

首都功能核心区规划出炉——

老北京 新时代

本报记者 刘少华



游人在北京前门大街游玩。

刘宪国摄（人民视觉）

站在景山顶看北京，四周都是鲜明的城市天际线。庄严的天坛、北海的白塔、妙应寺的白塔、绵延的长安街、起伏的西山、质朴的四合院、若隐若现的老建筑……

两轴统领、四重城廓、六海八水、九坛八庙、棋盘路网，这是北京城，一座历史悠久的城市，更是中华文明源远流长的伟大见证。北京老城起源于统一的规划，成型于明清时代，有清晰的中轴线，从永定门到鼓楼，中轴线两侧按照传统的布局铺陈开来，使整个城市有一个鲜明的秩序；周边以胡同、四合院为主的传统民居，和街巷、城市干道组成了一个相对方正的城市格局。

如何保护好这座伟大的古城，建设好首善之区？8月21日，党中央、国务院正式批复了《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018—2035年）》。2020年8月30日，这一备受关注的《核心区控规》正式公布。

这是一个从上到下重视，耗费无数人人力完成的《核心区控规》。蓝图绘就，首都规划体系的“四梁八柱”已初步形成，首都规划建设从此进入新的历史阶段。建设政务环境优良、文化魅力彰显和人居环境一流首善之区的美好蓝图，正徐徐打开。

党中央重视 战略定位高

北京，始终牵动着习近平总书记的心。

2019年2月1日，习近平总书记在北京看望慰问基层干部群众时强调，一个城市的历史遗迹、文化古迹、人文底蕴，是城市生命的一部分。文化底蕴毁掉了，城市建得再新再好，也是缺乏生命力的。要把老街区改造提升同保护历史遗迹、保存历史文化文脉统一起来，既要改善人居环境，又要保护历史文化底蕴，让历史文化和现代生活融为一体。老北京的一个显著特色就是胡同，要注意保留胡同特色，让城市留住记忆，让人们记住乡愁。

事实上，党的十八大以来，习近平总书记八次视察北京、十二次对北京发表重要讲话，始终关心“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这一重大问题，中共中央政治局常委会会议审议《核心区控规》时发表重要讲话，为相关工作进一步指明了方向。

此次，党中央国务院的批复共11条，是未来核心区的总纲领、总指南。《核心区控规》文本共5章76条，是首都功能核心区规划、建设、管理的基本依据。规划期限至2035年，远景展望到2050年。其开宗明义，“首都功能核心区是全国政治中心、文化中心和国际交往中心的核心承载区，是历史文化名城保护的重点地区，是展示国家首都形象的重要窗口地区，地位特殊、责任重大，是全市工作的重心所在”。

具体来说，《核心区控规》分五章，分别是“落实城市战略定位，明确发展目标、规模和空间布局”，“提高为中央党政军领导机关工作服务水平，打造优良的政务环境”，“加强老城整体保护，建设弘扬中华文明的典范地区”，“推动精治共治法治，建设人居环境一流的首善之区”，“保障规划有序有效实施，维护规划严肃性和权威性”。

其规划范围，包括东城区和西城区两个行政区，共32个街道，总用地面积约92.5平方公里。在规划中，明确了老城是指明清时期北京城护城河及其遗址以内（含护城河及其遗址）的区域，其中二环路以内占地面积约62.5平方公里。以此为基础，研究范围扩展至与政治中心以及与老城历史格局密切相关的区域。

在其战略定位中明确了政治中心建设、文化中心建设和国际交往中心建设的基本定位，并明确“老城不能再拆”，“使老城成为保有古都风貌、弘扬传统文化、具有一流文明风尚的世界级文化典范地区”。

同时，《核心区控规》明确，要形成以天安门广场为核心，继承发展传统中轴线和长安街形成的两轴格局，重塑首都独有的壮美空间秩序。具体来说，则是“两轴、一城、一环”的城市空间格局——长安街和中轴线、北京老城、沿二环路的文化景观环线。

史上首次编制 规划亮点频出

编制核心区控规，在首都规划建设史上是第一次。

一切都有迹可循。2014年2月26日，习近平总书记考察北京工作时指出，城市规划在城市发展中起着重要引领作用，考察一个城市首先看规划，规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。习近平强调，首都规划务必坚持以人为本，坚持可持续发展，坚持一切从实际出发，贯通历史现状未来，统筹人口资源环境，让历史文化与自然生态永续利用、与现代化建设交相辉映。

2017年9月，党中央、国务院正式批复《北京城市总体规划（2016—2035年）》，北京城市发展的蓝图正式确立。

2018年12月，党中央、国务院正式批复《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016—2035年）》，标志着北京城市副中心规划建设迈出了新的关键一步，其将与河北雄安新区共同建成北京新的“两翼”。

2020年8月，《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018—2035年）》得到党中央、国务院正式批复，成为未来首都功能核心区的总纲领、总指南。

中国科学院和中国工程院两院院士、清华大学建筑学院教授吴良镛表示，制定首都功能核心区控规非常及时。此次公布的核心区控规，把人居环境建设与政务功能完善、老城整体保护、民生改善三者紧密结合在一起，并互为依托。一方面，塑造大国首都的整体形象，优化提升首都功能；另一方面，积极保护老城文化遗产，同时，应对社会发展需求，提升人居环境质量。这可以说是对首都功能核心区的人居环境进行整体性提升的开始，为新时期首都建设奠定了基础。

“从2017年开始，在党中央、国务院批复新一版北京城市总体规划后，我们以习近平总书记视察北京重要讲话为根本遵循，开展了核心区控规编制工作。”首都规划建设委员会办公室主任、北京市规划自然资源委主任张维表示，随着核心区控规得到党中央、国务院正式批复，首都规划体系的“四梁八柱”已初步形成，首都规划建设从此进入新的历史阶段。

清华大学建筑学院教授、清华大学城市治理与可持续发展研究院执行院长尹稚认为，北京作为中国的“都城”，要处理好“都”和“城”的关系。这次的一大亮点，在于把“都”的发展跟“城”的发展做适当的区分。

“中华人民共和国成立，我们国家翻开了一个新的历史篇章，首都中央机关跟老城融合在一起，面临两方面的挑战，一个怎么更好地使中央机关高效运转，另一个怎么把古都保护好。”清华大学建筑学院教授，首都区域空间规划北京市重点实验室主任吴唯佳认为，“这一版规划最大的亮点，我认为在于很好地解决了名城的保护、中央机关的高效运转、老百姓生活的改善和国家形象、国家窗口的展现之间的关系，确实花了很大的力

气，也做了很细的工作，许多都是开创性的工作。”

“首都功能核心区控规的发布，在首都建设和发展史上具有里程碑的意义，开启了核心区建设、发展与治理的历史新纪元。”北京市西城区委书记卢映川说。

尊重历史 留住老城

3000年的建城史、800多年的建都史，让北京老城文物古迹密集、底蕴深厚。

在北京这座伟大的城市里，传统与现代并存。既有全国密度最高的文物保护单位，如故宫、天坛、大运河这样的世界文化遗产和国家级的文物，也有大片的历史文化街区，更有新中国成立以来新建的博物馆建筑、美术馆建筑、文化馆建筑等等。

在中国文物学会会长单霁翔看来，北京的首都功能核心区，是城市最核心的地段。“北京的老城和世界上很多城市不一样，它在一开始就是按规划建造起来的。比如欧洲有一些城市是建一个城堡，慢慢地蔓延开来，但北京它是按照统一的规划，特别是按照《周礼·考工记》这样的规范的古代都城建设的理论来建成的，所以它的保护，就是要注重它的整体保护。”

据相关负责人介绍，历史文化街区占核心区总面积的比重将由现状22%提高到约26%左右，即占老城面积的38%左右。

“从形象面貌上看，比如说景山是首都功能核心区自然地理的制高点，这种登高远眺，他可以看到纲维有序、礼乐交融的整体空间形态。漫步老城，可以游赏这种舒朗庄重、古今辉映的建筑环境。徜徉街巷可以游览蓝绿环抱、和谐宁静的公共空间，在首都功能核心区随处可见可以品味历史、可以感受文脉、可以享受生活的图景。”北京市城市规划设计研究院院长、新版北京城市总体规划及首都功能核心区控规技术负责人石晓冬，描述了这样一幅北京老城的未来图景。

石晓冬表示，核心区老城不能只是好看，还要好用，所以未来的首都功能核心区在保有独一无二的古都特色基础上，还要集合许多世界著名首都的优点，比如华盛顿有非常发达的、完善的基层公共服务设施系统，比如东京有高效的轨道交通系统，比如巴黎的特点是古老和创新完美地融合，有非常好的城市的活力。

而在中国建筑设计研究院总建筑师、中国工程院院士、中国建筑学会副理事长崔愷看来，“这次规划提出文化探访路的概念，我觉得特别好。以前北京的四合院、名人故居，还有很多街头巷尾有意思的小花园，都散落在老城当中。如何把它串联起来，成为真正能够去体验的古都风貌，将会是特别有意思的。因为我们到欧洲去，都喜欢钻到小巷子里去游历城市。北京有这样的条件，把这些探访路通过系统的梳理，通过网络传播，让更多外地的游客去游历”。

北京城市学会理事长邱跃认为，这次核心区控规的特点，第一是明确了老城的核心价值，第二是指出了老城的整体格局，第三是提出了老城十一类保护对象，第四是提出了具体的实施措施。

比如老城整体格局，既包括长安街和中轴线两个轴，也包括四重城廓、六海八水、九坛八庙。而保护对象，则有世界文化遗产，有国家级、市级、区级三级文物，有地下埋藏区、历史建筑、历史文化街区、传统胡同、传统地名、历史河湖水系、城址遗存、历史名园和名木古树等。

“一核两翼” 重在执行

事实上，规划编制工作经历了漫长的讨论。

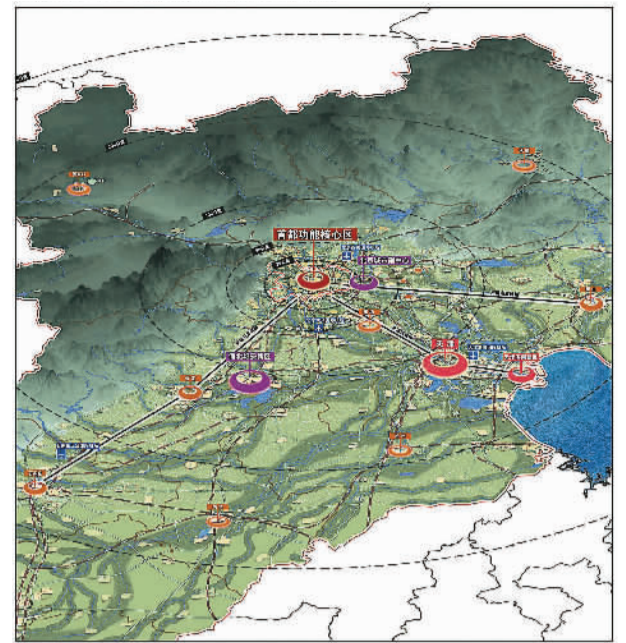
规划编制工作坚持政府组织、专家领衔、部门合作、公众参与、科学决策的工作模式，由首规委专家、京津冀协同发展专家咨询委员会、名城委专家领衔，以北京市城市规划设计研究院为主形成编制工作专班，清华大学、北京清华同衡规划设计研究院、北京工业大学、北京市建筑设计研究院有限公司、中国城市规划设计研究院等21家设计单位共同参与组成技术支撑团队。同时，市、区各部门也从规划实施的角度参与到规划编制中，协助开展“多规合一”、多维校核，共同搭建起紧密对接实施政策与机制的规划技术体系。

在编制过程中，吴良镛、徐匡迪等49位不同领域专家学者提出近300条意见建议，2019年底公示1个月后，社会各界共提出1269条意见。

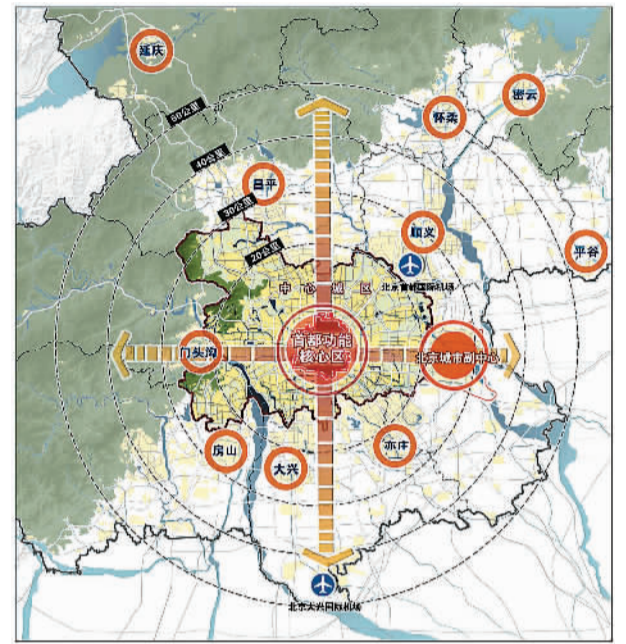
全程参与规划编制的石晓冬说，规划部门对核心区约200万常住人口，3.6万宗各类权属的土地，甚至1万多棵古树，都进行了深入的分析研究。针对核心区人口、用地、建筑之间复杂的逻辑关系以及空间资源非常有限的特点，建立“以时间换空间”的规划思路，不断优化提升首都功能。

实际上，首都功能核心区的规划，其影响远超过划定的地区范围。

在住房和城乡建设部总经济师杨保军看来，首都功能核心区和北京城市副中心、河北雄安新区，一句



“一核两翼”空间格局示意图



首都功能核心区位置与区位分析图



首都功能核心区空间结构规划图

北京市规划和自然资源委员会供图

话概括就是“一核两翼”的关系，“一核两翼”是非常形象的概括。核就是主体，两翼是两个翅膀，两个翅膀带动着主体，主体指挥两个翅膀，构成带动整个地区发展的核心。

在更大范围内，是对京津冀协同发展的考量。张维表示，新时代首都的发展要在京津冀协同发展的顶层设计框架下整体谋篇布局。北京要疏解非首都功能，在北京中心城区之外规划建设北京城市副中心和河北雄安新区，形成北京新的“两翼”。在这样的大背景下，开展了北京城市总体规划的编制工作，在战略定位、空间格局、要素配置，坚持城乡统筹，落实“多规合一”等方面开展了探索，形成了一本规划、一张蓝图，着力提升首都核心功能。

京津冀协同发展专家咨询委员会专家李晓江表示，“京津冀协同发展作为国家的一个空间战略、区域战略。我们看到有三大非常明显的空间性战略，第一步是明确通州作为北京的城市副中心，第二步是设立河北雄安新区，第三步是编制首都功能核心区规划。”

有了规划，接下来便是执行。

9月1日上午，北京市委、市政府召开首都功能核心区控制性详细规划实施动员部署大会，宣读党中央、国务院的《批复》，全面部署核心区控规实施工作。中共中央政治局委员、北京市委书记蔡奇强调，要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，全面落实中央《批复》要求，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，高质量实施《核心区控规》，努力把首都功能核心区建设成为政务环境优良、文化魅力彰显和人居环境一流的首善之区。



9月9日，在景山上拍摄的故宫博物院。

新华社记者 魏焕宗摄