

# 中国历史城市的再生实践及启示

——以西安鼓楼回民区为例

翟斌庆, 竺荆瑶

(西安交通大学, 陕西 西安 710049)

**摘要:** 在以促进经济增长为导向的城市再生过程中, 我国许多历史城市都对当地的城市空间进行重构, 并对原住民进行重新安置, 这往往导致当地的传统生活内容与习俗也随之消失。通过对西安鼓楼回民区城市再生实践的探讨, 研究表明以市场为导向的历史城市再生的结果, 往往注重城市物质环境的改善与提高, 而对当地社区中非物质文化遗产因素的保护关注不足。其实加强对城市再生过程中的社区参与进行制度化的实施与管理, 是实现城市再生政策中所提多方面努力目标的真正关键所在。

**关键词:** 城市再生; 城市保护; 社区参与;

**中图分类号:** TU 984.1

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-7192(2014)04-0066-05

## The Practice and Implications of the Historic Cities' Regeneration in China

——A case study of Xi'an Drum-tower Muslim district

ZHAI Bin-qing, ZHU Shan-yao

(Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

**Abstract:** During the economic growth-oriented urban regeneration process, many Chinese historic cities tend to restructure local urban spatial environments and relocate original residents. This frequently leads to the disruption and disappearance of many local traditional life styles and custom. Based on the study of the regeneration policy and practices in Xi'an Drum-tower Muslim District, this paper reveals that market-oriented urban regeneration in historic districts stress much on the improvement of urban physical environment. Comparatively, less attention has been put on the conservation of intangible elements. Through the in-depth case study, this paper contends that institutionalized implementation and management of community participation in urban regeneration process might hold the keys towards the achievement of urban regeneration multi-objectives.

**Key words:** urban regeneration; urban conservation; community participation

### 一、我国的城市再生议程及特点

自1949年建国至20世纪80年代改革开放以前, 我国地方城市发展的一个鲜明特点是总体上都受到中央的集中调控与较强的国家意识形态主导。在这一时期, 市政当局和城市规划者也都信奉社会主义模式的发展要优于资产阶级或资本主义的发展环境, 因而, 社会主义模式下的城市环境也更具

有适于人们生活的物质与精神空间<sup>[1]</sup>。20世纪80年代改革开放以来, 中央政府将经济发展置于国家发展政策中的重要地位。当城市的经济发展受到以前计划经济体制的束缚时, 大规模的制度性改革就随之出现了<sup>[2]</sup>。有学者认为这种改革的根本在于国家发展政策上对中央控制权以及对国有财产管理权的去中心化(包括对居民住房和土地使用权的管理权)<sup>[3]</sup>。中国以前社会主义模式下的城市发展政策逐步地向社会主义市场经济模式开始转型。

**收稿日期:** 2014-03-14

**基金项目:** 国家自然科学基金项目(51278416); 陕西省社会发展攻关计划项目(2012K12-01-05); 西安交通大学“新教师科研支持计划”项目(08142002)

**作者简介:** 翟斌庆(1976-), 男, 山西闻喜人, 西安交通大学人居环境建筑系副教授, 博士, 研究方向为大遗址保护与利用、历史城市保护、城市更新、可持续发展评估。

财政权力的下放与再分配为地方市政当局提供了许多空间和机遇。不过,在新的税收制度下,地方政府也面临着需要靠地方发展来增加地方收入的压力。1988年的土地改革和住房制度改革为地方政府通过房地产开发项目来获得巨额经济回报提供了可能<sup>[4]</sup>。随着城市发展理念以及管理政策/机制的转变,许多私营部门开始在城市发展过程中涌现,并发挥出越来越重要的影响作用。20世纪90年代见证了席卷全国的房产主导的城市再开发现象。不过,房地产大开发在繁荣地方经济的同时也给城市环境带了巨大影响,包括给历史城区和地段带来许多无法逆转的改变<sup>[5]</sup>。到了21世纪初时,人们意识到之前过于武断的城市发展策略给许多城市带来了社会和环境方面的挑战。相应地,不少城市的地方发展政策也开始逐渐发生变化。尽管经济发展仍然是地方城市发展中的重要内容,不少地方政府近年开始提出了多方位与更加全面的城市发展和城市再生策略<sup>[6-7]</sup>。

回顾我国转型期社会主义制度下的城市规划与建设特点,自建国以来,我国的城市发展过程可以简要划分为如下五个阶段:①计划经济下围绕工业场地规划发展的城市物质环境规划与建设(1949~1965);②文化大革命当中伴随动荡的政治环境而开展的城市发展(1966~1976);③转型期社会主义市场经济体制下的城市规划与制度改革(1980年代后期);④经济转型期由房地产主导和以发展经济为目标的城市发展(1990年代);⑤快速城市化和整合式城市规划与发展需求(被形象地称为:中国城市规划的第三个春天)(2000年以来)。

我国自1949年以来的城市发展历程表明,伴随着我国的社会发展从社会主义向市场经济体制的逐渐演变,我国的城市再生政策在不同时期都具有明显的特点。大致来讲,影响我国城市再生活动的几个关键因素包括:地方政府、城市规划专业人士、地方社区人员、和房地产开发企业。这些因素当中,地方政府与政治意识形态往往发挥着重要的指导作用;在市场经济的过渡时期,除了地方政府与政治意识形态,城市再生过程往往也需要满足促进当地经济发展的需要。在这过程当中,地方社区所发挥的作用非常有限,而且往往在以经济发展为主要目标的城市发展过程中成为利益受害者;不过,房地产开发企业在地方房地产再开发和创造地方税收方面则表现得非常活跃。回顾我国城市规划与建设的历史可见,规划师在城市再生过程中的角色也发生了很大的变化。不过,在当前中国,不少

城市规划师的工作仍然主要集中在绘制规划蓝图方面,而这种蓝图经常以满足地方经济发展和表达当地权威部门的意识形态为前提。为了更好地了解这些因素是如何在我国地方城市的再生过程中发挥作用的,接下来本文以西安鼓楼回民区为例进一步阐述。

## 二、建国以来西安的城市规划与建设简述

作为一个内陆城市,1949年建国初期,西安市的城市规划与发展政策倾向于满足地方工业的发展需要<sup>[8]</sup>。在文化大革命时期,与国内许多其他城市一样,西安的第一次总体规划被迫中断,当时的城市建设与发展政策主要针对具体职能部门的需要来开展。这种城市发展特点也导致形成了之后中国城市中特有的细胞式经济发展模式(Cellular Economy)。不过,由于西安自1953年以来已经形成了完整的总体规划方案,因此文化大革命时期的不少城市建设活动仍然大体控制在总体规划设定的框架内进行<sup>[9]</sup>。1978年之后,西安市政当局及时修订并提出了第二次总体规划方案。这个方案在一定程度上延续了第一次总体规划的内容。工业建设在城市发展中的重要性仍然受到很大重视。值得注意的是,第二次总体规划将历史城市特色的保护和发展旅游业提到了很重要的位置。事实上到了1990年代,随着越来越多的游客来西安观赏当地的历史文化遗迹,倾向于发展旅游业的城市建设活动在一定程度上偏离了第二次总体规划所设立的城市保护政策。面对这种问题,1990年代提出的西安第三次总体规划突出了高新产业在当地城市发展政策中的主导地位<sup>[10]</sup>。同时,随着国家有偿土地使用权政策的颁布,房地产行业在西安城市建设当中大肆兴起,并逐渐成为地方政府发展地方财政税收的重要手段<sup>[11]</sup>。例如,1998年西安市的房地产开发投资额约38亿元,到2006年这一数字翻了7.5倍,达到了286亿元。与此同时,西安市来自房地产业的财政收入则翻了10倍之多,从1998年的12亿元发展到了2006年的125亿元。

随着自2000年以来的中国西部大开发和快速城市化政策,西安之前那种围绕旧城区的规划和发展策略已无法满足市场化的城市发展需求。同时,西安旧城区也由于担负了太多的功能而导致出现不少城市问题。针对新时代下西安的城市发展机遇以及种种挑战,西安市政府于2005年开始编制第

四次总体规划,并于2008年获国务院批复通过。该规划试图重组西安的城市空间及其工业布局,以满足市场经济的需要。为了吸引更多的投资,该规划提出进一步改善当地的城市物质环境,同时提出使当地的优秀文化与城市面貌得到再生。不过,地方推行的城市保护策略仍比较强调地方旅游业的发展,以致不少城市保护实践活动可能会与学术界

公认的保护策略与措施相左。例如,根据国际古迹遗址理事会(ICOMOS)颁布的公约,活态文化遗产的保护非常强调对历史环境当中的原住民的传统生活内容进行保护,并鼓励原住民在保护过程中的广泛参与。不过,这些内容在市场化倾向的城市发展过程中常常被削弱甚至被忽略<sup>[12-13]</sup>。

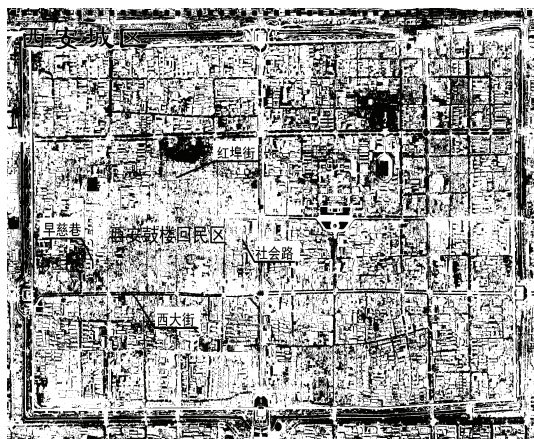


图1 鼓楼回民区在西安旧城区的位置图

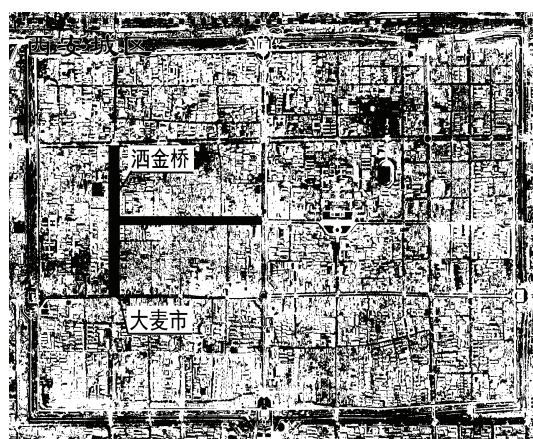


图2 大麦市与洒金桥及两条拓宽道路位置图

### 三、案例分析:西安鼓楼回民区

本研究所选案例为西安鼓楼回民历史街区(简称回民区)。该历史街区是西安历史文化名城中的一个再生历史街区,同时是一个广受欢迎和知名的旅游与商业中心。回民区位于西安旧城最核心的明城区中心地带,是为数不多的几个宣布为完全保留的历史街区之一。根据2002年颁布的西安历史文化名城保护条例,该历史街区的保护范围东起社会路、西至早慈巷;北起红埠街、南至西大街。整个回民区面积约54公顷,总人口约60 000人,其中30 000人为穆斯林<sup>[14-15]</sup>。该回民区也是西安市最大的穆斯林聚居区。其在西安市旧城区的地理位置如图1中黄色方块所示,其中蓝色代表旧城区的城墙与护城河所在地。

回民区因其所处地理位置的优越性,为当地旅游业吸引了大量人流和资金,并因此也吸引着不少开发者的注意力。自上世纪90年代,由于回民区及周边区域在发展中面临的若干问题与机遇,当地政府试图通过市场导向的途径重新发展该区域。其突出特点是将回民区与西安市的旅游规划体系进行整合开发。自1997年,西安市政府决定在回民区推行再生计划。随着对当地破败的生活环境进行改善,地方当局也希望通过更好地“保护”该历史地段从而有利于当地的旅游业发展<sup>[16]</sup>。为了实现地方当局的城市再生目标,当地不少原住民需要被

重新安置。不过,由于回民特有的“依寺而居”的聚居生活习惯,以及该区域有利的商业地理位置,很多受影响的居民对在此实施的城市再生计划表达出强烈的不满,这严重影响了城市再生措施的顺利实施。事实上,随着当地穆斯林住户对该再生项目的影 响,这块以前被认为可以吸引到大量资本的土地今日逐渐变成当地政府颇感棘手的地方。同时,由于回民区地处旧城区的中心地带,对其更新再生的滞后也影响到了其周边地段的建设发展。

#### 1. 市场导向的房屋重建再生计划

由地方政府倡导的该地段再开发活动的一个显著特点是,将土地产权由私营部门向公共所有进行转化,并进而将土地使用权出租给私人开发商。这个活动于1998年,首先从回民区的大麦市和洒金桥街道开始进行。大麦市与洒金桥街道位于回民区的西部(图2)。该地段的历史最早可追溯至清朝,根据已有研究,当时为驻扎在该地的回族士兵礼拜需要而修建了营里寺。此后,相关街道遂改为大门寺口,即大麦市<sup>[17]</sup>。经过数百年的历史发展,如今这里由于其浓厚的穆斯林生活氛围,和颇具民族特色的传统零售活动而远近闻名。据调查,大麦市和洒金桥地段有超过70%的居民以这种与当地旅游活动息息相关的零售业为生。

根据西安市政府颁布的保护与更新规划,回民区被定位为带有地方民族特色与传统风貌的商贸



居住区<sup>[15]</sup>。值得指出的是,该保护规划也是地方政府一直致力实现的唐皇城复兴规划的一部分<sup>[12][15]</sup>。有学者指出,这种保护与再生规划实践也反应出当地政府部门对城市现代化所持有的态度<sup>[9]</sup>。在大麦市与洒金桥地段的再生项目中,为了缓解当地的交

通状况,两条街道将被拓宽(图3)。现有的低层民居建筑将被新建的现代商业综合体所取代,而再生规划方案所涉及的原住居民将会被重新安置到旧城区之外的地方。图3~5展示了大麦市与洒金桥街道的现状以及地方政府颁布的再生规划效果图。



图3 大麦市与洒金桥现状

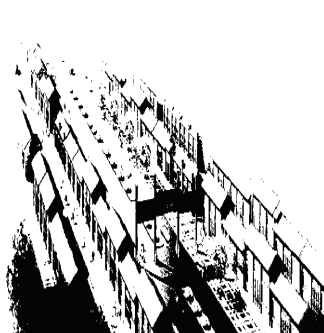


图4 洒金桥的再生规划效果图1



图5 洒金桥的再生规划效果图2

自1998年再生项目开始,大麦市街区的居民就开始与当地政府商谈有关土地产权置换所产生的补偿问题。目前回民区的土地产权主要分为三类,即私人土地所有权、公共土地使用权、以及出租房所有权<sup>[16]</sup>。不过,地方政府从当地居民手中回购房屋及土地使用权的过程并不是一帆风顺。经过两方的多次商讨,地方政府也只获得了极少一部分的房屋及土地产权。例如,在从实施方案北面的洒金桥路口到南面的大麦市路口总长约1100米的街道中,地方政府在过去10年中只收回了不到100米的一段用地。

## 2. 当地社区和原住民

如前所述,考虑到地方经济的发展,当地政府和开发商都较倾向于通过回收土地使用权的方式来对该地段实施再开发。在大麦市和洒金桥街道项

目中,地方政府颁布的重建再生方案共涉及约1900户家庭(或约3000人口),他们面临着需要搬迁或被重新安置。涉及家庭中,大约90%为穆斯林民众。许多住户表达出他们对政府回购他们房产时所提出来赔偿方案的担忧。根据地方政府提供的土地补偿价格与该地段土地的市场价格对比(表1),可见两者价格间存在着不少差距。许多居民担心会由于负担不起政府赔偿金与将来原地新建楼宇之间的价格差,而最终不得不离开回民区。这意味着受影响的回民可能需要离开目前生活当中的清真寺,并也会因此失去已有的传统生活方式和社区关系网。这种城市重建再生模式显然影响到了原住民的传统生活及其商业利益,并可能因此影响地方政府与当地居民之间的相互信任与和谐关系。

表1: 2005年3月西安市莲湖区拆迁补偿费与商品房之间的价格对比 (单位:元/平方米)

产权类型	政府拆迁补偿价	当地二手房价格	当地商品房市场价
私产住宅用房	1 680~2 180	3 000~3 500	4 000~5 000
私产营业用房	3 800~4 000	10 000	30 000 (含47%公摊)
公产住宅用房	800~1 000		
公产营业用房	约2 000		

资料来源:2007年,莲湖区建设局

重建方案中涉及到的居民所据选择性的讨论。

(1)根据居民所拥有房屋的质量与大小,进行相应的补偿。考虑到回民区将来新建住宅与当前居民所获赔偿之间存在着较大差异,这将使不少原有居民无法承担将来的新建住宅。根据这种补偿方式,许多人有可能将不得不离开回民区而去其他地方

居住。值得注意的是,随着原有居民的离去,回民区的传统生活方式与习俗也将不同程度地会受到削弱,而这些非物质的传统生活方式、内容与习俗在历史地段的保护和再生过程中,应当是不可或缺的重要无形因素。

(2)当地重建方案实施后,用同等面积的新住宅

与原有房屋进行交换。不过,在重建住宅的过渡时期,所涉及住户将需要暂时居住在其他地方进行过渡。根据协议,在此期间的居民也会因此部分地得到经济补偿。对不少居民来讲,这个提议更具吸引力。但是,不少受影响的住户却对私人开发商和地方政府表示出了担忧和不够信任。这使得居民在做最后的选择与决定时颇感犹豫。

#### 四、结 语

自1949年建国以来,随着我国的社会发展逐渐由计划经济体制向社会主义市场经济体制进行转变,我国历史城市的保护与再生方案在不同历史时期表现出了若干鲜明特点。总体上,历史城市的再生方案表现出过于受经济利益所驱动,这在90年代后的城市发展政策中表现尤为明显<sup>[18]</sup>。本文以西安鼓楼回民区为例,探讨了城市重建再生政策在我国历史城市中的实践。在市场化导向的城市空间重组过程中,西安的城市再生政策倾向于促进地方经济的大发展。根据第四次总体规划的要求,西安的城市再生规划也需要满足地方旅游业的发展需求。回民区重建规划与发展也被融入西安的整体历史城市再生图景中。90年代以来,西安地方政府

大规模地对旧城区实施的重建再生规划,使不少再生项目最终演变为土地与经济利益的简单置换。

不过,经济繁荣发展的同时也导致“文物保护与经济建设的矛盾日益突显”,并“使[原本]属于老城的文化遗产随之大量消失”<sup>[19]</sup>。更为重要的是,当地社区与原住民的利益似乎并没有得到应有的重视。尽管城市再生方案也为原住民在重新安置中提供了一些选择,不过,这些选择较难兼顾到居民的当前与长远利益。同时,当地居民间长期建立的社会关系网与社区凝聚力,在居民重新安置过程中也会被打断。这将影响到有关城市再生方案的顺利实施,并甚至使地方政府与当地居民之间的相互信任都受到前所未有的挑战。本文认为,为使西安历史城区获得适当的保护与再生,有必要进一步完善已有的城市再生机制和制度,并使地方社区和原有居民在城市再生过程中发挥出应有的重要作用。通过地方社区中各种社会资本的积累,以及对当地住户传统生活内容与习俗的保护,这将有利于西安历史文化名城整体式保护与发展目标。这也将关乎到地方社区在城市再生过程中的广泛参与,以及对我国历史城市再生政策与措施的制度化控制和管理。

#### 参 考 文 献

- [1] XIE Y C, COSTA F J. Urban planning in socialist China: theory and practice [J]. Cities, 1993 (10): 103-114.
- [2] YEH A G O, WU F L. Transformation of the urban planning system in China from a centrally-planned to transitional economy [J]. Progress in Planning, 1999 (51): 167-252.
- [3] WU F L. Urban restructuring in China's emerging market economy: towards a framework for analysis [J]. International Journal of Urban and Regional Research, 1997 (21): 640-663.
- [4] NG M K, WU F L. A Critique of the 1989 City Planning Act of the People's Republic of China [J]. Third world planning review, 1995 (17): 279-293.
- [5] 阮仪三, 孙萌. 我国历史街区保护与规划的若干问题研究 [J]. 城市规划, 2001 (10): 25-32.
- [6] 国务院. 中国21世纪议程: 中国21世纪人口、环境与发展白皮书 [M]. 中国环境科学出版社, 1994: 6-7.
- [7] 周干峙. 迎接城市规划的第三个春天 [J]. 城市规划, 2002 (1): 9-10.
- [8] 当代西安城市建设编辑委员会. 当代西安城市建设 [M]. 西安: 陕西人民出版社, 1988: 2-10.
- [9] WANG Y P. Planning and conservation in historic Chinese cities: The case of Xi'an [J]. Town Planning Review, 2000 (71): 311-331.
- [10] 和红星. 特色城市: 古都西安 [M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2006: 10-15.
- [11] ZHAI B, NG M K. Urban regeneration and social capital in China: A case study of the Drum-tower Muslim District in Xi'an [J]. Cities, 2013 (35): 14-25.
- [12] 西安市规划局. 西安·规划 [R]. 西安: 西安市规划局, 2005: 5-8.
- [13] 西安市人民政府. 西安城市总体规划(2004-2020)文本 [R]. 西安: 西安市人民政府, 2005: 2-5.
- [14] 西安市人民代表大会常务委员会. 西安历史文化名城保护条例 [EB/OL]. (2002)  
<http://www.xafz.gov.cn/ReadNews.asp?NewsID=533>.
- [15] 西安市规划局, 西安市文物局, 西安市城市规划设计研究院. 西安市历史文化名城保护规划 [R]. 西安市规划局, 2005: 3-10.
- [16] LI H Y. Impact of Land Tenure Transformation on Physical Development of Drum-Tower Muslim District, Xi'an China [D]. Norway: The Norwegian University of Science and Technology, 2002: 30-33.
- [17] 陕西穆斯林建筑规划设计院, 西安建筑科技大学. 西安市回民区更新改造研究 [R]. 1997: 2-4.
- [18] 翟斌庆, 伍美琴. 城市更新理念与中国城市现实 [J]. 城市规划汇刊, 2009 (2): 75-82.
- [19] 和红星. 古城西安整体环境的协调与分析 [J]. 建筑学报, 2002 (5): 49-51.