

中国城市 “十一五”核心问题 研究报告(下)

◆北京国际城市发展研究院

Report on the Core Issues of
the 11th Five-Year Plan for China's Cities



中国时代经济出版社

中国城市

“十一五”核心问题 研究报告(下)

◆北京国际城市发展研究院

Report on the Core Issues of
the 11th Five-Year Plan for China's Cities



中国时代经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市“十一五”核心问题研究报告/北京国际城市发展研究院, -北京: 中国时代经济出版社, 2004.9

ISBN 7-80169-607-7

I. 中… II. 北… III. 城市规划-研究报告-中国 2006~2010 IV. TU984.2

中国版本图书馆CIP数据核字 (2004) 第093904号

中国城市“十一五”核心问题研究报告

北京国际城市发展研究院

出 版 者	中国时代经济出版社
地 址	北京市东城区东四十条24号 青蓝大厦东办公区11层
邮政编码	100007
电 话	(010) 68320825 68320496
传 真	(010) 68320634
发 行	各地新华书店
印 刷	北京新丰印刷厂
开 本	880×1230 1/16
版 次	2004年9月北京第1版
印 次	2004年9月第1次印刷
印 张	81
字 数	1150千字
定 价	490元 (上、中、下)
书 号	ISBN 7-80169-607-7/F·278

版权所有 侵权必究

第一部分 总论

1 “十一五”规划编制工作的总体情况2

1.1 “十一五”时期中国经济社会面临的主要矛盾和问题.....2

1.2 “十一五”规划课题公开招标情况.....4

1.3 目前学术界关于“十一五”规划的主要观点.....6

2 “十一五”规划课题分省区比较.....9

2.1 国家“十一五”规划公开招标 56 个课题的特点分析.....9

2.2 地方“十一五”规划公开招标课题的主要特征.....10

3 城市“十一五”规划研究中需要把握的若干问题.....30

3.1 城市经济社会发展环境及对策思路 30

3.2 东部城市的领先发展31

3.3 中部城市的快速崛起32

3.4 西部城市的发展战略33

3.5 老工业基地的城市再造34

3.6 城市经济发展的资源约束和环境承载.....34

3.7 科教兴国战略与城市创新体系建设.....35

3.8 可持续发展战略与发展循环经济.....35

3.9 人才强市战略与人力资源建设.....36

3.10 产业竞争力与现代制造业.....36

3.11 加快发展现代城市服务业.....37

3.12 城市国资、外资和民间资本	37
3.13 政府管理体制变革和政府职能转变	38
3.14 城市社会保障体系目标模式	38
3.15 文化立市及文化产业发展	38
3.16 以城市化推进郊区快速跟进	39
3.17 中心城市的集聚辐射能力	39
3.18 城市信息化和信息产业发展	39
3.19 城市率先实现现代化	40
3.20 社区建设和社区自治	40
3.21 城市安全及综合减灾应急体系	41
3.22 加快县域经济发展	41
3.23 城市中小企业及民营经济发展	41
3.24 社会信用体系及市场环境建设	42
3.25 非政府组织及社会中介组织	42
附件一 “十一五”规划研究中标课题确定 56 个课题入选	46
附件二 北京市国民经济和社会发展的第十一个五年规划前期研究课题	50
附件三 上海市“十一五”规划重大研究课题招标指南	52
附件四 江苏省“十一五”规划前期研究社会招标课题	58
附件五 浙江省“十一五”规划前期研究课题招标公告	64
附件六 成都市“十一五”规划重大问题研究指南	66
附件七 广东省“十一五”规划研究招标课题指南	72
附件八 青岛市“十一五”规划研究课题中标公告	74

第二部分 科学的发展观与城市可持续发展战略

1 以科学发展观指导城市可持续发展	78
1.1 “十一五”时期城市发展面临的问题	78
1.2 以科学发展观统领城市“十一五”规划编制工作	88
2 科学发展观与科学的城市发展指标体系	93

2.1 建立科学的城市现代化指标体系·····	93
2.2 建立科学的城市可持续发展评估体系·····	95
3 推进城市可持续发展应着重解决的问题·····	97
3.1 推进城镇化进程,实现城乡统筹发展·····	99
3.2 推进生态城市建设,实现人与自然的和谐发展·····	102
3.3 推进城市综合体系建设,实现经济社会的统筹发展·····	103
3.4 推进城市一体化战略,实现城市区域统筹发展·····	109
3.5 推进城市形态创新,实现城市发展与城市开放统筹发展·····	113
附件一 树立新的发展观,做好“十一五”规划编制工作·····	117
附件二 江西发改委主任洪礼和:以科学发展观统领“十一五”规划编制工作·····	126
附件三 部分省市发改委的同志谈科学发展观与“十一五”规划·····	127
附件四 重庆市发改委举办科学发展观与重庆市“十一五”规划研讨班·····	129

第三部分 城市“十一五”规划总体思路与战略重点

1 “十一五”城市经济和社会发展的国际国内环境分析·····	132
1.1 “十一五”时期我国经济社会发展面临的内外环境·····	132
1.2 制约城市全面建设小康社会的主要矛盾和因素·····	138
2 “十一五”时期城市经济社会发展的主要方针、目标和战略选择·····	140
2.1 确定全面建设小康社会总目标及阶段性目标·····	140
2.2 协调发展是城市“十一五”乃至更长时期的总方针·····	142
2.3 率先实现现代化是领先城市“十一五”发展的总战略·····	144
2.4 实施知识创新工程是转型城市“十一五”发展的核心战略·····	145
2.5 “十一五”城市软实力竞争的三大核心战略·····	150
3 在经济与社会协调发展中优先推进社会事业发展·····	153
3.1 社会事业改革与发展的总体思路·····	153
3.2 关于教育改革与发展的主要任务·····	154
3.3 关于科技改革与发展的主要任务·····	155
3.4 关于卫生改革与发展的主要任务·····	156

3.5	关于文化改革与发展的主要任务·····	157
3.6	关于体育改革与发展的主要任务·····	158
3.7	确保完成社会事业改革与发展任务的政策措施·····	159
4	城市“十一五”规划研究的几个核心战略问题·····	160
4.1	全方位谋划城市功能定位实现城市领先发展·····	160
4.2	全面构筑城市竞争优势推动城市率先基本实现现代化·····	162
4.3	全面启动城市再造工程架构大市场格局·····	166
4.4	全面推进产业布局调整优化大产业格局·····	168
5	“十一五”城市规划体制创新和城市规划功能再造·····	172
5.1	新体制下规划的三大基本功能·····	173
5.2	关于规划体制改革方向的问题·····	175
5.3	城市规划功能的整合再造·····	176
附件一	中国 10 个五年计划回顾·····	180

第四部分 都市圈战略与城市产业集群

1	城市“十一五”规划应树立大城市区概念·····	192
1.1	行政区经济阻碍城市快速高效发展·····	192
1.2	把区域规划放在城市“十一五”规划突出位置·····	194
1.3	核心城市的“有机疏散”与区域范围的“重新集中”·····	197
1.4	大城市区发展规划的主要内容·····	199
1.5	城市组团式板块化发展模式·····	203
2	以中心城市为核心推进区域发展·····	211
2.1	中心城市的极化效应·····	211
2.2	中心城市的滴流效应·····	213
3	城市群、城市圈、城市带发展的战略着眼点·····	214
3.1	夯实城市群基础,让大城市真正大起来·····	217
3.2	以城市圈为着力点,让中城市真正强起来·····	219
3.3	挖掘城市带潜力,让小城市真正特起来·····	222

4 促进城市区域协调发展的对策思路·····	232
4.1 实施都市圈战略与构筑城市产业集群·····	232
4.2 推进产业集群战略与城市功能定位 ·····	236

第五部分 循环经济与城市新型工业化

1 “十五”期间城市工业化的基本现状和存在问题·····	240
1.1 城市工业化发展存在的问题·····	241
1.2 快速城市化与工业化的协调发展·····	243
1.3 走新型工业化道路是我国工业化发展的必然选择 ·····	245
2 “十一五”时期城市推进新型工业化的政策重点·····	249
2.1 推进城市新型工业化的阶段性目标·····	249
2.2 走新型工业化道路应遵循的基本原则·····	250
2.3 推进城市新型工业化的政策选择·····	256
2.4 建立城市新型工业化的指标体系和评价标准·····	267
3 发展循环经济是推进新型工业化的战略重点·····	272
3.1 发展循环经济应遵循的基本规律与原则·····	273
3.2 城市循环经济发展的主要模式·····	276
3.3 加快城市工业体系改组改造的路径选择·····	278
3.4 建立循环经济发展指标体系·····	283
4 “十一五”时期生态城市建设的可能性分析·····	283
4.1 生态城市建设的一般阶段·····	287
4.2 以循环经济模式建设生态城市·····	288
附件一 《生态县、生态市、生态省建设指标(试行)》(节选)·····	290
附件二 贵阳市建设循环经济生态城市条例(草案)·····	293
附件三 中华人民共和国清洁生产促进法·····	298
附件四 中华人民共和国环境影响评价法·····	303
附件五 中共重庆市委关于加快推进新型工业化的决定·····	309

第六部分 国有经济控制方式与国有资产战略性重组

1 “十一五”期间国有经济发展与国企改革面临的问题·····	318
1.1 国有企业改革目前的进展情况·····	318
1.2 国有经济发展面临的形势变化·····	320
1.3 国有经济发展和国企改革存在的突出问题·····	324
2 “十一五”期间国有企业改革的基本思路·····	325
2.1 全力推进国有经济的战略性调整·····	326
2.2 加快推进地方国有资产管理体制改革·····	330
2.3 推进国有大中型企业建立现代企业制度·····	331
2.4 引入竞争机制推进垄断行业改革·····	335
3 “十一五”期间国有企业改革的几个核心问题·····	336
3.1 关于国企改制的政策规范问题·····	336
3.2 创新国企经营者绩效考核机制·····	338
3.3 国有资产战略性重组的“航母战略”与“旗舰战略”·····	341
3.4 管理层收购(MBO)的制度设计问题·····	344
3.5 激活存量资产平衡改革成本·····	349
4 地方国企改革的几种主要模式·····	352
4.1 以进退有序、破立结合为特点的上海模式·····	352
4.2 以“窗口”为依托、试验为基础的深圳模式·····	357
4.3 多元化整合推进结构调整的京津模式·····	360
4.4 以购债式重组推进老工业基地振兴的长春、山东模式·····	361
附件一 国有资产监督管理委员会关于规范国有企业改制工作的意见·····	364
附件二 企业国有资产监督管理暂行条例·····	367

第七部分 高新技术产业与城市创新体系建设

1 加快园区经济转型是“十一五”时期提升城市能级的战略着眼点·····	374
-------------------------------------	-----

1.1 城市园区经济发展的基本情况·····	374
1.2 园区经济健康发展的政策导向·····	378
1.3 园区经济发展的战略着眼点·····	382
1.4 加快制度创新推进园区经济转型·····	384
2 加快高新技术产业发展是城市“十一五”规划研究的重点课题·····	391
2.1 我国高新技术产业化发展存在的主要问题·····	392
2.2 经济结构战略性调整对高技术产业发展提出新要求·····	399
3 导入城市创新理念,建设城市创新体系·····	406
3.1 组织编制好城市“十一五”科技创新规划·····	406
3.2 转变政府职能优化科技创新环境·····	407
3.3 重视推进以企业为中心的科技创新体系建设·····	409
3.4 建立利益共享风险共担的产学研合作联盟机制·····	409
3.5 构筑多元化技术创新服务体系·····	412
附件一 关于国家高新技术产业开发区管理体制改革的若干意见·····	413

第八部分 城市空间布局及其创新模式比较

1 以区域的理念做好城市空间布局中长期战略规划·····	418
1.1 当前城市空间布局规划面临的主要矛盾·····	418
1.2 分层、组团、板块式发展是城市空间布局的战略选择·····	418
2 城市空间结构开发原则与科学界定城市功能分区·····	421
2.1 城市空间结构面临的问题·····	421
2.2 优化城市内外部空间结构·····	423
2.3 科学界定城市功能分区·····	424
3 核心城市空间优化及区域协调合作机制的建立·····	427
3.1 核心城市空间优化·····	427
3.2 建立区域合作机制·····	430
3.3 城乡一体化空间战略·····	432
4 城市区域空间布局的战略架构·····	435

4.1 城市区域空间布局的主要任务	435
4.2 城市区域空间布局的基本原则	435
4.3 城市区域空间布局的实现途径	436
5 城市空间整合七大示范模型	437
5.1 示范模型一:以城市功能整合为内容的西安咸阳空间模型	437
5.2 示范模型二:以城市要素整合为特点的杭州湾空间模型	439
5.3 示范模型三:“不以省会城市为龙头”的山东半岛城市群空间模型	440
5.4 示范模型四:“突破行政区划”的南京都市圈空间模型	443
5.5 示范模型五:“三城融一”的长株潭一体化空间模型	454
5.6 示范模型六:“中心城市带动县域经济”的中原城市群空间模型	457
5.7 示范模型七:“政策分区空间管治”的珠三角城镇群空间模型	463
附件一 西安·咸阳实施经济一体化战略规划纲要(草案)摘要	469
附件二 浙江省环杭州湾产业带发展规划(摘要)	481

第九部分 城市公共安全与综合减灾应急机制

1 “十一五”时期我国城市公共安全面临严峻挑战	492
1.1 危机事件呈现高频次、多领域发生的态势	493
1.2 非传统安全问题成为现代城市安全的主要威胁	494
1.3 突发性灾害事件极易被放大为社会危机	496
1.4 危机事件国际化程度加大	497
2 “十一五”乃至更长时期城市公共安全管理的主要问题	499
2.1 城市综合减灾系统存在的主要问题	499
2.2 城市公共安全应急联动系统存在的主要问题	503
3 “十一五”时期加强城市公共安全管理的政策建议	508
3.1 树立“大安全观”强化城市综合减灾	508
3.2 重视城市综合减灾应急系统化建设	518
3.3 推进城市信息应急联动系统建设	522
4 “十一五”城市公共安全与新型公共治理体系建设	527

4.1 城市转型与新型公共治理理念·····	528
4.2 公共财政体制与公共服务职能完善·····	529
4.3 现代城市治理中非政府组织的作用·····	531
附件一 北京市西城区公共安全管理与城市危机快速反应联动机制研究报告(目录)···	534
附件二 北京市西城区公共安全管理与城市危机快速反应联动机制研究报告·····	537

第十部分 政府管理体制改革与建设服务型政府

1 “十一五”时期政府改革的目标:公共服务型政府·····	546
1.1 建设公共服务型政府是政治文明的总要求·····	546
1.2 建设公共服务型政府的关键·····	554
1.3 建设公共服务型政府的基本原则和思路·····	556
2 “十一五”公共服务型政府建设突破口:政府能力建设·····	561
2.1 政府效能低下是服务型政府建设面临的最突出问题·····	561
2.2 政府效能的内涵与建设目标·····	563
2.3 建立提高政府效能的长效机制·····	563
2.4 “十一五”时期加强政府能力建设的重点问题·····	565
3 电子政务是构建政府公共服务管理平台的制高点·····	566
4 “十一五”公共服务型政府建设的五大系统工程·····	566
4.1 建立和培育城市治理创新机制·····	566
4.2 以创新城市理念推进政府治理·····	570
4.3 创新城市管理方式全面推进“城市-区域”协作·····	574
4.4 社会资本与城市治理·····	575
4.5 在推进产业集群化发展中转变政府职能·····	576
附件一 深圳市深化行政管理体制改革试点方案实施意见·····	578
附件二 重庆市政府部门行政首长问责暂行办法·····	584
附件三 中共浙江省委浙江省人民政府关于开展机关效能建设的决定·····	588
附件四 上海市政府信息公开指南·····	591
附件五 温州市委书记李强在温州市开展“效能革命”动员大会上的讲话·····	594

第十一部分 公用事业民营化与城市政府转型

1	城市公用事业发展现状及存在的问题·····	598
1.1	公用事业民营化是由经营城市到城市经营的一个转折·····	599
1.2	公共事业民营化是城市建设和管理的推进器·····	601
1.3	城市基础设施建设已进入资本拉动时代·····	604
1.4	公用事业民营化需要加强法制和监管·····	612
2	“十一五”期间城市公用事业改革思路与对策措施·····	613
2.1	城市公用事业改革的总体思路·····	613
2.2	城市公用事业改革的对策措施·····	619
3	城市公用事业改革模式及案例·····	624
3.1	四川瑞云集团的 BOT 和 TOT 模式·····	624
3.2	威望迪水务集团的合资合作模式·····	628
3.3	深圳国企出让股权的直接购并模式·····	630
3.4	香港亚太环保公司的独资经营模式·····	631
附件一	关于加快市政公用行业市场化进程的意见·····	633
附件二	贵州省人民政府关于加快城镇市政公用事业改革和发展的意见·····	637
附件三	市政公用事业特许经营管理办法·····	642

第十二部分 城市基础设施投融资管理与评价

1	城市基础设施建设的发展现状分析·····	648
1.1	城市基础设施建设存在的主要问题·····	648
1.2	城市基础设施建设市场化是一种必然趋势·····	650
2	“十一五”时期加快城市基础设施建设的政策建议·····	651
2.1	正确理解新时期城市基础设施的性质·····	652
2.2	重新构建城市建设与发展的动力机制·····	658
2.3	深化城市基础设施经营管理体制改革·····	663

3	推进基础设施建设市场化创新城市经营新模式·····	678
3.1	特许经营是破除垄断的突破口·····	678
3.2	城市基础设施建设市场化路径选择·····	679
3.3	城市基础设施投融资改革模式比较·····	685
4	构建城市基础设施投融资平台提升管理绩效·····	686
4.1	城市基础设施资本运营的三大平台·····	686
4.2	构建城市基础设施管理绩效评价体系·····	688
附件一	北京市城市基础设施特许经营办法·····	690
附件二	《国务院关于投资体制改革的决定》(全文)·····	694
附件三	政府核准的投资项目目录(2004 年本)·····	699

第十三部分 城市税源建设与公共财政体系

1	“十一五”城市公共财政体系建设面临的挑战·····	706
1.1	公共财政体制建设面临的主要问题·····	706
1.2	城市化和城市公共财政体系建设·····	711
2	完善税收征管机制增加城市政府可持续收入·····	716
2.1	以可持续发展思想指导地方财源建设·····	716
2.2	建立健全公共财政框架下的地方税体系·····	719
2.3	加强税收信息化建设推动新一轮征管体制改革·····	723
3	整合与重构公共财政支出管理框架·····	729
3.1	创新财政支出管理理念·····	729
3.2	明确公共财政支出管理目标·····	729
3.3	健全预算管理与考核体系·····	731
3.4	强化技术基础对公共财政支出体系的支持·····	741
3.5	以财政体制创新推动区域协调发展·····	742
4	“十一五”建立新型公共财政体系的对策思路·····	746
4.1	强化城市本级税源建设·····	747
4.2	从体制入手化解县乡财政危机·····	750

4.3 创新社区自治财政制度	755
----------------------	-----

第十四部分 数字城市与城市信息产业工程

1 信息化是推进城市现代化的核心动力	760
1.1 城市信息化是城市实施后发优势战略的必然选择	760
1.2 中国城市信息化的发展现状与各地实践	762
1.3 城市信息化建设过程中应关注的六个战略要点	767
2 加快政务信息化是“十一五”城市信息化规划的核心内容	773
2.1 电子政务是现代公共服务型政府的实现途径	774
2.2 “十五”以来电子政务建设的现状和存在问题	780
2.3 “十一五”时期建设电子政务应着力解决的难题	790
2.4 推进电子政务建设的对策建议	797
3 以信息化带动工业化是城市数字化的必然选择	805
3.1 信息化带动工业化是我国工业发展的必然选择	805
3.2 城市信息产业发展目前存在的问题	807
3.3 城市信息产业发展的基本原则和目标	810
3.4 实施城市信息化和信息产业工程的重点内容	812
3.5 实施信息化带动工业化的战略重点	816
3.6 实施信息化及信息产业发展的政策建议	819

第十五部分 城市交通体系建设与交通拥堵治理

1 城市交通问题的现状及原因分析	824
1.1 目前城市交通问题的主要表现	824
1.2 “十一五”时期综合交通体系建设的思路和对策	830
1.3 “十一五”时期解决城市交通问题的措施建议	836
2 “十一五”时期交通行业管理体制变革	844
2.1 城市交通行业管理存在的问题	844

2.2 城市交通行业管理体制改革的思路·····	846
3 “十一五”时期实施公交优先战略与城市交通科学规划·····	848
3.1 实施公交优先战略需突破五大瓶颈·····	848
3.2 实施公交优先战略的基本原则·····	850
3.3 实施公交优先战略应打造四个系统·····	852
3.4 实施公交优先战略应做好六项工作·····	853
附件一 关于积极推进中心城市交通行政管理体制改革的建议·····	857
附件二 美国智能交通 10 年发展规划(摘要)·····	858
附件三 上海到 2010 年城市交通总体目标确定·····	861
附件四 国外道路交通管理体制扫描·····	863

第十六部分 人力资源开发与城市人才战略

1 “十一五”时期实施城市人才战略亟待解决的主要问题·····	868
1.1 “十一五”时期人力资源的开发问题·····	868
1.2 “十一五”时期人力资源的流失问题·····	869
1.3 “十一五”时期人力资源的结构问题·····	872
1.4 “十一五”时期人力资源的体制问题·····	873
2 “十一五”时期实施城市人才战略的对策与思路·····	874
2.1 实施城市人才战略的基本原则和工作重点·····	877
2.2 加强人力资源开发推进城市人才战略·····	882
2.3 优化创业环境是城市人才战略的重要内容·····	885
附件一 玉溪市 1998~2010 年人才资源开发战略规划(节选)·····	894

第十七部分 街道社区综合体制改革与城市现代化管理

1 深化街道、社区综合体制改革,建设现代化社区长效治理机制·····	900
1.1 街道、社区管理体制目前的现状及主要问题·····	901
1.2 街道、社区综合体制改革的主要任务·····	903

1.3	新型街道、社区管理体制的基本框架·····	907
2	加强社区党建工作,实现基层政权建设重心的转移·····	911
2.1	社区党建是执政党能力建设的重大战略工程·····	913
2.2	进一步明确“十一五”时期社区党建工作的目标和任务·····	918
2.3	做好社区党建工作必须处理好四个关系·····	921
3	社区事务社区化,社区服务社会化·····	923
3.1	社区公共服务与社会管理存在的主要问题·····	923
3.2	构建社区公共服务体系的重点内容·····	928
4	推进基层民主管理和社区自治的基本对策思路·····	931
4.1	实施社区功能整合再造工程,夯实社区自治基础·····	933
4.2	实施社区法人推进工程,完善社区自治组织保障体系·····	935
4.3	实施社区自治法律推进工程,提高社区管理的法制水平·····	937
5	建设学习型社区,构筑社区综合教育体系·····	939
5.1	创建学习型社区的工作构架·····	940
5.2	构筑社区教育体系的基本思路·····	945
附件一	北京国际城市发展研究院(IUD)关于学习型社会的理论创新与实践·····	954
附件二	三大模式各显特色,学习型城市创建实践成效明显·····	957
附件三	推进街道和社区体制综合改革 全面提升城市现代化管理水平·····	959

第十八部分 教育综合改革与率先基本实现教育现代化

1	全面推进教育综合改革加快教育现代化进程·····	966
1.1	教育综合改革需要研究解决的主要问题·····	967
1.2	推进教育综合改革的主要任务及对策·····	972
1.3	着力推进高等教育制度创新·····	975
2	“十一五”时期教育综合改革的几个工作着眼点·····	980
2.1	加快教育发展的目标是率先基本实现现代化·····	980
2.2	推动义务教育均衡发展确保基础教育的普遍性·····	984
2.3	坚持以就业为导向提升职业教育的技能性·····	987