

基于需求导向的历史建筑保护利用规划实施评估

——以广州市为例

李 卉, 余倩雯

(广州市岭南建筑研究中心, 广州 510030)

Evaluation of Historical Buildings Protection and Utilization Planning Based on Demand-oriented: Taking Guangzhou Province as an Example

LI Hui, YU Qianwen

(Guangzhou Lingnan Architecture Research Center, Guangzhou 510030, China)

摘要: 2018年,住房和城乡建设部要求各地加快建立历史文化名城名镇名村保护工作“一年一体检、五年一评估”的体检、评估制度,制定反映历史文化保护状况的量化评价指标,形成动态监管机制。通过引入公共政策评估视角,以历史建筑本身的保护需求、保护责任人的使用需求以及政府部门的管理需求等多元主体的需求为评估价值导向,构建“规划运作机制分析—规划编制评估—实施成效评估”的评估技术路线。并以广州市第一批历史建筑保护利用规划实施评估的探索实践为研究对象,为历史文化名城法定保护对象保护利用规划的实施评估提供思路。

关键词: 历史建筑; 保护利用规划; 规划评估; 需求导向

Abstract: In 2018, the Ministry of Housing and Urban-Rural Development required the local governments of historical and cultural city, town and village to accelerate the establishment of the working mechanisms that to carry out the physical examination every year and assessment every five years in order to Develop quantitative evaluation indicators that reflect the status of historical and cultural protection, and form a dynamic supervision mechanism. By introducing the perspective of public policy evaluation, this paper takes the protection needs of historical buildings, the use needs of the persons responsible for protection, and the management needs of government departments as the evaluation value orientation, establish an evaluation technical route of "Planning Operation Mechanism Analysis, Planning Preparation Evaluation, Implementation Effectiveness Evaluation" And take the exploration practice of the first batch of historical building protection and utilization planning implementation evaluation in Guangzhou as the research object, and provide ideas for the implementation evaluation of the protection and utilization planning of the legal protection objects of historical and cultural cities.

Key words: historic building; protection and utilization planning; planning evaluation; demand-oriented

中图分类号: TU984.115 文献标志码: A

引言

历史建筑是历史文化名城中数量庞大、尺度微观的物质文化遗产载体。历史建筑的保护利用对承载和展现城市的历史文化特色和价值具有不可替代的重要意义^①。历史建筑保护利用规划是约束历史建筑的修缮及使用行为,保护其历史文化价值必不可少的法定规划依据。为确保规划能有效发挥作用,有必要建立相应的机制对历史建筑整体的保护利用状态进行周期性的全面、深入评估,包括对保护利用规划及相关政策的实施效果进行监测、分析、评价、总结,查找存在问题,及时修正完善并反馈到下一阶段的工作中^②。

目前我国历史建筑保护利用规划评估在制度和操作层面都尚未有成熟的机制和经验。既有的规划评估研究和实践多以总规、控规、专项规划及城市设计等宏、中观尺度的规划为评估对象,针对类似历史建筑保护利用规划等建筑单体微观尺度规划的评估较少。以持续性的监督规划运行效果为评估出发点,既关注规划的编制与实施效果,更重视将规划运作机制纳入评估内容的历史建筑保护利用规划评估尚不多见。本文以广州市为例,为历史建筑保护利用规划实施评估探索可行路径。

作者简介: 李卉,广州市岭南建筑研究中心工程师,注册规划师,研究方向为历史文化遗产保护、城市更新, E-mail: lhui7654321@163.com。

通信作者简介: 余倩雯,广州市岭南建筑研究中心高级工程师,研究方向为历史文化遗产保护、城市更新, E-mail: 645389952@qq.com。

1 评估思路

1.1 考虑规划对象的特殊性

1.1.1 历史建筑区别于文物的保护利用尺度

文物保护利用以“不改变原状”和“最小干预”为原则,工作重点在于保护性修缮与适度的开放利用^③,历史建筑保护利用的工作重点则在于活化利用^[1]。保护尺度与价值取向上的差异使得保护利用策略有所区别。历史建筑活化通常要经过合理修缮,使其满足各种现代功能的使用需求,建筑修缮及改变使用功能的需求比文物频繁。因此,历史建筑保护利用规划能否明确保护重点,运用“刚弹结合”的管控与引导策略在实施中科学指导修缮,增强活化利用引导,提高修缮利用成效,是评估的要点。

1.1.2 历史建筑的整体性和复杂性

历史建筑作为历史文化名城保护体系中的保护要素之一,是一个数量庞大的整体。各批次历史建筑陆续公布,其保护利用规划作为建筑修缮、利用的法定依据,应确保一致的保护管控尺度。

聚焦到微观个体,广州市已公布的历史建筑保护名录涵盖传统民居、工业遗产等13种建筑类型,建成时间跨度在30至200年不等,空间分布从城市到乡村。其中,第一批历史建筑中规模最小的16 m²(小洲村玉虚宫)和最大的18.3万m²(广东国际大厦),差距达万倍。权属情况也十分复杂,60%以上为私人产权,一处建筑涉及多种混合产权的情况十分普遍。每一处历史建筑的历史价值、建筑类型、结构、建成时间、权属、使用功能、存损情况、城乡区位等条件各有不同,其保护责任人^④所面对的实际问题和保护利用诉求也不尽相同,规划上要有足够的策略来应对这样的复杂性。

1.2 认识规划目标的阶段性

广州市第一批历史建筑保护利用规划编制初期正当我国对历史建筑开始全面铺开认定工作,开展保护利用探索的阶段。当时,广州市内接连发生历史建筑被违规破坏的恶性事件^[2],迫切需要出台抢救性机制及编制发挥“护身符”作用的保护利用规划。因此,评估时应充分认识这一轮广州市的历史建筑保护利用规划发挥了“从无到有”、填补空白的作用,以及及时全覆盖^⑤、保底线为阶段性目标。

1.3 引入公共政策评估视角

历史建筑保护利用规划不是“蓝图式”规划,其作用并不是为了导向一个明确的空间实施方案,而是通

过与其他相关配套的法律法规及技术文件共同发挥作用,协调不同利益主体对历史建筑这一保护对象在空间利益上的冲突和矛盾,约定一种在保护框架下的利用规则,具有较强的公共政策属性^[3]。因此,应引入公共政策的评估视角,不仅要关注以物质空间为核心的“规划—实施”吻合性,更要关注以历史价值为保护利用核心的“政策工具包”在执行过程中各相关主体的行动及反馈。

1.4 以多元主体的需求为评估价值导向

开展规划评估,首先要确定评估的价值导向,本质上是“规划为谁使用,评估为谁服务”的问题。在历史建筑的保护利用过程中,往往涉及多元主体的复杂需求。主要包括历史建筑本身的保护需求、保护责任人的使用需求以及政府部门的管理需求。即规划除了要为历史建筑起到“护身符”的作用以外,还要能指导修缮设计及施工技术队伍采取适当的工程技术手段正确修缮历史建筑,保护其重要的历史价值^[4]。在广州,大部分的历史建筑还发挥着居住、商业等实际使用功能,规划应满足保护责任人在保护管控的框架下合理利用建筑物质空间的使用需求^[5]。另外,在规划管理和执法中,规划还要面向管理人员,作为管理审批和巡查执法的法定依据。

历史建筑保护利用规划承担着体现与平衡上述各方利益及需求的作用。因此,本次评估重点以多元主体的需求为价值导向,不仅仅站在规划管理部门的角度进行片面的判断,更要将各相关主体的价值观与需求匹配度纳入评估标准。可进一步将需求分解为目标及过程两个维度。一方面,从目标维度考察规划目标及管控体系是否匹配各主体的需求,即“按规划实施的结果各方是否满意”。另一方面,从过程维度分析规划成果的表达与各主体的理解及使用需求是否相匹配,各主体是否能明确、清晰地理解规划希望传达的信息,以及信息是否转化为指导他们实施的行动,即“规划好不好用”。

2 评估方法与指标体系构建

2.1 评估对象

针对规划编制及运行情况,以已批准实施的广州市第一批历史建筑保护利用规划成果为评估对象。针对规划实施成效,重点以第一批398处历史建筑,并结合部分已实施的历史建筑保护利用项目为评估对象。

2.2 评估技术路线

本次评估以保护原则为价值统领,基于需求导向,充分关注规划作为公共政策在执行过程中的运作机制,形成“规划运作机制分析—规划编制评估—实施成效评

估”的历史建筑保护利用规划实施评估技术路线。

2.3 评估数据选取：定量指标与定性分析相结合

本次评估采用定量指标与定性分析相结合的方法，数据及资源来自三方面。一是通过实地勘察，逐一对广州市第一批398处历史建筑的各外立面、内部核心价值部位及周边环境进行现场拍照记录，以定性记录、分析、判断建筑的风貌存损情况。并详细核实、记录每处建筑的基本信息及保护利用情况，包括结构安全状况、修缮情况和使用功能等。二是通过对历史建筑业主、使用人等保护责任人及相关管理部门的深度访谈及问卷调查，了解历史建筑保护利用规划成果的运用情况。三是对重点案例修缮过程中管理部门的审批过程资料进行收集、整理，结合相关业主访谈和媒体报道进行分析梳理。通过对几个案例的深入剖析，定性分析规划在历史建筑保护利用制度框架下所发挥的作用及存在问题。

2.4 评估内容及指标体系

2.4.1 规划运作机制分析

规划运作机制分析是指通过解析规划成果的内容构成，分析每部分规划内容如何在规划管理中发挥作用，了解保护利用规划与其他相关“政策工具包”的协同运作机制。

(1) 规划成果内容构成

广州市历史建筑保护利用规划以“通则性文本+一处一图则”为成果形式，围绕保护范围及核心价值要素构建核心保护内容体系，以“负面管控+正面引导”的清单形式提出使用功能引导内容^[6]。

成果形式：通则性文本+一处一图则。保护利用规划以通则性的条款，明确了历史建筑分类保护、保护范围、核心价值要素和空间环境保护、历史建筑利用、规划实施保护措施等内容。针对每一处历史建筑，制定了对应的法定保护图则及核心价值要素图。图则内容包括建筑物的基本属性及其历史价值、保护范围、保护类

型、使用功能的负面清单，并就建筑周边空间环境提出引导性要求。核心价值要素图以现状照片的表达形式，明确识别出每处建筑的核心价值要素，方便保护责任人的正确保养使用和管理人员的监管。

核心保护内容：保护范围+核心价值要素。历史建筑的保护范围是适用保护利用规划的空间界线，依据《城市紫线管理办法》，历史建筑的保护范围纳入城市紫线管理，是确保历史建筑不被违规拆除的“底线”。核心价值要素是指历史建筑中包含重要历史信息的立面、平面以及体现历史风貌特色的部位、构造、装饰等。规划通过对每处建筑的核心价值要素进行“一处一判”，采用图则的形式予以明确，并采取更严格的保护。

使用功能引导：负面管控+正面引导。保护利用规划从消防、安全、卫生等角度，以负面清单的形式列明了建筑物的禁止使用功能，并将此作为强制性内容管控。同时，也结合每处建筑的实际情况，有针对性地提出对保护与活化有积极作用的合理利用建议。

(2) 运作机制

保护利用规划在历史建筑保护利用全流程链条上处于“承上启下”的地位。从历史建筑普查、认定到规划编制，规划发挥着为前端链条确立的保护对象明确保护要求，并将其进一步法定化，亦即“承上”作用。“启下”则指将上位的保护利用要求在每一处建筑的具体层面法定化、精细化，并配合其他配套技术指引及服务将其传导到修缮、利用等链条下游的作用（图1）。

规划中的通则性文本是对历史建筑整体进行共性的权责界定和保护利用行为规则约束，兼顾多种类型的建筑提出“最大公约数”式的保护利用管理及使用要求。法定保护图则是将条文中限定的权责和规则约束落实到具体每一处建筑的空间边界上。核心价值要素图是每处建筑最核心的“价值判定”与“价值记录”。规划中的各项核心内容在具体管理流程中均发

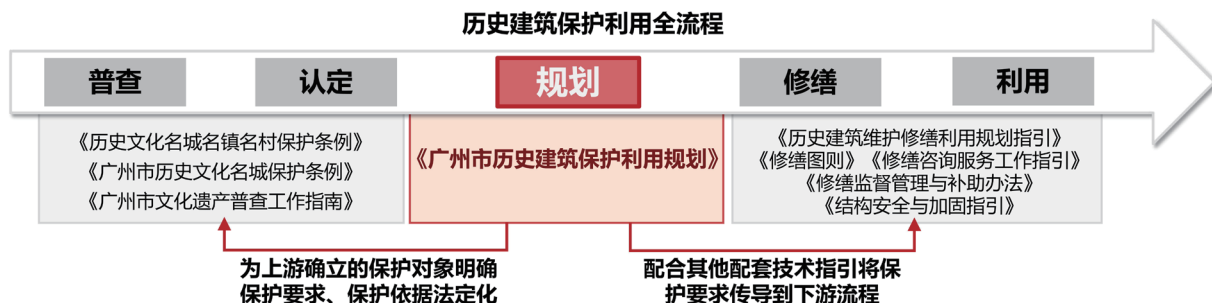


图1 历史建筑保护利用全流程中保护利用规划的作用示意

挥相应的作用(图2)。

其中,对历史建筑的保护利用最具促进意义的是保护利用规划识别出每处建筑最具有保护价值的核心价值要素,这相当于为后续建筑修缮类型的判断建立了“标

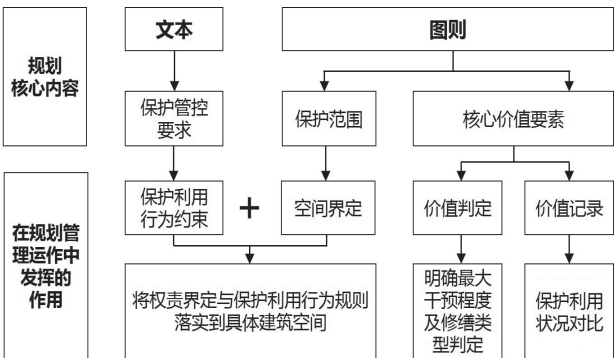


图2 规划核心内容在规划管理运作中的作用分析

尺”。涉及核心价值要素、建筑立面、主体结构的修缮不属于轻微修缮,即修缮需要依规申请后方能进行。反之则属于轻微修缮,保护责任人向城管部门报备后可自行进行修缮,由城管和志愿者进行日常巡查与监管。

历史建筑保护利用规划为各属地基层管理人员、城管部门等初步判断建筑的日常维护和修缮行为是否涉及行政审批、使用功能是否符合规划要求提供了通俗易懂、便于操作的参考,保护责任人、业主、使用人则能通过规划清晰识别需重点保护的核心价值要素,明确使用行为和权责界限,对修缮行为是否需要报建,做到有据可依。

2.4.2 规划编制评估

在《广州市第一批历史建筑保护利用规划》编制时,国家和地方均未出台相关规划的技术标准和框架性编制指引。因此,全国各地陆续探索因地制宜的历史建筑保护利用规划成果形式及内容框架。本规划编制评估首先对比分析了广州及武汉、宁波等国内其他城市同类型规划的形式及内容,并进一步比对规划成果与各项规范及上位规划要求的符合性,着重考量规划成果的形式及内容能否满足上述多元主体的各种需求。

评估的主要内容包括:(1)横向比较研究:比较广州及国内其他城市的历史建筑保护利用规划,分析各地的规划如何通过成果形式与内容设置实现适应各地实际情况的规划管理。(2)规划编制的合法合规性:对照相关法律法规及技术标准等要求,从规划编制过程、

规划深度、编制内容、保护要求、实施保障等方面评估历史建筑保护利用规划的编制是否符合相关要求。

(3)相关规划的协调性:分析评估历史建筑保护利用规划与城市总体规划、历史文化名城各层次保护规划、控制性详细规划等相关规划的协调性。(4)规划内容:通过管理部门座谈、入户访谈、现场考察、价值判断等方式详细评估第一批398处历史建筑保护范围划定的合理性、核心价值要素判定标准的科学性、保护管控要求的可操作性、合理利用建议的引导性。(5)成果表达:通过实地调研、问卷调研、信息校核等方式评估文本、图则等规划成果内容的准确性、信息的一致性以及信息传递的有效性(图3)。

2.4.3 实施成效评估

从广州市历史建筑保护利用制度框架出发,结合保护、使用及管理三方面的实际需求,从“两维度、六方面”进行实施成效评估,即包括物质空间、社会影响2个维度,细分为历史风貌存损情况、房屋结构安全状况、修缮情况、利用质量情况、工作管理水平、公众参与情况6个方面。

主要的评估内容包括:(1)历史风貌存损情况:通过对第一批398处历史建筑逐一进行实地调研回访,对比历史建筑自保护利用规划公布实施以来的保护利用情况,分“风貌改善”“风貌延续”“修缮破坏”“价值濒危”4个等级对历史建筑的历史风貌存损情况进行定性评估。(2)房屋结构安全状况:根据房屋管理部门提供的历史建筑历年房屋结构安全年度核查数据及鉴定报告,对建筑的结构安全状况分“完好房”“基本完好房”“一般损坏房”“严重损坏房”4个等级进行定性评估。(3)修缮情况:对2015年以来历年的历史建筑修缮技术咨询服务案件按修缮类型、修缮部位等进行统计分析,并抽样开展实地回访和业主访谈。(4)利用质量情况:通过实地调研、入户访谈等形式,对历史建筑的使用情况进行全面摸查,包括历史建筑现状使用功能、功能变更情况、空置情况、对外开放情况等,形成关于利用质量情况的相关评估结论。(5)工作管理水平:通过与规划、住建等相关管理部门和各区、镇(街道)等一线基层管理人员、历史建筑修缮技术服务队伍进行访谈交流,了解历史建筑保护利用规划对于修缮审批、日常监督巡查等工作的指引、促进作用,以及存在的问题和不足,形成关于工作管理水平的相关评估结论。(6)公众参与情况:通过入户访谈、问卷调查方式,一方面了解保护责任人对历史建筑保护利用、保

| 评估内容 | | 评价标准 | 评估数据选取及来源 | 评估价值导向 |
|------------|-----------------|--------------------|----------------------------------|---|
| 横向比较研究 | 成果形式及内容 | 成果形式与内容与地方实际情况的适应性 | 国内其他城市的同类型规划成果 | 从历史建筑本身的保护需求、保护责任人的使用需求以及政府部门的管理需求角度出发，考察“规划好不好用” |
| 规划编制的合法合规性 | 规划编制过程 | 相关法律法规及技术标准等要求 | 规划成果 | |
| | 规划深度 | | | |
| | 编制内容 | | | |
| | 保护要求 | | | |
| | 实施保障 | | | |
| 相关规划的协调性 | 衔接城市总体规划 | | | |
| | 衔接历史文化名城各层次保护规划 | | | |
| | 衔接控制性详细规划 | | | |
| 规划内容 | 保护范围 | 范围划定的合理性 | 部门座谈、入户访谈、现场考察，针对保护图则与现场情况进行价值判断 | |
| | 核心价值要素 | 判定标准的科学性 | | |
| | 保护管控要求 | 保护要求的可操作性 | 实地勘察、问卷调研、对保护图则与现场情况进行信息校核 | |
| | 合理利用建议 | 利用建议的合理引导性 | | |
| 成果表达 | 文本、图则 | 内容的准确性 | 实地勘察、业主访谈、问卷调研，逐一比对保护图则与现场情况 | |
| | | 信息的一致性 | | |
| | | 信息传递的有效性 | | |

图3 规划编制评估指标体系

护利用规划编制及实施的看法和意见,衡量历史建筑保护利用规划在编制和实施过程中的公众参与程度。另一方面,根据访谈材料和问卷统计数据梳理目前保护责任人对于保护利用与规划编制的需求,为下一轮保护利用规划修编提供参考和依据(图4)。

3 评估发现

3.1 总体评估结论

广州市历史建筑保护利用规划以“通则性文本+一处一图则”的形式,将历史建筑的保护管控要求法定化、具体化,确保了在短时间内及时为各批次历史建筑保护名录的陆续公布提供规划保障。与武汉和宁波相对比,广州的历史建筑保护利用规划整体体现出“价值保护、减少干预、促进活化”的原则,精简了强制性条文。创新性地建立核心价值要素体系,将保护要素精准到建筑部位,并结合建筑使用功能引导的清单化、精细化,减少对保护责任人正当权利的限制,为后续活化利用预留弹性余地,以刚弹结合的规划管控手段较好地平衡了保护、使用及管理三方面的需求(表1)。

就实施成效而言,保护利用规划与多部历史建筑保护利用相关的配套技术指引文件共同构成了“泛保护利用规划”,形成了最终落脚于修缮技术服务的多级技术服务体系,并共同发挥作用,对历史建筑的风貌延续、行政审批流程缩减、公众保护意识提高等都起到了积极作用,基本完成了历史建筑保护初期“守住底线”的阶段任务。

3.2 广州经验:围绕规划形成历史建筑保护利用实施促进体系

在本次评估总体结论的基础上,总结历史建筑保护利用的“广州经验”,其中最重要的一点是政府管理部门树立起管理、服务相结合,政府与社会、市场共合作的治理理念,围绕规划形成了从分级管控、配套工具以及向精细化服务延伸的历史建筑保护利用实施促进体系,有效增强了规划的可操作性。

3.2.1 分级管控:以保护价值为导向的分级管控体系有效为保护利用松绑

对核心价值要素进行判定并进一步纳入保护,实现将历史建筑的保护要素精细化到部位,是广州市历史建

| 评估内容 | | 评价标准 | | 评估数据选取及来源 | | 评估价值导向 | |
|--------|------------------------------|-------------------------|----|---|----|--|--|
| 物质空间成效 | 历史风貌存损情况 房屋结构安全状况 修缮情况 | 风貌改善、风貌延续、修缮破坏、价值濒危 | —— | 实地考察、业主访谈，逐一比对保护图则与现场情况 | —— | 从历史建筑本身的保护需求、保护责任人的使用需求以及政府部门的管理需求角度出发，考察按规划实施的结果是否匹配各方的需求 | |
| | | 完好房、基本完好房、一般损坏房、严重损坏房 | —— | 房屋管理部门提供历史建筑安全情况历年数据 | —— | | |
| | | 轻微修缮、非轻微修缮的类型数量及重点修缮部位 | —— | 实地考察、业主访谈、问卷调研，结合历年修缮技术服务记录分析 | —— | | |
| 社会影响成效 | 利用质量情况 工作管理水平 | 功能延续、引入鼓励性功能、引入禁止性功能、空置 | —— | 实地考察、业主访谈，逐一比对保护图则与现场情况 | —— | | |
| | | 修缮审批效率 | —— | 对重点案例审批办案过程资料进行收集、查阅、整理，并结合相关业主、部门访谈和媒体报道进行分析梳理 | —— | | |
| | | 监督巡查有效性 | —— | | | | |
| | 公众参与情况 | 规划普及情况 | —— | 业主访谈，问卷调研 | —— | | |
| | | 大众保护意识 | —— | | | | |
| | | 合理诉求表达机制 | —— | | | | |

图4 实施成效评估指标体系

表1 广州、武汉、宁波同类型规划/图则内容横向对比

| 项目 | 《广州市第一批历史建筑保护利用规划（2016年）》 | | 《武汉市优秀历史建筑保护图则（2014年）》 | 《宁波市历史建筑保护图则（2018年）》 | |
|-------|--|---|---|---|---|
| 成果形式 | 通则性文本 | 一处一图则 | 一处一册图则 | 图则 | 图则附件 |
| 基本信息 | — | 名称、地址、区位、年代、风格、历史资料与价值认定 | 名称、面积、年代、特征、完损程度、设计人、施工者、产别、监管责任单位、保护责任人、现状环境特征、使用情况、与周边风貌街区的区位关系及保护要求、现状照片 | 名称、区位、地址、所属历史地区/地段、年代、历史/现状使用功能、类别、形制、面积、用地性质、建筑密度、檐口高度、绿地率、保护范围等级、简介 | 名称、地址、历史/现状使用功能、年代、类别、形制、户数、人数、保护级别、历史价值、艺术价值、科学价值、平面格局、立面、细部装饰、建筑质量、现状照片、测绘信息、修缮信息 |
| 强制性内容 | • 分类保护要求 • 保护范围内的管控要求 • 禁止性使用功能 • 核心价值要素的保护要求 • 户外广告和招牌的设置 | • 保护要求分类 • 保护范围 • 保护要求 • 禁止使用功能 • 核心价值要素及保护要求 | • 建筑本体及控制范围 • 一般要求 • 建筑拆除项目 • 外立面、屋面、门窗、室外台阶踏步、建筑细部、建筑内部装饰装修、楼梯等保护要求 • 环境保护要求 • 禁止使用功能 • 消防要求 | • 规划要求 • 保护建筑 • 院落出入口 • 保护范围 • 保护外墙/隔墙 • 重要院落流线 • 禁止建设空间 • 保护特色要素 • 规划道路红线 • 强制性保护整治措施 • 功能限制 | — |
| 引导性内容 | • 历史环境要素的保护 • 利用建议和指引 • 使用功能的兼容和调整转换 • 规划实施和保障措施 | • 合理利用建议 • 控规调整建议 | • 外立面修缮建议 • 屋顶修缮建议 • 建筑室内外细部修缮建议 • 可扩展用途建议 | • 设备建议位置 • 辅助用房建议位置 • 管线接入示意 • 引导性保护整治措施 | — |

筑保护利用规划一项重要的创新。通过精准识别核心价值部位，以确定对该历史建筑的最大干预程度以及利用强度^[7]，实际上是对建筑这一微观单体进行更进一步的

细分，细分为部位、材料、构件等，从价值评估的角度出发对其进行分级保护，同时也是对历史建筑中非核心价值要素部位予以一定程度的“松绑”，以最大限度兼

顾保护与利用。

3.2.2 配套工具：“泛保护利用规划”与政策性文件共同形成促进保护利用的“工具包”

目前，广州针对历史建筑的修缮利用，已出台了多部配套技术指引。《历史建筑保护利用规划》与修缮图则、工程造价指标和历史建筑保护档案等构成“法定规划+技术标准”的历史建筑“泛保护利用规划”，与修缮补助办法、合理利用实施办法等政策性文件共同发挥促进历史建筑保护利用的“工具包”作用，并可根据实际运行情况陆续补充、修改，相对独立地动态完善“工具包”中的各项文件。

3.2.3 精细化服务：通过引入修缮技术服务，保护规划从被动防御转变为主动服务

自2015年起，广州市规划管理部门通过购买服务的方式，委托多家技术单位提供历史建筑修缮技术上门服务，针对每一栋历史建筑的日常维护、修缮等活动，依据保护利用规划，结合建筑实际情况和保护责任人的个性化诉求，提供包括咨询服务申请、咨询服务意见、立案申请、咨询服务阶段的技术和材料审查等服务，定制精细化的修缮维护方案。

本次评估梳理分析了2015—2019年的历史建筑修缮技术咨询服务记录，共有83次技术服务涉及第一批历史建筑，其中判断为“轻微修缮”的占71%，通过技术服务前置行政审批，将不需经行政审批的修缮行为有效分离，并采用“自主承诺”的方式简化流程，大大缩减了修缮过程中的时间及行政成本。

以2014年被评为广州市第一批历史建筑的农林上路14号民居为例。2016年历史建筑的承租方提出修缮申请，技术服务队伍上门详细了解修缮方案后，发现第一轮方案对建筑物原本的立面做了较大的调整，门廊、檐下构件、铁艺栏杆等核心价值要素被隐藏。经技术服务队伍多次上门积极宣传建筑的历史文化价值，并协助优化修缮方案后，承租方最终确定能完整保留并展示核心价值要素的第二轮修缮方案，并按“轻微修缮”实施。修缮施工期间，技术服务队伍进行全程跟踪服务，定期

回访巡查、提供技术指引、拍照存档，监督和记录了建筑改造的全过程（图5）。2017年5月，农林上路14号修缮完工后，正式作为文化企业总部投入使用。承租方表示，历史建筑独有的历史文化价值为企业提供了更强的品牌效应^[8]。通过该案例看出，技术咨询服务在历史建筑的修缮过程中发挥了宣传保护知识、指导监督修缮、节省行政成本等作用。在咨询服务中，技术服务队伍与业主的互动协商也是保护责任人与设计施工单位、政府部门等各方主体下沉到项目现场，以“一户一议”的方式共同探讨个性化、具体化的修缮方案，寻求利益和需求平衡的过程^[9]。

历史建筑修缮技术咨询服务是广州历史建筑保护利用的一项成功探索。由专业技术队伍针对修缮技术和行政流程等方面为历史建筑保护责任人提供技术支持与引导建议，破解了保护责任人“有规划，不会用”的难题，成为保护利用规划服务链条不断往前延伸的落脚点。

3.3 存在问题：修缮破坏偶发暴露监管问题

本次评估发现在广州的第一批398处历史建筑中，约4%存在修缮破坏现象，即未经修缮技术服务咨询或相关审批流程自行进行修缮，或经相关咨询和审批后未按咨询建议或审批方案修缮，对建筑外立面等历史建筑风貌核心价值要素改动较大，违反保护利用规划要求。如象牙街24号在修缮过程中2次违规修缮被叫停，规划部门介入后多次组织专家审查，并指导完善修缮方案，但完工后仍被市民及专家认为修缮实施效果不符合保护利用规划的要求^[10]。越华路47号在修缮过程中未按批准的设计方案施工，擅自在外立面贴红色砖片，经规划部门提请后，城管部门介入处理。

修缮破坏现象偶发反映出虽然历史建筑保护利用全链条工作的各个环节已有《广州市历史文化名城保护条例》及其实施工作方案明确由各个部门根据各自职能分工负责，但因部门职能条块分割、历史保护的专业性较强等原因造成从规划到实施全过程的监管仍然存在漏洞。

按照“属地管理”的原则，目前的历史建筑监管主要以区政府为属地责任主体，城管部门、基层管理人员

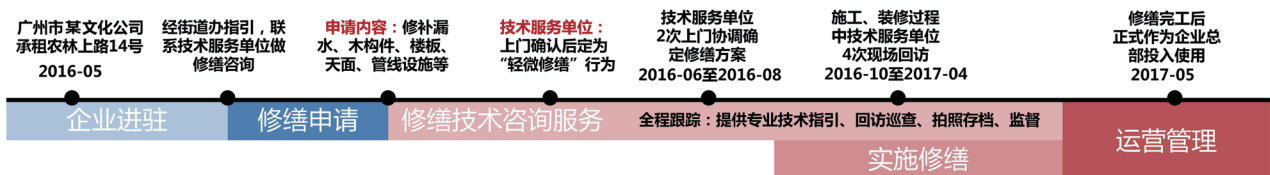


图5 农林上路14号实施修缮过程

为日常巡查和监督执法主体,他们在历史建筑的日常保护管理中发挥重要的作用。但历史建筑修缮比一般建筑工程所要求的技术专业性更强,在保护修缮专业知识未普及、人才及技术等支持在基层还比较薄弱的情况下,以基层管理人员为日常巡查主体的第一道监管防线未能有效发挥作用。如象牙街24号和越华路47号的修缮过程中,城管和属地基层管理人员都未能在日常巡查中及时发现施工中的偏差,且这类免于许可的工程事后无竣工验收环节,缺乏闭环管理。建议下一步可从优化部门协同联动机制、强化修缮过程监管等方面着力,防控历史建筑的修缮破坏及违规建设等突发事件。

4 结语

本次评估对历史建筑等微观历史文化名城法定保护对象保护利用规划的评估技术路线和方法及指标进行了探索。发挥全面了解历史建筑的保护利用现状和规划运作情况,促进规划宣传的作用。并进一步自下而上地将一线技术队伍的技术指引需求和广大保护责任人的实际使用需求反馈给规划管理部门,为后续优化规划的编制和实施提供建议,为未来建立周期性的规划评估与滚动反馈、优化机制提供参考(图6)。

当前,全社会对历史建筑的保护观念从“保下来”向“利用好”转变,保护主体从“政府为主”转向“全民参与”,保护方式从“底线保护”向“护用并举”拓宽。这对历史建筑的保护与利用提出了更高层次的要求,目标也从全面覆盖、守住底线向高质量保护利用转化。广州市也逐步通过在历史建筑的认定、保护、活化利用和评估等方面的探索,不断丰富“广州经验”,为其他城市的历史建筑保护利用工作提供借鉴。

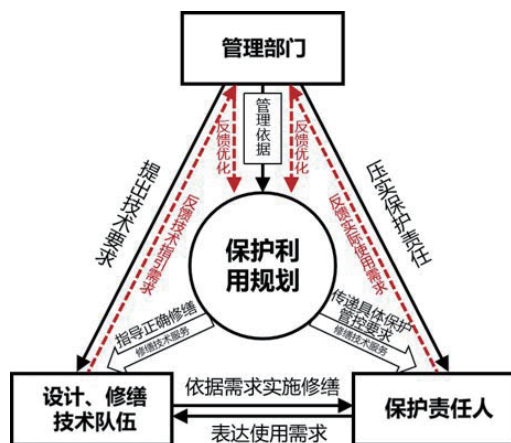


图6 规划评估与滚动反馈、优化机制示意

注释:

- ① 2017年9月,住房和城乡建设部提出应充分认识保护历史建筑的重要意义,做好历史建筑的确定、挂牌和建档,最大限度发挥历史建筑使用价值。
- ② 2017年12月,北京、广州等10个城市被确定为探索历史建筑保护利用新路径、新模式、新机制的试点城市。2018年11月,住房和城乡建设部对名城名镇名村的保护利用工作提出加快建立体检评估制度,制定量化评价指标并形成动态监管机制的要求。
- ③ 《中华人民共和国文物保护法》第二十一条规定对不可移动文物进行修缮、保养、迁移,必须遵守不改变文物原状的原则。
- ④ 历史建筑的保护责任人依据《广州市历史文化名城保护条例》第三十三条确定。
- ⑤ 《广州市历史文化名城保护条例》第二十二条规定保护规划组织编制机关应当按照国家和本条例的要求编制历史文化名城、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、历史建筑和历史风貌区的保护规划。保护规划的编制应当在历史文化名城、历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、历史建筑和历史风貌区批准之日起1年内完成。

参考文献:

- [1] 刘晖,梁励韵.历史建筑保护的制度建构[J].城市建筑,2013(5):19-20.
- [2] 孙永生.广州历史建筑和历史风貌区保护制度研究[J].建筑学报,2017(8):105-107.
- [3] 屠李,赵鹏军,张超荣.我国城乡规划实施评估的问题与改进——基于公共政策视角[J].城市发展研究,2016,23(1):58-64.
- [4] 楼舒.标准化视角下历史建筑保护使用导则编制研究——以杭州为例[J].中国名城,2020,34(6):42-49.
- [5] 刘华东.广州历史建筑保护制度对保护责任人的限制与补偿[D].广州:华南理工大学,2017.
- [6] 王筱宇.广州市历史建筑保护规划编制与实施研究[D].广州:华南理工大学,2019.
- [7] 王景慧.从文物保护单位到历史建筑——文物古迹保护方法的深化[J].城市规划,2011,35(增刊):45-47,78.
- [8] 张艳芬,邹卫.广州民国老建筑如何活化[N/OL].南方都市报,2017-06-01[2021-02-03].http://epaper.oeeee.com/epaper/G/html/2017-06/01/content_33184.htm.
- [9] 江凌.保护传承城市历史建筑文脉的“多中心”治理策略[J].中国名城,2019,33(6):66-74.
- [10] 何姗.广州首次对拆除历史建筑处罚17.1万元但重修时失去原风貌暴露管理漏洞[N/OL].新快报,2018-08-31[2021-02-03].<https://epaper.xkb.com.cn/view/1118764?from=singlemessage>.

责任编辑:陶 巍

收稿邮箱: y7329540@126.com

在线投稿: <http://zgmc.chinaac.net/Reg.aspx>