

专家纵论北京危旧房改造与古都风貌保护

——北京城科会“历史文化名城与危旧房改造研讨会”回顾

朱自煊

编者按 随着北京危旧房改造进入新一轮高潮，古都风貌保护工作面临着空前严峻的形势。在北京城科会召开的“历史文化名城保护与危旧房改造研讨会”上，专家和学者们共同探讨了北京危旧房改造与历史文化名城保护相结合的思路与途径。本刊发表清华大学朱自煊教授撰写的回顾文章，希望对北京旧城的保护与发展工作给予一些有益的启示。

一、回顾北京十年危改之路

北京作为历史文化名城和著名古都，现存北京旧城为明初永乐年间所建，迄今已有500多年的历史。特别是大片危旧平房，历经沧桑，又缺乏必要的维护与修缮，已到了非改造不可的地步。因此，历届政府都把危旧房改造作为为百姓办实事的重要任务之一。

从80年代后期开始进行的危旧房改造试点，从规划设计到拆迁、安置、建设、回迁各个环节都由政府组织实施，取得了较好的效果。在此基础上，1990年4月20日，市政府第八次常务会议作出了加快北京旧城危旧房改造步伐的决定。从此，北京城市建设进入了新区开发与旧城改造并重的阶段。同时，市政府提出了危改工作“三个结合”的方针，即危旧房改造与新区开发相结合，与房改相结合，与更新城市基础设施相结合，与古都风貌相结合。在北京城科会召开的“历史文化名城保护与危旧房改造

研讨会”上，专家们一致认为，这无疑是正确的，也是十分重要的。

从1992年开始，随着房地产开发的迅速升温，北京的危旧房改造工作也进入快速发展阶段，表现在以下几个方面。

其一，危改规模逐步扩大，从零散的点、块改造，发展到成街、成片的大规模改造。

其二，危改范围从城区边缘逐步向内城核心地区推进。

其三，危改投资的主体日益多元化，一些外资和合资公司也纷纷加入到危旧房改造的行列。

其四，危改的内容和性质也发生了变化，部分地区已从危旧房改造演变成以商业、酒店、办公设施为主的城区再开发。

其五，开发商追求高回报率，形成高层、高密度的城市景观，严重破坏了古都风貌，并对北京旧城构成巨大威胁。

其六，大量原住户被迫外迁，出现一些新的社会问题。

1995年，随着国家宏观调控政策的实施，房地产投资向普通住宅建设倾斜，危旧房改造也开始进入平衡发展阶段。

与会专家认为，从1988~1998年的十年间，北京危改工作取得了很大成绩，同时也有不少教训。跨入21世纪，北京要成为世界著名古都和现代

化国际城市，如何处理好保护与发展关系，无疑是一个非常重要的课题和一次很有意义的探索。

二、总结十年危改成绩与教训

1. 十年危改成绩显著

专家们一致认为，北京市危旧房改造十年取得的成绩是有目共睹的。

其一，改善了居民的住房条件。到1998年底，累计开工危改小区146片，竣工40片，竣工面积951万平方米，共动迁居民15.14万户，安置居民11.85万户，投入危改资金共计330亿元，拆除危旧房415万平方米。

其二，通过危改促进了新区建设。截止到1995年底，危改外迁安置居民约7万户，使用新区住宅约420万平方米。

其三，危改促进了住房制度改革的深化。

其四，危改促进了城区基础设施的建设和城市功能的日益完善。

其五，在危改过程中始终注意古都风貌的保护。从1992年开始，先后提出了五批“危旧房改造中需保护的文物建筑名单”。并在规划上，通过对高度、容积率、日照间距等的限制，注意保护文物环境和传统格局。

2. 十年危改的一些教训

在谈到十年危改的教训时，不少专家也提出了非常中肯的意见，归纳起来有以下几个方面。

其一，危改中没有注意保护古城

整体格局和整体风格，且盲目沿用小区建设理论。

保护古都风貌最重要的一条是保护好城市整体格局。保护并不等于保留，保护允许有所发展和创新。但作为一座古城，北京要有一个能延续其文脉的整体风格。现在有些危改小区的建筑形式和色彩较为杂乱，对城市整体形象和特色影响很大。

同时，专家们还指出，危改不能沿用小区建设理论，采取成片开发、推倒重来的做法，这对保护文物古迹，保护古都风貌都非常不利。更何况许多零散的危改地区无法实行成片开发。

其二，危改中没有很好地考虑历史文化保护区的保护，造成无法弥补的损失。

以胡同和四合院为代表的北京历史文化保护区，是体现古城风貌的重要部分，可惜在危改中没有得到很好保护。如牛街历史文化保护区是北京旧城唯一一处少数民族（回族）聚居的历史街区，在危改中被全部拆除而改建成了楼群。国家重点文物保护单位牛街清真寺的文物环境遭到很大破坏，牛街历史文化保护区也不得不取消，造成无法弥补的损失。

其三，危改不能让开发商主导。

实践证明，以房地产开发形式进行的危旧房改造弊病很多，其结果只能使古都风貌丧失殆尽。因此，我们要学习和借鉴国外危旧房改造与房地产开发这两套体系。

三、探讨危旧房改造与古都风貌保护相结合的有效途径

与会专家还通过一些具体实例，探讨了危旧房改造与古都风貌保护相结合的有效途径与具体思路。

第一批危改试点，东城、西城、

宣武、崇文四个区都选定了几个试点进行危改，取得了较好的效果。如菊儿胡同、小后仓、东南园等。专家们通过分析，认为其共同特点表现为以下几个方面。

其一，高度上严格控制控制在3~5层，其中东南园为3层（因其靠近琉璃厂历史文化保护区），菊儿胡同为3层（因其靠近南锣鼓巷四合院保护区），小后仓为5层。这样的高度与北京旧城的空间尺度比较协调，居民户外生活空间也与传统四合院环境比较贴近。

其二，布局上都采用院落形式，与传统四合院建筑类型较为接近。小后仓危改虽然没有采用院落式，但基本上保留了原有胡同格局和城市肌理，回迁居民仍有归属感。

其三，建筑形式上仍采用灰瓦屋顶，除菊儿胡同采用白色外墙面外，其余仍以灰色砖墙为主，与北京旧城整体环境较协调。

其四，在改造方式及政策上，保证大部分居民能够回迁，以延续原有的社区生活，保持原有社会结构不至发生太大的变化。

其五，注意保护危改区范围内的原有树木。

其六，在改造规模上，“小规模、小尺度、渐进式为主”的改造，体现了城市有机更新成长的理念。

其七，对建设资金筹措的渠道进行了初步探索，走上了危改与房改相结合的路子。但同时也出现了一些问题，如房改的标准较低，户型、建筑面积及市政设施等，都还满足不了发展的要求。

初期危改试点体现了为老百姓解决居住困难的宗旨和目的，注意了危改要与古都风貌保护相结合的问题。

可惜，在1992年房地产开发热以后，情况则完全不同了。开发商最关心的是高回报率，一时间高层、高密度成为时尚，建筑风格上也很少考虑与古都风貌相结合。

有专家在发言中指出，在危改工作中，古都风貌保护和开发商经济利益是一对最难处理的矛盾。由于危旧房多处于城市中心，具有地段好、房价高的优势。因而，开发商总是想方设法多建楼、建高楼。正因为如此，保护古都风貌曾一度成为空谈。专家们强调，为了遏制这种单纯追求经济效益的开发行为，危改应与城市设计相结合，危改区的新建筑应严格控制其高度、形式和色彩，以确保新建筑与古都风貌相协调。

还有专家通过对东南园、小后仓、菊儿胡同、槐柏树街、牛街、红庙地区、东桃园、复内二期、广内地区等一些危改项目的分析后认为，危改项目的规划设计，只要领导和设计人员思想明确，努力寻找危旧房改造与古都风貌保护的最恰当的结合点，寻找可操作的最佳路线，保护与发展的矛盾是可以得到较好解决的。

东城区文物建筑比较多，也是危改的重点地区。来自东城区的专家在发言中对东城区文物建筑的保护、开发和利用提出一些构想，在危旧房与市政设施改造与文物及古都风貌保护相结合方面提出了很好的建议。认为，东城区的文物建筑已形成六大组团，组团之间的中间地带也常常是建设控制地带。在论证基础上，合理利用这些建设控制地带进行危改和市政设施改造，既保护了古都风貌，又保护了文物环境，不失为现代化建设与古都风貌保护相结合的可行措施。

四、十年危改引发的思考

1. 社会结构

俗话说：故土难离。世代生活于旧城的老北京人，危改后一部分需要离开旧居外迁远郊，不但给这些居民的生活带来不便，也迫使他们不得不做出情感上的牺牲，又对原有社会结构造成冲击，给社会增加了不稳定因素。因而，有专家认为，应该保护大片四合院和胡同，要注意对原有居住形态和社会结构的保护，不要把老百姓全部外迁出去。但这并不意味着保持原有居住形态原封不动，而是采取逐步改善的方法，不搞大拆大建。

2. 关于保护与发展的关系

与会专家认为，北京旧城区在保护、整治和更新的同时，作为首都中心区，还要承担全国政治中心、文化中心的功能。新与旧、保护与发展的矛盾，在旧城区尤其为突出。北京要成为现代化国际城市，作为中心区的旧城区也必须适应这一要求，其功能也必须进行转换，以更好地体现时代精神。

50年来，北京旧城改造有成功经验，也有失败的教训。目前的危旧房改造，规模越来越大，位置越来越重要，不能不涉及这一重要问题。

会上，还有许多专家提出，对旧城区要因地利制宜，区别对待。如北京南北中轴线、重要文物古迹、历史文化保护区应严格保护，其建筑高度、风貌、色彩、材料等均应严格限制。而新建干道两侧和已建集中楼群地区则是另一种情况，那里形成的首都新貌也应很好地加以研究。在这两类之间的地带，更应因地制宜，区别对待。不搞一刀切，不千篇一律，不急于求成。要千方百计保护好老城区内文物古迹、老宅、名人故居、历史事件见证地、古树名木，乃至地名、铁

事等，为古都多留些雪泥鸿爪。通过各种途径，保留下这些珍贵的历史信息。否则，北京文化古都、世界名城地位将有名无实。

总之，在北京城市建设中，新与旧、继承与发展的矛盾是永远存在的，我们可以通过城市设计加以很好地解决。

3. 关于城市文化积淀

宣武区作为平民居住区，历史文化积淀深厚。有学者从更广义的文化（有形的物质文化和无形的精神文化）角度进行观察，认为要尊重人们对历史环境的特殊感情。西方城市更新中常常会出现一种“中产阶级化”（Gentrification）的倾向，即通过更新改造把一般贫民从中心区迁出去，取而代之的是中产阶级住户。

我国的旧城改造则是自上而下进行的，由政府 and 开发商相结合，通过危改，城市中心区变成了高收入阶层聚居区和机关宿舍区。因而，形成了完全不同的居住文化。

宣武区过去是以平民为主的社区，宣南文化（包括天桥文化、近代建筑文化等）代表了这个特征。旧城改造要注意体现这一特色。

此外，危改还涉及旧城更新机制、房改政策等深层次的一些问题。

五、一年多来，北京历史文化名城保护工作新进展

北京申奥成功。“绿色奥运、人文奥运、科技奥运”的承诺，把古都的风貌保护提到一个新的高度，体现在以下几个方面。

1. 编制《北京25片历史文化保护区保护规划》

早在90年代初，北京曾发布过“25片传统风貌名录”。但仅有国子监和什刹海两片划定过保护范围，并

做过保护规划。《北京25片历史文化保护区保护规划》的编制，不仅划定了保护范围，还完成了25片历史文化保护区的保护规划。此项工作具有以下几个特点。

其一，范围广，影响大。

北京25片历史文化保护区总面积共约10平方公里，加上市级以上文物保护单位23平方公里，占北京旧城62平方公里中的37%，最大限度地保护了古都风貌。25片历史文化保护区基本上与北京旧城整体格局相结合，如皇城、南北中轴线、六海等，有利于保护古城整体格局和风貌。

其二，类型丰富，代表了古都风貌的诸多方面。

25片历史文化保护区，包括东、西琉璃厂，鲜鱼口，大栅栏等传统商业街；西北一条至八条、南锣鼓巷、东四条至十条典型四合院区；东交民巷使馆区近代建筑的典型；南、北长街，南、北池子，景山前、后、东街和陟山门街等体现皇城风貌地区；什刹海等历史文化旅游风景区；国子监、成贤街等文化街区，基本包括了北京传统风貌的各个方面。

其三，调查深入，范围恰当。

这次25片历史文化保护区范围的划定，是在对现状详细调查研究的基础上进行的，基本上落实到了每个四合院，对房、地、人的现状，建筑产权、建筑质量、建筑层数、建筑风貌、古树名木，以及道路交通、市政设施等的细致调查，反映在1/2000现状图上，为编制保护规划打下了坚实基础。保护范围包括重点保护区和建设控制区，比较恰当。

其四，指导思想明确，保护措施得当。

25片历史文化保护区保护规划指



未来的北京将成为世界一流的
历史文化名城和现代化国际城市

导思想明确，坚持保护与整治的方针，严格按照历史文化保护区保护原则进行。同时，市、区政府部门也转变了过去危改以开发商为主导的思路和做法，这是非常重要的转变。专家们希望25片历史文化保护区实施过程中，也要在市、区政府领导下，与房改政策相结合而进行。

此外，该保护规划以保护为主，包括城市肌理、路网格局、邻里空间、建筑风貌、古树名木的保护，特别是不能突破原有四合院格局和原有建筑高度，有力地保证了城市传统风貌不致继续遭到破坏。

目前，25片历史文化保护区保护规划已基本完成，希望正式公布后通过立法手续，确保其具有法律效力。

2. 文物保护的力度进一步加强

2000年8月13日，北京市政府斥资3.3亿元，用于北京市级以上文物

保护单位的修缮。重点用于“两线、一街、一片”的保护工作，即指中轴线两侧、朝阜大街两侧、国子监街和什刹海，为保护提供了物质基础。

3. 河湖水系的整治

河湖水系的保护与整治是北京城市历史环境保护的重要内容。目前，北部和南部水系整治工作已初步完成，这两条水系开始通航，沿岸完成绿化。城区六海和故宫筒子河水系的整治，拆除了沿河破旧民居，恢复了传统风貌。特别是后门桥已通水，再现了当年风采。

4. 编制完成《北京市“十五”期间历史文化名城保护规划》

北京古都风貌可以概括为以下五个特点：

其一，构成古城格局的脊梁——南北中轴线；

其二，平直齐整的横盘式道路系统和独具特色的胡同四合院；

其三，以长河、护城河、六海等组成的河湖水系；

其四，以绿树掩映下的大片青灰色四合院区为背景，衬托出故宫、王府和坛庙的传统城市特色；

其五，高低起伏、错落有序的旧城天际线。

今后，北京的旧城改造，包括危旧房改造必须注意保护好以上风貌特点。在城市格局、建筑高度、景观视廊、建筑色彩等方面进行严格控制。有专家提出，旧城改造要基本保持原有的棋盘式道路网骨架和街巷胡同格局。在市政府19号文件的基础上，进一步探索结合古都风貌保护对旧城区的危旧房实施改造的思路和方法。

5. 探索危旧房改造与房改相结合的有效途径

2000年，龙潭西里危旧房改造，

与房改相结合，本着政府、单位、市民各出一部分资金的原则，取得了很好的效果。目前，以北池子历史文化保护区内一部分危旧房为试点的保护性整治改造正在进行。该项工作旨在保护前提下，改善居住条件，更新市政设施，并结合房改筹措资金。什刹海历史文化保护区范围的烟袋斜街、金丝套两片（前者为传统商业街，后者为平房四合院住宅区，目前又是“胡同游”活动的定点地区），作为实施试点。

六、借鉴世界著名古都保护与发展的经验

纵观世界上一些首都城市，在现代化过程中面临着一个保护与发展相结合的问题，有的取得了成功，有的则不尽如人意。

法国巴黎根据当时政治、经济、社会发展的需要，建造了著名的香榭里舍大道，把巴黎的重要建筑、广场、景点连系起来，其干道两侧建起了严整、统一的多层楼房，奠定了今天巴黎城市风貌的基础。百余年前，这些采用石质外饰面古典建筑风格的的城市干道，与整座城市非常协调，体现出法兰西君主政权时代的气派，其建筑非常坚固。因此，到了20世纪70年代，巴黎中心区城市规划就以严格保护为主，对18世纪形成核心区采取更为严格保护措施。对形成于19世纪的外围地区，允许建设多层住宅，但不许新建高层办公楼。20世纪60年代，巴黎也曾建设过少数几幢高层办公楼，引起广大市民的反对。之后，巴黎副都心拉·德方斯则建到了十多公里以外的东北部布隆涅森林公园以西的东西轴延长线上，从而保护了巴黎旧城区传统风貌的完整性。

日本东京的前身为德川幕府所在

地,实际上是全国的政治中心。原为一座水城,以城堡(今皇居)为中心,结合山川地形,形成了别具特色的城市风貌。明治、大正年间,特别是1923年关东大地震后变化很大,增加了丸之内中央商务区、银座商业区等,但城市格局没有太大改变。第二次世界大战后,特别是20世纪50~60年代,随着日本经济的腾飞,为了迎接1964年东京奥运会,东京建起了高架路系统,高层建筑如雨后春笋,与低层木屋为主的城市景观形成强烈反差,旧江户城的面貌遭到重大破坏。但是,旧江户城没有象北京旧城那样严整的城市格局,也没有城墙,且其现代化程度比北京要高一些。

七、对未来北京旧城保护与发展之建议

21世纪,北京要成为世界著名古都和现代化国际城市。在北京旧城解决保护与发展的矛盾十分重要。

新中国成立50年来,北京真正快速发展仅仅是近20年。北京旧城走向两个极端,一方面一些重要地段变化太大,如拆城墙、开大马路,大量建高楼;另一方面,部分破旧平房区和建筑基础设施都破旧不堪,几乎没有变化。由于该保的地方没有保住,该改造的地方又没有得到改造,加剧了今天保护和发展的难度。

跨入21世纪,北京的保护与发展都要上一个新的台阶。北京既不能象巴黎那样,把老城区原封不动保护下来,也不能象东京那样任高架路、高层建筑自由发展。因此,在格局严整、风貌完整的北京旧城内,必须明确旧城区的功能定位,用保护与发展相结合观点,统筹安排土地使用、古城保护、道路交通、绿化、环境、市政设施等,保证城市协调发展。

必须明确的一点是,保护北京的古都风貌,不是要恢复到清代、民国时的城市面貌,而是要把保护、继承、发展结合起来。天安门广场作为昔日皇城的前院,今天变成了人民的广场,建起了人民英雄纪念碑和毛主席纪念堂;两侧的人民大会堂、历史博物馆代替了过去的千步廊。这些正是传统风貌、地方特色与时代精神相结合的范例。

历史在前进,时代要发展,变是绝对的,但要经过认真研究,要慎之又慎。为此,专家们提出如下建议。

1. 编制北京旧城区保护与发展的战略规划

北京旧城区作为首都的中心区,位置十分重要,保护与发展的矛盾非常突出。因此,应对北京旧城区的功能定位进行深入探讨。在市政府制订的《“十五”发展纲要》、《控制性详细规划》和《25片历史文化保护区保护规划》的基础上,编制北京旧城保护与发展战略规划。

2. 编制《北京旧城区城市设计导则》

目前,《北京市区控制性详细规划》主要是对土地使用(包括性质和强度等)、道路交通、环境质量等方面的控制,而对城市风貌和特色的保护力度不够。北京历史文化名城保护规划和城市设计,也只是提出一般性保护原则,对古都风貌的保护尚缺乏有效的手段。为此,专家们建议,可借鉴美国旧金山编制《城市设计导则》的做法,在62平方公里的旧城范围编制《北京旧城城市设计导则》,对古都风貌、文物古迹、历史街区、河湖水系的保护,以及园林绿地、夜间照明和重点地段的建设等进行定量控制。

3. 制定北京旧城区不同范围、不同地段的城市风貌保护对策

包括三类地区,即重要文物古迹、历史文化保护区;新建干道两侧和集中建高地区;旧城一般地区。

其中,对一类地区应严格保护,危旧房改造的建筑高度控制在低层(一般为1~2层,局部可以达到3层),同时,建筑类型、材料和色彩等都应采用传统形式。第二类地区应注意体现首都新貌,反映出鲜明的首都特点和时代精神的有机结合。第三类地区,既有保护内容,也有改造内容,要因制宜,区别对待。建议以多层、坡顶为主,采用北京传统色调,以保护城市整体风貌。

目前,上海旧城区正在进行的改扩建项为坡顶的尝试,在保护城市统一风格方面效果很好。

在北京旧城第三类地区,规划布局应注意不套用小区模式,尝试不同的建筑类型,提倡混合分区,与现状结合。该保则保,该拆则拆。要使得建筑空间高低错落,形成特色,提倡保护好历史遗存。

4. 进一步研究危改结合房改的有关政策

根据保护与发展的战略需要,旧城区要明确功能定位,落实土地利用规划。对居住功能的旧城区,要结合房改进行危改规划设计。日前,龙潭西里危改试点取得的经验是,危改应以政府引导为主,开发部门为辅,对多数老住户实行就地安置,也可迁出一部分居民,改善居住条件和城市社会环境。

(作者单位:清华大学建筑学院)