在渠首用特有的“杩槎截流法”筑成临时围堰, 修外江时拦水入内江, 修内江时拦水入外江, 清明节内江灌区需水春灌, 便在渠道举行隆重又热闹的仪式, 拆除拦河杩槎, 放水入灌渠, 这个仪式就叫“开水”。北宋太平兴国三年 (公元 978 年) 正式由官方将清明节这一天定为“放水节”,

并举行盛大的祭祀活动，既“祀水”又“祀李冰”，既乞求天佑丰年又彰显当朝盛世^[17]。此后，放水节逐渐成为川西民众最隆重的节日，一年一度，世代相传，其盛况尤胜春节。1950年的清明节举行了建国后的首次“放水节”。1957年之后，都江堰岁修措施改进，修建了电动钢制闸门，可以随时启闭，以往的“放水仪式”也就不再举行。1990年在都江堰市政府决议下，恢复了这项延续千年的传统节事。如今新的放水节已经走过20多个年头，除了传统的祭祀仪式、砍杓槎放水大典外，还有一系统的民俗文化活动、清明商贸、投促、惠民活动等，已经成为都江堰地区最具影响力的节事活动之一。

都江堰放水节的独特性在于它拥有坚实的群众基础，获得广泛的公众参与，摆脱了中国节事活动常见的“官方唱独角戏”的尴尬局面。每年的祭祀大典的演员都是从都江堰灌区招募的本地居民，砍杓槎的刀斧手也是真正的经验丰富的岷江船工，广泛的群众参与让今天的都江堰人记住了自己的传统，延续着对水、对祖先、对自然的崇敬，而这些正是当前中国城市居民中最缺乏的。1990年开始恢复放水节也是都江堰市走出工业和经济挂帅的一个标志。都江堰放水节虽然是一个地方性的节事活动，其影响力远不如奥运会、世博会这些国际性的节事活动，但这类地方性节事对于一个地区的文化、经济、社会发展起着至关重要的作用；也是这类城市得以摆脱“千城一貌”困境的主要手段；这类蕴涵丰厚传统文化和地方精神的节事活动其实更值得学者们发掘和研究。

3.3.5 小结

从上面的几个案例不难看出，节事活动作为一股有效的动力，确实能够在促进工业型城市向人居型、现代服务业、旅游目的地城市的转变过程中发挥重大作用。对于慕尼黑、毕尔巴鄂这些后工业时代的城市而言，节事成为了城市复兴的催化剂。因为大型节事筹办兴建的一大批博物馆、体育馆、画廊、音乐厅、会议中心、公共绿地等城市基础设施，成为了城市新的文化媒体；加上为了增加这些设施的可达性而完善的城市交通系统；以及网络时代媒体强大的城市营销策略，这些地区重新吸引关注，获得人气。不过，光有这些文化器官还不够，真正使这些文化器官运行起来的是有吸引力的节事活动。慕尼黑相对毕尔巴鄂更加具有竞争力，就在于它有一些列深入人心、影响极大的节事活动，来使那些城市的文化器官健康运行。节事活动不是一种常态，也没有必要成为常态，它真正的价值在于：通过节事活动，使得文化艺术体育娱乐活动深入人心，在节事结束后，城市的居民将对这些活动的热爱贯穿到日常生活当中，在忙碌的工作之余，也不忘记去到博物馆、体育馆、画廊、音乐厅、公园绿地中享受丰富多彩的城市生

活，让休闲成为市民的生活态度。

对于中国而言，在讨论城市节事活动时，我们不能笼统地用一个发展中国家来概括，更不能简单地提倡所有城市都大搞节事活动。须知由于中国地理环境、政治、文化、经济等因素差异很大，城市化发展极不平衡，不同城市的发展阶段和方式相差显著：中国已经有相当一部分城市出现了后工业时代城市的特征，有不少城市拥有朝着国际化大都市发展的潜力，更有一大批工业化不久的中小城镇，以及一大批本不适合走工业化道路却硬往这条路上奔的城市。与工业化一样，中国城市对于节事活动的态度也是一拥而上，不顾自身资源禀赋，盲目地跟风造节，仅2009年一年，全国各地举办的（能在网上查到的）各类节庆活动就有965个^[20]，其中高品质的节事活动并不多，案例分析中的洛阳牡丹花卉节算是其中的佼佼者，30届长盛不衰的举办历史证明着它的魅力，只有拥有城市物质和文化基础的节事才能有这样的生命力。中国的城市，应当务实地为自身发展定位，清醒地认识自身所处的发展阶段，在适宜的时机，适宜的地点利用城市节事这种新的城市动力。节事活动的发生是因势利导的结果（都江堰放水节就是很好的一例），而非强行制造产生的，只有将节事规划与城市规划结合起来，才能利用好这种新的动力，实现城市的跨越式发展。

4 节事活动规划与城市规划的相互响应

4.1 重新明确节事活动的综合价值，突破唯商业论

中国的节事活动，多是在“文化搭台，经济唱戏”的背景下举办的，节事被异化为获取经济利益的工具，其他方面的价值，得不到重视。本来地方政府利用节事活动发展城市经济的初衷无可厚非，但这种泛滥模式下造出来的节事活动，既没有文化内涵，也收不到预期的经济效益。从前文的分析可以知道，节事活动对于城市的价值是多方面的，其最根本的价值在于能够为城市提供强大的磁场，吸引人群聚集，这种聚集不仅仅是节事期间的短暂聚集，而是节事效益扩散后，整座城市作为一个磁体，拥有持续吸引居民和到访者的力量。这就要求对节事活动根植于城市本土文化，发展地方性的节事活动（例如上文提到的都江堰放水节），即使是奥运会、世博会这样的国际性盛会，也需要本土化的融入，而非官方唱独角戏。让节事活动与居民生活息息相关，让节事活动所凝聚的城市文化扩散到居民的日常生活当中，将节事活动视为一种城市文化手段，而非经济手段，才能突破唯商业论，实现节事活动的综合价值。

4.2 准确定位，因势利导

诚如前文强调的那样，目前并不是每座城市都适合大搞节事运动，不同的城市应根据自身的资源禀赋和发展阶段对自己进行准确定位，务实地设置城市节事规划的目标，根据这一目标，冷静思考当前城市是否适合大力发展节事活动。利用节事活动进行城市转型，也是在需要转型时才可应用。前文提到的“盲目造节”的城市正是没有认识清楚一点。不过，这并不是说经济不发达城市就不适合搞节事活动，恰恰是那些传统文化保持较好，受全球化冲击较小的中小城镇中还存有更多的传统节事活动的因素，因势利导，鼓励此种节事活动的发展，才是节事规划的关键。所以说节事活动不是凭空规划出来的，而是重新发现传统，逐步恢复或者引导发展而来的。

4.3 鼓励培育自下而上的节事活动

从目前中国已有的节事活动来看，大多都是以政府主导的自上而下的模式开展的，不少节事活动缺乏必要的群众基础和文化基础，市民只是抱着一种看热闹的态度，很少主动参与到其中，光靠行政力量和商业力量支持的节事活动是不可持续的。中国是一个地域文化差异较大的国家，各个地区和不同民族都有自己传统的节事活动，例如汉民族的祭天、祭祖、祭孔等祭祀活动；云南傣族的泼水节（图9）；广西壮族三月三民歌节；云南彝族、白族、纳西族等民族的火把节；以及习见于民间的赶集、庙会等活动，这些节事活动多是具有悠久的历史，是民间自发的，自下而上的，有着丰富的文化内涵和群众基础。不同类型的城市，应该根据自身的文化和历史，培育发展此类节事活动。对于城市规划而言，需要为这些传统节事的现代化提供适应的交通和空间支持，利用现代化的信息手段，宣传和挖掘节事文化，促进市民参与。对于那些外来的国际性的大型节事活动，要广泛发动市

民参与，承办之初，征求市民建议；节事之中，鼓励市民作为经营者或志愿者参与活动；节事之后，向市民开放场馆、展区等物质空间，使其变为吸引市民的城市公共开放空间。

4.4 以节事活动催生城市文化器官

伴随着重大的节事活动，往往超前兴建大量博物馆、体育馆、画廊、音乐厅、会议中心、公共绿地等城市基础设施，场馆的会后利用是每座承办城市无法回避的话题，利用不当的，会造成巨大浪费，成为城市沉重的财政负担。如果一座城市，光有博物馆，没有人参观；光有音乐厅，没有多少人懂得欣赏；光有画廊，没有多少懂艺术的人；光有体育馆，没有多少热爱运动，使用体育馆的人……一切物质设施都会成为摆设，最终走向衰败。这些城市文化器官，需要有人活动来带动，才能健康运转起来。因此，一座城市的文化设施建设水平应该与其需求相适应，但是，一定程度的超前建设，是可以促进城市文化的发育的。大型节事活动建设的场馆，在使用之后，需要一系列的市民活动使其继续运转，利用这些场馆，针对市民需要，规划一系列适宜的节事活动，有利于市民文化的培育，使这些城市文化器官真正运转起来，成为新的城市磁体。

4.5 推进节事活动与城市建设的相互响应

节事活动作为城市发展的新动力，需要与城市建设目标相适应。在城市规划的编制过程中，有必要重新审视这种动力的重要性，将其纳入规划体系之中。一方面，节事活动可以作为某些新区与衰落区的活化剂，在物质空间建设完善后，增加空间活力；另一方面，城市建设需要在人们喜爱的聚集点，节事活动可能或者正在发生的地方（例如一些传统的集市、庙会区域），完善其基础设施建设，增加其交通可达性，修复和新建一些必要公共设施，促进和培育节事活动的形成，扩大其影响力。



图9 西双版纳傣族泼水节已经被舞台化，成为吸引游客的一种狂欢活动

特别值得指出的是,在如今这个信息化如此发达的社会,利用智慧城市的建设机遇,自下而上复兴城市文化成为可能。试想当每个人都能够通过城市信息网络,找到志同道合之人,个人和小团体发起的活动也能够得到来自城市各处的人群的响应,最终以丰富多样的人文景观的形式展现出来的时候,城市文化可以呈现怎样一种活跃状态。

4.6 提升规划师业务水平,应对机遇与挑战

由于中国正处在关键的社会转型时期,越来越多的城市都走到了发展的转折点上,许多城市需要重新为自身定位,寻找新的城市发展动力,推动多元的城市化模式。21世纪是一个大变革的世纪,各种历史上出现过的、未出现的问题都在中国城市中上演,这确实是“一个最好的时代,也是一个最坏的时代”,一个充满机遇和挑战的时代。如今的规划师们要对应这些机遇和挑战,就需要打破曾经的思维定势,提高自身的理论水平、职业修养,拓宽视野,联系更广泛的相关学科,利用各种机遇应对中国城市转型,而节事规划的市场需求与运营管理,正是规划师们不曾碰见的机遇之一。

5 结语

面对中国城市转型这个重大课题,城市规划研究界和政府规划管理部门,需要认真对待城市节事的规划发展问题。城市节事作为转型时期的城市发展动力之一,有效地推动了中国工业型城市向人居型、现代服务业、旅游目的地城市的转型。总结经验,利用好这股新鲜动力,对于中国的城市化意义重大。

参考文献

- [1] 戴光全,保继刚.西方事件及事件旅游研究的概念、内容、方法与启发(上)[J].旅游学刊,2003,18(5):26-24.
[2] 余青,吴必虎等.中国城市节事活动的开发与管理[J].地

理研究,2004,23(5):845-855.

- [3] 周一星.城市地理学[M].北京:商务印书馆,2007:77.
[4] 金磊.资源与环境约束下的中国工业发展[J].中国工业经济,2005(4):5-14.
[5] 侯百镇.转型与城市发展[J].规划广角,2005,21(2):67-73.
[6] 张飞相,陈敬良.国外城市转型的趋势及经验借鉴[J].公共管理,2011(5):137-139.
[7] 吴良镛.人居环境科学的探索[J].规划师,2001,17(6):5-8.
[8] 顾朝林.城市化的国际研究[J].城市规划,2003,27(6):19-23.
[9] 仇保兴.紧凑度和多样性:我国城市可持续发展的核心理念[J].城市规划,2006(11):18-24.
[10] 于越敏.新城市化进程:90年代中国城市化动力机制和特点探讨[J].地理学报,1998,53(5):470-477.
[11] 陈明星,陆大道,张华.中国城市化水平的综合测度及其动力因子分析[J].地理学报,2009,64(4):387-398.
[12] 吴志强,干帆.世博会选址与城市空间发展[J].城市规划学刊,2005,158(4):10-15.
[13] 于海波,吴必虎,卿前龙.重大事件对旅游目的地影响研究——以奥运会对北京的影响为例[J].中国园林,2008(11):22-25.
[14] 曹晓昕.大事件与城市未来发展的思索[J].城市建筑,2010(2):7.
[15] 彭涛.大型节事对城市发展的影响[J].规划师,2006,178(6):5-8.
[16] 吴唯佳.德国慕尼黑的城市建设[J].国外城市规划,1995(4):37-44.
[17] 郑曦,孙晓春.解析“城市事件”作为城市发展与环境景观建设的助推力:以德国城市慕尼黑为例[J].国际城市规划,2007(5):91-96.
[18] 王丽君.文化建筑:城市复兴的引擎[J].华中建筑,2007,25(6):12-14.
[19] 玫影.都江堰放水节[J].西南航空,2006,106(11):86-87.
[20] 王春雷,梁圣蓉.2009中国节庆产业发展年度报告[M].天津:天津大学出版社,2010.

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

Urban Structure Optimization and the Preservation of Historical Culture of Old City in Guangzhou under the Influence of the 2010 Asian Games

刘斌 何深静

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

【摘要】亚运会作为国际性的大事件，对城市发展有着巨大的推动作用。这尤其体现在对大规模城市建设与开发的促进、对城市更新活动的进程与政策制定的影响、以及对城市空间结构布局的调整与重塑等方面。为满足举办亚运会的需要以及城市长远发展的双重目标，广州制定了亚运规划。借助亚运建设带动城市空间发展战略的快速实施，实现城市发展空间的快速拓展与结构的优化，以及在此基础上的城市功能合理布局，将亚运会转化为影响城市发展的长效动力。同时，城市空间结构的调整以及功能的分散为以保护为主的旧城更新理念的转变与实施带来了可能。通过减少对老城区空间的挤占，缓解了由于旧城更新与历史文化保护之间的冲突造成的对传统风貌的破坏，为旧城历史文化保护带来了新的契机。

【关键词】城市空间结构 旧城更新 历史文化保护 亚运会 广州

Abstract: As an international mega-event, the Asian Games usually greatly promote the development of the host city. This mainly manifests in the facilitation of large-scale urban construction and development, positive impact on the progress and policy making of urban renewal, and impact on urban structure adjustment and reconfiguration. In order to meet the needs to host a successful Asian Games and promote long-term urban development, Guangzhou has made a series

of plans relating to Asian Games. Through these plans and the influence of the Asian Games, the urban spatial development Strategy of Guangzhou was carried out swiftly, and the spatial structure of Guangzhou was expanded and optimized. In the meantime, urban functions were distributed rationally. By so doing, the catalytic effect of the Asian Games is transformed into a long-term driving force. Meanwhile, urban structure optimization and rational urban function redistribution make the historical preservation-oriented old city renewal possible. Through reducing the intrusion into the old city, the contradiction between old city renewal and historical culture preservation is relieved, and brings a new opportunity to old city renewal.

Keywords: Urban spatial structure, urban renewal, historical and cultural preservation, the Asian Games, Guangzhou

1 引言

在全球化的浪潮中，城市陷入了全方位的竞争。大事件成为城市提升自身竞争力，实现其战略目标的重要工具。众多城市都希望通过举办或制造大事件，尤其是像奥运会、亚运会等这样的大型体育赛事，来实现城市的跨越式发展。大型体育赛事对其举办城市乃至国家层面上的社会、经济、文化以及城市建设等都将产生持续、广泛、深远的影响。各举办城市为最大限度地发挥大型体育赛事的带动作用，大都将大型体育赛事的筹办与城市发展战略相契合，以实现其经济发展、城市形象提升、城市建设与更新等多元化的目标。同时，大型体育赛事由于其场馆与配套设施的建设需要将引发大规模的城市建设，场馆的布局也会对

作者：刘斌，中山大学地理科学与规划学院，硕士研究生；

何深静，中山大学地理科学与规划学院，博士、副教授，主要从事城市更新、城市住房、城市贫困等方面的研究

城市的空间发展以及周边地区的建设与更新等产生重要的影响，这使得大型体育赛事成为影响城市空间结构调整与城市更新的重要因素。因此，借助大型体育赛事来实现城市空间的拓展与结构优化、城市更新也成为举办城市要实现的重要目标。

随着大型体育赛事的规模及影响范围不断扩大，以及举办城市对提升自身形象、竞争力与影响力的重视，大型体育赛事对城市空间结构与更新的影响越来越大^[1-2]，大型体育赛事已经成为举办城市空间结构调整与更新的触发器，不但促进了大规模的城市更新，而且也是带动城市发展战略实施、拓展新区、实现空间结构调整与优化的重要战略工具。国内外许多城市借助大型体育赛事实现了城市发展新区的拓展、城市空间结构的调整与优化以及更新，为城市发展展开了新的一页。1992年的巴塞罗那、2000年的悉尼、2004年的雅典这三次奥运会在满足赛事需求的基础之上，将场馆的布局方式与城市空间发展战略相契合，形成了兼顾比赛需求和城市发展需要的多中心的赛区布局模式，不但促进了城市新区的开发，推进了城市空间的拓展，优化了城市空间结构，而且通过将比赛场馆和奥运村选址于废弃的工业区、机场等地区，加速了场馆区域的更新改造及其交通体系建设和物质环境改善，促进了地区发展与复兴，为旧区更新与发展注入了新的活力^[3-6]。体育大事件也对旧城传统风貌与历史文化的保护、保留城市特色起到了重要作用，借助1992年奥运会的契机，巴塞罗那在不破坏老城区历史风貌的基础上进行了大规模的城市更新，在给城市注入新的发展活力的同时延续了城市原有的历史文化韵味；广州通过“六运会”、“九运会”的带动实现了城市东进，以及形成的以广州站—中信广场—天河体育中心—珠江新城—新客运港—洛溪岛为轴的城市新中轴线；南京通过“十运会”奥体中心场馆的修建实现了城市空间拓展和带动城市新区发展的目标，优化了城市总体空间结构，缓解了这两座城市的建设发展与城市更新、老城市传统风貌保护的矛盾，为保护老城历史文化提供了有利条件^[7]。

通过以上大型体育赛事对城市发展影响的案例分析可以发现，借助大型体育赛事场馆的建设与布局可以带动新区的发展，拓展城市发展空间，使城市空间结构优化、旧区更新以及功能的合理布局得以实现，在此基础上的城市发展减少了对老城区空间的挤占，缓解了旧城更新与旧城历史文化保护的矛盾，为旧城历史文化保护带来了契机。这已经在“六运会”、“九运会”后的广州、“十运会”后的南京的旧城历史文化保护中显现出来，这也是巴塞罗那在不破坏老城区传统风貌而实现大规模更新、延续城市原有历史文化韵味的重要前提条件。

第16届亚运会的举办，使广州迎来了新一轮的发展机遇。“六运会”和“九运会”的体育场馆基本满足了亚运会的比赛需求，这使得广州亚运会的规划转化为“亚运城市”的规划，得以更多的关注城市发展方面的内容^[8-10]，尤其是通过与城市发展战略与规划的契合，对城市空间结构拓展的带动与调整以及城市更新等方面的内容。通过亚运规划与建设，城市空间拓展与结构优化以及功能分散得以大规模实施。城市空间结构的拓展、优化以及城市功能的分散将明显缓解减少城市发展对老城区空间的挤占，缓解旧城更新与旧城历史文化保护之间的矛盾，这使得作为历史文化名城的广州的旧城历史文化保护迎来了新的契机。亚运会的影响也将通过这些积极的影响从此转变为影响城市发展的长效动力。

2 亚运会对广州城市空间结构优化的重大意义

国内学者们通过对广州、青岛、南京等城市的重大事件的案例分析，提出对于今天的中国城市，大事件所产生的影响或效果有：①拉开城市整体框架结构与功能布局；②改善城市局部地段的形象和景观；③改进城市贫困地区和困难居民就业条件；④积聚城市发展阶段性外来建设资金；⑤争取上级政府乃至国家政府特别政策；⑥提升整个城市的基础设施水平，尤其是地铁、高速公路等重大设施；⑦可以促进城市文化建设；⑧可以快速提升整个城市在地区、国家、国际上的知名度、影响力等方面的内容^[11]。这些大事件所产生的影响或效果大都直接或间接带动影响了城市的空间结构调整、城市更新以及历史文化保护。

广州实行政区划调整不久，城市空间发展战略也刚刚起步，“六运会”与“九运会”的举办已初步实现了东进的城市空间拓展目标，城市空间发展战略尚需要大规模的带动与促进。在此背景下举办的亚运会对城市空间的拓展与结构的调整优化起到了承前启后的作用，巩固了之前的城市空间拓展与调整优化的成果，并将大规模的带动、促进城市空间框架的形成，进一步拉开城市结构，优化城市空间结构与功能分区。同时，新区拓展以及空间结构调优化整拉开了城市发展空间，减少了对老城区空间的挤占，为城市更新与老城区文化保护带来了契机。

2.1 亚运前的广州城市空间结构状况

20世纪80年代初的广州市城市总体规划没有能真正将城市的核心功能从旧城区疏散出去，而此时在改革开放的大好形势下，停滞多年的经济被激活，城市需要大量的发展空间，而中心城区拓展空间有限，且功能叠加，

导致不得不采取“见缝插针”式的、以旧改为前提的城市发展方式来满足城市发展的需要，城市建设密度越来越高，公共空间被侵蚀，公共设施配套匮乏，基础设施超负荷运行，破坏了千年古城的格局，降低了历史文化名城的整体价值^[9]。

“六运会”与“九运会”的举办，成功推进了广州市功能的东进，促进了城市空间结构的历史性突破，催生了天河中心区这一个广州新的城市中心。2000年，行政区划调整解除了广州长期以来城市发展空间局促的困境，使市政府直接管辖的土地面积从调整前的1443km²跃升至3718.5km²，为城市产业和空间拓展提供了巨大的平台。同年在《广州城市发展总体战略规划》中提出：“东进、西联、南拓、北优”的城市建设总体战略，采取了“多中心、组团式、网络化”的空间拓展策略。广州中心城市发展终于跨越了“云山珠水”的千年约束，向着“山城田海”的生态格局发展^[8]。

虽然广州通过行政区划调整获得了翻倍的城市发展空间，“六运会”与“九运会”的举办也推动了广州市城市发展空间向东拓展，但是相对于“东进、西联、南拓、北优”的城市建设总体战略、“多中心、组团式、网络化”的空间拓展策略来说，这只是刚刚开始，空间发展战略尚未完全启动，城市整体空间框架尚未拉开，城市功能仍集聚在老城区，城市发展对老城区造成了大量挤占。空间发展战略急需一个大规模的启动因子。亚运会的举办不仅是城市空间战略全面实施的启动因子，而且亚运会的举办对广州城市空间结构的调整与优化起到了承前启后的作用。亚运会的举办为在行政区划调整后不久、空间发展战略初步实施的广州的发展带来了新的契机。

2.2 亚运会影响下的广州城市结构优化调整

2.2.1 场馆建设优化调整城市空间结构

广州亚运会场馆布局结合广州市总体发展战略计划中的“南拓、北优、东进、西联”的城市发展思路，坚持“多中心、多功能”、“场馆建设——区域发展联动”的原则，实行以奥林匹克体育中心为主，广州新城、大学城、白云新城、花地新城地区性体育中心为分赛场的布局模式。将亚运场馆及配套设、环境景观建设与地区发展相结合，根据城市总体规划和城市发展战略规划的部署，《广州2010亚运会场馆、市政设施与环境建设实施计划》提出“两心一走廊”的亚运会重点发展地区空间格局，即：天河新城市中心和白云新城这“两心”，奥体新城、大学城、亚运城等构成的“一走廊”，以便加快广州重点地区发展、进一步引导城市空间结构优化^[4, 12]（图1、图2）。



图1 亚运场馆布局
(资料来源:《广州:面向2010年的广州城市规划建设纲要》)



图2 “两心一走廊”亚运会重点发展地区空间格局示意图
(资料来源:《广州:面向2010年的广州城市规划建设纲要》)

亚运会场馆的“多中心、多功能”、“场馆建设——区域发展联动”的布局方式巩固了两次全运会带动的城市空间与功能东进的成果，推动了天河新城市中心的形成，又带动了南部广州新城的开发建设，同时又在各区内培养了区域增长极^[12]，带动了城市空间发展战略的实施，将战略规划转变为行动计划，不仅巩固了已有的空间发展成果，而且促进城市空间布局大规模实施，对广州市的城市空间发展起到了承前启后的作用。“两心一走廊”的亚运会重点发展地区空间格局，进一步完善了城市功能，带动了城市新区的发展，推动城市结构由单中心向多中心、组团式、网络型转变^[4]，形成“主中心—次中心和专业中心—地区中心—社区邻里综合分布”的空间结构目标，完善城市的多中心结构^[13]。“两心一走廊”的亚运会重点发展地区空间格局更好的发挥了场馆建设及其布局对城市空间结构调整的带动作用。

2.2.2 城市空间结构调整与优化及其良性循环

2006年广州出台的《广州市现代服务业发展“十一五”规划》以及2008年广州出台的《广州市委市政府关于加快发展现代服务业的决定》，先后明确提出广州将重点发展现代物流、金融保险、商务会展、信息服务、总部经济、文化创意、科技服务、服务外包、房地产等高端服务业，2008年国家颁布的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008~2020年）》也提出，要求广州优先发展高端服务业，进一步优化功能分区和产业布局^[13]。现代服务业对城市空间需求量大，对交通等服务配套设施要求高，广州老城区已经无法满足发展现代高端服务业的要求，在老城区发展高端服务业只会使老城区功能叠加，给老城区的交通等基础设施带来压力，不利于城市整体的空间发展和功能结构布局。

亚运场馆的分散布局模式，以及在此基础上确定“两心一走廊”的亚运会重点发展地区空间格局符合了城市功能分区优化发展的需要，为加快广州重点地区发展、优化功能分区，进一步引导城市空间结构调整优化创造了机遇^[13]。在亚运带动下，通过在“两心一走廊”亚运会重点发展地区重点发展现代物流、金融保险、商务会展、信息服务、总部经济、文化创意、科技服务、服务外包、房地产等高端服务业，来进一步完善城市功能、带动新区发展、培养中轴线进一步形成以及带动南拓战略的实施^[14]，不仅巩固了“六运会”与“九运会”广州城市空间的向东拓展以及促进中轴线形成的成果，而且通过区域的重点发展与产业的合理培育，功能得到合理分散，城市空间结构得到进一步调整与优化，城市空间结构调整形成良性循环：场馆的分散布局带动城市空间结构的优化，形成主次分明的城市空间结构；通过城市发展战略与亚运建

设的结合，在亚运场馆布局的基础之上带动城市新区的发展，进一步完善区域的城市功能，形成区域增长极，实现城市功能的分散于合理布局；通过城市功能布局的优化来进一步带动城市空间结构的优化与调整，并实现二者互动优化的良性循环，实现城市多中心，组团式发展的空间发展战略。

3 亚运影响下的广州市旧城更新

广州市在2000年实行行政区划调整以及在《广州城市发展总体规划》中提出：“东进、西联、南拓、北优”的城市建设总体规划之前以及之后的很长一段时间，城市发展主要集中于旧城区，旧城区功能堆叠，城市发展不得不采取“见缝插针”的旧城改造的方式，对旧城区的城市空间侵占严重，老城传统风貌破坏严重，特色丧失殆尽^[8]。旧城更新与保护的矛盾是旧城历史文化一直得不到妥善保护的重要原因。

亚运会的举办，促使广州为了提升城市形象，将旧城更新的思路转为以保护为目的；同时，亚运也带动了城市空间发展战略的实施，拉开了城市结构，这为城市发展提供了空间，减少了城市发展对旧城空间的挤占，缓解了旧城更新与保护之间的矛盾，也为以保护为目的的旧城更新提供了物质基础。这都为旧城历史文化保护带来了新的机遇。

3.1 广州以往的旧城更新状况

受限于局促的城市发展空间，在占广州建成区21%的旧城区土地上集中了全市大部分的经济和社会活动，城市功能叠加，旧城区一直保持着较高的开发强度，城市发展不得不采取“见缝插针”的旧城改造的方式。高强度的房地产开发导致了旧城区的“三高问题”，即人口密度高，建筑密度高，交通密度高，生活环境进一步恶化，直接导致了生活质量的下降。加之在旧城更新改造中实施以市场为主导的旧城更新改造模式，忽视了传统城市空间肌理与对老城区的保护，导致旧城更新以大拆大建为主^[8]。高度重叠的城区功能无法在有限的用地范围内得以消化，导致向心交通的加剧^[15]。这样的更新模式致使城市发展不断挤占老城空间，造成了城市更新改造与老城传统文化保护的冲突。

“六运会”与“九运会”的举办，成功推进了广州市功能的东进^[8]，也促成以广州站—中信广场—天河体育中心—珠江新城—新客运港—洛溪岛为轴的城市新中轴线的形成^[7]，实现了城市发展空间的首次突破，以及城市新功能的培育，起到了一定的缓解老城区发展压力的作用。

但是此时的广州“南拓，北优，东进，西联”的城市空间发展战略刚刚提出，城市空间结构拓展刚刚起步，城市空间结构尚未完全拉开，城市功能仍然集聚在旧城区，优越的商业、教育、医疗等公共资源对开发商与居民的吸引力巨大，加之地铁的这种便捷的交通方式介入后，旧城区再次成为开发热点，旧城更新仍然以大拆大建为主^[8]，对旧城空间挤占以及传统风貌破坏严重。城市发展急需一个强有力的带动因素来大规模地带动城市空间发展战略的实施，来拉开结构，分散老城区的功能，缓解老城区建设发展、更新与老城历史文化保护的矛盾。

2006年末，广州市政府提出了针对老城区发展的“调优、调高、调强、调活”的“中调战略”。但实际上仍然以大拆大建为主，导致“中调战略”搁置。2009年广东全面启动的“三旧”改造（旧城镇、旧村庄、旧厂房），让停滞数年的“中调”有了兑现的可能^[8]。同时，亚运会引起的大规模的城市建设，对城市空间结构以及更新的带动与影响作用，使得亚运会成为大规模城市空间发展战略的启动因素，也为旧城更新向以保护为目的的转变提供了物质基础以及实施的可能。

3.2 亚运带动下的旧城更新

3.2.1 旧城更新的理念、思路得以转变

城市发展空间结构局促是造成旧城更新与保护矛盾的重要原因，使得旧城更新以侵占老城区的“大拆大建”的方式进行。大规模推倒重建式的城市更新由于目标单一、内容狭窄，致使旧城居住区的社会网络和城市肌理遭到严重破坏^[16]，致使城市缺乏特色，传统历史文化遭到破坏，已经不适应现在追求社会利益最大化的城市发展需要。国内外的城市更新方式也大都从大拆大建转变为注重旧城历史文化的保护。亚运会的举办也从政策方面带动了旧城更新观念的转变。

通过亚运会的带动，在政府的主导下，广州进行了新一轮的、以提升城市形象为目的城市更新。这一轮城市更新以2004年编制的《广州：面向2010年亚运会的城市规划建设纲要》中提出“文化名城，岭南古郡”的“亚运城市形象”为更新思路，在旧城更新中以历史地区保护为基础，充分借鉴文化导向的城市更新经验实施旧城更新^[17]。为同时满足城市自身发展与亚运建设需求，以及塑造“文化广州，历史名城；商贸广州，国际都会；活力广州，体育强市；生态广州，花园城市”的“亚运城市”形象的需要，广州市在2007年提出的《广州2010亚运城市行动计划纲要》中拟定了：亚运场馆、交通畅顺、重点建设、人文景观、设施配套、青山绿地、碧水蓝天、市容改善八大亚运行动计划^[18]。这些亚运行动计划以城市

基础设施与环境建设为重点，很好地促进了旧城更新以及旧城历史文化的保护。尤其是人文景观工程，注重推进历史文化景观建筑的恢复、重建和修缮工作，为实现“文化广州，历史名城”的目标，在“以人为本”和“可持续发展”思想的指导下，把保护古都风貌与提高广大人民群众生活质量与公共服务相结合，完善城市发展的软环境，通过历史文化名城的建设为亚运会的成功举办创造文明祥和的气氛，展现“岭南古都”的风貌^[18]。

3.2.2 城市空间结构调整使以保护为主的旧城更新得以实施

大型体育赛事场馆的建设与布局拓展了城市新区，优化了城市空间结构和功能布局，加之举办城市对城市形象提升以及对城市文化的宣传与弘扬的需要，促进了城市更新从“大拆大建”向以保护旧城历史文化的转变，也为其实地创造条件。巴塞罗那通过奥运会、南京通过“十运会”都达到了开拓新区的目标，拓展了城市空间，城市发展不再挤占老城区的空间，旧城更新得以老城区的传统风貌为主，实现了在保留传统风貌基础上的旧城更新，保护了老城历史文化与特色^[4, 7]。

亚运倡导下的以保护为主的旧城更新对历史文化名城广州来说非常重要。“大拆大建”的旧城更新模式已使历史建筑及其形成的传统风貌这一旧城历史文化的重要载体遭到严重破坏。以保护为主的旧城更新模式的实施需要以城市新区拓展，城市空间结构调整以及老城功能的合理疏解为前提条件。亚运的举办为实施创造了条件，亚运全面启动了广州市的空间发展战略，在新一轮行政区划调整的基础上，拓展了新区，拉开了城市结构，也带动了城市功能的合理分散，为城市发展提供了更多的空间，有效疏解了老城区的人口与功能。这不但减少了城市发展对老城区的挤占，缓解了旧城更新与保护的矛盾，而且有了更多的城市发展空间以及拉开的城市结构，也使得以保护旧城历史文化为主要目的旧城更新得以实施。

4 城市空间结构优化与旧城历史文化保护的关系

在行政区划调整的基础上，广州市通过《广州城市发展总体规划》提出：“东进、西联、南拓、北优”的城市建设总体战略，采取“多中心、组团式、网络化”的空间拓展策略，为广州市未来的发展制定了一个整体的空间框架。在城市发展战略的基础之上制定亚运规划，通过场馆及其配套设施的建设，以及“两心一走廊”的亚运会重点发展地区空间格局对城市空间结构的调整与优化的进一步引导，很好地带动了空间总体发展战略的

实施，加快了空间布局调整的步伐，形成了城市空间结构的良性循环。

作为亚运期间的重点改造建设地区，荔湾区充分发挥其历史文化资源丰富的优势，进行了符合荔湾区资源状况以及有利于其历史文化保护的城市更新。其中“五区一街”（荔枝湾文化休闲区、陈家祠岭南文化广场区、沙面欧陆风情休闲区、十三行商埠文化区、水秀花香生态文化休闲区以及上下九商业步行街）城市更新规划就是在亚运背景下，一个以保护老城区历史文化为主要内

容的城市更新项目^[19]。

“五区一街”通过对荔湾旧城区历史文化资源的充分挖掘，制定符合资源状况的更新计划，通过全面的改造建设以展现城市历史风貌，实现旧城历史文化的保护与提升^[19](图3)：

①荔枝湾文化休闲区，主题为“诗意广州”。充分发挥西关大屋的特色，恢复荔枝湾水系旧观，重建岭南园林之冠的“海山仙馆”。通过增强旅游服务功能，引入中高端文化休闲项目，开展地方特色民俗活动，打造一个集文



图3 “五区一街”规划示意图^[19]

化展示、生活休憩、饮食娱乐、旅游购物等于一体的多功能文化休闲旅游区。

②陈家祠岭南文化广场区，主题为“印象岭南”。通过城市广场的扩建，形成岭南传统建筑艺术、民间工艺展示、群众文化活动的城市文化广场，形成“余荫亲境”的景观氛围。

③沙面欧陆风情休闲区，主题为“至尚洋岛”。将充分发掘沙面历史建筑的文化价值和使用潜力，结合优美的临江景观资源，形成集建筑博览、史迹旅游、休闲游憩及总部经济为一体的综合性商贸旅游区。

④十三行商埠文化区，主题为“环球名埠”。以十三行故址旧城改造为基础，结合文化公园的改造，沿江路景观的整治将该区域打造为十三行主题公园及旅游商贸区，重现千年商都的繁华。

⑤水秀花香生态文化休闲区，主题为“水秀花香”。充分利用现有丰富生态资源，提升滨水景观品质，增加配套设施，打造生态文化休闲区域，将建成面向广佛的生态旅游、花卉自助、品茗娱乐休闲区域。

⑥上下九商业步行街，主题为“西关商廊”。以文化、旅游、商业为主导功能，通过对上九路、下九路、第十甫路及其周边地区沿街旧城的更新，达到与大广州的现代商业文化相搭配、传统商业与现代商业文化相结合，展现广州商埠文化。

荔湾区“五区一街”更新改造项目只是广州亚运会对旧城更新、历史文化发掘与保护影响的一个缩影。通过对城市空间结构的调整优化以及在此基础的对旧城更新的合理分散，缓解了旧城更新与保护的矛盾。旧城更新以保护和发展旧城历史文化为主，亚运会在筹办阶段以及后亚运时代都将对广州的旧城更新带来积极的影响，使旧城历史文化保护得以良性发展。

5 结语

在经济转型和全球化的时代背景下，我国城市政府纷纷通过空间结构调整、旧城更新改造、设立新区等方式来促进整合城市资源，促进城市的发展，以此来提高城市的区域竞争力。大型体育赛事作为推动城市发展的重要外部因素，由于其对大规模的城市建设的引发、较高的资源整合与调动力度等因素而往往成为城市实现新区拓展、空间结构调整以及旧城更新的战略工具。

通过与城市发展战略的契合，亚运会从筹办阶段就开始服务于广州的城市发展。在亚运的带动下，广州实现了新区的拓展、拉开了布局、促进了城市空间结构的调整与优化等城市空间发展战略。新区的建设以及城市空间结构

的调整优化减轻了旧城压力，容纳城市和区域新的职能，缓解了旧城更新于保护的矛盾，打断了原先由于城市发展空间不足、城市功能过分集中于老城区造成的城市发展挤占老城区空间、“大拆大建”的恶性循环，也实现了城市功能合理布局。新区的拓展以及城市空间结构的调整也以为保护老城区，充分发掘、发展老城区历史文化资源的旧城更新的实施提供了可能。

亚运会带动了广州市新区的拓展、空间结构的调整与优化，促进了城市发展战略的全面启动，在此基础上，旧城更新也形成了以旧城历史文化资源合理开发利用与保护的良性循环与互动。城市空间发展与历史文化保护在亚运带动下上了一个新的台阶，展开了新的一页。

参考文献

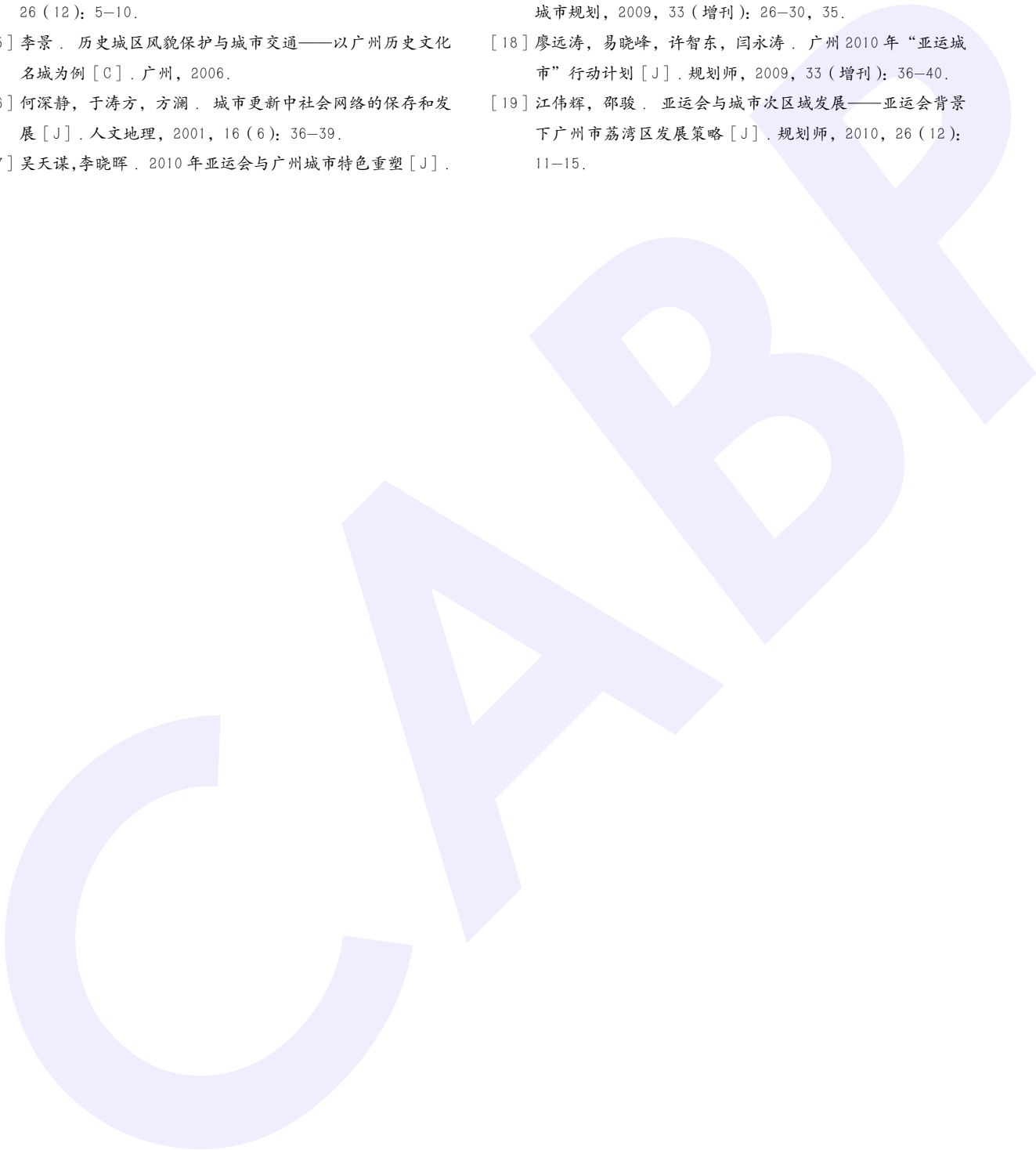
- [1] Stephen Essex, Brian Chalkley. Driving urban change: the impact of the winter Olympics, 1924-2002 [G] // Olympic Cities. London: Routledge, 2007: 48-58.
- [2] Brian Chalkley, Steven Essex. Urban Development through Hosting International Events: A History of the Olympic Games [J]. Planning Perspective, 1999 (14): 369-394.
- [3] 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, 22 (7): 12-15.
- [4] 易晓峰, 刘云亚, 许智东, 廖远涛, 闫永涛. 2010 广州战略规划与亚运场馆布局规划 [J]. 城市规划, 2009, 33 (增刊): 41-45, 68.
- [5] 黄琲斐. 巴塞罗那的城市更新 [J]. 建筑学报, 2002 (5): 57-61.
- [6] 王凯军, 金冬霞. 悉尼奥运会对城市环境整治和景观生态建设的促进及经验 [J]. 城市管理与科技, 2003, 5 (1): 9-11.
- [7] 杨乐平, 张京祥. 重大事件项目对城市发展的影响 [J]. 城市问题, 2008 (2): 11-15.
- [8] 袁奇峰. 大事件, 需要冷思考——广州亚运会对城市建设的影响 [J]. 南方建筑, 2010 (04): 5-11.
- [9] 袁奇峰. 广州: 一个善用体育事件的大城市 [J]. 北京规划建设, 2009 (02): 77-79.
- [10] 袁奇峰. 2010 年的广州——亚运城市 [J]. 风景园林, 2006 (01): 34-41.
- [11] 吴志强. 重大事件对城市规划学科发展的意义及启示 [J]. 城市规划学刊, 2008 (6): 16-19.
- [12] 张萍, 张楠. 重大体育赛事场馆布局规划思考 [J]. 中外建筑, 2005 (03): 19-21.
- [13] 陈建华, 李晓晖. 2010 年亚运会与广州城市发展 [J]. 城市规划, 33 (增刊): 5-12.
- [14] 王国恩, 刘斌. 亚运规划与城市发展 [J]. 规划师, 2010,

26(12): 5-10.

- [15] 李景. 历史城区风貌保护与城市交通——以广州历史文化名城为例 [C]. 广州, 2006.
- [16] 何深静, 于涛方, 方澜. 城市更新中社会网络的保存和发展 [J]. 人文地理, 2001, 16(6): 36-39.
- [17] 吴天谋, 李晓晖. 2010年亚运会与广州城市特色重塑 [J].

城市规划, 2009, 33(增刊): 26-30, 35.

- [18] 廖远涛, 易晓峰, 许智东, 闫永涛. 广州2010年“亚运城市”行动计划 [J]. 规划师, 2009, 33(增刊): 36-40.
- [19] 江伟辉, 邵骏. 亚运会与城市次区域发展——亚运会背景下广州市荔湾区发展策略 [J]. 规划师, 2010, 26(12): 11-15.



上海城市发展进程中世博会的介入 及其效应转化研究^①

The Intervention and its Effect Transformation of 2010 World Expo
In the Process of Shanghai Development

王伟 朱金海

上海城市发展进程中世博会的介入及其效应转化研究

【摘要】在信息化时代和全球化背景下，“重大事件”已经成为一个频繁出现的关键词，它作为城市发展的战略工具，受到世界上越来越多城市政府的重视，同时社会的关注点不再局限于“事件”本身，而是更为看重“事件”为城市发展带来的贡献。作为2010年世博会的承办城市，“如何有效地延续和放大世博的积极效应，从而对城市发展产生结构性的、可持续的影响”成为后世博时代上海面临的一项重要课题。在此，笔者从城市事件的基本规律认知入手，对历届世博会后续效应转化方式引入与比较，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做出有益探索。

【关键词】城市发展 重大事件 效应转化 世博会 上海

Abstract: Under the era of informatics and economic globalization, “mega-event” has become a hot word, as the strategic tool of the urban development, and has attracted more and more attention by the government in the world. Meanwhile, the society is not limited to focuses on “event” itself, but more on the contribution “event” brings to

the urban development. As the host city of 2010 Expo, “how to efficiently extend and enlarge the positive effect of the Expo event, to engender the city’s structural and sustainable development” turned into one of the important issue that Shanghai faces at this Post-Expo era. Hereon, taken Shanghai Expo as the example, starts with the basic discipline acknowledgement of city event, compared and quoted with the extended effect transfer modes of previous expos, to discuss the event transform direction and thoughts of the effect for Shanghai Expo event, may to some extent contribute any exploration for the continuous development and successful utilization of the Expo resource.

Keywords: urban development, mega-event, effect transfer, Expo, Shanghai

在信息化时代和经济全球化的背景下，“城市事件”已经成为一个频繁出现的关键词，它作为城市发展的战略工具虽不能最终成就一座城市，却可以让城市在短期内发生嬗变，因此受到世界上越来越多城市政府的重视，其中一些大型事件（如奥运会、世博会、世界杯等）已经成为全球性的盛会。但大型事件对于城市促进的短期高峰效应不是最终目的，将其转化为助推城市永续发展的有益催化剂与长期动力才是城市事件成功的根本标志。

2010年上海世博会作为发展中国家首次主办的世博会，创造了诸多世博会历史之最。延续与放大世博效应成为上海在后世博时期（特别是“十二五”时期）的主要目标，也将是国际社会最终衡量上海世博会是否成功的标准

作者: 王伟，城市规划博士，中央财经大学博士后，助理研究员
朱金海，上海市人民政府发展研究中心副主任

① 研究受中国博士后科学基金立项课题（20110490640）：全球化视角下中国大都市发展关键绩效指标（KPI）体系研究—基于京沪实证；上海市哲学社会科学规划青年课题（2010ECK002）：区域性交通设施建设与上海都市圈功能布局优化研究支持。

之一。在此，研究立足上海“创新驱动，转型发展”的发展主线，从城市事件的基本规律认知入手，对历届世博会后续效应转化方式引介与比较，进而对上海世博会事件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开发与利用的成功做出有益探索。

1 城市重大事件的认知

1.1 事件机理：触媒体与大轨迹

城市经济理论中对城市经济活动基本和非基本部分的区分，告诉我们没有一个城市的发展是仅仅依靠内生性因素完成的，而是城市内部发展的内生性因素与重大事件等各类外生性因素相结合互动，推动着城市不断演化发展。从这点上看，重大事件与城市发展的历史之间存在一种相对关系，特别是在今天，全球化使得每一座城市深深与外部捆绑在一起，重大事件的发生对城市发展轨迹具有关键影响。

吴志强教授提出城市发展的“底波率”原理来说明城市事件与城市发展的关系：“一个城市的发展由内生的动力和外部的流动要素驱动：城市的内生性扩展要素构成的是城市发展的一个底线，而来自外部的流动要素成为一个间发性的动力要素……这就是城市发展的‘底’和‘波’构成的‘底波率’，‘底波率’的本质是城市发展本身的内部动力和外部间发性事件的刺激，构成了城市发展的综合动力。城市重大事件显然应当属于‘底波率’中‘波’的要素”。

荣玥芳等提出基于城市“基础性功能”和“后基础性功能”概念的城市阶段性划分链条，城市重大节事是实现城市发展阶段的跨越与城市功能的阶段性进步“双重跨越”

的“触媒体”。

在上述基础上，笔者认为重大事件不能恒久地成就一个城市，但可以改变城市演进的轨迹。正如城市在不同的发展阶段具备不同的城市功能，导致城市具备发生不同城市事件的能力。在前工业化阶段，城市所具有的功能比较低级或单一，但满足城市事件的条件在逐渐成熟。伴随城市自身发展的高级化，事件A加速了城市向工业化阶段的迈进，与此同时塑造出城市在基础性功能上的个性特色功能，依此，事件B塑造出城市的竞争优势功能，事件C塑造出城市的永续动力功能。在这种双向纵深发展过程中，城市因具备相应的功能而具备发生某种事件的能力，同时事件又能够通过城市产生的激发和加速作用，促进城市旧功能的完善与提升以及新功能的出现与发育，从而助力城市发展阶段的跨越（图1）。

1.2 事件生命：短周期与可持续

重大城市事件作为一种能够影响城市发展发生瞬时跃迁的短周期行为，不仅会给城市带来巨大的短期效益，而且对城市长远发展的潜在作用是无可估量的。但必须对事件的生命周期有更为全面的认识：事件从申办、筹备到实现需要一个过程，而事件后续运作也是城市事件作用过程的重要组成。“事前储备阶段”、“事中释放阶段”和“事后延续阶段”三个阶段环环相扣，缺一不可，对其规划管理应做全流程长远设计，而绝非事件发生就算大功告成。与此同时，事件的贡献体现在三个方面，一个是事件激发城市设施体系的提升，另一个是事件激发城市功能等级的提升，再有就是事件激发城市核心价值的提升，最终实现特定历史时段的事件推动实现城市发展阶段跨越的功效（图2）。

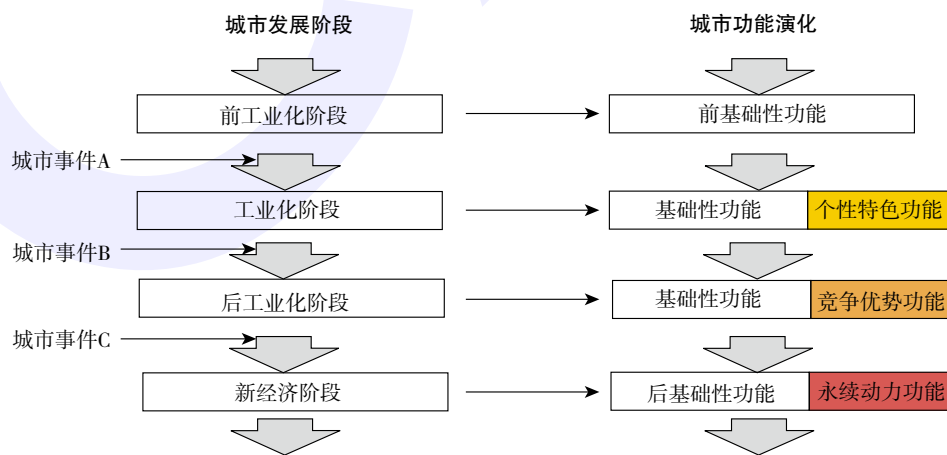


图1 城市事件与城市发展阶段以及城市功能的关系

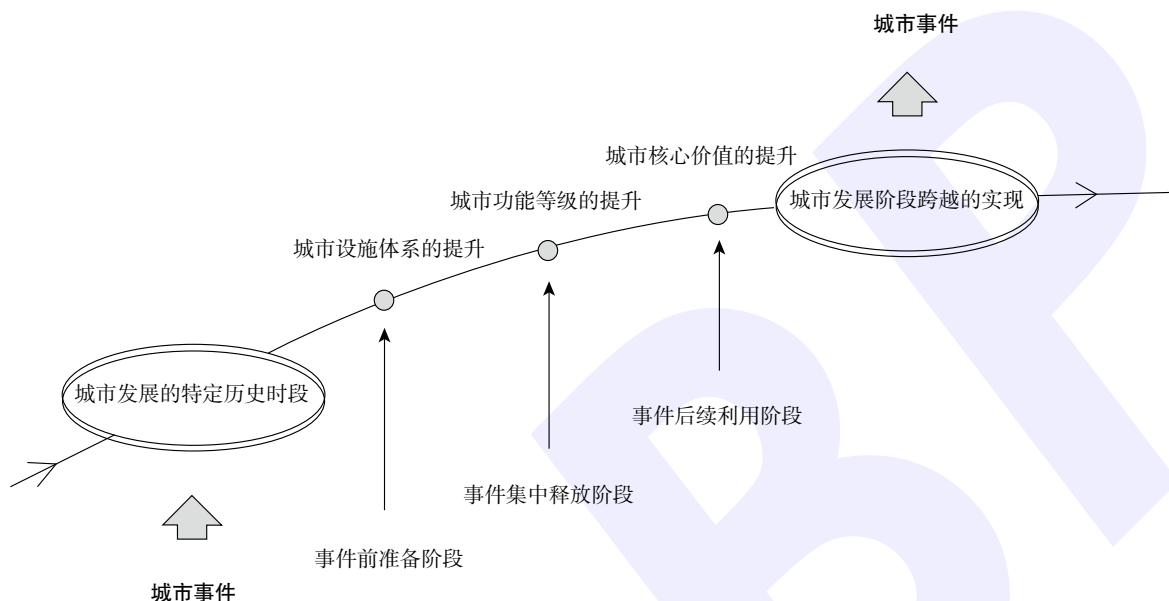


图2 城市发展进程中重大事件的介入及其效应转化

1.3 事件影响：理想与现实

重大事件对于城市的影响是巨大而广泛的，既有“硬”影响，如可以通过提高城市的基础设施水平、促进城市地区的发展、提升城市形象、新建场馆等方面塑造城市的物质环境；也有“软”影响，如提高城市的组织能力、弘扬

城市文化、塑造更开放的环境等来营造城市制度环境等，几乎包括了城市运行与发展的各个层面。重大事件作为城市发展战略的具体战略措施之一，是非常典型的政府行为。政府承办重大事件的发展目标一定是美好的，但理想与现实之间仍存在很多挑战需要克服（表1）。

城市事件积极与消极影响的内容与形式梳理

表 1

影响的性质	影响的内容	影响的形式
积极影响	城市地位	影响力
		城市形象宣传
	经济影响	扩大财政投入，直接拉动经济增长
		对其他产业的带动
		拉动周边及更大区域发展
	对市民或社区的影响	提升城市或社区自豪感
		增强投资者对城市信心
		参与性、关注性
		增长见识
		意识或观念的转变
		吸引优秀人才
	基础设施	强化或加快基础设施建设
改善环境		
旅游影响	重大事件本身吸引的游客	
	长期潜在的旅游目标群	

续表

影响的性质	影响的内容	影响的形式
积极影响	对城市总体运营能力的考验	理念或体制的转变
		秩序、资源整合能力加强
		公共管理体系的加强
		提高城市协同意度
消极影响	后续影响	事后资源闲置
		过度强化设施建设
		进行超常规投资
		由于超常规增长带来突然下滑
	城市舒适度的降低	拥挤、嘈杂
		居住和生活环境的转变

资料来源：范丽琴. 初探“城市重大事件”的概念和影响. 科技信息. 2007(21).

从上表关于重大事件对城市发展影响的梳理中我们可以看出，重大事件的发生对一个城市的发展具有双刃剑效应。为了尽可能地利用重大事件对城市发展的积极促进作用而规避其负面风险，必须从重大事件项目与城市协同发展的高度进行统筹谋划。

2 历届世博会后续效应转化方式引介与比较

历史经验表明，每届世博会所留下的各类物质和非物

质资源和效应都对世界各国发展产生了深远的影响。通过对代表性世博会举办城市所采用的后续效应转化利用方式进行梳理（表2），初步看出，所采取的主要手段有：推进园区二次开发，重建后续发展环境；引入多元开发主体，激发后续发展活力；吸纳各类人才，获得后续持久发展动力；立法保障，夯实后续发展基础；以及推广世博科技应用，引领后续创新发展等，总体呈现后续效益转化利用日益重视、日益深入的趋势。

历届世博会后续效应的发挥方式比较

表 2

推进举措	典型案例
推进园区二次开发，重建后续发展环境	1939年纽约世博会选址在皇后区法拉盛草地附近一片破败不堪的垃圾场举行，这片垃圾场随即被改造成为纽约继中央公园之后的第二个公园，但并没有能够彻底改变法拉盛草地的旧貌。1964~1965年，纽约进行了再次尝试，利用世博会对园区进行二次开发，并在此之后经历几十年的改造扩建，最终把这片垃圾场改造成为纽约最受欢迎的公园之一
引入多元开发主体，激发后续发展活力	在1992年塞尔维亚世博会筹办期间，即由西班牙国务院、安达卢西亚地方政府和塞维利亚市政府共同出资构建了Cartuja93发展有限公司，负责开发“塞维利亚科技园区”
	为了筹备1998年世博会，由葡萄牙国家政府和里斯本地方政府共同投资组建了98世博园股份公司
吸纳各类人才，获得后续持久发展动力	1986年温哥华世博会后，私人入股筹建的太平洋协和公司公开竞得世博园区所在地的开发权，并首创一种高密度居住条件下的新型城市生活环境
	1964年纽约世博会后，很多参与修建场馆的工作人员作为移民留在了当地，1965年颁布的新移民法，更是通过把受过高等教育、具有突出才能的移民，以及美国急需的熟练与非熟练劳工列入限额移民的优先考虑，使得大批高素质移民尤其是亚裔移民不断涌入法拉盛，进一步将美国推入了全新的移民时期
立法保障，夯实后续发展基础	大田世博会结束后，韩国政府于1993年、2004年分别颁布实施《大德科学城行政法》以及《大德研发特区法》，并于2005年更进一步将大德科技园的发展写入了国家法案，这使得始建于1974年但发展缓慢的大德科技园走上了快车道，并一举成为韩国科技发展的摇篮和21世纪韩国经济成长的动力
	日本以1970年大阪世博会为契机，通过政策法规，如界定关西经济圈范围的《近畿圈整备法》以及旨在解决区域发展密疏不均问题的《第三次全国综合开发计划》等，推动了关西及整个太平洋沿岸城市群区域的同城化进程，有效地推动了以举办城市大阪为中心的“关西经济圈”的形成

续表

推进举措	典型案例
推广世博科技应用, 引领后续创新发展	1939年的纽约世博会, 通用汽车公司通过 3250m ² 的展台向参观者呈现了美国未来城市的素描与模型, 首次向全世界展示了未来的汽车生活以及建设州际高速公路的设计, 由此激起了人们对高速公路的向往, 以及政府对投资建设国家高速公路网络的意图。1940年美国建造了 262km 长的宾夕法尼亚 Turnpike 高速路, 成为高速公路的样板路, 随后其他州纷纷仿效。而 1944 年美国国会出台的联邦资助道路法案, 更是以联邦和州立法的形式保障高速公路建设, 规定凡列入国家规划的高速公路建设都能得到联邦政府的资金援助, 由此加速了全美高速公路的建设步伐, 并以此为基点, 撬动了美国社会经济的快速发展。

资料来源: 上海市发展改革研究院, 上海市人民政府发展研究中心、发挥世博后续效应, 加快经济发展转型. 2010.

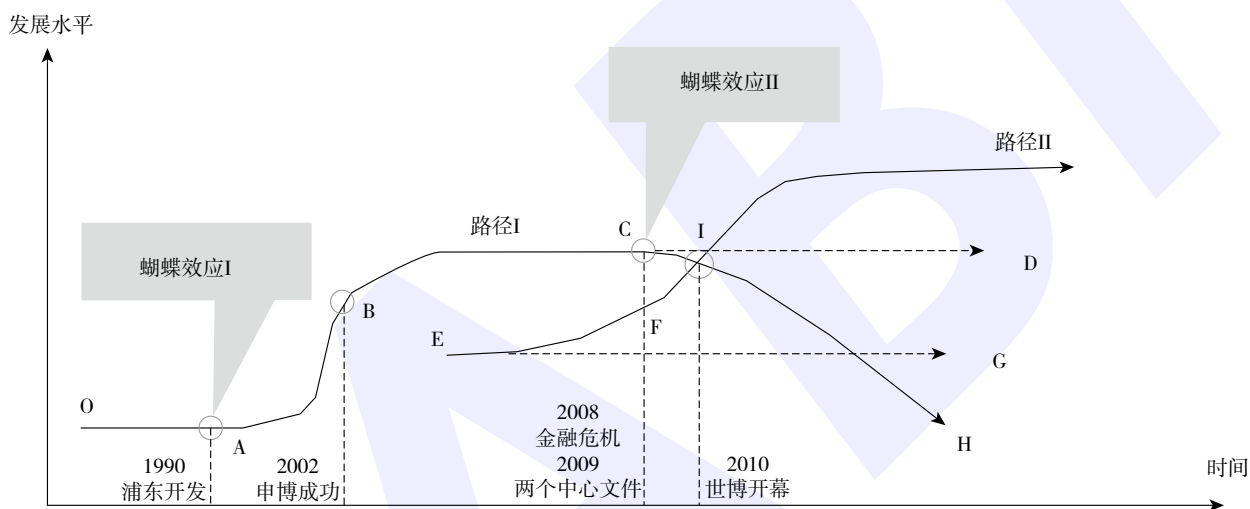


图3 上海城市发展进程中的世博契机

3 上海世博会的事件效应转化与利用

举办 2010 年世博会是中华民族的盛典, 也是上海现代化进程中难得的历史性机遇, 为上海转变发展方式提供了积聚新型成长要素的重大题材, 世博资源的高端性、稀缺性、国际化等特征, 与上海发展转型的要求高度契合。因此, 充分发挥世博后续效应, 将有助于上海借势加快发展转型, 进入新的发展路径 (图 3)。

3.1 世博事件效应转化利用概念框架

历经八年世博会筹办及举办, 上海从经济、社会、文化、科技、管理等多方面积累了大量的世博资源, 这些资源将从不同范围、不同层面、不同角度有力撬动世博后续效应的释放和利用, 是未来上海转型发展的重要支撑点和助推器。因此, 必须对这些资源与效应有一个系统全面的认识, 我们认为以世博会事件层为核心, 外围依次为资源层、效应层与系统层, 形成“1 个事件集聚 10 类资源, 10 类资源释放 10 大效应, 10 大效应推动 5 大转型”的全局性、系统化的世博事件效应转化利用概念框架 (图 4), 从而

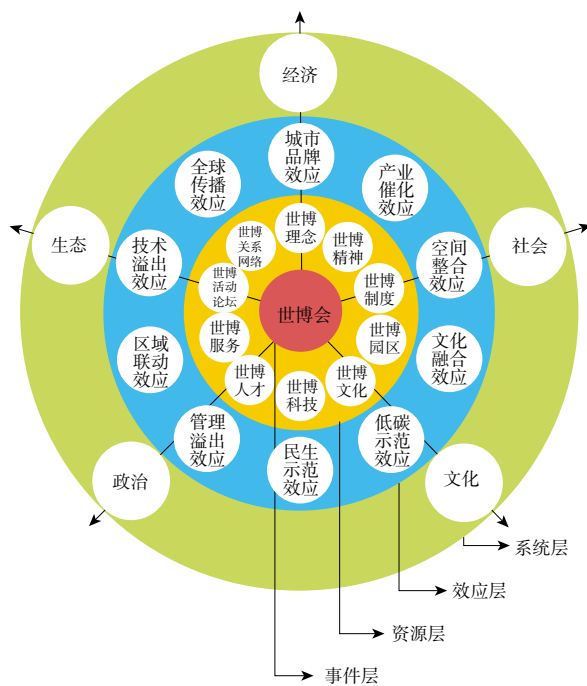


图4 上海世博会事件效应转化利用概念框架

上海世博会形成的物质和非物质资源梳理

表 3

物质资源	非物质资源
世博场馆及基础设施资源 世博土地资源、世博场馆资源、生态景观资源、公共服务设施资源、遗留物质资源	世博理念 “城市，让生活更美好”主题；世博副主题体系；各世博展馆的理念展示；各类论坛；《上海宣言》
	世博精神 城市志愿者组织、志愿者精神和口号；市民公众意识；城市文化归属感；世博家庭；市民参与；创建和谐社区
	世博制度 世博组织管理制度，安全运行机制，工作协调机制等
	世博文化 文化设施资源，文化产品资源，文化演出引进渠道资源
世博活动论坛 仪式、巡游、舞台、主题等四大类活动和国家馆日活动 / 荣誉日活动 / 城市、企业特别活动 / 省市区活动周活动和日常活动两大类；世博论坛资源，分高峰论坛、主题论坛、公众论坛三大系列	
世博科技资源 围绕世博园区规划建设、世博建筑、世博安全、世博信息等形成的世博科技成果；参展国家、国际组织和企业展示的科技成果	世博关系网络 参展国家主体网络，国际组织网络，参展城市网络，企业网络，媒体网络，海内外人气网络，长三角区域合作网络
世博人才资源 世博局及其相关工作人员、各类专业人才、国际化人才、志愿者队伍	世博服务 服务设施资源，世博服务标准资源，世博服务平台资源

资料来源：上海市人民政府发展研究中心，上海市发展改革研究院. 发挥世博后续效应，加快经济发展转型. 2010.

对工作开展形成清晰指导。

3.1.1 世博资源层

根据资源的属性、形式、内容等，梳理出世博场馆及基础设施资源、世博理念、世博精神、世博科技、世博制度、世博文化、世博人才、世博服务、世博活动论坛、世博关系网络等十大类资源，基于各类资源的主要特征，可制定世博资源后续利用的总体思路，最大限度地地将世博资源转化为推动上海城市创新发展的现实优势。

3.1.2 世博效应层

世博后续效应是指会期结束之后世博会对于主办国和主办城市在经济发展和文化、科技、社会、国际形象提升等方面的长期综合效应。结合 2010 年上海世博会世博遗产资源的形成途径不同，上海世博后续效应大致可体现在两个层面十大方向：

(1) 世博物质资源发挥的后续效应。世博物质资源是“世博后”可利用的物质载体，对上海城市功能提升、产业结构升级、空间布局优化等将产生直接的影响。如世博会场馆设施及园区土地资源再开发利用将有助于完善中心城区发展规划，进一步优化城市空间布局，有助于推动服务经济能级提升，进一步完善城市服务功能。

(2) 世博非物质资源转化的后续效应。世博非物质资源

也叫“软资源”，主要是指上海世博会在申办、筹办、举办过程中凝聚而成的精神、文化、制度、品牌、网络关系以及由此而产生的各种无形资源。世博后这些软资源的常态化、机制化、可持续化应用，将为上海未来发展注入新的动力。

最后，“有形”的物质资源、科技和人才资源与“无形”的理念、精神、制度、文化、网络、活动、服务等资源交叉叠加形成城市品牌、产业催化、空间整合、文化融合、低碳示范、民生示范、管理溢出、区域联动、技术溢出等十大效应转化方向，对上海城市转型发展产生直接推动和间接带动作用。

3.1.3 城市系统层

城市的发展转型不同于一般的结构微调，而是一种发展模式、增长动力、经济结构、空间形态的“蜕变”，由外部资本和资源要素投入驱动，更多地向技术进步、经营创新和制度变革驱动转变。尽管上海拥有雄厚的经济基础、密集智力资源和对外开放前沿的良好条件，但是，推动经济、社会和谐成长的新要素不足的矛盾仍然十分突出，转变经济发展方式亟需外部重大的推动力。

世博后续效应对于推动城市转型发展具有十分丰富的内涵，不同的时代背景、城市功能、发展阶段和民众诉求使得世博效应彰显出较大的差异性。“十二五”时期，上

海将进入发展模式的加速转型和城市功能的突破提升期。从2010年世博会的申办、筹办到举办，本身就是对上海城市发展模式转型的一次重要的良性促进。随着上海在城市基础设施、消费服务设施和城市景观方面投入力度的持续加大，城市面貌焕然一新，承载能力不断增强，极大地改善了上海的对外服务接待能力，推动了生产要素在长三角间的自由流动。同时，上海世博会因充分演绎“城市，让生活更美好”的主题，将为上海发展转型提供新理念、新模式、新技术、新途径；世博理念、世博科技、世博案例、世博经验、世博精神等，又从推进产业结构调整、加强创新能力建设、提升城市服务功能、促使城市布局优化、统筹城乡一体发展、健全社会管理体系等不同方面推动上海的发展转型，进一步实现城市发展“经济、社会、文化、政治、生态”五位一体的可持续发展。

3.2 世博事件的战略影响及上海未来发展趋势

世博的战略影响与上海“四个中心”以及国际大都市建设的战略要求高度契合，为此，上海世博会的后续效应，应该追求短期高峰效应和长期持续效应相结合，探寻全方位、立体化的世博效应延续。对此，上海市发展研究中心在后世博系列课题研究中，提出世博后十年上海将力争实现四大战略转变：一是实现向服务经济结构战略转变，“四个中心”核心功能基本形成；二是实现向世界级城市群的核心战略转变，国际大都市引领功能全面增强；三是实现向全球城市网络节点战略转变，全球资源配置能力和全球服务功能基本形成；四是实现向现代城市发展模式战略转变，成为实践低碳、智慧、创新、文化、人本理念的引领地。

上海发挥世博后续效应推动城市转型发展，将着重抓住五大环节：（1）依托世博带来的新一轮国际化资源，加速推动上海城市战略定位从国内经济中心向全球城市全面转型；（2）依托世博积累的高端产业和科技资源，加快推动上海经济形态从制造经济向服务经济的转型；（3）依托世博建设和运营经验资源，加快推动上海城市建设管理从人为推进向智能集约的转型；（4）依托世博城市发展理念资源和案例实践成效，加快推动上海城市治理模式由政府管理向政府善治的转型；（5）依托世博的城市化发展新理念，加快推动上海生态环境建设模式从宜居和谐城市向绿色低碳城市的转型。

3.3 世博事件效应转化利用进展

目前，上海世博会后续效应转化核心工作是以上海世博园区后续发展领导小组、世博发展（集团）有限公司为主体，做好世博园区的后续开发利用（图5），同时市区两级、社会各界将迎博办博期间积累的经验长效化、



图5 世博会地区结构规划图
资料来源：上海市规划和国土资源管理局。

常态化、机制化，积累的资源与机会进一步放大做强。

据已批准的结构规划，世博会地区发展定位为：突出公共性特征，围绕顶级国际交流核心功能，形成文化博览创意、总部商务、高端会展、旅游休闲和生态人居为一体的上海21世纪标志性市级公共活动中心。

世博会地区5.28平方公里土地将形成“五区一带”的功能结构。浦西：依托原浦西企业馆区的文化博览区，定位为“能够引领全市文化发展，国内顶尖，世界一流的博览文化集聚区”；二是整体保留的城市最佳实践区，定位于“塑造集创意设计、交流展示、产品体验等为一体，具有世博特征和上海特色的文化创意街区”。浦东包括三大功能区。一是以世博村地块为依托的国际社区，定位为“具有国际文化内涵和多元生活方式的国际性社区”；二是原AB片区组成的会展商务区，定位于“知名企业总部聚集区和国际一流的商务街区”；三是原C片区组成的后滩拓展区，目前规划为城市可持续发展预留战略空间。“一带”指滨江生态休闲景观带，是依托滨江绿地和休闲公共服务设施形成的沿江生态休闲景观带。

根据上海市政府计划，“十二五”期间要完成园区开发的基本架构。在此，按照前文对世博资源的分类框架，对目前已开展主要工作与代表性事迹整理见表4：

上海世博会后续效应转化的主要开展工作与代表性事迹

表 4

大类	小类	主要开展工作与代表性事迹
物质资源	世博园区、场馆及基础设施资源	(1) 片区后续开发 ① A 片区“绿谷”项目，建设中， ② B 片区央企总部项目，13 家央企签约入驻，建设中， ③ B 片区“世博酒店群”项目，包括两家五星级酒店和两家精品主题酒店，建设中 ④ 城市最佳实践区转化集成“文化交流、展览展示、创意创新、娱乐体验”于一体的开放式街区，已组织完成商业定位，编制完成修建性详细规划，处于招商入驻阶段 (2) 一轴四馆后续利用 ① 世博轴正在转化成为集交通、休闲、餐饮、娱乐、购物和展示为一体的地标性商业综合体：世博轴广场，拟 2013 年 5 月 1 日全面营业 ② 中国馆转化成为中华艺术宫 ③ 主题馆之一城市未来馆转化成为上海当代艺术博物馆 ④ 世博中心转化成为上海会议中心 ⑤ 世博文化中心转化为梅赛德斯—奔驰文化中心 (3) 其他场馆后续利用 ① 通用汽车企业馆转化成为上海少年儿童艺术剧场 ② 沙特馆转化为“月亮船”旅游景点 ③ 意大利国家馆、法国馆、俄罗斯馆正在改造中 (4) 地下空间 园区地下空间“统一规划、统一设计”原则进行
	世博科技资源	(1) 上海后世博技术成果转化博览会 (2) 2011 年全国科技活动周暨上海科技节 (3) 世博电动汽车在上海市内局部公交线路应用 (4) 上海企业联合馆“温水发电”经上海国企转化为 50kW 的地热发电机组产品现出口日本
	世博人才资源	成立以原上海世博会事务协调局与上海世博会运营有限公司等机构人员为主体的市级开发主体——世博发展(集团)有限公司
非物质资源	世博理念	(1) 上海世博会博物馆 (2) 《上海市国民经济和社会发展规划第十二五规划》 (3) “酷中国—全民低碳行动”上海站活动 (4) 嘉定“百万家庭低碳行垃圾分类要先行”主题宣传活动 (5) 部分区域已与马德里合作共同建设公租房
	世博精神	弘扬志愿者精神；曹杨社区卫生服务中心推进世博后服务城市交通志愿服务；世界游泳锦标赛志愿者
	世博制度	(1) 公安、城管、工商、文化、绿化市容、食药监、房管、规土等多部门“大联动、大联勤”的管理制度长效化、常态化 (2) “世博立法”的后世博城市法治化建设长效机制 (3) 迎世博 600 天和世博会举办期间，上海市及各区县均设立“迎世博 600 天办公室”，统筹管理涉及世博所有问题，在城市管理等各方面取得良好效果。长宁区将其升级，设立“城区综合管理领导小组及其办公室”，形成长效机制
	世博文化	(1) 后世博上海文化产业发展重点领域：①建筑设计；②影视广播；③创意产业；④数字化内容、网络和新媒体等；⑤艺术品与工艺品；⑥出版和版权开发；⑦演艺和娱乐；⑧会展服务 (2) 世博文化中心 2011 年成功举办各种规模的演出活动共 115 场，引进流行音乐、高雅音乐、家庭秀、国际篮球赛、冰上演出、马戏杂技、演讲论坛、世界模特大赛等各项活动 (3) 中国国家馆举办毕加索画展等
	世博活动论坛	(1) 上海世博会纪念展 (2) 上海世界生态城市论坛 (3) 2012 首届后世博促进企业发展高峰论坛 (4) 上海旅游节，努力建设世界著名旅游城市
	世博关系网络	(1) 后世博游，2011 年全年上海入境游客人数突破 800 万人次，2011 上半年，访抵上海的国际大型邮轮达到 50 艘次 (2) 上海后世博研究中心民营企业发展推进委员会成立，首期聚集近 500 家上海本地、外地驻沪和外地中小企业加入 (4) 上海后世博研究中心世博成果应用与推广委员会成立 (5) 2011 年 2 月上海公共外交协会成立，是中国内地首个公共外交协会 (6) 梅赛德斯奔驰公司冠名世博文化中心 (7) 长三角区域旅游发展规划编制 (8) 世博科技成果三峡行
世博服务	(1) 静安区借鉴迎办世博标准，制订绿化市容、城管执法、环卫作业等规范性文件和规章制度，深化工作标准 (2) 中国移动上海公司将世博会通信服务的各项成功经验和做法延展到世界游泳锦标赛的保障服务中，为中外选手和观众提供“世博级”的服务	

资料来源：政府相关规划、文件及互联网采集整理。

4 结论与讨论

我国正处于快速城市化时期,许多城市都制定了雄心勃勃的城市开发计划。这些项目往往呈现出高强度、大规模、高投入的特征。其中,以“事件(Event)”为推动力的城市发展与建设策略正成为一种当代城市积极的发展模式。法兰西规划学院(IFU)教授F.Ascher在对当代城市社会发展变化的分析中指出:这些大大小小的事件不仅是城市活力的指示器,而且反过来通过制造事件来影响城市的发展。重大事件已经成为城市经济发展新的“触媒”,这种“触媒”不是单一的“终级产品”,而是能够引发、刺激一系列“后续产品”的生产要素。

然而城市本身的发展犹如生命体的发展,有其内在的发展规律,城市的社会、经济和环境都存在一定的自组织的特征。但是,城市的自组织能力是有极限的,超越了城市自组织的重大挑战,城市就必须求助于理性科学的规划和设计。如何将城市内生性动力与外生性动力最完美地结合好,城市规划的创新力决定城市发展方案的智慧质量。

综括全文,在认识到事件对城市发展具有积极影响的同时,也要注意这一战略工具本身的局限性。科学把握“动因”和“结果”的辩证关系,才能深刻理解重大城市事件作为“优势生产要素”和城市规划作为有力“政策工具”的这一历史阶段。

参考文献

- [1] 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): 12-15.
- [2] 吴志强. 重大事件对城市规划学科发展的意义及启示[J]. 城市规划学刊, 2008(6): 16-19.
- [3] 荣玥芳,徐振明,郭思维. 城市事件触媒理论解读[J]. 华中建筑, 2009(9): 79-81.
- [4] 徐晶实. 以重大事件为触媒的城市复兴研究[D]. 中南大学硕士学位论文, 2010.
- [5] 范丽琴. 初探“城市重大事件”的概念和影响[J]. 科技信息, 2007(21): 4-5.
- [6] 杨剑龙. 上海世博会效应与上海的转型及发展[J]. 上海师范大学学报(哲学社会科学版), 2011(1): 117-126.
- [7] 曾军,李敏. 重大事件与城市的可持续发展问题——以上海世博会为中心[J]. 甘肃社会科学, 2011(4): 142-146.
- [8] 上海市人民政府发展研究中心. 世博资源及其后续效应利用的若干问题研究[R]. 2010.
- [9] 上海市人民政府发展研究中心、上海市发展改革研究院. 发挥世博后续效应,加快经济发展转型[R]. 2010.
- [10] 卓健. 事件:作为城市发展的战略工具及其局限性[J]. 北京规划建设, 2009(2): 5-9.