

杭州历史街区保护与更新的思考

楼 舒

一、杭州历史街区的保护概况

杭州作为国家第一批公布的24个历史文化名城之一，拥有秀丽的西湖山水、丰富的文物古迹和悠久的人文历史。杭州历史街区的保护始于1996年，在当时编制的《杭州历史文化名城保护规划》中，首次确定了小营巷、中山路、湖边邨和河坊街4个历史文化保护区。2005年起，杭州市政府加大了历史文化遗产保护的力度，扩大了历史街区的保护数量和范围。截至2011年7月底，经市政府批准，杭州共确定了26处历史文化街区（包括11处历史街区、15处历史地段），总占地面积约416万平方米。

杭州的26条历史文化街区在风貌、风格上各具特色：有清至民国时期传统商业街区，如中山中路、河坊街；有清末民初传统民居风貌街区，如小营巷、十五奎巷、五柳巷；有近代中高档住宅风貌街区，如湖边邨、思鑫坊（见图1）、韶华巷—怡丰里；有运河传统风貌街区，如小河直街（见图2）、拱宸桥桥西街区、大兜路街区；有城郊集镇传统风貌街区，如西兴老街、长河老街、留下历史街区等。这些历史街区都具有丰厚的历史文化价值，是杭州这座历史文化名城不可缺少的一部分。

建国后至20世纪90年代，相比其他开发建设地段，杭州的历史街区无论在社会功能还是环境质量上，大都处于日趋衰落的状态，普遍存在建筑破旧、人口密度高、基础设施落后、居民生活条

件差的现状，群众改善意愿强烈。2005年，为了进一步推进历史文化街区的保护工作，改善街区内居民的生活品质，杭州市政府结合危旧房改造等项目陆续启动数条历史街区的保护整治工作。目前，杭州的26处历史街区中有4处历史街区基本完成全面修缮整治工



图1 近代中高档住宅风貌街区——思鑫坊



图2 运河传统风貌街区——小河直街

作,7处历史街区完成了一期保护工程或部分标段的保护工程,其余大部分街区都处于保护修缮整治过程中。

二、历史街区保护工作中存在的难点和问题

(一) 建筑风貌相仿, 个性特色不明显

在实际修缮施工中,一些街区由于整治时间要求紧等原因,为了确保修后质量和居住安全,采用了落架大修、统一设计、统一施工、统一粉刷的快餐式做法。街区内不少老建筑未经仔细推敲便被拆除更新了;大部分建筑立面雷同,缺少个性。造成的后果是:街区整体风貌虽然看上去协调统一了,但新旧建筑无法区分;单体建筑失去了个性与特色,建筑本身承载历史文化的厚重感无法展现。

(二) 历史街区保护成本高

历史街区无论是外迁稀释还是保护修缮,都需要投入大量资金。在各项费用中,居民的搬迁安置资金需求量最大。随着房地产业的突飞猛进,杭州的楼市价格逐年提高,而杭州大部分历史街区地处市中心区块,街区内又以弱势群体为主,困难家庭较多,许多街区内居民,尤其是低收入、无力购买新房的贫困家庭对搬迁补偿安置的期望值较高。搬迁资金的激增无疑使历史街区保护工程的推进雪上加霜。面对历史街区保护与更新工程庞大的资金需求,杭州市政府虽然已通过各类项目补贴资金拼盘等措施减缓资金压力,且通过市场运作回笼一部分资金,但由于上述原因,历史街区的保护资金还是存在一定缺口。

(三) 群众参与保护工程的力度有待提高

“古城卫士”阮仪三教授曾提出:“保护文化遗产最重要的是让城市主管领导、城市的居民乃至整个民族,从观念上认识到保护城市文化遗产的重要性、迫切性。让保护城市文化遗产人人有责的观念深入人心,成为全民的共识。”的确,历史街区的保护并非仅是政府的职责,历史文化遗产是全人类共同的遗产,每个公民都有保护的义务。而现阶段一方面历史街区内中低收入者、贫困家庭及打工人口较多,他们无力且无心投入到街区保护中来;另一方面街区保护大部分为一元主导模式,即政府占据主导地位,市场力量强大,社会力量弱小。这种局面易造成城市规划失衡、居民利益受损和社会公平的流失。低补偿和开发后地块房价的暴涨现状易

激化老百姓和政府之间的矛盾。许多老百姓误认为政府只是打着保护的旗号谋求商业开发的暴利,因此抵触情绪强,历史遗产保护积极性较低。

(四) 保护技术力量有待加强

在杭州,具有文物设计资质、历史文化遗产保护修缮经验的勘察测绘、修缮设计及施工单位较少,可选市场较为有限。一些设计师由于缺乏保护观念和保护修缮设计的经验,制定的保护设计方案侧重创新、翻建和重建,与原真性的保护原则背道而驰,导致历史街区保护修缮陷入误区。在街区保护实践中我们发现,部分施工单位由于缺乏传统建筑的修缮技术和经验,修缮质量难以保证,同时由于一些工艺和技术的失传,部分修复材料难以找到生产厂家,街区中的传统建筑原貌恢复的难度较大。

(五) 历史街区修缮后的管理政策尚待健全

随着历史街区保护工作的不断推进,修缮后的历史街区即将面临如何维护修缮成果、如何保护利用等一系列后续管理问题。不少历史街区整治完工后,不仅面临着商业、服务业机构的进驻,还将迎来大量原住民的回迁。现实中部分商户和回迁后的部分居民出于商业经营、居住生活等需求,存在违规装修、空调机位放置影响建筑立面、擅自搭建晾衣平台等情况,这些行为破坏了建筑的特色和结构,影响了街区的整体风貌。而目前杭州历史街区的保护主要依据《杭州市历史文化街区和历史建筑保护办法》(以下简称《保护办法》)。由于《保护办法》属于行政规章文件,其法律效力低,处罚力度较为薄弱。依据目前的法规,保护范围内的破坏行为最高也只有2000元的处罚金额,难以有效阻止历史街区、历史建筑保护范围内的违法行为。

三、历史街区保护和更新的建议

(一) 探求“循序渐进”的街区改造模式

每条历史街区的形成都不是一蹴而就的,就如我们生活的自然环境,有着自我分解、自我调节、自我平衡的功能。这种多样性经过多年的累积才得以形成,一旦破坏将很难恢复。因此在历史街区保护和更新中,我们不宜急功近利,即希望通过短时间的改造,彻底解决历史街区内建筑破败、基础设施落后、居民居住条件差等多方面问题。建议采用“科学规划、分期实施”,“小规模改造”,“政府

保护与民众自建相结合”等循序渐进的保护模式。例如，我国黄山屯溪老街的改造工程就采用了此类模式。1985年~1996年，经过11年的整治才完成115家旧店面的整修，老街建筑的修缮因精雕细琢而千变万化、丰富多彩。虽然工期长，但所获得的长远效益远远高于突击而成的仿古一条街。

循序渐进保护模式的最大特点就是“小而灵活”，其好处在于：一是利于保护资金的筹措。此模式建设周期短，工程量小，与大规模的改造整治相比，其所需的历史街区保护资金相应较少。二是利于街区风貌保护。此模式改造强度小，设计和施工更精细，是一种逐步演变的过程，因而不会对街区的风貌产生突变性的影响，避免传统的大拆大建，将逐步保留更多的街区和建筑历史信息。三是利于街区社会网络、邻里关系的保护。此模式将有更多时间研究多种方式解决疏散密集的居住等问题，避免短时间内大量外迁居民所带来的诸多社会问题，利于街区传统文化、风俗习惯的延续。四是利于不断总结和改进。此模式在每次改造后可不断总结经验教训，发现问题，探寻更加合理的方法和途径。

（二）研究优惠政策，筹措保护资金

目前，杭州乃至国内历史街区的整治和维护主要来源于政府资金的投入。为缓解资金压力，建议逐步建立多渠道、多层次的保护资金筹集模式及其保障体系，鼓励保护投资的多元化，弥补财政上对历史文化遗产保护的投资不足。可借鉴发达国家的经验，研究制定以下几方面优惠政策，鼓励更多民间资本投入到历史街区保护中。

1. 开发权转移优惠政策。

为鼓励民间资本投入到历史街区保护中，减轻政府财政压力，可采用“土地开发权转移”政策，即对于承担历史街区保护工程的开发商，给予其在其他地区土地开发中享受土地租用优先权、提高容积率等优惠补偿政策，同时对历史街区的保护与更新工程提出严格的要求。这一做法在国外已较为普遍，在我国香港、上海等地也在积极尝试。

2. 项目捆绑政策。

项目捆绑政策就是将历史街区保护和更新项目与其他新地块开发项目进行“捆绑”，一起交给开发企业操作，通过其他地块的高利润激励开发企业

做好历史街区的保护工程，“肥瘦搭配”、统筹兼顾。例如，上海新天地项目没有依靠国家拨款，而是与周边的太平桥地块改造捆绑在一起，将周边地块改造的巨大利润补贴到新天地项目中，促使开发商的投资行为进入良性循环，达到社会效益、经济效益的综合平衡。

3. 税收减免和优惠贷款政策。

民营资本若参与政府许可和鼓励的历史街区保护和更新项目，可享受房产税、所得税、经营税等部分税收减免，或公共基础设施等的建设费用减免之类的优惠政策。通过对历史街区保护项目提供优惠的资金和贷款政策，提高开发商的投资信心，鼓励民营资本参与保护事业，实行市场化运作。

4. 项目效益平衡综合价金收取政策。

项目效益平衡综合价金主要是指以土地地价、建设成本、税费政策、规划方案为基础，依据市场行情进行综合性测算，在确定项目的收益比例下进行调整，高于该比例者将收归政府，低于该比例者政府给予土地补偿。这一政策要求开发商在土地的开发经营中，除取得合理的利润和管理费外，将超额的利润作为综合价金交给政府，用于历史街区保护与更新项目、危旧房改造等城市改造和建设。项目效益平衡综合价金的收取标准由政府通过委托咨询机构或其他方式统一测算，以确保科学性与公平性。哈尔滨率先推出了这一政策，称之为非经营性环境差价，6年来共收取非经营性差价7.1亿元，全部用于旧城内危房棚户改造和基础设施建设，使旧城面貌大为改观，同时也使历史街区保护进入良性循环。

（三）构筑历史街区保护的公众参与平台

《华盛顿宪章》中指出：“为了历史保护取得成功，必须使所有居民都参加进来，应该在各种情况下都追求这一点，并必须使世代代的居民都记住这一点，切切不可忘记。保护历史型城市和历史地段首先关系到它们的居民。”可见历史街区保护离不开群众基础。欧美等许多发达国家都鼓励或推行民间组织团体参与保护的多元化模式。例如，英国动员社会力量共同参与，鼓励民间团体组织加入到历史文化遗产的保护行列中，这些社会团体组织通过招募会员和志愿者，搜集和征求广大公众意见，为政府决策提供建议，并监督和协助历史遗产的保

护。在国内,较早开展的北京菊儿胡同改造就采取了“自上而下”和“自下而上”相结合的模式,即一方面政府牵头组织开展胡同的规划和改造工程,另一方面让居民自己组织和管理“菊儿胡同住房合作社”,充分考虑居民的意愿。在此措施下,菊儿胡同在拆迁安置、市政改造等多方面得到了居民的支持和配合,菊儿胡同的改造也取得了成功。因此,我们应吸取经验,进一步增加民众参与保护的途径和积极性。分析我国现有的管理体制,社区是最贴近广大群众生活,能倾听群众意见、解决群众烦恼的基层管理机构。可结合我国国情,建立以社区为单位的公众保护团体,并给予法律保障。居民可利用社区组织这个平台通过集体的决策和行动,自上而下地参与到保护规划编制、开发单位选择、改造模式的确定等历史街区保护与更新的各项实施环节中来。同时,群众的自发参与也将使街区保护更加合理,避免大拆大建,推动规划、设计、施工等各行业服务水平和质量的提高。

(四) 注重传统工艺的保护和传承

历史街区中老建筑修缮质量的好坏直接影响到整条街区的历史风貌。可从几方面加强传统工艺的保护和延续:一是鼓励有文物保护资质、文保经验的测绘、设计、施工单位参与历史街区、传统建筑的保护工程,同时通过政策的引导、市场机制的调节,积极培育一批单位、企业从事历史街区、传统建筑的保护设计、修缮施工等各方面工作。二是对传统建筑特色工艺的修复,如泥墙修补、牛腿雕刻等,应注重此类特色工艺的传承,提高从事此类工艺制作人员的待遇,培育专业技术人员。三是可编制《保护建筑构造图集》,详细记录传统建筑中特色部位、特色构件的构造和做法,为历史街区、传统建筑的保护修缮工程提供有力指导,同时也可作为培育技术人员的指导用书。

(五) 建立完善的街区保护法律体系

历史街区修缮成果的良好维护和巩固,需要有完善的法律法规作为强有力的后盾,避免为追求经济利益而破坏建筑、街区风貌行为的出现,从而增强保护工作的权威性。目前,国家已出台《历史文化名城名镇名村保护条例》,上海、天津等也出台了《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》、《天津市历史风貌建筑保护条例》等关于街区、

建筑保护的地方性法规,但大部分城市还是缺少有效力的法律规定,难以为历史街区保护监管工作的开展提供有力的法律保障。因此,建议各城市尽快结合地方遗产特色出台相应的历史街区保护的地方性法律法规,确保历史街区保护有法可依。要针对各类破坏街区风貌的行为制定严厉的处罚条款,使违法成本大幅提高,从而遏制违法破坏行为。可借鉴《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》中对历史街区、历史建筑破坏行为的处罚措施,即不直接规定处罚金额,而是按历史建筑重置价的百分比进行处罚。这一方式有效增强了处罚的灵活性和可操作性,加大了处罚的力度,有效遏制了对历史街区、保护建筑的破坏行为。

四、结语

历史街区是一座城市重要的文化遗产,是记载人类社会活动的重要载体,是城市文脉的“DNA”。保护好有价值的历史街区,其意义不仅在于吸引游人观光旅游、促进城市经济发展、增加城市的综合文化魅力,更重要的是为子孙保留了一份无价的“家产”,唤起民族记忆和归属感,延续中华民族的历史和文化精神。因此,我们应不断学习先进的理念和技术,不断反思自己的行为,要像保护珍贵古董、无价之宝一样保护好我们的历史街区。

[参考文献]

- [1]赵中生,李勇.现代城市规划(第五版)[M].北京:中国人民大学出版社,2003.
- [2]刘琼.历史街区保护机制初探[D].重庆:重庆大学,2003.
- [3]阳建强,吴明伟.现代城市更新[M].南京:东南大学出版社,1998.
- [4]郑利军,杨昌鸣.历史街区动态保护中的公众参与[J].城市规划,2005(7):63-65.

[中图分类号] F293

[文献标识码] A

[文章编号] 1005-278X(2011)11-0060-04

[收稿日期] 2011年8月

[作者简介] 楼舒(1981年~),女,硕士,杭州市历史建筑保护管理中心科长、工程师。

编辑:段 斌