智库圆桌（第57期·总266期）

振兴老工业基地积聚新动能

老工业基地曾为我国经济发展和工业化进程作出突出贡献。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，推进老工业基地制造业竞争优势重构，建设产业转型升级示范区。国家发展改革委印发的《“十四五”特殊类型地区振兴发展规划》提出，“健全政策体系和长效机制，支持欠发达地区、革命老区、边境地区、生态退化地区、资源型地区、老工业城市更好解决自身困难，更好发挥支撑功能，持续增强内生发展动力”。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

重视老工业基地发展潜力韧性

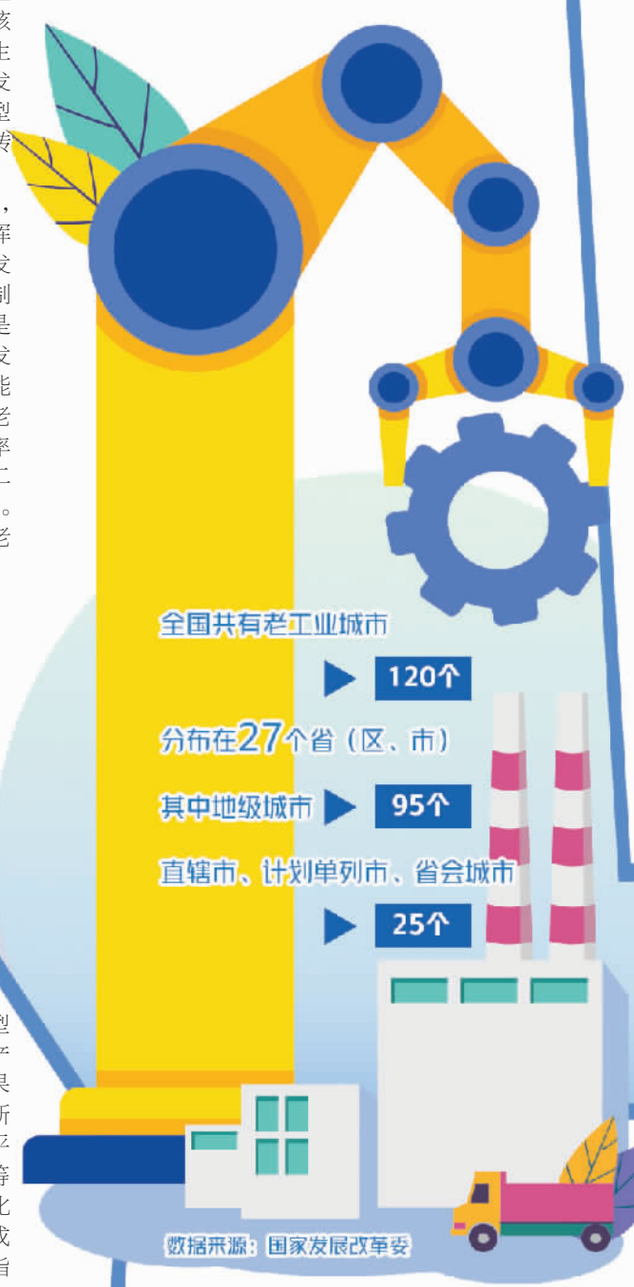
老工业基地具有哪些共同特点？支持老工业基地振兴发展具有怎样的意义？

贾若祥（国家发展改革委国土开发与地区经济研究所综合研究室主任、研究员）：《全国老工业基地调整改造规划（2013—2022年）》明确界定，老工业基地是指“一五”“二五”和“三线”建设时期国家布局建设、以重工业骨干企业为依托聚集形成的工业基地。同时，确定了120个老工业城市，分布在27个省（区、市），其中地级城市95个，直辖市、计划单列市、省会城市25个。

老工业基地共同的特点主要表现在如下几方面。首先，重工业优势突出。新中国成立初期，国家为尽快实现工业化和加快建立完整的工业体系，集中全国的人力、物力、财力推进以重工业为主要特色的产业基地建设，涵盖原材料制造、装备制造、能源资源开采加工、军工等领域。其次，主要分布在我国东北地区和内陆腹地省份。基于新中国成立初期地缘政治安全的考虑，老工业基地密集分布在东北地区和“三线”建设省份，东部沿海地区分布较少，其中东北三省分布23个老工业基地，占全国的六分之一以上。再次，发展条件整体较好。经过长期发展，老工业基地自身也形成了相对完善的产业体系，尤其是重工业基础比较雄厚，发展潜力较大。2023年年底，全国95个地级老工业城市实现国内生产总值17.71万亿元，较2013年的10.11万亿元增加了0.75倍，高于全国国民经济0.58倍的平均增长幅度。

面对推进高质量发展的要求，老工业基地面临一些现实困难。工业发展偏老，老工业基地曾长期在计划经济管理模式下运转，适应市场变化的能力偏弱，相较现代的“专精特新”产业，老工业基地发展方式比较粗放，往往给人“傻大黑粗”的印象，亟需加快高端化、智能化、绿色化转型步伐。城市功能偏老，由于老工业基地城市建设早，水电路气网信等基础设施存在较严重的老化问题，而且随着城市的不断扩张，工业区往往被城市核心区包围，造成城市生产空间、生活空间、生态空间不协调，城市功能亟待完善。转型发展难，老工业基地的产业以重工业为主，转型的沉没成本较高，“船大难掉头”问题突出，转型难度大。

老工业基地是我国工业发展的“母机”，对我国加快建设相对完善的工业体系发挥了重要作用，新时代支持老工业基地振兴发展具有以下几方面战略意义。一是因地制宜发展新质生产力的需要。老工业基地是我国重工业发展的重要承载区，因地制宜发展生产力，并不是将传统产业作为低端产能简单退出，而且是要通过技术改造，促进老工业基地“老树发新芽”，不断提高发展效率和效益，为高质量发展提供更多支撑点。二是推进新型工业化和新型城镇化的需要。老工业基地城市基础设施相对老旧，支持老工业基地振兴发展，有利于完善城市功能，促进老工业基地由“工业锈带”变“生活秀带”，更好满足人民对美好生活的需要。三是更好统筹发展与安全的需要。老工业基地集中了我国航空航天、重大装备、冶金、石化等重工业领域众多骨干企业，支持老工业基地振兴发展，有利于以科技创新引领产业创新，不断开辟产业发展新领域新赛道，锻造更多“大国重器”“强国利器”，为提升我国高质量发展底气和韧性贡献更大力量。四是改善民生和扩大内需的需要。支持老工业基地振兴发展，有利于更好解决居民的教育、就业、医疗卫生、食品安全等急难愁盼问题，妥善解决厂办大集体职工的生活困难和社会保障问题，提升老百姓的获得感、幸福感、安全感。



保护和利用好工业遗产资源

如何加强工业遗产的保护和综合利用、让老工业基地焕发新活力？

常江（中国矿业大学建筑与设计学院教授委员会主任）：工业遗产是指具有历史、技术、社会、建筑或科学价值的工业遗存，包括工业厂房、车间、矿区等生产和储运设施以及其他与工业相关的社会活动场所。遗留在老工业基地的工业遗产见证了我国近现代工业的发展历程，承载着丰富的历史记忆和文化内涵，是传承和弘扬工业精神的重要载体，更是科技、艺术和社会变迁的实物资料，具有不可替代的重要价值。如何保护和利用好这笔丰厚的资源，让老工业基地焕发新活力，成为一个亟待解决的问题。

从2006年首届中国工业遗产保护论坛的召开和《无锡建议》的发表，到2017年工信部公布第一批国家工业遗产名单，我国对工业遗产的保护与利用日益重视，目前已公布五批国家工业遗产名单，共计195处，同时中国科协创新战略研究院与中国城市规划学会公布了三批《中国工业遗产保护名录》，共计300处。此外，文旅部公布了国家工业旅游示范基地142处，再加上由原国土资源部公布的三批国家矿山公园名录88处，除去重复数，我国目前登记在名录中的国家级工业遗产数总计648处，对工业遗产的关注正从边缘走向城市发展和建设的中心。

对工业遗产的保护与利用作为资源的“激活”和“重生”，既充满挑战又蕴含无限机遇。不仅需要平衡经济、环境和社会等因素，更要考虑工业遗产的历史意义和文化价值，通过保护与利用的有机结合，挖掘这些历史宝藏的深厚价值。

第一，增强对工业遗存的遗产化研究，包括普查、识别、登记以及建立分级保护机制。面对城市产业转型以及功能和结构更新过程中出现的大量工业遗存，首先要从城市和区域的层面，做好对工业遗存的历史文化、科学技术、艺术美学等方面的系统梳理和研究，建立适宜的评价体系，完成对工业遗存的遗产价值识别和评定，并提出分层级的保护建议。针对具有遗产价值的工业遗存，要做好登记工作，为下一步保护更新利用奠定良好基础。

第二，做好工业遗产保护与再利用的制度设计。工业遗产的开发利用是一项涉及产业、土地、民生、城市更新以及城市功能和结构调整的工作，需要出台积极有效的政策加以引导和支持，同时在土地资源管理、资产管理、城市更新、遗产保护等方面制定更完善的政策和具体措施，创新工业遗产的保护机制和利用模式。

第三，加强工业遗产保护的顶层设计和技术创新。老工业基地为我国形成独立完整的工业体系和国民经济体系作出了重大贡献，工业遗产既包含了丰富的历史、文化和情感信息，也是城市科技发展和工业进步的见证。对工业遗产的保护与利用，需从城市和区域的层面制定工业遗产保护规划，并将其纳入城市发展规划，结合不同的项目，做好设计创新和科技创新，让工业遗产既能汲取老工业基地赋予的丰富历史和文化内涵，又能通过创新驱动焕发出勃勃生机，从而助力老工业基地的城市更新和转型。

第四，增强大众教育，鼓励公众参与。工业遗产和历史文物一样，都是城市文化基因的重要组成部分，是城市文明生生不息的重要载体，要保护和利用的不只是遗产的物质空间本身，还应包含其环境和非物质部分。一方面，相关部门需加大宣传力度，提高公众对工业遗产的认知度和保护意识；另一方面，应加强国际交流与合作，借鉴国际先进经验和技术手段，进一步丰富和完善我国的工业遗产保护与利用体系。此外，研究建立公众参与下的工业遗产保护利用长效机制，积极引导社会力量参与工业遗产保护利用。通过适宜的方式，鼓励企业、社会组织和个人投入资金和技术，共同推动工业遗产的保护和利用。

产业转型升级示范区探索新路

近年来，老工业城市加快新旧动能转换、建设产业转型升级示范区取得了哪些成效？

宋飏（东北师范大学地理科学学院副院长）：新旧动能转换是老工业城市转型升级的重要引擎和关键着眼点。党的十八大以来，我国大力推进老工业基地改革步伐，先后设立了20个产业转型升级示范区和20个重点支持的县城产业转型升级示范园区，探索改革创新举措。示范区以产业结构调整和城市更新改造为重点，统筹推进创新能力提升、传统产业改造、新兴产业培育、产业园区建设、产城融合发展和绿色低碳转型，持续增强内生发展动力，引领带动全国老工业城市和资源型城市振兴发展，为同类城市转型探索出一批值得借鉴的经验做法。

第一，坚持创新驱动引领，探索科技创新和体制机制创新。开展技术研究和技术攻关，强化企业科技创新主体地位，加快优势学科建设，创造条件促进科技成果转化。深入推进“放管服”改革，优化营商环境，激发市场活力，壮大经营主体，培育一批“专精特新”中小企业。吉林长春围绕智慧农机、现代种业、卫星数据应用服务等领域部署实施重大科技专项，支持一汽、长客等企业建设高水平研发中心，启动“车路云”一体化建设，目前已逐步发展出航空航天、新型显示与照明、激光制造与应用、光电装备制造等重点领域细分产业链，长光卫星技术股份有限公司自主研发的“吉林一号”卫星组成功发射，开创了我国商业卫星应用先河，也创造了由一个研发团队一箭成功发射四星的历史。

第二，加快平台载体建设，增强制造业竞争力。重点建设产业转型升级示范区，积极建设国家技术创新中心、国家技术转移中心等国家级创新平台。鼓励示范区城市与高等院校、科研院所联合建设科研创新平台，以及技术研发中心、产业研究院、中试基地等新型研发机构。四川自贡以“智能+绿色”助力产业转型升级，打造川南渝西（自贡）科技成果转化中试基地，先后建立浙江大学自贡创新中心、四川轻化工大学科技成果转化中试平台、重庆大学自贡科技成果中试熟化平台等校地平台，实施先进碳材料结构功能一体化调控技术等科技成果转化项目20余项，建成各级各类创新平台420个，科技创新水平指数达到66.58%。

第三，推动城市更新改造，促进区域协调发展。积极推进老工业区搬迁改造，推动城市空间结构优化、功能完善和品质提升，建设充满活力的现代化城市。加强毗邻城市产业分工协作，实现区域协调，推进城乡统筹，促进产城融合。北京石景山区以城市更新和产业转型为重点，以新首钢更新为引领，统筹推动老工业厂房、老旧小区、老旧平房区和低效楼宇更新改造，坚持“复兴”“活力”“美丽”“品质”关键点，在老工业区搬离和工业遗产活化可持续利用的基础上，加大元宇宙、人工智能等新技术重点企业引育，构建大型活动综合管理服务体系，实现了“厂区”“园区”向“社区”“街区”的蝶变。

第四，促进全面绿色转型，探索实现低碳发展。加快绿色生态城市建设，实施矿山地质灾害治理，加快工业污染治理，全面改善生态环境质量。加强数字技术与经济社会各领域的广泛融合，推动先进节能低碳技术、装备和管理模式普遍应用，推进能源资源产业绿色化转型，发展循环经济。针对酸性重金属矿山生态修复的世界性难题，广东韶关的大宝山矿业有限公司实施科技创新，采用国际领先的“原位基质改良+直接植被”生态恢复技术，柔性改良土壤结构，通过调控微生物群控制产酸，重建人工或半人工的生态系统，减少重金属迁移，实现源头控制重金属污染，让原本的废弃矿山“摇身一变”成为全国生态修复的典型示范。

借鉴国际经验振兴老工业基地

老工业基地转型调整与振兴发展是世界性难题，国外老工业基地的改造经验为我国提供了哪些启示？

张文忠（中国科学院地理科学与资源研究所研究员）：在全球工业化发展进程中，老工业基地的兴衰具有一定普遍性，世界著名的老工业基地几乎都经历了衰退和振兴的发展过程。各国都在积极探索振兴发展之路，并取得一些成功经验，值得我国学习和借鉴。

其一，重视传统工业保留和升级改造。老工业基地调整产业结构和转型发展，不是简单地推倒重来，而是一个持续调整、渐进推进的过程，城市产业振兴只有植根于自身特色才能获得长期发展动力。德国鲁尔区在大力发展文化旅游等服务业的同时，并没有简单地淘汰传统工业，而是保留并更新原有机械、化工和材料等制造业，减少转型发展引起的经济剧烈震荡。英国曼彻斯特在老工业基地改造过程中，没有将工业特别是制造业全部抛弃，而是利用高新技术促进优势产业升级，发展绿色低碳制造业。

其二，利用新技术和高科技促进老工业基地转型。重视新技术、高科技和新要素的作用，发展高技术产业是国外老工业基地振兴发展的重要做法。美国休斯敦是在油气资源基础上发展起来的工业城市，20世纪80年代中期，世界石油价格暴跌和石化行业大萧条，休斯敦石油经济遭受严重打击。在这种背景下，休斯敦重视利用新技术和高科技推进产业结构升级，培育新兴产业。其中，20世纪60年代先后引入美国宇航局的约翰逊航天中心和得克萨斯医学中心，对后期振兴发展起到积极作用。在国家航天中心和医学中心的带动下，休斯敦航空航天、计算机、电子仪器和生物医药产业发展速度位居全美前列。同时，休斯敦成为世界上最大的生命科学研究中心之一，500多家航空航天公司和支持机构，以及近700家生物医药公司在此布局。目前，航空航天、电子、仪器仪表、精密机械、新材料、生物医药等高新技术产业地位不断提升，休斯敦已经成为美国经济和人口增长最快的城市之一。

其三，重视产业多元化发展。产业结构过于单一，会导致城市抵御不确定性的能力和经济韧性降低。国外老工业基地振兴过程中，重视通过产业多元化发展方式摆脱产业结构单一的困境，提高城市可持续发展能力。美国匹兹堡在解决煤钢单一产业依赖性结构中，最大限度利用了卡内基梅隆大学和匹兹堡大学的科技和教育资源，大力发展教育、旅游和服务业，以及计算机、机器人、医药等制造业。现在匹兹堡已经从传统的煤炭、钢铁等传统产业中走出来，建立了多元的现代化新兴产业体系，城市活力和就业人口增长位居宾夕法尼亚州前列。英国曼彻斯特则是在工业向服务业转型中，围绕商务服务业、零售业、金融业和航空服务业等推动产业多元化。近年来，创意产业的发展成为振兴发展的亮点，大曼彻斯特地区拥有超过8500家创意企业，涵盖媒体、影视、广告、设计、游戏和动漫等多个领域，为经济转型和城市复兴注入新活力。

其四，重视工业遗产活化和再利用。老工业基地留下许多历史建筑和工业遗产，承载了城市工业文明的发展历程，也寄托着居民的情感。在振兴发展过程中，保留和传承历史文化建筑和工业遗产可以增加城市发展的文化内核，提升城市的吸引力。英国利物浦是一座依托港口发展起来的工业和贸易型城市，20世纪50年代随着造船和相关工业的转移，城市产业和人口逐渐衰退。20世纪80年代开始围绕阿尔伯特码头进行保护性开发，在充分保护原有港口、码头、仓库等历史建筑物的基础上，改建成海事博物馆、美术馆以及披头士博物馆，并强化与滨水空间的结合，将文化艺术与市民的购物休闲空间有机结合，充分展现了利物浦深厚港口文化和工业遗产的价值。

其五，重视工业废弃地治理与环境质量改善。由于重工业比重大，老工业基地工业环境污染和生态破坏相对较重，各国在老工业基地振兴中都重视生态环境的修复和治理，改善城市环境和形象，建设宜人的人居环境。德国鲁尔区在振兴中高度重视城市生态修复和环境综合治理，在规划中提出不论投资主体是谁，都要在工业废弃地利用上将一半的修复用地用于公园、绿地等绿色空间建设，另一半再用于能够带来经济价值的项目建设。人居环境的改善给鲁尔区带来新的发展机遇，为建设欧洲文化之都创造了条件，也吸引了环保科技、文化、艺术、旅游等高附加值产业发展。

本版编辑 裴文 美编 王子萱 来稿邮箱 jjrbjjzk@163.com