

两部门发文推进国家历史文化名城保护专项评估工作

敲警钟：评估不达标可撤销名城称号

■中国城市报记者 张亚欣

国家历史名城保护再加一道监督严令。

日前,住房和城乡建设部、国家文物局印发《关于加强国家历史文化名城保护专项评估工作的通知》(下称《通知》),要求全面准确评估历史文化名城保护工作情况、保护对象的保护状况,及时发现和解决历史文化遗产屡遭破坏、拆除等突出问题,切实提高名城保护能力和水平。

《通知》还以附件形式发布了《国家历史文化名城保护不力处理标准(试行)》,针对不同情形,分为“可进行通报批评”“可列入濒危名单”“可撤销其名城称号”三类。这意味着,对国家历史文化名城保护不力的情况有了明确的处理标准。

《通知》公布的系列规定以及处理标准究竟对保护国家历史文化名城有何实质性帮助?城市更新的大趋势下又该如何延续城市历史文化风貌?

定期评估确有必要

中华上下五千年的历史进程中,孕育出不少因深厚文化底蕴和特殊历史地位而青史留名的城市。这些城市,有的曾是王朝都城,有的曾是当时的政治、经济重镇,有的曾是重大历史事件的发生地;有的因为拥有珍贵的文物遗迹而享有盛名,有的则因为出产精美的工艺品而著称于世……这些城市的留存,为当代人回顾中国历史打开了一个窗口。

1982年,为了保护那些曾经是古代政治、经济、文化中心,或是近代革命运动、重大历史事件发生地的重要城市及其文物古迹免受破坏,“历史文化名城”的概念被正式提出。此后,为了保护国家历史文化名城,国家先后通过《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国城乡规划法》确立了历史文化名城、名镇、名村保护制度,并明确规定由国务院制定保护办法。2005年,《历史文化名城保护规划规范》施行,确定了对历史文化名城的保护原则、措施、内容和重点;2008年,《历史文化名城名镇名村保护条例》施行,规范了我国历史文化名城、名镇、名村的申报与批准。截至2021年11月7



除了国家层面,针对历史文化名城保护,多地也出台了具体政策。例如北京市发布实施了《北京历史文化名城保护条例》,提出将为保护北京老城风貌提供法治保障,维护历史文化遗产的真实性、历史风貌的完整性、社会生活的延续性、城市功能的多样性。图为位于北京市东四十条22号的明清皇家粮仓遗址——南新仓。

中新社发 胡庆明摄

日,国务院已将138座城市列为国家历史文化名城。

然而,仍有不少国内知名历史文化名城因保护不力而被公开点名。2019年3月,住房和城乡建设部、国家文物局发布通报称,经过评估检查,发现山东省聊城市在古城内大规模拆建并进行房地产开发;山西省大同市在古城内拆真建假;河南省洛阳市在历史文化街区违反规划大拆大建;陕西省韩城市在古城内成片拆建、破坏山水环境;黑龙江省哈尔滨市搬空历史文化街区居民后,街区长期空置。因此,对上述5个城市因保护工作不力致历史文化名城遭到严重破坏的情况予以通报批评。

业内专家分析认为,这在一定程度上证明,国家历史文化名城定期评估确实十分有必要。因此,此次《通知》要求,自2022年开始,各名城每年应开展一次自评工作,对历史文化保护工作进行总结,形成数据翔实、直面问题的年度自评报告,并附相关证明材料。

评估不达标后果严重

值得注意的是,《通知》以附件形式发布了《国家历史文化名城保护不力处理标准(试行)》,针对多种历史文化名城保护不力的情况列举了相应处理情形。例如,发

生重大文物违法行为、重大文物安全事故,或者对文物违法问题和安全事故隐瞒不报、迟报谎报、查处不力的,可进行通报批评;违法违规撤销、损坏或者擅自迁移、拆除不可移动文物、历史建筑,造成恶劣社会影响、群众反映强烈等的,可列入濒危名单;列入濒危名单后没有按期限要求进行整改,或整改后仍达不到预期效果,且拒绝继续整改的,可撤销其国家历史文化名城称号。

“《通知》一方面让国家历史文化名城保护不力有了明确的处理标准;另一方面,也足以看出国家对历史文化名城保护不力相关行为的整改决心。”闻旅CEO周海涛告诉记者,此次《通知》附件的处理标准分为三档,最严重的后果是被撤销国家历史文化名城的称号,这对于当地而言,影响重大。

“撤销国家历史文化名城称号,对当地政府执政能力评估、历史文化相关产业发展等方面都将带来灾难性的影响。”四川天府健康产业研究院首席专家孟立联在接受中国城市报记者采访时称,地方政府守土有责,自当按照法律法规及政策的有关规定来保护祖宗留下的宝贵遗产。处理标准的明确,将为地方保护自身历史文化提供规范,亦将为地方政府保护历史文化遗产提供遵循依据。

江苏理工学院旅游产业创新中心负责人王聪在接受中国城市报记者采访时表示,保护这些城市的历史文化资源,使其在科技进步时代下仍能保持历史个性及风貌,并能被富有创造性地传给一代代人,是我们不可推卸的历史责任。“相关城市倘若由于保护不力甚至破坏历史文化遗产而被撤销名城称号,在对城市整体形象造成负面影响的同时,也严重导致城市历史文化厚重感的消失。缺少历史文化的积淀,城市发展将失去灵魂。”王聪说。

平衡城市更新与历史文化名城保护的关系

城市承载了人们的生活,而历史塑造了城市的灵魂。正是长久积累下来的历史文化底蕴,赋予了城市独特的印记。

不少能完整展现中华民族悠久灿烂文化的古城,在历尽沧桑、经过无数次自然和人为因素的破坏后,濒临湮没的危险。随着新城崛起、旧城老去,城市更新逐渐成为城市发展的必然趋势之一。有专家表示,简单来说,城市更新的目的是对城市中某一衰落区域进行拆迁、改造、投资和建设,以全新的城市功能替换功能性衰败的物质空间,使之重新发展和繁荣。

事实上,城市更新和保护国家历史文化名城并不冲突,

但如何做好二者平衡是问题的关键。孟立联认为,历史文化为城市更新注入了新动力,而城市更新为历史文化保护提供了新方向。体现城市内涵应当成为城市更新的基本原则,而历史文化恰恰就是城市内涵的重要内容和体现。城市更新与历史文化保护的统一就是赓续发展。

“首先,要增强保护意识和手段;其次,在更新过程中,要仔细论证,做好规划,十分重视名城的独特个性和风貌不被破坏;再次,充分发挥现代科技在保护中的重要作用;最后,更新与保护要关注地域的差异。”在王聪看来,由于自然环境、历史条件的差异,我国历史文化名城经济和社会发展水平很不平衡。一般而言,长江流域和沿海地带城市的经济、社会发展水平较高,黄河流域和内地边远地区发展水平较低,不少城市位于贫困地区,城市保护与发展任务甚为严峻。

值得一提的是,为防止因大拆大建而破坏历史文化名城,去年8月,住房和城乡建设部办公厅发布了《关于在城市更新改造中切实加强历史文化保护坚决制止破坏行为的通知》。全国多地对此积极响应,不断创新历史文化名城保护利用机制。例如,北京市发布了《北京历史文化名城保护条例》,对北京历史文化名城保护到底“保什么”“谁来保”“怎么保”“怎么用”给出了更明确的答案,并提出要设立北京历史文化名城保护委员会,拟实施保护名录制度,将符合标准的保护对象纳入保护名录,任何单位和个人都可申报、推荐保护对象。此外,北京还拟创设预先保护制度,经核实初步确认具有保护价值的,确定为预先保护对象,任何单位和个人不得损坏、擅自迁移、拆除预先保护对象。

此外,中国城市报记者注意到,一些城市还通过建立市级协调机制、厘清部门职责权限、细化落实基层保护责任等方式,不断加强国家历史文化名城保护利用机制的创新创建。以湖南省长沙市为例,在新一轮机构改革中,其率先在全国成立长沙市城市人居环境局,全面整合城市有机更新、棚户区 and 城中村改造、历史文化名城保护、城市体检等职能职责,统筹协调历史文化保护、人居环境提升和可持续发展。