

上海历史风貌保护指南

(征询意见稿)

为深入贯彻落实习近平总书记关于加强城乡历史文化保护传承的一系列重要论述，依据国务院批复的《上海市城市总体规划（2017-2035年）》，按照中央办公厅、国务院办公厅《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》要求，以保护好、利用好、传承好上海城乡历史文化遗产为使命责任，制定本指南。

一、指导思想

全面贯彻党的二十大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，扎实践行“人民城市”重要理念，推动文化繁荣、建设文化强国、建设中华民族现代文明，坚定文化自信。

贯彻落实上海市委市政府有关历史风貌保护和城市更新工作要求，保护历史风貌，传承城市记忆，围绕城市核心功能，促进历史风貌保护与城市更新的有机融合。守正创新，坚持“在保护中发展，在发展中保护”，提升谋划、设计、建设实施和管理水平。

二、工作原则

一是坚持保护优先，彰显文脉。严格按照相关法律法规和保护规划要求，落实各项保护措施，全面保护好上海各历

史时期的历史文化遗产，最大限度延续城市文脉和特色风貌。

二是坚持规划引领、统筹谋划。加强上海历史文化名城、名镇、名村的整体保护，发挥规划引领作用，因地制宜，将历史风貌保护与城乡经济社会发展、生态文明建设相融合，坚持可持续发展理念，控制资源环境承载压力，促进历史风貌保护与城乡建设融合发展。

三是坚持合理利用、分类施策。处理好历史风貌保护与城市更新的关系。以价值评估为导向，统筹考虑整体功能布局和历史风貌特色，根据区域特点和发展需求合理确定保护利用方式，控制更新成本，提升空间效益，改善居民生活环境，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

三、适用范围

本指南适用于按照《上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例》(以下简称《风貌保护条例》)、《上海市文物保护条例》(以下简称《文物保护条例》)等法律法规及法定规划确定的历史风貌区、优秀历史建筑、建筑类不可移动文物、以及风貌建筑的保护更新规划建设管理工作。

经历史风貌区和优秀历史建筑保护专家委员会专题会议(以下简称历保专家委员会)认定具有保护价值的地区和建筑可以参照执行。

四、总体要求

全面彰显上海作为江南文化的传承创新和重要展现地，

海派文化发祥地和代表性城市，中国共产党诞生地、红色文化策源地的历史文化价值，系统性保护各类映射文化价值的保护要素。

（一）分区引导

上海城市历史风貌呈现多元的特征。对空间格局完整、风貌特色相近、发展脉络连续的历史风貌区及周边地区应开展整体风貌研究。针对中心城公共活动区、居住区、产业区及郊区城厢、集镇和传统村落等不同风貌特征，依据地区文化脉络、功能布局、空间格局、建筑特色等基因特质，因地制宜、差异化制定保护历史风貌的引导要求。

（二）分级保护

对建筑类不可移动文物和优秀历史建筑，应严格按照《文物保护条例》和《风貌保护条例》的要求实施保护管理。

风貌建筑是指本市具有一定建成历史，能够反映历史风貌、地方特色，对整体历史风貌形成具有价值和意义，尚未列入建筑类不可移动文物或者优秀历史建筑的建筑，包括目前保护规划中已经确定的保留历史建筑和一般历史建筑。

风貌建筑应结合城市更新单元规划实施方案、历史风貌区保护规划及控制性详细规划（以下简称“控详规划”）确定。

根据风貌建筑的历史价值、艺术价值、科学价值及完好程度，进行以下分级：

1.一级：建筑本体价值较高的，保留建筑的主要立面、屋面、有价值或特色的平面布局、结构体系、构件、内部装饰等保护要素，建筑外轮廓基本保持不变。

2.二级：建筑本体价值一般，但建筑风貌特征明显的，可保留建筑的主要立面、屋面、建筑体量、建筑风格、建筑材料和有价值的构件等保护要素。

3.三级：建筑本体价值一般，建筑风貌特征不明显，但所在建筑群肌理特征明显的，可保留建筑组群及其外部空间的肌理、形态、尺度、类型、组合关系等，保留建筑部分有价值的构件、保持原有建筑体量。

（三）分类施策

根据风貌建筑的分级保护要求，综合历史风貌评估、城市设计研究、建筑甄别评估及概念方案设计，经历保专家委员会论证后，在规划阶段中合理确定保护更新分类方式：

1.保护性修缮：经评估为一级的风貌建筑，采取原址保护修缮的方式。确因特殊情况无法原址保留的，经专家论证后可采取整体平移的方式实施保护。

2.保留性改造：经评估为二级的风貌建筑，原则采取原址保留方式，建筑的主要立面以及有价值的重要构件不得改变。建筑可局部进行改建或扩建。

3.恢复性修建：确因民生改善、公益性设施建设、功能提升、城市安全等因素难以通过保护性修缮、保留性改造实

施保护更新的二级风貌建筑，可进行恢复性修建，须保持原有建筑主要立面特征、空间尺度关系以及有价值的构件和要素。

4.肌理性延续：经评估为三级的风貌建筑，应保留有价值的构件或要素，延续建筑群肌理特征、建筑组合关系、空间尺度等。

（四）分阶段落实

历史风貌保护更新规划建设分为规划管理和实施建设两个阶段。

规划管理阶段，包括城市更新单元规划实施方案、历史风貌区保护规划和控详规划。规划阶段需开展历史风貌评估、建筑甄别评估、基于历史风貌保护的城市设计研究和建筑概念方案设计。重点关注整体空间格局、历史开放空间体系、建筑高度、建筑风貌特色、功能业态布局、安全韧性和非物质文化要素等方面，并将相关管理要求纳入法定规划。

实施建设阶段，需落实规划阶段的风貌保护要求，核提设计条件，深化细化保护方案设计，开展建筑要素勘察、建设工程方案设计，匹配适用的实施路径和配套政策，形成兼具风貌特质和时代特征的高品质建设工程设计方案。

五、规划管理阶段历史风貌保护的工作和要点

（一）历史风貌评估

全面评估规划范围内历史风貌资源和保护更新状况。分

析外部环境和发展形势，分析资源禀赋和本底条件，落实上位规划、衔接既有历史风貌区保护规划相关保护要求。梳理整体历史格局和历史风貌资源现状情况，包括各类历史文化资源的空间分布、保存状况和使用情况等，并对历史发展文脉和历史功能业态、民生状况、产权信息、更新实施意愿等开展专项评估，明确系统性的保护要求。

（二）城市设计研究

以保护历史风貌为目标开展城市设计研究。方案应基于历史风貌评估，明确风貌地区空间格局特色，提炼空间形制规则，建立整体空间格局管控体系，提出空间布局、功能提升、公共空间体系优化、民生改善、新旧风貌协调、历史风貌展示提升等方面的具体策略，并提炼规划控制要素。

（三）建筑甄别评估

衔接规划要求，对风貌建筑从历史文化、建筑风貌、建筑年代、建筑质量、完损状况、安全性、留存性等方面进行多维度的甄别评估，明确分级保护要求以及保护更新分类方式建议。

（四）建筑概念设计方案

衔接规划要求，根据城市设计研究结论，统筹考虑建筑风貌、城市景观、建筑功能、公共空间、交通组织等，形成建筑概念设计方案，并提炼管控、引导要求。开展交通影响评估、日照等专项分析，确保后续建设实施的可行性。

（五）规划实施完善

在城市更新单元范围内涉及控详规划、历史风貌区保护规划完善优化的，依据城市更新单元规划实施方案，同步开展控详规划和保护规划优化，统一纳入信息平台，指导后续建设项目审批管理。

（六）技术要点

1.保护整体历史空间格局

保护规划范围内整体历史空间格局特色，延续历史道路（街巷）与河网水系等骨架型空间结构要素；

明确需要整体保护肌理的区域范围，根据不同肌理的空间组合关系，提炼历史肌理类型，结合城市设计研究对不同肌理类型提出设计引导要求，鼓励采用恢复传统肌理和肌理织补等手法。

2.保护历史开放空间体系

保护风貌地区内富有魅力、活力多样的历史开放空间体系。中心城历史风貌区重点保护林荫道、历史公园、广场、街头绿地等要素。郊区历史风貌区重点保护河道、古典园林、镇村特色公共活动空间，及“田水林宅”共生的郊野景观。

加强对历史环境的设计引导。保护活力多元、尺度宜人的各类历史风貌界面。积极推动历史街道和弄巷的开放，营造富有活力的“背街”体系。

3.加强风貌地区建筑高度控制

提出风貌地区高度整体控制要求，加强对集聚连绵、风貌特色鲜明区域的高度管控。

加强视线管理引导，保护历史的城市天际线和重要历史景观界面，针对重要开放空间、建筑的重点保护立面、重要历史园林等需实施视线管理的区域，确定视点、视廊等高度管控要求。

4.保护建筑风貌特色

提取体现规划范围内历史风貌特征的建筑单体与群落类型。结合功能更新需求，对公共、居住、工业等不同类型的建筑，提出差异化的保护利用引导要求。

5.开展风貌地区功能业态引导

延续风貌地区历史上重要的公共活动空间、功能集聚区和功能业态，传承场所记忆和地区烟火气。改善民生品质，提升居住环境，完善公共服务设施配套。

提倡用地和建筑功能的弹性管控，提出不同类型建筑活化利用导向。

6.提升风貌地区的安全韧性

改善风貌地区人行和车行的交通流线组织，优化静态交通组织体系。

加强地下空间的合理复合利用。

探索安全有效、弹性适应、对历史风貌影响最小的基础

设施和防灾应急体系建设。

7. 保护非物质文化要素

梳理规划范围内历史文化脉络，挖掘重要名称、重要人物、重要事件发生地、传统习俗、品牌与老字号等非物质文化要素，传承场所精神。针对非物质文化要素以及空间载体提出保护和活化利用要求。

六、实施建设阶段历史风貌保护的工作和要点

（一）设计条件阶段

落实规划阶段管理要求，在设计条件阶段（包含规划土地意见书阶段及土地出让合同阶段），明确约定建筑类不可移动文物、优秀历史建筑、风貌建筑等各级各类保护保留对象、风貌建筑分级保护要求及保护更新分类方式等历史风貌保护有关要求，提出保护全生命周期管理要求。

（二）建设工程方案设计

落实设计条件阶段保护要求。对建筑类不可移动文物、优秀历史建筑和风貌建筑按照分类保护更新方式进行保护修缮和保护更新设计，延续建筑风貌特色，注重建设中的新老建筑风貌协调。提倡采用创新性的保护设计手法，开展风貌建筑适应性改造与利用。

（三）规划许可施工图设计

落实工程设计方案阶段保护要求。在建设工程规划许可阶段，根据审定的设计方案，在施工图阶段明确需要保护保

留的要素、落实具体的保留更新技术措施。

（四）技术要点

1、空间肌理设计

落实规划阶段的保护要求，传承延续历史空间结构、序列和开放空间体系。

分析提取风貌地区的组团肌理类型和特点，结合原地块肌理类型和组合关系进行肌理设计。

2、沿街重要历史风貌界面设计

延续街道历史界面的风貌特征和建筑形式，保护历史界面的多样性，延续历史界面建筑高度、天际线、主要出入口位置与形式等历史风貌特征。

分析提取历史街道和巷弄的断面特征，重点关注道路宽度与沿街建筑高度的比例、沿街建筑的贴线与空间形态特征等，保护和延续街道特色。

3、建筑要素勘察

针对风貌建筑开展建筑要素勘察，通过采取现场查勘、构造分析、材料检测等具体措施，结合历史图纸、影像等历史资料，进行详细勘察和测绘建档，形成需要保护保留的构件及材料等要素清单，并明确原物保留、样本保留、图样保留等保留更新技术措施。

4、建筑设计

对经要素勘察确定为有价值的特色装饰构件和材料，在

保证安全和材料性能的基础上，鼓励原位复用。

延续第五立面的形式、材质、色彩等，采用恢复性修建和肌理性延续方式实施保护的，可采用与历史风貌协调的新材料。

对无风貌特征的建筑和部位，可结合功能需求进行改建和新建，改建、新建部分应与历史风貌相协调。

5、环境设计

保护项目范围内的历史景观环境，保护场地内古树名木、界碑、古井等有特色的环境景观要素。对于已经消失、但在城市空间中尚留印记的水系、故道等要素，可结合景观设计予以展示和纪念，延续城市记忆。

七、管理机制支撑

（一）部门管理职责

市规划资源主管部门负责本市历史风貌保护的规划与设计管理。

市房屋主管部门负责本市优秀历史建筑保护管理，建设工程规划建设管理中涉及实施保护性修缮的风貌建筑的修缮管理。

市文物主管部门负责本市不可移动文物的管理。

区人民政府是推进本行政区内历史风貌保护工作的责任主体，负责提出并落实历史风貌保护范围内居民生活条件的改善措施，组织开展历史风貌评估、建筑甄别评估和要素

勘察等工作，并定期评估历史风貌保护项目的实施情况，督促保护项目建设实施。

（二）加强历保专家委员会支撑作用

充分发挥历保专家委员会在规划编制和项目建设工程方案设计、分级保护要求和分类保护更新方式确定和调整等事项的辅助决策及咨询作用。

对重点历史风貌区或重点风貌保护项目，探索建立责任专家组机制，对项目进行全生命周期的指导、咨询和监督。

（三）综合破解技术瓶颈

因历史风貌保护、延续城市空间肌理需要，在满足消防、安全等要求的前提下，经历保专家委员会论证，建筑间距、退让、面宽、密度、绿地率等指标可以按照原历史空间格局控制。因保护历史风貌需要而无法达到规定的消防标准的，由建设单位根据建设项目编制相应的防火安全措施，经消防管理部门和规划管理部门组织论证。

建筑保护更新要求与其他现行规范或标准存在冲突的，包括日照、抗震、节能与可再生能源、装配式、人防、停车场（库）设施等，责任建筑师团队可协助主管部门提出综合技术解决方案，经历保专家委员会论证后，可按照技术方案执行。

（四）强化全生命周期管理

各区政府应将历史风貌保护要求纳入土地出让条件，提

出全生命周期保护管理要求，进一步明确具体保护保留对象和保护要求，以及工程建设品质标准、修缮维护、日常运营等方面要求，加强风貌保护项目的全过程跟踪和管理。

针对确定为恢复性修建、肌理性延续的风貌建筑，可由区政府指定部门按照相关管理要求进行保护性卸解，并落实施工安全及保护保留相关措施。

（五）推动社会多方参与

着力推动多方参与、凝聚共识，鼓励各方主体在风貌保护及城市更新各环节发挥积极作用。明确所有权人、使用人和监管人的保护责任和权益，严格落实保护管理要求。积极探索多模式的历史风貌保护更新实施路径。

（六）加强教育培训

加强专业队伍建设，建设历史风貌保护相关专业智库。主管部门定期组织规划、建筑技术人员和各级保护管理人员开展保护法规、风貌保护等专业培训和宣传教育工作，提升整个行业的理论、实践、技术水平。

（七）强化考核奖惩

加强对历史风貌保护相关责任主体的考核和奖惩。将历史风貌保护工作情况纳入区人民政府，以及市级管理部门对区对应管理部门的年度考评。

研究设立历史风貌保护相关规划、设计、咨询、建设等方面的优秀单位和个人名单；对在历史风貌保护工作中做出

突出贡献的单位和个人，按照有关规定予以表彰、奖励。

擅自拆除风貌建筑的，应当进行原貌复建，并在建设项目新建建筑面积中扣除擅自拆除部分的建筑面积、扣减相应的开发容量，或者根据方案布局需求，将擅自拆除部分相等的用地面积用于新增公共空间、公共绿地或公益性设施等。