

## 关于提交北京老城保护状况 2008 年度评价报告的函

北京市委并市人大、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，我们定期发布关于北京老城保护状况的年度评价报告。2008 年度的评价报告现已编制完成，专此送上，请审阅。

祝愿北京老城能够得到更好保护。

北京文化遗产保护中心

2008 年 6 月 14 日

附件一：“老北京之友”项目关于北京老城保护状况的评价报告（2008 年度）

附件二：“老北京之友”项目关于北京老城保护状况的评价报告（2007 年度）

北京文化遗产保护中心网址：[www.bjchp.org](http://www.bjchp.org)

北京文化遗产保护中心联系电话：64034932

附件一：

## “老北京之友”项目

### 关于北京老城保护状况的评价报告（2008 年度）

#### 一、前言：

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“老北京之友”项目。“老北京之友”项目的内容之一，是组织并培训志愿者对北京老城的保护状况进行调查，结合其它调查成果，独立编制北京老城保护状况的年度评价报告。此年度评价报告于每年的文化遗产日向社会各界公布，并专函提交北京市委、市政府、市人大和市政协。2007 年度的评价报告向社会各界公布并专函提交权威机构后，得到了公众的好评和专业机构的关注。北京文化遗产保护中心欣喜地看到，“评价报告”中提出的一些存在问题，已经有了逐步改善的明显迹象；媒体对北京老城保护的关注度，以及普通居民参与保护活动的热情，也均有明显提高。

为编制 2008 年度的评价报告，北京文化遗产保护中心组织并培训了 140 名志愿者。他们中的绝大多数是年轻的北京居民，有在校大学生、公司职员、机关干部和非营利机构从业者。在北京文化遗产保护中心接受了为期平均 10 小时的政策法规、历史

文化等方面内容的培训后，这些志愿者分为 10 个小组，就特定区域和主题开展了深入具体的调查工作。调查获取的信息，新颖又鲜活。在提炼和归纳这些信息用于“评价报告”的编制工作方面，许多志愿者也贡献出了智慧。2008 年度评价报告的编制工作，也得到了北京文化遗产保护中心其他志愿者的帮助。他们主要来自麦肯锡、NPP 等机构。

“评价报告”的编制，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北京老城的措施为目的。志愿者们在“评价报告”的编制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。此次调查和编制工作，张培、于萌、冯斐菲、张金启、董灏、韦博、陈哲、郭然、司莲、刘峰、张伟谊、金星、张明宇、宋莹等同仁出力尤多，在此致谢。

## 二、2007 年度报告所指存在问题解决情况的总体评价：

2007 年度评价报告所指北京老城保护存在的问题，大多数没有得到解决。公众了解文物类建筑保护状况的信息渠道依然不畅。北京市文物局和东城区、西城区、宣武区、崇文区政府的官方网站上，这类信息的提供数量和更新频率有所提高，但是还远不能满足公众参与保护的实际需要。这个问题的有效解决，有待公众依照自 2008 年 5 月 1 日起施行的《中华人民共和国政府信息公开条例》的规定主动争取。古建筑被不合理使用的问题，要

求在短期内根本解决是不现实的。媒体已经多次报道北京市政府和中央政府为此作出的努力。我们认为，管理部门为解决这个问题所作的努力是尽职尽责的。管理部门同样也在为改变古建筑恶劣的安全状况尽职尽责。我们认为，政府下大力量消除古建筑的火灾隐患，是举办奥运会带来的明显益处之一。整治和修缮项目不遵循《中国文物古迹保护准则》，从而损伤古建筑历史和艺术价值的问题依然存在。由于片面理解“新北京、新奥运”理念，加之筹备奥运的工期限制，不遵循《中国文物古迹保护准则》的整治和修缮项目较以往有所增多。使用古建筑，改建、添建古建筑的现象没有得到管理部门的充分重视。越来越多的机构和个人寻求将古建筑用作办公场所、餐厅、画廊等，改建和添建现象普遍存在。管理部门对保护重要近现代建筑的重视程度明显提高。许多近现代建筑已经被政府明确指定为是“重要的”，政府正在开展的第三次文物普查项目也已经把近现代建筑作为工作重点。然而，政府公布重要近现代建筑名单的目的以及适用的保护措施，应当更加明确。

皇城是全世界文化底蕴最深厚的几个历史文化保护区之一。然而，皇城的区域意向仍然尚未确立，相当多的公众仍然误将皇城混同于故宫。《北京皇城保护规划》规定的 11 类土地使用功能分布区，区域被商业蚕食的现象进一步明显，政府机构使用的区域也在明显扩大。陟山门街北侧 6 层住宅楼等严重影响皇城风貌的建筑依然没有得到拆除。保护传统的平缓、开阔的空间形态是皇城保护的\*\*中心任务之一。由于一些权威机构建造了连片的超高建筑物，这种空间形态已经受到破坏。

其它历史文化保护区的保护状况，进一步凸现了北京市政府划定保护区并公布保护区保护规划的必要性。如果缺乏这些基本的老城保护措施，后果将不堪设想。同时，我们认为这些保护规划中的许多具体要求，依然没有得到应有的遵守。管理部门对这些具有法律效力的规划的认知程度令人担忧，少数权威人士对这些规划的蔑视更是令人愤慨。以“院落”为基本单位的“微循环式”保护方法，在实际工作中没有严格采用。胡同整治工程所到之处，胡同肌理大多不同程度受损。建筑的保护和更新按照六大分类规定实施，是保持历史文化保护区风貌和文化遗产真实性的必要措施。在实际的保护和更新工作中，六大分类的标准被忽视了，保护和更新的本质区别被混淆了。政府投入巨资开展胡同四合院专项整治工程，是北京市保护老城文化遗产并关注民生的重要举措。由于缺乏培训和监管，其中的一些工程在一定程度上是对古老四合院局部拆除后的新建，一些院落的历史文化价值已经荡然无存。在市规划部门和有关区政府的批准下，严重违反历史文化保护区保护规划，严重破坏保护区风貌的大型施工项目，始终存在。公众对这样的项目进行了公开揭露和批评，但是管理部门视若无睹。

《北京市区中心地区控制性详细规划》对于保护老城整体格局具有非常重要的价值，然而，它依然不能被公众查阅。希望《中华人民共和国政府信息公开条例》能够帮助解决这个问题。文物保护单位建设控制地带和历史文化保护区以外的老城区域，破坏北京老城整体风貌的新建筑物继续增加。二环路内侧连片大体量

高楼继续出现，使老城部分城廓进一步内移。老城东西两侧的绿化带工程进展明显，但是绿化带的设计依然杂乱。

传统生活方式的保护，依然是老北京保护各方面工作中最薄弱的一个方面。庙会 and 戏院，远没有发挥北京老城传统生活社区文化活动中心的作用。政府也没有出台有效的措施推动此项工作。以老字号品牌为代表的传统商业，初步得到了商业管理部门的特殊关注，但是缺乏具体的保护和管理措施。政府对传统商业的理解，还是仅仅停留在经济领域，没有进步。由于任凭市场调节，酒吧、咖啡馆等外来商业设施已经成为历史文化保护区中最主要的文化消费场所之一。由于没有与当地居民的生活发生直接联系，政府下大力量开展的非物质文化遗产保护工作，特别是正在推广的“传承人”制度，对保护北京传统生活方式的贡献率不高。

### 三、志愿者的专项胡同调查：

2008 年度“老北京之友”项目的志愿者，对老北京城内的胡同现状进行了专项详细调查，调查涉及历史文化保护区内的胡同 491 条，历史文化保护区外的胡同 537 条。专项调查工作，由各志愿者小组分区域开展，主要利用周末及节假日对胡同进行实地勘察，并对部分居民进行访谈。每一条胡同的勘察和访谈结果录入由北京文化遗产保护中心统一制作的调查信息记录表。1028 张调查信息记录表的内容分类汇总后，可供各类专家作进一步研

究时参考。

历史文化保护区内胡同的调查信息记录表,主要包括以下内容:

- 基本信息:胡同名称、所在区域和位置,胡同形成时期,胡同两侧建筑主要功能,调查日期和调查人姓名等。
- 保护信息:胡同宽度(包括最宽处和最窄处),胡同口有无历史说明标牌,胡同内院落数量,胡同内交通情况(包括机动车流量、停车情况、有无行车限制),绿化情况,市政基础设施情况,胡同内的公厕情况(包括数量和卫生条件),胡同内的餐厅/酒吧等商业设施情况,胡同两侧建筑情况(包括外立面建筑材料和色调,屋顶翻修情况,有无超高建筑和风格突兀建筑,有无私搭乱建情况),胡同内文物建筑的保护情况等。
- 居民访谈情况:访谈对象的基本情况(包括性别、年龄、职业、居住在胡同的时间等),对胡同生活的满意度和改善愿望,是否愿意拆迁,对胡同保护的建议等。
- 图片等附件。

以下各点,是受调查的历史文化保护区内胡同的部分基本情况:

- 两侧建筑主要用于居住的胡同有 318 条(占 69%),商业用途建筑过多的胡同有 29 条(占 6%),居住和商业用建筑分布比较合理的胡同有 116 条(占 25%)。
- 胡同口有历史说明标牌的胡同只有 15 条(占 3%)。
- 机动车流量拥挤的胡同有 65 条(占 13%),流量较小的胡同有

- 264 条(占 54%) ,基本无机动车通行的胡同有 143 条(占 29%) 。
- 偶尔发现有停放机动车的胡同有 76 条(占 15%) ,单侧停放多辆机动车的胡同有 113 条(占 23%) ,两侧停放多辆机动车的胡同有 155 条(占 32%) ,基本无停车空间的胡同有 105 条(占 21%) 。
  - 机动车行驶明确限制为单向的胡同有 132 条(占 27%) 。
  - 完全没有绿化的胡同有 142 条(占 29%) ,绿化稀疏的胡同有 229 条(占 47%) ,绿化浓密的胡同有 97 条(占 20%) 。
  - 密集开设高级餐厅/酒吧的胡同有 20 条(占 4%) ,少量开设高级餐厅/酒吧的胡同有 73 条(占 15%) 。
  - 由于两侧建筑的外装修风格等原因使风貌受到严重破坏的胡同有 73 条(占 15%) ,受到轻微破坏的胡同有 151 条(占 31%) 。
  - 由于两侧建筑屋顶风格等原因使风貌受到严重破坏的胡同有 75 条(占 15%) ,受到轻微破坏的胡同有 223 条(占 45%) 。
  - 由于两侧建筑的门窗风格突兀等原因使风貌受到严重破坏的胡同有 117 条(占 24%) ,受到轻微破坏的胡同有 241 条(占 49%) 。
  - 两侧墙体外立面材料多半是灰砖的胡同有 88 条(占 18%) ,多半是涂灰漆的胡同有 308 条(占 63%) ,多半是红砖的胡同有 45 条(占 9%) 。
  - 存在三层及以上超高建筑较多的胡同有 59 条(占 12%) ,少量存在的胡同有 157 条(占 32%) 。
  - 居民私搭乱建情况比较严重的胡同有 83 条(占 17%) ,存在少量私搭乱建情况的胡同有 168 条(占 34%) 。
  - 接受访问的居民(男性占 53% ,女性占 47% ,离退休老人占 59% ,

在校学生占 4%，有固定职业者占 22%，无固定职业者占 15%）很满意目前胡同生活的占 33%，明显不满意的占 38%，基本认可的占 29%；不考虑经济因素，希望按照传统工艺修缮院落的占 72%，明确不希望的占 10%；愿意成为拆迁户的占 32%，不愿意成为拆迁户的占 45%，犹豫不定的占 23%。

历史文化保护区外胡同的调查信息记录表，主要包括以下内容：

- 基本信息：胡同名称、所在区域和位置，胡同两侧建筑类型（包括平房、六层及以下楼房、大体量建筑物、新建小区），有无文物建筑，胡同是否已名存实亡，调查日期和调查人姓名等。
- 保护信息：胡同平均宽度，胡同内院落数量，胡同内交通情况（包括机动车流量、停车情况），绿化情况，市政基础设施情况，胡同内的公厕情况（包括数量和卫生条件），胡同两侧建筑情况（包括外立面建筑材料和色调，超高建筑和风格突兀建筑情况），胡同内有无大范围拆除和改造工程等。
- 居民访谈情况：访谈对象的基本情况（包括性别、年龄、职业、居住在胡同的时间等），对胡同生活的满意度和改善愿望，是否愿意拆迁，是否愿意划入历史文化保护区等。
- 志愿者对胡同和胡同内建筑的价值发现：胡同形成时期，历史考证，需要采取保护措施的建筑等。
- 图片等附件。

以下各点，是受调查的历史文化保护区外胡同的部分基本情

况：

- 如果以胡同宽度超过 18 米，或者两侧 70%以上建筑物高于六层，或者两侧 70%以上院落已经或正在被拆除为胡同名存实亡的标准，那么，名存实亡的胡同有 201 条（占 37%）。在这 201 条名存实亡的胡同中，宽度超过 18 米的占 15%，两侧 70%以上建筑物高于六层的占 35%，两侧 70%以上院落已经或正在被拆除的占 50%。
- 非名存实亡的胡同中，宽度在 3 米以下的占 22%，宽度在 3-5 米的占 38%，宽度在 5-7 米的占 31%，宽度在 7-9 米的占 6%，宽度在 9 米以上的占 2%。
- 非名存实亡的胡同中，完全没有绿化的胡同占 27%，绿化稀疏的胡同占 57%，绿化浓密的胡同占 16%。
- 非名存实亡的胡同中，两侧墙体外立面材料多半是灰砖的胡同占 24%，多半是涂灰漆的胡同占 53%，多半是红砖的胡同占 13%。
- 非名存实亡的胡同中，存在三层及以上超高建筑较多的胡同占 18%，少量存在的胡同占 29%。
- 非名存实亡的胡同中，由于两侧建筑的门窗风格突兀等原因使风貌受到严重破坏的胡同占 26%，受到轻微破坏的胡同占 50%。
- 非名存实亡的胡同中，由于两侧建筑屋顶风格等原因使风貌受到严重破坏的胡同占 15%，受到轻微破坏的胡同占 46%。
- 非名存实亡的胡同中，志愿者普遍认为风貌保存尚可的胡同占 45%，认为风貌破坏严重的胡同占 33%，认为社区文化生活比较丰富的胡同占 5%，认为人房分离社区一片衰败的胡同占

4%。

- 非名存实亡的胡同中，接受访问的居民（男性占 53%，女性占 47%，老人占 49%，中年人占 42%，青年人占 9%，1949 年前开始的老住户占 7%，1949 年-1969 年开始的老住户占 45%，1970 年-1999 年开始的住户占 38%，2000 年后开始的住户占 10%）很满意目前胡同生活的占 37%（3%为青年人，12%为中年人，22%为老年人），明显不满意的占 30%（1%为青年人，17%为中年人，12%为老年人），基本认可的占 33%（4%为青年人，13%为中年人，16%为老年人）；愿意成为拆迁户的占 22%，不愿意成为拆迁户的占 55%，非常犹豫的占 23%；希望把居住地公布为历史文化保护区的占 49%，明确不希望把居住地公布为历史文化保护区的占 16%，持无所谓态度的占 35%。

#### 四、“西四新北街概念设计国际邀请展”：

2007 年夏秋之际，有一个展览在北京的官方机构举办，引起了不少人的关注。称作“西四新北街概念设计国际邀请展”的这个展览有一个正式的名称，叫“再生策略：北京旧城”。它由北京市西城区政府下属的房屋土地经营管理中心和一家投资公司联合主办。展览的“再生策略”研究部分由著名建筑师库哈斯的 OMA 事务所和哈佛大学设计学院以及意大利的 ASA 事务所联合完成，具体“街块”的设计方案部分由国内外的几家建筑师事务所分别完成。这些事务所包括：法国的 ODBC 事务所、意大利的阿克雅事务所、日本的 ABW 事务所和 NAP 事务所、英国的 Plasma

事务所、西班牙的 Nred 事务所，以及中国的朱锴事务所和马达思班事务所等。用著名策展人史建先生为展览撰写的“前言”中的一些话，可以清楚地了解该展览的目的：

“历史街区的再生，已经成为近年来的世界性潮流。在建筑设计方面，近几年的趋势之一，是著名、前卫设计师积极在顶级商业品牌旗舰店的设计中展示最新的设计理念，而这些作品多是置身传统历史街区，是区域再造与激活的成功案例。到目前为止，北京旧城再生尚没有成功的模式，而本展览致力于探索的，正是再造的诸种新的可能性。展览的创意在于设计既不是单纯的建筑设计，也不是常规的街区规划，而是将预定的概念街区（西四新北街）划分为 9 个街块（以胡同为街块南北界线），以规划中的新北街为核心，进行街块的概念设计。9 个建筑师的街块设计将构成对新北街再造的、有针对性的整体想象，同时，也形成街区再生的 9 种模式。”

展览中的“西四新北街”，涉及区域覆盖了“西四北头条至八条”历史文化保护区。这个保护区位于北京老城的西部偏北，属北京市西城区政府管辖，是北京市政府公布的首批北京老城 25 片历史文化保护区中的一片。在北京市政府的支持下，北京市规划委员会和北京市城市规划设计研究院对“西四北头条至八条”历史文化保护区制定了具体详细的保护规划，并于 2002 年由北京市政府以法定形式公布实施。

“西四北头条至八条”历史文化保护区保护规划认为：保护区内现状用地以居住和配套的教育用地为主，沿西四北大街和赵

登禹路以配套的商业用地为主；居民以工人为主，失业人员和退休人员所占比例很高；四合院以清末民初修建的居多，虽多数有不同程度的破损，但大部分主体结构尚好；近几十年来四合院内加盖了许多临时建筑，此类建筑的总面积约是永久性建筑总面积的一半，破坏了四合院的规整格局，也大大降低了居住质量；约三分之一的院落的居住人口密度过高，保护区内市政基础设施较差。“保护规划”强调：该保护区内大部分建筑为传统的北京平房四合院，是目前老城内为数不多的集中保留了许多较为完整四合院的地区之一；四合院和胡同是构成该保护区风貌特色的主要要素。

为保护“西四北头条至八条”地区的历史文化，“保护规划”明确土地使用性质依然是居住，但要适当降低居住人口密度；对所有建筑物要按文物类、保护类、改善类、保留类、更新类、沿街整饰类标准逐步进行保护、修缮、更新和拆除，更新建筑要在建筑规模、尺度、空间形态、建筑形式、色彩等方面与传统建筑保持协调一致；要逐步改造市政基础设施并以电能为主要能源，但保护区内部无增加道路和扩宽道路的需求。我们认为，“保护规划”对“西四北头条至八条”历史文化保护区的保护措施是妥善的，合乎中国历史街区的保护规律。如果能够进一步明晰建筑物的产权关系，再经过 5 至 10 年的努力，这片地区一定是北京最有价值的地块之一，并成为北京老城保护的典范。如果要建立北京老城的生态博物馆，这个地块应当是首选。

根据“西四北头条至八条”历史文化保护区保护规划，保护

这个地区需要多年的积累，地方政府在这个过程中需要不断的资金投入，房地产开发商也不能在这里大规模拆迁新建项目。地方政府的领导不能在短暂的任期内通过保护它取得显著政绩，也不能象其它高速发展的地区那样立即获得巨额财政收入，他们可能是焦虑的。同样可能焦虑的还有那些与当地政府建立起了良好关系的地产开发商们。我们的分析是有许多理由的，这个“西四新北街概念设计国际邀请展”进一步支持了我们的分析。

观察“西四新北街概念设计国际邀请展”，我们对“西四新北街”概念的感受除了奢华、前卫，更多的是对“西四北头条至八条”历史文化保护区风貌特色的担忧。虽然展览主办方要求设计以胡同为街块的南北界线，以6米为新建筑的限高，但是在这些设计的街块里，老北京的平房四合院已经完全消失，取而代之的是成片的顶级商业品牌旗舰店，与平房四合院共生的胡同也已经脱胎换骨为旗舰店之间的步行街了。老北京文化中的四合院和胡同没有了，甚至连住户也没有了，这样的街块与“历史文化保护区”概念没有丝毫共同点。我们并不一概排斥在历史文化保护区里出现奢华的设计，但这样的设计不能危及四合院和胡同的真实性，不能破坏历史文化保护区的风貌特色。

为分析“西四新北街概念设计国际邀请展”现象，我们邀请《城记》作者王军先生、“再生策略：北京旧城”策展人史建先生，以及对这个主题感兴趣的其他文化遗产专家和建筑师，举办了专题研讨会。史建先生介绍了展览的更多信息，表达了对北京老城保护现状及其未来的担忧。他强调保护北京老城应当更加讲求实

际效果，并表示这个展览不仅在中央政府的文化部所属的北京图书馆展出，还已获准在北京市规划局所属的城市规划展览馆等地展出。王军先生强烈抨击了这个展览的主导思想，认为这些设计如果变成现实将是对北京老城的极大破坏。研讨会上还有人表示疑惑：史建先生是一位认真的学者。他策划推出的《再造魅力故乡》一书，介绍了日本传统街区的保护情况，很有研究价值；两年前开展的大栅栏煤市街拆迁记录项目，更是表现了他对老北京的感情。现在，史建先生却又成了“再生策略：北京旧城”展览的策划人。研讨会上还有不少人指出，这个展览的内容如果变为现实，那就是违法项目，因为它最直接最明显地违反了法定的保护规划的要求；然而，这样的展览能够获准在权威机构的场地展出，这种现象实在令人费解。

由于及时呼吁制止，这个展览描绘的蓝图没有变为现实。参与内容设计的哈佛大学设计学院等机构也派员与我们就有关问题进行了商议。让人吃惊的是，这样的著名机构在开展具体项目设计时，对政府公布多年的保护规划和相关法律规定一无所知。这种情况令人深思。实际上，试图用前卫和奢华的设计，通盘改造历史文化保护区的，远不止这个展览。由属地的区政府支持，官方背景的房屋管理机构或者大型的私有地产公司联合国外著名机构，在保护老城区和激活老城区现代功能的名义下，试图进行成片开发的设想和方案，不绝于耳。政府、规划管理部门、政府聘请的著名专家们，在这些设想和方案出台过程中的缺位和严重不作为，可能是史建先生等对北京老城保护现状及其未来抱有担忧的原因之一。在本质上，“西四新北街概念设计国际邀请展”

现象反映的，是对传统文化的价值缺乏信心，对保护老城的努力和能力缺乏信心，以及对法定的保护规划的漠视。

## 五、“天安门南（前门）项目”：

“西四新北街概念设计国际邀请展”描绘的蓝图没有变为现实，但是，同样性质的“天安门南（前门）项目”正在一步步地逼近现实。对于公众和媒体的批评，管理部门和有关地产商始终置若罔闻。

我们掌握的名为“天安门南（前门）项目”的大型房地产开发项目的消息，来源于 SOHO 中国有限公司官方网站（[www.sohochina-ir.com/eng/ir/circulars/pro070921.pdf](http://www.sohochina-ir.com/eng/ir/circulars/pro070921.pdf)）刊登的法律文书。由于这个项目地处鲜鱼口地区，涉及到了《北京旧城二十五片历史文化保护区保护规划》的实施，我们向这个项目的重要关系人潘石屹先生和张欣女士提出了忠告和建议，以免鲜鱼口历史文化保护区受到破坏，也以免投资者的经济利益受到损害。

由于有关地产商向投资者保证了这个项目的合法性，我们向潘石屹先生和张欣女士指出：2002年2月1日，北京市政府批准了《北京旧城二十五片历史文化保护区保护规划》。北京市政府强调，该保护规划中所确定的各历史文化保护区的性质、重点保护区和建设控制区的范围及其所遵循的规划原则、保护及改善

的标准和要求，是必要的，应当严格遵守；对在规划实施过程中出现的问题，也要按规划的要求妥善解决。2002年10月16日，北京市政府发布关于实施《北京历史文化名城保护规划》的决定。

《北京历史文化名城保护规划》强调，《北京旧城二十五片历史文化保护区保护规划》已于2002年2月由市政府批准，必须严格执行。2005年5月1日，北京市人大制定的《北京历史文化名城保护条例》开始施行。该条例明确规定，北京历史文化名城的保护规划经依法批准公布后，不得违法调整；确因公共利益需要调整的，应当广泛征求社会公众意见，并组织专家论证后，报原批准机关批准并公布。直到目前，《北京旧城二十五片历史文化保护区保护规划》的内容没有进行过调整。

我们进一步向潘石屹先生和张欣女士具体指出，“天安门南（前门）项目”位于鲜鱼口历史文化保护区的西侧部分。根据《北京旧城二十五片历史文化保护区保护规划》，鲜鱼口历史文化保护区西侧部分的保护要点如下：

- 遵循整体保护原则，保护区内的建筑物、院落、胡同、街道、区域历史文化景观与风貌是一个有机整体，要保持历史文化保护区历史风貌的连贯性。遵循“微型化”划分原则，以四合院为基本单位，合理划分地块，使地块规模和更新规模“微型化”，实施小规模有机更新。
- 从长巷头条以西至前门大街段的鲜鱼口街区为重点保护区，其余为建设控制区。重点保护区用地性质为商贸旅游文化居住用地，建设控制区用地性质以居住为主。
- 重点保护区内建筑的保护、修缮与更新方式，以一级保护类

- 建筑、二级保护类建筑、保留类建筑、改善类建筑、更新类建筑、沿街整饰类建筑共六类划分。保护、修缮与更新的具体要求，要符合北京市政府 2003 年发布的《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》。建设控制区内一级保护类建筑与二级保护类建筑的保护、修缮与重点保护区要求相同进行保护、修缮，其它建筑仅要求色彩协调及限高。
- 道路规划以不破坏街区整体风貌为首要原则，其次考虑居民出行的方便性和街区的可达性，再次是为提高街区内市政设施的现代化程度创造条件。

我们向潘石屹先生和张欣女士强调，上述保护要点，是我们对《北京旧城二十五片历史文化保护区保护规划》相关内容的归纳和提炼。鲜鱼口历史文化保护区的具体保护要求和规划图，以及上述其它具有法律效力的文件，见诸公开出版物，任何人都能够方便查阅。

由于没有接到潘石屹先生和张欣女士的任何反馈意见，我们将上述内容通过互联网予以传播。我们认为，这样的传播是在帮助政府宣传有关的法律法规。考虑到事情的紧迫，我们也动员了媒体对此事件予以关注。面对媒体的询问和批评，有关地产商表示这个项目是得到政府批准的，管理部门的人则表示保护区的保护规划已经作废，那些保护理念也已经过时了。

鲜鱼口地区，历经明、清、民国、新中国，发展至今，基本承继了明、清民居的布局与风貌。由于其自身的特殊条件，形成

了独特的城市肌理，蕴含了丰富的历史信息，成为新世纪与历史对话的最佳媒介。《北京旧城二十五片历史文化保护区保护规划》将鲜鱼口历史文化保护区的性质确定为以传统商业、贸易、会馆、娱乐、居住为一体的商贸文娱居住区，是非常明智的。严格按照保护规划的法定要求开展保护工作，经过多年的努力，鲜鱼口地区一定会成为北京老城区最有价值的地块之一。然而，管理部门违法审批项目，地产商缺乏社会责任，施工中的“天安门南（前门）项目”正在使鲜鱼口历史文化保护区的历史和文化价值迅速消失。

## 六、“修缮整治 44 条胡同、1474 个院落”：

2008 年北京市政府工作报告在“加快推进以改善民生为重点的社会建设”部分明确提出：“要统筹旧城区风貌保护和解决群众住房困难，修缮整治 44 条胡同、1474 个院落”。统筹老城区风貌保护和解决群众住房困难，是市政府的一项重大决策，并已经在 2007 年开展了试点工作。政府希望这项修缮整治胡同四合院工程，能够采用“改善、修缮、疏散”的方式，通过“政府主导、财政投入、居民自愿、专家指导、社会监督”的途径，实现四项主要目标：1，老城内现存五类危险房屋基本改造完毕；2，对历史文化保护区内的重要街巷、重点四合院落、重点景区周边环境进行修缮、整治，保护历史遗存，消除房屋安全隐患，改善居民居住条件；3，结合重点区域改造，完善市政基础设施；4，适当疏散老城人口，优先解决低收入困难家庭住房保障问题。为

此，北京市政府决定，由政府财政提供 10 亿元专项资金，废止《北京旧城历史文化保护区房屋风貌修缮标准》，另行公布《北京旧城房屋修缮与保护技术导则》，由区政府具体实施这项工程，由北京市建设委员会、北京市规划委员会和北京市文物局负责指导和监督。

这确实是一项巨大的工程。管理部门、许多居民和一些资深文化遗产专家对此给予了高度评价。我们认为，北京老城的保护，必须统筹解决居民住房困难；政府出资，是此项工程公益性质的必然要求；适时更新技术要求，也是工程大规模开展的必要保障。我们同时也认为，这项巨大工程目前的实际操作情况，“修缮”的方式严重缺位，“专家指导、社会监督”的途径明显不畅。通过这项工程，解决居民住房困难的目标在很大程度上能够得以实现，保护历史遗存的目标则在很大程度上难以实现，而所谓的老城区风貌也将是缺乏历史沧桑感的。

从文化遗产保护的角度出发，这项工程存在以下几个重大缺陷：

- 涉及的胡同院落的数量过大。虽然我们没有能够全面了解到 44 条胡同和 1474 个院落的具体位置，对它们的历史文化价值不能作出具体评估，但是，老城内的每条胡同都有其独特的历史和韵味，大多数院落都有其独特的古迹和故事。一年内完成如此大的工作量，只能是以牺牲胡同、四合院的独特历史文化价值为代价。我们考察了许多正在施工的院落，大多数院落的工期被限制在短短的 100 天。

- 修缮整治的基本方法被简化为拆除和新建。这项工程，真正负责具体施工的，是改制后的区房屋土地经营管理中心下属的有关街道分中心的派出人员。在我们考察的那些院落，被雇用的农民工在分中心派出人员的指挥下，把院落中的部分房屋拆除，新建起斜坡顶的平房。为了降低成本，许多看似青砖砌就的墙体，实际仅是贴了薄薄的青砖片。拆除的老建筑构件，也与建筑垃圾一起很快被清运干净。
- 项目开工前的文化遗产评估工作不充分，施工期间的指导监督工作也不充分。实际上，我们走访的许多专家，包括北京市政府聘请的几位老城保护专家，都不了解项目开工前的文化遗产评估工作是如何具体开展的。在项目现场，我们访问了许多工人，没有人知道《北京旧城房屋修缮与保护技术导则》。少量接受我们访问的分中心派出人员中，有人知道公布了一部“导则”，但承认没有时间仔细阅读。谈及专家如何指导修缮整治工作，分中心派出人员也是一脸茫然，称这样的小工程不需要专家帮忙。

相对于大规模成片开发的项目，相对于粗俗或突兀的高层建筑物，统筹老城区风貌保护和解决居民住房困难的这项工程无疑具有重大的进步意义。被媒体广泛传播的谢辰生、徐萍芳等老先生对这项工程的赞誉之辞，我们理解也是从这样的角度提出的。考虑到北京老城的保护需要在制止大规模破坏的同时注重文化遗产的真实性和完整性，考虑到权威部门表示统筹老城区风貌保护和解决居民住房困难的工作将长期开展，我们提出以下几个建议：

- 适度调整工程的着力点和操作体系。目前的工程着力点主要是解决居民的住房困难，操作体系主要是市建设委员会、区房屋土地经营管理中心、街道的房屋土地经营管理分中心。由此导致的必然结果，是老城区风貌保护的统筹力度和实施力度较为薄弱。解决居民紧迫的住房困难的目标初步实现后，应当立即把工作着力点和操作体系向文化遗产保护倾斜。市、区两级文物主管部门的工作力度也应当明显加强。
- 以《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》为基础，继续开展老城胡同四合院的文化遗产调查评估工作，并在此基础上计划统筹老城区风貌保护和解决居民住房困难的工程。《北京旧城 25 片历史文化保护区保护规划》，是老城保护领域迄今为止最具科学性和应用价值的重大成果。应当由有关部门在 25 片历史文化保护区之外的老城地区继续开展这项工作，详细调查评估胡同四合院的历史文化价值，制定保护规划并由法定程序批准公布。将长期开展的统筹老城区风貌保护和解决居民住房困难的工程，应当在这项工作的基础上稳步推进。《北京旧城房屋修缮与保护技术导则》的有关内容，也应当在《北京历史文化名城保护条例》、《北京历史文化名城保护规划》构建的框架体系下作出进一步的修改和完善。
- 建立工程施工队的准入制度和工程监理制度，并对施工队伍和监理人员分别开展岗前培训工作。据媒体报道，目前的工程结束后，将由区政府组织有关部门和专家进行验收。这样的做法是危险的，因为有价值的房屋和院落一旦拆除就永久消失了。这项工程的文化遗产保护属性十分突出，不同于一般的建设施工项目，应当对工程人员提出特殊要求。接受专

门培训的监理人员也应当对项目实施全过程进行监理，随时纠正损害胡同四合院价值的错误行为。

- 开展贴息贷款项目，将非公有院落也纳入政府的修缮整治工程。老城内许多非公有院落具有重要的历史文化价值，在目前的工程计划中没有受惠于政府的财政支持。对非公有院落而言，同样需要统筹老城区风貌保护和解决居民住房困难。应当由北京市政府参股的本地商业银行开展“北京老城四合院修缮小额贴息贷款项目”，项目的申请人限于北京户口的老城四合院居民，贷款以拟修缮房屋的产权证为抵押，由政府提供财政贴息。北京地方经济的平稳发展，以及胡同四合院经济价值的不断提升，能够保证借贷者具备还款能力。
- 普及传统修缮工艺和相关规定，使住户能够直接参与修缮工程。我们在调查中发现，住户直接参与修缮工程的愿望比较普遍，这是居民热爱北京老城的重要体现。有系统地向公众普及四合院知识和传统修缮工艺，在制度上保障住户直接参与修缮工程，能够大幅度提高修缮工程的意义和质量。实际上，修缮和保养，伴随着四合院存续的全过程。居民亲自动手，悉心呵护自己的传统家园，应当是文化遗产保护的最高境界了。
- 完善制度，确保“专家指导、社会监督”的途径通畅。统筹老城区风貌保护和解决居民住房困难，需要很强的专业知识，也涉及多方面的利益调整，必须强化专家指导和社会监督，在制度上保障指导和监督途径的通畅。北京市政府曾经正式聘请多名专家担任老城保护顾问，但是，老城保护顾问的职责、权利和工作方法并没有得到明确和公布。“专家指导、社

会监督”的程序和内容不能被社会各界广泛知晓，统筹老城区风貌保护和解决居民住房困难的工作就不可能取得理想的效果。

## 七、结论：

2007年6月至2008年6月间，北京老城保护法律和规划的绝对权威性依然没有得到确立，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依然没有形成，老城保护工作依然没有发挥经济政策的调控作用，官员和从业人员对保护北京老城的基本知识有所增加但还远不能满足工作的实际需要，民众的北京老城保护意识有较大提高但还缺乏有效的组织和引导。普遍存在的片面追求城市发展的高速度和高效率，崇文区等区政府主要领导人法律意识和文化遗产意识的极度淡薄，以及担心撤销已获批准项目引发政府经济赔偿问题，是目前老城保护面临的三个主要障碍。克服这三个主要障碍，一靠政府内部的协调，二靠广泛的公众监督，三靠法院等执法部门的公正执法。最为关键有效的，还是动员公众积极维护法律的尊严。

2008年奥运会结束后，北京将进入落实“科学发展观”的新阶段。北京文化遗产保护中心将继续大力组织和引导公众提升老城保护的意识，并充分运用现行政治体制的积极力量推动改革和完善有利于老城保护的行政管理体制和经济政策。《历史文化名城名镇名村保护条例》和《中华人民共和国政府信息公开条例》

的公布实施,也为公众积极维护老城保护法律和规划的尊严提供了更多的途径。我们有理由相信,北京老城的保护会取得明显进展。

北京文化遗产保护中心

2008年6月14日

附件二：

## “老北京之友”项目 关于北京老城保护状况的评价报告（2007 年度）

### 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：

1) 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。

2) 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。

3) 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。

4) 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。

5) 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：

1) 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。

2) 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。

3) 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。

4) 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。

5) 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。

6) 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。

7) 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理解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和线索，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能效是明显的，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出现：

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》相关内容的信息渠道不畅。

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的一个方面：

### 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，北京的传统文化将是贫瘠的，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,涉及的管理部門主要有规划、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是对北京老城的破坏。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制，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