

# DC 古城的改造困局

(案例正文)

## 目录

案例正文 .....	- 4 -
一、一纸“通报批评”引发的古城保护关注热潮 .....	- 4 -
二、开发规划中的争论：推倒重建还是保留底蕴 .....	- 5 -
（一）DC 古城的衰落 .....	- 5 -
（二）保护派与开发派 .....	- 6 -
（三）开发派的“胜利” .....	- 7 -
三、应对投诉成了主旋律 .....	- 8 -
（一）信访局长的电话 .....	- 8 -
（二）文保人士的诉求 .....	- 8 -
四、暴风雨之前的平静：各方理性发言 .....	- 10 -
（一）调查数据带来的信心 .....	- 10 -
（二）陈会长的担忧 .....	- 11 -
（三）专家的解释 .....	- 11 -
（四）共识的达成 .....	- 12 -
（五）规划的“顺利推进” .....	- 12 -
五、第一波风暴：大规模搬迁的难题 .....	- 12 -
（一）“回购”引发的争端 .....	- 12 -
（二）回购价变来变去，谁说了算？ .....	- 14 -
六、矛盾继续发酵：改造和安置，钱从哪儿来？ .....	- 16 -
（一）这么大的投资，谁能做？ .....	- 16 -
（二）市政府“捉襟见肘” .....	- 17 -
七、另一个难题：招商还是招“伤”？ .....	- 18 -
八、深层次问题：开发公司和政府的困局 .....	- 20 -
（一）投资公司的压力 .....	- 20 -
（二）政府的无奈 .....	- 20 -
（三）双方的博弈 .....	- 21 -
九、一“拆”激起千层浪 .....	- 21 -
（一）“保护区”“突然”被拆 .....	- 21 -

（二）商家也“抗议”拆迁 .....	- 23 -
（三）舆论的“众矢之的” .....	- 24 -

## DC 古城的改造困局

**摘要：**随着城市化建设的不断发展，古城区的开发和保护作为各区域的重点项目纷纷被提上日程。但随着开发建设的不断推进，“拆真名城、建假古董”、“毁遗产搞房产”等舆论标题不断引起大众的广泛关注，古城的开发似乎已逐步演变成大规模、千篇一律的古城重建和面子工程。本案例以 D 省 C 市的 DC 古城建设为背景，以政府公共政策制定理论作为分析工具，分析政府部门在政策制定过程中的缺失对困局造成的影响。通过不同利益主体对古城开发的态度和诉求，探讨围绕古城保护相关监管政策、监管工具为何没有发挥作用；展现在不同阶段、不同阶层之间所遭遇的决策或者执行方面的难题，分析过程中引入相关利益方的博弈互动，以及对监管体系带来的影响。

**关键词：**古城保护；公共政策制定；文化保护

**Abstract:** With the continuous development of urbanization, the development and protection of ancient urban areas have been put on the agenda as key projects in various key project. However, according to the continuous development and construction. There are some headlines have attracted widespread public attention such as "demolishing real cities, building fake antiques" and "destroying heritage and building real estate". The development of the ancient urban areas have changed into large-scale and uniform reconstruction of ancient cities and face projects. Our case is based on DC ancient construction in C city and D province. Based on government public policy making theory, we analyze the impact of the absence of government departments in the process of policy making on the predicament. Through the attitudes and demands of different stakeholders on the development of ancient cities, this paper explores why the regulatory policies and tools related to the protection of ancient cities have not played a role. It shows the difficulties encountered in decision-making or implementation among different stages and strata and the game interaction of relevant stakeholders in the process of analysis and the impact on the regulatory system.

**Key words:** protection of ancient cities; government public policy making; cultural protection

# 案例正文

## 一、一纸“通报批评”引发的古城保护关注热潮

2012 年 11 月 7 日，国家住建部和国家文物局联合下发了《关于对 C 市等国家历史文化名城保护不力城市予以通报批评的通知》，通知指出，C 市等 8 市县因保护工作不力，致使名城历史文化遗存遭到严重破坏，名城历史文化价值受到严重影响。一时间，古城的保护开发引发了公众的广泛关注，不少人对此表示“痛心疾首”。



图 1 国家住建部和国家文物局联合下发的通知

住房和城乡建设部城乡规划司曾指出，一些地方出现了名城名镇名村格局遭到破坏、历史文化街区被挤占、历史建筑被拆除、文物保护单位及周边历史环境风貌遭到破坏、投入大量资金建造仿古建筑等现象，严重影响了名城名镇名村的保护工作，已经对历史文化遗产保护造成了不可挽回的损失。并强调将对历史文化名城名镇名村加强监督检查，建立动态监管信息系统，历史文化名城名镇名村的“帽子”既能戴上，也可摘去。

自 1982 年我国建立古城保护体制以来，国务院已批准了多处国家级历史文化名城，我国在古城保护方面也取得了明显成效。在社会文物保护意识和理念不断提高，法律不断完善的当下，以 C 市 DC 古城为代表的保护开发，为何会陷入大拆大建的境地，是决策理念走偏还是其他原因？此中种种，值得进一步分析探讨。

## 二、开发规划中的争论：推倒重建还是保留底蕴

### （一）DC 古城的衰落

DC 古城，坐落于 D 省 C 市城中一个 6 平方公里的环城湖中央，面积约 1 平方公里。始建于宋代，距今已有千年历史，既有齐文化崇商敬农的优点，又有鲁文化尚仁重义的特点；既有燕赵文化慷慨无私的侠义，也糅杂了秦晋文化开放宽厚的气度；既有黄河带来的农业文明，也有运河带来的商业文明。并于上世纪 90 年代被列入国家历史文化名城。

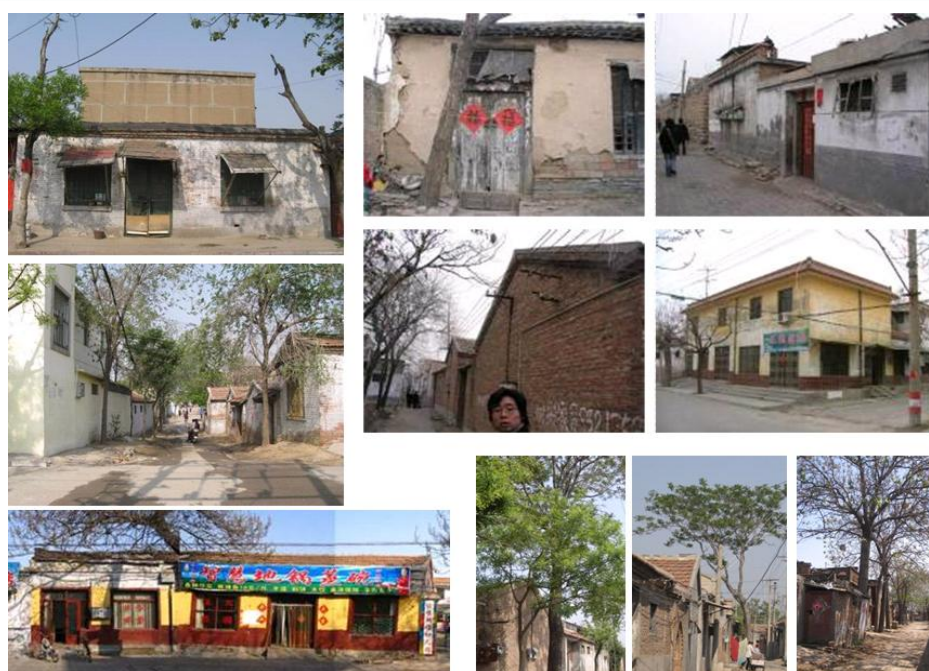






图 2 古城改造前的旧貌原景

长期以来，DC 古城在被动保护方式下，与全市的发展日渐脱节，城市功能日趋衰落。由于长期以来没有对古城搞大的基础设施投入，基础设施严重不足，4000 多户居民享受不到现代化城市生活的轻松便利，且消防安全等存在极大隐患，逐渐沦落成环境恶劣的棚户区，并连续两年列入 D 省的棚户区改造计划。

## （二）保护派与开发派

为了保护并修复古城内文物，改善古城居民的生活条件，加快当地旅游资源开发，促进经济增长，当地市委市政府筹划对古城进行改造。2007 年 5 月 23 日，C 市市委、市政府组织召开了 DC 古城保护与整治规划评审会，邀请了国家建设部（现住建部）、D 省建设厅、文化厅、城乡规划设计研究院，B 省建设厅、同济大学、清华大学、东南大学、浙江大学等单位的有关专家参加。

会上，评审委员会结合前期对古城历史和现状的全面调查，对古城历史文化内涵、价值和特色的深入研究，确定了古城保护与发展的目标和原则。但鉴于古城文化价值的特殊性，市政府中“开发派”和“保护派”就改造的路线进行了激烈的争论。

“我不同意你的说法！”李副市长掷地有声的说道，“没了底蕴的古城，不再具有历史色彩，如何还能再称之为古城？”

“古城保护改造不能仅为简单的恢复历史原貌或单纯改善老城区居民生活条件，还要能更好地促进我市旅游产业升级，提高知名度，进而加快经济的发展！”以郑副市长为代表的“开发派”，则毫不相让地反驳着。

郑副市长一方认为，古城的保护改造，修建性详细设计要符合时代的发展需要，既尊重本地传统风貌又借鉴外地古城建筑风格，简言之就是要对老城区进行全面性的推倒重建，这样可以控制好古城的风格、肌理、高度、容积率等关键问题，在重建过程中将城市的文化特色充分融合到建筑中，提升古城活力，做到有机更新；同时在后期还可以由投资者自行设计，以此作为吸引投资者的亮点之一，既可以节省政府投资又可以避免建筑物的呆板单一。

而以李副市长一方则认为，对古城进行保护开发，重在保护，在保护的基础上开发，才能在保留古城底蕴的同时，又兼具时代特色。要将古城的历史故事、文化传说、地方名吃、传统工艺、老字号等物质文化遗产和非物质文化遗产融入到古城改造中，完全性的推倒重建，虽然一定程度上保障了外部的美观性，但一座“假”的古城，又有什么意义？

一时间，会议室里各方专家的讨论声此起彼伏，热闹非凡……随后前前后后经历了多达六次、时长一年多的讨论，各方争论不下，DC 古城的改造规划陷入了“难产”境地。

### （三）开发派的“胜利”

2009 年 2 月 1 日，在市委书记主持召开的市委常委扩大会议上，最终明确了古城改造的出发点和落脚点——不能单纯为保护而保护，要创新，要根据功能定位融入现代元素，原则上同意了郑副市长“开发派”一方的推倒重建的建议。

经过多次的考察和讨论，就如何进行开发和保护，以同济大学为首的专家组提出了符合当地实际发展定位、功能和旅游发展等策略措施；对空间格局延续、传统风貌强化、环境品质提升、道路交通组织完善、市政基础设施配套提出了明确要求，并对重点地段作了整治设计。并按照既定的目标和原则编制了《C 市老城区保护与整治规划》。规划中将古城所有建筑按照建筑现状情况分为修缮、改善、保留、整修、改造、拆除六类，并确定拟恢复建设的景点建筑、基础设施及各类公共服务设施。





图3 正在修缮的古文物建筑

经研究，会议原则同意同济大学专家组编制的《C市古城区保护与整治规划》，同意成立C市古城保护与改造指挥部和指挥部党工委，并要求尽快从市直部门和辖区有关部门抽调人员开展工作。市委宣传部的王主任，作为业务骨干，被抽调到指挥部综合部，任古城保护与改造指挥部办公室副主任，负责综合协调工作，对外协调开发保护指挥部对市委市政府的上传下达和市直有关部门的关系，对内协调拆迁安置、规划设计、工程建设，全程参与古城开发等工作。

### 三、应对投诉成了主旋律

#### （一）信访局长的电话

“嘀铃铃~”，2009年3月6日清晨6点35分，还在睡梦中的王主任被手机铃声惊醒，睡意未消的他一看是信访局陈局长的电话，顿时困意全无，在急匆匆接完电话后便立马赶赴信访局接待室。

在驱车驶往接待室的路途中，王主任回想这段时间经历，心中一片感慨。作为古城保护开发工作小组办公室副主任虽然只有一个多月，但自从上任第一天起，应对无穷无尽的投诉就变成了工作的主旋律，特别是应对当地文物保护人士的投诉。而这一次的导火索无疑就是昨天刚刚公布于众的《C市古城区保护与整治规划》。

#### （二）文保人士的诉求



图4 古城开发过程中遭受损毁的文物

刚来到信访局的大门前，王主任就看到一群穿印着“C 市文物保护协会”T 恤的人群举着条幅站在门口，条幅上写着“DC 古城改造，拆真名城、建假古董”的字样。此时天还没大亮，本该是令人困倦的时候，但在这群文保人士的眼中却丝毫察觉不出疲倦，目光中透出的只有刚毅。下车后，王主任匆匆来到了接待室，接待室里早已坐满了人，里面除了信访局的领导，就是文保人士的代表，寂静会场与一屋子人的氛围显得有些格格不入，显然他们是在等人，等着古城保护开发工作的代表。

王主任一到接待室，大家也没有进行过多的寒暄，就直接进行商谈，很显然这样的场景早已不是第一次出现，大家都比较熟悉。在会场中，文保人士显得比较激动，不断地质问为什么在尚未开展广泛的调研座谈之前就单方面发布《C 市古城保护区保护与整治规划》，并认为政府开展古城改造最直接的动机就是为了大搞形象工程、政绩工程。面对文保人士的质疑，王主任早已料到，在沟通中除了强调古城改造决策过程的科学和严谨以外，也详细介绍了规划的编制背景情况，特别是相关规划是以同济大学为代表的专家设计团队操刀制定的，也会在接下来的实施方案中精益求精，不会出现大拆大建的情况，并让大家先行散去，后续如有其它情况再与众位协商。

文保人士对这样的答复显得很是不满意，他们希望政府能倾听民意、体谅民情，珍视老祖宗流传下来的宝贝，留存 C 市的文化根基，为此，今天无论如何都要讨一个说法，否则就要去省政府甚至国家信访局上访。

面对此种局面，王主任显得有些无奈，便向领导请示。经市政府领导同意，近期会邀请古城当地住民、规划设计单位、文保人士、其他社会代表和市政府分

管领导一起召开座谈会，充分聆听各界人士的意见，并根据意见情况进行反馈。得到如此答复后，在文保协会负责人的劝说下，人群才逐渐的散去。

## 四、暴风雨之前的平静：各方理性发言

### （一）调查数据带来的信心

在事件发生的第二天，市政府立即组织城建、搬迁、古楼办事处等部门，围绕是否同意对古城区实施保护与改造进行问卷调查。经过对全部 4118 户古城居民历时 2 个星期的走访问卷调查，同意搬迁的为 4018 户，为 97.57%；不同意搬迁的为 100 户，为 2.43%。这样的数据令市领导十分满意，加强了市委市政府对古城区进行彻底改造的决心和信心。

2009 年 4 月 7 日，市政府古城改造专题座谈会在市政府大院三楼会议室召开。当天，会议室里坐满了关心古城改造的人，尽管怀抱的目的各不相同，但他们都想在第一时间了解古城改造的最新进展。

会议一开始，分管古城改造的郑副市长简要的介绍了 DC 古城改造的有关情况及最新进展，并说道：

“DC 古城作为 C 市最有代表性的文化印记，距今已有千余年的历史。长期以来，我们没有对古城搞大的基础设施投入，古城内几乎全是上世纪六、七十年代建造的红砖瓦房，不仅房屋密度大、房屋质量差，多数还年久失修、居住空间拥挤，与周边新建小区相比，更显破旧不堪。

另外，城内缺乏排污设施、没有垃圾收集中转站、没有热力燃气，反而全是旱厕，生活极为不便。更为重要的是，由于生活空间十分狭小，消防安全隐患极大，消防车无法进入。为此，省政府早已将古城区房屋定位为危房并连续两年列入全省棚户区改造计划。

上个月，市政府对古城当地居民展开了征拆意愿问卷调查，将近 98%的居民愿意尽快开展古城改造，这说明了群众对政府的措施是支持的、是肯定的。希望各位站在历史的高度，支持古城改造计划，我们一定全力维护古城原有格局和街巷肌理，确保古城区整体风貌不改变。”

郑副市长的话音刚落，古城当地居民的代表就率先鼓起了掌。其中一名代表起身并说道：“我从小到大一直住在古城里，都快 50 年了，正如郑副市长刚所讲的，我们的居住条件十分恶劣，我邻居家的房子已经被判定为危房，每天路过

的时候都担心会塌下来，更何况是仍然居住在里面的人。现在古城里像我和我邻居一样的还有许多人，我们现在最大的盼望就是征拆，希望借此能住上崭新的楼房。”居民代表情深意切的表述让会场陷入了短暂沉静。

## （二）陈会长的担忧

这时，文保协会陈会长拿着事先准备好的稿子站了起来。他说：“自 1982 年我国建立古城保护体制以来，国务院已批准了 113 处国家级历史文化名城，我国在古城保护方面也取得了明显成效，特别是在法律法规体系建设、保护规划的编制和文化遗产保护意识的加强等方面成效显著。古城在得到保护的前提下也需要发展，这是时代的需求，也是百姓的意愿。

然而，在古城保护与发展的进程中，既有平遥古城、丽江古城、台儿庄古城这样经济和社会效益取得双赢的典型；也不乏拆真建假、人去城空等损害古城历史文化传统、罔顾民生的反面事例，叹息之余令人痛心。

另外，古城修复是一项十分复杂的系统工程，牵涉到文物保护、建筑施工、融资担保等诸多环节，稍有不慎就会让地方政府背上沉重的债务负担。

同时，由于存在经营压力，地方政府往往以经济效益为主导来进行古城开发，从而突破文物保护红线，对古城遗产造成开发性破坏。近段时间以来，住建部与国家文物局在历史文化名城保护工作检查中发现，A 古城和 B 古城因保护不力，致使历史文化遗存遭到破坏，历史文化名城价值受到严重影响。

文物不同于普通的建筑，拆了还能再建，所以在古城的保护和开发中，应该慎之又慎，不能单纯为了政绩、为了 GDP，就以发展旅游的名头大拆大建，这是绝对不允许的。”

## （三）专家的解释

似乎是了解了陈会长的顾虑，郑副市长让《C 市古城保护与整治规划》的编制方——同济大学代表来做进一步的解释说明。

代表说：“古城改造的规划将以整体性、系统性和永续性为保护原则，重点保护古城区整体的历史格局特色，保护的要素包括文物保护单位、街巷、院落肌理、天际轮廓线以及古城内外的水环境。将古城发展定位为 C 市历史文化的核心体现区，是综合特色居住生活和文化休闲旅游的城市功能区。规划中将古城所有

建筑按照建筑现状情况分为修缮、改善、保留、整修、改造、拆除六类，并确定拟恢复建设的景点建筑、基础设施及各类公共服务设施。”

郑副市长接着补充到：“我们绝对不会抱着发展政绩、发展 GDP 的心态来进行古城改造，这是对全市人民的不负责任、是对历史的不负责任，我们寄希望于通过古城的保护开发，改善城内居民的生活条件、并实现我市旅游产业的进一步升级，通过旅游带来的收入用以加强古城的保护，实现保护与效益的双赢。”

#### **（四）共识的达成**

接着，一位市民代表举起了手，他站起来说道：“我虽然不住在古城里，但我经常去古城拜访朋友，古城实际的生活条件我是很清楚的。作为 C 市的普通市民，我也十分乐于见到古城可以通过改造实现旧貌换新颜，让它不再是一个类似贫民窟一样的地方，而是可以实现假日休闲的好去处。”

之后会上许多代表都进行了补充发言，讨论得十分热烈。最后，大家基本达成了一个共识，那就是：原则上允许进行古城进行改造，但在详细规划的编制过程中要广泛深入地征求意见，政府要及时回复公众对有关决策的质疑。在建设的实施过程中务必要严格按照规划要求，严禁大拆大建。

#### **（五）规划的“顺利推进”**

同年 10 月，在文物保护协会和其他热心市民的踊跃参与下，市政府委托浙江大学领衔编制完成《DC 古城形象营建与景观综合整治途径方法研究》，深化与明确了古城形象营建的体系目标与实施途径，充分阐明了古城环境各要素的特征与设计导则，并在此基础上又编制完成了《C 市古城区道路竖向与基础设施规划》、《C 市古城区保护改造整治工程修建性详细设计—四条大街、环城路设计方案》等内容。

在规划编制工作取得巨大进展的同时，市委市政府不得不面对更为棘手的一项难题——拆迁安置问题。

## **五、第一波风暴：大规模搬迁的难题**

### **（一）“回购”引发的争端**

拆迁安置作为古城改造项目先期建设的重要内容，关乎项目的建设能否稳妥、顺利的推进，而按照 C 市古城开发规划，需要对古城原址拆除进行统一规划重建，古城内共涉及被搬迁户 4118 户、约 1.4 万人，26 家企事业单位，面积 64.8 万

平方米，这是 C 市首次万人以上规模的搬迁，堪称 C 市历史上最大规模的一次棚户区改造。

往哪搬？怎么迁？怎么安置？成了横亘在古城保护改造面前的一个重大问题。



图 5 古城中心拆迁安置接待中心，目前兼具社区党群服务场所。

为了加快拆迁进程，C 市古城保护与改造指挥部牵头制定了《古城区房屋拆迁补偿安置方案》（以下简称《安置方案》）和《古城区房屋拆迁补偿安置说明书》（以下简称《安置说明书》），在经过市政府多轮专题会讨论修改及征求各副市长意见后，于 2009 年 5 月 6 日经 C 市市政府常务会议审议通过。

根据《安置方案》的要求，拆迁面积 64.8 万平方米，计划分三期（一期四关大街、二期临水四边、三期四方片区）实施。一期涉及居民 514 户，从 2009 年 9 月开始动迁；二期临水四边共涉及 487 户，2010 年 4 月开始动迁；三期四方片区的东南、西南片区共涉及 1504 户，2010 年 10 月开始动迁，东北、西北片区共涉及 1613 户，2011 年 3 月开始动迁。

根据《安置说明书》的要求，拆迁补偿采取货币补偿和房屋产权调换方式进行，货币补偿价格根据相关法律法规的规定严格进行评估，在评估公司依照规范评定的补偿基准价 3383 元/㎡的基础上，结合被拆迁房屋的成新、结构、楼层、朝向等因素评估确定。房屋产权调换将采取异地安置模式进行，对于选择此类补偿方式的居民，允许调换一套与原房屋同等面积住房或者多套总面积与原房屋面积相等住房。原则上不允许回购古城内商住用房。



《安置方案》和《安置说明书》一经发布，立即引发古城内居民的广泛讨论，许多原先支持征拆并对此翘首以盼的居民开始犹豫了，他们不反对拆迁，但不愿意离开古城，希望实行就地安置。一时间，许多民众纷纷达成共识，拒不签署征拆协议，除非政府实行就地安置，否则不会妥协。

民众的抗拒一时间给指挥部的征拆工作造成了巨大的困扰，根据原先征拆意愿调查的数据，指挥部乃至市政府均对征拆工作抱有很大的信心，为此在倒排征拆建设工期的时候，仅留有4个月的准备时间，要求2009年9月一期四关大街就要开始动迁。现在看来，时间非常紧迫。

为了满足工期的需要，指挥部全体工作人员均逐一走访了每户居民，详细解释了安置补偿的有关事项，并承诺会积极协调民政、财政、教育、城管、劳动等多个部门，采取低保救济、协助解决子女入学、劳动就业等多种救助形式，妥善安置居民生活。

可无论政府工作人员如何劝说，一期仍有大量民众拒绝在拆迁协议上签字，可眼见动迁工期的日益临近，市政府无奈口头承诺允许选择货币补偿的民众以7000/m<sup>2</sup>左右的价格回购古城内商住用房，回购工作需结合片区建设由指挥部统一安排。此时，距离9月的动迁工期已不到一个月。

随着市政府的妥协，再联想到古城今后良好的旅游开发前景，许多民众也纷纷签署了征拆协议。此时，一期四关大街的征拆工作取得重大进展。



图6 案例小组成员实地采访古城回迁老住户。

## （二）回购价变来变去，谁说了算？

在经历了一期四关大街有惊无险的开局之后，二期临水四边、三期四方片区也都按照一期模式如期开展动迁，虽然在签署拆迁协议期间，仍有少数人以补偿安置金额较低为由拒绝签字，但经过劝说也都勉强同意配合。

眼望着曾经生活过的地方被成片的拆除，随之而来的是一栋栋商住两用仿古建筑拔地而起，而距离古城不远处的一大片工地，正建设着 C 市目前最大的安置小区——望湖小区。此时，用于安置一期四关大街居民的安置房即将建成交付使用，眼见着城内的居民即将乔迁新居，其他选择货币安置期盼着回购古城内商住房的居民也开始躁动起来，纷纷来到指挥部询问何时开始进行回购，但大都得到暂时没有消息的答复。

渐渐地，居民心中的不安开始扩散开来。2010 年 9 月 5 日，个别居民集结了 15 人一起到指挥部询问，在得到暂时还没有消息的答复之后，似乎是觉得回购无望，个别居民控制不住自己的情绪，当场在指挥部大骂起来，其余同伴纷纷致电召集其他的居民。一时间，指挥部内聚集的人群越来越多，形势也逐渐危急起来。

为了安抚日益激动的居民，指挥部王主任立即致电古城改造的开发商青岛海方地产、培盛置业公司和金城发展集团项目负责人前来协商处理办法。

经沟通，三家开发商均表示当前周边的住宅已涨至 1.2 万元/m<sup>2</sup>，商铺也涨至 1.5 万元/m<sup>2</sup>，在古城旅游开发前景日益明朗的前提下，以 7000 元/m<sup>2</sup>回购城内商住用房显然不可能，最重要的是，居民签署的拆迁协议也并未将回购条款写入其中，在法律层面开发商也并无此回购义务。居民如果有异议，可以通过司法手段予以解决。

开发商的答复顿时引起来访民众的愤怒，他们纷纷表示，7000 元的回购价是经市政府同意的，怎么能不算数？如果连市政府都信不过，我们还能相信谁？

一时间，指挥部里双方各执一词。为了能尽快平复民众的情绪，王主任建议大伙先行散去，随后他会将民众的诉求以及今天的情况及时向市政府汇报，一旦有任何进展将第一时间向居民反馈。听罢，民众尽管不太情愿但也逐渐散去。

时间一天天过去，居民们始终得不到情况反馈。2010 年 12 月 10 日，居民自发地组成了两支队伍，一支前往施工现场进行阻扰施工，另一支前往市政府进行上访。在工地上，民众阻挡住了工地入口，禁止施工人员进出，并切断施工电

源，工地顿时陷入了瘫痪，完全无法正常施工。期间，C市的公安民警也迅速来到了施工现场，并要求民众停止闹事，因涉事群众较多，为防止事态扩大，公安民警也以劝告为主，并未使用武力驱离。

在市政府门口，大量民众的聚集上访引起了市民广泛的关注，甚至D省电视台记者也闻讯赶来采访。在记者面前，上访者刘先生说：“我们今天就是要讨一个公道。在2009年8月份，市政府曾经答应我们，允许选择货币安置方式的居民对古城内房屋以7000元/m<sup>2</sup>的价格进行回购，可现在开发商又不认这件事情。今天政府必须给我们一个说法。”

眼见事态不断扩大，市政府紧急联系了上访事件的组织者，要求先让民众离开，有关诉求再通过召开协调会进行解决。但这一要求立即被周围的民众直接拒绝，并声称如果没有一个满意的答复决不会离开。

面对此景，市政府只能安排上访民众来到上访接待室临时安置，并立即召集三家开发公司负责人前来共同协商处理办法。

在会上，以郑副市长、信访局陈局长和指挥部王主任为代表的政府代表团，充分地听取了民众和开发商代表的反馈意见。一致认为民众在古城改造的征拆工作中积极配合的态度有力地保障了项目建设的顺利进行，对于市政府原先的承诺，尽管是口头上的，应确保予以尽快落实。开发商应站在政府的角度，谅民生、察民情，积极配合做好房屋的回购工作。本次会议议定事项以市政府专题会议纪要予以印发，并由市政府督查室对落实情况进行督查。

会议一结束，上访民众和工地阻扰施工的民众均纷纷撤离，大家的脸上又重新露出了笑容，这一次，他们相信市政府会还给他们一个公道。

## **六、矛盾继续发酵：改造和安置，钱从哪儿来？**

翻开王主任的工作日志，有关讨论、寻求资金的会议记录、工作笔记等内容，占了很大一部分比例。这是因为对古城开发来说，资金是重中之重，没有充裕的资金，那也是“巧妇难为无米之炊”。

### **（一）这么大的投资，谁能做？**

根据规划，古城改造分为古城项目和安置小区两个部分，总投资64亿元，其中，古城项目总投资47.5亿元，安置小区建设总投资16.6亿元。为了满足项目庞大的资金建设需求，政府开始寻求与民间社会资本合作。

表 1 项目投资总预算构成

项目	预算总额		其中：政府投资		社会投资	
	金额	比例%	金额	比例%	金额	比例%
古城项目	47.5	100%	17.5	37%	30	63%
土地费用	18.33	38%	8.03		10.3	
基础设施建设	3.03	6%	2.88		0.15	
景点、博物馆	4.87	10%	1.65		3.22	
四大街商业	4.06	9%	4.06			
片区商住开发	16.45	35%			16.45	
管理及财务费用	1.00	2%	1.00			
安置小区	16.6	100%	16.6	100%		
合计	64.1	100%	34.1	53%	30	47%

按照预先的设想，市委市政府计划把古城区开发作为一个整体对外招商，提出合作公司的原则是要有资金投入实力、有专业运营团队、有良好经营业绩。在将近一年半的时间先后与西安旅游股份公司、首旅集团、中青旅、海尔地产、金科股份等 20 余家大公司洽谈合作。但受限于项目整体投资较大，对合作的公司要求较高，在建设上对层数、建筑总高度和容积率都有明确限制，利润空间低。再就是当时国家经济下行压力大，房地产市场不景气，在既有原则下很难找到合作伙伴，招商处于停滞状态。

为了尽快推进项目建设，2009 年下半年开始，市委市政府调整思路，确定了分块招商的思路，不再追求整体打包合作。基于此，指挥部先后与青岛海方地产、培盛置业公司和金城发展集团三家公司确立了合作关系，青岛海方地产承担 1/4 的地块开发，培盛置业公司承担 1/4 的地块开发，金城发展集团承担 1/2 的地块开发，并签订了开发投资合同。

## （二）市政府“捉襟见肘”

根据古城开发合作协议，市政府需承担包括安置房建设在内的 34.1 亿元建设内容，社会资本需承担剩余的 30 亿元。但随着项目的开工建设，市政府和企业资金不足的弊端开始显现。

在政府层面，安置小区是政府投资，回迁价格低，有大量工程尾款需要及时支付。再加上搬迁补偿时银行借款还本付息、企业借款和票据融资偿还，最为重要的是由政府控制的约 6 万平米商业房产暂时不能向市场销售，无法变现，占压了大量资金。

按照原先计划，尚需资金净投入 10.6 亿元。商住用地出让仅可回收资金约 5.5 亿，预计资金净缺口约 5 亿元。

在巨额资金压力面前，政府在合作协议中承诺的优惠政策迟迟无法落实，包括对入驻商户、片区投资者、古城项目政府运作公司进行财政奖励和规费减免等。



图 7 建好后的古城安置点的“望湖小区”

## 七、另一个难题：招商还是招“伤”？

C 市对于古城招商工作高度重视，成立了由李副市长挂帅的古城招商办，同时组织招商、经信、发改、财政、住建多个部门成立招商联席会，将招商目标细化至月调度，每月召开 1 次调度会。

为提高招商运营工作水平，招商部门还多次组织人员学习凤凰古城、丽江古城、乌镇、宏村等外地古城开发保护利用经验，对招商定位进行认真分析；先后邀请国内外多家知名策划公司来古城考察，广泛征求高水平策划公司意见并提报项目委托书，努力寻找业态策划思路。

历时九个月，经过四轮提升，市招商办完成了《C 市古城旅游招商引资策划方案》，将古城四大街主题定位为：“东文西商南驿北食”。招商引资策划方案

确定后，C市古城四条大街商业招商开始启动。以招商引资策划方案为指导，围绕古城四大街“西文、东商、北食、南驿”的业态主题进行古城开发。

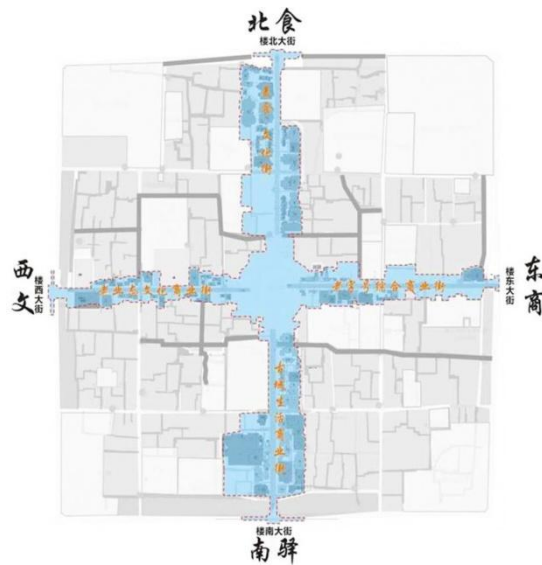


图8 “西文、东商、北食、南驿”的业态主题

围绕《C市古城旅游招商引资策划方案》，C市先后在中央和D省电视台、新闻媒体重要版面投放大篇幅招商广告，前后组织7批领导干部赴杭州、深圳、广州等地进行招商洽谈，多次就C市古城招商政策召开新闻发布会。



图9 位于古城西街的“古城招商中心”，专门负责古城投资招商事宜。

优惠的招商政策、深厚的文化底蕴、周边广阔的消费市场，东阿阿胶、稻香村、同仁堂等知名企业先后入驻古城，一时间C市古城成为了万众瞩目的投资焦点。东阿阿胶D省负责人黄总说：“古香古色的C市古城有这优惠的政策和广阔的市场前景，我相信东阿阿胶进驻这里一定会大有作为！”相对于名企的乐观，



不少中小企业抱有观望态度，纯漾公司的汪总说道：“我们不比大公司财力雄厚，尽管 C 市古城的确非常好，但是毕竟刚刚起步，国内有着太多同类竞争的古城，竞争非常激烈。并且相对于南方，现在 D 省营商环境并不是很好，我觉得观望一阵再入行比较稳妥。”

虽然轰轰烈烈的招商活动引进了一些龙头企业，但招商结果却不尽如人意，因为资金、政策等原因的不到位，许多商户不愿意落户古城。到 2012 年，古城仅有 115 家新老店铺开业，正在装修即将开业的 7 家，仅完成总店铺招商任务的 15%。

## 八、深层次问题：开发公司和政府的困局

### （一）投资公司的压力

随着古城招商引资活动的开展，投资公司面临的困难也随之接踵而来。先期巨大的资金投入原本就使企业有些不堪重负。根据合作协议的要求，古城开发采取的是边建设边经营的模式，旅游尚未全面展开，对商业经营影响较大，而项目的巨大体量决定着短时间内无法实现快速的资金回收，银行还本付息的压力不断增大。另一方面，因 C 市政府的资金压力也越来越大，于是在原合同履行时，政府约定的税收奖励、规费减免等政策迟迟不能落实到位，没有兑现，三家公司的积极性受到打击，在建设进度推进上一拖再拖。

2012 年 3 月，在一次政府企业洽谈会上，青岛海方地产的王经理直言不讳地说道：“2009 年签合同的时候，除了看好 C 市古城的资源丰富、文化底蕴深厚外，还看中了政府给开出的各种优惠政策。现在可好，当初合同里签订的建筑要求被进一步压缩，这已经很压缩公司的利润了。优惠政策也没有落实，引进来的商户和投资者都很有意见，整天堵着我的办公室跟我要说法，并且现在经济形势下行，公司的资金链都很紧张，政府又一个劲的催工期，要求提前完成招商引资任务，这不是既不给马儿吃草，又得让马儿跑的好嘛！”

### （二）政府的无奈

郑副市长对此也很无奈：“我们也很有难处，开发方案很早之前就已经提报给了国家有关部门并且也已经得到了批准，但是近年来国家对文物保护的标准进一步提高，对此国家住建部和文化部多次对于 C 市的古城开发下指示，我们不得不压着企业去修改建筑要求。”

“再就是政策落实方面”，郑副市长接着说：“古城开发涉及拆迁、资金多方面敏感问题，一旦处理不好就会引发上访等群体性事件，我们落实政策得考虑多方面的利益，并且政府出台政策也需流程和时间，现在基本上是一个周一调度，但是政策方面依然在进一步完善。”

### （三）双方的博弈

为了加快项目建设，2012年5月开始，市委市政府多次召开专题会议进行研究。在6月份召开的专题会上，青岛海方地产、培盛置业公司和金城发展集团三家公司联名提出为了满足现阶段融资要求，加快项目建设进度，希望市委市政府对以下事项予以支持：1. 修改片区规划，调整部分土地使用功能，适当将部分社区公共服务设施用地、公共绿化用地调整为商业服务用地；2. 适当放宽古城空间形态和建设强度的掌控，允许适当对部分整修和改造类的建筑进行拆除，以增加施工工作面，并在项目建设后期进行原比例重建；3. 落实原合同约定的优惠政策。

面对着企业提出的这三项要求，C市市委市政府显得十分为难。第3条还好说，原本就是协议中的条款，咬咬牙就挺过去了。只是第1和第2条让市政府着实犯了难。如果拒绝企业的要求，项目可能面临着半途而废的窘境，现阶段若要重新招商时间上显然需要耽误很久，政府拖不起。但如若接受，很可能又会重演“拆真名城，建假古董”式的悲剧。

市委市政府经历了慎重考虑，原则同意了企业的要求，但明确指出：1. 涉及调整用途的地块要在避免影响古城整体风貌和体验的前提下慎重选择，调整的用地面积不超过原公共服务与绿化总面积的1.5%；2. 在项目的施工建设中，严禁对原规划中予以修缮、改善和保留的建筑进行破坏，原则上整修和改造类的建筑不得损坏，确因需要拆除的，需上报市委市政府审批。

## 九、一“拆”激起千层浪

### （一）“保护区”“突然”被拆

2012年9月13日早晨，一辆辆装载着挖掘机的挂车驶进了古城改造工地的现场，在准备工作就绪后便对部分区域的建筑开始大规模拆除，一栋栋木质的原始建筑瞬间变成了一阵废墟，那一刻，城内变得无比开阔，仿佛一切都不存在，显得十分陌生。

规划中被列为保护和修复的区域突然被大面积拆除，这让 C 市的市民变得无比愤怒，尤其是文保协会的成员们，脸上写满了失望和无助。大家都十分疑惑，往常进展十分顺利的古城改造为何会一夜变天？



图 10 古城拆迁现场

原来，青岛海方地产、培盛置业公司和金城发展集团三家公司在施工时普遍面临着古建施工队伍少、施工条件差、施工难度高的困扰。

在古建施工队伍方面，由于古建施工要求高，标准高，在全省乃至全国具备古建施工资质的企业不多，难以组织大规模的施工队伍，导致建设进度缓慢。

施工条件方面，由于工程量大，管线铺设复杂，特别是地下综合管沟设计非常复杂，建设起来耗时耗力。再加上古城区地下水位较高，工地时常处于泥泞状态，需要进行降水和支护，严重影响了施工工序和进度。

在施工难度方面，由于古建筑的修复和改造不同于往常的建筑施工，对工人的施工工艺和精细度要求较高，再加上建筑结构错落复杂，一定程度上延缓了施工进度。

为了获得宽裕的施工工作面、降低建设难度、加快施工进度，三家开发公司纷纷向市政府申请对部分整修和改造类建筑进行拆除，并指出这两类建筑文化价值较低、破损较为严重，不适宜再进行大规模的修复改造。经市政府批复同意后，三家公司纷纷组织队伍进场施工，但由于古城院落结构错综复杂，改善、保留、

整修、改造类建筑混杂交错，施工队伍在拆除时无意将需保留和改善的建筑进行了拆除。此前，市政府和三家开发公司并未公示需要拆除的内容。

一时间，DC 古城也开始大拆大建的消息传遍了全城，微博、微信、QQ 群里到处都在传播着拆除的图片和视频，引起网友骂声一片。开发公司工作人员甚至在接受记者采访时也声称是经过市政府授权的，可以对部分区域建筑进行拆除。

顿时，市政府成为了众矢之的。向省政府进行上访和投诉的人络绎不绝。期间，C 市市政府召开了对外说明会，详细的介绍了事件决策和实施的过程，并强调政府绝不会以损害古物的代价发展经济，同时会责令相关企业暂停建设，并追究有关单位和人员的责任。

## （二）商家也“抗议”拆迁

随着古城改造施工的暂停以及投诉、抗议人群的不断阻扰，古城内的秩序完全被打乱，先期入驻的商家完全无法正常经营，也纷纷加入了投诉抗议的队伍里。



图 11 古城内较早入驻的部分商家

云先生是古城商业街东阿阿胶店的老板，对于当前的古城运营和管理状况攒了一肚子的意见：“现在的古城管理太混乱了，本来期待的优惠政策一年半了还没有落实，政府和古城管理公司对于产业管理引进还毫无计划。现在大家一闹，完全没法经营了。”

别的不说，就说阿胶吧，本来阿胶作为我们的非物质文化遗产项目，政府和古城管理公司应该严把准阿胶店的准入，现在可好，除了我的东阿阿胶店之外，还有同 X、修 X、宏 X 等几家，形成恶性竞争不说，质量还参差不齐，甚至有以次充好、以假乱真的问题存在，砸了我们古城阿胶店的招牌。

对于这个问题，我多次跟古城管理公司反映，公司表示自己只是管理方没有执法权，跟政府反映，政府又表示日常管理在公司，没有一方认认真真去对待我们反映的问题。”

而最早入驻来到古城经营的个体商户林先生说：“当初古城一边建设一边运营，环境好坏不说，现在停车都很难，目前就有一个西停车场，停一会儿车就得收 50 块钱停车费，来的游客停车都停不下，谁还有功夫来逛街买东西啊！

现在古城住宿条件还不完善，白天成立热热闹闹的，一到了晚上就黑咕隆咚的，现在又停工了，大家又过来闹，根本没法做生意，期间的损失，政府也要给我们一个说法！”

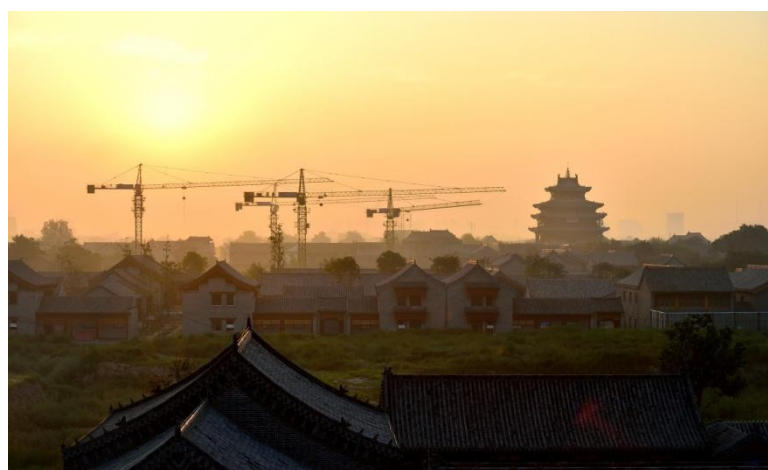


图 12 边建设边经营的古城

### （三）舆论的“众矢之的”

此次的古城乱局也引起了央媒的注意，央视新闻频道为此还制作了专题报道，详细揭示了 DC 古城改造的经过，期间也采访了当初古城规划的编制人员。他们说：“DC 古城没有遵照同济大学专家组编制的整体规划，而是将大片老街区拆除，同时大量建起仿古宅院，尽管古代街巷基本格局还在，但是里面的建筑基本都变掉了”。

中国文物学会名誉会长谢辰生说：“出现这种拆真造假现象的一个重要原因，是这些地方的决策者严重缺乏文物和遗产保护的理念，不明白什么是有价值的，什么是没有价值的。我国历史文化名城保护走过 30 多年，虽然取得了一些进步，但地方决策者对文物保护意识和理念的培养还亟待加强”。

央视新闻栏目的播出引起了住建部、国家文物局和 D 省政府的高度重视，各部门纷纷要求 C 市政府立即展开整改，及时修复破损文物，并对相关责任人开展严肃问责。与此同时，住建部和国家文物局成立了联合调查组，并第一时间赶赴 C 市进行调查。在调查报告中，调查组对 DC 古城保护与改造工作的做法提出了尖锐批评，明确指出 DC 古城因保护工作不力，致使名城历史文化遗存遭到严重破坏，名城历史文化价值受到严重影响。

不久后，便发生了文章开头的一幕，一纸“通报批评”将 C 市古城推上风口浪尖。此时，事件远没有结束。人们更期待的是政府该如何整改，如何修复破损文物，古城的明天还能像曾经描绘的那样美好吗？一切的一切，考验着当地政府的政治智慧。



## 案例分析报告目录

一、理论背景阐述：公共政策制定理论及在本案例中的适用性 .....	27 -
（一）正确的价值导向是科学政策制定的逻辑起点 .....	28 -
（二）科学完备的政策议程设置是合理有效公共政策产出的必要条件 .....	28 -
（三）科学合理的公共政策制定过程需要公民的全方位参与 .....	29 -
（四）重视政策的溢出效应对于政策的有效执行具有重要作用 .....	29 -
二、基于公共政策制定视角的 DC 古城改造分析 .....	30 -
（一）价值导向的偏差是后续冲突产生的根源 .....	30 -
（二）政策议程设置的缺失为困局的产生埋下了隐患 .....	31 -
（三）公民参与的缺失影响了规划方案的科学性与权威性 .....	31 -
（四）对政策溢出效应的轻视直接造成了潜在矛盾的爆发 .....	32 -
三、政策建议 .....	33 -
（一）树立以历史文化保护为主，兼顾经济发展的价值导向 .....	33 -
（二）在政策议程设置阶段进行充分的调查评估 .....	33 -
（三）建立多方沟通机制实现公民的广泛参与 .....	33 -
（四）加强对政策溢出效应的重视与关注 .....	34 -
四、结语 .....	34 -
参考文献.....	36 -

# 案例分析报告

本案例分析力图以“公共政策”的视角,运用“公共政策制定”方面的理论,来分析古城改造开发过程中相关政策制定过程中的原因以及得失,并希望通过上述角度的分析,提出既具有针对性、可行性,又较有科学性、操作性的政策建议,为国内古城改造开发提供有益的借鉴和探索。

## 一、理论背景阐述：公共政策制定理论及在本案例中的适用性

公共政策制定是指针对某个问题提出,论证并抉择解决方案的整个过程<sup>1</sup>。其作为政策过程的首要阶段,主要包括政策议程、方案规划和政策合法化三个环节。其中,政策议程主要是为了明确公共政策目标,进一步对政策方案提供方向性的指导以及对规划方案的实施提供主要的评估标准。方案规划作为政策制定的核心环节,是指建立有关政策议程后,为了实现相应的政策目标,政府组织力量草拟和评估政策方案与行动步骤的过程。具有明显的针对未来、强调目的、重视行动、突出过程和着眼整体的主要特征。政策合法化是指法定主体为使政策方案获得法定地位而依照法定权限和程序所实施的一系列审查、通过、批准、签署和颁布政策的行为过程。<sup>2</sup>

在现代的决策体系中,公众对决策者的政策制定过程要求越来越高,决策者首先要尊重科学分析的价值,特别是要有正确的价值导向;二是要履行完备的政策议程,确保有调查、有审议、有评估;三是要重视公民参与对政策本身所带来的价值和意义;四是要重视政策的溢出效应,对于新出现的问题要及时提出新的政策措施。相应的理论逻辑如图 1 所示:

---

<sup>1</sup>张国庆《公共政策学》,2004

<sup>2</sup>陈振民《公共政策分析》

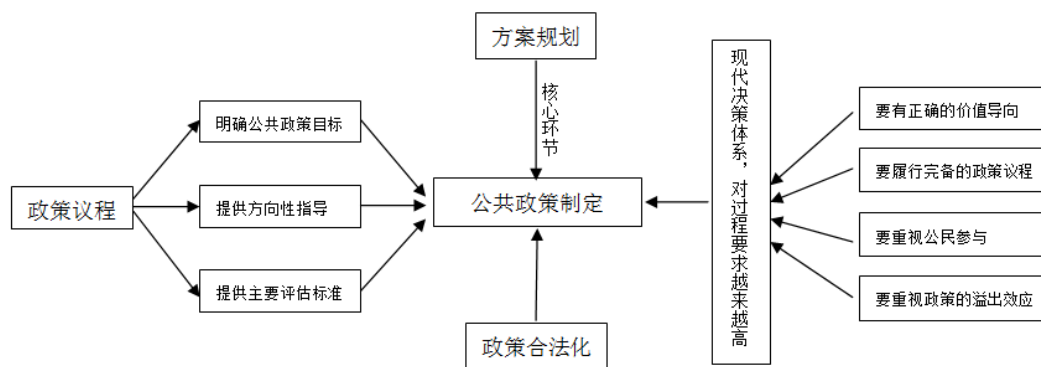


图1 政策制定理论逻辑图

我们认为，从公共政策制定角度分析此案例具有一定的解释力，其适用性体现在以下几个方面：

#### （一）正确的价值导向是科学政策制定的逻辑起点

价值导向，顾名思义指的是在众多价值取向中将某种取向确定为主导追求方向的过程。对于公共政策制定的过程来说，正确的价值导向是科学政策制定的逻辑起点，对后续的政策议程设置、方案规划编制和政策合法化等政策制定过程具有指向性的引导作用。本案例中 C 市政府早早便提出“不能单纯为保护而保护，要创新，要根据功能定位融入现代元素”，并原则同意“开发派”推到重建的政策建议，形成了要在发展经济的基础上实现古城文化保护的价值导向。这导致了在开发的过程中，实现经济发展才是最优先的政策目标，其次才是文物的保护。在这一价值导向下，C 市政府才会为了开发便利向古城改造开发难度妥协，同意对部分整修和改造类的建筑进行拆除，直接导致古城文物的大规模破坏。

#### （二）科学完备的政策议程设置是合理有效公共政策产出的必要条件

政策议程设置作为政策制定过程的前置环节，是将政策问题纳入政治或政策机构实施行动计划的过程。本案例中，C 市政府在前期对居民的拆迁意愿进行了调研，也召开座谈会听取了文保人士和古城内居民的意见，为市政府接下来的行为决策提供了重要参考。同时也邀请国内顶尖设计团队操刀编制了《C 市古城保护与整治规划》，为项目的实施提供了科学的规划指引。但该市政府在政策制定过程中，并未对该项目开展社会稳定性风险评估，导致后期群体性事件发生时的慌乱无措。同时也并未开展财政可承受能力评估，过高地估计了本地市政府财

政承受能力，以至于在项目实施初期安置房建设阶段资金净缺口约 5 亿元，直接造成了政府在合作协议中承诺的优惠政策迟迟无法落实，严重损害了政府的公信力。

### （三）科学合理的公共政策制定过程需要公民的全方位参与

公民参与是民主政治建设的一个方面，有序有效的公民参与对于提升政府决策能力，增强决策质量和合法性，保障和发展公民权利，维护社会秩序有着重要意义。<sup>3</sup>本案例中当地政府在未征求民众意见的情况下，单方面颁布了《C 市老城区保护与整治规划》，这直接导致了包括文保人士在内的民众的不满，进而造成文保人士的大规模上访的群体性事件的发生，一定程度上影响了规划方案的科学性和权威性。

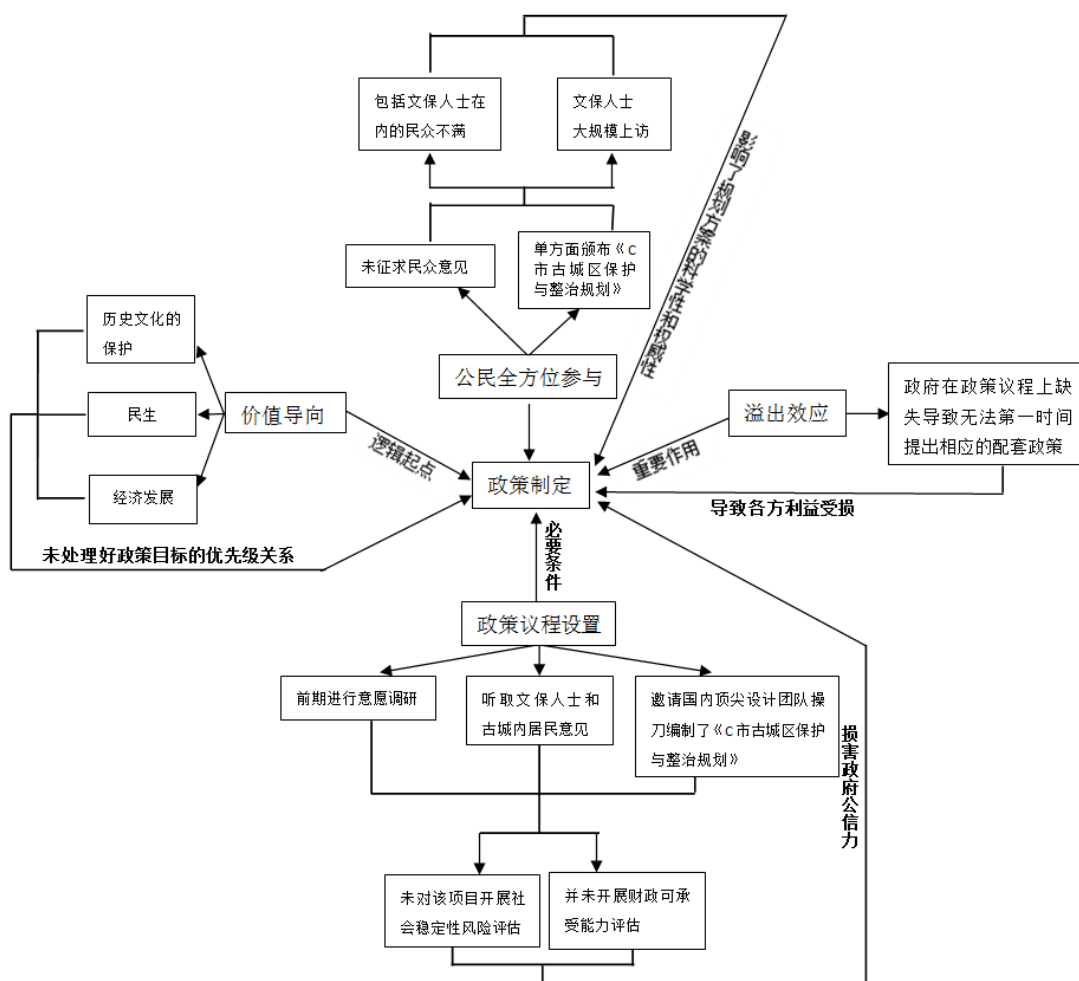
### （四）重视政策的溢出效应对于政策的有效执行具有重要作用

政策溢出效应指的是某项主体政策的提出所导致的连续性配套政策或类似政策出台的过程。合理可行配套政策的提出对于主体政策的有效执行具有重要的保障作用。本案例中，新的问题层出不穷，如文物保护、拆迁安置、招商引资、群体性事件等众多重大问题，同时还涉及到在一段较长时间中存在房地产市场的巨大变化引出的回购问题。这一系列问题的产生是决策者初期始料未及的，体现出当地政府在政策议程上的缺失导致无法第一时间提出相应的配套政策，进一步导致各方利益受损。

尽管在本案例中，各方利益矛盾的产生很大程度上是由于政府部门没有正确处理好政策目标优先级的关系，导致政策执行过程出现偏差。但政策执行作为将决策转化为可以操作的过程，或者按照决策所确定的目标而进行的努力过程，导致其产生问题的原因主要分为三个方面：一是执行主体个人的利益倾向和素质缺陷导致；二是政策自身缺陷导致；三是执行机制和责任监督检查机制不健全导致。而在本案例中，诸多利益矛盾的发生主要在于政策制定过程的不科学于不规范，进而导致政策执行方面的缺失。因此，本文决定利用公共政策制定方面的理论，在结合当地政府政策制定背景的基础上，探析政策制定过程的不足对古城保护开发所产生的影响。相应的理论分析框架如图 2 所示：

---

<sup>3</sup>闫秀娟，刘海琴《论公共政策制定中的公民参与》，2018



## 二、基于公共政策制定视角的 DC 古城改造分析

价值导向作为决策者在政策制定过程中的根本遵循,决定着后续政策制定的方向和成败。在本案例中,当地政府在价值层面明显偏向于发展经济而不是古城文化的保护,并由此确立了在兼顾保护的同时改善古城百姓居住水平、促进旅游业改造升级和发展当地经济这一主要政策目标。在此政策目标的指引下,政策执行过程中势必不会将文物保护列为最优先的实现目标,进而导致了后续的破坏性开发。

方大规模的破坏性开发；其次，当地政府为了挽留开发商，将原规划用于公共服务设施的配套用地更改为商业用地，进一步破坏了规划的完整性。

## （二）政策议程设置的缺失为困局的产生埋下了隐患

从公共政策的政策议程设置中，不论是原则还是程序上，都需要制定者具有较高的能力水平。科学合理、民主公平、公开透明的制定好政策，才能更好地促进当地治理水平和层次的提高，更好地促进经济社会发展的转型。

在本案例中，政府的初期决策仅就开发还是保护展开了争论，随即便组织专家开展规划方案的编制工作，并未开展一系列的可行性研究和评估工作。首先，初期的行政决策并未展开摸底调研，在不知民情民意的情况下便草草决定工程建设；其次，政府决策初期并未进行充分的可行性研究论证，其中包括社会稳定性风险评估和财政可承受能力评估。显然，后期发生的一系列群体性事件和财政困局印证着政府初期评估工作的缺失，如果市政府能在项目启动前尽可能地开展前期论证，并制定相应的处置预案，后续就不会产生众多的干扰因素。

政策议程设置的缺失归根结底在于决策者对于经济发展和政绩需要的急切心理，这直接导致了社会稳定性风险评估和财政可承受能力评估的缺失。对于社会稳定性风险评估来说，决策者缺乏对其的正确认识。一直以来，人们普遍认为对在较长时间内能对社会能造成较大影响，并具有较大冲突的不确定性才属于社会稳定性风险。但实际上，凡事对既有体制造成冲击的重大项目均具有社会稳定性风险，风险的表现形式是多方面的，既包括群体上访、越级上访，也包括群众对党政机关的围堵和阻断交通等相关行为。<sup>4</sup>对于财政可承受能力评估来说，当地政府过高地估计了当地的财政可承受能力，实际上全面同步的开发超出了本地政府整合资源的能力，导致一系列后续问题，而分阶段、逐步开发、滚动式开发似乎更符合本地政府的能力。

## （三）公民参与的缺失影响了规划方案的科学性与权威性

本案例中，尽管当地政府通过先后邀请数十名国内规划建筑领域知名专家为古城保护与改造把脉，并按照既定的目标和原则编制了《C市老城区保护与整治规划》。但此规划在编制过程中并未通过各类途径征求公众的意愿，特别是没有征求包括被拆迁居民、文保人士在内的利益相关方的意见。甚至在公众一无所知

---

<sup>4</sup>扈剑晖，《对重大项目社会稳定性风险评估的探讨》，2016



的情况下就率先颁布了改造规划，一定程度上造成了包括文保人士在内民众的不安，直接导致了文保人士的集中上访事件的发生，进一步地损害了规划方案的科学性和权威性。

需要强调的是，公民参与政策制定过程无论是对于政策制定主体还是政策本身都具有十分重要的影响。对于政策制定主体来说，积极引导公民参与不仅有助于提升政府部门的组织协调能力和紧急应对能力，也有助于提升政府部门的合法性和公信力。对于政策本身来说，实现全面有效的公民参与有助于政策的贯彻执行，对于自身参与制定的政策，必然是符合公众利益的，公民必将积极拥护，这将进一步提升政策制定的有效性和科学性。

从宏观层面分析，制约公民参与的最主要因素是传统行政文化。一直以来，传统的行政文化呈现出严重的官民不对称，作为政策制定者的政府和作为政策执行者的公民长期的角色缺位，一定程度上导致人民长期处于这种接受、服从和不质疑不抵抗的被管理的角色设定中，双方在政策制定中没有沟通的意愿和渠道。<sup>5</sup>这种官本位的思想导致政府总是迫于社会的压力和公众的舆论被动式地吸纳公民参与，这种形式的参与无疑将影响公众参与的满意度和获得感。

#### **（四）对政策溢出效应的轻视直接造成了潜在矛盾的爆发**

连续性配套政策的出台是主体政策得以有效执行的必要条件。本案例中，执行过程中的多变量一定程度上导致了古城开发的困局。譬如古建筑修复保护的难度和成本，房地产价格的上涨，拆迁安置过程中的居民利益、开发商利益维护，招商引资本身的困难等。这些动态、变化的不确定性因素直接导致潜在矛盾直接爆发。究其深层次原因，在于决策层对于政策溢出效应的轻视。

导致决策层对溢出效应轻视的原因主要存在以下几个方面：首先，议程设置的缺失无法为决策层提供初期的预警信息，包括社会稳定性风险和财政风险，导致决策者始终处于自我良好的状态中；其次，决策者急于求成的心理状态使其忽略了某些潜在的风险，容易进行盲目的开发；第三，决策者受限于自身理论储备和经验的不足，难以察觉某些潜在的风险。

简言之，古城改造是一个长期恒久的保护过程，而非“上马见效”的形象工程。在古城改造的开发历程中，同一个政策目标框架内的各方主体受到诸多内外

---

<sup>5</sup>闫秀娟，刘海琴《论公共政策制定中的公民参与》，2018

因的作用，利益诉求多元化，政策的制定未能充分考虑各种要素和需求，难以整合成一个科学、合理、便于执行的公共政策。

### 三、政策建议

古城改造作为一项当地政府的重大决策，涉及到文物保护、拆迁安置、招商引资等众多重大问题，是一项高度复杂，专业程度较高的文化工程和民心工程。基于对古城改造案例政策制定过程的分析，本文提出若干措施建议，以寻求为此类项目政策制定提供参考与启示。

#### （一）树立以历史文化保护为主，兼顾经济发展的价值导向

古城作为一种不可再生的珍贵文物资源，具有深厚的历史文化价值，这就导致其不同于一般的旅游开发项目，在开发建设的过程中务必慎之又慎，切忌为了赶工期、出形象的需要实行大拆大建。为此，在开发建设中决策者务必要秉持文物和遗产保护的理念，树立以历史文化保护为主，兼顾经济发展的价值导向。唯有如此在后续的议程设置、方案设计、政策合法化乃至政策执行过程中，才能避免政策执行目标的缺位。

作为国内古城改造的典范，台儿庄古城在建设初期就秉持着“世界文化遗产和国际休闲旅游目的地”的高点定位，在遵循留古、复古、养古、用古的原则下，按照文物和遗产的品质高质量建设。正是树立了在历史文化保护的基础上开发的正确价值导向，台儿庄古城才能在枣庄这类资源枯竭型城市中，叫停了价值 5 亿元的房地产项目，为今后精美古城的打造留足了发展空间。

#### （二）在政策议程设置阶段进行充分的调查评估

重大项目的决策过程往往需要进行充分的调研论证和评估审查，这不仅是政策法规关于重大项目决策上的要求，也是实现公共政策科学化制定的必要条件。要想做好充分的调查评估，决策者应该做好以下几个方面：首先，决策者应当树立调查评估的决策意识，并在思想上重视此项工作，避免因经济发展和政绩需要就进行所谓的“极简审批”；其次，应该委托具有评估资质的第三方主体独立开展调查评估，避免由政府内部单一主体进行核查，在增大评估风险的同时，也进一步增加社会稳定性风险发生的概率。最后，应当充分尊重调查评估结果，科学制定政策，避免因决策者个人意志的需要而承担意外的风险。

#### （三）建立多方沟通机制实现公民的广泛参与

推进政策制定过程的民主化和透明化建设是实现政策科学化的必然要求，也是提升政府合法性和与公信力的重要举措。为实现公民的广泛参与，政府应从沟通机制和沟通途径两方面加强建设。

在沟通机制的设立方面，首先，决策者应转变行政观念，主动分享决策权力，确保公民话语权的实现；其次，要积极培育公民的参与感，鼓励并引导公民参与社区集体活动，培养公民的组织和协调能力。最后，要加强制度建设，规范公民参与过程，提前公示需参与的各类事项，并及时反馈相关结果。

在沟通途径方面，政府要创新参与方式，在过去调研座谈、发放问卷、意见箱收集反馈等途径的基础上，利用网络新媒体的传播渠道，实现第一时间颁布、第一时间收集、第一时间反馈的沟通方式，实现意见征集的实时化、快速化和便捷化。

#### **（四）加强对政策溢出效应的重视与关注**

在政策制定的过程中，提前谋划、思考甚至制定相应的连续性配套政策对于主体政策的贯彻落实有着重要的推动作用。加强主体政策溢出效应的重视与关注，应成为决策层在行政决策中的重要内容。为此，政府部门应在以下几个方面予以完善和加强。首先，应履行完备的政策议程设置，力求经过先期充分的调研评估为决策层提供最为详尽的决策参考；其次，决策者应树立并遵循正确的价值导向，避免因发展经济和政绩的需要盲目地进行开发；最后，决策者应不断增加自身的理论储备，提高个人的行政决策能力，总结个人过去和周边类似项目的成功开发经验，为实现政策的合理制定打下坚实的基础。

## **四、结语**

自上世纪 80 年代初我国建立文物保护制度以来，古城的保护开发早已作为国内许多城市旅游产业发展的首选。而 DC 古城在开发中所发生的文保、拆迁安置、招商引资等复杂问题无疑具有较好的代表性，反映了国内许多城市在古城改造政策制定过程中普遍存在的重发展、轻保护、重经济、轻文化的问题。本分析报告借助公共政策制定理论，较为深入地探讨了政策制定过程中的不科学与不规范对项目开发造成的影响。

首先，分析报告对理论选择的适用性进行了较为充分的论述。古城改造作为既复杂又专业的文化保护项目，涉及的问题和利益矛盾均较为广泛和突出。无

论是在政策制定过程亦或是政策执行中均存在较大问题。因此在报告中，笔者既从政策制定内容角度正面论述了理论的适用性，也从侧面阐述了政策执行理论不太适用于本案例的原因。力图从两个方面印证理论选择的适用性，为后续的深入分析提供理论支撑。

**其次，分析报告对古城改造政策制定过程的缺失及其诱因展开了深入剖析。**在报告中，笔者主要从价值导向、议程设置、公民参与和政策溢出效应四个方面探讨了决策者在政策制定方面的缺失与不足，并针对其产生的原因展开了较为深入分析。最终发现各类问题产生的根源均在于决策者价值导向出现了偏差，无论是缺乏充分的调查评估还是缺少广泛的公民参与过程，或者是没有相应可行的连续性配套政策保障，都反映出决策者过于重视旅游产业开发而忽视了对文物价值的保护，存在着为了满足经济快速发展和政绩需要的急切心理。

**最后，分析报告针对导致困局发生的因素提出了既具有针对性、可行性，又具有科学性、可操作性的政策建议。**如前文所述，本案例所产生的问题矛盾均具有较好的代表性，能在一定程度上反映国内古城改造政策制定中的缺失与不足。本报告在问题产生的深层次原因分析的基础上，从决策者的主观价值构建和政策议程设置缺失的弥补两大方面着手，有针对性为决策者提出了相应的政策建议，力图为我国古城改造建设做出积极有效的探索。

## 参考文献

著作类:

- [1]. 张国庆. 《公共政策学》[M]. 北京大学出版社, 2004 年: 187
- [2]. 陈振民. 《公共政策分析》[M]. 中国人民大学出版社, 2002 年
- [3]. 陆雄文. 《管理学大词典》[M]. 商业经济. 2013 年

期刊类:

- [1]. 扈剑晖. 《对重大项目社会稳定性风险评估的探讨》[J]. 商业经济. 2016 年
- [2]. 闫秀娟 刘海琴. 《论公共政策制定中的公民参与》[J]. 中共太原市委党校学报. 2018
- [3]. 荆林波 奚祺海. 《国外政府制定公共政策的对比分析及其对中国的启示》[J]. 国外社会科学. 2018
- [4]. 刘可文 肖琛. 《基于典型案例的国家区域政策制定分析》[J]. 安徽行政学院学报. 2018
- [5]. 扈剑晖. 《社会稳定性风险评估机制研究——基于国内外经验的对比》[J]. 商业经济. 2017