

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发展能力的提升。

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 生长管理起源于上世纪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。

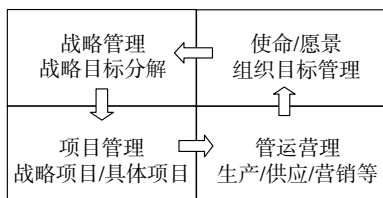


图1 组织全面集成管理示意图

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

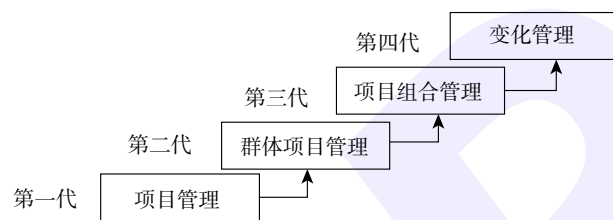


图2 项目管理理论发展

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。

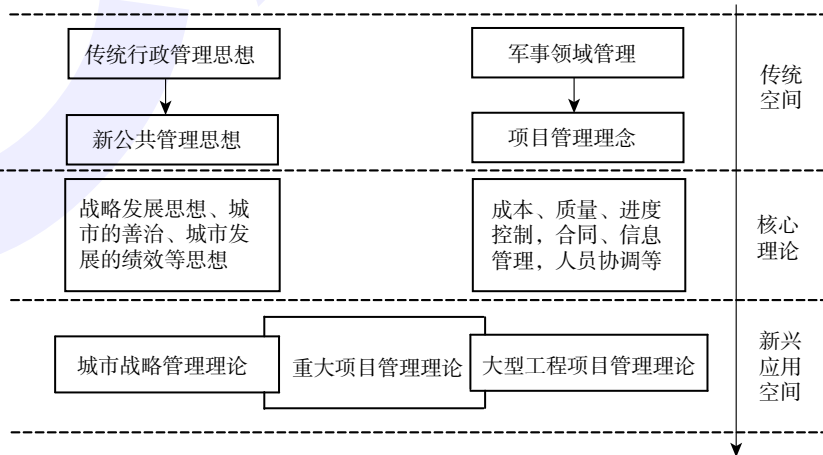


图 3 管理空间应用的漂移思想

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，

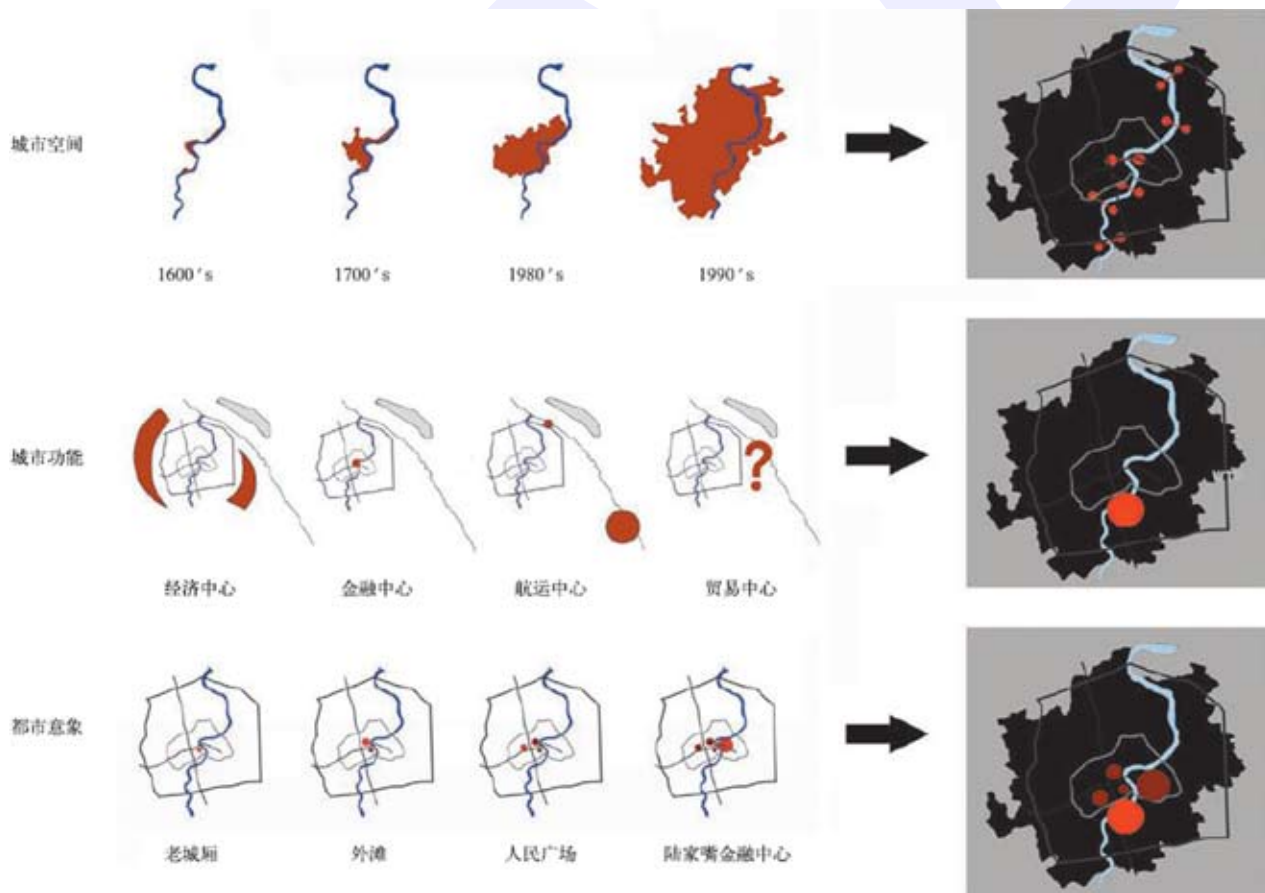


图 4 世博会定位与城市发展互动理念
资料来源：上海世博会事务协调局，上海市城乡建设和交通委员会，2010^[29]

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

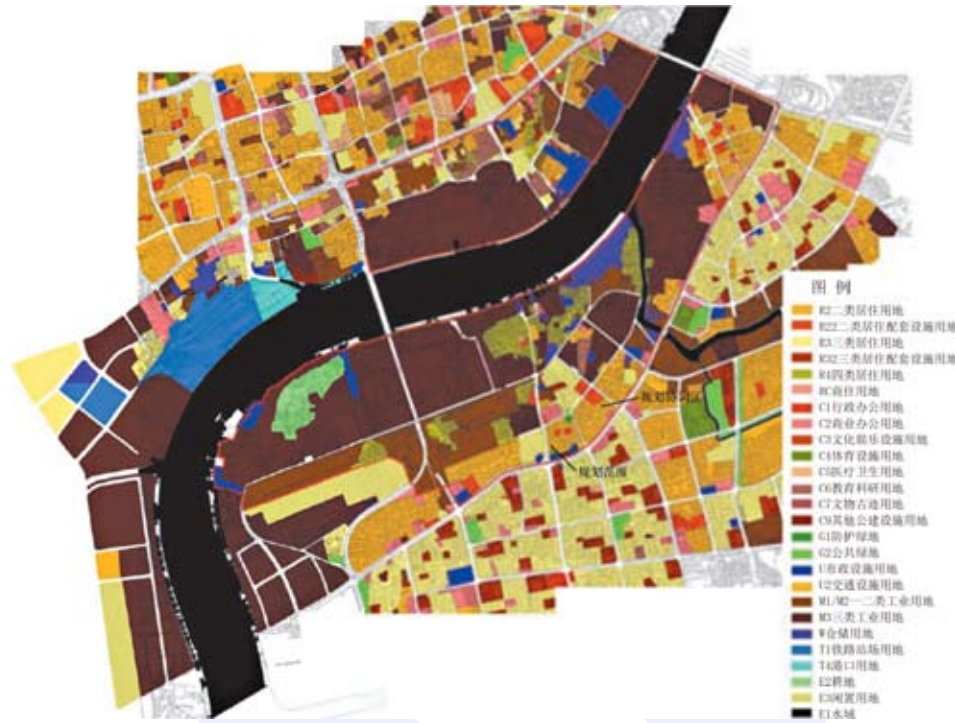


图5 世博会基地土地使用现状图

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.