

关于提交北京老城保护状况评价报告的函

北京市人大并市政府、市政协：

为进一步动员民众参与保护北京老城，帮助管理部门强化保护北京老城的措施，北京文化遗产保护中心于2006年9月发起开展了“老北京之友”项目。作为项目的成果之一，关于北京老城保护状况的评价报告已经撰写完成。现将此报告送上，请审阅。

祝愿北京老城能够得到很好的保护。

北京文化遗产保护中心

2007年6月9日

附：“老北京之友”项目关于北京老城保护状况的评价报告

北京文化遗产保护中心网址：www.bjchp.org

北京文化遗产保护中心联系电话：010-6403 4932

“老北京之友”项目

关于北京老城保护状况的评价报告

一、提要：

为进一步动员民众参与保护北京老城，帮助管理部门强化保护北京老城的措施，北京文化遗产保护中心于2006年9月，联合《北京城市漫步》杂志社等机构，发起开展“老北京之友”项目，并将2007年6月9日（中国第二个“文化遗产日”）前的10个月作为项目实施的第一阶段。第一阶段的工作包括两个方面内容：第一方面，请权威专家作保护北京老城的系列讲座，这些讲座面向普通民众公开并免费举办；第二方面，以北京老城保护的法律和规划为评判标准，组织并培训70名志愿者对北京老城部分历史文化保护区的保护状况进行调查，结合其它调查成果写出关于北京老城保护状况的评价报告，并提交北京市政府、北京市人大和北京市政协。

“老北京之友”项目认为，北京市权威机构为保护北京老城作出了艰苦努力：2002年2月，《北京旧城25片历史文化保护区保护规划》开始施行；2002年10月，《北京历史文化名城保护规划》开始施行；2003年4月，《北京皇城保护规划》开始施行；2003年12月，《北京旧城历史文化保护区房屋保护和修缮工作的若干规定》开始施行；2004年4月，《北京旧城历史文化保护区房屋风貌修缮标准》开始施行；2005年5月，《北京历史文化名城保护条例》开始施行。2006年6月，北京市委书记刘淇又向全社会强调：“保护北京古都风貌具有重要的现实意义和深远的历史意义；古都风貌是北京实现可持续发展的不可竞争的重要文化资源。”由于一系列重要措施的出台，北京老城被急剧破坏的形势开始得到改变，城市管理部门中也有更多的官员开始思考北京老城的前途和命运。

虽然情况有所好转，“老北京之友”项目同时认为，北京老城保护的各个方面也存在明显不足，有些问题还相当严重，主要表现在：

- 虽然已有数百处古建筑被公布为各级文物保护单位，但其中的许多被不合理使用，安全状况恶劣；整治和修缮项目不遵循文物古迹保护原则，也严重损伤了一些古建筑的历史和艺术价值。
- 皇城以紫禁城为核心，以中轴线为纽带，有序集合了皇家宫殿苑囿、御用坛庙、衙署库坊、民居四合院等设施，体现了皇权至高无上的规划理念和完整的功能布局。但是，目前皇城保护的整体性并没有形成，普通民众不得进入的禁区存在过多，一些非常重要的古建筑破坏情况严重，高度及形态与皇城风貌不协调的建筑物依然在不断出现。

- 虽然各个历史文化保护区有详尽科学的保护规划，但这些保护规划并没有得到严格遵守。不仅许多民居、胡同的整治和修缮没有严格按照规划的要求执行，违法的大拆大建的开发项目即使在重点保护区也时有出现。
- 整体格局的完美，是北京老城文化遗产价值的重要体现。《北京历史文化名城保护规划》强调必须从整体上考虑北京老城的保护，其中包括老城建筑高度、形态的控制，“凸”字形城廓的保护，以及老城景观线的保护等内容。然而老城建筑高度、形态的控制是不成功的；“凸”字形城廓这一北京老城的重要形态特征在部分区域已经消失；老城景观线依然存在但也已日渐狭窄。
- 传统生活方式也是北京老城保护的重要内容，但是，目前庙会、戏院内容和形式，没有发挥出保护传统生活方式应有的作用；传统商业的经营管理特色正在消失；酒吧、咖啡馆等外来商业设施在历史文化保护区过多出现；宁静祥和的胡同气氛也正在变得喧闹。

为解决北京老城保护存在的问题，“老北京之友”项目提出以下建议：

- 建议市政府责成有关部门，对此报告中提及的案例进行查实，并及时采取适当的补救措施。
- 建议市人大和市政协组织开展专项的《北京历史文化名城保护条例》执法检查活动，邀请其它有关机构、专家和媒体参加。
- 建议市政府组织有关部门在专家的帮助下，具体规划各历史文化保护区内的商业布局。
- 建议市政府组织研究完善《北京历史文化名城保护条例》和《北京历史文化名城保护规划》的实施机制，重点是研究完善市政府有关部门以及有关区政府在执行北京老城保护规划方面的职能划分和工作程序，并以此为基础建立北京老城保护工作的问责追究制度。
- 建议市政府委托有关机构开展《北京老城保护经济政策》研究工作，提出土地使用、房产交易、税收调控、产业准入等方面促进老城保护的具体措施。
- 建议市政府委托北京文化遗产保护中心编写《北京老城保护干部读本》，并要求市、区政府及有关部门的工作人员认真学习阅读。
- 建议市宣传主管部门有系统地开展面向居民的老城保护宣传教育活动，并建议市教育主管部门，把老城保护的基础知识纳入中小学校的教育课程内容；北京文化遗产保护中心希望能够在相关工作中承担重要任务。

“老北京之友”项目实施的第二阶段即将启动,工作重点一是继续对北京老城的保护状况进行调查,二是开展广泛的普及教育活动,三是用法律手段帮助政府树立保护北京老城法律的权威性。

二、“评价报告”的起草背景：

北京文化遗产保护中心,是在北京市民政局注册登记的民办非企业单位(法人),登记证号为证字第 0030137 号,业务范围包括文化遗产保护的调查、宣传、咨询和委托培训。北京文化遗产保护中心致力于动员民众参与文化遗产保护,在帮助相关机构提高文化遗产保护能力方面作出了不懈的努力。

北京老城,是举世瞩目的文化遗产地。长期以来,政府和社会各界为保护北京老城作出了许多努力,而近年来北京市权威机构为此所作的努力更是空前的,比如：

- 2002 年 2 月,《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》开始施行。该规划描绘了北京旧城 25 片历史文化保护区的分布与特色,明确了保护规划的原则,按照统一标准和要求制定了详尽具体的保护措施。这部规划是迄今为止中国历史文化保护区保护领域最有价值的文件。
- 2002 年 10 月,《北京历史文化名城保护规划》开始施行。该规划明确北京历史文化名城保护的三个层次,即文物保护单位的保护、历史文化保护区的保护、历史文化名城的保护;指出北京老城是北京历史文化名城保护的重点;强调《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》必须严格执行。
- 2003 年 4 月,《北京皇城保护规划》开始施行。该规划是加强皇城整体保护,落实《北京历史文化名城保护规划》的重要措施。它规定了皇城的保护规划范围,强调必须把皇城作为一个整体加以保护。通过明确土地分区和特征,以及规划土地使用功能等,北京皇城内的一切建设活动都有了明确的控制指标。
- 2003 年 12 月,《北京旧城历史文化保护区房屋保护和修缮工作的若干规定》开始施行。北京老城历史文化保护区内所有的不可移动文物、房屋、院落等地上物的保护和修缮,以及迁入保护区人口的数量控制,居民住房条件改善等相关工作,都必须符合该规定的要求。
- 2004 年 4 月,《北京旧城历史文化保护区房屋风貌修缮标准》开始施行。这是为落实《北京旧城历史文化保护区房屋保护和修缮工作的若干规定》而制定的房屋风貌修缮强制性标准。
- 2005 年 5 月,《北京历史文化名城保护条例》开始施行。该条例对老城的整体保护、历史文化街区的保护、文物保护单位的保护、具有保护价值的建筑的保护等内容作了具

体明确的规定。该条例还强调，任何单位和个人都有保护北京历史文化名城的义务，并有权对保护规划的制定和实施提出建议，对破坏北京历史文化名城的行为进行劝阻、检举和控告。

- 2006年6月，北京市委书记刘淇又向全社会指出：“保护北京古都风貌具有重要的现实意义和深远的历史意义；古都风貌是北京实现可持续发展的不可竞争的重要文化资源”。他强调：“要认真贯彻国家文物法、国务院关于加强文化遗产保护的通知和北京历史文化名城保护条例的要求，依法保护好文物和古都风貌保护区。市、区各级党委、政府有责任保护好辖区内的文物和古都风貌。要坚持属地管理原则，依法做好辖区文物和古都风貌保护区内的腾退工作，不断加大保护力度。”

由于上述一系列重要措施的出台，北京老城被急剧破坏的形势开始得到改变，城市管理部门中也有更多的官员开始思考北京老城的前途和命运。

然而，北京文化遗产保护中心也认识到，目前大多数居民的北京老城保护意识仍然是非常淡漠的，破坏老城的事件也仍然时有发生，而一些管理者对北京老城保护的 understanding 和方法也仍然存在模糊甚至错误的方面。如果不采取特别的措施，居民对北京老城的文化认同感就会继续淡漠，老城的文化遗产价值就不会得到应有的发挥，而北京老城本身也仍然会继续受到破坏。

为进一步动员民众参与保护北京老城，帮助管理部门完善保护老城的措施，北京文化遗产保护中心于2006年9月起，联合《北京城市漫步》杂志社等机构，发起开展“老北京之友”项目，并将2007年6月9日（中国第二个“文化遗产日”）前的10个月作为项目实施的第一阶段。第一阶段的工作内容主要包括两个方面：第一方面，请权威专家作保护北京老城的系列讲座，这些讲座面向普通民众公开并免费举办；第二方面，以北京老城保护的法律和规划为评判标准，组织并培训70名志愿者对北京老城的保护状况进行调查，写出北京老城保护状况评价报告，并提交北京市人大、北京市政府和北京市政协。这两方面的工作是一个统一的整体。通过讲座和培训，老城保护的相关知识在北京居民中得到了一定程度的传播。志愿者们认真倾听专家的讲解，仔细研读有关法律和规划的具体内容，分组深入街区考察老城保护实际状况，并与当地管理部门和居民热情交流沟通。毫无疑问，“老北京之友”项目的志愿者们已经成为公众参与北京老城保护工作的骨干。

“评价报告”的撰写，以善意和诚信为原则，以实地调查为依据，以帮助管理部门完善保护老城的措施为目的。志愿者们在“评价报告”的撰写过程中发挥了最为主要的作用，但“评价报告”引发的一切法律责任均由北京文化遗产保护中心承担。

三、北京老城保护现状：

北京老城的保护，是北京历史文化名城保护的一个部分。检查北京老城保护现状，最恰当的方法，应当是以 2002 年制定并实施的《北京历史文化名城保护规划》中有关内容以及相关法律规定为标准 and 线索，评判是非和优劣。

（一）文物类建筑的保护：

根据《北京历史文化名城保护规划》，北京老城内有文物类建筑 800 处，其中约 300 处已被公布为各级文物保护单位，其它 500 处属于“尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物”。对于文物类建筑的保护，法律有明确规定，比如：

- 各级文物保护单位，要划定必要的保护范围和建设控制地带，作出标志说明，建立记录档案，并区别情况分别设置专门机构或者专人负责管理。
- 尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物，要予以登记并公布。
- 根据不同文物的保护需要，要制定具体的保护措施，并公告施行。
- 文物保护单位的保护范围内不得进行与文物保护无关的建设工程或者爆破、钻探、挖掘等作业；建设控制地带内进行建设工程，不得破坏文物保护单位的历史风貌，具体标准应当依照五类建设控制地带划分的要求执行。
- 文物保护单位的保护范围和建设控制地带内，不得建设污染文物保护单位及其环境的设施，不得进行可能影响文物保护单位安全及其环境的活动。对已有的污染文物保护单位及其环境的设施，应当限期治理。
- 使用文物类建筑，必须遵守不改变文物原状的原则，负责保护建筑物及其附属文物的安全，不得损毁、改建、添建或者拆除文物类建筑。

《北京历史文化名城保护规划》也明确强调，必须加强保护重要的近现代建筑，逐步提出具有较高历史文化价值的近现代建筑名单，并划定保护范围和建设控制地带。

《中国文物古迹保护准则》，是由国际古迹遗址理事会中国国家委员会制定的评价文物古迹保护工作的主要标准。其中的许多保护原则，也应当是评判北京老城文物类建筑保护状况的重要标准，比如：

- 文物古迹保护的目的是真实、全面地保存并延续其历史信息及全部价值；保护的任务是通过技术的和管理的措施，修缮自然力和人为造成的损伤，制止新的破坏。所有保护措施都必须遵守不改变文物原状的原则。
- 文物古迹应当得到合理的利用。利用必须坚持以社会效益为准则，不应当为了当前利用的需要而损害文物古迹的价值。
- 应当尽可能减少对文物古迹的干预。凡是近期没有重大危险的部分，除日常保养以外不应进行更多的干预；必须干预时，附加的手段只用在最必要部分，并减少到最低限度。采用的保护措施，应以延续现状，缓解损伤为主要目的。
- 应当正确把握审美标准。文物古迹的审美价值主要表现为它的历史真实性，不允许为了追求完整、华丽而改变文物原状。
- 应当保护文物环境。与文物古迹价值关联的自然和人文景观构成文物古迹的环境，应当与文物古迹统一进行保护。必须要清除影响安全和破坏景观的环境因素，加强监督管理，提出保护措施。
- 文物古迹的环境治理是防止外力损伤，展示文物原状，保障合理利用的综合措施。治理的主要工作有：清除可能引起灾害和有损景观的建筑杂物，制止可能影响文物古迹安全的生产及社会活动，防止环境污染造成文物的损伤，营造为公众服务及保障安全的设施和绿化。服务性建筑应远离文物主体，展陈、游览设施应统一设计安置。绿化应尽可能恢复历史状态，避免出现现代园林手法。

通过实地调查，我们认为北京老城文物类建筑的保护现状不乏范例。明城墙部分段落的修缮工程保持了城墙的真实性，以此为基础建立的北京明城墙遗址公园很好地展示了明城墙的雄浑，为公众提供了高水准的文化遗产游览场所。然而，北京老城文物类建筑的保护在以下几个主要方面也存在不同程度的问题：

1. 公众了解文物类建筑保护状况的信息渠道不畅。

公布为文物保护单位的建筑，大多作出了标志说明。但是在现场，公众无法了解它们的保护范围和建设控制地带的划定情况。有一些保护范围和建设控制地带的划定情况在公开出版物中有记载，但与实地状况不能完全对应。这些建筑的历史价值和保护过程，可能有完善的纪录档案，但公众也无从了解。政府主管部门确实根据不同文物类建筑的保护需要，制定了一些保护措施并公告施行，但这些保护措施大多较为原则和简单。具体到某一处建筑的保护措施，公众还是无从了解。至于政府经常开展的古建筑修缮项目，普通人更是难以了解其目的、计划和方案。公众了解信息的渠道不畅，削弱了法律的效能，也挫伤了公众参与保护的积极性。

2. 一些非常重要的古建筑被不合理使用，安全状况恶劣。

由于历史原因，许多重要的古建筑并没有发挥出应有的文化遗产价值。在得到妥善保护的前提下，古建筑由于客观原因而暂时不能被公众接触、了解和欣赏，似乎也不是一件令人焦虑和愤怒的事情。然而，老城中确有不少非常重要的文物类建筑不仅被不合理使用，而且安全状况极其恶劣。这是不能容忍的。拈花寺，明代建筑，是北京现存大型的佛教寺庙之一。由于其极高的历史和艺术价值，拈花寺在 2003 年被公布为北京市文物保护单位。然而，这样的一处古建筑群竟然被长期作为印刷厂的车间，管理混乱，私搭乱建现象和火灾隐患极其严重。段祺瑞执政府旧址，是中国一段重要历史的见证，原有建筑格局保存完整，具有很高的艺术价值，1984 年就被公布为北京市文物保护单位。然而，这样的一处建筑群也竟然长期有许多居民居住，不仅环境混杂，生活用火用电也使这处建筑的火灾隐患极其严重。

3. 整治和修缮项目不遵循《中国文物古迹保护准则》，损伤了一些古建筑的历史和艺术价值。

整治和修缮，是古建筑保护的重要方法。整治和修缮项目，应当严格遵循《中国文物古迹保护准则》的要求。然而，在整治和修缮过程中为了追求完整、华丽而改变文物原状的事例没有得到杜绝；不少与文物古迹价值关联的自然和人文景观也没有得到有效保护；许多服务性建筑距离文物主体太近；绿化也没有努力恢复历史状态，整治古建筑环境时大量运用了现代园林手法。修缮古建筑最需要强调的原则，是尽可能减少对文物古迹的干预：凡是近期没有重大危险的部分，除日常保养以外不应进行更多的干预。但是，这个原则即使在最为重要的故宫古建筑保护项目中也没有能够得到坚持。故宫的太和殿是北京老城最伟大的建筑。太和殿事实上没有任何重大危险，太和殿的屋顶琉璃瓦事实上也没有任何重大危险，但是它的屋顶琉璃瓦却被以保护的名义全部揭取。这样的修缮项目，无疑对太和殿造成了伤害。雪池冰窖，是专供皇宫御用的冰窖。每年腊月，从太液池、什刹海、筒子河及护城河中取冰储存于此，供夏季使用。原有六个冰窖，为黄色琉璃瓦顶。然而，雪池冰窖在修缮后已经失去了皇宫御用的历史信息 and 审美价值。

4. 使用古建筑，改建、添建古建筑的现象严重。

目前，老城的许多古建筑被用作办公场所、餐厅、画廊等。使用这些建筑，如果能够遵守不改变原状的原则，不为了当前利用的需要而损害文物古迹的价值，则无可厚非。然而，目前许多古建筑的使用者，改建、添建现象严重。南新仓，作为明、清两代北京粮仓之一，是研究古代仓廩形制的重要实物，1984 年就已经被公布为北京市文物保护单位。“南新仓特色街区”项目实施以来，古代仓廩被改建、添建的现象严重。郑王府，是清初“八大铁帽子王”王府之一。布局开阔，建筑雄伟，原为北京规模最大的王府，是清初王府建制最典型的实物，1984 年就已经被公布为北京市文物保护单位。中华人民共和国教育部将郑王府作为机关办公场所后，郑王府内改建、添建的现象随处可见。

5. 一些重要的近现代建筑没有被确立法律地位，其保护前景堪忧。

北京老城内不仅遍布古建筑和传统民居，还有许多优秀的近现代建筑。保护这些建筑，对丰富北京老城的历史、文化和艺术价值具有重要意义。然而，目前尚有一些优秀的近现代建筑没有被确立文物保护单位的法律地位，其保护前景堪忧。位于东长安街商务部大门两侧的原外贸部大楼的“门脸儿”部分，采取了北方民居风格，用普通青砖、灰瓦、卷棚屋顶、栏杆、挑檐等简洁、朴实方法建成。它是中国近现代结合地域风格和民间传统的优秀建筑物的典范。由于没有被确立受保护的法律效力，这两处建筑的前景堪忧。位于王府井大街27号院内的原“东方文化事业总委员会”图书馆，是日式三层建筑。虽然该院落早在1998年就被列为文物普查登记项目，由于没有被公布为文物保护单位，这栋精美的日式三层建筑还是于2007年4月被北京皇都房地产开发公司野蛮拆除了。

（二）皇城历史文化保护区的保护：

根据《北京历史文化名城保护规划》，皇城被整体设为历史文化保护区。保护区范围四至为：东至东黄城根，南至长安街北侧红墙，西至西黄城根南北街、灵境胡同、府右街，北至平安大街，总面积约6.8平方公里。对于皇城历史文化保护区的保护，《北京历史文化名城保护规划》和《北京皇城保护规划》有明确规定，比如：

- 应当建立皇城明确的区域意向，使人可明确感知到皇城区界的存在。
- 根据土地使用特征及街道的自然分布，将皇城用地划分为10个功能区域572个地块，改造项目应参照地块编号进行。
- 现有的传统平房四合院建筑在改造更新时，不得超过原有高度；3层以上建筑的改造更新，高度必须低于9米。
- 停止审批建设3层及3层以上的楼房和与传统皇城风貌不协调的建筑。
- 文物保护单位利用不合理的，应当加以调整和改善。
- 拆除严重影响皇城风貌的建筑：陟山门街北侧的6层住宅楼、景山公园内搭建的圆形构筑物、京华印刷厂烟囱、欧美同学会北侧的市房管局办公楼、北池子大街北端的北京证章厂办公楼等5处。

通过实地调查，我们认为皇城历史文化保护区近年来没有继续遭到剧烈破坏，但一些明确规定的保护措施并没有得到严格贯彻落实：

1. 皇城明确的区域意向尚未确立，区界没有完全形成。

总面积约 6.8 平方公里的皇城区域早已确定，四至在规划图上也非常明确。然而，无论是在东黄城根、西黄城根南北街、灵境胡同，还是在府右街，皇城区界的存在不能使人明确感知到。这方面工作的缺陷，会导致公众不能充分理解皇城的突出重要意义，也不利于公众对皇城保护工作的监督。

2. 改造项目没有严格按照“土地使用功能规划图”进行。

《北京皇城保护规划》的“土地使用功能规划图”明确规定了皇城范围内 11 类土地使用功能的分布区域。根据该规划图，商业金融业用地有了严格限制。然而，在实际利用上，土地被商业金融业蚕食的现象明显，突破规划的大型商业设施也并不罕见。

3. 被不合理利用的文物保护单位，没有得到明显的调整和改善。

皇城内的文物保护单位，对提高皇城的文化遗产价值，强化皇城的整体性，具有十分重要的意义。然而，皇城内的文物保护单位有许多长期被不合理利用，不仅妨碍了这些文物保护单位自身价值的发挥，更是对皇城价值的损害。为解决这个问题，《北京皇城保护规划》强调要调整和改善对文物保护单位不合理利用的状况。然而，这个问题几乎没有得到任何解决。大高玄殿，明嘉靖年间建成，建筑精巧，为明清皇室的私庙。实际上，大高玄殿不仅是皇城的重要组成部分，还是紫禁城的重要组成部分。这样的一处古建筑群居然长期被军队占用，而且似乎只是被当作车队等后勤用房。大高玄殿被长期如此利用，实在是皇城的耻辱。

4. 严重影响皇城风貌的建筑没有得到拆除。

为保护皇城风貌，北京市政府早在 2003 年就提出了要拆除的 5 处严重影响皇城风貌的建筑名单。到目前为止，有的建筑依然没有得到拆除。

5. 建筑物高度及风貌的控制并不严格。

《北京皇城保护规划》认为，皇城是北京老城保护的核心，严格保护其传统的平缓、开阔的空间形态是皇城保护的**中心任务之一。为完成这一任务，市政府明确的措施是严格和具体的。然而，原有的传统平房四合院建筑在改造更新时超过原有高度的实例很多；新建的与皇城风貌不协调的建筑物，或者超出高度控制标准的建筑物也并不罕见。

（三）其它历史文化保护区的保护：

北京市政府分批公布了历史文化保护区名单，其中大多位于北京老城。2002 年 2 月，《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》开始施行。这部规划是历史文化保护区保护规划的楷模。对于老城历史文化保护区的保护，《北京历史文化名城保护规划》和《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》有原则性的规定，比如：

- 必须以“院落”为基本单位进行保护与更新，危房的改造和更新不得破坏原有院落布局和胡同肌理。
- 建筑的保护和更新分六类进行规划管理：文物类建筑、保护类建筑、改善类建筑、保留类建筑、更新类建筑、沿街整饰类建筑。
- 对建设控制区的整治与控制提出要求：新建或改建的建筑，要与重点保护区的整体风貌相协调，或不对重点保护区的环境及视觉景观产生不利影响；进行新的建设时，要严格控制各地块的用地性质、建筑高度、体量、建筑形态和色彩、容积率、绿地率等；进行新的建设时，要避免简单生硬地大拆大建，注意历史文脉的延续性；要注意保存和保护有价值的历史建筑、传统街巷、胡同肌理和古树名木。
- 对各片历史文化保护区保护的具体要求，《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》又分别以文字和图纸的形式作了详尽的规定，内容涉及地块划分、土地使用功能调整、居住人口、建筑保护和更新、绿化、道路交通、市政设施等各个方面。毫无疑问，评判这 25 片历史文化保护区保护工作的各个方面，《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》提供了最为具体和权威的标准。

通过实地调查，我们认为公布历史文化保护区的功绩是明显的，保护区内没有出现“东方广场”类建筑，北京老城的价值及其保护也由此引起了更多人的关注。我们同时也认为，虽然各个历史文化保护区有详尽科学的保护规划，但这些规划并没有得到严格遵守。不仅许多民居、胡同的整治和修缮没有严格按照规划的要求执行，大拆大建的开发项目即使在重点保护区也时有发生：

1. 以“院落”为基本单位进行保护与更新的原则没有得到坚持。

四合院和胡同是历史文化保护区的基本元素。为保持保护区街区的历史真实性，保存历史遗存和原貌，《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》强调要以现状院落为单元，采用“微循环式”的保护方法。但是，历史文化保护区内的许多建筑项目实际并未以“院落”为基本单位进行设计，“微循环式”的保护方法在很多区域没有得到实施，与“微循环式”保护方法相对立的成片开发式房地产项目却在保护区内并不少见。

2. 胡同肌理损坏严重。

胡同既是道路设施，也是历史文化保护区的基本元素。它与两侧传统风貌以及四合院互为保护工作的因果关系。胡同受损，意味着两侧传统风貌和四合院同时受到破坏。这就是胡同在保护区中承担的肌理的作用。为保护胡同肌理，《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》提出道路交通规划应以不破坏沿街传统风貌、方便居民出行、改善市政条件为目标，限制过境交通穿过。然而，胡同肌理的实际受损情况是严重的。

3. 建筑的保护和更新没有按照六大分类规定实施。

《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》规定，对文物类建筑依法严格保护，对保护类建筑以修缮为主保护外部面貌，对改善类建筑维持原有空间布局和形态进行修缮或翻建，对保留类建筑维持原状，对更新类建筑按保护区风貌要求进行拆除重建，对沿街整饰类建筑按保护区风貌要求进行整饰改造。结合公布的建筑保护和更新规划图，以及《北京旧城历史文化保护区房屋风貌修缮标准》，这些要求使保护区内各处建筑的保护或更新方法有了明确依据。目前，文物类建筑基本得到妥善保护，保护类建筑外部面貌改变明显，改善类建筑布局和形态改变较大，沿街整饰类建筑整饰改造的效果不明显。

4. 严重破坏历史文化保护区风貌的施工项目没有得到制止。

不仅保护区建筑的保护和更新没有严格按照六大分类规定实施，一些严重破坏历史文化保护区风貌的施工项目也没有能够得到制止。这些施工项目在建筑物的体量、形态和颜色等方面破坏了历史文化保护区的风貌。破坏风貌的施工项目在历史文化保护区的建设控制区更为多见。2007 年 5 月关于东四八条胡同部分拆迁的争论，集中反映了部分政府官员对历史文化保护区建设控制区整治与控制工作的模糊认识。北京中保嘉业房地产开发公司有关项目涉及的东四八条胡同北侧部分，属于“东四三条至八条历史文化保护区”的建设控制区。根据《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》，该建设控制区的控制要点如下：新建建筑要与重点保护区（东四八条胡同南侧部分）的整体风貌相协调；新的建设要严格控制各地块的用地性质、建筑高度、体量、建筑形态和色彩、容积率、绿地率等；新的建设要避免大拆大建；要注意保存和保护有价值的历史建筑（一类建筑 1 处、二类建筑 6 处）、传统街巷、胡同肌理和古树名木；东四三条胡同和东四八条胡同两侧的风貌应当保持一致，东四三条胡同南侧和东四八条胡同北侧 10 米范围内高度控制在 6 米以下；14 个地块的用地性质、控制高度、建筑平面布局、建筑立面形式、建筑色彩和建筑构件，分别有具体要求。政府在这件事情上首先应当做好两方面的工作：一方面，公告容积率、绿地率、一类建筑和二类建筑的地点、14 个地块的划定情况；另一方面，组织听证会，征求公众和专家意见，以判定北京中保嘉业房地产开发公司有关项目是否对“东四三条至八条历史文化保护区”的风貌构成威胁。如果不强调公开性和民众参与，不依照法律和规划作出决策，破坏历史文化保护区风貌的事件就会继续出现。

5. 市政设施和居民生活设施改善过程中损害历史文化保护区风貌的情况比较明显。

历史文化保护区内有数十万人生活和工作，必须有基本的市政设施和居民生活设施。有效保护文化遗产，并使传统文化的热爱者能够安居历史文化保护区，应当是城市管理部门需要长期研究解决的问题。《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》为此提出的原则目标是：市政设施和综合管线规划不应破坏历史文化保护区的传统风貌，改善保护区内的市政设施和防灾设施。然而，设施改善过程中出现了不少损害历史文化保护区传统风貌的现象。市政管线布置，有效利用了胡同系统。但是，由于材料、设计和工期等方面的原因，一些胡同

的历史文化价值严重受损。居民安装空调等生活设施，由于缺乏指导和监管，也在细微处损害着历史文化保护区的风貌。

（四）老城整体格局的保护：

整体格局的完美，是北京老城文化遗产价值的重要体现。《北京历史文化名城保护规划》强调必须从整体上考虑北京老城的保护，要具体体现在河湖水系、中轴线、“凸”字形城廓、街巷胡同、建筑高度、景观线、街道对景、建筑色彩、古树名木等保护的各个方面。我们的调查以老城建筑高度、形态、色彩的控制，“凸”字形城廓的保护，以及老城景观线的保护为重点内容。《北京历史文化名城保护规划》在这些方面的规定是明确的，比如：

- 文物保护单位建设控制地带的建筑高度、形态、色彩，按照文物保护单位的保护要求进行控制。
- 历史文化保护区的建筑高度、形态、色彩，按照各历史文化保护区的保护规划要求进行控制。
- 其他区域的建筑高度必须严格按照《北京市区中心地区控制性详细规划》的要求进行控制，建筑的形态与色彩应与老城整体风貌相协调，新建的低层、多层住宅要采取坡屋顶形式。
- 为保护“凸”字形城廓，要在老城东西两侧留出 30 米宽的绿化带，保护老城的北护城河和南护城河并建沿河绿化带。
- 应当保护老城 7 条主要景观线。

通过实地调查，我们认为老城建筑高度、形态、色彩的控制是不成功的；“凸”字形城廓这一北京老城的重要形态特征在部分区域已经消失；7 条老城景观线依然存在但也已日渐狭窄：

1. 公众了解文物保护单位建设控制地带建筑高度、形态、色彩控制要求，以及了解《北京市区中心地区控制性详细规划》相关信息渠道不畅。

北京市政府于 1987 年发布了《北京市文物保护单位保护范围及建设控制地带管理规定》。该规定将文物保护单位周围的建设控制地带分为五类：一类地带为非建设地带，只准进行绿化和修筑消防通道；二类地带为可保留平房地带，改建或新建的建筑物高度不得超过 3.3 米；三类地带为允许建筑高度 9 米以下地带；四类地带为允许建筑高度 18 米以下地带；五类地带为特殊控制地带。此外，该规定要求建设控制地带内建筑物的形式、体量、色调要

与文物保护单位相协调。虽然迄今已有六批《文物保护单位的保护范围及建设控制地带的四至说明》被公布，公众通过这些文件具体了解各处文物保护单位建设控制地带的高度控制要求，并非容易。对何谓与文物保护单位相“协调”的建筑物形式、体量和色调，权威部门似乎也没有制定标准。至于《北京市区中心地区控制性详细规划》，我们确信它具有非常重要的价值，但是，它似乎远离公众。我们费尽周折，也没有能够查阅到这份重要文件。

2. 许多新建筑物的形态、色彩和高度，与北京老城整体风貌极不协调。

由于不能查阅到《北京市区中心地区控制性详细规划》，我们无法了解到文物保护单位建设控制地带和历史文化保护区以外的北京老城区域，在控制新建筑物形态、色彩和高度等方面的具体要求。然而，在这些区域确实已经存在许多严重破坏北京老城整体风貌的新建筑物了。

3. 一些超大体量的建筑物位居老城，在破坏老城风貌的同时，也破坏了老城的定位，加大了老城的交通压力。

超大体量的建筑物和建筑群，对老城的破坏是综合性多方面的：在破坏风貌的同时，超大体量的建筑伴生了超大规模的人流和车流，巨大的交通流量又将迫使老城交通格局发生变化，胡同和四合院的拆迁也将有更为冠冕堂皇的理由。

4. 由于二环路内侧连片大体量高楼的出现，“凸”字形城廓这一北京老城的重要形态特征在部分区域已经消失；已有的绿化带也没有起到象征城墙旧址的作用。

超大体量建筑群对老城产生综合性多方面破坏的又一例证，体现在“凸”字形城廓的保护方面。二环路内侧连片大体量高楼的出现，已经使老城部分城廓内移。由于缺乏统一规划，老城东西两侧留出30米宽绿化带的计划，在很大程度上变成了大建筑群前的园林造景工程。

5. 老城景观线已日渐狭窄，视觉污染严重。

《北京历史文化名城保护规划》提出要严格保护老城7条主要景观线：1，银锭观山；2，钟鼓楼至德胜门；3，钟鼓楼至北海白塔；4，景山至钟鼓楼；5，景山至北海白塔；6，景山至永定门；7，正阳门城楼至天坛祈年殿。在这7条景观线范围内，规划要求严禁插建高层建筑。然而，有些景观线范围内的视觉污染已经很严重了。

（五）传统生活方式的保护：

《北京历史文化名城保护规划》认识到，传统文化和传统商业的保护和发扬也是北京老城保护的重要内容。它提出要尽量恢复有代表性的庙会，繁荣传统戏曲，保护和改造传统商业街区，恢复和保护老字号。尽管《北京历史文化名城保护规划》对北京老城传统生活方式

的理解还有待进一步深入和全面，提出的保护措施和目标也有待进一步完善和明确，但毕竟政府制定的规划已经提出了保护传统生活方式的要求。

通过实地调查，我们认为传统生活方式的保护，已经是老北京保护各方面工作中最薄弱的方面：

1. 庙会、戏院的内容和形式，没有发挥出保护传统生活方式应有的作用。

庙会和戏院，在老北京传统生活中发挥着社区文化活动中心的作用，是培育、传承、欣赏和传播北京传统文化的基地。没有了庙会、戏院子的内容和形式，北京的传统生活将是贫瘠的，北京的传统生活方式将是乏味的。目前，北京的庙会数量少、时间短、品种单一、民间色彩不浓、地域特点不显著；北京的戏院贵族化倾向严重，已经少有让平民百姓喝着大碗茶听评书看曲艺的戏园子了。德云社在努力振兴传统相声，但昂贵的票价使社区居民与它产生了距离。长安戏院拆迁改名为长安大戏院后，富丽堂皇，保护传统生活方式似乎已经不是它的使命了。

2. 传统商业的经营管理特色正在消失。

以老字号品牌为代表的传统商业，是北京传统文化的重要组成部分。传统商业文化正在消失，体现在两个方面：企业自身的文化遗产大量丢失，老字号文化特色迅速蜕变；企业的市场竞争力缺乏，倒闭现象严重。据管理部门公布的消息，《北京历史文化名城保护规划》实施以来，已有半数老字号企业倒闭或者停止经营活动。作为北京唯一上市的老字号企业，同仁堂扛起了保护传统商业文化的大旗。然而，如何保护和利用同仁堂的文化遗产，使同仁堂更好的服务于老北京的传统生活方式，同仁堂的同仁们尚任重道远。

3. 酒吧、咖啡馆等外来商业设施在历史文化保护区过多出现。

北京是一个大都市，需要酒吧和咖啡馆等服务设施。然而，酒吧和咖啡馆体现的文化特征，与北京传统文化以及老北京人的生活哲学是不协调的甚至是相抵触的。目前，一些历史文化保护区出现了过多的酒吧和咖啡馆，其功能已经超出了服务游客的作用，进而正在改变历史文化保护区的定位和文化特征。酒吧和咖啡馆集中的历史文化保护区的一些区域，已经变成纯粹的休闲娱乐功能区，体现出的文化特性又是与所在的文化保护区格格不入的。酒吧、咖啡馆等外来商业设施在历史文化保护区过多出现，造成的另一个负面作用是遏制了原生态服务设施的产生和发展。文化的变异，在历史文化保护区的服务设施上已经取得突破。管理部门应当理解，历史文化保护区内的服务设施，也是历史文化保护的措施和手段，不能任凭市场调节。

4. 宁静祥和的胡同气氛正在变得喧闹。

宁静祥和的胡同气氛，是人们对老北京生活挥之不去的印象。这种气氛，是老北京人精神境界的体现，也是进一步弘扬北京传统文化的基础。由于商业的无序发展，宁静祥和的胡

同气氛正在变得喧闹。胡同居民需要商业设施，但管理部门应当通过规划，使适度的商业设施相对集中在胡同居民区的外侧，保持胡同深处的宁静安详。一些胡同房屋成为建筑工地工头解决大量民工休息问题的廉租房，也在使胡同的氛围发生变化。

四、存在问题的原因以及几点建议：

北京老城是中国最大城市的中心区，有百万人在此居住、工作和旅游，国家最重要机构的办公场所设立在此，尚有许多基础设施急待完善。把这样的一个城市中心区作为文化遗产地加以保护，难度必然是巨大的。北京市人大和北京市政府认识到北京老城保护面临的挑战，通过加强立法，完善规划，努力提高老城保护工作的民主化科学化水平。如果没有法律的支撑和规划的控制，北京老城重要的文化遗产价值可能已经不复存在了。

然而，北京老城保护存在的诸多严重缺陷表明，此项工作尚有不少基础性问题没有解决。以下几点，应当是其中最为关键的问题：

(一) 在总体上，老城保护法律和规划的绝对权威性没有得到确立。《北京历史文化名城保护条例》是中国法律体系的组成部分。任何违反该条例的行为，轻者是违法行为，重者则可能是犯罪行为。《北京历史文化名城保护规划》、《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》和《北京皇城保护规划》，是通过法定程序制定并公布的。这些规划的实施及其效能，在受北京市政府保障的同时，更受《中华人民共和国城市规划法》的保障。如果老城保护工作的管理者和实施者缺乏对老城保护法律和规划的敬畏之心，那么，政府和民众对保护老城所做的努力都将付之东流。

(二) 各级政府及其各相关管理部门之间指导、实施和监督的有效机制没有形成。涉及老城保护工作的政府主要有北京市政府和东城、西城、崇文、宣武区政府，涉及的管理部门主要有规划、文物、建设等政府机构。按照北京市的行政管理体制，重大事项由北京市政府直接决策并组织实施，一般事项由区政府属地管理。如何区分所谓的重大事项和一般事项，特别是如何规范北京市政府的规划、文物、建设等部门与 4 个区政府之间在具体工作中的权责划分，约束区政府主要负责人在老城保护工作上的行政决策权，在体制和机制上确保各有关政府及其管理部门（有时还涉及到中央政府及其管理部门和军队有关部门）以老城保护的法律和规划为老城保护工作的目标和标准，是必须尽快解决的基础性问题。

(三) 目前的老城保护工作基本还没有发挥经济政策的调控作用。一方面，保护北京老城这一历史文化遗产，能够为北京地区经济和社会的全面协调可持续发展发挥突出作用，同时

也必然会妨碍某些局部的和眼前的经济效益；另一方面，保护并开发北京老城的历史文化遗产价值，在需要开展大量行政管理工作的同时，必然会面对大量更为复杂的经济难题，而这些经济难题又是在理论层面和制度层面都未曾解决的。如果不能制定出完善的北京老城保护经济政策，4个区政府就不会在短期内摆脱来自财政收入的压力，传统的房地产开发项目就仍然会是老城风貌保护的阴霾，老城的传统产业就不可能有竞争力，与老城文化不协调的强势机构就仍然会大举进入，传承老城传统生活方式的普通老北京人就仍然会在老城内大量消失。

(四) 与保护北京老城的各项具体工作密切相关的官员和从业人员数以万计，他们中相当多比例的人员对保护北京老城的基本知识缺乏了解。位高者在决定拆迁项目的时候，位低者在修缮院落、整治街面的时候，如果他们对老城保护规划的内容知之甚少，对房屋风貌修缮标准的内容知之甚少，那么，他们的每项工作都可能对北京老城的破坏。如果他们缺乏的除了法律和规划的知识，还包括对老北京历史的了解和对胡同、四合院的欣赏，甚至包括对普通老北京人的友善，那么，数百年来积淀的北京老城的文化遗产价值注定是会迅速消亡的。

(五) 民众的北京老城保护意识亟待提高。北京老城首先是属于北京当地民众的。当地民众如果不愿积极配合、参与和监督，老城保护工作就不可能取得完美结果。当地民众如果身居北京老城而不愿融入和丰富老城传统生活方式，老城的文化遗产价值也不可能得到真正的保护和弘扬。北京老城原住民的老城情结正在淡化，大批移民正在进驻四合院。如果不采取有效措施，老城居民的老城保护意识还会不断下降。

为迅速解决北京老城保护存在的问题，“老北京之友”项目在现阶段特提出以下具体建议：

(一) 调查中发现的众多损害北京老城的案例，只有极少部分被反映在此报告中。考虑到它们具有典型意义，建议市政府责成有关部门，对此报告中提及的案例进行查实，并及时采取适当的补救措施。

(二) 考虑到调查中发现的众多案例，许多是由于不遵守《北京历史文化名城保护条例》所导致，建议市人大和市政协组织开展专项的《北京历史文化名城保护条例》执法检查活动，邀请其它有关机构、专家和媒体参加。

(三) 考虑到商业布局的混乱正在损害各历史文化保护区的文化品位和特性，而对此采取适当的救助措施并不会占用很大的行政成本，且不会涉及政策的大调整，建议市政府组织有关部门在专家的帮助下，具体规划各历史文化保护区内的商业布局。

(四) 考虑到老城保护工作并没有形成有效的行政管理体系,建议市政府组织研究完善《北京历史文化名城保护条例》和《北京历史文化名城保护规划》的实施机制,重点是研究完善市政府有关部门以及有关区政府在执行北京老城保护规划方面的职能划分和工作程序,并以此为基础建立北京老城保护工作的问责追究制度。

(五) 考虑到东城、西城、宣武、崇文四个区政府承担着大量的老城保护工作,区域性的城市建设和产业发展受制于文化遗产保护规律,应当享受“文化遗产特区”的特殊经济政策待遇,建议市政府委托有关机构开展《北京老城保护经济政策》研究工作,提出土地使用、房产交易、税收调控、产业准入等方面促进老城保护的具体措施。

(六) 考虑到政府及有关部门的工作人员明显缺乏对北京老城保护相关知识的了解,建议市政府委托北京文化遗产保护中心编写《北京老城保护干部读本》,并要求市、区政府及有关部门的工作人员认真学习阅读。

(七) 考虑到当地居民能否积极参与是老城保护工作成败的关键,需要极大提高民众的北京老城保护意识,建议市宣传主管部门有系统地开展面向居民的老城保护宣传教育活动,并建议市教育主管部门,把老城保护的基础知识纳入中小学校的教育课程内容。北京文化遗产保护中心希望能够在相关工作中承担重要任务。

“老北京之友”项目实施的第二阶段即将启动,工作重点一是继续对北京老城的保护状况进行调查,二是开展广泛的普及教育活动,三是用法律手段帮助政府树立保护北京老城法律的权威性。向权威机构提交关于北京老城保护状况的评价报告,仍将是工作的主要成果之一。

北京文化遗产保护中心

2007年6月9日