

# 从“生存着的街坊”到“生活着的街坊” ——上海风貌保护街坊保护规划的对策初探

Leading 'Surviving District' to 'Living District': Planning Methods for the Historic Conservation Districts in Shanghai

陈 鹏 卞硕尉 李 俊 CHEN Peng, BIAN Shuwei, LI Jun

**摘 要** 梳理了作为上海历史风貌保护体系中重要新增对象的风貌保护街坊的产生过程和重要意义,分析在严格保护、成片保护和活化利用背景下遇到的问题。提出未来街坊的保护应以“生活着的街坊”为目标,针对现在保护工作中存在的整体风貌保护措施较弱、保护和民生诉求存在矛盾、保护规划的定位和内容不明确、保护规划的实施性不高等问题,从“上海2035”总体规划实施后各级城乡规划体系的联动、“评估+实施”两段式的核心保护管控方式、探索格局保护的新措施、配套完善相关的法律规定和政策机制、增加奖励措施等方面提出保护对策。

**Abstract** The paper focuses on the historic conservation district which is a new but important element of the conservation planning system of Shanghai. It cards the processing of the name list of district and analyses its problems facing strictly conservation, context conservation and creative reuse. The paper puts forward suggestions based on the problems such as lacking context conservation, conflicts between historic conservation and promotion of living conditions, and the uncertainty and poor implementation of conservation planning. The suggestions aiming to build a living historic conservation district include the joint efforts of different planning levels under the framework of 'Shanghai 2035', the conservation planning system focusing on 'evaluation and implementation', new methods for context conservation, and the enhancement of awarding policies.

**关键词** 风貌保护街坊;保护规划体系;实施方案;格局保护

**Key words** historic conservation district; conservation planning system; implementation planning; context conservation

文章编号 1673-8985 (2021) 01-0098-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20210115

## 作者简介

陈 鹏

上海市城市规划建筑设计工程有限公司  
高级工程师,硕士

卞硕尉

上海市城市规划建筑设计工程有限公司  
工程师,硕士

李 俊

上海市城市规划设计研究院  
城市规划二所 工程师

## 1 研究背景

### 1.1 风貌保护街坊的缘起

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。在市规划资源局、房管局和文物局引导以及《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》”)等法规<sup>[1]</sup>的保障下,逐步形成了以“点一线一面”构成的“最严格的保护体系”<sup>[2]53</sup>。

#### 1.1.1 第一批风貌保护街坊的名单产生

随着城市的快速建设,上海许多位于历史文化风貌区外具有历史价值的建筑和区域亟需进行整体保护和控制。为此,从2013年起上海开始对历史文化风貌区范围外历史文化资源进行整体普查,形成《上海市历史文化风貌保护保留对象与范围的扩大深化研究》<sup>[3]1</sup>和一份100多处对象的扩大名单。经过相关部门、专家和区政府的多次协商,最终形成第一份由

119个街坊和23条道路构成的《上海市历史文化风貌区扩大对象名单》。这是上海第一次提出“风貌保护街坊”的概念。

虽然名单实现了“扩区”和“抢救性保护”的目的,但是由于缺乏法定支撑,具体保护工作依然举步维艰,甚至出现名单公布后部分区加紧拆除建筑的情况。

### 1.1.2 聚集里弄住宅的第二批风貌保护街坊

2016年6月,上海召开贯彻中央城市工作会议精神推进大会,上海市领导提出:“历史风貌保护作为重点工作之一,应着眼于留存完整城市历史与记忆,建立健全更加严格的历史风貌保护制度。”为了进一步加强城市记忆和历史文脉的传承,开展抢救性保护,上海于2016年底开展了全市外环线以内50年以上历史建筑的全面普查工作,重点对全市石库门里弄建筑的保存状况进行整体全面的梳理和甄别,提出了一份以里弄为特征的风貌保护街坊名单(共131处),并在2017年经上海市人民政府批复同意后公布<sup>[4]</sup>。

至此,上海全市共有两批250处,总面积超过17 km<sup>2</sup>的风貌保护街坊(见图1)。

## 1.2 风貌保护街坊的定义

### 1.2.1 其他城市类似保护对象的定义

在历史风貌保护对象体系中,不仅是上海,许多国内超大、特大城市都有体现地方特征、以街坊或区域为单位的保护对象。

天津市最早在1996年版的《天津市城市总体规划》中划定了15片风貌保护区,总面积为949.4 hm<sup>2</sup>。在2005年的《天津市总体规划》中,对于风貌保护区进行调整,改为历史文化保护区和历史文化风貌区,其中历史文化风貌区是指历史文化保护区外,为更好地保护城市的风貌特色,保持历史格局,对历史建筑较为集中,在建筑风格、路网格局、空间形态等方面能体现出天津某一历史时期的地域文化特点,但历史风貌不是很完整的地区。现在天津的中心城区内共有9片历史文化保护区和5片历史文化风貌区,总面积约为850 hm<sup>2</sup>。

广州作为我国第一批历史文化名城,在2000年公布了第一批历史文化保护区。在2014年,广州市施行了《广州市历史建筑和历史风貌区保护办法》,提出“未被确定为历史文化街区,历史建筑集中连片分布,并具有一定规模;空间格局、景观形态、建筑样式等较完整地体现地方某一历史时期地域文化特点的区域”可以被确定为历史风貌区,现在广州市共有19片历史风貌区。在2016年起施行的《广州市历史文化名城保护条例》中,历史风貌区也是历史文化名城保护对象体系的重要组成部分<sup>[5]</sup>。

### 1.2.2 风貌保护街坊的定义

在《保护条例》中明确把“历史文化风貌区”定义为“历史建筑集中成片,建筑样式、空间格局和街区景观<sup>[6]</sup>较完整地体现上海某一历史时期地域文化特点的地区”<sup>[7]</sup>。

与历史文化风貌区相比,风貌保护街坊的面积相对较小,且风貌特色和建筑的保护价值可能相对一般。当时,笔者所在项目组对风貌保护街坊的初步名单制定提出以下3条标准<sup>[8]</sup>。

(1) 以完整街坊为单位,街坊内拥有一定数量具有风貌保护价值的花园住宅、新式里弄、公寓、公共建筑等历史建筑及其群体。

(2) 除了建筑以外,街坊内拥有历史形成的道路与巷弄系统、古树名木、历史形成的构筑物(围墙、雕塑等)、地面铺装、绿化庭院、广场等公共空间,特色鲜明或独特。

(3) 通常情况下,由历史建筑及其绿化、庭院、弄巷等环境组成的历史特色范围不小于街坊面积的30%。

结合评估标准,风貌保护街坊在定义上应突出3大特点:在空间上,与现有历史文化风貌区存在不重叠性;在特征上,风貌保护街坊的价值更多体现在需要成片保护的空间格局和空间肌理上;在范围上,风貌保护街坊应有道路、河流等明确物理边界,以街坊为基本单位。

综上,提出风貌保护街坊的定义应为“位于历史文化风貌区以外,拥有一定数量、具有保护价值的历史建筑,或者空间格局和街区景观具有历史特色的街坊”<sup>[257]</sup>(见图1-图2)。

## 1.3 研究重点

风貌保护街坊是对上海历史风貌保护体系的重要补充。这些街坊不仅涵盖了体现城市生活情态的各类场所,更承载了城市发展的记忆和脉络。但作为一个新增的保护对象,在成片保护、严格保护和活化利用的新要求下,如何结合“上海2035”总体规划的实施,加强风貌保护街坊的保护规划和管理,加强与项目实施的结合,更好地实现保护和利用的相互促进,都是亟需解决的问题和挑战。基于以上背景提出对风貌保护街坊保护和管理的对策<sup>[9]</sup>,旨在引导街坊从现在“生存着”的街坊逐步走向“生活着”的街坊。

“生活着”目标的核心是关注街坊的可成长性和可持续性,强调物质要素和非物质要素的整体保护和传承。结合实施方案不仅关注街坊物质空间的保存和延续,还要通过空间肌理和特色上的传承、生长和演绎,使其成为承载城市新功能、新生活的场所。这些功能符合城市更新和发展的导向,满足市民的生活诉求,富有活力和可持续的生命力。与此同时,它们又是承载城市温度的空间和场所。

## 2 风貌保护街坊面对的问题和挑战

### 2.1 如何加强对地区历史风貌的整体保护和传承

目前,上海已经逐步迈向“历史风貌”的新阶段<sup>[254]</sup>。与传统的历史文化风貌区相比,虽然在建筑单体价值上风貌保护街坊普遍没有风貌区或优秀历史建筑突出,但是这些街坊整体对于上海城市的空间格局肌理有着举足轻重的作用。例如在250处风貌保护街坊中有超过半数为石库门里弄类型(见图3)。这些里弄住宅的空间肌理承载着城市的温度,对城市精神的塑造有着重要的作用和意义。

### 2.2 如何平衡历史风貌保护和民生诉求的关系

在风貌保护街坊中,毛地地块多达26处,面积接近100 hm<sup>2</sup>,许多街坊内居民生活条件

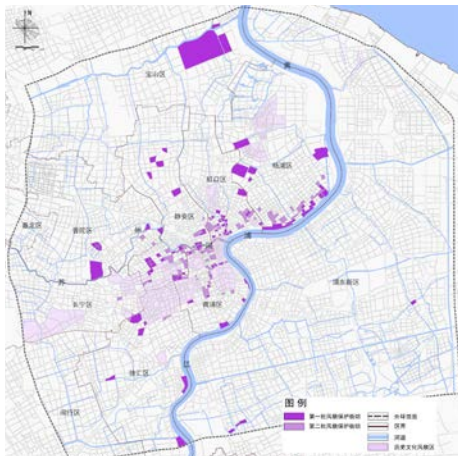


图1 风貌保护街坊分布图  
Fig.1 Distribution of the historic conservation districts in Shanghai

资料来源:笔者自绘。

较差,旧改动迁意愿强烈,急需通过实践解决矛盾。同时,如何在风貌保护街坊中增加公益性社会服务设施、开放空间和公共活动场所,也是保护规划中需要重点考量的内容。

另一个挑战是如何实现保护和利用的相互促进,强调在严格保护历史文化资源的同时需要关注合理的功能利用。在下一步风貌保护街坊保护规划中,应考虑如何在区域层面整体统筹确定风貌保护街坊的发展和功能定位,使其满足地区发展的需要;在街坊、地块整体层面,依托空间肌理的演绎传承,探索活化利用的新模式,使传统建筑环境空间可以承载现代生活活动的需要等问题。

### 2.3 如何明确风貌保护街坊保护规划的定位和内容

与之前历史文化风貌区保护规划作为所在地区的控制性详细规划不同,由于上海从2008年起已经开展了中心城控制性详细规划全覆盖的工作,风貌保护街坊所在地区大部分已经有控制性详细规划覆盖。许多街坊在控制性详细规划编制过程中并未太多考虑历史风貌保护的要求,导致各类历史保护要素与规划用地边界、用地性质、规划指标、公益性设施、开放空间等要素的配置和布局存在冲突。这些都需要开展相应的梳理和调整工



图2 风貌保护街坊照片  
Fig.2 Photos of the historic conservation districts

资料来源:笔者自摄。

作。而“上海2035”总体规划的实施,也为明确风貌保护街坊规划的内容和定位提供了平台和机遇。

同时,2003年起实施的《保护条例》对历史文化风貌区的定义、管理主体、保护管理要求以及法律责任都有明确的规定,对实现“最严格的保护体系”有着积极的支撑作用<sup>[9]</sup>。而风貌保护街坊作为新增的保护对象,需要在相关法律法规的修订中明确其定义、保护规划的内容、管理要求和法律责任,为后续工作的开展提供重要的支撑和引导。

### 2.4 如何加强保护规划的实施和项目落实

两次风貌保护街坊的普查和名单的公布带有抢救性保护的意味,如前文所述,部分街坊包含了旧改地块或者已经有了收储计划和规划方案。在第二批风貌保护街坊公布的同时,明确提出“街坊原有规划暂停执行”的要求。因此,与历史文化风貌区相比,风貌保护街坊与项目的具体实施结合更为紧密,更需要在落实严格保护要求的同时,注重规划的实施性和具体项目的落实。

目前,上海在已有历史风貌保护更新项目

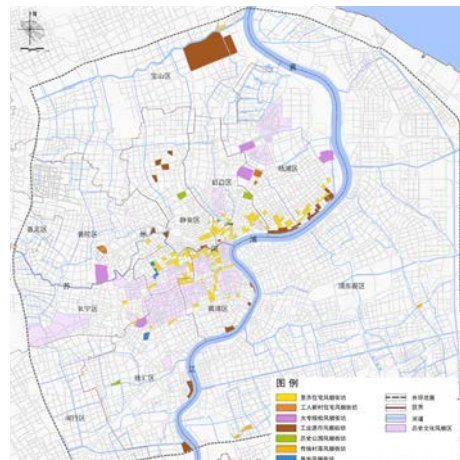


图3 风貌保护街坊分类分布图  
Fig.3 Distribution of the historic conservation districts by types in Shanghai

资料来源:笔者自绘。

中反映出来的各类建设指标存在局限,资金、土地和实施配套政策及机制上有待创新等问题,也会成为制约未来街坊保护更新的瓶颈。例如,在进行传承原有历史空间肌理的建设活动时,往往无法满足现在的建筑贴线率、绿地率、容积率、建筑间距等指标的要求;项目启动资金高、财务生存能力差;在土地政策上存在出让形式受到限制、指标难以平衡等问题。为

实现风貌保护街坊更好的保护利用,协调城市更新和发展的诉求,需要完善规划、资金、财税、土地、房屋等多方面政策。

### 3 风貌保护街坊的保护对策研究

#### 3.1 融入城乡规划体系的多级规划协同保护

由于风貌保护街坊的保护涉及地区城市更新、服务设施和开放空间等民生诉求,以及道路红线、市政设施和开发规模调整等一系列问题,为进一步加强整体保护、有效保护和积极活化利用,应充分抓住“上海2035”总体规划实施的新机遇,强调多层次规划的协调统筹,形成保护合力。

为与“上海2035”总体规划相衔接,提出需要构建由“总体规划—单元规划—详细规划—实施方案”4个层级组成的历史风貌保护规划体系,并通过立法明确其他各类城市专项规划应与保护规划相协调。在新的体系中,重点在单元规划、控制性详细规划和实施规划3个层级,增加风貌保护街坊相关内容。

##### 3.1.1 单元规划的统筹协调

在“上海2035”的城乡规划体系中,单元规划将扮演更为重要的角色,上承分区规划,下启控制性详细规划,促进市区协同、实现“统一规划、统一领导、统一规范、分级管理”。现在单元规划的主要内容之一就是优化公共服务设施布局,强调平衡和充分配置,同时完善绿化和开放空间的布局、提升使用品质和开放性<sup>[10]</sup>。

新一轮单元规划的编制为现在风貌保护街坊面临的保护要求与城市更新的诉求平衡,提供了一个统筹协调的平台。在单元规划中,不仅要在重点专项和单元图则中落实风貌保护要求,更要平衡在各个风貌保护街坊中由于历史风貌保护要求而必须调整的公共性和公益性服务设施、基础教育设施或开放空间,强调保护和民生诉求并重。

##### 3.1.2 保护规划的底线明确

在“上海2035”的城乡规划体系中,详细规划层级分为控制性详细规划、专项规划和村庄规划3种类型。在《保护条例》的修订中,

已经明确将风貌保护街坊作为历史风貌的重要空间载体纳入法定对象体系。在新的《保护条例》中不仅规定了风貌保护街坊的定义,更进一步明确了其保护规划的内容要求和定位,提出“历史文化风貌区、风貌保护街坊的保护规划可以作为地区的控制性详细规划”。在风貌保护街坊的保护规划编制中,不仅包括街坊内地块划分、用地性质、规划指标等控制性详细规划必需的内容,还形成保护要素的框架和底线保护的要求,对下一步实施方案提出控制引导要求。

##### 3.1.3 实施方案的细化落实

为加强保护规划的实施性,且符合现在上海城市更新从过去“拆、改、留”到“留、改、拆”的新导向,上海应在历史风貌保护规划体系中增加实施方案的层级。

实施方案一般以街坊作为单位编制,内容较为多样,对风貌保护街坊的保护工作有着重要的作用和意义。通过实施方案编制可以细化、优化各类保护要素的保护要求,同时对传承街坊空间格局和肌理特色,促进整体活化利用、容纳现代功能,加强历史建筑多样保护利用方式的探索都有着积极的推进作用。

#### 3.2 形成“评估+实施”两段式的核心管控模式

结合城乡规划体系的多级规划联动,在风貌保护街坊的实际保护管理中将进一步突出“保护评估、实施方案”这两个核心阶段的重要作用和作用。

##### 3.2.1 构建整体、全面的保护评估体系

现在的保护理念更强调对历史性城市景观的整体性保护控制,其中如何加强对历史地区及周边新建活动的控制是保育历史环境的重点。

与过去历史文化风貌区相比,风貌保护街坊的面积和规模较小、空间分布零散、风貌特色更为杂糅。因此,整体、全面的评估是明确保护规划要求最为重要的基础。

(1) 区域层面,更具宏观视野的整体评估为完善、丰富评估部分的内容和要求,应

从区域层面开展风貌保护街坊的价值评估和历史文化资源的梳理工作。结合现在单元规划的编制,可以从全区建制沿革演变、历史发展脉络进行全面的梳理,重点分析风貌保护街坊对全区或上海城市发展历程、城市建设、产业特色、红色基因、场所记忆或社区集体记忆方面的作用和意义,从宏观、整体层面分析风貌保护街坊的历史价值。结合单元规划中文化控制线的划定要求,对全区点(文物保护单位、优秀历史建筑、文物保护单位、古树名木)、线(风貌保护道路、街巷或河道)、面(历史文化风貌区和风貌保护街坊)等各类历史文化资源的类型、布局和保护范围开展全面的梳理,重点通过叠合各种保护要求,分析和评估对象的空间关系。

为进一步加强加强对整体风貌的管控,在全区层面风貌保护街坊的评估中还可以结合历史研究,依据符合地区历史发展脉络、地缘相近、类型相似、反映地区发展特征和时代特色等原则,以一定风貌特色为核心元素,将多个风貌保护街坊作为一个风貌次分区开展历史风貌特色的整体评估研究(见图4)。

区域层面的整体分析对挖掘风貌保护街坊的价值,提出覆盖全面、类型完善的保护对象框架都有着积极的引导作用。

(2) 街坊层面,结合城市设计的保护要求评估

依据区域层面整体的历史价值分析,风貌保护街坊的保护规划应包括各类要素保护要求,以及结合城市设计所提出的历史环境整体保护要求。其中各类要素的保护要求应为强制性、底线管控的内容要求,而城市设计研究也可以结合实施方案的编制在后续阶段开展。

在保护要求的制定中,首先应根据风貌保护街坊的历史沿革、现状特征,总结评估街坊的历史价值和风貌特征,针对街坊类型主题多样的特点,保护重点应有所侧重,并着重研究街坊整体空间格局、肌理的演变过程。

为落实整体保护、成片保护的新理念,应对以“历史风貌”作为整体管控对象的新趋势,在价值评估基础上,风貌保护街坊需要构

建覆盖全面,涵盖空间肌理、建筑物、景观环境、非物质要素4大类型的保护对象框架体系。

关注街坊内现状建设和功能使用情况,分析街坊现状主要功能类型和布局,分析各类历史文化要素的空间布局、现状各类历史建筑的价值和保存状况,提出需要重点保护、抢救性保护、整体成片保护或有巨大改造更新利用潜力的区域或建筑。关注街坊内的弄巷、院落、水体等开放空间体系,分析现状开放空间、庭院和植被的历史价值、布局和保存状况,提出需要保护的對象类型。

结合保护对象框架体系,在街坊内划定需要整体保护空间格局的范围,明确保护建筑、需要保留的历史建(构)筑物的保护要求,对线型要素(风貌保护道路、风貌保护街巷、风貌保护河道)、开放空间(庭院及绿化空间、古树名木和其他需要保护的树木、驳岸、铺地、构筑物等历史环境要素),以及其他历史要素提出分级分类的保护要求。针对不同街坊的风貌特色,可以有特色的控制要素,例如金陵路沿线骑楼、石库门里弄鱼骨状的空间肌理、滨江工业遗产等。在体系中也应注重物质要素和非物质要素的整体保护,对街坊内蕴藏的红色基因、史实典故、名人故居、生活习俗、路名、地名等非物质文化遗产要素进行综合分析和评估,明确需要保护的要素。

各类保护要求最终可以通过街坊附加图则的形式,纳入街坊所在的控制性详细规划,实现保护控制管理。

为应对现在风貌保护街坊保护要求与已有控制性详细规划冲突的问题,在保护规划中应增加对已有规划要求比对的内容。在评估保护要求的同时,应对控制性详细规划情况进行同步梳理,包括对规划编制、实施情况,梳理保护要求和规划地块、在待建地块、规划道路红线、交通市政设施之间的关系,从系统性的角度分析下一步保护实施方案的导向建议。对街坊中确因历史风貌保护要求而需要调整的公益性公共服务设施、基础教育设施和开放空间,应在评估中提出建议,并结合单元规划在单元或全区层面提出平衡调整的方案并予以

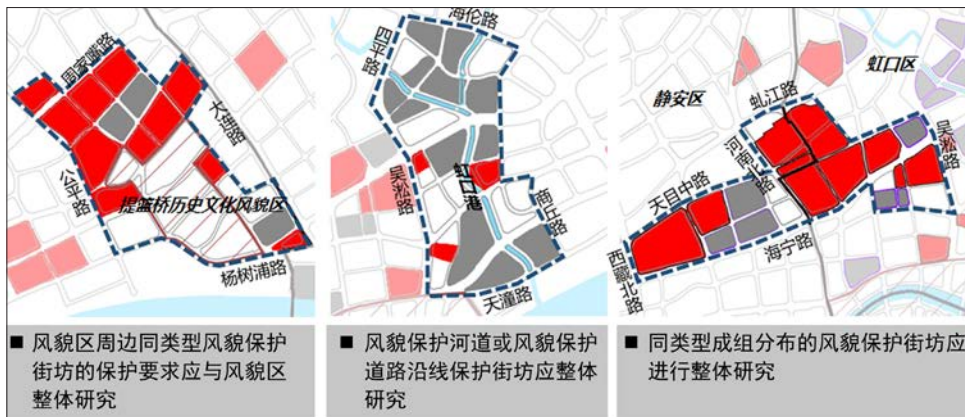


图4 次分区的3种类型

Fig.4 Three different types of historic characteristic subareas

资料来源:笔者自绘。

落实。

对因历史风貌保护要求而转移开发权或者是捆绑地块,应在保护规划中明确提出后续实施方案中应确保保护项目和承接转移项目的同步开工、同步建设和同步验收,避免捆绑项目中风貌保护项目实施和同步性差的问题。

### 3.2.2 依托保护评估,开展城市设计,制定实施方案

结合保护评估明确的对象框架和保护要求,下一步街坊可以根据自身情况明确实施主体和合作机制,制定实施方案。

在实施方案中应加强城市设计研究。在风貌保护街坊的城市设计方案中,除了传统的空间和体量的关系研究外,应重点关注两部分的内容,一是探索如何传承演绎地区空间格局肌理;二是通过重要视点、界面的三维视线分析,减少对历史环境的影响。

与历史文化风貌区相比,风貌保护街坊范围内的建筑单体价值可能并不突出,但是这些街坊中有许多真切反映了上海某一阶段空间结构、城市肌理逐步演化的进程,是历史性城市景观重要的组成部分。在城市设计方案中应加强对街坊空间肌理的整体研究,明确场所价值和空间特色,强调对空间肌理的“严格保护、传承演绎”。对空间肌理价值突出、保存完好且建筑价值较高的区域应强调“严格保护”肌理空间形式、尺度等要素,采用修补、织补等“微”设计手法,对历史空间肌理进行修复和

还原。对其他具有价值的空间肌理应提取特色和模式,采用演绎、对比、协调、类比等多样的设计手段,对空间格局特色进行创新演绎,而不应简单抄袭复制。

结合全市层面的保护规划、总体设计以及单元规划的总体城市设计专项研究中明确的重要历史景观视点、界面等要素,应在城市设计方案中对新建建设活动的影响开展相应的视线模拟分析,研究建筑体量、色彩、形制对场所历史环境的影响,实现风貌的整体协调。

例如,在上海市第一个风貌保护规划的实践探索中,针对金陵路198、200街坊的保护要求,开展了城市设计方案的研究(见图5)。其中重点提出格局保护的要求,并通过多视点(包括老城厢、外滩等重要视点)的模拟分析,提出对标志性建筑的高度和位置的调整原则。在调整后,虽然高层建筑对历史环境还是会造成一定影响,但是经过各方博弈调整后的方案保全了金陵路沿线骑楼和里弄建筑的空间格局等要素<sup>[11]</sup>。

目前,实施方案在历史风貌保护中的重要性不断提升,它不仅将细化、落实风貌保护规划的要求,同时更将加强保护规划的实施和项目的推进落实。实施方案在内容上不仅包括前文提到的城市设计等空间设计要求,对街坊的具体功能定位、业态构成、各类公共服务设施、交通设施、市政设施和地下空间也提出了具体方案,明确项目的实施主体、推进计划和资金

使用等内容。同时,在“留、改、拆”和城市更新的新导向下,实施方案也将对街坊内各类历史建筑提出具体的保护修缮、更新利用方案。

实施方案的编制应由区政府、开发商和其他利益相关人共同组织编制,并由市级相关部门和专家负责技术支撑、指导和最后把关。区政府应以区或单位为空间范畴,针对各类项目开展整体、统筹的实施方案研究。计划中不仅包括风貌保护街坊的项目,也应和其他城市更新项目,及道路、河道等系统性项目相衔接,实现整体更新发展的目标。整体的实施计划编制有助于各个项目在功能上错位互补,避免同质

化竞争,并预留一定弹性和调整的空间。

### 3.3 积极探索格局成片保护的新措施

结合现在《保护条例》修正和保护技术规定的完善,未来在风貌保护街坊的保护实践中应通过划定“肌理控制范围”和“需要保留的历史建筑”,落实对历史环境、空间肌理的整体成片保护,实现对空间肌理的活态传承。

针对风貌保护街坊范围内许多地区空间肌理价值大于建筑单体价值的特点,在保护规划或控制性详细规划中可以将“需要整体保护的历史环境空间肌理、格局和尺度的区域”划定

格局保护的,在图则中通过划定范围和位置,标注区域的进深尺寸并进行管控。范围内各类建设活动应注重历史风貌的整体保护,强调空间肌理、街巷格局、建筑尺度的保护和传承。确因历史文化风貌保护需要无法达到规定标准的,建筑间距、退让、面宽、密度等可以经专家论证后,由市规划资源部门研究后确定。

《保护条例》修正方案中也指出可以在保护规划或者控制性详细规划中提出“需要保留的历史建筑”。这些建筑可能无法达到优秀历史建筑的价值要求,但对空间格局整体保护有着重要的意义,可以采用更为多样的保护措施。因此,结合“评估+实施”两段式的管理方式,在评估阶段首先对这些历史建筑明确“不得随意拆除、迁移”的底线型控制要求。之后在实施方案阶段,通过各种设计措施,在保护风貌特征的基础上,进一步促进历史空间的功能适应性,并细化具有操作性的保护措施(见图6)。

### 3.4 配套完善风貌保护街坊相关的政策机制

#### 3.4.1 结合顶层设计,明确标准定义

从2003年实施至今的《保护条例》在上海历史风貌保护工作中一直起着顶层设计的作用。为应对新的变化和趋势,全面修正后的《保护条例》已于2020年1月正式实施,其中从过去的历史文化风貌区、优秀历史建筑拓展到历史风貌区的整体保护,将风貌保护街坊纳入法定规划的对象体系。

通过法律法规明确风貌保护街坊的定义、保护规划定位、规划内容、管理要求,为后续的保护管理提供最为坚实的支撑。同时,以条例修正为核心,上海也将开展历史风貌保护规划编制技术规定等一系列相关规范的调整和优化工作。这些技术规定和规范对加强保护评估和实施方案的编制与衔接、探索格局保护的多样措施都有着重要的作用。

#### 3.4.2 多样鼓励措施,激发街坊活力

为进一步加强风貌保护街坊实施方案的落实,应制定一系列相关的鼓励和支持措施,激发各方积极参与风貌保护街坊项目的积极性。

首先,应建立由各个利益方协同参与的合

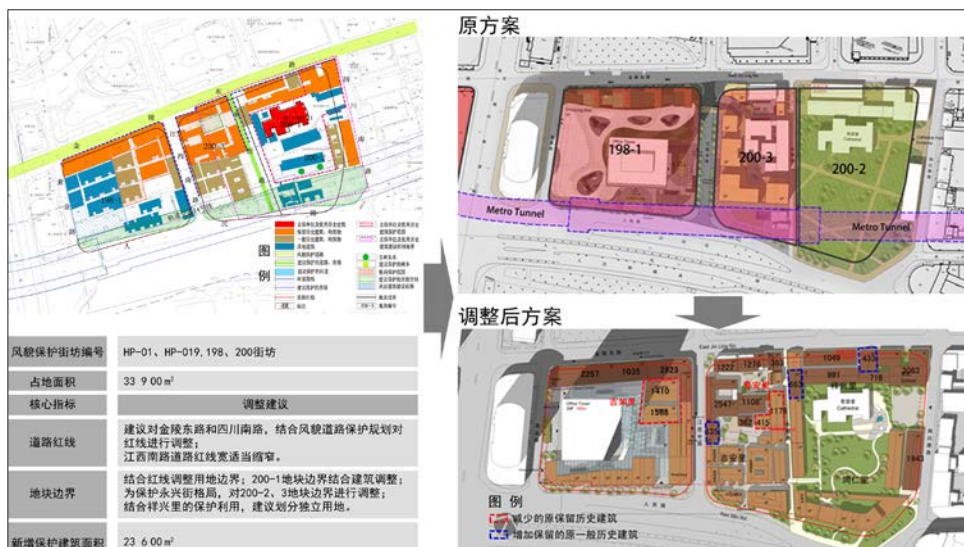


图5 城市设计方案引导下的方案优化  
Fig.5 Improved scheme guided by urban design

资料来源:笔者自绘、贝诺建筑设计公司。



图6 格局保护新路径的实践  
Fig.6 New practice for the conservation of urban context

资料来源:笔者自绘、贝诺建筑设计公司。

作平台机制,鼓励居民、政府、开发商、专家沟通协作,通过PPP(公私合作模式)、产权置换股份等多种类型的合作模式形成联合体,共同推进实施方案的运作<sup>[12]</sup>。

其次,针对风貌保护街坊面积相对较小,保护和发展的矛盾较大的问题,需要土地政策上的创新和支持。一方面,对可能有更新建设活动的风貌保护街坊应鼓励采用整街坊共同开发建设的形式,鼓励同时序的开发建设,强调街坊地下空间的整体开发、市政设施的综合设置、道路和公共通道的共享。另一方面,积极探索更新地块和周边、单元范围内或是更大层面捆绑出让的形式,对因风貌保护等原因带来的容积率变化、开发总量下降等情况,可以在新建地块中予以相应的补偿和奖励,并采用带方案出让、存量补地价等多样化的土地出让方式。

最后,应丰富历史风貌保护项目的各类奖励措施和鼓励机制,增加各方参与的积极性。一方面,增加项目实施中的各类激励措施,包括对新增风貌保护对象的面积奖励,通过设立风貌保护项目基金、允许历史建筑作为抵押、创新相关金融产品等措施增加财务生存能力;另一方面,丰富上海历史风貌保护专项资金的用途,对积极参与风貌保护街坊项目的主体和个人予以一定的奖励。通过多样的配套措施,激发街坊活力,实现“生活着的街坊”的保护目标。

#### 4 结语

通过研究,上海市已逐步开展对风貌保护街坊的评估工作,部分试点街坊已在评估明确的框架下完成控制性详细规划调整和实施方案的编制。例如“肌理控制范围”和“需要保留的历史建筑”等格局成片保护的重要措施,在历史文化风貌区、风貌保护街坊以外的石库门里弄地块的整体更新中得以运用,有效地实现了地区历史文脉、空间肌理和场所温度的整体保育。

未来随着全市历史风貌保护工作的全面推进,风貌保护街坊将会扮演更为重要的角色。一方面,应进一步完善保护规划和实施方

案的关系,在严格保护的同时真正实现成片保护和活化利用;另一方面,应进一步完善配套机制和奖励措施,通过全面地参与、保护,赋予街坊新的活力,实现从“生存着的街坊”走向“生活着的街坊”的目标。

#### 参考文献 References

- [1] 戴明. 上海市历史风貌保护规划管理实践和探索[J]. 上海城市规划, 2010(5): 52-56.  
DAI Ming. Research on heritage conservation administration in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2010(5): 52-56.
- [2] 陈鹏. 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[J]. 上海城市规划, 2018(2): 53-58.  
CHEN Peng. 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[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(2): 53-58.
- [3] 上海市城市规划设计研究院. 上海市历史文化风貌区扩区和深化工作[R]. 2014.  
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. The exploration research for the historic conservation areas in Shanghai[R]. 2014.
- [4] 上海市城市规划设计研究院. 外环线以内集中成片历史风貌资源拓展研究[R]. 2017.  
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Research on the exploration of cluster historic resources inside the out-highway of Shanghai[R]. 2017.
- [5] 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 People's Government. Regulation on the conservation of historic conservation areas and historic buildings of Shanghai[Z]. 2003.
- [6] 张松, 镇雪峰. 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. 2010.  
ZHANG Song, ZHEN Xuefeng. Interpretation of historical urban landscape[C]//International Academic Committee of Urban Planning of China Urban Planning Society, Editorial Board of International Urban Planning Journal. 2010.
- [7] 广州市规划和自然资源局. 广州市历史文化名城

保护条例[Z]. 2016.

Guangzhou Municipal Planning and Natural Resources Bureau. Regulation on the conservation of historic city of Guangzhou[Z]. 2016.

- [8] 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(1): 60-64.  
CHEN Peng, HU Lili, ZHA Bowen. Top level design historic conservation methods for Shanghai under the new perspective of 'Global City'[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2017(1): 60-64.
- [9] 张松. 上海的历史风貌保护与城市形象塑造[J]. 上海城市规划, 2011(4): 44-52.  
ZHANG Song. Conservation of historic feature and creation of city image in Shanghai[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2011(4): 44-52.
- [10] 凌莉.“体系衔接与治理创新”——上海市单元规划的演进与探索[J]. 上海城市规划, 2018(4): 80-95.  
LING Li. System cohesion and governance innovation: the evolution and exploration of Shanghai unit planning[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2018(4): 80-95.
- [11] 上海市城市规划设计研究院. 中心城风貌保护街坊保护规划研究及城市设计试点工作[R]. 2016.  
Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. The conservation planning and urban design research for the historic conservation district in Shanghai [R]. 2016.
- [12] 陈鹏. 英国城乡规划体系下的历史环境保护[D]. 上海: 同济大学, 2008.  
CHEN Peng. The historic environment conservation of England under the urban planning system[D]. Shanghai: Tongji University, 2008.