

2006

首都经济社会发展 研究与探索

丁向阳 主编



中国人口出版社

2006
首都经济社会发展
研究与探索

丁向阳 主编

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

2006 首都经济社会发展研究与探索/丁向阳主编. —北京:
中国人口出版社, 2006. 4

ISBN 7-80202-291-6

I. 2… II. 丁… III. ①地区经济—经济发展—概况—北京市—2005②社会发展—概况—北京市—2005③地区经济—经济发展—研究—北京市—2006④社会发展—研究—北京市—2006 IV. F127.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 016231 号

2006 首都经济社会发展研究与探索

丁向阳 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	787 × 1092 1/16
印 张	28.625
字 数	480 千字
版 次	2006 年 4 月第 1 版
印 次	2006 年 4 月第 1 次印刷
印 数	1 ~ 1 000 册
书 号	ISBN 7-80202-291-6/C · 293
定 价	38.00 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

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

编委会

主 编 丁向阳

副主编 王海平

编委会成员

赵 磊 徐逸智 李素芳 张秀杰

赵 莉 陈 皓 尉高师 夏 翊

宋世胜 王 巍 唐 宇 刘 宁

积极实践科学民主决策 深化北京市投融资体制改革

(代序)

提高决策科学化、民主化水平,是各级党委、政府树立科学发展观、坚持以人为本、不断提高领导水平与执政能力的重要保障。科学决策是做好一切工作的前提,决策的失误是最大的浪费。民主决策是科学决策的基础,也是决策得以顺利实施的保障。如何在实践中运用科学的决策方法,把好科学决策关,是新形势下推动政府职能转变,推进国民经济持续快速协调健康发展和社会全面进步的关键,也是实践“三个代表”最根本的体现。

正确的决策就是生产力。把科学化、民主化决策落实到实际工作中,并精心组织实施,就能形成正确的决策。正确的决策,就能有效动员组织社会资源、凝聚生产要素、发挥各方面的积极性,创造性推动经济社会发展,形成现实生产力。

近几年来,北京市发改委在深化投融资体制改革工作中,始终注重树立科学决策意识,努力实践科学、民主决策,取得了良好效果。归纳总结这方面的经验和体会,对于进一步提高我们科学决策的水平,把改革发展工作做得更好是十分必要的。下面结合北京市投融资体制改革,谈谈科学决策研究的实际,供大家探讨。

一、市领导对投融资体制改革工作的 高度重视是科学决策的重要保证

北京市投融资体制改革首先从基础设施领域入手,市委、市政府领导对基础设施投融资体制改革工作给予了高度重视,多次做出重

要批示,为改革的科学决策提供了有力的支持和具体指导。市发改委研究制定《关于本市深化城市基础设施投融资体制改革的实施意见》时,刘淇同志批示:“平均每年完成 40 公里地铁建设任务。集中财力搞地铁,走多元化融资的路子。”《实施意见》初稿完成后,王岐山等市领导多次听取汇报,对《实施意见》的制定做了具体指示。

正是市委、市政府领导对投融资体制改革工作的重视和支持,使得我们能够按照改革领域的客观规律大胆果断地科学决策,保证我们能够推出一系列改革举措并取得成功。

二、加强前瞻性调查研究, 摸清情况并找准问题所在是科学决策的前提

没有调查,就没有发言权。重视调查研究,是我们党的优良传统。坚持理论与实际相结合,由此制定和执行正确的路线方针政策,是我们党领导革命、建设和改革的基本经验。

世纪之初,北京面临着实现“新北京、新奥运”战略构想和率先基本实现现代化的双重历史任务,在这样的形势下,我们必须更加重视和加强前瞻性的调查研究,摸清情况,找准改革发展中已经遇到或将要遇到的各种矛盾和问题,为科学决策,创造性地解决深层次矛盾和现实问题提供丰富而坚实的信息与依据。

北京市投融资体制改革之所以首先从基础设施领域入手,是因为从总体上看,北京市以政府配置资源为主的投融资体制尚未从根本上得到改变,尤其在城市基础设施建设和运营上还存在许多急需解决的问题。经过广泛深入的调研,我们摸清了北京市及全国先进省市城市基础设施建设和运营领域的情况,找到了问题所在。

(一)基础设施建设资金不足的矛盾越来越突出。据测算2004~2008年,北京市共需建设各类基础设施项目近千项,投资总额将超过3500亿元,如此庞大的资金需求,单靠政府投资和以国有企业为背景的借贷投资远远不够。

(二)原有基础设施投融资体制严重阻碍北京市基础设施建设步伐。原有体制下,城市基础设施建设和运营可以形象概括为“建设靠

政府,运营靠补贴”,企业并未成为真正的市场经济主体。国有企业仍然垄断着基础设施投资、建设和运营各个环节,基础设施建设和运营的市场化程度偏低,社会资本难以进入,投资主体单一,融资渠道狭窄,缺乏竞争。同时服务质量远不能满足现实需要。

(三)与深圳、上海等先进省市相比,北京市改革步伐不快。全国各地特别是沿海开放城市积极探索基础设施投融资体制改革的有效举措,一些省市在基础设施市场化改革方面已经取得了突破性进展。

(四)民间资本已经具备了作为投资主体的条件。一旦克服市场准入制度上的缺陷和相关政策方面的障碍,社会资本的比重将会迅速提高,基础设施建设和运营市场化的进程将明显加快,资金短缺的矛盾将大大缓解。

(五)政府包揽城市基础设施建设和运营,过深地干预了具体事务,影响了政府本身职能的发挥,同时也容易引发腐败问题。

根据以上情况,针对存在的问题,我们按照市场经济规律的客观要求,科学决策,首先对北京市城市基础设施投融资体制进行了一系列富有成效的改革。

三、发扬民主,沟通协调,集中民智是科学决策的基础

在决策过程中,如果决策者不采取民主的、集思广益的方法,往往会影响到决策的科学性,甚至会产生错误的决策,结果必然贻害无穷。如果不注意沟通协调各有关方面,把实施决策可能遇到的问题和矛盾提前释放出来,改革就可能半途而废、无功而返。所以,体察民情,反映民意,集中民智,沟通协调是科学决策的关键。我们在基础设施投融资体制改革过程中,不折不扣地遵循了这一原则。

北京市发改委在研究制定《关于本市深化城市基础设施投融资体制改革的实施意见》过程中,有关部门、企业和社会中介机构广泛参与,多次进行专题研究和专家研讨,达成了广泛共识。为学习借鉴兄弟省份的成功经验和做法,我们还多次赴上海、浙江等地考察基础设施建设情况,并就城市基础设施投融资体制改革的有关问题与当地政府部门进行了深入探讨。同时广泛研究了国外特别是发达国家

基础设施私有化的经验和教训。

可以说,《实施意见》制定过程是发扬民主,沟通协调,集思广益的过程,是认识不断提高,思想不断统一的过程,它充分征求和吸纳了各方面意见,是市领导、各委办局、有关企业和中介机构集体智慧的结晶。经过政府办公会讨论通过,市政府印发了《深化城市基础设施投融资体制改革实施意见》和《基础设施特许经营办法》。

四、借助专家智慧,服务政府决策是科学决策的关键

投资体制改革是我国建立社会主义市场经济体制的主要难点之一。矛盾又高度集中在政府投资的管理,涉及转变政府职能、银行资金运营安全与效率、提供公共物品(基础设施)与公共服务(社会事业)的水平与效率,我们在投融资体制改革包括城市基础设施投融资体制改革过程中,十分注重利用社会力量为政府决策提供咨询。

2003年7月下旬,经市政府同意,北京市发改委通过招标选定了中国国际金融有限公司、中信证券股份有限公司、国家开发银行等三家单位,作为制定城市基础设施投融资体制改革实施方案的顾问。在各家顾问公司先独立、后融合的工作基础上,经过近一个月的反复论证,进一步完善了城市基础设施投融资体制改革实施方案。

为保障政府投资的规范运作,北京市发改委规定所有政府投资项目在审批前都要经过有关专家或者具有相应资质的中介机构的评估论证。2004年两次面向社会公开选聘各类中介机构,形成了专业齐全、咨询力量雄厚、总规模为50家的中介机构库。

通过聘请中介机构作为顾问单位,对政府投资项目决策前进行评估论证,建立起了利用社会力量为政府决策咨询的机制,有效提高了决策的科学化水平。

五、正确的决策就是生产力,就能推动经济社会发展

投融资体制改革的科学化、民主化决策,在市委、市政府的大力支持下,转化为正确决策和具体行动,显示出活力。2004年,北京市政府通过政府投资引导、特许经营等形式,共吸引社会投资600亿元,把政府投资资金放大了6倍。为此,北京市发改委在大力推进投

融资体制改革上做了大量工作,其中不少改革举措是创新性的探索尝试,都取得了成功。

(一)在全国首次采用特许经营模式进行地铁项目建设的市场化运作。将整个项目按照政府投资与社会投资 7:3 的基础比例,区分为非经营性部分和可经营性部分。非经营性部分由政府出资建设,可经营性部分采取 BOT 模式,实施特许经营,在全球范围内公开选择社会投资者进行投资建设和线路建成后的运营。这项创新在地铁 4 号线建设融资上取得了突破,大大缓解了政府当期建设资金压力,降低了政府运营期财政补贴,有利于在轨道交通业引入竞争机制,提高服务水平,有效改变国企垄断状况,提高运营效益。

(二)地铁奥运支线建设上首次运用 BT 模式运作。改写了以往地铁项目一律采取委托建设的传统做法,有利于逐步建立和完善工程建设管理的市场化竞争机制,引入先进技术和管理办法,提高项目运作效率和质量,合理改善政府投资项目的融资结构。

(三)新建高速公路项目首次进行市场化运作。对总投资 39.2 亿元的京承高速公路二期工程进行了合作建设招标,由中铁建和首发公司组建项目公司共同投资建设。首发公司作为政府投资方以约 4 亿元的资本金吸纳项目公司 35 亿元投资,大大减轻了政府投资压力。

(四)对燃气项目首次采取 BOT 模式进行了特许经营招标。总投资 1.33 亿元的亦庄路东新区燃气项目,通过公开招标方式选择了 BOT 模式特许经营者。

(五)政府投资项目首次公开招标贷款银行,并首先在总投资 8.7 亿元的公主坟西延和车公庄西延热力工程项目中进行了试点,经公开招标确定了贷款银行,取得了较好效果。节约财务费用约 6000 万元,企业获得较好金融服务。通过实行贷款银行招标制,项目融资过程更加公开、透明,有利于规范贷款行为,加强对基础设施贷款的监管,提高国企债务管理水平,降低政府负债风险。

(六)创新项目与资金的对接机制,搭建“投资北京”平台。“投资北京”平台由“一刊、一网、一库、一栏目”四个部分组成,主要具有

为社会提供投资信息、为企业提供专业化服务、为政府开展政府资金运作的三方面功能。2004 年成功举办了四大推介活动:北京奥运经济市场推介会、地铁国际融资研讨及推介会、香港奥运经济市场推介会、加拿大奥运经济市场推介会。2004 年已经完成了 178 个政府投资项目的包装,通过政府投资引导,带动 600 亿元左右。

以上列举的创新性工作成功的原因有很多,但我们在总结工作时深深感到,在投融资体制改革工作中讲求决策的民主化、科学化水平,以科学决策来统筹谋划改革全局,并找准改革的突破口,周密部署实施,深入扎实推进,是我们创新成功的最根本的原因。

综上所述,北京市投融资体制改革取得的成果实际上是科学决策的胜利。我们在积极实践科学决策,深化投融资体制改革方面所做的工作得到了国家有关方面的高度评价。新华通讯社于 5 月 20 日《国内动态清样》(第 1400 期)发表了《北京推进基础设施领域投融资体制改革》,曾培炎副总理,有过重要批示。今年 3 月底,国家发改委主任马凯来北京市发改委进行先进性调研时,在了解了北京市投融资体制改革的基本情况后认为:“在投资和融资体制改革方面,前几年广东、上海、深圳那是走在前面了,这也是他们发展快的一个重要原因。但是这一轮投资体制改革,北京是走在前面了。”、“真正做到了一手抓发展、一手抓改革、用改革促进发展。”、“印象最深刻的,就是在投融资体制方面,改革力度大,有创新”。同时有十多个省市来京借鉴交流。

下一步,北京市将继续按照国务院《关于投资体制改革的决定》的要求,进一步加大投融资体制改革力度。毋庸置疑,能否坚持科学决策将决定着今后改革的成败。

丁曰阳

2005 年 8 月

目 录

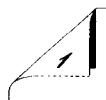
发展战略篇

坚持以人为本 促进首都经济又快又好发展 为顺利实施

“十一五”规划开好局起好步	(3)
强化资源调控 促进首都经济可持续发展	(20)
经济普查对北京经济的影响分析之一	(28)
经济普查对北京经济的影响分析之二	(35)
原油价格上涨对北京市经济社会影响简析	(43)
住房信贷政策调整对北京市经济的影响	(46)
美元持续加息对北京市经济的影响	(51)
汇率制度改革对北京市经济的影响	(53)
增值税转型对北京经济的影响分析	(59)
北京市消费形势分析及对策建议	(66)
绿色 GDP、可持续发展及其对北京的启示	(72)

调整产业结构 转变经济增长方式篇

调整产业结构 转变经济增长方式	(81)
首都功能产业是首都经济的主要支撑	(90)
大力发展创意产业 打造创意产业之都	(96)
北京市现代服务业的提升与发展战略研究	(101)
北京市金融业发展战略研究	(107)
把北京的软件产业做强	(117)



北京市流通业发展情况及对策建议	(124)
北京市流通成本调查	(130)
北京电力发展战略研究	(145)
北京市煤炭工业战略调整研究	(153)

优化发展环境篇

加快政府职能转变的实践与探索	(163)
改善投资环境 促进经济平稳发展	(171)
加快基础设施市场化步伐 努力提高市政公用事业服务水平	(175)
大力推进信用体系建设 努力营造首都诚信环境	(183)
北京市高新技术产业投融资研究	(192)
北京市重要能源物资市场供应与监测体系研究	(201)
加强调研监测分析 确保首都成品油运行安全	(210)

城市建设管理篇

新城发展的历程与启示	(219)
2008 年前北京市基础设施建设投融资结构分析	(225)
“十一五”期间北京市水资源合理开发利用及建设节水型城市 相关问题研究	(234)
加强雨水利用 缓解水资源危机	(241)
北京市再生水发展战略研究	(245)

统筹城乡发展篇

北京城市化发展战略研究	(255)
对北京市社会主义新农村建设的初步认识	(270)
北京市加快城乡统筹发展思路及政策研究	(277)
发展乡村民俗旅游 建设社会主义新农村	(283)

改革开放篇

抓住重点 奋力攻坚 为完成“十一五”改革目标开好局	(289)
---------------------------------	-------

深化价格改革 加强垄断行业价格监管	(293)
当前政府价格管理需协调处理好的几个关系	(300)
外商直接投资对北京贡献度分析	(305)
京津冀都市圈发展新态势下的战略构想	(311)
首都经济圈发展战略规划研究	(318)

构建和谐社会篇

推进首都经济发展 增强和谐社会建设的物质基础	(333)
调整收入分配结构 缩小收入差距	(349)
稳步推进新型合作医疗试点 减轻农民大病医药费负担	(363)
推动公共服务领域的改革与创新 提高公共服务效率和水平	(376)
北京市经济体制改革市民满意度调查报告	(382)
抓宏观 转职能 加强社会发展分析研究	(390)

经济社会发展形势分析篇

2005 年一季度经济和社会形势分析	(399)
2005 年上半年经济和社会形势分析	(409)
2005 年 1~3 季度经济社会发展形势分析	(417)
2005 年社会发展形势分析报告	(425)



发展战略篇

坚持以人为本 促进首都经济又快又好发展 为顺利实施“十一五”规划开好局起好步

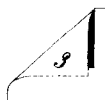
这次会议的主要任务是,学习贯彻中央经济工作会、全国发展改革工作会议精神,落实市委九届十一次全会的部署,总结今年工作,研究部署明年的主要任务;同时,进一步讨论修改“十一五”规划。刚才晓钟同志传达了全国发展改革工作会议精神,一会儿张茅副市长将作重要讲话,大家要认真领会、贯彻落实。下面,我讲几点意见。

一、2005 年的发展改革工作

2005 年,在市委、市政府的领导下,全市以科学发展观、构建社会主义和谐社会为指导,认真贯彻落实中央宏观调控政策,加快结构调整,转变经济增长方式,统筹城乡协调发展,国民经济实现了平稳较快发展,基本达到了中央宏观调控的预期要求,基本实现了速度、结构、质量、效益的统一。

从速度来看,经济增长的速度较快。初步统计,全市生产总值增长 11.1%,总量达到 6814.5 亿元,在“十五”前 4 年平均增长的较高,连续第 7 年保持了两位数增长。同时,投资、消费之间相互协调、基本平衡,全社会固定资产投资 2827.2 亿元,增长 11.8%;社会消费品零售额 2902.8 亿元,增长 10.5%;海关进出口总值 1255.7 亿美元,增长 32.8%。

从结构来看,经济结构在不断调整优化。首先,产业结构继续向符合城市功能定位和首都经济发展方向调整。第三产业实现增加值将增长 11.2%,占全市生产总值的比重达到 67.7%。高新技术产业实现工业增加值按现价计算增长 20%,同时现代服务业、现代制造业发展较快,初步形成金融保险、房地产和电子信息、汽车、装备制造业等支柱产业多元支撑的局面。第二,产业布局在继续改善,首钢搬迁与结构调整工作正式启动,



中关村科技园区、重点功能区、经济技术开发区等发展加快,成为全市经济的重要增长极。第三,投资结构出现了预期变化,工业投资增长 19%,基础设施投资增长 31.8%,占全社会固定资产投资的比重分别达到 13.6% 和 21.6%。第四,出口结构不断改善,电子信息等高新技术产品出口,在地方出口中成为“大头”,比重达到 52.6%。

从质量来看,经济增长的质量在不断提高。具体体现为“两高两低”,即高增长、高就业、低消耗、低物价。今年,我市经济增长质量在平稳较快发展中得到了进一步提高,可持续发展的能力进一步增强。资源节约及综合利用率显著提高,节能降耗取得一定成效,按可比价格计算,2005 年万元 GDP 能耗下降 3.9%、水耗下降 9.8%。市场物价保持基本稳定,居民消费价格指数为 101.5%。就业状况保持在较高水平,城镇登记失业率控制在为 2.11%。另外,环境质量继续改善,市区空气质量二级及好于二级的天数达到 64.1% 以上。

从效益来看,政府、企业和人民群众共享发展成果。首先,地方财力进一步增强,全年地方财政收入增长 23.5% 以上,总量达到 919.2 亿元。其次,工业企业经济效益综合指数 177.7%,继续保持在较高水平。第三,人民收入水平不断提高,城市居民人均可支配收入实际增长 11.2%,农民人均纯收入实际增长 8.1%,广大人民群众从经济发展中得到了实惠。社会保障覆盖范围继续扩大,全市城镇养老、基本医疗、失业保险参统人数分别达到 520 万人、574.8 万人、396.6 万人,完成了年初计划目标,农村养老保险和新型农村合作医疗制度参保人数分别达到 40.6 万人和 249 万人。最低生活保障、养老保险、失业保险、最低工资等待遇标准不断提高,低收入群众的基本生活得到了保障。

与此同时,科技、教育、文化、卫生、体育等各项社会事业全面进步。今年北京市经济社会发展所取得的成就,为“十五”计划画上了圆满的句号。总的看,“十五”时期是经济平稳较快增长的五年,是有速度、有质量、有效益、结构不断优化的五年。首都经济社会发展所取得的成就,体现了科学发展观,中央宏观调控的巨大成效,体现了市委、市政府坚持首都经济发展方向,统筹经济与社会、城市与郊区生活协调发展的成效,体现了转变经济增长方式、调整结构的积极成效,是全市各部门、各区县共同努力的结果。

一年来,发展改革系统的同志们为首都经济社会发展也付出了辛勤的劳动,做出了积极贡献。可以概括为“六个着力”: