希腊的规划体系和城市文化遗产管理

Planning System and Urban Heritage Management in Contemporary Greece

殷成志 杨东峰

Yin Chengzhi, Yang Dongfeng

摘要: 希腊是西方文明和城市的主要发祥地之一,其两千多年的文化历史积淀是希腊、欧洲甚至全人类的珍宝。本文以城市文化遗产管理为研究对象,从希腊空间规划体系的解读入手,以希腊第二大城市塞萨洛尼基旧城为例,探讨了希腊城市文化遗产管理的矩阵模式。即在欧盟政策框架下,结合断代、类别和文物重要程度形成矩阵式文物清单,以制度设计实现部门协作,进而通过建设许可规制开发行为,保护和合理利用城市文化遗产。希腊经验给我国如下启示:文化遗产是理想的教化载体,文化遗产的保护与合理利用应与生态环境保护、气候变化减缓等问题具有同等重要地位,并作为规划许可的强制性前置条件;具有重要文化遗产的城市的详细规划审批权应根据文物重要程度由相应行政部门行使;城市文化遗产可将类别与重要程度相结合构成矩阵评定模式;城市文化遗产管理中应合理利用市场和社会力量参与。

Abstract: Greece is one of the main birthplaces of western civilization. Its two-thousand-year culture and history is a treasure of not only Greece, Europe but the world. Taking urban heritage management as the research object, the spatial planning system of contemporary Greece has been illustrated. Moreover, with historical heritages in walled Thessaloniki, a matrix model of urban cultural heritage management is presented and analyzed. Under the policy framework of the EU, this model can identify and category urban heritages according to respective type and importance. Departments of heritage management and Departments of urban planning management may work together based on a building permit mechanism so that urban heritage related development behaviors can be regulated. Greek experience shows that cultural heritages are ideal carriers of citizen education. The preservation, maintenance and proper use of cultural heritages should be of the same importance as environmental protection and climate change mitigation. Therefore, relevant requirements of heritage management could be prerequisites of building permission. Given urban heritages with greater public interest in valid territories of certain urban detailed plans, higher political authorities should take the responsibility of plan approval. The matrix model of urban cultural heritage management could be applied to urban heritages' identification and classification. In addition, market and social forces may also be introduced to urban heritage management.

关键词: 希腊;城市文化遗产管理;城市规划;开发调控

Keywords: Greece; Urban Heritage Management; Urban Planning; Development Regulation

欧洲联盟 Erasmus Mundus Interweave 项目,清华大学自主科研计划 (20151080358)
资助研究成果

作者: 殷成志,城市规划、人文地理双博士,德国洪堡学者,清华大学政策研究室副主任(挂职),清华大学公共管理学院副教授,博士生导师。yincz@tsinghua.edu.cn
杨东峰,博士,大连理工大学建筑与艺术学院,副教授

引言

希腊作为西方文明的主要发祥地之一,拥有异常丰富的历史文化遗产。值得注意的是,希腊历史文化遗产的内涵并不仅仅局限于古希腊的文化遗产,或者说古典时期的古希腊文化遗产。古典时期之前的文明,如著名的米诺安文明(Minoan),以及古典时期之后的希腊化(Hellenistic)时代、古罗马帝国时期、拜占庭帝国时期、土耳其奥斯曼帝国时期,无不留下了可观的文化遗产。古典时期的辉煌自不待言,希腊化时期希腊本土仍然是当时西方已知世界文明的灯塔;罗马帝国时期,希腊更是帝国建筑、音乐、绘画、雕塑、工艺美术的师法对象和创作源泉;拜占庭时期,希腊本土是帝国统治的核心地区,东罗马帝国的畿辅重地,在政治、宗教和文化艺术方面都达到了很高水平;土耳其奥斯曼帝国统治希腊后,有意识地将希腊作为帝国的欧洲门户,通过较为宽容的宗教和民族政策鼓励多元并存,促进欧洲各国和土耳其帝国统治的亚非地区的交流。因此,今天的希腊城市虽然在物质形态上只有单一的地域范围,但是在文化遗产方面确是多元并存,前古典、古典、希腊化、拜占庭、奥斯曼、近代文化遗产在同一空间单元内交错叠加,形成所谓“一核多义”(Many Stories, One Heart)的形态。如何在有限的空间内,在高速发展的现代城市中保存、维护和利用这些宝贵的“建筑史书”,成为希腊城市规划管理和调控工作的重要主题。另一方面,原来曾经灿烂一时的宫庙

城镇,今日已为丘墟,如何将其起死回生,让人们重新认识那些逝去的光荣与梦想,也同样是横亘于前的挑战。

联合国提出,通过政策措施将文化和自然遗产融入社区的生活,并结合到综合性的规划项目中去;采取适当的法律、科学技术、管理和财政措施以识别、保护、展示和修复这些遗产^[1]。城市规划管理是指城市政府依据相关法规对城市规划实施的管理,包括城市用地的管理和各项建设的管理等。城市文化遗产管理可以看作文化遗产管理和城市规划管理的结合^[2]。

我国学者对当前中国城市文化遗产管理中的主要问题已经进行了相当深入的研究。从法律维度出发,依据《中华人民共和国文物保护法》、《中华人民共和国城乡规划法》以及相关的各级法律法规,我国对依法确定的各级文物保护单位,如历史文化名城、历史文化街区和名镇、名村,以及对优秀历史建筑等类型文化遗产都有相应的保护规定,但存在“城乡文化遗产保护所涉及的基本问题的法源不全及不统一,社会公众和行政部门对此难以把握,对‘为什么保护’、‘保护什么’、‘如何保护’、‘谁来保护’等问题没有达成共识。”^[3]从管理角度看,建设控制范围之内和之外的规划设计不能体现文化遗产环境;文物行政主管部门和城乡建设部门在文化遗产管理中容易各自为政;非常缺乏文物建筑改造和修缮方面的规定;缺少保护建筑和历史建筑的层次^[2]。

综上所述,可以认为城市文化遗产管理就是基于用地和建设管理,对于城市文化遗产实施的识别、保护、展示和修复。本文试图通过在希腊的实地研究,明确城市文化遗产管理在当代希腊城市规划体系中的位置,重点研究文化遗产管理实务中希腊文化遗产的识别和层级界定,以及希腊城市文化遗产管理中文物行政主管部门和城市建设部门的协作机制,以期为中国城市文化遗产管理工作提供参考。

1 希腊的城市规划体系与当前变革

1.1 希腊的行政体制和规划立法

希腊国土面积约 132 000 km²,为总统制共和国,总统由议会选举产生,全国共分为 13 个行政区。希腊的规划传统与欧洲大陆其他国家相似,表现为“强烈的建筑学取向,重视城市设计、景观塑造和建设控制”^[4]。

传统上希腊的规划立法主要基于物质形态的规划设计,将调控重点放在协调公私土地权属关系和土地所有者的开发权利上。而从 1999 年开始,欧盟的空间规划方针开始随着《国土和区域空间规划法》(Law for National and Regional Spatial Planning [L. 2742/1999]) 的生效对希腊的国土规划产生直接的影响。

根据《希腊宪法》第 1 条第 24 款,空间规划应置于国

家的控制之下,致力于居民点的开发和功能完善,保证可能条件下最好的人居环境。如果需要创造法律规定的公共空间、建造法律规定的公共设施,在城市规划区范围内的土地物业必须提供相应的土地处置权且并无补偿(《希腊宪法》第 3 条第 24 款)。

希腊的规划立法历史悠久,1923 年就颁布了《城市规划法》,但直到近年才出现区域及更高层级的空间规划立法。当前,与规划相关的基本法主要有三部,即《国土和区域空间规划法》(L. 2742/1999)、《城市规划法》(L. 2508/1997)和《建筑法》(1577/1985,包括 L. 1772/1988 和 2831/2000 补充条款)。其中《建筑法》包括建筑物建造、地块上附属建筑建造的一般规则。另一方面,对于开发强度较低的用地,例如度假屋用地、农村居民点、2 000 居民以下的居民点、旅游地产等,有另外的专门法规加以规制。

1.2 希腊的空间规划体系^[4]

希腊规划体系最显著的特点是中央集权。中央政府是唯一有权行使规划审批权力的部门,自 20 世纪 90 年代末,地方政府被给予更多的行政权力和规划责任,但 2014 年以来,所有地方规划和专项规划都需要经总统法令批准,中央集权得到进一步的强化。

在国家层面,城市与区域规划的主要负责机构是“环境、能源与气候变化部”(ΥΠΕΚΑ)。该部负责城市总体规划、法定城市详细规划、住房规划和环境保护专项规划的编制、审批和实施;同时负责国土和区域战略性空间规划的编制、监督、评估和修编。其他各部依各自职责负责各种专项规划,如产业、旅游、农业、交通、能源等。这些部门深度参与空间规划政策的编制和实施,特别是对于空间规划中关于专项规划的部分。

13 个行政区被委以城市规划的部分编制、审批、修编、监督和调控工作,包括变更容积率以及非居住建筑(医疗、教育、福利、工业和公共体育设施建筑)偏离一般建筑规则的情况。大量的二级政府(县级)和一级政府(市级)也介入规划的过程。在法定规划的编制和审批中,地方政府的角色主要是咨询性的,主要职责是建设许可和其他许可的发放,以及城市规划的实施(表 1)。

1.3 希腊城市规划管理中开发调控与建设许可^[4]

希腊规划立法对于规划覆盖地区和非规划覆盖地区加以明确区分,相应地,开发调控的规定也明显不同。在规划覆盖地区编制有法定城市详细规划,依法根据规划授予土地所有人开发权。法定城市详细规划会规定道路红线、建筑红线、土地开发强度要求,如:地块的最小空间尺度、最大容积率、

最大建筑密度。而在非规划覆盖地区,则没有相应的法定城市详细规划,但这并不意味着这些地区完全不能进行建设开发,也非必须是自然保护区或者农林用地。只要业主拥有最小 4 000 m² 的地块,并且该地块与道路连接,那么传统上可以许可有限的开发活动。

希腊规划调控的核心工具是建设许可(oikodomiki adeia)。《建设法》(GOK: Genikos Oikodomikos Kanonismos)规定了建筑物和构筑物建造的相关要求,包括城市规划调控和建筑物建造调控。城市规划调控包括:建筑物和其他设施建造必须遵循的条件,城市规划委员会的角色和建筑艺术规制,具有历史或建筑艺术、美学价值的居民点的规制。建筑物建造调控由具体的各个地方的城市规划(Schedio Poleos)确定^[5]。

任何建设行为都需要得到建设许可。建设许可既可处理建筑建造和拆除事项,也可处理土地利用变更事项。除了建设许可之外,“建筑利用和选址同意书”也是必要的文件。其中特别重要的是,如果建设活动的对象是文物和历史建筑,或者是在文物和历史建筑周边,那么就需要出具相应的同意书(L. 3028/2002 第 10 款)。另一方面,如果开发项目对环境有显著的影响,则同样需要相应的同意书(L. 1650/1986 第 3-5 款, L. 3010/2002 修正条款)。在上述情况下,这两种同意书是颁发建设许可的前提条件。

1.4 “加利克拉特斯”(Kalligrates)改革计划及法律新框架^[4]

近年来,希腊发生了举世瞩目的债务危机,经济不振。为了摆脱危机,振兴经济,希腊正在实施“加利克拉特斯”改革计划,旨在:明确发展目标;简化和加快行政程序,提高政府效率;大力鼓励和促进投资,以摆脱危机,实现经济振兴。

希腊原有的地方政府层级不清,既包括 900 个城镇(municipality)和 134 个社区(communitiy),也包括 51 个县

(prefecture)、3 个扩大的县和 19 个省,这些地方政府互无统属关系。这种体制已经暴露出缺乏民主、腐败加剧、依赖中央、巨额债务等诸多问题。正在进行的“加利克拉特斯”改革计划旨在通过整合建立 333~334 个新的城镇政府以取代原来各种基层政府,结合行政区,形成“行政区—城镇”二级地方政府结构,中央政府会将重要的行政职责从中央转移给地方。

基层地方政府——城镇。城镇由城镇议会、经济委员会、生活质量委员会和市长共同管理,城镇议员每五年选举产生一次,原有的公共部门被合并和改造以节约经费和人力成本。城镇拥有的职权包括:规划职能;道路和交通空间的职权;特定企业和经营活动的许可权;社会福利的认证权;学校的建设和运营权;文化和体育事业;环境保护事业。这些必须与预算相对应。

高层地方政府——行政区。行政区的任务是根据中央政府确立的可持续发展和社会融合的原则,制定和实施行政区层面的相关政策。行政区长官、副长官、财政委员会和执行委员会构成了行政区的架构。行政区长官和副长官是行政区议会的成员,每五年选举产生,该选举与城镇选举同时进行。行政区的职权包括:规划与发展;农业、畜牧和渔业;自然资源、能源与产业;就业、贸易和旅游;交通和通信;公共工程,规划和环境;健康;教育,体育和文化;民事保护和行政服务。

有时,与这些责任相关的额外职权也可以被授予特定行政区。此外,现有行政区基金目前可以为金融、行政和科学提供支持。行政区基金来源于收费、特许权使用费和捐助、参与欧盟项目、贷款、服务、项目开展、调查、研究项目、拨款、捐款、遗赠、遗产基金资产和任何其他来源。

对于雅典和塞萨洛尼基(Thessaloniki)这两个主要城市而言,由于缺乏协调和职权交叉,已经积累了复杂的空间问题。大都市区的改革旨在:

- (1) 增强大都市区的国际竞争力;

表 1 希腊的空间规划体系

规划名称	覆盖地域范围	审批部门
空间规划与可持续发展纲要	全国国土	国家议会
空间规划与可持续发展特别纲要	特别国土区域(海岸地区、岛屿、山岳、不发达地区);国家重要产业区;国家利益攸关的技术、社会和行政区域	空间规划和可持续发展政府政策协调委员会(政府间机构)
空间规划与可持续发展区域纲要	区域国土	环境、能源和气候变化部
雅典和塞萨洛尼基总体规划纲要	雅典和塞萨洛尼基大区	由议会法令许可(L.1515/85 和 1561/1985)
其他主要城市总体规划	特定主要城市大区	共和国总统(总统法令)
一般城市规划(GPSs)以及开放城市空间和居民点组织规划(SHOOPS)	2 000 居民以上城市全部空间范围;或者,2 000 居民以下 1 个或多个城镇、农村居民点的空间范围	行政区秘书长
各类控制性城市规划(Poleodomiki Meleti, Schedio Poleos)	城市(镇)中的街区尺度	总统法令(微小的规划修改可以由相关地方政府审批)
实施和土地供应规划(Praxeis Efarmogis)	城市(镇)中的街区尺度	区长或市长

资料来源:根据参考文献[4]整理

- (2) 基于连贯和长期战略的大都市区的可持续发展；
- (3) 改善生活质量和环境；
- (4) 为所有公民提供更高效的服务，确保社会凝聚力；
- (5) 大都市功能应归并为四大方面，即环境和生活质量，空间规划和城市改造，交通和通信，保护和政策。

与改革计划相对应，近年来希腊的相关法律法规进行了大规模的修订，2010 年以来的法律新框架如表 2 所示。

由表 2 可知，从法律法规的角度，近年来希腊空间规划改革的重要方向主要有三个：

- (1) 简化规划行政程序，鼓励创新创业，特别鼓励战略投资和旅游业的发展；

表 2 希腊 2010—2014 年空间规划新法律体系

序号	法规编号	法规名称
空间规划		
1	N. 4269/2014	空间与城市改革——可持续发展
2	N. 4277/2014	雅典—阿提卡 (Attica) 新战略规划
3	N. 4280/2014	私营企业编制规划：森林立法规则
4	N. 4315/2014	土地增值费（土地面积和税收）——补偿条例
创业培育		
5	N. 3894/2010	加速战略投资实施和战略投资实施的透明度
6	N. 3982/2011	科技和制造业活动、商业园区许可证的简化
7	N. 3986/2011	2011—2015 中期财政战略实施的紧急措施
8	N. 4002/2011	公共养老金立法修订——增长和财政整合规划
9	N. 4072/2012	商业环境改善：新公司形式等
10	N. 4092/2012	2012 年 9 月 6 日法案“3986/2011 法第 1 条第 3 款最后一句修订”的批准：2012—2015 中期财政战略实施的紧急措施
11	N. 4146/2013	战略和私人投资友好环境的创造
12	N. 4179/2013	面向希腊旅游机构业态重构的创业培育程序简化
13	N. 4276/2014	面向旅游企业和旅游基础设施的程序简化
环境		
14	N. 3827/2010	欧盟景观公约的批准
15	N. 3851/2010	促进可再生能源利用，减缓气候变化
16	N. 3889/2010	环境干预资金支持、绿色基金、森林图的批准
17	N. 3937/2011	生物多样性保护
建筑		
18	N. 3843/2010	建筑识别、建设超支和用途改变、大都市再生
19	N. 4014/2011	项目和行为活动的环境许可，与环境平衡相关的非法建筑调控
20	N. 4030/2011	建设和其他开发许可的新体系
21	N. 4067/2012	新建设调控
22	N. 4122/2013	欧盟 2010/31 规范指导下的建筑能效
23	N. 4178/2013	非法建筑调控——环境平衡
24	N. 4315/2014	水流划界程序与规定——规划法规

资料来源：参考文献 [6]

- (2) 在欧盟的政策和技术指引下致力于建设调控的升级，使之服务于可持续发展、减缓气候变化的战略目标；
- (3) 大力强化建筑调控规制非法建设的能力。

2 希腊城市文化遗产管理的矩阵模式：以塞萨洛尼基旧城为例

2.1 欧盟框架下的希腊城市文化遗产管理

在欧洲，文化遗产保护的立法渊源久远，可以追溯到古罗马时期。中世纪，教会和封建领主视文化遗产为宝贵的财产，通过颁布法令对其进行保护和管理。法国大革命之后，国家继承了原来封建领主的保护责任，成为后封建时代文化遗产立法的重要法理依据。1810 年版的《拿破仑刑法典》首次对破坏文物的行为做出了处罚规定。1887 年，法国议会通过的《历史纪念物保护法》，成为世界第一部近现代意义上的文化遗产保护专门性立法，产生了深远影响。意大利、希腊、西班牙、土耳其、瑞典、丹麦、挪威、英国、德国、日本都先后以其为重要参照制定本国相应立法，从而为现代文化遗产国家保护制度的建立奠定了基础。《历史纪念物保护法》设立了遗产认定分级、施工许可、国家责任三项制度：遗产认定分级将历史纪念物纳入保护名录并根据重要性程度进行分级；施工许可是指任何有可能影响到其文化遗产特征的工程都需要事前获得来自国家的行政许可；国家责任是指国家不分所有权属性，对重要的文化遗产承担主要的保护费用，私人仅负有不破坏的消极保护义务。1959 年，法国文化部部长马尔罗 (Andre Malraux) 提出“保护区” (Les secteurs sauvegardés) 的概念，认为对于城市中具有历史和美学特征的区域，或其建筑群整体或局部应该得到保护、修复、价值重现时，国家可以因此设立保护区，在此区域内实行特殊的管理制度和专门的审批程序。法国于 1962 年 8 月通过立法将这一概念法律化，即著名的《马尔罗法》。该法整合了既往法令关于历史古迹周边 500 m 保护范围的规定，确立了保护区内的列级遗产和非列级遗产共同构成历史文化环境的法律地位，国家通过规划控制文件规制公共或私人土地，确保其文化风貌与景观特征，未经国家许可不得擅自开展工程。其他西欧国家随后也建立起相似的“保护区”制度 [7]。

近年来，欧盟对于希腊政治具有全面影响。欧盟的法律规则、政策措施、经济资助都直接作用于希腊政府和政治的所有日常事务，希腊公共管理中规划、监督、审议、决策都必须遵循欧盟的方式 [7]。1996—2000 年的规划体制改革重点就是所谓的“欧洲化” (Europeanization)，旨在将希腊的规划制度与欧盟的规则接轨 [6]，欧盟的行动计划也对希腊的规划立法和管理产生重大影响 [5]。因此，希腊的城市文化遗产管理也是在欧盟的框架下运行的。

2.2 希腊城市文化遗产的识别和层级界定

联合国一般将文化和自然遗产分为纪念物 (monument)、建筑群组 (group of buildings) 和大遗址 (site)^[1], 欧盟和希腊对于城市文化遗产的识别和层级界定方面基于联合国的概念。希腊对于城市文化遗产按照年代进行识别和分类, 如: 史前 (Prehistoric)、古典 (Classic)、希腊化 (Hellenistic)、罗马 (Roman)、早期基督教时期 (Early Christian)、拜占庭 (Byzantine)、奥斯曼帝国 (Ottoman)、现代 (Modern) 等。同时, 希腊政府“对文化遗产按照其价值等级实行分级管理。文化遗产的等级不同, 对管理者的行政级别和业务能力的要求也不同, 相应的管理制度也不同。对于高级别遗产, 管理权应该向上收; 对于低级别遗产 (尤其是具有遗产要素的土地资源), 管理权可以向下放, 甚至可以采取更为灵活的方式, 让各种具有合格资质的社会团体及个人去经营。”^[8]

塞萨洛尼基 (Thessaloniki) 位于希腊北部, 为希腊第二大城市, 建城于公元前 315 年, 以亚历山大大帝妹妹的名字命名。罗马帝国时期, 这里成为连接帝国东部和西部领土的战略要地, 并在拜占庭帝国时期成为仅次于帝国首都君士坦丁堡的畿辅重镇。1430 年奥斯曼帝国最终占领该市, 从而使得穆斯林和犹太人进入城市。奥斯曼时期, 塞萨洛尼基仍然是首都伊斯坦布尔 (原君士坦丁堡) 的重要藩屏, 但彼时她有了新的作用, 即作为穆斯林主导的土耳其奥斯曼帝国与基督教欧洲各国交往的窗口。历代苏丹对塞萨洛尼基采取了比较宽容的宗教政策和民族政策, 城市继续繁荣, 现代土耳其共和国的国父凯末尔就出生在城中。两次巴尔干战争和第一次世界大战之后, 该市归于希腊版图。1997 年, 塞萨洛尼基成为“欧洲文化之都”^[9], 众多文物古迹被列入世界遗产名录。

塞萨洛尼基对于城市文化遗产按照年代进行识别, 分为: 罗马文物、早期基督教时期文物、拜占庭文物、奥斯曼文物、犹太文物、后拜占庭教堂, 以及现代文物^[10]。其地域分布高度相关, 大多分布在塞萨洛尼基旧城即拜占庭古城墙围合的区域之内, 充分显示出“一核多义” (Many Stories, One Heart) 的空间形态 (图 1)。

文物建筑的年代划分, 结合文物本身的重要性分级, 可以形成一个矩阵模式 (图 2), 每一处文物建筑都在该矩阵中处于一个特定的位置。由于各个历史时期文物建筑的特征既有一定联系, 又有自身鲜明的特色, 因而这种矩阵定位可以为管理特定文物建筑提供非常清晰明确的需求。处于矩阵一定位置的文物建筑对应一定的管理和规制措施, 以及具有相关知识的专家, 便于专门化的研究管理和整体组织。

塞萨洛尼基旧城发源于希腊化时期, 形成于古罗马帝国

治下, 现有城墙 (含卫城) 主要为拜占庭帝国时期建筑, 土耳其奥斯曼帝国时期补强和增筑。旧城中的早期基督教和拜占庭古迹被列入世界文化遗产名录, 包括: 城墙、圆殿 (Rotunda)、圣大卫 (Hosios David) 教堂、圣迪米特里奥斯 (Aghios Dimitrios, 古罗马将军, 基督教圣徒, 塞萨洛尼基守护神, Aghio 意为“圣”, 下同) 教堂、阿切罗波里多斯方殿 (Panagia Acheiropoietos Basilica)、圣索菲亚 (Aghia Sophia, 神的智慧) 教堂、哈尔凯翁 (Panayia Chalkeon) 教堂 (献予圣母的教堂)、拜占庭浴室 (塞萨洛尼基保存下来的唯一拜占庭浴室)、圣潘泰莱蒙 (Aghios Panteleimon) 教堂、圣阿波斯托利 (Aghioi Apostoloi) 教堂、圣尼古劳斯 (Aghios Nikolaos Orphanos) 教堂、圣叶卡捷里宁 (Aghia Ekaterini) 教堂、萨索斯 (Metamorphosis tou Sotiros) 教堂、弗拉塔顿 (Vlatadon) 修道院、艾利亚斯 (Profitis Elias) 教堂^[10,11] (图 3—图 5)。

图 1 塞萨洛尼基世界文化遗产收录古分布图

资料来源: 参考文献 [11]

	罗马文件遗产	早期基督教和拜占庭文化遗产	奥斯曼帝国文化遗产	犹太文化遗产	后拜占庭教堂	现代纪念物
最重要						
重要		世界文件遗产				
一般						

图 2 塞萨洛尼基文化遗产的矩阵模式

资料来源: 作者绘制

2.3 希腊城市文化遗产管理中的部门协作机制

希腊的城市规划审批中权力非常集中，城市总体规划和城市（镇）街区尺度的各种控制性城市规划都需要由总统法令审批，规划通过审批后，城市建设部门可以依法根据规划授予土地所有人开发权，即建设许可（oikodomiki adeia）。高度集中的审批权旨在确保城市规划中的国家和公共利益不受侵犯，城市文化遗产保护作为希腊的“国本”，自然是城市规划中的重中之重，受到最高行政权力的直接控制和监督。而且，近年来的改革使这种规划审批权力的集中还有强化之势。

城市建设部门运用城市规划调控工具，如道路红线、建筑红线、土地开发强度要求（最小空间尺度、最大容积率、最大建筑密度等），对城市开发进行规制。其中，除了一般的功能性要求之外，建筑艺术、文物价值是重要的考量因素。另一方面，对于城市文化遗产管理起到重要作用的是“同意书制度”。如果城市中建设活动的对象是文物和历史建筑，或者建设活动将要发生在文物和历史建筑周边，除了建设许可和其他相关同意书之外，还必须具备文化遗产方面专门的同意书，作为建设行为开始的前置条件。而这种同意书需要由专门的文物主管部门出具。

综上可知，文物的“矩阵”管理可以被融入城市规划成

为规划条件，通过调控工具进行规制，并通过审批制度得到最高行政权力的监督和制约。规划批准后可以直接作用于建设许可的授予，从而管理涉及文化遗产的城市建设行为。文物管理本身也可以通过出具同意书的制度安排对城市建设行为形成第二重制约，最大程度确保城市文化遗产得到合理、有效的保护、利用、展示和修复（图6—图8）。

3 启示

希腊特有的文化遗产优势使其在城市文化遗产管理领域拥有丰富的实践经验和制度积累。对我国而言，有如下启示。

3.1 确立城市文化遗产保护的正确观念

文化遗产对于拥有悠久历史的国家和民族而言，不仅仅是历史和传统的记忆载体，更是民族精神和民族凝聚力的象征，其重大意义已经成为世界各国的共识。因此，拥有深厚历史积淀的各国在城市规划开发调控中，无不将历史文化遗产的保存和维护作为规划论证的重点内容和规划图则的重要法条。即使是历史较短的美国、澳大利亚等国，也十分重视在城市规划中保护和延续来之不易的文化遗产。我国作为一个文明古国，拥有与古代西方（埃及、希腊、罗马）、印度相伯仲的辉煌文明，在文化基因中与欧洲有众多共通之处；

图3 圆殿

资料来源：作者拍摄（2015）

图4 圣迪米特里奥斯教堂（塞萨洛尼基市守护神庙）内部

资料来源：作者拍摄（2015）

图5 伽列里乌斯（罗马皇帝）凯旋门浮雕

资料来源：作者拍摄（2015）

图6 希腊城市文化遗产管理中的部门协作

资料来源：作者绘制

图7 奥林巴斯圣山下古罗马剧场的保护和利用：在保护古迹的同时作为现代演出的场地

资料来源：作者拍摄（2015）

图8 奥林巴斯圣山下生育和爱情女神（ISIS，希腊化的古埃及神）神庙遗址

资料来源：作者拍摄（2015）

城镇化的进程中,实现人的城镇化应注重文明素质的养成和民族精神的培养,文化遗产是理想的教化载体。

希腊政府致力于使文化遗产具有生命力,对文化遗产进行合理的利用,如将文化遗产建设成博物馆、大遗址对公众开放,将部分古迹剧场用于现代演出等。值得注意的是,希腊文化遗产的利用并不是以谋取经济利益为目的,而是旨在使公众能接触到古代的文明,感受文化意蕴,学习科学知识,向世界推介传统文化,向国民传递民族自尊自信。而由之建立起来的国家形象、旅游品牌、国民精神自然而然就能转化成为经济社会发展的动力。希腊终年游客如云,相关交通运输业、旅馆业、餐饮业、手工业等行业均能从中持续收益,加之政府对小型民营企业的扶持政策,对保障民生提供了重要支持,希腊人往往戏称为“穷国富民”,足见其成效。我国在此方面可借鉴希腊的做法,立足长远,通过文化遗产的有效保护和合理开发为经济社会发展创造坚实的基础。

3.2 城市文化遗产保护的制度设计

考虑将拥有重要文化遗产的城市的详细规划审批权限上收,使之受到相对应的行政权力的审核和监督。我国现行法律法规规定城市详细规划特别是控制性详细规划的审批权由地方政府行使,在一般条件下是合理的。但如果在城市中特定的空间具有更为广泛的公共利益属性,其规制权理应由具有相应公共利益代表权的行政部门加以行使。具体到城市文化遗产,则具有地方重要性的文化遗产规制权由地方政府行使,而具有省级重要性的文化遗产规制权由省级政府行使,具有国家级和世界重要性的文化遗产规制权由中央政府行使。

在规划管理中将文化遗产保护提高到与生态环境保护、气候变化减缓的同等高度,参照环境评价的做法建立城市规划中的文化遗产评价制度,使之成为规划设计、审批和建设许可的主要依据,及作为规划许可的强制性前置条件。对于文化遗产的识别和分级,应注重结合地方实际,综合考虑年代、宗教、工艺美术和文化因素,将类别与重要程度相结合形成矩阵评定模式,以便有的放矢地制定保护、展示和修复方案。

城市文化遗产是一种全民性的公共产品。对于重要程度比较高的城市文化遗产,应由中央政府通过转移支付进行财政支持;对于重要程度一般的城市文化遗产,可由地方政府负责保护和维修,并适当引入市场和社会力量,在政府的法律规制下对文物建筑进行合理的修缮和利用。这样既可以使文物建筑得到较好的保护,缓解地方政府在文化遗产保护上的财政压力,又可以在全社会推广文物意识,培养公民的文化遗产价值观。**UPI**

参考文献

- [1] United Nations. Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage, Article 5. 972. <http://whc.unesco.org/en/conventiontext/>.
- [2] 肖建莉. 纳入城市规划管理的城市文化遗产管理[J]. 城市规划学刊, 2008(1): 111-118.
- [3] 顿明明, 赵民. 论城乡文化遗产保护的权益关系及制度建设[J]. 城市规划学刊, 2012(6): 14-22.
- [4] Espon Interstrat. Current Context of Integrated Territorial Development Strategic Planning in Greece[R]. 2013.
- [5] Commission of the European Communities. The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies, Greece[R]. Regional Development Studies, 28 G, Luxembourg: CEC, 2000.
- [6] Yiannakou Athena. The Greek Planning Reform: A Response to or Part of a Longstanding Crisis?[R]. International Academic Association on Planning Law, and Property Rights, 2015.
- [7] 张舜奎. 从保护到经营: 文化遗产法律制度的西欧经验[J]. 河南财经政法大学学报, 2015(1): 154-162.
- [8] 王志超. 希腊世界文化遗产的管理与保护经验研究——兼对我国的借鉴意义[J]. 山西农业大学学报(社会科学版), 2014(2): 145-150.
- [9] 白兴勇. 希腊的文化遗产保护[J]. 山东图书馆学刊, 2013(2): 59-61.
- [10] Municipality of Thessaloniki. Thessaloniki Monuments' Map. 2014.
- [11] Municipality of Thessaloniki. Thessaloniki UNESCO Monuments: Early Christian and Byzantine Monuments. 2013.

(本文编辑: 王枫)