

制度缺失须健全

街道执法办 | 以为只有历史建筑、传统风貌建筑需保护

根据《广州市城乡规划程序规定(2019年修订)》，未经规划许可改变外立面属于违法建设，负责违法建设查处的是街道执法办。

根据《广州市历史文化名城保护条例》第三十六条、四十六条、三十九条，在历史文化街区建设控制地带内进行新建、扩建、改建活动的，应当符合保护规划或者保护措施确定的建设控制要求，在高度、体量、色彩等方面与历史风貌相协调，不得破坏传统格局和历史风貌。凡历史建筑、历史文化街区内改变外立面的活动均需要规划许可，应当组织专家论证和征求公众意见。

在光复南历史街区及其周边，被装修严重改变外立面的不仅有挂牌保护的历史建筑、传统风貌建筑、纳入保护的传统风貌建筑线索，历史街区内的非保护类建筑也多被改头换面，违反了上述法规中要求保持历史文化街区历史风貌完整性的要求。

那么为何街道执法办未能发现包括历史建筑、传统风貌建筑及线索、非保护类建筑在内的所有擅自改变外立面的行为呢？

据新快报记者调查，有街道执法办人员误认为：只要不增加面积，就不是违建；也有街道执法办人员误认为，即使改了外立面，但只要执法人员觉得跟整个街区没有明显的冲突，也没有破坏历史街区的整体风貌，就不需要规划许可。

有街道执法办人员则表示，已经有巡查，知道有历史建筑在施工，但不懂法律知识与专业知识，不知道怎么判断是破坏风貌，而在查阅保护规划图则时，也不懂立面包括窗户是核心价值要素，以为只有特色装饰与构件才是核心价值要素。

据荔湾区规划分局相关人士介绍，曾对街道执法

办进行过专业培训。但据新快报调查，目前不少街道执法办人员换岗频繁，即使掌握了相关法律知识与政策，也很快就调离岗位。

而新快报记者发现，更普遍的误区是：作为法定的历史文化街区保护责任人，及执法者，属地街道执法人员认为只有挂牌的历史建筑、传统风貌建筑才需要保护，需要在修缮前进行规划许可或方案审核，不知道历史文化街区内所有建筑改变外立面都需要专家论证及规划许可，缺乏历史文化街区整体保护的观念与法律知识。

根据《广州市促进历史建筑合理利用实施办法》第三条 历史建筑保护利用应当遵循保护优先、合理利用、惠民利民、鼓励创新的原则。

强调的是保护优先在合理利用之前，但有城管人员认为：“既然要活化利用，肯定是要适应时代的发展。再完全按照之前的面貌来敞开展业，这也不符合历史文化街区活化利用的要求。”

一位街道城管甚至说：“把遮挡历史建筑外立面的广告牌扯开后，就跟街道两边格格不入了。”这位城管所指的街道两边就是指已经变成网红风、日韩风的现代装修。因为这种装修风格，杨巷路整条街道的历史风貌已完全改变。

但另一方面，荔湾区城市管理和综合执法局(下称城管执法局)的业务指导与指引也存在缺失，前年印发的《关于进一步加强涉嫌破坏历史风貌及保护建筑等违法行为查处力度的通知》，包括查处整改工作的指引，规定了《广州市历史文化名城保护条例》中要求查处的行为共计十条，却偏偏漏了历史街区内改变外立面需要规划许可的第三十九条。

法规不完善 | 非历史建筑修缮无章可循 查处整改推进难

目前历史街区内非历史建筑修缮相关管理无章可循，也是导致历史街区无法受到整体保护的原因。

根据《广州市历史文化名城保护条例》第四十条房屋行政管理部门应当对历史文化街区核心保护范围内建筑物、构筑物的修缮进行监督管理。具体管理办法由市人民政府制定，并向社会公布。但目前“具体管理办法”未出台。

《广州市历史建筑修缮监督管理与补助办法》也规定，历史文化街区核心保护范围内的建筑物、构筑物，以及乡村范围内房屋类历史建筑的修缮及监督管理，参照本办法执行。

但事实上，也并未对上述建筑物的修缮监管参照《广州市历史建筑修缮监督管理与补助办法》执行。

因为无章可循，目前街道城管对破坏建筑进行整改也觉得为难，只能先推进历史建筑的整改，一位街道城管说：“历史建筑修缮的流程还是比其它建筑要清晰很多。如果没有主管部门指导，没有明确的标准与流程，我们其实也挺难做的。”

由于没有任何整改依据与专业标准，导致一些破坏建筑整改方法错误，造成二次破坏，如十八甫路87号业主自行整改时，在刷了红漆的立面上再刷一层白漆。

缺乏协同 | 相关职能部门缺乏联动，也导致监管缺位

新快报记者调查发现，相关的职能部门缺乏联动，也是导致监管缺位的重要原因。

根据《名城条例》第六十条 市人民政府应当建立健全历史文化名城保护联动制度工作责任制。市、区人民政府及其城乡规划、文物、建设、土地、房屋、城市管理综合执法机关等行政管理部门应当按照联动制度的要求，加强普查、日常巡查、预先保护、应急处理和许可审批等方面的工作协同。

据荔湾区规划分局相关人士表示，其对历史建筑做的规划许可，都会抄送到区住建局和相关街道，但区住建局工作人员表示，并没有收到。而当申请人到街道办理开工建设信息录入后，街道办也没有把此信息通报给区住建局。

新快报记者调查发现，一些历史建筑多次破坏性修缮，被多次投诉及整改，如浆栏路102号分别在2020年5月、9月、10月进行过3次修缮及整改的技术咨询，并在2020年6—8月与区规划分局进行沟通，但区住建局完全不知情。

新快报记者以市民身份向12345投诉后，12345把投诉转到街道执法办，但当执法办找区规划分局咨询法律适用问题时，区规划分局没有向其提供技术指引，

没有提供任何建筑相关资料如保护规划、历史资料图片，执法人员请其到现场指导，也不去。

直到市规划和自然资源局将新快报记者反映的问题转到区规划分局，并以市名城办的名义发函荔湾区政府，要求对破坏风貌行为依法开展调查处理，同时进一步加强巡查管理，区分局才派人到现场核查。

新快报记者在去年8月底向市规划和自然资源局提交了33处不当修缮的建筑名单，但直到10月18日，有23处没有整改，区规划分局也没有再到现场检查，更没有组织专家进行勘察与整改方案评审，导致业主自行整改，造成二次破坏。如杨巷路42号在刷了白色、蓝色涂料的立面上又刷了灰色涂料。

直到10月18日，新快报记者向12345投诉了27处还未整改的受破坏建筑，才受到分管12345的区领导重视，在10月21、23日两次召集有关职能部门和辖区街道开专题研究会，推进落实下一步整改工作。

一位街道城管说：“我们做到我们能做的事，超大广告牌遮挡，那先拆广告牌，再露出来它的外观。那你要我们研究核心价值要素怎么恢复，说实话，我们没这个能力。” (下转08版)



■传统风貌建筑线索十八甫路87号【上图:左边的87号本来与右边的89号外形完全一样,但被拆除了山花、飘檐及部分墙体,被刷上了红色涂料;下图(左一):业主自行整改,在红色墙上又涂上白色涂料,造成二次破坏】