

四川大学“211工程”子项目·中国区域历史与文化
中国城市史研究丛书 第二编 何一民 主编



国家与社会： 清代城市管理机构与 法律制度变迁研究

周执前 著

四川出版集团 巴蜀书社

四川大学“211工程”子项目·中国区域历史与文化
中国城市史研究丛书 第二编 何一民 主编



国家与社会： 清代城市管理机构与 法律制度变迁研究

四川出版集团 巴蜀书社

图书在版编目(CIP)数据

国家与社会:清代城市管理机构与法律制度变迁研究/周执前著. —成都:巴蜀书社, 2009. 9

ISBN 978-7-80752-416-8

I. 国… II. 周… III. 城市管理—法制史—研究—中国—清代 IV. D922. 297. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 109161 号

GUOJIA YU SHEHUI QINGDAI CHENGSHI GUANLI JIGOU YU FALU ZHIDU BIANQIAN YANJIU

国家与社会:

清代城市管理机构与法律制度变迁研究 周执前 著

责任编辑 侯跃生 童际鹏

封面设计 古古书衣

出 版 四川出版集团巴蜀书社

成都市槐树街 2 号 邮编 610031

总编室电话:(028)86259397

网 址 www.bsbook.com

发 行 巴蜀书社

发行科电话:(028)86259422 86259423

经 销 新华书店

印 刷 四川五洲彩印有限责任公司

版 次 2009 年 8 月第 1 版

印 次 2009 年 8 月第 1 次印刷

成品尺寸 210mm×148mm

印 张 15.75

字 数 400 千

书 号 ISBN 978-7-80752-416-8

凡,请与工厂调换

中国城市史研究丛书第二编编委会

主 编：何一民

编 委：李小波 李映涛 邱国盛 何一民

张河清 范 瑛 周执前 侯宣杰

钟建安 鲍成志 谯 珊 黎仕明

(按姓氏笔划排列)

总 序：加强中国城市史研究的意义

何一民

20 世纪中叶，西方主要发达国家已经完成了城市化进程，百分之八十左右的人口工作、居住、生活在城市当中。当 20 世纪即将结束的时候，全球已经有百分之五十的人口工作、居住、生活在城市当中，而包括中国、印度等在内的亚洲、非洲、拉丁美洲的若干发展中国家的城市化进程也已经进入高速发展期。因此，21 世纪被称为城市的世纪，城市在国家和地区的地位和作用越来越突出，达到前所未有的高度。甚至当今世界，国家与国家的竞争，地区与地区的竞争，更多地表现为城市与城市之间的竞争。以城市带动区域的发展、以城市带动农村的发展正在成为国家和地区领导人的战略选择。

城市化的高速发展也推动了城市研究的兴起，城市历史的研究日渐受到关注。20 年来，中国城市史研究在学界同仁的共同努力下取得了一定成绩。中国城市史研究的兴起既是时代发展的需要，也是对学术研究领域的开拓和创新。同时，中国城市史研究本身也需要不断地开拓与创新，才能保持活力和持续发展。因而如何从一个新的角度、新的视野来看待中国城市史研究，这是一个值得思考的问题。

一 从人类文明史的角度来看城市史研究

城市史是世界历史的一个分支，城市史研究的一个重要任务，就是以文明发展为线索，勾勒出城市萌生、发展与逐渐成熟的进程，并揭示出这一进程即人类社会架构作为一个整体的运动与变迁的规律性与阶段性。

城市是人类文明的产物，在人类还处于野蛮时代的时候，是没有城市的。正是随着人类从蒙昧、野蛮时代走向文明时代，通过各种物质创造活动和社会交往活动，城市才开始逐渐产生。在距今一万年至七八千年前，人类在农业、新石器、陶器等方面所进行的三大技术创新，奠定了人类文明起源的物质基础。在距今七八千年至五千年前，三大文明要素——铜器、城市、文字进入生成期。铜器是人类在经济基础上的首要文明要素，城市是人类在社会交往上的首要文明要素，文字是人类在精神文化上的首要文明要素。三大文明要素的生成和成熟，标志着人类社会进入文明时代。城市是一种复杂的社会有机体，它的出现是一个逐步演进的过程。远在城市出现之前，原始社会居民聚居点就孕育了早期城市的雏形。由于社会分工及早期商品交换的出现，加之部落群体、阶级之间斗争的需要，“城”与“市”得以产生。尽管二者最初有着较大区别，但随着社会发展，“城”与“市”的职能相互交叉，“市”连着“城”、“城”倚着“市”的格局逐渐形成。而城市既是人类文明的产物，也是人类文明的载体。马克思曾指出：城市的出现，“是随着野蛮向文明的过渡、部落向国家的过渡、地方局限性向民族的过渡而开始的，它贯穿着全部文明的历史并一直延续

到现在。”^① 研究城市史也就是研究文明史。

“文明”是一个内涵十分丰富的概念。关于它的定义，可以从各个不同的角度进行表述。“文明”一词在我国古籍中，最初见于《周易·乾卦·文言》中“天下文明”。唐人孔颖达疏：“有文章而光明也”，表达了文明总是与文雅、光明相联系的观点。文雅是指超越野蛮、落后，进入了斯文与质朴的状态；光明是指走出蒙昧、黑暗，进入了开化与昌明的境界。马克思、恩格斯经常使用“文明”、“现代文明”的概念。在他们看来，文明首先是一个历史范畴，与蒙昧、野蛮相对立，是人类社会发展到一定历史阶段的进步状态。文明同时也是一个社会范畴，文明时代是从阶级的产生、国家的建立、文字的形成和一夫一妻制家庭的出现而开始的人类社会历史时期。正是在这种意义上，人类进步史就是文明发展史。

城市自产生以来，就一直是文明的要素和载体。随着城市的产生和形成，人类文明的一切要素大都聚集到城市之中。无论是铜器的设计、制造、交换和使用，还是文字的发明和使用，以及文明起源中的其他各种要素：铁器、风箱、手磨、快轮制陶、榨油、酿酒、车轮、造船、建筑术、宗教、艺术、诗歌与全部神话的发明、创造，都与城市有着直接与间接的联系。

几千年来，城市发展史也可以说就是一部人类文明的发展史。因此研究城市史不仅是研究一个国家或一个地区城市兴起发展的兴衰史，而且要提升到人类文明史的高度来思考。

人类文明具有同一性和地域差异性。由此决定了城市史研究的同一性和差异性。

由于城市是人类文明的基本要素和载体，因此，世界上不同民

^① 《马克思恩格斯全集》第3卷，北京：人民出版社，1960年，第56页。

族、不同国家的城市兴起、形成、发展具有若干的同一性。几千年来，不同民族、不同国家的文明一旦产生后，相互之间发生联系、冲突、碰撞和融合。人类文明的不断融合，要求研究城市史必须立足世界历史高度，整体上把握城市史研究，也就是说，研究城市史需要站在世界历史的高度来考察世界城市的同一性，探索世界城市发展的共同规律。

在把握人类文明同一性的同时，还需要深入把握人类文明的地域差异性，在本质上深化城市史研究。可以说，世界文明的地域差异性决定了城市史研究的地域特征。人类文明的兴起是多元化的。关于人类文明的分类有多种划分，最简单的是把世界文明分为东、西两大板块，当然这种简单的划分存在若干问题。实际上正如东方文明并不是一个整体一样，西方文明也不是一个整体。包括印度、埃及、巴比伦、中国、希腊、罗马等世界早期文明古国的文明差异都非常巨大。而在文明发展的进程中，一方面出现趋同化，各大文明之间相互影响、相互融合；另一方面，差异化也在不断加大。世界文明古国中唯一一个历史不曾中断的国家——中国，在汲取外来文明的基础上，不断地创造新的文明，并始终保持自己的文明特色。作为华夏文明载体的中国城市则形成了自己的发展规律。在中华大地特定的人文地理环境和特定的经济地理环境基础上产生，并在时间上不断延续的中国城市本身就构成了华夏文明的重要组成部分。古代中国城市与古代西方城市有着明显的差异，以至美国著名学者马克斯·韦伯在欧洲中心观的支配下，过分强调这种差异性而否认古代中国曾经有过城市。因而研究不同国家的城市，首先都应从具体的历史条件出发，全面把握具体的国情、区情和市情，在研究城市的同一性时，要充分考虑到差异性，探寻不同城市的特色和其独特的发展规律。

人类文明的发展具有连续性和继承性，但同时也具有明显的阶段

性，经历了农业时代、商业时代、工业时代和信息时代等不同的历史发展阶段，因而研究城市史要从人类文明的阶段性特征出发，把握城市史的阶段性规律。不同的历史时期，城市的发展原因、发展动力，城市的功能、结构，城市的地位、作用都具有明显的差别。因而研究不同发展阶段的城市特征具有重要的意义。

中国城市史研究兴起的时间并不长，当我们立足中国国情，研究中国城市发展史时，需要以一种开放的、包容的、多元的态度，充分汲取世界其他国家学者的理论、方法，加强交流、沟通，以马克思主义为指导，有鉴别地汲取当代国际城市史学以及人文社会科学的相关理论与方法，汲取当代国际城市史学及社会科学研究的最新成果，考察城市形成与发展的整体轨迹，揭示其律动的阶段性，构建起具有中国特色的城市史体系。

二 开拓新的研究领域，提供新的研究平台

历史学可以说是一个成熟的学科，很多研究领域已经出现高原现象。半个多世纪以来，历史学界对于重大的历史事件、重要的历史人物、重要的学术派别以及重要的思想思潮都已经展开了广泛深入的研究，成果非常丰硕。经历了上个世纪 80—90 年代出现的史学危机之后，研究领域创新成为推动历史学发展的重要途径。而深入开展城市史研究将会为历史学研究的发展带来新的活力。

由于城市是文明的要素和载体，历史上的重大事件几乎都是发生在城市之中，重要的历史人物也大多在城市中活动，重要的发明创造也多数是在城市中进行，因而研究中国城市史对于研究中华文明的起源和发展，可以起到引领和发挥的作用。加强对几千年来中国城市发展进程、规律、特点的研究具有十分重要的意义。长期以来，由于城

市研究的缺失，因而对于城市的产生、发展，城市的功能、结构，城市的发展动力，城市衰落的原因，城市的基本规律，城市的特点等缺乏认识，很多研究还处于空白状态。因此加强城市史研究对于推动和深化历史研究将起到十分重要的作用，可以使我们对于中国历史有更加全面、系统、立体的了解，进而为历史学研究开拓新的研究领域，提供新的研究平台。

20 世纪中期以来，城市史研究在西方日渐成为一个热点研究领域。到 80 年代，随着中国实行改革开放，城市在现代化进程中的地位和作用越来越突出，中国城市史研究也开始受到重视。近二十年来，相关研究成果迭出，尤其是关于中国近代城市的研究取得较丰硕的成果。这些研究成果涉及单体城市、区域城市、整体城市以及城市经济、政治、文化和社会等各个层面，还包括中国城市史理论框架和研究方法等诸多领域，都取得了突破性进展。中国学者在努力构建具有中国特色的城市史研究框架体系的同时，也引进了部分西方城市史研究的理论和方法。城市史研究已经逐渐成为与历史学、社会学、经济学、地理学等学科密切联系而又具有相对独立性的一门新学科，历史学、社会学、经济学、地理学、政治学、考古学、人类学等许多学科的理论和方法，都被引入到城市史的研究之中。特别是由于现代科学技术的发展和各种边缘学科的诞生，在城市史的研究中应用新技术、新手段也越来越普遍。从静态分析到动态分析，从笔算到通过电子计算机来处理大量的史料，从而达到对某个城市在一定历史阶段的经济、制度及人口状况的全面了解，已经成为司空见惯的事情。从目前的学术研究现状来看，有关中国城市史的研究可谓成绩斐然，在个案城市的研究、城市内部的结构功能研究、城市人口、社会生活、城市与区域经济发展、区域城市群带及发展模式、城乡关系、不同类型城市比较研究等众多领域已取得了显著的成就。

21 世纪是中国腾飞的世纪。在新的世纪，中国的城市化进入起飞阶段，城市的快速发展将会对中国近代城市史研究产生巨大的推动力。随着人类历史进入 21 世纪，越来越多的人清楚地认识到，以人为中心的发展必须与过去有机地联系起来。一方面，未来中国大多数各种类型的城市都是建立在许多世纪的传统之上。求变与连续性都是人类生存的关键因素。因而深入认识城市的历史将成为一种广泛的社会需要。另一方面，中国近代城市史研究作为新兴研究领域，具有巨大的挑战性。作为一门新兴学科，它有着很大的包容性和综合性，它直接涉及社会科学和自然科学的多个学科。它要求研究者必须具备多学科的广博知识和宽广的理论视野，也要求研究者不断地更新自己的知识，不断地学习和探索。每当新的研究领域开拓，研究者都会感到学识不够。因而这种挑战性产生了巨大的学术魅力，吸引着越来越多的研究者从事这一领域的学习与探索。因而可以预计在新的世纪，中国近代城市史研究将取得更大的成就，出现多元发展的繁荣局面。

新的世纪虽然只过去了几年，但在这短短的这几年时间内，中国城市史研究取得了长足的进步。

一是研究成果不断涌现，新的研究领域不断开辟。

近年来，在单体城市和区域城市研究不断加强的基础上，城市史研究出现了新的研究动向。其动向之一是加强城市与社会变迁的互动研究。19 世纪中叶至 20 世纪中叶是中国社会变化非常剧烈的一个时期，而这种变化主要是在城市中进行的，城市发展与社会变迁有着明显的互动关系，因而研究中国近代城市发展与社会变迁具有重要的意义。这种强调城市发展与社会变迁的互动性研究，预示着中国的近代城市研究在新世纪的发展方向。中国近现代城市研究是近年来新兴的研究领域，从单体城市研究到区域城市研究都已取得了一批较优秀的研究成果，但关于城市发展与社会变迁的互动关系尚缺乏深入系统的

研究。对中国近代城市发展与社会变迁的互动性进行系统的研究，不仅在研究领域具有创新性，而且将在许多研究领域都取得突破性的进展。从城市发展与社会变迁这一独特的视角去进行历史探索，对于探究中国社会的变迁轨迹，对于认识当时的社会，对于整体的历史规律的探索都必将有所裨益和启迪。这对于深入认识近代中国的社会性质和国情有着积极的意义。国家社科基金九五重点课题《近代中国城市发展与社会变迁》的立项和出版，填补了这一空白。该书深入研究了城市与区域社会的互动关系，从近代中国城市发展演变的动力、发展规律、城市发展的特点以及城市发展与社会阶层、城乡关系的演变等近代中国城市发展变迁诸多本质性要素与特征，系统剖析了近代中国城市发展和社会变迁的互动过程。从城市发展演变角度切入，无疑抓住了近代中国社会发展演变的核心，在研究领域上具有毋庸置疑的开拓性。

研究新动向之二就是对衰落城市展开比较系统的研究。衰落是事物发展过程中的必然现象，新陈代谢的自然法则使衰落与兴盛同时成为万物发展的一般规律。城市也有兴盛和衰落。虽然学术界对于城市兴盛和发展的研究十分重视，但对于城市的衰落却缺乏系统、深入的研究。这在很大程度上制约了对中国城市史整体发展趋势、特点、规律及城市全貌的揭示。因此，加强对衰落城市研究的学术价值是不言而喻的。国家社科基金项目《近代中国衰落城市研究》是中国近现代城市史研究领域的最新成果之一。该论著以其领域创新和观点创新为特色，以历史唯物主义和辩证唯物主义为指导，综合运用历史学、城市经济学、区域经济学、城市地理学、生态学、社会学等多学科的理论和方法，在深度挖掘史料的基础上，将理论与史料相结合、纵向研究与横向研究相结合、系统分析与对比分析相结合、定性分析与定量分析相结合、微观研究与宏观分析相结合，全面深入地近代中国衰

落城市进行了系统、科学的剖析，堪称一部观点新颖、论述有力的著作，使中国近代城市史研究进入了一个更加深入系统的研究阶段。

近年来，中国城市研究得到加强，得到更多的关注，还表现在：不仅学术界对于城市史研究更加重视，新的研究机构也不断成立，如华东师大、江汉大学等都在近年成立了相关的学术研究机构；而且越来越多的城市政府对于本城市的历史研究也十分重视，继《北京通史》、《上海通史》之后，重庆、成都、济南、广州、南京等城市都将编写城市通史列为政府项目，组织多方面的力量联合研究。这些新举措对于加强城市史研究无疑将起到十分重要的推动作用。

近年，“国家清史工程”启动对于中国城市史研究的推动作用也较为显著。新编《清史》是新中国建立以来以国家名义进行的最大规模的文化建设工程，该工程设立《清史·城市志》项目。二十四史没有专门的城市志，《清史稿》延续传统体例也没有设立城市志。故新编《清史》设立城市志在体例体裁上是一重大创新。清朝是中国最后一个封建王朝，政治、经济、文化都发展到一个高峰。中国城市经过长期的发展、演变，到清代已形成了一个较为完整的体系，在规模和数量上都较以前有了较大的进步。城市在国家和地区的地位和作用发生了较大变化，这主要表现为清代城市已成为区域乃至国家的政治、经济和文化中心，对整个社会经济的发展起着巨大的推动作用。清代也是中国由农业时代向工业时代过渡的重要历史转折时期。鸦片战争以后，中国的社会经济发生了重大的变化，中国被迫开放对外贸易口岸，外国资本家开始通过开埠城市大量向中国倾销商品和输入资本，同时西方的近代工业、交通工具、科学技术等也引入中国，中国的民族资本主义也在部分沿海沿江城市兴起并发展，由此促进了中国城市的发展和现代化转型，城市在社会经济发展中的地位和作用不断提高。1840年以来，中国的经济发展、文化演进乃至国家由农业时代

向工业时代的转型都开始取决于城市的发展与变革。可以说，清代城市已朝掌握国家、民族的命运的方向发展，城市从数千年来的农村束缚中脱离出来，以独立的面貌在国家的经济、社会生活中发挥着前所未有的历史作用，并进一步发展成为集政治中心、经济中心、文化中心等于一体的多功能中心，从而也突破了自然经济状态下的角色定位而成为中国现代性因素的成长地与推进现代化的中心。由于清代城市在社会经济发展中的重要地位和作用，因而研究清代城市的发展变迁对于我们全面、深入地了解 and 把握清代历史发展的脉搏具有至关重要的作用，是清史研究中不可分割的重要内容。

《清史·城市志》的设立和编纂，对于推动城市史研究将起到重要的作用，尤其是对于承担此项目的四川大学城市研究所的推动作用十分巨大。四川大学城市研究所将培养博士生和硕士生与《清史·城市志》编纂相结合，全面展开清代城市研究，近年来，在单体城市、区域城市和城市的多个层面研究方面都已经取得了较为突出的研究成果。一是系统地对清代各主要省区城市进行研究，二是对清代主要单体城市进行深入研究，三是对清代城市的各个层面、各个领域，如城市政治、行政、控制和管理、城市工业、商业、贸易、金融、文化、教育、文学艺术、民风民俗进行研究，由此起到总结规律、引领研究、带动发展的作用。可以预计，清代城市史研究领域将会涌现出一批新人和出版一批有影响的研究成果。

三 历史与现实的交汇点：城市史研究的新趋势

自 20 世纪 80 年代以来，中国城市史研究取得了长足的进步，并呈现将城市历史研究与现代城市发展研究相结合的新趋势。

当代中国城市，特别是中等以上的城市，绝大部分都具有悠久历

史，都是在近代城市的基础上发展演变而来，与近代以来城市政治、经济、军事、文化等各个领域的发展变化息息相关。研究中国城市历史，特别是研究近代城市史，有助于揭示近代以来中国城市的特征、规律，对于我们今天认识和推动城市现代化和城市化进程有着重要的意义，可以为当代城市的发展提供战略思路、深层次的文化内涵和坚实的发展基础，起到启迪思想、激发灵感、挖掘和利用潜在文化力的作用。因此，加强城市史研究不仅是学术问题，而且已成为时代的迫切要求。

改革开放以来，中国经济取得持续的高速发展，工业化、现代化、城市化进入快速发展期。大量农村人口向城市转移，农业生产方式向工业生产方式转变，农业文明向城市文明转变，是一种不可避免的趋势。随着城市化的发展，城市规模不断扩大，城市数量不断增加，城市基础设施包括道路、水电、通信、住宅等基础建设在内的城市外观的改造或更新加速进行，城市也面临若干新的问题，即一般所称的城市病。如何解决城市病，如何实现城市的跨越式发展，已经困扰着城市管理者。随着经济全球化的加剧，世界城市正在趋同化，以西方城市发展为参照系，照搬西方城市发展的思路，正在左右着相当一部分专家学者和城市管理者的思维。中国是一个农业大国，也是一个人口大国，人均资源相对不足，中国的国情与西方先进工业国之间的差异相当明显，中国城市如何根据国情，走出一条符合国情的中国式发展道路，这是当今中国城市亟待解决的一个重大课题。城市就是一部“活的历史”，它联系着历史与现实、过去和未来。城市史研究就是要透过城市的历史去观照现实与未来。

将城市历史研究与现实城市发展研究相结合目前已经成为一种新的趋势，并开始受到专家学者和政府相关部门的高度重视。21世纪以来，中国城市处于新的十字口，何去何从？城市如何重新进行战

略，以适应全球化竞争的需要？城市如何形成特色和增强核心竞争力？这些都与城市史研究有着直接和间接的联系。

（一）城市史研究可以为城市发展战略的制定提供思路和可靠的现实与历史依据，使决策更实际、更科学；同时，还为后人研究这一时期的历史提供有价值的资料。

被称为东方明珠的上海在改革开放以后的一段时期，其发展明显落后于珠三角的主要城市。80年代中后期，上海政府官员和专家学者都感到巨大的压力，他们提出重振上海雄风的口号。而如何重振上海雄风，如何对上海重新进行战略定位，上海的历史学家在研究上海城市发展史后发挥了重要作用，他们通过对近代以来上海城市发展的深入研究，提出了一系列新的发展思路，如改变城市功能，退二进三，疏解传统制造业，加强发展服务型经济，将上海从全国的工商业中心城市转变为经济中心城市。另外，长江发展战略和浦东的开发等新思路的提出，也与上海历史学界有着直接和间接的关系。从上个世纪80年代以来，上海城市史研究出现研究热，而上海城市史研究与上海经济、政治、文化、社会发展研究的结合也越来越密切。

（二）城市史研究还可以为城市规划和建设提供有益的引导。

中国历史悠久，历史城市众多。然而，中国大多数历史城市的规划和建设存在一些问题。在城市规划和城市建设方面，千城一面，千楼一面的现象非常突出，缺乏个性和美感。城市规划和城市建设存在不重视历史文化遗产和相关研究的情况较为突出，相当部分历史文化名城已经没有自身的历史文化特色。有的城市管理不完善，甚至出现肆意破坏历史遗产的行为，如联合国世界文化遗产委员会对云南丽江古城的黄牌警告就是一例，因为这种破坏可能危害到了丽江城市本身的历史面貌和未来发展，破坏了文化遗产的内涵。

“欲知大道，必先治史。”城市规划是事关城市发展的重大决策，

但与建筑学相比，城市规划学科的特殊性使一个城市的规划往往难以在短时期内取得成效，以分析成败并及时纠正。因此，城市规划者尤其需要来自城市规划与城市发展关系方面的历史实证与研究成果，通过以史为鉴，做出更有利于今后城市发展的决策。人们在创造历史的时候，并不能随心所欲地创造，也并不是在他们自己选定的条件下创造，而是在“直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造”。我们今天面对的绝大多数规划任务，是在现有的城市建设基础上如何进一步改造或发展的问題，因此需要从历史的角度梳理研究城市发展脉络，为今后的城市规划工作提供必要参考。城市史研究是城市规划和城市建设的“根”，是发展文化产业的“魂”，它有利于提升一个有历史基础的城市的知名度，既能符合史实，又对当前的经济发展起指导作用，能为城市树立一个“卓尔不群”的发展精神，激励我们共同建设美好城市。

（三）城市本身就是历史和现实结合的产物，我们在城市发展的过程中不能割裂历史，研究城市史可以对城市历史文化起到传承作用。

历史城市年代久远，文化源远流长。随着历史的发展，人口密度增长，居住空间一再紧缩，从而使中国的城市风格逐渐西化，高楼林立，古韵消失，从而造成文化遗产与城市机制的矛盾，而解决这种矛盾就是城市史研究的价值所在。城市是历史文化流传下来的固体化的文化内涵。

以史为鉴，可以知兴替。古都西安近年来探索出一些新的经验，他们通过对西安城各历史时期的深入研究，提出实施中华文明古都保护工程，推出古城复兴计划，实行“古新分治”。对古城墙内的文物古迹、历史街区与传统民居加大保护力度，不得拆迁；逐渐弱化和分离“古城”的行政、交通、居住等功能，强化其旅游观光、文化交流