

首都北京的区域规划变迁史及目前主题功能区特点

主要内容:

- 新中国成立后,北京城市建设逐步步入正轨,当时就首都的建设有两个方案:一个是“梁陈方案”——行政中心西移,另一个是苏联专家方案——以天安门广场为行政中心。当时采取了苏联专家的建议,于是,首都北京的建设就以旧城为基础进行扩建。
- 随后,北京市委市政府立即着手研究北京城市发展方向,编制总体规划。从1949年至今,北京先后数次编制或修订北京城市总体规划。1953年是《改建与扩建北京市规划草案要点》;1957年编制《总体规划》,紧接着1958年对《总体规划》做了重大修改;1982年拨乱反正后完成了《北京城市建设总体规划方案》,1992年修编完成《北京城市总体规划(1991-2010)》,明确了“全国的政治文化中心、世界著名古都、现代国际城市”的城市性质,明确提出了建设全方位对外开放的现代国际城市的目标;最新一次出台的《北京城市总体规划(2004—2020年)》,进一步明确了北京发展目标为“国家首都、国际城市、文化名城、宜居城市”。
- 目前北京城市建设这在按照“两轴-两带-多中心”的思路进行。北京将全市16个区县分为四个不同的功能区。其中东城和西城两区被定位为“首都功能核心区”;朝阳、海淀、丰台、石景山4区被定位为“城市功能拓展区”;通州、顺义、大兴、昌平、房山5区和亦庄开发区被定位为“城市发展新区”;门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆5区县被定位为“生态涵养发展区”。
- 未来首都北京将着眼于城市发展空间战略调整和功能优化配置,以集中做强具有核心竞争力的品牌区域为导向,推进功能区域化、区域特色化,不断提升高端产业功能区辐射力,积极培育高端产业功能新区,构建“两城两带、六高四新”的创新和产业发展空间格局,成为全市高端产业发展的重要载体。

研究员



田书华

☎: (8610) 6656 8736

✉: tianshuhua@chinastock.com.cn

执业证书编号: S0130511020005

报告完成日期: 2012年3月21日

目 录

一、首都北京的区域规划变迁史	1
二、首都北京的区域规划解析	4
三、十二五期间首都北京的区域发展展望	9

一、首都北京的区域规划变迁史

1、解放初期首都北京的建设方案的确定

建国后，北京城市建设逐步步入正轨，当时就首都的建设有两个方案：一个是“梁陈方案”——行政中心西移，另一个是苏联专家方案——以天安门广场为行政中心。

（1）“梁陈方案”——行政中心西移

解放初期北京城的城墙、城楼、牌楼都完整存在，建筑学家梁思成竭力主张：要完整保留北京古城，他遇到知音——曾留学英国的著名建筑家陈占祥。

1950年，梁思成和陈占祥两人联手提出了《关于中央人民政府行政中心区位置的建议》，将自己的观点变成了具体的规划，也就是后来北京规划史上著名的“梁陈方案”。



梁思成

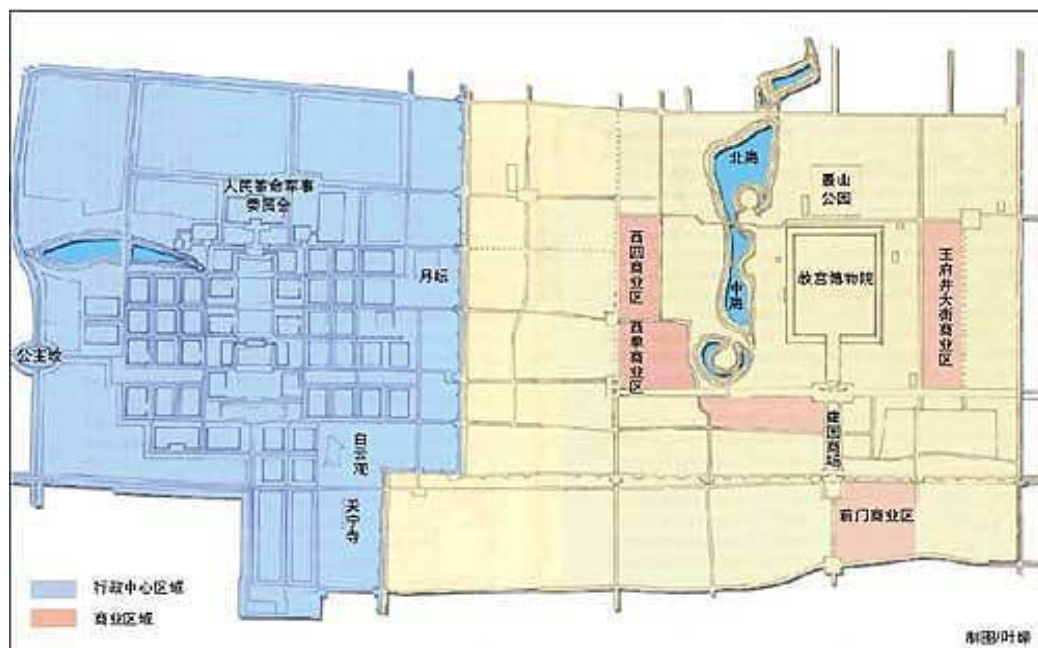


陈占祥

此方案的核心是：为疏散旧城压力，行政中心西移，在西面建立新城。具体建议是：拓展城外西面郊区公主坟以东、月坛以西的适中地点，有计划地为政府行政工作开辟行政机关所必需足用的地址，定为首都的行政中心区域。后来，陈占祥在专著中对方案进行了解释说，新市区主要在复兴门外，长安街西端延伸到公主坟，以西郊三里河作为新的行政中心，把钓鱼台、八一湖等组织成新的绿地和公园，同时把南面的莲花池组织到新行政中心的规划中来。方案明确提出要疏散旧城区的人口。

“方案”的规划草图中，行政中心区以南还规划了一个商务区，大致位于今天的北京西站及周边地区。这样一来，北京将拥有三个相互联系又功能区分的中心区域，行政、商务、文化功能区分离，各自组团式发展。

“梁陈方案”中的行政区域大体分布草图如下：



(2) 苏联专家方案——以天安门广场为行政中心

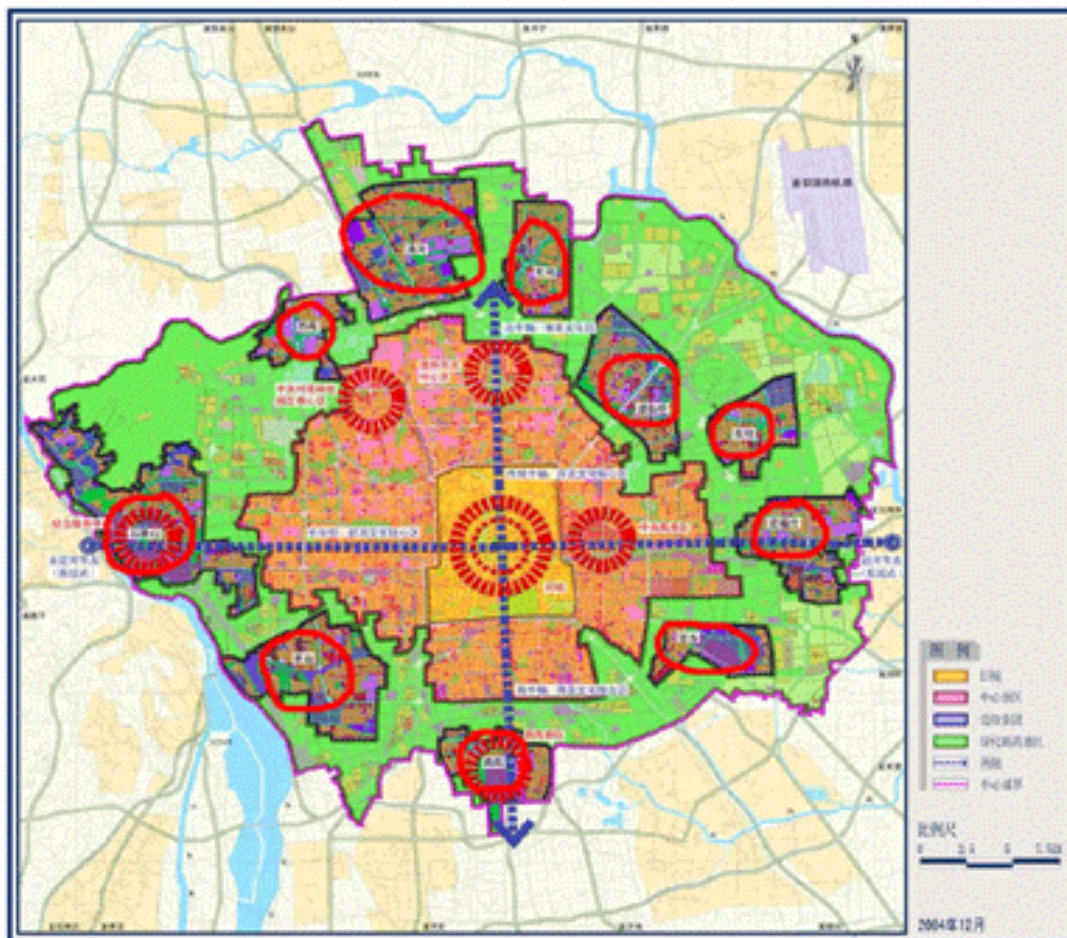
当时苏联专家巴兰尼克夫提出一份《关于北京市将来发展计划的问题的报告》。该报告提出，要以天安门广场为行政中心。

当苏联专家提出那份“以天安门广场为行政中心”的规划意见时，聂荣臻见到后非常高兴，送给毛泽东。毛泽东说：照此方针。于是，以旧城为基础进行扩建的规划方针就此确立。

2、首都北京的区域规划变迁史

在确立以旧城为基础进行首都建设之后，从1950年到1954年，经过中外专家多方案研究和综合，北京市委、市政府推出了北京市城市总体规划第一稿，即《改建和扩建北京市规划草案要点》。1957年又在1954年规划的基础上，对总体研究方案进一步完善，编制出《总体规划》，当时这个方案基本是参考大伦敦和莫斯科规划的思路编制的。主要特点有：以旧城为中心向四郊发展，中心城市是600平方公里、可以容纳600万人的一张“大饼”，郊区建设若干卫星城镇，市域总人口达到约1000万人。当时，在交通路线和空间分布上，已经基本规划出了一环、二环、三环和四环，道路则是环线和放射线结合，这种“蜘蛛网”似的格局在1954年的修正稿中就得确定。

1958年又对北京城市总体规划做出重大修改，明确“分散集团式”发展模式。1958年全国进入“大跃进”和人民公社化运动高潮时期，在特殊的政治背景下，要求弱化大城市的作用，城乡结合，缩小城乡差别，并提出了大地园林化的要求。据此，规划家们对北京城的总体规划做出了重大的修改，1958年出台的方案压缩了中心城市的规模，从600万人减少到了350万人，把中心城市这张“大饼”的模式改变为“分散集团式”，中心城市变成了几十个不同规模的集团。同时在扩大市域范围的基础上增加了卫星城市的数量。后来事实证明，当时的这个决断客观上对北京的发展起到了很关键的作用，正是在这个决断的指引下，北京中心城市才没有完全像“摊大饼”一样发展。



到 1973 年时，客观上北京市区很多地方已经连成一片。

1982 年拨乱反正后完成了《北京城市建设总体规划方案》，1983 年党中央、国务院原则批准的北京城市总体规划，市区“分散集团”式的模式演变成中心地区 280 多平方公里的一个大集团和外围的 10 个边缘集团。这种分散集团式的模式，一直保持到了 20 世纪 90 年代初编制的总体规划方案，而中心大团从 280 多平方公里扩大到了 326 平方公里。

1992 年修编完成《北京城市总体规划（1991-2010）》，明确了“全国的政治文化中心、世界著名古都、现代国际城市”的城市性质，明确提出了建设全方位对外开放的现代国际城市的目标，1993 年国务院批准了北京市总体规划（1991 年—2010 年）。该规划除了市区坚持分散集团式布局外，主要的变化是提出了两个战略转移的方针，强调市区不再扩大规模，而是逐步从外延扩展向调整改造转移；城市建设重点从市区向广大郊区转移，要求加强在市区外围建设卫星城，并扩大了卫星城的规模，并赋予卫星城相对独立的城概念，以疏散中心城市过密的人口和产业。所有这些思路和伦敦 20 世纪 70 年代及巴黎区域 1965 年的方案不谋而合，可能是缓解大城市矛盾的一条可行的出路。

2004 年中央单位以及高等院校的一些规划专家又在北京市规划委员会的组织下，开展了《北京城市空间发展战略研究》，继而启动了新一轮北京城市总体规划的修订，从而出台了《北京城市总体规划（2004—2020 年）》，该规划进一步明确了北京发展目标为“国家首都、国际城市、文化名城、宜居城市”，该规划是最新版的《北京城市总体规划》。

二、首都北京的区域规划解析

首都发展最新规划是《北京城市总体规划(2004—2020年)》，该规划进一步明确了北京发展目标为“国家首都、国际城市、文化名城、宜居城市”。该规划是最新版的《北京城市总体规划》，该规划对首都北京的区域发展做出了科学的规划。

1、首都北京城市区域规划的基本内容

在北京市域范围内，构建“两轴-两带-多中心”的城市空间结构。两轴：指沿长安街的东西轴和传统中轴线的南北轴；两带：指包括通州、顺义、亦庄、怀柔、密云、平谷的“东部发展带”和包括大兴、房山、昌平、延庆、门头沟的“西部发展带”；多中心：指在市域范围内建设多个服务全国、面向世界的城市职能中心，提高城市的核心功能和综合竞争力，包括中关村高科技园区核心区、奥林匹克中心区、中央商务区(CBD)、海淀山后地区科技创新中心、顺义现代制造业基地、通州综合服务中心、亦庄高新技术产业发展中心和石景山综合服务中心等。

在“两轴-两带-多中心”城市空间结构的基础上，形成中心城-新城-镇的市域城镇结构。中心城是北京政治、文化等核心职能和重要经济功能集中体现的地区。其范围是上版总体规划市区范围加上回龙观与北苑北地区，面积约1085平方公里。新城是在原有卫星城基础上，承担疏解中心城人口和功能、集聚新的产业，带动区域发展的规模化城市地区，具有相对独立性。规划新城11个，分别为通州、顺义、亦庄、大兴、房山、昌平、怀柔、密云、平谷、延庆、门头沟。

2、首都北京的区域规划解析

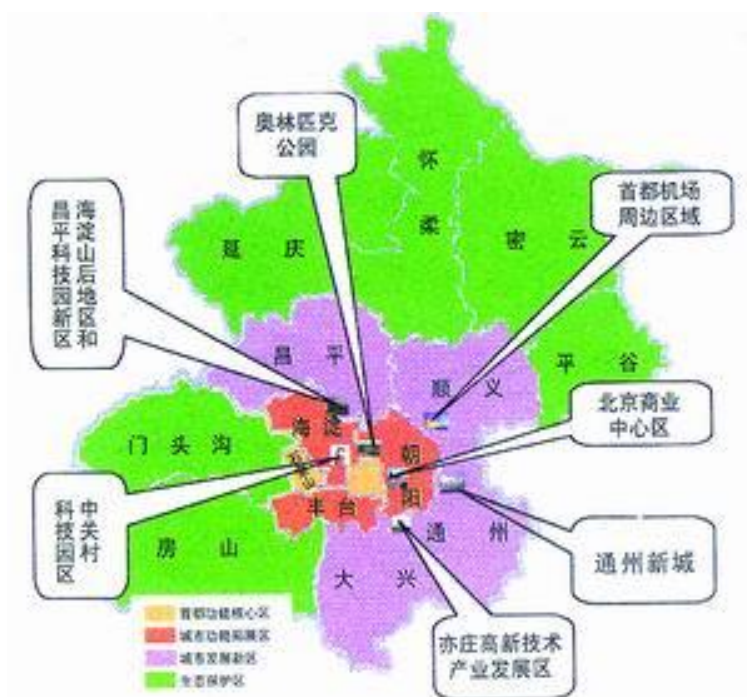
(1) 两轴：指沿长安街的东西轴和传统中轴线的南北轴



(2) 两带：指包括通州、顺义、亦庄、怀柔、密云、平谷的“东部发展带”和包括大兴、房山、昌平、延庆、门头沟的“西部发展带”。

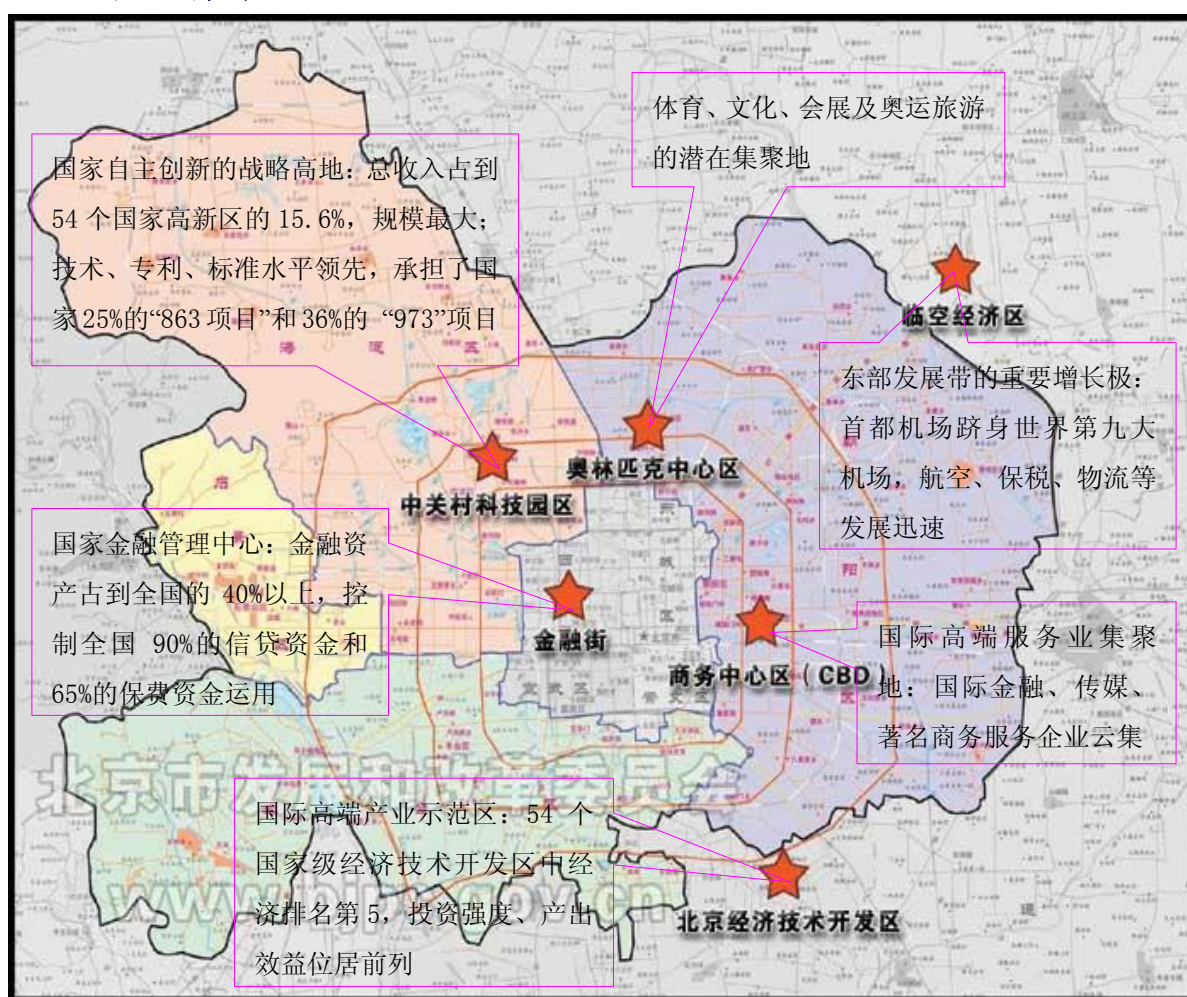


(3) 多中心：指在市域范围内建设多个服务全国、面向世界的城市职能中心，提高城市的核心功能和综合竞争力，包括中关村高科技园区核心区、奥林匹克中心区、中央商务区 (CBD)、海淀山后地区科技创新中心、顺义现代制造业基地、通州综合服务中心、亦庄高新技术产业发展中心和石景山综合服务中心等。



目前首都北京已经形成了六大高端产业功能区，并且建设成效显著。中关村科技园区、金融街、北京经济技术开发区、CBD、临空经济区和奥林匹克中心区六大高端产业功能区建设取得显著成效，六大高端产业功能区已成为首都经济向高端、高效、高辐射方向发展的重要力量，成为国内外优质资本聚集的重要区域。中关村科技园区作为北京科技、智力、人才和信息资源最密集的区域，聚集了大批高技术企业，形成了以软件、集成电路、计算机、网络通信等为代表的高科技产业集群，带动了首都经济结构调整和产业升级。金融街集聚了众多大型央企、金融机构总部，形成了以金融业为主导，高端商务服务业聚集，相关产业配套跟进的产业发展格局。CBD 以其特色商务经济、开放园区定位和高度国际化优势，吸引了众多知名跨国公司地区总部和国际性金融、保险、电信服务机构，以及法律服务、信息服务和咨询服务等现代服务企业，成为首都对外开放的重要窗口和综合商务集聚区。

图：北京六大高端产业功能区地理位置



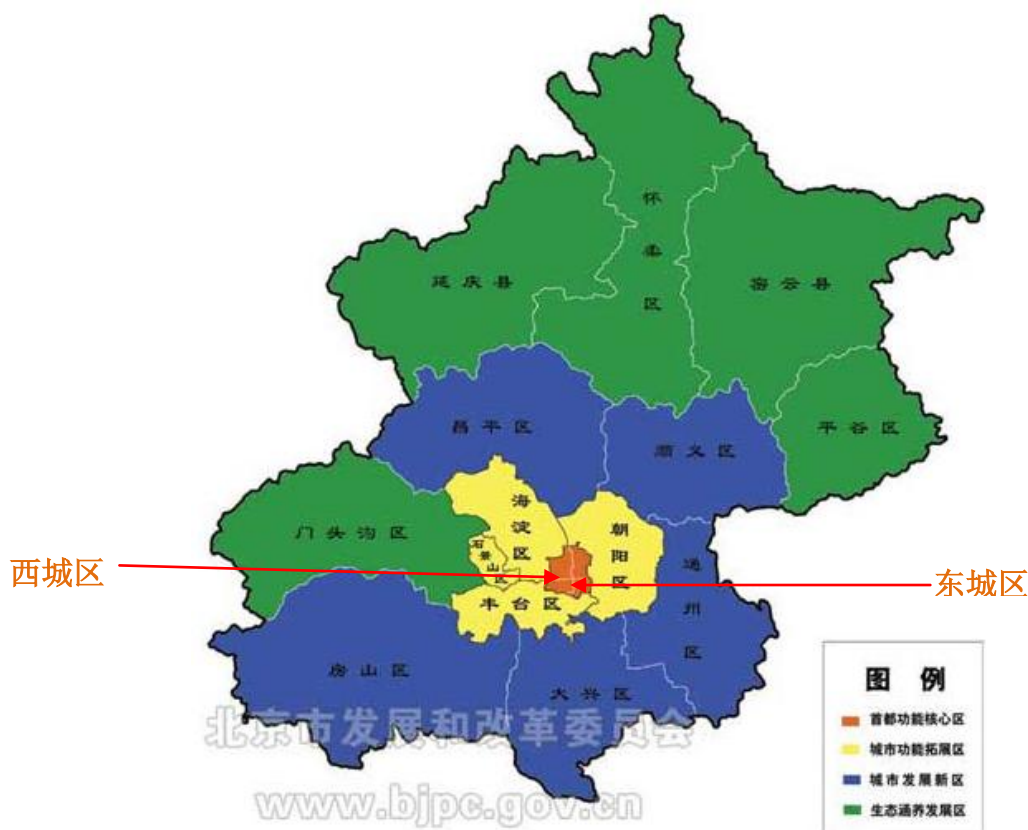
(4) 把不同区县分为不同的功能区

在“两轴-两带-多中心”城市空间结构的基础上，形成中心城-新城-镇的市域城镇结构。

北京将全市 16 个区县分为四个不同的功能区。其中东城和西城两区被定位为“首都功能核心区”；朝阳、海淀、丰台、石景山 4 区被定位为“城市功能拓展区”；通州、顺义、大兴、昌平、房山 5 区和亦庄开发区被定位为“城市发展新区”；门头沟、平谷、怀柔、密云、延庆 5 区县被定位为“生态涵养发展区”。

功能定位	区域	区域特征
功能核心区	西城区	政治、文化、旅游、金融商业中心、新闻媒体聚集地、体育产业聚集区、都市商业区和传统文化旅游、娱乐地区，宣南文化发祥地和传统商业区 是首都功能和“四个服务”的最主要的载体，承担国家政治文化中心、金融管理中心和国际交往中心的职能，同时具有服务全国的会展、体育、医疗、商业和旅游等功能。该区域是全市城市化水平最高的地区，集中了大部分的市级和一些重要的区级商业中心。该区土地面积 92.39 平方公里，占全市的 0.56%；
	东城区	
功能拓展区	朝阳区	国际交往窗口、对外服务发达、现代体育中心和高新技术产业基地；高新产业基地、教育和科研机构；国际国内企业代表出聚集区；西部发展带，城市综合服务中心。
	海淀区	
	丰台区	是国家高新技术产业基地，国内外知名的高等教育和科研机构聚集区，著名的旅游、文化、体育活动区，也是中国与世界联系的重要节点。该区总部经济、现代服务业、高新技术产业、科教文化产业等发展迅速，文化旅游产业发达。该区土地面积 1275.93 平方公里，占全市的 7.78%；
	石景山区	
城市发展新区	通州区	是北京发展高新技术产业、现代制造业和现代农业的主要载体，是北京疏散城市中心区产业与人口的重要区域，也是未来北京城市发展的重心所在。该区涵盖多个规划新城、国家级和市级开发区，同时是全市重要的农副产品生产基地。城市发展新区占地 6295.57 平方公里，占北京总面积的 38.36%；
	顺义区	
	大兴区	
	昌平区	
	房山区	
	亦庄开发区	
生态涵养发展区	门头沟	是北京生态屏障和水源保护地，是环境友好型产业基地，是保证北京可持续发展的支撑区域，也是北京市民休闲游憩的理想空间。该区域生态质量良好、自然资源丰富，但工业基础薄弱，产业发展空间相对较小。该区域大多处于山区或浅山区，全区占地 8746.65 平方公里，占北京总面积的 53.30%。
	平谷	
	怀柔	
	密云	
	延庆	

北京市主题功能区地图



(5) 未来首都北京中心城规划分为三个层次

未来首都北京中心城规划分为三个层次，即以旧城为核心的中心地区、围绕中心地区的 10 个边缘集团以及绿化隔离地区。中心城总用地面积约 1085 平方公里，其中，中心地区面积约 336 平方公里，边缘集团面积约 268 平方公里，绿化隔离地区面积约 481 平方公里。

中心城以旧城为核心，继承发展传统中轴线和长安街轴向延伸的十字空间构架。首先，中轴线以文化功能为主，以中部历史文化区、北部体育文化区、南部城市新区为核心，体现古都风貌与现代城市的完美结合。其中，中部地区荟萃北京历史文化名城的精华，应严格保护；北部地区以奥林匹克中心区为主体，建成国际一流的文化、体育、会展功能区；南部地区通过引导发展商业文化综合职能及行政办公职能，带动南城发展。其次，长安街及其延长线是体现北京作为全国政治、文化中心功能的重要轴线；规划以中部的历史文化区和中央办公区为核心，在东部建设中央商务区 (CBD)，在西部建设综合文化娱乐区，完善长安街轴线的文化职能。

北京市区绿化隔离地区规划图



北京市域城镇体系布局图

图例

- 市
- 区、县
- 镇、卫星城
- 中心镇
- 乡

着眼于城市发展空间战略调整和功能优化配置，以集中做强具有核心竞争力的品牌区域为导向，推进功能区域化、区域特色化，不断提升高端产业功能区辐射力，积极培育高端产业功能新区，构建“两城两带、六高四新”的创新和产业发展空间格局，成为全市高端产业发展的重要载体。

集中力量打造中关村科学城和未来科技城，着力加快建设北部研发服务和高技术产业带、南部高技术制造业和战略性新兴产业发展带，基本形成国家创新中心的新格局。

中关村科学城。加大体制机制创新和先行先试力度，聚集产业创新要素和高端业态，调动高校、院所、企业等主体的积极性，推进协同创新，大力发展高端研发和楼宇经济，突破一批关键核心技术、创制一批新标准、转化一批重大成果。重点建设以中关村大街为核心的“中关村生命科学与新材料高端要素聚集发展区”，以知春路

为核心的“中关村航空航天技术国际港”，以学院路为核心的“中关村信息网络世纪大道”。把中关村科学城建成战略性新兴产业策源地、体制机制创新的前沿阵地、科技成果转化的辐射源和区域创新的先行示范区。

未来科技城。突出生态环保、科技示范作用，高标准建设园区基础设施和配套生态环境。积极推进中央企业创新资源集聚发展，引进海外高层次人才，建设一流科研人才的集聚地、引领科技创新的研发平台和全新运行机制的人才特区，探索实行国际通行的科学研究和科技开发、创业机制，打造成为具有国际影响力的大型企业集团技术创新和成果转化的基地。

北部研发服务和高新技术产业发展带。以海淀区平原地区、昌平区南部地区为重点，大力推进研发服务、信息服务等高端产业集聚，加速促进高新技术成果孵化转化，建设“生态良好、产业集群、用地集约、设施配套、城乡一体”的世界领先的研发服务和高技术产业集聚区。

南部高技术制造业和战略性新兴产业发展带。有效整合亦庄、大兴为主体的城市南部产业空间资源，拓展北京经济技术开发区范围，加大管理体制变革力度，带动房山高端制造业基地联动发展，打造电子信息、生物医药、装备制造、新能源、新材料等高技术制造业和战略性新兴产业集群，建设成为高技术制造业发展和对外辐射合作的重要承载区。

2、提升高端产业功能区

围绕产业集聚、人才集中、资源集约和功能集成，着力提升产业发展势能，提升服务环境，提升国际辐射力和经济带动力，使之成为世界城市先行实践区。“十二五”末，六大高端产业功能区增加值占全市经济比重力争达到 50%。

中关村国家自主创新示范区。按照“深化改革先行区、开放创新引领区、高端要素聚合区、创新创业集聚地、战略产业策源地”的战略定位，巩固和扩大“一区多园”发展格局，注重资源整合和机制创新，积极推动先行先试改革，着力推进中关村核心区建设，着力研发和转化国际领先的科技成果，做大做强一批具有全球影响力的创新型企业，培育一批国际知名品牌，聚集一批高端人才，全面提高自主创新能力和辐射带动能力，初步建成具有全球影响力的科技创新中心。

北京经济技术开发区。发挥与大兴区行政资源整合的优势，充分发挥高端产业引领和带动作用，提升高端制造业和战略性新兴产业的集聚和承载能力，促进现代制造业与生产性服务业有机融合、互动发展，建设成为工业化、城市化、信息化高度协调的国际化高端产业功能区。

商务中心区。基本建成核心区，全面启动东扩战略工程。显著提高区域国际化水平，大力发展总部经济、生产性服务业和文化创意产业，增强对国际金融、国际传媒、国际组织和专业要素市场等集聚功能，建设成为具有国际影响力的现代商务中心。

金融街。注重功能完善与服务提升，加强南北连片和核心区的适度拓展，进一步提升商务配套功能和环境品质，增强吸引核心金融要素功能，强化金融总部资源配置能力，成为国家金融管理和金融总部功能主要承载区。

奥林匹克中心区。充分利用好现有奥运场馆设施，推进国家级文化设施建设，大力发展博物馆经济，有效集聚国内外重大体育、文化、会展活动，注重系列化和品牌化，完善旅游服务环境，打造成为国际文化体育商务中心和大型国际旅游会展中心。

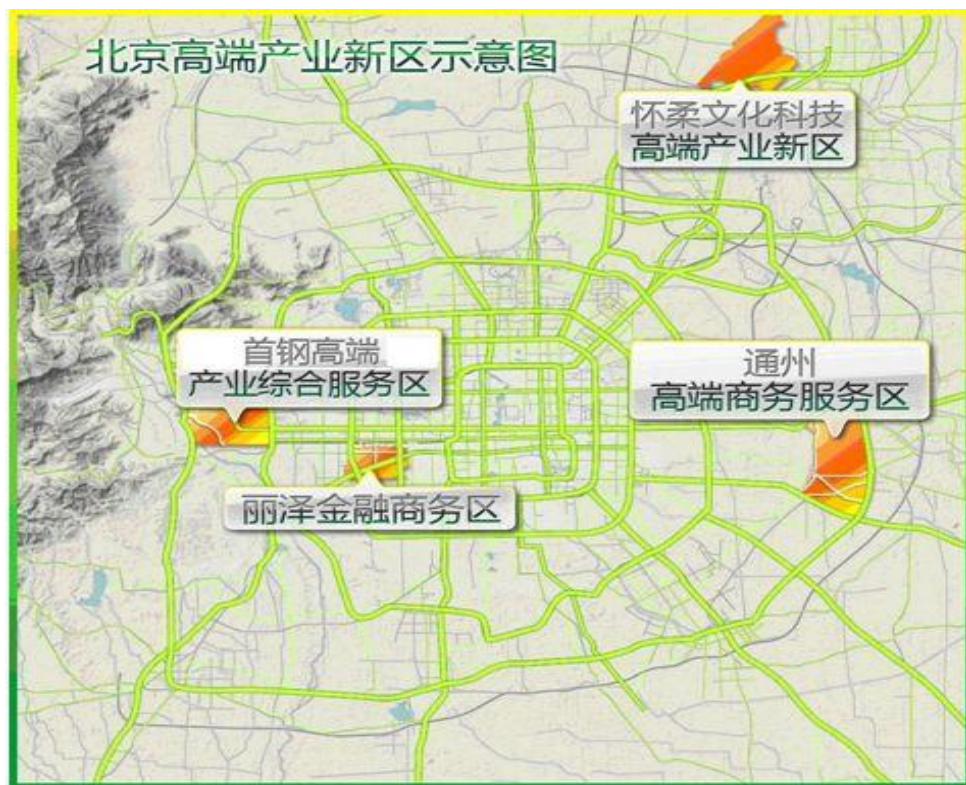
临空经济区。以枢纽空港和天竺综合保税区为依托，积极开展保税服务和离岸金融业务，完善首都国际机场配套设施，增强临空服务功能，努力建成辐射东北亚、面向全球的临空经济区。

六大重点功能区发展规划概要

功能区	发展方向	主要任务与重点
中关村科技园区	国家知识创新高地，我国发展知识经济最具优势的区域，知识型服务业发展基地。	提升自主创新能力，打造中关村创新高地；全面发展与提升高新技术产业、培育战略性新兴产业；大力发展知识与技术服务业；构筑“三大产业化服务平台”；转变政府职能，加强政策扶持；大力整治环境，启动新区建设。
北京商务中心区	国际交往的重要窗口、中国与世界经济联系的重要节点，总部经济与现代服务业发展基地	推进发展生产性服务业；充分利用商务中心区平台，发展总部经济；大力发展传媒产业；依托地域优势，发展商务旅游和会展业；完善基础设施，提升城市管理水平。
奥林匹克中心区	集中体现“绿色奥运、科技奥运、人文奥运”三大理念的国际交流重要窗口，是集文化、体育、会展、旅游、科技、商务于一体的现代体育文化中心。	借助奥运契机，发展体育休闲产业；大力发展旅游、会展业；推进奥林匹克公园建设，拓展现代体育文化中心功能；重视奥运品牌开发，确保后奥运期平稳发展。
金融街	资金密集、市场完善、交易活跃、信息通畅、功能齐全、环境优美的首都国际化金融中心区。	继续加快金融街建设，完善金融业发展的“硬环境”；继续强化服务职能，保障金融业发展的“软环境”；实现区域联动发展，增强辐射带动作用；拓展金融业发展空间，完善金融要素市场。
北京经济技术开发区	北京市现代制造业和高新技术产业基地，现代物流产业及物流集散中心。	大力发展高新技术产业和现代制造业，优化产业结构和布局；积极发展现代物流等服务产业，提升综合经济实力；完善基础设施、加速宜居新城和产业发展新区建设；扩展发展空间、完善发展布局。
顺义临空经济区	临空经济发展区、国际交往枢纽、空港物流基地、现代制造业和高新技术产业基地。	打造临空经济区，大力发展空港相关产业；大力发展高新技术产业和现代服务业，加强现代物流业资源整合；加强管理上的协调，促进机场建设与周边产业协调发展；围绕首都国际机场，做强东西、扩展南北，形成互动发展的新格局。

（三）培育高端产业新区

高端产业新区示意图



适应城市产业功能拓展、提升和优化配置需求，积极推动新的高端产业功能区规划建设。坚持高标准规划、高水平建设、分时序推进，注重节能、环保、信息化等新标准、新技术的示范应用，积极在交易功能、文化功能、制造业和旅游业总部集聚功能等方面形成差异化发展。

通州高端商务服务区。依托新城开发，重点发展总部经济、高端商务、康体医疗、文化传媒、会展培训等产业，积极吸引侨资总部落户，建设成为彰显国际新城形象的特色高端商务服务区。

新首钢高端产业综合服务区。统筹规划首钢主厂区及周边石景山、门城地区资源，重点发展文化创意产业、高新技术产业、生产性服务业等产业，吸引制造业企业总部和研发中心落户，努力成为产业转型升级的示范区。

丽泽金融商务区。引导金融信息咨询、文化金融、新兴金融机构及商务总部等要素集聚，强化要素交易功能，形成比较优良的新兴金融业发展的商务环境，打造具有全国辐射力的新兴金融功能区。

怀柔文化科技高端产业新区。以雁栖湖生态示范区、中科院研究生院、中影基地等为重点，大力发展会议休闲会展业、科技研发业、高新技术产业和文化创意产业，构建具有国际高端水平、特色鲜明、综合竞争力强的文化科技高端产业功能区。



中国银河证券股份有限公司 博士后科研工作站

中国银河证券股份有限公司博士后科研工作站（以下简称“工作站”），是经国家人力资源和社会保障部及全国博士后管委会批准设立的科研机构。

工作站以中国经济运行与发展中的重大理论问题、资本市场改革发展中的重大理论与实践问题和证券公司发展创新过程中的现实性、前瞻性、战略性问题为研究对象，以吸引、培养和储备高层次研究人才为己任，以提高中国银河证券综合竞争力、促进公司可持续发展、推进中国资本市场的理论建设为目标，力求通过宽视角、深层次、高质量的研究，为把中国银河证券打造成国内一流券商服务，为资本市场的改革发展服务，为发展繁荣中国的经济和金融科学服务。

工作站与中国社会科学院、中国人民大学、对外经贸大学、上海财经大学、西南财经大学等单位联合培养博士后研究人员，聘请知名教授和业内顶级专家担任博士后指导教师。

为吸引高素质的博士毕业生进站从事研究工作，工作站为博士后研究人员提供在业内具有竞争力的、较高水平的工资和福利待遇，以及较为优越的科研条件和工作环境。