

# 上海成片风貌保护的规划探索

## Exploration on the Planning of Historic Landscape Preservation in Shanghai

徐继荣 XU Jirong

**摘要** 随着上海从外延式扩张进入更加注重城市品质、内涵式增长的新常态,对深化和拓展成片风貌保护提出了更高的要求,同时,根据“要重点从以往单栋、一般性风貌保护转向成片、成街坊的历史风貌保护”的要求,上海成片风貌保护被提到了前所未有的高度。在全面梳理上海30年来风貌保护工作的基础上,针对本市风貌保护工作的瓶颈问题,阐述了上海成片保护规划的新目标,并提出细化分级分类的保护体系,阐述了各级保护范围的遴选标准和管控要求,初步划示了中心城分级保护方案,最终对上海成片保护政策机制提出建议,是对上海成片风貌保护和精细化规划管理的探索,也是为上海下一步深化和拓展成片风貌保护工作和开展具体试点研究提供支撑。

**Abstract** Changing from pure expansion to emphasizing on improvement of urban quality and connotative growth has become the 'New Normal' of Shanghai, which suggests higher standards on the preservation of historic landscape. According to the requirement of 'the key of historic protection should be the entire historic neighborhoods, instead of protection for single architecture with general techniques', historic landscape preservation of entire neighborhoods has risen to unprecedented heights. On the basis of comprehensive summary of Shanghai's landscape protection work in recent 30 years, this research explains the new targets according to the bottleneck in previous work and correspondingly puts forward the classification of protection system. It analyzes the selection criteria and the control requirements of each classification, preliminarily proposes the protection plan for central Shanghai, and finally gives suggestions on the policy system. What discusses in this paper is an exploration of delicacy management for planning and historic landscape preservation of entire neighborhoods in Shanghai, to support the deepening and extension of historic landscape preservation work and carry out specific pilot research in the next step.

**关键词** 成片风貌保护 | 分级分类 | 规划探索 | 上海

**Keywords** Historic landscape preservation of entire neighborhoods | Classification of protection system | Planning exploration | Shanghai

文章编号 1673-8985 (2017) 06-0034-08 中图分类号 TU981 文献标识码 A

### 作者简介

徐继荣  
上海市城市规划设计研究院  
工程师,硕士

## 1 研究的背景与目的

根据市领导对上海历史风貌保护调研的讲话,提出“要重点从以往单栋、一般性风貌保护转向成片、成街坊的历史风貌保护”以及杨雄市长、蒋卓庆副市长的要求,为了更好地贯彻落实中央城市工作会议“要加强风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控”的精神,经历了30多年保护历程后的上海成片风貌保护工作适应转型要求,提出新的目标和要求。

面对新的形势和环境,上海成片风貌保护

被提到了前所未有的高度,本文在对上海30年来风貌保护工作梳理的同时,也试图探索一种新的保护规划思路。通过成片保护目前的成果和瓶颈,创新提出分级分类的保护体系,结合市局《上海市历史风貌成片保护分级分类管理办法》的颁布,探索适合新形势下上海成片风貌保护的规划方法。

## 2 上海成片保护历程

### 2.1 保护法规建设

1991年上海市政府颁布了中国第一部有关近代建筑保护的地方性政府法令《上海市优秀近代建筑保护管理办法》，在其颁布实施后的整整11年时间内一直规范和指导着上海近代建筑的保护工作，对于上海近代历史建筑的保护起到了非常重要的作用。

2002年，为进一步扩大保护范围、加大保护力度，上海市人大颁布《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》(以下简称《保护条例》)，将立法的范围由单个建筑或建筑群扩展至历史文化风貌区；同时将优秀历史建筑的标准由原规定1949年以前，扩展至建成使用30年以上的建筑。此外，还对保护管理的内容和方法做出了更明确的规定。

## 2.2 “点、线、面”结合的保护对象体系

上海作为1986年公布的第二批国家历史文化名城，于1991年编制完成了历史文化名城保护规划。2001年国务院批复的《上海市城市总体规划（1999—2020）》明确了上海市历史文化名城保护的原则、方法、框架等内容，确立了历史文化名城保护在城市总体发展中的重要地位，明确历史文化名城保护工作不仅是上海建设现代化国际大都市的重要内容，同时也是上海“海纳百川”的城市文化特色得以延续的必要手段（图1-图2）。

经过近20年的发展，目前上海已形成点（文物和优秀历史建筑）、线（风貌保护道路）、面（风貌区、名镇名村）相结合的风貌保护对象体系，并划定相应的保护范围。

## 2.3 第五批优秀历史建筑及风貌区扩区

近年来的城市快速发展过程中，在已有44片风貌保护区外，仍有许多历史文化风貌较好但由于规模、分布位置等原因暂未列入历史文化风貌区的街区。例如，近年来专家和热心市民热切呼吁保护的上海石库门里弄、代表我国近现代工业发展历史的工业遗产等。随着城市旧改工作的不断深入，许多历史街坊正面临被拆除的巨大压力。

2013年，根据市委市政府的统一部署，开



图1 上海市城市总体规划图（历史文化名城保护）  
资料来源：《上海市城市总体规划（1999—2020）》。



图2 上海市中心城总体规划图（旧区历史风貌保护）  
资料来源：《上海市城市总体规划（1999—2020）》。

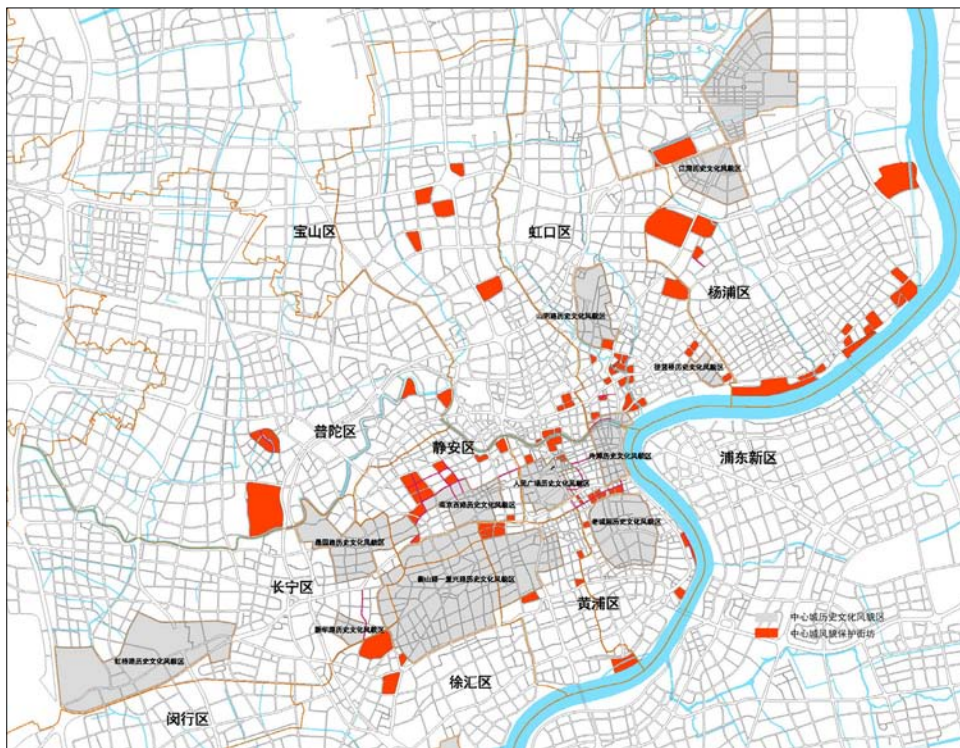


图3 中心城历史文化风貌区和风貌保护街坊分布图  
资料来源：《上海历史文化风貌区扩区深化工作》。

展了第五批优秀历史建筑和风貌区扩区工作，重点“聚焦”风貌区外具备较高保护价值、但未纳入法定风貌保护对象的历史建筑、历史街

坊、道路等，如急需抢救性保护的里弄住宅、工人新村、工业遗产、百年高校、特色公园等，并最终确定了426处第五批优秀历史建筑（已经市





图4 衡复风貌区一级严格保护范围内鸟瞰图  
资料来源:上海风语筑展览有限公司。

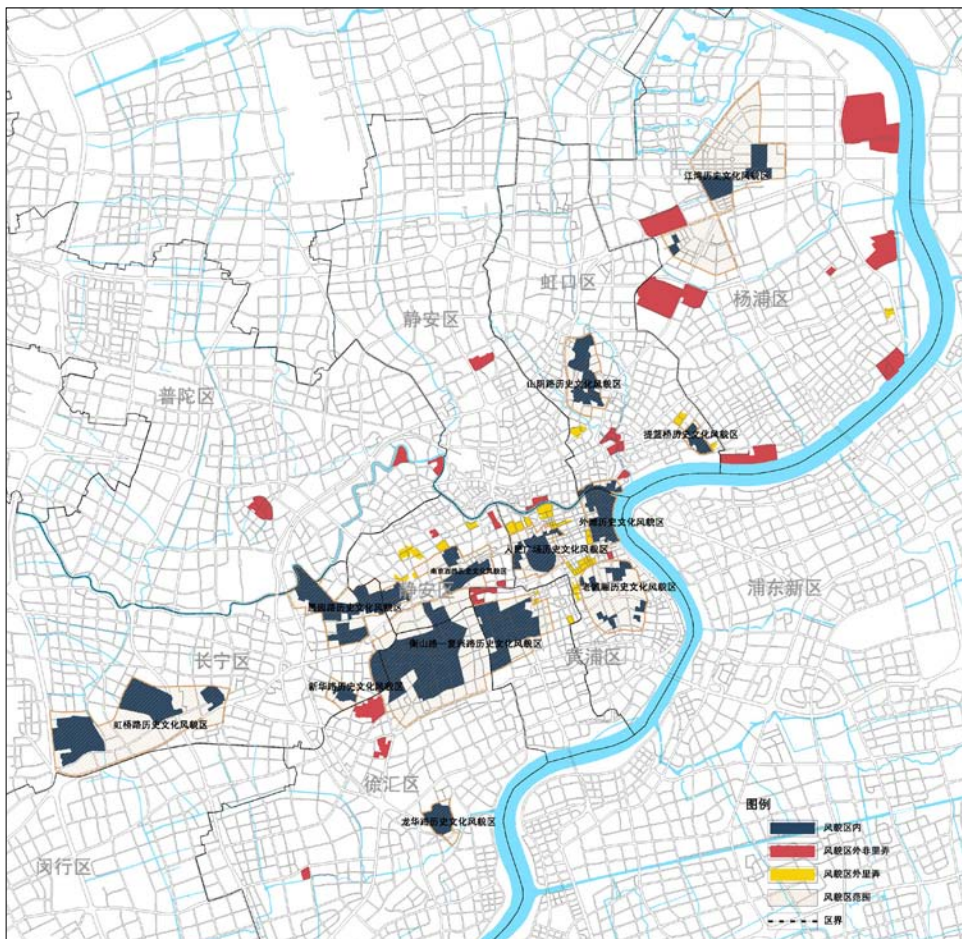


图5 一级严格保护范围分布图  
资料来源:作者自绘。

政府批准公布)、23条风貌保护道路、119个风貌保护街坊(已公示并报市政府),成片保护区域新增了约1 317 hm<sup>2</sup>(图3)。

至此,上海优秀历史建筑总计1 058处、3 075幢。风貌保护道路(街巷)达401条,中心城成片风貌保护区域又在原基础上增加近

50%,总量突破4 000 hm<sup>2</sup>。

### 2.4 瓶颈与问题剖析

随着上海从外延式扩张进入更加注重城市品质、内涵式增长的新常态,对深化成片风貌保护提出了更高的要求,但是,由于风貌保护

项目保护要求高,开发成本高、建设周期长,加上缺乏必要的保护资金、财税、融资等配套支持政策,使风貌保护工作在实际操作上面临极大困难。

(1) 名城、名镇、名村保护规划及相关成片风貌保护要求未能有效落实

历史文化名城、名镇、名村保护规划对于指导市域以及镇村的保护工作起到至关重要的规划统筹和引导作用,名城保护规划自1991年编制以来一直未获正式批复;国家历史文化名镇、名村名单公布后,相关区县政府也未能及时编制名镇名村保护规划,风貌保护在总体层面长期缺乏法定依据。其次,风貌保护工作较多关注建筑单体、工程性的风貌保护,对承载历史文脉与文化内涵的空间肌理、历史环境、生活方式等整体性保护的规划控制与引导不够。

(2) 风貌保护专项资金未能有效落实,保护资金投入渠道不够

文化遗产作为城市文化的重要基础设施,也是世界各国政府财政补贴和税收减免的重点。根据《保护条例》要求,市和区、县应当设立保护专项资金,但是专项资金至今仍未有效落实,没有形成政府资金引导、市场积极参与的联动示范作用。

(3) 风貌保护的管理要求多,而配套支持政策少

一方面,风貌保护地块以保护修缮和环境整治为主,对于商业性开发有很多限制。另一方面,风貌保护地块多位于老城区,却难享受旧改的优惠政策,导致风貌保护项目征收、置换难,由此带来更高的开发成本、更大的开发难度和更长的开发周期,一般通过市场开发难以进行资金平衡,且本市风貌保护奖励及开发受限补偿和支持政策非常有限,导致区县、产权方和开发机构对风貌保护参与积极性不高,甚至直接导致一些区县更愿意拆除历史街坊尤其是代表上海典型住宅特征的石库门建筑进行高容量开发,以平衡较高的征收、置换成本。

(4) 旧城区更新机制单一,制约社会积极参与和自我更新



目前,上海旧城改造方式以拆为主,保留修缮等城市更新方式较少。上海大量的国有直管石库门里弄、工人新村、旧里中非成套房屋多为使用权房,不得抵押融资,导致风貌保护项目开发融资困难,使用者及市场参与保护更新的积极性不高。

(5)《保护条例》应当及时修订,风貌保护项目难以满足相关行业技术规范

《保护条例》自2003年实施以来,对于指导上海的风貌保护工作起到了非常重要的规范和指导作用,经过10多年的发展,有必要进一步拓展保护对象(如保留历史建筑、风貌保护道路、风貌保护街坊等),完善工作机制与保护政策,加大违法惩处力度,为此亟需推动保护条例的修订工作。此外,风貌区内建设项目根据相关管理要求必须满足《城市规划管理技术规定》《建筑设计防火规范》《建筑抗震设计规范》《河道管理条例》等相关行业技术规范,但风貌区内历史建筑在建成之初就普遍不符合现行技术规范,若按新建项目进行管理,必将破坏地区风貌特色、空间肌理和历史文脉,因此必须研究制订有针对性的管理技术规范。

(6) 管理机制上重视单体保护建筑审批,成片保护规划统筹协调有待加强

根据《保护条例》,2003年上海设立了历史保护委员会,办公室设在原市房地局,分别由规土、房管、文物3家单位组成,房管负责优秀历史建筑的日常管理,文物负责文物的日常管理,规土负责优秀历史建筑、文物、风貌区以及名镇名村的规划管理工作。办公室成立以来,较好地促进了上海风貌保护工作。但是,总体上对于优秀历史建筑和文物保护单位的保护修缮审批较为重视,对于成片风貌保护,特别是大量没有法定保护身份的历史建筑的规划统筹和保护不够。对于旧区改造过程中的拆房许可也缺乏统筹协调机制,导致大量没有法定身份的历史建筑被拆除。

(7) 权责分工不明晰,主体责任未有效落实  
政府、房屋产权所有者与使用者等对历史建筑及风貌保护的权利和责任界定不明



图6 老城厢二级新旧融合范围内鸟瞰图  
资料来源:网络。



图7 杨树浦沿线三级风貌协调范围内鸟瞰图  
资料来源:网络。

晰,主体责任未能有效落实,特别是占相当比例的公有住房的使用者未能有效落实必要的保护修缮和日常维护义务。另外,在保护管理实践中,由于存在多头管理现象,对于未经保护修缮义务甚至擅自拆除等行为缺乏后续问责和监管机制。

### 3 上海成片风貌保护规划目标

历史文化是城市的灵魂,是城市核心竞争力的重要体现,是城市的基本公共服务资源,是城市发展到一定阶段人们留住乡愁的精神寄托,应当进行最严格的保护。根据国际经验,结合上海实际,本文确定了上海成片风貌保护工作的3个主要目标。

#### 3.1 健全保护规划编制体系

建立名城(名镇名村)、风貌区(风貌保护街坊)、风貌道路、保护建筑多层次的保护规划,从宏观到微观健全保护规划编制体系,落实各项保护管控要求。

#### 3.2 强化分级分类管控体系

根据风貌价值及特征研究确定不同保护等级和类别,研究制定差别化的分级分类的管控措施和配套政策和机制,下文将对此项具体展开。

#### 3.3 探索建立积极活化的保护方式

强化成片、成块的保护理念,注重空间格

表1 一级严格保护范围统计汇总表

	个数	面积 (hm <sup>2</sup> )	比例 (%)
风貌区内	28	1 109	66.1
风貌区外	39	569	33.9
小计		1 678	100.0

资料来源:作者自制。

表2 风貌区内一级严格保护范围一览表

风貌区内	编号	地区	用地面积 (hm <sup>2</sup> )
衡复风貌区	FM-HF-01	复兴中路片区	121.8
	FM-HF-02	衡山路片区	270.3
外滩风貌区	FM-WT-01	外滩片区	73.8
老城厢风貌区	FM-LCX-01	大境阁片区	1.6
	FM-LCX-02	露香园片区	3.7
	FM-LCX-03	豫园片区	12.8
	FM-LCX-04	文庙片区	5.4
	FM-LCX-05	书影楼片区	4.0
	FM-LCX-06	乔家路片区	1.3
南西风貌区	FM-NX-01	陕西北路片区	12.1
	FM-NX-02	南京西路片区	32.8
愚园路风貌区	FM-YYL-01	愚园路—中山公园片区	120.2
	FM-YYL-02	武夷路片区	27.9
山阴路风貌区	FM-SYL-01	山阴路片区	42.3
	FM-SYL-02	多伦路—溧阳路片区	18.2
提篮桥风貌区	FM-TLQ-01	提篮桥片区1	0.6
	FM-TLQ-02	提篮桥片区2	4.1
	FM-TLQ-03	提篮桥片区3	12.9
虹桥路风貌区	FM-HQL-01	动物园片区	85.1
	FM-HQL-02	西郊宾馆片区	78.6
	FM-HQL-03	虹桥迎宾馆片区	17.1
人民广场风貌区	FM-RMGC-01	人民公园片区	45.3
	FM-RMGC-02	里弄片区	8.2
江湾风貌区	FM-JW-01	体育学院片区	26.2
	FM-JW-02	江湾体育场片区	30.3
	FM-JW-03	住宅片区	6.1
新华风貌区	FM-XH-01	新华路片区	13.3
龙华风貌区	FM-LH-01	龙华片区	33.3
小计	28个		1 109.3

资料来源:作者自制。

局、城市肌理的整体性保护,物质文化遗产与非物质文化遗产并重,探索建立使用者、所有权人、社会协力推进的保护工作机制,发挥市场等多方共同参与的积极性,将以往静态、被动保护方式转化为主动活化的保护。

#### 4 分级分类的保护体系

目前上海已形成点、线、面相结合的风貌保护对象体系,并划定相应的保护范围。根据市

局最新分级分类管理文件<sup>①</sup>和整体保护的原则,在2015年风貌区扩大等工作的基础上,结合风貌区现有的核心保护范围和建设控制范围,本文对于具有代表性的上海城市历史空间进一步细化保护层级,拓展成片风貌保护区域,划定3级成片风貌保护范围,提炼重点保护要素,提出多要素管控要求。一级严格保护范围强调整体保护,实施最严格的管控要求;二级新旧融合范围,促进历史环境的有机更新;三级风貌协调范

围以上海近代历史城区范围为基底,注重城市风貌与周边历史地区相协调。重点保护要素包括城市肌理、空间格局、历史环境、历史建筑和非物质文化遗产等。

聚焦风貌保护街坊和抢救性保护地区,通过开展石库门里弄、工业遗产、风貌道路等不同类型的试点研究,力争形成一套规划编制方法,探索建立有针对性的实施路径和保护更新机制。

#### 4.1 一级严格保护范围

结合风貌区已经划定的核心保护范围和建设控制范围,好中选优地将历史建筑集中成片、空间格局保存完好、风貌特征典型突出的地区划示为一级严格保护范围,即最严格要求保护的的范围,进一步细化保护层级。

##### (1) 划示意图

首先,一级严格保护范围是对原风貌区内核心保护范围的深化。通过实地调研和开发建设动态比对研究,对风貌区保护规划所确定的核心保护范围进行了系统的梳理和优化。同时,又对风貌区外风貌保护街坊进行了拓展。聚焦风貌区扩区后新增的119个风貌保护街坊,筛选出风貌价值较为突出且集中成片的区域,进一步拓展了中心城成片风貌保护范围。

其次,一级严格保护范围也是对风貌区及扩区外亟待抢救性保护的街坊进行拓展,进一步扩大了中心城成片风貌保护范围(图4)。

##### (2) 遴选标准

一级严格保护范围从空间格局完整性、代表性、典型性、稀缺性、抢救性和与规划比对等多方面考虑,符合以下遴选标准之一的划示为一级严格保护范围。如外滩、衡山路复兴中路区域、思南路北段等地区。

①空间格局保存完好,风貌特征典型突出,特色历史建筑集中成片。由保护建筑、保留历史建筑、一般历史建筑及其绿化、庭院、弄巷等环境组成的区域原则上不小于划示范围内总用地的60%。

②在城市发展历程中极具代表性、典型

注释 ① 《上海市历史风貌成片保护分级分类管理办法》,上海市规划和国土资源管理局。

性、稀缺性的特色区域。兼顾原租界与华界的居住形态,包括成片里弄、工人新村、工业遗产、历史园林、院校、风貌道路等区域。

③街坊内包含国家级文物保护单位、著名建筑师或营造商的代表作品。

④街坊内规划以保护、保留为主,规划无增量的区域。

⑥急需“抢救性”保护的历史街坊。与风貌区相邻且整体风貌相近,正处于待拆或者面临较为严重破坏情形的区域。

(3) 划示方案

根据以上遴选标准,本文在中心城浦西地区12个风貌区2 696 hm<sup>2</sup>内初步划示了28片一级严格保护范围,约1 109 hm<sup>2</sup>;在风貌区外划示39片,约569 hm<sup>2</sup>;总计一级严格保护范围共划示67片,总用地面积约1 678 hm<sup>2</sup>(图5,表1-表3)。

在中心城7个行政区内,在大部分行政区均划示了一级严格保护范围,由于部分区内风貌一般或者里弄建筑不具备特色,如普陀及原闸北,本次未划示一级严格保护范围。杨浦区一级严格保护范围总面积最大,以风貌区外非里弄部分为主,主要位于黄浦江沿线,类型主要为工业遗产、校园、公园等(表4)。

(4) 管控要求

在划示一级严格保护范围的基础上,本文结合原有风貌区核心保护单元的管控要求,对该范围提出了进一步的管控要求,建议一级严格保护范围应当符合历史文化风貌区保护规划和下列规定:

①不得擅自改变街区空间格局和建筑原有的立面、色彩;

②除确需建造建筑附属设施外,不得进行新建、扩建活动,对现有建筑进行改建时,应当保护或者恢复其历史文化风貌;

③不得擅自新建、扩建道路,对现有道路进行改建时,应当保持或者恢复其原有道路格局和景观特征;

④不得新建工业企业,现有妨碍历史文化风貌保护的工业企业应当有计划迁移。

表3 风貌区外一级严格保护范围一览表

风貌区外(非里弄)	编号	地区	用地面积(hm <sup>2</sup> )	
黄浦区	HP-01	金陵路沿线	1.6	
	HP-02	明德里、进贤小区、四成里、大德邨	12.1	
	HP-01	新昌路	10.6	
	HP-02	厦门路	9.6	
	HP-03	宁波路	4.5	
	HP-04	尚贤坊	1.8	
	HP-05	河南中路	3.9	
	HP-06	金陵东路	12.3	
徐汇区	HP-07	寿宁路	4.3	
	HP-08	吉安路	2.2	
	XH-01	交通大学	24.0	
	XH-02	观象台、徐家汇教堂	9.5	
	XH-03	桂林公园	4.1	
	YP-01	国棉十七厂、杨树浦发电厂	24.8	
	YP-02	上海理工	38.7	
	YP-03	复旦大学	43.3	
杨浦区	YP-04	同济大学、同济新村	83.5	
	YP-05	杨树浦水厂	33.3	
	YP-06	共青森林公园	129.4	
	YP-07	两万户地块	2.1	
	里弄部分	YP-01	平凉路2767弄	3.3
	HK-01	虹口港沿线	14.7	
	HK-02	山寿里、平安里	2.8	
虹口区	HK-01	川公路	5.8	
	里弄部分	HK-02	唐山路	5.0
	HK-03	临潼路	1.4	
静安区	JA-01	东斯文里	4.6	
	JA-02	汾阳坊、多福里	2.2	
	JA-03	陕西北路沿线	2.0	
	JA-01	长义坊	3.7	
	JA-02	胶州路康定路	4.0	
原闸北区	里弄部分	JA-03	胶州路康定路	6.1
	JA-04	新闸路陕西北路	4.4	
	JA-05	康定东路	3.0	
普陀区	JA-04	闸北公园	12.0	
	JA-05	四行仓库	5.4	
小计	PT-01	曹杨新村	18.4	
	PT-02	原面粉厂	6.1	
	PT-03	原啤酒厂	8.3	
小计	22个		482.9	

资料来源:作者自制。

4.2 二级新旧融合范围

(1) 遴选标准

在风貌区内除一级风貌保护范围以外的区域、风貌保护街坊、部分抢救性保护街坊(最终纳入风貌保护街坊),选取风貌特征明显、空间格局保存较好、历史建筑集中成片的

地区,作为二级新旧融合范围(图6)。如老城厢、杨树浦路沿线、五角场地区等地区。

(2) 管控要求

二级新旧融合范围的管控要求参考原有风貌区控制范围的管控要求,对该范围提出了进一步的管控要求,建议二级新旧融合范



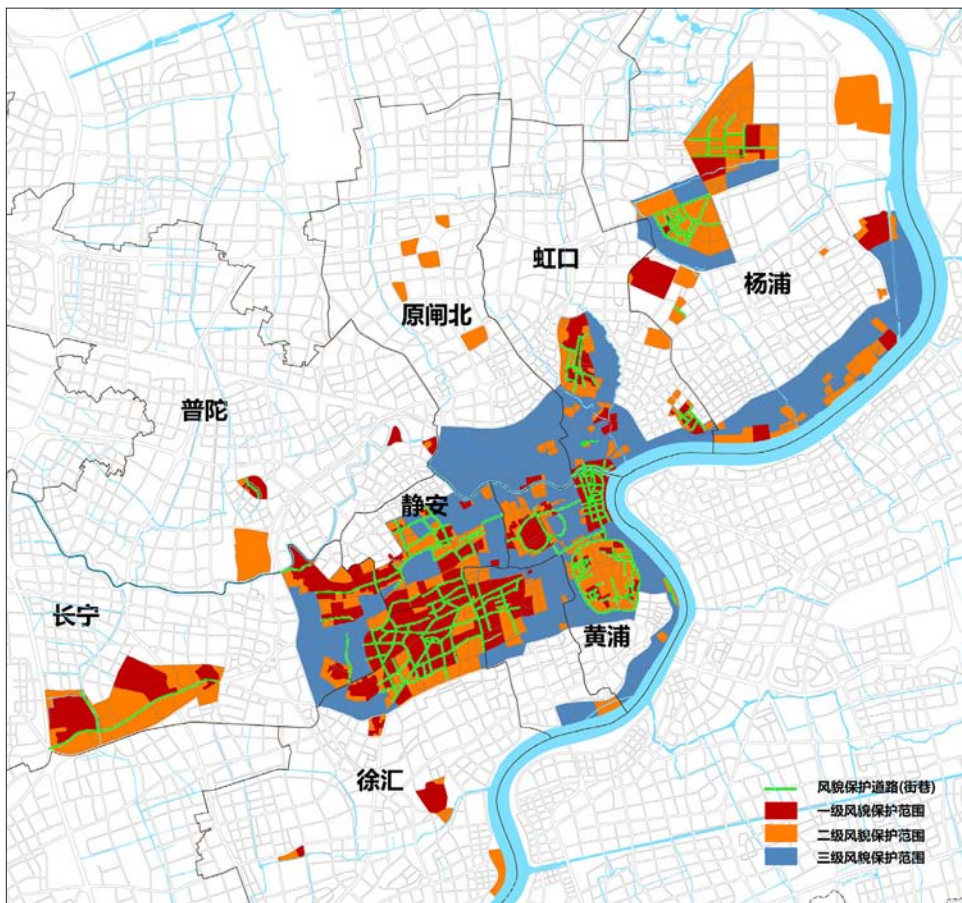


图8 中心城分级风貌保护范围图  
资料来源:作者自绘。

表4 中心城各区一级严格保护范围一览表

行政区	风貌区内 用地面积 (hm <sup>2</sup> )	风貌区外 (非里弄)		风貌区外 (里弄)		总面积 (hm <sup>2</sup> )
		个数	用地面积 (hm <sup>2</sup> )	个数	用地面积 (hm <sup>2</sup> )	
黄浦	265.9	2	13.7	8	49.2	328.8
徐汇	260.8	3	37.6	0	0	298.4
杨浦	62.6	7	355.1	1	3.3	421.0
虹口	90.1	2	17.5	3	12.2	119.8
静安	85.2	3	8.8	5	21.2	115.2
原闸北	0.0	2	17.4	0	0.0	17.4
普陀	0.0	3	32.8	0	0.0	32.8
长宁	344.7	0	0.0	0	0.0	344.7
总计	1 109.3	22	482.9	17	85.9	1 678.1

资料来源:作者自制。

围应当符合历史文化风貌区保护规划和下列规定:

- ①不得擅自改变街区空间格局;
- ②允许适当的新建、扩建、改建,但应当在高度、体量、色彩和空间布局等方面与历史文化风貌相协调;

③新建、扩建、改建道路时,不得破坏历史文化风貌;

④新建、扩建建筑,其建筑容积率受到限制的,可以按照城市规划实行异地补偿;

⑤可以进行地下空间开发,地下空间不得损害保护保留历史建筑及环境风貌。

表5 中心城分级风貌保护范围一览表

	面积 (hm <sup>2</sup> )	比例 (%)
一级严格保护范围	1 678	26
二级新旧融合范围	2 059	32
三级风貌协调范围	2 739	42
合计	6 476	100

资料来源:作者自制。

### 4.3 三级风貌协调范围

#### (1) 遴选标准

在部分抢救性保护街坊(未纳入风貌保护街坊)、历史城区内,以上海近代历史城区范围为基底,包括风貌区及风貌保护街坊周边地区。如南外滩、杨树浦路北翼、虹口港两岸等地区(图7)。

#### (2) 管控要求

通过上海市历史文化名城保护规划对范围内的新建、扩建、改建活动应在城市肌理、空间格局、建筑体量、高度、色彩、风格等方面与周边历史风貌相协调。

### 4.4 分级保护方案

通过以上3级风貌保护体系范围的确定,本文在中心城范围内构建约6 476 hm<sup>2</sup>的成片风貌保护及控制协调区,实施严格风貌管控的成片区域,即一级严格保护范围和二级新旧融合范围,约3 737 hm<sup>2</sup>。形成了层次上更细化、范围上更拓展的3级保护体系(图8,表5)。

## 5 上海成片保护政策机制建议

### 5.1 完善名城名镇名村保护的规划编制

体系,确定名城名镇名村保护规划的法定地位

结合新一轮上海城市总体规划的编制启动了历史文化名城保护规划的编制工作,建议下一步纳入总体规划的编制成果,有效落实有关名城保护要求,积极推进上海成片的各项工作。

### 5.2 推动《保护条例》和行业技术规范的修订增补工作

2013年底起,上海市规划院已经牵头会

同原市房管局、市文物局开展了《保护条例》修订前期调研工作,在多次沟通、调研的基础上,已形成《保护条例》修订草案。为保障近期成片风貌保护工作需要,建议先行出台上海成片风貌保护政府规章或文件。同时,建议对风貌保护项目中难以满足现行行业技术规范的情况(如消防、抗震、防汛等),予以尽快完善、修订。

### 5.3 落实风貌保护专项资金

建议将每年财政收入的1%(不少于10亿元)作为风貌保护专项资金,并按5%的幅度递增,各区县财政配套不少于市财政投入资金的50%。保护专项资金主要用于风貌区和历史建筑普查、认定,规划编制,修缮、整治及相关技术研究、宣传等工作。

### 5.4 探索建立风貌保护开发权补偿、交易的统筹平衡机制

根据国家“十三五”规划提出的关于建设用地总量和土地开发强度“双控”的战略要求,建议由市规土局和各区县人民政府共同研究,将上海建设用地负增长的管控思路由平面维度扩展到空间维度,在土地开发强度和总量锁定的前提下,通过试点研究,探索建立开发权转移交易平台,向评估可行、需要增加开发强度的经营性地块或区域有偿转移开发容量,相关资金专项用于补偿开发受限地块的风貌保护工作,不让保护者吃亏。

### 5.5 探索建立公有住房融资相关渠道及税费减免政策

建议请市住建委、财政局、税务局等单位支持,研究探索国有直管石库门里弄、工人新村、旧里内房屋(包含成套及不成套)使用权抵押融资、交易及税费减免政策,进一步提高历史住宅建筑内的成套率,拓宽融资渠道,鼓励吸引使用者和市场积极参与保护工作。

### 5.6 深化风貌保护管理机制

面对上海从“单栋、一般性风貌保护向

成片成块保护发展”的新要求,建议借鉴黄浦区经验,积极推动各区县成立历保委,加强区县各部门统筹协调,落实风貌保护日常监管工作,从严查处违章搭建行为,进一步提升风貌保护管理效能。同时,借鉴欧洲发达国家的社区规划师制度,引入社区规划师参与风貌保护的规划和建设管理工作。

### 5.7 明确和落实风貌保护主体责任机制

建议以法律法规的形式,请各相关部门共同研究明确历史建筑产权所有者、使用者及政府的保护权利与职责,落实公有住房所有权人以及使用者的使用与保护修缮义务,对于积极保护的,应予以奖励和资金支持,对于未能有效落实保护修缮义务的,应建立相应的问责或强制征收等处罚机制。

## 6 结语

当前,世界城市历史文化风貌保护理念已经由单体建筑拓展到城市历史景观,由静态的遗产拓展到活化的空间场所。为了进一步贯彻对成片风貌保护的新要求,本文提出的分级分类保护体系是对原有保护体系的细化,上海市规划国土资源局也正同步开展制定《上海市成片历史风貌分级分类保护管理办法》等工作加强上海成片保护工作。本文是对中心城原风貌保护体系的进一步分级分类尝试,是对上海成片风貌保护和精细化城市规划管理的一种探索研究,与原风貌区管控体系间的衔接有待进一步深化。随着上海成片风貌保护工作的拓展与深化,必将助力上海国际文化大都市建设,提升上海参与全球竞争的文化软实力! ■■

## 参考文献 References

- [1] 上海市规划和国土资源管理局. 上海市历史风貌成片保护分级分类管理办法[R]. 2017. Shanghai Planning and Land Resources Administration Bureau. Measures of Shanghai for the classification and protection of historical features[R]. 2017.
- [2] 伍江,王林. 历史文化风貌区保护规划编制与管理[M]. 上海:同济大学出版社, 2007. WU Jiang, WANG Lin. Conservation planning compilation and management of the historical and cultural area[M]. Shanghai: Tongji University Press, 2007.
- [3] 王磊,刘敏霞,胡莉莉,等. 上海历史文化风貌保护对象扩大深化研究[J]. 上海城市规划, 2015(5): 43-48. WANG Lei, LIU Minxia, HU Lili, et al. Deepening study on the Shanghai historical preservation[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2015(5): 43-48.
- [4] 王明颖,施燕. 上海历史文化风貌区扩区深化工作[R]. 2016. WANG Mingying, SHI Yan. Deepening study on the Shanghai historical preservation block[R]. 2016.
- [5] 白敏. 统领·管控·示范——《福建省城市景观风貌专项规划导则(试行)》解读[J]. 规划师, 2015(9): 45-50. BAI Min. Guidance, governance, paradigm[J]. Planners, 2015(9): 45-50.
- [6] 李敏稚. 楚雄州建筑风貌城市设计导则体系建构[J]. 规划师, 2016(2): 71-76. LI Minzhi. Chuxiong architectural feature urban design guideline[J]. Planners, 2016(2): 71-76.