

当城市化进程已势不可挡时,文化遗产保护工作却表现出相对滞缓的步调。2009年底结束的“三普”实地文物调查的数据显示,3万件在册文物已经消失,而更大量珍贵的文化资源在被纳入《文物保护法》保护范畴之前就已经被损毁甚至消失。为了遏止这种状况,2009年10月1日,《文物认定管理暂行办法》(以下简称《办法》)出台。国家文物局局长单霁翔表示,《办法》的出台是我国文化遗产法制建设的又一重大成果,必将对我国文化遗产保护事业产生深远的影响。随后,国家文物局又出台了关于贯彻实施《文物认定管理暂行办法》的指导意见。《办法》确实鼓励了公众参与文保事业的热情,让他们进一步行动起来。但从目前的实施效果观察,《办法》包括指导意见还有一些不如人意之处。



哈尔滨日本宪兵道外分部 曾一智 摄

南京古都保护的最后机遇

编者按：南京历史文化名城的保护，特别是历史文化街区老城南的整体保护问题，历经4年的跌宕起伏，在市民的强烈要求、专家的一再呼吁、国家领导人的两次批示下，一直是公众关注的焦点话题之一。幸运的是，南京市老城南终于得以留存。本文是对南京从“文化南京”战略出发，到以“危改”的名义拆迁历史文化街区，以及重新回归“渐进式有机更新的保护方式”艰难过程的反思。详细的梳理和回顾南京的范本，对于历史文化名城、历史文化街区保护都具有借鉴意义。对于南京，当务之急是尽快完善保护规划的实施机制，全面纠正历史街区违规用地的问题，探索旧城保护和民生改善和谐统一的新方法。

当申请热遭遇受理“寒流”

2009年10月1日,《文物认定管理暂行办法》正式施行,全国的文物保护志愿者在《办法》的号召下开始行动,陆续向各地的文物行政部门递交了不可移动文物申请,却遭遇了不同结果。

为了切实提高《办法》的可操作性,国家文物局在指导意见中针对包括认定工作程序等方面的实施细则进行了更多说明。对此,一些基层的文物部门直言,即使出台了指导意见,《办法》依然存在操作上的难度,甚至是缺乏可行性。

为什么社会民众在提交文物认定申请时出现不同遭遇?文物行政部门所言的操作难度究竟是什么?

作为全国首例不可移动文物申请个案的天津王氏族宅一直受到很多人的关注。提交申请后,起初天津文物部门以缺乏标准和操作性为由没有受理,在舆论压力下,他们口头表示对申请已经受理。之后,申请人再未收到任何答复。据天津市某文保志愿者透露,从目前天津已提交的不可移动文物认定申请情况看,属于不涉拆区域的,文物部门会以纳入“三普”来解决文物认定申请,而王氏族宅的申请没有得到及时回复则是因为它在涉拆区域内。

中国古迹遗址保护协会会员曾一智曾向北京市崇文区、宣武区、东城区、西城区分别递交了不可移动文物认定或定级申请书,但被告知,鉴于当前北京市《文物认定管理暂行办法》实施细则尚未出台,

不能回复是否受理。曾一智辗转从北京市文物局政策法规处得知,北京市文物局并没有针对《文物认定管理暂行办法》制定实施细则的计划,而是要制定一个针对文物认定发生争议的裁定办法。曾一智据此再与北京各区文物部门多次沟通,终于得到东城区、宣武区“受理”的回复,但此后便没了下文。北京市文物局于2009年12月1日公布了《北京市文物认定争议裁定暂行管理办法》,于2010年1月1日实施。

令人遗憾的是,曾一智递交的申请书中,有关于东总部胡同60号中国作协大院认定或定级的申请,经东城区文委确认,这座历史建筑在被纳入第三次全国文物普查范围后遭拆除,而这是文物部门也不知情的事。

当社会民众的参与热情遭遇受理“寒流”时,他们言辞间流露出的是惋惜和无奈。

操作难,大家各执一词

针对民众在申请认定中遇到的各种问题,记者采访了有关的文物行政部门。《办法》规定,所有权人或持有人书面要求认定文物的,应当向县级以上地方文物行政部门提供其姓名或者名称、住所、有效身份证件号码或者有效证照号码,以及认定对象的来源说明。县级以上地方文物行政部门应当做出决定并予以答复。

文物认定与定级的工作特质要求从业人员如果不具备相应的专业知识,无法胜任这样的工作。但是受客观条件所限,

在我国经济相对滞后的偏远地区有一些县级行政区没有专门的文物行政部门,或者有的地区虽有部门设置,但是仅有的工作人员却是身兼数职,这就出现了文物行政部门机构与人员配置不健全的问题。另外,当前我国正在推行文化体制改革,一些文物行政部门的工作人员是在部门和人员调整后初涉这个领域,从而形成了工作人员专业水平良莠不齐的局面。尤其是当《办法》将民间收藏的认定和定级纳入了文物部门的职责范围,就更增加了文物部门的工作难度。众所周知,民间收藏不仅数目众多而且种类庞杂,在仿制文物泛滥的今天,通过技术手段检测出的数据不能完全作为判断真假的标准,其中还需要鉴识人员凭借长期积累的经验做出判断。

在城市中有这样一群人,他们多年游走于街巷间,寻访那些正在遭受损毁的老建筑,为濒危的老建筑担忧并为保护它们奔走呼吁,然而他们的努力却常常碰壁,《办法》的出台赋予了这些文化遗产保护志愿者们合法参与的权利。但是在文物部门受理的申请中,我们也不能排除这样的质疑,有一部分人并非出于保护真心。正如电视上热播的各种鉴宝节目,广受追捧的原因之一在于通过专家为“宝物”估价的形式诠释藏品价值,这就刺激了更多人愿意把个人收藏拿出来鉴定。同样,在《办法》施行后,我们不能排除有些人是为了了解个人藏品的价值向文物部门提出认定和定级申请的可能。

鉴于文物行政部门从业人员数量有限性和专业水平的差异性,《办法》规定,允许县级以上地方文物行政部门可以委托或设置专门机构开展认定文物的具体工作。然而这样的条款并没有让文物行政部门轻松多少,因为随后的指导意见强调文物认定是县级以上地方文物行政部门履行职能的行政行为。根据有关规定,国家行政机关在职责范围内办理公务,除国家法律、法规另有规定外,不许收费。这就意味着,文物行政部门一边接待热情参与的民众,一边承担着文物认定工作的各种费用。

综合了人才、技术和费用的“三难”因素,一些地方文物行政部门终于说出了《办法》操作难的问题。

而针对文物认定涉及到的费用问题,有文保志愿者表示,她无偿提供的文物资源线索,是她历经多年自费调查的结果,

而地方文物行政部门却以成本为由推诿,令人伤心。

健全文保法制从这里开始

从2005年起,国家文物局就将文物认定管理办法作为工作重点列入立法规划,其间多次听取基层文物部门和专家的意见。其实《办法》的初衷是希望突出公众的参与性,使正在遭受破坏和流失的文化资源得到及时有效的保护,这已经在实施过程中收到了一些良好效果。

黑龙江的文化遗产保护志愿者团队向哈尔滨市文物管理站陆续递交的11份不可移动文物认定和定级申请在当天即被受理。如今,哈尔滨市文物管理站已经将申请的历史建筑认定为不可移动文物,同时还向其上级单位哈尔滨市文化局递交报告。哈尔滨市文化局已经将报告形成文件转交哈尔滨市城乡规划局,建议在制定规划时,落实对这些不可移动文物的保护,其中也有在涉拆区域中的。

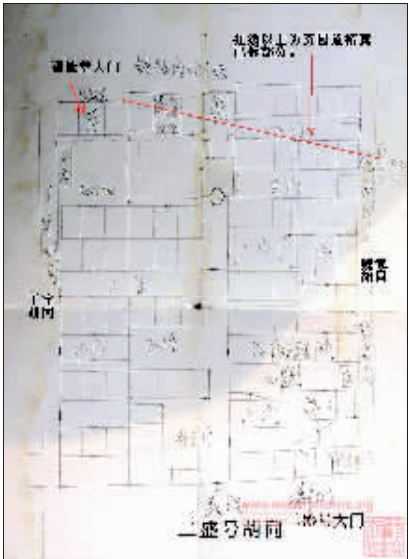
在南京,遭遇拆除危机的南捕厅109处传统民居的不可移动文物认定申请提交后,得到分管城建的市领导指示,最终采取“边普查边保护,边论证边公布”的方式,严禁继续拆除。

由不同地区接收申请后的不同处理方式来看,一个地区文化遗产保护工作发展态势与当地政府决策密切相关,地方政策以支持文物保护为基调时,文物部门的工作相对就能够比较顺利地开展。其实,各地文物行政部门在许多文化遗产保护事件中时常表现出心有余而力不足的无奈。

在2009年年底的全国文物局长工作会议上,代表们对完善《办法》规程提出了各自的建议。来自浙江、福建、北京的代表说,可以建立一个完善的文物鉴定机构,作为独立于申请认定方与文物行政部门之外的第三方,而文物行政部门则负责对其认定结果进行审批。目前有的地区已经对相关的认定工作进行了层级明晰的划分,由各区县负责对申请进行登记,具体认定工作由文物行政部门委托具有相关资质的机构进行,省、市级文物行政部门负责最后的裁定工作。山西、河北、黑龙江的代表认为,《办法》实施后,文物行政部门感觉到未来工作中的压力,所以提倡加大专业技能的培训。

尽管目前《办法》仍然存在一些操作

难度,但乐观地看,《办法》第一次正面地认可文化遗产保护事业中的公民力量。民众热情已经被释放,但谁来保护公民参与文保的权利?我们期待,这是一个美好的开始。



王家大院布局手绘图



滨州铁路大桥 曾一智 摄



天津王家大院局部 穆森 摄



北京宣南保安寺街7号关中会馆 曾一智 摄

姚远

蒋赞初、梁白泉、谢辰生、徐莘芳、阮仪三等21位文化界、文物界、建筑界知名专家学者,2009年8月底联名致信南京市政府,建议通过加强整体保护,全面彰显南京世界级古都的价值。2009年底,遭遇拆除危机的南捕厅109处传统民居得到分管城建的市领导指示,严禁继续拆除。南京——这座文化价值丰富而又濒危的古都,能否坚持“文化南京”的发展战略?能否坚持科学的护城方略,从而抓住古都保护的最后机遇?

世界遗产城市的目标

这份《关于整体保护世界级古都南京的建议》提出,南京作为世界级古都,如果妥善保护整治,尚具有成为世界遗产城市的潜在价值。值得关注的是,中国专家们的分析和多年美国规划协会(APA)的研究报告不谋而合。

专家们认为,经过多年的旧城改造,特别是“推平头”式的房地产开发,古都的完整性和文化价值受到了严重损坏。但是,“亡羊补牢,犹为未晚”。因为南京老城残存、濒危的历史地区,叠加了六朝、隋唐、明、民国的四重都城规划,体现了“龙蟠虎踞”“山水城林”的城市营造理念,依然保存了金陵的精华,代表了古都的特点,应予精心保护,“不能失去历史的最后一次机遇”。

建议书分析,南京老城符合世界文化遗产的六大标准:一、它表现了中华文明几千年都城规划的伟大智慧和传统脉络。二、它对传统东亚城市规划体系产生过深远的国际性影响。三、它能为早已消逝的南朝文明提供独一无二的历史佐证。四、它体

现了中国城市格局、城市形态以及相关的建筑演进的若干重大历史阶段。五、它集中代表了中国南方都城的文化。六、它同中国的传统、思想、宗教和文学艺术有极其密切的联系。

2003年,APA全国政策主任、注册规划师苏解放(Jeffrey Soule)和APA高级顾问柳元完成的《中国和世界著名历史城市比较研究》也发现,南京是国内最具申报世界遗产城市潜力的中国都会城市之一。

尽管21位专家的建议和这份研究的表述方式有所不同,但是双方一致认为,南京同时拥有“城墙和街巷体系”和“叠加多重都城规划”这两大难得的世界遗产要素。中国其他古都在历史变迁中,或是失去了城墙,或是失去了街巷体系,南京却幸运地同时拥有这两者。

2003年10月,中共南京市委高度认可APA的研究报告,并在全市文化工作座谈会上,提出按照“文化南京”战略,把南京建设成为世界历史文化名城的目标。会上提出,“古都”与“文化”交融是南京最大的特色,“南京要成为一座在国际上有影响的城市,光靠GDP是不够的,必须在全面发展的基础上创特色。这其中最有条件,也是最希望的是在弘扬历史文化上首先突破”。次年,南京市在首届世界历史文化名城博览会上正式宣布,争取向联合国教科文组织申报“世界遗产城市”。

按照“文化南京”战略,南京整治了石头城、小桃园段明城墙和外秦淮河,并由APA推荐美国规划大师格罗弗·L·莫顿教授采用“ZONING”(分区规划)的理念,制定了门西历史街区的保护规划。如果这一

思路得以坚持,南京的古都保护将会朝着世界遗产城市迈出一大步。

坚持科学的护城方略

新世纪之初,南京曾前瞻性地提出“保老城、建新城”和“老城做减法、新区做加法”的发展思路,目标是使现代化建设和古都保护在空间上各得其所。保护古都特征这一价值观在南京得到了普遍认同,也在市委、市政府既定的护城方略中得以体现。

2002年8月,南京在全市文化工作会议上启动“文化南京”战略。同年,南京市修编《历史文化名城保护规划》,划定南捕厅传统民居、城南传统民居等10片历史文化保护区,规划要求“保护整体风貌,保护构成历史风貌的各个因素”,“采取逐步整治的做法,切忌大拆大建”。

2003年,南京市完成《老城保护与更新规划》,要求对城市、建筑物与其自然景观作为一个整体加以保护。这份于2004年获得建设部优秀规划设计一等奖的规划,划出安品街、内秦淮、南捕厅等56片历史文化保护区,要求“根据历史文化保护区的控制性详细规划要求,整体保护街巷格局、尺度、绿化以及街巷两侧建筑界面”。

这些文件和规划,为南京历史文化名城建立起科学的护城方略,也是对《国务院关于南京市城市总体规划的批复》(国函[1995]8号)的全面落实。《批复》认为,“南京是国家历史文化名城,城市的规划、建设和发展,要继承和发扬山、水、城、林相互交融的特色,保护好文物古迹、历史街区及其环境和自然景观。要采取有效措施,完善和

落实《总体规划》确定的13片环境风貌保护区和12片重要历史文物保护地段的各项保护规定。”

如果这些科学的护城方略得以执行,城市历史和文化的完整性就不会在此后不久遭到破坏。这不得不说是历史的遗憾。

完善保护的实施机制

2008年年初,南京市举行历史文化名城保护规划专家咨询会,周干峙、吴良镛、谢辰生等多位专家和国家文物局局长单霁翔对新《总体规划》及《历史文化名城保护规划》予以高度评价。专家们认可的这份规划,其划定的保护规划地段是依据新世纪的两份保护规划而进行的完善。

然而,到了2009年《总体规划》的修编过程中,既定的护城方略遭遇前所未有的挑战。公示的新《总体规划》的历史文化街区与2008年咨询会上向专家们展示的保护地段相比,保护范围大相径庭,将《老城保护与更新规划》划定的56片“历史文化保护区”(即“历史文化街区”)中的48片,予以降格或撤销。

笔者认为,2009年8月17日以来,《总体规划》稿虽采纳民意,确定了“应采用渐进式的有机更新方式,不得大拆大建”和“鼓励居民按保护规划实施自我保护更新”的原则,但仍需根据《历史文化名城名镇名村保护条例》的要求,做进一步修改、补充,以建立起符合世界级古都身份的保护体系。当务之急是尽快完善保护规划的实施机制。

首先,应当全面纠正在历史街区违规

用地的问題,避免关于居民“自我保护”和历史街区“活态保护”的原则沦为一张空文。目前,在已被出让的仓巷等地块之外,南捕厅、门东、门西、三山街历史街区的有关地块已被划拨给有关开发公司,这些地段建设用地规划许可证的“土地使用性质”一栏均明确记载为一类居住、商业、办公、娱乐、金融、酒店、酒店式公寓等。对这些典型的经营性用地的擅自划拨,不仅同法律存在冲突,也造成了对公民财产权的侵犯。对此,21位专家提出:“不再继续采用以国有或私营开发公司为主体的商业开发,已立项的‘危改’‘开发’专案一律撤销。”

其次,应当探索旧城保护和民生改善和谐统一的新方法。近年来,北京市依据《总体规划》修编中确立的正确原则,按照“修缮、改善、疏散”的方针,进行渐进式保护更新的探索。扬州市提出“我们的家园我们建”,怀着“对历史敬畏、对文化崇敬、对先人感恩”的态度,实施历史街区的整治,根据“去留自愿”的原则,鼓励居民自我修缮改造古民居。这些经验都很值得借鉴。

总之,坚持“文化南京”战略和建设“世界遗产城市”的目标,是符合南京实际的正确选择。根据公益性优先的原则,以政府为主导,以居民为主体,实现古城的整体保护和民生的改善,符合中共十七大报告提出的“重视物质和非物质文化遗产保护”“弘扬中华文化,建设中华民族共有精神家园”“扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义”等精神。笔者期待,这些精神都能在南京文化遗产保护和人居环境改善“双赢”的实践中得以落实。