

当代中国历史文化名城保护的法制建设进程^①

The Legal Construction Process of Historic and Cultural Cities Protection in Contemporary China

张松

【摘要】1980年代以来,我国开始建立历史文化名城保护制度,至今已公布了116个国家历史文化名城。本文通过回顾当代中国文化遗产保护立法进程,梳理国家、地方和名城的历史文化名城相关保护法规体系及其状况,探讨中国特色历史文化名城保护法制的基本特征,比较分析历史文化街区、历史建筑保护的相关条例主要内容,最后,针对如何在城乡规划体系中健全和完善保护法规问题提出了若干建议。

【关键词】保护法规 地方性法规 历史文化街区 历史建筑

Abstract: The construction of the historic city protection system in China started in the 1980's and the government has already announced 116 Historic and Cultural Cities (HCCs) since then. The paper reviews the process of the contemporary legislation relate to the conservation for the cultural heritage and discusses the basic characters of China's unique legal system for the HCCs protection, based on reviewing the legal status of conservation in national and local levels, while comparing the legal framework and main contents of conservation principles in the historic districts and historic buildings. It also gives advices

on the improvement of the legal institutions for the HCCs in the urban-country planning system.

Keywords: laws and regulations for conservation, local regulations, historic district, historic building

1 引言

只要讨论中国历史文化名城保护的相关问题,似乎就无法回避建国初“梁陈方案”所引发的争议。1950年2月,梁思成先生和陈占祥先生共同提出《关于中央人民政府行政中心区位置的建议》,这份建议实为北京旧城整体保护的规划设想,建议指出:“北京为故都及历史名城,许多旧日的建筑已为今日有纪念性的文物,不但它们的形体美丽,不允许伤毁,它们的位置部署上的秩序和整个文物环境,正是这名城壮美特点之一,也必须在保护之列”,因而必须展拓新区、合理确立首都行政中心的位置,使全市“能平衡地发展来适应全面性的需要”^[1]。

由于众所周知的原因,当年北京的规划建设没有采纳“梁陈方案”。今天回顾这一历史事件,可以发现除去当时的所谓政治、经济等无法回避的因素外,多数人(包括多数建筑、规划专家)未能像梁陈二位先生那样认识到历史城区(旧城区)的文化价值,以及那时还没有一部涉及历史城市保护的法规可以依循,都是其中的重要原因。“梁陈方案”已成为一份珍贵的历史文献档案,但令人遗憾的是,在过去了60余年后的今天,关于如何保护历史文化名城的问题依然“理解不一、莫衷一是”^②。显然,在历史文化名城保护制度施行即将30年之际,认真总结分析

作者:张松,同济大学城市规划系,教授

① 本研究成果得到“十一五”国家科技支撑计划项目(2008BAJ08B02)、国家自然科学基金青年资助项目(50808132)的资助。

② 2010年4月,清华大学教授吴良镛院士在“部级领导干部历史文化讲座”上谈到北京古城保护问题时,他认为人们“对现代化从来理解不一,对旧城就更莫衷一是。”参见《北京青年报》2010年4月14日。

国家、地方及各历史名城保护法规等制度状况,是具有重要现实意义和一定学术价值的研究课题。

2 文化遗产保护法制建设进程

2.1 文物保护制度初创时期(1949~1976年)

新中国建国伊始,百废待兴,针对战争造成的大量文物破坏以及文物流失现象,中央人民政府为了加强对文物古迹的保护管理,即刻通过颁布有关法令、指示,设置中央和地方管理机构等举措,建立起相关保护法规制度,恢复文物保护应有的秩序。1950年5月24日,中央人民政府政务院以政文董字第十二号令,发布《禁止珍贵文物图书出口暂行办法》;以政文董字第十三号令,发布《古迹、珍贵文物图书及稀有生物保护办法》及《古文化遗址及古墓葬之调查发掘暂行办法》。这些办法成为新中国最初也是最为重要的文化遗产保护相关的行政法规,在保护理念和机制建设方面为今后的保护立法打下了基础。在《古迹、珍贵文物图书及稀有生物保护办法》的前言中指出:“查我国所有名胜古迹,及藏于地下,流散各处的有关革命、历史、艺术的一切文物图书,皆为我民族文化遗产。今后对文化遗产的保管工作,为经常的文化建设工作之一。”该办法的第一条规定“各地原有或偶然发现的一切具有革命、历史、艺术价值之建筑、文物、图书等,应由各该地方人民政府文教部门及公安机关妥为保护,严禁破坏,损毁及散佚。”^[2]

1950年6、7月政务院又发布《关于征集革命文物的命令》、《关于保护古文物建筑的指示》,对征集革命文物,保护具有历史文化价值之文物建筑及附属物、防范损坏、严禁毁坏等事宜做出了具体指示。1951年5月,文化部、内务部共同颁布《关于管理名胜古迹职权分工的规定》、《关于地方文物名胜古迹的保护管理办法》、《地方文物管理委员会暂行组织通则》,在文物古迹保护的组织机构建设方面迈出了坚实的步伐。此后,随着国家基本建设工程的大规模开展以及工农业生产的发展,政务院还发布了《关于在基本建设工程中保护历史及革命文物的指示》(1953年)、《关于在农业生产中保护文物的通知》(1956年)等政令,由此逐步建立起建国后以文物古迹保护为中心的文化遗产保护工作的基本秩序^[3]。

1961年3月4日,国务院发布《文物保护管理暂行条例》,并公布了第一批全国重点文物保护单位名单。作为新中国第一部综合性文物保护行政法规,《文物保护管理暂行条例》规定“一切具有历史、艺术、科学价值的文物,都由国家保护……各级人民委员会对于所辖境内的文

物负有保护责任。一切现在地下遗存的文物,都属于国家所有”。“各级文化行政部门必须进行经常的文物调查工作,并且应当陆续选择重要的革命遗址、纪念建筑物、古建筑、石窟寺、石刻、古文化遗址、古墓葬等,根据它们的价值大小……确定为县(市)级文物保护单位或者省(自治区、直辖市)级文物保护单位……文化部应当在省(自治区、直辖市)级文物保护单位中,选择具有重大历史、艺术、科学价值的文物保护单位,分批报国务院核定公布,作为全国重点文物保护单位”。有关文物保护单位的保护要求,暂行条例规定“一切核定为文物保护单位的纪念建筑物、古建筑、石窟寺、石刻、雕塑等(包括建筑物的附属物),在进行修缮、保养的时候,必须严格遵守恢复原状或者保存现状的原则。”文物保护单位的使用单位要“严格遵守不改变原状的原则”。国务院在同时发出的《关于进一步加强文物保护和管理工作的指示》中明确要求:“对革命纪念建筑和古建筑,主要是保护原状,防止破坏”。

1963年4、8月文化部分别颁发《文物保护单位保护管理暂行办法》、《革命纪念建筑、历史纪念建筑、古建筑、石窟寺修缮暂行管理办法》,要求在保养维护、抢救、加固及修复工程中,对建筑和石窟寺本身及附属文物“都必须根据不同情况贯彻保持现状或者恢复原状的原则,以充分保护文物所具有的历史、艺术、科学价值。”1964年8月,国务院批准了文化部发布的《古遗址、古墓葬调查、发掘暂行管理办法》。

由此可见,建国后中央政府通过制定、发布上述文物保护系列相关行政法规和法令,初步建立起以“文物保护单位”等为主要对象,保护不可移动文物和可移动文物,而且具有中国特色的文物保护制度框架^[4]。可是,始于1966年的“文化大革命”运动,使建国初期刚刚建立的国家文物保护制度框架遭到毁灭性的破坏,以“破四旧”为代表的一系列革命运动,使文物古迹遭受了前所未有的、极为广泛的人为破坏,以至形成了一种忽视传统文化、“破旧立新”的社会思潮,在未来岁月中产生了极其不良的影响。直至1970年代中后期,文物保护工作才得以重新开始恢复。

2.2 历史名城保护制度建设时期(1977~1999年)

1977年8月,中国共产党第十一次代表大会宣告“文化大革命”结束,1978年十一届三中全会确立了改革开放和以经济建设为中心的大政方针,文物保护的制度建设进入全面建设期。1982年11月19日全国人大常委会第25次会议通过的《中华人民共和国文物保护法》(以下简

称《文物保护法》),奠定了国家文物保护法律制度的重要基石,文物保护工作开始进入依法管理的时代^[5]。

另一方面,1980年代开始进行的城市更新和开发建设,也对文物古迹和历史环境带来“建设性破坏”,历史建筑、传统街区、历史城区等被成片更新改造。1980年5月,国务院批转国家文物事业管理局、国家基本建设委员会《关于加强古建筑和文物古迹保护管理工作的请求报告》,报告指出当前存在的主要问题为:①重要古建筑被机关、部队、工厂、企业所占用;②在文物保护单位和文物古迹周围修建风貌上很不协调的新建筑;③对古建筑“改旧创新”。同月,国务院发布《关于加强历史文物保护工作的通知》,要求“认真保护各种有历史意义和艺术价值的古建筑、石刻、石窟等历史文物。”

与此同时,随着改革和开放的深入和国际交流的频繁,国外城市历史环境保护的观念逐渐被专家学者所接受,进而提出了保护“历史文化名城”的设想^[6]。1981年12月,国家基本建设委员会、国家文物事业管理局、国家城市建设总局向国务院提交了《关于保护我国历史文化名城的请示》报告。1982年2月,国务院批转这一请示,公布北京等24座城市为首批国家历史文化名城。同年11月人大通过的《文物保护法》也明确了历史文化名城的法定定位,规定“保存文物特别丰富、具有重大历史价值和革命意义的城市,由国家文化行政管理部门会同城乡建设环境保护部门报国务院核定公布为历史文化名城”(第八条)。这一历史事件,标志着我国“历史文化名城”保护制度的正式启动^[7]。

1983年城乡建设环境保护部为推动历史文化名城规划与保护工作的开展,发布《关于加强历史文化名城规划的几点意见》,明确了历史文化名城规划的原则、内容和方法,意见指出“把历史文化名城保护好、规划好、建设好,是城市规划工作的一项重要任务”,要求通过城市规划管理保护城市的文物古迹和传统风貌。1986年12月国务院又公布了上海等38座城市为第二批国家历史文化名城,1994年1月再次公布了哈尔滨等37座城市为第三批国家历史文化名城。

然而自1992年以来,伴随着城市“土地批租”制度的全面推进,旧城改造在为城市土地经济带来巨大活力的同时,也给历史名城保护工作带来巨大的负面冲击。而试图通过公布历史文化名城名录、制定历史文化名城保护规划,来积极引导旧城改造、开发建设的秩序,协调和解决它们与历史文化名城保护之间日益严重冲突的设想,在相关法规制定不充分、配套政策不完善的情形下,基本上难以实现建立名城保护制度时所预期的美好目标。

2.3 文化遗产保护制度完善时期(2000年之后)

2000年以来,随着改革开放的深化扩大和社会主义市场经济的发展,在文物保护工作中出现了一些新情况、新问题。为了在社会主义市场经济体制条件下更加科学、规范和有效地保护好文物,调整、完善现行文物保护的法律制度和管理措施,2002年10月28日,第九届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议修订通过了新的《文物保护法》。新的《文物保护法》对旧《文物保护法》进行了全面系统的修改和补充,与2003年国务院审议通过的《中华人民共和国文物保护法实施条例》一道,以法律的形式明确了文物工作的方针和文物行政部门的职责,具有中国特色的文物保护单位制度更趋完善。此外,历史文化名城、历史文化街区和村镇等被确立了与文物保护单位同等重要的法律地位,文物保护单位以外的不可移动文物也有了一定的法律地位。

新的《文物保护法》中,增设了历史文化街区保护制度,规定“保存文物特别丰富并且具有重大历史价值或者革命纪念意义的城镇、街道、村庄,由省、自治区、直辖市人民政府核定公布为历史文化街区、村镇,并报国务院备案”(第十四条)。同时还规定“历史文化名城的布局、环境、历史风貌等遭到严重破坏的,由国务院撤销其历史文化名城称号;历史文化城镇、街道、村庄的布局、环境、历史风貌等遭到严重破坏的,由省、自治区、直辖市人民政府撤销其历史文化街区、村镇称号;对负有责任的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分”(第六十九条),取消了历史文化名城(名镇、名村)称号的终身制。为了加强对城市历史文化街区和历史建筑的保护,2003年建设部颁布了《城市紫线管理办法》,通过划定保护历史文化街区和历史建筑的紫线范围,禁止在紫线范围内发生影响和破坏历史风貌的相关建设活动,强化了历史文化名城整体风貌保护的要求。

2008年4月,国务院颁布《历史文化名城名镇名村保护条例》(以下简称《名城保护条例》),2008年7月1日起施行的这部条例共计6章48条。条例的制定旨在加强历史文化名城、名镇、名村的保护与管理,继承中华民族优秀传统文化遗产,正确处理经济发展和文化遗产保护的关系。《名城保护条例》明确了历史文化名城、名镇、名村应当整体保护,应当遵循科学规划、严格保护的原则,保持和延续其传统格局和历史风貌,不得改变与其相互依存的自然景观和环境。在名城保护范围内的建设活动应当符合保护规划,不得损害文化遗产的真实性和完整性,不得

对其传统格局和历史风貌造成破坏性影响。

至今，以《文物保护法》、《非物质文化遗产法》为基础，以《历史文化名城名镇名村保护条例》、《文物保护法

实施条例》、《风景名胜区条例》、《长城保护条例》等行政法规为重要组成部分，建立了我国文化遗产保护的法规体系^[6]（表1）。

我国文化遗产保护法制建设进程表

表 1

分期	主要法律、法规的颁布和施行		
	法律	行政法规	部门规章
保护制度初创期 (1949 ~ 1976 年)		1950 年《古迹珍贵文物图书及稀有生物保护办法》 1950 年《古文化遗址及古墓葬之调查发掘暂行办法》 1951 年《禁止珍贵文物图书出口暂行办法》 1961 年《文物保护管理暂行条例》	1963 年《文物保护单位保护管理暂行办法》 1963 年《关于革命纪念建筑、历史纪念建筑、古建筑石窟寺修缮暂行管理办法》 1964 年《古遗址古墓葬调查发掘暂行管理办法》
保护制度建设期 (1977 ~ 1999 年)	1982 年《文物保护法》 1990 年《城市规划法》 1991 年《文物保护法》修订	1984 年《城市规划条例》 1989 年《水下文物保护条例》 1997 年《传统工艺美术保护条例》	1989 年《考古涉外工作管理办法》 1992 年《文物保护法实施细则》
保护制度完善期 (2000 年之后)	2002 年《文物保护法》修订 2007 年《文物保护法》修订 2008 年《城乡规划法》 2011 年《非物质文化遗产法》	2003 年《文物保护法实施条例》 2006 年《长城保护条例》 2006 年《风景名胜区条例》 2008 年《历史文化名城名镇名村保护条例》 2010 年《古生物化石保护条例》	2002 年《古生物化石管理办法》 2003 年《城市紫线管理办法》 2003 年《文物保护工程管理办法》 2006 年《世界文化遗产保护管理办法》 2006 年《国家级非物质文化遗产保护与管理暂行办法》 2006 年《古人类化石和古脊椎动物化石保护管理办法》 2009 年《文物认定管理暂行办法》

此外，按照宪法的授权，除行政法规和规章外，国务院可以制定具有普遍约束力的规范性文件，以弥补相关法律的空白、及时规范需管理的事项和提高行政效率。在文化遗产保护行政管理方面，建国以来，国务院（政务院）发布了一系列重要的指示和通知，相关情况及其主要内容

详见表2。对当代文物保护法制建设有较大影响的指示、通知主要包括：①《关于在农业生产建设中保护文物的通知》（1956年）提出在全国范围内进行文物普查调查，公布文物保护单位名单；②《关于进一步加强文物保护和管理工作的指示》（1961年）制订文物保护的“双利”方

针；③《关于加强和改善文物工作的通知》（1997年）确立文物保护的“五纳入”政策；④《关于加强文化遗产保护的通知》（2005年），进一步明确了文化遗产保护工作的指导思想、总体目标和具体措施，为完善文化遗产保护制度体系，建立非物质文化遗产保护法规制度打下了坚实基础。

国务院发布文物保护相关规范性文件一览表

表 2

分期	文件名称	文件内容要点
保护制度初创期 (1949~1976年)	(政务院) 关于保护古文物建筑的指示 (1950年)	保护具有历史价值及有关革命史实的文物建筑及附属物；不得暂时利用者，应尽量保持旧观；文物建筑如确有必要拆除或改建时，须经由当地政府逐级呈报大行政区文教主管机关批准
	(政务院) 关于在基本建设工程中保护历史及革命文物的指示 (1953年)	各级人民政府对历史及革命文物负有保护责任；较大规模的基本建设施工前，应与文化主管部门联系；拆除或迁移应报经大区文化主管部门批准、文化部备查；对文物造成不可挽回的损失者，应由文化主管部门提请监察部门予以处分，情节重大者应依法判处
	关于在农业生产建设中保护文物的通知 (1956年)	文物保护工作必须纳入规划之中；在全国范围内进行文物普查调查，提出文物保护单位名单
	关于进一步加强文物保护和管理工作的指示 (1961年)	提出既对基本建设有利，又对文物保护有利的方针（双利方针）；尽可能保持文物古迹的原状，不应大拆大改或改变附近环境；做好文物保护工作是各有关部门的共同责任，特别是基本建设部门必须严格遵守条例
	关于加强文物保护工作的通知 (1974年)	革命文物必须妥善保护，修缮时，要严格注意保持原有建筑和周围环境的原貌；出土文物是祖国珍贵的文化遗产，是人民的财富；工程建设中严格执行《文物保护管理暂行条例》；古代建筑的修缮，要保存现状或恢复原状
保护制度建设期 (1977~1999年)	关于加强历史文物保护工作的通知 (1980年)	加强管理，制止破坏；在基本建设时发现历史文物必须严加保护；不得对历史文物进行拆除、改建，严禁损伤或其他破坏活动
	关于进一步加强文物工作的通知 (1987年)	加强保护、改善管理、搞好改革、充分发挥文物的作用；批判地继承历史文化遗产，创造社会主义的民族的新文化；丰富多彩的文物古迹是旅游事业发展的重要条件；古建筑群、古园林等文物应对民众开放；修缮和保养，要坚持不改变原状的原则，修复要有科学根据，决不可凭主观想象办事。全部毁坏的古建筑和古园林一般不再重新修建；把文物的保护管理纳入城乡建设总体规划；把一些有典型意义的地段、街区成片地保存下来，确定为重点文物保护区，划出一定范围的建设控制地带和禁建地带
	关于加强和改善文物工作的通知 (1997年)	把文物保护纳入当地经济和社会发展规划，纳入城乡建设规划，纳入财政预算，纳入体制改革，纳入各级领导责任制（“五纳入”）；把古文化遗址特别是大型遗址的保护纳入当地城乡建设和土地利用规划；保护好历史文化名城是所在地人民政府及文物、城建规划等有关部门的共同责任；加强城市规划管理，抢救和保护一批具有传统风貌的历史街区
保护制度完善期 (2000年之后)	关于加强文化遗产保护的通知 (2005年)	充分认识保护文化遗产的重要性和紧迫性；加强历史文化名城（街区、村镇）保护；积极推进非物质文化遗产保护等
	关于公布第一批国家级非物质文化遗产名录的通知 (2006年)	批准公布文化部确定的第一批国家级非物质文化遗产名录（共计518项），要求各地区、各部门认真贯彻“保护为主、抢救第一、合理利用、传承发展”的工作方针
	关于开展第三次全国文物普查的通知 (2007年)	开展第三次全国文物普查，全面掌握不可移动文物的数量、分布、特征、保存现状、环境状况等基本情况
	关于公布第二批国家级非物质文化遗产名录和第一批国家级非物质文化遗产扩展项目名录的通知 (2008年)	批准公布文化部确定的第二批国家级非物质文化遗产名录（共计510项）和第一批国家级非物质文化遗产扩展项目名录（共计147项）

3 名城保护之相关地方性法规

继 1982 年、1986 年、1994 年，国务院分三批公布 99 座国家历史文化名城以后，2001 年增补河北山海关和湖南凤凰、2004 年 10 月增补河南濮阳、2005 年 4 月增补安徽安庆为国家历史文化名城。2007 年，增补山东泰安、海南海口、浙江金华、安徽绩溪、新疆的吐鲁番和特克斯、江苏无锡，2009 年 1 月增补江苏南通，2010 年 11 月增补广西北海，2011 年 1 月增补江苏宜兴、浙江嘉兴，2011 年 3 月增补广东中山、山西太原，2011 年 5 月增补山东蓬莱为国家历史文化名城。至此，国家历史文化名城的总数累计达到 116 座（其中海口与琼山因行政区划调整合并为 1 处）。

1990 年代以来，在国家《历史文化名城名镇名村保

护条例》出台前，不少省市和历史文化名城为加强对名城、名镇和历史街区的保护，继承优秀文化遗产，促进社会主义物质文明与精神文明建设，根据《文物保护法》、《城市规划法》等相关上位法律，结合各地的实际情况制定了地方性保护条例。省、自治区、直辖市制定的地方性法规有：《上海市优秀近代建筑保护管理办法》（1991 年）、《山东省历史文化名城保护条例》（1997 年）、《浙江省历史文化名城保护条例》（1999 年）、《江苏省历史文化名城名镇保护条例》（2001 年）、《新疆维吾尔自治区历史文化名城街区建筑保护条例》（2002 年）、《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》（2003 年）、《北京历史文化名城保护条例》（2005 年）、《天津市历史风貌建筑保护条例》（2005 年）、《河南省历史文化名城保护条例》（2005 年）、《云南省历史文化名城名镇名村名街保护条例》（2008 年），对指导本地域的历史文化名城、名镇的保护工作起到积极作用。

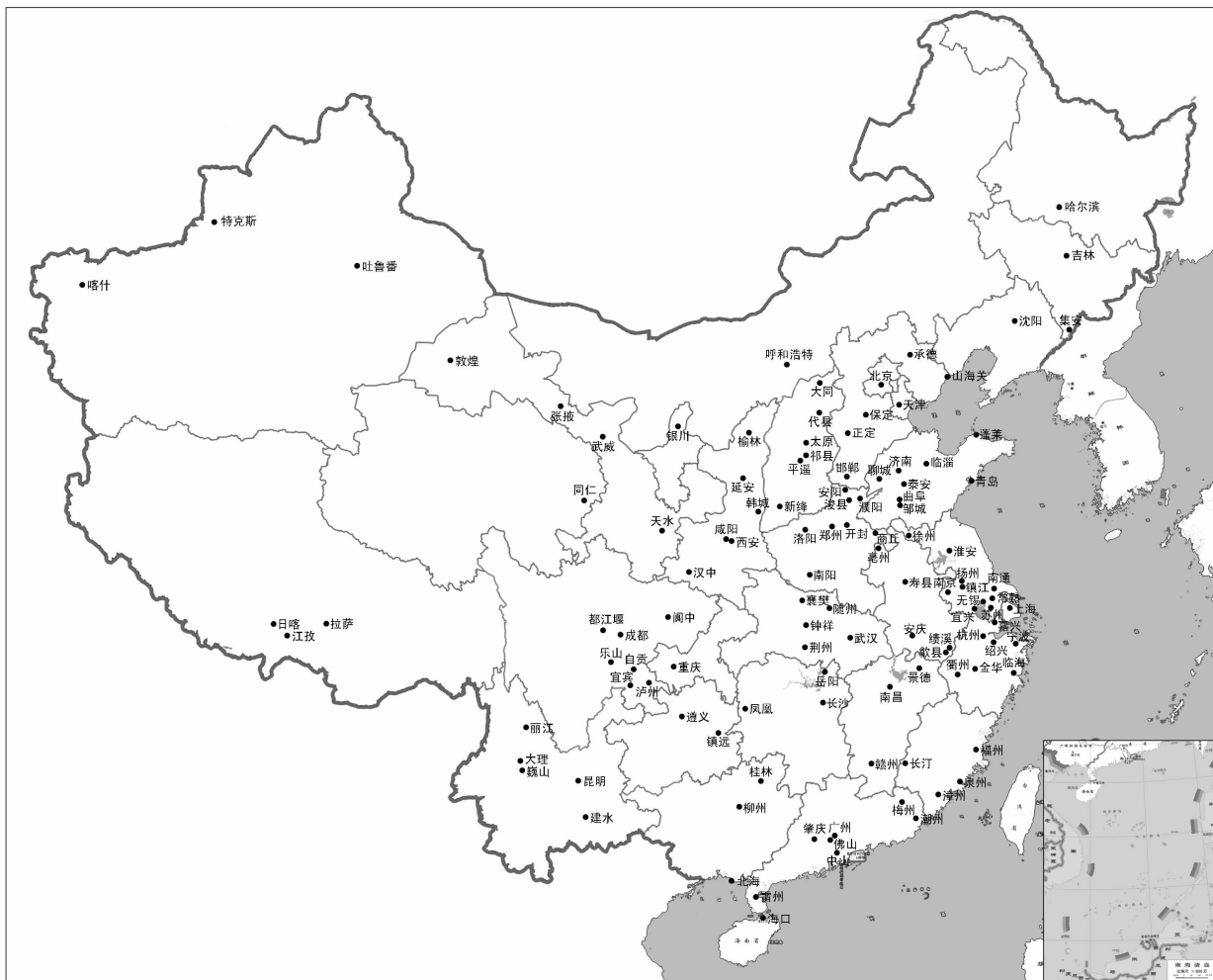


图 1 国家历史文化名城分布图

本文对国家历史文化名城现行有效的保护法规、规章的构成情况进行统计分析^[9]，在 116 个国家历史文化名城中，已有 38 个名城颁布了历史文化名城保护的相关保护条例或保护办法（其中 16 个城市为办法或暂行办法、规定或暂行规定），占国家历史文化名城总数的 32.8%（不重复计算，不计针对某一特定对象的保护立法、表 3 中斜体字表示），这其中：第一批 24 个国家历史文化名城中有 11 个城市制定了法规或规章，占 45.8%；第二批 38 个国家历史文化名城中有 12 个城市，占 31.6%；第三批 37 个国家历史文化名城中有 6 个城市，占 16.2%；增补批次的

18 个国家历史文化名城中有 9 个城市，占 50%。按这些法规的名称和内容可以将它们大致分为四种类别，即名城保护条例/办法、历史街区和历史建筑保护条例/办法、历史街区保护条例/办法、历史建筑保护条例/办法，其中名城保护条例/办法的数量最多共有 31 项，为法规总数的 81.6%；其他三类数量仅占 18.4%（表 3）。

从法规颁布的时间上看，2000 年以前颁布的条例/办法数量相对较少，占法规总数的 23.7%；2001~2005 年颁布的条例/办法占总数的 34.2%；2006~2010 年颁布的条例/办法数量最多，占法规总数 42.1%。

国家历史文化名城的相关保护法规一览表^①

表 3

批次和数量	名城保护条例/办法	历史街区和历史建筑保护条例/办法	历史街区保护条例/办法	历史建筑保护条例/办法
第一批 24 个	《昆明市历史文化名城保护条例》（1995 年） 《广州历史文化名城保护条例》（1999 年） 《大同古城保护管理条例》（2000 年） 《荆州市历史文化名城保护暂行办法》（2001 年） 《西安历史文化名城保护条例》（2002 年） 《苏州市历史文化名城名镇保护办法》（2003 年） 《福建省“海上丝绸之路：泉州史迹”文化遗产保护管理办法》（2003 年） 《长沙市历史文化名城保护条例》（2004 年） 《北京历史文化名城保护条例》（2005 年） 《云南省大理白族自治州大理历史文化名城保护条例》（2007 年） 《南京市历史文化名城保护条例》（2010 年）	《杭州市历史文化街区和历史建筑保护办法》（2005 年） 《南京市重要近现代建筑和近现代建筑风貌区保护条例》（2006 年）	《杭州市清河坊历史街区保护办法》（2000 年）	《苏州市古建筑保护条例》（2003 年） 《大理市田园风光及白族民居建筑风格保护办法》（2009 年）
第二批 38 个	《福州市历史文化名城保护条例》（1997 年） 《山西省平遥古城保护条例》（1999 年） 《榆林历史文化名城保护管理办法》（2002 年） 《四川省阆中古城保护条例》（2004 年） 《银川历史文化名城保护条例》（2005 年） 《云南省丽江古城保护条例》（2006 年） 《沈阳历史文化名城保护条例》（2009 年） 《黔东南苗族侗族自治州镇远历史文化名城保护条例》（2009 年）	《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》（2003 年） 《武汉市旧城风貌区和优秀历史建筑保护管理办法》（2003 年）	《漳州市历史文化街区保护管理暂行规定》（2003 年） 《福州市三坊七巷、朱紫坊历史文化街区保护管理办法》（2006 年）	《喀什市文物古迹和古城保护规定》（1992 年） 《天津市历史风貌建筑保护条例》（2005 年）
第三批 37 个	《云南省红河哈尼族彝族自治州建水历史文化名城保护管理条例》（1996 年） 《正定历史文化名城保护办法》（1997 年） 《巍山彝族回族自治县历史文化名城保护管理条例》（2006 年） 《梅州市历史文化名城保护管理办法》（2009 年） 《哈尔滨市历史文化名城保护条例》（2010 年）	《青岛市城市风貌保护管理办法》（1996 年）	《哈尔滨市中央大街步行街区管理办法》（2007 年）	《郑州市嵩山历史建筑群保护管理条例》（2008 年）

① 据参考文献 [9] 中的表格数据更新。

续表

批次和数量	名城保护条例/办法	历史街区和历史建筑保护条例/办法	历史街区保护条例/办法	历史建筑保护条例/办法
增补 18 个	《湘西土家族苗族自治州凤凰历史文化名城保护条例》(2004 年) 《无锡市历史文化名城保护办法》(2007 年) 《无锡市历史文化遗产保护条例》(2010 年) 《宜兴市历史文化名城保护办法》(2009 年) 《嘉兴市文化遗产保护办法》(2009 年) 《中山市历史文化名城名镇名村保护暂行规定》(2009 年) 《太原历史文化名城保护办法》(2009 年) 《北海市历史文化名城保护管理规定》(2009 年) 《海口市历史文化名城保护条例》(2010 年)		《无锡市历史街区保护办法》(2004 年) 《海口市骑楼建筑历史文化街区保护管理办法》(2010 年)	《金华市古民居保护管理办法(试行)》(2006 年) 《金华市区历史建筑及遗存认养保护办法》(2008 年)

注：括号内为法规施行年份。

近年来，北京、苏州、南京、哈尔滨、无锡等国家历史文化名城，在名城保护的法规制度建设方面卓有成效。例如，北京市制定了包括《北京市历史文化名城保护条例》(2005 年)、《北京旧城历史文化街区房屋保护和修缮工作的若干规定》(2009 年)在内的多项保护法规，作为在城市规划管理中严格执法的重要依据，为历史文化名城的保护创造了良好的社会环境条件。此外，值得注意的是云南省等少数民族集中的地域在历史文化名城保护立法方面做了积极探索，在国内较早制定系列保护条例。如《云南省丽江历史文化名城保护管理条例》(1994 年制定，2005 年改为《云南省丽江古城保护条

例》)、《昆明历史文化名城保护条例》(1995 年)、《红河哈尼族彝族自治州建水历史文化名城保护管理条例》(1996 年)、《巍山彝族回族自治县历史文化名城保护管理条例》(1997 年)等。

从总体上看，历史文化名城相关保护立法在保障名城保护与经济建设协调发展方面还落后于保护实践的需要。如果说名城遭到破坏存在多种多样原因的话，那么保护法规的欠缺肯定是其中重要的因素。凡是名城保护工作做得好的地方，其保护条例及配套立法一定比较完善，如苏州、丽江、平遥等历史名城的保护成效和立法状况就是最好的实证^[10](表 4)。

苏州市文化遗产保护相关法规一览表

表 4

年度	法规名称
1996 年	苏州园林保护和管理条例
1997 年	苏州市文物保护管理办法(2005 年废止)
1997 年	苏州市市区河道保护条例(2005 年废止)
2001 年	苏州市古树名木保护管理条例
2002 年	苏州市古建筑保护条例
2003 年	苏州市历史文化名城名镇保护办法
2003 年	苏州市城市紫线管理办法(试行)
2003 年	苏州市古建筑抢修保护实施细则
2004 年	苏州市历史文化保护区保护性修复整治消防管理办法
2004 年	苏州市区古建筑抢修贷款贴息和奖励办法
2004 年	苏州市民族民间传统文化保护办法
2005 年	苏州市实施《中华人民共和国文物保护法》办法
2005 年	苏州市河道管理条例
2005 年	苏州市古村落保护办法
2005 年	苏州市文物保护单位和控制保护建筑完好率测评办法(试行)
2006 年	苏州市地下文物保护办法
2006 年	苏州市昆曲保护条例

4 历史文化街区保护相关行政法令

历史文化街区，是指经省、自治区、直辖市人民政府核定公布的保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌，并具有一定规模的区域。历史文化街区，以保存有一定数量或比重的历史建筑为基本特征，由真实的历史遗存和历史风貌构成整体环境。历史建筑是构成历史文化街区整体风貌的主体要素，历史文化街区内的历史建筑和历史环境要素可以是不同时代的，但必须是真实的历史遗存，而不应是重建和仿造的建、构筑物^[11]。

早在1982年2月国务院批转国家建委等部门《关于保护我国历史文化名城的请示》中，第一条即明确指出：“对集中反映历史文化的老城区、古城遗址、文物古迹、名人故居、古建筑、风景名胜、古树名木等，更要采取有效措施，严加保护，绝不能因进行新的建设使其受到损害或任意迁动位置。要在这些历史遗迹周围划出一定的保护地带。对这个范围内的新建、扩建、改建工程应采取必要的限制措施。”1983年当时的城乡建设环境保护部拟定了《关于加强历史文化名城规划工作的几点意见》，意见要求历史文化名城在编制保护规划时，一般应根据保护对象的历史价值、艺术价值，确定保护项目的等级及其重点，对单独的文物古迹、古建筑或建筑群连片地段和街区、古城遗址、古墓葬区、山川水系等，按重要程度不同，以点、线、面的形式划定保护区和一定范围的建设控制地带，制定保护和控制的具体要求和措施。

1986年，在国务院批转的建设部、文化部《关于请公布第二批国家历史文化名城名单的报告》中指出，“要保护文物古迹及具有历史传统特色的街区，保护城市的传统格局和风貌，保护传统的文化、艺术、民族风情的精华和著名的传统产品”，“保护规划要纳入城市总体规划”，并明确要求“对一些文物古迹比较集中，或能较完整地体现出某一历史时期的传统风貌和民族地方特色的街区、建筑群、小镇、村寨等，也应予以保护。各省、自治区、直辖市或市、县人民政府可根据它们的历史、科学、艺术价值，核定公布为当地各级‘历史文化保护区’”。1987年11月，国务院《关于进一步加强文物工作的通知》中，在要求各地“把文物的保护管理纳入城乡建设总体规划”的同时，还要求“把一些有典型意义的地段、街区成片地保存下来，确定为重点文物保护单位，划出一定范围的建设控制地带和禁建地带”。

1993年10月6~9日，建设部和国家文物局在湖北襄

樊联合召开了第一次全国性历史文化名城保护工作会议。时任建设部副部长的叶如棠在会上作了题为“正确处理保护与发展的关系、努力开创历史文化名城保护工作新局面”的报告，对十余年来名城保护的经验和教训进行了总结交流，同时也指出在名城保护工作中存在“建设性破坏”现象日趋严重、法制建设薄弱等一些亟待解决的问题。他在讲话中指出：“国家通过公布历史文化名城，连同确定‘历史文化保护区’和各级重点文物保护单位，将形成我国保护文化遗产的完整体系。不仅使文物古迹及其赖以存在的历史环境可以得到全面保护，充分展示文物古迹的历史价值、艺术价值和科学价值，而且从文物古迹、成片的历史地段，到更大范围的古城、包括古城鲜明的规划格局和传统风貌特色，都可以得到有效地保护，有利于从整体上提高我国文化遗产的保护水平”。会上还讨论了《历史文化名城保护条例》（草案）等相关问题。

时至1994年，虽说当年国务院批转的建设部、国家文物局《关于审批第三批国家历史文化名城和加强保护管理请示的通知》中认为：批准公布国家历史文化名城，“对促进文物古迹的保护抢救，制止‘建设性破坏’，保护城市传统风貌等起了重要作用”，但是，由于各地对名城保护规划认识的存在误差和缺乏相应的法规制度保障，随着时间的推移对历史街区和历史环境的“建设性破坏”现象并未能得到有效遏制，在一些名城历史城区的保护形势日趋严峻。

1997年3月，国务院发布《关于加强和完善文物工作的通知》，明确要求“在历史文化名城城市建设中，特别是在城市的更新改造和房地产开发中，城建规划部门要充分发挥作用，加强城市规划管理，抢救和保护一批具有传统风貌的历史街区，同时加强对文物古迹特别是名城标志性建筑及周围环境的保护。”同年8月，建设部转发《黄山市屯溪老街历史文化保护区保护管理暂行办法》的通知，明确了历史文化保护区的保护原则与方法，指出“历史文化保护区是我国文化遗产的重要组成部分，是保护单体文物、历史文化保护区、历史文化名城这一完整体系中不可缺少的一个层次，也是我国历史文化名城保护工作的重点之一。”

2002年，修订的《文物保护法》中采用了“历史文化街区”这一专有名词后，历史文化保护区、历史街区等词汇在相关文件和规划文本中被逐步取代。2008年施行的《名城保护条例》进一步明确“保存文物特别丰富、历史建筑集中成片、能够较完整和真实地体现传统格局和历史风貌，并具有一定规模的区域”为历史文化街区（第四十七条）。强调历史文化街区是历史文化名城特色与风貌的

重要组成部分，历史文化街区的保护是为了在整体上保持和延续历史文化名城的传统风貌。

5 地方历史建筑保护法规比较分析

在历史文化名城保护规划管理中，除依照《文物保护法》切实保护文物保护单位、历史文化街区外，传统民居、近现代建筑、工业建筑遗产等历史建筑也是其中重要的保护内容。1988年11月10日，建设部、文化部联合发出《关于重点调查保护优秀近代建筑物的通知》以来，各地在不同程度上展开了本地的近现代建筑调查，经过多年努力，在全国范围内推荐了数处优秀近代建筑于1996年公布为第四批全国重点文物保护单位。2004年3月，建设部再次发布《关于加强对城市优秀近现代建筑规划保护工作的指导意见》，要求加强保护19世纪中期到1950年代建造的具有较高历史文化价值的建筑，积极推进专项立法

的进程，做好近现代建筑的保护规划，并严格执行规划制定的保护措施。

2008年施行的《名城保护条例》规定：城市、县人民政府应确定公布、保护“具有一定保护价值，能够反映历史风貌和地方特色”的历史建筑，即将文物保护单位和登记不可移动文物以外的建筑物、构筑物纳入了依法保护的范畴。

目前，从各城市历史建筑保护立法情况看，一些城市的近代建筑遗产保护制度的建设已经有一定的基础，特别是近现代建筑遗产保存较多的历史文化名城，在立法保护方面更是做了积极的探索。作为对国家制度的补充，地方性的保护制度针对本地的经济社会和文化发展情况以及近现代建筑遗产的特点，采取更具灵活性的保护措施。因此，哈尔滨、上海、苏州、杭州等历史文化名城的实践探索，对全国历史建筑保护立法和制度建设具有十分重要的参考价值（表5）。

部分城市历史建筑保护条例比较表

表5

城市	法规名称	施行时间	保护对象名称	认定标准中的年限规定	保护分级
厦门	厦门市鼓浪屿历史风貌建筑保护条例	2000年4月1日	历史风貌建筑	1949年以前	重点保护、一般保护
哈尔滨	哈尔滨市保护建筑和保护街区条例 ^①	2001年12月1日	保护建筑、保护街区*	另行制定认定标准	一类保护建筑、二类保护建筑、三类保护建筑
上海	上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例	2003年1月1日	历史文化风貌区、优秀历史建筑	建成30年以上	分四类规定其保护要求
苏州	苏州市古建筑保护条例	2003年1月1日	古建筑	1911年以前；1949年以前	列为控制保护建筑
武汉	武汉市旧城风貌区和优秀历史建筑保护管理办法	2003年4月1日	旧城风貌区、优秀历史建筑	建成30年以上	
杭州	杭州市历史文化街区和历史建筑保护办法	2005年1月1日	历史文化街区、历史建筑	建成50年以上	(与上海市相同)
北京	北京历史文化名城保护条例	2005年5月1日	旧城整体、历史文化街区、具有保护价值的建筑	认定标准另定	
天津	天津市历史风貌建筑保护条例	2005年9月1日	历史风貌建筑	建成50年以上	特殊保护、重点保护、一般保护
南京	南京市重要近现代建筑和近现代建筑风貌区保护条例	2006年12月1日	重要近现代建筑、近现代建筑风貌区	19世纪中期至20世纪50年代	

注：*2010年保护条例改为“历史建筑”、“历史文化街区”。

① 2010年1月1日起被《哈尔滨市历史文化名城保护条例》所替代。

1991年12月,上海市人民政府颁布《上海市优秀近代建筑保护管理办法》(市政府8号令),对1840~1949年期间建造的具有历史、艺术和科学价值的建筑(包括建筑群)依法进行保护。2002年7月25日上海市人大通过《上海市优秀历史建筑和历史风貌区保护条例》,将历史建筑保护管理制度由政府规章上升为地方性法规。保护条例规定:建成三十年以上的建筑可依据条件被确定为优秀历史建筑,并且,根据建筑的历史、科学和艺术价值以及完好程度,对优秀历史建筑实行分级保护。

厦门市虽未列入国家历史文化名城,但由于鼓浪屿风景名胜区内众多的历史建筑具有重要的历史文化价值、艺术风格独特,为了保护和维持鼓浪屿历史建筑的整体风貌,2000年颁布施行了《厦门市鼓浪屿历史风貌建筑保护条例》^①,为鼓浪屿的历史风貌建筑保护提供了法律依据。

经江苏省人大2002年10月23日批准,2003年1月1日苏州开始施行《苏州市古建筑保护条例》,条例所指古建筑包括尚未公布为文物保护单位的建于1911年以前,具有历史、科学、艺术价值的建筑,以及建于1949年以前,具有重要纪念意义、教育意义的优秀建筑和名人故居。古建筑由文物行政主管部门组织专家鉴定、确认,报市或者县级市人民政府核定公布,列为控制保护建筑,并设立保护标志。至今,苏州市列为控制保护建筑的数量已达1347处,为维护苏州古城的传统风貌发挥了重要作用(表6)。

苏州市区控制保护建筑数量统计表 表6

类别	数量	
古建筑物	557处	
古构筑物	790处	
其中	古井	639口
	古驳岸	22处
	古牌坊	22座
	古桥梁	70座
	砖雕门楼	37座

6 小结

通过上述回顾分析可以看出,在1949年新中国成立之初的百废待兴时期,中央政府就将文化遗产保护工作作

为社会主义文化事业建设的重要组成,制定了一系列法规、政令来进行保护、保管和整理维护文物古迹或文化遗产。这些法规、政令不仅对当时文物保护起到了重要作用,而且由它们所确立的文物保护的基本方针、原则以及主要保护对象,文物古迹修缮保持原状的准则,具有中国特色“文物保护单位”制度等制度框架和主要内容,在现行法规体系中得到传承和体现。1980年代至今,历史文化名城保护法制建设经历了30年的发展历程,在理论和实践方面更是积累了许多富有中国特色的经验。但时至今日,历史城区、历史文化街区、历史建筑的相关保护法规依然存在一些薄弱,整个法理和框架还是在《文物保护法》体系之下,在《城乡规划法》、《土地管理法》等直接影响历史环境和传统风貌的法律框架中体现不够。因而,在城市化快速推进、大规模旧城改造急剧进行的特别时期,特别需要对忽视生态环境、历史环境和社区环境的各种逐利行为实施有效的控制和有序的管理,而历史文化名城保护应是重要的环节之一。因此,历史文化名城保护的规划管理法制,亟待进一步完善与强化。

首先,如何通过完善城乡规划法规确立名城整体环境保护优先的原则,将与市民生活密切相关的历史文化街区、历史城区作为反映公共历史(public history)的城市遗产对待,将历史环境、城乡遗产的保护管理,传统风貌的控制引导等纳入地方城乡规划法定体系之中,是亟待完善的任务。正如1983年2月城乡建设环境保护部在《关于加强历史文化名城规划工作的几点意见》中所指出的:“历史文化名城这一基本概念,反映了城市的特定性质,作为一种总的指导思想和原则,应当在城市规划中体现出来,并对整个城市形态、布局、土地利用、环境规划设计等方面产生重要的影响”。在英国,1947年的《城乡规划法》中将历史建筑和保护区纳入到城乡规划体系,规定国家必须编制登录建筑清单,对历史建筑实施有效管理,至今已有近50万幢建筑被列入保护名录,而至1990年代中期设立的保护区数量已达9000多处^[12]。

其次,需要通过相关法规建设,制定促进历史街区积极保护的政策措施,促进地方政府通过保护规划整治工程,逐步解决历史保护区的居住环境条件,以及其他与居民切身利益直接相关的老城或旧区中的历史遗留问题,切实做好幸存历史文化街区或历史地段的抢救性保护工作。随着时代的变化,历史文化名城保护的重点由文物建筑、历史建筑向历史文化街区、历史环境方面扩展,由旧城空间格局保持向城市特色塑造与地域文脉延续方面延伸,需

① 2009年7月1日起被《厦门经济特区鼓浪屿历史风貌建筑保护条例》所替代。

要在国家和地方的城乡规划法规体系中增加更加明确、更具有可操作性的明文规定。除对历史文化名城的历史文化街区进行依法保护外，一般城镇的历史地段，具有一定特色的古村落的保护工作也应该做到有法可依，依法管理。

最后，随着国家和地方不同法律、法规的不断出台和修订，相关保护法规的协调、整理、整合也很有必要。如文物建筑保护的执法依据是《文物保护法》，历史建筑保护的执法依据为《名城保护条例》，各地还有各自颁布施行的地方性法规等，在管理体系、保护原则、遗产构成分类以及具体操作等方面既有重叠、也还存在一些矛盾和冲突。因而，通过整合、完善相关保护法规，重点解决一些具有迫切现实意义的课题，诸如：如何根据各地的实际状况和现实条件，对历史建筑实行分类、分级管理？如何促进公众参与、并适度考虑市场需求的历史建筑登录保护、大量保护以及合理利用和再利用？如何过法定保护规划对名城的历史风貌保护与塑造实施有效且科学的控制引导等等，也将成为今后历史文化名城和文化遗产保护过程中的势在必行的实践探索。

参考文献

[1] 梁思成，陈占祥等著．王瑞智编．梁陈方案与北京 [M]．

沈阳：辽宁教育出版社，2005.

- [2] 国家文物局．中国文化遗产事业法规文件汇编（1949～2009）（上下册）[Z]．北京：文物出版社，2009.
- [3] 张松．中国文化遗产保护法制建设史回眸 [J]．中国名城，2009（3）．
- [4] 罗哲文．罗哲文历史文化名城与古建筑保护文集 [M]．北京：中国建筑工业出版社，2003.
- [5] 李晓东．文物保护法概论 [M]．北京：学苑出版社，2002.
- [6] 郑孝燮．留住我国建筑文化的记忆 [M]．北京：中国建筑工业出版社，2007.
- [7] 历史文化名城研究会秘书处．历史文化名城保护管理法规文件选编 [Z]．西安（内部资料），1997.
- [8] 张松．中外城市遗产保护的制度比较与经验借鉴 [J]．城市与区域规划研究，2009（2）．
- [9] 张松．历史文化名城保护制度建设再议 [J]．城市规划，2011（1）．
- [10] 张松．城市文化遗产保护国际宪章和国内法规选编 [Z]．上海：同济大学出版社，2007.
- [11] 王景慧，阮仪三，王林．历史文化名城保护理论与规划 [M]．上海：同济大学出版社，1999.
- [12] 彼得·拉克汉姆．英国的遗产保护与建筑环境 [J]．蔡建辉等译．城市与区域规划研究，2008（3）．