
城市文脉保护、城市更新与治理创新

——基于巨鹿路 888 号违拆事件的分析

马西恒¹

保护城市文脉成为一个严肃的政策议题和治理议题，是我国城市发展进入新阶段的内在要求和重要标志。随着建设用地和环境禀赋趋于饱和，城市更新模式取代了“摊大饼式”的空间增长模式和“大拆大建”的旧城改造模式。城市发展从“增量生产”转向“存量增值”，要求更加尊重城市发展规律，更加注重城市的品质和内涵，更加注意加强精细化的服务和管理。由此，发掘“旧城”特有的文化内涵，就成为凝聚城市精神、增强城市认同、提升城市竞争软实力的必要途径，延续城市文脉也成为城市发展的法则和城市治理的底线。在这个背景下，2017 年春，上海发生了一栋优秀历史建筑被业主违法拆毁的公共事件，政府事后对相关责任方的惩处力度之重、追责范围之广，在上海乃至全国的同类事件中都可谓前所未有。本文结合这起典型案例，剖析城市文脉保护中的现实逻辑和治理意涵。

城市文脉保护与城市更新的现实逻辑

在上海市衡山路一复兴路历史风貌保护区内，巨鹿路上有 1920 年代由匈牙利建筑师邬达克设计建造的 22 栋花园洋房。其中巨鹿路 868-892 号在 1999 年被列入“上海市第三批优秀历史建筑名单”。2015 年 2 月，888 号的现业主出价 8380 万元买下了这栋总面积 317 平方米的老洋房，并被告知其属于优秀历史建筑，签署了保护承诺书。2017 年 3 月，该业主在没有政府审批的情况下开始动工装修。当月 31 日，有发现异常的市民向“12345”热线举报，静安寺街道城管中队上门查勘，发现房屋未被破坏。5 月 18 日，静安区房管局收到市民电话投诉，次日房管办与居委会上门调查，发现房屋内部结构被拆除，施工方拒绝接受停工要求，拒绝提供业主联系方式。6 月 2 日，静安区房管局联系到业主代理人，并于 6 月 6 日立案约谈，向其出具了书面停工整改通知书。6 月 7 日上午，有记者在现场看到原本的老洋房已被一幢在建新楼替代。事件经媒体曝光，引起舆论哗然。6 月 8 日，中共上海市委书记韩正到静安区调研，强调严格历史风貌保护，对破坏历史建筑的行为一查到底、绝不姑息。6 月 23 日，静安区公布事件调查结果，对违法行为人处以 3050 万元罚款，对参与违法行为的设计、施工、清运、监理环节相关单位和个人全部依法从严处罚，并对 2 个政府责任部门及 10 名责任人员严肃问责。

案例事件发生之后，上海市委市政府高度重视，违法行为人被严厉处罚，相关责任人被严肃问责，一方面体现了城市管理者对城市更新理念和保护城市文脉的底线坚持，另一方面无疑具有强烈的警示作用，有助于加快凝聚保护城市文脉的社会共识。但是从更深的层次看，事件也暴露出城市更新过程中存在着传统与现代、建设与保护、保护文脉与改善民生等多重性的两难命题。在这些两难的作用下，把文化作为驱动城市发展的新动力，把增强城市文脉的延续性作为选择城市发展道路、构建城市经济体系、完善城市功能的新原则，并不意味着主导城市发展的原有逻辑会在实践中戛然而止。

过去 30 年间，囿于城市化初级阶段的现实制约，人们迫切需要现代化设施所带来的便利，城市空间很容易被当成可以切割并进行标准化、规模化生产与供给的商品。发展主义的政府行政逻辑和利润至上的市场资本逻辑因此相互契合，合力推动了城市经济的发展，却也造成城市空间被撕裂，不少历史街区、建筑古迹在大拆大建中被毁坏，原有的社会关系网络、人情风物和生活方式被消解。如今，由于城市建设的土地空间和资源条件趋近瓶颈，政绩逻辑和资本逻辑也会联手转向城市的文化资源寻求

¹作者系中共上海市委 党校社会学教研部主任、教授

效益。这样的所谓“保护城市文脉”，失去了历史文化信息的原真性，没有人与城市的共融，仍然脱离了城市人文肌理的本质要求。

当然，城市更新也会带来实践逻辑的新变化。具体到本文的案例，从整个事件的发生过程至少可以见到参与博弈的四条逻辑：一是资本-消费主义的逻辑，城市住宅兼有投资和消费的双重功能，本案的业主显然将自己巨资购买的优秀历史建筑当成了可以任意处置的私人领地，而施工各方与业主的合作也无非意图从中获益；二是社会隔离的逻辑，拥有高价历史住宅作为社会地位的标志，使业主在空间上和身份上与周边社区和居民区隔离开，甚至连相距不到 5 分钟步行路程的居委会和物业公司都无法掌握业主信息，也进不去这样私人产权的“深宅大院”；三是城市文脉的公共性逻辑，事件的暴露起于热心市民的反复举报，通过公共舆论发酵成为公共事件，反映出它牵动了公众的利益和关怀；四是政府部门的监管逻辑，基层政府部门对这场持续数月的违法行为无所作为，与事件发生后市委市政府的高度重视形成了鲜明对照，反映出政府体系内部转变城市发展理念的不同步。

城市文脉的公共性及其治理短板

概而言之，尽管保护城市文脉有法可依，对历史建筑的公共关怀业已存在，但在基层政府漠视的情况下，依然难以平衡资本的任性和社会隔离带来的监督缺失。

值得注意的是，在上海市巨鹿路 888 号优秀历史建筑被拆毁事件中，有热心市民相继举报，有主流媒体的曝光跟进，有社区居民的叹息和历史建筑爱好者的批评。社会监督和公共舆论的介入使其成为一起公共事件，并对事件的最终处理发挥了不言而喻的影响。这意味着，保护城市文脉不仅仅是保障城市健康持续发展的文化策略，也不仅仅是营销城市品牌的经济工具，还切实地关系到了尊重市民群体性的记忆、认同乃至利益和生活方式。重视其精神价值和社会生活意义，保护城市文脉才能获得更加充实的正当性。

对于城市社会来说，城市文脉是具有公共性的。城市文脉是城市成长过程中时空延展与接续的内在脉络和肌理，这个脉络和肌理标示了城市整体性的风貌特征与精神气质。尽管上海、广州等城市的文化和建筑风貌体现出多样性、差异性和多层次性，但这些特征已在长期共存中变得相得益彰，共同构成了城市的整体特征。城市文脉的整体性决定了其社会全员意义，从而也具有了归属市民群体的共有性。在城市内部全面的社会依赖关系中，城市社会的每个成员都浸濡在城市文化的氛围中并或多或少地被其塑造，都至少可以通过平等交换的方式获得自己的空间，并且由此寄托自己的生活。最后，城市文脉的公共性还体现为共建共享性。城市文脉是历代城市人劳动和智慧的结晶，也为当代城市人所共同维护、传承、发展、欣赏和享有。

实际上，我们将城市文脉视为城市持续发展的根基和动力，接受它的规约并从中寻求发展的方向，也就是将其当作驱动城市发展的文化资本。城市社会学者张鸿雁指出，城市文化资本“作为一种群体性的公共财富，具有群体意义的符号性、群体意义的实践性、群体意义的认知性、群体意义的历史性和某种区域空间价值的唯一性及垄断性的特征”[1]，因此其归属主体只能是城市。但是，由于城市文脉附着于城市空间，随着城市空间越来越多地被商业化和私有化，作为城市文脉重要结点的历史地段、园林附近、湖山周边因其资源稀缺性、文化品位性、风景优美性和价格刚性，越来越多地被少数有钱人或有权人占据和垄断。这种局面自然影响到市民享有城市文化资本的公平性，进而制约城市社会的共享发展与公正和谐。

城市文脉是公共的，又是社会的，它可以通过市场机制在人群中进行空间配置，流动在市井街巷和市民生活之中，因此，城市文脉不论作为文化资本还是生活要素，都与城市社会的公平正义息息相关。这就意味着保护城市文脉不仅仅是政府的责任，更是需要社会各方参与的治理问题。上海巨鹿路 888 号老洋房被拆毁至少经历了几个月的时间，期间有市民的举报，也经历过城管上门查勘、责令停工、立案、约谈业主等执法环节，最终却没有保住。反思这个过程，可以发现在城市文脉保护中存在三个关键性的治理短板：

首先，政府管理倒置。一是保护与监管的环节倒置。保护城市文脉的关键在于“保护”，包括日常的巡察、维护、修缮、改

造以及对破坏行为的制止和惩处等诸多环节。但现实中的政府作为往往重在遴选挂牌、重在毁坏之后的调查惩处,真正属于保护的中间环节却被严重虚置。二是权力和资源配置的上下倒置。这主要是指保护城市文脉的权力和资源集中在上级政府部门,直接承担日常责任的基层部门的权力和资源却严重不足。往往越是到基层,其对城市文脉保护的认识和管理水平越是参差不齐,专业人员和技术力量越是缺乏。

其次,社区参与断裂。城市的文脉风物镶嵌在城市肌理之中,并首先为其所在社区所感知和享有。过去,经济利益至上的城市建设侵蚀了原有的城市肌理和邻里结构,旧城区丰富的社区关系网络和各收入阶层的融合不复存在。同时,一些历史地段、历史建筑被少数人垄断性地占据,并与当地社区从空间和社会关系上隔离开来,成为邻近居民可望不可及的“他者”。一旦这些关乎城市文脉的重要结点出现毁坏迹象,即使有少数居民觉悟,也因多数人的无感而难以形成集体性的社区保护行动。

再次,协作机制缺失。城市文脉本质上是城市社会作为文化共同体的内在支撑。但是从上海巨鹿路 888 号老洋房被拆毁的几个月中,虽然能够看到热心市民的举报、房管部门和城管队伍的到场,却看不到社区居委会的作为,更看不到他们之间的紧密协作。在其背后,是业主、社区、社会和政府之间的权责不清晰、不平衡,致使缺少有效的协商协调机制进行组织动员。可以说,众目睽睽之下,这栋优秀历史建筑正是在各方协作的空隙中被拆毁的。

保护城市文脉的治理创新

城市发展水平同时也在检验着城市的治理水平。城市文脉不仅蕴藏着城市经济的增长点,还凝聚着城市的精神价值和社会认同,浸润着城市居民的日常生活和人情习俗。从这一方面说,城市文脉就是城市在空间、社会和生活中的基本秩序,保护好文脉的城市才是“可治理”的城市。另一方面,城市文脉又因其内隐性、“柔软性”,容易被人们忽视和漠视,容易遭受资本逐利性和消费主义的侵蚀、割裂和冲击,因此更需要对其实施强有力的、精细化的保护和治理。未来,保护城市文脉应着力从以下四个方面进行治理创新:

第一,理顺权责和利益关系。保护城市文脉,其结点上的物业所有人、所在社区和居民、政府主管部门等都是相对直接的利益相关者,应当通过制度创新,使其共同组成一个“文化利益共同体”。只有理顺各方的权利和利益、明确各方的责任和义务,他们才会积极主动地各尽其能、各尽其职、各尽其责。例如,对于业主的权利有限制就要有补偿,对政府部门落实责任就要赋权赋能。如果在使用和维护、修缮和改造、监管与追责等各个环节上都能如此,精细化的保护和治理就有了制度前提。

第二,改革政府保护和监管体系。保护城市文脉,政府理应承担首要责任。提升政府承担责任的能力,要在两个方向上推进改革:首先,在管理环节上讲究“关口前移”。鉴于珍贵的历史遗产一旦损毁就难以复原,应当依据源头治理的理念,建立健全城市文脉保护的风险预警和防控机制,及时排查、发现和干预苗头性问题,同时,着力完善维护、修缮和改造环节的公共政策和工作机制,保障城市文脉持续传承;其次,在管理体制上推动资源和力量下沉,着力面向基层充实人力、技术和资源,提升街道层面保护城市文脉的管理动能。如此,对于有关违法行为的事后从严处罚才有实在的意义。

第三,促进社区链接和赋权。传承城市文脉、继承和弘扬城市文化的主体应该是当地居民,城市文脉应该进入鲜活的社区生活。为此,一要基于“空间正义”的理念,合理统筹文脉结点与周围社区环境的关系,完善周边社区的基础设施和组织参与机制,将文脉结点上的人与物纳入社区邻里结构和互动网络;二要基于社区赋权的理念,赋予社区居民在城市更新和文脉保护中表达自身诉求的权利、能力和机会,使其能够影响有关公共政策的制定,拥有对改变身边文脉结点的“投票权”。如此,才能实现传承城市文脉和改善民生相统一,普遍激发居民对城市文脉的认同与关怀,保护城市文脉也就有了坚实的社会基础。

第四,构建多方协同机制。保护城市文脉涉及诸多环节,有赖于多元主体的紧密协作。应借鉴其他领域成熟经验,将其纳入城市治理的网格化管理平台,加强日常巡查和监管;构建政府主导、多方参与的协商协调机制,最大限度形成文脉保护的合力;建设统一的互联网平台,为各方联动提供信息和技术支持。如此,才能真正构建起一个“文化保护共同体”,为保护城市文脉提

供最可靠的屏障。

参考文献:

[1] 张鸿雁. 城市文化资本论. 南京: 东南大学出版社, 2010: 391.