

科学规划 创新管理 打造首都文化休闲区

王亦兵 谢芳 贾珂 那伯识

石景山区作为北京传统的重工业基地，城市西部发展的重要区域，为北京的发展建设做出过巨大的贡献。伴随着北京城市发展战略进行重大调整，以及石景山区城市功能格局发生的重大变化，石景山区即将进入经济社会发展的战略转型期、产业结构调整和新型产业培育的关键期和建设首都新城区大有作为的机遇期。新时期新阶段，挑战与机遇并存，困难与希望同在。

石景山区发展面临前所未有的机遇与挑战

一方面，随着首钢搬迁调整方案的实施，2007年底首钢将压缩400万吨钢生产能力，到2010年钢铁冶炼部分全部搬迁，支柱产业空心化的挑战迫在眉睫。石景山区经济总量将会明显减少，财政收入大幅降低，就业压力持续加大。再加上石景山区土地资源紧缺，土地总面积为84.32平方公里，54%以上的用地为规划山林、绿化和水域，23%的用地为规划期内保留现状的用地，只有23%的土地是未来可以开发建设的用地。产业发展载体不足，区域经济综合实力在短期内难以快速提升，各种社会矛盾也将进一步凸显。

另一方面，我们也面临着前所未有的发展机遇。首钢搬迁调整将拓展区域发展空间，改善生态环境；石景山高科技园区纳入中关村园区有利于石景山区在更高的起点上发展高新技术产业，促进产业结构调整优化；北京市2008奥运会的举办也将极大促进石景山区城市建设管理水平的提高、现代服务业的发展和国际化程度的提升。

落实新的功能定位，全面组织开展规划编制工作

新版的《北京城市总体规划(2004~

2020年)》对石景山区赋予了新的城市职能，明确提出石景山区与门头沟新城共同构成城市西部发展带的重要节点，是城市综合服务中心之一，同时也是文化娱乐中心和重要旅游地区。但是，石景山区目前的经济和空间状况不能满足《北京城市总体规划》的要求。从经济发展状况来看，石景山年生产总值占全市的比重一直在3%~4%之间徘徊，2006年，社会零售品总额为145亿元，在城八区中名列第六，对外商业服务的功能并不明显。从空间结构和交通条件看，石景山北部靠山、西面临水，在地理空间上对石景山与周边地区的联系造成自然阻隔。加上首钢主厂区7.09平方公里呈带状布置在永定河东岸以及区内大量铁路穿行，造成门头沟和房山区与石景山区联系不畅，拉大了彼此之间交通的时间与空间距离，妨碍石景山中心作用的发挥。针对石景山发展中遇到的矛盾和问题，如何依托《北京城市总体规划》对石景山区的功能定位、产业结构及空间结构进行深入细致的专题研究，将在石景山区未来的发展中起到至关重要的作用。

为此，我们首先从宏观角度进行了战略层面的研究，编制了《石景山区发展定位与空间布局结构专题研究》。在对石景山区的经济、社会状况进行分析的基础上，从水资源、生态环境、土地资源等方面进行了环境承载力的分析，最终明确了石景山未来发展的城市主导产业及功能定位，指出了石景山区未来发展道路：抓住首钢搬迁改造的重大机遇期，发挥石景山区的区位优势，走文化与科技相结合的道路，建设服务北京、引领全国、面向世界的首都文化休闲区(CRD)，建设促进区域功能与产业结构转型的中心，形成以发展新兴服务业、现代服务业和具有自主创新

能力的高科技产业为主导，现代制造业和都市工业适度发展的区域产业体系；着重研究了石景山与海淀、门头沟、丰台的城市功能关系，包括产业合理布局、整体交通组织联系等，根据各自的区域优势，进行优势互补，增进相互关联度，共同进入协调、可持续发展。

空间结构和产业结构专项研究为石景山区未来发展奠定了基础，指明了方向。但由于石景山区自身道路网络系统不完善，道路系统组织不清晰，用地布局和交通系统协调性差，严重制约了石景山区投资环境的改善。便捷、快速的交通环境是一个地区是否具备发展潜力不可或缺的重要因素。为此，我们在18个区县中率先编制了《石景山区综合交通规划》。

在规划前期调研中，共组织433人对全区29个主要路口、15个主要路段、5个地铁站、3个公交站的交通流量进行现场调查，并对6个居住小区居民的出行方式进行了调查，收集了近17万条基础数据。

根据前期大量的现场调研成果，通过对石景山区的交通区现状特征和目前存在问题的分析，制定了石景山区交通发展战略，提出了城市交通系统的发展目标：到2010年城市公共交通出行比例达到40%以上，其中石景山区内出行的公交比例达到25%，区间出行达到50%以上；实现和市区之间的联系出行时间小于50分钟，石景山区内出行时间小于30分钟；通过构筑公共交通为主导的综合交通运输体系，提供安全、高效、便捷、舒适和环保的人性化交通服务，使石景山区成为“开放的交通系统”，强化交通和环境的协调，营造宜人畅达的空间。规划中还涵盖了道路网络系统规划、公共交通系统衔接规划、社会公共停车场规划，并形成5横5纵加半环



老山自行车馆效果图

的规划道路网结构，构建了城市交通骨架，为未来城市空间布局打下坚实基础。

石景山区位于北京西部生态带的重要节点，是北京小西山风景区的重要组成部分，也是北京城区绿化率最高的地区。2006年城市绿化覆盖率达到44.46%，超过北京市城市绿化覆盖率40.42%。人均绿地面积70.29平方米，远远高于北京市的平均水平43.60平方米/人。石景山区大约有1/3为浅山区，有着优美的自然景观和富饶的历史文脉，它不仅是石景山区宝贵的绿色资源，作为北京市绿色屏障的重要组成部分，是北京城难得的“都市林荫”。因此科学进行规划、整体加以保护、合理开发利用显得尤为重要。

在立足于石景山区作为西部生态带重要节点的前提下，我们对城市形态、区域及重点地段的城市设计，以及重要的景观轴线进行专题研究，编制了《石景山区城市设计导则专题研究》，提出了石景山区城市景观和城市设计的基本原则：在充分发挥石景山区自然山水优势的基础上，根据不同的功能分区、不同区域的

万方数据



射击馆1



射击馆2

特点：构建石景山区特色城市景观；同时，通过分析高度控制的主要因素，结合石景山区自然风貌特色，重点研究了建筑高度、建筑强度对城市景观影响分析，提出了石景山高度分区和建设强度分区的区域划分建议。

在《石景山区发展定位与空间布局结构专题研究》、《石景山区综合交通规划》和《石景山区城市设计导则专题研究》三个专题研究的基础上，完整地编制了《石景山区控制性详细规划》，本次规划编制工作在石景山区历史上是最为全面系统的一次，为未来发展提供了全方位的引导。

我们在控规编制前期进行了大量的现场调研，走访了9个办事处、12个农工商公司，全区20多个职能部门，搜集了大量的基础资料，为编制规划提供了客观依据。规划将石景山区划分为16个街区，对每一个街区实施建筑规模的总量控制，为实施弹性管理创造了条件。《石景山区控制性详细规划》确定石景山区的空间结构为“一心”、“两轴”、“三组团”，并提出了以重大项目建设促进区域功能转型的发展策略，合理安排了重点项目的建设改造时序，为政府在城市建设中科学合理决策提供了有力的技术支持。

动态监管规划实施，开展规划执行影响研究

如何对现行控规进行动态管理监测，针对控规执行过程中显现出的矛盾和问题进行及时信息反馈，怎样使规划的编制、执行、调整、再编制成为一个可持续发展的有利循环，使之紧密结合实际成为有机的整体，成为控规编制完成后亟待解决的问题。为此，我们又进一步开展了规划审批执行影响模型研究。由于规划审批内容覆盖面较大，我们把研究重点放在居住项目上，以研究居住项目的审批、执行影响为突破口，从而达到针对解决以上问题进行试验性探索的目的。

课题研究主要从以下几方面入手。首先，借鉴北京市社会科学院辅助制作的“石景山区现状居住情况调查问卷”的调查结果，回收各街道办事处反馈问卷，由专业公司进行回收率及各项问题的选择

统计，进行分析。充分考虑我区居民居住现状，在规划管理和规划审批中重视群众参与，突出石景山区居住环境面临的难点和热点问题，结合规划工作进行分析研究。其次，统计分析现有一线审批数据，收集计划部门和土地部门近年年度与建设项目相关的数据，将朝阳、海淀、丰台、石景山四个新城区进行横向和纵向对比，挖掘石景山区居住项目发展潜力和发展趋势。再次，将经济、景观、社会综合一体考量，通过相关模型进行分析，为建设项目建设方案审批起到辅助决策的作用。最后，将研究成果通过编辑功能软件，嵌入虚拟现实平台系统，进行易于操作的直观分析，便于辅助、支持决策。

为保证模型建立的科学性和完整性，我们对区情区况进行了现状调查，本次调查的主体对象界定为石景山区的常住居民，走访了辖区境内全部9个社区，涵盖范围达到100%，共下发问卷5000份，回收4227份调查问卷，其中有效问卷4189份。本次问卷调查包括居民对目前居住的环境满意度、交通设施的满意度、市政设施的满意度、配套设施的需求度等五大方面目前所存在的问题。根据调查结果，我们从规划受益者——普通市民中整理得到了他们对城市规划的评价和看法；通过2004~2006年规划审批1000多组一线数据对每季度规划用地和建筑规模占全年计划总量的比率分析，横向对比城八区现状，得出土地开发强度和规划建设完成任务的情况；通过对石景山区居住建筑规模年度完成任务的比重，纵向对比石景山区和朝阳、海淀、丰台三区的发展状况，找出发展潜力地带，明确石景山区的发展趋势与发展定位；通过计算机辅助建模，对土地开发强度、计划任务完成情况、住宅开发强度、全区住宅项目比重的阶段反馈，为适时监控石景山区发展情况提供可靠数据平台。课题研究主要针对具体居住项目进行全方位、多视点的研究，尝试寻找一条控规实施效果评价途径，并针对控规的进一步调整和修编提供依据，从而辅助规划决策，建立数学模型，为城市运行的良性循环提供研究方法，创建了将单体

项目引入区域规划、单体规划融入整体规划的新模式。

课题研究主要对如下问题进行了全方位探索：一是针对控规如何执行，怎样有效执行，怎样保证控规执行的弹性，使之尽量结合区情实际，进行了有益的探索和研究；二是如何对控规执行效果实行长效监管，适时控制，阶段反馈，尝试建立了相应完整的体系；三是怎样评价控规审批的实际效果，并为下一阶段的控规调整制定提供更加全面的量化的依据，使控制性详细规划规划走上一条协调发展、可持续发展的道路。

《石景山区控制性详细规划》和《规划审批执行影响模型研究》在编制完成后，召开了多次专家论证会，广泛地征求了社会各界及人大代表和政协委员的意见，均得到高度评价。《石景山区控制性详细规划》还成为北京市规划委员会第一批审查通过的中心城控规，并获得市规划院2005年度优秀规划方案二等奖；《规划审批执行影响模型研究》获得了2005~2006年度市规划委系统调研成果一等奖。

贯彻落实科学发展观，抓住新的历史机遇期，放眼全球经济一体化的大背景，面对北京市向现代化国际大都市迈进的大趋势，石景山区在奋斗目标中明确了自己的未来发展定位：发挥规划作为城市公共政策的职能，合理配置空间资源与各项城市公共设施和基础设施，保障城市理性、健康、持续发展；提升城市特色文化品质，建设人与自然和谐的宜居新城区；保障城市的长远利益，统筹空间资源，引导区域有序地开发建设；抓住机遇、加快发展，以人为本，全面、稳定、可持续发展。石景山区正在向着绿色、现代、文明、和谐的现代化新城区大步迈进。■

作者单位：北京市规划委员会石景山分局

责任编辑：文爱平