
在城市更新中强化古城保护

丁志刚

习近平总书记高度重视历史文化保护传承工作，今年7月，习近平总书记考察苏州平江历史文化街区时，再次强调历史文化“要保护好、挖掘好、运用好，不仅要在物质形式上传承好，更要在心里传承好”。江苏历史文化底蕴深厚，拥有全国最多的国家历史文化名城及中国历史文化街区，随着城市开发建设由增量进入存量发展阶段，古城保护利用工作也应与实施城市更新行动相结合，从防守型、收缩型保护转向积极保护、整体保护、活化利用、传承发展。

一、运用好顶层设计，在城市更新中强化古城保护

建立古城保护统一领导机制。古城的保护与更新是复杂的系统性工作，涉及文物保护、规划、建设、产权、土地、财政等诸多事项，需要统筹相关部门形成合力，实现整体保护提升。2022年4月，省委办公厅、省政府办公厅印发《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的实施意见》，同时成立了省城乡历史文化遗产保护传承工作领导小组，南京、苏州、扬州等地均成立历史文化名城保护委员会，在保护项目实施上苏州姑苏区结合32号街坊、常州结合老城厢复兴成立了保护更新专班等专门机构。

丰富完善古城历史文化价值。当前，重视遗存本体背后的价值已成为遗产保护领域的普遍共识。要通过系统梳理江苏历史文化脉络，明确江苏在中华文明体系中的坐标，推动形成涵盖政治、经济、社会、科技文化、地理五大方面的历史文化价值体系，并探索打造有江苏特色的历史文化价值空间。要以构建完整的价值体系作为保护传承的前提，充分发掘、彰显古代与近现代各时期、各类型历史文化价值，做到空间全覆盖、要素全囊括。

二、坚持以用促保，持续为古城引流赋能

制定精细化保护利用更新方案。传统的历史地段、历史文化街区保护规划方案，主要包含保护线划定、建筑及环境整治要求、配套设施建设内容等。面对当前更加复杂的建筑环境、产权人及利益相关人诉求，需要适应性更强的解决策略及措施，实现活化利用目的。南京市小西湖街区保护更新项目基于历史空间记忆的再现、居民日常生活场所的自然生成与拓展两个线索开展更新，探索“一院一策”精细化更新，形成了“共生院”“共享院”“平移安置”等更新策略，让传统街区以更为鲜活生动的姿态进入大众视野，昔日拥挤、杂乱的内街已经变成了社区居民和游客共享的品质空间。

合理优化片区功能业态。长期以来，历史文化街区、历史地段的同质化现象广受诟病，“千街一面”不但造成审美疲劳也使得文化特色缺失，因此，需要充分结合片区发展的真实需求，合理确定功能构成、业态类型以提升片区活力。扬州市皮市街片区在保护修缮前收集居民、商户、游客意见，列出“需求清单”，在尽最大可能保留原住民的同时，引入本地代表性的古籍书画、文创书吧、特色餐饮等文化业态，既呈现老扬州慢节奏的安逸生活状态，又留住了传统文化延续的核心载体。

重视后续运营一体化。古城的保护与利用，不仅要规划得好、建设得好，还要后期运营得好，一体化综合考虑全过程环节，才能呈现持久活力。南京市颐和路历史文化街区保护更新项目在方案制定阶段就引入策划运营单位，在方案制定同时引入优良资产，确定了后期运营主体及业态定位、各功能配置比例，持续动态优化空间。南京市国创园实施主体对园区的改造、租赁、运营等进行一体化统筹，以文创为主导，对入园企业设置较高门槛要求，吸引了130多家企业入驻，并成为百姓乐意前往的新晋“网红”空间。

三、勇于创新突破，形成古城保护传承的实操路径

基于产权前提开展有机更新。尊重地区文脉、复杂现状及既有产权，是开展保护更新的前提，这意味着不但要充分尊重产权人的意愿，还要妥善处理涉及产权的历史遗留问题，通过优化不动产登记办理，产权与使用权、收益权分离等办法，为历史资源盘活利用创造条件。苏州市姑苏区探索不动产登记创新路径，针对 32 号街坊等历史地段内长期实际使用，但无合法产证，且不具备补办规划、建设等审批手续条件的建筑，明确了可由古城保护更新利用领导小组出具书面认定意见来代替规划核实意见和土地核验意见，以房屋安全鉴定报告代替竣工备案材料来办理不动产权证，有效解决产权难题。常熟古城探索“房屋使用权集中”，在不涉及房屋产权变更的前提下，与居民签订流转或腾换协议，将房屋集中运营管理，以“腾换”和“腾空”两种方式逐步改造老建筑院落。

优化规划建设审批管理机制。目前更新项目审批涉及的日照、消防等技术指标均是针对新建地块和建筑进行的设定，无法适应古城地区复杂的地块、建筑情况。应积极探索以不降低既有日照、消防等标准为前提，在征得利害关系人同意后，提供针对性技术论证报告及解决方案，可适度放宽指标管控，达到既改善现有人居环境又实现保护和再利用的目的。南京市小松涛巷保护更新项目考虑居民原地安置可行性，将新建建筑与文保单位消防退让控制在 6 米，建筑物不再后退城市道路红线，建筑底层作为商业设施，保障日照水平不低于更新前。

促进古城保护更新的资金多元可持续。古城保护更新往往涉及居民住房征迁、古建修缮等，投入资金量大，经济产出与收益不成正比，因此需突出古城保护的多元资金可持续，建立健全项目投融资运作机制，多种方式实现地区投入产出综合平衡。南京市小西湖街区保护更新项目建立了新城反哺老城的区域综合平衡机制，通过调整土地出让金使用规则，定额统筹部分新城开发收益用于全市老城更新，其中小西湖街区共获得 20 亿资金。南京市国创园通过加强项目长效运营平衡资金，通过对入驻园区的高成长企业开展资本创投，逐步从租金收益的房东转变为资本收益的股东，目前园区的租金水平已达到市中心 5A 级写字楼标准。

四、推动多元参与，实现古城保护更新的共建共治共享

推动居民参与古城保护与微更新。江苏历史文化保护传承已呈现出从专家学者奔走呼吁到古城老百姓共同参与的趋势，需要进一步通过技术指导、规则建立、活动组织等措施，营造全社会关注并参与历史文化保护利用的氛围。南京市荷花塘片区保护更新项目设立“一中心、四平台、多主体”的社区共建中心，以政府为引导，鼓励社会、居民多元参与，共商共建、共管共治。宜兴市蜀山古南街历史街区引导街区内居民自发地按照统一设计的建筑立面样式进行整治和更新，在保持古南街整体风貌协调的基础上，明确翻建、改建传统民居的建筑式样、建筑尺度、建筑工艺，并对按要求进行改造的居民进行适当补贴。

推动市场力量参与保护更新。古城的焕新，需要有效市场、有为政府相结合，推动市场主体由“开发”向“经营”转变，在严格保护的前提下，促进古城历史文化资源根据市场规律进行优化、配置。扬州市仁丰里历史文化街区保护更新项目以非遗街区为主题，由街道资产办与原产权人签订 10—20 年租赁协议，要求入驻主体自带设计方案、自带文化项目、自带投入资金，进行自主改造并运营，并设立发展奖励资金，鼓励有条件的业主自主改造和自主经营。苏州市姑苏区发布 2 批《古建老宅活化利用白皮书》，面向优秀企业总部、活力商业业态集中推介姑苏区的 27 处宅院，由原来单一“筑巢引凤”利用模式转变为招商运营前置，吸引多个市场主体参与保护更新。

（作者系江苏省城市规划设计研究院规划师）