

1949  
2009

# 岁月回响

下

首都城市规划事业60年纪事

北京市规划委员会

北京城市规划学会

# 岁月回响

## 序

今年，是新中国成立60周年。老一代的首都城市规划工作者，满怀着对伟大祖国和首都北京的无比深情，怀着对规划工作的无比热爱和深深眷恋之情，回忆记述峥嵘岁月，发起组织撰写并编辑了这部《岁月回响》。这部凝聚着众多老一辈首都规划工作者的辛勤劳动，记录着新中国成立以来北京城市规划发展轨迹的作品，是老一辈首都规划人向新中国成立60周年献上的一份厚礼。我们向老一辈首都规划工作者致以崇高敬意。

新中国成立的60年，也是首都城乡规划发展的60年。在市委、市政府的领导下，经过几代规划人的努力奋斗，首都的规划事业取得了辉煌的成就，城乡规划工作得到了很大发展，城市规划设计和管理水平有了显著提高，首都的城乡面貌发生了巨大变化，人民的生活水平和居住环境得到了明显改善，规划工作在促进首都经济社会可持续发展中发挥了重要作用，做出了重要贡献。

城市如人，有着它自己的历史和记忆，在《岁月回响》一书中，老一辈规划工作者通过自己的亲身经历，从不同角度回顾总结了60年首都规划工作的发展历程，既有领导同志对规划工作的指示和要求，又有规划工作者的切身体会，是一本内容丰富，可读性强的生动教材，对于我们后来人有着重要的学习和参考意义。

进入新世纪，北京城市正处于城市化、信息化、市场化的加速期，城乡规划工作面临新的机遇和挑战，特别是2005年国务院批复了新修订的《北京城市总体规划》，对北京的城乡规划工作提出了新的更高要求，2008年北京奥运会的成功举办，给首都城市发展带来重要机遇，通过奥运场馆和设施规划建设的洗礼，北京的规划设计水平和建设标准得到了全面提高，城市的环境品质得到极大的改善和提升，为北京留下了独特的奥运财富，首都的城乡规划工作站在了新的历史起点。市委、市政府对规划工作高度重视，刘淇书记指出要按照科学发展观的要求，根据首都的特点和规律，创造性地搞好规划工作，造福广大人民群众。郭金龙市长强调要把建设“人文北京、科技北京、绿色北京”的要求，更好地体现到落实城市总体规划的具体工作中。陈刚副市长也要求规划部门牢固树立“以人为本”的规划价值观，在市委、市政府的领导下，积极促进北京城市总体规划的实施。

展望未来，城乡规划工作必将继续向前发展，让我们承前启后，继往开来，共同努力，开拓进取，认真学习实践科学发展观，贯彻实施《北京城市总体规划》，为把首都北京建设的更加美好做出更大贡献。

编者

# 前言

---

近年来，北京市规划委员会、北京城市规划学会先后出版的《岁月如歌》、《北京城市规划图志》两本书，在首都城市规划界反应热烈，好评如潮。作为两本书的主要组织者赵知敬同志，意犹未尽，找我们酝酿，我们热切支持再续编一部反映关于首都规划及规划管理工作实践方面的历史回忆纪实书。一个好的规划方案，往往要通过艰苦的、创意性的规划管理工作才能实施。有的建设实施不够理想，却并非规划管理工作者的初衷。其中的酸甜苦辣只有当事人感受最深。这是这本《岁月回响》编辑出版的缘起。

在当今，国家和市领导大力倡导、组织、编辑各行各业的志书，并取得重大成果之际，有无必要再编写这部书？我们斟酌再三，觉得既有必要，也不重复，作为正史的补充和解读，更是一种历史责任。建国以来首都的规划工作，道路漫长，历尽艰辛，官方史书秉直道来，责无旁贷，但篇幅有限，只能写其荦荦大者，述其成果事实，对其中曲折复杂、千变万化的协调、决策过程，不可能铺陈详述。我们这些当事人的过来人、见证人，垂垂老矣，抓紧有生之年，把精彩纷呈的历史事实，写下来，传下去，这将大大有利于后人对规划及规划管理工作和建设实践的进一步深入理解。这是《岁月回响》一书的立意。

这本书，从酝酿到组织写作、编辑出版，前后用了两年多时间，许多老同志，不顾年老体弱，多病之身，热情回想、口述、手写，反复修改，认真编辑，表现了高度负责的敬业精神，我们向他们表示崇高的敬意和谢意。

在编辑《岁月回响》过程中，我们像大家一样，也深受了教育，对许多自己经历过的和没有参与过的事情，有了更深切的理解，对首都规划建设的更好前景，也有了更大的信心。

储传亨、宣祥奎

---

---

# 下册

## 城市建设规划管理篇

### 城市建设规划管理

#### 综合性回顾

- 0736 新中国成立前的规划与管理 / 谷守武摘编
- 0741 首都规划建设管理历程的回顾 / 申予荣
- 0743 城市规划管理工作三十年 (1955-1986) / 李玉光
- 0750 改革开放后的城市规划管理 / 李 准
- 0757 城市规划法制建设工作回顾 / 北京市规划委员会法制处
- 0760 如何建立与市场经济相适应的规划管理审批运行机制 / 平永泉 朱云鹏 刘维宁
- 0765 我的回顾 / 刘达民
- 0769 一件难忘的工作 / 许 方
- 0771 从事规划工作的感悟 / 赵知敬
- 0772 违法建设查处工作的调查研究 / 赵知敬 谷守武

#### 规划选址

- 0778 奥林匹克公园选址 / 张 岩
- 0781 燕化公司落户房山的由来 / 吴立军 王国庆
- 0783 与火相邻 寝食难安——忆燕山石化新生活区梨园镇选址 / 王 东
- 0786 屡战屡败 屡败屡战——外交部大楼选址 / 柯焕章
- 0788 中华民族风情园选址 / 赵知敬
- 0790 中日青年交流中心选址 / 赵知敬
- 0791 中央广播电视塔的建设 / 马家骏

- 0793 大气污染气象塔选址 / 赵知敬  
0794 全国政协住宅用地选址 / 赵知敬  
0795 北京商务中心区规划建设回顾 / 柯焕章  
0801 国家图书馆 / 赵知敬摘编  
0802 首都图书馆 / 赵知敬摘编  
0804 中华世纪坛 / 赵知敬  
0806 十三陵陵区拟建“明朝民族文化村”一事 / 刘庆余  
0809 天窗——透过北大西墙外规划绿地看到颐和园佛香阁 / 赵知敬

### 环境整治

- 0810 关于全面整治长安街及其延长线 / 赵知敬  
0815 2008奥运环境建设规划 / 魏 科  
0827 城市道路公共服务设施设置规范 / 赵知敬摘抄  
0830 北京胡同环境整治指导意见  
0832 颐和园至圆明园地区环境整治 / 黄晓堤 周志兰  
0834 故宫东北角楼西北角楼景观环境整治 / 赵知敬  
0835 前门箭楼环境整治 / 崇文区规划分局 崇文区园林局  
0836 永定门复原与环境建设 / 崇文宣传部  
0838 王府井教堂环境整治 / 东城区规划分局  
0839 关于南礼士路增加商业网点记事 / 赵知敬  
0841 改革开放初期的马路市场 / 赵知敬

### 单项和单体工程

- 0842 使馆区建设 / 王晓燕  
0843 龙潭西里危改项目规划 / 隋一秀  
0844 金鱼池的两次改造 / 崇文区规划分局  
0845 简易楼的建设及存在的问题 / 崇文区房管中心  
0846 简议我区简易楼的建设及存在的问题 / 东城区规划分局  
0847 天安门广场的九火莲花灯 / 赵知敬  
0848 亡羊补牢 为时未晚——追忆什刹海历史文化区规划管理工作 / 许铭圆  
0852 北京三个年代的三组十大建筑 / 赵知敬摘编

- 0858 北京金融街规划建设 / 北京华融综合投资公司  
0865 新北京饭店与东方广场 / 赵知敬  
0866 椿树危改小区控高怎么“越控越高” / 杨河田  
0867 危旧房改造 / 赵知敬  
0873 东长安街的四组建筑 / 赵知敬  
0875 国际饭店设计报审情况 / 王 怡  
0875 北京饭店贵宾楼规划情况说明 / 王 怡  
0876 大小东方广场之演变风波 / 吴 晟

### 其 他

- 0877 话说“帽子组” / 赵景昭  
0880 房地产开发占用城市公共设施用地案例 / 赵知敬  
0884 给市领导的一个建议——奥运村不宜放在北中轴建议领导慎重决策 / 赵知敬  
0885 北京市城市建设中几件事的回顾 / 苏兆林

### 市政管线综合规划与管理

- 0886 管线综合规划的部分实践 / 李贵民  
0902 地下管线先于道路立交建设的思考 / 李贵民  
0905 对马甸明沟改暗沟工程下游未同时建设的联想——从事故看市政工程系统性强的  
重要特点 / 李贵民  
0907 小事两则 / 邢玉海  
0909 主动服务 科学安排 / 崔凤霞  
0910 做好市政规划管理工作 / 李文淑

### 居住区与住宅规划

- 0914 住宅建设掀起新高潮——住宅统建实行“六统一” / 吴 晟  
0920 回忆二十世纪九十年代北京住宅设计中的几件事 / 谢远骥  
0926 回顾计划经济时期北京城市住宅建设 / 苏兆林  
0927 北京市住宅建设的回顾 / 王 迪  
0930 忆恩济里小区的创作经验 / 白德懋

- 0932 关于高层住宅——摘自《建筑师宋融》一书 / 王少安
- 0936 望京A5区规划设计 / 徐荫培
- 0938 西罗园居住区的规划实施 / 高毅存
- 0940 方庄住宅区的规划管理工作记事 / 邬圣鑫
- 0941 跟踪“星河湾”住宅区建设 / 赵知敬 秦铭键 张济和 陆孝襄
- 0957 变分散为集中 添土地千余亩 / 朱增援
- 0958 住宅建设六十年京城广厦千万间  
——北京住宅设计六十年 / 陈 绮 赵景昭 刘晓钟
- 0981 北京住宅风貌掠影与评述 / 赵景昭摘编

### 新技术产业园区的规划与建设

- 0986 中关村——第一个国家级高新技术产业区的兴起和发展 / 黄晓堤 周志兰
- 0988 上地信息产业基地回顾 / 魏礼开
- 0991 上地信息产业基地北扩 / 李 桦 李宝山 魏礼开
- 0992 中关村软件园开发建设回顾 / 北京中关村软件园发展有限公司
- 0993 中关村环保科技示范园 / 李 桦 李宝山 魏礼开
- 0995 中关村丰台科技园区——总部基地规划设计与建设 / 魏闽红
- 0997 中关村生命科学园开发建设回顾 / 陈放鸣
- 0999 中关村创新园 / 李宝山 李 桦 魏礼开
- 1000 中关村永丰高新技术产业基地发展情况 / 张 汶 赵 晶
- 1001 中关村昌平科技园 / 中关村昌平科技园

### 城市工业区的规划

- 1002 “亦庄”的轨迹  
——献给”亦庄“建设者和支持帮助过”亦庄“事业的人们 / 马 麟
- 1009 北京经济技术开发区实施城市规划十五年 / 马 麟
- 1011 探索北京经济技术开发区配套协作区的始末 / 马 麟
- 1016 雀巢引来凤凰栖——张辛庄规划建设纪实 / 陈海扬
- 1019 怀柔区工业基地雁栖经济开发区 / 北京雁栖经济开发区

- 1022 回眸北京城市雕塑发展轨迹 / 于化云 李文琰
- 1026 开篇巨制——人民英雄纪念碑 / 于化云 李文琰
- 1032 天安门广场国旗基座 / 于化云 李文琰
- 1035 中国第一座雕塑公园——石景山雕塑公园 / 李小斌
- 1037 二十年磨一剑——雕塑《生命》的诞生 / 于化云 李文琰
- 1039 彰显奥运精神的第十一届亚运会雕塑 / 于化云 李文琰
- 1043 国庆50周年的长安街城市雕塑 / 于化云 李文琰
- 1046 突出人文生活情趣的王府井地区雕塑 / 于化云 李文琰
- 1049 浓缩历史精华的皇城根遗址公园雕塑 / 于化云 李文琰
- 1052 中国人民抗日战争纪念雕塑园 / 于化云 李文琰
- 1056 探索公共艺术实践的红领巾公园雕塑 / 于化云 李文琰
- 1058 科学与艺术的完美结合的雕塑《生之欲》《物之道》 / 于化云 李文琰
- 1060 以“人·生命·自然”为主题的延庆夏都公园雕塑 / 于化云 李文琰
- 1062 雕塑盛典——北京国际雕塑公园 / 于化云 李文琰
- 1066 历史的见证——北京建都纪念阙 / 于化云 李文琰
- 1068 弘扬中华民族精神的巨型雕塑《东方》 / 于化云 李文琰

## 副 篇

### 工作方法

- 1072 北京市城乡规划委员会主要工作的回顾与思考（1991~1997） / 赵知敬
- 1076 规划系统联席会议——调控城市规划重大事项的组织形式（1992~1997） / 胡韶军
- 1077 回顾一段有意义的工作——兼谈几点工作体会 / 程恩健
- 1079 “汇报不能带小本本”的联想 / 赵景昭
- 1080 初识城区详规 / 赵景昭
- 1081 历届首都城市规划建筑设计方案汇报展记（1994年~2008年） / 赵知敬
- 1113 北京青年规划师建筑师演讲比赛 / 杨金凤
- 1118 《首都新建筑》群众最喜爱的具有民族风格的新建筑 / 赵知敬



- 1120 “中化杯”长安街建筑摄影艺术大赛 / 赵知敬
- 1121 城建档案工作的开创 / 刘巨普
- 1123 北京城市规划建设十三年总结 (1949~1962) / 原北京市城市规划管理局办公室
- 1134 怀念“畅观楼” / 李 准
- 1134 《控规》数据的入机开创了行业计算机的应用 / 贾海樾
- 1135 规划中的政治学——权力与决策 / 谢 颖
- 1137 唐山地震考察和改进北京城市建设抗震措施 / 魏恪宗
- 1139 《北京市城市地理编码》标准的制定 / 贾海樾
- 1141 关于“城乡规划短训班”的回忆 / 王 东

### 忆前苏联规划专家

- 1144 前苏联专家援京工作情况 / 申予荣
- 1150 苏联城市规划对北京城市规划的影响 / 储传亨
- 1150 对苏联交通专家斯米尔诺夫的一些回忆 / 潘泰民
- 1151 勃德列夫和兹米耶夫斯基两位专家工作细致认真 / 杨 念
- 1152 在市委专家工作室工作的苏联专家 / 杨 念
- 1153 洋为中用走自己的路 / 杨 念
- 1154 回忆雷专家对我们的帮助 / 张敬淦
- 1156 回忆原苏联专家帮助地下管道综合布置工作 / 陈鸿章

### 北京市城市规划部门直属各单位

- 1158 北京的勘察设计与测绘管理工作 / 北京市勘察设计与测绘管理办公室
- 1160 北京市建筑设计标准化办公室工作 / 北京市建筑设计标准化办公室
- 1161 北京城市雕塑建设管理办公室 / 于化云
- 1164 北京市城市建设档案馆 / 档案馆办公室
- 1169 北京市城市规划设计研究院 / 谢 颖
- 1170 北京市建筑设计研究院 / 马国馨
- 1180 北京市市政工程设计研究总院 / 穆祥纯
- 1190 北京市勘察设计院 / 秦崇智
- 1192 北京市测绘设计研究院 / 王树森
- 1194 北京城市规划机构变动情况 / 刘文忠摘编

## 协会 / 学会

- 1195 北京工程勘察设计行业协会 / 协会办公室
- 1197 北京城市科学研究会 / 研究会办公室
- 1199 北京城市规划学会 / 学会办公室
- 1201 北京土木建筑学会 / 学会办公室
- 1202 北京女建筑师协会 / 协会办公室
- 1205 北京工程建设标准化协会 / 协会办公室
- 1206 《北京规划建设》杂志 / 张敬淦

## 名录篇

### 北京市老规划工作者名录

- 1208 北京市老规划工作者名录
- 1214 纪念北京城市规划委员会·北京市城市规划管理局成立五十周年部分老规划工作者联谊会合影 (2004年9月12日)
- 1216 老规划·老领导——一次规划研讨会的合影
- 1217 编者的话 / 《岁月回响》编辑办公室工作人员合影
- 1218 鸣谢
- 1219 北京市规划委员会·北京市城市规划设计研究院办公楼 / 2001年落成



# 城市建设规划管理篇

五十年城市规划  
与管理逐渐走向  
成熟以图展史图  
文并茂客观回顾  
宁静致远

丙戌夏沈勃题



宝贵的经验历史的总结  
现实的参考永远的纪念

馮佩之  
二〇〇六年

# 新中国成立前的规划与管理

谷守武摘编

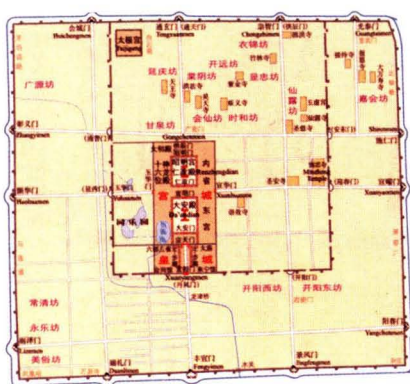
## 一、历代北京城市规划建设概述

北京，是举世闻名的历史文化名城。琉璃河董家林村商周遗址的发掘，证明西周初年的方国堰（即燕）的都城在此，把北京的建城史上溯到3000多年前的西周初年。历史上的北京城，由于受洪水侵扰，不断自西南向东北迁移，从发掘的实物考证，自秦汉始，城址已在现蓟丘附近。之后的唐代幽州城、辽代南京城、金代中都城，大体都在这个位置，即在今北京城西南广安门一带。今北京城，始建于元，改建于明，沿用于清代直到民国。

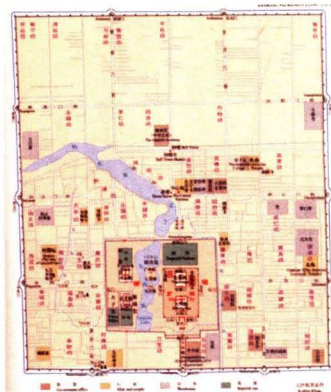
秦和两汉时期，北京已成为统一的中原王朝的北方重镇。到了辽、金两代，蓟城作为辽的南京城、金的中都城，是从一个北方的军事重镇走向全国的政治中心的重要过渡。

金中都城的建设，是在辽南京城的基础上，仿北宋汴京宫室制度、城市规模及格局扩建而成。

元大都的兴建，标志着北京城址的转移。把北京城址从莲花池畔转移到高粱河水系上来，主要因为城市规模扩大，需要寻找更充足的水源。新城址是以金中都东北郊外的一座离宫——大宁宫为中心进行规划的。元大都的规划建设，无论是建筑规模、整体布局，还是建筑艺术和工程水平，都是其他都城建设无法比拟的。



北京金中都

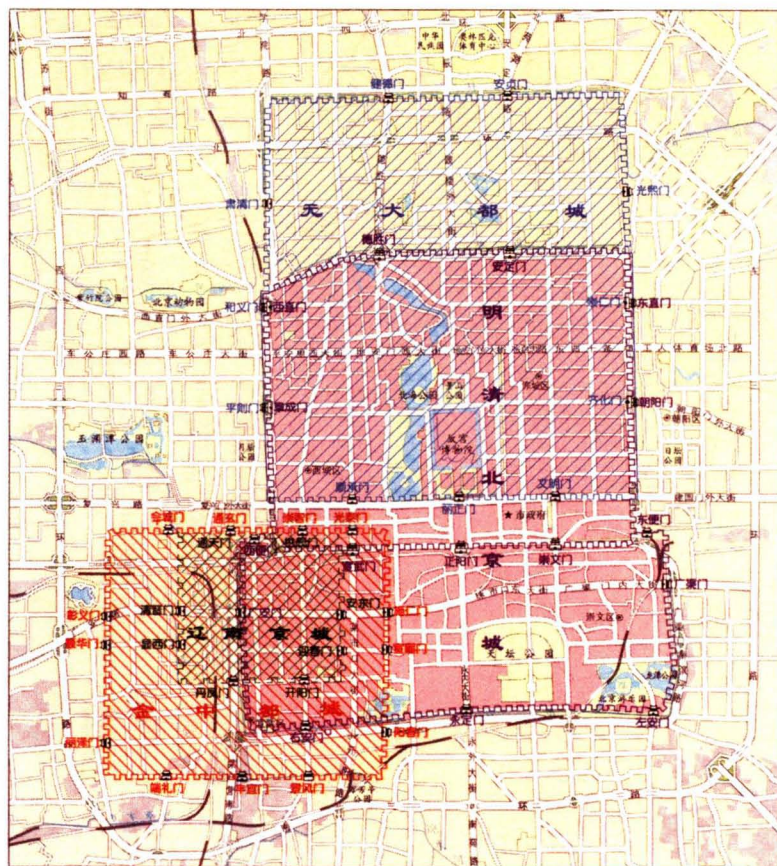


北京元大都

明北京城的营建，是在元大都的基础上改建的。明代对元大都的改建有继承，也有发展。继承了元大都结合地理条件、紧傍积水潭东岸规

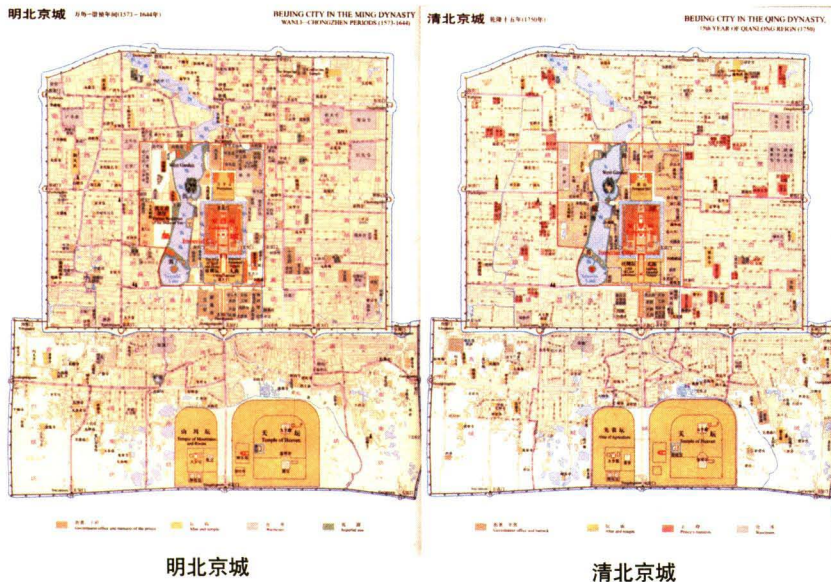
划设计了全城的中轴线，并利用原有湖泊的上游及其向东引水的槽渠，作为今德胜门一线北城墙的护城河。以后随着元大都南城墙南移，南城增扩外城，使明北京城的几何中心，由元大都的中心阁转移到万岁山的位置；延长了南北中轴线，形成了明北京城的“凸”字形轮廓。明北京城布局严整、规模宏伟，外城拱卫着内城，内城包着皇城，皇城包着禁城。充分体现了“皇权至上，唯我独尊”的规划思想。

## 北京历代城址变迁 THE CHANGES IN THE CITY'S LOCATION



清代沿用明代旧城，建都北京后，总体布局、街道系统大体如旧。原有城池、宫殿、坛庙，不仅完整保留，而且经过200多年修缮、扩建、改建，现存的北京古建筑多为清代重建，特别是园林建筑极负盛名。

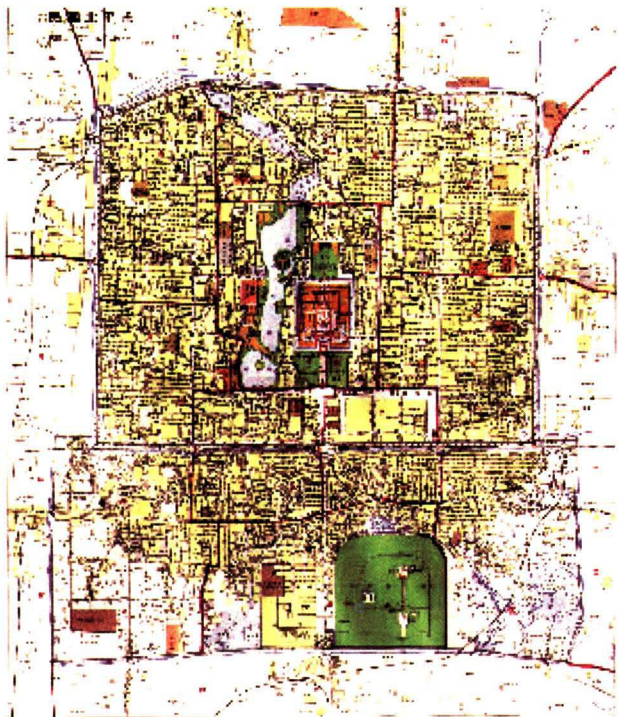
辛亥革命结束了清王朝的帝制，建立了中华民国。民国前期的北洋政府仍以北京为首都。民国十七年（公元1928年）首都南迁，北京改称北平。



明北京城

清北京城

1937年北平沦入日军之手后，改北平为北京。日本侵略者从其侵华战争需要出发，编制了北京都市计划大纲。该“计划大纲”把北京的



民国时期北京

城市性质定为政治、军事中心，特殊之观光城市，可视为商业都市；城市规模定为20年内人口从150万增至250万；规划范围以正阳门为中心，东、西、北半径各30公里，南20公里；城市布局为了避免日本侨民与国人冲突，把行政中心定在西郊，开辟西郊新街市，在东郊和通县辟为工业区，旧城区保持原貌。

1945年日本投降后，北平市政府针对市政建设存在的问题，着手修订北平都市计划大纲。“大纲”提出城市性质定为将来中国之首都、观光都市；城市规模现在人口180万，预计将来达300万人（包括通州）；城市范围以正阳门为中心、半径约20至30公里以内之区域；城市布局与日伪时期规划方案基本相同，明确提出了以西郊新市区作为行政中心。

## 二、元大都与明清北京的规划特点和在城市史上的重要地位

自项羽毁秦咸阳以来，中国古代留下一个新王朝必须毁去前王朝都城、宫殿的恶劣传统。中国历史上秦、汉、南北朝、唐、宋的名都被后继者毁去，要通过发掘才能知其原貌，遂使数千年的中国历史中只有明清的都城北京至今还基本存在于世，成为仅存孤例，北京旧城如再毁掉了，在我国号称五千年的文明史中，都城实例将是一片空白。

北京旧城的前身元大都是中国历史上仅有的一座按规划新建的街巷制都城。中国古代城市在唐以前实行封闭的坊市制，宋以后因城市经济繁荣，商业发展，逐渐拆除坊墙、市墙，形成开放的街巷，布置商业和居住区。城市居住区由封闭到开放，是社会的进步，也是城市规划的巨大进步。但两宋那些城市都是由坊市制城市改造成的，不具典型性。只有元大都是中国古代城市体制由封闭的坊市制向开放的街巷制转变后所创建的唯一街巷制都城，有完整的规划。故元大都的重要性是它既是中国古代最后一个按规划平地创建的都城，又是一座唯一一座按街巷制规划建设都城；它既代表了中国封建社会后期的都城规划水平，又集中代表了街巷制城市的特点和优点，具有双重意义，而它的基本部分在明清北京中保存下来。这是它在中国都城史和城市发展史上的重要性。

中国古代城市从布点到兴建都是由国家、官府发布行政命令按一定规制实施的，属于各级政府的行政行为。城市都有特定的规划（早期为坊市制，晚期为街巷制）筑有规整的城墙，城内有主轴线，街道布置成矩形格状，其居住区都由横排住宅组成横巷，住宅为内向的封闭性院落，表现出鲜明的中国古代城市规划和城市文化的特色。北京旧城是世界上独树一帜的中国古代城市的杰出代表，这是它在世界城市史上的重要地位。

北京的前身元大都建成于1267年，距今已有740年之久。而其大部分在明清北京中延续下来，其延续使用年限之长，在世界现存都城中也绝无仅有的，极具历史文化价值。它的特点除了在坊市制都城中久已定型的在中轴线上布置“前朝后市，左祖右社”外，最主要的是在大小干道两侧布置商店，并在其围合与封闭的坊市制不同的开放式商业街和居住区。街道分大街、小街、胡同三级，规定大街宽24步（约25米），小街宽12步（约12.5米），胡同宽6步（约6—7米）。胡同的间距70多米；胡同之间为宅基，初步奠定四合院住宅与胡同组成街坊制的规制，至今东四北，鼓楼东部的南、北锣鼓巷一代，仍有元时街巷遗存。这是元大都规划的基本单位，也是古城的肌理，是反映中国封建社会后期城市经济发展、城市治安有一定保障后在城市规划上相应出现的新的基本特征。因此，与故宫、坛庙一样，旧城的街道和胡同形成的城市格局，也是极为珍贵的历史文化遗产。因此，对旧城整体格局的保护也是极为重要的，是名城保护的根本。一旦格局被破坏，历史保护区和单项文物保护单位缺失了所依托的整体框架，只能算是一鳞半爪，其历史价值要大受损失。

### 三、建国前的城市规划与管理

回顾百年历史，在上个世纪，是一个战乱和动荡的年代，不仅曾遭受八国联军的入侵，更受到日本帝国主义的长期侵占。在历经“北洋军阀”“日伪政权”和国民党政权的黑暗统治下，使这座千年故都和东方名城饱经战火重创，走向衰败，市政废弛，建设停止，经济萧条，民生凋敝，街容市貌破烂不堪，垃圾遍地，满目疮痍。抗战胜利以后，也曾拟定过“都市计划”终因时局不稳，财力不支，成为一文空纸。

#### （一）工巡总局（1901—1913年）

据查北京近代的市政管理始于晚清。光绪二十六年（1900年）八国联军侵占北京后，曾在各自占领的区域内，设置“安民公所”，所长官员及宪兵均由外国人充任，用以镇压人民，维持侵略秩序。光绪二十七年（1901年）《合约》达成，八国联军先后交还占地退出北京，“安民公所”解体。清政府以“安民公所”为仿照的模式，设置“善后协巡总局”。光绪二十八年（1902年）六月改组为“工巡总局”，由工程巡捕事务大臣统辖，下设工程总监和副总监各一人，辅佐事务大臣处理要务。总局内设工程局，巡捕局等，主管治安行政管理和土木工程等其它市政管理事项，为市政管理与司法审判合二而一的城市管理执法机构。光绪三十一年（1905年）七月撤外城五城司

坊旧制，改设外城工巡总局。十二月内外城工巡总局改为内外巡警总厅，内城设分厅五处，外城设分厅四处。光绪三十二年（1906年）九月清廷官制改革，原巡警部改为民政部，并将工部所掌城垣，公廨、桥梁等项划为民政部所管，下设承政、参议二厅，民治、警政、疆里、营缮、卫生五司。京师巡警总厅隶属民政部，由厅丞总管，下设佥事，主管总务、行政、卫生、司法、消防各处。如行政处的交通股分掌的事务有：

- 1、关于道路、沟渠、桥梁之管理事；
- 2、凡停车场之界限及轿车人力车之取缔规则；
- 3、电信、电话、电灯各杆线之架设事；
- 4、凡阻碍道路之棚摊、木石等移置事；

建筑股分掌的事务有：

- 1、凡衙署公所之建筑事；
- 2、凡关于巡警厅区建筑之规式及测绘等事；
- 3、凡关于民房市廛之建筑应准应驳等事；
- 4、凡关于市场之位置及审建规式、测绘图样等事；
- 5、凡关于监狱制度之审定事；
- 6、凡关于工艺厂、公园、浴室、戏园、茶楼等之规式改良事。

光绪三十二年（1906年），内城巡警分厅由五个并为三个分厅。外城并为二个分厅，分厅设知事一名主管，警官三名作为辅佐，执掌辖区各项具体事务。

宣统元年（1909年）正月裁去内外城各分厅。民国二年（1913年）二月，以内外城两巡警总厅合并为京师警察厅。清末上至民政部，下至京师巡警总厅，从名称改换到体制权限，按近代社会的需要，分官设职，各司其责相对封建旧体制权限难分，职责不清的状况，是一次重要的变革，并成为近代市政管理体制初始建立的重要开端。

#### （二）京都市政公所（1914—1928年）

1911年辛亥革命以后，于次年建立民国，北洋政府时期于民国三年（1914年）将原顺天府改为京兆地方，设京兆尹公署凡属市政建设事宜，均由督办京都市政公所负责承办。从民国初至民国十七年（1928年）北伐成功前为北京市政的创建时期亦称为京都市政公所时期。

市政公所从成立到结束的14年间，在创建市政改建城市规划管理工作方面作了不少有益的基础工作。

1、筹措经费。据统计市政公所下属的工巡捐局从1914年至1918年的五年间收缴的铺捐、车捐等达200多万元，均用于市政建设上。1925

年后改为内外城市政捐局，捐种扩达十余种，收入连年上升，每年收入达70—100万，成为市政建设的主要经济来源。

2、规划开辟香厂新小区。1914年在香厂地区进行小区规划并组织实施。展拓马路，建筑房屋、开辟公园、增建卫生设施，并采取招商，标租或标集土地优惠投资建筑等措施兴建了公用建筑、娱乐场所及商店等，以“新世界”游乐场最为著名，时称“模范市区”可以说是北京最早的规划市场试验雏形。

3、开放公园改善市区环境，1915年将社稷坛改建为中央公园（现中山公园），1918年建成城南公园，1925年将宫廷园林北海辟为北海公园对外开放。

4、开展城市基础测量，城市测量是实施都市计划的基础工作。

1916年市政公所组织测量队完成了全市的水平测量，在内外城埋设石标水平点81处，并于1917年3月对全市新旧沟渠测量，完成了全市新旧沟渠图的绘制为修整沟渠提供了依据。从1915年6月起历经十年测量了全市房基线，为修整街道，规划筑路和建房提供了依据和规划。

5、整理街道修展城区道路，市政公所成立初，为配合有轨电车路线的规划建设，拆除了正阳门的外罗城，将月墙基改建马路，辟东西门洞各两个，打通了南北向交通，改建了箭楼的四周环境使其成为京城标志性的建筑。还增开了南池子、南长街、菖蒲河、枣林豁子、北箭亭等各门便利了通行。1918年至1919年先后开辟了北新华街和南新华街。1926年又辟建了兴华门（后改名和平门），1927年又拓展了金鱼胡同西口马路，使全市沥青马路达到121条。

6、疏浚沟渠，旧北京有三大排水沟渠，即西城的大明濠，东城的南、北河沿及外城的龙须沟，这几条明沟，贯穿内外城，皆因年久失修，淤泥堵塞，脏臭不堪。

市政公所1920年呈准用皇城旧砖改造大明濠暗沟，全长5500公尺，1922年完成辟才胡同以南沟段。1926年完成北段。沟上建成马路，称南、北沟沿（即今赵登禹路至佟麟阁路一线），东城的南北河沿至御河桥一线亦改修成暗沟，上铺马路（即今南、北河沿街及正义路）。外城龙须沟全长6300公尺，由虎坊桥至天坛东门一段改成暗沟，东段因财力不足，未改暗沟。直到1949年北京解放后才修整暗沟和马路。此外在修整城垣，兴办卫生事业，兴建海王村公园，并办厂甸年市庙会等公益事业方面，作了不少有益的管理工作。

7、建立规则实施建筑工程管理办法

民国五年（1916年）十一月，市政公所第六号布告，公布了《督

办京都市政公所建筑管理范围及管理实行办法》第一部分《建筑管理办法》共2条10款对各类建筑工程的主管内容，查核权限区域范围作了明确的规定。

第二部分《建筑管理施行办法》对呈报程序及管理标准分设2条14款作了具体规定。

《办法》为城市规划早期综合管理的一项重要规则，明文规定各项建筑工程新旧或翻修均不得超越房基线，对兴建马路及街巷整治达到整齐之实效。

### （三）北平特别市公所（1928—1937年）

民国17年（1928年）国都南迁。6月21日改北京为北平，成立北平特别市政府，下设财政、土地、社会、公安、卫生、教育、工务、公用八个局。依据《特别市政府组织法》涉及全市城市管理的一切重要问题，由市长主持，经市政会议决议执行。

民国17年（1928年）七月二十七日奉市政府命令组织成立了工务局，首任局长华南圭先生于七月三十一日上任。从1928年至1937年的9月间，先后更换了6任局长（任期见附表），下设科室有秘书室、会计室、庶务室、办公室、档案室、书记室、登记室、广告室及技正室、二科、三科等业务部门，科室下设各股有测绘股、河渠股、设计股、施工股、勘察股、树艺股、库股等。

主管职责为职掌关于公有建筑，私有建筑的指导和管理，及道路、桥梁、码头、沟渠、堤岸、公共土木工程、河道、水利、飞机场等的管理和其它工务、行政事宜。

北平市政府时期，可称为建设时期，1928—1932年市政建设因财力困难进展艰难，行政机构几经裁撤，仅剩社会、公安、工务三局。1932—1935年袁良任市长，任期健全规制推进市政，使各项设施步入正轨，尤以创办公共汽车、实施文物整理、修建道路、倡导卫生事业，为市政发展中兴时期。从1929—1936年期间，工务局为加强市政各项建设的规划管理方面，作了大量富有实效的章则厘定工作，如《北平特别市公私建筑取缔规则》、《房基线规则》、《危险建筑物取缔规则》、《收用房地章程》、《建筑限制暨设计准则规程》、《公修道路奖励简章》、《厘定河道各闸服务通则暨郊路各段服务通则》、《北平市污物扫除暂行办法》等。绝大部分报呈市政会议通过执行。在依法实施市政管理方面，起到了良好的作用。

北平特别市工务局历任局长附表（1）



北平特别市公务局长	任 期
1、华南圭	民国十七年（1928）七月三十一日~十八年（1928）十二月五日
2、刘砚池	民国十八年（1929）十二月五日~十九年（1930）十月二日
3、范浦江	民国十九年（1930）十月九日~二十年（1931）四月
4、汪申	民国二十年（1931）四月四日~二十三年（1934）十月十六日
5、谭炳训	民国二十三年（1934）十月十六日代
6、富保衡	民国二十四年（1935）十一月十八日

#### （四）日伪北京工务局（1937—1945年）

1937年“七七事变”后，日军侵占北平，1938年一月二十四日，建立伪“北京特别市公署”，并于六月十四日改北平为北京，由余晋任伪市长。下设社会、财政、工务、卫生、警察、公用、教育七局。在沦陷的八年中可称为黑暗时期，市公署及各局的实权操纵在日军手中，均设日军派遣的顾问、辅佐官等，主持行政、掌管财政、支配人事。

在江朝宗组织伪临时维持会兼任伪市长时，李季思于民国二十六年（1937年）八月二十日出任工务局长，仅4个月之后伪公署建立，舒壮怀于民国二十七年（1938年一月十日任工务局长长达五年之久。1942年末由林志秀接任至1945年）8月15日日本投降为止。

在日伪统治下，以军事侵略，经济掠夺，奴役民众为目的，原有的各种规制遭到破坏，市政废弛，财政紊乱，道路沟渠破损不堪，市内垃圾堆积如山，环境卫生极为恶劣，城市面貌破旧萧条。

1938年由在工务局充任技正的日本人山崎桂一等，拟定了一个“北京都市计划”并呈报市政会议决议未果，1940年伪工务局又拟定了“北京都市计划大纲”，并组织实施新街市计划，在距城约4公里的西郊征收了14.7平方公里的土地建设西郊新街市，在东郊广渠门外2公里处征地2.7平方公里的土地，建设东郊工业区，并以东西长安街沿线作为新市区的联络干路而辟建了两个城墙豁口启明门（今建国门）和长安门（今复兴门）。这个“新街市计划”纯以便利侵略为目的。旧城区的市政道路的修建，也仅以日军事机关附近和日侨积聚地区为限，整个城区市政建设基本没有什么改善。

#### （五）北平市公管局（1945—1948年）

民国三十四年（1945年）八月十五日，日寇无条件投降，抗日战争取得了胜利，此后至北平解放前，年称为复员时期，同年十月北平市政府成立，首任市长为熊斌，次年十一月何思源接任市长，下设社会、财

政、工务、卫生、教育、公用、警察、地政八局。民国三十五年（1946年）十一月增设民政局。从民国三十五年十月至三十七年（1948年）十二月，工务局长一直由谭炳训任职。民国三十八年（1949年）一月由林治远接任局长。由于政治、经济等原因，各项规制尚待重新拟定修正。市政设施仅处于修整和维持状态。都市建设大计更是纸上谈兵，难以付诸实施。

工务局的日常业务，由四科三室分工承办建筑管理、铺修道路、整理沟渠、河务、路树河树、整理文物、测绘、交通设施、拟定都市计划等工作。

从1946年至1948年期间，对旧有的一些规则，根据现实的需要重新进行了修定，并拟定了一些新的管理规则，如《北平市政府工务局建筑师开业登记实施暂行办法》、《北平市政府工务局营造业登记实施暂行办法》、《沟渠管理规则》、《简化办理工程手续暂行办法》等。依据内政部三十五年（1946年）四月公布的《都市计划委员会组织规程》，拟定了《北平市都市计划委员会组织规程》，经市政会议通过，于民国三十五年（1946年）九月二十日以市政府令发布。民国三十六年（1947年）五月成立了“北平市都市计划委员会”。次年市工务局编印了《北平市都市计划设计资料第一集》，在都市计划方面，在接收日伪工务局资料的基础上进行了一些现状情况的调查，拟定了一些规划设计的计划，如《北平市都市计划之研究》及一些专家提出的意见书。

《北平市都市计划》、《北平地方建设计划雏议》、《北平都市计划意见书》、《北平市四郊荒地十年造林计划》等，限于财力不足和时局的影响，这些都市计划遂成为一纸空文，未能实施。

#### 参考文献：

- 《北京城市规划志》——北京市城市规划管理局
- 《北京市志稿》
- 《中国古代规划设计方法初探》——傅熹年
- 《北京规划战略思考》——董光器
- 《新北京新奥运地图集》——北京市规划委员会

谷守武 原北京市城市规划管理局建筑师

原北京市农村建设办公室村镇处处长 高级工程师