

# 关于《北京历史文化名城保护条例》修订 (征求意见稿)的起草说明

## 一、修订背景

(一) 全面贯彻落实习近平总书记讲话精神和总体规划、核心区控规的相关要求，推动历史文化名城保护制度创新。

党的十八大以来，党中央国务院高度重视北京文化建设和历史文化遗产保护工作。习近平总书记八次视察北京，十二次对北京发表重要讲话，指出“北京是世界著名古都，丰富的历史文化遗产是一张金名片，传承保护好这份宝贵的历史文化遗产是首都的职责”。2017年，党中央国务院对《北京城市总体规划（2016年—2035年）》（以下简称《总体规划》）作出批复，同意北京构建四个层次、两大重点区域、三条文化带、九个方面的历史文化名城保护体系，并专门就“精心保护好历史文化金名片”提出明确要求。2020年8月，党中央国务院在对《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2019年—2035年）》（以下简称《核心区控规》）的批复中，再次强调老城整体保护要求，并提出要“统筹做好文物保护、腾退开放和综合利用，做到不求所有、但求所保，向社会开放。”面对新时代名城保护的新要求和高标准，现行《北京历史文化名城保护条例》（以下简称《条例》）已经不能适应当下的需求，为了更好地贯彻落实习近平总书记视察北京重要讲话精神、《总体规划》与《核心区控规》的有关要求，凸显北京历史文化的整体价值，传承和保护城市历史文

脉，亟需对《条例》进行修订。

## **（二）突破北京历史文化名城保护工作瓶颈，推动保护工作向纵深发展。**

自 2005 年《条例》公布后，我市形成了以《条例》和《北京市实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法》（2004 年）、《北京市非物质文化遗产条例》（2019 年）为代表的“两条例一办法”的名城保护地方性法规框架，对规范保障本市历史文化名城保护工作开展、强化老城整体风貌、推动老城复兴发挥了重要作用。此后在老城整体保护，历史文化街区、名镇、名村、传统村落与历史建筑保护等多个方面相继出台相关政策，为《条例》贯彻实施提供制度保障。2010 年，我市成立历史文化名城保护委员会，随后东城区、西城区相继成立区级历史文化名城保护委员会，建立了历史文化名城多方协作的顶层设计机制。但随着历史文化名城保护的深入推进，一些问题陆续暴露出来，如名城保护工作存在多头管理、条块分割的情况，历史文化名城协同保护的机制有待完善，缺乏相关法律制度保障，历史文化资源保护利用有待加强等。这些问题已成为制约我市名城保护深入、有序推进的深层障碍，仅依靠现有的政策规定难以全盘破解，迫切需要通过《条例》修订，推动名城保护工作向纵深发展。

## **（三）提炼、规范、推广历史文化名城保护的实践经验，提升政策法规对实施层面的指导作用。**

自 1982 年我市成为国务院批准公布的第一批国家级历史文化名城以来，在市委市政府的领导下，各区不断探索适合自身实际的名城保护工作方法，形成了“多点开花、实践探索、星星之火、逐渐燎原”的工作态势，在名城保护工作

中创设了不少行之有效的制度，包括申请式改善、共生院、老旧厂房改造利用、责任规划师等。这些行之有效的制度有必要通过法规的形式进一步实现法定化，提升政策层次和效力。因此，有必要构建由法规、规章、规范性文件和技术规范组成的历史文化名城保护治理体系，充分发挥政策的整体效能。

## **二、立法工作过程**

2019年7月以来，根据市人大常委会立法工作安排，在市人大城建环保办公室、法制办公室、市司法局、市规划和自然资源委员会等部门的共同参与下，启动了《条例》修订工作。12月，市人大常委会主任会议同意了关于《条例》修订的立项论证报告。

随后，工作组积极推进《条例》修订工作，修订过程中先后数次组织召开专家咨询会、立法工作推进会，同时组织开展了政府有关部门和各区政府以及住房城乡建设部、国家文物局和自然资源部的意见征求工作。修订工作组依据回复的意见和建议对《条例》修订进行了补充完善。

为进一步加强问题导向，在市人大的组织下，修订工作组先后数次赴西城、东城、丰台、副中心等相关区实地调研座谈，听取市、区人大代表、区政府及有关部门和基层干部群众、实施主体的意见建议，总结经验教训。在综合各方意见的基础上，形成了《条例》修订征求意见稿。

## **三、指导思想和基本原则**

### **（一）指导思想和立法思路**

《条例》修订以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，牢固树立

立“在保护中发展、在发展中保护”的保护理念，本着对历史负责、对人民负责的态度，把北京名城保护工作推向新高度，努力为全国起到表率 and 示范作用。

《条例》修订以强化市、区、乡镇（街道）三级政府主导作用为关键，以完善名城保护委员会统筹协调机制为抓手，以深化市场和社会主体作用、引导全社会参与名城保护并传承历史文化为根本，为推动全市域历史文化资源可持续保护提供有力制度保障。

## （二）基本原则

一是坚持党的领导，突出政府责任，推进权力下放，赋予基层权力，压实基层责任。二是分级分类明确引导和鼓励措施，畅通参与渠道，形成全社会共同推进历史文化名城保护治理的良好格局。三是适度引入市场机制，突破政策壁垒，规范市场行为，强化标准建设，促进企业和个人自律。四是借鉴国内外相关立法，结合本市特点，健全相关法律体系，完善相应实施细则，规范行政审批，严格违法查处，加强监督管理。

## 四、修订内容

针对现行《条例》存在的问题，本次《条例》修订工作主要从以下几个方面进行了完善：

### （一）强调应保尽保，完善历史文化名城保护体系

一是落实《总体规划》《核心区控规》，形成更全面的名城保护体系。明确名城保护涵盖本市全部行政区域，包括老城、三山五园地区两大重点区域和大运河文化带、长城文化带、西山永定河文化带三条文化带。明确老城、三山五园地区和三条文化带的主要保护内容及管控要素。

二是扩大保护对象，实现应保尽保。以《总体规划》9个保护方面为基础，充分结合《核心区控规》确定的11类保护对象，明确北京历史文化名城保护对象包括（1）世界遗产和文物，（2）历史建筑和革命史迹，（3）历史文化街区、特色地区和地下文物埋藏区，（4）名镇、名村和传统村落，（5）历史河湖水系和水文化遗产，（6）山水格局和城址遗存，（7）历史街巷和传统地名，（8）风景名胜区、历史名园和古树名木，（9）非物质文化遗产以及（10）法律、法规规定的其他保护对象。

三是加强源头保护、深入挖掘历史，建立历史文化遗产登录制度。定期普查历史文化遗产，理清家底。明确各类保护对象的认定标准、申报与登录程序，分类形成保护名录。建立保护对象登录前的预保护机制，完善预保护措施。

## （二）夯实保护责任，构建历史文化名城保护治理体系

一是明确各级政府、基层管理组织及相关主管部门的职责。针对条块分割、属地管理缺失的问题，明确市人民政府统一领导，区人民政府统筹推进，街道、乡镇人民政府及村（居）民委员会协助实施的保护责任，建立纵深到底的保护治理体系。针对相关主管部门职责交叉和管理空白的问题，根据不同保护对象和管理阶段，明确各相关主管部门职责。

二是强化北京历史文化名城保护委员会的职责，将其纳入首都规划建设委员会工作体系，建立区级历史文化名城保护机构。明确北京历史文化名城保护委员会组织、协调、指导、监督名城保护工作的职责，负责组织制定法规、政策、标准及年度实施计划，引导各区名城保护工作的有序开展。明确区级历史文化名城保护机构职责，统筹名城保护资金、

基金的使用，组织开展保护利用实施。

三是强化保护责任人制度，分类明确保护责任人及相应责任。将老城、三山五园、三条文化带、历史文化街区、名镇、名村、传统村落等保护对象的保护责任人确定为所在区、乡镇政府，历史建筑则根据权属、使用情况不同，将政府或所有权人、管理人、使用人确定为保护责任人。

四是完善公众参与机制。及时依法公开历史文化名城保护的有关信息，鼓励单位、个人以合理形式参与并监督名城保护的各方面工作，并对名城保护有突出贡献者予以表彰和奖励，推动形成全社会参与名城保护的局面。

### **（三）完善保护规划编制与审批流程**

一是明确各层级保护规划的法律效力。保护规划是国土空间规划的专项规划，包括历史文化名城、历史文化街区、名镇、名村保护规划、传统村落保护发展规划和老城、三山五园地区等重点地区保护规划。明确在各层级国土空间规划编制的同时，应当有计划地组织编制保护规划，并纳入相应层级的国土空间规划。

二是明确各类保护规划的编制和审批流程。构建与名城保护管理体制相适应的保护规划编制、审批和修改程序，明确各类保护规划的编制主体及规划内容。

### **（四）分区分级分类制定保护措施**

一是针对各类保护对象实施分区分级分类的保护措施。充分考虑名城保护与城市发展、民生改善之间的关系，明确历史文化街区、名镇、名村、传统村落核心保护范围和建设控制地带允许采取的不同保护措施、修缮标准，通过制定负面清单规范其更新改造行为。

二是明确历史建筑维护、修缮要求及审批流程。除日常保养或者进行不涉及体现历史风貌特色的部位、材料、构造、装饰等的日常维修外，保护责任人在历史建筑修缮前应当编制保护设计方案。保护责任人按照规定进行修缮的可向区历史文化名城保护机构申请相应补助。

三是针对因保护需要无法达到消防、节能、抗震等标准和规范要求的，相关主管部门应制定适应名城保护的特殊技术标准、规范，并不断完善保护措施，实现保护要求。

### **（五）建立合理利用机制**

一是明确合理利用的底线与边界。坚持以妥善实施保护为前提利用历史文化遗产，加强对利用方向、方式的引导与管控，尤其明确老城和三山五园地区的更新利用要求。

二是巩固申请式改善、一院一策等既有经验。鼓励历史文化街区、成片传统平房区和特色地区的产权单位（个人）通过申请式改善实现居住条件改善。保护类项目应当编制规划综合实施方案，实施主体在实施前应当依据规划综合实施方案，按照一院一策的原则编制设计方案。

三是鼓励通过多种形式实现对历史建筑合理利用。明确历史建筑在符合保护规划、正面清单、风貌保护以及结构、消防等专业管理要求的前提下，鼓励依法优化其使用功能。

四是加强名镇、名村和传统村落产业发展。在满足保护要求的前提下，鼓励名镇、名村和传统村落发展多样化特色产业，允许企业和个人开展与传统文化相协调的经营活动，让村民共享保护红利。

### **（六）加强政策保障**

一是优化资金保障制度。包括成立保护资金和保护基金，

统筹整合各类资金来源，合理确定使用范围，确保资金使用效力最大化。

二是建立传统工匠培养制度。鼓励通过传统工匠专业培训和职业技能认定、院校传统工艺专业人才培养、传统材料市场设置来加强传统工匠、传统工艺的培养与传承。

三是健全宣传教育制度。鼓励通过组织市民公开课、专题报告、名家讲座、公益体验等多种形式开展名城保护宣传活动。新闻媒体应当积极宣传历史文化名城保护工作。北京历史文化名城保护委员会应当会同教育主管部门，共同制定历史文化名城保护教育普及计划。

### **（七）强化法律责任**

一是加大行政处罚力度。针对现行《条例》处罚力度过轻的问题，在不突破上位法的前提下，加大处罚力度，提高处罚金额，制定与北京经济发展相适应的处罚措施。

二是明确责任追究主体与对象。强化国家机关及其工作人员的法律责任追究机制，严格设定公民个人和单位的法律责任。在党和国家机构改革、执法重心下移的背景下，进一步调整与明确法律责任追究主体。

三是前移责任追究重心，构建多元化责任体系。坚持修复与补救优先，行政处罚为后盾。通过赋予违法者一定的修复、补救等保护义务，良好处理保护、教育与惩罚之间的关系。