

紧抓中轴线，科学推进北京老城保护

■王迪

近日，北京市委常委会召开扩大会议，强调高水平规划建设管理好首都功能核心区。会议强调，要加强老城整体保护。严格落实“老城不能再拆”的要求，坚持“保”字当头。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。保护老城整体格局，保护好中轴线、长安街和胡同、四合院，逐步扩大历史文化街区保护范围。

北京老城是中华文明源远流长的伟大见证，是北京建设世界文化名城、全国文化中心最重要的载体与根基。首都功能核心区的规划建设紧密围绕老城核心价值的保护与传承，正是意识到了老城对于北京城市发展的重要性。北京老城整体保护要不断提高历史文化遗产的合理利用与展示水平，在保护中利用，在利用中保护，推动北京老城彰显传统文化和现代文明相互交融、历史文脉与时代新风交相辉映的独特魅力。

立法是北京老城整体保护的基石

自金代营建中都，经元、明、清三朝，北京已有八百多年的建都史。上世纪80年代的北京老城，保存之完整，规模之宏伟，珍贵文物古迹之众多，在全国历史文化名城中首屈一

指。但是，在经济快速发展的过程中，北京老城的肌理受到不同程度的损伤，所幸的是老城的格局尚存。虽然北京市政府编制了多项文物保护规划，但是由于种种原因，老城整体保护现状不尽如人意。

笔者认为，只有通过法律机制、管理机制和科学的遗产监测机制，将老城区的整体保护融入到城市的发展规划中，形成持续性、整体性的保护体系，为老城整体保护提供法律支撑，才能在北京的城市现代化建设过程中根本性地、长久有效地保护好老城的传统格局和风貌。以此次首都功能核心区控制性详细规划为契机，在立法和规划层面科学、严谨地确立文物保护的基本原则和具体实施方案，是实现北京老城整体保护的基础。

中轴线是老城整体保护重要抓手

北京中轴线形成于辽金元时期，完善于明清两代，中华人民共和国成立后至今进一步拓展。老城以宫城为核心的城市格局和从永定门到钟鼓楼长7.8公里的城市中轴线，是古代北京城市建设规划中最突出的成就，也让北京成为世界城市建设历史上最杰出的城市设计范例之一。随着首都功能核心区的建设，北京中轴线在首都的发展中将文化功能为主，成为体现

大国首都文化的代表地区。

现代意义上的北京城市中轴是北京城市空间格局发展的脊梁龙骨，承载着这座城市的历史脉络，代表了这座古老又现代都城的开放与包容，体现了在城市历史文化传统中传承和延续的持久生命力。保护好北京中轴线，就保护好了北京的基本城市格局。

有限做减法、不做加法 保护老城的历史属性

今天的北京是历史不断叠加和替换后呈现的样貌。北京老城的每一条胡同和四合院、每一个历史街区都具有历史性：元明清时期，皇权的绝对统治塑造了北京老城的基本形态。民国时期，随着清朝皇权的衰亡，使馆区、城市公园、西洋风格建筑出现，城市风貌渐变多样。时至今日，随着经济的发展，政府、医院、学校、旅馆、商超的不断聚集，才形成了北京老城今天的风貌。

对于老城历史文化街区保护，应该注重保护历史文化街区的整体形式，有限地做减法，不应为了呈现某种旧城风貌而大肆拆除特定时期的建筑，应注意保留具有时代特点，尤其是具有节点意义的历史文物，呈现北京老城的历史发展过程。

2018年，北京中轴线申遗

确定的14处遗产点分别为永定门、先农坛、天坛、正阳门及箭楼、毛主席纪念堂、人民英雄纪念碑、天安门广场、天安门、社稷坛、太庙、故宫、景山、万宁桥、鼓楼及钟楼，既有中轴线上的，也有中轴线周边的；既有历史的，也有现代的。老城区的整体保护正围绕中轴线持续推进，不断扩大历史文化街区保护范围。

所谓加法，是指人为增建新建筑。近年来一些城市出现恢复古城风貌的风潮，为了古城风貌的完整性，大肆破坏文物古迹，一些改造项目不惜破坏古城的真实性和完整性，拆了真文物，再花钱修建假文物。要保护好北京老城，决策者应有保持老城区建筑规模和现状的决心，忍住改造老城、重塑历史风貌完整性的冲动。

精确把脉老城的社会属性 渐进式推进整体保护

每一个历史街区呈现的风貌既是历史的，也是社会的。近年来，生产生活与历史文化街区保护之间的矛盾日益凸显。几十年来，政府办公、居民日常生活、工商业、教育等功能集聚于北京老城，造成老城历史街区中的人口密度持续增大。过大的人口密度无疑严重制约着历史街区的保护工作。目前，虽然通过持续的居民外

迁，北京市政府外迁，取缔群租房，疏解非首都核心功能等措施，老城区的人口密度有所降低，但老城区人口压力依然很大。此外，老城还面临街巷狭窄，公共空间匮乏，基础设施落后，建筑密度大，房屋老旧等问题。近年来，老城凭借丰富的文化遗产资源和良好的商业基础，形成了若干个以旅游和商业为特色的历史街区，但是在带来经济效益的同时，过度的旅游和商业开发，也带来治安、卫生、噪音等诸多问题，导致历史文化资源被破坏。

为了解决这些老城历史文化街区的社会性矛盾，首先要将北京老城历史街区格局的保护作为一个整体考虑。其次，要通过系统的调查和研究，逐步明确每一个具体历史街区在北京老城历史文化街区格局中的定位，针对每一个历史街区的历史和社会属性，采取不同的保护策略。对于承载老北京传统居住形态、较完整保存的四合院和胡同街巷，应尽可能恢复传统风貌，在引导部分居民外迁的同时，改善基础生活设施、改善居民生活环境；对于有非遗传承、传统老字号商铺和商业基础的街区，在开展旅游和商业活动时，要遵循适度原则，避免对文物古迹造成破坏，避免影响街区居民的日常生活。（作者单位系中国社会科学院考古研究所）

从五大要素破题，找准东北深化改革突破点

■梁启东

完善要素市场化配置是建设统一开放、竞争有序市场体系的内在要求，是坚持和完善社会主义基本经济制度、加快完善社会主义市场经济体制的重要内容。《中共中央 国务院关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》（简称《意见》）今年4月公布。这是中央出台的第一份系统性、完整地阐述要素市场改革思路的重要文件。《意见》分类提出土地、劳动力、资本、技术、数据五个要素领域改革的方向，明确完善要素市场化配置的具体举措。当前，东北地区最为迫切的任务是进行要素市场化配置改革，要从五大要素分别破题，找准深化改革的突破点。

土地要素市场化配置改革

《意见》将土地要素市场化配置放在首位，以巨大的决心和勇气，明确土地要素市场化配置改革方向。《意见》从建立健全城乡统一的建设用地市场、深化产业用地市场化配置改革、鼓励盘活存量建设用地、完善土地管理体制等方面，对推进土地要素市场化配置进行了部署。

东北地区工业化、城市化

水平都很高，工业和城市用地占用多，进一步发展的空间有限，土地是发展的重要制约因素。《意见》在集体经营性建设用地入市、农村宅基地制度改革等方面，给我们很大的启发空间。东北地区要积极思考，抓紧研究，争取在启动新一轮农村土地制度改革上率先突破、快速推进。

劳动力要素市场化配置改革

目前，国内劳动力市场建设方面存在的主要问题有户籍制度限制人口自由流动，基本公共服务不均衡影响城镇化质量，体制制约限制人才作用的发挥等。

《意见》从深化户籍制度改革、畅通劳动力和人才社会性流动渠道、完善技术技能评价制度、加大海外人才引进力度等方面，对引导劳动力要素合理畅通有序流动进行了部署。

东北地区的一个突出矛盾是人才流失问题。人才使用机制不灵活，特别是应用型技术骨干人才、经营管理和创业人才流失较为严重。同时，东北地区低生育率持续时间长，老龄化速度快，人口结构性问题日益突出。人口普查数据显示，东北三省总和生育率自2000年开始持续走低，长期低

于全国平均水平。

东北地区应多方面采取措施，通过完善政策、优化环境、加大激励等途径，创造拴心留人的条件，让各类人才安心、安身、安业。通过完善人才激励机制，在创新创业、安家落户、子女教育、医疗养老等方面加大对科研人才、管理人员、技术骨干等的服务力度，吸引、留住并用好人才。一方面促进人口再生产、鼓励生育，一方面吸引、留住、培育人才，可以说，人口与人才都是东北地区目前必须重点解决好的问题。

资本要素市场化配置改革

资本是市场体系最为活跃的要素，是经济发展的血液。长期以来，我国金融体系以银行间接融资为主，多层次资本市场发展不足，直接融资成为制约金融服务实体经济的短板。

《意见》从完善股票市场基础制度、加快发展债券市场、增加有效金融服务供给、主动有序扩大金融业对外开放等方面，对推进资本要素市场化配置进行了部署。

东北地区要专门研究《意见》涉及的资本市场和金融领域，解决投融资体系在传统产业和新兴产业、大型企业和中

小微企业、国有企业和民营企业之间的错配问题，解决新兴行业、创新领域、民营企业、中小企业的融资难问题。

技术要素市场化配置改革

技术要素是从传统要素驱动转向创新驱动的关键，是国家综合实力的核心，是国家竞争、区域竞争的制高点，而技术要素市场建设正是“关键”“核心”和“制高点”的重要平台。

《意见》从健全职务科技成果产权制度、完善科技创新资源配置方式、培育发展技术转移机构和技术经理人、促进技术要素与资本要素融合发展、支持国际科技创新合作等方面，对加快发展技术要素市场进行了部署。

东北地区高校多、科研院所多、国字号的院所多、大型企业的研究院所多，但其科研成果转化效果却不尽如人意。其中的一个重要原因，是东北地区技术要素市场发育不够。因此，东北全面振兴、全方位振兴的要义是发展新产业、培育新动能，尽快使新兴产业成为新的支柱产业。东北地区应发挥高校、科研院所的优势，支持科技企业与高校、科研机构合作建立技术研发中心、产业研究

院、中试基地等新型研发机构；支持高校、科研机构和企业设立技术转移部门；应该积极探索，通过天使投资、创业投资、知识产权证券化、科技保险等方式推动科技成果资本化。

数据要素市场化配置改革

随着信息化、数字化、智能化发展，以大数据为代表的信息资源向着生产要素转化，数据成为一种新型生产要素，对于推动经济转型升级、提高全要素生产率具有重要作用。

《意见》从推进政府数据开放共享、提升社会数据资源价值、加强数据资源整合和安全保护等方面，对加快培育数据要素市场进行了部署。

东北地区加快数据要素市场化配置改革进程，有一些障碍需要突破，首先是推进政府数据开放共享问题。东北地区应加大数据共享融通工作力度，既要“通平台”“通标准”，也要“通思想”。同时，着力构建一体化、整合式的大数据交换共享平台，统一标准，打破技术壁垒。通过发力数据这一新型生产要素，打造数字经济新引擎，形成东北全面振兴、全方位振兴的新增长点。（作者系辽宁省社会科学院副院长）