

浅析旧城历史文化街区更新过程中的公共参与

——以汉口历史文化风貌街“文创谷”腾退为例

张志^{1,2} 张雯毓³¹

(1. 中国地质大学 (武汉) 公共管理学院, 湖北 武汉 430074;

2. 国土资源法律评价工程重点实验室, 湖北 武汉 430074;

3. 清华大学 社会科学学院, 北京 100084)

【摘要】:传统历史文化街区腾退采用政府主导的“自上而下”规划、大规模外迁和“一刀切”的补偿方案,导致大拆大建后的历史文化街区更新面临“千街一面”趋同化、文化脉络断层、多元利益主体间冲突等问题。这些问题的根源在于腾退过程中公众参与乏力,降低了原住居民的社会归属感,导致无法留住各具特色的城市“文脉基因”。以汉口历史文化风貌街“文创谷”项目腾退为例,通过387位受访者的调研数据分析,得出传统腾退前期、中期和后期3个不同阶段的公民参与过程中存在腾退意愿低、公众意见表达方式和反映渠道少、腾退补偿满意度低等结论,提出在腾退前应加大信息公开力度并提升公众的积极性,腾退中完善公共参与制度保障和丰富公共参与形式,腾退后建立健全后续监督反馈机制。

【关键词】:旧城更新 腾退 公共参与 信息公开

【中图分类号】:F590.31 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1005-8141(2020)04-0401-04

城市发展从“增量扩张模式”向“存量挖潜模式”的转向,成为当前旧城改造和规划发展的新常态^[1,2],以旧城区腾退空间再利用为特征的城市更新成为土地集约利用的必然选择。然而,传统存量地区的腾退更侧重于土地利用率的提高和规模经济的发展,大拆大建后“千城一面”的趋同化重塑使许多承载城市文化记忆的历史街区失去了原有的文化底蕴和地域特色。在全面推进“城市双修”^[3](生态修复和城市修补)的指导思想下,历史文化街区的有机更新主要集中在小规模、渐进式的微更新^[4]、“城市记忆”的保护一修旧如旧^[5]、创新空间的营造反^[6,7]、特色小镇的打造^[6]。这些方法取得了一定的成效,但长远来看,历史街区仍面临着地域特色弱化、邻里生活结构无法延续、多元利益主体间冲突等问题。究其根源,在于腾退过程中公众参与乏力。原住居民作为历史文化街区“活态文化”的载体,缺乏话语权,社会归属感低,久而久之无法延续社区结构,留住各具特色的城市“文脉基因”^[8]。本文以武汉市汉口历史文化风貌街“文创谷”的腾退为例,针对传统腾退过程中公民参与被动下的“主体性”淡化等问题,提出在腾退前加大信息公开力度并提升公众的积极性,腾退中完善公共参与制度保障和丰富公共参与形式,腾退后建立健全后续监督反馈机制的建议与对策。通过扩大公众参与的范围与程度,使原住居民拥有更多的话语权,他们会更

基金项目:国家留学基金资助项目;中国地质大学(武汉)公共管理学院青年教师成长基金项目(编号:CUGGG1701)。

作者简介:张志(1979-),女,河北省衡水人,博士,副教授,主要研究方向为土地利用规划与评价、土地政策与法律评价。
张雯毓(1979-),女,河北省衡水人,博士,副教授,主要研究方向为土地利用规划与评价、土地政策与法律评价。

积极主动参与社区治理，共同促进历史文化街区的可持续更新。

1 研究区概况与数据来源

1.1 研究区概况与腾退完成情况

汉口“文创谷”作为第三批“创谷”项目^[9]，位于汉口历史文化风貌街（沿江大道—江汉路—京汉大道—黄浦大街的围合区域），总面积约 2.81km²，旧租界区历史风貌保存较为完整^[10]，是武汉市现存文物类（64 处，占全市 22.78%）、优秀类历史建筑（122 处，占全市 67.8%）保留最为完好、最为集中的区域，被认定为是第一批中国历史文化街区^[11]。目前汉口历史文化风貌街（创谷）项目的腾退工作涉及三德里片、文华里片、巴公房子与珞珈山街片、少儿图书馆片五大片区，共 16 万 m² 有 2500 户原住居民。截至 2019 年 4 月，除巴公房子外，其他 4 处的腾退工作均未完成。由于资金和安置房源、居民不配合，目前整体腾退工作处于停滞状态。在 16 万 m² 的预计腾退面积中，现完成了 45.6%，共计 7.3 万 m²，三德里片仍有 1/3 的居民未完成腾退^[12]。

表 1 总体腾退进程

具体腾退区域	预计腾退面积 与户数	已完成腾退 面积与户数
三德里片、少儿图书馆片、珞珈山街、 文华里片、巴公房子片	160000m ² 2500 户	73000m ² 1400 户

注：资料来源于武汉市江岸区腾退指挥中心，2019 年 4 月。

1.2 数据来源

本次问卷调查主要以网络调查、实地问卷调查与走访的形式展开，共发放调查问卷 400 份，回收有效问卷 387 份。由于完成腾退的居民已迁出原社会，安置房暂未交房而分散于各处居住，因此调研走访有一定难度。实地问卷调查与走访主要集中在以黎黄陂路与珞珈山街为中心，蔡锷路、沿江大道、天津路、中山路所围合的区域，受访对象包括居民、商家和路人（游客）。通过随机抽样的方法发放问卷 250 份，其中有效问卷 248 份，有效率 96.75%。通过拦截方式对黎黄陂路部分居民、商户、游客等进行了 16 人的访谈，同时实地走访了腾退指挥中心、江岸区国资公司下设海川房地产子公司与相关单位，获得汉口历史文化风貌街区腾退方案的制定和补偿事宜等文件资料。此外，网络调查问卷回收 150 份，其中有效问卷 139 份。整个调查内容包括基础信息、腾退前的意愿、腾退中的公共参与程度、现有改造的满意度 4 部分。

2 研究区公共参与意愿与满意度分析

汉口历史文化风貌街作为老汉口的中心区，老年居民较多，受访者中 50 岁以上的人数达到 112 人，占比为 42.37%。问卷受访者中，男性占比为 55.04%，女性占比为 44.96%，汉口历史文化风貌街区的居民数量略大于非居民的数量。在 240 位（62.02%）听说过腾退的受访者中，有 158 位属于汉口历史文化风貌街的腾退居民，还有 26 位受访者有亲友的房屋被腾退；有 56 人虽然不是腾退对象，但对腾退有一定了解。

2.1 腾退前公众信息获取与腾退意愿

在腾退信息的获取上，有 240 位听说过腾退或原住民中大部分受访者是通过被动方式了解到腾退的相关信息，见表 2。

表 2 受访者对腾退信息获取渠道及腾退意愿

类别	选项	频数	占比 (%)
是否是汉口历史风貌街区改造中房屋腾退的对象	是	158	40.83
	否, 有亲戚被腾退	26	6.72
	否, 但听说过腾退	56	14.47
	否, 没听说过腾退	147	37.98
您从何处了解腾退信息 [多选] (240 人)	相关工作人员面对面宣讲	145	60.42
	横临、公告栏、宣传栏、报纸等	208	86.67
	听邻居亲友讨论、转述	118	49.17
	相关部门门户网站	36	15.00
	其他	0	0.00
您 (或亲戚) 是否愿意继续留在汉口历史风貌街区或附近街区生活 (184 人)	愿意	161	87.50
	不愿意	23	12.50
愿意继续在汉口历史风貌街区居住的原因 [多选] (161 人)	工作地点近	48	29.81
	生活成本低	77	47.83
	邻里关系和睦	88	54.66
	生活便利、设施完善	60	37.27
	其他	2	1.24
不愿意继续在汉口历史风貌街区居住的原因 [单选] (23 人)	房屋面积小	13	56.52
	周边嘈杂	2	8.70
	社区公共服务不好	8	34.78
	有其他房产	15	65.22
	其他	2	8.70

通过横幅、公告栏方式了解到腾退的占受访者 86.67%；通过工作人员上门讲解获取相关信息的占 60.42%；选择主动方式如通过相关政府网站等途径了解腾退的相关信息的仅有 36 人，占总调查人数的 15%。在腾退意愿上，受访居民的腾退意愿较低。在 184 位腾退居民中，87.5% 的受访居民表示愿意继续在汉口历史文化风貌街区继续生活，主要原因是邻里关系和睦与生活成本低，分别占比 54.66% 和 47.83%；其次是因为生活设施方便，占总人数的 37.27%。另有 12.5% 的人表示不愿意继续在汉口历史文化风貌街区居住，主要原因是他处有住房，其次是觉得周围设施不完善。

2.2 腾退中公众意见表达与反映渠道

在相关单位是否组织活动听取居民对腾退方案的意见方面，通过调查发现汉口历史风貌街区开展过不同程度的民意征集、展板公示等活动，居委会也做过一定的宣传，但规模并不大，相当一部分原住民是通过新闻报纸了解到腾退方案。

表 3 受访者对腾退信息的了解及意见反映情况

类别	选项	频数	占比 (%)
----	----	----	--------

有关腾退方案, 相关单位是否组织活动听取居民意见 [多迷] (N=84 人)	新闻报纸的介绍	80	43.48
	有民意征集、展板公示等活动	139	75.54
	居委会盲传或听证会	63	34.24
	开发商宣传	4	2.17
	不大关心	2	1.09
您所在的社区有哪些渠道可以表达和反映对腾退方案的意见 [多选] (N=84 人)	有居民自治组织, 代表居民表达诉求	93	50.54
	有入户调查, 可向入户人员反映	81	44.02
	反映了意见, 却没有反馈	73	39.67
	有意见但不知道我谁反馈、怎么反馈	59	32.07
	不征求居民意见, 没有说话渠道	14	7.61
无论您是不是腾退对象, 更偏向于哪利意见表达方式 [多选] (N=387 人)	不了解	35	19.02
	居民代表大会	184	47.55
	讨论会/座谈会	191	49.35
	入户走访	304	78.55
	规划公示	123	31.78
	其他	0	0.00

从表 3 可见, 在腾退方案的意见表达中, 居民普遍不知道如何表达自己的意见。在 184 名腾退受访对象中, 有 39.67%的居民表示向相关组织和单位反映了意见, 但没有得到相应的反馈; 有 32.07%的居民表示“有意见但不知道该找谁反馈”, 甚至有 7.61%的居民认为“不征求居民意见”。这无疑表明居民很难找到切实有效的方式与腾退决策和执行方建立有效的对话机制。居民最希望的腾退意见表达渠道是入户走访 (78.55%) 和规划公示 (31.78%), 其次是座谈会 (49.35%) 和居民代表大会 (47.55%), 充分说明居民更希望有“面对面”沟通探讨的机会, 传统的规划公示仅占 31.78%。

2.3 腾退后公众的补偿与改造满意度

从表 4 可见, 在 184 位腾退受访者中, 有 119 位受访者对现有的腾退补偿方案不太满意, 占比约为 64.67%。公众对腾退方案的不满主要集中在补偿金额低和安置房源不满意两个方面。居民普遍表示, 补偿金额低于市场价格且安置房源地段和价位不及预期。相反, 对已经完成旧城改造的部分汉口历史风貌街区的改造效果, 受访者的总体满意度高达 75.97%。其中, 居民的满意度为 84.8%, 非居民为 97.9%。虽然居民满意度略低, 但仍然可反映出居民对整体改造的极满意态度, 受访者普遍认为改造保护了历史建筑并展现了老租界的风情。部分居民、游客认为改造破坏了原有老租界的文化氛围, 商业化过重影响了居民的生活, 还有小部分原住居民认为改造后停车位、电力排水等基础设施不完善, 步行街不能通行车辆。

表 4 受访者对腾退补偿及现有改造的满意度调查

类别	选项	频数	占比 (%)
你对所在社区的腾退方案及补偿是否满意 (184 人)	满意	63	34.24
	不满意	119	64.67
	不了解	2	1.09
你对所在社区的腾退方案及补修不满意的原因 [多选] (119 人)	补偿金额不合理, 低于房屋的真实价值	72	60.50
	补偿方案不公平, 各家补偿差距大	23	19.33
	安置房源/户型/面积/价位等不满意	75	63.03
	对相关工作人员的态度不满意	12	10.08

	其他	0	0.00
对汉口历史风貌街区现已完成的改造部分（建筑、交通）效果是否满意(387人)	满意	294	75.97
	不满意	59	15.25
	不了解	34	8.79
对汉口历史风貌街改造教果满意的原因 [多选] (294人)	整体建筑风格美观，展现老租界风情	190	64.63
	历史建筑得到了良好保护，焕发生机	222	75.51
	商业与文化融合较好	211	71.77
	基础设施完善（如交通、停车位、排水）	88	29.93
	其他	4	1.36
对汉口历史风貌街改造教策不满意的原因 [多选] (59人)	改造破坏了原有老租界的文化氛围	44	74.58
	商业化过重,影响居民生活	51	86.44
	基础设施不完善	16	27.12
	其他	0	0.00

3 结论与建议

3.1 结论

对武汉市汉口历史文化风貌街“文创谷”项目腾退过程中的公共参与意愿和满意度分析表明，公众获取信息被动，腾退意愿较低。居民在信息获取方面总体呈一种被动态势，同时受访居民的腾退意愿较低，绝大部分受访居民表示愿意继续在黎黄陂路片继续生活，主要原因是该地区生活设施完善、邻里关系和睦。腾退中，公众意见表达方式和反映渠道有限，有 32.07%的居民不知道如何反馈意见，很难找到切实有效的方式与腾退决策和执行方建立有效对话。居民普遍认为入户走访、居民代表大会和座谈会这些“面对面”的沟通方式比传统的规划公示好。腾退后，大部分居民对补偿金额和安置房源表示不满意，但对现在已经完成的改造效果总体呈现满意状态，受访者普遍认为改造保护了历史建筑并展现了老租界的风情。

3.2 建议

针对传统腾退过程中公民参与被动、“主体性”淡化等问题，根据调查结果来看居民与政府一样，都希望古建筑能得到良好的保护，但让居民了解和认同整个改造方案的科学性与合理性的过程确实缺失，因此本文针对性地提出以下建议。

提高信息公开度和公众参与的积极性：针对武汉市历史文化风貌街腾退前居民信息获取被动、腾退意愿低的问题，应丰富宣传方式并建立信息反馈机制。如腾退的补偿方案、腾退进展情况可在社区内醒目的位置设立电子屏滚动播放；利用邻里关系的带动效果，采取“社区带头人”模式，以少带多，逐步动员居民参与公共生活。同时，可举办信息公开动员会，通过向“社区带头人”发放腾退背景材料和规划草案、邀请专家对草案进行解说，线下“面对面”讲解、现场答疑，建立信息反馈机制，对收集到的居民意见及处理方式公开化；也可通过举办老照片展览、现场模型展示讨论等方式与居民互动，普及历史保护知识，培养公众参与意识。

丰富参与形式及完善公共参与制度：在实际的腾退过程中，从方案制定到规划形成很容易成为政府单方面决定的“独角戏”。缺乏制度的约束会使居民意见采集成为“纸上谈兵”。因此，通过在腾退流程中的决策阶段、公示阶段和意见反馈阶段采用更丰富的公共参与形式，帮助公众更好地参与到公共决策中(表 5)。如在决策阶段可采取居民代表大会、专家居民研讨会方式；在宣传公示阶段可采取方案通气会、方案简介宣传片等面对面交流或可视化强等措施；在意见反馈中可采取公示、公开反

馈意见版、意见卡等形式来完善公共参与制度。

表 5 腾退不同阶段公共参与的方式

方案决策	方案公示		反馈监督	公众教育
社区议事会	公开/告知	公开发布	表达意见	方法与技巧
*咨询委员会	*广告	*情况说明书	*意见卡	*共识决策法
*公民陪审团	*报纸插页	*新闻稿	*社区反馈意见板	*协商对话
*建立组织	*公开信	*网站		*远景展望会
*专家座谈	*热线电话	*问题报告	*上门咨询	*开放空间
*工作小组	*记者招待会		*采访	*角色扮演
*委员会、董事会	*临时讲台		*媒体与博客	*大众教育

健全后续监督和反馈制度：建立包含居民、第三方专家和管理者的腾退督查机构。从腾退方案制定到具体改造都具有较高的专业性，通过设立腾退监督机构对腾退补偿方案的制定是否符合行业规范和国家标准进行审查，对腾退的实施过程进行跟踪监督，有利于公开公正。同时，建立评估制度，明确评估细节和评估标准，邀请改造居民、专家、社会团体、广大公众和政府工作人员对项目建成后的情况进行综合评估和考核，对是否严格按照规划方案进行实施及拆迁中的行政行为进行监督和考核。当居民对腾退中的各项专业性决定有疑问时，可咨询该督查机构或委托其对决定进行审查。同时，设立配套的考核问责方法，对不达标的进行责任追究。此外，对腾退后的居民应进行及时调查回访，对出现的问题进行及时追踪和反思，吸取经验教训，避免在后续的腾退中出现问题。

参考文献：

[1]汪波. 基于存量规划视角的旧城更新路径探索——以长乐旧城控制性详细规划为例[J]. 福建建筑, 2011(4):7-12.

[2]住房和城乡建设部关于加强生态修复城市修补工作的指导意见(建规[2017]59号)[EB/OL]. <http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201703/t20170309-230930.html>.

[3]王晓. 从城市“有机更新”到“有机规划”——基于城市从“增量开发”到“存量开发”的分析[J]. 浙江学刊, 2019, (2):202-207.

[4]隋玉亭. 新时期中小城市旧城更新策略研究[J]. 美与时代(城市版), 2019, (2):24-26.

[5]莫洲瑾, 叶奕贝, 曲1/81/8. 浙江大学建筑工程学院. 基于“城市记忆”理论的城市更新方式在特色小镇设计中的应用——以浙江枫桥平安特色小镇为例[J]. 华中建筑, 2019, (6):90-94.

[6]李竹颖, 张伶俐. 有机更新背景下创新空间营造策略研究——以成都音乐坊为例[J]. 上海城市规划, 2019, (1):58-63.

[7]林波, 叶茂乐. 微观城市形态的创意产业承载力研究——以厦门市思明区为例[J]. 上海城市管理, 2019, 28(3):22-28.

[8]喻涛. 北京旧城历史文化街区可持续复兴的“公共参与”对策研究[D]. 北京: 清华大学硕士学位论文, 2013.

[9]区人民政府办公室关于印发加快汉口历史文化风貌区保护利用打造特色鲜明的“汉口文创谷”建议案办理工作方案的通
知(岸政办[2017]1号)[EB/OL].<http://www.jiangan.gov.cn/bmzl/qzfb/zfbwj-1763/201704/t20170410-119936.html>.

[10]武汉市自然资源和规划局,2016.8.5.江汉路及中山大道片历史文化街区保护规划批前公示[EB/OL].<http://gtghj.wuhan.gov.cn/pc-1507-94570.html>.

[11]住房和城乡建设部、国家文物局关于公布第一批中国历史文化街区的通知(建规[2015]51号)[EB/OL].<http://www.mohurd.gov.cn/wjfb/201504/t20150421-220716.html>.

[12]江岸信息 2018 年第 53 期[EB/OL].http://WWW.jiangan.gov.cn/bm-zl/qzfb/jayw/201805/t20180508_149277.html.

[13]杨一浏.旧城改造中的公共参与问题研究——以宁夏石嘴山市为例[D].北京:中央民族大学专业硕士学位论文,2016.