

DC古城的改造困局

——案例正文



中国社会科学院大学
University of Chinese Academy of Social Sciences

一次又一次的“通报批评”将DC古城推上风口浪尖



住房和城乡建设部 国家文物局关于 国家历史文化名城保护不力城市予以通报批评的通知

住房和城乡建设部 国家文物局 关于部分保护不力国家历史文化名城的通报

各省、自治区住房和城乡建设厅、文物局，直辖市建委（规划委、规划局）、文物局：

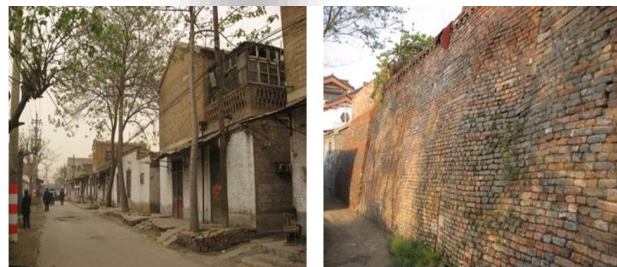
今年是国家历史文化名城制度建立30周年。为了认真贯彻党的十七届六中全会精神，落实《历史文化名城名镇名村保护条例》要求，全面总结30年来历史文化名城的保护工作，住房和城乡建设部、国家文物局于去年末和今年初组织开展了国家历史文化名城保护工作检查。

各省、自治区住房和城乡建设厅、文物局（文化和旅游厅），海南省自然资源和规划厅，北京市规划和自然资源委员会、文物局，上海市规划和自然资源局、住房和城乡建设管理委员会、文物局，天津市规划和自然资源局、文物局，重庆市规划和自然资源局、文物局，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局、文体新广局：

为贯彻落实习近平总书记关于历史文化保护的重要批示指示精神，进一步加强历史文化名城名镇名村保护工作，2017年至2018年，住房和城乡建设部、国家文物局组织开展了国家历史文化名城和中国历史文化名镇名村保护工作评估检查。评估检查发现，**浙江**古城内大拆大建、大搞房地产开发问题，山西省大同市、河南省洛阳市存在在古城或历史文化街区内大拆大建、拆真建假问题，陕西省韩城市存在破坏古城山水环境格局问题，黑龙江省哈尔滨市存在搬空历史文化街区居民后长期闲置不管问题。鉴于上述问题导致国家历史文化名城历史文化遗存遭到严重破坏，历史文化价值受

推倒重建，初衷有错么？

重建前



改造中



重建后



上访

- 1 文保人士要求“倾听民意，留存文化根基”
- 2 因为不想离开，所以我们不签
- 3 回购价变来变去，“围攻”指挥部吧

改造资金捉襟见肘

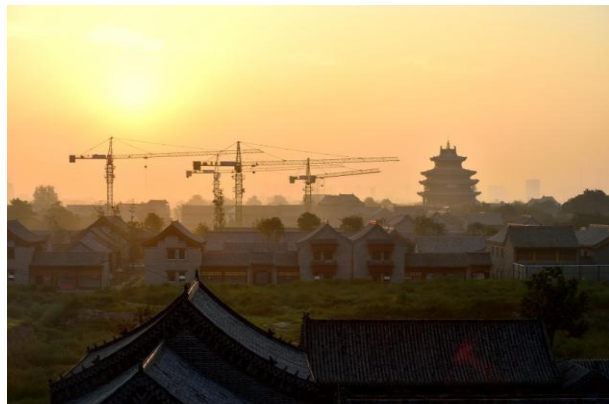
市政府的难处

工程尾款无法支付；融资本息到期；房产无法变现

投资公司的压力

旅游尚未全面展开

还息压力增大



招商还是招“伤”

招“伤”任务

入驻“伤”户

管理之“伤”



中国社会科学院大学
University of Chinese Academy of Social Sciences

DC古城的改造困局

——案例分析报告

CONTENTS

理论适用性

理论分析

政策建议

理论适用性

理论选择：公共政策制定

正确的 价值导向

正确的价值导向是
科学政策制定的逻辑起点

完备的 议程设置

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

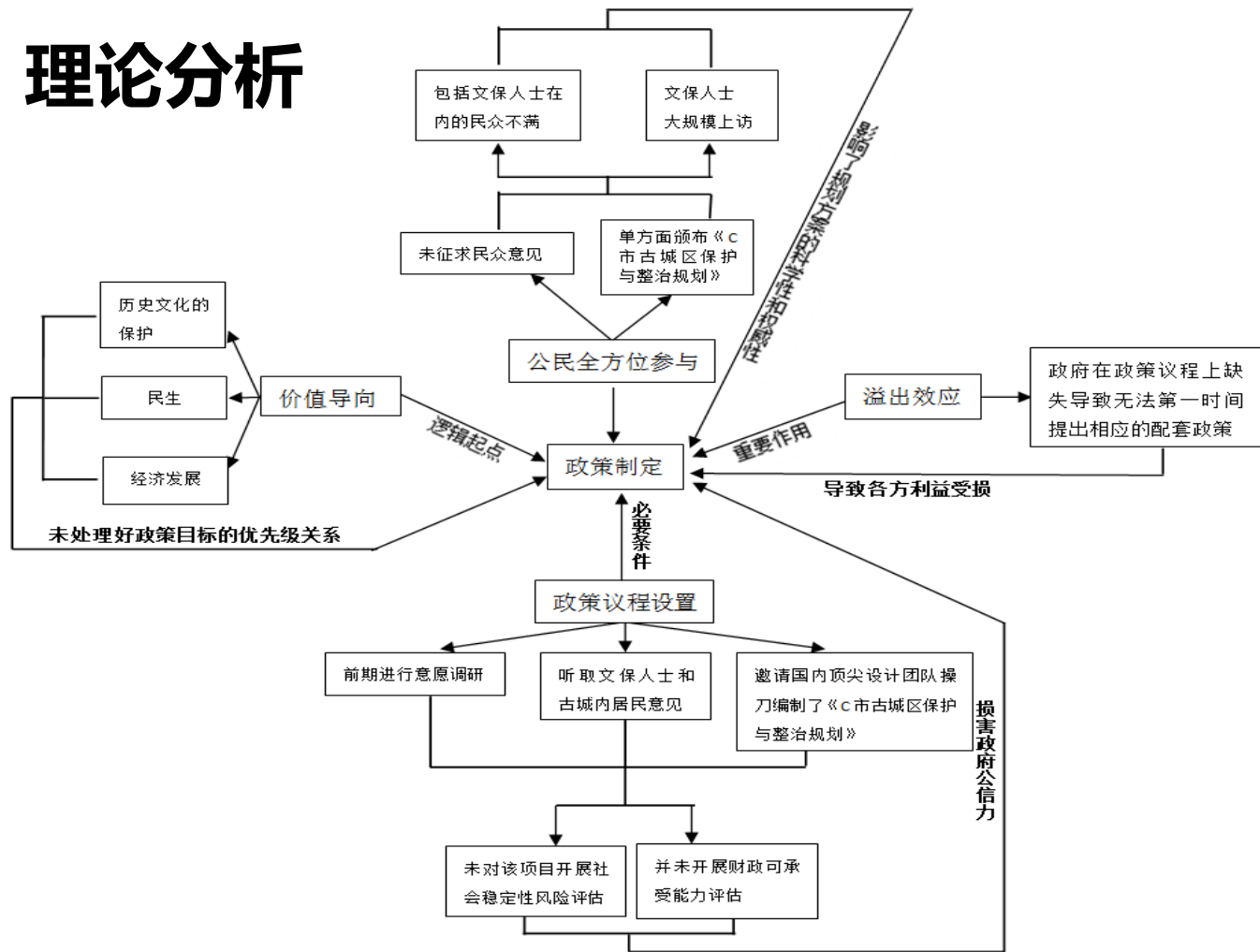
重视 公民参与

科学合理的公共政策制定过程需要公民的全方位参与

关注政策 溢出效应

重视政策的溢出效应对政策的有效执行具有重要作用

理论分析



理论分析

一、价值导向的偏差是后续冲突产生的根源

在于



确立了在兼顾保护的同时发展经济的主要政策目标。政策执行时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。

原因



决策者文物保护理念的缺失，过于注重经济效益和政绩

表现



为了施工便利，市政府同意拆除部分文物
为了挽留开发商，随意改变规划

理论分析

二、政策议程设置的缺失为困局的产生埋下隐患

在于



政府的初期决策仅就开发还是保护组织专家开展规划编制，并未开展相关的可行性研究和评估。表现在未开展摸底调研，未进行社会稳定性风险评估和财政可承受能力评估等便启动工程建设。

原因



决策者对经济发展和政绩需要的急切心理

表现



缺乏对社会稳定性风险评估的正确认识
市政府高估了财政可承受能力

理论分析

三、公民参与的缺失影响了规划方案的科学性与权威性

在于 尽管市政府邀请知名团队编制规划方案，但并未征求被拆居民、文保人士等利益相关方的意见，直接造成了民众的不安和后续上访。

原因 传统行政文化的影响制约了公民有效参与

表现 官民不对等
政府和公民长期的角色缺位

四、对政策溢出效应的轻视导致潜在矛盾的爆发

在于 一系列连续性配套政策的不完善，导致潜在矛盾的爆发。

原因 决策者对于政策溢出效应的轻视

表现 议程设置缺失无法提供先期预警
决策者急于求成的心理状态；受限于自身知识和经验的缺乏

政策建议

在政策议程设置阶段
进行充分的调查评估

加强对政策溢出效应
的重视与关注

A

树立以历史文化保护为主，
兼顾经济发展的价值导向

B

C

建立多方沟通机制
实现公民的广泛参与

D

DC古城的改造困局

-----对方案例分析报告



一、案例的主要概念适用不当




1. “小象城泊” 路边停车 它并不是一个PPP项目！

财政部政府和社会资本合作中心

项目搜索： 海绵城市 地下综合管廊 污水处理 环境综合治理 智慧城市 养老

已选条件：
省份： 全部 北京市 天津市 河北省 山西省 内蒙古自治区 辽宁省 大连市 沈抚新区 沈抚新区管理委员会 更多
所属行业： 全部 能源 交通运输 水利建设 生态建设和环境保护 农业 林业 科技 保障性安居工程 医疗卫生 养老 教育 文化 体育 市政工程 政府基础设施 城镇综合开发 旅游 社会保障 其他
投资金额： 1亿以下 1-3亿 3-10亿 10亿以上 确定
示范级别： 国家示范项目 省级示范项目 其它
入库时间： 确定
默认 阶段 投资金额



默认

广东省清远市燕湖产业新城PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 城镇综合开发 城镇建设 5,950.00万元

燕湖产业新城PPP项目属于城镇综合开发项目，合作期限为30年，总投资约19.1亿元。合作内容包括规划设计咨询、基础设施建设、公共配套设施建设、产业发展服务及园区运营管理等工作。项目合作区域面积为18。。

默认

广东省清远市大燕湖防灾减灾一期综合工程 PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 水利建设 防洪 37,097万元

本工程主要工程建筑物包括土方开挖、新建堤岸及河道清淤、1) 新建拦河闸开闭所（清远大湖-湖城大道）段、中心水渠（清远大湖-湖城大道）段以及黄金水道的东段和堤岸、新建可冲河谷6685米、新建堤岸14。。

默认

广东省清远市艺术中心工程PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 文化 文化场馆 65,870万元

清远市艺术中心主要由演艺中心、艺术培训、商业、精品文化酒店四大部分组成；用地面积0.68公顷，总建筑面积约3.85-4.15万㎡，主要功能包括演艺中心、艺术培训基地、商业、精品文化酒店、公共配套设施、场。。

默认

广东省清远市科技馆与青少年活动中心工程PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 文化 文化场馆 59,055万元


本项目主要位于清远市总体规划确定的城市中心区高湖新城内，具体提供的公共产品和服务内容包括：科技馆与青少年活动中心、位于高湖新城的中轴水东街、湖城大道北街，总建筑面积为47689 m2。。

默认

广东省清远市城市馆与博物馆工程PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 文化 文化场馆 65,870万元

本项目主要位于清远市总体规划确定的城市中心区高湖新城内，具体提供的公共产品和服务内容包括：城市馆与博



默认

广东省清远市环城东路（清远大道至乐广高速）道路工程PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 市政工程 市政道路 333,022万元

项目起点位于清远大道北侧，顺接松洲大桥南引桥和迎宾大道，往南跨连大沙河，在大平河下游穿渠从高速的南面高架桥，于黄旗附近上跨铁英公路，经连州工业园、上跨长隆大道、京广铁路、和森林大道，沿迎咀水库南岸布设。。

默认

广东省清远市人民西路（岗头路至广清高速连 接线人民路出口）道路工程PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 市政工程 市政道路 24,819万元

本道路工程基本呈东西走向，从规划人民路至高速收费站处，路线全长约1650.00米，道路红线宽90米，为城市主干道，车速设计时速60km/h，双向六车道，采用沥青混凝土路面。。

默认

广东省清远市职教一路西延线工程PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 市政工程 市政道路 29,004万元

本工程起点桩号为 K+000，终点桩号为 K+2400，路线全长 2800 米，道路红线宽 45 米，为城市主干道，全线设平交口 4 处（保道路红线范围增加 10 米考虑，总增加面积 3600 平方米。。

默认

广东省清远市松寿岭公园一期（黄映峡大道以西）工程PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 市政工程 公园 66,024万元

本工程位于现状松寿岭地区东侧，高湖新城北部、职教基地南侧、飞李峡景区西侧，建设范围主要为凤翔北路以东，清远市气象中心以西，学园路以南，东城大道以北的区域，用地总面积约 163.6 公顷，本工程主要建设内容。。

默认

广东省清远市东城大道东道路工程PPP项目

广东省>清远市>清远市本级 市政工程 市政道路 48,853万元

东城大道东道路工程位于清远市北江以北片区内松阳峡村，线路呈东西走向，起点与凤翔北路相接，终点位于沿东环路交叉点，全线长度2.92km，设平交口9处，随路设置。。

默认

清远市北江四桥工程

广东省>清远市>清远市本级 交通运输 桥梁 99,481万元


清远市北江四桥位于三桥和五桥之间，距两座桥均为2.2公里，地理位置十分重要，是清远市最新的城市景观中轴线。北江四桥建成后，将有效衔接和疏解从高速至城区的连接起，对北江两岸及新日城之间的交通分流及疏。。

默认

广东省清远市阳山县PPP模式整县推进污水处理设施建设项目

广东省>清远市>阳山县 市政工程 污水处理 46,068万元


阳山县 PPP 模式整县推进污水处理设施建设项目包括以下内容：1) 县城城区片区污水管网；总计 4.1 km；2) 镇区污水厂及其配套管网；11 个建制镇（南迳镇、江黄镇、杜步镇、七拱镇、太平镇、杨梅镇、。。

 财政部政府和社会资本合作中心
CPPPC CHINA PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS CENTER

项目搜索： 海绵城市 地下综合管廊 污水处理 环境综合治理 智慧城市 养老

已选条件：
省份： 全部 北京市 天津市 河北省 山西省 内蒙古自治区 辽宁省 大连市 沈抚新区 沈抚新区管理委员会 沈抚新区
所属行业： 全部 能源 交通运输 水利建设 生态建设和环境保护 农业 林业 科技 保障性安居工程 医疗卫生 养老 教育 文化 体育 市政工程 政府基础设施 城镇综合开发 旅游 社会保障 其他
投资金额： 1亿以下 1-3亿 3-10亿 10亿以上 确定
示范级别： 国家示范项目 省级示范项目 其它
公布时间： 确定
默认 阶段 投资金额

已选条件：
省份： 全部 北京市 天津市 河北省 山西省 内蒙古自治区 辽宁省 大连市 沈抚新区 沈抚新区管理委员会 沈抚新区
所属行业： 全部 能源 交通运输 水利建设 生态建设和环境保护 农业 林业 科技 保障性安居工程 医疗卫生 养老 教育 文化 体育 市政工程 政府基础设施 城镇综合开发 旅游 社会保障 其他
投资金额： 1亿以下 1-3亿 3-10亿 10亿以上 确定
示范级别： 国家示范项目 省级示范项目 其它
公布时间： 确定
默认 阶段 投资金额
首页 < > 尾页 共0条记录, 0/0页 到第 1 页

 ucass.gscass.cn

全国PPP综合信息平台项目管理库

截止日期:2019年3月31日

中国地图



入库项目
8839 个



入库项目金额
134,161.35 亿元

- 中国财政学会PPP专业委员会常务委员金永祥：
“一个项目不在PPP项目库，这意味着这个项目不能采用PPP模式建设”
- 财政部副部长史耀斌在进一步推进PPP规范发展工作座谈会上：
“要准确界定，从识别、论证、入库等环节严格把关，不能继续任由其打着PPP的旗号“混淆视听”



2.PPP模式的理论， 并不适用于本案案例

我们认为该案例并非是PPP模式，只是对方打着PPP的幌子进行的一个强行的理论分析。



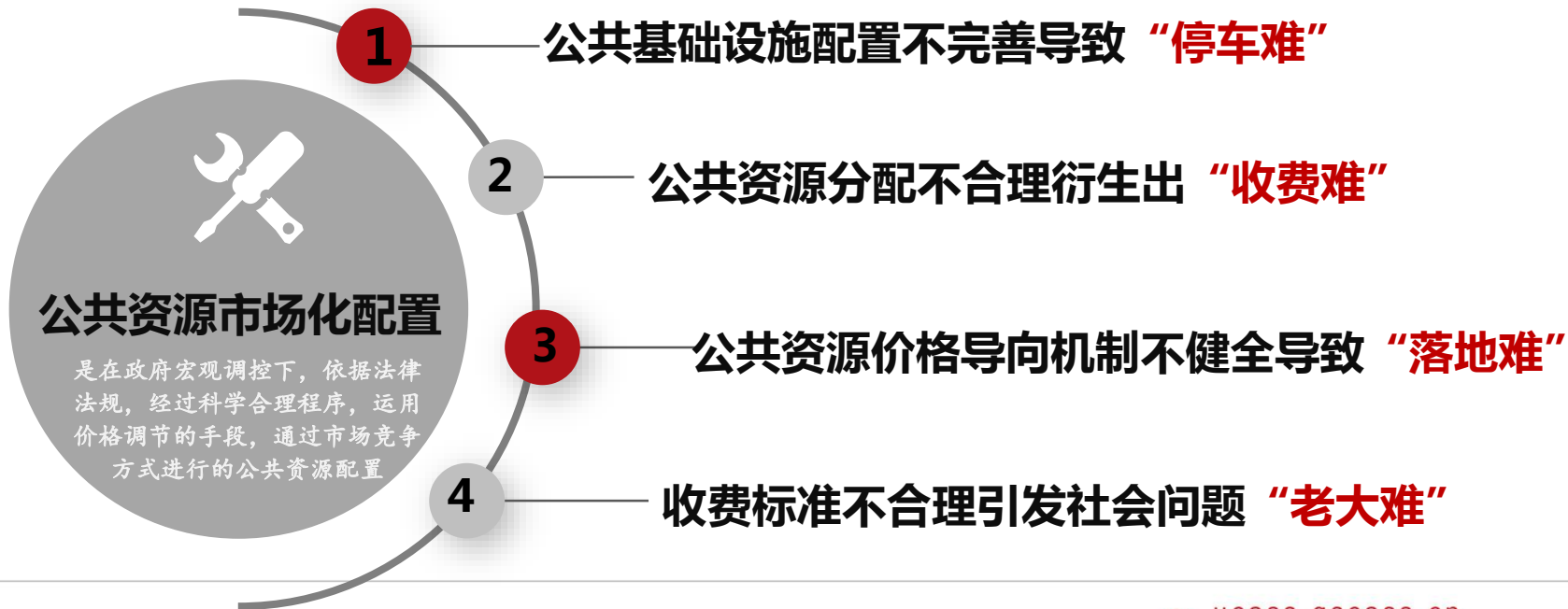
二、案例分析主要理论适用性体现不足



**即便假设这是一个PPP项目
， 它的理论适用也并不规范**



三、我方对案例内容的案例分析





四、对案例的建议

1

建立停车资源全面管理体系，
加强停车资源和停车行为的
全面管理

2

合理制定公共停车场投资、
建设以及管理的模式

3

优化停车收费标准和收费结
构，合理化收费的经济杠杆

4

加强停车诱导以及停车信息
等服务，强化与市民的沟通
交流

谢谢

——山海队——

No. 11, Changyu Street, Fangshan District, Beijing