

市级专项规划篇

（部分）

北京市“十五”时期固定资产投资规划

“十五”时期是首都现代化建设承前启后、继往开来的关键时期，固定资产投资对“十五”期间优化产业结构、提高城市现代化水平、促进可持续发展、提高人民生活水平具有十分重要意义。根据《北京市国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》（以下简称《纲要》）要求，特制定北京市“十五”时期固定资产投资规划。

一、“九五”时期固定资产投资情况

“九五”时期在市委、市政府的正确领导下，全市上下振奋精神，开拓创新，扎实工作，固定资产投资规模不断扩大，投资结构进一步优化，投融资体制改革取得新的突破，投资调控手段日益成熟，对促进经济和社会发 展、提高城市承载能力、改善城市形象发挥了巨大作用。

（一）固定资产投资规模不断扩大

“九五”期间北京市累计完成全社会固定资产投资 5461.7 亿元，年平均增长 8.9%。其中：中央单位五年累计完成投资 1676.5 亿元，年平均增长 3.7%，中央投资占全市投资的比重为 30.7%，比“八五”下降了 0.7 个百分点。地方单位五年累计完成投资 3785.2 亿元，年平均增长 9.2%，地方投资占当年全市投资的比重为 69.3%，比“八五”提高了 0.7 个百分点。

（二）重大项目建设成就显著

“九五”期间，以迎接新中国成立五十周年及香港、澳门回归为契机，抓住中央实行积极财政政策的机遇，先后安排了 163 项重大项目，截止 2000 年底，124 项建成投入使用，另外 39 项结转到“十五”期间继续建设。其中：建成了地铁“复八线”、东 南北四环路、平安大街、八达岭高速公路二期、陕北天然气进京市内工程、双榆树供热厂及供热管网、高碑店污水处理厂二期、酒仙桥污水处理厂、六里屯垃圾填埋场、城市水系综合整治及故宫护城河改造、北京城市电网改造“9950”工程等一批城市基础设施项目，使城市服务功能明显完善；完成了首都国际机场航站楼扩建、东方广场、国际金融大厦、远洋大厦、中国银行大厦、国贸中心二期等为代表的一大批标志性大型公建项目，使城市形象大大改善；首都图书馆、中国紫檀博物馆、中华世纪坛、北京植物园展览温室、中华民族园二期、中国科技馆二期等一大批文化社会事业项目竣工投入使用，进一步强化了首都的文化中心功能；此外，还重点进行了三菱四通集成电路工程、松下彩管三期工程、首钢日电改造、米菲司酮扩产工程等工业技改项目，以及回龙观、天通苑经济适用房小区、望京住宅区、牛街危改小区一期、育新花园高教小区等住宅建设，使适合首都特点的城市经济迅速发展，城市居民居住条件迅速改善。

“九五”期间，新增公路 165 公里、地铁 13.5 公里，新建各种桥梁 94 座；新增天然气用气

量 10 亿立方米，居民炊事气化率达到 98% 以上；新增集中供热面积 3000 万平方米；新增自来水日供应能力 80 多万立方米，2000 年全市供水能力达到 330 万立方米；2000 年全市用电量比 1995 年增长 48%；空气质量明显改善，2000 年空气污染指数三级和好于二级的空气天数占全年天数的 93.7%；城市中心区水体质量明显好转，部分河段实现通航；邮政电信得到长足发展，2000 年北京市公众网固定电话交换机容量达到 630 万门，比 1995 年增长 1.7 倍，五年累计建成住宅 5979.9 万平方米，年均竣工 1196 万平方米，是“八五”时期年均竣工量的 1.6 倍。2000 年全市医院床位总数 6.9 万张，比 1995 年增长 7.7%，人均床位 6.3 张，比 1995 年增长 4.1%。

（三）投资结构进一步调整

从投资方向来看，投资重点继续向城市基础设施和房地产开发倾斜。“九五”期间，全市城市基础设施累计完成投资 1382.1 亿元，相当于“八五”时期的 2.8 倍，年平均增长 19.7%，超过了同期全社会固定资产投资增速 10.8 个百分点。占全社会固定资产投资的 25.3%，所占比重比“八五”提高 4.3 个百分点。全市房地产开发累计完成投资 1979.5 亿元，相当于“八五”时期的 2.5 倍，年均增长 3.9%，占全社会固定资产投资比重为 36.2%，成为影响全市投资走势的主要因素。

从三次产业来看，第三产业投资不断扩大，第一产业和第二产业投资所占比重下降。“九五”期间，第三产业投资增速远远高于第一和第二产业，第三产业投资年均增速为 14.2%，第一产业投资年均增速为 -14.3%，第二产业投资年均增速为 5.9%。我市固定资产投资中投向三次产业的比重，由“八五”时期的 138:7:60.3，调整为“九五”时期的 0.3:29.7:70。

从资金来源上看，多元化趋势进一步发展。“九五”期间，全市固定资产投资资金来源中，国家预算内投资比重日益减小，银行贷款、利用外资及自筹资金等非政府性资金成为主要的资金来源。“九五”全市固定资产投资资金来源中，国家预算内资金 504.6 亿元，仅占全市固定资产投资来源的 8.9%；银行贷款 1207 亿元，占 21.2%；受亚洲金融危机影响，利用外资比“八五”时期有所下降，五年合计利用外资 566 亿元，占全市固定资产投资来源比重为 9.9%；企业自筹投资 2119 亿元，占 37.2%；其他投资 1296 亿元，占 22.8%。

（四）投融资体制改革取得新的进展

“十五”期间，在国家投融资体制改革的整体部署下，我市在固定资产投融资体制领域不断探索，市政府相继发布了《市政府批转市计委关于深化我市基础设施投融资体制改革的若干意见》（京政办发[1999]27 号）、《北京市人民政府关于印发北京市政府投资建设项目管理暂行规定的通知》（京政发[1999]31 号）、《市政府批转市计委关于对经营性基础设施项目投资实行回报补偿意见的通知》（京政发[2000]30 号）、《市政府办公厅转发市计委关于加快本市重大建设项目前期工作进度确保前期工作质量意见的通知》（京政办发[2000]111 号）等投融资体制改革指导性文件，我市在投融资体制改革方面取得新的进展：一是扩大基础设施产业向全社会的开放力度，在基础设施项目建设经营中引入竞争机制，为打破目前我市基础设施行业垄断、吸引社会 and 外商投资者投资、实现投资主体多元化创造了条件。二是改进重大项目前期工作程序，加大重大项目前期准备工作深度。三是充分发挥现代信息技术优势，初步建立“北京投资平台”，向全社会公开北京市今后几年内拟建设的一批重大项目，公开项

目招标投标信息，扩大我市对外招商引资力度。四是加强对政府投资项目的监管力度，规范政府投资行为，努力提高政府投资效益。

（五）投资领域存在的主要问题

“九五”期间我市固定资产投资取得的重大成就，为北京面向新世纪的发展奠定了坚实基础但我们应该清醒地看到，也存在着一些值得注意的问题，主要是：中央在京单位投资缺乏新的投资增长点，投资持续下降；社会投资除房地产开发投资比较活跃外，其他领域的投资积极性没有调动起来，投资平均增幅较“八五”有所下降，投资对经济增长拉动作用有所减弱；工业投资技术改造投资总体规模还不小，结构调整步伐亟待加快；政府投资项目管理尚未规范，《招标投标法》尚未得到贯彻落实，投资效益没有大的提高；投融资体制改革仍需进一步深化，在基础设施项目选择和建设过程中竞争性不强，透明度不高，市场机制在资源配置中的作用仍需进一步加强；建设项目前期工作普遍薄弱和滞后，大项目储备不足等等。这些问题需要在“十五”期间下大力气解决

二、“十五”时期固定资产投资的主要任务和调控指标

新世纪开始的五年到十年，我市固定资产投资既面临严峻的挑战，更有着难得的机遇。首先，我国加入世贸组织后，将会为北京市发挥优势，吸引外商投资提供更大的空间；第二，中关村科技园区和中央商务区进入实质性建设阶段，将为首都投资持续增长提供保障；第三，加快改造发展南城地区，为全市投资增长展现新的机遇；第四，随着住房体制改革进一步深化和市政府加快危旧房改造步伐战略决策的实施，房地产开发投资有望继续保持较快增长，给我市固定资产投资增长奠定基础。

面对机遇和挑战，“十五”期间北京市固定资产投资要抓住机遇，乘势而上，加大固定资产投资力度，调整投资结构，为顺利实现《纲要》各项发展目标创造条件。“十五”期间，北京市地方固定资产投资总的指导思想是：按照《纲要》对我市经济发展的总体要求，以保证投资规模适度增长为基础，以提高投资效益为中心，以把北京建设成为现代化国际大都市为目标，以提高居民住房水平为出发点，加强和改善固定资产投资宏观调控，搞好综合平衡，进一步调整投资结构，继续加大环境治理、城市交通、危旧房改造、中关村科技园区和工业技改的投资力度，集中力量抓好一批重大项目建设；进一步深化投融资体制改革，建立起符合社会主义市场经济体制要求的投融资机制，多渠道筹措建设资金，促进首都城市建设各方面全面发展。

“十五”时期，北京市固定资产投资的基本任务和主要调控目标是：

1. 要保证固定资产投资规模的适度增长，对国民经济实现年均增长 9% 的目标保持适度拉动作用。预计全市全社会固定资产投资年平均增长 7% 左右（2000 年价格）五年投资总规模达到 8000 亿元。其中：中央投资 1800 亿元，占全市投资的 22.5%，年平均增长 4%；地方投资 6200 亿元，占全市投资的 77.5%，年平均增长 8%。

2. 围绕经济增长方式的转变，进一步调整投资结构，加快中关村科技园区建设，大力发展高新技术产业，加快工业技术改造步伐，广泛采用高新技术改造提升传统工业，积极推进农业现代化，推动产业结构的优化升级。

3. 继续加强环境治理、城市基础设施建设, 加快南部地区发展, 加快中央商务区、金融街等重点功能区以及国家大剧院等大型标志性公建建设, 提高城市承载能力, 完善城市发展格局。

4. 集中各方力量加快危旧房改造步伐, 切实提高人民群众居住水平。预计五年累计竣工住宅 6000 万平方米, 力争基本完成城区现有的 300 万平方米危旧房改造, 到 2005 年, 城镇居民人均住房使用面积达到 18 平方米。

5. 加强公安政法和科技、教育的投入, 保持首都安定, 保持和提高首都的科技、人才、智力和信息资源优势, 提高我市国民经济的科技含量, 加速首都信息化建设。

6. 在国家投融资体制改革的整体部署下, 进一步探索和深化基础设施投融资体制改革, 加快建立投资风险约束机制, 将竞争机制引入项目勘察、设计、施工、监理等方面, 加强社会中介机构建设, 培育公开、公平、公正的投资建设市场体系, 建立起符合社会主义市场经济体制要求的投融资机制。

三、“十五”期间的投资工作重点和主要政策措施

(一) 以环境治理、城市交通、危旧房改造和高新产业为重点, 集中力量抓好一批重大项目建设, 加快城市建设步伐, 提高城市现代化水平

1. 以大气污染防治为投资重点, 加紧推进城市环境综合整治, 建设良好的生态环境, 加强资源的保护和利用, 实现城市的可持续发展。

一是优化城市能源结构。大幅度提高天然气、电力等清洁能源消费比重, 降低煤炭消费比重, 减少煤烟型污染。加快投资建设陕北天然气进京市内扩建工程、天然气地下储气库工程、天然气支户线、管网升压改造工程, 并做好陕北天然气进京第二条管线、天然气进京三期扩建工程、天然气地下储气库二期工程等项目的前期工作, 到 2005 年, 使天然气、电力等能源消费在全市能源消费中的比重达到 75% 左右, 市区主要大气环境质量年均值达到国家空气质量二级标准。

二是加快城市污水集中处理系统和郊区污水处理设施投资建设, 提高污水处理能力, 防止地下水污染, 加强地表水保护, 同时大力开展节约用水和污水回用工作。着重建设好清河整治一期工程、清河流域污水截流工程、清河污水处理厂、凉水河水系干流整治、吴家村污水处理厂及配套管线工程、高安屯垃圾焚烧厂、卢沟桥污水处理厂及配套管线、小红门污水处理厂及配套管线等 14 项市级污水治理重大项目, 促进天竺污水处理厂、昌平污水处理厂等一批区县级项目的建设, 同时建设相应的污泥消纳处理中心, 提高城市污水处理能力, 到 2005 年使市区污水处理能力达到 260 万吨左右, 市区污水处理率达到 90% 郊区城镇共形成二级城市污水日处理能力 40 万吨以上。

三是加强对固体废弃物污染的防治, 加快城市垃圾处理无害化设施投资建设, 着重建设好阿苏卫垃圾填埋场二期、高安屯垃圾焚烧厂、小武基垃圾焚烧厂、焦家坟垃圾填埋场等项目建设, 推进城镇郊区、村镇垃圾处理、处置设施和消纳场所建设, 实现垃圾的无害化、减量化和资源化。到“十五”末期, 使市区生活垃圾无害化处理率达到 98%, 工业固体废物综合利用率达到 90%。

四是以造林绿化、治理水土流失和风沙危害为重点，全面改善首都生态环境。加大对城区绿化工程投资力度，抓好四环路沿线 100 米宽绿化带建设和城市绿化隔离带建设。基本完成山区、平原和绿化隔离地区三道绿色生态屏障的建设。加快水土流失地区的生态恢复工程尤其是使用国债资金的国家生态环境建设重点区县的建设，切实搞好密云水库、怀柔水库上游地区水土保持工程和水源涵养林建设，认真组织实施官厅水库生态环境综合治理工程。继续推动山区小流域综合治理，加强农田林网和水利工程建设，加快郊区卫星城、中心镇、建制镇环城林和村镇片林的建设，搞好自然保护区和风景名胜区规划与建设，逐步实现首都事态环境的良性循环。加强风沙地区防风固沙林网建设，五年力争完成 1.3 万公顷沙地、10.9 万公顷潜在沙化土地的综合治理。逐步实现首都生态环境的良性循环。到“十五”末，全市林木覆盖率达到 48%，城市绿化覆盖率达到 40%，城市人均公共绿地面积达到 15 平方米。

2. 以地铁、轻轨、城市快速道、主干道和城区路网加密为投资重点，加快改善首都交通状况。

在城市规划与建设中坚持交通先行，进一步加强交通设施建设，完善城市道路网和轨道交通网，建立以共同交通网络为主体、快速交通为骨干的现代化城市交通体系。要把轨道交通建设作为交通设施建设的重中之重，加快建设城市轨道快速交通工程、地铁八通线、地铁五号线、地铁春 - 颐线、地铁望京支线等一批重点轨道项目，五年力争新建轨道交通线路 100 公里以上。加强高速公路、城市快速道路及环路快速联络线建设，完善城市快速交通网，重点抓好西四环路、广安大街、德外大街、西外大街、公共交通枢纽、京沈高速公路、京开高速公路、八达岭高速公路三期、公路二环、公路一环等重大项目建设，五年力争新改扩建城市道路 200 公里以上，新建公路 700 公里以上。

3. 以人为本，加大危旧房改造、天文馆新馆、大学生公寓等重点工程投资力度，加快改善中低收入居民住房条件和文化社会事业基础设施建设。

加快以旧城区及关厢地区为重点的危旧房改造，通过市政基础设施建设带危改、文物保护带危改、房改带危改、开发带危改等多种方式推动危旧房改造，积极引导社会资金、银行资金、外商资金、外埠资金、居民个人资金投向危旧房改造，加强危旧房改造的协调服务，加大政府投入，市政府在全市固定资产投资计划中安排部分专项资金，进行重点危改小区外部市政配套设施建设。力争到 2005 年基本完成城区现有 300 万平方米危旧房屋的改造。按照与危旧房改造相结合、与重大项目拆迁相结合、与住房制度改革相结合原则，在合理确定户型标准、规范购房对象的前提下，调整经济适用房建设布局，充分满足中低收入群众对经济适用房需求。

为了确保人民群众能享受教育、文化、卫生防疫、重大疾病控制、妇幼保健、计划生育服务等基本公共服务，提高人民群众的生活质量，要加快投资建设一批社会事业基础设施。市政府安排专项资金，加快建设望京东区 10 万平方米教工住宅，积极推进大石桥清华学生公寓、五道口北大学生公寓、净土寺北方交大学生公寓、平乐园北工大学生公寓等项目建设进度，力争完成总建筑面积 300 万平方米大学生公寓建设任务。力争图书大厦二期、儿童医院门诊楼、市老年活动中心、市残疾人职业技能培训中心等建成投入使用。

4. 以中关村科技园区为龙头，大力发展高新技术产业。

“十五”期间，要集中力量抓好中关村科技园区建设，按照一年一个样、三年大变样、五年上台阶、十年创一流的总体要求，尽快将中关村科技园区建设成为具有国际竞争力的国家科技创新示范基地一是重点抓好中关村西区开发和东区科学城的改造，推进软件园、生命科学园和清华科技园、北大科技园、上地信息产业基地北扩工程、永丰科技园等一批重大项目建设二是加快中关村宽带多媒体信息网工程，建设数字中关村、数字图书馆群、中关村电子商厦、信息化社区、远程高技术教育、网络协同研究平台等六项应用工程，强化中关村现代信息基础设施建设。三是抓好中关村地区道路工程、温泉污水处理厂等项目建设，完善园区道路、供水、排水、供电、供气和污水处理系统，搞好污染防治和周边环境综合整治，营造良好的生态环境。

以中关村科技园区开发为依托，大力发展高新技术产业。要切实抓好“首都二四八重大创新工程”的实施，突出抓好讯创 6 英寸集成电路生产线、首钢 8 英寸集成电路生产线、生物芯片北京国家工程研究中心、数字技术开发中心和背投式大屏幕彩色电视机规模化增产技术改造、太阳能利用产业化工程、TFT-LCD 产业化项目、声表面波器件项目、合资生产锂离子电池、化合物半导体砷化镓单晶产业化、首钢软件产业项目等重大项目建设，加快发展电子信息、生物工程和新医药、光机电一体化、新材料、环保与资源综合利用五大行业，建设软件开发、微电子、电子及通讯、计算机及网络、纳米材料、光机电一体化、生物芯片及新医药、燃料电池、高清晰度数字电视、液晶显示器等十个高新技术产业基地，促进高新技术产业密集增长。

要把工业技术改造和工业结构优化升级作为产业结构调整重点，广泛应用高新技术，改造提升传统工业，着重实施好首钢冷轧生产线、全数字中高压变频装置、钹铁硼等新型金属材料、二炼钢大板坯连铸机项目、高吸水树脂项目、高档精纺面料功能化改造项目、大切诺基技术改造项目、数控机床产业化工程项目、印刷机械数字化网络化工程等 10 项重点技改工程，提高传统行业的科技含量，实现产品的升级换代和行业振兴。

在高新技术产业发展的基础上，加快首都信息网络基础设施建设，扩建以光缆为主体的首都传输骨干网和宽带 IP 局域网，建设北京超级计算中心，完善公用信息平台服务功能，增强互联网交换中心能力。积极推进信息技术应用，推进政府行政管理信息化，建设形成覆盖全市各级政府机关的计算机网络，实现部分政务网上办公。推进企业生产经营信息化，重点应用数字技术促进产业升级，改造传统生产流程和装备工艺。推进空间信息工程，在公共服务领域大力推行 IC 卡系统、远程教育、网上查询等信息服务，促进社会公共服务信息化。力争用五年时间形成比较完善的信息应用服务系统，努力使首都信息化水平继续保持国内领先地位。

（二）集中各方力量，多渠道筹措建设资金，保持资金供需的大体平衡

“十五”期间既要充分发挥自身优势，积极利用现有的筹融资渠道，扩大政府投资，也要解放思想，开拓新的筹融资方式和渠道，集中各方力量，积极引导外商和外埠资金共同参与北京市现代化建设。

1. 在确保市财政预算内基建投资随着财政收入的增长而增长的同时，要加强对土地批租“四源”费、市政公用设施建设费、水利基金、养路费、等现有建设资金来源的征收管理，继续加强和扩大政府投资规模。在严格征收管理的同时，要堵塞资金征收中的各种漏洞，避免

政府收益流失。对有关税费减免优惠政策推行规范审批。力争五年实现市政府投资 400 亿元。

2. 研究改进土地批租征收方式,充分利用土地资源筹集建设资金。“十五”期间,要加快研究制定市政府对土地统一规划、统一征用、统一开发、统一出让、统一管理的办法,逐步实行对土地一级市场的垄断,建立政府土地收购储备制度,变生地出让为熟地出让。要研究制定征收国有土地地租的措施办法,探索研究建立土地年租制,盘活土地资源,建立长期稳定可靠的建设资金财源。

3. 逐步扩大外商投资领域,加大利用外资力度。北京市要适应加入 WTO 的趋势,取消不利于外商投资的各种限制性规定,扩大外商投资领域,积极推广 BOT、跨国并购、境外上市等新方式,广泛吸引国外投资者尤其是国际知名大企业和大财团来京投资。力争五年吸引外商来京投资 300 亿元。

4. 解放思想,开拓创新,大力推进资本市场建设,建立灵活多样的筹融资机制。一是充分发挥全国各大金融保险机构总部都集中在北京的地理优势,依靠丰富的资金来源和渠道,积极利用各种金融创新工具,吸引银行贷款参与固定资产投资建设,提高银行贷款在固定资产投资资金来源中的比重。二是积极研究建立我市风险投资运行机制及运作办法,以争取建立中关村创业投资基金为试点,吸引民间资本进入风险投资。三是探索建立重大高技术产业化示范工程基金,对符合条件的项目,不论所有制,尝试采用贷款贴息、资本金注入、融资担保等多种形式给予支持,争取在财政资金对高新技术产业的支持形式和支持范围上取得突破。四是适应国家金融、证券体制改革的新进展,积极为我市高新技术企业到创业板上市融资创造优势条件。五是探索应用社会保障基金建设城市基础设施的办法,用好用活社会养老基金、医疗基金、房改基金等各类社会保障基金,在拓宽基础设施建设资金来源渠道的同时,实现各类基金的保值增值。

5. 盘活存量资产再投入。在过去计划经济体制下,政府向竞争性领域投入了巨额资金,形成了庞大的固定资产。按照投融资体制改革的方向,政府投资主要集中在非竞争的公益类项目和非经营性基础项目,要逐步退出竞争性领域。对政府参与的竞争性行业项目,要尽可能创造条件将股权转让出去,收回投资。对政府投资建成的电力、交通、水、地铁等经营性基础设施项目,要选择有条件的,向国内外投资者转让经营权或部分产权,收回资金用于其他基础设施项目建设。

6. 规范政府投资范围,积极推动基础设施产业化。政府投资应严格限制在政法公安、文教卫生等公益性项目和市政道路等非经营性基础设施项目,量力而行,按照市政府有关政府投资项目规定严格执行,努力节约投资。对经营性基础设施项目,要积极推动产业化经营,改变目前基础设施项目主要由政府“一家抬”局面,减轻财政负担。对轨道交通、收费公路、自来水厂、燃气、热力以及污水、垃圾处理设施等有收益的基础设施项目,政府要采取招标方式选择投资企业,政府赋予投资企业项目的特许经营权。对中标的投资者采取 BOT (建设-经营-转让)、BOOT (建设-拥有-经营-转让)、BOO (建设-拥有) 和 BTO (建设-转让-经营) 等多种建设方式。

(三) 继续深化投融资体制改革,改善投资环境,扩大投资规模,提高投资效益

要按照社会主义市场经济体制的要求,改革目前的审批制度,规范政府投资主体行为,

建立起投资风险约束机制和与现代企业制度相适应的投资管理体制。

1. 按照市场经济要求,合理划分投资范围,扩大民间和外商投资领域。实行更加开放的行业投资准入政策。除关系国家安全和必须由国家垄断的领域外,其他领域都应允许社会资本进入。凡是鼓励和允许外商进入的领域,都要向社会资本开放。②在经营性基础设施项目建设经营中引入竞争机制,打破基础设施行业垄断,吸引社会 and 外商投资者投资。经营性项目要逐步由政府单一投资主体,转向在政府政策引导下政府、企业、民间投资者和外商多元投资主体共同参与投资的有序竞争。③在政策上鼓励社会投资投向基础设施行业。针对目前基础设施产品价格不能到位的情况,研究建立投资收益补偿办法,对具有合理利润水平的价格与实际价格之间的差额,由政府给予适当补偿。同时,政府还可考虑给予这类项目的投资者一定数量可供开发土地的优先开发权、经营设施内广告等特许经营权。在国家政策允许条件下,政府协助投资者申请国外政府及国际金融组织的贷款。

2. 完善重大项目前期工作程序。由市计委组织有关部门,根据《北京城市总体规划》和本市国民经济和社会发展的中长期计划,按照市委、市政府的重大决策,积极主动提出进行前期准备工作的重大建设项目建议,报市政府批准后实施。重大建设项目的项目单位必须按照规定程序和内容完成可行性研究报告和初步设计文件,前期准备工作必须达到规定的深度。

3. 严格政府投资项目管理。对政府投资项目,要严格执行市政府投资项目管理暂行规定,在政府投资项目中推广和规范招投标制、合同制、监理制,规范政府投资主体行为,节约政府投资。①推广和规范招投标制。要严格按照国家《招标投标法》的规定,政府投资建设项目的勘察、设计、施工、监理、重要设备采购、装饰装修等阶段实行公开招标。未经批准,不得进行邀标,减少政府行政部门对项目招投标的行政干预。②推广和规范合同制。建设工程的勘察、设计、施工、设备材料采购和工程监理都要依法订立合同,各类合同都要有明确的质量要求、履约担保和违约处罚条款。违约方要承担相应的法律责任。③打破在项目建过程中的垄断和部门保护主义行为。严禁在同一经营实体或同一行政单位直接管辖范围内搞设计、施工、监理“一条龙”作业。加强计划、财政部门对政府投资建设项目全过程跟踪监督管理,实行估算控制概算,概算控制预算,预算控制决算的过程控制。强化政府投资项目稽察特派员制度,加大稽察工作力度,拓宽稽察领域,促进提高政府投资项目管理水平、工程质量和建设资金使用效益。

4. 建立健全投资风险约束机制。①所有的经营性项目,要实行项目法人责任制,先有法人,明确投资主体,后进行项目建设,由项目法人对建设项目的筹划、筹资、人事任免、招投标、建设实施及生产经营管理、债务偿还及资产的保值增值实行全过程负责。②经营性项目要实行资本金制度,各出资方要按照现代企业制度规定,各自缴纳一定比例的自有资作为资本金,并按出资比例享有项目的利益,承担风险。③建立严格的投资决策责任制,立项、设计、施工、监理、验收等部门要对自己的决策切实负责,对由此造成的损失,依法追究其行政、经济和法律任。

5. 进一步转变政府职能,改进项目管理模式。①将行政监督职能与行业管理职能分开,切实转变政府职能,对工程咨询、设计、施工、监理等社会中介机构,要坚决杜绝行政干预。政府部门应严格按照国家法律、法规规定的职权行使监督职责,不能将行政监督等同于

直接参与或干预企业具体的招投标活动或其他企业行为，不能取代应由项目法人自主行使的权利。继续按照政企分开原则，将行业管理职能与企业经营职能分开，要努力实现基础设施经营管理企业化。对已成立的从事基础设施建设、管理的国有独资公司，继续深化改革，使其真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展和自我约束的生产经营公司。继续推进和完善基础设施领域建管分开和管养分开的改革，提高投资和运营的效益。改革现行生产与供应一体化的模式，按照专业化分工和市场化、商品化的要求，逐步将电、水、气、热、公交、地铁等行业中的生产企业与供应系统分开，组建各自独立的法人企业。将电、水、气、热、公交、地铁等行业中的设计施工企业、器材零部件生产企业等，从运营主体中分离出来，实行社会化经营。对垄断行业实行市场准入制，政府部门负责经营特许权的授予，采取招投标方式，择优选定特许经营企业。改革工程定额编制方式，逐步形成建设部门制定施工定额的实物量，物价部门制定相应指导价格，社会中介机构负责概预算审查、合同审定、招投标工作的工程建设社会化监控体系。

6. 加快培育为投资主体服务的市场体系。要按照国家统一部署，打破现有的行业保护、部门垄断和地区封锁，建立全国统一的建筑大市场。建设项目的工程咨询、设计、施工、监理等中介机构要与主管部门脱钩，社会中介机构不隶属与任何行政部门，行政主管部门不能非法干预企业的正当权利。同时，要加强对投资建设市场的资质监督管理、规范中介机构行为，对达不到相应资质等级的中介机构，该降级的降级，该取消经营资格的取消经营资格，坚决取缔无证设计、越级施工等违法行为。

北京市“十五”时期财政发展规划

序 言

“十五”时期是我国国民经济和社会发展的历史时期。按照党的十五届五中全会和北京市八届六次全会精神，根据北京市和财政部制定“十五”规划的要求，我市制定了《北京市“十五”时期财政发展规划》。作为进入 21 世纪的第一个财政中长期计划，《北京市“十五”时期财政发展规划》，既是我市国民经济和社会发展规划的重要组成部分，也是北京财政落实首都迈向新世纪“新三步走”战略的中长期计划。它关系到首都经济战略向纵深实施和各项社会事业的长远发展，具有十分重要的现实意义和战略意义。

一、“九五”时期财政改革与发展情况

（一）国民经济快速发展

“九五”时期是我市确立并实施首都经济发展战略，积极探索城市现代化发展之路的重要时期。这一时期，国内外经济形势发生了深刻变化。国际上，亚洲金融危机波及全球，其性质由最初的金融危机演变为经济衰退，世界经济增长放慢，投资环境恶化；在国内，金融危机带来了外贸出口下降，外商投资减少等一系列十分不利的影响，国民经济承受着经济增速趋缓，通货紧缩的巨大压力。

面对复杂的国际、国内环境，全市人民在市委、市政府的正确领导下，认真贯彻国家的各项方针政策，特别是“九五”后期的积极财政政策，大力发展“首都经济”，以改革促发展，保持了国民经济和各项社会事业的持续、快速、健康发展。

“九五”期间，我市国民经济持续快速增长，全市经济年均递增 10%，经济增长的质量和效益显著提高。经济结构调整步伐不断加快，产业结构日趋合理，“三、二、一”的产业发展格局全面形成。非公有制经济得到较快发展，已成为首都经济的重要组成部分。高新技术产业快速成长，科技进步对经济增长的贡献率进一步提高。社会各项事业得到全面发展，城市面貌日新月异，现代化大都市面貌初步显现，人民生活水平有较大幅度的提高。我市的社会综合发展水平位居全国前列，已历史性地站在一个新起点上。

（二）财政收支运行平稳

“九五”时期，随着国民经济持续、稳定发展和财政改革不断深入，我市地方财政收支均保持较快增长。

首先，地方财政收入稳定增长。“九五”期间，由于全市国民经济持续增长，以及实行分

税制财政体制，加强税收征管力度，不断规范预算外资金管理，有步骤地将部分预算外资金纳入预算内管理，我市地方财政收入（一般预算收入）保持了很好的增长势头，从 1996 年的 150.9 亿元 增加到 2000 年的 342.4 亿元 年均递增 22.73%。

在财政收入稳步增长的同时，财政支出也持续增长，保证了重点支出的资金需要。1996~2000 年 全市地方财政支出（一般预算支出）从 187.45 亿元，增加到 441.23 亿元，年均递增 23.86%。

（三） 财政改革顺利推进

“九五”时期是我国大力推进各项改革，并不断取得阶段性成果的重要时期，特别是党的十五大精神，为财政改革指明了前进方向，财政改革的总体目标更加明确。在市委、市政府的领导下，我市财政工作按照“振兴财政”的总体要求，进行了一系列财政体制改革、制度创新和政策调整，在管理体制和管理方式等方面取得了突破性进展。

一是政府的理财观念和理财行为得到重大转变。“九五”时期，按照建立社会主义市场经济体制的要求，我市各级财政部门以社会主义初级阶段的基本国情为研究财政问题、制定财政政策、加强财政管理的出发点，积极探索新的理财思路，理财观念向发展区域经济，创造良好的外部环境，增强整体经济实力转变；理财方式逐步向细化预算管理、提高资金使用效益转变；理财渠道开始向充分发挥财政资金引导作用、吸引社会资金共同发展经济和各项事业转变。

二是合理安排财政资金，保证国民经济和社会事业的健康发展。坚持“确保重点，压缩一般”的原则，重点保证了教育、科技等支出按法定比例增长；大力支持我市经济结构和行业布局的调整，不断开辟新的投融资渠道，采取多项财税优惠政策支持经济开发区和高新技术产业的发展；认真贯彻积极财政政策，加大城市基础设施建设和环境保护支出力度，健全首都城市功能。全面贯彻各项支农政策，促进农业经济结构调整，加大对农业科技进步、农业基础设施建设等投资力度，贯彻富裕农民政策，促进郊区经济发展；加大支出力度，支持健全社会保障体系，促进医疗卫生事业和民政等各项事业的发展，提高社会保障水平；认真落实军队、武警、政法机关不再经商办企业的决策，保障了这些部门的经费需要；进一步完善财政补贴办法，促进城市公用事业的发展；建立偿债基金，采取有效措施化解地方金融风险，增强地方金融机构抵御金融风险能力，维护了首都金融秩序和社会稳定。

三是采取有效措施，积极支持各项改革。大力支持社会保障制度改革，已初步建立起包括国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城镇居民最低生活保障线等六项社会保障联动机制在内的社会保障体系，支持医疗卫生事业改革；推进国有企业改革，积极参与国有企业改制，加强企业产权管理，建立现代企业制度，促进国有经济结构调整；强化国有资产管理 and 清产核资工作，探索国有资产运营新路，深化国有资产运营各项基础管理工作，逐步建立了较为完善的国有资产统计评价体系；研究制定切实有效的政策，发挥财政资金的引导作用，大力扶持非公有制经济的发展；深化粮食流通体制改革，落实“敞开收购，顺价销售，封闭运行”的各项措施，强化了政府对粮食市场的调控能力；支持住房制度改革，为住房分配货币化，推进住房商品化、社会化进程奠定了基础。

四是推进财政管理体制，健全财政职能。规范市与区县财政体制。按照事权、财权相统一的原则，重新界定各级政府财政支出范围，合理划分税种，实行了以缩小区县间财政

供给能力差距、促进社会公共服务水平全面提高为目标的新的分税制财政体制；加强预算管理，在全市范围内先后实施了以“收支统管”为前提的预算编制方法，推行零基预算和部门预算，提高了预算编制的科学性、规范性；规范政府采购行为，初步建立起以公开、公平、公正为原则的政府采购制度；预算外资金管理取得突破性进展，基本实现了“以清理收费项目为基础，以加强票据管理为源头，以清理银行帐户为关键，以完善财政专户管理为重点，以健全机制为保障，全面实现‘收支两条线’管理”的奋斗目标，预算外资金管理日趋规范；按照实施部门预算的要求，调整了市级财政部门的机构设置，为全面实施预算管理制度改革打下了基础。

五是健全财政监督机制，加强财政法制建设。强化财政监督职能，调整财政监督检查机构，取消了连续开展 13 年的财税物价大检查，建立起新型的财政监督管理模式；加强财政立法、规范财政执法行为，建立了执法责任制度；组织多种形式的财政法规宣传和培训，提高财政干部的法律意识和依法行政的能力。

“九五”时期，我市财政改革与发展取得了巨大成就。但应清醒地看到，由于经济发展处于计划经济向市场经济的转轨过程中，各项改革不可避免地具有一定的历史局限性，保留了一些计划经济的痕迹，由此产生的问题与矛盾仍然存在。财政收支矛盾依然尖锐，财政支出结构不尽合理，财政的资源配置作用和财政资金使用效益还有待提高，这些问题和矛盾需要我们在“十五”期间认真加以研究和解决。

二、“十五”时期财政改革与发展面临的新形势

“十五”时期作为新世纪的第一个五年，是首都发展承前启后、继往开来的关键时期。按照党的十五大确定的“新三步走”战略部署，到 2010 年我市要初步构建起现代化国际大都市的基本框架。未来我市的发展将面临比以往更多的机遇和挑战。

北京作为中央所在地，是全国的政治中心和国际交往中心，经济发展蕴藏着巨大的潜力，特别是随着加入 WTO 和市场开放步伐的加快，将会大大推进北京参与经济全球化的进程。作为全国的文化中心，北京是全国最大的科研院所和高等院校聚集地，具有强大的科技人才优势，加上中关村科技园区等的大规模建设，将为经济结构和产业结构的优化升级注入新的活力，在以知识经济为标志的 21 世纪，这将成为我市经济发展巨大的促进力量。申办奥运会，为进一步提升北京的国际地位和城市形象创造了新的契机，将有助于加快首都现代化、国际化进程。

但是同时也应看到，我市经济发展也将面临诸多不利因素：经济运行质量还有待进一步提高，产业结构与首都功能和市场需求仍不能完全相适应；部分国有企业发展活力不强；科技对经济增长的贡献率有待进一步提高；就业压力仍较大，社会保障制度还需进一步完善；城市基础设施供应不足，生态建设与环境保护任务仍很艰巨，给可持续发展带来巨大压力。

国民经济发展中存在的有利和不利因素，必然对财政改革与发展产生促进和制约作用。一方面，中央采取的积极的财政政策和稳健的货币政策给首都经济发展提供了一个良好的宏观政策环境；随着高新技术产业的快速发展，产业结构将进一步优化，经济增长的势头将会继续保持，为财政发展奠定较为坚实的物质基础；加入 WTO 有助于加快政府转变职能，

适应社会主义市场经济体制的要求，提高政府管理水平。另一方面经济建设和社会发展的资金需求将给财政带来巨大压力。特别是按照建立公共财政基本框架和加入 WTO 的要求，经济结构和产业结构调整任务将更为艰巨，对科技、教育、社会保障等方面的需求也会更加迫切，财政收支矛盾在一个相当长的阶段将继续存在。

面对机遇与挑战，各级财政部门要坚定不移地贯彻党的十五大精神，在市委、市政府的正确领导下，坚持以经济建设为中心不动摇，按照党的十五届五中全会和北京市八届六次全会提出的“把发展作为主题，把结构调整作为主线，把改革开放和科技进步作为动力，把提高人民生活水平作为根本出发点”的要求，抓住机遇，深化改革，充分发挥财政的各项职能作用，促进国民经济和各项事业发展，不断提高城市综合实力，实现首都社会主义现代化建设的战略目标。

三、“十五”时期财政改革与发展的基本思路

未来五年是首都发展的重要时期。根据中央对北京市城市功能的定位和我市经济发展总体规划，按照党的十五届五中全会、北京市八届六次全会精神，结合首都迈向新世纪的“新三步走”战略，制定出“十五”时期我市财政改革和发展的指导思想，奋斗目标和主要任务。

（一）“十五”时期财政改革与发展的指导思想

高举邓小平理论伟大旗帜，认真贯彻江泽民总书记“三个代表”的重要思想，按照《北京市国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》要求，把支持经济和社会发展摆到财政工作的中心位置，稳步推进财税改革，建立与社会主义市场经济要求相适应的公共财政框架，促进生产力的解放和发展，努力建立稳固、平衡、强大的财政，加快我市经济建设和各项事业的发展。

（二）“十五”时期财政改革与发展的奋斗目标

以改革统揽全局，有步骤、分阶段地推进财政制度创新，健全财政职能，提高财政管理水平，增强政府的调控能力，努力建立适应社会主义市场经济要求的财政运行机制。要正确运用财政政策和财政手段，优化资源配置，调节收入分配，促进国民经济稳定增长和区域经济协调运行，促进“首都经济”发展；合理确定各级政府之间的财权、事权关系，不断完善分税制财政管理体制，建立科学、有效、合理的转移支付制度，提高政府调控能力，促进社会公平；积极稳妥地推进税费改革，健全收入机制；在不断转变政府职能的基础上，按照建立公共财政的要求，以满足社会公共需要为目标，不断加大财政支出结构调整力度，建立起合理、规范的财政支出保证机制；积极支持社会保障制度改革，建立资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障收支体系、管理体系和法制体系；逐步推进预算管理制度改革，实施国库集中收付制度，推行部门预算，完善政府采购制度，增强预算编制的科学性、规范性，提高财政资金的配置效益；探索建立国有资产运营新思路，增强国有经济整体控制力；加强财政法制建设，健全监督检查机制，依法行政、依法理财，不断提高财政管理水平；加强财政规划性，增强对财政收支的科学分析和预测，防范和化解财政风险，保持财政的可持续发展。

“十五”时期 我市财政收支目标是 继续保持财政收入的稳定增长 到 2005 年地方财政

收入（一般预算收入）力争达到 551.44 亿元，年均递增 10%；按照量入为出的原则，不断调整财政支出结构，合理安排各项支出。地方财政支出（一般预算支出）到 2005 年预计达到 678.89 亿元，年均递增 9%。

（三）十五时期财政改革与发展的主要任务

“十五”时期，按照首都经济发展的总体要求，充分发挥财政职能作用，初步建立公共财政基本框架。

1. 充分发挥财税政策的导向作用，全面增强首都经济整体实力

大力支持高新技术产业发展和传统产业的改造提升。认真落实首都经济发展中以高科技为核心的各项工作，灵活运用财税政策，加大财政对科技成果转化及技术创新的投入力度，发挥财政资金的导向作用，构建以企业为主体的技术创新机制，推动全市工业结构优化升级；支持“首都二四八重大创新工程”的实施，依托中关村科技园区的开发，支持中关村软件园、亦庄通信产业、北方微电子产业等一批基地的建设，加快科技园区基础设施建设，增加园区对高科技企业的吸引力，促进高新技术产业密集增长，发挥其在首都经济发展中的带动作用。

制定合理的财税政策，优化第三产业内部结构，支持发展现代服务业，特别是信息和中介等服务业的发展，改造提高传统服务业，促进第三产业的优化升级，提高第三产业，特别是服务业的整体发展水平和占我市国民经济的比重。

改善投资环境，制定相关政策，支持、鼓励和引导非公有制经济的发展，引导社会资金投入首都经济和事业发展。要遵循国民待遇等 WTO 基本准则，着力改善社会资金的投资环境，创造公平的竞争环境，为非公有制经济的发展做好产业政策引导、投资方向的选定、法律政策咨询等服务工作，为各类企业创造平等竞争的环境，促进非公有制经济的健康发展。

积极推进各项改革，维护人民利益和首都安定。继续深化粮食流通体制改革，落实和完善粮食购销政策，完善副食品政府储备管理体系和风险资金管理制度，保证市场稳定；推进住房制度改革，全面推行住房分配货币化。调整住房公积金贷款方向，发展住房公积金贷款与商业银行贷款相结合的组合住房贷款业务。支持危房改造和廉租房建设，切实改善城镇居民的居住条件。建立政府住房基金，规范行政事业单位的住房基金专用帐户，进一步加强对住房资金的监督管理。

坚定不移地贯彻对外开放方针，要在国家统一部署下，拓展开放型经济。支持企业提高产品技术含量和附加值，优化出口结构，提高外贸出口的效益和水平。制定合理的财税政策，加强制度建设，努力创造良好的引资环境，不断提高利用外资的质量，支持我市国民经济发展。同时，要加强对国外贷款的管理，进一步完善对主权外债的“借、用、还”管理机制，建立债务风险预测、防范机制，债务统计和还款预测制度以及偿债准备金制度、债务清偿机制，维护我市对外信誉和转贷协议的严肃性，努力防范财政风险。

2. 加快税费改革步伐，完善税制，规范财政收入体系

第一，贯彻落实国家的各项税收政策，进一步改革和完善税制，加强税政管理。完善流转税税制，改革所得税制度；逐步调整区域性、鼓励性税收优惠政策；对我市税收管辖权范围内的税收优惠进行清理，创造公平的竞争环境；推进地方税改革，落实地方税立法权，开辟和增加地方财政收入新税源，建立健全地方税体系；加大税收征管，改进地方税政策管理，提高

政策透明度。

第二，积极、稳妥地推进税费改革，按照“一清二转三保留四改革”的总体思路和中央的统一部署，有步骤地推进农村、道路车辆、住房、社会保障、环境资源等方面的税费改革，强化行政事业性收费管理，规范政府收入机制。

3. 进一步完善分税制财政管理体制，提高政府调控能力

在税制改革后，按照国家的统一部署，处理好中央与地方、市与区县的财政收入分配关系。按照市委、市政府提出的“城市管理重心下移”思路，充分调动区县发展经济和加强城市管理的积极性。加快经济结构调整和企业重组步伐，按照科学规范，适应首都经济发展，符合公共财政要求的原则，进一步深化以政府事权下移、收入彻底分税、保证基本需求、激励调节机制为核心内容的财政管理体制。明确市和区县的支出责任，明晰事权，合理划分支出范围。简化动态制衡机制，建立简明、规范的资金调度机制。完善转移支付办法，建立信息数据的搜集、统计体系，规范标准收入和标准支出的计算方法，提高转移支付的科学性和规范化程度，调节区县财力差异，保证全市社会公共服务水平的全面提高，促进区域经济发展。

4. 改革支出预算管理制度，提高财政资金运行效益

要尽快建立起一个结构合理、管理规范、约束有力、讲求效益、适应社会主义市场经济发展的支出预算管理新机制，提高财政资金使用效益，增强政府调控能力。

一是改革财政资金缴拨方式，逐步推行国库集中收付制度。按照预算级次将所有政府财政性资金直接集中到国库统一帐户，实行帐户的规范化管理，强化预算约束；严格定岗定员，在试点的基础上，逐步扩大到对所有财政供养人口实行财政统一发放工资。

二是改进预算编制方式，提高预算编制的科学性。全面推行部门预算，将预算单位的所有收入、支出都严格按照标准和相应科目纳入预算，细化预算编制，硬化预算约束；改革传统的“基数法”分配方式，实行“零基预算”的预算编制方法，合理控制财政支出；实行综合财政预算，逐步将预算外资金和体现政府职能的各类收支活动全部纳入预算统一管理，实现对预算内外资金的统一调控、综合平衡；进一步调整预算的编制、执行、监督工作程序，提前预算编制时间，减少预算追加，规范政府行为。

三是完善政府采购制度，规范政府采购行为。按照“稳步发展，逐步规范”的原则和预算总体安排，不断扩大政府采购的范围和规模；逐步完善并严格执行《北京市政府采购办法》和工作程序，建立规范化、程序化的政府采购体系；建立政府采购统计分析制度，逐步实现政府采购网络化、信息化。

四是加强预算编制的基础性工作。不断完善统计报表内容，增强报表功能，逐步建立起一套切实可行的报表体系。建立我市清产核资数据库和三年滚动支出项目库，为编制部门预算提供基础数据资料。严格定岗、定员、定额，强化预算管理。制定我市财政支出的绩效评价办法，提高财政支出管理的科学性。

5. 优化支出结构，有效满足社会公共需要

要按照建立公共财政的要求，加大支出结构调整力度，将财政支出重点转移到满足社会公共需要方面。财政资金逐步退出一般竞争性领域、应用性研究项目及可以利用社会资金发展的事业。重点增加一般性公共支出，保证国家安全和政权建设的需要，保证首都城市功