

北京区域性新城带动区域城镇化研究

课题负责人：李敬德（中共北京市委党校 教授）

课题组成员：文晓灵、张胜男、刘梦思、李晓芳、吴 琼

当前，我国正处于经济转型升级、加快推进社会主义现代化的重要时期，也处于城镇化深入发展的关键时期。党的十八大和十八届三中全会提出了城镇化转型发展的新要求：走中国特色新型城镇化道路，全面提高城镇化质量。随后，党中央召开了全国城镇化工作会议。2014年3月发布《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，对我国未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务做出了明确规定，对相关领域制度和政策创新做出了统筹安排。

改革开放以来，伴随着工业化进程加速，我国城镇化经历了一个起点低、速度快的发展过程。在这个过程中，出现了一些必须高度重视并着力解决的突出矛盾和问题：一是大量农业转移人口难以融入城市社会，市民化进程滞后，产城融合不紧密，产业集聚与人口集聚不同步，城镇化滞后于工业化，城镇内部出现新的二元矛盾。二是“土地城镇化”快于人口城镇化，建设用地粗放低效。一些城市“摊大饼”式扩张，过分追求宽马路、大广场，新城新区、开发区和工业园区占地过大，建成区人口密度偏低。三是城镇空间分布和规模结构不合理，与资源环境承载能力不匹配。四是城市管理服务水平不高，“城市病”问题日益突出。五是自然历史文化遗产保护不力，城乡建设缺乏特色。六是体制机制不健全，阻碍了城镇化健康发展。^① 这些突出矛盾和问题，在北京都不同程度地存在，特别是出现了交通拥堵、环境污染、资源紧缺等“大城市病”。一方面，人口的过快增长与资源环境承载力之间的矛盾日益突出。有关专家指出，水资源紧缺将成为制约北京长期发展的重大瓶颈。人口的持续快速增长给城市交通、公共服务、基础设施和社会管理带来了巨大压力。另一方面，城市“摊大饼”的蔓延方式还在延续，造成了生态环境破坏、交通拥堵等诸多问题，资源环境负担也日益增加；城市人口、功能在中心城

^① 《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，《人民日报》，2014年3月17日。

过度集聚的状况没有根本性改变。这些问题的出现,是特大、超大城市在某个特定的经济社会发展阶段的客观现象,同时也反映了在城市规划建设、体制机制等方面有很多不平衡、不协调。

据统计,截至2012年年末,北京市城镇化率已达86.2%,仅低于上海(89.8%),居全国第二位,与高收入国家城镇化水平接近。有专家认为,北京城镇化的重点应是推进远郊区县的城镇化转型,促进远郊区县的产城融合,加强基础设施建设,提升公共服务水平,缩小城乡差距,这既可以有效提高城镇化的整体质量和水平,也可以吸引中心城人口,对治理大城市病将发挥重要作用。

地处北京远郊区的区域性新城(即生态涵养发展区新城),是首都的生态屏障和重要水源保护地,是北京生态文明示范区,是构建首都城乡一体化发展新格局的重点地区,也是保证北京可持续发展的关键区域。学习贯彻党的十八大、十八届三中全会和中央城镇化工作会议精神,贯彻落实《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》和北京市委、市政府相关部署,深入研究区域性新城带动区域城镇化问题,对于北京发展生态友好型产业,优化首都区域生态环境,增强区域性新城的生态涵养功能,对于北京走高效、包容、可持续的新型城镇化道路,促进首都城乡一体化发展,促进京津冀协同发展,具有重要现实意义和深远历史意义。

一、北京区域性新城的内涵和功能

(一)北京区域性新城的特定内涵

从2005年起,北京市在全国率先探索实行区县功能定位,分类指导区域发展,在实践中取得了良好成效。制定了促进生态涵养发展区、重点新城、城南地区、西部地区发展的政策,有效实施了一批支撑主导功能的重大项目,逐步建立了差异化的考核评价指标体系和互利共赢的区县结对合作机制,有力推动了各功能区域差异化发展。当时确定的生态涵养发展区,主要有门头沟区、平谷区、怀柔区、密云县、延庆县。

2009年6月,北京市出台《关于促进生态涵养发展区协调发展的意见》,明确提出生态涵养发展区的两个目标:一是建设“生态文明示范区”,二是建设“生态经济发展区”。要求以生态保护为前提,立足首都经济和国际化大都市特点,大力发展生态服务型经济,用发展保涵养,实现既养山又富民。

2012年7月,北京市发布的《北京市主体功能区规划》明确提出,本市的生态涵养发展区,包括门头沟区、怀柔区、平谷区、密云县、延庆县以及昌平区和房山区的山区部分,共14个街道、79个镇、15个乡(含昌平区的7个镇,房山区的1个街道、9个镇和6个乡),常住人口247.8万人,土地面积11259.3平方公里。这个区域是保障北京市生态安全和水资源涵养的重要区域。

对于北京市来说,所谓区域性新城,就是生态涵养发展区的新城,更明确地说,主要是门头沟、怀柔、平谷、密云、延庆这5个区县城市。昌平区、房山区两个区的新城建设,既是综合性新城建设,又是区域性新城建设。

《2014年北京市政府工作报告》提出,要增强城市副中心和新城承载能力。把副中心、新城作为发展重点,提供更好的工作机会和生活环境,尽快建设成为优化城市布局的重要载体。建设好门头沟、怀柔、平谷、密云、延庆等区域性新城,强化基础设施和产业支撑,推动职住平衡,带动区域发展。区域性新城建设已经列入2014年北京市政府折子工程。

为了深入理解区域性新城的内涵和功能,有必要对门头沟、怀柔、平谷、密云、延庆这5个区县的自然环境、区位特点和资源情况做简要介绍。

1. 门头沟区

门头沟区位于北京西部,被称为“首都西部的天然屏障”。多山,是门头沟区的一个显著自然特点。全区总面积1455平方公里,山区占去了98.5%。山腰覆盖着华北地区少见的森林,山顶上是繁茂的高山草甸。门头沟区不但拥有良好的山体资源,也有丰沛的水资源。北京市最大的河流永定河流经门头沟区10个乡,河道长一百多公里,其支流清水河,北支发源于灵山,南支发源于百花山,到塔河口汇合成清水河,全长近50公里。同时,门头沟区曾是中国五大无烟煤产地之一,黑色的煤炭、白色的石灰、黄色的砂石,在过去的岁月里从大山深处滚滚流出,在给北京输送矿产资源的同时,也给首都环境造成了严重污染。近年来,通过关闭煤矿、开展生态修复,门头沟区生态环境状况已有明显改善。

2. 怀柔区

怀柔区地处北京东北部,全区山区面积占总面积的89%。境内绵延起伏的群山中,有名称的山峰500座,海拔在1000米以上的有24座。位于喇叭沟门满族乡的南猴顶山,海拔1705米,为全区第一高峰。这些莽莽苍苍、连绵不断的山地,是首都北京的绿色长城、天然屏障。区内不仅山地广大,而

且河泉众多,水源丰富,水质优良。全区有属于潮白河、北运河两个水系的4级以上河流17条。有山泉774处,其中有珍珠泉、莲花泉、龙潭泉等涌量稳定的山泉261处。平原分布在本区东南部,土层深厚,地势平坦,土地集中连片,现代化水平较高,是全区粮、经作物和畜牧业的主要生产区域,也是全区人口密集、交通发达、经济繁荣的政治文化中心区。丘陵主要分布在长城以南与平原之间,阶坡地和沟谷土层较厚,土质良好,光照充足,雨量充沛,资源丰富,不仅是怀柔区干鲜果的主产区,也是冷水鱼养殖和重要的旅游观光区。

3. 平谷区

平谷区位于北京市东北部,境域内群山耸翠,万里长城环绕北部山间;洵、洳二河映带左右,萦回境内。全区由北部、东部、南部山地和中部、西南部平原两大地貌单元组成,山区、半山区占七分之四,平原占七分之三。境内有河流二十余条,属海河流域蓟运河水系,自东、北流向西南。境内植被丰厚,林木覆盖率达51.3%。有3个国有林场,林地面积2.84万亩。经多年封山育林,从西北至东南,形成大面积防护林带。全县有野生植物资源227种,山林中有野生动物金钱豹、梅花鹿、獾、狐云雀、野鸭等近百种。

4. 密云县

密云县地处北京市东北部燕山山脉脚下,历史悠久,有山有水,又大又美。东西南北四山环抱,潮白河水川流不息,正中是华北地区最大的人工湖——密云水库,水域面积达188平方公里,被誉为“华北明珠”。密云的山,层峦叠翠,是北京的绿色屏障;密云的水,清纯甘甜,是首都重要的饮用水源。全县林木生态覆盖率达76.23%,水体质量常年保持在国家二级标准以上,湿润指数和水体密度居全市之首。2008年密云县高标准通过国家生态县考核验收,成为北方第一个国家生态县,被国家环保部评为“全国首批生态文明建设试点地区”。北京市“十二五”规划把密云列为“北京国际绿色休闲旅游产业综合示范区”,到“十二五”期末,要把密云建设成为以绿色为特征、以国际为水准、以高端重大项目为支撑,宜居、宜业、宜游的“绿色国际休闲之都”。

5. 延庆县

延庆地处北京市西北部,山区面积占72.8%,平原面积占26.2%,水域面积占1%。县内有Ⅲ级河流2条(白河、妫水河),Ⅳ级河流16条。延庆拥有净土、净水、净气,为首都绿色屏障和后花园。平均海拔500米以上,气

候独特,冬冷夏凉,素有北京“夏都”之称。拥有 105 平方公里的地热带,具有丰富的浅层地热资源。年日照 2800 小时,是北京市太阳能资源最丰富的地区。延庆官厅风口 70 米高平均风速 7 米/秒以上,风力资源占全市的 70%。境内海陀山主峰海拔 2241 米,是北京市第二高峰。多年来,延庆县坚持生态立县理念,全面实施生态文明发展战略,先后获得“全国绿化模范县”、“ISO14000 运行国家示范区”、“国家园林县城”、“国家卫生县城”、“北京市可再生能源示范区”、“国家生态县”等荣誉称号。成为“全国控制农村面源污染示范区”、“全国生态文明建设试点县”、“国家水土保持生态文明县”。2013 年 9 月,因独特的地质遗迹、历史人文和生态环境资源,北京延庆地质公园成功入选联合国教科文组织世界地质公园网络名录,被授予“中国延庆世界地质公园”称号。

(二)北京区域性新城的重要功能

北京市的区域性新城区属于生态涵养发展区,是首都的天然绿色生态屏障和重要的水源保护地。“涵养”的词意是,蓄积并保持(水分等),包括用造林来涵养水源;改良土壤结构,涵养地力。“屏障”的意思是,像屏风似的遮挡。北京西部的西山山地和北部的燕山山地,是北京的天然屏障。

研究北京区域性新城的功能,需要立足于首都发展全局,进行宏观性、整体性、战略性思考。《全国主体功能区规划》将北京市确定为国家优化开发区域,这就要求进一步优化北京市主体功能区发展。《北京市主体功能区规划》(以下简称《规划》)提出,北京是全国的政治中心、文化中心和国际交往中心,要以更高标准履行好“四个服务”^①,加快建设国际活动聚集之都、世界高端企业总部聚集之都、世界高端人才聚集之都、中国特色社会主义先进文化之都、和谐宜居之都。到 2020 年,全市主体功能区域发展战略基本实现,发展空间布局更加合理,城乡发展更加协调,城市人文魅力更加突出。《规划》指出,生态涵养发展区是首都生态屏障和重要水源保护地,是沟域经济等生态友好型产业发展建设的示范区,是构建首都城乡一体化发展新格局的重点地区,是保证北京可持续发展的关键区域。《规划》明确要求,到 2020 年,生态涵养发展区人口向新城和小城镇集聚,涵养水源及生态功能显著提升。

^① 北京的“四个服务”,即为中央党、政、军领导机关正常开展工作服务,为日益扩大的国际交往服务,为国家教育、科技、文化和卫生事业的发展服务,为市民的工作和生活服务。

《2014 年北京市政府工作报告》提出，增强城市副中心和新城承载能力。把副中心、新城作为发展重点，提供更好的工作机会和生活环境，尽快建设成为优化城市布局的重要载体。从整体上说，北京区域性新城建设，要按照进一步优化北京主体功能区发展的要求，全面增强区域性新城的产业发展、公共服务、吸纳就业、人口聚集等功能；以此为前提和基础，突出加强生态文明建设，着力发展生态友好型产业，着力优化区域生态环境，着力增强区域性新城的生态调节与水资源涵养功能。

加强门头沟、怀柔、平谷、密云、延庆 5 个区域性新城的生态文明建设，对北京作为超大城市的生态环境和绿色发展十分重要。就拿门头沟来说，截止到 2012 年，全区行政区域面积 145070.00 公顷，林地总面积 136095.92 公顷，其中，森林面积 51493.33 公顷，森林覆盖率 35.50%，林木绿化率 56.63%，活立木总蓄积 120.3 万立方米，森林蓄积 113.2 万立方米。完成永定大沙坑 3350 亩的生态修复工作，使防沙治沙工作取得重大进展。高绿化率以及防沙治沙工程的有效实施，对首都生态环境的改善及优化有重要意义。又如，近年来，密云县主动开展护水、护河、护山、护林、护地、护环境的“六护”活动，对密云水库及其周边环境进行综合治理，保证了“燕山明珠”密云水库的水体质量，使其保持在国家二级饮用水标准以上，为北京的水源保护工作做出巨大贡献。

（三）增强北京区域性新城功能的基本要求

1. 紧紧把握区域性新城在首都城镇化体系中的重要地位和作用

区域性新城区属于北京生态涵养发展区。建设区域性新城，要求明确认识和把握北京生态涵养发展区的主要功能，在充分考虑本区域资源环境承载能力的前提下，引导人口合理分布、经济合理布局、空间资源合理利用，重点培育和发展旅游、休闲、康体、文化创意、沟域经济等生态友好型产业，切实改善区域大气环境质量、水环境质量，强化其保障本市生态安全和水资源涵养的重要功能，有力发挥新城对区域小城镇和新农村建设的带动作用，提升北京城镇化质量和水平，促进城乡一体化发展，保证北京可持续发展。

2. 紧紧把握北京区域性新城的发展目标

按照生态涵养发展区的《规划》目标建设新城：到 2020 年，区域人口资源环境协调发展水平进一步提升；生态涵养发展区人口向新城和小城镇集聚，涵养水源及生态功能显著提升。

按照生态涵养发展区的发展目标建设新城：到 2020 年，区域生态空间进一步优化，生态调节与水资源涵养功能更趋完善。生态友好型经济成为主导，旅游休闲、会议会展、文化创意、绿色能源等低碳高端产业日益壮大。区域人口适度集聚，基本公共服务实现均等化。

3. 紧紧把握北京区域性新城的发展原则

一是生态优先原则。强化生态保护，完善生态补偿机制，健全生态屏障体系和生态服务功能。把生态文明理念全面融入城镇化进程，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，节约集约利用土地、水、能源等资源，强化环境保护和生态修复，减少对自然的干扰和损害，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式。

二是适度开发原则。严格强化耕地保护，控制区域开发强度，适度提高现有开发区容积率和土地使用效率。

三是绿色导向原则。坚持把环境保护作为产业发展的前提，加快退出高耗能、高污染行业，建设生态友好型产业体系。

4. 紧紧把握北京区域性新城的发展任务

加强北京区域性新城建设，主要任务是：强化新城和本区域的生态涵养和水源保护功能，生态环境得到明显改善和提升，特有的水生生物资源和栖息地得到有效保护，山川秀美、水清岸绿的优美风景基本形成，部分地区打造大地景观，形成优美的田园风光；促进生态和产业协调发展，产业结构更加优化，生态友好型产业体系基本建立；推动城乡一体化进程，完善小城镇主要公共设施建设，建成一批功能完备、特色突出、管理有序的新型城镇和新型农村社区。

建设区域性新城，应当着力推进区域生态环境建设。北京《规划》提出，要构建以区县为责任主体、以保护和提升为重点的生态环境建设长效机制，推进“两屏（北部燕山和西部太行山生态屏障）、两系（污水、垃圾收集处理体系）、多点（自然保护区、防沙治沙、流域治理、镇村环境整治、关停废弃矿山植被恢复等）”的生态保护与建设任务。按照构筑“生态修复、生态治理、生态保护”三道防线的要求，建设生态清洁小流域，并与周边省市开展水资源保护和开发利用合作。

建设区域性新城，应当始终把强化产业支撑作为重点任务。作为北京市的生态涵养发展区，必须大力培育和发展绿色产业。近年来，北京郊区利用山区优势，大力发展沟域经济，集生态治理、新农村建设、种植养殖业、民

俗旅游业、观光农业为一体，形成以生态友好型产业为主导的山区区域经济发展新模式。北京《规划》提出，要积极推进沟域经济发展，开发建设中瑞生态谷、中芬生态谷、司马台—雾灵山、延庆百里山水画廊等一批品牌沟域，实现休闲旅游、文化创意、会议会展等服务业的融合发展；平原地区依托市级产业园区和乡镇工业集聚区，加快高技术制造业、科技研发、文化创意、生态农业等环境友好型产业发展，加大新能源和可再生能源产业扶持力度，加快都市型现代农业发展，实现生态建设与经济发展的互促互动。这些发展任务，应在区域性新城建设中得到落实。

5. 扎实持续推进北京区域性新城建设的体制机制改革创新

北京区域性新城建设，是推进首都新型城镇化的重点任务之一，为有效增强区域性新城的整体功能，要求市和区县两级政府采取一系列措施，扎实持续推进体制机制改革创新，主要包括：完善首都新型城镇化健康发展的体制机制；深化与城镇化转型高度相关的改革，包括价格改革、建设用地市场改革、户籍制度改革和公共服务体制改革、财税制度和政绩考核机制改革等；创新城镇化投融资体制机制；创新城市管理方式和社会治理方式。

二、北京区域性新城建设的着力点

按照上述要求，北京市扎实而有成效地推进区域性新城建设，必须把提升和完善区域性新城的功能，增强新城产业和人口的吸引力与集聚力放到主导地位。为此，要贯彻北京城市建设总体规划，全面对接市区；合理确定各新城的发展模式和开发强度；把城市建设与产业集聚紧密结合起来；注重交通与公共服务基础设施建设；兼顾城乡融合发展；加强制度与管理创新。《北京市城市总体规划》指出，新城“是承担疏解中心城人口和功能、集聚新的产业、带动区域发展的规模化城市地区。应充分依托现有卫星城和重大基础设施，建设成为相对独立、功能完善、环境优美、交通便捷、公共服务设施发达的健康新城。”近年来，北京门头沟区、怀柔区、平谷区、密云县、延庆县5个区县正以此为目标，找准着力点，制定实施规划，加快新城建设。

（一）着力科技引领，实现产业高端化和产业集聚化

推进城镇化，必须加强产业支撑。首都区域性新城建设正处于传统产业退出和转型升级的关键阶段。发挥优势，培育新兴替代产业，形成新的经济增长点，是支撑区域城镇化建设的重要战略。

1. 承接市中心区产业转移，确立各自优势产业领域

区域性新城是承担疏解中心城人口和功能、集聚新的产业、带动区域发

展的规模化城市地区。北京中心城的主要功能是国家政治中心、国家文化中心、国际交往中心、金融管理中心、教育科研中心和服务全国的其他功能。其中,前四个中心的配套设施可向综合性新城和区域性新城转移。教育科研中心和服务全国与区域的会展、旅游、体育、医疗、商业等功能以及人口承载等功能,应该全面向综合性新城和区域性新城转移。对应功能转移,新城主要产业有:现代制造、高新技术、都市型工业;基础设施运营管理及物流运输包装配送产业;现代服务业及配套产业;文化创意、体育、娱乐、旅游产业等。

根据区域性新城在全市功能区中的地位 and 作用,北京门头沟区、怀柔区、平谷区、密云县、延庆县 5 个区县都确立了自身产业功能定位。

门头沟区的产业正由传统采矿业为主导的资源型产业向以旅游、休闲、娱乐、商贸为主导的生态友好型产业转型。以构建新型产业体系为重点,以都市工业、房地产业和现代服务业为支柱产业,以生态旅游为主导产业。建设生态农业区,发展现代农业。打造石龙工业区高新技术产业集聚平台,发展以都市工业为主导的生态友好型产业。建设休闲旅游区,发展旅游产业;以建设山水居住区为重点加快发展现代服务业。在东部综合服务区重点发展文化娱乐业、都市旅游休闲业、产业服务大本营、都市工业。在西部生态涵养建设区重点发展休闲旅游、精品农业、特色种养和民俗文化产业。

怀柔区注重区域比较优势,确定了休闲会展、科技研发、影视文化、高端制造、商贸金融 5 个产业功能区,明确了产业布局和建设重点:优化第一产业,推广绿色生态种养业;初步形成高新技术农业产业化模式。提升第二产业,重点发展技术含量高、低能耗、无污染的现代都市工业;以雁栖工业开发区为依托,以怀北科技创新研发基地为平台,在新城东部形成布局集中、产业集聚、企业集群、发展集约的以高新技术为核心的生态友好型产业发展格局;大力扶持电子通讯、生物医药、光机电一体化、新材料等新兴产业发展;建设绿色食品加工基地。大力发展第三产业,重点发展以旅游休闲、会议培训、文化创意、康体健身为主导的消费性服务业。

平谷区实施“强二兴三优一”的产业发展战略。大力发展都市型农业。积极发展农副产品深加工、食品加工、服装纺织等劳动密集型都市工业;以兴谷经济开发区为龙头,发展以汽车配件为主的现代制造业和都市型工业。发展现代物流业,建成京津冀北地区的物流集散地和若干批发市场;建立京郊旅游、观光、休闲、度假基地。

密云县产业发展战略重点是大力发展绿色食品加工业、现代制造业、服装加工业及电子信息等高科技产业，不断强化教育、会议、培训、休闲旅游及相关服务业的地位，以项目为载体发展循环经济。第一产业重点：扩大林果业比重；发展都市农业、观光休闲农业；发展节水农业、精细农业和生态农业，形成绿色食品生产基地。第二产业重点：绿色食品加工、汽车零部件、电子信息、服装加工、节能环保型建筑建材，形成以开发区为主体，国家级小城镇太师屯为辅的产业布局。第三产业重点发展休闲旅游及相关服务业、教育和培训业、商务会展业。

延庆县的经济发展战略是，引导发展都市型工业，重点发展生态农业、旅游服务业等优势产业，率先实现生态型经济增长模式。依托产业发展轴、城市功能组团密切同重点镇和其他新城的联系，增强对外辐射力度，提升区域竞争力。构建“两组团—五片重点功能区”的城市功能结构。“两组团”指妫水河两岸的南北组团。“五片重点功能区”为生态共享功能区、综合旅游服务区、旧县城历史风貌区、生态科研示范区和高等教育组团。

2. 以高端产业为战略统领，发挥产业园区聚集辐射作用

近年来，国家调整中关村国家自主创新示范区空间规模和布局，为北京郊区城镇化转型和加快推进城乡一体化带来了新机遇。中关村国家自主创新示范区以16个区县分园为依托，以培育和发展战略性新兴产业及现代服务业为目标，从各区县功能定位、发展优势和需求入手，加强顶层规划和市级统筹，大力推进科技创新成果的转化和转移，谋划新建、升级一批特色产业基地，带动区县经济社会发展转型提升，推动中关村示范区和行政区统筹协调发展。

(1) 中关村门头沟园，主要是依托石龙开发区，建设集金融、环保、高新技术等于一体的新型园区，促进门头沟区产业转型和农村城镇化转型发展。一是大力推进开发区总部经济发展。全面退出占地多、能耗高的大工业，加快建设总部经济孵化基地。目前东方博特、立思辰等8个总部大厦开工建设，新华水利水电、中铁资源等大型企业入驻园区。二是大力发展金融环保产业。结合区位优势和环境优势，引进一批新型金融环保能源项目。目前石龙开发区已开工建设12个总部大厦，发挥了高端产业培育和财政税收领头军作用，同时几大新兴经济组团初步形成，包括：以道富基金、光环新网云服务基地等为代表的金融信息产业组团；以中国中铁、中石化易捷为代表的央企组团；以北京宝玉石艺术品交易中心为代表的长安街西延现代服务业组团。项目落

地进一步提速, 33 个项目开工建设, 累计落地资金超过 700 亿元。

(2) 中关村怀柔园主要包括中科院怀柔科教产业园、北京纳米科技产业园和互联网创新产业园三大特色园区, 它们是怀柔区文化科技高端产业新区建设的重要组成部分。中科院怀柔科教产业园由教育基地、科研与转化基地、基础与前沿科学基地三部分组成。中国科学院大学一期已建成招生; 科研与转化基地已有中科院的 10 个研究所 22 个项目相继签约落地, 中科合成油二期已开工建设; 北京综合研究中心也正在积极规划筹建中。北京纳米科技产业园是由怀柔区雁栖经济开发区与北京市科委共建的国内领先的高端纳米产业发展基地, 国内外纳米领域机构签约入驻项目已达 28 个, 新认定高新技术企业总量达到 84 家。怀柔园还计划以中科院网络中心和亚马逊云计算项目等龙头项目为代表, 打造互联网创新创业园, 聚集下一代互联网、云计算等相关产业重点项目在怀柔发展。

(3) 中关村平谷园重点建设“三园区一五基地”。“三园区”即兴谷经济开发区、马坊工业园区、马坊物流园区。“五基地”即食品产业基地、通用航空产业基地、轨道交通产业基地、音乐文创产业基地、绿色能源产业基地。着力打造食品、通用航空、绿色能源、音乐文创、现代物流、轨道交通设备制造等产业集群。2013 年马坊物流基地功能日趋完善, 电子商务聚集区、口岸会展中心、2 万吨冷库建成使用, 吸引了哈根达斯、湾仔码头等品牌入驻。中国乐谷夯实品牌基础, 成功举办迷笛音乐节、国际提琴制作大赛, 华夏视听、山水文化等知名企业相继落户。通用航空产业基地蓄势待发, 金海湖机场扩大管制空域, 俄制直升机、国网通航^①项目成功签约。科教园区前期工作取得进展, 北京交通大学新校区一期、北大方正科技园完成控规编制。认定中关村高新技术企业 49 家, 新注册企业 800 家, 成功创建国家级出口食品农产品质量安全示范区, 兴谷开发区获得“北京总部经济发展新区”称号。中关村平谷园今后将充分利用中关村示范区的优势, 重点在体制机制、产业集聚、金融创投、服务企业等六个方面入手, 依托五个产业基地, 引导区内企业向基地集聚, 目前重点是推进食品企业和绿色能源企业向食品产业基地和绿色能源产业基地集聚。

^① 国网通航: 国家电网公司全资投资的通用航空有限公司, 涉及电网巡检运维、工程施工、勘测设计、应急抢险、商务运输、科学试验六大业务领域应用, 是国家电网公司直升机电力作业专业平台。

(4)中关村密云园包括密云经济开发区和密云生态商务区。密云园建设的重点是：整合提升密云经济开发区一、二、三期，以“总部企业+标杆工厂”为总体发展目标，重点发展绿色食品、汽车及零部件、电子信息和生物医药产业；继续做大做强密云经济开发区四期，按照“大项目—产业链—产业集群—产业基地”发展思路，重点发展汽车及零部件、电子信息和新型建材工业，着力打造现代制造业产业基地、北京数字信息基地。通过持续改革，开发区已成为全县名副其实的经济发展主战场、提速发展的发动机和劳动力就业的重要平台。至2013年，开发区80家企业被认定为中关村高新技术企业。加快建设生态商务区，吸引高端商务和休闲消费，生态商务区被正式认定为“北京市总部经济发展新区”，列为全市首批“绿色生态示范区”。与此同时，密云将结合现有主导产业，建设数字信息、科技成果转化、新能源汽车和生态商务总部基地四大特色产业基地。

(5)中关村延庆园包括八达岭开发区、延庆开发区和康庄农民就业产业基地。八达岭开发区主要发展新能源和环保、高端装备和通用航空产业。康庄农民就业产业基地通过加强与八达岭开发区的产业衔接和资源整合，突出发展高端装备制造业。延庆开发区充分发挥延庆城南区位优势，重点发展现代服务业，整体打造中小企业总部基地、金融保险后台服务、研发培训等生产性服务业高度聚集的城南高端服务功能区。延庆园确立了“121”产业集群创新引领的发展格局。第一个“1”是加快节能环保产业集群引领发展；“2”是推动新能源、高端装备和通用航空两个产业集群加快发展；后一个“1”是促进现代服务业集群高端发展。

3. 推进重点功能区发展和重点项目建设

北京门头沟区、怀柔区、平谷区、密云县、延庆县5个区域性新城，都根据自身资源优势和功能定位，确定了各自的重点功能区和重点项目建设。这里仅举几例说明。

怀柔文化科技高端产业新区的战略目标是文化科技新区、国际交往新城、现代产业基地和生态家居典范。其中建设的五大产业功能区分别为：(1)休闲会展产业功能区：以北京雁栖湖生态发展示范区为核心，建设容纳能力万人级的高端国际会议中心，重点发展国际会议、商务会议、度假会议以及影视、科技等专业会展。(2)影视文化产业功能区：以国家中影数字制作基地为核心，加速产业要素集聚，拓展影视产业链条，推进动漫产业、音乐舞台剧、原创艺术等综合发展，打造集影视拍摄、后期制作、版权交易、动漫制作、

教育培训等功能为一体的国际化、新一代专业功能聚合型影视文化产业功能区。(3)汽车产业功能区：加快庙城汽车产业基地建设，围绕福田汽车公司，完善总部管理、市场营销、创新研发等职能部门，继续打造 1—2 个具有资源整合能力的龙头型大企业；培育发展新能源汽车等相关产业，完善汽车产业链条，加快汽车产业集群建设，打造南北呼应的汽车产业功能区。(4)科技研发产业功能区：依托中科院怀柔科教产业园，完善产学研一体化技术创新体系，打造国内一流的自主创新和产业孵化基地，建设高新技术产业投资密集、人才集聚和成果转化丰富的科技研发产业功能区。(5)商贸服务产业功能区：依托新城建设和旧城改造，不断完善中心区商贸服务功能，吸引区内外大企业总部，结合国际会议会展和休闲旅游，积极发展物流、金融、咨询等多种形式的商贸服务业，打造高品质商贸服务产业功能区。以实施重大项目为抓手，2013 年怀柔产业新区通过举办、参与中外知名企业投资怀柔行、京港洽谈会等活动，引进投资亿元以上项目 20 个，计划投资 59.4 亿元，推动 7 个亿元以上项目开工建设。

密云县的重点功能区呈现出由一枝独秀向多点支撑转变的态势。通航产业基地北区通用机场开设航线 16 条，建立了贝尔直升机及塞斯纳公务机华北地区交付中心，中船海丰通航公司、亚盛通航公司等落户该县；太子务开发区新引进企业 187 家，预计实现税收 1.3 亿元；计划投资 50 亿元的雅达密云未来家园高端养老项目已达成投资意向；巨各庄沟域经济特色产业带初具规模。重大项目建设取得新进展，如福田多功能汽车厂预计年内生产整车 6.3 万辆，实现收入 38 亿元；古北水镇项目已累计完成固定资产投资 39 亿元，一个国际一流的旅游综合目的地跃然长城脚下。

延庆县着力优化产业结构，狠抓绿色发展大事。世界葡萄大会各项筹备工作扎实推进，葡萄酒博览会招展工作顺利进行，葡萄博览园、6 个示范酒庄和延怀产区建设稳步推进；2019 年世界园艺博览会筹办工作有序推进，初步完成世园会带动区域发展课题研究和园艺产业发展规划；攻坚世界地质公园创建工作，通过联合国教科文组织世界地质公园网络执行局评审，被授予“中国延庆世界地质公园”称号；全国旅游综合改革示范县建设积极推进，完成八达岭—十三陵风景名胜区总体规划修编；获得 2015 年“第九届世界马铃薯大会”举办权；“第 80 届世界汽车房车露营大会”也落户延庆。绿色发展大事取得阶段性成果，为延庆发展注入了新的动力。此外，招商引资与交流合作成效显著，成功引入亿利资源集团大型苗圃基地、万达城市综合体、岔道古城

旅游综合体等 18 个高端产业项目，一批符合延庆功能定位的项目正在积极洽谈。

（二）着力绿色发展，提高环境质量

北京的 5 个区域性新城属于首都生态涵养发展区，是北京的生态屏障和水源保护地，也是北京可持续发展的关键区域和建设宜居城市的重要基础。推进北京区域性新城建设，必须立足于首都生态涵养发展区的功能定位，通过加强生态环境保护与建设力度，注重自然资源的合理开发与利用，发展生态友好型产业，调整和优化产业结构，使生态景观水平不断提高，生态环境质量不断改善，生态管理制度不断健全，促进区域可持续发展，促进生态惠民。

1. 发展绿色产业，提高生态经济质量

在发展生态友好型经济方面，以 5 个区域性新城为主的北京山区探索出一种山区经济发展新模式——沟域经济。沟域经济有五个明显特征：一是生态友好、可持续发展；二是高效富民、一二三产业融合；三是点线面协调、带动区域发展；四是发挥优势、具有自身特色；五是服务首都、服务市民。沟域经济源于山区农民的探索和创造。北京几个区县实行矿山关闭后，山区农民就如何在新形势下进行产业转型，实现就业增收，进行了积极探索。2007 年，门头沟区首次提出了“沟域经济”的概念，得到市领导高度重视，随后，涌现出怀柔虹鳟鱼一条沟、延庆四季花海、怀柔天河川、密云酒乡等一批沟域经济典型，形成了文化创意先导、龙头景区带动、自然风光引导、特色产业发展、民俗文化展示、生态修复切入六种沟域经济模式。概括地说，北京沟域经济取得了如下显著成效：一是生态有效提升。目前山区林木绿化率达到 73.1%，90% 以上的水土流失面积得到治理，建成生态清洁型小流域 219 条，沟域范围内涌现出一批美丽乡村。二是农民增收加快。2013 年，全市重点建设的 7 条沟域中有 3 条农民人均纯收入同比增长超过 20%，高于平原地区。三是服务首都功能凸显。一批特色沟域的形成，增加了市民休闲旅游的选择。2013 年，延庆 3 条重点沟域共接待游客 230 万人次，实现旅游收入 9800 万元。^①

5 个区县都大力发展生态经济。如密云县抓住生态文明建设的突出问题，坚持从抓生态经济入手。第一，确立了清晰的产业发展思路：在产业发展方

^① 王建中：《北京山区发展的新模式——沟域经济》，《北京农村经济》，2014 年第 3 期。

向上,坚持走绿色高端、高效、高就业的产业发展之路;在产业结构上,以环境友好型工业为主要支撑,以休闲旅游产业为战略支柱,以都市型现代农业为重要基础,以总部经济为后发优势;在产业布局上,突出“两区”(县经济开发区和非水源保护区中的产业园区)、“两带”(潮河产业带和白河产业带)、“一基地”(密云总部基地,即生态商务区)。第二,坚持绿色招商,推动科学发展。出台管理办法,严格招商准入标准,突出引进现代绿色制造业、休闲旅游业、总部经济、信息服务业和高科技产业,重点引进占地少、投入大、产出高、环境友好的绿色产业项目。第三,促进都市型现代农业发展。推动有机农产品发展,大力发展设施农业,形成了以绿色养殖、特色林果、无公害蔬菜为主导的现代农业体系。第四,突出发展休闲旅游业。确立“原生态山水、体验式休闲”的旅游理念,促进“密云国际绿色休闲旅游产业综合示范区”建设,以重大项目为龙头大力推进乡村旅游发展。第五,促进一、二、三产业有机融合发展。重点打造了百年栗园、张裕爱斐堡国际酒庄等一批同时具有农业生产、产品深加工及旅游观光功能的新型项目。逐步完善了以农业企业为龙头,专业合作社为载体,延伸种植、养殖、加工、销售、旅游于一体的产业化链条,农业产业化水平大幅提升。通过大力发展生态经济,密云连续三年入选“中国最具投资潜力特色示范县”,2011年荣获新华社直属9大媒体评选的“2011年中国经济十大领军城市”称号。

再看延庆县。延庆立足首都生态涵养发展区的功能定位,主推“有机循环农业”、“新能源环保产业”和“旅游休闲产业”的产业布局和绿色发展模式,全县9.57万名农村劳动力中,有近3万名实现生态就业。延庆是全国首批、北京市唯一的国家有机产品认证示范创建县,全县有机农产品种植面积达到3万亩,46家企业和单位的302个产品实现有机转换认证。2013年有机农业产值达到农业总产值的18%。3.5万亩林下经济为农民提供了6000余个绿色工作岗位。延庆还是北京唯一的新能源和可再生能源示范区及国家循环经济示范县。2013年新能源环保产业完成产值占全县规模以上工业产值的28.3%。德青源生物燃气产业模式成为典范,在全国推广。延庆每年入境游客超过1800万,让农民足不出户念起了致富经。成功打造出一批有影响力的活动和品牌赛事,塑造了百里山水画廊、四季花海等沟域经济亮点,2013年延庆成为世界地质公园。当前延庆正着力推动传统观光旅游向生态休闲旅游转变。^①

① 《建设美丽延庆,绘就北京画廊》,《人民日报(海外版)》,2014年3月8日。

2. 推进生态保护,提升生态环境水平

仍以密云为例。密云有华北地区最大的人工湖——密云水库,水域面积达188平方公里,被誉为“华北明珠”。作为京郊最美的新城,密云始终坚持环境立县。第一,严格落实“保水是第一责任、生态是第一资源”,加大水库周边生态环境保护与治理力度,形成“横到底、竖到边、全覆盖”的保水防控体系,实现了水源保护的制度化和长效化。第二,全面开展农村环境综合整治,实施以“治理垃圾、治理污水、治理脏乱”和“绿化、美化、硬化、净化、亮化”为主要内容的“三治五化”工程。全县17个镇全部获“国家环境优美乡镇”称号,334个行政村中有311个被评为“北京市文明生态村”。第三,实施清洁空气行动计划。制定了《清洁空气行动计划》和《农村地区“减煤换煤、清洁空气”行动计划实施方案》,严格执行,全县空气质量持续位居全市前列。第四,推进生态涵养恢复工程。实施绿化造林、清洁小流域治理、河道治理、地貌恢复等生态工程,形成了良好的植被、水库、绿色廊道景观生态系统。打击盗采盗运矿产资源,截至2011年投入2.77亿元治理废弃、非法矿点430处,治理面积8646亩,栽植各种苗木120多万株。^①第五,拓展绿化美化工作。高标准实施平原地区造林工程2.5万亩,三年累计完成造林4万亩,平原地区森林覆盖率由2010年的23%提高到34.4%,实施封山育林7万亩,人工造林1.5万亩,进一步提升了生态景观,增强了水源涵养能力。^②第六,探索建立生态保护长效机制。制定《关于进一步加强环境保护工作的意见》,在18个方面提出了具体工作任务和措施,创新建立了护水、护河、护山、护林、护地、护环境的“六护”长效机制。出台《关于推进农村网格化社会管理工作的意见》,建立了农村立体分类式网格化管理新模式,实现了对生态环境管护的精细化和全覆盖。

延庆在全市率先编制完成《延庆县生态文明建设规划(2013—2020年)》,制定了28项具体建设指标,提出构建“生态空间控制线”保首都生态安全、规划生态经济发展战略、将新城建成低碳人居示范区等一系列创新举措。同时制定实施《延庆县全民践行生态文明行动方案(2013—2015年)》,开展全民践行生态文明十大专项行动,包括:普及生态文明知识,倡导绿色文明出行,实施垃圾减量分类,建设健康文明餐桌,推进节能减排降耗,打造绿色低碳政务,

① 江波:《密云县生态文明建设的探索与实践》,《当代北京研究》,2014年第1期。

② 《密云县政府工作报告》,2013年12月25日。

开展绿色商务服务,推行绿色产品生产,践行环保志愿服务,深化生态文明创建活动,引导全县干部群众将生态文明理念由广泛倡导深化为全民践行。

(三)着力推进基础设施建设,强化新城人口聚集功能

城市基础设施是城市生存和发展所必须具备的工程性基础设施和社会性基础设施的总称,是城市为顺利进行各种经济活动和其他社会活动而建设的各类设施的总称。城市基础设施内容庞大,当前重点应以工程性基础设施为主,将五类设施作为投资的重点:城市的交通系统、给排水系统、通信系统、环境系统、教育和医疗公共设施。城市基础设施建设之所以成为区域性新城建设的着力点,是因为城市基础设施可以提高新城的综合承载力,顺应庞大人口向新城聚集的城镇化需要,是新城承接北京城市中心区人口转移,疏解中心区人口压力的基础性条件。

区域性新城交通的发展已纳入全市交通发展规划之中,与北京城市多中心格局的形成相适应。其发展策略,一是通过调整产业结构,完善城市综合交通体系。二是促使各种交通方式的协调和优化。三是促进城市中心区和新城交通的有机衔接。四是提倡绿色出行,大力发展公共交通。在此策略指导下,区域性新城的交通设施建设重在优先建设区域交通网络主干线,推进对外交通联络线建设;加快推进轨道交通建设;积极推进区域主干道建设等。

如在2013年,门头沟区的交通建设全面提速。S1线、长安街西延工程正式开工。108国道一期改建工程竣工通车。莲石湖西路门头沟段基本建成,区位优势全面显现。在加快推进道路设施建设方面,怀柔区111国道二期已完成总工程量的80%,怀长路改造完成总工程量的64%;兴怀大街东延工程具备通车条件,北大街改扩建一期开工建设;27条乡村公路改造全部完工。

在5个区县各新城规划中,都对改造水、电、气、热等市政基础设施和加大新城的市政基础设施建设做了明确规定,预示着各新城未来人居条件的变化和新城所能拥有的人口居住承载能力。各新城建设正朝着既定目标稳步前进。如怀柔区2013年投入43.6亿元用于基础设施建设,除了道路建设,还不断提升水、电、气保障能力。再生水厂扩建工程主体完工,南水北调怀柔段拆迁工作基本完成;南华、宰相庄110千伏输变电站土建工程完工;天然气调压站、进站管线、城区环线建设全面完成,全区有3万余户居民享受“同网同价”清洁能源。此外,怀柔区积极推进垃圾焚烧发电项目建设、垃圾处理厂密闭改造和19处非正规垃圾填埋场治理,综合处理能力进一步提升。门头沟区的首钢生物质能源项目点火运行,完成北京市西北热电中心天然气