

南方周末：大拆大建的造城运动可以休矣 PDF转换可能丢失
图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/613/2021_2022__E5_8D_97_E6_96_B9_E5_91_A8_E6_c57_613309.htm 编者按：4月24日，十届全国人大常委会第27次会议首次审议了城乡规划法草案。目前规范城乡规划的律法到底有哪些缺失？新的城乡规划法应该从哪些方面吸取经验教训？正如专家指出的，“规划牵涉千千万万人的切身利益，城乡规划法应该从增强法定性、民主性的方面，解决规划合法性、合理性的问题。”在此本报特发表民间古城保护者华新民女士的文章，以期引起讨论。人类历史上，城市无非两类，一类是自然形成的，一类是事先规划好的。绝大部分属于前一类，极少的属于后一类，其中古老的如中国的元大都等，新的如巴西的巴西利亚等，这种大型人造城市一般又都选择在人烟稀少的土地上，或在已被战争被天灾摧毁的原城市废墟上建造。一般所说的城市规划，从全世界来讲，主要都是或在已成型的城市内部不断进行局部的调整（注：如遇上历史名城，很多国家对这种调整又是非常小心的），或在郊区建设新区。然而到了上世纪中叶，苏联却给我们带来一种“计划经济”的模式，其中就包括“削平了另起炉灶”式的“城市总体规划”概念。可是这些规划除了在极小的局部上得以实现以外，其他设想都被束之高阁，仅停留在方案阶段上。主要原因我认为就在于当时大部分城市土地都明确是私人所有的（私人宅基地），根本不可能大规模地做“削平了另起炉灶”的事情。比如北京，在上世纪50年代至80年代之间，大型的新住宅小区像白纸坊、幸福村及和平里等都是建在当时的近郊区，在布

满私人土地产权的老城区里做大手术的只有天安门广场和长安街两侧等少数几个地段的项目。是1982年的宪法给日后制定和实现各城市的“总体规划”做了铺垫，因为这部宪法第一次宣布了“城市土地归国家所有”，并且这一条又在很长时间内使包括规划人员在内的很多人产生了一种曲解。曲解来自没有认识到六年以后的“土地财产权”的回归民众，没有注意到1988年的宪法修正案又从刚刚被禁止交易的土地中剥离出一个允许交易的“土地使用权”，即把与土地相关的民事权利还给了大家；更没有注意到按照规定：旧城祖宅业主“自然享有”来自自己的土地所有权的使用权（90国土法规字第13号文）。一个巨大的误会就这样开始了，包括在决策者和规划人员的头脑中，他们从此把已存在的熙熙攘攘的城市视为无人之境，无私权之境，是一张可供任意涂抹的白纸。1983年之后尤其是90年代数百个城市的“总体规划”，就是在这种错误观念的基础上形成的，做现状调查时只针对物（房屋等），不像绝大多数国家那样更要针对人（产权状况等）做详尽的调查。发展到今天，当有产者已经从有限的祖宅业主的范围发展到住宅自有率占全民的60%的时候，我们新制定的规划仍然是这么一个踩着私人土地财产权（要知道每一处买到手的单元房都有分摊的土地财产权）随便乱走的规划，体现的是计划经济体制思维模式的遗传。然而，误会归误会，观念归观念，毕竟同时还有为尊重公民财产权和规范种种行政行为而制定的一整套相关法律法规。于是，这种大规模人造城市的行动一旦运作起来就不可能不与它们发生抵触，包括在策划的阶段。比如，1990年初开始实施的“城市规划法”第三十一条要求只

能在由土地管理部门划拨的土地上实施规划，并没有表示可以在现业主仍有土地财产权的土地上实施规划（三年后制定的“城市国有土地使用权出让转让规划管理办法”与此母法严重冲突）。1995年初开始实施的城市房地产管理法第二十三条又规定了划拨土地的范围，在这范围内根本不包含以赢利为目的的建设项目。换句话说，局部规划是可行的，而大规模覆盖一切地做“城市总体规划”是不可行的。且局部规划的内容又应严格限制在诸如医院、学校和交通等符合市民需求的公用项目上，有关土地也要按照法定程序先行收购变成可以划拨的土地，然后才能实施规划。再进一步说，建写字楼、公寓和商场一类的项目按上述规定本来就不该纳入城市规划的范围，无须讨论它们是否“符合公共利益”，因为命题本身就不存在。如果一个商家看中某一块土地，他只能是在设想阶段与每一个个体业主即现土地财产权人谈判，并根据谈判的结果和之后政府机关的审查结果，审查是否符合“城市规划法”的规定，比如建设项目是否“符合我国国情”，贯彻了“勤俭建国的方针”；“合理用地、节约用地的原则”等，才能进入进一步的审批程序。还有就是往往被纳入在我们的“城市规划”中的“旧城改造”，以十多年来所遵循的改造模式和结果，那不单是不符合公共利益，更是严重违背公共利益的，因为它所用的铲车把绝大部分城市中心的灵魂消灭掉了，把每一座城市自己独特的文化沉淀消灭掉了，把属于全民族的珍贵建筑遗产消灭掉了。旧城不是不能改造，而是目前的改造的主体和方式不对。这个主体不应该是政府和开发商的联合体，而应该是政府和一座座宅院业主的联合体。政府管门里，政府管门外。而一些“法学家”

更应该清楚他们借“公共利益”所赞成拆掉的每一处“破房子”都是有它的产权人的，是外人尤其是房屋土地管理部门没有权力擅自处分的市民私人财产。事实上，在某些城市新出台的规划文件中，政府自己也纠正了过去的错误，比如北京2005年初公布实施“2004-2020新总规”中，就在其针对旧城的“机制保障”一条中明确规定居民应该“自我改造更新，成为房屋修缮保护的主体”，但问题是这个规定并没有得到执行，很多私房业主申请工程许可证遭到拒绝，有关部门要他们老老实实坐在自己家里等着别人来拆他们的房子！在全国范围，以房地产开发商为实施主体的“旧城改造”或所谓“危旧房改造”仍在打着“公共利益”的旗号继续向已经所剩无几的古老街巷推进……我们目前发生的城市规划和城市建设本身之违反公共利益，还有一个更深的层次，就是它所导致的土地危机，因此现在这种“发展”模式不单不是硬道理，而且还是最软的道理。在这里，我们最不应忘记的，就是自己身在何处，就是自己脚下非加拿大也非美国，而是可耕地只有国土总面积十分之一的中国，是人口为世界之最的中国，是最不应该发生圈地运动和造城运动的地方。对此，我的父亲华揽洪（原北京市建筑设计研究院总建筑师）早在1983年就曾在《建筑学报》发表过一篇题为“开发荒地，建设新城镇”的文章，建议把新的建设放到荒地和坡地上去，但可悲的是他当时所担忧的情况在今天已经泛滥成灾！城市里的每一块土地都以“实现最大经济利益”为目标，到处都在进行既浪费资源又浪费生存空间的重复建设：不存在市场需求的大型商场一座接一座地建，没必要的楼堂馆所遍地开花，原住民大规模向外迁徙（实际发生

的往往是“换血”，而不是旨在减少人口密度的人口疏散）。我们的“发展”像水波一般把人一圈一圈往外撵，把城里人撵到了乡下的可耕地上。城市土地和农村土地的命运是相连着的，如果不立刻停止城市里的新建，怎么可能停止对可耕地的侵犯？！而在楼房空置率已达到惊人地步的今天，还有什么必要再继续建设下去呢？如果每一个市长只考虑到自己的政绩，每一个利益集团只知道死死把住已到手的利益不放，每一寸土地都以金钱的角度去衡量其价值，全然不顾民族和国家的长远利益，不站在一个高的角度去看待问题，事态只可能继续恶化下去。过去有一句话叫做“人不为己，天诛地灭”，但我认为现在是“人人为己，天诛地灭”。面对子孙后代将无地可耕无饭可吃的前景，还有什么不能商量的呢？总之，有关项目是为公共利益也好，非公共利益也好，所有的大拆大建都应该不惜一切地停止了，已定的“城市规划”也应该重新从另一种眼光审视了，不管这后面牵扯到多少商业合同的问题商家的利益是可以调整和置换的，但失去的可耕地往往是一去不可复来的，因为即使你把可耕地上建成的楼宇统统炸掉，那已经失去养分的土壤不知要多少年才能恢复生机。历史城区里失去的建筑文化遗产也同样不可再生。对于如何抢救这些不可再生资源，又如何进行利益调整和置换，那就需要组织一个真正忧国忧民的智囊团来做具体的策划，而它的组成绝不能是已陷在既得利益泥潭里的那些“学者”和“专家”。本文只是从不同的角度分析我们的“城市规划”的实质，这里所呼吁的“停止建设”也只限于新建，而不是反对其他形式的建设。比如建筑师们可以发挥自己的才智来修整那些建于上世纪五六十年代的还非常结实的

住宅楼，一方面使它们的内部结构能适应现在的生活需要，另一方面对外观加以美化，而我相信住在里面的业主会很乐意集资做这件事情的，因为开销会远远低于外迁时每个家庭要投入的费用，并且还能留在原来的非常方便的生活环境中。这种利用现有资源的节约型建设其实也是欧美国家近年来极力倡导的。写到这里，看着眼前电脑屏幕上各城市国土局网站上显示出来的大规模土地出让和土地储备公示信息，我的心情极其沉重..... 1 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com