

# 政府主导的城市综合体建设项目 集成管理研究与实践

陈如桂<sup>1</sup>, 陈加猛<sup>2</sup>

(1. 广州市人民政府, 广州 510030; 2. 广州市重点公共建设项目管理办公室, 广州 510006)

**[摘要]** 本文立足于城市可持续发展的角度, 研究政府主导的城市综合体建设项目总体建设目标定位; 以综合效益最大化为导向, 研究政府主导的城市综合体建设项目的综合集成管理; 并遵循理论与实践相结合的方法, 对广州大学城和广州国际金融城等政府主导的城市综合体建设项目典型案例进行实践和探索。

**[关键词]** 政府主导的建设项目; 城市综合体; 综合集成管理; 可持续发展; 效益最大化

**[中图分类号]** N94 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-1742(2013)11-0053-09

## 1 政府主导的城市综合体建设项目在城市 发展中的作用与特点

### 1.1 政府主导的城市综合体建设项目的作用

政府主导的城市综合体建设项目是指为了适应和推动国民经济或区域经济的发展, 为了满足社会文化和生活需要, 以及出于政治和国防等因素的考虑, 由政府主导投资的固定资产建设项目, 对城市经济和社会发展十分重要。具有一定规模、片区综合配套服务功能的建设项目, 在促进城市经济发展、加快城市建设和增强城市综合竞争力等方面能起到巨大的推动作用<sup>[1]</sup>。

1) 促进城市经济发展。政府主导的城市综合体建设项目在建设过程中或完成后, 将会吸引政府财政、民间资金及海外投资, 产生集合效应和辐射效应, 使项目本身投资效益放大, 进一步推动城市经济的发展。

2) 加快城市建设。通常情况下, 城市建设需要一些重大建设项目的带动, 通过这些项目, 刺激市场潜能, 汇集社会资金, 从而加快城市的发展脚步, 同时也对城市发展和空间拓展具有突出意义。

3) 增强城市综合竞争力。政府主导的城市综

合体建设项目尤其是具有一定规模、片区综合配套服务功能的建设项目, 为城市或区域提供无与伦比的发展平台, 营造良好的投资环境, 为资本、项目和人才的引进创造条件。此外, 这些项目也将极大提升城市形象和人民生活品质。

### 1.2 政府主导的城市综合体建设项目的特点

政府主导的城市综合体建设项目的建设管理过程是一个复杂巨系统, 主要有以下特点。

1) 社会关注度高。由于城市综合体建设项目涉及城市发展和各方利益, 因此会引起社会各界的高度关注。

2) 项目建设规模大。体现在建设资金、建设用地、建设项目工程量以及其配套设施规模大。

3) 项目建设标准高。对于政府主导的建设项目, 往往都会引入新的管理理念, 并结合自身特点, 采用新的建设技术。

4) 建设管理协调难度大。项目建设规模大, 参建单位多, 而各参建单位之间由于水平差异、目标不一致等原因, 容易造成项目在建设过程中因工作面问题等产生矛盾和冲突, 需要大量的统筹与协调工作。

**[收稿日期]** 2013-09-02

**[作者简介]** 陈如桂(1962—), 男, 广东廉江市人, 高级工程师, 主要研究方向为行政管理; E-mail: chenrg@gz.gov.cn

## 2 政府主导的城市综合体建设项目总体目标与效益评价指标体系

### 2.1 政府主导的城市综合体建设项目总体目标定位

政府主导的城市综合体建设项目应该以可持续发展为目标,有效预防“城市病”的出现,化解经济、社会和环境之间的冲突。将可持续发展理念运用到城市项目建设中,推进经济—社会—环境的多赢发展。当前,新型城市化建设对城市发展的可持续性和综合效益提出了更高的要求,要求城市发展必须具有可持续的活力和后劲<sup>[2]</sup>。

政府主导的城市综合体建设项目的目标应定位为:战略性、公益性、引导性和示范性。在经济、社会和生态环境各方面要坚持走可持续发展道路,在经济发展、社会进步和生态保护三方面保持高度和谐;要树立低碳经济、智慧城市、幸福生活三位一体的发展理念,在对土地、空间、公共设施和生态环境等有形资产经营的同时,还应对城市的投资环境、品牌形象、历史文化、人文环境和精神资产等无形资产进行经营<sup>[3]</sup>。在整个项目实施过程中体现地域特色,坚持低碳、绿色、智慧的建设理念,达到技术和自然的充分融合,重视资源的节约和有效配置,做好投资、质量、安全和工期等综合目标的集成化管理,并开展项目全生命周期的绩效评价,做到综合效益最大化,以更好地适应新型城市化的建设要求。建设目标体系如图1所示。

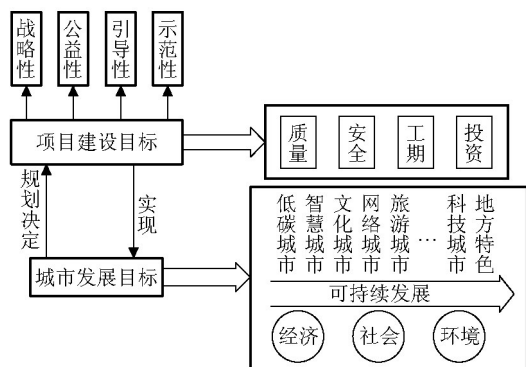


图1 基于可持续发展的政府主导的城市综合体建设项目目标体系

Fig.1 The target system of government-oriented urban complex construction project based on the perspective of sustainable development

### 2.2 政府主导的城市综合体建设项目效益评价指标体系

政府主导的城市综合体建设项目效益可以从项目交付使用前的建设效益和项目交付使用后的运行效益两个方面来衡量。建设效益指标主要是对项目建设管理水平进行评价,包括投资决策、资金筹集与控制、质量控制、工期控制和安全控制等方面;运行效益指标主要是对项目产出的效果进行评价,揭示项目目标的实现程度及影响,包括经济效益、社会效益和生态环境效益三个方面。评价指标体系具体内容如表1所示。

## 3 基于实现政府主导的城市综合体建设项目总体目标的综合集成管理

政府主导的城市综合体建设项目,往往是参建单位多,工程规模大,技术难题多,建设条件复杂并具有开放性。同时,投资出发点不是单纯考虑工程经济效益,而是追求经济效益、环境效益和社会效益等综合效益,这些特点决定了其工程建设管理过程是一个复杂巨系统,因此要想实现复杂巨系统的综合效益最大化,需要进行综合集成管理。

### 3.1 政府主导的城市综合体建设项目综合集成管理的多维视角

随着建设项目复杂程度的逐步提高,其建设管理过程中面临的问题会从简单管理问题上升到系统管理问题,再上升到复杂管理问题;相应地,解决问题的方法则从基于标准化的程序化管理,进化为基于系统原理的项目管理,再进化为基于综合集成的复杂性管理。

通过多维视角对政府主导的城市综合体建设项目相关资源进行系统整合,并达到项目预设目标和实现投资效益最大化的目的。由目标集成、组织集成、过程集成所组成的多维视角综合集成管理如图2所示。

为实现上述基于多维视角的综合集成管理,在政府主导的城市综合体建设项目建设管理过程中应具备如下理念<sup>[4]</sup>。

1)多目标集成理念。实现以质量和安全为前提,以合理工期为保证,以投资控制为目标,充分考虑环保和技术创新等要求的全要素集成管理,通过制订项目集成目标、层层分解落实、跟踪绩效考评,最终确保项目集成目标的实现。

表1 政府主导的城市综合体建设项目效益评价指标体系  
Table 1 The indicator system of benefit evaluation for the government-oriented urban complex construction project

一级指标	二级指标	三级指标
建设效益 指标	投资决策	可行性研究的充分性 投资决策程序的规范性和有效性 投资决策机制的科学性
	资金筹集与控制	资金来源的合规性 资金到位率和及时性 财务内控制度健全性和有效性 资金使用范围合规性 资金支出结构合理性 资金支出合法性 贷款利息增减率 建设投资增减率
	质量控制	无效投资率和损失浪费率 工程质量合格率 工程质量优良率
	工期控制	工程提前(延期)完成时间 未按计划完工工程数量
	安全控制	各类安全事故发生率 人员伤亡率 经济损失率
	经济效益	新增固定资产产值率 固定资产投资增长率 固定资产投资效果系数 固定资产交付使用 财务净现值 财务内部收益率 投资回收期 其他经济评价指标
	社会效益	对GDP的贡献 对第三产业的贡献 对交通带来的便利贡献 单位投资提供的就业水平 项目建设区域创造就业率 引领产业升级的贡献 产业辐射带动作用 推动社会精神文明发展进步作用 对社会稳定和谐发展作用 社会满意度 社会积累率
	生态环境效益	生态环境治理成本 项目污染控制能力 废气处理达标率 污水处理达标率 单位投资占用耕地 自然资源利用保护程度 环境质量指数 能量投入产出率

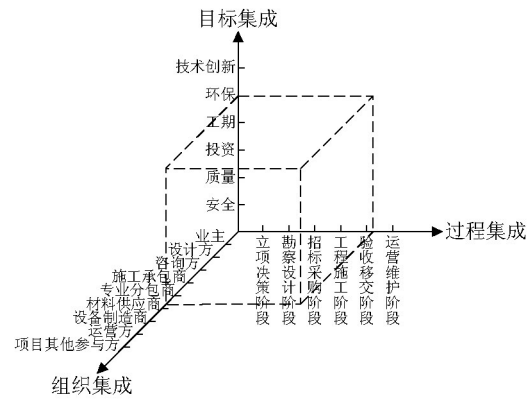


图2 综合集成管理的多维视角

Fig.2 The multidimensional perspective of meta-synthesis management

2)项目全生命周期理念。建设项目从前期策划、准备和建设,到后期运营与维护,不仅要考虑建设期各方参与者的利益,更要考虑项目全过程整体利益。

3)风险共担、利益共享理念。在风险共担、利益共享的基础上,借助信息共享平台,实现基于战略联盟的动态全方位集成管理,建立合作伙伴关系。

4)和谐发展理念。城市综合体建设项目既是物质的财富、文化的积淀,又是科技的产物、艺术的结晶,其建设要与城市规划、市政建设、城市综合交通相协调,与周边环境相得益彰,充分体现城市功能、时代特征与地域文化,适应可持续发展的要求。

5)集成效应理念。集成体的整体功效大于各单项要素功效的简单叠加。同时,集成要素在形成集成体的过程中相互作用、聚合重组,使集成系统整体功能得以倍增或涌现,集成效应原理与整体论规律从本质上揭示了集成管理是系统整体功能倍增的过程。

### 3.2 政府主导的城市综合体建设项目目标集成

在项目实施过程中,要动态地处理好安全、质量、工期和投资之间的关系,妥善解决它们之间的矛盾,同时还要兼顾风险、绿色和节能环保等,不能因为其中一项目标而影响其他目标的实现,从而影响项目建设整体目标的实现,目标集成体系如图3所示。

1)安全目标:做到安全可控。安全目标既包含项目建设安全生产目标,也包括参建人员的职业健康安全目标,以及项目所在地周边人员的安全目标。

2)质量目标:确保一流质量。质量目标不仅要

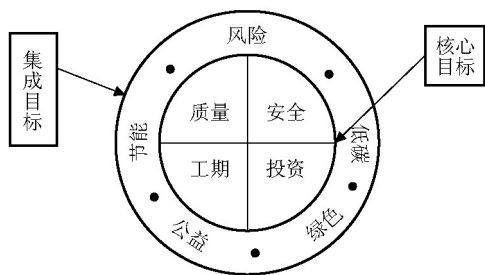


图3 政府主导的城市综合体建设项目目标集成体系

Fig.3 The target integration system of the government-oriented urban complex construction project

注重工程项目实施过程的工程实体质量和工作质量,还要从全生命周期角度着眼于工程项目系统的整体功能、技术标准和安全性等要求,追求的是项目全生命周期的工作质量、工程质量、项目最终功能、产品或服务质量的统一性。

3)投资目标:做到投资可控。投资目标要着眼于工程项目全生命周期造价,不仅要考虑项目的建设投资,还要考虑到项目运营维护的投资。

4)工期目标:做到工期可控。工期目标主要指工程项目从筹划到竣工验收交付使用的时间。

5)环保目标:强调建设项目与生态环境、人文环境协调,也强调节能、减排等目标。

6)技术创新目标:城市综合体建设项目要大力推进技术创新,广泛采用科学、先进的设计思想和施工工艺以及先进的管理模式。

### 3.3 政府主导的城市综合体建设项目组织集成

政府主导的城市综合体建设项目的参与方众多,有政府各职能部门,也有建设、勘察、设计、施工、监理和设备安装等项目实施单位,还有工程咨询、招标代理和项目评价等工程咨询服务社会组织。因此,要做好此类项目建设管理的组织集成,统筹管理好这些项目的组织关系,构建项目的分解结构(PBS)、组织分解结构(OBS)和工作分解结构(CBS)显得非常重要。

广州在政府主导的城市综合体建设项目全生命周期集成管理实践中,形成了以政府专门成立的建设项目管理机构为综合集成管理主体,通过沟通协调,推进工程建设的顺利实施。政府机构保持精干的力量,重点抓大事和统筹协调,而专业性、事务性工作交给专业人士和专业机构去处理,这样有利于政府集中力量,推进新规划、新设计、新技术、新材料、新工艺和新的项目管理理念;有利于政府统

一指挥、统筹协调、统一监管;有利于实现规范化、标准化管理等。广州大学城、亚运城和正在建设的广州国际金融城项目正是得益于此集成组织管理模式,使这些城市综合体建设项目高速建设和监管部门高效运转,实现工程造价控制合理、工程质量保证、工期可控、政府投资效益显著。

### 3.4 政府主导的城市综合体建设项目过程集成

#### 3.4.1 决策与运营的集成

决策阶段管理的目标是选择合适的建设项目并确定相应的投资目标;运营阶段的管理目标是维持项目的使用功能,控制项目运营费用。

政府主导的城市综合体建设项目决策主体在前期决策阶段,根据工程性质及建设运营管理需要,将决策与运营相结合进行综合考虑,分析宏观微观环境、项目本身特点、融资情况、城市发展效应与城市发展战略之间的相互关系及相互作用,提出有待论证和解决的各项问题,并通过系统论证、科学研究与方案比选,确定项目决策的最终方案。

以广州亚运城为例,在总结国内外以及广州市近年来大型建设项目经验的基础上,结合广州亚运城的项目特点,确定了亚运城的SOD(SOD是指通过社会服务设施建设引导的开发模式,即政府利用行政垄断权的优势,通过规划将行政或其他城市功能进行空间迁移,使新开发地区的市政设施和社会服务设施同步形成)和TOD(TOD是指以公共交通为导向,规划引导土地增值的开发模式)相结合的开发模式和平行承包模式。同时将项目运营阶段相结合,确定了以运营为导向的广州亚运城项目建设管理模式。项目决策中,始终贯穿以运营为导向的,满足最终用户需求的建设理念。广州亚运城的建设,一方面是为了满足2010年广州亚运会的赛时运营需要,另一方面亚运城将作为广州新城未来发展的一个核心区域,注重其赛后利用,通过亚运城的建设带动广州新城的发展,给社会带来巨大的示范效应。

同时,由于该项目投资额巨大,为解决当前城市基础设施投资中存在的建设资金主要依靠财政性投资和银行贷款、投融资方式相对单一、投资责任制不够完善等难题,政府通过系统分析,在决策阶段合理考虑运营效果,最终将广州亚运城部分整体打包售出,减轻财政性投资的压力,形成城市建设的多元化投资主体,构建有效的竞争格局。就社会经济层面而言,是一次对民间资本的刺激和调动。通过充分调动民间资本,政府得以用较少的资

金投入撬动了整个大型片区的开发建设。

### 3.4.2 决策与设计的集成

设计阶段的管理目标是在限定了投资额度的基础上落实投资目标,经过方案比选,确立最优的设计方案。

政府主导的城市综合体建设项目的决策与设计阶段的集成,可以避免决策与设计相脱离,同时也在一定程度上消除投资方与设计方的矛盾。一方面使得政府投资方参与到设计工作的全过程中,加强其与设计单位的合作关系,更有利于投资方需求的准确表达,使设计单位清楚明白投资方的各项需求,并做出符合要求的合理设计;另一方面能够使需求与技术限制之间的矛盾得到适当解决,平衡投资者与设计方的冲突,提高项目投资者对项目的满意度。政府主导的城市综合体建设项目,相对于其他项目,该种项目规划全面、设计难度大且设计新颖,需要各方的积极配合,才能顺利完成各阶段目标,所以在前期决策和设计阶段应加强交流,通过项目前期例会机制等来实现集成管理。

以正在建设的广州国际金融城为例,政府对于城市未来发展的思考,认为地下空间应该得到充分的利用,提高城市空间的利用率,为城市未来发展带来巨大的综合效应。广州国际金融城整体规划范围总面积 $7.5 \times 10^6 \text{ m}^2$ ,其起步区面积 $1.32 \times 10^6 \text{ m}^2$ 。起步区地下空间主要建设内容包括地下交通系统、地下商业娱乐设施、地下公共服务设施、地下金库设施、地下生态设施、地下市政基础设施和地下防空防灾系统等,总的开发面积约 $2 \times 10^6 \text{ m}^2$ 。作为政府投资者需清楚了解项目设计所面临的难题,并做出适当的决策,平衡项目需求和技术水平之间的冲突,确保技术的可行性,就必须对决策与设计进行集成管理。投资方组织科研及设计单位对相关工作进行了认真研究、反复论证,并多次咨询专家意见,不断进行论证分析,最终做出决策,有效实现集成管理。

### 3.5 政府主导的城市综合体建设项目综合集成管理的保障措施

1) 建立强有力的管理系统。包括设计管理系统、招标管理系统和施工管理系统,见图4~图6。

2) 采用社会化的管理模式。小业主、大社会,保持建设单位精干人员,强化监理、咨询、代理和顾问等社会化的力量;所有专业性、技术性和事务性的工作采用市场手段聘请专业力量。

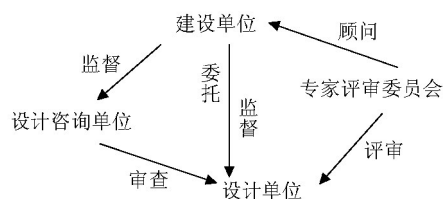


图4 设计管理系统

Fig.4 The design management system

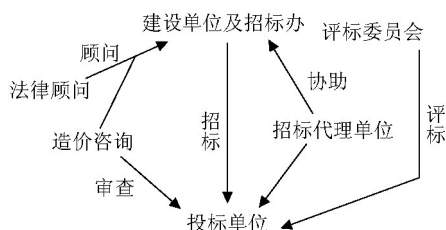


图5 招标管理系统

Fig.5 The bidding management system

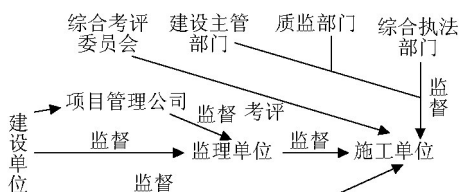


图6 施工管理系统

Fig.6 The construction management system

3) 制订标准化的管理制度。招投标合同管理制度主要包括招标工作管理办法、合同管理规定、专用合同条款等;工程管理办法主要包括施工总包管理办法、施工现场管理办法、工程质量管理办法、工程质量创优规划、样板引路实施细则等;综合管理办法主要包括综合考评办法、设计及档案管理、设计通则、设计变更管理办法、档案管理规定等。

4) 运用现代化的管理手段。通过项目管理信息系统进行长期规划,建立基于互联网的项目管理协同工作平台,包括工程项目管理信息系统、工程项目管理可视化系统、多渠道的综合信息与应用集成门户、工程项目管理的数据档案中心、项目管理统计分析 with 知识库系统、办公自动化协同系统、工程项目管理保障系统和工程项目管理系列工具库等,从而为项目参与各方提供一个获取个性化项目信息的单一入口,提供一个高效的信息交流和协同工作的环境。

## 4 政府主导的城市综合体建设项目综合集成管理典型案例

### 4.1 广州大学城

#### 4.1.1 项目建设目标

广州大学城建设目标定位为:国家一流的大学园区,华南地区高级人才培养、科学研究和交流的中心,学、研、产一体化发展的城市新区;面向21世纪,适应市场经济体制和广州国际化区域中心城市地位、生态化和信息化的大学园区。把该大学城建设成为服务广东、面向全国、走向世界的人才培养、科学研究、高科技产业、文化发展与传播、旅游观光的中心。广州大学城的建设与科技产业园结合起来,还可以获得社会效益、文化效益和经济效益等综合效益的最优,可以极大地提升城市的竞争力。在“科教兴市”的战略过程中,大学城也扮演着重要角色,并致力于在区域和地方经济中发挥领军作用,成为华南地区最重要的教育产业集中地。通过大学城的建设还要实现对“北优南拓、东进西联”城市发展战略的实质推进。

#### 4.1.2 项目建设综合集成管理

广州大学城建设项目集成目标定位为:一流的规划、一流的设计、一流的建设、一流的质量。根据大学城建设项目规模大、周期短、协调任务多等特点,确立了如图7所示的组织和过程的集成管理体系:由政府组建工程建设指挥部及其专职的办公室,在工程的前期策划、建设实施以及运营管理中将一些事务性、专业性的工作委托给社会专业机构,然后通过工程建设指挥部的统一领导来完成工程的建设。

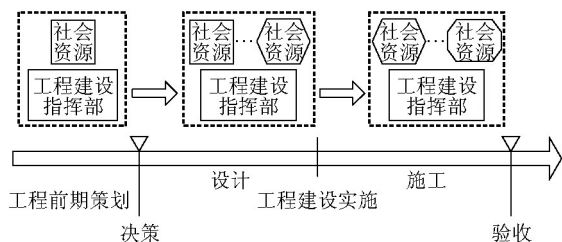


图7 广州大学城建设项目组织和过程集成管理体系

Fig.7 The integrated management system of organization and process for Guangzhou Higher Education Mega Center construction project

这一体系首先避免了我国计划经济时期传统

的工程建设指挥部模式,使得工程建设指挥部不会随着工程的进展而变得“臃肿”。同时,还能够有效利用社会资源,实现了工程建设的社会化和专业化。另外,还能通过一个精干高效的工程建设指挥部及其指挥办公室,对工程建设的重大问题进行把关并对工程建设过程进行综合集成管理。可以看出,这一体系是以政府主导、社会参与为原则,既能积极发挥政府在重大公共建设项目的的主导作用,又能通过市场配置充分利用社会资源。

对该项目建立强有力的管理系统、社会化的管理模式、标准化的管理制度和运用现代化的管理手段等集成管理的保障措施。在质量控制方面,实行工程创优,强化监督,多道设防;在投资控制方面,抓住了投资控制的关键环节,即设计阶段限额设计,招标阶段投标限价,施工阶段严格控制工程变更和签证,严格进行工程竣工结算,也开始引进过程审计等。同时,对项目各项目标进行集成管理,最终取得丰硕成果。

#### 4.1.3 项目效益

广州大学城项目在建设管理过程中,为实现资源效益为导向的新城市规划建设创新理念,提出了“小业主、大系统、专业化、社会化”的建设模式,探索了一条政府主导、集约化建设、集成管理的现代化新城市建设发展的道路。

1)建设效益。本项目按期完成,确保了十所大学如期开学;建设投资控制在目标范围内;获得詹天佑奖、鲁班奖、国家优质工程银奖、国家人居环境范例奖、全国十大建筑科技成就奖、广东省科技进步一等奖等多项大奖,其中22项成果达国内领先、国际先进水平。

2)经济效益。节省投资30亿元,节约用地 $1.26 \times 10^6 \text{ m}^2$ ,节电 $1.29 \times 10^8 \text{ kW} \cdot \text{h/a}$ ,节水(高质水) $1.68 \times 10^7 \text{ t/a}$ 。

3)环境效益。减少 $\text{CO}_2$ 排放 $9.366 \times 10^5 \text{ t/a}$ ,减少碳排放 $2.55 \times 10^5 \text{ t/a}$ ,新建城市绿地 $9.9 \times 10^6 \text{ m}^2$ ,改造清洁水域 $1.8 \times 10^6 \text{ m}^2$ 。

4)社会效益。为建设资源节约型、环境友好型社会提供了先进的建设理念和成功范例。

### 4.2 广州国际金融城起步区

广州国际金融城的建设是广州市委、市政府贯彻实施“金融强市”战略、推进广州区域金融中心建设做出的重大战略部署,也是广州建设新型城市化综合实践示范区的重要举措。广州国际金融城起

步区设计图见图8和图9。



图8 广州国际金融城起步区城市设计鸟瞰图  
Fig.8 The aerial view of Guangzhou International Financial City starting area



图9 广州国际金融城起步区竖向设计示意图  
Fig.9 The vertical design diagram for Guangzhou International Financial City starting area

#### 4.2.1 广州国际金融城起步区建设面临的挑战与风险

1) 开发规模大。广州国际金融城起步区规划面积  $1.32 \times 10^6 \text{ m}^2$ , 地下空间开发量  $2.136 \times 10^6 \text{ m}^2$ , 其中商业部分  $4.84 \times 10^5 \text{ m}^2$  (包括  $2.85 \times 10^5 \text{ m}^2$  出让地块商业和  $1.99 \times 10^5 \text{ m}^2$  公共地块商业)。开发规模大, 意味着建设规模大, 建设内容多, 势必带来更多的不可控因素。

2) 投资主体多。涉及财政、水务、各地块受让方、地铁公司等几十家投资主体, 科学组织多个投资主体, 实现综合开发, 是一项巨大的挑战。

3) 建设主体多。涉及政府专门建设项目管理机构、地铁公司和各个地块受让方等, 要实现“统一规划、统一设计、同步建设”的目标, 沟通协调难度大, 组织策划难度大、统筹管理难度大。

4) 运营主体多。广州国际金融城起步区公共部分由政府统筹建成后, 向多家运营单位移交, 既要满足不同运营单位的个性使用需求, 又要实现资源共享和协调运营, 是一项巨大的挑战。

5) 涉及专业多。除了通常的建筑、结构等专业外, 还涉及固体废弃物分类与处理、区域能源、地铁等专业, 部分技术接口必须经过实验和论证, 工程

实施难度高。

#### 4.2.2 广州国际金融城起步区建设管理目标集成

以“高起点定位、高水平规划、高标准建设、高素质管理”为开发建设理念, 按照“总体布局、重点先行”的工作思路, 实现“统一规划、统一收储、统一出让、滚动开发、分项实施、整体建设”。以“统筹总体布局、强化绿色施工、精细质量管理、标准化文明施工”为广州国际金融城起步区建设集成管理目标, 将该项目打造成为工程管理样板, 最终将广州国际金融城起步区建设成为具有岭南特色和国际水平的低碳绿色型、智慧智能型、便捷交通型、综合服务型金融城。

#### 4.2.3 广州国际金融城起步区建设管理组织集成

项目管理主体采用高效的组织管理机制: 成立了广州国际金融城开发建设领导小组, 决定投资方向、决定总体规划, 领导和推动项目实施; 以政府成立的建设管理机构为核心建设主体, 统筹各行政管理职能部门、统筹各土地受让方, 负责工程项目具体实施工作。由核心建设主体依法依规, 通过采购招标, 采用签订合同的方式, 形成基于合同模式的组织集成, 以合同为纽带、通过协调沟通、督办落实和奖罚机制, 推进工程建设的顺利实施, 同时采用基于互联网的项目管理协同工作平台, 使项目参与各单位最大限度实现信息共享及数据交换, 以实现降低管理成本、提高管理效率的目的。

#### 4.2.4 广州国际金融城起步区建设管理过程集成

1) 决策与运营的集成。广州国际金融城起步区贯穿了“低碳经济、智慧城市、幸福生活”三位一体的规划理念, 强调城市综合功能配套和地下空间综合利用, 注重立体交通综合服务和岭南文化及水乡特色, 为此, 政府设立专门的建设项目管理机构负责广州国际金融城起步区基础设施和地下空间等公建配套建设项目的建设管理, 并负责统筹协调起步区各出让地块开发建设与市政基础设施、公建配套设施建设的衔接工作, 以求尽早引入民间投资单位, 从而确保广州国际金融城起步区各项建设工作按时有序、同步推进。

2) 决策与设计的集成。为了合理、科学地利用地下空间资源, 有序开发和建设, 统筹各地下空间的相互关系, 在广州国际金融城起步区前期阶段开展了地下空间竖向设计及绿色建筑技术、智慧城区、区域能源、固体废弃物分类收运处理、水综合利用和可再生能源、综合管廊设施和地下空间防灾

7个专项技术研究课题,确保广州国际金融城起步区建设发挥出最大的社会、经济效益,最终达到空间使用率最优、费用最省、方案最优、统筹协调的目的。

#### 4.2.5 广州国际金融城起步区建设综合集成管理保障措施

广州国际金融城起步区公建配套设施及地下空间建设与大学城相比,除了具有建设规模大、建设周期短、协调任务多等相同点外,更具备投资主体多、建设主体多、运营主体多、涉及专业多以及对绿色、节能环保、智慧化方面标准更高等新的特点。针对这些特点,更需要对集成建设管理机制进行创新,围绕质量、安全、投资、工期等核心目标,采用更加先进、实用的综合集成管理措施,科学合理组织、严格控制投资,实现有序、高效地推进项目建设。具体措施包括:a.在城市设计、控制性详细规划设计、地下空间的专项规划及各地块控制性详细规划设计等阶段,建立统一规划机制;b.将设计工作看作一个系统工程,建立设计界面统筹划分机制,尽早引入运营单位;c.加大统筹协调力度,制定同步建设的整体工作计划和建设界面,运用合同措施,有序推进多专业、多单位、多环节、多接口同步施工,建立同步实施、统一建设的工作机制;d.制定快速、高效、体现规划设计意图的统一验收工作机制;e.以验收后即移交,移交后即顺利投入使用为目标,由运营单位参与验收及移交,制定质保权利和义务的转移实施办法,建立分批移交与无缝衔接的工作机制。

## 5 结语

随着城市新型化建设的不断深入,要实现城市可持续发展、追求城市综合体建设项目综合效益最大化的目标,不断地进行建设管理创新显得尤为重要。由于城市综合体建设项目的建设管理过程是一个复杂巨系统,本文从项目的多维视角出发,创新地提出了政府为主导的综合集成管理方法,并将之成功应用于广州大学城和广州国际金融城等典型城市综合体建设项目,说明这种来源于实践的理论创新是政府主导的城市综合体建设项目建设管理的有效范式。

政府主导的城市综合体建设项目是社会各界关注的焦点,面对日益增长各类民生诉求,其建设过程会不断出现新的问题和要求,故需要政府不断提升科学管理水平和管理精细化程度。因此,本文提出的综合集成管理在目标定位与分解、评价指标细化和定量分析等方面,还需进一步深入研究和探索,并不断付诸实践,以期实现更完善的建设管理方法和更高的综合效益目标。

#### 参考文献

- [1] 张如林. 巨型工程与城市发展[J]. 城市问题, 2009(2): 37-40.
- [2] 文华. 城市规划与城市可持续发展[J]. 科学对社会的影响, 2010, 13(4): 48-52.
- [3] 郑小晴, 许慧. 城市可持续发展能力研究[J]. 西安建筑科技大学学报(自然科学版), 2012, 44(1): 82-89.
- [4] 郝光. 铁路客运站建设项目全寿命三维集成管理研究[J]. 铁道经济研究, 2009(6): 30-35.



# Research and practice on meta-synthesis management for the government-oriented urban complex construction project

Chen Rugui<sup>1</sup>, Chen Jiameng<sup>2</sup>

(1. Guangzhou Municipal Government, Guangzhou 510030, China; 2. Guangzhou Administration Office of Major Public Construction Projects, Guangzhou 510006, China)

**[Abstract]** This article has a research on the overall construction target of the government-oriented urban complex construction project based on the perspective of sustainable urban development. In order to achieve benefit maximization, the meta-synthesis management for the government-oriented urban complex construction project is studied here. In addition, on the basis of combination of theory and practice, the article deals with practice and exploration on several typical government-oriented urban complex construction project cases, such as Guangzhou Higher Education Mega Center and Guangzhou International Financial City, etc.

**[Key words]** government-oriented construction project; urban complex; meta-synthesis management; sustainable development; benefit maximization