

整体性保护北京旧城：挑战与机遇

1999 年 6 月,吴良镛、贝聿铭、周干峙、张开济、华揽洪、郑孝燮、罗哲文、阮仪三提出《在急速发展中更要审慎地保护北京历史文化名城》的建议,认为:“北京旧城最杰出之处就在于它是一个完整的有计划的整体,因此,对北京旧城的保护也要着眼于整体”

特约撰稿 王军

新时期,北京的城市战略定位是政治中心、文化中心、对外交流中心和科技创新中心。作为文化中心,北京在城市建设中应妥善处理发展和保护的关系,真正做到像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产。

历史文化保护区适宜全覆盖

维护北京文化古都城市风貌,首先要保护其严整、平缓、有度的风格和内在风韵

在北京旧城保护中存在的一个突出问题,就是历史文化保护区分片保护与实施旧城整体保护的矛盾。

1986 年,国务院批转建设部、文化部关于请示公布第二批国家历史文化名城名单报告的通知中指出:“对一些文物古迹比较集中,或能较完整地体现某一历史时期的传统风貌和民族地方特色的街区、建筑群、小镇、村寨等,要作为历史文化区加以保护。”此后,历史文化保护区(历史地段)的概念被引入中国,西方城市保护的概念是否适应包括北京在内的中国城市保护的需要,成为学术界争鸣的话题。

1999 年 6 月,吴良镛、贝聿铭、周干峙、张开济、华揽洪、郑孝燮、罗哲文、阮仪三提出《在急速发展中更要审慎地保护北京历史文化名城》的建议,认为:“北京旧城最杰出之处就在于它是一个完整的有计划的整体,因此,对北京旧城的保护也要着眼于整体”,在旧城内仅把一些地区划作历史文化保护区,是“将历史文化保护简单化了”,“目前的保护区规划仅仅是孤立地、简单地划出各个保护区的边界”,“没有从旧城的整体保护出发进行通盘的考虑”,“是一种消极保护,实际上也难以持久”。

2002 年 6 月,徐莘芳在《论北京旧城的街道规划及其保护》一文中指出,中国古代城市与欧洲的古代城市有着本质的不同。欧洲古代城市的街道是自由发展出来的不规则形态,这便很自然地形成了不同历史时期的街区。“可以断言,在世界城市规划史上有两个不同的城市规划类型,一个是欧洲(西方)的模式,另一个则是以中国为代表的亚洲(东方)模式”,“历史街区的保护概念,完全是照搬欧洲古城保护的方式,是符合欧洲城市发展的历史的,但却完全不适合整体城市规划的中国古代城市的保护方式,致使我国历史文化名城的保护把最富有中国特色的文化传统弃之不顾,只见树木,不见森林,拣了芝麻,丢了西瓜,造成了不可挽回的损失”。

《北京城市总体规划(2004 年-2020 年)》2004 年版总体规划提出:“进一步扩大旧城历史文化保护区的范围。根据历史文化遗存分布的现状和传统风貌的整体状况,扩大、整合旧城现有的历史文化保护区;增加新的历史文化保护区。”目前,北京旧城内的历史文化保护区已增至 33 片,占旧城面积的 29%。据北京市规划学会 2003 年统计,北京旧城之内,被划入保护区的胡同有 600 多条,未被划入保护区的胡同有 900 多条。

根据 2004 年版总体规划的要求,以及《历史文化名城名镇名村保护条例》《北京历史文化名城保护条例》的相关规定,北京旧城历史文化保护区范围之外的胡同,应该被纳入整体保护的范畴。可是,一段时期以来,一直存在一种错误认识,即认为保护区之外的胡同、四合院都可以拆除。在此种认识的驱使下,大拆大建在保护区之外持续上演,旧城遭受无法挽回的巨大损失。

全国政协委员、故宫博物院院长单霁翔在 2016 年全国两会提案中指出,今天,维护北京文化古都城市风貌,首先要保护其严整、平缓、有度的风格和内在风韵,包括保护城市中轴线,保持棋盘式的道路系统,维护严谨的城市空间格局和活泼的园林水系,保护诸多文物古迹。而实现这些保护目标的关键,是整合历史城区内的历史文化保护区,在保护好已经公布的历史文化保护区的基础上,扩大保护范围,将具有胡同—四合院基本格局的区域,全部公布为历史文化保护区。当前对于北京历史文化名城保护来说,这是不可失去的难得机遇。

北京旧城是统一规划建成的不可分割的整体,是东方城市的杰出代表。为落实整体保护的要求,必须改变北京市已公布的历史文化保护区不能覆盖整个旧城的状况。坚持 2004 年版总体规划确立的“扩大、整合旧城现有的历史文化保护区”、“增加新的历史文化保护区”的原则,采取强有力的措施,将旧城内未被划入保护区的历史地段,全部公布为历史文化保护区。

人口疏散与加强房屋管理相结合

旧城平房区居住着大量“老北京”,这些原住民是北京地方文化的主要传承者,应鼓励他们继续居住在历史城区

北京旧城平房区人口密集、疏解困难以及房屋危破,与房屋管理不善相关,突出体现在:



图一



图二

——直管公房大量存在违法转租转借行为,长期得不到遏制,且不断加剧,甚至出现使用权违法交易,为不合理的人口聚集提供了空间,违法转租转借直管公房行为的泛滥,已使大量平房四合院的住户变为外来流动人口,其中存在暗箱操作及寻租行为,并给流动人口的管理造成困难,潜伏诸多隐患。有的直管公房承租人甚至将其承租权(使用权)公然通过中介机构上市交易,其价格与产权交易价格相当。有中介机构表示,只需向房管员支付一笔费用,即可变更租赁证,实现使用权过户。

——由于没有建立直管公房租赁退出机制,“户在人不在”情况普遍,虚高了平房区实际居住人口数量。北京市社会科学院 2005 年发布的《北京城区角落调查》显示,崇文区(2010 年 7 月崇文区与东城区合并,称东城区)辖内的前门地区,户人分离现象严重,户在人不在的占常住人口的 20% 以上,个别社区外迁人口占 45% 以上。这一情况在北京旧城平房区普遍存在。许多房屋并不为户籍人口实际居住使用,它们或被出租盈利,或被长期闲置。户人分离者,多是在外居住(在外拥有住房或租用住房)的直管公房承租人,他们正是违法转租转借直管公房的主要群体。

——私搭乱建、破墙开洞等违法建设行为大量存在,传统的院落格局、商住空间秩序被严重破坏,为不合理的人口与业态聚集提供了土壤。私搭乱建的违法建设行为是对公共利益的悍然窃取,长期以来却得不到应有的惩治与打击,并与违法转租转借直管公房的行为相伴,不断蔓延,恶化了大杂院问题,严重损害城市形象与社会公德;未经审批破墙开洞、将居住用地违法变更为商业用途,以攫取高额利益的行为在胡同内大量存在,这同样是对公共利益的悍然窃取,必须严惩惩治。

北京旧城历史上的商业空间多分布在南北向的街道两侧,居住空间多分布在东西向的胡同之内,由此形成“结庐在人境,而无车马喧”的空间秩序,这是十分值得珍视与继承的传统。在胡同内肆意破墙开洞的行为,使宁静的胡同变成了街道,是对这一传统的巨大伤害。

以上问题暴露了旧城平房区的房屋管理存在严重的“真空”与漏洞,如不及时加以纠正,平房区的人口即使通过行政力量得以暂时疏解,仍有可能回潮。旧城平房区居住着大量“老北京”,这些原住民是北京地方文化的主要传承者,应鼓励他们继续居住在历史城区,切忌通过行政力量“一刀切”将他们大规模搬离。应具体问题具体

分析,综合施策,真正疏解那些应该被疏解的人员:

——对四合院平房区,保障房供应,建立长效机制,居民自主选择外迁,不得强迫。旧城人口过度集中,与长期以来的住房供应短缺、保障房供给不力相关。实践证明,1990 年代以来推行的拆低建高的危旧房改造计划,增加了旧城内的建筑容量,不利于人口疏解,并对历史文化名城保护形成矛盾,导致旧城人口结构断裂、拆迁矛盾激化等一系列问题。总结经验教训,北京市应建立保障房供应与平房区人口疏解相对接的长效机制,鼓励平房区居民选择区外的保障房居住,自主外迁,避免强制性外迁的行政力量介入,实现人口疏解、提高居住质量、延续社会结构、旧城保护的多赢。

——建立直管公房租赁退出机制,彻底解决户人分离问题,实现平房区人口疏解的“精确打击”。直管公房在旧城存量平房中占有相当大的比重,其中大量存在的户人分离问题,表明相当一批直管公房并不为法定承租人真正使用,这些承租人有将公房转租后获取不正当违法收入,理应用以制止,房管部门应解除与其签订的租赁合同,腾空、收回房屋,合理安排使用。由此也可推动解决大量直管公房被外来流动人口使用的问题,使平房区人口得到有效疏散。

直管公房是低租金保障性住房,其提供保障的对象,应该是低收入、没有房产的市民,而不是在外已拥有或租用房产者,对后者,应该建立租赁退出机制。如能以适当方式,解除户人分离者的公租房租赁合同,平房区的人口疏解就能得到良性推动。在这样的机制下,留下来的,仍是那些需要得到保障的老住户,被疏解的,是那些事实上并不在此居住的承租人。这样,就能避免旧城人口疏解工作造成社会结构剧烈变化以及地区文脉断裂等问题。

——健全平房区房屋管理体制,严厉打击直管公房转租转借违法行为,加大对私搭乱建的拆除力度,惩治破墙开洞行为。直管公房是国有财产,任何单位和个人不得私自买卖、侵占直管公房,不得利用直管公房从事非法活动或牟取非法收入。必须严厉查处承租人存在的擅自转租、转借、改变房屋使用性质和用途、擅自改变房屋结构面积等行为;对直管公房管理进行彻底整治,严厉查处房管部门不作为、乱作为、以权谋私、与承租人或中介机构相互勾结、输送利益的行为。

——在人口得到疏解的情况下,对直管公房的分配进行优化,按四合院原工艺进行修缮,实现厨卫入户,成为成套住宅,为低收入、真正需要被保障的居民提供体面的居住环境。应该看到,在北京旧城内长期得不到有效解决的“脏、乱、差”

梁思成在《清式营造则例》一书中指出:“欧洲旧式建筑的门窗是墙壁上开的洞,墙壁是房子的体干,若是门窗太多或太大,墙壁的力量就比例减少。所以墙与洞是利害相冲突的。在中国建筑里,支重的是柱子,墙壁如同门窗格扇一样,都是柱间的间隔物。其不同处只在门窗格扇之较轻轻透明,可以移动。因这缘故,在运用和设计上都给建筑师以极大的自由,有极大的变化可能性。”正是因为大木结构承重,北京传统四合院墙体常用砖砌垒砌里层,外墙皮才用好砖,这既充分利用了旧砖、碎砖,节省了大量好砖,还能起到防寒隔热和围护作用。

以大木结构承重是中国古代建筑“墙倒屋不塌”的宝贵传统,这在北京四合院建筑中有着经典体现,明显不同于欧洲古典建筑以墙承重的做法。图一为北京史家胡同 23 号四合院大门山墙内附之柱架系统。

在北京市近年推行的四合院房屋修缮工程中,以砖墙直接承重的做法随处可见,不但丧失了大木结构承重的传统,还牺牲了结构安全,“墙倒屋就塌”,被拆卸的原山墙内附之柱架也不知所踪。图二为北京报房胡同 17 号四合院大门山墙“修缮”后的情形。

摄影:王军

大杂院问题,已严重损害了首都形象,暴露出城市建设管理存在的诸多问题。前述平房区人口疏解机制的建立,正可为这一问题的解决,提供有力支撑。

让更多文物建筑为社会共享

通州副中心建设、北京市属行政机构从中心城外迁、非首都核心功能疏解,为文物建筑的腾退、再利用提供了巨大机遇

在中央机构与北京市的积极配合下,长期占用全国重点文物保护单位恭王府府邸的 9 家单位于 2002 年全部搬迁腾退,修复后的恭王府府邸 2008 年对外开放;北京市文物保护单位、位于什刹海东岸的火德真君庙,在文物部门、中国道教协会、西城区政府的共同投入下,于 2002 年腾退修缮,将占用其中的部队招待所和近 50 户居民迁离,2008 年修缮后作为道教活动场所对外开放;在社会各界的呼吁下,部队机关于 2010 年将其长期占用的全国重点文物保护单位大高玄殿归还故宫博物院管理,2015 年进行修缮,拟于 2017 年修缮后对外开放。这些文物建筑的腾退、再利用,为解决北京市大量存在的文物建筑占用问题提供了经验,应在全市范围内积极推广。

上世纪 50 年代以来,大量文物建筑被中央及北京市属单位占用,有的被用作办公,有的被用作居住,有的被作为工厂车间或商业设施使用。目前,全市 40 余座王府中(其中包括 15 座市级以上的王府院落)仅有恭王府对外开放,其他王府被占的王府建筑包括(醇亲王府、庆亲王府、顺承郡王府、礼亲王府、顺承郡王府、郑亲王府、理亲王府、惠亲王府、廉亲王府等)均因历史遗留问题被机关单位或住户占用。

北京市政协委员、北京市文物局前局长孔繁峙 2016 年 1 月提案呼吁制定北京王府文物保护单位保护和开放规划。他指出,大部分王府因被社会单位住户占用,造成王府建筑年久失修,或结构变形,腐蚀严重;或瓦面塌陷,杂草丛生。同时,因居民生活使用,火险等安全隐患十分严重等等。王府建筑作为古都的一类重要历史建筑更不能发挥其应有的社会教育作用。

他分析指出,北京王府院落存在的上述问题,是历史造成的,是历年积累的结果,其问题的解决不仅难度大,而且每座王府的占用情况十分复杂,单纯依靠北京地方的力量是无法解决的:首先是产权关系复杂,北京的王府几乎都是中央各部门所有,对产权都有各自的要求;二是占用单位复杂,有中央机关,有事业、企业等各类单位,占用单位搬迁资金巨大;三是部分王府已为单位职工居住使用,大量居民的搬迁又是一笔巨大的资金投入等,致使对其的保护利用,成为北京文物保护的一大难点问题。

孔繁峙认为,当前,北京正在实施非首都功能疏解、产业结构调整 and 老城调整等发展战略,北京应借此机遇,统筹解决王府占用单位和住户的搬迁问题。他提出建议:将王府建筑纳入这次全市开展的非首都功能疏解的范围内,协调中央部门,共同研究解决王府建筑在“老城重组”过程中的保护、利用问题;研究制定北京王府的保护利用规划,制定占用单位、住户外迁的时间表及修复、开放的年度时间、进度等,争取逐年解决;政府部门就落实王府的保护利用规划,应按职责分工责任并将进度列入年度的工作计划。

除了王府建筑,北京还有大量宗教建筑和会馆建筑被各个单位占用,寺庙建筑、会馆建筑同样是老北京文化的重要载体,也应被纳入重点腾退范围。这些文物建筑腾退、修缮后,可恢复其原有功能,或作为公共文化服务场所对外开放,为全社会共享。

通州副中心建设、北京市属行政机构从中心城外迁、非首都核心功能疏解,为文物建筑的腾退、再利用提供了巨大机遇,可采取以下具体措施:

——充分利用市属单位及非首都核心功能外迁腾退的房屋土地资源,将之与占用文物建筑的中央机构进行产权置换,实现文物建筑的腾退、修缮、对外开放,使之成为全社会共享的文化资源。

——通过市属单位外迁、非首都核心功能疏解而腾退的房屋土地资源的再利用,盘活存量资产,获取充足收益,反哺旧城保护,建立北京历史文化名城保护基金,重点投入文物建筑的腾退、修缮。

——鼓励社会力量介入,与相关组织合作,筹集资金用于宗教建筑的腾退、修缮、开放;与地方政府合作,筹集资金用于会馆建筑的腾退、修缮、开放。合作方可根据具体投入情况,获得相关建筑的产权或使用权。作者曾任新华社记者,现为故宫博物院研究馆员,著有《城记》一书)