

宏观经济研究——

加大政策倾斜支持力度 促进北京西南五区经济社会和谐发展

民盟北京市委经济委员会

《2004年北京城市总体规划(2004—2020)》中的西南五区,包括石景山区、丰台区、大兴区、门头沟区和房山区,涵盖了城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养区,承担着疏解北京中心城区人口压力、集聚新产业、为全市增加绿色保障等多种功能,是首都向华北辐射的前沿和发展的腹地,是承接环渤海经济圈、京津冀城市圈人流、物流、资金流、信息流等要素的重要区域,也是北京实施人文北京、科技北京、绿色北京最有发展潜力的区域。因此,我们组织课题组,对西南五区发展中存在的问题进行了调研,针对性提出了我们的建议。

为落实北京城市总体规划,西南五区先后出台了发展规划(2005—2020),各区都对新城的空间布局、产业发展和公共设施建设进行了全面的总体规划。与此同时,以社会主义新农村建设为契机,各区在北京市委、市政府的大力支持下,逐步加大对农村的投入力度,特别是市级示范新农村和区级示范新农村建设,促进了农村产业发展和农村公共设施建设,提升了医疗、教育和文化等农村公共服务的水平,加快了中心村的发展和建设步伐,取得了显著的成就,为进一步发展奠定了良好的基础。

但是,由于西南五区的发展历史欠账较

多,道路基础设施比较落后,产业基础薄弱,缺乏带动力较强的主导产业、龙头企业,总体上发展速度和发展水平落后于其他城区。城镇综合承载能力还不强,人口资源环境的压力日益突出,辐射和带动作用难以有效发挥,城市建设与社会管理服务的任务非常繁重。高产优质高效生态安全的农业生产体系还不完善,农村的发展基础仍然比较薄弱,农民持续增收还面临着许多困难。因此,西南五区是北京市未来发展的薄弱区域,是北京市发展“木桶”的短板,若不加大对西南五区政策倾斜和投入力度,推进区域经济一体化,该区域将严重拖延北京市现代化、城乡一体化的进程,影响北京奥运三大理念的延伸和实践。

北京市推进区域经济社会一体化,关键在于按照《北京城市总体规划(2004—2020)》和中共北京市委十次党代会提出的西部开发战略的总体要求,尽快出台具体的相关政策,加快推进新型城市化步伐,以城市吸附发展要素,推进西南五区城市与产业协调发展,实现西南五区与城市中心区的加快融合,加快西南五区城乡一体化和农民增收致富的步伐。

一、正视西南五区发展的问题

西南五区总体上落后,关键应该在以下几

个方面引起高度重视:

1、支柱产业优势小,未能形成产业集群。首钢搬迁、矿山关闭,使西南五区支柱产业的优势逐渐减弱,而高新技术产业、环境友好性产业尚待发展之中。进一步培育西南五区的支柱产业,推动产业集聚,形成产业集群,提升西南五区经济社会发展质量和效益是当务之急。

2、西南五区城乡一体化进程推进缓慢。由于经济实力的限制和农业基础的薄弱,再加上产业调整、生态涵养的压力,使西南五区城乡统筹更加困难。因此,应进一步加大投入、调整和加强支持政策,大力推进城市化,发挥城市的引领和带动作用,推动西南五区城乡一体化发展。

3、西南五区城市化水平相对较低,社会事业相当薄弱。受经济发展制约,西南五区城市化水平还不太高,社会事业发展和民生保障能力还较低。特别是生态涵养功能的赋予,使产业的发展受到限制。因此,应进一步加强对西南五区社会建设的支持,改善保障民生,促进社会和谐。

4、生态文明建设还有很大差距。如何进一步优化全市生态建设布局,建立生态补偿机制,落实生态保护责任,促进生态产业发展,使生产、生活、生态和谐统一,营造生态文明氛围,这是关乎北京市建设宜居宜业国际化大都市的重要课题,也是绿色北京建设的必然要求,需要及早出台相关政策和措施。

5、人才匮乏,创新不足。西南五区作为北京市的后发地区,基础设施落后、经济社会发展缓慢,一个重要的因素是人才资源不足,需要在现有人才战略基础上,加大对西南五区人力资源的支持,为实现西南五区科学发展选干部、聚人才、抓基层、打基础。

二、关于西南五区经济社会发展的建议

我们认为,今后市委市政府应从以下几个方面向西部和南部地区加大倾斜支持力度:

1、支持西南五区基础设施建设。在道路、市政、绿化、污水处理、供电、供气等配套设施等方面加大投入,增强西南五区城市功能,提高城市综合承载能力,加强其对发展要素的吸附力。在道路建设方面,加强西南五区与城区及其他区县之间的道路连接,打通相互之间的断头路。在污水处理方面,大兴、石景山、丰台等地污水处理设施跟不上发展需要,希望市里多给予资金和政策支持,并建立市级协调机制,协调相关各区利益关系,推进各项建设顺利开展。

2、调整税收比例,扶持绿色产业发展。西南五区“十一五”规划重点是发展现代商务区、物流区、现代制造业、现代服务业、文化创意产业和都市型现代农业,并确立了一些产业集聚区,应该说西南五区产业发展有规划、有空间,发展势头也很好。但目前的税收体制,各区留成比例较低,比如,增值税各区县只能留下百分之十二点五,而产业园区的投入成本却很大,加上园区建设的成本较高,产业发展面临的困难很大。有些产业园区开发成本达到每亩七、八十万元,有些地方甚至上百万元,大多数企业还处于建设和投产初期,见到大成效还要一个过程。希望市里在税收比例上给予调整。同时,在全市重大项目布局方面,把带动区域经济发展作用大的项目向五区适当倾斜。

3、建立基础设施财政支持机制,完善基础设施征地拆迁补偿机制。西南五区虽然互相接壤,但互相之间的连通道路还很不畅,单靠任何一个区县均无力解决道路等基础设施的配套和完善体系。建议区与区连接道路由市级财政

直接投资,并建立市级协调机制,从全市总体基础设施投资预算中建立合理的支持计划和长效机制。具体建议如下:一是将各区建设用地新发生的土地出让金及其它有偿使用收益,全额返还给各区财政,专项用于基础设施和公共服务设施建设。二是增加基础设施建设的拆迁资金补助比例,主干路和市重点工程项目,均将拆迁补助比例提高到80%,各区负担拆迁费用的20%;次干路筑路费用由市政府投资,拆迁费用市和区各负担50%。三是给予融资政策倾斜,考虑到各区今后几年基础设施建设投入较多的实际,应出台相关的支持政策,其中包括:增加市政府对各区重要基础设施建设资金的借款额度,提前将需要市政府投入的规划主、次干路等重要基础设施建设的资金拨付给各区;通过市政府的融资平台,市政府融资后由各区用于重要基础设施建设,若干年后按协议分期偿还。通过上述融资倾斜政策,加快各区市政基础设施建设。

4、加大绿隔地区发展的政策支持。绿隔地区的建设与当地群众生产困难问题,需要加大政策支持。制定生态补偿具体办法,明确历史责任,对今后生态补偿进行预期性政策支持。对于绿隔地区,应在现有政策基础上,保留一部分建设用地(比如绿隔地区5%建设维护用地)用于建立失地农民的补偿、就业和安置,切实解决当地群众生产生活困难。

5、支持永定河生态恢复。永定河是西南五区的母亲河,也是北京的母亲河,已经断流多年,近年来地下水位不断下降。通过恢复永定河生态,近期可以补充地下水,中期形成生态景观,长期达到恢复永定河生态,为地区经济社会发展创造良好环境,为北京市提供生态屏障。(1)建立永定河生态建设工程组织领导机构,统筹永定河北京区段生态建设工作,协调

五区政府推进建设永定河生态产业带的发展;(2)组织力量深入调查研究,制定永定河生态恢复建设规划,分步实施,逐步实现近期、中期和远期生态恢复建设目标;(3)永定河生态恢复建设所需资金,全部由市财政投入,建立运转常态化、规范化的生态效益补偿基金,变部门分散投资为区域集中投资,并提供适当的人才和经费支持;(4)下放相应的权利,让五区政府在永定河生态产业建设上有较大发言权和较多作为,并根据区域具体条件采取相应措施,市区上下齐动,共同开展治理工作。

6、制定支持和推动重点功能区和重点产业项目发展的倾斜政策。市政府在重点功能区和重点产业项目布局上应向首都西南区域倾斜政策,积极发挥重点产业项目带动区域经济发展的重要作用。首先应积极支持各区现有重点功能区和重点产业项目的发展,如丰台区丽泽金融商务区建设项目、石景山区首都文化娱乐休闲区建设项目、房山区物流基地建设项目、大兴区生物医药产业基地、大兴区京南物流港、北京大兴国家新媒体产业基地建设项目等,采取多方面措施,促其更好更快地发展起来;其次应针对首都西南功能定位和发展要求,优先安排具有带动区域经济发展作用的重大项目,如石景山区首钢搬迁后工业区的规划建设项目和门头沟区109国道的改造建设项目以及首都西南区域经济发展需要安排的其它重大建设项目等,推动有关部门与各区政府积极合作。通过推动重点功能区和重点产业项目的发展,从而更好更快地促进首都西南区域经济发展方式的转变和产业结构的调整。

7、制定支持西南五区发展的人才引进政策。西南五区处在华北进京的前沿,发展生物医药、文化创意、汽车零部件、物流等都市服务业和金融商务等现代服务业优势比较明显,

但是由于基础设施落后，人才匮乏，产业发展受到限制。因此，北京市应制定针对西南五区产业聚集、大项目引进、人才引进等方面的支持政策，建议在现有进京指标基础上，每年每区县追加100名进京指标。

8、完善城乡统筹发展的体制机制。一是西南五区属于北京市的后发地区，地区经济发展还比较落后，在统筹城乡发展过程中，希望市

政府支持体制机制方面的创新与探索，比如允许农村宅基地置换、流转、用于生产性抵押贷款等。二是支持城乡公共事业发展。支持多层次的、网络化医疗服务体系建设，支持大型医院和专科医院在大兴区建立分支机构，促进地区医疗卫生事业发展。三是提高农村公益事业补助资金标准，建议以村庄规模大小来核定补助标准，增加财政对公共建设项目的投入。