

《广州市历史文化名城保护条例》修订草案 改变外立面、广告招牌

城市更新对保护对象进行保护利用,可以给予建筑面积奖励,将保护对象用于公益性且非营利性功能的,可以不计入容积率;在预先保护制度中,将区政府接到申请、建议后的一个月内组织专家进行论证,改成了15日;历史建筑业主改变房屋结构时,不再需要制定适应保护需要的建设、管理要求和保障方案。正在广州市人大常委会官网进行第二次公示的《广州市历史文化名城保护条例》(修订草案修改稿·征求意见稿》(下称《征求意见稿》)采纳了新快报对《征求意见稿》第一次公示报道时提出的上述建议[详见《新快报》2023年3月1日A03版《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》、A04版《建议:补充制定指引,审核广告设计安装》、A05版《建议:按保护规划和修缮图则限期整改》报道],修改后对历史保护有更多利好措施。此外,与第一次公示时对比,在保护对象中,增加了南粤古驿道。

然而,对广州存在的历史文化街区不当改造、装修、广告、招牌等破坏历史风貌无法可依的痛点(详见《新快报》2023年4月3日A04-A05版《有万国建筑博物馆之称的历史街区:上半身“民国装”,下半身“时装”》、A06-A07版《历史街区内建筑修缮 制度缺失须健全》、A07-A08版《统一规划修复历史街区内建筑》报道),《征求意见稿》未对第一次公示存在的缺失进行完善,尤其是未在法律责任部分修改与这类新型破坏相适应的处罚措施。专家、城管执法部门负责人、市民建议改变外立面、广告招牌破坏历史街区风貌应限期整改。

令人关注的是,与现行条例及第一次公示时对比,二次公示的《征求意见稿》有多处重要修改,引发专家、文保人士的关注,并提出很多宝贵意见和建议。



■巨幅广告招牌遮挡传统风貌建筑线索立面,破坏了历史街区风貌。



■位于历史街区内的杨巷路建筑外立面被改变,破坏了历史街区风貌。

历史街区等:改变一般建筑外立面破坏风貌无法可依 建议:改变外立面应与历史风貌协调

《广州市历史文化名城保护条例》(修订草案征求意见稿)曾在今年2月17日在市规划和自然资源局官网进行过公示,但公示稿存在不少缺失。

目前广州有些历史文化街区商户对历史建筑、传统风貌建筑或线索,及历史街区内的一般建筑进行不当改造,改变外立面材料、色彩,拆除重要构件或装饰等核心价值要素,无法恢复原貌;或在高度、体量、色彩方面与历史街区风貌不协调;用巨幅广告、招牌、装饰遮挡建筑立面,或与历史风貌不协调,严重破坏历史街区风貌,但城管在执法过程中遇到了现行法规不完善、缺乏执法依据等痛点、难点,新快报今年3月1日在公示报道中提出了专家、街道综合执法办负责人的建议。

对于不当改造、装修,现行《广州市历史文化名城保护条例》、今年7月1日起实施的《广州市传统风貌建筑保护规定》对历史建筑、传统风貌建筑保护都有相关规定,但对历史街区内一般建筑改变外立面破坏历史街区风貌没有针对性规定。

《征求意见稿》第二十九条第二款:【保护范围内的建设管理要求】在历史文化名镇、历史文化名村、历史文化街区、历史风貌区、传统村落和历史建筑的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。

此处,改建活动是否包括改变外立面材料、色彩?

若改建活动包括改变外立面,那么上述法条只针对建设控制地带,未包括保护对象核心保护范围。

不少街道综合执法办负责人表示无法可依,建议进行完善。

在违反上述第二十九条第二款的法律责任部分,《征求意见稿》第五十八条【保护范围内违法建设的法律责任】规定:由城市管理综合执法部门、镇人民

政府责令停止建设,限期拆除违法建设的部分,并处建设工程造价百分之十以下罚款。

而在实际执法过程中,对于改变历史街区内一般建筑外立面材料、色彩导致破坏历史风貌的行为,是无法进行材料、色彩的拆除的。不少街道综合执法办负责人认为《征求意见稿》既缺乏针对此类行为的要求,也无相应的处罚措施。

市名城委委员、华南理工大学建筑学院郑力鹏教授、多名曾投诉此类问题的市民建议:

《征求意见稿》第二十九条第二款改为:【“保护范围内的建设管理要求”】在历史文化名镇、历史文化名村、历史文化街区、历史风貌区、传统村落和历史建筑的建设控制地带内进行新建、扩建、改建活动,在历史文化名镇、历史文化名村、历史文化街区、历史风貌区、传统村落核心保护范围和建设控制地带内对一般建筑进行改变外立面活动的,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。”

第五十八条【保护范围内违法建设的法律责任】规定改为:

“由城市管理综合执法部门、镇人民政府责令停止建设,限期拆除违法建设的部分,并处建设工程造价百分之十以下罚款。对改变一般建筑外立面限期整改。整改方案应由区规划部门或区住建部门组织专家论证。”

对于巨幅广告、招牌、装饰遮挡建筑立面,或与历史风貌不协调,严重破坏历史街区风貌,《征求意见稿》第二十九条规定:

在历史文化名镇、历史文化名村、历史文化街区、历史风貌区、传统村落和历史建筑的核心保护范围内进行建设活动,应当符合保护规划,并遵守下列要求:

(四)设置户外广告、招牌、雨棚、连廊、雕塑、卫生设施等外部设施的,应当与历史风貌协调;

对比现行条例及第一次公示,将“应当符合保护规划”改成“应当与历史风貌协调”。新快报记者发现,目前广州已公布的26片历史文化街区保护规划,仅3片对广告与历史街区风貌协调有相应规定,这是大部分保护规划的缺失。新快报在进行监督报道,以及城管在执法时无法可依。《征求意见稿》这一修改更利于执法。

但是,在《征求意见稿》法律责任部分,却没有作出相应的修改,仍然出现“保护规划”而不是“与历史风貌协调”:

第六十一条【保护范围内违规设置外部设施的法律责任】违反本条例第二十九条第一款第四项规定,设置户外广告、招牌、雨棚、连廊、雕塑、卫生设施等外部设施不符合保护规划规定的,由城市管理综合执法部门责令限期改正或者恢复原状,造成严重后果的,对单位并处五万元以上十万元以下罚款,对个人并处一万元以上五万元以下罚款。

多名街道综合执法办负责人建议:对应第二十九条的修改,上述第六十一条“不符合保护规划”相应改为“与历史风貌不协调”。

此外,多位市民在今年7月、8月多次向新快报记者投诉,位于北京路历史文化街区核心保护范围内的西湖路11、13、15号,在建筑屋顶及外立面上反复多次悬挂雪糕泪及雪糕筒装饰,严重破坏历史街区风貌。但街道执法办人员表示:这既不属于广告,也不属于招牌,无法可依。

新快报记者发现在历史街区建筑立面上悬挂各种与历史街区风貌不协调的装饰进行促销,已成为商家一种新的营销手段,但上述第二十九条中并无包括装饰。

越秀区、荔湾区多位街道执法办负责人、多名曾投诉此类问题的市民建议:

在《征求意见稿》第二十九条规定的对象“户外广告、招牌、雨棚、连廊、雕塑、卫生设施等”中增加“装饰”。