

深读

填补立法空白,采纳新快报多条建议

广州传统风貌建筑保护今起有法可依

广州市传统风貌建筑保护10年来无法可依的尴尬处境终结,《广州市传统风貌建筑保护规定》(以下简称《规定》)今天起施行。任何单位和个人不得擅自拆除、迁移传统风貌建筑,不得擅自改变建筑的外立面、高度、体量。擅自拆除的限期恢复原状,无法恢复原状按重置价处罚。

这一地方性法规回应了新快报报道及内参提出的公众关注的多个重点、难点问题,采纳了在公开征求意见时新快报提出的多条建议(详见《新快报》2022年6月10日A08-A09跨版《广州为传统风貌建筑立法,凝聚市民情感记忆建筑可入选》报道):如明确规定住房城乡建设部门负责传统风貌建筑的修缮监管等工作;在传统风貌建筑认定标准中删除了“能够体现城市特定发展阶段、反映重要历史事件”;保护传统风貌建筑重在外立面与外观风貌;增加了非国有传统风貌建筑修缮补助;明确国有传统风貌建筑租赁期限最长为二十年等。

据制定该法规的广州市规划和自然资源局相关人士透露:

“这一地方性法规在立法层面明确传统风貌建筑的保护要求、保护责任以及相关的法律责任等,填补了传统风貌建筑保护的立法空白。”



■荔湾区第二批传统风貌建筑广钢3号4号高炉旧址。

传统风貌建筑保护立法是如何从无到有逐步推进的

广州保护传统风貌建筑始于2013年9月,广州开展史上最大规模的第五次文化遗产普查,根据《广州市文化遗产普查工作方案》,普查对象除不可移动文物外,还有历史建筑、传统风貌建筑等。被认定为传统风貌建筑的,由区政府挂牌保护,共筛选出传统风貌建筑线索多达3087处,目前已认定公布1206处。

但是,广州传统风貌建筑一直无法可依,2015年10月,《广州市历史文化名城保护条例》在市人大常委会一审、二审时曾将传统风貌建筑纳入保护,然而三审时,以无上位法依据为由,剔除了传统风貌建筑这一保护类别。(详见《新快报》2015年10月29日A08版《剔除传统风貌建筑保护 3000多线索要不要保?》、2015年11月5日A16-A17版《传统风貌建筑为何被剔除保护? 3000多老房如何保?》报道)

在这种情况下,传统风貌建筑的认定标准、保护措施、管理职责缺乏法律法规依据,优惠政策缺乏,保护责任人积极性不高,不少传统风貌建筑或线索被擅自改变外立面,甚至拆除。

由于没有保护图则,缺乏整改依据,导致一些使用人整改方法错误,造成二次破坏,如传统风貌建筑线索十八甫路87号业主自行整改时,在刷了红色涂料的立面上再刷一层白色涂料。

市规划和自然资源局荔湾分局相关负责人表示:目前对传统风貌建筑(含线索)的整改只能参照历史建筑整改修缮的流程。

2021年11月,《广州市关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的实施意见》提出,加强与上位法的衔接,进一步明确传统风貌建筑法定地位,完善广州城乡历史文化保护传承政策法规体系,市规划和自然资源局启动了传统风貌建筑保护的立法工作。

2022年11月25日,广州市人大常委会审议通过《广州市传统风貌建筑保护规定》,2023年5月31日广东省人大常委会批准了《规定》。

认定标准:删除“能够体现城市特定发展阶段、反映重要历史事件”

今天起施行的《规定》对多处公众关注的规定进行反复修改,经专家论证、调研、广泛征求意见、公示,落实专家、业主及公众建议,回应了实际工作中的突出问题。

在认定标准方面,回应像东山口庙前直街这类建筑,尽管没有反映重要历史事件,但凝聚市民情感记忆,市民、专家呼吁保护,采纳了新快报的建议,在传统风貌建筑认定标准中删除了“能够体现城市特定发展阶段、反映重要历史事件”;

《规定》标准如下,第六条:

(一)具有一定外观风貌特色,能够成片、成组、成线地反映历史风貌和地方特色的;(二)位于历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、历史风貌区、传统村落、历史地段等的保护范围内,作为区域整体历史风貌和传统格局的重要组成的。

其他能够一定程度反映历史文化、产业发展、艺术价值、民俗传统、时代特征,或者凝聚社会公众情感记忆的建筑、构筑物,也可以确定为传统风貌建筑,纳入保护名录。

修缮监管:明确住建部门负责修缮监管

围绕近年来较突出的传统风貌建筑不当修缮问题,《规定》在监管职责、修缮审批、技术咨询、退出机制都有针对性的规定。

去年6月《规定》第一次公示征求意见时,最受关注的是:第一次明确市住房城乡建设管理部门负责指导结构安全、使用和修缮维护的监督管理工作。但在去年10月第二次公示稿中,这一规定被删除,也没有再规定修缮监管这一职能由哪个部门负责。

这一删改招来众多异议,面对广州市传统风貌建筑修缮缺乏监管的问题,市名城委委员郑力鹏、汤国华和文保人士杨华辉等指公示稿存在重大缺失,建议增加由住建部门进行修缮监管。

《规定》采纳了新快报提出的意见,在第五条中增加:住房城乡建设部门负责传统风貌建筑的修缮监管等工作。

对此,杨华辉表示:

“这弥补了很大的漏洞。希望以后相关部门可以开展‘阳光化’的监管,在修缮建筑外张贴《修缮公示》,把修缮方案、各种审批文件、修缮效果图、修缮时巡查人员的记录等公开。让政府监管人员、市民都明白这座建筑的价值与如何修缮,可以共同监督,增进官民合作。同时可以聘任社会组织、文保志愿者为第三方监督员,定期发放修缮建筑的名单,让社会力量参与监督。”

对比第一次公示稿,《规定》增加第十四条:新建、改建、扩建应当保持传统风貌建筑原有外观风貌。

《规定》第九条还要求:规划和自然资源主管部门应当组织编制传统风貌建筑保护图则,划定保护范围,确定保护要素,提出修缮要求、合理利用措施等。

对传统风貌建筑的修缮、建设管理,对比第一次公示稿,《规定》还增加了修缮规范、技术咨询、审批指南的要求:

第十五条,市住房城乡建设部门应当编制传统风貌建筑修缮技术规范并向社会公布。传统风貌建筑修缮前,保护责任人可以向住房城乡建设、规划和自然资源等部门申请免费的修缮技术咨询和指导。规划和自然资源主管部门应当为保护责任人提供新建、改建、扩建的规划设计技术指导,住房城乡建设部门应当为保护责任人提供修缮施工图设计文件和施工方案的技术指导。相关部门可以通过购买服务等方式委托具有相应资质的单位提供咨询、指导等技术服务。

市住房城乡建设部门应当会同市规划和自然资源主管部门制定传统风貌建筑修缮工程规划许可、施工许可以及其他相关事项的审批办事指南和申请材料清单。政务服务管理部门应当按照办事指南统一受理。

对于传统风貌建筑被破坏性修缮无法恢复原貌的问题,对比第一次公示稿,《规定》增加了退出机制:

第八条:“因国家、省、市重点项目建设或者其他公共利益需要实施迁移、拆除,或者传统风貌建筑确已失去保护价值的,按照本规定第七条第一款和第二款规定的程序调整保护名录,并报市人民政府备案”。

破坏查处:擅自拆除传统风貌建筑要限期恢复原状

过去,由于传统风貌建筑没有法定地位,一些业主多以房子是危房为由在修缮过程中拆除传统风貌建筑线索,对于拆除、违建的处理执法无据。如恩宁路改造中,对擅自拆除三栋传统风貌建筑线索,只能参照《历史文化名城名镇名村保护条例》,最高处罚10万元(详见《新快报》2019年5月23日A05版《“最广州、最国际的历史文化街区”恩宁路改造二期9月30日前完工 示范段设计方案正在公示》报道)。对此痛点,《规定》第二十条明确:

擅自拆除、迁移传统风貌建筑的,由区城市管理综合执法部门责令停止违法行为、限期恢复原状或者采取其他补救措施;逾期不恢复原状或者不采取其他补救措施造成严重后果的,对单位罚款十万元以上三十万元以下,对个人处五万元以上十万元以下罚款。无法恢复原状的,按照传统风貌建筑重置价处以罚款。

擅自改变传统风貌建筑外立面、高度、体量的,由区城市管理综合执法部门按照有关法律、法规的规定予以处罚。

优惠政策:非国有传统风貌建筑有修缮补助

回应传统风貌建筑业主对租期、修缮补助优惠政策的关注,《规定》采纳新快报应参照历史建筑的优惠政策,将传统风貌建筑租赁期限放宽最长至20年的建议,第十三条明确规定“采取出租方式对国有传统风貌建筑进行利用的,租赁期限最长为二十年。”

《规定》还采纳新快报建议,增加了修缮补助,第十五条:非国有传统风貌建筑保护责任人可以向市、区人民政府申请日常维护和修缮资金补助。具体办法由市人民政府制定并向社会公布。

市名城委委员郑力鹏教授有多条建议被《规定》采纳,他期望道:“要尽快在规划、住建、街道综合执法部门内部开展新法规的培训、学习,对传统风貌建筑保护责任人进行宣讲,市人大常委会及主管部门应对《规定》进行解读。”