

DOI: 10.13791/j.cnki.hsfwest.20150102

阳建强. 新型城镇化背景下的南京历史文化名城保护[J]. 西部人居环境学刊, 2015, 30(01): 7-10.

# 新型城镇化背景下的南京历史文化名城保护\*

The Conservation of Famous Historic and Cultural City Nanjing Under the Background of New Urbanization

阳建强 YANG Jianqiang

**摘要** 目前,南京历史文化名城保护工作仍处在十分复杂的状态:一方面,经过30年来的努力,其保护规划技术体系日趋完善;另一方面,在现实中又面临城市现代化发展与旧城更新的诸多压力。亟需我们在新型城镇化背景下,走出专业部门、专家精英主宰的现状,由单纯的技术层面转向更为宏观的社会经济层面,从多维视野探索历史文化名城保护的思路、策略与途径。论文正是基于这一观点,总结了前三版南京历史文化名城保护规划编制工作的发展历程,分析了南京大规模发展与旧城结构调整的现实背景,讨论了历史文化保护工作中存在的问题及成因,并从新型城镇化城市文化传承的角度,就南京历史文化名城的地位作用、格局保护、疏散政策以及保障机制等方面提出新的规划应对建议。

**关键词** 南京;历史文化名城;保护规划;城市更新;发展战略

**Abstract:** The current conservation work of Nanjing, a famous historic and cultural city, is at a rather complicated state. On the one hand, the 30-year constant protection has made the conservation planning more and more perfect; on the other hand, the conservation work confronts with much pressure in reality such as urban modernization and old city renewal. Consequently, it is urgent that we step out of the current state which is dominated by specialized departments and experts, and convert from a merely technical level to a macroscopically social and economic level, and explore the conservation thought, strategy and approach of famous historic and cultural city from multi-dimensional perspectives under the background of new urbanization. Based on this view, the paper summarizes the development process of the establishment work of the previous three versions of conservation planning of the famous historic and cultural city Nanjing, and analyzes the realistic background of large-scale development and the old city renewal of Nanjing, and then discusses the problems in the conservation work and their causes. Moreover, some new planning suggestions are also put forward in the aspects of position and function of Nanjing as a famous historic and cultural city, pattern protection, evacuation policy and protection mechanism, from the perspective of cultural inheritance under new urbanization.

**Keywords:** Nanjing; Famous Historic and Cultural City; Conservation Planning; Urban Renewal; Development Strategy

## 1 保护规划技术体系日趋完善

南京作为第一批公布的24个国家历史文化名城之一,其保护历程以三版《历史文化名城保护规划》的编制工作为标志,从1984年保护规划从无到有,到1992年保护体系全面创新,再到2002年提出协调名城保护和城市发展战略<sup>[1]</sup>,形成了较为全面完善的南京历史文化名城保护规划体系,经历了起步、发展和深化三个阶段。

### 1.1 保护规划编制体系方面

(1) 保护视野的空间拓展。起步阶段局限于物质文化遗产保护;发展阶段关注保护与发展,与城市总体规划相衔接;深化阶段拓展到城市空间布局层面,提出了老城保护的空间疏解策略。

中图分类号 TU984.114

文献标识码 B

文章编号 2095-6304(2015)01-0007-04

\* 国家自然科学基金项目(51278113)

作者简介

阳建强:东南大学建筑学院,教授,博士生导师,  
yjquseud@126.com

(2) 历史资源的系统建立。起步阶段着重文物普查摸底;发展阶段开始对历史文化的遗产资源进行系统化梳理;深化阶段初步建立历史文化资源信息体系。

(3) 保护体系的不断完善。起步阶段包括环境风貌、城市格局、建筑风格和文物古迹等物质遗产的网络、片区和遗产点;发展阶段包括名城风貌、古都格局、文物古迹、建筑风格等物质遗产保护和历史文化的再现与创新;深化阶段完善为包括整体风貌格局、历史文化街区、文物古迹三个层次的物质要素和以历史文化遗存展示为主要内容的非物质要素。

## 1.2 保护规划保障体系方面

(1) 行动策略的系统化。从起步阶段重点关注文物的保护措施,到发展阶段提出历史文化的再现与创新,完善为深化阶段的“找出来、保下来、亮出来、用起来、串起来”的系统化行动策略。

(2) 内容层次的全面深化。起步阶段只有总体层面的保护指导;发展阶段在总体层面的基础上编制了各历史文化保护区和重要遗产点的详细规划,形成多层次的规划技术保障;在深化阶段,规划一方面参与建设实践,结合老城环境综合整治工作编制了《历史文化保护与整治规划》和《南京市2006—2008年民国建筑保护与利用三年行动计划》等实施性规划,另一方面加强基础研究,完成“南京城市空间的历史演变及其文化内涵研究”、“关于南京历史文化名城保护规划及实施对策的调研报告”、“南京老城空间形态优化和空间特色塑造”等一系列研究性报告,为南京历史文化名城的科学保护与合理利用提供了多层次的规划依据。

(3) 法规条例的逐步完善。起步阶段只有国家层面有限的相关法规条例,1982年使用的《文物法》、《关于保护我国历史文化名城的请示的通知》和1983年的《关于加强历史文化名城规划工作的通知》;发展阶段中,国家层面的法规条例不断完善,又

相继出台了一批具体遗产点的地方保护管理条例,如1995年通过的《南京城墙保护管理办法》、1998年公布的《南京市中山陵风景区管理条例》、1999年通过的《南京市雨花台风景区管理条例》以及1999年江苏省人大常委会批准的《南京市地下文物保护管理规定》等;深化阶段的法规技术,尤其是总体层面的保护条例得到进一步补充与完善,如2001年《江苏省历史文化名城名镇保护条例》的出台,2006年南京市针对新增加的近现代优秀建筑保护类型制定了《南京重要近现代建筑及近现代建筑风貌区保护条例》,以及2010年颁布的《南京市历史文化名城保护条例》。

## 2 保护与建设冲突问题日益尖锐

现时期,面对城市的大规模发展与建设,南京历史文化名城保护中的一些问题不但没有得到缓解,而且在某种程度上变得日益尖锐与严重,历史文化保护与城市建设的冲突现象仍时有发生,其保护工作十分复杂、严峻与艰巨。

### 2.1 历史文化街区保护成为问题焦点

历史文化街区保护始终是历史文化名城保护中的重点和难点,其保护的现实状况集中反映了当前历史文化名城保护的主要问题、矛盾与困境。随着城市现代化进程和旧城更新改造速度的加快,人们对历史文化街区保护的关注不断提高,社会监督力度逐渐加强,其公共政策属性日渐突出。2006年10月,南京老城南拆迁改造,引起社会各界争议,19位专家学者联名上书,向国务院递交了《关于保留南京历史旧城区的紧急呼吁》,吁请停止对南京老城南的最后拆除。呼吁书获得时任国务院总理温家宝的批示,《瞭望》等中央级媒体杂志也追踪报道,建设部(现住房和城乡建设部)、国家文物局等中央部委和省市政府部门均进行了批示,拆除工作一度告停。2009年4月,29位专家学者就老城南规

模空前的“危改”拆迁改造问题联名签署题为《南京历史文化名城保护告急》的信函再次上书呼吁,提出历史街区和棚户区有着本质不同,既要逐步通过危旧房改造切实改善民生,又要兼顾文化遗产的“整体保护”、“活态保护”,要求城市政府通过遗产保护、物权保护和社会保障等方面的制度创新,建立起更加全面、协调、可持续的城市公共政策。这一事件引起社会的广泛关注<sup>[2]</sup>。

### 2.2 老城空间肌理发生巨大变化

老城建设的高度集聚,大大改变了传统空间肌理。根据有关的统计数据,2001年至2006年5年时间内,建成区的拓展面积已超过1976年至2001年25年内拓展面积的60%,而几乎同一时期的老城中心区拓展面积接近50%<sup>[3]</sup>。20世纪90年代初期,现代化的城市风貌建设导致老城高层建筑以“见缝插针”的方式大量涌现。由于南京高层建筑布局分散,在较大程度上影响了古城原有的肌理和尺度,减弱了山体在古城中的主导作用,自然与古城之间的有机联系也受到严重影响,而且少数高层建筑对古城格局和风貌特色产生了严重的破坏。

### 2.3 基础设施建设带来严重冲击

当前,以老城为核心的城市大型基础设施建设将对南京历史文化名城保护带来新的威胁。根据《南京城市轨道交通线网规划》,10条地铁规划线路与站点在老城內集中,其中,穿越老城的地铁线路就有5条,老城边缘、明外廓范围内的地铁线路有3条,明外廓范围外围的地铁线路有2条,老城內的地铁站点分布密度远高于老城的外围地区<sup>[4]</sup>。这样的总体布局一方面会加强区域间的联系,增强老城交通的便利优势,有利于老城的疏散;而另一方面,如在规划前期不做深入的科学研究,线路与站点规划布局处理不谨慎,将会加重老城的建设压力,加之老城地下文物丰富,目前地下勘察检测技术还不够成熟,许多地下文物理

藏区有待进一步挖掘,这种空前大规模的城市基础设施建设无疑会对地下文物埋藏区的保护造成无法弥补的损失。

### 3 矛盾产生机制的深层思考

#### 3.1 无法规避的大规模城市结构性调整

改革开放30多年来,南京已经实现了从工业化初期向工业化中期的历史性跨越,并正步入后工业化时代;已经完成了由温饱向全面小康的历史性跨越,并正向高水平小康社会和现代化迈进。在未来一段时期内,南京城市社会经济将进入产业布局、类型、结构的重构和转型的实质性实施阶段。为了实现城市的可持续发展,老城正在通过空间结构的重大调整开展大规模的旧城更新工程。必须认识到,与以往的旧城更新相比,这一时期南京的旧城更新无论在其性质、目标和内容上,还是在其方式、规模和速度上都发生了显著变化,对老城原有的城市景观和格局会产生巨大冲击,从而导致城市历史文化环境的保护问题变得错综复杂和日益严峻。

#### 3.2 老城兼具保护与发展的多重职能

南京都城建设的历史信息覆盖老城区大部分的空间,其历史悠久,是中国古代都城尤其是江南都城的杰作,是“十朝都会”和首批国家历史文化名城。从公元221年开始,南京的城市建设就集中在明代城墙围合的范围内,拥有丰富的历史遗存和信息,记录了城市历史演变、尤其是近现代历史演变的全过程。与此同时,南京老城仍然是城市中心所在地,长期建设形成的环境优势使得这一地区具有很强的吸引力,老城还将是今后一段时期城市建设的重点地区。此外,无论是从国家、区域、省的发展,还是从南京已有的影响力和自身的发展来分析,南京,这个国家重要的区域性中心城市的中心地位在未来必将进一步加强,这一发展趋势势必使老城承担更多的城市中心职能。

#### 3.3 疏散问题难以在短期内彻底解决

从国际历史城市的发展历程来看,大多数欧洲历史城市的保护与发展的矛盾是经过半个多世纪乃至更长期的不懈努力才得到较好的缓解。南京城市的疏散政策从20世纪90年代初期开始推行,2001年底正式确立了“一城三区”城市建设的总体战略构想<sup>[5]</sup>,主动跳出老城拓展新发展空间,这一疏散政策为缓解老城的矛盾起到了积极的作用。但同时也应看到,南京目前正处在矛盾众多的快速发展阶段,加之老城浓厚的历史文化氛围和良好的区位优势,旧城的中心聚集趋势仍在继续。因此,南京要在短期内解决其他国际历史城市经历很长一段时期才得以解决的问题仍然难以实现,它必然需要一个长期而艰巨的过程。

#### 3.4 实施保障制度的缺失与不足

南京目前的文物保护条例和规定多是对特定的历史文化专项和地区的保护提出的相应条例,是面对具体问题采取的具体措施,是面临突出问题时采取的临时单项立法,其在实际的管理过程中起到了积极的作用,但在对南京历史文化名城整体保护方面缺乏更为长远、全局性的法规条例,不利于南京历史文化名城保护的全面贯彻。此外,众多的城市历史文化资源由不同的行政部门管理,各行政部门之间条块分割,职权不清,多头管理使历史文化名城保护这一综合工程备受牵制,难以形成合力机制。再有,专家提出的保护建议和措施具有普遍性,但在如何解决公众的日常矛盾与问题上针对性不够,解决保护中的许多具体问题还需要大量后续工作,需要得到与其切身利益直接相关的公众的大力支持与参与,因此公众保护力量仍需要得到进一步高度重视。

## 4 总体战略层面的规划建议

#### 4.1 应高度重视古城保护的目标定位

对历史文化遗产进行不遗余力的保护

正成为世界历史性城市的共识,哪怕是留存价值不高的城市都在不断地寻找历史信息并制定有效措施倾注全力进行保护。南京是世界著名古都和国家级历史文化名城,不但拥有丰富的历史文化资源,而且现存的古城格局仍基本完整,长期处于快速城市化的发展阶段,尽管近年发展速度下降逐渐处于新常态,但是如对历史文化保护不予以高度重视或者措施不力,前面的发展惯性仍会对南京现存的古城格局和珍贵的城市历史文化资源保护产生巨大影响和冲击。因此,十分重要,应充分认识保护南京历史文化名城的重大历史意义、世界意义与社会意义,应坚持全面保护、整体保护和积极保护的原则,应正确处理南京历史文化名城保护与城市现代化建设的关系,将城市历史文化保护真正融入城市社会经济发展之中,保持南京历史文化名城的活力,使历史文化名城在保护中得以可持续发展。

#### 4.2 应全方位推行积极的旧城疏散政策

老城区的疏散是一个涉及全局并需要长期不断努力的工程,应遵循城市自身发展的客观规律,促进新区建设与历史城区保护的有机互动,从总体城市空间布局的角度缓解老城压力。应进一步深化“保老城、建新城”政策,在积极扶持新区建设的同时,采取控制老城发展的措施,为新区的完善和老城的疏散创造外部条件,以有效保护老城。具体而言,可将明外廓作为整体,以老城作为重心,形成围绕老城的河西、城南、钟山、城北四大单元,并根据各单元的具体情况分别制定相应的保护与发展策略。为此,建议加强老城内部人口和功能疏散,控制老城新增建设项目,缓解发展压力,提高老城进入门槛。与此同时,还可结合交通枢纽,培育多层次中心,控制老城中心扩张,扶持新区中心建设,积极培育多中心模式;建立老城保护的交通支持策略,均衡布局交通网络,避免老城进一步集聚,构建古城保护的绿色交通系统。

#### 4.3 应从实施层面加强古城格局的保护

城市格局保护与继承发展对城市固有特色的保护起着举足轻重的作用。近年来,由于经济的迅猛发展与大规模的旧城更新,尤其是高层建筑的建设,已使城市原有格局、肌理与尺度发生了重大改变,如不再有意识加以保护与控制,则会将老城改造得面目全非。南京古城格局的独特魄力在其富有特色的山川地势、顺应自然的布局形态、结构严谨的四重城廓、灵活有序的空间组织以及各综合要素有机融合谐调的整体感。针对南京老城中心高度集聚和高层巨型化现象的突出问题,近期保护工作的重点应按照总体城市设计和旧城的高度控制分区,严格控制高层与住宅建设量,尤其是控制重点地区城市轮廓线和视线景观,保护依托明城墙外围景观骨架,以及虎踞龙蟠的山川气势、历史轴线和河道水系构成的开敞空间系统。

#### 4.4 应进一步完善古城保护的保障机制

城市历史文化保护工作已不再仅仅是一个就保护谈保护、纯防御性的活动,亟

需走出专业部门、专家精英主宰的现状,应从纯技术层面转向宏观政策层面,建立由多部门、多学科以及广大市民共同参与的综合性机构,进一步完善与健全保护规划的合力机制,充分提高保护工作的社会性,制定科学、全面、综合的历史遗产保护政策。一方面应分层次制定保护条例,进一步加强历史文化保护制度建设,制定保护技术规范,深化完善历史文化街区保护的技术内容和标准;另一方面还需要制定保护的运作制度,如出台专门针对历史文化街区保护的实施建设规定,积极探索有利于历史文化保护的土运、拆迁制度,形成多层次的社会保护责任机制,以及建立多渠道的资金支撑体系等。

#### 参考文献:

- [1] 南京市规划设计研究院有限责任公司. 南京历史文化名城保护规划[Z]. 2002.
- [2] 刘青昊, 李建波. 关于衰败历史城区当代复兴的规划讨论——从南京老城南保护社会讨论事件说起[J]. 城市规划, 2011(04): 69-73.

- [3] 东南大学城市规划设计研究院. 南京历史文化名城保护定位、目标和战略研究[Z]. 2009.
- [4] 《南京交通发展白皮书》编制委员会. 南京交通发展白皮书[Z]. 2006.
- [5] 南京市规划局. 南京市城市总体规划(1991-2010)(2001年调整版)[Z]. 2001.

收稿日期: 2015-01-15  
(责任编辑: 苏小亨)