

新定位 新目标 新起点—— 写在首都功能核心区控规发布之际

新华社北京8月30日电题：新定位 新目标 新起点——写在首都功能核心区控规发布之际

新华社记者李斌、郭宇靖、吉宁

六海映日月，八水绕京华。登上景山俯瞰北京，恢宏的故宫城楼巍峨耸立、清亮的北海碧波荡漾、苍翠西山延绵不断……

8月30日，《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018年—2035年）》正式公布，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。至此，首都功能核心区迎来历史性新起点，首都北京站在新的发展起点上。

大国首都开启历史性定位

巍峨紫禁屹东方，十里长街映京华。

展开京畿地图，1.6万平方公里的燕京大地，“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构正在成型，构建着千年古都城市发展新格局。

京津冀协同发展专家咨询委员会专家李晓江说，首都功能核心区控规编制是关系党和国家工作大局、关系北京城市发展和人民群众切身利益的大事。

党的十八大以来，习近平总书记多次考察北京，提出“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这个重大问题。

建设首都，规划需先行。

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

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年—2035年）》，标志着北京城市副中心规划建设迈出了新的重要一步，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年—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。

“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。

这是新的战略定位——首都功能核心区是北京城市空间结构中的“一核”，未来要将这“一核”建设成为全国政治中心、文化中心和国际交往中心的核心承载区，历史文化名城保护的重点地区，展示国家首都形象的重要窗口地区。

首都功能核心区总面积约 92.5 平方公里，包括东城区和西城区两个行政区。编制核心区控规，不仅让北京更好地保障中央政务功能，也从根子上保护北京老城。

“控规深刻把握‘都’与‘城’、保护与利用、减量与提质的关系，统筹考虑了政务功能保障、疏解减量提质、老城整体保护、街区保护更新、民生改善和城市安全等六大方面。”首规委办主任、北京市规划自然资源委主任张维说。

对历史负责，对人民负责。全程参与规划编制的北京市城市规划设计研究院院长石晓冬说，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。

翻开核心区控规文本：

——创建国际一流的和谐宜居之都的首善之区。

——营造优良的中央政务环境。

——建设弘扬中华文明的典范地区。

——建设人居环境一流的首善之区。

——保障规划有序有效实施。

以“两轴（长安街和中轴线）、一城（北京老城）、一环（沿二环路的文化景观环线）”作为核心区骨架，突出老城历史格局，推动老城内外和谐发展，融汇历史人文景观和现代化首都风貌，塑造平缓开阔、壮美有序、古今交融、庄重大气的总体城市形象……美好蓝图，徐徐打开。

首善之区迎来发展新目标

从 2017 年开始，历经近 3 年奋战、十九轮精打细磨，万众瞩目中，首都功能核心区控规终于出炉。

这是新的发展目标——建设政务环境优良、文化魅力彰显和人居环境一流的首善之区，成为纲维有序、运行高效的国家中枢，古今辉映、礼乐交融的千年古都，舒朗庄重、蓝绿环抱的文化名城，功能融合、内外联动的宜居城区，和谐宁静、

雅韵东方的人居画卷。

——纲维有序、运行高效的国家中枢。

首都功能核心区是政治中心的核心空间载体，未来将以长安街为依托，优化中央政务功能布局，高水平服务保障中央党政军领导机关工作和重大国事外交活动举办。强化长安街沿线政治中心、文化中心、国际交往核心功能。

张维说，中央政务功能布局自中华人民共和国成立之初历经 70 多年发展，逐步形成了以中南海-天安门地区为核心，沿长安街等主要干道布局的方式。中央政务功能向长安街沿线相对集中布局既是历史的延续，也是对中央政务功能的优化。

——古今辉映、礼乐交融的千年古都。

两轴统领、四重城廓、六海八水、九坛八庙、棋盘路网……控规将加强格局保护作为老城整体保护最重要的任务，提出综合运用多种手段，进一步强化老城空间的整体性。

“北京老城和世界很多城市不同，是从一开始就按规划建设起来的，因此保护要特别注重整体性。首都功能核心区控规强调整体保护，并给出准确鲜明的判断价值，是一个重要的突破。”中国文物学会会长单霁翔说。

——舒朗庄重、蓝绿环抱的文化名城。

林白水故居成了椿树书苑，临汾会馆辟为展现会馆发展史的专题博物馆……在北京，越来越多的文物正得到活化利用。

10 条文化探访路、15 片文化精华区、36 条景观视廊……在尽显古都文化、现代文化、京味文化和红色文化的同时，棋盘式的林荫街巷与小微绿地相互交错，一个与自然山水相融、和历史文化交相辉映的公共空间体系正在形成。

石晓冬说，控规共明确了 11 类保护对象，历史文化街区从占核心区总面积的 22% 提高到 26%。接下来，将逐批公布历史建筑名录，通过历史文化资源的展示和利用，生动讲述好老北京的故事。

——功能融合、内外联动的宜居城区。

控规一方面在居住环境中，强调更新改善的可持续性，以申请式改善、共生院模式让胡同里的老街坊过上现代生活。另一方面，提出以存量挖潜、时空共享的方式，探索有限空间内高品质公共服务供给。

“51 个百姓服务中心每平方公里至少一个，蔬菜网点达到 512 个，养老驿站 49 个，阅读空间 30 余个，62 处口袋公园……”卢映川说，近年西城区在疏解整治的同时，居民生活便利性也充分得到保障。

李晓江认为，“有活力”是未来核心区的关键词之一。首都功能核心区未来不仅有优质的人文环境，便利的交通区位和品质的文化氛围，还会成为重要的文化旅游目的地和文化创意地区。

——和谐宁静、雅韵东方的人居画卷。

“双控四降”，核心区逐步“静”下来。

到 2035 年，首都功能核心区常住人口规模控制在 170 万人左右，地上建筑规模控制在 1.19 亿平方米左右。到 2050 年，常住人口规模控制在 155 万左右，地上建筑规模稳定在 1.1 亿平方米左右。

政府组织，专家领衔，部门合作，公众参与，科学决策……首都功能核心区控规的编制工作由首规委专家、京津冀协同发展专咨委专家、名城委专家领衔，清华大学等 21 家设计单位共同参与，北京市、区各部门也从规划实施角度参与到规划编制中，协助开展多规合一、多维校核。

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。

千年古都迈向新起点

2020 年伊始，突如其来的新冠肺炎疫情向城市公共卫生管理发起了一场大考。在首都功能核心区控规的批复版中，特别增加了公共卫生体系建设的相关内容。

“疫情让我们认识到在首都超大城市治理现代化过程中，还有许多要改善的地方。”石晓冬说，因此专门补充了重大疫情防控的机制内容，把健康理念贯穿到核心区。

首都功能核心区的美好蓝图已清晰展现。张维说，近日首都功能核心区控规得到党中央、国务院正式批复，意味着首都规划体系的“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。

规划新理念，构建更加高效的首都治理体系。

公共事务用地、时空多元共享、健步悦骑、韧性城市……为进一步提升治理能力，控规中采用了不少反复打磨、精心设计的创新之处。

北京市城市规划设计研究院核心区规划所所长廖正昕说，以往土地规划用途的变更需要严格的程序，控规中首次提出“公共事务用地”概念，可以灵活地转化幼儿园、社区卫生服务中心等居民所需所盼的公共需求。

规划新发展，始终贯穿“人民至上”的理念。

到 2035 年,基础教育设施千人用地面积不低于 2218 平方米,基层医疗卫生机构、公共文化服务设施、全民健身设施 15 分钟内步行可达全覆盖,社区养老服务驿站 10 分钟步行可达基本全覆盖,人均公共绿色空间面积提升至 8 平方米……

“要践行好‘以人民为中心’的发展思想,切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感”。控规对人民关切的就业、教育、医疗、养老、住房、交通、环境等问题,一一提出方案。

规划新起点,打造国际一流和谐宜居之都的历史性一刻。

为了配合首都功能核心区控规的出台,北京市正在研究制定《首都功能核心区控制性详细规划三年行动计划(2020 年-2022 年)》,保障核心区控规落地实施。

北京市东城区委书记夏林茂表示,下一步东城区将严格落实控规要求,优先保障中央政务功能,进一步开展背街小巷精细化提升,最大限度保护老城风貌,使控规真正地推动下去、落到实处。

深入实施新版北京城市总体规划和首都功能核心区控规,加强“四个中心”功能建设,提高“四个服务”水平,对统筹好疫情防控和首都规划建设工作,对推动京津冀协同发展,意义重大。

控规不仅是首都发展的新起点,也将对京津冀协同发展中“以首都为核心的世界级城市群”的功能定位全面带动提升。

李晓江说,6 年多来,京津冀协同发展战略有序推动,实现了交通互联互通、大气共治、产业结构调整等重要突破。北京城市副中心、河北雄安新区和首都功能核心区相关规划的落地,将推动人口和经济重新优化布局,进一步完善未来空间体系。

百炼成钢,千年立城。

北京市委书记蔡奇说,要紧紧围绕首都功能核心区定位,坚定树牢“红墙意识”,高标准实施好核心区控规,全力服务保障首都功能。

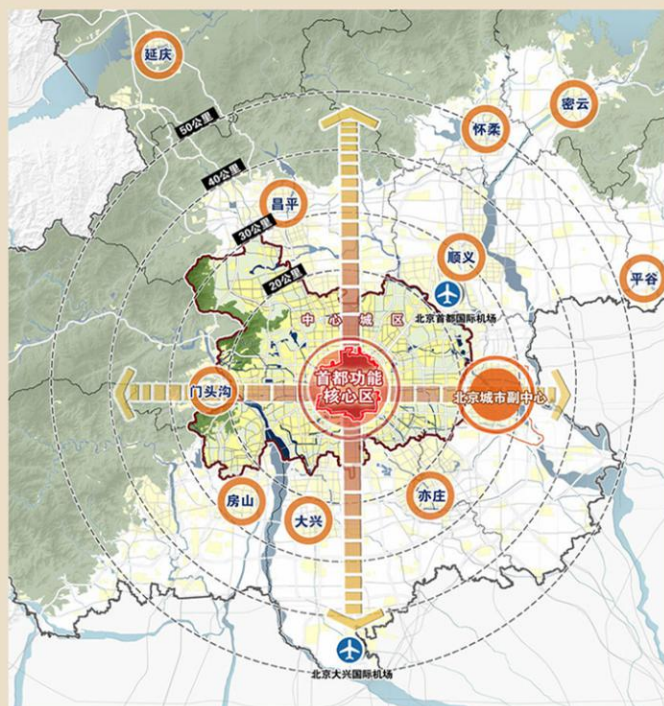
首都功能核心区的发展潜力和澎湃活力正蓄势待发。大国首都踌躇满志,奏响最华美的时代乐章。

一张图读懂

《首都功能核心区控制性详细规划 (街区层面) (2018年—2035年)》



为深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，深化落实党中央、国务院有关批复和《北京城市总体规划（2016年—2035年）》，北京市人民政府组织编制了《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018年—2035年）》，并于2020年8月21日获党中央、国务院批复，成为东城区与西城区规划、建设、管理的基本依据。



首都功能核心区位置与区位分析图

战略定位



全国政治中心、文化中心和
国际交往中心的核心承载区

历史文化名城保护的重点地区

展示国家首都形象的重要窗口
地区

发展目标



建设政务环境优良、文化魅力彰显、人居环境
一流的首都功能核心区

01 纲维有序、运行高效的**国家中枢**

02 古今辉映、礼乐交融的**千年古都**

03 舒朗庄重、蓝绿环抱的**文化名城**

04 功能融合、内外联动的**宜居城区**

05 和谐宁静、雅韵东方的**人居画卷**

空间布局

落实城市战略定位，延续古都历史格局，保障首都功能，强化“两轴、一城、一环”的城市空间结构。

长安街和中轴线 两轴

长安街以国家行政、文化、国际交往功能为主，体现庄严、沉稳、厚重、大气的形象气质。中轴线以文化功能为主，展示传统文化精髓，体现现代文明魅力。

北京老城 一城

推动老城整体保护与复兴，使之成为体现中华优秀传统文化的代表地区。

沿二环路的文化景观环线 一环

建设展示历史人文景观和现代化首都风貌的公园环。



着力改善民生

聚力民生“七有”“五性”，把以人民为中心的发展思想落实落细，不断构建优质均衡的公共服务体系、和谐宜人的居住环境、绿色高效的城市交通体系、安全可靠的基础支撑体系、智慧精细的城市管理体系，成为人居环境一流的首善之区。



保障规划有序有效实施



创新规划编制和管控体系，加强政策集成与创新，推进体制机制改革，建立健全规划实施和城市体检评估机制，保障规划有序有效实施，维护规划严肃性和权威性。

01

有序疏解非首都功能
促进核心区提质增效



创新规划实施模式
开展街区保护更新

02

03

完善规划、建设、管理体系
保障规划有序实施

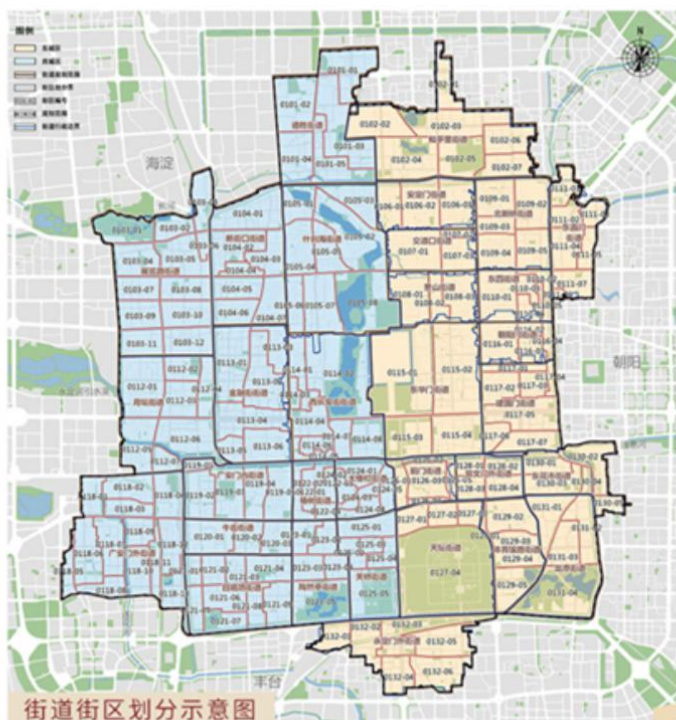


加强政策集成与创新
保障规划有效实施

04

05

建立实施监督问责制度
维护规划的严肃性和权威性



着力改善民生

聚力民生“七有”“五性”，把以人民为中心的发展思想落实落细，不断构建优质均衡的公共服务体系、和谐宜人的居住环境、绿色高效的交通体系、安全可靠的基础支撑体系、智慧精细的城市管理体系，成为人居环境一流的首善之区。



保障规划有序有效实施

创新规划编制和管控体系，加强政策集成与创新，推进体制机制改革，建立健全规划实施和城市体检评估机制，保障规划有序有效实施，维护规划严肃性和权威性。

01

有序疏解非首都功能
促进核心区提质增效



创新规划实施模式
开展街区保护更新

02

03

完善规划、建设、管理体系
保障规划有序实施

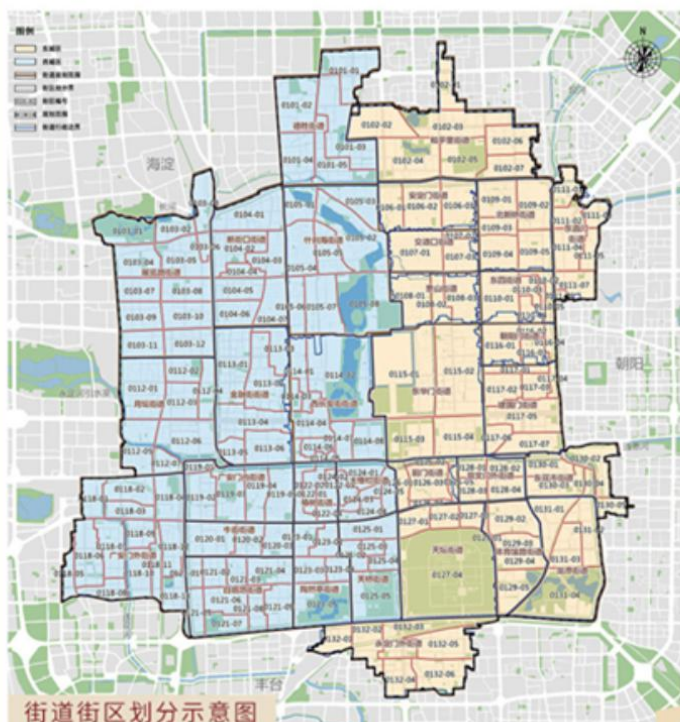


加强政策集成与创新
保障规划有效实施

04

05

建立实施监督问责制度
维护规划的严肃性和权威性



规划小目标



和谐宜居
文化传承
绿色出行
可靠市政
安全智慧

和谐宜居



- 多种途径推动教育资源布局优化和品质提升
- 基层医疗卫生机构**15**分钟步行可达基本全覆盖
- 社区养老服务驿站**10**分钟步行可达基本全覆盖
- 公共文化服务设施**15**分钟步行可达基本全覆盖
- 全民健身设施**15**分钟步行可达基本全覆盖
- 生活性服务业便利规范
- 人均公共绿色空间面积增长**25%**以上

文化传承



- 世界文化遗产、文物保护单位、历史建筑、非物质文化遗产、中华老字号进一步加强保护
- 文物保护单位进一步提升开放比例
- 历史文化街区面积占核心区总面积**26%**左右、老城**38%**左右

绿色出行



- 绿色出行比例达到**85%**以上
- 地面公交站点**300**米范围人口和岗位覆盖率达到**100%**
- 轨道车站**800**米范围人口和岗位覆盖率达到**95%**以上
- 平均通勤时间减少至**45**分钟以内

可靠市政



- 推进老旧隐患管道更新改造
- 多种措施改善排水系统
- 河湖水质达标率达到**99%**以上
- 供电可靠率达到**99.999%**



安全智慧



- 提高应对突发重大公共卫生事件的能力和水平
- 完善应急决策和集中指挥机制，做到秒级响应、分钟处理
- 大数据在城市精细化治理和应急管理中的贡献率达到**90%**以上



北京市规划和自然资源委员会

优良政务环境

突出政治中心定位，统筹谋划全国文化中心和国际交往中心建设。全力做好政治中心的服务保障工作，提高为中央党政军领导机关工作服务水平，营造安全、整洁、有序的政务环境。



着眼大国首都
优化中央政务功能布局结构

01

02

优化中央党政机关布局
保障中央政务功能高效运行



落实国家安全观
提升安全保障水平

03

04

创造优良的中央政务环境
展现大国首都形象



加强城市服务保障
形成优质完善的政务配套设施

05



老城整体保护



要严格落实老城不能再拆的要求，坚持“保”字当头，精心保护好这张中华文明的金名片。加强历史文化资源的展示利用，不求所有、但求所保，向社会开放，让保护成果惠及更多人民群众。



保护老城整体格局
彰显独一无二的壮美空间秩序

01

02

丰富和拓展保护对象
最大限度留住历史印记



加大文物、历史建筑保护力度
鼓励开放与合理适度利用

03

04

依托内环路串接重要文化场所
展示老城特色文化空间



建设文化探访路，整体
增强历史文化遗产展示水平

05

06

营造特色景观视廊
感受历史空间联系



文化传承系统规划图

独|有|空|间|魅|力

实施严格的建筑高度、建筑风貌及街巷风貌管控，让古都风韵成为核心区的风貌基调，塑造平缓开阔、壮美有序、古今交融、庄重大气的城市形象。



严格管控建筑高度
强化老城整体空间形态特征

01

02

加强风貌分区管控
强化核心区传统风貌基调



强化特色风貌街巷塑造
描绘鲜活的生活图景

03

04

推动公共空间精细化与
艺术化塑造，尽展古韵新生



蓝绿空间结构规划图