

有机更新视角下文昌市骑楼建筑保护中的政府责任研究

林琳 谈泰求 何慧

西南民族大学公共管理学院, 中国·四川 成都 610200

【摘要】 历史建筑是代表积淀城市人文、城市性格的文化符号,是城市文化竞争力的重要筹码。保护好、利用好与发展好传统历史建筑是政府不可推卸的责任。民众希望政府从大规模更新、同质化建造与破坏性修护转向小规模更新、渐进性改造、保护式修缮的有机更新模式。政府作为公共事务主体,理应承担回应民众需求、推进历史建筑保护与发展的责任。本文针对文昌市骑楼建筑的保护现状中政府履职情况,提出建立完善的政府责任体系,进一步解决骑楼建筑保护与发展存在的政府责任缺位和失位的问题。

【关键词】 有机更新; 历史建筑保护; 政府责任

【基金项目】 本文系西南民族大学 2021 年大学生创新创业训练计划项目(编号 S202110656108)资助。

政府是骑楼建筑有机更新工程中的保护主体,对于历史建筑的保护应切实担负起组织领导、统筹规划等重要责任。在骑楼建筑动态保护、有机更新所面临的种种问题中,必须明确政府治理主体的责任边界,构建完善的政府责任体系,具有现实需求的紧迫性和行政实践的价值性。

1 相关概念界定

1.1 有机更新

“有机更新”是指在对建筑改造过程中主张针对已有的不同地域风情的历史建筑来加以区别对待,要在可持续发展的基础上遵循历史城区发展的内在规律,采用适当的规模和合理的尺度方式进行科学改造,使城市发展与创新并重。

1.2 历史建筑保护

历史文化建筑保护是指由于历史建筑最显著的特征就是其长时间积累沉淀的历史文化资源,包括有形的物质形态设施建设和无形的非物质形态的文化精神遗产等多种价值,我们遵循“历史街区的保护具有渐进性、系统性的有机更新特点,是一项政策性、技术性和经济性等各方面要求都很高的系统性工作”^[1]的内涵对历史建筑进行可持续发展的工程保护。

1.3 政府责任

本文将政府责任概括为政府组织及其公职人员在行使公共权力时,在相对应的社会领域所应当承担的责任。具体而言,政府是提供公共产品的主体,在保护历史文化遗产、提供公共产品等方面应负有一系列相关的责任。

2 有机更新视角下文昌市骑楼建筑保护中的政府责任研究现状

文昌市大多骑楼建筑的保护不尽人意,它的骑楼建筑主要集中在文南老街与铺前镇胜利街两处。其中,胜利街的现存骑楼损坏较为严重,但我们依旧窥见过去的繁华,灰白色的墙壁被岁月与人类侵蚀,凹凸不平的道路缝隙长了几株小草。底下的一楼保存较好,能够为行人、商铺服务。但是,楼下已经残破荒废了,商业活力低迷。文昌市与不远港口的地理位置大体成一个直角,导致海风对全市的骑楼自然损毁严重。加之,居民需要提升生活

质量自己会进行修建活动。而修建活动并没政府部门的管制和建筑师的参与,使得建筑风格统一的老街口渐衰退。“欧式元素的杂乱堆砌、比例失调的柱式、花哨的颜粉饰,使得历史街区整体协调性受到影响。所以,骑楼的保护与研究迫在眉睫^[2]。”

目前,骑楼保护纳入当地政府“十四五”规划和 2035 远景纲要,强调文昌历史名街的保护和修缮,整合现有资源,打造传统与现代相融、商业与文化结合、旅游与休闲功能兼具的特色街区。

3 有机更新视角下文昌市骑楼建筑保护中的政府责任保护存在的问题研究

3.1 骑楼保护资源供应不足

骑楼建筑供应不足主要体现在以下两个方面:一是当地财政支出保障少。海南文昌市骑楼建筑群主要所在地为铺前镇。而铺前镇目前经济结构主要以第一产业为主,第一产业的比重占 GDP 的 49.24%,在整个铺前镇经济中占有绝对的主导地位。铺前镇政府综合比较衡量下无法持续、长期的对骑楼建筑的有机更新工程进行财政资金支持。即便拥有专项资金,基层政府面对各方面财政压力,不得不进行资金周转腾挪,将不能够立竿见影的维修工作推后或者腾空。二是专业技术人员匮乏。受海南本地气候影响,强风使得骑楼外立面受到严重侵蚀。加之,骑楼经过漫长的岁月,建筑面临着内部结构缺失或松散等问题。骑楼修缮与长期维护需要较多专业技术人员,故修缮保护同时面临着两方面难题,一方面文昌骑楼自身独特的雕刻工艺使得修缮难度较大,另一方面当地已经很少有专业的手工艺技工人员,面临着断代危险。

3.2 公民参与合作意识薄弱

有机更新的维护与发展模式,需要进行系统的规划、整体的有机重塑,需要与骑楼经营的商户、居民等进行沟通协调合作,共同关注骑楼经历岁月的洗礼中所孕育的人文感情。但在文昌市铺前骑楼老街有机更新的过程中,利益相关者并没有充分参与到决策过程中。由于当地大多骑楼是用于经营或者居住,当地骑楼店铺经营商户、骑楼屋主大多数抱着政府财政拨款修筑的观望心

态以及对骑楼修缮保护的漠视心理。因此文昌市骑楼建筑得不到充分的修缮和维护, 也存有居民普遍缺乏对骑楼的保护和维修意识的原因。在骑楼的保护与发展工作中政府处于核心主导作用, 但不意味政府管控一切, 所以政府部门要积极呼吁其他主体参加进来。

3.3 政府部门权责交叉重叠

骑楼建筑有机更新工程管理部门涉及众多。文昌市规划行政主管部门负责骑楼街区的规划管理工作, 市文物行政主管部门负责骑楼街区的保护、管理、监督工作。如果骑楼进行修缮, 就要涉及文昌市发展改革委员会、市住建局、市财政局、市招商局、市文化旅游局、市史志办、铺前镇政府、交通运输局、市城投公司等部门。各个部门职权范围有一定的交叉重叠, 协同做好骑楼街区保护发展的相关管理工作难度大。部门机构重叠, 职能结构没有梳理明确, 有空档推卸责任, 消极作为。

4 有机更新视角下文昌市骑楼建筑保护的政府责任的原因分析

4.1 骑楼保护发展制度不完善

一方面, 受制于我国政治社会现实, 基层政府重心仍旧停留在“GDP 业绩”上, 对骑楼建筑保护发展保障体系还有较多不完善之处, 欠发达地区缺乏保障。如人才培养、激励保障等机制仍然落后。另一方面, 文昌市经济实力较差, 基层政府没有足够的财政实力, 以第一、第二产业为主, 经济结构较单一。在缺少财政资金及管理体制的基础上, 当地基层政府不愿意参与到骑楼修缮保护工作中。

4.2 多元参与主体集体失灵

当地政府没有有效履行职责基础上, 加强与社会组织合作发展, 不能充分利用 NPO 自身的优势特点更好推动骑楼的有机更新。当地居民较差的骑楼保护意识, 使之未发挥参与共建作用, 未做到共治共享。文昌市骑楼建筑可持续发展中出现了治理的真空。

4.3 缺乏服务型政府意识

政府部门意识观念仍是“管理型”政府, 消极被动进行骑楼改造工作。作为一个理性“经济人”个体, 当地基层政府希望财政支出的效益最大化, 自利化倾向严重。服务型政府建设处于萌芽时期, 公务人员为公民服务意识尚未建立。“然而, 建设服务型政府就要强化社会管理和公共服务职能^[3]。”基层政府有责任提供良好的公共服务和合格的公共产品。总之, 当地形成服务型政府的“土壤”还不够肥沃。

5 有机更新视角下文昌市骑楼建筑保护中的对策建议

5.1 加快资源下沉力度, 建设人才培养体系

首先, 各级政府应逐渐有计划的加大对骑楼修缮的资金投入力度, 为骑楼的修护提供充足的资金支持。其次, 在推进文昌市骑楼改造工程要充分立足有机更新理念, 做到动态保护、有机更新。文昌市骑楼的保护和发展应是一个有机整体, 渐进、系统和可持续推进骑楼保护与发展的过程。“对破损或无法修复的部分按照原形式进行更换复原, 对于建筑肌理没有

大损伤、大影响未来功能使用的部分, 尽可能予以保留, 原汁原味的传承历史”^[4]。最后, 应培养专业技术人员投身于骑楼的更新发展队伍中, 特别是注重培育本土人才, 加快建设人才队伍体系。

5.2 加强多元主体合作力度, 提高公民共建共享意识

传统的“行政性”的管制下容易出现分配效率低、公民权利难以行使和“官僚主义”严重等问题, 易导致大多时候难以有效发挥其他社会主体的作用。骑楼建筑的有机更新工程, 不能单纯依靠政府组织的力量, 历史建筑的保护与发展是关乎全体公民的公共利益。因此, 我们加强多元主体合作力度。第一, 增强当地居民的主人翁意识, 发掘当地居民对骑楼的人文情感, 让当地居民共同参与到骑楼未来发展的决策中, 提高居民的话语权。第二, 政府应适当让渡一部分文化和经济权力给社会团体, 给予他们更多的参与权, 加强与社会组织的技术、资金、管理手段等方面合作^[5]。总之, 政府必须协同多方合作, 充分发挥各个主体的作用, 加速推动骑楼持续发展。第三, 共享共治是进行共建的价值前提, 我们提高公民共同参与建设意识, 加大共同享有历史建筑文化与经济价值的力度。

5.3 明确责任主体, 建设服务型政府

保护历史建筑, 是政府不可推卸的法定责任。第一, 要完善政府体制, 划清各个主体在骑楼保护中的责任边界, 明确监督责任。第二, 政府要树立以人为本的服务化意识, 坚持全心全意为人民服务的根本宗旨, 加快实现政府实践的行政逻辑向服务逻辑转变, 破除传统“行政性供给”的思维局限^[6]。人民群众的文化意识在不断提升, 他们更加关注对历史建筑保护与发展中政府的履职行为的优劣。

6 结语

随着文昌市骑楼建筑保护的有机更新工程不断推进, 公民主体意识不断增强。民众呼吁政府部门要提供更高质量的公共文化产品, 满足自身的精神需求。政府理所应当成为公民寻求解决问题的首要人选, 要求政府履行职责要从过去静态、不时和被动转向动态、全天和主动。

参考文献:

- [1] 吴长燕. 历史街区保护与城市有机更新——以镇江市西津渡历史街区为例[J]. 长江论坛, 2019 (02): 60-64.
- [2] 胡丰. 文昌市铺前镇胜利街骑楼的保护与研究[C]. //第六届全国建筑与规划研究生年会论文集. 2008: 297-299.
- [3] 李晓. 农村公共产品供给中的乡镇政府责任担当[J]. 人民论坛, 2013 (33): 72-73.
- [4] 符代芸. 城市化进程中历史街区的保护与开发模式研究——以海口骑楼老街为例[J]. 城市地理, 2018 (02): 32-33.
- [5] 农村土地综合开发治理投资课题组, 韩连贵. 关于探讨农村土地综合开发治理利用、征购储备、供应占用和财政筹融资监管体系完善的途径(上)[J]. 经济研究参考, 2017 (19): 4-114.
- [6] 任贵州. 推进农村公共文化服务设施共建共享的政府责任研究[J]. 理论建设, 2017 (02): 44-49.