

首钢搬迁与石景山区产业发展战略研究

文 / 赵 琦

摘要：首钢搬迁不仅关系到企业自身的长远发展，对北京市区域经济的协调发展，特别是石景山区经济社会可持续发展也会产生深远影响，既包括有利影响，也包括不利影响。首钢涉钢部分整体外迁后，空间利用和产业选择必须符合北京市及石景山发展定位的要求，把环境保护放在重要地位，充分考虑到富余人员的就业安置问题。

关键词：产业发展；区域经济；北京城市总体规划

中图分类号：F292 **文献标识码：**A **文章编号：**1006-0138(2007)02-0017-03

首钢作为北京最大的国有企业和全国十大钢铁企业之一，在北京市和石景山区经济社会发展中具有举足轻重的战略地位。由于首钢的特殊经济地位，它的搬迁不仅关系到企业自身的长远发展，还将对北京市区域经济的协调发展，特别是石景山区经济社会可持续发展产生深远影响。为深入贯彻落实国务院关于首钢实施搬迁、调整方案的批复精神，探索首钢搬迁与石景山区发展之路，促进石景山区由传统工业区向“首都休闲娱乐中心区”成功转型，我们组织开展了首钢搬迁与石景山区产业发展战略研究。

首钢搬迁的影响分析

首钢搬迁不仅关系到企业自身的长远发展，对北京市区域经济的协调发展，特别是石景山区经济社会可持续发展也会产生深远影响，既包括有利影响，也包括不利影响。

从对北京市的影响分析，首钢搬迁，有利影响在于：(1)有助于提升北京的城市整体形象。首钢涉钢部分外迁符合北京市城市性质，是北京市经济社会长发展的需要，更是北京市坚持可持续发展原则，放弃已有经济利益，以国家整体利益为重、以首都广大市民利益为重而做出的重大牺牲，必将有助于北京市整体形象的提升。(2)有助于改善北京的环境质量。据有关环保部门测算，首钢涉钢部分整体搬迁能让北京每年减少1.8万吨可吸入颗粒物，此数值相当于上百家小型工业企业的排放总量。搬走首钢涉钢部分实际上是增加了北京的环境容量，改善了大气质量，为

首都营造了一个全新的生态环境，对于北京2008年奥运会意义非常重大。(3)有助于缓解北京市资源压力。首先，首钢搬迁腾出的空置土地，为土地资源稀缺的北京市发展高新技术产业和服务业、实现工业产业结构调整和经济结构优化提供了物理空间；其次，首钢迁出后，每年可减少水资源消耗4435万吨、电耗48亿度、煤炭消费量406万吨，在一定程度上能够缓解北京资源供给紧张的局面；第三，首钢搬迁后将减少生产所需原材料外部输入和产品输出的进京车辆，极大地缓解对北京市的对外交通运输压力。

其不利影响主要是：(1)搬迁产生的富余人员将加大北京市就业压力。据统计，在北京地区现有职工中，钢铁及依托于钢铁业的职工有8.63万人。2010年底涉钢部分全部迁出北京后，将产生富余人员6.47万人。若不能妥善解决这些待岗、转岗人员的就业安置问题，有可能成为新的社会不稳定因素，影响首都改革、发展和稳定的大局。(2)对北京市工业及经济造成一定冲击。首钢在北京市工业中占有极其重要的地位。首钢搬迁后，涉钢部分的工业产值和工业增加值都转移到了河北，必然减少北京的工业经济总量，削弱北京的工业实力。另外，由于地区产业的关联效应，首钢涉钢部分的搬迁将直接影响到与钢铁产业相关联的北京工业企业的发展，因此，首钢搬迁还存在着从侧面缩减北京市工业经济总量的可能性。(3)缩减北京市税收，增加财政压力。首钢是北京市的财税大户，2004年上缴税收28

亿元，税收贡献占北京市财政收入的1/20。涉钢产业作为首钢的主业，生产能力全部外迁后，势必缩减北京的税收总量。根据首钢实施压产结构调整各阶段的安排，到2007年底将压缩400万吨钢生产能力，北京地区将减少税金7.8亿元/年，到2010年底将再压缩400万吨钢生产能力，北京地区将减少税金16.1亿元/年，给北京市各级政府的财政带来损失。另外，北京市财政还将负担约6亿多元的富余人员安置费用，进一步加大了北京市的财政支出压力。

从对石景山的影响分析，首钢搬迁，有利影响在于：(1)为石景山区产业升级和结构转换带来难得的机遇。利用搬迁腾出的土地空间培育新产业，有利于整合区域资源，推进地区产业结构优化升级，逐步实现经济增长方式从主要依靠传统产业向现代制造业、高新技术产业、旅游娱乐业和现代服务业转变，必将进一步提高区域单位土地经济效益、扩充区域经济总量、增强区域经济综合竞争力。(2)有利于实现土地增值。首钢涉钢部分整体搬迁带来人居环境的改善、区域功能定位的提升和各级政府的高度重视，社会各界对石景山区商业地产增值空间、商业发展前景和社会经济前景普遍看好，各种经济活动趋于活跃，使得地产增值趋势日渐显露，商品房平均每平方米升值1000元以上，幅度最大的地块每平方米增值3000多元，极大地增加了石景山区的整体区域价值。(3)区域形象将得到很大改善。首钢涉钢部分整体搬迁后将大大减少二氧化硫、烟粉尘等大气污染物的排放总量，显著改善北京市特别是石景山地区的空气质量和社会环境，提升广大人民群众的生活质量和健康水平，加之北京市对石景山区“一区三中心”的功能定位，将逐渐提升石景山区品位，改变其在人们心目中的污染重、环境差的旧形象。同时，八宝山焚化炉迁移后，将极

大改变原来“东炼人、西炼钢”的区域形象，展现给世人的将是一个环境优美、生活便利的绿色新形象。

其不利影响主要是：(1) 就业安置和产业结构转换的任务艰巨。首钢在职职工占石景山区从业人员的40%，搬迁产生的富余人员安置绝大部分还要由石景山区来承担，在提供就业机会和岗位、职工生活服务和社会保障等方面，区政府将面临新的要求和挑战；虽然首钢涉钢部分整体搬迁腾出的空置土地为石景山区的产业结构转型提供了契机，但是在产业转型和新产业的培育过程中充满了大量的不确定性风险，其间过程是漫长而痛苦的，石景山区要承受产业转换的压力，投入大量的人力物力财力来保证区域产业结构的顺利转型。(2) 削弱了石景山区的经济实力。首钢经济总量占石景山地区生产总值一直保持在50%以上。2004年，首钢的工业增加值占全区工业增加值的60.8%。首钢涉钢部分整体搬迁后，若不能及时扶植、发展起新兴替代产业，石景山区工业及其总体经济实力将面临全面衰退的处境。此外，首钢搬迁调整也将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。而且首钢涉钢部分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，石景山区经济发展的后劲受到影响。减少了石景山区财政收入。首钢是石景山区的重要税源。2004年，首钢上缴税收16.26亿元，占全区总税收的68.06%；首钢税收对石景山区的贡献额为4.6亿元，占全区财政收入的55.4%。首钢涉钢部分整体外迁后，部分税收要转移到河北，若新产业不能及时跟上，石景山区的税收和财政收入必将大幅减少，造成政府的财政压力加剧、甚至难以保障基本的、必要的财政支出。

从对首钢自身的影响分析，有利影响在于：(1) 有利于首钢获得更多的优势资源。新首钢将借助曹妃甸得天独厚的优良港口资源，大大降低钢铁生产成本，促进产品市场竞争力的提高，有利于充分利用国内外两个市场和两种资源，实现首钢整体综合经济实力全面提升。此外，在冀东地区铁矿资源丰富，能够为首钢的钢铁生产提供可靠的铁矿石原料保障。可以说首钢涉钢部分整体搬迁突破了其现有的发展瓶颈，有助于首

钢做大做强钢铁产业。(2) 有利于首钢钢铁业的技术结构升级。首钢现有设备大多比较落后陈旧，新建的曹妃甸钢铁基地全部采用先进的技术设备，首钢可以借此全面更新设备、技术，提高人员素质，完成对钢铁业的传统技术改造和升级，提高钢铁业生产效率、改善产品质量，增强首钢在同行业中的技术、产品竞争力，为首钢实现国际一流钢铁企业目标奠定技术基础。

不利影响主要是：(1) 承受富余人员安置的压力。首钢压产搬迁过程中将产生6.48万富余人员。据测算，首钢通过自然减员、新上项目可以安置3万左右，3.9万大龄富余人员可以通过内退来安置，还有1.6万人需要面向社会分流安置。要安置这批内退人员、下岗人员，需要负担8.95亿元的经济补偿金和18.35亿元的内退生活费，共计27.3亿元。这笔大数额的人员安置费用给首钢的资金筹集和资金运转带来了压力，需要通过北京市支持和利用首钢压产后盘活部分土地资源的资金两个渠道共同解决。(2) 给首钢的平稳发展带来风险。由于搬迁工程浩大，持续时间较长，其间可能会出现许多新问题，遇到来自各方面的挑战，蕴涵着大量不可预知的风险，如曹妃甸新区建设过程中需要大约676亿元的资金投入，在大量资金缺口的填补、新技术的引进与应用、新厂的设计与建设、与当地钢铁业的衔接、整合等问题的解决上都存在着诸多不确定因素，任何一个环节出现问题都会影响到首钢的平稳发展和顺利搬迁。(3) 增大了企业的管理难度。首钢涉钢部分整体搬迁后所形成的首钢“一业四地”（一业指钢铁主业，四地指北京、迁安、秦皇岛和曹妃甸）的生产格局，将改变首钢原有管理模式。建立新的管理流程与模式，运作新的钢铁基地，在员工接送、住宿安排、厂房建设、资金筹措和资本运营等方面的工作量都很大，加大了首钢企业管理的难度。

首钢搬迁后产业选择条件分析及重点方案比选

首钢涉钢部分整体外迁后空间利用和产业选择是未来一段时间内石景山区经济社会可持续发展的重要任务，如何科学合理地制定空间利用和产业发展方案至关重要。

1. 产业选择必须符合北京市及石

景山区发展定位的要求。从北京市的总体要求来看，一方面，《北京城市总体规划》对石景山区的定位是：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。此外，石景山五环路以西地区位于四个次区域之一的西部次区域，是城市未来重要的发展地区，要在维护生态环境的前提下，积极引导高新技术研发与服务、旅游休闲、商业物流、教育等生态友好型产业集聚。另一方面，北京市委、市政府关于区县功能定位及评价指标的指导意见中将石景山区定位为“城市功能拓展区”，主要任务是拓展面向全国和世界的外向经济服务功能，推进科技创新与高新技术产业发展，大力发展高端产业，为提升城市的核心竞争力做出贡献。

从石景山区发展定位的要求来看，根据北京城市总体规划，石景山区确定了打造首都休闲娱乐中心区(CRD)的产业功能定位。核心是把石景山区建设成以休闲、娱乐为发展主旋律，以营造京西花园式生态环境和时尚高雅文化氛围为基础，打造集休闲、娱乐、数字动漫、会展和商务办公等功能为一体的首都休闲娱乐中心区。为实现CRD的定位，石景山区将以一山（山林景观）、一水（永定河）、一轴（长安街西延长线商务轴）、一园（中关村科技园石景山园区）为核心，协调三大区域，即：东部主题娱乐区、中部创意高新区和西部休闲度假区，优化配套优良的软硬环境，重点培育休闲娱乐服务业、商务会展服务业和创意科技服务业三大业群，建设数字娱乐、信息安全、工业设计、微电子四个产业基地，形成根植于地区经济网络的创新型产业集群，为CRD建设提供强大经济技术支撑。

2. 产业选择必须把环境保护放在重要地位。石景山区位于北京城上风上水区域，是北京西部发展带的重要组成部分，而且是距离北京市四大功能区之一的生态涵养区最近的城区，其区域环境保护状况对北京生态环境整体质量的提升具有重要影响。首钢原厂区空间利用和产业发展应该将环境保护放在重要地位，重点发展生态环保型产业，实现区域经济、资源与生态环境的可持续发展，决不应该继续发展会导致环境破坏和资源浪费的低附加值产业。

3. 产业选择必须充分考虑到富余

人员的就业安置问题。首钢搬迁将造成大量转岗人员，而且这些人员技能单一、自行就业能力有限，解决搬迁导致的富余人员安置和就业问题是目前及今后很长一段时期的一项重大而艰巨的任务。因此，首钢原厂区空间利用和产业发展应选择就业吸纳能力较强的产业，以解决富余人员的安置问题。

4. 产业选择必须面对2010年后才能对首钢主厂区土地整体开发的现实。由于首钢主厂区内地铁路、电、气等管道密集，平面布局不合理，原料、铁水、钢坯交叉往返运输，又因为钢铁企业设备工艺布局和连续生产的特点，首钢压产搬迁不具备腾出成片土地进行整体开发利用的条件。只有到2010年底停产后，才能进行土地的重新布局和开发利用。

首钢涉钢部分整体外迁后，能腾出6平方公里左右的土地空间。在总结国外相似区域产业结构转型经验的基础上，根据石景山区功能定位以及北京市产业发展方向和空间布局状况，设计出以数字娱乐为主导的高科技产业园区、高新技术产业园区+工业设计园，以工业设计和创新为特色的商务办公区、文化创意产业园区、综合会展区、主题公园、行政办公区等七个方案。对各个方案的发展条件、经济社会效益、对现有厂区的利用程度、开发建设的风险性以及与石景山区功能定位的符合度等五个方面进行了综合对比分析，在对七种方案进行比选和可行性分析的基础上，我们认为发展以数字娱乐为主导的高新技术产业、文化创意等休闲娱乐服务业是最具前景、最为可行的方案，并在用地定位、产业发展重点和发展阶段上加以进一步明确。

1. 用地定位。首钢主厂区北侧作为首钢自身建设用地，主要是建设首钢总部、设计院、研发中心及中试基地等；在主厂区南侧重点发展以数字娱乐业为主导的高新技术产业和文化创意等休闲娱乐服务业；在特钢厂区内积极发展高新技术产业以及先进制造业；在二通厂区积极发展首钢竞争优势明显的冶金成套设备、盾构机等大型装备制造、环保设备制造等先进制造业。

2. 产业发展重点。(1) 以数字娱乐为主导的高新技术产业。重点发展数字娱乐产业。主要发展电子游戏产业以及数字影视产业，与北京数字娱乐产业示范基地共同构成北京数字内容产业集群区。积极发展集成电路、节能环保、新材料、生物技术与现代医疗器械等产业。适度发展先进制造业。以首钢现代制造业基础为依托，发展数字化制造技术与产品、精密制造技术与产品、环保设备等产业。(2) 休闲娱乐服务业和文化创意产业。重点发展以文化娱乐、教育培训、工业设计、广告设计、音像制作、影视广播、图书出版、报刊发行等产业。休闲旅游业。依托首钢工业资源发展工业旅游业，发展以数字体验为重点的旅游娱乐业。商业服务业。包括宾馆、餐饮、教育培训、会议、展览等服务业。

3. 发展阶段。第一阶段（2010年之前）。首钢要充分利用特钢厂区和二通厂区的空间资源，加快首钢非钢产业结构调整。重点在特钢高科技产业园区积极发展首钢具有优势的高新技术产业；在二通厂区适度发展首钢具有优势的现代制造业。第二阶段（2010年之后）。在首钢原厂区应大力发展以数字娱乐为主导的高新技术产业，同时可以积极发展与石景山区功能定位相一致的文化创意、旅游娱乐等休闲服务业。

保障措施及建议

1. 突破区域管理的二元结构，提高区域整体规划和协调发展的水平。首钢作为北京市的重点国有企业，其发展建设包括重大项目都由市政府直接管理，这就造成了区域管理的二元结构，加大了区域经济统筹规划发展的难度，尤其是城区综合服务功能的实现。建议成立由首钢、石景山区、北京市相关部门共同组成的首钢搬迁协调工作小组，统筹安排首钢搬迁阶段以及各阶段需要开展的重点工作。在2010年以前重点是加强首钢搬迁、富余人员的就业安置、以及周边区域的部分基础设施建设和环境整治工作；2010年以后在完善首钢原厂区基础设施建设、环境整治的基础上，积极推进该区域产业发展。

2. 加强首钢涉钢部分整体外迁后土地资源的统一管理。石景山区平原面积的近1/4，工矿用地的2/5被首钢占据。石景山区未来产业发展极度缺乏土地资源，产业发展只能是见缝插针，无法形成产业集聚效应。因此，如何科学合理地开发利用这一空间资源，是石景山区域未来产业发展和区域经济后发优势得以发挥的关键，更是实现石景山区域经济社会转型和跨越发展的关键。因此，建议将首钢主厂区、特钢、原二通厂的土地资源进行统一规划与管理，尤其是在产业发展上的同率衔接，形成区域内的产业集群和高端产业链。遵循先规划、后发展，休闲文化经济主导、产业集群化发展，区域联动、整体开发相结合的思路，在符合空间规划的基础上，给予首钢土地开发的优先权。

3. 加大解决首钢富余人员就业和社会保障问题的工作力度。解决首钢搬迁调整产生的富余人员再就业问题难度很大，需要北京市、石景山区、首钢等各方的共同努力。富余人员的再就业主要应通过市场方式来解决，同时，政府要在基本生活保障、转岗培训、创业扶持等方面给予积极支持。首先要加大资金支持，建议由北京市设立“首钢富余人员安置”专项资金，妥善解决富余人员的生活安置问题。其次，要结合区域产业结构调整，大力发展战略性新兴产业，多渠道开发就业岗位。最后，要加强再就业培训，使职工的知识、技能等尽快适应劳动力市场的需求。

4. 制定产业扶持政策，加快新兴产业的形成。为保证首钢涉钢部分外迁后石景山区经济稳定、持续发展，应分别制定短期（2010年之前）产业扶持政策和长期（2010年以后）结构调整政策。近期来看，市政府应对石景山区数字娱乐等新兴主导产业发展给予适当的支持和倾斜；远期来看，要积极向国家争取享受老工业基地改造政策，加快首钢厂区周边基础设施建设和环境整治，改善区域整体投资发展环境。

5. 加快区域基础设施建设与环境整治，完善投资环境。加强首钢周边的道路交通基础设施建设，重点是积极争取将打通长安街沿线、延长一线地铁至门城、地上轨道交通（城市轻轨3号线）建设纳入北京交通规划，加快规划实施；要逐步完善首钢周边地区的供热、供水等基础设施建设。加强首钢周边区域的环境综合整治，正确评估首钢涉钢部分外迁后区域生态环境质量，开展首钢厂区土壤、周边地表水、地下水以及生态景观等综合整治。

作者简介：

赵琦（1946—），男（汉族），北京市人，北京市石景山区人民政府副区长，北京市，100043。

责任编辑 王书昆