

# 我国公众参与城乡遗产保护问题初探

## Problems on Public Participation of Architecture Heritage Conservation in China

丁 枫 阮仪三

文章编号1673-8985 (2016) 05-0046-04 中图分类号TU981 文献标识码A

**摘 要** 通过对扬州双东社区和浙江兰溪诸葛村这两个城与乡不同案例的分析,试图了解在我国现有社会文化背景下,城乡建筑遗产保护公众参与的可能性和存在的问题,特别是案例中反映出由于社会组织方式、历史文化不同所造成的城乡差别对公众参与的影响应该引起研究者和管理者的注意;同时,试图通过比较异同来找出一些促进遗产保护公众参与的关键问题和方法。对遗产保护公众参与的理解,不仅仅建立在对具体案例细节的关注和思考上,更需要在大社会历史背景中谈论遗产保护公众参与的渊源和意义。

**Abstract** By studying on Yangzhou Shuangdong community and Zhejiang Lanxi Zhuge village, this paper tries to understand, within the existing social culture background in China, what are the possibilities and existing problems when we talk about public participation of conserving urban and rural built heritage, especially the apparently differences between city and countryside in terms of the social organization, historical and culture background. Also, this paper tries to find the ways to promote public participation in heritage conservation through comparing similarities and differences, hoping that our understanding of public participation in heritage protection, not only based on attention to details and consideration of specific cases, but, in larger social and historical background, the origin and significance of public participation in heritage conservation.

**关键词** 城乡建筑 | 遗产保护 | 公众参与

**Keywords** Urban and rural architecture | Heritage protection | Public participation

### 作者简介

丁 枫

同济大学建筑与城市规划学院

博士研究生

阮仪三

同济大学建筑与城市规划学院

教授,博士生导师

除了发达的市场经济,现代社会应该还是一个发达的市民社会。我国改革开放30年来,市场经济得到了很大的发展,随着物质生活水平和受教育程度的普遍提高,公民意识开始萌生,中国人民对民主和自身权力的认识有了巨大的提升,对影响自身利益的公共政策的决策过程有了参与的愿望。2011年底发生的广东东莞乌坎村事件就充分说明,人们期望自由地表达自己的意见,获得平等和公正权利,而政府也越来越强调倾听民意、尊重民意的重要性。从20世纪90年代开始出现了类似听证会、规划公示这样的鼓励公众参与的具体措施。也有很多研究人员倾力于公众参与的研究和倡导,特别在城市规划领域,如何在规划和实施阶段融入公众,越来越成为有吸引力的研究和实践领域。

作为城市规划工作重要组成部分的城乡

遗产保护,近年来,对于生活着的传统村落和历史街区的公众参与问题,越来越受到各级政府和专业人员的重视。但多地的实践证明,推动的力度有限,往往公众参与只是流于形式而已,这其中各有各的原因,既有结构性的问题,也存在个体差异问题。另外,在我国城市与乡村不同的背景下,社会的组织形式、历史渊源和经济状况都不尽相同,建筑遗产保护所面临的问题也不一样,公众参与遗产保护的方式和困难自然也存在很大的差别。论文试图从两个旧的案例分析出发,提出一些我国城乡遗产保护面临的现实问题。

### 1 扬州双东案例:充分沟通和私有产权的积极作用

2002年开始了为期5年的扬州市政府与德国政府之间的技术合作项目:“扬州老城提

升战略（第一阶段）”<sup>①</sup>。项目的资金由两国政府各出一半，约5000万人民币。项目包括研究、实施和管理3部分。项目涉及老城更新的诸多方面，包括住房条件改善、市政设施改善、社会性基础设施、公共空间改善、地方经济和旅游业发展、历史遗产保护和管理。从项目一开始，扬州政府就完全接受项目各阶段的公众参与原则，具体参与的方案由中德专家共同设计并和当地街道、居委会、古城办共同组织。其中设计了一个可具体体现公众参与遗产保护的子项目，项目位于双东街道琼花观社区文化里居委会所管辖的一块区域，共18户居民的一个邻里单位——文明里（图1）。该子项目的具体目标是通过居民的参与行为，制定社区行动计划，沟通社区居民，优化社区公共空间，修缮传统住宅。子项目由来自中德的专家负责，同时，为了更好地组织当地居民的参与，还特意从美国麻省理工请来这方面的专家Rainhard Goethert。具体的方法和步骤包括：

#### （1）信息公开和公众讨论

作为公共参与为主旨的旧城改造项目，项目十分注重信息的公共传播，通过网络和传统媒体大量地让公众获得活动相关信息和相关规划、保护的知识。信息的公开程度是公众参与的重要基础，只有让公众更多地了解自己周围的城市，才能激发参与的热情，同时，专业知识的传播，也是对公众参与公共事务的一种能力建设。

#### （2）问卷调查

项目开始前进行了抽样调查，了解居民对居住现状、产权问题、对空间的需求和维修的想法，调查显示居民在这个公众参与项目实施前的多样想法和需求，整体上来看，居民缺乏参与旧城改造的公共意识和兴趣。

#### （3）利益相关方的参与以及多学科领域的合作

组织者从一开始就花了大量的精力以确保和发动各个利益相关方，并通过召开一系列研讨会的方式，邀请各利益相关方代表和各学科专家一起探讨老城提升的方案，这些代表包括政府、居民、居委会、外来人员、媒体等，专业

人士包括规划师、建筑师、社会学家、经济学家、遗产保护专家等。这个项目各阶段的工作内容和方法基本都通过公开或半公开会议讨论来决策。最大程度地让当地居民参与整个决策过程，虽然这种方法进展速度比较慢，有的问题需要很多轮的会议磋商，但是，通过各方协商达成的意见往往执行的效果比较好，各方的满意和承认有利于推动下一步的项目工作。

#### （4）社区行动规划的制定和执行

社区行动计划包括：①通过组织社区活动，培养保护意识；②从家庭和城市的角度来决定居民关注点的轻重缓急，决定公共空间改善的优先顺序并估算费用；③就社区存在的问题进行实地调查，通过实地数据收集，复核实施方案的可行性；④准备一个街区问题清单，提供给社区每个家庭，使居民明确了解细节；⑤制度实施方案，包括预算和分工；⑥实施，注重实施中的参与性，例如在改善街区绿化环境的项目中，专门组织居民利用休息日集体种树等。

#### （5）公私合作，对私有传统住宅的修缮试点

作为整个项目的重头戏，通过多次会议讨论，在试点的18户家庭中，有8家私有住宅终于同意进行修缮，政府根据面积补贴3万元左右，居民一般要出10万左右，修缮的方案根据建筑师制定的导则设计，施工则统一由政府指定的国有名城公司负责，每家的方案都不一样，是建筑师根据各家的情况深入与居民讨论后完成的，所有修缮的结果使居民都很满意。

作者曾亲自走访了参与事件的扬州城市规划管理局副局长郑路、扬州古城办副主任顾文鸣、琼花观居委会主任李华和进行维修试点的文明里23号主人吴德湘。总的体会是，作为一个公共参与的驻地效果是明显的：“为期5年的合作，的确从德方学到了很多组织公众参与的具体方法（郑路）”；“了解了真正公共参与的可能性，实施前认为难度很大，实施中倒还顺利，居民没有想象得那么难以沟通（顾文鸣）”；“在整个过程中，由于没有民间组织的参与，居委会起到了很大的沟通作用，特别是琼花观居委会主任李华，由于她是全国人大



图1 文明里居民参与社区环境共建  
资料来源：朱隆斌摄。

代表，在居民中威信很高，而且办事能力强，所以在项目的沟通方面起到了很大的作用（郑路）”；另外，“居民的确在过程中得到了好处，以前居民都想拆迁搬走，整个项目实施后，当地的房价从2004年的3 000元/m<sup>2</sup>上升到2008年的7 000元/m<sup>2</sup>，没有人想搬走了（顾文鸣）”；而且，“政府的确配套了很多基础设施，当然，还有就是居民身边公共环境在他们自己亲身参与的过程中发生了真实的改变，而那8户经过修缮的私有业主更是感触最深，收获最大，这种公私合作的模式要继续推广下去（顾文鸣）”。虽然政府在维修私房时只补助了30%左右，虽然政府的统一施工队还是出现了偷工减料的问题，但高标准的设计和沟通，带来了很好的效果，正如文明里23号主人吴德湘所说“我打算先维修这一片，等过几年手头有钱了再维修其他部分”。另外，“这个过程帮助文明里的居民建立起居民自治的理念，他们自己谈自己的问题，通过居民小组的讨论逐个解决，例如对公共区域的治理（李华）”。

这个项目显示了公共参与在城乡遗产保护中的可能性，特别是城市历史地段，由于其产权的复杂性和周边社会经济条件的多元化，居民参与问题难度很大。从双东社区来看，积极沟通是公众参与的重要方法，特别是政府主导型的公众参与，更需要信息公开基础上的平等对话，才能调动居民的积极性。另外，我们也看到，最后公私合作维修历史建筑的都是私有产权的居民，这也证明了产权的私有或清晰程度有利于推动公私合作保护历史建筑。这个项目中，居委会起到了巨大的沟通作用，说明公

注释 ①详见朱隆斌编著的《城市提升—扬州老城保护整治战略》。



图2 浙江兰溪诸葛村  
资料来源:网络。

众参与是需要社区组织来牵头的,无组织的个体居民没有能力参与公共事务的决策。另外,我们也看到这个项目中政府用于促进公众参与的成本是很高的,而持续性的公众参与一定是自下而上的,要建立公众参与的长效机制,必须从居民参与热情和参与能力着手。

## 2 诸葛村案例:“传统宗族”与“新乡绅”对乡村遗产保护的作用

诸葛村位于浙江兰溪市境内(图2),现有人口5 000人,其中2 700人为诸葛氏,是目前已知的最大的诸葛亮后裔的聚居地。现存明清时期建筑100多座,格局和风貌都比较完整。从1986年开始,村委会就有了保护的意识,特别是包产到户后,很多土改后分给个人的祠堂大多没有人居住和维护了,当地村上的老人和知识分子提出要保护和修复,于是就出现了老百姓出钱修祠堂的事,修好以后祠堂归集体所有,由村委会管理。诸葛村的村委会在村民自治保护古建筑、发展旅游方面起到了决定性的作用,村里的古建筑维修都不需要上级政府操心,由村委会组建的旅游公司很好地管理着诸葛村的旅游。这种情况在全国几乎没有,2010年,诸葛村的村委书记诸葛坤亨被评为中国遗产保护年度十大杰出人物,而诸葛村自治型的保护模式也得到了业内的肯定。作者曾专门走访诸葛村,并从诸葛坤亨书记那了解到他们具有特色的管理模式背后的重要原因和发展历程:

(1)“修大公堂事件”促发了村民保护自

己遗产的积极性。1991年,村委会计划集资维修大公堂,大公堂是诸葛亮的纪念堂,是村里最重要的议事祭祀用公共建筑。工程共需18万人民币,募集到移居加拿大的诸葛后裔诸葛志的8万港币,村委会出资4万和其他一些村民的出资,就成立了修大公堂理事会。理事会共22人,由村里的退休教师、退休职工和村民小组长组成,村书记做理事长。理事会制定章程,账务公开。大公堂的修复是在村民平均年收入1 000元的年代完成的,如此一个浩大的工程通过理事会的方式自行完成,这在当时是非常罕见的,同时,工程的完工不但在村民心目中树立保护历史建筑的形象,也让村民对村委会的管理能力和自治能力信心倍增,为以后的管理打好了基础。

(2) 1991年清华大学陈志华教授的到来,为诸葛村的保护提供了有力的理论支持和科学知识。在他的帮助下,1992年诸葛村公布为县保单位,1996年公布为国家级文保单位。这使得从村干部到普通村民都受到一次深刻的遗产保护教育和奖励。也是那时候,陈先生提出了整体保护的理念,并从那时开始,他几乎每年都要到诸葛村考察,这从某种程度上是对村民和村干部的培训,也是一种监督。陈先生就是一位“新乡绅”,他的介入为诸葛村自治式的管理模式提供了知识条件<sup>②</sup>。

(3) 有一个好的村书记和严格执行的规章制度,诸葛村完全可以自己管理文化遗产。1994年村里自行成立了诸葛村文化旅游管理处,当年旅游收入2万元;1995年诸葛坤亨当选为村书记,并一直连任到现在。1996年,兰溪市政府接管了诸葛村的旅游管理,并下派人员成立了旅游发展有限公司,但没有任何投入,这使得村民和村干部都失去了积极性。1999年,政府感觉自己成立的公司无法很好地管理诸葛村,就还是把旅游的管理权归还了村里。2000年开始,村委会成立了旅游发展公司,60个员工,60%是村里人,每年拿出50%返回到村里用于建筑维修、公共部位维护和村里的养老基金。村委会从1997年开始关注旧民居的维护问题,由于村里4/5的房子是村民私

有的,一方面要鼓励村民自己修,另一方面又对那些没有能力自行维修又损坏严重的旧房进行收购和借款,借款可以分5年分期还,如果无法偿还的,就由村委会没收管理,而对那些很难沟通的居民,村委会就利用自己诸如划分宅基地的权力来与村民进行交换。所有的决策都经过村民大会的同意,有严格的程序和人人平等的原则。而那些被村委会收购并修好的旧房子,再租给村里人进行旅游开发。

现在诸葛村不靠外来投资,包括政府投资,从1995年开始到现在,村里出资共维修了古建筑近4万多平方米;2009年旅游门票收入10 000 000万元;每年60岁以上老人可以得到100元/月,70岁以上老人可以得到120元/月的补贴。无论是上级政府,还是专家学者,或是村民们都对诸葛村的村民参与的自治管理模式很满意。最让人高兴的事是这样的参与和自治是可持续的。

## 3 通过两个案例的比较看我国城市遗产保护公众参与的一些问题

通过这两个案例的比较,可以看到我国城乡遗产保护公众参与存在以下一些问题,或者说是在更大的社会经济文化发展背景下所必然遇到的限制。这些问题的改善不但需要城市规划遗产保护人士的推动,更需要整体社会的进步和人们意识的提升。

这两个案例都说明公众的参与首先需要沟通和教育的过程,要让公众掌握充足的信息,了解专业的知识,文化遗产保护的公众参与就更是一个教化的过程。例如诸葛村案例中的清华大学教授陈志华和扬州案例中的中德专家就起到了教化公众的作用;现状我国城乡遗产的信息公开和公众教育问题存在巨大的提升空间。

两个案例中,都有一个重要的沟通政府与公众的关键人物,这个人既有公信力,又要有能力。例如扬州案例中的琼花观社区主任李华和诸葛村村支书诸葛坤亨。这两位关键人物其实是两个组织的代表,居委会和村委会,所以,公众参与必须是有组织的,个人的分散活动很

注释 ②陈先生的所为使作者想起,在台湾考察时亲眼看到那些遗产保护机构和院校老师深入到遗产地居民家中开讲座,面对面解答疑问的场景,印象深刻。回想起我们大多只和政府沟通的现状,很是汗颜。

难起到实质作用,同时有组织才能保证公众参与的可持续。

两个案例中,公众参与都为参与者带来了切身利益的改善,如扬州案例中居民的公共环境和设施得到改善,居住的房子也得到很好的维修;诸葛村的村民不但维修了自家的房子,还从旅游开发中得到了收益。这说明公众参与需要一定的目标,不能空泛;另外,在参与的方式上,公众不但有精神上的参与,也切实地投入了私人资金。公私合作已经成为各国政府都在极力推广的一种社会治理方式,特别通过资金的参与,既能调动积极性,又能产生实质效果。

这两个案例也存在明显的不同之处,同样暴露了我国城乡遗产保护公众参与存在的问题和困难:

首先,自下而上才是公众参与的根本动力,诸葛村的村民都很关心村里的事,都愿意参与讨论和决策,唯恐自己被漏掉了,这也是为什么诸葛村这么多年来村民自治能够成功的原因;而在扬州的案例中,中德合作的项目结束后,公众参与的延续性就没有了动力,因为这归根结底还是一次自上而下的有组织事件,政府需要投入大量的资金和人力用于组织宣传公众参与,刺激人们的积极性。如何维持这种自下而上的参与动力,的确是城乡遗产保护公众参与首先要面对的困难。也是目前公众参与不成功的根本症结。

其次,城市和乡村在公众参与方面存在很大不同。一个以宗族血缘为基础的农村社区本来就有比较好的凝聚力,人与人之间沟通也较多,而城市社区本来就是以空间为纽带的,人们被强制性地划在一个社区,如果没有其他动力的推动,可能隔壁邻居之间都会老死不相往来。但另一方面,城市人口相对受教育程度较高,有更强的公民意识,更懂得用权力保护自己,这也是公众参与重要条件。另外,我国农村实行直选制,村干部都是村民自己选出来,所以村委会原则上就与村民关系很近,他们也有促进公众参与的热情,因为他们的决策的好坏直接关系到下一届的选举,而在城市中,虽然根据法律,居委会也应由居民代表选举出来,

居委会主任也必须是属地居民,但历史地缘造成的管理习惯,居委会更像是政府最基层的派出机构,更多起到的是沟通政府与居民的作用,很少主动直接代表居民的利益,所以,城市中公众的参与更需要其他民间组织的介入和组织,而遗产保护民间组织在我国的发展是很弱的,数量少规模小,影响力十分有限。

再者,在建筑遗产保护中,特别是以居住建筑为主体的历史街区、传统村落的保护中,公众参与的积极性和成果,很大程度与住宅产权的私有程度有关。例如,在扬州的案例中,最后项目组选择的文明里社区中的18户人家,其中参与修缮的8户都是私宅,而且在问卷调查中明显感觉到,私有业主对自己老房子的关心程度远远大于公房的租户;这一情况在诸葛村同样得到验证,那些在土改中被分给私人的公共建筑,都不能得到很好的维护,因为产权的复杂性,而村民都愿意修自己老宅,哪怕是向村委会借款或是被没收后再租借,清晰的产权为人们的参与提供了明确的肯定的界限,更容易决策和执行。由于我国政体所有制的大背景和历史原因,绝大部分历史建筑文保单位的所有权都是属于国家,特别是在城市历史地段中,虽然绝大部分历史建筑的日常使用者是公众,但政府才是保护责任人和法定的出资方,如何调动公众的积极性和民间力量的参与,一直是希望推动公众参与城乡遗产保护的各级政府面临的一大难题。

城乡遗产保护离不开我国社会所处的发展大环境,公众参与文化遗产的薄弱也不只是我国面临的问题,在建筑遗产保护做得较好的欧美国家,政府依然不断强调公众融入的重要性,这是时代发展的潮流,是人类进入现代社会后不可回避的哲学问题,城乡遗产保护体现的也是“自由平等民主”的现代思想。要促进我国城乡遗产保护,必须从最基本的社会特征出发,公众参与可以说是最能体现现代精神的社会运动,需要得到更多的重视和投入。■

## 参考文献 References

- [1] 张松.历史城市保护学导论[M].上海:上海科学技术出版社,2001年.  
ZHANG Song. An introduction of protection of historic cities[M]. Shanghai: Shanghai Science and Technology Publishing House, 2001.
- [2] 张松.城市文化遗产保护国际宪章与国内法规选编[M].上海:同济大学出版社,2007年.  
ZHANG Song. International charter and internal regulations of the urban cultural heritage protection[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2007.
- [3] 蔡定剑.公众参与——欧洲的制度和经验[M].北京:法律出版社,2009年.  
CAI Dingjian. System and experience of public participation: European[M]. Beijing: Law Publishing House, 2009.
- [4] 黄晓勇.中国民间组织报告(2008)[M].北京:社会科学文献出版社,2008年.  
HUANG Xiaoyong. NGO report (2008) [M]. Beijing: Social Science Documentation Publishing House, 2008.
- [5] 王晓川.德国:城市规划公众参与与制度陈述及案例[J].北京规划建设,2005(3):58-62.  
WANG Xiaochuan. Germany: statement of public participation in urban planning system and cases [J]. The Beijing planning review, 2005(3):58-62.
- [6] 周江评,孙明洁.城市规划和发展决策中的公众参与——西方有关文启示[J].国外城市规划,2005(4):41-48.  
ZHOU Jiangping, Sun Mingjie. The public participation in urban planning and development decisions: western enlightenment [J]. Overseas Urban Planning, 2005(4):41-48.
- [7] 何丹,赵民.论城市规划中公众参与的政治经济基础及制度安排[J].城市规划汇刊,1999(5):31-35.  
HE Dan, ZHAO Min. Public participation in urban planning and political-economic and institutional arrangements[J]. Transactions of the Urban Planning, 1999(5):31-35.
- [8] 吉田友彦,邓奕.日本:公众参与社区营造[J].北京规划建设,2005(6):50-53.  
YOSHIDA T, DENG Yi. Japan: public participation in community development[J]. Beijing City Planning & Construction Review, 2005(6):50-53.
- [9] 焦怡雪,刘涌涛.寻求历史保护与社区发展的融合——历史文化街区保护与改善的社区发展途径探讨[J].重庆建筑大学学报,2008(4):33-37.  
JIAO Yixue, LIU Yongtao. Seek the integration of historic preservation and community development: cultural blocks protection and improved community development approach[J]. Journal of Chongqing Jianzhu University, 2008(4):33-37.
- [10] 朱隆斌.城市提升——扬州老城保护整治战略[M].南京:江苏科学技术出版社,2007.  
ZHU Longbin. Boost: Yangzhou city protection regulation strategy of the city[M]. Nanjing: Jiangsu Science and Technology Publishing House, 2007.