41 关于城市历史景观的建议书[1]

大　会，

*注意到*关于以建议书的形式（报告 – 36 C/23 号文件；建议书 – 36 C/23 号文件的附件）拟定关于城市历史景观的准则性文书的最终报告，

*承认*城市历史景观方法作为一种保存遗产和管理历史名城的创新方式具有重要意义，

1. *赞扬*国际伙伴组织，它们为审查工作作出了贡献，并在过去六年里一直支持教科文组织帮助会员国和当地社区为保护城市历史景观制定原则和指导方针；
2. *建议*会员国采取适当的措施，以便：使这份新文书适应当地的特殊需要；在本国范围内尽可能广泛散发新文书；通过制订和采纳各种配套政策来促进本文书的实施；监测文书对历史名城的保护和管理的影响；
3. *还建议*会员国和有关地方当局根据当地的特殊情况，找出推行城市历史景观方法的关键步骤，其中可能包括：
   (a) 对历史城市的自然、文化和人文资源进行普查并绘制分布地图；
   (b) 通过参与性规划以及与利益攸关方磋商，就哪些是需要保护以传之后代的价值达成共识，并查明承载这些价值的特征；
   (c) 评估这些特征面对社会经济压力和气候变化影响的脆弱性；
   (d) 将城市遗产价值和它们的脆弱性纳入更广泛的城市发展框架，这一框架应标明在规划、设计和实施开发项目时需要特别注意的遗产敏感区域；
   (e) 对保护和开发行动排列优先顺序；
   (f) 为每个确认的保护和开发项目建立合适的相应伙伴关系和当地管理框架，为公共和私营部门不同主体间的各种活动制定协调机制；
4. *决定*通过在 2011 年 5 月 27 日在教科文组织总部召开的关于城市历史景观的政府间专家会议（第 II 类）上通过的载于本决议附件的《关于城市历史景观的建议书》。

附　件

关于城市历史景观的建议书，包括定义汇编

前　言

大会

考虑到历史城区是我们共同的文化遗产最为丰富和多样的表现之一，是一代又一代的人所缔造的，是通过空间和时间来证明人类的努力和抱负的关键证据，

还考虑到城市遗产对人类来说是一种社会、文化和经济资产，其特征是接连出现的文化和现有文化所创造的价值在历史上的层层积淀以及传统和经验的累积，这些都体现在其多样性中，

[1] 2011 年 11 月 10 日第十七次全体会议根据文化委员会的报告通过的决议。

又考虑到城市化正以人类历史上前所未有的规模向其推进，并且正在全世界推动社会经济变革和发展，应在地方、国家、地区和国际各级对城市化加以控制，

承认活的城市的动态性质，

但注意到常常失控的高速发展正在改变城区及其环境，这可能在世界范围内导致城市遗产的破碎和恶化，对社区价值观产生深刻影响，

因此，**考虑到**要支持对自然遗产和文化遗产的保护，就必须重视把历史城区的维护、管理及规划战略纳入地方发展进程和城市规划，例如，当代建筑和基础设施的发展，在这方面运用景观法有助于保持城市的特征。

考虑到可持续发展原则规定了保护现有资源、积极保护城市遗产以及城市遗产的可持续管理是发展的一个必要条件，

忆及教科文组织关于历史区域保护问题的一系列准则性文件，包括各项公约、建议书和宪章 [1]，所有这些文件仍然有效，

但注意到由于人口迁移过程、全球市场的自由化和分散化、大规模旅游、对遗产的市场开发以及气候变化，条件已经发生了变化，城市承受着发展的压力和挑战，这些压力和挑战在 1976 年通过关于历史区域的教科文组织前一项建议书（《关于保护历史或传统建筑群及其在现代生活中的作用的建议书》）时并不存在，

还注意到通过地方倡议和国际会议 [2] 的联合行动，文化和遗产的概念以及其管理方式都发生了变化，这些地方倡议和国际会议对于指导世界各地的政策和实践发挥了有益的作用，

希望补充和拓展现有国际文书中规定的标准和原则的执行，

收到了关于城市历史景观作为城市遗产保护的一种方式的建议，该建议是大会第三十六届会议的议程项目 8.1，

[1] 特别是1972年教科文组织《保护世界文化和自然遗产公约》、2005年教科文组织《保护和促进文化表现形式多样性公约》、1962年教科文组织《关于保护景观和古迹之美及特色的建议书》，1968年教科文组织《关于保护公共或私人工程危及的文化财产的建议书》、1972年教科文组织《关于在国家一级保护文化和自然遗产的建议书》，1976年教科文组织《关于保护历史或传统建筑群及其在现代生活中的作用的建议书》；1964年国际古迹遗址理事会的《国际古迹遗址保护与修复宪章》（威尼斯宪章）、1982年国际古迹遗址理事会的《国际历史花园宪章》（佛罗伦萨宪章）、以及1987年国际古迹遗址理事会的《保护历史名城和历史城区宪章》（华盛顿宪章）、2005 年国际古迹遗址理事会关于保护遗产建筑物、古迹和历史区域的《西安宣言》以及2005年关于世界遗产与现代建筑设计--城市历史景观管理的《维也纳备忘录》。

[2] 尤其是 1982 年在墨西哥城召开的世界文化政策会议、1994 年 奈良原真性会议、1995 年世界文化和发展委员会首脑会议、1996 年在伊斯坦布尔召开的第二次联合国人类住区会议（会议批准了《21 世纪议程》）、1998 年在斯德哥尔摩召开的教科文组织政府间文化政策促进发展会议、1998 年世界银行和教科文组织关于可持续发展中的文化--投资于文化和自然方面的天赋资源的联合会议、2005 年在维也纳召开的关于世界遗产与当代建筑的国际会议， 2005 年国际古迹遗址理事会在西安召开的关于古迹遗址的大会，以及 2008 年国际古迹遗址理事会在魁北克召开的关于遗产地精神的大会。

在其第三十五届会议上**决定**通过一份面向会员国的建议书来处理该问题，

1. 兹于 2011 年 11 月 10 日通过了关于城市历史景观的本《建议书》；

2. 建议会员国采纳适当的立法机构框架和措施，以期在其所管理的领土上执行本《建议书》中确立的原则和标准；

3. 还建议会员国要求地方、国家和地区当局以及与保护、维护和管理历史城区及其更广泛的地理环境有关的机构、部门或社团以及协会重视本《建议书》。

引　言

1. 我们的时代见证了历史上最大规模的人类迁徙。如今，全世界超过一半的人口生活在城区。作为发展的引擎、创新和创造的中心，城区日益变得重要；城市提供就业和教育的机会，满足人们的发展需求和向往。

2. 然而，无节制的快速城市化可能常常导致社会和空间的四分五裂以及城市及周边农村地区环境的急剧恶化。显然，这可能是由于建筑物密度过大、建筑物样式的趋同和单调、公共场所和福利设施缺乏、基础设施不足、严重的贫困现象、社会隔绝以及与气候有关的灾害风险加大等因素造成的。

3. 在提高城区的宜居性，以及在不断变化的全球环境中促进经济发展和社会融合方面，城市遗产，包括有形遗产和无形遗产，是一种重要的资源。由于人类的未来取决于有效规划和管理资源，保护就成为了一种战略，目的是在可持续的基础上实现城市发展与生活质量之间的平衡。

4. 在过去的半个世纪里，城市遗产保护成为了全世界公共政策的一个重要部分，这是为了满足维护共同价值观和获益于历史遗存的需要。然而，要实现从主要强调建筑遗迹向更广泛地承认社会、文化和经济进程在维护城市价值中的重要性这一重要观念的转变，需要努力调整现行政策，并为实现这一新的城市遗产理念创造新的手段。

5. 《建议书》提到有必要更好地设计城市遗产保护战略并将其纳入整体可持续发展的更广泛目标，以支持旨在维持和改善人类环境质量的政府行动和私人行动。通过考虑其自然形状的相互联系、其空间布局和联系、其自然特征和环境，以及其社会、文化和经济价值，《建议书》为在城市大背景下识别、保护和管理历史区域提出了一种景观方法。

6. 这一方法涉及政策、治理和管理方面要关心的问题，包含各利益攸关者，包括在地方、国家、地区、国际各级参与城市发展进程的政府和私人行动者。

7. 本《建议书》借鉴了以前与遗产保护有关的四份教科文组织《建议书》，承认其概念和原则在保护历史和实践中的重要性和有效性。此外，现代保护公约和宪章涉及文化和自然遗产的许多方面，为本《建议书》奠定了基础。

I. 定　义

8. 城市历史景观是文化和自然价值及属性在历史上层层积淀而产生的城市区域，其超越了“历史中心”或“整体”的概念，包括更广泛的城市背景及其地理环境。

9. 上述更广泛的背景主要包括遗址的地形、地貌、水文和自然特征；其建成环境，不论是历史上的还是当代的；其地上地下的基础设施；其空地和花园、其土地使用模式和空间安排；感觉

和视觉联系；以及城市结构的所有其他要素。背景还包括社会和文化方面的做法和价值观、经济进程以及与多样性和特性有关的遗产的无形方面。

10. 这一定义为在一个可持续发展的大框架内以全面综合的方式识别、评估、保护和管理城市历史景观打下了基础。

11. 城市历史景观方法旨在维持人类环境的质量，在承认其动态性质的同时提高城市空间的生产效用和可持续利用，以及促进社会和功能方面的多样性。该方法将城市遗产保护目标与社会和经济发展目标相结合。其核心在于城市环境与自然环境之间、今世后代的需要与历史遗产之间可持续的平衡关系。

12. 城市历史景观方法将文化多样性和创造力看作是促进人类发展、社会发展和经济发展的重要资产，它提供了一种手段，用于管理自然和社会方面的转变，确保当代干预行动与历史背景下的遗产和谐地结合在一起，并且考虑地区环境。

13. 城市历史景观方法借鉴地方社区的传统和看法，同时也尊重国内和国际社会的价值观。

II. 城市历史景观面临的挑战和机遇

14. 现有的教科文组织《建议书》承认历史城市区域在现代社会中的重要作用。这些《建议书》还查明了在保护历史城市区域方面面临的一些特殊威胁，并为应对这样的挑战提出了一般性原则、政策和准则。

15. 城市历史景观方法反映了一个事实，即城市遗产保护学科和实践在最近几十年里发生了显著的变化，使得政策制定者和管理者能够更有效地应对新的挑战和把握机遇。城市景观方法支持社区在保留与其历史、集体记忆和环境有关的特征和价值的同时，寻求发展和适应求变的努力。

16. 过去几十年里，由于世界城市人的激增、大规模和高速度发展、不断变化的经济，使城市住区及其历史区域在世界许多地区成为了经济增长的中心和驱动力，在文化和社会生活中发挥着新的作用。正因为如此，城市住区也承受着各种各样的新压力，包括：

城市化和全球化

17. 城市发展正在改变许多历史城区的本质。全球进程对社区赋予城区及其环境的价值、对居民和用户的看法和他们的现实生活有着深刻的影响。一方面，城市化提供了能够改善生活质量和城区传统特征的经济、社会和文化机遇；另一方面，城市密度和规模增长无节制的发展带来的改变会损害地方特质感、城市结构的完整性以及社区的特性。一些历史城区正在丧失其功能性、传统作用和人口。城市历史景观方法可以帮助控制和减轻这样的影响。

发　展

18. 许多经济进程提供了减轻城市贫困和促进社会和人类发展的途径和手段。信息技术以及可持续的规划、设计和建筑方法等新事物的进一步普及能够改善城市区域，从而提高生活质量。如果通过城市历史景观方法得到妥善管理，服务和旅游等新功能可以在经济方面发挥重要的积极作用，增进社区的福利，促进对历史城区及其文化遗产的保护，同时确保城市经济和社会的多样性以及居住的功能。如果不能把握这些机遇，那么城市就失去了可持续性和宜居性，就好像对城市开发不当和不合时宜会导致遗产损毁，给后世子孙造成不可挽回的损失一样。

环　境

19.　人类住区一直在发生改变以适应气候和环境的变化，包括灾害所导致的变化。然而，当前变化的强度和速度对我们复杂的城市环境构成了挑战。出于对环境，尤其是水和能源消费的担心，城市生活需要采取新的方式和模式，其基础是旨在加强城市生活的可持续性和质量的重视生态的政策和做法。不过，许多这类举措应统筹考虑自然遗产和文化遗产，把它们作为促进可持续发展的资源。

20.　历史城区发生的改变也可能源于突发灾害和武装冲突。这些灾害和冲突可能是短暂的，但会产生持久影响。城市历史景观方法可以帮助控制和减轻这样的影响。

III.　政　策

21.　现有国际建议书和宪章中所反映的现代城市保护政策为维护历史城区创造了条件。然而，为了应对现在和未来的挑战，需要拟定和执行一批新的公共政策，查明和保护城市环境中文化和自然价值在历史上的层层积淀以及平衡。

22.　应将城市遗产的保护纳入一般性政策规划和实践以及与更广泛的城市背景相关的政策规划和实践。政策应提供在短期和长期平衡保护与可持续性的机制。应特别强调具有历史意义的城市结构与当代干预行动之间的协调整合。尤其是，各利益攸关方负有下述责任：

(a)　会员国应按照城市历史景观方法，将城市遗产保护战略纳入国家发展政策和议程。在这一框架内，地方当局应拟定城市发展计划，计划应考虑区域价值，包括景观及其他遗产的价值及其相关特征；

(b)　公共和私营部门的利益攸关者应通过例如伙伴关系开展合作，以确保城市历史景观方法的成功实施；

(c)　处理可持续发展进程的国际组织应将城市历史景观方法纳入其战略、计划和行动；

(d)　国内和国际非政府组织应参与为实施城市景观方法开发和传播工具和最佳做法。

23.　各级政府--地方、地区国家/联邦、--应清楚自己的责任，为定义、拟定、执行和评估城市遗产保护政策作出贡献。这些政策应基于所有利益攸关者参与的方法，并且从机构和部门的角度加以协调。

IV.　手　段

24.　基于城市历史景观的方法意味着应用一系列适应当地环境的传统手段和创新手段。需作为涉及不同利益攸关者的程序的一部分加以开发的这些手段中的一些可能包括：

(a)　公民参与手段应让各部门的利益攸关者参与进来，并赋予他们权力，让他们能够查明其所属城区的重要价值，形成反映城区多样性的愿景，确立目标，就保护期遗产和促进可持续发展的行动达成一致。作为城市治理动态的一个组成部分，这些手段应通过借鉴各个社区的历史、传统、价值观、需要和向往以及促进相互冲突的不同利益和群体间的调解和谈判，为文化间对话提供便利。

(b)　知识和规划手段应有助于维护城市遗产属性的完整性和真实性。这些手段还应考虑到对文化意义及多样性的承认，规定对变化进行监督和管理以改善生活质量和城市空间的质量。这些手段将包括记录和绘制文化特征和自然特征。应利用遗产评估、社会评估和环

境评估来支持和便利可持续发展框架内的决策工作。

(c) 监管制度应反映当地条件，可包括旨在维护和管理城市遗产的有形和无形特征包括其社会、环境和文化价值的立法措施和监管措施。必要时应承认和加强传统和习俗。

(d) 财务手段应旨在建设能力和支持植根于传统的能创造收入的创新发展模式。除了来自国际机构的政府资金和全球资金，应有效利用财务手段来促进地方一级的私人投资。支持地方事业的小额贷款和其他灵活融资以及各种合作模式对于城市历史景观方法在财务方面的可持续性具有重要作用。

V. 能力建设、研究、信息和传播

25. 能力建设应包含主要的利益攸关者：社区、决策者以及专业人员和管理者，以促进对城市历史景观方法及其实施的理解。有效的能力建设取决于这些主要的利益攸关者的积极配合，以便根据地区环境因地制宜地落实本《建议书》，制定和完善地方战略和目标、行动框架以及资源动员计划。

26. 应针对城市住区复杂的层积现象进行研究，以查明价值，理解其对社区的意义，并全面展示给游客。应鼓励学术机构、大学机构以及其他研究中心就城市历史景观方法的方方面面开展科学研究，并在地方、国家、地区和国际各级开展合作。重要的是记录城区的状况及其演变，以便利对改革提案进行评价，改进保护和管理技能和程序。

27. 鼓励利用信息和传播技术来记录、了解和展示城区复杂的层积现象及其组成部分。这一数据的收集和分析是城区知识的一个重要部分。为了与社会各部门进行沟通，尤为重要的是接触青年和所有代表人数不足的群体，以鼓励其参与。

VI. 国际合作

28. 各会员国和国际政府组织和非政府组织应促进公众理解和参与城市历史景观方法的实施，办法是宣传最佳做法及从世界各地获取的经验教训，以加强知识共享和能力建设网络。

29. 会员国应促进地方当局之间的跨国合作。

30. 应鼓励各会员国的国际发展和合作机构、非政府组织以及基金会开发考虑城市历史景观方法的办法，并根据其关于城区的援助计划和项目调整这些办法。

附 件

定义汇编

历史区域/城市（引自教科文组织 1976 年《建议书》）

“历史和建筑（包括具有民间风格的）区域应被认为是指自然和生态环境中的任何建筑群、结构和空地的集合体，包括考古和古生物遗址，它们是人类在城市或农村环境中的居住地，其聚合力和价值从考古、建筑、史前、历史、美学或社会文化角度得到承认。在这些性质千变万化的“区域”中，特别可以区分以下几类：史前遗址、历史名城、古老的城市街区、乡村和小村庄以及同类纪念性建筑群，作为一项规则，应小心谨慎地使纪念性建筑群保持原貌。

历史城区（引自国际古迹遗址理事会，《华盛顿宪章》）

历史城区，无论大小，包括城市、城镇和历史中心或街区，连同其自然和人工环境。除了起着历史文献的作用，这些区域还体现了传统城市文化的价值。

城市遗产（引自欧盟第十六号报告（2004 年）：通过城市内部的积极整合来实现城市历史区域的可持续发展 - SUIT）

城市遗产包括三大类：

- 具有特殊文化价值的遗迹；
- 并不独特但以协调的方式大量出现的遗产要素；
- 应考虑的新的城市要素（例如）：
  - 城市建成结构。
  - 空地、街道、公共空地。
  - 城市基础设施、重要网络和装备。

城市保护

城市保护不只是维护单个建筑物。城市保护把建筑看作是整个城市环境的一个要素，把它作为一个复杂和多面的学科。因此，按照定义，城市保护是城市规划的核心。

建成环境

建成环境指的是用于支持人类活动的人造的（对应于天然的）资源和基础设施，例如建筑物、道路、公园以及其他福利设施。

景观方法（引自世界保护自然联盟（IUCN）和世界保护自然基金（WWF））

景观方法是作出景观保护决定的框架。景观方法有助于作出具体干预行动（例如新修道路或种植植物）的明智决定，能够为涉及整个景观的活动的规划、协商和执行提供便利。

城市历史景观

（见《建议书》第 9 段：定义）

环境（引自国际古迹遗址理事会《西安宣言》）

遗产建筑物、遗址或历史区域的环境被定义为其直接环境和延伸环境，该环境是其重要性和独特性的组成部分或是其重要性或独特性形成的原因之一。

文化意义（引自国际古迹遗址理事会《澳大利亚巴拉宪章》）

文化意义指的是对于过去、现在或未来的人的美学、历史、科学、社会或精神价值。文化意义蕴涵于地方本身，蕴涵于其结构、环境、用途、联系、含义、记录、相关地方和相关物品。地方对不同的人或人群而言可能具有一系列的价值。