

## 深读

《广州市历史文化名城保护条例(修订草案征求意见稿)》公示

## 新增历史名园、特色风貌林荫路等保护对象

增加传统风貌建筑、历史名园、特色风貌林荫路、工业遗产等为保护对象；历史文化名城保护利用产生的成本，应当纳入城市更新项目的改造成本核算；历史建筑在保持原有外观风貌和典型构件的基础上，可以加建、改建、扩建和添加设施适应现代生产生活需要，但应当办理建设工程规划许可证；可委托第三方机构进行日常巡查；市政府每年组织对保护利用状况进行体检，每五年对保护规划实施情况、成效等进行全面评估——正在公示的《广州市历史文化名城保护条例(修订草案征求意见稿)》较现行条例完善了保护体系，增加了多项鼓励保护利用文化遗产的优惠措施，加强了历史风貌保护管控。

相关企业、修缮咨询机构负责人建议：将文化遗产用于公益，应不计入容积率；全市统一委托历史建筑修缮咨询服务和标准，增加修缮验收制度。

专家建议：在历史文化街区建设活动部分增加“历史文化街区工程项目要经名城委审议”；在历史文化街区进行新建、改建、扩建等建设活动，改变传统格局和历史风貌，按照保护规划和修缮图则的规定，限期整改。整改方案应由区规划部门或区住建部门组织专家论证。

扩大保护：从自然景观到人文环境  
增加传统风貌建筑等保护对象

广州于1982年被公布为首批国家历史文化名城。现行《广州市历史文化名城保护条例》自2016年5月1日起实施。据《广州市历史文化名城保护条例》修订起草说明，本次立法修订，全面总结近年来广州历史文化名城保护利用工作的探索实践，将行之有效的制度通过法规形式进一步法定化，针对存在的重点、难点问题提出修改完善办法。先后征求市直有关部门和各区政府意见，组织开展专家论证和市场主体调研座谈听取意见建议。市规划和自然资源局名城处负责人还专门征求了新快报深读新闻记者的意见，部分建议被采纳。

对比旧版条例，征求意见稿从78条增加到87条，最重要的完善是增加了许多新的保护类型作为保护对象：

征求意见稿扩充了保护对象，目的是构建空间全覆盖、要素全囊括的保护体系，从旧版主要偏重历史文化遗产，扩展到“由自然景观、人文环境、非物质文化遗产等相互融合、共同构成的有机整体”。在原有历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、历史风貌区、传统村落、不可移动文物、非物质文化遗产、历史建筑、古树名木、传统地名的基础上，重点保护对象与内容增加了：市域山水格局、历史名园、特色风貌林荫路、传统风貌建筑、革命遗存、古树后续资源、工业遗产、农业文化遗产、水务遗产，以及其他能够体现广州城市特定发展阶段、反映重要历史事件、凝聚社会公众情感记忆的既有建筑物、构筑物，传统街巷、铁路线遗迹、湖泊、河涌等。并罕有地

■历史名园  
越秀公园

增加了经批准的各类历史文化保护规划或者国土空间规划确定保留保护的山水格局、历史河湖水系、地下文物埋藏区、古村落、建筑物、构筑物，历史环境要素等。

其中，历史名园、特色风貌林荫路是2月初新快报报道《广州历史文化名城保护

规划(2021—2035年)》草案公示建议增补(详见《新快报》2023年2月2日A06版《广州历史文化名城保护规划》)；《建议：历史城区保护范围东扩至东山》报道)，新快报记者也向市规划和自然资源局、市林业和园林局提出增补建议，被采纳。

鼓励保护：保护成本应纳入城市更新改造成本核算  
建议：增加将文化遗产用于公益，可不计入容积率

对比旧版条例，最引人注目的是增加了文化遗产合理利用的利好措施，这些措施大多是近年广州经验的提升巩固：

第五十三条，历史文化名城保护利用项目与城市更新项目协同实施时，难以在项目所在地块内实现经济平衡的，可以在项目所在的区行政区域范围内统筹；经市人民政府同意后，也可以在全市范围内统筹。

历史文化名城保护利用产生的成本，应当纳入城市更新项目的改造成本核算。

上述措施最早出自2020年9月出台的《广州市关于深入推进城市更新促进历史文化名城保护利用的工作指引》。目前，因保护保留文物古迹、历史建筑、传统风貌建筑等所产生的成本纳入改造成本核算这一优惠措施已在许多旧村改造中落实，如在珠江村改造中，开发商广州天悦城改投资有限公司修缮一座市文物保护单位的祠堂和迁建两座祠堂的费用已达上千万元，但相关负责人满意地说：“修缮和迁建费用可以计入改造成本，经更新局审定后，可以根据改造成本与周边地价确定融资区面积，等于有商品房的面积与销售收入作补偿。”

第六十三条，市、区人民政府通过出租方式对国有历史建筑进行合理利用，租赁期限最长为二十年。给予租金减免的，按照本市规定执行。

这个措施来自《广州市促进历史建筑合理利用实施办法》第八条，国有历史建筑可以通过出让、出租等方式进行合理利用。采用出租方式的，按规定实行公开招

租，租赁期限最长为20年。国有历史建筑从事公益类的(不以营利为目的并在租赁合同中约定)，可予免租金使用。

2022年，市政府将历史建筑越秀北路394号岭南建筑大师林克明设计的旧居免租给广东省建筑设计研究院有限公司作公益使用，为期20年。是广州市首个国有历史建筑免租金从事公益类事业的项目。

还有第六十三条，历史建筑合理利用，在保持原有外观风貌和典型构件的基础上，可以通过加建、改建、扩建和添加设施等方式适应现代生产生活需要。

类似的措施早就出现在《广州市促进历史建筑合理利用实施办法》第二十二条，2020年，在活化利用历史建筑侨商楼时，业主单位就加建了电梯。

但是，还有一条广州近年探索的对城市更新中保护文化遗产的优惠措施没有纳入征求意见稿：

2020年9月出台的《广州市关于深入推进城市更新促进历史文化名城保护利用的工作指引》(六)：

履行历史文化遗产保护责任，将历史文化遗产用于公益性功能的，可全部不计容积率。

目前，深圳、上海都有类似政策。正是因为这一优惠政策，正在进行改造的珠江电影集团决定不拆上世纪60年代的苏式建筑行政楼，而是将其列入历史建筑保护，改造成公益性电影博物馆。

征求意见稿在公示前的版本中曾经有一条规定专门纳入了这一措施：

“对纳入保护名录的保护对象以及经批准的国土空间详细规划、保护规划中确定保护的建筑物、构筑物进行保护保留并合理利用的，市、区人民政府可以根据实际情况确定不计建筑面积的比例，且可以按照保护保留建筑的建筑面积或者构筑物的投影面积予以等面积奖励；其中，用于公益性功能的，原则上可以全部不计建筑面积，并按照保护保留建筑的建筑面积或者构筑物的投影面积予以1.5倍面积奖励。”

但这一规定在公示时被删除，一家正在进行旧厂改造、曾参与前期征求意见会的企业负责人说：

“历史文化名城的保护机制不能仅靠政府监督监管和法规条例的约束，必须给予项目开发者一定的政策鼓励作为驱动力，如开发面积奖励、资金支持等，能让企业在保护历史建筑同时也不影响企业项目规划获取收益，企业可用获得的收益反哺历史建筑保护以及活化利用，并且更好地推广历史建筑文化。这样既可以调动企业的积极性和主动性也可以减轻企业不少负担，有助于形成良性循环的保护机制，正面引导开发者主动申报、主动保护、主动运营，更好地鼓励开发者保留和再利用历史建筑，给民众留下更多的文化遗产，丰富城市文化的多样性。如果仅仅是约束，没有奖励，许多开发者在决策过程中将会为了平衡收益率舍弃可能存在的历史建筑，一旦拆除，损失则无法挽回，用鼓励机制防患于未然，一定是最好的选择，建议补充这一规定。”