

# 新时期上海历史风貌保护地方立法初探\*

## ——《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》 修订导向研究

A Preliminary Study of Local Legislation on Shanghai Historic Urban Scape Conservation in the New Period: Research on the Revision of *Regulation on the Conservation of Historic Conservation Areas and Historic Buildings of Shanghai*

陈 鹏 CHEN Peng

**摘 要** 《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》作为上海历史保护重要的地方立法,从2003年施行至今对保护工作开展起了重要作用,形成了“最严格的保护体系”。但随着时间推移、历史保护新理念的出现、保护更新实践经验积累,原条例中的许多内容亟需修订。通过对上海历史风貌保护地方立法环境的外部变化、现状条例中存在问题进行分析,从保护理念提升、保护对象拓展、保护措施完善等方面对下一步修订工作提出了具体导向和建议。

**Abstract** As an important local legislation of Shanghai historic conservation, *Regulation on the Conservation of Historic Conservation Areas and Historic Buildings of Shanghai* has played an significant role since its implementation in 2013, and has formed ‘the strictest historic conservation management system’ in China. The paper puts forward the principles and guidance for the further revision of regulation, focusing on the improvement of conservation concept, the extension of conservation subject, the perfection of conservation measure and so on, based on the analysis of external conditions and current problems in Shanghai historic conservation areas legislation environment.

**关键词** 地方性法规 | 严格保护 | 积极保护 | 成片保护

**Keywords** Local regulations | Restricted conservation | Energetic conservation | Context and urban texture conservation

文章编号 1673-8985 (2018) 03-0053-06 中图分类号 TU981 文献标志码 A

### 作者简介

陈 鹏

上海市城市规划设计研究院 城市规划二所  
工程师,硕士

上海是国家第二批历史文化名城,有着丰富的历史文化资源。作为历史保护的地方立法,《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》”)已经实施了将近15年。虽然《保护条例》对于当时我国的历史文化保护工作具有重要的引导性和先进性,但为巩固近年来工作成绩,体现最新理念,应对未来新时期上海城市更新的新要求,需要对《保护条例》进行修订。

### 1 研究背景

#### 1.1 《保护条例》实施概况

早在1991年,上海就颁布了当时我国第一部有关近代建筑保护的地方性政府规章——

《上海市优秀近代建筑保护管理办法》。之后随着“历史文化风貌区”概念的提出,市人大颁布了《保护条例》,并于2003年正式实施。

《保护条例》共分为6个章节,包括总则、认定标准、历史文化风貌区的保护管理、优秀历史建筑的保护管理、罚则和附则。市、区、(县)各有关职能部门依据其要求,积极落实,已完成中心城、郊区的44片历史文化风貌区保护规划的编制和审批工作。依据标准和有关程序,相关部门积极开展了第四批和第五批优秀历史建筑的申报和保护技术规定的编制工作,建筑数量也从条例实施前的三批398处增加到现在的五批共1058处。《保护条例》同时增强了公众参与历史文化保护的意识和热情,每次文化遗产日对

\*住房和城乡建设科技计划项目《转型更新视角下特大城市历史风貌保护体系研究》(2016-R2-010)。

外开放的优秀历史建筑现场都会人头攒动。

《保护条例》当时在历史文化保护的地方立法中具有开创性和引导性。首先,条例提出了体现地方特色的“历史文化风貌区”和“优秀历史建筑”的概念,将保护范围由单个历史建筑或历史建筑群扩展至成片的历史文化风貌区。其次,优秀历史建筑定义体现了对近现代建筑遗产类型的关注。最后,条例为优秀历史建筑相关的建设活动管理提供了法律依据,例如条例中对历史保护建设活动和消防规范可能存在冲突的问题预留了接口。

## 1.2 新时期外部立法环境的变化

### 1.2.1 全球历史保护的新思潮

近年来,城市历史风貌的保护是国际遗产保护领域探讨的重点,其中联合国教科文组织提出的“历史性城市景观”更是进一步强调了保护的全面性。

2005年,联合国教科文组织发布了《维也纳备忘录:世界遗产与当代建筑——历史城市景观的管理》,首次提出通过保护“历史城市景观”(Historic Urban Landscape)来应对历史城市面临的开发压力,其定义为“植根于当代和历史上在这个地点上出现的各种社会表现形式和发展过程,涉及自然和生态环境中的任何建、构筑物(群)和开放空间的集合体;这些具有历史意义的城市景观塑造了当代社会,并有助于我们理解当今的生活”。

2011年,联合国教科文组织又发布了《关于历史城市景观的建议》,强调城市是一个动态变化的体系,历史城市景观是将城市地区作为具有文化价值和自然价值的历史性层级,这一概念远远超越了“历史中心区”和“建筑群”的范畴。“历史城市植根于特定场所的历史和其在当代的社会表现形式和发展过程,其核心理念是将历史城市视为历史和当前发展的动态层级,将持续变化的历史城市景观视为城市文化传统的一部分。在保护历史城市的过程中,无论如何绝不能危及由多种因素所确定的历史城市的原真性和完整性<sup>[1]</sup>。”

为了应对理念变化,各个国家也相应调整

了保护对象和相关立法,其中英国和日本最为突出。英国多年一直坚持在规划管理中实现历史风貌保护。2005年,在《规划政策陈述5:历史环境保护》中就已将保护对象从过去的单体拓展到历史环境的整体保护,并提出未来英国历史文化保护的主要对象为“历史环境”和“遗产财富”,将“对规划决策制定产生重要影响的建筑物、纪念物、场所、遗址、区域或者景观<sup>[2-4]</sup>”纳入保护范围。

2008年5月,日本正式颁布实施了《历史风貌致法》,其第一条中明确“位于城乡地域范围内,反映该地域固有历史和传统的人的活动,以及这些活动所发生的、有较高历史价值的建造物和周边街区,这两者融为一体形成了良好的街区环境,称为历史风貌”。历史风貌一词的概念就反映了法律关注的对象从自然环境到整体环境的延伸,从保护具体事物到维持历史环境运作机制及活力的扩充。“历史风貌”强调了对历史环境的整体性保护,不仅要保护“城郭、神社、佛阁等具有较高历史价值的建造物,也要保护周边传统建筑形成的历史街区等硬件环境和传统行事、日常生活活动等软环境及氛围<sup>[5]</sup>”。

综上,历史风貌保护更注重整体性,保护对象从历史建筑向历史环境拓展。保护措施上从过去对历史单体的保护控制提升到对历史环境的整体引导,强调保护和更新利用的有机结合。这些新理念变化都为未来《保护条例》修订提出了新导向。

### 1.2.2 国家立法层面

在《保护条例》实施后,国家相关立法层面最大的变化是国务院于2008年公布实施的《历史文化名城名镇名村保护条例》,该条例的出台为我国历史文化保护管理提供了重要的法律依据,明确了保护规划的编制要求、内容和法律责任。条例提出了“历史文化名城、名镇和名村—历史文化街区—历史建筑”的对象体系,明确了整体性保护的要求和原则、强调了科学规划和严格保护。其他包括2007年修订的《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国行政强制法》等,都对《保护条例》的修订调整提出了新要求。

### 1.2.3 其他地方立法层面

《保护条例》出台后的15年间,全国各地陆续出台了地方性历史文化保护法规。

从时间维度来看,2008年《历史文化名城名镇名村保护条例》公布前,国内城市多采用自己特色要素作为保护对象,例如天津、武汉、哈尔滨、南京等城市。在2008年后,北京、广州、南京都采用《历史文化名城保护条例》的形式。在2013年后,尤其是历史性城市景观概念在我国广泛应用后,厦门、青岛和威海开始以城市风貌或历史风貌为对象开展保护条例的编制。

从管理方式来看,现在许多历史文化名城都是采用两个法规同时管理的模式,即编制《名城保护条例》应对国家要求,同时保留体现地区特色的地方立法,最为典型的是广州的《广州市历史文化名城保护条例》(2015)和《广州市历史建筑和历史风貌区保护办法》(2013)(表1)。

## 1.3 修订的必要性

2015年颁布的《上海城市更新办法》和2017年的《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》(以下简称《实施意见》)等一系列文件更是标志着上海已经进入“内涵发展、逆向生长”的新阶段。在2017年初,上海更是开展了全市外环线范围内50年以上历史文化资源整体普查的工作,市主要领导提出“下决心采取最严格的措施”“中心城区以保护保留为主,拆除为例外”的工作要求,从“拆、改、留”转变为“留、改、拆”,以保护保留为主。随着城市有机更新理念的不断深化,上海将会有更多的历史建筑和区域纳入保护体系,从而保护城市记忆,更好地实现“上海文化”的建设目标。

《保护条例》从实施至今,有效加强了本市历史文化保护的力度,积极推动了相关保护工作的开展,取得了较好的社会效益。随着上海历史保护工作的逐步推进和深入,最新国际保护理念的出现、更新实施项目试点的探索,《保护条例》的对象体系、管理措施和支撑体系都出现了问题,亟待通过修订进行完善。

表1 部分地方性历史文化保护法规

实施时间	城市	法规名称
2003	上海	《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》
2003	武汉	《武汉市旧城风貌区和优秀历史建筑保护管理办法》
2005	北京	《北京历史文化名城保护条例》
2005	天津	《天津市历史风貌建筑保护条例》
2006	南京	《南京市重要近现代建筑和近现代建筑风貌区保护条例》
2009	厦门	《厦门经济特区鼓浪屿历史风貌建筑保护条例》
2010	南京	《南京市历史文化名城保护条例》
2013	广州	《广州市历史建筑和历史风貌区保护办法》
2013	杭州	《杭州市历史文化街区和历史建筑保护条例》
2014	哈尔滨	《哈尔滨市历史文化名城保护条例》
2014	青岛	《青岛市城市风貌保护条例》
2015	广州	《广州市历史文化名城保护条例》
2015	厦门	《厦门经济特区历史风貌保护条例》
2016	威海	《威海市城市风貌保护条例》

资料来源:笔者自制。

## 2 《保护条例》现有问题剖析

### 2.1 保护对象的问题

#### 2.1.1 保护对象需要拓展

《保护条例》以“历史文化风貌区”和“优秀历史建筑”作为上海历史文化保护的主要对象。现在上海已经建构了“点(文物、优秀历史建筑)——线(风貌保护道路(街巷)、风貌保护河道)——面(历史文化风貌区、风貌保护街坊)”的保护对象体系,其中虽然风貌保护道路有《上海市人民政府转市规划局关于本市风貌保护道路(街巷)管理若干意见的通知》作为依据,但是其法律效率远不如《保护条例》,而风貌保护街坊、风貌保护河道等新增保护对象的定义和管理尚无法律依据,急需通过地方立法纳入保护对象体系。

在《历史文化风貌区保护规划》中提出“优秀历史建筑、保留历史建筑、一般历史建筑、其他建筑和应当拆除建筑”的分级保护措施,而“保留历史建筑、一般历史建筑”作为城市历史风貌的景观基底,也缺乏相应的法律管理。

#### 2.1.2 保护对象的关系需要梳理

由于《保护条例》出台早于国家层面的相关法规,因此上海特色的“历史文化风貌区”和国家的“历史文化街区”、“优秀历史建筑”和“历史建筑”在定义和具体管理措施上存在差异,亟待通过地方立法加强衔接。

另外,优秀历史建筑和文物建筑一直存在

着“双重身份”的情况,在保护中容易造成权利的不清晰。在2014年新制定的《上海市文物保护单位条例》的第四十三条中已经在“既是不可移动文物又是优秀历史建筑的,由市人民政府相关行政管理部门依照文物保护的相关法律、法规和本市有关法规规定,共同做好保护工作<sup>[6-7]</sup>”预留了接口。因此在《保护条例》修订中也应增加相关内容。

#### 2.1.3 抢救性保护机制需要加强

在《保护条例》中对保护对象的定义、申报、遴选、公布和公众参与都有系统的要求,但是在面对突发情况的抢救性保护机制上仍有完善空间。在条文中对举报保护、处理措施、后续流程和监管保障都缺乏规定,影响了实施和操作性。

## 2.2 保护体系的问题

### 2.2.1 管理体系有待梳理

参与历史风貌保护的管理部门类型需要拓展。规土局、房管局和文物局是上海历史文化保护的三架马车。历史风貌保护是一个综合性很强的工作,文化、绿化、财政、水务等其他部门都会有所涉及,在《保护条例》的修订中应拓展参与部门的类型。

管理部门的层级需要下沉。过去历史保护管理工作主要由市级和区级部门承担,但是随着对象数量、类型的增加,区级部门在日常管理、巡查的压力与日俱增。近年来,街道层面网格化管

理在城市建设的作用中逐步凸显。因此在未来保护中应进一步增加街道、镇村层面的参与。

工作协调平台需要构建。2004年《上海市人民政府关于进一步加强本市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护的通知》提出“市政府决定成立上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护委员会(以下简称“历保办”),以加强对全市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护工作的统一领导和统筹协调<sup>[8]</sup>”。随着机构部门设置的调整,这两年历保办的平台作用有所削弱。在2017年市政府颁布的《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》也提出“区政府是推进本行政区域内历史风貌保护工作的实施主体,区政府应当指定相应部门作为专门的推进机构,具体负责组织、落实、督促和管理历史风貌保护工作<sup>[9]</sup>”,现在中心城黄浦、杨浦、静安等区都已经相继设立区级历保办,作为推进历史保护工作的机构,普陀等区也在筹备当中。因此《保护条例》修订中应纳入历保办的相关内容。

### 2.2.2 保护控制体系有待拓展

《保护条例》中对保护对象的控制管理都提出了相应的规定,但近年来新增保护对象的管控主体、程序和要求都亟需通过《保护条例》修订进行明确。尤其是上海从2016年开始公布的两批共250处风貌保护街坊,其中大部分和原规划指标存在冲突,保护工作面临压力,为后续保护和实施带来了难度。

其次,《保护条例》中对建筑单体强调了严格的分级分类管控,但是对于区域历史风貌的整体保护、空间肌理格局的规划引导手段仍有待探索。

最后,《保护条例》中对保护对象的更新利用和人居环境改善的内容有待进一步拓展。虽然在总则部分明确“历史文化风貌区和优秀历史建筑的保护应当遵循统一规划、分类管理、有效保护、合理利用、利用服从保护的原则”<sup>[10]</sup>,但是缺乏具体的措施和激励机制。针对现在超负荷使用严重的里弄类住宅、花园洋房等特色建筑类型,也需要探索提升人居环境品质的保护措施。

### 2.2.3 配套支撑体系有待丰富

在《保护条例》总则中提出设立风貌保护

专项资金,但是相关条文没有明确具体使用方式,缺乏具体操作性,至今专项资金帐户尚未落实。如何拓展资金来源,更好地吸引社会资本参与历史风貌保护,通过历史建筑出租和转让利用后的收益形成良性互动机制,这些都是《保护条例》修订的重点。

《保护条例》第五章明确了破坏保护对象建设活动的罚则,但是在条例中缺乏对促进积极保护、活化利用的奖励和激励政策。近年来广州、厦门等城市在地方立法中都已经地方立法中加入了奖励的法条,因此《保护条例》修订中应考虑增加相关内容。其他诸如公众参与、物业管理等内容,随着外部立法环境的变化,也应在地方立法中予以体现。

### 2.3 处罚力度的问题

上海一直践行着“最严格的保护体系”,但是这两年巨鹿路888号优秀历史建筑被拆除、外滩优秀历史建筑被粗暴刷粉、外白渡桥遭受土方车撞击等事件,不得不引起我们对《保护条例》中罚则内容震慑和处理力度的反思。

在罚则中对历史文化风貌区范围内违反保护要求的建设活动,优秀历史建筑的违法改性、迁移、拆除、修缮等行为提供了处罚依据。但是近年来破坏行为的类型呈现多样化,例如装修、改建、过度修缮等行为都需要进行控制,因此应增加涉及处罚的行为种类。

罚则中违法主体和处罚力度也应相应增强,在上述案例中追责的对象不仅应该是产权人(单位),相关建设行为的设计单位、施工单位包括监理单位都应承担相应的责任。作为地方条例,《保护条例》也需要尽可能地加大处罚力度,加强对破坏行为的震慑和处罚。

## 3 《保护条例》修订的导向

外部条件的变化和上海自身历史保护实践的经验总结都为修订创造了良好的条件,结合对问题的剖析,未来修订应体现以下导向:

### 3.1 践行理念、增强衔接

(1) 强调“严格保护、积极保护、成片保护”

的理念

《保护条例》在修订中应充分聚焦“严格保护、积极保护、成片保护”的核心理念,坚持分类分级的保护措施,保护历史文化风貌的原真性与完整性,加强对城市历史文脉的保育。

为进一步加强上海历史城市景观整体、动态和全面的保护,充分借鉴最新的国际先进保护理念,研究建议将《保护条例》的管控对象从过去的历史文化风貌区和优秀历史建筑拓展成更复合、多元,能体现不同时期发展脉络特征的“历史风貌”。

(2) 加强横向、纵向的概念衔接

和2003年的立法环境相比,国家层面已经出台了《历史文化名城名镇名村保护条例》,因此地方立法应与纵向国家法律法规衔接,梳理“历史文化风貌区”与“历史文化街区”的关系,明确历史文化风貌区基本可以等同于历史文化街区,在管理操作上仍以地方立法为依据,实施保护管理。现在上海的优秀历史建筑在对象内涵和保护要求上,与国家法规的“历史建筑”存在较大差异,而上海的“保留历史建筑”“一般历史建筑”又与国家的“传统风貌建筑”在定义上存在相似性,因此在建筑层面,概念的衔接将会是条例后续修订的研究重点。其他诸如历史文化名镇、名村的概念,则可以通过编制中的《上海历史文化名城保护条例》进行对接,明确控制要求。

在《保护条例》的修订中,厘清优秀历史建筑和文物的关系,明确区级及以上文物保护单位 and 优秀历史建筑存在重叠时,由文物部门主要管理,同时需要满足优秀历史建筑的规定征询房管部门的意见,并在《保护条例》修订中对保留历史建筑和文物的关系预留操作接口。

(3) 以《保护条例》修订为基础,形成顶层设计

《保护条例》是上海历史文化保护最为重要的地方立法和顶层设计,综合性强,涉及部门较多,单凭一部条例很难穷尽各方面的控制要求。应以《保护条例》修订为基础,构建由一系列、横跨多部门的标准、政策法规性文件,共同

构成的历史保护顶层设计,协同推进城市历史风貌的保护。

同时上海近年来已经出台的《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》《上海市城市更新规划实施办法》等涉及历史风貌保护的文件和法规进行梳理,在《保护条例》中修订应予以充分衔接或形成法规支撑。

对在《保护条例》修订中无法完全阐释和覆盖,需要后续新增增补或补充完善其他法规标准的内容,并预留接口,指导例如历史风貌保护专项资金的使用管理办法、保护规划编制的技术准则、历保办的设置和议事办法等操作性文件制定。

### 3.2 拓展对象、完善体系

(1) 拓展完善保护对象体系

作为地方立法,在《保护条例》修订中应拓展保护对象,将风貌保护街坊、风貌保护道路(街巷)、风貌保护河道和保留历史建筑等近年来历史风貌保护实践中所取得的成绩纳入保护对象体系。

在修订中确定这些新增保护对象的定义、认定流程、管理部门、管控要求、政策机制以及相应的惩罚,为后续的保护工作的推进提供法律依据和支撑。

(2) 增加参与管理的部门体系

增加管理部门层级,从过去的市级和区级部门,逐步延续到街道和镇、村,充分发挥其在网格化管理和日常巡查的作用。同时规土、房地和文物等相关部门应对相关业务人员进行技术培训,或者帮助他们联系专业机构,提升工作专业度。

明确历保办的功能和职责,充分发挥作为上海历史风貌保护议事和协调平台的地位,拓展其职责,纳入涉及风貌保护的宣传、教育、培训、研究等功能。地方立法也应对区级历保办的构建提供支撑。

拓展部门,增加历史风貌保护的参与度,将城管执法、财政、住建委包括物业管理机构纳入保护工作,共同开展“最全面”的保护。

(3) 完善保护流程体系

《保护条例》应进一步完善管理流程,在重

点环节有所突破,特别是对各类保护对象的普查、申报、认定、公布、调整、撤销、先予保护、标志设立、建档管理、保护要求的明确、告知、保护利用的监管,建立全生命周期的管理流程。

先予保护是需要完善的重点环节之一,首先保护对象应逐步向建筑物、构筑物、建筑群逐步拓展。其次应明确先予保护实施的主体,重点明确举报人可以向谁举报、接报部门如何开展后续操作等关键问题,对后续补偿奖励或惩处等配套措施也应通过修订完善。

### 3.3 严格保护、积极保护

#### (1) 完善保护规划体系,加强规划实施管理

在《保护条例》中对历史文化风貌区提出了保护规划编制的具体要求,随着对象拓展,在地方立法中应结合国家要求和上海地方特色,构建“历史文化名城——历史文化风貌区、风貌保护街坊——风貌保护道路(街巷)、风貌保护河道保护——优秀历史建筑保护技术规定”的保护规划层级体系。

在修订中还应明确保护规划和控制性详细规划的关系,明确历史文化风貌区保护规划即地区所在的控制性详细规划。现在中心城实现了控详的全覆盖,而近年来新增的风貌保护街坊地区之前已经有控详覆盖,并且基本未考虑风貌保护的要求。因此在修订中明确风貌保护街坊保护规划的定位和规划要求,对街坊内因历史保护而确需调整的开放空间、社区服务设施和基础教育设施,也应在街坊所在的社区单元或是全区范围内予以平衡并保障实施。

#### (2) 更严格的保护、更积极的保护

在《保护条例》修订时应秉承“严格保护”的理念,针对现在保护实践中出现的问题提出更为严格的控制要求。首先对保护对象的核心保护范围内应采取更为严格的管控措施,在原条例中“不得擅自改变街区空间格局和建筑原有的立面、色彩”基础上,对建筑的高度、体量进行控制,并对地块未来的建设容量进行严控。其次在明确优秀历史建筑和保留历史建筑不得擅自拆除的要求上,对保护范围内各类构成历史风貌基底的一般历史建筑和其他建筑的拆除

行为也应加强管理。在建筑层面,应加强对历史建筑及其周边历史环境的整体保护要求。

修订中也开展“积极保护”的探索。在保护历史环境物质形态上,加强对历史地区空间肌理的成片保护,强调应通过城市设计研究,对历史地区空间肌理保护提出要求。针对历史地区空间格局保护可能与现有规划、建设、消防等指标和规范的冲突,在修订中也应对未来规范和标准的修改预留接口和衔接程序。

地方立法应加强对历史地区和历史建筑功能业态更新和品质提升的内容。功能更新的合理性和可持续性更多是市场行为的结果,但是在修订中应对地区和建筑的更新利用,结合价值评估,依据保护要求,提出功能层面的导向和负面清单,杜绝不合理的使用现象。对历史建筑的利用设立可操作路径,完善监督、管理等控制要求。对里弄住宅为主的居住类历史建筑和区域应开展专题研究,提出历史保护和人居环境提升的具体要求。

### 3.4 探索创新、增加处罚

#### (1) 保护制度的创新探索

创新保护专项资金制度。保护专项资金一直是历史风貌保护工作的制肘,在修订中应对保护资金的来源、投入渠道、使用方式进行创新、探索,强调市区两级专项资金是鼓励社会资本参与历史风貌保护的撬杆,鼓励多元化、多途径的保护资金投入形式。在修订中应为后续会同财政部门编制专门的规范性文件明确保护专项资金使用的具体流程和管理措施预留接口,探索吸引民间资本投入的激励政策,如税收减免、资金补助、容积率转移和建立周转资金等。

创新风貌保护土地供给制度。在《实施意见》中已经明确对涉及风貌保护的项目可以采取差异化的土地供应模式,为后续土地捆绑开发和容积率转移提供了可操作的路径,因此地方立法应纳入相关内容,对项目实际开发中的同步实施开展监督管理。

创新保护征收制度。产权问题一直是困扰历史风貌保护的重点,大部分居住类历史建筑都存在着使用者责权利不对应、使用权人不具备保护修缮意识和能力的问题。在《保护条例》

修订中应探索将历史建筑纳入旧改征收范围的可能性,通过征收、置换、转让以及租赁权调整、解除等措施,寻求解决困扰保护利用的产权问题。

#### (2) 增加条例的处罚力度

针对历史风貌保护工作中出现的违法行为种类多样、涉事主体繁多、保护责任人权责不明晰等现象,首先应增加涉及处罚的对象类型,从过去主要对优秀历史建筑有关的处罚拓展到对涉及保留历史建筑、风貌保护街坊、风貌保护道路和风貌保护河道等对象的建设活动。其次,扩大处罚行为类型,从违法改性、迁移、拆除等行为扩大到违法装修、外立面随意涂抹和过度修缮等活动,通过街道层面日常巡查对这些活动进行长效监管。再次,追加处罚主体类型,不仅要处罚违法建设和破坏行为的产权人、使用人,更要对相关的设计单位和施工单位进行追责。最后,处罚力度应进一步加大,增加处罚款项的具体金额和处罚方式,在地方立法范畴下对违法活动进行最严格处罚。

## 4 对上海地方历史风貌保护立法的思考

### 4.1 以地方立法推动上海历史风貌保护的顶层设计

作为上海历史风貌保护最重要的地方立法,《保护条例》的修订工作须体现最先进的保护理念,加强与国家概念的衔接,为后续保护工作提出导向。《保护条例》不仅是法律依据,也是城市历史风貌保护工作顶层设计的纲领性文件和行动指南,更需要城市其他的法律法规、部门规章和各类技术准则的配套衔接,形成政策法规合力,实现全面的保护。建议以条例修订为基础,深化研究并出台保护规划的编制方法、历史风貌保护专项资金使用、相关部门职责、抢救性保护、涉及风貌保护的产权、土地和规划指标衔接等一系列规范性文件,构建体系完善、管理周期全覆盖的“法规政策和技术准则包”。

### 4.2 从“历史文化风貌区、优秀历史建筑”保护到“历史风貌”保护 通过地方立法将体现上海城市历史风貌特

色的要素纳入法定保护对象体系,通过保护对象内涵拓展,从过去保护单体向区域保护、历史性城市景观的整体保护逐步转化。

近年来从风貌保护街坊到外环内50年历史建筑的全面普查,上海开展了一系列风貌保护对象的拓展工作,这些对象是构成上海历史风貌的重要元素。这些元素在保护价值、对更新利用的适应性、保存状况等方面差异性较大。因此在地方立法时应充分考虑这些情况,对各类要素分级分类的管理,特别是对价值较高的要素应通过地方立法予以保护。而对价值相对一般,仅达到50年年限的建筑,则应制定相应的管理流程,对改建、拆除等建设活动进行快速管理处置。

#### 4.3 探索“格局保护”,营造“承载记忆、有温度”的场所

历史风貌保护和上海作为全球城市的文化竞争力息息相关,在地方立法中应提出未来在严格保护的基础上,探索更多的格局保护,营造传承历史地区空间特色,有温度的城市空间。在上海划定的两批共250个风貌保护街坊中,许多街坊建筑本体价值虽相对一般,但空间肌理、整体格局都体现着城市特色和底蕴。未来一方面可通过保护规划,明确保护要素和要求并作为地区项目的建设管理依据,另一方面通过地方立法或者相关技术准则进一步增加城市设计在历史地区的重要性,明确历史文化风貌区、风貌保护街坊内新建项目都应开展城市设计。城市设计通过对范围和周边城市肌理的综合研究、演绎、提取,提出“格局保护”的要求,并对新建项目的高度、容量、体量、色彩等要素进行整体控制。针对加强格局保护可能需要突破的规划、建筑、消防、防汛、绿化等建设技术规范或指标,也应通过地方立法调整预留接口。

在地方立法中也应为历史风貌保护和城市更新、历史文化资源的活化利用提出引导要求,探索积极保护的措施。通过地方立法和保护规划实现历史地区、历史建筑的整体活化复兴。在满足保护要求的同时应对适应性进行综合分析,结合地区整体功能定位和地区发展诉求明确具体功能。虽然地方立法或保护规划都很难

提出最合理的使用方式,但是可以明确地提出鼓励更新利用的导向,对更新的功能提出宏观导向和负面清单,而对利用改造活动则是结合分级分类提出控制要求。

#### 4.4 为“绣花一样”的精细化管理提供政策支持

上海已经进入了精细化管理和存量管理的阶段,因此历史风貌保护的地方立法不仅要保护控制向政策引导转化,更要为精细管理提供支撑平台。

首先,地方立法中应进一步明确参与历史风貌保护各部门的权责,同时以历保办为平台构建多方参与的管理体系,并配备相应的专家委员会为政府的保护决策提供支撑。其次,在立法中应着重梳理完善管理流程,加强全生命周期管理。最后,在地方立法中应为历史保护配套的专项资金、公共参与和违法惩处等内容提供支撑或是预留接口,通过其他规章进一步完善,建立历史风貌保护的支撑体系。

## 5 结语

在上海2035中提出上海将建设“卓越的全球城市”,历史风貌是全球城市重要文化竞争力的重要组成部分。作为地方立法,《保护条例》修订对未来上海历史风貌保护各项工作的开展将起到积极的引导作用,保护更多可以阅读的建筑,保护城市场所的温度。

(感谢上海市规划和国土资源管理局风貌处侯斌超处长、戴明副处长,上海市城市规划设计研究院张帆院长、赵宝静副院长、奚文沁所长、胡莉莉和同济大学张松教授在修订研究工作中的指导和帮助,感谢研究项目组迟英楠、李文墨、张莺、郭丹丹、李俊、应孔晋、周雯君、施燕、潘勋、扎博文和石珂的支持和协作。)

## 参考文献 References

- [1] 张松, 镇雪锋. 历史性城市景观理念的解读——国际城市保护领域的新动向[C]//中国城市规划学会国外城市规划学术委员会及国际城市规划杂志编委会会议论文集. 深圳, 2010: 355-359.  
ZHANG Song, ZHEN Xuefeng. Interpretation

of historical urban landscape: new directions in international urban conservation[C]// The Foreign Urban Planning Academic Committee in Urban Planning Society of China and Urban Planning International Editorial Board Meeting Proceedings. Shenzhen, 2010: 355-359.

- [2] 陈鹏, 胡莉莉, 扎博文. “全球城市”视野下上海历史文化保护的顶层设计——基于英国《遗产2020》影响启示的初探[J]. 上海城市规划, 2017(2): 60-64.  
CHEN Peng, HU Lili, ZHA Bowen. Top level design historic conservation methods for Shanghai under the new perspective of ‘global city’: the enlightenment of the heritage 2020 in England[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(2): 60-64.
- [3] 石莹, 王勇. 产权视角下历史街区保护与更新的市场化路径[J]. 规划师, 2016(5): 111-116.  
SHI Ying, WANG Yong. Market approach of historical district preservation and renovation from property right viewpoint[J]. Planners, 2016(5): 111-116.
- [4] 许五军. 赣州历史城区棚户区改造规划思路与实施策略[J]. 规划师, 2016(1): 15-20.  
XU Wujun. Shanty town renovation planning and implementation[J]. Planners, 2016(1): 15-20.
- [5] 薛里莹. 日本历史环境保护的法规体系及其相互关系的比较分析[D]. 上海: 同济大学, 2011.  
XUE Liying. The legal system and relationship analysis on the laws for the conservation of historic environment in Japan[D]. Shanghai: Tongji University, 2011
- [6] 上海市人民政府. 上海市文物保护条例[Z]. 2014.  
Shanghai Municipal Government. Regulations for Cultural Relics Conservation in Shanghai[Z]. 2014.
- [7] 高晓明, 王宇, 赵虎. 南京城市形态演化的历史时空成因研究[J]. 规划师, 2016(6): 137-141.  
GAO Xiaoming, WANG Yu, ZHAO Hu. A study on the space-temporal causes of Nanjing city morphology[J]. Planners, 2016(6): 137-141.
- [8] 上海市人民政府. 上海市人民政府关于进一步加强本市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护的通知[Z]. 2004.  
Shanghai Municipal Government. Notice to the enhancing conservation of the historic conservation areas and historic buildings in Shanghai by the Municipal Government[Z]. 2004.
- [9] 上海市规划和国土资源管理局. 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[Z]. 2017.  
Shanghai Urban Planning and Land Resource Administration Bureau. Advices on promoting urban regeneration and improving the conservation of historic urbanscape in Shanghai[Z]. 2017.
- [10] 上海市人民政府. 上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例[Z]. 2003.  
Shanghai Municipal Government. Regulation on the Conservation of Historic Conservation Areas and Historic Buildings of Shanghai[Z]. 2003.