

# 发挥政协智力密集优势 积极建言南阳古城保护和利用

市政协主席 张生起

南阳古城保护和利用是市委、市政府确定的一项重大工程。市政协通过广泛调研，深入考察，充分座谈，听取意见，最终形成调研报告，取得了六个方面的成果。

(一)认清古城保护和利用的价值。从城市形态上讲，具有唯一性。清代的南阳梅花古城在中国城市建设史上独树一帜，是我国现存近千座古城中形制最独特的一座，具有重要的历史价值、艺术价值、考古价值。南阳在西汉时是全国五大都会之一，是两汉文化重要的发祥地。东汉时与京城洛阳并列为全国两大中心城市，经济地位举足轻重。因此，古城保护和利用价值巨大。

(二)认识古城保护和利用的意义。一是改善人居环境。古城保护和利用将进一步提升市政基础设施，改善古城人居环境。二是完善城市功能。古城保护和利用将转变古城功能结构，进一步完善城市功能。三是激发城市活力。做好南阳古城的保护和利用，有利于促进历史文物、古建筑、历史文化名城的保护和保存，让更多人感受古城的璀璨历史和文化魅力。

(三)把对古城保护和利用的原则。重点是要围绕“三个最大”(最大限度保护、最大限度复原、最大限度利用)，实现“三个高度融合”(历史文化与现代文明高度融合、文化产业与旅游产业高度融合、人文资源和生态资源高度融合)。

(四)明晰古城保护和利用的定位。总体定位是以梅花古城为底版、以汉文化为底色、以明清风格为主调，将其打造成为地域特色鲜明、历史文化厚重、古新优势兼具、宜居宜游的豫西南文化明珠。主题定位是一座永不凋零的梅花古城。形象定位是汉风楚韵、千年古城。

(五)确立古城保护和利用的方略。要聚焦科学化保护、特色化发展和精细化管理，最终彰显古城风貌、文化风韵和明都风范。

(六)明确古城保护和利用的重点。南阳古城的保护可以划分为四个层次：第一个层次是核心建设区，护城河、护城墙以内面积1.2平方公里的区域；第二个层次是保护区，其范围为南阳历史文化名城保护区；第三个层次是南阳古城的控制区，即清代梅花

城的范围；第四个层次是南阳古城的研究区，也就是汉宛城的范围。我们要按照这四个层次对古城进行保护和利用，重点是在核心区打造“一城两府三环路四门七馆十大院”建设目标。重点做好清代梅花城规划控制工作，做好国保南阳府衙和省保王府山提升修复工作；全力打造民主街—解放路—联合街—人民路旅游环线、东西南北马道围绕城垣贯通环线、护城河生态修复环线；持续推进南城门(清阳门)、东城门(延曦门)、北城门(博望门)、西城门(永安门)复建工作；倾力打造王莽造币博物馆、县文庙儒学博物馆、镇台衙门博物馆、察院廉政文化博物馆、张嘉谋故居博物馆、董作宾故居博物馆、孙家楼红色革命博物馆；主要围绕古城内现存的十大坑塘做文章，通过规划征迁改造，打造具有地方特色的民俗院落。

古城的保护和利用对南阳大城市建设来讲，非常重要。六个方面的成果是我们对古城保护和利用的重要建议，有了这个指导思想，下一步我们就可以开展高层次规划、高质量建设、高品位管理，也就为古城的保护和利用定了基本的要求。②11

## 在市政协『专题议政会议』上的讲话

市委常委、副市长 刘建华

近一年来，市政协紧紧围绕全市经济社会发展大局，深入开展调研，积极建言献策，为促进全市经济社会发展特别是文化旅游事业发展发挥了至关重要的作用。这次关于助推南阳古城保护和利用的调研报告，提出了很多具有很强指导性、前瞻性、操作性的意见和建议，必将有力推动我市古城保护和利用工作。

下面，就做好古城保护和利用工作，我谈几个方面意见。一、提高思想认识。要以习近平总书记关于古城保护和利用的系列讲话为指导，坚持把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的原则，做到在保护中利用，在利用中保护。坚持动态性保护原则，赋予文化遗产适当的功能，合理利用物质及非物质文化遗产，让文化融入生活，实现可持续发展。

二、加强组织领导。我们将成立以市政府主要领导为组长，市发改、财政等部门为成员的南阳市古城保护和利用工作领导小组，统筹协调古城保护和利用各项工作，研究解决保护利用中的重大问题。领导小组各成员单位按照各自工作职责，各司其职、各负其责，积极推进古城保护和利用工作。

三、突出古城特色。在下一步的保护利用工作中要时刻遵循南阳古城的历史沿革和《南阳历史文化名城保护规划》，将古城打造成为古新优势兼具、宜居宜游的豫西南文化明珠。

四、强化规划引领。加快《南阳历史文化名城保护规划》的审批落地，编制历史文化街区详细规划，为推动南阳古城核心区域的保护、修复、整治、利用等提供依据；启动编制汉宛城遗址文物保护总体规划、汉代冶铁遗址文物保护总体规划及汉宛城遗址周边区域控制性详细规划。

五、创新投融资机制。要推动形成政府主导、多元投入的资金保障机制，积极引导社会广泛参与、争取多元投入。

六、加大宣传力度。充分发挥报纸、广播、电视等传统媒体作用的同时，利用新媒体平台，加强南阳古城文化旅游产品宣传，合理包装古城文化资源，讲好古城故事，提升古城文化影响力，推动形成“古城保护人人参与，保护成果人人共享”的新局面。②11

# 关于助推南阳古城保护和利用的调研报告

政协南阳市委员会

“南阳古城保护和利用”是市委、市政府确定的文旅专项两大标志性工程之一。市政协把“助推南阳古城保护和利用”作为年度常委会专题议政的重点，在广泛调研，深入考察，充分座谈，听取意见的基础上形成调研报告。

## 一、基本情况

南阳古称宛，西周宣王时，南阳城为申伯国的都城所在地，距今已2800多年。明清时为南阳府所在地，是“万里茶道”的重要枢纽，在清同治年间形成了以护城河、明清砖筑城墙为核心，以四关土筑寨墙及河流为辅助的内、外城之“梅花城”格局。

(一)古城文化资源。南阳古城范围内有历史文化街区两条(民主街、解放路)、全国重点文物保护单位3处(医圣祠、南阳府衙、瓦房庄汉代冶铁遗址)、省级文物保护单位13处(玄妙观、天妃庙、王府山、董作宾故居、杨廷宝故居、南阳府文庙等)、市级文物保护单位28处(接官亭、中共南阳地委旧址、孙家楼、察院旧址、张嘉谋故居、宛城驿、古城墙遗址等)、不可移动文物点32处、历史建筑45处，此外还有大量的非物质文化遗产。

(二)古城保护和利用的价值。南阳古城历史辉煌，文化灿烂，在西汉时是全国五大都会之一，东汉时与京城洛阳并列为全国两大中心城市，是当时政治经济文化中心，涌现了以科圣张衡、医圣张仲景、智圣诸葛亮为代表的一大批历史名人。清代的南阳梅花古城在中国城市建设史上独树一帜。古城留下的宝贵文化遗产，具有重大的保护和利用价值。

(三)古城保护和利用的意义。历史是城市之根，文化是城市之魂。加强对古城保护和利用，是塑造南阳特色风貌、建设大城市、传承和弘扬传统文化的有效举措，是推动南阳高质量发展、建设国内知名的生态文化旅游目的地的重要手段，是提升南阳知名

度影响力的有力抓手，具有深远意义。古城复建，优化景观风貌，改善城市居民生活环境，能有效补齐公共服务设施短板，有效促进文物活化，让文物说话，让历史说话，让文化说话，为城市发展注入新的动力，激活古城，点亮南阳。

(四)当前建设情况。2016年以来，“南阳古城保护和利用”被市委、市政府确定为文旅重大专项工作的重点内容之一，成立了以市政协主席张生起为组长的文旅重大专项领导小组，统筹谋划，持续推进，成效明显。目前已筹备各种建设资金14亿余元。护城河综合治理征迁工作正在进行，其中居民房屋征收任务数为826户，已完成拆除791户；公建单位23家已签约18家；起步区南城门外区域完成两处公建单位、两处民企、143户民房共计3.5万平方米征迁任务。

## 二、存在的问题

由于缺乏有效的体制机制保障、有力的法律支撑、持续的资金投入、科学规范的管理和合理的开发利用，古城内不少历史街巷被破坏、文物建筑及历史建筑保护不力、基础设施陈旧落后，特别是居民生活环境较差，文旅资源转化效能偏低。

(一)整体推进乏力。对古城的文化价值、社会价值认识不足，保护和利用措施不力、成效不明显。

(二)规划编制不完善。多年来，与我市历史文化名城保护相配套的一系列规划编制进展不一，时间、空间衔接不够，南阳历史文化名城保护工作依法有序实施受到制约。

(三)历史风貌有所破坏。历史街巷是古城的主体和支撑，记载着古城发展的历史轨迹，沉淀着古城历史文化。但从目前情况来看，历史街巷风貌已经不在，原有功能逐步衰败，部分功能甚至丧失。

(四)文物管理存在短板。南阳古城内大部分文物，因政府行政管理(业务指导)部

门人员少、文物保护专款不足、缺少规划、产权分散、产权单位经济能力差、保护意识差等原因，保护现状堪忧。

(五)建设资金缺乏。从当前正在开展的南阳古城历史文化街区保护及修复工作可以看出，南阳古城保护利用工作开展以来，市区两级政府在投融资方面手法不多，成效不明显，导致项目推进受阻。

## 三、意见及建议

南阳是早期华夏文明的重要发祥地、楚汉文化重要发源地、三国文化重要发生地，是国务院公布的历史文化名城。开展古城保护和利用工作是“对历史负责、对人民负责”的重要体现，要做到最大限度保护、客观适度复原，科学合理有效利用，“让文物说话，让历史说话，让文化说话”激活古城，点亮南阳。

(一)提升站位，强化组织领导。一要准确把握方向。要以习近平总书记关于古城保护和利用的系列讲话为指导，做到在保护中利用，在利用中保护。要以国家及相关部门、省市出台的关于古城建设、文物保护的法律法规、办法意见为遵循，要坚持真实性、整体性、动态性保护原则。二要切实强化组织领导。建议成立高规格的南阳古城项目指挥部，强化指挥部的统筹协调作用。建议成立南阳古城管理委员会，行使社会事务管理和古城保护利用工作职能，有效推进南阳古城的保护和利用。三要加快相关法律法规和机制建设。要尽快组织有关部门研究制定《南阳历史文化名城保护条例》，构建古城保护法规体系，将古城保护和利用工作细化落实到具体单位和部门，依法推进，依法奖惩。四要积极对接国家和省政策项目。

(二)明确定位，突出古城特色。一是以汉文化为底色，深度发掘并建设王莽铸币厂遗址博物馆，保护修缮明远顶、皇仙台等汉代高台遗址，建设汉宛城城墙遗址公园，建设瓦房庄汉代冶铁遗址博物馆，展现

汉宛城形制特征，展示两汉时期南阳“商遍天下、富冠海内”的繁华盛景，建设南阳古城两汉文化展示区。二是以梅花城为底版(3.35平方公里，清代“梅花城”范围，包括2.71平方公里历史文化名城保护范围)，结合梅花寨南寨墙遗址的保护，建设南寨墙遗址公园，通过景观设计展示出南寨墙、大寨门、小寨门的位置；结合温凉河、梅溪河整治，在原梅花寨河的河段形成以寨墙遗址为主题的滨河绿地，反映梅花寨城“状如梅花”的落地特征，将梅花古城融入现代城市景观。三是以明清古城风格为主调(1.2平方公里明清府城范围)，采取保护、修复、整治、更新等手段，对城内的民主街、解放路、府文庙等街区、街巷、古建筑进行修复保护。

(三)完善规划，强化科学引领。一要加快推进《南阳古城历史文化街区保护及修复总体规划》审批落地。二要编制汉宛城遗址文物保护总体规划、汉代冶铁遗址文物保护总体规划及汉宛城遗址周边区域控制性详细规划。三要编制南阳古城核心区的控制性详细规划。四要编制古城核心区重点地段的修建性详细规划。五要加强对要利用的文物保护单位进行保护规划。六要深化专项规划实施方案。

(四)恢复风貌，再现古城风韵。一是要开展历史街区修复工作。按照《民主街解放路历史街区保护规划》要求，整体保护并恢复解放路中段、民主街的传统风貌，保护其他历史街道两侧的历史建筑，有效展示南阳古城的历史发展进程和建筑时代特色，重现古城文化风韵。二是要开展公房回收工作。可借鉴北京、洛阳、开封的做法，对古城内一定数量无法得到有效保护的文物建筑，开展文物腾退和修缮保护利用工作。三是开展古城人口疏解工作。坚持以人为本原则，科学制定老城人口疏解方案，确保既留下城市的人，也留住城市的魂，真正使历史文化名城活起来、亮起来。四是要开展坑塘水系

修复工作。

(五)强化保护，展现名都风范。一要加强队伍建设。要按照中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强文物保护利用改革的若干意见》的有关要求，加强文物保护机构建设，增强文物保护力量。二要落实专项经费。建立投资运营机制，按照每年不少于0.1%的财政收入用于文物专项保护。三是要加强名都标志性文物古迹修复保护。要按照要求，建立培育制度，完善保护规划，严格规划实施，加大保护投入，加强监督管理，以展示辉煌历史，延续古城文脉，展现名都风范。

(六)培育龙头，完善投资体系。一要优化投资运营模式。要优化投资建设运营模式，与银行等金融机构及招商建设运营单位深度对接洽谈，建立投融资建设运营一体化投融资模式，保障征收资金及时足额到位。二要培育龙头企业。整合文化旅游资源，实现文化旅游资源所有权、经营权、管理权“三权”分离。坚持以市场为中心，以资本和品牌为纽带，通过联合、兼并、重组等方式，组建文化旅游龙头企业，统一经营文化旅游资产。三要引进战略合作伙伴。建议政府加大招商引资力度，立足于招商大引强，招商引智，把古城文化旅游产业招商与工业招商摆上同样重要的位置。鼓励投资者采用PPP等多种融资方式，加快形成投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的投融资体制。

(七)注重创新，助推文旅融合。古城保护和利用是以“物”为本和以“人”为本有机结合的重要体现，通过对古城文化资源的研学文创，活化转化为可感知、可体验的活态旅游产品，为文化添翼，为旅游助力，有效推动古城文旅融合快速发展。一要完善旅游基础设施建设，二要提高文化旅游开发水平，三要打造非遗文化创意产品展示区和南阳历史文化的集中展示区，四要强化宣传造势。②11

## 注重保护利用

市政协常委、南阳晚报社总编辑 贾东民

我就南阳古城保护利用加强宣传推介谈一些建议。

一、宣传好“保护为先、合理利用”的意义。古代建筑、历史文物不仅属于我们，也属于子孙后代，必须增强敬畏之心，始终把保护放在第一位。要充分展示，“活”化利用好文物。

二、宣传好实施环境整治、提升古城人居环境的必要性。加强和完善老城区基础设施建设，强化古城消防安全，提升沿街绿化景观。加强规划，再现历史风貌。

三、重构商业业态，重塑古城历史形象。加强整治，整改不合规店铺。尽快对古城历史商铺内现有经营情况逐一审查，消除安全隐患，确保历史建筑安全。加强引导，重构街区商业业态。结合实际，引入南阳名吃、曲艺演出等，营造高品质夜间消费环境。

四、加强宣传推介，树立古城文旅形象。五、打造宣传好人文遗迹品牌。②11

## 深挖文化内涵

政协委员、市博物馆馆长 王晓杰

在南阳古城打造上，建议如下。

一要充分挖掘南阳古城文化内涵，要充分利用南阳作家协会、南阳汉文化研究会等单位及群团组织，着力推出一批高质量、系统化的研究成果。

二要打造旅游演艺品牌。围绕“两汉文化”主题，再现历史人物故事，邀请国内外知名团队，打造实景演出，提升城市品位。

三要推进新业态发展。大力实施“旅游+”，推动旅游和相关产业融合发展，培育研学旅游、会展旅游、民宿等新业态。

四要大力研发文创产品。设立南阳文创研发中心，着力打造特色文化创意产品。

五要提升旅游产品智能化。将饮食、农耕、康养、红色文化等文化元素融入旅游产品，提升产品的品位和内涵。

六要创新宣传营销方式。加强与旅游营销电商平台合作，充分发挥新媒体作用，推出旅游专栏、专题节目，探索“微营销”模式。②11

## 科学推进建设

政协委员、大河报主任记者 郭启朝

南阳古城复建是关乎南阳转型发展和可持续发展的大事，为此建议如下。

一是确立“政府主导，市场运作”的投融资政策。要面向全国乃至海外进行招商引资，出台政策鼓励民间资本参与古城保护和利用项目建设。

二是尽快完善两个机构。一个是要尽快成立南阳古城项目建设集团。第二个是尽快成立南阳古城保护和利用管委会，负责古城项目的服务和监督。

三是南阳古城复建涉及特色景区和特色产品，要做好宣传。特色景区有玄妙观、医圣祠、府衙，特色产品涉及解放路、民主街等街道的“百馆”“百业”“百艺”品牌。要加大宣传力度，讲清楚南阳古城复建的目的意义，打响南阳古城品牌，在全社会营造大家共同议古城、建古城的良好氛围。呼吁社会各界积极参与征集古城老照片、老物件活动，为古城建设增砖添瓦。②11

## 彰显独特个性

南阳理工学院副教授、历史建筑保护工程教研室主任 李斌

现就南阳古城保护利用提以下几点建议。

一是完善基础设施，织补传统生活网络。南阳古城保护利用项目是一个民生工程，要把改善市政基础设施和居住环境质量作为首要任务，推进城市社会经济持续发展。

二是尊重南阳历史，保护南阳历史文化多样性。南阳历史文化名城是多种因素相互叠加、长期作用的产物，保护城市遗产要展现不同时间维度的历史痕迹，保持城市个性。

三是增加绿色空间，改善古城环境。通过遗址展示、局部修复，将梅花古城融入城市景观。修复坑塘水系，改善绿地分布，增加点状绿地。

四是整合文化资源，形成合力。梳理南阳古城的空间演变历程与整体保护现状，织补南阳古城历史文化脉络，恢复部分具有影响力的历史文脉，将散落文物点重新“拾起”，达到资源整合的目的。②11

## 推动文旅融合

南阳市古建筑研究和保护所所长 贾付军

南阳古城保护和利用工作的核心是保护。为有效保护南阳历史文化遗存、遗产，建议如下。

一是保护古城山水格局，实现人文资源和山水环境相融合。加大对独山、紫山、磨山等山体保护和绿化建设。在城市中心与独山之间开辟景观视廊，强化和谐自然的格局。

二是保护新石器时代文化遗址，建设黄山遗址公园，实现文化遗产同现代化城市有机融合。规划建设以黄山遗址为代表的的新石器时代文化遗址公园，规划建设以十里庙遗址、中国贵族墓地为中心的商周文化遗址公园。

三是保护南阳古城历史格局，修复南阳古城文物建筑及遗址。保护古城历史格局，展示南阳古城历史风貌。整修古城历史文化街区，修复古城历史风貌。整修文物建筑，建设专题博物馆，组合特色旅游线路，形成文旅产业的深度融合。②11