

历史文化风貌区保护规划实施 评估类型方法研究与实践*

——以上海衡山路-复兴路历史文化风貌区为例

周 俭 葛 岩 张 恺 汤群群 叶 宇

提要 研究在学习借鉴城市规划评估的框架、内容与方法基础上,以历史文化风貌区保护规划为对象,基于相关文献综述,归纳总结提出基于编制需求的系统评估、基于规划实施与日常管理需求的局部评估、基于规划技术方法提升的专项评估与综合上述两种或以上导向的综合评估四种评估类型。以“现象——问题——原因——策略”为逻辑主线,提出评估方法的“五个结合”。研究以衡山路-复兴路历史文化风貌区为例,对上述方法进行实践应用,并分析总结出规划衔接、技术完善、实施机制、动态监测等方面的结论与建议。

关键词 上海;历史文化风貌区;保护规划;实施评估;方法

中图分类号 TU984 文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.202104005
文章编号 1000-3363(2021)04-0026-09

Methods for Evaluating Conservation Plan Implementation in Historic and Cultural Areas—Taking Shanghai Hengshan Road-Fuxing Road Historic and Cultural Area as an Example

ZHOU Jian, GE Yan, ZHANG Kai, TANG Qunqun, YE Yu

Abstract: With reference to the framework, content, and methods of urban planning evaluation, this study focuses on the protection planning of historic and cultural areas, reviews literature, and puts forward a framework that includes systematic evaluation based on the planning needs, partial evaluation based on daily management needs, specialized evaluation based on technical improvement, and comprehensive evaluation that combines different evaluation types. Following the conceptual framework of "phenomenon-issue-cause-strategy", the paper puts forward a methodological framework of "five combinations", taking Hengshan Road-Fuxing Road Historic and Cultural Area as an example, the paper analyzes and summarizes the application of the aforementioned methods, draws conclusions, and provides suggestions on planning coordination, technical improvement, implementation mechanism, dynamic monitoring, etc.

Keywords: Shanghai; historical and cultural area; protection planning; implementation evaluation; method

1 研究背景

历史文化遗产是城市的灵魂,是城市核心竞争力的重要体现。党的十八大以来,习近平总书记多次对历史文化遗产保护工作做出重要指示,指出“要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产”。十九大报告提出“进一步加强文物保护利用和文化遗产保护传承”。中共中央、国务院提出“用五年左右时间,完成所有城市历史文化街区划定和历史建筑确定工作”的总体要求。

1.1 上海历史文化风貌区概况

上海历届市委、市政府都高度重视历史文化保护工作,提出“下决心采取最严格的措施”“实现旧区改造向城市有机更新转变,中心城区从拆改留转向留改拆,以保护保留为主,拆除为例外”的总体工作要求。

1986年,国务院批准上海市为全国第二批国家历史文化名城。2003年11月,上海市政府批准了《上海市中心城历史文化风貌区范围划示》,确定了中心城12个历史文化

作者简介

周 俭,同济大学建筑与城市规划学院教授,博导,上海同济城市规划设计研究院有限公司院长, zhouj@tongji.edu.cn

葛 岩,上海市城市规划设计研究院重大办副主任,高级工程师,博士

张 恺,上海同济城市规划设计研究院有限公司规划四所所长,教授级高工,博士

汤群群,上海同济城市规划设计研究院有限公司规划四所副主任规划师,硕士

叶 宇,同济大学建筑与城市规划学院副教授,建成环境技术中心副主任,博士

*国家自然科学基金面上项目“基于多源数据和深度学习的公共空间品质评价模型与设计支持研究”(项目编号:52078343);上海市自然科学基金面上项目“多源数据与城市计算支持下的市民生活便利度测度模型研究”(项目编号:20ZR1462200)

风貌区。2005年11月,上海市政府又批准确定了浦东新区及郊区32片历史文化风貌区(伍江,等,2007)。截至2017年,44片历史文化风貌区保护规划均已获得市政府批准。上海的保护规划创新编制办法,借鉴城市设计的方法,按照分级分类的管控要求,对风貌区内每一幢建筑都进行甄别,并在保护规划中明确每一类建筑的规划管控要求(周俭,2016)。

尽管上海在保护法规、规划管理、保护实践等方面取得了较好的成效,但是历史风貌保护工作仍然面临诸多挑战。如随着近年来城市化的快速推进,仍然有不少历史街坊被成片拆除,城市的历史肌理、空间格局和历史记忆也随之消失。此外,风貌保护项目由于保护要求高,开发成本高,建设周期长,加上缺乏必要的财税、产权交易、融资等配套支持政策,使风貌保护工作在实操方面面临较大困难,社会各方参与风貌保护的积极性仍有待提高。而在风貌区范围之内,由于规划编制批复后时间较长,面临很多新的发展变化,亟需开展系统性评估,用以指导后续风貌区的保护与更新工作。

1.2 国外风貌区评估概况

国外的风貌区评估采取了动态可循环的机制,通过部门常态化监测、年度报告等形式,对城市发展状况进行及时更新,并及时调整短期行动计划以适应下一阶段的规划建设和城市发展中的不确定性,在保证规划有效性和一定弹性的同时,承担着监测城市发展方向和水平的功能,对于长期发展动态和长远问题的把握较为有利。

英国的保护区规划在规划体系中作为衔接法定与非法定文件、保护控制与项目开发的中间环节,保护区评估(conservation area appraisal)是保护区划定、边界变更及其后续管控政策制定的依据和基础,通常以5年为限,由地方规划机构组织编制,鼓励公众参与。以《2012年格拉斯哥历史中心区评估报告》(图1)为例,评估十分注重考察“保用平衡”,通过建筑空置率、场所使用效率、活力度等指标测度保护区内建筑、场所的使用情况,并基于调查内容提出空置建筑使用优惠、缝隙空间再开发等

活化利用的激励措施(肖竞,等,2020)。法国的保护区规划具有一规到底的特色,在规划体系中兼有控制性详细规划和修建性详细规划的功能,法定地位明确,直接指导保护控制和开发建设。其保护规划编制完成后,由法国文化部建筑和遗产司定期对规划实施情况进行评估与修编。如波尔多保护区每年举行至少三次的有关部门、专家的座谈会,对人口方面和历史文化的优越性进行总结,将其作为一种方法进行宣传和交流;里昂保护区规划要求每两年进行一次评估,在评估基础上进行部分修订(王红卫,等,2018)。日本京都市会根据现实情况每年更新保护区的评价对象和内容,还会参考执行情况和评价反馈信息对规划进行相应调整,并以年度《评价报告》的形式翔实记录具体情况,统筹协调各个部门工作,形成了评价反馈——调整落实——再评价再反馈的工作闭环(张靓,等,2019)。

1.3 国内风貌区评估概况

历史文化街区保护规划的实施评估长期以来一直滞后于规划建设理论和实践,直到第一批历史文化保护区保护规划颁布实施十余年后,对保护规划实施的评估工作才逐渐受到政府管理部门的重视。目前,虽尚未形成完整的理论框架和系统的科学方法,但各界人士都作出了有意义的探索和尝试:从最初借鉴总规评估框架和内容,针对规划的实现程度的评估扩展到效益评价,关注实施过程与利益主体参与模式。随着新城市科学(New Urban Science,即依托计算机技术发展和多源城市数据,运用量化分

析与数据计算途径来研究城市)的兴起,近年来开始利用大数据进行城市评估,不仅带来技术层面的更新,而且通过技术的提升引发思维方式的变革,使评估数据表现更为直观、分析角度更为多元。

2 国内保护区规划评估的主要类型与方法

历史保护区规划实施评估是规划评估的一种特殊类型,也是相对要素多且较为复杂的一种类型。城市规划评估的框架、内容与方法值得历史风貌区规划评估学习借鉴。评估类型与框架方面,学者对西方城市规划评估的研究述评总结提出,评估类型可以分为蓝图式方案评估、实施过程评估(过程的动态监测)、规划绩效评估三种;评估方法有两大发展趋势:从理性评估到交互运用、定性判断和定量测评的交互运用(周珂慧,等,2013)。陈悦提出“实施效果评估——实施过程评估——改善策略”的整体框架(陈悦,2019)。数据应用方面,北京城市体检明确了各区各部门报送数据信息制度,建立了多源数据实时更新和动态监测的机制(石晓东,等,2019);通过整合“居民活动——社会经济——建成环境”的系统综合评价、城市空间运行模拟分析、要素流网络分析以及系统协调分析等空间模拟和评价方法,构建由数据整合到技术协同,再到多元主体协同参与的城市规划评估总体框架(席广亮,等,2017);评估方法方面,肖竞,曹珂从物质空间修复、社会经济治理、定量测评分析三方面系统梳理了街区保护研究的主要内容与技

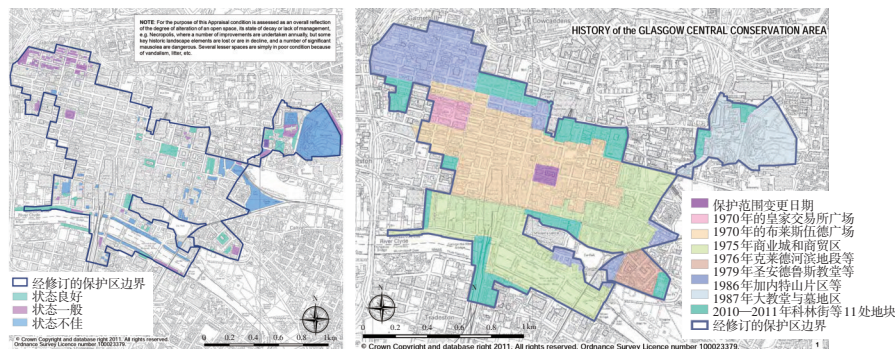


图1 空间状态评价图(左)和保护范围变迁图(右)

Fig.1 Open space condition(left); History of the Glasgow central conservation area(right)

资料来源: <https://www.glasgow.gov.uk/CHttpHandler.ashx?id=10838&p=0>

术方法(肖竞,等,2017);针对城市空间的评估方法非常多元,包括过程比较法、估值法、模型评估法、权力利益分配评估法(王一名,等,2016);从空间规模、空间形态和空间结构等三个方面,采用城建实测和规划日常管理数据,基于城市GIS技术平台,通过立体维度的考量和空间增长差异性分析,定量评估空间规划目标在一定时限的实现程度,以及各目标实现程度在空间分布上的差异(黄珍,2014);黄勇等采用“社会网络模型”(SNA),基于社会关系数据,借助ucinet软件,构建出社会网络模型(黄勇,等,2018);政策评估方面,袁也提出针对单项政策实施环节进行分析的纵向式评价思路,分别从政策转化、政策行动和政策效果等层面进行纵向式的调查和分析的方法(袁也,2014)。

本文在上述研究综述的基础上,提出基于立题目的维度的评估四种类型。

2.1 编制导向:基于规划编制需求的系统评估

作为各级国土空间规划的重要专项,历史风貌保护规划将作为国土空间规划的重要组成部分,纳入到整体规划成果中,而以历史文化风貌区为评估对象开展的专项研究,将为在编国土空间规划提供专项支撑,为后续风貌区整体规划修编提供技术依据与参考思路。这一类的评估除了现状评估外还大致涵盖了规划编制成果体系、规划实施绩效、实施环境机制等范畴,总体上较为系统。

如台州市路桥历史文化保护区保护规划从保护原真性和完整性、社会发展的延续性两方面对原规划编制成果体系、规划实施绩效和实施环境机制进行评估以指导下轮修编(任凌奇,2018);磁器口历史文化街区的原保护规划实施效果和主要现状情况评价为新一轮保护规划编制工作与实施决策提供方向引导与数据支持;福州市三坊七巷历史文化街区保护规划实施评估研究规划实施中的现实与预期目标的偏差,从而为下一步规划的修编提供依据(魏樊,2013)。

2.2 管理导向:基于规划实施与日常管理需求的局部评估

在上海现行的历史风貌保护管理体

系中,规划、文物、房管三驾马车并行各司其职,日常对于管理的各类需求有赖于已编制批复的法定规划,但是由于已批复年限较长,实施中各个风貌区已发生了较多变化,故基于日常管理需求的评估研究的开展就十分必要,如作为市级主管部门每年针对各区年度考核依据、规划区规划调整技术指导依据以及风貌区建设项目审批依据、风貌管理的政策机制完善等,都需要动态更新的规划技术支撑。

这一类评估往往以规划实施与日常管理中的难点或痛点为切入口,如徐继荣为促进风貌区保护规划管理方法的改进和完善,按照规划目标符合性、技术内容符合性、实际实施效果3大类对衡复风貌区的高度控制方面进行评估(徐继荣,2014);刘芬菲等为福建省街区发展提供一个客观的衡量标准,从文化保护和街区空间入手,构建了保护开发绩效评价体系(刘芬菲,等,2020);苏州平江历史文化街区评估从使用者的角度出发,对保护规划实施过程(规划编制、物质环境保护、保护模式、运作机制、街区实施效果)和街区的利用(商业利用、不同群体使用)进行评估(张广汉,等,2016)。

2.3 研究导向:基于规划技术方法提升的专项评估

为提升风貌区规划技术方法,对风貌区某个专项领域开展的评估研究,如城市活力、建筑保护、城市健康等,可以针对某个具体专项领域开展规划实施效果评估研究,针对突破已有规划、产生负面影响的情况进行系统分析,剖析产生的原因,提出后续规划技术完善的具体建议。

单瑞琦等以上海历史街区为例,确定适宜的评价模型,从经济活力、社会活力、影响活力的更新模式差异三方面进行比较研究(单瑞琦,等,2021);杭州市中山南路历史街综合保护工程实施完成后开展使用后评估,以此作为历史街区小规模渐进式更新的典型案例进行研究(廖源,2011);湖北省历史文化街区评估基于《湖北省历史文化街区划定标准》调研工作,在横向维度上进行总体评估,分析全省历史文化街区地区差

异及特征,探究总体保护策略(严山艾,2020);霍晓卫等运用腾讯位置大数据、大众点评兴趣点等互联网大数据对城市活力进行评估(霍晓卫,等,2018);徐敏等对广东省16个历史文化街区的历史文化遗产、城市功能优化、产业转型升级、人居环境改善、创新氛围营造进行评估研究(徐敏,等,2019);还有学者从健康视角对历史文化街区进行评估研究,构建历史文化街区健康评估体系(李建华,等,2020)。

2.4 多维导向:基于上述两种或以上导向的综合评估

在实际的风貌区评估中,往往会整合上述两种或以上导向与需求开展。如周珂等对衡复风貌区徐汇片区的评估方法的探索中,就结合管理导向与研究导向,提出“符合度+多方综合反馈”的实施评估方法,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。近年来基于互联网、移动互联网所生成的大数据,为历史街区保护利用状态的全面把握与动态监管带来了新的思路,提供更多维的观察视角和更全面的规划依据,形成指导历史文化街区规划实施的工作方案。

本次评估工作就是一次基于管理与研究导向的综合性评估,同时应用了大数据等新方法,评估过程中兼顾后续的规划技术标准完善、管理实施需求与专业领域的前沿研究,形成的研究结论一方面将纳入国土空间规划体系、指导后续的技术标准完善,同时也将为风貌区的规划实施和动态监测提供参考。

3 衡复风貌区保护规划实施评估方法思路

衡山路-复兴路历史文化风貌区(以下简称“衡复风貌区”)是上海市中心城区12片历史文化风貌区中面积最大的一处,风貌区范围与近代上海法租界西区基本一致(沙永杰,2018),总用地面积7.75km²,涉及徐汇、黄浦、静安、长宁4个行政区,里弄住宅、花园洋房高度集聚,是海派文化的集中代表地区。

2004年10月《上海市衡山路-复兴

路历史文化风貌区保护规划》获市政府正式批准，衡复风貌区成为上海市第一个依据保护条例编制并实施保护规划的风貌区，“最严格的保护制度”就由此确立。本次评估作为2004年保护规划公布实施后的首次总体评估，对上述评估中的对象进行筛选，在评估框架体系上充分借鉴了周珂等（2017）对衡复风貌区徐汇片区在规划的编制、调整、深化、落地、实施影响进行过程和结果评估的框架和指标，但在社会发展评估、主要实施成效方面得益于大数据，在深度和广度上都有所提高（图2）。

3.1 研究逻辑：现象——问题——原因——策略

研究按照“现象——问题——原因——策略”的研究思路与逻辑展开，通过比对风貌区现状与规划的差异，阐述风貌区物质层面及非物质层面发生了哪些变化，分析变化是正向的还是负向的，研究正向变化的原因以及其与保护规划的相关性，同时重点分析负向变化产生的原因，是归因于规划编制还是规划实施。若归因于规划编制，提出后续保护规划技术完善的建议；若归因于规划实施，则提出政策机制完善的建议。

3.2 双重导向：目标导向与问题导向相结合

一方面，本次评估从匹配上海“卓越的全球城市”发展目标的高度，对标其他国际文化大都市，从文化发展、空间品质的角度评估现状短板并提出优化建议。研究对巴黎、纽约、京都、博洛尼亚等城市案例进行充分解读，提取了其中对日常管控起重要作用、并对衡复风貌区未来实践有参考价值的具体政策及经验，作为研究附件提供参考。

另一方面，评估工作高度聚焦基层管理，大量走访街道社区和职能部门，了解风貌区日常管理中的问题和缺漏，反映真实的社会需求和管理诉求。例如各类街道设施风貌的精细化管控问题、基层风貌保护管理的监管问题、居住类公有产权房的合理使用问题、非公有产权房的合理修缮和使用问题、社区人口老龄化需求问题等。

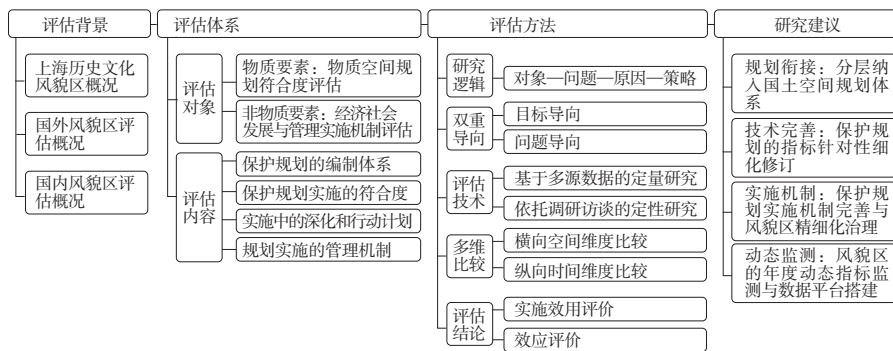


图2 评估思路框图

Fig.2 Assessment framework

资料来源：笔者自绘。

3.3 评估对象：物质要素与非物质要素评估相结合

3.3.1 物质要素：风貌区物质空间规划符合度评估

从“面”上来看空间肌理符合度，保护规划对风貌区的空间肌理起到了有力的管控作用，空间肌理的保存度达90%以上，空间肌理基本稳定，风貌区中越来越多的建设行为趋向于微更新。85.6%地块的用地性质符合规划，规划外实施主要为补充社区服务设施或文化设施等公益性用途（图3）。

从“点”上来看建筑的保护与保留，保护规划实施15年以来，建筑保护升级方面有了很大提升，保护要素占地面积提高了80%。同时也出现2处保护建筑拆除（建业里东组、巨鹿路888号）、11处保留历史建筑拆除、18处一般历史建筑拆除（图4）。优秀历史建筑形成了四级修缮等级，基本上保证10年一轮大修。修缮主要涉及外观立面和关系民生底线的公共厨卫等，未涉及到结构体系的加固，更难以实施成套改造。

研究基于抓取的街景，参照剑桥大学研究人员开发的街道立面评价算法，开展建筑及街道立面新旧情况（maintenance quality）的定量化评估，识别提出需要修复的建筑和路段。在获取了大规模建筑色彩之后，运用SVM支持向量机算法，结合周边建筑色彩及整个区域建筑主导色，以建筑为单元开展建筑色彩和谐度判断（图5）。

从“线”上来看道路与公共空间的规划实施，保护规划中的拓宽道路基本未予实施，但轨道交通发展迅速。随着多条风貌保护道路规划的编制和实施，

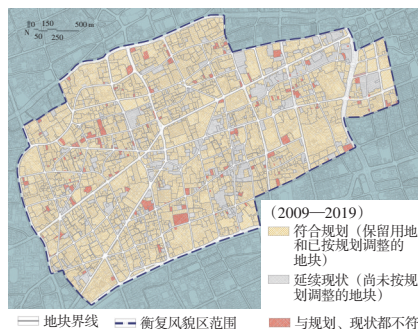


图3 衡复风貌区用地性质符合度情况图

Fig.3 Compliance analysis of land use in Hengshan-Fuxing Historic and Cultural Area

资料来源：笔者自绘。

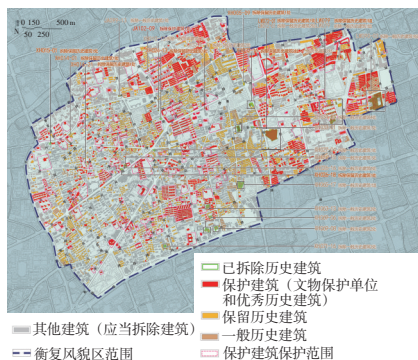


图4 衡复风貌区历史建筑保护与保留实施情况图

Fig.4 Implementation of protection and preservation of historic buildings in Hengshan-Fuxing Historic and Cultural Area

资料来源：笔者自绘。

不仅在风貌品质上得到提升，沿街城市功能也在政府引导下悄然发生改变。

3.3.2 非物质要素：风貌区经济社会发展与管理实施机制评估

风貌区经济社会发展评估方面，一是文化、商业、社会服务功能发展评估。文化方面在保护建筑开放、新设文化设施、提升社区文化氛围方面有一定的发

展, 市级及地区级文化设施数量多、品质高, 但就文化类设施的服务对象而言, 高品质和高价格反而成为本风貌区居民使用的主要壁垒。商业发展方面, 风貌区在将里弄工厂转型改建为特色商户方面进行了大胆的尝试, 如太原路74号、永嘉路110号老洋房等的更新。在经营方面, 店铺营业时较长、夜间经济十分发达(图6), 但餐饮类店铺留存率不足50%, 存在重复率高的问题。需要在整体业态布局、打造街道商业特色方面进一步优化, 提升文化比重、控制过度商业(图7)。社会服务设施方面, 衡复风貌区依托邻里汇等社区服务点补充了一部分缺口, 基本能够满足居民日常需求, 但在“嵌入式养老”、适老型社区的建设方面仍然存在较大的困难。二是人口和住房情况评估。总体而言, 衡复风貌区人口密度仍处于较高的状态。其中户籍人口呈逐渐下降趋势, 而老龄化趋势越发明显, 已超过40%。同时, 外来人口在持续增长后趋于稳定, 外籍人士在比例上超过来沪人员且波动较大是风貌区外来人口的特点。风貌区直属公房多, 房屋租赁比重大, 建筑长期超负荷使用, 厨卫不配套等问题始终未得到解决。

风貌区保护规划管理与实施机制评估方面: ①市、区两级保护管理机制日趋完善, 但社区层面急需跟上。自保护条例于2003年施行之后, 市、区两个层面均进行了风貌区管理的体制建设和机制探索, 尤其是在区级层面, 进行了统筹各职能部门协同管理的积极尝试, 例如黄浦区的历史建筑保护事务中心、徐汇区的衡复风貌区领导小组和管理委员会等(图8)。主要管理瓶颈在社区层面, 保护规划的深化实施, 包括建筑修缮、业态调整、设施改造等最终由街道办事处落实。街道办事处无实质管理权、执法权, 也缺乏专业管理队伍, 缺少管理的抓手。在实施中往往通过“做居民工作”“张贴告知书”等间接途径解决问题, 起不到处置的效果, 相似的问题屡禁不止、层出不穷; ②优秀历史建筑的保护机制管理机制成效显著。自保护条例公布后, 特别是2014年以来的近五年, 上海市出台了一系列关于优秀历史建筑保护的管理办法和技术规程, 发展迅速, 已形成了较为完整的管理体

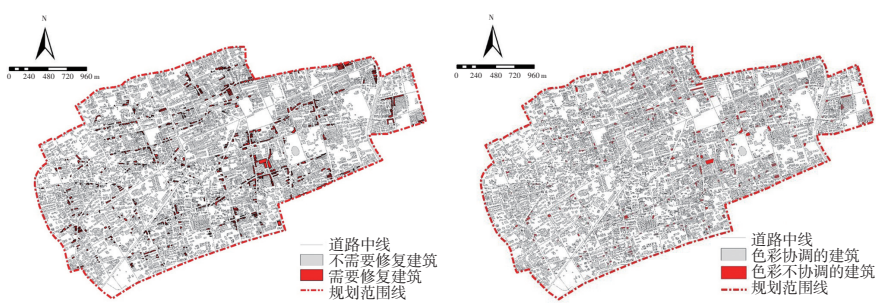


图5 衡复风貌区街道立面修复识别(左)与沿街色彩不协调建筑识别(右)
Fig.5 Identification of street frontage restoration(left); Identification of color discordant of street frontage(right) in Hengshan-Fuxing Historic and Cultural Area
资料来源: 笔者自绘。

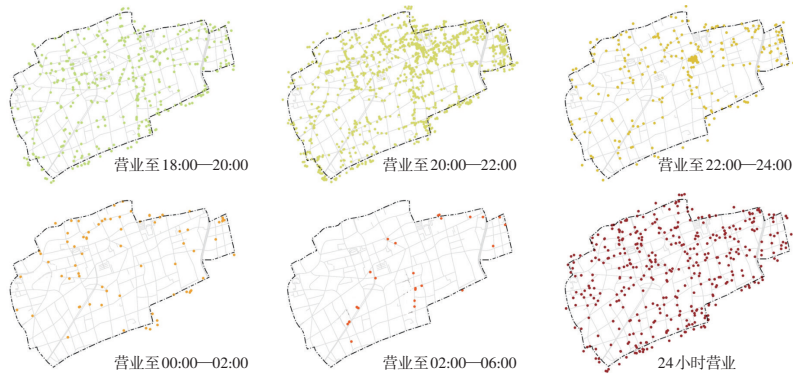


图6 衡复风貌区夜间经济研究分析图
Fig.6 Analysis of the night economy in Hengshan-Fuxing Historic and Cultural Area
资料来源: 笔者自绘。

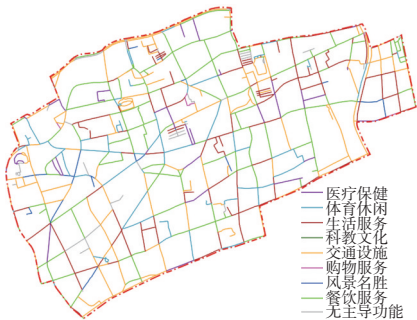


图7 衡复风貌区街道主导功能分布图
Fig.7 Distribution of leading functions in Hengshan-Fuxing Historic and Cultural Area
资料来源: 笔者自绘。

系。特别是优秀历史建筑“一幢一册”, 为日常管理提供了重要依据。2017年6月巨鹿路888号保护建筑被擅自拆除的恶性事件发生后, 相关部门将对优秀历史建筑的日常巡查纳入街道网格化管理, 加强城管综合执法。在优秀历史建筑修缮审批流程中, 黄浦区于2018年起试点“简易流程”, 为“小、微”历史风貌保护项目的顺利实施提供便利。此外, 保护资金来源仍然局限于以区级财政为主, 公众参与多表现为社会管理自

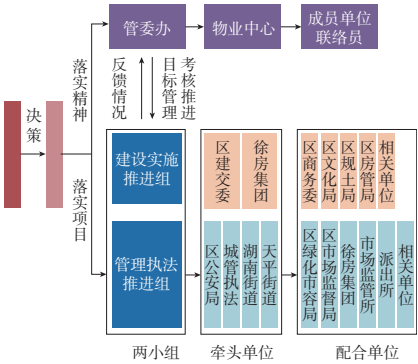


图8 徐汇区“衡复风貌区领导小组和管理委员会”保护工作组织架构
Fig.8 Organizational structure of the Steering and Management Committee of Hengshan-Fuxing Historic and Cultural Area in Xuhui District
资料来源: <http://gov.eastday.com/renda/dfzw/yc/xhq/u1ai6162183.html>

治的形式。通过评估可以明显看到, 通过多年的努力, 衡复风貌区的工作重点正从“严控”转变为“提质”。在历史建筑的活化利用、风貌道路的整治提升、民生条件的解困提质、城市文化的挖掘彰显、体制机制的健全完善等方面, 均取得了

巨大的成效,摸索出适用的方法,当前困扰衡复风貌区的更多为内涵拓展和提质问题。

3.4 评估技术:基于多源数据的定量研究与依托调研访谈的定性研究相结合

本次评估研究中的定量评估以实施结果与规划目标的“符合度”为主,以便最直观地反映规划的“落实”情况。研究对不同时段、每个地块的变化情况,通过航摄影像图进行了逐一核对,并进行了全覆盖的现场踏勘。定性评估通过座谈、走访实施管理部门等多方综合反馈方式,补充了经济社会和制度机制等较难量化的评估内容。

评估采取常规的实地踏勘、座谈走访的形式,获得当前时段的基础数据和自上而下的规划编制、调整、实施和管理的情况。同时,整合运用有“厚度”的多源城市大数据与有“深度”的多种机器学习算法,针对风貌区从“量”到“质”的评估需求,搭建新城市科学(new urban science)系统性支持下的城市体检技术集成,集成多源数据与先进算法实现对于历史风貌区的精细化评估(图9)。

该技术集成结合多源城市数据、量化形态分析工具、地理信息系统、以及以深度学习为代表的多种计算机算法,对公众认知、经济活力、功能业态、行为使用与文化活动、物质空间环境、感知品质与风貌这6大维度中的20个子项开展定量化、精细化评价,为风貌区现状评估与品质提升提供科学研判与精准支持。具体架构中运用链家、美团、微博、豆瓣等结构化网页数据开展公众认知与经济文化层面的特征评估,运用手机信令和互联网位置服务数据开展通勤行为、城市活力(图10)等行为使用维度的特征评估,运用高德兴趣点数据开展功能构成、特色街道、店铺流转等功能业态层面的特征评估;另一方面集成多种数据和算法,针对街道空间品质、立面新旧特色、建筑色彩和谐、市民生活便利度等综合品质感知进行量化测度。

以生活便利程度为例,由于街道便利度主要体现在居民在日常生活中所能接触到的设施数量及其多样性,本次评估通过15分钟生活圈范围内的POI数量,

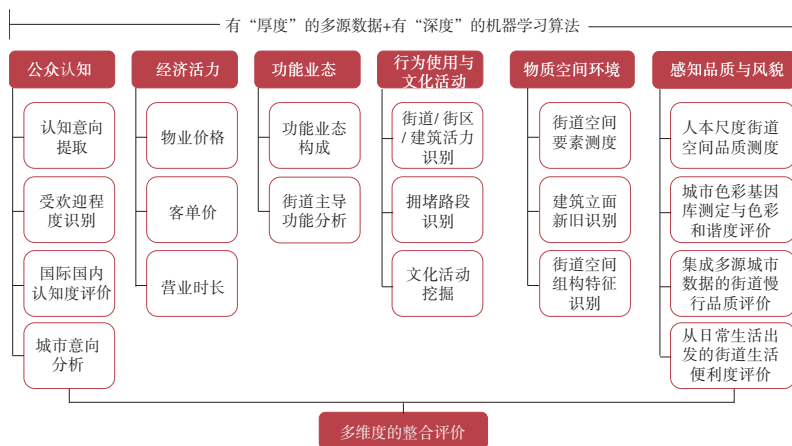


图9 新城市科学支持下的风貌区体检技术集成框架

Fig.9 Integrated framework of physical examination technology for historic areas supported by new urban science
资料来源:笔者自绘

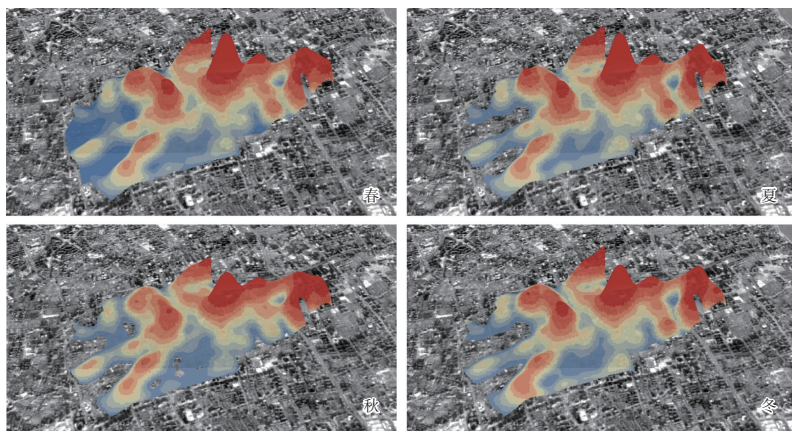


图10 衡复风貌区四季活力比较分析图

Fig.10 Comparative analysis of vitality in Hengshan-Fuxing Historic and Cultural Area in four seasons
资料来源:笔者自绘。

POI多样性及交通可达性等多方面分析,得到每栋建筑生活便利度综合评价,助力于现状评估与更新整治(图11)。

3.5 多维比较:横向空间维度比较与纵向时间维度比较相结合

在开展评估研究的过程中,综合考虑“横向”与“纵向”两个维度。横向(空间)维度,分析比较风貌区与风貌区周边情况的差异,中心城不同风貌区之间的差异(如衡复和老城厢),还有风貌区与国外同类风貌区的差异(如衡复与巴黎马莱);同时,针对具有代表性的区域如徐汇区,有代表性的空间保护和更新案例进行深入剖析,加强评估的深度和针对性。纵向(时间)维度,综合考虑保护规划实施15年来的总体变化的同时,也对不同阶段发生的变化进行细分,

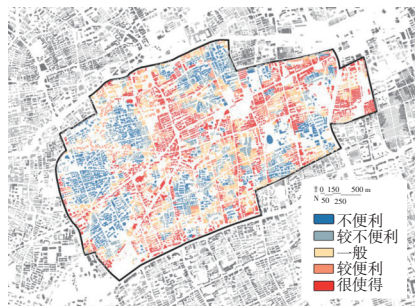


图11 衡复风貌区街道便利度评价图

Fig.11 Street convenience evaluation in Hengshan-Fuxing Historic and Cultural Area
资料来源:笔者自绘。

如每5年发生了什么具体变化,分析不同阶段的特征及背后的原因。

在横向(空间)维度的比较中,以文化类设施的比重为例,衡复虽然已经取得了一定的成绩,比同为历史文化风

貌区的老城厢有着明显的优势,但对标国际案例巴黎玛莱区仍有不小的差距。基于POI数据,可以看出文化类设施方面衡复地区仅6%,老城厢甚至只有3%,而巴黎玛莱区则达到了14%,差距明显(图12)。对衡复(红色区域)和老城厢(黄色区域)的搜索除国内外,热度相对较高的地区集中于东亚、北美以及澳洲等区域;而对巴黎玛莱区(绿色区域)和第七区(紫色区域)的搜索热度分布则在全球相对广泛(图13)。

在纵向(时间)维度的比较中,评估通过核对衡复风貌区2004、2009、2013、2019年四个时间段的城市肌理,记录发生变化的地块、时间、变化情况,作为物质空间变化的基础性数据。对比显示2004—2019年间,各部分肌理变化面积主要集中在2013年之前,90%以上的肌理变化发生在这段时期,而近6年较之前肌理变动地块面积明显缩小。究其原因是对保护类空间肌理影响较大的新项目的建设规划多在保护规划生效之前就已获批,因而未能受到保护规划的管控,2014年后随着历史项目的逐步消化而肌理变动减少。

3.6 评估结论:风貌区保护规划的实施效用评价与效应评价相结合

评估结论的部分阐述保护规划实施的效用与效果。“效用”即保护规划的实施度,包括细化的量化指标;“效应”既保护规划实施后评价如何,评价可以有专业的客观评价及市民的主观评价。评估具体包括物质空间规划符合度评估、社会发展评估、管理和实施机制评估等方面,最后重点提出对原保护规划后续优化完善的技术建议及实施机制建议,包括如何与现有控规相结合,如何进行刚性弹性管控,如何纳入并深化细化控规附加图则,如何整合城市设计成果等方面。研究拓展了规划实施评估聚焦于规划“效用”的局限,放眼于综合性的社会“效应”,聚焦基层治理创新。

4 主要研究建议

4.1 规划衔接:分层纳入国土空间规划体系

控详规划层面,建议以规划补充编

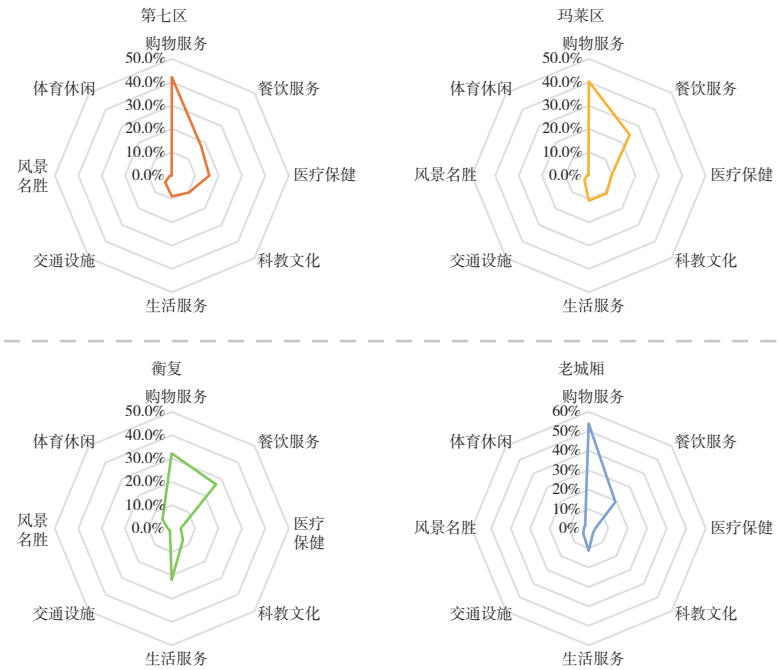


图12 巴黎第七区、玛莱区和衡复、老城厢功能业态分析对比图
Fig.12 Comparative analysis of functional formats of 7th district and Marais district in Paris, Hengshan-Fuxing Historic and Cultural Area and old-town historic area in Shanghai
资料来源:笔者自绘。

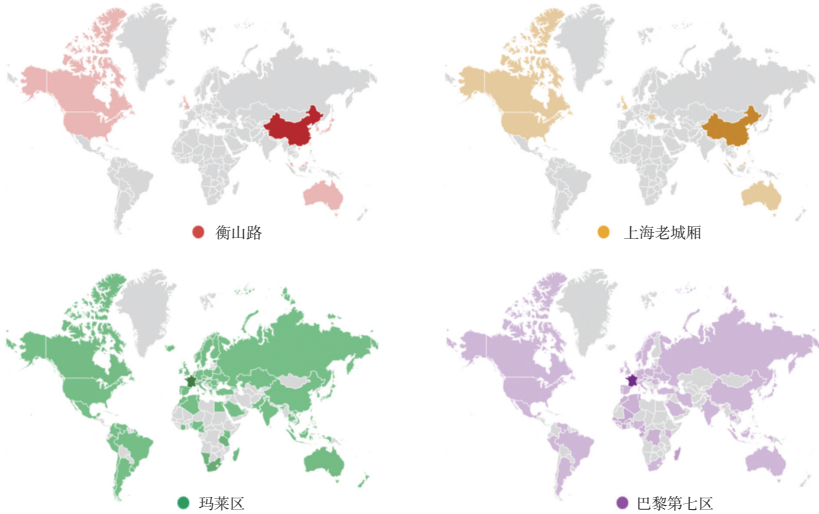


图13 基于Google搜索指数的各词条主题的地区热度分布
Fig.13 Regional heat distribution of search topics based on Google search index
资料来源:笔者自绘。

制的形式,由市局组织编制风貌区整体层面的风貌附加图则作为过程性工具。保护条例中已明确保护规划在风貌区范围内替代控规,但由于编制时期所限,保护规划部分规划要素深度整体上尚未达到上海市最新控规成果要求。但风貌区中大部分项目为风貌保护和微更新,新建项目少,因而不建议严格按照控规要求进行全覆盖的修编,可以按照目前

工作中的局部调整方式予以个案处理。土地出让前层面,建议以规划实施深化的形式开展出让前研究,由区规划资源局组织意向开发商群体,归纳编制实施深化方案,包括“功能策划”和“意向详细设计方案”验证。功能策划需先确定业主和居民、客群类型,从而给出经营性业态策划和非经营性公共设施的定位策划。意向方案依据业态提出地

上和地下空间建设意向,确定具体高度、容量及地下层数等。兼具建筑验证的作用,经过日照、消防、交通的模拟分析,初步验证视点保护、历史建筑和街巷的保护保留方案与其他规划条件的兼容性。根据出让前实施深化方案,逐个项目补充规划实施细则(详细图则),经专家会审议后以入库方式取代原保规,作为建管、验收和逐年体检的对照蓝本。

4.2 技术完善:保护规划的指标针对性细化修订

管控区域划分方面,原保护规划中一些引导性指标要求与实际情况存在偏差,例如实施项目仅半数位于“需整体规划范围”,“建议开放空间”与“建议公共通道”则因产权关系几乎没有新增。保护规划中划定了“核心保护范围”和“建设控制范围”,但从实施情况来看,项目约束条件主要来自于建筑保护等级,是否位于核心保护范围对项目实施的约束程度区别不大。

物质要素管控方面,保留历史建筑的保护要求不明确,在实施过程中导致保留历史建筑得不到妥善的保护和合理利用,建议在图则中予以明确。建议在保护规划中予以补充,明确对店招店牌、市政设施的风貌管理要求。建议控规附加图则中细化实施管理手段的要求,补充视点视廊分级管控要求;建议修正红线方案、补充整体交通组织和管理方案,保障与尺度管控、功能分区引导等相匹配;建议补充色彩管控的分级范围、地下空间的必要联通位置。

非物质要素管控方面,衡复风貌区近年来逐步以内涵式发展为主,建议补充对社区整体发展的必要引导和限制策略,如人口容量、业态发展引导等。建议节点地区界定正向功能并以程序管理的方式引导向正向功能转变。

管控技术文件方面,建议配合附加图则编制附加通则,约定城市设计和建筑设计方案需遵循的通用规则,保持一定的弹性引导,具体包括原保规用地性质转化的兼容性,配合各定性肌理模式的定量规范,绿地等公共要素的塑造特征,色彩、材质等设计导向要点,交通等基础设施的策略导向等。风貌附加图则和通则建议由风貌专家委员会和规委

审议后补充入库。

4.3 实施机制:保护规划实施机制完善与风貌区精细化治理

目前困扰衡复风貌区保护工作的主要问题在于缺乏有效的实施机制。建议加强建筑保护的源头管理,梳理管理权责,拓展保护资金来源,多元探索保护利用模式,出台适应于风貌区特点的技术规范,并加强专业设计、专业人才、专业施工队伍的储备。

应对衡复风貌区新的发展要求,大力加强对文化业态的培育,同时进一步借助社会力量,拓展社区规划师制度、补充综合性社区发展规划,全面加强风貌区的精细化管理水平。

4.4 动态监测:风貌区的年度动态指标监测与数据平台搭建

作为本次评估的延伸内容,研究编制了《衡山路复兴路历史文化风貌区保护规划实施年度监测报告(2019年)》,为衡复风貌区搭建符合自身特点的评估内容框架,形成年度监测样板,并建议利用大数据手段建立历时性分析平台。作为一种主动积极的方式,助推上海市历史文化风貌区年度监测工作的开展。

5 结语

本次研究作为上海历史文化风貌区评估的尝试探索,系统应用了风貌区评估的多维方法,并首次针对衡复风貌区全范围开展系统性评估。但由于各种原因,仍存在如下不足:传统数据方面,由于风貌区范围较大,涉及部门众多,因此数据的取得需要多部门多辖区协同配合,因而在产权、人口等部分主要以徐汇区为主,未能实现全面覆盖。

上海目前共有44片历史文化风貌区,其中中心城12片27km²,郊区32片14km²。不但郊区风貌区多以江南水乡风貌为主,社会经济发展水平与中心城区大相径庭,中心城区内的12片风貌区也各有不同。本次评估所建立的评估框架体系,较适用于发展水平较高、保护较好的居住型微更新的风貌区,对于其他类型的风貌区,应当根据其风貌特征和更新趋势,在保护引导和新建项目管控

等方面,提出更具针对性的评估框架。

参考文献 (References)

- [1] 陈悦.历史文化名村保护规划实施过程评估方法探究——以宁波为例[J].城市规划学刊,2019(S1):124-129.(CHEN Yue. Research on the evaluation method of the implementation process of historical and cultural village protection planning —— taking Ningbo as an example [J]. Urban Planning Forum, 2019(S1): 124-129.)
- [2] 黄勇,石亚灵.西南地区历史城镇社会网络保护评价探索研究[J].城市规划学刊,2018(3):40-49.(HUANG Yong, SHI Yaling. Research on the evaluation of social network protection of historical towns in southwest China [J]. Urban Planning Forum, 2018(3): 40-49.)
- [3] 黄珍.城市空间规划评估:市场失灵还是规划失灵[J].城市规划学刊,2014(5):39-47.(HUANG Zhen. Evaluation of urban spatial planning: market failure or planning failure [J]. Urban Planning Forum, 2014(5): 39-47.)
- [4] 霍晓卫,张捷,刘岩,等.基于互联网大数据的历史文化名街保护利用评估研究[J].中国文物科学研究,2018(2):12-22.(HUO Xiaowei, ZHANG Jie, LIU Yan, et al. Research on the protection and utilization of historical and cultural streets based on internet big data [J]. China Cultural Heritage Scientific Research, 2018(2): 12-22.)
- [5] 刘芬菲,陈晶茹,黄钰麟,等.福建历史文化街区保护开发绩效评价体系构建[J].中国城市林业,2020(2):78-82+114.(LIU Fenfei, CHEN Jingru, HUANG Yulin, et al. Construction of performance evaluation system for protection and development of historical and cultural blocks in Fujian [J]. Journal of Chinese Urban Forestry, 2020(2): 78-82+114.)
- [6] 廖源.杭州市中山南路历史街区综合保护及其使用后评价研究[D].浙江大学硕士学位论文,2011.(LIAO Yuan. Study on comprehensive protection and post use evaluation of Zhongshan South Road Historic District in Hangzhou [D]. The Dissertation for Master's Degree of Zhejiang University, 2011.)
- [7] 李建华,张文静,肖少英,等.基于多源数据的五大道历史文化街区健康评估研究[J].现代城市研究,2020(6):79-86.(LI Jianhua, ZHANG Wenjing, XIAO Shaoying, et al. Health assessment of Wudao Historical and Cultural District based on multi-source data [J]. Modern Urban Research, 2020(6): 79-86.)
- [8] 任凌奇,郑重,吴琳,等.历史文化街区保护

- 规划评估探索——以路桥历史文化街区为例[C]//中国城市规划学会, 杭州市人民政府. 共享与品质——2018中国城市规划年会论文集(09城市文化遗产保护), 2018. (REN Lingqi, ZHENG Zhong, WU Lin, et al. Exploration of conservation planning evaluation of historical and cultural blocks: a case study of Luqiao Historical and Cultural Blocks [C]// China Society of Urban Planning, Hangzhou Municipal People's Government. Sharing and quality: proceedings of 2018 China Urban Planning Annual Conference(09 urban cultural heritage conservation), 2018.)
- [9] 单瑞琦, 张松. 历史建成环境更新活力评价及再生策略探讨——以上海田子坊、新天地和豫园旅游商城为例[J]. 城市规划学刊, 2021(2): 79-86. (SHAN Ruiqi, ZHANG Song. Evaluation of the regeneration vitality of the historic city and regeneration strategy: a case study of Tianzifang, Xintiandi and Yu Garden shopping mall[J]. Urban Planning Forum, 2021(2): 79-86.)
- [10] 石晓冬, 王吉力, 杨明. 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 66-73. (SHI Xiaodong, WANG Jili, YANG Ming. Review and new exploration on the implementation evaluation mechanism of Beijing urban master plan [J]. Urban Planning Forum, 2019(3): 66-73.)
- [11] 沙永杰. 近代上海法租界西区的特征——基于当代上海历史文化风貌区保护更新视角的解读[J]. 建筑与文化, 2018(12): 196-199. (SHA Yongjie. The characteristics of the western district of the French concession in modern Shanghai: an interpretation from the perspective of the protection and renewal of the historical and cultural features of contemporary Shanghai [J]. Architecture & Culture, 2018(12): 196-199)
- [12] 王红卫, 陶澈, 金锋淑, 等. 法国历史遗产“保护区”规划经验与启示——以巴黎第七区保护区为例[C]//中国城市规划学会, 杭州市人民政府. 共享与品质——2018中国城市规划年会论文集(09城市文化遗产保护), 2018. (WANG Hongwei, TAO Che, JIN Fengshu, et al. Planning experience and enlightenment of French historical heritage “protected area” —— taking Paris seventh protected area as an example [C]// China Society of Urban Planning, Hangzhou Municipal People's Government. Sharing and quality —— Proceedings of 2018 China Urban Planning Annual Conference(09 urban cultural heritage protection), 2018.)
- [13] 魏樊. 福州市三坊七巷历史文化街区保护规划实施评估的启示与思考[J]. 福建建筑, 2013(5): 4-5. (WEI Fan. Enlightenment and thinking on the implementation evaluation of the conservation planning of Sanfang Qixiang Historical and Cultural Block in Fuzhou [J]. Fujian Architecture & Construction, 2013(5): 4-5.)
- [14] 伍江, 王林. 历史文化风貌区保护规划编制与管理[M]. 同济大学出版社, 2007. (WU Jiang, WANG Lin. Compilation and management of conservation planning of historical and cultural features area[M]. Tongji University Press, 2007.)
- [15] 王一名, 陈洁. 国外城市空间公共性评价研究及其对中国的借鉴和启示[J]. 城市规划学刊, 2016(6): 72-82. (WANG Yiming, CHEN Jie. Evaluation of urban space publicity abroad and its reference and enlightenment to China [J]. Urban Planning Forum, 2016(6): 72-82.)
- [16] 席广亮, 甄峰. 基于大数据的城市规划评估思路与方法探讨[J]. 城市规划学刊, 2017(1): 56-62. (XI Guangliang, ZHEN Feng. Discussion on ideas and methods of urban planning evaluation based on big data [J]. Urban Planning Forum, 2017(1): 56-62.)
- [17] 肖竟, 曹珂. 英国保护区评估方法解析——以格拉斯哥历史中心保护区评估为例[J]. 国际城市规划, 2020(1): 118-128. (XIAO Jing, CAO Ke. Analysis of the assessment method of British protected areas: a case study of Glasgow historical center protected areas [J]. Urban Planning International, 2020(1): 118-128.)
- [18] 肖竟, 曹珂. 历史街区保护研究评述、技术方法与关键问题[J]. 城市规划学刊, 2017(3): 110-118. (XIAO Jing, CAO Ke. Research review, technical methods and key issues of historic district protection [J]. Urban Planning Forum, 2017(3): 110-118.)
- [19] 徐敏, 王成晖. 基于多源数据的历史文化街区更新评估体系研究——以广东省历史文化街区为例[J]. 城市发展研究, 2019(2): 74-83. (XU Min, WANG Chenghui. Research on the evaluation system of historical and cultural district renewal based on multi-source data: a case study of historical and cultural district in Guangdong province [J]. Urban Development Studies, 2019(2): 74-83.)
- [20] 徐继荣. “上海历史文化风貌区保护规划”高度控制实施后评估——以衡复历史文化风貌区典型案例为例[C]//中国城市规划学会. 城乡治理与规划改革——2014中国城市规划年会论文集(11规划实施与管理), 2014. (XU Jirong. Post evaluation on the implementation of high level control of “conservation planning for historical and cultural areas in Shanghai” —— a case study of Hengfu Historical and Cultural Area [C]// China Society of Urban Planning. Urban and rural governance and planning reform: proceedings of 2014 China Urban Planning Annual Conference(11 Planning implementation and management), 2014.)
- [21] 严山艾. 湖北省历史文化街区总体评估及保护对策研究[J]. 华中建筑, 2020(2): 88-93. (YAN Shan'ai. Research on overall evaluation and protection countermeasures of historical and cultural blocks in Hubei province [J]. Huazhong Architecture, 2020(2): 88-93.)
- [22] 袁也. 总体规划实施评价方法的主要问题及其思考[J]. 城市规划学刊, 2014(2): 60-66. (YUAN Ye. Main problems and reflections on the evaluation method of master plan implementation [J]. Urban Planning Forum, 2014(2): 60-66.)
- [23] 张广汉, 魏祥莉. 基于使用者的街区保护利用评价——以苏州平江历史文化街区为例[J]. 中国名城, 2016(3): 79-88. (ZHANG Guanghan, WEI Xiangli. Evaluation of block protection and utilization based on users: a case study of Pingjiang Historical and Cultural Block in Suzhou [J]. China Ancient City, 2016(3): 79-88.)
- [24] 周俭. 城市遗产及其保护体系研究——关于上海历史文化名城保护规划若干问题的思辨[J]. 上海城市规划, 2016(3): 73-80. (ZHOU Jian. Research on urban heritage and its protection system —— reflections on several issues of conservation planning of Shanghai's famous historical and cultural city [J]. Shanghai Urban Planning Review, 2016(3): 73-80.)
- [25] 周珂慧, 姜劲松. 西方城市规划评估的研究述评[J]. 城市规划学刊, 2013(1): 104-109. (ZHOU Kehui, JIANG Jinsong. A review of western urban planning evaluation [J]. Urban Planning Forum, 2013(1): 104-109.)
- [26] 张靓, 张相忠, 崔园园. 日本历史风貌精细化保护管理及事项评价反馈机制对上海的启示——以日本京都市为例[C]//中国城市规划学会, 重庆市人民政府. 活力城乡美好人居——2019中国城市规划年会论文集(09城市文化遗产保护), 2019. (ZHANG Liang, ZHANG Xiangzhong, CUI Yuyuan. The enlightenment of Japan's meticulous conservation management and event evaluation feedback mechanism on Shanghai: a case study of Jingdu city in Japan [C]// China Society of Urban Planning. Chongqing Municipal People's Government. Energetic urban and rural and beautiful human settlements: proceedings of China Urban Planning Annual Conference 2019(09 urban cultural heritage protection), 2019.)

修回: 2021-07