

# 北京“历史文化保护区”的城市再生和基层治理

朴哲贤

## 一、绪论

中国正在全国范围内如火如荼地大搞城市再生，无论是沿海内陆、大中小城市还是首都和地方都无一例外的吹着这股“城市再生”的改革春风。中国长期以来推进的体制改革必然带动了城市结构空间的重组，这使城市再生顺理成章的得到了推进。然而，城市再生不仅改变了城市的空间结构，还给社会政治经济的利害关系带来了不可小觑的变化。鉴于此，城市再生的方方面面自然是备受学术界的瞩目。除此之外，城市再生还是一个带有浓厚政治色彩的大型项目，能给社会政治经济利害关系相互交织的城市空间带来昭然可见的变化。所以，若想调节利害关系，象征着决策结构的“治理（governance）”问题可谓是“兹事体大”。本研究旨在通过北京“历史文化区”的案例来分析中国的城市再生和基层治理问题。本研究着重分析北京的“区政府”，旨在通过把同一个区政府推进的不同城市再生项目进行相互对比，来比较不同区政府间对城市再生的治理。

## 二、二十世纪九十年代之后，北京市中心的重建：从“改造”到“再生”

可以说，中国的城市再生始于1949年10月1日——中华人民共和国建立之时。如果确切地说，当时并不叫“再生”而更接近于“改造”。《第一个五年计划》（1953—1957年）打响了社会主义重工业化的第一枪，举国上下都开始了一场声势浩大的改造计划——变“消费和享乐主导的资本主义城市”为“重生产和建设的社会主义劳动人民城市”，城市的空间结构发生了翻天覆地的变化。1978年，改革开放的“脚步”踏遍大街小巷并走出国门，中国开始与阶级斗争和计划经济分道扬镳，中国的城市变化也悄然而至。1990年4月，北京市政府开始在全市推进“危旧房改造”工程，房地产开发方兴未艾，房地产市场急速扩大，北京市还把市场机制引入了“危旧房改造”中，开始了大规模的拆迁和重建。然而，在这场大刀阔斧的城市改造运

动中，不计其数的历史文化遗产遭到了破坏。因此，该时期的城市变化还谈不上“再生”，只不过是一种以实现经济价值为目的，对既有的城市空间进行“拆旧建新”的“改造”。然而，随着“改造”带来的“破坏性”问题越来越凸显，2001年，北京市政府发表了《北京旧城25片历史文化保护区规划》。该规划由北京市规划委员会制定，内记载了关于北京市25个历史文化保护区的规划文案、历史及现状的调查资料，还有有关用地性质变更、人口规模调整、道路调整、市政建设的具体性原则、对策和措施等。

### 三、城市再生治理的类型

#### 1. 政府主导型

一般而言，地方政府、房地产开发商、居民等都是城市再生的主体。地方政府在主导城市再生治理时，会调动国企和房地产开发商进行施工，这时城市再生就是一种“行政行为”。在政府行使这种“行政行为”时，居民实际上发挥不了任何作用，只不过是城市再生过程中的一枚棋子而已。再生过程中创造出的收入大部分都被主导再生的政府收入囊中，而对（创收的可能性相对较小的）城中区市民居住地进行危旧住宅修缮时，政府不仅要负责策划、施工、调动资金，还肩负着拆迁重任，这使得主导城市再生的政府要背负巨大的行政和经济上的负担。这样的政府主导型城市再生，一般偏重于创收，对居民的利害关系和扩充公共设施置若罔闻。因此，哪里有只追求经济利益的拆迁，哪里就有居民的反抗，就算地方政府能够获得一定规模的经济收入，其要负担的政治和社会性成本也是“大而无当”的。因此，此类被视为“行政行为”的政府主导型城市再生治理正在渐渐的退出历史舞台。

#### 2. 房地产开发商主导型

这类的城市再生其实是一种地方政府对房地产开发商的“委任”。地方政府把大到直接施工，小到策划、资金调动和拆迁户的安置等一并委任给房地产开发商。地方政府之于城市再生工程中只是“行政机关”和“执法机关”。此时，房地产开发商主导型城市再生即可视为一种“商业行为”。此类城市再生的问题在于，房地产开发商作为市场参与者，其目的必然在创收。城市再生应体现的“公共性”就有可能得不到保障。虽然“政府主导型”和“房地产开发商主导型”城市再生都因只顾追求利益而看似大同小异，但实际上却是不啻天渊。因为对方政府对于国有土地（和国有资产）持有排他性的所有权，能通过公有经济来实现公共性。而房地

产开发商却视追求经济利益为不二之选，把整体的公共性作为不予考虑的首选。当地方政府委任房地产开发商时，它不仅需要考虑地区居民的权利和公共性问题，还要服从包括市政府-省政府-中央政府的上级政府，并接受上级政府的监督和管制。

### 3. 多元主体共谋型

与前文所述的政府主导型和房地产开发商主导型不同，多元主体共谋型是由多个主体构成的。最近，北京历史文化保护区的城市再生主体不再局限于地方政府和房地产开发商，居民、专家、学术界、媒体、志愿者等都开始成为城市再生建设的一分子。这是因为原来的“政府主导型”和“房地产开发商主导型”都把扩大开发，增加收益视为城市再生的圭臬，不仅全然不顾居民的利益，还把城市再生视为一种简单的结构空间和建筑环境的变化，并寄希望于以此来创造出经济价值。如此一来，保护历史文化区的历史文化遗产，实现独具一格的可持续开发就成了无稽之谈。在几经反躬自省后，这种新型的城市再生治理体系——“多元主体共谋型”就应运而生了。这时，居民不再是任由地方政府和房地产开发商“摆布”的一颗棋子，而是翻身做了主人，能以居民的身份来争取自己的合法权利从而参与到城市再生的建设中来，成为了多元主体之一。因此，就算是在城市再生过程中，不得不与拆迁来个“狭路相逢勇者胜”，居民也可以索要正当的赔偿金后搬离，或者是在再生建设完工后，入住为原住民提供的免费或者廉价的安置住宅。而且，居民可自发组成有关城市再生的组织，积极参与到城市再生决策中，为自己的利益发声，从城市再生建设中分到自己的一杯羹。

## 四、历史文化保护区城市再生治理的案例分析

### 1. 南锣鼓巷：多元主体共谋型

对于南锣鼓巷的成功“转型”，前文所述的“多元主体共谋性”城市再生治理体系是功不可没的。除了地方政府和房地产开发商，居民、专家、媒体等主体共谋城市再生建设的发展，正确合理决策，最后实现了皆大欢喜。有关南锣鼓巷采取的“多元主体共谋型”城市再生治理体系中，有如下几点不容忽视。

首先，南锣鼓巷是全中国屈指可数的兼备复杂土地使用权及建筑所有权关系的地区。2006年，南锣鼓巷正式开始紧锣密鼓地进行城市再生建设，而此前曾风靡一时的“全面强制拆迁”

城市再开发方式在南锣鼓巷根本就是窒碍难行。南锣鼓巷一带不仅集结了中央政府和北京各种权力机关所有的建筑，一直到建国初期还都保有土地使用权和建筑所有权，与平民百姓或者农民工的居住地不同，压根就无法施用惯用“伎俩”——“全面强制拆迁”。

若在如此南锣鼓巷，生搬硬套之前的全面强制拆迁方法，能否带来经济利益暂且不论，其导致的居民反抗、政府可信度下降、大量待安置的拆迁户、公共性受损等问题不仅会给南锣鼓巷带来无法挽回的损失，更甚至要付出更大的社会和政治代价。在南锣鼓巷施行全面强制拆迁根本就是得不偿失的愚蠢行动已经逐渐成为了社会共识。因此，政府开始试图通过追求更多元的决策主体来把社会和政治成本降到最低，获得再生建设效果的最大化并赋予政府行为更强的正当性。最后，南锣鼓巷的城市再生建设体系就实现了从“政府主导型”和“房地产开发商主导型”到“多元主体共谋性”的转变。

其次，南锣鼓巷再生的资金筹集方式也值得瞩目。南锣鼓巷的历史文化资源保护和开发需要大规模的资金，遂交道口街道办事处则根据《南锣鼓巷保护与发展规划（2006-2020）》与《交道口社区发展规划（2006-2020）》积极向上级政府申请保护历史文化资源所需的资金，在办事处的不懈努力下，终于筹集到了来自北京政府下拨的三亿七千万元人民币的建设资金。在北京市政府的鼎力相助下，社会各界也开始纷纷出现向街道办事处“主动请缨”的企业，欲为南锣鼓巷的再生贡献一己之力。

除此之外，专家组也是“多元主体共谋性”城市再生中不可或缺的组成要素。南锣鼓巷与一大批像北京大学城市规划中心一样的研究城市规划，再生的专家组有着密不可分的联系。这些专家组制定像“两个规划”（前文提到的两个发展规划）一样的“大师级”规划，主办由交道口办事处，居民代表，商人代表，开发商共同参与的定期会议，制定出研究有关城市再生各种案件的决策体系。

而在“多元主体共谋型”治理体制中，最重要的当属地区居民。居民不再像以前一样被动的接受单方面的拆迁或者补偿金，而是自发组建组织，在有关城市再生的问题上直抒己见。南锣鼓巷的居民们组建了名为“开放空间”的组织，讨论地区的发展方向，向街道办事处递交讨论结果。而且自2007年开始，东城区自发组建了第一个自行车消防队，以居民自治的形式来监管南锣鼓巷的消防安全问题。不仅如此，“社区老人互助会”、“劳动人口协会”、“电影爱好者协会”等可解决社区各种问题的自治组织也雨后春笋般纷纷成立，积极参与了社区的建设。而且，从事各个行业的南锣鼓巷商人们也在2005年组建了“商会”前身的“中央戏剧学院校友会”，至今仍以南锣鼓巷商人自治团体的身份，发挥着举足轻重的作用。商会的成员们来自酒

馆、咖啡厅、茶馆、饭店、酒店、服装、工艺品、小剧场等各个领域，可谓是包罗万象。成立之后发挥了连接政府和企业的纽带作用，在说服商人的过程中，调和了商人和政府间的利益冲突。此外，商会平时也与政府的工商、街道、卫生、公安、城管等部门保持着密切的联系，整顿了南锣鼓巷商业活动的秩序，保护了公共服务设施。企业也不例外，在追求经济利益之余，积极参与能提高地区公共价值的公益活动，还为发展成果能够泽被文化观光产业而做出了不懈的努力。除了地区居民与商人团体之外，NGO团体（非政府组织团体）也参与到了南锣鼓巷的再生建设之中，这点也需格外瞩目。他们为居民提供了自治的经验和渠道。NGO团体在2009年成立了“社区茶馆对话会”，为居民和商人之间架起了一座沟通对话的桥梁，积极协助解决居民和商人之间的问题。同年，“南锣鼓巷社区工艺坊”成立，通过开展慈善活动为社区的残疾人和低收入人群募集善款。

## 2. 白塔寺：房地产开发商委托型

前文分析的南锣鼓巷再生治理体系中所存在着的一系列诸如：历史文化资源遭到破坏、传统风貌荡然无存、杂乱无章的非法扩建建筑、恶劣的居民生活条件、文化发展创意产业发展动力不足等问题。虽然白塔寺也存在同样的问题，但与正式再生前就已经具备了一定商业发展水平的南锣鼓巷相比，主要以零售商店和小店铺接待游客的白塔寺可谓相差甚远。所以在南锣鼓巷把再生的重点放在把毫无章法可言的商业发展模式转换升级为文化创意产业之时，白塔寺另辟蹊径，把通过着重发展高水品的商业发展、提高居民收入、吸引游客来唤起地区的活力定为城市再生的核心目标。

而且，相比南锣鼓巷，白塔寺的人口密度非常大，因为白塔寺有大量流动人口需要的住宅条件恶劣但廉价的住房，以农民工为主的大批流动人口蜂拥而至，导致流动人口的比重大幅增加。因此，当构建白塔寺历史文化保护区再生治理体系时，拆除包括流动人口的原住民的住宅就成了一个关键性问题。综合这些条件差异，最终得出了白塔寺历史文化保护区适合通过“房地产开发商委任型”再生治理体系来进行再生建设的结论。白塔寺的城市再生建设还正在进行之中，结果可能会根据治理形态和进展的变化有所不同。

相较于南锣鼓巷，白塔寺面积狭小、四合院保存情况糟糕、流动人口比重大、居民以低收入阶层和小商贩为主、环境条恶劣，所以地方政府把白塔寺历史文化保护区的再生建设委任给房地产开发商，让其解决该地区再生建设的核心难题——拆迁和安置。现在白塔寺历史文化保护区内设置了“白塔寺项目腾退对接中心”，腾退是以公益性目标，清空原住民居住的建筑，重新安置原住民的活动。而白塔寺项目腾退对接中心则是西城区政府为拆迁居民解疑答难的地

方。然而关键却在于，腾退对接中心虽然是由该地区国有土地的所有者，也就是西城区政府设立，但实际腾退与居民协商并处理一系列诸如安置和补偿款的后续问题都由房地产开发商全权负责。

然而该地区的问题并不在于“过度的商业发展”，而在于“商业发展水平低下“和集结了大批生活条件恶劣的低收入群体和流动人口。因此，在西城区政府看来，给原住民及流动人口支付适当的补偿款，并把其安置在其他地区；把该地区打造成可连接南部的中国最大金融街的“佛教文化院”，实现白塔寺向高端传统文化中心区域的升级，才是白塔寺再生的核心目标。然而，政府把再生”大权“全权委任给房地产开发商，而“房地产开发商委任型”城市再生治理体系对于白塔寺来说是否行之有效还需要进一步的观察。

### 3. 杨梅竹斜街：房地产开发商主导型

位于杨梅竹斜街历史文化保护区的“北京大栅栏投资有限责任公司”（以下简称“大栅栏投资公司”）是主导该地区再生的主要开发商。该企业旗下有很多公司各司其职，在开发大栅栏和房地产开发、吸引投资、提供公共服务等城市开发及再生方面颇具经验。与政府相比，该公司主导的城市再生更能融会贯通，能通过各种基金会和公益组织进行融资。而且，在整体工程的管控、推进、效率性、反馈等方面确实交出了比政府更好的成绩单，又因其与社会各界的专家及学界保持紧密联系，完全有能力胜任对再生相关的专业性问题进行学术性的交流和讨论。

资金、政策、理论等是大栅栏投资公司的强项，而且鉴于其对城市再生有着长期的规划和相当的威信，比一部分“居民主导型城市再生”更有优势。从整体来看，大栅栏投资公司主导的城市再生相较政府主导型或者居民主导型不仅有其自身的企业优势，它还能从宏观角度出发对再生相关的监管、融资、施工速度等进行更恰到好处的指导和调整。而政府主导型或者居民主导型的城市在这些方面不是严格过度，就是松懈过度。而且该企业在公益性、动员社会支持、反馈等方面效率更高。

然而，有长必有短。由于市中心地区的区域特殊性，为解决错综复杂的所有权关系，企业需要负担高额的行政手续费，社会经济成本很高。而且时长会因各级政府部门内部的协助力度不够而发生各种问题，其中很多问题对于“区区”的企业来说，根本就是束手无策。

大栅栏跨界中心是杨梅竹斜街历史文化保护区再生的另一特征。通过该中心即可管中窥豹，看出地方政府对城市再生的态度变化。由原来的把城市再生视为一种“行政行为”，以自己的—孔之见推行“推土机式”的再生，转变为听取社会各界意见，自行搭建平台把意见变现的

“柔和型”再生，可见政府态度上的转变之大。学者、文化人、专家、艺术家、个人、组织等各个领域的相关人士都投身到了该中心，作为城市再生的“最强大脑”为城市再生提供了必要的知识、经济、文化、技术支持。

而专家组共参共建的“社区营造”也是杨梅竹斜街区别于其他地区的又一大特征。大栅栏公司聘请清华大学的社会学教授、研究人员、研究生等专家来做区域再生的相关学术研究。自2014年年初，这些专家以居民和流动人口为对象，通过对口述历史、社会网络、传统的继承、社会组织和政府关系的学术研究，有条不紊地组织着杨梅竹斜街的“社区营造”活动。进入改革期后，在北京市中心居民区的人口学同质性极具恶化的情况下，基于专家组的学术研究进行的“社区营造”活动，有助于解决与再生有关的各种问题。与多元主体共谋型治理体系一样，居民的参与发挥着举足轻重的作用。

上述杨梅竹斜街历史文化保护区采用的“房地产开发商主导型”再生治理体系与前文分析的原理意义上的“房地产开发商委托型”再生治理体系大有不同。后者只顾追求商业性的利益，对诸如扩充公共设施、改善居民生活条件以及保障居住权等公共性的保障置若罔闻。而杨梅竹斜街的再生方式反而成功地同时保障了公共性和效率性。这都要归功于主导再生的北京大栅栏投资有限责任公司作为国企与地方政府西城区在一定范围内发挥了影响力，保障了历史文化保护区的再生没有沦为过度追求商业经济利益的筹码。而且杨梅竹斜街历史文化保护区的城市再生独有的社会学学者构成的专家组积极参与、社会各界共谋的平台诞生等特征也防止了“房地产开发商主导型”“城市再生”走上重经济利益轻公共性的一边倒道路。

## 五、结论

通过以上研究，本研究分析出了如下的有关北京城市再生和基层治理的特征。

第一，同属西城区的白塔寺和杨梅竹斜街分别采用了“房地产开发商委任型”及“房地产开发公司主导型”的城市再生治理方式。只看治理形式，后者的区政府监管看似不如前者严格，公共性损失更严重，但当地调查的结果却给出了另一个答案，因杨梅竹斜街的房地产开发商是由区政府直接设立的国有企业，其有别于形式性的“房地产开发商主导”治理体制，再加上其试图通过如与清华大学社会学专家共建的“社区营造”活动等一系列努力来解决在城市再生过程中招致的冲突和矛盾。

第二，与在城市再生上取得阶段性成果的杨梅竹斜街不同，白塔寺至今仍与居民进行有关拆迁的协商，虽然美其名曰“委任型”，但由于房地产开发商直接负责政治性爆发力特别强的“拆迁领域”，使得区政府以“委任”为名，试图回避解决相关问题。虽白塔寺的再生还处于进行阶段，现在盖棺定论还为时尚早，但从白塔寺的城市再生目标来看，若想把其打造成能连接南部中国最大金融街的高级旅游休闲胜地——佛教文化院，必须给原住民支付“适当的“补偿款才能顺利拆迁，但是区政府为逃避直接解决这一过程中出现的冲突和矛盾，把除了再生之外的政治负担也一并丢给了房地产开发商，美其名曰“委任”。实际上是政府把政治性的负担“业务外包”给了房地产开发商。

第三，正如前文所分析的一样，南锣鼓巷之所以能采用“多元主体共谋型”的再生治理方式，是因为其具有的政治特殊性。即，党、政府、军队等权利机关及各种宗教团体自1950年建国初期就扎根在了该地区，而且中国政治体制的特性是不允许区政府强制、随意拆迁并开发该地区。此外，步入改革期以后，北京对之前积极、消极城市再生经验进行了反躬自省，最终使得南锣鼓巷历史文化保护区能够成为其他城市再生的典范，获得了巨大的成功。

本研究以体制转换为背景，重点研究并分析了区政府，虽对北京历史文化保护区的城市再生治理的学术研究做出了贡献，仍存在许多不足之处。没能彻底分析城市再生主体下放到区政府隐含的政治经济意义，以及区政府之间和区政府内部存在不同再生治理体系的原因；围绕城市再生而展开的区政府和市政府之间的关系问题。本文主要分析了城市再生经验相对较丰富的首都北京的案例，不能概括经验或者历史文化资源不足的地方城市再生问题，有一定的局限性。