

CUJIN SHOUDU KEXUE FAZHAN
ZHANLUE SILU YU
ZHONGDIAN LINGYU

促进首都科学发展

——战略思路与重点领域

叶立梅◎等著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

促进首都科学发展

——战略思路与重点领域

叶立梅 等著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

促进首都科学发展：战略思路与重点领域/叶立梅等著. - 北京：中国经济出版社，2009.7

ISBN 978 - 7 - 5017 - 9297 - 9

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 088947 号

出版发行：中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址：www.economyph.com

责任编辑：刘一玲 (电话：010 - 68359417)

责任印制：张江虹

封面设计：巢新强

经 销：各地新华书店

承 印：潮河印业有限公司

开 本：880mm × 1230mm 1/32

印张：9.5 字数：230 千字

版 次：2009 年 7 月第 1 版

印次：2009 年 7 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5017 - 9297 - 9/F · 8220

定价：28.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题，由我社发行部门负责调换

电话：68330607

版权所有 盗版必究

举报电话：68359418 68319282 国家版权局反盗版举报中心电话：12390

服务热线：68344225 68341878

前 言

发展是一个随着时间的推移,人及与人相关的事物及由这些事物所组成的系统发生了改善的、积极的变化过程,这种变化或改善通常表现在数量(增长)和质量两个方面。发展还是一个有鲜明价值取向的概念,其价值取向为增长、公平、正义、和谐、民主等,这些价值取向所表达的含义体现了发展的价值判断,也构成了“积极的”变化的具体内涵。发展观是对发展的认识和看法,是一定时期经济与社会发展的需要,在思想观念层面的聚集和折射。科学发展观是中国共产党面对新世纪国内外的挑战,在发展理念和发展实践方法上的伟大创新。科学发展观在发展理念和发展实践上的理论贡献和方法创新是:针对我国现阶段发展的特点和发展要求,明确了发展的人本价值取向,突出了发展的科学性、全面性和可持续性要求,提出了推进科学发展的统筹兼顾实践方法。

本书是北京市社会科学院重大课题“科学发展观指导首都发展的实践与理论研究”的结项成果,是一部运用科学发展观的理论和方法探讨首都发展的著作。本书致力于运用科学发展观的理论和方法对首都的发展与建设进行战略层面的实践研究和规律层面的理论研究。北京是一个综合型特大城市,其发展问题明显具有涉及范围广、头绪多、问题复杂等特征,要想厘清这其中的头绪,既需要对实际情况的深入了解和准确把握,也需要在理论上有高起点的认识。全书以对科学发展观和城市特征的理论认识为研究的理论基础,在分析了当前的发展背景和机遇基础上,提出了首

都发展的目标、战略思路和统筹重点,并就经济发展、社会发展、城市建设和区域发展四个重点领域进行了专题研究,分别提出了这些领域的发展思路、发展途径和政策建议。最后,还对与北京具有一定相似性的国外大城市的发展进行了比较研究。

为了完成本书的写作,课题组进行了一系列的调研,这些调研主要分为两个部分:一部分是对北京市的调研,另一部分是对外省市的调研。对北京市的调研是为了对北京的情况有深入的了解和准确的把握,对外省市的调研一方面是为了学习外省市好的发展思路和经验;另一方面也是为了通过对外省市的了解加深对北京在发展阶段、发展特点等方面的认识和理解。

课题组曾到以下单位和地区调研:北京市委研究室、北京市政府研究室、北京市水利规划设计研究院、北京市水务局、北京市中关村科技园管委会、北京市规划委员会、北京市工业促进局、北京市统计局、北京市农委,北京市和朝阳区及朝阳区东风乡、望京街道和崔各庄乡的流动人口管理机构,北京市南部与西部地区及798工厂艺术区,上海社会科学院、华东师范大学中国现代城市研究中心、上海市人民政府发展研究中心、上海市人民政府建设和交通委员会、上海市社会治安综合治理办公室、上海市松江区新桥镇政府、上海在建世博园,重庆社会科学院城市所、重庆市统筹城乡综合配套改革办公室,四川省社会科学院,成都市委政策研究室、成都市经济发展研究院、成都市城乡统筹试验区。

本书完成过程中得到了以下专家和政府有关部门有关人员的帮助:中共中央党校哲学教研部教授庞元正,国家行政学院教授丁元竹,中国城市规划设计研究院副总规划师王凯,北京节能环保中心副主任郑栓虎,北京市委研究室副主任林向阳和王文水、经济处处长胡雪峰和副处长胡睿先、政治处副处长徐舟、刘翠兰,北京市政府研究室经济处处长李富生,北京市规划委员会委员曹跃进,北京

市水利规划设计研究院副院长高振宇,北京市水务局研究室主任冉连起,中关村科技园管委会研究室副主任谢强华,北京市工业促进局办公室主任缪国平,北京市社会建设工作办公室副主任赵小卫,北京市政府研究室城建处处长郝留亮,中国人民大学城市规划与管理系教授叶裕民,上海社会科学院研究员卢汉龙、陆晓文、陈维,华东师范大学中国现代城市研究中心教授宁越敏和陈映芳,上海市闸北区研究室主任姚掌宏,上海市人民政府发展研究中心开放处处长徐净,重庆市社会科学院城市所研究员许玉明,重庆市统筹城乡综合配套改革办公室政策信息处副处长朱江,重庆大学建筑城规学院副教授刘骏,四川省社会科学院研究员达凤全、盛毅、郭虹、陈武元、李东山,成都市委政策研究室区县处处长杨玉华和副处长罗蓉,成都市经济发展研究院副院长王军和刘粮库同志。除此之外,还有一些同行和相关人士,也曾为本课题提供了多种形式的帮助。

感谢以上单位和个人,他们在本课题的调研过程中对课题组的造访给予了热情的接待,就有关问题给予了热情解答并与我们进行了热烈的讨论,这些都使我们受益非浅,对我们完成本书的写作有重要帮助。

另外,还要感谢以下北京市社会科学院的领导和同仁:北京市社会科学院学术委员会在本课题立项时曾从多个角度对课题研究的框架和研究思路提出了完善与提高的建议;院长、研究员刘牧雨在课题立项之初就对课题的研究方向、研究框架等给予了指导,书稿完成后又阅看了全部书稿,并在肯定我们的研究工作基础上提出了进一步完善提高的修改意见;主抓科研的副院长、研究员戚本超也一直关注着本课题的研究工作;社会学所研究员戴建中、城市所助理研究员肖亦卓,也在本书写作过程中给予了热情的帮助。

真诚感谢以上所有对完成本书给予过帮助的单位和个人,没

有他们的帮助,本书是不可能完成的。

本书作者及分工如下:叶立梅撰写第一、二、三章,曾宪植撰写第四章,冯晓英撰写第五章,刘欣葵撰写第六章,袁蕾撰写第七章,齐心撰写第八章,统稿叶立梅。另外,叶立梅提出了全书的基本研究框架并主持了课题的研究工作,袁蕾较多地承担了课题研究过程中日常的事物性工作,齐心承担了绝大部分外地调研过程中的事物性工作。在此也向课题组的同仁致以敬意,感谢诸位努力,没有你们的努力,本书也是不可能完成的。

运用科学发展观来研究北京这样一个首都型特大城市的发展问题,是一项难度很大的工作,现在的这个研究成果虽然是在进行了较深入调研的基础上经课题组反复研讨后才完成的,但在许多方面仍然存在分析不够深入、论证不够到位、某些理论观点的论证尚不够充分等不足,这些有待在今后的研究中进一步深化。同时也热忱欢迎本书读者对书中的观点进行讨论,并给予批评指正。

叶立梅

2009年6月

目 录

第一章 理论认识、发展背景与发展机遇 / 1

- 一、对科学发展观和城市特征的理论认识 (1)
- 二、发展背景 (10)
- 三、发展的机遇与挑战 (15)
- 四、谋划下一阶段发展思路的出发点和依据 (22)

第二章 发展目标与战略思路 / 25

- 一、发展目标 (25)
- 二、基本战略思路 (33)
- 三、近期的统筹重点和统筹思路 (44)

第三章 争取进入国家层面的重点战略 / 65

- 一、争取将“服务经济中心”和“世界城市”
建设纳入国家战略 (65)
- 二、北京全国服务经济中心建设 (67)
- 三、国家战略视角下的北京世界城市建设 (86)

第四章 重点领域之一:经济发展 / 104

- 一、科学发展观对首都经济发展的要求 (104)

- 二、北京经济发展的战略定位 (107)
- 三、软产业:北京带动区域经济发展的“增长极” ... (117)
- 四、首都经济发展的战略目标
——大力发展软产业 (130)

第五章 重点领域之二:社会发展 / 144

- 一、科学发展观对首都社会发展的基本要求 (144)
- 二、近年来北京社会发展的实践 (148)
- 三、当前促进首都社会发展的关键点和突破口 (154)
- 四、统筹城乡结合部社会发展,
推动地区社会进步 (157)
- 五、扩大社区参与渠道,促进利益关系协调 (168)

第六章 重点领域之三:城市建设 / 177

- 一、科学发展观对首都城市建设的要求 (177)
- 二、科学发展观视角下首都城市建设回顾 (181)
- 三、当前首都城市建设的阶段特征和
主要问题 (188)
- 四、对首都城市建设新思路的思考 (193)
- 五、促进首都城市科学建设的政策建议 (207)

第七章 重点领域之四:区域发展 / 212

- 一、科学发展观对首都区域发展的基本要求 (212)
- 二、区域发展与政府作用相关理论 (217)
- 三、区域发展存在的主要问题 (220)
- 四、制约首都区域协调发展的深层原因 (232)

五、科学发展观指导首都区域发展的 实践回顾	(238)
六、进一步促进首都区域科学发展的思路	(243)

第八章 国外大城市发展比较研究 / 251

一、本章的研究目的、特点和研究城市的选取 ...	(251)
二、首尔、巴黎城市发展的轨迹	(253)
三、两个城市发展的比较研究	(264)
四、首尔、巴黎城市整体发展的几点启示	(282)

参考文献 / 287

第一章

理论认识、发展背景与发展机遇

一、对科学发展观和城市特征的理论认识

北京是一个综合型特大城市,其发展问题明显具有涉及范围广、头绪多、问题复杂等特征,要想厘清这其中的头绪,既需要有对实际情况的深入了解和准确把握,更需要有在理论上有高起点的认识。其中,对科学发展观和城市特征的理论认识,是讨论科学发展观视角下北京发展问题的认识基础和理论基石。

(一)发展的概念

发展是一个内涵十分丰富的概念。它首先是一个过程,是一个随着时间的向前推移,事物发生了变化的过程;其次,并不是事物的所有变化都可以称其为发展,只有那些“积极的变化”才能被称为发展,所谓“积极”的变化是指事物向好的方向的变化,从这个意义上也可以说,发展是一个事物不断获得“改善”的过程,因此,衡量发展程度或水平,既有数量(增长)指标,也有质量指标;第三,“发生了积极变化”的事物一般泛指人及与人相关的广义的社会所包括的事物及由这些事物所组成的系统,发展的核心是人的发展,其他事物的发展之所以有意义,是因为它们能够在促进人的发展方面产生积极作用;第四,发展不仅有时间尺度,也有空间尺度,既

发展往往不仅指一个时段内事物的积极变化,还往往指一个空间尺度内的事物的积极变化,这个空间尺度可以大到整个世界,也可以小到一个邻里社区;第五,发展还可以指一个领域的发展,例如经济发展、社会(狭义)发展、科技发展、文化发展等。

综上所述,发展的概念可以表述为:发展是一个随着时间的推移,人及与人相关的事物及由这些事物所组成的系统发生了改善的、积极的变化过程,这种变化或改善通常表现在数量(增长)和质量两个方面。发展还是一个有鲜明价值取向的概念,其价值取向为增长、公平、正义、和谐、民主等,这些价值取向所表达的含义体现了发展的价值判断,也构成了“积极的”变化的具体内涵。

(二) 科学发展观的辩证唯物主义方法论基础

1. 尊重客观规律

一切事物皆有其自身规律,这是唯物主义的基本思想之一。古往今来的众多事例都已经证明,凡是尊重客观规律,按照客观规律办事,就能够成功,反之则会失败。促进事物向积极方面的变化,当然也需要尊重客观规律才行。然而在实践中,有悖于此的事却时有发生,以至于在多个方面造成了相当的负面影响,所以在全力谋求发展时,必须强调尊重客观规律这一唯物主义的基本思想。科学发展观强调要科学地谋求发展,也就是强调要尊重客观规律,要按照客观规律办事。尊重客观规律体现了科学发展观在哲学高度上的基本思想方法,这一基本思想方法是科学发展观理论体系的重要哲学基础之一。

2. 辩证地看待和分析问题

科学发展观是立足我国当前基本国情和国际形势阶段特点提出来的,指导我国现阶段发展的思想体系和方针,对当前我国基本国情和国际形势阶段特点的正确认识,是提出科学发展观的前提。科学发展观对当前国情和国际形势阶段特点的认识,是运用辩证

法分析问题的典范,其实事求是的态度、辩证地看待形势的思维方式、开阔的国内国际视野,以及对矛盾和问题的准确把握,是科学发展观形成的重要基础。

发展总是指特定地区、特定时期的发展,当时当地的区域特点和阶段特点,将成为形成这一区域现阶段科学发展思路 and 战略的基本依据。只有掌握辩证的思维方法,有实事求是的态度,才有可能形成正确的、符合客观规律的科学发展思路和发展战略。

(三) 科学发展观的内涵

发展观是对发展的认识和看法,是一定时期经济与社会发展的需要,在思想观念层面的聚集和折射。

科学发展观反映了中国共产党面对新世纪国内外的严峻挑战,在发展理念和发展实践方法上的伟大创新,其在发展理念和发展实践上的理论贡献和方法创新是:针对我国现阶段发展的特点和发展要求,明确了发展的人本价值取向,突出了发展的科学性和全面性要求,提出了推进科学发展的统筹兼顾实践方法。

1. 发展:第一要务

科学发展观首先是一种发展观。发展是党执政兴国的第一要务。新中国成立以来我们党和国家的发展历程充分说明,只有发展才有出路,只有发展才能解决矛盾和问题,抓住发展就抓住了社会主义现代化建设的根本任务和主要内容,抓住了中国特色社会主义事业的关键。因此,发展始终是我们党执政兴国的第一要务。要通过把握发展规律、创新发展理念、转变发展方式、破解发展难题、提高发展质量和效益,来实现发展。

发展强调事物发生了积极的改善的过程,即强调积极的变化。全力追求事物发生积极的变化,是落实科学发展观的第一要务。这种变化可以是经济方面的,也可以是社会方面的,还可以是政治方面的,或法律的不断完善等。这其中,经济发展是最基本的,是

其他各方面取得积极变化的物质条件,社会发展是目的,是各方面一系列的积极变化的目的,即各方面的积极变化都是要促进社会的全面进步,最终实现人的全面发展。

2. 以人为本:发展的核心价值

以人为本作为科学发展观的本质与核心,说明了发展的根本目的。针对当前我国发展实践的现状和问题,以人为本的发展理念着重在纠正以下偏差:①纠正“唯经济”发展观,明确人的发展才是发展的根本目的。发展的最终目的是满足人的各种需要,人最基本的需要是生存需要,而发展经济是满足生存需要、提高生存物质水平的主要途径,因此,发展经济是非常重要的,但它只是促进人的发展的手段而已。“唯经济”发展观颠倒了发展的逻辑关系,把手段错当成目的,在许多方面造成了相当严重的负面影响,诸如以破坏生态环境为代价换取经济增长、以人的发展服从于经济发展的需要等。为了纠正这些错误倾向,必须强调以人为本的发展观。②纠正对“人的发展”的片面理解,明确人的发展的物质、精神双重含义。人的发展是一个含义广泛的概念,既包括表现为以人的福利的提高为标志的物质方面的改善,也包括表现为以人的自由、平等、尊严得到尊重为标志的精神方面的改善。如果一个社会,人的收入水平有了明显提高,但健康水平、受教育水平、公共服务水平等方面却没有提高,说明人的发展水平仍旧是比较低的,而且即便以上这些物质方面有了明显改善,但人的精神需求,例如自由、表达、参与、权力等需求没有得到不断地满足,也不能说是人获得了全面的发展。③纠正忽视广大人民群众利益的偏差,明确发展要使广大人民群众普遍受益。如果一个社会从整体看,物质财富极大地丰富了,但社会财富分布的不平等程度却明显增加了,说明社会的不平等程度增加,则有悖于发展的价值取向,所以这种情况并不能被称其为“发展”。

促进人的发展是发展的出发点和归宿。人的发展也要遵循客观规律,所以要求发展要有科学性;人的发展是全方位的,所以要求发展是全面的;人的发展的全方位的要求,使得促进人的发展成一项复杂的系统工程,它要求系统中的各个组成部分要相互协调,才能取得良好效果;人的发展在时间上是一个持续的过程,所以要求其发展条件要永续提供,发展方式应当是可持续的。

3. 全面、协调、可持续:科学发展的内在要求

科学发展观的提出是针对前些年我国发展中存在的严重违反客观规律的问题而提出的,这些问题主要集中在:在经济总量不断扩张的同时,在经济结构方面普遍存在着不合理现象,在经济发展与生态环境的关系方面普遍存在着经济增长的资源环境代价过高、以竭泽而渔的方式换取经济增长等问题;在经济增长的同时,对社会领域的发展关注不够;发展的核心价值错位,将经济增长视做发展的目的的现象较为普遍;由于社会政策没有适应快速变化的经济形势,出现了明显的经济发展和社会发展的不协调现象;近年来收入差距、城乡差距、地区差距有扩大的趋势等。

在顺应客观规律的前提下引导事物向良性方向变化的过程,才是科学的发展,才能取得真正意义上的、经得起时间考验的发展,因此科学发展观强调发展要遵循客观规律。对各种事物的变化过程进行抽象,得到两条共同规律:事物变化的横向关联性和时间上的连续性。

横向关联性是指任何事物的存在都不是孤立的,都与其他事物存在这样那样的联系和相互作用关系,一个事物的变化必将引起其与其他相关事物相互关系的变化。如果变化了的事物没有与其相关的事物建立起新的平衡和协调关系,则这些变化都只会因为撕裂了事物之间的正常联系而不可能持久。这种新的平衡和协调关系的建立,有赖于与其相关的事物的同步变化或建立起新的

结构框架和相互关系。相关事物的同步变化提出了发展的全面性要求,建立新的结构框架和相互关系提出了发展的协调性要求。

时间上的连续性是指事物的变化是在原有基础上的不间断的过程,其后来的变化轨迹总是与原有基础有着密切的联系。因此可以说,发展就是一种以原有基础为起点和条件的不间断的改善过程,而要实现这种不间断的改善,原有基础所能提供的条件至关重要。原有基础所能提供的条件既包括主要表现为资源和生态环境、经济发展水平和福利水平的物质条件,也包括主要表现为社会组织形式、文化、政治制度体制,以及维持社会运转的机制等非物质条件。要想取得不间断的改善的发展效果,要求原有基础和条件具有支持后续发展的能力,这也就是发展的可持续性要求。可持续发展并不是一个近年新提出的理念,但对其含义的理解却存在着偏于狭窄的问题。一直以来,多把可持续发展能力理解为“资源环境条件支持不断发展的能力”,这种理解既忽视了经济发展水平和福利水平等物质条件支持可持续发展的能力建设,更忽视了制度、体制和机制等非物质条件支持可持续发展的能力建设,使可持续发展的能力建设一直以来存在着相当的不完善之处,克服这种不足是实现科学发展的重要进步。

综上,全面、协调、可持续是科学发展的内在要求。它们分别强调了对发展覆盖领域的要求——全面、对发展横向相互关系状态的要求——协调和对发展在时间过程中的延续性的要求——可持续。

4. 统筹兼顾:实现科学发展的基本方法

统筹兼顾是一种做事的方法,意为统一筹划,兼顾各方。

科学发展观所要求的发展是一种全方位的社会进步,包括各个领域的发展、各个区域的发展和全体人民的发展。然而,这多种发展很多时候对发展条件的要求并不是一致的。某些条件虽然可

以满足这种发展的需要,却不能满足另一种发展的需要,这会造成发展的初始条件不同。有时某些发展对资源条件的要求又是同样的,而资源的供应却不能同时满足这些发展的需要,这时就会出现对资源的争夺。例如,对于快速发展中的特大城市来讲,土地往往是稀缺资源,城市中经济项目和公共设施项目的建设都对土地有迫切的需求,两方面对土地资源的争夺就会很激烈,而由于争夺资源的能力不同,会造成发展的初始资源占有的不同。有时候,不同领域的发展甚至是存在一定矛盾的,比如有时经济发展与生态环境建设就存在着矛盾;有的时候,不同领域的发展对公共政策取向的要求也有不同甚至存在矛盾,例如公平与效率问题,有利于社会公平的公共政策有时会与有利于提高效率的公共政策存在矛盾等。以上种种情况相互交织在一起,形成了一幅错综复杂的图景,要在其中理出头绪,引导各方面取得相对平衡、全面、协调和可持续发展效果,“统一筹划,兼顾各方”是最基本的方法。

“以往的发展理念以及对发展观的认知,基本上是局限于发展的理性层面,缺乏理性发展观向发展实践转化的中间环节,缺乏整合‘发展’实践中各类利益矛盾的‘发展’实践理性。”^①“统筹兼顾”高度概括了实现科学发展的根本途径和方法,指出了发展从理性层面向发展实践转化的途径。

“统一筹划,兼顾各方”的合理性在于:一来科学发展观语境下的这种全方位的社会进步必将涉及多个方面的发展,每个领域的发展都与其他领域的发展密切相关,所以在筹划任何一个具体领域的发展的时候,都要求要有全局眼光,都需要统一筹划。二来发展的过程往往伴随不同利益群体关系的重新调整,从整体上看,发

^① 鲍宗豪,张金华等著. 科学发展观论纲[M]. 上海:华东师范大学出版社, 2004:3