

旧城改造重在传承和保护

——对南宁市兴宁区“三街两巷”保护和开发利用的若干思考

◎朱财斌

以兴宁路、民生路、解放路、金狮巷、银狮巷为老南宁代表的“三街两巷”，始于宋代，繁荣于清末民初。作为见证邕城百年商业繁华历史的老街区，“三街两巷”片区留下了大量具有历史风貌的骑楼建筑，以及包括新会书院在内的一批蕴含老南宁历史文化的会馆建筑，为首府南宁保留了弥足珍贵的文化脉络和历史记忆。自2012年市委、市政府正式提出南宁市申报国家历史文化名城以来，兴宁区更是加大了对“三街两巷”的相关保护、开发利用等工作，此外，今年市政府印发了《南宁市加快推进“三街两巷”项目重点片区建设实施方案》，明确了该项工作的时间节点要求。

为了推进项目建设，使老南宁繁华邕州圩市骑楼景观再现，兴宁区积极配合市委、市政府的工作，并组织城区干部赴四川成都、福建福州取经，研究相关的保护、开发利用等方法。如何在“三街两巷”的保护和开发利用中讲好南宁故事，传承历史文化，如何借鉴先进地区的旧街改造的经验做法，我的体会是做好做足传承和保护这篇文章。

信访工作是党的群众工作的重要组成部分，是党和政府联系人民群众的重要渠道，也是构建和谐社会的一项基础性工作。党的十八大以来，南宁市信访工作部门按照习近平总书记提出的处理信访问题“三到位一处理”（即：“群众诉求合理的解决问题到位；诉求无理的思想教育到位；生活困难的帮扶救助到位；行为违法的依法处理”）原则，紧紧围绕市委、市政府的中心工作，严格落实责任，着力强化法治，不断积极创新信访工作机制，维护人民群众合法权益，为维护首府南宁的社会和谐稳定，保持全市经济持续、快速、健康发展发挥了重要作用。

十八大以来通过信访工作关注民生问题的基本回顾

（一）大力推进“法治信访”，信访工作制度取得初步成效。

一是全面推行依法逐级走访制度。信访工作的核心是解决群众反映的合理诉求。根据国家信访局《关于进一步规范信访事项受理办理程序引导信访人依法逐级走访的办法》的要求，南宁市信访局全面推行依法逐级走访制度，把大量矛盾纠纷化解在基层，处理在萌芽状态。五年来，在全市各级信访部门的共同努力下，形成了基层属地抓、责任单位办、信访部门督的工作合力，使一大批信访问题及时就地得到解决。多年来，受“大闹大解决，不闹不解决”思维观念的影响，一些信访人依赖越级上访反映诉求，缠访、闹访现象时有发生。市信访部门一方面引导信访人依法逐级走访反映诉求，另一方面加大到基层督办力度，促使信访人步

回归本土，使改造更接地气服水土

在国务院颁布的《历史文化名城名镇名村保护条例》中，有着这么几条明确的规定：“历史建筑集中成片”“保留着传统格局和历史风貌”“集中反映本地区建筑的文化特色、民族特色”。而在“三街两巷”保护和开发利用中，回归本土，保持自己的传统特色风貌等，正符合以上要求。

树立修旧如旧意识。要做好“三街两巷”保护和开发利用，修缮养护历史建筑是必须的，这是保留南宁文化的有效途径。在规划建设上应传承圩市骑楼景观、明清景观；在修缮古建筑方面，应该回归本土，注重传统文化遗产资源的研究和保护，尊重和保护环境风貌，不应人为、刻意地去进行不必要的添加，应通过修旧如旧保住历史建筑的文化信息、历史风貌，按照文物维修的要求进行维修保护。

整体保护传统文化遗产资源。曾经辉煌的“三街两巷”，除岭南特色骑楼外，还有城隍庙（苏城隍）、书院、会馆等建筑。这些古建筑应该是一个整体的文化遗产资源展现给世人，过于零散则不利于本土文化资源的整合，更不利于集中反映本地区建筑的文化特色、民族特色。也就是说，在对“三街两巷”建筑物本身进行保护修缮的同时，还应扩大到对兴宁区旧城、历史地段，甚至是城市的总体格局、风貌特色的保护，即从点、线、面、体貌相结合的总体保护，逐步形成点、线、面、体、貌的整体建设框架的保护，使街

区格局、建筑风貌、文化艺术、文物古迹等逐步形成一个整体，同时又在各自的区域内保持自己的传统特色风貌。

坚持“有机更新”改造理念。“有机更新”，就是在延续城市原有肌理的基础上，综合采用“拆除改造”“综合整治”“功能提升”等方式，实现更新综合效益化。为了防止建筑空间利用不足、景观质量不高，以及个别性改造难度大等问题的出现，在“三街两巷”保护和开发利用的过程中，在尊重和开发历史风貌的同时，可通过“政府主导、严格保护、整体修缮”的改造模式，并结合南宁“海绵城市”建设的要求来改善街区环境，从而提升街区品质，从而让“三街两巷”更具吸引力。

文化融入，让“三街两巷”变得“有血有肉”

文化是城市的灵魂和精气神，“三街两巷”的保护和开发利用不仅仅是保护看得见的著名古迹、建筑和特色景点，还包括“不直接体现，但又的确存在的历史文化元素”，如鱼腥、圩市、会馆、饮食等。坚持文化融入，是“三街两巷”在开发利用过程中绕不开的话题。

挖掘相关历史文化。历史文物的保护，并非只是人们眼中所看到的实物那么简单，还包括其背后的文化内涵。南宁，是老百姓的南宁，当民间的小故事汇聚在一起，那么就会变成一部气势磅礴的南宁变迁史，这些百姓是民真实而又平凡的故事，正是讲好南宁故事、传承历史文化最好的方式。有故事的“三街两巷”，

不再是砖瓦水泥的冰冷建筑，它将会变成更有人情味，当“有血有肉”的“三街两巷”展现复活在原址地上，娓娓地向世人述说当年风光，传达文化沉淀信息时，人们漫步其中，就可以不经意间了解南宁、更懂南宁。

增强历史文化厚度。“三街两巷”的保护和开发利用，不但是要凸显建筑物的年代感，还要提升质感，应华丽而不奢侈，古朴而不简朴，民俗而不庸俗，这就要求我们在挖掘相关历史文化的基础上，增强其历史文化的厚度。邕剧文化、水塔脚文化、圩市文化、南宁会馆文化、老友粉文化……这些都是老南宁文化中极具代表性的文化，在挖掘老南宁的文化中要注重以上细微文化的植入，对其整体现状、存在的种类数量、消失的状况等进一步细化、记录、整理和存档，并对南宁历史发展进程中政治、经济、文化、人物等方面面的历史遗存资料进一步深入研究，从而增强“三街两巷”的文化厚重感。

认真凝练文化品牌。对“三街两巷”的文化宣传形成配套的文化宣传题材，也就是将历史文化街区作为一个“商、旅、文”一体化的商业街区、“城市中央休闲区”的新旅游景点对外宣传推介，从单纯的物质方面的保护、保存历史遗存发展到物质以外的精神文化的保护。在建筑空间的布局上、建筑风格的设计及景观小品、文化符号的摆设等细微方面，应充分考虑到文化要素的体现，同时做好民族特色传统节日、少数民族民俗等方面文化品牌的凝练。通过认真凝练“三街两巷”的文化品牌，进而凸显历史文化街区的主题，把资源通

过文化演绎、文化创意的方式转化为文化品牌，促进老南宁文化的繁荣发展。

全局兼顾，使经济、环境、社会效益最大化

对历史文物的保护和开发利用，规划是首要条件。“三街两巷”的保护和开发利用，应该从全局出发，注意协调城市规划设计、南宁本土环境、经济发展等多方因素的平衡，兼顾经济、环境、社会效益。

合理布局城市空间。要确保更好地保护和开发利用“三街两巷”，就应该从全局出发，不应过分注重经济利益，应彻底破除城市管理中的条块分割体制及其积习影响，使空间布局上做到职能明确，主次分明，互相衔接，并合理安排生活区、商业区等，以此来形成统一协调的有机整体；要树立“重规划”的理念，做好智慧街区的改良，将“互联网+”的思维贯穿改造全过程，既要保持近期建设的相对完整，又要科学预测远景发展的需求，不能只顾眼前利益而忽视了长远发展。此外，“三街两巷”在保护和开发利用的过程中，还应为老、弱、病、残、幼等特殊群体着想，设置无障碍通道等，完善配套公共和市政设施，体现南宁的社会文明，将“能帮就帮”的南宁精神完美地诠释出来。

建立市场化运作机制。“三街两巷”的保护和开发利用，最终目的是传承老南宁文化，让人们记住乡愁，留住乡愁，因此需要面向群众开放，在向群众开放的过程中，就需要建立市场化运作机制，以确保街区产业良性发

展。针对不同区域和开发周期，对“三街两巷”区域实施资源整合、业态调整、商务运营等，实现原居民与新业态的有机融合，并最大限度地保障历史街区的多样性和原始性。与此同时，协调好政府、经营者、居民之间的利益关系，积极引导居民参与项目建设和经营管理，如传统小吃、手工艺开发等，让居民直接提供劳动力，并参与经营获取收入。此外，还应建立健全利益分配机制和保障机制，为街区居民权益提供必要保障。

注重产城融合。所谓产城融合，是指产业与城市融合发展，以城市为基础，承载产业空间和发展产业经济，以产业为保障，驱动城市更新和完善服务配套，进一步提升土地价值，以达到产业、城市、人之间有活力、持续向上发展的模式。在“三街两巷”的保护和开发利用中，通过产城融合，以“文化+旅游+人居+商业”的文化产业运营模式，将“三街两巷”打造成集南宁市历史文化展示、民俗体验、旅游服务、创新创业等多种新兴产业融合发展，进一步提升土地价值，以达到产业、城市、人之间有活力、持续向上发展的模式。在“三街两巷”的保护和开发利用中，通过产城融合，以“文化+旅游+人居+商业”的文化产业运营模式，将“三街两巷”打造成集南宁市历史文化展示、民俗体验、旅游服务、创新创业等多种新兴产业融合发展，进一步提升土地价值，以达到产业、城市、人之间有活力、持续向上发展的模式。

多方保护，确保老南宁文化有效传承

“三街两巷”的保护和开发利用，关键还是在于保护。只有多方联动，共同关注，才能让老南宁文化得以传承。

强化法制的保障功能。立法是最有效的保护方式，开展“三街两巷”的相关工作，应通过政府因地制宜制定不同的规划

立法，从而形成完善的保护立法保护体系。大力提高规划编制质量，增强规划的科学性和可操作性，同时广泛征求专家和社会公众以及相关部门的意见，进行科学论证，保证立法的严肃性、权威性和稳定性。通过依法管理，对破坏文物、不按照规划进行建设的行为进行及时制止、严厉处罚。

重视人才引进。“三街两巷”的保护工作涉及建筑、文化、文物、文史等方面的领域，由于涉及面广、建筑艺术专业性较强，在保护和开发利用的过程中，对专业人才的要求极高，因此建议出台相关人才补贴政策，从而吸引专业人才加入到“三街两巷”的保护工作中。

强化宣传工作。“三街两巷”的保护，并非一家之责，加强文化宣传工作中，其目的在于让全社会参与其中，让大家意识到传承老南宁文化的必要性和紧迫性。可以通过媒体开设相关的专栏，来介绍我市的文化情况；编印宣传手册，加大对外宣传力度；也可通过举办“三街两巷”研讨会等形式，促进相关工作思想“百花齐放、百家争鸣”。

总之，老街区，新生活。在“三街两巷”的改造中，仍要保留以前的“味道”，要按照“历史与现代交融、居住与商业结合”的要求，在传承和保护中建设好“三街两巷”，使其呈现出片区建筑的历史文化和民俗风格特征，呈现出传统居住风貌、传统商业风貌、现代居住风貌、现代商业风貌等多种建筑风貌类型，努力实现南宁版《清明上河图》，为自治区60周年大庆献上一份沉甸甸的厚礼。（作者为兴宁区人民政府区长）

透过信访看十八大以来南宁民生和谐

◎黄威铭

人到正确信访的轨道上来。全面逐级走访制度的推行，增强了有权处理问题行政部门的工作主动性，推动责任单位深入群众，开展调查研究，倾听群众意见，了解群众愿望，关心群众疾苦，及时为群众排忧解难，进一步落实信访事项办理责任。

二是引导群众规范初次信访办理。党的十八大以来，南宁市在信访工作中实行诉讼与信访分离制度，把涉及民事、行政、刑事等诉讼权利救济的信访事项从普通信访体制中分离出来，引导信访群众直接到政法机关反映诉求，便于政法机关及时处理；同时建立涉法涉诉信访事项导入司法程序机制，符合法律规定的，依法转入相应法律程序办理；不符合法律规定的，做好解释说明工作，从而使信访群众可以少走弯路，避免出现多头访、越级访、缠访、闹访等现象发生，化解了大量的社会矛盾，维护了首府社会和谐稳定。

三是研究制定联合接访制度。十八大以来，南宁市根据国家信访局《关于进一步加强和规范联合接访工作的意见》和自治区信访联席办《关于建立联合接访工作机制的意见》精神，研究起草了《关于建立联合接访工作机制的办法》经市委、市政府审定印发。南宁市为进一步推进法治信访建设，提高信访工作公信力，引导信访群众通过法定程序表达诉求，依靠法律手段解决纠纷，运用法律武器维护自身合法权益；有利于提高相关部门运用法治思维和法治方式解决问题的能力，增强依法办事的自觉性。南宁市坚持联合城乡建设、国土资源、农村农业等十多个部门联合接访，推动了大量信访问题在基层得到及时化解，有效减少了矛盾上行。

（二）深入落实“责任信访”，领导干部带头履行信访工作职责。一是领导干部批阅群众来信工作形成常态化机制。为进一步掌握我市各级各部门开展领导干部批阅群众来信工作情况，推动我市领导干部批阅群众来信工作常态化、规范化、制度化。十八大以来，市信访局成立督查组对南宁市

领导干部批阅群众来信制度》实施情况进行督查。据统计，市领导、五县七城区和4个开发区的领导班子成员以及65个县直单位、双管单位的领导共批阅群众来信26235件（次），立案交办24350件，包案5117件。其中，主要领导阅批12331件（次），立案交办11167件，包案解决2672件，推动解决了一大批群众反映的合理诉求。

二是领导干部接访下访工作深入推进。领导重视是推动工作落实、解决问题的重要因素。各级各部门牢固树立“以群众为中心”的服务理念，不断强化领导干部接访下访工作，有些问题仅靠信访部门推动是解决不了的，信访部门可以统筹协调、指导推进，但研究工作举措，推动工作解决还需要领导干部来落实。十八大以来，市委、市政府主要领导率先垂范，亲自接访，带案下访，为全市党政领导干部作出了表率。据统计，十八大以来，南宁市市领导参与接访下访接待群众活动98人次，其他相关领导参加接访下访活动9989人次。

三是用督查问责倒逼责任落实。督查和问责是倒逼责任落实的有力手段，要把信访工作纳入党委、政府的督查范围。十八大以来，南宁市按照《信访工作责任制实施办法》要求，扎实推动“事要解决”，对群众信访诉求合理的信访案件及时跟踪督办，对各级党委及其领导班子成员、工作人员不履行或者不正确履行信访工作职责的干部进行督办，解决了一批棘手信访事项。中央、自治区党委第一巡视组进驻南宁市及所辖县（区）开展巡视工作期间、全国“两会”期间、重大节庆日期间，为督促基层做好群众信访工作，南宁市信访局先后32次组成督查工作组到相关涉事县（区）督办信访案件，督促群众信访事项的落实，较好地推动了群众信访事项的化解、稳控和解决。

（三）着力打造“阳光信访”，信访信息化工作取得新突破。一是全面提升市长公开电话渠道，南宁市市长公开电话办着

力在全市构建了五级工作网络，即一级网络单位为市长公开电话受理办公室；二级网络单位为各县（区）长、开发区主任，市直各职能部门局长（主任），各企、事业单位；三级网络单位为各县（区）、开发区所属部门，市直各职能部门相关科室，各企、事业单位相关部门；四级网络单位为各县（区）、开发区所属乡（镇）、街道办事处，市直各职能部门的二级机构，各企、事业单位下属机构；五级网络单位为各县（区）、开发区所属社区居民委员会、村民委员会。该网络建立形成了“横向到边竖向到底”的公开电话网络体系，实现了电话办由“层层转”到“一线通”的转变，确保了群众随时随地都能迅速向各级政府、职能部门、各层机构表达自己的意愿和诉求，达到了把矛盾化解在基层的目标。五年来，市长公开电话办共办理群众来电371117人次，化解大量社会矛盾，维护了社会和谐。

二是基本实现全区综合信访管理全覆盖。2013年11月，党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出“改革信访工作制度，实行网上受理信访制度”。2015年8月28日，自治区信访局制定印发《广西壮族自治区网上信访工作暂行办法》。南宁市结合工作实际，重新修订了《南宁市网上信访暂行办法》，以便进一步规范全市网上信访办理流程，促进网上信访工作的制度化、规范化。南宁市信访信息系统已经建立，并延伸到部分乡镇（街道）、村（社区），各级部门紧急依托信访信息系统进一步规范信访工作流程，全面推行公开、动态、透明、便民的“阳光信访”新模式，将信访事项办理过程和结果在网上公开，实现业务全覆盖、信息全录入、数据全生成、办理全公开，群众可查询、可跟踪、可督办、可评价，以公开促公正、用透明赢信任。

三是让群众满意为目标，健全好用管用的诉求解决新机制。通过满意度评价倒逼诉求化解，督查督办推动问题解决，目标考核树立问题解决导向等方式，出台《南宁市信访事项办理群众满意度评价

工作办法》，依托信访信息系统，主动接受群众监督评价，群众对信访事项的办理情况可以分别给县（区）信访部门和责任单位作出评价，有效提升了信访工作公信力。网上信访坚持问题导向，真查实查、问责到底，确保“事事有着落，件件有回音”。对超期未办结或交办无果的信访事项，市信访局进行常规性网上督办；对群众评价不满意，重点督办仍然没有结果的，统筹实地督查。对实地督查情况，市信访局通过门户网站及时向社会各界公开；对严重损害群众利益的突出问题，纳入督查问责，树立起良好的工作导向。

信访工作在改善民生构建和谐南宁发挥的积极作用

（一）桥梁纽带作用。作为反映党委、政府与老百姓之间建立新型互信关系构建社会和谐的“晴雨表”，南宁市信访部门在党和政府紧密联系群众过程中发挥着不可替代的特殊作用。一方面，信访部门积极关注老百姓吃饭、穿衣、住房、医疗、入学等关系民生的突出问题，有利于帮助党委和政府协调与信访人之间的关系，化解各种矛盾、理顺群众情绪，将矛盾化解在萌芽阶段。另一方面，信访部门充分运用信访下访工作机制，走到田间地头、街乡、乡镇进行调研，通过各种形式广泛宣传《信访条例》和党的方针政策更加深入人心。

（二）调节矛盾作用。从总体上来说，信访活动是社会各种矛盾直接或间接的体现。通过信访工作，可以及时有效地调整人与人、人与组织、人与社会之间的关系，减少和消除不安全感，促进社会的安定团结，促进生产力的发展，促进生产关系和上层建筑的协调和改善。在社会处于改革的时期，信访工作调解矛盾的作用显得尤为重要。一方面通过受理信访者的申诉和求决，落实党的政策，满足其合理要求。另一方面及时调解处理有关方面的纠纷，把矛盾解决在萌芽阶段，防止事态的扩大。

（三）综合协调作用。帮助协调解决关系民生、影响社会和谐的重点突出问题，是信访工作的重要职能之一，一方面透过信访工作了解基层、了解群众，倾听民声、掌握民意，对城乡人民看病难、看病贵、住房、子女入学以及保护外来务工人员合法权益等内容，对完善社会救助体系的热点、难点民生问题进行剖析，及时形成信息向党委、政府反馈，提出合理化建议，促进问题协商解决。另一方面通过进一步完善规范信访工作机制，解决一些法度之外、情理之中的信访问题。如通过信访救助金、督查督办、复查复核办法等解决信访人实际困难和合理诉求，确保信访人基本生活和合法权益得到保证。

信访工作在关注民生构建和谐南宁的几点启示

启示一：思想重视是前提

一是始终牢固树立“群众利益无小事”的理念，南宁市坚持把信访工作作为了解群众疾苦的“寒暑表”，改进工作的“调节器”，作为执政为民的具体体现，从维护人民群众的根本利益和解决人民群众实际困难的角度，认真接待和处理人民群众来信来访，将大量的矛盾问题化解在基层和萌芽状态。二是坚持按照“热情、依法、负责、奉献”的要求，教育广大信访干部换位思考，克服“衙门”作风，把信访群众当作党的方针政策更加深入人心。三是始终牢固树立全局工作理念。坚持把信访工作放到全市经济又好又快发展的大局中去思考、去谋划、去部署、去推进，切实加强和改进新时期的信访工作。

启示二：完善机制是基础

一是建立健全信访工作综合协调机制。南宁市委、市政府充分

发挥主导作用，加强组织协调，整合社会管理资源，形成做好信访工作的强大合力。二是建立健全严格的依法行政机制。切实保障群众的民主权利，大力畅通群众表达诉求、反映意见、解决问题的法定渠道，依法规范信访工作行为，不断提高信访事项办理时效和质量，引导群众就地就近信访，最大限度减少越级上访和进京到非接待场所人员。三是建立健全矛盾纠纷排查化解工作机制。坚持经常排查和集中排查相结合，及早发现信访苗头和倾向，特别是对群众反映强烈的热点、难点问题，明确主要责任人、责任单位和责任人员，限期妥善解决，切实把问题解决在基层，把矛盾化解在萌芽状态。

启示三：畅通渠道是关键

一是创新律师参与信访接待工作。为引导群众依法、有序反映问题，为群众答疑解惑，十八大以来，南宁市信访局和司法局联合开展律师参与信访接待工作，从各律师事务所挑选多名律师，到市委、市政府群众来访接待室参与接待来访群众，向群众进行依法上访、依法维权的宣传、引导和解释，标志着我市信访工作迈上一个新台阶。二是开展“网上信访”工作。十八大以来，我市“网上信访”工作实现了群众少跑腿，信息多跑路，方便了群众，减少了上访渠道，有效拓宽了信访诉求的渠道。三是认真开展市领导接待日和“公开大接访暨与民沟通日”活动。坚持每月一次市领导接待日和每季度一次的“公开大接访暨与民沟通日”活动，进一步拉近了市领导与人民群众的距离，让群众享有处、事有人管，使一大批久拖不决的“老大难”问题得到了处理，改进了干部作风，促进了机关行政效能建设。（作者为南宁市委副秘书长，南宁市信访局局长）

砥砺奋进的5年
发展成就辉煌