

## 本期主题：城乡文化保护传承与利用创新

[编者按] 2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》提出“完善制度机制政策、统筹保护利用传承，做到空间全覆盖、要素全囊括”“建立分类科学、保护有力、管理有效的城乡历史文化保护传承体系，并建立国家、省、市(县)三级管理体制”。2023年，自然资源部发布《国土空间规划历史文化遗产保护规划编制指南》，为指导和规范地方各级国土空间规划编制中历史文化遗产保护的相关内容提供了技术支撑。这表明我国的城乡文化保护传承工作进入了全新阶段，在此背景下，国土空间规划如何促进城乡文化保护传承和利用创新成为业界探讨的重要课题。因此，本期“规划师论坛”栏目以“城乡文化保护传承与利用创新”为主题，从历史文化保护的新手段、历史文化遗产的新类型、历史文化遗产保护实践等方面着手，探讨城乡文化保护传承与利用的机制、路径、价值体系构建等，以供读者参考。

# 文化遗产影响评估 (CHIAs) 保护利用协同目标及其嵌入机制

王霖, 冯艳

**[摘要]** 从保护利用协同目标入手，对国外的文化遗产影响评估实践进行剖析，总结了广州市文评实践的主要特点，针对文化遗产影响评估工作面临的3大难点——与保护管理系统结合方式复杂、自我完善程度不足、其他力量支撑与保障不足，提出由文化遗产影响评估先予机制、触发机制与保障机制共同构成的本土化文化遗产影响评估嵌入机制。

**[关键词]** 文化遗产影响评估；保护利用；协同目标；嵌入机制；广州市

**[文章编号]** 1006-0022(2024)04-0001-09 **[中图分类号]** TU981 **[文献标识码]** B

**[引文格式]** 王霖, 冯艳. 文化遗产影响评估 (CHIAs) 保护利用协同目标及其嵌入机制 [J]. 规划师, 2024(4): 1-9.

## The Conservation and Utilization Collaborative Goals and the Embedding Mechanism of Cultural Heritage Impact Assessments/WANG Lin, FENG Yan

**[Abstract]** Starting with the collaborative goal of conservation and utilization, international Cultural Heritage Impact Assessments (CHIAs) practices are analyzed, and the main characters of CHIAs in Guangzhou are summarized. Addressing the three major difficulties of CHIAs: the integration of CHIAs with existing conservation and management systems, the improvement of CHIAs itself, and the support of other forces, a localized embedding mechanism for CHIAs including a prior mechanism, a triggering mechanism, and a guarantee mechanism, is proposed.

**[Keywords]** Cultural Heritage Impact Assessments; conservation and utilization; collaborative goals; embedding mechanism; Guangzhou

## 0 引言

近年来国家对遗产保护提出系统化、整体性要求。2021年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》指出，

要建立分类科学、保护有力、管理有效的城乡历史文化保护传承体系<sup>[1]</sup>；同时，历史文化遗产保护需要遵循“问题导向、整体保护、活化利用、加强管理”的规划原则<sup>[2]</sup>，为历史文化遗产保护规划的编制提供指导和支撑。这些都表明我国城乡历史文化保护传承工

**[基金项目]** 国家社科基金重大项目 (21&ZD215)、教育部人文社会科学研究规划基金项目 (21YJAZH019)

**[作者简介]** 王霖，高级工程师，广州市城市规划设计有限公司技术总监，广州市岭南建筑研究中心有限公司总经理，住房和城乡建设部历史文化遗产监测重点实验室成员。

冯艳，通信作者，博士，注册城乡规划师，华东理工大学副教授，华东理工大学城乡文化遗产研究中心副主任。

作进入新阶段。以协同视角,探讨城乡历史文化保护中的价值与传承利用中产生的影响二者之间的关系,以及如何推动城乡历史文化保护利用传承体系建设成为城乡历史文化保护传承工作的重点<sup>[3]</sup>。

文化遗产影响评估(Cultural Heritage Impact Assessments,即“CHIAs”)是针对遗产外部建设活动进行事前干预的行之有效的新的方法,其从环境影响评价体系中脱离,建立起以遗产价值为核心的工作方法。文化遗产影响评估十分重视对价值与影响的评估,其在划定评估范围的基础上,通过评估该范围内所有的历史资源来判断遗产价值的高低,通过分析影响的来源类型来评判影响的等级,并建立涉及遗产价值和影响等级的函数,以确保最终的决策综合考虑了价值与影响这两个要素。本文提出将文化遗产影响评估纳入城乡建设审批流程,在规划管理中贯彻遗产保护要求,并借助建设项目行政许可等制度加以落实<sup>[4]</sup>。

在国土空间全域全要素发展的背景下,应借助有效工具全面识别历史资源,形成“点—线—面”的整体性遗产价值保护体系。目前,已有部分学者构建了国土空间规划中的历史文化保护传承专项工作总体框架<sup>[5]</sup>,探索遗产与各类国土空间相融合的管控体系<sup>[6]</sup>。但当前对历史空间的管控缺少有效的事前评估工具,往往在对其价值造成不可逆转的消极影响后才意识到开发建设行为的不合理之处。这时就需要引入有效的管理工具——文化遗产影响评估,全面识别历史资源,预判开发建设对遗产价值可能产生的影响,预先保护和管理遗产价值,将文化遗产影响评估纳入行政审批流程进而实现对影响的管理。探索文化遗产影响评估的本土化路径,推动其融入动态管理的全过程,加强完善预先保护思路,创新保护利用管理方法,是推动城乡历史文化保护利用传承体系建设的重要突破口。

## 1 文化遗产影响评估中的保护利用协同目标

文化遗产影响评估体现了双重内涵,一是作为管理体系的组成部分,二是作为技术过程的评估方法<sup>[7]</sup>。作为体系时,文化遗产影响评估与遗产保护和规划体系紧密相关,其发挥的效能与其在管理制度中的定位有关<sup>[4]</sup>;作为方法时,文化遗产影响评估包括筛选、确定范围、立项3个前期环节,现状研究、价值研究、影响认定、影响评估、缓解措施5个核心环节,以及监测等后期环节<sup>[8]</sup>。评估流程的顺畅是文化遗产影响评估发挥作用的关键。此外,还需要通过公众参与、多方协商等提高文化遗产影响评估的科学性<sup>[7]</sup>。目前来看,文化遗产影响评估工作面临3大难点:一是与保护管理系统结合方式复杂;二是自我完善程度不足;三是其他力量支撑与保障不足。当前已有学者从遗产价值和人的价值可持续发展角度提出我国文化遗产影响评估的应用框架<sup>[9]</sup>。文化遗产影响评估在我国的嵌入路径将成为研究重点。本文以协同为核心,以人与空间、保护与利用为主体,针对文化遗产影响评估以价值为主导的特点及其面临的3大难点,提出保护利用协同目标。

### 1.1 要素协同

以价值为主导,体现在文化遗产影响评估中主要为价值载体要素的协同。当前价值研判趋向多元,保护利用不仅涉及空间,还涉及生活在其中的人<sup>[3,9]</sup>。世界遗产咨询机构建议将文化遗产影响评估纳入更广泛的环境社会影响评估<sup>[10]</sup>。对遗产的保护除了要考虑价值,还要考虑行为模式、地方认同、人的生活等因素,应从与遗产存在历史文化关联的多尺度空间范围进行整体研究,形成多层次要素的协同。此外,对评估范围的探讨也是文化遗产影响评估的重要内容<sup>[3]</sup>。遗产价值不仅来源于其物质特征和历史结构,还来自

场所环境<sup>[11]</sup>。评估范围的确定将直接决定载体要素的选取和评估结果。2022年版的《世界遗产背景下的影响评估指南和工具包》提出文化遗产影响评估的视角应转向更大尺度的“场所环境”<sup>[10]</sup>。

### 1.2 管理协同

作为管理体系的组成部分,文化遗产影响评估的管理部门主要涉及遗产管理、规划管理,通过法律法规、技术导则来保证实施,是管理的协同。管理的协同首先是管理运行的协同,如在现有法规体系中落实文化遗产影响评估的法律地位、融入建设项目行政许可等制度流程<sup>[4]</sup>、制定技术导则对不同等级的受影响空间进行分级分类评估<sup>[12]</sup>;其次是管理内容的协同,文化遗产影响评估通过对价值、影响的管理来实现协同,评估时强调对积极影响和消极影响进行阐述,尤其应关注发展变化带来的影响能否满足当地的需求,以及对社会可持续性和当地发展的贡献<sup>[7]</sup>。

### 1.3 作用协同

作为技术过程的评估方法,文化遗产影响评估中的价值与影响分析同等重要,体现了作用的协同。开展文化遗产影响评估时,首先需进行现状研究;其次将文化遗产影响评估工作分成两条主线,一条线开展遗产识别,确定价值载体,评定遗产价值的高低,另一条线分析影响来源与类型,评定影响的等级,进行影响认定;最后根据遗产价值和影响等级认定的结果进行影响评估,并提出缓解措施。要得出文化遗产影响评估结论还需建立遗产价值高低和影响等级的函数,主要利用矩阵法获取<sup>[8]</sup>。世界遗产导则、各国各地方导则都对文化遗产影响评估的具体方法进行了明确的阐述。

### 1.4 关系协同

在保障性措施方面,文化遗产影响评估是多方合作的过程,涉及多方利益

主体<sup>[6]</sup>，体现了关系的协同。遗产管理的第一次转变是从单个纪念碑到遗产区，第二次转变是从阻止变化到管理变化，当前进入遗产管理的第三次转变，即从遗产专家到当地社区<sup>[13]</sup>。部分学者提出文化遗产影响评估应实行多学科团队参与，并建立同行评审机制<sup>[9]</sup>。不同利益相关者对价值的理解会对评估结果的导向性产生重要影响，因此本地社区居民参与影响评估的全过程十分重要。

## 2 国际文化遗产影响评估实践剖析

目前开展的文化遗产影响评估主要分为世界文化遗产影响评估，以及结合本国或地区特色的文化遗产影响评估<sup>[7]</sup>。2011年，联合国教科文组织与国际古迹遗址理事会编写了《世界文化遗产影响评估指南》(以下简称《指南》)<sup>[8]</sup>，将其作为管理方法推荐给遗产保护领域。2022年版的《世界遗产背景下的影响评估指南和工具包》对文化遗产影响评估方法、流程等内容进行了优化<sup>[10]</sup>。文化遗产影响评估已成为当前国际研究的热点，本文以保护利用协同目标为参照，选取典型案例进行剖析。

### 2.1 典型案例

#### 2.1.1 德国科隆视觉影响研究

2002年科隆在城际铁路展览会终点站周边地区规划5座高度超过100m的高层建筑。由于项目距离科隆大教堂核心区较近，世界遗产委员会就该规划可能会对科隆大教堂产生的消极影响提出了担忧。2003年，世界遗产委员会要求德国政府就新规划项目提交一份详细报告。2004年，由于缺乏缔约国的合作，该遗产被列入濒危世界遗产名录。2005年，科隆市政府停止了该项目，并委托亚琛工业大学编制了《德国科隆视觉影响研究(2005)》。

该研究借用景观视觉影响评估的相

关方法，利用科隆土地测量局的数据创建了城市基础3D模型，借用该评估技术平台，采用视觉分析技术，以世界遗产的静态构图、动态序列为研究对象，分析项目对科隆大教堂所扮演的经典景观和日常景观两个“角色”的视觉影响。分析结果表明，拟建的高层塔楼会对科隆大教堂及其场所环境产生很大的消极影响。最终经过多次协商，规划中的高层塔楼被修改为紧凑的低层，保证了科隆大教堂的视觉完整性。

该项目的最大影响是2008年科隆根据本次评估提出的设立“监控区”的建议，对世界遗产缓冲区进行了修改。世界遗产咨询机构在后期监测时肯定了新划定的缓冲区的有效性。

#### 2.1.2 意大利阿德里亚纳别墅缓冲区建设项目影响评估

《意大利阿德里亚纳别墅缓冲区建设项目影响评估(2014)》(以下简称《别墅影响评估》)项目的对象为蓬特卢卡诺区的位于世界遗产缓冲区内的住房和商业开发项目。《别墅影响评估》的内容完整顺畅，包括筛选、确定范围、立项3个前期环节，现状研究、价值研究、影响认定、影响评估、缓解措施5个核心环节，以及监测等后期环节，评估范围涉及世界遗产缓冲区。本次评估在进行详尽的现状研究之后，首先分析该世界遗产缓冲区内的世界遗产资料，如《突出普遍价值声明》(Statement of Outstanding Universal Value)，从关联价值、历史/考古价值、美学/建筑价值、政治/社会经济价值、生态价值、景观价值等方面确定承载突出普遍价值和其他价值的载体，判定价值重要性的高低；其次对蓬特卢卡诺区的开发项目进行分析，识别其对载体真实性和完整性的影响；最后评估影响等级。结果表明，项目会对世界遗产价值载体及其与周围景观、缓冲区的关系产生巨大消极影响。该项目最终被取消。

本次评估最大的特点是基于蒂沃利

地区复杂的文化景观，不仅评估了对阿德里亚纳别墅的影响，还考虑了项目对附近的世界遗产及其缓冲区的影响。

#### 2.1.3 斯里兰卡加勒老城及其要塞拟建港口影响评估

《斯里兰卡加勒老城及其要塞拟建港口影响评估(2015)》(以下简称《加勒老城影响评估》)内容完整顺畅，评估范围涉及世界遗产缓冲区、与港口项目相关的更大尺度的场所环境。本次评估主要有3个特点：①在价值分析时考虑了行为模式、地方认同感、人的生活等因素，并将价值分析范围拓展至延续性生活遗产、适应性生活遗产价值；②对影响进行了详尽的分析，特别是在评估影响等级时，全面分析了积极影响，提出以符合遗产活态保护的方式开发港口，这将对世界遗产及周边地区的保护和管理产生积极影响；③多方参与合作，委托方为斯里兰卡港务局和国家遗产部，涉及考古部门、加勒遗产基金会、加勒市议会、海洋考古单位等机构，汇集了世界文化遗产管理、考古、建筑遗产和城市规划、海岸工程等领域的专家。整体而言，《加勒老城影响评估》进行了较为全面的公众咨询，特别是与居民和游客之间的沟通。在开展文化遗产影响评估之前，遗产管理局已经将社区参与作为加勒管理计划的一部分。参与式管理方法和社区参与管理过程为遗产管理开辟了新路径。

### 2.2 经验借鉴

#### 2.2.1 在要素协同统领中应全面确定价值载体和范围

文化遗产影响评估以价值为核心统领，要体现要素协同就需要扩大视野，全方位识别历史资源、全面确定价值载体。文化遗产影响评估中价值载体的核心地位会直接影响最终的评估结果<sup>[3]</sup>。在价值载体要素方面，应将人与空间纳入同一研究范畴，体现遗产价值可持续与人的价值可持续。在评估范围方面，如果不考虑超出缓冲区的视觉关系，仅仅

只有缓冲区是不够的。因此，可以将文化遗产影响评估作为工具，为正确界定保护边界提供辅助。此外，在评估开始时，应依据价值进行范围专题研究<sup>[11]</sup>，识别完整的保护范围，为下一步的分级分类保护利用、用地审批提供依据。

### 2.2.2 在管理运行中应前置动态介入

要实现文化遗产影响评估的管理协同，就要在管理运行中前置动态介入。就文化遗产影响评估与保护管理系统结合而言，文化遗产影响评估应尽早参与保护管理的全过程，通过提前介入，对影响进行预判并实施管理，将不利影响降至最低。随着开发建设对价值产生影响，文化遗产影响评估的介入会随机触发评估流程；介入时序与价值受到影响的可能性休戚相关，介入得越早，价值受到影响的可能性越低。随着文化遗产影响评估对价值、影响的管理流程日益成熟，未来文化遗产影响评估的介入时间还应更早，在普查识别历史资源时应按照不同等级范围的保护要求适时介入。

### 2.2.3 在作用协同中应兼顾价值与影响

文化遗产影响评估中要实现作用协同，应兼顾价值与影响，形成“认知—诠释—干预”的动态循环过程<sup>[8]</sup>。当前《指南》已经对文化遗产影响评估主要内容进行了规范：“认知”环节的主要内容包括在价值分析时，全面搜集资料、全方位分析价值、确定价值载体，在开展影响分析时，需对项目产生的影响逐一进行分析；“诠释”环节的主要内容包括判定价值的高低、判断影响的大小，运用矩阵法分别对积极影响和消极影响进行评估，得出影响等级；“干预”环节的主要内容包括采用缓解措施，将影响降至最低，确保最终的决策是综合考虑价值和影响两者的结论。

监测环节是保障循环过程顺利进展的关键。监测即对开发建设的全过程进行定期观察、记录，报告缓解措施的实施情况，并评估缓解措施是否有效。它有助于技术标准的制定，为制订管理规划提供依据<sup>[7]</sup>。但当前的文化遗产影响评估主要针对项目带来的影响，未来应加强对规划编制影响的分析，可与管理运行中的前置动态介入一并进行分析。

### 2.2.4 在关系协同中应加强多方合作

在关系协同中加强多方合作可从以下3个方面着手。首先，应开展多部门合作，通过多部门参与，保障文化遗产影响评估工作的顺利开展。其次，应组织多专业人员参与评估，将来自不同专业的人员聚集在一起，揭示隐藏在影响背后的机制，从而在事先达成协议的情况下，提高评估的合理性和合法性。最后，应鼓励当地利益相关者参与决策过程。一方面本地社区居民对遗产价值的认知最为深刻，项目的开发建设也会对本地社区居民产生直接影响；另一方面利益相关者共同参与决策，将增加文化遗产影响评估结论的科学性、有效性。

## 3 广州市文化遗产影响评估思路

2013年，广州市根据城市规划建设和遗产保护实际情况，推行了一项在土地开发流程前期针对遗产进行调查、评估和评审的制度，简称为“文评”<sup>[14]</sup>。文评体现了将文化遗产影响评估提前介入城乡建设的预保护思路，并根据国内建设管理体系进行了本土化适应。

### 3.1 文评工作的主要内容

2014年原广州市规划局印发实施《历史文化名城保护专章编制指导意见（试行）》（以下简称《专章》）对文评的工作内容进行了阐述（图1）。经过多年实践探索，当前广州市的文评工作主要内容包括“一报告、一表格”。其中：“一报告”包括项目概况、历史研究、相关规划、历史文化名城调查评估、保护要求和结论建议等6个部分；“一表格”指历史文化保护对象核查表，包含自查是否涉及自然山水格局、不可移动文物、地下文

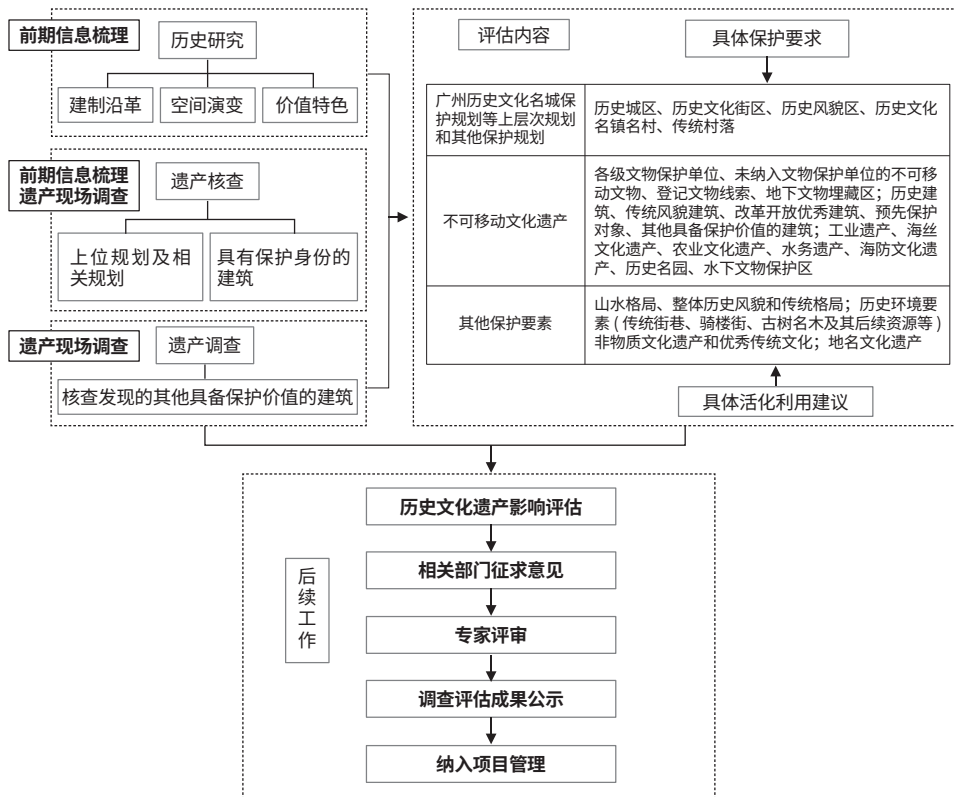


图1 广州市历史文化名城调查评估保护专章中的文评工作内容示意图

物理藏区等 25 个子项内容。

以《广州南站石壁组团历史文化遗产调查评估(2023)》为例,该评估作为《广州南站石壁组团控制性详细规划局部调整(2023)》的专章,评估范围与控制规编制范围一致。广州南站石壁组团的评估工作首先对评估范围内的历史发展沿革、整体历史价值进行了梳理和归纳,并对区域内的历史资源进行了详细的整理和挖掘。评估新发现 25 处具有一定建筑价值特色的一般建筑、13 处麻石街巷。对每一处资源的位置、面积、保存状况、价值特色等进行系统归整后,形成历史文化保护对象核查表。在整体梳理历史资源后,针对建设项目、规划方案等进行影响

评估。这一部分内容在整体报告中所占分量不大,以定性表述为主。

### 3.2 文评的创新路径

#### 3.2.1 创新“预保护”制度

文评制度在设立之初更偏向于抢救建设项目中的各级文化遗产<sup>[14]</sup>,特别强调“先”这一时间概念。在文评制度设立后,广州市出台了一系列法规条文作为文评工作的支撑,确定了文评的介入流程、主要内容,通过完善文评制度来创新“预保护”制度(表 1)。

2024 年《广州市历史文化名城保护条例》正式明确历史文化遗产调查评估前置置于城乡建设多种类型项目的多个

阶段。通过编制历史文化遗产调查评估保护专章,核实填写历史文化保护对象核查表,明确规划范围内涉及的历史文化遗产保护内容,对所有保护对象提出具体的保护利用措施,并最终纳入相应阶段的报批成果(图 2)。

#### 3.2.2 强调“全过程”融入

《专章》首次明确了文评作为“控规补丁”的地位和作用——通过前置文评工作并融入控规,以保障控规编制或修改中的遗产保护与利用工作得以顺利开展,并对申请主体、组织管理、审批审查、资质要求及公示都做出了解释。文评的前置介入,主要通过融入城乡建设用地审批全流程各个阶段来达到提前

表 1 广州市文评提前介入相关政策梳理

政策支持	介入环节	保护对象	成果固化
《广州市规划局关于印发〈历史文化遗产保护专章编制指导意见(试行)〉的通知》(2014)	控规编制或修改阶段	名城、名镇名村、传统村落、历史文化街区、历史风貌区、文物、历史建筑、非物质文化遗产	将历史文化遗产调查评估保护专章作为控规编制或修改方案的一部分进行审批
《广州市历史文化名城保护条例》(2016)	房屋征收前		—
《广州市城市更新片区策划方案编制和报批指引》(2020)	编制城市更新片区策划方案时		将历史文化遗产保护评估报告纳入片区策划方案成果
《广州市城市更新单元详细规划报批指引》(2020)	编制城市更新单元详细规划时		将历史文化遗产影响评估报告纳入详细规划方案编制成果
《广州市规划和自然资源局关于进一步加强历史文化保护对象核查工作的通知》(2020)	土地收储、城乡规划、城市更新规划编制阶段		编制历史文化遗产调查评估保护专章及核实填写历史文化保护对象核查表,并作为编制成果组成部分
《广州市关于深入推进城市更新加强历史文化保护传承的实施指引》(2022 年修订稿)	城市更新项目的立项可研、土地收储、详细规划编制及调整、城市更新片区策划方案及项目实施方案编制阶段	历史城区、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、历史风貌区、传统村落、文物古迹、古树名木、历史建筑(含线索)、传统风貌建筑(含线索)、预先保护对象、工业遗产、骑楼街及其他具有保护价值的历史文化遗产等	将历史文化遗产调查评估报告纳入立项可研、土地收储、详细规划编制及调整、城市更新片区策划方案及项目实施方案的报批成果
《广州市规划和自然资源局关于城镇开发边界内详细规划深化落实历史文化保护传承工作要求的通知》(2023 年)	在城镇开发边界内编制和优化调整详细规划前	增加山水格局、改革开放优秀建筑、海丝文化遗产、农业文化遗产、水务遗产、海防文化遗产、地名文化遗产、历史名园、水下文物保护单位等核查对象	将历史文化遗产调查评估报告和历史文化保护对象核查表纳入详细规划编制及优化调整方案
《广州市历史文化名城保护条例》(2024)	在房屋征收、土地收储前;在历史文化遗产调查评估过程中;在编制城乡建设工程立项文件、国土空间详细规划调整方案、设计方案和初步设计的过程中;在编制历史文化遗产调查评估保护专章的过程中;在编制城市更新项目、制定片区策划和设计的过程中		在房屋征收、土地收储阶段进行历史文化遗产调查评估,核查地块内是否有具有保护价值的对象;在城乡建设工程、城市更新项目中编制历史文化遗产调查评估保护专章,核实填写历史文化保护对象核查表并将其作为编制成果的组成部分

干预、提前保护的目(图3)。

### 3.2.3 囊括“全要素”对象

《广州市历史文化名城保护条例》(2024)在历史城区、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、历史风貌区、传统村落、文物古迹、古树名木、历史建筑(含线索)、传统风貌建筑(含线索)、预先保护对象、工业遗产、骑楼街及其他具有保护价值的历史文化遗产等基础上

进一步拓展保护对象,增加山水格局、改革开放优秀建筑、海丝文化遗产、农业文化遗产、水务遗产等对象,文评实现了囊括“全要素”保护对象。

## 3.3 本土化路径优化

### 3.3.1 继续扩大要素协同范畴与空间范围

在要素协同方面,广州市文评对历

史资源的梳理较为详尽,虽然也对整体空间进行了评判,但是评估范围主要参考了广州市所有控规、土地出让范围的划定。从载体类型上看,评估对象还是侧重于物质要素,因此未来应进一步扩大要素的类型范畴和空间范围。

### 3.3.2 强化影响分析形成动态流程

在管理协同方面,广州市已经通过一系列规章制度确定了文评的地位。相

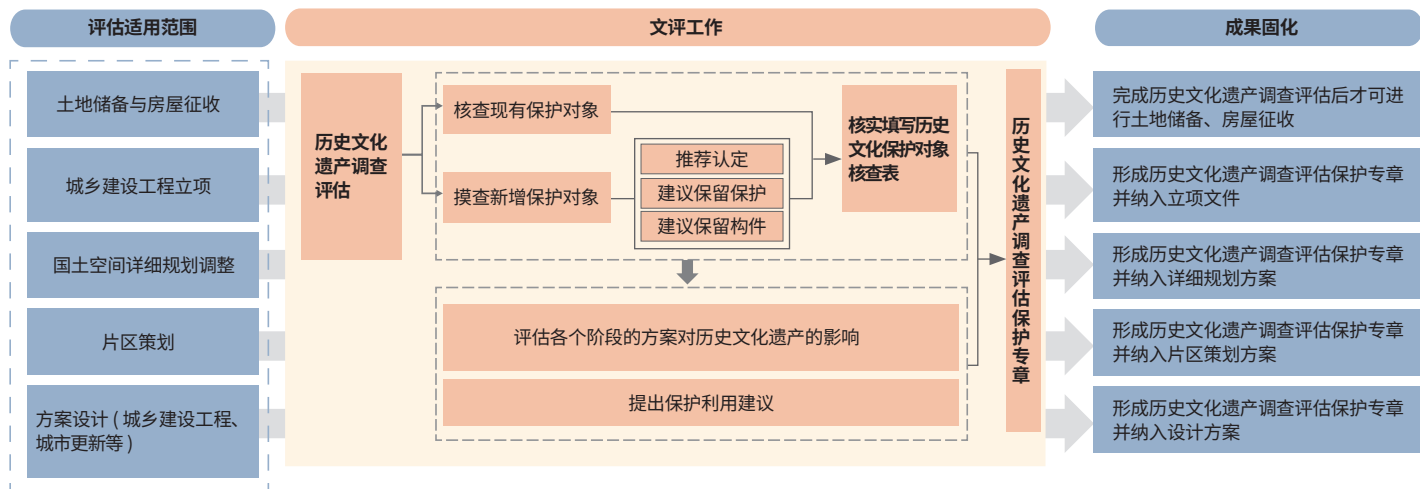


图2 广州市文评路径示意图

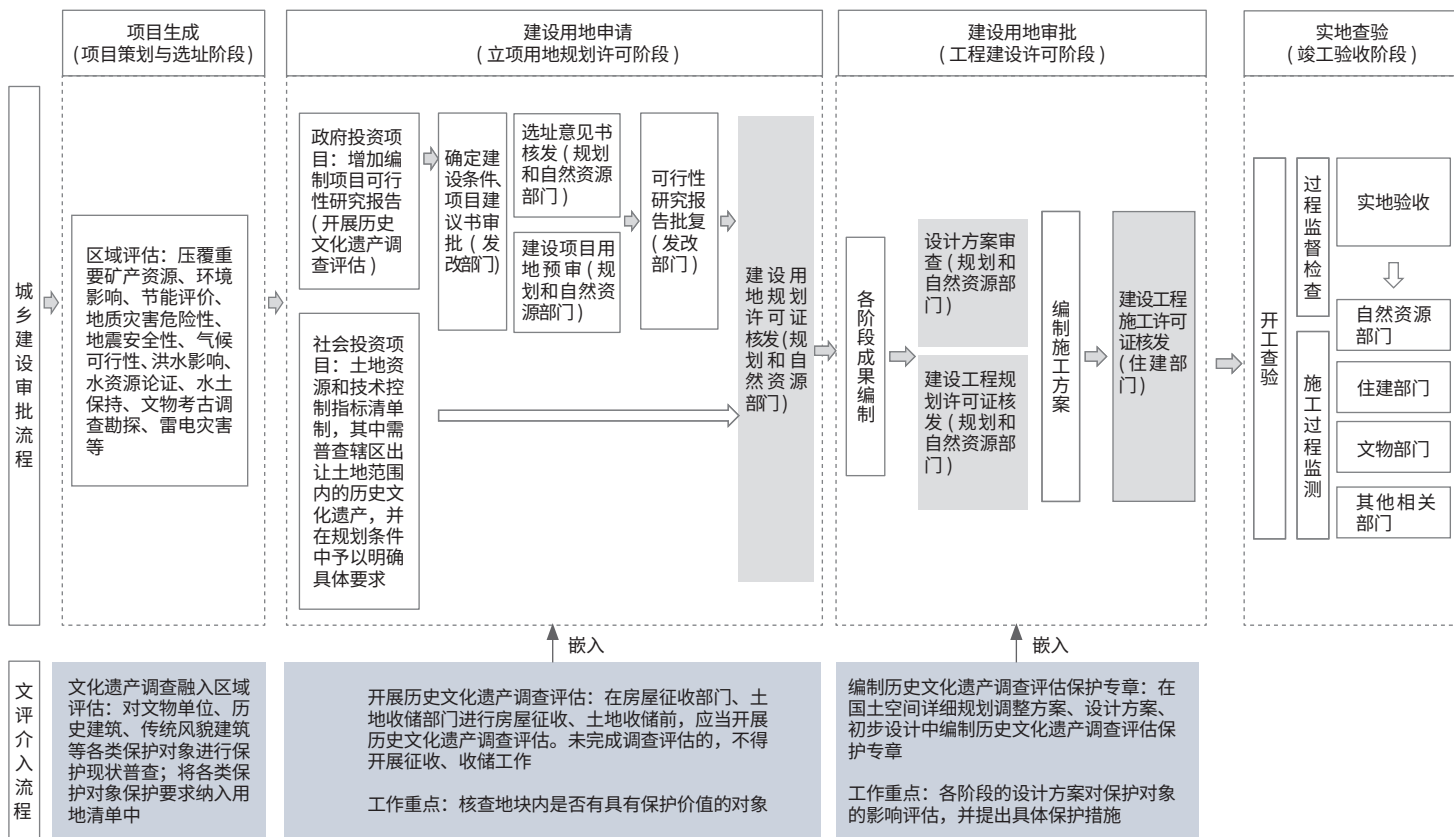


图3 广州市文评融入建设用地审批流程示意图

关职能部门，如园林绿化、交通等部门颁布的文件也均涉及对文评内容的具体规定和要求。在作用协同方面，广州市文评侧重遗产的核查调查，对影响的分析目前还存在薄弱之处。同时，文评结束后，没有后续工作推动，导致评估效果不佳，存在流于形式的情况。未来应强化对影响的分析，将价值与影响并重，保证文化遗产影响评估的顺利开展，形成动态循环流程。

### 3.3.3 完善支撑力量形成综合保障

在关系协同方面，《广州市历史文化名城保护条例》(2024)对相关主体进行了阐述，明确了历史文化名城保护委员会的作用。在社区力量上，广州市的文评虽然加强了公众参与，但是对本地社区力量参与的相关机制的研究不足。

### 3.3.4 创新路径指导嵌入机制形成

文评的介入时间、动态流程、多方参与是关键。因此，首先可依据文评的特点，以介入时间为契机，将介入时间

与价值载体要素进行关联，解决载体类型和范围问题，体现要素协同，构成先予<sup>①</sup>机制；其次以动态流程为主线，与管理内容进行关联，兼顾价值与影响，体现作用协同，构成触发机制；最后借助、扩展多方力量，解决关系协同中的社区力量参与，形成保障机制，同时为文评先予机制、触发机制等提供支撑，形成文化遗产影响评估嵌入机制(图4)。

## 4 文化遗产影响评估嵌入机制

### 4.1 前置至历史空间边界划定的先予机制创新

#### 4.1.1 根据价值特征，评判先予标准

随着遗产保护利用实践的深入，当前众多城市均认识到先予保护的重要性。先予不仅是遗产影响评估本体法定流程的前置，还是认知、思路整体的前置。随着价值认知范畴的不断扩大，在进行全域全要素的初步研判后发现，原本不

被关注的一般或潜在历史空间，也因为研究视野的拓展、格局的完整性需求而被重视起来，价值载体呈现多样化、复杂化的特征。因此，在进行历史资源普查时应制定先予标准，以体现文化遗产影响评估的人与空间要素协同。

#### 4.1.2 前置至历史空间边界划定

文化遗产影响评估应前置再前置，如图5所示，应从介入时间点2前置至保护范围划定开始的介入时间点1。

文化遗产影响评估前置至历史空间边界划定应注意以下3点：一是在划定保护范围边界时，应充分研究价值载体，按照上述先予标准，选取多层面、多尺度的要素进行分析，以人与空间的协同为指导，识别保护边界；二是在历史保护专项规划中纳入上述不同等级的保护范围边界，提前考虑保护与影响的关系，不同等级范围边界的要素对价值具有主导、协调、支撑作用，直接影响价值的评判，也直接决定文化遗产影响评估的

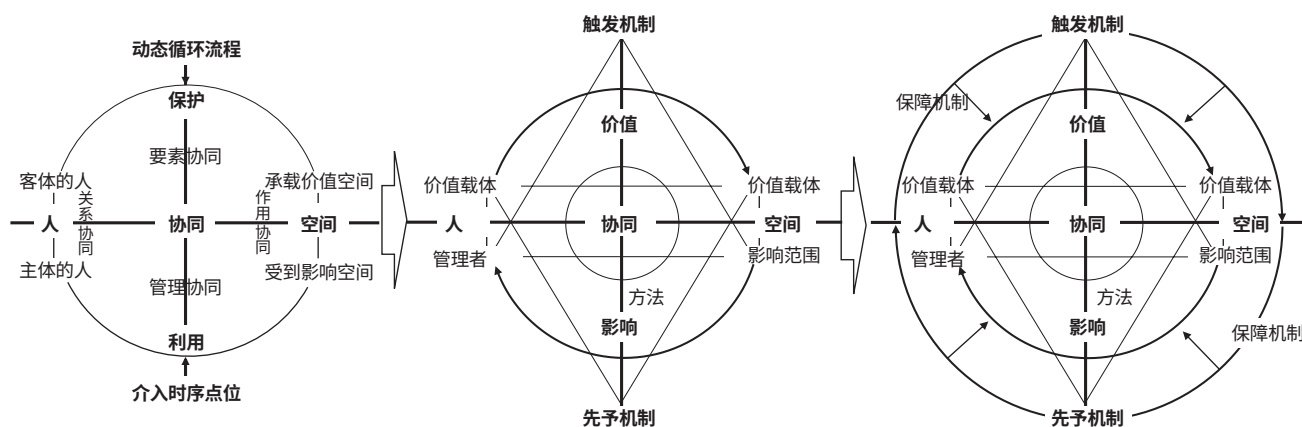


图4 文化遗产影响评估嵌入机制示意图

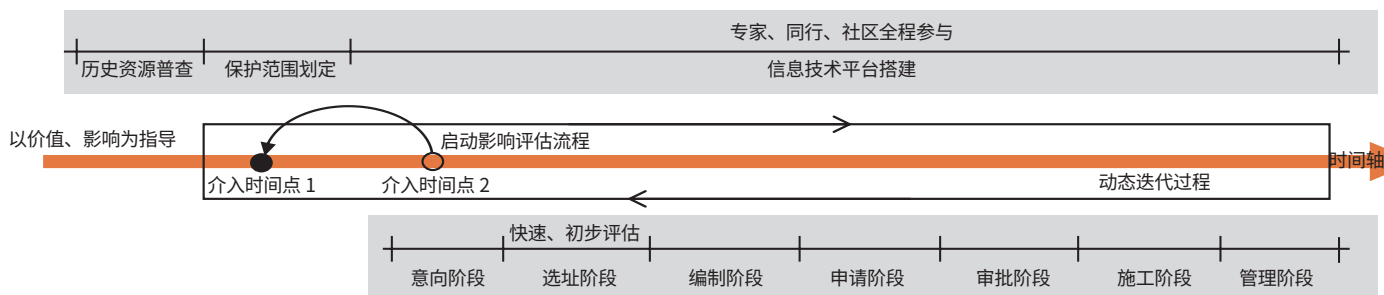


图5 文化遗产评估介入时间点示意图

结论；三是研究历史保护范围与“三区三线”的关系，以及不同等级的保护范围边界内遗产价值与用地的兼容性，形成国土空间详细规划的控制性或者指导性指标，并将其作为用途管制的依据，预判影响。

### 4.1.3 各部门管理协同，支撑先予保护

在先予机制中，需要各部门配合出台相关法律法规、导则文件作为支撑。2023年发布的《国家文物局关于开展第四次全国文物普查准备工作的通知》要求整理普查线索，加强普查对象预先保护。因此，未来应进一步研究各个部门之间的相互承接关系，通过横向联合、

纵向贯通，形成传导与接力，整合文物普查、交通环评等相关部门的规定、历史资源信息等。

## 4.2 形成动态迭代影响评估的触发机制创新

### 4.2.1 根据分级分类原则，开启动态流程

在现有管理程序的基础上，精细化划分文化遗产影响评估流程，分类开展影响评估。与先予机制对应，将文化遗产影响评估划分为前期研究、初步评估、详细评估、审批环节和管理环节(图6)。前期研究主要针对价值的高低划定不同等级的历史空间范围，进而在初步评估

阶段根据不同价值等级、不同影响等级，分级分类开展文化遗产影响评估。

审批环节如需要更多信息或产生新影响、发现新价值，或公示后影响不可接受，需进入申诉环节，则需迭代至详细评估的开端，从现状研究开始重新进行评估。反复多次迭代，直到项目影响达到“低”，或规划部门认为可以接受为止。在项目实施完成之后，仍需要对文化遗产影响评估的缓解措施实施进行监测和长期的维护，根据突发情况及时调节缓解措施，动态管控项目开发对价值的影响。在现状研究、缓解措施、规划部门审核、公示、实施项目等阶段，需要专家、同行、社区等多主体的全流程参与。

### 4.2.2 加强影响分析，保证评估有效

进一步加强对影响的分析，特别是对规划编制的影响。广州市的文评已经根据用地性质与遗产的兼容性进行了影响评估。遗产本身就具有与用地类型密不可分的属性。未来应深入研究遗产与其他用地类型的耦合特征，将价值特征纳入土地用途管制中，从规划的目标、范围、规模入手，形成关于区位、选址、造型、色彩、体量等影响来源的分析。

此外，还应着重考虑积极影响、累积影响、残余影响。其中，残余影响是文化遗产影响评估执行后产生的结果。虽然残余影响不是文化遗产影响评估的评估结果，但是可能是下一个文化遗产影响评估的开始。

### 4.2.3 编制技术导则，明确触发机制

编制《文化遗产影响评估技术规范》，制订规划部门与文物部门和其他部门的工作协调机制，明晰权属分工，确定该机制的法定地位，以充分发挥其效用。完善事前—事中—事后评估体系，并与其他规范相衔接；明确文化遗产影响评估的编制内容，详细阐述不同类型空间范围的价值评判标准、不同类型影响来源的分析方法；优化矩阵法，提出相关辅助评估方法。此外，还应明确文化遗产

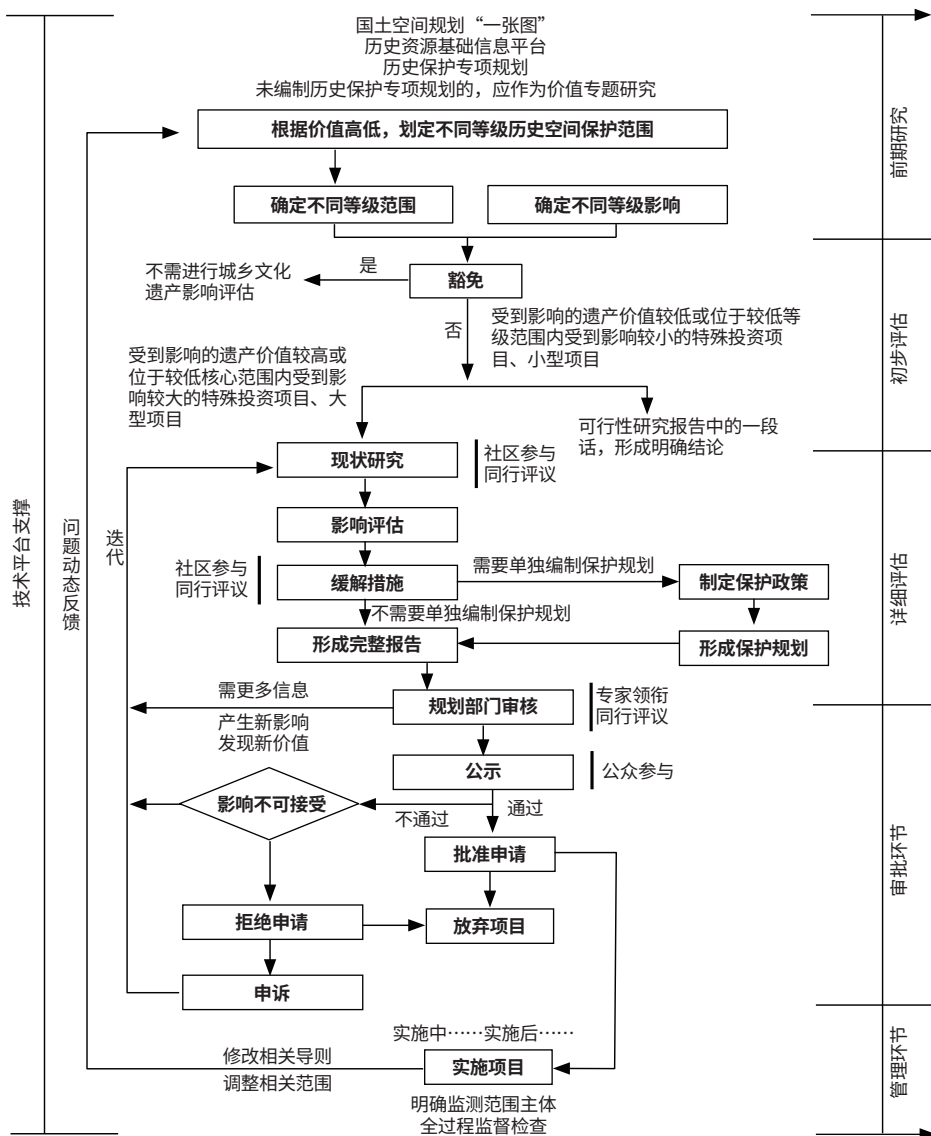


图6 文化遗产影响评估流程示意图



影响评估触发应用的具体场景,提供案例借鉴与参考。

### 4.3 借助历史信息技术平台推动保障机制创新

#### 4.3.1 整合历史资源与评估技术的管理平台

首先应为先予机制与触发机制提供保障,形成管理平台。针对先予机制,管理平台包括各层级国土空间规划、土地出让信息、用地审批、政策法规导则等。整合各类历史资源,将其统一纳入管理平台,形成历史资源基础信息数据库,并动态更新数据。将先予机制的不同等级保护空间范围边界纳入该管理平台,与国土空间规划结合,实时更新、动态调控相关控制指标,形成保护利用的主要依据。同时,整合其他各部门的信息平台,实现纵横贯通。

针对触发机制,管理平台可以对历史资源现状、保护利用情况进行动态监测、定期评估,同时实施全流程监测预警制度,全方位保护和利用历史资源。一旦有建设项目选址涉及历史空间的任一保护范围,就开启预警,触发文化遗产影响评估,开启分级分类的动态迭代流程。动态迭代流程可以借助智能化手段在管理平台上进行,简化人力操作程序。管理平台还可借助GIS、可视化等辅助技术,开展文化遗产影响评估的价值与影响分析,进行动态的影响评估,以有效保障文化遗产影响评估的全面开展。

#### 4.3.2 借助线上、线下渠道,吸引社区力量参与

文化遗产影响评估应形成政府领衔、专家主导、同行评议、公众参与的良好协商合作模式。目前文化遗产影响评估的短板为本地社区力量的参与渠道较窄。未来应积极引导非政府组织介入,对本地社区居民进行引导、培训,提升居民的参与意识。此外,应积极探索线上参与模式,可借鉴“广州记忆”数字平台<sup>[15]</sup>的经验,但未来还应将网络媒体与文化影响评估的管理平台相结合,打通线上参与通道,全

面实现社区力量的多元参与。

#### 4.3.3 引入第三方力量,推进历史空间的活化利用

积极引入第三方力量,注入新活力,推进历史空间的活化利用。例如,香港的文物遗产影响评估的一个突出特点就是将文物影响评估和文物保育政策中的“活化历史建筑伙伴计划”结合在一起,在申请活化计划的过程中,必须对文物遗产的历史价值和所产生的影响进行有效评估<sup>[7]</sup>。因此,在引入第三方力量时,应积极健全实施监管,保障文化遗产影响评估的有效合法地位。

## 5 结束语

本文从保护利用的协同目标入手,在分析国际文化遗产影响评估实践的基础上,对广州市文评实践工作进行总结,根据文化遗产影响评估内涵,提出基于先予、触发与保障的文化遗产影响评估本土化嵌入机制。当前广州市开展的文评有基础、有亮点,研究文化遗产影响评估技术标准与导则是其近期工作要点。未来还需从以下3个方面进一步展开研究:一是重点明确价值评估标准,为不同类型的历史资源提供准入条件;二是参考世界遗产及各国、各地区出台的导则,全面增加影响分析,从现状研究、价值研究、影响认定、影响评估、缓解措施5个环节形成编制内容,同时优化辅助评估技术;三是应进一步探讨如何更好地与其他部门规范相衔接。□

### [注 释]

①先予和预先保护有一定区别,先予不仅是遗产影响评估法定流程的前置,还包括认知、思路整体的前置,超出法定流程之外,因此本文在探讨嵌入机制时使用先予。

### [参考文献]

[1] 中共中央办公厅,国务院办公厅. 关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见[Z]. 2021.

- [2] 自然资源部. 国土空间历史文化遗产保护规划编制指南[Z]. 2023.
- [3] 冯艳,李金洁. 人—空间协同视角下的历史街区影响评估指标构建及应用研究:以嘉兴市月河历史文化街区为例[J]. 规划师, 2023(3): 64-72.
- [4] 冯艳,叶建伟. 国内外遗产影响评估(HIAs)发展述评[J]. 城市发展研究, 2017(1): 130-134.
- [5] 姜岩,孙婷,董钰,等. 国土空间规划体系下历史文化遗产保护传承专项研究及西安实践[J]. 规划师, 2022(3): 110-116.
- [6] 陈紫涵,柳肃. 国土空间规划语境下遗产保护体系的价值转向[J]. 规划师, 2023(8): 66-73.
- [7] 冯艳. 文化遗产影响评估方法与应用[M]. 上海:华东理工大学出版社, 2023.
- [8] 冯艳,李泓,叶建伟. 世界文化遗产影响评估内容引介[J]. 国际城市规划, 2022(2): 151-158.
- [9] 冯艳,寇怀云. 基于比较的文化遗产影响评估(CHIAs)中国可持续应用研究[J]. 现代城市研究, 2021(5): 126-132.
- [10] UNESCO IUCN-ICCROM-ICOMOS. Guidance and toolkit for impact assessments [R]. 2022.
- [11] 冯艳,叶建伟. 英格兰遗产影响评估的经验[J]. 国际城市规划, 2017(6): 54-60.
- [12] 叶建伟,周俭,冯艳. 澳大利亚遗产影响声明(SOHS)方法体系:以新南威尔士州为例[J]. 城市发展研究, 2016(2): 13-18.
- [13] PATIWAEL P R, GROOTE P, VANCLAY F. The influence of framing on the legitimacy of impact assessment: examining the heritage impact assessments conducted for the Liverpool Waters project[J]. Impact Assessment and Project Appraisal, 2020(4): 308-319.
- [14] 杨文君,吴简池. “文评”制度的广州实践与反思[J]. 建筑遗产, 2019(2): 124-130.
- [15] 朱璟璐,覃劼. 历史文化名城保护的数字化转译与推广:以“广州记忆”数字平台为例[J]. 规划师, 2021(22): 51-54.

[收稿日期] 2024-02-29