

首钢工业区用地改造发展策略

鞠鹏艳 和朝东 张帆

首钢总公司是中国十大钢铁公司之一，从1919年建厂至今已逐步形成从采矿、冶炼到轧材的大型钢铁企业，2004年末首钢北京地区在册职工8.3万人。2005年初根据国家发改委对首钢结构调整计划的批复，首钢将于2010年以前在北京市区全部停产。首钢用地搬迁改造的影响是复杂而多面的，本文主要从物质环境规划的角度对未来发展策略中的重要问题进行研究分析。

区域协调发展对策

首钢改造对区域发展的影响

传统重工业区由于占地规模大，围绕生产主要环节形成的配套生产关系复杂，涉及就业人员数量大，而且作为曾经的支柱产业往往占据城市的重要位置。因此，重工业区的改造会在不同空间层次上对城市的发展起到深远的影响。

首钢工业区占地7平方公里，至2010年预计有1.6万人需要面向社会分流安置，首钢改造对辖区石景山区而言留下的是巨大的产业空白和社会包袱，对区域范围的影响可分为以下几个层次。

在城市西部地区，首钢是石景山、丰台、门头沟三区的交汇点，首钢搬迁意味着城市西部空间的打通，相临地区发展空间得以释放，但是旧的生产关系解除后，首钢及周边地区产业发展需要引入新的动力。

在北京市域范围，首钢是“一轴”（长安街东西轴）和“一带”（西部发展带）的交点，承担分解中心城压力、促进西部地区发展的职能。西部发展带的发展目标为积极引导高新技术研发与服务、旅游休闲、商业物流、教育等产业的集聚，分析现状发展状况，西南地区的产业以制造业和重化工业为主，西北地区以高科技产业、休闲度假业为主，西部发展带在产业发展、人口素质方面存在南北差异化现象，西部地区整体环境优势没有很好地发挥，首钢地区改造对实现西部发展带产业、资源重新优化整合有积极的意义。

从京津冀“首都地区”范围看，北京西部地区整体表现为人才、信息、技术、市场密集与制造产业发展共存的现象，而京石城镇发展走廊表现为制造业密集和城镇人口密集，技术创新能力和综合服务水平较低，区域范围急需建立合作关系，实现资源配置效益的最大化。首钢及其周边地区是北京市西部的副中心，位

万方数据

于“京—保—石”区域发展走廊和北京城市空间结构的衔接点，对形成合理的区域产业发展链条、促进区域流通有重要作用。

区域发展对策

区域空间、交通、环境系统的发展对策，是关系区域长远发展的战略性决策。虽然首钢改造尚待时日，但是对区域发展关键性问题决策上的失误或行动上的延误都会给城市造成无法弥补的遗憾，并且我们的城市建设在区域协作、部门协调机制的建立方面还有许多工作要做。

空间对策

在空间对策上，首钢节点需要保障充分的发展空间。主要原因有以下几点。

第一，首钢地区近7平方公里的用地同比其他待改造工业用地具有空间规模优势，但是除去道路、基础设施、非建设用地等，可以作为产业发展的用地仅4平方公里左右。

第二，在规划功能上，首钢地区既是城市西部的综合服务中心，还是后工业文化创意产业基地，鼓励发展的主导产业包括：工业研发设计业、文化传媒业、工业教育培训业、工业博览旅游业、生产性服务业、综合服务业，门类非常综合而且发展具有不确定性，在空间保障上需要留有余地。

第三，首钢主厂区的改造在2010年以后才能大面积开展，而地区主导功能的转型发展需要紧紧把握近期城市功能调整优化的机遇，因此主厂区周边需要具有一定规模的空间安排有带动作用的建设项目。

第四，如果发挥区域服务中心的作用，要考虑随着它的吸引力和辐射影响力增强，产业规模、产业链条会逐步做大做强，需要预留首钢周边地区的发展空间。

由于石景山区后续发展空间有限，在寻找发展空间上首钢必须要走跨区发展的道路。为此，规划在首钢周边划定了协作发展区，用地选择上考虑两种类型。一类是随着钢铁生产移出而面临改造的首钢系统用地，通过整理划进来特钢公司、通用机械厂、第二构建厂、第一耐火材料厂、钢渣场等用地约2.7平方公里；另一类是随着西部空间的打通，在空间上与首钢联系十分紧密的用地，包括永定河以西门头沟南部发展用地和丰台区河西地区北部发展用地，规划协作发展区总用地达22平方公里，突出了区

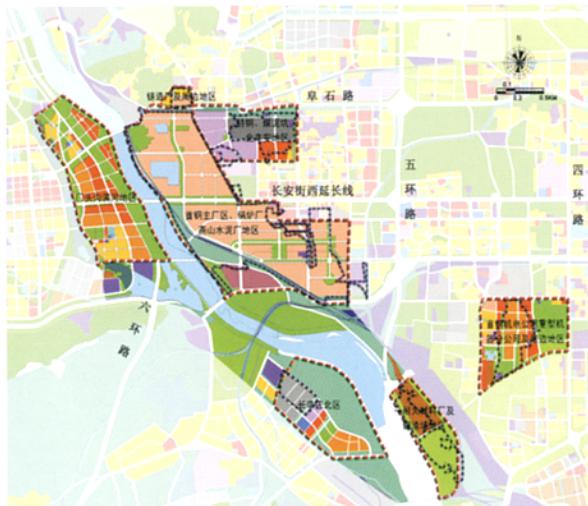


图1 协作发展区规划功能导引图



图 2 协作发展区空间形态示意图

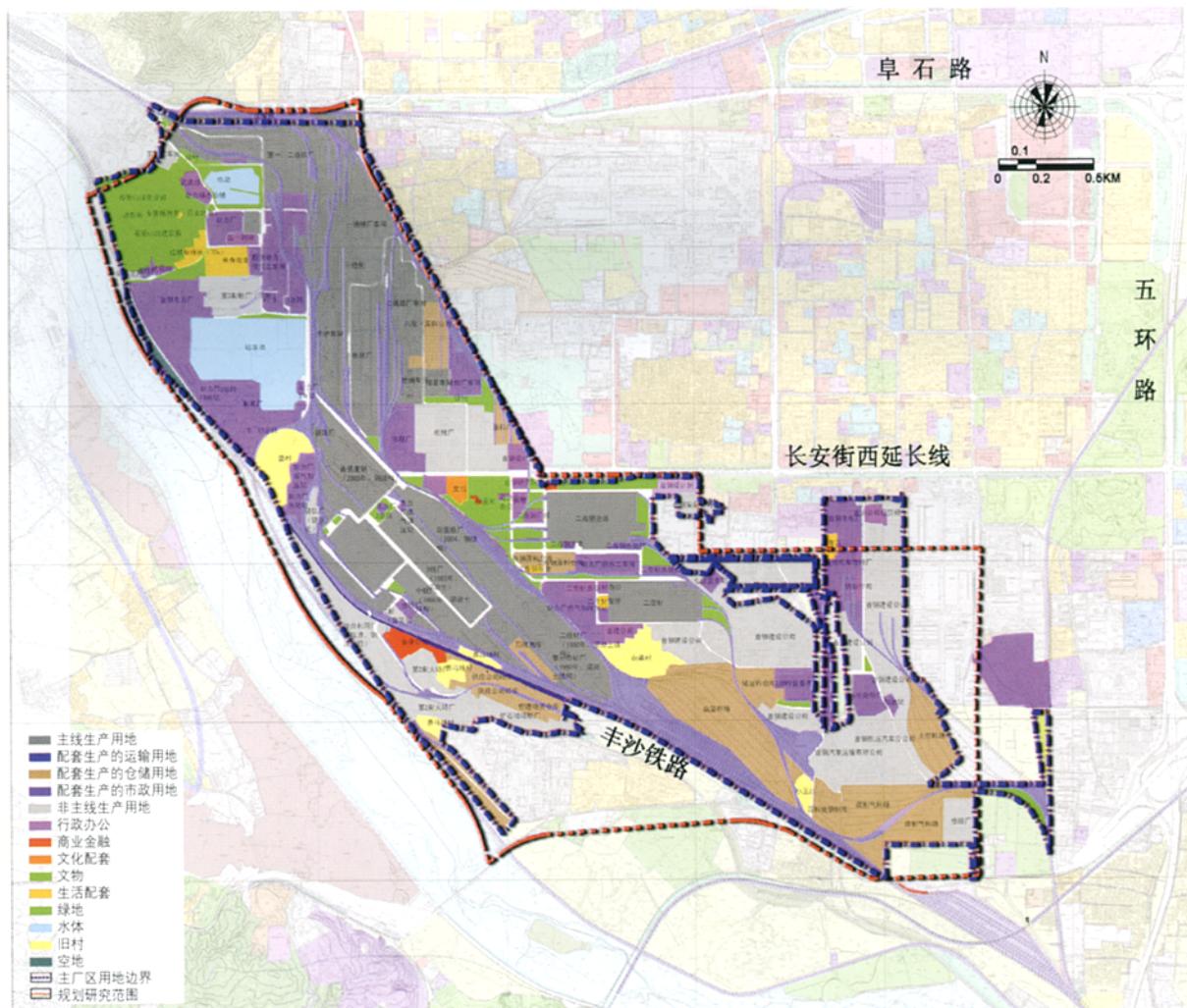


图3 首钢工业区土地使用现状图

域升级改造的整体性原则。

协作发展区建设的成功是城市西部综合服务职能增强区域影响力的关键，由于是跨区域发展，除了规划功能、建设时序方面的引导，协作发展区规划实施的关键还是机制的建立，目前西部地区整体建设水平不高，产业发展无序，统一目标下的监管机制显得尤为重要。首钢及协作发展区的建设是城市西部振兴的历史机遇，在目前城市发展重心、产业政策向东部倾斜的态势下，需要政府发挥主导作用制定有针对性的扶持政策。

交通对策

区域节点优势需要机场、铁路、公路等区域联络条件的保障。首钢地区的节点职能主要是面向“首都地区”的南部和西南部腹地，更多依靠的是陆路交通系统的联系。在公路联络方面，由京周公路新线、京原公路、京石高速路组成的城市西南公路走廊从首钢协作发展区穿越。

作为区域服务中心，首钢地区更需要城际客运铁路交通的有力支撑。目前首钢地区的铁路运输主要是货运，依靠丰沙铁路和主厂区南侧的石南站，在钢铁生产停止后，铁路货运还可以考虑保留少量功能作为地区未来会展业发展的保障。客运方面，一方面目前还没有区域客运专线，另一方面最近的车站只能依靠五环路以内的西客站，这不仅影响区域节点职能的发挥，还会给中心城区带来不必要的交通压力。规划中的京石城际铁路是首钢地区铁路客运发展的重要机遇，应该和首钢地区建立更科学、更紧密的联系。据了解，目前的规划方案是取道丰台直接进入中心城区内的，规划建议改造石南站为首钢及协作发展区的预留客运车站，这对区域未来发展前景有重要的战略意义。

环境对策

首钢及协作发展区和城市东部发展地区相比，具有离中心城区更近的生态景观资源。永定河、西山构成了城市西部山水空间，但是资源破坏型和依赖型产业的长期发展，使地区生态问题表现得非常突出。

目前，北京市高端产业、高素质人才等要素正处于动态的、再分布的过程，呈现出从追求交通条件、中心集聚状态转化为更加分散和追求区域环境品质的趋势。在环境方面，首钢厂区土壤污染问题还是首钢自身通过加大治理力度就可以解决的，而永定河的大环境问题却是对西部地区发展有决定意义的。

永定河在首钢协作发展区规划中定位为区域的核心空间，是联系石景山、门头沟、丰台各建设组团的纽带，是北京西部滨水区域空间形态的主题，对于整合北京西南发展走廊的用地布局、产业布局有战略意义。目前永定河沿岸各区的空间布局还处于内向、离散的状态，永定河基本属于各区之间的三不管地带，距离区域整体升级发展目标有相当的差距。永定河流域的环境治理虽然在生态恢复、水资源配置等方面还存在技术上的问题，但是治理最大的障碍还是缺乏市政府统筹、区域联合的机制。

场地更新利用对策

产业转型与功能置换是首钢改造区未来发展的主题，为了使

万方数据

大规模改造计划在漫长的、充满变数的过程中处于有序的、可控的状态下，确保地区社会经济持续、健康、稳定的发展，必须制定一个既有前瞻性又有足够弹性的整体实施框架来指导地区发展。具体包括用地功能布局、工业资源合理利用、重大基础设施配置、地区品牌塑造等几个方面的内容。

用地模式探讨

功能与空间的匹配是用地规划模式研究的出发点，这里的功能既包括首钢改造区在区域整体发展中应承担的职能，也包括有利发挥现状资源价值的功能，基于这两个前提的用地空间布局可能重合，也可能背离，由这两个平行思路出发形成的用地布局方案作为深入研究的基础。

思路一强调区域整体发展，把首钢改造区看作区域功能组织与空间重构的极核，所以包括长安街城市功能拓展轴、永定河景观生态轴在内的两条结构性区域轴线成为改造区用地功能组织的主导因素，相应的用地安排则突出强调了在这一“T”字型结构里长安街的轴向带动作用与永定河的景观辐射作用。

思路二强调现状资源的综合利用，将从北部的石景山经中部的月季园到南部的料场这一原来的物料运输线作为新的空间组织的主轴线，而基于对现状构筑物综合评价而确定的再利用方式则成为用地功能布置的又一依据，以此为前提形成的用地布局结构突出了对场地原有肌理的延续、原有设施的利用，强调过渡功能的安排，在一定程度上弱化了远期功能布局的明确性。

最终用地布局框架则是在两者折衷组合的基础上形成的，在这一理念背后隐含的正是理性的价值判断方式与渐进的改造更新模式。

系统改造更新

用地功能的改变使得原来为工业生产服务的基础设施系统也需要改造更新，以适应新的功能要求，这其中既包括对整个系统的重新梳理，也包括依据新的功能和规模要求对具体设施的整改。考虑到改造的长期性与复杂性，设施的整改也应制定有针对性的阶段性措施，注意过渡时期的安排，并充分发挥原有设施的价值。

原有的道路系统由于主要服务于物料运输目的，采用了道路与铁路并重的系统结构，路网呈树枝形，与城市空间形态的关系也较为疏离。新的路网系统构建主要从理顺与城市的关系着手，疏通了包括长安街、阜石路、莲石路、古城路南延等在内的几条城市干道，并将市郊铁路一号线、长安街延长线、轻轨3号线、大运量快速公交线的设置与新路网建设有机结合起来，形成一个快速、立体的交通网络。另外还利用铁路专用线按工艺流程将主要生产部门串连起来的特点，将其与绿地系统的改造相结合形成小火车游览环线。

地区品牌营造

功能引导与设施建设是首钢改造成功的基础，但能否吸引到对口企业、目标人才、风险投资还需要制定有针对性的市场营销策略，利用首钢品牌的影响力，将现有资源重新包装塑造出代表新产业类型、新生活方式的新首钢品牌是成功营销的捷径。首钢

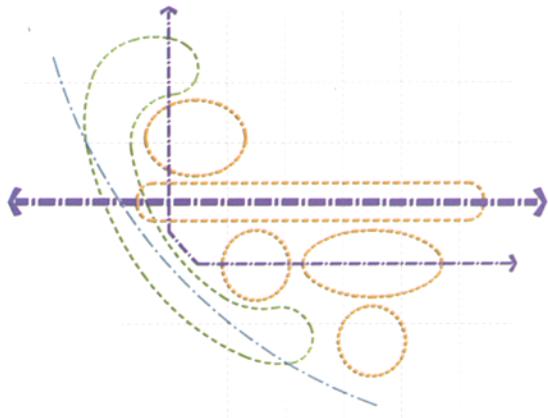


图4 首钢工业区改造用地模示一分析图

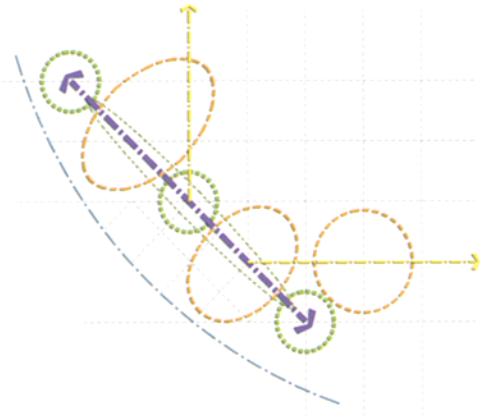


图6 首钢工业区改造用地模示二分析图

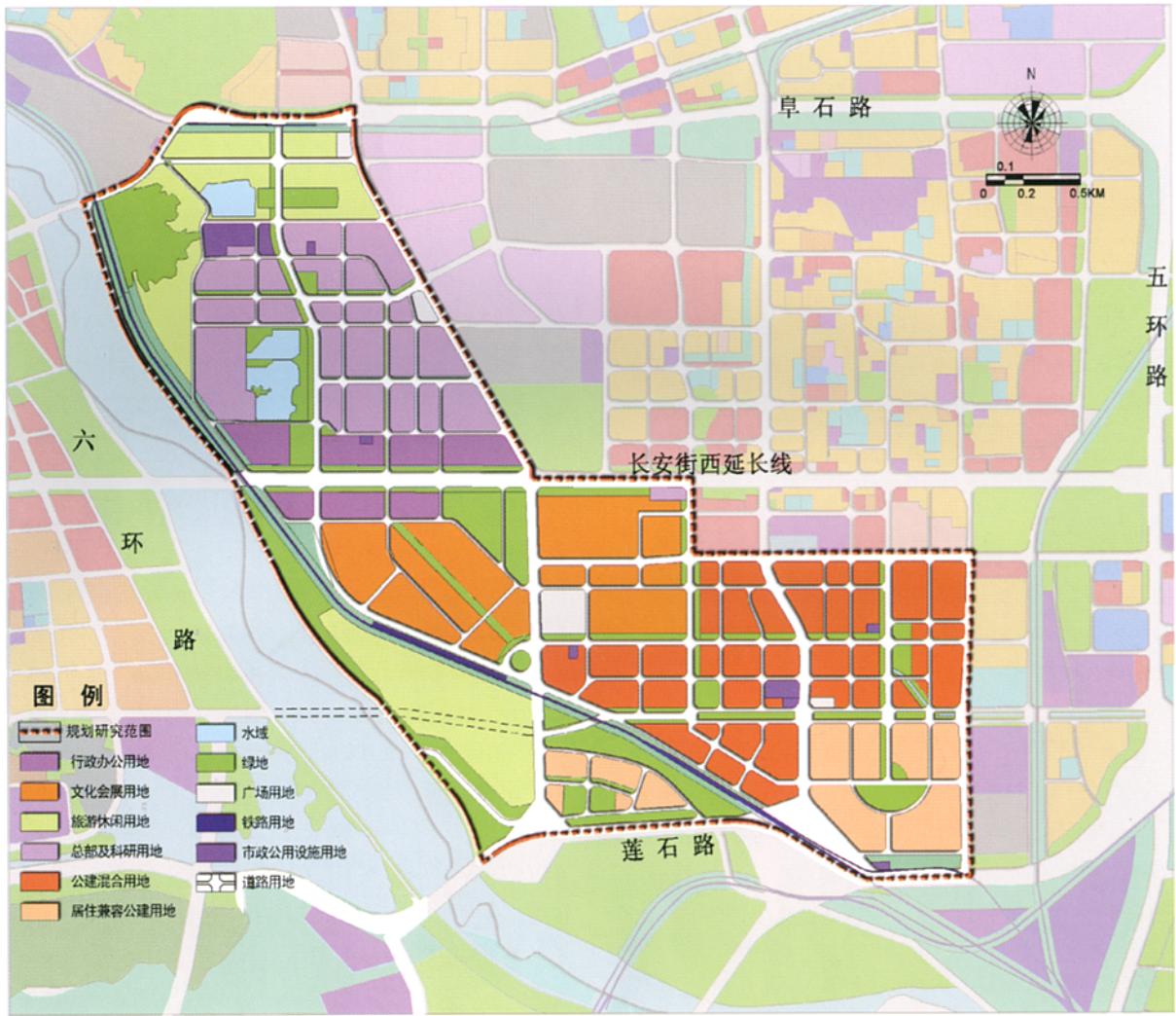


图5 首钢工业区改造用地模示一规划图

改造区未来的产业定位主要集中在文化创意、研发设计、会展等高端服务业领域，风格鲜明、品味独特的环境是最有利于这类产业生长的土壤，所以整体空间设计、特色风貌营造成为品牌塑造的主要手段之一。

整体空间设计延续了原有场地肌理，梳理原有的绿化系统与
万方数据

有选择地改造工业构筑物有机结合起来，形成一个覆盖全厂区的景观系统。一段铁路、一架天车、一辆鱼雷罐车在经过重新设计加工后都可成为广场或街头公园的主题景观元素。而一条斜向的轴线则将本地区最具代表性的工业与历史景观（功勋阁、高炉、管廊、焦化厂煤仓、储气罐、料场除尘机等）串联成一条设施密

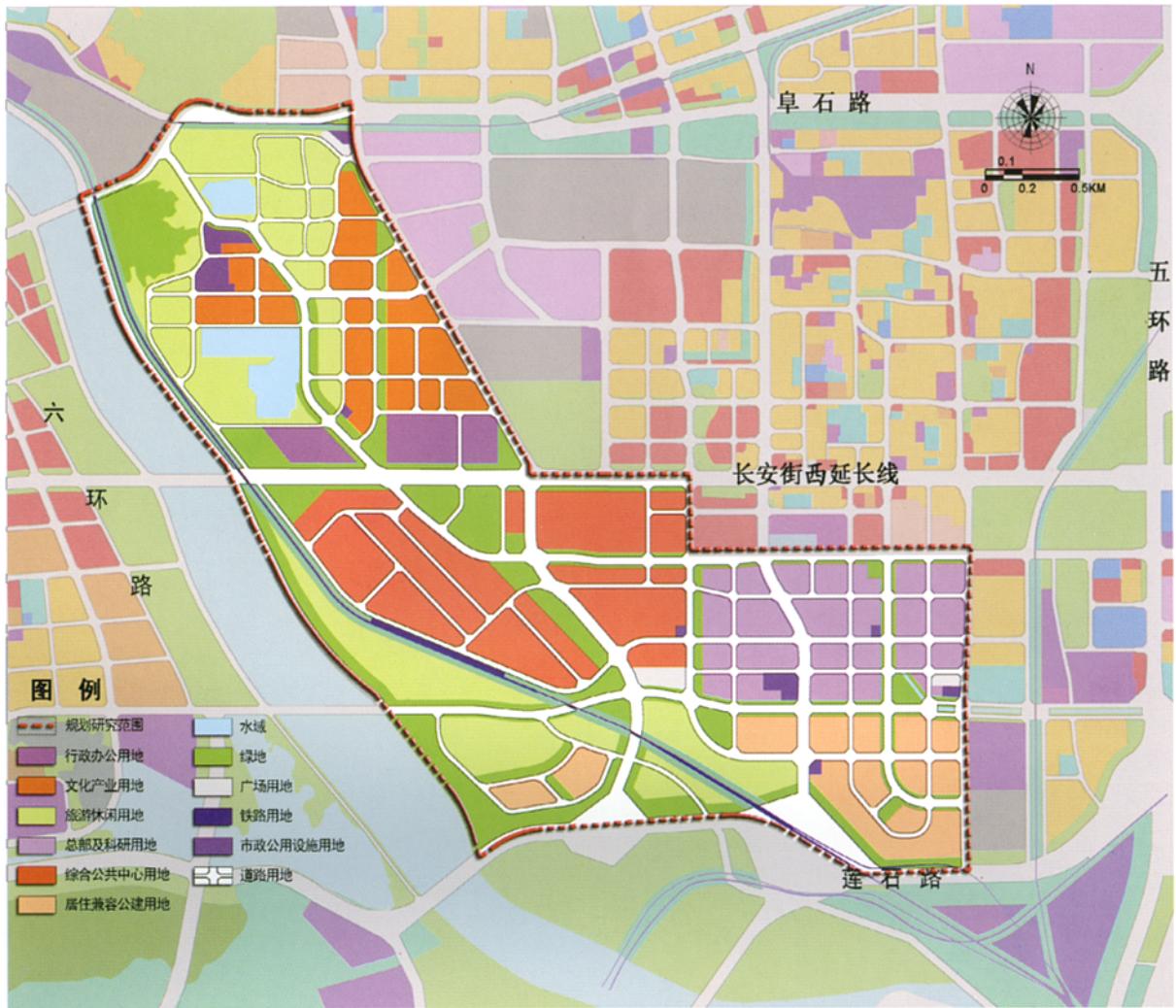


图7 首钢工业区改造用地模示二规划图

集的景观地带，处于该轴线上的这些标志性设施经重新加工后塑造成为新地标。围绕处于该景观带上的石景山、晾水池、月季园、料场形成的三处工业主题公园则成为本地区标志性的开放空间。

规划与实施对策

弹性规划方法

一般城市建设区的控制规划指标体系由红线、性质、容积率、高度等一系列刚性指标构成，考虑到首钢工业区改造具有不确定性、长期性等特点，该地区的控制规划编制难以沿用常规的控制方法，需充分考虑规划控制的弹性。规划按照场所的特征、资源对待方式、土地利用的主导方向划分管理单元，在管理单元内进行细化的分区控制研究。

基本设施和公众利益的保障是规划的刚性内容，在弹性方面，对用地的具体功能不再简单的给定用地功能，而是以鼓励和禁止的产业内容来引导，并以分区为单位给出指导意见。高度、容积率等强度控制也通过给出一个范围来实现弹性控制。对于现状可改造利用的建筑物和构筑物，在符合功能定位的前提下，规划提出过渡功能的理念，有利于地区产业持续不间断发展。

改造实施策略

万方数据

根据市政府要求，首钢主厂区的改造由首钢集团负责实施。由于改造牵涉的问题复杂，规划提出应成立由多部门共同组成的实施主体，政府在实施主体中有足够的话语权来保证公共政策的高度和广度，实现经济效益与社会效益的双赢，保证规划实施的系统性，也有益于促进各区县政府协调的顺畅。

在实施步骤上采用分期开发、滚动建设的方式。参考国外经验，政府主导的实施主体首先可以通过银行贷款的方式来征地和建设部分地块周边的市政、交通基础设施和公共设施，进而出售这些地块给二级开发商，回笼部分资金。利用回笼的资金，实施主体继续建设基础设施和公共设施，出售熟地，再回笼资金……直至完成全部建设，偿还贷款。

结合规划轨道交通线路和场站的位置，综合考虑停产时序等多方面因素，可由实施主体直接建设公共服务中心，迅速形成拉动地区改造的极核。区别于以往的金融街、CBD等大型项目，这种运作方式最大的特点是政府主导的实施主体不以营利为目的，做到资金平衡即可。在一级开发的过程中，绿地、非营利型公共设施不是由二级开发商代征代建，而是由一级开发主体直接实施，保证了公共设施用地不缩水，建设不降低标准，是地区规划

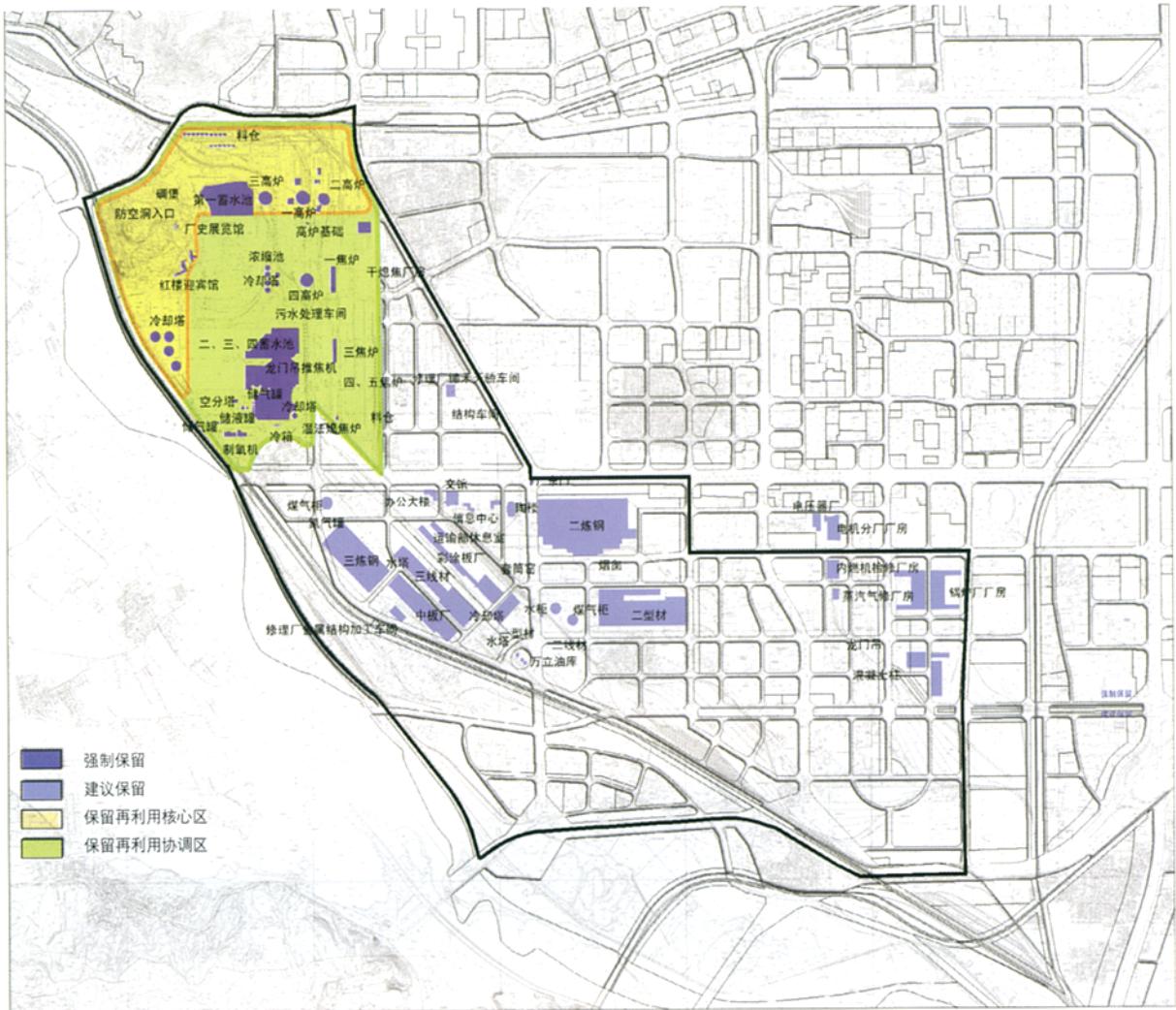


图 8 首钢工业区建构建筑物保留项目分析图

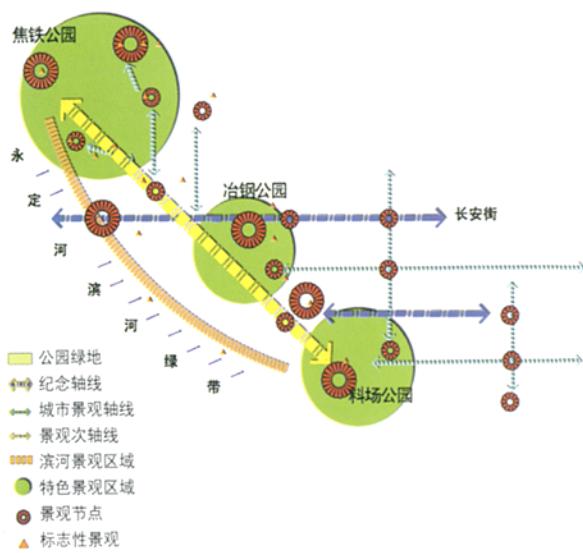


图9 首钢工业区场所景观结构分析图

实施品质的可靠保证。

技术监管制度

首钢改造实施是一个漫长的过程，建议除实施运作主体外，还应成立由经济、规划、建筑、生态、景观环境、市政、交通、文物保护等多学科组成的专家组和技术组。技术组对入驻的具体项目作全方位的技术测评，监管二级开发中的规划实施情况；专家组可在技术评估的基础上针对规划中的弹性部分作出裁量，并作为二级开发过程中城市设计和建筑设计招投标的评审委员，严格把关地区的建设质量。

首钢工业区改造实施的过程是综合而动态的，下一步的重点工作除了基础设施建设和环境治理以外，在政府科学行政、创建高效运行机制、加强部门协作、规划跟踪调控、创意城市设计等方面还有更多的工作要做。

(注:《首钢工业区改造规划》工作小组成员:施卫良、杜立群、鞠鹏艳、周天洪、杨志刚、张帆、和朝东、廖昭华、刘京、朱莉、张卫红、吴克捷)

作者单位：北京市城市规划设计研究院

责任编辑：崔健