

北京市人民政府

京政函〔2020〕204号

北京市人民政府 关于提请审议《北京中轴线文化遗产 保护条例(草案)》的议案

北京市人民代表大会常务委员会：

为了加强北京中轴线文化遗产保护，促进我市历史文脉传承和可持续发展，推动全国文化中心建设，根据《中华人民共和国文物保护法》《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律、法规的规定，结合本市实际情况，我们起草了《北京中轴线文化遗产保护条例(草案)》，请予审议。



关于《北京中轴线文化遗产保护条例 (草案)》的说明

北京市司法局局长 李富莹

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就提请本次会议审议的《北京中轴线文化遗产保护条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)作如下说明：

一、立法背景

习近平总书记在视察北京时指出，北京是世界著名古都，丰富的历史文化遗产是北京的一张金名片，是中华文明源远流长的伟大见证，传承保护好这份宝贵的历史文化遗产是首都的职责。中轴线是北京老城的灵魂和脊梁，代表了东方文明古都规划设计和建设的最高成就。习近平总书记主持中央政治局常委会会议审议《首都功能核心区控制性详细规划(街区层面)(2018—2035年)》时指出，“中轴线申遗是件大事”，要“以中轴线申遗保护为抓手，带动重点文物、历史建筑腾退，强化文物保护和周边环境整治。”市委、市政府高度重视中轴线保护和申遗工作，主要领导多次专题调研，要求把传承北京城市历史文脉的中轴线保护好，把中轴线申遗作为统筹保护北京丰富的历史文化遗产、进一步提升全国文化中心建设水平的重要抓手。

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。制定《北京中轴线文化遗产保护条例》是《北京市十五届人大常委会立法规划》的“任期内调研起草,条件成熟时制定、修订的法规”项目。

2020年7月,市推进全国文化中心建设领导小组专题会决定加快中轴线文化遗产申遗工作,并同步要求加快相关立法工作。

二、工作过程

2020年9月,市人大常委会主任会议同意《北京中轴线文化遗产保护条例》立项,并对立法工作提出指导意见和具体要求。11月23日,市文物局将《北京中轴线文化遗产保护条例(草案送审稿)》报送市政府审查。

市政府在立法审查阶段开展了以下工作:一是书面征求了国家文物局、市委和市政府有关部门、相关区政府、市高级法院、市法学会、市律协等38家单位的意见。二是多次召开征求意见座谈会,广泛听取市委和市政府有关部门、区政府、专家学者、人大代表的意见。三是就遗产管理体制、建设活动管控、旅游管理等重点问题,与市委编办、市规划和自然资源委、市文化和旅游局等部门多次沟通协调。四是将对不符合规划要求的现有建筑物、构筑物实施改造,不可移动文物、历史建筑的维护与修缮责任等重点问题提交市政府立法工作法律专家委员会进行法律审核。

立法工作过程中,市人大常委会教科文卫办、市人大常委会法

制办全程参与,提供指导意见。11月25日、12月15日市推进全国文化中心建设领导小组专题会两次听取立法工作汇报,并提出具体修改意见。

在对各方面意见综合研究、分析的基础上,经过反复修改完善,形成了目前的《条例(草案)》。《条例(草案)》已经2020年12月22日第98次市政府常务会议审议通过。

三、立法思路和主要内容

(一)立法思路

一是对标国际公约关于世界文化遗产的保护要求,提升中轴线文化遗产保护层次和水平;二是坚持科学保护、合理利用、可持续发展理念,妥善处理保护与利用的关系;三是坚持问题导向,重点解决中轴线文化遗产保护中遇到的难点问题,同时做好与文物保护和历史文化名城保护等相关规定的衔接。

(二)主要内容

草案共5章33条,5400余字,分为总则、保护措施、传承和利用、法律责任、附则。主要内容如下:

1.明确中轴线文化遗产保护对象与保护原则。北京中轴线文化遗产保护对象包括三个部分:一是分布于钟楼、鼓楼到永定门城楼的传统城市轴线以及紧邻其左右两侧、富有层次和秩序性的一系列建筑群、历史道路、桥梁及其遗址。二是承载北京中轴线文化遗产价值的遗产环境构成要素。三是在北京中轴线文化遗产历史发展过程中形成的非物质文化遗产(第3条)。

北京中轴线文化遗产保护以其突出普遍价值为基础,坚持统一规划、统筹管理、整体保护、合理利用的原则,维护北京中轴线文化遗产的真实性、完整性(第4条)。

2. 明确政府职责,建立议事协调机制。市政府和遗产地区政府加强组织领导,完善体制机制和政策保障,将保护工作纳入本级国民经济和社会发展规划;市文物部门主管中轴线文化遗产的整体保护工作,其他有关部门按照各自职责,做好中轴线文化遗产相关保护工作(第5条)。

同时,为了加强对文化遗产的整体保护,本市建立中轴线文化遗产保护议事协调工作机制,统筹、协调文化遗产保护利用的重大事项;市政府确定中轴线文化遗产保护机构,具体统筹遗产的日常保护、监测、研究、展示等工作(第6条)。

3. 明确保护要求和保护措施。一是规定市文物部门组织编制《北京中轴线保护管理规划》(以下简称保护规划),经市政府批准后公布实施,并明确了保护规划的主要内容(第10条、第11条第1款)。二是规定中轴线文化遗产的资源调查和保护监测报告制度,监测保护对象的现状、变化以及保护规划的执行情况(第13条)。三是实行分类分区保护,根据道路、广场、历史街巷、景观视廊、河湖水系等保护对象的不同类型提出七项保护要求(第14条);将保护区域分为遗产区、缓冲区、环境区,针对保护对象和保护区域的不同要求,规定“7+3+1”的保护措施(第11条第2款、第15条至第19条)。

4. 加强对遗产的传承和利用。一是市政府和遗产地区政府在保护优先的前提下,从七个方面采取多种措施统筹文化遗产传承和利用(第 21 条)。二是遗产保护对象管理、使用单位应当积极开展北京中轴线文化遗产价值发掘、阐释和传播活动,提高公众对文化遗产的尊重和保护意识(第 22 条)。三是市、区文化和旅游部门应当会同文物、交通等部门采取措施,统筹文化遗产发展和旅游资源开发,促进中轴线文化遗产保护和旅游融合发展(第 23 条)。四是市政府、遗产地区政府及有关部门加强对保护区域业态的引导,培育和扶持符合北京中轴线文化遗产价值传承的业态发展(第 24 条)。

5. 建立完善遗产保护公众参与机制。一是鼓励和支持自然人、法人和其他组织通过开展研究、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(第 25 条)。二是北京中轴线文化遗产保护区域内的居民对遗产保护情况享有知情权、参与权和监督权,北京中轴线文化遗产保护机构要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(第 26 条)。三是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(第 27 条)。

《条例(草案)》已印送各位委员,请予审议。

北京中轴线文化遗产保护条例

(草案)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 保护措施
- 第三章 传承和利用
- 第四章 法律责任
- 第五章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强北京中轴线文化遗产保护,促进北京历史文脉的传承和可持续发展,推动全国文化中心建设,根据《中华人民共和国文物保护法》《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

第二条 北京中轴线文化遗产保护及其相关活动,适用本条例。

第三条 北京中轴线文化遗产保护对象位于北京中轴线文化遗产保护区域内,包括:

(一)分布于钟楼、鼓楼到永定门城楼的传统城市轴线以及紧邻其左右两侧、富有层次和秩序性的一系列建筑群、历史道路、桥梁及其遗址(以下统称北京中轴线文化遗产点);

(二)承载北京中轴线文化遗产价值的遗产环境构成要素;

(三)在北京中轴线文化遗产历史发展过程中形成的非物质文化遗产。

北京中轴线文化遗产保护区域由《北京中轴线保护管理规划》确定。

第四条 北京中轴线文化遗产保护,应当以其突出普遍价值为基础,坚持统一规划、统筹管理、整体保护、合理利用的原则,维护北京中轴线文化遗产的真实性、完整性。

北京中轴线文化遗产保护应当注重保护与展示各历史时期在居中对称格局统领下形成的历史遗存与城市发展印迹,保持丰富性和差异性,尊重历史形成的风貌特征、城市功能与生活形态。

第五条 市人民政府和北京中轴线文化遗产保护区域所在地的区人民政府(以下简称遗产地区人民政府)应当加强组织领导,完善体制机制和政策保障,将保护工作纳入本级国民经济和社会发展规划,将保护经费列入本级财政预算,促进遗产内涵挖掘、价值传播和保护利用。

市文物部门主管北京中轴线文化遗产的整体保护工作。规划和自然资源、住房和城乡建设、财政、文化和旅游、园林绿化、水务、教育、城市管理等有关部门应当按照各自职责,做好北京中轴线文

化遗产保护相关工作。

第六条 本市建立北京中轴线文化遗产保护议事协调工作机制,统筹、协调北京中轴线文化遗产保护的重大事项。

市人民政府明确北京中轴线文化遗产保护机构,具体统筹遗产的保护、监测、研究和展示等工作。

北京中轴线文化遗产保护对象的管理、使用单位应当依法履行保护责任,与政府有关部门和北京中轴线文化遗产保护机构共同做好保护工作。

第七条 本市建立北京中轴线文化遗产保护专家咨询制度,从文物保护、规划、建筑、考古、法律、历史等相关领域内遴选专家学者组成北京中轴线文化遗产保护专家库,并根据需要适时调整。

政府及有关部门作出涉及北京中轴线文化遗产保护等方面决策,应当听取专家意见。

第八条 任何自然人、法人和其他组织都有保护北京中轴线文化遗产的责任和义务。

第九条 鼓励和支持公众参与北京中轴线文化遗产保护等相关活动。

对保护北京中轴线文化遗产做出突出贡献的自然人、法人和其他组织,市人民政府和遗产地区人民政府应当给予精神鼓励和物质奖励。

第二章 保护措施

第十条 市文物部门应当组织编制《北京中轴线保护管理规划》，经市人民政府批准后公布实施。

经依法批准的《北京中轴线保护管理规划》，是北京中轴线文化遗产保护和管理的依据，未经法定程序不得修改；确需修改的，应当按原审批程序报批。

第十一条 《北京中轴线保护管理规划》应当以北京城市总体规划、首都功能核心区控制性详细规划为依据，与北京历史文化名城保护规划相衔接，明确北京中轴线文化遗产的保护对象、保护要求、保护措施、保护目标以及展示、利用、监测、研究等方面的要求。

北京中轴线文化遗产保护区域分为遗产区、缓冲区、环境区，具体范围由《北京中轴线保护管理规划》确定。

第十二条 北京中轴线文化遗产保护区域内的现有建筑物、构筑物或者其他设施不符合《北京中轴线保护管理规划》要求的，应当依法逐步实施腾退、改造或者拆除。

第十三条 本市建立北京中轴线文化遗产资源调查和保护监测报告制度。

北京中轴线文化遗产保护机构负责对北京中轴线文化遗产的种类、数量、分布、生存环境、保护现状等情况进行调查、记录、建档，并向社会公布。

北京中轴线文化遗产保护机构对保护对象现状、保护区域内

的自然和人为变化、周边地区开发对文物本体的影响、游客承载量进行日常监测,并建立保护监测档案;定期对《北京中轴线保护管理规划》的执行情况,以及遗产保护、管理、展示、宣传等情况进行全面监测。

北京中轴线文化遗产保护机构应当与北京中轴线文化遗产保护区域内现有世界遗产的监测机构密切合作,共享监测信息。

第十四条 本市对北京中轴线文化遗产保护对象按照下列要求实施保护:

(一)严格保护遗产区内历史道路、广场的空间尺度、平面布局,体现代表中轴线核心遗产价值的规划建设理念;其东、西两侧的建筑界面应当完整、连续,位置和风貌应当符合中轴线不同段落历史形成的各具特色的传统原貌;

(二)保持宫城、皇城、内城、外城四重城廓的平面空间结构,保护和展现重要历史文化节点,强化老城历史格局;

(三)保持历史街巷(含胡同)的肌理走向、现存的传统空间尺度和特色风貌;

(四)保证景观视廊内视线通畅与景观协调,维护平缓开阔的城市空间形态,突出中轴线的空间统领地位;

(五)保持历史河湖水系的总体走向,尽可能维护河道原有形态和传统堤岸;

(六)保持和延续历史街巷(含胡同)绿化和院落绿化,突出绿树掩映的传统城市特色;严格保护古树名木,不得擅自砍伐、移植;

(七)保护体现北京中轴线文化遗产价值的非物质文化遗产，推动其活态传承、融入生产生活、创造性转化与创新性发展。

第十五条 本市对北京中轴线文化遗产采取下列保护措施：

(一)制定北京中轴线文化遗产相关的景观视廊名录，划定重点管控区域，严格控制建筑高度、建筑体量、建筑色彩、第五立面等；

(二)采取城址遗存保护、历史水系恢复、绿化空间建设、地面铺装提示等多种方式展示或者勾勒城址轮廓；加强对坛庙、传统地名体现的中轴对称布局的标识和展示；

(三)遗产全部毁坏的，实施遗址保护，通过地面标识等手法提示文物历史位置或者展示历史信息，原则上不原址重建；因特殊情况需要在原址重建的，应当依法履行审批程序；

(四)加强北京中轴线文化遗产保护区域内的地下文物调查研究工作，确需进行建设工程的应当按照有关规定进行考古调查、勘探；

(五)记录历史河湖水系的历史功能、位置、形态、材料等历史信息；合理控制桥、闸等水文化遗产的使用强度；修缮桥、闸等水文化遗产尽可能采用传统工艺、传统材料；

(六)加强北京中轴线文化遗产保护区域内老字号历史环境的整体保护利用，对老字号实施原址风貌保护；对体现北京中轴线文化遗产价值的非物质文化遗产项目加强调查和认定，并依据相关规定加以保护和传承；

(七)根据北京中轴线文化遗产保护区域的不同要求,实施不同的建设活动管控措施。

第十六条 除必要的市政基础设施、公共服务设施、园林绿化设施以及按照保护规划进行风貌恢复建设外,遗产区内不得进行新建、改建、扩建活动。

进行必要的市政基础设施、公共服务设施、园林绿化设施以及按照保护规划进行风貌恢复建设的,应当严格保护历史格局和传统风貌。

第十七条 在遗产区和缓冲区内进行建设活动的,规划和自然资源部门进行规划审批时,应当征求文物部门意见。

第十八条 在环境区内进行建设活动的,规划和自然资源部门进行规划审批时,应当严格把控建筑高度、体量、色彩与第五立面,尊重传统风貌,维护老城历史格局和空间形态。

第十九条 本市对北京中轴线文化遗产保护区域内的不可移动文物、历史建筑,按照文物保护和历史文化名城保护等相关法律、法规予以严格保护。

第二十条 北京中轴线文化遗产保护对象的管理、使用单位应当制定应急预案,对危及遗产安全的突发事件或者存在安全隐患的,采取相应措施,并按照规定及时向市、区人民政府或者有关部门报告。

第三章 传承和利用

第二十一条 市人民政府和遗产地区人民政府应当在保护优先的前提下,采取下列措施,统筹北京中轴线文化遗产的传承和利用:

(一)要求北京中轴线文化遗产保护区域内的国有不可移动文物、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;

(二)鼓励自然人、法人和其他组织将非国有不可移动文物、历史建筑向公众开放,向本市博物馆、图书馆、文化馆、档案馆等公共文化机构捐赠或者委托展示与北京中轴线文化遗产相关的实物、资料;

(三)开放北京中轴线文化遗产以及相关资料,鼓励高等院校、科研机构以及有关专家学者从事北京中轴线文化遗产的价值研究、发掘和阐释;

(四)鼓励自然人、法人和其他组织设立博物馆、美术馆、纪念馆等文化活动场所,展示和传播北京中轴线文化遗产内涵和价值;

(五)鼓励自然人、法人和其他组织开发文化体验活动,吸引公众参与北京中轴线文化遗产的保护和利用,增进公众对北京中轴线文化遗产内涵和价值的理解与认同;

(六)鼓励和支持本市各级各类学校开展北京中轴线文化遗产教育和教学活动;

(七)完善公共服务配套设施,为公众体验、感受北京中轴线文化遗产魅力创造良好环境和条件。

开放、利用北京中轴线文化遗产的,应当进行风险评估,并采取相应措施,确保北京中轴线文化遗产的安全。

第二十二条 北京中轴线文化遗产保护对象的管理、使用单位应当积极开展北京中轴线文化遗产价值发掘、阐释和传播活动,提高公众对北京中轴线文化遗产的尊重和保护意识。

鼓励北京中轴线文化遗产保护对象的管理、使用单位灵活运用传统与现代展示手段,采取多种方式向公众提供中轴线历史文化信息。

第二十三条 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,促进北京中轴线文化遗产保护和旅游融合发展。

向社会开放的北京中轴线文化遗产点各管理、使用单位应当确定合理的游客承载量,采取预约或者适时限流、分流等措施,降低旅游活动对遗产的负面影响。

支持北京中轴线文化遗产点各管理、使用单位对进入遗产点内开展讲解活动的讲解员、志愿者、导游免费提供培训和规范的讲解文本,引导、教育和规范讲解员、志愿者和导游正确解说中轴线遗产的历史文化内涵。

第二十四条 市人民政府、遗产地区人民政府及有关部门应

当加强对北京中轴线文化遗产保护区域内业态的引导,优化业态分布,培育和扶持符合北京中轴线文化遗产价值传承的业态发展。

鼓励和支持老字号企业改革和创新经营模式,发掘、展示传统技艺和文化内涵,开发北京特色的产品和服务,提升市场竞争力和社会影响力。

第二十五条 鼓励和支持自然人、法人和其他组织通过开展研究、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。

鼓励和支持自然人、法人和其他组织设立保护基金,对北京中轴线文化遗产保护、修缮、展示、研究、交流和传承等活动提供资助。捐赠人、受益人按照规定享受税收优惠。

第二十六条 北京中轴线文化遗产保护区域内的居民对遗产保护情况享有知情权、参与权和监督权。

北京中轴线文化遗产保护机构应当建立与北京中轴线文化遗产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。

北京中轴线文化遗产保护区域内的街道办事处、社区居委会应当通过多种形式,组织居民参与遗产的保护、利用以及遗产价值的发掘、展示和传播,加深居民对遗产价值的认同感,提升居民的获得感、幸福感。

第二十七条 市人民政府和遗产地区人民政府应当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。

第四章 法律责任

第二十八条 违反本条例规定,对北京中轴线文化遗产保护区域内的不可移动文物、历史建筑造成破坏或者损毁的,依照文物保护和历史文化名城保护的相关法律、法规规定给予处罚。

第二十九条 违反本条例规定,未经审批在遗产区、缓冲区、环境区进行建设活动的,依照城乡规划的相关法律、法规规定给予处罚。

第三十条 违反本条例规定,从事其他影响北京中轴线文化遗产传统风貌、历史格局的活动,依照历史文化名城保护的相关法规规定给予处罚。

第三十一条 违反本条例规定,造成他人财产损失的,依法承担民事赔偿责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第五章 附 则

第三十二条 本条例中下列用语含义是:

(一)历史道路指位于轴线、起到联系作用且真实性、完整性较高的道路、桥梁及其遗址。

(二)遗产环境构成要素包括以中轴线为骨架对称展开的历史城廓、历史街巷、坛庙、传统地名,依托中轴线标志性建筑构成的特

色景观视廊,烘托中轴线统领地位的北京老城平缓开阔的空间形态,以及与中轴线形成和发展密切相关的历史河湖水系、历史文化街区、不可移动文物和历史建筑、古树名木等。

(三)第五立面指从空中俯瞰的由建筑屋顶、街道、开敞空间、自然风貌、绿化植被等构成的城市上部空间整体环境。

(四)水文化遗产指与历史河湖水系直接相关的闸、桥、码头、仓库、古建筑、古遗址等。

第三十三条 本条例自 年 月 日起施行。