

更新 · 保护 · 协调

——以东城区为例论北京市旧城改造的难点对策

文/林 坚 魏 科 杨志威

摘要 北京市旧城改造一直面临着古都风貌保护与现代国际城市建设如何协调等矛盾,东城区作为北京市的中心城区,旧城改造任务繁重,其发展堪称北京市旧城改造的重要缩影。本文以北京市旧城改造进程为背景,透过东城区的旧城改造进展与现状分析,剖析其所遇到的矛盾,提出北京市推进旧城改造的对策:重点保护、有机更新、综合协调。

一、北京市旧城改造的进展

建国50年来,仅在北京市二环路以内的62.5平方公里范围内,共拆除破旧平房约1200万平方米,新建各类房屋约3000万平方米,其中1980~1999年,新建各类房屋约1800万平方米。

尤其1990年以后,北京市旧城改造的规模迅速扩大。其大体经历了3个发展阶段:

1. 试点起步(1990~1992年)

主要提出第一批危改计划,重点在北京市4个城区确定了22片,总用地1.92平方公里,共拆除危旧房82.4万平方米,拆迁2.9万户,除极个别危改片外,基本已经完成或部分建设完成。这一时期,项目多选择在二环路周围市政条件较好的地区,以市、区政府所属的房地产开发公司为主进行改造,采取推倒重建的方式,由于回迁率大部分达到60%以上,个别全部回迁,社会反映良好。

2. 快速发展(1993~1995年)

伴随全国房地产开发热潮的兴起,北京市进一步向区政府放权,先后在4个城区安排了约110片的危改项目,使得项目功能从以住宅建设为主向商业、办公等公建开发为主转变,建设区域逐步从旧城外缘向内部渗透,改造模式仍然延续大规模重建的做法,使开发主体和资金来源呈现多元化趋向。

3. 平稳推进(1995年以后)

受国家宏观经济形势和对房地产业调控政策的影响,北京市房地产市场出现回落,大型公建的市场状况不佳,加上拆迁成本居高不下、危改优惠政策较难兑现等因素,危改工作逐步转入调整阶段,1996年出现拆迁规模、新开工面积下降等情况。

截止到1998年4月,北京市4个城区共安排危改项目130片,其中已建成13片,涉及用地52.5公顷,建筑面积121万平方米,部分建成的项目46片,正在进行拆迁的项目13片。与原先拟订的计划相比,危改的总体进展不尽如人意。

二、东城区旧城改造的现状与问题

1. 房地产开发规模扩张虽快,但呈缩减之势

1980~1999年的20年间,东城区累计完成房地产开发投资143亿元;开复工面积达1059万平方米,竣工面积405万平方米。1993年以后,由于北京市土地有偿使用制度改革的推行以及房地产市场的升温,东城区旧城改造在停滞多年后,出现转机,仅1994~1996年间,东城区累计完成的前述相关指标分别占1980年以来整个完成量的91%、85%和61%。但是,这期间各年房地产开发规模有所波

动。尤其是经历了1997年的高峰后,各项指标逐年下降,从一个侧面印证了以房地产开发为主导的东城区旧城改造正面临着巨大的压力。

2. 危旧房改造规模大、难度高、进展不快

危旧房改造是东城区建设的重点。1990年以来,东城区先后确立44个危改片,总占地736公顷,规划建设用地约360公顷,规划建筑面积747万平方米,截止1998年底,在44个危改片中,竣工或即将竣工9片,已开工13片,未开工22片(其中,近期内无法开工达16片之多)。

9年来,东城区危改拆迁1.5万户居民,新建房屋177万平方米,两项指标仅占计划数量的1/5略强,进展不理想。其中,拆迁成本过高是危改进展迟缓的重要原因。

3. 土地开发摊子大、布局散、闲置多

东城区发展空间有限,根据控制性详细规划的安排,实际可以建设的用地约为6~8平方公里。从1992~1999年上半年,东城区范围内经规划部门审批,共拨地161件,总用地已达440公顷,其中4公顷以下的地块件数占总量的88%,遍布全区。

如此大规模的项目安排,实际

建设的效果并不理想。分析拨地一年后未启动的闲置项目情况,东城区闲置土地规模较大,主要集中在危旧房改造项目上。截止到1999年5月,东城区土地闲置面积达152公顷,95.7%的闲置土地属划拨性质,其中10个闲置危改项目占闲置土地总量的84.2%。所有项目平均闲置周期为2.8年,一半以上项目闲置期超过2年,个别项目闲置时间接近6年。

三、东城区旧城改造面临的矛盾

1.“重建”与“保护”之争

城市总是处在新陈代谢之中,发展是房屋的主题,更新是北京市旧城获得生机、重现活力的必然选择。问题的关键在于:是在继承中更新?还是在推倒重来中更新?如果不假思索的话,无疑会选择后者;如果深思熟虑的话,还是会选择前者。这看似矛盾的结论,恰恰反映现阶段东城区乃至北京市旧城改造所面临的窘境:古都风貌保护与城市现代化、国际化发展的要求存在严重的冲突。

北京市以其旧城区内传统四合院与棋盘式的胡同、街巷系统构成的城市肌理和平缓开阔的空间格局,以及景山、白塔、钟鼓楼等制高点所构成的城市景观体系形成独特的古都风貌。东城区正是古都风貌精华所在区域之一,集中了16项国家级和60项市级文物保护单位,分别占全北京市同类文物保护单位的38%和27%,拥有47项区级文物保护单位,平均每平方公里近5项文物保护单位的分布密度在北京市乃至全国都是极为少见的,保护东城区古都的城市肌理和空间格局是社会经济发展的重要前提。但是,伴随北京市向现代化国际大都市迈进,体现首都时代风貌的高层建筑也大量出现在东城区文物保护的周边,新建筑因其在形式、材料、色彩、造型、尺度、体量

及布局上均与北京市传统地方风格的建筑差异较大,二者难以协调,诸如长安街上昂首矗立的东方广场就是争议极大的焦点建筑之一;加上大量现代交通方式的引进,使旧城丧失了原有的特色,打乱了古都固有的空间秩序。从保护古都风貌的角度考察,大规模重建的方式受到越来越多的批评。

但是,结合北京市的旧城现状,选择推倒重来式的更新可谓是无奈之举。旧城改造很重要的一个目标是提升人们所生活和工作环境质量,如果连基本的市政设施条件都无法得以满足,这一目标从何谈起。现阶段,由于旧城内部道路狭窄,水、电、气、热等管网密度较低,许多地区由于市政条件的制约,难以全面启动改造步伐,在东城区黄图岗、新太仓等危改片就属这类情形。加上北京市传统建筑是砖木结构,使用一定周期后必须翻修,但翻修成本高,同时无法根本上解决人口过密、住房拥挤的情况。

2.“高度限制”与“土地级差”之争

为保护古都风貌,北京市长期以来实施分区域建筑高度控制的整体保护思路,形成以故宫为中心、由内及外分层次逐步提高的建筑限高体系,旧城区的开发强度受到较大的限制,越是向城区中心发展,规划容积率越低;加上旧城存在许多景观轴线,这些轴线的视廊宽度和众多分散的文物保护单位的建设控制地带客观上限制了不少地块改造的完整性,使其周边地区的建筑容量受到极大的约束。此外,由于城市基础设施和公用设施建设的需要,改造项目往往承担大量的市政代征地,东城区项目代征用地的比例平均达25%,而且越是旧城腹地地段,这一比例越高,使得单个项目的可建设用地量减少,使项目开发的三维空间受到较大制约。

同时,东城区因其优越的区位条件,土地资源往往具有较高的经济价值,按照北京市的基准地价方案,东城区土地类别分属于1~6类区,是北京市的高地价区域。从1994~1998年的土地出让情况看,住宅项目平均毛地价3145元/平方米(土地),综合性项目8268元/平方米(土地),土地级差效益的发挥正是旧城改造的重要推动力。如果不能提高使用强度并予以优质优用,将会给土地所有者(政府)造成经济上的损失,相应会减少城市基础设施建设的资金来源;同样,有限的容积率抬高了单位建筑面积所承担的土地费用,使项目收支不易平衡,商品房单方成本甚至高于市场价格,南锣鼓巷等5片危改区就因处于平房保护区内,容积率不足1,资金无法平衡,面临撤项。

3.“数量”与“质量”之争

欲速则不达。这是北京市(特别是东城区)旧城改造的真实写照,尤其反映在危旧房改造上。90年代初,北京市曾希望用10年时间完成市区的危旧房改造,没有成功;后来,北京市的“九五”计划和2010年远景目标纲要已对原有设想进行修正,提出到2010年完成旧城和关厢地区的危旧房改造,但这一任务依然艰巨。据统计,截止到1999年,东城区危改片仅完成不足30%的建设任务,尚有约570万平方米的建筑待建成,全部竣工至少还需要投资300~400亿元,而东城区1994~1998年间每年平均的危改投资力度不足17亿元,照此推算,至少需要20年以上的时间才可能完成现已安排的项目。

这种局面的出现有其深刻的历史背景:1974~1990年间,北京市有关部门曾先后3次对城区破旧危房的情况进行调查,发现数量呈上升趋势,改变旧城及关厢地区的破旧面貌成为政府迫在眉睫的议题。经过了第一批危改项目比较成功的尝试后,后续确立的危改

项目便“四面出击、遍地开花”，特别是1993年前后，北京市房地产市场热潮涌动，在理论研究、思想准备、资金保障、配套措施都未充分酝酿成熟的情况下，实行“放权”政策，使各区土地供应无序，诸如东城区在1993年和1994年过度集中供应，导致区域之间、项目之间恶性竞争，陷入今日进退两难的境地。

4. “整体利益”与“部门（个体）寻租”之争

(1) 政出多头，政府调控土地一级市场能力弱。

现阶段，旧城改造项目涉及环节过多，部门间各自为政，相互掣肘，土地一级市场调控紊乱。反映在：一是出让、划拨“双轨”并存，造成项目间土地开发成本的差异，使开发商利益难以均衡，致使开发行为不规范和企业竞争无序；二是由于政府资金匮乏，大量市政工程由开发商垫资完成，出现由开发商自行完成土地一级开发，从而使政府在某些问题上丧失主动权；三是计划管理不完善，生地逐年积压，土地供应量大大超过基础设施负荷和开发承受能力。

(2) 开发主体分散，难以控制协调。

目前，东城区对开发项目的启动采取了“八仙过海、各显神通”和“借鸡生蛋、草船借箭”的策略。据统计，东城区划定的44片危改区，开发单位涉及19个，其中既有房地产开发企业，也有由各区属委办或街道办事处为主成立的运作机构，涉及到中央、市属、区属等。特别是大面积的闲置土地是由中央或市属单位所掌握，总面积达100公顷，相当于区属项目总量的2倍，“以区为主”的危改方针很难贯彻。

(3) 拆迁受制因素多、阻力大。

据分析，东城区的旧城拆迁有7多：一是人口多，建筑密度大；二是文物古迹多；三是古树、名木多；四是首长、名人住宅多；五是商业

网点多；六是房屋产权多（如中央单位产权、部队产权、寺庙产权、房管局产权、私人产权等）；七是代征地多。上述诸点，实质牵涉到不同利益主体，特别是涉及中央单位的房产，不仅要补偿房产，还要补偿同等面积的建设用地。军队和宗教房产拆迁时，也有类似的政策。这种差异，致使一些项目在补偿问题上需要长时间的讨价还价，开发成本相应加大。

(4) 开发税费多，优惠政策难以落实。

在北京市商品房开发项目中，行政性、事业性收费已达60多种，对旧城改造项目（主要是危改项目），北京市曾经制定了一系列优惠政策，但在实际执行过程中却不如意。

四、结论与建议

东城区的实践表明，北京市旧城改造矛盾焦点：在整体保护的思路下，大规模重建方式受阻；过高的预期目标缺乏足够的支撑能力；旧城改造中不同主体的利益难以平衡。因此，必须重新审视北京市的旧城改造策略，其重点应在更新、保护、协调上做文章，主要对策应是：“重点保护、有机更新、综合协调”。

1. 重点保护、有机更新

长期以来，对北京市历史文化名城的保护主要实施以建筑高度控制为主的整体性保护。这种保护思想源于西方历史城市保护的理论与，脱离了北京市城市发展所固有的人文历史特点，也与我国人多地少和现代城市的运行机制不甚吻合，特别是建筑高度的控制直接导致旧城再开发的规模受限，致使项目很难启动。从首都发展和市场经济的运行来看，目前“整体性”保护的规划很难完全实现，打破传统的思想束缚，实施“点面结合、绝对保护和弹性控制相结合”的规划保护是北京市建设的出路，具体地说，只对旧城的核心地区和局部重点地段实施绝对保护，对于文物古迹保护区和

风貌保护区应严格加以控制，杜绝大规模推倒重建的方式，代之以小规模修缮性改造，以保全北京市城市肌理，延续旧城文脉；非重点保护地区放弃单纯的高度限制办法，代之以弹性控制的手段，允许在人口、市政代征地和资金平衡的分析基础上，适当提高项目的容积率，促进改造项目的运作，特别是展示首都现代化、国际化的“窗口”地区，仍应积极推行综合开发的手段，以发挥土地经济价值，提升城市整体功能。

2. 综合协调

(1) 尽早制定北京市旧城改造的总体战略。

(2) 调整危改“以区为主”的方针，清理闲置项目，整顿开发公司，通过严格的土地供应计划管理来保证旧城改造的有序性。

(3) 完善拆迁政策。

1998年，北京市开始实行新的拆迁政策，以“货币拆迁”取代传统的“实物拆迁”。由于拆迁补偿标准的透明化和价值量化，老百姓的拥护程度有所增加，表现在拆迁周期缩短，裁决数量减少。但是，新办法下降拆迁成本有限；通过货币拆迁来刺激房地产市场的效果不甚明显，被拆迁户得到拆迁款后，真正用于购房的比例很低，绝大多数通过投亲靠友或租房解决住房问题，持币待购的现象依然普遍；新老拆迁法衔接中，同一区域但拆迁时间不同的被拆迁居民、同时拆迁但不同性质的单位待遇的公平性，这些问题都亟待进一步完善。

北京市旧城是人类历史所形成的文化“瑰宝”。在当代城市建设中，如果不能摒弃种种不和谐的利益纷争，对旧城加以合理的保护、有效的改造，北京市很可能沦为“二手货的城市”，到那时，我们将愧对于后人！

（北京大学不动产研究鉴定中心、北京市东城区规划建设委员会、香港理工大学建筑及房地产学系）