

# 新公共管理视角下的历史环境保护

## ——英国邻里规划实践的启示

### Historic Environment Conservation under the Perspective of New Public Management: Learning from the Practice of England's Neighborhood Planning

陈 鹏 CHEN Peng

**摘 要** 在我国加强社会治理体系建设的宏观背景下,重点探讨社区、居民等多元主体如何更好地参与历史风貌保护管理。分析英国近年来在新公共管理视角下以《国家规划政策框架》为核心的城乡规划体系变革中,如何通过多层级的规划体系协作,以邻里团体为主体,通过邻里规划构建历史环境的保护管理措施。以《莱德伯里邻里规划》为例,分析如何落实上位规划的要求,通过聚焦空间肌理的成片保护、功能业态的控制引导,构建目标可持续发展,强调实施性、具有综合性的历史环境保护管理策略。依据对英国的案例研究,从丰富城乡规划体系层级,加强社区、原住民的作用,提升保护管理政策的实施性等方面,为我国未来在社会治理背景下开展历史风貌保护工作提出建议。

**Abstract** Regarding China's encouraging multi-main-body's participation in historic conservation during the construction of social management as background, this paper analyzes the experience of England's historic conservation management under the perspective of new public management. The paper combs how England uses the combination of historic environment conservation in the new urban planning system coring by the *National Planning Policy Framework*, and uses *Ledbury Neighborhood Planning* as an example to see how to build sustainable and practicable conservation management policies focusing on the conservation of local context while promoting and controlling the functions. The paper puts out suggestions for the historic conservation in China such as fruiting the planning system, conserving the locals and enhancing the historic conservation management.

**关键词** 新公共管理;历史环境保护管理措施;邻里规划;城乡规划体系

**Key words** new public management; historic environment conservation management; neighborhood planning; urban planning system

文章编号 1673-8985 (2019) 06-0080-07 中图分类号 TU981 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20190611

#### 作者简介

陈 鹏  
上海市城市规划设计研究院  
高级工程师,硕士

党的十九大报告提出,未来需要构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障、目标公平公正的社会治理体系。中央领导近年来提出“一个城市的历史遗存、文化古迹、人文底蕴是城市生命的一部分。文化底蕴毁掉了,城市建得再新再好,也是缺乏生命力的”,强调需要在历史风貌保护中加强对地区原住

民、场所记忆的整体保护。随着街道、社区、居民在社会发展、城市环境品质提升中地位的提高,如何发挥多元主体在历史风貌保护中的作用,加强整体保护,促进活化利用,成为新的研究课题。

近年来,欧洲为了提升政府工作效率,鼓励社区、邻里和企业更好地参与管理,新公共

管理已经成为政府机构改革的主要方向。作为改革重要实践地的英国,以新公共管理为导向,陆续开展了城乡规划体系和管理优化调整。由于英国历史环境保护最大的特点就是与城乡规划体系的紧密结合,因此,分析英国如何在新语境下结合新增的邻里规划层级来构建历史环境保护管理措施,对我国未来如何在社会治理中加强历史风貌的保护有着积极的借鉴意义。

国内近年来对英国城乡规划的研究主要集中在2011年《地方法》出台后,以《国家规划政策框架(NPPF)》为核心开展的一系列聚焦实施、效率的城乡体系调整、变革以及各层级规划的衔接<sup>[153-58]</sup>。英国历史环境保护也一直是国内研究的重点。其内容包括以英国《规划政策声明(PPS)》为核心的城乡规划体系下历史环境的保护、保护区的评估和管理<sup>[2]28-31</sup>,同时关注机构调整后“英国遗产”在保护更新中的作用<sup>[3]</sup>。对已有研究情况的梳理显示,现在国内从新公共管理的视角对英国城乡规划体系中历史环境保护管理的研究仍是空白领域。

## 1 新公共管理下的英国城乡规划体系变革

### 1.1 新公共管理的语境

“新公共管理”的理念最早起源于1970年代的欧洲,针对当时政府财政赤字、失业率高、经济增长停滞等问题,提出将“企业和私人管理方法运用于公共部门,进行政府机关改革和重塑政府的运动和建设活动”。

早在1979年撒切尔夫人执政时期,英国就开始了新公共管理导向的政府机构调整,包括以经济(Economy)、效率(Efficiency)和效益(Effectiveness)的“3E”标准对政府部门和绩效进行评估,减少政府开支,引入私人部门管理技术等。从1979年至今,英国新公共管理改革经历了公共服务私有化、公共服务代理化、公共和私人部门合作等阶段。

现在英国政府以“小政府”为改革核心理念,逐步收缩政府管理边界,提升公共服务取向,强调以制定目标、目标管理、监督绩效考

核和结果管控为政府的核心职能。国家层面的法律管控内容也相应从繁琐冗长的条文,变为通过精简语句来明确方向和原则,为后续预留深化、细化操作的弹性。虽然在管控要求和管控界面上有所收缩,但是英国政府在管控力度上仍为一个“强政府”。

2010年7月,当时卡梅伦政府提出“大社会”的发展计划,鼓励中央政府权力向地方政府、社区和相关利益人转移,强调公众和社区为主体解决一系列问题,鼓励以社区、邻里为单位积极参与城乡规划建设。在这样的宏观背景下,英国政府在地方政府、工业发展、住房和私有化等领域出台了一系列法律,引领英国城乡规划体系的变革。

卡梅伦政府于2011年颁布《地方法》(Localism act),提出应通过城乡规划体系调整给予城镇居民新的权力,更多更好地参与社区发展和建设。体系调整落实了新公共管理的理念,强调赋予地方政府更多的自由度和弹性,给予社区和个人更多的权力,提升规划管理措施的效率。

### 1.2 以《国家规划政策框架》为核心的城乡规划体系变革

为落实新公共管理下“大社会”的管理理念,实现简化政府管控界面和内容,强调将行政权力下放,把具体的决策权力交给地方议会甚至社区、邻里并增加相应的管理事权。在《地方法》的引导下,英国不仅开展了以《国家规划政策框架》(以下简称“《框架》”)为核心的城乡规划体系变革,更将之前近1 000页的《规划政策声明》浓缩到一份仅50多页的《框架》。经过多轮征询、实践经验总结,英国于2018年7月颁布了《框架》的最终文件,该法规核心聚焦可持续发展,重点强调经济、社会和环境的3大重点维度的目标:建立一个强韧、具有竞争力的经济体系,构建坚实、活力和健康的社区体系,保护提升自然、建成环境和历史环境。

《框架》包括17章,前4章主要为简介、可持续发展的目标、规划制定、决策制定等总则

部分内容;第5章到第17章则是英国未来城乡发展的12个重大目标,分别是:提供总量充沛的住房供给,构建具有竞争力的经济,保持城镇中心的活力,建立健康安全的社区,提升交通发展的可持续性,建立高质量的信息基础设施,用地的高效使用,实现场所的高品质设计,绿带的保护保育,应对气候变化、洪水和岸线变化的挑战,保护提升自然环境、历史环境,合理利用矿产资源<sup>[4]3</sup>。

经过调整,英国城乡规划体系共有3个层级:国家层面的《框架》、地方层面的《地方发展规划》以及新增邻里层级的《邻里规划》。

英国取消了过去区域层面的《地区空间发展战略》和《地方发展框架》,为鼓励自下而上参与以及鼓励企业资本更好地进入城市建设,新增了《地方企业区》《地方发展规划》《邻里规划》等内容。《地方发展规划》的主要内容和过去的《地方发展框架》基本一致,而邻里规划则是本次城乡规划体系变革中最重要的新增层级(见图1)。

### 1.3 《邻里规划》:落实新公共管理的规划探索

1990年《英国城乡规划法》第一次提出法定“邻里”的范围,是由郡议会或符合条件的团体申请,地方规划机构负责认定和公布。地方规划机构也可以依据程序,针对没有空白地区划定“邻里范围”。“邻里”概念的出现强调了管理事权的统一性,它必须位于同一个郡政府管辖范围内,并且边界不可以相互重叠;以团体为主体申请模式,则更能充分体现出地方发展的诉求;而地方规划机构的审批更是确保邻里发展目标和地区整体发展的统一协调。

《邻里规划》最早出现在2011年英国的《地方法》中,是指在“法定的邻里区域内,由地区议会认定的邻里团体提出的对地区可持续发展、土地使用、城市建设和基础设施建设等方面的规划管理措施”。2017年英国出台了专门的《邻里规划法》。

《邻里规划》的编制主体为邻里团体,至

少应包括21个人,并通过郡议会的审批和确认。邻里团体应关注所在区域的社会、经济、建成环境、生态环境品质的提升,繁荣地区商业或提供更多的就业岗位。邻里团体应处于地方规划机构的行政范畴内。邻里规划分为预备、实证、规划编制、审议和公投4个阶段,最后由地方规划机构审批和公示。经批准的《邻里规划》与《地方规划》有同样的法律效应。在地区的非重要战略意义区域,邻里规划的地位甚至优于地方规划。

《邻里规划》的编制必须基于可持续的目标,体现社区的发展需求、保育空间特色。规划核心目标应与国家层面《框架》和《地方规划》的发展框架相一致,并对规划策略进行细化和积极引导,而不是阻碍发展建设活动,尤其不可以减少地方核心战略中确定的公益性设施和社会住宅规模等指标。

新公共管理下的英国城乡规划更突出了邻里、社区、居民的作用,通过赋予邻里团体规划编制权,提升其积极性和参与度,希望在地区复兴中保持空间特色和传统商业的活力。同时,《邻里规划》中的具体规划策略也更强调实施和效率,可以通过评估进行调整和优化。

## 2 聚焦《邻里规划》的历史环境保护管理

### 2.1 新城乡规划体系的传导与协作

2008年的《规划政策声明5》标志着英国历史保护的主体已经从过去的单体(登录历史建筑)和地区(保护区、考古遗址区域等)拓展到“历史环境”<sup>[5]</sup>和体现历史环境特色且可以通过规划实施管控的各类“遗产财富”<sup>[6]</sup>。调整后的《框架》不仅传承了《规划政策声明5》提出的以历史环境和遗产财富为核心的保护体系,更是加强了各层级规划对历史环境保护目标的传导以及各级策略措施的协作。

在国家层面,《框架》明确了英国历史环境保护的目标和导向,从过去的“保护”变为“保护、提升和乐享”历史环境<sup>[4]54-55</sup>。在条文中明确了地方规划机构在历史环境保护中的责

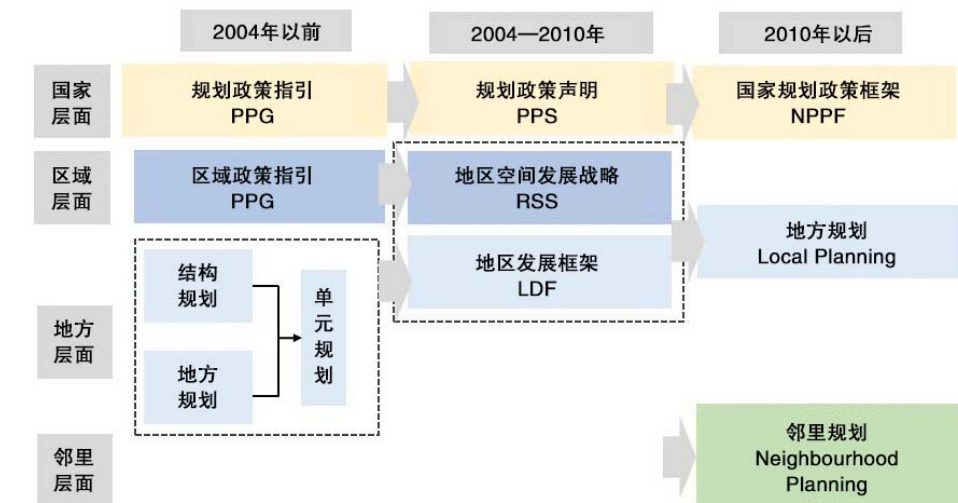


图1 城乡规划体系的变化  
资料来源:笔者自绘。

任、流程,并提出工作开展的技术原则。《框架》的另一大特色是明确历史环境和遗产财富的“工具化”,提出需要通过挖掘评估它们的社会、文化、经济和环境价值,凸显历史环境在地区的可持续发展、活力复兴、品质提升和环境优化等方面的作用。

在地方层面,结合新公共管理对地方政府的新要求,《地方发展规划》注重《框架》中各类战略目标的“传递—落实”,建立可以评估、监测的指标体系,设定政策和行动计划。地方规划机构也会对辖区内的保护区,依据评估和保存情况,编制保护规划、行动计划或者通过补充规划文件对重要问题提出保护策略。

在新增的《邻里规划》中,历史环境保护一方面要承接地区规划机构对保护区的管理要求,对涉及保护区的邻里,在规划中应严格落实保护规划的要求,必要时可以提出优化管理的措施,但不能弱化保护规划的力度。对邻里规划编制范围,国家也在《框架》中明确为加强历史环境的整体保护,编制范围不可以分隔有明确边界的保护区、注册园林、战场等遗产财富。另一方面,依据要素工具化的导向,规划可以结合可持续的发展目标,制定细化、特色化、具有实施性的保护管理措施。

### 2.2 《邻里规划》中的历史环境保护管理

#### 2.2.1 以价值特色评估作为管理编制基础

保育地区独特的自然、历史和空间特色,通过规划管理策略确保建设活动和地区可持续发展目标相一致是落实新公共管理理念,编制《邻里规划》的核心内容。为确保保护管理措施的合理性,在规划编制中强调评估工作的重要性。

关注“社区价值”,聚焦场所的特色和独特性。在《邻里规划》评估中,不仅要分析各类遗产财富的空间分布和保存状况,对濒危遗产财富的保护和管理提出要求,还要针对“社区价值”分析,明确未列入保护范畴,然而对社区场所价值和空间特色具有重要价值的各类要素和资源。

关注“景观价值”,聚焦景观整体性的评估。为减少新建活动对建成环境的影响,在评估中注重对地区景观的整体性分析。评估一方面会依据国家和地方规划机构编制的《景观特征评估》和《历史地区评估》落实要求;另一方面会结合社区价值和场所特征,从历史环境和地区景观特色整体保育出发,分析对新建活动的承载能力和敏感程度,提出需要整体控制的视线廊道、区域范围或选址要求等。

关注“形式创新”，聚焦新技术应用。为确保要素和信息的即时更新和标准统一，英国遗产为评估设计了专业的调查手机App程序——“场所调查”(Place checking)，帮助邻里团体和地方规划机构的代表共同参与。

### 2.2.2 凸显地方特色的保护管理措施

结合评估成果，在《邻里规划》中可以发挥地区特色，采用多样化的、凸显地区特色的保护管理措施，以实现可持续发展的目标，其中最重要的措施包括构建“地方登录”名单和对标可持续发展的综合性措施。

#### (1) 建立传承社区场所精神的“地方登录”名单

通过对评估中未纳入登录法定对象体系，但可以体现“邻里价值”的各类要素进行综合研究，并通过《邻里规划》建立“地方登录”名单，进一步丰富历史环境保护对象内涵，关注社区精神的传承。例如在《布里登郡邻里规划(2016—2030)》中，将一批对社区场所独特性有突出价值的建筑、围墙等非登录要素列入“地方登录”名单。而在《米兰德邻里发展规划(2016—2030)》中，将地区内体现郊野村庄风貌和地区工业发展历史的27处未列入国家登录名单的郊野景观区域、村庄聚落、马车休憩区和冶铁工艺纳入“地方登录”体系。

“地方登录”体系的建立对加强地区特色的营造和保护具有非常重要的作用和意义。

#### (2) 对标可持续发展的综合性保护管理措施

结合新公共管理主义对管理措施的特色性和综合性的要求，《邻里规划》强调不再将历史环境保护作为一个“独立”的管理要求，而是在地区实现功能复兴、住宅供给、活力营造和提供就业岗位等可持续目标进程中，突出历史环境、遗产财富在保护更新利用方面的作用，提出更加细化、更有特色和针对性的管理措施。

在《奥迪厄姆和北温布尔邻里规划(2014—2032)》中为加强地区历史风貌特色的成片保护，为各类新建活动规划申请提出

了建筑材质适应性、建筑沿街退界、边界处理方式、新建建筑尺度等设计要求。通过细化建设活动管理以实现地区邻里历史环境的保护管理。

而在作为英国著名品牌阿斯顿马丁汽车早期工厂所在地的纽波特帕格内尔地区，为实现地区可持续发展的目标，在活力复兴、提供社会保障住宅等发展策略中融入了保护和更新利用的考虑。一方面结合对历史价值和保存状况的评估，规划提出“地方登录”名单和需要重点保护的濒危历史建筑名录；另一方面，在规划中明确提出“规划申请达到开发总规模面积的50%前，必须完成对地方登录工业遗产的保护和更新利用”的管理政策，以确保兼顾开发和保护项目的进程<sup>[7]</sup>。

其他综合历史环境保护的规划策略，将结合具体《邻里规划》案例展开分析。

### 2.3 聚焦管理实效的支撑体系构建

新公共管理聚焦管理措施的实施和效率，因此要求结合企业管理机制，对政府的政策措施建立相应的“评估—监督—反馈—完善”体系。在《邻里规划》的编制中，所有涉及历史环境保护的管理措施都需要通过地方规划机构和专业机构组织的“战略环境评估(Strategic environmental assessment)”认可，结论应纳入提交审议的规划成果。

“英国遗产”是英国国家层面重要的历史环境保护官方咨询机构。在《地方法》中明确“英国遗产”在《邻里规划》编制的预提交和最后公布阶段都具有法定的管理审查效应。在规划编制前，邻里团体可以咨询“英国遗产”获取各类遗产财富的基础信息和保护要求，“英国遗产”也可以帮助邻里判断、研究和评估地区遗产财富的价值。在邻里发展令申请审批阶段，“英国遗产”将就项目对历史环境的影响进行评估，提出具有法律效应的意见。

《邻里规划》编制完成后，邻里团体可以获得所在地方政府或郡的资金支持，以开展提升历史环境的各类建设活动。例如，邻里所

在的镇议会可以获得25%的社区基础设施税(Community infrastructure levy，向开发商征收用于市政基础设施建设的税务费用)作为提升社区品质建设活动的费用。

## 3 以《莱德伯里邻里规划(2018—2031)》为例的保护管理措施

### 3.1 规划背景和概要

莱德伯里位于英国英格兰西米德兰兹，毗邻威尔士，地区历史悠久，以17世纪的市场建筑群而闻名，该建筑群范围已被划定为保护区。地区所在的赫里福德郡于2011年编制了《地区发展规划》，其中对莱德伯里未来的功能定位、发展方向和住宅供给等方面提出了要求。

为落实上位规划要求，实现地区商业活力的繁荣，保护场所特色、拓展就业教育、增加各类服务设施，莱德伯里的邻里团体组织开展了《莱德伯里邻里规划》(见图2)的编制，包括地区简介、规划作用和意义、地区发展愿景、发展目标以及针对分目标的政策5部分内容<sup>[9]</sup>。

在规划中明确提出需要延续保护区保护管理的要求，同时在住房供给、经济与就业、建成环境、自然环境、社区休闲和交通配套等分目标的策略中融入聚焦空间肌理整体保护、特色业态保育提升等多样化的历史环境管理措施(见图3)。

### 3.2 基于可持续目标的历史环境保护管理

#### 3.2.1 空间肌理的整体保护

《莱德伯里邻里规划》范围不仅包括莱德伯里的历史中心地区，还包括周边郊野地区。在规划目标中明确提出需要保护城乡空间差异性、维护传统地区空间肌理。在规划措施中提出镇中心 and 周边区域的建筑密度和形态应有差异，对交界地区的建筑形态和高度应严格控制，降低建筑密度，体现乡村地区风貌特点。在建筑密度控制上，强调从距离城镇历史中心到镇区周边逐步下降，以实现和传统肌理的协调。在镇中心地区，建筑高度原则上不得超过2.5层，并保持原有建筑密度，以维护空间肌理



图2 《莱德伯里邻里规划》的规划范围

资料来源: [http://www.ledburytowncouncil.gov.uk/Ledburys\\_Neighbourhood\\_Development\\_Plan.pdf](http://www.ledburytowncouncil.gov.uk/Ledburys_Neighbourhood_Development_Plan.pdf)。



图3 莱德伯里保护区的范围

资料来源: [http://www.ledburytowncouncil.gov.uk/Ledburys\\_Neighbourhood\\_Development\\_Plan.pdf](http://www.ledburytowncouncil.gov.uk/Ledburys_Neighbourhood_Development_Plan.pdf)。

的延续性<sup>[8]34-37</sup>。

为细化地区规划中对莱德伯里未来增加住宅供给的要求,规划一方面明确了集中新增住宅的区域,另一方面也对历史地区新建住宅的建设提出管理要求,政策明确“保护区周边新建住宅需要考虑建筑规模、风格等要素和历史环境的协调”。

为加强住宅类历史建筑的合理利用,在规划政策中明确提出应开展住宅类历史建筑的适老性改造。针对城镇中心现状租金较高的问题,将有条件的住宅类历史建筑分隔出租作为经济适用类住宅,以解决青年人群在中心职住的困难<sup>[8]25-27</sup>。

为确保政策要求落实,镇议会也通过《莱德伯里邻里规划》进行了制度设立,确保提升地区建成品质量和历史环境保护要求的落实。在保护区范围内的建设活动申请不仅要符合保护规划的要求,更要通过镇议会组织的“设计复议”(Design review)对建设方案严格审查。

### 3.2.2 功能业态的引导控制

《莱德伯里邻里规划》在经济和就业方面的规划政策中也充分关注了历史环境保护和活化利用,提出应通过各类遗产财富的更新

利用,聚焦旅游服务、文化创意等地区重点产业,为本土居民尤其是青年人创造就业机会。同时为促进城镇中心空置历史建筑的使用,并应对现在“背包客”、体验型旅游经济的发展,规划政策还通过划定范围的方式,鼓励范围内住宅类历史建筑改造为民宿,提供多样的旅游产品。

作为一个以市场为核心的历史地区,各类商业功能对莱德伯里社区特征营造、公共活力提升具有非常重要的意义和作用。因此,在《莱德伯里邻里规划》中,特别对历史地区内功能业态与商业门类提出了强制性和引导性两类布局要求。

强制性的要求主要针对历史地区核心商业性道路沿线一层、二层商业业态的控制(见图4)。结合评估分析,莱德伯里在其邻里规划中将商业业态分为5类(A1:零售商业,A2:金融机构,A3:餐饮和咖啡,A4:饮品店,A5:熟食外卖店),提出在范围内受控制的一层街道界面A1、A3和A4功能不能随便调整和取消,并鼓励范围内一层和二层新增3类业态。政策明确未来不得在商业街沿线一层布置A2和A5功能,但是在受控制的二层界面可以增加这



图4 《莱德伯里邻里规划》的历史地区业态控制  
资料来源: [www.ledburytowncouncil.gov.uk/Ledburys\\_Neighbourhood\\_Development\\_Plan.pdf](http://www.ledburytowncouncil.gov.uk/Ledburys_Neighbourhood_Development_Plan.pdf)。

两类功能<sup>[8]32-34</sup>。

引导性的布局主要是邻里为了针对日益增长的互联网经济和大型商场对传统零售业,尤其是对莱德伯里地区内著名的手工业品牌的影响。在规划政策中明确提出应严格控制历史中心地区传统商业和现代卖场型业态的规模比例,并为传统商业的空间布局划定集聚范

围,形成规模效应和区位优势,保持城镇的特色和吸引力。

在新公共管理体系下,通过《莱德伯里邻里规划》可以让历史环境和遗产财富成为莱德伯里地区创造长效、可持续就业机遇的重要战略资源。

#### 4 借鉴和总结

英国在新公共管理理念下开展城乡规划体系变革后,以邻里为主体实施的历史环境保护和更新管理措施对我国未来将历史保护融入社区治理的探索有着重要借鉴。

##### 4.1 从保护对象到参与主体,加强原住民、社区在历史保护中的作用

历史保护不仅是对地区物质要素、空间肌理的保护,更是对地区场所文脉、集体记忆的保护和传承,重点应加强对“原住民”的保护,鼓励他们更多地参与历史保护。

无论是新公共管理还是我国现在社区治理体系的完善,鼓励通过管理权限下放,加强社区、街道和市民等在城市建设和管理中的作用。作为英国《邻里规划》的编制主体,邻里团体很大一部分由“原住民”构成,他们对历史文化有着更深刻的体验和理解。而从历史环境保护来看,“原住民”已经不仅是历史环境保护中的对象,也可以全面参与到保护管理要求制定以及相关决策中,确保不会因为过度开发而影响地区风貌特色的延续。

我国现在许多历史地区在城市更新过程中,往往将历史环境和原住民作为两个“割裂”的要素,多采用将原住民动迁后地区整体功能更新调整的模式。这样“形留神散”的模式往往会破坏地区的历史价值和文脉传承,导致街区“土绅化”等一系列社会问题。

随着特大城市逐步进入存量更新的发展阶段,未来结合我国社会治理的新要求,不仅在历史风貌保护工作中应注重对原住民、生活情态和地区场所记忆的整体保护,更应鼓励原住民扮演更重要的角色,通过以

街道、社区为团体或居民个人与开发商共同形成合作平台,原住民可以房屋使用权作为参股方式,形成“企业—居民一体、专家全程指导、政府配套支撑”的城市更新合作新模式。

##### 4.2 将历史风貌保护“工具化”,探索综合型的保护措施

新公共管理强调管理政策的实施性和综合性,因此英国更注重历史环境保护“工具化”的宏观导向。在邻里规划中通过历史环境保护实现邻里地区可持续发展的目标,挖掘保护在促进文化繁荣、提升经济活力、增加吸引力、强化公民的认同感和集体意识等方面的作用。

随着我国城市发展进入存量更新、精细化管理的新阶段,未来更需要强调将历史风貌保护作为地区经济可持续发展的“资源和工具”,结合街道、社区作用的提升,构建更具综合性的保护管理措施。在制定保护管理措施时,一方面应对历史文化资源采取严格保护的要求,另一方面也应充分考虑将历史风貌保护和促进经济发展、提升文化品质、供给多元住房、改善民生诉求等目标相结合,建立综合性的保护管理措施。

将历史风貌保护工具化,采用综合型的保护方式,对探索积极的、可持续的保护更新策略有着重要的实践意义。

##### 4.3 聚焦精细化管理,保护地区文化特色和独特性

新公共管理视角下的邻里规划更强调以邻里团体为主体,制定地方性、特色化、因地制宜的管理措施,以精细化管理保护地区品质和魅力的理念。

针对我国现在城市更新建设中“一刀切”、粗放式管理、地区特色逐步消失的问题,未来应结合我国社会治理体系的构建,提升街道社区、居民等主体的作用,发挥其在保护地区场所文脉和特色中的优势。与其他参与主体相比,社区对地区历史、发展历程和承载特色

的本土建成遗产有着更深刻的理解。结合英国通过邻里规划制定地方特色政策的经验,我国的社区和居民也可以日趋完善的社区规划为平台,从建成遗产所有者、日常使用者的角度对所生活社区的功能复兴、特色景观保育等目标提出独具特色的建议。

英国在国家层面和地方层面制定历史环境目标、方向、原则和框架;邻里规划根据地方特色,制定细化规划体系合作形式。这对我国现在逐步完善社区规划内容和作用也有着重要的指导意义。未来通过丰富社区规划中的管控内容,通过加强对地区特色业态、传统空间形态等方面的管理,实现在可持续发展中对地区文化、“烟火气”的整体保护和传承。

##### 4.4 提升保护措施的实施性,加强配套设施体系的构建

新公共管理强调以企业的形式开展管理,构建政策制定、实施、评估、监督、反馈的闭环机制,提升措施的实施性、实效性。英国邻里规划中所有涉及历史环境保护的管理策略不仅需要符合可持续的发展目标,更要经过专业的影响评估。下一步随着我国社会治理体系的完善,随着社区规划中可能新增历史风貌保护的要求,不仅需要专业机构对街道、社区和市民进行全生命周期的指导,帮助他们积极地参与历史风貌保护,也需要市区部门、专业机构积极落实新公共管理主义的理念,为政策措施建立包括“评估、监督、反馈”的完整流程,加强政策的实施效率。同时,为确保社区规划中历史风貌保护相关的特色化政策的实施性,也应由市区部门、专业机构牵头,在资金保障、技术规范突破等方面预留调整的空间和接口。

## 5 结语

新公共管理旨在通过丰富或适当下沉管理层级,赋予社区和市民更多的权利,增加管理措施的实施性和综合性,提升政府的管理效率和服务能力。结合对英国邻里规划

中历史环境保护措施的分析,应积极探索通过将历史风貌保护和社区治理相结合,以社区、原住民为主体,专业机构为指导,在各类法定保护规划制定要求下,以社区规划为平台,开展体现地方特色的历史风貌保护管理和更新利用,实现对历史文化、人文底蕴、地区特色的整体保护,也有助于不断完善国家社会治理体系。■

## 参考文献 References

- [1] 田颖,耿慧志. 英国空间规划体系各层级衔接问题探讨——以大伦敦地区规划实践为例[J]. 国际城市规划, 2019 (2): 53-58.  
TIAN Ying, GENG Huizhi. Discussion on the cohesion of spatial planning system of all levels in the UK: the case of Greater London planning practice[J]. Urban Planning International, 2019(2): 53-58.
- [2] 张松,陈鹏. 英国城乡规划体系中的保护区评估与管理[J]. 城市建筑, 2015 (4): 28-31.  
ZHANG Song, CHEN Peng. Evaluation and management of conservation area under the planning system in Britain[J]. Urbanism and Architecture, 2015(4): 28-31.
- [3] 朱晓明. 抢救与分享——近期“英格兰遗产委员会”的工业遗产保护政策分析[J]. 建筑技艺, 2014 (10): 32-37.  
ZHU Xiaoming. A study of recent industrial heritage conservation policy developed by "English Heritage"[J]. Architecture Technique, 2014(10): 32-37.
- [4] 英国国会. 国家规划政策框架[Z]. 2018.  
UK Parliament. National planning policy framework[Z]. 2018.
- [5] 英国国会. 国家规划政策声明5: 历史环境的保护[Z]. 2010.  
UK Parliament. Planning policy statements 5: planning for the historic environment[Z]. 2010.
- [6] 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.
- [7] 奥迪厄姆和北温布尔. 奥迪厄姆和北温布尔邻里规划 (2014—2032) [R]. 2014.  
Bredon Parish Council. Bredon Parish neighbourhood plan (2014-2032) [R]. 2014.
- [8] 莱德伯里地方议会. 莱德伯里邻里发展规划 (2018—2031) [R]. 2018.  
Ledbury Council. Ledbury neighborhood development plan (2018-2031) [R]. 2018.
- [9] 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.
- [10] 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.
- [11] 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.
- [12] 住房和城乡建设部. 住房和城乡建设部关于加强历史建筑保护与利用工作的通知 (建规[2017]212号) [Z]. 2017.  
Ministry of Housing and Urban-Rural Development of the People's Republic of China. Notice on the conservation and revitalization of historic buildings by housing and urban construction department[Z]. 2017.
- [13] 国家文物局. 文物建筑开放导则 (试行)(文物保发[2017]23号) [Z]. 2017.  
National Cultural Heritage Administration. Opening principles for the heritage building(draft)[Z]. 2017.
- [14] 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]//全球视角下的中国范式——城市发展与规划会议论文集. 2010: 355-359.  
ZHANG Song, ZHEN Xuefeng. Comprehension on historical urban landscape: the new trend of international urban conservation[C]//The China paradigm under the global perspective urban development and planning symposium proceedings. 2010: 355-359.
- [15] 英国国会. 规划政策指引15: 规划和历史环境[R]. 1997.  
UK Parliament. Planning policy guidance 15: planning and the historic environment[R]. 1997.
- [16] 英国国会. 规划政策指引16: 考古和规划[R]. 1990.  
UK Parliament. Planning policy guidance 16: archaeology and planning[R]. 1990.