

上海历史文化风貌区规划与建筑管理方法的探索

文 | 周俭 | ZhouJian | 上海同济城市规划设计研究院院长、教授、博导

| 奚慧 | XiHui | 同济大学城市规划专业博士生

| 陈飞 | ChenFei | 上海同济城市规划设计研究院

上海市于 2003 年 1 月开始实施《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》，上海市中心城区在《保护条例》适用范围内的历史文化风貌区有 12 片，共计 27 平方公里。在上海市颁布《保护条例》后，上海市城市规划管理局组织编制完成了 12 片历史文化风貌区控制性详细规划层面的保护规划，同时，随着风貌区内部分建设项目的启动，在局部地区着手编制了修建性详细规划层面的街坊保护规划，并由上海市房地局组织在完成修建性详细规划层面保护规划的街坊内开始编制“建筑拆、改、留规划”、“建筑修缮规划”和“建筑修缮设计”。所有这些工作，标志着上海历史文化风貌区的保护在《保护条例》颁布的新条件下，在管理方法上开始了一种新的尝试。

四项基本原则

一、整体性原则。历史文化遗存是连同其环境一同存在的，对一个历史文化风貌区来说，风貌区的价值和保护风貌区的意义正是在于它的整体环境。对于城市、街区、地段、景区、景点而言，不仅要保护历史建筑本身，还要保护其周围的环境以及其中包含的非物质历史要素，仅仅保护建筑物本身便会丢失风貌区的整体风貌和它的价值。

二、原真性原则。要保护历史文化遗存原先的、本来的、真实的历史原物，要保护它所遗存的全部历史信息，包括风貌区历史形成的城市肌理、空间布局、街巷尺度、建筑实物和绿化环境。

三、可持续性原则。历史文化风貌区是城市发展的一项独特的资源，保护风貌区的最终目的是为了风貌区本身以及整个城市的持续发展。风貌区的情况特别复杂，包括居住问题、人口结构问题、交通问题、环境问题以及功能转化和发展问题，因此历史文化风貌区的保护是长期的、持续的工作，不能急于求成。

四、分类保护原则。历史文化风貌区包含了不同历史时期留下的各种类型和风格的建筑物，它们相互交织在一起，而且建筑的保存状况也千差万别，大片拆迁和大片重建会破坏风貌区的多样性和丰富性。因此，需要根据历史建筑不同的历史、科学和艺术价值、不同的完好程度，城市空间不同的环境特征等，采用分类制定保护规定和整治措施的方法，保护历史风貌的多样性，使规划管理具有操作性。

六种建筑分类

从风貌区的规划管理要求看，风貌区中哪些历史建筑必须保留？哪些建筑必须拆除？除了必须保留和必须拆除之外的建筑物又应该如何对待？是一个无法回避的问题，因此需将对建筑的分类评价与相应的保护、更新措施相结合，才能使之成为风貌区管理的法律工具和技术基础。

对风貌区内的建筑物进行分类，目的是为了制定风貌区内所有建筑物的规划管理要求，不应等同于一般的“建筑风貌评价”或“建筑质量评价”，而是在综合了建筑的历史文化价值、建筑的保存状况以及现行相关法律法规的基础上得出的。比如之所以

将“必须保留的历史建筑”分为“保护建筑”和“保留历史建筑”，是因为前者的保护规定是以国家《文物保护法》和《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》为依据，而后者的保护规定则是由“历史文化风貌区保护规划”所制定的。

在上海市历史文化保护区控制性详细规划层面的保护规划中，将风貌区的所有建筑物按照规划管理的不同规定划分为六类。

一、文保单位及优秀历史建筑为法定保护建筑。包括各级文物保护单位和上海市优秀历史建筑。文保单位及优秀历史建筑不得拆除。

二、保留历史建筑。指除“文物和优秀历史建筑”以外，风貌有明显特色或人文历史价值突出的，建于1949年以前的历史建筑。包括对风貌区历史文化风貌特征具有重要作用的历史建筑单体和群体。保留历史建筑不得整体拆除。风貌区内保留历史建筑的保护要求分为以下三类：

（一）建筑的立面、结构体系、基本平面布局、建筑高度和有特色的内部装饰不得改变，其他部分允许改变；

（二）建筑的立面、结构体系和建筑高度不得改变，建筑内部允许改变；

（三）建筑的主要立面和建筑高度不得改变，其他部分允许改变。

三、一般历史建筑（甲等）。指除“文物和优秀历史建筑”及“保留历史建筑”外，有较高的历史风貌价值，并对体现风貌区历史文化风貌具有积极作用的，建于1949年以前的历史建筑（或建成30年以上）。

一般情况下，一般历史建筑（甲等）不得整体拆除，宜予以维修和再利用。遇特殊情况需要拆除时，应当保持原有的建筑高度和建筑位置，保留有特色的建筑立面、构件和其他风貌要素。

四、一般历史建筑（乙等）。指风貌一般，建于1949年以前的历史建筑。该类建筑可以扩建、改建、拆除或新建，扩建、改建或新建建筑应当与历史文化风貌区的风貌特色相和谐。

五、必须拆除建筑。指危棚、简屋、违章建筑、即使通过改建也无法与风貌区相协调的建筑以及其他规划要求拆除的建筑。必须拆除建筑不得进行扩建和改建，应当根据规划管理要求予以拆除，拆除后的空地必须按照规划要求进行建设。

六、其他建筑。该类建筑可以扩建、改建、拆除或新建，扩建、改建或新建建筑应当与历史文化风貌区的风貌特色相协调。该类建筑的外立面修缮应当与周边的风貌特色相协调。

一项特别论证制度

上海历史文化风貌区的形成经历了上百年的历史，其中建筑类型、保存的状况以及周边的环境千差万别，风貌区内各类建设活动从未停止过，而且风貌区总面积达27平方公里，因此在保护规划层面不可能将每幢建筑的变化情况固定下来，也不可能对今后的发展有百分之百的预判。根据这一认识，上海市历史文化风貌区保护规划特别在风貌区规划管理中提出了《历史文化风貌区规划管理特别论证制度》，主要包括以下内容。

一、对风貌区内的规划局部调整以及建设活动的申请和方案组织论证。

二、特别论证制度采用议事会议或书面征询专家意见的形式。论证人数不得少于7名，其中非公务人员应当超过半数，“上海市历史文化风貌区及优秀历史建筑保护专家委员会”成员应当超过半数。

三、除保护规划明确规定需经历史文化风貌区规划管理特别论证制度审议的事项外，规划管理部门可以在认为需要时启动历史文化风貌区规划管理特别论证制度。

四、特别论证制度就所提交的申请和方案进行论证后，以“会议纪要”的形式明确意见。规划管理部门根据该意见对保护规划的局部调整以及建设项目进行审理。

三个管理阶段与十项技术内容

一、法律颁布阶段

我国许多城市都留存有历史风貌较为完整的历史城区或历史地段，并在城市规划的各个层面对这些地区编制了保护规划。特别是在国家历史文化名城中，确定历史街区、划定历史街区的保护范围并制定保护措施是国家历史文化名城保护规划的基本内容。同时，国家建设部和国家文物局还专门设立了保护专项资金用于资助历史街区的保护与整治。然而，所有这些工作还仅仅是技术管理层面的规定和措施，公众对此不甚了解，保护范围和对象也经常变更，甚至出现被拆除改造的情况。

发生这些现象的重要原因之一是保护规划甚至城市规划所确定的保护对象、保护内容和保护范围缺乏法律的支持。如果真正希望历史风貌区的保护具有持续性，就需将历史风貌区的保护纳入政府的城市发展政策中，依靠制定相关的法律法规予以严格的保护。

本阶段的工作包括颁布历史文化风貌区保护条例，并公布历史文化风貌区名单和保护范围。上海市在2003年1月开始实施《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》，同时公布了上海中心城区12片历史文化风貌区的名单和保护范围（图1）。自2004年起，又开始了中心城区外围（包括郊县）历史文化风貌区的申报、审核和确认工作。



图1 上海市中心城区历史文化风貌区分布

二、管理阶段

编制“保护规划”是历史文化风貌区规划管理的第一步。对一个风貌保护区而言，保护规划编制的目的一般有两种。一种是为“控制”服务。以这种目的而编制的保护规划是为该风貌保护区长期的、不确定的建设和发展所作的管理文件，在保护历史风貌的前提下为今后的建设项目提供规划设计条件。这类保护规划适用于长期的规划管理，可能在编制时并没有明确的项目计划，或者说它并不是针对某个或某些列入计划的项目而编制的，因此归属于控制性详细规划。另一种是为“项目”服务，也就是说编制保护规划是为这个保护区的局部或整体进行工程建设及方案设计提供依据。以这种目的而编制的保护规划，一般来说保护区的规模不应过大，项目和各项计划已基本落实，针对性强，适用的时间不长，属于修建性详细规划阶段的保护规划。

（一）在控制性详细规划阶段的保护规划中，要解决的是关于规划控制管理的问题，其中包括整个风貌区的保护对象、建设容量和各项规划技术条件。由于历史文化风貌区自身的情况非常复杂，更重要的是风貌区作为城市的有机组成部分，不同于单个保护建筑，仍有发展的需求和随时发生变化的可能，所以最大的难题是如何在不断的建设和发展过程中管理、保护好这些历史风貌区。

控制性详细规划阶段的保护规划是风貌区规划管理不可缺少的文件。从保护历史风貌的目标出发，如果沿用现有的城市控制性详细规划的编制内容体系和技术标准并不能满足风貌保护的要求。需要进行补充和调整的内容和项目包括以下7个方面。

1. 前文关于风貌区“六类建筑分类”的规定内容，需要补充到保护规划的文本和图则中；
2. 在历史文化风貌区中，出于城市肌理和城市尺度方面的考虑，在许多情况下为了保持城市空间界面的连续性和建筑群体空间的完整性，需要新建建筑予以“填空补白”。在保护规划中需要增加“允许建设的范围”来明确需要用新建筑物“填空补白”的位置以及界线；
3. 为了保持现有巷弄的公共性，防止在更新改造时将原有的公共性巷弄取消或改变为街坊内部的“私有空间”，在保护规划中需要将这些巷弄定义为“公共通道”；
4. 对允许进行较大范围整体改造的地块，为确保其与周围保护和保留建筑在空间布局和尺度上的协调，补充了“需要整体规划的范围”的要求，将可拆除改造范围与其中的保护、保留建筑以及周围的保留地块一起，要求必须编制修建性详细规划；
5. 以严格控制建筑高度和保持空间尺度为目的，放宽了在相同建筑高度下的建筑密度、集中绿地率规划指标；
6. 因为相同的原因，放宽了建筑间距的规划要求；
7. 每个历史文化风貌区都保存有若干条富有特色的历史传统街道，在保护规划中将街道确定为保护的對象，增加了一项“风貌保护道路”的保护规定，规定“风貌保护道路”不得拓宽。（图2）



图2 上海历史文化风貌区保护规划(控制性详细规划)某街坊规划控制图则

(二) 在修建性详细规划阶段的保护规划中，解决的是关于项目规划管理的问题。相对于一般的修建性详细规划，需要进行三个方面的规划补充工作。

1. 需要通过在对项目规划范围内的所有建筑进行细致的调查和再利用分析，对项目作出能够充分发挥所有历史遗产价值的规划发展功能定位；
2. 特别需要针对每幢保护和保留历史建筑确定再利用的功能范围并作出改建的可能方案；
3. 需要按照在控制性详细规划层面的保护规划的规定，在“允许建设的范围”内，在满足建筑高度、建筑退界和建筑间距等一系列规划指标的前提下，提出新建筑的设计方案和环境整治或环境改造方案。

三、建筑管理阶段

当项目进入实施阶段时，首先需要认定项目规划范围内所有建筑物适用的政策。按照上海市旧区旧房改造的相关政策，所有建筑物均需归属为“拆除”、“改建”和“保留”三大类。因此，在两个层次的“保护规划”编制并审批完成后，需要根据“保护规划”进一步编制用于具体动拆迁的“建筑拆、改、留规划”。

在“建筑拆、改、留规划”中，一是拆除建筑包括控制性详细规划层面的保护规划中的“必须拆除建筑”以及在修建性详细规划层面的保护规划中明确拆除的“一般历史建筑”和“其他建筑”；二是改建建筑包括在修建性详细规划层面的保护规划中明确局部或全部保留改造的“一般历史建筑”和“其他建筑”，改建是指对现有建筑物不进行整体拆除并保留其特色部分的前提下，改变现建筑物布局、结构、外观或进行扩建的建造行为；三是保留建筑包括控制性详细规划层面的保护规划中的“保护建筑”、“保留历史建筑”以及在修建性详细规划层面的保护规划中明确不予以拆除的“其他建筑”，保留是指保持现有建筑物原外貌特征、原结构体系及保留有特色的装饰和构件。

在风貌区的建筑管理中，保护建筑、保留历史建筑及其环境是管理的重点。因此，针对保留的“保护建筑”和“保留历史建筑”需要编制“历史建筑保护与修缮规划”。

“历史建筑保护与修缮规划”采用“导则”的形式进行编制，其中既包括规定性条款，也包括引导性条款。“历史建筑保护

与修缮规划”以保护风貌为主要目的，重点放在对保护和保留历史建筑的外观控制方面，所以在“历史建筑保护与修缮规划”中针对建筑外观的控制管理规定应该是具体的和规定性的。针对各种历史建筑外观立面和造型元素的重要程度和保存现状，具体规定包括“保留”、“改建或恢复”和“拆除”三种。在这里“保留”是要求建筑部件不得拆除或改变，若破损严重无法修复，则允许更换局部构件，但修补或更换的部分应与原有部分具有可识别性；“改建或恢复”是要求对那些已被做过与原貌不符的改造并损害了建筑物历史风貌的建筑部件进行更换的措施，在具体建筑进行修缮设计时，可以根据建筑物外观整体风格对该部件进行重新设计，也可恢复成该部件的历史原状；“拆除”是对建筑历史风貌特征造成较大负面影响的部分采取的措施。最后，对每一幢保留的历史建筑的保护与修缮规定被分别汇总成一张表格用于日常管理。

对保留的历史建筑内部的保护修缮以及外部的环境整治要求是原则性和引导性的。在历史建筑内部保护与修缮引导性的条款中，考虑到对今后建筑再利用和建设方案的适应，不宜针对每幢具体建筑提出引导要求，而是采用了对建筑内部的构件提出通用性引导原则的方法。比如“有特色的部分应当保留”，“有冲突的部分应当拆除”，“室内装修应突出或强调原有的特色构件或特色装饰部分，不得遮蔽建筑内部有特色的部位”以及“新增或改建的管线不宜开挖原有墙面布设”等等。外部的环境整治引导性条款也是原则性的，主要内容包括明确应该保留的树木，应该保持的格局以及需要进行改善和充实的项目。

最后，编制“建筑修缮设计”用于工程实施。根据建筑的保护等级，“建筑修缮设计”分别以国家《文物保护法》和《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》的规定为依据进行编制，作为具体每幢保护和保留历史建筑的工程管理文件。

历史文化风貌区的规划与建筑管理工作是通过对历史文化遗产的科学管理，协调好新旧建筑之间以及建筑与环境之间的关系，其最终目的是为了延续风貌区的历史风貌、推动地区与城市的发展。这一目标的实现，需要依托于一项城市发展的长期性政策，需要法律法规的依据，需要一个公开、持续的管理体系和管理程序的支撑，需要科学、规范的管理文件。