

人大“7号议案” 直击青岛“文保别墅”乱象

■ 本报记者 张广传

青岛是一个在我国近现代史上具有特殊历史背景的城市,帝国列强出于军事和经济的目的,先后多次对其入侵和占领,城市经历了半殖民地和半封建社会,留下了难以磨灭的历史烙印。1900年,由德国规划师采用当时先进的城市规划理念,制定了国内第一个完整的城市规划。根据青岛低山丘陵特点,结合自然地形,利用山海落差,展现主体建筑轮廓,道路结合利用地形,或放射或自由盘旋,将建筑与山海相连,使建筑依山就势并凭栏观海,进而造就“青山、红瓦、黄墙、绿树、碧海、蓝天”和山海城浑然一体的城市风貌特色。因而国务院1994年就批准为国家历史文化名城。但就在这顶光环笼罩下,岛城还是有一个相当规模的群体为此痛苦不已——因为他们是真正意义上住别墅的普通百姓,且这种状况一直延续至今。

名人别墅面临的尴尬

据统计,在青岛八大关区域,建设风格各异的别墅有近300座,基本分为高官别墅和富商别墅两大类。这里集中了俄、英、法、日等20多个国家的各式建筑风格。20世纪40年代,蒋介石、宋子文、孔祥熙及美国第七舰队司令柯克等曾在此居住。1931年,在小鱼山以西开辟金口一路、金口二路、金口三路成立新别墅区,形成了“红瓦绿树”的青岛独特建筑风格。金口路一带一半以上的别墅里居住了俄国人和英国人。俄国十月社会主义革命后,一些人逃到青岛,他们以教小提琴、钢琴来谋生,这是青岛成为“琴岛”的一个因素。后来,俄国人还在这里建了东正教堂和学校,可惜20世纪70年代这座教堂被拆除了。另外,还有20多座是清朝遗老遗少们的别墅群。如今只剩下晚清军机大臣吴郁生于1913年所建的吴公馆,其他的都已经被拆除了。可以说,最能承载青岛历史底蕴的,正是遗留下来的这些优秀的老建筑。

位于青岛市市南区的金口二路13号别墅,是被称为“紫菜养殖之父”的著名海洋学家朱树屏先生的故居,一楼部分属于另外几户人家;位于观海一路的萧军、萧红居住的别墅也住着十几户青岛底层生活的居民。试想连名人故居都会遇到这样的尴尬难题,更何况是没有列入保护名单的其它老别墅?

青岛普通百姓住最好别墅

据悉,经过1996年房改,青岛市的600余幢老别墅有一小部分成为国有直管公房,还有一些产权被分割给不同的个人,因为住户“只住不修”的情况严重,那些伤痕累累的老别墅大都位于16条道路上,“混居别墅”在老城区有近600栋,其中的多数居住者根本不是房主本人而是租户。这些看似美丽的混居别墅,因为年代久远,过度居住,内部已破败不堪,还有很多居民见缝插针地随意搭建并扩大房子面积。这样一来,风格各异的别墅失去了本来俏丽的“面容”,变得丑陋、臃肿。乱搭乱建破坏了整体美感及老别墅的构造和质量。

作为全国乃至全球具有影响的旅游城市,几乎所有来过青岛的人,都会对这里的红瓦绿树、碧海蓝天留下深刻印象。但是,如果你真的走进“红瓦”所代表的青岛沿海别墅群,会发现其中相当一部分住户,生活并没有想象中那样惬意:他们十几二十户人分割居住在一栋别墅里,不是一家人,却共用一个卫生间、一个厨房;冬天没有暖气,夏天屋顶常漏雨,木质



作为全国乃至全球具有影响的旅游城市,几乎所有来过青岛的人,都会对这里的红瓦绿树、碧海蓝天留下深刻印象。但是,如果你真的走进“红瓦”所代表的青岛沿海别墅群,会发现其中相当一部分住户,生活并没有想象中那样惬意:他们十几二十户人分割居住在一栋别墅里,不是一家人,却共用一个卫生间、一个厨房;冬天没有暖气,夏天屋顶常漏雨,木质楼梯摇摇欲坠,想请人维修却难以支付高昂的费用。

楼梯摇摇欲坠,想请人维修却难以支付高昂的费用。

记者曾经看过一间出租屋,公寓住着几个人的蜗居,而这些紧临青岛市区沿海一线的金口路、观海一路、湖南路等地段海景老别墅里住着居多收入不高,甚至连经济适用房都买不起的租住户,他们就这样与欧式观海别墅联系起来,也已成为这座百年海滨城市的另一道“风景”。观海一路24号原本3层的别墅住了22户居民。在这座老别墅里,不管是房间的地面还是走廊过道,甚至连楼梯都是用红色木地板铺就的,依稀能够看出当年的奢华。而对于常年生活在别墅里的居民来说,这些精雕细琢远远抵不过“群居生活”带来的“别扭”。那些条件好能搬走的早搬走了,在这里住的也就是些老人和租户。说是住的别墅,其实连筒子楼的待遇都谈不上。要知道,住别墅一直被认为是有钱人的“专利”和象征,据有关部门提供的数字表明,目前青岛市区西部老城区有近600套破烂不堪的老别墅住着相当比例的生活困苦的普通百姓,这些别墅年代久远,设施落后且缺乏维护,不少居住者生活质量受到极大影响,一些有保留价值的别墅也因“过度居住”不堪重负。

症结所在

之所以出现上述问题,不外乎有如下缺失:一是认知上的不同导致规划战略的局限,带来新的建设对历史文化名城的负面影响及其破坏。二是管理机制缺位。譬如规划局负责编制

规划和被动管理,文物局依照文物保护单位对相关文物保护单位和历史优秀建筑进行保护管理,房产部门对历史建筑实行产权管理,各个管理部门之间没有形成合力。三是没有专门的机构综合管理历史建筑,保护措施缺位。既缺少规划编制经费,也没有历史建筑维护和倒危建筑修复费用。四是政府缺少保护维修资金的投入,只是1994年前拨付过几百万元后再无投入,而据悉,德国的一个基金会每年还给当年在青岛所建造的老别墅拨付几百万元的专项维护基金,青岛这些年却没有。

2009年,青岛市南区观象一路的百年望火楼——建于德占时期的德国三段式老建筑被违规拆除,引起社会各界愤慨和关注。也就是在这种背景下,在当年的青岛市第十四届人大常委会第二次全体会上,作为青岛市人大代表的青岛市民奉天惠体育用品广场董事长胡兆启、青岛自行车总公司总经理葛振国、青岛富尔玛家具总经理麻海东等16位人大代表就青岛历史文化名城保护与利用提交了正式议案。此后,青岛市人大常委会将该议案作为重要议案列为今年度的“7号议案”进行办理落实。

7号议案的助推效果

两年多来,按照青岛市政府确定的7号议案办理工作实施方案的具体要求,青岛市规划局会同市发改委、市文广新局、市城管执法局、市旅游局以及各区市政府等部门和单位,完成了该市历史上第一次全市域范围内的历史文化名城保护要素普查和认定工作,汇总确定市域范围内保护要素共计3605处;完成了历史风貌区保护规划全面执法检查任务,先后拆除了一批违法建筑和拆除整改户外广告。细化完善了保护规划体系,第一次实现了历史城区范围内控规100%覆盖,先后完成了历史城区范围内相关13个片区的控规编制,对建筑高度、密度、容积率等主要规划指标及控制要求予以明确;第一次发掘并提出青岛里院建筑的独特历史地位与价值,第一次系统地明确了青岛历史建筑的保护标准与评价体系,着手组织编写《青岛里院建筑保护条例》制定工作,目前,“条例”正待审议。还委托青岛市规划局与同济大学及阮仪三教授主持的国家名城研究中心合作,结合保护要素普查认定成果和专题研究成果,完成了《青岛历史文化名城保护规划》编制及相关控规编制,进一步科学确定了青岛历史文化名城的保护框架,补充完善了历史城区、历史文化街区、历史建筑和工业遗产的保护规划内容。去年10月,邀请国内及本市城市规划、名城保护等方面的知名专家学者,对《青岛历史文化名城保护规划》修编成果组织了专家评审。

据悉,下一步青岛市还将本着对历史负责、对未来负责、对人民群众负责的态度,围绕发展旅游产业、文化创意产业、现代服务业等,积极开展试点活动,恢复老建筑原貌,重现老建筑风采,为市民找回失去的城市印象与记忆。活动共划分了11类,第

一类是文保单位,第二类是历史优秀建筑,第三类是保留历史建筑,第四类是工业遗产,第五类是军事建筑物,还有历史文化街区、历史环境要素、自然环境要素、风景名胜区的要素等。

亟待解决的问题

设想也好,规划也好,立法也好,关键的关键在于去实际的落实,且这些优秀的历史建筑岌岌可危,时不我待,切忌纸上谈兵。为此,记者也以自己的思维和综合社会各方的见解提点浅见:

- 1、新一届青岛市当政者应忌务虚多务实,肩负起对历史、对这座城市、对人民负责的重任,重视实施历史文化名城保护战略,特别突出和加强历史文化名城在各有方面应有的地位和作用。
- 2、规划引路。抓紧出台《青岛历史文化名城保护规划保护条例》,加强执法检查,强化日常监督管理。制定老街、老建筑、老别墅的修复规划。
- 3、每年从政府土地出让金收益中拨付维护老建筑专项经费,同时争取国家历史文化名城经费的支持。
- 4、以居民为主体,通过政府行政和居民的协调合作,从硬件、软件两个方面解决地域、社区特定课题的公众参与模式,探讨对老别墅多渠道属地化住户补偿和置换。如由政府拨付专项资金对老别墅里的散户按拆迁补偿标准进行一次补偿腾房。再就是利用经济适用房置换老别墅里的散户住房。引入投资主体,让老居民搬出来另谋住处,让有经济实力的投资人购买并加以保护。
- 5、有计划地适度适当分流老别墅里的住户。借鉴意大利的罗马与威尼斯、法国的波尔多与巴黎、日本的京都和奈良等古城既在整体上原封不动地保持古城的风貌、韵味、尺度、肌理,又在微观层面实现住房条件和基础设施的改善与更新的经验,建立专门的老建筑保护运营机构,加强对历史别墅建筑的维护和利用。譬如政府出资设立专项基金及引进社会资金,设立专门的投资运营公司进行老别墅与住户的市场化置换后,独立经营或社会公开拍卖。
- 6、对个别历史原因遗留居住在老别墅里的、因单位或个人无力解决住房,建议政府安排财政资金投入予以解决。
- 7、在老建筑、老别墅的保护中,不仅要避免拆的现象,还要解决抹的问题。如青岛的一些老街里的许多老别墅原有风貌在维护中被简单地用带色的涂料抹去。譬如青岛市南区的大学路上的历史名人故居、观海一路等诸多老别墅就这么抹后不伦不类了。

如此,保护和利用青岛这座城市与建筑的历史文化整体风貌,保留住其独特的重要历史价值,就有了希望,也会使青岛这座历史文化名城更加耀眼夺目。还有,青岛普通百姓住别墅的现象将注入新的解构,而不再让人听来难堪,让那些住老别墅的人有了真正意义上的幸福感。

论道

防范县域地方 债务风险

■ 吴景亮

地方政府性债务是政府以财政资金为还款来源,用于弥补财政正常收入不足的各种负债。按照表现形式分两部分:一是显性债务,它是建立在某一法律或者合同基础之上的债务,政府具有法定偿还义务。二是隐性债务,它产生于公众预期、财政压力和社会理解意义上由政府承担的各类隐性债务。笔者根据审计实践,从地方政府债务的管理现状、发挥的积极效应、存在的问题、负债的成因、防范与化解负债的政策建议等方面进行探讨,仅供大家参考。

管理现状和存在的问题

由于以前年度,地方政府发展经济,在财政性资金不足的情况下,主要采取招商引资、出让土地、举债等手段筹措资金。但近两年,大部分显性债务进入偿债高峰期,其他各项隐性债务也需逐步消化和归还,部分县域地方政府要拿出可用财力的相当一部分直接或通过借新还旧等办法来偿还债务本息,使地方政府债务财政风险增大,用于经济发展的保证资金减少,影响当年的预算执行。

经济发达地区和欠发达地区的政府债务都急剧上升。经济发达地区,政府具有一定的偿债能力,压力不是很大。但经济欠发达地区地方财力状况较差,偿债压力较大。但不可否认,举债对欠发达地区经济发展具有重要作用。以审计东部沿海欠发达某县为例:该县水源丰富,以农业生产为主,工业相对落后,财政状况相对较差。由于保护水源,工业发展受到一定限制,财政收入增长点不多;财政支出特别是教育、卫生支出压力大,除正常的行政支出和人员工资外,已没有财力安排公益性项目支出。通过举债筹措资金,有效缓解了财政支出压力,保护了水源和生态环境,改善了城市基础设施建设,改变了城市面貌。

- 1、管理制度不健全,债务的举借、偿还等管理不到位;
- 2、使用政府性债务资金的过程中出现违规情况;
- 3、财政体制不完善,账表无法如实反映政府举借债券的情况;
- 4、县域政府性债务普遍存在闲置超过半年的情况,过多的资金闲置造成债务资源浪费。

债务形成原因

- 1、考核机制不完善,特别是干部的绩效评价机制不科学。目前,上级政府在考核时,地方GDP、招商引资等成为上级政府考核下级政府的主要指标,在内需不旺的情况下,投资和出口又是拉动GDP增长的两驾马车,而政府主导的投资和招商引资成为两驾马车的“主引擎”,为了增加投资,县域地方政府被迫举债进行项目投资,导致产生政府债务。
- 2、现行财政体制、财权与事权(职责)划分不对称,一定程度上导致地方政府举债。一是县级财政要承担基础义务教育、新型农村合作医疗保险等主要支出;二是地方税收分成比例偏低,地方财政基本不能安排基建支出;三是上级转移支付往往要求下级财政按一定比例配套资金,这些都导致地方政府举债。现行体制下,上级政府向上集中财政资金的过程中,县级以下政府仍一直要提供义务教育、本区域内基础设施、社会治安、环境保护、行政管理等多种地方公共物品,同时还要支持地方经济发展。地方政府特别是县级以下政府的财力所剩无几,政府面对支出责任,财力捉襟见肘,入不敷出,一定程度上迫使地方政府举债运行。
- 3、政府债务管理体制不顺,缺乏必要的管理机制。在投资决策上,政府投资项目该不该上,控制在什么样的规模,尚未形成一套科学规范的决策和监督机制;在投资行为上,出于发展经济或其他各种原因,通过银行贷款、担保举债等办法筹集资金,上项目上工程,导致投资规模膨胀,负债增加。

4、公共产品供给不足催生政府举债建设。地方经济社会的快速发展,需要政府提供相应的公共产品和服务。但部分县域地方财力无法支撑经济社会快速发展所需要的投入,面临发展和考核双重压力,地方政府只能通过争取上级一部分,自己筹集一部分,企业垫资一部分的方式来提供公共服务和产品,而垫资企业在明知垫资政府投资项目会加大资金周转压力的情况下,迫于生存和竞争压力,仍然积极参与对政府投资项目,导致带资承包、垫资上项目和拖欠工程现象的发生。在企业连年追讨工程款的压力下,无其他经济资源的地方政府为化解债务压力,可能会出现土地换项目、土地抵顶工程款的现象。

防范风险的建议

- 1、采取有效措施控制新债,化解旧债。一是尽量减少发生新债,严格决策机制和项目管理。严格控制政府举债规模,使举债处于可控范围,防止盲目举债,加大财政包袱,形成恶性循环。二是因地制宜分类处理旧债,加大对账外债务的清理力度,界定财政支出范围,对不应由财政承担的支出项目应彻底“断奶”,腾出资金用于偿债。
- 2、建立健全债务控制机制。一是建立化解债务的奖惩机制。二是健全包括债务报告审批、担保、预警和监控、责任追究等控制机制。尽早出台地方政府债务管理和偿债机制办法,建立政府债务的管理制度,进一步规范政府债务管理的举借、偿债程序。
- 3、不断完善地方债务管理的法律框架,修改和完善我国的法律规定,强化地方政府的举债约束和债务管理,使其与我国经济发展的现状相适应,并尽可能与国际接轨。

