



城市规划建设中的 一些理性思考

■ 刘小石 编著

清华大学出版社

城市规划建设中的 一些理性思考

■ 刘小石 编著

清华大学出版社

北京

内 容 简 介

这是作者从事城市规划工作后所写的一些重要文章和访谈文集。包括：历史古城的保护，传统四合院民居的保护，住宅问题，城市交通和重要公共建筑的审批等问题，着重讨论政府的决策对城市规划和建设的影响，以便从因政府决策造成损失的事例中吸取教训，改进工作。本书适合建筑学、城市规划专业学生、教师和地方城市领导干部参考阅读。

版权所有，侵权必究。侵权举报电话：010-62782989 13701121933

图书在版编目（CIP）数据

城市规划建设中的一些理性思考 / 刘小石编著. --北京：清华大学出版社，2015
ISBN 978-7-302-39492-1

I. ①城… II. ①刘… III. ①城市规划—文集 IV. ①TU984-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第035894号

责任编辑：张占奎
装帧设计：陈国熙
责任校对：王淑云
责任印制：李红英

出版发行：清华大学出版社

网 址：<http://www.tup.com.cn>，<http://www.wqbook.com>

地 址：北京清华大学学研大厦A座 邮 编：100084

社总机：010-62770175 邮 购：010-62786544

投稿与读者服务：010-62776969，c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈：010-62772015，zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 刷 者：三河市君旺印务有限公司

装 订 者：三河市新茂装订有限公司

经 销：全国新华书店

开 本：165mm×230mm

印 张：15 彩 插：1 字 数：181千字

版 次：2015年9月第1版

印 次：2015年9月第1次印刷

定 价：80.00元

产品编号：058480-01

序一

近日小石同志将他即将付梓的论文集交予我，并嘱我为序。我本已不想再为人作序，因为每每写序都要认真读书稿、仔细琢磨相关问题，并与作者讨论，颇费脑力。但我与小石同志交往有年，长期在同一领域内共同奋斗，为他作序，意义非比一般。

小石同志从20世纪五六十年代起在清华大学建筑系工作，担任党委书记等职务，“文革”以后，一度领导建筑系重建，后又经万里同志点名，调往北京市工作，在北京市规划局（今北京市规划委员会）担任局长、党委书记、总建筑师等职务，从建筑教育、人才培养、实际建设等参与和推进了许多实际工作，很多政策都需要他来落实。在当时特殊的历史条件下，小石同志能够做到“有所不为”，面对各方认识不同时，能够坚持一己认为正确之学术观点，如坚持严格控制高层建筑、反对拆四合院等，这是非常难能可贵的。

近年来，他经历了丧偶之痛，身体亦有病恙，经历了数次手术，如今身心始得慢慢恢复，可以“有所作为”了。如今，他的论文将要结集出版，值得高兴。此外，他长期从事领导工作，亲身经历了许多重大事件，我建议他能够根据自身经历再撰写一些回忆文章，提出在当今时代可以总结、上升的更为深入的见解，这对今天的城市规划建设是多有裨益的，对建筑教育、青年建筑师、规划师的成长也可有所启示。

是以为序。

吴良镛

序二 / 学真无愧三十载

读罢刘小石先生的这部著作，心中感慨万千。1983年，在国务院副总理万里的推荐下，刘小石先生从清华大学建筑系党总支书记、系副主任之职，调任北京市城市规划管理局局长之职。从那时算起，他投身首都规划建设事业已超过三十年了。这三十年，是北京城市大发展的三十年——建成了多条快速环路、十多条快速放射路；旧城拆改殆尽，城市格局已定；制定于20世纪50年代并在八九十年代被继承的建设蓝图大都成为现实。

城市不可逆转的空间形态，生成于大发展时期。在这一时期，城市发展战略的选择至关重要，因为城市巨大的发展能量会使它迅速成为事实，深刻影响乃至定义一代又一代市民的生活方式。正因为肩负如此重大的责任，城市大发展时期的各项决策，总会得到当代学者、后世史家的更多关注，引起人们或臧或否、或毁或誉的复杂情感。刘小石先生的这部著作，为人们讨论大发展时期的京华巨变提供了重要的史料和评论，它也见证了一位保持审慎思维的规划官员、一位饱蘸忧患意识的建筑学人在大发展时代的心路历程——他对这个城市的大拆大建投以警惕的目光，对西方国家城市发展的经验教训密切关注，对衮衮诸公心向往之的城市“现代化”予以理性研判；他不知疲倦，一次又一次地提出可能是更优的解决方案，即使不能成功却锲而不舍。这部著作呈现了这个城市的另一种可能性，在推土机尚未停歇的当下，其现实意义不言而喻。

刘小石先生1928年出生于四川成都，1947年考入清华大学物理系，参加学生运动，成为一名中国共产党员。那时，他听到刚刚担任联合国大厦设计顾问、访美归来的梁思成先生的一次演讲，被深深吸引，次年即转入梁思成先生主持的清华大学建筑系学习；1952年从建筑系毕业后，他被

分配到中共北京市委学校支部工作，任北京市建筑专科学校专职党支部书记；1953年调回清华大学党总支工作，任组织委员；1954年参加学生宿舍建设工作，任工地主任；1955年因建筑思想批判，调任建筑系教师党支部书记，后任建筑系党总支书记。

1955年的建筑思想批判，即“对以梁思成为首的复古主义建筑理论的批判”，是新中国建筑界经历的一场风暴。1950年2月，梁思成和留学英国归来的城市规划专家陈占祥基于平衡发展城市的理念，提出《关于中央人民政府行政中心区位置的建议》（史称梁陈方案），认为中央人民政府行政中心区宜在旧城西侧近郊建设，以促进各个区域的职住平衡，形成多中心城市布局，尽可能减少长距离交通的发生；同时，为完整保存北京历史文化名城——这一“都市计划的无比杰作”（梁思成语）——创造最为有利的条件。梁陈方案未被高层接受，大规模建设遂在旧城内发生。眼看这些新建筑势压故宫，梁思成退而求其次，主张以民族形式进行设计，以保持旧城之内中国建筑的轮廓线。那时，“社会主义内容、民族形式”正是在中国建筑界起主导作用的苏联专家极力倡导的，毛泽东的《新民主主义论》也提出要建设“民族的，科学的，大众的文化”。可是，当时有观点认为“北京的城市建筑是封建主义的。完全老式的，乌龟壳式的，我不喜欢这个乌龟壳”，“还是大洋房比小平房好”，“南京、济南、长沙的城墙拆了很好，北京、开封的旧房子最好全部变成新房子”。在这样的情况下，1955年梁思成被推上祭台，成为建筑思想批判的头号对象。也是在那时，清华大学建筑系的党员教师给中共北京市委写了一封信，对批判梁思成表示不满，学校遂将刘小石调回系里主持党务。

在给市委的信里，建筑系的党员教师还批评了北京市拆除三座门等文物建筑的行为。此事引起市委书记彭真的高度重视，他专门在市委召开建筑系党员教师开会，并对清华大学校长、党委书记蒋南翔表示不满。参加

那次会议的刘小石向笔者回忆道，“然后，彭真批评建筑系做了梁思成的俘虏，措辞相当尖锐，说我就等着有人退党！”

返回系里，党员教师、系秘书黄报青在支部会议上不改初衷，认为建筑的民族形式是苏联专家提倡的，现在把责任都推到梁思成的身上，有失公道。黄报青话音一落，即被呵斥为个人英雄主义，刘小石不赞成给黄报青扣这顶帽子，认为学术思想有不同意见，可以辩论，但不要说这是思想意识问题。刘小石的这番话被反映上去，两位校领导找他谈话，认为他的看法不对。“我就坚持己见，我说这不是个人英雄主义，就是看法不同，是不是复古主义，可以讨论啊。”刘小石先生向笔者回忆道，“你可以批评黄报青不对，但你不能说他是个人英雄主义。这不是个人英雄主义的问题。我就坚持这个不同意见。当时，党内还比较民主，我就是意见不同，他们两个拿我也没有办法。”

在这场运动中，刘小石被命撰文批判梁思成“想像中的建筑图”，此文获彭真赏识，但与其他批判文章一样，因为梁思成的“投降”——在全国政协会议上作了检讨——未被安排发表。后来，有人对刘小石说：“那篇文章要是发表了，你就出名了！”刘小石回答是：“我出那样的名，干吗？！”他对梁思成的学术思想有自己独立的见解，却被急剧变幻的政治风云裹挟其中，内心茫然可想而知。

文化大革命爆发前，在四清运动中，建筑系有人写了关于梁思成的“黑材料”，交到刘小石手里。刘小石看了材料说：“你们这样写，梁思成就成敌人了，不能这样啊。”梁思成遗孀林洙女士向笔者回忆道，“后来，在文化大革命中，刘小石被打倒，这事被翻了出来，说他保护梁思成这个‘资产阶级反动学术权威’，这成了一大罪状。”

1980年，身为清华大学建筑系党总支书记、系副主任的刘小石，与系主任吴良镛合作，为《梁思成文集》作序，其中论及梁思成在新中国成立

初期对首都规划的建议，有语云：“对北京的城市规划，梁先生做了不少工作，提出过方案和许多建议。他曾提出北京应是政治中心、文化中心；建议建设新的行政中心；保存北京故都的面貌，保存古建筑城墙城楼；限制旧城同建筑高度不得超过三层；以及限制城区工业的发展等许多意见，并为之写文章、作报告奔走呼号，尽了一个建筑工作者的职守”，“在新中国成立初期，全国都在贯彻执行‘变消费城市为生产城市’的号召。梁先生当时能结合北京应是政治中心、文化中心这一特点，提出重视环境保护、防止工业污染、名城的面貌等意见，现在看来，实在可以说是难能可贵了”。

可是，1982年编制的《北京城市建设总体规划方案》仍一如既往地提出“旧城要逐步改建”，并认为“三十三年来，北京城市大布局已经形成，总的说来是基本合理的”。相关表述，与刘小石心中所思相距甚远，2005年他向《北京规划建设》杂志坦言：“1982年总体规划‘旧城改建’一章规定了建筑的高度，‘整个旧城的建筑高度，以四、五、六层为主，也可以建一部分十几层的楼房，个别建筑还可以再高一些’。这个建筑高度的规定和拓宽道路的规划红线，是实施把旧城改建为大马路、高楼大厦的‘现代化’城市构想的两项重大措施。如果这两条规定都得实施，旧城就都改造成了高楼大厦和大马路为标志的崭新的‘现代化’城市了，除法定保护的历史文物外北京旧城也都将拆毁。很遗憾，这个规划给以后历届地方政府一项‘旧城改造’的任务，要求他们作很大努力去加以实施。”

1983年刘小石走马上任北京市规划局局长之后，他的所作所为即被这样一个总体规划所限定，不幸被卷入命运的漩涡。

他刚到规划局报到，时任最高人民法院院长的郑天翔前来会他。郑天翔20世纪50年代任中共北京市委副书记，曾分管城市规划建设工作。他对刘小石说：“梁思成先生是对的。”

刘小石先生向笔者回忆道：“我83年到规划局工作后，郑天翔同志来找过我，他为了高法的建设问题，单独进了我的办公室，头一个跟我说的不是高法的事，他跟我讲了梁先生，他说梁先生是对的。后来，我跟吴良镛先生讲过这件事，吴先生也听见郑天翔说过这话。他觉得要说，他是认识到了”。

可是，直到今日，也不是所有人都认为“梁先生是对的”。在相当长的时间里，规划界一种观点颇为流行，认为在新中国成立之初，国家根本没有力量去建设新行政中心区。包括梁陈方案的同情者也是相信，这个方案虽有不少合理成分，但在当时的经济条件下是不现实的。可是，刘小石先生在1996年撰写的《历史城市的保护和现代化发展的杰作——重读梁思成先生认城市规划的著作》一文中，毫不含糊地指出：“政府行政中心建在旧城中心，其费用是更为高昂而并非更为经济可行的。”原因很简单，因为行政中心建在旧城，必须“拆掉民房来取得用地，这当然要增加一笔安置居民的费用，所以整个造价要贵得多、费时得多。”

“贵得多、费时得多”的旧城改造，在1982年《北京城市建设总体规划方案》审美观点批准之后在北京大规模上演。在此之前，北京市虽然在1958年提出十年完成旧城改造的计划，却因经济上代价太高而无力推行。改革开放后，随着市场化改革的深入，房地产开发兴起，推土机迅速在旧城之内开动。80年代中期，高层建筑陆续在故宫之侧出现；1990年北京市提出十年完成危旧房改造；2000年北京市提出五年完成危旧房改造……有着三千多年建城史的北京古城终被拆至末途，刘小石先生的这部著作便由此催生。

在规划局局长任上，刘小石先生工作了三年。1986年，他转任规划局总建筑师，至1995年离休。他并不是一位被领导赏识的规划局局长和总建筑师，甚至，一些同僚也与他保持着心理距离——他是“清华的老人”，

并深信梁思成的学说；他说得一口流利的英文，总是强调不能走他国走过的弯路；他并不自认高明，说自己仰仗的只是一些起码的见识……他与这个城市已被锁定的方向很不合拍。

“在清华大学的时候，我了解得更多的是建筑问题。”刘小石先生对笔者说，“我真正接触规划问题，并对梁思成先生的规划思想有了切实的理解，还是到北京市工作之后。”在规划局，他最为苦恼的一项工作，就是许多国家机关在旧城内发展，空间局促，不敷使用，不得不见缝插针般地建设。对这类项目，他批也不是，不批也不是。比如，教育部（1985年至1998年为国家教委——笔者注）要建一个大型计算机房，其所在大院已非常拥挤。当时的北京市领导说，这个院子这么挤了，还盖？不行！可这处计算机房是为机关服务的，非在这儿盖不可。刘小石没有办法，只能批准。他向笔者感叹：“如果原来另建一个行政中心，教育部干吗在这里挤啊？它自己挤自己干吗？你把它弄成这个样子了，它没办法。你现在说它挤了不让盖，它活不了啊。机器都到了，就等这房子了，没法弄！”

“如果‘行政中心’设在西郊，形成规模就会有吸引力，对旧城产生磁力作用，缓解对旧城的压力。”1996年，刘小石先生在前述《重读》一文中写道，“这种在城里挤的机制一旦形成，城市规划工作者要与此处‘拥挤’作斗争不能说是‘螳臂挡车’完全徒劳，也是难免‘屡战屡败，屡败屡战’循环不已，实在是苦不堪言！”

他指出，政府机关在旧城区建设，代价只会更高，因为旧城之内重要地段的空地所剩很少。拆迁民房费用高昂，如在机关使用的院子里插建或拆除旧房建新房，由于大机关占用的大都是比较好的大四合院，不少是以前王公贝勒、大臣将军的府第，必然造成对历史文物的破坏，而新建筑勉强塞进去也难以有良好的安排。他举出案例：“国家教委所在的大木仓郑亲王府，解放前是中国大学，建筑都是完好的，只是花园改了操作。解

放后陆续在院里插建，拆掉两旁的配殿在院中建住宅，成了一个宠大的大杂院，文物损坏了，教委也没有像样的办公楼，实在是‘两败俱伤’！类似的例子比比皆是。全国政协拆除顺承郡王府建办公楼是最新的例子，因为拆民房花钱多，而资金有限，还是拆王府省钱，没有居民安置问题。现在王府幸存者只有恭王府、醇亲王府和孚亲王府等几座，还有一个是雍正作王子时的王府，当了皇帝后就捐作了现在的‘雍和宫’，因成为寺庙，得以保留。这种在城市里挤形成一种长期起作用的有力的机制，虽‘中南海’亦不能幸免！”

如何对待年久失修的四合院民居，是长期困扰学术界与决策层的一大问题。1989年，刘小石先生在《建筑学报》发表《民间建筑与古城风貌的保护》一文，发出了保护北京传统四合院民居的最强音，这在当年，可谓空谷足音。

刘小石指出：“四合院作为传统建筑遗产的一个重要部分，它和一些文物的不同在于，它不但具有艺术价值、学术价值和经济价值，而且还具有实用价值。虽然它现在已陈旧了，但还继续在为人民服务”，“四合院住宅的缺点一般地说是陈旧失修，没有现代化的独家厕所和厨房，没有暖气。这些缺点是可以通过整修和增加现代化的设备来弥补完善的”，“十分拥挤也是现有四合院大杂院的又一大问题，但这是缺乏住宅造成的，并不是四合院固有的缺点，是可以随着居住状况的逐渐改善而改善的”。

上述意见发表于1990年北京市推行十年完成危旧房改造计划之前，被刘小石先生一再坚持，却不被理解。成片成片地拆除胡同四合院在北京掀起了高潮。2001年4月，清华大学召开学术会议纪念梁思成先生诞辰一百周年，刘小石先生登台演讲，谈及北京旧城，一度哽咽：“旧城生病了，房子失修了，我们应该做的，是修房，把她的病给治好，而不是拆掉啊！”

他对以开发商利益为主导的旧城改造提出强烈批评。2005年，他向《北京规划建设》杂志指出：“城市规划对城市建设的控制本来是政府对市场经济实施宏观调控的重要手段，但是现在有些领导为了提高GDP，为了眼前的利益把它放弃了，一味照应开发商的利益，这样实际是受开发商控制，为开发商利益服务。这种旧城改造对城市来说只能是灾难性的，不仅不能缓解原有的矛盾，反而只能使过分拥挤、环境和交通状况恶化的大城市病更为加重。这样把原住居民大量地拆迁到城市的边缘地带，破坏了城市原有的社会结构，对他们的工作、学习和日常生活带来许多困难，对于其中的弱势群体更是增加了难以承受的经济负担，损害了社会的团结、稳定。这样做的结果是，投资的开发商拿走高额利润以后，区级政府和其所属开发到部分经济利益，再留下来的交通、环境、拥挤等各种难题都是政府的了，对市政府来说这真是得不偿失。这些难题一旦造成，再花钱也很难解决。”

他关注民生，提出建立非盈利住宅建设机构的建议，认为“如果对中、低收入居民仍采用政府的服务机构负责建房，政府以优惠价供应建设用地，按照建设成本提供住宅，住宅的售价就可以大幅度下降。这种在北京实行多年的办法，实为具有社会主义性质的住宅政策，是应该予以保留而不是应废除的。实践证明，把大多数家庭的住宅问题，交给谋取最大利益的开发商去安排操办，如果还不是像孟子所说的‘以若所为，求若所欲，犹缘木而求鱼也’，那也是自寻烦恼。”

他从城市的公共利益和可持续发展出发，反对为小汽车的过度发展而拆建大马路，主张将北京建成一个以公共交通为主导的首善之区。为此，1992年，他几经周折，终于获得有关部门的支持，请来英国著名城市规划学家华特·波尔（Walter Bor）任北京市规划局顾问，后者经过调研，为北京市政府提出基于公共交通战略的规划建议，可是汇报会一

散场就没了下文。

今天，我们已能看到，在老城上面建新城不但毁掉了一个老北京，还使新北京的中心区集中了过多的功能，形成一个强大的单中心城市结构，迫使市民进城上班、出城睡觉，激起城郊之间的交通大潮，首都成了“首堵”。为改变这种情况，2005年国务院批复《北京城市总体规划（2004年至2020年）》，提出整体保护旧城、重点建设新城、调整城市结构，却因旧城改造惯性强大，诸多建设已成事实，规划实施缺乏保障，而难以成功。

我们还看到，城市拆迁的强悍、住房保障的缺失，制造了太多的社会矛盾；以大马路开道的建设模式，不但使城市交通更加不堪，还缩减了商机与人气，使城市呈现低密度蔓延之势——在机动车保有量已逾500万辆、常住人口已逾2000万人、平原地区的开发强度已接近50%的情况下，在水资源极度匮乏，土地、能源紧缺的条件下，如何永续发展，已是当今世界第二大经济体中国的首都必须面对的重大战略问题。

我们必须总结过去，因为城市的发展是连续的，历史会给予我们打开未来之门的钥匙。今天，北京又站在一个新的十字路口，希望刘小石先生的这部著作，会帮助我们校正方向。尽管他有太多愿望至今未能实现，可是，学真求实，他是做到了。他坚守的，正是中国读书人的伟大传统，而今而后，庶几无愧！

王军

2015年5月24日

注：王军，新华社《瞭望新闻周刊》副总编辑。

前言 / 城市规划与政府决策

本书集中收集的是我参加城市规划工作以后所写的文章和访谈，涉及的问题包括：历史古城的保护、传统住宅四合院的保护、住宅问题、城市的交通以及重要建筑设计方案的审批等问题。我在1983年被调到北京城市规划管理局工作，先后担任局长和总建筑师的职务。那时正是北京城市建设总体规划方案得到中央正式批准，正在大力宣传贯彻的时候。城市规划对城市的发展建设当然很重要，但我原是学建筑学的，在清华建筑系工作了近三十年，改做城市规划工作，也算是“半路出家”，缺少准备，只好边学边干，实勉为其难，以后在执行这个总体规划中遇到的问题和困难确实也不少。城市规划对地方政府来说是很重要的，政府通过规划管理城市的建设。我从十二年的工作中体会到，城市规划的编制和实施与政府的决策有密切关系，可以说规划的制定到实施也是一系列决策的过程。决策如果正确，规划符合城市发展的实际，建设即可取得良好的效果。如果决策失误，规划就难免发生错误。城市规划部门可以是政府决策提供依据的思想库，也可以被视为政府的办事员，成为决策失误的执行人。我在工作中所遇到的问题和困难首要的是与这个总体规划有关的北京旧城的规划方案的实施中，实际上不可避免的造成对历史文化古城的保护的损害。譬如《北京城市建设总体规划方案》第六章“旧城改建”中的第八条规定：“整个旧城的高度，以四、五、六层为主，也可以建一部分十几层的楼房，个别建筑还可以再建高一些”，第十条规定：“要改善旧城交通，在原有棋盘式道路格局的基础上，展宽道路，打通堵‘头’和‘卡口’，增加城区贯穿南北和东西的通畅道路”。这个增加房屋高度和展宽胡同、街道的宽度的规定决定了传统四合院住宅难免遭到拆除而被新建的多层和

高层楼房所取代的命运。这种作法得到城区的区政府大力支持和推动，因为平房改造成为楼房后，容积率成倍的提高，有利可图，各区纷纷责成区属房地产开发公司，专门负责实施。我到规划局工作不久就遇到实施政府要放权的改革，要按照小平同志指示的把那些政府管不了也管不好的权下放，当时区政府要求下放规划权的呼声也很高，我即和局党委书记一道去呼声很高的一个区，与书记和区长对话，对话中那位区长说，他当了区长一些时间后，总结出—条经验：“没有钱办不成事，有了地就有了钱！”他们不是要把城市规划好建设好，而是要用四合院的地换钱。这个权是放不得！这个争论直到后来万里同志在首规委成立会上作了结论“规划权不能下放！”才作罢。但是，区政府通过拆四合院建楼房以谋利的思想和作法却并未改变。北京城市建设总体规划50年代即已编制，但那时候是保密的，1956年曾办过内部的展览供参加中共八大的代表和各国共产党的领袖参观。我作为清华教师的一员也得以第一次看到这个规划，当时这个规划只得到中央口头批准，没有向社会公布，但已在实际工作中执行。1983年中央正式批准后，这个总体规划方案正式颁布实行，这个把整个旧城的高度提高到四、五、六层为主，也可以建十几层的楼房的“旧城改造”的规定即已成政府的法定条例，在今后的建设中遵照实行，这样旧城的大量四合院民居多年来就逐渐的被拆除而代之以类似欧美城的体量、尺度和布局的多层和高层的楼房。把许多富于特色的传统四合院街区改造成为著名建筑学学者吴良镛先生所称的“平庸建筑”。无怪当时的市长十分不满地感叹道：“历史古城风貌消失的速度和新建的速度一样！”旧城及其传统四合院民居是历史名城的精华，应该采取保护的政策，总体规划方案采取这个“旧城改造”的方针是决策的错误，也是规划的错误，历经多年，大部分四合院已经拆除，但是并未拆完，还留下相当不小的一部分，是继续的拆除，还是可以保留一部分，以至争取多保留一些，这是留给我们的现

实问题。为此，我陆续写了《民间建筑与古城风貌的保护》、《对保护北京古城风貌的认识和意见》、《保护四合院街区是保护北京历史文化名城的当务之急》等文章和建议，以及市规划局向市政府提出保护二十五个传统住宅四合院街区的报告，这个建议得到市政府的批准实施。这些文章和建议都不是为了参加学术讨论而是在于针对城市建设中现实存在的重要问题，呼吁改变“旧城改造”规划的错误，挽救现在还幸存的传统四合院。

这种对历史古城造成不可挽回的损害是由于在新中国成立初期未能采用梁思成、陈占祥先生提出的“关于中央人民政府行政中心位置的建议”，而采用了苏联专家组提出的建议：把行政中心建在旧城内以及建五层楼房最经济，高层建筑可以丰富城市的天际线等莫斯科的经验，来制定北京的城市规划。梁、陈的建议：依据“古今兼顾”、“新旧两利”的原则，在西郊建行政中心，可以利用充足的用地，建成工作有高效率，生活便利的行政中心，使旧城这历史文物的中央得到保护，不至于两个“中心”重叠在一些，相互混杂、“两败俱伤”。后来发展的事实证明这确是不幸而言中！这是领导的决策失误，对首都建设来说，这是一项重大的决策失误。那时作决定很迅速，还没有决策要民主讨论一说，就是领导说了算，这样情况下，决策失误也就难免了。为此，我写了重读梁思成先生论规划的著作《历史城市的保护和现代化发展的杰作》。

1986年万里同志在《人民日报》发表了“决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题”一文，对决策问题作了深刻分析总结，他说：“党的十一届三中全会以后，我们党纠正了过去长时期指导思想上的‘左’的和主观主义的错误……过去决策中那种主观主义、唯意志论、独断专行的作风，让位给调查研究、民主讨论、集体领导的作风，恢复了党的朝气蓬勃的生机。通过正反两方面历史经验的对比，我们党进一步认识了决策民主化和科学化的极端重要性”。他指出现代化建设任务之繁重，增加了

决策工作的复杂性，稍有不慎，就会失之毫厘，差之千里，造成难以挽回的损失。要作出正确的决策，领导人不仅要依靠本人和领导集体的智慧和经验，还要依靠各行各业的专家，依靠那些知识和信息、理论和方法进行研究才能作出正确的决策。他指出在决策中稍不慎，就会失之毫厘，差之千里，造成难以挽回的损失，这种失误，在北京的建设中仍有发生，应该吸取这个教训，以避免重复这种失误。在北京对交通问题的处理中就有这种情况。

近年来，北京交通发生拥挤，堵车时有发生，也已成了一个难题。对于这个问题1992年曾在北京市规划局担任短期顾问的英国城市规划专家华特·波尔（Walter Bor）曾提出过很好的建议，有一个比较全面的说法，他认为：北京还没有一项如何对待私人小汽车的政策，他提出北京可以建设成为可持续发展的以公共交通为主的都市，建议严格限制私人小汽车的购买、使用及停放。他把汽车分为必要的（essential）和非必要的两种，必要的车辆包括：政府车、货物服务车、医务救护车、消防车和警车。私人小汽车不是必要的，要更加限制，如果任其发展，要不了多久交通拥挤必然成为越来越严重的大都市病以致难以收拾。他还说私人小汽车也可以到中、小城市和农村去发展。他的书面建议《对北京城市规划的评论》曾对有关领导口头汇报并在1992年6月《城市规划》杂志刊登。实际上他讲的这个问题并不复杂，简易的调查了解即可明白。1991年北京机动车是42万辆，1997年是114万辆，平均年增长13.2%，道路的长度1991年为2715公里，1996年为2839公里，平均年增长0.4%，二者相差很大，是数量级的，所以任其自由的以年均百分之十几的速度增长，必然要导致交通拥挤，车多为患。实际上北京的交通管理部门和交通问题也持有与华特·波尔相同的观点，主张对私人小汽车的发展加以限制，还为市政府草拟了对私人小汽车实行“总量控制”的报告，但由于中央的有关主管机关认为，