

广州市关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的实施意见

(征求意见稿)

在城乡建设中系统保护、利用、传承好历史文化遗产，对延续历史文脉，推动城乡建设高质量发展、坚定文化自信、建设社会主义文化强国具有重要意义。为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》文件精神，进一步在广州城乡建设中加强历史文化保护传承，现提出如下意见。

一、总体要求

(一) 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神和习近平总书记对广州重要讲话和重要指示批示精神，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，贯彻落实《粤港澳大湾区发展规划纲要》对广州的城市定位，实现老城市新活力、“四个出新出彩”，以实施“1+1+4”工作举措为重要抓手，始终把保护放在第一位，以系统完整保护传承广州城乡历史文化遗产和全面真实讲好中国故事、广东故事、广州故事为目标，坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”重要理念，加强制度顶层设计，建立分类科学、保护有力、管理有效的广州城乡历史文化保

护传承体系；完善制度机制政策、统筹保护利用传承，做到空间全覆盖、要素全囊括，既要保护单体建筑，也要保护街巷街区、城镇格局，还要保护好历史风貌、自然景观、人文环境和非物质文化遗产，着力解决城乡建设中历史文化遗产遭到破坏、拆除等突出问题，确保各时期重要城乡历史文化遗产得到系统性保护，推动广州焕发经典名城魅力、展现时代花城活力，助力广州高质量发展。

（二）工作原则

坚持统筹谋划、系统推进。坚持全市统筹、市区联动、部门协同，充分发挥各级党委和政府城乡历史文化保护传承中的组织领导和综合协调作用，统筹规划、建设、管理，加强监督检查和问责问效，促进历史文化保护传承与城乡建设融合发展，增强工作的整体性、系统性。

坚持价值导向、应保尽保。以历史文化价值为导向，按照真实性、完整性的保护要求，适应活态遗产特点，全面保护好古代与近现代、城市与乡村、物质与非物质等历史文化遗产，在城乡建设中树立和突出中华文化、岭南文化符号和中华民族形象，弘扬和发展中华优秀传统文化、革命文化、社会主义先进文化。

坚持合理利用、传承发展。坚持以人民为中心，坚持创造性转化、创新性发展，将保护传承工作融入经济社会发展、生态文明建设和现代生活，将历史文化与城乡发展相融合，发挥历史文化遗产的社会教育作用和使用价值，注重民生改

善，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

坚持多方参与、形成合力。鼓励和引导社会力量广泛参与保护传承工作，充分发挥市场作用，激发人民群众参与的主动性、积极性，形成有利于城乡历史文化保护传承的体制机制和社会环境。

（三）主要目标

到 2025 年，多层次多要素的广州城乡历史文化保护传承体系更加完善，城乡历史文化遗产基本做到应保尽保，形成更多可复制可推广的活化利用经验，建设性破坏行为得到明显遏制，历史文化保护传承工作融入城乡建设的格局基本形成。

到 2035 年，系统完整的广州城乡历史文化保护传承体系全面建成，城乡历史文化遗产得到有效保护、充分利用，不敢破坏、不能破坏、不想破坏的体制机制全面建成，历史文化保护传承工作全面融入城乡建设和经济社会发展大局，人民群众文化自觉和文化自信进一步提升。

二、完善城乡历史文化保护传承体系

（四）进一步完善广州城乡历史文化保护传承体系

广州作为有 2200 多年建城史的国家首批历史文化名城，是岭南文化中心地、海上丝绸之路发祥地、近现代革命策源地、改革开放前沿地。在城乡建设中保护好广州古代、近现代历史文化遗产和当代重要文化成果，具有重要的政治意义、历史意义和现实意义。

在已有保护体系基础上进一步丰富扩展，广州城乡历史文化保护传承体系是以具有保护意义、承载不同历史时期文化价值的城市、村镇的复合型、活态遗产为主体和依托，保护对象主要包括市域自然山水格局、历史城区、历史文化街区、历史风貌区、历史文化名镇名村、传统村落、传统街巷（含骑楼街）、不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑、改革开放优秀建筑、古树名木及其后续资源、南粤古驿道，与工业遗产、海丝文化遗产、农业文化遗产、水利灌溉遗产、海防文化遗产、非物质文化遗产、地名文化遗产等保护传承共同构成的有机整体。

（五）分级落实保护传承体系重点任务

按照国家和广东省要求，落实历史文化保护传承工作属地责任，建立广州城乡历史文化保护传承体系三级管理体制。

市人民政府统筹做好全市历史文化保护传承工作，依法认定公布市级文物保护单位、历史建筑等保护对象，建立保护对象的保护名录和分布图，明确相应保护对象的保护范围和管控要求，进一步完善保护传承相关的政策法规。

区人民政府负责本辖区历史文化保护传承工作，依法认定公布区级文物保护单位、传统风貌建筑等保护对象，建立相应保护对象的保护名录和分布图，明确保护对象的保护范围和管控要求，组织区文物部门、区规划和自然资源部门分别认定公布不可移动文物和传统风貌建筑，加强对本辖区内各级保护对象的日常巡查和监督管理，及时对各类保护对象

设立标志牌、编制专项保护方案，对预先保护对象实施预先保护等。

街道办事处（镇人民政府）结合社区网格化管理、综合行政执法等，做好辖区内各类保护对象的日常巡查和保护管理工作。

三、加强保护利用传承

（六）保护市域自然山水格局

保护市域“山、水、城、田、海”的整体空间格局，塑造依山、沿江、滨海的风貌特色，强化云山、珠水、花城的整体意象。重点保护越秀山、白云山、帽峰山、九连山等山体山脉，以及以珠江、流溪河、增江为主体的河流、河涌水系和以护城河、西关涌为代表的历史水系，保护山体、水系自然生态环境，严控山边水边新建建筑高度和尺度，保持白云山至中山大学北门广场和白云山至越秀山至珠江的山江视廊。充分挖掘人文景观要素，凸显自然与人文相结合的特色。

（七）明确保护重点

依法划定各类保护对象的保护范围和必要的建设控制地带，划定地下文物埋藏区，明确保护重点和保护要求。

保护历史城区的传统格局和历史风貌，重点保护古代、近代传统中轴线、越秀山明城墙遗址等广州古城郭遗存和历史水系。历史城区内严格控制新增建设量、严格控制建筑高度。

保护沙面等 26 片历史文化街区和 19 片历史风貌区的历史肌理、历史街巷、空间尺度和景观环境，以及古井、古桥、古树等历史环境要素，整治不协调建筑和景观，延续历史风貌。

传统街巷承载着城市历史文脉和市民集体记忆，是体现历史城区传统风貌最重要的空间要素。对传统街巷进行分级保护和管控，开展分类保护引导，保护传统特色风貌，加强传统业态传承，推动功能创新发展，激发街巷活力。保护现有骑楼及其历史风貌，维护及延续骑楼的街道空间形态，加强骑楼建筑的活化利用，传承发展骑楼文化，推广发扬骑楼这种岭南特色的城市街道形式。

保护、修复历史文化名镇、历史文化名村、传统村落的传统格局、历史风貌、空间尺度、自然景观和人文环境，注重传承传统营建智慧及其承载的岭南乡土人居风情、生产生活智慧、文化艺术结晶和民族地域特色。重点修复传统建筑集中连片区。注重村落历史的完整性，保护各个时期的历史记忆，防止盲目塑造特定时期的风貌。注重文化遗产形态的真实性，避免填塘、拉直道路等改变历史格局和风貌的行为，禁止没有依据的重建和仿制。注重村民生产生活的真实性，合理控制商业开发面积比例，严禁以保护利用为由将村民全部迁出。

保护文物本体及其周边环境，大力实施原址保护，不得改变不可移动文物原建筑立面、结构体系、色彩色调、基本

平面布局和有特色的内部装饰等，加强预防性保护、日常保养和保护修缮。

保护不同时期、不同类型的历史建筑，重点保护体现其核心价值的外观、结构和构件等，及时加固修缮，消除安全隐患。保护传统风貌建筑和改革开放优秀建筑的临街立面和其他有价值的外立面及体现历史风貌特色的部位、材料、装饰、构造等。

保护非物质文化遗产及其代表性项目所需的濒危原材料、依存的文化生态，发挥非物质文化遗产的社会功能和当代价值。

采取有效保护措施，保持工业遗产格局、结构、样式和风貌特征，确保核心物项不被破坏；确保农业文化遗产不被破坏，基本功能、范围和界线不被改变，保护南部沙田农业景观，传承岭南地区农业耕作模式；加强水利灌溉遗产以及古代农田水利设施遗址遗迹的发掘、保护与利用，传承和发展乡村水文化。结合海洋资源保护，加强珠江口虎门海防遗址的展示利用，构建自然生态与历史文化相融合的人文景观。

（八）推动保护传承数字化

完善各类保护对象数字化技术标准，利用倾斜摄影、三维激光扫描等技术，加快推进各类保护对象数字化信息采集和测绘建档工作，统筹现有广州市文化遗产信息管理平台、中国传统村落数字博物馆等，完善广州市历史文化保护传承数字化档案库，建立广州市历史文化保护传承数字平台，实

现信息共享，为各类保护对象修缮利用、审查审批、监督管理、处罚问责提供技术支撑和依据。

（九）严格拆除管理

在城市更新中禁止大拆大建、拆真建假、以假乱真，不破坏地形地貌、不砍老树，不破坏传统风貌，不随意改变或侵占河湖水系，不随意更改老地名。切实保护能够体现城市特定发展阶段、反映重要历史事件、凝聚社会公众情感记忆的既有建筑，不随意拆除具有保护价值的老建筑、古民居。对于因公共利益需要或者存在安全隐患不得不拆除的，应进行评估论证，广泛听取相关部门、专家和公众意见。

（十）推进活化利用

坚持保用并举、以用促保，让历史文化遗产在有效利用中成为城市和乡村的特色标识和公众的时代记忆，让历史文化和现代生活融为一体，实现永续传承。

大力推动文物的活化利用，在坚持不改变文物原状的原则和保障文物安全的前提下，鼓励社会力量参与文物活化利用，探索解决制约文物活化利用的制度障碍，利用具备条件的文物建筑作为博物馆、陈列馆等公共文化设施，做好杨家祠、两广区委军委旧址等保护利用工作。

继续加大历史建筑、传统风貌建筑、工业遗产活化利用力度，在保持原有外观风貌、典型构件的基础上，倡导创新技术方法和材料使用，通过加建、改建和添加设施等方式适应现代生产生活需要，做好市第二棉纺厂、华侨糖厂、紫坭

糖厂、粤汉铁路黄沙车站旧址等活化利用工作。

加强非物质文化遗产保护、展示和利用，加强岭南建筑记忆、语言、饮食、中医药、老字号等传承保护，繁荣发展粤剧、岭南画派、广东音乐和“三雕一彩一绣”等，探索海防文化遗产、农业文化遗产、水利灌溉遗产保护与发展路径。

（十一）融入城乡建设

将历史文化保护传承工作融入社会经济发展、生态文明建设和现代生活，与城乡建设发展有机融合，统筹城乡空间布局，协同推进历史文化保护与城市更新、乡村振兴、生态修复、土地整备。

将历史文化遗产空间信息纳入国土空间基础信息平台。对历史文化遗产及其整体环境实施严格保护和管控，在国土空间总体规划中统筹划定历史文化保护线。历史文化保护线及空间形态控制指标和要求是国土空间规划的强制性内容，作为实施用途管制和规划许可的重要依据。经依法批准的详细规划是各类开发建设活动的依据，不得以历史文化遗产保护利用设计方案、实施方案等取代详细规划实施规划许可。

推动分级分区实施城镇空间开发管控，合理确定老城建设密度和强度，坚持保老城和建新城相得益彰。加强重点地段建设活动管控和建筑、雕塑设计引导，保护好传统文化基因，鼓励继承创新，注重营造中西合璧、古今交融、历史文化与时代特色共生的岭南城市特色风貌。

推动历史城区整体复兴，推进老城区功能重组，经科学

论证后，逐步疏解与历史文化保护传承不相适应的工业园、物流园和批发市场等城市功能。采用疏解、腾挪、置换、租赁等方式，发展新业态、新场景、新功能。开展“老城新生”计划，统筹生态修复和历史文化保护，研究适时推动历史水系恢复。在轨道交通和市政道路建设中强化历史文化保护，坚持规划建设避让保护范围，优化交通微循环，完善慢行系统，加强停车治理，解决交通拥堵难题。

遵循留改拆并举、以保留保护为主的原则，倡导“政府引导、市场运作、多方参与、互利共赢”工作机制，鼓励推动由“开发方式”向“经营模式”转变，稳妥推进城市更新。采用“绣花”“织补”等微改造方式，增加历史文化名镇、名村、传统村落、历史文化街区、历史风貌区等公共开放空间，补足配套基础设施和公共服务设施短板，完善文化展示、传统居住、特色商业、休闲体验、文创办公等城市功能，提升城市活力。结合乡村振兴、美丽乡村建设等工作，统筹做好历史文化名镇名村、传统村落、南粤古驿道、农业文化遗产、水利灌溉遗产的保护利用。

补强综合防灾体系，将历史城区、历史文化名镇名村、传统村落、历史文化街区、历史风貌区等纳入市、区、镇街三级应急管理体制，健全应急预案体系，建立与历史文化保护相适应的防灾评估和建设标准，综合运用人防、物防、技防等手段，提高防灾减灾救灾能力。

（十二）弘扬历史文化

在保护基础上加强对各类历史文化遗产的研究阐释工

作，多层次、全方位、持续性挖掘其历史故事、文化价值、精神内涵。

促进构建粤港澳大湾区历史文化网络体系，提炼特色文化主题，谋划城市联盟文化建设活动，以广州为引领示范带动湾区城市协同合作，推动粤港澳大湾区联动保护和文化发展。

全面打响红色文化、岭南文化、海丝文化、创新文化品牌。实施红色革命遗址保护工程，推动黄埔军校纪念公园等红色文化地标建设，创建红色文化传承弘扬示范区。加快越秀、荔湾、海珠岭南文化传承创新展示核心区建设，联合佛山、潮州等共建中华优秀传统文化传承创新示范区，建设岭南文化中心区。建设“南海神庙+黄埔古港古村”主题文化区域，做好珠江口海防遗址活化利用，加强与海丝联合申遗城市合作，引领海丝文化发展。挖掘提升广州创新文化内涵，打造一批讴歌创新精神的精品力作，大力弘扬创新文化。

通过粤港澳大湾区历史文化游径、南粤古驿道、“最广州”历史文化步径，分层次、分类别串联整合最能反映广州历史底蕴、文化特色、传统风貌的村镇、街区、街道、建筑，处处见历史、处处显文化，在城乡建设中彰显城市精神和乡村文明。

加大宣传推广力度，组织开展传统节庆活动、纪念活动、文化年等形式多样的文化主题活动，创新表达方式，以全媒体报道、电视剧、电视节目、纪录片、动画片、短视频等多种形式充分展现中华文明的影响力、凝聚力和感召力，讲好

广州故事，展示广州魅力。

（十三）打造历史文化保护传承典范区域

推进“东、中、西”三大历史文化片区保护传承。东部以新河浦历史文化街区为核心，打造“红色+”融合发展示范区。中部推进以北京路历史文化街区为代表的传统中轴线复兴，建设广府文化客厅，展示千年商都菁华。西部依托恩宁路、沙面等历史文化街区营造西关岭南文化风情区。

依托珠江丰富的生态人文积淀，高要求保护传承和发扬活化利用珠江两岸历史文化资源，盘活洪德巷历史文化街区、华南土特产展览交流大会旧址等，推进广钢工业遗产公园、广州鹰金钱罐头厂等保护利用与土地收储衔接实施，统筹珠江沿岸空间资源配置，优化城市空间功能布局，推进沿岸生产、生活、生态融合，将珠江沿岸地区建设成为宜居、宜业、宜游、宜学、宜养的世界滨水活力区，焕发广州云山珠水、吉祥花城的无穷魅力。

推动沙湾古镇、大岭村等活化利用，打造番禺全域旅游示范区。发掘和保护从化流溪河流域历史文化资源，打造北部生态文化旅游合作区。

四、建立健全工作机制

（十四）强化广州市文物管理和历史文化名城保护委员会作用

建立指导、协调、监督文物管理、历史文化名城保护的常态化运行机制，进一步优化完善议事规则和专家设置，充

分发挥好广州市文物管理和名城保护委员会的统筹协调作用。

（十五）加强统筹协调

规划和自然资源、文物、住房城乡建设主管部门履行好统筹协调职责，加强与宣传、发展改革、教育、工业和信息化、公安、民政、司法行政、财政、税务、交通运输、水务、农业农村、商务、文化和旅游、退役军人事务、应急管理、港务、林业园林、城市管理综合执法等部门的沟通协商。建立市区两级历史文化遗产协调机制，增强工作联动，强化城乡建设与各类历史文化遗产保护工作协同，加强制度、政策、标准的协调对接。

（十六）健全管理机制

坚持历史文化资源普查调查、影响评估、基本建设考古前置制度，健全“先调查评估、后开发建设”，“先考古、后出让”政策机制，在城市更新、重点项目建设、国有建设用地供应前，业主单位应委托具有相应资质的技术团队对规划用地范围开展古树名木、大树老树以及其他历史文化资源的调查评估和考古调查、勘探，未经调查评估不得开展下一步工作。把历史文化遗产调查、影响评估作为各类规划编制、改造方案、征求意见、公示公告、审查审议审批等城乡建设各环节的重要内容，经征求部门意见、专家审查等程序，加强历史文化遗产的严格审核把关。

持续开展调查、评估和认定工作，及时扩充改革开放优

秀建筑、工业遗产、农业文化遗产、水利灌溉遗产、地名文化遗产等保护对象，丰富保护名录。坚持预先保护机制，推进保护修缮的全过程管理，强化对各类保护对象实施保护、修缮、改造、迁移的审批管理，加强事中事后监管。分类型、分地域，结合项目实施探索项目准入正负面清单管理模式，定期评估，动态调整。建立全生命周期的建筑管理制度，结合工程建设项目审批制度改革，加强对既有建筑改建、拆除管理，规范建筑拆除和新建建筑施工许可的统筹管理制度。

（十七）推动多方参与

鼓励各方主体在城乡历史文化保护传承的规划、建设、管理各环节发挥积极作用。坚持保护责任人制度，明确所有权人、使用权人、代管人的责任、权利和义务。

坚持党建引领、共同缔造，培育名城守护官等志愿者，名城保护联盟、设计联盟等社会组织，城市体检观察员、地区规划师、乡村规划师等社会力量，树立“老城新生伙伴计划”“社区事大师作”等品牌，吸纳国内外高校、专业机构等技术团队，共同参与历史文化保护传承工作。

进一步优化营商环境，加强落实《广州市优化营商环境条例》《广州市促进历史建筑合理利用实施办法》相关措施。进一步完善公租房租期租金等优惠政策，稳定市场预期，鼓励功能性国企、民营企业和个人等市场主体持续参与和投入历史文化保护传承工作。

（十八）强化奖励激励

建立健全多层次、多元化、多渠道的历史文化保护传承奖补体系，探索建立财政转移支付、修缮补助等综合措施的历史文化保护补偿补助机制，鼓励历史文化保护项目与其他项目组合实施，实现资金综合平衡，推动历史文化保护传承事业创新发展。

开展绩效跟踪评价及历史文化保护传承评选活动，及时收集总结全市历史文化保护传承工作的好经验好做法，对成效显著、群众普遍反映良好的优秀项目，予以宣传推广。对保护传承作出突出贡献的组织和个人，按有关规定予以奖励。

（十九）加强监督检查

以“两级政府，三级管理，四级网络”的立体监管体系为依托，发挥市人民政府、区人民政府、街道办事处（镇人民政府）、社区（居村委）各级管理机构的作用。进一步完善城乡历史文化保护传承日常巡查管理制度，加强市住房城乡建设、文物、规划和自然资源、林业园林、城市管理综合执法等部门的指导作用，落实区人民政府的属地责任，将巡查工作纳入社区网格化管理、综合行政执法等范畴，实施联防联控。

进一步健全城乡历史文化保护传承评估机制，定期评估保护传承工作情况、保护对象的保护状况，对工作中存在的问题及时纠正处理。健全监督检查机制，加强执法检查，强化社会监督，丰富监测手段，严格依法行政，及时发现并制止各类违法破坏行为。

（二十）强化考核问责

强化对领导干部履行历史文化保护传承工作中经济责任情况的审计监督，审计结果以及整改情况作为考核、任免、奖惩被审计领导干部的重要参考。对列入保护名录但因保护不力造成历史文化价值受到严重影响的历史文化名镇、名村、传统村落、历史文化街区、历史风貌区和历史建筑、传统风貌建筑，列入濒危名单，限期进行整改，整改不合格的退出保护名录。对不尽责履职、保护不力，造成已列入保护名录的保护对象或应列入保护名录而未列入的历史文化资源的历史文化价值受到严重破坏的，依规依纪依法对相关责任人和责任单位作出处理。加大城乡历史文化保护传承的公益诉讼力度。

五、完善保障措施

（二十一）坚持和加强党的全面领导

各级党委和政府要深刻认识在城乡建设中加强历史文化保护传承的重要意义，强化主体责任，始终把党的领导贯穿保护传承工作的各方面各环节，确保党中央、国务院有关决策部署和广东省委、省政府工作要求落到实处。

（二十二）完善政策法规体系

加强与上位法的衔接，完善广州城乡历史文化保护传承体系政策法规体系，为做好城乡历史文化保护传承工作提供法治保障。

（二十三）加大资金投入

健全城乡历史文化保护传承工作的财政保障机制，市、区依据事权做好资金保障，将保护资金列入本级财政预算，重点支持国家级、省级重大项目和历史城区、历史文化名镇名村、传统村落的历史文化保护工作。将历史文化保护传承工作纳入城市更新基金资金池，探索设立广州历史文化保护传承基金。鼓励金融机构为历史文化保护传承活动提供融资服务、普惠金融产品等，鼓励融资担保机构依法为历史文化保护传承活动提供融资担保，创新金融服务模式，加大对历史文化保护建设和改造的金融支持力度。

（二十四）加强教育培训

在各级党校（行政学院）、干部学院相关班次中增加培训课程，提高领导干部在城乡建设中保护传承历史文化的意识和能力。围绕典型违法案例开展领导干部专项警示教育。加强职业学校和九年制义务教育关于历史文化保护传承的课程设置，促进全社会历史文化保护传承的教育培训，做到历史文化保护传承进单位、进工厂、进校园、进乡村、进社区。加强专业队伍建设，建设城乡历史文化保护传承智库。开展技术人员和基层管理人员的专业培训，建立健全修缮技艺传承人和工匠的培训、评价机制，弘扬工匠精神。