

苏州历史文化街区保护历程回顾与思考

REVIEW AND REFLECTION ON THE CONSERVATION PROCESS OF HISTORIC AND CULTURAL AREAS IN SUZHOU OLD TOWN

顿明明 王 勇

DUN Mingming; WANG Yong

【摘要】历史文化街区是苏州历史文化名城保护的重要组成部分，经过近40年5版名城保护规划的划定和增补，目前历史城区范围内公布了7处历史文化街区。本文基于文献和调研，以名城保护规划修编过程为主线，梳理历史文化街区保护历程，并对保护经验进行总结思考。本文认为保护历程分为萌芽、拓展和深耕3个阶段，经历了从“古城街坊”保护到“名城街区”保护的演化过程，通过双层次保护体系的建构，以“动态整合、规划引领、活态为本、平衡利益”为原则，使历史文化街区成为体验“姑苏繁华图”历史意境的文化场所，同时也是承载当代苏式日常生活的城市街区，其保护经验具有示范意义。

【关键词】苏州历史文化街区；保护历程；经验总结

ABSTRACT: The historic and cultural area is an important part of the conservation of the Suzhou Historic and Cultural City. After nearly 40 years of delineation and revision in the five editions of conservation plan, seven historic and cultural areas have been delineated within the scope of the historic urban area. Based on literature review and survey, taking the revision process of the conservation planning as the main line, this paper examines the history of conservation of historic and cultural areas and summarizes the conservation experience. The paper argues that the process of conservation is divided into three stages: initiation, development, and deepening, and that the mode of conservation has evolved from the protection of “traditional neighborhoods” to that of “historic and cultural areas”. Through the establishment of a two-level conservation system, and with “dynamic integration, planning guidance, living heritage-

based, and balance of interests” as its principle, the conservation aims to make the historic and cultural area not only a cultural place to experience the historical scene of ancient Suzhou, but also an urban area to demonstrate the daily life of contemporary Suzhou. Such conservation experience is exemplary. **KEYWORDS:** historic and cultural area of Suzhou; conservation process; summarization of the conservation experience

苏州古城历经2500多年，城址与格局基本未变，传统风貌和空间特色被保护延续，至今仍然是苏州城市文化和生活中心之一，堪称活态遗产的城市样本。1982年国务院公布苏州为第一批24座国家历史文化名城之一，2012年10月姑苏区被批准设立成为我国唯一的国家历史文化名城保护区。

苏州历史文化名城保护始终坚持规划先行，将古城保护与苏州城市发展统筹考虑，名城保护专项规划与城市总体规划同步编制（或修编）。1986年编制第一版保护规划，并于1996年、2003年、2013年以及2021年完成4次编制（或修编）工作。历版保护规划始终坚持“全面保护古城风貌”的原则，不断细化、优化、完善和提升名城保护体系和内容，使苏州名城保护具有整体性、系统性、活态性和延续性的特点。

苏州历史文化街区是历史文化名城保护体系中的重要空间层次，也是保护规划实施的重点片区。近40年来，苏州历史文化街区经历了从“无”到“有”，从“街坊”保护到“街区”保护，从“规划设计”到“工程实践”再到“日常管理”的保护过程。本文基于文献和调研，重点聚焦苏州名城保护的这一“中观层面”，以观察者的视角，通过回顾保护历程对苏州历史文化街区保护经验“管中窥豹”，进行思考总结。

【作者简介】

顿明明（1976-），男，博士，苏州科技大学建筑与城市规划学院副教授，硕士生导师，苏州科技大学苏州国家历史文化名城保护研究院副院长，本文通信作者。

王勇（1974-），女，博士，苏州科技大学建筑与城市规划学院教授，院党委书记，硕士生导师，中国城市规划学会理事。

【修改日期】2022-07-21

1 苏州历史文化街区

历史文化街区是历史环境的组成部分，也是城市遗产的重要类型。20世纪80—90年代，针对我国历史环境保护和历史城市发展中出现的问题，1986年国务院公布第二批国家历史文化名城的同时，提出应该对历史街区进行保护。1996年“黄山会议”明确指出保护历史街区是历史文化名城保护中的重要环节，并开始通过制定行政法规和设立专项保护资金进行制度化保护^[1]。

2002年修订的《中华人民共和国文物保护法》第二章第14条明确“历史文化街区”为法定保护对象；2005年《历史文化名城保护规划规范》术语中对“历史文化街区”进行定义；2008年《历史文化名城名镇名村保护条例》第二章第7条规定“申报历史文化名城的，在所申报的历史文化名城保护范围内还应当有2个以上历史文化街区”，明确了历史文化街区与历史文化名城的关系；2015年公布首批30处中国历史文化街区；2018年修订的《历史文化名城保护规划标准》中进一步明确历史文化街区的概念、保护内容和划定标准。

在此背景下，苏州历史文化街区的划定与增补成为各版历史文化名城保护规划修编的重要内

容，并以此为依据进行专题研究和规划编制，逐步开展保护实施工程。在《苏州历史文化名城保护规划(2021—2035)》中，明确苏州历史文化街区增加到7处，总面积约4.09km²，占历史城区总面积的约21.32%，可谓是名城遗产精华的汇聚之地。从历史文化、遗产资源、功能规模、空间形态等方面进行分析，7处街区可以归纳为3种类型：居住生活型、文化体验型和旅游休闲型，它们既是名城历史文化的意义地标，亦是名城活态保护的苏式样本(表1)。

在近40年的保护历程中，在名城保护的整体框架下，历史文化街区在从规划到实践的保护行动中一直是社会各界关注重点。笔者认为，对于苏州而言，它们既是遗产要素精华所在地，也是苏式日常生活的承载地。“历史文化街区”是国家政策方针在地方保护管理中的落实体现，是名城全面系统保护中的重要空间层次，是保护规划实施的重点片区。

2 保护历程回顾

通过对文献资料梳理，以名城保护规划修编过程为主线，结合保护工程实践进展，笔者将苏州历史文化街区保护分为3个阶段：1986—1995

表1 苏州历史文化街区概况

Tab.1 Overview of the historic and cultural areas of Suzhou

序号	街区	等级	核心保护范围	总面积(hm ²)	类型特色
1	平江	国家级	以平江路以及与之联系的河街为主的整体风貌完整区域	115.91	居住生活型，传统与现代融合的苏式生活体验区
2	山塘	国家级	包括山塘河、山塘街两侧30~100m范围	56.48	文化体验型，连接阊门和虎丘的传统商业街，体验姑苏繁华市井的文化街区
3	阊门	省级	北至桃花河、五峰园弄，南至刘家浜，西至浒溪仓、外城河、宝林弄、石塔横街，东至阊门西街、吴趋坊	56.62	居住生活型，姑苏之窗，浓缩展示与弘扬苏州千年文脉
4	拙政园	省级	北至平家巷，东至拙政园东围墙、园林路，南至狮子林南围墙，西至齐门路、临顿路	31.59	旅游休闲型，官宦宅院，大型私家园林
5	怡园	省级	西至斑竹巷、永定寺弄、庆元坊(南段)、仁德坊，南至金太史巷、干将路，东至人民路、庆元坊(北段)、神道街，北至曲园以北30m、韩家巷、弹子巷	13.88	旅游休闲型，文人四友，风雅文化氛围
6	五卅路	新增划定	北至前梗子巷、草桥弄，东至公园路，南至九如巷、体育场路，西至锦帆路、盐仓巷	29.38	文化体验型，子城记忆，古城历史文脉核心体验区
7	官太尉河—天赐庄	新增划定	官太尉河两侧以及与之联系密切的定慧寺巷、钟楼—文星阁、天赐庄、百步行街两侧整体风貌完整的区域	105.40	文化体验型，古城中西文化交汇之地，民国风情，学术底蕴

资料来源：笔者根据苏州历史文化名城保护规划(2013—2030)、苏州历史文化名城保护规划(2021—2035)等相关规划资料整理。

年,萌芽阶段;1996—2012年,拓展阶段;2013年—今,深耕阶段。

2.1 萌芽阶段(1986—1995年)

1986年经过多年研究并反复论证的《苏州城市总体规划(1986—2000)》终于获得国务院批复同意,确定了“全面保护古城风貌,积极建设现代化新区”的城市发展策略,提出“二个保持、一个保护、二个继承和发扬”的总体保护策略。保护规划确定的保护范围包括一城(护城河内古城)、两线(古城外山塘街山塘河及上塘街上塘河)以及三片(古城外虎丘片、寒山寺片以及留园西园片),其中古城是苏州城市的核心,也是名城保护的主体。1986版总规中的历史文化名城保护专章,标志着苏州历史文化名城全面保护时期的开始。规划创新性地将古城区划定为54个街坊,将“街坊”视为历史地段开展古城保护实践。

2.1.1 古城区划定54个街坊

86版总体规划确定了“全面保护古城风貌”的原则,但此时古城也面临基础设施匮乏,人口密度大,危房简屋存量多,空间环境日趋恶化的现实发展困境。在古城风貌保护迫在眉睫的同时,以改善居住环境为目标的古城更新也具有强烈的实际需求和迫切性。如何在保护古城风貌整体性的同时,改善提升人居环境品质,是古城保护有待解决的核心问题。

1986年,苏州市规划局与同济大学合作,

主持开展了以古城保护为目的前期研究,依据城市发展沿革和历史格局特征,结合现状街巷、河流、道路等要素,将古城划分为54个街坊。据相关典籍记载,苏州在唐代曾有“坊市六十”,宋代绍定二年(1229年)郡守李寿朋曾布局过65个街坊^[2]。但“唐宋时代的坊是指街巷中的石门式标志性建筑及周围的建筑群落,有时‘坊’也作为行政管理单位出现在古籍中。而现在划分的54个街坊,对苏州古城来说,有特定的城市规划涵义,作为规划名词,国内有些城市称为历史街区,在日本叫做传统町区,在联合国有关文件中叫历史地段。苏州的54个街坊,大多数都有很高的历史传统文化含金量,可以认为是历史文化地段”^[3]。

可以看到,历史街区保护在国内刚刚开始被关注的时期,虽然保护规划中尚未明确划定历史街区,但苏州已经将划定的54个街坊视为“历史地段”在进行保护,对名城保护具有创新性探索意义。

2.1.2 规划编制与保护实践

1986年开始对已划定的古城54个街坊开展基础研究,调查每个街坊的建筑面积、绿地面积、人口数量和密度、工业和单位数量等信息并建立档案,为后续保护工作提供第一手的数据资料;1988年,对具有代表性的12号、21和22号、52和53号、1号以及37号7个街坊编制了控制性详细规划,根据街坊特点有侧重点地进行研究,提出规划策略^[3]。在前期研究基础上,在保护古城风

表2 苏州古城街坊保护更新概况

Tab.2 Overview of the conservation and regeneration of traditional neighborhoods of Suzhou

对象类型	时间	试点	原则	措施	评价
单体院落	1988—1991年	十梓街50号,山塘街480号,干将路144号,十全街275号	合理利用、适当调整、保持风貌、充实完善	加固大修,内部设施更新,重新分隔空间,外观风貌延续传统特色,原有居民回迁,资金采用由国家、单位和个人共同承担的方式	保护了古城风貌,维持了原有社会网络,资金基本平衡,居民全程参与,获得专家学者和社会各界好评
成片地块	1992—1993年	桐芳巷小区	保护古城风貌,成片全面改造,实施综合开发	拆旧建新,成片更新,综合开发,协调古城风貌,投资1.5亿后通过市场销售收回成本	对保护古城风貌有积极意义,在实现社会、经济和环境效益相结合有一定探索,但原有居民不回迁,绅士化,专家不认可
整体街坊	1994年底以后	10号,16号,37号街坊	重点保护,合理保留,普遍改善,局部改造	解危安居,改善居民生活条件;科学论证工程方案,充分征求专家意见;小规模试点,政府主导,保护为主,提高居民回迁率	开发商参与考虑资金平衡,拆除重建比例还是比较大,但总体上得到专家肯定

资料来源:笔者根据参考文献[3]整理。

貌,改善居住生活条件的目标引导下,苏州保护更新经历了“单院落民居更新改造”“地块(成片)更新改造”以及“街坊保护更新”不同阶段3个层面的试点,积累了丰富的历史地段保护更新经验(表2)。

古城内54个街坊的划定以及控制性详细规划的编制是实现“全面保护古城风貌”目标的细化措施,在中观层面上深化了总体规划确定的策略要求,在“历史文化街区”概念尚未法定的时期对古城保护发展起到了重要作用。

2.2 拓展阶段(1996—2012年)

自20世纪末开始,我国逐步建立了比较完备的文化遗产保护制度,形成从物质文化遗产到非物质文化遗产,从历史文化名城名镇名村、历史文化街区到文物保护单位较为完善的文化遗产保护体系^①。在改革开放带来经济腾飞的时代背景下,苏州城市实现了跨越式发展。1994年苏州工业园区开始建设,苏州城市总体结构从“古城西拓”拓展到“古城为核,一体两翼”,其后进一步拓展为“古城居中,五区组团”。在此背景下,苏州历史文化名城保护规划完成2次修编;划定了5个历史文化街区,并进行保护更新实践模式的探索。

2.2.1 历史城区划定5个历史文化街区

在1996版总规中的历史文化名城保护专章中,为了突出古城风貌保护的重点,依据真实性原则,在历史城区范围内根据现有街区及建筑的历史、文化、艺术价值以及现状保存的完整程度,划定平江、拙政园、怡园和山塘街4个历史文化街区,观前、十全街、盘门3个传统风貌区,以及若干历史地段;2003版保护规划增加阊门历史文化街区,明确划定39个历史地段。在此阶段,以名城保护规划为依据,5个历史文化街区开展了一系列的规划研究和保护实践;山塘街和平江2处历史文化街区保护整治工程实施基本完成。

2.2.2 规划编制与保护实践

本阶段是苏州历史文化名城保护全面开展时期:重视规划引领作用,以保护规划为依据,制定各类详细规划引导保护工程实施;重视历史文化名城价值的整体性保护,从单体保护、街坊保护到历史文化街区保护;重视名城保护与世界对话,从世界文化遗产视角完善名城保护制度体系。2012年8月苏州国家历史文化名城保护区被批准设立,同年10月正式挂牌成立,作为江苏省派驻机构与苏州市姑苏区实行“区政合一”的管理模式。

虽然1996年版名城保护规划中已经划定了历史文化街区,但在2000年以前古城保护更新仍

然以街坊为空间单元开展。1997年开始,开展了第二批7个街坊的保护更新试点,包括11号、12号、17号、33号、36号、39号和43号街坊,在坚持保护古城格局和风貌的原则下,实现社会、环境和经济效益的统一^[2]。1998年开始对古城54个街坊进行控制性详细规划编制工作,于1999年全部完成。规划以“重点保护、合理保留、普遍改善、局部改造”为原则,有效控制引导古城街坊保护更新和建设活动,对每个街坊的各项控制指标进行详细规定,并划定了45个历史地段。1998年底,《观前地区整治更新规划设计方案》和《观前地区整治更新工程实施意见》正式批准,工程分3期进行,首期工程于1999年下半年完成。2000年以后,古城街坊保护更新在规划引导下,进入“小规模、渐进式”的阶段。

自2000年开始,传统街区成为保护实践的空间单元。除了包括山塘、平江和拙政园3个历史文化街区,还涉及桃花坞、虎丘、天赐、葑门、阊门等历史文化片区和历史地段。特别是平江和山塘街历史文化街区保护整治工程的开展和持续推进,对历史街区保护模式进行了有益探索,取得较好的综合效益,在全国具有示范效应。2004年苏州承办第28届世界遗产大会期间,多国遗产保护专家对平江历史文化街保护工程给予好评;2006年6月,苏州平江历史文化街区保护项目获“2005年联合国教科文组织亚太文化遗产保护荣誉奖”;2009年6月,平江路入选首届“历史文化名街”。2015年,两处历史文化街区被公布为第一批“中国历史文化街区”。2022年1月,苏州平江历史文化街区入选首批国家级旅游休闲街区(表3)^[4-6]。

2.3 深耕阶段(2013年—今)

在行政区划调整和管理模式改革的背景下,此阶段历史文化街区数量从5处增加到7处。历史文化街区作为城市空间结构的组成部分,现存状况和存在问题都非常复杂,其保护目标的实现具有挑战性。除了制定科学合理的保护规划,加强日常保护管理,实施积极地“直接保护”措施以外,其保护环境的改善也非常重要。自2013年开始苏州历史文化街区保护进入深耕阶段,关注改善保护环境的“间接保护”措施。

2.3.1 历史文化街区保护规划编制与增补

《苏州历史文化名城保护规划(2013—2030)》强化了全面保护的观念,强调保护、利用和发展三者相互协调,使保护利用成为名城可持续发展的方式。规划修编以人性保护、专业化保护、发展性保护和示范性保护为目标,建构

表3 苏州历史文化街区保护更新概况

Tab.3 Overview of the conservation and regeneration of historic and cultural areas of Suzhou

街区	规划设计研究	保护工程实践	效果与评价
平江	1996年编制《苏州平江街区保护更新规划》； 1997年编制《平江历史街区保护与整治规划》； 2003年编制《苏州古城平江历史街区保护与整治规划》； 2006年编制《苏州市平江路商业布局规划》； 2013年编制《苏州平江历史文化街区保护规划》	2003年平江路风貌保护与环境整治工程启动； 2006—2009年，随着古城实施产业调整政策，众多企业“退二进三”； 2009年，原振亚丝绸厂拆迁完毕，第三监狱完成搬迁； 2011年，干将路进行全面综合整治工程，提升平江路南入口的入口形象； 2011年，苏州老宅子保护工程正式启动，先行12个试点，其中，平江历史文化街区范围内就包括了6处； 2012年，沿干将路1号轻轨线正式通车，使之成为前往平江历史文化街区的又一重要交通方式	实施成效较好，获得较多荣誉，在全国起到一定的示范作用；街区内重要街巷、文保建筑等整治较好，但传统民居缺乏修缮，居住人群多为“穷老外”，对居住型历史街区的发展较为不利
山塘	2000年编制《苏州山塘街历史街区控制性详细规划》； 2002年编制《苏州市山塘历史文化保护性修复试验段工程规划》《苏州市山塘历史文化保护区保护性修复工程试验段(二期)修建性详细规划》； 2005年编制《苏州市山塘历史文化保护区三期工程规划》； 2014年编制《苏州山塘四期修建性设计》	2002年，山塘历史文化保护区保护性修复试验段工程正式拉开序幕； 2003年，山塘建筑整修方案确定，将分门别类对试验段范围内的93幢建筑进行保护整修； 2004年，山塘桥至渡僧桥西侧沿街建筑立面改造工程正式动工，涉及28家40间沿街建筑； 2005年开始实施山塘三期修复工程，主要为沿街立面整治及以旅游节点为主的沿线整体工程； 2010年，为实现山塘历史街区与虎丘景区无缝对接开展山塘四期工程，并纳入虎丘综改范围	山塘启动区(一期、二期)基于规划实施，实施成效较好，已成为彰显苏州特色的文化旅游街区；三期、四期实施内容部分与规划脱节，仅对沿街及几个重要文保建筑进行修缮，效果未达预期
拙政园	2003年编制《拙政园历史文化保护区保护与整治规划》	2013年，重点对街区内基础设施和旅游系统进行升级改造； 2014年，街区背街水巷整治启动	街区是苏州园林文化的独特展示窗口，苏州古城发展的独特资源和文化旅游的特色名片。街区内文化旅游氛围浓厚，生活气息相对较弱

资料来源：笔者根据参考文献[4]、[5]、[6]整理。

表4 苏州历史文化街区保护规划内容梳理

Tab.4 Contents of the conservation planning of historic and cultural areas of Suzhou

街区	规划定位	规划原则	规划内容	批准实施
平江	传统居住街坊，兼具文化、商业、休闲、体验功能	整体保护，体现原真性，合理利用，可持续发展，有机更新，渐进式推进	从街区历史文化遗存的保护利用、用地、人口、空间、交通、河道系统、市政基础设施及旅游等方面进行规划，并在规划实施政策方面给出建议	2014年6月
阊门	千年阊门、姑苏之窗	传承性，全面性，可读性，协调性	从街区格局、高度、视廊等空间与形态的保护，产业、功能、人口等的引导，交通、公共服务设施、市政基础设施等的完善，特色界面、节点等方面进行规划，并在实施保障方面提出措施安排	2016年3月
怡园	四友街区	贯彻落实《苏州历史文化名城保护规划(2013—2030)》提出的全面的名城保护观和分层次、分年代、分系列的“三分”保护体系	从形态保护、业态引导、生态优先以及动态(交通)控制等方面进行规划，并进行实施安排与效益分析。在形态保护方面从格局保护、高度控制、界面控制、特征空间、建筑本体以及环境要素等方面提出具体措施	2015年3月

资料来源：笔者根据平江、阊门和怡园历史文化街区保护规划相关资料整理。

了分层次、分年代和分系列的“三分”整体保护体系，对古城创新性提出了本体保护和系统保护的理念。在全面保护、合理利用基础上，更注重专业保护、有效利用、特色协调发展^[7]。在传统街区保护方面，具体分为历史文化街区、历史地段和历史文化片区3类，除了5处历史文化街区外，历史地段调整为37个，并划定了7片历史文化片区。

2013年9月苏州市政府开始组织《苏州市城市发展战略规划》研究，2015年开启新一轮城市总体规划修编工作。2014年苏州获“李光耀世界城市奖”，同年苏州京杭大运河申报世界文化遗产获得成功。以2013版名城保护规划为依据，在总结2000年以来历史文化街区保护经验和问题的基础上，开展了历史文化街区保护规划编制工作，目前平江、阊门和怡园历史文化街区保护规划已批准实施(表4)。

与《苏州市国土空间总体规划(2021—2035年)》修编同步，《苏州历史文化名城保护规划(2021—2035)》修编启动。经过多次论证，新版保护规划目前已经上报审批。在新版保护规划公示稿中明确规划范围与国土空间规划一致，涵盖苏州市域8657.32km²，重点范围为历史城区范围，总面积约19.2km²。在历史城区范围内新增划定五卅路、官太尉河—天赐庄2个历史文化街区，整合与优化划定26个历史地段，新增两个历史文化街区保护规划目前正在编制过程中。

2.3.2 历史文化街区长效保护管理的“工具箱”

在5版名城保护规划中，古城区保护一直是重中之重，7处历史文化街区中，除山塘外其余6处位于古城区内。要保护好历史文化街区，必须对古城进行整体控制，营造良好的保护环境，打造进行长效保护管理的“工具箱”。

2013年1月，苏州古城控制性详细规划修编研讨会召开，于2015年编制完成。自2016年开始根据古城保护发展的需要，对街坊控规进行动态调整优化，并进行公示。

2013年6月，苏州市政府印发《苏州市城乡规划若干强制性内容的规定》，从7月1日起对苏州历史文化名城、苏州历史文化街区、文物保护单位、风景名胜區以及其他生态敏感区、轨道交通沿线等区域实施城乡规划和进行建设活动的强制性规定。其中对古城格局、道路、河道、建筑高度和风貌以及地块更新改造等方面提出明确规定，加强对古城保护的规划管理。

2014年6月至2016年3月期间，平江、阊门和怡园3处历史文化街区保护规划分别获得批准实施，成为控制引导街区保护发展，管理街区内各类建设行为的法定工具。

2017年3月，住房城乡建设部印发了《关于将北京等20个城市列为第一批城市设计试点城市的通知》，苏州成为20个试点城市之一。在此背景下，苏州市开展了古城街坊城市设计工作，至2020年底完成了54个街坊城市设计全覆盖，对古城街坊空间环境保护更新和风貌景观控制进行了深入研究，其成果与街坊控制性详细规划整合，控制引导古城保护发展。

2018年3月，《苏州国家历史文化名城保护条例》颁布实施，条例规定苏州市人民政府负责苏州国家历史文化名城的保护工作，历史城区的保护工作由姑苏区人民政府具体组织开展，条例对历史城区、历史文化街区以及历史地段等提出明确保护要求。

此外，根据历史文化街区保护工作的深入开展和管理需要，苏州市政府先后制定实施《苏州市传统建筑和古建筑保护更新修缮利用工程实施意见》(2020.9)、《苏州市历史建筑保护利用管理办法》(2021.11)等规章文件，逐步完善日常保护管理的制度法规体系。

2.3.3 历史文化街区保护规划的实施管理与日常管控

自2001年开始对平江和山塘历史文化街区进行保护整治，至2006年已经基本完成前期工程。2015年8月，《苏州山塘四期修建性设计》公示，目前古城到虎丘山塘河沿线保护工程正在持续推进中。

在街区内部环境趋于稳定，外部环境不断变化的长周期内，历史文化街区保护的日常规划管控越来越重要。目前苏州历史文化街区保护规划管理是名城保护规划管理的组成部分，由苏州市和姑苏区城乡规划主管部门负责，进行日常管理。对历史文化街区内的各类建设行为，依据法律法规，由规划主管部门核发“一书三证”。涉及文物保护相关内容，征求区古城保护委员会意见，部分项目方案召开专家论证会。在日常规划管理中，主管部门严格落实历史文化街区保护规划的管控要求，对违章建设或破坏行为由规划监察部门、城管部门进行违法查处，依照批准方案进行整改或拆除，并对破坏行为依法追究法律责任。

在保护项目实施管理中，管理部门进行制度创新，建立“片区规划师”制度。2019年6月，片区规划师制度在平江、虎丘、沧浪等街道启动试点，完善成熟后将全面推广。首批18位片区规划师分为文史、建筑、规划设计、市政管线、施工工艺等5个工作小组，组织开展基础性调研和相关规划的社会征询，为古城保护提供专业技术支持。

3 保护经验总结

从保护历程回顾可以看到,7处历史文化街区是5版名城保护规划的“选择”结果。换言之,7处历史文化街区的“价值”研判是名城全面整体保护过程中不断浮现的“意义”转化,其保护历程既是名城发展过程的构成,也是名城保护过程的结果。笔者认为,苏州历史文化街区保护有4个方面经验值得借鉴:

3.1 从街坊到街区,动态整合,构建了双层次的保护体系

近40年以来,苏州历史文化名城保护内容和体系不断拓展和完善,但历史城区的范围始终未变,苏州古城一直是名城保护的核心。从1986版保护规划开始,苏州古城保护就依据自身特点和需要,将古城划分为54个街坊,将其视为历史地段进行研究。在此基础上,在1996版规划修编中划定了历史文化街区和历史地段,2021年,历史地段经过多次调整和归并,整合成为7处历史文化街区和26个历史地段。后续以街坊为空间单元编制的控制性详细规划和城市设计成果是重要的日常保护规划管理工具之一,相关保护实践行动也一直延续至今。

街坊是承载古城生活的空间单元,在保护古城风貌的同时更需要解决古城民生问题;街区更关注历史文化价值的整体性,具有更全面的城市保护内涵。从54个街坊到7个历史文化街区,其演化过程既体现了苏州古城“全面”保护与“重点”保护兼顾的特点,也塑造了苏州历史文化街区价值的独特性。“街坊+街区”双层次保护体系的建构,为历史文化街区活态保护更新奠定基础。

3.2 从试点到示范,规划引领,探索了在地化的保护路径

从保护历程可以看到,每个阶段的保护实践都是先研究多论证,规划先行,专家把关。在以街坊为主的保护阶段,从“点”到“面”再到“片”,先进行试点,再进行推广;在以街区为主的保护阶段,选取不同类型的历史文化街区,先编制保护整治规划,再分期做实施工程设计。统一规划,分期实施,不断积累经验。

先研究试点,再总结推广的工作方法,避免了由于大规模快速推进带来后续无法解决的问题。通过专家咨询,谨慎论证避免由于决策失误带来遗产价值损失不可挽回的后果,探索了适合苏州历史文化街区特点的在地化保护模式,具有示范推广作用。

3.3 从直接到间接,活态为本,营造了软硬兼顾的保护环境

近40年来,苏州古城保护是一个连续的过程,积极探索各类型遗产保护实践经验。历史城区既是名城历史文化之核,也是苏式生活承接地。7处历史文化街区是名城“活态遗产”的组成部分,保护以“活态为本,软硬兼顾”是具有示范性的经验之一。

直接保护措施从“规划编制”到“工程设计”、从“分期实施”到“长效管理”;在保护整治工程结束后,间接保护措施从“法律法规”到“政策支持”,不断改善历史文化街区保护的软环境,实现了“刚性”与“弹性”、“不变”与“变化”的阶段性质平衡,取得了社会、经济和环境综合效益。

3.4 保护结合利用,平衡利益,建立了多方参与的保护机制

在20世纪90年代初开始的古城街坊保护阶段,试点过程中就尝试“国家补一点、单位出一点、居民拿一点”的多方参与机制,并出售部分商品房来平衡保护过程中的投入和产出;后续又尝试过“政府主导,专家把关,开发商参与”的保护更新机制。在保护过程中,引导居民全程参与,原有居民尽量回迁,维系原有社会网络。在21世纪初开始的历史文化街区保护整治试点阶段,由政府平台公司负责组织实施,专家组进行指导,管理部门进行协调和监督,尽量保留原有居民,适当引入可以激发街区活力的产业和商业业态,通过前期市区两级财政资金投入,带动保护整治工程的滚动推进。

目前,历史文化街区保护进入“小规模、渐进式,精耕细作”的阶段,2022年1月启动了传统民居老宅修缮和庭院整治试点工程,由苏州姑苏古建保护发展有限公司为建设主体进行。对于历史文化街区内私有产权建筑,如果需要居民动迁,政府通过协议搬迁后,可以通过国资平台收购后再利用、社会资本收购后再利用以及产权人自行出租利用等多种形式进行。保护项目实施过程关注利益相关者诉求平衡利益,建立了多方参与的保护利用机制。

4 结语

通过对近40年苏州历史文化名城保护历程的梳理,笔者认为在名城保护总体目标和整体框架下,历史文化街区从规划到实践保护行动是建立在古城街坊保护基础之上的。在名城保护的中观层面,“古城街坊保护”是基于苏州历史文化基因和文化遗产特色的在地化路径探索,而“历史

文化街区”是国家政策方针在地方保护管理中的落实现。从古城54个街坊到名城7处历史文化街区,体现了“全面保护”与“重点实施”相结合的保护发展特色,也是名城保护地方探索与国家体系融合的体现。

新时期,苏州历史文化街区现状人口构成老龄化、收入水平低、原住民流失,人口结构有待优化;居住生活设施、环境品质、交通出行需求等有待进一步改善;建筑产权构成多样,权利边界模糊,保护更新成本日益高企;利益相关者需求多元,出现绅士化、商业化、旅游泛化等现象和趋势,保护需要应对这些问题带来不确定性的挑战;另一方面,保护工作还有许多问题有待探讨和解决,例如苏州历史文化街区数量和面积是否还需要扩大?与一般历史地段保护目标和方式如何差异化?如何维系历史文化街区的活态特征,避免异化?如何引导遗产社区和原住民积极参与保护?如何强化保护规划管理,控制引导街区内外的变化?等等。

笔者认为,保护是在不断变化的挑战中寻找平衡的解决路径,是政府、专家、居民、游客、经营者等多方协作的过程,未来任重而道远。在新时代背景下,结合城市发展战略、人口结构变化、生活方式改变等方面产生的需求影响,苏州历史文化街区应该在“变”与“不变”之间寻找平衡点,通过可持续地保护行动维系历史文化街区的活态特征,增强街区活力和韧性。

注释 (Note)

- ① 2005年12月22日国务院发布了《关于加强文化遗产保护的通知》,通知中对“文化遗产”概念进行定义,并明确文化遗产保护的指导思想、基本方针和总体目标及保护要求等内容。

参考文献 (References)

- [1] 阮仪三,孙萌.我国历史街区保护与规划的若干问题研究[J].上海城市规划,2001(4):2-9.
RUAN Yisan, SUN Meng. Research on Several Issues in the Conservation and Planning of Historical Conservation Area in China[J]. Shanghai Urban Planning Review, 2001(4): 2-9.
- [2] 许业和.苏州古城街坊保护更新30年历程回顾[J].江苏城市规划,2012(9):26-29,40.
XU Yehe. A Review of the 30-Year History of the Conservation and Renewal of the Traditional Living Blocks of Suzhou[J]. Jiangsu Urban Planning, 2012(9): 26-29, 40.
- [3] 阮仪三,相秉军.苏州古城街坊的保护与更新[J].城市规划汇刊,1997(4):45-49.
RUAN Yisan, XIANG Bingjun. Preservation and Renewal of Traditional Living Blocks in Suzhou[J]. Urban Planning Forum, 1997(4): 45-49.
- [4] 钮卫东,徐寒微,徐克明.历史文化街区的开发模式与居住形态探讨——以苏州山塘、平江历史文化街区为例[J].规划师,2010,26(S2):205-209.
NIU Weidong, XU Hanwei, XU Keming. Historical District Development Model and Residential Morphology: Suzhou Example[J]. Planners, 2010, 26(S2): 205-209.
- [5] 林林,阮仪三.苏州古城平江历史街区保护规划与实践[J].城市规划学刊,2006(3):45-51.
LIN Lin, RUAN Yisan. Conservation Planning and Practice for Pingjiang Historic District of Suzhou City[J]. Urban Planning Forum, 2006(3): 45-51.
- [6] 邱晓翔.苏州古城的保护历程[J].城市与区域规划研究,2009,2(1):69-82.
QIU Xiaoxiang. Conservation of the Ancient Urban Area in Suzhou[J]. Journal of Urban and Regional Planning, 2009, 2(1): 69-82.
- [7] 张泉,俞娟,庄建伟.历史文化名城保护规划编制创新探索——以苏州历史文化名城保护规划为例[J].城市规划,2014,38(5):35-41.
ZHANG Quan, YU Juan, ZHUANG Jianwei. An Innovative Exploration on the Compilation of Conservation Planning for Historic City: A Case Study of Suzhou[J]. City Planning Review, 2014, 38(5): 35-41.