

张工主编

2008

首都经济社会发展 研究与探索

Research and Exploration on Chinese Capital's
economic and social development in 2008



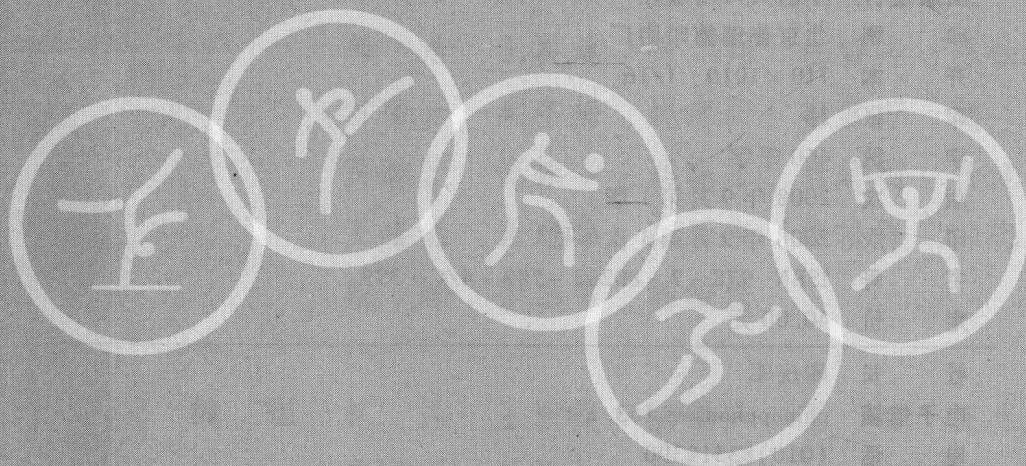
中国人口出版社

张工主编

2008

首都经济社会发展 研究与探索

Research and Exploration on Chinese Capital's
economic and social development in 2008



中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

2008首都经济社会发展研究与探索/张工主编. —北京:中国人口出版社, 2008. 9

ISBN 978 - 7 - 80202 - 782 - 4

I. 2… II. 张… III. ①地区经济—经济发展—研究—北京市—2008
②社会发展—研究—北京市—2008 IV. F127. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 139483 号

2008 首都经济社会发展研究与探索

张 工 主 编

出版发行 中国人口出版社
印 刷 北京普瑞德印刷厂
开 本 710×1010 1/16
印 张 26
字 数 460 千字
版 次 2008 年 9 月第 1 版
印 次 2008 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 80202 - 782 - 4/C · 399
定 价 40.00 元

社 长 陶庆军
电子信箱 chinapphouse@163.net
电 话 (010)83519390
传 真 (010)83519401
地 址 北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编 100054

编 委 会

主 编 张 工

副主编 王海平

编 委 卢映川 霍学文 宋 宇 杨开忠 王晓沙
陈光明 张万恒 张燕友 蒋力歌 刘印春
梁昌新 姚 飞

(以下按姓名笔画为序)

陈 双 王 岩 梁 义 齐 佳 张 远
邓岷山 文 献 徐小元 张全友 周 栋
郭 浩 王英建 费 翔 任雪丹 陈铁成
付菊芳 吴冬梅 姚忠阳 李素芳 赵 磊
黄林芝 倪振华 阎晓东 肖辉利 杨旭辉
王维然 谢建华 高新宇 郭俊峰 韩晓芳
戴 纶 徐逸智 杨智慧

编 辑 赵 磊 王颖捷 张秀杰 夏 翊 汪兆龙
宋世胜 段艳红 熊 波 刘 宁 王 巍
彭冬梅 单 强 董 芳

序 言

过去的2007年，是收获的一年。党的十七大胜利召开，明确提出要高举中国特色社会主义伟大旗帜，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持改革开放，推动科学发展，促进社会和谐，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗。一年多来，在北京市委、市政府的正确领导下，全市上下按照北京市第十次党代会和十二届人大五次会议的部署，落实科学发展观，推进和谐社会建设，快节奏、高质量做好奥运筹备工作，不断提高城市建设管理和水平，经济社会进一步呈现出又好又快的发展态势。北京市发展和改革委员会按照北京市委、市政府的统一部署，坚持科学发展和和谐发展，认真贯彻党的十七大精神，坚决落实中央宏观调控政策，在奥运筹备、产业结构升级、经济运行调节、加强价格管理、深化经济体制改革和建设和谐社会等方面做了大量调查研究工作，取得了一大批具有较高理论水平和应用价值的研究成果，有的已经形成正式的政策文件和建议，为北京市委、市政府决策发挥了智囊参考作用。

这里，我们将其中一些优秀成果编辑出版，希望能够引起社会各界广泛关注与讨论，为首都北京谋求更好、更快的发展建言献策。



2008年9月

目 录

综合篇

北京市主体功能区规划编制工作的若干思考	(3)
国际大都市转变经济发展方式的规律与启示	(11)
关于北京后奥运经济发展有关问题的报告	(19)
政府投资建设项目中介咨询评估机构监管机制研究	(32)
深化政府投资项目代建制管理研究	(41)
政府价格调控机制研究	(48)
关于建立市、区两级政府投资项目动态监测与预警信息化 系统研究	(57)
《中华人民共和国物权法》的主要内容及影响分析	(69)
北京产权交易市场发展研究	(73)
北京山区经济发展重大问题研究	(84)
以中小企业创业基地建设为契机探索促进北京市 中小企业发展新思路	(94)
支持北京市中小企业利用国内外资本市场融资政策研究	(100)
政府信息公开约束与激励机制研究	(105)
北京与周边地区生态环境保护的区域合作机制研究	(111)

产业结构篇

北京加快信息服务业发展的政策建议	(127)
------------------------	-------

北京市金融业对经济增长的拉动系数研究	(136)
文化创意产业融资问题研究	(144)
北京市重点服务行业发展态势分析	(150)
产煤区产业结构调整问题研究	(161)
北京市服务贸易发展研究	(171)
加强机制创新 深入推进节能减排工作	(183)
北京市文化创意产业发展体制机制问题初探	(194)
北京开发区发展现状及思路研究	(205)
北京轨道交通装备制造业发展研究	(218)

城市建设管理篇

北京市轨道交通建设时序及筹资模式研究	(227)
基础设施建设与管理协调机制研究	(238)
北京市能源与经济运行综合信息数据整合机制研究	(246)
成品油价格的变化趋势和影响分析研究	(256)

农村建设篇

北京市农村产业升级与结构调整研究	(273)
北京市农村能源发展对策研究	(280)
建立完善首都新农村建设机制的对策建议	(290)
加快城镇化和新农村建设“双轮”驱动城乡协调发展	(294)
北京市农村集体经济组织产权制度改革调研报告	(300)

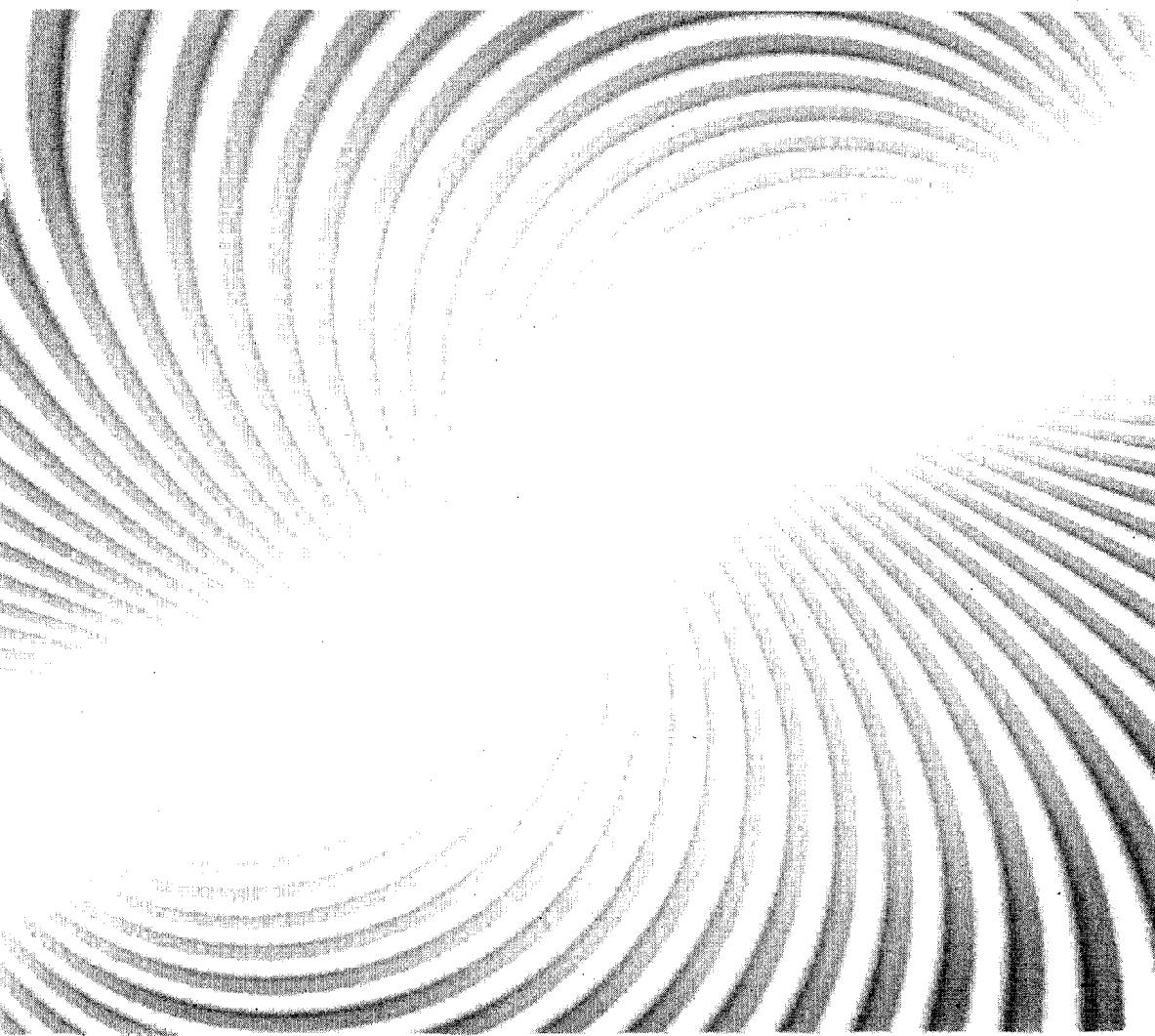
社会发展篇

北京市最低工资调整机制研究	(309)
北京市社会形势分析方法和机制研究	(321)
北京市“名校办分校”试点工作阶段成效调研报告	(329)
深化北京市医疗卫生事业改革发展研究	(336)

关于北京市生活必需品生产消费及政府储备情况的**初步分析 (348)****北京市社区服务管理体制和运行机制的调研报告 (356)****改革开放篇****北京市市政公用行业改革对策研究 (365)****北京市“名院办分院”试点工作阶段成效调研报告 (376)****北京市利用外资成本、风险与效益比较研究 (384)****北京市企业“走出去”政策支持服务体系研究 (389)****促进北京市行业协会及相关中介组织发展的思路和****对策研究 (398)**

综合篇

ZONGHEPIAN



北京市主体功能区规划编制 工作的若干思考

国家“十一五”规划提出了编制全国主体功能区规划的任务。根据国家关于主体功能区规划的有关要求,本文研究提出了北京市主体功能区规划编制的意义、规划编制需要处理好的几个关系、规划编制主要任务以及编制原则等。

一、国家编制主体功能区规划的背景和要求

主体功能区规划编制是国家“十一五”规划中提出的一项促进区域协调发展的重要任务。编制主体功能区规划就是根据资源环境承载能力、现有开发密度和发展潜力,统筹考虑未来我国人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局,将国土空间划分为优化开发、重点开发、限制开发和禁止开发四类主体功能区,确定主体功能定位,明确发展方向,控制开发强度,规范开发秩序,完善开发政策,逐步形成人口、经济、资源环境相协调的开发格局。主体功能区规划中的开发主要是指大规模工业化和城市化的生产建设活动。

主体功能区规划是战略性、基础性、约束性的空间规划,是国民经济和社会发展规划、人口规划、区域规划、城市规划、土地利用规划等在空间开发和布局的基本依据。全国主体功能区规划,由国家主体功能区规划和省级主体功能区规划组成,分别由中央政府和各省、自治区、直辖市人民政府组织编制和实施。规划期到2020年。

编制主体功能区规划,是全面落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的重大举措。推进形成主体功能区,主要是针对目前我国国土空间开发结构不合理,生态整体功能退化,人口分布、经济布局与资源环境失衡等状况提出的。编制和实施规划,有利于坚持以人为本,缩小地区间公共服务的差距,促进区域协调发展;有利于引导经济布局、人口分布与资源环境承载能力相适

应,促进人口、经济、资源环境的空间均衡;有利于打破行政区划,制定实施有针对性的政策措施和绩效考评体系,加强和改善区域调控。

党中央、国务院对主体功能区规划编制工作十分重视。党的十七大报告指出:“加强国土规划,按照形成主体功能区的要求,完善区域政策,调整经济布局”。在2006年底召开的中央经济工作会议上,胡锦涛总书记指出,要分层次推进主体功能区规划工作,为促进区域协调发展提供依据。2006年10月,国务院办公厅下发了开展全国主体功能区规划编制工作的通知,启动了全国主体功能区规划编制工作,要求各地区按照通知精神做好相应工作;2007年7月,国务院下发了关于编制全国主体功能区规划的意见;9月24日,国家又召开了全国主体功能区规划编制工作电视电话会议,部署开展全国主体功能区规划编制工作。曾培炎副总理作重要讲话,对省级开展主体功能区规划编制工作提出了明确要求。按照国家要求,省级主体功能区规划2007年全面开展基础研究工作,对国土空间进行专题研究和综合评价;2008年6~9月,形成规划初稿,报国家规划编制工作领导小组办公室,与国家主体功能区规划和相邻省(区、市)主体功能区规划进行衔接;2008年11月,根据衔接意见形成规划送审稿,与专家论证报告一起报省(区、市)人民政府审议。

二、北京市开展主体功能区规划编制工作的进展情况

北京市委、市政府一贯重视发挥规划对经济社会发展的引导作用,对城市空间开发的有序性和区域协调发展更给予了高度重视。2005年初国务院正式批复新修编的北京城市总体规划后,为促进城市总体规划落实,北京市委、市政府组织开展了区县功能定位研究,并下发了《关于区县功能定位及评价指标的指导意见》(京发[2005]6号)(以下简称《意见》),将全市18个区县划分为城市功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区、生态涵养发展区四类区域,随后又相继出台了一系列政策措施,在实践中取得了较好的效果。在“十一五”规划中,进一步提出要有序推进市域开发,加强区域开发的分类指导,合理把握区域开发建设的进度和节奏。从实践看,四类区域与主体功能区名称虽不同,但都是基于统筹区域协调发展提出的,两者在精神上是一致的。

2007年5月召开的北京市十次党代会明确提出,要统筹完善四大功能区域的发展政策和评价监测体系,促进区域协调发展。2007年7月,国务院关于编制全国主体功能区规划的意见下发后,吉林、陈刚等主要市领导都做

了重要批示,要求北京市发改委牵头,会同市规划委、市国土局等有关部门按照《意见》要求做好市主体功能区规划编制工作。根据北京市领导的要求和北京市第十次党代会精神,我们开展了一些前期准备工作,启动了主体功能区规划基础研究工作,会同有关研究机构对本市主体功能区划的目标、原则、区划单元、指标体系和技术方法等进行了研究,开展了相关规划资料收集工作。组织开展了落实四类功能区域功能定位的投资、财政、产业、土地等相关配套政策专题调研,这些工作都为下一步做好主体功能区规划编制打下良好基础。

三、北京市主体功能区规划编制的重要意义

编制北京市主体功能区规划既是贯彻落实国家关于主体功能区规划的战略要求,同时也是解决好区域发展不平衡,空间开发缺乏总体约束,基本公共服务差距较大等问题,提高城市运行效率,建设繁荣、文明、和谐、宜居城市,实现可持续发展的客观要求。

(一)是促进城市整体功能优化,提升城市服务功能的重要途径

2005年1月国务院批复的城市总体规划明确了北京未来主要的发展目标定位:国家首都、国际城市、文化名城和宜居城市。这一目标的实现有赖于城市整体功能的优化。从目前功能区域发展情况来看,还存在一些问题。表现为各功能区域的主导功能和辅助功能还不够清晰,中心城区人口、功能过于集中,新城承载能力还有待提高,涵养区面临产业转型后的新型产业培育问题。同时,不同区域之间产业还存在一定恶性竞争现象等。

主体功能区规划编制就是从促进城市整体功能优化出发,致力于解决城市空间发展方面存在的一些问题。通过科学界定不同区域的主导功能和辅助功能,做到各功能区域发展各有侧重,实现良好分工、有机合作、有序竞争,从而实现城市内部资源利用的最优化和发展效能的最大化,提升城市整体服务功能,为城市的可持续发展奠定良好基础。

(二)是优化土地利用空间布局,实现国土空间精细化管理的内在要求

土地资源的稀缺性决定了有效利用土地的必然性。从长期看,全市国土空间的有效利用仍大有潜力可挖。从目前实际情况看,土地利用是从项目出发,以发展需求确定土地的利用方向和规划的调整方向。缺乏土地利用的总体约束标准,导致规划的总体约束功能弱化,这是形成部分区域开发强度过大,城市建设中“摊大饼”现象,建设与耕地矛盾,与居民休闲游憩场所矛盾

的症结所在。目前,核心区土地空间利用中的主要问题是生态空间、公共活动空间相对不足,引起生活、工作环境质量下降;拓展区的问题是如何控制住城市建设的“摊大饼”现象,新建住宅小区和经济发展如何符合可持续发展的要求;城市发展新区的问题是如何控制开发时序,防止城市建设的四面开花,实行有限开发,预留防止空间,处理好生产用地、生活用地和生态用地之间的关系,成为实现可持续发展的典范。

编制主体功能区规划,就是针对不同功能区域国土利用方面存在的问题,规范各区域内部开发建设强度和开发建设时序,有效引导城市空间开发。对于发展经济条件较好和适宜人居的区域,要实行重点开发,因势利导,引导产业集聚和人口集聚,推进形成人口和经济密集区;对于发展经济条件不够好、生态功能重大的区域,明确要实行限制开发,要引导人口向外转移。对各级自然保护区,要明确实行禁止开发。

(三)是加强区域合作,实现区域协调发展的必由之路

国家编制主体功能区规划,是在一个更大的空间尺度上构造未来空间发展格局,推进形成全国层面的主体功能区。在全国主体功能区规划纲要中,将北京在内的环渤海地区作为三大优化开发区域之一,对区域的城市功能定位、产业调整方向提出了要求。北京作为特大消费城市,其发展同周边城市关系密切。北京要充分利用主体功能区规划这一契机,贯彻落实国家主体功能区规划对环渤海地区的总体部署,立足环渤海地区的分工与合作,加强同周边城市在基础设施、生态环境及其他重大工程的合作。充分发挥区域核心城市的辐射作用,在更大的空间内整合资源、调整产业布局、疏解部分城市功能,促进形成产业优势互补、要素流动顺畅和基础设施共享的一体化区域发展格局。

(四)是制定完善差异化区域政策,实现区域分类管理的客观需要

区域的功能定位不同,需要解决的问题不同,决定了不同区域的政策重点应有所差异。目前,政策的制定和实施基本上以部门领域为主,总体上缺乏明确、系统、更有针对性的区域调控政策。部分政策临时性、个案化特征明显,没有形成规范稳定的政策机制,各类政策相互之间衔接不够,没有形成合力。比如,政府投资政策缺乏统一明确的分区域差异化项目投入支持标准;财政体制和政策还不能使用功能区域差异化发展和公共服务均等化的需要;土地供应总量和结构调控缺乏对不同功能区的差异化引导等。由于缺乏规范化的长效政策机制,造成功能区域发展激励不足、约束不够。因此,进一步

落实区域功能定位,促进区域协调发展,需要把健全政策机制作为关键。

北京市主体功能区规划编制,就是针对北京在空间发展方面存在的一系列问题,整合、制订和实施更细和更有针对性的区域政策,主要包括财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、人口管理政策、环境保护政策,以及绩效评价和政绩考核体系等,引导产业合理布局、土地有序供应、区域协调发展、逐步实现不同主体功能区域间的基本公共服务均等化和产业、人口及公共设施等空间布局的优化。

四、开展主体功能区规划编制需要处理好的几个关系

(一) 处理好国家主体功能区分类与北京的四大功能区划分的关系

关于主体功能区,国家目前给出的定义是:以提供某类特定产品为主体功能,以提供其他产品为辅助和次要功能的空间单元。主体功能区可以从不同角度定义,从开发角度,可以定义为优化开发区域、重点开发区域、限制开发区域和禁止开发区域。2005年5月,北京市委、市政府出台的《关于区县功能定位及评价指标的指导意见》,将全市18个区县划分为首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区四类区域,从实践看,四类区域与主体功能区名称虽不同,但都是基于统筹区域协调发展的基本考虑,两者在精神上是一致的。北京贯彻落实国家对北京优化开发区的功能定位着眼于精神上的衔接,运用国家主体功能区规划提出的开发强度、生态空间等新理念,推进北京市国土空间的有效开发利用,完善北京市功能区域工作。

(二) 正确处理好主体功能区规划与相关规划的关系

根据国家对主体功能区规划的定位,主体功能区规划是经济社会发展总体规划在空间布局方面的基本依据,是以国土空间开发为对象,统筹未来人口分布、经济布局、国土利用和城镇化格局的战略性、基础性、约束性的规划,是其他各类规划在空间开发和布局方面的基本依据。北京主体功能区规划有其特殊性,属于典型的城市型规划,是在城市规划、土地利用规划都已完成的基础上开展工作的。在这种情况下编制主体功能区规划,一方面要根据北京市空间发展方面存在的一些问题,明确提出国土空间开发原则和方向,合理安排市域范围内城镇空间、农村空间和生态空间的布局和范围,明确各类用途土地的空间布局原则和方向,为城市规划、土地利用规划等规划的完善提供依据;另一方面,要体现城市管理的需求,侧重城市不同区域的功能定

位的确定,通过差异化区域政策的制定,实现区域的差异化发展和城市功能的最优化。

(三) 正确处理好主体功能与其他功能的关系

在一个功能区内,既有主体功能,又有若干其他功能,主体功能并不排斥其他功能。各功能区域都有促进地区全面协调可持续发展的任务,并且资源禀赋都具有多样性,因此在突出主体功能的同时,要兼顾其他方面的功能,形成主体功能和其他功能互相补充协调发展的关系。例如生态涵养发展区的主体功能是生态涵养,同时也兼有经济发展等辅助功能,其他区域也是如此。

(四) 正确处理好政府与市场的关系

主体功能区规划是政府对国土空间开发的战略设计和总体布局,体现了政府战略意图。一方面,政府根据主体功能区的定位合理配置公共资源,促进公共服务均等化目标的实现;另一方面,要注意充分发挥市场配置资源的基础性作用,完善法律法规和区域政策,综合运用各种手段,引导市场主体的行为符合主体功能区的定位。

五、开展主体功能区规划的初步考虑

(一) 指导思想

编制北京市主体功能区规划是贯彻落实国家关于主体功能区划的战略要求,是首都建设繁荣、文明、和谐、宜居城市的客观需要。根据国家有关要求,确定本市主体功能区规划编制指导思想是:全面贯彻落实党的十七大精神,以科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想为统领,认真落实国家主体功能区规划总体部署和要求,充分立足首都城市总体规划和人口、资源、环境实际,着重深化区县功能定位,完善区域发展政策,健全管理机制,逐步引导形成主体功能定位清晰,人口、经济、资源环境相互协调,基本公共服务享有水平大体相当的区域协调发展格局。

(二) 主要任务

根据国务院对编制省级主体功能区规划的有关要求,结合北京实际,初步考虑本市主体功能区规划编制的主要任务是:立足城市总体规划的落实和区县功能定位的完善,立足政策集成和机制创新,着重研究提出符合功能定位要求的区域发展政策及管理措施,探索建立规范化的制度安排和长效政策机制,促进首都功能完善、区域协调发展和整体水平提升。通过规划编制,在

区县功能定位的基础上：进一步推进各区域主导功能建设，促进中心城功能和人口的疏解，逐步实现人口、经济、生态环境相协调，促进首都功能完善；进一步完善区域发展政策和体制机制，推进基本公共服务均等化，促进区域协调发展；进一步规范开发建设秩序，促进市域国土空间开发精细化管理，提高城市管理水平。

一是细化各区域主体功能定位，促进区域合理分工。落实国家将环渤海地区作为提升国家竞争力重要区域的战略要求，和北京市第十次党代会关于区域协调发展的总体部署，进一步研究细化各区域主体功能定位、发展方向和具体要求。

二是研究分区域政策措施，探索长效政策和管理机制。针对目前落实区域功能定位方面存在的障碍因素，深入研究、制订分类管理的区域发展政策，包括财政政策、投资政策、产业政策、土地政策、环境保护政策、人口和社会政策，以及绩效评价等措施，引导人口合理分布、经济合理布局、空间资源合理利用、区域协调发展。

三是明确各区域开发建设要求，促进城镇化健康发展。落实按不同功能区域分类开发的理念，进一步研究明确各区域内部开发建设强度、时序和阶段性重点。

四是做好与相关规划的衔接，促进规划有效实施。落实好国家主体功能区规划，做好与周边省（区、市）主体功能区规划的衔接，推进与周边区域协调发展。

（三）编制原则

编制本市主体功能区规划，主要把握好五条原则：

一是坚持以人为本，促进科学发展、和谐发展。主体功能区规划要从战略上考虑经济布局与人口、资源、环境的统筹协调，引导区域合理分工、协调发展。要以人的全面发展为核心，推进和逐步实现不同功能区域之间和城乡之间基本公共服务的均等化。

二是坚持整体优化，系统考虑区域功能配置。主体功能区规划要着眼于首都服务功能完善和综合竞争力提升，以实现整体功能最优为目标，促进功能合理配置和提高区域之间的协作能力，充分发挥区域内各地区的比较优势，推动整体发展。

三是坚持集约开发，有效利用空间资源。主体功能区规划要引导产业相对集聚发展，人口相对集中居住，在城镇化进程中提高土地、能源、水等资源