

探求城市历史文化保护区的小规模改造与整治

——走“有机更新”之路

张 杰



【摘要】 本文在研究大规模城市改造中出现的某些问题的基础上，提出对历史文化保护区应进行小规模改造、整治，并就其意义及理论问题进行了探讨。

【关键词】 历史保护区；城市改造；大规模改造；小规模改造

1. 大规模城市改造中存在的问题

自80年代中，尤其是90年代以来，随着城市经济的快速发展和土地有偿使用政策的实施，我国城市出现了大规模城市改造的局面。在一些城市，单项工程成片改造的占地规模已达10多公顷，建设规模数10万平方米，规划的单片危改区有的也达40多公顷，城市改造的总量在沿海地区更是可观。这样大规模的城市改造一方面为城市带来了巨大的经济和财政效益，一定程度地改善了城市的基础设施条件和部分城市环境等。一方面也对城市建设和规划产生了一些消极的影响，而且有的问题还相当严重。今天，在国家宏观经济调控初见成效的形势下，我们有条件，也应该对大规模城市改造中的问题进行认真的总结，并予以应有的重视。

我认为大规模改造的问题主要表现在以下几个方面：

(1) 大规模城市改造在经济上具有不稳定性

大规模改造的一次性投资大，资金周转时间长，因此对宏观经济影响很大；同时也很易受宏观经济形势的冲击。在经济过热时，房地产开发规模过大，一遇到宏观经济调整，很多项目不得不暂停、放缓，甚至下马，从而造成资金积压，土地闲置，拆迁周转户和拆迁单位不能如期得到妥善安置。同时，大规模城市改造和开发很难给城市经济带来长期稳定的发展，这方面国内外的例子数不胜数。

(2) 大规模城市改造常常在规划政策和方法上把问题简单化

城市的社会、经济条件错综复杂，城市改造实际上是社会、经济及物质空间的重新组构。所以，城市改造必然会打破旧的格局，同时产生新的矛盾和问题，其中包括利益分配和社会分化。譬如，老城区常以其丰富的社会邻里结构为各收入阶层的人提供各种生活空间和就业机会，而新的改造工程由于价格高、空间规模大，很难顾及中低收入阶层和大量与人们日常生活密切相关的小本生意的需求。

简单化还表现在，大拆大建的改造方式通常对建筑环境一刀切，致使很多质量较好和很好的房屋被拆除，造成极大的浪费。

简单化造成的另一个重要问题是使城市生活、环境质量下降，通过房地产开发实现的大规模改造使城市物

质环境的营造与直接的用户脱离，为“人”服务的意识淡化，与改造相关的新住宅区服务设施不配套，给居民生活造成极大不便就是一个十分突出的例子。

(3) 改造建设盲目性大，造成房产、地产闲置

很多改造项目在利益的驱动下，不顾社会经济实际水平和市场容量，一轰而上，使房地产投资结构和供求结构出现严重的不平衡，造成房产、地产的大量闲置，在我国城市用地和资金都很紧张的形势下，房地产的大量积压实为大忌。

(4) 大规模改造不利于公众参与
大规模改造涉及问题多，很难对诸多问题一一进行深入细致的研究，对不同情况的处理也易一刀切。因此，公众参与的范围很有限，也就很难根据不同的社会、经济条件提出不同的方法和答案。

(5) 大规模改造对城市规划影响突出

在土地批租和房地产开发的大环境下，大规模城市改造已成为城市财政的重要来源。有的城市主管部门为了吸引投资，无视城市规划的规定和政策，为开发商大开绿灯，使城市规划工作困难重重。这在众多的城市历史保护区及其相关的地带，问题尤为突出。

2. 大规模改造在历史保护区的局限

我国城市历史文化悠久，“历史文化名城”与“历史文化保护区”是我国城市的重要组成部分。以北京为例，1992年初国务院批准的北京市总体规划指出北京“是世界著名的古都 and 现代国际城市”，将北京的历史文化特性视为该城市的四大基本特征之一，同时还在62平方公里的内城区范围内划定了25片历史保护区，并做出了相应的高度控制规划。

随着城市社会经济的发展和产业结构的变化，多数老城区的中心地位仍在加强，并成为房地产开发的焦点。城市越大，这个问题越突出。城市在财政和资金上的短缺造成城市改造受控于房地产市场的局面，而房地产市场在利益的驱动下，绝大部分集中在容积率高、区位优势明显的地段，同时居高不下的房地产价格使得房地产开发多瞄准商业性强、回报率高的潜在市场，这就使城市改造出现了以大规模商业性开发为主的局面。

与大规模改造形成鲜明对比的是，在那些历史保护地段和保护区及其相关的敏感地段和过渡地带，规划高度的限制大大降低了容积率，从而使得房地产开发商对之少有问津。即使偶有开发企图，开发方案也常常以商业开发补住宅改造为借口将商业开发用地容积率尽可能提高，但目前从城市管理方面又无有效的法规、政策和机制保证商业开发与住宅开发的相互弥补（这在发达国家成为 Cross Subsidy，即交叉补贴政策）。因此，常常出现商业开发完、住宅撤下不再干的现象。在国家宏观调控下，资金短缺，大规模改造更是“挑肥拣瘦”，使历史保护地段、保护区及其相关的敏感地段和过渡地带的整治与改造的形势更为严峻。

3. 历史文化保护地区改造、整治的迫切性

由于历史的原因，在多数历史保护地段、保护区及其相关的敏感地段和过渡地带都存在大量的危漏房屋和长年失修的建筑。譬如，在北京的国子监保护区、南锣鼓巷四合院平房保护区、钟鼓楼地区及其相关地段的房

屋的80%为Ⅲ类平房建筑，这些Ⅲ类平房建筑和相当多的搭建建筑构成了这些地区的主要生活、工作空间和场所，再加上基础设施条件差、人口密度大、整体环境质量的日趋恶化，并严重地影响着其中的一些重要文物古迹，大规模改造在这些地区行不通，那么出路何在呢？

对以上现实问题的思考和对国内外相关理论与实践的研究，我们将研究转向小规模改造和整治。

4. 历史文化保护区小规模改造、整治的现状

虽然目前在历史文化保护区及其相关的敏感地段、过渡地带没有大规模的开发改造，但作为城市的生活和工作空间及场所，其生命力依然存在，内在的改造和整治的动力从来没有消亡过，随着经济的多元化和部分居民收入的提高，在这些地区出现了一种传统却又有新意的改造方式——小规模改造。

在北京，这种小规模改造主要有以下三种方式：

(1) 仿古式合院开发改造：同世界许多国家的城市一样，北京的历史保护区已开始成为文化商品的开发对象。目前这种开发的主要方式为高档四合院开发，它主要是通过有院落边界范围内完全拆除原有房屋，按意向买主的要求或一般市场要求建造新房，采用传统建筑形式。

时下，这种改造多为本市中小型房地产公司操作，销路为海外市场，在北京主要的传统四合院保护区如什刹海地区、国子监地区、景山地区、南锣鼓巷、北锣鼓巷地区等都有此类开发。

(2) 用户自助改造：在北京的平房四合院地区一般都可以发现这种改造的例子，比较突出的是小型的商业改造，如餐馆、店铺等，开发者一般为房产产权人，而且多为自用。这种改造在符合规划管理条件的前提下，最灵活地体现开发者的意图，满足具体使用要求，改造方式的繁简都因开发者的资金和情况而定。这种开发方式因为无中介和开发者的介入，所以一般开发成本较低，因此成为各类小资本经营空间的主要建造和改造方

式，此类改造也常见于居住用房，如一些较好的单位宿舍的改造、私房改造等。

(3) 搭建：北京老城长期的住房短缺导致了大量的搭建房屋，这种自发的无序的搭建是很多发展中国家城市中常见的现象，据联合国有关资料表明，全世界城市中，约70%的建筑是自建的，搭建房屋一方面低水平地维持着居民的居住条件，一方面严重影响着这些地区的整体环境，尤其是文物古迹的保护，火灾隐患也尤为突出。

在全国其它城市，如西安市的大清真寺地区，也出现了不同形式的小规模改造。

5. 历史保护区小规模改造、整治的意义

(1) 优点：小规模改造、整治最大的特点就是其灵活性。我们知道，老城区及历史文化保护区是长期不断更新发展而成的，英国学者G. 库伦(G. Gullun, 1961)所著的《城市景观》(Townscape)一书。研究和倡导的就是一种自然生长的、随机的城市环境美学。这在我国的传统民居和传统城市街区中处处可见，而实现这种自然生长的、随机的城市环境的基础就是不间断的、适当规模的更新改造。C. 亚利山大(1975)在其重要著作《俄勒岗校园规划实验》中也把小规模改造视为有机的建筑环境的基本条件之一。

小规模改造更新的灵活性的特点在城市环境方面的积极意义还仅仅是一个方面。我们知道，老城区的社会、经济、产权以及环境条件都极为复杂，大规模的改造很难予以区别对待。而且在资金上也不易周转，目前北京城市改造和保护面临的困境恰恰反应了这些问题，吴良镛教授的《菊儿胡同与北京旧城改造》一书对此做了全面的论述，而小规模改造、整治则能因势利导，具体问题具体分析，比较细致妥善地解决甚至避免旧城改造中棘手的拆迁安置、文物和环境保护等问题，菊儿胡同一期工程不过2000平方米左右，它的成功也有力地证明了这一点。

在调查研究中，我们发现小规模

改造无论在资金筹措方面，还是在建筑施工方面都有极大的灵活性，与那种我们所习惯的，由大规模改造方式影响形成的僵化的模式很不一样。譬如，几万元的资金对大规模改造可能微不足道，但如果用于小规模改造却可收到较好的环境和社会经济效益。

小规模改造的灵活性使其具有很强的针对性，因此也就更有利于公众参与，而且这种参与可以渗透到建筑环境营造和使用的全过程。如用户对使用功能的要求和建议，对改造进行投资，乃至参加建造或整治劳动。古今中外任何宜人的城市环境都与这种全过程的公众参与分不开，而且这种参与在象我们这样的发展中国家意义就更大。在国外全过程的公众参与也越来越多地引起学术界和政府部门的关注，发达国家的“社区建筑”（Community Architecture）就属此范畴。

就目前我国城市改造的形势看，小规模改造、整治最现实的意义就是它能够灵活地吸引相当数量的小规模资金投入旧城整治和保护中，以改变大规模改造对历史保护区不屑一顾的尴尬局面，并积极推动旧城保护的进行。

(2) 存在问题：无论是仿古合院开发改造，用户自助改造还是搭建都存在一个共同问题，即缺乏政策上积极引导和有效管理，例如仿古合院开发改造的市场规模到底有多大，在今后15年左右能解决多大范围的问题，目前成片开发高档四合院的做法是否在经济上现实，在环境上合理等等。

用户自助改造的突出问题是缺乏社会的关注和支持，虽然规划部门有相关的条例，但在户口冻结的改造地区，很多有热情、有能力改造其现有居住或经营条件的用户，出于对日后改造的担心，而不敢投资进行改造。从而造成很多这类用户“临时凑合”的想法。可见，在历史保护区和其相关地带长期冻结户口，又无具体改造举措的现象实际上是在人为地使其走向衰败，即西方六七十年代出现的由于规划管理不善而造成的“规划衰败”（Planning Blight）。因此，如何鼓励用户自助改造，使之成为历

史保护区和其相关地带整治和改造的积极因素，是目前旧城改造政策和规划管理的重要课题。

搭建房屋的主要问题及矛盾焦点在于其现实性和长期性。毋庸置疑，平房四合院地区的改造将是一项长期的工作，一蹴而就的做法不管在经济、社会还是在环境方面都会造成不良后果。在这方面，无论是外国的经验，还是我们自己的经验，都证明了这一点。那么，这就存在一个如何处理好搭建房屋的问题，现在的搭建自发性很强，管理上是处于“民不告、官不究”的局面，这很不利于相当数量的好的和比较好的四合院的保护，我们要把北京的旧城保护工作做好，就不能回避搭建房屋问题。

6. 由小规模城市改造引发的几个理论问题

(1) 小规模改造与城市持续发展
早在70年代初，西方石油危机、经济萧条和环境问题曾引发了很多对战后发展模式的反思和探讨，其中有代表性的就是著名学者E. F. 舒马克（E. F. Schumacher, 1973）所著《小就是美——为人经济学》（Small Is Beautiful—Economics As If People Mattered）一书，作者通过自己在印度这样一个发展中国家的长期观察和思考，指出了战后大规模经济发展模式的缺点和局限，提出了“人的尺度的生产方式”（Human Scale of Production）和适宜的技术手段（An Appropriate Technology）的著名论断，这一思想一直在学术界影响甚广。可以说今天全球持续发展的战略就是以E. F. 舒马克为代表的理论的延伸和发展。

反映在城市改造方面，大规模改造在经济上的不稳定性、简单化、盲目性等都是与我国政府的21世纪持续发展战略相背的。相反，小规模改造的灵活性却使具有“人的尺度”，更容易与社会、经济、环境等方面的情况相协调，更有利于城市的持续发展。当然，我们提倡小规模改造并不是主张无序的改造，相反是要推动我们的城市建设和规划管理工作提高到一个新水平，促使城市改造遵循社会、经济、环境协调稳定发展的规律

进行。

(2) 小规模改造与新的城市规划和设计方法

长期以来，我们的规划设计工作的重点是大规模改造和发展，因此形成了一套与之相关的规划设计方法，这主要表现在：(a) 规划目标是远期理想的终极状态；(b) 规划手段是较细的空间形态，以此控制未来的社会、经济发展；(c) 规划内容是以对未来的预测和设想为主，较少反映现实情况，即考虑“理想的”好的方面多，涉及问题的方面少，对现状多采取否定的态度；(d) 规划周期长，跨越时间范围大，缺乏对过程的考虑，所以处于相对静止状态。因此，在城市快速发展的形势下，规划管理在理想与现实，目标与过程的矛盾中常感缺乏依据。

在西方发达国家，到60年代末，随着人们对大规模城市改造的问题的认识和旧城保护意识的增强，城市规划和设计方法上出现了注重现状问题研究的趋势，人们开始注意历史环境和现实城市环境中有价值的东西，并努力发现问题，以保证在以后的改造发展中保护城市环境中那些好的部分，同时积极改善和整治那些差的部分，使城市环境得到“有机更新”。1968年英国的《四城保护研究报告》（Four Town Report），就是欧洲在这方面的开山之作，而1975年C. 亚利山大的《俄勒岗校园规划实验》则代表了北美在此领域的理论发展。

在我国，进入80年代后，随着城市改造和保护的发展，上述领域也开始成为实践和理论关注的重要问题，苏州51#，52#街坊整治研究与规划，北京菊儿胡同试验都是结合我国国情对该领域的发展。

近年来，在吴良镛教授的领导下，清华大学建筑与城市研究所旧城研究课题组一直在规划方法上探讨一套新的思路。在与东城区政府和区规划局密切合作中，先后对南锣鼓巷、景山地区、北锣鼓巷、国子监地区，以及北中轴地区进行了深入细致的研究，并对这些地区的控制性详细规划提出了相应对策，中期成果已多次向市有关部门的领导汇报，并得到

积极肯定和好评，目前很多工作正在深化和完善中。

经过几年来的研究和对国内外城市改造的经验教训的思考，从我国城市改造和保护的实际出发，在以下几个方面已初步摸索出了一套新的研究和规划方法。

(1) 深入、细致的现状调查研究

城市更新和保护涉及社会、经济、文化、政治、法律等多方面的问题，所以在规划研究和政策上应结合实际情况对相关问题做细致的调查、分析，这应包括以下几个方面：(a) 社区环境：其中包括社区的社会组成、邻里结构、社区服务和社会保障；(b) 社区经济：其中包括社区人口、家庭收入、劳动就业、社区发展；(c) 物质环境：其中包括建筑环境和自然环境质量评价、道路交通、基础设施、房屋质量；(d) 房地产所有权和使用权；(e) 社区改造的主要途径及其社会、经济动因及问题。

深入、细致的现状调查研究目的，就在于了解和弄清社区物质环境的主要问题，及其与社区社会、经济情况以及城市管理等方面的关系，使下一步的规划工作有扎实的基础，并依此针对现实矛盾提出以后规划管理中一些措施和政策。

(2) 阶段性的方法和“开发单元”的概念

城市建设和发展是一个不间断的过程，“有机更新”的理论就是强调城市改造的过程性和阶段性，而城市旧区复杂的社会、经济、文化、政治、法律等情况，又必然要求城市改造在一定范围内有相对的独立性，我们称之为“开发单元”，小规模改造就是阶段性的方法和“开发单元”概念的最好例证。

目前对小规模改造最常见的异议，就是认为这种方式难以解决老城区的基础设施问题。我们认为这里有一个概念和思想方法的问题，在我国大部分城市基础设施条件较差，多数城市的规划都把现在的城市道路系统和道路红线的控制与远期（如2010年）的基础设施规划结合起来，这样的做法对于近期资金较落实的道路建设是比较有效的，但对远期就会困难重重。北京的情况就很有代表性，我们应该从以下几个方面

思考这个问题。

首先，在现实的城市改造中，由于土地使用权和其它复杂的社会经济等问题的制约，在很多情况下，临街改造的项目都很难按拓宽的红线后退。

其次，目前多数城市对未来一二十年的道路交通和市政设施的规划设计都是基于我们现在的情况和社会技术条件进行的。比如，20年后，在交通管理水平提高，人们更自觉地遵守交通规则，市政管线可以采用先进的综合管沟的情况下，六七十米宽的道路建筑红线是否还有意义？我们不能一方面说要把我们的城市建成现代化的城市，一方面却又将我的城市的未来就范于今天的很多可改变的不合理的状况。

再者，用远期规划来要求所有近期改造都达到一二十年的水平是否现实？目前一些危房改造项目之所以难以推动，就是因为基础设施费用太高、一次性投资太大，我们认为，应该在改造利润少的地区，适当地将改造分步实施，改变这些地区出现的因依赖于大规模改造而造成的人为衰败。

这里所提出的阶段性的方法和“开发单元”的概念，就是想在远期规划和近期改造之间开拓一个现实的中间地带，促使我们的城市能够顺应社会、经济、环境协调发展的规律。

(3) “自上而下”和“自下而上”的控制性详细规划方法

通常大范围的控制性详细规划由于范围广、问题多而显得复杂，在实际工作中很少对现状条件、问题做深入细致的调查和研究，所以只能宏观概括地提出一些规划要求，可以说是一种“自上而下”的规划过程，仅有这个过程是不能准确把握现实情况的，而且盲目性很大，不易操作；它还需要一个能更准确反映现状的详细规划即“自下而上”的切磋过程及反复。为此，我们提出了“自下而上”的详细规划和“自上而下”的控规相结合的方法。这种规划是在整个城市、区的指导性详细规划的基础上有重点地、分区分片地进行的（如北京的国子监和鼓楼地区等），采用这种方式是先逐一地进行规划后，再把它反映到总体规划上，并予以协调和

综合考虑，使总体控规更结合实际、更完善。

(4) 资金流向与建筑环境质量

只要对目前通过房地产市场进行的改造资金流向做一个简单分析，就会发现，一般情况下，真正用于建筑环境的资金仅占全部改造的资金的50%左右（在容积率低的地区还要低），其余部分都转为土地费、利税和各种摊派。也就是说，目前通过土地批租和房地产开发进行的大规模城市改造并不能真正把资金有效地投入到城市建筑环境上，它更重要的是一种经营过程。

如果回忆以下北京最初的四个危房改造试点工程：菊儿胡同、小后仓、德宝和东南园，我们就会发现其资金用于建筑环境的比例远高于现在北京危改工程的情况，我们提倡有序的小规模改造就是希望能通过改变改造方式引导更多有效的资金投入建筑环境中。

通过持续的多渠道、多项目的小规模投资可更有效地利用资金，改善建筑和城市环境，在对北京内城的实际调查情况就证实了这一点，C. 亚利山大在其《俄勒岗校园规划实验》也对一次性大规模投资的问题和小规模投资的优点做相关的论述。

（感谢吴良辅先生对本文的酝酿及写作工作予以的大力支持和热心指导）

（题头照片摄影：王慧明）

作者工作单位：清华大学建筑与城市研究所

深切怀念叶绪镁同志

本刊编辑部前主任叶绪镁同志因病医治无效，于1996年6月7日在京逝世。叶绪镁同志主持编辑部工作期间，认真负责、兢兢业业、一丝不苟，她诚恳待人、团结同志，培育和帮助下青年编辑的成长，她为本刊的发展作出了巨大贡献。

本刊编辑部全体同仁深切怀念叶绪镁同志，并愿继续竭诚努力，更好地为广大读者服务。