



## 护其貌 美其颜 扬其韵 铸其魂

### ——扬州文化名城保护利用密码

□ 张孔生 王槐艾



扬州地标性建筑文昌阁

## 保护：用规划制度守住历史记忆

在历史文化名城保护工作中，扬州始终坚持规划先行、制度保障，积极组织编制各类保护与传承规划，先后编制5轮城市总体规划，并用“条例”刚性约束守住历史记忆。

1949年1月25日扬州城解放，2月10日，扬州市军事管制委员会发布关于保护名胜古迹和图书文物的“一号通令”。1957年，扬州在同济大学建筑系师生的协助下，在江苏省内率先制定第一个城市总体规划，确定城市文教性质和产业布局，为扬州历史文化名城保护奠定了坚实基础。1982年，扬州荣膺国家历史文化名城后，在杨廷宝、童隽等专家的指导下，首次在城市总体规划(1982—2000)中，明确扬州城市性质为历史文化名城和具有传统特色的旅游城市。

1990年，扬州开始编制第二轮城市总体规划(1996—2010)，提出“保护古城”和跳出古城、建设新城的“西进南下”的城市发展战略，制定历史文化名城保护专项规划，明确十处历史文化保护区和一批重点文物保护单位。

2002年，扬州开展第三轮城市总体规划(2002—2020)的修编工作，再次专门修编历史文化名城保护专项规划，强调重点保护老城区的传统格局、历史街区和文物保护单位，严格控制老城区建筑高度和色彩。十处保护区调整为六个历史街区和一处重点文物埋藏区。

2015年扬州市制定第四轮城市总体规划(2011—2020)，进一步强化名城战略，结合市文物部门组织编制的《扬州城遗址(隋至宋)保护规划》，对历史文化遗产及历史文化名城保护思路进行拓展，提出历史城市的概念。2017年颁布实施扬州首部实体性地方法规《扬州古城保护条例》。

2018年，扬州着手编制第五轮城市总体规划，在历史文化名城保护规划中重点保护市域范围内2个国家级历史文化名城和2个中国历史文化名镇，形成“一带、四区、多点”的历史文化资源保护框架，通过对城市历史文化资源全面和系统的保护，充分展现扬州历史文化名城的历史脉络和景观风貌。

前不久，扬州又出台《扬州历史文化名城保护和有机更新总体规划》及八项专题行动方案。按照保护更新体系和重点，分系统分领域确定了8个专题行动方案。其中首个专题行动方案即是《历史文化保护传承规划体系构建行动方案》。

扬州始终坚持全面保护，将保护的范畴从单体文物建筑、历史街区向整个城区、市域范围不断延伸拓展，不仅保护好有形的物质文化遗

产，而且传承利用好无形的非物质文化遗产，逐步形成较为完整的历史文化名城保护体系。

在保护利用过程中，不管形势如何发展变化，扬州上下始终坚持审慎更新，坚决做到保护古城的历史街巷体系、建筑风貌、古宅名园、古城遗址、非物质文化遗产，不大拆大建、不破坏街巷体系、不破坏居民生态、不破坏历史文脉、不破坏建筑风貌，较好地保留了脉络清晰的古城遗址、风貌完好的历史街区、特色明显的街巷格局和延续至今的民居建筑。

“扬州不仅高标准、严要求地编制众多的名城保护规划，而且严格执行各项规划，有效推进扬州的历史文化名城保护和有机更新工作。”扬州名城保护专家介绍，扬州在历史文化名城项目方案报批中严格审查，召开专家会、办公会、规委会等会议进行决策，有些重大规划项目提交人大审议，一经批准，任何人不得随意调整。

瘦西湖是扬州的城市名片，更是扬州历史文化保护的重中之重。40年来，扬州始终坚持“科学规划、统一管理、严格保护、永续利用”的工作方针，提高景区环境建设。40年来坚持通过“放气球”这一简单有效的方法，较好地保存了历史环境不为现代化建设所扰，保证瘦西湖核心景区的视觉纯粹性、风景名胜区的视觉完整性和历史城区的视觉和谐性。从保护规划编制、政策制定、建设方案确定到项目具体实施的全过程中，充分调动各部门和各级政府的积极性，邀请专家学者和市民代表积极参与、建言献策。特别是不断创新公众参与的方式，扩大公众参与范围，通过各种途径的广泛宣传，提高全社会对古城保护工作重要性的认识，营造了政府与广大市民良好互动的氛围，确保各项规划得到合理施行。

今年是国家建立历史文化名城保护制度40周年，也是扬州被国务院公布为首批国家历史文化名城40周年。40年来，特别是党的十八大以来，按照“把扬州建设成为古代文明与现代文明交相辉映的名城”的要求，扬州坚持“护其貌、美其颜、扬其韵、铸其魂”的文化名城保护利用总思路，在名城保护规划体系编制、大遗址发掘与展示、保护机构创新、保护法规立法、各类文保建筑修缮利用、历史街区人居环境改善和传统街巷微更新等方面，走在了全国历史文化名城保护的前列。

2020年11月，习近平总书记视察扬州时称赞“扬州是个好地方，依水而建、缘水而兴、因水而美，是国家重要历史文化名城，特别是文明、文化、历史古城，在全国都很有分量”。40年的历程，扬州成功走出了一条历史文化名城保护利用的传承创新之路。

## 利用：用创新理念活化历史遗存

东关街、东圈门是扬州古城的核心，也是保护利用的重点。从2007年下半年开始，扬州按照“整体控制、积极保护、合理保留、全面改善”的原则，以“建设精致城市，提升城市品质”为目标，以“双东”历史文化街区为重点，全面实施了基础设施改造、沿街风貌整治、名人故居修缮等工程，重点打造李长乐故居、逸圃、街南书屋、冬菜园、壶园、武当行宫等“一线十景”，形成了“吃、住、行、游、购、娱”全产业链，游客在这里可以体验扬州“十里长街市井连”的胜景。如今，东关街成为全国游客的网红打卡地，年营业收入达6亿元，解决各类社会就业2500人次，利税2000多万元，“双东”街区成为扬州古城保护利用的典范之作。

在扬州，历届政府都在用创新的理念做好文化遗存的活化利用工作，努力让古城灵动起来，让古城人民生活水平得到改善。

近700米长的仁丰里街区采用不同于以往的保护利用方式——微更新改造。坚持“小地块、渐进式、微更新、重文旅、可持续”的发展思路，摒弃过去的“全面开花、大拆大建”模式，而是因地制宜，在最大程度保留古街原貌的基础上，鼓励居民参与更新改造，自下而上，不破坏古城街巷肌理，

不动迁原住民，在对危房、路面、墙面进行修缮的同时，几乎保留还原了仁丰里的本来面貌。实施产权置换就置换、不能置换就租用的方式，大力发展文化创意产业。众多文化产业项目的落户，让仁丰里透出了浓浓的“文化味”。

今年中秋，一场被列为江苏省非遗项目的扬州市民拜月活动活动在仁丰里历史文化街区举行，一尊香炉、两支红烛、三只爵杯、四角菱、五仁月饼、子孙藕、红石榴、九层糖饼，在琴瑟交鸣中，市民和游客们身穿汉服唐装，诵读拜月祭文、焚烧祝文和月光纸，集体拜月，最后将象征和团圆的拜月供品切分开送给大家，寓意人间祈愿将由月神给予圆满。

在元宵、端午、七夕等中国传统节日，仁丰里历史文化街区的市民都会自发举行活动，即使在平常的日子，也会有身着汉服唐装的游客在这里逛集市、尝美食、看表演，他们有的在街边观赏宋制婚礼秀，有的到格桑花茶吧小坐，有的参观古琴制作。仁丰里街区的文创小店主动联手，通过学、品、游、购、娱的形式，激发古城文旅消费新热点，成为扬州古城里一处浪漫的打卡地。

仁丰里历史文化街区因弘扬传统文化而热闹非常，吸引了国内众多媒体的关注，



东关街街区

千年小巷火爆“出圈”。可几年前，仁丰里却是藏在深闺人不知。这种喜人变化的背后，是扬州在名城保护中，创新思路，在不同时期创新探索不同模式，推进扬州名城保护更新工作的一个缩影。

政府居民共同出资是扬州保护利用历史文化街区的又一创新之举。彩衣街原来是一条与东关街紧紧相连的小街巷，政府投资改造东关街以后，这里的居民改造利用的愿望十分强烈。为调动居民参与古城保护利用的积极性，扬州市政府创新思路，采用“政府和居民共同出资，进行修缮，让居民自由经营”的模式，在政府少投入多就业增税源的情况下，居民改善居住和经营环境。现在这里已经成为扬州小吃一条街，全国各地的小吃在这里汇聚，维扬菜肴和各式小吃更是让世界各地的游客流连忘返。

多年来，扬州先后探索了以东关街为代表的“政府主导、国企运作”、以南河下为代表的“市直部门、区政府合作”、以仁丰里为代表的“政府引导、居民参与”等多元参与的有机更新模式，对明清历史城区的重点街区进行改造和利用。去年3月，东关街和仁丰里2个历史文化街区分别入选住建部历史文化保护与传承示范案例，仁丰里还获得中国建筑学会的遗产保护一等奖。

## 密码：始终坚持人民为中心

以人民为中心，是扬州名城保护利用的密码所在。2003年3月，扬州市人大将审议老城区街坊控制性详细规划列入常委会重要审议议题。历经3年，经过广泛听取市民意见，扬州老城区12个街坊的控制性详细规划终于全部编制完成并获市人大常委会审议通过，一幅完整的扬州古城保护工作蓝图从此诞生。

同时，扬州市人大强化《古城条例》的实施，推动实现相关立法、执法、司法、守法、普法在古城保护中更加协调一致，以市民广泛理解和全员参与为标志，有力有序推进名城保护和有机更新，让千年古城在新时代焕发新的生机与活力，让扬州历史古城在全国更有分量。

皮市街是扬州历史文化名城发展变迁的见证者之一，也是扬州以人民为中心做好名城保护与利用工作的密码所在。皮市街改造之初，当地政府广泛听取沿街居民的意见建议，对沿街经营的客户无论是经营品种还是门面设计，都不搞统一模式，允许个性发展，只要符合古城风貌。同时，政府通过举办咖啡文化节、动漫节和非遗游园会等特色活动强化示范引领，加强非遗文创产业集聚，让街区的文物古迹、名人文化、民俗风情等转化为扬州文化鲜明标识，使历史文化街区有说头、有看头、有玩头、有赚头。

如今，全长700多米的皮市街上，市井烟火气浓厚，休闲文艺范十足。店家多为自带流量的网红商户，形成皮市街的独特个性。徜徉在古朴的皮市街区，扑面而来的是混合着咖啡、火锅和火药的香气，映入眼帘的是书吧、文创、动漫的“文艺范”。各类小店带火历史文化街区，也不经间“唤



身穿汉服的婆婆少女徜徉在皮市街



仁丰里街区

醒”古城，更让运河文化融入人们的生活。悠悠古运河，让皮市街多了一种焕发新生的可能。一条街助力古城传统文化的复兴，助力“大运河文化带”建设，也提升了百姓的获得感、幸福感。美在镜头、甜在舌尖、暖在心头，皮市街成为“让古运河重生”的有效实践，也成为运河文化在城市传播的生动范例。不少外地游客盛赞：“扬州城真是一个让人记得住乡愁的好地方”。

“乡愁是对童年、对故乡的留恋，是过去生活过的历史场景留下的深刻记忆。干城一面的城市没有记忆。”专家们介绍说，扬州历届党委政府按照人民的意愿，坚持古城保护利用的人民性，让人民真正成为古城的主人。扬州古城保护利用的密码，也赢得了国家历史文化名城研究中心主任阮仪三等专家的称赞，在谈及古城保护时，阮仪三等经常提到扬州古城保护的成功案例，扬州顺应民间对于老城小巷的乡情依恋，在相关的法规约束下，采用政府补贴和居民参与相结合的方法，在老城改造中起到“四两拨千斤”的作用。他认为扬州古城

保护在全国来说是做得比较好的，值得探究与借鉴。

“扬州在名城保护中，始终坚持民生为本，把改善居民居住条件、提高居民生活品质作为根本追求，让名城保护利用惠及扬州千万百姓。”扬州最近10年持续投入40多亿元用于历史城区的保护改善，每年从全市土地出让金中提取2%的资金支持名城保护。通过实施“八老”改造、“一水一电一消防”基础设施提升工程、传统民居修缮工程等，让历史文化名城保护成果惠及百姓。2006年，扬州因古城保护和人居环境改善方面的成就荣获“联合国人居奖”。

40年的名城保护，扬州居民也从旁观者变为参与者、受益者；生活和工作在古城的市民，更拥有了获得感、自豪感；来自世界各地的游客，进入扬州古城后，其脚步和思绪不自觉地停留在古城的常态生活空间中；更多人也因为扬州这个城市的美好，而“慢”下来、“停”下来、“留”下来，古城的生机和活力不断焕发，扬州这座城市也成为传承典雅生活方式的美好人居之地。



四望亭