

南宁历史建筑保护工作存在问题与对策研究

□ 刘晓丽

[摘要] 南宁市历史文化主要以近代发展史为重要展示载体，历史建筑也以近代、现代建筑为主。在对南宁历史建筑保护工作进行研究时，发现南宁关于历史建筑在保护机制、保护法规、资金投入等方面还存在一些亟待解决的问题和困难。为此，本文结合以上现实问题对南宁历史建筑保护工作提出了几点解决对策。

[关键词] 历史建筑；存在问题；对策；南宁

[文献标识码] B [中图分类号] TU-87 [文章编号] 1672-7045 (2020) 6-072-03

1 前言

根据《历史文化名城名镇名村保护条例》，历史建筑是指经市、县人民政府确定公布具有一定保护价值，反映历史风貌和地方特色，未公布为文物保护单位，也未登记为不可移动文物的建筑物、构筑物。历史建筑是城市历史文化不可或缺的一部分，透过各具历史文化价值的建筑本体使大家了解城市历史文化变化的轨迹^[1]。

南宁历史建筑保护工作开展相对较晚，从2013年起开展历史建筑普查、认定工作，并以委托设计单位编制专项规划的方式来认定。该专项规划通过深入收集和挖掘南宁市城区范围内具有历史保存价值的建筑点或建筑群，逐一进行调查评估并经专家、部门多次审定后，遴选出南宁市50多处历史建筑群，最终形成了南宁市第一批历史建筑保护名录。此次认定的历史建筑类型较为丰富，涵盖了传统民居、坛庙祠堂、现代住宅、近现代公建、工农业建筑、景观建筑或构筑物6种建筑类型^[2]。总体上，南宁的历史建筑以近代、现代风格为主，大多分布在老城区中心街道、学校内、旧厂区内以及城郊的村落里。随着历史建筑相关工作的不断深入，大家对历史建筑保护工作体系才逐渐得以了解。

2 历史建筑保护工作开展情况

南宁历史建筑保护工作暂还处于“重早期普查认定、轻后期保护”阶段。近几年，南宁对历史建筑的普查和保护已形成了一定范围的社会共识，责任部门也逐步将其纳入重点工作范畴。目前，关于历史建筑的保护

工作现状情况可从以下两个方面了解。

2.1 历史建筑保护工作进展情况

通过2016年批复的专项规划，南宁对历史建筑的概念进一步做出了界定，并为每一处入选历史建筑制作图则。图则包括建筑位置、建筑年代、历史文化价值评估等内容，还明确历史建筑保护和利用的目标、原则及每一处历史建筑或建筑群的保护范围、保护重点、保护要求、保护措施、建设控制地带等内容^[2]。

南宁第一批历史建筑保护名录清单认定后，原规划主管部门于2017年开展第一批历史建筑的测绘、挂牌、建档等后续保护工作。经了解，目前南宁第一批历史建筑的挂牌方案设计、牌匾制作均已完成，准备进入挂牌阶段；测绘、建档已完成阶段性成果。但据测绘部门反馈，在测绘普查过程中发现个别历史建筑业主不配合的情况，更有个别历史建筑被拆毁的现象。同时，为进一步做好南宁市历史建筑普查、挖掘与保护工作，又于2019年开展南宁第二批历史建筑的普查、调研、论证工作。目前，南宁第二批历史建筑保护名录已完成初步认定工作。

2.2 历史建筑保护牵头部门变换情况

根据政府2012年下发的《关于南宁申报国家历史文化名城实施方案》要求，历史建筑的认定工作由原规划主管部门牵头负责，由于2019年初的机构改革，原规划和国土部门组建成自然资源局，职权归自然资源系统管理。而历史建筑管理工作历来由住房城乡建设部门负责，因此，为理顺管理职权管理，历史建筑的牵头部

门逐渐转由住房城乡建设部门负责。在这个过渡时期，两个相关部门就历史建筑的保护管理工作进行了多次的交流和商讨，为下一步历史建筑的保护管理奠定了一定的工作基础。

3 历史建筑保护工作存在问题

尽管南宁在历史建筑保护方面做了一些工作，但是通过对比区外其他城市的经验做法，不难发现南宁市的历史建筑保护工作相对滞后，主要体现在保护意识不足、保护机制尚未形成、地方保护法规相对空白、尚未安排足够的财政资金支持等方面。

3.1 历史建筑的保护意识不足

历史建筑这个概念较新，大众对历史建筑的认识存在一个由浅到深的过程。由于第一批历史建筑尚未完成挂牌工作，且因宣传、科普工作的有限性、局部性，普通民众对历史建筑概念和保护要求更是知之甚少，社会对历史建筑的保护意识比较滞后。其中，一些历史建筑的业主没有认识到历史文化遗产保护的重要意义，对其所持有的历史建筑保护主动性、积极性不高，更有个别业主排斥将其纳入第一批历史建筑名录中。因此，在历史建筑即将挂牌之际，发现个别历史建筑已被随意改造或破坏原有的建筑风貌，如蒲庙和平三街16号外立面被改造为现代风格。甚至还有一些历史建筑已被人为拆毁或者自然湮灭，如智和村三队古建筑群基本被拆毁，经核实该建筑群15栋建筑中仅剩2栋；桥吞石拱桥被洪水淹没。

3.2 历史建筑的保护机制尚未建立

目前，南宁市历史建筑的保护机制还未建立。按照政府相关文件要求，仅对历史建筑的普查、论证、认定等前期工作进行分工安排，但对历史建筑认定后的保护和管理工作却未明确。历史建筑由原规划主管部门负责认定，但原规划主管部门并没有相关职权进行后续管理。实际上，历史建筑的相关政策与机制都是缺失的，特别是涉及对历史建筑的管理责任主体、保护模式、保护修缮与控制要求等制度。因此，给历史建筑的保护与利用工作带来了一定困难。

3.3 历史建筑的法律法规相对空白

南宁还没有专门对历史建筑制定地方法规条例，据考证，仅在2013年南宁市通过人大立法的《南宁市历史街区保护管理条例》提及。该条例明确了历史街区内的历史建筑保护原则和资金补贴等内容，具体内容为：“第二十条 历史街区核心保护范围内的历史建筑，

应当保持原有的高度、体量、外观形象及色彩等。”

“第二十六条 历史建筑保护责任人按照保护规划要求对历史建筑进行维护修缮的，市、县（区）人民政府应当从专项资金给予补贴。”^[3]但是，不难看出该条例的不适用性。因为，纳入第一批历史建筑大多分布在历史街区范围之外，这部分的历史建筑能否参考上述管理条例管理，从法理上应有不同的解释，这也造成法律依据的参考不可确定性。

3.4 历史建筑的专项资金尚未到位

历史建筑认定后需要进行妥善的保护和利用，如对历史建筑的后期修缮维护都应有严格的要求和规定。目前历史建筑保护专项资金尚没有安排，也没有纳入新一年的财政预算计划中。参看区外其他城市，大多历史建筑安排了专项资金；另外，参考南宁比历史建筑高一层保护等级的文物或文物点，同样安排了一定的专项资金保护。因此，为了历史建筑的保护管理，必然要建立专项保护资金形成良好的保护运转机制。诚然，南宁历史建筑也不会例外。历史建筑大多是老建筑，为能长期保护好历史建筑，必然要投入专项资金进行维护与支持，但由于历史建筑的职权主体、保护机制、相关法律法规的滞后，历史建筑的专项保护资金迟迟未能到位。这样，导致南宁历史建筑的保护缺乏强有力的资金保障，也给相关责任部门带来管理的困境。

4 历史建筑保护对策

通过仔细分析南宁历史建筑保护工作中存在的一些问题，结合南宁市历史建筑保护情况和实际保护管理情况，本文就如何做好历史建筑的保护与管理工作有针对性提出了几点建议与意见。

4.1 提高保护共识，加强历史建筑的科普与宣传

从国家、自治区多次下发关于历史建筑的认定文件就能说明历史建筑保护工作的重要性，历史建筑的保护工作做得好不好直接反映了一个城市对文化“软实力”的重视程度够不够。之前南宁对历史建筑保护仅由单个部门来推动难以形成保护合力。据调查，大众更是容易把历史建筑与文物保护单位、登记不可移动文物混为一谈。这说明加强科普和宣传历史建筑刻不容缓，应多部门联动、多渠道宣传，为扩大保护历史建筑做好基础工作。因此，应从社会各界加强对历史建筑的科普，充分利用多媒体等新方式对历史建筑进行宣传，让全社会认识到保护历史建筑的重要意义和紧迫性，提高全社会的

保护共识，方能真正达到合理保护与利用的目标。

4.2 落实责任主体，明确历史建筑保护管理模式

历史建筑保护工作的长期性决定了需要稳定的制度和人员来维系后期管理。此前由原规划部门负责认定、挂牌、测绘、建档等相关工作，但由于其职能性质，无法配置专门人员组织巡查管理等工作，对后期历史建筑的保护难以形成常态化的管理机制。这两年已出现了个别认定历史建筑在短期内被拆毁的现象。现历史建筑的牵头部门改由住房城乡建设部门负责，同样也面临着该问题。因此，为更好制定合适南宁的历史建筑保护管理模式，通过借鉴国内多个城市的成功经验做法，如参考广州的做法，则可由市人民政府落实历史建筑保护责任主体，确立以住房城乡建设局为监督部门，以城区人民政府为属地责任主体，街道、镇政府为日常巡查、现场保护主体的文化遗产保护联动模式^[4]。同时，积极调动建筑业主保护的能动性，与其签署承诺保护意见书等制度。

4.3 完善相关法规，制定历史建筑保护配套政策

应加快完善历史文化保护遗产的配套政策和法规，成立历史文化街区与历史建筑保护修缮专项资金。具体做法可重新对《南宁市历史街区保护管理条例》进行修改完善，宜修订为《南宁市历史文化街区和历史建筑保护管理条例》，新修订的条例进一步将保护对象范围扩大，明确历史建筑的保护地位。新条例中应补充细化历史建筑保护的配套政策和法规，明确相关体制制度、资金来源、各单位职责等内容，通过立法来确定保护机制；同时，应考虑制定历史建筑修缮技术层面的相关规定，如制定历史建筑修缮设计方案，并明确具有资质专业的设计与施工单位实施保护修缮工程等相关规定。

4.4 成立专项资金，探索历史建筑保护利用方式

历史建筑是不可复制的历史文化资源，政府对其进

行认定后，应该及时拟定专项资金进行保护。历史建筑保护管理是一项长远的工作，无论是后期日常巡查等保护管理工作需要的财政经费支撑，还是历史建筑进行必要的维修均需要足够的资金支持。纵览其他先进城市，确定历史建筑后立即将其纳入财政预算计划中，为其制定专项资金进行保护管理。南宁可将历史建筑和历史文化街区作为一块专项，成立历史文化街区与历史建筑保护修缮专项资金。为了减轻政府财政负担，还可探索多样化历史建筑的资金筹措方式，采用民间资金捐助、企业定向支持，或者将历史建筑进行适度的开发利用，吸引有财力的企业或商家对历史建筑进行保护修缮后合理利用，把历史建筑打造成为城市的一张新名片。

5 结语

历史建筑承载着不可再生的历史信息和宝贵的文化资源，是历史传承的重要载体，也是特色城市的重要本底。南宁的历史建筑保护工作正处于摸索阶段，很多问题会陆续凸显，需要政府、社会、建筑业主多方的共同努力才能真正保护好城市的历史建筑。还应进一步加强宣传保护历史文化遗产的重要性，提高公众的保护意识，主动参与保护工作，形成全社会浓厚的保护氛围。同时，政府应加快在历史建筑的保护机制、相关法规以及资金投入等方面的工作步伐，形成“有策可循、有法可依、有资可投”的良性保护机制，早日为南宁市历史建筑的保护创造出可持续的工作局面。

[参考文献]

- [1]历史文化名城名镇名村保护条例(国务院令524号)[Z].2008.
- [2]南宁市历史建筑保护总体规划[Z].2016.
- [3]南宁市历史街区保护管理条例[Z].2013.
- [4]广州市历史建筑和历史风貌区保护办法[Z].2013.

[作者简介]

刘晓丽，硕士，南宁市规划服务中心高级工程师。