

历史文化名城保护的制度特征与现实挑战

张 松 (同济大学城市规划系,上海 200092)

【摘要】通过回顾历史文化名城制度诞生的背景和国务院三个文件的主要精神,分析我国名城保护的制度特征及存在问题。从历史城区、历史街区及历史建筑的保护理念、保护方法和规划管理等方面,探讨在转型发展时期名城保护所面临的巨大挑战。最后,对完善名城保护机制的可能路径提出了若干建议。

【关键词】保护机制;历史城区;历史文化保护区;历史建筑

【中图分类号】TU984.2

【文献标识码】A

1 历史名城保护制度的创设

1978年,十一届三中全会确立了“改革开放、以经济建设为中心”的大政方针,而以城市为中心的开发建设活动和旧城更新改造,对古建筑、文物古迹及周边环境也带来了一定程度的“建设性破坏”。因而早在1980年5月,国务院批转国家文物局、国家建委《关于加强古建筑和文物古迹保护管理工作的请求报告》指出,当前存在的主要问题:(1)重要古建筑被机关、部队、工厂、企业所占; (2)在文物保护单位和文物古迹周围修建风貌上很不协调的新建筑; (3)对古建筑“改旧创新”。当然,这其中存在的许多问题,事实上多是在文革期间发生并遗留下来的。

与此同时,对国外历史城市保护(Historic City Conservation)比较熟悉的部分专家学者开始提出保护“历史文化名城”的设想。在北京大学侯仁之、建设部郑孝燮、故宫博物院单士元三位先生的具体提议下,1981年12月,国家建委、国家文物局、国家城建总局向国务院提交了《关于保护我国历史文化名城的请示》报告。1982年2月,国务院转批了这一请示,公布北京等24座城市为首批国家历史文化名城。同年11月,全国人大通过的《文物保护法》中明确了历史文化名城的法定定位,规定“保存文物特别丰富、具有重大历史价值和革命意义的城市,

由国家文化行政管理部门会同城乡建设环境保护部门报国务院核定公布为历史文化名城”(第八条)。这一历史事件,标志着我国历史文化名城保护制度的正式启动。

1986年12月,国务院又公布了上海等38座城市为第二批国家历史文化名城。1994年1月,再次公布了哈尔滨等37座城市为第三批国家历史文化名城。如果说前两批名单的公布还是基于积极主动保护历史城市的话,那么第三批名城公布时的局势就发生了一些变化。时年“城市开发建设速度很快,一些历史文化名城,片面追求近期经济利益,在建设时违反城市规划和有关法规规定的倾向又有所抬头”,因而,请示文件的名称上专门增加了“加强保护管理”的表述。文件同时强调“今后审定国家历史文化名城,要按照条件从严审批,严格控制新增的数量。对于不按规划和法规进行保护、失去历史文化名城条件的城市,应撤销其国家历史文化名城的名称;对于确实符合条件的城市,也可增定为国家历史文化名城。”(以下将这三个重要通知文件简称为“国务院三个文件”)。

20世纪90年代,随着城市化进程推进和城市经济的迅猛发展,城市逐渐进入规模空前的开发建设阶段。新区建设、旧城更新以及基础设施建设等导致历史城区和传统风貌在短时间内发生巨大变化,说明我国的历史遗产保护开始进入到一个涉及面更为广泛的时期,从单体文物建筑到城市历史环境,保护所面临问题也将更加严峻。因此,直至2001年以后,才开始逐步增补公布新的历史文化名城。2001年增补河

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地项目“中国历史文化名城保护与文化建设研究”(编号:11JJD750020);上海同济城市规划设计研究院科研项目(编号:KY-2011-A06)

北山海关和湖南凤凰,2004年增补河南濮阳,2005年增补安徽安庆为国家历史文化名城,2007年国务院办公厅分别发文增补山东泰安、海南海口、浙江金华、安徽绩溪、新疆的吐鲁番和特克斯、江苏无锡为国家历史文化名城,2009年增补江苏南通,2010年北海,2011年宜兴、嘉兴、中山、太原、蓬莱、会理,2012年库车、伊宁。至此,国家历史文化名城总数累计达到119个。除了国家级历史文化名城外,各省、自治区、直辖市依据国务院文件精神,开始审批公布本辖区内的省级历史文化名城镇或历史文化保护区,四川、安徽、湖南、河南、江苏、山东等省相继公布了省级历史文化名城镇。截至目前,省级历史文化名城157个,中国历史文化名镇名村350个,省级历史文化名镇名村725个,国家和省级历史文化名城、名镇、名村的总数合计达到1351个。

从世界范围看,始于二战结束后的现代保护运动已开始关注城市遗产和大众遗产。20世纪60年代开始,英、法、美等国就已开始通过立法,划定保护区(Conservation Area)来保护历史地区(Historic District),1975年在日本国家也开始依法保护传统建筑群地区、在地方保护的基础上选取重点对象进行保护。1982年,国务院开始公布历史文化名城,以这个时间节点看,我国的历史城市保护工作的起步并不算晚,如果考虑到由于经济和城市发展滞后等因素影响,不少城市的老城区的传统风貌基本得到消极保存,那么20世纪80年代初开展着手进行历史城市保护应该是正当其时的。

2 保护制度的特征及问题

首先,名城保护制度的主要特征,是由专家引

领推动、从中央到地方自上而下开展的体制特点明显。从以上简要的历程回顾可知,我国的名城保护制度起步早于大规模旧城改造导致历史环境破坏发生之前。在那个百废待兴、万众一心的特殊年代,第一批名城的名单,由一委二局经过商议和征求有关省市的意见,选择了24个有重大历史价值和革命意义的城市;第二、三批名单由各省、自治区、直辖市先后推荐,征求各有关方面和专家的意见,由知名专家、教授审议选出。即使直至最近的新疆伊宁名城的公布,其名城申报、评审和公布过程依然还是停留在城市主管部门及领导层面,与一般市民的关系不大。

其二,参照国家保护重点文物的保护管理体系,以国家名义公布历史文化名城和推进保护规划管理,但名城保护制度本身不够健全。在2008年7月《历史文化名城名镇名村保护条例》施行之前,名城保护管理基本上在《文物保护法》框架下运行,主要依照国务院批准公布名城时的三个文件精神 and 文物保护相关文件规定进行保护规划管理。国务院规范性文件属于我国行政管理的基本手段,也是实现行政效率的基本管理工具。但由于这些文件多属在法律未规范情况下针对社会发展急需管理的性质内容而制定,往往时效性较强但不具备行政法规的法定约束力,尤其在相关上位法授权缺失的情形下这一问题会更为严重。因此,在专业技术领域有人认为名城的公布标志着我国历史遗产保护进入到以名城保护为重点的第二个重要发展阶段。然而,在现实中一些名城至今还只是重点保护了各级文物保护单位。

表1 国务院关于名城保护三大文件的内容要点

文件名称	颁发时间	公布数量	主要内容	主管部门
国务院批转国家建委等部门关于保护我国历史文化名城的请示的通知	1982年2月8日	24	5条意见,涉及城市的性质和发展方向;基本建设项目选择;在城市规划建设中切实保护文物古迹;一年左右时间内编制保护规划;增加维护、建设资金。	国家基本建设委员会、国家文物事业管理局、国家城市建设总局
国务院批转城乡建设环境保护部、文化部关于请公布第二批国家历史文化名城名单报告的通知	1986年12月8日	38	6条建议,涉及国家和省级历史文化名城分级;审定名城的三原则;名城保护规划;历史文化保护区的保护;宣传、科研及人才培养;提供资金支持。	城乡建设环境保护部、文化部
国务院批转建设部、国家文物局关于审批第三批国家历史文化名城和加强保护管理请示的通知	1994年1月4日	37	3项工作,包括提高对名城保护重要性的认识;贯彻“保护为主、抢救第一”的方针;保护工作的规范化、法制化。	建设部、国家文物局

其三,我国的历史文化名城,数量多、规模大、分布广。显然,就已经公布的名城数量、规模、分布和类型而言,我国历史文化名城堪称世界之最。英国确定的国家名城只有约克、巴斯、切斯特与契切斯特等4座。日本《古都保存法》针对历史上的政治、文化中心地并有重要历史地位古都制定,只涉及京都市、奈良市、镰仓市等10个城镇。俄罗斯联邦2010年公布“历史城市”名单中共有41座城市,相比2002年历史城市资格名单的数量几乎缩减了10倍。国外其他国家多将城市遗产保护的重点放在历史保护区、历史城区或历史中心区上。而我国119个国家历史文化名城(加上157个省级历史文化名城),城市规模大、等级高,如北京、天津、上海和重庆4座直辖市、27个省和自治区中的19座首府城市均已列为历史文化名城,按照国家发展政策的区划范围统计,直辖市和东部地区城市在名城总数中占近40%,西部地区城市占32.8%,中部地区城市占27.7%。因而,在城市发展和旧城更新过程中不同地域的名城所面临的问题也是相当不同的。在中西部开发建设过程中,近年来历史保护与开发建设、特别是旧城改造的矛盾和冲突越来越大。

表2 国家历史文化名城的区域分布

区域划分	名城数量	比例
直辖市	4	3.4%
东部地区	43	36.1%
中部地区	33	27.7%
西部地区	39	32.8%
合计	119	100%

此外,名城保护管理工作虽由国家建设和文物主管部门负责管理,但自20世纪80年代开始的旧城改造带来了第一次建设性破坏。20世纪90年开始全面实行的土地批租制度将旧城大规模更新改造推向高潮,至今仍未停止脚步。2012年7月11日,在北京召开的贯彻全国文物工作会议精神座谈会上国家文物局局长指出“面对文物保护与城乡建设之间长期存在的矛盾,我们的执法能力还不完全适应。第三次全国文物普查发现消失的4万处不可移动文物中,有一半以上是由于各类建设行为毁掉的。”

事实上,在依据《城乡规划法》进行的城乡规划管理中,因土地批租、重大项目建设、旧城更新改造等的强力推进,名城保护规划的调控实效性一直在

削弱,名城保护为经济发展和重大项目建设让路的现象时有发生。由于名城保护的法制不健全、事实上在文物保护法规中缺少具体操作性条文。加之各地的保护观念不一致,整体保护意识淡薄,参照重点保护少数精品的文物保护方式,演变为历史名城只保护重点保护文物古迹的做法。名城保护由积极主动式保护转向抵抗“建设性破坏”难以实现保护预期目标的消极保存。其结局是在发展相对落后的中西部地区一部分中小城市得到了较好的保护,像丽江、平遥、潮州、江孜等名城得以实现整体保护,绝大多数大城市的历史城区或历史风貌整体保护状况堪忧。

3 历史城区保护的重大意义

历史城区(Historic Urban Area)是指城镇中能体现其历史发展进程的整体风貌或某一发展时期特色风貌的地区,相当于通常所说的老城区、老城区、旧城区。在历史文化名城中,历史城区往往是城市历史记忆保持最为完整、环境特色最为显明的地区。可是,正如前文所述,在过去相当长的一段时间内一些历史名城在旧城进行了大规模的更新改造,以为只要保护好城区内的各级文物保护单位,历史街区和其他历史建筑皆是可以随意拆除的非法定保护对象,在名城保护中造成重大失误。

早在1982年国务院文件中的五条意见中的第一条即明确指出“对集中反映历史文化的老城区、古城遗址、文物古迹、名人故居、古建筑、风景名胜、古树名木等,更要采取有效措施,严加保护,绝不能因进行新的建设使其受到损害或任意迁动位置。要在这些历史遗迹周围划出一定的保护地带。对这个范围内的新建、扩建、改建工程应采取必要的限制措施”。1986年国务院文件提出的划定“历史文化保护区”要求,主要是针对未能列为国家历史文化名城的历史城镇而安排的制度设计(详见下节)。而对于国家历史文化名城中“集中反映历史文化的老城区”,“要采取有效措施,严加保护,绝不能因进行新的建设使其受到损害。”

我国的历史名城的建成区在20世纪初大多还集中原旧城范围内,20世纪50年代以后才开始向旧城区外围扩展,而且这一时期的发展重点主要在生产建设上,此后相当长的时期内旧城区的建筑和设施都缺乏应有的维护管理,加之人口增加和设施

老化等问题造成本来居住条件就较差的旧城区环境质量更加恶化。在经济发达之后,居民迫切要求改善居住条件,伴随着土地制度的变革和城市规划的失控,导致出现旧城区大规模改造的局面。一些名城因此退而求其次,不再考虑老城区的整体保护,而是划定历史文化保护区或历史文化街区进行重点保护。有的名城甚至只划定两处历史街区并尽可能将其范围面积划小,以不影响土地批租和旧城改造为主要目的,由于类似这样的错误认识和规划做法,直接导致历史保护区的边界划到哪里,拆迁工程就跟进到哪里,也就是将历史保护区以外的传统建筑全部拆除进行大规模再开发改造建设。全面推倒重来的做法,对名城整体格局和传统风貌所造成的破坏是巨大且无可挽回的。

千年古都北京有众多珍贵的文物古迹,作为国家首都,其经济建设活动频繁,历史保护工作则一直困难重重。建国初期,梁思成先生整体保护北京的规划方案遭到批判,北京古城墙被彻底拆除,成为名城北京过去的痛。50年过去了,人们不仅没有很好地吸取历史教训,甚至在思想上依然没有认识到过去所犯重大错误的危害。以至于20世纪90年代以来,因解决交通问题和旧城更新改造,给北京老城再次带来建设性破坏。近10多年来北京虽已编制完成《北京旧城25片历史文化保护区保护规划》、《北京历史文化名城保护规划》(2002年10月正式批复)、《北京皇城保护规划》(2003年4月正式批复)等重要保护规划,并颁布施行《北京历史文化名城保护条例》,确定了“旧城的整体保护、历史文化街区的保护、文物保护单位的保护、具有保护价值的建筑的保护”,历史名城保护内容完整的保护体系。但因在保护观念等认识上的错误和部分区政府的急功近利行为,以保护风貌的名义对大量四合院等一般历史建筑进行大规模拆除,造成具有时代特征的名城保护问题,因为这种“保护性破坏”的隐蔽性更大。

历史城区功能混合、生活便利,往往是城市中充满活力的地区,历史城区路网密度大、尺度宜人,对减少机动交通出行量十分有利。在大谈低碳生态城市规划建设的时代,我们需要更深层次、更全面地认识积极保护历史城区的重大意义。即使经过几轮旧城更新改造,许多历史名城的历史城区依然还是最具人文底蕴的地区,对这些历史城区必须

抢救保护,而不应简单放弃、更不应进行高强度的再开发建设。历史城区的保护除了历史文化意义之外,还包含维持城市特色,维护和营造适宜人居环境的重大意义。

当然,历史城区的保护涉及面广、问题复杂。这是因为城市是一个有机体,这是它与文物建筑的不同之处。一个城市少则有数万人、多则有几十万人、几百万人生活在其中,自然有不断发展的各种需求。北京旧城因其规模之宏大,保护工作之曲折,对其他城市的历史城区是否能够得到有效保护可能造成了较大的负面影响。名城保护管理工作者须知,现代保护是一个重要的过程,在这个过程中保护本身就是一个创造性的活动。而且,这样一个创造性的活动,既要注重继承和发扬名城的传统文化,也要充分考虑居民的价值取向和日常生活的基本需求。历史保护的目的是要使城市的建设发展,既符合现代生产和生活要求,又能够保持其特有的文化特征和传统风貌。

对于历史城区而言,具有可操作性的保护控规是解决历史保护和旧城改造矛盾焦点的重要手段。在历史名城保护规划中,历史城区的划定要考虑三个条件:首先要根据城市历史的演变和空间形态的层积(Layering),从城市史和历史地理的角度来判定该历史城区的空间边界;其次,需要通过实地勘察、分析评估,从老城区传统风貌的实际保存状况来评定(可分级、分区划定)历史城区界线;第三,根据名城保护总体策略并结合城市发展规划,确定实际应该保护并实施控制管理的历史城区范围及边界。历史城区的理想状态应当是可识别的历史风貌边界清晰、街巷格局和空间肌理保存较为完整、需要重点保护控制引导的地区。如果当前达不到这样的标准,若经过适当保护措施和环境整治工程干预,基本能够实现历史风貌协调的区域也可以考虑划定为历史城区或亚历史城区。近年来江苏省人民政府对辖区内的历史文化名城保护规划都做了正式的批复,批复文件中明确了相应的历史城区范围,值得其他地区名城保护规划参考借鉴。

4 历史街区和历史建筑保护

根据国务院三个文件的内容和精神,关于名城保护的制度早期设计是,国家重点保护那些“保存有较为丰富、完好的文物古迹和具有重大的历史、

科学、艺术价值”的城市。正如1986年国务院文件中所指出:我国“值得保护的古城很多,但考虑到作为国家公布的历史文化名城在国内外均有重要影响,为数不宜过多,建议根据具体城市的历史、科学、艺术价值分为两级,即国务院公布国家历史文化名城,各省、自治区、直辖市人民政府公布省、自治区、直辖市一级的历史文化名城。”同时要求“对一些文物古迹比较集中,或能较完整地体现出某一历史时期的传统风貌和民族地方特色的街区、建筑群、小镇、村寨等,也应予以保护。各省、自治区、直辖市或市、县人民政府可根据它们的历史、科学、艺术价值,核定公布为当地各级‘历史文化保护区’”。2002年施行新的《文物保护法》后,改为“由省、自治区、直辖市人民政府核定公布为历史文化街区、村镇,并报国务院备案。”

所谓历史文化街区(Historic District),本来就是由大量普通历史建筑、或传统居住建筑构成的具有地方特色的历史地区和居住街坊。在历史街区范围内除了文物古迹,应当分布有大量历史建筑和其他未列级的文物资源。历史文化街区的划定与保护,既要考虑历史遗存的真实性,街区风貌的完整性,还要考虑居民生活的延续性。所以必须将历史街区保护有机地融合到城市规划之中,摆脱孤立对待文物建筑的做法。

历史街区的保护,不但要保护文化遗产,还要改善市民的生活居住环境,促进城市的社会经济发展。说的更直接一些,历史街区保护从一开始就是与改善民生的使命紧密联系在一起。欧洲开始保护历史街区时也面临老城区环境质量低下的现实问题,一些城市的做法是政府给予房屋所有者维修费用百分之五十的补贴以鼓励对旧建筑的保护利用。还有的城市政府将这些旧建筑的产权买下进行维修改善后,作为社会住宅出租给低收入者或青年学生使用的。美国则是在个人所得税上给予一定的优惠。这些对待旧建筑的方式都值得我们借鉴,所以说四合院、里弄等一般历史建筑破损、搭建过多等,确实是存在的问题,但需要通过保护整治来改善建筑和环境状况。2008年《历史文化名城名镇名村保护条例》施行后,历史建筑和历史街区已是依法必须保护的主体,切实保护历史建筑和历史街区最直接的责任者应该是地方政府,政府必须为保护城市的公共历史和市民的共同记忆而开展

各项工作。

今天,在大规模的旧城更新之后幸存下来的一些历史街区,由于多年没有得到实质性的维修、维护,建筑破败、设施老化现象比较普遍,现在一些地方把它们作为“危旧房”改造的对象,彻底推倒后建造高楼,这样做也许改善了部分居民的居住条件,但地区的历史文化消失是不可避免的,而且,表面上看拆除了破败的建筑,将比较贫穷的原居民完全动迁走了,实质却并不一定能够彻底解决城市贫困问题。还有一些历史街区老建筑的修缮、维修还做的不错,但将原住民全部搬迁改作高档商业用途,街区特色和城市文化“底”被彻底改造。这些地方的领导不知道,城市居民没有了、城市生活消失了,保护真实的城市特色和传统文化的环境条件就不再存在了。

近年来,在历史街区保护过程中还出现了一些违背文化遗产保护原真性原则拆真建假的做法,“保护性破坏”情况时有发生。以保护的名义进行彻底改造,将街区内的老建筑几乎全部拆除,建造新的仿古建筑,重现某一时代的所谓辉煌风貌。在历史名城保护已进行30年后的今天,这种以保护的名义对历史街区进行的改造实在令人难以置信,“保护性破坏”恐怕也是最彻底的破坏。

5 完善名城保护机制的途径

30年过去了,尽管名城保护制度的创设先天存在一些缺憾,后天的发育也没跟不上时代的需要,在经济发展和旅游开发的大潮中有时还会被误导、被误用,以至于有人甚至主张放弃名城保护这一制度。面对名城遭到破坏的错综复杂局面,需要全面观察和冷静思考,试想如果没有名城保护制度的存在,没有名城保护规划对大规模旧城改造或多或少的干预和限制,中国城市被破坏的状况可能更加难以想象。因此,今天我们唯一可以做出的选择就是:如何切实完善名城保护制度,尽快为强化名城保护规划找到切实可行的行动路径。

第一,必须将名城保护放到城市发展战略决策的地位统筹考量,因为历史保护涉及城市文化、民生改善和人居环境等重大课题。历史城区整体保护,历史街区和历史建筑保护利用,亟需探索适合各历史城市的有效途径。历史保护的方法和技术应与国际保护理念接轨,尽可能吸收、接纳国外历

史保护的成功经验和政策措施,联合国教科文组织在2011年11月通过的《关于历史性城市景观的建议》中再次强调对历史城市的整体保护,该建议指出“城市历史地区是人类文化遗产中最为丰富和多样的表现”,应“在更广阔的城市背景内,以景观方法去识别、保护和管理历史地区,充分考虑其物质形态、空间布局、相关联的自然特征和自然背景、以及社会、文化和经济价值等方面的相互关系”。历史性城市景观(HUL)保护理念,有助于我们在城市特色风貌维护、地域景观塑造上对城市规划设计和城市景观管理制度完善与整合。

在推进城市文化大发展大繁荣的进程中,应将城市遗产保护政策纳入到文化发展的宏观政策中,并应作为其中的基础性工作。在文化大发展形势下强化文化遗产保护政策制定和执行,将历史城区保护维护、生活环境文化营造提升、地域特色文化的培育维持作为城市大文化的组成内容,科学规划管理、鼓励公众参与、并持之以恒地有序推进,但应当切忌再犯把建造“假古董”当作城市文化复兴的方向性错误!

第二,完善历史文化名城保护的制度、机制和体制,必须从立法、规划、管理、技术、教育、人才等方面全方位发力,特别是在不断出现建筑遗产、乡土建筑、工业遗产、农业遗产、20世纪遗产等新的遗产类型时,需要在历史文化名城保护框架下,统筹规划、综合协调、共同推进、协同保护,在遵守历史保护的基本原则的前提下,鼓励地方积极探索适宜的保护利用方式和保护修缮技术。

在我国,城市是一个行政管理区域的概念,因此,广义的城市遗产必须包括在城市行政辖区范围的所有文化遗产(有形的和无形、列入保护的和未列入保护的)和自然遗产(风景名胜区、自然景观等);狭义的城市遗产一般包括:(1)历史建筑及其周边环境;(2)城市内的历史地段,如历史中心区、传统街区、工业遗产地段等;(3)历史城区,包含公共空间、街巷肌理等在内的历史性建成环境(Built Environment)。显然,将历史文化名城保护等同于文化古迹或文物保护单位保护的认知是十分错误的,甚至可以说完全背离了设立名城保护制度的初衷。

第三,在城乡规划中进一步完善和强化遗产保护的规划管理,从城市总体规划、控制性详规直至

项目选址各个环节,特别是重大基础设施和公共设施选址尤其要注重城市遗产的保护问题,在城市的历史城区范围内应严格控制土地批租和大拆大建的改造更新做法。这一点,对于省级历史文化名城和历史城区保存较好的一般城市恐怕特别重要。

以城市工业遗产保护复兴为例,近年来在住建部和国家文物局发布的相关文件精神指导下,不少大中城市逐步开展了针对工业遗产的调查、评估和保护规划工作,并在工业遗产地区的更新方面也有一些实践探索。相对比较成功的项目大多集中在工业建筑单体的再利用改造上,其他还有部分城市的创意产业园区的做法也得到较多的肯定。但整个工业地区和工矿生产地带,在遗产保护、生态修复、经济复兴和适宜人居等诸多方面实现综合效益的情况还不多见。工业遗产的保护复兴和工业遗产地区的更新改造,应充分考虑包括产业工人在内的地区居民的生活诉求,维护地区的生态环境和工业空间文化的多样性,积极发现工业遗产地区中最基本和稳定的特征以保护地区的场地特色和场所精神。显然,如果在促进城市转型发展的政策中缺乏应有的制度安排,在城市总体规划和地区再开发规划中没有统筹考虑,肯定无法实现历史地区全面复兴的目标。

总之,在城市进入转型发展的关键时期,我们需要反思过去30年中一些不可持续的开发理念和建设方式,在城市可持续发展大架构下,以科学发展观为引领探索历史名城保护的有效途径,认识到历史名城保护对于城市转型发展、创新发展的积极作用。不少城市在“十二五”规划中,把“转型发展、创新驱动”的理念提到了发展战略的高度;但在实践过程中,城市土地开发效益优先的模式依然盛行,大拆大建的旧改依旧迅猛。看来不改变两个“凡是”的错误思潮,实际工作中的“建设性破坏”行为就不会停止。这两个“凡是”就是:凡是土地都要全面开发,凡是旧区就要彻底改造。作为完善名城保护管理机制和全面积极推进历史名城保护规划的前提,人们必须更新不符合科学发展观的城市规划建设观念。正本清源,以破坏为前提的发展不是好的发展,只有以保护为基础的发展才是真正的科学发展。△

【参考文献】

- [1] 国家文物局. 中国文化遗产事业法规文件汇编(1949~2009)(上下册)[Z]. 北京: 文物出版社, 2009.
- [2] 张松. 城市文化遗产保护国际宪章和国内法规选编[Z]. 上海: 同济大学出版社, 2007.
- [3] 张松. 中国文化遗产保护法制建设史回眸[J]. 中国名城, 2009(3).
- [4] 张松. 当代中国历史文化名城保护的法制建设进程[M]//《城乡规划》编委会. 城乡规划——当代中国城市变迁. 北京: 中国建筑工业出版社, 2012.
- [5] 张松. 历史文化名城保护制度建设再议[J]. 城市规划, 2011(1).
- [6] 张松. 中外城市遗产保护的制度比较与经验借鉴[J]. 城市与区域规划研究, 2009(2).
- [7] 王景慧, 阮仪三, 王林. 历史文化名城保护理论与规划[M]. 上海: 同济大学出版社, 1999.
- [8] 郑孝燮. 留住我国建筑文化的记忆[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2007.
- [9] 罗哲文. 罗哲文历史文化名城与古建筑保护文集[M]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2003.
- [10] 李晓东. 文物保护法概论[M]. 北京: 学苑出版社, 2002.

作者简介: 张松(1961-), 男, 湖北荆州人, 同济大学城市规划系教授。研究方向: 城市遗产保护理论与方法, 历史名城保护规划等。

收稿日期: 2012-7-16

On the Basic Characters and Challenge of the Conservation Mechanism in Historic and Cultural Cities

ZHANG Song

【Abstract】By reviewing the establish background of Historic and Cultural Cities(HCCs) and introducing the main content of the three documents of the State Council, the paper analyses the basic characters of conservation system for the HCCs and existing problems. From the conservation concepts, methods to planning for historic city, historic district and historic buildings, to explore the great challenges faced during the transition period of development. Finally, it also gives some approaches to improve the conservation mechanisms for the HCCs.

【Keywords】Conservation Mechanism; Historic urban area; Conservation area; Historic building