

2017年开始，在全国133座国家历史文化名城自查、互查的同时，住房和城乡建设部、国家文物局对成都、广州、武汉、青岛、太原、洛阳、荆州、佛山、赣州、咸阳、聊城、敦煌、武威、阆中等14个城市进行了重点抽查，聊城、大同、洛阳、韩城、哈尔滨被点名批评。

这是两部局第二次对保护不力的名城进行通报。2011年，聊城等8个保护不力的城市也曾受到通报批评。

2019年5月31日，是要求上述5个城市对具体的违规情况作出限期整改方案的最后时限…

## 名城保护与利用 是一道难题

涉及的话题已延续经年，需要考虑的时空又越来越宏观，所以作出定论理应给予更多时间。但是，有些问题的尖锐程度一目了然，仅仅“罚酒三杯”已失去功效。

2017年10月至2018年6月进行的第二次全国历史文化名城名镇名村评估检查，有5座城市被通报批评。这些城市，都曾身披厚厚的文化羽衣；身处北方腹地，都在冀望把握住突破性地域发展的机会。

于是，积弊多年的城市保护历史欠账，就在某个时刻化作对冲力量一下子溃堤奔涌出来。从2008年至2017年乃至今日，这些城市表现出的违规规模可不是小打小闹，而是大拆和大建。与拆真建假、拆旧建新、拆小建大、搁置荒弃同步，房地产开发式“保护”屡禁不止。由于缺乏整体保护的意识、手段和耐心，不可避免地导致走向另外两种极端：过度商业化的同时，还有利用不足现象出现。

上述现象，曾带有广域普遍性。历史文化名城保护，仍是一道难题。

再过3年，到了2022年时，中国历史文化名城制度就要迈入“中年”。四十不惑，中年更是壮年。这次检查

### 链接 中国历史文化名城概况

20世纪70年代末和80年代初，中国城市建设与传统风貌之间的矛盾日益突出。在此背景下，一些专家提出应当从城市整体上采取保护措施。

1982年，国务院正式公布第一批24座国家历史文化名城。截至目前，国务院共公布134座国家历史文化名城，住房和城乡建设部、国家文物局共公布312个中国历史文化名镇、487个中国历史文化名村。同时，还划定历史文化街区875片，确定历史建筑2.47万处。

结果和处理结果，是对历史文化名城制度是否有效、有力、可信赖的一次评测。直接彰显出的，则是国家治理体系和治理能力的现代化水平。  
谁是考生？有无标准答案？是不是也应考一下考官？

### 市长们的能力 并不低

“怎样处理新城与老城的关系，怎样避免建设性破坏，怎样判别‘真实性’原则，这些问题的提出，已经成为摆在每一个从事历史文化名城保护工作的实践者面前无法回避的现实问题。”

2013年，大同市市长耿彦波发表了文章《从旧城改造到古城保护——走出文化传承与经济发展的两难困境》。此时，大同的“大拆大建”已经进入尾声。通过系统梳理和历史对比，耿市长认为找到了可以破题的方法：“从表象上看，历史文化名城保护与城市发展之间矛盾重重，事实上，这样的矛盾是人为捆绑在一起的。实践证明，松绑之后，两者之间可以实现互利双赢的平衡。”

大同的保护思路，是留下旧城，发展新城。但整体复建的做法，是在破坏还是凸显了名城价值，引发了激烈争论。还需注意的是：对于名城保护决策者来说，任何打擦边球，任何强势的大规模改变，都是经过认真思考、反复衡量之后的放手一搏。市长们的能力和平水平都不低！大拆大建、搁置荒弃，也可以理解为通过实践进行的“试错”和创新探索。这个过程中，如何阐释“真实、完整”，仍是焦点；具体操盘时，是依据还是绕过甚

至改变规划审批的红线，也成了此次“大考”的重点。

同时，以大同市为代表的名城保护做法，在社会上也不乏支持者和同情者。这其中既有当地居民，也有规划研究者和保护与改造一线执行者。在一座漂亮的文化城市与一座真实的文化城市间，要选哪一个？支持市长先做到哪一个？许多专家和稀泥地认为没有厘清的必要，现在矛盾的细化“成果”就变成了被通报；许多公众对此不在乎，短视与忽视带来的后果，也摆在了眼前。

### “试错”的代价 太大了

违反规划的大拆大建，割断了城市历史文脉。一座历史文化城市的“名”，绝大部分取决于其历史的真实性和文化的真实。世界上没有哪座获得尊敬的城市，没有哪座值得尊敬的文化，没有一个正在寻找自我根基的原住居民，能靠虚名和假证来增加名气、创造价值——真实要能用眼睛看到和脚步丈量到。值得丈量的地方越多，获得的尊敬就越大。

但，真实性又是不可逆的。秦岭北麓的生态恢复，拆掉违建乱建后还有希望；历史文化名城的真实性破坏后，就再也回不来了。

“试错”的代价太大了。

中国历史文化名城保护水平，应该视为动态的发展过程。我们现在去评判几年前的实践，已经显示出明显的变化：人们由关注遗产地“物的真实”，开始关联至“精神的真实”——这就是“中年”这个节骨眼为何如此

重要。这个时候，并没有对手，人们的目光大多一致；甚至也找不出敌人，“敌人”反而就是我们自己。此次“大考”，其实还有一道必答题，是考公众和利益相关者的：是否具有对公共利益的维护能力。否则，主管部门和城市决策者，就算浑身是铁，又能打几颗钉子？

更具体地说，1982年历史文化名城制度确立后，这项荣誉一直是给予一座城市的，而不是给予某一届城市决策者的：作为公共文化资源的历史文化名城，不能简单理解为囿于城市范围的、老百姓的、政府的。历史文化名城的价值范围更加广泛，是全国人民的、甚至是全人类的文明信息证明和价值载体。

那么，站在全社会和公众参与的角度，就自然而然地寻求一些答案：如果没有做好“真实完整”，尚属于认知和理解的偏差；那中国的古城之“古”，名城之“名”，都被改得再也找不到可让人尊敬的证据，则属于什么问题？

### 下一步怎么办 不了了之吗

在对历史文化名城考试的同时，有些题目也摆在“出题”的考官面前。

评估检查结束后，住房和城乡建设部、国家文物局向国务院上报了评估检查情况。对保护工作不到位、政府监管不力、历史文化价值遭受破坏的城市，进行通报批评；并要求在2019年5月31日前报告整改情况。后续一步步进展，都引发了社会关注。关注中也排满了问号。

真实性丧失了，那还要那座名城吗？通报如果不采用，那摘牌就有效？

2017年的检查评测，涉及城、镇、村范围内的不可移动文物、历史建筑、世界文化遗产、非物质文化遗产；与2010年的第一次全国性检查相比，增加了考察历史城区、历史文化街区划定和历史建筑确定工作情况。多类、多层的保护体系，使得历史文化名城覆盖的空间范围不断扩展。名城保护的管理要求，越来越具体地体现出公共政策的特点。目前来看，距离实现好用、可控这些目标，尚有一段路途。

中国历史文化名城出现的保护与利用难题，并非中国独有；随着城镇化进程和管理的进步，这些难题仍不会自动消失。沿着一个个节点，总会搭建出一个个台阶。在中年大考这个节点上，台阶应该是向上的、共识的、进步的。

但，也有可能给出了另一个答案——不了了之，原地踏步进而“掉头向下”吗？

## 5座历史文化名城 究竟如何违规

李立仁 齐欣



聊城古城复建工程，靠近光岳楼的拆旧建新工作正在进行。

### 山东省聊城市：第二次登上保护不力黑名单

国家历史文化名城公布时间与批次：1994年1月4日（第三批）

聊城连续两次登上被通报批评名单。

聊城古城距今已有2500多年的历史，古老的城垣被护城河东昌湖环绕。早在20世纪50年代，聊城市在制定第一个城市总体规划时，就确定了“保护古城，开辟新区”的原则。此后的50年里，聊城市一直确保城市新增部分全部位于古城之外，完整地保留古城格局和风貌。

然而，这长久的努力在3年时间里迅速消失了。2009年，聊城市启动古城复建工作，开始大规模拆除古城里的老建筑。2011年，除了古城内的文物保护单位和少量传统建筑幸免于难，约1平方公里的古城基本被拆光。

2012年，住房和城乡建设部、国家文物局通报聊城市名城保护不力，要求提出整改方案，坚决制止和纠正错误的做法，防止情况继续恶化。聊城市不但未按照正确理念方法改正错误，反而在缺少规划作依据的情况下，在古城内违规审批放行了“光岳府”、“东昌首府”、“东昌·御府”3个中国传统庭院式别墅类房地产住宅项目，试图用中式豪宅“延续古城肌理”。时至今日，仍可以在网络上看到这些房地产项目的推销信息。

### 山西省大同市：古城内大拆大建、拆真建假

国家历史文化名城公布时间与批次：1982年2月8日（第一批）



图为大同市重建的代王府，历史上的代王府于明末被焚毁。

大同市自2008年起开展大规模的复建古城计划。为了让大同市再现辉煌，在随后的5年里，古城居民和现代风格建筑被要求迁出古城。大同古城为了一座没有学校、医院和人烟的“巨大工地”。与此同时，大同城墙、代王

历史文化名城不仅承载着历史的记忆，而且铭刻当代的认知水准；不仅是原住民自己的生活空间，更为全世界表达着珍贵的人类文明信息。

府等早已消失在历史尘烟中的明代建筑拔地而起；“仿古街”取代了下寺坡街的街名与文化；仿古四合院群落“自然家园”开建，与古城遥相呼应。“仿古”成为大同市的标签与特色。

大同古城内的大拆大建、拆真建假，破坏了名城的真实性。然而直到2016年，《大同历史文化名城保护规划》才获山西省人民政府批准通过。

### 陕西省韩城市：破坏古城山水环境格局

国家历史文化名城公布时间与批次：1986年12月8日（第二批）



图为韩城古城拆迁后，废墟里遗留的老建筑物件。

1986年，《城乡建设环境保护部、文化部关于请公布第二批国家历史文化名城的报告》曾指出，韩城“旧城内保存大量具有传统风貌的街道及四合院民居”。1988年编制的《韩城市历史文化名城保护规划》也提出，古城重点保护一条龙格局的明清古街道、一群古建筑、一批四合院民居。但在2011年和2015年的两次征迁工作中，旧城建筑与传统街巷被拆毁，名城的核心价值遭到破坏。

韩城市于2011年开始建设“史记韩城·风追司马”景区，以期打造韩城文化旅游符号，推进古城商业旅游开发。同年9月，为确保这一文化景区建设项目建设顺利进行，韩城市启动东营村等城中村搬迁改造项目，在未经审批的情况下，对古城东北角地区进行了成片拆除，部分历史建筑和传统街巷被拆毁，古城格局、肌理和风貌受到破坏。

2015年底，韩城又启动古城南门复建工程，征地拆迁范围包括南关大片区域。在此过程中，南门古街和部分古建筑被拆除毁坏。

此外，韩城在2016年初大规模挖湖造景，建成面积1000余亩的司马湖，并完成南湖工程蓄水。大规模人工水体破坏了历史文化名城所依存的自然景观和山水环境。



2013年始，洛阳老城区东西南隅历史文化街区启动拆迁工作。

### 河南省洛阳市：缺乏名城保护规划 建设仿古旅游街

国家历史文化名城公布时间与批次：1982年2月8日（第一批）

洛阳老城的建城史可追溯到西周时期，旧有“九街十八巷七十二胡同”之说。东西南隅历史文化街区正是洛阳老城的重要组成部分。

2013年8月，以保护利用历史文化，又最大限度改善民生为由，洛阳市老城区政府下发文件，对洛阳市老城区东西南隅历史文化街区规划范围内的房屋实施征收。征迁老建筑，引入开发企业在街区内外拆大建。

拆迁引发老城区居民向洛阳市中级人民法院提起行政诉讼，并最终胜诉。然而，这场被誉为“保护老城的‘失败胜诉’”并没有改变征收决定。2014年底，开发企业对东西南隅历史文化街区东南角约160亩的地块进行拆除，并在缺乏名城保护规划和街区保护规划、未取得建设工程规划许可证的情况下，建设了仿古旅游街。

### 黑龙江省哈尔滨市：历史文化街区长期荒置

国家历史文化名城公布时间与批次：1994年1月4日（第三批）

2011年，哈尔滨提出花园街历史文化街区保护与更新改造项目，计划本着修旧如旧的原则进行保护性开发建设，打造各类主题园区，构建多元商业及文化空间，形成富有特色的城市新地标、旅游新景区。”

为保证项目顺利进行，哈尔滨启动房屋征收工作，范围涵盖南岗区东起交通街，西至海城街、公司街，南起木介街、繁荣街，北至联发街、西大直街、花园街的大片区域。

花园街在腾空后长达8年的时间里，哈尔滨始终未编制、审批街区保护规划，未采取必要有效措施对花园街历史文化街区进行有效保护修缮。时至此次检查时，这片区域依旧处于荒废状态，无人打理的老建筑更趋破败。



图为哈尔滨花园街历史文化街区，自2011年居民腾迁后，一直处于荒置状态。  
(图片来源：网络)