城市历史环境的可持续保护

Sustainable Conservation for Urban Historic Environment

张松
Zhang Song

摘要: 通过分析我国城市环境所面临的双重危机状况和历史文化名城保护中存在的普遍性问题, 阐述了英国历史环境保护政策和经验, 特别是历史环境保护和遗产资源管理的机制与体系构成。强调在教科文组织《关于历史性城市景观的建议》指导下, 基于可持续发展政策和遗产保护的社会意义, 通过保护、整治并提升历史城市的宜居性, 逐步实现城市历史环境的可持续保护及规划管理。

Abstract: Based on the analysis of the dual-crisis problems existing in urban environment and the common problems in historic and cultural cities in China, this paper concentrates on the policy and experience in the urban conservation, and mainly introduces the mechanism and system of historic environment protection and heritage assets management in the UK. Under the guidance of the *Recommendation on the Historic Urban Landscape* of UNESCO, based on the sustainable development policy and the social values of heritage preservation, it focuses on realizing the sustainable conservation and planning management for historic urban environment through preserving, renovation and improving the liveability of historic urban area.

关键词: 历史环境; 历史性城市景观; 可持续性; 城市保护

Keywords: Historic Environment; Historic Urban Landscape; Sustainability; Urban Conservation

国家自然科学基金 (51378351)

作者: 张松, 同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师, 上海同济城市规划设计研究院注册城市规划师、总规划师。zhangs515@126.com

1 陷入双重危机之中的城市环境

从 2010 上海世博会的主题“城市, 让生活更美好”所反映出的人们对城市时代到来的美好期盼, 到 2015 年底中央召开城市工作会议以最高文件形式所指出的如下城市问题:“城市规划前瞻性、严肃性、强制性和公开性不够, 城市建筑贪大、媚洋、求怪等乱象丛生, 特色缺失, 文化传承堪忧; 城市建设盲目追求规模扩张, 节约集约程度不高; 依法治理城市力度不够, 违法建设、大拆大建问题突出, 公共产品和服务供给不足, 环境污染、交通拥堵等‘城市病’蔓延加重”, 人们对城市的认识和认知似乎有了巨大的转变。其实这些城市问题并不是在短短 5 年时间内发生和加剧的, 而是快速推进城市进程以来长期积累的病症的普遍凸显。近年来雾霾席卷全国, 一些大城市的 PM2.5 指数持续攀升新高。高速发展的代价已日趋沉重, 众多城市的大气、水和土壤的污染程度不断加剧, 生态指数持续走低, 城市宜居性等问题再次引起社会的广泛关注。

在自然生态环境持续恶化的局面下, 城市地方政府为了 GDP 增长和追求土地的财政效益, 不断对旧城进行大规模的改造, 旧改对历史环境造成了空前破坏。而且, 东部发达地区大城市规划建设用地已基本用光, 进入了所谓“存量规划”时期, 如此一来对旧城的大拆大建是否会更为迅猛呢? 最近 20 余年, 由于地价不断攀升和拆迁成本不断增加, 为了推进城市改造, 一些城市弃城市规划的基本法规规范于不顾, 随意改变容积率等控规指标, 提高开发强度, 导致高强度高密度开发盛行。缺乏细致的规划设计, 必要的技术手段也没有配备完善, 只是形式上的“曼哈顿化”(Manhattanization), 其结果必将破坏到城市环境所应具备的宜居形态和人性尺度。

正如美国学者雪伦·朱津(Sharon Zukin)在《裸城: 原真性城市场所的生与死》的导论“失去灵魂的城市”中所指出的:“所有大城市都忙着抹去它们粗陋不堪、瓦砾尘土漫天飞扬的过去, 取而代之的是一个亮闪闪的未来图景。北京、上海和其他中国城市正忙着消除市中心破落的狭窄胡同弄堂, 将生于斯、长于斯的居民撵到城郊地带,

用昂贵的公寓和设计宏伟的摩天大楼取代矮小老旧的平房”，这一包含“绅士化”（gentrification）在内的广泛的再城市化（re-urbanization）过程，“最终创造的不仅是贫富老少之间的经济区分，同时也是文化隔阂”，而这就是城市失去灵魂之事发生的时刻^[1]。

毫无疑问，全国各地的大中小城市，正在陷入自然环境严重污染和历史环境快速消失的双重危机之中。对历史城区进行“大拆大建”等过度开发的做法，不仅导致城市环境容量急速扩张，城市的宜居性和包容性也越来越差，而且还破坏了城市的历史环境、地区文脉和场所精神^[2]。伤筋动骨后的历史城区变成了面目全非的“伤城”，失去灵魂的“裸城”。

从全球范围看，环境保护运动从自然环境到历史环境，从资源综合利用到可持续发展，一步一步走到今天。反观国内城市可持续发展的情形，发展起步晚于西方发达国家，追求经济效益和发展速度成为近30年来的主要目标，可持续发展的理念虽然并不陌生，但多数时候只是作为口号和概念存在于现实生活之中，并没有触及人们的灵魂，也极少影响到地方政府的宏伟规划和实际行动。

同自然环境保护一样，历史环境保护作为城市发展的重要内容应当引起更加广泛的关注。历史环境的可持续保护，既包括物质环境的整治改善、风貌保护和文脉传承，还包含资源整合利用、社区复兴和可持续发展等目标。历史环境保护有利于城市社会结构和物质肌理（physical fabric）多样性的维持，关系到文化多样性和地域文化特色；而维护文化多样性如同保护生物多样性和维持生态平衡一样重要，关系到人类社会的全面健康和可持续发展。

2 名城保护中出现的普遍性问题

历史环境是指由与土地密切相关的文化遗产、场所环境及社区生活所构成一定范围的整体肌理及其氛围，文物古迹、历史建筑是其中的重要元素，历史城区、历史文化街区可以作为历史环境中的典型代表或重点保护对象。历史文化街区是历史文化名城保护的重点内容，也是由真实的历史文化遗存所构成的整体历史环境景观。近年来，“建设性破坏”一直是我国城市遗产保护面临的主要威胁，一些违反法规、规范或管理程序的开发建设项目，直接对文物古迹和历史环境造成了无法挽回的损失。而在各种“建设性破坏”中，首先遭到破坏的就是那些保护地位不高的“不可移动文物”和保护身份不够明确的历史建筑和历史文化街区。

相对于大拆大建对文化遗产造成的“建设性破坏”，近年来兴起的文化复古热潮又给历史文化名城带来了“保护性破坏”。在城市遗产保护依然举步维艰的情况下，从聊城、

大同、开封，再到台儿庄、凤凰，一个个历史名城名镇加入到古城复兴的行列中。拆真造假、拆旧建新，在制造“假古董”这类人造景观，对视觉环境造成虚假甚至负面影响的同时，也对真实的历史环境与文化生态多样性直接造成破坏或是不当的干预。短期内打造形成的仿古建筑群能产生多大的吸引力？这种新的同质化的古城风貌是否能够维持旅游的热度？恐怕都还是未知数，但是为了建造此类宏伟的复兴工程所遗留的、在短期内难以消化的巨大债务却已经成为这些城市政府的实实在在的财政难题。

2012年底，聊城、邯郸等8个历史文化名城因保护工作不力，致使名城历史文化价值遭到严重破坏，被住建部、国家文物局正式发文点名批评。虽说以大拆大建和推倒重来方式进行保护的聊城等名城已成为保护实践中的负面典型，但以风貌再造、重新辉煌的方式进行的古城文化复兴等项目却从未停止。此外，还有一些历史文化街区的保护整治，以旅游等商业开发为导向，以大量原住民的搬迁为前提，虽然在基础设施和物质环境方面得到极大的改善，然而这种过度的商业化开发与运作模式，导致“绅士化”现象的蔓延，历史环境中真实的生活景观（lifescape）被彻底“净化”，最终引发城市社区的分化和社会结构的改变。

历史环境代表着地域的人文特色，其组成部分应包括建筑、街巷、场所、业态、活动以及独特氛围。保护地域特色、文化生态和场所精神，直接涉及居民的生活状态（life condition）等实际问题。保护并不是要把历史环境现状固化下来，而是为了保持自然环境和历史环境的品质的动态维护与管理。对环境品质下降或已衰败的历史地区，则应当采取有效的整治改善措施进行抢救性保护。在历史进程中，历史城区和传统村落都在逐渐衰退，传统建筑由于长年得不到应有的维护维修，建筑破损较为严重，院落空间内搭建过多，一些历史地段甚至变成了建筑质量低劣的地区，这些都是客观存在的问题。但是，处理这种衰退地区的问题应当谨慎，应当基于社会公正的原则，而不是让贫困居民全部搬离。对于城市文化而言，任何死的东西都是没有特别重要意义的。历史环境一旦失去了长期生活在其中的居民，也就失去了真实的“生活世界”。

不少历史文化街区的保护整治后的结果是城市历史景观的碎片化现象明显。正如格拉茨（Gratz）所言：“历史街区保护常常掩盖了一个事实，那就是往往所修复的东西对城市整体文脉来说微不足道，而且因所涉及的范围太小，以至于难以保留或再次成为更大城市结构中的重要历史文脉发源地……数不清的城市在炫耀其市中心那几个被修复的街区时，市中心的其他部分却陷入被推平与重建的梦魇之中”^[3]。历史文化名城保护中出现这样一些普遍性问题的原因比较

复杂,主要包括历史保护理念偏差过大,保护工程前期研究不足及缺乏科学的评估,在历史保护工程中也很少采取居民参与的自下而上的保护方式等。众所周知,历史文化街区保护的基本原则要从维护历史遗存的原真性、传统风貌的完整性和街区生活的延续性出发,采取适当的整治改善措施和适度调整街区的业态的方式。那些过度改造的商业化开发模式,事实上已经严重违背了文化遗产保护的原真性和完整性(authenticity and integrity)原则。拆真造假、再现历史辉煌的做法,事实上也是一种中断城市历史文脉和集体记忆的极端行为,而不是真正的历史环境保护。

3 可借鉴的英国历史环境保护政策

从表面上看,我国历史文化名城保护制度的制定已经30余年,起步不算晚,保护工作开展的时间也不算太短。然而,与西方城市保护的先进国家相比,就会发现在保护法规、公共政策等方面依然存在较大的差距,有效的可操作的保护措施相当有限,往往还是消极保存和被动应对。而且,曾经与历史文化名城和历史文化街区保护关系密切的城乡规划管理工具,伴随保护工作的开展似乎也有渐行渐远的倾向。作为公共政策手段的城市规划,几乎演变成为单一的“为增长而规划”工具。因此,学习和借鉴西方国家特别是欧洲城市保护的政策与经验就显得很有必要。

英国的历史环境保护有其自身的特色,其中历史环境保护与城乡规划的关系密切,通过城乡规划管理对历史环境实施有效保护,在可持续发展战略框架下有效推进等方面,尤其值得我们学习与借鉴。英国古迹保护的国家立法始于1882年的《古迹保护法》(Ancient Monuments Protection Act)。1913年颁布了《古迹保护合并与修正法》(Ancient Monuments Consolidation and Amendment Act),合并1882年、1900年和1910年的三项古迹保护法律。依据1913年法的相关规定,英国建立了古迹委员会以监督全国的古迹保护工作,保护范围也扩展到古迹周边土地。1913年法还赋予了古迹保护工作的强制性,掐断了土地所有者为所欲为的念头。1931年,对《古迹保护法》的修订中第一次提出应对古迹周边用地的建设活动采取控制措施,既实施“开发控制”,这也是第一次将古迹保护置于规划体系之中^[4]。

1953年颁布《历史建筑和古迹法》(Historic Buildings and Ancient Monuments Act)强化了历史建筑保护法规内容,1967年的《城市宜人环境法》(Civic Amenities Act)第一次明确规定在城乡规划中划定保护区,对具有历史风貌特征的地区实施成片保护,1967年在英格兰划定了第一批4片保护区。1968年修订《城乡规划法》(Town and Country Planning Act)确立了建筑登录保护制度。

在英国,《城乡规划法》和《登录建筑与保护区规划法》(Planning [Listed Buildings and Conservation Area] Act 1990)属于议会法,而针对城乡规划管理的政策性法规《规划政策指引》(PPG)和现行的《规划政策声明》(PPS)属于授权法。随着2004年《规划和强制收购法》(The Planning and Compulsory Purchase Act)的出台,《规划政策声明5:历史环境规划》(PPS5: Planning for historic environment)取代了过去的《规划政策指引15:规划与历史环境》(1994)和《规划政策指引16:考古与规划》(1990),成为国家层面历史环境保护的重要法规。1990年的《登录建筑和保护规划法》和2004年的《规划政策声明5》是指导地方规划机构开展具体保护管理的重要法律依据。

《登录建筑和保护规划法》中对保护区的定义为:“具有特别的建筑或历史意义,其特征或风貌值得保持或提升的地区”^[5]。早期划定的保护区多为像巴斯古城(Bath)这样特征明显的历史城镇或历史中心区,现在的保护区包括了以渔业和矿业为主的村镇、乡村聚落、现代居住小区等,英国保护区的类型呈现出多样化与包容性。

按照英国政府2010年3月颁布的《规划政策声明5:历史环境规划》中的定义,历史环境(historic environment)是一定时期内人与场所(places)相互作用后遗留于环境的全部样态,包括人类过去活动所有的物质遗存,无论是可见的、地下的或水下的,还是景观、种植或人工管理的植物群。而那些可以体现历史环境重要性的元素被称为遗产资源(heritage assets)。遗产资源包括:确认其具有一定程度的重要性并值得在规划决策中考虑的任何一处建筑物、纪念物、遗迹、场所、地区或景观。遗产资源是历史环境的重要组成部分,包括已指定的遗产资源,以及地方规划机构在规划决策或规划编制中确认的其他资源(含地方保护名录)。其中指定的遗产资源(designated heritage assets)包括世界遗产地、在册古迹、登录建筑、保护区、考古地区、注册历史公园和园林、注册古战场遗迹和沉船等历史遗迹。截至2006年7月,英国法定保护对象包括36 000座古迹、超过50万处历史建筑以及划定的10 500处保护区^[6]。

英国历史环境保护体系相当严谨,国家和地方既对重要文化遗产和保护区进行保护,又针对遗产资源和历史环境实施细致的维护管理,并通过城乡规划实施全面有效的管理。英国政府希望通过保护历史环境和遗产资源,提升当代人和后代人的生活质量,认识到遗产资源是不可再生的资源,遗产保护具有社会、文化、经济和环境价值,遗产资源对地方特色塑造和场所感知具有积极作用。为实现可持续发展的目标,在任何规划政策制定和决策之前都需要确保充分考虑到历史环境的保护,并且在遗产资源保护中应尽可能采用合理

的措施，为其选择符合保护要求且合理可行的用途，与此同时需要智慧地管理城乡历史环境的变化。

4 历史性城市景观与可持续城市

伴随着经济全球化和快速城市化，城市保护面临的局面日益复杂，包括快速城市化和再城市化带来的对场所感和社区认同的威胁、超强度开发或乱开发、全球变暖等气候变化、不可持续的资源消耗，等等。与此同时，受到可持续发展理念的影响，人们对城市的认识也逐渐深刻——城市既是人类文明的成就，也是重要的人居环境形式；历史环境是人类的共享资源，也是社会和经济的财富，学习和娱乐的资源；作为地区文化、旅游和经济发展的催化剂，应当发挥历史环境在塑造地区特色中的积极作用；而且，历史环境还可以为地区带来高品质和富有想象力的设计。

2005 年以来，国际遗产保护领域围绕“历史性城市景观”（HUL: Historic Urban Landscape）理念展开了广泛的讨论，联合国教科文组织（UNESCO）于 2011 年 11 月在第 36 届大会上通过了一份新的有关城市保护的国际文件《关于历史性城市景观的建议》（以下简称《国际建议》），建议书引言中指出：“历史城区是我们共同的文化遗产中最为丰富和多样的表现，它历经世代所形成，并成为人类的努力与愿望透过时空所留存下来的重要见证；城市遗产是人类的社会、文化和经济资产，由持续存在的文化、累积的传统和经验所创造的历史层积性（historic layering）价值所定义，并作为它们的多样性被识别”。正因为如此，“城市保护不局限于建筑单体的保护，而是将建筑作为整体城市环境的组成要素看待，使得城市保护成为一个复杂的、多学科的领域，因而城市保护应位于城市规划中的核心位置。”^[7]

在《国际建议》中提出的历史性城市景观（HUL）这一全新概念，是将城市建成区理解作为一种具有文化的和自然的价值与特性的历史层积的结果，包括更广阔的城市文脉及其地理环境，超越了“历史中心区”或“综合体”等既有概念。《国际建议》所提倡的城市保护的景观方法（landscape approach），意味着在涉及城市以及更大区域的智慧规划中，应当基于对历史性城市景观这一大尺度演变的全面理解，认识到现时的城市是经过岁月累积在环境中形成的多重层积（multi-layers）。随着时间的推移，如何能够保持物质肌理的连续性和活力，以及伴随更广泛的演化和变革还能够维护并传承这种连续性，是城市保护面临的挑战和课题。历史需要让人感知，城市的多重积淀需要呈现与弘扬。对遗产资源变化的管理（managing change）需要有效的控制引导。反思近年来国内历史名城保护过程中的角色变化，紧密结合社会经济发展的城市保护策略十分必要，需要以可持续的方式维护

城市历史环境的生命力。

城市规划可以塑造我们工作和生活的场所，在支撑国家广泛的经济、生态和社会目标和可持续发展社区中扮演着越来越重要的角色。因此，《国际建议》要求世界各国将城市保护战略纳入国家发展政策和行动规划之中，在该框架下地方当局制定的发展规划应以周全考虑到城市历史形态和传统城市的智慧思想为基础。历史城市的未来很大程度上取决于它与人们日常生活环境的整合状况，取决于其在区域和城乡规划中受重视的程度，因此，历史环境保护必须作为城乡规划中的重要目标，而不是可有可无的事务。遗产资源具有重要的社会、经济价值，不能只是要求避免拆毁历史建筑，还需要在当代积极发挥它们的社会作用。尽可能地延续使用或再利用老旧建筑和历史环境，是节约资源能源和环境友好的建设行为。这是因为在大规模开发和再开发过程中，伴随着建设量递增的是建筑垃圾和建筑能耗的不断上升。国外早期的保护政策更多地关注维护遗产本身的历史特性（pastness of the past），而以后的保护与振兴政策则更关注遗产的未来。保护工作的重点逐步转向促进投资和推动地方经济的发展方面，从而能够为历史环境保护和改善提供所需的经济支持。如何制定更有针对性的、适合各地的保护政策，更加注重提高管理水平来振兴历史城市和历史文化街区，成为今天城市政府的努力方向^[3]。

美国规划师艾本·佛多（Eben Fodor）认为：“评估一个物体使用的可持续性的时限最好是永久性。通过无限延长利用物体的时限，来简化可持续发展的定义是可能的。可持续发展是一种可持续的行动、政策或程序，它在不断降低自然环境的生态完整性和生命维持能力的情况下，无限期延续它们。”^[8]可持续发展战略要求保护现有资源，所以积极保护和可持续保护管理城市遗产是可持续发展的必要条件。将保护对象看作是一种有限资源的观点，与生态和经济意义上的可持续性非常接近了。保护文化遗产“将尽可能多的意义传承给后人”的目标，与可持续发展的理念不谋而合^[9]。在历史保护中如果没有可持续的概念，只是考虑当下使用者的利益，那么随心所欲地改变对象也就天经地义了。

城市文化本身即为一个完整的生态系统，与自然地理、社会经济、历史文化、科学技术等有着密切的关系。文化多样性不仅体现在人类文化遗产通过丰富多彩的文化表现形式来表达、弘扬和传承的多种方式，也体现在借助各种方式和技术进行的艺术创造、生产、传播和消费等多种方式之中。《国际建议》再次强调了历史城镇整体性保护的重要性，指出“必须重视将历史城区的保护、管理和规划策略整合到地方的发展进程和城市规划之中。”^[7]

可持续发展的原则要求我们认识到遗产保护的长期性和

连续性，随着对文化遗产保护意识的提升，文化遗产已被视为社会可持续发展不可再生的战略资源。从这层意义上讲，保护是对历史建筑、传统民居和历史街区等文化遗产及其景观环境的改善、修复和控制行为，为降低历史建筑和历史环境衰败的速度而对变化实行动态管理的全过程。正如《国际建议》中所指出的：“可持续发展原则要求保护现有资源，因而积极保护和可持续地管理城市遗产是可持续发展的必要条件。”^[7]因而，在全球环境变化中，有形和无形的文化遗产是提升城市地区宜居性、促进经济发展、增强社会凝聚力的重要资源。人类的未来取决于对资源的有效规划和管理，因而保护就成为了一种战略，旨在以可持续发展为基础实现城市发展与生活质量之间的平衡。

总之，只有基于对有形和无形的文化遗产和生物多样性的尊重，通过强化人与历史环境之间的良性关系，确定可持续发展方向，“我们梦想的未来”才有可能实现。众所周知，循环利用的3R原则，即减量化（reduce）、再利用（reuse）和再循环（recycle），这不仅是自然环境资源保护利用的原则，也应当是历史环境、遗产资源保护利用的基本原则。对于人居环境而言，一座城市中可持续性的目标，是减少其对于不可再生自然资源的使用和废弃物的产生，同时改善其宜居性。而积极保护历史环境，以及对现存物质肌理的再利用，有利于减少建成环境资源的浪费与损失。可持续的城市应当是形态紧凑、高密度和多功能的“可持续城市将力图依照自然环境、建筑环境和文化环境来保存、提高和改善其资源和财产。”^[10]

保护和延续城市历史风貌和文脉肌理，与改善和提升其中的居住环境不可分离。在保护实践中城市遗产的社会价值不应被忽视，无论是历史街区的保护整治，还是历史建筑的再利用，都应当尊重财产所有权。因此，今后城市历史环境的可持续保护，应当更多地关注与普通市民日常生活相关的历史场所和集体记忆的维护，通过利益相关者之间的合作与关系协调，将历史城区环境的全面改善与居民日常生活环境的改善、提升有机整合，在可持续发展的框架下扎实推进。只有长期不懈地努力才有可能实现真正的城市文化复兴。UPI

参考文献

- [1] 莎伦·佐金. 裸城：原真性城市场所的生与死 [M]. 丘兆达，刘蔚，译. 上海：上海人民出版社，2015.
- [2] 张松. 历史城市保护学导论——文化遗产和历史环境保护的一种整体性方法（第二版）[M]. 上海：同济大学出版社，2008.
- [3] 史蒂文·蒂耶斯德尔，蒂姆·希思，塔内尔·厄奇. 城市历史街区的复兴 [M]. 张玫英，董卫，译. 北京：中国建筑工业出版社，2006.
- [4] Charles Mynors. Listed Buildings, Conservation Areas and Monuments (fourth Edition) [M]. London: Sweet & Maxwell Limited, 2006.
- [5] English Heritage. Conservation Principles: Policy and Guidance for the Sustainable Management of the Historic Environment[R]. London: English Heritage, 2008.
- [6] UK Department for Culture, Media and Sport. Planning Policy Statements: Planning for the historic environment[R]. London: English Heritage, 2010.
- [7] UNESCO. Recommendation on the Historic Urban Landscape[R]. Paris: UNESCO General Conference, 2011.
- [8] 艾本·佛多. 更好，不是更大：城市发展控制和社区环境改善 [M]. 吴唯佳，译. 北京：清华大学出版社，2012.
- [9] 萨尔瓦多·穆里尼奥·比尼亚斯. 当代保护理论 [M]. 张鹏，等，译. 上海：同济大学出版社，2012.
- [10] 丹尼斯·罗德威尔. 历史城市的保护与可持续性 [M]. 陈江宁，译. 北京：电子工业出版社，2015.

（本文编辑：许玫）