

本项目荣获 2015 年度全国优秀城乡规划设计奖城市规划类二等奖
项目完成单位：上海同济城市规划设计研究院、上海市城市规划设计研究院
项目主要完成人员：周珂、严涓、吴斐琼、王剑、奚文沁、刘夏夏、顾晶、付朝伟、李俊

保护规划实施评估方法的实例探索

——上海市历史文化风貌区保护规划实施评估：以衡复风貌区实践为例

The Implementation Assessment Methodology of Historic Areas Conservation Plan in Shanghai: A Case Study on Hengshan-Fuxing Historic Area

周珂 吴斐琼 王剑

ZHOU Ke; WU Feiqiong; WANG Jian

摘 要 历史文化风貌区保护规划编制与管理体的建立与发展，对上海城市风貌保护和城市文化精神的传承起到了不可或缺的作用。本课题在研究上海市风貌区保护规划评估总体构架的基础上，择取衡复风貌区为实践案例，探索了规划管理全过程评估方法的可操作性，并运用“符合度”定量评估与“多方综合反馈”定性评估，考察了衡复风貌区实践的成效与问题，进而对风貌区保护规划的编制和实施管理提出了对策与建议，对后续评估工作的开展提出展望。

关 键 词 风貌区保护规划，实施评估方法，指标体系，衡复风貌区

■ 中图分类号：TU984
■ 文献标识码：A
■ DOI: 10.12049/j.urp.201702010
■ 文章编号：2096-3025 (2017)
10-0094-11

作者信息

周 珂 上海同济城市规划设计研究院复兴规划设计所所长，教授级高级工程师
吴斐琼 上海同济城市规划设计研究院复兴规划设计所副所长，高级工程师
王 剑 上海市城市规划行业协会副秘书长兼研究室主任，上海市城市规划设计研究院高级工程师，同济大学博士研究生

Abstract The conservation planning and administration system of historic area is the base of maintaining the urban historic landscape of Shanghai, and a feasible and flexible methodology is the key issue on assessing the conservation plan. Based on the case study on Hengshan-Fuxing historic area, it is verified that the process assessment methodology is practical, the effectiveness and efficiency is reviewed through the qualitative assessment and quantitative assessment, and advices are given on improvement policies for the conservation planning and administration system.

Keywords conservation plan of historic areas, methodology on implementation assessment, indicator system, Hengshan-Fuxing historic area

1 引言

历史文化风貌区（以下简称“风貌区”），是构成上海国家历史文化名城的最基本要素，是上海独创的城市文化遗产保护概念，其保护规划是在地方规划条例和保护条例框架下制定的针对“特定区域”的控制性详细规划，贯彻体现了市委、市政府“实行最严格保护制度”的指导思想。风貌区保护规划编制与管理体的建立

与发展，在城乡快速发展的进程中，对上海的城市风貌保护和城市文化精神的传承起到了不可或缺的作用。

2013年，在首个中心城风貌区保护规划批准实施十周年之际，配合上海市新一轮总体规划编制工作，上海市城市规划行业协会受上海市规划和国土资源管理局委托，联合上海同济城市规划设计研究院与上海市城市规划设计研究院，开展了上海市风貌区保护规划实施评估工作，以期通过评估，加快推进上海市历史文化保护工作的深化完善，加强保护上海市宝贵的城市稀缺资源，加速强化上海作为国际大都市的城市文化软实力。

本评估是一次针对上海市风貌区规划管理特性的实施评估方法的研究和试验。整个评估工作耗时两年，大致可以分为三个阶段：前期着重于对风貌区保护规划的编制和管理体系的回顾分析；中期着重于实施评估方法和工作框架的探索、构建；后期确定了以衡复风貌区为实践案例，着重于评估体系的应用和工作方法记录。

2 前期工作：历史回顾与体系研究

上海市已公布的风貌区总数为44片（图1），数量不可谓不大，类型不可谓不多。作为风貌区首次保护规划实施评估工作，首先面临的关键问题就是“评什么”和“怎么评”。因此，“先知后评”是课题组确定的第一步工作，即，必须先对全市风貌区保护规划工作作全面了解。这一阶段，

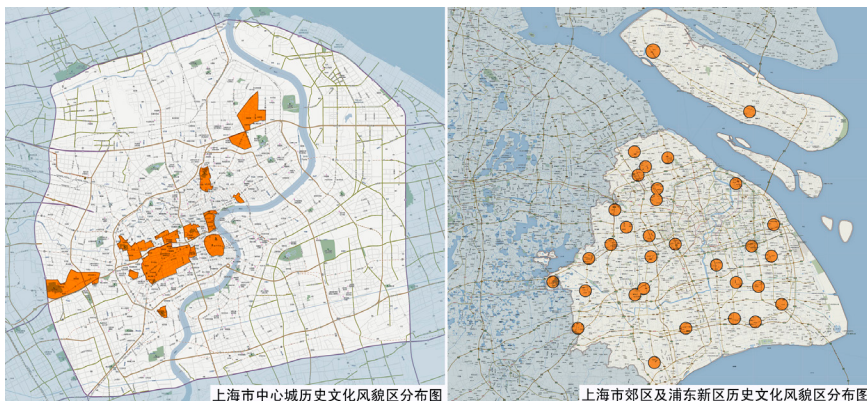


图1 上海市中心城12片历史文化风貌区与郊区及浦东新区32片历史文化风貌区分布图

Fig.1 Historic areas in Shanghai (12 in central district, 32 in Pudong and suburbs)

资料来源：笔者自绘

课题组一是基于史料档案、市规划局提供的文件资料以及相关文献，完成了风貌区保护工作的历程回顾，编制了大事件编年表，二是对风貌区保护规划的法规文件、管理规章和既有成果进行了综合分析，完成了上海市风貌区保护规划体系的研究与评估。

2.1 上海市历史文化风貌区保护工作历史回顾

2.1.1 风貌区保护雏形诞生

1959年，上海市人民委员会以单体保护为起点，公布了第一批文物保护单位。1979年，上海市城市规划办公室提出把中国近代革命史迹密集的思南路地区、豫园地区规划为旅游区。1984年，上海市委、市政府在《上海市城市总体规划方案》附件中强调了“保护上海城市风貌”的理念，并提出了成群、成组地保护革命史迹和标志性建筑的规划设想。自此，历史风

貌保护工作的思路完成了“由点到面”的发展，风貌区保护雏形基本显现。

2.1.2 成为城市总体规划的重要组成部分

1986年上海市被批准成为第二批国家历史文化名城。按照国务院要求，历史文化名城保护规划作为专项规划列入上海市城市总体规划。1991年，市规划局会同上海市文物局组织研究上海市历史文化名城保护规划的编制，在1989年优秀近代建筑保护工作创新的基础上，首创了“历史文化风貌保护区”概念，初步形成了由历史文化风貌保护区、历史文化名镇和各级文物保护单位、优秀历史建筑构成的历史文化名城保护体系。风貌区保护规划自此成为国务院批准的法定规划的重要组成部分。

2.1.3 逐步构建较为完整的工作体系

2002年7月，上海市人大颁布了《上海市历史文化风貌区和优秀历史

建筑保护条例》(2003年1月起施行),正式确立了风貌区保护的法定地位。2003年,市委、市政府提出“对历史文化风貌街区优秀建筑,上海要实行最严格保护制度”,并正式公布中心城12片风貌区。同年,市规划局设立了城市雕塑和景观管理处(现为历史风貌保护处),专门负责全市历史风貌保护管理工作,并以衡复风貌区为试点,开始了风貌区保护规划编制工作的探索。2004年9月,市政府发文要求“规划部门会同房地资源、文管等相关部门组织各区县尽快编制已批准公布的12片历史文化风貌区的控制性详细规划”。同年10月衡复风貌区保护规划获市政府正式批准,全国首创的控制性详细规划层面的风貌区保护规划体系正式建立。年末,上海市政府建立上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护委员会、历史文化风貌区规划管理专家特别论证制度,并设立了市、区两级保护管理的专门机构,共同加强保护管理。2005年上海市“44片风貌区—144条风貌保护道路—632处优秀历史建筑”的风貌区保护体系基本构建完成,中心城12片风貌区保护规划全部编制完成并获批。自此,上海市已经建立了相对独立和完整的风貌区规划编制、管理、法律工作体系。

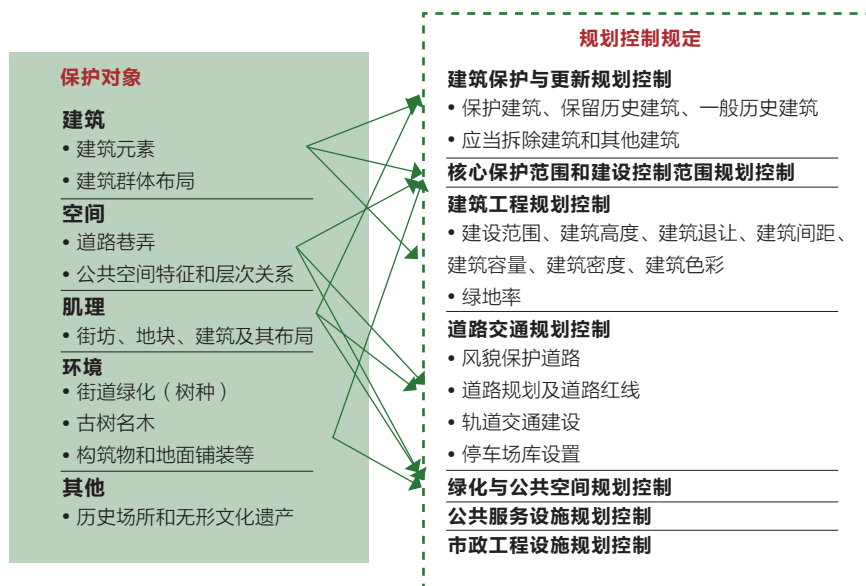


图2 上海市历史文化风貌区保护规划的保护对象与对应的保护控制规定

Fig.2 Conserved objects and conservation rules in the historic areas conservation plans in Shanghai

资料来源:笔者自绘

2.2 上海市历史文化风貌区保护规划体系

2.2.1 风貌区保护规划在上海市保护规划体系中的地位和作用

风貌区保护规划在上海历史文化名城保护规划体系中为控制性详细规划层面的历史文化保护规划^①,是受到《上海市城市规划条例》和《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》双重法律保障的法定规划,兼具了风貌区所在地区的控制性详细规划的职能,在风貌区内进行各项建设活动及编

制修建性详细规划和各项专业规划时须遵守风貌区保护规划的要求。

2.2.2 风貌区保护规划的编制特色

《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》规定风貌区保护规划的五大内容为:风貌特色与保护准则、保护区划、土地使用性质的控制调整及建筑空间环境景观的保护要求、风貌不协调建筑的整改要求以及规划管理的其他要求和措施。在实际的规划编制中,有形文化遗产是风貌区保

① 上海历史文化名城保护规划由五个层面构成:总体规划层面的历史文化名城保护规划,控制性详细规划层面的风貌区保护规划、专项保护规划(如黄浦江、苏州河产业建筑保护规划等),修建性详细规划及城市设计的风貌区和风貌道路的保护与整治修建性详细规划,中心城风貌区城市设计和规划导则,以及保护建筑的规划技术管理规定。

护规划的重点保护对象,通常包括建(构)筑物、空间、肌理和环境四方面。

由于风貌区保护规划同时也是风貌区的控制性详细规划,其成果兼顾了保护控制和更新发展,并综合了两类规划形式上的要求(图2)。如风貌区保护规划采用了控规图则形式,但重点增加了建筑保护分类、保护区划、风貌保护道路(街巷、河道)、建议的公共通道、建议种植绿化的范围、建议的开放的空间等特性指标(图3)。

2.2.3 风貌区保护规划实施的管理特色

依据《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》,风貌区保护规划的实施采用了“三驾马车,两级管理”模式,即市和区县规划管理部门分级负责上海市和所辖区的风貌区保护规划的管理;市和区县房屋土地管理部门分级负责上海市和所辖区的优秀历史建筑保护的管理;市其他有关部门按照各自职责,协同实施保护条例。实际操作中,风貌区保护工作的具体实施更多扎根于基层,如一般历史建筑的修缮、巷道风貌治理、民居设施更新等都有赖于街道办事处开展。

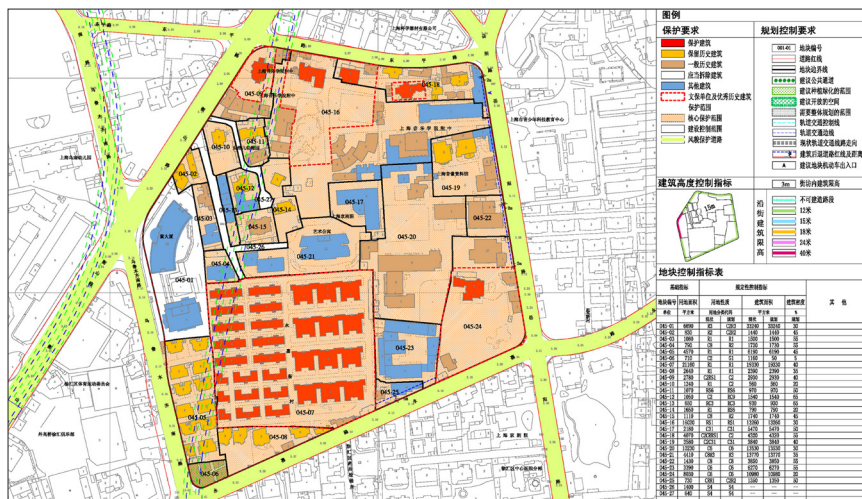


图3 衡复风貌区保护规划图则示例

Fig.3 A conservation regulatory plan of Hengshan-Fuxing historic area

资料来源:上海市衡山路—复兴路历史文化风貌区保护规划(2009 复核勘误版)

由于风貌区涉及要素多、历史因素复杂、规划编制难度大,在其实施管理过程中,规划的优化调整是一个非常关键的环节,有着保护规划修编、保护规划复核勘误、局部调整、实施深化、道路规划修改与红线调整等多种方式^①。在此过程中,2004 年建立的风貌区规划管理特别论证制度起到了极为重要的作用,通过召开以专家为主的议事会议或专家意见书面征询的形式,切实保证了局部调整及建设活动

的申请和方案符合保护要求^②。

3 中期工作:评估方法探索

3.1 评估难点和几点认识

3.1.1 评估难点

风貌区保护规划实施评估绝不同于一般的控制性详细规划评估和城市总体规划的名城保护规划专项内容的评估^{③[1]},因而,首要的难点就是如何制定针对风貌区保护规划特性的特

① 规划修编是对保护规划的全面性调整;规划复核和勘误校订是针对优秀历史建筑增补、相关规划导致的地块划分或用地性质调整、建设项目变更导致的控制指标调整,以及建筑属性和保护要求更正、各类测算或图文误差更正等做出的规划调整;局部调整和实施的深化完善分别属于上海市控制性详细规划全过程管理制度中的 A 类规划调整程序(完全程序)和 B 类审批管理程序(简易程序)。

② 制度规定“上海市历史文化风貌区及优秀历史建筑保护专家委员会”成员应当超过参加人员总数的半数。

③ 参考孙施文对城市规划实施评价的类型分析,以及住建部《城市总体规划实施评估办法(试行)》(建规[2009]59 号)的规定,可以看出,目前我国城市总体规划的评估大致属于“规划实践的评价”中“规划实施结果的评价”和部分“政策实施分析”,基本没有对规划实施过程的研究,其侧重点仍然是“结果评判”而非“过程检测”。作为上海市的首次针对风貌区保护工作的自检而言,这种“结果评判”式的实施评估显然是不够的。即使从“结果评判”的角度来看,由于规划内容构成的不同,风貌区保护规划与一般控制性详细规划、历史文化名城保护规划专项内容的评估也应该有所差异。

定实施评估方法。其次,作为规划管理部门自己提出的,旨在“找问题,谋完善”的评估,如何建立兼顾实施结果与管理过程评估的路线尤为重要。再者,风貌区往往是城市的旧区、老镇,其民生状况与保护工作是当前社会普遍关注的焦点,这并不仅是规划管理的问题,如何恰当地设置规划管理之外的实施影响评估板块也是一项值得细思的内容。最后为实现评估体系在全市风貌区的推广应用,如何建立准确性高且易于推广的评估技术体系是工作能否持续开展的关键。

3.1.2 几点认识

在对国外评估体系和历史保护政策^①以及国内保护规划评估综合分析^②的基础上,课题组认为评估工作开展前,应明确几点认识:

一是风貌区保护规划实施评估不是绩效评估^③。以切实推动规划编制和实施管理工作发展为目的,以找到

问题为根本,这也是评估方法制定的基本原则^④。

二是风貌区保护规划实施评估不是全盘评估^⑤。由于没有既有案例可循^⑥,新的评估方法也需要时间和实践的考验,因而不宜立刻同步开展全市44片风貌区的规划实施评估工作,而是先要建立一个可试验、可推广、可提升的评估方法和工作框架。

三是风貌区保护规划实施评估不是单次评估应该是一个滚动开展的过程,甚至可形成类似于英国保护区(Conservation Area)年度监测报告的制度。在风貌区的内容不断发展和扩大的情况下^⑦,这种动态评估尤为重要。

3.2 评估方法设计

3.2.1 评估方法设计的五条核心策略

策略一:以全局性的上海市风貌保护工作总体评估为工作基础。先行开展系统性的保护工作历史回顾、保护规划特性分析及保护管理体制机制

梳理,以此为基础,选择评估方法和建立评估框架。

策略二:构建从总体到案例的两级评估框架。在对历史、体系、机制等方面作总体评估的基础上,择取最具代表性的案例开展评估实践。

策略三:采用规划管理全过程评估方法。紧密结合风貌区“面—线—点”递进深化的规划管理特征,运用多元手段,对规划的编制、调整、深化、落地、实施影响进行过程和结果的综合评估。

策略四:将基层调研和对民生影响的分析作为实施评估的重要板块。深入街道社区调研,并着重从住房条件等四方面分析风貌区保护对居民生活的影响。

策略五:建立“符合度+多方综合反馈”的评估体系。针对风貌区保护规划侧重于长效控制建设管理的特性,综合运用定量指标评价和定性反馈评价来开展对实施效果的评估。

① 课题组当时检索了英国、美国、新加坡的“评估体系”和“历史保护政策”有关文献,并以检索结果中政府或非政府组织研究成果为主进行了文献综述研究。内容包括英美相关的规划评估内容、规划实施评估程序,英、美、新三国的公共政策评估,以及历史保护政策或措施。

② 在国内的保护规划实施评估分析中,所分析的案例有北京旧城历史文化街区保护规划实施评估、《三坊七巷历史文化街区保护规划》实施评估、永州历史文化名城保护规划实施评估等。

③ 彭震伟认为应该建立“规划编制—规划管理—项目实施—评估反馈”的闭合体系,从规划技术方法和规划管理主体两个方面进行,其中前者是评估不同层面城市规划系统中规划技术方法所表现的内容与深度,以及不同层面之间规划技术方法的衔接与传递,后者是评估规划管理主体在不同层面的城市规划系统中所发挥的作用和职能行使的效率。同时强调最终结果不是为了总结“好”还是“不好”,而是为了找出“为什么好”和“为什么不好”,或者说“如何导致了‘好’和‘不好’”。

④ 北京旧城历史文化街区保护规划实施的评估工作以鲜鱼口、大柵栏、什刹海和南锣鼓巷四个街区为试点,主要评估方法是“让原来四个街区的规划师分别深入其他街区,交互检查这些规划的落地情况,并找到问题,查明原因,据此判断是规划需要修改,还是在执行力度、维护上需要加强。同时摸索出规划评估工作的方法和标准,为今后全面开展历史文化街区评估工作打下坚实的基础。”(北京日报,2013)因北京旧城历史文化街区保护规划实施评估工作的启动和相关文献的发表均在本课题评估工作开展之后,且北京的历史文化街区保护规划和上海市的风貌区保护规划在性质上也有着差异,故对当时的课题组而言,确实是无例可循。

⑤ 除优秀历史建筑的评定外,还有风貌保护街坊等新内容的加入,参见2015年上海市历史风貌区范围扩大的相关文件。

3.2.2 总体评估：四项评估内容

总体评估以全上海的风貌区保护规划实施为对象，以中心城风貌区保护规划实施为重点，围绕四个方面的内容开展评估：风貌区保护规划的编制体系、实施中对规划优化调整的方式、规划实施中的深化规划和行动计划，以及规划实施的管理制度和机制。主要采用规划资料梳理、文献研究、部门访谈等定性评估方法。

3.2.3 案例评估体系：符合度评估与多方综合反馈法

评估采用定量与定性评估相结合的基本框架。定量评估采用符合度评估法，任务是衡量风貌区保护规划实施结果与规划要求的相符程度，反映规划“落实”情况^①。定性评估采用多方综合反馈法，通过各级规划实施管理部门的主观评价辅以原住民生活品质影响评估，补充判断实施效果，总结实施工作优点与问题，本方法可一定程度上反映“符合”基础之上的“提升度”^②。

3.2.4 指标体系：26个符合度评估指标

本次评估采用了“评估内容—具体评估项目—评估指标—评估方法”的指标体系建立方法。先对应风貌区

表1 风貌区保护规划实施评估的符合度评估指标体系（示例）
Tab.1 Implementation assessment indicator system of historic areas conservation plan: degree of compliance (Examples)

评估内容		具体评估项目		评估指标	评估方法
1	空间肌理保护实施情况	1	风貌区空间肌理的整体保护情况	风貌区内空间肌理变化地块的面积总比例	保护规划、CAD电子地形图、航空影像图、建设项目报建屋顶平面图的对标分析和数据计算
		2	空间肌理变化地块的肌理变更影响情况	空间肌理变化地块中新肌理与风貌协调的地块数量比例	
		3	核心保护范围的空间肌理保护情况	核心保护范围内空间肌理变化地块的数量或面积比例及其风貌影响	
		4	空间肌理变化位置分布情况	空间肌理整体性改变的地块位于需要整体规划范围内的数量比例	
2	建筑保护与保留实施情况	5	保护建筑保存情况	保护建筑保存完好的数量比例	保护规划与航空影像图比对、现场踏勘复核
		6	保留历史建筑保存情况	保留历史建筑保存完好的数量比例	
		7	一般历史建筑保存情况	一般历史建筑保存完好的数量比例	
3	建筑更新与改造实施情况	8	保护建筑的修缮和再利用情况	已修缮占需修缮的保护建筑的数量或建筑面积比例	现场踏勘、区房管局与街道办事处深入访谈和资料调研、网络信息整理、文献研究、案例分析
		9	保留历史建筑的修缮和再利用情况	已修缮占需修缮的保留历史建筑的数量或建筑面积比例	
		10	一般历史建筑的维修和改善情况	已维修改善的一般历史建筑的数量或建筑面积比例	
		11	其他建筑的风貌整治情况	影响风貌的建筑中已实施风貌整治的数量或建筑面积比例	

注：受篇幅所限，上表仅显示3项评估内容示例，全表共8项内容、26个指标。
资料来源：笔者自绘

① 风貌区保护规划是对风貌区的长期保护管理政策，规划的侧重点在于控制建设行为而非推进新增建设。因此，本次评估没有采用“实现度”评估法（即统计实施建成项目占规划预期目标的比例），而是采用了“符合度”评估法。其中，在以建设为导向的绿地和空间、社会服务设施和教育设施、市政设施等规划方面，需注意与“完成度”的区分——符合度在建设类项目方面，重点要考察的是未按照规划和无法按照规划实施的项目，亦即“不符合”的情况。
② 本次评估将三种情况定义为“符合”基础之上的“提升”，即：1）实施结果优于规划指标要求；2）在规划要求之外实现了良好的经济社会效果；3）在实施过程中实现了有利于风貌保护的各类创新。

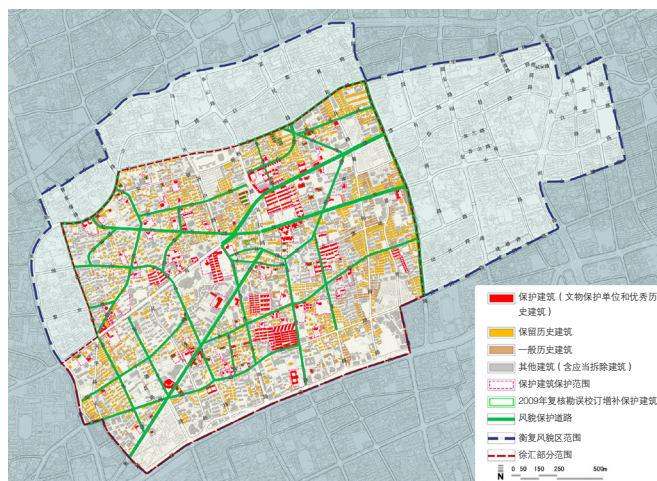


图4 衡复风貌区徐汇部分的历史建筑和风貌保护道路分布

Fig.4 Historic buildings and historic streets in Hengshan-Fuxing historic area (Xuhui District)

资料来源：作者依据衡复风貌区保护规划改绘

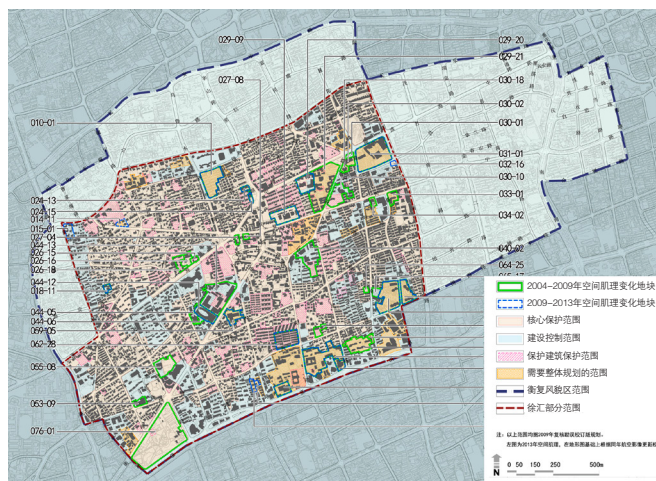


图5 衡复风貌区徐汇部分2004—2013年空间肌理变化(1)—变化分布

Fig.5 Spatial texture changes in Hengshan-Fuxing historic area (Xuhui District) (2004-2013)—changed spots

资料来源：笔者自绘

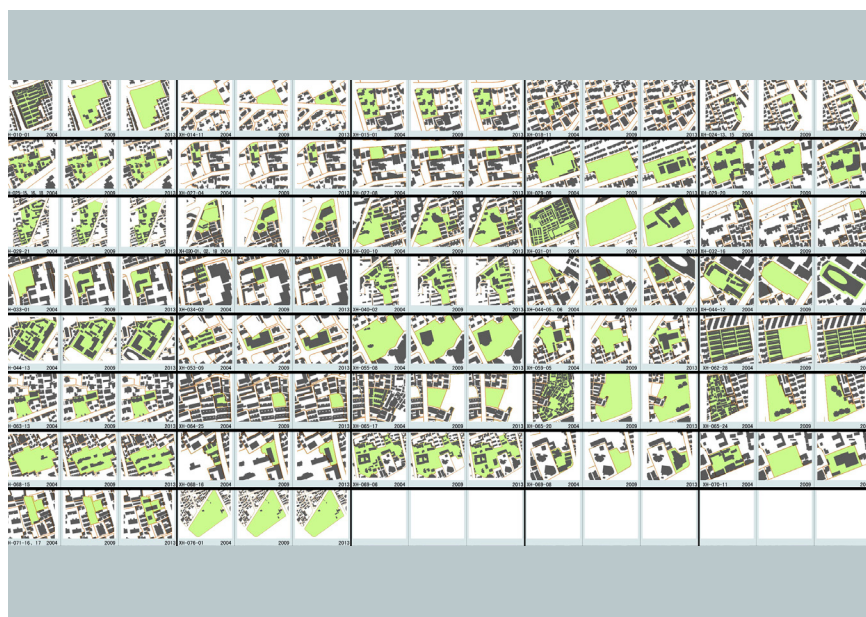


图6 衡复风貌区徐汇部分2004—2013年空间肌理变化(2)—变化结果

Fig.6 Spatial texture changes in Hengshan-Fuxing historic area (Xuhui District) (2004-2013)—spatial texture changes

资料来源：笔者自绘

保护规划框架，将符合度指标体系分为空间肌理保护、建筑保护与保留、建筑更新与改造、新建项目、道路交通系统、绿地与公共空间、社会服务设施和基础教育设施，以及市政工程施工八项内容。而后按照“针对性、均衡性和可得性”的基本原则，将八项评估内容分解为26个评估项目，再从数据转化可行性的角度选择其对应的指标形式，最后将评估方法加以记录。

以空间肌理保护实施情况为例。根据规划文本的规定，将该评估内容分解为“风貌区空间肌理的整体保护情况”等四个具体评估项目（分解过程经过了多次专家研讨）；其中，“风貌区空间肌理的整体保护情况”选择了“风貌区内空间肌理变化地块的面积占比

例”为量化评估指标；该项指标的评估方法为保护规划、CAD电子地形图、航空影像图、建设项目报建屋顶平面图的比对分析和数据计算（表1）。

4 后期工作：以衡复风貌区实践为例的评估方法应用

4.1 案例择取

衡复风貌区是上海市中心城区规模最大、历史要素最多、具有特定时代和文化内涵的风貌区，也是全市最先开展风貌区保护规划编制的风貌区。以之作为评估案例，可以以点带面地反映上海市尤其是中心城风貌区的规划实施结果，并验证评估方法与技术的合理性，为之后的全市评估推广和制度化提供实践经验。由于衡复风貌区地跨四个行政区（徐汇、长宁、静安和原卢湾），为更好地试验“多方综合反馈评估法”，评估择取了其中占地面积最大的徐汇区部分。衡复风貌区徐汇部分2012年末约有户籍人口13.62万人，外来人口2.27万人（图4）。

4.2 评估过程与成果体系

4.2.1 工作过程

（1）“符合度”评估

在线电子地图和航空影像图是主要的图像比对信息依据，可采用先行图文影像比对再现场踏勘复核的工作流程来提高工作效率和结果的准确性。如想了解空间肌理的变化须先采用历年航空影像图进行对比，再去现

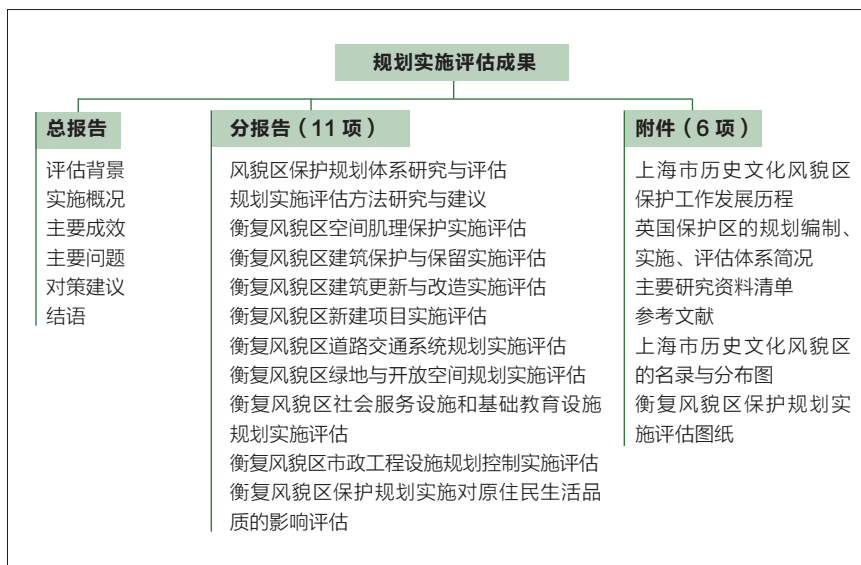


图7 规划实施评估成果构成

Fig.7 Components of the implementation assessment report

资料来源：笔者自绘

场核实和记录变化内容，最后与报建项目图纸叠加确认。在建议公共通道的实施评估等既无图纸、也无文件资料的情况下，则只能通过现场勘查来确定（图5、图6）。

（2）“多方综合反馈”评估

根据不同的调研需求，分为三步。一是对上海市规土局风貌处、徐汇区规土局、徐汇区房管局、徐汇区绿化市容局、湖南路街道和天平路街道等相关部门进行座谈，了解不同管理主体的关注重点和实施问题；二是对湖南路街道和天平路街道两个掌握第一手实施资料的基层部门进行深入访谈和调研，了解具体的实施项目以及实施中的具体问题；三是在前期进行初步的居民访谈的基础上，以数据和文件资料

为主，针对规划实施对原住民生活品质的影响进行评估（包括住区基本居住条件、住区生活服务水平、住区居民收入就业和住区居民居住意愿）。此外，政协提案也被纳入了评估研究。

4.2.2 成果体系

成果包括总报告，上海市历史文化风貌区保护规划体系研究与评估、风貌区保护规划实施评估方法研究与建议、衡复风貌区实施评估分项报告等11个分报告，以及上海市风貌区保护工作历程回顾等6个附件。其中，总报告纲领性地归纳了风貌区保护规划实施的总体概况、成效与问题，并就规划编制和管理机制提出了对策建议（图7）。

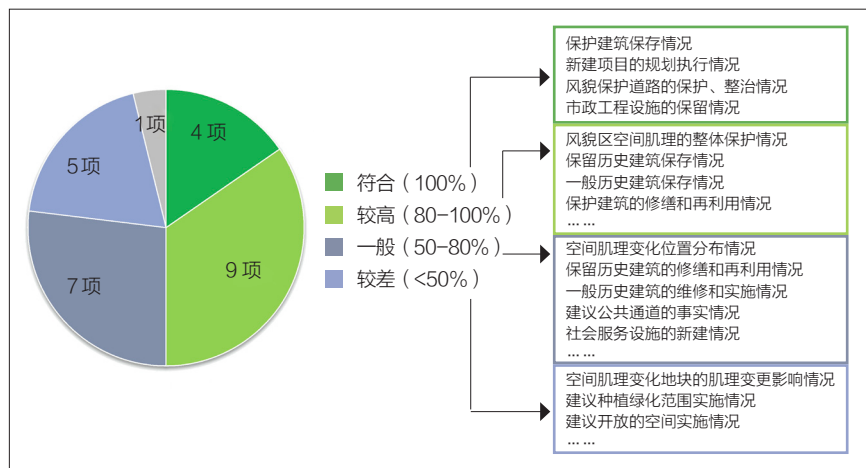


图8 衡复风貌区符合度指标评估结果

Fig.8 Conclusion of compliance indicators for the implementation assessment on Hengshan-Fuxing historic area

资料来源：笔者自绘

4.3 评估结论

4.3.1 衡复风貌区保护规划实施评估结果

经评估，衡复风貌区徐汇部分的整体符合度较好。26个具体评估项目中符合的4项，评价较高的9项、一般的7项、较差的5项，无法评价的1项（图8）。从结果可看出，有明确法律保障或是涉及因素简单的项目实施情况明显良好，如保护建筑保存、新建项目的规划执行、风貌保护道路的保护整治、市政设施的保留等，而尚无明确条文约束或是涉及产权等复杂的经济、社会政策因素的项目实施情况明显较差，如空间肌理变更影响、建议种植绿化的范围、建议开放的空间、优秀历史建筑向公众开放等。

多方综合反馈部分则显示，保护

规划实施借助于风貌区文化品牌综合影响力的提升，对区域经济增长起到了明显的促进作用，快速和全面地推动了地区业态优化调整；保护规划实施充分发挥了历史文化资源的社会公益效能，为历史建筑向公众免费开放、相关研究文献出版等历史文化保护宣传活动创造了极佳的前提条件，在区域文化影响力和辐射力显著增强的同时进一步强化了全社会参与历史文化保护的积极性；保护规划实施在一定程度上改善了风貌区内居民的基本生活条件。通过市政设施改造、旧有住房成套改造、建筑修缮整治、弄堂工程等深化实施工程的开展，风貌区内的住区安全保障和各类基本的设施配套水平得到较大的提高，住区环境也得到一定的改善，土地价值和房屋价

值有所提升，当地居民的留驻意愿有所增强（表2）。但是，近年来由于外来人口的涌入显著增加，风貌区内人口密度不断攀升，也促成了“居转非”、“隐性就业”等较为普遍的社会现象。

4.3.2 案例评估的延伸结论

上海市将风貌区保护规划确定为特定区域的控制性详细规划，大幅增强了规划的法定执行效力，贯彻了“实行最严格保护制度”的要求。控规管理层次和特别论证制度的有机结合，有效保障了风貌区保护规划的法定性、严肃性及具体实施深化的合理性和灵活性，这一规划体系的创新尤其适用于风貌区内保护建筑保存监管和新建建筑控制管理。而风貌区“面一线一点”的管理特征向基层深化、与民生相结合的实施机制，有效促进了公众深度参与名城保护，切实贯彻了“保护也是发展”和“以市民为核心”的保护理念。衡复风貌区的弄管会、总规划师制度等创新实践，对我国名城保护管理具有普适价值。

当前，风貌区保护规划实施中最突出的问题在于两方面：

一是规划内容尚不完善，缺少整治修缮指标、功能置换规定等实施管理部门急需的操作依据，规划的主动管理能力和操作性仍有欠缺；

二是专项法律保障和配套机制尚不健全，在清理历史遗留问题、处置违法案件、建立技术人员资金保障等方面仍显薄弱。

4.4 对策建议

4.4.1 对保护规划编制的建议

(1) 加深、加大保护对象的摸底梳理

联合文保部门、房管部门、市容绿化部门进一步充实历史建筑、历史场所、古树名木等保护对象信息，建立与规划编制和管理实施手段相衔接的信息库。尤其应着重补充居住类建筑的产权情况、使用功能、使用人口负荷、修缮维护状况和现状质量等相关数据，以制定更为切实的保护管理规定、保护措施和保护工作计划。

(2) 控制并兼顾实施地厘清工作
正视保护实施的管理需求，在保护规划中明确对下一层面保护规划编制和重大保护工程的安排部署，划定必须编制修建性详细规划层面的保护规划和开展保护工程的街坊、地段和节点，以使保护实施的管理工作能够依据保护规划，变“被动”为主动，有计划和有步骤地开展推进。

(3) 优化、补充规划控制要素的形式和内容

梳理强制性与引导性控制指标，优化和补充刚性规划控制要素的形式和内容，将弹性较强的规定、要求分离至特别论证制度中，以强化风貌区保护规划的针对性和可操作性。着重强化与土地出让条件相关的，对建设活动起到关键控制作用的要素的提取和编制。针对各风貌区的不同特征及风貌区内不同板块的特点，进一步细化保护规划的控制要素和管理规定，

表2 衡复风貌区徐汇部分保护规划实施的提升情况汇总
Tab.2 Improvements in the implementation of Hengshan-Fuxing historic area(Xuhui District) conservation plan

主要提升表现	对应评估指标	对应评估内容
•保存对象扩大化，如第五批优秀历史建筑	保护建筑保存情况	建筑保护与保留实施情况
•制定了保护技术规定，成立了修缮事务中心 •修缮和再利用方式和机制逐步多元化 •再利用模式研究逐步深入	保护建筑的修缮和再利用情况	建筑更新与改造实施情况
•正在进行市场和居民力量加入的实践探索 •再利用模式向保留居民和保留居住功能转变	保留历史建筑的修缮和再利用情况 一般历史建筑的维修和改善情况	
•加强了道路业态的调整 •增加对落叶景观道的保护	风貌保护道路的保护、整治情况 一般道路的整治情况	道路交通系统规划实施情况
•试点“袖珍广场”等具有风貌区特性、操作性较强的实事工程	建议开放的空间实施情况	绿地与公共空间规划实施情况
•采取了多媒体平台的公众宣传活动	优秀历史建筑向公众开放情况	
•试点室内菜场等具有风貌区特性的实事工程	社会服务设施的保留情况 社会服务设施的新建情况	社会设施和基础教育设施规划实施情况
•试点地块置换等改扩建基础教育设施的特殊模式	基础教育设施的保留情况 基础教育设施的新建情况	
•开展了大量“弄堂工程”，改善了居民的用水、用电、环卫、消防条件	市政工程设施的保留情况 市政工程设施的新建情况	市政工程设施规划实施情况

注：上表仅列出了评估内容和指标中有明显提升的项目。
资料来源：笔者自绘

施行合理的差异性保护管理。
(4) 制定清晰易懂的保护规划实施细则和普及手册

规划实施管理中的现实问题极为复杂，仅依据保护规划条文往往不足以应对具体问题。有必要根据目前实施工作的经验累积，对保护规划进行法定性的解释（甚至可以是判例、案例的形式），进一步规范管理工作。同时，按照公众参与的原则，将之转译为图示性为主的普及手册，发放至基层，加深风貌区居民对风貌保护工作的理解，并促进其自主参与保护工

作和自我监管。

4.4.2 对保护规划实施管理机制的建议

(1) 修订并完善保护条例
保护条例作为地方性法规，与国家法律的关系仍须进一步明确，以解决实施中的多头管理、依据不一的问题。同时，由于保护条例的颁布早于《中华人民共和国物权法》等国家法律法规和《上海市控制性详细规划技术准则》等地方部门规章，在实施过程中许多细节问题都需要对实施细则

和管理规定予以解释和补充。此外,保护规划特别论证制度等机制也需要加强法律保障。

(2) 创新和强化长效管理机制

长效管理机制的完善是确保保护规划得到正确理解和贯彻落实的关键。一是借鉴迎“世博”工作经验,搭建统一的实施管理平台,建立部门协调机制;二是强化政府“搭台”作用,引入市场机制,优化、平衡保护与开发之间的关系,着重借助市场的力量,协力人口疏解和历史建筑成套化品质改造,努力实现多方得益的良性循环;三是建立上对下指导和下对上反馈的双向沟通机制,使保护规划的实施管理对现实问题的反应更为灵敏和有效;四是建立高水平的综合性保护专业队伍,突破保护规划实施中的瓶颈,促进风貌保护工作的实质进步。

(3) 建立以信息平台为基础的规划动态维护机制

上海市在信息平台建设上已经走在全国前列,控制性详细规划有独立的编制和动态维护平台,优秀历史建筑有信息地图网络平台,实施项目有三维数据库平台,测绘系统有地形图规划红线更新信息查询平台等等。保护

规划的编制和实施应充分利用这些宝贵的平台资源,实现技术创新,有效应对传统规划管理方式难以解决的数据量大、工作精度高、规划更新碎片化、各级各部门信息沟通不畅的问题。

(4) 推动公众参与从形式到内容的发展

保护规划的实施必须以人为本,必须与当地的经济社会文化相结合,将解决保护与民生间矛盾的核心从根本上回归公众主体。公众参与的“从形式到内容”,不仅仅是指规划的公示与公开,也不仅是居民自主自发地参与规划,而应是让公众能够分享到参与的收获。因此,保护规划实施的公众参与机制建立除完善参与方式、明确参与权责外,更重要的是扩大参与范畴和指明参与效益。

5 后续评估工作展望

本文回顾了本次评估工作的历程及成果要点。衡复风貌区的实践检验显示,本次提出的“符合度+多方综合反馈”的实施评估的方法相对简便,具有较强的可操作性,而且在后续的评估工作中可以根据评估目的和评估深度要求的不同进行内容上的拓展:

如通过增加评分权重,使评估结果更具“实施效果”的倾向性,以实现绩效评分的目的;又如多方综合反馈中加入市民公众参与或专家访谈,以评估公众、专家对规划管理的满意程度等。

全市现有的44个风貌区的历史成因和发展状态有着不同程度的差异性和特殊性,在规划编制中,各风貌区对于保护分类标准和规划指标拟定都结合了自身特征,因此,从规划编制到规划的实施评估和监督管理不可能采取完全一致的方法和标准。需要以“找问题”为根本目的,在本次评估的方法框架下进行进一步的探索和因地制宜地对方法、内容作改良。

参考文献 References

- [1] 孙施文,周宇.城市规划实施评价的理论与方法[J].城市规划汇刊,2003(2):15-27.
- [2] 彭震伟,刘文生.城市规划编制和实施管理的动态评估研究[C].和谐城市规划——2007中国城市规划年会论文集,2007:1733-1738.
- [3] 耿诺.北京首推旧城历史文化街区保护规划实施评估[N/OL].北京日报,2013-01-17. http://news.xinhuanet.com/city/2013-01/17/c_124243522.htm.

《上海市历史文化风貌区保护规划实施评估——以衡复风貌区实践为例》的评价意见

夏丽卿

上海市规划委员会专家、原上海市城市规划管理局局长、教授级高级工程师

1986年上海被国务院批准为国家历史文化名城后逐步形成了由历史文化风貌保护区、历史文化名镇和各级文物保护单位、优秀历史建筑构成的名城保护体系，同时风貌区保护规划也成为由国务院批准的法定规划的重要组成。自此，针对风貌区建立了相对独立和完整的规划编制、管理和法律工作体系。为更好地了解现行保护规划的实施情况，加强保护工作的力度，进一步深化、完善保护工作，以强化上海国际大都市的文化软实力，上海市规划和国土资源管理局于2012年7月启动了该重大课题。

对于风貌区保护规划的实施评估，这是首次，无规范可循，既要针对城市历史文化风貌要素特征，又要针对管理需求特征；既要评估实施结果，又要评估管理过程；既要评估风貌保护，又要评估对地区经济社会发展的影响。它不能套用一般规划实施评估的方法，因此说它是一项实施评估项目，更是对评估方法的探索，通过课题组的努力，建立了一个准确性高、易操作、易解读、易维护、又易于推广的保护规划实施评估技术体系。课题组充分结合上海实际情况，抓住了当前保护规划实施及其管理的主要环节，最终提交了一份具有清晰框架的成果报告，其中设计了关于评估方法的五条基础性核心策略，分别为：

一、以全局性的风貌保护工作总体评估为基础。通过工作回顾、保护规划特征分析及保护管理机制梳理，选择评估方法和建立评估框架。

二、构建从总体到案例的两级评估框架。在总体评估的基础上，选择了衡复风貌区为案例，因它是中心城规模最大、历史要素最多、最具特定时代和文化内涵的风貌区，也是最先编制保护规划的风貌区。该区保护规划的实施及管理具有代表性，在一定程度

上以点代面反映了中心城历史文化风貌保护的实施情况，同时也很好地验证了评估方法和技术的合理性。

三、采用规划管理全过程评估方法。即紧密结合风貌区“面—线—点”递进深化的规划管理特征，运用各种影像比对等多元手段，对规划的编制、调整、深化落地、实施影响进行过程和结果的综合评估。

四、将基层调研和对民生影响的分析作为实施评估的重要板块。着重从住区基本居住条件、生活服务水平、居民收入和就业，以及居民居住意愿四方面就保护规划实施对原住民生活品质的影响进行评估。

五、建立“符合度+多方综合反馈”的评估体系。针对保护规划侧重于长效控制建设管理的特征，综合运用定量指标评价和定性反馈评价开展实施效果的评估。按照“针对性、均衡性、可得性”原则建立的26项“符合度评估指标”，较为完整地反映了风貌区保护规划的成果内容和要点。

两年中，课题组通过部门座谈、街道调研、居民访谈等多种形式，取得了第一手资料。研究过程及其成果，充分说明了这是一次有益而成功的探索，不仅体现了评估方法的创新，也体现了“贴近基层、紧扣民生，鼓励市民主动参与”的新型风貌保护工作理念。这也是一项极为有效的规划实施评估，不仅总结了风貌区保护工作的经验，也通过深入剖析规划编制、实施过程找出了不足与问题，并提出了相应的对策建议。研究成果对上海历史文化风貌区保护管理工作具有较强的现实指导意义，对规划行政管理部门健全“最严格的保护制度”“统筹考虑城市更新与历史文化风貌保护”提供了良好的技术支撑。该研究获得了上海市2015年度优秀城乡规划设计奖一等奖、2015年度全国优秀城乡规划设计奖（城市规划类）二等奖。 