

新加坡历史保护导则对广州老城区开发控制的启示

吴若晖

广州市城市规划勘测设计研究院

摘要：广州是我国首批历史文化名城之一，在城市现代化发展中应平衡好老城区保护性开发利用。新加坡历史保护导则（Conservation Guidelines）在多年的修订中形成了成熟的城市历史建筑保护的技术指南，使得新加坡城市在快速现代化发展下仍保留着大量的建筑遗产，形成具有特色的历史风貌。新加坡与广州在历史建筑方面有着相似的文化来源，其在历史建筑保护控制方面的经验能给广州老城区提供借鉴。本文通过介绍新加坡历史保护导则的内容，挖掘其特点，并以此为经验总结对广州市老城区开发控制的启示。

关键词：新加坡；城市设计导则；历史保护；广州老城区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.003

引言

广州历史城区中留存类型众多的历史建筑，在城市现代化发展中需注重历史资源的保护与发展。2018年，总书记在广东视察对广州提出了“老城市新活力”的发展要求，提倡多采用微改造这种“绣花”功夫，注重文明传承、文化延续，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。广州市是我国第一批历史文化名城，历史保护工作在我国较早实践，但仍然存在一些问题。首先，历史街区偏重局部修复，整体不足。在重要地段的历史建筑得到重点修缮，但处于边缘地区的历史建筑则破败老旧，体现出参差不齐的是修缮水平。其次是激励机制缺失。历史建筑修缮成本较高，且缺乏技术指导，使得保护动力不足而消极对待^[1]。此外，对于历史建筑保护的宣传引导和公众参与工作仍需加强。

新加坡这座城市虽建国时间较短，在城市发展中也经历了保护意识缺失到重新重视的过程，如今城市中留存了大量的历史建筑遗产，其在城市开发控制与城市历史保护方面具有先进的建设经验值得我们借鉴。本文在梳理新加坡城市规划体系的基础上，对新加坡历史保护导则进行分析研究，并对其开发建设的特点进行总结，由此提出广州市老城区保护性开发的建议。

一、新加坡城市规划与设计控制导则概述

（一）城市规划行政体系

新加坡国家发展部是新加坡政府制定和实施有关土地利用规划和基础设施建设政策的部门，职能涵盖了土地利用规划、市区重建和历史建筑保护、公共住房建造等，下设市区重建局、建屋发展局、古迹保存局等多个部门和法定机构。市区重建局是负责新加坡规划和文物保护的法定机构，下设多个职能部门，涵盖战略规划、城市设计与历史保护规划、城市开发控制等（图1）^[2]。市区重建局通过与古迹保护局和建屋发展局等相关部门联手合作，以确保规划涉及的各个方面都能受到更准确、更专业的考量^[3]。古迹保护局是新闻、通讯

及艺术部下属管辖的法定机构，负责古迹修复、保存古迹资料数据。建屋发展局则负责国家公共房屋建设与管理，对从保留区中迁出的市民给予住房方面的帮助。

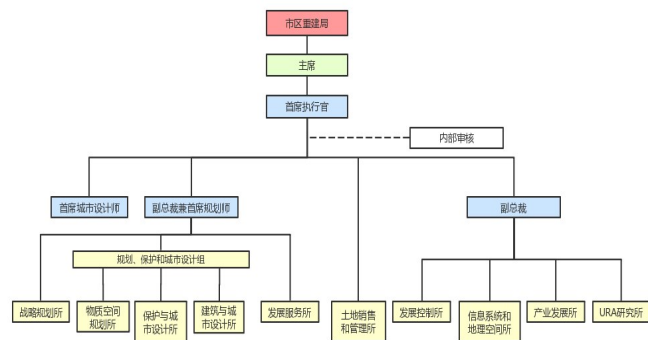


图1 市区重建局的组织架构图

来源：新加坡市区重建局网站<https://www.ura.gov.sg/Corporate/Guidelines/Conservation>

（二）城市规划运作体系

新加坡的城市规划采用两级层次，分别是战略性的概念规划和实施性的总体规划，其中总体规划包含了更加详细的开发指导规划。

概念规划是一种宏观层面的战略性的土地使用和交通规划，指导新加坡未来40-50年的发展^[4]。总体规划是将概念规划的宏观战略转化为指导土地和经济发展的详细计划，为城市的开发控制制定详细指标，如地块用途，容积率等，作为许可的法定依据。在20世纪90年代中期，逐步成熟的且更具前瞻性的开发指导计划（DGPs）将新加坡划为5个规划区域，细分为55个规划分区，并对分区编制开发指导细则，涵盖用途区划、交通组织、环境改善、步行和开敞空间体系、历史保护和旧区改造等方面^[5]。DGPs的内容逐渐成了总体规划的成果形式。

（三）融入规划体系的设计控制导则

在新加坡的规划体系中，设计控制导则与总体规划有着良好衔接，使开发控制与设计控制融为一体^[6]，1971年的概念规划奠定了城市形态结构，提出要为一亩开放空间制定详细城市设计^[7]。总体规划包含传统区划的控制和特殊区域的详细控制，一般由住宅规划、建筑高度规划、街区城市设计、保护区保护建筑规划组成。城市设计导则作为技术管理规定，纳入了土地出让条件。

二、新加坡历史保护导则

（一）保护历史简述

新加坡在历史发展中留下了大量的具有东西文化交融特色的建筑和街区，其城市遗产保护思想可以分为三个阶段。

思想萌芽期（1965-1980）。城市高速发展中大拆

大建行为愈演愈烈，使新加坡政府开始对城市遗产有所关注，成立市区重建局，古迹保护委员会等重要专业机构，这个时期的建筑保护主要针对单体建筑的保护更新，还缺乏片区的整体的考量^[8]。

快速发展期（1980-1990）。80年代以来受经济衰退的影响新加坡开始反思城市重建中的大拆大建行为。1986年是新加坡市区重建局公布了城市保护总体规划，划定了10个保护区，超过3200幢建筑物在宪报刊登保护^[9]，并在城市保护总体规划中针对不同类型的保护建筑制定不同保护要求的导则。

精致发展时期（1990s至今）。保护工作经历了前20年的发展，在保护数量方面已基本得到保障，在保护要求和标准上也更加精细化管理。

（二）保护原则

新加坡城市遗产保护遵循“3R”原则，即最大保留（Retention），敏感修复（Restoration）和细致修补（Repair）。规定业主，建筑师，工程师和开发商应该尝试在他们的保护项目中遵守“3R”原则，以此指导保护建筑的修复质量^[10]（图2）。



图2 尼道尔9号的平房立面更新前后

来源：新加坡市区重建局网站<https://www.ura.gov.sg/Corporate/Guidelines/Conservation>

（三）保护导则内容

新加坡保护性导则经过不断地修订，成功指导历史保护区的设计控制，至今已有超过7,000座建筑物得到保护。保护区内的工程开发建设主体应遵守保护导则及具体立面修复导则，并且需要获得保护许可。保护导则内容包括五个章节：第一章概述，是对店屋和平房进行历史研究并确定各自关键性保护要素；第二章控制指标与修复导则，划定四类保护区，并确定各自的指标要求和修复指南；第三章建立建筑围层控制导则；第四章建立标识导则；第五章附录。

1. 保护类型与保护要素

新加坡保护区分为历史街区、居住性历史街区、二级居住区和平房四个类型，每个类型的保护指南各不相同。历史街区是城市中最古老的地区，主要为二至三层的店屋。导则明确店屋结构中的关键要素，并对其构造进行详细说明，力求完整保留并仔细修复。居住性历史街区是靠近市中心的居住性历史街区，以居住这一单一

功能为主，更具私密性。二级居住区的建筑大部分形成于1900年代至1960年代之间，位于远离拥挤市中心的边缘。平房大部分是在二战之前建造的独立住宅，保护弹性较大，业主可以根据自身需求进行兴建或改建。

2. 控制指标及修复指南

针对四种类型保护区制定相应的控制标准。历史街区的建筑高度完全控制在原始高度，容积率需符合总体规划中的规定，并分级划定历史保护区内不可准入建筑用途，对于保护区内业态的控制详细且严格。居住性历史街区的建筑用途提倡以居住为主，需传统街道格局，并满足现代生活需要，建筑后侧可延伸建设不超过原始高度的空间。二级居住区重点保留历史街景的风貌，建筑后侧新扩展的允许高度应符合相应的开发控制导则，如芽笼保护区新拓展的建筑高度需同时满足保护导则和城市设计导则规定。平房区内的建筑高度遵循总体规划要求，业主可以选择保护整栋建筑或者只保护主楼，保证建筑主体可见性前提下在空余空间进行新建或扩建，采取连接结构以免破坏保护建筑墙体。

修复指南遵循“3R”保护原则规定了店屋和平房所有关键要素的具体做法，涵盖设计、位置和材料。若要更换历史建筑的部件，业主应按照原始设计和材料向URA申请一对一更换许可，力求新添加的部件不得严重影响建筑物的固有特性。

3. 建筑围层控制

对于保护区内保护建筑物之间或附近、保护街区内的独立用地等未指定用于保护的空地和建筑物，可以根据导则进行重新开发。围层区的建筑除了遵循总体规划的用地性质要求外，还应与保护导则的历史街区要求相结合，核心区内建筑一层必须用于激发活动的用途。控制指南的目标是确保新建筑物继续尊重历史地区的总体规模和特征，保持现有街道的特征，例如提供有盖人行道和街景的连续性。在相邻历史建筑位置建设需要专业工程师参与，评估并确保历史建筑的结构稳定性不受新建建筑影响。新建建筑的材料可以有所不同，但高度受到历史街区的严格控制。

4. 标识导则

历史街区的建筑标识不仅用于识别和命名场所，还能够增添文化特色。导则中对于标识也有详细规定，对于传统标识明确保留具有重要意义的元素，例如柱子，横梁，带状饰物 and 山形墙上的浮雕标志，并且对标识所在的前院、立面、山墙和后院位置进行说明和图示。

5. 激励政策

由于保护规划中近75%的保护建筑属于私有，1991年市区重建局又颁布了“私人业主自发保护计划”^[8]，鼓励私人业主参与历史建筑保护。于1995年开始设立建筑遗产奖（AHA），表彰业主，建筑师，工程师，承包商和保护专家对历史建筑保护做出的贡献^[11]。此外还成立保护咨询委员会，以及对自愿进行建筑修复的业主给予豁免开发费的奖励。

三、新加坡历史保护导则的特点和作用

（一）类型化分级保护、精细化要素保护

新加坡对历史遗产的保护，在类型学研究的基础上

进行保护区的划分,并分别制定差异化的保护策略与开发指标,更有针对性的对保护区进行量身定制保护标准。新加坡的历史建筑保护不仅局限于保护建筑单体,也有建筑群体的保护,其中包括了大量的传统住宅和居住区。这表明新加坡对传统民居保护的重视,也加强历史保护思想在市民中的普及。此外,对于建筑保护通过精细化的提取关键性历史信息,明确具体保护的建筑构成要素,并对修复技术严格要求使用原材料,从建筑内外细节上恢复整体的历史风貌。

(二) 刚柔并济的管制方式

实施过程是城市设计与开发力量直接交锋的阶段,新加坡对两种力量所持态度表现为历史本体具有较强的刚性,对于本体之外的特定问题具有弹性^[12]。对历史本体采取设计材料和施工作业法标准化的刚性保护中,同时对于商业创意的开发有更多的弹性空间。如在历史空间新增坡屋顶商业建筑,增加有玻璃顶的公共广场,在历史街区搭建伞形降温雨棚。弹性的控制促成新旧融合但不对立,因此成就了“中国广场”、“克拉码头”在历史地段商业开发的成功(Wei, 2007)^[12]。

(三) 多样的公众参与促进方式

新加坡历史保护的成功还取决于其有效的公众参与机制。形式上,保护性导则内容框架清晰,图文并茂地表达开发控制意图,并且通过网络公开、展览、出版物等方式与公众和开发商交流,反馈完善后续规划修订。政策上,推行数项措施,如成立保护咨询委员会,由不同背景的人组成,在保护方面提取多方意见;政府通过咨询多方相关群体后,才修订新的保护导则;对自愿进行建筑修复的业主给予豁免开发费的奖励;设立建筑遗产奖,表彰业主和开发商等对历史建筑保护做出的贡献,其评价标准既要求优质修复,也考虑新元素的创意效果。

(四) 政府主导的分工协作机制

新加坡在历史保护工作中形成了以市区重建局主导,古迹保护和建屋发展局积极配合的工作机制。保护性导则制定后通过政府公告发布,其内容将成为城市开发控制的条件,所有私人开发都必须通过开发控制程序获得规划准证后方能实施^[12]。虽然制定的保护导则、技术标准等内容绝大部分都信息公开,但并不意味着对开发活动的许可性事先约定,开发控制部门还可以附加其他条件,意味着新加坡的规划主管部门始终具有规划主导权。

四、新加坡历史保护导则对于广州老城区的启示

(一) 建立精细化的要素保护指引

广州已形成历史城区连片保护,街区保护、建筑单体保护的意识,并提出实施的措施类型,但是未对建筑具体的修缮方法,开发容许程度,业态准入做更详细的制定。因此,广州历史文化保护工作应该往更加精细化控制方向发展,分级分类分要素提出保护指引,通过详细的指标控制和修缮技术指引,形成历史保护区开发建设的控制条件,避免依据不足造成历史建筑破坏。

(二) 加强控制导则与相关规划衔接

我国城市设计导则的法定效力需借法定规划得到落

实,因此应将保护控制体系融入规划体系当中,如在战略性的国土空间规划中明确不同等级类型的历史文化保护区范围线,在详细规划中将保护控制要求作为开发许可的条件,并关联城市设计导则的指导作用,强化上层规划与建设控制环节之间的衔接。

(三) 搭建协同机制促进多部门合作

城市历史保护是一项系统性、专业性、社会性的复杂工程,涉及部门工作繁杂交织,工作中容易出现权责不清部门扯皮导致效率低下的问题。因此需合理界定各部门之间职责边界,并建立多部门信息共享的服务平台,明确牵头部门,加强横向协调机制。

(四) 鼓励多渠道汇集各界力量

通过举办历史文化展览宣传普及保护知识,做好网络平台信息公开交流;举行历史保护地区设计竞赛,广泛征集设计力量为历史文化保护建言献策;实行多种激励政策,鼓励私人业主、开发者自发参与到保护工作中。由此实现历史资源原真性保护,创新性发展。

参考文献

- [1]新快报.12村民上书反对自家列入历史建筑[EB/OL].<https://m-news.artron.net/20130925/n513431.html>
- [2]立法会秘书处资料研究.新加坡的文物建筑保护政策[Z].2008-9-29.
- [3]黄继英,黄琪芸.新加坡城市规划体系与特点[J].城市交通,2009,7(6):45-49.
- [4]URA Singapore. Concept-Plan[EB/OL].<https://www.ura.gov.sg/Corporate/Planning/Concept-Plan/Land-Use-Plan>.
- [5]艾伯亭,邹哲.新加坡城市规划体系及其经验借鉴[J].城市,2008(4).
- [6]陈可石,傅一程.新加坡城市设计导则对我国设计控制的启示[J].现代城市研究,2013(12):42-48.
- [7]C. Abrams. SKobe, O. K oenigsberger. Growth and Urban Renewal in Singapore[M]. Report Prepared for the Government of Singapore, 1963. 67-68.
- [8]王才强,沙永杰,等.新加坡的城市规划与发展[J].上海城市规划,2012(3):136-143.
- [9]黄科宏.新加坡的城市保护[J].国际城市规划,2001(4):14-16.
- [10]姜耀明.新加坡牛车水历史保护区保护规划策略研究[A].中国城市规划学会.城市时代,协同规划——2013中国城市规划年会论文集(11-文化遗产保护与城市更新)[C].中国城市规划学会:中国城市规划学会,2013:13.
- [11]URA. Singapore. Architectural-Heritage-Season[EB/OL].<https://www.ura.gov.sg/Corporate/Get-Involved/Conserve-Built-Heritage/Architectural-Heritage-Season>.
- [12]陈晓东.面对开发的城市设计——新加坡中国广场城市设计案例及其启示[J].现代城市研究,2015(11):20-26.