

# 拆的速度 VS 改的温度：恩宁路“微改造”之社区营造运动

## 中文摘要

老旧社区“微改造”是广州市首创的一种城市更新模式。改变传统大拆大建的方式，转用“绣花”功夫，在改造中循序渐进地修复、活化和培育老城区，使其保留“老城”生机，让“乡愁”有处可归。本案例以恩宁路改造为背景，讲述了恩宁路从“一变：大拆大建，改头换面”、“二变：拆的速度 VS 改的温度”、“三变：绣花功夫，留下乡愁”的转变历程，记录恩宁路由解放前的“最美骑楼街”到本世纪初的“拆迁主题公园”，再到如今的“网红”打卡胜地这一城市更新过程，并通过展示不同利益主体在恩宁路改造过程中的不同态度与诉求，揭示和分析广州市在城市老旧社区更新中的治理迷途与困境，并通过渐进决策、社区营造和多元治理的方式，在共治共建共享的社会治理格局下，最终开创出城市老旧社区更新的“微改造”路径，构建出更有效的城市更新治理框架，从而实现美好城市环境创建与历史街区保护的协调发展，更好地满足人民群众对美好生活的需要，进一步促进社会公平正义，提升人民获得感、幸福感与安全感。

**关键词：**城市更新；“微改造”；社区营造；多元治理；渐进决策

## ABSTRACT

The "microtransformation" of old communities is a creative urban renewal model put forward by Guangzhou. Transferring from the traditional massive demolition and construction, we should use "embroidery" efforts to gradually restore, activate and cultivate the old city, so that it can retain the vitality of the "old city" and make "homesickness" have a place to go. This case takes the reconstruction of Enning Road as the background, telling the transformation process of Enning Road from "one change: massive demolition, massive construction, change of face", "two changes: speed of demolition VS temperature of change", "three changes: the transformation process of embroidery and making homesickness return". It vividly records the old community campaign that Enning Road has transferred from "the most beautiful arcade street" through "relocation theme park" and now to "Web celebrity" resort all the way. Through the different attitudes and demands expressed by different stakeholders in the "demolition and sawing war" and "cultural defense war" on Enning Road, the construction movement reveals the Governance Dilemma and policy return and resolution faced by Guangzhou in the process of urban renewal and transformation. Under the pattern of social governance of co-governance, co-construction and sharing, this paper attempts to resolve the dilemma of urban renewal and transformation of old communities, build a more effective urban renewal system, create a better urban environment, further promote social equity and justice, and enhance people's sense of gain, happiness and security by using the theory of community building, multi-governance and progressive decision-making model.

**Key words:** Micro-transformation   Social governance   Community-building  
Pluralistic governance   Progressive decision making

## 案例正文：

### 引 言

“不舍得啊！”恩宁路上人声鼎沸。在推土机的轰鸣声下，出生于1932年的金声电影院开拆了，影院历史永远定格在2010年，这座承载着广州数代人欢乐记忆的金声电影院终于在恩宁路改造中与人们依依作别。住在金声电影院附近的何叔（化名）在聊起这座电影院的沉浮时不禁叹息道：“我年轻的时候经常跟爱人来这里看电影，当时电影院的生意非常好，门外总是车水马龙。新中国成立后一直到上世纪90年代，这里都是广州最好的电影院。”“完了！完了！现在影院被拆成‘广州大三巴’，我们子孙后代都看不到了，更难了解故乡的过去了。”何叔说着说着哽咽了。

时光飞逝，转眼到了2018年冬天，这个冬天温情满满。“有好消息啦！”何叔拿着报纸如孩童般奔跑在恩宁路上跟街坊报喜。“什么好消息呢？”街坊问道。何叔兴奋地说：“方案通过了！提到金声电影院活化利用方案，你们看看，我们的电影院要活过来了！”街道上一片欢声笑语，街坊们纷纷为新方案竖起了大拇指。

恩宁路这条凝结着浓浓的传统文化气息的街道，在与现代化碰撞之际，旧城改造之“前世”纠缠，与城市更新之“今生”的焕发维新之路上，正上演着一幕幕令人唏嘘而又难忘的“微改造”故事……

### 初识广州，请从恩宁路开始

广州是一个敢为人先、奋力创新的城市，兼容并蓄、开放包容是广州的特色，也是广州最大的城市品格。广州的城市更新一路走来，一直在创新，一直在超越。吃改革饭、走开放路，打创新牌不是完成时，而是现在时和未来时。从“城市增长”到“城市成长”再到“城市发展”，广州城市更新可谓“苟日新，日日新，又日新”。面对改造既无先例可循，也无规范可依的现实，广州市通过实践逐渐探索出一套城市更新的“广州经验”。既着眼于城市的文明传承和根脉延续，又注重促进传统和现代的融合发展，让城市更新留下传承和记忆，让人们记住乡愁，更让乡愁有所皈依。

广州是一座有2200多年历史的古老文化名城，她拥有独具特色的近代岭南传统骑楼街建筑群。其中建于1931年位于岭南文化发源地西关的恩宁路，以其丰富的岭南文化特色而闻名于世，有“广州最美骑楼街”之称，是广州骑楼建筑

的精髓，是广州近代建筑风格的代表，是广州最具区域文化价值的历史街区。

位于西关的恩宁路是与龙津西路、第十甫、上下九步行街相连的骑楼街，她是全市现存的最完整和最长的骑楼街。短短的一条街道上分布了李小龙故居、八和会馆、泰华楼、銓輿堂等十几处文物古迹，红线女、李小龙等璀璨明星都曾在此留下无数岁月印记，粤文化在这里曾达到过发展顶峰。说起粤剧，不得不说恩宁路上的两栋建筑：八和会馆和銓輿堂，如果说銓輿堂代表了粤剧武打行，那么与銓輿堂近在咫尺的八和会馆则是粤剧艺人的精神家园，这里曾是传统粤剧表演的兴盛之地。自民国以来，历史上的西关人在这杯茶人生，细品剧中百味。古朴优雅的唱腔伴随着诸多粤剧名伶的风云往事，使恩宁路成为凝聚粤剧近代兴衰史的“粤剧之街”。

被誉为“广州最美老街”的恩宁路是西关骑楼建筑的精髓之所在。恩宁路东起宝华路，西北至多宝路与龙津西路相接处（见图 1）。修建于 20 世纪 30 年代初的路面，在当时可以并排行八顶大轿，两旁的骑楼中西合璧，建筑极为精致和牢固，一时风光无限。在八十余年后的今天，主体部分仍保存完好，散发着独特魅力。在现代城市管理中，当历史街区建筑已行至其生命周期的末端之时，作为承载城市传统文化的重要载体，其保护和更新改造的问题，聚焦了越来越多的目光。



图 1 恩宁路规划改造范围图

（资料来源：底图为古粤秀色组织成员航拍照，作者根据相关资料文献绘制）

以传统的旧城改造逐步向街区的“微改造”转向为分野，恩宁路城市更新之“前世”和“今生”分别开始于 1978 年（见图 2）和 2006 年（见图 3）。广州从 1978 年开始的旧城改造运动，以“大拆大建”为主，其间困难和矛盾重重，收效甚微。恩宁路获得“今世新生”的“微改造”行动则启动于 2016 年。在这一年，恩宁路被广州市政府列为旧城改造的试验点，以“微”重新开启了城市更新的大门。“微改造”以其独特的更新方式大放异彩。历时十余年，恩宁路的重生之路在不断“改”和“变”之中历经波折，最终于 2018 年正果初成。



图 2 广州城市更新的发展历程图

（资料来源：作者根据相关资料文献自行整理）

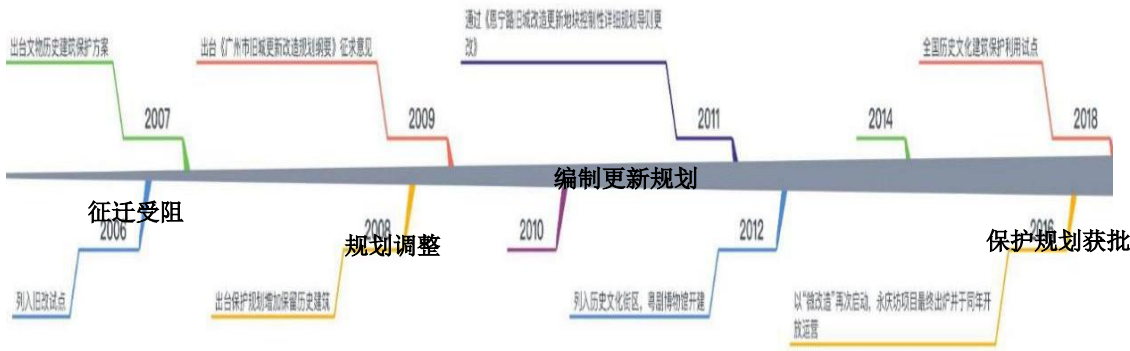


图 3 恩宁路改造历程图

（资料来源：作者根据相关资料文献绘制）

## “一变”之旧城改造：大拆大建，改头换面

### （一）活色生香恩宁路，昔日繁华不复见

从小在恩宁路长大的何叔（化名）刚退休就跟随儿子出国生活，但每年都会回来看看老街坊。2007年某一天，回到恩宁路的何叔与往常一样，一早出来踩着石板路去买沙河粉做早餐。何叔边走边回想着老街昔日的繁华时光，透过斑驳的晨光，儿时街头的叫卖声恍然又在耳边回响。在他的眼里，这是记忆中家乡的模样。但当他走到闭眼都能找着的沙河粉档时，惊讶地发现大门紧锁，屋子里面已经搬空，外墙印着一个大大的“拆”字，隔壁的公示栏上贴着拆迁公告。“下雨啦！”路人突然喊道。何叔说：“不怕不怕，骑楼骑你头，刮风落雨不用愁。”“怎么不用愁，我都快要愁死了，还没征询意见，说拆就拆，一时我都不知去何处安身啊！”居住在恩宁路公房的街坊答道。此时的何叔再抬头仔细看了看拆迁公告，原来他的祖屋也在红线范围内。恩宁路街道上只剩下一排早已人去楼空、大门紧锁的店铺。墙上交叉出现的“停”、“拆”两排黑色涂鸦大字，感觉极为刺眼。漫步在巷子里，电线如蛛网般错乱交织，随处可见“危房，小心通过”的提示牌，已经东倒西歪，在冷风中不时摇晃。这些让何叔看着更为心酸，顿时他忍不住大喊一声：“我的根啊！乡愁何归啊？”



图4 恩宁路改造现场

（来源：作者拍摄）

何叔从报纸和街坊们的口中了解到，2006年初，广州市地方政府制定了“中调”的城市更新战略，为了改善人民生活环境、改变旧城风貌，启动了新一轮的旧城改造（见表1）。2月份又颁布了《恩宁路地块广州市危破房试点改革方案》，恩宁路成为广州第一批危破房改革试点之一，以“基本全拆，建设中高层，原地回迁”的方式进行全面改造。2007年5月，荔湾区政府对外公布了恩宁路具体拆迁范围。



表 1 2006 年恩宁路改造计划

主体部门	荔湾区政府
开始时间	2006 年
拆迁红线范围	用地 11.37 公顷、建筑面积 207134 平方米
房屋数量	公房：297 栋 私房：831 栋 产权不明确：224 栋
拆迁安置费用	约 18 个亿
居民情况	双特困户 29 户、特困户 45 户、低收入户 25 户、孤寡老人 17 人、残疾人 82 人
原居住情况	34 户人均面积低于 10 平方米

（来源：根据《关于调整恩宁路连片危破房改造地块拆迁费用概算的请示》（荔危改项目办报[2010]25 号）等文件、调研访谈、网络资料整理）

## （二）故土难离 VS 回不去的故乡

“一年一小变，三年一中变，十年一大变”，当初何叔听这个口号的时候还满怀期待，但如今的恩宁路变得有点面目全非了。他大半辈子都是在恩宁路上度过的。回想小时候，亲人们都住在恩宁路，学校也在附近，路上有许多的历史建筑和名人故居，如金声电影院、八和会馆、銓兴堂、詹天佑故居等。



图 5 八和会馆



图 6 詹天佑故居



图 7 銓兴堂

（来源：作者拍摄）

他还清楚地记得当年西关的大屋上有麻石门框（图 8）、青砖墙面和满洲窗（见图 9）。骑楼底部的趟栊门，展示着西关人通风的智慧。来自国外的花阶砖（如图 10），在中西合璧中彰显着富贵与潮流，弥漫着奇特的文艺气息。民国的铁窗花（见图 11）展示着广州传统铁艺曾经的辉煌。



图 8 麻石门框及三件套



图 9 骑楼满洲窗



图 10 花阶砖



图 11 铁窗花

（来源：作者拍摄）

骑楼下部是闻名遐迩的老字号聚集地，以苏伯铜器为代表的打铜文化、以牛仔“伯父鞋”为代表的唐鞋文化，以及传统手工印章雕刻、剪纸、广彩、广绣、牙雕等星罗棋布地散落在恩宁路上（见表 2、图 12）。这些只有恩宁路才能见到，别处难寻，它们无一不在述说着这条老街的光阴故事……

表 2 恩宁路非物质文化遗产与优秀传统文化项目一览表

非物质性要素	类别	名称
非物质文化遗产（4 项）	传统戏剧	粤剧
	传统体育	永春拳
	传统技艺	西关打铜工艺
	传统医药	西关正骨
优秀传统文化（2 项）	老字号	打铜
	名人事迹	詹天佑、李小龙

（来源：南方都市报）





图 12 保护对象分布图

（来源：南方都市报《恩宁路历史街区保护规划》）

2006 年，“恩宁路连片危破房改造项目”正式启动。随着泥头车、铲泥车开进沉寂的巷子里，荒废多年的青砖老房被掀掉屋顶。恩宁路成为“拆迁主题公园”，街坊们每天都提心吊胆，生怕自己的房子在不经意之间被拆。之后在持续的对峙中，还是无法避免一辆辆泥头车、铲泥车直接开进巷内，压在没有任何保护麻石路上，恩宁路被严重损毁。

2009 年启动了亚运会“穿衣戴帽”工程，骑楼街下独具岭南风格的“木趟栳”（见图 13）陆续消失，只剩下一扇扇铁质仿制栅门（见图 14）。



图 13 木趟栳



图 14 铁质仿制栅门

（来源：作者拍摄）

2010 年金声电影院主楼被清拆，仅保留写着“金声电影院”金漆大字的临街

立面，金声电影院成了流浪人员露宿天堂。



图 15 金声电影院临街立面



图 16 金声电影院临街立面背后



图 17 流浪人员在影院门口露宿

（来源：作者拍摄）

宋先生（化名）是民国窗花研究者。2010 年前全广州还有 700-800 款民国窗花，其中恩宁路就是民国铁窗花的聚集地之一。民国铁窗花是采用入隼而非现在的焊接，制作的工艺非常精细，与现在的窗花不可同日而语。然而，随着恩宁路吉祥坊的拆迁，2012 年底全市民国窗花的数量已经锐减到接近 500 款，这意味着在短短两年里，起码有超过 5% 的民国窗花消失殆尽。他深深地忧虑，若干年后，广州恐再难寻觅民国窗花之踪迹。

据 2011 年《恩宁路旧城改造更新地块控制性详细规划导则更改》，曾有 7 片历史建筑保护区被保留，其中有吉祥坊旧民居、大地旧街旧民居，但在 2017 年《恩宁路历史文化街区保护规划》中，大地旧街只有一栋传统风貌建筑线索，吉祥坊只有一栋文保单位、一栋历史建筑线索、一栋传统风貌建筑线索。

2012 年底，属市级文物保护单位的清代探花郎李文田书斋泰华楼，因荔枝湾三期复涌工程在打桩作业时没有给予良好保护使其发生沉降、倾斜，墙上裂缝长 1 米到 3 米不等，墙面剥落裸露出破碎砖块，地面七拱八翘。最让人遗憾的是，那条长达 7 米的清代麻石地砖上的裂痕，已成为一道永远不能修复的“伤疤”，屋主李思远对泰华楼的现状忧心忡忡。

2014 年 11 月公布的《广州历史文化名城保护规划》里面的“保护要求”中提到“应尽快将颜家巷 4 号登录为文物或历史建筑”。在 2017 年《恩宁路历史文化街区保护规划》中，颜家巷虽被列为传统街巷，但无一建筑物被列入保护目录中。还有恩宁路南边的仅有几间保留完好的红砖屋与青砖屋，街坊李生（化名）说：“前面有几间封门的民初建筑现在内部已拆空，很可惜。当然希望可以留下光天巷这些屋子啦。”

历史文化的保护者们看着一栋栋历史建筑被抢拆再也坐不住了，开始发出自己的声音。2010 年 6 月，一群志同道合者创立“声 鸣行动组”，他们剪辑的无声电影《金声泪》在金声电影院原址播放，以此缅怀这家已经消亡的老戏院。同年，

几个大学生通过豆瓣成立“恩宁路民间关注小组”，收集恩宁路的改造动向。吉祥坊5号有5个外立面的竹筒屋，外形似一艘船，被大家形象地称为“船屋”，是恩宁路民国竹筒屋里最标新立异的一座，某天小组成员们接到街坊爆料后赶到现场，但赶到现场时却发现它已经被拆了一大半。

在改造与保护的矛盾冲突中，对恩宁路传统建筑的拆毁日益严重。往昔恩宁路的那人、那景依旧在何叔的脑海里，记忆犹新，而时下的恩宁路却已面目全非。何叔不禁感叹道：“恩宁路，早已不‘恩宁’了”。



图 18 民国铁窗花



图 19 铁窗花入单细节图

（来源：作者拍摄）

## “二变”之城市更新：拆的速度 VS 改的温度

随着老街改造行动的持续和矛盾的深化，从最初的“大迁大拆大建”到中期的“基本保护”，再到2009年借助亚运会契机启动的恩宁路“穿衣戴帽工程”，恩宁路的城市更新与保护行动一并开始陷于停滞。2016年，恩宁路项目试验段永庆坊以“微改造”的方式再次启动，居民、改造者、投资者、外来者等多元主体在恩宁路旧城更新的剧场中纷纷再次登场。有赞同之音，有反对之声；有人愤慨，有人无奈，恩宁路改造故事继续上演。

### （一）一改激起千层浪，众人道出万般音

#### 1. 居住环境差，卫生治安问题堪忧

罗阿婆（化名）住在多宝坊上世纪七八十年代建的宽不到两米的砖木结构房屋，格局零乱拥挤、客厅和卧室没有分隔，只是简单地把厨房和卫生间隔了一下。阿婆说：“每当在房屋内炒菜，菜一下锅，整个屋内顿时笼罩在油烟之中，呛得睁不开眼，衣服被子一天到晚都有油烟味。恩宁路拆迁开工后，内街内巷垃圾堆

积如山，可以说是‘老鼠和我们赛跑，蟑螂对我们微笑’，街上电线乱挂如蜘蛛网，小偷肆意横行，安全隐患非常多，我期望通过恩宁路改造改善居住环境。”

## **2. 老街更新，延续历史文脉**

华仔（化名）作为恩宁路居民觉得改造感觉挺好的，他说：“老去的恩宁路很快就会被湮没在时代当中，被世人所遗忘。”“恩宁路留守者都是老龄人，老街又没有什么强的经济支柱产业，骑楼下商铺‘开一关三’的情况十分常见，发展还是需要商业来带动的，实践证明发展文化旅游是可行的，希望能抓住这次改造的机会延续发展老荔湾这一片广州人的文脉。”

## **3. 私房未列入改造范围，自主更新又缺乏经济能力**

永庆大街业主李叔说：“这屋子比我爷爷还要老，大概有 100 年历史，算是祖屋了，但这房屋实在太旧了，杉木屋顶漏水、生白蚁，蛀蚀到变成危房，真是不夸张的说，青砖都发霉了。”“之前都是房管站帮忙搭木架加固，顶住楼板才没有倒塌。”“其实对于改造我们附近住的几位私房业主都同意，如果需要配合，也可以搞一下外立面，贴上西关特色的青砖，但这次微改造我们私房没列入改造范围，要自主更新。我们这些小居民，经济能力又有限，给钱改造完后面还要花钱保养，有钱去改造还不如拿钱换个住处。”

## **4.改造不能“偷偷摸摸”，要疏通公众参与渠道**

“当然改造好，空置有什么用呢？将这条街搞漂亮，是对大家都有好处的。但政府改造工程要公开透明，不能没有任何沟通。我们居民是好人品的，你和我们沟通好，多沟通，就没事的。按照常理说，改造前，安置好，大家协商、讨论好了，再做开始动工。始终就是一句话，看政府重不重视，如果政府重视，就不应该这样搞。如果前期工作做好了，我们民怨就不用这么大。”这几乎是所有留守居民的心声，他们都支持改造，但多数都希望政府和施工方能尊重和征求他们意见。

## **5.部分私房产权不明，拆迁补偿少**

从 70 年代末起，汤先生（化名）就随父母就居住在吉祥坊这座三层小洋楼里，居住环境在恩宁路算是不错的。恩宁路改造中他家房屋也在红线范围内，拆迁人员也上门聊了，看到拆迁补偿方案也有点心动，但是由于年代久远，他找不到上辈人留下的产权证明，拆迁办回复按照规定产权不明只能被认定为“租户”，无法按私房拆迁标准获得拆迁补偿，而只能按租户标准获得搬迁补偿，汤先生算一算，损失巨大，况且租户的补偿款连在附近租房都很勉强，因此坚决拒绝拆迁。

## **6.无条件不搬迁，爱恩宁无理由**

陈姨（化名）是 43 年前出生在恩宁路的。在她眼里，恩宁路就是一本包涵



历史深意、充满传奇的书。陈姨说：“这本书我读一辈子都觉得不够，这里有太多的回忆。旧屋有老街坊，街坊邻里经常会站出家门口相互“吹水”（闲聊）。若发现做饭缺了什么，也可以直接到邻居家借。搬离了，邻里关系就疏远了”。拆迁办多次找陈姨谈，最后她提出了条件，我可以把现在的地方让出来，搬走可以，但是你必须要在恩宁路给我一块同样大小的地方，我自己建楼，有天有地。有人不止一次问她为什么这么执拗，她轻声地问：“爱恩宁，需要理由吗？”

## 7.“千城一面”与“画蛇添足”

何叔（化名）是古粤秀色组织成员，从小就在恩宁路附近住。据他回忆，以前恩宁路都是以居住为主。恩宁路“前不着村后不着店”的地理位置使其较长时间保留着原来的老街风貌。但到 2006 年“大迁大拆大建”恩宁路改造伊始，赶走原住民，让历史文化街区最为原生态的文化受到破坏。2007 年广州亚运会“穿衣戴帽”工程启动改造，外围“穿衣戴帽”使恩宁路沿街建筑“千城一面”。对历史建筑修复的“画蛇添足”，使后人难以真实地了解当时历史地理环境、屋主的经济状况等背景情况。



图 20 李小龙祖屋改造前



图 21 李小龙祖屋改造后（画蛇添足）

（来源：古粤秀色组织成员拍摄作品）



图 22 泰华楼 2010 年改造前



图 23 泰华楼 2019 年改造后（修旧如旧）

（来源：作者拍摄）



## （二）能否留房留人，原住民才是旧城的根

汤教授（化名）作为广东省文物保护专家委员会委员曾在访谈中提到：“留房”就是历史建筑、文物建筑、风貌建筑不拆，“留人”就是原住民能住下来，前提当然是环境改善宜居了。岭南文化需要人来传承，只有原住民留下来才有故事可讲，才有邻里关系可以传承下去。旧城改造不仅是兴建新楼宇搞商业开发，还需要让土生土长的恩宁人住在恩宁路。恩宁路的故事应该由恩宁人来讲述，否则重塑恩宁路的西关历史文化又从何而谈？让本土居住的人留在本地才是最重要的。根的传承还得依靠原住民，所以原住民的意见最重要。

### 1. 兴建博物馆，需召集专业人士商讨

粤剧大师红线女曾在 2012 年 3 月 7 日广州电视台《夜间新闻》的专访中说：“不是为盖房子而盖房子，不是为建博物馆而建一间博物馆，恩宁路不能够代表粤剧，没错以前很多粤剧人员住在西关，但是住在西关，不是说恩宁路就是西关，而且有很大部分人住在‘河南’<sup>1</sup>”。她认为当局兴建博物馆应召集更多粤剧界的人士商讨博物馆的展出内容，而不是简单地将视频资料罗列出来。

### 2. 居民自发维权，直指拆迁违反《物权法》

銓輿堂粤剧艺人徐常务理事骂道：“銓輿堂练武切磋的地方都列入了世界旅游书，连外国人都知道它。你什么工程这么牛，不打招呼就把旁边的房屋全部抬高了塞人窗？尽管有人找过我们商量，会帮助我们处理好因施工影响銓輿堂的南窗和一楼排气扇的问题。但后面仍然无任何沟通，不打招呼就塞了我们东面的窗户，现在完全开不了窗。”“改造肯定要支持，因为社会是发展的，不能整天抱着旧砖头。但是，改造工程也不能够不顾其他，无任何沟通。”

2017 年初，恩宁路拆迁改造范围内的 4 位居民代表，将一封有 60 户居民集体签名的建议书递交给广州市人大常委会。建议书反映自 2016 年初开始，目前已完成的恩宁路一期永庆坊微改造工程违法违规、建设施工破坏影响居民房子、施工扰民，以及对外开放后的永庆坊限制居民行动、影响居民正常生活等问题。根据《中华人民共和国城乡规划法》、《广州市城乡规划程序规定》、《历史文化名城名镇名村保护条例》以及《广州市城市更新办法》，永庆片区改造无规划许可和施工许可证，不少建筑都临时增加了高度、层数，也改变了外立面、建筑结构与使用功能，属违章建筑，且无依法公示改造方案，无征求居民意见、组织专家论证和公众参与。如：永庆片区违法加建的房屋遮挡了相邻居民的窗户，导致无法采光通风；施工破坏居民房子、私自剪断网线等。永庆坊物业管理规定影响居民的正常生活，如：物管不准三轮车进入，不准街坊晾晒衣服，在大街口设置景

---

<sup>1</sup> 广州人把珠江以南，现在的海珠区都称之为河南。

观路障，一些活动噪声超标等。<sup>2</sup>

表 3 永庆坊可持续住区更新评估结果

评估	一级指标	评估	二级指标	评估结果	三级指标	评估
可持 续住 区更 新	5.671	土地利用与 空间环境	公共用地及空间	3.738	绿化用地	1.046
					活动区域用地	4.164
					文化特色空间	6.00
			公共设施	9.011	服务设施	10.00
					卫生设施	10.00
					安全设施	8.00
			公共交通	8.624	地铁便捷性	8.00
					公交车便捷性	10.00
			住区街巷	3.235	停车设施	2.00
					街巷特色设计	5.857
			建筑修缮	8.194	建筑立面整饰	10.00
					建筑管线改造	10.00
					建筑特色维护	6.082
		住区产业与 土地经济效 益	住区产业	7.089	休闲娱乐业	4.531
					生活零售业	10.00
			土地经济效益	7.995	容积率	7.738
					出租率	8.170
		土地再开发 中的居民培 力	公众参与	3.388	实务参与	3.388
			住区活力	5.129	活动举办	7.500
					活动参与	3.367
					人际交往	4.673
			住区意识	4.419	认同感	4.143
					归属感	4.571
			居民意愿	4.458	更新整体满意度	6.388
					自主更新意愿	2.878

（资料来源：《恩宁路永庆坊可持续住区更新评估》）<sup>3</sup>

据广州市《永庆坊可持续住区更新评估结果》显示（见表 3）：在土地利用与空间环境方面，永庆坊微改造完善了基础设施，很大程度上消除了安全隐患，

<sup>2</sup> 来源新快报深度新闻《恩宁路改造受质疑：“他这个工程就搞得咁靚，我的窗变成这样”》；《60 户恩宁路居民联名向广州市人大常委会、市政府、市政协、荔湾区政府递交建议书》

<sup>3</sup>杨倩楠.广州市恩宁路永庆坊可持续住区更新评估[D].硕士学位论文.华南理工大学.2018

改善了人居环境，但土地利用与居民需求衔接有错位，历史传统性与改造的现代化存在一定争议；在住区产业与土地经济效益方面，历史建筑融入商业功能，提升了土地利用经济效益，浓厚的商业氛围升级了产业业态，但产业定位存在偏差，不能很好与住区进行完美融合，在特色挖掘与文脉延续存在缺陷；在土地再开发中的社区能力培育方面，相对于“大拆大建，”微改造模式更能受到社会的认可，但以居民为主体的多元参与治理体系尚未形成，社区治理缺乏原动力，共识意识薄弱，复杂的产权问题更是影响了自主更新的进程。

### （三）拆迁“是非之地”，蜕变成“广州最美老街”

恩宁路方案从最初的“大迁大拆大建”到“基本保护”再到“微改造”。大家也从开始的毫不知情到抗争，再到后面的协商共议。对恩宁路街区改造的立场态度，也从起初的不确定到抵抗情绪，再到积极参与。在这个长达十几年的博弈过程中，人们渐渐明白了其与历史文化保护和延续的相关性。恩宁路上的粤剧博物馆和永庆坊先后建成开放后，大家可以边走着麻石路边品尝精品咖啡、在满洲窗内的美食烘焙店里品尝柔软的欧式面包、在趟栊门后的艺术创意展示厅里欣赏各式创意产品……原本是危旧房林立的片区，在政府主导下实施改造成就了如今的恩宁路永庆坊。骑楼古巷依旧，却不再是一副破败的景象，而是如今口口相传的网红打卡点。2018年，习总书记亲自来到永庆坊参观。老街坊们看着老街这变化，都有一种苦尽甘来的期盼，都有一种苦尽甘来的感觉。

恩宁路街坊汤姨（化名）说：“在恩宁路历史文化街区住了十几年，她笑称自己是传统的西关小姐。由于祖辈在恩宁路的老屋被拆迁，2004年汤惠英搬到多宝街、紧邻荔枝湾涌的9层高回迁房。说起街区的更新改造感触颇深。过去的臭水沟通过改造变成了小桥流水，过去坑坑洼洼的路面铺上了平整的麻石，下水道设施通过微改造，下雨天也没有水浸街了。通过改造整个环境大变样，既保留了传统的建筑风貌，又加入年轻人的新元素，这在以前根本无法想象。”

恩宁路上铜店老板说：“我店1979年开店至今，改造对于活化恩宁路很有帮助，随着大家对恩宁路改造关注度的提升，越来越多人关注传统手工艺、铜文化，我的生意也好了。”



图 24 永庆坊



图 25 永庆坊



图 26 粤剧博物馆



图 27 伟兴铜器

（来源：作者拍摄）

#### （四）习总书记莅临老街，老街“绣花”功夫崭露头角

2018 年 10 月 24 日是恩宁路改造的里程碑。此前，它不过是一条因改造之变而走红的老街，广州众多网红打卡点中的一个。此后，它成为了广州乃至全国旧城改造的标杆项目。

2018 年 10 月 24 日下午，习近平总书记考察了广州市荔湾区西关历史文化街区永庆坊、粤剧艺术博物馆。他指出，“城市规划和建设要高度重视历史文化保护，不急功近利，不大拆大建。要突出地方特色，注重人居环境改善，更多采用微改造这种“绣花”功夫，注重文明传承、文化延续，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。”<sup>4</sup>



图 28 习总书记察看改造对比

<sup>4</sup> 来源 10 月 26 日广州日报学习贯彻习近平总书记重要讲话精神系列评论



图 29 习总书记在粤剧艺术博物馆

（来源：新华社记者 谢环驰 摄）

习总书记的到来迅速将永庆坊及其周边地带的人气带入新高潮。人们纷纷来走习总书记曾经走过的路，看习总书记看过的风景，体会西关深厚文化，品味浓浓乡愁。据广州荔湾发布的数据显示，在刚过去的 2019 年春节，永庆坊日均接待游客 10000 人次，总计接近 10 万，与恩宁路接壤的荔枝湾达到 10.4 万人次，而上下九步行街高达 331 万人次，西关浓郁和真切的年味吸引了四海八方的宾朋来领略。

## “三变”之社区营造：绣花功夫，留住乡愁

### （一）“过五关斩六将”，决策者的辛酸改造史

“铛...铛...铛.....”墙上的挂钟不紧不慢地敲打了十一下，恩宁路上的行人逐渐少了起来，临街的商铺老板也忙着锁门回家，老街逐渐恢复了安静。何叔的目光慢慢从电视上移开，注视着窗外如丝的月光包裹着静美的老街，深深地发出一声感叹“月是故乡明，恩宁路真美啊！”。与月光相辉映着的是多宝街道办灯火通明的三层小楼，自 2006 年改造项目正式启动以来，在区政府的带领下，在区城市更新改造局的统筹安排下，决策者们一路“过五关斩六将”，全力推进改造项目落地生根，虽然阻碍重重，所幸收获多多。

恩宁路的改造涉及多方利益群体，他们的利益诉求多有不同。居民们大多期望得到便利、舒适的生活条件，同时留住“乡愁”。商铺经营者们希望吸引更多的人流以提高经营收入，文物保护者希望保留老街独特的文化底蕴.....改造工作涉及的工作千头万绪，各种利益诉求交杂在一起，涉及的部门繁多，考验着政府



的综合协调能力。2018 年 11 月，为顺利推进恩宁路二期改造项目，多宝街道办印发了《党建领航微改造，最美老街党旗红——恩宁路二期微改造项目群众工作实施方案》，充分发挥群策群力作用，同时提升单位与单位间的联动作用，该方案为项目的推进发挥很好指导作用。

## （二）社区共同营造，城市更新永续发展

“何叔，你当上委员了。”刚刚从多宝街道办办事回来的老刘兴高采烈地跑来给何叔报喜。“在哪里看到的？我马上去瞧瞧。”“在街道办大门还有公共缔造委员会办公点都有张贴公示。不着急，我用手机拍了照，给你带回来了。”何叔看着手机上的公示照片，老泪纵横。“有个平台方便大家坐下来谈，怎么都好，不怕无端端给人挖墙脚，再也不用为祖屋被乱拆而茶饭不思。”

为了打造共建共治共享的社会治理格局，政府部门于 2018 年 9 月 7 日创造性地发起成立了恩宁路改造项目“共同缔造委员会”（见图 30），进一步构建“政府主导、市场运作、多方参与、互利共赢”的改造模式（见图 31）。该委员会由多宝街道办牵头，区城市更新局及区国规局市国土资源和规划委员会配合。25 位委员名单由各方推荐及选举，其中原住居民占 12 席，几近占一半。其余委员由区人大代表、区政协委员、社区规划师、商户代表、媒体代表以及专家顾问等组成。委员会成立的初衷是搭建一个不同背景人群的发声平台与沟通平台，以便及时掌握所有的声音，以达到及时调解矛盾、达成共识、共同共造的目的。



图 30 共同缔造委员会办公地点

（来源：作者拍摄）

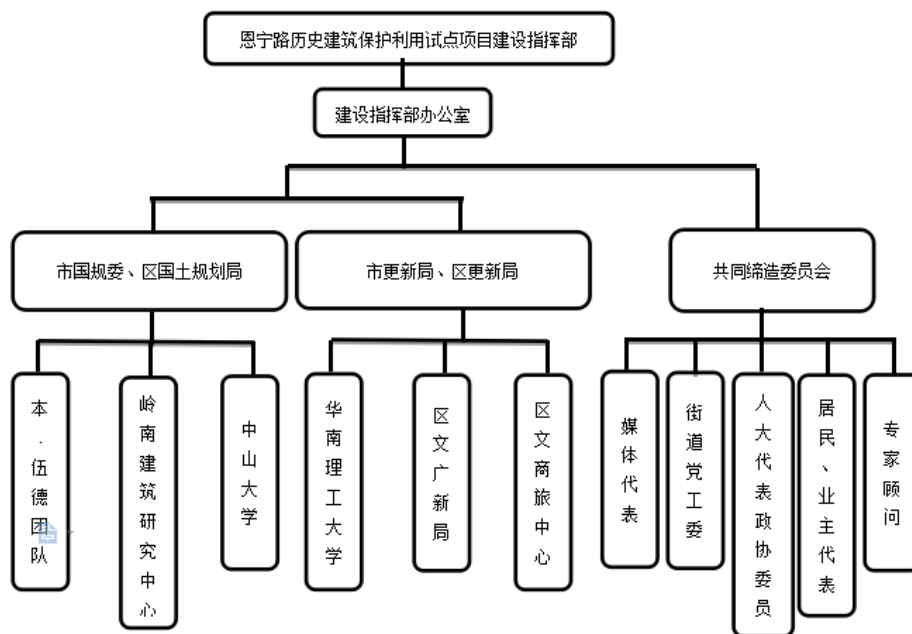


图 31 恩宁路历史建筑保护利用试点项目建设指挥部人员构成图

（来源：根据《新快报》作者自行整理）

在何叔看来，自从共同缔造委员会成立以来，当地居民与政府、开发商沟通的渠道更加畅通了。他滔滔不绝地说道：“街道现在会召集居民代表们开会，讨论一下哪些地方需要改造，哪些问题需要解决。居民们不仅依据自身的历史记忆提供了改造方案上的好素材，还提供了关于建设用地和相关规范的建设性意见，街道办每次都会认真记录大家的意见并及时反馈落实情况，大家都深刻感受到了当家做主的权力，也更愿意为改造项目出谋划策、尽心尽力。比如，有老街坊查询史料发现，很多年前的恩宁路地段有不少跨涌桥，尽管早就已经没有痕迹了，若未来要恢复老西关水系时史料将会起到作用；有街坊建议，粤剧博物馆的地下停车场应该对社会开放，实现资源共享；还有街坊建议，街区内应该完善残疾人通道等设施，夜间照明问题也需要改进……”

对于开发商团队——万科集团的工作人员小李来说，社区共同营造计划开展以来也给他们提供了许多的便利。对当地居民而言，万科开发商团队属于突然闯入的外来人员，居民们对他们的建设改造工作存在一定的不信任，甚至排斥。很多时候他们只能请求街道、居民委员会等政府部门进行协调，费时费力效果还不好，严重影响了改造的工作进程。城市更新改造的关注重点不仅是建筑空间形式，更是人的日常生活质量的提升，街区居民的参与至关重要。自从成立共同缔造委员会，他们拥有更多的机会跟居民们平心静气的坐下来交流，深入了解居民的实际需求，从而避免了改造过程中的许多不必要的矛盾，同时也让他们更加明确了

二期改造工作的侧重点。

广州恩宁路历史文化街区启动二期改造前，作为共同缔造委员会委员何叔收到邀请参加讨论初步设计方案，这是恩宁路改造公众参与平台——共同缔造委员会成立后第一次讨论改造方案，也是广州 30 多年来历次骑楼街整饰第一次在实施前先由公众讨论设计方案。经过讨论最终意见反对再搞穿衣戴帽式的整饰，建议 80 米长的骑楼街进行恢复原状的试验，或者先进行 15 栋公房的活化利用改造。这一意见提交给恩宁路历史建筑保护利用试点项目指挥部作决策参考。



图 32 恩宁路历史文化街区二期改造实施计划

（来源：古粤秀色组织成员提供）

恩宁路历史文化街区二期改造工程已于 2019 年 1 月启动，本次改造坚持规划原则，侧重保护恩宁路街区的真实历史信息和历史风貌，延续街区的文化内涵和地域特色，控制保护底线，为地区发展留下弹性空间。同时在保护前提下开展街区微改造，活化利用历史文化遗产，提升地区活力。



图 33 恩宁路二期工地现场（非改造与改造范围对比）

（来源：作者拍摄）



图 34 施工公示

（来源：作者拍摄）

## 结束语

广州老城区要变，趋势不可阻挡。但怎么变，却值得深思。“有志者思变，不失初心也”。十几年对于一个历史街区改造来说，说短不短，说长也不长。恩宁路在改造历程中一变时走得太慢，没有耐心；二变时跑得太急，忘记初心；三变时，终于在改造过程中寻找到了合适的节奏，探索出了“微改造”的社区营造之路。这条路注定也不是坦途，路上困难重重，需要不断艰辛摸索。恩宁路改造项目不一定是一个标杆，但它可以变得更好，为广州人守住乡愁。

目前，恩宁路二期改造正在进行时，也将在 3 年内完成，未来将会如何，将走向何方，让我们拭目以待。

## 附录 1

### 调研访谈提纲（部分）

#### 居民（商家）提纲：

- 1.恩宁路从大拆大改再到万科加入微改造，有什么感受呢？（从环境卫生，生活便利等方面谈谈）
- 2.恩宁路改造过程中，您有没有机会为改造出谋划策呢？
- 3.改造过程中比较印象深刻的人物事件。
- 4.现在恩宁路你喜欢吗？为什么？
- 5.对恩宁路今后有什么期望和想法？

#### 万科提纲：

- 1.在恩宁路改造过程中遇到的困难及解决措施。
- 2.改造过程中比较印象深刻的人物事件。
- 3.现在政府提供的支持和打造的缔造平台对万科改造工作有推动作用吗？还希望有什么支持？

#### 政府部门提纲：

- 1.政府部门在恩宁路改造过程中遇到的困难及解决措施。
- 2.改造过程中比较突出的人物事件。
- 3.谈谈共同缔造委员会委员成立对于恩宁路改造有什么作用？还有什么需要继续完善？

#### 文保人士：

- 1.恩宁路从大拆大改再到万科加入微改造，作为文保人士您有什么想法？
- 2.现在恩宁路你喜欢吗？为什么？
- 3.对恩宁路今后有什么期望和想法？



## 案例分析：

# 拆的速度 VS 改的温度：恩宁路“微改造”之社区营造

## ——共建共治共享格局下旧城更新困境破解之道

老旧社区“微改造”是广州市创造性提出的城市更新模式。从传统的大拆大建，改为用“绣花”功夫，循序渐进地修复、活化、培育老城区，走保留历史文化底蕴的旧城更新道路，在恩宁路改造中已经探索了许多年。本文旨在揭示恩宁路在城市更新改造过程中面临的决策困境、治理困境以及公共政策的破解。在共建共治共享的社会治理格局下，反思传统的旧城改造模式所遭遇的阻力，剖析各层级利益相关方千丝万缕的利益诉求、冲突和共识，再到“微改造”新理念登上舞台，以及分析渐进决策在执行层面上的优势，从而找出广州旧城更新改造的破解之策。最后为政府制定相关政策、创建更有效的城市更新体系、共同缔造更加美好的人居环境提出有益的建议。最终进一步提升居民的获得感、幸福感、安全感，打造“美丽广州”的城市名片。

## 一、理论基础

### （一）社区营造理论

社区营造(Community Revitalization)，即针对不同社区的历史传统、区位环境、发展阶段和现实特征，通过营造居民的共同关切和公共性议题，发起持续性的集体行动，以居民的积极参与和群体性互动，促使社区内社会资本的提升，建立居民彼此之间以及居民与社区环境之间的协调互动关系，以实现社区自决和自治的目的<sup>5</sup>。简单来说，社区营造就是政府引导、民间自发、社会组织帮扶，使社区居民自组织、自治理、自发展，共同解决社区所面对的公共议题<sup>6</sup>。社区营造致力于以生活文化为中心的人的改变和人与环境的关系协调，构建一种“自下而上”多主体合作的社区治理的行动和话语体系，实现社区整体可持续发展。

5 尹广文.社区营造:一个新的社区建设的理论与实践[J].福建论坛(人文社会科学版),2017(04):159-164.

6 罗家德,梁肖月.社区营造的理论、流程与案例[M].北京:社会科学文献出版社,2017-12

根据日本的宫崎清教授的主张，“社区营造”应从“人、文、地、景、产”5个方面展开：1.“人”指的是社区居民需求的满足、人际关系经营和生活福祉的创造；2.“文”指的是社区共同历史文化的延续，艺文活动的经营以及终身学习等；3.“地”指的是地理环境的保护与特色发扬；4.“景”指的是“社区公共空间”的营造、生活环境的永续经营、独特景观的创造、居民自力营造等；5.“产”指的是在地产业与经济活动的集体经营，地产的创发与行销等<sup>7</sup>。

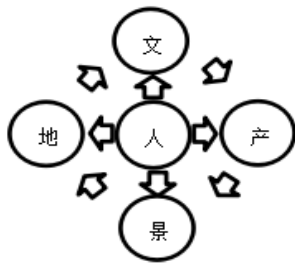


图1 社区营造五要素关系图

(来源：根据《社区×营造》理论改绘)<sup>8</sup>

在社区营造理论中，解决区域发展的共同问题，是以居民为主体来展开活动的，这种“自下而上”多主体合作的理念，从居民组织提出共同需求，再以居民的需求为导向链接政府及公共资源，充分发挥民间自治组织的力量，调动社区居民的自主性，最终创造更美好的社区。在本案例中，运用社区营造理论框架剖析恩宁路的改造进程，不仅提供了一个全新的视角，也契合了“微改造”城市更新的理念，为完善旧城改造政策提供了理论依据。

## （二）渐进决策理论

渐进决策理论是由美国政治学家和政策科学家查尔斯·林德布洛姆教授（Charles Lindblom）提出的一种决策模式。这一理论是直接针对理性决策理论的缺陷，根据实际制定政策的特点，从“决策实际上如何做”而不是“应如何做”的角度出发，建立的一套有自身特色的政策制定模式。<sup>9</sup>所谓渐进决策，就是指决策者在决策时在既有的合法政策基础上，采用渐进方式对现行政策加以修改，通过一连串小小改变，在社会稳定的前提下，逐渐实现决策目标。渐进决策具有很

<sup>7</sup>宫崎清（日）. 江戸庶民生活学习之地域资源活用方式——宜住宜游之社区再造，台湾社区总体营造年会成果汇编[M]，台北：文建会，2001

<sup>8</sup>王本壮等. 社区×营造：政策规划与理论实践[M]. 北京：社会科学文献出版社，2017.

<sup>9</sup>雷达. 领导科学[M]. 西安：西北大学出版社，2008-09

强的实用性和灵活性，注重量的积累，量变带动质变，达到稳中求变的目的。渐进主义模式采用的政策形式，多数是鼓励不同利益集团之间相互妥协，通过协商、谈判等方式达成基本的一致。因此该模式下的决策结果往往并不是绝对最优决策结果，即并不是对各利益集团而言都极为满意的结果，却是相对最优决策结果，以及经过妥协后达到的基本满意的状态。

渐进主义决策模式是一个能够有效地解决矛盾、冲突和争端的决策模式。渐进决策理论恰如其分地解决了事物发展之间的矛盾，人民日益增长的物质文化需要与人民生活现实条件之间的矛盾，以及改革创新、改善现实生活和留住乡愁之间的矛盾。而广州老旧社区的“微改造”是一项巨大的工程，需要政府、居民、开发商逐步、多次协商来解决发展、创新、有机更新的矛盾。要想留住恩宁路的“乡愁”，更需要循序渐进的由内到外去创新，留住特色，积淀韵味，让老城区的“乡愁”得以延续。

### （三）多元治理理论

“治理”是多元主体协调互动、合作共治的过程，多元、参与、合作是其核心理念<sup>10</sup>。治理理论目前已发展成为社会管理中必不可少的重要理论，反映出治理的根本目的是多方协调，而非政府或市场单方掌控这一重大转变。随着治理理论研究的深入发展，多元治理理论逐步成为了一种新型治理理论。在经济全球化、市民阶层的壮大以及国家与社会分离的趋势下，面对“政府失灵”和“市场失灵”，单一由政府或市场控制的情况越来越不适应社会的需要。与传统的垂直命令、自上而下的管理模式不同，多元治理理论强调的是社区治理参与主体的全面性，通过对话、协商、谈判、妥协来达成治理目标<sup>11</sup>，充分发挥多方主体的力量，实现“国家—市场—社会—公民”之间的有机良性互动，摒弃了传统治理中政府统揽一切的弊端。

多元治理理论为本案例分析提供了顶层设计理论视角。在老旧社区“微改造”方面，对政府、居民、改造者、投资者、外来者等多个利益相关者的职责分工、决策权限和冲突化解等方面，亟需采取多元参与、协同解决问题的方式，实现互利共赢。通过引入多元治理理论，不仅有利于减轻政府负担，弥补政府力量（如人才和智力资源）的不足，提高政府治理能力和行政决策的合法性，而且通过还权于居民，增强居民的自主权和自治活力，增强居民参与微改造的积极性和能动性，促进治理政府主导向政社合作的转变。实践表明，只有建立起政府监管、企

<sup>10</sup>刘燕. 当代西方公共行政决策及启示[J]. 山东财政学院学报, 2009, (3): 18-21

<sup>11</sup>徐磊. 社区治理多元主体互动合作的问题研究[D]. 西南交通大学硕士学位论文, 2017.

业自律、社会协同、法律约束、公民参与的多元治理结构，才能实现习近平同志在党的十九大报告中提出的“打造共建共治共享的社会治理格局”，才能实现公共利益和个人利益的共赢。

## 二、案例分析

2018年10月24日，习总书记来到广州市荔湾区考察，在西关历史文化街区永庆坊察看旧城改造、历史文化建筑修缮保护情况时，他指出：“城市规划和建设要高度重视历史文化保护，要突出地方特色，注重人居环境改善，要多采用微改造这种‘绣花’功夫，注重文明传承、文化延续，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。”随着近两年恩宁路的改造工作持续推向深入，二期项目“西关里”的建设也提上了日程，而较当初大拆大建的粗放式改造，现在“绣花式”的“微改造”能否满足业主、经营者、原住民等各群体之间的需求？历史遗留问题是否得到妥善解决？牵头部门与项目执行者的实施进程是否顺利？通过微改造能否让老城区丰富的历史人文资源活化出昔日的辉煌，成为广州一张新的城市名片？在开发商特许经营的模式下引入商业能否真正实现文化的传承与根脉的延续？这些都是值得我们探讨的问题。

### （一）社区营造——“自下而上”化被动为主动

早在改造初期，恩宁路上建筑曾被列入拆迁范围，政府主导改造项目缺乏透明公开、公众参与，引起了当地居民、文保专家强烈反对，到最后宣布恩宁路被列入历史文化街区保护，金声电影院旧址、八和会馆等历史文化建筑才得以“幸存”。恩宁路改造的变化之路就是政府部门主导的城建规划与公众博弈的过程。居民受个人需求和利益驱使，虽然诉求多样，但政府与居民利益其实是一致的，都想恩宁路变得更好，只是实现的具体路径或发生有不同意见或冲突，其中“拆迁——保护”二元矛盾问题最为突出，是“拆”还是“改”，由谁说了算？

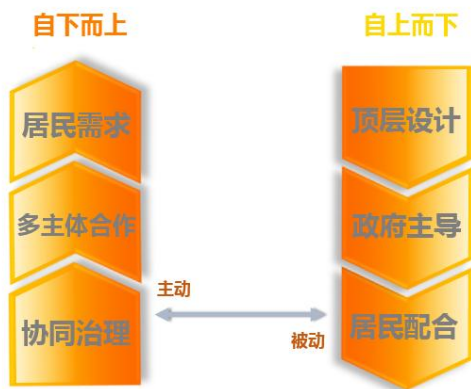


图2 社区营造模式图

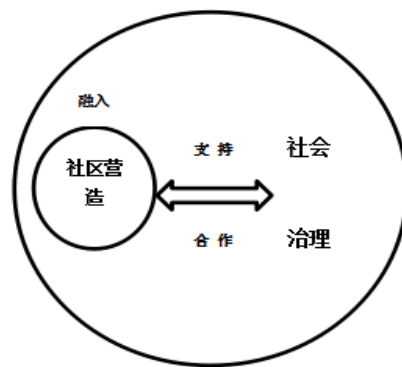


图3 社区营造与社会治理互动图

（来源：作者绘制）

政府在城市更新改造的统筹实施过程中习惯采用“自上而下”的社会治理模式：即先由顶层设计规划，再通过专家论证后由基层部门具体实施，而作为被服务者的广大居民，只是充当被动配合的角色，往往无法真正满足他们的需求，从而产生抗拒心理和行为，间接导致服务部门更加难以开展工作。由此可见，这种“自上而下”旧城更新改造模式是一种“强势政府”的体现，它要求决策者具备相当的战略眼光和执政能力，且具有风险性更高等局限性。由政府主导旧城改造政策实施和资源配置，辅以专家论证，看似科学高效，但也难以避免形式化和滋生腐败，单向压制市场作用和轻视居民需求的问题，盲目规划更是一大弊端。

社区营造融入社会治理就是让居民可以做到“自下而上”的参与社会治理，从自身需求出发来管理自己生活的空间。居民就是主体——即是需求的发起方，又是真正的获益者。通过社区营造与社会治理的良性互动促进旧城更新改造，居民可以主动发起和参与需求的征集与决策，再由政府部门提供配套服务与对接公共资源，统筹人大代表、政协委员、社区规划师、居民、商户、媒体代表、专家顾问等成员共同参与，再配以实时的监督反馈与量化评估，才能更好地达成共识、解决改造中的痛点难点，从而出成果、见实效，真正做到令群众满意。

## （二）渐进决策——由量的积累到质的改变

### 1.决策方针——由点到面、局部到整体、有机更新

2200 多年的历史文化名城——广州，随着历史的发展，文化的更新，物质生活水平提高的同时人居环境急需更新，以便完美的适应发展的脚步。但一个千年古城，要想旧貌换新颜并非一蹴而就实现，而是通过由点到面的更新，局部到整体的改变到最终整体的完善，需要的不仅是人力、物力、财力、技术更需要的



是时间，而“微改造”创新性的改造方式，在维持现状建设格局基本不变的前提下，通过建筑局部拆建，实现有机更新。一位参与恩宁路永庆坊“微改造”的工程人员告诉来访者：“实际上我们在没有任何结构检测的情况下，在城市设计面上只做‘微改造’，不拆除任何承重结构和构件，梳理出来一条串联起来的、由实际街道和现有建筑组成的内街小巷，把原来历史形成的‘死胡同’盘活，同时植入新的空间形态，创造新的空间体验，形成一个体验型生活型的社区”。广州创造性提出的“微改造”，由点到面，逐步推进改造，注重保护文化的肌理及历史文化风貌，创新合理利用路径把现代和历史有机结合起来，使老旧小区整体外观与周边环境协调共融，实现人文建筑整体的和谐变化，这虽是对旧城是微改，但是对城市更新却具有历史意义。

## **2.决策过程——逐步优化，因地制宜**

广州市老旧社区“微改造”的城市更新模式。从2006年传统的大拆大建，改头换面，到2016年改为用“绣花”功夫，循序渐进地修复、活化、培育老城区，而这个过程用了十几年。在这过程中通过改造技术、方法、需求结合逐步优化，并关注历史街区社会空间和物质空间蕴藏的文化内涵，以突出当地文化特色实现有机改造，在更新过程中体现本土性，保持本真性，兼顾时代性。在2011年6月24日市规委会通过了《恩宁路旧城改造更新地块控制性详细规划导则更改》获得在场专家全票通过。至此，原本“基本全拆”的规划思路被“基本保护”的思路取代。政府、改造者、投资者以及当地居民经过多次沟通、协商，不断优化改造方式，最终达成一致意见，通过无数次的听证会，专家分析讨论会，寻求最佳解决方案，在满足当地居民需求的同时，也满足改造的科学性，城市的更新性。

## **3.决策结果——营造美好社区，彰显人文情怀，留下美丽乡愁**

“微改造”就是在发展历史古城的同时要文明传承与延续，让城市记住乡愁，让人们留下记忆。历史文化传统是一座城市发展的“参照系”，重视历史文化保护就要留住特色，延续根脉，积淀韵味。如果说保护是唤醒城市活力的第一步，那么在保护中创新就是“关键一跃”，有创新的保护是延续城市记忆的过程也是注入新时代血液的过程。恩宁路的“微改造”通过改善人居环境、突出地方特色，从而彰显人文情怀，留住乡愁。让恩宁路的文化情怀成为广州引以为傲的特色，让广州成为中国的骄傲，这就是我们要的发展，这就是我们要的创新改变，更是我们孜孜不倦追寻的美好生活。

## **（三）多元治理——打造共建共治共享新格局**

### **1.多元治理——“单一治理”向“多元治理”转型的成与败**

恩宁路“微改造”是社区“单一治理”向“多元治理”转型的有益尝试。相对于“大拆大建，改头换面”的“一变”，实行“微改造”对当地政府来说既增加了工作压力和难度，也要面对众多难以预见的挑战和批评。因此，恩宁路“微改造”虽有不尽如人意的地方，但是，应该要首先肯定这种探索的勇气，其次就是要详细分析其中的经验和教训，为今后城市管理提供借鉴。

## **2.参与主体的多元化发展——直接与非直接利益相关者的出现**

恩宁路“微改造”一开始的参与主体主要是政府部门、开发商、拆迁户和居民形成的直接利益相关者主体，但一改激起千层浪，在改造过程中涌现出社区组织、专业人士(如律师、城市规划师等)、民间团体、公众媒体等其他关注者，或称为非直接利益参与者。直接与非直接利益相关者都利用各种的知识、见闻、经验，充分利用己方渠道，按照自我意愿发声，由此形成博弈更加复杂和激烈。在政府决策层面，“一核多元”或“多中心”的参与主体，有利于通过前期协商、谈判等方式，提高规划的系统性，增加各方对实施方案的可预期性；在市民层面，公民意识与产权意识日渐提升，开始期望加入整个微改造过程，重视对利益诉求、资源分配权利的掌控。在社会方面，民间组织、大众媒体等对恩宁路“微改造”的关注也达到了空前的新高度，民主法治、社会管理的重要性凸显。

但另一方面，必须看到恩宁路“微改造”在多元主体参与过程中还缺乏前瞻性、制度性、程序性的规则或具体安排，对于哪些事项应由哪些主体参与等重要问题，具有较大的随意性，没有充分尊重直接与非直接利益相关者的法定权利和专业知识，参与过程容易受不同声音的影响而一变再变，也容易遗漏部分“声音”，例如“居民自发维权，声称拆迁违反《物权法》”、“兴建博物馆需专业人士商讨”就是该项问题的具体体现。

## **3.首个历史街区更新“共同缔造”委员会——一个亟需完善的重要机构**

由包括街区居民代表、媒体代表等 25 位委员组成的“共同缔造”委员会，是借鉴此前厦门在城市更新有成功的实践经验建立起来的平台，旨在开展定期走访、发动居民、业主单位等参与工作坊探讨，关注街区相关情况，解答街区提出的疑问，对社区反映的问题办理情况进行跟踪，参与协调、协助规划、建设、更新等部门推进问题的解决。恩宁路改造从最早的政府主导，到引进历史建筑保护团队，再到今天的“共同缔造”公众委员会，见证了广州在历史文化街区保护和更新正逐步走向民主、透明和公平，对于推进共商共建共治，完善矛盾纠纷调处机制有着重要的意义。至少，委员会的存在为本地居民和社会主体反映意见和双方交流互动提供了一个全新的渠道或场所。

遗憾的是，截至到目前，从公开的资料来看，尚没有查询到“共同缔造”委员会的各项内部运行机制，以及该机构成立以后的具体成效。下一步，应该在已有

基础上,进一步优化人员结构或人员的代表性(年龄、文化层次、身份),不同程度地参与到城市规划过程中,以保证其过程与结果双方面的科学性,真正做到以人为本”着力于解决“老大难”问题,提升机构的统筹力度和引导能力,为恩宁路发展方向建言献策。<sup>12</sup>

### 三、结论建议：生活与人文融合——营造美好社区的两个维度

#### (一) 老街区新生活：集家为邻，合邻为里，共同缔造

##### 1. 建立社区营造共同体，完善利益表达渠道

恩宁路未迁原住民很大的组成部分就是上了年纪的居民,他们都有很强烈的归属感,居住功能性的提升需求强烈,有居民想改造但缺钱。改造也涉及某些居民的既得利益问题如房屋权属、违章建筑还有改造后期管养的困扰等问题,这归结于在改造标准和资金问题,改造标准不一致出现“看菜吃饭”问题,资金不足则会“治得头来,脚抽筋”。通过建立社区营造共同体,提高当地居民社区管理参与度,不仅要自上而下政策先导,而且要自下而上调动大家的积极性,让老百姓参与到整个改造的过程当中。追求最大公约数,“改不改”“改什么”“怎么改”由居民决定,建立改造项目评估机制,制定项目评估和改造意见征询表,在改造前充分征询居民意愿,发挥居民主体作用,共同谋划,践行共同缔造的理念。

##### 2. 参与式规划，推进政策制定透明度、科学化

运用参与式规划,在规划环节要允许居民发声,规划部门要公示规划并向直接利益相关者征求意见,与其共同制定规划使共同利益最大化<sup>13</sup>,其共同利益可以归纳为:改善住房和街区的生活及治安环境;更新过程中破坏性降至最低,保留有历史价值的原住房;透明性的发展前景;原居民参与规划和更新方案的满意度;二期居民临时或永久安置条件;更新安置过程中完善公共配套服务;保护改造范围的弱势群体利益;通过共同体协商建立新的资金筹措机制,免除居民后顾之忧,如:对于自主更新、政府扶持改造的私房设立长效的管养机制,来解决微改造后续管养维护的资金问题。还可通过设立社区组织,整合社会资源,搭建以居民为主体的服务管理平台、协商式共治平台,形成公共管理服务有效下沉,促进社区营造与社会治理的良性互动,促进政策的规范化、科学化和精细化以及法

<sup>12</sup> 刘敏. 规划工作坊——公众参与规划过程的新模式[A]. 中国城市规划学会、东莞市人民政府. 持续发展 理性规划——2017 中国城市规划年会论文集(12 城乡治理与政策研究) [C]. 中国城市规划学会、东莞市人民政府., 2017: 12.

<sup>13</sup> Cherry, G.E. The Evolution of British Town Planning[M]. London: Leonard Hill Books. 1974.

制化建设的问题，鼓励社区内生力量积极主动参与公共决策,开展社区建设，在此基础上，促进社区治理模式的创新，以及社区热心人、社区领袖专业能力的提升，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，发挥居民在社区治理的影响力、统筹力度以及引导能力，从而综合协调各方利益，为社区群众谋求更好的发展，不断提升社区共治共建共享格局，逐步推动老街社区永续发展。

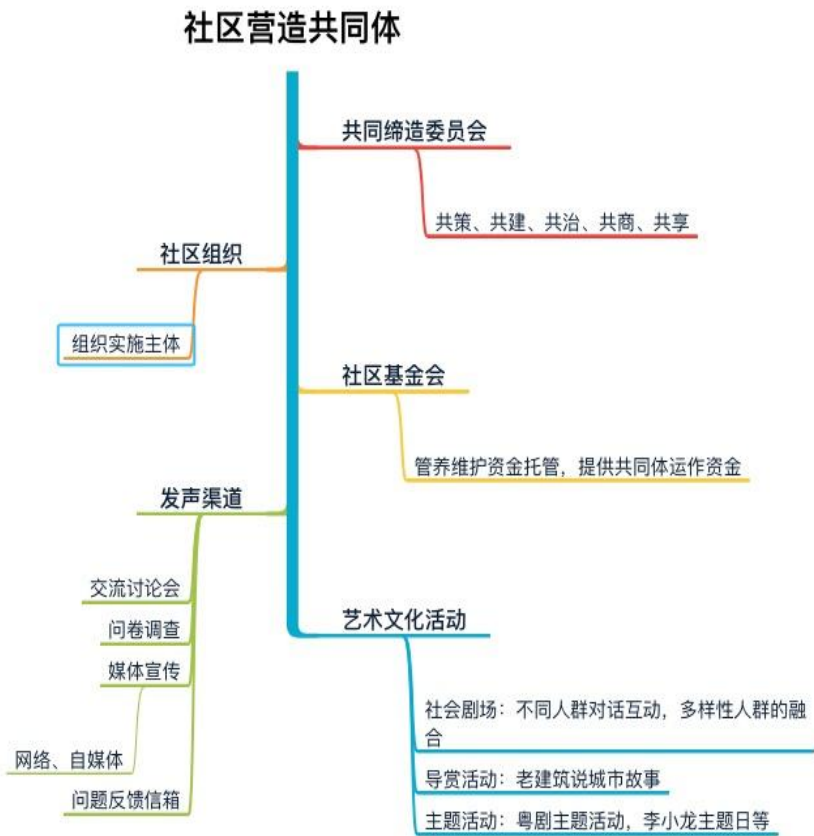


图 4 社区营造共同体组成

（来源：作者绘制）

3. 珍惜当下，展望未来，营造美好社区

在恩宁路改造后的社区营造和管理中，让居民分享到实际的“利益”，还有避免产业发展的负面产品对居民造成的干扰，保障社区居民利益。有机更新当地建筑文化，实现建筑“微改造”的同时合理的安排当地居民和原住民生活，给予足够的物质温暖和精神关怀，促进新老居民的和谐共融，尽管“微改造”工程困难重重，但是美好生活是可期的，人民幸福是可待的。

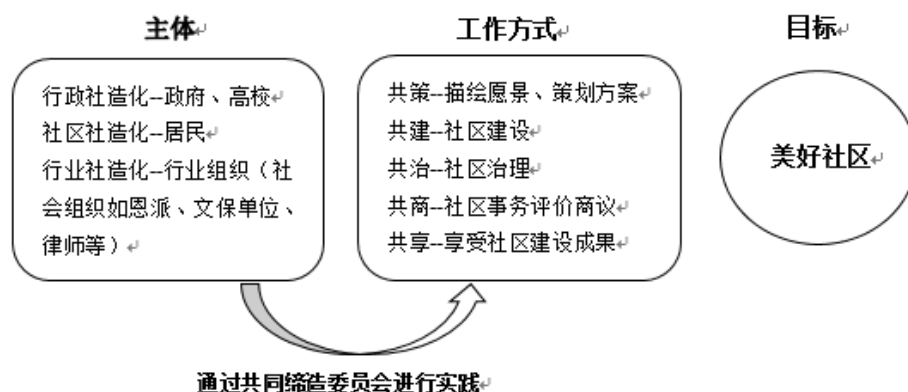


图5 社区营造共同体运作模型图

（来源：作者绘制）

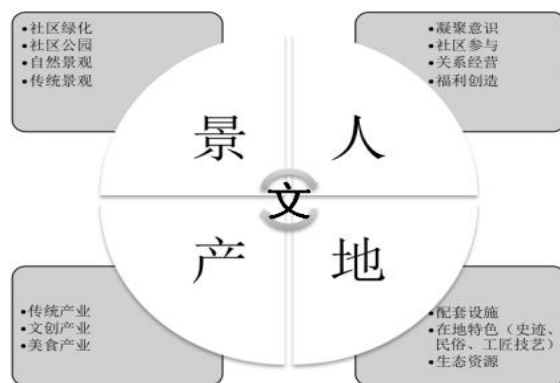
## （二）历史人文传承：自然共生，匠心独运，守望相助

### 1. 合理保护和利用地方文化生态，提升人文价值

恩宁路改造的十年历程中，由最初的政府一元主导到多方共同参与，民间组织与媒体等第三方在恩宁路旧改中发挥的作用不可忽视，通过居民掌握发言权、政府充当助力者、专家充当复兴的“鲶鱼”，增大公众参与度。政府在改造过程中应尊重老旧社区历史文化个性原则、建筑区域个性原则、社会关系特点、社区之外群众的期待、城市对老旧社区发展需求，深入发掘恩宁路社会空间和物质空间蕴藏的历史、文化、艺术价值以及传统生活、生产方式的价值，在更新改造过程中应体现精细化、本土性、原真性以及继承性，同时兼顾时代性，在传承和活化传统生产和生活方式以及更新改造中不断提升人文价值。

### 2. 延续历史文脉，兼顾保护与活化效益

传统与现代的碰撞之美在恩宁路“微改造”过程当中成为新的时代标识，成为人们竞相追求的时尚以及由此产生商业效益的源泉。通过“文化+社区”的形式，以社区历史文脉为切入点，提升社区再造的资源价值，从而渗透到社区经济、产业、福利等其他方面，推动社区实现跨界融合和发展，能更好地为地方经济结构调整、产业转型升级提供基础，从而优化老城空间，改善社区人居环境，推动老旧社区更新。同时，还应将历史街区微改造与普通老旧小区微改造区别对待，历史街区设定为“特定政策区”，理应享有特殊的土地、规划、税费、金融政策支持，以及直接与间接的公共财政支持。这些配套的完善，不仅是对老旧社区改造的贡献，也是对历史文化遗产的最优结果。



（来源：根据宫崎清的社区营造思维图改绘）

## 四、结束语

恩宁路历史文化街区是中国历史文化的缩影，一个民族，一个国家的发展进步是由每一个城市乃至一条街区的发展进步来组成、体现的。传承历史文脉，要在“点”上精雕细琢，在“线”上串起广州人的“乡愁”，通过城市更新“微改造”处理好“新”与“旧”、“改”与“护”，共同参与营造、倾听各方对话，通过“共建”、“共治”从而“共享”舒适的生活，让我们子孙后代都能“望得见山”、“看得见水”、“记得住乡愁”。



## 参考文献

### 学术著作、期刊文献

- [1] 尹广文.社区营造:一个新的社区建设的理论与实践[J].福建论坛(人文社会科学版),2017(04):159-164.
- [2]罗家德,梁肖月.社区营造的理论、流程与案例[M].北京:社会科学文献出版社,2017-12
- [3]宫崎清(日).江戸庶民生活学习之地域资源活用方式——宜住宜游之社区再造,台湾社区总体营造年会成果汇编[M],台北:文建会,2001
- [4]王本壮等.社区×营造:政策规划与理论实践[M].北京:社会科学文献出版社,2017-11
- [5]雷达.领导科学[M].西安:西北大学出版社,2008-09
- [6]刘燕.当代西方公共行政决策及启示[J].山东财政学院学报,2009(3):18-21
- [7]徐磊.社区治理多元主体互动合作的问题研究[D].西南交通大学硕士学位论文,2017
- [8]刘敏.规划工作坊——公众参与规划过程的新模式[A].中国城市规划学会、东莞市人民政府.持续发展 理性规划——2017中国城市规划年会论文集(12 城乡治理与政策研究)[C].中国城市规划学会、东莞市人民政府:,2017:12.
- [9]李燕.广州西关地区的历史发展及其文化特色[J].文史博览:理论,2013(10):04-08
- [10]陈楚宇.广州恩宁路永庆坊微改造模式研究[D].华南理工大学硕士论文,2018
- [11]杨倩楠.广州市恩宁路永庆坊可持续住区更新评估[D].华南理工大学硕士论文.2018
- [12]谢涤湘,朱雪梅.社会冲突、利益博弈与历史街区更新改造——以广州市恩宁路为例[J].城市发展研究,2014(3):86-87
- [13]陈旭路.微弱的抵抗与深远的觉醒——广州旧城改造催生居民团体行动[J].世界建筑导报,2013.(2):16-17
- [14]谭俊杰,常江,谢涤湘.广州市恩宁路永庆坊微改造探索[J].规划师,2018(8)
- [15]陈晓亮.地方性的积累与消费——“荔枝湾”的浮现与“恩宁路”的消隐[J].旅游学刊,2013(4):11-12
- [16] Cherry, G.E. The Evolution of British Town Planning [M]. London: Leonard Hill Books, 1974.
- [17]Carmon, N. Three Generations of Urban Renewal Policies, Analysis and Policy Implications [J]. Geoforum, 1999(30): 145-158.
- [18]Jacqueline K, Dori R, Lawrence F. The Role of the Built Environment in Healthy Aging: Community Design, Physical Activity, and Health among Older Adults [J]. Journal of Planning Literature

e, 2012, 27(1):43-60.

[19]Vidal T, Berroeta H, Di Masso A etc. Place Attachment,Place Identity, Sense of Community, and Local Civic Participation in an Urban Renewal Context

[J]. Estudios De Psicologia, 2013, 34(3):275-286.

[20]Bromley, R. D. F., Tallon, A. R., Thomas, C. J.Citycentre regeneration through residential development: contributing to sustainability [J]. Urban Studies, 2005,42(13): 2407-2429.

[21]E. Chan, G. K. L. Lee, Critical factors for improving social sustainability of urban renewal projects[J]. Soc Indic Res (2008) 85:243–256.

[22]宫崎清（日）.江户庶民生活学习之地域资源活用方式——宜住宜游之社区再造，台湾社区总体营造年会成果汇编[M]，台北：文建会，2001

## 报纸新闻

[23] 城市更新应以物权保护为基,以维护公共利益为要! [N]. 新快报深度新闻，2017-2-20

[24] 恩宁路街坊：“忍无可忍”[N]. 新快报，2017-2-15

[25] 广州微改造要吸取恩宁路永庆坊教训 协调原居民与开发商利益 [N]. 新快报深读新闻，2017-3-21

[26] 恩宁路永庆坊微改造引热议,专家建议:让社会组织充分参与[N]. 南方都市报，2017-3-17

[27] 广州首个微更新改造项目恩宁路永庆片区实施调研评估. [N]. 南方日报，2017-8-21

[28] 恩宁路、逢源大街保护规划开始招标[N]. 中大洋网，2016-11-30

[29] 恩宁路居民发《公开信》支持自主更新[N]. 新快报，2011-6-29

[30] 《新快报》恩宁路系列报道 穷追五年终成正果[N]. 新快报，2011-7-01

[31] 183 户恩宁路居民反对保护开发规划方案[N]. 新快报深读新闻，2010-2-5

[32] 60 户恩宁路居民联名向广州市人大常委会、市政府、市政协、荔湾区政府递交建议书[N]. 新快报深读新闻，2017-2-15

[33]恩宁路改造就等它！保护规划公示，保护建筑、居住区变商业用地成焦点[N]. 新快报深读新闻，2018-1-4

[34]广州恩宁路首个保护规划公示，禁大拆大建，附规划图[N]. 南方都市报，2017-12-19

[35] 恩宁路拆迁破局[N]. 新快报，2012-2-21

## 政府文件

[36]荔湾分区 AL0126、AL0128、AL0129 规划管理单元（恩宁路旧城改造更新地块）控制

性详细规划导则更改

[https://www.gzlpc.gov.cn/gzlpc/ywpd\\_cxgh\\_ghxg\\_kzxxx/201111/a3d6f0d2a2df49c7953d60166253404f.shtml](https://www.gzlpc.gov.cn/gzlpc/ywpd_cxgh_ghxg_kzxxx/201111/a3d6f0d2a2df49c7953d60166253404f.shtml).2011.11.14

[37]广州市人民政府,荔湾区永庆片区微改造项目情况.[EB/OL].

<http://www.gz.gov.cn/gzscsgxj/ztxx/201711/cc128dd4421d4948b9174fb1776fcff9.shtml>.2017.11.9

[38] 广州市城市规划勘测设计研究院、广州市城市更新规划研究院.《广州市老旧小区微改造设计导则》[Z].2018

[39]广州市荔湾区城市更新局.《永庆片区微改造建设导则》[Z].2016

[40] 广州市荔湾区城市更新局.《永庆片区微改造社区业态控制导则》[Z].2016

[41] 广州市人民政府.《广州市城市更新办法》条文释义[Z].2016-12-14

[42] 广州历史文化名城保护规划[z]. 2016-11-23

[43] 广州市人民代表大会常务委员会.《广州市历史文化名城保护条例》[Z].2015

[44] 广州市人民政府.《广州市历史建筑和历史风貌区保护办法》[Z].2014