

# 北京古城“规划性破坏”析

文 / 王 军  
作者单位：新华通讯社  
收稿日期：2006/12/02

## About the "Destroy by Planning" of Beijing

2005年全国“两会”上天津的一位委员提出了一个概念——“规划性破坏”，针对的是北京古城保护的现状，他深为仅在古城内划出若干片历史文化保护区，随后便在保护区之外大拆大建的情况忧虑，认为文保区“基本都成了孤岛式”，“这就是在没有确定城市的文化个性之前就进行规划的后果”。

该发言引人深思：北京城市的文化个性是什么？与此脱节的保护规划将造成怎样的后果？这种情况任其持续，北京古城会不会因“保护”而被葬送？上述疑问并非危言耸听，因为已经或正在发生的事实，已迫使人们必须对这些问题作出回答。

2005年初国务院批复北京城市总体规划，将“做好北京历史文化名城保护工作”作为专项提出，明确提出“加强旧城整体保护”的要求。在此背景之下，及时检查是否存在“规划性破坏”已非常必要。

### 一、在保护中消逝的古城

自2000年11月北京划定第一批25片历史文化

保护区的保护及其控制范围规划之后，北京古城已发生巨大变化。

与保护规划同时提出的是北京市5年内完成全市危旧房改造的计划，这项计划提出，北京市8个城近郊区现有危旧房755万平方米，其中危房303万平方米，需要成片拆除164片，涉及住房房屋面积934万平方米，动迁居民34.7万户，以较快速度推进的这项危改计划，已使保护区之外古城内的大片胡同、四合院被夷为平地。从2000年至2002年，北京拆除的危旧房总计443万平方米，相当于前十年的总和。

迄今，北京市已公布了三批历史文化保护区。第一批25片保护区占古城总面积的17%；2002年北京市又确定第二批历史文化保护区，使古城内的保护区增至30片，占古城总面积的21%；此次总体规划修编又将保护区增至33片，总占地面积约1,807公顷，占旧城面积的29%。不断增加的保护区并不能扭转古城被继续拆除的状况，因为保护线划到了哪儿，拆除线也就划到了哪儿。随着2005年一大批危改项目的松懈，拆除活动可能再掀高潮。

目前，北京古城仅存的较为完整的空间，多集中在城市中轴线的两侧，这已是历史文化名城保护的最后防线。而在这防线之内，已付诸实施的保护工程同样令人忧虑。

2002年5月，北京第一个历史文化保护区修缮改建试点项目在南池子启动，历经一年多工程告竣，其结果是将大部分院落拆除，通过土地重组的方式改建成一批仿古建筑。故宫西侧的南长街历史文化保护区也紧随其后，其大部分也被夷为平地。

针对这一情况，2003年10月18日，十位院士、文物保护专家起草了一份建议书，提出：历史文化保护区应该保持其历史的真实性和完整性。以这个标准来衡量，南池子的做法，不仅不是成功的经验，而且是一大败笔。如果将南池子的做法推广到整个古城区，就是拆掉了一个真实的老古城，新建了一个模糊的仿古城，后果是严重的。拆除改造的力量开始挺进古城核心区。2004年6月，什刹海保护区内，形成于元大都的古街——旧鼓楼大街开始被大规模拆除扩建，19位文化界人士就此致函世界遗产大会，呼吁在北京古城内停止拆除活动。同年7月12日，又有十位院士、建筑大师、文物保护专家向北京市政府递交意见书，指出“经过这些年‘剃光头’式的改造，北京旧城已留存不多了，如果还要继续，那么今天我们见到的可能已是最后的古都了”。

“保护工程”又在北京前门地区的鲜鱼口、大柵栏施行，在这两片保护区内将各拆出一条25米宽的城市道路南北纵穿。而这样的“保护”方式，正是得到“保护规划”支持的。

打开《北京旧城二十五片历史文化保护区保护规划》，可以看到，这个规划在保护区内仍划出了一个可拆范围：保护区被分为重点保护区、建设控制区两部分，其中建设控制区是可以“新建或改建”的，占保护区面积的37%。

道路扩建工程在“保护规划”中随处可见：皇城东北部的东便桥、离院北巷，将开出一条20米宽的城市道路；国子监、雍和宫地区，将把安定门内大街、雍和宫大街各拆至60米宽、70米宽，



并东西横贯一条25米宽的城市道路；雍和宫保护区要开出一条柏林寺东街，南北向打通一条北二环路的道路；南锣鼓巷保护区要新拆出一条南北向的30至35米宽的城市次干道；什刹海保护区，将拓宽德胜门内大街，在钟鼓楼以北拆出一条东西向的城市次干道，开出一条大道从鼓楼东侧钻入地下，过什刹海，再从柳荫街以西钻出来……

可以肯定，照这样“保护”下去，引发的争论将更加激烈。

## 二、古城保护的实践与争鸣

### 1、争鸣之一：是分片保护还是整体保护

近些年，历史地段与历史街区的概念被引入中国，其代表作即在北京古城内划定的历史文化保护区。这个“引进”从酝酿到出台均引发争议。1999年6月，吴良镛、贝聿铭、周干峙、张开济、华揽洪、郑孝坚、罗哲文、阮仪三提出《在急遽发展中更要审慎地保护北京历史文化名城》的建议，认为“北京旧城最杰出之处在于它是一个完整的有计划的整体，因此，对北京旧城的保护也要着眼于整体”，在旧城内仅把一些地区划作历史文化保护区，是“将历史文化保护简单化了”，“目前的保护区规划仅仅是孤立地、简单地划出各个保护区的边界”，“没有从旧城的整体保护出发进行通盘的考虑”，“是一种消极保护，实际上也难以持久”。

北京古城仅占规划市区面积的6%，它是经过统一的规划设计从平地上建造起来的，是与自然漫长的西方城市所不同的，正因为如此，才享有“人类在地球表面上最伟大个体工程”的美誉。2002年，中国考古学会理事长徐苹芳撰文指出，中国古代城市与欧洲的古代城市有着本质的不同。欧洲古代城市的街道是自由发展出来的不规则形态，这便很自然地形成了不同历史时期的街区，“历史街区的保护概念，完全是照搬欧洲古城保护的方式，是符合欧洲城市发展历史的历史的，但却完全不适合整体城市规划的中国古代城市的保护方式，致使我国历史文化名城的保护把最富

有中国特色的文化传统弃之不顾，只见树木，不见森林，拣了芝麻，丢了西瓜，造成了不可挽回的损失”。

在古城内划定保护区等同于划定非保护范围，其造成的后果，两院士吴良镛已经于2004年撰文指出，在二十一世纪的头三年，北京古城遭受了继上世纪五六十年代拆除城墙、九十年代进行大规模房地产开发之后的第三次“大拆改”。

2、争鸣之二：危房产生的原因与出路  
古城内的四合院年久失修，普遍存在危破状况是不争的事实；四合院挤住着过多的人口，私搭乱建严重，市政设施不配套也是不争的事实。这些无疑是需要得到改善的。

以目前的政策设计来看，为解决上述问题，在保护区之外采取的是大规模拆除重建为楼房的危改方式，保护区之内则强调“要充分动员房屋产权人和承租人参与修缮和改建”，“修缮、改建的原则是保护为主”，“按院落确定修缮、改建或拆除方案”，“居民应按规划要求拆除院落内的违章建筑，对住房进行修缮或改建”，“在改建房屋时，应优先保证没有厨房、卫生间的住户建设厨房、卫生间”。

保护区政策是以避免大规模拆建为前提的，可在具体操作中，却演变成了以两池子为代表的修建仿古建筑的另一“大拆改”，这便向人们提出，保护区政策该怎样落实？如果保护区政策是可行的，更进一步的问题则是：保护区之外是否也能采取这样的政策，以停止继续的大拆大建，实现国务院“加强旧城整体保护”的要求？

研究机构及房产部门的资料显示，上世纪50年代初期，北京古城内的危房率为5%，而到了1990年，这个数字上升到50%。为什么在几十年的和平建设时期，在城市经济总体保持增长甚至是突飞猛进的情况下，房屋的质量却迅速跌落了呢？几十年来作为北京城市肌体的住宅出现大面积衰败的现实，已使我们不得不对房屋产权制度及市场交易环境的演变，作历史的梳理与分析，并提出相应对策：

●历史上北京的房屋产权多为私有，并允许市场



1. 北京宣武胡同45号原是清代原王府，因房地产开发被拆除重建，有专家称其为“野蛮违建”。
2. 北京的两位老人身陷泥潭深车渠。
3. 大柵欄城市街景拆迁现场。
4. 北京花市一带的四合院始建于清乾隆时期，近年来被大规模拆除。

注：全国政协委员冯骥才

流通，产权人对房屋的爱护建立在对其产权的信心之上。现存大量明清及民国时期的房契表明，房屋产权的流通是产权人之间的自由契约行为，出售或出租房屋的情况普遍，房屋质量因此而“流水不腐”。

◆房屋的流通是产权人的自发行为，产权的交易基本上以院落为单位，城市的发展因此而保持固有的肌理，得以自然地生长，并孕育了城市生活的多样性。

◆清朝初期将北京大量房屋收归国有，最终以私有化处之。清王朝顺治时期将内城房屋收为旗产，性质属国有，分配给旗人居住，禁止买卖。随着社会的发展，旗人因贫富分化而出现大量房屋典当行为，加之城市人口增长造成住房紧张，政府负担沉重，促使旗房不断向私有化、民房化转化。旗房自康熙年间被允许在旗内买卖，雍正年间准许旗人购买官房，乾隆年间实现了产权私有。咸丰年间开放了旗产买卖。

◆1949年5月21日，法学家钱端升在《人民日报》发表文章，题为《论如何解决北平人民的住的问题》，对将私房充公的倾向表示忧虑，认为这将导致“无人愿意投资建设新房，或翻建旧房”的情况，一方面政府没有多余的财力去建房，一方面私人又裹足不前，不去建房，房屋势将日益减少，政府还得背上繁重的负担。

◆解放初期，“公迎产”均被接管没收，政府向被认定为合法的私房发放房地产所有权证。1964年《宪法》规定，国家保护公民的合法收入、储蓄、房屋和各种生活资料的所有权。可是，后来执行的“经租”和“标准租”政策与《宪法》发生了抵触，形成了客观上的侵权。

◆1958年北京市对城市私人出租房屋实行“经租”政策，将城区内15间或建筑面积225平方米以上的出租房屋、郊区10间或120平方米以上的出租房屋，纳入国家统一经营收租、修繕，按月付给房东相当于原租金20%至40%的固定

租金。“文革”发生后的1966年9月，固定租金停止发放，房东被迫上交房地产所有权证。“经租”房产至今未归还产权人。1968年北京市经批准纳入国家“经租”的有5900多户房东的近20万间房屋。

◆“文革”初期，北京市接管8万多户房东的私人房产，建筑面积在解放初北京城市全部房屋的三分之一以上。“文革”后落实私房政策，实行“带户返还”，要求房东与挤住其房屋者订立租赁契约，租金由政府规定，是为“标准租”。大量社会矛盾被甩在了因政策而形成的“大杂院”之中。私房主修繕房屋的热情难以发挥。

◆公房租金标准低，维修与管理负担重，房管部门修繕的积极性不高。多年来对待旧城的态度多是改造，使得各方面无心修繕旧房，房屋质量出现历史上罕见的衰败。

◆1993年9月，北京市出台房地字[93]第524号文，实行“先划拨、后出让”政策，被划拨供应



的土地上，许多房屋的产权是私有的。2000年3月，《北京市加快城市危旧房改造实施办法》试行，一年后试点范围扩大，并规定危改区内的居民和单位在规定期限内未搬出的，按照“先腾地、后处置”的原则以及《拆迁办法》的有关规定处理。这样，拆迁的强制性大大提高。

●北京市统计局和北京市政协的报告显示，在执行《北京市加快城市危旧房改造实施办法》的地区，回购房居民平均每户出资15至18万元，选择外迁所获补偿每户在10至15万元之间。危改区多低收入者，不少还是下岗职工，回购房面临困难，靠外迁补偿可能又买不起房，拆迁矛盾日益增多。被划入成片改造的地区，居民的户口及住房产权被冻结，市场化的房屋买卖及修缮行为被迫停止。

●近年来，北京市加大腾退“标准租”私房力度，随着产权的回归，“大杂院”现象在这些院落得到改变，但置身大规模危改的环境，私房主修缮房屋信心不足，仍有较多顾虑。

综上所述，房屋质量与产权、市场状况相关，当前政府角色亟须回归，切实按《宪法》要求保障产权人权益，腾退并归还合法私房，尤其要公开经租房档案，把经租的私房从“公房”堆里拿出来，以维护社会公正，保障交易秩序，修复城市自然生长机制，依靠民众力量求得危房问题的解决并保持城市的活力；公房应通过建设廉租房的方式，迁出贫困人口，改善居住条件，实现社会救济；根据历史文化名城保护的要求，制定四合院、胡同的修缮标准及市政设施接入方式。

### 3、争鸣之三：扩路工程利大还是弊大

北京以古城为中核心的城市结构，已使古城内的房屋面积由上世纪50年代初期的2,000万平方米，上升至目前的5,000万至6,000万平方米，城市主要功能的30%至50%被塞入其中，使之担负着全市三分之一左右的交通流量。由于大量人口在郊区居住，在中心区就业，每日往返城郊之间，交通状况日益恶化。正是认识到这个问题，新修编的《北京城市总体规划》才提出转移城市功能、变单中心为多中心的目标。

在城市结构不能转向改变之时，业已形成的高密度的中心区应怎样组织交通？不断在古城区内甚至是在保护区内开路，是不是最佳解决方案？答案是肯定的。因为在北京市城市结构未能改变，

交通政策又允许机动车自由发展的情况下，古城区内的扩路工程势必产生“决堤”效应，即将包围古城的交通“洪流”直接引入并“泛滥”于古城之中，继续加重中心区的交通“死结”，使环境持续恶化。

从战略层面看，“小汽车+快速路”的交通模式已无法适应目前北京高密度的城市环境。中世纪形成的城市，是步行者与马车的尺度，街道窄、人口密度大。欧洲城市正是顺应这个特点，通过发展“步行+公交”，走出了一条“双赢”之路。

法国的波尔多近年建成先进的城市轻轨系统，使市民不再开车出行，整个古城成为步行者的天堂，商业迅速繁荣，快速高效的公交又满足了需要；巴黎的地铁及地面公交四通八达，使其古老的玛琳区无须为小汽车开路仍能保持小奢侈角，并聚得人气。巴黎古城面积与北京古城相当，巴黎市政府日前作出决定，将禁止70%的机动车在古城区内通行；作为发展中国家城市的哥伦比亚的波哥大，从1998年至2000年，仅用三年时间就建成世界上最先建的大容量地面快速公交系统，没花多少钱就摘掉了“绿帽”的帽子。同样作为高密度的中世纪古城，北京的胡同、街巷体系正是“步行+公交”的疯子。可是，当下北京的倾向却是向“小汽车+快速路”的美国城市看齐，殊不知交通政策决定着城市形态，一旦选择“小汽车+快速路”，城市就应该是低密度、大尺度的，而这正是北京不具备的，也是不符合中国国情的。

美国的“小汽车+快速路”模式因其浪费和非人性化已备受诟病，北京在高密度城市环境用此做法，已使得宽阔的城市道路，甚至包括未设红绿灯的快速环线，出现严重拥堵，教训必须总结。这种开大马路的方式，不仅耗资甚巨，还拆掉了城市里大量简单就业的场所，破坏城市生活的多样性，对社会生态的负面影响是全方位的。

基于这种认识，北京该作何选择呢？目前北京已在市郊的南中轴线、清华大学至上地产业区安排了地面快速公交线路，可在市区又以开大马路的方式继续鼓励机动车出行，是既要“步行+公交”又要“小汽车+快速路”，而世界上还没有哪个城市是把这两者占全而取得成功的，从北京已有的实践来看，我们也得不出这个结论。



5. 新拆中的北京福禧西街街区。

6. 北京交道口南大街的人行道被改成自行车道。

7. 法国波尔多将道路面积的三分之二辟为公交车道之际，人们已很难再选择开汽车出行。

8. 美国西部“汽车城市”菲尼克斯的市中心冷冷清清，整个城市以居住密度扩张。

9. 若有强大的公共交通支持，纽约哈顿顿大楼与小马路友好相处，这些地方也成为步行者的天堂。图为帮助世界经济复苏的华尔街证券交易所。