

二次公示,专家、城管、市民建议: 破坏历史街区风貌应限期整改

公示稿中历史建筑迁移拆除前提新增国家、省重点项目 专家不赞成增加前提条件,或建议删除“拆除”

对比现行条例及第一次公示,《征求意见稿》有多处重要修改引发异议,首先是第四十一条【历史建筑的迁移和拆除管理】:历史建筑必须迁移或者拆除的前提条件,在建设国防设施之外,增加了国家、省重点项目等重大公共利益需要。

今年6月,因为广湛高铁兴建让路,广州市对历史建筑、羊城八景之一“双桥烟雨”珠江大桥的东桥将被拆除进行公示,引起极大争议。(详见《新快报》2023年6月9日A08、A09版《羊城八景“双桥烟雨”珠江

大桥因高铁“保西改东”,广州首次对历史建筑迁移听证》报道)

根据《历史文化名城名镇名村保护条例》2017年修订版第三十四条,建设工程选址,应当尽可能避开历史建筑;因特殊情况不能避开的,应当尽可能实施原址保护。

但是,广湛高铁建设方在规划前并未开展历史文化遗产调查评估,而相关主管部门也在未核查建设范围内历史建筑的情况下,于2019年批准了珠江大桥全拆重建的广湛高铁可行性研究报告、项目选址意

见书,导致广湛高铁没有避让珠江大桥,建设方迟至2022年才知道珠江大桥是历史建筑,不能随意拆除,但为时已晚。

市名城委委员、曾任广州市规划局书记、局长施红平表示:

“不赞成增加‘国家、省重点项目等重大公共利益需要’。只要我们能认真将名城保护规划内容纳入城市总体规划和控制性详细规划,不应出现与‘国家、省重点项目选址选线’相冲突的情况。”

文保人士杨华辉则认为:

“历史建筑是不可再生资源。建设国防设施对历史建筑进行迁移,可以理解。但因为国家、省重点项目,对历史建筑进行迁移,感觉有点过于宽松!”

郑力鹏则指出:

“建议去掉‘拆除’两字,因为是保护条例,所以只应考虑迁移。不需要把国防建设单列,因为国防建设就是国家重点项目。应该改成‘因国家、省重点项目等重大公共利益需要,必须迁移的’。在迁移程序上,建议增加‘经过市名城委审议’。”

公示稿删除保护规划可作为国土空间详细规划 建议保留,提高保护规划法定地位

第二个引起普遍异议的是:《征求意见稿》把第一次公示时的第二十二条、第二十四条关于各类保护对象保护规划相关内容删除。

《征求意见稿》第一次公示时的第二十二条规定,历史文化街区、历史文化名镇、历史文化名村、历史建筑保护规划应当依据历史文化名城保护规划单独编制,其规划深度应当达到国家有关规划编制的要求,并可以作为该街区、该镇、该村、该地块的国土空间详细规划。

第二十四条【保护规划传导衔接】

经批准的保护规划的主要内容应当纳入国土空间详细规划或者村庄规划。历史文化名镇、历史文化名村、历史文化街区、历史风貌区保护规划和传统村落保护发展规划应当与国土空间详细规划单元、村庄规划的范围一致。

市名城委委员潘忠诚认为:

“第二十四条传导衔接,不宜删此条。”

施红平建议:

“分类保护规划编制完成后,其规划

所确定的范围、保护内容、保护要求以及确定的规划技术指标和标准,应纳入相对应的控制性详细规划的规划技术指标体系。以强化历史文化名城各类保护规划的导控作用。”

郑力鹏建议:

“名城条例对保护规划的编制要有要求,在保护规划阶段就要跟控规完全对接,保护规划达到控规的内容和深度,那么就可以作为控规,这样就提高了保护规划的法定地位,就真的管用了。”

公示稿新增历史文化遗产 集中区域业态提升 专家:不赞成。这是保护 条例,不是制定产业政策

对比现行条例,《征求意见稿》有一个新增的内容也引起了不少专家的异议:

第四十八条【业态提升】区人民政府应当对历史文化遗产集中的区域,在符合其历史文化价值、传统格局和历史风貌的前提下,制定产业引导政策,引导优化资源配置,具体引导措施包括:

(一)扶持和培育老字号、非物质文化遗产代表项目,以及承载历史文化价值的商业、产业等;

(二)培育产业集群生态,因地制宜引入高等院校、科研机构、文化艺术机构、创新型旗舰企业、大师和名人工作室等;

(三)植入小型产业孵化器、创新创业服务机构、以及共享办公空间;

(四)市、区人民政府鼓励的其他业态。

长期关注广州历史文化名城保护的同济大学建筑与城市规划学院教授张松表示:

“不同意,不赞成,不理解。”

他认为:

“保护条例首先应以保护优先为目标,落实保护管理的原则和要求,近年来从中央领导人到中央政府文件都在强调这一指导思想。业态提升必须以保护为前提,不应相当主观地规定必须植入某些新功能,这样做有可能不一定符合历史地区的特点,甚至破坏历史环境和景观风貌,譬如有的历史文化街区就是居住功能为主,即使条件差一点,居民也愿意留下,政策法规应当鼓励各种改善人居环境的行为,而不是强调引入产业,如果都这样做,恐怕这就不是保护条例,而是更新条例规定的内容了。”

郑力鹏也认为:

“这是保护条例,不是制定产业政策,这条明显不对。如果一定要考虑发展经济,建议制定约束条件。”

施红平则指出:

“这条的提出要十分谨慎,应尊重城市化客观规律。这一条要作重大修改。

首先,应强调遵守和努力保持历史街区、名镇、名村的传统使用习俗和功能格局,特别是像居住或亦居亦商传统建筑空间功能,完善社区配套,改善和提升居住和居商环境。特别是要尊重老住户、原住民的传统生活习惯和环境,渐进式地、插花式地推进社区优化改造,反对拍脑袋地追求经济效益的成片大规模更新改造,遵循城市化客观规律。

其次,三项内容要斟酌,比如“培育产业集群生态”“引入高等院校”“创新型旗舰企业”“植入小型产业孵化器”这些与历史街区、名镇名村核心保护区是格格不入的。”

公示稿删除历史文化名城 保护联动制度 建议保留,并与片区保护 责任人制度结合

历史文化名城保护联动制度是广州市在汲取2013年金陵台民国建筑被强拆事件教训作出的立法创新,根据现行条例第六十条,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。

但是,《征求意见稿》删除了这一法条。

据新快报记者调查,在一些区的名城保护工作,经常出现城乡规划、建设与街道城管综合执法缺乏联动甚至互相不配合影响保护的问题。

郑力鹏反对删除这一法条,他指出:

“历史文化名城保护是个综合性工作,涉及很多部门,所以在实践经验教训基础上,广州市创立联动制度来适应名城保护的的特殊性、综合性的要求,这是我们保护实践中总结出来的经验教训,这一条不能删除!”

施红平建议:

“应将2013年发生的金陵台事件后广州市创立的联动机制进一步完善,并与片区保护责任人制度有效地结合起来。既是对片区保护责任人工作的支持和保障,也能对有疏忽不尽职的片区保护责任人监督。”

公示稿删除人大政府监督检查 建议保留并完善问责机制

第四个引起异议的是,《征求意见稿》几乎完全删除了现行条例中“监督检查”一章,包括人大监督、政府监督、社会监督,只保留体检评估制度及信息公开。

多位专家都反对删除“监督检查”这一章。

施红平建议:

“应保留和完善名城保护工作的监督检查和问责机制和制度建设,努力避免失误再发生,一是行政监督检查机制;二是人大、政协监督检查机制;三是新闻报道,来访来信督查回应机制。”

公示稿删除文评制度中的预先保护 建议保留防止抢拆



■2021年,在城市更新中发现番禺区先锋大街12、14号具有较高保护价值,番禺区文物办立即对它进行预先保护。

历史文化遗产调查评估制度本来是这次修订中新增的内容,在第一次公示的《征求意见稿》中规定,房屋征收部门、土地收储部门在征收房屋、土地收储前,应当开展历史文化遗产调查评估。城乡建设工程、城市更新项目应当编制历史文化遗产调查评估保护专章,新发现具有保护价值但尚未列入保护名录的,按照本条例

第十七条规定进行预先保护。

但是,本次公示的《征求意见稿》在保留上述内容时删除了最后一句:新发现具有保护价值但尚未列入保护名录的,按照本条例规定进行预先保护。

杨华辉建议:

“应保留这一句,因为没有立刻实施‘预保护’,极有可能被破坏与抢拆。”