

首钢搬迁后石景山区土地环境的可持续发展

■ 张海鹏 陈鸿汉 / 中国地质大学（北京）水资源与环境学院

摘要 首钢搬迁对北京市的可持续发展会产生深远的影响。首钢涉钢产业整体搬迁后，若不能及时扶植、发展起新兴绿色环保可持续发展的替代产业，石景山区总体经济实力会面临全面衰退的处境；也会直接威胁到区内与首钢在业务上有关联的相关企业的生存与发展，进而影响到区域经济的发展。而且首钢涉钢产业整体搬迁全部完成后原有厂区才能开发建设，难以在短期内培育新的项目，形成新的经济增长点，石景山区经济发展后劲也受到一定的影响。此外，环境改善也难以长期保持。从土地利用角度来说，需要划定生态保护区，根据不同的生态保护要求设定土地利用限制要求，促进首钢搬迁腾退土地的生态环境修复和环境保护。

关键词 首钢搬迁 石景山区 土地环境可持续发展

1 搬迁后首钢土地供给状况

首钢搬迁后，长安街西线将延长贯穿整个厂区，将厂区分为两部分，其中，北部厂区占地约 3 km^2 ，南部厂区占地约 4 km^2 。现有的南部厂区主要是污染比较小的轧钢厂，北部则是污染比较严重的炼铁、焦化厂。根据首钢集团对涉钢产业的关停腾退时间计划，北部的厂区将被作为率先关闭的对象，但是考虑到北部厂区拥有石景山区内一系列的自然和人文景点，是首钢厂区的“花园”所在。因此，计划将首钢总部和研发机构搬迁至此，把南部厂区的较大面积空出，并与现有的作为首钢发展预留地的土地集中连片（总规模达到 8 km^2 ），进行整体开发建设。

2 搬迁对石景山区土地可持续利用的影响

2.1 对土地利用结构的影响

石景山区现阶段第二产业所占的比

例约为70%，占有绝对优势。搬迁后，石景山区产业结构调整导致用地结构转变，腾退的工业用地将转为第三产业用地，第三产业将逐渐占据主导地位，同时也意味着石景山区的土地利用结构将发生巨大变化。

2.2 对土地利用经济效率的影响

在北京市的四个城近郊区中，石景山区土地面积较小，土地利用的效率较高。2004年，石景山区单位面积建设用地二三产业增加值为 $309.26\text{ 万元}/\text{hm}^2$ ，仅次于海淀区的 $489.69\text{ 万元}/\text{hm}^2$ 。其中，首钢集团占石景山区的工业总产值增加的60.8%，2004年首钢集团上缴的税收约占石景山区财政收入的55.4%。可以看出，首钢对石景山区的土地利用经济效率的拉动作用非常明显的。扣除首钢部分，石景山区其他建设用地的二三产业增加值仅为 $164.76\text{ 万元}/\text{hm}^2$ 。剔除了首钢的土地利用贡献份额后，石景山区的土地利用效率仅略高于北京市平均水平。因此，首钢搬迁对石景山区土地利用效率的影响巨大。

3 搬迁对石景山区环境的影响

首钢搬迁后将对北京市环境质量改善有一定效果。首钢搬迁前，石景山区的空气质量大大低于北京全市平均值，2003年二级和好于二级空气质量天数有155天，低于全市平均19个百分点；仅首钢 SO_2 和烟粉尘排放就占全市排放总量的6.5%和5.4%。

首钢实施压产以至主业迁移，将大大减少北京西部地区 SO_2 、烟粉尘等大气污染物的排放总量。对北京市特别是石景山区的空气质量改善将显著改善，对全市和石景山区市民生活质量的提高将产生深远的影响。

4 国内外工业企业搬迁土地利用的经验教训

我国的很多城市在加速城市化的进程中都面临着地处城市中心或近郊区的传统工业企业的搬迁问题。腾退出的土地发展什么样的产业，是选择传统的经济发展模式还是选择可持续的发展模

式，国内外都有不少经验教训和启示。

对首钢搬迁后产业选择的启示 ①产业选择应与石景山区的整体产业结构相一致。②产业选择须注重与其周边地区的联系和相互融合。③注重有生命力的新产业选择与旧产业设施利用的有机结合。

对首钢搬迁后工业遗址利用的启示 珍惜保护工业遗产，复兴工业文化。复兴工业遗址，绝不仅是搞房地产开发，还可以建立高科技园区以发展高科技产业，也可以发展文化产业，建设博物馆、文化中心、公园等文化娱乐建筑，还可以将存留的工业建筑改造成为商业、办公楼、零售中心等新的建筑形态。

对土地可持续利用规划的启示 首钢搬迁的只是涉钢部分，北京仍将保留首钢总部和研发体系以及不造成环境污染的销售、物流、三产等业务，并且首钢的搬迁将分阶段完成。因此，搬迁后腾出的土地一方面将不可能一次性空出，另一方面腾出的土地可能存在分散现象。所以，对首钢搬迁后土地的整体规划显得至关重要，而且在规划中要充分体现可持续利用的原则。

5 腾退土地环境可持续发展问题的几点思考

由于首钢搬迁对石景山区的经济、社会、环境都将产生重大的影响，尤其是经济总量上的削弱影响，因此根据北京市城市发展总体规划以及石景山区发展战略，在土地利用方案的选择上一方面要充分考虑经济的发展，同时还要兼顾考虑环境的因素，搬迁后要对首钢厂区乃至石景山区的土地建立起评价体系，进行环境可持续发展评价。其中评价指标体系的设计既要符合评价体系的一般原则，又要概括被评价对象的基本结构和特征。

土地资源准则 土地资源准则由用地面积和用地结构2个指标层构成，由

若干单项指标值来确定土地资源利用的现状。用地面积是从客观存在的资料出发来研究，而用地结构是通过一定计算转化从本质上分析土地利用是否合理。

经济准则 经济准则由用地经济效益和整个城市的经济水平两方面组成，其中用地经济效益主要是以在单位面积上产生的经济效益来衡量用地的合理性和充分性，经济水平是从整个区域的角度出发，研究区域范围的经济气氛和趋势，以及对土地可能产生的影响。

环境资源准则 可持续发展的核心在于对已有资源环境的合理开发和治理，因此评价一个区域土地资源可持续利用度，很重要的一点是分析该区域现在环境资源保护和开发治理情况，并将这一情况量化。

社会准则 社会的稳定和谐同样影响着城市土地的可持续发展。就社会这个层面上而言，土地可持续利用度主要关心的是社会的可接受程度，如人口密度、自然增长率等都是研究城市土地可承载力的重要指标；就业率、劳动人口数、恩格尔系数等等是土地资源合理利用的前提。

6 腾退土地开发利用设想

综上所述，在考虑了首钢搬迁后土地资源可持续发展的基础上，提出以下几个土地利用方案设想。

方案一：中央行政办公区或北京行政办公中心区 从宏观层面看，中央行政办公区的建立对北京市乃至全国发展具有重要的意义。首钢腾退的土地位于长安街延长线上，交通便利，环境适宜，利于中央行政职能的分期迁移和水平分工，并且土地面积充足，足够承载大规模的大型现代办公建筑及相关配套设施。同理，北京市政府目前亦需要将行政办公职能尽量集中，构建行政中心。据此，建议将其保留作为中央或北京市的行政办公预留地。基于此方案，石景

山区需要抓住首钢搬迁的机遇，对腾退土地进行严格的保留和控制，积极为建设行政办公中心区做准备。

方案二：依托CRD战略，建设特大型娱乐项目 结合石景山区已有的游乐设施，建设诸如香港海洋公园、迪斯尼乐园等特大型娱乐项目，形成全区范围内覆盖各个年龄、阶层人士需求的休闲娱乐设施群，从而奠定石景山区成为北京市甚至全国的休闲娱乐中心地的基础。但特大型项目的引进和建设并非一蹴而就的，需要等待合适的机会，需要区政府与投资商协商、定位等。综观区内土地，今后可为引进特大型休闲娱乐项目提供集中连片土地的唯有这一片首钢腾退土地。基于此方案，将为石景山区建设CRD的核心战略提供有力支撑，但亦需要妥善管理和控制腾退土地开发，确保长期用地预留。

方案三：房地产开发 将土地用于房地产开发能够使区政府在短期内获取较可观的土地增值收益。然而，这种土地收益为一次性的收益，之后的几十年将无法再获取土地收益。从长远发展的角度看，房地产开发无法解决石景山区长期经济发展持续力和新产业驱动力的问题：在腾退土地全部开发完毕后，石景山区可以获得的财政收入将出现骤减，石景山区从此失去产业支柱，同时也失去了可以成片开发利用的土地，缺乏引进大型项目的地块，产业转型前景堪忧。单纯的房地产开发既不能带动区域经济的发展，也不可能形成持续的产业带动，无法给区内居民创造更多的就业机会。从可持续发展角度看，该方案可行性较差。

综合以上方案，从石景山区的长远发展和对土地环境可持续利用的角度考虑，建议对方案一的可行性和具体实施方案做进一步的研究，以方案一为主导，综合方案二和方案三，使首钢搬迁腾退出来的土地得到合理有效利用。^⑩