

双枢纽时代北京顺义临空经济发展问题探讨

■ 贾璇

摘要：本文对顺义及大兴两个临空经济区从产业发展、区位及辐射范围、交通运输体系等方面情况进行对比分析，认为顺义临空经济区在“一市两场”背景下，存在交通枢纽建设相对滞后、临空产业创新驱动发展动力不足等五个方面不足之处，文末对双枢纽机场格局下顺义临空经济发展提出了意见建议。

关键词：一市两场 临空经济 对策

2019年9月大兴国际机场正式通航，北京成为我国继上海之后的第二个“一市两场”的城市。正式进入了双枢纽时代，必然带来北京临空产业发展的新布局，由此也为首都国际机场临空经济示范区后续发展带来新的机遇和挑战。如何在“一市两场”的大背景下，紧抓比较优势，抢抓发展机遇，充分发挥临空经济引擎作用，打造港城融合的国际航空中心核心区，是现阶段顺义区破解发展难题的关键。

一、顺义与大兴两个临空经济示范区建设（规划）情况对比

从临空经济产业发展方向看，两个临空经济区在功能定位、发展目标及产业发展方向上体现出了发展的差异性。顺义已明确“3+7+N”发展思路，大兴机场临空经济区北京部分则构建以生命健康为引领、枢纽高端服务和航空保障为基底、新一代信息技术和智能装备制造为储备的“1+2+2”的产业发展体系。未来在航空服务、智能装备制造、医

疗健康等领域可能会产生竞争。

从区位及辐射范围上看，顺义毗邻政务出行密集的中央政务区、城市副中心。商务出行密集的金融街、CBD、望京，科技创新出行密集的中关村、未来科技城、怀柔科技城，可获得、可利用的科教、人文、商业和国际合作资源更加丰富，相比大兴国际机场临空经济区而言，在高端人群聚集和周边产业发展上具有明显优势。从区位上看，首都国际机场更多联通东北和东南方向的秦皇岛、大连、烟台、青岛、日照等港口城市，可打造海空中转货运通道。大兴国际机场位于京津冀区域的天津滨海国际机场、石家庄正定国际机场以及雄安新区、张家口、承德中心位置，更方便陆路交通连接，适合承担京津冀协同发展的重任。

从交通运输体系上看，顺义区拥有2条地铁和6条高速，交通流量，尤其是过境流量较大，目前与北京市城区、城市副中心、大兴国际机场、各高铁站等地的通行效率低。区内交通机场、新国展、产业园区等几个重要地点之间可达性和交通联系

差，未形成快速便捷的交通循环。大兴国际机场临空经济区在交通运输体系上占据后发优势，未来将建成“五纵两横”的包括轨道交通、城际铁路、高速公路、城市道路的交通网络。

从综合配套情况来看，首都国际机场临空经济区周边已经具备了一定的基础设施和公共服务能力，但已不能满足产业发展的高端需求，在现有土地资源有限的情况下，急需腾笼换鸟，提升高端服务的供给能力。大兴地处北京正南，地势较低，生态承载力相对脆弱，但土地储备较丰富，尽管目前周边的配套条件较差，但大兴区启动了首批四个高端项目的建设，未来配套条件的发展潜力很大。

二、顺义临空经济示范区建设的不足

顺义区依托首都机场，持续培育壮大临空指向型产业，促进优势特色产业集群集约、集聚发展，初步形成以首都机场为核心，以天竺综合保税区为功能和政策平台，以北京临空经济核心

区、中关村顺义园为主要支撑，以航空、高新技术、现代物流、会展等为代表的临空产业集群，推动港、产、城融合互促。随着“双枢纽”战略，特别是“双区”建设的持续深入推进，顺义区迎来巩固既有优势、发挥主力作用，助力首都临空经济转型发展的黄金期，同时也面临着一系列挑战，主要表现在：

（一）首都机场及周边综合交通枢纽建设相对滞后

首都机场及其周边地区道路规划与发展需求存在极不匹配的问题，特别是缺乏机场巴士、公交车、出租车、地铁、轻轨等多种交通方式的融合。根据统计，每年通过轨道交通机场线脱离机场的旅客仅有800万，占比仅为9%。相比国际一些大型枢纽机场30%以上的比例，首都机场还有很大差距。地面配套和轨道交通为陈旧规划且多年未更新，客观上造就了机场生活区与顺义城区物理空间的相对隔离。缺乏发展空间纵深已成为首都机场高质量发展的重要制约因素。此外，新国展也对机场交通产生了直接影响，随着新国展二期、三期的陆续建成，首都机场及周边的交通压力将更加突显。机场与城区、市区，与中关村、未来科技城、通州副中心、CBD等重点功能区之间的交通连接不顺不足，满足不了旅客及货物流通的需求；机场快轨车次稀疏，且首都国际机场与北京南站等高铁枢

纽没有直接的轨道交通。

（二）各功能园区及属地之间缺少有效协调，资源统筹水平较低

顺义区内有多个功能组团，且管理机构级别各异，包含综保区、各产业园区、街道和乡镇等。尤其是临空经济核心区、天竺镇、空港街道、后沙峪镇，由于多元化的行政利益主体，导致区域在招商引资、产业关联、基础设施、土地利用、城市规划和建设方面存在政策不统一、规划衔接不畅等问题，镇政府层面招商引资经常出现定位同质化，产业分散、水平参差不齐的问题，效率大大降低，无法实现产业集群效应的最大化。

（三）临空产业创新驱动发展动力不足

航空航天产业经营相对独立，存在核心资源不突出、产业带动不强、产业国内影响力不够、人才吸引与聚集效果均不明显、客流和货流流失较大等诸多问题。航空关联产业、引致产业导入还存在欠缺，很多企业仅是总部或单个产业落户，企业间协同联动不够，供需关系紧密的全产业链条还未形成。随着海关特殊监管区域大范围扩展，全国已有96家综合保税区，天竺综保区已经失去了区港一体化布局和监管方式的独有优势，再加上现有土地基本建设完毕，发展空间极度受限。

（四）公共服务和消费配套

不足制约高端人才集聚

基础教育资源虽发展迅速，但很难满足就业于首都机场、航空公司等高端人才对优质基础教育资源的需求，导致这些高端人才多数流向海淀、朝阳等区域居住学习。医疗卫生资源相对不足，目前机场周边还缺乏三甲医院和优质医疗机构。高端消费设施配套还不充分，目前虽有相对成熟的商业中心，但停车、交通等问题影响综合体验感。公共文化服务基础设施文化活动、文化品牌和服务能力与中心城区、副中心以及机场周边的高品质、高端化需求还有很大差距。现有的局部形成的国际化社区虽具特色，但与顺义其他地区融合度低，外溢效应小，只作为一个相对独立的物理空间区域存在，对顺义的认同感和归属感相对缺乏。

（五）土地承载能力有限影响产业发展空间利用效率

相较于大兴国际机场外围，首都国际机场外围的土地资源有限，顺义临空经济区的承载空间捉襟见肘。根据北京市总规要求，顺义城乡建设用地规模要由2019年的285平方公里减少至2020年277平方公里左右。此外，还要预留26.25平方公里的战略留白地区（占全区城乡建设用地比重约9.5%）以备后期使用。在此背景下，顺义区加大“腾笼换鸟”、疏解与整理、提升存量土地利用的力度，计划利用腾退后的工业厂房和产业土地资

源，加大对文化创意产业“高精尖”产业项目的引入，通过与临空金融有机结合，高质量发展顺义特色产业，但腾退后的产业用地基础设施老化、低效，将会耗费巨大的成本投入。

三、促进顺义区临空经济升级发展的策略

(一) 试点改革创新管理体制，提升临空经济核心区统筹发展水平

探索试点建立统筹临空经济核心区、空港街道、天竺镇、后沙峪镇的发展决策管理机构，从区域全局角度统筹招商引资、基础设施、土地利用、发展规划等方面的工作。也可学习上海经验，上海浦东新区于2017年启动实施新区统筹核心发展权和下沉区域管理权改革，正式取消镇

一级的招商引资职能。该项改革重点统筹5个方面的发展权，强化与下沉8个方面的管理权。通过一上一下，一收一放，进一步提高经济发展的质量效益，同时使镇一级心无旁骛地加强社会管理，建设高品质浦东。其中上统五项核心发展权：发展规划权、区域开发权、镇级招商引资权、镇园区转型发展权、公共设施基本建设权。重点强化与下沉八个方面的管理权：人事考核权、征得同意权、规划参与权、重大决策和重大项目建议权、综合管理权、绿化市容管理权、房屋管理权和法治建设统筹推进权。

(二) 布局“葡萄串”式产业发展带，促进优势产业集聚发展

充分利用京沈路、通顺路两条重要交通轴线布置“葡萄串”式的产业和城镇走廊。通过交通轴线向机场外围区域的延伸，可

以有效强化空间形态的紧凑感，促进产业辐射和承接。沿轴线有序引入科技含量高，占地面积小，带动效果好的龙头企业，在周边可根据实际需要灵活确定“葡萄珠”的大小和内容。即可布局产业链上下游企业，也可形成集生活与生态一体的宜居街区。从而打造以机场为引领，临空经济产业为“葡萄藤”，纵向龙头企业引领、配套企业跟进，横向资源共享，兼顾生产、生活、生态的“葡萄串”式产业发展带。

(三) 扬长补短，谋求差异化高端特色发展

一是巩固既有优势。进一步强化与北京市城市副中心及西城、东城、海淀、朝阳、亦庄开发区、东北部城区等首都国际机场航空客源主要分布区域的联系与合作，进一步发挥首都国际机



场临空经济示范区的区位优势。二是注重差异化发展。强化与大兴机场临空经济区信息共享、资源共享,在发展过程中更加注重高质量而不是数量积累,更加专注于完善国际交往功能。三是服务国家战略。响应“空中丝绸之路”建设,扶持在顺义举办“空中丝绸之路”国际合作年度峰会,推动临空经济核心区与一带一路沿线国家临空经济功能区的合作对接。

(四)依托“三园区”平台,推动主导产业转型升级

一是发挥天竺综保区政策功能优势,聚力发展高端服务产业集群。发挥保税功能辐射带动作用,促进保税与非保税产业融合发展。做强做优口岸通关、加工贸易、保税物流、跨境电商等基础支撑,聚力发展保税研发、融资租赁等高端服务产业集群,打造具有全国影响力的以服务贸易为特色的高水平开放先行区。二是有效对接,促进临空经济与区域经济充分融合。围绕“国际航空枢纽+临空经济+国际社区”,优化“一港一带三组团”空间布局,重点发展航电机电,逐步完善航空制造产业链条,争取引入3-5家产业链上下游龙头企业。聚焦发动机和部附件维修、飞机租赁等,延伸补足航空服务产业链条。力争发展智慧互联网、时尚创意、文化交流、人工智能和金融服务、航空大数据服务等新兴产业,加快推动高端临

空产业集聚,深度融入技术创新链,打造临空经济创新引领先行示范区。三是加快北京中德产业园建设。聚焦新能源智能汽车、电子信息、工业互联网等高端智能装备制造,推动德企核心技术、关键零部件、新产品创新应用,促进上下游产业链集聚耦合,建设中德智能小镇,打造国际高精尖智造产业集聚区。四是补足短板,聚力临空产业链短缺业务。加快推进马坡金融城、空港融资租赁产业园、后沙峪金融商务区这三大金融平台建设。着力引入国内外知名金融机构和企业总部落户,发展国际结算中心、跨境电商结算中心、离岸金融等国际业务,推动金融产业向集群化、高端化、总部化和国际化发展,助力临空产业转型升级。

(五)优化城市基础设施,促进港城深度融合

基于国外临空经济区发展经验,从交通设施布局和交通设施指标出发,构建港城一体、分合有序的对外交通,港城联动、方式多样的组团间交通,形成鲜明的产业特征和地域特色,是临空经济区开发过程中最为重要的启示。顺义亟需提升航空枢纽功能,完善交通物流体系,打造立体交通网络。协调推进复合轨道交通网规划建设、市域高速公路网建设,“三环一带”道路系统建设。优化和完善首都国际机场与市内其他重要交通枢纽、节点之间的连接方式。改善顺义临

空经济区域内的交通体系,改造机场周边进场路网。优化区域营商环境,高标准推进国际人才社区建设。全面提升公共服水平,尤其完善医疗服务体系,优化高质量教育产品供给,提升生活性服务业供给品质。探索在机场周边区域设立“航空社区”,以高标准建设图书馆、美术馆、博物馆、音乐厅、展览厅、体育场馆、文化公园等公共文化体育设施,搭建平台,开展国际文化交流,进一步满足临空经济区高端人才居住与生活需求。■

参考文献:

- [1] 临空经济发展的关键要素、模式及演进机制分析[J]. 曹允春. 城市观察. 2013,(2).
- [2] 赵冰,曹允春,沈丹阳. 港—产—城视角下临空经济的新模式[J]. 开放导报. 2016,(2).
- [3] 李丹. 对北京市“一市两场”资源配置问题的探讨[J]. 空运商务. 2018,(1).
- [4] 临空经济竞争性格局[J]. 戴春晨,王鹏钧. 宁波经济(财经视点). 2017,(10).
- [5] 翟文鹏.“一市多场”的发展模式思考[N]. 中国民航报. 2016-07-22(001).

(作者单位:北京顺义区委党校)

责任编辑:康伟