



五十七年光辉历程——建国以来北京城市规划的发展

作者：董光器 [2006-8-6]

1949年5月，北平和平解放仅三个多月，北京市都市计划委员会即宣告成立，专门负责城市规划编制工作，并由叶剑英市长兼任主任，开始筹划首都未来建设大计。从这时算起，北京城市总体规划编制工作已进行了57年。半个多世纪以来，我国经历了翻天覆地的变化，首都的建设经过几代人的努力，在风风雨雨中茁壮成长，形成了现在的面貌。现通过对历史的回顾，谈一谈个人的感想。

—

1949~1953年是北京城市总体规划初步形成阶段。1949年1月31日，北平和平解放，中央决定定都北平，改北平为北京。首都地位的确定自然就面临新中国首都应该是什么样的问题，需要通过首都规划明确方向。都市计划委员会在北京市委、市政府的直接领导下开始总体规划的编制工作，参加规划编制工作的第一代中国专家大多留学英国、法国等欧洲国家和日本，还有一些是刚离开学校的年轻人。北京市政府首批邀请的前苏联专家，是以莫斯科市苏维埃副主席阿布拉莫夫为首的从事莫斯科规划建设的专家。鉴于前苏联是第一个社会主义国家，而且莫斯科又和北京一样是一个历史古城，已有30年的规划建设经验，自然莫斯科的规划对北京的规划形成产生较大影响。但是，除了吸取前苏联经验外，北京市委还组织力量广泛收集了欧、美发达国家城市建设的资料作为参考。因此，北京第一个总体规划决不能简单地理解为抄袭莫斯科，而是凝固了中央和北京市领导以及中国专家、广大规划工作者的心血，这个规划方案是国外经验和北京具体情况相结合的产物。

在编制规划之初，首先要解决以下问题：一是首都除了政治、文化中心以外要不要发展工业？二是城市规模多大合适？三是如何确定城市建设标准？四是如何正确处理文化古都和现代化建设的关系到？几乎每一个问题都有两种不同的意见。从1949~1953年，经过四年的反复讨论，多方案的研究，最后由北京市委、市政府提出了第一个规划方案上报党中央，即《改建与扩建北京市规划草案》，其基本思路如下。

第一，首都性质不仅是政治、文化中心，同时还必须是大工业城市。我理解作这个决定离不开当时的政治、经济与社会背景。北京成为首都以后，落后的消费城市面貌与首都地位极不相称。当时北京几乎没有现代工业，160多万城市人口有30万人失业（占就业年龄人口的40%左右），不发展生产，解决人民的生计，就无法巩固政权。因此，北京市委、市政府从接管政权的第一天起首先抓了恢复和发展生产工作，认为城市要摆脱贫困必须从实现工业化开始，“变消费城市为生产城市”。

第二，城市规模多大合适？有人主张规模不宜过大，以400万人为宜。但是，北京市委、市政府认为具有4亿多人口的大国，首都规模不可能太小，规划应该留有余地，定为500万人。

第三，城市建设标准怎么确定？有人主张要结合国情，不宜定得过高，以免造成浪费。但是，北京市委、市政府认为城市规划是百年大计，从长远看标准不宜过低，要吸取资本主义国家道路过窄造成交通阻塞、绿化过少使得环境恶劣等教训，要为后代子孙留有余地。至于勤俭建国方针是要在长远规划的指导下，在近期建设中采取由内向外紧凑而有重点发展的措施加以落实，

第四，在如何处理文化古都和现代城市的问题上分歧则更大。一种意见主张把行政中心放在旧城，认为可以充分利用现有设施，增加旧城活力。另一种意见主张放到西郊，认为在旧城插入庞大新建筑，会破坏旧城格局和生活结构，造

成两败俱伤的局。当时，中央和北京市委采纳了前一种意见。我理解这主要是受经济条件制约，当时旧城有2000多万平方米的房屋和设施可以利用，中央人民政府已在中南海办公，中央各部也已在接管的王府、衙署中开始工作，国家没有财力占大片农田、大兴土木新建楼馆堂所。此外，人民政权的性质也决定了政府不可能在人民生活还十分贫困的条件下像明王朝朱棣那样先建宫殿后再迁都，周总理声明在他有生之年不建国务院大楼就是最好的说明。因此，行政中心放在何处的决策是否正确，不能离开当时的政治、经济背景去判断，不能仅就城市建筑艺术这一点去考虑。即或就城市建筑艺术而论，行政中心放到旧城，也未见得就是败笔。

除行政中心位置争论外，对古建筑物保护与城市改造的态度上也出现了分歧。有人主张尽可能多保护一点，有人主张改造步伐应该大一点。在当时，城市建设的每一个举措，几乎都遇到两种意见的冲突。为此，北京市委、市政府指出：在改建与扩建首都时，对古代遗留下来的建筑与城市基础，既不一概肯定，也不一概否定，要保留合乎人民需要的风格与优点，但必须改造和拆除妨碍城市发展的部分，以适合社会主义城市的需要；对古建筑采取一概保留，甚至使古建筑束缚我们发展的观点和做法是极其错误的。我理解北京市委、市政府作这个结论，并写进规划原则中去，与城市落后状况有关。当时旧城全都是古建筑，如强调以保为主，不拆除一些妨碍交通的牌楼、门洞，打开城墙豁口，不清理一些旧建筑，城市改造就寸步难行。在这个思想指导下，城市总体规划布局体现了继承与发展的思想。例如，在总体规划中旧城保留了棋盘式道路的格局和河湖水系，保持平缓开阔的城市空间，并划定了四合院保护区；确定了对古建筑采取区别对待的方针，有的拆除，有的改造，有的迁移，有的保留；在旧城以外则建立环路、放射路系统，并进行合理的土地功能分区，划定办公区、文教区和工业仓库区，配套建设相应的生活区。虽然当时对于历史城市保护的认识还比较粗浅，缺乏整体保护的意识，但是规划在城市改建和扩建中还是起了积极作用。长安街牌楼迁到陶然亭、北海大桥成功地改造、天安门广场改建和扩建等都是很好的例证。对于城墙，虽然中央早有拆除的意向，但是由于各方面意见不一，当时又不十分妨碍城市建设，因此在总体规划编制过程中还是持慎重态度，提出了保留城墙四角、保留城门楼、保留部分城墙等多种方案，直到1965年特定的政治背景下才开始拆除。

在这个基本思路指导下的总体规划方案，虽然由于各方面意见还不很统一而未获中央批准。但是，第一个五年计划期间首都的建设是在这个方案指导下进行的，初步形成了北京市中心区的骨架和城市布局雏形。

二

1957~1982年是北京城市总体规划经历反复、日趋完善阶段。这个阶段的城市总体规划大体经历了四次修改。

第一次修改是在1955年北京市委聘请的前苏联专家工作组到京后开始的。为此北京市政府撤消了都市计划委员会，专门成立了专家工作室（即都市规划委员会），经过1955~1957年近两年的努力，提出了初步方案。该方案在编制过程中作了详尽的现状调查和定量分析，在1953年草案的基础上，参照莫斯科总体规划的技术要求，作了进一步丰富与完善。方案的基本思路与1953年大体一致，只是根据当时国家面临“大跃进”前夕的背景，建设现代化大工业基地的决心更大，改造旧城的心情更急，对各项设施现代化建设的更高要求，市区城市规模扩大到600万人。

但是，这个方案还没有来得及上报中央，1958年8月党中央作出了人民公社问题的决议。根据中央精神，北京市委决定对初步方案进行重大修改。在规划思路突出了消灭三大差别的思想，强调工农结合；在城市布局上强调“分散集团式”布局，把市区600平方公里的一张“大饼”打碎成几十个集团，集团之间保留农田与绿地，以示工农结合与大地园林化；压缩了市区规模（从600万人缩小到350万人），扩大了市域范围至16800平方公里，强调大力发展城乡结合的新市镇，第一次提出在广大郊区发展工业的思想，把市域人口规模定为1000万；在生活组织上提出按人民公社原则组织居民集体生活，调整了住宅区服务设施指标，修改了住宅设计。

这个方案对城市基础设施的大骨架均未更动，只是市区用地大大压缩，郊区市镇用地大量增加。这个方案的实施有效地控制了“大跃进”形势下市区工业过大地发展，分散集团式布局增加了市区绿色空间，有利于生态环境保护。但是，郊区工业布点过多、过散，大部分项目不久“下马”，造成浪费。在城市里建的一些没有家庭厨房的住宅和公共食堂，以及为中小学、托儿所等设施提供住宿条件增加的配套建设投资，既不实用，又浪费资金。同时，为强调脑力劳动与体力劳动结合，在大学以及住宅区和小学校内发展了一批工厂，造成布局混乱。

这个方案曾向中央书记处作了汇报，得到认可。鉴于后来出现三年困难时期和国际形势变化，未得中央正式批准，但“文化大革命”前的城市建设大体是按此方案进行的。1959~1961年，国民经济出现暂时困难，规划部门乘城市建设

处于低潮之机，对13年来北京规划与建设的实践进行了总结，比较系统地认识到：工业过分集中在市区，造成东郊工业区过挤，南郊过乱，西郊过大，给城市交通、职工生活带来诸多问题；环境污染日趋严重；工作用房与生活用房比例失调；卫星镇摊子铺得过大、过散；市政建设投资过少，基础设施欠帐日趋严重。这些从规划理论和实践紧密结合的实事求是的总结，使我们对城市建设规律有了更深刻的认识。本来在三年困难时期过后，有条件开创一个城市建设的新局面，但是不久以后便开始了“文化大革命”，总体规划被下令暂停执行，规划局被撤消，规划工作被搁置了起来。从1968~1971年有四年时间，北京建设在无规划指导下进行，造成了极大的混乱和浪费，已经难以为继。

规划局的恢复和第三次总体规划修订是在这个背景下提出来的，鉴于当时“文化大革命”尚未结束，虽然13年总结中论及的问题在新一轮总体规划中都提出了对策，但未引起市委的重视，方案上报后北京市委未予讨论，被搁置了起来。直到“文化大革命”结束，修订总体规划的工作重又提到日程上来。1980年中央书记处对首都建设作了四项指示：北京是全国的政治中心，是我国进行国际交往的中心；要求把北京建设成全国和全世界社会秩序、社会治安、社会风气和道德风尚最好的城市；变成全国环境最清洁、最卫生、最优美的第一流城市，也是世界上比较好的城市；建成全国科学、文化、技术最发达，教育程度最高的第一流城市，并且在世界上也是文化最发达的城市之一；同时还要做到经济不断繁荣，人民生活方便、安定，经济建设要适合首都特点，重工业基本不再发展。据此，北京市编制了《北京城市建设总体规划方案》于1982年上报国务院。1983年党中央、国务院原则批准了这个总体规划，并作了重要批复。

这个总体规划可说是一个拨乱反正的规划，在规划思路全盘继承了前17年规划与建设实践中一切好的经验，并根据中央书记处的指示，在新的形势下有以下几点发展。

第一，鉴于北京已建立起较强大的工业基础，市区工业特别是重工业发展过大过多造成能源、水源、用地、交通的全面紧张，影响政治、文化中心功能的正常发挥，因此，城市性质中不再提经济中心，而是强调发展适合首都特点的经济，强调除工业外的多种经济事业的发展。

第二，鉴于“文化大革命”中对历史文物的空前破坏，同时随着建筑技术发展高层建筑对旧城平缓开阔空间造成严重威胁，以及在旧城区新建筑在数量上已超过旧建筑，矛盾的主要方面发生了变化，因而规划对旧城保护与改造的关系上更强调了保护，提出了不仅要保护文物古迹，而且要保护其周围环境，要对旧城实施整体保护的要求。

第三，在规划方案中强调了“骨头和肉”要配套的原则，大大加强了住宅和生活服务设施建设的力度，强调了基础设施不仅要还帐，而且要先行。

第四，第一次把环境保护作为重要专题列入总体规划，提出了“治山治水、防治污染、兴利除弊、提高环境质量”的目标。

在这个总体规划指导下，20世纪80年代首都建设取得了空前未有的成就。

三

进入20世纪90年代以后，随着改革开放步伐不断加快，十四届三中全会明确提出建立社会主义市场经济体制，进一步推动经济社会发展，城市建设的速度随之加快。机制的转变，经济的高速发展，给城市规划与建设带来许多新的矛盾，产生许多新问题。首都建设如何适应新的形势，调整发展方向？这个问题又一次摆在我们面前。遵照市政府和首都规划建设委员会的决定，从1991~1992年底，责成北京市城市规划设计研究院对北京城市总体规划进行修订。1993年10月，国务院批准了修订后的《北京城市总体规划》，使首都在新时期的建设方向得到确认。

这个总体规划和以往历次总体规划的区别与发展，概括起来有两点：一是，这是一项跨世纪工程，是首都建设第二个50年规划，要考虑21世纪首都实现现代化的目标，在此基础上确定“八五”、“九五”和2010年的发展规划；二是，北京第一次按照社会主义市场经济体制的要求研究城市建设的方向。其规划思路主要表现在以下七个方面。

第一，提出了建设开放型国际城市的目标。为实现这个目标，不仅要加强与国际、国内广大地区政治、经济、文化的联系与合作，而且要逐步改造“大院式”单位办社会的城市结构，加快各项城市设施社会化的发展，适应社会主义市场经济体制的需要。

第二，明确了适合首都特点的经济就是要建立以第三产业为主体的经济结构。这既是首都功能的需要，也是首都人才、信息、历史、自然资源的优势所在。同时要以第三产业发展来推动第二产业和第一产业实现高科技的改造，建立优质、高效的经济。

第三，首都的人口规模要适应市场发展需要实事求是地论定，适当留有余地，并应把流动人口纳入城市规模，在适度控制的前提下加强管理与疏导。

第四，城市布局必须实施两个战略转移的方针，把城市建设重点逐步从市区向广大郊区转移；市区建设从外延扩展向调整改造转移。努力提高市区的整体素质，并推动郊区城市化的进程，实现产业和人口的合理布局。

第五，把历史文化名城保护作为现代城市精神文明建设的长期任务加以坚持。按照法律严格保护国家公布的文物保护单位，整治历史文化街区，并从宏观环境、城市设计角度提出整体保护要求，以延续文脉，提高品位，创建首都独特风貌。

第六，把城市基础设施建设放到城市建设的首位，努力把首都建成水源、能源充足，交通、通信快捷，环境清洁优美，防灾体系健全的现代城市。

第七，为了实施城市总体规划，必须加强立法和宣传，使人人都知道总体规划，人人都守法。同时要通过土地有偿使用、基础设施产业化经营等手段，为城市建设集聚资金，加快城市发展速度。

四

1993年版总体规划实施以来，首都建设取得了可喜的成绩，证明总体规划提出的建设方向是正确的。但是，经济发展与城市建设速度还是大大超出了总体规划的预计：城市规模提前5年达到规划的目标；虽然户籍人口比预计的发展速度慢，但是暂住人口和机动车数量却大大超出了预计的规模；房地产业的发展，使城市建设速度大大加快，1992年年均建筑竣工量突破2000万平方米，2000年突破3000万平方米，2004年突破4000万平方米；随着申办2008年奥运会成功，首都城市基础设施的投资力度大大加强，“八五”期间年均投资近100亿元，“九五”期间年均投资277亿元，“十五”期间年均投资440亿元，大大加速了首都现代化的进程，使中心城区基本实现了基础设施现代化的要求。

城市的加速发展，建设体制的变化，促使城市建设中若干矛盾加剧，主要表现为：城市发展和农村发展的矛盾，集中表现在城乡结合部的土地争夺和郊区建设占地过大上；规划和开发的矛盾，主要表现在城市要求环境质量、保护历史风貌和开发部门追求高容积率严重降低环境质量和破坏传统风貌上；建设规模和城市基础设施的矛盾，反映在建设规模过大而城市基础设施滞后和资源缺乏上；经济发展和生态环境保护的矛盾，反映在首都建设要求高标准、可持续发展和经济在发展水平还不高的情况下常常出现牺牲环境追求短期效益上。所有这些问题归根到底是如何正确处理现在和将来、整体和局部、需要和可能的矛盾。这就要求规划工作者了解经济发展规律，熟悉市场，参与宏观调控，在诸多矛盾中寻找平衡点，掌握城市建设合适的“度”，以推进社会、经济建设，引导城市持续健康有序地发展。据此，遵照国务院的指示，2005年北京市政府又组织编制了新一轮《北京城市总体规划》(2004~2020年)，于2006年初得到了国务院的批准。新的总体规划调整了城市发展规模，大大加强了新城的建设力度，开始实施京、津、冀之间区域合作；对历史城市保护进一步深化、细化；对生态环境保护要求更加科学系统；对城市公共设施的建设提出了更高的标准，强调面向基层，面向农村，体现了以人为本的思想；城市各项基础设施建设现代化的要求进一步提高。

五

回顾57年首都的规划和建设，虽然发展过程中有不少波折，但城市基本上是在总体规划指导下进行的，已经形成的构架和布局是基本合理的，体现了对历史城市的继承和发展，应该说成绩是辉煌的。若从按总体规划进行建设这一点上看，与世界各大城市比较也毫不逊色。总结多年来基本经验，我认为可概括为以下几点。

一是必须把世界各国的好经验与首都建设的实际相结合。只有实事求是，了解市情，准确定位，才能把北京的事情办好。只有理解各国经验形成的背景，了解其本质，才能真正学到手，因地制宜地正确应用，取得实效。

二是城市是社会生产发展的产物，是政治、经济、文化的集中表现，是上述诸因素的形象表达。而经济发展是城市发展的基础，城市规划必须适应经济基础的要求，同时，必须分析政治、社会对经济发展的影响，掌握城市发展规律，寻找城市得以健康发展的结合点。这就要求城市规划工作者要有广泛的知识，成为一个战略家，要讲政治、懂经济、了解社会。一个好的城市建设决不是少数“权威”能决定的，而是集体的创造，时代的产物。我们只有把城市建设实践的是与非放到社会发展的大环境中来考察，才能得出正确的结论，而不囿于个别人的偏见之中。历史是最好的见证。

三是社会是发展的，时代是前进的，世界上没有绝对的、永恒不变的真理，我们必须用历史的、发展的观点来分析各项政策的是与非。这就要求我们密切观察城市的发展变化，根据变化了的情况，因时、因地制宜地调整思路，改变对策，使认识更接近实际，跟上时代的步伐。规划的理论就是在实践、认识和矛盾、斗争中发展的。

四是社会主义城市最本质的特点是为大多数人服务，任何时候都不能忘记这一点，否则就会迷失方向，把城市建设引向歧途，给首都建设带来损害。

作者单位：北京市城市规划设计研究院

责任编辑：高保义

关闭

[首页](#) [规委简介](#) [政务公开](#) [公共服务](#) [政策法规](#) [规划专题](#) [公众参与](#) [首都规划建设委员会](#)

[办事指南](#) [网站地图](#) [规划导航](#)

[免责声明](#)

单位地址：北京市西城区南礼士路60号 E-mail: webmaster@bjghw.gov.cn 邮政编码：100045

监督电话：68020689 传真：(010) 65127141

首都信息发展股份有限公司提供技术支持