

把握城市功能定位 促进首都持续健康发展

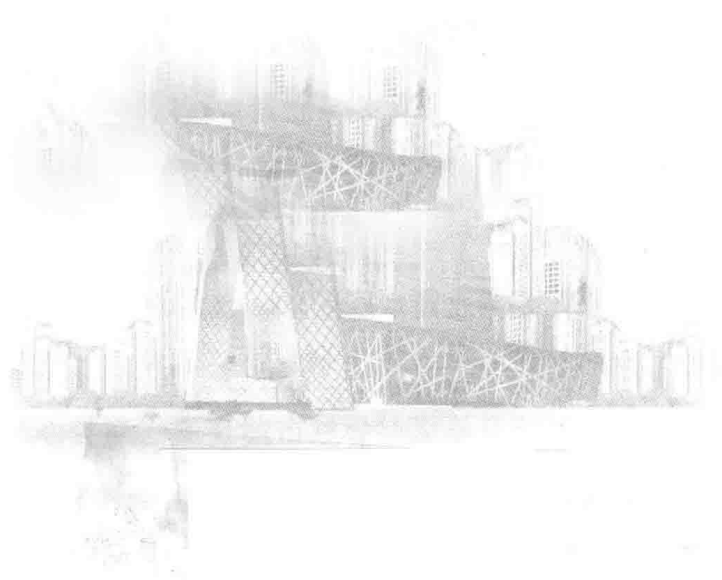
中共北京市委组织部
北京市人力资源和社会保障局 组织编写
北京市科学技术委员会



北京出版集团公司
北京出版社

把握城市功能定位 促进首都持续健康发展

中共北京市委组织部
北京市人力资源和社会保障局 组织编写
北京市科学技术委员会



北京出版集团公司
北京出版社

图书在版编目(CIP)数据

把握城市功能定位 促进首都持续健康发展 / 中共
北京市委组织部, 北京市人力资源和社会保障局, 北京市
科学技术委员会组织编写. — 北京: 北京出版社,
2014. 10

ISBN 978-7-200-10959-7

I. ①把… II. ①中… ②北… ③北… III. ①区域经
济发展—研究—北京市 IV. ①F127.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第234274号

把握城市功能定位 促进首都持续健康发展

BAWO CHENGSHI GONGNENG DINGWEI CUJIN SHOUDU CHIXU JIANKANG FAZHAN

中共北京市委组织部
北京市人力资源和社会保障局 组织编写
北京市科学技术委员会

*

北京出版集团公司 出版
北京出版社

(北京北三环中路6号)

邮政编码: 100120

网 址: www.bph.com.cn

北京出版集团公司总发行
新华书店经销
北京通州兴龙印刷厂印刷

*

889毫米×1194毫米 16开本 17.5印张 280千字

2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷

ISBN 978-7-200-10959-7

定价: 20.00元

质量监督电话: 010-58572393



前言

2014年2月，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在北京市考察工作并发表重要讲话，就推进北京发展和管理工作提出了五点要求，就推进京津冀协同发展提出了七点要求。强调北京要立足优势、深化改革、勇于开拓，以创新的思维、扎实的举措、深入的作风，进一步做好城市发展和管理工作，在建设首善之区上不断取得新的成绩。

为了贯彻落实习近平总书记在北京考察工作时的重要讲话精神，2014年3月初，中共北京市委召开了十一届五次全会，要求全市各级党组织和广大党员领导干部在事关首都发展的全局性、战略性问题上提高认识，重点要在首都工作的特殊重要性、首都城市战略定位、控制人口无序过快增长、调整疏解非首都核心功能、提升城市建设特别是基础设施建设质量、提高城市管理水平、保护古都风貌、加大大气污染治理力度、推动京津冀协同发展、维护首都安全稳定等十个方面有新的认识，切实把思想统一到讲话精神上来，凝聚力量、攻坚克难，推动首都经济社会持续健康发展。

为了帮助全市干部深入学习领会习近平总书记重要讲话精神，进一步提高对新时期首都城市战略定位的理解，更好地实施人文北京、科技北京、绿色北京战略，推动首都持续健康发展，中共北京市委组织部、北京市人力资源和社会保障局、北京市科学技术委员会决定在全市干部中组织开展以“把握城市功能定位 促进首都持续健康发展”为主题的公共知识培训，并组织编写了本教材。

教材共分八讲，汇集了北京专家学者认真学习贯彻习近平总书记考察北京重要讲话精神，对首都功能定位与首都经济发展战略、北京市近期经济发展形势分析、促进京津冀城市群协同发展、新时期首都城乡规划建设面临的挑战与转型思路、加快“城市病”治理、健全城市环境精细化管理体制机制、首都交通发展规律及治理措施研究、加强首都大气污染治理等八个问题深入开展专题研究的丰硕成果。通过典型案例和深入分析，广大干部将更好地把握新时期首都发展的目标和方向，切实增强责任感和使命感，进一步做好北京发展和管理工作。

今年的教材出版和教学节目制作工作，得到了各有关方面的大力支持和帮助。在市发改委、市规划委和市交通委等八家单位的协助下，完成了教材撰写和课件录制工作；中共北京市委改革办专职副主任胡雪峰同志负责教材的统稿；北京继续教育协会承担了组织教材编写、制作教学课件等任务；北京出版集团负责教材的出版和教学DVD的制作。在此，谨向所有关心和支持公共知识培训的同志们致以深深的谢意！



由于时间紧迫，加之编写水平有限，工作中难免存在不足和疏漏之处，敬请广大读者批评指正。

中共北京市委组织部
北京市人力资源和社会保障局
北京市科学技术委员会

2014年9月



目录

第一讲 首都功能定位与首都经济发展战略

北京方迪经济发展研究院副院长 赵燕霞	001
一、首都城市功能定位演变与经济发展战略调整历程 ..	002
二、首都城市功能定位与经济协调发展的主要特征	014
三、新时期首都城市战略定位下的经济发展思路	027

第二讲 北京市近期经济发展形势分析

北京市发展和改革委员会党组副书记、副主任 刘印春	039
一、经济在合理区间稳健运行	040
二、要坚定经济平稳健康发展的信心	044
三、影响经济下行的因素较多，需要统筹兼顾，长短结合， 从容应对	050

四、稳中求进，促进经济平稳健康发展，加快提质增效

升级步伐 058

第三讲 促进京津冀城市群协同发展

首都经济贸易大学教授、博导 祝尔娟 071

一、促进京津冀协同发展是重大的国家战略 072

二、京津冀协同发展的现实基础与主要问题 075

三、在全面推进区域协同发展中努力实现重点突破 098

第四讲 新时期首都城乡规划建设面临的挑战与转型思路

北京市规划委员会党组成员、副主任 王飞 105

一、首都城乡规划的历史演变和总体概况 106

二、当前首都城乡规划实施的基本情况和面临的挑战 .. 120

三、新形势下城乡规划建设转型的主要思路 122

第五讲 加快“城市病”治理 推动可持续发展

北京市社会科学院副院长 赵弘 133

一、“城市病”的概念与特征 134

二、北京“城市病”的主要表现 139

三、造成北京“城市病”的主要原因 151

四、治理首都“城市病”要抓住关键，多管齐下 174

第六讲 健全城市环境精细化管理体制机制

不断提升首都城市环境建设和管理水平

北京市市政市容管理委员会党组成员，首都城市环境建设委员会办公室专职副主任 吴亚梅	181
一、正确处理首都发展与城市环境管理的关系	182
二、城市环境精细化管理的探索与实践	184
三、当前城市环境管理存在的主要问题	191
四、健全完善城市环境管理体制机制的探讨	197

第七讲 首都交通发展规律及治理措施研究

北京市交通委员会党组书记、主任 周正宇	205
一、北京城市及交通发展基本情况	206
二、北京交通发展存在的问题及国际经验借鉴	211
三、交通发展规律总结	222
四、北京交通发展形势研判与主要任务及对策	239

第八讲 加强首都大气污染治理 推进生态文明建设

北京市环境保护局党组成员、副局长 方力	249
一、大气污染基本概念	250
二、北京市大气污染现状	253
三、治理PM2.5污染是首都大气污染防治的重中之重 ..	257
四、加大首都大气污染治理力度意义重大	262
五、下一阶段工作安排	264

第一讲

首都功能定位与首都 经济发展战略

北京方迪经济发展研究院副院长 赵燕霞

城市功能与经济发展相辅相成，城市功能定位决定了城市经济发展的主要方向，城市经济发展必须服从于、服务于城市功能定位的要求，为城市功能定位的实现提供支撑。北京是多功能首都城市，除了具有一般城市的特征之外，还承担着国家科技创新中心和国际交往中心等职能，各类城市功能与首都经济发展相辅相成、相互促进，推动首都经济社会发展不断向更高层次迈进。

一、首都城市功能定位演变与经济发展战略调整历程

（一）第一个阶段（1949—1978年）：北京城市功能定位为“全国政治、经济和文化中心”，大力发展以重工业为核心的工业经济

新中国成立后，我国受到西方资本主义国家的封锁。为迅速摆脱落后的农业国状态，建立完整的工业体系，我国确立了优先发展重工业的经济发展战略。在此背景下，北京市把恢复生产生活作为主要目标，重点是要建设工业化城市。

1953年，《改建与扩建北京市规划草案要点》提出，首都应该成为中国政治、经济和文化中心，特别要把它建设成为中国强大的工业基地和科学技术的中心。

1954年10月，北京市在提交中央的《北京市第一期城市建

设计划要点》中强调：首都“应当是也必须是一个大工业城市”，实施以重工业为核心的经济发展战略，推动北京迅速由以消费为主的城市发展为以重工业为主的城市。

1958年，《北京市总体规划初步方案》提出，北京是中国的政治中心和文化教育中心，要迅速把它建成一个现代化的工业基地和科学技术的中心。

1973年，《北京市建设总体规划方案》提出，多快好省地把北京建成一个具有现代工业、现代农业、现代科学文化和现代城市设施的清洁的社会主义首都。

总体上看，这一阶段北京城市功能定位始终强调“经济中心”的思想，把建设大工业城市作为城市建设的一项重要任务，确定了重工业化发展战略思路。按照建设大工业城市的指导方针，北京市加快工业项目建设步伐。“一五”“二五”期间，北京市用于工业的投资占全市投资总额的1/3以上，新建、改建和扩建了一大批骨干企业，建设了酒仙桥电子工业基地、通惠河棉纺基地、石景山钢铁基地、劲松路机械工业基地、垡头地区化工基地等一批工业区，形成了北京工业体系的雏形。

“三五”“四五”时期，国家在北京安排了一批重点工业项目，新建和扩建了燕化、首钢等大型项目，形成了燕山石化工业基地，进一步推动了北京重工业的发展，全市基本形成了以化工、机械、钢铁为支柱的重型工业结构。

在重化工业发展战略指导下，北京工业迅速发展。到1978

年,北京市三次产业比重发展为5.2:71.1:23.7,第二产业占GDP比重比1949年提高了34.3个百分点,北京市已发展成为以重工业为主、工业门类比较齐全的工业城市。尤其是重工业在城市经济中的比重较高,从1958年开始重工业比重超过轻工业,1971年达到最高点,重工业占工业的比重高达70.69%。

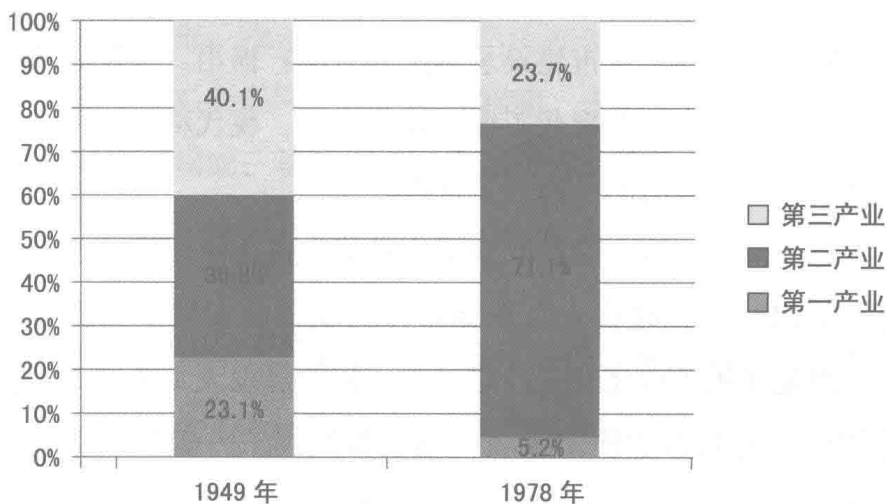


图1 1949年与1978年北京市三次产业结构变化情况

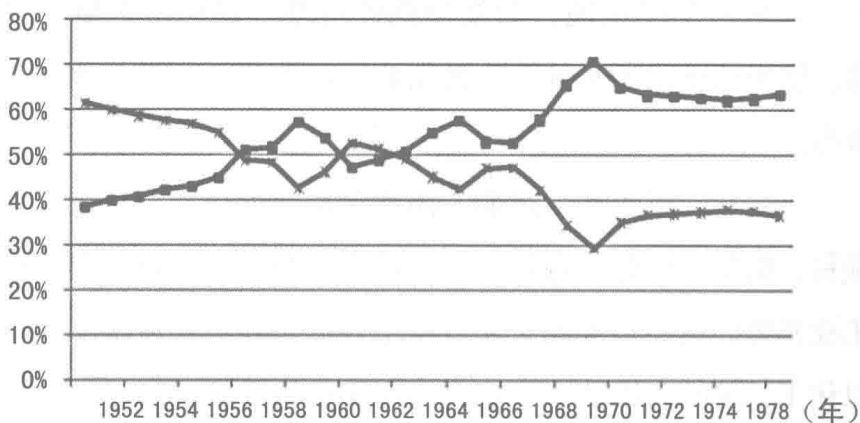


图2 1949-1978年北京重工业与轻工业占比情况



大力发展重工业，在很大程度上改变了北京在新中国成立初期一直作为纯消费城市的地位，对吸纳快速增长的劳动力起到了积极作用。但是，以重工业为核心的工业经济发展战略与首都城市功能定位产生直接矛盾，也不符合首都的资源优势，给北京城市可持续发展带来严重挑战：一是造成严重的环境污染和交通拥堵等一系列问题，影响到首都“四个服务”功能的实现；二是北京匮乏的物质资源，尤其是日益短缺的水资源，越来越难以支撑业已形成的高耗能、高耗水的重化工业体系。这需要对北京城市功能定位中的“经济中心”“现代化工业基地”等功能重新进行思考。

（二）第二个阶段（1979—1996年）：取消“经济中心”定位，首都经济发展探索阶段

针对前一阶段中出现的问题和矛盾，北京对经济结构，尤其是工业结构进行了反思，对北京新的经济发展战略进行了艰苦探索。

1980年4月，中共中央书记处在关于首都建设方针的重要指示中明确指出，北京是全国的政治中心和国际交往中心，要求北京下决心基本上不发展重工业，并且第一次提出要紧紧抓住“适合首都特点的经济建设”。

按照中央的指示精神，北京市编制了《北京城市建设总体规划方案》并于1982年上报国务院。1983年，《中共中央、国务院关于对〈北京城市建设总体规划方案〉的批复》对北京的定位做了调整。鉴于北京已建立起较强大的工业基础，市区工

业特别是重工业发展过大过多造成能源、水源、用地、交通的全面紧张，影响政治、文化中心功能的正常发挥，方案提出北京是全国的政治中心和文化中心，不再提“经济中心”，并进一步指出北京不要再发展重工业，而应着重发展高精尖的、技术密集型的工业。

20世纪90年代以后，随着改革开放步伐不断加快，首都城市发展环境发生深刻变化。1992年，北京市对《北京城市总体规划》进行了修订。1993年10月，国务院批准了修订后的《北京城市总体规划》，提出北京是我们伟大社会主义祖国的首都，是全国的政治中心和文化中心，是世界著名的古都和现代国际城市，强调北京要“突出首都的特点，促进高新技术和第三产业的发展，努力实现经济效益、社会效益和环境效益的统一”，北京不要再发展重工业，特别是不能再发展那些耗能多、用水多、占地多、运输量大、污染扰民的工业。

按照中央对北京经济发展和做好“四个服务”的总体要求，北京市积极调整发展思路，提出大力发展第三产业，逐步调整工业结构，大力发展高新技术产业。1988年，国务院批复《北京市新技术产业开发试验区暂行条例》，中关村科技园区在中关村电子一条街的基础上成立。1992年，北京经济技术开发区开发建设，有力地促进了北京市高新技术产业的发展。

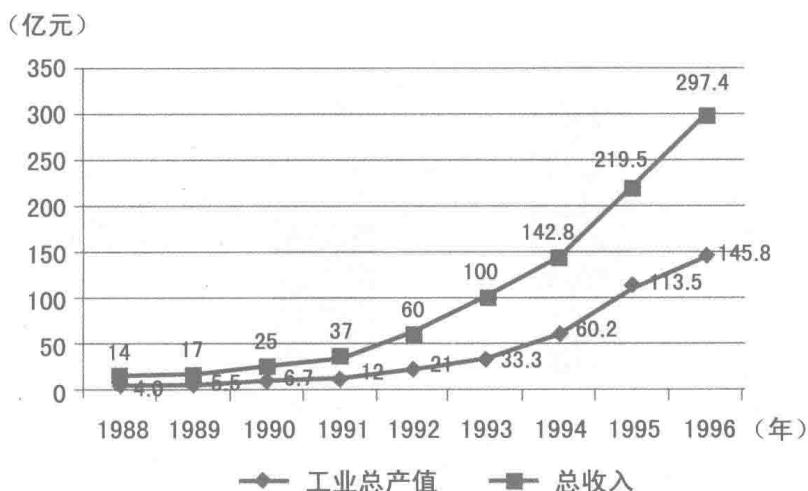


图3 1988-1996年中关村工业总产值和总收入

这一时期，北京服务业得到长足发展。1994年，北京第三产业增加值首次超过第二产业，初步形成“三、二、一”的产业结构。1996年，北京三次产业结构比为4.2 : 39.9 : 55.9，第二产业比重较1979年下降30多个百分点，以服务业为主导的经济格局进一步强化。

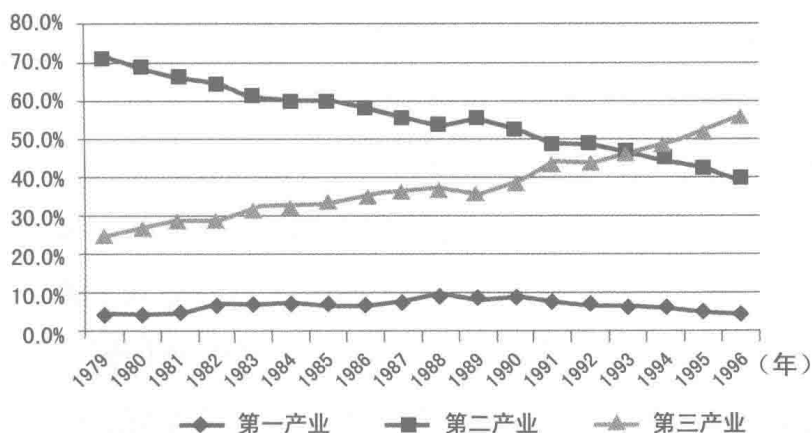


图4 1979-1996年北京市三次产业结构变化趋势

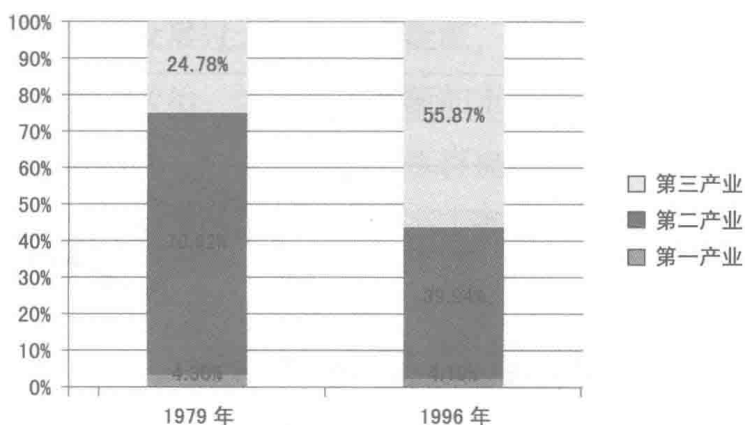


图5 1979年与1996年北京市三次产业结构

这一阶段，“经济中心”定位取消后，北京城市战略定位进一步明确，相应的经济发展战略思路也在逐步调整，但在发展战略的具体认识上还没有完全统一思想，争论的焦点主要集中在什么是“适合首都特点的经济”，北京在做好“四个服务”的同时，要不要发展经济、能不能发展经济、怎么发展经济、如何处理实现首都城市服务功能与首都区域经济之间的矛盾。

（三）第三个阶段（1997年以来）：城市功能定位不断完善，明确“首都经济”发展战略思路

这一阶段，首都城市功能定位没有发生重大改变，主要是确定了与首都城市功能定位相适应的首都经济发展战略。

围绕首都经济发展与城市发展之间的矛盾问题，多年来北京各界开展了持续广泛的探讨。1996年北京市成立了北京市经济发展战略研究领导小组，由市委书记尉健行担任组长，组织北京市各部门、学术界和理论界，对北京经济发展战略开展深入研究，在发展经济的战略思想上取得了一定突破，形成了一