

城市更新中的历史文化遗产保护*

Protection Strategy of Urban Cultural Heritage in the Process of Urban Regeneration

苗红培

内容提要 在城市管理中,由于公共性的迷失,城市更新与城市历史文化遗产保护之间的张力持续增加,历史文化遗产状况堪忧。城镇化进程与城市更新进程的交织生成了中国式城市更新模式,这一更新模式受到土地资源的刚性约束,使城市历史文化遗产生存环境进一步恶化。回归城市管理公共性,城市更新和城市历史文化遗产保护都是城市管理的内容,都是公共管理行为。要在城市管理公共性这一根本属性下,探究城市更新和历史文化遗产保护的契合点,更好地保护和传承历史文化遗产。

关键词 城市文化建设 历史文化遗产保护 历史文化遗产传承

作者单位 山东大学政治学与公共管理学院 山东济南 250100

Miao Hongpei

Abstract: In the reality of city management, due to the deficiency of publicness, the tension between urban regeneration and protection of urban cultural heritage is bigger. The living conditions of urban cultural heritage are worrying. The blend of urbanization and urban regeneration generates the Chinese-style urban regeneration. The model is rigidly restricted by land resources, and the living environment of urban cultural heritage is deteriorating. Back to the publicness of city management, urban regeneration and protection of urban cultural heritage both belong to city management, and are public management behaviors. Under the fundamental nature of publicness of city management, we should find out the meeting points of urban regeneration and protection of urban historical heritage in order to better protect historical heritage.

Key words: construction of city culture, protection of urban historical heritage, historical and cultural passing

城市文化遗产是城市在发展过程中的遗留,凝结着城市的历史,体现着城市的性格,是一个城市在历经岁月沧桑后收获的宝贵财富。文化遗产具有独特性、不可复制性和不可再生性,往往成为一个城市独一无二的发展见证,甚至成为一个城市及城市所在地区的重要表征和代名词^[1]。改革开放以来,我国城镇化进程加快,受到土地资源的刚性约束,城镇化与城市更新交织在一起,城镇化要借助于城市更新来完成。^[2]这也意味着在粗放的城市管理模式之下,城市更新多表现为大拆大建。对于棚户区等的推倒重建无可厚非,然而遗憾的是很多城市文化遗产也在拆建潮中遭到破坏,谨小慎微的被动式保护固然有待商榷,建设性破坏也是不可取的。处于发展转型期的诸多城市政府迷失在经济增长之

*该标题为《重庆社会科学》编辑部改定标题,作者原标题为《城市更新中的历史文化遗产保护策略探析——基于城市管理公共性的分析》。基金项目:山东大学自主创新基金青年团队项目“基于科学发展观的城市发展转型研究”(批准号:IFYT1225)。

中,对历史文化遗产的价值认识不足,部分遗产遭到破坏。所幸,经济越是发展,人们就越有精力和条件来审视历史文化遗产的价值,审视历史文化遗产保护和城市发展之间的关系。因此,要在城市管理公共性的指导下,构建城市历史文化遗产保护的新机制,为城市留下弥足珍贵的财富。

一、城市管理公共性:城市更新与城市历史文化遗产保护的契合

城市管理要借助于公共权力和公共资源来实现,具有公共性。在城市管理过程中,出现了城市更新,城市更新是城市管理的重要方面,也是城市管理的重要表现,也具有公共性。城市历史文化遗产是一个城市的历史遗留和宝贵财富,是属于这个城市的独特的文化,不可避免地具有公共性。正是这种公共性架起了城市更新与历史文化遗产之间的沟通桥梁。

(一)城市管理的公共性

公共管理是为了实现公共利益,运用公共权力,借助于公共资源进行的管理活动,因此,公共管理的公共性不言而喻。公共性这一概念在很多学科中都在使用,在公共管理中指的是“一种公有性而非私有性,一种共享性而非排他性,一种共同性而非差异性”^[3]。城市管理具有公共性,体现在城市管理主体、价值观、管理手段、对象及目标的公共性方面。^[4]城市由依法设立的城市政府及其职能部门来管理,政府的设立要依据国家相关的法律、法规、规章等,职能部门职责的履行也要依法进行。城市管理的基本价值追求在于实现城市社会的公平正义,城市政府要具有公共精神,为着实现公正价值而运转。城市政府管理要借助于公共权力和公共资源来实现,其基本手段也是公共的。城市管理以整个城市为管理对象,实现城市的公共利益。鉴于城市管理的公共性,城市管理不是满足少部分人的利益,而是满足公共利益;不是满足上级政府的利益,而是满足城市人民的利益;不是满足城市政府官员的政绩欲望,而是为了让人们在城市生活得更美好。

(二)城市更新的公共性

“城市更新”这一概念于20世纪50年代被提出,内容包括城市客观物质实体(建筑物等硬件)的拆迁、改造与建设,以及生态环境、空间环境、文化视觉环境的改造与延续。^[5]城市更新活动实际上在战后对毁坏区域的重建时就开始了,但是因为大面积拆除和重建破坏了社会肌理而导致抵制。后由于大量中产阶级从市中心外迁而出现中心城区的衰败,西方国家又开始了城市更新的绅士化运动。20世纪90年代,在以人为本观念指引下,人们逐渐认识到城市更新不仅仅是房地产的开发和物质环境的更新,社区历史建筑的保护,邻里社会肌理的保持,与消除衰退、破败现象同样重要。^[6]城市更新是城市发展中的必经阶段,我国在城镇化进程中也开始了城市更新的步伐。我国旧称“旧城改造”,吴良镛认为“旧城改造”这个表述是不确切的,容易被误会为要对旧城大拆大建,在效果上也是不好的。^[7]“城市更新”在我国学界和城市管理中逐渐得到认可。无论是西方从战后到现在的城市更新,还是我国与城镇化进程交织在一起的城市更新,其根本目的都是为了推进城市的发展,因此,公共利益应该是城市更新的首要前提。^[8]

(三)城市历史文化遗产的公共性

历史地段等文化遗产由于处于城市空间,天然就具有公共性,同时,历史地段所蕴含的丰富文化信息使得它成为全体市民的共同财产,具有文化共享性。^[9]根据我国现行的法律和政策,城市历史文化遗产分为单体文物保护单位、历史文化街区和历史文化名城。^[10]后来,随着保护工作的深入,又增加了“历史文化风貌区”、“历史建筑”等概念。历史文化风貌区保护要求比历史文化街区低,但仍有一定的历史遗存,能唤起人们的历史回忆,是城市文化的组成部分。历史建筑不同于单体文化保护单位,一般是近代代表性建筑,如花园住宅、工厂厂房、码头仓库等。^[11]文化遗产是一个城市历史的遗留和浓缩,它与城市现代化并不矛盾。如安藤忠雄所言,只有新旧并存的城市才是真正有意义的城市,过去与现代交融,才能看到精彩的未来。保

护文化遗产是城市现代化的必要内容,是建设美好城市特色的最低成本的捷径,是城市可持续发展战略的基础环节,也是衡量城市综合竞争力的愈显关键的指标。^[12]在城镇化浪潮中,我国出现千城一面怪相,城市特色的灭失是主因。特色是一座城市的个性,是一个城市经济发育、文化沉积、历史沿革的外在体现。^[13]

二、公共性的迷失:城市更新与城市历史文化遗产保护的张力

城市管理是在复杂的过程,牵涉多方利益,在经济和社会发展的过渡期,有些方面出现了公共性的缺失,政府部门的利益和官员个人的利益挤压了公共利益的空间。城市管理公共性的迷失突出表现在城市更新中对历史文化遗产的破坏。历史文化遗产具有特殊性,不可复制,要加以保护。但城市更新需要大量的土地,有些急功近利的城市在城市更新中便出现了大拆大建的破坏性行为,历史文化遗产生存状况堪忧。

(一)城市管理公共性的迷失

城市管理是一个囊括城市政府、社会公众、企业、社会组织等众多主体的复杂过程。在我国城市管理中,城市政府的主导作用是不言而喻的。政府追求的目标理论上多元的,包括发展地方经济、提高基础设施水平、改善居民的住房条件以及塑造城市的外在形象等。^[14]但是,城市政府、政府部门、官员个人也有自己的利益追求,在经济增长考核压力以及个人政绩追求的驱动下,地方政府出现了非理性行为,急功近利,热衷于地面上的推倒重建,而对地下排水系统不闻不顾,引致多个城市频发内涝;热衷于招商引资,有时甚至是一些对环境不利的项,生态环境日益恶化;热衷于面上的事,而对于花费成本高、时间长、见效慢的公共服务项目则能躲就躲;超前动用应由下几届政府掌握使用的经济资源和社会发展资源成为各城市的常态^[15],城市未来发展的负担沉重。

可见,整个城市不是在开放的环境基于科学合理的管理机制在运转,地方政府的利益诉求、政府部门的利益诉求、官员个人的利益诉求

挤压了公共利益的空间,造成城市管理公共性的迷失。高楼大厦盖起来了,原来的居民却被排斥到了城乡结合部,一部分人的利益驱逐了另一部分人的利益。城市管理作为公共管理的一部分,公共利益是其行为的标准,以居住条件为例,城市政府肩负着改善城市居民整体居住条件的职责,而不是将原来处于绝佳位置的居民以拆迁的名义赶到郊区,而在原地盖上大型商业中心,装点城市门面。经人民“授权”替人民管理城市的城市政府,因为公共性的迷失,站在了人民的对立面,与民争利,这侵蚀了城市政府的合法性基础。

(二)城市历史文化遗产的破坏

城市历史文化遗产是一个城市的记忆,保护城市文化遗产就是保护该城市的记忆。^[16]但是,我国城市历史文化遗产保护形势不容乐观。^[17]改革开放以来,我国城镇化进程加快,城市更新在全国范围内的多个城市、在一个城市内的多个片区同时展开,城市成了一个大工地,旧建筑推倒重建,历史文化遗产也难以幸免。这里既有保护意识的问题,也有保护理念、保护方法的问题。一些地方政府看不到历史文化遗产的宝贵价值,以旧城改造的名义对旧建筑、历史街区等大肆破坏,据不完全统计,仅2012年国内就有不少于30座城市在搞“古城重建”。^[18]

拆除古建筑、古城墙、历史街区是一窝蜂,遗产破坏殆尽,古城重建又是一窝蜂。那为何城市政府要如此做呢?问题的根本在于一废一建都关乎GDP,都关乎城市政府的政绩,都是经济利益在作怪。尽管光鲜的城市外表对市民也没什么坏处,但前提是市民的切身利益没有因为光鲜的外表而遭到损害。事实是古建筑、历史街区一夜之间被摧毁,原有的居民利益受损。之所以要重建古城、建仿古建筑、仿古一条街,又是GDP增长刺激的结果。平遥、丽江等地因为古城资源保护得当旅游业得到发展,地方经济迅猛增长,刺激了那些原来有历史文化资源的城市,这些城市不约而同地开始重建古城。很多历史文化遗产都历经岁月的沧桑、历史的沉淀,无关建筑技术,而是一种文化的传承,重建不来,失

之不可复得。

三、中国式城市更新:历史文化遗产保护难度骤增

中国的城市更新和西方国家的城市更新相比具有特殊性,城镇化和城市更新交织进行,同时,城市更新受到政府意志的较大影响。在城市更新中,地方政府、开发商、居民、文物保护专家等进行博弈。居民试图改善生活条件,地方政府追求政绩,开发商希望获得更多利益,文化保护专家希望遗产能够得到保护。各方利益的失衡导致遗产保护难度骤增。

(一)中国式城市更新

“二战”后,西方国家的城市更新经历了大规模推倒重建(“二战”后~20世纪60年代初)、邻里修复(20世纪60年代~20世纪70年代末)、经济复原与公私合伙制(20世纪80年代~20世纪90年代初)、多方伙伴关系模式(20世纪90年代至今)。在多方伙伴关系模式中,政府、社区、私有部门等共同主导更新过程,更新包括经济、社会、环境等的同时更新。^[20]

我国人口基数庞大,在城镇化进程中,大量人口从农村涌入城市,城镇化速度快。2011年起,我国城镇化率超过50%,到2013年底城镇化率达到53.73%。^[21]斯蒂格利茨曾言,“中国的城镇化与美国的高科技发展将是影响21世纪人类社会发展的两件大事。”快速的城镇化与大规模的城市更新交织在一起,这是中国式城市更新的特点之一,或者说城镇化要借助于城市更新来完成。^[22]

在城镇化的初期,城市规划的科学性被忽略,城市摊大饼式地发展。到了一定阶段,城市再发展已经没有足够的空间,于是,城镇化就需要借助城市更新来进行。

我国的城市更新还受到政府意志的影响,政府因其对城市更新所需资源的控制而成为城市更新的当然主体,在西方也不例外。但是,我国地方政府的作用是强势的,有时甚至是违背规律的,除了政府权力的显著影响之外,城市更新还以地产开发为重要特点,在城市更新中地

产商因为能够攫取巨额利益而表现得颇为积极。^[23]1988年,我国城市土地使用权可以买卖,地方政府借助于向开发商租赁、拍卖土地筹得大笔资金用于城市更新,开发商也借助于城市更新中的房地产项目成为最主要的受益者。开发商行为是企业行为,是企业行为就要获得经济利益,近年来我国城市房价居高不下,开发商在其中的推动作用显而易见。

(二)中国式城市更新中的历史文化遗产保护

中国式城市更新所具有的特点对我国历史文化遗产保护产生着重大影响。在城市更新的初期,无论是政府要创造政绩,还是社会公众要改善生活条件,可能都希望除旧布新。但是,随着城市更新进程的加快,历史文化遗产的价值日益显现。没有历史文化遗产的城市成了没有特色的城市、没有魅力的城市,中国的城市在城市更新浪潮中魅力的集体缺失已经成为一个严重问题。历史地段的更新改造涉及地方政府、开发商、居民、专家等多个博弈主体。^[24]地方政府对于见效快的、面上的项目,为了追求政绩,一般比较重视,而这一般不包括历史文化遗产的保护和传承。因为,对政府来说,短时期之内维护一条历史文化街区带来的收益远不如新建一条街区带来的收益大。这就解释了为什么在城市更新浪潮中很多城市文化遗产遭到破坏。而对于开发商来说,对利润的追求是再自然不过的了,城市历史文化遗产一般都具有绝佳的地理位置,开发商就是看中了这个区位优势,希望通过改造来获得最大的经济回报。在利益博弈中,政府和开发商处于优势,而居民和社区组织、社会组织则处于劣势,作用发挥不够,利益被侵蚀。

四、基于城市管理公共性的历史文化遗产保护策略

基于城市管理的公共性,在城市更新中必须对历史文化遗产加以保护。其关键是彰显历史文化遗产价值,使历史文化遗产保护和城市发展融为一体;为历史文化遗产保护选取合适的管理体制,在综合管理机构和协调机构之间

作出选择;构建地方政府、公众、媒体、开发商、社区组织之间的利益博弈机制。

(一)彰显城市历史文化遗产价值

城市历史文化遗产具有公共品属性,在城市更新中理应保护和传承,形成城市更新和城市历史文化遗产保护的良性互动。从世界范围来看,历史文化资源保存最好、开发最好的城市,往往也是现代化程度很高的城市,例如伦敦、巴黎、维也纳。^[25]因此,城市更新和保护城市历史文化遗产之间不是矛盾的,城市更新反而可以为城市历史文化遗产保护提供契机,城市历史文化遗产又可以助力城市更新。城市更新是为了建设美好城市,增加城市的魅力,而有魅力的城市必然是有特色的城市,那些有着悠久历史、丰厚文化的城市才是有魅力的城市。保护城市的历史文化遗产,就是为了延续城市文脉,在城市的历史和现实之间架起一座桥梁。这不仅可以增强市民的城市认同感,而且可以增加城市魅力,吸引更多的外来投资,促进经济发展。文化是经济发展的动力之一,文化搭台、经济唱戏凸显了文化在经济和社会发展中的价值。城市历史文化遗产因不可复制、不可再生、稀缺、独一无二等性质而具有独特的魅力,这本身就是一种稀缺的资源,而稀缺的资源往往都是有价值的。因此,保护城市历史文化遗产又可以助推城市更新,共同实现建设美好城市的目标。

(二)选取合适的历史文化遗产管理体制

在城市管理公共性迷失之下,城市更新盲目大拆大建,甚至拆旧建新,建所谓的仿古一条街、古城等,这既与公共管理的公共性相悖,又与城市管理的科学性相悖。也有的将单体文物保护单位彻底“保护”起来,既没有破坏,也没有维护,任由其在岁月侵蚀下销毁。过度消费和被动保护都是不可取的。在城市更新中保护城市历史文化遗产,要制定合适的历史文化遗产管理体制,由明确的职能部门来担负起这一任务。影响城市历史文化遗产管理体制选择的因素主要有历史文化资源条件、历史街区等的功能定位、历史街区等的片区规模,以及保护的筹资机

制等。^[26]管理体制大体分为设立综合机构和协调机构两类,综合管理机构权力集中,由管理机构全权负责文化遗产保护和发展。协调机构一般是成立议事协调机构,权力仍然分散在原来的各个职能部门。一般来讲,当历史文化资源片区历史文化资源丰富、片区规模较大、功能定位综合时,选择设立综合性管理机构的模式,如平遥和丽江,与之相伴随,保护和发展的资金主要是来自于政府财政,或者是国有企业的投资。在片区历史文化资源相对价值不高、片区规模较小、功能定位为商业时,可以选择设立协调机构的管理体制模式。相应地,保护与发展的资金就来自于企业,特别是民营企业,或来自于外资企业。

(三)构建历史文化遗产保护利益博弈机制

一个城市发展的关键系城市政治行动者的理性选择及其互动结果。^[27]政府不是城市更新中历史文化遗产保护的唯一行动主体,社会公众、专家、开发商、社区组织、大众媒体等都是重要的行动主体和利益相关者。城市历史文化遗产是城市公共品,那么,历史文化遗产的保护要倾听各个群体的声音,构建恰当的利益博弈机制,使各方既能够畅所欲言,又能够理性博弈。现阶段,城市政府在博弈中居于主导地位,开发商是重要推动力量,社会公众、专家、社区组织、大众媒体作用发挥尚不充分。可以借鉴重大行政决策“公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”的机制,构建城市历史文化遗产保护机制“公众参与、专家论证、媒体监督、集体讨论决定”。在城市历史文化遗产保护中首先倾听公众的声音,公众对文物保护单位、历史街区等是有情感的,要为公众参与历史文化遗产保护创设途径。要组织专家进行论证,将专家论证作为历史文化遗产保护的一个必经环节,没有专家出具的意见,不得对文化遗产采取任何措施。大众媒体自始至终都要对历史文化遗产保护进行监督,防止文化遗产遭到“建设性破坏”,也防止文化遗产被“冰冻起来”。集体讨论决定是指专门的城市文化遗产管理机构在充分吸取各方意见基础上,最后作出相关的保护

措施和决定。

五、结语

历史文化遗产保护延续了城市文脉,增添了城市魅力,彰显了城市的个性。它与城市更新不矛盾,城市更新不仅仅是除旧布新,还包括对文化遗产的维护。在我国城市更新中,曾因城市管理公共性的迷失而大拆大建,有的甚至将整座古城拆除,造成无可挽回的损失。而中国式城市更新中土地资源的刚性约束,则使地方政府、开发商都有拆掉重建的冲动,特别是那些处于绝佳地理位置的文化遗产更是博弈的焦点。所幸,平遥古城、丽江古城等保存完好的文化遗产在当今熠熠闪耀,展示着文化遗产的独特魅力。人们也越来越认识到历史文化遗产对于一个城市和城市人民的价值和意义,它蕴含着这个城市的历史,凝结着城市的精神。要为城市历史文化遗产保护选择合适的管理体制,构建多方利益博弈机制,保护好城市的历史文化遗产,守护好城市的历史,保护好城市的未来。

参考文献

- [1][10][16]单霁翔:《关于城市文化遗产保护的思考》,《人民论坛》2010年第27期,第8页
- [2][5][22]姜杰 贾莎莎 于永川:《论城市更新的管理》,《城市发展研究》2009年第4期,第56~62页
- [3]王保树 邱本:《经济法与社会公共性论纲》,《法律科学(西北政法学院学报)》2000年第3期,第63页
- [4]王乐夫 陈干全:《公共管理的公共性及其与社会性之异同析》,《中国行政管理》2002年第6期,第13~15页
- [6]董玛力 陈田 王丽艳:《西方城市更新发展历程和政策演变》,《人文地理》2009年第5期,第44页
- [7]吕晓蓓:《城市更新规划在规划体系中的定位及其影响》,《现代城市研究》2011年第1期,第17页
- [8]程大林 张京祥:《城市更新:超越物质规划的行动与思考》,《城市规划》2004年第2期,第70~73页
- [9][14][24]胡超文:《城市更新背景下我国历史地段保护规划研究——一个基于管治理论的分析框架》,《现代城市研究》2013年第7期,第62~67页
- [11][12]王景慧:《城市规划与文化遗产保护》,《城市规划》2006年第11期,第58、57页
- [15]姜杰 曲伟强:《城市治理中地方政府行为偏差的机制分析》,《城市问题》2009年第2期,第72页
- [17]王景慧:《城市历史文化遗产保护的规划与政策》,《城市规划》2004年第10期,第68页
- [18]杨逸:《古城保护不该“拆旧仿古”》,《南方日报》2013年3月6日
- [19][20]姜华 张京祥:《从回忆到回归——城市更新中的文化解读与传承》,《城市规划》2005年第5期,第78页
- [21]金微:《我国城镇化率连续提高》,《新农村商报》2014年1月22日
- [23]翟斌庆 伍美琴:《城市更新理念与中国城市现实》,《城市规划学刊》2009年第2期,第80~81页
- [25]徐琴:《历史文化名城的城市更新及其文化资源经营》,《南京社会科学》2002年第10期,第51页
- [26]苗红培:《城市历史文化遗产保护与发展管理体制选择——基于对现有模式的分析》,《城市发展研究》2014年第3期,第98~99页
- [27]吴文 谢宏昌:《都市政治研究的典范转移现象之探讨》,《公共事务评论》2002年第4期,第17~19页

(责任编辑:罗重谱)