

优化产业布局，促进北京西南五区协调发展

农工党北京市委

国务院批准通过的《北京城市总体规划(2004年-2020年)》提出了“两轴一两带一多中心”的城市空间发展框架。在这一城市空间新格局中，东部发展带和西部发展带是北京城市未来发展的重点地区。但对包括丰台区、大兴区、房山区等在内的北京南部地区却没有明确的提法。北京市发改委制定的《北京市“十一五”时期功能区域发展规划》，提出形成特色突出、分工明确、发展均衡的四大城市功能区域，即首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区。根据规划，西南五区中的丰台区、石景山区属于城市功能拓展区，大兴区、房山区属于城市发展新区，门头沟区属于生态涵养发展区。因此，西南五区发展是第一要务，关键是西南五区发展什么，如何发展？在社会主义市场经济条件下，应将西南五区作为一个有机整体，制定西南五区的产业发展规划，优化产业布局，以经济手段推动西南五区经济一体化，促进区域协调发展，因此，对西南五区未来发展的定位，优化调整产业布局，不仅关系到西南五区自身的发展，更关系到北京市区域协调发展和城市长远发展的方向。

一、西南五区产业发展条件和优势

(一) 区位优势条件优越

西南五区的石景山区和门头沟区位于沿长安街的东西轴及其延长线上，丰台区和大兴区的中部位于南中轴线及其延长线上，大兴区东部位于东部发展带上；石景山区、房山区和大兴区西部位于西部发展带上，说明西南五区在北京城市发展中均处于相当重要的地位。

北京西南部地区自古就是北京通往中原各地的门户和北京的出海口方向。而京石、京原、京广、京九等铁路网络的修建，以及京津塘高速、京石高速、京开高速、104国道、105国道等的开通，使西南五区成为北京联系中原腹地和沿海地区的枢纽，是北京发展外向性经济的主要方向。此外，在丰台区还有军民两用机场——南苑机场。

(二) 制造业基础雄厚

北京市在发展制造业的进程中，西南五区发挥着最重要的作用。北京西南地区是北京现代工业的发源地，以首钢、燕化为代表的重化工工业占据半壁江山；亦庄经济技术开发区也是汽车、医疗设备为代表的现代制造业基地。在未来，西南五区可以继续承担北京产业集中布局、集群发展的重任，并且继续发挥北京与天津、河北开展区域经济合作的门户作用。

西南五区中央及市属工业企业在北京市占有一定比重，中央企业约占1/3，市属工业企业约占1/4，拥有北京经济技术开发区、中

关村丰台园、石景山3个国家级开发区,良乡工业开发区、北京生物工程与医药产业基地、大兴工业开发区3个市级开发区,房山科技工业园和大兴采育京津塘科技园2个区级开发区。

(三) 发展旅游、物流等现代服务业潜力大

北京西南五区旅游资源丰富,优势明显。房山区的周口店北京人遗址、云居寺、琉璃河董家林西周燕都遗址,是北京人文资源独特的旅游胜地,而房山区的石花洞、上方山、十渡,石景山的八大处又是自然与人文资源互补性较强的风景名胜。石景山游乐场是全国第一个大型室外设施游乐场,丰台区的世界公园、大兴的野生动物园等主题公园闻名遐迩。丰台区主要发展花卉和苗圃,房山区大力发展食用菌、鲜花、药材和坚果,大兴区已经形成了庞各庄西瓜、桑葚、葡萄等特色产品,开展休闲度假旅游前景广阔。

西南五区交通便捷,素有北京“南大门”之称,是发展物流产业的最佳区位。从发展现状来看,在丰台区已经形成了以面向北京市民日常消费品为主的六大商品市场集群,大兴亦庄为经济技术开发区配套服务的物流区初具规模,为进一步发展物流业奠定了良好的基础。

(四) 土地资源相对较好

西南五区土地面积为4866.68平方公里,占全市的29.66%。南部地区正好位于北京从东向西南的这样一个扇形平原的核心部分,因此,土地资源相对较好。除门头沟区山区面积占全区总面积98.5%之外,其他西南四区平原面积约为2000多平方公里,约占四区总面积的61%,约占北京市平原面积的32%。据不完全统计,大兴区人均土地面积5亩左右,土地资源优势明显。从北京城市发展趋势看,西南五区是北京城市未来发展最具优势的土地资源储备地,是

北京城市发展方向的集聚区。

二、西南五区产业布局存在的主要问题

(一) 缺乏对西南五区产业发展的整体规划

从新中国成立以来,虽然西南五区位于北京城市建设的轴线上,但是历次北京城市总体规划对南部均缺乏一个基于资源和区位优势的产业布局总体考虑。即使是首钢和燕化的布局,没有从北京产业布局一盘棋中出发,而是基于当时特定的历史条件。久而久之,形成了西南五区产业定位不清晰,布局不合理的局面。同时,由于中央、市以及区县地方经济条块分割,导致各区独立行动,未能围绕产业链条形成产业集群,极大影响了西南五区这块战略性资源的全局性整体性。

(二) 污染重、耗水耗电等产业比重大

耗水多、耗能多、“三废”排放量大的黑色冶金工业、建材工业、电力工业、城市热力、炼焦煤气等行业集中布局在城市西南部。在北京市的工业支柱产业中,能源消耗大户有:石油化工、炼焦及核燃料加工业(占全市能源消费总量12.75%,下同)、黑色金属冶炼及压延加工业(占11.65%)、电力热力及水的生产和供应业(占9.76%)、非金属矿物制品业(占5.66%)、化学原料及化学制品制造业(占3.53%)、交通运输设备制造业(占1.20%)、通信设备计算机及其他等工业行业(占1.09%),这些行业的能源消费占全市总量的比重均超过1%。因此,上述行业是北京市用能大户,也是北京市促进节能减排的重点行业。这些工业产业布局与首都政治文化中心的城市功能与缺水缺能源的资源条件极不相符。

(三) 水资源短缺

北京是世界上严重缺水的大城市之一。北京目前人均占有用水量不足300立方米,远远

低于国际公认的缺水下限1000立方米的1/3,仅为全国平均水平的1/8,世界平均水平的1/30。既要维持各行各业的需要,又要满足上千万市民及300多万外来人口的生活用水,水资源供需矛盾日益加剧。西南五区一直以来都受到水资源紧缺,水质较差的困扰。一方面,由于永定河河床土质疏松和风沙影响,大兴土质沙化较为严重;另一方面,像燕化等大耗水企业对地下水的不断开采,导致南部一些地方工程地质地基承载力下降。北京市严重超采区和一般超采区面积共2660km²,占平原区面积的41.5%。地下水储存量日愈亏损,导致一系列环境地质问题,如地下水硬度超标,平原地区地面沉降,累计最大沉降量850mm等。

(四) 投资环境亟待改善

西南五区除石景山区外,其他四区市政及基础设施建设相对滞后,特别是与市区的市政和基础设施衔接不好,城镇发育滞后,不能有效发挥市区疏散功能承接地的作用。而一些以矿产资源开采和加工为主的企业在区内建设,严重影响了区域整体环境,进而影响到区域投资环境的建设。

三、产业布局优化调整的基本思路

西南五区作为北京城市发展的重要组成部分,充分发挥区位优势、土地资源优势和产业基础优势,对西南五区产业发展应有一个清晰的全面的整体定位,改变西南五区定位不明确状况,城市建设重点从散点向集约转移,承接中心城区功能,大力发展现代制造业、高新技术产业和现代服务业,实现人口和产业的合理布局,推动北京城市可持续发展。同时,应充分考虑未来与天津、廊坊、保定等邻近城市和地区之间的协作关系,成为京津冀城市群经济合作的基地。

石景山区和丰台区地处北京近郊,均属于城市功能拓展区,定位是承担疏散中心城区压力,大力发展以汽车设计和零部件生产为主体的现代制造业,面向普通市民的住宅产业、日用消费品物流业、娱乐业以及中央机构办公备选地。

大兴区、房山区地处北京远郊,均属城市发展新区,是北京发展高新技术产业、现代制造业和现代农业的主要载体,是北京疏散城市中心区产业与人口的重要区域,也是未来北京城市发展的重心所在。重点发展以生物工程与新医药为主体的高新技术产业基地以及利用高新技术对传统产业转换和提升的示范基地,以第三方物流为主体的全国性综合现代物流港,京南及西南大型娱乐休闲及文化旅游胜地。

门头沟区地处北京远郊,属生态涵养区,属于限制、禁止开发区域,关键要解决保护生态环境与经济发展之间的矛盾,建立生态建设利益补偿机制,是北京的生态屏障和水源保护地,是环境友好型产业基地,是保证北京可持续发展的支撑区域,也是北京市民休闲游憩的理想空间。

四、主要产业优化布局的基本设想

(一) 大力发展以物流、旅游为核心的现代服务业

积极培育和发展物流业、旅游业、会展业、文化产业以及房地产业等现代服务业,促进大型连锁超市、大卖场等商业新型业态繁荣,营造“宜居、宜商”的良好发展环境,建设全国性综合物流港,京南及西南大型娱乐休闲和文化旅游胜地,市级行政办公区备选地,中高密度普通居住区,实现二、三产业联动发展格局。

——现代物流业。发展物流业,建设规模等级不同、分工不同的物流产业园区。一是全

国性综合物流港。以大兴区境内的京九铁路、京山(京沪)铁路以及京开高速与南六环交叉的地块为核心,充分发挥交通和区位优势,重点发展第三方物流,使其成为重点服务京津冀地区,面向华北、东北,南接华中、华东地区的国内大型海陆相结合的全国性综合现代物流港。二是区域资源型物流中心。结合阎村——王佐物流园区和铁路编组站的规划,通过京原铁路和京石铁路与华北及中原相联系,依托房山区自身建材产业优势,重点发展以铁路公路结合为主的大区域资源型物流中心。三是面向市区的日用消费品物流中心。充分发挥丰台区已有的仓储物流资源和六大市场,形成以北京市场为主的日用消费品物流中心。

——旅游业。西南五区旅游资源及其组合优势突出,可重点规划京南及西南旅游线,使北京南部地区成为未来北京旅游中高端产品的新增长点。一是建设京西南特色文化体验生态旅游地。京西南重点围绕房山区周口店北京人遗址、琉璃河董家林西周燕都遗址、云居寺、上方山、石花洞以及丰台宛平城和卢沟桥等文化旅游资源,结合石景山游乐场和首钢搬迁后的场地,形成京西南特色文化体验旅游地。特别是首钢陆续外迁后,保留部分厂房可作为历史遗迹及文化中心,展示首钢的历史和钢铁工业的历史,还可以作为文化场馆使用举办一些如音乐会、博览会等文化活动,发展石景山区数码娱乐影视基地等文化创意产业。二是建设京南大型娱乐休闲旅游胜地。优化整合京南及西南的旅游资源,京南依托大兴野生动物园、美式斗牛场,结合物流业的布局,在大兴榆垓规划建设京南以娱乐为主体的大型主题公园娱乐休闲旅游胜地。同时,在周边农村开展农家乐旅游,在西部生态带范围内适度开展生态旅游。

——住宅产业及行政办公。北京西南五区集中在大兴旧宫、黄村,房山良乡、石景山区的鲁谷、丰台等地集中发展中高密度的居住区,一方面疏解中心城区人口压力,另一方面,截流外来人口向中心城区的聚集,同时也可作为亦庄开发区配套居住区。此外,从长远看,随着首钢外迁和环境的整体修复改善,可以考虑,联合石景山等作为中央行政办公区的备选地。房山区、门头沟区和大兴区作为远郊区,除修建与市中心区快速交通干线外,还应考虑建设区域性中心城镇,提高服务边远地区的能力。

(二) 发展高新技术产业,改造传统工业

重点发展高效益、高科技含量、强关联度、低消耗、低污染的电子信息、汽车、装备制造、石化新材料、都市工业、生物医药等产业,形成一批规模大、竞争力强、带动作用明显的高新技术产业和现代制造业产业集群,进一步促进传统产业的改造升级和都市型工业的发展。

——高新技术产业。重点发展电子信息、生物工程与新医药、新材料和环保三大产业。空间布局主要集中在的中关村科技园区丰台园、石景山园、亦庄和采育以及房山区。

——装备制造业。重点发展汽车产业。以亦庄经济技术开发区及其西南扩展配套区发展高级汽车生产及其零部件的研制与生产,沿京津塘高速公路产业带与天津形成有机的联系。

——都市型工业。重点发展印刷、服装和食品行业。集中布局在大兴黄村、西红门、丰台大红门和房山区。印刷业在大兴具有得天独厚的优势,全国唯一的一所印刷专业高等学院——北京印刷学院即位于大兴黄村,因此,在大兴黄村可充分利用印刷学院的优势,以印刷设备和技术为核心,形成上下游联系紧密的产业链,并辐射南部和周边区域,建立北京市出版印刷工业基地。服装加工是典型的都市型工

业。在大兴西红门镇和丰台大红门地区已经具备了轻纺织服装加工的基础,因此,可积极吸引市区的轻纺和棉纺企业向大兴搬迁,整合大兴和丰台的资源优势,建立品牌服装加工生产基地。食品加工。房山区和大兴区是北京市两个农业大区。因此,可结合房山和大兴的农业生产优势,特别是特色种植及养殖业优势,打造绿色食品加工生产基地。

——石化产业。石化产业是北京市的支柱产业之一,也是耗水、耗能、污染大户,不宜扩大规模,应加快燕山石化的产业升级,进行精深加工,建立研发基地,适时搬迁生产车间。

(三) 积极发展特色农业

重点发展籽种、精品、设施、加工、创汇和观光六大特色农业,作为京南及西南农副产品加工和贸易基地。籽种、精品、设施、加工、创汇这五种农业的布局重点放在房山区长沟镇和大兴南部及西南各村镇,形成“一村一品”;观光农业依据各自农业资源镶嵌式分布。丰台应依据花乡花卉和新发地两个农副产品交易市场形成北京南部农副产品交易中心。门头沟等生态涵养区应支持山区农民大力发展特色种植业、养殖业、旅游业、林果业等富民产业,引导山区农民由“靠山吃山”向“养山就业”转变。

五、优化产业布局的政策建议

(一) 制定西南五区产业发展规划

将西南五区作为一个整体来统筹规划产业发展,避免区域内恶性竞争,导致产业结构雷同和资源浪费现象出现。需要根据各区的比较优势,在产业分工和专业化方面进行区域协调,确定各自的特色产业,打破行政界线,以经济手段促进五区之间融合,形成规模化的集群式发展态势,同时根据规定各区县鼓励发展的产业、限制发展的产业、禁止发展的产业,以指

导各区县产业发展。例如,对于西部地区来说,作为生态涵养应明确禁止其发展高耗水、多占地、重污染的产业,并责令其逐步将当地现有的同类产业迁出,腾出的土地用以发展节水、节地、低污染的绿色产业。

(二) 拓宽融资渠道,促进产业发展

政府要放松管制,加大准公共服务市场的开放,允许民间资本进入,增强供给能力。当前,许多社会事业处于一种政府服务加市场服务的“准状态”,实行政府为主的供给制度,如医疗、教育等,严重抑制了这些公共服务供给的增长。为此,应该逐步放松政府的管制,加大推行市场化改革的力度,允许多种资本进入,并探索吸收外资发展医疗、教育等社会事业。对于一些属于公共商品的行业,如污水处理、垃圾处理、城市公交等,可探索采取特许经营、政府定额补贴、BOT等方式,引入企业资本投入市政建设。

(三) 财政加大对西部生态带的转移支付力度

应逐步完善政府间事权划分,构建公平合理的财政转移支付制度。首先,为从根本上解决这种事权财权不对称的问题,有关部门要逐步完善政府间事权划分,根据事权划分财权。其次,要进一步规范转移支付政策,要探索运用均等化转移支付公式法,科学测算各地财政能力和支出需求,合理调整各地支出成本差异,要调整转移支付结构,不断加大对西部生态涵养区的补助力度,从制度上杜绝生态涵养地区为增加财政收入大办工厂、破坏环境的行为,使其自觉维护生态环境。

(四) 调整土地政策,促进产业集聚

为促使东部地区能够成为北京的产业集聚地,市政府应明确未来地区发展重点,在统筹考虑各地用地指标的分配上,加大东部地区土地开发力度,扩大用地指标,采取连片开

发的做法,促进产业的集聚。而对于西部生态带应严格限制其用地指标,鼓励内部产业用地的调整,推动产业升级。改革土地出让金收取制度,将开发项目土地出让金的一次性收取改为逐年收取。目前,土地使用权出让金采取一次性收取的做法,如住宅用地为70年,工业用地为50年,商业、旅游用地为40年,使土地价格被人为抬高,商务成本增加。为有效降低土地价格,节约商务成本,应实行土地出让金逐年收取的做法。

(五) 完善区域合作交流机制

坚持优势互补、合作共赢、联动发展、共同繁荣,确立企业在区域合作中的主体地位,以企业合作带动区域经济合作,充分发挥市场机制作用,打破行政区划界限,实现生产要素自由流动。注重发挥行业协会、中介组织和社会研究机构的积极作用,努力形成政府引导、市场运作、企业主体、社会参与的区域合作机制。

抓紧研究制定鼓励西城区、东城区等首都功能核心区产业转移的政策措施。协调区域内市场竞争规则,形成统一开放、竞争有序的区域共同市场。消除生产要素跨地区流动的障碍,加强产业合作,在更广领域和更高层次上促进区域经济的优化布局和产业的集聚发展。

(六) 制定科学的地方领导绩效评价体系

应对财政体制和考核体系做一些改革,摒弃从80年代即开始从区县到乡镇实行的财政包干制度和以GDP总额和增长速度为主要考核内容的政绩考核体系,建立以人为本的经济社会协调和人与自然和谐发展的干部考核指标体系。对地方领导的考核应侧重反映经济增长质量、经济社会协调发展和人与自然和谐发展的指标,要将生态保护、人口素质的提高、社会和自然环境的改善等都纳入考核指标体系中,建立科学的干部考核指标体系,从根本上促进经济、社会协调发展。