

英国登录建筑保护制度与 中国建筑遗产保护制度比较分析

戴 俭, 宋怡宁

(1. 北京工业大学 城市与建设学部, 北京 100124; 2. 北京市历史建筑保护工程技术研究中心, 北京 100124;
3. 木结构古建筑安全评估与灾害风险控制国家文物局重点科研基地, 北京 100124)

摘要:为了更好地保护和利用我国的建筑遗产,在分析英国和中国建筑遗产保护制度发展历程的基础上,比较了二者在建筑遗产申报与确定程序、等级划分与评价标准以及改造与再利用要求等方面的不同,由此,提出了借鉴英国登录建筑保护制度、完善我国建筑遗产保护制度的几点建议。

关键词:登录建筑保护制度;建筑遗产保护制度;英国;中国

中图分类号:TU-87;D956.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-349X(2021)03-0029-05

DOI:10.16160/j.cnki.tsxyxb.2021.03.006

Comparative Analysis of British Listed Building Conservation System and Chinese Architectural Heritage Protection System

DAI Jian, SONG Yi-ning

(1. Faculty of Architecture, Civil and Transportation Engineering, Beijing University of Technology, Beijing 100124, China;
2. Beijing Historical Building Protection Engineering Technology Research Center, Beijing 100124, China;
3. Key Research Base for Wood Structure Safety Assessment and Risk Control
of National Cultural Heritage Administration, Beijing 100124, China)

Abstract: In order to better protect and utilize the architectural heritage of China, this paper analyzes the development of the architectural heritage protection system in the UK and China. On this basis, the differences of the two systems are studied in the following aspects including heritage declaration and confirmation procedures, classification and evaluation standards, and the reconstruction and reuse requirements. Then, some suggestions are put forward to improve the architectural heritage protection system in China by referring to the registered building conservation system in Britain.

Key Words: listed building conservation system; architectural heritage protection system; UK; China

0 引言

建筑遗产是一个城市发展和进步的见证,在社会发展和城市现代化进程中,我们不仅要

做好建筑遗产保护,而且对其合理再利用也尤为重要。目前,我国建筑遗产尚没有单独的评价体系,只是以文物建筑或历史建筑的类别来

作者简介:戴俭(1963—),男,江苏南京人,教授,博士,主要从事历史建筑及其保护与再利用研究。

进行价值评定和保护等级判定,二者的评价标准尚未有较为明确的区别,这不利于建筑遗产后续的更新与利用。因此,我国建筑遗产保护制度还需要进一步完善。

我国建筑遗产实行文物建筑和历史建筑结合的保护体系,而以英国为代表的发达国家针对建筑遗产通常采用登录建筑保护制度。登录建筑即指“建筑具有特殊的历史或艺术价值,且风貌特征值得保存的建筑物”^[1]。登录建筑保护制度既能对建筑进行登记、保护,同时又能对其使用功能进行转化和更新利用,具有再利用方式灵活、申报方式广泛的优点。本文通过梳理英国和中国建筑遗产保护制度的发展历程,比较英国登录建筑保护制度与中国建筑遗产保护制度在申报与确定程序、等级划分与评价标准、改造与再利用要求等方面的不同,为我国建筑遗产保护制度进一步完善提供借鉴。

1 英国和中国建筑遗产保护制度的发展历程

1.1 英国登录建筑制度的发展历程

英国是实行建筑遗产保护较早的国家之一,其建筑遗产保护立法比我国早了近 100 年,较早地采用了目前国际上仍较为认可的登录建筑保护制度。

1882 年英国颁布了《古迹保护法》,古建筑保护被正式纳入法律,并且确定了 68 处首批在册古迹,在册古迹一经确定不得擅自修改,必须保持原状,此保护手段较为刚性。但是在册古迹一般是史前遗迹这类没有具体用途、无人居住的历史遗产^[2]。

为了弥补在册古迹保护的局限性,英国于 1944 年提出了登录建筑的概念。1947 年,英国颁布《城乡规划法》,正式确立了至今仍实行的登录建筑保护制度,其中将登录建筑分为 3 个等级——Ⅰ级、Ⅱ级和Ⅲ级。此法颁布后,随即开展了登录工作,登录了大约 9 万栋建筑,其中大部分为 19 世纪以前或 19 世纪初建成的建筑,因对 19 世纪之后建成的建筑登录标准更加严格,因此 19 世纪末期及以后建成的建筑登录

的比较少^[3]。同时,此法对建筑遗产的管理权限也提出了具体规定,增加了地方规划部门的权限,即使建筑所有者未得到补偿或者未经建筑所有者的许可也可以将建筑进行登录^[4]。

1967 年英国颁布了《城市宜人环境法》,将登录建筑的环境也纳入了保护之中。同年修订了《城乡规划法》,进一步加强了对历史建筑的保护,该修订法首次规定了登录建筑的拆除、影响特征的改造、保护区内除登录建筑以外的其他建筑的拆除均需当地政府许可。除此之外,该修订法还提出了紧急登录的概念,即相关部门对于急需保护的建筑可以在很短时间下发紧急登录建筑保护令。

1972 年英国颁布了《登录建筑与保护区城乡规划法案》,该法案废除了之前登录建筑等级中的Ⅲ级,新设置的登录等级为Ⅰ级、Ⅱ*级和Ⅱ级,同时将大部分原来Ⅲ级的登录建筑升级为Ⅱ级,而原来Ⅱ级中重要的建筑升级为Ⅱ*级。此外,还规定对于Ⅰ级、Ⅱ*级登录建筑统一由国家管理;而地方政府则负责管理Ⅱ级登录建筑。

1987 年,英国出台了关于历史建筑和保护区保护政策与程序的文件,文件中提出,如果建筑遗产面临直接威胁,10—30 年楼龄的优秀近现代建筑物也可被登录。

英国于 1990 年又一次修订了《城乡规划法》,同时出台了《登录建筑和保护区条例》,其中对登录建筑的名录、工程授权、业主权利、执行、修缮、保护区等方面都进行了说明和规定。这也是英国登录建筑保护制度的现行条例。

1.2 中国建筑遗产保护制度的发展历程

我国的建筑遗产保护起步较晚。新中国成立后,我国逐渐加大了对建筑遗产保护的力度。

1950 年 7 月,政务院发布了“关于保护古文物建筑的指示”,标志着国家正式开始文物建筑的保护。

1956 年 4 月,国务院发出了《关于在农业生产建设中保护文物的通知》,要求在全国范围内开展文物普查工作,并公布了省级文物保护单位名单。

1961年3月,国务院颁布《文物保护单位暂行条例》,公布了首批全国重点文物保护单位,包括革命遗址、纪念建筑物、古建筑、石窟寺、石刻、古文化遗址、古墓葬等。

1982年国家颁布《文物保护法》,确立了文物保护单位制度和历史文化名城保护制度,标志着我国正式形成了文化遗产保护法制化体系。

1986年,国务院将“历史文化保护区”作为历史文化名城补充保护对象。由此可以看出,无论是在立法上还是观念上,我国文物保护的范围已大大拓展。

2002年,国家进一步修订了《文物保护法》,由原来的33条增加到80条,而且在总则的第2条第2项中增加了“近现代重要史迹、实物、代表性建筑”作为保护对象,同时增加了历史文化街区、村镇保护制度,完善了不可移动文物保护单位制度,增加了文物保护单位的保护范围、建设控制地带内禁止行为等具体规定。此《文物保护法》的出台,为我国新形势下依法开展文物保护工作奠定了坚实基础。

为了拓宽建筑遗产保护利用途径,充分发挥建筑遗产的使用价值,2016年住房和城乡建设部颁布了《历史文化街区划定和历史建筑确定工作方案》,该方案为贯彻落实《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》关于“用大约五年的时间,完成所有城市历史文化街区的划定和历史建筑的确定”的要求,提出了“五年计划三年完成”的总体安排,对全国设市城市和公布为历史文化名城的县开展历史文化街区划定和历史建筑确定工作,并逐批公布了历史文化街区和历史建筑名单。

2 英国与中国建筑遗产保护制度的对比

2.1 申报与确定程序不同

英国的登录建筑保护制度有着非常严谨、完整的体系,其登录的每一步流程都有法规依据。与我国大规模、大范围的定期文物普查不同,英国的建筑登录可以随时申报,时间上非常灵活,居民的参与性也很高。只要建筑符合登录标准,建筑所有者或者其他保护组织均可以

通过“历史英格兰(Historic England)”的网站对建筑进行登录申请^[5]。英国《登录建筑和保护区条例》规定:对于年代悠久的建筑,登录标准相对宽松,建筑有少部分残存即可登录,且登录的等级较高;对于建成年代较近的建筑,保存状况很好且价值很高才予以登录;对于国际地位重要或者面临破坏威胁的建筑,即使建成年代很短也可以登录。例如英国著名建筑师詹姆斯·斯特林在1985—1988年设计的Poultry1号大楼(No. 1 Poultry)属于后现代主义的代表作品,于1998年建成,而在它建成的18年后(2016年)就被列入了II*级登录建筑。

中国的建筑遗产采用的是自下而上的申报与确定制度。2009年的《文物认定管理暂行办法》规定:建筑所有人和相关单位可以对历史建筑进行申报。2016年的《历史文化街区划定和历史建筑确定工作方案》也鼓励公民、法人和其他组织采用电话、书信、电子邮件等形式推荐符合条件的历史建筑。对于文物确定,市县级文物保护单位需经所在地人民政府核定公布,省级文物保护单位需经省级人民政府备案;省级文物保护单位需经省级人民政府核定公布,国务院备案;全国重点文物保护单位需经国务院行政部门报国务院核定公布。同时,国家会定期组织全国范围内的大规模文物普查,以发掘文物建筑和优秀历史建筑。而对于历史建筑的确定,则是由各市、县城乡规划主管部门根据上一级住房和城乡建设主管部门的认定标准与要求进行。总体上来看,我国的建筑遗产保护还是以国家行政单位申报确定为主,个人申报为辅。

2.2 等级划分与评价标准不同

英国登录建筑分为I、II*、II三级,其中,I、II*由国家登录、管理,II级由地方政府登录、管理。I级登录建筑为具有重要价值的建筑或具有悠久历史的建筑,例如威斯敏斯特教堂、汉普顿宫等杰出建筑典范均为I级登录建筑。到目前为止,英国I级登录建筑有9000余处;II*级登录建筑为具有特别意义的建筑,目前有2万余处;II级登录建筑为一般性建筑遗产,目前大约有35万余处。由此可见,英国登

录建筑中大部分为Ⅱ级登录建筑,占比约为92%,而Ⅰ级、Ⅱ*级占比很少,只有很高价值的建筑才能被列入其中。

中国的建筑遗产分为文物建筑和历史建筑。就价值评价标准来说,我国的文物建筑和历史建筑具有一些相同之处和交叉性。《文物保护法》中规定:“具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、古墓葬、古建筑、石窟寺、石刻、壁画;与重大历史事件、革命运动或者著名人物相关的以及具有重要纪念意义、教育意义或者史料价值的近现代重要史迹和代表性建筑作为文物受国家保护。”根据文物建筑的历史、艺术、科学价值,可以分别确定为全国重点文物保护单位、省级文物保护单位、市县级文物保护单位,其余尚未核定为文物保护单位的为一般不可移动文物,由县级人民政府文物行政部门予以登记并公布。而根据《历史建筑确定标准》,具有突出的历史文化价值、较高的建筑艺术价值、一定的科学技术价值或具有其他价值特色的建筑,且未公布为文物保护单位和不可移动文物的建、构筑物可申报为历史建筑。从中可以看出,文物建筑和历史建筑确定标准的相同性非常大,都以“历史、艺术、科学”价值为核定标准,历史建筑仅比文物建筑增加了“其他价值特色”一项。这使得文物建筑和历史建筑之间的界限并不十分清晰,地方政府在确定历史建筑时往往把它作为确定不可移动文物的补充。此外,在历史建筑概念提出和《历史建筑确定标准》颁布后,很多地区都制定了本省、市的历史建筑确定标准,对于确定的细则与标准基本一致,但也略有不同,例如在建造年代上,湖北省制定的历史建筑确定标准要求“建成50年以上”,广州市、黄山市要求“建成达30年以上”。没有一个共同的确定标准容易在历史建筑的确定和管理上造成不便。

英国关于建筑遗产保护的关注和研究比我国早很多年,并且其建筑遗产保护等级分类明确,对于近现代优秀建筑也有涵盖,而非仅涵盖历史建筑,它的判定标准更多地体现在建筑的价值上,且强调“迫切性”,那些建成时间虽在

10—30年间但受到威胁的优秀建筑遗产也可以得到登录保护,而我国对文物建筑、历史建筑建成时间的要求较英国高。此外,各地对历史建筑并没有一个统一的建成时间上的要求,且缺少具体的等级划分。

2.3 改造与再利用的要求不同

英国允许对不同等级的登录建筑内外部进行改动甚至拆除,但是需要获得登录建筑改动甚至拆除许可证。根据英国的《登录建筑与保护区条例》第7条规定:“除非得到许可,否则任何人不得实施或者安排实施登录建筑拆除工程,或者对其进行影响其作为特别历史建筑或历史价值建筑物的改造或扩建。”由此可以看出,英国的登录建筑保护制度不仅对建筑现状及环境起到了很好的保护作用,而且还对建筑改造利用进行了相应的规定,同时其对改造方式的要求相对灵活和宽容,只要经过许可,登录建筑改扩建程度可以非常大,可以进行使用功能的灵活转变。英国登录建筑保护制度在改造和再利用方面要求的灵活性对建筑遗产的可持续性使用是非常有利的。

中国目前实行的以《文物保护法》为核心的文物保护制度,对于文物保护单位的保护要求十分严格。《文物保护法》第21条规定:“文物保护单位的修缮、迁移、重建,由取得文物保护工程资质证书的单位承担。对不可移动文物进行修缮、保养、迁移,必须遵守不改变文物原状的原则。”说明在对建筑遗产再利用方面的要求比较刚性,这种严格的“原状保护”与当代社会发展和建筑再利用形成了一定的矛盾,不利于建筑遗产的合理再利用。例如,很多文保单位为民居类文物,这类建筑遗产具有明显的可持续使用的特征,而且很多人依然生活在其中,势必需要改建更新^[6]。对于这类建筑遗产,较适合采用英国的登录建筑保护制度来进行改造与再利用。

对于历史建筑来说,在《历史文化名城名镇名村保护条例》中规定,历史建筑若要进行外部修缮装饰、转换使用功能、设施加建、改变内部结构的工程行为,需要经过当地城规部门和文

物部门批准。这说明我国在制度规定上是允许历史建筑再利用的,这与英国的登录建筑保护制度有一定的相似之处。不同的是,英国对登录建筑实行分级保护,且受法律保护,而我国的历史建筑遵守《历史文化名城名镇名村保护条例》的管控,没有相应的立法保护措施,在实践中到底遵守何种标准进行再利用,各地根据自己的要求进行处理,而全国并没有统一的规定。这对于不同地区、价值重要程度不同的历史建筑的再利用来说存在一定程度的管理不便。

3 建议

新中国成立以来,我国建筑遗产保护取得的成绩有目共睹,也形成了一套较为符合中国国情的建筑遗产保护制度,对我国建筑遗产起到了很好的保护作用。但通过以上的对比发现,我国的建筑遗产保护制度较为刚性,而英国的登录建筑保护制度相对柔性和灵活。因此,我国可以借鉴英国登录建筑保护制度的优点,进一步完善我国的建筑遗产保护制度。

(1)在申报与确定程序层面,可以充分调动广大居民参与的积极性。建筑遗产保护不仅仅是国家和政府的事情,居民才是生活在建筑和其环境中的主体。英国登录建筑申报涵盖了公众的范畴,使居民能够参与到登录建筑的申报和保护中,调动了居民的参与性,增加了登录建筑的数量和申报的全面性。我国的建筑遗产申报也可以借鉴英国的经验,充分唤醒群众对建筑遗产的保护意识,调动群众的积极性,鼓励广大居民参与到建筑遗产保护工作中来,形成国家管理和个人参与并行的建筑遗产保护模式。

(2)在等级划分与评价标准方面,我国可以合理借鉴英国登录建筑保护制度的相关规定,进一步区分文物建筑和历史建筑的差异,对建筑遗产进行明确的等级划分,完善其价值标准,并对我国建筑遗产保护体系进行进一步的补充和完善。

(3)在改造与再利用要求方面,我国可以借鉴英国登录建筑保护制度在改造和再利用方面的规定,将文物建筑的保护方式从较为严格的“原状保护”逐步过渡到保护与再利用并行的模式,放宽对仍具有现实使用意义的文物建筑的限制,并且处理好建筑保护与改造和再利用之间的关系,使改造和再利用促进保护,将历史文化融入现代生活,让文物建筑不光根植于过去,而且能实现建筑遗产可持续性使用。对于历史建筑来说,其所含价值比文物建筑较弱,因此关于改造与再利用的要求比文物建筑较为宽松,可借鉴英国登录建筑的分级保护形式,根据价值重要程度的不同进行分级,然后对不同级别的历史建筑采取不同的改造限制和标准。

参考文献:

- [1] HISTORIC ENGLAND. A guide for owners of listed buildings[EB/OL]. (2018-09-02). <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/guide-for-owners-of-listed-buildings/>.
- [2] 阮仪三,王景慧,王林. 历史文化名城保护理论与规划[M]. 上海:同济大学出版社,1999:81.
- [3] 杨丽霞. 英国文化遗产保护管理制度发展简史(上)[J]. 中国文物科学研究,2011(4):84-87.
- [4] 张松. 国外文物登录制度的特征与意义[J]. 新建筑,1999(1):31-35.
- [5] 吴聪. 比较视野下的建筑遗产登录保护制度研究[D]. 北京:北京建筑大学,2020.
- [6] 戴俭,王升,傅岳峰. 浅论历史环境保护更新与城市可持续发展[J]. 城市建筑,2006(12):13-14.

(责任编辑:李秀荣)