

新时期历史城区保护性详细规划 技术路径探索

□ 王振宇, 刘宇舒, 孙嘉麟

【摘要】历史城区文化遗产及其整体环境的保护与管控是国土空间保护性详细规划的重要内容。文章在分析历史城区保护规划工作演进历程的基础上,结合新时期历史城区详细规划的问题研判,提出历史城区保护性详细规划改革思路及技术路径,包括从个体保护到格局保护,构建历史城区整体性保护方法;从重点保护转变为肌理保护,构建形态与产权结合的地块保护更新策略;从空间本体走向文化本性,建立文化需求调查及反馈制度;从被动调整走向动态维护,建立详细规划动态评估与维护机制。

【关键词】历史城区;详细规划;保护规划;国土空间规划

【文章编号】1006-0022(2021)18-0023-05 **【中图分类号】**TU984.189 **【文献标识码】**B

【引文格式】王振宇,刘宇舒,孙嘉麟.新时期历史城区保护性详细规划技术路径探索[J].规划师,2021(18):23-27.

Technical Route of Historic Urban Area Conservation Detailed Planning in the New Era/Wang Zhenyu, Liu Yushu, Sun Jialin

【Abstract】The conservation and management of historic urban area cultural heritage and its general environment is an important content in territory spatial conservation detailed planning. Based on a review of the evolution of historic urban area conservation planning, the paper studies the problems of historic urban area detailed planning in the new era, puts forwards a reform concept and technical route of detailed planning of historic urban area conservation. It includes establishing form and property right combined conservation and renewal strategies, a cultural needs investigation and feedback mechanism, and dynamic evaluation and maintenance mechanism of detailed planning. With the above measures historic urban area conservation will realize transitions from single building conservation to pattern conservation, from spatial entity conservation to cultural essence conservation, and from passive adjustment to dynamic maintenance.

【Key words】Historic urban area, Detailed planning, Conservation planning, Territory spatial planning

0 引言

2019年5月,《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》(以下简称《若干意见》)的发布,标志着国土空间规划新的理念与体系全面注入城乡空间建设和管理的各个环节。详细规划作

为国土空间规划“五级三类”中的一类,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设等的法定依据^[1]。历史城区,一方面作为历史文化名城保护规划编制与管理的重要范围与层次,是历史文化名城中需要整体保护控制的地区;另一方面作为城市开发建设密集区,

【基金项目】国家自然科学基金项目(51908390)、江苏高校哲学社会科学研究项目(2019SJA1277)、江苏高校优势学科建设工程三期工程资助项目、江苏省“双创计划”资助项目

【作者简介】王振宇,博士,苏州科技大学建筑与城市规划学院讲师。

刘宇舒,博士,苏州科技大学建筑与城市规划学院讲师。

孙嘉麟,通讯作者,硕士,工程师,现任职于苏州科技大学建筑与城市规划学院。

其人口、空间、环境容量矛盾突出，保护与开发面临困境。在国土空间规划新的理念与体系下，历史城区保护性详细规划如何树立新的价值观与战略方向，全面融入法定规划体系，向上落实总体规划意图，向下直接指导规划管理、落实刚性控制底线的效用，有待进一步探索和研究。

1 我国历史城区保护规划工作的演进与特点

我国城乡遗产保护的相关研究起步较晚，早期几乎是紧随发达国家的步伐和思路，并受西方历史遗产保护理念和逻辑建构的影响，在制度体系、评估方法和规划实践等方面形成了基础框架。改革开放40多年来，历史城区保护规划受到越来越多的关注：1982年，“历史文化名城”制度正式确立；1986年，历史街区被纳入历史文化名城保护体系；2005年，《历史文化名城保护规范》正式明确了“历史城区”概念，学界开始关注城市格局及传统风貌的保持与延续^[2]；2012年，全国范围的历史文化名城大检查引发了遗产保护工作者对“重点保护”思路的反思，关注点开始从“历史纪念物”（个体）转向“活的遗产”（整体），逐渐形成了历史城区“整体性”和“关联性”保护的共识^[3]。随后，《关于加强文物保护单位改革的若干意见》《历史文化名城保护规划标准》《若干意见》《关于在国土空间规划编制和实施中加强历史文化遗产保护管理的指导意见》等一系列文件颁布，这些文件提出了更为宽泛的“历史文化空间”概念，并将文物保护单位、文化遗产保护管理等内容纳入了国土空间规划编制和实施要求中，而历史城区保护性详细规划作为历史城市国土空间规划“五级三类”中的重要组成部分，是落实国家战略目标与实施空间管制的重要单元。因此，如何重新认识历史城区的整体特色，如何界定保护的“潜在

空间”和“关联空间”并将其纳入管控体系，如何划定管理单元以更好地服务规划实施，都是历史城区保护性详细规划所面临的新挑战。

2 新时期历史城区保护性详细规划面临的问题

2.1 传统保护体系缺少历史城区整体性保护的方法

国土空间文化遗产保护强调整体性的价值取向，既强调法定的历史文化保护“本体”空间，又包括未纳入法定保护的非历史文化名城保护体系的潜在空间；既关注“历史感”“辨识度”，又重视现代文明秩序和集体记忆；既重视文化资源聚集区，又关注由结构要素交互形成的历史文化保护联系空间。而现阶段，历史城市以《历史文化名城名镇名村保护条例》《历史文化名城保护规划规范》为核心准则，建立了以名城、街区和文物保护单位为主体的三级保护体系，其保护逻辑在于“个体保护”和“重点保护”。同时，历史文化名城的申报条件和保护底线在于片段式的历史文化街区而非整体性的文化遗产空间，这异化了历史城区的保护逻辑，导致历史城区空间破碎化和模糊化问题越发严重，“有区无城”“有实存无记忆”“有片段无完整”成为普遍现象。如何在详细规划层面建构历史城区“整体性”保护方法并保证其有效实施成为当前历史城区保护性详细规划关注的首要问题^[4]。

2.2 大尺度和忽视产权的更新方式导致历史城区空间特色与活力衰退

国土空间规划是从城乡空间区划到产权地块详细设计的全过程，为规划项目落地和实施管理提供了基本条件。相较于一般区域，历史城区拥有更为复杂的土地权属关系与多重利益诉求，因此科学划分以“地块”为核心的管理单元不仅关乎城市形态的构成关系，还影响着规划控制的效用，其背后蕴藏的是土

地开发产权的底层逻辑^[5]。当前，历史城区保护性详细规划主要存在两种管控模式：一是基于重点院落的保护方式，其重点针对较大尺度的规划地块对重点院落单位展开“点式”保护，而院落以外的街巷格局、建筑布局允许改造或重建；二是基于更新单元的保护方式，即以依据历史形态和现实需求划分的地块为单元进行空间更新，这种保护方式在一定程度上控制了历史街区的风貌特色，但也无法摆脱大尺度地块统一规划带来的城市空间特色与活力丧失的问题。因此，大尺度和忽略产权的更新方式始终无法充分兼顾历史层积性、文化关联性，无法平衡保护与发展等复杂问题，历史城区保护性详细规划难以推进且频繁调整。

2.3 传统物质空间的保护技术缺少对“多元价值”的关注和挖掘

以人为中心、实现高质量发展和高品质生活始终是国土空间规划的核心任务和价值旨归。历史城区作为城市发展的重要载体，蕴藏着丰富的历史价值、美学价值和公共价值等。随着生活水平和精神需求层次的提升，人们对历史城区的需求不仅停留在物质空间的保护利用与展示层面，还融合了审美体验、精神满足、发展认知等“多元价值”的获取与体验。而现阶段，历史城区保护性详细规划的保护技术更多还停留在对个体遗产静态式、冻结式的保护，忽视了推动空间发展变化的“文化本质”内在动力，对文化遗产“多元价值”的关注与挖掘不充分，导致保护内容单一、发展方式雷同。

2.4 编制实施、修改及动态维护缺乏依据和动态管理机制

从终极蓝图走向动态调控成为国土空间规划的新常态，这种转变可以包容规划决策的不确定性，适应情境条件与结果绩效的动态性。详细规划尤其是控制性详细规划作为政府的管制工具，是干预市场主体开发权利的重要手段。历

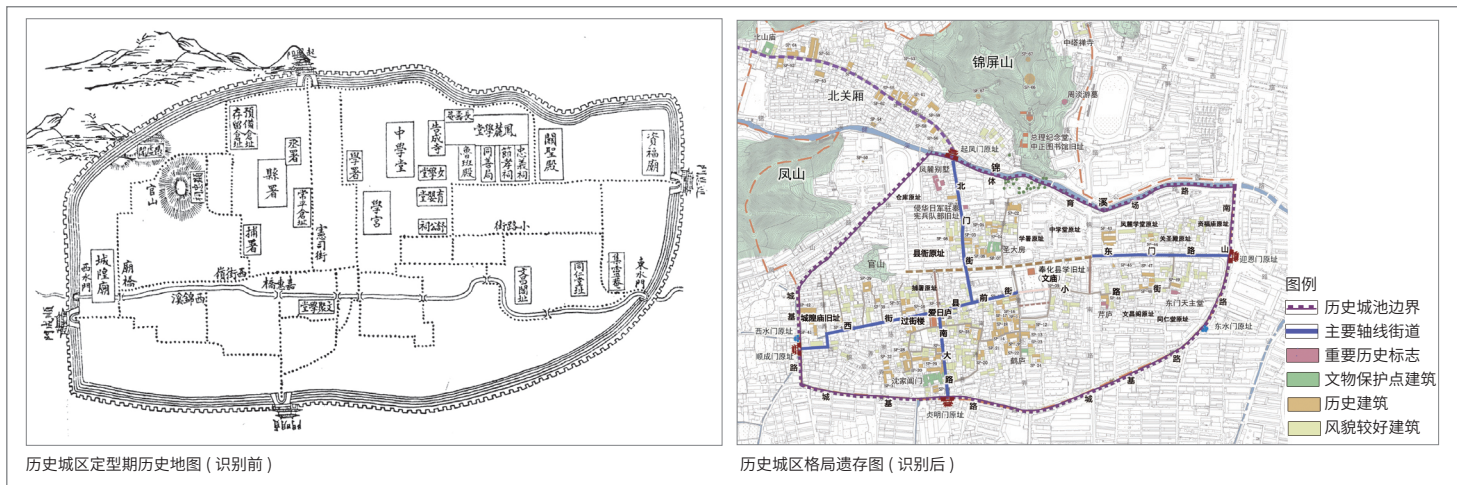


图1 历史城区格局原型识别示意图
资料来源：《奉化县志》。

史城区中文物保护单位、历史建筑等遗产点的产权边界在于公共利益，其规定了城市开发建设必须严格控制的刚性部分，同时应将权利边界外的弹性部分交由市场决定，以实现资源流通与优化配置。现阶段，详细规划在价值观和方法上均保留了计划经济的色彩，缺乏必要的规划弹性。在编制技术的科学性和依据性并不充分的历史城区，存在叠加产权复杂、居住环境与现代生活不相适应的问题，导致详细规划在实施过程中经常被突破或调整，严重损害了其权威性和约束力。因此，如何建立编制的实施、修改、动态维护机制，增强编制的科学性，都有待进一步探索。

3 新时期历史城区保护性详细规划技术路径

3.1 从个体保护到格局保护，构建历史城区整体性保护方法

历史城区作为一个整体文化遗产空间，其并非是简单的街区及文物保护单位的组合，而是涵盖历史实践、社会形态和地缘政治等综合信息的“历史格局”。根据国家重要战略目标和政策安排，详细规划面向精细化实施“保护管控”的现实诉求，本文提出历史城区整体性保护的价值观、保护方法和实施路径，其

重点包括格局原型识别（“本体”态）、格局遗存评估（“存在”态）、格局传导控（保护途径）3项内容。

3.1.1 历史城区格局原型识别

历史城区格局原型，即定型期的历史格局，是城市空间要素固化于历史演化当中“不变”的结构关系与组合状态^[6]。历史格局原型是历史城区保护的实施对象，其识别结果是否具备有效性和精准性直接关系到历史城区保护性详细规划的基础是否稳固。

历史城区整体保护应首先明晰历史格局的“本体”态，以定型期历史地图及营建志文本为基础数据，结合历史文献资料、公众社会记忆和当下实体遗存等多源数据，提取历史格局原型及其承载的历史信息，进而应用 Access 软件与 GIS 平台，建立历史城区格局要素基础数据库。其格局原型识别的过程包括以下 5 个步骤：①历史格局图文资料搜集。历史格局图文资料主要包括历史城区城市地图、文献资料（通过网络、图书馆多种渠道获取）、地方志、照片、绘画作品和影响资料等。②历史格局要素分类梳理。以空间要素和信息要素为大类，以边界、轴线、中心、标志、基地（环境背景）和事件、影响、观念为中类，对历史格局要素进行汇总、梳理、筛选和提炼，并进行真实性与可信性的校核和调整，

进而利用 Access 软件与 GIS 平台进行数据的图文分类编码和匹配。③历史格局要素空间转译。在图文资料数据化的基础上，对数据关联级、位置级、融合级空间化的展开信息进行加工与可视化处理，整合空间类要素和非空间类要素，形成历史城区格局要素系统。④建立古今格局叠合参考系。通过对点、线、面要素的判别与拟合，将已转译的历史格局（定型时期）参考系与历史城区现状图进行空间坐标系的匹配。⑤空间拓扑变形与校核。通过历史发展的正向推导和现状遗存的逆向追溯，对古今格局进行空间拓扑、变形与校核，以提高匹配的精准性（图 1）^[7]。

3.1.2 历史城区格局遗存评估

历史城区格局遗存评估是对具有靶向性的格局要素组合状态（即历史城区格局的原型）维持“整体性”和“原真性”的存续方式与传递路径的综合研判。具体包括以下内容：①格局原型“当下实存”评估。格局原型“当下实存”是地方城池整体层积秩序的现实性空间凝练。评估以古代营城制度为基础图式，遵循地缘环境、区域条件和历史事件对空间的塑造规律，分析历史城区历史建构的空间范式（历史中心、轴线、标志、边界等要素及关联关系）在当下城市空间的实体指向、时空方位、功能属性、现实联系等属性与特征，从历史格局结构的“完

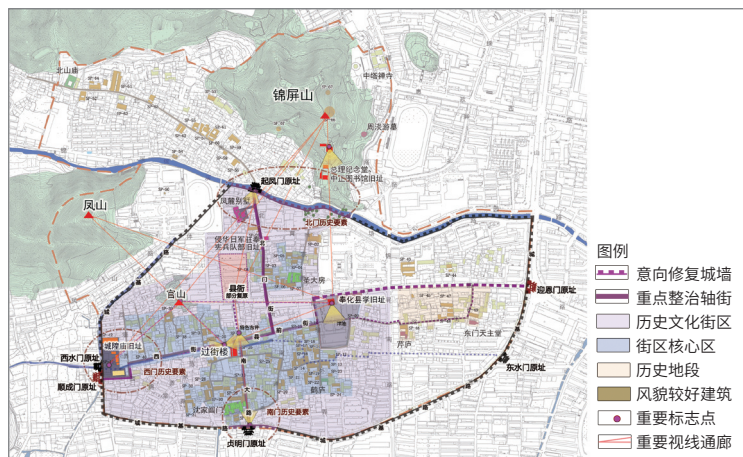


图2 历史城区保护更新管控示意图

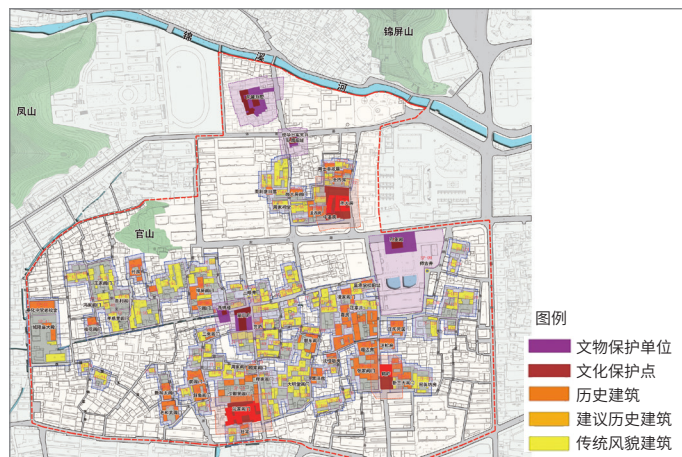


图3 历史城区重点地块保护更新示意图

完整性”与历史格局要素的“显示度”两个维度展开历史格局“存在”态的评估。②格局原型“当下虚存”评估。格局原型“当下虚存”是历史城池集体记忆的印象性空间匹配。近代以来，我国的城市发展经历了从拆城运动到建设性破坏的过程，城市的历史格局整体性受到冲击，“存在原型”所对应的部分“实体空间”由显性转为隐性，而这部分有意义的空间，虽无历史实存，但记忆犹在或以其他方式传承，是历史格局重要的“虚体空间”。评估应用格局原型识别数据，分析居民对消失、替换、参照要素的识别频率、记忆清晰度和认知水平，综合评定历史格局场所营造的再生水平与未来发展潜力。

3.1.3 保护更新途径及管控体系建构

实现历史城区历史格局整体性保护有赖于不同空间层级的规划传导与落实。本文从城区—地块—单体3个空间层级着手，构建了多层次的历史城区保护性详细规划体系，以及面向不同空间层次的控制性详细规划、城市设计、历史建筑修复等的保护更新管控体系。在城区层次，一方面应落实历史城区专项规划保护要求和管控要素(图2)，绘制历史城区保护更新管控总图；另一方面应协同边界情况、地块肌理和产权单元等，绘制历史城区地块管控单元，细化并确立城区层次不同地块单元的刚性控制指标与项目库，建

立格局要素保护名录及全域协调发展的历史格局优化统筹机制，从基础信息完善、重大保护更新项目研究、保护规范标准更新、用地类型调整、规划编制与成果表达等方面提出保护更新模式及规划策略。在地块层次，落实城区层次各地块的指标与项目，在保障历史格局完整性和原真性的前提下，制定地块建设开发指引，在规划与建设层面对历史城池修复、历史街巷整治、格局要素密集区场所营造等进行指标控制与形态引导。在单体层次，重点关注格局要素修复、历史建(构)筑物与遗址保护利用等方面的内容，对文化特色塑造、文创产业提升等制定实施性和建设性强的管控方式与保障措施。

3.2 从重点保护转变为肌理保护，构建形态与产权结合的地块保护更新策略

科学划定地块管控单元，是实现城区—地块—单体分层次、差异化、精细化的国土空间法定规划供给的关键，也是简化编制程序、降低规划衔接成本的有效途径。产权制度是国土空间资源管理的核心，忽视产权、以形态为核心的保护性详细规划始终无法实现土地发展权、经济效益和社会效益的统一。因此，顺应地块的产权属性和肌理特征，构建形态与产权相结合的保护更新策略，形成

符合历史肌理的小尺度、渐进式、小规模的地块控制体系与机制十分必要。其保护更新策略包括以下3个方面的内容：

①价值转向。突出从重点保护到以产权关系为基础的地块肌理保护的价值转向，充分尊重历史风貌多元性，加强对与之共生的居住主体的关注，是特色风貌保护和文化遗产的必然趋势。②地块划分。从历史城区“历时态”和“共时态”的时空关联中，梳理地块肌理的形态特征与空间秩序，划定地块肌理的形态方案，进而以实施为导引，结合产权边界、街廓形态、功能业态、政策与行动等对地块进行整理、拆分、合并和边界调整，最终划定地块单元，以实施差异化的管控标准与引导策略(图3)。③更新机制。建立权利转移激励与补偿机制，促成私人地块腾挪出必要的公共空间，以保障刚性指标(公共要素等)和重点项目的落位；建立土地再开发产权处置与利益分配的机制，维护产权租赁、拆分、整体转移、置换等交易过程的公平、高效；建立政府、市场、公众利益共商和协作平台，为再开发过程中的多方主体竞争和博弈行为提供畅通的对话通道^[8]。

3.3 从空间本体走向文化本性，建立文化需求调查及反馈制度

历史城区保护性详细规划的显著特征在于文化遗产所承载的不可替代的文

化服务价值和意义,其还是与审美和游憩体验、社会交往及关系、地域文化精神等文化需求链接最为紧密的规划类型。历史城区的社会治理,在保障自上而下的空间本体的保护管控之外,还需要建立自下而上的文化需求调查及反馈制度,以促进法定规划在文化需求层面上的有效供给与精准施策。

文化需求调查及反馈制度构建的重点在于建立健全公众对历史城区文化服务供给发展状况和满意程度的评价、反馈、纠偏的有效渠道与协商平台。一方面,文化行政主管部门应针对具体情况定期开展文化需求调查,明确文化需求调查与评价方法、实施主体、主要内容和工作程序,明确调查过程中调查者和被调查者的义务、权利及禁止性行为,同时保障调查成果的内容与形式的完整性和真实性,以及信息共享与信息公开等保障制度的运行情况;另一方面,文化行政主管部门应遵循广泛性、便利性、及时性和实效性的基本要求,建立需求反馈渠道,明确信息处理办法,构建纠偏机制及实施保障机制,将民众的需求纳入日常文化建设与管理工作中,并将其作为衡量部门发展水平、发展质量和领导干部工作实绩的重要内容。同时,文化需求调查及反馈制度应充分衔接规划编制—实施—评估的过程,成为连接文化需求与文化供给的桥梁。

3.4 从被动调整走向动态维护,建立详细规划动态评估与维护机制

在国家建构国土空间规划体系的背景下,建立完善的空间规划实施监督机制已成为行业共识,对历史城区保护性详细规划展开实施评估是落实专项规划指导和管控要求,刻画并监测历史文化遗产及其整体环境保护实施结果与效用,推进文化遗产活化利用项目实施、机制配套的有效工具。面向国土空间规划新的理念与体系,历史城区保护性详细规划实施评估应顺应国家战略导向、契合

时代要求、把握自身特点,对接国家空间规划实施评估的“一年一体检,五年一评估”工作制度安排,提前谋划专项规划实施评估程序、技术规程及工作接口。历史城区保护性详细规划实施评估应重点关注以下内容:①评估范围应包括历史城区、地块单元、保护单位3个空间层级。②评估对象应包含传统保护要素和历史格局保护要素。③技术手段应充分对接国土空间“双平台”(空间信息共享平台和部门业务协同管理平台)与社会多元数据^[9]。④评估内容应兼顾评估结果和效果,搭建包括实施结果(校验实施前任务设定的达成情况)、实施过程(校验实施中的制度与机制保障)、实施效果(校验实施后的目标达成度和公众反馈)的全周期实施链条的评估内容体系。⑤评估过程应强调规划基期年、评估年、目标年的动态变化,建立“五年评估—年度监测—个案调整”评估体系框架,其中“五年评估”旨在为城区层面控制性详细规划优化提供建议,为历史城区专项规划修编提供支撑,为顶层制度设计的完善提供支持;“年度监测”旨在为控制性详细规划年度计划的滚动编制提供依据,为地块单元层面的控制性详细规划优化提供建议;“个案调整”旨在为控制性详细规划调整提供专题依据。

4 结语

国家政策导向与空间治理目标的转变,必然牵动规划体系的全面变革,保护性详细规划作为文化遗产保护的实施性规划层次,既关系到历史文化保护类专项规划的贯彻与落实,又是历史文化遗产及其整体环境实施保护和管控的重要抓手,同时也关乎历史文化遗产活化利用的水平和质量。研究从以“格局原型”建构历史城区整体性保护的顶层设计,以形态与产权结合的方式划定地块单元实施管控,以调查与反馈为手段实现文化需求端与供给端的连接,以动态评估提升规划编制及调整

的科学性4个方面提出新时期历史城区保护性详细规划的技术思路与规划策略,以期为历史城区文化遗产保护研究提供新思路和新方向。□

[参考文献]

- [1] 胡思聪,罗小龙,顾宗倪,等.国土空间规划体系下的汕头详细规划编制探索[J].规划师,2021(5):38-44.
- [2] 兰伟杰,胡敏,赵中枢.历史文化名城保护制度的回顾、特征与展望[J].城市规划学刊,2019(2):30-35.
- [3] 张兵.历史城镇整体保护中的“关联性”与“系统方法”——对“历史性城市景观”概念的观察和思考[J].城市规划,2014(增刊2):42-48.
- [4] 许广通,何依,王振宇.历史城区结构原型的辨识方法与保护策略——基于荆襄地区历史文化名城保护的相关研究[J].城市规划学刊,2021(1):111-118.
- [5] 杨慧祎.城市更新规划在国土空间规划体系中的叠加与融入[J].规划师,2021(8):26-31.
- [6] 何依.走向“后名城时代”——历史城区的建构性探索[J].建筑遗产,2017(3):24-33.
- [7] 张杰,陶金,霍晓卫.历史文化名城遗产保护价值评估——意愿价值评估法在喀什老城中的运用[J].国际城市规划,2013(3):106-110.
- [8] 王承华,周立,牛元莎.古城保护语境下的地块更新路径探索——《苏州平江历史文化街区东南部地块修建性详细规划》思路解析[J].规划师,2016(9):92-98.
- [9] 严巍,董卫.历史城市时空信息梯度网络构建方法及应用研究——以洛阳老城为例[J].建筑学报,2015(2):106-111.

[收稿日期]2021-07-29