

法治护航北京中轴线申遗保护 ——评《北京中轴线文化遗产保护条例》

李倩茹

（北京联合大学，北京市，100091）

摘要：《北京中轴线文化遗产保护条例》提升了北京中轴线文化遗产保护层次和水平、妥善处理了北京中轴线保护与利用的关系、聚焦北京中轴线文化遗产保护中的难点问题对北京中轴线申遗保护具有重要意义；通过明确北京中轴线文化遗产保护对象、强调北京中轴线文化遗产保护的主体责任、分类规定北京中轴线保护对象的保护要求和措施、鼓励北京中轴线文化遗产的传承利用和公众参与、加强与其他法律法规的衔接协调对北京中轴线保护进行了创新探索。在实施中要继续做好北京中轴线重点文物腾退、促进北京中轴线公众参与机制完善、有效推动北京中轴线文物活化利用以突破北京中轴线保护的难点。

关键词：北京中轴线；历史文化遗产保护；法治保障

中图分类号：D923

文献标识码：A

《北京中轴线文化遗产保护条例》（以下简称《中轴线条例》）于2022年5月25日由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第三十九次会议通过，自2022年10月1日起施行。

《中轴线条例》以习近平历史文化遗产保护思想和习近平法治思想为指引，对标国际公约关于世界文化遗产的保护要求，是北京中轴线申遗保护工作的基本要求和必要环节，为北京中轴线文化遗产保护提供了必要的法治保障。

一、《中轴线条例》对北京中轴线申遗保护具有重要意义

（一）提升北京中轴线文化遗产保护层次和水平

2012年，国家文物局将北京中轴线列入中国世界文化遗产预备名单。按照《保护世界文化和自然遗产公约》及其操作指南规定，遗产申报地需要颁布实施遗产保护的地方专项法规。按照国家文物局《世界文化遗产申报工作规程（试行）》（文物保函[2013]1595号）第19条的规定，申遗需要颁布实施文化遗产保护的地方专项法规和规章，并经相关地市级以上人民政府颁布实施。从我国各地区世界文化遗产保护立法的情况看，通过地市级以上人民政府地方政府规章的方式进行立法保护，是比较常见的形式，名称多为“保护管理办法”“保护管理规定”等如杭州市人民政府颁布的《杭州西湖文化景观保护管理办法》、福建省人民政府颁布的《福建省“海上丝绸之路·漳州史迹”文化遗产保护管理办法》、广东省人民政府颁布的《广东省开平碉楼保护管理规定》等。

对于世界文化遗产保护，也有部分省市采取制订地方法规的方式进行立法保护，名称一般为“保护条例”“保护管理条例”，如《福建省武夷山世界文化和自然遗产保护条例》《河南省安阳殷墟保护条例》《甘肃炳灵寺石窟保护条例》《陕西省秦始皇陵保护条例》《吉林省高句丽王城、王陵及贵族墓葬保护管理条例》《云南省丽江古城保护条例》《承德避暑山

庄及周围寺庙保护管理条例》《甘肃敦煌莫高窟保护条例》等。

北京市自 2011 年提出中轴线申遗以来,紧扣城市总体规划、五年规划纲要,编制了 2012 年版中轴线保护规划,并按照党中央、国务院对城市总体规划的批复精神,修编了 2017 年版中轴线保护规划。同时,对标世界文化遗产要求,编制了《北京中轴线申遗综合整治规划纲要》,初步评估了北京中轴线的遗产现状,明确了遗产保护和综合整治的原则及策略。2018 年,进一步编制了《北京中轴线申遗综合整治规划实施计划》和《五年行动计划》,全面梳理了北京中轴线遗产点和缓冲区内的不可移动文物,对遗产点文物提出了详细的保护项目和实施计划,对缓冲区内 127 处与中轴线遗产突出普遍价值关联性较强的文物逐项评估,提出了保护对策。2018 年 9 月,北京市人大常委会将《中轴线条例》列入北京市十五届人大常委会立法规划。

将中轴线申遗保护的立法规划定位为地方性法规而非地方政府规章,提高了立法位阶,提升了中轴线文化遗产法治保障的层次和水平。

(二) 妥善处理北京中轴线保护与利用的关系

北京中轴线纵贯北京老城,历经 700 余年,遗产构成要素复杂,文化价值内涵丰富,遗产保护责任重大、任务艰巨。《中轴线条例》从立法论证阶段开始,在注重中轴线文化遗产保护的同时,对中轴线文化遗产活化利用就非常重视。提出要深化中轴线文物古迹发掘,丰富中轴线文化内涵;拓展文物价值展示和传播手段;推动中轴线文物保护利用融入经济社会发展。

《中轴线条例》明确提出,在保护优先的前提下,促进北京中轴线文化遗产的传承利用和公众参与,统筹协调保护与发展、民生改善的关系,促进遗产保护共治、成果共享。市、区文化和旅游部门应当会同文物、交通等部门采取措施,统筹遗产发展和旅游资源开发,控制游览接待规模,合理调整和改善交通组织,优化旅游环境,提升旅游品质,丰富旅游产品,促进北京中轴线保护和旅游融合发展。保护对象作为景区向社会开放的,所有人、管理人、使用人以及其他保护责任人应当确定合理的游客承载量,按照保护要求采取预约或者适时限流、分流等措施。

(三) 聚焦北京中轴线文化遗产保护中的难点问题

北京中轴线文化遗产地处首都的核心区域,中轴线文物的产权和管理使用单位多样,利益诉求复杂多元,需要协调、平衡各种权益关系。中轴线沿线有一些在建建设项目,需要各级政府综合权衡、科学决策。中轴线在各历史时期形成了各具特色历史遗存与城市发展印迹,需要针对各区段分类施策。

《中轴线条例》进一步明确了保护对象,要求对北京中轴线及其环境实行整体保护;进一步明确了北京中轴线的保护管理体制,理顺重大事项议事协调和市文物部门主管、北京中轴线文化遗产保护机构具体负责之间的关系,这也是北京中轴线实行有效保护的基础和保

障；进一步完善了北京中轴线的保护措施，包括组织编制北京中轴线保护管理规划、建立北京中轴线遗产资源调查和保护监测报告制度、针对所涉及的类型众多保护对象采取不同的保护管理措施等。

二、《中轴线条例》对北京中轴线保护的创新探索

（一）明确北京中轴线文化遗产保护对象

在规定北京中轴线的空间位置和城市历史建筑群的遗产定位的基础上，列举了北京中轴线遗产点位，分项明示了保护要素具体内容，使保护对象更加明确；除了建筑物、景观视廊、空间形态水系、历史文化街区等具象的文化遗产外，将国家礼仪传统、城市管理传统、建造技艺传统、民俗传统文化传统等与遗产价值密切相关的内容列为保护对象；规定了整体保护原则。

（二）强调北京中轴线文化遗产保护的主体责任

进一步明确了北京中轴线的保护管理体制，理顺重大事项议事协调和市文物部门主管、北京中轴线文化遗产保护机构具体负责之间的关系，这也是北京中轴线实行有效保护的基础和保障；进一步完善了北京中轴线的保护措施，包括组织编制北京中轴线保护管理规划、建立北京中轴线遗产资源调查和保护监测报告制度、针对所涉及的类型众多保护对象采取不同的保护管理措施等。

（三）分类规定北京中轴线保护对象的保护要求和措施

在部分内容的表述与《北京历史文化名城保护条例》的相关规定协调一致的基础上，明确在遗产区的居中历史道路和广场范围内进行建设的整体协调性要求；对居中历史道路两侧建筑的建筑界面、位置和风貌提出保持传统风貌要求；将遗址保护、古树名木保护等已有法律法规规定的内容整合；对体现北京中轴线遗产价值的非物质文化遗产、国家礼仪传统、城市管理传统、老字号等提出保护要求。

（四）鼓励北京中轴线文化遗产的传承利用和公众参与

提出统筹推进国有不可移动文物、历史建筑采取不同形式向公众开放，现状尚不具备开放条件的，逐步创造条件向公众开放；鼓励非国有不可移动文物、历史建筑向公众开放；鼓励中轴线保护区域内居民开展民俗文化活动，保留对北京历史文化的记忆和情感，促进历史文化与现代生活相融合等。

（五）加强与其他法律法规的衔接协调

坚持整体保护与最小代价原则，切实维护中轴线的真实性、完整性。加强刚性约束和规划衔接，抓紧编制出台中轴线保护管理规划，做好与城乡规划、文物保护、历史文化名城保护等相关法律法规的衔接，保护好传统风貌特征和老城历史格局。

三、在《中轴线条例》实施中突破北京中轴线保护难点

（一）继续做好北京中轴线重点文物腾退

根据中轴线申遗路线图梳理重点文物腾退项目，聚焦切实影响中轴线申遗的遗产点核心

区内非文物建筑,整体改善中轴线遗产点保护状况;在中轴线文物腾退工作要坚持依法保障住户权益,对于中轴线沿线区域,配套相关保障政策,有效改善住户生活品质;市政府和遗产地区政府要统筹协调遗产保护与城市发展、民生改善的关系,按照相关规划的要求,完善基础设施、公共服务设施,改善人居环境,促进遗产保护成果共治共享。

(二) 促进北京中轴线公众参与机制的完善

鼓励和支持自然人、法人和其他组织不断探索,创新做法,通过开展研究、举办活动、宣传政策、捐助资金、提供场所、提供服务等方式,参与北京中轴线文化遗产保护、利用;依法保障北京中轴线文化遗产保护区域内的居民对遗产保护情况的知情权、参与权和监督权,通过建立与保护区域内居民的日常沟通机制,听取对遗产保护与管理工作的意见和建议。

(三) 有效推动北京中轴线文物活化利用

积极推动中轴线未开放文物及建筑;按照《文物建筑开放导则》要求,活化文物建筑利用方式;积极推动中轴线遗产与旅游融合,梳理中轴线相关非物质文化遗产代表性项目目录、中轴线沿线老字号名录、中轴线沿线红色文化遗产名录等,对中轴线非遗代表性项目及其所依存的自然和人文生态环境实施区域整体性保护。在北京中轴线文化遗产的开放、利用中,应当依法进行风险评估,并采取相应措施,确保遗产安全。

参考文献

- [1] 刘祎绯,黄守邦,丁小玲,黄子薇.北京中轴线与六海区域眺望景观的历史意象与现状评估初探[J].建筑学报,2021(S2):6-11.
- [2] 李建盛.北京中轴线与国外重要城市中轴线文化空间和功能比较研究[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2021,19(01):46-58.
- [3] 李建平.北京中轴线的文化内涵[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2020,18(04):1-7+87.
- [4] 张勃.北京中轴线的中和之美[J].前线,2020(07):70-73.
- [5] 章永俊.北京中轴线的传承与发展[J].前线,2018(12):105-107.
- [6] 王建伟.当代北京中轴线:从“历史轴”到“发展轴”[J].前线,2018(11):102-104.
- [7] 张宝秀,张妙弟,李欣雅.北京中轴线的文化空间格局及其重构[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2015,13(02):17-23+51.

The rule of law escorts the Beijing Central Axis to apply for heritage protection

——Comment on "Beijing Central Axis Cultural Heritage Protection Regulations"

Qianru Li

(Beijing Union University, Beijing, 100091)

Abstract: The Regulations on the Protection of the Cultural Heritage of the Central Axis of Beijing have improved the level and level of the protection of the cultural heritage of the Central axis of Beijing, properly handled the relationship between the protection and utilization of the central axis of Beijing, and focused on the difficult problems in the protection of the cultural heritage of the central axis of Beijing is of great significance to the protection of the central axis of Beijing; By clarifying the protection objects of the Beijing Central Axis cultural heritage, emphasizing the main responsibility of the Beijing Central Axis cultural heritage protection, classifying the protection requirements and measures of the Beijing Central Axis protection objects, encouraging the inheritance and utilization of the Beijing Central Axis cultural heritage and public participation, and strengthening the coordination with other laws and regulations, the protection of the Beijing Central Axis has been innovatively explored. In the implementation, it is necessary to continue to do a good job in the withdrawal of key cultural relics of the Beijing Central Axis, promote the improvement of the public participation mechanism of the Beijing Central axis, and effectively promote the activation and utilization of cultural relics of the Beijing Central axis to break through the difficulties of the protection of the Beijing Central axis.

Keywords: Zhongzhou Road; Protection of historical and cultural heritage; legal guarantee system

作者简介:李倩茹,北京联合大学应用文理学院法律系副教授,法学博士。本文系北京社科基金研究基地项目“北京文物腾退保护与活化利用法治保障研究”(项目编号 19JDFXB008);北京学研究基地开放课题“北京文化遗产合理利用法律问题研究”(项目编号:SK60201901)研究成果。