

# 保护未定级不可移动文物 镇海探索： 能否破解全国性难题



记者 崔小明

未定级不可移动文物“游离”在各级文保单位(点)之外,他们没有法定身份,却是我国文化遗产的重要组成部分。近年来,因为缺少保护依据,在城市化进程中大量未定级不可移动文物受到损害或消失。如何保护这些文保单位(点)的“后备军”?成了全国各地文物保护工作者的一道难题。不久前,在今年文化和自然遗产日召开的有关会议上,镇海区探索未定级不可移动文物保护的做法引起广泛关注。

## 每年上万处遭到破坏或消失

据我市有关文保专家介绍,国务院在2007年至2011年,开展了第三次全国文物普查。根据国家文物部门发布的普查数据,截至2011年年底,全国共登记不可移动文物约77万处,其中,浙江省调查登记的不可移动文物数量最多,为7.3万多处,而宁波调查登记的不可移动文物有6000多处。据了解,在全国约77万处不可移动文物中,约22万处已被定为国家级、省级、市级、区(县)级文物保护单位(点)进行保护,约55万处为未定级不可移动文物,占比约70%。这些未定级不可移动文物虽然未依法公布为保护单位或保护点,但有历史、艺术、科学价值,一般包括古文化遗址、古墓葬、古建筑,石窟寺、石刻、壁画,近代现代重要史迹和代表性建筑等类别。

据国家文物局统计,自2011年年底第三次全国文物普查结果公布以来,每年全国各地有上万处未定级不可移动文物遭到破坏或消失。为此,2015年,国家文物局出台有关文件,要求各地研究制订未定级不可移动文物保护管理导则和相关规范,重点研究分级分类保护、降级退出机制等。2017年1月,国家文物局又出台了《关于加强尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物保护工作的通知》,要求各级文物行政部门坚持“保护为主,抢救第一,合理利用,加强管理”的文物工作方针,加强统筹规划,完善保护体系,健全管理机制,制定保护措施。虽然国家“三令五申”,但仍没能遏制未定级不可移动文物继续消失。

## 为啥保护变成难题

未定级不可移动文物为何成为全国性的保护难题?我市一些文保专家分析了原因。首先,大规模的城乡建设对分布在城乡各地的不可移动文物造成冲击,尤其是数量庞大未定级的不可移动文物在建设和文物保护保护成为突出矛盾时,往往被放弃,这种现象全国各地时有发生。文保部门力量薄弱,全国、省、市、县文物行政管理普遍不健全、编制短缺,文物保护执法力量与法律赋予的繁重而艰巨的行政职责不相称,文物保护执法难以到位。其次,相关的文保法规在对未定级不可移动文物的保护管理上尚有盲区。我国的文物保护采用分级保护的制度,分为全国重点、省级和市、县(区)级,这些定级的不可移动文物的保护管理在法律法规上都有明确的规定。而数量更多的未定级不可移动文物,文物保护法虽有依法保护的条款,但没有明确的条款加以限制。比如《中华人民共和国文物保护法》第二十条规定,建设工程选址,应当尽可能避开不可移动文物,因特殊情况不能避开的,对文物保护单位应当尽可能实施原址保护。对于这一条

款,在具体操作中,有些单位或部门就认为,因特殊情况不能避开,实施原址保护的仅适用于文保单位,不包括未定级不可移动文物。由于文物保护法对于文保单位的规定更加严格、明确,对于未定级不可移动文物的保护力度则没有那么高,很容易让人认为对未定级不可移动文物的保护规定不需要那么严格和认真。再次,未定级不可移动文物复杂的权属状况也在一定程度上限制了对它的保护管理。相对来说,属于国有的未定级不可移动文物,保护管理状况比非国有的要好,而权属私有的未定级不可移动文物,直接牵扯到个人利益,常常让文保部门力不从心。此外,随着我国社会经济持续发展,社会公众的文化需求爆发式增长。与此形成鲜明对比的是,从事、参与文化遗产保护工作的人员构成,仍然以各级文物行政部门、专业机构和部分专家学者为主。大多数的社会公众对文化遗产的关注还停留在观光、鉴赏层面,缺乏参与文化遗产保护的主动意识和具体行动,社会广泛参与文化遗产保护的局还没有形成。

## 镇海探索破难解題

据镇海区文保所所长吴波介绍,镇海区在第三次全国文物普查中确定了412处为未定级不可移动文物。跟全国各地一样,在城市化进程中,镇海区在短短几年中有58处未定级不可移动文物消失,消失率达14%。针对这种情况,镇海区委、区政府高度重视,他们认为,保护好文化遗产就是保存历史,保存城市的文脉。发展经济是领导者的首要责任,保护好古建筑,也是领导者的首要责任。2016年以来,镇海区为破解未定级不可移动文物保护难题,打出一套“组合拳”,形成了可复制、可推广的经验,实现了未定级不可移动文物连续3年“零消失”。

他们的主要做法是:建立档案摸清家底。镇海区文保所作为主管部门,利用普查成果,对分散在全区62个村的每一处未定级不可移动文物建立实时数据档案,逐条记录文物名称、位置、类别、统计年代、面积、所有权、使用单位(或人)、用途、保存现状及动态信息等23项数据。在此基础上,进一步创建“病理档案”,将未定级不可移动文物主体结构的牢固状态、建筑构件的腐朽损坏状态、屋面漏雨状态等信息逐条梳理录入文保“病理档案”,为后续“诊治”提供第一手资料。属地管理绩效考核。镇海区根据“属地管理”原则,与全区62个村(社区、单位)法人全部签订了未定级不可移动文物《保护责任书》,将保护责任分解到具体单位和具体人。2018年,镇海区文保所两次组织人员对62个村(社区、单位)履行未定级不可移动文物纳入规划层面的历史资源点,编制了《镇海区历史文化遗产保护规划》,作为对全区未定级不可移动文物保护的规划性文件。2018年,镇海区规划部门在实施编制城乡建设、新农村建设等6项规划时,将位于规划范围的15处建筑面积2.27万平方米文保“后备军”全部编入规划保护中。同时镇海区明确,自然资源和规划局对凡涉及未定级不可移动文物的建设项目用地,在未征得文物部门审核意见前,一律不予签发建设用地许可证。此外,镇海区文物保护工作还

得到镇海区各镇、街道的支持理解。在涉及未定级不可移动文物拆迁地块时,文保部门与各镇、街道城建拆迁部门联合办公,未定级不可移动文物未经专家评估和原登记公布机关同意,不得擅自拆除或迁移,避免了大量未定级不可移动文物被误拆误伤。

原址保护和迁址保护齐头并进。镇海区对于周边历史风貌尚存的未定级不可移动文物坚持原址保护原则,尽可能保留文物信息的真实性和完整性。2018年上半年,为了原址保护未定级不可移动文物傅吉丰宅等2处文物建筑,镇海区相关部门及时调整中大河排洪疏浚工程设计方案,中大河为此分流改道。但如果在开发建设中确有需要,按照相关规定和程序也可以迁址保护。比如澥浦镇澥浦村的水龙局是爱国商人黄允芳捐建的民国时期消防建筑。由于水龙局原周边环境已不复存在,为配合镇海工业发展,经组织专家现场勘察和充分论证,同意其迁址保护。迁址地点为现在澥浦镇消防站内。据了解,近年来,位于骆驼街道董家堰村、蛟川街道石塘下村等未定级不可移动文物有6处,建筑面积5200多平方米,因棚户区改造、新农村建设需要,在征得文保部门专家评估、原登记公布机关同意后,按照文物保护要求成功实施了迁移保护。

建立多层次的筹资渠道。保护修缮未定级不可移动文物,需要大量资金,仅靠文保专项资金远远不够。镇海区建立了财政资金引导、项目经费为主,民间自筹为补充的筹资办法。比如骆驼街道台合了《2018—2020年骆驼街道名居修缮计划》,由街道出资对16处未定级不可移动文物实施修缮保护,首批翁先烈故居、堰头弄1号民居、傅吉丰宅已启动修缮保护;庄市老街300米街河两侧有“宁波帮”人士建造的未定级不可移动文物27处,总建筑面积2.28万平方米,当地政府借实施棚户区改造的契机,已将他们全部纳入修缮规划保护。据了解,仅2018年,镇海区对全区6处建筑面积7580平方米未定级不可移动文物进行了修缮保护,使用单位(人)共出资2850万元。

业余文保员队伍覆盖全区。镇海区建立了一支业余文保员队伍,他们分布在全区各镇、街道。镇海区文保所给他们适当发放报酬。业余文保员每周必须到未定级不可移动文物点巡查一次,并以书面形式向区文保所报告具体情况,比如历史建筑的健康状况,所在地块的开发、拆迁等信息。如果发现有问题,要当即报告。业余文保员规范有序的巡查机制,让文物管理部门实时掌握未定级不可移动文物的状况。

## 新闻 1+1

# 开封对未定级不可移动文物实行挂牌保护

根据文物保护法关于尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的相关规定,在第三次全国不可移动文物普查结束后,开封市文物公园局会同市城乡规划局又制作了市区内200余处未定级的不可移动文物实行挂牌保护。标志牌为黑钛金材质,采用镀金等工艺制作,长35厘米、宽25厘米,标志牌上明确注明这些建筑的性质(开封市不可移动文物)、编号、名称、时代、公布单位及公布日期等信息,使其成为与其他建筑区别最明显的标志,让广大市民一目了然。(崔小明 整理)

工作中做好文物保护的通知》。2013年,开封市文物公园局会同市城乡规划局又制作了市区内200余处未定级的不可移动文物实行挂牌保护。标志牌为黑钛金材质,采用镀金等工艺制作,长35厘米、宽25厘米,标志牌上明确注明这些建筑的性质(开封市不可移动文物)、编号、名称、时代、公布单位及公布日期等信息,使其成为与其他建筑区别最明显的标志,让广大市民一目了然。(崔小明 整理)

## 评 说

# 这是一道“两难”选择的考题

在城市建设中,碰到了未定级不可移动文物,拆还是不拆,这是一个“两难”的选择。如果是已被定为国家级、省级、市级、区(县)级文物保护单位(点)的,很简单,按照相关规定依法保护就是了。文物保护单位(点)该整体迁移的整体迁移,不能迁移需要原址保留的就得保留,若是建设道路的要重新规划,若是建造建筑物的要重新规划。但碰到未定级不可移动文物,就很难选择了:拆,会使建设“连片成块”,看上去更“美”,也不会因为拆了文物受处罚,毕竟《中华人民共和国文物保护法》对于未定级不可移动文物,虽有依法保护的条款加以限制。当然,这样做,“老祖宗”留下的东西消失了。而不拆,会增加建设成本,或许还会“有碍观瞻”。

人类技术和文化的结晶,是人类创造活动的实物遗存,是珍贵的研究材料。宁波是一个文化底蕴深厚的城市,“老祖宗”为我们留下了大量丰富的文化遗产,这些遗产具有很高的或者一定的艺术、精神、研究、欣赏、历史价值,是祖先留给我们的无价之宝,是多少金钱都买不到的。可惜的是,随着社会的动荡和时间的流逝,这些年代久远的历史文化遗产经受了不同程度的破坏和损失,甚至消失。保护好文物古居,是对社会的共同记忆和利益保护,是对优秀传统文化的传承,能给后人留下宝贵的文化财富,促进精神文明建设,推动社会进步。在日益物质化的今天,保护文物显得极其迫切和重要。面对未定级不可移动文物,拆还是不拆的“两难”选择,镇海交出了一份令人满意的答卷。(李国民)

## 图 示



图①:镇海区斥资数百万元正在对未定级不可移动文物吴亨房进行原址保护。图为效果图。  
图②:著名“宁波帮”人士包达三捐建的永锡亭石柱被迁址保护。  
图③:著名“宁波帮”人士包达三故居被迁址保护。  
图片均由崔小明摄

