

“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

Top Level Design Historic Conservation Methods for Shanghai Under the New Perspective of ‘Global City’: The Enlightenment of the *Heritage 2020* in England

陈鹏 胡莉莉 扎博文

文章编号1673-8985 (2017) 02-0060-05 中图分类号TU981 文献标识码A

摘要 上海已进入城市更新与转型发展的新阶段,基于城市总体规划所确定的“卓越全球城市”视野,通过重点剖析英国的《遗产2020》,分析其作为国家历史文化保护顶层设计的主要内容和导向,结合上海城市历史文化保护现状存在的问题,从“全面理解”、“全面参与”和“全面保护”3个方面提出上海城市历史文化保护顶层设计的初步思考,以期为全面指导上海各层次历史保护工作提供理论基础。

Abstract Shanghai is now in a new urban development period focusing on the urban transformation and regeneration, while the new comprehensive planning aiming Shanghai as the ‘outstanding global city’. The research focuses on the Heritage 2020, which is regarded as the top level design for the historic conservation in England, and analyses its main contents and directions. It puts out planning methods from overall understanding, conservation and participation based on the challenges and problems Shanghai facing. The paper provides important theoretical basis for the future historic conservation practice.

关键词 全球城市 | 顶层设计 | 《遗产2020》 | 历史保护策略

Keywords Global city | Top-level design | Heritage 2020 | Historic conservation methods

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

胡莉莉

上海市城市规划设计研究院 城市规划二所
副所长,高级工程师,硕士

扎博文

上海市城市规划设计研究院 城市规划二所
工程师,硕士

在全球城市的竞争中,丰富的历史文化遗产已经成为了新的重要的竞争维度,城市历史遗产对塑造城市特色、提升城市环境品质、构筑可激发创意活力的场所空间都有着积极意义。在我国,上海、北京、香港、广州等特大城市都是参与世界经济发展格局竞争的全球城市。对标纽约、伦敦、东京、巴黎等著名全球城市,上海在城市文化遗产的数量、利用文化遗产创造富有吸引力的文化设施等方面还有很大的提升空间(图1)。

“顶层设计”是“十二五”规划后我国规划发展中的关键词之一,旨在“统筹考虑项目各层次和各要素,以集中有效资源,高效快捷、统揽全局地实现目标”。《上海市城市总体规划(2016—2040)》中明确提出“加强历史风貌保护,更加重视对城市遗产的整体性保护,完整

展现不同历史时期发展形成的城市空间脉络,塑造国际大都市与江南水乡交相辉映的风貌特色”。以卓越全球城市为发展目标的上海,亟需探索城市遗产整体性保护的顶层设计,通过深入挖掘城市文化和遗产内涵,完善城市遗产保护对象的体系,探索多样保护利用措施和技术手段,从而提升上海全球城市的文化竞争软实力。

1 上海城市历史文化保护面临的新挑战

上海“点(优秀历史建筑)一线(风貌保护道路)一面(历史文化风貌区)”构成的历史风貌保护体系在过去20多年的实践中成就斐然,被誉为“最严格的保护体系”,但是随着近年来城市的快速发展,城市历史文化保护也面临了日益复杂多变的挑战。

*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)。



图1 著名的全球城市
资料来源:作者自绘。



图2 金陵路的“保护性拆除”
资料来源:澎湃新闻, 2016年7月22日。



图3 拆除中的公益坊
资料来源:作者自摄。

从福新面粉厂、沈宅、金陵路骑楼被“保护性拆除”到公益坊的拆除,类似消息屡见诸媒体报道,既体现了公众对城市历史文化保护的关注度日益提升,但同时也暴露出上海在历史保护理解认识、整体成片保护方

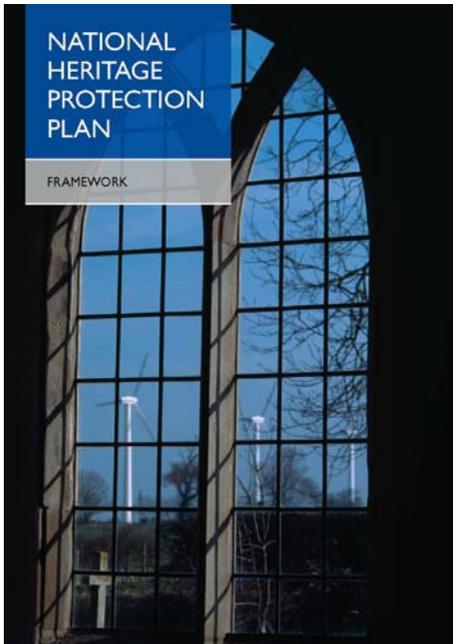


图4 《国家遗产保护规划》
资料来源:《国家遗产保护规划》, 2012。

式等方面还存在短板(图2-图3)。虽然上海开展了历史文化风貌区、风貌保护道路、优秀历史建筑保护技术规定等一系列保护规划的编制,但是新增保护对象的规划管理方式仍有待完善。上海风貌保护工作长期“重规划、轻评估”,中心城12片历史文化风貌区保护规划编制已逾10年,外部条件、控制指标和管控要求都已发生了变化,急需通过规划评估进一步补充和优化原有保护要求。

历史文化保护是一个需要多部门协调、多方合作,以及多元参与的工作。上海率先设立了上海市历史文化风貌保护办公室(简称“历保办”)作为工作平台,加强规土、住建和文物“三驾马车”之间在历史文化风貌保护的协作。但是许多保护对象存在双重身份或各类保护范围重叠,因此部门间的合作有待进一步加强。此外,社会参与和专家监管力度也有待提升。现在专家和公众对历史保护的参与更多地还是在前期名单申报、项目评审,以及出现问题后的呼吁,未来应进一步拓宽参与面。

从提升城市遗产品质、拓展整体成片保护的战略高度来看,亟需构建一套历史文化保护的顶层设计,从历史保护理念的提升、保护对象

的内涵拓展、历史保护管理方式的完善、相关支撑和配套机制的完善等方面进行系统性的研究梳理,通过“顶层设计”指导历史文化保护的在各层级中的全面开展,系统性地整体提升上海历史文化保护工作至新台阶。

2 《遗产2020》——英国历史环境保护的顶层设计

2.1 《遗产2020》

英国作为文化遗产保护大国,多年来在历史风貌保护工作中一直坚持以规划管理为主导,强调将历史保护和各层级、各类型规划紧密结合,对于我国城市规划和历史保护都有着很好的借鉴作用。2005年英国在《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”^[1]纳入保护范围。2010年以后英国城乡规划体系开展了新一轮的调整,2012年3月27日政府颁布《国家规划政策框架》(National Planning Policy Framework)。它的出台对英国城市规划体系具有革命性的意义,它取代了英国过去所有的《规划政策引导》(PPG)和《规划政策陈述》(PPS),将过去繁琐的近千页的文件浓缩到50页。《国家规划政策框架》重点聚焦可持续发展,旨在为所有的规划编制和规划审批创造一条“黄金线路”,规划体系的变化对历史环境保护提出了新的挑战和要求。为了加强各方对“遗产财富”的理解认识,协调各部门和机构做好保护事务工作、推进历史保护规划管理工作、帮助社区和市民更好参与历史保护^[2],2011年英国提出要在国家层面由文化、交流和创意产业大臣颁布专项法规文件,从国家宏观层面对这些问题提出引导措施,因此英国编制了《国家遗产保护规划(2011—2015)》(National Heritage Protection Plan,简称NHPP)作为国家保护事业的“顶层设计”(图4)。

2015年编制的《遗产2020:英国历史环

境战略性保护框架(2015—2020)》(以下简称《遗产2020》)是《国家遗产保护规划(2011—2015)》主要管理内容在“顶层设计”层面的延续,并且充分参考和阐释了最前沿的保护理念和新变化,重点聚焦遗产保护的整体性和可持续性、关注市民生活中的遗产转变,反映了现在欧洲历史保护的新理念、新动态和新思潮。

本文以《遗产2020》为主要研究对象,比目前上海历史风貌保护工作中存在的主要问题,以“顶层设计”的视角,通过更为整体和宏观的角度,探讨从提升保护理念、加强部门合作、完善保护管理、鼓励公众参与和配套机制支撑等方面提升上海历史文化风貌保护工作的整体思路 and 水平。

2020年英国历史环境保护的目标——《遗产2020》重点关注历史环境5方面的策略:(1)发现、辨识和理解;(2)建设性保护和可持续的管理;(3)公众参与;(4)建筑容量;(5)注重规划实施^[9]。

规划的第1条中就明确指出“英国人民重视和关注自己的历史环境”,强调历史环境可以为市民生活提供更好的环境,为成千上万的民众提供享受生活、获得场所精神激励、学习机遇,甚至对市民的精神和身体健康起到积极的作用。其次规划才开始讨论历史环境对于国家遗产保护体系的作用,明确提出历史环境包括与人民日常生活息息相关的各类有形遗产,如纪念物、建筑、历史场所和景观。

作为一份国家层面的战略规划和顶层设计,规划为英国历史环境保护制定了目标和基调:“到2020年,加强各方的合力,关注英国历史环境的理解、评估和保护,从而让更多人可以享受历史环境。”^[9]这样的目标传达了两个清晰的信号:第一,未来英国遗产保护的对象重点将是历史环境,将更多关注整体性保护,这也和英国近年来城乡规划中强调的“历史环境保护”相一致。第二,目标也清晰地指出未来将更多关注历史环境共享利用的整体导向。

2.2 发现、辨识和理解历史环境是一切的基础 作为《遗产2020》最重要也是最基本的

策略,英国将历史环境发现、理解和辨识作为未来所有保护工作的重点和基础。在历史环境保护利用中强调时间轴的概念,提出未来随着技术革新和更多社区公众参与,会发现更多的遗产类型和场所记忆,从而丰富遗产类型,弥补现有遗产时间段上的部分空白。而在这些可能的新兴遗产类型中,英国最关注体现社区重要性和意义的社区遗产。对历史环境更好地理解也意味着对未来所面临的风险有更好的了解和预判,可以提出预防性的规划和应对措施。规划还明确提出需要增加历史环境保护的多学科合作,以加强理解和辨识。

为实现这些目标,规划明确未来5年内,工作的重点将聚焦国家层面,以历史环境管理协会(Historic Environment Forum)为基础构建协同行动的工作平台,注重加强国家遗产保护部门和英国各类遗产研究机构或者高等院校间的合作,进一步增强政府部门和民众对历史环境和遗产保护社会、文化和经济价值的综合理解。

基于历史环境的理解提升,规划提出在未来的历史环境保护中,应重点关注未来潜在的环境、气候、经济和社会变化的影响,重点关注城市发展带来的压力,忽视历史环境保护、重大的气候、经济和社会变化对历史环境的影响。

提升遗产价值评估的重要性和全面性也是加强遗产理解和辨识的重要路径。未来随着个人遗产申报比重增加、社区遗产的加入,需要相关部门和机构对遗产财富价值有着更为清晰、全面的认识,因此遗产价值综合评估的重要作用和作用将进一步提升。

2.3 历史环境的保护管理和可持续利用应从顶层设计谋划

《遗产2020》另一个重点是对历史环境极强的保护和管理。现在英国历史环境保护是通过国家、地方层面的规划明确保护内容和目标,依托规划体系对涉及历史环境的各项建设行为开展全周期的整体管控。

规划明确到2020年,历史环境将成为英国提升城市经济发展水平、带动地区整体发展的积极推动力,并将承担更为重要的角色。2010

年英国各类建筑遗产的维护修复已经贡献了超过110亿英镑的GDP,提供了超过50万个就业岗位。这些数字还不包括历史环境保护相关的管理、保险、建设的一些其他费用。遗产财富的拥有者还可以享受税收减免等多样优惠措施。同时历史环境和遗产保护也可以积极推动地区经济发展。高品质的历史环境可以更好地吸引旅游、休闲、商务和商业等各类公共活动。在2010年英国建筑遗产旅游业带来了约140亿英镑的旅游收入,在2012年48%入境英国的游客一定会访问一处古堡或是历史建筑。在遗产带动下,英国提出到2018年旅游业应实现3.8%的增长,这个增长速度已经超过了地产和制造业的增幅预期。历史环境对商业、商务的发展、激发企业活力都有着积极作用。例如,伦敦的国王十字车站复兴计划,通过对铁路和周边地区的整体更新,将交通设施和仓库等10幢特色历史建筑再利用,引入20多种新业态,提供26 000个就业岗位和超过8 000 m²的公共活动场所。

2.3.1 顶层设计、加强历史环境保护和规划体系衔接

为实现历史环境保护管理的目标,规划从顶层设计层面明确未来需要加强跨部门合作,在国家层面通过核心法规文件明确保护和更新利用的政策和导向,从而实现历史环境的可持续管理,为相关决策制定、城市更新和跨部门合作提供重要基础。在这些文件中应进一步明确地方规划机构作为历史环境保护的重要主体,加强其作用和地位,同时确保地方规划结构在历史环境保护方面的投入和关注度。强调遗产保护应和地区发展计划紧密结合,在地区层面的重要基础设施发展规划或是产业园区规划中也应纳入各类历史环境保护要求。

在顶层设计中明确,未来应将历史环境重要性和特色的认识与评估作为规划编制的重要基础。2014年英国已经开展《国家特征地区名录》编制,综合历史特征和场所重要性,提出场所特征分区,今后涉及历史环境的规划都应从整体景观角度出发。

2.3.2 应对变化、探索历史环境的可持续利用 规划提出未来一方面要充分利用历史环

境丰富性的特征,创新可持续的使用方式;另一方面也要应对气候条件、社会经济发展变化对历史环境带来的新挑战。通过合理的控制方式,寻找保护和新功能利用的平衡点。

在分析未来影响变化可能性时,规划提出未来不仅要面对建设的影响,更要关注网店经济冲击、宗教传统变化和休闲模式转变等新变化,为历史环境保护构建弹性的应对策略。为了应对变化,规划明确历史遗产全生命周期管理中的“预警机制”和《历史环境记录》在历史环境保护工作中的重要性。

规划提出未来应加强《危急遗产名录》的警示作用,它的前身是1999年起实施的“危急建筑登录”制度,现在已经拯救了848处建筑和构筑物,约占名单总数的60%。“危急遗产名录”在原有建筑的基础上,进一步拓展了登录危急名录的类型。2009年以后,已经有978处在册古迹、143个保护区和13个注册公园与园林因为列入名录而得到重视和积极开展补救措施,并取得了良好的效果。将历史遗产所有的变化都记录在《历史环境记录》中,并形成指导规划开展的《地方历史环境建议》。

在规划中对历史环境在城市更新和地区经济发展中的作用也提出了导向性的建议。规划首先明确“遗产和历史环境保护不是地区经济发展的障碍,而应成为地区发展复兴的催化剂”。研究显示英国现在已经完成了80%的总建设量,到2050年,城市建设工作的重点将是历史建筑改造和合理利用,而通过历史环境保护带动城市更新将为地区创造新的就业机会和经济增长点。

2.4 鼓励历史环境保护全面的公众参与

《遗产2020》的另一个重点是鼓励越来越多的不同专业和背景的人群,通过各级各类保护组织团体积极投身到英国历史环境的保护工作。在公众参与上,规划提出未来工作重点更多转向社区参与、青少年教育和专业机构的合作机构。从顶层设计为社区和个人更好地参与历史环境的理解、调查、管理、参与、享受和参与决策制定提供更好和多样的

工具,同时提供配套的财税政策。

英国民众参与历史环境保护的热情较高,英国公民人均访问历史遗产和场所的次数在全欧洲排在第4。2014年有超过200万人参与了始于2002年的遗产开放日活动。50%的参与者属于社会低收入人群,他们很多也是首次有机会访问重要的城市遗产。2015年,将有超过300万人参与到遗产开放日活动。

随着规划体系的调整,社区的作用会愈来愈强,社区会通过地方登录名单(Local List)、保护区评估、社区发展计划等形式影响地方规划编制。针对青少年普及历史环境保护知识的各类推广活动将成为推动历史环境整体保护重要的措施和手段,规划提出将相关知识培训纳入地区中小学教育。未来要鼓励更多以历史环境保护为目标的民间组织和专家团体与国家层面历史环境保护有关机构的合作,旨在从更广泛、深入或是独特的视角去理解和加强对历史环境的保护。

3 上海城市历史文化保护的“顶层设计”

3.1 “顶层设计”的目标

参考英国《遗产2020》的启示,作为上海历史文化保护的顶层设计,在对历史文化保护从过去注重保护体系构建和保护规划编制的基础上,我们更应重点聚焦保护理念的梳理和提升,关注历史环境保护的作用和意义。结合《上海市历史文化名城保护规划》的编制研究,未来上海城市历史文化保护的目标应“以城市遗产为核心保护对象,以保护历史性城市景观为核心理念,对上海城市历史风貌全方面、各层次、多要素的全面统筹保护”。

通过顶层设计,实现“全面的保护”——即基于“全面的理解”所开展的“全面的参与”的“全面的保护”,为上海城市历史文化“自上而下”完善梳理保护体系,形成“自下而上”积极参与保护的机制。

3.2 全面的理解

历史文化保护的顶层设计首先要真正理

解和认知历史文化遗产,正如英国在《遗产2020》中将“发现、理解和辨识”作为历史环境保护和规划所有工作开展的基础。

“全面的理解”是提升保护视野和理念、完善保护对象内涵和框架,将更多体现上海城市历史风貌特色且亟待保护的要素纳入保护体系。上海在第5批优秀历史建筑名单遴选申报中就已经关注到了这点,2016年公布的第5批优秀历史建筑名单中已经纳入了一批工人新村、工业遗产和近现代公共建筑。未来还应进一步拓展保护视野,关注“生活中的遗产”,将更多体现上海某个地区的历史特色,承载城市事件和集体记忆的工人新村、产业建筑、社区遗产和近现代大型公共建筑等类型纳入保护范畴。

“全面的理解”是从城市、社区和市民的角度,以集体财富和场所记忆的视角去辨识和判定历史文化遗产。在上海城市管理日趋精细化的当下,我们身边还是有很多历史建筑因为“价值”判断的原因遭到拆除,拆除这些历史建筑真的能为社会带来更大的财富价值吗?其实不尽然,例如,在黄浦区金陵路沿线风貌保护街坊、虹口区公益坊、景云里等地区,许多承载集体记忆的里弄住宅都是因为区有关部门“轨道交通站点周边高强度开发或者地下空间建设的需要”等理由遭到破坏。诚然,拆除这些历史建筑可以为一部分特定人群带来收益,TOD导向高强度开发模式似乎也对城市空间集约高效利用有积极作用,但从上海城市、周边社区乃至全体市民的角度来说,这些历史建筑的价值和意义远大于拆除后增加的地下空间商业、停车面积或是地上建筑增加的高度。在英国“遗产财富”保护并不是完全不能为社会经济发展让步,在《国家规划政策框架》中明确提出“当拆除遗产财富所带来的公众利益远大于对保护带来的公众利益”时可以考虑拆除遗产财富的方案,但前提是“拆除后的公众利益”,我们也相信在衡量一个历史文化遗产价值的时候,“公众”是指全体市民、社区居民。因此只有真正从城市 and 市民的角度去思考和理解,才能更好地辨识历史文化资源,从而做出正确和有利于城市的规划决策,也才能避免更多悲剧的重演。

“全面的理解”是更好地认识历史文化遗产的价值,不仅要认识到其历史、科学和艺术价值,更要认识到其作为城市稀缺资源的不可再生性。要正确理解历史文化遗产对城市发展的作用,不能将历史资源看作是地区经济发展和城市建设的负担,强调通过合理的活化利用,让历史文化资源转变为带动地区复兴发展的重要促源。在英国,以传统历史建筑尤其是工业遗产更新利用而成的创意办公,无论是在租金上还是单位空间产出上都远高于传统高层办公。这些特色场所对提升地区品质、激发创意活力都有着积极的推动作用。最后对历史文化遗产的全面理解也包含了对其社会价值的认知,充分认识到这些资源对促进社区融合发展、增加社区凝聚力和自豪感的重要性。2014年英国70%的成年人相信历史遗产保护可以帮助更多不同背景的人更好地聚集在一起,对社区发展有着重要意义。在社区治理被高度关注的今天,如何通过社区历史文化资源的合理利用,增加社区凝聚力和和精神将会是上海历史文化保护可以重点探索的领域。

在新一轮上海历史文化名城保护规划编制和正在开展的上海风貌资源普查工作中已经开始践行“全面的理解”理念,一方面拓展传统历史建筑保护定义的范畴,将一批体现近现代上海城市发展特色的建筑类型纳入保护体系,另一方面也逐步开始关注历史建筑更新利用价值的合力挖掘,探索通过政策机制,将“留一改一拆”新导向下的历史建筑更好地发挥其价值。

3.3 全面的参与

顶层设计的第2个策略是历史文化保护“全面的参与”。上海以历保办为平台,三架马车合作的工作模式在具体操作中已经取得了不错的成果,但是为了实现城市历史风貌更为精细化的管控,未来需要进一步发挥“历保办”的平台作用,明确部门权责,形成保护合力。

未来在上海历史文化保护的工作中应进一步鼓励公众参与,现在每年的“文化遗产日”等活动都能吸引大量的市民参与,大家对历史

文化的保护热情空前高涨。在顶层设计时应加强对公众参与历史文化保护工作的引导,鼓励更多市民参与到历史文化资源的普查、申报、监督、宣传甚至是日常管理的工作。正如《遗产2020》中提到的,未来社区遗产和身边的遗产将会成为新兴遗产的主要类型,只有更多市民更好地参与,才能更好地保护城市历史文化资源。同时应将历史文化保护和上海中小学正在开展的“第二课堂”相结合,作为学生课外兴趣培养的重要方面,帮助他们更好地了解自己生活的城市,增加文化自豪与文化自信。

“全面的参与”是提升专家、专业研究机构 and 各类非政府组织在上海城市历史文化保护工作中的参与度。以上海现行的“风貌保护专家委员会”为基础,扩充专家领域,将更多经济、文化、社会、运营开发和材料科学等方面的专家纳入体系,共同参与上海城市历史文化保护的工作。同时应通过顶层机制的设计为更多类似于鄂达克基金会这样的非政府保护组织开展工作,创造更为良好的氛围和环境。

3.4 全面的保护

“全面的保护”是上海历史文化顶层设计的另一重要目标。“全面的保护”是指保护要素的全面,从过去建筑单体向历史环境、空间格局拓展,结合城市设计,优化现有措施,实现对历史环境和空间格局的整体性保护。结合城市更新导向,将历史文化保护和规划体系更好、更为紧密地结合,完善规划对历史保护对象的覆盖和管控要求。

“全面的保护”是全周期的保护,通过顶层设计,加强对历史文化资源的普查、申报、评估、监管等过程的控制管理,打造全周期管理机制。明确未来上海各区应将辖区内历史文化资源普查工作作为区政府工作计划并,上报市有关部门开展考核。在市层面应依据普查状况,提出《危急城市遗产名录》,对列入名录的项目应组织专家开展研究,确定具体保护实施方案,并由指定专家开展后续修缮维护工作的跟踪。

《上海市历史文化名城保护规划》中也

明确提出“分级分类”^[4]的保护方式,实现对历史环境、空间格局的全面保护。在探索划定“历史城区”边界的科学性和合理性基础上,更加注重后续管控要求的跟进,强调应充分利用总体城市设计的研究,在历史城区范围内针对历史文化风貌区、风貌保护街坊、风貌协调区等不同价值区域,采取多要素的管控措施,实现对上海“历史性城市景观”的全面保护。

4 结语

时值上海新一轮城市总体规划、上海市历史文化名城保护规划编制和上海城市历史风貌建筑普查工作全面推进的关键时刻,城市历史文化保护也已经从过去的关注单体向空间格局的整体成片保护迈进,因此更需要从“顶层设计”层面开展城市历史文化保护的对策研究,指导相关工作的有序推进开展,并形成坚实的理论研究基础。

城市历史文化保护工作永远不是一个部门或一个团体单独面对的工作,需要全社会的共同参与和关注。希望本文提出的“顶层设计”研究可以提升上海历史风貌保护的观念和认识,为历史文化遗产的全面参与和全面保护提出正确的宏观导向。通过保护城市历史文化遗产,提升上海的城市魅力、文化个性和吸引力,提升上海作为“卓越全球城市”的文化软实力。■

参考文献 References

- [1] UK Government. Planning Policy Statements: planning for the historic environment (PPS 5)[R]. 2010.
- [2] UK's Department of Communities and Local Government. National Planning Policies Framework (NPPF) [R]. 2012.
- [3] Historic Environment Forum. Heritage 2020: strategic priorities for England's historic environment (2015—2020)[R]. 2015.
- [4] 上海市城市规划设计研究院. 上海市历史文化名城保护规划 (2016—2040) [R]. 2016. Shanghai Urban Planning and Design Research Institute. Historic city conservation plan for Shanghai (2016—2040)[R]. 2016.