

全球城市历史风貌保护制度的主要特征辨析* ——兼论上海风貌保护条例修订的核心问题

Analysis on the Basic Characteristics of the Conservation System of Historic Features in Global City: And a Discussion on the Core Issues in the Revision of Shanghai's Historic Preservation Regulations

张 松 ZHANG Song

摘 要 从城乡规划和建成环境遗产保护制度的角度,系统地梳理了历史风貌的法律概念与含义,探讨了保护规划在城乡规划体系中的地位与作用,并以巴黎、纽约、伦敦等全球城市的历史保护、规划管理制度机制为参照和借鉴,探讨完善和提升我国大城市历史风貌保护制度的有效路径。重点分析了在城乡规划管理制度中,作为公共政策工具的保护规划的重要地位,并且应当在城市风貌保护、塑造和管控等方面发挥更加积极的作用,最后,针对上海历史风貌保护条例修订与完善的关键问题提出了意见和建议。

Abstract From the perspective of urban-rural planning and the conservation of built environment heritage, this paper systematically collates the legal concept and meaning of historic features, and discusses the status and function of conservation planning in urban-rural planning system. Taking the urban conservation and planning management of global cities such as Paris, New York and London as references, it discusses the effective way to enhance the preservation of historic features in China's large cities. This paper analyzes the important role of conservation planning as a public policy tool in urban-rural planning system and its positive effects on the preservation, forming and control of city features, and puts forward some comments and suggestions about revising and improving the Shanghai's Historic Preservation Regulations.

关键词 历史风貌 | 保护制度 | 保护规划 | 存量管理

Keywords Historic features | Conservation institution | Conservation planning | Management of built environment

文章编号 1673-8985 (2017) 06-0008-07 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

张 松
同济大学建筑与城市规划学院
教授,博士生导师

近年来,中共中央、国务院高度重视历史文化遗产保护和城市规划建设管理工作。2015年12月召开的中央城市工作会议提出:“要加强对城市的空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控,留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等‘基因’。”2016年2月,中共中央、国务院印发《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》,要求“着力转变城市发展方式,着力塑造

城市特色风貌,着力提升城市环境质量,着力创新城市管理服务,走出一条中国特色城市发展道路”,并针对保护历史文化风貌、更好地延续历史文脉、展现城市风貌等工作做了具体部署。

2015年9月印发的《生态文明体制改革总体方案》中确定的“坚持节约优先、保护优先、自然恢复为主方针”已写入“十九大”报告,再次明确了“保护优先”的基本方针。山水林田湖是一个生命共同体,构成城市环境生态

*基金项目:国家自然科学基金项目“历史城区辨识、评估及保护设计的相关方法研究”(编号51778428)、“我国砖石建筑遗产的古锈保护研究”(编号51378351) 资助。

街道街坊建筑也是一个活的生命体 (Living entity)。在创新发展、存量规划的时代,必须将建成环境保护管理放到更加重要的位置。

《上海市城市总体规划(2017—2035年)》将“追求卓越的全球城市”作为城市愿景,确定了建设“创新之城、生态之城、人文之城”的未来目标。对标纽约、巴黎、伦敦等全球城市,在全面保护城乡历史风貌、促进历史文化资源活化利用等方面,需要在法规、政策层面进一步完善和强化。在遗产保护、有机更新和城市修补工作中,如何坚持创造性转化和创新性发展,是城市未来所面临的一个极具挑战性且必须处理好的重大课题。

1 保护制度范畴中的历史风貌

1.1 历史风貌的基本概念及含义

“历史风貌”是在历史文化名城、历史文化街区和文物保护领域经常出现的一个专业术语。但其基本概念和含义到底指什么?历史风貌与历史文化名城、历史文化街区、历史文化遗产等相关概念的关系,保护管理重点在哪些方面?此类基础问题,即便是在遗产保护相关专业领域可能也还没有形成统一的认识。因而,有必要先从历史保护法规制度的角度,针对“历史风貌”的法律概念及含义进行梳理与分析。

首先,这里所说的保护制度主要指基于《文物保护法》《城乡规划法》《历史文化名城名镇名村保护条例》(以下简称“《名城保护条例》”)等相关保护法规所涉及的历史文化名城、历史文化街区、历史建筑和文物古迹等建成环境遗产保护管理的法规机制。《非物质文化遗产法》作为国家保护和传承“各族人民世代相传并视为其文化遗产组成部分的各种传统文化表现形式,以及与传统文化表现形式相关的实物和场所”的国家法律,因“凡属文物的”实物和场所,适用《文物保护法》,因而《非物质文化遗产法》并不涉及与房屋、土地等不动产和建成环境相关的历史风貌。

在文物保护单位方面,《文物保护法》规定,文物保护单位建设控制地带内的建设工程,不得破坏文物保护单位的历史风貌。对破坏文物保

护单位历史风貌的行为应当及时调查处理,并予以处罚;在名城保护方面,《文物保护法》第六十九条规定:“历史文化名城的布局、环境、历史风貌等遭到严重破坏的,由国务院撤销其历史文化名城称号;历史文化城镇、街道、村庄的布局、环境、历史风貌等遭到严重破坏的,由省、自治区、直辖市人民政府撤销其历史文化街区、村镇。”

依照《名城保护条例》的相关规定,传统格局和历史风貌的保存状况是申报名城、名镇、名村的基本条件。历史文化名城、名镇、名村应当“保持和延续其传统格局和历史风貌,维护文化遗产的真实性和完整性”。在“名城、名镇、名村保护范围内从事建设活动”,“不得损害文化遗产的真实性和完整性,不得对其传统格局和历史风貌构成破坏性影响”,影响传统格局、历史风貌的行为应依法予以处罚。

在国家标准《历史文化名城保护规划规范》(以下简称“《保护规划规范》”)中,对专业术语“风貌”(Townscape)的定义是“反映历史文化特征的城镇景观和自然、人文环境的整体面貌”。在《历史文化名城名镇名村保护条例释义》中,对历史风貌的解释是“反映历史文化特征的城镇、乡村景观和自然、人文环境的整体面貌”^[1]。

依据上述保护法规的相关条文之规定可知,“历史风貌”指文物本体之外的、与文物保护单位密切相关的周边环境状况;而在历史文化名城和历史文化街区保护领域,“历史风貌”则是名城、历史街区这类城市遗产的直接构成,是必须依法给予保护的對象和重要方面。名城、名镇、名村保护规划应当包括“传统格局和历史风貌保护要求”,“保持传统格局、历史风貌和空间尺度”,保持“与其相互依存的自然景观和环境”,是名城、名镇、名村整体保护要求的直接体现。

1.2 历史文化遗产与传统风貌

2014年2月,习近平总书记在视察首都北京工作时指示:“历史文化是城市的灵魂,要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗

产。”近年来,这一重要指示得到广泛认同和传播,而“历史文化遗产”这一概念,正是宪法和国家法律中规定的重要保护对象。《宪法》第二十二条规定:“国家保护名胜古迹、珍贵文物和其他重要历史文化遗产。”

2008年施行的《城乡规划法》中规定,制定和实施城乡规划应当“保护耕地等自然资源和历史文化遗产,保持地方特色、民族特色和传统风貌”,“自然与历史文化遗产保护以及防灾减灾等内容,应当作为城市总体规划、镇总体规划的强制性内容”等。

2005年,国务院发布《关于加强文化遗产保护的通知》,通知中将文化遗产分为物质文化遗产和非物质文化遗产。物质文化遗产包括不可移动文物、可移动文物以及历史文化名城(街区、村镇)。在国家标准《保护规划规范》中,有“历史文化名城保护规划应包括城市格局及传统风貌的保持与延续”的要求。

由此可见,“历史文化遗产”应当是一个综合性概念,在文物保护和城乡规划领域需要进一步予以明确和细化分类,并采取适当方式进行重要对象的保护管理。在历史文化名城保护规划编制中,通常将重点保护的文化遗产分为历史文化名城、历史文化街区、文物保护单位、历史建筑等不同层次。在《城乡规划法》《保护规划规范》中使用的“传统风貌”一词,其含义应与历史风貌基本相同。

1.3 历史建筑与传统风貌建筑

历史文化街区是城市中传统格局和历史风貌保存较为完好的地段,也是历史建筑和传统风貌建筑分布相对集中的地区。《名城保护条例》对历史建筑的定义如下:“指经城市、县人民政府确定公布的具有一定保护价值,能够反映历史风貌和地方特色,未公布为文物保护单位的,也未登记为不可移动文物的建筑物、构筑物。”

历史文化街区,是“指经省、自治区、直辖市人民政府核定公布的保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌,并具有一定规模的区域”。

这“一定规模”的要求在保护条例中并未明确,而在保护条例之前制定的《保护规划规范》中的技术性规定是“1公顷以上”,这样的标准要求本来是为了促进地方更多地保护历史街区。然而,在现实中却造成了有些城市将历史文化街区尽可能地划小而不是划大的做法。

在街区保护实施和整治工程中,拆除文物保护单位 and 历史建筑之外所有其他一般历史建筑的做法也很普遍。较早的时候是商业性房地产开发,在建筑高度和风格造型上注意协调就可以了。近年来,恢复所谓历史上辉煌景象的“保护”案例似乎越来越多。将历史风貌整体保护,演变成了保留文物保护单位之外的城市更新的做法,显然是不合适的。

历史文化街区的传统格局和历史风貌,需要真实的历史遗存保护来保持和体现。历史文化街区保护,其中最重要的一点就是不应忽视历史街区的整体性和整体价值。从建筑遗产的角度看,首先不应忽视对文物建筑和历史建筑之外、具有一定地域特色和风貌特征的一般历史建筑,即“传统风貌建筑”的保护管理。

2012年开始试行的《历史文化名城名镇名村保护规划编制要求》中将“传统风貌建筑”定义为“具有一定建成历史,能够反映历史风貌和地方特色的建筑物”,并要求作为名城、名镇、名村保护内容之一;保护规划应当针对传统风貌建筑进行调研与评估;传统风貌建筑应以不改变外观风貌为前提,进行维护、修缮、整治和改善内部设施。

传统风貌建筑,作为构成历史城区、历史文化街区风貌特征的重要物质环境要素,对于形成城乡历史环境、历史城区空间肌理和历史街区的风貌特色等十分重要。显然,“传统风貌建筑”是地方政府依法保护管理的历史文化资源,是应当通过划定保护区进行成片保护和全面管控,并通过保护规划实施管理的建筑物、构筑物。

在上海的历史文化风貌区保护规划中,确定历史建筑是与“传统风貌建筑”相当的对象。上海市中心城区划定的12片历史文化风貌区总占地面积约17 km²,其中分布有保护建筑1 469

幢、保留历史建筑3 657幢、一般历史建筑5 323幢,少数保留历史建筑已被公布为第五批优秀历史建筑。保护建筑之外的“保留历史建筑”、“一般历史建筑”在实际工作中管理难度最大,它们虽然在已批准的保护规划中明确了保护、保留的身份,但在实际操作层面往往会出现被拆除重建的状况。

2 城乡规划管理体系中的保护规划

2.1 保护规划的法定地位与作用

我国城乡规划管理的国家法律《城乡规划法》中将规划分为城镇体系规划、城市规划、镇规划、乡规划和村庄规划五大类。城市规划、镇规划又分为总体规划和详细规划;详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划(第二条)。在这一城乡规划管理国家大法中,并没有任何条文涉及名城、名镇、名村保护规划或历史文化遗产保护规划。

《文物保护法》第十四条中规定:“历史文化名城和历史文化街区、村镇所在地的县级以上地方人民政府应当组织编制专门的历史文化名城和历史文化街区、村镇保护规划,并纳入城市总体规划。”住建部颁布的部门规章《城市规划编制办法》规定,“历史文化名城的城市总体规划,应当包括专门的历史文化名城保护规划。历史文化街区应当编制专门的保护性详细规划”(第二十五条)。

规划法是规划管理体系的核心大法,考虑到部门管理之间的效率,针对管理权限基本上采取条块切割的做法。因而,在《城乡规划法》中的规定是,“历史文化名城、名镇、名村的保护以及受保护建筑物的维护和使用,应当遵守有关法律、行政法规和国务院的规定”(第三十一条)。

在关于历史名城保护最直接的国家行政法规《名城保护条例》中,虽然有一章共有八条的内容来规定保护规划,涉及保护规划编制、审批的主体、完成期限,保护规划的内容和规划期限,征询意见,批准、公布、修改、监督检查、评估等。简单地讲,《名城保护条例》主要规定了保护规划编制的技术规范性要求和规

划管理部门内部的程序及流程,对促进名城、名镇、名村地方政府实施规划和依法执行规划的规定不够充分。

保护规划是指导名城、名镇、名村保护与发展的重要依据,也是申报国家历史文化名城、名镇、名村的必要条件。在保护规划中,历史文化街区的保护一直是一个重要的部分,多数历史文化名城还会就历史文化街区编制单独的保护规划。但是,现实的情况却是,这些保护规划的内容在许多时候往往会成为游离于实际操作层面的“控规”之外,很难具备法定约束力的文本,因而无法实现对历史文化街区的有效保护管理^[2]。

也就是说,保护规划在现行城乡规划管理制度中地位的模糊性,以及“保护优先”理念在规划实施环节难以落实的现象比较普遍,历史文化名城、名镇、名村和历史文化街区保护规划的法律效应及实施机制仍需加强。

2.2 作为特定政策分区的保护规划

保护规划中划定历史文化街区或历史文化风貌区,基本以历史风貌保存状况和美学特征为主要依据,通常会分析该地区的历史演变和形成过程,同时根据既有建筑的年代、类型、风貌特征、保存状况等物质环境状况进行一定的定性或定量评估,然后确定保护区的边界,一般会划定保护范围和建设控制地带。在上海,历史文化风貌区范围一般较大,且市政府发文公布时已明确风貌区的边界,所以保护规划的范围是在风貌区内确定重点保护的核心保护范围,其他剩余部分地区作为建设控制范围进行规划管理。

保护区划定,对于保护规划管控的必要性,以及对社会经济、不动产价值、物业管理等方面的影响考虑较少,而考虑历史关联性和景观视觉连续性、更大范围划定保护区或视线通廊的情况自然就更少。这方面的状况在讨论历史城市景观(HUL)保护理念对名城保护的影响时已有过一些探讨,在此不再赘述。

在我国现行的城市规划、土地利用规划管理体系中,目前还只有依据用地性质分类的技

术维度思维与管控方式,缺乏作为公共政策和管理工具的分区干预措施。在国外城市规划实践中,边界划定或指定 (Designations) 是重要的环节。

英国规划学者加文·帕克和乔·多克认为:在城市规划管理实践中,边界划定或指定是重要的环节,基于公共利益和长远目标的需要,依照规划法规、政策,可以确定必要的公共政策分区,指明界限区域内的特殊性,明确该范围内的相关政策优先权。在一定时期内确定采取某些一致性行为;或因某些明确的理由和需要而限制一些活动,即保护区划定,意味着附有特殊条件和额外或更多的限制性规划措施将运用到这一地区^[3]。

为了保护、保持场地特色和环境舒适性,可以划定不同类别或特定的保护区。例如为了保持历史保护区的建筑和文化特征的延续性,可以划定历史保护区;为了自然保护区、生态保育和生物多样性的需要,可以划定自然保护区。对不同类型和年代的建筑实行登录 (Registration) 保护,也有类似作用和意义。

目前,住建部颁布的《城市紫线管理办法》《城市绿线管理办法》《城市蓝线管理办法》中,虽然有类似的管理规定,但管理办法作为部门规章其法律地位较低,在实际工作中因管理职能的条块分隔,绿化和河道岸线等管理分属绿化、水利、航运、水务等不同的部门,这些管理办法并不能起到综合协调的作用。

2.3 作为城市风貌管理工具的保护规划

近年来,城市设计成为规划管理方面的重要话题和重点内容,但城市设计是一项实践性很强的规划管理事务,同时也是对各项设计的协调和控制指导工具。20世纪80年代,国外学者将城市设计分为3类。第一种是城市开发设计 (Urban development design),其目的是以开发来改变一个地区的面貌;第二种是社区设计 (Community design),1960年代的社区运动、邻里运动迫使地方政府必须将此作为政府工作的重点;第三种则是保护设计 (Conservation design),其目的是以保护为城市发展的基本价

值观和规划管理工具^[4]。

历史风貌保护与城市设计控制引导关系密切。“历史风貌是传统村镇最易感知与最具表现力的特色组成部分,它反映了传统建(构)筑物及绿化种植的整体特色与历史氛围,所有建筑及绿化均参与历史风貌的建构与表达。历史风貌是传统村镇最脆弱的保护要素。历史风貌的保护具有一定的特殊性,主要表现在历史风貌的监控与保护对象复杂不确定,无论是保护、破坏还是修复均具有长期性、综合性、渐进性的特点。”^[5]

在进入转型发展和存量规划时代,自然的恩赐、历史的层积和城市的天赋,应当作为促进和谐发展的重要因素进行全面保护、积极利用和有效管理。作为城市公共资产的既有建筑活化利用,建成环境改善提升等,应当成为城市设计管理的重要内容。

在国外,由历史保护规划发展而来的城镇风貌规划的地位不断提升,给传统城市发展模式带来全新的视野,也给传统城市规划发展与管制体系带来根本性的创新契机。透过城镇风貌规划,城市发展的内涵与视野将不断深化与拓展,城镇风貌规划将引导城镇发展为未来人类生活形态与质量的关键,城市景观问题也将成为未来城市发展与城市规划的重要挑战。

3 全球城市比较视角的风貌保护

3.1 历史地区保护的特别立法

法国的历史文化遗产保护,无论是在城市还是乡村都有很长的历史,近年来将历史风貌保护作为可持续发展战略的组成部分,形成独特的法规管理体系。法国是最早通过立法来划定历史保护区的国家,这部法律就是我们比较熟悉的《马尔罗法》。

1962年颁布的《马尔罗法》为法国第62-903号法令,法律全名为《关于保护法兰西历史和美学遗产并促进不动产修复的补充立法》。法律内容全文很短,只有两条,全文如下:

第一条:在历史、美学方面具有特色的地区,以及通过对整体或局部地区建筑的保护、改建可获得价值提升的地区,可以设立并划定明

确边界的“保护区”:

(1) 如果相关地方政府支持划定,可由文化部和建设部共同发布法令;

(2) 如果相关地方政府不支持划定,由行政法院 (Conseil d'Etat) 发布法令。

在划定的保护区内,须按照行政法院的法令,编制一个持久性的“保护与价值提升规划”(le Plan de sauvegarde et de mise en valeur, PSMV)。

第二条:自相关部门发布法令和划定保护区之日起,所有会影响建筑物状态的工程项目都必须申报并得到建设许可或特殊工程许可。只有在工程项目符合保护区“保护与价值提升规划”相关要求时才能颁发建设许可。

在《保护与价值提升规划》编制和审批过程中,保护区内的工程项目必须暂停(时间不超过两年)。

保护区内业主必须遵守工程许可中的各项规定。

《马尔罗法》是一部保护历史地区的特别法律,在这部法律中确立了“保护优先”的地位,开创了立法保护城市遗产的先河,此后在法国逐步形成了以保护为先导的城市规划管理体系。

全球城市巴黎是著名的世界文化之都,不仅保存了丰富的文化遗产,更形成了独特的城市风貌,即使在城市现代化进程中多次经历大规模城市更新改造,依然保持了传统城市风貌的继承与发展,成为城市竞争力的重要体现。

1964年,巴黎市议会设立马莱 (Marais) 保护区,1965年扩大范围后占地面积达126 hm²,其中包括当年的第16号不卫生街坊。1972年设立巴黎7区保护区,占地面积195 hm²。两处保护区占地面积合计3.21 km²,仅占市区面积的3%。巴黎市区面积只有105.4 km²,但巴黎有约80%的土地面积被确定为不同类型的历史遗产而受到保护。

由于土地资源有限,开发压力不断增加,巴黎城市建设用地的平均容积率超过3.0,部分地块达到5.0—6.0。但是,城区的建筑高度一直实施非常严格的规划控制管理。1977年,巴黎

制定的《巴黎土地利用规划》确立严格的建筑高度控制分区办法,主要按照25 m (6—8层)、31 m (8—10层)和37 m (10—12层)3个高度分区进行建筑高度控制,个别地区甚至按照18 m (4—6层)的高度进行控制。正是有这样以保护为导向的城市规划管理体系,特别是精细化城市规划管理,才对城市风貌保护、传承发挥了积极的促进作用^[6]。

3.2 整体保护地区特征的环境法律

1967年英国制定的《城市宜人环境法》(Civic Amenities Act),在法律中第一次引入了“保护区”的概念,对历史地区的特征实施保护管理,也是英国最早的立法保护实践。

《城市宜人环境法》主要关注城市环境舒适性的问题。全部内容由4章组成,第一章为“具有建筑学或历史意味的建筑和地区的保护”,其他三章分别为“树木的保护与种植”、“废弃车辆及其他废弃物的处理”及“总则”。第一章的主要目的是对1962年《城乡规划法》(Town and Country Planning Act 1962)和《苏格兰规划法》(Scottish Planning Act)中登录建筑保护规定进行了修订,提升了历史建筑保护的法律效力以确保对登录建筑的保护。

该法还规定,任何特别的建筑或具有历史意义的(Architectural or historic interest)地区,其特征或外观(Character or appearance)值得保持或提升的区域,地方规划部门应即将其划定为保护区(Conservation areas)，“凡是被划定为保护区的地区,任何环节都应该特别注意保持或提升它的特征或外观”。在规划管理方面,规划部门应将任何会影响到保护区的开发项目的规划许可(Planning permission)予以公示,需在听取公众意见之后再做出是否许可的决定。

1967年,最早在英格兰地区划定了4处保护区。今天,全英国已划定10 000多处保护区(其中英格兰约9 300处,威尔士500处,苏格兰650处,北爱尔兰60处。这一数据反映了该法律工具(Legislative tool)在识别和保护英国最有价值的历史性场所方面的普及性

和有效性。

依据《城市宜人环境法》确定的保护区,意味着某些特定条件和额外要求或更多的限制性规划政策将运用到地区的物业或资产上。保护区的选定识别依赖于一个地方的历史建筑、历史文化的品性,通常会是一种“大于各部分之和”的基本取向。相反,任何一部分的拆除、改造或迁出,都会影响到整体的风貌和价值^[9]。

英国保护区的边界划定,不仅是城市规划机构明晰其特定管理职责的范围,同样也体现了这片区域内社区整体利益和价值高于其中公民个人的利益价值,需要某些公民牺牲部分利益。保护区除符合一般规划管理要求之外,还须受到保护风貌特征方面的更多规定的约束。如“开发许可权”,以实现社区乃至更大范围人群利益的维护。从“保护区许可令”的内容中可以发现几乎所有的建设活动都需要向城市规划部门提出申请,同时“开发许可权”对建筑细部也进行了有效的控制引导^[2]。

3.3 历史保护的目标,保护制度的地方性特征

纽约是对全球经济、商业、金融、传媒、政治、教育和娱乐具有极大影响力的国际大都会。在1966年联邦历史保护法出台之前,于1965年即制定了《纽约市地标保护法》(New York City's Landmarks Preservation Law)保护城市的历史建筑和历史地区。《纽约市地标保护法》的立法目的如下:

(1) 促进和实现优善物品(Improvements)、景观特征(Landscape features)、地区(Districts)的保护、强化和永存(Perpetuation),它们是代表或反映了城市文化、社会、经济、政治和建筑历史的要素;

(2) 保护优善物品、景观特征和地区所体现和反映的城市历史、美学和文化遗产;

(3) 稳定和提升这类地区的财产价值;

(4) 培养市民在美好和伟大历史成就方面的自豪感;

(5) 保护和提升对于游客和到访者所具有的城市吸引力,并支持和鼓励由此带来的商业

和产业发展;

(6) 增强城市的经济发展;

(7) 促进历史地区、地标、室内地标和风景地标的利用,以造福市民的教育、休闲和福祉。

按照《纽约市地标保护法》的相关条文,优善物品是指“任何建筑、结构、场所、艺术品或构成不动产良品(Betterment)物质性的其他物件,或此类良品的任何部分”。《纽约市地标保护法》中规定,“任何优善物品,其任何部分有30年或30年以上历史,具有一定的特征或一定的历史、艺术意味或价值,作为城市、州或国家的发展历程、传统或文化特征的一部分,依照本法相关规定可指定为地标(Landmark)”。

纽约市的地标分为单体地标(Individual landmark)、室内地标(Interior landmark)、风景地标(Scenic landmark)和历史地区(Historic district)4种类型。至今,已指定了141片历史地区及历史地区延伸区(Historic district extensions),1 398个单体地标,119个室内地标以及10个风景地标,保护了超过36 000个地标资产(Landmark properties)。

在美国的历史保护法规中,对保护的经济性和税收优惠政策考虑得较为充分,同时将历史地区作为城市规划的要素进行规划管理^[7]。

多数情况下,探讨历史保护的理由基本上还停留在考虑历史文化价值和地区的美学特征的范畴,较少涉及实际的经济或商业价值。现实情况是,在公共资金无法资助的那些需要或希望得到保护的项目中,出于经济和商业利益而从事保护最终就必然成为其他保护动机的基础。从私人的角度来看,除非某项特殊行为具有一个明确的经济上的说明,否则这个行为是不可能发生的。然而,经济性理由常常被置于保护和维护的对立面上,保护政策也被认为是一种更为严格的规划方法^[8]。

4 上海风貌保护条例修订的核心问题

4.1 保护条例的延续性与修订必要性

2006年4月,上海市人大首次开展了立法后评估工作,提交给常委会的“《上海风貌保护条例》立法后评估报告”认为:该保护条例的

颁布实施以及配套规范性文件的制定,为保护机制的建立提供了法律保证,促进了历史保护工作的稳步推进;在加大保护力度、提高保护成效等方面起到了积极的推动作用,取得了较好的社会效益。

2002年上海风貌保护条例的制定、出台,在当时是具有很强创新性的,作为地方性法规,应当在保持地域特色的基础上强化历史风貌的整体保护,并将风貌保护制度与住房改善、城市更新等政策措施形成整合优势。简而言之,《上海风貌保护条例》修订的核心要义,就是要从制度层面保障“保护优先”的方针和“以保留保护为主”的理念得以全面贯彻落实,同时着力加强在历史风貌保护和城市特色塑造方面城市精细化管理的法制保障。

2015年3月15日通过的《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》鼓励“对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规”,如果地方性法规缺乏针对性和可操作性,就失去了立法的实际意义。

此外,近年来在保护实践上的成功经验和做法,以及市政府发布的相关文件的要旨,也应当尽可能地纳入上海风貌保护条例之中。这些政府规范性文件包括《上海市风貌保护道路(街巷)规划管理的若干意见》(2007),《上海市城市更新实施办法》(2015),《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》(2017)等。通过条例修订与完善,整合既有保护政策、措施,理顺规划管理职权关系,最大限度发挥合力,协同推进历史风貌保护、城市设计管控、城市有机更新和社区环境营造等实践活动。

4.2 维护公共利益需要积极的财政政策

上海优秀历史建筑数量多,历史文化风貌区面积大,亟待保护修缮和整治改善的建筑物和街区占了半数以上。因此,如何贯彻落实“保护中发展,发展中保护”的指示精神,在政府加大资金投入的同时,鼓励市场资金的参与成为上海历史风貌保护面临的关键问题。以往保护资

金预算在市级财政没有安排,希望区级财政有更多的投入,这一存在了很长时间的不合理的制度安排方式必须加以改革。

上海在城市更新方面已确定从“拆、改、留并举,以拆为主”,转换到“留、改、拆并举,以保留保护为主”的全新理念。在更加注重保留保护的过程中,要创新工作方法,努力改善旧区居民的居住条件。这对历史风貌保护中的政策导向、资金投入,历史建筑活化利用,建成环境的品质都提出了新的要求。

中心城旧区环境中环境衰败、景观混乱以及邻里关系紧张等不可避免的问题和矛盾,大多是由于资金投入不足、历史欠账过多等因素导致。而在过去一段时期内,由高地价区位关系同居民生活环境困境等现实问题突出所形成的巨大反差,直接影响到相关部门和普通市民对历史风貌保护认识和价值判断出现较大的偏差。

与政策的价值相联系的是其利益相关性,多数公共政策都涉及对以利益为核心的社会价值的分配。这些年来各地旧区改造能够快速推进,也是因为政策措施配套到位,相关机构部门具有执行力。历史保护涉及公共利益,也直接关系到居民的住房和居住环境条件的改善,如果没有积极的公共政策保障,就无法真正得以有效开展。

划定历史文化风貌区,即意味着在这些特定的政策性区域应该承担更为广泛的公共管理责任。所谓复兴(Revitalizing)就是要缓解历史功能与现代需求之间的不协调。城市历史街区的振兴同时包括了物质结构的振兴以及在那些建筑和空间中的经济活动的振兴^[6]。

4.3 保护优先的方针需要法律保障

“保护优先”不应当只是理念和概念上的表述,而应当作为管理程序全过程中的指导思想和管控工具。在城乡规划管理体系中必须体现“保护优先”的观念和作为,当然,这里说的保护不仅是历史风貌,还包括自然环境、景观特色、地域经济等多种需要保护的要素。

《中华人民共和国立法法》中规定“立法

应当从实际出发,适应经济社会发展和全面深化改革的要求,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。法律规范应当明确、具体,具有针对性和可执行性”(第六条)。显然,如果在历史风貌保护条例中无法体现“保护优先”的基本原则,立法的重要性则难以体现,保护管理的针对性和可操作性也会大打折扣。

在欧洲国家,从建筑单体保护发展到成片的历史地区保护,从着重于简单的控制性保护策略转变为注重历史街区功能的振兴、发展和强化,这一过程十分迅速。今天,我们也已经开始大力推进城市更新和街区复兴工作。在城市更新中,对历史资产和文化资源需要进行科学评估,不应再像过去那样“大拆大建”简单化处理,当然也不应该按过去快速推进开发改造的方式来实施保护修缮工程。

所有的城市街区都在发生变化,而历史街区的变化就是在发展经济所导致的变革与保护需求对物质环境做出的限制之间寻求平衡。这对设计和开发的品质以及建筑空间的质量提出了更高的要求,同时也对诸如如何处理各种紧迫的保护与振兴的要求,以及如何在发展经济的同时尊重历史环境等难题提出了挑战。

5 结语:作为公共政策的保护条例

5.1 全球城市建成环境的文化品质

英国威斯敏斯特大学比较城市规划学学者彼得·纽曼(Peter Newman)教授等人认为:全球经济并非城市的全部事情,大部分全球城市的远景规划都涉及更好的城市品质。这种“高品质”意味着更好的建成环境,以及更为多样和令人振奋的文化生活。即使在高度网络化的社会,公共场所依然十分重要。在强调城市生活品质上,包括餐饮、文化活动和有吸引力的建成环境,巴黎一直都走在前列。

全球化是由许多发生在不同时间尺度和地理区域上的不同经济过程组成的。世界城市一直十分关注文化产业。在网络时代,一些城市的经济活力与文化活动日益紧密地联系在一起。在这一过程中,需要通过公共行为推动充满文

化活力的环境是不可或缺的方面^[9]。

在文化自信上要做到“不忘初心”，首先要了解全球城市在遗产保护和文化创造上长久坚持和累积沉淀的过程。“十九大”报告将实现“美丽中国”列入2035年目标，历史风貌和地方特色是美丽城乡的基本条件。2035上海全球城市的愿景目标为“创新之城、人文之城、生态之城”，文化遗产和历史风貌保护是其中不可或缺的有机组成。

5.2 “保护优先”政策促进积极保护

在城市规划和城市设计管理中，强调城市品质意味着精细化管理城市空间特别重要，保护良好的城市景观，营造有吸引力的街区和步行友好的街道等公共空间，需要法规政策和公众参与作为坚实的基础。

国内外的成功实践经验表明，积极保护和富有地方特色的实践探索具有十分重要的现实意义。保护优先需要积极的公共政策和财政机制来保障，这样才有可能将过去长期存在的消极保存方式转化到积极保护的轨道上来。

“保护优先”的立法理念和规划观念非常明确，保护在规划许可环节中必须是一项前置的事务。历史风貌、建筑外观和街区特征是体现城市文化积淀和环境品质的重要对象，必须依法实行动态管理，维护不动产（无论公产还是私产）的品质，通过保护管理实现物业的保值和增值。

5.3 整体保护需要多方协同推进

城市文化遗产和历史环境资源是上海提高城市综合竞争力、建设国际化大都市不可或缺的文化资源和景观资源。历史风貌需要通过城乡规划进行整体保护。作为“整体”的历史文化风貌的价值及其保护意义需要进一步提高认识。“整体不是部分之和，而是组织之结果。又由部分的相互关系，方才产生一种新的实在。”^[10]

在对建成环境进行改善提升的同时，需要保持场地的环境特征和场所精神。通过城市设计有效管理景观风貌的“变化”。变化是城市建成环境基本特征，但不应是随意的、缺乏管理的

改变，更不应该是影响整体品质的“突变”，同时也不应当回到从前所谓的辉煌舞台性景观。管理“变化”，保护并不是把历史环境的现有状态固化下来，而是使与人相关的不断变化的自然环境和历史环境质量不致下降的动态维护与管理^[11]。

历史风貌保护的目标多元化趋势，需要部门之间的协调和协同推动，以及更为广泛的公众参与。坚持“以保护保留为原则、拆除为例外”的总体要求，既需要人们的观念转变，更需要立法保障权利部门的行为正确。■

（感谢同济大学城市规划系杨辰博士对《马尔罗法》的翻译。）

参考文献 References

- [1] 国务院法制农业资源环保法制司，住房和城乡建设部法制司，城乡规划司编. 历史文化名城名镇名村保护条例释义[Z]. 北京：知识产权出版社，2009.
Legislative Affairs Department of Agricultural Resources Environmental Protection of the State Council, Legislative Affairs Department of the Ministry of Housing and Urban-Rural Development, Legislative Affairs Department of the Urban and Rural Planning. Interpretation of regulation on the protection of famous historical and cultural cities, towns and villages[Z]. Beijing: Intellectual Property Publishing House, 2009.
- [2] 张松，陈鹏. 英国城乡规划体系中的保护区评估与管理[J]. 城市建筑，2015（4）：28-31.
ZHANG Song, CHEN Peng. Evaluation and management of conservation area under the planning system in Britain[J]. Urbanism and Architecture, 2015 (4): 28-31.
- [3] 加文·帕克，乔·多克. 规划学核心概念[M]. 冯尚，译. 南京：江苏教育出版社，2013.
PARKER G, DOAK J. Key concepts in planning[M]. FENG Shang, translate. Nanjing: Jiangsu Education Publishing House, 2013.
- [4] APPLEYARD D, GERSON S M, LINTELL M. Livable Streets[M]. Berkeley: University of California Press, 1982.
- [5] 张杰，张军民，霍晓卫，等. 传统村镇保护发展规划控制技术指南与保护利用技术手册[M]. 北京：中国建筑工业出版社，2012.

- ZHANG Jie, ZHANG Junmin, HUO Xiaowei, et al. Technical guide for protection and development planning of traditional villages and towns and technical manual for protection and utilization[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2012.
- [6] 刘健. 巴黎精细化城市规划管理下的城市风貌传承[J]. 国际城市规划，2017，32（2）：79-85.
LIU Jian. Paris: urban feature inheritance through detailed urban planning management[J]. Urban Planning International, 2017, 32 (2): 79-85.
- [7] FRANK K, PETERSEN P (Ed.). Historic preservation in the USA[M]. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg GmbH, 2002.
- [8] 史蒂文·蒂耶斯德尔，蒂姆·希思，等. 城市历史街区的复兴[M]. 张致英，董卫，译. 北京：中国建筑工业出版社，2006.
TIESDELL S, HEALTH T, et al. Revitalizing historic urban quarters[M]. ZHANG Meiying, DONG Wei, translate. Beijing: China Architecture & Building Press, 2006.
- [9] 彼得·纽曼，安迪·索恩利. 世界城市规划：全球化与城市政治[M]. 叶齐茂，倪晓辉，译. 北京：中国建筑工业出版社，2016.
NEWMAN P, THORNLEY A. Planning world cities: globalization and urban politics[M]. YE Qimao, NI Xiaohui, translate. Beijing: China Architecture & Building Press, 2016.
- [10] 陈薇. 文物建筑保护与文化学——关于整体的哲学、建筑历史与理论（第5辑）[M]. 北京：中国建筑工业出版社，1997.
CHEN Wei. Heritage building protection and culture: about the integral philosophy, architectural history and theory (Series 5)[M]. Beijing: China Architecture & Building Press, 2006.
- [11] 张松. 城市历史环境的可持续保护[J]. 国际城市规划，2017，32（2）：1-5.
ZHANG Song. Sustainable conservation for urban historic environment[J]. Urban Planning International, 2017, 32 (2): 1-5.