
历史保护区保护规划的实践研究

——上海历史文化风貌区保护规划编制的探索

【摘要】：历史保护区的保护规划是保护区实施保护的基础，而有效的规划管理是实施保护规划的保障。笔者结合实践，系统地阐述了保护规划编制中内容分析与研究问题的思路，探讨了控规层面的保护区保护规划与管理之间的衔接方法。

【关键词】：历史保护区，保护规划，控制性详细规划

城市中一些体现城市历史发展过程或某个发展时期风貌的地区，如果其历史格局和历史风貌保存较为完整，常会被划定并公布为“保护区”。它一般位于城市的中心地段，高昂的土地价值使它承受着巨大的房地产开发压力；同时，它们的建筑质量和居住条件往往很差，所以又面临着急迫和繁重的更新改造任务。

这类“保护区”在《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》（2003 年）中被称为“历史文化风貌区”。它在中心城区共有 12 处，总用地面积约为 27km²。虽然历史条件和现状不尽相同，但都碰到类似的问题。因此，在规划管理中统筹处理好这些问题与保护的关系，首先需要编制一个能够有效执行的保护规划。

1、作为“历史文化风貌区”规划管理工具的保护规划

保护规划编制的目的有两：一是为“项目”服务，就是为这个保护区的局部或整体进行工程建设及设计提供方案。这类保护规划一般规模不应过大，项目和各项计划也已基本落实，针对性强，适用的时间不长，属于修建性详细规划阶段；另一是为“管理”服务，编制的保护规划是为该保护区长期的、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，在编制时不一定需要有明确的项目计划，或并不是针对某个或某些已列入计划的项目而编制的，属于控制性详细规划。本文将讨论的便是后者。

因此，为“管理”而做的保护规划的意义就在于能够不受过多客观因素的制约去判断保护的對象以及保护区在城市中的综合地位，去发现保护区对城市 and 地区发展的资源价值，从而整体地去控制、管理和引导新的发展要素纳入到保护区中的方式和条件，并且还可以包含主观因素的多样性。同时，为“管理”而做的保护规划应具有更强的策略性，它的目标是有针对性的，措施是可操作的，实施是长期的。

“上海历史文化风貌区”在控规层面上编制了保护规划，其目的是为了具体落实《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》（2003 年），协调政府各相关部门在保护区内的管理职责，为在“历史文化风貌区”内开展的各项建设提供规划依据，指导保护与建设的协调发展。因此，控规层面的“历史文化风貌区”保护规划是“历史文化风貌区”规划管理的一个重要工具。

2、保护规划的研究重点

对保护区物质方面历史风貌特征研究的重点包括了城市肌理、城市尺度、建筑密度以及公共空间四大部分。

2.1 城市肌理

城市肌理的研究有三个方面。

2.1.1 城市肌理的演变

在城市空间特征的许多形式中，城市肌理对于城市的价值而言是关键性的。它体现在与城市空间特征具有非常紧密的关系，不同的城市肌理给人的空间体验是不同的，所表现出的城市空间特征也是不一样的。

城市肌理的直观表现为建筑与空地之间的关系，它的完整性和独特性是判别保护区历史风貌特征的重要依据。在编制保护规划时，通过研究肌理演变的空间区域和时间阶段确定体现历史风貌的重点地段并采取分区保护的措施，比如划定“核心保护区”的界线。

在上海历史文化风貌区保护规划中，城市肌理演变的研究通过比对历史地图进行，把 1949 年前后城市肌理的变化作为划定“核心保护区”的重要依据之一(图 1、2)。

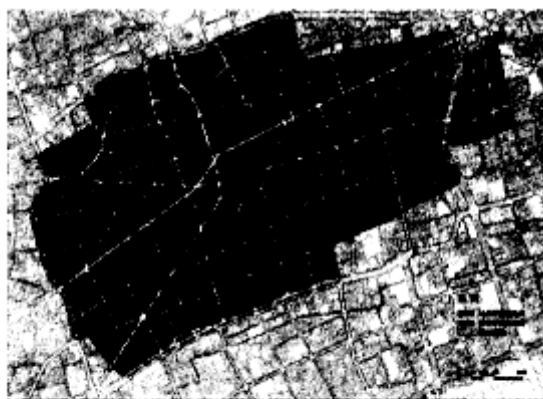


图 1 “上海衡山路-复兴路历史文化风貌区”核心保护范围

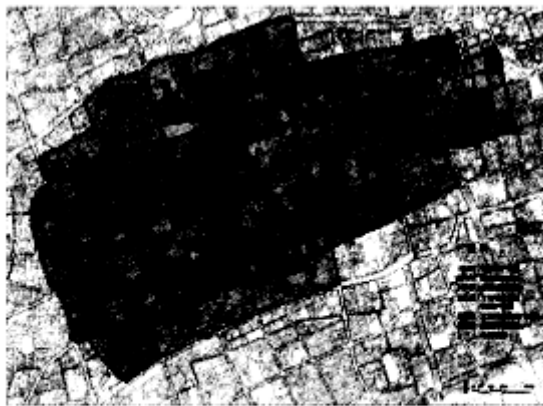


图2 “上海衡山路-复兴路历史文化风貌区”城市肌理演变情况

2.1.2 城市肌理的价值

历史风貌的城市肌理往往与现代城市的肌理有着很大的、本质上的差异。这不仅是观念、技术方面的影响因素所造成，也是制度和政策的不同带来城市尺度上的差异。从城市规划角度去分析，这种不同在本质上反映在“隐形的”建设地块(即“土地产权界线”或称“地界”)的大小、形状以及它们相互的组合关系上。城市中大小不一、形状各异的地块，通过一定的组合关系构成了城市各式各样的街坊边界和建筑群体，形成了城市的街道形态格局和巷弄系统，从而构成了一个城市或某个地区的特征。人们所见的建筑物(群)则是依附在“地块”上的附属物。

研究“隐形地块”对历史地区的保护尤为重要。在保护区中，大量的传统建筑是在几十、上百年前的“地界”上建造的，大量街道也是在这些“地界”的框架下形成的，它们所构成的城市历史风貌的保护价值不是现代中国城市的土地制度所能提供的。因为中国现代城市的土地制度和开发模式所提供的是一种远远超过历史保护区原来“地界”的用地尺度和建设规模，因此，在保护区中出现“冲突”和“不协调”的建筑尺度也就在所难免了(图3)。

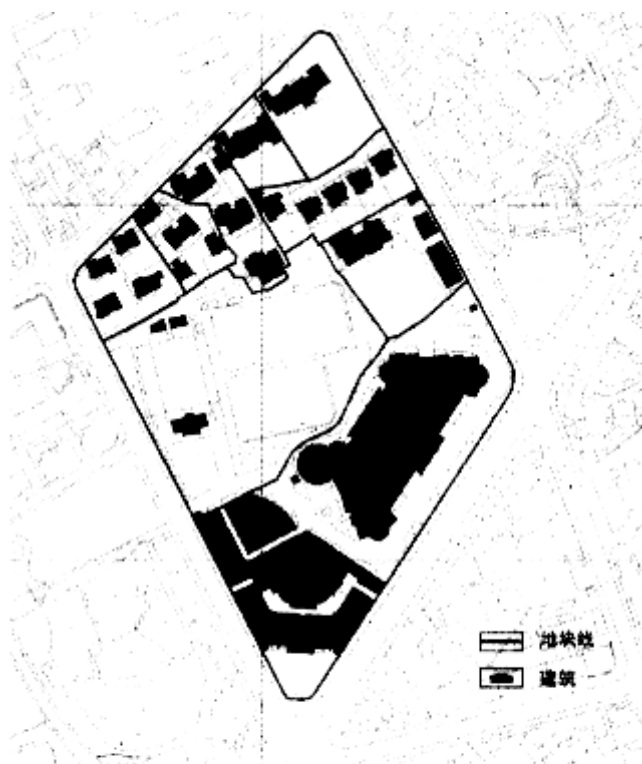


图3 “上海衡山路-复兴路历史文化风貌区”某街坊地界与建筑布局关系分析
注：可以看出地界的大小对城市肌理变化的影响。

在上海历史文化风貌区的保护规划中，对保护区的土地产权界线进行了详尽的调研，将这些历史形成的“地界”作为保护规划“地块”划分的依据，以控制建筑物的平面尺度，保持保护区的城市肌理特征，避免保护区城市空间多样性的消失和城市公共空间的私有化。

2.1.3 城市肌理的类型

肌理最终被人们感受到的是建造在“隐性地块”上的建筑物。建筑物的组合形式因其建筑功能、建造年代、建筑高度以及设计者的不同观念而各不相同，而造成建筑物组合形式不同还在于地块形状和大小的不同。这些不同的建筑组合形式(包括建筑类型的不同)构成了城市肌理的不同类型，使人们具体体验到了城市空间的丰富性、趣味性以及识别性(图4)。分析这些差异，判断这些差异对历史风貌多样性及其特征的影响，将有助于在保护规划中制定有关建筑布局方面的规定或引导要求。在上海历史文化风貌区保护规划中，特别对新建筑物的布局作出了规定或引导，这些规定或引导要求是依据新建筑所处地块的建筑布局类型而提出的。

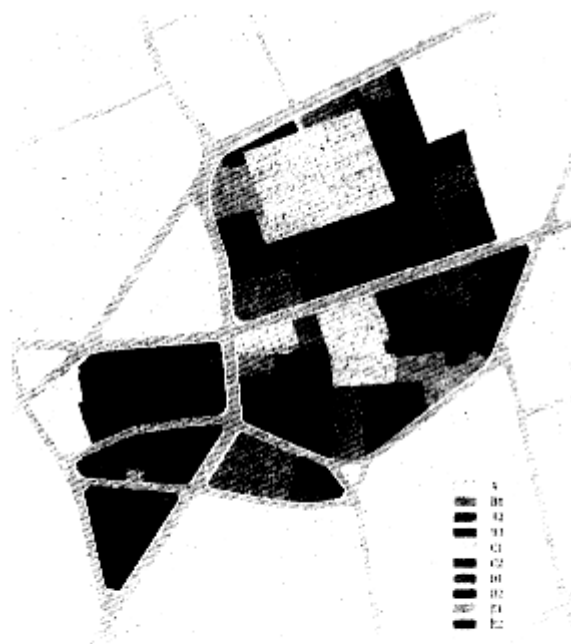


图 4-1 “上海衡山路-复兴路历史文化风貌区”某街坊城市肌理及其类型分布

2.2 城市尺度

城市尺度研究有四个方面内容。目的在于从保护历史风貌的角度，协调已有的规划和现行的法律法规及技术规范与历史风貌保护要求之间的关系，以使保护规划能有效地实施。

2.2.1 街道的宽度

保护区中的传统街道一般都比较窄，而新的道路红线往往将保护区中的传统街道予以整体的拓宽，这种只保留建筑而不保护街道给历史风貌所带来的损害已十分普遍。城市交通问题并不依靠通过拓宽道路得到解决的观点已得到越来越多的认同，况且，保护区是否需要引入交通(特别是机动车交通)还需要针对不同的保护区进行具体研究。

人们是通过保护区内的传统街道而体验历史风貌的。传统街道的宽度是非现代交通工具和交通方式的遗存物，道路拓宽殃及的是两侧建筑物的拆除或新建，这就使传统街道名存实亡了。

对此采取的措施是在保护区中确定“风貌保护街道”(图 5)。它包括三个要求：取消原规划道路红线以维持现有的宽度；两侧的历史建筑物不得拆除；道路空间中的绿地不得改变。

类型	空间特点描述	典型地块	图底关系	
A	单个或少量建筑散布于较大的地块(花园内可从公共空间直接进入)	(59-08) 太原别墅		
B(点式)	B1 带私家独院的独立建筑(可从公共空间直接进入)	(65-07)		
	B2 多个带私家独院的建筑的群众(各建筑不能都从公共空间直接进入)	(66-27)		
	B3 以多层为主的点式建筑,按照一定序列组合的建筑群体	(04-01)		
C(线式)	C1 多幢联排式低层住宅,每户有私家院落或天井	(68-01)		
	C2 多幢联排式低层住宅,每户没有私家院落或天井	(65-12)		
	D1 在建筑较少的地块,对街道两侧的建筑有较强限制性(即)	(66-01)		
	D2 混合式建筑地块,对街道和广场等公共空间的形成有积极作用	(11-01)		
E	E1 年陈大体量建筑地块,建筑本身与周围其他建筑和环境缺乏关联,主要为新建建筑	(04-13)		
	E2 占地面积较大的多个小高层或高层建筑地块,自身相对完整,主要为新建建筑	(7-11)		

图4-2 “上海衡山路-复兴路历史文化风貌区”某街坊城市肌理与空间类型一览表

2.2.2 绿地的规模

绿地的规模应与保护区原有的公共空间的尺度相适应,需要根据不同保护区的特点,确定保护区开放空间(包括公共绿地)的规模。也有公共绿地很少甚至没有的保护区同样吸引人去居住和生活,原因是它的区位、尺度、历史以及多样性和偶然性等要素的独特性构成了其他街区无法复制的独特环境品质。

在上海历史文化风貌区的保护规划中，将街道空间及行道树作为风貌区开放空间中的绿化主体，同时均衡分布小规模公共绿地。公共绿地指标在保护规划中并不以达到相关规范要求为评价标准，而是通过在非绿化用地地块内增加“需要增加绿化种植的范围”的规定来改善绿化环境(图6)。

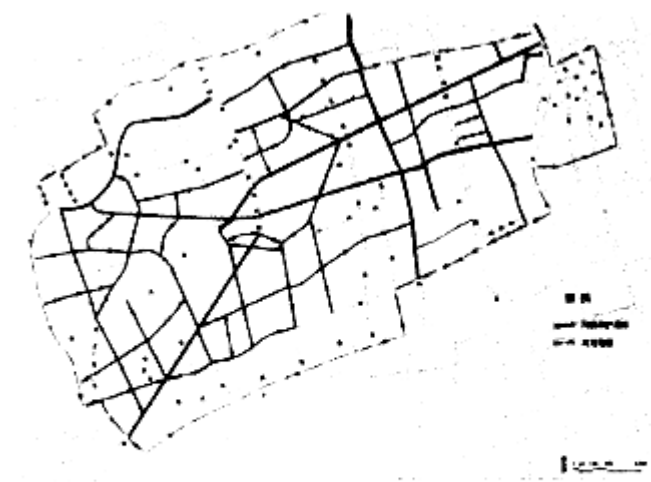


图5 “上海衡山路-复兴路历史文化风貌区”风貌保护道路图

2.2.3 建筑的高度

建筑的高度控制一直是保护区规划的重点。对一些规模小、建筑类型和形式单一的保护区来说，建筑高度，一般以建筑的檐口或屋脊为控制标准，考虑划分不同的高度控制区就可以基本达到保护历史景观与环境的目的。但对保护区规模比较大，而且其中建筑类型和形式复杂，就需要考虑整体的城市景观和尺度问题。

为了保持城市整体空间尺度并严格控制城市街道景观。这个目标，风貌区的建筑高度从“沿街建筑高度”、“街坊内建筑高度”以及“相邻建筑高度”三个方面进行规定，并要求在保护建筑周边还需补充视线分析，同时规定当涉及多项规定重叠时建筑高度取低限。

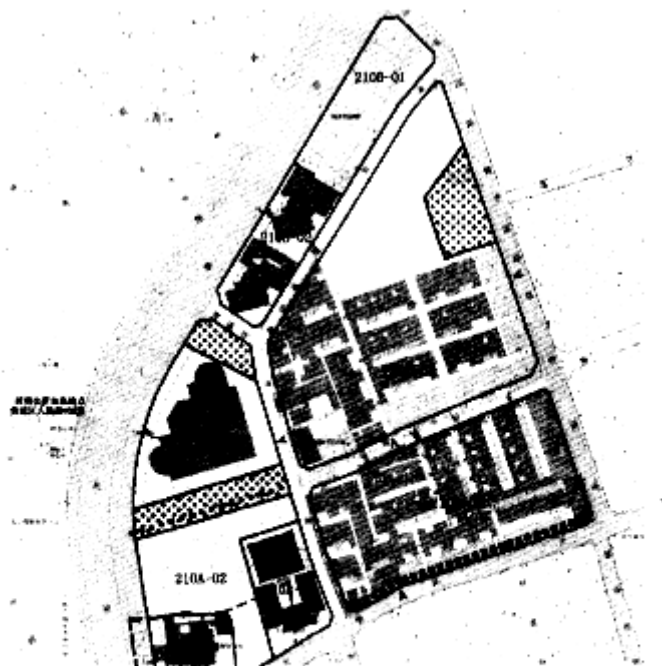


图6 “上海衡山路-复兴路历史文化风貌区”某街坊规划控制图

注：图则中标示出了“需要增加绿化种植的范围”（黑色十字点阵部分）

规定“沿街建筑高度”是为了保护街道空间尺度和景观，规定“街坊内建筑高度”是为了保持风貌区的整体空间尺度(图7)，而“相邻建筑高度”规定则是对以上两者所作的修正规定，以协调局部地段现状建筑与新扩建建筑之间的空间关系，如在规定建筑(檐口)高度限高为12m的街坊内(或沿街路段上)，在檐口6m高的保留历史建筑旁新建或扩建建筑物，按“相邻建筑高度”中规定，相邻建筑物的建筑高度相差不得超过3m，则该新建建筑物的檐口高度不可超过9m。

在“求多不求少，取高不取低”的市场环境下，建筑高度的限制虽然保证了城市尺度的整体性，但也会在城市景观上出现单一性的趋向。故应在规划管理中具体落实“鼓励多样性，禁止破坏性”的原则，便需要针对不同保护区历史建筑的特点进行深入的比较和研究。

上海的“衡山路—复兴路历史文化风貌区”在整体上大多是二、三层坡屋顶式的建筑，但建筑类型多样，坡屋顶的形式千姿百态，它们的檐口高度和屋脊高度部不尽相同。在规划中，按照建筑屋顶主坡屋面坡度大于45度和小于45度两种情况，分别对建筑的檐口和屋脊高度作了组合式规定，希望在达到控制建筑整体高度的基础上，能够获得建筑屋顶多样化的结果(图8)。



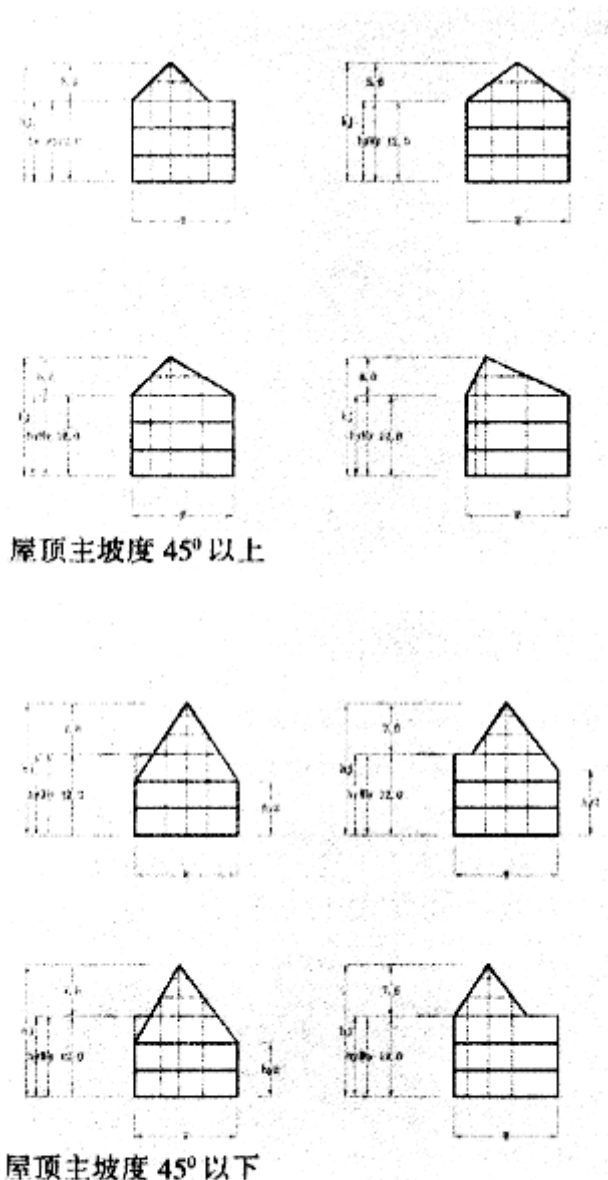
图7 “上海衡山路-复兴路历史文化风貌区”建筑高度规划图

2.2.4 建筑之间的距离

现行的城市规划技术规范都有建筑间距的规定，若按这些规定执行常会对保护区城市肌理和空间尺度造成破坏。现行绝大多数的技术规范存在简单化的弊病，整个城市常采用统一的标准，简单的、一刀切地去制定和要求遵守，其弊端在保护区中由其突出。因此，需要科学地理解和掌握技术准则，针对每个保护区的具体情况，通过规划和设计层面去满足这些技术标准。

保护区有其自身的“历史规范”而成为具有历史空间尺度的风貌地区，如“历史规范”被彻底改变，即使许多历史建筑被保留下来，历史地区的历史风貌也将不复存在。建筑间距是极其重要的。如现行的建筑间距规范对这个城市的某个保护区的空间尺度具有破坏性的影响，那就应该予以调整，以维持保护区的历史特征不致丧失。

在《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》中将历史文化风貌区规定为“特殊地区”，根据《上海市城市规划管理技术规范》的规定，“特殊地区”是允许制定“特殊技术规范”的，因此在“上海老城厢历史文化风貌区保护规划”中，将原来《上海市城市规划管理技术规范》中关于多层住宅建筑日照间距的计算方法从统一的“底层外墙”起算调整为“如果底层为非住宅或住宅的底层与二层是同户时，可从二层楼面起算”；“如果拆除后是按原高度、原规模、原尺度并在原位置新建的建筑物，可以按不小于原建筑间距的原则进行建设”。这就保证住户居住环境质量不被损害的基础上，最大程度地保持历史的空间尺度(图9)。



在上海历史文化风貌区保护规划中，关于建筑密度指标采用了“原则性”的规定方法：①在保留地块上规划建筑密度指标不得超过该保留地块现状的建筑密度；②在新建(包括拆除后新建)地块上，根据规划的建筑布局类型，规划建筑密度不得超过同类型历史建筑布局的建筑密度。

2.4 公共空间

历史形成的传统公共空间的保护包括城市肌理、城市尺度、城市景观以及历史建筑等各个方面保护措施的综合落实，但有两个问题需要引起重视：①由于历史发展的原因，许多保护区的区位和主体功能已经或将会得到改变，这种变化自然会引发传统公共空间格局的不适应；②简单地把“大广场、大草坪”等同于城市环境质量的提升，盲目地增加或扩大保护区的公共空间，将会对保护区的历史风貌产生负面影响。

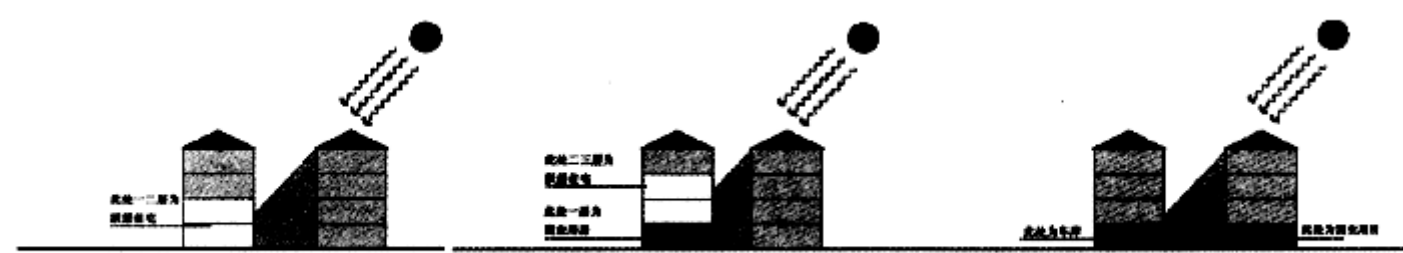


图9 “上海老城厢历史文化风貌区”住宅日照间距控制示意

在保护区中，公共空间规划的主导思想应该考虑用最有效、最简单的方式将现有的公共空间和公共设施连接起来，目标是为人们营造一个舒适、宜人的户外公共空间网络，增加保护区各个部分的可达性和吸引力，适应保护区整体或局部功能更新的需求，从而使保护区更富有活力。在这个网络中包括三个部分的工作：保留传统的公共空间，将部分传统的非公共空间(庭院和巷道等)转化为公共空间，开辟以连接传统空间为主要目的的新的城市公共空间。一般很难简单地说这二者之间有何种比例关系，因为不同的保护区有自身不同的情况，但是有一个原则可以作为考虑保护区公共空间系统规划的目标，那就是在现有公共空间系统一增加保护区公共空间的网络密度。

建立公共空间和公共功能之间的空间联系是上海历史文化风貌区公共空间系统规划的主要工作。保护规划在整体和局部两个层面，以联系现有和规划的重要公共设施为目的，通过将现有的巷弄开放、打通和连接等规划措施，加大了城市公共(步行)通道的密度和覆盖率。在上海“衡山路—复兴路历史文化风貌区保护规划”中，通过上述措施并结合部分建筑使用功能的调整，分别将上海图书新馆和衡山路休闲街以及淮海路商业街连接了起来，一方面改变了上海这一地区主要公共服务设施在空间上相互独立、缺乏联系现状，同时也为保护区开放了一条“新”的公共生活通道。在这里，“新”的含义是指它的公共性，闲为这条公共通道更多的是利用现有的半公共的和私密性的巷弄和庭院梳理形成的，不仅为公众提供了进入街坊体验历史风貌的途径，也为周围历史建筑的多样化利用提供了更多的可能性(图10)。

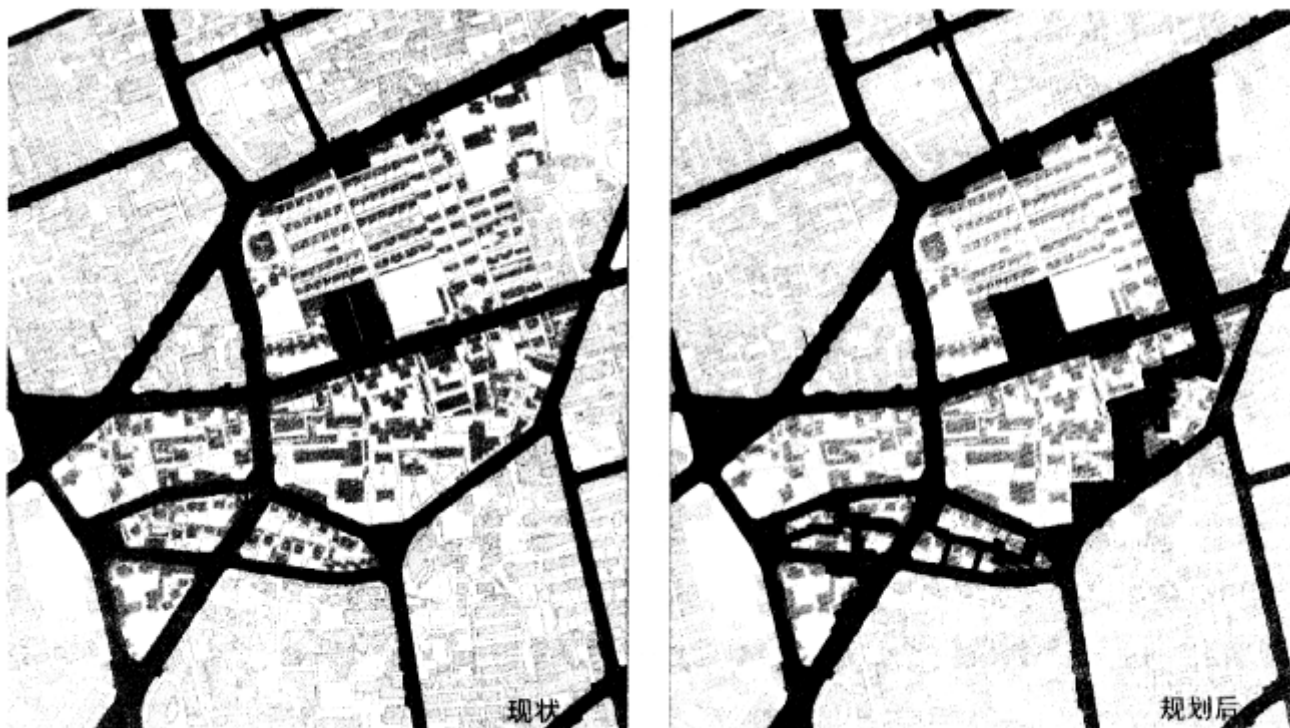


图 10 “上海衡山路-复兴路历史文化风貌区”局部地段公共空间规划前后情况对比

3、保护规划的核心

从保护区的规划管理要求去看，保护规划必须回答的问题是：保护区中“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如何对待”以及“哪里可以甚至必须建造新的建筑物”。

对于“哪些历史建筑必须保留？”“哪些建筑必须拆除？”的问题涉及的是一个价值评判问题，这与客观评判对象和评判者的主观因素有无法分割的关系。从客观方面来讲，除了法定保护的文物保护单位外，其他现状状况相似的历史建筑物对不同保护区历史风貌所起的作用是不同的，因此在评判时不能采用相同的标准去衡量，即使在同一个城市中也是如此，关键是去寻找那些构成各个保护区自身历史风貌特征的历史建筑。如果以“上海外滩历史文化风貌区”建筑评判的标准去衡量“上海老城厢历史文化风貌区”的历史建筑物，那么结论毫无疑问是除了文保单位和上海市优秀历史建筑之外的历史建筑应该全部拆除，但这显然是错误的。而在主观方面，价值评判的差异是不可避免的，虽然这个问题极为重要，但这样的差异可以通过讨论、甚至争论来达到某一时间段中一定程度的“共识”。无休止的讨论和争论是没有现实意义的，因为这样的讨论和争论将会一直延续下去而永远没有“最终的结论”。

在上海历史文化风貌区保护规划中，通过各个部门的协作，对各个保护区中的所有建筑物作了较为详细的普查，把建筑物按照规划管理的要求分成了五个大类和六个小类。它们包括：①“保护建筑”——指应该按照国家和地方保护法律法规进行管理的历史建筑。包括已经被列入国家和地方各类保护建筑名单的历史建筑；②“保留历史建筑”——指除“保护建筑”之外必须保留、不得整体拆除的历史建筑。包括尚未被列入国家和地方各类保护建筑名单、但却是构成历史风貌所不可缺少的历史建筑物，甚至可能成为今后的法定保护建筑。上述两类建筑是必须予以保留的历史建筑物；③“应当拆除建筑”——指当条件具备时应当予以拆除的各种建筑物。包括所有损害历史风貌的、违章的和临时性的建筑物；④“其他建筑”——指可以保留、可以改建、也可以拆除的新建筑。包括除必须保留和必须拆除之外的所有新建筑，这类建筑如果改建应当按规划要求进行改建，如果拆除则拆除后的空地应该按照规划要求进行建设。对那些除必须保留和必须拆除之外的老建筑存在两种情况：一些有历史

价值但目前状况极差的历史建筑，它们尚不是法定的“保护建筑”，但对风貌区的历史风貌却同样起着积极的作用，是风貌区历史风貌的有机组成部分，对它们无法通过一般的维修、加固措施使其得到整体保留和继续使用，因此也不符合“保留历史建筑”的管理规定，因此它们被划入到要求“原拆原建”的“甲等一般历史建筑”中；另外那些没有历史价值的老建筑则划为“乙等一般历史建筑”，它的规划管理要求和“其他建筑”是相同的(图 11)。



保护规划对保护区内的建筑物进行这样的分类不同于一般所说的“建筑风貌评价”或“建筑质量评价”，分类的目的是为了得到针对保护区所有建筑物的规划管理要求，它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的相关法律法规规定的基础上获得的。其中之所以将“必须保留的历史建筑”分为“保护建筑”和“保留历史建筑”，是因为前者需要遵守的是国家《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》的保护规定，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。

另一个方面的问题是规划如何在保护区内对新建的建筑进行管理。在保护区中，出于对城市肌理和城市尺度方面的考虑，不论是由于历史的还是现在的原因，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”。

上海历史文化风貌区保护规划采用划出“允许建设的范围”来明确需要用建筑物去“填空补白”的位置以及建设的界线(图11)。这个范围是在现有空地以及可拆除建筑拆除后留下的空地中划出的，划定这个范围的目的是为了处理好城市街道空间和建筑群体空间的连续性和完整性问题，因此它并不是所有可以用于新建建筑用地的全部。

4、结语

城市中的历史保护区都有上百年的历史，人们应该认识到其价值并非仅仅是其中的那些保护建筑。保护区真正的价值包含在它所形成的那段漫长的特定时间内，在这段时间中，保护区以它自身的“历史规则”在建设和演变，这种“历史规则”的基本特点是“个体性”。虽然建筑规模有大有小，但几乎每一幢(组)建筑就有一个建设业主，但这种“历史规则”在采用房地产开发和建筑立体化发展的现代城市中几乎已经不存在了。所以，当人们现在用一种完全不同的投资和建设模式去保护它的时候，结果往往产生了“保护性破坏”，有时甚至感觉还不如“不去动”、“不去保护”为好。

作为以规划管理为目的的保护区保护规划，不同于为实施某个保护或整治工程而做的保护规划，它编制的认识基础是对保护区形成的“历史规则”的尊重。这类保护规划的编制不仅需要自身内容的深化和结构的完善，而且在与国家和地方的相关法律法规和技术规范进行对接的过程中必然会遇到各种矛盾甚至是冲突，因此需要一个十分深入的理解和十分细致的研究过程去认识保护规划管理中的矛盾所在，需要拿出一种切实可行的协调矛盾的方法。笔者所讨论的重点并不是功能定位、建筑容量等那些由政策和经济因素而引发的困难，而是侧重在规划方法和技术规定角度去解决当前保护区保护规划所面临的问题。