

北京城市更新的思想发展与实践特征

Beijing Urban Renewal: The Theory Evolvement and Practice Characteristics

刘欣葵 \LIU Xinkui

(首都经济贸易大学, 北京, 100070)

【摘要】北京城市更新经历了四个历史阶段: 精华保护与重点建设阶段、分散性破坏与城市运行瘫痪阶段、建设性破坏与整体风貌衰变阶段、整体创造和渐进式改造阶段。北京城市更新的特征是, 城市更新实践偏离理论指导, 城市更新实践的成功之处是延续和优化传统国都的城市功能和布局, 适应经济发展优化旧区功能, 创设新功能区, 保持了城市中心的繁华和活力, 但现代化建设破坏传统城市的尺度和风貌, 长期忽视居民生活条件而致居住设施衰败。

【关键词】北京; 城市更新; 思想演变; 实践特征

【中图分类号】F291.1

【文献标识码】A

【Abstract】 There are four historic stages in Beijing urban renewal. On the first stage, some culture and historic relics have been protect, some new modern buildings arose in important or central area. On the second, destruction of historic relics happened on many places, and the city running paralyzed by the lack of infrastructure. On the third, the traditional look disappeared in the whole new because of new construction tore a large-scale Quadrangle dwellings down .On the forth, beginning with city design of traditional city-scape and progressive organic renewal. In conclusion, the practice deviated from the theory, and the old city scape has been destroyed, residential district dilapidated, but the urban functions and layout kept on, then the central area became prosperous extremely.

【Keywords】 Beijing; Urban Renewal; Theory Evolvement; Practice Characteristics

中国的首都城市, 总能集中反映那个时代中国社会的脉搏。中国现代社会制度的巨变发生在中国传统农业文明和西方现代工业文明的交替时代。处于新旧文明之交时期的北京城, 是一座“代表中国古代都城建设最高成就”的辉煌壮丽的国都, 其城市布局、城池设施、宫殿建筑、街巷胡同、民居、寺庙、园林和水系等, 近乎完美地体现了传统国都的规制和传统社会的礼乐、伦常, 凝固着自成一体的中华营造智慧, 负载着独具特色的传统文化信息。但是这座物质形态的大城, 由于与其一体的社会关系、意识形态, 乃至城市运行和居民生活方式逐渐消亡, 从而失去固有的传统城市功能, 并与现代城市运行产生冲突。

文明突进、制度突变和文化隔阂, 使北京古都的城市功能面临重塑的挑战, 而其物质空间也当然面临变数。阳建强、张京祥等学者以中国改革开放为分界, 将中国城市更新划分为两个阶段: 新中国成立后前 30 年, 旧城改造规划总的思想在于充分利用旧城, 更新改造对象主要为旧城居住区 and 环境恶劣地区。旧城改造一直处于一种起步维艰的状态, 城市结构形态未出现大的质的变化; 改革开放以后, 因经济体制改革和社会转型而引发城市空间重构, 以物质形体更新为特征的大规模推倒重建模式, 形成了城市中心区过度开发、传统风貌丧失、社会网络破坏等问题, 应向综合、系统、渐进的城市更新模式转换。本文基于这些观点, 围绕不同历史时期的核心问题, 分四个阶段阐述北京城市更新的思想 and 实践特征。

1. 精华保护和重点建设阶段

从 1949 年到“文化大革命”之前。这一时期, 城市重建的核心问题是中央办公设施的布局问题, 以及与此相关的旧城

保护与重建问题。前者是首都在功能上的需要, 而这一功能的布局设计又取决于对旧城的态度, 因此这是一个问题的两个方面。围绕这一核心问题, 当时产生相反的观点。

1.1 整体保护与精华保护

梁思成、陈占祥等主张旧城整体保护。他们认为, “北平的整个形制乃是历史上、建筑史上、艺术史上的至宝, ……它们综合起来是一个庞大的历史艺术陈列馆……”^①。“不但它们的形体美丽, 不允许伤毁, 它们的位置部署上的秩序和整个文物环境, 正是这名城壮美特点之一, 也必须在保护之列, 不允许随意掺杂不调和的形体, 加以破坏”^②, 城墙也应完整保护。中央办公设施应该放在旧城外的城市西部, 避免插入庞大的功能性设施, 破坏旧城完美的形体和文物的环境。城市总体规划采取的观点是以旧城的中心为城市的中心都进行北京城改建与扩建, 对古代遗留下来的建筑物, 必须加以区别对待, 保护精华, 如故宫、天坛、颐和园等皇家建筑, 而其他设施, 如城墙、牌楼、街巷、寺庙等, 则可以拆除。1957 年公布的旧城内市级文保单位仅 17 项, 1961 年公布的国家重点文物保护单位在北京旧城内的仅 9 项^③, 内城和外城各城门均不在保护之列。长安街上的大庆寿寺双塔、皇城东南角的皇家喇嘛庙、永定门城门等珍贵文物都被拆除了。

1.2 保护性利用与重点地区改建

保护性利用是在保持建筑原真性的前提下赋予其适宜的功能。梁思成认为, 旧城应该作为文化风景区、博物馆区, 举行庆典集会的大广场, 以及市政服务机关、商业服务机构, 包括全国性的企业和金融机关, 一部分学校及文化机关, 一部分手工业聚集区^④。城墙可加建台阶与地面连接, 改造成市民休闲的步行公园。陈占祥还曾在白塔寺的市场前脸, 设计一个咖啡厅供家庭主妇休息; 张开济则在天安门前皇城墙外加建了观礼台。重

点改建则是以新功能为主在重点地区进行现代化改建。如长安街建成林荫道,选择主干道拓宽并在两侧建设重要的高层建筑,建设社会主义城市的现代化中心区,实践上采用了后者。

1.3 有特色的现代化与一流现代化

有特色的现代化是现代规划思想、建筑技术与地域特色、历史文化相结合。梁思成主张,旧城新建筑物的形式应尽量同北京的环境配合,并规定按民族形式设计,要求各建筑物之间要相互配合,以求整体的和谐。如,旧城道路宽度不超过45m,北部中轴线的改建就是这个尺度。建筑上主张大屋顶,布局上采用中轴对称、围合式,以及运用园林、庭院的设计手法等^[2]。这些在20世纪50年代的十大建筑上都有体现。而追求一流现代化的人们则认为,“我们应该而且必须在城市的布局及其艺术形式各方面都能反映生产力的巨大发展和日益高涨的科学、文化、技术水平,超越以往历史时代已达到的成就”^[4]。如,主干道的红线定为60~100m,把天安门广场建成世界最大的广场,将护城河盖板、河塘和湿地填平,追求一种整齐划一的现代化。

2. 分散性破坏与城市运行瘫痪阶段

1966年到“文化大革命”结束。这一时期,是北京城市建设的低潮时期。城市重建的核心问题是城市建设无序和城市运行瘫痪问题。前一个问题是撤销城市规划部门,采取“见缝插针”的建设原则的结果,后一个问题则是长时间采取“先生产、后生活”的建设方针,导致基础设施和居住及生活服务设施短缺的结果。其实践特点是:

2.1 管治涣散导致分散性破坏

“文化大革命”的“破四旧”行为,导致很多文物古迹毁损,但是毁损的数量和程度上并没有官方统计数据。1968年北京市规划局撤销,城市建设处于无序状态。“见缝插针”的建设思路下,在旧城区出现100多处扰民工厂,140多处房屋建在各类市政干管上,400多hm²绿地被侵占,建设了几十万平方米“窄小低薄的简易住宅”,违章建筑非常严重^[1]。

2.2 基础设施建设滞后招致城市运行瘫痪

统计数据显示,从1966年至1976年的11年内,城市基础设施建设投资比例只占基本建设总投资的2.9%,平均每年只有2600万元。旧城区一直利用220多公里旧沟排水,这些旧沟大部分是明清时修建的。旧城区内,二龙路、南横街、象鼻子坑、金鱼池等地区年年积水。城市供水短缺问题也日益加剧。1971年高峰日供水时,市区自来水设施全部开动,仍有1/4地区供水压力偏低。1972年人民大会堂二楼也上不去水。生活服务设施、商业和住宅建设严重不足。某些地区市民买粮食和日用品没商店,小孩上学没学校,许多地区在中、小学实行二部制(即上、下午学生轮流上学,各上半天)^[1]。

2.3 人口增长致使居民区更加拥挤破败

去除“上山下乡”知青等因素,旧城城区户籍人口从1958年到1978年之间数量在198.8万人到230.5万人之间,常住人口的年龄构成发生很大变化。因没有实行计划生育政策,1950年到1964年间,常住人口的出生率一直在30‰以上,到1965年才降低到20‰以内^[5],可以推断到1970年代他们到了成家分户的年龄,但住房供应没有跟上。从1966年至1976年的11年内,住宅和生活服务设施只建成931万m²,平均每年只有84.6万m²。1975年人均居住面积4.40m²^[1],比1949年还低。旧城的平

房的维护也没跟上。1973年《关于北京城市建设总体规划中几个问题的请示报告》指出,旧城有1500万m²平房,其中230万m²是危旧房,890万m²属于质量较差的住房^[1]。1976年唐山地震后,居民在大杂院内普遍盖起临时简易棚,并且趁机不再拆除。许多职工结婚多年没有住房,三代同居一室情况很多。1970年代知青返城,住宅再次成为难题,1978年前三门大街建起38栋高层建筑就是出于安置他们的需要。

2.4 生态破坏导致城市环境日益恶化

从1961年起,北京市的基础设施工程基本处于停滞状态。地下水道工程建设迟缓,城市污水直接排入河湖,城市环境逐年恶化。前门护城河、西护城河、东护城河改为暗沟。直到1971年尼克松总统访华,对北京工业污染问题提出质疑,北京市才设立第一个环保部门“三废管理办公室”^[3],但治理重点主要是郊区水源地、城市工业废物的综合利用,对生活污水排放、垃圾处理等问题仍未引起足够重视,旧城区冬季燃煤污染和茶炉大锅灶带来的空气污染有增无减。

3. 建设性破坏与整体风貌衰变阶段

1979年到2001年。这一时期城市重建的核心问题是城市功能重构与物质设施重建过程中的建设性破坏问题。建设性破坏以两种形态破坏旧城整体格局和风貌,一种是推倒大片平房区重建为高楼形态的高厦、写字楼和居住区,而使旧城的功能过度集中,原有的建筑和风貌丧失;另一种是一些街道拓宽为宽阔的大马路,使古都的风格和尺度改变。前者是片区性的,伤害到完整的形体和社区网络;后者是结构性的,伤害到整体尺度和城市印象。两种伤害汇到一起,导致旧城传统风貌衰变,以新兴现代城市面貌取代了古都旧貌。其学术思想与实践特点是:

3.1 整体保护和有机更新的设计

1980年代初,吴良镛等清华大学的师生,在城市总体规划编制前夕,为旧城更新设计了完整的策略,即整体保护一类四合院有机更新一近郊新城一多中心格局。中心思想是,北京旧城虽然较新中国成立前已有改变,但城市骨骼、道路系统、精华地区还幸未遭到破坏。其最突出特征是它的严格的整体秩序,因而应从整体上保护。整体保护的内容包括疏解旧城的功能和人口,控制商业规模,控制建筑密度,形成“中空外实”的结构与形态;推行“建筑高度分区”,保持旧城“三度空间的有机秩序”。集中建设传统风貌区,如东单和东四、西单和西四、前门、北鼓楼四个商业区,以及朝阜大街、国子监等传统风貌区。通过规划控制和城市设计,保护文物周边的环境。对皇城内的四合院进行改进,可探索“类四合院”型住宅群体(如菊儿胡同),改善平房区的基础设施。搞好近郊新城的生活服务设施,建设几个副中心,形成“多中心”结构,减轻旧城压力^[4-5]。1980年代末和1990年代初,吴良镛提出有机更新的思想,主旨是新建筑,特别是旧城居住区要从人、功能、空间形态、建筑形式的上,与传统形态融合为一体,从而使旧城整体走向一个良性的功能、结构、形态的更新,即“有机秩序”^[6-8]。这些思想,仅有部分内容在政府的规划实践中被采纳。

3.2 危旧房改造与建设性破坏

北京旧城居住问题到1980年代已十分严重。这一时期对旧城的方针从“改建”向“改造与保护并重”,从“插建”向“成片改造”转变。为解决住宅长期紧张的问题,1974年允许驻地单位在自有用地范围内自建住宅;1982年城市总体规划提出了

旧城改进的重点地区，1986年划定改建范围，推行成片改造；1990年全面推进危旧房改造。同期，中央办公设施也开始改建与扩建，工业用地开始迁出，萎缩的商业功能激活，土地置换政策使城市功能调整成为可能。根据北京市国土房屋管理局的统计，1990年到2001年底，开工改造危旧房小区220片，拆除危旧房屋682.9万 m^2 ，动迁居民27.8万户。2000年，市政府提出用5年时间基本完成城区现有303万 m^2 危房改造任务，涉及旧城危旧房改造用地2410.5 hm^2 。当时，北京旧城内10层以上的住宅楼和30m以上的公建已达500栋左右。高层、高容积率的住宅建筑增加了居住人口密度，同时办公、商业等大规模改造，大大增加了非居住功能容量，从而提出大规模道路拓宽和基础设施建设要求。旧城的用地结构和城市面貌大大改变^[9]。

3.3 标准化的路网体系与道路交通改造

通过增加道路供给来解决交通需求，鼓励私人机动化交通，这一思路一直主导着1980和1990年代的两次城市总体规划。北京的现代化城市路网体系将古代都城的三级路网固化，形成了主干道60~100m、次干道40~60m宽度的大马路体系，无论旧城、新区没有分别。新中国以来的旧城功能格局基本上得以延续，从而使昔日的古道改造成现代化的大马路，横跨旧城东西的平安大街和两广大街就是这一思路下的作品，另有南北向的主干道和多条次干道都展宽。道路拓宽、取直，使古都的传统城市尺度转换为适宜机动化的尺度。

3.4 城市功能提升与环境整治

1990年代的城市总体规划提出建设现代国际城市的目标，提升功能、改善环境、美化形象成为政府城市建设的目标。长安街和天安门广场再一次扩建、拓宽、延长，整饰建筑立面，增加两侧绿地，规范步行和交通设施，使之更加宏伟、壮丽。旧城内王府井、西单的商业设施逐步改建成现代化商厦，并进行整体环境整治，巩固传统商业中心地位，并转换成现代化商业街。金融街、CBD、中关村从旧城平房区、东郊工业区和西北学院区崛起。故宫周边的筒子河、什刹海等六海水系、国子监地区重现古都美景，重建琉璃厂，使古都风貌和古玩字画在现代城市中相会。

3.5 平庸的现代建筑与夺回古都风貌

城市建设要体现现代气息与古都风貌的交相辉映，这是1990年代高速发展时期的建设方针。“排排房”、“豆腐块”式的“平庸的现代建筑”多次被市领导批评，首都又不能倡导欧陆风，于是北京市领导提出通过新建筑加盖“大屋顶”来“夺回古都风貌”的思路，使该时期的大型公共建筑都戴上了帽子。新东安市场、隆福寺市场都采取了“大屋顶”建筑形式。到世纪之交，重要建筑设计方案推行国际公开招标，外国建筑师逐渐成为中国大型公共建筑的设计者，他们将中国传统理念、元素、符号，融合进现代建筑形式中，对长安街沿线的新建筑进行了实践。

4. 整体创造和渐进式改造阶段

自2002年至今。自2002年开启的新阶段是以中央领导阻止“大拆大建”，开启渐进式更新模式为特点，核心问题是历史文化资源的存续、利用和开发、创造，使之融入现代城市生活。文化遗产变成文化资源，是文化体制改革启动的新思维，也是保护理念的进步，但是文化资源与资本结合，是能繁殖文化还是增值资本，令学术界十分警惕。

4.1 小规模、渐进式改造文保区

2002年9月，吴良镛、谢辰生、罗哲文等25位专家联名上书中央领导，呼吁“立即停止二环路以内所有成片的拆迁工作”，该文由国务院总理批转建设部和北京市办理。北京市委下令停止各项历史文化保护区危旧房改造计划。在2005年新的城市总体规划实施后，撤销了40片旧城危旧房改造项目，推行小规模、微循环、多样化、渐进式改造方式，促进旧城的有机更新和文化复兴。什刹海百米斜街、南锣鼓巷等地区开始探索社会资金资助下的居民自我更新、功能更新、基础设施更新等多种内容。政府在产权改革、交易平台、修缮技术、人口疏散等方面也在研究和制定政策。

这是新中国成立以来，学术界思想与实践思路的第一次相互契合。但是，渐进式更新涉及到社区重建的问题。城市总体规划确定了旧城区庞大的人口外迁计划，新社区的人口结构、外来务工人员的居住等新问题逐渐浮出水面。

4.2 文物资源活化并融入都市生活

世纪之交，北京朝阳区酒仙桥大山子一带的798厂等工厂的空置厂房，逐渐租赁给艺术家用于创作、作品制作、展示和售卖，自发地形成了“798”艺术区，后来逐渐转化为文化时尚园区。这一现象开启了北京工业遗产保护与利用的先河。其后，首都钢厂、化工二厂、热力二厂等工业遗产的保护与利用研究启动，进入规划制定阶段。期间，北京皇城根遗址公园、东便门城墙遗址公园、北土城元大都遗址公园设立，成为保护历史文化遗址、改造为市民公园的成功范例。同期，一批正在使用的近现代建筑列入保护目录。这些现象标志着历史文化遗产成为城市发展的资源，融入新的城市功能运行中。文化资源的创造性利用，需要实践的检验。改造中的前门步行街和大栅栏及鲜鱼口地区，世俗化的需要与高端化定位正在冲突之中。

4.3 胡同和老旧小区建立维护机制

旧城危旧房产生的原因是平房长期缺少维护、更新的机制。迎接奥运期间，北京建立了胡同和老旧小区维护的机制，包括水、电、燃气、厕所等基础设施的改造，外墙增加保温层，楼房平屋顶改造为坡屋顶，改善小区绿化，粉饰外墙，规范空调位置等，既改进了老旧建筑的现代功能，又美化了街区景观。这一机制通过立法延续下来，除了文物维护经费之外，这是迄今为止一个新的常态运行的城市更新机制。

4.4 “积极保护和整体创造”理念创立

北京旧城只剩下不足三分之一，新旧建筑杂乱无序。2007年吴良镛等基于中国传统城市规划的“生成整体论”，提出在整体保护原则基础上，对旧城进行积极保护、有机更新、整体创造的思想，旨在通过城市设计使北京重新回归到整体性的传统，从多方面重建首都的“体形秩序”，重塑全市范围内的人文景观。积极保护是基于当前精华渐少的情况，而整体创造的内涵是，在旧城内选择若干精华地区，包括：中轴线；东西轴线；东四大街、西四大街与朝阜大街；西北山水文化景观区；西南历史文化长廊；燕山文化精华地区；万里长城北京段。在这些地区恢复传统风貌，提升历史文化品质，形成建筑风貌好、环境品质高、文化功能强的区域，代表北京旧城形象。在新旧之间的“中间地带”开展城市设计与环境治理，以皇城为核心，成片有序推进行政机关、历史建筑、公共文化设施的空间整合，努力探索“新四合院”体系（如菊儿胡同），并与中心大团及外围空间规划进行整合^[10]。整体创造着眼于广大的区域空间，在实践上，区域内长城、运河遗产保护，市区内中轴线整体设

计和修护工程已经启动。

4.5 新奇特建筑掀起公共建筑风格争议

中国古代建筑自成一体,极富地域风情和民族特色。中华礼仪建筑更是礼乐相承、文脉相传。现代建筑的平庸评价,自国外建筑师进入中国建筑设计市场而终结,但是又走向了另一个极端,就是北京成为“国外建筑师的试验场”。鸟巢、水立方、国家大剧院、中央电视台等国外建筑师的作品,成为以新、奇、特著称的“奢华”建筑的代名词,朱涛评为“国家资本主义风格”^[11]。特别是国家大剧院,位于天安门广场,原本是中华礼乐建筑的象征,但其建筑形式与广场环境极不协调,既不庄严、壮丽,也不亲和、优雅。钛金外壳、水下通道耗费巨额资金,运行费用高昂,违背公共建筑的精神,展现了一种文化空虚却自大的心态。

5. 结论

北京一直是一个政府主导的、按照城市规划进行建设的城市。城市规划领域是近现代中国较早引入西方思想和技术的专业领域,北京的城市规划实践也一直走在大陆城市的前列。因此,北京城市更新与重建的实践基本上反映了中国城市规划的决策体系和历史城市的共同历程。城市更新的本质含义在于,“城市更新与城市发展相伴而行,往往作为城市自我调节机制存在于城市发展之中,其积极意义在于阻止城市衰退,促进城市发展”^[12]。从学术思想的视角看,北京城市更新的实践,大多偏离了规划理论的指导。北京城市更新的学术思想,在世界上一直是先进的,但城市更新的实践,一直偏离学术思想。五十年代思想界主张“整体保护旧城——行政中心外迁——保护性利用旧城——实现有特色的现代化”,代表着一种有中国特色的城市更新道路,单就行政中心外迁一点,就体现了其现代性特点。实践上采取的“保护旧城精华建筑——行政之心设在旧城——对旧城实施重点改建——实现最先进的现代化”,这是一种极端的、表面的现代化道路。但其不自觉地体现了中国传统都城的布局思想,即以政治、行政和礼乐为核心的精神不变^[13]。1990年代学术界“有机更新——类四合院——近郊新城——多中心结构”的思想,契合了现代大都市的功能结构。相反,实践上采取的“推倒重建——现代高楼——功能集中——单中心结构”的思想,则囿于传统城市的功能结构。两者的区别在于,前者是现代思维下自觉延续传统文脉;后者是传统思维下盲目膜拜现代科技。所幸,新世纪后这种理论与实践的走向从偏激渐趋走向一致。这可能意味着我们失去了旧城古都风貌,但不会再失去传统文化精华区。

从旧城重建的实践看,现代设施延续了城市发展的活力。旧城重建延续和发展了都城的功能,继承和重构了城市格局,保留了传统帝都的精华,成为一座现代大都市的繁华的核心区。城市的中心延续了中轴对称、方正有序、平缓开阔的传统,政治中心居中,商业服务中心围绕,建成了庄严、壮丽、繁荣的现代化城市中心区,体现了社会主义大国首都的形象。城市的功能及其布局得到了延续、调整和优化。首都职能设施先是充分利用了旧设施,适应了经济落后的状况,但其后这些设施的改建与扩建,成为破坏旧城的重要因素之一。王府井、西单商业区的功能延续和现代化改造,维护了城市中心的繁华;除了隆福寺外,大部分旧城商业区都转化为区域商业中心。西二环的金融街和东二环的商务区,虽然从物质形态上破坏了旧城格

局,但强化了首都的“财库”功能。工厂基本迁出。城市道路保留了传统的棋盘式的向心布局,强化了中心区功能集中的局势,使城市中心区处于持续繁盛的发展态势。

问题在于,急功近利地的改造,未能偿还历史欠账,让居民享受发展的福利,却铲平了历史风貌和地域特色。作为现代城市规划开启之作的《雅典宪章》提出,居住是现代城市的首要功能。62km²的旧城,保有部分居住用地和城市居民,对保持城市的活力和特色至关重要。旧城四合院传统民居,是北京地域特色和城市记忆的载体。1948年旧城平房四合院将近1300万m²^⑥,到1973年为1500万m²,大部分质量较差,在1987年以前改造规模很小,大部分住房成为危旧房。1990年代开始大规模推倒重建,拆除危旧房屋近683万m²,还余303万m²^[11]。到2003年,旧城平房建筑面积约680万m²,其中危旧房202万m²。此时,平房占地约17km²,其上居住人口68万人(北京市规划委,2004)。破败的居民区总是与城市贫民相关联,计划经济时代错误的发展模式忽视了劳动者的居住条件;市场经济时代趋利的危改模式忽视了拆迁户的权益;后奥运时代的文保模式,会不会因保更衰,或者导向高端化而清除底层居民或移民?

对普通生命的珍视是民族复兴的基础^[14],对历史和文化的尊重和传承,更是一个民族生生不息的根本,如果我们在珍视历史文化的基础上,公正地维护居住者的利益,建立城市更新的长效机制,旧城的明天一定会更美好!

【注释】

- ①北京市规划委员会主编.岁月回想——首都城市规划事业60年纪事(上)[M].北京:北京市规划委员会,2009:0529.
- ②梁思成,陈占祥等.梁陈方案与北京[M].沈阳:辽宁教育出版社,2005:9.
- ③北京市文物局网站,网址:<http://www.bjww.gov.cn/wbsj/biwbdwSearch.htm>.
- ④《建国以来的北京城市建设资料(第一卷·城市规划)》中的《改建与扩建北京市规划草案》,1990:213-220.
- ⑤北京市统计局等.北京六十年1949-2009[M].北京:中国统计出版社,2009:73.
- ⑥董光器等.北京志·规划志[M].北京:北京出版社,北京,2009.第132页记载:“1948年,全市城镇住宅建筑面积共有1350万平方米,其中绝大部分是明清时代遗留下来的四合院平房。”本文粗略推算,新中国成立之初旧城平房约1300万平方米。

【参考文献】

- [1]刘欣葵.首都体制下的北京规划建设管理——封建帝都600年与新中国首都60年[M].北京:中国建筑工业出版社,2009:78,81,99,130,139,225.
- [2]梁思成.中国建筑的特征[J].建筑学报,1954(1):36-39.
- [3]江小珂等.北京志·规划志[M].北京:北京出版社,2004:122,234.
- [4]吴良镛.北京市的旧城改造及有关问题[J].建筑学报,1981(2):8-17.
- [5]清华大学建筑系城市规划教研室.对北京城市规划的几点设想[J].建筑学报,1980(5):6-15.
- [6]吴良镛.北京旧城居住区的整治途径——城市细胞的有机更新和新四合院的探索[J].建筑学报,1989(7):11-18.
- [7]吴良镛.从有机更新走向新有机秩序[J].建筑学报,1990(2):8-17.

(下转中彩页12)

即集中的权力有利于解决共同的问题,增强区域成员政府的整体行动能力^[5]。

目前“泛珠三角合作”已初步确立了在各省、区轮流召开行政首长联席会议的制度,但它不可能集政策制定、执行和监督为一体,因而仅有行政首长联席会议还不能构成一个科学的和有效的合作组织体系。另外,就目前的行政首长或其他政府职能部门联席会议而言,仅是一个基于友情或道义的协商会,对协商结果的执行既没有约束能力也没有管理职能。

欧盟经验表明,不同行政主体之间的合作,都必须构建一个“特殊体制”,从而模糊地理上的界线和传统行政边界。这个“特殊体制”是合作者之间形成的自组织,其权力来自于各合作伙伴自愿出让的权力,它的行为方式主要是协调,而非统治和控制。

美国、德国等发达国家解决其区域问题的经验也表明,区域经济发展协调组织由中央政府代表和地方政府代表共同组成,如美国的“阿巴拉契亚区域委员会”和德国的“共同任务计划委员会”都是由中央政府代表和地方政府代表共同组成的。这不仅仅是一个决策民主化的形式问题,更重要的是,有助于中央与地方形成利益共生关系,从而有助于提高区域协调发展的成效。

4.3 成立规划咨询委员会

传统的规划咨询方法按组织形式划分,有专门咨询机构和临时组织评审会两种,两种模式的咨询成员有不同的构成比例,一般而言,地方各个部门主管占80%~90%的比例,其余10%~20%由高校、研究机构或部门的专家组成。对于跨界地区的规划咨询一般是临时组织形式,选用的专家包含三类,即代表跨界双方和学术权威的第三方组成。对于省级热点跨界地区应建立常设的规划咨询机构,参加成员包含跨界双方省级各部门技术主管、跨界区主管领导及对口专业的学术权威。下设监督、研究、建议部门。对于跨界区域的规划事物进行统一管理、研究,发布规划措施并颁布约束条件。对于三省或多省交界地区应将更多的地方利益代表成员纳入规划咨询机构,可以委员会或协调办形式。规划咨询活动可以定期举行活动,一次性决议规划事宜,也可就事专议。

4.4 设立跨区域协作专项基金

包括生态环境保护、交通设施建设、基础设施建设基金。基金来源于各个成员单位,合作委员会由有关省、区的行政首长组成,主要职能是制定合作目标及政策,审批事务协调会的项目基金提案,并监督基金的使用,合作委员会不享有独立的行政权,但享有凭借各成员经谈判而自愿出让基金的权力,从而具有实际的行为能力。

4.5 制定相关政策和完善相关法规

包括生态补偿机制、合作机制、协调机制和监督机制的相关政策和法规制定。从区域到地方多层次管治,协调互动。

总之,区域协调发展是实践科学发展观的重要保证,是促进经济、社会健康、持续发展的重要途径。当前,我们只有正确认识跨界区域经济发展中存在的问题,在科学发展观的指导下,采取积极有效的规划管理措施,把握各个关键点,才能真正促进区域协调发展,实现全面协调。

【注释】

①中华人民共和国国务院令,第353号,《行政区域界线管理条例》,自2002年7月1日起施行。

②《行政区域边界争议处理条例》为国家法规,是国务院为了妥善处理行政区域边界争议制定的条例,共有22条,自1988年12月27日起施行。

③国务院办公厅转发民政部等部门关于加强行政区域界线管理工作意见的通知,国办发[2005]47号,2005年9月23日。

④民政部国家土地管理局、国家测绘局,《省级行政区域界线勘界测绘技术规定》,1989年11月10日。

【参考文献】

- [1] 陈克相,民政部全国勘界工作办公室,行政区域界线管理概论 PPT, <http://www.xzqh.cn/ppt/jiexianguanligailun.ppt#313>.
- [2] 中国城市规划设计研究院.环京津城市群规划总报告[R].北京,2010年.
- [3] 钱颖一.市场与法治[J].经济社会体制比较,2000[3].
- [4] 罗素·W·库珀.协调博弈——互补性与宏观经济学[M].张军,译.北京:中国人民大学出版社,2001.
- [5] 贝阿特·科勒·科赫.欧洲联盟治理:比较评价《全球治理》[M].吴志成,译.北京:社会科学文献出版社,2003.

作者简介:

严奉天(1969-),男,中国城市发展研究院。研究方向:城市规划与区域经济。

(上接中彩页8)

[8] 吴良镛.旧城整治的有机更新[J].北京规划建设,1995(3):16-19.

[9] 张杰.北京城市保护与改造的现状与问题[J].城市规划,2002(3):73-75.

[10] 吴良镛等.建设文化精华区,促进旧城整体保护[J].北京规划建设,2011(8):8-11.

[11] 朱涛.改革开放时代的中国建筑学[C].理想国.打开,桂林:广西师范大学出版社,2011:312-338.

[12] 阳建强.中国城市更新的现况、特征及趋向[J].城市规划,2000(4):53-63.

[13] 薛凤旋.北京——由传统国都到社会主义首都[M].香港:香港大学出版社,1996:1-23,24-42.

作者简介:

刘欣葵(1966-),女,重庆永川人,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院副院长、教授。研究方向:城市演变、城市管理、地名。