

北京与上海城市规划历史比较

朱自煊

北京和上海是我国两座最重要的城市，它们代表了我国两种不同规划历史背景，建国后又走了不同的发展道路，在我国特大城市规划史上有一定代表性。对它们的规划历史发展进行一番比较分析，对于总结经验、温故知新是很有益处的。本文分三个阶段对二者进行比较分析。

第一阶段 1840年~1949年

1840年，鸦片战争使中国由闭关锁国的封建王国沦为半封建半殖民地国家，这种社会的巨变也深刻反映到城市规划和建设上：大多数封建城市如北京、西安、开封、洛阳依然保存了旧貌；一批根据不平等条约辟为通商口岸的城市相继出现，上海是其中最主要的代表。

北京

清北京城承袭明北京城旧制，已有500多年历史，在城市规划和设计上是集前朝之大

成者。它的前身元大都(图1)就是按照中国封建都城理想模式——《周礼·考工记》营国制度规划建设成的，体现了“左祖右社，面朝后市”，皇城居中，左右对称的格局；积水潭和太液池纵贯全城，气势恢宏，为当世所罕见。明北京在元大都基础上又进行了较大的改动，仿明中都和南京建制，扩大了皇城和前朝，将太庙和社稷坛移至皇城内左右两侧，增辟了南海和景山。明中叶又增建外城，形成了特有的“凸”形平面外形，中轴线也因而延伸至8公里长。这个布局充分体现了封建帝王的至高无上，满足了皇家在政治(前朝)、生活(后寝)、游憩(三海、御苑)以及礼制(坛庙)等方面的需要。在城市设计上主次分明，井然有序，特别是中轴线艺术布局超过历代，达到了封建时代最高峰；形式和内容达到了高度统一；空间的开阔收放，城市轮廓线上的高低起伏，也极富有节

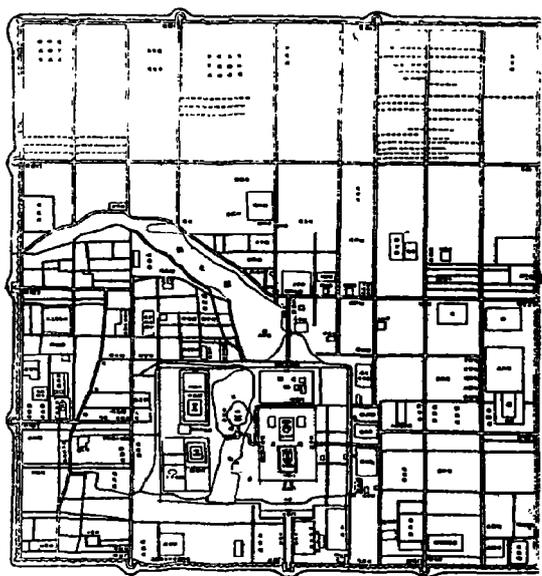


图1 元大都平面

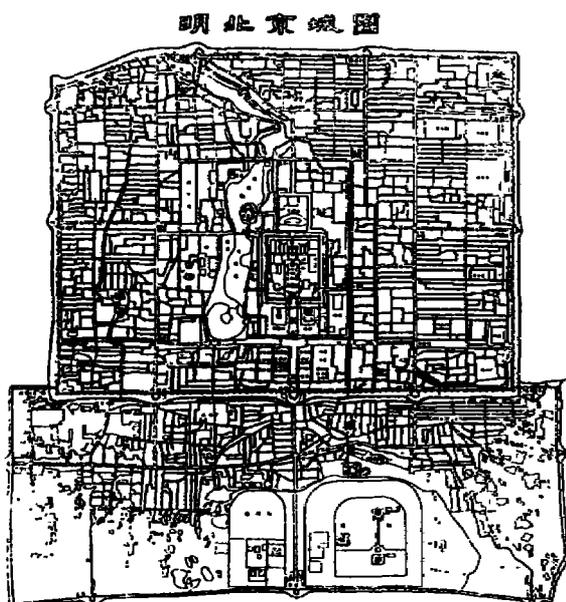


图2 明北京城图

奏。特别难得的是三海园林水系相互映衬使规则与自然、严整与活泼完美结合，是中国历代都城中少有的（图2）。至于其棋盘式道路格局，安静舒适的居住街坊，分布均匀而又主次分明的商市格局，丰富多采的民俗文化和园林水系，格局严谨的宗法坛庙系统以及严密的城防体系等等都反映了封建帝都的历史和社会特点。它的舒展开敞的城市空间特色与西方古代或中世纪城市风貌形成了强烈对比。由于它是封建帝都，等级观念极强，广大市民特别是下层居民生活环境极差，因此明清北京城市布局也反映出鲜明的阶级性。旧北京城市规划和设计的高度成就在国际国内享有很高的声誉。

清末，特别是1840年以后，北京也发生了一些变化。在东、西交民巷建起了各国的使领馆和兵营，一批新的建筑类型如教堂、医院、银行、学校也建立起来，现代商业、文娱设施也在外城，特别是在前门大栅栏一带建起来；中西合璧的巴洛克形式的店面成了这一时期的建筑标志。铁路伸进了旧城，现代工业开始萌芽，但城市主要格局没有大的变化。

1911年清王朝覆灭，共和国诞生，旧城格局有了一些变化。东西向道路被打通，故宫、坛庙、皇家园林对外开放。在1937—1945

年日本占领时期，也作过一些规划，计划在西郊建成一个新市区，规划思想和格局明显是按照日本当时的规划和东北一些日占城市的规划模式，但终于没有建成。1949年北京以一个比较完整的封建城市旧貌迎来了新时代，当时城市基本上没有什么现代工业，是一座人口200万的文化古城。

上海

上海明代建城，是长江三角洲上一座小县城。由于清朝在鸦片战争中战败，上海于1843年被迫开埠。英、法以及其他列强先后进入上海，从1848年至1927年，上海的城市发展历史就是一部外国租界扩展史（图3）。各国租界各自为政，缺乏统一规划，没有统一的城市道路系统和各项基础设施。作为经济侵略的大本营，租界内建有大量工厂、仓库、码头、银行、洋行。一批新的文化设施和商业区迅速发展起来。太平天国运动使苏南大批地主豪绅拥入上海，使租界以外中国政府管辖地区也不断扩展，在南市、闸北、苏州河一带建起不少工厂，城市人口迅速增加，1880年已达100万人，1930年增至300万人以上。

上海第一个城市规划是上海特别市政府于1929年提出的“大上海都市计划”。新市区选择在江湾至吴淞一带，除港口、码头、铁路、车站等设施外，用地上还划分出行政区、商业区、住宅区。它的中心区规划采用方格网加放射路的规划手法，这是受豪斯曼改建巴黎以及华盛顿中心区规划的影响，也受到芝加哥博览会规划设计的影响，是一种纪念碑式城市规划布局模式，同时又结合了中国传统的轴线对称手法。在建筑设计上也是一种中西合璧的集仿式构思。这个规划只是局部得到了实现。在抗战时期，日本



图3 上海租界扩佔范围图

人也拟定了一个“新上海都市建设计划”，这个规划也和日本人做的大连、长春等城市的规划一样，受当时日本城市布局模式的影响，并且突出了工业、码头、仓库、铁路等设施为军事占领和战争服务的意图。

抗战胜利后，国民政府接管了上海，收回了租界。为适应战后复兴，上海市政府从1946年到1949年进行了上海规划。1949年解放前夕所完成的第三稿(图4)按照当时国际上对大城市的有机疏散理论，比较科学地分析了上海城市的现状、矛盾和发展方向，在规划布局上采用手掌式布局手法，沿城市主要交通轴向外伸展，集团之间保留了大片农田绿地，并规划了卫星城，在城市道路交通上采用了快速干道和城市交通环路，在居住区组织上也注意运用邻里单位规划原则，这一切都和当时二次大战后大伦敦规划、沙里宁有机疏散理论和他领导做的大赫尔辛基规划及哥本哈根规划等有关，也是我国第一次把现代城市规划理论和实际相结合，比较科学而切合实际。今天的上海规划基本上是按这一模式发展的。

小结

第一阶段是我国城市规划的萌芽时期。以北京为代表的封建城市基本上保留了它们的传统格局，而以上海为代表的现代城市则开始接受西方近现代城市规划思想的影响，两个规划不仅反映了各自的社会性质和特征，也反映了东西方文化的基本区别。

第二阶段1949—1979年

北京

作为新中国的首都，在对旧城市作了一系列清理整顿后，即着手研究城市规划。当时面临的第一个问题就是对待旧城的态度，是在旧城基础上进行改造并加以发展，还是保护旧

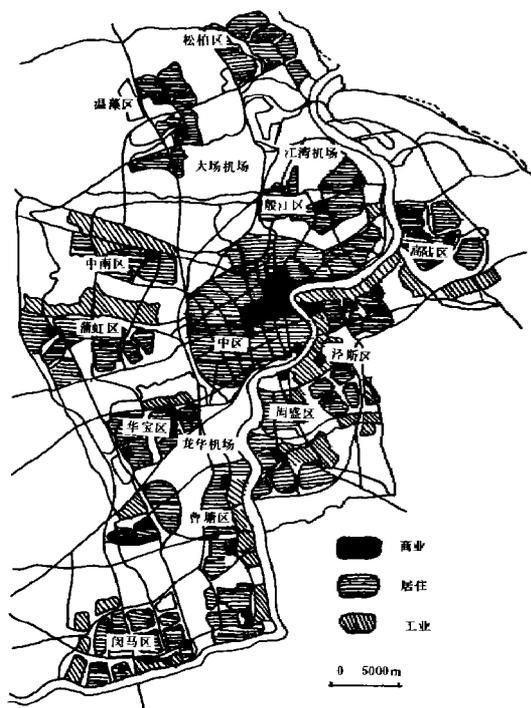


图4 上海1949年规划第三稿

城另建新的行政中心。众所周知最后决策是采用了前者。原因是多方面的，有政治、经济和意识形态诸方面，也受了当时苏联专家推崇的1935年莫斯科规划经验的影响。40年后的今天看来，这一决策还是对的。纵观世界上著名古都兼首都如巴黎、伦敦、东京、莫斯科、罗马等无不是在原来旧城基础上加以改造发展，这样做比较现实。

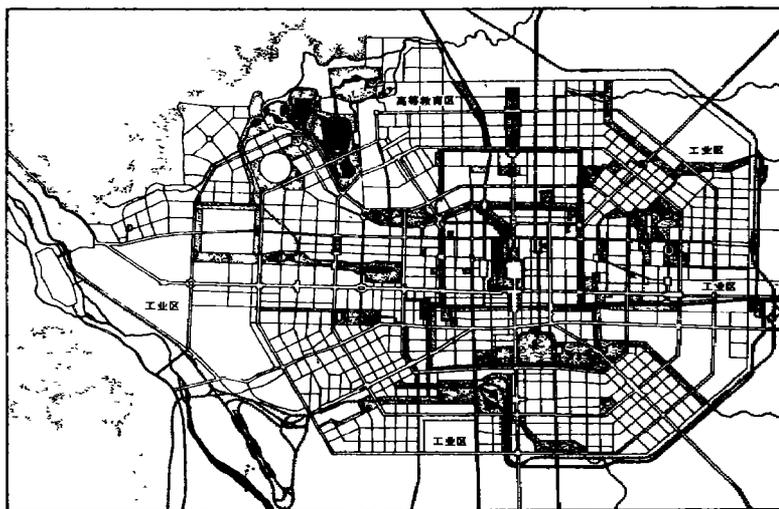


图5 1954年北京规划总图

1954年的总体规划是北京第一个比较全面的综合规划(图5)。1955—1956年在苏联专家工作组的指导下,将其进一步完善,于1957年提出了“北京城市建设总体规划初步方案”。这两个方案基本规划思想是一致的。城市性质不仅是我国政治中心和文化教育中心,而且还应该是一个现代化的工业基地和科学技术中心。市区范围扩大到8860平方公里,布局上采用子母城布局,母城规划范围600平方公里,人口控制在500—600万人,地区总人口在1000万人。母城规划布局是在旧城外采用放射环形道路网系统,同心圆式由内向外发展,基本上是1935年莫斯科总体规划布局模式。城市用地、道路骨架都为北京城市发展奠定了基础。在这期间建起了大批工业、科研和文教机构,西郊行政区也在此期间形成。

1958年大跃进、人民公社化给北京市规划带来了很大变化。在强调工农结合、城乡结合并进一步为消灭三大差别创造条件的口号下,北京总体规划有了很大修改,打破了原来“大饼式”布局,保留了更多农田、绿地穿插分割规划区,形成了“分散集团式”城市布局形态。同时大地园林化的口号又强调中心区要保持40%绿地,近郊区要保持60%绿地。地区范围扩大到16800平方公里,人口仍控制在1000万人,市区人口则压缩到350万人。这样母城是分散集团式,近郊发展了更多的卫星城镇,形成星罗棋布式的城镇体系。这一规划思想当时对其他城市也有着很大的影响。就其规划思想实质来看,仍然是有机疏散理论的一种反映。因为有机疏散城市结构植根于花园城市理论,其本质都是强调工农结合,城乡结合,解决大城市过度集中所带来的矛盾。在这一时期,大跃进思想促进了北京大工业的发展。旧城内街道工业也如雨后春笋,遍布全城,给后来城市环境、合理布局、古城保护、水源、能源供应、交通带来一连串困难。集团过于分散,规模也小并缺乏必要服务设施,使城市中心负担更大。

在这期间,特别为迎接国庆十周年,改建了天安门广场,东西长安街,建成了国庆十大建筑,对改变城市中心区布局结构和城市面貌起了决定性作用。特别是天安门广场改建后改变了北京城以故宫为中心的封建帝王主题思想,形成了人民首都政治中心的新主题,广场空间得到了大扩展,但由于注意了传统与创新的关系,使这一世界瞩目的广场既保持了传统特色,又体现了时代风貌,是一个比较成功的范例。

60年代经济调整,特别是接着10年动乱,北京城市规划停止执行,产生了更多的失误:城墙被拆,不少古建及其环境受到破坏,一些污染严重的工业进入市区,旧城内建设失去控制。

上海

解放初期,由于地处沿海,受当时政治形势影响,“一五”期间工业没有得到很大发展,1956年《论十大关系》报告发表后,上海工业建设有了很大发展,到大跃进时建设规模更大。此外,上海要支援全国,工业内部结构也不断调整。由于上海1949年的总体规划比较实际,并符合现代城市规划理论,解放后规划方案的编制与修改基本上是在此基础上进行。虽然苏联专家也进行了指导,但由于原有城市基础和大的规划格局已定,受其影响不是很大。50年代初期根据规划新开辟了北新泾、彭浦、漕河泾等近郊工业区,结合工业区建设了一批工人新村,都是围绕旧市区边缘发展。“二五”期间由于工业规模更大,有些不宜于在近郊发展,因此又陆续开辟了闵行、嘉定、吴泾、松江、安定等远郊卫星城。到70年代初又开辟了金山石油化工基地,建成金山卫星城。从50年代中到70年代初,上海城市规划也几经修改。由于上海市区面积大,人口多,人口密度高达每平方公里4万人,而远郊卫星城由于基础设施差,服务水平低,加上缺乏快速、容量大的交通工具,一般人不愿去,卫星城建设速度比较缓慢,因此城市发展方向和模式便成了规划布局中一个突出问题。70年代末在长江

口南岸宝山县境内建起大的钢铁联合企业即宝山钢铁总厂，和原有吴淞工业区形成另一个新的吴淞卫星城，与金山卫星城遥遥相对，一个临长江口一个临杭州湾，形成上海市总体布局的南北两翼。至此上海总体规划布局形成了以母城为中心，以吴淞和金山卫为北南滨江和滨海两翼，以闵行、嘉定、松江、安定等卫星城为拱卫，带动周围星罗棋布的县镇居民点这样一个城镇体系。在这个体系中又可以看出北从吴淞、宝山、罗泾通过中心城市，南经吴泾、闵行直至金山卫这样一条南北向城市群的发展走廊。

在中心城市内部也有不少变化。为缓解交通建成了中山环路。新车站一直在酝酿建造。龙华机场也几经改造，以适应国内外的需要。码头海港建设也有新发展。但总的来看，上海在这一阶段城市建设上欠账是很多的，用地、交通、人口、住房等形成巨大压力。另外附近江苏省特别是苏南工业的迅速发展，使上海逐渐失去其原有地位，与香港、东京等发达城市比较，上海更是落后一大步。这是上海所面临的严峻挑战。

小结

建国30年北京、上海这两大城市都有巨大变化，城市规划为适应经济社会发展也有着很大变化，反映了当时经济社会发展模式，但基本上是工业生产布局模式。其次，规划思想的能动作用也很明显。如北京总体规划初期受苏联影响，到1958年又因人民公社化和向共产主义过渡思想而走向有机疏散，上海则始终按有机疏散理论进行发展。第三是北京、上海以至全国的城市规划强调的都是物质规划 (Physical Planning)，对社会规划、规划管理、法令条例等重视很不够，而这一物质规划又随着国民经济计划走，即所谓“城市规划是国民经济计划的继续和具体化”，计划一变规划也就成了墙上挂挂，规划管理也是人治代替了法治。这与发达国家相比都有很大差距。

第三阶段 1979年—1989年

十一届三中全会所制定的改革开放的路线方针政策给全国政治经济和社会发展带来根本性的变化。北京和上海两市规划进入了一个新的阶段。

北京

1980年中共中央提出的北京城市建设四项原则扭转了北京以工业发展为主的主导思想，明确了其性质是全国政治中心和文化中心，是对外窗口，国际交往中心。根据中央方针重新修订的总体规划，中共中央、国务院于1983年7月作了重要批复，主要精神就是强调北京城市性质是全国政治中心和文化中心，一切建设都要服务于这一总的目标。所谓建设主要是四个方面，即政治思想建设、环境美化建设、科学文化建设和适合首都特点的经济建设。这是一个重要的转变，第一次把单纯物质经济规划和社会文化规划结合起来，而且把长远目标和当前建设很好地结合起来。这和东京面向21世纪提出“家园城市”目标的精神是一致的。他们是在经济社会高度发展之后，追求一个更高层次的理想模式；而我们还处在发展过程中，矛盾更大一些，但这方向无疑是完全正确的。

改革开放形势下，北京城市规划也面临新的矛盾。首先是城市经济社会发展和有限能源（特别是水源）和空间的矛盾。现在北京市总人口已突破1000万，预测到2000年总人口规模将达到1400万人左右。在规划市区内常住人口将达到650万人，比总体规划方案要求的450万人超出200万人；流动人口现已达到130万人，预计到2000年将达到180万人；再加上其他人口实际负担总人口将超过850万人。而规划市区面积为750平方公里，占全北京地区总面积的4.5%，却集中了82%的城市人口，100%的中央、市级机关，90%的科研单位和高等院校，80%的中央、市属工业。于是市区城市规模的不断膨胀与城市有限空间形成尖锐矛盾。同时水资源矛盾更为严重。城市发展向何处去是面临的第一大问题。其次城市功能特别是中心区功能正在

逐渐转化。对内对外的写字楼群正在城内和围绕二环建设起来。但北京总体规划中并没有考虑一个集中的类似国外大城市中普遍有的中心商贸办公区CBD (Central Business District) 儿；巨大的办公、交通、生活服务和文化娱乐给中心区带来很大的活力也是压力。在城市面貌上也如同封建都城的宫殿、中世纪的教堂一样，成为全市的标志。纽约、东京、香港就是例证。在计划经济模式下的城市是不会出现CBD的，但在商品经济模式下，不论是完全自由经济还是计划指导下的商品经济都不可避免出现对CBD的需求。北京东郊建国门外和亮马桥西侧实际上已出现了，只不过不是经过统一规划而以分散形式出现的，它将给城市交通、供应、信息，乃至城市面貌带来很大影响。第三，城市土地有偿使用和城市财政体制改革也要求城市规划及各种法令条例紧紧跟上，城市设计工作已提到议事日程上。目前分区规划已为此打下一定基础，但其深度还远远不能满足这方面的要求。第四，古城保护日益成为北京迫切需要研究的课题。北京解放后在古城墙保护上有过不少失误：明代建成的内外城墙及十几座城楼几乎被拆光，只剩下四座孤单的城楼；城内不少古迹，特别是文物环境受到不同程度破坏；城内高楼林立，原有古城风貌面临丧失的危险。纵观世界，从70年代以来十分重视古城保护规划和旧城历史地段保护工作，我们则刚刚起步，很多方面还没有得到落实。第五，环境规划包括生态环境、园林绿化，进而考虑城市舒适性规划 (Amenity Planning)，这也是国际上认真研究的问题。这几年北京市在这方面作了不少工作，取得了一定的成果，但距中央要求还很远。此外城市交通、居住、文化设施、高科技发展等问题还很多，这一切都会反映到城市规划上，其中最薄弱的一环就是城市规划立法。规划的执行和有效管理主要是靠严密的法令条例，它体现了现代城市综合要求和矛盾的解决。

上海

1978年以后上海城市规划和建设也进入一个新的阶段。首先是城市性质是“我国的经济、科技、文化中心之一，是重要的国际港口城市”。城市人口规模到2000年控制在1300万人，中心城市控制在650万，加上流动人口，也要超过850万人。其次是城市功能特别是中心城市功能上要体现经济、科技和文化中心的性质，要建立一些新的开发区。解放前上海外滩就是一个CBD的雏型。在改革开放逐步深化的条件下，上海CBD的功能不仅要恢复，还会得到进一步发展。另外新兴技术区的开发、涉外贸易区的开发、上海港的进一步发展带来了第三方面即城市布局的变化。大的布局仍为第二阶段末所提的那样，但中心城市布局为适应今后发展已提出一个多心开敞式规划结构。此外结合浦东的开发提出“以外滩、陆家嘴为中心的城市开发设想”。现在第二条过江隧道即延安路过江隧道已建成，黄浦江大桥也在规划中，这样一江之隔的浦东地区将是一个比较理想的城市开发新区，现开发可行性研究已完成 (图6)。据文汇报1988年4月报导，拟以陆

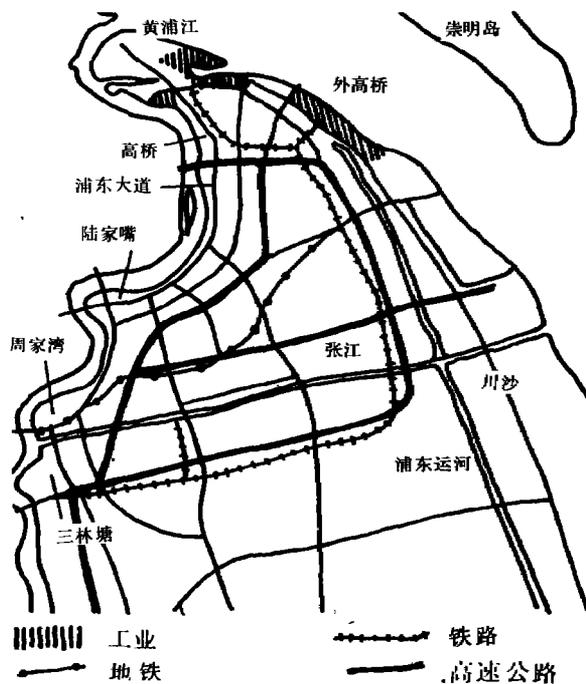


图6 上海浦东开发区规划设想 (1988年)

家咀、花木、外高桥“三点”和扬高路“一线”为开发重点。陆家咀为金融贸易中心，即新的CBD，与对岸外滩、南京路形成一个整体。花木建成高科技开发区和国内外来沪进行办公展销等具有特色的街区。外高桥则形成大型现代化港区，一线则是联系这三点的主干道，在道路两侧建设文化娱乐设施和大片绿化，形成现代化生活走廊。为实现这一综合开发设想，将增添过江隧道和桥梁，修建铁路和机场，建设方针为以多种方式进行自筹。上海中心区规划在改革开放新体制上提出一条东西轴的城市开发设想：西起虹桥机场，经虹桥国际贸易开发区、以第三产业和住宅为主的古北新区、静安新区、展览中心、锦江中心、南京路、外滩，直至陆家咀。这一东西轴线把上海最主要的经济技术文化历史以及传统风貌都串了起来，内容十分丰富，也把上海的过去、现在和未来通过建筑和城市空间联系起来，具有很重要的历史和现实意义。中间一段为现状，重在保护、控制和适度开发，东西两头是重点开发。现在两端已在建设，未来重点在浦东陆家咀。这是一项重大的城市保护、整治和开发的系统工程，也是一项重要的经济社会和文化的综合建设。上海城市规划面临的新形势、新问题，也是世界各大都会曾经或正在面临的问题。

小结

改革开放十年，北京、上海城市功能布局、城市面貌有很大变化，对规划的理解也更深刻了。北京和上海这两座历史条件完全不同的城市，在第一阶段差别很大。第二阶段开始时规划思想也很不一致，但随着建设发展，共性逐渐多起来。到第三阶段，面临的挑战几乎是相同的，这是指宏观上，在微观上，上海、北京各有其特色和风采，因此，城市设计应继承各自的优秀传统并加以发展，将民族性、地方性和时代性统一起来。它们之间带有共同规律性的东西在这一阶段可以归纳为：

1. 城市总体空间布局形态探索；
2. 中心城市功能和布局调整；
3. 旧城保护日益重要；
4. 城市土地使用规划需进一步在定性和定量上深化；
5. 城市管理上的法令条例进一步完善；
6. 城市环境和舒适性规划结合城市设计日益提上日程；
7. 城市交通、信息和基础设施进一步现代化。

结束语

实践证明，有机疏散是大城市规划的共同规律，北京、上海也不例外。但另一方面，当一座城市达到几百万人口规模时，其本身就产生了一种不可抗拒的吸引力，人口、用地规模会不断扩展，在中国这样的不发达国家这一点尤甚。因此，集中与分散构成了现代大城市发展战略中的一对主要矛盾。近50年来，由于城市化的迅速发展，城市人口的高度集中，大城市由大都会发展成了巨大都市带，这是宏观上的集中，但就每一特大城市来说，又无不尽力研究如何在布局上进行有机分散。总结这方面的经验，找出其规律性的东西，是当代城市规划中一个重大的课题。

作者工作单位：清华大学建筑学院

《跨世纪城市规划师的思考》

即将出版

本书为中国建筑学会城市规划学术委员会和《城市规划》编辑部联合举办的青年城市规划论文竞赛中24篇获奖论文文集。内容涉及方针政策、历史理论、思维方法、设计手法、规划管理和新技术应用等众多领域，不仅对传统城市规划理论进行了反思和探讨，而且从相关学科的角度对城市规划开展了研究，从而开阔了学科领域。论文都是根据我国实际提出的，观点新颖，有独到的见解。

本书适于城市理论工作者、城市规划和建筑学科工作者及高校有关专业的师生阅读。中国建工出版社近期将出版此书。（舒迅）