

从“以旧城为中心发展”到 “发展新区,保护旧城”

——探讨历史城区保护的科学途径与有机秩序(上)

单霁翔(国家文物局 高级建筑师)

城市是人类的伟大创造,保护历史名城是当今国际社会的基本共识。世界上任何一座历史悠久的城市,都积淀了深厚的城市文化底蕴,遗存有丰富的历史街区、文物古迹和传统民居,荟萃了文化遗产的精华。我国的历史名城尤其如此,它们或是历代王朝的都城,或是历史悠久的文化古城;或是自古繁华的商贸中心,或是南来北往的交通枢纽;或是中外交流的重要港埠,或是兵家必争的军事重镇;或是风景秀丽的游览胜地,或是别具风情的民族都邑。北京城更被称为世界城市史上的“无比杰作”,是中国古代都城建设的“最后结晶”。任何一座城市都有着她的光荣与辉煌,任何一座城市的发展也不可避免地存在着矛盾与问题。

我国是世界上拥有历史名城最多的国家。这些城市今天往往又是千百万民众生活于其中、充满活力的大城市,因此肩负着“保护”与“发展”的双重任务。几十年来,在处理城市化发展与保护文化遗产之间的关系方面,我们

没有能够充分认识到,历史名城是我国文化遗产中最重要的组成部分,是人类共同的宝贵财富,同时又是不可再生和无法替代的文化和经济资源。因此,历史名城的保护始终在艰难与曲折中前行。现实告诉我们,历史是不容割断的,不尊重历史最终将受到历史的惩罚。

一 “以旧城为中心发展”之路越走越窄

在我国,是“以旧城为中心发展”,还是“发展新区,保护旧城”的问题由来已久,从建国之初即成为每一座历史名城的战略抉择。总结历史名城保护的历史教训,首先要回顾著名的“梁陈方案”。20世纪50年代初的那场争论的中心焦点,是如何确定首都行政中心的位置。争论的一方主张行政中心应当在旧城的基础上予以发展。他们认为,旧城本来就是故都,行政中心放在旧城顺理成章;另一方主张在当时的西郊另立行政中心。这实际上是一场关于首都建设总体规划根本性、原则性问题的争

论。1950年2月,梁思成、陈占祥先生正式提出了《关于中央人民政府行政中心区位置的建议》。他们建议,“早日决定首都行政中心区所在地,并请考虑按实际的要求,和在发展上有利条件,展拓旧城与西郊新市区之间地区建立新中心,并配合目前财政状况逐步建造”^[1]。这份长达2.6万字的建议强调:“北京为故都及历史名城,许多旧日的建筑已成为今日有纪念性的文物,它们的形体不但美丽,不允许损毁,而且它们的位置部署上的秩序和整个文物环境,正是这座名城壮美特点之一,也必须在保护的例,不允许随意掺杂不调和的形体,加以破坏。”“现代行政机构所需要的总面积至少要大于旧日的皇城,还要保留若干发展余地。在城垣以内不可能寻出位置适当而又具有足够面积的地区。”“今日城区的拥挤,人口密度之高,空地之缺乏,园林之稀少,街道宽度之未合标准,房荒之甚,一切事实都显示着必须发展郊区的政策。”“如果把大量新时代高楼建造在文物中心区域,它必会改变整个北京街型,破坏其外貌,这同我们保护文物的原则是相抵触的。”因此“我们必须决心展拓新址,在大北京界区内,建立切合实际的,有发展性的与有秩序的计划。”这“是新旧两全的安排。所谓两全,是保全北京旧城中心的文物环境,同时也是避免新行政区本身不利的部署。”对于北京旧城中心,建议指出:“今后我们则应有自觉的责任,有原则性的来保护它,永远为人民保护这有历史艺术价值的文物环境。”并着重强调:“如果原则上发生错误,以后会发生一系列难以纠正的错误的。”^[2]

今天看来,“梁陈方案”所陈述的理由是何其充分和无可辩驳。“当时理应给以足够的时间研究,并开展充分的讨论”,“这个问题本来也是可以取得比现在更为完美的结果,可惜对这问题的重大程度当时认识不足,包括而后像城墙城门拆除等等,决定过于匆忙”^[3]。有关部门最后上报的意见认为,行政中心放在旧城区是在北京市已有的基础上,考虑到整个国民经

济的情况及现实的需要与可能的条件,以达到新首都的合理意见,而郊外另建新的行政中心的方案则偏重于主观愿望,对实际可能条件估计不足,是不能采取的。从而否定了“梁陈方案”,也就从总体规划层面上决定了北京古都,特别是历史城区日后的命运。

当年,梁思成、陈占祥先生在《关于中央人民政府行政中心区位置的建议》的最后,一连用了八个“为着”的排比句来表达他们的殷切愿望:“我们相信,为着解决北京市的问题,使它平衡地发展来适应全面性的需要;为着使政府机关各单位间得到合理的,且能增进工作效率的布置;为着工作人员住处与工作地区的便于来往的短距离;为着避免一时期中大量迁移居民;为着适宜的保存旧城以内的文物;为着减低城内人口过高的密度;为着长期保持街道的正常交通量;为着建立便利而又艺术的新首都,现时西郊这个地区都完全能够适合条件。”^[4]今天,距离上述八个“为着”的提出已经过去半个多世纪了,北京历史城区保护和发展的实际情况,与梁思成、陈占祥先生的良好愿望相悖,出现了诸多他们预料之中的问题。笔者将其归纳为八个方面,以充分证明当年“梁陈方案”的远见卓识。

1. 行政办公布局零乱影响职能发挥。在否定“梁陈方案”之后,由于没有统一的行政中心区规划安排,建国之初,就在一些当时的公房、王府和保存最好的四合院内安插各级行政办公机构。此后,随着各项事业的发展,行政办公用房严重不足,各单位或者原地拆房扩建,造成文物的大量破坏;或者另行选址建设,形成分散布局。目前,行政办公机构广泛分布在历史城区内外的各个方向,与居住、商业、金融商贸设施混杂,造成功能相互干扰和影响,不利于行政职能的有效发挥。

2. 大量商贸金融功能“聚焦”旧城。几十年来,众多城市功能在北京历史城区内叠加。如果说前二十多年间涌入历史城区的多为行政机关和事业单位,那么后二十多年间则是大量

的商业开发项目。使占北京规划市区面积仅为6%的历史城区内,聚集了行政、商贸、金融、展览、娱乐、旅游等多种极具吸引力和扩张力的城市功能。这样实际上是继行政中心之后,又将商务中心的功能叠加在了历史城区之上,从而对北京历史城区的保护产生了更加严重的影响。

3. 功能的聚集带来人口的过度密集。来自北京市统计局的数据显示全市将近1500万常住人口的分布状况,“全市常住人口密度为每平方公里888人,近一半的常住人口集中在朝阳、海淀、丰台、石景山4个近郊区。近郊区的人口密度已是10个远郊区县县的15倍。截至2004年底,东城、西城、崇文、宣武4个城区常住人口200.4万人,城区人口密度最高,为23008人/平方公里,城区的人口密度是近郊区的4倍,远郊区县县的63倍”^[5]。

4. 单一中心造成“摊大饼”式蔓延。目前,北京市区中心区的建设早已“摊”过了四环。今天的北京市中心城面积已经是北京旧城的10倍,等于又建设了十个北京旧城。^[6]《北京城市总体规划(2004年—2020年)》文本中,有1975年至2002年北京市域土地利用遥感图的对比分析,我们可以清楚地看到,单一中心城市“摊大饼”式的蔓延居然如此快速,所引起的城市景观和城市环境的变化又是如此剧烈。

5. 历史街区和传统建筑被大量拆除。“北京旧城的历史性建筑损毁过半。1949年旧城共有建筑约2000万平方米,其中平房四合院1300万平方米。至2003年,这些还保留着历史信息的建筑总量已不足1949年的四分之一,拆除的部分很多是价值较高的房屋和院落”。“北京旧城胡同数量急速减少。1949年旧城共有胡同3050条,至2003年,道路宽度在20米以下的胡同街巷仅剩1600条,其中1990~2003年胡同拆除近千条”^[7]。

6. 传统建筑年久失修生活条件恶化。在历史城区内大规模房地产开发和“危旧房改造”逐步升级的同时,历史街区内的传统建筑

却迟迟得不到应有的修缮,造成大面积的房屋质量“人为衰败”。由于居住人口密度高,人均居住面积低,房屋年久失修,各类违章搭建严重,生活服务配套不足,市政基础设施落后,致使居民生活条件非常恶劣。同时,历史街区内的许多胡同街巷和传统建筑因被挤占和拆改,存在严重的火灾隐患。

7. 交通布局难以适应城市发展需求。随着各种城市功能被集中塞入北京旧城,历史城区也担负着难以承受的交通流量。由于居民就近工作比例较低,大量人口在郊区居住,却在城区就业,人为地造成往返交通高峰,引发城郊之间的交通大潮。为了解决日益严重的交通问题,历史城区的道路被一再拓宽,反而引发交通“决堤”效应。直接将大量机动车交通引入了历史城区,不但使传统街巷整体格局和城市肌理遭到破坏,而且使交通环境质量更加恶化。

8. 旧城传统风貌遭到持续性的破坏。“北京旧城已有一半以上的建筑空间被完全重建。剩余的部分也正不断受到建设性破坏的威胁,其中,连同公园和水面在内,保留较完整的历史风貌空间已不足15平方公里”。“旧城传统的空间轮廓线正日复一日地遭到大批涌现的新建筑摧毁。旧城原建筑制高点景山万春亭和北海白塔的高度,均为63米左右,而目前旧城中突破原45米建筑高度控制的建筑物已超过百栋,并已出现多座高度超过100米的高层建筑”^[8]。

决策失误付出的代价是倍增的。20世纪80年代以来,两院院士吴良镛教授多次指出,北京旧城面临的最大问题是“过分拥挤”。“特别是自从确定北京以旧城为中心在改造中发展的原则后,北京旧城区不断膨胀,处在不断地迁就当前要求,陷于在缓慢地、持续地破坏之中”。“沿着这些年来这个路子继续下去,只能是这样的一个结果:好的拆了,滥的更滥,古城毁损,新建零乱”^[9]。更为严重的是,北京单一中心的城市规划布局模式对全国产生了巨大的示范效应和极其深远的影响。特别是我国各历

史性城市普遍采取了“以旧城为中心发展”的城市规划建设方针,将行政中心和本应在新区安排的各项功能,强行叠加在了历史城区之上。于是,与北京的上述问题相类似的情况,也不同程度地在其他历史城市中重演。

“建国初期,西安的城市发展模式选择了‘新旧混合’的方式,即旧城被新城包围,旧城之中插入新的建设,这种模式决定了无论是保护还是发展,相互制约,处理起来难度非常之大”^[10]。特别是近20多年来在历史城区范围内,新增了过多的单位,聚集了过多的人口。层出不穷的现代高层建筑严重损害了以钟楼、鼓楼、城楼以及大、小雁塔等构成的西安标志性景观和天际轮廓线,破坏了原有的以低层传统建筑为主的旧城格局和历史风貌。

历史悠久的南京旧城是文化遗产资源分布的密集区,也是历史文化名城特色的集中代表。但是由于单一中心的城市规划布局影响,使历史城区又成为各类现代城市功能的聚集地。在占市区建成区面积不到20%的历史城区内,却集中了市区建成区50%以上的人口,65%左右的就业岗位,80%左右的高层建筑。根据2002年现状调查资料,明城墙内已经基本改造的各类用地约占总用地的70%,尚未改造的用地仅有5平方公里,历史城区的传统风貌发生了根本变化。

杭州旧城历史上倚西湖而立,因湖山而闻名。经过历代营建,西湖周围风景名胜荟萃,文物古迹众多,本应在城市规划布局上充分考虑这一特色,妥善保护西湖周边的文化遗产及其背景环境。但是几十年来,城市建设却多集中于西湖附近和周边地区,导致临湖的建筑物越来越密,层数越来越高,体量越来越大,严重破坏了西湖“有山山不高,有水水不广,有建筑园林,多以精巧、简朴取胜”的宜人环境和恬静氛围。

福州历史城区经历的是大规模拆迁。福州曾有过历史脉络完整、风貌极富特色的历史城区。但是在旧城改造中,这里的文化遗产遭到

多种方式的破坏。最主要有两种方式:一是成街连片“旧屋”的大规模拆除,使许多传统建筑灭失;二是所谓文物建筑“迁移重建”、“异地复建”,使众多文化遗产丧失了真实性和完整性。目前,历史城区内近70%的历史街区和传统建筑被夷为平地。如此大规模的拆迁改造,使历史城区的传统布局 and 特色风貌遭到无可挽回的破坏。

苏州历史城区也曾遭到过粗暴的破坏,其中最大的遗憾和教训,一是城墙被拆毁大半。原有10个城门,现在只剩下盘门、胥门和金门3个。二是作为古城灵魂的河道被填。短短几年时间里,在历史城区内先后填埋河道23条,总长度达16.3公里,使古城的水环境一度被严重污染。三是修建了横穿历史城区的交通干道,拆毁了长达数公里的宋、元、明、清、民国时期的街道、小巷、建筑、石桥,拦腰切断了长达2500年的古城历史文脉。

阆中自古以来就有“阆苑仙境”之美誉,诗人杜甫称赞“天下稀”。历经2300余年,历史城区内遗存有丰富的文化遗迹。但是由于经济、交通以及观念等诸多原因的制约影响,历史城区日渐颓败,更加为拆毁古城提供了口实。特别是20世纪90年代城市化进程的不断推进,古城阆中拆除古街、修建新街,推倒旧房、营建新房。历史城区面积从3.5平方公里锐减到1.8平方公里,一批弥足珍贵的历史街道、文物建筑、传统民居遭到严重破坏,甚至荡然无存。

对于众多历史名城来说,日益沉重的经济发展压力、新旧混合的城市建设模式,从一开始便注定了保护与发展的矛盾不可调和。“‘以旧城为中心发展’,结果是既无法避免在改造中对旧城造成程度不一的‘建设性破坏’,同时仍然不能满足它的日益发展的功能要求;而呼吁保护尽管努力以赴,实际上力量是很微薄的”^[11]。文化遗产在保护的口号下无情地消逝,城市建设在控制的前提下贸然前行;发展建设是当务之急,文化遗产保护则功在长远;是立足于建设还是立足于保护?“历史文化名

城”与“现代化城市”,当这双重角色同时叠加在一个历史城区空间之上时,城市发展的每一步就都远比其他城市走得更为艰难而沉重。“建国50年来旧城基本的矛盾就是企图在同一空间上既要保护旧城,又要建设现代化的城市;既承认它是伟大的遗产需要保护,又强调要改造,还期望‘现代化与历史名城交相辉映’等等,理论上似很辩证,几十年来的实践结果却矛盾重重”。“正由于我们没有及时总结经验教训,陷入盲目性,错误总屡犯不止,‘学费’屡交不止,这就是问题所在”^[12]。

二 “发展新区,保护旧城”之路的不懈探索

面对全国范围内历史城区保护中存在的诸多问题,针对如何妥善处理保护与发展的关系,50多年来,各历史城市政府及有关部门进行了大量的实践探索,城市规划和文化遗产保护领域的专家、学者也开展了一系列理论研究。

在实践探索方面,洛阳最早进行了“远离旧城建新城”的尝试。建国初期,古都洛阳被列为我国重点建设的工业城市,在进行重点建设项目选址时,由于各方面因素制约,没有采取当时流行的“以旧城为中心发展”的规划模式,而是综合考虑文物部门和各方面意见,避开旧城及东周王城、汉魏故城和隋唐城等大型古代城市遗址,而选择在远离旧城8公里的涧西区进行集中的大规模建设。此举在当时独具一格,曾引起普遍注意,被国内城市规划界誉为“洛阳模式”。“这样的布局方式是正确的,可惜后来的发展没有注意保留地下城址,不足为训”^[13]。特别是洛阳市第一期城市规划,将隋唐城宫城遗址所在的西工区规划为工业区,造成城市建设与文化遗产保护的尖锐矛盾,一些古代城市遗址遭到破坏。1995年洛阳市第三期城市总体规划编制完成,明确规定:将隋唐都城南半部22平方公里遗址,作为绿地保护,不作为城市建设用地,新市区跨越这22平方公里向南发展。“从而创造了在城市中心区黄金地段,

保存超大面积文化遗址的范例^[14]”,被誉为真正的“洛阳模式”。可惜这一成功经验在后来全国历史城市的规划建设和大型古代城市遗址的保护中,提倡、推广得不够。

陕西韩城文物古迹众多,在总面积62.24公顷的历史城区内,保存着大量的历史街区、古代建筑 and 传统民居。韩城的城市总体规划编制于1985年,奠定了历史城区保护的总体框架。在陕西省政府关于韩城城市总体规划方案的批复中明确指出,鉴于旧城区文物古迹集中,保存完整,兼有大量古老民族传统风貌的民居宅院的特点,应“辟为历史文化风貌区”。为此,韩城在历史城区的北部规划建设了新城区,作为“全市的政治、经济、文化、教育以及煤炭和电力企业管理中心”。历史城区与新城区之间有约70米的地形高差,因而在历史城区保护和新城区发展上,可以做到互不干扰,相得益彰。同时,在历史城区外围设立了总用地约5.04平方公里的环境协调区;在功能分区上将主要工业区布局于城市西北及北部,与历史城区保持较远距离;在对外交通联系上,南北干线公路从历史城区外围绕过,铁路线和主要车站则安排在新城区的北侧,这些规划措施构成了对历史城区整体保护的有力支撑。随着政治、经济和文化中心向新城区的转移,历史城区“完整的古城风貌”和历史街区,以及大量古代建筑和传统民居得以保存。1986年韩城经国务院批准成为我国第二批历史文化名城。

苏州在处理历史城区保护与新区建设的关系方面觉悟得较早,效果也较明显。20世纪90年代,苏州就确定了“保护古城、建设新区”的方针,先后设立了西区和东园。西区是指在历史城区以西建设的苏州高新区,目前已建成35平方公里;东园则指在历史城区以东建设的苏州工业园,该园区已完成建设面积70平方公里。两区充分发挥对外开放优势,吸引大量国际资本进入,形成了新兴主导产业,同时带动历史城区内的企业向园区集中。进入21世纪以来,按照“全面保护古城风貌,建设现代化新

区”的目标,苏州又启动了平江、沧浪、金阊三个新城区工程。在苏州的城市总体规划中,历史城区的职能定位是文化、旅游和居民居住,新城区则承担中心城市的职能,包括商务、交通、物流,而现代制造业则集中在工业园区。条目清晰的城市职能分工,分解了历史城区的人口压力。最为可喜的是,苏州历史城区的保护不但没有影响经济的发展,反而通过城市规划布局的合理调整,城市土地的集约利用,使保护与发展相得益彰,各项经济指标在全国同类城市中均处于领先地位。

丽江古城和平遥古城于1997年双双列入世界遗产名录。为了加强对古城的整体保护,两座城市相继做出了“保护古城,另建新城”的决定。丽江在地震灾害后的重建中,下决心搬迁历史城区内的机关、学校、工厂,恢复古城风貌。为了降低历史城区内的人口密度,疏解旅游人数不断增长对古城的压力,丽江市政府决定规划建设名为“祥和丽城”的新城区,为历史城区的保护创造更为宽松的环境。平遥申报世界文化遗产成功时,2.25平方公里的历史城区内,容纳了近5万居民,而经过科学论证,历史城区内合理的人口规模应以2.2万人为上限。为此,平遥县政府计划在4年内建设4个新区,以便引导2万多居民从历史城区迁出,这是为保护世界文化遗产实施的大规模疏解城镇居民行动。

在2002年关于南京历史城区未来发展的市民调查中,31%的南京市民认为应强调历史文化和古都风貌的保护,62%的市民认为应强调历史与现代结合,仅有7%的人认为应强调现代化大都市建设。为妥善处理保护与发展的关系,南京市政府确定了“一城三区”的城市发展战略,提出将城市现代化建设的重心转移到新区,以举办第十届全国运动会为契机,将城市发展空间一举突破历史城区范围,越过外秦淮河,集中建设河西新城。“古城金陵看老城,现代南京看河西”。在城市总体规划中,将河西新城定位为以商务、商贸、文体三大功能

为主的城市副中心。其中,商务中心区位于河西新城中部,成为新城的核心,也成为南京新的城市功能聚集地。河西新城的建设,不仅仅是城市用地规模的扩大,而且是南京对固守了2400多年的城市空间的首次突破,大大提升了城市功能,增强了城市综合竞争力和发展后劲,同时使聚焦于历史城区的城市功能得以有效地疏解。

面对经济全球化的挑战 and 我国经济与城市化的迅速发展,一些历史性城市政府逐渐重视对城市发展的战略性、长远性问题的研究。例如西安,在最近的城市总体规划修编中,将发展的眼光跳出11平方公里的“四方城”,从延续古都文脉的角度,以新的人文观念和更广阔的空间视野,着手解决历史城区保护的难题。一方面“只拆不建”,停止古城墙以内新建项目的规划审批,决心用50至70年的时间逐步降低中心城区的建设密度和高度。另一方面“疏解功能”,将过分集中于历史城区的行政、金融、商贸、交通和居住等功能逐步向外疏解。首先将行政中心从历史城区迁出,以带动相关城市功能转移,全面实施“新旧分治”。在成都,城市重点发展离开历史城区仅10平方公里的地域空间,在城市总体规划中确定将历史遗存较少、用地和环境条件相对适宜的城市东部和南部作为城市重点发展方向。在杭州,城市发展的指导思想转变为“建新城、保老城”。随着撤销萧山、余杭两市而设立区,市域面积扩大了3.5倍。以此为契机,杭州城终于由“西湖时代迈向钱塘江时代”,从而腾出传统空间,降低历史城区的人口密度和建筑密度,保护好历史城区。在衢州,确定了以古衢城为主的历史城区,和以衢江西岸为主要发展方向的新城区,实行“分而治之”的城市发展格局。上述历史性城市新的发展思路和决策,必将使一系列长期困扰历史城区保护和城市发展的突出问题出现解决的转机。

在理论研究方面,区域规划的理论研究与实践格外引人注目。一方面在引进国外理论的

基础上,针对我国城市与区域的发展状况开展理论探讨;另一方面结合理论研究,着手编制区域规划,为城市发展战略规划的构建提供有力的支撑。与此同时,从区域角度研究解决历史性城市的保护与发展问题也越来越受到重视,并取得了长足的发展。其中由吴良镛教授主持开展的两项研究工作颇具影响。

一是20世纪90年代,清华大学、东南大学和同济大学共同合作,完成了“发达地区城市化进程中建筑环境的保护与发展”研究。针对沪宁地区这样一个经济发展和城市化发展在全国均处于相对领先地位,并且历史性城市最为密集(包括上海、南京、苏州、扬州、镇江、常熟等众多国家历史文化名城)的地区,提出就“高城市化”的城市密集地区而言,既不能针对城市问题而就城市论城市,也不能针对乡村问题而就农村论农村,因为城市的可持续发展有其地域的时空极限,它的发展潜力是在区域,而不能独善其身。“所有的城市问题最终只能通过区域的协调发展来解决,所有的城乡矛盾最终也只能通过区域的整体发展来化解。就此看来,迫切需要研究区域的整体发展战略。”^[15]进而提出了达到区域发展协同、集成、综合、共济和区域经济增长快速、均衡、持续、健康的战略目标。

二是21世纪之初开展的“京津冀(大北京地区)城乡空间发展规划研究”。该项研究借鉴国际经验和教训,以整体的观念,从大北京地区的范围综合考虑城市发展的战略定位、区域功能和空间布局、协调与合作机制等问题,以实现“建设世界城市,带动整个地区繁荣和健康发展”的目的。提出核心城市“有机疏散”与区域范围的“重新集中”相结合,实现双核心/多中心都市圈战略;实现大北京地区的土地整体利用,综合平衡与总体管理;京津两大枢纽进行分工与协作,实现区域交通运输网从“单中心放射式”向“双中心网络式”的转变;采取“交通轴+葡萄串+生态绿地”的发展模式,将交通轴、“葡萄串”式的城镇走廊融入区域生态

环境中,塑造区域人居环境的新形态^[16]。同时提出,类似北京这样的城市,城市日常功能的疏散范围应该是在距离城市1至2小时的车程,也就是100~200公里的范围内,大大扩展了历史性城市保护的视野和空间。

展望未来是保证当前决策科学性的一个重要条件。近年来,我国城市规划学界出现一个重要动向,就是关于城市空间发展战略规划的研究。一些历史性城市进行了这方面的探索,并取得了积极的成果。2002年,清华大学与北京市城市规划部门合作进行了“北京城市空间发展战略研究”,力求解决北京城市发展的困境——“摊大饼”与“中心聚焦”。这项研究结果表明,20世纪50年代,北京城市建设总体规划所确定的“分散集团式”的空间布局模式和“环形放射”的城市道路结构,在建国初期城市规模不太大的情况下,发挥了一定作用,但是进入城市化加速发展阶段以后,显现出难以适应城市发展的诸多弊端。一方面,在“分散集团式”的空间布局模式中,历史城区作为城市中心的地位不但没有改变,反而有所加强。由于“集团”规模过小,相对独立性很差;距离城市中心区过近,对市中心的依赖性大;布局上过于分散,形成不了分区中心等原因,致使人们仍然集中在历史城区,造成城市中心更为拥挤。另一方面,在“环形放射”的城市道路结构中,放射道路将大量人流、物流引向城市中心,加剧了城市发展的“单中心聚焦”;而过于密集的环路建设,又诱使城市建设不断在沿线聚集,与原有城市发展连成一片,呈“摊大饼”式无序蔓延。为解决上述问题,在“北京城市空间发展战略研究”中,提出跳出“中心大团”,不再在历史城区及其周边打转,而在行政区域范围内探索新的城市发展模式,即“两轴两带多中心”的结构形式。在中心城,继承发展城市传统中轴线和长安街沿线“十”字轴;在其外围,构建“西部生态带”、“东部发展带”。同时,在市区范围内建设不同的功能区,构筑城市中心与副中心相结合、市区与多个新城相联系的新的

城市发展模式。这一结构形式的获得,找到了“走出同心圆”的路子,是对建国以来传统城市结构在城市形态上的一次突破,也是历史城区保护研究的重大成果。

上述实践和研究表明,对于历史名城来说,及时调整城市的总体布局结构,明确历史城区的地位和主要功能,确定城市新的用地发展方向,扩展保护与发展的视野和空间,是事关城市发展全局的战略性问题,也是历史城区保护应该首先解决的关键问题。

三 历史城区整体保护的进一步思考

进入新世纪以来,随着商业性房地产开发的升温,许多历史名城进一步出现了大规模改造的热潮,历史街区和传统建筑被逐渐拆除,一些突破城市规划控制的大体量建筑物、大规模建筑群不断涌入历史城区,“出现一片片‘平庸的建筑’(generic architecture)和‘平庸的街区’(generic district)”^[17]。不仅对历史文化环境造成了严重破坏,而且随着资源、资金、人口、产业等长期向历史城区集聚,导致历史名城的“大城市病”不断放大,制约发展的因素日益显现,带来了诸多社会经济问题。历史城区保护问题变得比以往任何时期都更加突出。“梁陈方案”当年对北京所进行的分析,今天成为所有历史名城在发展中均需面对的现实。但是,目前对于“发展新区,保护旧城”,还是“以旧城为中心发展”这样一个基本问题仍然存在一些模糊认识。

一种观点主张,目前历史名城已经面目全非,没有整体保护的必要。认为经过几十年的改造,历史城区内大部分历史街区和传统建筑已经被毁,所残留的文化遗存也已破烂不堪,既然完整保护历史名城的时机已经丧失,不如只保留少数完好的文物古迹,其余全部实施改造。对此,吴良镛教授曾指出:“说到底,问题的症结还是因为对50年代的问题未作认真总结。说‘时机已经过去了’,其实时机并未过去,桑榆未晚,来者可追。”^[18]对于文化遗产保护而

言,既没有多与少之分,也没有新与破之分,都应竭尽全力加以保护,国际上的共识是“Never too late”,即“永远不能认为太晚”。今天的各历史名城,经过数百年乃至上千年的历史文化积淀,在历史城区内仍然有大量遗存,其中不少还保存得相当完好。如北京历史名城,至今仍然保存大面积平缓开阔的空间格局,仍然有大片的胡同——四合院映衬着宫殿庙宇,仍然在地上、地下遗存有大量的文化遗产。以致联合国教科文组织官员在考察北京后,建议应加强对历史城区的保护,并且可以将皇城整体申报“世界文化遗产”。由此可见,历史名城虽然在过去的岁月中遭到一定破坏,但绝不能放弃对其整体的保护,而应“亡羊补牢”,实施更加积极的保护措施。

第二种观点主张,历史名城地处城市黄金地段,应该创造更多的经济效益。认为位于城市中心的历史名城,依照经济学原理,其经济价值应当最大,土地利用率应当最高,所创造的经济效益也应当最多,而将相关功能向外疏散,发展新区,对历史名城实施整体保护,必将造成土地资源的浪费。诚然,由于我国的历史名城大都是以历史名城为中心发展形成的,作为城市政治、经济中心的历史名城有着较好的区位优势,今天更成为国内外投资者竞相高价争夺的黄金地段。但是,这些历史名城恰恰又是城市记忆保存最完整、历史文化资源最丰富的地区。对文化遗产实施保护,必然决定了历史名城不可能达到一般城市中心区可能达到的土地利用强度。同时,由于几十年来各个城市规模的日益扩大,历史名城所占城市建设总用地的比例则日益缩小。因此,对历史名城实施整体保护并不会对城市土地合理利用构成影响,更不会造成土地资源的浪费。相反,由于历史名城的整体保护,保留住了城市永续利用的文化财富,成为可持续发展的动力。

第三种观点主张,历史名城保护和城市发展是一对不可调和的矛盾。认为历史名城与现代城市格格不入,经济结构、生活方式、意识形

态等的发展必然使历史城区逐渐衰败,甚至阻碍现代人的生活,因此已经没有存在的价值,应该“破旧立新”,进行彻底的改造。对此,要清醒地认识到,保护与发展的矛盾之所以表现得不可调和,其根本原因就在于将历史城区和现代城市两种不同的城市功能强行叠加在同一空间。历史城区保护所要求的是文化遗产的真实性与完整性;而现代城市所需要的是交通便利和工作高效。两种互为矛盾的城市功能被人置于激化的焦点之上,造成相互排斥、互相掣肘。近年来,随着城市化的加速发展,历史城区往往又被赋予新的更加强大的城市功能,对原有的保护规划构成新一轮挑战,历史风貌不断地消失,传统道路不断地拓宽,文物建筑不断地被拆除。但是现代城市亟须解决的诸多问题仍然不能很好地解决,反而造成保护与发展的矛盾与日俱增。“如果这两者基本上不在同一空间上发展,矛盾就会简单许多。这个规划的基本道理,并不难理解”。“但退一步讲,‘保护与发展’这对基本矛盾如早一点加以明确,并善为处理或可兼顾”^[19]。

以上分析表明,在历史城区保护问题上,至今还存在着诸多认识问题。如果说当年不能认识到历史城区保护的重要意义,还可以用“有历史的局限性”来解释的话,那么,在大力倡导可持续发展的今天,对于历史城区保护与城市发展的关系仍然不能有正确地认识,将会使历史的悲剧在更多的历史城市的规划建设 中重演。“‘梁、陈’时代所揭示的‘保护与发展’的矛盾,今天又以更尖锐的形式演示出来,这是时代的挑战,也正是促使我们鼓起极大勇气而旧话重提的原因所在”^[20]。目前我国尚处于发展中国家之列,比照发达国家,在城市功能、城市结构和城市基础设施等方面还存在较大差距,城市人居环境质量还需要进一步提高。今后十几年间,我国城市必将迎来较快速度的发展,城市建设还将继续大规模展开,这些在给历史城市的保护带来难得机遇的同时,也将提出更为严峻的挑战。因此,如何在新

的条件下持续推进历史城区的保护,仍然是一个迫切需要解决的现实问题。

历史发展不可逆转,但是“梁陈方案”内在的核心原则,今日仍有坚持的必要。当年的“梁陈方案”是一部全面而系统的城市规划建议书,其中关于历史城区的战略思考,绝不仅仅是为了北京旧城的完整保存而不谋求发展的构想。事实上,“梁陈方案”早在五十六年前就已提出历史城市如何“古今兼顾、新旧两利”^[21]的原则,其核心内容就是“发展新区,保护旧城”,即从整体保护的构思出发,为未来城市的可持续发展提供充裕的空间。对于历史城区的保护,过去的着眼点往往注重在其本身物质形态和历史遗存的保护,而实际上随着城市不断地扩张,历史城区的功能也在不断地人为聚集,在它有限的空间内无法承受与日俱增的内容,于是历史城区的拥挤就成为问题之源。要整体保护历史城区,就应该为其保护创造足够的文化发展空间和更好的生态环境。实践证明,对于历史城市来说,“发展新区,保护旧城”的模式,有利于保护与建设互不干扰,相得益彰,是历史城区保护的必由之路。今天,在城市化加速进程的关键时期,重温“梁陈方案”,有利于在新的形势下进一步拓展历史城区保护的思路。“‘梁陈方案’所遵循的本是历史名城规划的普遍原则,其价值在于符合‘保护历史城市另辟新区扩建’这样一个规划建设的基本方式。建设新区对于城市发展来说既省钱,又具有相对较大的自由度,可以避免陷入原有城市的复杂矛盾之中。因此几乎成为中外城市发展过程中的一个基本规律”^[22]。

事实上,在中国古代城市建设史上,因种种原因不断出现放弃原有城址,另择新址建设的情况。譬如洛阳,在洛河两岸不到 30 公里的范围内,分布着夏、商、周、汉魏、隋唐五大遗址,形成“五都贯洛”的宏伟气势。再如西安,自周、秦、汉、唐以来,历代古都都是在巨大的范围、广阔的视野之中,运筹部署都城战略布局。也有不少城市为了发展等原因,考虑在旧

城的一侧另辟新区。如扬州城,始建于春秋时期,经历代修建,至明初,为便于防御而利用宋代大城的西南隅改筑小城,即后称的“旧城”。明代嘉靖年间,在旧城东门外增筑新城。此后,扬州城以小秦淮河为界,分为新城、旧城,呈现出东市西府的双城格局。府县衙门和学官等全部在旧城,街巷排列有序,主次分明,纵横严谨,与城内衙署、军事设施相呼应,局部街巷还保留了唐代的里坊制度。新城则为工商业区和居民区,清代扬州城又云集了富裕阶层与商贩,会馆园林密集,街巷体系呈自由随意状态。又如南京城,明初开始改建,避开了在原南唐金陵城区域形成的老市区,在其东侧新建皇城和宫城,在地势较高的城西北建屯兵军营,在南京城内形成了宫城、居民市肆(即老市区)和军营区三个功能区。再如福建泉州,在唐末建子城。此后由于西北方向的晋江渡口成为陆上交通的主要通道,随着经济的发展,泉州市区逐渐向西北发展,在南唐时建罗城,将这一地区包括进去。同时,城东南及城南地区则沿晋江发展,扩建城墙,发展为码头、商市和外国人聚居区。“北京的历史从辽到金,元,每次移动发展过程,都是因为地区不足,随着生活发展,或增大城区,或开辟新址。到了明朝初年,就又有衙署地区不足的现象和民居商业区不足的现象,将内城垣南移,取得东西交民巷区的史实,就可以证明前一点。增筑外城则可证实后一点”^[21]。中国古代城市建设史上类似的实例不胜枚举。这些城市布局的调整与变迁,既顺应了当时城市的发展需求,又保留了旧城的部分使用功能,增强了城市经济、军事等方面的综合实力。

放眼世界城市规划建设的历史,有不少“发展新区,保护旧城”的成功实例。如罗马在20世纪30年代起就规划建设了EUR新城,伦敦规划建设了道克兰滨水码头区等,都对于历史城区的保护起到了重要作用。特别是巴黎拉德芳斯新区的建设更值得借鉴。为了加强对历史城区的保护,巴黎于20世纪70年代起,将城

市主轴线继续向西延伸,划出85万平方米建设用地,规划建设拉德芳斯商务金融区。拉德芳斯位于塞纳河另侧的相对独立地段,距离巴黎历史城区约2公里。为了加强新城与历史城区的联系,政府建设了至巴黎市中心的铁路快线,仅十分钟就可以到达历史城区,大大增强了新城的吸引力。同时,政府将教育部和设备部迁至拉德芳斯,并启动了新凯旋门等一系列公共项目。新区高质量的现代化建筑群,相对低廉的租金价格,直接增加了当时最短缺的建筑供给。位于历史城区的商务公司纷纷迁址新城,有效地疏解了历史城区的核心功能。使新城与历史城区既有分隔又有联系。保护与发展互不干扰。“现在,巴黎64%的国外公司位于拉德芳斯。总共3600多家公司中,50%都是公司总部,全球营业额高达1520亿欧元”^[21]。拉德芳斯新城的建设对促进巴黎地区的均衡发展、增强巴黎以及巴黎地区的竞争力发挥了重要作用,使巴黎能够在日趋激烈的世界城市竞争中立于不败之地。

在历史城区之外另辟新区的形式,优点在于对原有历史城区不需进行大的调整,而新区的发展则可以根据现实的需要加以安排,布局较为主动。其实,北京也有过向历史城区之外进行有机疏散的成功实践,例如当年曾经有过计划将亚运村和几个亚运场馆放在历史城区内的方案,后来经过研究安排在北四环以外进行建设。结果带动了北部地区的发展,亚运村一带已成为目前城市外围较有吸引力的现代化地区。进入21世纪,北京市为了疏解中心区不断聚集的功能,强化了商务中心区、中关村高科技园区和奥林匹克公园等三个新的城市功能区的建设,分别将商业金融设施、高科技产业研发设施和大型文化体育设施远离历史城区集中安排,这些延伸性功能用地的布局与调整,除了使自身功能得以充分发挥外,还逐渐吸引居住、商业服务业等多种功能用地的集聚,对北京的城市格局必将产生深刻影响。

这些成功的实践表明,在新的经济发展阶

段,为了有效疏解过于集中的城市功能,历史性城市应着力研究如何在历史城区之外寻找新的经济增长点,促进城市功能的有机疏散,而不能只盯着历史城区的有限空间。同时,必须抓住经济加快发展的有利时期,下决心适时迁出在历史城区内无法继续发展的商务办公、金融机构,以及疏解其他建设规模大、交通量大、人流集中的公共设施。“一个城市的结构总是在它发展最快的时候形成的,而一旦形成就难以改变。国际经验表明,城市化达到我们现在的阶段,一定会有一个快速的上升。在这个阶段,不仅仅是经济规模扩大的过程,更是经济结构调整的过程。而没有空间结构特别是城市空间结构的调整,仅仅是城市总量的增长,就不可能实现高效率的经济结构转型。如果我们对此判断不足,将会丧失发展的机遇”^[25]。如果我国的历史性城市不在经济快速发展阶段,实现空间结构的战略调整,一旦外部环境发生变化,就有可能长久地失去调整的机会。英国伦敦的道克兰、法国巴黎的拉德芳斯,都是在国家经济大发展时期建成的商务中心区,它们由于有效分解历史城区的核心功能,并直接增加最短缺的城市中心区供给,就保持住了整个历史性城市的优势。而东京和首尔则是在经济高速增长时期未能及时改变城市增长模式和单一中心的城市结构,丧失了发展机遇,致使城市竞争力下降,随后出现了关于日本迁都的议论和韩国新行政首都的选址建设。

目前,我国越来越多的历史性城市,针对城市长远发展的战略问题,开始务实地研究城市的发展方向。特别是以行政中心迁移为主题的新城发展格外引人注目。这些历史性城市的政府行政机关及其职能部门的主动疏解,避免了历史城区内各个单位的“观望”现象,起到无可替代的示范作用。同时由于“行政经济”的作用,实现城市结构的战略转移目标,可以在相对较短的时间内取得显著效果。在新城规划建设过程中,还应注意增强对历史性城市的“反磁力”作用,促进产业和就业岗位转移,努力疏解历

史城区的压力。如英国于1944年制定了“大伦敦发展规划”,在新城建设中有意识地避免将新城建设成为“卧城”,每个新城都由若干居住社区和工业区构成。到20世纪70年代中期,在伦敦外圈129公里周长的范围内已经建立了11个新城,总人口达到180万。与此同时,先后迁入位于新城边缘地带的工业区内的2000余个企业和公司,提供了18.8万个就业岗位。巴黎也于1965年的城市规划和地区整治战略规划中提出建设5座新城,每座新城与历史城区的距离为25至30公里。20世纪70年代前后,这些新城陆续投入建设,每座新城的人口规模平均达到30万人。新城积极寻求住宅、就业和人口之间的平衡,不搞单一的居住新城或单一的工业城市,使得新城居民能在工作、生活和文化娱乐方面享有与巴黎历史城区同等的水准。

美国学者芒福德(L. Mumford)有句名言:“真正的城市规划必须是区域规划”。国际上的一些发达国家自20世纪中期即开始重视区域规划和发展战略研究。如法国“巴黎的成功实践主要体现在两个方面:一是建立区域观念,扩大发展空间;二是建设郊区新城,促进区域整体发展。20世纪50年代末至60年代初是法国城市化进程的一个重要转折时期,全国城市人口有史以来第一次超过农业人口,预示着全新的城市时代的到来。这一时期,法国关于区域的理论研究十分活跃,巴黎地区先后进行了三次区域规划,对区域概念的认识日渐清晰,先后提出了区域均衡发展、多中心空间布局、城市优先发展轴等新观点。加上巴黎地区行政建制的正式成立,使区域规划的现实性和可操作性更强,规划指导思想经历了从限制到发展的转变,构筑了今日巴黎区域空间结构的雏形”^[26]。又如英国,在20世纪60年代后开始修改规划编制体系,把原有的城市总体规划改为战略性的结构规划。由于区域规划和发展战略研究的重点在“空间”上,并与城市的经济社会发展战略相配合,具有前瞻性、整体性、综合性

的特点,既作为城市总体规划的前期研究,以指导规划的编制,又作为城市中长期发展目标决策的重要依据。早在1983年评议北京城市建设总体规划时,吴良镛教授就曾提出“区域整体发展论”。他指出:“北京市职能繁多,内容庞杂,只在建成区范围内打主意,‘螺丝壳里做道场’,总跳不出圈子,也解决不了根本问题。如果从大区域(华北,京津唐等)和亚区域(北京市16800平方公里范围)来考虑,路子就宽了,也活了。”^[17]

今天,实现区域经济协调发展,既是国家的发展战略,也是大多数城市发展的客观要求。可持续发展理念的确立更使区域规划在内容、范围、理论研究、方法技术等方面发生了新的变化。特别是历史性城市通过实施区域规划,可以缓解在城市性质、规模、布局方面过于集中的压力,通过整合资源、提升质量,可以在继续加快发展的同时,切实促进文化遗产更好地保护和利用,更好地适应经济全球化、区域经济一体化的趋势。因此,区域规划的观点越来越深入人心,成为研究解决历史城区保护的基本方法和重要视角。区域空间日益网络化的发展态势,也使得历史性城市的发展不再孤立,区域关系的处理日益成为影响这些城市自身发展战略的关键因素。由此来看,历史性城市的发展不应局限在行政界限范围内,必须有更广阔的发展空间和更完善的环境质量,与区域空间建立起有机联系。特别是在经济快速发展时期,历史性城市更应抓住机遇改变目前“单中心聚焦”的城市形态,避免或减弱“摊大饼”式发展带来的恶果,针对无序的过度集中进行“有机疏散”,缓解历史城区及其周边地区空间的压力。与此相配合,在区域范围内实行“重新集中”,努力使区域城市形态由“单中心”向“多中心”的方向发展,甚至构建在区域内进行功能分工和协调的城市群,形成完善的城镇网络。在拓展历史性城市发展空间,促进区域整体协调发展的背景下,实施历史城区的保护。“面对城市发展在规模扩大和质量提高两

个方面的双重挑战,只有区域发展才是唯一的出路。这就要求彻底摒弃‘以城论城’的狭隘城市观念和限制发展的指导思想,代之以宏观的区域观念和引导发展的指导思想,自觉打破行政边界的地域束缚,扩大城市发展的空间范畴,从多层次的区域分析入手,构筑城市区域空间整体发展的新格局”^[18]。

当年,梁思成先生曾对一位领导人直言:“在这些问题上,我是先进的,你是落后的。”并强调:“五十年后,历史将证明你是错误的,我是对的。”^[19]今天,“梁陈方案”已经是一份永远不可能再实施的历史文献,已经被破坏了的历史城区风貌更难以再现。但是,“梁陈方案”所传递的“发展新区,保护旧城”的战略思想仍然具有重大的现实意义,“前车之鉴,后事之师”,我们在处理历史性城市保护与发展的问题上,将更多一份科学理性的思考,更多一份对历史传统的尊重,更多一份留给未来的文化遗产。

[1] 梁思成、陈占祥《关于中央人民政府行政中心区位置的建议》,《梁思成文集》(四),第1页,中国建筑工业出版社,1986年。

[2] 同[1],第5-14页。

[3] 吴良镛《北京旧城与菊儿胡同》,第17页,中国建筑工业出版社,1994年。

[4] 同[1],第24页。

[5] 杨学聪《北京每平方公里人口密度888人》,《北京日报》2005年6月1日。

[6] 根据《北京城市总体规划(2004年—2020年)》一书,北京市中心城2003年的城市建设用地已达630.13平方公里,而北京旧城的占地为62.5平方公里。

[7] 国家图书馆编《部级领导干部历史文化讲座·2004》,第333页,北京图书馆出版社,2005年。

[8] 同[7]。

[9] 吴良镛《北京市的旧城改造及有关问题》,《城市规划设计论文集》,第350页,北京燕山出版社,1988年。

[10] 张毅《探寻西安古都风貌保护之路》,《经济日

- 报》2005年3月3日。
- [11] 同[3],第22页。
- [12] 同[7],第328、329页。
- [13] 吴良镛《历史文化名城的规划结构、旧城更新与城市设计》,《城市规划设计论文集》,第292页,北京燕山出版社,1988年。
- [14] 河南科技大学文化遗产保护研究课题组《洛阳城市发展与文物保护的经验与教训研究》,2005年10月。
- [15] 吴良镛等《发达地区城市化进程中建筑环境的保护与发展》,第176页,中国建筑工业出版社,1999年。
- [16] 吴良镛等《京津冀地区城乡空间发展规划研究》,第151、152页,清华大学出版社,2002年。
- [17] 吴良镛《北京市旧城区控制性详细规划辨》,《吴良镛学术文化随笔》,第169页,中国青年出版社,2001年。
- [18] 同[7],第329页。
- [19] 同[7],第327页。
- [20] 同[3],第23页。
- [21] 梁思成《北京——都市计划的无比杰作》,《梁思成文集》(四),第65页,中国建筑工业出版社,1986年。
- [22] 同[7],第325页。
- [23] 同[1],第10页。
- [24] 赵燕菁《国内外城市空间结构调整实例》,《瞭望新闻周刊》,2004年第46期。
- [25] 王军《北京城市空间结构调整机不可失》,《瞭望新闻周刊》,2004年第46期。
- [26] 李兆汝《城市区域整体发展:向巴黎学什么?——访清华大学建筑学院副教授刘健》,《中国建设报》2005年1月31日。
- [27] 吴良镛《新的起点》,《城市规划设计论文集》,第371页,北京燕山出版社,1988年。
- [28] 同[26]。
- [29] 王军《城记》,第184页,生活·读书·新知三联书店,2003年。