



申请同济大学公共管理硕士（MPA）学位论文

温州市历史文化遗产 保护对策研究

培养单位：经济与管理学院

研究生：王晓岚

学 号：0399040127

指导教师：陶小马 教授

二〇〇五年十二月



申请同济大学公共管理硕士（MPA）学位论文

温州市历史文化遗产 保护对策研究

培养单位：经济与管理学院

研 究 生：王晓岚

学 号：0399040127

指导教师：陶小马 教授

二〇〇五年十二月



A dissertation submitted to
Tongji University in conformity with the requirements for
the degree of Master of Public Administration

The study of the conservation measure about historic culture inheritance of Wenzhou

School/Department : School of Economics and Management

Candidate : Xiao-Lan Wang

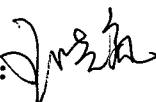
Student Number : 0399040127

Supervisor : Prof. Xiao-Ma Tao

Dce, 2005

学位论文版权使用授权书

本人完全了解同济大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

学位论文作者签名: 

2005年12月 日

经指导教师同意，本学位论文属于保密，在 年解密后适用本授权书。

指导教师签名:		学位论文作者签名:	
年 月 日		年 月 日	

同济大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律责任由本人承担。

签名：



2005 年 12 月 日

摘要

建立良好的历史文化遗产保护对策是切实保护城市历史文化遗产的核心。本文以国内外有关历史文化遗产保护管理的理论和实践为指导,结合地方实际,对温州市历史文化遗产的保护管理进行了深入、细致的研究。文章首先通过国内外城市历史文化遗产保护理论和实践的比较分析,总结出国内外可供借鉴的先进理论和良好经验,从而为提出适合温州社会经济发展实际的历史文化遗产保护对策提供理论和实践的基础。其次,笔者力图通过对温州城市历史文化保护现状的调查,对现行保护工作的状况进行分析,以便明晰目前历史文化遗产保护工作中正反两方面的经验,并通过对体制与机制缺陷的重点分析,为今后保护工作的改进与创新提供依据。最后,在总结和借鉴国内外先进理论和良好经验的基础上,笔者结合温州市遗产保护管理中的主要问题,从综合决策体制和实施运作机制两方面入手,在法律、政策、程序和政府、社会、资金等多层面、多主体如何有效合理运作上,提出若干与温州社会经济发展相协调的历史文化遗产保护对策。本研究旨在通过对温州历史文化遗产保护体制与机制的探索,理清与历史文化遗产保护事业全程管理有关的各个关键环节,探索出一整套适合温州地方实际的管理策略和方法,为地方政府及管理部门提供决策参考。

关键词: 历史文化遗产, 保护, 对策

ABSTRACT

The core of conservation about historic culture inheritance is to establish the good measure. This essay regards the theory and practice about conservation of historic culture inheritance in and out nation as the guidance, combining the local fact, deeply and particularly studies the conservation and management of historic culture inheritance in Wenzhou. First, through analyzing the theory and practice about conservation of historic culture inheritance in and out nation, the essay summarizes the reference-able advanced theory and good experiences, in order to offer the base theory about the appropriate conservation of historic culture inheritance in Wenzhou. Second, though investigating the status in quo of Wenzhou, analyzing the actuality of conservation work, summarizing the good experiences and lesson, analyzing the limitation of system and mechanism, the essay tries to offer the warrant of following conservation work. Last, based on summarizing and using for reference the advanced theory and good experiences, combining the analysis of reality and perspective about the economy society development and the city construction, starting with synthesizing the mechanism of decision-making and execution, the essay works out several measures of conservation adapting to Wenzhou, basing on how to execute in reason in aspect of law, policy, process, management, government, society. Aimed to offer decision-making reference for local government, this essay searches after a suit of management strategy and measure, though exploring the conservation system and mechanism, coordinating each key step around the whole conservation project.

Key Words: historic culture inheritance; conservation; countermeasure.

目录

第1章 绪论	1
1.1 研究背景.....	1
1.2 研究目的和意义.....	2
1.2.1 研究目的.....	2
1.2.2 研究意义.....	2
1.3 基本概念、研究框架与研究方法.....	3
1.3.1 基本概念.....	3
1.3.2 研究框架与研究方法	5
第2章 国内外有关历史文化遗产保护的实践与研究.....	6
2.1 国际历史文化遗产保护的发展历程.....	6
2.1.1 历史保护的起始.....	6
2.1.2 从文物保护到整体保护.....	6
2.1.3 从“博物馆式”保存到“保护性再利用”	8
2.2 中国历史文化遗产保护的发展历程.....	9
2.3 历史文化遗产保护的经验和借鉴.....	10
2.3.1 国外典型保护制度简介.....	11
2.3.2 中国较成功的保护经验和模式.....	13
2.4 历史文化遗产保护基本理念与原则.....	17
2.4.1 可持续发展——保护理论的出发点.....	17
2.4.2 丰富城市内涵——保护的主要目标.....	17
2.4.3 有机再生与传承发展——保护的基本理念.....	18
2.4.4 尊重历史、维护特色——保护的重要原则.....	19
第3章 温州市历史文化遗产保护现状分析.....	21

3.1 温州历史文化资源的概况和特点.....	21
3.1.1 温州历史文化资源的概况.....	21
3.1.2 温州历史文化资源的特点.....	22
3.2 温州市历史文化遗产保护工作回顾.....	23
3.2.1 保护专项规划的编制.....	23
3.2.2 相关政策法规的出台.....	24
3.2.3 组织机构的健全.....	24
3.2.4 保护经费的投入.....	25
3.2.5 保护工程的实施.....	25
3.2.6 保护宣传的推动.....	26
3.3 温州市历史文化遗产保护管理中的主要问题.....	26
3.3.1 法律依据层面——无合适的法律可依.....	26
3.3.2 政府决策层面——宏观调控能力不足.....	29
3.3.3 公众参与层面——观念与机制都待改进.....	32
3.3.4 项目实施层面——矛盾多、资金少、协调难.....	34
第4章 公共管理视角中温州市历史文化遗产保护管理缺陷.....	40
4.1 历史文化遗产保护政府干预的必要性.....	40
4.1.1 历史文化遗产具有准公共物品的经济特性.....	40
4.1.2 历史文化遗产保护属于政府的基本职能.....	42
4.1.3 历史文化遗产保护由市场运作缺陷较多.....	42
4.2 温州市历史文化遗产保护管理缺陷的原因.....	43
4.2.1 各种利益群体的多方角逐.....	43
4.2.2 政府——市场关系尚未理顺.....	46
4.2.3 政府自身的种种缺陷.....	47
第5章 建立历史文化遗产保护管理新模式的对策建议.....	49
5.1 完善历史文化遗产保护的綜合决策体制.....	49
5.1.1 完善决策依据.....	49

目录

5.1.2 建立科学的决策程序.....	50
5.1.3 建立“城市经营”理念下的遗产保护政策.....	52
5.2 完善历史文化遗产保护的实施运作机制.....	57
5.2.1 强化政府机构的协同作用.....	57
5.2.2 建立管理者、经营者、使用者和所有者的合作.....	58
5.2.3 努力拓宽保护资金渠道,实现融资多元化.....	60
第6章 结论	62
致谢	64
参考文献	65
在读期间发表的学术论文与研究成果.....	67

第1章 绪论

城市是一个不断发展、不断更新的有机整体。城市的现代化建设是建立在城市的历史发展基础之上的。中国是一个历史悠久的文明古国,许多城市拥有大量的、极其宝贵的历史文化遗产。这些遗产,既是中国古老文明的形象化标志,也是中国悠久历史文化的实物例证。显然,保护好历史文化遗产,对于继承和发扬中国这样一个文明古国的优秀历史文化传统,建设具有中国特色的社会主义城市将具有深远意义。

1.1 研究背景

改革开放 20 多年来,中国经济建设以前所未有的速度发展,城市面貌发生着巨大变化,许多城市都相继面临着大规模的“旧城改造”、城市基础设施建设、房地产开发和环境改造。与此同时,随着中国市场经济的不断深入和完善,历史文化遗产保护事业正越来越受到各级政府的重视和广大民众的关注。温州作为一座具有 1680 多年历史积淀的文化古城,在新一轮经济发展和城市建设过程中,也经历了一个从完全推倒重建到发展与保护并举的过程。不过,时至今日,温州的历史文化遗产保护虽然在规划、实施及管理等方面都取得了一定的成绩,但在新的形势下也出现了许多新的问题。例如,保护规模日益扩大,市场机制在历史文化遗产保护领域的作用逐渐显现,保护活动从专业领域逐步走向大众领域,等等。这些背景条件的转变使得城市发展与历史文化遗产保护及其管理不断成为一个“新鲜”的课题摆在人们面前。并且,人们现在面临的已不仅仅是要不要保护的问题,而是保什么、如何保的问题。笔者在温州市规划局从事城市规划管理工作多年,深感城市规划不仅要有好的理念,更要有可操作性强的实施对策——包括体制、机制和各种管理手段——作为保障。换句话说,笔者认为,建立良好的城市历史文化遗产保护对策是切实保护历史文化遗产的核心,也是保护规划编制过程中需要重点研究的内容。但是,由于种种原因,温州有关主管部门迄今对此仍然缺乏足够的研究。基于此,笔者便决定将此课题作为 MPA 论文的研究方向,希望通过研究,能够在温州历史文化遗产

保护工作上取得一些新的创新或突破,从而为家乡在实现遗产保护与城市发展的双赢上做一点力所能及的贡献。

1.2 研究目的和意义

1.2.1 研究目的

首先,笔者力图通过对温州城市历史文化保护现状的调查,对现行保护工作的状况进行分析,以便明晰目前历史文化遗产保护工作中正反两方面的经验,并通过对体制与机制缺陷的重点分析,为今后保护工作的改进与创新提供依据;其次,笔者力图通过国内外城市历史文化遗产保护理论和实践的比较分析,总结出国内外可供借鉴的先进理论和良好经验,从而为提出适合温州社会经济发展实际的历史文化遗产保护对策提供理论和实践的基础;最后,在总结和借鉴国内外先进理论和良好经验的基础上,笔者将结合对温州社会经济发展、城市建设基础和前景的分析,提出若干与温州社会经济发展相协调的历史文化遗产保护对策。

1.2.2 研究意义

文物保护单位、历史文化街区和村镇、历史文化名城等不可移动的历史文化遗产和博物馆的收藏品一样,是祖先为我们留下的巨大财富。我们应保护这些传承历史信息的重要载体,丰富我们的建设素材。现在关于为何保护和应该保护的观点已得到大部分专家学者、广大社会民众的认同,但如何保护则成为摆在人们面前的一个重要的课题。显然,相对于为何保护来说,如何保护是一个更艰巨的课题,也是使保护事业真正能够得以持续开展的关键。

一般来说,如何保护是一个多层面、系统化的问题。首先,居于第一层面的是保护的依据问题。这通常表现为包括规范保护行为的各种文件,如一些“公约”和“宪章”等;居于第二层面的是保护的方法问题。这通常表现为指导保护行为的各项规划和技术手段;居于第三层面的是保护的体制和机制问题。即如何调动各方力量来保证保护行为得以顺利实施。近年来,随着保护实践行为的不断增多,人们日益感受到要把对历史文化遗产的保护行为落到实处,仅有

科学的保护方法和技术手段还是远远不够的。这当中更需要有切实可行的管理手段来组织保护行为,即通过合理部署社会各方力量,最终促成保护方法和技术手段的实施。

因此,本文主要致力于对历史文化遗产保护体制与机制的研究,试图通过理清与历史文化遗产保护事业全程管理有关的各个关键环节,探索出一整套适合温州地方实际的管理策略和方法。

1.3 基本概念、研究框架与研究方法

1.3.1 基本概念

①历史文化遗产

对历史文化遗产简单而通俗的理解,就是祖先留给我们的具有历史文化价值的各种存在。为了理解关于历史文化遗产的定义,应该先了解文化遗产的定义。对此,1972年联合国教科文组织颁布的《保护世界文化与自然遗产公约》第一条明确,“在本公约中,以下各项为文化遗产:第一项为文物,从历史、艺术或科学角度看具有突出的普遍价值的建筑物、碑雕和碑画、具有考古性质成分的结构、铭文、窟洞以及联合体;第二项为建筑群,从历史、艺术或科学角度看,在建筑式样、分布均匀与环境景色结合方面,具有突出的普遍价值的单立或连接的建筑群;第三项为遗址,从历史、审美、人种学和人类学角度看具有突出的普遍价值的人类工程或自然与人联合工程以及考古地址等地方。”¹当然,文化遗产只是世界遗产的一个组成部分。除了文化遗产,世界遗产还包括自然遗产、文化与自然双重遗产、文化景观遗产以及口头与非物质遗产。

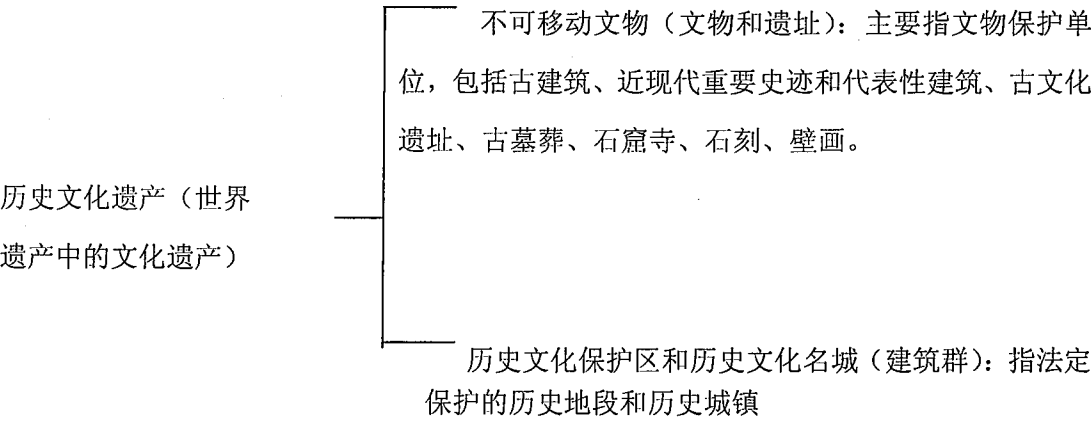
在中国,没有相关的法律和文件来阐述历史文化遗产的定义。一般提起的历史文化遗产是一个泛指的概念,包含的内容十分广泛,包括一切有形和无形的文化遗产,涵盖了世界遗产包含的五项内容。其中经过法律认定的内容包括:文物(含可移动文物与不可移动文物)、历史文化名城、历史文化保护区和风景名胜

¹ 刘红婴、王健民著,《世界遗产概论》,中国旅游出版社,2003年,P240

表 1.1 世界遗产与中国有关历史文化遗产涵义之间的对应关系

世界遗产的涵义	中国有关历史文化遗产的涵义
①文化遗产	①不可移动文物（文物保护单位）、历史文化名城、历史文化保护区
②自然遗产	②风景名胜区
③文化与自然双重遗产	
④文化景观遗产	
⑤口头与非物质遗产	无

考虑到与世界遗产定义的协调和一致以使研究更具科学性和实际意义，以及研究的背景是从城市规划的角度去看待历史文化遗产的保护，因此本文中所指的历史文化遗产主要是指不可移动文物（相当于文化遗产中的文物和遗址）、历史文化保护区和历史文化名城（相当于文化遗产中的建筑群）。当然中国法定的历史文化名城保护还包括优秀文化传统等无形的非物质遗产的保护，本文则特指其中的有形的部分。因此本文研究对象中的历史文化遗产主要包含以下内容：



此外，本文的研究对象还包括尚未列入法定保护的不可移动文物和历史文化保护区、以及历史文化名城中具有相应价值的建筑物、构筑物、遗址和区域。

②文物保护单位、历史文化保护区和历史文化名城的概念

文物保护单位：按中国《文物保护法》第三条的规定：“古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻、壁画、近代现代重要史迹和代表性建筑等不可移动文物，根据它们的历史、艺术、科学价值，可以分别确定为全国重点文物保护单位，省级文物保护单位，市、县级文物保护单位。”

历史文化名城、历史文化保护区：按《浙江省历史文化名城保护条例》第三条的规定：“本条例所称历史文化名城，是指经国务院或省人民政府批准并公布的具有重要历史文化价值或革命纪念意义的城市。本条例所称历史文化保护区，是指经国家有关部门、省、市、县人民政府批准并公布的文物古迹比较集中，能较完整地反映某一历史时期的传统风貌和地方、民族特色，具有较高历史文化价值的街区、镇、村、建筑群等。”

1.3.2 研究框架与研究方法

本论文共分六章，第一章提出论文研究的缘起与主旨；第二章主要介绍国内外遗产保护研究与实践经验；第三章对温州市历史文化遗产及其保护现状作全面的介绍与分析；第四章从公共管理的角度剖析温州市历史文化遗产保护机制缺陷的深层次原因；第五章从综合决策体制与实施运作机制两个层面提出改进的建议；第六章是文章的结论。

在研究方法上，本文主要采用公共管理学与公共经济学中的有关理论，通过比较分析和案例分析，探讨实施历史文化遗产保护的各种对策。由文献查阅可知，这种研究视角目前国内尚不多见，因而具有一定的创新性。

第2章 国内外有关历史文化遗产保护的实践与研究

2.1 国际历史文化遗产保护的发展历程

2.1.1 历史保护的起始

人类很早就认识到历史文化遗产的价值,对其有保护和收藏行为,但对于历史建筑物以及建筑群,却在一个很长的历史时期内一直把它作为一种过去传统的象征和代表加以破坏和摧毁。例如,在古代中国和欧洲罗马帝国均出现过把前朝建设的建筑和城市加以毁灭性破坏的现象,并称之为“革故鼎新”。

即使到近代,一些建筑思潮也仍然对历史建筑采取了排斥的态度。例如,法国著名建筑师勒·克布西耶就曾提出过将巴黎塞纳河北岸的古都城内的老区全部拆除的方案。然而,在历经了许多教训和挫折之后,历史建筑的保护和修复工作终于在18世纪末开始受到重视,并在近百年中日趋科学化、现代化。今天,世界上已经有很多国家通过国家立法的形式将其确定下来。

2.1.2 从文物保护到整体保护

1933年8月国际现代建筑协会在《雅典宪章》中提出“有价值的建筑和地区”的保护问题。指出保护好代表一个历史时期的历史遗存具有教育后代方面的重要意义,并且开始确定了一些保护基本原则及具体的保护措施。宪章中提及的虽然只是对单体建筑保护,但这一思想的明确促进了保护历史遗产这一国际运动的展开。

文物保护的对象从个体的文物建筑扩大到历史地段是20世纪50年代以来国际上的新潮流。最初明确提出保护历史街区的是1964年5月通过的《威尼斯宪章》,提出了文物古迹保护的基本概念、基本原则与方法。文件扩大了文物古迹的概念:“不仅包括单个建筑物,而且包括能够从中找出一种独特的文明,一种有意义的发展或一个历史事件见证的城市和乡村环境。”文件指出“保护一座文物建筑,意味着要适当的保护一个环境”,“一座文物建筑不可以从它所见

证的历史和它所产生的环境中分离出来”²，关于保护原则和方法，强调保护全部历史的信息，保存各个时代的叠加物，修复时添加的部分必须保持整体的和谐一致，但又必须和原来的部分明显的区分。虽然《威尼斯宪章》提及了保护历史城市环境的原则，但其出发点主要还是针对文物古迹、古建筑群和古遗址。

对世界文化遗产和自然遗产的保护工作，应当说是从联合国教科文组织大会在巴黎通过的《世界遗产公约》于1975年12月17日生效以来，才受到世界各国政府和公众的普遍关注和重视。它以一种崭新的概念为基础，开辟了这一领域的新天地。它肯定了属于全人类的世界文化和自然遗产的存在，人类只是世界自然和文化史上的一切伟大里程碑的托管者。对城市历史遗产保护具有重要指导意义的两部文件是1976年通过的《内罗毕建议》和1987年通过的《华盛顿宪章》，这两份国际文件对历史城镇及历史街区保护具有重要的推动作用和指导意义。1976年11月联合国教科文组织在内罗毕通过《关于历史地区的保护及其当代作用的建议》，简称《内罗毕建议》。这一建议明确指出了保护历史街区在社会、历史和实用方面的普遍价值。1987年10月，国际古建筑理事会在美国首都华盛顿通过的《保护历史城镇与城区宪章》，简称《华盛顿宪章》，对《内罗毕建议》进行了概括和提炼。在总结了20多年来(从《威尼斯宪章》到《华盛顿宪章》)各国环境保护的理论与实践经验基础上，确定了历史地段以及更大范围历史城镇、城区的保护意义与作用、保护原则与方法等，扩大了城市保护对象，主要为历史城区，包括城市、历史中心区和居住区的及其自然与人工环境，以及这些地区的传统的城市文化价值。《华盛顿宪章》是继《威尼斯宪章》之后历史上第二个国际性法规文件，作为对后者的补充成为世界文化遗产的共同保护准则，标志着城市保护已与城市规划紧密结合。

关于城市整体保护的概念，上述国际性宪章已逐步建立了其框架。从保护范围上看，作为保护的對象已不再局限于建筑本身，也就是说从点的保护扩大到地段乃至整体的全面保护；从保护深度上看，文物建筑、历史地段和城市的保护规划，其内容原都限于物质方面，保护历史遗存及其环境。但正如1977年12月建筑师及规划师国际会议发表的《马丘比丘宪章》所指出的：一个城市的个性和特征是其形体结构社会发展的结果。也就是说，从单纯建筑实体的保护演进到对自然环境，人文环境，文化特色都加以保护的综含概念。

² 阮仪三等，《历史文化名城保护理论与规划》，上海，同济大学出版社，1999

2.1.3 从“博物馆式”保存到“保护性再利用”

《威尼斯宪章》的颁布意味着世界范围内的保护意识已经形成,《世界遗产公约》生效使世界遗产保护工作得到普遍的关注和重视。人们从对历史建筑的毁灭中逐渐认识到历史建筑具有种种不可替代的价值和作用,于是开始用满腔热血精心守护着这些人类共同的财富。至今保存完好的千年小城,海上的“诺亚方舟”——威尼斯便是这一情感下的产物。威尼斯成了一座建筑博物馆,供一切爱美的、珍爱历史的人们参观。人们保留了这充满魅力的历史遗产,却剥夺威尼斯继续发展的权利,剥夺威尼斯享受现代生活的权利。“于是,每年黄金时节,如织的游客也弥盖不住这座衰老城市的日渐萧瑟。如果悄悄离开圣马可广场和大运河,往居民区里的路走一走,就会发现那里弥漫着衰败不景气的迹象。”世界保住了威尼斯,威尼斯却失去了自我。人们在大陆上投资,居民也纷纷迁往大陆上的“威尼斯”。更为不幸是,大自然的力量也开始侵蚀这个衰老的城市,威尼斯自身已无力解决,“拯救威尼斯”也只能靠意大利政府的拨款和世界上各种组织的资助,威尼斯成了真正的博物馆。人们开始认识到情感化的空守,守住的只是贫穷、破败,这些历史遗物也将在岁月的风尘中深深掩埋。

1976年通过的《内罗毕建议》强调把街区的保护工作与街区振兴活动结合起来,这样既能满足居民的社会文化和经济需求,又不损坏其历史特征和价值。1987年,《华盛顿宪章》基于对以往保护经验的认真总结,提出“为了更加卓有成效,对历史城镇和其他历史城区的保护应成为经济与社会发展政策完全组成部分,应当列入各级城市和地区规划中。”澳大利亚的《巴拉宪章》肯定了“改造性再利用”,对某一场所调整使其容纳新功能,这种做法因为没有从实质上削弱场所文化以而受到鼓励和推广。1962年法国颁布《Loi Malraux》开始划定“保护区”,在实际操作过程中的“保护区”是由一个被称作“保护与价值重现规划(PSMV)”的一系列法规和规划图则确定的,它更多趋向于对保护区进行适当的再利用。在日本,1980年以后,对历史环境保护问题的关心,不仅反映在保护对象的扩大方面,而且还反映在对历史环境保护的物质价值认识,以及对历史环境在精神、文化方面的价值的理解的评价上。历史环境保护工作已经不只是简单地以文化财保护的观点来推广,而发展为发掘城镇魅力,进行社区营造的主要途径。传统建造物群保存地区制度的创立,标志着文化财保护从崇古求美的单纯保存,走到了保护与再利用的新阶段。1996年,修订的《文化财保护法》

导入了欧美登录文化财制度,对文化财不单是守护,就如何保持活力,发挥其作用问题作了探讨。

在日本历史街区保护过程中,长野县南木曾町的妻笼历史街区是不能忽略的先进事例。1960年代初,妻笼提出的“保护优先于所有的开发”的主张,开始了历史保护运动。他们还提出“保护性再开发”的口号,并以这样的思路定下了“观光也是目的,但始终要把历史景观的保护放在第一位”,“十分注意本地居民的生活条件的改善”,“作为木曾町保护规划的一个组成部分来构思”三条基本方针。1971年的《保护妻笼宿的住民宪章》、1973年的《妻笼宿保护条例》均贯穿了这些思想。

对历史资源的开发利用其实就是经营理念在保护中的初步应用,而以经济作用和行政作用的双重制约为管理基础,挖掘历史资源的经济效益,对历史保护规划管理和策略研究可以追溯到美国1970年代,由于全球性资源危机和通货膨胀,人们主张对旧建筑赋予新用途,以谋求经济效益。成本一效益分析在保护历史建筑中得到了应用,特殊的税收优惠政策也进一步刺激了历史保护运动的发展,并且旧建筑的历史特征也充当了市场工具,老房子的建筑特色有助于吸引人流,使商业盈利。由著名景观建筑师劳伦斯·哈普林主持的美国旧金山吉拉德里旧建筑的再开发就是这一理念下的成功实例。通过土地利用控制等法律制度来切实的保护历史建筑,也是1980年代的事情。1978年联邦最高法院的“宾州运输案判决”,是美国历史上通过土地利用控制来进行历史保护的著名案例,是划时代的标志。1990年10月20日,在美国南卡罗莱纳州的查尔斯顿市举行的美国国家信托基金第44届年会上,通过了一份被称为《查尔斯顿原则》的报告。报告第八条指出,对新的建筑物要求设计优良,对历史建筑及场所要求善于经营管理。这意味着经营理念正式引入到了保护之中。

2.2 中国历史文化遗产保护的发展历程

中国现代意义上文物保护始于本世纪20年代的考古科学研究。北京大学于1922年设立了考古学研究所,后又设立考古学会,这是中国历史上最早的文物保护学术研究机构。1928年由朱启铃等人发起了中国营造学社,并相继由梁思成和刘敦桢等人主持运用现代科学方法对中国古建筑进行研究。当时执政的国民政府在1930年6月颁布了《古物保存法》,以后又公布了《古文物保护法细

则》，于1932年设立了中央古物保管委员会。

1948年11月，梁思成先生主持编写了一个全国的重要古建筑目录，后来国家公布的第一批全国重点文物保护单位，也就是以此简目为重要依据确定的。1949年以后，国家针对战争造成的大量文物的破坏及文物流失的现象，颁布了一系列的有关法令，设置了中央和地方管理机构，设置考古研究所等一系列措施，至1960年代中期已初步形成了中国文物的保护制度。

1961年3月国务院颁布《文物保护管理暂行条例》，同时公布了180个第一批全国重点文物保护单位。

1982年国务院公布了第二批全国重点文物保护单位，同年2月国务院公布了首批24个国家级历史文化名城，11月颁布了《文物法》，同年还公布了44处国家重点风景名胜区，1984年制定了《风景名胜地区管理暂行条例》。

1986年12月国务院批转《建设部、文化部关于请公布第二批国家历史文化名城名单的报告》中指出：“对一些文物古迹比较集中的地方，或能较完整地体现某一历史时期的传统风貌和民族特色的街区、建筑群、小镇、村寨等，也应予以保护。——核定公布为当地各级历史文化保护区”。这是“历史文化保护区”概念的首次出现。1988年又公布了第二批38个国家级历史文化名城。

1994年1月国务院公布了第三批国家级历史文化名城，至此共有国家级历史文化名城99个。1994年3月由建设部和国家文物局联合组成了“全国历史文化名城保护专家委员会”。

1996年，由建设部城市规划司、中国城市规划学会、中国建筑学会联合召开的历史街区保护国际研讨会，明确指出“历史街区的保护已经成为保护历史文化遗产的重要一环”。同年，在著名科学家钱伟长等专家的建议下，国家设立了历史文化名城保护的专项资金，主要用于重点历史街区的保护规划、维修、整治。

历史街区保护制度的确定使中国历史文化遗产的保护上了一个新的台阶，标志着中国历史文化遗产的保护向着逐步完善与成熟阶段迈进。至此，中国历史文化遗产基本形成了文物保护单位、历史文化保护区和历史文化名城三个层次的保护体系。

2.3 历史文化遗产保护的经验和借鉴

2.3.1 国外典型保护制度简介

①英国的保护官员制度

英国的保护政策来自于地方规划当局制定的本地区的发展规划,包括历史建筑和保护区的整治,通过实施这些政策来保护历史结构和特征。保护政策和住房、交通、城市改造和经济振兴等政策组成一个整体和系统的国家政策。

比较有特色的是英国的保护官员制度。传统古城管理模式是地方政府负责管理公共服设施,警察负责执法,个体经营者负责各自所在建筑和场所的管理。他们之间没有合作联系,缺乏共同的目标。随着城市中心管理的概念的出现,在英格兰越来越多的历史古城都任命市中心管理官员,他的主要任务是负责在古城居住、工作和访问者之间的信息交流,协调市中心发生的各种活动并及时处理有关事情。

1971年英国切斯特市出现了第一个提名的保护官员叫唐纳德·英所尔。他在英国保护官员协会主办的杂志上说到:“切斯特的这种新兴岗位形成了市政厅与许多建筑物业主及代理人,建筑承包商和手工艺者之间的纽带,使其在共同保护这座城镇的基础上互相沟通起来……。”³

保护官员受雇于地方规划部门,负责向政府和公众就环境保护提出专门的意见。他们之中有建筑师、设计师和城市规划师,其中大多数人都有专业硕士证书。在利兹市这个只有七万人的城市只有一个由三人组成的保护小组,大量的保护工作由另外一个环境设计小组来完成。保护工作是保护小组和环境设计小组共同的工作范围。保护官员的工作可以概括为六个方面:政策、立法、规划管理、改建、调查和教育。

②法国的国家建筑与规划师制度和拆除许可证制度

法国的遗产保护体系最有特色的是国家建筑与规划师制度,国家建筑与规划师制度的最主要的特点是在被保护的地区,法律赋予国家建筑与规划师在项目审批中很大的否决权,他们从国家利益和公众利益的角度,对保护地区中的拆除和建设活动进行调控。

法国对国家建筑与规划师的培训和要求非常严格,一般是在注册建筑师参加国家考试后被招聘。考试具有相当的难度,需要进行初试和复试、笔试和口试,需要勾画建筑设计图纸,和考官进行有关历史建筑围护和保护的对话,还

³ 中国城市规划设计研究院,中英合作历史古城保护规划研究英方交流论文,1996,P41

要进行有关历史和法律的考试。通过考试以后,国家还要组织为期一年的专业培训,主要针对建筑、城市和景观遗产方面的培训,所以入选的国家建筑与规划师具有相当高的专业素养,这也是遗产保护科学性的重要保障。

拆除许可证是法国城市规划和遗产保护体系的一个重要特征。拆除许可就是指对建筑的拆除行为必须向当地市长申请许可,如同新建筑的建设必须得到建设许可证一样。国家建筑与规划师在特定地区有权拒绝他们认为不应该被拆除的建筑的拆除申请。拆除许可证与建设许可证是完全独立的,取得拆除许可证只意味着对申请拆除许可的建筑可以拆除,并不意味着拆除后可以进行建设。4拆除许可制度有效地控制了具有保护价值的历史建筑的保护,避免了对历史建筑随意地拆毁。

③美国的发展权转移制度和地役权(easement)的转让及减税制度

1) 在美国,纽约市创立了“标志性建筑保护制度”;确立了与历史建筑保护相关的“未开发容积率的开发权转让制度”,规定了建筑和土地的强制收用条文、建筑高度限制条文、历史性建筑的投资、免税制度等等,同时对城市规划制度做了一些相应的调整。其中“发展权转移制度”最具特色。

发展权转移(transfer of development right)最初出现在1969年纽约大中央车站的项目中。发展权转移制度的原理是为了保护和控制城市的历史遗产和公共空间,将相关业主本来应获得的作为财产权利的建筑容积,转移到另外地区得以使用。也就是说,因保护的需要而使开发的建筑容积率受到限制的部分,在符合城市规划的条件下,可以转移到其他非保护的区域,适当提高建筑容积率补偿开发。纽约和旧金山是最早允许将此制度用于地标建筑保护的城市。⁵

发展权转移是针对历史遗产和公共空间因为受到保护的限制而使容积率受到一定的控制,从而使业主的财产权受到了一定的损失,为了弥补这一损失,允许有关业主将他们经济上受规划控制而不能实现的那部分虚拟的开发权,以有偿的方式转让给那些想要提高开发强度而且被允许开发的地块上去。这种方式使受规划限制的地块的业主获得其他开发商的经济补偿,使他们愿意接收容积率的控制,从而保证了历史遗产和公共空间的保护。发展权转移到目前为止已经有三种不同的实现方式:相邻基地转移、指定区域内转移和发展权银行,而且这三个阶段的灵活性逐渐加强,“发展权银行”更是使发展权转移能够紧密

⁴ 周俭等,《在城市上建造城市》,北京,中国建筑工业出版社,2003, P40

⁵ 周旋旋,《美国历史保护体系和地方实践》,同济大学硕士论文,2003, P43

结合地区的城市规划,有计划有步骤地将历史地段受限制的容积率在其他地段得以补偿。但开发权转移制度的有效运行是建立在城市房地产市场化程度相当高的基础上的,因此目前只是在美国的一些个案中得到了实施,至1990年,使用发展权转移的案件数量不超过20项。⁶

2) 美国保护历史文化遗产的经济政策主要有两方面:地役权(easement)的转让和减税。

地役权是指土地和建筑物的表面的利用权,这种权利可以转让,如果是很重要的建筑,美国保护协会可以买下地役权。这样房主虽然有房产权,但是不能随便改造建筑的立面。这样就可以达到保护历史文化遗产的目的。保护协会的资金有两个来源:一是会员的会费,二是全美历史保护基金的助成金。1976年的税法修改实施以后,通过地役权进行保护的行动有了很大的改观。这项法律规定:在向保护协会捐赠地役权时,对其评估价值,可以在捐赠者将要上缴的税金中扣除同等价值的数额,这个价值由房地产鉴定师来评定。至1980年这一法律被永久的规定下来。

对于历史文化遗产的维护和修缮也同样通过税收来调节。1981年制定了经济恢复改进税法,规定可以将修复投资额的25%直接从当年的税中减去,1986年该额度改为20%。在美国涉及税收的促进政策主要有联邦收入税优惠、州收入税优惠及返还、地方财产税优惠等。

2.3.2 中国较成功的保护经验和模式

① “丽江、平遥模式”

丽江和平遥都是在中国城市发展史上地位重要、历史文化价值较高、规模较小的国家级历史文化名城。完整的古城格局、特色鲜明的古街道及建筑群等构成的整体风貌和历史文化氛围都保存完好。这两个古城分别在整体保护名城格局、形态和氛围的基础上,探索以古城文化为依托发展文化经济,使得古城保护走上了可持续发展的模式。文化经济是以文化资源为依托的经济发展形势,在市场经济体制下是与农业经济、工业经济处于同等重要的位置,经济需要文化来支撑,保护文化遗产与保护城市文化环境需要经济来支持,两者相辅相成。以平遥古城为例,既不破坏古城又要发展经济,寻求古城持续发展的经济模式,

⁶ 涂平子,容积转移与都市品质:纽约市古迹保存与扩大使用发展权转移办法争议,《城市与设计学报》,1999年第三期

以古城文化为依托发展文化经济,具体表现在以下几个方面:①面向大众的文化旅游和古代生活体验—文化观光;②面向学生的历史文化知识学习—修学旅游、知识旅游;③面向相关专业的研究、教育、考察和教学实习基地;④发展地方工艺品产业,建立古玩市场;⑤发展土特产加工业和零售业、产业、娱乐业;⑥发展特色交通运输业:马车、人力三轮车等。这种融合型开发,保持了古城特色,展示传统风貌,也不排斥现代生活的介入,把当地人拥有的优秀文化和产业的诸要素同习俗、产业,土特产品、庙会、祭祀活动、传统艺术表演等组合起来,碑开发具有地区文化传统,而且游客能亲身体验的交流场所、设施。

② “河坊街模式”

河坊街位于杭州市上城区,是1999年以来杭州市历史街区整修保护的重点区域。河坊街自南宋以来就是商业街,在清末民初时成为“地当四冲,百货所聚”的商业中心,自1950年代后逐渐衰败。河坊街是杭州城市发展的历史缩影,这一条古街经历了几百年建设过程,两边的建筑最早的可以追溯到清朝早期。同时,它所在的吴山地区已成为杭州市的旅游观光休闲中心之一,因而政府决定予以保留并整治。

杭州市在借鉴国内外历史街区保护经验的基础上,结合杭州房地产业等社会经济发展情况,拟定了行政手段与市场运作相结合的河坊街保护复兴模式。技术层面由专家把关审查,首先是对河坊街进行整体规划,采用“延年益寿”、“修旧如旧”的模式,贯彻《威尼斯宪章》所提出的原真性、整体性、可读性的原则,整修每一栋房子,要求每一件可用的原材料全部复用,力求保存其原有的风貌和建筑风格。政策层面有机疏减容量,分门别类拟定人口疏解和保护整修政策。对公有住宅房屋由管委会统一整修,对原使用人实行异地安置或货币安置;对私有房屋和公有非住宅房屋,产权人要求自行保护和整修并符合有关要求的,可与管委会签定协议后自行整修;此外,街区内因规划需要保护整修或拆除的建筑,由管委会统一实施,对产权人实行异地安置或货币安置。资金层面采取市场化运作,由市财政提供贴息贷款作为启动资金,沿街商铺经保护整治后公开招标或拍卖,所得资金用于平衡先期投入成本及街区后续保护管理,并要求业主的经营活动符合街区区块功能和业态布局要求。

河坊街整治后一改过去破落萧瑟的景象,成为粉墙黛瓦、热闹有序的传统商贸步行街。据统计,先期投入资金约3亿元,拍卖商铺共计48间,回收资金2.2亿元,加上周边土地出让金的返还,基本达到资金平衡,实现了河坊街风貌

保护与经济效益的统一。这一模式被称之为城市旧城修复中的“河坊街模式”，是比较成功的。

③ “新天地模式”

位于上海市卢湾区第109、112街坊的“新天地”项目，在上海新一轮旧区改造中是比较成功的范例。该街区位于历史保护地段，街区建筑布局完整，外观风格鲜明，地段具有很高的商业价值。但建筑内部居住拥挤，不适应现代生活要求。项目改造将居民全部外迁，建筑内部功能置换，发挥街区的商业价值。通过保留建筑外观和外部环境，保护历史街区的风貌，内部设施全面更新，将其改建成富有人情味、现代与历史有机融合的步行商业娱乐街区。该地段占地约3公顷，建成后建筑面积约6万平方米。在设计中，为满足街坊内中共“一大”会址这一特定历史保护建筑的保护及周边环境的协调要求，保留了大片原有石库门住宅，对其进行功能置换；新建建筑不走传统的“仿古”、“复古”老路，大胆采取现代主义的设计手法，强调对比，在对比中融合统一。改造途径上，通过吸引资金实力雄厚、具有长期投资意识，并有志于历史街区保护的开发商，在政府的引导、配合和促进下实施。该项目始于1998年，经过近三年的建设，投入使用后，其保护性的改造方式和改造后的物质景观效果受到各方的肯定和认同，在商业方面也获得很大的成功。有专家认为，新天地既给人以百年前的历史联想，延续了历史文脉，又满足了社会发展的需要。⁷

④ 新旧街区互动式整体开发模式

历史街区要在经济上找到自身存在和发展的理由，对历史街区保护的投资必须有一定回报，这是市场经济条件下任何人都无法抗拒的原则。新旧街区互动式整体开发模式，是建立在共同发展基础上，将旧街区与新街区“捆绑”在一起开发，通过容积率转移等规划方式，用文化资产带来的土地附加收益来平衡容积率的失(由于对历史街区的保护控制，其容积率较低)，使土地开发首先在经济上获得成功，进而为文化资产的保护提供有力的经济保证。这是一种通过新旧街区的经济、文化互动行为拉动整个街区发展的开发模式，是传统街区保护更新的可行方案之一。

现以台北迪化街的改造为例进行分析。城市开发东移使迪化街早期城市商业中心的角色逐渐没落，因而当地居民将拓宽老街开辟城市道路视为新的契机。然而，迪化街拥有丰富的人文、历史、地方特质，其所形成的浓厚地方文化与

⁷ 蒋伶，历史文化名城保护规划的发展观，《城市规划》，2004年第二期

观光资源也是改造中“去留”抉择中不可忽视的一项重要因素。而其规划管理部门认识到,继承历史文脉的总体框架、强调时间维度是城市可持续发展的重要内容。在城市建设高潮中,那些历尽沧桑、独具特色的传统街区正在渐渐地瓦解。城市中大规模、毫无特色、冷漠的建筑群逐渐吞噬了富于人情味的传统居住地。建筑形式和城市景观上的雷同与乏味使人们感到不安,冰冷的新建筑已经不能满足人们物质水平提高后愈见浓烈的怀旧情结。这种精神层面的需求作为一种不可逆转的发展趋势,使文化进一步被市民重视,逐渐转化为一种“潜在资本”。传统街区作为载体,在城市中扮演的角色已由原来单纯的使用功能转化为所在社区的文化核心,是社区的精神场所和灵魂所在。这种精神凝聚力将带动周边地区开发品位和价值的提升,为城市土地开发提供文化支持。因此,台鼎建设在调查现状的基础上,针对土地开发和文化资产两方面现实问题提出可行性评估,将可能的四种开发方式加以比较。

基地现状:开发前的状况(道路宽度为 7.8m);

拓宽(B):全部新建商业区(道路拓宽为 20m);

整体开发(C):保留局部老街,与新建结合开发(道路宽度为 7.8m);

整体开发(D):保留局部老街,与新建结合开发,并加上政府的容积奖励 10% 为开发标准(道路宽度为 7.8m)。

经过对台鼎建设以土地结合文化资产作为整体开发模式的价值评定,得出如下结论:新旧街区互动式整体开发方式 C 在容积率为 560%的情况下,所获利润为 33032 万元(新台币),而单纯拓宽道路新建商业的方式 B 在同样的容积率下所获利润为 23464 万元,两者相比,方式 C 比方式 B 的利润超出 40%。对于开发方式 D,实行了 10%的容积率奖励,即开发商若留出比规划更多的公共空间,可在规划控制范围内奖励一定的容积率,这样在容积率 560%+10%的情况下,所获利润为 35222 万元,比方式 B 多出 50%。局部保留老街的方式反而要远超过道路拓宽后所能带来的经济效益,这是因为开发方式 C、D 将老街局部保留,结合其特有的历史文化因素活化原有特色产业,引入古董店、画廊、旅店、餐厅等新文化产业,与新建商业相结合而提升该地区的品位与地价,通过容积率的转移实现整体开发的资金平衡。在坚信“铲平式开发”才是获取最大利润的方式时,这个结果提供了一个新的思考方式,一种保存和发展共生的可能做法。

2.4 历史文化遗产保护基本理念与原则

2.4.1 可持续发展——保护理论的出发点

可持续发展(Sustainable Development)的战略思想,是由挪威首相格罗·哈莱姆·布伦特兰夫人(Gro Harlem Brundtland)在任联合国世界环境与发展委员会主席时正式提出的,意思是“既满足当代人的需要,又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展。”1992年联合国在巴西召开的“环境与发展”会上,通过了“全球21世纪议程”,为人类社会经济和资源环境的协调发展,指明了走可持续发展道路的方向。1994年中国政府制定的《中国21世纪议程》明确指出可持续发展将成为中国制定国民经济和社会发展规划的指导性原则。

城市可持续发展是一种崭新的城市发展观。它在强调社会进步和经济增长的重要性的同时,更加注重城市质量的不断提高,包括城市的环境质量、城市的生态结构质量、城市建筑的美学质量、城市的精神文化氛围质量等方面,最终实现城市社会、经济、生态环境的均衡发展。城市可持续发展既是一种发展观,更是一种城市进步的行动准则。落实在城市建设上,明显地丰富了城市更新的内容,对城市更新也提出了具体的要求。

可持续发展对城市管理也提出了相应的变革要求。管理对象上由单纯追求经济增长转变到经济、社会、环境复合系统的整体发展;管理主体上,由一元、科层制向多元的社会治理发展;管理过程上,由后果导向的反应式向原因导向的预见式转变;管理目标上,由以物为主向以人为本转变。⁸

对于历史文化遗产的保护管理来讲,可持续发展的观点同样适用。保护的一个最为重要的任务就是要大力整治历史区域的市政公用基础设施,改善居民现有生活条件,使之具有继续存在和发展的能力。保护更新的意义在于赋予街区新的生命、活力,而不是浓妆淡抹、乔装打扮一番。只有这样,才能在快速的城市化进程中再次焕发青春,走可持续的发展道路。

2.4.2 丰富城市内涵——保护的主要目标

“保护不是要留住时光,而是要敏锐的调适变化的力量。保护是作为历史

⁸ 诸大建,《管理城市发展:探讨可持续发展的城市管理模式》,上海,同济大学出版社,2004,P8-9

产物和未来改造者对当代的一种理解。”⁹历史文化遗产保护不再是单纯的城市文物建筑保护,而是更多地立足于对城市自然环境、历史和文化发展轨迹的尊重。重新认识,并充分利用“自然—经济—社会”复合系统中的现有资源,不断丰富城市内涵,这是遗产保护的根本所在。城市可持续发展包括经济、社会及文化等方面,在现实中有活力的城市必须为经济发展提供机会,增强社会凝聚力,保障健康安全的居住环境以及加强其中居民的场所归属和认同感。遗产保护目标也与上述可持续发展的目标一致,虽然遗产保护并无固定规章可循,因为每个城市、每个地区的历史背景、发展动力各不相同。但是,毫无疑问,城市中历史建筑的保护与利用、历史保护区的保护与再生、历史城镇的保护与复兴正是可持续发展战略具体而富有实效的行动。

2.4.3 有机再生与传承发展——保护的基本理念

长期以来,中国的历史保护工作存在着“详远而略近”、“识大而不识小”、“因人害物,求全责备”、“崇假而贬真”的观念偏差和行动失误¹⁰。而且随着现代化生活方式的浸透,导致了类似保护会全盘冻结生活水准的错误理解,使当地居民对保护工作敬而远之的情况为数不少;当国家部门自上而下实施历史环境评价,进行规划控制时,也会引发强烈的逆反行为。理念是决策和实施的灵魂,从政府到市民都应该更新保护理念,纠正偏差,有效制定保护措施和实施保护规划。

①动态的、有机再生的保护观

城市是一个过程,任何城市都永远处于不断的发展变化过程之中,从来没有“终结”和建成的那一天。每个历史名城都是在不同历史时期传承与变化中发展,在旧与新的冲突中演变,是历时性的发展现,这正是历史文化遗产保护的价值所在¹¹。保护历史文化遗产就是要延续城市发展的历时性,为了不割断城市发展的历史,既不能抹去以前的发展痕迹、更不能不为后人留下今天的火热实践。否则,在后人看来,城市的发展历史不仅可能只在过去的横断面上闪现,也会在今天的节点上终结。因此,倡导动态的保护观念,就是不要回避“今

⁹ 张松,《历史城市保护学导论—文化遗产和历史环境保护的一种整体性方法》,上海,上海科学技术出版社,2003,P12

¹⁰ 唐历敏,人文主义规划思想对我国旧城改造的启示,《城市规划汇刊》,1999年第四期

¹¹ 刘浩,古城保护与更新中的城市设计,1998年在上海召开的“历史城市保护与开发国际研讨会”上的发言

天”在历史长河中的客观存在。历史环境需要保存不同时期文化信息(当然包括现代)的历史记忆,使居民体验到文明由过去向未来的延续,进而真正实现城市文化的可持续发展。

历史保护的最终目标不是景观的冻结和固定化,它是对保护对象在不损害其本质特征的情况下赋予其新的功能,这是有机再生思想的实质和真正目标。

有机再生是通过变化求保护。传统空间在漫长的历史长河之中不断地被置于严厉的选择面前,要么接受与原来特征不尽相同的变化,要么彻底的消失。如果过于拘泥空间的旧有形式,就不可能充分使这些建筑重新获得活力。因此历史保护区中建筑的有机再生就是在有限制的条件及范围里,通过对内部及后部空间的合理改建、加建及使用空间的调整,提高现代生活质量与环境水平,创造历史空间的有机延续。

②辩证、发展的保护观

人类文化的今天与昨天是一脉相承、不可割裂的。现代化是传统的继承延续,传统是现代化的前提和基础,两者相形不悖,并且是辩证统一的。“现代化”只能是对传统的扬弃,而不是全盘抛弃。片面鼓励新形式的开发而牺牲城市历史文化遗产,或过分强调保护旧建筑、旧街区、古城镇而牺牲城市的舒适性和创新性,都是不应该的。

辩证、发展的保护观根本上是倡导以人为本的原则,历史保护要同时做到满足现代生活的需求和维持传统文化的延续,要同时尊重文化、环境和居民生活方式。城市不是表演的舞台,而是生活的场所;历史保护的价值首先不是观赏,而是延续历史。因此历史文化保护尤其要辩证处理好旅游与生活的关系,要力戒为了迎合少数旅游者或外来人士对“破”、“旧”的特殊嗜好、甚至是猎奇的心理而不惜牺牲广大居民生活质量的倾向。城市首先为市民(绝非外来参观者)而存在,市民对生活条件改善、文化需求实现以及审美心理满足的综合评判应成为衡量古城保护成功与否的首要标准。

2.4.4 尊重历史、维护特色——保护的重要原则

建筑艺术与其他艺术的区别在于它的使用功能,因此也就面临着由于使用的变化造成建筑物的改造。任何历史建筑都不可能完全保持它建成之初的状态,因而对历史城市和历史建筑的保护,是指在适应时代需要的同时保护它自身的

特色。不是禁止改变，而是对发展要加以控制。¹²历史文化遗产保护应遵循原真性的原则。这意味着对历史建筑来说：第一要尊重原物，第二要延长使用寿命；对历史保护区和历史文化名城来说要保持历史真实性、风貌完整性和社会生活延续性。

¹² 张松，《历史城市保护学导论——文化遗产和历史环境保护的一种整体性方法》，上海，上海科学技术出版社，2001，P16

第3章 温州市历史文化遗产保护现状分析

3.1 温州历史文化资源的概况和特点

3.1.1 温州历史文化资源的概况

温州历史悠久,人才辈出,文物鼎盛,风光秀丽,历史上曾是汉永宁县治、晋永嘉郡治、唐温州府治的所在地,“控山带海,利兼水陆,实东南之沃壤,一郡之巨会”;是浙江省首批公布的历史文化名城。至2005年5月,全市有各级文保单位540处,其中国保7处、省保58处、市县级文保单位475处。馆藏文物4万多件,其中一级文物176件、二级文物299件、三级文物578件;省级历史文化名城2座,省级历史文化保护区5个。温州的历史文化价值主要体现在以下四方面:“山水古城”、“沿海重镇”、“文化名郡”、“商贸之都”。

沿海重镇——温州古城历来为地区行政中心、沿海重要交通贸易港口及海防城市,自古就有“控带山海,利兼水陆,实东南之傲壤,一郡之巨会”的说法。

山水古城——我们的古人以“通五行之水”、“连五斗之山”、“凿二十八井”作为古城选址和建设的山水格局,使温州独具倚江、负山、通水的风貌特色。

文化名郡——温州人文鼎盛,民俗渊源,文化底蕴深厚,素有“东南邹鲁”之称。

商贸之都——温州人很早就有重商贸的传统,且古街区商业兴盛,曾有“一片繁华海上头”的赞誉。

本文研究范围仅限于市区,市区现有省级历史文化名城1座,国宝2处,省宝11处,市级文宝95处。老城区是温州市文物古迹最密集的区域,温州建城历史悠久,早在公元323年郭璞选城,称“斗城”,城址千年不易,“三十六坊如掌平,长桥短艇水纵横,银河一道江连海,画屏四围山绕城”,不仅结构清晰、组织有序,而且山水环境独特。现仍保存有较完整的古城格局、风貌比较完整的历史街区6片、省级文物保护单位5处、市级文物保护单位26处及优秀

历史建筑(文保点)70多处(详见表3.1温州市古城区文物古迹、历史街区分布表)。两处国宝分别是位于龙湾区的永昌堡和位于瓯海区泽雅的四连碓造纸作坊群。其中永昌堡为明嘉靖37(1558)年始建的国内罕见的私家抗倭城堡,外观雄伟壮观,总占地面积0.34平方公里,堡内有40多座明清古建筑,有上渠、下渠,10条水浚,现有居民4600人。以其悠久的历史沿革、主次分明的空间结构、独具特色的建筑形态和丰富的风俗民情而著称。

表3.1 温州市古城区文物古迹、历史街区分布表

序号	类 别	个数	占地面积(ha)	占古城区(用地)比例(%)
1	省级文保单位	5	0.50	0.12
2	市级文保单位	26	1.5	0.37
3	优秀历史建筑(文保点)	70	3.7	0.90
4	历史街区	6	58.3	14.65
5	总计	107	64.0	16.04

资料来源:温州市城市规划设计研究院,温州历史文化名城保护规划,2004.8

3.1.2 温州历史文化资源的特点

根据温州市的历史文化沿革、自然地理环境、人文风俗和现状保护的情况,可大致整理出其历史文化资源的特点。按照历史文化遗产的三个层次,温州市历史文化名城、历史文化街区和文物保护单位各自具有自身的特色。

①历史文化名城

中国对历史文化名城有两种分类方法,一是从名城所拥有的特点和性质来分类,可划分为七种类型。分别是:古都型、传统城市风貌型、风景名胜型、地方特色及民族文化型、近现代史迹型、特殊职能型和一般史迹型。一是从保护内容的完好程度来分类,可分为四种情况。分别是:古城格局风貌比较完整、有条件全面保护的;古城风貌犹存或格局、空间关系等尚有值得保护之处的;古城整体格局和风貌已不复存在、但还存有若干体现传统风貌的街区的;难以找到值得保护的历史街区的。13温州古城的主要特色在于结构清晰、组织有序及山水环境独特,虽古城山水格局基本保存完好,但目前保留的成片历史街区

¹³ 阮仪三等,《历史文化名城保护理论与规划》,上海,同济大学出版社,1999, P20-25

和文物古迹仅占古城用地的 14.65%，通过上述分析，可将其似为具有地方特色型的、风貌格局和空间关系尚值得保护的历史文化名城。

②历史文化街区

《温州市历史文化名城保护规划》将古城内划分了七片历史街区（地段），根据这些街区的各自特点，可大致划分为以下三类：

一是风景名胜型历史地段。这类地段具有自然景观与人文景观相结合，历史遗存丰富等特点，并且与温州城市格局紧密联系，江心屿历史地段可归为该类。江心屿风景名胜区历史悠久，人文景观丰富，是本市著名风景名胜区，具有江山秀丽，环境清幽，四面烟波，视野广阔的景观特色。经过诗人们寻幽探胜，推敲提炼，历史上留下江心十景，特别是江心双塔构成城市轴线的重点标志和参照。

二是商贸复合型历史街区。这类街区历史上就是温州的商业中心，且一直沿袭至今，现存街道两旁建筑多为三四十年代建筑风格，中西合璧，商业气氛浓郁，街区内有文保单位、富家豪宅分布其间，最能体现温州“商贸之都”的特色。五马街历史街区、解放路历史街区都属该类。

三是传统居住型历史街区。这类街区为传统的居住街坊，是体现江南水乡典雅、轻巧、古朴宁静居住风格，街区内历史遗存丰厚，拥有大量的宗教建筑、名人故居及古树、名木、古井等，保留有较完整的空间尺度和建筑风貌。墨池坊历史街区、城西街历史街区、庆年坊历史街区和朔门街历史街区都属该类。

③文物保护单位

温州市区文保点有古塔、古寺、古桥及其它历史遗迹类，该类文物属于相对静止状态，可以按照《文物保护法》的要求进行严格的保护；也有一部分目前仍然承担着使用功能，如一些名人故居，现在仍有人居住，这些人需要生存发展，不可能维持原有生活方式不变，既要保持原真性又要维持社会生活的延续性，就必须采取灵活的措施给予适当的保护。

3.2 温州市历史文化遗产保护工作回顾

3.2.1 保护专项规划的编制

温州的历史文化遗产保护始于对文物的保护，1991 年温州被浙江省政府列

为首批省级历史文化名城,但相应的名城保护工作直到九十年代末才开始启动。1999年,市九届人大二次会议通过决定,温州市要求申报国家级历史文化名城,按规定需要编制名城专项保护规划作为上报材料。同年,省人大通过的《浙江省历史文化名城保护条例》,也明确要求已被核准公布为历史文化名城的市,应当在一年内完成专项保护规划的编制。经过一系列准备,2001年初,温州市政府正式组织编制《温州历史文化名城保护规划》,该规划现正与《温州市城市总体规划》一道上报省政府批准。在这期间,还同时完成了《温州市永昌堡保护规划》、《五马坊整治规划》、《解放路街景整治规划》等详细规划的编制。完成了《温州古城区历史街区保护规划研究》,对古城保护进行反思和新的尝试。

3.2.2 相关政策法规的出台

1999年,省人大通过《浙江省历史文化名城保护条例》;

2001年3月温州市颁布《温州市文物保护管理办法》,划定了文物保护单位及文物点的保护范围和建设控制地带;

2004年,温州市人大通过《温州市历史文化名城保护规划》,并上报省政府。

3.2.3 组织机构的健全

温州市文物管理机构一直比较健全,市本级原先有文物管理委员会、文物管理处负责全市的文物保护管理工作;2001年结合市级机关的机构改革,将同时具有行政、业务职能的原文物管理处一分为二,行政职能划归文化局(对外同时挂温州市文物局牌子),同时成立温州市文物保护考古所负责市本级文物保护业务工作。

历史文化名城和历史文化保护区的管理,按照《浙江省历史文化名城保护条例》第五条:“城市规划行政主管部门和文物行政主管部门依据各自职责,负责历史文化名城、历史文化保护区的保护、管理和监督工作。”近年来,温州市以申报国家级历史文化名城、争创全国文明城市为契机,调整市文物保护管理委员会成员,成立了“温州市申报国家历史文化名城领导小组”与名城保护建设专家组,前者由市长任组长,副市长任副组长;后者由20位专业干部和专家学者担任成员,负责咨询、协调名城保护有关具体工作。各县(市、区)政府

也相继成立了相应的机构,负责本区域的文物保护工作。如鹿城区成立由区长牵头、各有关职能部门参与的“鹿城区市容修饰工作领导小组”。

3.2.4 保护经费的投入

市政府颁布的《温州市文物保护管理办法》明确规定市(县、区)人民政府将文物博物馆事业经费、文物维修经费、文物征集经费等文物事业专项经费纳入本级财政预算,并随财政经常性收入的增长而逐年增加;年度城市建设维护费中安排不低于2%的经费专项用于文物维修。市本级经常性事业经费从1998年的30万增加到去年近260万。文物保护年度专项经费市本级从五年前的186万增加到04年的281万,大型维修项目另行安排专项资金。2002年市政府拨款800万用于对龙湾永昌堡、永嘉古村落、泰顺廊桥、文成刘基故里等文物保护单位的维修保护及旅游开发。

表 3.2 2000—2004 年温州市文物专项经费投入情况表 (单位:万元)

年度 单位	2000 年	2001 年	2002 年	2003 年	2004 年
市本级	186	184	216	97	281
全市	302	423	434	249	581

资料来源:温州市文化局,2005年

3.2.5 保护工程的实施

近年来,温州市加大文物修缮力度,使文物保护工作有了巨大进展。据初步统计,各级政府近几年用于文物保护的维修经费达到五千万。使得一大批各级文物保护单位得到维修。同时,还结合全国文明城市的创建活动,对庆年坊、纱帽河、解放北路等历史地段进行了探索性的修整和街景整治工作。对老城区典型传统街巷从不同的保护整治思路出发进行了实施性的有益探索。另外,结合山体、古城墙遗址等进行了绿地广场的建设,如海坛广场、松台广场等,为市民提供了一定的休息活动空间。

3.2.6 保护宣传的推动

可以说,1999年市人大关于申报国家级历史文化名城的一号决定和省历史文化名城保护条例的出台,促成了温州市遗产保护意识的觉醒。几年来,为进一步宏扬和挖掘温州的历史文化,市政府作了一系列的宣传发动。

首先是2001年持续至今的全国文明城市的创建活动,在市委市政府的发动下,带动了从决策层到基层社区全社会的积极性。社区整治、美化工程,取得了良好的环境和社会效益。

其次,2003年温州市承办召开的“中国建筑学会建筑史分会第六次年会暨温州古城建城1680周年郭璞规划思想学术研讨会”。与会全国各地包括台湾地区的专家学者共同探讨新时期城市保护与发展的关系、当代建筑文化遗产保护的观察与反思等学术问题,为温州城市历史文化遗产保护出谋划策。并通过新闻媒体的报道,扩大宣传面,突出了城市悠久的历史文化精髓。

2004年,在市规划局的策划下,市政府组织的“温州城市特色大家谈”活动,以市政府新闻发布会拉开序幕,历时近五个月,先后组织了规划建筑界、文化艺术界、工商界专家代表及社区群众为主体的多个专题讨论会;在网络与媒体设立论坛、跟踪报道和专题谈话类节目,引导社会各界广泛参与。

3.3 温州市历史文化遗产保护管理中的主要问题

尽管近几年围绕历史文化遗产的保护管理温州市已经做了大量的工作,遗产保护也得到空前的重视和广泛的支持,但由于正处由计划经济向市场经济过渡的特定历史时期,同时也正处新一轮城市建设发展的高潮期,遗产保护面对的局面和矛盾空前复杂,使得无论在组织结构、管理机制还是在实施方法等方面,都难以充分适应新的形势,在宏观规划、微观整治上仍然面临种种困境。

3.3.1 法律依据层面——无合适的法律可依

历史文化遗产的管理,最突出的矛盾之一是无合适的法律可依,法律规范的制定不完善,内容滞后或不明确。

中国的历史文化遗产保护管理法规的横向体系分为基本法、配套法、相关

法三个层次。其中文物类的历史文化遗产保护法规相对完整，已形成以《中华人民共和国文物保护法》为核心法律的，以《中华人民共和国文物保护法实施条例》、《文物保护工程管理办法》等为从属法规的，以《中华人民共和国风景名胜区保护法》、《中华人民共和国环境保护法》为相关法的较为完善的保护法体系。而对于历史文化保护区和历史文化名城类遗产的配套法相对缺乏，当前只有《历史文化名城保护规划编制要求》、《浙江省历史文化名城保护条例》、《浙江省历史文化名城保护规划编制要求》这些配套法规用来指导历史文化名城保护的规划编制和管理。

表 3.3 与文物类历史文化遗产相关的法律横向体系

基本法（核心法）	《中华人民共和国文物保护法》
配套法（辅助法）	《中华人民共和国文物保护法实施条例》 《文物保护工程管理办法（试行）》 《全国重点文物保护单位保护规划编制审批办法》 《全国重点文物保护单位保护规划编制要求》 《文物保护工程勘察设计资质管理办法（试行）》 《文物保护工程施工资质管理办法（试行）》
相关法	《中华人民共和国城市规划法》 《中华人民共和国风景名胜区保护管理暂行条例》 《中华人民共和国环境保护法》

表 3.4 与历史文化名城和历史文化保护区相关的法律横向体系

基本法（核心法）	《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国城市规划法》
配套法（辅助法）	《历史文化名城保护规划编制要求》 《浙江省历史文化名城保护条例》 《浙江省历史文化名城保护规划编制要求》
相关法	《中华人民共和国风景名胜区保护管理暂行条例》、 《中华人民共和国环境保护法》 《中华人民共和国土地管理法》

目前，遗产保护在法律层面存在的主要问题有：

①基本法缺少针对历史文化名城和历史文化保护区保护的立法

从基本法的层面来看，文物保护单位明确由《文物保护法》来进行管理，而历史文化名城和历史文化保护区则由《文物保护法》和《城市规划法》共同

管理,这就需要两部法律的衔接严密。由于《文物保护法》主要的管理对象是文物保护单位,对于历史文化名城和历史文化街区、村镇在第十四条规定:“保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城市,由国务院核定公布为历史文化名城。保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城镇、街道、村庄,由省、自治区、直辖市人民政府核定公布为历史文化街区、村镇,并报国务院备案。历史文化名城和历史文化街区、村镇所在地的县级以上地方人民政府应当组织编制专门的历史文化名城和历史文化街区、村镇保护规划,并纳入城市总体规划。历史文化名城和历史文化街区、村镇的保护办法,由国务院制定。”这样简单的一个条文难以把该保护对象的原则规定清楚。《城市规划法》主要的管理对象是一般普通的城市规划和城市建设活动,对于历史文化名城和历史文化保护区几乎没有提及。因此对于历史文化遗产中的历史文化名城和历史文化保护区的保护缺少原则性层面的法律层次,这直接导致了名城保护工作无法可依,开展缓慢。

②配套法规层面主要问题有:

1) 法规不完备、缺少操作性和解释性的条文

文物保护单位由《文物保护法实施条例》进行约束和管理,《文物保护法实施条例》基本上对《文物保护法》的每一项规定都作出了具体的说明。而且,关于文物保护单位的配套法规基本上涵盖了从规划编制、审批、设计资质到工程实施管理全方位的内容。

对于历史文化名城和历史文化保护区,上一级的原则性法律《文物保护法》第七条规定了其核定公布的行政主管部门以及“县级以上地方人民政府组织编制的历史文化名城和历史文化街区、村镇的保护规划,应当符合文物保护的要求。”但这唯一的条文难以涵盖历史文化名城和历史文化保护区保护的原则性规定。配套法规关于历史文化名城和历史文化保护区的全国性立法只有一部《历史文化名城保护规划编制要求》,对于保护工程建设管理方面的规定还相当缺乏。而《浙江省历史文化名城保护条例》由于缺乏上一层次法律的指导,在名词术语、保护要求和措施、法律监督以及法律责任方面都存在与其他地方性法规不统一、不规范的现象,并且原则性条文过多,缺少操作性和解释性的条文。如《文物保护法》第十四条提出“历史文化街区”这一名词,《建设部、国家文物局历史文化名城保护规划编制要求》第二条第四款则提出“历史文化保护区”这一名词,而《浙江省历史文化名城保护条例》第九条和《浙江省历史文化名

城保护规划编制要求》又提出“历史地段”的概念。上述概念提法各异,且缺少对专业术语进行解释的条款。《浙江省历史文化名城保护条例》第二十条提到专家论证,第二十六条“有条件的历史文化名城可设立专家咨询机构”,但缺少对“专家论证”制度化与程序化的法律规定。

2) 国家及行业技术标准、技术规范以及地方性技术标准、技术规范层面的内容严重缺失。

科学客观的技术标准和技术规范是保护规划制定正确和有效的重要依据,也是保护工作方向正确的保障,是保护的坚实基础,因此它起到的作用是关键性的。然而中国历史文化遗产保护在这部分的法规严重缺乏,无论文物保护单位还是历史文化名城和历史文化街区、村镇,在国家及行业技术标准、技术规范部分都是一片空白。在实践中,技术规范的缺失带来的直接后果就是保护规划的正确性和科学性无法保证。以温州市历史文化名城保护规划为例,在规划制定过程中,就古城风貌保护措施上的建筑高度控制,曾一度争论不休。按照设计人员的初衷,应控制在六层二十四米以下的严格尺度,政府更多考虑规划实施成本收益的平衡,希望能宽松一些,结果到2004年定稿上报时,除主要视线通廊和历史街区以外,古城整体高度控制定为六十米。巨大的差距,因为没有技术规范而无法判断孰是孰非。

3.3.2 政府决策层面——宏观调控能力不足

①长期以来对历史文化遗产保护的忽视,导致大量的建设性破坏。

温州旧城改建始于1986年的人民路改建,紧随其后的是1992年的“十六条街”改建。当时改建规划的背景是土地价值和房地产开发市场化,,这一时期的规划注重的是沿街地块的开发建设,产生了巨大的经济效益,以高密度、高容积率为主,建设开发充分体现“双自”¹⁴方针,形成沿街一层皮规划建设,旧城内布置了大量的高层建筑,除原有房屋的安置外,更吸引了大量的新增住户,加剧了旧城人口密度。九十年代后期,以松台广场、江滨路和解放南路为代表的旧城改建规划,则从营造温州大都市形象着手,全面系统地开始了旧城改造,对旧城街坊进行成片推倒式重建。这一阶段量大、面广的开发建设,促

¹⁴ 指温州市政府制订的“自我消化、自求平衡”的旧城改建政策,所谓“双自”方针就是在政府不投入或少投入城建资金的情况下,以改善旧城城市面貌,完善城市基础设施,改善市民生活居住条件为前提,确保拆迁户的安置和城市建设资金的平衡。

成温州旧城改建遍地开发,使得城市高层建筑遍地,无序而杂乱。从旧城现状布局图中可以看出,目前在旧城有四大片改造工程,北以江滨中路西段和江滨西路改建为主,东是以江滨路鹿城段和欧洲城改造项目为主,南以解南街区改造为主,西以松台——信河街改造工程为主,将原有古城紧紧围合,使得温州旧城处于改建的大工地之中。据统计,古城 3.8km² 范围内已改造的用地面积 144ha,占古城总面积的 37.9%,如除去山体和水体,则比例为 45%。历时二十多年的旧城改建,使得古城倚江、负山、通水和东庙、南市、西居、北埠的空间格局遭受极大破坏,古城风貌危在旦夕。高密度、高容积率的建设使得居住环境没有有效改善,并带来城市道路不堪重负的局面。2003 年以来,虽然按照省建设厅和省文物局的要求,紧急叫停了古城内新的街区改建工程。但由于之前大量基础设施欠账,使得道路、市政等配套工程建设带来的拆迁无法同步刹车,建设性破坏仍以巨大的惯性在进行中。

②疏导旧城人口措施不力,功能过于集中

旧城区内人口密度过大,功能过于集中,是导致旧城生存环境难以改善的根本原因。长期以来,由于温州城市一直处在市场化程度较高的状态下发展,而旧城区由于区位、功能等原因其改建一直是市政府和市民关注的焦点。始于 1986 年的人民路改建工程掀起了温州旧城近二十年的旧城改造热潮,同时推行“自我消化,自我平衡”双自方针。在“双自”方针的指导下,温州旧城改建从一开始即确立实物安置居民拆迁户回迁为主的政策。这项拆迁安置政策符合当时温州城市政府建设资金不足的实际情况,运用市场投入改造旧城面貌和市民生活居住条件。根据该政策,旧城改建每拆除 1 平方米的建筑面积,必须建造 1.5~2.0 平方米的新建筑面积,除了安置原有被拆除的面积之外,还必须有多余的商品房建筑面积,以供销售回笼资金,该部分资金不仅要满足拆迁户的安置资金缺口,还必须满足城市基础设施改善需投入的资金平衡。因此通过旧城改造的地块往往建造起比原有拆除的面积多得多的建筑面积。

在随后的旧城改建过程中,其政策一直延用至今,且随着旧城改造力度的加大,对旧城区在未加区别分析的情况下大拆大建现象,从而使旧城改造速度不断加快,导致古城风貌迅速消逝,并因超负荷开发建设使环境容量不堪负担,使旧城的人口和功能无法有效疏导。从调查的资料分析可以佐证,1997 年到 2001 年江滨路、松台二期、解南、欧洲城等四大旧城改建项目共拆除建筑面积 183.6 万 m²,按照该四项工程的详细规划共需新建的建筑面积为 428.7 万 m²,

是原拆除建筑面积的 2.3 倍, 约可增加居住人口 3 万人。在这种城市建设过程中除拓宽了马路, 改善了部分居住条件, 增加了政府收入外, 开发商是最大赢家, 城市是最大输家。尤其是拆掉了风貌街区并未换来城市预期的城市环境, 造了大量毫无生气的混凝式“大碉堡”, 同时旧城人口增加、密度加大、绿化少、停车位少等因素均制约了旧城的发展。温州老城区逐渐失去了它独特的魅力。

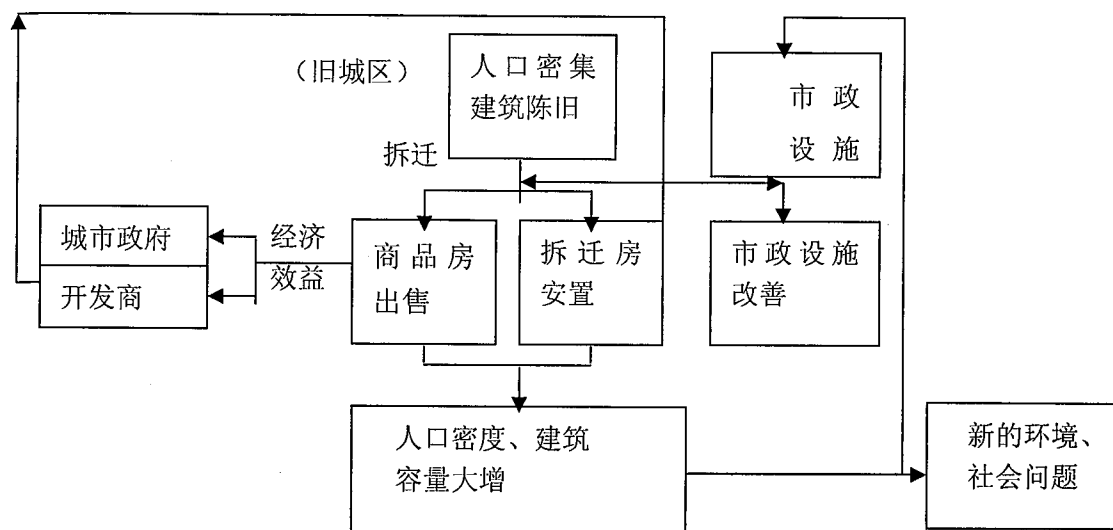


图 3.1 “双自”方针下温州旧城改建的运作趋势示意

③缺少相关政策支持,调控力度弱

历史地段的保护、整治和更新,涉及到房屋权属、人口迁移、保护资金等许多问题,实施难度相当大。同时由于无统一的政策支持,没有制定有效的历史文化名城保护办法来加以指导控制,近些年实施的五马街、解放北路、庆年坊等改造整治探索得失不一。

旧城区开发强度过大,开发密度过高,这对历史文化名城的整体保护是一个重大挑战。由于温州城市建设资金不足,旧城改造一直采用“自我消化,自求平衡”的双自方针,运用市场投入改造旧城,以致旧城内建筑容积率越改越高,居住人口越来越多,削弱了政府对城市建设宏观调控的力度,使历史文化名城保护工作益发艰难。

温州市提出历史文化名城保护已经六、七年了,在此期间,一边是高举保护大旗,一边是建设性破坏无法驻足。2002年,时值历史文化名城保护规划第一次上报审批,按照省建设厅和文物局联合文件要求,古城内不再进行大范围拆建。而到2003年,市政府提出为改善旧城交通,要延伸府前街,与百里坊接

通。拟建路段宽 32 米, 穿越历史上的古城中轴线, 又是原府衙所在地段。在这样的敏感区域开辟城市干道, 当然争议颇多, 经多方协调, 最终确定只开路, 拆除的民房外迁安置。待拆迁红线确定后, 事情有了转变。因为居民不肯外迁, 于是决定在新开道路两侧就近安置。这就又涉及安置房建设体量与古城风貌协调问题, 先提出控制三到五层, 后上升到九至十一层, 最后确定为二十四层以下。在历史地段插建高层建筑是保护的大忌, 但市政府面对拆迁压力, 对遗产保护节节败退。归根结底在于相关政策的缺失, 不能不说是温州古城保护的遗憾。

3.3.3 公众参与层面——观念与机制都待改进

①保护意识有待提高

由于对温州城市的文化价值缺乏认识, 社会上对温州历史文化名城保护, 特别是对旧城的整体保护意识不足, 思想不统一, 成为旧城风貌遭到“建设性破坏”的重要原因。目前温州古城区已改造过半, 许多记录了丰厚历史信息的街巷不复存在, 如信河街、百里坊等, 而最能代表城市山水格局的山体也被众多高楼所包围。

在近些年大拆大建的旧城改造过程中, 温州古城的保护和更新陷入了众多误区: 1)温州古城经过这几年的大量改造, 众多文物遭到破坏, “已没有什么东西好保护”。2)古城区里历史街区老房子多为年久失修的破旧房, 而保护工作要投入大量人力、物力、财力, “老屋是赔钱货”。3)由于老城区地价极高, 历史街区内的居民拆迁和安置费用过高, 而政府财力有限, 导致部分人认为“现在时机未到, 以后有钱了再保”的错误认识。4)旧城改造导致大拆大建, 摊大饼式的不断扩大改造范围进行平衡, 不但对历史街区未进行保护, 连文保单位动则异地迁建以提高容积率, 认为文物原物迁移后“文物还是那个文物”。因此, 有必要统一各方面认识, 反思旧城改造模式, 提高保护意识, 探索旧城有机更新的路子。

②保护与发展的矛盾日益尖锐

保护历史街区是延续城市历史文脉的一个重要方面, 是研究一个城市历史空间格局的重要组成部分。其经历了数百年的风风雨雨, 物质性老化和结构性、功能性衰退问题日益突现。传统居住类建筑因年代久远, 普遍到了使用年限。

都不同程度的存在物质性老化现象。如结构破损、腐朽、设施陈旧、简陋,再加上各种无序的改建、加建、拆建,使得许多传统建筑已经面目全非,风貌呈现破落趋势。有的甚至已成为危房。居住环境和生活状况一般都比较差,居民的生命财产受到严重威胁。历史空间与现代生活的需求有一定矛盾,如普遍缺少现代生活所需的卫生设施,以及居住形态变化发展带来的传统居住空间的不适应性。

而传统对于历史街区的研究探讨,大多着眼在历史街区的美学考虑及风土人情上,这种研究的“静态史观”立场也往往把历史街区的保护与更新工作与城市发展对立起来,甚至妨碍了城市的正常有机发展。如历史街区的保护长期以来具有一种“博物馆化”的理论趋向,这种做法的后果是直接导致历史街区主体性的消失。历史街区的主体是什么?国际上关于历史街区保护的理论都一致认为历史街区保护工作首要的是当地居民结构与生活的延续。政府不可能长期来进行历史街区的保护工作,居民是历史街区日常保护工作的主体。在严格的保护条件下,保护与生活脱节,与发展脱节,忽视当地居民主体需求,造成人口外迁,街区内只剩下老人及大量低收入住户,从而丧失了维护主体的积极性。

③公众参与仍存在不足

中国传统的公共管理强调政府直接提供全部公共物品,因而历史文化遗产保护管理同样是由政府单向提供的,相关的政策分析和制订也是自上而下进行的,社会公众无权参与。近年来,随着行政体制改革的推进,提倡新型管理模式,政策分析逐渐向参与型转变,以追求公平、社会互动为特征的决策模式逐步出现。在遗产保护领域,温州市也做了一些旨在推进公众参与的努力,主要有:1)邀请专家对保护规划科学性进行论证;2)通过网站、电视、报纸及现场等形式的规划公示和不同意见的登记反馈;3)各种形式的专题讨论会。

上述管理方式的调整,打开了自下而上的信息沟通,使政府对公共需求加深了解,从而决策更有针对性。但是,公众参与保护工作就目前而言仍存在许多不足,公众参与保护刚刚起步,任重而道远。

1) 公众参与的程度有限。参与程度包括深度和广度。参与的深度是指公众在历史保护过程中参与决策、参与规划、参与整治建设的程度,以及参与监督作用的大小。名城保护中的公众参与多属于“象征性参与”。除少数大集团外,只有参与权,而没有决策权。参与的广度是指公众在历史保护过程中发挥作用的范围和公众参与的比例。名城保护中市民参与的权利通常由上级单位组织代

替执行(而非代表市民意见执行),普通百姓即使有机会参与大规模的活动,发挥的作用也相当有限。

2) 公众参与的效果欠佳。就目前而言,公众参与保护效果几乎完全取决于掌握规划命脉的主政者价值取向和综合素质,决策、规划、管理中公众的意见有无反映和反映多少,公众自身无法知晓,更无法落实和监督。加上公众的力量有限,层次不高,没有形成整合的集团力量,尚属自发的个人行为,对规划决策的影响微乎其微,公众参与流于形式。

3) 公众参与的机制不健全。在中国,公众参与保护由于人处于初级阶段,因而公众参与保护的主体、机构、内容、程序、深度、职责、权利、义务和监督保障等体制均无明文规定,客观上带来了公众参与保护的随意性。在温州,除了建设项目批前公示已进入正式审批程序外,没有其他关于公众参与的制度化规定。而批前公示阶段,对于利益关系人的不同意见,除非其有足够的法律、法规依据,否则是不予采纳的,中国目前历史文化遗产保护法律空白点过多的事实,实际上导致了该阶段公众权力的落空。

3.3.4 项目实施层面——矛盾多、资金少、协调难

自九十年代末以来,温州市对原来“双自”方针指导下的旧城改建进行反思,同时,与国内大多数城市一样,开始强调城市个性、关注历史文脉的保护。随后,市政府陆续做了几个较典型的历史街区的探索性整治和修复。这些工作招来的评价褒贬不一,主要存在的问题有:

①缺乏项目组织管理

以五马街保护整治为例。五马街为温州古城内最繁华的商业街区,也是温州旧城的核心区,历史上的市中心,以商业为其主要特色。五马街总长约400米,现存有五味和、金三益、老香山三家百年老店,和大量优美的中西合璧建筑 and 传统建筑,是温州市传统历史风貌保护的重点。

2000年,温州市启动对五马街的保护性整治,范围为沿街两侧的建筑及整条街道。按照原来的想法,整治模式上,先对沿街建筑进行调查,其中质量与历史风貌均较好的历史建筑予以保留;质量、风貌尚可的建筑进行加固与改善;有碍街区历史风貌和质量极差的一般建筑更新或拆除。土地利用功能上,把街区原有的部分居住建筑改为商业,一方面拓展商业空间、增加商业氛围,另一

方面营业房拍卖所得资金用于街区整治。同时,将这部分居民安置到邻近街区。设计方案由澳大利亚三杰设计事务所与温州市规划院合作完成,项目实施业主为温州市旧城改建指挥部。整个工作自上半年开始前期准备,到年底基本结束。作为温州市最早启动的历史街区保护整治项目,本应该为后续的工作积累经验教训,以推动类似保护工程向良性循环发展。但笔者多方打听,对于工程投入产出、建设总量、资本运作等方面完全是一笔糊涂帐,原因是整个工作缺乏有效的组织管理。

首先,前期工作不细致深入。由于五马街两侧建筑多建于上个世纪二、三十年代,属砖木结构,使用单位在营业房装修时,历经多次拆改结构,大多数已属于危房。但在前期工作中而直到规划方案批复后,城市房屋安全鉴定机构才介入。一批原定保留或改善的历史建筑,经房屋安全鉴定机构鉴定,认为无维修价值应予拆建,这样就打乱了原先的规划思路。其次,由于众所周知的政府赶工期、出政绩的喜好,实施过程中对设计的偏离没有严格按程序审批。并且,因为指挥部人员的频繁调动,档案交接不规范。这样,对部分工程实施情况就无据可查了。

再次,五马街商业运作的失败,也要归咎为组织管理不利。整治前的五马街是全市的商业中心,市里唯一的商业步行街。除五味和、金三益和老香山百年老店外,还有温州一百、温州商城等知名商场和谢瑞麟等多家金铺、本地知名鞋业专卖店及大众电影院等众多商业和配套设施,可谓商贾云集。规划提出拓展商业空间,改造为以购物为主要功能,兼有文化、娱乐、餐饮、展示、商务功能的综合步行街。但在操作过程中,却没有引进商业策划理念。对入驻商家缺乏从商业门类、档次规模到经营模式的限定,最终低档次大卖场过多进入,终日高音喇叭促销,大大降低了原精品商业街的档次。同时,整治没有将商业向纵深拉大,还停留在沿街一层皮改造上,二、三层由居住置换的商业空间小,形不成规模效应。使得利用市场手段拍卖时流标,最后降价出让,政府投入没有收到预期的回报。

②保护整治工程涉及深层次问题难度较大

已经实施的保护工程,大部分仅限于建筑立面粉刷、街巷路面铺装等外部环境整理,而对于类似违法建筑拆除、人口疏解和民居内部生活设施改善则显得力不从心。

在温州,由于历史原因,城市改建时对违法搭建的建筑物是按照不同的建

成年代给予一定数额的补偿。如鉴定为1966年以前的建筑,可以按合法建筑论处;1966年以后至1982年2月以前的建筑,可以有90%面积视同合法;1982年2月以后至1985年2月以前的建筑,可以有50%面积视同合法;1985年2月以后建成的建筑也可以在安置时以当年市场价回购。针对村民户口的拆迁政策还要更宽松。由于温州市从九十年代起就严格控制私人建房,居民改善居住条件的愿望在上述巨大的利益驱动下,就演变成违法搭建行为。这些非法搭建的建筑往往与传统风貌极不协调,成为历史街区的建筑垃圾,但拆除又谈何容易。2001年,温州刚提出创建全国文明城市时,首先启动的水心居住区整治工程。水心是温州市八十年代按照规划新建的一个完整的居住区,按照当时居住标准,户均建筑面积在40—80平方米左右。随着时代发展,对住宅面积需求的增加,许多底层住户纷纷将各家的院落搭成居室。创建一提出全面拆除居住区非法建筑,就遭到居民的强烈反对,并逐渐发展成群体抵抗局面。在僵持数月以后,以创建办的妥协结局。此后,市、区两级政府开展的整治项目不论针对历史街区还是针对新建住宅区,力度明显减弱。如古城所在的鹿城区,近几年陆续对辖区200余条街巷进行粉刷、架空电线电缆的统一整理,对非法建筑均无涉及。由市政府下属机构实施的解放北路街景整治也仅限于街道与两侧建筑立面的表面整理。

人口疏解更是关系政策制订、外迁用地安排及资金投入各方面,在目前:1)针对历史街区的相关政策尚未出台;2)温州人多地少,各类建设项目争相要地,众多重点工程用地尚未安排落实;3)财政逐年吃紧的情况下,单靠目前的操作思路几乎没有可能实现。

③部门协调难

历年实施的保护工程基本是以创建名义进行,其中市级工程由旧城改建指挥部负责;区级工程则由区政府下属修饰办牵头,由其直接实施或由区属街道办在其指导下具体操作。在温州,市、区政府为了推动某项建设工程顺利进行,都会成立相应的指挥部或办公室,负责项目操作,如江滨路建设指挥部、西进城口建设指挥部、安居指挥部等,形形色色名目繁多。这些机构虽属临时,但其一把手往往由政府分管领导兼任,其常务副职与直属部门一把手同级,以市、区政府名义对建设项目从前期到竣工验收全程负责。这些机构的设立对项目本身确实起到较好推动作用,但随着重点工程数量的增多,类似机构也越来越多。当不同指挥部建设项目出现交叉重叠时,相互往往衔接较难。

庆年坊历史街区是温州古城信河街鱼骨状街坊格局的西区，与城西街历史街区形成两侧呼应之势，总面积约 6.5 公顷，是温州传统街巷格局和民居建筑的传统风貌区。自 2001 年来，由街道办负责陆续进行整治，主要包括：绿化种植、下水道修补、管线落地、立面粉刷和路面修整等。当笔者与街道办主任交谈，问及该项目存在问题有哪些时，主任承认部门协调难。其一，信息沟通不畅。街道办对市政府拆迁动向掌握不及时，造成部分地段刚经过整治又面临拆迁。一方面政府投入浪费，另一方面误导居民（部分居民在整治后认为近期不会拆迁，跟着搞室内装修），影响比较恶劣。在庆年坊街区，约有近五份之一的面积遭遇了整治和拆迁的重复。其二，基础设施改善与城市改建脱节。由市旧城改建指挥部实施的信河街拓宽工程紧邻庆年坊街区，但是新建道路管线设计施工却未考虑与现有街区的衔接。

④资金来源以财政拨款为主，政府负担重

据笔者调查，市区保护项目多以财政拨款为主。在调查的项目中，永昌堡都堂第的修复因列入“亚洲城市项目”¹⁵得到欧盟援助资金 18 万欧元（折合人民币约 180 万元）；市名城保护规划编制在 2003 年得到省级历史文化名城保护专项资金 15 万元，其余均为财政拨款。调查统计数据见下表：

表 3.5 温州市部分已实施保护整治项目资金投入统计 （单位：万元）

项目名称 资金	解放路 整治	庆年坊 整治	纱帽河 整治	朔门街 整治	永昌堡 都堂第 修复	永昌堡 城墙修 复	市名城 保护规 划编制	总计
财政投入	910	100	1200	200	250	900	75	3605
其他途径					180		15	195
合计	910	100	1200	200	430	900	90	3830

资料来源：市旧城指挥部、鹿城区修饰办、永昌堡保护修建管委会

以上调查统计仅限于已经完成的保护项目，且大多数还只停留在表面整理阶段。如完全按照保护规划实施，资金动辄上千万甚至上亿元，单靠财政根本无力承担。

永昌堡 2001 年被国务院列入国家重点文物保护单位，《永昌堡总体保护规

¹⁵ “亚洲城市项目”是欧盟资助的一项国际合作项目，即让三个欧洲城市向一个亚洲城市转让技术、科技知识、和培训，并提供一定资金为入选项目实行援助。2002 年 5 月意大利普拉托省、法国巴黎市和西班牙阿利坎特市联合选择温州，作为合作城市向欧盟申报“亚洲城市项目”。这次项目的具体内容为永昌堡都堂第修复工作。

划》也于2004年经国家文物局批复通过。按照规划,为保护传统建筑遗产、历史格局与环境风貌,有序更新,改善和提高居民物质文化生活,需要组织部分居民外迁,并实施一系列的保护措施。经测算城堡内各项保护工程需净投入资金约1.75亿元人民币(见表3.6),居民外迁安置工程虽投入产出差距仅3000余万,但在建设期间仍需政府先期投入资金约2.6亿元(见表3.7)。比照地方财政一般预算支出,2002年市区总共只有22.67亿元(见表3.8),政府财力根本无力承担如此高额的投入。

表3.6 永昌堡保护工程投资概算计划表

(单位:万元)

编号	项目名称	投资金额	备注
1	古城墙、古城楼修复	1300	周长2500米
2	堡内古民居修复	4602	20处
3	堡内祠堂、庙修复	3266	13处
4	古桥梁修复	300	20处
5	沿街房屋立面整饬	2386	上下河沿街
6	降层及立面和屋面整饬	767	视廊要求
7	城河开挖及配套	350	恢复原状
8	恢复青砖路面	250	巷弄
9	恢复青石板路面	210	环海路及下河坎路
10	给排水主干管网	1200	两河十浹
11	三线地埋(主干线)	388	低压线路
12	水环境治理	100	两河十浹清淤
13	堡内节点绿化	185	路口处
14	城堡四周景观绿化	875	景观衬托
15	民居及祠堂陈列布展	1400	25处
19	合计	17579	

资料来源:永昌堡保护修建管委会

表 3.7 永昌堡外迁安置工程固定资产投资与收益平衡表 (单位: 万元)

工程总投资				
序号	工程或费用名称	建筑面积 (m ²)	单价 (元/m ²)	合计 (万元)
1	工程费用	135973	1221.3	16606.4
2	征地费用	107.8 亩		1500
3	前期管理及设计费	135973	85.5	1162.4
4	小区配套及安置费用	135973		5305.5
5	预备费用			922.6
6	物业维修专项资金			514.6
总计				26011.9
工程总收益				
序号	工程或费用名称	建筑面积 (m ²)	单价 (元/m ²)	合计 (万元)
1	住宅原拆部分安置差价	61592	240	1478.2
2	住宅超面积部分安置收入	42258	1700	7183.86
3	营业房安置收入	370	3400	125.8
4	商品营业房销售	8448	8000	6758.4
5	地下车库销售	400 泊	50000 元/泊	2000
6	古民居折现 (固定资产)	31428.13	1650	5185.64
总计				22731.9

资料来源: 永昌堡保护修建管委会

表 3.8 1998 年——2002 年温州市地方财政一般预算支出 (单位: 万元)

年份	全市	市区			
			鹿城区	龙湾区	瓯海区
1998	282791	91367	19712	5781	27698
1999	333246	126606	22130	6813	34217
2000	427414	157499	29644	8661	51226
2001	545609	204223	41811	17823	49562
2002	657618	226674	53317	28829	42165

资料来源: 温州统计年鉴

第4章 公共管理视角中温州市历史文化遗产保护管理缺陷

上述种种问题,暴露出温州市遗产保护尚存在大量的问题,急需进一步改进和规范。显然,为了更好地寻找对策,需对问题出现的原因做深入的剖析。同时,由国内外的经验可知,在分析温州市历史文化遗产保护管理缺陷时,首先需要了解政府介入的必要性。

4.1 历史文化遗产保护政府干预的必要性

4.1.1 历史文化遗产具有准公共物品的经济特性

①公共物品的概念和特征

所谓公共物品是指那种不论个人是否愿意购买,都能使整个社会每一成员获益的物品。私人物品恰恰相反,是那些可以分割、可以供不同人消费,并且对他人没有外部收益或成本的物品。16世界银行在《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》中指出:“公共物品是指非竞争性和非排他性的货物。非竞争性是指一个使用者对该物品的消费并不减少它对其他使用者的供应。非排他性是指使用者不能被排斥在对该物品的消费之外。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的,因而私人提供者就没有提供这种物品的积极性。”¹⁷从以上这两种比较权威的概念可以看出,公共物品的非竞争性和非排他性的特征使得市场难以介入,提供公共物品是政府的基本职责。

公共物品具有两个重要特征:一是共同消费,即非竞争性,从公共物品的使用特点来看,当某人在消费一定物品的同时,其他人也可以消费等量的同类物品,而不需要增加生产公共物品的成本。二是非排他性,从公共物品的所有关系来看,同一物品不仅供其占有者使用,而且无法排斥占有者以外的人来消费。¹⁸

在公共物品的这些特征当中,只要具备其中一个特征,就可以称为公共物

¹⁶ 萨缪尔森等,《经济学》(第十六版),北京,华夏出版社,1999,P268

¹⁷ 世界银行:《1997年世界发展报告:变革世界中的政府》,北京,中国财政经济出版社,1997,P26

¹⁸ 诸大建,《管理城市发展:探讨可持续发展的城市管理模式》,上海,同济大学出版社,2004,P18

品。对于完全满足这些特征的公共物品，一般被称为纯公共物品；对于不完全满足这些特征的公共物品，被称为准公共物品。

②历史文化遗产与公共物品的共性

历史文化遗产是客观存在的一种物质实体，是人类历史留给人类的共同财富，它展现在世人面前，大家可以平等地来欣赏。正如大文豪维克多·雨果在1825年的一次演讲中说到：“建筑由两部分组成，他的用途和他的外表。建筑的用途属于他的主人，而他的外表则属于每个人。”¹⁹作为历史文化遗产，公众都有机会和权利去观看、欣赏，任何人都不可能排斥在对历史文化遗产的欣赏之外的，这说明历史文化遗产是非排他的。然而，某些历史文化遗产如历史建筑一旦具有了某项使用功能如博物馆、住宅等，就不可以再承担其他功能，如果产权私有，就可以排除其他人的使用，这说明历史文化遗产在某些方面具有竞争性。因此，历史文化遗产具有准公共物品的特点。

③历史文化遗产自身的特性

历史文化遗产又有着自身的特点，那就是原真性、可读性、整体性和可持续性，这决定了的历史文化遗产作为公共物品，有自己的特性：

——绝对的不可再生性。原真性使得历史文化遗产具有绝对的不可再生性，因而具有更加突出的非市场性。

——复杂性。可持续性是针对历史建筑、历史文化街区和历史文化名城这一类还在被人们使用的遗产，该类遗产在不断的发展变化，是社会的发展的一个组成部分，这使得历史文化遗产的状况会随时间发生一定的变化，体现出历史文化遗产比一般的公共物品更具有复杂性。

——突出的社会文化性。历史文化遗产从其名称中就可以判断出它是一个与社会文化密切相关的内容，正因为它与社会文化的密切关系，使人们在对待它的态度上难以有一个标准的判断，存在着“仁者见仁，智者见智”的问题。这也导致对它的客观科学的认识比较难以推广，需要一个长期的、潜移默化的过程。

由以上分析可以看出，历史文化遗产具备了公共物品的共同特征，同时也具有一定的特性，可以被看成是一种特殊的准公共物品。

④遗产特性对保护管理的要求

如前文所述，历史文化遗产是一种准公共物品。公共物品由于其非竞争性

¹⁹周俭等，《在城市上建造城市》，北京，中国建筑工业出版社，2003，P33

和非排他性的特点,使用者对公共物品的消费并不减少它对其他使用者的供应,同时使用者不能被排除在对该公共物品的消费之外。这些特征使得对公共物品的消费进行收费是不可能的,因而私人提供者就没有提供这些物品的积极性。

历史文化遗产保护还具有非营利性和公共性的特点,而任何个人和企业的管理都是为了获得经济利益的最大化,都是为了某一些人的利益,因此是营利的并且是谋私利的,与历史文化遗产的特性背道而驰,这必将会对历史文化遗产的保护起到负面的作用。在这种情况下,只有政府担任起保护历史文化遗产的责任,将遗产管理纳入政府公共管理范畴,才可能符合历史文化遗产特性的要求。

4.1.2 历史文化遗产保护属于政府的基本职能

一般认为政府的职能主要分为政治管理、社会管理、经济管理等方面。政治管理职能的目标是维护国家的安全、国际地位和社会秩序。经济职能主要目的是促进社会经济健康、持续稳定的增长,满足人们不断增长的物质生活需要。社会管理职能的主要目标是实现对公共教育、科技、文化、卫生、基础设施、公共住房、社会保障、环境等一般社会事务的管理。历史文化遗产保护是一种面向全社会,以满足社会文化需要为基本目标,为国民经济和社会生活发展提供服务 and 创造条件,并且不以营利为主要目的社会活动。历史文化遗产保护既包括在经济职能当中,又包括在社会管理职能当中,但究其根源都是属于政府职能的范畴。尤其是社会管理职能,它具有很强的公共性,它的职能范围与全体社会成员的切身利益和社会发展紧密相连,因此政府对包括历史文化遗产保护管理在内的社会公共事业管理是政府承担社会服务职责最重要的体现,政府在历史文化遗产保护当中应该负起相应的管理责任。

欧文在他的《公共管理导论(第二版)》中认为较为标准的政府职能是安德森提出了七项:提供经济基础、提供各种公共商品和服务、协调与解决团体冲突、维护竞争、保护自然资源、为个人提供获得商品和服务的最低条件、保持经济稳定。²⁰在这一组政府职能中,历史文化遗产保护同样适用于第二项职能。

4.1.3 历史文化遗产保护由市场运作缺陷较多

²⁰ [澳]欧文·E·休斯,《公共管理导论》(第二版),北京,中国人民大学出版社,2001,P119-121

市场运作具有高效性等诸多优点,但市场机制自身并不足以实现所有的经济职能,需要公共政策在某些方面予以引导、矫正和支持。市场失灵的存在是政府行为得以合理化的理由之一。所谓市场失灵,是“指一系列状况,在这些状况下,市场经济不能有效地配置资源”。²¹在历史文化遗产保护这样的公共事业领域,市场运作的缺陷显得尤为突出。

第一,市场运作无法克服在运作过程中导致的一些消极后果。市场经济的本质和最终目标是追逐利益,在追逐利益的过程中会想尽一切办法,可以说是不择手段,必然会出现一些负面的作用,尤其是对社会效益的损害。对此市场自身难以有效地加以抑制。“经济主体的趋利性是不良公共物品产生的直接动因,而软弱的市场约束则是其产生的温床。”²²在这样市场缺陷出现的情况下,政府这只看得见的手应该采取积极行动,凭借其权威性的力量,进行规范化管理,抑制不良公共物品的出现,以维护社会和公众的利益。这是政府当仁不让的职责和职能。

第二,历史文化遗产保护的市场化运作和社会化发展要求政府加强管理。随着历史文化遗产保护事业的进行,人们越来越认识到这是一项庞大而复杂的工作,单靠某一方面的力量是难以做到的,因此历史文化遗产保护市场化运作和社会化发展的要求被提出来了。发动全社会力量,人人参与保护这是一件好事,但必须以良好的管理为前提,因为众多个体参与往往会导致出现群体失范和混乱的现象。因此这当中就应有一个标准,有一个参与规则,而这个标准和规则的制定便是政府应该承担的责任和职责。政府拥有强制权,而这是它与私营部门的根本区别。²³

4.2 温州市历史文化遗产保护管理缺陷的原因

分析温州市历史文化遗产保护管理的缺陷,笔者认为至少存在三个方面的主要原因:

4.2.1 各种利益群体的多方角逐

²¹ 诸大建,《管理城市发展:探讨可持续发展的城市管理模式》,上海,同济大学出版社,2004,P37

²² 朱仁显,《公共事业管理概论》,北京,中国人民大学出版社,2003,P11

²³ [澳]欧文·E·休斯,《公共管理导论》(第二版),北京,中国人民大学出版社,2001,P104

①快速增长下的社会阶层分化

20 余年的改革开放和经济持续增长近乎让全社会所有人的生活条件都得到了不同程度的改善,但同时也产生了比较严重的利益分化和社会阶层分化。2001 年 12 月,中科院《当代中国社会阶层研究报告》对目前社会阶层状况作了描述:“改革开放促使中国社会阶层发生结构性的改变。原来的‘两个阶级一个阶层’的社会结构已经被打破;各阶层之间的社会、经济、生活方式及利益认同的差异日益明晰化。”报告根据马克斯·韦伯的理论,将中国社会划分了十个阶层。另外,从“基尼系数”的变化走势,也可量化了解社会阶层分化的程度和扩大趋势。以基尼系数的大数值和持续扩大为表征的社会阶层的分化是当前社会结构变化的主要特征。

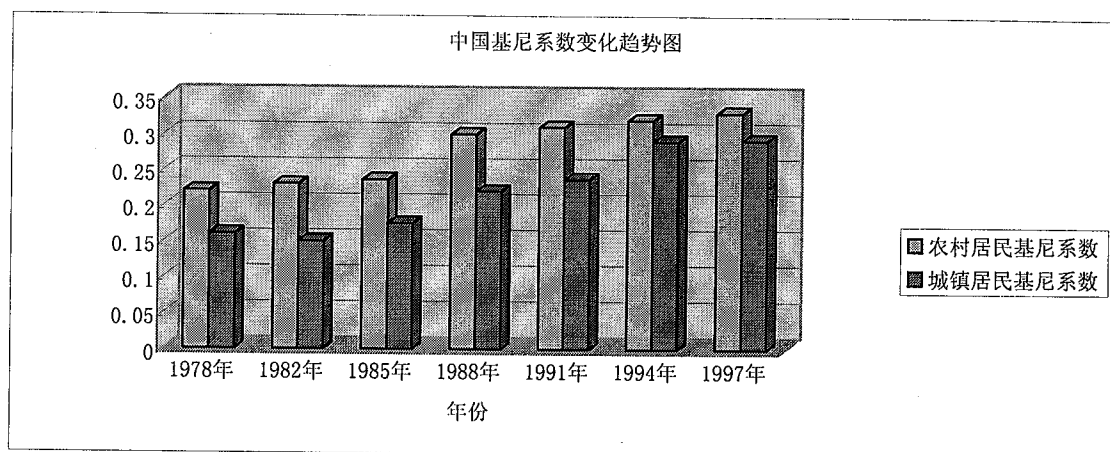


图 4.1 我国基尼系数变化趋势图

资料来源: www.macrochina.com

②不同群体的利益诉求

伴随城市快速增长的社会阶层分化加深,利益群体和社会阶层在经济、政治、文化等方面显著不同的地位和属性,导致他们在遗产保护中的利益、需求以及影响能力也显著的不同。因此,在特定的保护项目中,在分化的利益取向作用下,群体、阶层之间就难以避免地会产生矛盾冲突。在各个阶层和利益群体利益差距变大的时候,仍以简单的方式“提取”公共利益就变的十分困难或者是不现实²⁴。

城市开发商站在追求享受的当代人群视角,奉行现实的经济效益最大化原

²⁴ 卢源,论社会结构变化对城市规划价值取向的影响,《城市规划汇刊》,2003 年第 2 期

则,主张实行对历史遗迹和传统街区大拆大建的模式,注重的是对历史文化资源所占领的优良土地资源的开发利用。居住在古老而衰败的历史街区的市民大多数站在开发商的立场上,希望通过开发改造提高生活质量。历史学家和部分建筑学家则站在古人的视角,遵循历史文化价值的唯一性和独特性原则,认为历史文化具有复原性的特点,主张对其全面、整体和绝对保护,注重的是包含在其中的传统文化价值。多数与具体保护项目没有直接利益冲突的市民站在历史学家的立场上。政府则常常处在“言行不一”的状况下,在言论上竭力主张对历史文化遗产的保护,在行动时往往成为开发商的“同谋”,是大拆大改历史文化遗产的决策者。

上述利益群体从客观上反映了目前温州市名城保护中各利益角色存在的真实性和理由,如能被正确引导,协调平衡,就可以真正起到在促进现代化的同时保护好历史文化名城的作用。然而事实并非如此,多方利益的角逐成为历史风貌破坏的动因之一。

③利益群体的相互关系出现异化

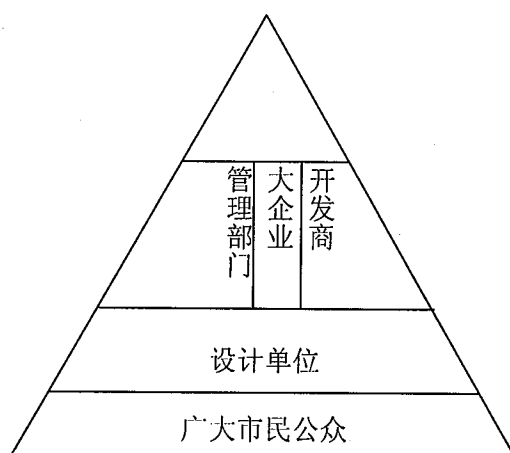


图 4.2 呈金字塔形的我国历史文化保护决策机制现状

资料来源:长安大学硕士学位论文《“城市经营”理念下的历史文化名城保护机制研究》李凌岚

在现实生活中,利益群体的力量分布并不是均衡的,我们从各群体在历史文化遗产决策组织中的地位可见一斑。决策组织主要是指名城保护决策的人员和机构的组织,包括城市政府和领导者、规划管理部领导门、设计单位、投资开发商、公众以及城市的一些大型企业等等。中国历史文化名城保护通常的决策组织形式是:领导者一般处于重设计单位要的核心地位;以其为中心,管理广

大市民公众部门要领会和执行上级的精神和政策,设计单位要提供技术支持;开发商对经济利益的追求在很大程度上影响政府决策者的意图;广大公众是决策最终结果的接受者,处于“金字塔”形决策框架的最底层(见图3.1)。从中可以看出,包括温州在内的中国历史文化名城的决策机构中,占城市人口少数的领导者和管理者、开发商等往往占据了最重要的位置,而广大市民处于相对次要的位置;主次要素力量对比过于悬殊,相互之间的关系产生异化。

4.2.2 政府——市场关系尚未理顺

尽管历史文化遗产的特点、政府职能和市场失灵为政府在历史文化遗产保护中的干预提供了充分的理由。但政府的过多或过少的干预及自身的缺陷,在一定程度上不仅不能弥补市场失灵,反而会引起配置效率低下,综合效益下降等问题。可持续发展的城市管理观点,要求引进第三部门等新的组织要素,建立由政府、企业、社会组成的多元化的城市治理结构;要求综合运用国家机制与政府组织、市场机制与营利组织、社会机制与公众组织三套工具,推进城市的可持续发展。²⁵

在社会主义市场经济条件下,历史文化遗产保护也受到市场经济法则的影响和约束,历史文化遗产在进行保护时,如果只从文化的角度去探讨保护方案,很少将其置于当今城市发展的总体趋势中,深入探讨其中的经济理念和策略,难以协调、平衡参与保护的各机构的利益,将导致保护的被动、可操作性差。相反,如果过多考虑眼前的经济利益,急功近利,将导致保护的短效,造成破坏。

在温州的保护实践中,出现了以下两种错误的导向。

①过分依赖市场、资金导向式的城市经营

现在市政府已逐渐认识到历史文化资源的价值,将其纳入保护范畴,然而在具体项目实施中,由于“双自政策”的压力,政府将城市完全交给市场,由市场自我调节的政策给遗产保护带来很大难度。缺少政府、管理部门的正确、有效地引导和控制,容易导致保护工作的不稳定性与非持续性。完全的市场化导致了历史街区及整个旧城保护中所要控制的建筑高度、密度、容积率被屡屡突破。

²⁵ 诸大建,《管理城市发展:探讨可持续发展的城市管理模式》,上海,同济大学出版社,2004,P57

城市经营仅仅注重城市建设资金的筹集,往往导致追求短期利益,或通过规模经营以求降低成本,而对旧城进行过度开发、不合理开发和破坏性开发,造成对名城历史文化资源的破坏和浪费。并且,由于这种局部经济利益的驱动也随之造成了旧城改造中的一种急功近利的社会价值取向,具体反映为片面追求局部经济利益,急于求成,忽略整体利益和长远利益,忽视环境效益和社会效益。这种价值取向体现在城市建设上,必然形成一种缺乏整体有机联系的城市空间发展模式。

②政府对保护工作统包统揽,未能发挥市场机制的作用

涉及遗产保护工程时,温州市、区两级政府纷纷通过设立名目繁多的指挥部、管委会来具体操作,保护规划提出的多种实施主体仍然停留在纸面。政府职能在该领域还处在“万能政府”,而没有实现由“划桨的政府”向“掌舵的政府”转变。市场机制的缺失,导致竞争的缺乏,由此带来项目运作成本高昂、组织涣散和效率低下等问题。

4.2.3 政府自身的种种缺陷

①政府行为中的双重利益问题

政府干预是政府官员对权力的运用,通常人们认为权力的应用应该按公共利益的要求来行事。但由于政府官员也具有“经济人”的特征,因此其行为就有可能发生偏差,其动机也不必然代表广大市民的利益,也可能很大程度上出于政绩的考虑,所以不可能实现资源的最优配置。历史文化遗产保护符合全人类的崇高利益,同时也是一项长期而艰巨的事业,很难在短期内出成效,这与中国政府唯 GDP 是论的政绩取向相悖,是地方政府对其了无兴致的根源。

②权力集中和部门自我扩张的问题

政府干预涉及权力集中和部门扩张。在职责不清、监督机制不完善的条件下,权力过分集中和部门自我扩张,导致各自为政、权力滥用。政府行政权力阻碍经济、社会要素在各部门之间的自由流动,以维护既得利益。这些寻租活动的结果,必然带来政府工作效率低下、成本高昂。

③政府决策激励与约束机制缺乏

尽管各保护项目的决策主体通常以组织的面目出现,但它毕竟是由一个个具体的人组成的。这些决策者如何才能使其最大限度的履行职责、正确决策和

减少失误,这就需要引入激励与约束机制。而现在在历史文化遗产保护中,决策失误的问题之所以普遍存在,重要的原因就在于激励与约束机制的欠缺,或者是激励与约束的双重不足。

激励不足首先表现在决策者的责权不对称,如报酬偏低,职务消费受到严格控制,退休后待遇不高;其次,缺乏声誉机制。如无公开、全面、真实、连续的业绩档案记录,缺乏科学和可操作的政绩评价标准等;第三,个人成就感体现困难。决策团体成员的责权利(这里包括精神奖励)不平等等。由于激励不足,导致决策者态度消极,如不愿承担责任、决策随意(不热心制度建设,不热心于艰苦的信息收集工作)、不愿意学习(学习会付出成本,激励不足意味着所付出的学习成本得不到相应的回报),甚至腐败。此外,缺乏激励也是专家和公众参与决策的障碍,他们参与决策和监督的积极性不高,是因为其付出的成本和收益不平衡²⁶。总之,激励不足导致决策交易成本提高,效益减低。而约束不足,就会造成前面所提到的诸如决策行为短效性(表现政绩,只顾短期效益)、决策行为非连续性(换一届政府搞一套规划行为)等问题。

²⁶ 李凌岚,长安大学硕士学位论文《城市经营理念下的历史文化名城保护机制研究》引自:雷翔,《走向制度化的城市规划决策》,北京,中国建筑工业出版社,2003

第5章 建立历史文化遗产保护管理新模式的对策建议

5.1 完善历史文化遗产保护的綜合决策体制

5.1.1 完善决策依据

①出台《温州市历史文化遗产保护管理办法》

第三章已经提到,遗产保护法律法规的不完善,是制约保护管理的重要因素。这一方面有待于国家层面加快对整个法律体系的完善,另一方面,作为地方政府,可以在现有法规的基础上,做一些力所能及的工作。目前,对温州有利的是省历史文化名城保护条例已经实施,市名城保护规划也已完成编制,因此应抓紧制定《温州市历史文化遗产保护管理办法》,对省条例进一步细化和加强保护规划的操作性。

《温州市历史文化遗产保护管理办法》应包含技术性、管理性和政策性三部分内容。技术性内容指保护发展的技术性原则与规定性要求,即将温州市历史文化名城保护规划的技术性内容以政府规章的形式进一步规范;管理性内容是指保护发展项目的建设性管理措施、程序、权利、义务和法律责任等,它包括行政管理中管理环节和程序的制度化、专业技术咨询机构制度化、和行政管理协调的制度化等方面;政策性内容指针对遗产保护特定政策,如遗产保护搬迁补偿政策、遗产保护奖励政策等。

在历史文化遗产保护管理过程中,主要包括了遗产的确定、遗产的保护规划、遗产的保护修缮、遗产的改建扩建、遗产的利用、遗产的拆除、不恰当保护工程的挽救等七个管理环节。每个环节都要经过提出申请和获得审批的程序,应该使历史文化遗产保护管理环节制度化。可以借鉴英国的登录建筑的管理制度,对于遗产管理的各环节分别实施遗产许可制度、购买通知单制度、实施通知单制度、强制征用制度和紧急保护制度、拆除许可制度等制度化的管理。

为了使专业技术咨询机构能够更好地发挥作用,应该实行专业技术咨询机构的制度化,如专家委员会制度。专业技术咨询机构的制度化包括技术咨询机构制度的法定化和技术咨询机构制度的细化。前者是对技术咨询机构在管理程

序中的地位予以法律条文的明确规定,后者是对技术咨询机构的组成、机制、工作程序以及效果进行详细的规定。专业技术咨询机构制度化能够从制度上保证历史文化遗产保护管理的科学性和客观性。

历史文化遗产保护管理是一项复杂的管理工作,涉及到多方面、多部门的管理,因此对于这些不同部门管理的协调是非常重要的工作。即使建立了历史文化遗产保护统一的管理部门,仍然需要不同管理部门的协调。应确立管理协调制度。

②加快各层次保护规划的编制和审批

历史文化遗产保护规划是保护法律和政策制定的重要依据和组成部分。保护规划是一种特殊的发展规划,保护规划的核心问题是研究遗产在城市中的发展变化,保护规划的目的是使历史文化遗产得到最合理的保护,并进行适应城市发展变化的适当的利用。基于这一点,保护规划的内容要点并不仅仅是划定各种各样的保护范围和提出保护要求及措施,最重要的是为历史文化遗产的保护管理提供依据,使规划成为一种政策手段来引导历史文化遗产的发展变化,并且使新的建设和发展可以延续历史文化遗产带给我们的城市精神。因此,保护规划为保护法的制定提供了技术依据,同时也为保护管理提供了政策依据。²⁷

法定的保护规划是保护要求和措施提出的重要依据,同时也是历史文化遗产保护法律体系的重要组成部分。因此,需加快各层次保护规划的编制和报批,争取早日实现规划全覆盖。同时,规划内容应规范化,对保护规划内容的规定包括规划图、保护与建设的原则和建设管理规定,不能仅仅限于物质性的规划,对于实施和管理的建议和规定也应列入保护规划的内容。

5.1.2 建立科学的决策程序

历史文化遗产管理作为公共管理,政府应承担起管理主体的职责。在管理的四大职能即计划(决策)、组织、领导和控制中,决策是首要职能。因此建立科学的决策程序是遗产管理中的重点。

①成立独立于政府的遗产专家委员会

温州现有遗产保护决策程序虽然采取了一定的改良,仍摆脱不了自上而下单向垂直的传统模式,所谓的专家组多由政府官员兼任,难以真正发挥专业技

²⁷ 张兵,保护规划需要有更全面综合的理论方法,《国外城市规划》,2001年第4期

术团体的作用,这样,遗产保护的成功与否很大程度上就取决于地方政府首脑的素养,难以保证决策的科学性。应成立独立于政府的遗产专家委员会,通过制度化的程序,确保专家委员会在法定遗产的确认、保护规划编制和遗产建设项目审批过程中的权力和作用。

(1)法定遗产确认过程

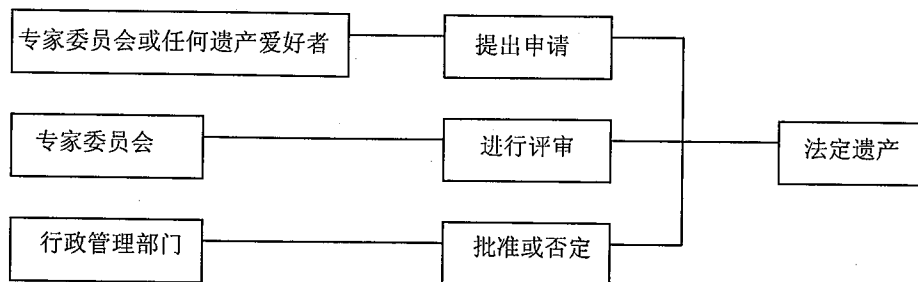


图 5.1 法定遗产的确认过程示意图

(2)遗产保护规划审批过程

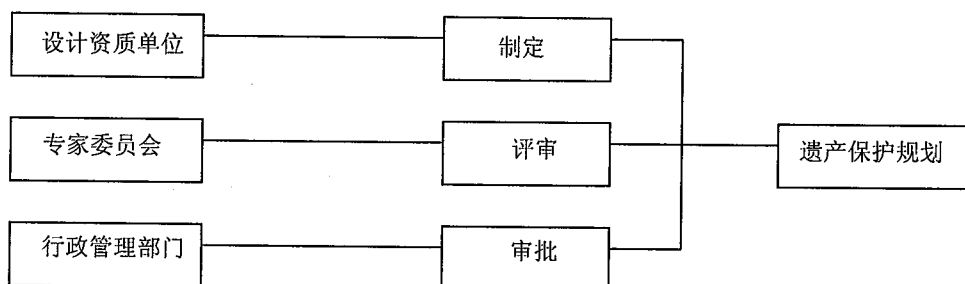


图 5.2 遗产保护规划审批过程示意图

(3)遗产保护项目审批过程

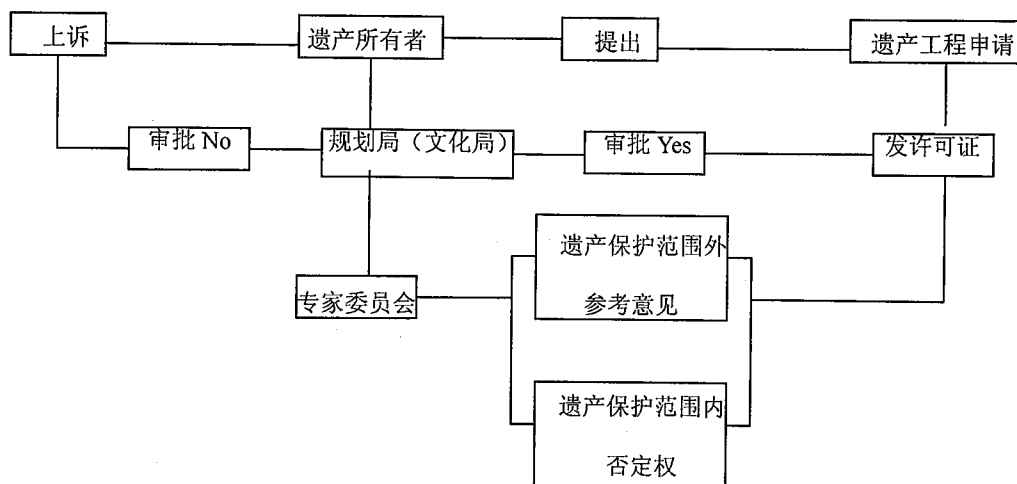


图 5.3 遗产保护项目审批过程示意图

②强调公众参与

历史文化遗产的保护涉及社会公众利益,其保护目标、规划方案、土地征收、房屋拆迁补偿、住户安置、更新计划的执行、日后的维护管理等诸多方面,均与居民的产权和生活居住权密切相关。随着市民维护自身权利意识的增强,市民也迫切需要参与到涉及自身切身利益的更新决策以及监督之中,如果没有公众参与,仅靠少数人掌握,就容易偏离正确方向。

公众参与就是社会分层次、公众需求多样化、利益集团介入的情况下采取的一种协调政策,它强调公众(市民)对保护规划编制、管理过程的参与、决策和管理,是人本主义与民主化的体现。²⁸因此,必须强调不同社团组织、行为主体、多学科专家的参与,并且强化遗产保护规划编制和实施全过程的公众参与。参与决策、加强监督,方能使历史文化遗产沿正确轨道良性发展。

公众参与并非是公众对遗产保护管理的被动了解和接受,而是对保护过程的主动参与,是一种观念和思想交流的整合过程。从中国城市规划立法现状来看,主要注重于对规划建设部门的授权,而公众参与的立法还相当薄弱,中国“政府强制实施,公众被动配合”的一边倒城市规划法制体系容易造成历史文化遗产地居民及公众的合法权益受到侵害。在这种法制体系下,社会公众群体无法进入保护中的决策层面,仅有的民意调查、规划展示会等公众参与形式变成了当政者体察民情的过场以及开发商蒙蔽居民的形式。因而,迫切需要加强城市规划(包括保护规划)中公众参与的法制建设,制定相关法律法规,以明确行政机关(规划管理局)承担的义务以及公众、各类团体拥有的权利,并对公众参与保护规划编制、审批、实施的形式和范围作出制度化保障。在历史文化遗产保护规划公众参与委员会的运作独立性上,也应给予相应的决策和监督权限,使公众参与纳入制度化、法制化轨道。

5.1.3 建立“城市经营”理念下的遗产保护政策

“城市经营”就是指运用市场经济手段,对城市的各种资源进行有机组合,使城市资源的潜在价值显现化,促进整体城市资源的保值增值,从而实现城市建设和城市经济、文化、旅游等产业的良性循环和可持续发展,提高城市的综合竞争力。²⁹经营城市实际上是经营学、企业管理学、社会学的理论观念在城

²⁸ 陈易,公众参与中的若干问题,《城市问题》,2002年第1期

²⁹ 杜世源,经营城市的实践和探索,《城市规划汇刊》,2002年第5期

市建设中的综合体现与反映。它使城市建设从根本上冲破了计划经济体制和观念的束缚,使城市建设从行政指令性的管理模式转到以法律、法规为基础的适应市场经济要求的经营管理手段上来。对于历史街区,“城市经营”主要是利用历史文化资源和区位优势,通过改善基础设施以及对街区功能及建筑环境、周边土地的经营,以求利益的最大化。

在目前向市场经济转变的过程中,尤其是市场经济高度发达的温州地区,运用一些经营性手段于历史文化名城保护中,可促进各利益方参与保护的积极性、主动性,使保护工作更具可持续性,还能带来不小经济效益,带动城市的发展。在借鉴了国内外的成功实例、经验后,针对温州市历史文化遗产的特点,笔者总结出如下一些经营性的保护政策,从历史文化遗产所涵盖的整个古城区到历史街区,再到文保单位和优秀历史建筑这三个层次来分析。

①古城保护

古城是集中反映名城历史风貌的区域、古城空间结构不适应现代人的生活需要,也不适应现代产业经济发展需要,这是客观事实,保护与发展的矛盾直接表现为空间的冲突和生活方式的冲突。对温州古城来说,当务之急是避免新的建设性破坏,即抢救式保护,不再做任何成片推倒式重建,其次是如何作足文章,发展文化经济。

以古城文化为依托发展文化经济,可以使得古城保护走可持续发展模式,这是被国内外实践所证实的经验。文化经济是以文化资源为依托的经济发展形势,在市场经济体制下是与农业经济、工业经济处于同等重要的位置,经济需要文化来支撑,保护文化遗产与保护城市文化环境需要经济来支持,两者相辅相成。

瓯越文化是中华文化的组成部分。南宋期间,在温州出现了著名的永嘉学派。永嘉学派的“事功利”是温州人的精神财富,永嘉事功学派不但给予本末以同等的地位,而且肯定了各行业平等分工和互惠互利是经济繁荣、社会兴盛的先决条件。因此,它构成了温州区域性文化即“瓯越文化”的核心。温州古城保护应重在发挥利用永嘉学派“事功利”的思想精髓,充分运用现代“城市经营”的理念,将两者有机融合,创造独具特色的古城保护“温州模式”。同时,还应看到,今天强调保护历史文化遗产,其目的就是以此为载体,去研究城市发展、进步的历史,汲取有用的要素,促进城市进一步发展。作为历史文化重要载体的城市物质空间,其出现和存在都有其特殊的历史背景,不同的经济社

会发展阶段,不同的文化观念,对待历史文化遗产会有不同的认知。从这个角度,对待1980、1990年代出现的大量多、高层建筑,也许应该从历史和发展的角度认识和作出客观评价,作为城市“历史年轮”不可或缺的印迹,应选择最具时代特征和代表性的部分予以保存,留给世人评价。

②历史街区保护

对应温州历史街区的类型和特点,在保护政策上要有所区别对待。

对风景名胜型历史地段,应以体现社会效益和环境效益为主,采取政府化运作,以财政投入为主,除保护重点保护区的人文历史景观外,还应注意对周边环境的适当控制。以此地段为依托,发展提升温州文化、旅游业,带动城市品位上升,丰富城市文化内涵。

对商贸复合型历史街区 and 传统居住型历史街区,可采取政府和市场结合的手段进行保护。具体要根据街区的性质特点加以适时运用。

(1)“河坊街模式”

在一些历史街区整治中,可考虑自行修缮和政府收购拍卖两种方式相结合。对于符合历史目标的,并有一定经济条件的,可以在理顺产权关系的基础上按规定要求自己整修,其余的由政府投资外迁居民和单位,由专业修缮单位对建筑进行修缮,恢复其本来的外观面貌,对于内部装修格局等可按现代要求予以改造,然后再通过市场机制进行运作,如拍卖,以收回投资。在具体运作中,应注意处理好历史传统与现代生活相融合。但这种方法容易导致社会阶层分化、社区结构破坏,制订政策时应特别谨慎。

(2)新旧街区互动式整体开发模式

历史街区要在经济上找到自身存在和发展的理由,对历史街区保护的投资必须有一定回报,这是市场经济条件下任何人都无法抗拒的原则。新旧街区互动式整体开发模式,是建立在共同发展基础上,将旧街区与新街区“捆绑”在一起开发,通过容积率转移等规划方式,用文化资产带来的土地附加收益来平衡容积率的失(由于对历史街区的保护控制,其容积率较低),使土地开发首先在经济上获得成功,进而为文化资产的保护提供有力的经济保证。这是一种通过新旧街区的经济、文化互动行为拉动整个街区发展的开发模式,是传统街区保护更新的可行方案之一。

(3)适度安排,超前经营

超前经营和滞后经营的效果完全不一样,正如现在在一些旧城改造中因建

筑密度过大而采取开辟中心绿地的做法,导致每平方米绿地的造价高达上万元。因此应采取综合重建模式,除了现状和已获准的建设项目外,不允许再零星改造,任何的改造都必须以街坊为单位统一进行。这样就可以保证在推动旧城改造中有力地保护历史街区。实现超前经营,政府能取得较好的规划效益,包括更佳的街区设计、环境和设施。上海“新天地”在商业运作上是此类模式的范例,但在对原住民一律外迁的方式上有失公平,这是需吸取的经验。

(4)运用市场手段对居民进行外迁

为减少保护街区内人口密度,促使历史遗留的租户搬迁出去,政府可根据现在的居住面积,在其购买新房或租用其它地区房屋时提供一定免税政策(免保护区外房主租房收入的税)或低息贷款,或从存量经济适用房中拿出一部分对这些人低价出租。

(5)奖励制度:减免税赋、开发权转移、奖励经营权

奖励政策制定的意图在于,通过合理的收益分配,减免有关税费,调整地价及提高回报率等措施,保证开发商的经济利益和收支平衡,鼓励开发商保护历史资源和街区环境,自觉用保护的要求约束自己,实现历史保护以及城市总体发展的目标。

a 减免税赋。政府通过税赋减免优惠政策来鼓励历史建筑、街区的所有者、使用者、管理者对历史建筑、环境进行积极维护、修缮。在美国,主要有如下一些减税政策:投资税额减免、加速折旧制度、财产税免除、所得税的减额、销售税的免除等。

b 开发转移权。它是为了保护城市的历史资源、市中心的历史街区和历史建筑所提供的一种奖励政策。由于在历史保护区内容积率严重受限,且通常较低。为追求利益最大化的开发商来说,不愿去投资保护项目,或即使投资也会想方设法去突破规定、控制,历史环境无法有效得以保护。为了平衡开发商利益和保护之间的矛盾,促进开发商的保护积极性,吸引投资,主管部门可以同意将开发商在这里的开发权转移到该市的另一个地区加以应用,即在指定地区,开发商将获得优先开发权,或更高的开发容积率。并且,作为其行为回报,地方政府减免部分相应的税收。这种奖励政策,在操作中富有弹性地把容积率补贴作为一种权力转移到更适合城市整体规划的一些开发地区去,这对保护城市的历史资源大有益处,同时也保护了房地产开发商的正当权益。

c 奖励经营权。同样为了补偿因历史保护而制定的低容积率指标给开发商

带来的损失,促进他们的保护积极性,可将历史街区内及附近的配套服务设施为由他们来经营,收益的一部分(具体比例还有待研究)用于历史街区的保护管理,政府再通过减免赋税给予支持。这种方法同时也促进了开发商对保护项目有更强的责任心。

③文保单位和历史建筑保护

对历史遗迹类文保,可由政府采取静态式保护,纳入政府运作范畴,对仍然有生命力的单体文保建筑应与大量未列入文保单位的优秀历史建筑一样,采取灵活多样的保护手段。

(1)土地使用权转让

由历史建筑物或构筑物的所有者或单位,定下一份契约书,保证在一定时期内不进行改变其特征的增建、改建,将土地使用权转让给专营机构或政府组织,并获得补偿费用,或以政府主动收购的形式,从而达到保护的目的。历史保护方面土地使用权的控制方式,一般有以下两种类型:

a 通过对开发权的控制,保护优美的历史景观、重要历史建筑的周边环境、文物古迹、以及为保护历史环境而划定的开放空间等。

b 对建筑外观、立面变更进行控制,对建筑的维护、管理提出要求。

(2)房屋所有权转让

现在许多历史街区的古建筑,年久失修,成为危房,但由于这些房屋多是公房,政府缺乏足够资金进行修缮。因此,不妨在发展新区、疏散旧街区人口的前提下,通过房改,将这些房屋出售给个人,使其私有化,鼓励购买者在不改变建筑外观的基础上,进行必要的维修与改善。这样做,政府不但甩掉了危改的“包袱”,还能获得一笔可观的房改收入,并能保护历史文化名城,获得巨大的文化与经济效益。

在古建筑的交易中,对于古建筑的价格,应当交由市场定价,综合考虑搬迁费用和装修成本;对于交易对象的选择,应本着公开、公平的原则,以拍卖为主要方式,防止幕后交易;交易完成后,应当明确买方的所有权,办理产权转让事宜。在“私有化”完成后,行政机关不再作为所有者,而只能对古建筑行使行政管理的职权,单一地以管理者的身份出现。

“私有化”过程完成后,购买人取得所有权,因而有权在法律规定的范围内改变古建筑的用途,但是国家作为行政权力的享有者,可以出于公共利益、历史保护的考虑,对购买人的所有权进行一定的限制,即成立以公法为依据的

役权。而这一役权是基于行政权而非所有权设立的。国家在必要时,有权回购该古建筑,并给予原购买者充分、合理的补偿。除此之外,应当充分承认、尊重购买者的合法权益,并以法律的形式确认下来,承认该古建筑的所有权为私人所享有,承认古建筑所有人对古建筑附着的土地的长期的使用权。允许其所有人在不损坏古建筑的前提下,将其用于居住或经营活动,并可以进行继承。在得到主管部门批准后,可以依法转让。

(3)房屋置换

根据城市发展的需求,历史保护的目标在不改变、破坏历史建筑的外观的条件下,对其使用功能进行调换,使其更符合环境效益、经济效益的需求,也促使其建筑风貌更持续地保存。

在房屋置换过程中建筑的历史文化价值对市场交易价格或多或少的的影响,已初步显示了合理运用市场机制有可能使得历史建筑的无形文化资产转化为一定的资产价值。不但使建筑的历史文化价值为使用者所重视,从而有利于它们保护,而且也为在这种无形资产方面的投资与经营提供了可能性。

5.2 完善历史文化遗产保护的实施运作机制

5.2.1 强化政府机构的协同作用

历史街区保护涉及多个学科,同样对历史街区保护工作也涉及到多个政府机构:规划管理部门(规划局)、文物管理部门(文化局)、土地管理部门(国土局)、发展计划部门(计委)、风景园林管理部门(园林局)、生态环境保护部门(环保局)等部门,每一个部门都具有相对独立的行政政策和行政手段。历史街区是多个实施操作系统共同作用的对象,根据协同论的观点,各系统是相互关联、相互制约、相互推动的,各政府机构在制定政策、制定规划、依法行政时应加强相互协作,做到政策规划行为上的协同,使各系统有机结合形成合力。

①政策的协同

与历史街区保护有关的部门制定的政策应相互协同,例如,历史街区保护的非盈利性要求国土部门在土地价金政策上应有所倾斜;建设主管部门在制定配套等各种规费时应予以免收或低限收取;发展计划部门在制定投资计划等方面应予以大力支持等等。只有在政策上的协同,方能吸引社会资金流向历史街

区的保护与更新,加快历史街区保护工作。

②规划上的协同

历史街区的规划应以城市(镇)总体规划为基础,相互协调。有教训表明,规划上的不协同,将会给历史街区带来毁灭性的破坏。

重庆市酉阳县龚滩镇是重庆市人民政府公布的首批历史文化名镇 M1,具有 1700 多年的历史,现存有长约 3 公里的石板街,150 余堵别具一格的封火墙,200 多个古朴幽静的四合院,50 多座形态各异的吊脚楼,独具地方特色。为了保护好龚滩古镇,相关部门已做了大量的组织编制保护规划工作,但是由于相邻某县一水利项目的规划实施,将使历史名镇被蓄水淹没。因此,为了切实保护历史街区,涉及历史街区范围的土地利用总体规划、土地储备整治计划、重大项目立项计划以及消防、人防等专项规划都应保持协调统一于城镇总体规划之下,以保证不对历史街区造成破坏。

③责任连带制。

历史街区的行政管理中职责横向分工与纵向分工的行政架构并不意味着相互独立,自行其事,仍应相互协作。连带责任制可成为政府各部门团结一致、同舟共济、科学决策、严格实施规划的制度保障,是保证政府组织效率的重要制度安排。具体地讲,政府各部门都不能超越权能范围,而一些涉及到与其他部门相关的或有交叉的内容时,就必须进行协调。同时,管理行为中出现横向体系的内容交织或纵向体系的权能逾越时,任何一政府机构都有权约束其他部门不逾越自身的权限,以按法定程序批准的规划作为决策依据,不能因职责分离或分级管理为借口无视法定规划,使其遭到突破。涉及历史街区保护规划重大问题的强制性内容的修改都应按原来的法定程序进行。

5.2.2 建立管理者、经营者、使用者和所有者的合作

对于历史文化遗产保护,保护在启动时,尤其是基础设施部分要依靠政府开支。随着项目的进展,它不但能够资金自给,而且发展成为一个自我增值工具,这个工具既能保护历史文化遗产,促进教育,又能繁荣经济和娱乐业,协调社区、政府和研究机构的关系。上述设想是遗产保护从业者所追求的理想状态,要实现这种状态,最重要的是处理好遗产保护的管理者、经营者、所有者和使用者之间的关系。也就是说在政府(管理者)、社团(经营者)、当地居民

(所有者兼使用者)以及开发商(投资者)之间建立良好有效的合作关系,分工协作,最终形成历史文化遗产保护的良性循环。

① 政府的角色——管理者,起“协调人”的作用

政府起到最关键的作用是管理者和“协调人”的作用。政府应该担当起基础设施建设等公共设施投资的责任,并且制定有吸引力的、同时又以遗产保护为目标的政策。通过营造良好的环境和相应的政策来吸引使用者和投资者,然后通过旅游者、当地居民和开发商等遗产的使用者和获益者,来最终承担长期发展和经营的成本,以实现历史文化遗产保护和经济发展的共进,并建立社区组织、政府管理机构和专业机构之间的协作关系。政府须不以赢利为目的,应该作为利益的协调和分配者。

② 社团的角色——经营者,起“直接管理者”的作用

社团包括文化和教育机构、团体以及一些社区组织。这些团体往往是文化遗产的直接经营者,由当地居民和遗产爱好者所组成,他们将通过对遗产的管理和经营获得一定的收入,作为历史文化遗产保护的资金来源,如成立遗产保护基金,为遗产保护长期提供资金资助。社团是非赢利的机构和团体,在保护和利用历史文化遗产的经营管理工作中,得到技术咨询机构遗产保护“专业委员会”的专业指导、咨询和帮助。

③ 当地居民的角色——使用者或所有者,是遗产保护的“受益者”

历史文化遗产地普遍改善的环境将使当地居民成为“受益者”,因为他们往往居住的房子就是历史文化遗产的组成部分,或者在参观所有的文化遗产景点时,可以免费或享受折扣。另外当地居民也应是当地一些社区自发的遗产保护与开发组织的股东。该组织自发地组织投资,对遗产进行保护和利用。这使得历史文化遗产的状况与居民自身的利益密切相关,大大调动了居民参与到遗产保护中的积极性。

另外作为遗产使用者的游客,他们既是遗产开发成本的“投资者”,又是遗产保护的“受益者”。有事实证明,基本上遗产开发成本的70%由旅游者支付。但是游客同时也是受益者,旅游收益重新投资于历史文化遗产的修缮,改善景区环境,使游客的游览质量得到很大的提高。

④ 开发商的角色——投资者,起到“参与者”的作用

开发商是历史文化遗产保护与利用的积极“参与者”。作为一个以赢利为主要目的的私营企业,有两个原因促使其参与到历史文化遗产保护与利用中:第

一, 历史文化遗产作为优秀的旅游资源会吸引大量的观光客, 大量的游客提供了充足的市场; 第二, 政府对私人投资遗产保护制定和实施了鼓励的政策和措施。例如在泉州城南保护整治规划中, 将改善电信基础设施、在老房子中提供网络设施、税收优惠等措施作为规划内容的一部分, 私人投资在这些激励措施的促进下, 积极参与到保护规划的实施中。

5.2.3 努力拓宽保护资金渠道, 实现融资多元化

历史文化遗产保护需要利用一切可利用的资金, 采用以政府投资为引导, 市场运作和社会资金为主体的多渠道投资的经济手段。政府设立专项资金和财政补助的手段是遗产保护信心的保障。

①设立保护周转基金基金, 成立专门的保护机构进行管理。

中国历史保护的主要问题之一就是资金不足, 仅靠国家和地方财力是解决不了主要问题的。这就需要充分发挥国家和地方、集体和个人各方面的积极性, 运用一些经营策略来解决名城保护的资金问题。

周转基金是为了历史环境保护活动而筹集的资金。这种基金必须按时返还, 然后用于同样目的再次使用, 所以称为周转基金。有了周转基金的支助, 许多历史建筑避免了被拆毁的厄运。同时, 为旧城区重新焕发活力做出贡献。在美国, 周转基金由负责历史环境保护的非盈利性组织(NPO)管理, 而不由联邦、州和地方政府管理。

周转基金一般按以下两种方式运行:

(1)将面临拆毁危机中的历史建筑购买下来, 无论是否修复, 都将其售予有保护意愿的个人或机构。这种方式的优点是在历史建筑即将拆除之际, 立刻买下, 防止破坏。(2)对于那些有购买历史建筑意愿的人提供资金贷款, 像银行一样发挥作用。也还有对以前一种方式购置了历史建筑的人或机构提供修复资金贷款的周转基金方式(见图 5.4)。

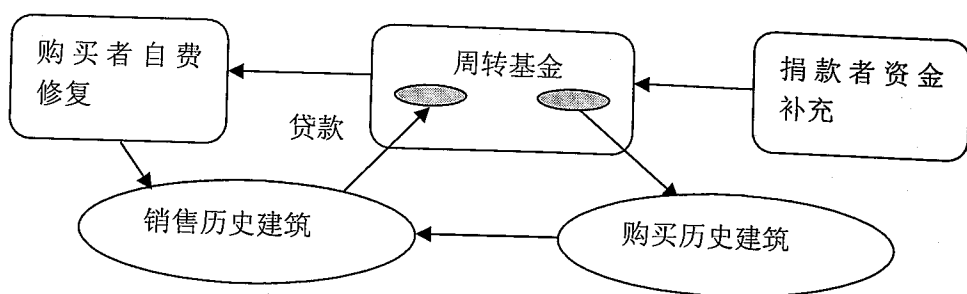


图 5.4 佐治亚洲 SAVANNAH 市周转基金运行模式

资料来源：张松.《历史城市保护学导论——文化遗产和历史环境保护的一种整体性方法》.P173

②建立定期制度化的政府财政补助制

虽然财政的资金是有限的，尤其当历史文化名城和历史文化街区这一类历史文化遗产得到法律认定，将带动中国历史文化遗产大规模保护的开始，这时资金的有限性和保护规模扩大化之间的矛盾将会日益突出，但是政府设立制度化的财政补助还是非常有必要的，政府资金投入的作用并不只是资助历史文化遗产本身的保护，政府投资应该大多用来改善基础设施。这就向历史文化遗产保护和利用的投资者和经营者传递了一个信息，那就是政府已经下决心保护，从而为投资者树立信心，保证其投资的安全性。所以说，财政的资金补助与其说是一种经济手段，倒不如说是一种宣传教育手段，是一种信心指数。它对公众，包括企业和私人，传递了国家和政府保护的信心，为企业和个人对保护的投资奠定了诚信的基础。《文物保护法》和《浙江省历史文化名城保护条例》都已提出要将遗产保护了资金纳入财政预算，为政府设立专项资金和财政补助提供了法律保障。

第6章 结论

一、论文的主要研究结论

温州市历史文化遗产保护管理缺陷的原因,既有社会经济快速增长下利益阶层分化产生的多方利益角逐的因素,又有我国计划经济向社会主义市场经济过渡期间政府——市场关系未理顺的因素,还有转轨时期,政府机构、职能本身不适应的因素。建立科学的保护对策,应从综合决策和实施运行两大方面入手,着重处理好六大问题:完善决策依据、健全决策程序、建立“城市经营”理念下的遗产保护政策、强化政府机构的协同作用、建立不同主体间的合作和拓宽资金渠道、实现融资多元化。

二、论文的创新与不足

本文的创新点:第一,运用公共管理、利益相关者分析、政府——市场分析工具针对历史文化遗产的特点,对温州市遗产保护机制进行具体研究,对机制缺陷的原因进行系统剖析;第二,能从政府管理的角度对完善本市保护机制提出较为全面的建议,具有较强的现实指导性与操作性。

本文的不足:第一,多从现实分析入手,对有些问题的理论研究不够深入;第二,仅对温州市进行研究,结论具有一定局限性。第三,对遗产保护相关研究和实践的前沿动态掌握可能不够全面,仅限于在自己了解的范围内讨论分析。

三、今后研究的重点

历史文化遗产保护是一项综合性很强的工作,以往的研究层面多是以物质形态的解决为主。本论文提出建立的保护机制,仅仅是一个引子,在理论和实践上还很很不成熟,亟待完善。下面的问题和内容仍然是今后需要进行深入研究的:

(一)、历史文化遗产保护机制建设的对策,只提出了一个框架性的建议,对每一层次的详细对策方案、限制条件、适用范围、相应的技术指标需要进一步研究。

(二)、历史文化遗产保护包含的层次较多:历史建筑(文物建筑、近代建筑、传统民居等)保护,历史街区保护,历史名城保护。在下一步的研究中,应针对不同层次、不同时期的保护对象,制定与之相应的保护利用、开发经营的具体

策略，以及保障手段。

（三）、论文研究的观点只是一个理论雏形，缺乏大量、有力的实践支持。在今后的研究中，要不断的将理论运用到实际项目之中，根据项目的实施情况再不断的修正理论。

致谢

逾尺的札记和研究纪录凝聚成这么薄薄的一本，高兴和欣慰之余，不禁感慨系之。记得鲁迅在一篇文章里写道：“人类的奋战前行的历史，正如煤的形成，当时用大量的木材，结果却只是一小块”。倘若这一小块有点意义的话，则是我读书生活的最好纪念，也令我对于即将迈入的新生活更加充满信心。

回想读书生活，已经整整二十个年头。进入同济大学以来，深深醉心于一流学府的大家风范。名师巨擘，各具特点；中西融合，文质相顾。处如此佳境以陶铸自我，实乃人生幸事。

谨向给予我指导、支持和帮助的所有老师、领导、同学和家人表示由衷的感谢！

2005 年 11 月

参考文献

- [1] Alexander. Christopher. The Oregon Experiment. New York: Oxford University Press. 1975
- [2] Brian Jacobs. Strategy and Partnership in Cities and Regions. Macmillan Press LTD.2000
- [3] Feilden. B. M. & Jokilehto. J. Management Guidelines for World Cultural Heritage Sites. Rome: ICCROM. 1993
- [4] Hackney. Rod. The Good. The Bad & The Ugly: Cities in Crisis. London: Frederick Muller. 1990
- [5] Kevin Linch. The Image of the City. Cambridge [Mass] the Technology Press & Harvard University Press. 1960
- [6] Lewis Mumford. The City in History: Its origins. its Transformation. and its Prospects. New York: [9] Harcourt. Brace & World. 1961
- [7] Michael Ross. Planning and the Heritage. E. & F. N. Spon. 1991
- [8] Peter J. Larkham. Conservation and the City. London Routledge. 1996
- [9] Robert Freestone. Urban Planning in a Changing World. E & FN SPON. 2000
- [10] Weinberg. N. Preservation in American Towns and Cities. Colorado: Westview Press. 1991
- [11] 布坎南. 马斯格雷夫. 公共财政与公共选择两种截然对立的国家观. 北京: 中国财政经济出版社. 2000.
- [12] 陈前虎. 经济成长过程: 城市规划目标运行的路径依赖. 城市规划汇刊, 2003, vol. 5
- [13] 陈易. 公众参与中的若干问题. 城市问题. 2002, vol. 1
- [14] 仇保兴. 八项措施保护历史文化名城 [EB/OL]. 名城网. 2003.
- [15] 仇保兴. 复兴城市历史文化特色的基本策略. 规划师. 2002, vol. 6
- [16] 戴维·L·韦墨. 艾丹·R·维宁. 政策分析—理论与实践. 上海译文出版社. 2003.
- [17] 杜世源. 经营城市的实践和探索. 城市规划汇刊. 2002, vol. 5
- [18] 多恩布什. 费希尔. 斯塔兹. 宏观经济学. 中国人民大学出版社. 2001.
- [19] 贺静等. 新旧街区互动式整体开发. 城市规划, 2003, vol. 4
- [20] 蒋伶. 历史文化名城保护规划的发展观. 城市规划. 2004, vol. 2
- [21] 李凌岚. 城市经营理念下的历史文化名城保护机制研究. 长安大学硕士学位论文. 2004
- [22] 李贤华. 论世界遗产的法律保护 [EB/OL]. 中国法院网. 2005
- [23] 历史文化保护法律法规文件汇编. 浙江省建设厅、浙江省文物局编印. 2004
- [24] 历史文化遗产保护与规划. 浙江省建设厅、浙江省文物局编印. 2002
- [25] 刘浩. 古城保护与更新中的城市设计. 历史城市保护与开发国际研讨会. 1998
- [26] 刘红婴, 王健民. 世界遗产概论. 北京: 中国旅游出版社. 2003
- [27] 刘序盾. 用什么保护历史文化遗产. 中国经济时报. 2003. 8. 20.
- [28] 卢源. 论社会结构变化对城市规划价值取向的影响. 城市规划汇刊, 2003, vol. 2
- [29] 尼古拉斯·巴尔. 福利国家经济学. 中国劳动社会保障出版社. 2003.

参考文献

- [30] 欧文·E·休斯. 公共管理导论 (第二版). 中国人民大学出版社. 2001
- [31] 平狄克. 鲁宾费尔德. 微观经济学. 中国人民大学出版社. 2001
- [32] 阮仪三. 谈城市历史保护规划的误区. 规划师, 2001, vol. 3
- [33] 阮仪三, 孙萌. 我国历史街区保护与规划的若干问题研究. 城市规划, 2001, vol. 10
- [34] 阮仪三, 严国泰. 历史名城资源的合理利用与旅游发展. 城市规划. 2003, vol. 4
- [35] 阮仪三等. 历史文化名城保护理论与规划. 同济大学出版社. 1999
- [36] 萨缪尔森等. 经济学 (第十六版). 华夏出版社. 1999
- [37] 石楠. 试论城市规划中的公共利益. 城市规划, 2004 年. 第六期
- [38] 世界银行 1997 年世界发展报告: 变革世界中的政府. 中国财政经济出版社. 1997:26
- [39] 唐历敏. 人文主义规划思想对我国旧城改造的启示. 城市规划汇刊. 1999, vol. 4
- [40] 涂平子. 容积转移与都市品质: 纽约市古迹保存与扩大使用发展权转移办法争议. 城市与设计学报. 1999, vol. 3
- [41] 皖河. 利益集团、改革路径与政治合法性危机. 当代中国研究, 2001, vol. 4
- [42] 王景慧. 论历史文化遗产保护的层次. 规划师. 2002, vol. 6
- [43] 王兴平. 代际公平与城市规划公正. 规划师, 2002, vol. 7
- [44] 王毅捷. 美国旧城区改造策略与若干典型实践. 城市规划汇刊, 1998, vol. 4
- [45] 温州市统计局. 温州统计年鉴. 2003
- [46] 文森特·奥斯特罗姆. 公益物品与公共选择 [EB/OL]. [http :
//www.wiapp.drg/acpapers/a65.html](http://www.wiapp.drg/acpapers/a65.html)
- [47] 徐明前. 上海市中心城区新一轮旧区改造模式研究. 城市规划汇刊, 2001, vol. 5
- [48] 张兵. 保护规划需要有更全面综合的理论方法. 国外城市规划. 2001, vol. 4
- [49] 张松. 历史城市保护学导论—文化遗产和历史环境保护的一种整体性方法. 上海科学技术出版社. 2003.
- [50] 赵中枢. 从文物保护到历史文化名城保护. 城市规划. 2001, vol. 10
- [51] 周俭等. 在城市上建造城市. 中国建筑工业出版社. 2003
- [52] 周旋旋. 美国历史保护体系和地方实践. 同济大学硕士论文. 2003:43
- [53] 朱仁显. 公共事业管理概论. 中国人民大学出版社. 2003
- [54] 诸大建. 管理城市发展: 探讨可持续发展的城市管理模式. 同济大学出版社. 2004

在读期间发表的学术论文与研究成果

已发表论文:

- [1] 王晓岚. 规划营销. 阳光规划及其得失分析. 上海经济. 2005:165