

第 一 章

持续首都——首都发展新战略

自从有国家开始，就有首都。北京是世界著名的历史文化名城，也是我国历史上作为首都时间最长的城市之一；自元代以来，除短暂时期外，北京一直是中国的首都。显然，之所以定都于北京，是因为它具有成为首都的某些重要的客观条件，历史上如此，现在也如此。但是，决定北京作为首都的历史因素与今天繁荣的许多重要因素还需要我们去深入挖掘和理解。特别是在人类社会即将步入 21 世纪，经济全球化以及知识经济迅猛发展的今天，首都发展面临着前所未有的重大历史机遇，同时也面对着艰巨的挑战和一系列迫切需要解决的问题。因此，应该如何发挥首都优势，规避劣势，继续保持它的繁荣、稳定和持续发展，是本章研究和讨论的中心话题。

第一节 首都持续发展的基础与问题

首都是一个国家中央政府的所在地，是国家的政治地理中心，政治活动是其基本职能。综观世界，各国的首都可以分为三类，即作为单纯政治中心的首都，作为政治中心和文化中心相结合的首都，作为政治中心、文化中心和经济中心三位一体的首都。一般地讲，联邦制国家的首都大多是单纯的政治中心或政治中心与文化中心的结合，如美国首都华盛顿；而单一制国家的首都通常集政治、文化和经济中心于一体，如日本首都东京、法国首都巴黎、英国首都伦敦等。

首都的基本功能是为中央政府实现对国家疆域控制和管理提供最有效的空间支撑。各国首都以政治中心为基础，通过与经济中心、文化中心、军事中心等城市功能的结合，以加强首都对一国乃至更大区域的控制力和影响力。由于每个国家所具有的资源环境条件、历史文化条件和政治经济条件不同，对首都实现其控制的具体内容和要求也不同，因而出现了不同的功能组合形式。但是，从总体上看，随着科技、教育和文化产业发展，近几十年来，即使是作为单纯政治中心的首都，其经济职能也越来越显著了。例如，冷战结束后，随着美国军用高新技术民用化和产业化，华盛顿高新技术产业发展迅速，正在成为美国引人注目的高科技产业中心。

以发展的眼光看，任何一个国家的首都，其各种职能都是在不断地丰富和演变之中。我国是五千年的文明古国，据不完全统计曾经出现过大大小小 300 多个都城，随着岁月流逝，有些早已

衰落，有些却仍旧兴旺。北京经历了从封建帝王之都到人民首都的发展演变过程，在科学技术日新月异的今天，人们的思想观念、客观的物质条件、世界政治经济格局等都发生了很大变化，使北京作为首都的某些功能得到加强，但是也出现了一些不利于首都持续发展的因素。

一、北京——难舍的国都

北京历史上曾经被称为蓟、幽州、燕京、大都、北平、顺天府等，早在公元前 11 世纪就成为西周燕国国都，距今已有三千多年历史。北京是我国历史上作为国都时间最长的城市之一。元代以来，除明朝初期和中华民国曾短暂移都南京外，北京一直作为中国的首都。那么，为什么如此多的政权都择都北京？这是理解和制定有关促使首都北京繁荣、稳定、持续发展政策的基础。

1. 控制中原、防御侵略的战略地位

作为中央政府所在地，首都的区位必须有利于中央政府统治和管理全国各地，有利于防御外来侵略。从地理位置上看，北京地处华北平原北缘，西北倚靠太行山、燕山山脉，东南面向华北平原和滨海低地，东望浩瀚的渤海和黄海。虽然北京并没有坐落在中国的地理中心，但考虑到中国的平原地区和经济发达地区是在东经 110° 以东的三分之一中国，北京的确处在一个控制中心位置。北京处于对农业富裕、人口稠密的发达地区的控制位置，以及位于民族交汇边缘地带，这一特点是使它成为中国疆域内首屈一指的战略要地的重要原因。而这种联接东北、华北、西北、华东乃至全国的枢纽性区位，也在很大程度上促进和保证了北京作为一个经济中心的地位在今天仍得以延续。

自古以来，北京是一个很好的可防御外敌的首都。由我国东北和内蒙古草原进入华北平原，需要经过三个主要山口，即北京

南部的南口、北部的古北口以及东部的山海关。南口和古北口都在今天的北京市境内，北京是连接关内与关外的重要节点。抵御异族侵略从来都是古代中国的头等大事，对于汉族统治者来说，侵略主要来自北方游牧民族，选择北京为首都可以做到军政合一，便于集中军事力量，节约军事成本。另一方面由少数民族建立的王朝也愿意选择北京作为首都，这样既可以使他们达到南下中原、控制中国的目的，又可以在军事情况不利的时候退守关外。

从近现代看，对我国的侵略主要来自东南沿海和中国北方的周边国家。北京位于渤海湾腹地，辽东和山东两大半岛形成拱卫形势，可以有效地防御来自海上的直接威胁，缓解我国海防压力；而长城一线则仍然是防范来自北方陆地侵略的天然屏障。可见，历史上选择北京作为首都是以控制中原、防御侵略为主要目的，而且自从北京成为中国首都之后，中国再也没有出现长久的分裂。北京作为军事中心和政治中心的统一，对维系国家稳定有着不可替代的作用。

2. 联系广泛的经济中心地位

广泛的经济联系对一国首都来说，是维持其正常运作的一个重要方面。政治中心与经济中心相结合，一方面可以为首都的政治、军事活动提供经济保障，另一方面也有利于吸引人才、资本等要素向首都集聚。

从历史上看，我国的长安、洛阳、南京和北京等历史名都，或者本身就具有较强的经济实力，或者与全国主要经济中心有着非常便利的交通联系。北京地处华北平原的北缘，其周边的经济发达区为它的政治地位的上升提供了经济基础。以北京为中心的环渤海地区自然资源丰富，具有较高的经济发展水平，在客观上弥补了北京在资源条件上的不足，为北京的发展提供了强有力的支撑。另外，北京与江南有着便捷的经济联系。在古代，通过大运

河和海运，富庶的江淮一带可以源源不断地供给京师粮食和其他物资。据考证，元代每年通过大运河运往大都的粮食在 100 万石以上，有些年份甚至达到了 300 万石。正是看到这些，历代统治者才选择北京作为首都。

北京所在的地理位置决定了它是全国的交通枢纽，是联系南北经济的关键节点。北京是全国铁路运输的枢纽，除了西藏、海南和台湾外，北京与全国各省（直辖市、自治区）首府均有直达快车。虽然北京不是港口城市，但是北京距离天津港只有 100 多公里，通过高速公路不到一个小时就可到达。同时，北京还是全国最大的国内和国际民用航空中心，1994 年，北京有国内航线 80 多条，国际航线 39 条，通往全国的主要城市和全球 36 个国家的 52 个城市。

北京的经济在建国以来得到迅速发展。1952 年以来，国内生产总值年均增长 10% 以上，即使在经济存量已经有了很大提高的 90 年代，仍继续以两位数的速度持续递增。伴随着北京经济地位的不断提高，从 GDP 总量上看，北京已经成为中国北方最大的经济中心。北京自有的经济基础条件，加之有联系全国的现代交通运输体系和周边地区的经济支持，使得北京可以有效地缓解城市发展中人口增长所带来的资源短缺等经济压力，从而大大地加强了它作为政治中心、文化中心和经济中心的职能。

3. 悠久的文化和丰富的知识资源

首都是一国精神面貌的缩影。古代习惯于将首都称为首善之区，意指实施教化自京师开始，京师为四方之楷模。文化中心与政治中心相辅相成，能更有力地促进国家凝聚力的加强。我国是一个多民族国家，北京正处于汉文化和其他文化（主要是游牧文化与农耕文化）的连结点。封建社会时期，在全国最高学府国子监中，既有汉、蒙、回、满各族子弟入学，也有俄罗斯、高丽、交趾等国的留学生。现在的首都北京是我国传统文化与西方文化

交流的节点，这是北京现代文化发展的特有优势和战略性资源。北京的教育机构、文艺团体、文化设施、会议展览场所等，数量繁多，门类齐全，每年都有大量国际国内文化团体来京举办各种类型的交流活动。随着中国经济的迅速崛起和在世界影响力的提高，北京文化产业的聚集能力和辐射范围已不仅仅局限于国内，而且日益在国际层面发挥作用，它作为一座城市的国际文化、体育、科技、经济交流功能日趋发达，日益成为全球性文化交流的中心城市之一。

首都北京是全国英才汇聚的地方，它在文化特征上具有较强的开放性和包容性，能够不断地吸收各民族的优秀文化和先进的技术，成为全国最大的教育、科技和文化中心。1997年，北京有67所高校，市级以上的独立科研机构500多个；每年推出的科研成果达1.2万项，其中获得国家奖励数约占全国的30%；论文产出量占全国的16%；专利授予量占全国的10%以上；北京市有独立科技信息机构50多个，占全国的10.7%，国家计划建立的12个数据库资源中心和情报中心有11个设在北京。随着知识经济时代的到来，丰富的科技和人力资源储备是首都未来发展的最大的资源优势。

二、首都持续发展中的主要问题

可持续发展既要满足当代人的需要又不危害后代人满足需要的能力，既要符合局部人口利益又要符合全球人口利益的发展。^① 社会、经济和环境这三个相互关联、相互影响的系统构成了可持续发展的基本内容。从这个层面上看，北京市虽然建国以

参见杨开忠著：《一般持续发展论（上）》，载《中国人口·资源·环境》，1994（1）。

来在社会、经济、科技、文化、教育等各方面都得到很大发展，但是在从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变、从粗放外延式增长向集约内涵式增长转变的过程中，经济、社会和环境这三个相互关联的系统内部和相互之间出现了许多不和谐的因素，对北京的长远发展产生了不利影响。

1. 影响首都经济可持续发展的主要问题

虽然北京在新中国建成后已经逐步发展成为我国北方地区经济总量(GDP)规模最大的城市，但在长期的发展过程中对城市功能定位上的反复、管理体制上的条块分割以及客观经济基础的薄弱等等原因，对首都经济的可持续发展产生了许多不利影响。首都在改革开放以来，经济虽然以年均10%以上的速度增长，但是这种增长速度仍低于全国平均水平，长此以往，北京的经济中心地位将受到来自其他城市的威胁。首都已是一个拥有千万人口以上的特大城市，经济中心功能的发展是首都政治中心和文化中心功能得以发挥作用的重要保障，然而目前北京在经济发展中的问题却比较突出，制约了首都经济的发展和其政治、文化中心功能的充分发挥。

(1) 在计划经济体制下，发展了许多不适合首都资源条件的产业，对于产业的竞争力和首都产业结构的转换形成巨大压力。在计划经济体制下，资源和产品的价格并不是完全由市场供求决定的，不能反映一个地区优势的真正所在，再加上作为一个发展中国家在认识上的历史局限性等原因，导致了首都在产业选择上的偏差。新中国成立后，北京市建立了与本地资源条件不相匹配的以高耗水、高耗能为基础的钢铁、石化等重化工业。至1998年，这些行业占北京市工业总产值比重的1/4左右，比1990年上升了1.8个百分点。随着经济总量的增长和竞争的加剧，北京面临越来越高的要素成本。

(2) 首都企业所有制结构相对单一，面临转换经营机制的巨

大任务。在长期的计划经济体制下，北京形成了以公有制经济为主导的所有制格局，1996年，北京国有经济占GDP比重高达71.6%，比全国平均水平高15个百分点。这既有有利的一面，也有不利的一面。有利的是，公有经济在资金、人才、技术等方面较容易得到中央和地方政府支持；不利的是，所有制格局的单一性，使得中央政府对地方事务有较多的干预，市场活力受到了一定的制约，反过来影响到经济的快速增长。在社会主义市场经济体制下，国有企业按照现代企业制度来改造和运行已经成为我国经济体制改革的主要方向，首都面临转换企业经营机制的重要任务。另外，近年来私营经济已经成为我国经济生活中最具活力的增长点，首都所有制结构的单一，也说明了首都私营经济发育的滞后。

(3) 在向市场经济转变的过程中，首都投资的市场化程度较低。在政企合一的计划经济体制下，政府既是企业的管理者也是企业的投资者，首都作为中央政府所在地，这无疑对首都经济的发展起到了决定性的促进作用。但是随着社会主义市场经济的逐步建立，企业投资主体趋于多元化，政企逐步分开，中央对企业的直接投资必然会逐渐减少。1995年以来，首都的城市发展已经转向以自筹资金为主，它在全部资金中所占比重已经超过60%（表1-1）。而首都利用外资和国内银行贷款在投资中所占比重相对较低且多年来变动不大，这表明首都固定资产投资的市场化程度仍然较低。投资是城市发展的决定因素，而资金一直是我国这样的发展中国家的稀缺资源，如何完善市场经济体系下中央和地方两级政府在事权上的合理分工，多方面有效地增加资金投入，对首都发展至关重要。

表 1-1 固定资产投资中各项资金来源结构

年份	预算内 投资	预算外 投资			
			国内银行贷款	利用外资	自筹及其他
1980	55.7	44.3			
1983	41.6	58.4	10.9	8.4	39.1
1985	39.1	69.9	14.8	6.6	39.5
1990	25.4	74.6	16.7	11.2	46.7
1995	14.5	85.5	13.8	9.6	62.0
1997	14.1	85.9	15.3	8.7	61.9

资料来源：景体华著《1997年经济蓝皮书：北京经济形势分析与预测》北京 首都师范大学出版社，1997。

2. 影响首都环境可持续发展的主要问题

随着首都城市人口和经济的迅速发展，一方面加大了对城市环境发展的影响，但另一方面随着人们收入水平的不断提高，对城市环境的要求也相应提高了。这两方面的巨大落差，导致了首都在资源利用和环境保护上面临着巨大压力。

(1) 不符合首都资源和环境特点的重化工业近年来并没有能得到及时调整，继续对资源供给和生态环境造成巨大的压力。1996年，北京全市工业新增用水的 37.7% 是用于冶金、石化等高污染、高能耗的行业。

(2) 由于城市人口的迅速增长，也对水资源供给和生态环境保护造成很大压力。目前北京人均水资源占有量仅为全国人均占有量的 1/8。随着北京市上游地区用水和城市需水量的加大，北

京市在今后相当长的时间内面临十分严峻的水资源供需矛盾。另外，由于地下水资源的过量超采，已经使局部地区出现地面沉降，对北京的人口生存环境造成严重威胁。

(3) 尽管改革开放以来北京的城市交通和排污等市政工程施工得到了很大发展，但是仍然远远不能满足城市发展的需要。从公共交通上看，北京每万人拥有的公共汽车数量分别是汉城、新加坡的 $1/2$ ，东京和伦敦的 $1/4$ ，巴黎的 $1/8$ ；从市区道路网密度上看，北京分别相当于东京的 $1/1.2$ ，莫斯科的 $1/2.7$ ，汉城的 $1/1.4$ ；从城市道路用地率上看，北京为 11.4% ，华盛顿为 45% ，伦敦为 35% ，东京为 23% ，汉城为 19% 。从交通体系的构成上看，立体交通体系尚未建立，地下交通发展滞后，城市轻轨铁路尚未出现。由此造成地上交通过于拥挤，空气污染加剧，城市办公效率降低。另外，随着城市发展，一方面城市污染排放量不断增加，另一方面由于城市基础设施建设滞后，给北京的可持续发展带来了严峻挑战。最近，世界卫生组织对全世界主要城市大气环境污染状况进行了评价，北京市被列入世界十大污染城市的“黑名单”。据统计，1998年北京市区大气有 40% 的时间呈中度污染，重度污染也时有出现。目前，北京城市污水处理率仅为 20% 左右，城市污水处理能力低于 43% 。城市每天要产生 1.5 万吨生活垃圾，但是垃圾的无害化处理率不足 50% 。

3. 首都社会可持续发展的主要问题

从人口角度看，北京市社会发展面临着两大主要问题：一是首都人口结构的老龄化趋势，另一个是外来人口问题。据北京市的一项研究结果表明，北京在 20 世纪 80 年代末即已进入老龄化社会，90 年代以来人口老龄化程度不断加剧，1997 年 60 岁及 60 岁以上人口已达 173.6 万人，在总人口结构中的比重已经上升到 14% ，在全国各省市中仅低于上海，这对未来经济发展将产生重要影响。1997 年底，北京市有常住人口 1240 万人，其中有 229.9

万人是外来人口，他们平均滞留期为 19 个月，在京逗留时间较长，主要分布在郊区的城乡结合部，多为从事体力劳动的务工经商人员。外来人口在空间居住上，形成了浙江村等体制外的社区，这些社区由于各种各样的原因，已经成为管理上的边缘地带。目前，我国还处在城市化的发展进程之中，大量的农村剩余劳动力需要向城市转移，但是由于户籍制度的限制、劳动力市场发育滞后以及我国城市产业结构的调整等因素的共同作用，城乡之间的劳动力流动仍处于一种非正式的转移过程，大量农村劳动力成为城市“边缘人”，既不愿意回乡，也不能完全被城市所接纳。如果处理不好的话，这部分人口将成为社会安定的隐患。

从历史上看，北京是一个移民城市，来自全国各地的优秀人才构成了首都特有的人才优势。市场经济要求多种要素的自由流动，对劳动力要素来说，在现行体制下，由于必要的社会保障体系尚未健全等原因，人员在不同的单位之间的流动还存在许多制度障碍。计划经济体制下建立的户籍制度、人事用工和管理体制等仍需要按照市场经济原则进行进一步的调整。21 世纪是知识经济时代，更应该强调人才对于首都发展的重要作用。也就更需要有良好的社会环境氛围，促进创新的实现，促进首都的发展。

第二节 首都持续发展的机遇和挑战

北京作为国都已经有千年历史，她饱经了历史沧桑和经受了时代的挑战。在人类社会即将进入新世纪之际，北京更呈现在激烈竞争的世界舞台之上，面临着来自时间和空间范畴的众多机遇和挑战。勇敢地面对挑战，抓住机遇，将是首都北京担负起领导

中国走向繁荣富强新世纪的根本保证。

一、首都发展中的时代机遇

经过半个世纪的社会主义建设，首都在经济生活各方面都发生了翻天覆地的变化。尤其是改革开放 20 年来，我国逐步确立了发展社会主义市场经济的宏观目标，首都城市建设和经济文化生活迅速发展，已经成为我国对外交流和展示的重要窗口。20 世纪之末的 10 年中，国际政治和经济格局也发生了巨大变化，这在对我国经济发展带来了很大影响的同时，也为北京城市功能的发挥带来了新的机遇，主要体现在以下方面。

1. 经济全球化和区域经济一体化趋势

经济全球化和区域经济一体化趋势给北京调整经济结构、发展符合首都特点的经济带来了新的机遇。从世界经济的大趋势看，近一二十年来世界经济格局已经发生了重要改变。一方面以跨国公司为主要载体的资金、技术等生产要素在全球范围内流动的经济全球化趋势已势不可挡，经济全球化是伴随着新技术革命的到来而出现的，由于新技术革命极大地提高了社会生产力，扩大了国际市场，从而促使各国经济更加开放，走向国际化；另一方面国家之间的经济竞争已经从国家层次拓展到了区域层次，朝着国家间相互合作的区域一体化方向发展。这种区域一体化组织在欧洲有欧盟，美洲有北美自由贸易区，在东南亚国家则有东盟。

经济全球化和区域经济一体化趋势为发展中国家实现经济发展和赶超发达国家提供了前所未有的大好机遇。经济全球化和区域经济一体化意味着国际分工体系的大调整；意味着发展中国家通过产业转移和资本、技术等生产要素的流动，可以有效地弥补资本、技术等要素缺口；意味着新的国际分工正在逐步形成，发展

中国家可以藉此以实现产业结构的高级化。

我国政府也采取了以积极恢复世界贸易组织（WTO）缔约国地位为代表的多方面措施，以进一步扩大我国参与世界经济一体化的程度。首都我国重要的经济中心，具有庞大的消费市场和巨大的生产能力。参与国际经济交流可以为首都发展引进所短缺的资金、技术和人才，可以使首都弥补资源和技术上的短缺。

经济全球化和区域经济一体化浪潮的背后是国际分工的重新调整。北京是我国首都和全国第二大城市，经济全球化和区域经济一体化给北京带来的最大机遇是可以使北京通过调整产业结构，增强其作为经济中心的控制功能的发挥。由于分工体系的重新调整，使得北京可以通过分工保持其在价值链中的关键环节，以保持其竞争优势。这样，北京可以通过控制经济领域中的“头脑”部门，而将“手脚”部门放到其他资源条件更适合的地区中去。那么，北京跨国公司总部或区域总部、国际分支结构多的优势可以得到充分发挥。

北京作为首都，具有全国经济管理中心的职能。随着经济体制改革的不间断深入，原有的一些国家级行政性经济管理机构逐步企业化，成为全国性国有大公司总部，它们正在或将要发展成为跨国界经营的大型公司。另外，国外跨国公司也分别在北京设立分支机构或地区总部。自1979年北京第一家合资企业建立到1998年6月，全市累计开业投产的外商投资企业4986家，从业人员达到38.5万人，外商投资企业已经遍及全市国民经济80余个行业和部门。1998年北京市商品和服务进出口总额为65亿美元，是1990年的3倍。这些表明，北京已经成为我国对外经济联系的一个重要纽带，北京在21世纪中前期发展成为具有独特的政治、经济、文化控制力的国际城市不再是一个梦想。

2. 知识经济时代的来临

1996年，自世界经济合作与发展组织（OECD）提出了“以

知识为基础的经济”后，“知识经济”一词就广为流传。其实，早在 1962 年美国经济学家马克卢普就提出了知识产业的概念，将其划分为教育、研究与开发、通信媒介、信息设备（生产）和信息服务等五大类。从那时到现在，知识产业在经济生活中占有越来越高的比重。

随着知识经济时代的到来，使得首都科技、教育和文化发达的优势有可能转化为现实的控制力。这种控制不再是以直接的物质联系为主，而是通过智力和信息的流动而加以控制。而知识经济产业的崛起，为北京产业结构转型提供了现实可能。全球化浪潮的背后是分工的调整，知识经济改变着社会发展的内涵和形式，生产力要素结构将由以物质要素为主转向以智力要素为主，科学技术已经成为生产力诸要素中的主导因素。发挥信息中心的控制功能，使北京能够实现由有形的实体控制向无形的智力和信息控制的转变。

北京是我国最大的科研中心、教育中心和文化中心，这些方面在知识经济时代都是创新的重要源泉。我国政府为了迎接知识经济时代的到来，培育创新网络上的连结点，正在积极发展和建设我国国家创新体系。1999 年 6 月国务院正式批准了在北京建设中关村科技园区，并极其明确地规定了北京中关村科技园区的战略定位：“北京市中关村地区是全国科技人员和智力资源最密集的地区，具有人才、科技和知识优势，高科技产业也有一定的基础。加快建设中关村科技园区，通过科技成果和创新知识的产业化，把丰富的智力资源转化为强大的生产力，对北京市调整产业结构，加快经济和社会发展具有重大意义；对实施科教兴国战略，增强我国创新能力具有重要作用，也是增强综合国力的重大措施。批复要求在实施时，要注意借鉴国外建设科学城的有益经验，创建有中国特色的中关村科技园区，为全国高新技术产业的

发展发挥示范作用。^①

与此相应，北京市政府在已有的发展高新技术产业政策的基础上，又颁布了《关于进一步促进高新技术产业发展的若干政策》和《关于吸引国内外投资在京设立研究开发机构的暂行办法》，并着手研究制定其他相关优惠政策。此外，北京市政府已着手大力改善城市基础设施、服务设施等必要的高质量环境支撑条件。

3. 经济、环境和社会生活发展的生态化趋势

从世界范围来看，各国尤其是发达国家越来越重视生态环境的改善问题。20世纪50~60年代，西方主要发达资本主义国家已经意识到依靠大量消耗资源为基础的经济已经造成许多问题。环境污染问题日趋严重，50年代初，伦敦发生因燃煤引起的烟雾事件，日本发生了水俣病和骨痛病等。而发展中国家则由于人口迅速增长和普遍贫困，也导致了严重的生态退化。在这种背景下世界性环境保护运动开始兴起。^②1983年联合国大会作出决议成立世界环境与发展委员会（WCED），环境问题开始受到越来越多的重视。

1992年在里约热内卢召开的世界环境发展大会上，可持续发展作为全人类共同的发展战略得到公认，即“持续发展是既满足当代人需要，又不危害后代人满足自身需要能力的发展”。这一定义的经济涵义是在现有的约束条件下，再加上环境硬约束，即尽可能地将环境资本体现到经济成本中去，而使得生产可能性曲面的边界受到改变，从而使得私人成本与社会成本之间的差别越来越小。这样从长远看，整个社会效率才会得到提高。

北京市的现实发展条件对生态环境的改善有着强烈的需求。

人民日报，1999.6.21，第1版。

参见戴星翼著：《走向绿色的发展》，4页，上海，复旦大学出版社，1998。

(1) 中央政府高度重视北京的环境问题。在 1999 年 6 月召开的九届全国人大第十次会议上，国家环保总局局长解振华专门就北京的大气污染治理作了报告。他指出，在国务院领导的关注和支持下，北京市制定了《北京市环境污染防治目标与对策（纲要）》，初步确定了北京市环境治理的主要目标。北京的环境质量事关国家形象，国务院已将北京市的污染治理列入“三河三湖两区一市”的跨世纪绿色工程，这是历史的机遇。

(2) 随着首都第三产业所占比重的不断提高，污染较为严重的重化工业在经济结构中的相对地位已经出现下降趋势。并且，随着更为严格的环境保护法规的制定和完善以及发展符合首都特点的经济提出，企业在环境方面的进入门槛被提高，这些使得企业不得不采取更为清洁的生产方式。

(3) 首都人均收入水平、文化程度等相对较高，对改善环境有较高的认识水平和较强烈的需求，并具有较高的实际支付能力。随着北京市产业结构的调整和居民环保意识的加强，为环保产业这样的新型产业提供了较广阔的发展空间。

4. 北京国际城市建设的国家政策支持

为了保证北京对中央的服务功能，中央政府已经明确北京的城市发展目标是建设现代化国际城市。国务院 1993 年对《北京城市总体规划》的批复意见中明确指出，要“将北京建成经济繁荣、社会安定和各项公共服务设施、基础设施及生态环境达到世界一流水平的历史文化名城和现代化国际城市”。在中央政府的指示下，北京市政府提出 2010 年远景目标与规划：要基本形成与首都和建设现代化国际城市相适应的经济规模和综合实力；要大力发展适合首都特点的经济，逐步实现产业结构的优化升级；要基本实现北京城市合理布局和城市基础设施现代化；要实现城市建设的重点从市区向广大郊区转移，市区建设从外延扩展向调整改造转移，初步形成与首都和现代化国际城市相适应的城市合

理布局和基础设施体系；要使人民生活水平基本达到世界中等收入国家的较高水平；要初步达到建设现代化国际城市所要求的生态环境水平。这些宏伟目标和建设计划，将为北京建设国际城市提供强有力的政策指导和经济动力。

中国经济在实行改革开放后，参与世界经济的强度和力度都在不断加强。1999年是我国申请恢复加入世界贸易组织（WTO）关键的一年，随着对外经济交往不断发展的需要，中国越来越需要培育自己的国际城市，即在全球政治经济交往中具有一定控制能力的全球性城市。

从我国目前的国际城市发展态势看，由于我国幅员辽阔，并且区域发展的经济差异相对较大，在我国可能会出现不止一个国际城市。现在已经或正在发展成为国际性城市的是位于珠江三角洲的香港、长江三角洲的上海和环渤海地区的京津。将北京发展成为国际城市，是中国参与国际分工和世界经济一体化的重要途径，也是首都可持续发展的必然要求。

二、首都发展中的现实挑战

持续首都的挑战一方面来自于首都的城市外部环境变化所产生的竞争压力，另一方面，从城市内部发展看，首都在城市的迅速发展过程中出现了结构性失衡问题，这些问题对首都发展造成了资源、环境利用和管理上的挑战。北京作为我国首都在城市功能上具有多重性，在城市功能的协调和定位上都会随着时间的改变而出现许多新问题和新情况。

1. 区域经济一体化和世界经济全球化带来的挑战

机遇和挑战从来就是一对孪生子。尽管全球化是世界经济发展的必然趋势，但是全球化并不是发达国家给发展中国家经济发展提供的免费午餐。从20世纪90年代初的拉美国家的债务危