

# 服务中国

——破解首都经济难题

陈 剑 / 著

中国检察出版社

一九九八年十月·北京

——谨将此书献给

一切关心首都发展的人们

# 目 录

引 言 一石激起千层浪 / 1

第一章 首都经济的定位 / 6

一、首都人还是北京人 / 6

二、应当坚持的四项基本原则

三、建立与首都经济相适应的首都财政 / 11

四、首都经济的特色与发展方向 / 16

五、发展首都经济面临的十大问题 / 23

第二章 首都市情 / 33

一、首都的优势 / 33

二、局限与不足 / 36

三、北京能否成为全国的经济中心 / 48

四、北京离现代化国际城市还有多远 / 61

第三章 首都经济重点发展的产业部门 / 69

- 一、金融业 / 69
- 二、住宅业 / 75
- 三、社区服务业 / 82
- 四、旅游业 / 85
- 五、文化产业 / 90
- 六、电子信息业 / 94
- 七、环保产业 / 97

#### 第四章 首都经济与知识经济 / 103

- 一、知识经济的含义和特点 / 103
- 二、发展知识经济的条件 / 111
- 三、要首都也要首钢 / 118
- 四、重视对知识产权的保护与开发 / 128
- 五、培育创新的环境 / 133
- 六、知识经济需要管理水平的提高 / 136
- 七、克服知识经济认识上的误区 / 139

#### 第五章 首都经济与高新技术 / 143

- 一、创新——高新技术园区成长的持久动力 / 143
- 二、首都高校科技产业的发展及肩负的责任 / 151
- 三、名牌战略与高新技术研究 / 156
- 四、建立高技术产业风险投资机制 / 164

#### 第六章 首都经济与民营经济 / 172

- 一、民营经济的含义和作用 / 172
- 二、必须进一步明晰民营经济产权 / 179

三、加快私营、个体经济的发展 / 181

四、按生产要素分配 / 187

## 第七章 实施可持续发展 / 193

一、北京的天空应是明朗的 / 194

二、急待整治的交通噪声污染 / 203

三、垃圾革命：减量、分类、产业化 / 204

四、为首都城區增添一片绿色 / 207

## 第八章 城市管理和社区建设 / 212

一、政府机构改革 / 212

二、外来人口管理 / 223

三、失业与再就业 / 229

四、城市管理和社区建设 / 235

主要参考文献 / 246

北京市委、市政府领导简历 / 248

后记 / 259

# 引 言

## 一石激起千层浪

1998年1月，北京市市长贾庆林在北京市十一届人大第一次会议上所作的《政府工作报告》中，正式提出了首都经济这一概念。并对首都经济作了详尽论述，认为，“首都经济是立足首都，服务全国，走向世界的经济；是充分体现北京城市性质和功能，充分发挥首都比较优势，充分反映社会主义市场经济规律的经济；是向结构优化、布局合理、技术密集、高度开放、资源节约、环境洁净方向发展的经济；是既保持较高增长速度、又能体现较好效益的经济”。一石激起千层浪，首都经济这一概念一提出，立即在首都引起强烈反响，展开了热烈的讨论

### 一、不是一时的心血来潮

新一届市长上任提出新概念，是一时的心血来潮，还是代表北京市委、市政府，围绕北京的发展，经过长期的探索，理性地审视以往北京经济工作中的得失后得出的结果。对这一问题的回答需要对自七十年代末期以来，党中央、国务院以及北京市委、市政府围绕北京的发展所做各项指示与长期的探索作一简短回顾。

1979年，北京重工业产值占全市工业总产值上升到63.7%，

重工业比重之高在全国仅次于辽宁而居第二，北京成为重工业占主导地位的首都，这在世界各国的首都中是极其罕见的。此时，党的十一届三中全会已经召开，人们的思想得到了一次大的解放，自然就对首都经济结构存在问题提出了疑问，北京作为中国的首都，悠久的历史文化历史名城，发展方向难道就是将首都发展成为一个重工业比重很高的城市，如果不是这样，北京今后又应向什么方向发展？但当时这一问题只是提了出来，由于刚刚拨乱反正，需要解决的问题很多，对这一问题并没有展开深入的讨论。

1980年4月，围绕北京今后的发展，中央书记处对关于首都建设方针作了四项指示，开宗明义第一条就提出“首都建设要解决一个方针问题，就是建设一个什么样的首都的问题。”明确提出，“首都的四个现代化建设要有自己特点”。第二条指示在谈到首都特点时，提出至少有两条：

首都第一是全国的政治中心，是神经中枢，是维系党心、民心的中心，不一定要成为经济中心；第二是中国对国外的橱窗，全世界就通过北京看中国。

中央书记处第三项指示在谈到究竟把首都建成一个什么样的城市时，提出了四条指导思想，即：

要把北京建成全中国、全世界社会秩序、社会治安、社会风气和道德风尚最好的城市；要把北京变成全国环境最清洁、最卫生、最优美的第一流的城市，也是世界上比较好的城市；要把北京建成全国科学、文化、技术最发达，教育程度最高的第一流城市，并且在世界上也是最发达的城市之一；要使北京经济上不断繁荣，人民生活方便、安定。要着重发展旅游事业，服务行业，食品工业，高精尖的轻型工业和电子工业。

在第四项指示，说到检查北京市工作的标准，北京市委今后要紧紧抓住四条，政治思想建设、环境美化建设、科学文化建设、适合首都特点的经济建设。中央书记处的上述四项指示，绝大多

数观点今天看来仍然是适用的，特别明确北京是政治中心的定位和要发展适合首都特点经济的方针，应当说是有远见的，至今仍然十分正确。但由于中央书记处的指示，不完全是针对经济工作的，还涉及到精神文明建设等内容，一度造成了差异很大的不同理解，引发了首都要不要把经济工作作为中心工作来抓的争论。

1983年7月14日，中共中央、国务院在对《北京城市建设总体规划方案》的批复中，对北京城市性质和职能作了明确的定位，“北京是全国的政治中心和文化中心。北京的城市建设和各项事业的发展，都必须服从和充分体现这一城市性质的要求”。明确提出，“北京不要再发展重工业，特别是不能再发展那些耗能多、用水多、运输量大、占地大、污染扰民的工业，而应着重发展高精尖的技术密集型的工业”。“尤其迅速发展食品加工工业、电子工业和适合首都特点的其它轻工业”。

上述两个文件对于北京经济建设思路转变具有重要的指导意义，即使用今天的观点看，其基本观点仍然是适用的，并为今天首都经济概念奠定了基础。但由于长期的思维惯性以及决策上的失误，上述两个文件的精神在一个较长时期内并没有得到明确落实，对什么是“适合首都特点的工业”理解也不尽一致。“六五”期间，北京市的汽车、彩电、水箱、洗衣机、某些机械装备等都是国内领先引进的技术行业，已占有较大的国内市场，也具有技术优势，“七五”期间如果抓住机遇进行产品更新换代，对北京新兴产业发展将具有决定作用。从80年代中期到90年代初前后近十年时间里，北京在制订和安排经济发展计划时，在工业主导产业的选择上，由于指导思想不明确，虽然在有关文件中也将发展新兴产业作为产业政策的重点，但在实际行动中却未落到实处。对新兴产业投资既少且分散，缺乏大规模推进新兴产业的动力，没有发挥北京在几十年形成的新的资源优势，其结果新兴产业没有得到相应发展，相比之下，钢铁、石化、建材等传统产业，由于

技术寿命长，产品更新缓慢，在市场需求拉动下，生产能力却得到急剧扩张。

1993年，针对北京产业结构中存在的问题，国务院对《北京城市总体规划》的批复中进一步指出：

“北京是我们伟大社会主义祖国的首都，是全国的政治中心和文化中心，城市的规划，建设的发展，要保证党中央、国务院在新的形势下领导全国工作和开展国际交往的需要；要不断改善居民工作和生活条件，促进经济、社会协调发展，成为全国文化教育和科学技术最发达、道德风尚和民主法制建设最好的城市；在城市总体规划的指导下，通过不懈的努力，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第一流水平的历史文化名城和现代化国际城市”。

上述这段表述，实际上进一步明确了北京城市功能的定位，再次重申了北京作为首都和历史文化名城，应该是全国的政治中心、文化中心和国际交往中心。

1995年6月，为进一步落实党中央、国务院对北京工作的指示精神，进一步拓宽和丰富经济发展的思路，北京市委、市政府邀请和组织了数百名中央有关部门和北京市的专家学者参加了研究和咨询，动员了全市十几个委办局和研究单位投入研究，在进行总体战略研究的同时，还确定了19个分战略课题，以使这项研究更具有现实意义。经过一年多的艰苦努力，提出了“适合首都特点的经济”，《北京：跨世纪的发展战略》就是这一研究的具体成果。并认为，适合首都特点的经济就是适合首都特点的产业结构，其基本内涵与现在提出的首都经济内涵已趋一致。

从80年代初期中央书记处提出的“适合首都特点的经济建设”到1983年党中央、国务院提出的“适合首都特点的工业”以至到90年代中期北京市委、市政府提出的“适合首都特点的经济”，可以清楚地看出首都经济这一概念的演变与发展的过程，首

都经济这一概念的提出，不是一时的心血来潮，也不是哪一位领导拍拍脑袋产生的灵感，而是十几年长期艰苦努力探索的结果，特别是由于近十年指导思想上的不明确，实践促使人们对首都建设的发展进行重新认识，这样一个认识上的反复，推动了对首都经济的再认识。而90年代中期北京市委、市政府提出的“适合首都特点的经济”，就是这种再认识的成果，现在提出的首都经济这一概念又是在“适合首都特点的经济”上的继承和发展。

首都经济概念的提出，表明北京市委、市政府对北京城市性质认识的深化，确确实实在考虑北京未来的发展，并有了一个较为清晰的发展思路，这对进一步发挥首都的资源优势，建设有特色的首都经济，将首都北京建成具有文明的现代化国际城市有着重要意义。

## 二、发展首都经济需要处理研究的问题

发展首都经济，需要研究的内容很多，比如首都经济的内涵包括了哪些内容，什么是首都经济的特色，其发展方向是什么，传统产业如何适应首都经济发展的要求，发展首都经济对政府部门以及政府的工作人员提出了什么要求，政府机构的改革如何适应市场经济的要求以及如何有助于发展首都经济，北京应当建立什么样的市场机制才有利于首都经济的发展，首都经济与目前所说的知识经济、与实现可持续发展战略等是什么关系，如何整合中央经济与北京地方所属经济以推动首都经济的发展，发展首都经济对环渤海经济区域有什么积极意义，发展首都经济如何有利于促进首都进入现代化国际城市的行列等等，上述这些问题都是发展首都经济将要遇到的问题，对这些问题作出令人满意的回答不是很容易，需要对一些宏观背景和首都的特点作详尽分析才能得出。

# 第一章

## 首都经济的定位

### 一、首都人还是北京人

十几年前，一群外省的年青人大学毕业后分配到中央国家机关，来到了他们在电视和电影上才看到的向往已久的北京工作。北京干燥的空气、时常的风沙弥漫，除了萝卜、土豆、大白菜外，很难见到别的新鲜蔬菜，加上北京人的格外良好的感觉，使得这些年青人一时还难以适应，真不知道北京有什么好，他们有点后悔当初为什么要到北京。同一机关北京籍的人问他们，在你们眼中，北京这也不好，那也不好，你们又为何选择到北京来呢？这些年青人的回答是，“只因为北京是首都，要不是首都，谁愿意当初到北京来，我们是首都人，不是北京人”。换句话说就是说，如果首都在西安、或是在南京，这些年轻人仍然是首都人，但那时可能在西安，或是在南京。

在这群年青人看来，只有在中央国家机关工作的人才能算是首都人。年青人的上述观点可能有些偏颇，因为自共和国将首都定在北京，首都人就与北京人是统一的，而不是分离的。你是首都人，不管你承认与否，你也就是北京人；同样，你是北京人，也

就是首都人。中央国家机关工作人员同时也是北京的普通市民，就说明两者本身是统一的。但如果仔细品味，我们不能说年青人的话就没有一定道理，如果发生一些极端情况，比如因某种原因迁都，如发生很高震级的地震、严重缺水，共和国的首都就有可能不是北京，此时首都人和北京人就不是统一的，首都人不一定是北京人，北京人也不一定是首都人。在这群年青人看来，首都与北京这两个概念是不同的，正因为此，首都人与北京人这两个概念也是有区别的，不论我们今天如何评价他们的观点，这种区分却十分重要，这也是构成本书理论基础的一个区分，本书所要讨论的首都经济与北京经济这两个概念的区别也正源于首都与北京这两个概念的区别。

说起北京，人们更多地将其看作一个地域概念，就如同说天津、上海一样；而提起首都，人们首先看作是一个政治概念，是与一个国家相联系的，因为首都是一个国家的政治中心，在一定意义上代表了一个国家的形象。当一个国家的首都与一个城市相联系时，这个城市也就同时具有强烈的政治色彩。比如，北京安定与否之所以十分重要，因为北京是中国的橱窗，直接反映了中国是否安定。同样一件事，发生在北京就比发生在外地影响要大得多。正是从这个意义上说北京无小事。而这种区别，正是因为北京是首都，在很大程度上代表了一个国家的形象。

正是因为北京与首都概念的不同，北京经济，只应看作一种地域经济，就如同天津经济、上海经济一样，是与区域经济特征相适应的经济。当首都这一概念与一城市相统一时，此时首都经济也应看作是一种地域经济，是与一定区域特征相联系的经济。但首都经济又不仅仅是一地域经济，作为一国首都，必然包含了政治、文化等信息层面，其经济应是和首都功能相适应并能充分发挥首都潜能的经济，如果这仍可看作是一种区域经济，这种区域经济则是和全国的政治、经济、文化相联系的区域经济，具有强

烈的首都特色。

首都经济与北京经济的关系如图所示：

首都经济 = 和首都功能相适应并能充分发挥首都潜能的经济  
+ 与区域特征相适应的经济（北京经济）

上述只是理论上的区分，在实际中，和首都功能相适应并能充分发挥首都潜能的经济与北京经济两者是相互融合、相互渗透、互为一体的。在通常情况下，北京经济就可以看作是首都经济，首都经济也就是北京经济。当我们强调要发展首都经济时，这种理论上的区分就显示出其意义。发展首都经济，就是要强调发展与首都功能相适应并能充分发挥首都潜能的经济，与首都功能相适应和发挥首都潜能，就不仅仅与北京相关，而是与全国相关。正因为此，首都经济就不仅为北京，而为全国人民关注。首都经济因而不是就北京论北京的经济，而是立足北京、服务全国、走向世界，能够反映首都的特色、反映首都的性质与功能、具有现代化国际城市特色的经济。

## 二、应当坚持的四项基本原则

要发展首都经济，必须坚持一些基本原则，这些基本原则是党中央、国务院确定的，是发展首都经济必须遵循的。首都的发展，只有在这些原则的框架下运作，否则就有可能背离正确的发展方向。这些原则主要有以下四条：

### （一）应能反映北京城市性质与功能要求

按照党中央、国务院对北京城市性质的认定，北京作为全国的政治、文化中心，不论经济工作、城市建设还是其它工作，都应按照首都的性质和特点来安排，充分发挥首都的政治中心、文

化中心的功能。这是党中央、国务院交给北京重要的政治任务，必须努力完成。发展首都经济，不是要削弱首都的性质和功能，而是应强化和突出首都的性质和功能。下文将要提到，将北京定位全国的政治中心、文化中心，不仅没有制约首都的发展，反而为北京的发展提供了强大的原动力，是发展首都经济的巨大优势，这是其它城市难以企及的。

## （二）应能使四个服务得以充分实现

首都作为全国的政治文化中心，其经济发展还必须满足四个方面服务的要求，这是党中央、国务院对北京工作的要求。四个方面服务是指：更好地为党政军首脑机关开展工作服务；为日益扩大的国际交往服务；为国家教育、科技和文化的发展服务，为市民的工作和生活服务。首都经济必须满足四个服务的要求，必须体现服务的特色，实际上是明确了首都经济的发展方向，也是首都经济的首要特征。首都经济首先是服务经济，这实际上是对首都的产业结构提出了明确要求。因为要满足上述四项服务，实际上是很高的要求，如果没有经济的长足发展，没有强有力的经济实力作支撑，要满足四项服务是不可能的。世上没有免费的午餐，要服务就要有投入，就要有资金作后盾，服务的资金从何而来，只能通过发展，通过经济建设才有可能。因此，首都的发展必须以经济建设为中心，这样才能满足四个服务的要求，而四项服务只能通过提供劳务、信息才能完成，通过发展第三产业才能实现。就是说，首都的发展需要有完善的现代化基础实施和公共设施，如交通、通讯等，需要有高质量的生活与社会条件，这样才有可能满足上述四项服务的要求。这实际上也就确定了首都经济的发展方向。

### （三）应具有现代化国际城市特色

北京作为中国的首都，其发展目标应是在21世纪中期进入现代化国际城市的行列。这样北京才能和一个朝气蓬勃、充满活力、急欲向现代化国家迈进的中国相适应，这也是党中央、国务院对首都发展提出的要求。党中央、国务院曾明确提出，北京市要“在城市总体规划的指导下，通过不懈的努力，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的历史文化名城和现代化国际城市”。发展首都经济，瞄准点又必须是现代化国际城市的标准，这应是发展首都经济的题中之义。这实际上也就进一步确定了首都经济的发展方向。现代化国际城市往往又是科学技术聚集的中心，金融产业又是其重要部门，现代化国际城市以先进的技术跟任何一个国家的市场和一定条件的工业基础结合起来，可以带动落后国家或地区的产业，实现升级跳跃。因此，发展首都经济必须高起点，眼光必须超前，具有前瞻性，发展第三产业也必须以第三产业中的金融业、知识信息业为主要发展内容，才能实现向现代化国际城市迈进的目的。

### （四）应符合可持续发展战略的实现

首都经济的发展，应有利于可持续战略的实现，即“既满足当代人的需要，又不对后代人满足其需要的能力构成危害的发展”。现代化国际城市，城市环境，包括城市上空的空气质量、交通状况、城市发展的布局、甚至城市市民的环境意识等都应具有一流水平。因此，首都经济的一项重要内容，就是要建设一个文明优越的城市环境；要实现可持续发展战略，就必须结合产业结构调整，充分考虑首都的长远利益，吸收环保部门参与科学决策；就应坚定不移地依靠科技进步，走科技振兴首都经济之路；就要抓紧对北京传统工业进行改造，依靠高新技术的应用，推动产品

与产业结构的调整，在控制资源消耗和污染排放总量的前提下，解决首都产业结构重型化、污染严重、效益低下的问题，使首都经济的工业结构向少消耗、少污染、高技术附加值和高效益方向转化。

上述四项基本原则，是发展首都经济必须坚持的，也是始终应把握的，不然，就有可能偏离发展的方向。

在上述四项基本原则的基础上，就可以确立首都经济的发展框架：一是寻找北京的比较优势，确立经济发展重点；二是打破传统的地区观念，消除地方所有和中央所有的人为障碍，不是从北京市，而是从首都的角度看待自己所拥有的经济资源，尽可能扩大自己可以利用的各种资源要素空间，为经济发展注入新的能量；三是大力发展非公有制经济，形成多种所有制形式并存、共同发展的局面。

### 三、建立与首都经济相适应的首都财政

首都经济概念的提出，与之相联系的概念就是首都财政。虽然首都财政这一概念提出远早于首都经济，80年代初就有人提出了首都财政这一概念，但这一概念所产生的实际影响毕竟有限。今天，重新审理这一概念，并将这一概念与首都经济相联系，就赋予了它更实际的意义。发展首都经济，与之相适应的就是要建立首都财政。首都财政是适应于首都城市性质和财政工作而提出的特定概念。对其它直辖市而言，财政运行主要受着经济运行的制约，而对首都北京而言，城市财政运行更要受到城市性质的规定，因此，就形成了北京财政不同于其它直辖市财政的特性。

## （一）首都事权

首都城市财政的特点源于首都城市事权特性。要了解首都财政，首先需要对首都事权有所了解。首都事权特性在于，首都的事权在很大程度上并不是作为一般地区或城市的独立事权，而是包含有大量中央事务在内，形成独特的首都事权。首都事权由三部分组成：

### 1. 中央事权

完全是为中央服务的事权。这类事权比重不很大，约占所有首都事权的5—10%，影响却很大，是为全国人民服务的，为提高中国国际形象服务的。比如，每年三月召开的人大、政协会议，承办中央单位主办的各种国际会议，安置中央单位的离退休人员等。

### 2. 共同事权

从首都性质出发，为塑造首都形象，增强首都服务功能而承担的各项任务。换句话说，凡是体现和围绕“四个服务”开展的工作，都可以看作共同事权。共同事权，一方面直接表现为中央事权，因为它首先是为中央、为全国人民服务的；另一方面也属于北京事权，北京在办理这些事务时也能有所收益。这类事权所占比重很大，约占首都事权的90%左右。对有些活动来说，大致可以分清中央与北京各自收益情况，但大多数情况是说不清的，是“你中有我，我中有你”。比如，为保护首都生态环境所进行的城市绿化、保护饮用水资源等，为维护首都的政治稳定和社会安定所采取的各种措施等。

### 3. 北京事权

与其它直辖市或重点城市相同的地方事权。比如，发展北京地方经济，为北京居民生活和工作服务的事权，这是其它城市也都有的工作，但这只是理论上的分析，在现实生活中几乎找不到一块事权是纯而又纯的北京的事权。比如，为提高人民生活水平