

前 言

历史文化名城作为首都四大功能定位之一，其保护与发展是北京建设“文化之都”的必然要求和实施“人文北京”战略的重要抓手，是北京提升国际影响力和文化软实力的重要途径。近期，首都行政区划调整和城市经济、社会的快速发展也为名城保护提供了难得机遇。

“十二五”时期是北京城市总体规划实施的第二个五年计划时期，是实现总体规划目标的重要发展阶段。规划编制的主要目的，是确定“十二五”期间名城保护的重点工作和重大保护项目，并为相关政策制定及投资决策提供依据或参考。

该规划适用于北京 16410 平方公里的市域范围，规划期限为 2011 年-2015 年。规划编制的主要依据包括：《北京历史文化名城保护条例》（2005 年 5 月）、《北京城市总体规划（2004 年-2020 年）》（2005 年 1 月）、《北京城市总体规划（2004 年-2020 年）实施评估报告》（2010 年 11 月）、《北京历史文化名城保护规划》（2002 年）、《“人文北京”之文博行动计划（2010-2014 年）》（2009 年 11 月）、《北京市文物建筑修缮保护利用中长期规划（2008-2015 年）》等；此外，《“十二五”期间北京历史文化名城保护的目标、思路与措施研究报告》（2010 年 7 月）、《北

京历史文化名城保护条例》立法后评估（2010 年 7 月）、
《北京历史文化名城保护工作回顾》（2010 年 9 月）以及
相关政府主管部门、各区县政府所提供的资料也是本次规
划的重要参考。

目 录

一、“十一五”时期北京历史文化名城保护规划实施评 估.....	6
(一) 人文奥运、人文北京战略强力推进, 保护工 作成效显著.....	7
1. 保护认识不断提升, 保护投入不断增加.....	7
2. 保护实践不断深化, 旧城院落修缮取得明显成效.	8
3. 文物保护取得突破性进展, 资源优势和人文特征 日益凸显.....	9
4. 保护体系不断完善, 保护内涵渐趋丰富.....	9
(二) 名城保护任重道远, 依然存在多种矛盾和制 约瓶颈.....	10
1. 保护资金相对匮乏, 需求与投入存在较大缺口...	10
2. 人口疏解难度较大, 人居环境有待改善.....	11
3. 体制机制尚未理顺, 政策法规体系仍需完善.....	11
4. 保护与合理利用的认识与方法尚需深入研究.....	12
5. 市域文化遗产系统性保护重视不足.....	12
(三) “十一五”时期北京历史文化名城保护工作 总结.....	13
二、“十二五”时期北京历史文化名城保护规划目标与 思路.....	14

(一) “十二五”时期北京历史文化名城保护的新要求和新机遇.....	14
1. “十二五”时期北京历史文化名城保护的新要求....	14
2. “十二五”时期北京历史文化名城保护的新机遇....	15
(二) “十二五”时期北京历史文化名城保护的目标.....	15
(三) “十二五”时期北京历史文化名城保护的思路.....	16
三、“十二五”时期北京历史文化名城保护的主要任务.....	18
(一) 加强实施保障, 创新历史文化名城保护方法与途径.....	19
1. 完善北京历史文化名城保护的体制机制, 形成制度保障.....	19
2. 健全北京历史文化名城保护的相关配套法规.....	21
3. 多元化筹措历史文化名城保护资金.....	21
4. 推进旧城相关公共政策的研究和制定.....	22
(二) 加快实施推进, 明确“十二五”时期的实施重点.....	25
1. 推动旧城整体保护, 使其成为体现首都文化软实力的重要载体.....	25

2. 拓展历史文化名城保护内容及内涵，实施历史文化	
遗产系统性保护.....	32
3. 促进文化事业发展.....	38

（三）推进重大保护项目，建立“十二五”名城保护项目库.....39

1. 项目库总体情况.....	错误！未定义书签。
2. 项目库实施机制.....	错误！未定义书签。
3. 项目投资及实施进度.....	错误！未定义书签。

一、“十一五”时期北京历史文化名城 保护规划实施评估

“十一五”时期，北京历史文化名城保护规划的目标是“以北京旧城历史文化遗产为保护核心，以初步建构历史文化遗产保护基本格局为目标，以五年作为规划实施周期，有针对性地选择旧城内最具历史、艺术价值的历史文化遗产优先实施保护、整治计划，研究制定并完善相关保护措施和政策法规，最大程度的恢复并强化北京传统历史风貌，充分展现中国文化”。

“十一五”时期，北京历史文化名城保护确定了五大保护重点，分别是世界文化遗产的保护、各级文物保护单位及具有保护价值建筑的保护、历史文化保护区的保护、旧城整体保护以及市域历史景观环境保护；提出了包括制定规划、建立制度保障、加强政策研究等在内的相关保障措施。将上述保护重点和保障措施涉及到的具体工作细化为94项并逐项分析，其中，世界文化遗产和文物保护单位的保护工作总体实施率较高，而保障措施则是薄弱环节，总体实施率最低。

总之，“十一五”时期，北京历史文化名城保护工作较“十五”时期有了新的突破，取得了显著成绩，但也依然存在多种矛盾和制约因素。

（一）人文奥运、人文北京战略强力推进，保护工作成效显著

1. 保护认识不断提升，保护投入不断增加

国务院批复《北京城市总体规划（2004年-2020年）》以来，随着实践和研究的深入，社会各界对历史文化名城保护的认识不断提升。在旧城整体保护上从更多地关注格局、环境等物质层面上升、扩展到寻求产业支撑、加强旧城内外统筹协调、积极研究相关政策与机制等方面。规划实施的思路从开发带危改、市政带危改、房改带危改的大拆大建逐渐向政府主导、居民参与的小规模渐进式有机更新转变。同时，市域范围内历史文化遗产的保护也迎来新的历史契机。

保护历史文化名城的各项投入不断增加。近年来，市区两级政府对历史文化名城保护工作投入资金约180亿元，其中市政府固定资产投资约70亿元，市级财政投入约50亿元，区级政府投入约60亿元，主要用于旧城环境整治、基础设施建设、房屋修缮、“煤改电”工程、文物保护、非物质文化遗产保护等方面。通过政府持续投入和社会力量共同努力，“十一五”时期，北京历史文化名城保护工作取得了积极成效。

2. 保护实践不断深化，旧城院落修缮取得明显成效

“十一五”期间，抓住奥运会举办和建国 60 周年大庆的契机，以环境整治为代表，开展了大量的历史文化名城保护实践。在天安门、长安街、朝阜路、地安门内大街等旧城重点地区开展了公共空间优化、绿地建设、市政基础设施完善、重点文物保护单位腾退修缮等多项工作；什刹海、大栅栏、鲜鱼口、皇城历史文化保护区的保护工作得到显著推进，人居环境得到明显改善，历史风貌进一步凸显。

以旧城房屋解危排险、街巷综合整治和院落修缮改造工程为代表，坚持改善民生与保护风貌相结合，按照“修缮、改善、疏散”的总体要求，采取“政府主导、财政投入、居民自愿、专家指导、社会监督”的方式，2006 年至 2009 年共计修缮院落 5000 余个、房屋 110 余万平方米，改善了 5 万余户居民住房条件。

以胡同整治及路灯更换、变配电设施建设及架空线入地、煤改清洁能源、上下水改造、户厕公厕升级等为代表的市政设施改造，使旧城传统平房区内的市政条件得到明显改善。

以朝阳、昌平和大兴开工建设的旧城人口疏散定向安置住房为代表，同步引入优质教育、医疗等公共服务设施，疏散了旧城居住人口，有效改善了外迁居民的生活条件。

通过这些保护实践，旧城一定范围内的传统风貌得到了有效保护与恢复，部分居民的居住条件与环境有了明显的改善，传统文化也有了传承和复兴的新契机。

3. 文物保护取得突破性进展，资源优势和人文特征日益凸显

“人文奥运文物保护计划”的实施，使全市文物保护工作取得了突破性进展，有效缓解了历史欠账。天坛、颐和园、周口店等重点文物保护单位得到进一步修缮，消减了部分单位存在的严重消防安全隐患。同时有效带动了区县级财政投入和各类社会投资，使近百处区县级文物保护单位完成修缮。中央财政也投入了大量资金，对故宫、恭王府等重点文物建筑进行修缮和保护。文物建筑搬迁腾退和开放利用成果突出。共搬迁不合理占用单位八百余个、居民一万余户，开放文物保护单位四十余处。地下文物保护也取得突出成绩，完成第四批地下文物埋藏区划定工作，结合奥运场馆、南水北调、大运河保护等重点工程开展了的考古挖掘和遗址展示，进一步丰富了北京地区的史地资料和文化内涵。全面开展了全国第三次文物普查工作，发掘整理出一批历史文化遗产。

4. 保护体系不断完善，保护内涵渐趋丰富

逐渐形成了“三个层次、两个拓展、一个重点”的全面协

调可持续的保护体系。“三个层次”指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；“两个拓展”指“优秀近现代建筑”和“工业文化遗产”的保护；“一个重点”指把旧城区作为整体保护的核心地区。2007年，市政府公布了第一批71处北京优秀近现代建筑保护名录。结合首钢、垡头工业区改造和《北京工业文化遗产保护利用规划研究》，798、首钢、焦化厂、二热等一批工业文化遗产得到保护。

非物质文化遗产的保护和传承也提到了重要位置，进行了全市非物质文化遗产资源进行普查，公布国家级非物质文化遗产项目74个，市级项目153个，非物质文化遗产得到进一步传承与发展。

（二）名城保护任重道远，依然存在多种矛盾和制约瓶颈

1. 保护资金相对匮乏，需求与投入存在较大缺口

历史文化名城保护需要投入大量公益性资金，特别是旧城风貌保护、房屋修缮、市政设施改善、人口疏解等资金需求量巨大，以政府财政投入同时争取社会资金的投资方式仍远远不能满足需要，而名城保护的多元化社会融资模式尚未建立。

2. 人口疏解难度较大，人居环境有待改善

城市空间结构调整优化的进程复杂艰难，旧城各种功能高度集聚的趋势尚未根本扭转，更新的内在动力依然强劲，内外联动、区域统筹的能力还有待加强。历史文化保护区及风貌协调区人口仍然过度聚集，居住人口密度高，从事低端产业的外来人口多，结构复杂，人口疏解压力大，远未形成与文化古都相适应的和谐宜居环境。另一方面，有吸引力的外迁安置房源不足，外迁居民多样化的安置需求与较为单一的安置方式之间存在矛盾，优质公共服务设施转移速度滞后，社会转型期部分居民对生活条件改善期望值过高。传统生活氛围日渐消失，非物质文化遗产传承面临一定困难。

3. 体制机制尚未理顺，政策法规体系仍需完善

历史文化名城保护工作综合性较强，涉及到经济社会等方方面面。行政管理体制方面，涉及名城保护的区域统筹力度仍需加强，市区两级政府、相关主管部门的职责需要进一步明确，部门联动的工作机制仍需健全。以旧城历史文化保护区保护与更新为例，目前多以建设项目推进为主，尚缺乏深入、持续的跟踪研究、实践总结和维护机制。虽然出台了《北京历史文化名城保护条例》等地方性法规、部门规章和保护规划，但缺乏操作性强的配套政策与法规细则来提供完善的法律保障和实施指导。优秀近现

代建筑和工业文化遗产尚未规定明确的保护办法，使保护工作无法可依。

4. 保护与合理利用的认识与方法尚需深入研究

文物建筑的腾退、保护与合理利用、地下文物保护、近现代建筑与工业文化遗产的保护与再利用、旧城整体保护、文化线路挖掘¹、非物质文化遗产传承等工作很多还处在摸索阶段，对保护与合理利用的认识存在多方分歧，缺乏可操作性强的成熟的技术方法，尚需深入研究。历史文化价值和文化内涵有待挖掘，急需获得社会各界的广泛认同。

5. 市域文化遗产系统性保护重视不足

“十二五”时期，北京市域范围内城乡一体化进程将进一步加快，以改善农村居住条件、完善公共服务、市政交通等基础设施、促进经济发展为目标的新农村建设也将推向深入，市域范围内历史文化遗产保护与城乡发展的矛盾将较以往突出。对市域范围内历史文化遗产保护重视不足，

¹ 根据 2008 年国际古迹遗址理事会 16 届大会上通过的《关于文化线路的国际古迹遗址理事会宪章》（简称《文化线路宪章》）的阐述，文化线路是指“任何线路，无论是陆路、水路或其它类型，只要其是有形的并具有动态的和历史性功能的特点，以服务于一个特定的明确界定的目的，且必须满足以下条件：a. 它必须产生于并反映人类的相互往来和跨越较长历史时期的民族、国家、地区或大陆间的多维、持续、互惠的商品、思想、知识和价值观的相互交流；b. 它必须在一定的空间和时间内，促进不同文化的相互影响，并反映在其有形和无形的遗产上；c. 它必须是一个融合历史联系和文化遗存的动态系统。”北京地区重要的文化线路主要包括京杭大运河、门头沟地区京西古道以及房山文化线路。

区域性和线性文化遗产保护缺乏清晰思路¹，亟待加强研究和启动系统性保护。如以西郊清代皇家园林为代表的历史名园多数保存状况良好，但并未形成区域的整体环境氛围，同时，圆明园保护还存在一些突出问题。长城作为重要的线性文化遗产，京杭大运河（北京段）、京西古道等作为重要的文化线路，亟待整体保护与深入挖掘。

（三）“十一五”时期北京历史文化名城保护工作总结

“十一五”时期，在《北京城市总体规划（2004年-2020年）》指导下，北京在历史文化名城保护工作方面取得了显著成效，对历史文化名城保护进行了积极探索和有效实践。但是，经济发展、社会需求和历史文化名城保护的矛盾依然突出，名城保护形势依然严峻。历史文化名城保护的问题集中体现在保护规划实施方面，包括缺乏操作性强的法规政策保障、保护资金相对匮乏、旧城人口疏解难度大、人居环境有待改善等。同时，保护内容有待进一步拓展，内涵有待进一步挖掘，保护规划及相关研究有待进一步完善，包括创新保护观念、方式、方法，文化、社会等研究尚需加强。

¹ 线性文化遗产尚无标准定义，一般是指遗产本体具有清晰明确的线型特征，同时集合物质和非物质文化遗产的遗产集合，其包含的保护内容和内涵相比文化线路来说，并不强调其产生于人类基于此线路的相互往来和相互交流。如以“世界伟大工程”为定义的长城就是典型的线性文化遗产而非文化线路。

二、“十二五”时期北京历史文化名城保护规划目标与思路

（一）“十二五”时期北京历史文化名城保护的新要求和新机遇

1. “十二五”时期北京历史文化名城保护的新要求

《北京城市总体规划（2004年-2020年）》提出北京应成为“传统文化与现代文明交相辉映、具有高度包容性、多元性的世界文化名城”。深厚的历史文化积淀应成为北京面向世界时所展现的最具文化软实力的内容之一，历史文化名城的保护、传统文化的传承是“人文北京”的重要内涵，也是北京建设先进文化之都和提高国际影响力、提升文化软实力的必由之路。

2010年10月21日，北京历史文化名城保护委员会成立，提出要“充分认识北京历史文化遗产的价值，充分发挥北京历史文化遗产在弘扬中华文化中的独特作用。增强保护北京历史文化名城的紧迫感、责任感。切实履行好保护历史文化名城的职责”。

2010年11月30日，中共北京市委十届八次全会提出，今后五年首都经济社会发展的主要目标之一是“文化大

发展大繁荣”：首都历史文化遗产得到有效保护、挖掘、传承和利用，城市文化软实力显著提升，全国文化中心功能显著增强。

2. “十二五”时期北京历史文化名城保护的新机遇

从国际、国内以及京津冀地区的形势看，北京发展面临难得的历史机遇，需要加强培育与大国首都相适应的国际交往和文化中心职能，可以从更大的区域范围统筹破解城市发展的难题。只有城市的整体良性发展才能为更好的保护历史文化名城提供更多可能性。

从北京自身来看，行政区划调整增强了市区两级政府在名城保护方面的科学调控能力，利于在更高层次上对核心区（尤其是旧城）的历史文化遗产进行统筹规划和保护，提升旧城的整体保护力度。

（二）“十二五”时期北京历史文化名城保护的目标

“十二五”时期北京历史文化名城保护目标是要以更大的保护力度、更广的保护范围、更高的保护水平和五年的实施周期，举全社会之力，凝多方智慧，形成旧城整体保护趋于完善、市域文化遗产系统性保护初步建立的北京历史文化名城保护格局；充分挖掘历史文化内涵，传承弘扬传统文化，融合多元文化，创造新文化，充分展现首都文化的先进性和开放性，体现北京作为世界级历史文化名城的

文化软实力。具体包括：

□ 统一思想，凝聚共识，明确各方责任。使全社会对于保护历史文化名城的重大历史及世界意义的认识水平进一步提升，使名城保护形成从“被保护”到“要保护”等社会进步的自觉要求。

□ 历史文化名城保护管理的机制体制和法规政策体系得到进一步健全，历史文化名城保护的方法与途径得到进一步创新。

□ 旧城整体保护得到深入持久的推进，旧城人居环境得到较大改善。通过南北城区域融合发展和旧城、新城的统筹规划，合力解决民生问题，提升城市活力，形成保护与发展的良性互动，使旧城成为体现首都北京文化软实力的重要载体。

□ 北京历史文化名城保护内容及内涵得到进一步拓展，旧城内外的有机联系得以加强，市域历史文化遗产的系统性保护得以实施，北京历史文化名城的整体保护格局得以初步确立。

□ 历史文化名城保护重点项目得到进一步明确，建立实施监督机制，形成良好的示范效应。

（三）“十二五”时期北京历史文化名城保护的思路

《北京城市总体规划（2004年-2020年）》是北京历史文化名城保护工作的基本依据，应继续坚定不移的贯彻

落实。

坚持深入贯彻落实科学发展观，按照“人文北京、科技北京、绿色北京”的发展战略，坚持总体规划关于历史文化名城保护的总体目标和基本原则，强化历史文化名城的重要地位，正确处理保护与发展的关系。“十二五”时期北京历史文化名城保护的思路总体概括为：内涵、外延、重点、全面。

内涵：深入挖掘北京历史文化名城的文化精华，挖掘历史文化遗产的文化内涵和文化价值，使历史文化遗产更好地发挥引导社会、教育人民、启迪思想、推动发展的作用。

外延：首先是保护范围的外延，要将保护理念拓展至整个北京市域，进一步完善旧城及市域历史文化遗产和自然景观资源保护体系，使城市发展与历史文化遗产的保护有机结合起来。其次是保护内容的外延，要体现历史文化遗产的动态保护，深化优秀近现代建筑和工业文化遗产的保护和研究，继续推动非物质文化遗产的保护与传承。

重点：坚持旧城在历史文化名城保护中的核心地位，坚持旧城整体保护，使旧城成为体现北京世界级历史文化名城文化软实力的重要载体。推进重大保护项目实施，实现“全市一示范，一区县一重点”的格局。

全面：调动全社会各阶层、各方面力量，积极探索历

历史文化名城保护的有效途径；通过打破条块分割，完善相关政策，形成公共政策集合，切实推动名城保护各项工作的实施，努力实现政府主导，规划先行，市场引领，保护与发展共赢。

三、“十二五”时期北京历史文化名城保护的主要任务

从“保持常态、补充完善、完成实施、启动推进”四个方面，确定“十二五”期间的主要任务。

“保持常态”是指要将历史文化名城保护的常规性工作不间断地持续开展；包括文物修缮腾退及合理利用、保护区及成片平房区修缮整治、市政交通基础设施改善、文化事业发展等内容。

“补充完善”的重点是将“十一五”时期已开展和基本完成的工作，按更高标准，通过五年的实施周期逐步完善；包括完善实施保障机制、西郊皇家园林保护、古村镇保护修缮、线性文化遗产保护、优秀近现代建筑及工业文化遗产保护与再利用以及非物质文化遗产传承等内容。

“完成实施”是指对一些条件成熟或较为重点的工作争取在五年周期内基本完成并取得显著成效；包括朝阜线保护与整治、中轴线申遗准备工作及旧城特殊公共政策研究制

定等内容。

“启动推进”则是指积极开展相关研究等前期准备工作，为“十三五”奠定良好基础，包括长安街-前三门大街区域融合发展及文化线路的保护与挖掘等内容。

（一）加强实施保障，创新历史文化名城保护方法与途径

把名城保护工作上升到提高文化软实力的战略高度，实施中强调整点，发挥合力，创新政策机制，从试点经验总结转向常态化推广。

1. 完善北京历史文化名城保护的体制机制，形成制度保障

1) 充分发挥北京历史文化名城保护委员会的统筹协调作用

以北京历史文化名城保护委员会为核心，提高历史文化名城保护工作的统筹层次，形成市区两级相对统一的名城保护工作的体制机制，强力推进历史文化名城保护工作的顺利实施。明确名城委日常工作机制，通过高效、职责明确的行政管理体制的建立，加强部门联动，形成合力。从历史文化名城保护实施政策研究和北京历史文化价值研究入手，进一步发挥名城委在政策制定和基础性研究中的统领作用。

2) 强调规划先导，加强规划对实施的指导作用

加强各层次规划的紧密衔接，切实指导实施。以城市总体规划为纲，通过保护规划、五年近期计划和年度实施计划的编制，在深化、细化研究的基础上明确实施方案和责任分工。结合名城保护的最新要求，对涉及历史文化名城保护（尤其是旧城保护）的现有规划进行检查、调整或再深化。开展旧城整体及重点地区城市设计，研究城市色彩、建筑高度、风貌等对旧城整体保护有关键影响的要素。加强北京郊区县城乡规划中历史文脉研究，维护原有城市格局，保护文物历史环境。保持规划编制人员与管理队伍的相对稳定，研究通过责任规划师和责任建筑师制度，以认真负责、扎实细致的作风，通过长期研究和跟踪，不断优化实施方案。

3) 形成制度化的专家论证和公众参与机制

充分发挥“北京历史文化名城保护委员会专家顾问组”的重要作用，确定工作程序和议事制度，在文化挖掘及传承、建筑保护、规划设计、实施、社会管理等各个方面，充分听取专家意见，加大专家对规划实施的指导力度。加大对北京优秀历史文化的宣传和普及力度，多种途径开展公共参与，营造全社会关心保护、参与保护、监督保护的浓厚氛围；注重统筹解决好保护古都风貌与改善群众生活条件、消除安全隐患、缓解城市交通拥堵等问题，使历史

文化名城保护工作得到群众的拥护和支持，形成历史文化名城保护工作的合力，最大限度的实现保护目标。

2. 健全北京历史文化名城保护的相关配套法规

健全北京历史文化名城保护的相关立法，总结实践经验，研究修订《北京历史文化名城保护条例》，进一步从立法角度明确北京历史文化名城的保护范围和保护内容，细化条例相关条款，明确落实责任，促进保护规划的实施。

探索多种方式的工业文化遗产保护办法，尤其要区别于文物建筑保护，采用更为灵活的保护手段，以最大限度传达有价值的近现代和工业文化信息为原则，充分发挥其可再利用的价值。研究优秀近现代建筑保护的责任主体和申报、退出机制，研究制定管理办法。加强对地下文物保护的立法，加大对基建项目考古勘探的监管力度，研究建立补偿机制，开展《地下文物保护管理办法》的立法调研工作。加强地名文化遗产保护研究，研究制定保护办法并探索提出旧城地名分级保护名录。

3. 多元化筹措历史文化名城保护资金

政府投资与社会参与相结合，以政府投资最大限度的撬动社会投资。逐步加大对历史文化名城保护的资金投入，探索设立历史文化名城保护专项基金，搭建保护资金

的投融资平台。在充分考虑信贷资金的使用风险和归还渠道、来源、方式等前提下，争取信贷资金支持，如研究保护区腾退四合院土地抵押融资模式及发行文化彩票的可行性。将资金保障机制纳入法制化轨道，加强对保护资金使用的监管，促进科学合理使用，研究制定各类相关管理和鼓励政策，逐步形成政府、社会、居民等多方出资，共同参与保护的机制，同时加强对保护资金使用的监管力度。

4. 推进旧城相关公共政策的研究和制定

研究制定针对旧城的特殊政策集合，确立旧城政策特区，从人口疏解、土地和房屋产权交易、房屋管理、文物修缮和开放、市政交通基础设施等方面，确保旧城尤其是历史文化保护区及成片平房区得到有效保护和改善。

1) 研究制定促进旧城人口疏解的综合配套实施政策，逐步实现人口有效疏解

“十二五”期间，进一步推进人口疏解工作，加大居民生活环境改善力度。坚持“政府主导、居民自愿、专家指导、社会监督”的原则，研究制定促进旧城人口疏解的相关综合配套政策，为符合条件的外迁居民提供住房保障。优化公共服务设施配置，完善市政基础设施及交通设施保障，切实转移旧城内的各项优质公共资源，使旧城人口疏解同时成为带动其他地区发展的新机遇。研究制定居民外迁后腾

退用地和房屋的使用管理政策，促进旧城复兴。同时，保护历史文化保护区及传统平房区的历史风貌，提升文化内涵，促进文化延续。注重人口疏解实施过程中的文化延续问题，保留一定数量原住民，保持人口结构多样性。

力争把旧城的居住人口和就业人口密度调整到适宜水平，严格控制旧城发展规模，努力把旧城塑造为人居环境良好、历史风韵凸显，充满生机和活力的历史城区。

2) 创新土地和房屋产权交易政策，提高土地和房屋流转效率

在现有土地交易制度基础上，综合考虑保护区保护要求、企业参与历史文化名城保护业绩、土地价格、合同约定保护工程时限等因素，合理确定土地供应方式，探索土地出让综合评价方法。

加强四合院产权转换的政策创新研究，逐步完善四合院收购、代理和交易市场。通过研究政策创新，拓宽各种渠道，主动引导有能力、有保护意愿的社会各方成为实施保护的重要力量

3) 加强保护区和旧城其他有价值建筑的房屋管理

加强对旧城有价值建筑的房屋管理。提高房屋所有人及使用人的保护意识，加强保护能力教育，对随意拆改或过度装饰的行为加强管理，尊重包括色彩、体量、材料、

格局等有价值建筑的原有形制，尽可能保护其留存下来的历史信息。

尝试组织有关部门与保护区房屋所有人、使用人签订风貌保护协议，明确相关权利人对房屋的安全使用和风貌保护的法律责任。加强管理，坚决杜绝违法建设、违法出租和改变房屋使用性质的行为，巩固保护成果。

4) 明确文物保护单位所有人和使用人的责任义务，探索多种途径实施文物修缮和开放政策

明确文物保护单位所有人和使用人为保护的第一责任人，对于自身没有保护能力的单位，由市、区政府作为责任主体创造条件，落实搬迁、保护修缮及合理利用等工作；对于自身有一定保护能力且暂不具备搬迁条件的单位，根据文物保护单位所有人和使用人的实际情况，明确其保护责任、义务及权利，研究制定相应措施及实施政策，创造条件实现定期、定时对外开放。

5) 加强三大设施相关的配套研究，制定适合旧城的特殊技术标准及规范

研究旧城公共服务设施配套标准，探索推进数字化社会管理和公共服务模式。进一步加强旧城市政基础设施改善标准与实施办法研究，探索历史文化保护区城市安全及基础保障设施小型化途径。加快推进旧城综合交通政策的研

究和实施，研究停车位指标和历史文化保护区停车改善措施，合理引导机动车出行需求；加快步行、自行车等慢行交通系统发展和公共交通推广的配套政策研究；推进旧城道路红线和道路微循环系统研究，使旧城交通系统在满足传统风貌保护要求基础上兼顾交通组织需求。加快旧城内防灾避难场所的资源挖潜和设施建设标准研究，切实维护旧城历史文化遗产和居民生活的安全。

6) 研究制定促进旧城文化事业发展的激励政策

加快推进旧城文化事业发展，健全文化事业发展的体制机制，研究制定促进旧城文化事业发展的激励政策，结合文化设施增设和各类文化活动的开展，传承历史文化，融合发展新文化，形成首都文化的独有魅力。

（二）加快实施推进，明确“十二五”时期的实施重点

1. 推动旧城整体保护，使其成为体现首都文化软实力的重要载体

旧城是古都风貌和传统文化的精髓，是北京历史文化名城保护的核心。“十二五”时期将继续坚持旧城在历史文化名城保护中的核心地位，推动旧城整体保护，对传统中轴线（“一轴”）、朝阜线（“一线”）两条重要轴线进行完整、系统的保护，促进长安街至前三门大街区域（“一带”）的融

合发展，使旧城成为体现首都世界级历史文化名城文化软实力的重要载体。

1) 加强传统中轴线的保护、完善与提升，开展申遗准备

“十二五”时期，开展旧城传统城市中轴线申报世界文化遗产的准备工作，力争纳入我国世界文化遗产预备名单。编制中轴线保护规划和申遗文本，确定中轴线的本体，划定遗产的核心保护区及外围缓冲区，在核心保护区内重点开展真实性保护，在外围缓冲区内重点开展风貌保护、城市景观提升及功能优化等工作¹，为遗产申报奠定良好基础。

钟鼓楼至地安门段重点开展地外大街两侧城市景观提升、什刹海地区文物保护单位腾退及合理利用等工作。皇城保护区重点开展地安门内大街两侧地区城市景观提升、景观视廊保护、地安门及雁翅楼传统空间意向再现等工作²。前门大栅栏地区重点开展前门东区修缮整治、正阳门南侧地区传统空间意向再现、珠市口地区步行环境优化、大栅栏杨梅竹斜街修缮整治、劝业场等重要文物保护单位腾

¹ 城市景观提升是指充分保留历史文化遗产或文化讯息，通过历史文化信息的提示以及以人为本的精细化设计，最大限度的展现北京旧城独有的文化魅力。具体包括公共活动空间优化、步行环境改善、建筑功能优化、街道界面美化、历史标识增设等内容。

² 传统空间意向再现是指通过景观设计的具体手法，以传达原有的空间意向为目的，对已消失的传统城市空间进行提示或界定。

退利用等工作。珠市口至天坛北段重点开展中轴路沿线风貌保护与城市景观提升、新市区泰安里等文物保护单位腾退利用等工作。永定门地区重点开展天坛西侧公共绿地完善、燕墩遗址公园建设、先农坛地区传统肌理保护研究、1949年中国人民解放军入城仪式纪念标识设置及行进路线再现等工作。

2) 继续加强朝阜路沿线的保护与整治

(1) 探索多种途径实施文物保护单位修缮和开放

推动景山寿皇殿、大高玄殿等文物保护单位保护和开放进程；以多种方式实现开放保护。加强对孚王府等文物保护单位的修缮和管理，清除或减轻安全隐患，争取对社会开放。改善白塔寺、历代帝王庙等重点文物保护单位周边环境。

(2) 继续开展挂牌保护四合院保护与利用工作

继续开展张自忠路南保护区、东四南保护区以及西四地区挂牌保护四合院保护与利用工作。张自忠路南以及东四南保护区是以居住为主的保护区，对于这些地区的挂牌保护四合院的保护与利用应以居住功能为主，重在提升居住环境与品质。位于保护区外的西四地区挂牌保护四合院，以历史文化遗产保护为核心，适度植入适于旧城发展的产业类型，为城市重点功能区提供小型高端配套服务设

施。

(3) 启动优秀近现代建筑和工业文化遗产保护与再利用，推动非物质文化遗产传承

以公社大楼和朝内大街 81 号为试点，探索近现代建筑保护与再利用的方式方法，启动优秀近现代建筑的保护与再利用工作。

保留美术馆后街部分工业遗迹，吸引艺术家、创意设计等工作室入驻，利用闲置厂房设置中小型美术馆、展览馆，以及用于拍卖、学术交流、艺术培训等的多功能合理利用，扶持“后街美术与设计创意产业园”的发展。通过文化内涵挖掘和非物质文化遗产保护，加强隆福寺地区传统饮食文化以及传统商业文化的展示和文化体验，引进全国非物质文化遗产项目长期展示。

(4) 加强朝阜线的空间联系

进一步加强朝阜线的整体空间联系，通过文化内涵的深入挖掘和精细化的城市设计，采用绿化、铺装、优化街道家具设置、增加小型公共活动空间、设置文化旅游标志标识导览系统等方式，形成连续的文化展示空间及完整的旅游体验路线，充分展现朝阜线各类文化遗产、多元宗教文化、近现代史迹、自然生态环境交织的美丽景观。

3) 促进长安街-前三门大街区域融合发展及历史文化遗产的创新利用

长安街-前三门大街区域是北京最重要的政治文化轴线，同时充分展现了历史文化与近现代文化的交相辉映与融合发展。“十二五”时期，以行政区划调整为契机，以长安街-前三门大街区域为抓手，推动南北区域的融合发展。以南闹市口地区功能优化、东交民巷近代建筑群环境整治以及北京站周边地区功能优化为重点，创新历史文化遗产保护与利用方式。

南闹市口地区功能优化包括：中华圣公会教堂周边地区城市景观提升、启动克勤郡王府合理利用、公共绿地建设及挂牌保护院落修缮（马连良故居周边绿地）、繁星戏剧村周边功能优化。

东交民巷城市景观提升包括：使馆建筑群文物保护及综合利用以及东交民巷小学内文物及保护类建筑腾退修缮。

北京站地区功能优化包括：推动亚斯立堂周边地区城市公共空间营造、清邮局合理利用以及原汇文学校建筑腾退修缮。

此外，在该区域规划建设近现代史迹文化探访路，包括沿线城市景观提升（包括道路铺装、环境小品建设、立面改造等）以及历史标识的确立（如东西交民巷历史入口

标志的恢复等）。

4) 对保护区进行分类引导，强化特色

按照总体规划要求，保护区的保护应坚持“保护历史信息的真实性、保护传统风貌的整体性”的原则。针对目前保护区人口密度大、人居环境有待改善、地区活力不足、停车设施匮乏、地下空间利用混乱等问题，继续探索保护与更新的模式。注重发挥保护规划对地区更新的指导作用，加强规划编制的科学性和可操作性，在总结实施试点经验的基础上，继续开展保护区保护规划深化与实施研究。

结合保护区传统特征与现状条件，进行分类引导，强化特色。将旧城历史文化保护区分为传统居住型、首都职能型、综合发展型等三类。

传统居住型是指以居住为主的保护区，应注重保持传统居住环境，完善社区服务功能。“十二五”时期，除“一轴一线一带”涉及到的保护区外，以新太仓保护区等保护区整治为试点，着力探索传统居住型保护区人居环境改善的有效途径。

首都职能型是指以体现首都政治、文化中心职能与形象为主的保护区，包括“一轴一带”中的皇城、南闹市口及东交民巷历史文化保护区。由于其区位条件和资源禀赋特征，应积极服务于中央及首都政治功能和文化事业发展需要。“十二五”时期，以皇城保护区府右街地区整治、南闹市

口地区功能优化及东交民巷近代建筑群文物修缮腾退与合理利用为重点工作内容。

综合发展型是指既要保持部分传统居住功能，又可结合区域发展需求和潜力，发展文化事业或适宜旧城产业的保护区。“十二五”时期，除“一轴一线一带”涉及到的保护区外，在国子监一雍和宫等地区结合居民居住条件改善和保护区内外部需求，通过以人为本的精细化设计，提高宜居水平，形成文化展示区。通过培育具有首都特点的传统文化、演艺、商业、餐饮等特色街区，促进地区活力，使之成为弘扬首都传统文化的载体，充分展现历史城区的文化魅力。

5) 加强成片平房区的保护与更新

加强旧城风貌协调区等成片传统平房区的保护，根据旧城整体保护的要求深入研究，明确其保护要求。“十二五”时期，以宣西风貌协调区、天桥至珠市口段风貌协调区修缮利用与功能优化为实施重点。宣西风貌协调区要充分发挥历史文化遗产保护在地区发展中的重要作用，形成地区的独有特色。天桥至珠市口段风貌协调区重点配合传统中轴线的保护、完善与整体提升。

6) 继续探索市政基础设施改善的途径

结合“十二五”期间重点开展的钟鼓楼、大栅栏等保护区

的市政基础设施改善工作，进一步总结经验，创新方式方法，改善旧城现有的市政条件。结合保护区实际情况、居民需求和传统风貌特点，针对不同宽窄、不同历史文化价值的胡同，研究确定导则式的市政设施改善标准与具体实施办法。

7) 完善适应旧城特点的综合交通系统，为城市健康发展提供保障

继续完善公交系统，提升居民公共交通的出行比例。加强轨道交通的支撑作用，优化确定轨道交通线位及建设时序，提供便利的换乘条件，继续加强轨道站点及其周边地区与城市传统景观风貌的协调发展。以菜市口地区为试点，优化轨道站点周边功能布局、建设立体交通网，促进资源的高效利用。大力提升慢行交通出行环境品质，改善步行和自行车出行条件，推进无障碍交通设施与服务体系建设，吸引步行、自行车等绿色低碳出行。

2. 拓展历史文化名城保护内容及内涵，实施历史文化遗产系统性保护

1) 延续传统城市中轴线，贯穿城市发展的文脉

继承与发展北京传统城市中轴线，结合北京加快城市南部地区发展的契机，开展南海子郊野公园建设和团河行宫遗址保护，形成历史风韵凸显，生态环境良好的城市中

轴线南段节点。

2) 继续开展西郊皇家园林保护和古村镇试点工作，进一步挖掘历史文化价值，推进环境持续改善

“十二五”时期，以西郊清代皇家园林保护区保护为重点，积极推进世界名园建设。初步建立西郊清代皇家园林保护区保护管理体系，编制保护区总体规划，划定保护范围，加大颐和园、圆明园周边环境整理力度。研究实施圆明园国家考古遗址公园，坚持“整体保护、科学整修、合理利用”的方针，注重遗址的真实性，按照保护规划的要求适当开展修复工作，增加展示内容，扩大开放范围，整治周边环境。

结合住建部、国家文物局开展的历史文化名城名镇名村检查工作，推进顺义焦庄户、门头沟琉璃渠村等“一镇四村”的市政基础设施改善。以卢沟桥宛平城历史文化保护区和长辛店古镇保护为重要节点，加强近现代历史研究，充分挖掘区域文化内涵，形成区域联动，实施高标准的文物修缮、基础设施改善、文化设施建设及非物质文化遗产传承等工作。以模式口保护区为京西古道的重要节点，探索区域的整体保护。

3) 加强文化线路的保护与挖掘

北京地区重要的文化线路主要包括京杭大运河、门头

沟地区京西古道以及房山文化线路。应在进行资源调查、科学研究的基础上编制保护规划，实施文化线路的整体保护，整体阐释、展示和宣传，同时建立文化旅游线路、实现资源联动，以历史文化遗产保护促进地区发展。

(1) 京杭大运河（北京段）保护和申遗准备工作

结合大运河申遗准备工作加强大运河北京段沿线历史文化遗产的保护力度，根据文物的相关法律法规进行保护与修缮，按照《大运河遗产（北京段）保护规划》确定的近期保护、整治与实施项目进行规划实施，并按照《大运河遗产保护管理条例》的相关规定进行管理。

通州古城作为大运河保护的重点区域，结合运河核心区建设，加强历史文化遗产保护和展示。建设运河博物馆，充分挖掘、展示、宣传运河文化。

(2) 开展京西古道的挖掘整理与展示

结合现有文化线路，进一步挖掘门头沟、石景山、海淀等西部区域的历史文化价值和文化资源，扩大保护内容，开展门头沟京西煤矿等工业文化遗产、遗址的保护，保护京西古道附着的人文景观，明确重点保护区域和保护展示方法，推进文物修缮开放和琉璃渠、爨底下、灵水等历史文化名村的保护更新。

(3) 推动房山文化线路的挖掘整理与展示

加强基础研究，充分挖掘房山地区的历史文化遗产价值，结合山水资源特点，挖掘整理文化线路，推进文物修缮、典籍文化保护及大遗址保护，形成人文自然交相辉映的特色景区。加大对世界文化遗产——周口店北京人遗址的保护力度，推动云居寺石经世界文化遗产申报基础工作。开展琉璃河商周遗址、金陵遗址、十字寺等大遗址保护规划的编制，研究通过遗址公园的规划建设在更高水平上实施遗址保护。梯度推进石花洞景区、十渡风景区、上方山风景区、圣莲山景区、百花山—白草畔景区等中国房山世界地质公园范围内的人文生态景观和自然生态景观保护，促进历史文化遗产和优越的自然遗产融合发展。

4) 促进线性文化遗产长城的保护

在修复将军关、慕田峪、黄花城、八达岭残长城的基础上，继续加强长城本体及其附属建筑和长城城堡的保护。修复密云古北口、怀柔鹁鹕峪、平谷黄松峪等长城及城堡，结合其所在历史文化名镇名村的保护，通过文物修缮整治及增加展示区域，形成相对集中且展示内容更为丰富的长城保护的重点区域，拓展文化遗产保护的内容及内涵。

5) 积极推进文物腾退与合理利用，深化优秀近现代建筑 and 工业文化遗产的保护与再利用

(1) 加快文物保护基础工作，加强文物腾退和合理利用，加大对公众开放的力度

完成第三次全国文物普查和成果整理，公布第八批市级文物保护单位和一批区县级文物保护单位，完成 10 处文物保护单位保护规划的编制工作。具备利用条件的文物保护单位基本完成修缮腾退工作。推动景山寿皇殿、大高玄殿等文物保护和开放试点进程。

(2) 加强地下文物埋藏的保护和研究工作

重点配合昌平、通州、亦庄、大兴新城、丽泽金融商务区、CBD 东扩、南城发展以及南水北调配套工程、城市轨道交通建设、京石二通道、京沪高速等大型基本建设，开展地下文物考古调查、勘探和清理发掘工作；公布第四批地下文物埋藏区，划定并公布第五批地下文物埋藏区。

(3) 推动优秀近现代建筑 and 工业文化遗产的保护与再利用

在研究制定优秀近现代建筑保护与管理办法的基础上，创新工作体制，通过广泛的社会参与，尝试研究制定优秀近现代建筑申报制度，力争再公布一批优秀近现代建筑名录，积极开展中心城范围外优秀近现代建筑的普查、

保护工作，开展延庆青龙桥至康庄近现代铁路文化遗产保护。

建立工业文化遗产保护数据库；研究制定工业文化遗产价值评估标准，开展工业文化遗产的认定、登录工作；重点鼓励对工业文化遗产进行创新再利用；开展工业文化遗产保护的宣传普及工作。结合新兴文化业态的培育与发展，利用首钢、焦化厂、原二热厂等老工业厂房的改造契机，引导和创造一批城市新的活力地区。

6) 推动非物质文化遗产保护传承

建立健全北京市非物质文化遗产名录项目和代表性传承人的保护、传承、监督检查机制，加强急需保护的非物质文化遗产项目保护与传承。对已公布的国家级、市级濒危非物质文化遗产编制专项规划，促进非物质文化遗产的传承及弘扬。高度重视做好世界非物质文化遗产的申报工作，积极申报联合国教科文组织“人类非物质文化遗产名录”、“急需保护的非物质文化遗产名录”。

采用多种方式宣传推广非物质文化遗产及其保护成果，建立非物质文化遗产实体展示馆和网上展示馆，加大对北京地区民间生活传统的保护力度，全面深入开展社会普及教育工作。

3. 促进文化事业发展

1) 增设多种类型、不同层级的文化展示平台

以历史建筑等物质文化遗产和《北京人文地理》、《北京传说》等平面媒体为载体，增设展览设施，加强相关杂志图书的出版发行工作，深入挖掘北京历史文化遗产的文化内涵和文化价值，充分提供多种类型、不同层级的文化展示平台。积极为非物质文化遗产寻找生存、传播和发展的空间，将非物质文化遗产的传承与历史建筑的保护利用有机结合，使历史文化遗产更好地发挥引导社会、教育人民、启迪思想、推动发展的作用。让中华民族的优秀文化融入城市发展，世代延续。

2) 提高文化活动的国际影响力

以有重要影响力的文物景观为载体，策划国际、国家及市级重点文化活动，提高文化产品的输出能力，重点办好北京国际音乐节、国际戏剧节等品牌活动，组织什刹海旅游文化节、景山合唱节、世界华侨华人与港澳同胞历代帝王庙拜谒等特色文化活动，策划推出孔庙国子监国学文化节、北京传统文化演出季等传统文化活动，利用 2012 年北京建城 860 周年等具有历史意义的时点，推出大型系列国际文化交流活动。

（三）推进重大保护项目，建立“十二五”名城保护项目库

1. 项目库总体情况

坚持推进重大保护项目实施，实现“全市一示范，一区县一重点”的格局。按照更高水平实施名城保护、符合首都文化发展的总体要求，根据“十二五”这五年实施周期内取得显著成效和加强实施保障的工作思路，逐步选择确定“十二五”时期历史文化名城保护建设规划项目库，分为市级、区县级重点项目库和政策法规制定及实施机制项目库。项目库以旧城“一轴一线一带”（即中轴线、朝阜线、长安街-前三门大街区域）的保护与提升为重点，包括风貌保护与城市景观提升、保护区及古村镇保护修缮（包括文化展示区建设）、文物修缮腾退与合理利用、近现代建筑及工业文化遗产保护与再利用、纳入重点功能区发展要求以及综合保护类。

政策法规制定及实施机制项目库是将确保“十二五”时期名城保护各项工作顺利开展的有关政策法规及标准制定、机制和制度确立、计划制定及规划编制、相关研究开展等重要内容汇总而成。

2. 项目库实施机制

建立名城保护项目库的动态实施和监督机制。充分发

挥北京历史文化名城保护委员会的核心作用及发挥专家和社会公众的作用，通过深入调查研究和广泛听取意见，明确“十二五”时期内的重点工作，明确政策法规制定及实施机制项目的具体研究内容和工作成果。研究制定年度实施计划，建立年度评估机制，确保按照预定计划推进，完成名城保护目标。

3. 项目投资及实施进度

分级、分类明确项目责任主体。市政府给予政策扶持、协调市级相关部门、进行技术指导及实施监督。政策法规制定及实施机制项目开展所需资金纳入市级财政投入。

项目实施进度分“启动”、“阶段性完成”和“完成”三类，经项目责任主体和相关部门深入调研和广泛征求意见后确定。