

城乡一体化建设中的乡土建筑保护与乡村治理

□姚 远 [南京大学 南京 210046]

[摘 要] 中国乡土建筑保护面临全球化、城镇化等因素带来的威胁。乡村治理中的乡土建筑保护,需要协调来自国家与社会、农民与市场几个方面的力量,既从全局上完善法律制度建设,创新经济发展模式,也要依靠基层政权,在乡村治理中通过居民的积极参与,实现文化遗产保护与经济社会发展的双赢。

[关键词] 乡土建筑; 乡村治理; 群众路线; 基层政权

[中图分类号] C3

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-8105(2013)05-0001-04

一、乡土建筑面临的威胁与制度困境

乡土建筑保护是中国城乡一体化建设中的重要议题之一。随着大规模城乡建设的加速,中国乡土建筑面临严峻的威胁。所谓乡土建筑(vernacular architecture),广义上可以泛指为具有地方传统文化特色的建筑,狭义上多指农村地区的传统历史建筑。中国乡土建筑是中华文明的丰富物质载体,正如故宫博物院院长、原国家文物局局长单霁翔指出,“在全国约40万处不可移动文物中,半数以上分布在村、镇。特别是具有鲜明地方特色的大量乡土建筑,不仅反映了我国源远流长的历史和丰富多彩的民族、民间、民俗文化,也是人类文明的历史见证”^[1]。据资料显示,2009年至2010年间,有课题对长江、黄河流域以及西北、西南17个省113个县(含县级市)中的902个乡镇传统村落文化遗存进行综合性复查。这些地域中,颇具历史、民族、地域文化和建筑艺术研究价值的传统村落,2004年总数为9707个,至2010年仅幸存5709个,平均每年递减7.3%,每天消亡1.6个传统村落^[2]。

传统村落等乡土建筑遗产迅速消亡有多方面的原因。其中既有来自全球化的影响,正如《关于乡土建筑遗产的宪章》指出,“由于文化和全球社会经济的转型趋向同一化,面对忽视、内部变更和坍塌等严重问题,全世界的乡土建筑都非常脆弱”;也有地方政府保护意识薄弱,保护方式落后的因素,例如一些地方追求政绩工程,简单地将城镇化理解为求新求洋,盲目推行“新村建设”,在古村落进行拆

建。但归根到底,仍是乡土建筑保护缺乏制度设计上的有效支撑。

实际上,近年来,中国政府根据《文物保护法》等法律,实施一批乡土建筑保护的公共政策,保护了许多珍贵的乡土建筑遗产。根据《文物保护法》的规定,1988年以来,国务院公布的第三批至第六批全国重点文物保护单位中,乡土建筑的数量不断增长。2003年、2005年,建设部、国家文物局先后公布了第一批和第二批共80处中国历史文化名村、名镇。2007年下发的国家文物局《关于加强乡土建筑保护的通知》和《第三次全国文物普查实施方案》也要求将更多的乡土建筑纳入文物保护范围。但是,总体而言,现行乡土建筑保护的法律和制度建设并不能完全适应乡土建筑的保护要求,需要从顶层设计上得到加强。

首先,乡土建筑保护的法制建设已滞后于新农村建设和新型城镇化的时代要求。2005年下发的《中共中央、国务院关于推进社会主义新农村建设的若干意见》强调,“保护和发展有地方和民族特色的优秀文化遗产”,“村庄治理要突出乡村特色、地方特色和民族特色,保护有历史文化价值的古村落和古民宅。”同年,《国务院关于加强文化遗产保护的通知》要求“在城镇化过程中,要切实保护好历史文化环境,把保护优秀的乡土建筑等文化遗产作为城镇化发展战略的重要内容,把历史名城(街区、村镇)保护规划纳入城乡规划。”尽管国家层面对乡土建筑保护日益重视,但在新农村建设中如何保护好乡土建筑,迄今还没有具体的专门性法律和政策予以规范。

[收稿日期] 2013-10-08

[基金项目] 江苏省社科基金青年项目“快速城市化进程中的江苏城市治理研究”(12ZZC007)和南京大学文科青年基金项目“比较视野下的中国城市政治研究”的阶段成果之一。

[作者简介] 姚远(1981-)男,北京大学法学博士,日本早稻田大学政治学博士,南京大学政府管理学院讲师。

其次,乡土建筑保护的制度设计存在覆盖面较窄、适应性不强的缺陷。目前,中国已有《文物保护法》、《城乡规划法》、《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律法规涉及乡土建筑保护,但仍存在一定的局限性。¹⁾从城乡规划的法律制度上看,2007年颁布的《城乡规划法》规定,村庄规划应当体现地方和农村特色,村庄规划的内容应当包括历史文化遗产保护的具体安排。但《城乡规划法》的规定仍显得较为宏观,缺乏强制性规定。²⁾从单体乡土建筑保护的法律制度上看,2002年修订的《文物保护法》规定,将具有历史、艺术、科学价值古建筑作为不可移动文物进行保护,其中包括了符合文物认定标准的乡土建筑。《历史文化名城名镇名村保护条例》中,文物建筑外增加了新型保护对象“历史建筑”。但文物和历史建筑的保护对象仍然有限,无法覆盖尚不符法定标准又极具乡土特色的一般建筑物的保护。³⁾从乡土村落保护的法律制度上看,《文物保护法》设立了历史文化村镇保护制度,《历史文化名城名镇名村保护条例》对历史文化名镇、名村提出“整体保护”要求,维护其真实性和完整性。但是,法律法规绝大多数仅适用于经政府批准公布的历史文化名镇、名村,对成千上万的普通古村落一般不具有约束力。

二、经济发展与遗产保护间的张力

根据经济学和政治学的常识,文化遗产作为公共产品的一种形式,当然不能仅仅交由市场来供给。相反,市场的力量还有可能对遗产保护带来损害,因此需要政府的引导和民众的参与,以探索新型城镇化背景下乡土建筑的新模式。

第一,从城市经济发展模式上看,“城中村改造”采用房地产开发模式给古村落保护带来威胁。随着城市化的快速发展,越靠近城市有开发价值的城中村,就越面临全村被拆除的命运,农民住进了与现代城市高层住宅一样的新民居。这种城中村改造,将使除了受国家文物法保护的文物保护单位外所有有价值的历史建筑全部消失^[3]。以房地产开发模式进行城中村改造存在诸多弊病,这不仅易使地方政府盲目扩大征收范围,引发社会矛盾,也因土地出让的“净地”要求,造成古村落的彻底消亡。事实上,一些城中村的整治完全无须运用房地产开发模式进行,可以按照《国务院关于改善低收入家庭住房困难的意见》和《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》,在“重视维护城市传统风貌特色,保护历史文化街区、历史建筑以及不可移动文物”

的前提下,通过“房屋维修养护、配套设施完善、环境整治和建筑节能改造”等方式改善居住条件。

第二,从土地产权关系上看,机械执行农村宅基地“一户一宅”政策同乡土建筑保护存在矛盾。按照《土地管理法》规定,村民一户只能拥有一处宅基地,农村村民出卖、出租住房后,再申请宅基地的,不予批准。根据“一户一宅”的规定,乡土建筑(旧宅基地)不拆,不批新的宅基地,这在一定程度上引发村民拆旧建新,导致众多乡土建筑被毁。在“一户一宅”的政策前提下,还有一些地方政府为了增加城镇的建设用地指标,而到农村去“拆村并居”,推行“小村并大村”,造成一些古村落彻底消亡,不仅给乡土建筑保护带来严重威胁,也损害了农民合法权益。

在“一户一宅”宅基地政策前提下,一些地方立法机关和国家文物部门已经有了引导乡土建筑产权转移、置换的政策探索。2000年《浙江省历史文化名城保护条例》建立了乡土建筑保护产权置换的政策,规定历史文化保护区内属于村民所有或村民集体所有的建筑物,被列入保护规划确定保护的,可以另行申请用地。2007年国家文物局下发《关于加强乡土建筑保护的通知》,要求各地文物部门积极探索和尝试,引导农民“在自愿基础上实现乡土建筑产权或使用权的转移”。如何参照上述探索的积极思路,建立坚持宅基地集约使用和乡土建筑保护相结合的土地置换新机制,仍需国土、城乡规划和文物部门的深入研究和探索。

第三,从旅游经济角度看,存在片面追求乡土建筑的经济价值,重开发利用、轻保护管理的倾向。在一些观光价值较高的古村落,存在被地方政府将开发权整体卖给商业公司,损害村民利益,挫伤了居民保护积极性的现象。皖南地区西递和宏村于1999年被登录为世界文化遗产,但两村旅游发展模式存在很大不同。在宏村,当地政府将宏村30年开发权卖给北京京黟公司,每年门票收入95%归公司,4%给镇里,1%给村里。据媒体调查,开发权转让合同是在包括村长在内的村民不知情的情况下签署的,宏村曾有736名村民把该村所在的黟县县政府告上法庭,声称县政府侵犯了他们的财产权。而在西递,在老村支书唐茂林坚持下,强调村集体模式在分配上的公平性,更大程度上兼顾村民利益。西递门票收入的利润半数给村里,并按古民居等级和人口直接分红。而公共费用,如养老补助费、有线电视费、人身意外保险、财产保险、合作医疗,都由村集体代缴。西递模式使得旅游收入的大部分留在了本村,使得村民在乡土建筑保护中直接获益。2012

年12月《国务院关于进一步做好旅游等开发建设活动中文物保护工作的意见》下发,明确提出“对于把历史文化街区、村镇整体出让给企业管理经营的,要予以纠正。”一些地方将古村落打包交由企业经营的违法行为,能否得到纠正,尚待我们观察。

三、乡村治理中的乡土建筑保护与公众参与

我们看到,国家法律制度建设和经济发展模式两个方面均不能完全适应乡土建筑的保护。因此,在乡村治理中保护遗产,就不能仅靠行政单方的努力,也不能交由市场托管,归根到底应当依靠广大村民的积极参与和基层政权的主动建设。《关于乡土建筑遗产的宪章》也指出,“政府和主管机关必须确认,所有地区都有保持他们的生活传统的权利,利用一切可利用的法律、行政和经济手段来保护生活传统并将之传给后代。”而在中国,执政党也提出,在城乡社区治理中“实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,是人民依法直接行使民主权利的重要方式”,而乡土建筑保护正是居民参与乡村治理的重要体现。

首先,在村民自治中坚持群众路线的传统,依靠居民保护文物。早在1956年,时任国务院秘书长的习仲勋签发《国务院关于在农业生产建设中保护文物的通知》是新中国颁布的最早的文物保护法令之一,就强调“必须发挥广大群众所固有的爱护乡土革命遗址和历史文物的积极性,加强领导和宣传,使保护文物成为广泛的群众性工作”。此后,各地建立了“文物保护员”制度,其中一批德高望重的村干部在古村落保护中发挥了突出作用。例如河北易县元下都的遗址、山西乡村的许多古建筑,在50年代被列为文物保护单位后,在当地基层干部的带领之下得到当地群众的主动保护。

近年来,公众参与乡土建筑保护,在制度设计层面上获得了更充分的平台。十八大报告已经提出“积极开展基层民主协商”。早在1997年《国务院关于加强和改善文物工作的通知》,要求发动、组织人民群众参与文物保护工作,建立“国家保护为主并动员全社会参与的文物保护体制”。2007年《城乡规划法》则从城乡规划的角度明确,“村庄规划在报送审批前,应当经村民会议或者村民代表会议讨论同意”。在基层选举之外,日常性地参与乡土建筑保护也是村民行使管理权利,开展乡村基层民主协商的表现。村民通过参与村庄规划编制、乡土建筑修缮与利用等事务,有助于提高自治水平,消除“民主赤字”。在王绍光看来,减少以至消除“民主赤字”

最基本的思路是牢记民主的原意:人民当家作主。从这个目标出发,必须跳出选举迷信,超越选主模式,不断扩大广大人民群众的政治参与^[4]。

第二,发挥基层政权的积极性,组织农民保护乡土建筑。当前,很多乡土建筑产权不清或产权分散,有些建筑经过数代传承,分属多户,保与拆,修与不修难以形成统一意见。有些早已人去楼空,由于房主不愿维修,日益破败。在此情况下,更需要在基层政权的领导下,经过村民协商,把村民组织起来保护乡土建筑。反之,恰如学者潘维所指出,抽掉了基层政权这根脊梁,农民就会重新沦落成一盘散沙^[5],离开基层政权的努力,乡土建筑也将日趋衰败,乃至在村民的随意翻建中灭失。

基层政权中的村干部,具有一定的类似于传统“村庄精英”的特点。浙江兰溪诸葛村有一个基层政权带领村民保护乡土建筑的典型案例。在80年代农村包产到户后,诸葛村集体使用的厅堂无人管理,只用不修,多座厅堂濒临倒塌。年长者和村干部及时站出来,商讨抢修、保护办法。在村支书诸葛坤亨的努力下,诸葛村从县办旅游公司手中收回了经营权,建立了村民共同参与的村党支部和村委会+村办旅游公司+文保所“三驾马车”,形成了集体经济加文物保护的独特发展模式,村民直接受益^[6]。基层政权中的村干部代表乡村利益,某种意义上同费孝通笔下的士绅,即在乡村社会作为地方精英履行公共职责颇为类似。在几代“村庄精英”的努力下,诸葛村得到完好保护,如今已成为全国重点文物保护单位。

同乡绅类似,一些村干部作为乡村基层领袖,扮演着“保护型经纪”代表社区利益,并保护自己的社区免遭国家的侵犯^[7]。正如费正清在《美国与中国》中所指出的,在中国乡村社会与国家的关系中,乡绅扮演着重要角色,是国家与农民的中间人,是乡村社会的实际统治者。“由于他们与家乡的关联是永久性的,从而造成了他们的情感依附;士绅们似都感到他们有责任捍卫和促进本地社区福利。而这种责任感是作为外乡人的州县官所不具有的”^[8]。从这个意义上说,在具有一定传统村庄精英色彩的村干部带领下,基层政权既衔接国家与社会,也可以成为农民与市场的中介,从而在城市化的浪潮中既保护乡土建筑,传承共同记忆,又可以通过古村落的保护和开发,在市场中维护乡村利益。

结论

在城乡一体化建设中,保护古村落和乡土建筑

并非没有理想的路径。例如,国家文物局原局长单霁翔提出,可以按照建设新区、保护老村的思路,引导部分居民逐步迁移到新区,合理疏减古村落和乡土建筑内的人口。对古村落进行科学的规划整治,按照不损害文物本体、格局和历史风貌的原则,改善水、电、通讯等基础设施,使原有居民能够在世世代代居住、生活的古村落里享受到现代生活的便利,同时延续固有的文化传统和生活方式^[1]。为了实现这个目标,需要协调来自国家与社会、农民与市场几个方面的力量,既从全局上完善法律制度建设,创新经济发展模式,也要依靠基层政权,在乡村治理中通过公众参与实现文化遗产保护与经济社会发展的双赢。

参考文献

[1] 单霁翔. 把握新农村建设机遇 积极推进乡土建筑

保护[J]. 中国文物科学研究, 2008(2):1-5..

[2] 胡彬彬. 我国传统村落及其文化遗存现状与保护思考[N]. 光明日报, 2012-1-15(7).

[3] 汤国华. 浅谈广东古村落历史建筑的保护与发展[N]. 中国艺术报, 2010-11-19

[4] 王绍光. 民主四讲[M]. 北京: 三联书店, 2008: 244.

[5] 潘维. 农民与市场: 中国基层政权与乡镇企业[M]. 北京: 商务印书馆, 2003: 276.

[6] 诸葛坤亨. 诸葛村古村落保护与利用工作汇报[C]//国家文物局文保司、无锡市文化遗产局. 中国乡土建筑保护论坛文集. 南京: 凤凰出版社, 2008.

[7] 杜赞奇. 文化、权力与国家: 1900~1942年的华北农村[M]. 王福明, 译. 南京: 江苏人民出版社, 2004.

[8] 费正清. 美国与中国[M]. 张理京, 译. 北京: 世界知识出版社, 2008: 292-293.

The Vernacular Architecture Preservation and Rural Governance in the Context of Rural-urban Integration

YAO Yuan

(Nanjing University 210046 China)

Abstract The protection of Chinese vernacular architecture faces many challenges from globalization and urbanization. The protection of vernacular architecture depends on the cooperation of the state and the society, the peasants and the market. In order to protect vernacular architecture well, it is necessary to improve legal system, to innovate economical growth pattern and to encourage broad participation of local residents.

Key words vernacular architecture; rural governance; Mass Line; rural grassroots regime

编辑 范华丽