

叶振宇 叶素云

北京市工业布局优化调整的战略思考

[摘要] 随着京津冀协同发展深入推进和非首都功能疏解进程加快,北京市工业布局优化调整正面临前所未有的历史机遇,需要从京津冀和全市两个层面统筹谋划、寻求突破。在京津冀区域层面,北京市工业布局要突出区域协作主线,着力构建“一核、三带、四心”区域新棋局;在市域层面,北京市工业布局要以中关村国家自主创新示范区为主体,着力形成“两城出新、三核驱动、多点支撑”发展新格局。通过完善相关政策和创新体制机制优化调整工业布局,北京市可以为构建“高精尖”经济结构提供更多的发展空间。

[关键词] 工业布局; 优化调整; 战略

[中图分类号] F291 [文献标识码] A

优化调整工业布局是北京市工业实现转型升级的有效途径,是北京市构建“高精尖”经济结构的关键环节。《京津冀协同发展规划纲要》已明确提出优化调整北京工业布局,

积极疏解非首都功能,特别是一般制造业对外转移与协作。理论上,工业布局调整是城市产业转型升级与空间结构阶段性调整的共同结果。北京市工业布局历史变迁反映了城

[文章编号] 1005-278X(2017)03-0003-07

[收稿日期] 2017年2月

[基金项目] 中国社会科学院创新工程项目《新工业革命条件下的中国产业布局发展趋势研究》(10320161001021);北京市优秀人才培养资助项目《京津冀产业对接协作的创新模式》(BJY20151201)。

[作者简介] 叶振宇(1980年~),男,博士,中国社会科学院工业经济研究所产业布局室副主任、副研究员,研究方向:区域与城市经济;叶素云(1986年~),女,博士,北京市海淀区委党校讲师,研究方向:产业经济。

市成长与产业布局调整的变化轨迹以及政府的思路转变。北京市政府专家顾问团都市工业顾问组曾指出，北京市都市工业发展要围绕“两头在内、中间在外”思路进行布局。而在高新技术产业布局方面，魏后凯（2002）认为要遵循“整体设计、网络结构、点轴开发、组团布局”的战略思路。此外，巴黎、东京和纽约等国外大都市圈产业布局经验也给北京市留下深刻的启示，尽管北京市工业制造环节向外转移是不可避免的趋势，但制造业功能也要加强提升。在京津冀协同发展的背景下，北京市工业布局优化调整既需要从更大区域范围进行统筹考虑，也需要坚持以空间存量换经济增量的思路，提升工业支撑全国科技创新中心的功能。

一、北京市工业布局的基本特征与主要问题

“十二五”以来，北京市工业发展进入结构调整、提质增效及产业升级的新阶段，产业布局形态、效率及其与城市发展、资源环境等方面的协调性发生了积极的变化，同时也面临着地区分布失衡、园区遍地开花等突出问题。

（一）基本特征

北京市工业起步于新中国成立初期，经过六十余年的发展，初步形成以汽车、电子信息及生物制药等产业为主导的工业结构，2015年全市工业实现增加值3710.9亿元，占地区生产总值的比重为16.12%，保持相对平稳的状态。总体来看，北京市工业布局呈现如下特点：

1. 工业集聚发展明显。

目前，北京市已经形成以国家级高新区和开发区为核心、以市级园区为基础，包括区（县）开发区、乡镇工业区及中心城区楼宇在内的多层次产业园区布局体系，这些产业载体为产业微观集聚提供了平台支撑。一方面，以创建中关村国家自主创新示范区为契机，整合各区（县）优质产业园区（基地），并将部分城市建成区、老工业基地改造区域、重点建设项目集聚区及新城规划产业用地等区域纳入进来，形成“一区十六园”的发展新格局，从而扩大中关村示范区的政策辐射版图。另一方面，以燕山石化基地、顺义汽车产业基地、通州北汽动力总成基地、大兴生物医药产业基地、房山高端制造业产业基地、昌平工程机械产业基地及延庆新能源产业基地等特色载体为支撑，形成生产性服务业、

石油化工、汽车、生物制药及新能源汽车等支柱产业的集聚区。此外，许多区（县）或村镇工业园区为都市型工业和支柱产业的配套关联产业提供了发展空间。

2. 产业分工呈现“中心—外围”特征。

随着劳动力、土地等要素成本上涨和城市空间功能的调整，北京市传统工业已从中心城区向郊区、远郊区或环北京地区转移扩散，有些产业大部分或全部产能直接退出北京，如纺织、炼钢等。在中心城区“腾笼换鸟”的同时，首都功能拓展区重点发展电子信息、生物制药及装备制造等产业的研发设计环节。由此，北京市工业分工体系逐步从原来地理高度集中、产业垂直协作的体系向布局相对分散、中心—外围协作的价值链分工体系转变，这既释放了生产制造产能，也形成了高效的产业链分工体系。同时，信息服务、金融服务及商务服务等服务性服务业持续向中心城区集聚，极大地推动了生产性服务业和工业的融合发展。

3. 大型项目带动作用明显。

进入21世纪以来，北京市引进了韩国现代、德国戴姆勒—奔驰及中国长安等大型汽车生产制造企业，促成了顺义汽车产业基地、北京奔驰汽车产业项目、房山高端制造业产业基地等特色产业园区在较短时间内建成投产，使得北京成为我国一个重要的汽车生产基地。同样，神华集团、中国国电、中国商飞、武钢和中国铝业等一批央企研发机构集中入驻未来科技城，使得原本处于产业洼地的昌平南部地区能够吸引数万名科技人员在此从事研发工作，迅速成为制造业的研发高地，从而让未来科技城在较短时间内呈现出较好的发展成果。

4. 产城互动日趋增强。

跟过去单纯强调产业园区只承载产业发展功能不同，北京市经济技术开发区、未来科技城等产业发展功能区更注重产城均衡和产城融合，倡导职住平衡和产业园区的城市服务配套功能，避免大量从业人员每天往返于中心城区与工作地。例如，未来科技城就是着眼一个“城”的整体功能和运行，规划建设了高端写字楼、高档主题酒店、优质中小学校、三甲医院、图书馆、剧院及生态建筑等功能完善、国际品质和舒适宜居的城市新型社区，以适应央企研发机构大规模入驻之后科研人员的工作和生

活需要。

5.工业与资源、环境协调发展发生积极变化。

近年来,随着水资源紧张、雾霾天气增多、城市交通拥堵等问题日益突出,北京市工业发展面临巨大的资源环境压力。为了扭转这种不利的形势,国务院及有关部门、北京市政府等从多个方面着手整治资源环境问题:一是实施大气污染区域协同治理。环保部等六部委专门出台了《京津冀及周边地区落实大气污染防治行动计划实施细则》,针对主要污染源提出综合治理方案,这个方案目前已进入实施阶段。二是加大工业结构调整。为了加快疏解非首都功能,北京市有关部门定期联合发布《北京市新增产业的禁止和限制目录》,该目录对农业、一般性制造业、水电热供应业、批发零售业、房地产业及教育等行业都做出了比较明确的规定。2015年共关停、退出一般制造业和污染企业326家,主要涉及建材、化工、家具及铸锻造等行业,通州、房山及大兴等区县污染企业退出力度最大。三是大幅压减工业燃煤。2015年全年压减工业燃煤25万吨,2013年~2017年计划累计压减工业燃煤200万

吨。四是环境污染联防联控机制初步建立。2013年,北京市对新建工业项目设立严格的环保准入标准,如果企业出现违法行为,其违法信息将被记录到中国人民银行企业信用信息数据库,企业贷款融资将受到影响,并无法享受资源综合利用增值税优惠等。五是实施空气重污染应急预案。当气象部门发布空气污染红色或橙色预警时,北京市将根据工业企业停、限产预案确定的名单,对有关企业分别实施停产或限产减排30%污染物的措施。以上这些举措的付诸实施,意味着北京市工业与资源、环境协调发展已进入实质性的推动阶段,这是一个积极的变化。

(二) 主要问题

尽管北京市已进入后工业化阶段,但工业布局依然面临地区分布不平衡,园区“散、小、乱”,产城分离,土地开发效率不高等突出问题。这些问题将影响到工业可持续发展。具体表现为:

1.地区分布不平衡、不协调。

目前,北京市工业集中在顺义、海淀、朝阳、昌平等区(县)和北京市经济开发区(见表1),而

表1 2015年北京市各区县规模以上工业企业的基本情况

	总产值(亿元)	总产值占比(%)	从业人员(人)	从业人员占比(%)
东城区	203.01	1.42	14601	1.32
西城区	1067.18	7.44	55198	5.00
朝阳区	723.42	3.15	90861	8.23
丰台区	452.52	1.58	56767	5.14
石景山区	226.90	15.45	34379	3.11
海淀区	2216.53	5.81	129785	11.75
房山区	833.04	19.72	46112	4.18
通州区	618.86	5.61	81088	7.34
顺义区	2828.44	4.84	149808	13.56
昌平区	804.92	17.81	86663	7.85
大兴区	694.48	0.60	75166	6.81
北京经济技术开发区	2555.53	3.15	146323	13.25
门头沟区	86.54	1.98	18731	1.70
怀柔区	451.36	0.38	44611	4.04
平谷区	244.85	1.42	29323	2.66
密云区	284.44	7.44	35681	3.23
延庆区	53.89	5.04	9287	0.83

备注:数据来源为北京市统计信息网(www.bjstats.gov.cn)。

通州、平谷、房山及大兴等东部或南部地区工业发展起步较晚，工业基础较弱，无法为本地城镇化提供有效支持，造成大量农业转移人口到城市中心区就业，进而加重了全市交通通勤负荷，也影响了城市功能调整。

2. 产业园区“散、小、乱”。

跟其他城市一样，北京市各层次产业园区众多、规模偏小，即使中关村科技园目前形成“一区十六园”的发展格局，但这16个园区却“散落”成30多个区块，非常零散，规模效应不明显，不利于服务管理，又增大管理成本。同时，除了东城、西城及石景山之外，其他区县所辖的乡镇开发区或产业基地普遍存在主导产业特色不突出、同质化发展倾向，招商引资竞争激烈。

3. 产业园区与新城建设衔接配套不足。

由于过去在规划建设产业园区时缺少长远谋划和配套政策支持，只注重“产（业）”的产值创造功能，而忽视了“城（市）”的服务配套功能，所以在北京市经济技术开发区、空港经济区等已开发的产业园区中，许多从业者依然面临着看病难、子女上学难等问题。此外，远郊区（县）多数产业园区所在区域的教、科、文、卫等城市功能配套不足，从而影响园区对企业的吸引力。

4. 工业用地管理比较粗放。

北京市绝大多数的工业园区已开发完成，可开拓的发展空间比较有限，多数的市级及以上园区工业用地实际开发面积占实际征地面积之比超过75%，预留用地不足，缺少科学合理的中长期用地规划。同时，有些村镇工业园区由于缺少后期监管和灵活的退出机制，导致土地低效开发，现在难以及时调整。在工业用地领域，“未批先建”“边批边建”等违规用地现象依然存在。

二、北京市工业布局优化调整的基本原则

（一）功能导向原则

坚持贯彻习近平总书记关于北京市建设全国科技创新中心的指示，北京市要紧紧围绕首都功能定位，疏解非首都功能，进一步突出“高精尖”经济结构的战略地位，促进空间资源向符合功能定位的产业集中，进一步增强战略性新兴产业竞争优势。继续挖掘中关村国家自主创新示范区、北京市经济技术开发区等产业载体的发展潜力，利用市场手段

调整产业存量空间，腾退一批资源消耗大、环境影响大的产业，培育发展一些适合首都发展的新兴产业。以特色产业园区为依托平台，加快产业载体整合，创新管理模式，构建互联互通、互惠互利、互补互享的平台支撑体系。

（二）区域协作原则

一方面，以京津冀协同发展为契机，北京市要积极疏解非首都功能，开展合作共建园区、产业扶贫及设立飞地园区等多种形式的区域协作，打造一批既有利于北京工业“舒筋壮骨”、又有利于京外周边地区发展的产业合作平台。另一方面，大力倡导“大协作、大平台、大市场”的区域协作理念，把北京市优质高端要素、河北省低成本要素资源和天津市完善制造体系等优势叠加组合起来，培育区域发展新优势，吸引全球高端制造向京津冀地区转移。

（三）通道依托原则

依托京沪、京广等高铁通道，北京市要引导一般性制造业向沿线城市转移扩散。随着京津冀地区高铁站城市配套功能更加完善，近京高铁和高速沿线城市可以规划建设一批起点高、精致化、占地不大、环境友好、对接北京市的高铁产业园。这些园区可以充分利用日趋完善的高速、立体、便捷的综合交通网络，顺势推动以首都为价值链顶端、跨地垂直分工的产业协作体系形成。

（四）产业集聚原则

顺应产业集聚化布局的发展趋势，北京市要因地制宜、分步实施，整合、调整和升级各级各类工业园区，适当压减园区数量，严格控制工业用地空间，优化提升产业园区功能和质量。同时，突破工业用地空间约束，大胆探索弹性供地模式，以土地集约利用倒逼产业集聚发展，提高工业用地产出效益。把握互联网与实体空间融合的趋势，探索互联网时代工业布局的新形态，规划建设工业群落新型空间。彻底打破唯GDP导向的招商引资机制，防范园区产业过度集聚、无序集聚及过疏集聚等现象出现。

（五）专业特色原则

北京市要从全市乃至京津冀区域产业总体布局出发，遵循地区比较优势，坚持差异化、错位化、网络化发展，立足现有的产业基础，统筹考虑重点

产业园区主导产业发展阶段,进一步明确园区主导产业发展方向,保留一批产业特色突出、成长性好、呈集群化发展的重点产业园区。围绕主导产业价值链统筹项目布局,突出首都核心功能,引导不适宜的价值链向京外周边地区集中,使之形成产业上下游协作或关联配套。同时,根据产业技术特性,改善产业发展生态,让企业落地生根、枝繁叶茂。

三、北京市工业布局优化调整的趋势判断与战略构想

(一) 趋势判断

随着城市病问题集中爆发,北京市“十三五”工业布局将进入“存量调整、增量优化、功能转换、提质增效”的阶段,继续面对日趋紧张的产业用地空间与城市功能优化调整问题。同时,随着京津冀协同发展战略实施,北京市工业既要在产业转移扩散中实现升级、增强,又要在京津冀乃至环渤海更大范围内培育新的增长点。

从东京、伦敦、巴黎及首尔等首都圈演化发展经验来看,北京市工业布局已到了跳出了自身行政区划范围、融入都市圈发展的历史阶段。在此阶段,北京市一般制造业可以外迁到京外周边地区,并通过各种协作形式实现优势互补和利益共享。由于京津冀协同发展领导小组成立时间不长,难以在较短时间内统筹京、津、冀三地产业布局,因此,亟须依靠市场力量推进一些相对成熟的产业领域率先实现跨区域联动发展。同时,在政府和市场的共同作用下,北京市工业布局优化调整有望通过以下三个方面的区域协作实现突破:第一,构建产业链的中心—外围协作体系。利用行业龙头企业的主体作用,加大产业链“条块”整合和网络化布局,促进人流、资金流、产品流及技术(产权)流等畅通交融,不断提升首都价值创造功能和对外辐射功能。第二,共建各种形式的产业载体。在正视发展空间不足的现实困难的同时,积极探索“飞地经济2.0”,成立一批“京股”主导,集园区规划、开发建设、招商引资及融资服务等功能为一体的平台型园区开发企业,在京外周边地区开辟一批新的工业据点,将北京市先进的园区管理模式和企业创新创业环境复制到周边地区,实现产业生态环境的异地复制和嵌入式发展,扩大北京工业

发展的腹地空间。第三,规划若干条连接京津冀的产业走廊。依托北京市对外辐射的大通道,带动沿线城市节点的产业协同发展,扩大产业链互联互通、上下协作,不断增强京广、京沪、京九、京沈等以及京港澳等铁路和高速公路干线的沿线城市之间的产业联系。

(二) 战略构想

综上所述判断,北京市今后工业布局优化调整的基本思路是,以中关村国家自主创新示范区“一区十六园”为主体,加快整合区县工业园区,继续规划建设一批专业特色突出、有产业技术积累及社会资源雄厚的科学城,全面提升产业园区功能,加强京津冀产业对接协作,突出产业带动功能,着力解决园区布局分散、产业同质发展及园区功能交叉等问题,逐步从区域和市域两个层面形成适应“高精尖”经济结构发展方向的新格局。

从京津冀的区域范围看,“十三五”乃至更长一段时期,北京市工业布局优化调整的构想是,继续强化北京作为全国科技创新中心的功能,以京津冀协同发展战略为契机,加快疏解非首都功能,引导一般制造业有序转移扩散,促进北京市工业与京外周边地区协作发展,到2020年基本形成“一核、三带、四心”的发展格局。其中,“一核”就是以北京市为核心,依托三基地(总部基地、科技创新基地和高端精致制造基地),利用高端要素资源、首都特殊功能和体制创新环境,发挥价值链高端、科技创新和企业总部三大核心功能,积极推动北京市工业布局融入京津冀区域发展新格局,充分发挥北京市工业对京津冀乃至全国的辐射带动和示范引领作用。“三带”就是继续挖掘京津冀产业合作的潜力,在现有产业布局的基础上,依托全国性的大通道,深入推进京津、京唐秦、京保石三大产业带建设,推进北京市一般制造业向沿线城市转移扩散,引导北京市应用性科研成果到沿线城市实现产业化,鼓励北京市高素质人才和雄厚资本为沿线产业发展服务。“四心”就是在产业紧密联系的基础上,借助京津冀协同发展之势,加快推进北京市与京外周边城市开展各种形式的产业对接协作,逐步形成相互衔接、优势互补、利益共享的产业链,着力把天津、唐山、保定和沧州建成首都工业对接协作的四个中心。

从全市的市域范围看，“十三五”时期，北京全市范围内工业布局优化调整的构想是，积极服务首都功能，统筹全市各层次工业组团，推进地块和功能整合，加强区县产业协作，力争到2020年基本形成“两城出新、三核驱动、多点支撑”的发展格局。“两城出新”即加快完善中关村科学城和未来科技城开发模式和配套政策，根据京津冀协同发展战略要求，适当调整两城功能定位，突出科技创新功能导向，大力推进科技创新、业态创新、模式创新和体制创新等，及时将体制创新经验转化为培育“高精尖”经济结构的沃土，发挥两城对北京乃至京津冀科技创新的辐射带动作用。“三核驱动”，即立足现有产业基础，进一步优化北部组团（海淀、昌平）、东部组团（朝阳、顺义）、南部组团（大兴、经开区）三大核心板块的产业布局，整合存量空间，全面实现提质增效，以产业融合、产业升级和体制创新带动全市工业结构优化调整，积极为北京市工业向高精尖目标迈进提供核心动力。“多点支撑”即站在新的发展起点上，正视国内外发展环境变化，主动调整，适应、引领经济新常态，加快通州、房山和石景山等优势产业园区转型升级，引导延庆、平谷和怀柔等生态涵养区工业园区有序发展、精致发展和绿色发展，使这些园区能够成为全市工业发展新的增长点。

四、促进北京市工业布局优化调整的政策建议

从产业布局看，北京市工业转型升级不应该停留于过去那种产业园区“抓大放小”或存量调整的传统思维，而应该明确产业布局“全市一盘棋”的统筹思路，加快完善相关政策，特别是要发挥市场机制的作用，进一步促进产业有序发展和工业用地高效利用。

（一）兼并重组产业园区

由发改、国土、经信、规划及公安等部门共同合作，组建全市产业园区整顿领导机构，加快整顿低效的村镇工业园区。支持村镇工业园区采取各种共建形式，如合作开发、归并整合、委托管理等，逐步归并到区县园区或中关村区县分园。为了规范村镇园区发展，依法依规逐步将村镇园区管理权限上收到市级开发区或中关村区县分园管委会，实现统一开发、统一规划、统一管理、统一招商和利益共享，稳步推进，最终实现每个区县产业园区由一

个市场主体负责具体运营。同时，在整顿乡镇园区的过程中，由区县开发主体根据当地的实际，导入、培育新兴产业，进一步提升这些存量空间发展水平。

（二）组建以市、区两级国资部门为主、社会共同参与的平台型园区开发企业

加强市级层面产业布局统筹，以中关村发展集团为基础，从全市层面组建一个市、区两级国有资产投资公司共同参与的股份制园区开发公司，负责整合各类园区土地开发、基础设施投融资及产业投资等功能，避免产业园区低水平同质发展，探索平台型园区开发模式。在开放部分股权的同时，积极吸引社会资本参与，推动企业上市融资或发行债券，壮大企业资本实力。依托企业自身特殊优势，用市场化方式在京外建设合作园区，帮助北京工业“走出去”，带动科研成果就近实现产业化。

（三）共建产业合作园区

在协同发展的环境下，一方面，北京市要积极引导纺织服装、食品加工及印刷出版等都市型产业对外扩散转移，在京外周边地区形成一批服务首都、共同运作、利益共享的现代产业新城。另一方面，用市场化手段，实施北京产业园区“走出去”战略，以外辅内，内外联动，提质增效，壮大规模。利用京外周边地区的土地空间，培育制造优势，并与北京研发、设计、营销等服务优势相结合，共筑产业发展新高地。此外，北京市与京外周边地区开展产业合作离不开相对稳定的协作机制，特别是在园区共建、共同招商及地方税收分成等方面需要签订政府间合作框架协议，确保各类合作主体合法依规分享合作收益。

（四）出台全市产业布局协调实施细则

为了避免各区县产业项目低水平重复引进和招商引资的恶性竞争，北京市有关部门应尽快出台一个促进产业动起来、土地活起来、区县政府积极性高起来的跨区县产业协作实施细则，明确各区县开展产业协作税收分成比例和期限及合作项目产生的GDP指标共享的具体实施办法。这个细则应主要包括产业协作项目的相关责任、税收分成的分类及计提方式、GDP跨地共享的核算等。通过建立产业布局协作机制，鼓励区县开展招商引资和项目落地合作，引导不同产业项目进入专业园区，促进产

业园区特色发展。

(五) 创新工业用地动态调整机制

在存量空间调整方面，设立产业用地回购基金，有序推进工业用地空间“腾笼换鸟”工作，利用腾退工业用地发展新的业态。在增量空间方面，借鉴保障性住房的做法，探索共有产权等形式出让工业用产权，明确政府和企业双方的权属及年限，确定土地开发主体和方式，以便于政府日后回购工业用地。此外，在工业用地园区开发方面，根据产业园区主导产业方向，建立用地空间定制化平台，鼓励更多企业“团购”或“团租”，抱团入驻园区，而园区开发企业按照入驻企业订制的厂房需求设计、建设园区，确保企业拎包进驻。

(六) 强化产业园区分类考核

根据产业园区发展方向，制定差异化、体系化、动态化的考核方案，发挥考核导向激励作用，改变“唯GDP论英雄”的考核方式，弱化地方政府短期利益行为。在制定考核指标时，应赋予产业园区特色化发展、产业园区公共服务平台建设、产业对接协作开展情况、产业园区产出强度及产业园区创新能力等方面指标更大的权重，每年适当微调，不断完善评价指标体系，逐步成为工业产业优化布局的“指挥棒”。

[参考文献]

- [1]孙明.北京工业布局的形成与变迁[J].当地北京研究, 2010(2):16-21.
- [2]北京市政府专家顾问团都市工业顾问组.北京都市工业布局调整设想和优化措施[J].决策咨询通讯, 2005(4):28-30.
- [3]魏后凯.北京高新技术产业布局优化的总体思路与对策[J].决策咨询通讯, 2002(2):49-52.
- [4]袁朱.国内外大都市圈或首都圈产业布局经验教训及其对北京产业空间调整的启示[J].经济研究参考, 2006(28):34-41.

编辑:李梦玉

