

锐观察

“千城一面” 等待立法破解

看看游客对婺源油菜花的向往与热盼,听听南京市民请地铁为梧桐让路的呼声,在这背后,凸显的是人们对景观文化的审视和珍重。然而实际情况是,在很多地方,更多的城乡景观与其蕴含的深厚文化一起悄悄流逝。

如何发现、保护和挖掘乡村与城市景观以及它们所传承的文化,已经是中国目前亟待解决的一个立法课题。



南京市梧桐树的存留曾引起人们的争议。 CFP 供图

大拆大建吞噬的古建筑

“千城一面”、“千村一面”是伴随着城乡建设步伐而产生的词汇。城市的大拆大建,吞噬了大批古建筑和特色景观,抹杀了城市的个性。而在轰轰烈烈的新农村建设中,“千城一面”正在向乡村蔓延。

有资料显示,2005年,能代表或体现中国农耕文化的民居、经典建筑、民俗和非物质文化遗产的古村落有5000个。而目前只剩下不到3000个,仅占我国共有230万个村庄的0.13%。

国家住宅与居住环境工程技术研究中心张晓彤博士参与过不少乡村规划,这个搞设计的人却深深感受着欠缺法律支持的无力。“目前,法律法规不能有效约束建设方应该如何规划和建设乡村。有时对方提出的建设要求,明显不符合保护乡村特色景观和整体风貌的标准,但我们没有能力去阻止。”

那些被列入人文保名录,上升为文化遗产的建筑、古迹,被授予了等级的历史名城和有了名气的明星村镇有幸得以保存,但同样传承了千百年的建筑布局,有历史内涵的植被树木,如同地标一样的河道沟渠却因为“免死金牌”而逐渐消亡。这是法律意义上的选择,也暴露着人们对景观文化的错误解读。

“这种错误的解读在于人们对景观的认识理解不统一。”在学者们看来,那些综合了生态环境、整体风貌、庭院、建筑、道路等要素,区别于其他地区的特色景观都应该涵盖进来。比如像婺源油菜花这样由统一种植经济作物而出现的人造景观;像南京的法桐这样如同城市符号一样的人为景观等,都是有鲜明地域特色的。

但在法律上,它们还不够“规格”,只能依靠其所蕴含的历史、人文,尤其是经济价值被重视后得以受到政策性保护。而承载了历史和文化基底的景观的遗失将带走历史记忆,而且是永远不可复生的。

国外早有景观立法

从国外立法的进程来看,从上世纪三十年代开始就先对单体建筑有了保护,继而将法律的触角延伸到既有景区、新改项目,最终是常态景观。国家住宅与居住环境工程技术研究中心的李婕说,英国、美国、德国、意大利都在上世纪就先后颁布了相关法律法规,韩国和日本更是为景观和城观绿地专门设置了法律法规加以保护和规范。

“我国乡村景观保护在立法上并非完全空白。”中国政法大学民商经济法学院环境法学博士陈懿向记者介绍,《环境保护法》、《土地管理法》、《环境影响评价法》和《城乡规划法》等现行法律都涉及一些乡村生态保护的法律责任。

《历史文化名城名镇名村保护条例》规定了历史文化名城、名镇、名村的申报、批准、规划、保护等事项,是乡村景观保护最为重要的一部行政法规。

但陈懿表示,既有立法存在一定的不足与滞后。《环境保护法》制定于1989年,侧重于污染防治,对于区域的生态和景观保护考虑不足。《土地管理法》以土地用途的综合平衡和可持续发展为主要目的,无暇顾及依附于土地利用之上的乡村景观设计与再造。《建筑法》主要关注单体建筑的质量,没有考虑建筑群的规划、设计,并且明确规定农民自建低层住宅的建筑活动不适用该法。《文物保护法》仅保护文物本身,而不保护文物所处的自然环境。尚未被认定为历史文化名城、名镇、名村的地区则无法利用《历史文化名城名镇名村保护条例》进行保护。

另一方面,部分立法之间还存在潜在冲突。

不是简单保留,而是活着

中国有几千年的历史,地大物博,评定哪些属于文物古建继而保护相对容易,而景观本身是见仁见智的,哪些景观该保留,哪些该再造,哪些该拆除,谁又能说了算呢?将所有老建筑、老景观、老物件都保留,那城市和乡村该如何发展呢?

“对乡村景观的保护不是简单把老的东西保留下来,而是要让它活着,保护式、开发式地利用,促使其增长出经济文化价值。”张晓彤说。

中国可持续发展研究会副秘书长陈琨教授用实例来解释,浙江省兰溪市诸葛村就是诸葛亮的后代按照八卦图修的一个村庄,经过这么多年,村庄依然延续了它的特色,虽然是个旅游景观,但老百姓还在这儿生活。旅游归旅游,生活归生活,把诸葛村的精神和风貌传承下来了。

张晓彤博士介绍说,特色景观孰重孰轻,如何评价不是没有科学依据的。欧洲用了几十年的时间总结出一套灵活科学的景观评价体系。我们制定自己的体系,不是摸着石头过河,只不过没有相关部门来牵头或委托研究制定罢了。

“立法的好处是起到告示的作用。而不立法,引导和保障就达不到一定的高度。”陈琨教授说。

陈懿博士告诉记者,首先乡村景观保护当务之急应该是对既有立法的协调与完善。“根据我国的立法实践,制定一部法律所耗费的时间较长。乡村景观的界定,乡村景观保护的意愿宣示等作用,可以通过制定位阶较低的行政法规、部门规章等来实现。”

其次,通过对前述既有立法的完善与相互协调,能够尽快建立起乡村景观保护所需的完整立法体系。例如,通过扩大《环境保护法》、《历史文化名城名镇名村保护条例》的适用范围,在其中规定对于乡村景观保护的一般条款等。

最后,应该重视乡村景观保护和再造活动相关国家标准、行业标准的制定和完善。

本版稿件据《北京晚报》