



从卫星城到新城——北京城市空间格局的发展与变化

作者: 王亚钧 路林 [2006-8-12]

北京新城空间格局的规划发展历程

城市空间格局是城市发展的骨架,是城市经济发展政策和城市整体建设策略在空间布局上的具体体现。自建国之初的北京城市规划建设就在一直探讨什么是科学合理的城市格局,城市规模的大与小,城市人口的密与疏,城市布局的聚与散,这些有关城市空间发展的规划技术问题实际上是城市建设发展的重要政策。2004年编制完成的《北京城市总体规划(2004~2020年)》提出了建设新城的规划设想,从卫星城到新城这一概念的转变反映出北京城市空间格局的发展与变化。

自1949年北京市政府成立了北京市都市计划委员会着手开始研究首都的城市规划,经过多轮方案研究和征求各方面意见,关于城市布局的思路逐渐统一到棋盘式与环路、放射路相结合的方式。1958年6月上报中央的《北京城市建设总体规划初步方案》将城市规划的范围从市区(约600平方公里)扩展到8860平方公里,根据当时确定的城市性质“北京是我国的政治中心和文化教育中心,我们还要迅速地把它建设成为现代化的工业基地和科学技术的中心”,为了缓解大的城市规模带来的市区人口过分集中的压力和矛盾,在城市空间布局上采取“子母城”的形式,在发展市区(母城)的同时,有计划地发展一批卫星城镇(子城)。在1958年9月的修改稿中,为了体现建设人民公社的有关指导思想,将城市规划的范围扩大到整个市域(16800平方公里),将市区的规划人口从500万人缩小到350万人,并第一次提出了市区“分散集团式”的布局形式,再次强调了在远郊区卫星城镇发展工业的设想。在当时国家快速发展工业的政策下,一批工厂新建或从市区迁建到远郊的卫星城镇,在市区、郊区和农村范围内分散而又有重点地布置工业。

1958年,《北京城市建设总体规划初步方案》的编制和实施也是我国重要的第一个五年计划的阶段,城市规划指导思想不断充实、逐步提高,其中有的规划思路一直沿用到今天。这个时期的城市建设都是在完全的计划经济体制下由国家基建完成的,虽然提出要避免建设过于集中,但大部分新建的工厂和单位仍集中在市区,卫星城(子城)的规模和功能仍然相对弱小。

1982年的《北京城市建设总体规划方案》对北京的城市性质不再提到经济中心,“北京是我们伟大社会主义祖国的首都,是全国的政治中心和文化中心”。此时的北京经过30多年的建设发展,工业已有相当基础,全市常住户籍人口900万人,市区总人口超过500万人,远郊区的卫星城镇有所发展,北京城市大的格局已经形成。此时中央已经提出改革开放发展经济的指导思想,北京的城市建设在分析了过去简单分散建设卫星城镇的利弊后,明确提出了适当重点发展建设条件较好的卫星城镇的规划思路,在规划中也明确提出卫星城镇开发建设的配套政策。城市建设管理者也意识到单靠完全的计划经济手段建设卫星城镇的困难,开始注重卫星城镇建设的相关配套政策,1984年北京市出台了《北京市加快卫星城建设的几项暂行规定》,在有关政策方面给予支持以推进卫星城的建设。

1992年编制完成的《北京城市总体规划(1991~2010年)》也恰逢改革开放进行到关键的阶段,小平同志的南巡讲话带给国内改革开放新的生机和活力。这次的总体规划虽然没有在城市性质中提及经济中心,但提出北京作为首都都要大力发展适合首都特点的经济,并对经济发展提出更高的质的要求,提出要加快改革,扩大开放。规划市区的范围1040平方公里,其中市区中心地区的范围大体在四环路内外,面积近300平方公里。此时的城市建设仍然集中在市区,因此规划提出“两个战略转移”,即“从现在起城市建设重点要逐步从市区向远郊区作战略转移,市区建设要从外延扩展向调整改造转移”,明确了“卫星城既承担由市区延伸的部分功能,又大部分是远郊区(县)政府所在地,是其所辖县(区)的政治、经济和文化中心,具有相对独立性。”相比较而言,这次规划的卫星城数量有所减少,卫星城规划城市人口规模

有所扩大，同时，规划提出卫星城的建设不仅要有规模，还应当是“相对独立、设施齐全、各具特色的新城”，不再简单地将工业发展作为卫星城的发展目标。规划还对卫星城在制定优惠政策、加强基础设施建设和完善城镇功能、节约用地紧凑发展等方面提出了规划指导要求。

“两轴—两带—多中心”的城市空间新格局

回顾近十几年北京卫星城的建设，各卫星城都有了较大的发展，顺义、通州、黄村、昌平、良乡五个起步较早的卫星城人口规模增加较快，交通市政基础设施、生活配套服务有所改善，产业发展迅速，尤其是房地产的蓬勃发展使得城市面貌发生了较大变化。密云、怀柔、平谷、延庆、门头沟四个卫星城承担生态保育和水源保护的重任，在有限的发展空间里各个卫星城的经济发展和城市建设也取得了一定的成绩。亦庄卫星城依托国家级经济技术开发区有利的政策条件，引进国内外高新技术企业；空港卫星城依托首都机场的对外交通区位优势，发展现代物流、会议展览和现代制造业；沙河卫星城则依托海淀区、昌平区的高等教育资源，开发建设沙河高教园区，成为北京市区西北高等教育、科技研发产业带上的重要组成部分。但是，对比我们所制订的北京城市总体规划的战略目标，卫星城的建设也存在一些不足和偏差，主要表现在：第一，原来以疏解市区职能为发展目标的卫星城尚未与市区发展形成联动高效的整体，市区职能和人口仍过于密集，卫星城本身产业发展和城市服务功能也不相匹配，城市各项服务设施水平尚不足以吸引市区更多的功能外迁；第二，由于未能真正疏解市区职能，卫星城就业增长低于人口增长，同时由于卫星城交通市政基础设施和公共服务设施（尤其是教育、医疗、文化和商业服务设施）相比市区有一定差距，尚不足以吸引更多的市区人口外迁，虽然近年来卫星城的人口增长较快，但主要来自卫星城周边和外省市人口，并不能有效缓解市区的人口压力；第三，卫星城与市区、卫星城之间的外部交通条件虽有较大改善，但快速、大容量、低成本的公共交通系统尚未建立，收费高速公路能够改善卫星城的对外交通条件，但如果仅靠这一种交通方式解决卫星城的对外交通，从长远来看也难以提高卫星城对市区人口外迁的吸引力。

在我们成功申办2008夏季奥运会、几经波折加入世贸组织和艰难抗击“非典”之后，北京迎来了新一轮城市总体规划的修编，此时我们面临新的现实和挑战：第一，国内改革开放取得初步成果，北京在经济实力、科技人才、金融服务等方面的优势凸现，但我们也面临日益增加的城市人口和日益匮乏的资源、日趋恶化的环境之间的矛盾；第二，随着国力的增强，我们越来越多地进入国际经济和政治舞台并扮演重要角色，但随之而来的贸易纠纷和摩擦也越来越多；第三，2003年抗击“非典”也使我们意识到，中国是世界的一分子，北京也不只是北京人的北京，随着经济改革和对外开放的深入，城市之间、地区之间已经形成相互紧密关联的整体；第四，承办2008奥运会为北京的发展提供了难得的历史机遇，如此庞大复杂的事件对北京的城市建设和城市管理也是一项艰巨的挑战。

如何以新的城市空间格局来承载北京未来可持续发展，这需要我们规划工作者认真思考什么是科学合理的城市空间格局。不论轴向发展还是带状发展、掌状发展，现代大城市的外部发展已经从孤立的个体城市建设过渡到区域内城市之间更加紧密的协作与竞争，城市内部发展则通过优化内部组团功能强调内部的分工与协作，以提升城市的整体竞争力，城市与周边城市之间、城市内部组团之间越来越形成紧密联系不可分割的整体，网络化、多中心是世界特大城市空间结构的主要特点。

经过对北京城市建设现状的充分调查分析和对城市格局发展规律的研究，2003年完成的《北京城市发展空间战略研究》中提出了“两轴—两带—多中心”的北京城市发展新的空间格局。“两轴”是指沿长安街的东西轴和以北京传统中轴线为核心的南北轴，“两带”是指东部发展带和西部发展带，“多中心”则是指在市域范围内建设不同的功能区。不同于以往的“子母城”和“卫星城”所构成的北京市域空间格局，“两轴—两带—多中心”的空间格局体现出新的城市发展理念。针对北京市在京津冀城市圈中的位置，客观分析北京有限的可供建设的土地资源后提出的北京东西部发展带的概念，这不仅应对北京与周边城市协同发展的主动需求，也兼顾北京城市内部发展空间上的现实条件。东部发展带位于京津城市带的一端，有足够的扩展腹地，是北京新城发展的重点地区。西部发展带承担山区生态保育的重任，发展空间有限，但依托科技人才的优势将成为科技创新基地。两条城市轴线将新城和中心城联系为一个统一的城市有机体。

新城是实现“两轴—两带—多中心”新的城市空间格局的关键，在原有卫星城的基础上规划建设的新城不仅承担了中心城人口和功能的疏解，也是带动区域发展的规模化城市地区。此次规划明确新城是北京“两轴—两带—多中心”市域城市空间结构中东西部发展带上的重要节点，同时也是所在地区的政治、经济、文化中心，新城的建设应充分依托现有卫星城和重大基础设施（如机场和铁路车站等）将其建设成为功能完善、环境优美、交通便捷、公共服务设施发达的地

区。

首先，新城在职能上有所增强，在数量上有所减少。新城在原有卫星城的基础上发展而来，新城数量由原来的14个（实际是15个，后来规划增加了空港卫星城）卫星城缩减为11个，其中归并3个（沙河卫星城并入昌平新城，空港卫星城并入顺义新城，燕房卫星城并入房山新城），取消1个（长辛店卫星城）。缩减卫星城数量的目的不仅是为了集中建设新城、避免分散建设力量，更重要的通过整合零散的城市资源提升新城综合职能，避免过分强调单一产业职能给新城建设带来的片面影响，引导新城向产业发展、服务配套、健康宜居的方向发展。

其次，在提升新城职能、扩大新城人口规模和建设规模的同时，新城的建设更加强调集中紧凑和集约发展。正是由于高度集聚的人口和产业，城市才体现出规模效益和集聚效益，新城只有达到一定的人口规模才能支撑起一定规模的公共服务设施，才能逐步形成综合的城市服务职能。

最后，由于整合了新城建设资源（卫星城、工业区或周边的乡镇），一方面新城有足够的建设发展空间承接中心城疏散出来的人口和职能，同时新城内部建设组团之间形成分工协作，对周边地区的辐射影响力进一步扩大；另一方面，新城在更大区域城市圈中的作用和影响也会加强，特别是东部发展带上的三个重点新城（通州、顺义、亦庄），它们位于城市经济发展区域联系的主导方向，在发展基础条件、资源环境承载力方面有一定的优势，因此这三个重点新城应成为中心城人口、功能疏散和新的产业聚集的主要地区，在城市空间上的紧密关系也使得三个重点新城更加突出规模效益和集聚效益。

总之，新城是综合职能的新城，是集约建设的新城，是更加具有辐射影响力的新城。如果以半径30公里的六环路作为北京的新城圈，在这个新城圈内将包括三个规划重点新城、三个已经有一定规模的新城（昌平、房山、大兴）和门城新城，新城圈的规划总人口达到455万人，占规划新城人口的80%，这里将是北京中心城人口和职能疏散的主要承载地区，也将是未来城市新增职能、新增人口以及新的产业集聚的主要地区。

新城规划的新理念和新方法

新城是北京城市空间结构调整的关键，是城市未来发展的重点地区，也是提升首都核心竞争力的重要地区。新城不仅要承担疏散北京市区职能的任务，同时也要集聚新的功能，成为影响带动地区发展的增长极。新城在北京社会经济发展和城市结构战略调整中承担重要的任务，同时也面临经济、社会、资源和环境等方面的种种限制和约束，因此新城的规划和建设必须坚持新的理念、采取新的方法。《北京城市总体规划（2004~2020年）》于2005年元月得到国务院的正式批复后，由北京市规划委员会统一组织分别编制完成了《东部发展带协调规划》和《西部发展带协调规划》，该规划作为总体规划这一政策性规划文件的深化和补充，对新城的人口和用地规模分布提出了具体的要求，对涉及到跨区县的城市大型交通设施、市政设施规划布局进行了充分的协调，在生态环境保护、城市绿地系统方面进行了深化和落实，对后续开展的新城规划起到了总体规划层面的技术指导作用。

坚持区域协调和城乡统筹发展

“两轴一两带一多中心”是北京面向区域、统筹城乡发展的空间结构，新城是这一空间结构的重要节点。要在京津冀都市圈及更大的范围内，考虑北京新城的发展，应对环渤海区域发展的需要；各个新城应在市域及更大的范围内，明确分工，加强联系，整体协调，突出重点，发挥新城的辐射带动作用，推进城镇化健康发展。

在新城规划中，充分考虑了区域协调发展的要求，特别是顺义和亦庄两个与滨海新区可能形成产业发展类型重叠的新城，在功能定位及产业发展方面应与滨海新区形成“错位”发展。在顺义新城规划中提出充分发挥国际空港的独特优势，借助北京高素质人才、资金、信息等战略资源，利用首都国际机场发展临空经济，打造与天津临港工业相呼应的临空产业中心，从而形成京津城镇发展走廊北有空港、南有海港，共同带动区域发展的格局。

强化环境保护和资源集约利用

新城规划建设必须强化环境保护和资源集约利用的前提地位。加快转变经济增长方式，发展循环经济，节约水、地、能源、原材料，加强生态环境的保护与建设，建设资源节约型和生态友好型社会。在新城规划中，确立最大限度保护河流、山丘、森林等自然景观的原则，通过强化生态与环境本底调查分析，深化落实限建区，确保新城规划建设不会破坏现有的生态环境。通过合理配置与调整新城产业、交通和空间结构，实现资源节约和集约利用。

在生态环境保护与资源集约利用方面，新城规划作了许多尝试和努力。在顺义新城进行生态示范小区的规划建设，通过以人为本的生态化设计，综合示范生态型基础设施、生态型建筑材料、节水、节能等环境友好技术；在亦庄新城规划建设水集成系统，进行生态化、节约型的水环境建设。

突出政府在社会管理、公共服务方面的职能

在新城规划中，针对目前新城普遍存在的公共服务设施配套不足的现状，通过问卷调查等形式，调查居民对公共服务设施的需求和满意程度，从新城职能、市民需求、社会公平公正、政府职能转变等方面分析问题，并从这几个方面提出公共服务设施的发展策略。在新城规划中，对大型公益性公共服务设施，提出规划项目并落实到地块，明确提出要促进和引导中心城优质医疗、教育资源向新城的转移，在每个重点新城建设2~3个国内先进水平的区域医疗中心（三级甲等医院），3~4所优质高中（分校）；对中小型公益性公共服务设施，提出规划标准和布局原则；加强以社区为单位的服务设施建设，保证居民步行10分钟到达商业配套、社区体育场所，步行15分钟到达基础教育设施、社区医疗设施。

强化市政交通基础设施建设的保障和引导作用

新城规划建设应强化市政交通基础设施的保障和引导作用，特别是重大基础设施的引导作用。应建设便捷的、与建设用地紧密结合的绿色综合交通体系，建设高效的市政基础设施，保障新城发展。在亦庄新城规划中，充分利用京津城际铁路亦庄站的建设，在改善新城的交通可达性和区域联系的同时，加强亦庄站周边土地利用模式研究，发挥亦庄站的带动和引导作用，把亦庄站所在新城地区建设作为近期建设的重点，带动新城的整体发展。在顺义新城规划中，提出按照“公共交通轴线+城市组团+生态绿地”的空间发展模式，构建“两轴、多组团”的新城空间布局结构。两轴指沿轨道交通M15线和S6线的两条城市发展轴，多组团指大致呈东西（沿M15）和南北（沿S6）走向的两个带形组团式城镇群。在各组团用地布局中，将轨道交通站点与城市公共服务中心有机结合，以轨道车站为核心，在其周边集中安排公共服务设施、商务办公机构和混合用地。

坚持高标准、高起点、高水平规划建设

从卫星城到新城，北京新城的发展意味着从城市职能到规划建设标准的全面提升与转变。必须坚持高起点、高标准、高水平，才能达到新城发展的目标和任务。高标准是指新城规划建设的标准要达到或高于中心城；高水平是指新城规划要高度重视人性化设计、细节化管理，突出新城特色，注重文化发展；高起点是指新城建设的全面启动要符合新标准、体现高水平。

结合新城的规划建设，要加快各类规划建设标准的制定、修改和调整工作，重视示范带动作用，提高新城建设品质与标准。通过配置优质、完善、便捷的公共服务设施和基础设施，增强新城的吸引力，建设宜居新城。新城规划中，大部分规划指标采用了高于中心城的标准，如公园绿地，新城规划按照区域性公园、居住区级公园、带状公园和游园三级绿地分别满足周边居住用地3000米、1000米和500米可达的服务半径要求的标准进行了配置。

结语

从卫星城到新城，不仅是名词或名称的改变，也不仅仅是数量上的增加与减少、规模上的扩大与缩小，更重要的是通过“两轴一两带一多中心”的北京城市空间格局的转变来促进新城与中心城职能上的分工与协作，促进新城公共服务设施的完善与提高，促进新城基础设施建设和生态环境保护，促进新城建设健康有序的开展和进行。目前各新城规划都已经编制完成并报送市政府办公会审查通过即将正式批复，新城规划中提出的新城框架格局、管理建设理念和科学发展思路得到了各级政府的认可，在新城控规编制中如何具体体现新城规划的原则和理念，如何在建设管理的操作层面解决各个新城面临的实际问题，是城市规划工作者面临的又一项更具有挑战性和创造性的工作。

作者单位：北京市城市规划设计研究院

责任编辑：沈博

关闭

[首页](#) [规委简介](#) [政务公开](#) [公共服务](#) [政策法规](#) [规划专题](#) [公众参与](#) [首都规划建设委员会](#)

[办事指南](#) [网站地图](#) [规划导航](#)

免责声明

单位地址：北京市西城区南礼士路60号 E-mail: webmaster@bjghw.gov.cn 邮政编码：100045

监督电话：68020689 传真：(010) 65127141

首都信息发展股份有限公司提供技术支持