城市改造中的政府与民众
——以武汉“海绵城市”建设为例

黄思奕　唐砺璐　田润卉　夏瑞一　孙凤教授[指导教师]／清华大学 社会科学学院

摘　要：人们往往从工程建设角度去观察城市改造，可是当我们从社会科学的角度、从“海绵城市”建设这样一个小切口中探索，我们发现城市的改造建设真正的难处和矛盾点并不在于工程技术上，而在于我们往往容易忽视的一些社会关系上。不管是设计规划者、实施执行者，还是政策受益者、被施工影响者，他们的每个行为都出于自己或为政府或为民的身份、或为公或为私的目的。在城市建设改造的时代洪流当中，他们作为个体所代表的群体扮演着怎样的角色？城市改造本身又有着怎样的纠结现实？本文根据翔实的实践记录，从社会科学的角度浅论城市改造中的政府与民。

1 概念界定

海绵城市，是新一代城市雨洪管理概念，是指城市在适应环境变化和应对雨水带来的自然灾害等方面具有良好的“弹性”，下雨时吸水、蓄水、渗水、净水，需要时将蓄存的水“释放”并加以利用。

建设“海绵城市”是对传统排水系统的一种“减负”和补充，最大程度地发挥城市本身的作用，各地海绵城市的含义不同，例如，荆州是防洪重点区，宁夏主要针对防旱问题。在海绵城市建设过程中，应统筹自然降水、地表水和地下水的系统性，协调给水、排水等水循环利用各环节。

海绵城市的核心是解决城市水的管理问题，包括水环境、水安全、水文化等。在我们与武汉市城建委访谈的过程中，有负责人谈到，海绵建设可分为专业海绵建设与民众海绵建设，前者关注的是城市系统地解决城市水问题，而后者则关注实实在在地解决与市民相关的问题，关注个体的实惠，实现“小雨不湿鞋，大雨不内涝”。所以，由于海绵城市的社会性，它不仅仅是一个工程建设问题，更是一个社会问题，亟待我们用社会科学的眼光来发现其建设背后的认同暗流。

2 武汉“海绵城市”建设现状

武汉市海绵城市建设包括新区与旧区。这两个区域造成内涝的原因并不完全相同。对于新区，走的是先规划后建设的路子，有些基础设施建设不够，需要按照规划完善。而对于青山老旧社区，旧设施比较多，初期建设按照苏联标准，但是苏联多旱少雨，则面临着标准过低导致的问题；同时，老旧社区常年没有清淤。

建设前曾进行问卷调查，有市民代表参与制定导则，与居委会进行合理互动。在建设过程中，政府与企业尽力做到文明施工，管理团队涌现一批劳模，并在工程之中担任重要职位。此外，政府与企业同样注重研究成果和科技人才培养，与中科院、深圳大学、华农共建，不断请全国专家进行技术交流与人才培养。

建设工程包括：

1）源头改造，建成海绵小区道路公园

2）结合现有管道，城市排水管改造

3）70% 的年径流量控制率

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

4）旧房改造区域列入更新计划，进行优化

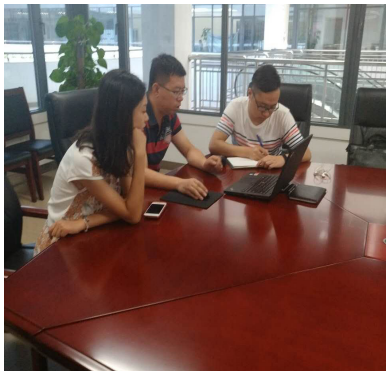
5）利用“海绵＋”，增加老旧小区休闲凳子，篮球架、羽毛球场、广场等

目前的海绵城市改造建设已经完成了 60%，包括小区建设、学校建设、道路建设等。武汉试点区域的海绵城市建设效果不错：水质方面解决黑臭，缓解渗水情况。

2017 年需要完成试点目标，之后继续在沙湖和南湖进行工程改造。2020 年完成 20% 的海绵城市建设，将达到 203 平方公里；2030 年将达到 80%。

3 表象与隐情

根据我们前期对武汉内涝情况的了解，2016 年武汉市成为全国城市“看海”最为严重的地区之一。部分道路甚至难以行车，部分地处低洼的高校内甚至出现“划船上课”景观。知乎、微博、微信等社交平台上，对武汉市“看海”的调侃戏谑多如牛毛。因此我们在进行研究假设时，也认为武汉的“海绵城市”建设效果十分一般。



但在我们亲身了解了武汉市“海绵城市”建设的实际情况以后，我们发现，实际上武汉政府在这项试点建设上，所花的功夫并不少。

首先，在政府行政制度上，武汉市“海绵城市”建设设立了“‘海绵城市’建设领导小组”，由市长担任领导小组主任，另外设立了专门的“‘海绵城市’建设工作专班”。

其次，从 2015 年武汉市申报为“海绵城市”试点城市以来，武汉市就已经出台了大大小小各式各样的规划导则和政策文件以供参考。并且青山区南干渠项目就是武汉市与企业用“PPP”模式合作的大型政府工程项目。由此可知在政府政策的全面性和灵活性上，武汉也为“海绵城市”的建设开了绿灯。

另外，和其他主要试点城市一样，武汉市虽然是试点，但是由于是第一批，本身就是一个寻找、积累经验的过程，并且考虑到实行的难度，所以也只在武汉市的青山区和四新区进行重点改造，城区其他部分采用点式建设，如东湖绿道等。因此 2016 年武汉市区（主要指武昌区、汉口区、洪山区、江岸区等中心城区）大面积内涝的出现，从根本上不能归咎于“海绵城市”徒劳无功，因为在这些区域，“海绵城市”的改造建设还尚未正式进行。

从我们参观实地、翻阅政府方文件、听取实情报告来看，武汉市的重点试点区域青山区和四新区的“海绵城市”建设颇见成效。2016 年武汉大面积内涝时，这两个区域积水情况明显要轻于其他城区，2017 年武汉暴雨时，这两个区域内只出现了 4 个小滞水点。青山区的主要中小学校都进行了“海绵城市”改造，一向淤塞的青山港也修建成了沿江公园，武钢的老旧职工小区也逐步完成了“海绵化”改造；四新区的新修建筑要求全部按照“海绵城市”规划施工建造。到 2017 年即将结束两年试点期为止，武汉市这两个重点试点区域内几乎全面完成改造。

而至于为什么 2016 年武汉大面积“看海”，首先 2016 年夏秋季的降雨量已经超过了 1998 年长江发洪水时期，属于“雨灾”，即使是全市都进行了“海绵”改造，也不可能杜绝内涝现象。因为目前“海绵”化模式并不完善；并且“海绵建设”不是万能的，在城区内不同区域即使使用同样的改造方案，也不能奢求同样好的改造效果，但就目前的实施效果来看，“海绵建设”能够在很大程度上减少损失，为市民提供便利。

4 宣传悖论与“九头鸟”武汉人——消极市民摹画

相关政府人员向我们介绍，其实他们一直都有微信公众号平台【海绵武汉】来实时推送宣传“海绵城市”的建设情况，只不过每篇推送的点击量都只有 200-300 左右，有的甚至连 100 都不到。我们进一步询问关注公众号的都是哪些人？得到了“主要是部分改造区域内的居民、政府系统和相关企业工作人员、其他市的同行”的回答。同样他们也曾别出心裁地办过“海绵”建设的摄影大赛，相关政府媒也都有报道，只不过大部分参加的都是重点试点区内的居民。另外也有很多标语板和宣传板在施工道路或社区展出，但是一般也只能在这些施工社区里放置。

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

借用市建委海绵办一工作人员的话，“现在大家上网都想看点轻松愉快的，比如娱乐八卦、社会奇闻之类，像‘海绵城市’这种政府工作报告类的新闻，根本就不吸引眼球”。

因此，即使加大宣传力度、扩展宣传途径，也不一定就能起到很好的宣传效果。这我们开始预想的有很大出入。我们认为一定要扩大居民了解信息的渠道。可是我们没有想到，这些渠道有了，可是传话筒的那头愿意聆听的人却也寥寥无几。

而对这种消极市民心态，让笔者想起了一句俗语：“天上九头鸟，地下湖北佬”，很多具有中国传统“小市民”毛病的武汉人，既对政府抱有过高期待和要求，渴望“包办政府”，又总是对身边事“事不关己高高挂起”。在建设“海绵城市”等类似政府民生工程的政府部门人员看来，这句话也正是有些只为一己私利而与政府大政策纠缠不休的部分武汉消极市民的真实写照。

在我们对武汉市民的采访中，的确也不乏政府人员口中所怕所嫌的这样一些人。比如一些小店主，对我们的问卷调查非常抗拒，：“我根本不懂‘海绵城市’，你要我填了干嘛，跟我有什么关系？”更有甚者对我们大肆“吐槽”武汉的城市建设，表示“海绵城市”就是政府的一个“政绩工程”，可是当我们问他们知不知道“海绵城市”具体是干什么的时，他们却又答不出太大所以然。

最令人印象深刻的是，我们在参观一个已基本建成即将竣工的“海绵”公园时，发现广场上已经有大爷大妈用粉笔在尚残留部分施工工具的空旷处画下大圈，“占山为王”为自己的广场舞队伍占地。可是空地旁树立的“海绵”设施的介绍和“海绵”公园的设计展示牌，却落满灰尘。人们都知道这是一个新的公园，可是人们都不理解也不想了解为什么这个公园修的和普通公园不太一样，由此可见对政府工程的冷漠程度。

如果人们已经有了先入为主的对政府的不信任和偏见，那么政府再做相关宣传，即使是强调只在试点区域内卓有成效，也难免会因媒体的断章取义造成舆论反转。尤其如果是在像2016年明明市内大部分区域发生“看海”之类的情况时进行宣传，反而更易造成民众的误解，以为是在粉饰太平。因此，政府人员也在一定程度上对宣传表现出并不积极的态度，进一步恶化了沟通语境，导致建设中的交流恶循环产生。

当然，这样的“小市民”病，并不仅仅存在于武汉，所谓“九头鸟”的存在实际上是政府与市民之间横亘着的认知鸿沟，存在于当今建设中中国每个城市的每个角落。

5 身体关系与公私判定——市民视角的其他解释

而市民的消极参与，除了不当的市民身份认同，会不会有其他解释呢？

当代美国著名学者理查·桑内特在《肉体与石头：西方文明中的身体与城市》一书中，从人类身体和城市这两大要素介入城市建设的研究，并且论述了城市建设始终与人的身体休戚相关的观点。在城市的演变过程中，人的身体停留在公共空间中的时间在逐渐缩短，参与城市环境的机会在逐渐减少。公共文化逐渐消解而个人主义大幅上升，城市环境中的身体开始隐藏在自身的私人空间中，“城市”本身成为了个体之外的他者，与居民们冷然对峙着。在这样的情况下，居民们处于高度不安全的紧张认知中，保持着谨慎的敏感。

而在这样的城市建设发展阶段，武汉市进行的海绵城市建设会在建设期间破坏一部分本来的公共空间，造成已经大幅缩减的身体可参与公共空间的进一步减少，而唐小林曾提到“日益现代化的中国城市，就是人们疯狂争夺身体空间的地方”。海绵建设带来的暂时性的公共空间挤压使得这种身体争夺战愈发激烈，而在拥挤的公共身体关系中，人们会显得愈来愈烦躁不宁，甚至于精神上出现坍圮的迹象。

基于这种城市阶段下对公共身体关系的特殊紧张情况，居民们会对海绵城市的建设带来的工程占地产生极大的紧张感，当这种建设的效果没有达到解除居民们紧张感的阈值时，这种恐慌与紧张便会在居民对海绵城市建设的消极态度中展现出来，表现为居民们反对与自己相关的公共空间的工程动作，甚至加以阻碍，如城建委人员所提到的“用砖头打砸相关人员”。

另外，利益是人类生存和发展过程中做出决策的重要参考因素，而利益可以被分成公共利益和私人利益。公共利益和私人利益在本质上是一致的，但是在市场经济秩序下，社会关系错综复杂，利益主体呈现多元化的态势，

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

公共利益与私人利益会出现矛盾。如海绵城市的建设于公而言是有利的，但是于私，也会造成部分公民利益的侵占。如在采访过程中，城建委相关人员提到，曾经有一次改造硬化路面成为渗水地面停车位，全社区都签字表示了支持，但项目正式开始运营之后，又因为停车位造成该栋居民楼部分居民采光效果不好而遭到了反对，项目就此搁浅。

公私利益的冲突中，居民们对“私”的概念界定非常重要。而在海绵城市建设过程中，居民们对于自身居住环境的安静、美化程度、光照、出行等的要求都是对私人利益的维护，在个人主义进一步上升的现代城市中，居民们“私”的概念不断扩大，使得公私利益的讨论变得更为软弱无力。

6 反思与建议

武汉市海绵城市建设在海绵城市基本理念与国家建设海绵城市的基本方针指导的基础上，拥有自身因地制宜的特点。然而在城市内部管道建设与绿地、道路、社区建筑等层面仍有一定的不足。而这些方面恰恰是与城市居民联系紧密的层面，也是城市居民首先能感受到的方面。因此，为提高民众在海绵城市建设中的知情度与满意度，市政园林建设是必不可少的项目。

而在建设过程中，同时更要注意对民众意见的征求，即使在协商妥协过程中会产生不可避免的冲突和纠结，但是作为政府，也不能让民生工程人人不了解、人人不支持。要善于利用居委会等社区基层组织，发动一切积极力量提高居民对城市改造项目的知情度和满意度。收集居民建议、意见，并有针对性地作出解释和进行解决。

另外，即使政府的舆论引导不是总能达到预想的效果，甚至有时还会产生反作用，但是政府部门也不能因此就对适当的媒体宣传产生消极情绪。否则由于中国政府、市民长期互不信任但民对政府又有期待较高的传统思维模式，民众很容易先入为主、从表面上去观察、评价政府的作为，由此产生更大的隔膜和互不理解，不利于政府工作的有效展开和推进。

最后，作为城市市民，应该更加主动地扮演好“城市的主人”角色，在自己其实根本不了解某一项政府工作的情况下冷嘲热讽、怨天尤人，是非常无力且无用的。我们应该主动地去了解更多相关信息，进而通过合理、合法、有效的途径与政府相关部门协商，发表自己的看法、表达自己的诉求、争取合理的权益、提出有益的建议。关心自己所在城市发生的点点滴滴，这样的“主人翁意识”、“市民意识”不仅能使自己的声音被更好地聆听，也能让城市建设得更美好，让城市的日新月异真正普惠每一个市民。

参考文献

[1] 杨阳，林广思．海绵城市概念与思想 [J]. 南方建筑 ,2015,(03):59-64. [2017-09-14].

[2] 车生泉，谢长坤，陈丹，于冰沁．海绵城市理论与技术发展沿革及构建途径 [J]. 中国园林 ,2015,31(06):11-15. [2017-09-14].

[3] 吴丹洁，詹圣泽，李友华，涂满章，郑建阳，郭英远，彭海阳．中国特色海绵城市的新兴趋势与实践研究 [J]. 中国软科学 ,2016,(01):79-97. [2017-09-14].

[4] 赵立行．肉体与石头：忧思现代文明另类视角 [J]. 乡音，2007(1).

[5] 唐小林．城成肉身：论当代城市建设中身体的位置 [A]. 加拿大文化更新研究中心、上海师范大学都市研究中心、上海市人民政府都市发展中心．都市发展文化保存国际研讨会论文集 [C]. 加拿大文化更新研究中心、上海师范大学都市研究中心、上海市人民政府都市发展中心 :,2009:7.

[6] 叶永青，叶树铃．浅析城市建设中的公共利益与公民利益 [J]. 经济师 ,2013,(09):37-38. [2017-09-11].

（上接第 65 页）

结语

总结经验，综合体项目规划需要特别重视各个功能空间的有效组合，通过与项目场地、环境、交通、建设时序等因素有效结合，才能规划出符合预期效果的典型项目。

参考文献

[1] 王桢栋．当代城市建设综合体研究 [M]. 北京：中国建筑工业出版社，2010.

[2] 邹晨亮．大型购物中心的公共空间设计探究 [D]. 上海：同济大学，2008.

(C)1994-2019 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net