

公众参与公共性遗产资源保护的影响因素分析

——中国香港保留皇后码头事件透视*

王 华,梁明珠

(暨南大学管理学院,广东 广州 510632)

[摘 要]公众参与公共性遗产资源保护的理论研究和实践应用目前在中国内地还处于起步阶段。本文以中国香港市民参与保留皇后码头事件为例,分析公众参与公共性遗产资源保护的影响因素。研究表明,公众参与公共性遗产资源保护受政府对公共性遗产资源保护的宣传、公众就公共性遗产资源保护申诉的权利保障、政府对公共性遗产资源保护的公众咨询、政府与公众就公共性遗产资源保护的沟通对话、政府采纳公众合理建议和意见、司法部门对公众诉讼的司法复核的公正性、政府对公众参与公共性遗产资源保护的政策等因素影响。据此,文章就中国内地公众参与公共性遗产资源保护提出了相关建议。

[关键词]公众参与;公共性遗产资源;影响因素;中国香港皇后码头

[中图分类号]F59

[文献标识码]A

[文章编号]1002-5006(2009)04-0046-05

1 引言

政府作为公共资源的管理者,理应在公共性遗产资源保护中发挥重要的作用。然而,在中国内地普遍存在的以经济发展为目标的政策导向下,当公共性遗产资源保护与经济发展发生冲突时,政府往

往会优先发展经济而忽视公共性遗产资源保护,导致公共性遗产资源保护中的“政府失灵”。理论上,公众参与决策被认为是避免公共性遗产资源保护中“政府失灵”的有效途径之一。但在实践中,由于中国内地长期缺乏有效的公众参与机制,无论是政府和社区,公众参与的意识都比较淡薄,公众参与的成功案例更为少见。那么,究竟什么因素会影响到公众参与,又如何提高公众参与的效果?针对这些问题,国内的相关研究还不多。因此,本文拟以近来在中国香港发生的公众参与保留皇后码头事件为案例,从参与主体——公众的视角对这些问题进行探讨。

2 文献回顾

一般认为,现代公众参与制度源于20世纪70年代左右的西方新社会运动(New Social Movement)或多元化运动(Pluralist Movement),至今西方有关公众参与的研究成果积累颇多,但直接研究公众参与与遗产保护的文献则相对较少。英国学者本塞伯瑞(Pendlebury)和汤恩森德(Townshend)较早地关注了遗产地保护中的公众参与^[1,2],强调公众参与遗产地保护的必要性,并通过调查分析了公众参与遗产地保护的相关问题,其中涉及了公众参与遗产保护的影响因素,但并不深入。美国学者克劳福德(Crawford)对美国州立公园设立过程中公众参与有效性评价的研究^[3],明确指出了公众参与的效率受到参与目标、意见输入和决策过程、信息通道、团体参与、参与者特点、管理机构态度、资源与资金支持等因素的影响。除此之外,涉及公众参与影响因素的研究更多见于不同领域的公众参与研究文献中,归纳起来,这些因素包括认识论、社会经济结构、参与的层级和地区因素、教育的改革、技术等^[4]。需要

*本文系广东省软科学课题《广东公共性旅游资源开发与保护机制研究》(2007B070900051)、国务院侨办课题《经济发达地区旅游公共产品管理及政府作用研究》(05CQBZC002)研究成果之一。

[收稿日期]2008-09-23;[修订日期]2009-03-02

[作者简介]王华(1978-),男,湖南郴州人,暨南大学管理学院讲师,博士,主要研究方向为旅游开发与管理,E-mail:wanghua78613@126.com;梁明珠(1954-),女,海南人,暨南大学管理学院旅游管理系主任,教授,博士生导师,主要研究方向为旅游资源开发与规划、旅游地品牌研究。

指出的是,以上研究成果都是基于西方式民主的前提,虽具有借鉴意义但是否符合中国国情则有待实证研究。

国内关于公众参与的研究近些年才兴起,大多是对西方理论的整理与经验的总结,且集中于城市规划、环境保护等领域。就公共性遗产资源保护中的公众参与领域,汪明林和刘旺^[5]、叶正洪^[6]、马洪雨^[7]等工作具有较好的参考价值。总的来看,国内学界已基本达成共识,即在公共性遗产资源保护领域,中国公众参与的意识薄弱,参与程度还远远不够,需加强理论研究和实践应用。但已有成果囿于西方理论的借鉴,尚缺乏本土案例研究的佐证。因此,笔者拟以中国香港市民参与保留皇后码头事件为例,通过问卷调查,分析影响公众参与公共性遗产资源保护的主要因素,以为中国公众参与公共性遗产资源保护领域提供理论依据和经验支持。

3 研究案例与方法

3.1 中国香港公众参与保留皇后码头事件

香港皇后码头(Queen's Pier)位于香港岛中环爱丁堡广场,毗邻香港大会堂,面对维多利亚港,因处于皇后像广场之前而得名。现存码头建于1953年,是香港唯一一座既向市民开放,又举行重大官方仪式的公众码头。皇后码头因见证了香港近代发展史的变迁,而被香港古物咨询委员会列为一级文物建筑。2007年初,中国香港政府为了城市建设开始进行中区填海第三期工程项目,皇后码头因此将被拆卸,由此引发了持续数月的中国香港公众参与保留皇后码头的事件。

其间,包括学术界、文艺界、传媒界、民间团体、青年学生等香港各阶层市民采取了各种方式参与保留皇后码头的活动。主张文物保护的专家教授以发表论文-提交建议的方式,文艺界人士通过刊登广告的方式,传媒界人士以新闻报道的方式,民间团体以组成“公民社会”发表宣言的方式,青年学生更策划了一连串的网络论坛、请愿、静坐甚至绝食的方式,向政府表达原址保留皇后码头的诉求。在民间和传媒舆论压力下,中国香港政府先后采取了公众咨询、论坛对话、政策检讨等方式与市民和社会团体进行互动,表示将把市民建议的“集体回忆”和“社会价值”增补为文物评级的标准,并提出对皇后码头整体搬迁的方案。

至2007年7月30日,香港“本土行动”成员就“原址保留皇后码头”向中国香港高等法院提出司法复核申请,并获得法院接纳。2007年8月10日,中

国香港高等法院驳回就“原址保留皇后码头”的司法复核。法官判词指政府已考虑到皇后头的历史价值,且现行法例并没规定只有某一类保留(皇后码头)方法才是合法的,因此政府有权决定哪种保存皇后头的方法最合适。此后,“本土行动”决定不就皇后头的司法复核上诉。中国香港政府亦强调拆迁和保存皇后头的工程会如期进行,并展开就皇后头的重组选址及设计概念进行公众咨询。至此,中国香港公众参与保留皇后头事件暂时落幕。

综上所述,在这次事件中,市民清晰地表达了保护公共性遗产资源的诉求,政府亦吸纳民意,最大限度地保护了公共性遗产资源。可以说这是一次有效的公众参与保护公共性遗产资源保护的案例。因此,以其为例剖析公众参与公共性遗产资源保护的影响因素具有较好的学术价值和现实意义。

3.2 研究方法

为探究公众参与公共性遗产资源保护的影响因素,本文拟采用实证研究的方法,通过对中国香港市民就公众参与过程中相关问题进行满意度的问卷调查采集数据,并运用SPSS11.0统计分析软件,对数据进行多元线性回归模型分析。

本次问卷调查内容主要是中国香港市民对公众参与保留皇后头事件的认知和评价,采用5级李克特量表法进行数据收集。根据文献研究和案例分析,确定了8个测量变量并设计了相关问题,分别是:“政府对公众参与公共性遗产资源保护的政策;政府对公共性遗产资源保护的宣传;政府对公共性遗产资源保护的公众咨询;政府与公众就公共性遗产资源保护的沟通对话;政府采纳公众的合理建议和意见;公众就公共性遗产资源保护申诉的权利保障;司法部门对公众诉讼的司法复核的公正性;公众参与公共性遗产资源保护的总体效果”。每一变量设定“非常满意、满意、一般、不满意、非常不满意”5种维度,分别记为1、2、3、4、5,通过直接询问受访者对每个问题满意或不满意的程度,获取原始数据。

问卷调查于2008年2月在香港爱丁堡广场、时代广场和香港主要大学校园进行,调查对象为香港市民,采用简单随机抽样调查方法,由调查员直接询问受访者并收回问卷,共发放并收回调查问卷250份,经审核共获得有效问卷240份,有效率为96%。

3.3 数据检验

本文拟以香港公众参与公共性遗产资源保护总体效果为因变量,对各自变量进行多元线性回归模型分析,根据模型要求,需要先对原始数据进行检

验。

3.3.1 线性趋势检验

根据线性回归模型的适用条件,要求自变量与因变量的关系是线性的,如果不是,则不能采用线性回归分析^[8]。因本次研究有多个变量,采取作重叠散点图对因变量与各自变量的关系进行判断。如图 1 所示,因变量与各自变量间都呈现较好的线性关系,因此适用线性回归模型分析。

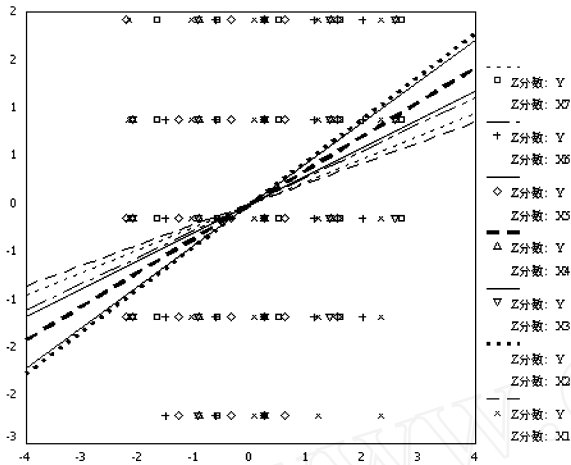


图 1 变量的重叠散点图

表 1 变量的正态分布检验结果

项目	样本	最小值	最大值	均值	标准差	偏度	峰度
政府对公众参与公共性遗产资源保护的政策的	240	1.00	5.00	2.9417	0.88970	0.043	0.384
政府对公共性遗产资源保护的宣传	240	1.00	5.00	2.7500	0.84090	-0.224	0.293
政府对公共性遗产资源保护的公众咨询	240	1.00	5.00	2.8042	0.85275	0.510	0.445
政府与公众就公共性遗产资源保护沟通对话	240	1.00	5.00	2.7917	0.85223	0.168	0.597
政府采纳公众的合理建议和意见	240	1.00	5.00	3.3667	1.06235	-0.227	-0.428
公众就公共性遗产资源保护申诉的权利保障	240	1.00	5.00	2.7208	1.14310	0.276	-0.584
司法部门对公众诉讼的司法复核的公正性	240	1.00	5.00	2.5458	0.91819	0.371	-0.026
公众参与公共性遗产资源保护总体效果	240	1.00	5.00	3.1417	0.97066	0.127	-0.568

注:偏度系数 (Skewness) 反映数据分布的对称性,正态分布的偏度系数为 0,偏度系数值越接近 0,正态性可能越强;峰度系数 (Kurtosis) 反映数据分布形态的陡缓程度,正态分布的峰度系数为 0,峰度系数值越接近 0,正态性可能越强^[9]。

3.3.2 正态分布检验

线性回归模型假定变量是正态分布的,否则将不能直接进行线性回归分析^[8]。本文采用偏度系数 (Skewness) 和峰度系数 (Kurtosis) 对各变量进行正态检验。从表 1 可以看出,本模型中所有变量的偏度系数值和峰度系数值基本接近 0,说明都符合正态分布的假定。

4 研究结果分析

4.1 模型结果

本研究采用强行进入法 (Enter) 将所有自变量全部纳入线性回归模型。回归分析结果如下:

表 2 是模型的标准方差分析表,可见回归模型的 F 值为 51.544, p 值为 0.000,表明回归模型具有统计学意义。

表 2 方差分析表

项目	回归平方和	自由度	均方差	F 值	p 值
回归	137.056	7	19.579	51.544	0.000
残差	88.127	232	0.380	-	-
合计	225.183	239	-	-	-

表 3 回归系数分析表

项目	未标准化系数		标准化系数	t 值	p 值	共线性统计	
	系数 b	标准误	系数			容忍度	方差膨胀因子
常数	-2.204	0.295	-	-7.470	0.000	-	-
政府对公共性遗产资源保护的宣传	0.386	0.049	0.334	7.911	0.000	0.946	1.057
公众就公共性遗产资源保护申诉的权利保障	0.258	0.035	0.303	7.338	0.000	0.987	1.013
政府对公共性遗产资源保护公众咨询	0.338	0.049	0.297	6.921	0.000	0.915	1.092
政府与公众就公共性遗产资源保护的沟通对话	0.315	0.047	0.277	6.658	0.000	0.976	1.025
政府采纳公众的合理建议和意见	0.216	0.038	0.237	5.645	0.000	0.959	1.043
司法部门对公众诉讼的司法复核的公正性	0.241	0.044	0.228	5.502	0.000	0.984	1.016
政府对公众参与公共性遗产资源保护的政策的	0.141	0.045	0.129	3.104	0.002	0.973	1.027

注:容忍度 (Tolerance),即以每个自变量作为因变量对其他自变量进行回归分析时得到的残差比例,大小用 1 减决定系数来表示,该指标越小,则说明自变量被其余自变量预测的越精确,共线性可能就越严重;方差膨胀因子 (Variance inflation factor, VIF),即为容忍度的倒数,数值越大,说明共线性问题可能越严重^[8]。

表 3 是模型的回归系数分析表,可见常数项和各变量回归系数的显著水平值都在 0.01 以下,表明回归系数具有统计学意义。比较各自变量的标准回

归系数发现,政府对公共性遗产资源保护的宣传、公众就公共性遗产资源保护申诉的权利保障、政府对公共性遗产资源保护的公众咨询、政府与公众就公共性遗产资源保护的沟通对话、政府采纳公众合理建议和意见、司法部门对公众诉讼的司法复核的公正性、政府对公众参与公共性遗产资源保护的政策等依次对公众参与公共性遗产资源保护的总体效果具有较强的影响关系。从共线性统计(Collinearity Statistics)结果来看,各自变量的容忍度(Tolerance)均接近1,且数值较大;而方差膨胀因子(VIF)亦接近1,且数值较小,从而可以拒绝各自变量之间的共线性假设。

图2和图3分别为残差直方图和正态P-P图,可见残差分布比较均匀,散点分布呈直线趋势,表明模型的残差分布为正态,可以诊断因变量与自变量间为直线关系。

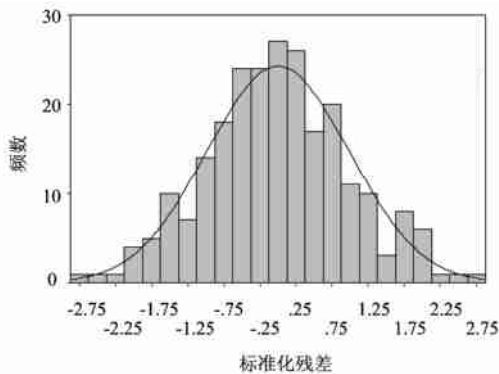


图2 残差的直方图

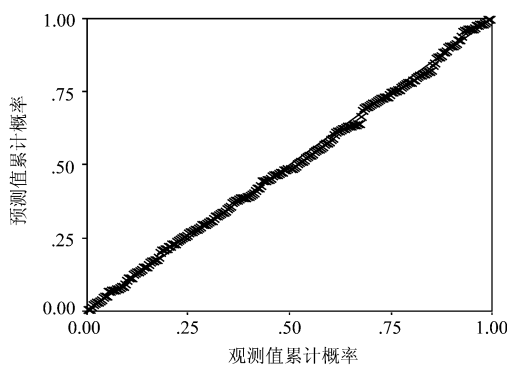


图3 残差的正态P-P图

4.2 主要结论与讨论

通过以上模型结果分析,可以得出以下主要结论:

(1) 政府对公共性遗产资源保护的宣传是影响公众参与遗产保护总体效果的首位因素。政府对公共性遗产资源保护的宣传,主要目的是公开信息,确保公众的知情权,这是公众参与的重要前提。香港

市民积极主动地参与保留皇后码头事件,反映了市民对遗产资源保护强烈的关注和参与意识,而这与中国香港政府就遗产资源保护的信息公开化所作的努力息息相关。多年来中国香港政府开展了形式多样的有关遗产资源保护的教育和宣传工作,包括定期举办展览、讲座、专题活动,设立导赏团、考古工作坊、文物游览路线,免费提供导游服务以及设立专门网站、印制宣传册和出版相关书刊等。

(2) 保障公众就公共性遗产资源保护的公益诉讼权也是影响公众参与总体效果的重要因素。公益诉讼是公众参与的一部分,亦是公众行使监督权最为关键、影响最深远的方式。当公众需要表达不同意见和建议而又得不到行政机关满意的答复时,是否有提起诉讼的权利、通畅的上诉渠道和公正的司法复核,将直接影响到公众参与的积极性和有效性。在香港市民参与保留皇后码头事件中,从市民提请司法复核,到法院受理、聆讯直至判决,始终遵循着既定的、通畅的法律轨道运行,显示了香港公众参与良好的法律保障。

(3) 政府对公共性遗产资源保护的公众咨询、政府与公众就公共性遗产资源保护的沟通对话、政府采纳公众合理建议和意见等直接体现了公众的参与决策权,因此也是影响公众参与总体效果的重要因素。这与美国学者安斯汀(Arnstein)^[10]和克劳福德(Crawford)^[3]的研究结果保持一致。在这方面,中国香港政府提供了很好的范例,就皇后码头的拆迁问题,中国香港政府在7年间前后共进行了数次的公众咨询,开展了多次政府与公众的直接沟通对话,并吸收采纳了公众的一些合理建议和意见,如将“集体回忆”和“社会价值”增补为文物评级的标准等。

(4) 政府对公众参与公共性遗产资源保护的政策是影响公众参与总体效果的基本因素之一。是否在政策法规层面明确规定公众参与公共性遗产资源保护的权利和义务,将直接影响公众参与的主动性和有效性。香港市民踊跃参与保留皇后码头的行动,虽然受西方式民主参与政治理念和社会开放性的影响,但更多的与香港文物保育政策对公共利益和公众参与的充分顾及息息相关。因而明确公众参与公共性遗产资源保护的法律保障,是确保积极而有效的公众参与的基本前提条件之一。

5 结语

透视香港市民参与保留皇后码头事件,当城市发展公共性遗产资源保护发生矛盾时,市民在法律保障下自发主动地参与到保护公共性遗产资源的

活动,政府亦开展了多次公众咨询活动,尽可能的吸纳民意,在双方的良性互动中最大限度地保护了公共性遗产资源。据此而论,只有在既定的法治环境下政府和公众达到一个良性的互动关系,亦即只有在公众参与监督下,公共性遗产资源保护才能更为有效率,而公众只有在知情权、参与权、诉讼权等权利保障下,以理智和合理的方式参与公共性遗产资源保护才能更贴近其基本目标。

在中国内地,随着国民素质的提高以及网络社会的发展,公众参与的意识日趋增强;而政府施政理念亦愈加“透明公开、倾听民意、以人为本”,这为公众参与公共性遗产资源保护自下而上和自上而下地推进创造了良好的契机。然而,中国内地公众参与公共性遗产资源保护的实践毕竟才刚刚起步,仍有一些地方需要改进,其中关键所在是为公众参与增权:

首先是知情权。通过立法的形式确保,政府有义务主动向公众公开并宣传公共性遗产资源保护的信息,公众有权利接受并寻求获取相关信息。

其次是参与权。通过制度保障公众具有参与公共性遗产资源相关管理的权利,政府在就公共性遗产资源保护做出具体行政行为时,必须为公众提供表达不同意见的渠道和机会。

其三是诉讼权。对现行法律诉讼体系中公众对于非自身利益的公众利益或社会利益没有诉讼权利的条款进行调整,赋予公众对于公共性遗产资源保护的公益诉讼权利。

致谢:感谢暨南大学中国香港学生周秋萍、麦静雯等在问卷调查中的大力帮助。

[参 考 文 献]

- [1] Pendlebury J, Townshend T. The conservation of historic areas and public participation[J]. *Journal of Architectural Conservation*, 1999, 5(2):72-87.
- [2] Pendlebury J, Townshend T. Public participation in the conservation of historic areas: Case-studies from north-east England[J]. *Journal of Urban Design*, 1999, 4(3):313-331.
- [3] Crawford P;刘健译.密苏里州立公园 ADA 指导委员会对公众参与有效性的评价[J]. *国外城市规划*, 2002, (2): 15-19.
- [4] 周江评,孙明洁. 城市规划和决策中的公众参与——西方有关文献及启示[J]. *国外城市规划*, 2005, 20(4): 41-48.

- [5] 汪明林,刘旺. 遗产资源保护及旅游发展中的政府作为研究[J]. *旅游学刊*, 2005, 20(4):21-24.
- [6] 叶正洪. 社会转型时期文物保护的公众参与问题[J]. *北方文物*, 2005, (2):101-104.
- [7] 马洪雨. 非物质文化遗产保护中公众参与的法律制度构建[J]. *甘肃政法学院学报*, 2007, (1):153-157.
- [8] 张文彤. SPSS11 统计分析教程(高级篇)[M]. 北京:希望电子出版社, 2002. 66-68.
- [9] 车宏生,王爱平,等. 心理与社会研究统计方法[M]. 北京:北京师范大学出版社, 2006. 180-201.
- [10] Arnstein S. A ladder of citizen participation[J]. *Journal of the American Planning Association*, 1969, 35(4): 216-224.

An Analysis of Influencing Factors Concerning Public Participation in Common Heritage Resource Conservation

—A Perspective of Conservation Event of
Queen's Pier in Hongkong, China

WANG Hua, LIANG Ming-zhu

(Department of Tourism Management, Jinan University, Guangzhou 510632, China)

Abstract: Currently, the theoretical study about public participation in common heritage resource conservation and its practical application are still in initial stage in China's mainland. The paper, taking the reserving event of Queen's Pier with the participation of Hongkong residents as an example, makes an analysis of the influencing factors concerning public participation in common heritage resource conservation. The study result indicates that public participation is affected by various factors, such as: the publicity of the government about the conservation, public right of petition about the conservation, government's public consultation about the conservation, dialogues between the government and the public, rational suggestions and opinions adopted by the government, the justification of the judicial departments to the judicial review of the public lawsuit as well as the policy of the government regarding public participation in common heritage resource conservation. Finally relevant suggestions about public conservation in China's mainland are put forward.

Key words: public participation; common heritage resource; influencing factor; Queen's Pier in Hongkong

[责任编辑:张宪玉;责任校对:吴巧红]