

目 录

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第 九次会议议程	(1)
北京市人民代表大会常务委员会公告(9 号)	(2)
北京市气象灾害防御条例	(3)
关于《北京市气象灾害防治条例(草案)》的说明	刘振刚(8)
关于审议《北京市气象灾害防治条例(草案)》 有关情况的报告	周和平(12)
北京市人民代表大会农村委员会关于《北京市 气象灾害防治条例(草案修改稿)》的说明	安 钢(15)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 气象灾害防治条例(草案修改稿)》审议结果 的报告	李小娟(20)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 气象灾害防治条例(草案修改二稿)》修改意 见的报告	王荣梅(23)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 气象灾害防御条例(表决稿)》的说明	王荣梅(25)
北京市人民代表大会常务委员会公告(8 号)	(26)
北京市人民代表大会常务委员会关于市人民 政府机构改革涉及地方性法规规定的行政 机关职责调整问题的决定	(27)
关于《北京市人民代表大会常务委员会关于市 人民政府机构改革涉及地方性法规规定的行 政机关职责调整问题的决定(草案)》的说明	王荣梅(28)

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 6 号
(总号:282)

2019 年 4 月 2 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:通州区清风路 33 号院
邮政编码:101169

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 6 号

(总号:282)

2019 年 4 月 2 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:通州区清风路 33 号院
邮政编码:101169

关于《北京市人民代表大会常务委员会关于市人民政府机构改革涉及地方性法规规定的行政机关职责调整问题的决定(表决稿)》的说明	王荣梅(30)
北京市人民代表大会常务委员会关于北京市第十五届人民代表大会第二次会议召开期间的决定	(31)
关于北京市 2017 年市级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告	马兰霞(32)
北京市人民代表大会财政经济委员会关于审计查出问题整改情况报告的意见和建议	陈京朴(40)
关于北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要实施情况的中期评估报告	谈绪祥(42)
北京市人民代表大会财政经济委员会对市人民政府关于北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要实施情况的中期评估报告的意见和建议	成燕红(55)
北京市第十五届人民代表大会常务委员会关于批准北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要部分指标调整方案的决议	(58)
关于提请审查批准北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要部分指标调整方案议案的说明	谈绪祥(59)
北京市人民代表大会财政经济委员会关于《北京市人民政府关于提请审查批准北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要部分指标调整方案的议案》的审查结果报告	成燕红(60)

北京市人民政府关于 2017 年度本市国有资产
管理情况的综合报告(书面) 北京市财政局(62)

北京市人民政府关于 2017 年度本市地方金融
企业国有资产的专项报告 吴素芳(66)

北京市人民代表大会财政经济委员会关于《北
京市人民政府关于 2017 年度本市国有资产
管理情况的综合报告》和《北京市人民政府
关于 2017 年度本市地方金融企业国有资产
的专项报告》的意见和建议 张伯旭(70)

关于实施《北京城市总体规划(2016 年—2035
年)》工作进展情况的报告 隋振江(72)

北京市人民代表大会城市建设环境保护委员
会对《市政府关于实施〈北京城市总体规划
(2016 年—2035 年)〉工作进展情况的报告》
的意见和建议 郝志兰(77)

关于推进居家养老健康服务工作情况的报告 王 宁(80)

北京市人民代表大会内务司法委员会对市政
府关于推进居家养老健康服务工作情况报
告的意见和建议 陈 永(86)

北京市人民代表大会常务委员会决定任命名
单(副市长) (89)

北京市人民代表大会常务委员会决定任免名
单(市政府部分组成部门主要领导) (89)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(市
高院审判员,一中院庭长、副庭长、审判员,
二中院审判员,三中院审判员) (90)

北京市人民代表大会常务委员会决定免职名
单(市检三分院检察长) (91)

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 6 号
(总号:282)
2019 年 4 月 2 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:通州区清风路 33 号院
邮政编码:101169

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 6 号
(总号:282)

2019 年 4 月 2 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:通州区清风路 33 号院
邮政编码:101169

北京市人民代表大会常务委员会免职名单(市 检二分院检察员,铁路运输分院检察委员会 委员、检察员)	(91)
北京市人民代表大会常务委员会关于撤销殷 健职务的决定	(92)
北京市第十五届人民代表大会常务委员会第 十次会议议程	(93)
北京市人民代表大会常务委员会公告(11 号)	(94)
北京市小规模食品生产经营管理规定	(95)
关于《北京市小型食品业生产经营规定(草 案)》的说明	李富莹(101)
北京市人民代表大会常务委员会财政经济办 公室关于审议《北京市小型食品业生产经营 规定(草案)》有关情况的报告	成燕红(105)
北京市人民代表大会财政经济委员会关于《北 京市小型食品业生产经营规定(草案)》修改 情况的报告	成燕红(107)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 小型食品业生产经营规定(草案二次审议 稿)》审议结果的报告	邹维萍(110)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 小规模食品生产经营管理规定(草案三次审 议稿)》修改意见的报告	邹维萍(113)
北京市人民代表大会常务委员会关于调整北 京市第十五届人民代表大会第二次会议召 开时间的决定	(114)
关于 2018 年北京市人大代表建议、批评和意 见工作情况的报告	马曙光(115)

关于 2018 年北京市人大代表建议、批评和意见办理情况的报告 靳 伟(121)

关于 2018 年北京市人大代表建议、批评和意见办理情况的报告 寇 昉(125)

关于 2018 年北京市人大代表建议、批评和意见办理情况的报告 敬大力(129)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告 刘 伟(132)

北京市人民代表大会常务委员会关于接受王宁辞去北京市副市长职务请求的决定 (133)

北京市人民代表大会常务委员会免职名单(市监察委副主任) (133)

北京市人民代表大会常务委员会免职名单(市高院副院长、审判委员会委员、审判员,中院审判委员会委员、审判员,铁路运输中级法院审判委员会委员、审判员) (134)

北京市人民代表大会常务委员会免职名单(市检一分院检察委员会委员、检察员,二分院检察委员会委员、检察员,三分院检察委员会委员、检察员) (134)

关于报送“北京市 2016 年市级决算和 2017 年上半年预算执行情况审议意见”研究处理情况的报告 北京市财政局(135)

关于市十四届人大常委会第四十次会议对“市政府关于扶持专业运营,发展居家养老服务业情况及议案办理情况的报告”审议意见研究处理情况的报告 北京市民政局(139)

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 6 号
(总号:282)
2019 年 4 月 2 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:通州区清风路 33 号院
邮政编码:101169

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 6 号

(总号:282)

2019 年 4 月 2 日出版

关于对《市十四届人大常委会第四十次会议对
“市人大常委会执法检查组关于检查〈北京
市院前医疗急救服务条例〉实施情况的报
告”的审议意见》研究处理情况的报告(书
面)…………… 北京市卫生和计划生育委员会(150)

关于对《“市人大常委会执法检查组关于检查
〈全民健身条例〉和〈北京市全民健身条例〉
实施情况的报告”的审议意见》研究处理情
况的报告(书面)…………… 北京市体育局(153)

关于《北京市第十四届人大常委会第四十二次
会议对市人民政府关于推进农业与服务业
融合发展工作情况暨“加快推进农村新型城
镇化进程,切实增加农民财产性收入”议案
办理情况报告的审议意见》研究处理情况的
报告(书面)…………… 北京市农业农村局(161)

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:通州区清风路 33 号院
邮政编码:101169

北京市第十五届人民代表大会常务委员会 第九次会议议程

(2018 年 11 月 21 日至 23 日)

(2018 年 11 月 21 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议第一次全体会议通过)

一、审议表决《北京市人民代表大会常务委
员会关于北京市第十五届人民代表大会第二次
会议召开时间的决定》

二、审议《北京市城乡规划条例(修订草案)》

三、审议《北京市小规模食品生产经营管理
规定(草案三次审议稿)》

四、审议《北京市非物质文化遗产条例(草
案)》

五、审议表决《北京市气象灾害防御条例》

六、审议表决《北京市人民代表大会常务委
员会关于市人民政府机构改革涉及地方性法规
规定的行政机关职责调整问题的决定》

七、听取和审议市人民政府关于新时期本市
侨务工作情况的报告

八、听取和审议市人民政府关于 2017 年预
算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况

的报告

九、听取和审议市人民政府关于市“十三五”
规划纲要实施情况中期评估的报告

十、审查和批准市人民政府关于市“十三五”
规划纲要部分指标调整方案

十一、听取和审议市人民政府关于 2017 年
度本市国有资产管理情况的报告

十二、听取和审议市人民政府关于实施《北
京城市总体规划(2016 年—2035 年)》工作进展
情况的报告

十三、听取和审议市人民政府关于推进居家
养老健康服务工作情况的报告并开展专题询问

十四、表决北京市人民代表大会常务委员会
关于提请审议《北京市非物质文化遗产条例(草
案)》的议案

十五、决定人事任免事项

北京市人民代表大会常务委员会公告

〔十五届〕第 9 号

《北京市气象灾害防御条例》已由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第九次会议于 2018 年 11 月 23 日通过,现予公布,自 2019 年 1 月 1 日起施行。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会

2018 年 11 月 23 日

北京市气象灾害防御条例

(2018 年 11 月 23 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 预 防
- 第三章 预报预警与应急处置
- 第四章 隐患治理
- 第五章 法律责任
- 第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强气象灾害防御,避免和减轻气象灾害造成的损失,维护城市正常运行,保障人民生命财产安全,根据《中华人民共和国气象法》《中华人民共和国突发事件应对法》《气象灾害防御条例》等法律、行政法规,结合本市实际情况,制定本条例。

第二条 本条例适用于本市行政区域内气象灾害的预防、预报预警、应急处置和隐患治理等活动。

本条例所称气象灾害,是指暴雨、暴雪、寒潮、大风、沙尘暴、低温、高温、干旱、雷电、冰雹、霜冻和大雾等造成人身财产、社会功能、生态环境等损害的事件。

第三条 气象灾害防御工作坚持以人为本、顺应自然的理念,实行政府主导、部门联动、社会参与的原则,构建预防科学、预报准确、预警及时、应对快速、治理有效的气象防灾减灾体系。

第四条 市和区人民政府应当加强对气象

灾害防御工作的组织、领导和协调,健全管理体制和工作机制,将气象灾害防御工作纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费列入本级政府预算。

市和区气象主管机构及政府有关部门应当按照职责分工,共同做好本行政区域的气象灾害防御工作。

第五条 乡镇人民政府、街道办事处应当履行气象灾害防御职责,将气象灾害防御纳入安全社区建设和网格化管理体系,确定人员与气象主管机构和应急管理等部门共同做好气象灾害防御工作。

第六条 居民委员会、村民委员会应当协助乡镇人民政府、街道办事处做好气象灾害防御知识宣传、预警信息传递、应急演练、应急联络和灾情调查等工作。

第七条 本市鼓励开展气象灾害防御科学技术研究,支持气象灾害防御先进技术的推广和应用,加强国内外技术交流与合作,提高气象灾害防御的科技水平。

气象主管机构应当会同市场监督管理等部门建立健全气象灾害防御技术标准体系,指导和规范气象灾害防御工作。

第八条 市人民政府应当与周边省、自治区、直辖市建立健全气象灾害防御协作机制,推进气象灾害防御规划、政策措施和技术标准的协调一致,统筹气象灾害防御设施布局,开展气象灾害防御业务合作和科学技术研究,提升气象灾

害联防联控水平。

第九条 市和区人民政府及政府有关部门应当采取多种形式,加强气象灾害防御和救助知识的宣传教育,提高公众的防灾避险意识和自救互救能力。

第十条 公民、法人和其他组织应当增强防灾避险意识,提高自救互救能力;主动获取气象灾害预警信息,做好应急准备,依法服从有关部门的指挥,开展自救互救;配合有关部门做好灾情调查工作。

第十一条 本市支持公益性社会组织和志愿者队伍等社会力量有序参与气象灾害防御知识宣传、应急演练、灾情收集、灾害救援等气象灾害防御活动。

第十二条 本市鼓励和引导公民、法人和其他组织提供气象灾害防御信息、技术等市场服务,气象主管机构及有关部门应当建立相应的监督管理制度。

本市鼓励和支持保险机构开发气象灾害保险产品,引导公民、法人和其他组织购买气象灾害保险。

第二章 预 防

第十三条 市人民政府应当建立气象灾害信息共享制度,加强对气象灾害信息资源的综合开发利用。

气象主管机构负责组织编制气象灾害信息共享目录,建立气象灾害信息共享平台;发展改革、教育、经济信息化、公安、规划自然资源、生态环境、住房城乡建设、城市管理、交通、农业农村、水务、文化旅游、应急管理、园林绿化等部门以及铁路、公路、民航、通信、电力等单位负责提供水旱灾害、城乡积涝、地质灾害、环境污染、交通监控、电网故障、森林火险、农业灾害等与气象灾害有关的信息。

气象灾害信息共享平台的信息应当依法向社会公开。

第十四条 市人民政府应当每五年组织气象主管机构及政府有关部门对本行政区域内发生的气象灾害的种类、次数、强度和造成的损失等情况开展普查,进行风险评估。根据气象灾害风险评估结果划定气象灾害风险区域,并向社会公布。

第十五条 市和区人民政府应当组织气象主管机构及发展改革、应急管理、规划自然资源、交通、水务等部门,根据上一级人民政府的气象灾害防御规划、城市总体规划、土地利用总体规划和防灾减灾救灾规划,结合本地区气象灾害普查和风险评估情况,编制本行政区域的气象灾害防御规划,确定中长期防御措施。

气象灾害防御规划由气象主管机构组织实施。

第十六条 编制城乡规划时,组织编制机关应当进行气候可行性论证,统筹考虑气候的适宜性、影响性、风险性,科学确定和调整规划内容,并就城乡空间布局、生态环境保护、基础设施建设等内容,征求气象主管机构的意见。

气象灾害易发区应当根据气象灾害防御需要纳入城乡规划中的禁止建设区域或者限制建设区域。

第十七条 有关部门在组织编制基础设施建设、城镇建设、公共服务设施建设、旅游开发建设等规划时,应当结合本市气象灾害的特点和可能造成的危害,科学确定规划内容,依法进行气候可行性论证,并征求气象主管机构的意见。

第十八条 项目建设单位在组织国家和本市重点建设项目论证时,应当按照国家有关规定进行气候可行性论证。项目审批部门应当统筹考虑气候的适宜性、影响性、风险性,并征求气象主管机构的意见。

需要进行气候可行性论证的重点建设项目的具体范围,由市气象主管机构会同发展改革、规划自然资源等部门确定并公布。

第十九条 在制定供水、排水、供热、燃气、

道路、桥梁、轨道交通、电力、通信等基础设施和其他建筑物、构筑物及其附属设施的工程建设标准和技术规范时,制定部门应当充分考虑气象灾害可能造成的影响,依据气象灾害风险区域划分情况,设定气象灾害设防标准,提高建设项目的气象灾害防御水平。

第二十条 本市各级人民政府及政府有关部门应当根据气象灾害防御规划,结合本地区气象灾害的特点和可能造成的危害,组织制定本地区和本行业相关气象灾害应急预案,依法向社会公布,并按照应急预案开展气象灾害应急演练,提高应急救援能力。

相关气象灾害应急预案应当纳入本级人民政府突发事件应急预案体系。

第二十一条 机关、团体、企业事业单位应当将气象灾害防御纳入本单位突发事件应急预案,配合所在地人民政府开展气象灾害应急演练和培训。

供水、排水、供电、供气、供热、供油、交通、通信、危险化学品、有线电视网络等重要设施和车站、机场、景区、商场、学校、医院、社会福利机构等公共场所以及其他人员密集场所的经营、管理单位,应当根据本单位特点制定气象灾害应急预案,建立日常检查制度,明确责任人,及时消除隐患,保障运营安全。

第二十二条 市气象主管机构应当为国家和本市举办的重大活动提供气象服务保障,避免和减轻气象灾害对重大活动造成的影响。

第二十三条 本市各级人民政府及政府有关部门应当对负有气象灾害防御工作职责的国家机关工作人员及其他应急救援人员开展培训,提高应对气象灾害的决策和处置能力。

市气象主管机构负责组织编制气象灾害防御科普资料,并会同市教育、公安、人力社保、住房城乡建设、交通、文化旅游等部门制定气象灾害防御指南。机关、团体、企业事业单位应当开展气象灾害防御指南的教育培训。

广播、电视、报纸、互联网等媒体和公共交通工具运营单位应当开展气象灾害防御公益宣传。

第三章 预报预警与应急处置

第二十四条 市和区人民政府应当将气象灾害应对纳入突发事件应急指挥体系,完善跨区域、跨部门、跨行业的气象灾害监测信息网络;在气象灾害易发区、人口密集区、农产品生产区等区域,增加自动观测等设备设施,建设气象灾害实时和实景监测系统。

第二十五条 市气象主管机构应当加强数值天气预报的开发应用,完善气象灾害分区预报预警方法,提高气象灾害预报预警的准确率和时效性。

第二十六条 市和区突发事件预警信息发布机构按照国家和本市规定的职责、程序向社会发布气象灾害预警信息,及时向有关部门通报。

其他单位或者个人不得向社会发布气象灾害预警信息。

第二十七条 市和区突发事件预警信息发布机构应当会同有关部门组织广播、电视、报纸、电信、互联网等媒体和公共交通工具运营单位建立气象灾害预警信息传播机制。

有关媒体和单位应当按照国家和本市的有关规定准确播发或者刊载气象灾害预警信息。紧急情况下,广播、电视、电信、互联网等媒体应当采取滚动字幕、加挂气象灾害预警信息、中断正常播出、发送手机短信等方式迅速播报气象灾害预警信息及有关防御知识。

第二十八条 车站、机场、景区、商场、学校、医院、社会福利机构等公共场所以及其他人员密集场所的经营、管理单位,应当通过电子显示装置、有线广播等方式向公众传播气象灾害预警信息,并及时更新。

第二十九条 市和区人民政府及政府有关部门应当完善农村地区气象灾害预警信息传递

机制,加强气象灾害预警信息接收终端建设,通过互联网、手机客户端、手机短信、有线广播、高音喇叭和手摇报警器等方式,及时传递气象灾害预警信息。

第三十条 本市各级人民政府及政府有关部门应当根据气象灾害预警信息和应急预案启动标准,及时启动相关气象灾害应急预案,并按照各自职责做好相应的应急处置工作。

规划自然资源、生态环境、城市管理、交通、应急管理、农业农村、园林绿化等部门应当根据应急处置工作需要,与气象主管机构进行会商。

第三十一条 教育、公安、规划自然资源、生态环境、住房城乡建设、城市管理、交通、水务、园林绿化等部门根据相关气象灾害应急预案,可以采取临时交通管制、限制生产经营单位用水和用气、企业事业单位停工停课、社会单位错峰上下班等应急处置措施。

政府有关部门应当根据相关气象灾害应急预案,组织有关单位及时开放办公楼、体育场馆、学校、商场、宾馆、饭店、公园等场所用于应急避险。

市和区人民政府应当按照防灾减灾救灾要求和相关规划,制定本行政区域应急避险场所建设、维护和使用方案,并与本级应急预案相衔接,加强对公民应急避险的宣传和指导。

第三十二条 本市建立健全与国家有关部门,驻京中国人民解放军、中国人民武装警察部队,周边省、自治区、直辖市的气象灾害应急联动机制,加强统一指挥,统筹应急资源,保障气象灾害应急信息沟通和资源共享。

第三十三条 大型群众性活动的主办者或者承办者应当将气象灾害风险评估纳入安全风险预测或者安全风险评估,主动获取气象灾害预警信息,并根据气象灾害预警信息调整活动方案,确保活动安全。

公安部门根据气象灾害预警信息,可以要求大型群众性活动的主办者或者承办者调整活动

方案。主办者或者承办者应当按照有关部门的要求,调整活动方案或者采取相应的应急处置措施。

第三十四条 市人民政府应当组织气象主管机构和应急管理、水务、科技等部门开展情景模拟研究,对重特大气象灾害发生风险和应急能力进行评估,完善气象灾害防御规划、应急预案和隐患治理措施。

第四章 隐患治理

第三十五条 市和区人民政府应当结合本地区气象灾害种类和特点,有重点地对气象灾害隐患进行排查,并组织有关部门、单位和个人采取规划、工程和技术等措施进行隐患治理,避免和减轻气象灾害的影响。

发生重特大气象灾害的,市和区人民政府应当组织开展专项调查,根据调查结果治理气象灾害隐患,完善气象灾害防御规划和应急预案。

第三十六条 编制城乡规划时,组织编制机关应当结合土地利用规划,统筹考虑城乡地区绿化建设、河湖水系、道路系统和其他公共空间实际情况,完善通风廊道系统,增加空气流动性,避免和减轻大雾、高温等气象灾害造成的危害。

市规划自然资源部门应当会同气象主管机构、住房城乡建设等部门制定通风廊道技术规范和管理办法。

第三十七条 水务部门应当利用天然湖泊和人工湖、地下蓄水池、透水地面、透水管、渗水井等设施,有效调蓄雨水,减少地表径流。

水务部门应当会同政府有关部门统一规划建设公共排水管网及其配套设施,做到雨污分流,并与道路规划建设相协调。

第三十八条 排水设施运营单位应当加强排水管网和防涝设施的建设与改造,做好排水管网和防涝设施的日常检查与维护,保持排水通畅;在立交桥、低洼路段等易涝点设置警示标识,定期进行巡查并根据实际需要增加蓄水、排水设

施,避免和减轻暴雨灾害造成的损失。

第三十九条 新建、改建、扩建建设项目应当按照本市有关规定和技术标准配套建设雨水收集利用设施。市和区人民政府应当支持和鼓励已建成的工程项目补建雨水收集利用设施,并在农村地区因地制宜建设雨水收集利用设施。

第四十条 建筑物、构筑物、户外广告牌、玻璃幕墙、树木的所有权人或者管理人,应当定期开展防风避险巡查,设置必要的警示标识,采取措施及时消除搁置物、悬挂物脱落、坠落和树木折断等安全隐患,避免和减轻大风灾害造成的危害。

第四十一条 园林绿化、水务等部门应当根据气象灾害防御规划,通过植树造林、增加绿地和水体面积、保护河湖、恢复湿地等措施,避免和减轻高温灾害造成的影响。

第四十二条 农业农村、园林绿化等部门应当引导低温、寒潮等气象灾害多发地区的农民,调整农业生产布局和种植业结构,加强设施农业保温措施,避免和减轻低温、寒潮灾害造成的损失。

第四十三条 建筑物、构筑物、场所和设施应当安装符合国家和本市有关标准的防雷装置。所有权人或者管理人应当对投入使用的防雷装置进行日常维护,并按照有关技术标准进行安全检测。

第四十四条 市和区人民政府应当加强人工影响天气的科学研究和资金投入,合理利用人工影响天气技术,开展增雨雪、防雹、消雨等工作,避免和减轻气象灾害的影响。

第五章 法律责任

第四十五条 本市各级人民政府、气象主管机构和政府有关部门及其工作人员有下列行为之一的,由其上级机关或者监察机关责令改正;造成严重后果的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依照有关法律、行政法规和本市行

政问责办法追究责任:

- (一)未按照规定提供气象灾害信息资源的;
- (二)未按照规定开展气候可行性论证的;
- (三)未按照规定制定气象灾害防御指南的;
- (四)未按照规定制定气象灾害应急预案,或者未组织开展气象灾害应急演练的;
- (五)未按照规定制作、发布和传播气象灾害预警信息或者在制作、发布和传播气象灾害预警信息过程中存在重大过失的;
- (六)未按照规定采取应急处置措施的;
- (七)未按照规定履行气象灾害隐患排查治理职责的;
- (八)法律、行政法规规定的其他行为。

滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守,致使国家利益和人民生命财产遭受重大损失,涉嫌构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第四十六条 违反本条例第二十一条、第三十五条规定,导致发生重大、特别重大气象灾害或者气象灾害危害扩大的,按照《中华人民共和国突发事件应对法》和《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》的规定对有关单位进行处罚。

第四十七条 违反本条例第二十六条第二款规定,单位或者个人违反规定向社会发布气象灾害预警信息的,由气象主管机构责令改正,给予警告,可以并处5万元以下罚款;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予处罚。

第四十八条 违反本条例第四十条规定,所有权人或者管理人未履行本条例规定的职责,致使建筑物、构筑物和其他设施的搁置物、悬挂物脱落、坠落或者树木折断,造成人员伤亡或者财产损失的,应当依法承担民事责任。

第六章 附 则

第四十九条 本条例自2019年1月1日起施行。

关于《北京市气象灾害防治条例(草案)》的说明

——2016年5月26日在北京市第十四届人民代表大会

常务委员会第二十七次会议上

北京市人民政府法制办公室主任 刘振刚

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就提请本次会议审议的《北京市气象灾害防治条例(草案)》(以下简称条例草案)，作如下说明：

一、立法背景和必要性

气象灾害是由于气象因素造成人员伤亡、财产损失，影响经济社会发展和人民群众生产生活的自然灾害。据统计，在各类自然灾害中，气象灾害约占70%以上。气象灾害造成的经济损失平均每年约占GDP的1—3%。在全球气候变化背景下，越是经济发达、单位面积经济附加值越大的地区，气象灾害造成的损失越重，引发社会问题的可能性也越大。本市属于气象灾害高发地区，具有明显的季节性、突发性、局地性和强度大、频率高等特点，常见的气象灾害主要包括暴雨、暴雪、寒潮、大风、沙尘暴、低温、高温、雷电、冰雹和大雾等所造成的灾害。2001年至2014年，本市发生的气象灾害共导致111人死亡，直接经济损失225亿元。其中，2012年“7.21”特大暴雨灾害，共造成79人死亡、1万余间房屋倒塌，160.2万人受灾，直接经济损失116亿元。

1999年，全国人大制定了《中华人民共和国气象法》(以下简称气象法)，设专章对气象灾害防御工作作出了规定。2010年，国务院专门制定

了《气象灾害防御条例》(以下简称国务院条例)，明确了气象灾害防御工作的原则，从预防、监测预警、应急处置等方面规定了具体的防御制度与措施。为贯彻落实气象法和国务院条例，本市开展了一系列工作：一是各区政府建立气象灾害防御指挥机构，组织编制气象灾害防御规划和气象灾害应急预案。二是开展气象灾害普查，建设气象灾害应急防御服务设施，在部分区建设气象安全社区等。三是启动分区预警工作，初步完善气象灾害预警信息发布传播机制，加强天气应急会商联动和大型活动气象保障，四是加强农村气象灾害防御体系建设，健全气象信息员队伍建设。近年来，全市防灾减灾能力显著提升，但气象灾害防御工作在规划与基础设施建设、灾害风险管理、气象预报预警精细化、灾害应急响应、社会参与等方面还存在亟待解决的问题，需要通过地方立法提供法制保障。

(一)提升城市防灾减灾能力的需要

党的十八大报告首次提出：“加强防灾减灾体系建设，提高气象、地质、地震灾害防御能力”。习近平总书记强调指出：“要切实增强抵御和应对自然灾害的能力，坚持以防为主、防抗救相结合的方针，坚持常态减灾和非常态救灾相统一，全面提高全社会抵御自然灾害的综合防范能

力”。随着本市人口、资源、环境不协调的问题日益严峻,城市整体生态环境和局地气候特征发生了巨大改变,本市作为特大型城市面对气象灾害的脆弱性逐渐暴露,气象灾害已成为严重影响城市正常运行和危害公共安全的重大问题,需要在相关法律法规的基础上,通过地方立法构建适应本市实际情况的防灾减灾工作体系,提升城市防灾减灾能力,避免和减轻气象灾害造成的损失。

(二)贯彻落实国务院条例的需要

国务院条例是第一部气象灾害防御领域的专项法规,但其内容相对原则,特别是在除法律责任和附则两部分以外,国务院条例 42 个条款中有 21 个条款,将气象灾害防御工作职责概括性地赋予了县级以上地方人民政府,虽然强化了属地政府责任,但还需进一步明确具体部门或者牵头部门。因此,对于国务院条例的原则性规定,有必要结合本市气象灾害特点和行政机构的设置,通过地方立法予以细化,增强可操作性和可执行性,确保相关法律制度能够更好地“落地”实施。

(三)解决本市实际问题的需要

本市气象灾害防治工作中面临的实际问题需要通过地方立法解决:一是在工作体系建设方面,“政府领导”的气象灾害防治协调机制尚未健全,“部门联动”的应对气象灾害的体制机制尚处于探索阶段,“社会参与”的气象灾害防治的程度还不高。二是在气象灾害的预防方面,气象灾害普查、风险区域划定等制度需要结合实际情况进一步作出细化规定,编制城乡规划、安排重大建设项目、制定基础设施建设标准等缺少对气象灾害风险的考虑和评估。三是在灾害的监测预警方面,气象灾害预警信息发布制度不规范、传播手段和接收传递机制不健全。四是在灾害应急

处置方面,政府及有关部门可以采取的应急措施不够具体、手段不够完备,部门之间灾情信息共享和信息利用机制不够明确。

二、立法工作过程

为贯彻国务院条例,市气象局曾提出制定《北京市气象灾害防御若干规定》的政府规章项目。2013 年,市人大常委会在开展气象法的执法检查时,将制定《北京市气象灾害防御条例》列入了市人大常委会的立法规划。2014 年,市气象局以全面贯彻实施国务院条例为立法目的,向市人大常委会提交了制定《北京市气象灾害防御条例》的立项论证报告。2014 年 7 月,市人大常委会第 35 次主任会议同意立项,并将名称确定为《北京市气象灾害防治条例》。

市人大、市政府高度重视该项立法,为加强立法工作的统筹,专门成立了以市人大常委会副主任柳纪纲、市政府副市长林克庆为组长的立法工作领导小组,专题召开了《北京市气象灾害防治条例》立法工作会议,同时还成立了立法起草工作小组,市政府副秘书长赵根武担任起草工作小组组长。

在立法工作领导小组统筹指导下,市人大常委会法制办、农村办和市政府法制办、市气象局密切协作,紧扣立项意见,积极推动法规起草,就立法思路、主要制度和条款等进行了细致梳理和深入研究。组织市规划委、市市政市容委、市应急办、市气象局等部门,分别开展了“城市规划与气象安全问题”、“城市基础设施建设与气象安全问题”、“建立明晰的气象灾害应急分级责任体系和全社会高效的响应机制”、“气象灾害与城市病的各种关系及其表现”等专题研究,从不同角度对有关问题提出立法建议。组织有关部门和专家开展“7·21”特大暴雨、雾霾、暴雪等主要灾种

调研,为确立防治的概念、分灾种防治措施和应急措施提供基础。参加国家有关部门组织的“城市发展与气候服务”、“首都圈巨灾应对”等论坛,努力拓宽视野,凝聚共识。法规起草始终贯彻立法引领、推动改革的要求,着眼于合理调整气象与城市建设的关系,着力推动治理大城市病。

法规起草工作坚持“开门立法”。条例草案和说明全文在首都之窗网站公布,公开征求社会公众意见;赴海淀、房山进行实地调研,听取区有关部门,乡镇、街道工作人员以及社区、村气象信息员意见,重点了解基层气象灾害防治问题 and 对策;召开了市发展改革、规划、交通、市政市容、环保、民政、水务、公安、应急等部门参加的座谈会,重点了解各部门气象灾害防治职责,解决各部门职责衔接问题;召开了市政府法律专家工作组会议,邀请法律专家和国务院法制办相关同志,针对条例草案的制定依据、“霾”是否纳入“气象灾害”等问题进行法律审核;向市政府主管领导就立法工作情况进行了专题汇报。在广泛征求各方面意见的基础上,我们全面汇总、逐条分析各方面意见和建议,做到能吸收的尽量吸收,形成了《北京市气象灾害防治条例(草案)》。条例草案已经2016年4月26日第114次市政府常务会议审议通过。

三、立法思路和主要内容

根据市人大常委会立项意见,结合本市实际情况,条例草案以“人的安全为核心,尊重自然规律,建设和谐宜居之都”为立法思路,着重构建“科学规划建设防灾、应急反应减灾、尊重自然规律排除隐患消灾”的气象灾害防治工作体系。我们认为法规名称的“防治”,既包含国务院条例中规定的气象灾害的预防、监测预警、应急处置等防御活动,更强调了在城市建设与管理中减少致

灾因子和消除灾害隐患的治理活动。结合气象灾害的发生和变化过程,我们从被动防御和主动治理两个维度,围绕防灾的科学性、应急的有效性、救灾的针对性三个板块进行制度设计,构建被动防御与主动治理有机结合的气象灾害防治工作体系。

(一)条例草案的基本结构

条例草案共六章44条,分为总则、预防、应急处置、治理、法律责任和附则。其中,条例草案第二章预防和第三章应急处置,对应的是国务院条例第二章预防、第三章监测预报预警、第四章应急处置,属于实施和细化“气象灾害防御”的内容;条例草案第四章治理,是按照市人大常委会的立项意见,创设的气象灾害具体治理措施,体现防治结合的立法理念。

(二)完善气象灾害的具体范畴,将“霾”列为气象灾害

国务院条例中列举的气象灾害类型未包含“霾”,原因是在制定条例时,“霾”的问题尚未凸显,“霾”列为气象灾害未形成普遍共知。经认真研究,我们认为当前应当将“霾”列为气象灾害。主要考虑:一是在气象学和大气环境学中都有“霾”这一概念,属于天气现象和污染现象交叉的复合现象,气象学称其为雾霾,大气环境学称其为污染天气。二是随着经济社会发展,“霾”的问题十分凸显,已经成为政府和社会关注的重大问题。三是天津市、河北省在气象灾害防御地方立法中均已将其列为气象灾害,从京津冀协同防治“霾”的角度,有必要在本市立法中将其列为气象灾害。在“霾”的防治上,条例草案没有重复国务院条例和有关大气污染防治法律法规的规定,而是针对形成“霾”的气象因素,规定城乡规划的组织编制机关,应当结合土地利用规划,统筹考虑

城乡地区绿化建设、河湖水系、道路系统和其他公共空间实际情况,完善通风廊道系统,增加空气流动性,避免和减轻大雾、霾和高温等气象灾害造成的危害。

(三)明确衍生、次生灾害的防治工作适用其他法律规定,解决相关法律之间的衔接问题

许多气象灾害,特别是一些等级高、强度大的气象灾害发生以后,常常诱发衍生、次生灾害的发生。如暴雨可能引发大面积山体滑坡,造成地质灾害。国务院条例明确了水旱灾害、地质灾害和森林草原火灾等因气象因素引发的衍生、次生灾害的防御工作,适用有关法律、法规规定。考虑到防洪法、防汛条例、抗旱条例、地质灾害防治条例、森林防火条例等国家层面的法律法规已经规定了较为全面的制度和措施,因此,为处理好气象灾害与衍生、次生灾害之间,以及地方立法与现行的法律、行政法规之间的衔接关系,参照国务院条例,条例草案明确了水旱灾害、地质灾害和森林草原火灾等因气象因素引发的衍生、次生灾害的防治工作,适用有关法律、法规规定。

(四)细化完善防御措施,厘清部门间的工作职责

气象灾害防御偏重于临灾应急管理,是对即将发生或者已经发生的气象灾害采取措施,避免和减轻灾害损失的活动。其中在预防和监测预警活动中,气象主管机构承担的职责相对较多;而在应急处置活动中,气象主管机构负责提供气象技术保障,大量具体的应急处置职责则是由政府其他相关部门承担。有关防御的内容主要有:一是细化预防措施,规定了气象灾害普查与防御规划编制、实时实景监测系统与信息平台建设、农村地区预警信息传递机制与接收终端建设等

内容。二是结合突发事件应对法,充实了应急处置内容,明确了气象灾害预警信息统一发布主体为市和区突发事件预警信息发布机构、丰富了政府部门可以采取的应急处置措施,设定了社会主体在应急处置方面应当履行的义务。

(五)增加必要的治理措施,主动提升城市安全性

相对于气象灾害防御,气象灾害治理则是在“非临灾应急状态”下,通过对气象灾害成因与危害的分析,从源头上减少因城市建设发展而增加的致灾因子,降低气象因素的致灾程度,在长远发展中避免和减轻气象灾害造成的影响与危害,逐步提升城市的安全性。通过分析气象灾害的可治理性和措施的实效性,条例草案为应对气象灾害中的暴雨、大风等部分气象灾害,从规划、工程和技术等方面提出了治理措施:一是编制城乡规划应当统筹考虑气候可行性、气象灾害的特点和危害,科学调整规划内容。组织编制机关应当就空间布局、生态环境、基础设施建设等内容,听取气象主管机构的意见。二是基础设施建设、城镇建设、公共服务设施建设等专项规划的编制以及对国家和本市的重点建设项目的论证,应当依法进行气候可行性论证。三是通过确保排水管网和防涝设施的排水通畅,利用天然湖泊、地下蓄水池等设施有效调蓄雨水以及配套建设雨水收集利用设施等措施,避免、减轻暴雨灾害造成的损失和减少地表径流。四是规定建筑物、构筑物、户外广告牌、玻璃幕墙、树木的所有权人或者管理人,应当承担消除搁置物、悬挂物脱落、坠落和树木折断等隐患的责任。此外,还针对高温、低温寒潮和雷电等气象灾害规定了相应的措施。

条例草案已印送各位委员,请予审议。

关于审议《北京市气象灾害防治条例(草案)》 有关情况的报告

——2016年5月26日在北京市第十四届人民代表大会
常务委员会第二十七次会议上

北京市人大常委会农村办公室副主任 周和平

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受常委会主任会议委托，现将气象灾害防治立法的有关情况报告如下：

2013年常委会将气象灾害防治立法列入五年立法规划，2014年主任会议讨论通过了关于制定《北京市气象灾害防治条例》(以下简称条例)的立项论证报告，成立了由常委会和市政府主管领导任组长的领导小组和联合起草小组。在领导小组的指导下，起草小组认真落实主任会议确定的立法原则和精神，开展调研、座谈并听取专家意见，完成了条例草案起草工作。

一、立法背景

建设国际一流和谐宜居之都，科学应对自然灾害，确保城市安全运行，越来越成为城市建设管理的重大挑战。此次气象灾害防治立法主要基于下列考虑：

一是妥善处理特大城市建设与气象灾害防治的关系。气象灾害是最常见的自然灾害，北京发生的自然灾害70%是气象灾害，主要包括暴雨、暴雪、寒潮、大风、沙尘暴、低温、高温、干旱、雷电、冰雹、霜冻、大雾和霾等气象因素所造成的灾害。气象灾害对社会的破坏作用与孕灾环境和承灾体直接相关。随着城市规模扩大以

及相随的城市病，本市已经形成了独特的城市孕灾环境和脆弱的城市承灾体。近年来，一方面，气象灾害加剧着城市病。另一方面，城市病也改变着局地气候特征，进一步放大着气象灾害的破坏效应。气象灾害与城市病的相互作用，成为特大城市运行的软肋、公共安全的难点，以及城市形象的污损点。究其原因，气象安全因素没有纳入城市规划建设的环境评价和安全评估，气象因素与城市建设的制约关系缺乏可控的标准和程序。

二是防灾理念和模式要适应现代化城市建设管理的需要。本市气象灾害种类多样、季节性强、突发性强、局地特征明显，加上特大城市频繁发生由灾害性天气引发的灾害链，应灾模式和理念要有改变。现有的应灾模式重在临灾应急处置，预防性、超前性、针对性建设不足。调研中各方面都认为，防灾减灾体系建设不健全、城市建设管理缺乏风险控制制度，缺乏规范全面的城市安全制度设计。因此，要变被动防御为主动防治，将防灾重心由灾中应对向灾前预防转变，使城市气象安全成为城市安全制度的一部分，把以人的安全为核心的城市总体安全放在首位。

三是应灾体制、公众防灾减灾意识需要强化。这是城市防灾减灾现代化的需要。现有体制缺乏明确的分级责任制度,应灾行动主要由上级层层推动为主。部门协调沟通和信息共享不够,指挥和处置效率都不高。社会公众获取灾害信息渠道少,掌握避险逃生自救的基本知识少,应灾物资储备少,履行灾情报告义务少,遵守防灾部门禁令少。要强化体制责任,实行社会动员,增强公民责任,推动群防共治。

因此,本次立法要认真贯彻习近平总书记视察北京的讲话精神,按照遵循规律、顺应自然、科学防治的理念,增强制度设计的针对性和操作性,主动约束人的行为,提高城市规划、建设、管理水平和气象灾害防治能力,推动城市病治理,促进人与自然和谐相处。

二、对条例草案的简要评价

法规草案贯彻了主任会议提出的“防治结合”理念,在上位法的基本制度框架内,根据实际进行了细化补充与创新。法规结构合理,内容全面,具有一定的针对性和操作性,各方没有原则性分歧。一是加强了政府工作协调,明确了毗邻省市协作、监测信息共享和应急处置等措施;二是加强源头控制,细化了规划和建设项目的气候可行性论证措施;三是对重大活动、大型群众性活动的服务和农村预警信息传播做了专门规定;四是创制“治理”一章,针对暴雨、雾、霾和高温等主要灾种提出了治理措施。

三、建议重点关注的几个问题

(一)关于气象原生、次生和衍生灾害及其预报预警

灾害性天气除了引发原生灾害,次生、衍生灾害与原生灾害共同形成的灾害链对城市安全影响更大。城市的灾害更多反映在这方面,因此

防治工作应系统考虑灾害链的影响。对此,条例草案表述较为模糊。按照不与上位法抵触和法律规范应当明确、具体的原则,气象次生、衍生灾害在适用相关法律法规的同时,没有规范的部分亦应受到本条例的调整,这样有利于加强风险管理、增强各部门联合防治的效果。

条例草案对气象预报重点规定了数值预报方式及其开发应用,作为首都型特大城市,还应推进分区精准预报预警,提高局部应对的精确性能力。条例草案没有提及巨灾研究和预警,应重视本市暴雨洪涝、城市内涝等易发巨灾的研究,完善巨灾预警预报制度和治理措施,完善气象灾害预警发布协调制度,提高应灾响应速度。

(二)关于建设项目气候可行性论证和区域气象灾害风险评估制度

气候可行性论证是约束由城市病引发并扩大的气象灾害的主要制度,对特大城市尤为必要。条例草案的规定较为原则。从实践看,本市建设项目开展气候可行性论证的比较少,一些重点建设项目对潜在气象灾害风险疏于防范。见缝插楼式的建设方式导致局部地区形成了热岛、狭管效应等隐患,最终这些都形成城市整体的灾害。应由相关部门制定可行性论证的具体办法,明确实施标准和程序,严格法律责任。

条例草案对气象灾害风险评估的制度安排不够明确,对灾害隐患治理措施系统考虑不够,区域综合防治力度不强。区域,尤其是重要区域的评估和防控对全市具有重要意义。应针对城市相应区域的孕灾条件与致灾要素相互作用的致灾机理,建立风险隐患的排查、评估和治理制度,由气象主管机构定期评估并报告本市气象风险状况,包括:气象灾害风险隐患的内容类型,排查治理责任主体,治理原则和方式以及监督检查

责任部门等。

（三）关于暴雨洪涝、高温、雾、霾等灾害治理

对北京来讲,城市气象灾害治理的主要任务是“顺风理水”。应针对强对流天气引发的城市暴雨洪涝灾害,约束和逐步纠正地表大面积硬化,侵占河道,以及排水、雨洪蓄滞利用等基础设施规划建设滞后等问题。应针对城市周边高、中心城区低的建设格局,以及局部建筑物对风的阻挡,通风条件恶化,热岛和雾霾加剧等问题,坚持预防为主,规定科学合理规划土地利用和建筑布局,约束过长的墙壁型建筑物,扩大建筑物间距,将通风廊道纳入禁建区、限建区保护等。条例草案在这些方面尚显不足。

（四）关于社会参与制度

社会参与是立法和法治社会的基础,条例草案已经体现,但有些地方还不够细致。需要完善

社会动员机制,鼓励志愿服务组织发育,发挥其在救援、救助、恢复重建等方面的作用;考虑防御指南重点内容入法的可能性;规范和加强气象灾害应急预案演练制度,提高公众防灾意识和自救互救能力;明确媒体的义务和责任,创新信息传播渠道。对基层村(居)民委员会的防治责任,也需要细化。

（五）关于政府职责

对政府职责,条例草案写得较为原则。按照立法主要是立责,尤其是在社会建设和管理领域应当规范政府行为、明确责任的要求,需要明确市级统筹、区级为主的责任体制,明确市、区、街道、乡镇的权责,健全统一指挥协调机制。同时,增加对各级政府责任追究的相关条款。

以上报告,供常委会组成人员审议条例草案时参考。

北京市人民代表大会农村委员会 关于《北京市气象灾害防治条例 (草案修改稿)》的说明

——2016年7月20日在北京市第十四届人民代表大会
常务委员会第二十八次会议上

北京市人大农村委员会主任委员 安 钢

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

5月26日至27日，常委会对《北京市气象灾害防治条例(草案)》(以下简称条例草案)进行了审议。常委会组成人员认为，气象灾害是首都安全面临的重大挑战。为保障人民生命财产安全，建设国际一流和谐宜居之都，制定气象灾害防治条例十分必要。同时，对完善条例草案的制度设计提出了具体意见和建议。

会后，农村委员会召开座谈会，听取了部分市人大代表、专家和区、乡镇、村干部的意见；征求了市政府有关部门、市人大常委会和公众的意见；借鉴了香港、巴黎等国内外大城市的一些理念、制度安排和实践经验。7月11日，农村委员会召开会议，根据常委会审议意见、代表意见和其他各方面的意见进行了审议。农村委员会认为，此次立法贯彻了主任会议提出的“以人的安全为核心，尊重自然规律，建设和谐宜居之都”的指导思想，落实了“科学规划建设防灾、尊重自然规律排除隐患消灾、应急反应减灾”的设计思路。为进一步在法律体系衔接中完善气象灾害防治制度，此次从两个方面对条例草案进行修改：结构上，落实预防为主的理念，将气候可行性论证

等关键制度充实到“预防”一章；突出预报预警发令枪作用，完善了“预报预警与应急处置”一章的有关规定。内容上，按照“立规立制”的要求，结合北京实际，明确和补充气象灾害风险评估、风险区划、信息共享、隐患排查治理等核心制度，完善法律责任。现将具体情况说明如下：

一、关于总则

(一)完善气象灾害定义

有的常委会组成人员提出，气象灾害的定义不宜使用“灾害”作为核心词，应当予以完善。为此，建议参考国家标准化管理委员会发布的《自然灾害管理基本术语》对自然灾害的界定，与突发事件应对法律法规相衔接，将定义调整为：“本条例所称气象灾害，是指暴雨、暴雪、寒潮、大风、沙尘暴、低温、高温、干旱、雷电、冰雹、霜冻、大雾和霾等造成人身财产、社会功能、生态环境等损害的事件。”(草案修改稿第二条第二款)

鉴于气象因素引发的次生、衍生灾害的法律适用已在《气象灾害防御条例》中做了规定，建议删除条例草案第二条第一款中的相关表述。同时，为了建立合理的气象灾害预警责任制度，建议根据实践中对灾害性天气预报预警和气象灾

害预警进行区分的做法,在条例草案第二十二条增加有关规定,表述为:

“气象灾害预警信息由市和区人民政府或者经其授权的部门按照权限和程序制作。……”(草案修改稿第二十六条第一款)

需要说明的是,市政府提请审议的条例草案第二条将霾纳入了气象灾害的定义,草案修改稿中予以保留。鉴于一审后,国务院有关部门与市政府有关部门向市人大常委会工作机构提出了反对将“霾”入法的意见,农村委员会建议下一步由市政府就此问题征求国务院有关部门意见,深入研究,提出具体意见。

(二)完善工作原则和总体要求

有的常委会组成人员提出:气象灾害与城市规划建设中忽略自然规律密切相关,法规应强调尊重规律、敬畏自然、应对气候变化、促进人与自然和谐。为此,建议将条例草案第三条修改为:“气象灾害防治工作实行以人为本、顺应自然、科学防治、政府主导、部门联动、社会参与的原则,构建预防科学、预报精准、预警及时、应对快速、治理有效的气象防灾减灾体系。”(草案修改稿第三条)

二、关于完善气象灾害风险评估制度

常委会组成人员高度重视“气象灾害风险评估”制度,建议将其融入规划、建设、管理的全过程;改革项目气候可行性论证制度;完善规划和重点区域的气象灾害风险评估制度;建立重特大气象灾害调查制度;在工程技术标准中明确气象灾害设防标准。考虑到《气象灾害防御条例》和条例草案初步建立了“气象灾害风险评估”制度体系,包括气象灾害普查、防御规划、气候可行性论证、技术标准气象风险评估,灾害性天气评估与灾害联合监测等制度,因此建议从七个方面进

行完善:

(一)完善气象灾害普查制度

风险评估是气象灾害普查制度的重要内容,风险区划是风险评估的结果。建议与《气象灾害防御条例》一致,在普查制度中明确风险评估和风险区划环节,将条例草案第十二条修改为:

“市人民政府应当每五年组织气象主管机构及政府有关部门对本行政区域内发生的气象灾害的种类、次数、强度和造成的损失等情况开展普查,按照气象灾害的种类进行风险评估,根据气象灾害风险评估结果划定气象灾害风险区域,并向社会公示。”(草案修改稿第十四条)

(二)完善气象灾害防御规划制度

有的常委会组成人员提出,应当通过气象灾害风险评估采取中长期的防治措施。为此,建议调整条例草案第十三条有关内容,表述为:“……结合本地区气象灾害普查和风险评估情况,编制本行政区域的气象灾害防御规划,确定中长期防御和治理措施。”(草案修改稿第十五条)

(三)建立气象安全红线制度

气象灾害普查划定了暴雨、暴雪、雷电等灾害的高风险区域,对规划编制和项目选址具有重要参考意义。《北京市城市总体规划(2004—2020年)》中根据《城乡规划法》划定了禁止、限制和适宜建设地区,用于指导开发建设行为。气象灾害易发区域也应当纳入禁止、限制建设地区进行管理,作为划定生态红线和城市增长边界的重要依据。为此,建议条例草案第三十条增加一款,表述为:“气象灾害易发区域应当根据气象灾害防治需要纳入城乡规划中的禁止建设区域或者限制建设区域。”(草案修改稿第十六条)

(四)完善气候可行性论证制度

区域性气象灾害风险评估问题,除了通过气

象灾害普查制度解决,也可以通过条例草案第三十、三十二、三十三条(条例草案修改稿第十六、十七、十八条)的气候可行性论证制度解决。需要说明的是,今年《国务院关于印发清理规范投资项目报建审批事项实施方案的通知》中,将重大规划、重点建设项目的气候可行性论证调整为“强制性评估”。条例草案对建设项目气候可行性论证仅作了原则性规定。下一步需要根据国家改革情况,由市政府组织气象、发展改革、规划等部门制定具体论证办法。

(五)完善工程技术标准气象风险评估制度

建设项目的技术标准,是从源头控制气象灾害风险的措施。在制定工程技术标准时,应当根据不同区域的气象灾害风险控制需要,按照技术可行、成本合理的要求,确定不同种类气象灾害的设防标准。为此,建议将条例草案第十四条修改为:

“在制定电力、通信、供水、排水、供热、燃气、道路、桥梁和轨道交通等基础设施和其他建筑物、构筑物及其附属设施的工程建设标准和技术规范时,制定部门应当充分考虑气象灾害可能造成的影响,依据气象灾害风险区域划定情况,设定气象灾害设防标准,提高建设项目的气象灾害防御水平。”(草案修改稿第十九条)

(六)建立巨灾情景模拟研究制度

极端天气引发的重特大气象灾害,可能会对人民生命财产安全和城市公共安全造成严重危害。我市开展暴雨洪涝、暴雪、雷击等重特大气象灾害的巨灾情景构建研究,非常必要。为此,建议借鉴国内外经验,总结本市巨灾研究经验,建立重特大气象灾害情景模拟研究制度,在条例草案第二十六条之后增加一条,表述为:

“市人民政府应当组织气象主管机构和应

急、水务、科技等部门开展情景模拟研究,对重特大气象灾害发生风险和应急能力进行评估,完善气象灾害防御规划、应急预案和防治措施。”(草案修改稿第三十四条)

(七)建立重特大气象灾害专项调查制度

《气象灾害防御条例》第四十二条规定应急处置后开展灾害损失调查,制定恢复重建计划。但是,重特大气象灾害调查除了调查损失,更重要的是总结教训,改善防治措施,完善长效机制。为此,建议条例草案第二十九条增加一款,表述为:

“发生重特大气象灾害的,市和区人民政府应当组织开展专项调查,根据调查结果治理气象灾害隐患,完善气象灾害防御规划和应急预案。”(草案修改稿第三十五条第二款)

三、关于明确政府职责

有的常委会组成人员认为:气象灾害防治需要政府统筹和各部门共同参与。为此,建议从以下方面完善政府职责:

(一)建立信息共享制度

专家认为,部门间气象灾害信息标准不一、难以共享,是长期制约气象灾害防治工作的关键因素。条例草案第十七条虽然规定了气象灾害监测信息共享,但是还需要共享孕灾环境、承灾体信息和灾情等信息。本市亟需建立气象灾害信息共享制度,将气象预报预警信息与各部门、各行业的数据整合起来,形成气象灾害风险管理的大数据,为气象灾害的精准预报预警提供支撑。为此,建议在条例草案第十二条之前增加一条,表述为:

“市人民政府应当建立气象灾害信息共享制度,加强对气象灾害信息资源的综合开发利用。

“气象主管机构负责组织编制气象灾害信息

共享目录,建立气象灾害信息共享平台;发展改革、公安、民政、国土资源、环境保护、经济信息化、住房城乡建设、市政市容、交通、农业、水务、旅游、教育、园林绿化、安全监管等部门以及通信、电力、民航、公路、铁路等单位负责提供水旱灾害、城乡积涝、地质灾害、环境污染、交通监控、电网故障、森林火险、农业灾害等与气象灾害有关的信息。

“气象灾害信息共享平台的信息应当依法向社会公开。”(草案修改稿第十三条)

(二)完善培训和科普宣传制度

为了解决气象防灾减灾意识薄弱的问题,需要针对不同主体开展知识培训和宣传。考虑到我市公交地铁发达,每日载客量高达上千万人次,建议注重发挥公交地铁单位的宣传作用。为此,建议条例草案第二十条之后增加一条,表述为:

“各级人民政府及政府有关部门应当对负有气象灾害防治工作职责的国家机关工作人员及其他应急救援人员开展培训,提高应对气象灾害的决策和处置能力。

“广播、电视、报纸、网络等媒体和公共交通工具运营单位应当开展气象灾害防治公益宣传。”(草案修改稿第二十三条第一款、第三款)

(三)健全预警信息传播制度

为提高气象灾害预警传播的覆盖面和效率,确保公众及时获得预警信息,采取相应的应急避险措施,拟参考《北京市突发事件预警信息发布管理暂行办法》,健全预警信息传播机制,建议条例草案第二十二条之后增加一条,表述为:

“市和区突发事件预警信息发布机构应当会同有关部门组织广播、电视、报纸、电信、网络等媒体和公共交通工具运营单位建立气象灾

害预警信息传播机制。

“有关媒体和单位应当按照国家和本市的有关规定准确播发或者刊载气象灾害预警信息。紧急情况下,广播、电视、电信、网络等媒体应当采取滚动字幕或者加挂气象灾害预警信息或者中断正常播出或者发送手机短信等方式迅速播报气象灾害预警信息及有关防御知识。”(草案修改稿第二十七条)

四、关于治理制度

有的常委会组成人员提出,城市化过程中对气象安全考虑不够,加剧了城市病。对已经形成的城市病,也应当从气象角度进行治理。条例草案对气象灾害隐患排查治理制度规定不够充分,需要加以完善。为此,建议从两个方面修改:

(一)建立隐患排查治理制度

有常委会组成人员认为,应当由气象主管机构和有关部门根据技术标准对已经形成的气象灾害隐患进行评估。政府应当组织进行治理。为此,建议修改条例草案第二十九条第一款,表述为:

“市和区人民政府应当组织气象主管机构和有关部门根据气象灾害防御规划和有关技术标准,结合本地区气象灾害种类和特点,有重点地对气象灾害隐患进行排查,并组织有关单位和个人采取规划、工程和技术等措施进行治理,避免和减轻气象灾害的影响。”(草案修改稿第三十五条第一款)

(二)健全通风廊道制度

通风廊道对缓解热岛效应和雾霾等气象灾害具有重要作用。为此,建议按照国家和本市关于加强城市规划建设管理、适应气候变化、推进生态文明建设的部署,建立通风廊道的技术规范

和管理办法,建议条例草案第三十一条增加一款,表述为:

“市规划部门应当会同气象主管机构和国土资源、住房城乡建设等部门制定通风廊道技术规范和管理办法。”(草案修改稿第三十六条第二款)

五、关于社会参与

有的常委会组成人员提出,此次立法应当着力推动气象灾害防治从政府包揽过渡到政府主导与社会参与相结合。为此,建议充实条例草案关于社会参与的规定。

(一)明确村(居)民委员会义务

村(居)委会作为基层自治组织,是气象灾害防治工作的网底。根据村(居)委会组织法的规定精神,二者理应承担气象灾害防治的公共管理职责。同时乡镇街道也应当将气象灾害防治作为安全社区建设和网格化管理的重要内容,加强对村(居)委会的指导和支撑。为此,建议修改条例草案第五、六条,表述为:

“乡、镇人民政府和街道办事处应当履行气象灾害防治职责,将气象灾害防治纳入安全社区建设和网格化管理体系,确定人员与气象主管机构和民政等部门共同做好气象灾害防治工作。(草案修改稿第五条)

“村(居)民委员会应当将气象灾害防治作为公共事务纳入自治管理,协助乡、镇人民政府和街道办事处做好气象灾害防御知识宣传、预警信息传递、应急演练、应急联络和灾情调查等工作。”(草案修改稿第六条)

(二)完善气象灾害防御指南制度

国内外经验表明,政府有关部门针对不同种类气象灾害、不同预警级别,制定学校、施工单位等企事业单位的防御指南,有助于加强对社会单位气象灾害防御行为的精细化指导,推动公众有序参与。为此,建议条例草案第十四条之后增加一条,表述为:

“市气象主管机构负责组织编制气象灾害防治科普资料,并应当会同市教育、住房城乡建设、人力社保、公安、交通、旅游等部门制定气象灾害防御指南。机关、企业、事业单位应当开展气象灾害防御指南的教育培训。”(草案修改稿第二十三条第二款)

六、关于法律责任

法律规范一般必须包括行为模式和法律责任。因此,对条例草案中缺少法律责任的条款,补充了法律责任;对草案修改稿的新增条款,也明确了法律责任。这些法律责任的设定,与《中华人民共和国突发事件应对法》、《气象灾害防御条例》、《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》等法律、法规进行了衔接。需要说明的是,有的违法行为需要适用相关法律、法规、规章规定,未设定法律责任。

此外,根据常委会审议意见、代表意见和其他方面的意见,农村委员会还对条例草案做了一些文字和条款顺序的调整,形成了《北京市气象灾害防治条例(草案修改稿)》。

以上意见,请予审议。

北京市人民代表大会法制委员会 关于《北京市气象灾害防治条例(草案修改稿)》 审议结果的报告

——2016年11月23日在北京市第十四届人民代表大会
常务委员会第三十一次会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 李小娟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2016年7月20日，市十四届人大常委会第二十八次会议审议了市人大农村委员会提出的《北京市气象灾害防治条例(草案修改稿)》(以下简称草案修改稿)，九位常委会组成人员发表了意见，认为此次立法贯彻了“以人的安全为核心，尊重自然规律，建设和谐宜居之都”的指导思想，落实了“科学规划建设防灾、尊重自然规律排除隐患消灾、应急反应减灾”的设计思路。草案修改稿体现了预防为主、防治结合的理念，将气候可行性论证等关键制度充实，结合北京实际，在气象灾害风险评估、风险区域划定、信息共享、隐患排查治理等方面作了修改、完善，增强了法规的可操作性。同时，对预警信息发布和传播、大型群众性活动安全保障、法律责任等问题提出了修改意见和建议。

会后，法制委员会对常委会的审议意见和其他方面意见进行了梳理，会同市人大农村委员会、市政府法制办、市气象局开展了研究论证，向有关部门进一步征求意见，结合有关法律、法规和各方面意见进行了认真研究，对草案修改稿进行了修改完善。

2016年11月1日，法制委员会举行会议，根据常委会审议意见和其他方面的意见，重点围绕相关法律法规的一致性、权利义务的对等性、法律责任的完整性、文字表达的准确性等方面对草案修改稿进行统一审议，提出了进一步修改的意见。现将审议结果报告如下：

一、关于预警信息发布和传播

有的常委会组成人员在审议中提出，当前存在预警信息发布不及时、风险点提醒不到位的现象，要健全预警信息发布和传播制度，及时进行信息发布，让公众及时防范。有的常委会组成人员提出，草案修改稿关于极端天气信息发布的规定应当进一步明确气象灾害的级别及发布单位。

法制委员会认为，国家气象局依据《中华人民共和国气象法》和《国家突发公共事件总体应急预案》制定的《气象灾害预警信号发布与传播办法》，按照“归口管理、统一发布、快速传播”的原则，明确将气象灾害预警信息发布纳入突发事件应对系统进行统一发布和传播；《北京市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》对预警信息发布和传播也作了具体规定。经过调查了解，目前，市和区政府按照分级分区域管理模式，

有一整套比较完善的应急应对体系和预警发布程序,依托市预警信息发布平台,已经统一纳入到突发事件应对系统中。本条例重在明确气象灾害预警信息发布与相关法律、法规衔接的问题。因此,建议在草案修改稿第二十四条中增加“将灾害性天气应对纳入突发事件应急指挥体系”的内容;同时,将草案修改稿第二十六条第一款修改为:“市和区突发事件预警信息发布机构按照国家和本市规定的职责、程序向社会发布气象灾害预警信息,及时向有关部门通报。”(草案修改二稿第二十四条、第二十六条)

二、关于大型群众性活动

有的常委会组成人员提出,大型群众性活动较多是本市一个特点,草案修改稿第三十三条规定了大型群众性活动的主办者或者承办者应当开展气象灾害风险评估和应急处置等内容,担心会不会增加了一项行政许可。

法制委员会认为,本条例强调将气象灾害因素纳入大型群众性活动安全工作是必要的,经调查了解,目前按照《北京市大型群众性活动安全管理条例》第八条第一款规定,活动的主办者或者承办者提供的风险评估报告包括天气因素可能对活动举办带来的影响。2012年8月,北京市大型活动综合协调小组印发了《关于进一步加强极端恶劣天气下大型活动安全监管工作的意见》,对极端天气下大型活动暂停或改期举办的标准和步骤进行了规范。为了避免引起新增行政许可的歧义,可以作出衔接性的规定,将气象灾害风险评估纳入到《北京市大型群众性活动安全管理条例》中的安全风险评估,针对可能出现的灾害性天气作出相应的调整方案。根据《北京市大型群众性活动安全管理条例》的规定,大型群众性活动安全监督管理的主责部门是公安部

门,因此,建议将草案修改稿第三十三条修改为:

“大型群众性活动的主办者或者承办者应当将气象灾害风险评估纳入安全风险预测或者安全风险评估,主动获取气象灾害预警信息,并根据气象灾害预警信息调整活动方案,确保活动安全。

“公安部门根据气象灾害预警信息,可以要求大型群众性活动的主办者或者承办者调整活动方案。主办者或者承办者应当按照有关部门的要求,调整活动方案或者采取相应的应急处置措施。”(草案修改二稿第三十三条)

三、关于法律责任

有的常委会组成人员提出,为了保证气象灾害防治有效进行,一定要有责任落实和追究制度。根据上述意见,法制委员会建议在草案修改稿第四十五条中明确规定“依照有关法律、行政法规和本市行政问责办法追究责任”,将第一款第五项增加“在制作、发布和传播气象灾害预警信息过程中存在重大过失的”内容,同时,增加一款关于“滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守,致使国家利益和人民生命财产遭受重大损失,涉嫌构成犯罪的,依法追究刑事责任”的规定。(草案修改二稿第四十五条)

草案修改稿第四十七条规定了媒体和公共交通工具运营单位不履行气象灾害防治公益宣传或者气象灾害预警信息传播义务的法律职责。法制委员会认为,本条规定对公共交通工具运营单位不履行公益宣传的行为进行处罚是缺乏法律依据的。另外,国务院《气象灾害防御条例》第四十六条明确规定了广播、电视、报纸、电信等媒体未按要求播发、刊登灾害性天气警报和气象灾害预警信号的法律职责,本条例对此不需要作出重复性规定。综上所述,建议删除

草案修改稿第四十七条。

四、关于霾入法的问题

市政府提请审议的条例草案第二条将霾纳入气象灾害的定义,市人大常委会在对本条例进行第二次审议前,国务院有关部门对霾入法提出异议。市人大常委会党组于7月26日向市委报告了有关情况。

法制委员会认为,霾是气象灾害的一种,应当纳入本条例调整的范围。本条例的立法意图是为了强化全社会的防灾减灾意识,健全本市防灾减灾体系,提升应急处置和城市治理能力,这就需要正确理解和妥善处理城市建设与气象灾害防治的关系。为避免歧义,建议对条文进行修改完善,在条例草案第一条关于立法目的的规定中强调“防御”与“治理”结合。防和治不可分割,防的是气象灾害,治的是气象灾害隐患。同时还将第四章的名称修改为“隐患治理”。(草案修改二稿第一条、第二条和第四章章名)

法制委员会还认为,本条例不是给某一个部门立法,而是结合北京实际情况制定的综合性防

灾减灾地方性法规,隐患治理主体责任在政府。将霾列入气象灾害范畴,不改变“政府统筹、部门各负其责”现有治理的工作格局。为了进一步厘清气象灾害预报部门和隐患治理部门的责任,明确“防”和“治”的关系,对本条例草案第二十四条、第二十六条、第三十五条也作了相应修改。主要内容是:将气象灾害纳入本市突发事件应急指挥体系;按照国家和本市规定发布气象灾害预警信息;隐患治理工作由市、区政府组织有关部门、社会单位和个人进行。(草案修改二稿第二十四条、第二十六条和第三十五条)

11月16日,市人大常委会党组就条例修改情况再次向市委常委会进行了汇报,市委常委会经研究后认可修改意见,同意进行三次审议。

此外,还对草案修改稿的文字作了完善性修改,对条文顺序作了适当的调整。

法制委员会按照上述意见,提出《北京市气象灾害防治条例(草案修改二稿)》,草案修改二稿和以上意见是否妥当,请审议。

北京市人民代表大会法制委员会 关于《北京市气象灾害防治条例(草案 修改二稿)》修改意见的报告

——2018年11月21日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 王荣梅

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为了贯彻落实党的十八大提出的“加强防灾减灾体系建设,提高气象、地质、地震灾害防御能力”的要求,通过立法推动加强我市气象灾害防御工作,提升气象灾害防御能力,避免、减轻气象灾害造成的损失,保障人民生命财产安全,维护首都城市安全运行和经济社会发展,市人民政府根据国务院《气象灾害防御条例》,起草了《北京市气象灾害防治条例(草案)》,并于2016年4月提请市人大常委会审议。草案的主要内容包括:一是明确政府职责,构建气象灾害公共治理体系;二是建立气象灾害信息共享制度,为公共治理提供数据支撑;三是建立气象灾害风险评估制度,强化规划宏观调控功能;四是建立预警信息发布和传播制度,为防灾减灾救灾服务;五是倡导科学预防,加强气象灾害隐患治理;六是完善法律责任,明确相关主体的法律责任。

2016年5月、7月,市人大常委会先后对条例草案进行了两次审议。在二审阶段,有关方面对“霾”是否纳入气象灾害存在意见分歧,争议的焦点是气象部门的“霾”预警与环保部门的空气重污染预警不一致,容易造成混乱。2016年11

月23日,市十四届人大常委会第三十一次会议第三次审议《北京市气象灾害防治条例(草案)》。大家总的认为,本条例经过反复修改已比较完善,在一些重点、难点问题上明确的思路,提出了解决办法,符合通过立法推进气象灾害综合防治和体制机制改革的目的,为进一步治理城市病、建设和谐宜居之都提供了法治保障,同时对“霾”是否列入条例中的气象灾害定义存在较大意见分歧。12月20日,法制委员会召开会议,根据常委会审议意见及其他方面意见,对草案进行了审议。由于对“霾”是否列入条例仍有不同认识,经法制委员会研究建议,12月22日,常委会主任会议研究决定,暂缓该条例的表决。此后,常委会法制工作机构一直关注国家、本市相关政策标准的制定、修改及工作进展情况。2017年,经原国家环保部牵头商国家气象局研究,两部门已形成会商发布机制。从我市现状来看,目前气象部门发布天气预报,环保部门与气象部门会商后发布重污染天气预警信息并采取相应措施,已经是部门间认可的作法,统一发布制度已经固化。2018年5月至8月,法制委员会先后开展专家咨询和调研活动,与市气象局、市环保局进行

沟通、研究,结合防灾减灾工作的新要求完善了条例草案的相关内容,并多次征求有关方面意见。11月13日、15日,经法制委员会研究建议,常委会主任会议决定,将该法规案列入常委会会议议程,提交市十五届人大常委会第九次会议审议表决。现将修改情况报告如下:

一、关于法规名称

有的常委会组成人员提出,条例草案的名称是《北京市气象灾害防治条例》,而其直接上位法是国务院制定的《气象灾害防御条例》,为了保持本条例与上位法一致,应当将法规名称修改为《北京市气象灾害防御条例》。法制委员会根据上述意见,建议对本条例名称作相应修改。

二、关于气象灾害定义

在常委会审议过程中,有关方面对“霾”是否列入条例中的气象灾害定义存在意见分歧。法制委员会认为:近两年来,生态环保部与国家气象局就“霾”的预报预警问题已经达成共识,目前气象部门不发布“霾”的预警,政府统一发布制度已经固化。经过慎重、全面考虑,建议删去草案修改二稿第二条关于气象灾害的定义中和第三十六条第一款中关于“霾”的表述。(草案修改三

稿第二条第二款、第三十六条第一款)

三、关于应急避险场所

有的常委会组成人员提出,有关应急避险场所的内容应当更全面一些,要加强避险意识,遇到灾害时确保应急避险场所发挥作用。法制委员会认为,根据防灾减灾救灾的要求,加强应急避险场所的建设、维护,引导公众做好气象灾害防范和应对准备十分重要,建议在草案修改二稿第三十一条中增加一款作为第三款,表述为:“市、区人民政府应当按照防灾减灾救灾要求和相关规划,制定本区域应急避险场所建设、维护和使用方案,并与应急预案相衔接,加强对公民应急避险的宣传和指导。”(草案修改三稿第三十一条第三款)

此外,根据有关方面的意见对部分条款的文字作了修改。

根据上述意见,法制委员会提出《北京市气象灾害防御条例(草案修改三稿)》,提请本次常委会会议进行审议。

草案修改三稿和以上意见是否妥当,请审议。

北京市人民代表大会法制委员会 关于《北京市气象灾害防御条例(表决稿)》 的说明

——2018年11月23日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 王荣梅

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

11月21日，市十五届人大常委会第九次会议对《北京市气象灾害防御条例(草案修改三稿)》进行了审议。会上，没有代表、委员提出新

的修改意见。据此，法制委员会提出《北京市气象灾害防御条例(表决稿)》，建议本次常委会会议表决通过，并自2019年1月1日起施行。

北京市人民代表大会常务委员会公告

〔十五届〕第 8 号

《北京市人民代表大会常务委员会关于市人民政府机构改革涉及地方性法规规定的行政机关职责调整问题的决定》已由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第九次会议于 2018 年 11 月 23 日通过,现予公布,自 2018 年 11 月 24 日起施行。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会

2018 年 11 月 23 日

北京市人民代表大会常务委员会关于 市人民政府机构改革涉及地方性法规规定的 行政机关职责调整问题的决定

(2018年11月23日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

为了贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中全会精神,按照党中央、国务院批准的《北京市机构改革方案》,平稳有序调整地方性法规规定的行政机关职责和工作,确保行政机关依法履行职责、开展工作,推进国家机构设置和职能配置优化协同高效,现就市人民政府机构改革涉及地方性法规规定的行政机关职责调整问题作出如下决定:

一、现行地方性法规规定的行政机关职责和工作,《北京市机构改革方案》确定由组建后的行政机关或者划入职责的行政机关承担的,在有关地方性法规规定尚未修改之前,调整适用有关地方性法规规定,由组建后的行政机关或者划入职责的行政机关承担;相关职责尚未调整到位之前,由原承担该职责和工作的行政机关继续承担。

区和乡、镇人民政府及其部门承担地方性法

规规定的职责和工作需要进行调整的,按照上述原则执行。

二、地方性法规规定上级行政机关对下级行政机关负有管理监督指导等职责的,上级行政机关职责已调整到位、下级行政机关职责尚未调整到位的,由《北京市机构改革方案》确定承担该职责的上级行政机关履行管理监督指导等职责。

三、实施《北京市机构改革方案》需要制定、修改、废止地方性法规,或者需要由市人民代表大会常务委员会作出相关决定的,市人民政府应当及时提出议案,依照法定程序提请审议。

四、本市各级人民政府及其有关部门应当精心组织,周密部署,确保行政机关履行法定职责、开展工作的连续性、稳定性、有效性,特别是做好涉及民生、应急、安全生产、维护社会稳定等重点领域工作。

五、本决定自2018年11月24日起施行。

关于《北京市人民代表大会常务委员会关于 市人民政府机构改革涉及地方性法规规定的行政 机关职责调整问题的决定(草案)》的说明

——2018年11月21日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大常委会法制办公室主任 王荣梅

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受主任会议委托，作关于《北京市人民代表大会常务委员会关于市人民政府机构改革涉及地方性法规规定的行政机关职责调整问题的决定(草案)》的说明。

一、关于作出决定的必要性

深化党和国家机构改革是党中央从党和国家事业发展全局高度作出的重大政治决策，是推进国家治理体系和治理能力现代化的一场深刻变革。10月，党中央、国务院正式批准了《北京市机构改革方案》。中共北京市委提出了明确要求，要进一步增强“四个意识”，做到“两个维护”，切实把思想和行动统一到党中央决策部署上来，不折不扣落实好中央批准的改革方案，坚决把改革蓝图转化为生动实践，务求实效，做好改革配套衔接的地方性法规立、改、废工作。

按照中央精神和市委部署，为平稳有序调整地方性法规规定的行政机关职责和工作，避免因地方性法规尚未修改而影响改革进程和相关工作，特别是要保持民生、应急、安全生产、维护社会稳定等工作的连续性、稳定性，由市人大常委会对市人民政府机构改革涉及地方性法规规定

的行政机关职责调整问题作出决定，及时明确有关问题，是必要的、可行的，有利于强化机构设立重组、职责调整和管理执法工作的合法性，确保机构改革在法治轨道上有序推进。

根据党中央、国务院批准的《北京市机构改革方案》和《全国人民代表大会常务委员会关于国务院机构改革涉及法律规定的行政机关职责调整问题的决定》精神，市人大常委会法制办公室起草了《北京市人民代表大会常务委员会关于市人民政府机构改革涉及地方性法规规定的行政机关职责调整问题的决定(草案)》，2018年11月15日，经市十五届人大常委会第二十次主任会议讨论，决定提请本次常委会会议审议。

二、关于决定(草案)的内容

决定(草案)主要包括以下内容：

一是明确现行地方性法规规定的行政机关职责和工作，《北京市机构改革方案》确定由组建后的行政机关或者划入职责的行政机关承担的，在有关地方性法规规定尚未修改之前，调整适用有关地方性法规规定，由组建后的行政机关或者划入职责的行政机关承担；相关职责尚未调整到位之前，由原承担该职责和工作的行政机关继续

承担。考虑到区、乡(镇)人民政府及其部门承担了地方性法规规定的职责和工作,区、乡(镇)人民政府及其部门机构改革同样面临涉及地方性法规规定的行政机关职责调整问题,决定(草案)明确规定:区、乡(镇)人民政府及其部门承担地方性法规规定的职责和工作需要进行调整的,按照上述原则执行。

二是规定了上级行政机关职责已调整到位、下级行政机关职责尚未调整到位的,由《北京市机构改革方案》确定承担该职责的上级行政机关履行管理监督指导等职责。

三是实施《北京市机构改革方案》需要制定、修改、废止地方性法规的,要及时启动相关程序。

决定(草案)规定:实施《北京市机构改革方案》需要制定、修改、废止地方性法规,或者需要由市人大常委会作出相关决定的,市人民政府应当及时提出议案,依照法定程序提请审议。

四是决定(草案)还对机构改革的组织实施提出了明确要求,强调本市各级人民政府及其有关部门应当精心组织,周密部署,确保行政机关履行法定职责、开展工作的连续性、稳定性、有效性,特别是做好涉及民生、应急、安全生产、维护社会稳定等重点领域工作。

决定(草案)和以上说明是否妥当,请审议。

关于《北京市人民代表大会常务委员会 关于市人民政府机构改革涉及地方性法规规定 的行政机关职责调整问题的决定 (表决稿)》的说明

——2018年11月23日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 王荣梅

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

11月21日，市十五届人大常委会第九次会议对主任会议提请审议的《北京市人民代表大会常务委员会关于市人民政府机构改革涉及地方性法规规定的行政机关职责调整问题的决定(草案)》进行了审议。会上，没有代表、委员提出修

改意见。据此，法制委员会提出《北京市人民代表大会常务委员会关于市人民政府机构改革涉及地方性法规规定的行政机关职责调整问题的决定(表决稿)》，建议本次常委会会议表决通过，并自2018年11月24日起施行。

北京市人民代表大会常务委员会关于 北京市第十五届人民代表大会第二次会议 召开时间的决定

(2018年11月21日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第九次会议决定:北京市第十五届人民代表大会第二次会议于2019年1月18日召开。

关于北京市 2017 年市级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告

——2018 年 11 月 22 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市审计局局长 马兰霞

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告 2017 年市级预算执行和其他财政收支审计查出问题的整改情况，请审议。

一、审计整改工作推进情况

2018 年 7 月 26 日，市审计局受市政府委托向市十五届人大常委会第五次会议作了《关于北京市 2017 年市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》（以下简称审计工作报告），审计工作报告在肯定成绩的同时，重点反映了五方面问题，并对审计发现问题的成因进行了深入分析，提出了改进财政工作和部门财务工作的建议。市十五届人大常委会提出审议意见，要求强化审计成果的运用，落实部门整改主体责任，不断健全完善审计查出问题整改长效机制，依法公开审计结果和审计查出问题整改情况，加大对违反财经法律法规行为的追责问责力度。

市委、市政府高度重视审议意见，进一步加强对审计整改工作的领导。市委常委会听取审计工作汇报，蔡奇书记要求各级各部门要自觉接受审计监督，抓好问题整改。陈吉宁市长专门听取审计工作汇报并主持召开市政府常务会议，研究部署审计查出问题的整改工作，要求市审计局

对照问题逐项分解落实责任。强调各区、各部门一把手要亲自抓审计整改工作，严格落实审计决定，依法依规严肃处理有关责任单位和责任人；对共性问题要注重从制度机制上研究解决，坚决防止屡查屡犯；要加强内部审计监督，强化一级预算单位监管职责。市政府秘书长主持召开了审计整改工作专题部署会，研究审计整改工作方案，组织有关部门研究分析问题成因，提出解决措施或完善制度机制的具体意见。一是对部分基层预算单位未严格遵守财经纪律，导致的违纪违规问题，要坚决予以纠正处理；二是对内部控制制度不完善或执行不严格，造成的管理不规范问题，要建章立制，切实加强内部监管；三是对个别政策之间衔接不够，配套制度跟进不及时等形成的体制机制性问题，要通过深化改革，建立完善机制，统筹研究解决。

市审计局进一步加大审计处理处罚和督促整改力度。本次审计，共出具审计报告 207 份，下达审计决定 45 份。已将骗取征收补偿款、违规占用国有资源等 58 件违法违纪问题线索，依法移送公安、纪检监察机关和有关主管部门。对私存私放资金问题涉及的单位和个人作出了行政处罚决定，共下达行政处罚决定书 8 份。同

时,积极督促各单位落实审计决定和审计建议,共建立审计整改工作台账 202 份,实行“问题清单”与“整改清单”制度,对审计工作报告涉及的五方面问题、共 504 个具体整改事项进行动态管理,加大跟踪检查力度,确保件件有着落,事事有回音。

二、各区、各部门、单位组织落实审计整改总体情况和取得的成效

各区、各部门、单位对审计整改的重视程度进一步提高,切实增强审计整改的自觉性和主动性,认真进行整改,确保落实到位。总体看,审计整改取得较好成效。截至 2018 年 9 月底,504 个具体整改事项中,有 483 个已经得到整改,审计整改率 96%。其余 4%、21 个事项相关部门已逐一制定整改方案,明确了整改时间和具体措施,正在持续推进。各相关区、部门、单位通过上缴国库、收回资金、调整账目等方式整改问题金额共 39.18 亿元;能够按金额计量的问题整改率达到 97%。已制定完善加强市级预算管理、交通管理和扶贫协作等制度 7 项,建立健全部门内部控制和财务管理等制度 255 项;共对 7 名责任人进行了问责处理。

一是严格落实审计整改主体责任。对照问题逐项逐条狠抓落实整改,主要负责人亲自抓,合计召开了 290 次党委(党组)会议或专题会议专门部署整改工作;成立整改工作领导小组 59 个,专门负责组织整改工作。

二是认真履行行业主管责任。针对审计查出的问题,市扶贫援办进一步完善优化我市扶贫协作机制,研究制定了扶贫协作项目管理办法、考核办法等多项制度。市科委、市规划国土委、市园林绿化局、市水务局、市农业局、市公园管理中心依法承担主管事项的监督管理责任,提出整改工作具体要求,指导、督促基层单位抓好

整改工作。为了杜绝问题再次发生,有的将审计发现的典型问题在行业内开展了全面自查,有的健全完善了内部审计监督制度,有的将审计发现的问题列入每年内部审计“回头看”的重点关注内容。

三是着力建立整改长效机制。财政部门针对审计查出的体制机制性问题,以问题为导向,举一反三,健全体制机制、完善管理制度,将有关审计建议全部落实到 2019 年部门预算编制工作当中。各部门、单位认真研究落实审计报告提出的审计建议,注重长效机制建设,共制定具体整改措施 1345 项。

四是加大责任追究力度。针对审计查出的严重违反财经纪律问题,各相关单位严肃追究有关人员责任,共对 7 名责任人进行了问责。有的单位主要负责人还针对重点问题进行了约谈,如市公园管理中心主要负责人逐一约谈 15 家所属单位党政主要领导和相关责任人 65 人次,重点分析审计发现问题所暴露出的工作短板,查找原因,提出明确整改要求,加大了整改工作力度,强化了基层党政干部的规矩意识。

三、审计工作报告反映问题的具体整改情况

(一)市本级预算执行和决算草案审计方面

1. 关于市级决算草案中的问题。

一是少计国有资本经营预算收入问题。市国资委拟将少计的 2017 年国有股权、股份清算收入调整计入 2018 年国有资本经营预算收入。

二是社会保险基金决算收入披露不够完整问题。市人力社保局已按照相关口径对收益额进行了账务处理,并在 2018 年决算中进行披露。同时提请财政部、人力社保部按年度提供我市医疗保险基金投资收益情况。

2. 关于一般公共预算和政府性基金预算执行和管理方面的问题。

一是教育支出中个别项目预算批复内容不明确问题。市财政局自 2018 年起,预算安排中已取消教育预留经费,细化了项目内容。针对重要教育改革事项,提前与市教委研究资金配套政策,测算资金规模,做好预算安排规划。进一步强化预算部门在预算编制中的主体责任,指导教育部门建立完善本部门预算管理内控机制,强化重大教育项目安排和大额资金使用科学决策机制,提高资金使用绩效。

二是个别项目预算安排未充分考虑以前年度执行情况问题。市财政局已及时收回 9 个相关项目 2017 年结余资金 307.3 万元,并将此类问题作为 2019 年部门预算审核的重点内容。同时,进一步强化预算执行进度与年度预算编制的约束机制。

三是部分政府投资计划安排项目与年初基本建设支出预算安排存在差异问题。市发展改革委将按照国家有关规定做好政府投资安排工作,同时按照《北京市预算审查监督条例》有关要求,进一步提高政府投资项目资金安排的准确性。此外,审计工作报告反映全年未安排政府投资计划的 2 个项目,目前,1 个项目已安排投资并开工;1 个项目正在研究优化建设方案。

四是“煤改电”工程改造补助资金拨付管理不够严格问题。市发展改革委通过现场调研,召开工作会议等方式,梳理项目问题,沟通各方情况,核实 2017 年“煤改电”工程取消、暂缓及重复实施村数、户数情况。根据核实情况,调整项目批复并收回未实施工程涉及的市级补助资金。

五是部分市级基本建设预算资金闲置问题。市发展改革委组织项目单位对相关项目进行逐一梳理,督促协助项目单位加快办理开工手续。目前,11 个因征地拆迁工作推进缓慢等原因未开工的项目中,已有 6 个项目实现开工。其余 5 个

项目受征地拆迁缓慢等因素影响,目前尚未开工,市发展改革委正在继续督促协助项目单位加快推进;对闲置资金,市发展改革委将根据实际情况予以收回。

3. 关于国有资本经营预算执行和管理方面的问题。

一是部分政府股权投资项目管理机构未在规定期限内,将投资项目退出收入 1.28 亿元缴入国有资本经营预算的问题。目前,相关的代持机构已与市财政局沟通,拟将 1.28 亿元投资项目退出收入缴入 2018 年国有资本经营预算。

二是部分项目预算批复不细化问题。市财政局印发了《关于拨付非经营性资产分离移交财政补助资金的函》,明确了资金具体使用单位,市国资委已将 2.56 亿元国有资本经营预算资金予以拨付。

三是预算单位未按规定履行批复预算程序问题。市国资委、市中关村管委会已加强预算批复程序的管理,在今后年度按照规范的程序批复预算。

4. 关于财政管理改革推进方面的问题。

一是一般性转移支付需进一步完善问题。市财政局将结合财政部改革要求,完善市对区转移支付分类、资金管理等,对于审计指出的设定了使用范围和专门用途的基层公共文化建设经费补助等 3 个项目,调整分类方式,完善管理制度,严格按照新的转移支付分类进行管理,进一步加大各区对资金支配和统筹的力度;对税收“三代”手续费的管理方式,将按照税务部门机构改革后,全国统一的预算管理要求进行调整。

二是部分专项转移支付需要整合问题。市财政局正在研究修订《北京市农业改革发展资金管理办法》《北京市林业改革发展资金管理办法》和《北京市水务改革发展资金管理办法》,调整原

有的资金分配方式,进一步完善“大专项+任务清单”的管理模式,积极推进涉农资金整合。加强资金分配与任务清单的衔接,实现涉农资金和任务清单集中下达。

三是经营性国有资产集中统一监管需进一步推进问题。目前,根据市委办公厅、市政府办公厅印发的《市属机关事业单位所办企业清理规范工作实施意见》要求,事业单位正在开展清理规范工作。清理规范工作结束后,根据保留企业情况提出将事业单位所办企业纳入集中统一监管体系的意见。同时市财政局研究制定了《事业单位出资企业国有资产管理暂行办法(试行)》,进一步明确国有资产监管部门、主管部门、出资单位、企业等职责,确定相关管理事项的审批权限。

四是基本公共服务领域政府购买服务力度需进一步加大问题。市财政局印发了《关于制(修)订重点领域政府购买服务实施方案的通知》,将政府购买服务重点公共服务领域由7个增加到10个,新增残疾人服务、青少年服务、国土规划行业管理协调性服务等重点领域。组织指导各重点领域主管部门制定或修订本领域政府购买服务实施方案,加大购买服务力度,逐步扩大政府购买基本公共服务领域的范围和规模。

(二) 市级部门预算执行和决算草案审计方面

审计工作报告反映的123个市级一级预算单位和54个基层预算单位问题,市财政局加大了预算监督管理力度,着力建立长效机制。各部门单位已通过上缴市财政,收回资金,调整账目等方式整改,涉及资金9.72亿元,制定、修订规章制度117项。能够按金额计量的问题整改率达到100%。

1. 关于财政绩效管理措施未严格落实,部分

预算资金使用绩效不高的问题。

一是未严格落实绩效目标管理要求问题。各相关单位将在2019年预算编报中强化绩效目标管理。市财政局也注重源头加强监管,强化全过程预算绩效管理,进一步加大对绩效目标填制要求的培训讲解工作,加强审核,完善预算编审系统功能,对未按要求设定绩效目标的项目,不纳入项目库;对绩效目标审核不符合要求的项目,不进入预算编审流程。此外,针对事业基金消化力度不够的问题,各预算单位将落实2019年预算编报通知要求,按事业单位年底事业基金预计余额50%编制下一年度支出预算。

二是部分项目支出未实现预期目标问题。相关单位加快项目进度,20个未按计划完成的项目中,已有18个项目完成预期目标;8项闲置资产已投入使用或进行了处置。同时,市财政局建立支出进度预测机制,对支出进度低于时间进度的部门进行预警,对部门预算执行中存在的问题进行重点分析。

2. 关于基层预算单位国有资产和国有资源管理责任落实不到位的问题。

对违规出租出借占用国有资产、资源,部分国有资产收益未上缴市财政等问题。各主管部门注重从体制机制层面解决问题。市公园管理中心重新修订了《房屋出租管理规定》,加强对各单位出租出借行为的监管,要求各单位必须通过公开招投标等方式选取承租方,取得财政批准后严格按批复执行。市水务局对于历史原因产生的出租出借国有资产和国有资源事项,正在梳理档案资料,聘请法律顾问,逐步消化解决。市园林绿化局强化监督管理职责,针对资产出租出借管理开展了专题培训,提高基层单位规范资产出租管理的意识。市财政局正在研究完善我市国有资产出租出借收入管理相关制度,进一步明确

国有资产处置收入、党政机关、公益一类和公益二类事业单位出租收入的管理方式,在此基础上进一步理顺对基层事业单位财政补助的方式。同时,市发展改革委等相关部门加大对市属单位房屋(土地)出租、出借专项清理工作力度,研究提出具体清理整治意见和措施。

截至目前,24 个单位已将取得的房屋出租等国有资产收益 8083.43 万元上缴市财政;10 个单位已收回违规出租出借的资产;3 个单位将履行法律程序解决国有资源被违规占用问题;1 个单位将在协议到期后不再续签并清退被违规占用的国有资源。

3. 关于政府采购和政府购买服务制度执行不够规范的问题。

一是政府采购程序不规范问题。相关部门、单位加强政府采购预算管理,强化政府采购预算编制与预算执行的有效衔接,在政府采购管理系统中增加政府采购计划编制环节。预算单位开展采购前,凡是符合要求的项目(含政府投资中的相关项目),均应依据政府采购预算编制政府采购计划。年度执行中追加、调整预算的,应在政府采购管理计划编制环节进行补充或调整。没有政府采购计划的一律不得开展政府采购活动。

二是部分政府购买服务项目承接或购买主体不符合要求问题。相关单位将严格按照政府购买服务的相关程序和要求选择确定承接主体,杜绝公益一类事业单位或行政单位作为承接主体纳入政府购买服务管理。有关基层预算单位将不再以政府购买主体方式向社会购买服务。市财政局也加强了对购买主体和承接主体资质条件审核。

三是决算报表信息披露不完整问题。相关单位组织财务人员培训,及时按照市财政局要

求,在决算编报中准确的反映政府购买服务和政府采购相关信息,确保 2018 年决算编制准确完整。市财政局加强决算编制审核,利用技术手段实现预算编审与决算编制系统的对接,确保将预算编审系统中政府购买服务项目全部反映在决算编制系统中,避免部门错报、漏报。

4. 关于基层预算单位“三公”经费和公务用车管理不严格的问题。

对“三公”经费使用不规范,公务用车管理不严格的问题,相关单位完善了 12 项内部管理规定,收回多报销的公务用车运行维护费 5.85 万元,并对 2 名责任人进行了批评教育。同时落实市财政局预算、决算编报要求,积极组织财务人员进行培训,严格按照相关规定进行核算,做到经费核算、决算列报真实准确。

5. 关于部门预决算编制不规范的问题。

一是少编制其他收入预算问题。相关单位组织财务人员对财政管理规定进行认真学习,提高其他收入预测水平,合理预计其他收入,在 2019 年部门预算时,力争将其他收入完整编入部门预算。

二是决算准备工作不够充分,收入、结余未如实在决算中反映问题。30 个单位调整了会计账目,整改问题涉及资金 7.93 亿元,5 个单位已将结余资金 5314.61 万元上缴市财政。

三是多申领财政资金问题。相关单位多申领的财政资金 184.15 万元已缴回市财政,其余也核减了预算拨款。同时,各预算单位落实市财政局 2019 年预算编报中关于强化基本支出预算编制基础信息审核,提高部门人员、资产等基础信息编报的真实性、准确性的要求,均已更正了预算申报中的基础数据。

四是对私存私放资金问题。目前,相关单位已收回资金 36.16 万元,上缴市财政 12.91 万元。

对4名责任人进行了处理,其中给予党内严重警告处分1人,党内警告处分2人,诫勉问责1人,退赔违规发放资金1850元。

(三)重大政策落实和重大项目跟踪审计方面

1. 关于部分疏解整治项目未实现预期效果的问题。

针对拆除违法建设或进行棚户区改造后,建筑垃圾堆放在拆除现场,未及时清运的问题,朝阳区在孙河乡和东坝乡引入了建筑垃圾资源化处置生产线,目前均已投入使用,年处理总量可达140万吨。海淀区在四季青镇建立了小型模块化建筑垃圾处理设施。针对疏解整治后管控不严问题,丰台区出台了《丰台区南苑一大红门地区疏解整治促提升工作方案》,成立由区主要领导挂帅的工作总指挥部,加大了工作力度。

2. 关于完善科研项目管理相关政策措施需要进一步落实落细的问题。

市科委、市教委和市卫生计生委等各行业主管部门和项目承担单位积极开展政策宣传、培训和学习辅导活动,市科委组织了6期管理培训班。北京对外科学技术交流中心等单位围绕“松绑”政策落实,积极研究制定或修订50余项配套管理制度。对部分科研单位没有制定鼓励科研人员离岗创业的具体实施办法问题,市科委已同市人力社保部门认真研究,进一步明确了专业技术人员离岗创业的单位适用范围。市科学技术研究院制定了《北京市科学技术研究院事业单位专业技术人员创新创业实施意见》。对个别单位绩效奖励范围与相关政策规定不符问题,相关单位已经按照规定,调整了奖励范围。

3. 关于缓解交通拥堵政策需要统筹推进的问题。

市交通委完善修订《北京市路侧停车管理购

买服务指导意见》,将不执行电子收费等行为纳入终止协议的情形。起草了《关于促进本市停车资源有偿错时共享利用的指导意见(初稿)》,规范停车登记管理、收费,明确我市实施共享停车的基本原则和工作思路,确定共享停车的范围。

4. 关于社区卫生服务机构建设有待进一步完善的问题。

市政府召开本市社区卫生工作会议,专题研究社区卫生审计整改工作。市卫生计生委召开工作协调推进会,拟定了《关于落实本市社区卫生审计整改工作方案》。市有关部门和各区正在认真梳理现状,深入分析、研究加快问题解决。目前,31个未全部建成或未能正常运行的项目,已明确建设计划,预计2019年底前完成建设任务;138个村卫生室已开工建设。

(四)重点领域专项审计方面

1. 关于防范化解金融风险专项审计查出的问题。

一是3家银行对小微企业规模划型不准确,虚增小微企业贷款规模问题。相关单位已按照《国民经济行业分类》《中小企业划型标准规定》等,进行小微企业规模划型及调整,并对信息系统进行升级改造,完善相关制度,明确部门职责分工等,确保划型准确。

二是2家银行通过延迟支付贷款,以及将贷款转为7天通知存款等方式,虚增存款规模问题。相关单位对责任人员进行问责,扣减考核积分,同时加强人员和业务培训,要求在业务办理过程中按照制度规定做好贷款支用工作,根据客户实际用款需求发放贷款,严格落实“实贷实付”及“受托支付”相关规定。

三是对贷款的分类不够准确问题。相关单位加大处置和化解不良贷款的力度。对贷款进行重新评估,测算预计未来现金流,在确定损失

率的基础上重新设定五级分类级次。

2. 关于对口支援及扶贫帮扶专项审计查出的问题。

一是部分项目进展缓慢,援助资金闲置问题。市扶贫援合办积极督促受援地加大项目监督力度,加强项目进展调度,加快项目实施进度。63个帮扶项目中,已完工38个,尚在施工19个,处于招投标阶段4个,2个不具备实施条件的项目资金已全部收回,并列入2018年项目计划统筹安排。

二是部分“十二五”援疆“交支票”项目没有办理整体竣工验收手续,未投入使用问题。援疆指挥部召开2017年跟踪审计问题整改工作专题会,明确了各部室整改工作职责分工和目标任务,提出了具体整改工作要求,修订了《北京市援疆和田指挥部援疆项目资金管理办法(试行)》。

3. 关于污染防治专项审计查出的问题。

一是部分财政资金未及时清算问题。市财政局已将祥龙公司2015年购车资金进行清算,收回资金3173.96万元。

二是部分财政资金使用绩效不高问题。市环卫集团针对部分纯电动环卫车尚未投入使用问题,积极采取措施整改,目前,已有243辆投入使用。

三是农村污水处理设施建设还需加快问题。市水务局及时跟踪督查、协调解决农村污水处理设施建设相关问题,各区水务局积极推进农村污水处理设施建设相关工作。2016年新建、改造的118座农村污水处理设施中除3座因村庄改造暂时停运外,其余115座全部正常运行。2017年应完成的农村污水治理任务已经全面完成。

4. 关于住房保障专项审计查出的问题。

一是部分棚户区改造对象骗取拆迁补偿款问题。市审计局已移交公安部门依法处理。审

计期间,2个区已追回被骗取的补偿款156万元。1个区将在项目总成本列支的被骗取的拆迁补偿款341.29万元,暂时调整计入项目管理费,同时由项目实施主体与拆迁公司联合成立专项工作组追讨。

二是专项资金管理使用不规范问题。相关区已将未及时发放的农村危房补助资金1127.86万元及时发放;将挪用的安居工程专项资金784.63万元全部予以归还。

三是部分公租房管理不到位问题。其中,183套公租房承租人无正当理由欠缴租金问题,已有22户家庭补缴了房屋租金,其余欠缴情况已向法院提起诉讼。8个公租房项目未按规定办理竣工验收备案问题,1个项目总承包单位与建设单位存在纠纷,影响了竣工备案,目前已进入司法程序;1个项目已于2018年5月竣工验收;其余6个项目已制定限期整改方案。

5. 关于养老和社会救助专项审计查出的问题。

一是部分养老建设资助资金闲置问题。目前,2595.79万元闲置资金已全部上缴市财政。同时,市民政局加强了对项目执行和资金支出的监管,努力提高精准服务保障能力。

二是部分社会救助专项资金拨付不及时问题。3个区财政局已将以前年度社会救助专项资金1115.11万元,拨付至区民政局,1个区财政局将结余资金18.13万元予以收回。

(五)市属国有企业审计方面

1. 关于资产规模扩张,盈利能力下降的问题。

相关企业从完善体制机制、开发资源、拓展经营模式等方面,增强资产经营开发业务未来可持续发展后劲,结合“企业压减,提质增效”工作,开展了重点整治,努力提升企业盈利水平。

2. 关于部分企业董事会职责履行不到位的问题。

相关企业已完善内部制度 11 项,有的对董事会程序进行了规范,有的明确了“三重一大”事项清单,有的修订完善了战略与投资决策委员会、风险管理与审计委员会、薪酬与考核委员会三个专门委员会工作细则。

3. 关于财务核算不规范的问题。

对于少计收入和虚增成本费用问题。相关企业已调整账目 1.79 亿元,收回资金 100 万元;修订了《会计核算办法》,明确成本核算方式。

四、部分需持续推进整改事项及后续措施

从整改情况看,504 个审计整改事项中,绝大部分均已采取了整改措施,按期完成了整改工作。但尚有 21 个事项的整改工作,需要持续推进。其中,财政管理事项 2 个,主要是市级基本建设资金闲置,国有资本经营预算收缴管理问题;部门预算执行事项 15 个,主要是基层预算单位国有资源和资产管理使用问题;其他事项 4 个,主要是重大项目推进方面的问题。

这些需持续整改事项,有的是体制机制问题,需要通过深化改革逐步解决。如公交车购置与老旧公交车淘汰补贴政策衔接不够问题,需要多个部门共同研究落实;有的是历史遗留问题,整改工作还面临一些困难,需要一定的时间加以解决。如违规出租出借国有资产,部分国有资产被占用等问题,相关单位虽然已按规定纠正国有资产出租收入未及时上缴问题,但是,这类问题

形成时间较长,历史原因复杂,且有的受租赁合同期限、违约责任等制约,难以立即清退或将资产收回,整改需持续推进;有的重点工程和项目受规划调整等因素影响,推进难度较大,需要逐步完成整改。此外,还有个别问题正在审计整改期内。

对以上需持续整改的问题,市政府将实施督查督办,继续推进审计整改落实,相关区、部门和单位对进一步整改作出了安排和承诺。一是分类实施整改。对体制机制性问题,通过不断深化改革逐步解决;对确属历史遗留问题,作出明确整改的工作安排,持续稳步推进;对重大项目受客观因素影响的问题,将持续督促项目推进,同时举一反三,加强重大项目前期可行性论证工作。二是加大督促检查力度。审计部门将进一步加大跟踪督促检查力度,同时,依法推进审计和整改结果公开工作。相关部门将认真履行主管责任,加强整改督促,并把审计结果及整改情况作为考核和奖惩的重要依据,严肃追责问责。有关单位将结合审计发现的问题,规范内部管理,并进一步加强日常培训和宣传教育工作。三是建立长效机制。认真落实审计整改工作联席会议机制,加强协作配合,深入分析审计发现的问题,查源头、找原因,提出解决问题的具体措施,通过完善政策、体制、机制,建立健全内部审计制度,消除问题产生的根源,提升审计整改成效。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会财政经济委员会 关于审计查出问题整改情况报告的意见和建议

——2018年11月22日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大财政经济委员会副主任委员 陈京朴

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2018年7月26日，北京市第十五届人民代表大会常务委员会第五次会议通过的《北京市第十五届人民代表大会常务委员会关于批准北京市2017年市级决算的决议》明确提出，在2018年年底前，听取和审议市人民政府关于2017年市级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。为协助市人大常委会做好此项工作，10月12日，财经办、预算工委组织部分常委会委员、财经委员会委员、财经代表小组代表和常委会预算监督顾问开展审计查出问题整改情况跟踪调研，听取市审计局关于2017年市级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的汇报，并对市公园管理中心的审计整改项目开展实地调研。10月30日，市人大财政经济委员会召开第六次（扩大）会议，听取审计查出问题整改情况的报告，对市科委、市规划国土委、市园林绿化局、市水务局、市农业局、市公园管理中心等六个重点整改部门、单位的专项整改报告进行专题审议，并提出意见和建议。

财经委员会认为，市人民政府及其相关部门高度重视审计整改工作，按照《北京市预算审查监督条例》的规定，依法向市人大常委会报送审

计查出问题重点整改部门单位清单报告，统筹部署审计整改工作，注重加大审计处理处罚和责任追究力度，整改工作取得了较好的效果。截至2018年9月底，审计工作报告反映的市本级预算执行和决算草案、部门预算执行、重大政策措施落实和重大项目推进、重点领域专项资金管理使用，以及国有企业财务收支和经营管理等五个方面504个具体整改事项，有483个事项已整改，审计整改率为96%。但同时也应当看到，审计整改工作长效机制仍需健全，一些部门和单位预算管理水平 and 绩效理念仍需增强，基层部门和单位的财务管理基础仍较薄弱，审计整改工作推动整个财政绩效管理水平提升的作用仍需加强。

为此，财经委员会提出以下意见和建议：

一、完善审计整改工作长效机制，充分发挥 审计监督作用

进一步改进审计整改工作机制，加大审计整改工作力度，切实发挥好市政府审计整改工作联席会议机制作用，层层传导审计整改责任和压力，形成上下联动、统筹协调的审计整改工作体系，实现审计部门发现问题和推动解决问题的有效衔接。按照中共中央办公厅《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》

要求,进一步加强对重大方针政策和决策部署落实、支出预算总量与结构、重点支出与重大投资项目、政府债务和国有资产等的审计,强化绩效审计监督,为市人大常委会依法开展支出决算和政策审查监督提供支撑,保障党中央和市委决策部署在政府预算编制和执行过程中得到贯彻落实。

二、加强审计整改跟踪督促检查,持续推进审计整改工作

强化审计查出问题主管部门整改主体责任,实现审计整改工作动态管理。进一步深入分析问题产生的原因,区分体制机制问题和历史遗留问题等不同情况,有针对性地提出解决的意见和建议,明确整改时限,完善整改措施。进一步加大对被审计部门、单位审计查出问题整改工作的持续跟踪督促检查力度,推动和实现问责到位、资金收缴、项目落地和政策落实,确保审计整改取得实效,防止类似情况再次发生。后续整改完成情况应当于2019年6月底前向市人大常委会报告。重点整改部门、单位审计查出问题整改情

况适时接受市人大常委会专题询问,实现人大监督与审计监督有机结合,形成监督合力。

三、强化审计整改成果应用,加大公开和问责力度

进一步改进和加强预算管理工作,完善财务制度和内控制度,落实内部审计制度,加大对内审工作指导和督促。加强法治宣传、财会业务培训和财务人员队伍建设,提高基层部门和单位的遵纪守法意识和财务管理水平。加强各部门和单位审计整改成果的应用,实现与预算科学合理编制和规范有效执行的有机结合。进一步加大审计执法和处理处罚力度,维护预算法律法规和财经纪律的严肃性。强化大数据审计,逐步推进审计部门与人大联网工作。完善审计查出问题整改情况报告向社会公开的制度,规范公开内容,扩大公开范围,主动接受社会监督。完善审计查出问题问责和整改工作不力问责机制,严肃追责问责,加强审计查出问题整改工作与监察问责机制的有效衔接。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

关于北京市国民经济和社会发展的 第十三个五年规划纲要实施情况的中期评估报告

——2018年11月22日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市发展和改革委员会主任 谈绪祥

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市政府委托，向市人大常委会报告《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》（以下简称《纲要》）实施中期情况。

一、评估工作组织实施情况

这次中期评估工作深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，深入落实市第十二次党代会精神和市委市政府部署要求，认真对接《北京城市总体规划（2016年—2035年）》，系统评估了新发展理念落实情况和“十三五”规划目标任务推进情况，同时，聚焦重大战略、重大任务、重大改革推进情况，特别是“三件大事”“三大攻坚战”的实质性进展情况。评估工作有四方面突出特点：一是市领导高度重视，市委市政府主要领导要求做好“十三五”中期评估，市政府专题研究制定了评估工作方案；市人大积极发挥监督、指导作用，听取了部分市级重点专项规划实施情况的汇报。二是创新评估方式方法，通过公开招标程序确定了具有国际视野、经验丰富的权威研究机构，开展了第三方评估，特别是首次采用大数据研究方法对规划实施成效进行了评价，委托国际高端智库开展了独立第三方评估。三是广泛听取各方面意见建议，组

织召开了14场专家研讨会和专项规划评估座谈会，委托专业机构面向社会公众和企业开展了问卷调查，广泛听取人民群众对规划实施的意见和建议。四是各有关方面积极参与，市发展改革委积极协调推进评估工作，举办了专题培训班，各区、各部门密切配合，完成了各自承担的评估任务。目前，中期评估工作已经完成。

二、主要目标任务进展情况

“十三五”以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，在市委、市政府的正确领导下，在市人大、市政协的监督、支持下，全市上下牢牢把握“四个中心”首都城市战略定位，深刻认识北京作为大国首都的职责使命，牢固树立和贯彻落实新发展理念，大力推进京津冀协同发展，统筹推进经济社会发展各项工作。经过全市共同努力，《纲要》提出的主要目标和任务总体进展顺利，基本实现了“时间过半，任务过半”，很多方面好于预期。市社情民意调查中心调查结果显示，九成以上居民对“十三五”以来本市经济社会发展情况总体表示满意。

（一）主要指标完成较好

从评估结果看，《纲要》确定的27项主要指标中，有26项提前完成或达到中期进度要求，占

全部指标的 96.3%。城乡建设用地规模慢于进度要求。

总的来看,主要指标完成情况呈现四个特征:

一是红线约束类指标进展情况总体良好。2017 年常住人口规模为 2170.7 万人,比 2016 年减少 2.2 万人,自 1997 年以来首次实现负增长;2017 年城乡建设用地规模为 2945.87 平方公里,持续上升势头得到有效控制;2017 年用水总量和能源消费总量分别控制在 39.5 亿立方米和 7132.8 万吨标准煤,增幅进一步下降,表明北京在摆脱主要靠集聚人口、投入要素、消耗资源的传统路径依赖方面取得了积极成效。

二是绿色宜居类指标完成好于预期。2017 年细颗粒物($PM_{2.5}$)浓度为 58 微克/立方米,2016—2017 年累计下降了 28%;生活垃圾无害化处理率和中心城绿色出行比例稳步提升,2017 年分别为 99.88%和 72.1%;森林覆盖率、全市污水处理率进展均快于进度要求,2017 年分别达到 43%和 92%,表明“大城市病”治理工作取得阶段性成效,城市绿色宜居水平进一步提升。

三是提质增效类指标快于时间进度。2016—2017 年地区生产总值年均增速为 6.8%,略高于年均 6.5%的规划目标;2017 年社会劳动生产率为 22.7 万元/人,快于进度要求;2016—2017 年单位地区生产总值能耗、水耗、二氧化碳排放分别累计降低 8.7%、9.29%、9.67%,均快于进度要求,表明本市经济发展正加快向质量效益型转变,高质量发展迈出了坚实步伐。

四是民生福祉类指标全部达到或超过进度要求。2016—2017 年城乡居民可支配收入年均增速为 6.9%,与经济增长保持同步;城镇登记失业率基本保持在 1.5%以内,2018 年上半年比全国平均水平低 2.36 个百分点;食品药品安全监

测抽检合格率、单位地区生产总值生产安全事故死亡率降低、“一刻钟社区服务圈”覆盖率、公共文化设施覆盖率等重要民生指标均达到进度要求;2017 年人均期望寿命为 82.15 岁,快于进度要求,表明市民的获得感幸福感安全感不断增强,民生保障正向更高质量的方向迈进。

(二)重点任务推进顺利

1. 首都功能优化提升。坚持首都城市战略定位,深刻把握“都”与“城”、“舍”与“得”、疏解与提升、“一核”与“两翼”的关系,城市发展深刻转型,实现了从聚集资源求增长到疏解功能谋发展的重大转变。

疏解非首都功能成效显著。有力开展“疏解整治促提升”专项行动,修订细化新增产业禁止和限制目录,不予办理的工商登记事项累计达到 1.95 万件,疏解提升市场和物流中心 410 个,调整退出一般制造业企业 1459 家,城六区高校累计向郊区转移学生约 3 万人,非首都功能疏解完成阶段性目标。大力整治城市环境中的突出问题,加大违法建设治理力度,累计腾退土地上万公顷,整治“开墙打洞”近 3.6 万处,150 条背街小巷达到“十无”标准,城市面貌发生积极变化。利用腾退空间,建设了一批城市公园绿地、文体中心、停车场等公共服务设施,改善人居环境。国家信息中心互联网大数据舆论监测数据分析结果显示,“疏解整治促提升”专项行动中,中心城区老旧小区综合整治行动关注度和满意度都超过 90,尤其是背街小巷整治满意度高达 94.82。不断健全人口调控和服务管理机制,加大人口调控力度,常住人口增量、增速保持双下降,城六区常住人口持续减少,2016—2017 两年城六区常住人口规模累计下降 74 万人,年均下降 3%左右;人口布局进一步优化,2017 年郊区十区常住人口为 961.9 万人,占全市常住人口 44.3%,比 2015

年提高了 3.4 个百分点;人口素质不断提高,2017 年大专及以上学历文化程度人口占 6 岁及以上人口的比重为 37.3%,比 2015 年提高 1.6 个百分点。

城市功能布局持续优化。推动中南海周边地区、长安街及其延长线等重点区域环境提升,持续强化中心城区服务保障能力。编制完成城市副中心控制性详细规划、通州区总体规划、通州与北三县整合规划。推进城市副中心交通基础设施、公共服务、生态环境等重大工程建设,行政办公区一期工程基本建成,行政办公区二期工程有序启动。新城综合承载能力不断强化,高精尖产业和重大项目加速集聚。生态涵养区生态环境品质明显提升,2017 年生态涵养区森林覆盖率达到 53.25%,比全市高 10 个百分点。

城乡一体化发展格局初步形成。全面完成城乡结合部 100 个市级挂账重点地区整治。42 个重点镇基础设施和配套服务设施建设进一步加快,房山区“基金小镇”等 7 个镇被列入全国特色小镇创建名单。大力实施乡村振兴战略,截至 2017 年底累计创建美丽乡村 1300 个。城市南部地区功能进一步优化提升,中国社科院大学等一批功能性项目建成,京台高速建成通车。

2. 京津冀协同发展取得阶段性成效。以疏解非首都功能为“牛鼻子”推动京津冀协同发展,有力有序推动了一批重要事项、重点项目、重大政策落地实施,较好地完成了京津冀协同发展近期目标任务。

全力支持河北雄安新区规划建设。把支持雄安新区建设作为分内之事,与河北省签署了共同推进雄安新区规划建设战略合作协议,8 个领域合作扎实推进。启动共建雄安新区中关村科技园,推进以“交钥匙”方式新建 3 所学校和 1 所医院,对口帮扶 4 所学校实现挂牌。

重点领域率先突破取得明显成效。一体化交通网络加快构建,涉及本市的高速铁路全部开工,京沈客专、京雄城际等高速铁路加快建设,京津保 1 小时交通圈顺利实现,京秦高速、首都地区环线高速建成通车,市域内国家高速公路“断头路”全部打通,北京大兴国际机场航站楼实现封顶封围。生态环境协同治理持续加强,实现空气重污染应急联动,空气质量明显改善,全面完成 122 万亩张家口坝上地区退化林分改造任务,截至 2017 年底新增京冀生态水源保护林 20 万亩。产业对接协作持续深化,“4+N”产业合作格局巩固提升,推进北京大兴国际机场临空经济区规划建设,在沧州北京现代第四工厂、北汽集团(华北)微车基地等一批重大产业合作项目带动下,2016—2017 年北京对津冀的投资认缴出资额超过 4300 亿元。

协同创新共同体加快打造。京津冀地区全面改革创新试验深入推进。天津滨海一中关村科技园等创新平台加快建设,中关村企业累计在津冀设立分支机构 7200 多家,科技创新园区链初步形成。

3. 环境治理成效显著。不断完善生态文明建设和生态环境保护的制度体系,持续加大污染防治力度,城乡环境更加绿色宜居,美丽北京建设迈出坚实步伐。

环境污染治理攻坚战全面打响。实施清洁空气行动计划,层层压实责任,燃煤总量从 2015 年 1165.2 万吨减至 2017 年 490.5 万吨以内,2016—2017 年淘汰老旧机动车 93.6 万辆、清理整治“散乱污”企业 1.1 万家,完成国家“大气十条”任务目标。加快实施第二个污水处理与再生水利用三年行动方案,截至 2017 年底污水处理率提高到 92%、再生水年利用量达到 10.5 亿立方米、污泥基本实现无害化处理。实施垃圾分类

治理行动计划,截至 2017 年底生活垃圾日处理能力达到 2.43 万吨、资源化率达到 57%。

绿色生态空间大幅拓展。持续推进大尺度绿化和多元绿化,全面启动新一轮百万亩造林绿化工程,完成宜林荒山绿化 18.25 万亩、平原地区造林绿化 38 万亩,新增城市绿地 1253 公顷,建成公园绿地 104 处,截至 2017 年底恢复建设湿地 4684 公顷。全面推行河长制,实施了清河、通惠河等河流环境综合治理,2016—2017 年完成 57 条段黑臭水体治理任务,建成区黑臭水体治理任务基本完成,河湖水系生态功能逐步恢复。

4. 城市治理水平不断提高。将加强城市治理放在更加突出的位置,围绕交通出行、精细化管理等城市治理难题,推出了一批硬招实招,提升城市治理效率,完善城市服务功能。

交通状况持续改善。持续实施缓解交通拥堵专项行动计划,拥堵加剧态势得到控制。轨道交通建设有序推进,新增轨道交通运营里程 54.2 公里,总里程达到 608 公里。公交快速通勤系统加快构建,新增公交专用道 166 公里,总里程达到 907 公里。城市路网承载能力不断提高,广渠路二期、西三旗南路等建成通车,城市快速路及主干路里程增至 1374 公里,道路微循环进一步畅通。积极完善慢行系统,完成 1014 公里自行车道治理,规范引导共享单车发展。停车秩序综合治理不断深化,推进路侧停车管理改革与街道停车综合整治试点,积极探索“互联网+停车”模式。

城市运行保障能力大幅提升。水资源安全保障能力不断提高,密云水库蓄水量从 2016 年初的 10 亿立方米增加到 2018 年上半年的 21.3 亿立方米,地下水水位持续回升。电力保障更加安全可靠,全面建成四大燃气热电中心,2017 年供电可靠率达到 99.959%。燃气设施体系更趋

完善,陕京四线天然气工程建成投运,实现“区区通管道天然气”。清洁供热水平明显提升,全市城镇地区清洁采暖比重达到 98.5%,比 2015 年末提升 12.5 个百分点。高速宽带网络加快建设,基本实现 4G 网络城乡覆盖。

城市管理向精治共治法治迈进。积极推进“街乡吹哨、部门报到”,创新街乡管理体制机制,努力发挥街巷长制和小巷管家作用。实施北京大数据行动计划,开展政务信息系统整合,推进智慧城市建设。积极推动社会共治,扎实推进平安北京建设,形成“朝阳群众”“西城大妈”等群防群治品牌。不断加强城市管理条例建设,完善城管综合执法与专业执法的协同协作机制,推进城市管理网、社会服务管理网、社会治安网与城管综合执法网等多网融合发展。安全生产形势持续好转,首都社会保持和谐稳定。

5. 发展质量稳步提升。深入推进供给侧结构性改革,以科技创新引领高精尖产业发展,大力促进发展方式转变、经济结构优化、增长动力转换,发展质量效益不断提升。

创新发展新动能显著增强。制定实施加强全国科技创新中心建设总体方案,深入推动央地协同创新,北京量子信息科学研究院、北京脑科学与类脑研究中心等一批新型研发机构相继成立,寒武纪云端人工智能芯片、北斗三号卫星等一批重大原创成果、装置相继问世。大众创业、万众创新持续活跃,在京国家级“双创”示范基地达到 20 家,占全国的 1/6。中关村国家自主创新示范区率先开展外籍人才“绿卡直通车”、投贷联动等重要改革试点,股权激励、外债宏观审慎管理改革等 10 余项先行先试的改革经验向全国复制推广,中国(北京)知识产权保护中心获批建设,2017 年,示范区规模以上企业总收入超过 5 万亿元,中关村天使投资、创业投资案例和金额

约占全国 1/3。统筹支持中央高校和市属高校“双一流”建设,各类顶尖创新人才加速聚集。

“三城一区”呈现新格局。中关村科学城注重“聚焦”,突破了一批全球领先的颠覆性前沿技术,原始创新策源地和自主创新主阵地功能进一步强化。怀柔科学城注重“突破”,综合性国家科学中心建设方案正式获批,综合极端条件实验装置及 5 个前沿交叉研究平台全部开工建设。未来科学城注重“搞活”,“打开院墙搞科研”机制持续深化,累计建成国家级、省部级重点实验室等高水平研发平台 40 个。北京经济技术开发区注重承接转化“三城”重大科技成果,智能车联、新型显示等 20 个技术创新中心和人工智能等 5 家研究院加快建设。

高精尖经济结构加快构建。制定实施“10+3”高精尖产业发展系列政策,启动科技创新基金,大力推动高精尖项目落地。2017 年,高技术产业增加值占地区生产总值的比重达到 22.8%,金融业、信息服务业、科技服务业对经济增长的贡献率超过 5 成,规模以上工业中战略性新兴产业增加值对规模以上工业增长的贡献率超过 4 成,高精尖经济结构正加快形成。以“互联网+农业”为代表的农村新产业新业态快速发展。

6. 首都文化魅力更加彰显。坚定文化自信,围绕“一核一城三带两区”总体框架,精心做好首都文化这篇大文章,全国文化中心示范引领作用日益增强,文化软实力和国际影响力不断提升。

精神文明创建亮点纷呈。在全国首批设立习近平新时代中国特色社会主义思想研究机构,持续深化文明城区、文明村镇、文明单位、文明家庭和文明校园创建工作,推出“礼让斑马线”“空调调高一度”等群众性精神文明创建系列活动,市民素质和城市文明程度持续提高。

“一城三带”保护建设成效明显。坚持城市

保护与有机更新相衔接,加快推进景山等一批重点文物修缮、腾退及保护;启动中轴线申遗保护工作,四大类 27 项申遗综合整治重点任务进展顺利。三条文化带保护建设规划和行动计划编制工作取得阶段性进展,白浮泉、箭扣长城等一批重点文物得到保护修缮。

文化服务品质显著提升。公共文化服务体系示范区建设加快推进,东城区、朝阳区、海淀区入选国家公共文化服务体系示范区。实施文化精品工程,支持实体书店发展。文化创意产业引领区加快建设,中国北京出版创意产业园等 4 家市级示范园区发展水平全国领先,2017 年文化创意产业实现增加值 4000.6 亿元,占全市地区生产总值比重达 14.3%。

文化影响力不断增强。成功举办北京国际电影节、北京国际设计周、北京国际文化创意产业博览会等大型国际文化活动,文化交流传播日益扩大。

7. 民生福祉持续改善。按照党的十九大提出的“七有”要求,抓住人民群众最关心、最直接的利益问题精准施策,织密扎牢民生保障托底安全网,基本公共服务实现人群全覆盖。

城乡一体的社会保障体系率先形成。就业形势保持良好,城乡居民收入稳步增长,低收入农户收入增速连续快于全市农民收入增速。城乡居民医保制度实现整合,职工五项社会保险和社会救助实现扩面提标,推进社会福利适度普惠。围绕“住有所居”加强保障房建设,完成 10.8 万户棚户区改造任务,政策性住房新开工 17.2 万套、竣工 19.1 万套,群众居住条件进一步改善。

教育优质均衡发展持续推进。“十三五”以来,全市累计新增幼儿园学位 5.2 万个,中小学学区和教育集团分别达 131 个和 158 个,城区跨

区支持远郊区新增 23 所优质校。稳步推进中考、高考改革,进一步完善义务教育就近入学政策,2017 年全市公办小学、初中就近入学比例达 99%和 95%以上。

健康北京建设全面推进。推动优质医疗资源下沉,区级中医院和妇幼保健院提档升级,区级医疗机构服务能力进一步增强。推进分级诊疗体系建设,一级医院及基层医疗卫生机构门急诊诊疗人次增长 16.1%,部分社区卫生服务机构诊疗量增加 25%—30%左右。加强医养结合试点区建设,全市已建设 7 个区级养老服务指导中心、172 个街乡镇养老照料中心和 498 个城乡社区养老服务驿站,“三边四级”的养老服务体系进一步完善。

8. 改革开放取得新突破。以深化改革释放发展活力,以扩大开放提升国际竞争力,积极融入“一带一路”建设,改革开放取得积极成效。

重点改革攻坚积极推进。以供给侧结构性改革为主线,全面落实深化改革各项任务。出台率先行动改革优化营商环境实施方案,推出了“9+N”系列政策措施,在国家发展改革委组织开展的全国营商环境试评价中,北京市总排名第一。“放管服”改革扎实推进,“十三五”以来共精简行政审批事项 1074 项,精简比例达到 69%,清理取消各类证明 201 项。经济领域改革多点突破,投融资体制改革深化,企业投资核准事项精简了 58%,推出了一批吸引民间投资的示范项目;“营改增”试点改革全面推开,本市自行设立的涉企行政事业性收费项目全部取消;形成水电气热非居民区域差别化价格体系;深化国资国企改革,推进一级企业集团整体上市和分层分类混合所有制改革,完成化解钢铁、水泥、煤炭产能任务;农村集体经营性建设用地入市试点稳步推进。全面推开医药分开综合改革,3700 多家医疗机构

取消药品加成,实行药品阳光采购,解决以药养医问题取得重要突破。法治建设领域改革向纵深推进。

对外开放全面拓展。服务国家“一带一路”倡议,拓展对外交往平台,深化人文交流平台,打造科技支撑平台,完善服务支持平台。服务业扩大开放综合试点两轮任务基本完成,形成了 68 项全国首创或效果最优的开放创新举措,为全国积累了可复制可推广的经验。开放型经济达到新水平,“十三五”以来本市利用外资和境外投资始终位居全国前列,对外贸易转型升级,服务贸易额约占全国的 1/5。

扶贫帮扶任务有效落实。贯彻落实中央关于精准脱贫的决策部署,对 7 省区进行了对口帮扶、对口支援、对口协作,“十三五”以来投入资金 165 亿元,其中对河北、内蒙古分别投入资金 19.89 亿元和 12.98 亿元,有效推动受援地区经济社会发展。

9. 冬奥会冬残奥会筹备进展顺利。各项筹办工作全面推进,北京赛区 13 个场馆和延庆赛区 5 个场馆规划建设已全面启动,京张高铁、兴延高速、延崇高速等交通工程按计划推进;竞赛组织和服务保障工作全面推进,宣传推广持续升温,国际交流合作深入开展。积极发挥冬奥会带动效应,实施“共享冬奥”公众参与计划,推动冰雪运动、冬奥知识进校园、进社区,冰雪运动加快普及,以筹办冬奥会为抓手推动京张合作取得积极进展。

三、《纲要》实施存在的主要问题

当前,国际政治经济格局正发生深刻变化,发展面临的外部环境存在较大的不确定性。同时,本市经济社会发展中仍然存在许多问题和困难,与首都承担的职责使命和人民对美好生活的向往相比,还存在差距。

一是人口资源环境矛盾依然突出。“大城市病”治理任重道远,疏解整治促提升任务艰巨繁重,城市精细化管理水平还需要持续提升。城六区常住人口要实现到2020年比2014年下降15个百分点左右的目标,“十三五”后半期任务比较艰巨。大气环境质量改善基础仍不牢固,空气质量季节性、阶段性污染特征比较突出,2017年全市细颗粒物(PM_{2.5})年均浓度为58微克/立方米,与35微克/立方米的国家标准相比还有差距。交通早晚高峰拥堵状况仍需进一步改善,绿色出行比例仍需进一步提升。

二是高质量发展水平有待提高。首都科技、人才优势尚未充分发挥,发展新动能亟待培育壮大。创新领军型企业数量还不多,关键核心技术和自主知识产权仍然不足,中关村人均创新产出(每万人发明专利授权数)和人均经济产出(劳动生产率)仅为硅谷的1/2和1/4。产业发展质量和效益仍需提升,制造业项目面临“缺大少新”问题,后续接续不足,服务业存在大而不强的问题。

三是城乡、区域发展还不够协调。城市空间格局还不够优化,中心城区功能疏解还处在攻坚阶段,新城对中心城区功能和人口疏解承接吸引力尚需进一步提升。城乡发展仍然存在不协调问题,农村经济发展相对滞后,公共服务基础仍然薄弱,截至2017年底全市仍有低收入农户7.06万户、15.15万人,城乡居民收入比为2.57:1,城乡居民收入差距尚需进一步缩小。南北发展差距仍然较大,南部地区在生态环境、交通通达、公共服务资源配置、城市精细化管理等方面仍存在一些短板。

四是民生保障还有很多工作要做。公共服务和便民设施尚有诸多短板,优质公共服务供给不足。学前教育需求未来几年仍处于快速增长期,据测算,到2020年还面临约17万个学位缺

口;基层卫生服务体系的供给能力有待进一步提升,口腔、妇产、儿童、康复、护理、中医等“紧缺专业”的供求矛盾依然突出。社会资本进入公共服务领域的渠道还不够顺畅。

五是破解体制机制障碍尚需加大改革力度。各领域改革力度和进度不平衡。市场在资源配置中的决定性作用发挥还不够充分,行政审批体制改革需要深入推进,体现北京现阶段特征的减量发展体制机制需要进一步健全,城市管理体制、社会治理体制及城乡一体化发展和区域协同发展机制等对改革的系统性、整体性和协同性提出了更高要求,统筹协调力度还需要进一步加大。

四、进一步推动《纲要》落实的对策措施

党的十九大作出了中国特色社会主义进入新时代的重大政治判断,描绘了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程、实现中华民族伟大复兴中国梦的宏伟蓝图。我们要以高度的政治责任感和历史使命感,深入学习贯彻党的十九大精神,认真落实市第十二次党代会的决策部署,努力实现“十三五”规划目标和任务,推动习近平新时代中国特色社会主义思想在京华大地落地生根,进一步形成生动实践。

根据中期评估情况和新的发展形势要求,“十三五”后半期推进《纲要》实施的总体考虑是:坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻党的十九大精神,深入学习贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神,加强与城市总体规划衔接,坚持新发展理念,紧扣社会主要矛盾变化,按照高质量发展的要求,大力加强“四个中心”功能建设,提高“四个服务”水平,认真抓好“三件大事”,坚决打好“三大攻坚战”,以供给侧结构性改革为主线,统筹推进疏功能、稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工

作,率先全面建成小康社会,更加奋发有为地推动首都新发展。

(一)牢固确立首都城市战略定位,优化提升首都功能。紧紧围绕“四个中心”的城市战略定位开展各项工作,坚定不移疏解非首都功能,坚持疏解整治与提升同步推进,着力改善城市环境,优化空间布局,提升首都功能。坚定有序抓好“疏解整治促提升”专项行动。疏解方面,坚持疏控并举,深入落实国家有关控增量、疏存量两个政策意见,执行好修订后的新增产业禁止和限制目录,到2020年再退出1000家以上一般制造业和污染企业。整治方面,坚持先立后破、立破并举,继续大力拆除违法建设,加快推进中心城区老旧小区综合整治,加大城六区集中连片棚户区改造力度。提升方面,加强腾退空间的统筹利用,主要用于服务保障中央政务功能,推动文化发展、科技创新和构建高精尖经济结构,补充完善公共服务设施、交通市政基础设施和城市安全设施,促进生态环境与公共空间建设,“留白增绿”,让群众有获得感。坚持以功能疏解带动人口调控,切实降低中心城区人口密度,确保完成人口调控任务目标。优化城市空间布局。编制完成分区规划及控制性详细规划。加强核心区规划建设和管理,抓好长安街及其延长线规划管控和综合整治,制定中轴线申遗综合整治规划实施计划,进一步增强中心城区服务保障能力。加强新城与中心城区联动发展,积极承接发展与首都城市战略定位相适应的文化、科技、国际交往等功能。加快促进城市薄弱地区发展。编制实施乡村振兴战略五年规划,落实美丽乡村建设三年专项行动计划,全面完成村庄人居环境整治任务。落实推动生态涵养区生态保护和绿色发展的实施意见,促进高水平的生态涵养保护。加强城乡结合部地区建设,全力推进“一绿”地区城市

化,试点探索“二绿”地区城乡融合发展新路径。实施促进城市南部地区加快发展三年行动计划,以重大功能性项目、重大活动带动南部地区转型升级。推进新首钢高端产业综合服务区建设,打造城市复兴新地标,带动西部地区转型发展。

(二)深入推进京津冀协同发展,促进区域整体发展水平提升。实施推进京津冀协同发展2018—2020年行动计划,强化“两翼”联动,高质量完成京津冀协同发展中期目标任务,形成协同发展、互利共赢的新局面。高质量推进城市副中心建设。聚焦行政办公、商务服务、文化旅游、科技创新功能,打造“三个示范区”,努力创造“副中心质量”。围绕“一带、一轴、多组团”的空间结构,有序拉开城市框架,推进城市副中心站综合交通枢纽、城市绿心等重大工程和重要功能节点建设;将六环路入地改造作为重要的城市基础性骨架工程,有效织补城市空间;围绕“一环两带一心”,织密绿色空间。有序推动市级党政机关和市属行政事业单位搬迁,带动中心城区其他相关功能和人口疏解。坚持“四统一”,加快老城区城市更新步伐,实施城市修补和生态修复,实现以新带老、新老同兴,辐射带动廊坊北三县协同发展。全力支持河北雄安新区建设。全面落实与河北省签订的战略合作协议,支持雄安新区高水平建设3所学校、1所综合医院。推进雄安新区中关村科技园建设,争取先行先试政策延伸覆盖、国家重大创新资源协同布局。支持有意愿的在京企业有序向雄安新区转移发展。纵深推进重点领域合作。全面提升区域交通网络支撑能力,建成京张高铁、京沈客专、京雄城际等干线铁路,建成兴延高速、延崇高速等高速公路,实现北京大兴国际机场一期通航。加强生态环境协同保护和治理,推动加强区域大气污染联防联控,协调推进永定河、北运河等跨界河流水环境治理

和生态工程建设。巩固提升“4+N”产业合作格局,聚焦产业承接重点平台,统筹推进北京大兴国际机场临空经济区建设。推进京津冀协同创新共同体建设,加快要素市场一体化进程,加强教育、医疗、社保等基本公共服务合作。全力筹办 2022 年冬奥会冬残奥会。加强与河北省工作协调,按期完成场馆和基础设施建设,全方位做好赛事服务保障,办好系列测试赛;做好冬奥宣传推广,把普及冰雪运动贯穿筹办工作始终,发展冰雪体育产业,共建京张文化体育旅游带,确保办成一届精彩、非凡、卓越的奥运盛会。

(三)全力推进全国科技创新中心建设,推动经济高质量发展。坚持质量第一、效益优先,把科技创新作为引领北京实现高质量发展的第一动力,提高全社会研发投入占比,不断增强首都经济发展的创新力和竞争力。全面增强科技创新能力。服务国家创新驱动发展战略,推动国家重大科技基础设施布局建设和发展,主动承接“航空发动机”“天地一体化信息网络”等重大项目。强化企业创新主体地位,在石墨烯、智能电网等领域,新建一批国家技术创新中心、国家制造业创新中心。发挥中关村国家自主创新示范区引领带动作用,统筹“一区十六园”发展,加大先行先试力度,在科技成果转化、知识产权保护等方面探索新举措,推进中关村人才管理改革试验区建设,落实以增加知识价值为导向的分配政策。高水平推进“三城一区”建设。中关村科学城要布局一批关键共性、前瞻引领、颠覆性技术项目和平台,推动产生一批全球引领性原创成果。怀柔科学城要加快综合性国家科学中心建设,推动高能同步辐射光源等国家重大科技基础设施以及新一批前沿交叉研究平台落地建设。未来科学城要集聚一批高水平企业研发中心,建设全球领先的技术创新高地。创新型产业集群

和“中国制造 2025”创新引领示范区要积极承接“三城”的科技创新成果,努力打造新能源汽车、新一代信息技术等千亿级产业集群。大力发展高精尖产业。用好科创基金政策,加速科技成果转化。继续抓好“10+3”高精尖产业发展系列政策落地,支持传统产业改造升级,培育和发展一批战略性新兴产业集群。抓住 5G 即将商用的机遇,培育更多有竞争力的高新技术企业。同时,积极发展金融、科技、信息、文化、商务服务等现代服务业。落实加快推进北京特色军民融合深度发展的实施意见,更好地推动军民融合深度发展。

(四)积极构建超大城市治理体系,着力破解“大城市病”。从群众需求出发考虑城市治理,以钉钉子精神努力破解超大城市面临的各种难题,加快建设“天蓝、水清、土净、地绿”的美丽北京。坚决打好污染防治攻坚战。坚决打赢蓝天保卫战,实施蓝天保卫战三年行动计划,重点做好柴油货车、扬尘、挥发性有机物治理等工作,持续推进“煤改清洁能源”,优质能源比重提高到 95%以上,基本解决燃煤污染问题,到 2020 年,PM_{2.5} 浓度明显降低,氮氧化物、挥发性有机物比 2015 年减排 30%以上,重污染天数比率比 2015 年下降 25%以上。坚决打好碧水攻坚战,继续实施第二个污水治理和再生水利用三年行动计划,以“河长制”为统领,严格水环境质量监测评价考核,全面消除黑臭水体,力争直排入河的污染源基本“清零”。坚决打好净土持久战,编制实施打赢净土持久战三年行动计划,强化土壤污染管控和修复,持续推进生活垃圾强制分类,到 2020 年全市生活垃圾资源化率提高到 60%。扩大绿色生态空间。实施新一轮百万亩造林绿化等工程,全面建成第一道绿化隔离地区城市公园环,加强第二道绿化隔离地区郊野公园建设。抓好交通

拥堵治理。加快轨道交通建设,力争2019年底前开通八通线南延、7号线东延等线路。加快公交线路优化调整和公交专用道施划,完善城市路网,推进长安街西延、青年路北延等道路建设,推进城六区次干路、支路建设。深入推进路侧停车管理改革,强化公共区域停车管理。提升城市精细化管理水平。完善街道乡镇实体化综合执法平台,健全街巷长、小巷管家长效机制,深入推进以背街小巷为重点的精细化管理。全力维护首都安全稳定,实施城市安全隐患治理三年行动方案,不断提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平,坚决防止重特事故发生。

(五)扎实推进全国文化中心建设,不断彰显大国首都文化魅力。充分挖掘首都文化内涵,彰显中华文化魅力,努力使北京成为展现大国文化自信的首要窗口。推进首都精神文明建设。坚持以培育和弘扬社会主义核心价值观为统领,广泛开展环境、秩序等公共文明引导行动,进一步提高城市文明水平。保护传承北京历史文化。以中轴线申遗为抓手,加强老城整体保护,分门别类做好文物腾退保护工作,提升老城区域整体风貌。统筹推进大运河文化带、长城文化带、西山永定河文化带保护建设,抓好白浮泉、万寿寺、延庆寺等重点文化保护传承项目。提升公共文化服务效能。继续做好国家公共文化服务体系示范区创建和验收工作。积极推动城市副中心剧院、图书馆、博物馆等重大文化设施建设,加强优秀近现代建筑和老旧厂房保护利用,支持实体书店、书屋发展。加大对原创艺术作品的支持力度,创作更多体现时代精神、首都水准、北京特色的文化精品。激发文化发展活力。推动文化与科技、金融、信息、旅游、体育等相关产业融合发展,积极培育文化新业态,加快建设文化创意产

业引领区。深化国有文化资产管理体制和文化企事业单位改革,做强做优做大一批具有较强国际竞争力的龙头文化企业。持续办好北京国际电影节、国际设计周、国际音乐节等文化交流活动,进一步扩大国际文化交流合作,展示大国首都形象。

(六)切实保障改善民生,增强群众获得感幸福感安全感。适应市民需求呈现出的“五性”特点,坚持尽力而为、量力而行,办好就业、收入、社保、教育、卫生、住房等各项民生实事。完善多层次社会保障体系。实施更加积极的就业政策,统筹推进“六个一批”低收入农户精准帮扶措施,到2020年全部消除低收入村。继续实施全民参保计划,继续提高各项社保覆盖面和待遇水平,积极发展扶老、助残、救孤、济困等社会福利和慈善事业。完善租购并举的住房保障体系,基本完成中心城区棚户区改造,帮助更多的人实现住有所居。提升市民生活便利性。实施回龙观天通苑地区公共服务和基础设施三年行动计划,加强便民店建设,提高生活性服务业品质。办好人民满意的教育。继续实施学前教育第三期行动计划,到2020年普惠性幼儿园覆盖率达到80%以上。持续推动义务教育优质均衡发展,深化学区制改革、集团化办学,加大对乡村学校的支持力度。积极稳妥推进考试招生制度改革。让群众就医更加方便。完善分级诊疗制度,提高基层卫生服务能力,解决乡村医生配备问题。推进优质医疗资源均衡布局,加快实施友谊医院顺义院区、安贞医院通州院区等项目。提供更加完善的养老服务。编制实施养老服务设施规划和三年行动计划,到2020年,实现区级养老服务指导中心全覆盖,建成不少于1000家城乡社区养老服务驿站。创新医养结合模式,加大养老服务产业扶持力度,满足多样化养老服务需求。

(七)大力推进改革开放,构筑体制机制新优势。面对改革发展面临的新形势新任务新挑战,以纪念改革开放40周年为契机,以更坚定的决心、更有力的措施把改革开放不断推向深入,依靠改革开放为北京高质量发展提供强劲动力、激发创新活力。构建推动减量发展的体制机制。严格管控“双控”“三线”,健全城乡建设用地减量规划引导机制,建立健全建筑规模管控机制,建立生态保护红线刚性约束机制,把减量成效纳入各区经济社会发展评价考核。深化供给侧结构性改革。深化金融改革,坚决打击违法违规金融活动,严格市区两级政府债务限额管理,守住不发生系统性金融风险的底线。落实好国家各项减税降费政策,多措并举降低企业经营成本。坚持“两个毫不动摇”,改革国有资本授权经营体制,大力推进国有企业战略性重组,发展混合所有制经济,推动国有资本做强做优做大;鼓励支持民营经济繁荣发展,下大力气激活民间投资,支持社会资本进入医疗、教育、养老、体育等领域。深化医药卫生体制改革,积极稳妥推进公立医院改革,健全现代医院管理制度,规范调整第二批医疗服务价格。持续推动营商环境改革。实施进一步优化营商环境行动计划,扎实推进北京效率、北京服务、北京标准和北京诚信“营商环境四大示范工程”,深入开展走访服务企业活动,落实企业“服务包”制度,激发市场主体活力。健全公共信用信息服务平台,完善守信联合激励和失信联合惩戒机制,推动形成“一处失信、处处受

限”的失信惩戒长效机制。构筑全面开放新格局。适应国家对外开放新形势,加强国际交往中心重要设施和能力建设,增强重大国事活动的服务保障能力。实施本市推进“一带一路”建设三年行动计划和重点任务清单,当好服务国家“一带一路”建设排头兵。制定新一轮服务业扩大开放综合试点工作方案,更高水平推进服务业扩大开放。积极争取国家金融开放政策在京率先落地,大力吸引外资金融机构来京发展。聚焦精准扶贫、精准脱贫,抓好七省区结对帮扶任务的落实,加大各方面帮扶力度,增强受援地内生动力,全面助力脱贫攻坚,持续巩固脱贫成效。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,以上是《纲要》中期评估的主要情况。市政府将根据市人大常委会的审议意见,不断创新规划实施管理机制,加强《纲要》与城市总体规划、各专项工作方案、行动计划、年度预算的衔接配合。同时,深入开展重大问题前瞻性研究,为“十四五”规划编制奠定基础。我们相信,有市委的坚强领导,有市人大的监督、市政协的支持,有全市人民的共同努力,我们一定能够完成好《纲要》确定的主要目标和任务,向全市人民交上一份满意的答卷。

以上报告,提请市人大常委会审议。

附件:北京市“十三五”规划纲要主要指标中期完成情况

附件

北京市“十三五”规划纲要主要指标中期完成情况

类别	序号	指标	“十二五”末	目标	2016 年	2017 年	2016—2017 年均或累计	完成程度 (%)	完成进度 (%)	进度评价	2018 年 上半年	属性
红线约束	1	常住人口规模(万人)	2170.5	<2300	2172.9	2170.7	——	——	——	符合进度	——	约束性
	2	城乡建设用地规模(平方公里)	2921	<2800	2944	2945.87	——	——	——	慢于进度	——	约束性
	3	用水总量(亿立方米)	38.2	<43	38.8	39.5	——	——	——	符合进度	18.4	约束性
	4	能源消费总量(万吨标准煤)	6852.6	达到国家要求 (7650)	6961.7	7132.8	——	——	——	符合进度	3648.8	约束性
绿色宜居	5	细颗粒物(PM _{2.5})浓度下降(%)	——	达到国家要求 (【30】)	9.9	20.5	累计 28	97.2	93.3	快于进度	——	约束性
	6	森林覆盖率(%)	41.6	44	42.3	43	——	97.7	58.3	快于进度	——	约束性
	7	重要水功能区水质达标率(%)	57	77	57.1	60.9	——	79.11	9.5	基本符合	——	约束性
	8	生活垃圾无害化处理率(%)	99.8	>99.8	99.84	99.88	——	100.1	——	符合进度	99.92	约束性
民生福祉	9	全市污水处理率(%)	87.9	>95	90	92	——	96.8	57.7	快于进度	——	约束性
	10	中心城区绿色出行比例(%)	70.7	75	71	72.1	——	96.1	——	基本符合	——	预期性
	11	城乡居民可支配收入年均增速(%)	——	与经济增长同步	6.9	6.9	年均 6.9	——	42.4	符合进度	6.4	预期性
	12	新增劳动力平均受教育年限(年)	15	>15	15	>15	——	100	100	符合进度	——	预期性
	13	城镇登记失业率(%)	1.39	<4	1.41	1.43	——	——	——	符合进度	1.47	预期性
	14	人均期望寿命(岁)	81.95	>82.4	82.03	82.15	——	99.7	44.4	快于进度	——	预期性
	15	食品药品安全监测合格率(%)	98.4	>98	98.5	99.16	——	101.2	——	符合进度	98.62	约束性
		药品抽检合格率(%)										
		药品抽检合格率(%)	99.7	>99	99.85	99.9	——	100.9	——	符合进度	99.86	
	16	单位地区生产总值生产安全事故死亡率降低(%)	【47.1】	【20】	11.1	4.2	累计 14.8	93.9	74	快于进度	——	约束性
	17	“一刻钟社区服务圈”覆盖率(%)	80	基本实现全覆盖	84	87.5	——	87.5	37.5	符合进度	89	预期性
	18	公共文化设施覆盖率(%)	98	基本实现全覆盖	98	98.3	——	98.3	——	符合进度	——	约束性

类别	序号	指标	“十二五”末	目标	2016 年	2017 年	2016—2017 年均或累计	完成程度 (%)	完成进度 (%)	进度评价	2018 年 上半年	属性
提质增效	19	地区生产总值年均增速(%)	7.6	6.5	6.8	6.7	年均 6.8	—	41.5	快于进度	6.8	预期性
	20	社会劳动生产率(万元/人)	20.2	23	21.3	22.7	—	98.7	89.3	快于进度	—	预期性
	21	服务业增加值占地区生产总值比重(%)	79.7	>80	80.2	80.6	—	100.8	300	提前完成	82.4	预期性
	22	全社会研究与试验发展经费支出占地区生产总值的比重(%)	5.84	6 左右	5.78	5.64	—	94	—	符合进度	—	预期性
	23	一般公共预算收入年均增速(%)	14.9	>6.5	7.6	6.9	年均 7.2	—	44.2	快于进度	7.2	预期性
	24	服务贸易总额(亿美元)	1302.8	2000 左右	1508.6	1434.3 (口径调整)	—	—	—	符合进度	—	预期性
	25	单位地区生产总值能耗降低(%)	【25】	达到国家要求 (【17】)	4.87	4.01	累计 8.7	90.9	51.2	快于进度	2.87	约束性
	26	单位地区生产总值水耗降低(%)	【24.5】	【15】	4.87	4.65	累计 9.29	93.7	62	快于进度	—	约束性
	27	单位地区生产总值二氧化碳排放降低(%)	【27.5】	达到国家要求 (【20.5】)	5.5	4.41	累计 9.67	88	47.2	快于进度	—	约束性

注:1.【】内为五年累计数;

2. 完成程度:正指标完成程度=(指标实际值/标准值)*100%,逆指标完成程度=1/(指标实际值/标准值)*100%;
3. 完成进度:正指标完成进度=(实际增加幅度/计划增加幅度)*100%,逆指标完成进度=(实际减少幅度/计划减少幅度)*100%,表中完成进度均以 2017 年数据计算;
4. 进度评价分为五类:提前完成(>100%),快于进度(>40%),符合进度(等于 40%),基本符合(接近 40%),慢于进度(<40%);
5. 重要水功能区水质达标率指标达到了国家对本市的年度考核要求,预计 2018 年可达到 69.6%,完成规划目标的 63%

北京市人民代表大会财政经济委员会 对市人民政府关于北京市国民经济和社会发展 第十三个五年规划纲要实施情况的中期 评估报告的意见和建议

——2018年11月22日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大财政经济委员会副主任委员 成燕红

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照监督法的规定,《北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》(以下简称“纲要”)在实施的中期阶段,市人民政府应当将规划纲要实施情况的中期评估报告提请市人大常委会审议。为做好此次审议工作,常委会结合纲要及部分专项规划的实施情况,围绕疏解非首都功能、经济高质量发展、生态文明建设、城市建设管理、文化和科技创新、社会建设、农村建设、扩大对外开放等八个专题,开展了系列调研活动。各专门委员会及其工作机构结合各自领域,组织委员、代表开展调研,形成专题报告。同时,委托第三方机构对纲要实施情况进行分析评估。10月31日,市十五届人大财政经济委员会召开第六次(扩大)会议,对纲要实施情况中期评估报告进行了初步审议。

财政经济委员会认为,纲要实施两年多来,市人民政府认真贯彻中央、市委的各项决策部署,牢牢把握首都城市战略定位,按照纲要确定的目标任务,坚持“创新、协调、绿色、开放、共享”

五大发展理念,持续转变经济发展方式,着力推动发展质量和效益提升,实现了国民经济的平稳增长和社会事业的不断进步。纲要确定了27项主要指标,红线约束类4项指标中,常住人口规模、用水总量等3项指标完成情况良好;提质增效类9项指标中,地区生产总值年均增速、社会劳动生产率等全部指标完成情况符合时间进度;绿色宜居类6项指标中,细颗粒物(PM_{2.5})浓度下降、森林覆盖率等5项指标完成情况好于预期;民生福祉类8项指标中,全市居民可支配收入年均增速、城镇登记失业率等全部指标完成情况达到进度要求;目前,城乡建设用地规模指标完成情况慢于进度要求,重要水功能区水质达标率指标需要加快工作进度。今年,本市进一步加大了水环境治理力度,预计2018年底重要水功能区水质达标率将提高至69.6%,可以达到纲要的进度要求。总体来看,纲要主要指标完成情况进展顺利,重大工程、重点项目取得了阶段性成果。市人民政府对纲要实施情况的分析和评估是全面、客观和实事求是的。

财政经济委员会同时指出,纲要实施过程中本市经济社会运行反映出的一些发展隐忧、结构性矛盾,需要引起高度关注。一是经济下行压力较大,财政收入增速放缓,重点领域投资下滑明显,部分企业经营困难较多,创新资源优势未能充分转化为产业发展优势,战略性新兴产业缺少领军企业和品牌产品,一些重大项目缺乏就地转化和产业化的空间保障,经济增长内生动力不足;二是城乡结合部、农村地区的基础设施补短板力度不够,郊区教育、医疗条件薄弱的局面尚未得到根本改变,区域发展不平衡、不协调;三是垃圾分类、交通拥堵等困扰本市多年的问题仍未得到有效解决,社会公共服务和便民设施供给与市民实际需求还有很大差距,城市科学化、精细化管理水平亟待提高。针对以上问题,市人民政府及相关部门要深入分析研究,切实采取有效措施,不断加以解决。

“十三五”后半期,纲要的实施要按照党的十九大提出的新要求新部署,以人民为中心,坚持新发展理念,坚定不移推动高质量发展;有效应对外部经济环境的深刻变化,做好稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作,加强对政府债务风险的监测和处置,防范化解地方政府隐性债务风险;不断提高城市治理能力,切实保障和改善民生,落实好新版北京城市总体规划,按照建设国际一流和谐宜居之都的要求,加大工作力度,努力完成纲要确定的各项目标任务。为此,财政经济委员会重点提出以下意见和建议:

一、坚持实施创新驱动发展,加快构建高精尖经济结构

要高质量推进“三城一区”建设,加快建设具有全球影响力的创新战略高地,强化企业的创新主体地位和主导作用,促进企业提高研发投入比

例,努力形成一批具有国际竞争力的创新型领军企业。激发金融、科技、信息、商务服务和人力资源活力,优化土地供给,提高产业配套服务能力,大力推动高精尖产业和项目落地,加快培育和发展节能环保、集成电路、生物医药、新能源等战略性新兴产业集群。人才是经济发展、科技创新中的关键,要为人才提供更好的成长土壤和发展空间。重视北京的商业繁荣,方便城乡居民基本生活需求,深化供给侧结构性改革,不断增加高质量商品和服务的供给,促进消费提质升级。

二、扎实推进非首都功能疏解,有效推动区域协调发展

要坚持疏解整治与提升同步推进,系统考虑产业结构调整中的“减法”和“加法”,做好腾退土地资源再开发利用的统筹和规划,健全巩固疏解成果的长效机制。高质量推进城市副中心建设,把握开发节奏,提高设施服务水平,改善居住条件,形成配套完善的综合功能区,全面提升城市副中心的承载力和吸引力。顺应城乡融合发展趋势,以新型城镇化和美丽乡村建设为双轮驱动,实现城市建设发展和农村农民利益双重保障,推动优质社会事业资源在城乡间均衡配置。切实保障生态涵养区的基本权益和发展权益,健全市场化、多元化的生态保护补偿机制,增强资金保障力度和统筹能力,提升基础设施建设水平和公共服务能力。

三、不断提升城市治理能力,提高科学化、精细化、智能化水平

要尊重城市发展规律,根据中国特色超大城市的特点和标准,强化城市规划、建设和管理的统筹,确保城市运转、管控和服务都在科学轨道上高效运行。对标国际一流,建立精细化管理的标准规范体系,管理工作要有绣花般的细心、耐

心、巧心,注重在细微处下功夫、在便民上见成效,治理方面要兼顾“面子”和“里子”,既要管理好大街区,更要治理好背街小巷、城乡结合部地区。充分发挥首都科技资源优势,加强物联网、云计算、大数据、人工智能等技术在交通、应急等城市管理中的应用,打破“信息孤岛”,整合完善城市保障、城市运行、公共安全等综合平台,形成城市管理合力。

四、坚持绿色低碳发展,大力营造良好生态环境

要严控能源消费总量,推动重点区域、重点行业节能,着力提升可再生能源的开发利用规模和水平,科学稳妥推进山区的采暖改造,加快建立农村清洁能源运行长效管护机制。加强对重点污染源的治理,推动京津冀大气污染防治标准、监测、预警一体化,努力推动区域空气质量整体持续改善,确保细颗粒物(PM_{2.5})浓度持续下降。抓好生活垃圾分类的源头管理,注重提高市民参与的便利度和积极性,强化垃圾运输、消纳部门的责任,严格分类运输、分类处理。加强再生水和雨洪水利用,推动污水收集设施的投资、建设,加快重要水功能区水质达标率指标完成进度。注重提升园林绿化存量资源的质量和多功能效益,推进园林绿化生态系统、创新系统、惠民系统和保护管理系统的建设,提高园林城市建设水平。

五、持续增进民生福祉,让人民群众更多更好地共享发展成果

要促进优质教育资源的均衡配置,加强素质教育,构建德智体美劳全面培养的教育体系,教育经费重点向提升教育质量上投、向薄弱地区和农村地区投、向教师队伍建设上投。实施积极的就业创业政策,强化重点群体精准帮扶,抓紧研

究农村转移就业劳动力纳入就业失业管理,推动城乡促进就业创业政策共享。进一步深化医药卫生体制改革,继续加强市民就医分级诊疗制度建设,完善健康北京建设长效机制,推动全民健身广泛开展,提高市民健康素养和健康水平。深化养老服务供给侧结构性改革,建立政府部门密切配合、社会力量积极参与、各方协同联动的老龄工作机制,共同解决老年人医、康、养、护多元化需求。通过创新社会基本公共服务的资源投入、建设、管理、运营模式,加大政府的教育、医疗、养老投入,引入社会资本,激发市场活力,形成政府主导、社会参与、市场运作、共建共治共享的公共服务高效运转体系。

六、全面深化改革,努力打造对外开放新格局

要进一步解放思想,深入推进重要领域和关键环节改革,抓好重大改革举措的完善和落实。持续优化营商环境,着力研究解决民营企业、中小企业发展中遇到的困难,提高管理和服务的精准度,提供普惠的政策集成,解决信息不对称问题,打通政策落地服务企业的“最后一公里”,针对企业遇到的瓶颈问题,落实好一企一策常态化“服务包”制度,依法依规量身定制解决方案,让企业在优化营商环境中有更大的获得感。要适应国家对外开放新形势,持续优化为国际交往中心服务的软硬件环境,提升京交会、科博会、文博会、北京国际电影节等品牌活动的国际影响力,大力推进文化、体育、教育、卫生、旅游等领域的交流合作,主动融入和服务国家“一带一路”建设。继续做好服务业扩大开放综合试点的政策落地和细化实施,处理好顶层设计和市场需求的关系,充分释放扩大开放综合试点带来的政策红利。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会 关于批准北京市国民经济和社会发展第十三个 五年规划纲要部分指标调整方案的决议

(2018 年 11 月 23 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第九次会议,听取了市发展和改革委员会谈绪祥受市人民政府委托所做的《北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要实施情况的中期评估报告》以及《关于提请审查批准北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要部

分指标调整方案议案的说明》。会议对北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要部分指标调整方案进行了审查,同意北京市人民代表大会财政经济委员会提出的审查结果报告,决定批准这一调整方案。

关于提请审查批准北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要 部分指标调整方案议案的说明

——2018年11月22日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市发展和改革委员会主任 谈绪祥

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市政府委托，现将《北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（以下简称《纲要》）部分指标调整方案的议案作如下说明，请予审查。

一、关于城乡建设用地规模指标

《纲要》编制阶段，国家新一轮土地利用总体规划指标尚在研究中，经反复与原国土资源部沟通请示，原国土资源部初步确定到2020年本市城乡建设用地规模应控制在2800平方公里。2017年9月13日，党中央、国务院批复了《北京城市总体规划（2016年—2035年）》，明确到2020年本市城乡建设用地规模减少到2860平方公里左右。为加强和城市总体规划目标衔接，建议将城乡建设用地规模的目标值由“2800平方公里以内”调整为“2860平方公里左右”。

二、关于服务贸易总额指标

《纲要》编制阶段，国家服务贸易发展规划

征求意见稿提出的发展目标是“‘十三五’期间力争服务贸易保持10%左右的年均增速，到2020年全国服务贸易进出口额达到1万亿美元”。2017年，国家外汇管理局对国际收支口径下服务贸易数据进行了修正，主要是采用新的口径对旅行进出口的数据进行核算，不再提供原口径下服务贸易总额的数据。统计口径调整后，国家对服务贸易总额的规划目标确定为增速目标，根据2017年3月发布的《商务部等13部门关于印发〈服务贸易发展“十三五”规划〉的通知》（商服贸发〔2017〕76号），服务贸易发展目标为“十三五”期间力争服务贸易年均增速高于全球服务贸易平均增速。为与国家规划目标衔接，建议将“服务贸易总额达到2000亿美元左右”调整为“服务贸易年均增速达到5%左右”。

北京市人民代表大会财政经济委员会 关于《北京市人民政府关于提请审查批准北京市 国民经济和社会发展第十三个五年规划 纲要部分指标调整方案的议案》的 审查结果报告

——2018年11月22日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大财政经济委员会副主任委员 成燕红

北京市人民代表大会常务委员会：

为配合市人大常委会审查、批准《北京市人民政府关于提请审查批准北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要部分指标调整方案的议案》，按照监督法和市人大常委会讨论、决定重大事项规定的要求，10月31日，市十五届人大财政经济委员会第六次（扩大）会议对此项议案进行了初步审查，现将审查结果报告如下：

今年，市人民政府对《北京市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》（以下简称“纲要”）的实施情况进行了中期评估，在此基础上，提出了纲要部分指标调整方案：

一是与《北京城市总体规划（2016年—2035年）》做好衔接。将纲要中原“城乡建设用地规模下降到2800平方公里以内”指标调整为“城乡建设用地规模下降到2860平方公里左右”；将纲要中原“中心城绿色出行比例达到75%”指标调整为“中心城绿色出行比例达到75%以上”；将纲要中原“重点食品安全监测抽检合格率达到98%以

上”指标调整为“重点食品安全监测抽检合格率达到98.5%”。

二是与国家服务贸易发展“十三五”规划目标做好衔接。将纲要中原“服务贸易总额达到2000亿美元左右”指标调整为“服务贸易年均增速达到5%左右”。

财政经济委员会认为，市人民政府提出的市“十三五”规划纲要部分指标调整方案，符合新时期我市经济社会发展、城市建设管理的实际和要求，增强了规划纲要执行的科学性，财政经济委员会建议本次会议批准市人民政府关于北京市“十三五”规划纲要部分指标调整方案。同时，重点就“城乡建设用地规模”和“服务贸易增长”两项指标提出以下建议：

一、坚决落实减量发展，推进土地高效集约利用

要正确处理好保障发展与保护资源的关系，坚守建设用地规模底线，落实最严格的节约用地制度，加快构建土地资源保障首都科学发展的新

机制,通过土地资源利用方式的转变进一步推动经济发展方式的转变。合理配置城乡资源要素,优化土地利用结构和空间布局,优先保障必要的基础设施和公共服务设施的用地供应,拓展生态空间,按照不同区域确定相应开发强度。加大存量用地盘活力度,统筹疏解腾退空间利用,更好地服务于中央政务功能、首都功能性产业发展、生态环境建设以及文保腾退等。

二、进一步完善体制机制,推动服务贸易高质量发展

北京作为全国服务贸易最为集中的区域之一,具有得天独厚的优势和发展条件,服务贸易的发展对推动首都“高精尖”经济结构的构建起

着十分重要的作用。促进服务贸易发展,不仅要密切关注贸易总额的增长,更要注重发展质量的提高。要充分发挥北京资源优势,夯实服务贸易产业基础,优化服务贸易结构,提高服务贸易开放程度和便利化水平,促进服务贸易与货物贸易、服务贸易与对外投资联动协调发展。要以服务业扩大开放综合试点为契机,努力探索适应服务业和服务贸易发展的体制机制,对标国际标准,培养全球服务贸易领域的领军企业,打造“北京服务”世界品牌,带动京津冀服务贸易协同发展。

以上报告,请予审议。

北京市人民政府关于 2017 年度本市国有资产管理情况的综合报告(书面)

——2018 年 11 月 22 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市财政局

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，向市人大常委会报告本市国有资产管理情况。

根据《中共北京市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》和市政府要求，形成《北京市人民政府关于 2017 年度本市国有资产管理情况的综合报告》，主要内容如下：

一、国有资产总体情况

(一)企业国有资产(不含金融企业)情况

2017 年，市级国有企业资产总额 49265 亿元，负债总额 32608 亿元，国有资本及权益总额 10468 亿元，资产负债率 66.2%。

2017 年，区级国有企业资产总额 14920 亿元，负债总额 9933 亿元，国有资本及权益总额 4146 亿元，资产负债率 66.6%。

汇总市级和区级情况，2017 年，全市国有企业资产总额 64185 亿元，负债总额 42541 亿元，国有资本及权益总额 14614 亿元，资产负债率 66.3%。

从行业布局看，城市公共服务、基础设施、前瞻性战略产业及现代制造业约占本市国有企业总资产的 74%。

(二)金融企业国有资产情况

2017 年，本市控股及参股地方金融企业资产总额为 57080 亿元，负债总额 52926 亿元，净资产 4154 亿元，本市国有资本约占总股本的三分之一。

(三)行政事业性国有资产情况

2017 年，市级行政事业单位资产总额 3819 亿元，负债总额 474 亿元，净资产 3345 亿元。其中：行政单位资产总额 1041 亿元，事业单位资产总额 2778 亿元，民间非盈利组织资产总额 0.1 亿元。

2017 年，区级行政事业单位资产总额 5993 亿元，负债总额 1849 亿元，净资产 4144 亿元。其中：行政单位资产总额 2853 亿元，事业单位资产总额 3139 亿元，民间非盈利组织资产总额 1 亿元。

汇总市级和区级情况，2017 年，全市行政事业单位资产总额 9812 亿元，负债总额 2323 亿元，净资产 7489 亿元。其中：行政单位资产总额 3894 亿元，事业单位资产总额 5917 亿元，民间非盈利组织资产总额 1.1 亿元。

(四)国有自然资源资产情况

全市国有土地 316063 公顷，已查明矿产储

量并编入《北京市矿产资源储量表》的固体矿产 67 种,国有林场实有林地面积 65947 公顷,2017 年全市平均降水量为 592 毫米,形成水资源总量 29.77 亿立方米,全市大中型水库 2017 年末蓄水总量 27.75 亿立方米。

二、国有资产管理工作情况

(一)企业国有资产

加强制度建设,国企管理制度体系不断健全。构建了“1+N”的改革政策体系,修订出台了《北京市国有企业投资监督管理暂行办法》《关于贯彻落实〈企业国有资产交易监督管理办法〉的意见》等一系列管理制度,进一步完善法人治理结构,建立现代企业管理制度,发挥效益导向作用,增强企业发展活力,规范国有企业投资和资产管理工作,促进企业国有资产保值增值。

完善监督体系,有效防范国有资产流失风险。一是强化出资人监督,加强对关键业务、改革重点领域和国有资本运营重要环节的监督工作。实行国有企业资产审计监督全覆盖,加强社会监督,实现出资人监管、外派监事会监督、审计监督和纪检监察监督有机统一,形成内外衔接、上下贯通的国资监管格局。二是创新监管手段,国企资产实现动态系统监管。引入负面清单,明确企业投资的定性定量红线。开发国有企业监管平台系统,实现对市管企业国有资产的全级次、全过程、全方位动态监管和系统监管。三是加强境外投资管理,深化境外投资体制机制改革,引导企业境外投资方向,防范和应对境外投资风险,加快国际化经营步伐。四是企业高管薪酬制度化,激励约束机制进一步建立健全。五是国企资产处置与收益分配进一步规范。实现了产权管理制度全流程闭环管理,建立了防范国有资产流失的资产评估保障体系。

加强党建工作,党组织的领导作用得到发挥。出台《在深化市属国有企业改革中坚持党的领导加强党的建设的若干意见》,党建工作整体要求纳入企业章程,推动党的领导和公司治理有机结合,切实履行管党治党责任,一级企业全部完成党建工作进入章程,设董事会的企业全部实现党委书记、董事长“一肩挑”。落实党委意识形态工作责任制,深入推进国企党建思想建设,加强企业文化和职工队伍思想政治工作。不断加强党风廉政建设,建立一系列制度促进党委主体责任和纪委监督责任落实。

推动转型升级,国有企业资产质量稳步提升。一是以“三去一降一补”为主线,扎实推进瘦身健体和提质增效工作,深入推动供给侧结构性改革,组织实施一级企业重组,压减清理劣势企业、压缩水泥产能、分类处置“僵尸企业”、移交非经营性资产等工作。二是推动公司制改造和混合所有制改革工作。全部市属一级企业完成公司制改造。试点企业完成混合所有制改革。三是根据《国务院关于积极稳妥降低企业杠杆率的意见》,积极推动降杠杆减负债工作,合理安排债务融资规模,资产负债结构进一步优化。市属国有企业承担了首都几乎全部的公共交通服务、70%的城市供水、96%的污水处理、95%的燃气供应和 60%的垃圾处理,为首都功能的提升和发挥提供充分保障。国有文化企业改革发展进一步加快,社会效益与经济效益相统一的体制机制进一步完善。

(二)金融企业国有资产

建立协同机制,完善金融资产监管体制。加强与人民银行、银保监会、证监会等国家金融管理部门及其在京派出机构的协同监管,加快建立和完善部门联动、市区协同、社会力量共同参与

的监督机制,形成分工明确、协调高效的管理体制。

积极采取措施,防范系统性金融风险。一是加强金融机构风险安全意识、风险防控能力建设和内控体系建设,守住不发生区域性系统性风险的底线。二是积极完善地方金融法制建设,深入开展市、区两级金融风险排查工作,提升金融执法水平。三是健全完善金融信用体系,推动大数据征信发展,完善社会信用奖惩联动机制,加强农村信用体系建设。四是加快处置金融机构破产清算过程中的历史遗留问题,保障破产清算工作顺利进行。五是加大金融安全宣传教育工作力度。六是金融企业加强自身风险防控,落实监管要求。

做强金融企业,发展中小地方金融组织。推进市属金融企业改革创新,完善公司治理结构,健全激励约束机制。稳步发展中小地方金融组织,依法发起设立民营银行中关村银行,以普惠金融为导向,支持小额贷款公司、融资担保公司健康发展、规范经营。支持融资性担保机构利用担保联盟等形式与银行深入开展合作。

发展普惠金融,促进金融服务实体经济。出台《关于构建首都绿色金融体系的实施办法》,以绿色金融引领首都金融创新,优化经营模式,不断强化对小微企业、“三农”和棚改等国民经济重点领域和薄弱环节的金融支持,扎实开展金融精准扶贫等民生金融服务工作。

(三)行政事业性国有资产

优化资源配置,强化重点资产管理。充分发挥资产周转平台作用,既最大限度发挥资产效益,又节约了财政购置资金。对于市级办公用房,严格执行国务院《党政机关办公用房管理办法》有关规定,实行归口管理。

健全制度体系,确保资产规范管理。出台《北京市市级行政事业单位国有资产配置管理办法》《北京市行政事业单位国有资产出租、出借、对外投资和担保资产管理办法》等资产管理制度,建立了覆盖资产管理全流程制度体系,为逐步摸清行政事业单位国有资产家底、实现行政事业单位国有资产规范化管理提供了强有力的制度保障。

建立信息系统,推动全生命周期管理。对行政事业单位资产基础数据实施“全面、准确、动态”管理,资产处置实行线上、线下可监控的同步审批,初步形成了闭环式管理体系,推动行政事业单位资产的即时动态管理和资产全生命周期管理,国有资产监管手段得到创新和完善,提升了资产管理的规范性和效益性。

规范流程管理,促进集约高效使用。在配置环节,加强与预算管理的衔接,推动实现行政事业单位资产整合与优化配置;在使用环节,严格国有资产出租、出借及事业单位对外投资审批,推动存量资产规范使用;在处置环节,明确并规范了处置流程,实现国有资产公开处置,确保国有资产安全完整。

(四)国有自然资源资产

国有自然资源监管全面加强,管理制度建设和各项改革工作顺利推进,有效保障了首都战略发展需求,促进了首都生态文明建设。一是相对集中统一监管模式逐步推进。国有自然资源资产基本形成了市区两级管理体系。各行业主管部门负责综合管理、制定制度及确定核算方式,基本形成了自然资源制度体系和自然资源监测管理体系。二是坚持规划引领,统筹保护与开发。出台《北京市“十三五”时期水务发展规划》《北京市矿产资源总体规划》等资产管理制度。

三是进一步扩大绿色空间,生态环境质量逐步提升。推动“多规合一”,土地资源利用空间结构不断优化。严控矿业权审批和北京特色矿种开采量。加快推进园林绿化生态系统、惠民系统、保护管理系统和创新系统的建设,不断改善生态环境质量,全市森林覆盖率达 43%。深化实施河长制,坚持以百姓身边的河湖管理保护问题为导向,倒逼落实属地主体责任,建立河湖管理保护长效机制。

三、下一步工作安排

一是进一步优化国有资本布局,以风险防控促经济平稳运行,以转方式促高质量发展,以疏解非首都功能促优化提升,以建体系促集中统一监管,推进本市国有企业更高质量、更有效率、更可持续发展、更好地发挥国有企业服务首都功能作用。

二是按照中央文件要求,结合本市实际情

况,厘清权责边界、明确出资人义务,整体研究本市国有金融资本管理职责。

三是加大对行政事业单位资产的管理力度,强化部门和单位资产管理主体责任意识,加强培训,督促单位完善内部管理制度,探索行政事业资产绩效评价机制。按中央部署积极研究其他行政事业性资产的管理模式、管理办法。

四是实施自然资源统一管理,加快建立森林资源价值量化体系,开展第三次水资源调查评价,确保各类国有自然资源资产统一监管,统计结果完整、真实、准确。

五是加强国有资产报告配套制度建设。结合本市工作开展的实际情况,进一步改进综合报告和各专项报告的编制工作,完善市人大与市政府之间、市政府与各区人民政府之间、同级政府部门之间的工作机制。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民政府关于 2017 年度本市地方金融企业国有资产的专项报告

——2018 年 11 月 22 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市财政局局长 吴素芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告本市地方金融企业国有资产管理情况。

一、本市地方金融企业国有资产基本情况

《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》下发后，市委、市政府高度重视，先后制定印发《关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》及落实报告制度的实施意见，责成相关部门认真组织实施。按市委、市政府要求，各部门协同配合，迅速落实。对照市委文件中关于金融企业国有资产专项报告的重点内容，组织相关单位，逐项填报、汇总、统计、分析，并配合市人大财经委赴重点金融企业走访调研，进一步验证核实金融企业国有资产情况。总体看，本市金融企业国有资产管理各项工作有序推进，金融企业在服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革过程中发挥着重要的作用。

（一）金融企业国有资产总量

本次专项报告数据以财政部布置的 2017 年金融企业年度财务决算报表为基础。2017 年，本市地方金融企业资产规模稳步增长，盈利能力逐步提升，经营总体稳健，风险基本可控，服务实体

经济能力有所增强。

截至 2017 年末，本市地方金融企业资产总额为 57080 亿元，负债总额 52926 亿元，所有者权益 4154 亿元。国有资本 294 亿元，其中本市国有资本为 195 亿元。营业收入 1377 亿元，净利润 470 亿元。

（二）金融企业国有资产行业结构

从行业结构来看，银行类占比最大。截至 2017 年末，在本市国有金融资本中，银行类企业资产总额、国有资本、本市国有资本分别占 99%、75%、66%。

（三）金融企业国有资本布局与投向

本市地方金融企业大多是产权级次为二级及以下的股权多元化企业，国有资本主要来源于本市非金融企业。本市地方金融企业分别由市国资公司、国管中心等市属一级非金融国有企业控股或参股。

从金融企业投资布局来看，涉及村镇银行、金融租赁公司和基金公司等多个领域。

（四）金融企业境外资产总量和分布

根据金融企业报送情况，截至 2017 年末，本市地方金融企业无境外投资。

二、本市金融企业国有资产管理情况

目前，本市地方国有金融资产管理工作的在各

相关部门的协同配合下,全面贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,紧紧围绕首都“四个中心”建设,努力提高“四个服务”水平,以增强金融活力、防范金融风险为中心,以促进国有金融资本保值增值为目标,认真落实国家关于国有金融资产管理各项工作要求,建立健全管理体系,推进本市国有金融资产管理工作的迈上新台阶。

(一)加强国有资产监管,促进国有资产保值增值

本市深入贯彻落实《国务院关于改革和完善国有资产管理体制的若干意见》,通过健全体制机制、加强业务管理、强化部门联动、严格落实执行,促进国有资产保值增值。2017年,本市地方金融企业平均保值增值率为115%。

在国有金融资产监管层面上,加强与人民银行、银保监会、证监会等国家金融管理部门及其在京派出机构的协同配合,建立市有关部门之间、市属机构与金融行业组织之间的协调沟通机制。各部门立足全市金融业发展一盘棋的思路,发挥整体合力,建立部门联动、市区协同、社会力量共同参与的工作体系。加强统筹,强化政策制定、执行与监督的相互衔接,形成分工明确、协调高效的管理体制。

在经营层面上,一是通过股权优化等多种手段,实现国有资本保值增值。二是充分发挥党委的核心作用,完善公司治理组织架构和制度体系。三是认真落实各项制度要求,不断加强资金管控。

(二)积极推进国有企业改革,促进金融服务实体经济

认真贯彻落实《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》,按照“四个全面”战略

布局,积极推动金融供给侧结构性改革,促进金融回归服务实体经济的本源。截至2017年末,本市地方金融企业已全部改制为公司制企业,其中3户改制为股份制企业,2户为上市企业。

一是进一步做强市属金融企业。推进市属金融企业改革创新,完善公司治理结构,健全激励约束机制,实现业务规模、经营效率、资产质量的同步提升。二是积极贯彻国家重大战略。认真贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神,紧紧抓住历史机遇,围绕重大战略,积极提供金融服务。三是稳步发展地方中小金融组织。鼓励符合条件的民间资本依法发起设立民营银行。完善北京市小额贷款公司监管办法,开展信用评级试点,健全风险处置与退出机制。支持融资性担保机构通过担保联盟等形式与银行开展深度合作。四是大力打造文化金融、科技金融。充分利用文化金融、科技金融,服务文化中心和科创中心建设。五是积极发展绿色金融、普惠金融。出台《关于构建首都绿色金融体系的实施办法》,以绿色金融引领首都金融创新,助力绿色发展。认真贯彻落实国家关于推进普惠金融发展的相关政策,不断强化对小微企业、“三农”、低收入群体等重点领域的金融支持。

(三)落实国有资产处置和收益分配政策,保持稳定的股东回报

认真贯彻落实《企业国有资产交易监督管理办法》《关于加强企业国有产权转让监督管理工作的通知》等文件精神,加强国有金融资产处置管理,明确要求各金融企业出资人制定国有资产处置内部管理制度,严格履行相关决策程序,按照中央及本市有关规定处置金融企业国有资产。在促进可持续发展的前提下,落实收益分配政策,提升股东回报。

(四)全面加强风险管理,防范化解金融风险

为打好防范化解重大风险攻坚战,按照央地金融监管职责和风险处置责任划分要求,本市积极开展相关工作。一是加强风险防控能力建设和内控体系建设,提高金融机构风险安全意识,守住不发生区域性系统性风险的底线。二是强化地方金融法制建设,提升金融执法水平,完善各单位联合排查风险机制,深入开展市、区两级金融风险排查工作。三是健全金融信用体系,加强社会信用信息服务机构与政府部门、金融机构、人民银行征信系统之间的合作,完善社会信用奖惩联动机制。四是加快处置金融机构破产清算过程中的历史遗留问题,保障破产清算工作顺利进行。五是加大金融安全宣传教育工作力度,建立广覆盖、多渠道、可持续的金融安全宣传模式。

总体来看,本市地方金融企业能够落实安全性、流动性、效益性要求,稳步推动资产结构优化,提升资产质量,整体风险水平控制在监管标准范围内,未发生重大风险事件,部分金融企业风险监管指标处于同业较好水平。

(五)严格落实企业负责人薪改政策,加强考核薪酬管理

根据中央关于国有企业负责人薪酬制度改革有关规定,本市制定了《关于深化国有企业负责人薪酬制度改革的意见》《市属金融企业负责人经营业绩考核评价和薪酬兑现方案(试行)》《市属企业负责人薪酬管理暂行办法》,修订了《市属国有企业负责人经营业绩考核暂行办法》,构建以“建立科学分类管理机制,完善分层责任传导机制,搭建市场化、专业化对标机制,完善长效激励约束机制”为核心的“一企一策”分类考核工作体系,相关部门按照职责分工,严格落实文

件要求,完善市管金融企业负责人业绩考核和薪酬管理,合理确定企业负责人薪酬。本市薪酬管理工作符合中央对国企高管薪酬改革要求,较好地落实了市属国有企业负责人薪酬改革制度相关规定。

三、存在的问题及下一步工作思路

2018年6月30日,中共中央、国务院印发《关于完善国有金融资本管理的指导意见》,这是我们做好国有金融资本管理工作的纲领性文件,具有重要里程碑意义。党的十八大以来,本市各相关部门认真贯彻落实党中央国务院总体部署,按照市委、市政府指示,优化国有金融资本布局,深化国有金融企业改革,促进国有金融资产保值增值,在更好地服务实体经济的同时,有效防控金融风险,取得了积极成效,但与中央关于完善国有金融资本管理的要求相比,还存在一定差距。主要是国有金融资产监管职责还需要进一步理顺;金融企业情况还需进一步摸底;加强本市金融企业国有资产管理还有提升空间等。

下一步,要认真贯彻落实《中共中央 国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》,按市人大常委会要求,进一步理顺本市国有金融资本管理体制机制,优化国有金融资本布局,增强国有金融机构活力和控制力,促进国有金融资本保值增值,为服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革三大基本任务奠定良好基础。

一是理顺职责,实行统一管理。认真落实中央要求,研究建立本市统一的国有金融资本出资人制度,明确出资人权利、义务和责任,逐步实现由“管资产”向“管资本”转变。厘清部门权责边界,明确各自分工,确保本市国有金融资本管理不越位、不缺位。

二是全面梳理,摸清企业底数。健全完善金

融企业国有资产专项报告,深入开展国有金融企业产权登记等相关工作,逐个摸查企业底数,全面梳理管理现状,为完善本市国有金融资本管理打好基础。

三是主动对表,全面加强管理。强化国有金融资本基础管理、经营预算、绩效考核、薪酬管理、财务监管、统计监测和分析报告等各项工作,及时掌握本市国有金融资本动态,积极防范金融风险。

四是深化改革,服务实体经济。推动国有金融企业树立服务实体经济的理念,充分发挥其在支持小微企业、创新创业、新农村建设、绿色发展等方面的积极作用。引导国有金融企业把握好中央及本市的发展战略,依法合规进行金融创新,解决自身存在问题,服务首都经济发展。

五是部门联动,搞好协同配合。积极做好与

财政部及中央金融管理部门的沟通交流,准确把握工作方向。加强本市各相关部门的沟通协调,实现信息共享,形成工作合力。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度建立后,市人大常委会第一次就重点听取和审议金融企业国有资产管理情况,充分体现了市人大对国有金融资本管理工作的高度重视。我们将按照本次会议的审议意见,全力推进国有金融机构改革发展,努力做强做优做大本市国有金融资本,更好地发挥其在服务实体经济发展、推进金融改革开放、防范化解重大风险中的重要作用,为打造国际一流的和谐宜居之都作出新的更大贡献。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会财政经济委员会 关于《北京市人民政府关于 2017 年度本市 国有资产管理情况的综合报告》和《北京市 人民政府关于 2017 年度本市地方金融企业 国有资产的专项报告》的意见和建议

——2018 年 11 月 22 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大财政经济委员会主任委员 张伯旭

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据《中共北京市委关于建立市政府向市人大常委会报告本市国有资产管理情况制度的意见》(以下简称《市委意见》)要求,2018 年 10 月 31 日,市十五届人大财政经济委员会召开了有市人大常委会预算监督顾问和财经代表小组成员参加的第六次(扩大)会议,对《北京市人民政府关于 2017 年度本市国有资产管理情况的综合报告》(书面)(以下简称《综合报告》)、《北京市人民政府关于 2017 年度本市地方金融企业国有资产的专项报告》(以下简称《专项报告》)进行了初步审议,对《专项报告》进行了重点审议。

今年是贯彻落实《市委意见》的第一年,市财政局按照部署,承担报告的牵头起草职责,在政府其他有关部门的有效配合下,克服国有资产种类繁多、监管职能分散、数据基础薄弱等困难,形成了《综合报告》和《专项报告》。市审计局对部分金融企业国有资产管理情况进行了专项审计,形成了《关于北京市 2017 年度地方金融企业国有资产管理情况的专项审计工作报告》(书面)(以下简称《专项审计工作报告》)。市人大常委会财经办、预算工

委多次听取有关部门工作汇报,深入市属国有金融企业开展专题调研,及时整理委员、代表及顾问提出的建议,向政府有关部门进行书面反馈。

财政经济委员会认为,市人民政府高度重视此项工作,及时出台了《关于落实向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的实施意见》,市人民政府有关部门认真开展工作,密切配合人大调研,积极采纳委员、代表及顾问提出的建议,形成的《综合报告》、《专项报告》基本体现了《市委意见》中提出的报告重点,并对完善管理体制、服务国家和本市战略目标等审议重点作了回应,提出的问题实事求是,下一步工作思路较为清晰。《专项审计工作报告》围绕报告重点和审议重点,作出了审计评价,揭示了问题,提出了整改建议,为做好审议工作提供了依据。总的来看,市人民政府的报告工作是好的,从报告中反映出本市国有资产管理的情况也是好的。

财政经济委员会指出,本市在国有资产管理 and 报告工作中还存在一些问题,需要市人民政府及有关部门认真研究解决:

一是国有资产管理改革仍需进一步推进。国

有企业分类改革的要求有待进一步落实,国有资本集中度不够,科技创新能力不强,质量和效益有待进一步提升。事业单位所办企业国有资本尚未完全纳入统一监管体系,资产管理仍需进一步规范。国有自然资源资产统计核算工作还需加强。

二是国有金融资本管理体系仍需健全完善。国有金融资本出资人制度有待完善,存在着授权不清,职责分散的问题。国有金融资本底数还不够清晰,经营预算收益上缴仍需进一步规范。国有金融企业管理体制仍需理顺,存在着多头管理,合力不足的情况。

三是国有金融企业风险防控仍需加强。有的企业存在着风险指标控制不够、合规经营不足等问题,不利于风险管控。全面防控系统性金融风险的机制还需完善,协调联动等工作有待加强。

四是国有金融资本支持首都发展的作用发挥不够。国有金融资本布局不尽合理,对中小微企业、民营经济和实体经济的支持力度仍需加大,缺乏财政和金融有机结合的支持政策和手段。

五是国有资产报告体系还需健全完善。报告的内容、格式及口径还需进一步规范。审计监督的作用有待加强,国有资产数据信息平台建设还需进一步推进。

针对以上问题,财政经济委员会提出如下建议:

一、加快推进国有资产管理改革,提升质量和效益

加快推进国有企业分类改革,实现分类上缴收益、统计核算等要求。围绕提高城市公共服务和综合保障能力,优化国有资本布局。深化供给侧结构性改革,做强做优国有企业。研究行政事业性国有资产绩效考评机制,继续推进事业单位改革,将其所办企业国有资本纳入经营性国有资产统一监管体系。进一步探索建立自然资源资产价值量化体系。

二、完善国有金融资本管理体制机制,理顺职责权限

贯彻《中共中央、国务院关于完善国有金融

资本管理的指导意见》,明确由财政部门集中统一履行出资人职责,制定落实指导意见的实施办法,把金融企业国有资本出资人职责落实到位。开展地方金融企业国有资本出资人管理的立法调研,纳入立法规划。健全国有金融资本经营预算收益上缴的机制,确保应缴尽缴。全面摸清国有金融资本底数,应在2019年提交的国有资产综合报告中反映相关情况。

三、加强监督管理,防控金融风险

明确由财政部门集中统一管理,实现出资人和管理者职责、权利和义务的统一。完善国有金融企业风险分析等工作,强化同金融监管部门的协调联动,会商加强监管和风险防范的措施。加强对国有金融企业履行防控金融风险主体责任的监督,排查各类风险隐患,切实提高抗风险能力。加强金融风险预测研判,健全不良资产的处置机制。

四、充分发挥国有金融资本的作用,服务首都经济

优化国有金融资本布局,引导国有金融资本向支持重点领域、重点项目集聚。大力发展科技金融、文化金融,支持北京科技创新发展和文化中心建设。加强财政和金融机构的紧密配合,统筹运用财政和金融工具,积极扩展中小微企业融资担保等业务,缓解北京市中小微企业融资难、融资贵问题。完善金融机构监管考核和内部激励,健全国有金融资本的考核评价制度,充分发挥国有金融资本支持民营经济、实体经济发展的作用。

五、健全报告体系,提高报告质量

按照“全口径、全覆盖”报告的要求,进一步改进报告编制工作,完善工作机制,落实报告职责、规范报告内容。加强对国有资产管理情况的审计,建立查出问题整改问责的长效机制。加强基础工作,推进产权调查登记,严格财务会计核算,夯实数据统计,加快国有资产信息平台建设并纳入人大预算联网监督系统。

以上报告,请常委会组成人员审议时参考。

关于实施《北京城市总体规划 (2016 年—2035 年)》工作进展情况的报告

——2018 年 11 月 22 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人民政府副市长 隋振江

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我代表市人民政府，向市人大常委会报告关于实施《北京城市总体规划(2016 年—2035 年)》(以下简称《总体规划》)工作进展情况。

2018 年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，中共北京市委、市政府以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立新发展理念，深入落实首都城市战略定位，大力推进京津冀协同发展，全面实施新版北京城市总体规划，着力加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平，抓好“三件大事”，打好“三大攻坚战”，坚持首善标准，凝心聚力，推动首都现代化建设取得重大进展，实现了总体规划实施工作的良好开局。

一、工作组织情况

(一)市委统筹领导，全面组织实施总体规划。

市委十二届三次、四次、五次全会将精心组织实施城市总体规划作为本市三件大事之一，高点定位，周密部署，政府工作报告要求深入贯彻落实党中央、国务院批复精神，以钉钉子精神抓好规划组织实施。近期，市委成立了城市工作委员会，将进一步加强对总体规划实施的统筹协调、整体推进和督促落实。各区、各部门强化总体规划实施，成立工作专班，加强工作组织，增强

使命感和责任感。针对一些涉及面广、难度大、需要大力改革创新的任务，建立了市领导协调机制，加快推进保障各项任务按期完成。

(二)建立事前统筹部署、事中督查问责、事后体检评估的工作机制。

一是加强事前统筹部署，细化分解总体规划目标任务。市委、市政府印发了总体规划实施工作方案，从规划编制、重点功能区重大项目、专项工作、政策机制 4 个方面制定了 102 项重点工作任务。

二是建立事中督查问责机制，保障各项任务切实落实。将推进实施总体规划重点任务情况列为各区、各有关部门年度绩效考评任务。出台了对总体规划执行情况的监督办法，进一步强化监督问责。在市级层面形成了覆盖督查、考核、问责等方面的总体规划实施监督问责体系。

三是创新事后体检评估机制，保障规划实施不走样。通过一年一体检、五年一评估，对总体规划的实施情况进行实时监测、定期评估、动态调整，参照体检评估结果对总体规划实施工作进行及时反馈和修正，确保总体规划确定的各项目标指标有序落实落细落地。

(三)统一思想，形成共识，营造上下齐心落实总体规划的浓厚氛围。

全市上下认真学习领会习近平总书记对北

京重要讲话精神,各级干部形成共识,把思想和行动统一到习近平总书记对北京工作的重要指示上来,统一到贯彻落实党中央、国务院对北京城市总体规划批复精神上来。积极开展新闻宣传和舆论引导工作,用丰富的新闻产品,实现形式多样、全面覆盖的宣传态势。通过新闻发布会、官方网站、微博、微信等多种渠道发布权威信息,以公开课、动漫宣传片等方式,通俗易懂地对《总体规划》进行宣传解读。在市规划展览馆开设规划成果展,使广大人民群众深入了解《总体规划》,积极参与和监督总体规划的实施。

二、总体规划实施基本情况

到目前为止,按照总体规划实施工作方案的要求,2018年底应完成的45项重点任务现已基本全面完成;应按照行动计划持续推进的57项任务中大部分任务已提前完成年度目标。

(一)落实城市战略定位,优化提升首都功能,“四个中心”功能建设得到加强。

一是推进重点地区综合整治,努力营造安全优良的政务环境。做好政治中心服务保障专项规划编制工作,推进首都功能核心区、三山五园地区专项整治。严格控制中心城区建筑高度和建设规模,开展长安街沿线、天安门广场周边环境提升工作。

二是按照“一核一城三带两区”的布局,做好首都文化这篇大文章。以培育和弘扬社会主义核心价值观为引领,首都文化各领域建设取得务实成效。落实老城不能再拆要求,积极推进老城保护规划和城市设计编制,探索老城内现状有机更新改造方式。编制《三山五园地区整体保护规划》。全面推进大运河文化带、长城文化带、西山永定河文化带保护建设。制定国家公共文化服务体系示范区和文化创意产业引领区建设发展规划,积极推进布局合理、服务高效的公共文化设施建设,高水平办好首都市民系列文化活动。组织开展南中轴地区规划方案国际征集,北京中

轴线申遗保护工作顺利推进。

三是加强国际交往重要设施和能力建设,全力做好国家重大主场外交活动服务保障工作。启动国际交往中心专项规划编制,开展第四使馆区规划工作。积极推进雁栖湖国际会都功能提升,开展十项专题研究。扎实推进国家会议中心扩容提升,深入开展二期项目方案优化、土地入市等工作,努力建设世界一流、功能完善的国家会展综合体。制定本市推进共建“一带一路”三年行动计划,拓展开放的广度和深度。

四是加快全国科技创新中心建设,不断增强首都发展的创新力和竞争力。实施加强全国科技创新中心建设总体方案,推动“三城一区”发展。组织编制中关村科学城规划,完成怀柔科学城总体城市设计国际方案征集,组织完成未来科学城一期规划实施评估,编制未来科学城规划,组织编制升级版经开区整合规划。制定金融街、奥林匹克中心区等功能提升规划,优化发展环境。编制新首钢地区打造城市复兴新地标三年行动计划,建设国家体育产业示范区,国家队已入驻国家体育总局冬季训练中心,启动首钢工业遗址公园建设,加快新首钢国际人才社区建设,积极吸引高端要素入驻。

(二)完善规划体系,保障总体规划目标和任务得到刚性传导和逐层落实。

加强规划顶层制度设计,构建空间规划体系。逐步研究建立由“总体规划—分区规划—详细规划”三层、“市、区、镇、村”四级纵向规划和若干横向专项规划组成的空间规划体系,实现全域管控、多规合一、纵横统筹。

一是统筹推进分区规划及控制性详细规划编制工作,逐级深化和细化总体规划内容要求。以分区规划编制为切入点,促进各区优质减量发展。目前,各区均已形成编制成果,朝阳、顺义、房山、门头沟等分区规划正按程序上报市政府。高质量推进核心区等控制性详细规划编制工作。

北京城市副中心控制性详细规划已经中央政治局常委会会议审议。促进城乡融合发展,积极推进绿隔地区和乡村规划编制。完善“一绿”地区城市化实施机制;制定北京市镇(乡)域规划编制导则,稳妥推进特色小镇建设;印发北京市村庄规划导则,指导各相关区开展美丽乡村试点村庄规划编制工作。

二是扩展专项规划的深度及广度,不断深化落实和修补完善各层级规划。将专项规划扩展到规划编制实施管理的各阶段,编制内容从行业性专项扩展到重点领域、重点区域、重要类别以及各种实施政策、行动计划等,通过不断动态修补各层级规划,一方面保障总体规划的逐级细化落实;另一方面实现从各层级规划编制到具体项目实施的多规合一。开展36项市级专项规划编制工作,其中城市设计导则、市政基础设施专项规划等多项规划已形成初步成果。强化专项规划对分区规划、控制性详细规划编制的支撑,实现“一张蓝图、一个数据库”。

(三)全力推进重点功能区重大项目建设和各类专项行动,提高城市发展品质。

一是深入推进京津冀协同发展。加强区域协同,会同河北省共同编制《河北省京冀交界地区新增产业的禁止和限制目录》,实行京冀交界地区统一规划、统一政策、统一标准、统一管控。全方位支持雄安新区建设,签订教育、医疗卫生等领域合作协议,联合制定《支持河北雄安新区“交钥匙”项目实施暂行办法》,加快推动区域直连直通交通基础设施建设。统筹推进北京大兴国际机场及北京境内约50平方公里的临空经济区规划建设,共同编制《北京大兴国际机场临空经济区总体规划》,18.5平方公里机场飞行区已具雏形,各类配套工程进展顺利。

二是加快推动各类重大项目规划建设。加快推动城市副中心重点项目建设,完成城市绿心起步区详细规划方案及剧院、图书馆、博物馆(暂

定名)建筑设计方案征集工作。国家大剧院舞美基地投入使用,环球主题公园全面开工,行政办公区一期工程基本建成。加速推进2022北京冬奥会项目实施,国家速滑馆、国家高山滑雪中心、北京冬奥村、国家体育馆改扩建等项目建设取得积极进展;京张高铁等交通工程按计划推进,赛区各类市政配套设施全部启动建设;竞赛组织和服务保障工作全面推进,冰雪运动加快普及。扎实推进2019北京世园会筹办工作,中国馆、国际馆等核心建筑实现结构封顶,园区配套市政基础设施建设全面完成,园区建设初步成型,外围配套设施建设正按计划实施。

三是全面推进各类专项行动,加大“大城市病”治理力度。坚定有序推进“疏解整治促提升”专项行动,加大违法建设治理力度,完善疏解腾退空间再利用的管控机制,优先用于城市公园绿地、停车场等公共服务设施建设。加大住房保障力度,改善群众居住条件。持续实施缓解交通拥堵专项行动计划,交通运行总体平稳有序。实施清洁空气行动计划,完成第一阶段国家大气污染治理任务。全面推行河长制,连续实施两个污水处理三年行动方案。坚持节水优先,南水北调水安全高效利用。启动新一轮平原百万亩造林工程,城市生态空间大幅度增加。实施垃圾处理设施建设三年行动计划,生活垃圾资源化率达到58%。

(四)加强政策机制完善创新,着力破解制约首都发展的体制机制障碍。

重点针对城市规划建设管理中的难点和瓶颈问题,加强政策机制完善和创新研究。通过市级部门之间、市区之间的密切对接,推动重点领域的政策整合,加强政策机制的统筹协调,为总体规划实施提供政策保障。

一是提高规划管理的科学性。

加强制度保障。制定《首都规划建设重大事項向党中央国务院请示报告工作制度》,对重大事項请示报告工作做出具体规定。建立市区规

划分级管理体制;加强法制建设,完成《北京市城乡规划条例》修订草案。

强化全域空间管制。研究制定本市生态控制线和城市开发边界管理办法,开展生态保护红线管控政策研究;健全生态涵养区生态保护补偿机制,研究出台生态保护补偿转移支付引导政策。

提高城市设计水平。研究形成加强城市设计工作的指导意见,编制完成街道设计导则,开展建筑风貌、第五立面和景观瞭望系统、城市色彩、滨水空间与河道等系列规划设计导则编制工作,完善建筑设计审查管理机制;建立责任规划师和责任建筑师制度,加强对城市建设品质的精细化管理。

二是提升城市建设管理水平。

加强城市精细化管理。制定《关于加强城市精细化管理的工作意见》,提升精细化管理水平;发布实施《北京市机动车停车条例》,制定工作日高峰时段区域限行交通管理措施,形成差别化的交通政策;制定加强市政设施规划建设运行统筹管理的实施意见,编制固体废物处置重大项目建设规划,探索市政资源循环利用中心建设,加快推进生活垃圾强制分类。

优化营商环境。紧紧围绕“五个一”的要求,以优化营商环境为契机,大力推进工程建设项目审批制度改革。以简政放权为抓手,大幅精简政务服务事项;以“多规合一”为重点,建立部门协同联动平台;以“一网通办”为目标,打造全流程审批系统;以需求为导向,着力优化政务服务水平。在试点实施方案的基础上已出台多规合一、多图联审、竣工联合验收等 52 项相关配套政策,形成了一套相对完整机制。社会投资项目办理时限由 208 天减至 45 天以内,政府投资项目由 239 个工作日减至 100 个工作日以内。今年 8 月国家发改委牵头开展的 22 个城市的营商环境试评价中,北京名列前茅。2018 年 11 月 8 日,韩正副总理在工程建设项目审批制度改革试点工作

推进会上,充分肯定本市改革试点工作。

三是推动实施减量提质。

推动减量发展。重点聚焦人口和建设规模“双控”,完成 2020 年、2035 年全市城乡建设用地、建筑规模和减量任务的各区分解方案;印发《北京市城乡建设用地供应减量挂钩工作实施意见》,统筹安排城乡建设用地供应与减量腾退的时序和数量。

促进提质增效。制定加快科技创新构建高精尖经济结构“10+3”系列文件,印发《关于加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策的意见》,实行弹性年期出让,控制和降低土地使用成本,促进高精尖产业落地。研究农村集体建设用地集约集中利用的政策机制,促进城乡协调发展。

转变建设开发模式。制定《北京市土地资源整理暂行办法》,统筹全市土地资源的利用和保护,节约集约和合理利用土地;优化住房供应结构,完善利用集体土地建设租赁住房的相关政策,初步建立促进房地产市场平稳健康发展的基础制度和长效机制。

三、主要问题

(一)规划实施效果方面。

一是人口资源环境的矛盾依然存在。中心城区减量发展任务依然艰巨,增量发展的惯性仍然存在,集体建设用地需进一步大力度减量提质增效。城市单中心集聚式发展还未彻底改变。主副结合发展、内外联动发展、南北均衡发展、山区平原互补发展的机制构建尚在起步阶段,京津冀区域城市群建设还需大力推进。

二是“大城市病”全面系统治理依然任重道远。治理交通拥堵、环境污染任务依然艰巨。公共服务设施、市政交通基础设施、公园绿地等还存在空间不匹配、区域不平衡的问题,服务质量和水平有待提升。城市治理水平与构建精治、共治、法治的现代化超大城市治理体系的要求还存在差距。

三是减量发展思路的落实有待进一步深入。

规划实施仍未完全摆脱增地增规模的老路,需要进一步加强规划实施路径的改革创新,加强各类项目实施统筹,加大财政、产业领域的改革创新力度,支持存量资源优化配置,以减量倒逼城市开发方式转型。

四是高质量发展水平有待提升。全球高端创新要素集聚能力、原始创新能力尚需进一步提升;科技创新在支撑“高精尖”经济结构、治理“大城市病”、发现和培育新经济增长点等方面还需进一步强化。产业发展质量和效益仍需提升,产业政策的精准度和针对性还要继续加强。地均产出、全员劳动生产率、建筑规模单位产出效益等均需不断提高。

(二)规划实施工作组织方面。

一是总体规划实施的制度体系有待进一步完善。空间维度上,需结合国家国土空间规划和本市实际完善规划空间体系。时间维度上,重点任务落实的时序步骤还需进一步统筹。

二是规划实施还需要进一步加强协调配合。各区、各市级单位之间的工作组织还需进一步加强统筹,主动作为、形成合力,真正实现通过规划统筹空间发展,促进政府职能转变,切实提高行政管理效率。

三是区域协同有待进一步加强。京津冀交界地区统一管控和协同发展长效机制建设有待完善。空间结构各圈层间的疏解承接联动和区域协同有待进一步加强,相邻区密切合作、共同发展的政策机制有待进一步创新。

四、下一步工作

(一)探索建立空间治理体系。

围绕增强总体规划实施的实效,制定科学合理的规划层级,建立刚性传导有力、要素管控全面、多规统筹衔接的空间治理体系;围绕规划编制、实施策划、审批管理、监管评估的全流程,强化完善规划实施管理机制,为总体规划逐层逐级

落实提供有力的制度保障。

(二)抓好总体规划实施任务高质量完成。

全面实施总体规划,切实发挥规划的战略引领和刚性管控作用,努力把首都规划好、建设好、管理好。抓好规划实施重点任务落地。深入开展规划实施标准和政策规范研究制定工作,实现多规合一。严控建设用地规模,强化全域空间管制。持续开展年度城市体检,加强规划实施的监督考核问责,坚决维护总体规划的严肃性和权威性。

(三)持续推进深化改革各项工作,确保改革实效。

落实改革优化营商环境实施方案。深化“放管服”改革,做好国务院取消、下放行政审批事项的落实衔接工作。以更高标准推进全面开放,实行更加积极主动的开放战略,制定国际化服务环境和服务能力提升计划,营造法治化、国际化、便利化的发展环境。

(四)强化首都规划意识,落实好报告协调监督制度。

坚决执行重大事项向党中央、国务院报告制度。充分发挥首都规划建设委员会协调议事决策作用,建立首都规划建设委员会组织、议事、督导常态化机制。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,2018年是新一版城市总体规划实施的起步之年,规划实施取得了良好的开端。我们衷心感谢市人大常委会对总体规划实施工作的高度关注和热情支持,也希望市人大常委会在今后的工作中一如既往地关心、支持政府工作,多提宝贵的意见和建议。我们将主动与人大代表多沟通,多交流,听取代表意见,采纳代表建议。下一步,我们将锐意进取、埋头苦干,全面推进总体规划实施的各项工作,推动高质量发展,加快建设国际一流的和谐宜居之都!

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会城市建设环境保护委员会 对《市政府关于实施〈北京城市总体规划 (2016年—2035年)〉工作进展情况 的报告》的意见和建议

——2018年11月22日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大城市建设环境保护委员会主任委员 郝志兰

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为协助常委会听取和审议市人民政府关于实施《北京城市总体规划(2016年—2035年)》工作进展情况的报告,今年5月以来,城建环保委员会和办公室在市人大常委会的领导下,组织委员代表赴市规划自然资源委等3个部门、东西城等5个区、景山等6个街乡镇进行了实地调研,组织召开4次座谈会听取了委员代表、专家学者、政府部门和基层群众的意见建议,围绕各级各类规划、重点功能区和重大项目、“双控三线”落实、政策机制和体检评估等内容进行了研究。11月上旬,李伟主任亲自率队赴南中轴地区调研,明确指出,要牢牢把握首都城市战略定位,科学规划城市空间布局,进一步细化落实好总规的各项要求,转变城市发展方式,完善城市治理体系,提升城市发展质量、人居环境质量和人民生活品质。

11月6日,市十五届人大城建环保委员会召开第三次会议,听取并审议了市政府关于实施《北京城市总体规划(2016年—2035年)》工作进展情况的报告稿。一致认为,报告内容全面、问

题准确、措施可行,城建环保委员会同意这个报告。

城建环保委员会认为,市政府立足加强“四个中心”功能建设、提升“四个服务”能力水平和推进京津冀协同发展战略,以建设国际一流的和谐宜居之都为目标,以党中央国务院的批复精神为准绳,扎实推进新版总规的全面实施,制定出台了《北京城市总体规划实施工作方案(2017年—2020年)》,明确了规划编制、重点功能区重大项目、专项工作和政策机制4类102项重点任务,成立了“一办八组”工作专班统筹落实,实现了总规实施的良好开局。目前,分区规划已形成编制成果,专项规划的广度深度进一步扩展,重点功能区重大项目建设稳步推进,政策措施和工作机制逐步建立完善。特别是通过总规实施工作,进一步统一思想、凝聚共识,推进了产业结构升级、城市功能优化和管理体制完善,推动了首都经济社会更好更快转型发展。

从实施工作情况和效果来看,还有一些问题需要加快研究解决,如总规目标任务的逐级分解

和各级各类规划的编制进度问题,减量提质过程中新业态建立问题,环保交通等“大城市病”治理问题,城乡发展不平衡问题,法规政策配套和体制机制完善问题等等。为更好解决这些问题,城建环保委员会提出以下意见建议:

一、科学统筹各项规划,有序推进各级各类规划编制

夯实基础全面统筹好规划。加快空间基础信息平台建设,编制标准统一、口径一致的空间基础数据编目,梳理汇总城乡规划、土地利用调查、地理国情普查、行政审批等空间数据,实现多层次多部门信息共享,为规划编制工作提供更好数据支撑。统筹好总规目标任务的分解细化、逐级落实工作,完善规划指标管控体系和落实机制。统筹好总规和土地利用规划,形成全域空间规划基础底图。统筹好总规与国民经济和社会发展规划,促进两者深度融合,形成统一衔接、相互协调的一本规划、一张蓝图。

突出重点继续编制好规划。进一步推进专项规划编制,尽快研究制定政务中心服务保障专项规划和文化中心、国际交往中心、科技创新中心建设专项规划。进一步推进副中心相关规划编制,充分认识副中心作为北京新的一翼的重要战略意义,完善好产业、居住、文化等各类设施配套,使承接的功能和人口能够扎下根、留得住。进一步因地制宜编制好村庄建设规划,逐步实现村庄规划管理全覆盖。进一步加强城市设计,建立贯穿城市规划建设管理全过程的城市设计管理体系,推进城市设计和规划管理全面衔接,强化首都风范、古都风韵和时代风貌。

二、发挥规划引领作用,推动经济社会协调发展

减量集约促进高质量发展。以实施人口规

模、建设规模双控倒逼发展方式转变、产业结构升级。优化土地利用结构和空间布局,大力推进节约集约用地,积极培育集约高效的新产业、新动能。充分发挥首都科技和人才优势,瞄准国家战略需要,鼓励优势企业参与重大创新项目的组织实施,引导全球高端创新要素更快聚集。充分利用首都历史文化资源,完善名城保护体系,拓展和丰富保护内容,大力发展文化创意产业。顺应城乡融合发展趋势,借助乡村振兴战略更快提升镇村建设品质和产业层级,推动乡村旅游向专业化、规范化发展。更加关注生态涵养区农民生活改善问题,加快形成受益者付费、保护者得到合理补偿的生态保护补偿机制。继续推进“放管服”改革向纵深发展,进一步优化审批内容和流程,最大限度激发市场活力和创造力。

以人为本提升宜居水平。“民有所呼、我有所应”,规划落实要针对民生痛点问题精准发力,让规划的书面指标真正转化为人居环境改善的实际体验。着力加强污染治理,贯彻落实全国人大常委会《关于全面加强生态环境保护依法推动打好污染防治攻坚战的决议》,强化执法检查,确保生态环境保护法律法规全面有效实施、环境保护目标责任落实到位。着力构建“租售并举”的住房保障体系,多主体供应、多渠道供给,努力实现人民群众住有所居。着力缓解交通拥堵,加快提升公共交通服务能力和水平,抓紧出台《北京市机动车停车条例》需要配套的35项规范性文件,严格执行《北京市非机动车管理条例》,重塑文明规范的行车秩序。着力推进教育、文化、体育、医疗、养老等公共服务均衡布局,提高生活性服务业品质,解决供给、需求、质量方面存在的突出矛盾和问题。加强城乡结合部和农村地区环境整治和基础设施建设,推进城乡一体

化协调发展。

三、完善法规政策机制,坚决维护规划的严肃性权威性

优化组织实施机制。充分发挥首都规划建设委员会的作用,央地协同,聚焦实施难点,剖析布局 and 结构方面的问题,共同研究解决发展难题。加快建立市级各部门定期会商机制,集中研究解决市区两级重点问题,推动各区政府做好各区规划和街乡镇功能空间布局。更好发挥专家的基础性作用,建立重大问题重大项目规划咨询平台,对城市宜居宜业水平和舒适性、便利性、安全性等进行充分论证。尽快落实责任规划师制度,引导专业人员下沉到村庄社区,提高基层规划的科学性合理性,解决规划最后一公里问题。切实加大公众监督力度,畅通意见征集、吸纳和反馈渠道,完善规划公开制度。继续推进京津冀三地协同,完善交界地区统一规划管控和协同发展长效机制。

完善制度法规保障。建立常态化体检评估

制度,对总规各项指标进行实时监测,及时调整实施工作内容和进度,规范体检评估工作程序和内容,结合体检成果编制好建设规划和年度实施计划。继续开展好《北京市城乡规划条例》的修订工作,推进保障工程建设领域审批制度改革,进一步规范违法建设拆除工作,为规划落地实施提供更加有力的法治保障。建立健全规划实施考核问责制度,进一步强化“规划即法”的意识,决不允许任何部门和个人随意修改变更依法批准的规划内容,确保规划依法有效实施。

精心组织实施北京城市总体规划,是履行首都职责和使命必须全力抓好的大事。希望市政府深入贯彻落实习近平总书记对北京重要讲话精神,进一步提高政治站位,按照市委的决策部署,以钉钉子精神继续抓好总体规划实施的各项工作,久久为功、共同努力,为早日建成国际一流的和谐宜居之都做出更大贡献。

以上意见建议,供常委会组成人员在审议时参考。

关于推进居家养老健康服务 工作情况的报告

——2018年11月23日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人民政府副市长 王 宁

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《北京市居家养老服务条例》(以下简称《条例》)自2015年5月1日起实施。《条例》实施以来,我市调整养老服务工作重点,明确居家养老服务社会化、产业化、信息化、体系化发展思路。创新服务方式,由政府提供养老服务,向政府购买服务、引导市场服务、激活社会服务转变,促进居家、社区、机构养老服务融合发展。在居家养老健康方面实现以提高老年疾病诊疗能力为主向以生命全周期、健康服务全覆盖为主理念的转变。医疗护理服务逐步由医疗机构内向社区、向家庭辐射。基层用药制度得到完善,医疗机构与养老机构协议合作得到落实,老年人获得适宜、综合、连续的整合型健康服务得到保障。

为增强本次询问的针对性和实效性,提升健康养老服务可及性和家庭养老照护能力,各部门形成合力、齐头并进,多措并举、积极推进。一是突出重点进行实地调研。分别深入东城区、朝阳区、丰台区、怀柔区听取汇报,就居家养老健康资源、基层医疗卫生机构人员编制、财政补偿、激励机制、薪酬制度等多方进行调研,深入医疗机构、基层医疗卫生机构、养老服务驿站、幸福晚年驿站等不同类型居家养老健康供给单位进行实地

调研,召开养老服务企业与社会组织座谈会,了解居家养老服务特别是健康服务需求和瓶颈问题。二是针对重点难点问题开展专题调查。委托国家科研机构开展《北京市居家老年人健康需求及对策研究》,16区48家社区卫生服务中心对4000余名健康和失能老人开展调查,分析当前居家老年人主要健康问题,养老健康供给现状、存在的问题,研究提出适于北京的居家养老健康适宜服务路径、支持政策,以及居家医疗护理服务队伍建设相关策略。三是市人大代表积极参与。共120人次代表参与调研活动,调研过程中建言献策。经汇总梳理共有建议301条,市政府各有关部门在充分调研、集体会商的基础上,对意见建议逐条分析梳理,合并同类项,逐条推进落实;常委会主要领导高度重视,多次参加调研活动,听取各方意见和建议。现在,我代表市人民政府,向市人大常委会报告关于推进居家养老健康服务工作情况。

一、居家养老健康工作情况

(一)多部门协作机制基本形成

2016年,市政府出台《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的实施意见》,确定以居家为基础、社区为依托、机构为补充的医养结合体系。

市卫生健康委印发《北京市社区卫生服务机构支持居家养老服务的指导意见》《北京市护理事业发展实施方案(2017—2020年)》。市民政局印发《关于开展社区养老服务驿站建设的意见》《关于做好农村幸福晚年驿站建设的通知》《北京市社区养老服务驿站运营扶持办法》，加快推进社区养老服务驿站建设，将健康指导作为驿站基本功能，鼓励驿站同步设置社区护理站，或与社区卫生服务中心(站)毗邻建设、建立绿色通道。市发展改革委结合全市医药分开综合改革，同步出台首批医疗服务价格改革政策，对居家医疗及护理服务项目内涵、价格标准进行调整。市财政局投入资金 2.25 亿元用于公立医疗机构向康复转型，落实 0.75 亿元支持试点区探索推动医养结合工作。市人力社保局牵头在石景山区开展政策性长期护理保险试点。市金融局牵头在海淀区试点开展居家养老失能护理互助保险。

(二) 各区政府积极行动创新发展

东城区、朝阳区、海淀区为“国家级医养结合试点区”，在医养结合方面积极探索。东城区依托隆福医院设立老年医疗康复护理指导中心、老年综合评估中心及老年客户服务中心，对老年人失能、医疗分级、需求进行统一评估，根据评估结果分别给予不同的健康指导(入住医院、养老院、护理院或居家)，对评估后不能自理的老人，深入养老机构、社区居民家中提供医疗护理服务。朝阳区加大护理院、护理站投入，推进康复机构转型，为居家高龄、重病、失能或部分失能老人提供“家庭病床、上门巡诊、送药上门、居家康复护理、居家安宁疗护”等特色服务。海淀区选取 5 家社区卫生服务机构开展医养结合创新项目试点，在功能社区开展居家医养结合服务、医疗机构对口支持养老机构、设立家庭病床和规范上门巡诊制

度等方面开展创新。石景山区突出中医健康养老特色，融合医养养护四大功能，强化工作衔接，加快载体建设，为居家老年人提供全方位服务。丰台区整合医疗卫生系统编制支持社区卫生服务机构，同时支持社区卫生服务机构招聘符合要求的专业人员开展上门服务。对家庭医生上门服务给予奖励补贴。

(三) 发展为老连续医疗服务

以满足居家老人全生命周期的健康服务需求为导向，向老年人提供包括健康管理、精神慰藉、疾病治疗、紧急医学救援、康复护理、长期照护以及安宁疗护在内的一体化、连续型服务。

1. 基本公共卫生服务得到丰富

一是全面开展健康教育。为提高老年人健康素养，全市基层医疗机构以全民健康生活方式行动为抓手，以“三减三健”(减盐、减油、减糖、健康体重、健康骨骼、健康口腔)为重点，倡导积极健康的生活方式，提高老年人的健康水平和生活质量。编写发放《老年人健康膳食指导口袋书》，通过一周推荐食谱实例解析、顺口溜等形式，帮助老人理解合理膳食的原则，掌握食物搭配和选择的方法。二是加强老年人健康管理。免费为 65 岁以上常住老年人提供包括建立健康档案、健康体检、健康评估、健康指导在内的健康管理服务，对发现的高血压、糖尿病患者进行规范化管理，做到老年疾病早发现、早诊断、早治疗，促进老年人身心健康。三是做好老年疾病预防。连续多年开展防老年人跌倒、痴呆、尿失禁、便秘、衰弱等适宜技术推广。开设老年心理咨询热线，建设老年心理健康服务基地，及时化解老年人的不良情绪，帮助老年人解决心理问题。连续 12 年对本市 60 岁以上老人实施流感疫苗免费接种，今年又开展了肺炎疫苗接种服务，对重点人

群健康和生命保护起到良好作用。

2. 老年人医疗服务能力得到提高

一是医联体建设取得成效。以加强基层医疗机构医疗服务能力建设为重点,推动我市建立社区首诊、双向转诊、急慢分治、上下联动的分级诊疗制度。截至2018年6月,北京已建成34个紧密型医联体,包括核心医院34家,合作医疗机构89家,覆盖北京市16个区。2018年1月至6月,综合医联体内双向转诊患者共计7.5万人次,比去年同期增加6.1%,其中医联体内上转患者5.8万人次,较去年同期增加2.6%,下转患者1.7万人次,较去年同期增加10.2%;下级医院医师到大医院进修约1900人,上级医院派出专家约1.2万人次。为加强老年医学能力建设,提高老年医务人员的专业知识技能,举办老年医学骨干人员培训,对开设肿瘤科的二级及以上医疗机构开展安宁疗护知识培训,制作老年医学知识微课堂课程,免费向医疗机构及养老机构医务人员开放学习。二是开展老年友善医院建设。遵循世界卫生组织老年友善原则,以为老年人提供综合连续服务为目标,在老年友善文化、老年友善服务、老年友善管理、老年友善环境四方面下功夫,开展老年友善医院建设。2017年,全市首批20家医疗机构成为老年友善医院。三是推行老年患者出入院护理评估。今年在市属医院开展老年患者出入院护理评估工作,采用科学方法评估老年人的躯体健康和功能状态,入院时为老年患者评估高风险点,避免老年人跌倒、坠床等高风险事件发生,出院时向老年患者提供个性化居家护理及居家康复建议和指导。

3. 社区卫生服务机构服务能力得到发挥

一是落实老年人家庭医生签约服务。市卫生健康委印发《关于提升北京市家庭医生签约服

务质量有关工作的通知》(京卫基层〔2017〕19号),统一提供家庭医生签约服务包供各区参考,其中包括基本包和个性包。个性化包中涵括老年女性服务包、老年男性服务包、高血压患者服务包、糖尿病服务包等。同时,制定家庭医生签约服务备选服务项目,供基层结合实际参考选用。截至2018年9月底,全市基层医疗卫生机构签约65岁以上老年人194.3万。二是上门医疗护理服务得到突破。鼓励社区卫生服务拓展服务范围。组织专家编写《社区上门医疗卫生服务管理规范》,拓展家庭医生签约服务内涵,提升社区卫生服务机构为老年人上门服务能力。为促进互联网居家医疗护理服务安全、规范、科学、健康发展,拟定《北京市互联网居家医疗护理服务项目目录》,初步明确健康促进、常用临床护理、专科护理3大类25项居家护理服务项目。全市16区不同程度地加大为居家老年人服务力度。2018年1月至9月,全市基层医疗卫生机构提供出诊服务19.9万人次,其中为老年人出诊10.3万人次。三是对老年人实行“三优先”服务。即优先就诊、优先出诊、优先建立家庭病床。2018年1月至9月,全市基层医疗卫生机构共为老年人提供诊疗服务2547.4万人次,对符合优待政策的老年人(60岁以上户籍人口)免普通门诊医事服务费约2332.7万人次。四是方便老年人用药。通过药品阳光采购,社区卫生服务机构与大医院药品采购实现平台目录双统一。因政策原因不能在基层配备的药品,如用于降低血糖的“格华止”(二甲双胍片),阳光采购后患者可在家门口的社区卫生服务机构就医取药,与此同时还享有药品降价带来的实惠。对符合条件的高血压、Ⅱ型糖尿病、冠心病、脑卒中等四类慢性病患者,提供2个月长处方服务,获得老年慢性病患

者的欢迎和好评。

4. 医药健康养老优势得到体现

中医药健康养老工程实现本市全覆盖,组建由医院、社区卫生服务机构、养老服务机构组成的健康养老联合体54个,在105个试点单位设立中医药健康养老服务专区,首批1011名中医药健康养老服务团队为老年人提供不同类型的中医药健康养老服务。实施中医药健康养老人才骨干培养计划,800余名技术人才接受中医药健康养老适宜技术的培训。实施医疗辅助护理员(中医健康养老护理员)队伍建设工作,已完成450余名师资培训,1500人取得人社部颁发的证书。启动中医治未病健康促进工程,运用中医思维、互联网思维和大数据思维,搭建治未病网络平台,调动150支中医专家团队2000余名专家,治未病管理近18万人。启动名中医身边工程,全市333个社区卫生服务中心均有名中医团队进驻,组建374支市区两级名中医团队,共有2677名中医专家开展服务。其中,有4名国医大师,高级职称人员占名中医组成的近50%。

(四)积极培育打造居家养老健康服务队伍

在本市行政区域内实施护士区域注册,促进专业人员有序流动。在全国率先建立康复治疗师培养和管理制度,在三级医院中遴选确定25家康复人才培养基地,全市已有600余人参加专业培训,近200人参加转岗培训。批准首钢工学院申报老年护理专业,加强紧缺人才培养。将康复、护理等老年相关专业继续医学教育项目扩展到417项。市卫生健康委开展“家庭保健员培养”工作,2018年被列为市级重要民生实事项目,旨在调动家庭防治慢性病积极性和主观能动性,目前已累计培养家庭保健员23万人。为实现对居家失能老人提供精准服务,建立老年人能力评

估制度,培育社会评估机构23家,评估员近700人,对全市16.5万失能老人进行能力评估。推进居家失能老年人家庭照护人员技能培训工作。采取集中授课、线上培训、一对一入户培训、发放教材资料等多种形式,开展老年家庭护理知识和实操技巧培训,截至2018年8月底,全市已累计培训3万余人次。

(五)社会力量积极参与居家养老健康服务

鼓励社会力量针对老年人健康养老需求,通过市场化运作方式,举办医养结合机构以及老年康复、老年护理等专业医疗机构。将驿站、护理站相关居家护理服务项目纳入流量补贴范畴;通过召开扶持企业专业运营座谈会、现场调研等方式了解企业需求,协调解决居家养老健康领域相关企业发展中存在的问题,目前,已培育发展美鑫护理集团、医护到家、青松康护等专业机构,向失能老年人提供康复护理服务。越来越多的家政服务企业开始增加此类服务,业务规模年增长率约为50%。2018年,工信部、民政部、国家卫生健康委员会将金牌护士、医护到家上门护理服务纳入首批智慧健康养老服务推广目录。

二、主要挑战

居家养老健康工作虽然取得一定成效,但是面临群众日益增长的服务需求,还存在许多困难和问题亟待破解。

(一)服务责任边界有待明确

居家养老健康服务涉及政府、社会、家庭、个人各方面的职责任务。目前,居家养老健康服务尚处于发展初期,政府保障什么以及保障到什么程度;社会提供的居家养老健康服务,哪些由政府购买,哪些由家庭和个人支付以及如何确保服务质量和安全等问题需要深入研究。

(二)医与养有待进一步融合

医养结合需要医疗服务体系与养老服务体系无缝对接。目前,我市机构改革方案正在组织实施中,对老龄服务管理体制进行了部分调整。老年康复护理服务体系与四级养老机构之间的医养结合有待深化;基层卫生服务体系与老年人之间的家庭医生签约服务有待夯实。

(三)居家养老健康服务资源不足

近年来北京市不断探索连续医疗服务模式,但康复、护理、安宁疗护等机构数量不足。同时,基层医疗卫生机构人员也存在不足问题。乡村医生队伍老化,部分地区村卫生室有待建设。基层医疗卫生机构激励机制有待健全完善,社区医务人员积极性有待进一步调动。医务人员对居家健康服务的质量安全顾虑还未得到化解。

(四)居家上门医疗服务有待拓展

一是居家上门医疗服务价格机制尚需进一步完善;二是上门医疗服务存在医务人员人身安全风险;三是医疗机构间以及医疗机构与养老机构间信息尚未实现完全的互联互通,老年人健康信息不能实现动态监测。

(五)社会力量参与有待调动

目前在老年人长期护理服务中,社会资源介入仍不足,社会办护理院只有6家,护理站5家。社会办老年医疗护理和长期照护机构运行成本高,服务收费高,老年人不易接受,长期护理险等保障政策尚不成熟,制约社会力量老年医疗护理和长期照护服务积极性。

三、下一步工作思路

进一步完善以居家为基础、社区为依托、机构为补充的医养结合服务体系,提高服务资源产出,调动社会力量参与,为老年人提供健康促进、预防保健、慢病防控、急危重症救治、中期照护、

长期照护和安宁疗护一体化的健康服务。重点做好高龄、重病、失能及部分失能老年人康复护理服务,推动普遍性服务和个性化服务协同发展,满足多层次、多样化的健康养老需求。

(一)整合资源加强统筹

利用我市机构改革的契机,加强部门协调,充分发挥市老龄委统筹协调作用,整合卫生健康、民政、发展改革、人力社保、财政、教委、经信等部门力量,进一步完善价格、财政投入、老年长期照护保险和人力资源培育等政策。进一步明确政府基本职责定位,厘清政府、社会、市场、家庭包括老年人在内的各方责任。政府保基本、兜底线,充分发挥市场及家庭的作用,重点保障高龄、失能、经济困难老年人的居家养老健康服务。

(二)多渠道加快资源产出

市、区两级联动,盘活养老及医疗存量,发挥区级优势,结合实际多渠道增加居家养老健康服务资源。一是推动部分公立医疗机构向康复、护理、安宁疗护机构转型或增加相应服务资源。二是医疗机构通过开设家庭病床逐步提高居家上门医疗服务能力。三是养老机构加强医疗服务能力建设,发挥辐射居家医疗护理作用,在做好入住老年人健康服务基础上,为周边老年人提供居家医疗健康服务。加强民政、卫生健康部门合作,通过协议合作、巡诊和远程诊疗等多种方式实现养老机构医疗服务全覆盖。四是通过无偿提供用地等优惠措施,鼓励社会力量举办居家养老健康服务机构,结合养老服务驿站建设,为社会办护理站提供免费场地,减轻企业负担,鼓励驿站提供居家养老健康服务,形成举办主体多元、服务形式多样的体系格局。五是多种措施确保医疗服务安全。卫生健康部门做好业务培训,建立监督和反馈机制,确保服务质量。为医护人

员及患者提供医责险等保险措施,并发挥社区居委会等基层力量,陪同上门人员参与患者评估。

(三)加快出台激励措施和配套政策

一是加大财政投入。对开展长期护理、安宁疗护服务的医疗机构,本着多渠道筹资原则,充分利用发展改革、财政、社会资本、护理保险等多方面力量予以支持。二是积极推进医疗服务价格改革。按照有利于促进居家医疗服务开展的原则,继续加快推进本市医疗服务价格改革,完善医疗服务价格形成机制,进一步优化医疗服务收付费体系。三是创新保险制度。将护理站等符合条件、能够提供居家健康服务的医疗机构纳入基本医疗保险定点范围。将安宁疗护等老年医疗服务纳入医疗保险范围。四是推动“两个允许”政策在社区卫生服务机构落地。充分发挥社区卫生机构健康守门人作用,完善家医签约机制,实现老年人连续健康管理。提高机构工资总额和解决结余经费不能用于人员激励问题,逐步缩小与其他公立医疗机构人员收入差距,完善基层吸引和留住人才长效机制。五是探索促进社会力量参与的支持政策。研究给予社会办护理中心、护理站优惠政策,规范互联网居家医疗护理服务事项,鼓励社会力量规模化、规范化、品牌化发展,拓展老年医疗服务供给。

(四)加强人才队伍建设

一是打造师资队伍。利用北京优质医疗资源,建立市级医养结合相关师资队伍,负责对康复、长期照护、安宁疗护人员队伍建设的指导、教学、培训,重点针对老年医学科、肿瘤科、全科医师以及护理员,普及老年医疗理念、知识及技能,提高相关医务人员及护理员专业知识和操作技能。二是培养从业人员。重点培养目前缺口较

大的医师、护士、药师及护理员,利用普通高校和职业院校资源,加强相关学历教育和技术、技能培训,同时加强继续教育培训。多部门合作,通过增设相关课程,对从事医养结合的护理员队伍及服务老年人的家政人员进行规范化培训,提高护理技能。

(五)加强信息互联互通和惠民服务

在全市健康信息互联互通和大数据应用框架下,一是通过互联网+新技术应用,支撑老年人获得及时、优质、便利的诊疗和健康服务,主要健康信息逐步实现实时伴随个人终生。二是推进医疗卫生机构内外相关健康信息协同,逐步实现政府、医院、社区、养老机构和家庭之间的区域协同服务。三是依托大数据运用和互联网发展医养结合健康服务产业,有效整合资源、降低成本、扩大服务、提高质量,实现资源和结构的平衡。四是利用物联网技术,实现电子围栏、应急报警等功能,提升安全保障。五是依据市场与社会发展需求完善公共信息服务,为医养结合深入发展提供基础信息服务与技术支持。

(六)推进长期护理保障制度建设

推进长期护理保障制度建设。进一步完善试点区长期护理保险和老年健康商业保险制度,加大推广力度,全面推进全市长期护理保险制度建设。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,居家养老健康工作,是完善“政府主导、社会参与、专业运营、聚焦居家的社会合作型”北京居家养老服务新格局的根本要求。我们将以专题询问为契机,继续深入落实《北京市居家养老服务条例》,努力构建北京养老健康服务体系,为我市老年人有更多获得感而不懈努力!

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会内务司法委员会 对市政府关于推进居家养老健康服务工作情况 报告的意见和建议

——2018年11月23日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大内务司法委员会主任委员 陈 永

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为深入推进《北京市居家养老服务条例》(以下简称条例)贯彻落实,解决老年人医、养、康、护等服务需求,常委会今年聚焦居家养老健康服务和推进医养结合工作,听取和审议市政府专项工作报告并开展专题询问。年初成立了由常委会委员和代表组成的调研组,采取自主调研和集中调研两种方式,深入东城、朝阳、丰台、石景山、怀柔等区实地了解情况;分别召开企业与社会组织、相关政府部门参加的专题座谈会;委托十六区人大常委会进行专题调研。调研共收集整理各方面意见建议301条并向市政府反馈。11月1日,内务司法委员会召开第三次会议,讨论了市政府关于推进居家养老健康服务工作情况的报告(讨论稿),并提出了意见和建议。

内务司法委员会认为,经过连续几年努力,条例贯彻实施不断取得新进展,居家养老服务体系建设有了框架和雏形。作为重点难点问题与关键环节,居家养老健康服务和医养结合工作正在积极统筹谋划、部署开展:一是根据国家“十三五”健康老龄化规划和推进医养结合的指导意见,我市制定了推进医养结合的实施意见,并陆

续出台关于家庭医生签约服务实施意见、社区卫生服务机构支持居家养老服务的指导意见、北京市护理事业发展实施方案(2017—2020年)等细则。二是构建居家养老全生命周期健康服务的思路正在形成,老年人健康指导、疾病预防、健康管理、综合干预和安宁疗护(临终关怀)等已开始积极探索。东城、朝阳、海淀等区的医养结合试点正在推进。三是老龄工作体制机制逐步完善,老龄委议事协调作用不断增强,在推进居家养老健康服务工作上发挥着越来越大的作用。

内务司法委员会认为,推进居家养老健康服务和医养结合,是医养两个不同领域进行任务调整和协调配合的过程,目前处于起步阶段,还存在一些需要破解的困难和问题。一是相关政府部门应对医养结合工作的体制机制不完善,医养缺乏有效衔接。医养相关部门的主要工作还是分别对医疗机构和养老机构进行建设管理,对健康老龄化的要求和居家养老全生命周期健康服务需求应对不足,前端健康指导、疾病预防和后端安宁疗护工作存在短板。医养各自为政,存在政策壁垒、资源错配和需求定位不准等现象:一方面,康复医院、护理院、护理站、安宁疗护机构

总量偏少,基层医疗卫生机构服务能力不足,人才短缺,社会力量发展不够;另一方面,养老机构的医疗服务功能不完善,对居家健康服务辐射不足。由于医养政策不衔接,企业开展相同服务,享受政策补贴和优惠却不尽相同。养老机构与医疗机构规划建设不统筹,城乡医疗和养老设施发展不平衡。医养信息资源分散,各级各类平台重复建设,标准不一。二是上门医疗卫生服务存在政策不完善和落实不到位的情况,一定程度上影响工作开展和市场发育。虽然在多方推动下,解决了上门医疗卫生服务的法律认知障碍,已明确医疗机构以家庭病床、巡诊等方式开展的医疗服务,属于合法执业行为,但还未出台针对上门服务项目、服务标准和风险保障的具体政策,导致基层落实执行和企业开展服务存在困难。家庭医生签约服务开展的普及率和知晓度不够,家庭病床发展缓慢,基层医疗卫生队伍激励机制不足,互联网医疗卫生服务主体上门服务亟需规范。从老年人居家养老服务需求上看,截止2016年底,全市经评估认定的失能老年人数约16.5万。从服务供给上看,全市目前康复、护理和安宁疗护床位有6000余张,从2013年起至2017年全市开设家庭病床数3000余张,远不能满足老年人的长期护理服务需求。三是老年人养老支付体系不完善,主要针对失能、半失能老年人的长期护理保障制度还未真正建立。当前老年人支付能力和意愿不强,养老服务市场发育不足,老年护理服务缺乏持续性保障,医疗保险支付护理项目偏少且负担过重,各方对建立长期护理保障制度的重要性认识还不够。

对此,内务司法委员会提出以下建议:

一、建立健全医养有效衔接的体制机制

要结合机构改革,从促进全民健康和健康老

龄化的角度,加强全市统筹,优化调整医养结合相关部门职能。整合各类资源,促进医养服务功能向居家养老全生命周期健康服务方向调整,补齐前端健康指导、疾病预防和后端安宁疗护的短板。

要结合落实国家“十三五”健康老龄化规划及制定本市老龄事业、产业发展中长期规划,统筹全市医养资源的规划建设,加强部门协作,提升政策引导和服务监管的系统性和协同性,促进医养行业融合发展。

要大力推进医养结合政策体系、标准规范和管理制度的建立和完善,突破医养结合的政策障碍和壁垒,实现医疗卫生和养老服务资源有序共享,形成覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。加强医养结合信息整合,推进医疗卫生机构健康信息联通,促进政府、社会、机构、家庭之间的信息共享,为老年人提供服务向导,为市场提供准确指引。

二、积极构建居家养老健康服务监测评估体系和老年康复护理体系

要按照健康老龄化的规划要求,完善包含全市老年人健康状况、健康档案和健康风险在内的老龄大数据,为政策制定和市场服务奠定基础。要着力构建老年人健康指导、疾病预防、健康管理和综合干预的全过程服务监测评估体系。

要根据居家养老全生命周期健康服务需求,精准划分服务人群,分类供给,建立完善老年康复护理社会化服务体系。在老年人家庭支持上,整合统筹家庭养老照护支持政策,形成系统性制度保障与社会化服务体系,重点做好家庭保健员培养、居家失能老年人家庭照护人员培训和赡养人探亲休假保障等工作。在提升社区服务上,要继续完善医疗卫生服务网络,扩大家庭医生签约

和家庭病床开设的覆盖面,完善各类服务机构开展上门医疗卫生服务的项目类别、定价机制、服务标准及风险评估保障制度,落实关于医疗薪酬待遇“两个允许”的国家政策,研究制定基层医疗卫生队伍激励机制,特别是偏远山区和农村医务人员队伍建设与待遇保障政策。在发展居家养老专业服务机构上,要继续大力支持各类康复医院、护理院、安宁疗护机构的发展建设,推进中医药与养老健康服务融合,提高老年人从疾病预防、慢性病治疗、失能康复直至安宁疗护的全生命周期服务的可及性。

三、着力提高医疗卫生机构为老服务能力,积极引导社会力量投入

要根据分级诊疗和医联体构建的整体布局,统筹规划和加强全市医疗卫生机构为老服务能力建设。继续提高基层医疗卫生机构对居家养老健康预防、疾病检测和常见病、慢性病治疗的服务能力,积极推进部分有条件的医疗机构向老年康复护理功能转型,增强大型综合医疗机构为老服务能力,根据绝大多数老年人居住在家的现实情况,积极探索符合国情、市情的安宁疗护服务方式。

要针对农村居家养老健康服务的现实情况,紧密结合乡村振兴战略和新农村发展要求,因地制宜构建居家养老健康服务体系。要加大对农村地区资金、人才等政策扶持力度,积极推进农村老年人基本医疗卫生服务工作,补齐乡镇村居卫生室建设空白点,提高农村养老机构闲置空间使用率,提升幸福晚年驿站服务水平。

政府及相关部门要统筹政策、财政、金融、设施等资源,积极引导社会力量投入居家养老健康

服务产业,营造公平竞争的市场环境。要通过精准供给、提升老年人消费水平等措施来发展市场,通过市场配置资源来促进行业人才短缺问题解决。

四、深刻认识建立长期护理保障制度的重要意义,完善老年人养老支付体系

政府及相关部门要提高站位,深刻认识建立长期护理保障制度是应对人口老龄化、促进经济社会发展的战略举措和民生工程,是健全社会保障体系的重要制度安排。要抓住这个制约居家养老健康服务和医养结合工作开展的牛鼻子,抓紧有限的窗口期积极推进。

要完善老年人支付体系,在子女尽赡养义务和基本养老、基本医疗社会保障的基础上,建立以长期护理保险为支撑,以居家养老服务补贴和重点人群兜底保障制度为补充,具有本市特点的多层次的长期护理保障制度。要通过制度连接供需双方,一方面为企业和社会组织提供健康养老产业发展的长远预期和制度环境,以制度的长期效应弥补政策碎片化的短期刺激效应;另一方面以政策性和商业性长期护理保险作为基本社会保障的补充,整合政府各类补贴资源,为老年人提供稳定、可预期的长期护理保障支持。

要稳妥推进长期护理保险试点工作,明确服务对象,完善服务内容,规范服务标准,做好与基本养老、基本医疗保险和各类养老服务补贴的衔接。要在政策、财政上支持试点地区积极探索,形成可复制、可推广、可持续发展的经验做法,为在全市范围内普及奠定基础。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

北京市人民代表大会常务委员会 决定任命名单

(2018年11月23日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

任命林克庆、张家明为北京市副市长。

北京市人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2018年11月23日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

任命王刚为北京市经济和信息化局局长。

任命钟百利为北京市民族宗教事务委员会
主任。

免去钟百利的北京市民族事务委员会主任
职务。

任命李富莹为北京市司法局局长。

免去苗林的北京市司法局局长职务。

任命张维为北京市规划和自然资源委员会
主任。

任命陈添为北京市生态环境局局长。

任命李志军为北京市农业农村局局长。

任命闫立刚为北京市商务局局长。

免去闫立刚的北京市商务委员会主任职务。

任命宋宇为北京市文化和旅游局局长。

任命雷海潮为北京市卫生健康委员会主任。

任命苗立峰为北京市退役军人事务局局长。

任命张树森为北京市应急管理局局长。

任命冀岩为北京市市场监督管理局局长。

北京市人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2018年11月23日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

(一)

免去张久良、范清的北京市高级人民法院审判员职务。

(二)

任命张军为北京市第一中级人民法院民事审判第二庭庭长,免去其北京市第一中级人民法院团河人民法庭庭长职务。

任命张琳为北京市第一中级人民法院团河人民法庭庭长。

任命徐庆斌为北京市第一中级人民法院未成年人案件综合审判庭庭长,免去其北京市第一中级人民法院审判监督庭庭长职务。

任命潘洁为北京市第一中级人民法院审判监督庭庭长。

任命高卫为北京市第一中级人民法院执行一庭庭长,免去其北京市第一中级人民法院执行三庭庭长职务。

任命贾连春为北京市第一中级人民法院执行三庭庭长。

任命周维平为北京市第一中级人民法院刑事审判第一庭副庭长,免去其北京市第一中级人民法院立案庭副庭长职务。

任命张寒松为北京市第一中级人民法院立案庭副庭长。

任命陈实为北京市第一中级人民法院民事

审判第三庭副庭长、审判员。

任命李军为北京市第一中级人民法院民事审判第六庭副庭长,免去其北京市第一中级人民法院团河人民法庭副庭长职务。

任命冯哲为北京市第一中级人民法院未成年人案件综合审判庭副庭长,免去其北京市第一中级人民法院申诉审查庭副庭长职务。

任命孙庆宏为北京市第一中级人民法院申诉审查庭副庭长,免去其北京市第一中级人民法院刑事审判第一庭副庭长职务。

免去高萍的北京市第一中级人民法院民事审判第二庭庭长职务。

免去佟海东的北京市第一中级人民法院执行一庭庭长职务。

免去高海鹏的北京市第一中级人民法院民事审判第六庭副庭长职务。

免去张辉的北京市第一中级人民法院审判员职务。

(三)

免去王云安的北京市第二中级人民法院审判员职务。

(四)

免去张灵的北京市第三中级人民法院审判员职务。

北京市人民代表大会常务委员会 决定免职名单

(2018 年 11 月 23 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

免去张铁军的北京市人民检察院第三分院检察长职务。

北京市人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2018 年 11 月 23 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

(一)

免去郭勇、王泽民的北京市人民检察院第二分院检察员职务。

(二)

免去于泓的北京市人民检察院铁路运输分院(北京市人民检察院第四分院)检察委员会委员、检察员职务。

北京市人民代表大会常务委员会 关于撤销殷健职务的决定

(2018 年 11 月 23 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议通过)

根据北京市人民检察院的提请,依照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第四十四条和《北京市人民代表大会常务委员会任免国家机关工作人员条例》第二十七条的有关规定,北京市第十五届人民代表大会常务委员会第九次会议决定:撤销殷健的北京市人民检察院副检察长、检察委员会委员职务。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会 第十次会议议程

(2018 年 12 月 27 日)

(2018 年 12 月 27 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议第一次全体会议通过)

一、审议表决市人大常委会关于调整市十五
届人大二次会议召开时间的决定(草案)

二、审议表决市十五届人大二次会议议程
(草案)

三、讨论市人大常委会向市十五届人大二次
会议所作的工作报告(讨论稿)

四、听取和审议市人大常委会、“一府两院”
关于 2018 年市人大代表建议、批评和意见办理
情况的报告

五、审议表决市十五届人大常委会代表资格

审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

六、审议表决市十五届人大二次会议主席团
和秘书长名单(草案),议案审查委员会名单(草
案)

七、决定市十五届人大二次会议列席人员
名单

八、表决《北京市小规模食品生产经营管理
规定(表决稿)》

九、决定人事任免事项

北京市人民代表大会常务委员会公告

〔十五届〕第 11 号

《北京市小规模食品生产经营管理规定》已由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第十次会议于 2018 年 12 月 27 日通过,现予公布,自 2019 年 7 月 1 日起施行。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会

2018 年 12 月 27 日

北京市小规模食品生产经营管理规定

(2018 年 12 月 27 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议通过)

第一条 为了加强小规模食品生产经营管理,保证食品安全,保障公众身体健康和生命安全,根据《中华人民共和国食品安全法》,结合本市实际情况,制定本规定。

第二条 本市行政区域内小规模食品生产经营活动及其管理,适用本规定。

食品的网络经营管理,依照国家有关规定执行。

第三条 本规定所称小规模食品生产经营者包括食品生产加工小作坊(以下简称小作坊)、小餐饮店、小食杂店和食品摊贩。

小作坊,是指有固定生产加工场所,从业人员少,生产加工规模小,生产加工工艺简单,从事食品生产加工(不含现场制售)的个体工商户。

小餐饮店,是指有固定经营场所,经营面积小,从事食品即时加工、制作并直接向消费者销售的经营者,但以连锁方式经营的除外。

小食杂店,是指有固定经营场所,经营面积小,从事食品(含食用农产品)零售的经营者,但以连锁方式经营的除外。

食品摊贩,是指无固定经营场所,从事食品(含食用农产品)销售或者食品现场制售的个人。

小作坊、小餐饮店和小食杂店的具体认定标准由市场监督管理部门制定。

第四条 小规模食品生产经营者对其生产经营食品的安全负责。

小规模食品生产经营活动应当符合法律、法规和国家、本市规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求。

第五条 市和区人民政府按照安全、有序、便民的原则,统一领导、组织、协调和指导本行政区域内小规模食品生产经营管理工作,并将工作情况列入政府绩效管理评价考核体系;统筹规划、优先布局居民生活性服务业配套设施;可以通过政策引导、资金扶持等措施,鼓励和支持小规模食品生产经营者改进生产经营条件和工艺技术。

乡镇人民政府、街道办事处统筹辖区内的小规模食品生产经营管理工作,组织协调辖区内食品生产经营执法事项。

第六条 市和区市场监督管理部门依照本规定对小作坊、小餐饮店和小食杂店实施监督管理,城管执法部门依照本规定对食品摊贩实施监督管理。市场监督管理部门和城管执法部门应当建立健全小规模食品生产经营活动的监督检查制度,并将监督执法结果依法向社会公开;加强宣传教育和指导,督促从业者掌握相关法律、法规和生产经营规定;及时调查处理食品生产经营违法行为。

市和区人民政府相关部门,在各自职责范围内做好小规模食品生产经营有关管理工作。

第七条 鼓励小规模食品生产经营者组建

或者加入行业协会商会。行业协会商会为会员提供培训、咨询、评定、维权等服务,引导、规范会员依法开展食品生产经营活动。

第八条 本市对小作坊、小餐饮店实行许可制度,对小食杂店、食品摊贩实行备案制度。

小规模食品生产经营者应当在许可或者备案载明的生产经营范围内从事食品生产经营活动。

小作坊、小餐饮店和小食杂店的许可备案具体管理办法由市市场监督管理部门制定,食品摊贩备案具体办法由区人民政府制定。

第九条 本市对小作坊生产加工的食品实施品种目录管理。食品品种目录及其相应生产加工要求由区人民政府根据本区实际情况制定。

开办小作坊,应当符合区人民政府制定的食品品种目录,向所在地的区市场监督管理部门申请许可,并符合下列条件:

(一)具有与生产加工的食品品种、规模相适应的原料处理和食品加工、包装、贮存等生产场所,生产场所卫生环境保持整洁,并与有毒、有害场所及其他污染源保持规定的距离,与生活区有效分隔;

(二)具有与生产加工食品相适应的设备、设施,以及必要的处理废水、存放垃圾等卫生防护设施,食品加工区内具有保证原料、半成品与成品有效分离的设施,生产过程中有温度控制要求的,应当具有相应的温度控制设备或者设施;

(三)生产场所根据生产工艺合理布局,设备或者设施按工艺流程有序排列,防止待加工食品与直接入口食品、原料、半成品与成品交叉污染,避免食品接触有毒物、有害物或者不洁物;

(四)具有保证食品安全的工艺程序。

第十条 开办小餐饮店,应当向所在地的区

市场监督管理部门申请许可,并符合下列条件:

(一)经营场所卫生环境保持整洁,通风良好,并与有毒、有害场所及其他污染源保持规定的距离;

(二)具有有效的冷藏、洗涤、消毒、防腐、防尘、防蝇、防鼠、防虫设备,以及密闭的废弃物收集设备,加工、制作冷食类食品、生食类食品、裱花蛋糕以及分餐操作的,应当设有专间并配备专用工具、专用消毒设备、专用冷藏冷冻设备等;

(三)加工场所布局合理,与就餐场所、卫生间有效隔离,粗加工、烹饪、餐具、饮具清洗消毒、食品原料贮存等功能区分区明确,防止食品存放、制作产生交叉污染。

第十一条 开办小食杂店,应当向所在地的区市场监督管理部门办理备案,并提交下列材料:

(一)拟经营食品类别的说明;

(二)经营场所平面图;

(三)食品安全承诺书。

仅从事食用农产品销售的,不需要办理备案。

第十二条 区人民政府根据本区域城市规划和实际情况,依照方便群众、合理布局的原则,可以明确食品摊贩的临时经营区域、经营时段、经营类别,以及临时经营区域实际可容纳的摊位数,向社会公布。

食品摊贩应当在规定的区域、时段内经营,并向所在地的乡镇人民政府或者街道办事处办理备案,提交拟经营食品类别的说明和食品安全承诺书。乡镇人民政府、街道办事处可以根据申请人数、实际可容纳的摊位数量和有效期限,对符合条件的准予备案。

第十三条 小规模食品生产经营者不得有

下列生产经营行为:

(一)用非食品原料生产制作食品,或者在食品中添加食品添加剂以外的化学物质和其他可能危害人体健康的物质,或者用回收食品作为原料生产加工食品;

(二)经营病死、毒死或者死因不明的禽、畜、兽、水产动物肉类或者生产经营其制品;

(三)经营未按规定进行检疫或者检疫不合格的肉类,或者未经检验或者检验不合格的肉类制品;

(四)生产经营国家为防病等特殊需要明令禁止生产经营的食品;

(五)违反国家规定在食品中添加药品;

(六)生产制作致病性微生物,农药残留、兽药残留、生物毒素、重金属等污染物质以及其他危害人体健康的物质含量超过食品安全标准限量的食品;

(七)超范围、超限量使用食品添加剂生产制作食品或者用超过保质期的食品原料、食品添加剂生产制作食品;

(八)生产经营腐败变质、油脂酸败、霉变生虫、污秽不洁、混有异物、掺假掺杂或者感官性状异常的食品;

(九)标注虚假生产日期、保质期或者销售超过保质期的食品;

(十)生产制作其他不符合食品安全标准的食品;

(十一)在市场监督管理部门责令其召回或者停止经营后,仍拒不召回或者停止经营;

(十二)生产经营被包装材料、容器、运输工具等污染的食品;

(十三)采购、销售本款第一项、第五项至第七项、第十项规定情形的食品,或者使用上述食

品作为食品原料;

(十四)生产经营无标签的预包装食品或者标签不符合法律、法规规定的食品;

(十五)在生产经营条件发生变化,不再符合法律、法规规定要求的情况下继续生产经营;

(十六)安排未取得健康证明或者患有国务院卫生健康行政部门规定的有碍食品安全疾病的人员从事接触直接入口食品的工作。

第十四条 小规模食品生产经营者应当在生产经营场所显著位置公示许可证或者备案证明、从业人员健康证明。

第十五条 小规模食品生产经营者采购食品、食品原料、食品添加剂、食品相关产品,应当查验供货者的许可证和产品合格证明,保存记载有货物名称、数量、进货日期,以及供货者名称、地址、联系方式等内容的相关凭证,凭证信息不齐的,如实记录补齐。凭证或者记录保存期限不得少于 2 年。

第十六条 小规模食品生产经营者应当对食品添加剂实行专区(柜)存放,并有专用的称量器具。

小规模食品生产经营者不得购进、存放、使用亚硝酸盐等易滥用的食品添加剂。

第十七条 小作坊从事生产加工活动,应当遵守下列规定:

(一)食品原料应当具有合格证明,对无法提供合格证明的食品原料应当按照食品安全标准进行检验,合格后方可使用;

(二)依照食品安全标准定期进行食品检验,检验期限间隔不得超过 6 个月,首批生产加工的食品经检验合格后方可出厂销售,检验记录保存期限不得少于 2 年;

(三)生产加工食品,应当如实记录使用的食

品原料和食品添加剂的名称、数量,以及成品数量和生产日期等内容,记录和凭证保存期限不得少于2年;

(四)销售食品,应当如实记录所销售食品的名称、规格、数量、生产日期或者生产批号、销售日期,以及单位购货者名称、地址、联系方式等内容,并保存相关凭证,记录和凭证保存期限不得少于2年;

(五)出厂销售的食品为预包装食品;

(六)预包装食品包装上有符合法律、法规和食品安全标准要求的标签;

(七)不得生产加工食品品种目录以外的食品;

(八)不得委托或者接受委托生产加工食品,不得仅对食品进行分装。

第十八条 小餐饮店从事餐饮服务活动,应当遵守下列规定:

(一)用于加工制作的工具、设备、容器,应当定位存放,并贴有区分标识或者能够明显区分;

(二)加工、制作食品,应当生熟分开,食品工具用具专用;

(三)专间内不得存放未清洗的原料;

(四)餐具、饮具和盛放直接入口食品的容器,使用前应当洗净、消毒,用后应当洗净,保持清洁;

(五)无专用餐具、饮具清洗消毒设备的,应当使用符合规定的一次性餐具、饮具或者集中式消毒餐具、饮具;

(六)经营场所内不得圈养、宰杀禽畜类动物;

(七)使用食品添加剂的,应当如实记录使用食品添加剂的名称、数量、时间、人员等内容,记录保存期限不得少于2年,并在经营场所显著位

置公示使用食品添加剂的名称。

第十九条 小食杂店从事食品经营活动,应当遵守下列规定:

(一)食品销售、贮存场所与生活场所有效分隔,保持环境卫生整洁,并与有毒、有害场所以及其他污染源保持规定的距离;

(二)与销售的食品品种、数量相适应的经营设备或者设施,以及废弃物密闭收集设备,能够正常使用;

(三)销售散装食品所配备的洗手、干手设备,销售直接入口的散装食品所配备的防腐、防尘、防蝇、防鼠、防虫设备,以及销售散装熟食的独立操作间内专用清洗消毒设备和给排水设施,能够正常使用;

(四)生食与熟食经营区域分开,生鲜畜禽、水产品与其他食品经营区域分开;

(五)不得从事食品现场制售活动。

第二十条 食品摊贩从事食品经营活动,应当遵守下列规定:

(一)使用食品添加剂的,应当如实记录使用食品添加剂的名称、数量、时间、人员等内容,记录保存期限不得少于1年,并在显著位置公示使用食品添加剂的名称;

(二)不得经营冷荤凉菜、生食水产品、裱花蛋糕、散装熟食、散装酒,保健食品、婴幼儿配方食品和特殊医学用途配方食品等特殊食品,以及区人民政府确定不得经营的类别;

(三)不得超出区人民政府规定的临时经营区域、经营时段从事食品经营活动。

第二十一条 对小规模食品生产经营者的食品安全违法行为,依照本规定追究法律责任;未作规定的,依照《中华人民共和国食品安全法》追究法律责任。

市场监督管理部门、城管执法部门依照本规定确定的职责,有权对小规模食品生产经营者采取《中华人民共和国食品安全法》第一百一十条规定的措施。

第二十二条 小作坊违反本规定第九条第二款规定、小餐饮店违反本规定第十条规定,未取得许可从事食品生产经营活动的,由市场监督管理部门没收违法所得和违法生产经营的食品以及违法生产经营的工具、设备、原料等物品,并处 5000 元以上 5 万元以下罚款;情节严重的,并处 5 万元以上 10 万元以下罚款。

小食杂店违反本规定第十一条规定,未取得备案从事食品经营活动的,由市场监督管理部门责令停止违法经营活动、限期改正;逾期拒不改正的,没收违法所得和违法经营食品,并处 2000 元以上 5000 元以下罚款;情节严重的,并处 5000 元以上 5 万元以下罚款。

食品摊贩违反本规定第十二条第二款规定,未取得备案从事食品经营活动的,由城管执法部门依照相关法律、法规予以处罚。

第二十三条 小规模食品生产经营者以欺骗、贿赂等不正当手段取得许可或者备案的,由市场监督管理部门或者城管执法部门对小作坊、小餐饮店、小食杂店处 5000 元以上 5 万元以下罚款,对食品摊贩处 2000 元以上 5000 元以下罚款,并由原许可部门撤销许可;当事人在 3 年内不得再次申请许可。

第二十四条 小作坊、小食杂店违反本规定第八条第二款规定,超出许可或备案载明的生产经营范围从事食品生产经营活动的,由市场监督管理部门对小作坊、小食杂店依照本规定第二十二条的规定处理。

小餐饮店违反本规定第八条第二款规定,超

出许可载明的经营范围从事食品经营活动的,由市场监督管理部门责令停止违法经营活动、限期改正;逾期拒不改正的,没收违法所得和违法经营食品以及违法经营的工具、设备、原料等物品;并处 2000 元以上 1 万元以下罚款;情节严重的,并处 1 万元以上 5 万元以下罚款。

食品摊贩违反本规定第八条第二款规定,超出备案载明的经营区域、经营时段从事食品生产经营活动的,由城管执法部门依照相关法律、法规予以处罚。

第二十五条 小规模食品生产经营者违反本规定第十三条第一项至第五项规定,尚不构成犯罪的,由市场监督管理部门或者城管执法部门没收违法所得和违法生产经营食品,并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品;违法生产经营食品货值金额不足 1 万元的,并处 10 万元以上 15 万元以下罚款;货值金额 1 万元以上的,并处货值金额 15 倍以上 30 倍以下罚款;情节严重的,吊销许可证,并可以按照相关法律规定,由公安机关对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以相关行政处罚。

第二十六条 小规模食品生产经营者违反本规定第十三条第六项至第十一项,第十七条第七项、第八项,第十九条第五项,第二十条第二项规定,尚不构成犯罪的,由市场监督管理部门或者城管执法部门没收违法所得和违法生产经营食品,并可以没收用于违法生产经营的工具、设备、原料等物品;对小作坊、小餐饮店、小食杂店并处 5000 元以上 5 万元以下罚款,对食品摊贩并处 5000 元以上 1 万元以下罚款;情节严重的,由原许可部门吊销许可证。

第二十七条 小规模食品生产经营者违反本规定第十三条第十二项、第十三项,第十六条

第二款规定的,由市场监督管理部门或者城管执法部门没收违法所得和违法生产经营的食品,并可以没收违法生产经营的工具、设备、原料等物品;对小作坊、小餐饮店、小食杂店并处 2000 元以上 1 万元以下罚款,对食品摊贩并处 1000 元以上 5000 元以下罚款;情节严重的,责令停产停业,直至由原许可部门吊销许可证。

第二十八条 小规模食品生产经营者违反本规定第十三条第十四项至第十六项,第十五条,第十六条第一款、第十七条第一项至第六项,第十八条第一项至第六项,第十九条第一项至第四项规定的,由市场监督管理部门或者城管执法部门责令限期改正;逾期拒不改正的,对小作坊、小餐饮店、小食杂店处 1000 元以上 5000 元以下罚款,对食品摊贩处 500 元以上 2000 元以下罚

款;情节严重的,责令停产停业,直至由原许可部门吊销许可证。

第二十九条 小规模食品生产经营者违反本规定第十四条、第十八条第七项、第二十条第一项规定的,由市场监督管理部门或者城管执法部门责令限期改正;逾期拒不改正的,对小作坊、小餐饮店、小食杂店处 500 元以上 1000 元以下罚款,对食品摊贩处 200 元以上 500 元以下罚款。

第三十条 小作坊、小餐饮店被吊销许可证,其负责人及其他直接责任人员,自处罚决定作出之日起 5 年内不得申请食品生产经营许可,或者从事食品生产经营管理工作、担任食品生产经营企业食品安全管理人员。

第三十一条 本规定自 2019 年 7 月 1 日起施行。

关于《北京市小型食品业生产经营规定(草案)》的说明

——2018年7月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第五次会议上

北京市人民政府法制办公室主任 李富莹

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就提请本次会议审议的《北京市小型食品业生产经营规定(草案)》(以下简称规定草案)，作如下说明：

一、立法背景

党的十九大报告指出“人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志”，并提出“实施食品安全战略，让人民吃得放心”的明确要求。小型食品业是食品生产经营的重要组成部分，截至2018年初，本市小型食品业经营主体总数8万余家，其中食品生产加工小作坊(以下简称小作坊)97家、小餐饮3.79万家、小食杂店4.62万家，流动食品摊贩30万左右。实践中，小型食品业在方便群众生活、传承饮食文化等方面发挥了一定作用，但同时也是食品安全监管的难点、重点领域。据统计，近三年全市共发生小型食品业食品安全事故11起，占食品安全事故总数近四分之一。本市有必要根据食品安全工作新形势、新要求，结合首都实际，对小型食品业制定具有针对性的地方性法规，切实保障人民群众身体健康和生命安全。

(一)贯彻党中央、国务院食品安全工作要求的需要

党中央、国务院高度重视食品安全工作，将

保障食品安全作为重要民生工程、民心工程和重大政治任务来部署。习近平总书记指出，要用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责，切实保障人民群众“舌尖上的安全”。小型食品业具有规模小、数量多、分布散、生产经营条件简单等特点，一旦监管不到位，容易引发食品安全问题。加强与首都城市战略定位相适应的小型食品业立法，建立科学完备的食品安全治理体系，是坚持以人民为中心发展思想，不断满足人民日益增长的美好生活需要的具体体现，也是提升首都食品安全水平，推进建设国际一流的和谐宜居之都的重要内容。

(二)落实上位法授权规定的需要

2015年修订的《食品安全法》规定，小作坊、食品摊贩等的监督管理和违法行为处罚，由省、自治区、直辖市制定具体管理办法。关于上位法授权条款中“小作坊、食品摊贩等”中“等”字的理解，全国人大常委会法工委书面答复指出，“小餐饮、小食杂店，也可以由地方制定具体管理办法”，进一步明确了授权地方立法的范围。

(三)解决小型食品业监管工作中突出问题的需要

《食品安全法》主要明确了食品生产经营的

一般要求,不能完全适应小型食品业监管实际,本市有必要根据上位法规定,聚焦监管薄弱环节和突出问题,制定更有针对性的监管措施,有效防控食品安全风险。

1. 市场准入制度有待完善。《食品安全法》规定,国家对食品生产经营实行许可制度。但按照上位法规定精神,对小作坊和食品摊贩等小型食品业,各地可以根据实际情况,设定相应许可进行管理,也可以不设定许可进行日常监管。实践中,小型食品业的准入制度不够精细,准入条件和要求亟待细化完善。

2. 生产经营要求需要规范。与规模化食品生产经营主体相比,小型食品业食品安全风险控制能力较低,生产经营过程存在较大食品安全隐患。比如,未建立小作坊食品检验、生产加工和销售情况记录制度,一旦出现食品安全问题,难以追溯问题来源和责任主体;再如,部分小餐饮违规使用食品添加剂等违法行为时有发生,部分小食杂店食品销售未明显分区、存在交叉污染风险,食品摊贩加工制作食品不及时清洗、消毒工具设备等。

3. 法律责任设定需要更具操作性。执法部门普遍反映《食品安全法》规定的处罚主要是针对规模化食品生产经营主体设定的,对于小型食品业来说,存在执法难以操作的问题。地方立法需要根据上位法授权,综合违法行为的事实、性质、情节和社会危害程度,设定更具针对性的法律责任,增强实际执行力。

近年来,在小型食品业监管工作中,监管部门不断探索,总结实践中的有益经验,制定了《北京市食品生产加工小作坊监督管理指导意见》(京食药监食生〔2013〕6号)、《北京市食品摊贩监督管理办法》(京城管发〔2013〕14号)等规范性文

件,为立法工作提供了必要的政策支撑,出台本市小型食品业地方性法规的立法时机基本成熟。

二、立法工作情况

2017年11月,市人大常委会同意《北京市小型食品业生产经营规定》立项,并作为2018年立法计划的审议项目。为加强立法工作的统筹,市人大常委会财经办、法制办和市政府法制办、市食药监管局等部门组成了立法工作领导小组,同时下设立法起草小组,围绕立法思路和市场准入、法律责任等重点问题进行了多次集中研讨和实地调研,积极推动法规起草工作。

2018年3月,市食药监管局向市政府报送了规定送审稿。按照立法程序要求,市政府法制办主要开展了以下工作:一是书面征求各区、市政府相关部门意见;二是在首都之窗网站上公开征求社会公众意见;三是实地调研小型食品业生产经营情况,听取区政府、街道办事处、生产经营代表、基层执法人员和行业协会等各方面意见;四是就小型食品业定义、市场准入、违法行为处罚以及与上位法关系处理等重点问题提请市政府立法专家委员会进行法律审核;五是向市政府主管领导汇报立法工作情况。综合各方面意见,市政府法制办会同市食药监管局对规定送审稿进行了反复修改,形成提请市政府常务会议审议的规定草案。规定草案已经2018年7月19日第15次市政府常务会议审议通过。在立法审查过程中,市人大常委会财经办、法制办全程参与了相关工作,对立法工作给予了全方位指导。

三、立法思路和主要内容

(一)立法思路

根据市人大常委会立项意见,结合本市实际情况,本次立法坚持以人民为中心、让人民吃得放心的发展理念,从保证食品安全出发,着重处

理好与《食品安全法》的关系,找准地方立法空间。一是《食品安全法》的适用对象包括食品生产经营者和食品生产经营企业两类主体,小型食品业因其自身条件限制,不能完全适用食品生产经营企业的要求,但《食品安全法》所有关于食品生产经营者的规范均应适用于小型食品业,对上位法已经明确规定的生产经营要求,规定草案不再重复,但进行了衔接指引;二是本次立法着眼于在地方性法规立法权限内,对小型食品业的市场准入、违法行为处罚等作出更有针对性的规范,实现食品行业梯次管理;三是考虑到不同区域、不同业态差异较大,实际生产经营情况也比较复杂,由地方性法规统一规范准入条件难度较大,规定草案重点完善小型食品业日常和通用管理要求,具体准入条件和许可备案管理办法授权市食药监管部门、各区政府制定,预留一定制度空间。

(二)主要内容

规定草案共5章51条,分为总则、生产与经营规范、服务与监督管理、法律责任、附则,主要内容如下:

1. 明确小型食品业范围。规定小型食品业包括小作坊、小餐饮、小食杂店和食品摊贩,并从有无固定生产经营场所、生产经营面积、从业人员数量、生产经营范围、生产经营性质等方面,对各业态作出具体界定(第3条)。

2. 明确小型食品业市场准入制度。从食品安全风险程度和监管实际出发,规定对小作坊、小餐饮的开办实行许可管理(第8条),对小食杂店的开办和食品摊贩的设立实行备案管理(第8、23条)。

3. 完善小型食品业生产经营要求。除了《食品安全法》规定的食品生产经营者的生产经营要

求外,还明确以下内容:一是小作坊方面,规定了食品原料和成品检验、生产加工和销售情况记录义务,明确食品包装和标签要求、生产加工的禁止性规定(第12—16条);二是小餐饮方面,规定了餐饮服务操作规范,明确食品添加剂使用记录和公示要求(第18、19条);三是小食杂店方面,规定销售散装食品应当采取防护措施,生鲜食品与其他食品的经营区域分开(第20条);四是食品摊贩方面,规定不得超出指定的临时经营区域、经营时段、经营品种从事食品经营活动,明确食品添加剂使用记录和公示要求(第24、28条)。此外,还规定了进货查验记录、亮证经营等义务(第10、11、25、27条)。

4. 完善小型食品业管理服务体系。一是明确市、区政府统一领导、组织、协调和指导职能,食药监管部门对小作坊、小餐饮、小食杂店实施监管,城管执法部门对食品摊贩实施监管,卫生计生、工商、商务等部门在各自职责范围内做好有关工作(第5、6条);二是对小作坊实行正面清单管理,要求区政府根据全市指导意见制定本区域小作坊生产加工食品的品种目录(第17条);对小食杂店、食品摊贩实行负面清单管理,明确了禁止经营的食物品种和项目(第21、26条);三是要求食药监管、城管执法部门按照食品安全年度监管和抽检计划进行监督检查和抽样检验,建立完善小型食品业信用档案(第31、33条);四是规定区政府鼓励支持小型食品业改进生产经营条件和工艺技术;根据实际需要,新建、改建集中场所和街区及配套设施,改善生产经营环境(第29、30条)。

5. 明确小型食品业法律责任。一是在处罚行为上,包括未执行本规定创设的生产经营规范和未遵守《食品安全法》相关生产经营要求两类

违法行为;二是在处罚幅度上,按照严格处罚和可操作性相结合的原则,设计罚款起点和处罚幅度;三是在处罚类型上,针对不同性质的违法行为,规定了罚款、没收违法所得、责令停产停业、吊销许可证等不同种类的处罚,同时明确了对负责人及其他直接责任人员的罚则。

四、其他需要说明的问题

(一)关于与现行法规的关系

为了妥善处理与现行《北京市食品安全条例》的关系,规定草案明确本规定实施后,《北京市食品安全条例》有关食品生产加工作坊、食品摊贩的规定同时停止执行。此外,对网络食品经营的管理,由于国家已经出台《网络食品安全违法行为查处办法》予以规范,规定草案明确依照

国家有关规定执行。

(二)关于部门监管职责

按照国家机构改革要求,2018年4月,国家市场监督管理总局正式组建。目前本市机构改革落实方案尚未出台,由于改革涉及食品安全领域的管理体制、部门职责等重大事项,有关工作机制尚待进一步明晰,因此,综合考虑立法时机和成熟度等因素,规定草案按照现行管理体制和各部门当前法定职责,规定由食药监管、城管执法部门负责对小型食品业的监管,还规定了工商等部门的配合职责。下一步,建议规定草案在市人大审议过程中,结合机构改革进程,对部门监管职责配置问题作进一步研究论证。

规定草案已印送各位委员,请予审议。

北京市人民代表大会常务委员会 财政经济办公室关于审议《北京市小型食品业 生产经营规定(草案)》有关情况的报告

——2018年7月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第五次会议上

北京市人大常委会财政经济办公室副主任 成燕红

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2018年7月，市人民政府向市人大常委会提交了关于提请审议《北京市小型食品业生产经营规定(草案)》(以下简称规定草案)的议案。市人大常委会第十一次主任会议决定，将审议规定草案列入本次会议议程。我受主任会议的委托，就有关情况报告如下：

一、立项论证的简要情况

为了更好地保证本市食品安全，保障公众身体健康和生命安全，2017年，市人大常委会对修订《北京市食品安全条例》进行了立项论证，具体工作由财经办公室负责。在立项论证调研过程中，财经办与有关方面关注的重点逐步聚焦到小餐饮、小食杂店、小作坊和食品摊贩等小型食品业中的安全短板上，进而就规范小型食品业生产经营行为、补齐食品安全短板、提高食品安全保障水平进行了充分论证。立项论证报告由市人大常委会主任会议讨论通过，制定相关规定被列为2018年市人大常委会审议项目，相应地，法规名称也被调整为《北京市小型食品业生产经营规定》。

同时，市人大常委会主任会议也明确了此项立法的总体要求：一是聚焦小型食品业，精准立

法。明确其功能定位和监管思路，根据其生产经营规律和特点，有针对性地进行行政指导和监督管理，推进其规范发展、安全发展。二是坚持问题导向，完善制度设计。针对小型食品业生产经营中存在的主要问题和风险隐患，深入分析原因，加强制度构建，创新治理方式，推动问题解决。三是严格责任落实，强化过程监管。严格落实生产经营者主体责任、地方政府属地监管责任和部门行业监管责任，建立权责清晰、制度完备、运行顺畅的监管体系，强化事中事后监管，严防、严管、严控小型食品业安全风险。四是因地制宜，加强分类指导。五是统筹兼顾，增强人民群众获得感。坚持以人为本、立法为民，妥善处理整治小型食品业违法违规行为与保障居民基本生活之间的关系，不断满足人民群众对美好生活的新需求。

二、对规定草案的简要评价

总的来看，规定草案回应了主任会议和立项意见书提出的基本思路与总体要求。一是界定了小型食品业的标准。从有无固定生产经营场所、生产经营面积、从业人员数量等方面，对小型食品业的四种具体业态分别做出界定，使小型食品业与一般食品生产经营者区分开来，明确法规

规范对象的范围。二是细化了生产经营者主体责任。根据小型食品业的特点和风险级别不同,规定了自检自查、进货查验记录、食品添加剂使用公示、完善食品包装及标签要求等生产经营制度,细化了主体责任。三是建立了食品安全监管制度框架。完善了市场准入制度,实行食品小作坊、小餐饮申请许可的制度,小食杂店、食品摊贩进行备案的制度;确定了清单管理制度,其中,对食品小作坊实行正面清单管理,对小食杂店和食品摊贩实行负面清单管理;强化了事中事后监管。四是明确了法律责任。为防止罚款金额过高带来的执行难、监管无法落地等问题,根据食品安全法第一百二十七条的授权,按照违法行为表现和危害程度的不同,结合本市实际,设置了相应的惩戒措施和处罚幅度,细化了行政处罚裁量基准。五是设计了区域差异化监管措施。授权区政府结合实际情况,统筹规划小型食品业生产经营区域,合理布局配套基础设施,优化服务管理,进一步改善其生产经营环境。同时,授权区政府按照方便生活和合理布局的原则,合理划定小摊贩生产经营区域,集中管理、统筹建设,进一步规范其生产经营活动。

三、需要进一步研究的几个问题

收到市人民政府向市人大常委会提交的规定草案后,财经办公室对照主任会议提出的立法总体要求,结合调研情况,提出以下需要进一步研究的问题:

一是进一步明确小型食品业在首都经济社会发展中的功能定位。统筹考虑小型食品业发展与首都城市发展的便利性、宜居性、多样性、公正性、安全性要求之间的关系,以人民为中心,通过提高精细化管理水平,发挥小型食品业对其他产业的基础服务功能,不断满足人民生活需求。

二是进一步精准界定小型食品业标准。规

定草案以从业人员少和经营面积小为标准对小作坊、小餐饮和小食杂店进行了原则性界定,比较宽泛,在实践当中不好把握,需要具体分析不同业态保证食品安全所必备的基本条件,授权政府制定统一的规范标准。

三是进一步完善许可和备案制度。就小作坊和小餐饮开办许可,需要补充完善许可的条件、程序和期限;就小食杂店和食品摊贩开办备案,不宜把取消备案作为处罚措施。同时,对于备案的事项,需要进一步研究确定合理的监管方式。

四是进一步加强行政指导和服务管理。补齐小型食品业食品安全短板,既要严格监督管理,也要加强行政指导和服务管理,政府及其有关部门应当在这两方面同时发力,就目前而言,特别是在加强行政指导和服务管理方面多下些功夫,不断优化小型食品业的营商环境。

五是进一步完善社会共治格局。提升小型食品业食品安全保障水平需要多方参与、共同发力,要积极探索政府主导、企业运营、统一管理的市场化运行模式,引入社会力量参与小型食品业监管工作,努力形成经营者自律、政府监管、社会协同、公众监督的社会共治格局。

六是进一步处理好与相关法律法规的关系。一是与《北京市食品安全条例》当中有关食品摊贩、小作坊规定的衔接;二是罚则部分对于食品安全违法行为的上位法指向,需要进一步研究应受处罚行为的列明方式,加强法规的完整性和操作便利性。

此外,需要密切关注食品安全政府监管机构改革的进展情况,并注意做好与即将出台的食品安全法实施条例的衔接。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

北京市人民代表大会财政经济委员会 关于《北京市小型食品业生产经营规定 (草案)》修改情况的报告

——2018年9月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大财政经济委员会副主任委员 成燕红

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2018年7月27日，市十五届人大常委会第五次会议对《北京市小型食品业生产经营规定(草案)》(以下简称规定草案)进行了审议，13位常委会组成人员和列席代表发表了审议意见。会后，财经委员会对所有审议意见进行了认真梳理，并逐一进行了分析研究。同时，先后召开了分别有市政府有关部门、市人大代表、专家学者、小型食品业从业人员以及行业组织等参加的一系列座谈会，通过书面或者市人大常委会机关门户网站分别征求了全市各区人大常委会、区人民政府和社会各界的意见，认真参阅了市人大常委会信访办公室关于小型食品业生产经营方面信访事项的归纳分析报告，还要求市食药监局就小食品店备案管理等问题进行了风险评估。在此基础上，对规定草案进行了认真修改。9月3日，财经委员会召开会议，讨论通过了《北京市小型食品业生产经营规定(草案二次审议稿)》(以下简称二次审议稿)。现将有关情况报告如下：

一、修改的总体情况

财经委员会认为，习近平总书记关于食品安全“四个最严”标准的指示精神是做好法规修改

工作的根本遵循，补齐小型食品业食品安全短板、不断满足广大市民对美好生活的向往是做好法规修改工作的根本目标，坚持开门立法、充分反映民意、广泛汇集民智是做好法规修改工作的根本方法。在充分尊重政府法规议案、充分吸收委员和各方意见、充分完善制度设计和充分优化逻辑结构的原则指导下，财经委员会着重就小型食品业的功能定位和生产经营原则、小型食品业行政许可备案制度和生产经营规范、强化政府服务指导和社会监督、精准指引违法行为和实现过罚相当等方面进行了修改。在此过程中，多次与市人大常委会法制办公室、市政府法制办公室和市食药监局等部门沟通情况、交换意见，还就法规名称、小食杂店备案管理、涉及小型食品业职业打假人治理以及食品摊贩管理制度设计等问题进行了深入研究，并达成了一致意见。总之，二次审议稿是各方面共同努力的结果，同时，也为推动该项立法工作、提高法规质量奠定了良好的基础。

二、修改的主要内容

具体来讲，主要就以下六个方面进行了修改。

(一)补充完善了小型食品业功能定位和生产经营原则

财经委员会认为,北京作为首善之区,要建设成为国际一流的和谐宜居之都,广大市民日常生活的便利性、宜居性和多样性是题中应有之意,小型食品业在满足市民日常生活方面发挥着十分重要的作用,同时,小型食品业也需要不断提升自身品质,做到安全规范、依法经营,使得所提供的生活服务既方便又安全。因此,建议对规定草案第四条进行修改补充,具体表述为:“本市小型食品业是食品生产经营的重要组成部分,应当坚持依法经营、规范有序、安全卫生、方便快捷,全面落实生产经营主体责任,不断提升生产经营水平和食品安全品质。”(二次审议稿第四条)相应地,在規定草案第三章“服务与监督管理”第二十九条增加“提供优质便民的社会服务”的表述(二次审议稿第二十三条)。

(二)进一步明确了四种小型食品业态的概念

财经委员会认为,规定草案对食品小作坊、小餐饮、小食杂店和食品摊贩等小型食品业的定义参差不齐、区分度不高、本质要件不精准。因此,建议:

一是把“小餐饮”改为“小餐饮店”,与其他三种业态保持一致,同时增加“从事食品即时加工、制作并直接向消费者销售”的表述,以与小作坊明显区分(二次审议稿第三条第三款)。

二是把小食杂店“从事食品(含食用农产品)销售”改为“从事食品(含食用农产品)零售”,将食品贸易商这一业态从规范对象中剔除(二次审议稿第三条第四款)。

三是删除食品摊贩定义中“在指定的临时经营区域和时段内”的表述,以符合社会公众对食

品摊贩的基本认知(二次审议稿第三条第五款)。

四是授权相关政府部门制定小型食品业具体标准,增强法规的可操作性(二次审议稿第四十三条)。

(三)修改完善了执法主体称谓和小型食品业行业组织

财经委员会认为,随着本市行政管理体制改革的深入推进,规定草案关于食品药品监督管理、卫生计生、工商等具体执法部门的称谓将不复存在,有关行政管理职责将由新组建的政府职能部门履行;同时,截至目前,本市尚未建立起小型食品业的行业组织,难以通过发挥行业组织的作用,引导小型食品业实现行业自律和健康发展。因此,建议:

一是修改执法主体的称谓,即采用职责描述的方法将“食品药品监督管理部门”修改为“食品安全监督管理部门”;参考食品安全法关于“国务院其他有关部门”的表述方式,将“卫生计生、工商、商务等部门”修改为“政府其他有关部门”(二次审议稿第六条,后续条文相关内容做一致性修改)。

二是增加关于鼓励小型食品业从业者组建行业协会、引导小型食品业依法开展食品生产经营活动等内容(二次审议稿第七条)。

(四)完善了小型食品业行政许可备案制度和生产经营规范

财经委员会认为,规定草案把小型食品业具体开办条件和要求以及许可备案管理办法等,全部授权由市食药监管部门制定的做法不妥,同时,“生产与经营规范”一章中的部分条文跳跃性大、逻辑不顺畅。因此,建议:

一是补充完善开办食品小作坊和小餐饮店的许可条件,以及开办小食杂店和设立食品摊贩

需要提交的材料(二次审议稿第九条至第十二条)。

二是调整第二章的条文逻辑结构。首先,用一条阐明本市小型食品业实行行政许可和备案制度(二次审议稿第八条);其次,用四条分别列明开办食品小作坊和小餐饮店的许可条件、开办小食杂店和设立食品摊贩的备案材料,主要解决小型食品业的入门问题(二次审议稿第九条至第十二条);再次,用六条列明小型食品业应当遵守的生产经营规定,主要解决生产经营规范的问题(二次审议稿第十三条至第十八条);最后,用四条列明小型食品业不得从事的行为,主要解决生产经营禁止性行为的问题(二次审议稿第十九条至第二十二条)。

三是增加小型食品业生产经营的一般禁止性行为规范,为法律责任部分设定相应罚则奠定基础(二次审议稿第十九条)。

(五)强化了政府服务指导和社会监督

财经委员会认为,政府及其有关部门在加强小型食品业服务指导、补齐食品安全短板方面负有重要责任,同时,有效的社会监督对于督促小型食品业提高生产经营能力和食品安全水平也具有十分重要的作用。因此,建议:

一是把政府及其有关部门改善小型食品业生产经营环境等服务指导由可选择行为改为应当履行的行为,同时,把为食品摊贩指定临时经营区域等调整为政府服务的内容(二次审议稿第二十四条)。

二是增加食品安全监督管理等部门应当对小型食品业从业人员加强培训指导的内容,督促小型食品业尽快补齐食品安全短板(二次审议稿第二十九条)。

三是增加食品安全违法行为举报首问负责制的规定,畅通社会监督渠道,做实政府部门调查处理和反馈处理结果的责任(二次审议稿第三十条)。

(六)实现了法律责任规定的精细化与可操作

财经委员会认为,规定草案法律责任部分违法行为的上位法指向不方便操作,且生产与经营违法行为混杂,处罚尺度不一。因此,建议按照严守底线、梯次划分、过罚相当、便于操作的原则,对主观恶性违法行为严格按照食品安全法的处罚幅度统一规范(二次审议稿第三十六条);对于其他行为,根据其违法事实、情节以及社会危害程度,结合本市实际,划分不同档次,分别对应不同的处罚措施(二次审议稿第三十七条至第四十条);同时,较为明确地把生产与经营违法行为区别处罚(行为对应二次审议稿第十九条、罚则对应二次审议稿第三十六条至第三十八条)。从而,基本实现了违法行为的本法规对照和行政处罚可操作。

此外,还对规定草案作了一些文字性修改,对部分条文顺序进行了调整。

《北京市小型食品业生产经营规定(草案二次审议稿)》和以上报告,请予审议。

北京市人民代表大会法制委员会 关于《北京市小型食品业生产经营规定(草案 二次审议稿)》审议结果的报告

——2018年11月21日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第九次会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 邹维萍

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

9月26日，市十五届人大常委会第七次会议对《北京市小型食品业生产经营规定(草案二次审议稿)》(以下简称二审稿)进行了审议，20位常委会组成人员发表了审议意见，审议意见主要集中在优化结构体例、明确机构职责、加强事中事后管理、强化法律责任和严格执法等方面。

会后，法制办公室对审议意见进行了认真梳理，对相关法律问题进行了分析研究。与常委会财经办、市政府法制办、市市场监督管理部门充分沟通研究修改意见。法制委员会召开了食品相关协会座谈会，研究行业和经营者自律；实地调研考察若干街道，了解街道与政府部门职责划分、食品摊贩管理经验做法、生活性服务业设施配套建设等问题。

11月13日，法制委员会召开会议，根据常委会组成人员、市人大财经委员会及各方面的意见进行了审议修改。修改的主要思路是聚焦问题、明确具体。一是按照全国人大常委会对地方立法的要求，探索“小切口”立法，减少照抄、重复和准用性条款，不追求“大而全”。二是更加紧扣《食品安全法》对地方立法的授权规定，针对小规

模食品生产经营易发生食品安全风险的环节，在二审稿的基础上，进一步完善主体责任、市场准入、生产经营规范，增强对违法行为处罚的可操作性。现将主要修改情况报告如下：

一、关于法规名称

二审稿法规的名称为《北京市小型食品业生产经营规定》。有的常委会组成人员提出，名称中的“业”字容易误解为法规调整食品经济产业相关内容，不够准确。有的常委会组成人员提出，“小型食品”容易产生歧义，理解为食品本身比较“小”。还有的常委会组成人员提出，此项立法来源于《食品安全法》第三十六条、第一百二十七条的授权，上位法规定对小作坊、食品摊贩等的管理由地方制定具体管理办法，对违法行为的处罚依照管理办法执行，建议立法还是应当定位在管理的角度。据此，法制委员会建议删除“业”字，增加“管理”；使用“规模”一词，体现的是食品生产经营规模小。因此，建议将名称修改为《北京市小规模食品生产经营管理规定》。

二、关于法规结构体例

根据“小切口”的立法原则和修改后保留的条款内容，法制委员会建议调整法规结构体例，

不再设立章节。对二审稿第三章“服务与监督管理”的内容进行调整。这章中有关食品安全的日常监督管理内容,国家的《食品安全法》和《食品安全条例》、《北京市食品安全条例》及国家市场监督管理总局的部门规章都有具体规定,本章的内容涵盖不全,也不必重复。建议仅保留其中部分内容,并做相应位置调整:一是将市区政府鼓励支持的内容纳入市区政府职责的条款中,表述为:“市和区人民政府按照安全、有序、便民的原则,统一领导、组织、协调和指导本行政区域内小规模食品生产经营管理工作,并将工作情况列入政府绩效管理评价考核体系;统筹规划、优先布局居民生活性服务业配套设施;可以通过政策引导、资金扶持等措施,鼓励和支持小规模食品生产经营者改进生产经营条件和工艺技术。”(二审稿第五条第一款)二是将政府职责部门监督检查、信息公开、指导等内容纳入市场监督管理部门、城管执法部门的职责条款,表述为:“市和区市场监督管理部门依照本规定对小作坊、小餐饮店和小食杂店实施监督管理,城管执法部门依照本规定对食品摊贩实施监督管理。市场监督管理部门和城管执法部门应当建立健全小规模食品生产经营活动的监督检查制度,并将监督执法结果依法向社会公开;加强宣传教育和指导,督促从业者掌握相关法律、法规和生产经营规定;及时调查处理食品生产经营违法行为。”(二审稿第六条第一款)三是将区人民政府制定食品摊贩具体管理办法等内容纳入摊贩备案管理的条款中(二审稿第十二条)。

另外,按照常委会组成人员的意见,将二审稿第二十条、第二十一条、第二十二条分三条表述的小作坊、小食杂店和食品摊贩等不得从事的行为,分别纳入相应主体各自行为规范中(三审

稿第十七条、第十九条、第二十条)。

不分章节后,规定一共三十一条,第一条至第七条规定了法规的适用范围和各方主体责任,第八条至第十二条规定了市场准入,第十三条至第二十条规定了生产经营规范,第二十一条至第三十一条规定了法律责任和法规生效时间。

三、关于食品生产经营者、社会组织的总体责任

二审稿第四条、第七条分别规定了小规模食品生产经营者、行业协会的总体责任。有的常委会组成人员提出,食品安全领域除了加强日常监督检查和严格执法外,食品生产经营者和社会组织的自我约束、自我管理至关重要,建议加以完善。据此,法制委员会建议将第四条修改为:“小规模食品生产经营者对其生产经营食品的安全负责。”“小规模食品生产经营活动应当符合法律、法规和国家、本市规定的与其生产经营规模、条件相适应的食品安全要求。”(三审稿第四条)将第七条修改为:“鼓励小规模食品生产经营者组建或者加入行业协会商会,行业协会商会为会员提供培训、咨询、评定、维权等服务,引导、规范会员依法开展食品生产经营活动。”(三审稿第七条)

四、关于基层职责

二审稿第五条第二款规定“乡镇人民政府、街道办事处做好本区域小型食品业生产经营监督管理的信息报告、执法协助等工作。”有的常委会组成人员提出,乡镇人民政府和街道办事处承担的信息报告和执法协助职责,不符合目前“街乡吹哨、部门报到”的基层改革方向,建议修改。据此,法制委员会建议将该款修改为:“乡镇人民政府、街道办事处统筹辖区内小规模食品生产经营管理工作,组织协调辖区内食品生产经营执

法事项。”(三审稿第五条第二款)

五、关于生产经营规范

规范小规模食品生产经营行为,保证食品安全,保障人民群众身体健康和生命安全是立法的重要内容之一。市市场监督管理部门提出,小规模食品生产经营因其自身条件限制,不能完全适用大型食品生产经营企业的要求,但《食品安全法》所有关于食品生产经营者的规范均应适用于小规模食品生产经营活动。二审稿对生产经营规范作了具体规定,建议还应补充有关食品添加剂的规范要求。因为食品添加剂的不当使用是造成食品安全事故的原因之一,其中亚硝酸盐外观与食用盐一样,极易误食误用;同时亚硝酸盐极易致人死亡,应当重点加强管控。据此,法制委员会建议增加食品添加剂的相关规定,表述为:“小规模食品生产经营者应当对食品添加剂实行专区(柜)存放,并有专用的称量器具。”“小规模食品生产经营者不得购进、存放、使用亚硝酸盐等易滥用的食品添加剂。”(三审稿第十六条)并将违反上述规定的行为纳入了法律责任。(三审稿第二十七条、第二十八条)

六、其他完善性修改

法制委员会根据各方面意见和相关法律法

规的规定,对规定的部分条款进行了完善性修改,如,法律责任规定了对超出许可或者备案载明的生产经营范围的处罚,但在前面生产经营规范中没有相关行为的约束性规定,因此补充了相应的行为规范(三审稿第八条第二款);增加了开办小食杂店仅从事食用农产品销售的,不需要办理备案的内容(三审稿第十一条第二款);对规定还进行了文字修改,使相关术语使用进一步规范、协调。

此外,为处理好与现行《北京市食品安全条例》之间的关系,建议删去二审稿第四十四条规定中“《北京市食品安全条例》有关食品生产加工作坊、食品摊贩的规定同时停止执行”的表述。两法之间的关系按照后法优于前法、特别法优于一般法的法律适用原则来处理。《北京市食品安全条例》的修改已纳入北京市十五届人大常委会五年立法规划,待国务院的《食品安全条例》修订后再予以统筹考虑。

法制委员会按照上述意见,提出《北京市小规模食品生产经营管理规定(草案三次审议稿)》,提请本次常委会会议进行审议。

草案三次审议稿和以上意见是否妥当,请审议。

北京市人民代表大会法制委员会 关于《北京市小规模食品生产经营管理规定 (草案三次审议稿)》修改意见的报告

——2018年12月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 邹维萍

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

11月21日，市十五届人大常委会第九次会议对《北京市小规模食品生产经营管理规定(草案三次审议稿)》(以下简称“三审稿”)进行了审议。会上，有6位常委会组成人员和4位列席人大代表发表了意见和建议，总体认为经多次修改后三审稿已经比较成熟，同时针对生产经营规范和文字表述等提出了审议意见。

12月12日，法制委员会召开会议，对三审稿进行了审议修改。

有组成人员提出，三审稿第十七条第一项规定，小作坊从事生产加工活动，对无法提供合格证明的食品原料应当进行检验，但没有说明按照什么标准检验，应当予以明确。法制委员会建议

将该条款表述为“食品原料应当具有合格证明，对无法提供合格证明的食品原料应当按照食品安全标准进行检验，合格后方可使用”。

此外，法制委员会还对法规的文字表述进行了多处修改，例如，根据组成人员意见，建议将三审稿第二条第二款由“食品网络经营的管理”修改为“食品的网络经营管理”；建议将三审稿第二十条第二项“区人民政府确定不得经营的品种”修改为“区人民政府确定不得经营的类别”，与第十二条中“经营类别”的表述保持一致。

据此，法制委员会提出《北京市小规模食品生产经营管理规定(表决稿)》，建议本次常委会会议通过，并自2019年7月1日起施行。

北京市人民代表大会常务委员会关于 调整北京市第十五届人民代表大会第二次 会议召开时间的决定

(2018 年 12 月 27 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议通过)

因工作需要,北京市第十五届人民代表大会常务委员会第十次会议决定:北京市第十五届人民代表大会第二次会议召开时间调整为 2019 年 1 月 14 日。

关于 2018 年北京市人大代表 建议、批评和意见工作情况的报告

——2018 年 12 月 27 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议上

北京市人大常委会代表联络室主任 马曙光

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据《北京市人民代表大会代表建议、批评和意见办理条例》(以下简称建议办理条例)的规定和《北京市人大常委会关于 2018 年代表建议、批评和意见办理工作的意见》，受主任会议委托，我就今年全市代表建议、批评和意见(以下简称建议)工作情况报告如下：

一、代表建议提出、交办及办理情况

(一)提出情况

2018 年市人大代表共提出建议 1064 件。其中，市十五届人大一次会议期间提出 1018 件(直接以建议形式提出 954 件；经议案审查委员会审查、主席团讨论通过，议案作为建议处理 64 件)，闭会期间提出 46 件。

代表建议内容广泛，涉及城乡建设管理方面 532 件，社会发展方面 284 件，综合经济方面 100 件，法制建设方面 94 件，行政管理方面 34 件，综合党团方面 20 件。代表建议反映问题的性质类型多样，其中一般性工作建议类 248 件，具体事务类 229 件，法规制定修改类 224 件，管理服务完善类 110 件，体制机制完善类 95 件，城市规划管理类 70 件，政策调整完善类 52 件，工程建设类 35 件，工作作风改进类 1 件。

(二)交办和办理情况

经认真分析，结合代表所提建议的内容、反映问题的性质和承办单位的职能，市人大常委会将 1064 件建议交有关机关和组织单独或牵头研究办理。其中，交市人大常委会机关 20 件，市人民政府 931 件，市高级人民法院 27 件，市人民检察院 4 件，本市其他机关和组织 56 件。另外，还有 26 件因涉及中央单位职权，交有关单位研究参考或转全国人大北京团代表提出建议时参考。

各承办单位以习近平新时代中国特色社会主义思想思想和总书记对北京重要讲话精神为指引，认真贯彻落实市十五届人大一次会议精神，坚持以人民为中心的发展理念，积极回应社会关切，围绕“建设一个什么样的首都，怎样建设首都”这个重大课题，认真负责办好建议，较好落实了“件件有着落，事事有回音”的工作要求，推进了相关工作的开展。目前，1064 件建议全部按期办结。其中，吸纳代表建议，相关工作取得进展或列入工作计划的 727 件，占 68%；暂未吸纳代表建议，向代表说明解释或留作工作参考的 337 件，占 32%。

二、推进代表建议工作情况

(一)加强统筹协调，形成工作合力

加强建议交办工作的统筹，积极协调市编

办、有关机关和组织主管部门全面参与交办工作,提高建议交办的准确性。加强建议办理工作的统筹,提高建议交办层级,将一些综合性强、涉及部门多、办理难度大的建议,交由各单位分管领导或主要负责人直接组织研究办理。代表提出的“京密路两侧绿化景观提升”类3件建议,因反映区域广、涉及人数多、协调难度大,由相关职能部门主要负责人领衔办理,提高了建议办理的实效。在建议办理过程中,注重搭建代表与承办单位之间的沟通平台,汇聚三方合力,努力改进“只见文不见人”的沟通方式,做到既有“文来文往”“言来言往”,更有“人来人往”“常来常往”。有关地铁建设方面的3件建议,代表对办理结果反馈了不同意见,我们积极协调代表实地考察,与相关承办单位集中座谈沟通,达成了一致意见,取得了较好的办理成效。

(二)加强综合分析,推进分类办理

各承办单位认真开展代表建议综合分析,将建议反映的问题与本单位、本部门的年度工作安排、专项工作计划积极对接,将办理代表建议工作和履行部门职责、完成工作安排相互衔接,形成良性互动。以解决问题为导向,对内容相同或相近的建议,提出分类办理意见,采取分类办理、集中沟通的方式,既向代表通报整体工作情况,又对代表提出的问题进行针对性答复;既研究解决建议反映的个案问题,又以个案为切入口,由此及彼、以点带面,从整体上解决一类问题、改进一类工作,实现办理成果最大化。今年,相关承办单位针对社会广泛关注的停车、非机动车管理、垃圾分类与处理、电动车充电桩建设、架空线入地等5类建议进行了集中研究,提出针对性对策措施,分别召开专题沟通会,与代表进行集中座谈沟通,取得了很好的效果。

(三)加强建议督办,提高办理实效

市人大各专门委员会结合年度工作安排,通过召开专题座谈会、听取工作汇报、实地调研等形式,对10类92件建议进行了重点督办,有效推动了工作的开展和有关问题的解决。其中,内务司法委员会重点督办了“居家养老”类32件建议;财经委员会重点督办了“北京市社会信用体系建设”类6件建议;教科文卫体委员会重点督办了“促进中医发展”类4件建议;城建环保委员会重点督办了“垃圾分类与处理”、“老旧小区综合整治”和“城市总规落实”3类共39件建议;农村委员会重点督办了“乡村振兴”和“平原造林”2类共8件建议;民宗侨外委员会重点督办了“宗教房产落政”和“加强与台湾青年交流工作”2类3件建议。代表联络室强化统筹督办,会同市政府办公厅采取选取重点、以点带面、工作下沉的方式,对市教委等7个承办单位建议办理工作进行了集中督查,协调解决办理中的重点难点问题,强化过程控制和督导。在6月底所有建议办理完毕并答复代表后,代表联络室征求了提建议代表对建议办理工作的意见,并对250件代表反馈意见的建议办理情况进行逐一梳理,重点对代表有不同意见的23件建议与市政府办公厅进行逐件研究,交承办单位进一步与代表沟通说明。

(四)继续做好公开,接受社会监督

按照《北京市人大代表建议、批评和意见及其办理情况公开工作意见》的要求,继续稳步推进建议及其办理情况公开工作。经梳理和沟通,今年对1031件代表建议原文进行了公开,占代表提出建议总数的96.9%;对796件代表建议的答复意见进行了公开,占公开建议总数的77.2%。通过代表建议及其办理情况的公开,实现了建议提出与办理工作的相互促进,密切了代

表、承办单位与人民群众的联系,更好地推进了市人大代表建议工作的依法有序开展。

(五)推动信息化建设,提升工作效率

不断优化代表议案建议服务管理系统,对建议关键词设置和查询统计等功能进行了完善,对闭会建议的交办流程进行了简化,实现了建议提出、审核、分析、交办、办理、督办、答复、反馈等工作全流程网络操作,提升了建议工作信息化、智能化水平。将代表议案建议服务管理系统中的相关工作模块嵌入“北京人大”APP中,为代表查询建议和反馈意见提供了便捷,一年来,有394名市人大代表下载使用了“北京人大”APP,119人次通过APP查询了代表建议,181人次通过APP对所提建议的办理情况反馈了意见,有效提高了代表对建议工作的参与度。利用代表履职学习班的时机,将代表议案建议服务管理系统和“北京人大”APP的功能设置、使用方法等内容向代表进行讲授,服务保障了代表更好地利用信息化手段行使建议权。

三、下一步建议工作的考虑

一年来,在各方面的共同努力下,全市建议办理工作取得了较好成效,但对照新时代提出的新要求,建议工作还需要进一步改进,建议的提出与办理质量还需要进一步提高,代表建议工作与其他工作的有机衔接还需要进一步加强,代表建议向国家机关决策的有效转化还需要不断推进。今年是市十五届人大的届首之年,下一步我们将认真贯彻落实建议办理条例的各项要求,进一步改进工作方式,提高工作实效,重点做好以下五个方面工作。

(一)进一步深化认识

人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。党的十九大强调要坚持人民主体地位,健全

人民当家作主制度体系,加强制度保障。习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想和栗战书委员长的有关重要讲话,都对人大工作提出了新的要求。落实这些新要求,必须要深化各方面对建议工作的认识。代表建议工作是实现人民当家作主的重要方式,是代表依法履行职责、参加行使国家权力的重要形式。做好代表建议工作,必须主动适应新形势,努力开创新局面。近年来,代表提出的建议涉及城市规划调整、政策完善、管理体制机制改革的内容越来越多,要求我们充分认识建议工作的新情况、新特点,深入研究建议工作的新机制、新方法,以建议的办理推动人民群众关注的热点难点问题解决。

(二)进一步健全制度机制

2014年建议办理条例修订以来,常委会及其他有关机关和组织在贯彻落实条例,推动建议工作实践的过程中,不断创新工作思路,改进方式方法,积累了一些好的工作经验,诸如“分类分层办理建议”方法、“专门委员会重点督办、代表联络室统筹督办”督办格局等。这些好的工作经验需要进一步梳理总结提升,形成制度,以推动建议工作更加规范有序地开展。今年,常委会围绕“代表工作机制研究”这一重点课题开展了调查研究,对我市代表工作机制,包括建议工作机制进行了系统的研究梳理,提出了对策建议。下一步我们将在此基础上,进一步完善建议工作机制,不断提升建议工作的制度化、规范化水平。

(三)进一步改进工作方式

在做好建议办前分析的基础上,推动建议办后分析,特别是对多年提出依然无法采纳的建议,深入分析原因,有针对性提出改进措施。稳步推进代表之间、代表与承办单位之间的交流沟

通,增进理解,形成工作合力。加强建议工作的信息化建设,逐步实现对代表建议的智能化管理,提升建议工作的针对性和有效性。

(四)加强宣传引导

紧紧围绕“民有所呼,我有所应”,发挥多平台全媒体宣传的作用,通过各种媒介,宣传人民代表大会制度框架下的人大代表建议工作。通过宣传让人民群众更好地了解建议工作的性质定位、目的意义和地位作用,了解人大代表履职的情况,从而更好地理解人民代表大会制度的优势,理解人民当家作主这一社会主义民主政治的本质内容,推动人民代表大会制度在首都的深入实践。

(五)加强问题研究

随着代表建议工作的不断深入和推进,一些

深层次的问题开始逐渐显现,比如如何把建议工作与立法、监督、重大事项决定等其他工作深度融合,拓宽办理渠道,提升办理质量;如何有效搭建平台,为代表调查研究、了解市情和各方面工作进展提供服务;如何有效运用信息化工作平台,加强综合分析,提出对策建议,使代表建议有效进入各部门决策和工作之中等等,需要我们逐步深入研究解决。目前,市级机构改革正在有序推进,我们将根据机构职能、工作职责认真做好前期工作,加强沟通,做好预案,确保市十五届人大二次会议期间代表建议工作的顺利进行。

以上报告,请予审议。

附件:市人大常委会机关 2018 年办理代表建议、批评和意见情况的报告

附件

市人大常委会机关 2018 年 办理代表建议、批评和意见工作情况

2018 年,市人大常委会机关共承办市十五届人大一次会议代表建议 23 件。其中,由常委会机关主办、单办 20 件,会办 3 件。按照《北京市人民代表大会代表建议、批评和意见办理条例》《北京市人大常委会关于 2018 年代表建议、批评和意见办理工作的意见》规定要求,常委会机关各承办部门结合年度工作安排,强化责任分工,深入调查研究,加强沟通对接,务求工作实效,比较圆满地完成了代表建议的办理工作。

一、提高思想认识,强化责任分工

常委会机关高度重视代表建议办理工作,常委会领导在相关会议及批示中多次强调,要求各部门提高工作站位,从人大常委会是宪法法律赋予各项职责的工作机关,是同人民群众保持密切联系的代表机关的高度,统筹安排代表建议办理工作,积极主动把代表建议办理工作与推动人大及其常委会立法、监督各项中心工作相结合,与机关自身建设相结合,与解决代表关心、群众关注的民生热点难点问题相结合,完善办理工作机制、方法,让人大代表满意,让人民群众满意。

根据机关的统一安排,办公厅协调相关部门对 22 件代表建议内容逐件逐项进行了研究分析。22 件代表建议均与人大及其常委会依法履行职权、机关自身建设相关工作密切相关,其中,18 件属于立法、监督和代表工作方面问题,4 件属于常委会自身建设方面问题,共涉及办公厅、法制办、内司办、教科文卫体办、城建环保办、民宗侨办、代联室、人事室等 8 个工作机构。2018 年 4 月 2

日,办公厅组织召开机关代表建议交办会,对代表建议办理工作进行具体安排,常委会副秘书长、办公厅主任黄强同志对建议办理工作提出具体要求。各承办部门严格按照建议交办会提出的工作要求,强化责任落实,建立主要领导负总责,分管领导分工督办,相关处室具体承办的工作机制,形成“一级抓一级,层层抓落实”的工作机制,提高代表建议办理水平。

二、围绕中心工作,突出办理实效

在办理代表建议过程中,机关各部门注意将办理工作与人大及其常委会立法、监督中心工作相结合,增强办理实效。内务司法办公室在办理郭文杰代表提出的“关于制定《北京市预防未成年人犯罪条例》的建议”过程中,由常委会副主任侯君舒带队,调研了解全国人大常委会立法情况,会同法制办公室认真研究,将《北京市预防未成年人犯罪条例》作为立法调研项目列入《北京市地方性法规五年立法规划(2018—2023 年)》,并明确下一步要根据上位法的修改情况和我市工作需要,适时启动立法工作;城建环保办公室在办理韩敏芳代表提出的“关于修订完善《北京市生活垃圾管理条例》的建议”过程中,结合“提高城市精治共治法治水平,持续改善人居环境”议案办理和常委会听取审议生活垃圾分类专项工作报告工作,对生活垃圾治理问题持续监督,提出审议意见。同时将《条例》的修订工作列入《北京市地方性法规五年立法规划(2018—2023 年)》,下一步将建议常委会适时启动法规修订工

作,重点完善生活垃圾源头减量、农村地区生活垃圾管理、餐厨垃圾管理、建筑垃圾管理和再生资源回收管理等有关规定,进一步提高法规的针对性和可操作性。

三、加强调查研究,做实基础工作

机关各部门都把调查研究作为办好建议的基础性工作来抓。人事室在办理卫爱民代表提出的“关于由市人大常委会组织对其任命的国家机关工作人员进行宪法宣誓的建议”过程中,向市高级人民法院、市人民检察院调研了解市人大常委会任命的审判人员、检察人员等国家工作人员宪法宣誓的组织情况,市高级人民法院和市人民检察院认真梳理市级各院组织宪法宣誓的情况,分别提交了宪法宣誓组织工作情况的报告,为建议办理工作奠定了坚实的基础;内务司法办公室在办理毕文胜代表提出的“关于调研解决人民法院案多人少情况的建议”过程中,考虑到“案多人少”问题由来已久,对每年度常委会听取法院专项工作报告的前期调研成果进行深入梳理,对法院“案多人少”问题的成因、现状进行了客观分析,积极支持法院采取有效措施,争取政策支持,提高法院队伍建设工作水平。

四、创新工作机制,提高代表工作水平

代表工作是人大及其常委会的一项基础性工作,今年建议改进人大代表工作的代表建议较为集中。机关承办部门结合工作实际,拓展工作思路,采取切实有效的措施,提高工作水平。办公厅在办理李静代表提出的“关于大数据时代下北京市人大代表建言工作管理创新的建议”过程

中,结合常委会工作实际,在完善代表议案建议系统、代表活动服务系统,加强代表议案建议数据资源综合分析和有效利用的基础上,积极推进大数据技术在代表工作中的应用,加强代表履职音频、视频、网页等信息载体建设,充实代表履职记录信息库;加强应用研究探索,尝试与高校、科研机构、企业等具有大数据应用研究背景的外部单位进行合作;在今年开展规范性文件备案审查系统、人大预算联网审查监督系统、常委会立法监督信息工作平台建设过程中,实现与常委会会议系统、办公系统、有关代表信息系统互联互通,提高代表意见建议数据资源共享水平和综合运用水平。代表联络室在办理李玎代表提出的“关于建立人大代表履职工作机制的建议”过程中,围绕解决代表关注的代表履职的管理监督问题,在常委会已经制定《北京市人大代表报告履职情况办法》《北京市人大代表建议、批评和意见及其办理情况公开工作意见》的基础上,将代表履职管理监督机制问题纳入常委会市级调研课题《代表工作机制研究》,对管理监督的主体、方式、路径和结果应用等问题进行深入调研,促进代表依法有效履职;积极利用代表分团活动、履职学习班、年中集中活动等平台,加大宣传教育力度,提高代表履职积极性、主动性;落实代表履职情况登记和报告制度,加强结果信息的运用;研究探索建立代表履职情况公开制度,逐步推动代表履职情况向社会公开工作,接受全社会和人民群众的监督。

关于 2018 年北京市人大代表建议 批评和意见办理情况的报告

——2018 年 12 月 27 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议上

北京市人民政府秘书长 靳 伟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告 2018 年市人大代表建议、批评和意见（以下简称建议）办理工作。

一、总体情况

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，办好代表建议是政府接受国家权力机关监督的法定职责和义务。长期以来，市政府高度重视建议办理工作，自觉将其作为接受市人大及其常委会法律监督、工作监督的重要途径，作为依法行政和法治政府建设的重要内容。

2018 年，在市人大常委会的高度重视和精心组织下，各位代表充分发挥密切联系人民群众的优势，紧紧围绕首都经济社会发展大局和重大民生关切，深入调查研究，积极建言献策，提出了大量具有前瞻性、建设性和可操作性的意见建议。这些建议既是民意的晴雨表，也是人民的连心桥，不仅对市政府领导和工作部门倾听群众呼声、回应社会关切、解决突出矛盾具有重要作用，而且对推动首都经济社会发展、推进政府科学民主决策和依法行政提供了重要参考。全年，市政府共承办市人大代表议案 4 项、代表建议 931 件，已全部依法按期办复，并按要求分别报告了议案

办理情况、向社会全文公开了建议答复意见。市政府办理建议的做法在全国人大《联络动态》上进行了交流。

二、主要做法

市政府和各承办单位严格按照市人大建议《办理条例》和市政府 263 号令，紧紧围绕提高办理质量这个核心，着力完善工作机制，不断创新方式方法，狠抓建议内容落地落实。

一是坚持领导领衔。4 月 3 日，在市政府第 6 次常务会议上，陈吉宁市长对市政府承办的议案、建议进行了集中交办和专题部署，要求各单位高度重视、落实责任，提高质量、见到实效。对 4 项议案和 7 类专委会重点监督检查建议，均由各位分管副市长领衔，通过统筹协调、调研座谈、审定报告等方式反复研究，共商共办，推动落实。从今年开始，市政府要求各承办单位主要领导和主管局级领导至少牵头办理 1 件建议或提案，全年局级领导主办建议 117 件，占市政府承办建议总数的 12.6%；11 个部门的主要领导向代表通报工作、沟通情况。如在办理开展公共财政补贴绩效评估、加强重点文物保护等建议时，相关部门和区政府分别由主管副局长、分管副区长牵头，组织相关处室和部门，主动与代表座谈沟通，

认真听取建议,并把代表意见纳入政府决策和推进工作落实之中。

二是优化工作机制。市政府及各承办单位紧紧围绕提高办理质量,着力在优化完善办理机制上下功夫,建立了市长交办、副市长领办、局级主办、处级沟通的领导领衔机制,将带头、牵头,主办、会办建成制度,形成闭环,着力推动领导力量落实;完善全员培训、全程协商、全面复查、全文公开的依法办理机制,不断完善规则细则,着力推动各环节办理工作落实;健全逐级负责、逐件审核、三方核验、全程留痕的审核把关机制,不断优化固化流程,着力推动办理责任落实;优化联合督导、持续跟踪、专题评估、绩效考核的督促考评机制,强化督查评考,着力推动建议内容落实。通过优化完善办理机制,不断推动建议办理工作标准化、制度化和规范化。

三是畅通知情明政渠道。市政府及各部门采取上门走访、调研座谈、专项报告、集中办理等形式,积极为代表知情明政搭建平台,更好地服务代表深入了解市委市政府中心工作。全年,市政府及工作部门向市人大常委会报告工作 28 项、接受专题询问 2 项、接受法律法规实施情况检查 2 项;市政府领导向市人大常委会报告工作同比增加 23.1%,各部门向专委会报告工作、邀请代表座谈交流、配合检查调研 200 余次。在研究城市副中心详规、加强柴油货车管理、编制重要民生实事项目、起草政府工作报告等重大决策和关系民生的重要问题时,都主动征求市人大和代表意见。在市人大的统筹组织下,今年首次向市人大常委会报告了市属国有资产管理情况,取得了良好的社会效果。

四是注重建议落实。市政府坚持将建议办理,作为听民意、查民情,科学决策、有效施策、接

受监督的过程,努力将代表的意见建议转化为各项决策措施,通过建议办理推动工作见效。在办理解决“停车难”、实现土地利用提质减量等建议时,市发改、规自、住建、交通、司法等部门密切配合,共同研究,联合办理,取得了积极进展,《北京市非机动车管理条例》《北京市机动车停车管理条例》等已正式实施;市规自委等部门出台了《建设项目规划使用性质正面和负面清单》《深化建设项目行政审批流程改革的意见》等系列文件,从政策上引导存量土地科学合理使用,提高社会投资建设项目落地效率。

三、办理成效

一年来,在中共北京市委的直接领导下,在市人大及其常委会的监督支持下,市政府及各承办单位坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大精神,深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神,坚持稳中求进工作总基调,贯彻新发展理念,落实高质量发展要求,以供给侧结构性改革为主线,在加强“四个中心”功能建设,提高“四个服务”水平,抓好“三件大事”,打好“三大攻坚战”,加快改革开放步伐过程中,认真办理建议,积极吸纳代表意见,实现了首都经济社会持续健康发展。

(一)在全面落实总规,推进疏解整治促提升专项行动方面。市政府高度关注代表提出的依法实施城市总体规划、加强分区规划编制政策研究等建议,建立了市区规划分级管理体制,制定了生态控制线和城市开发边界管理办法,深化了 16 个重点功能区综合提升方案和 36 项市级专项规划编制,实施了第三轮城市南部地区加快发展行动计划、优化提升回天地区公共服务和基础设施三年行动计划,城市发展的整体性、协调性进一步增强。认真吸纳科学疏解整治促提升、推进

区域协调发展、保障菜篮子供应等建议,坚定有序推进疏解整治促提升专项行动,强化公共服务资源均衡配置,核心区 79 公里电力架空线入地,建设提升便民网点 1514 个,“一刻钟社区服务圈”城市社区覆盖率达到 90%,全市公园绿地 500 米服务半径覆盖率提高到 80%,退出一般制造业企业 656 家,疏解提升市场和物流中心 203 个,中心城区 29 个老旧小区综合整治试点进展顺利。

(二)在改善普惠性营商环境方面。全面落实习近平总书记关于北京要率先加大营商环境改革力度的要求,结合代表提出的提升民间投资活力、弘扬企业家精神、推进信用体系建设等建议,精准推出“9+N”系列政策措施,制定实施优化营商环境三年行动计划,开办企业时间压缩至 5 天;推进工程建设项目审批制度改革试点,搭建多规合一协同平台,社会投资项目许可办理时间缩减至 45 天。北京在国内 22 个城市营商环境试评价中综合排名第一,推动我国营商环境排名从 78 位大幅跃升至 46 位。认真研究优化审批程序、下放审批权限、促进民营经济发展等建议,大力深化“放管服”改革,市区两级行政审批事项压缩一半以上;全面推进综合窗口服务模式,建成网上政务服务大厅,市区两级均实现 90% 以上审批事项“一网通办”。

(三)在全国科技创新中心建设方面。认真研究代表提出的加快科学城建设、促进科技成果转化、完善独角兽企业培育机制等建议,以国家战略需求引导科技创新方向,高水平编制规划、细化方案,推进“三城一区”建设。中关村科学城创新要素深度融合,自主创新活力进一步提升;怀柔科学城两大科学装置和 5 个交叉研究平台建设取得阶段性进展;未来科学城着力引进开放性科研平台和双创平台;北京经济技术开发区利

用外资水平加快提升,一批重大产业项目落地见效。全市国家高新技术企业达到 24856 家、同比增长 25%,70 家企业入选全球独角兽榜单。深入实施新一代信息技术等 10 个高精尖产业发展指导意见,出台 5G、医药健康、人工智能、无人机等产业发展行动计划和方案,进一步明确了各区主导产业和重点培育产业方向。

(四)在提升城市治理能力方面。市政府高度重视加强大气污染防治、整顿河流生态、强化垃圾分类管理等建议,全面落实全国生态环境保护大会精神,制定打赢蓝天保卫战三年行动计划,进一步压实各级各部门环保责任。结合“持续改善人居环境”议案办理,开展“清河行动”和水源地环境保护专项行动,完成非建成区 84 条段黑臭水体治理任务,全市污水处理率达到 93%。建成鲁家山餐厨垃圾处理厂等 5 个垃圾处理设施,垃圾分类示范片区覆盖率达到 30%,生活垃圾资源化率达到 58%。对代表提出的停车难、打车难、道路拥堵、公交线网等问题进行分类研究、逐步推进,对全市 345 个堵点进行了分级治理,实施了北京站、南站、西站 71 项整治任务,优化调整公交线路 80 条,为 90 条无灯路段加装路灯,中心城绿色出行比例提高到 73%。

(五)在保障和改善民生方面。教育、医疗、养老、住房等民生问题始终是代表关注的重点,约 50% 的建议涉及民生。市政府围绕“七有”目标持续发力,今年,新增学位、老楼加装电梯、新建养老服务驿站等 31 件重要民生实事项目全部完成。市住建、规自、发改等部门成立工作专班,研究出台政策,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,确保房地产市场平稳有序运行。对医疗改革、医保报销、养老服务等建议,市卫计、人社等部门持续深化医药分开综

合改革,规范调整 400 余项医疗服务项目和价格,进一步扩大医保药品报销范围,完善预约挂号、专家下社区、急诊预缴费等便民措施。对“完善学前教育公共服务体系建设”议案,以及加速新建普惠性幼儿园、解决小学教育三点钟难题等建议,市政府深入推进教育体制机制改革,统筹全市教育资源优化布局,发布学前教育行动计划,大幅增加学前教育投入,开展培训机构专项治理,支持和规范民办教育发展,均取得了积极进展。

对各位代表在推进京津冀协同发展、全国文化中心建设、城市副中心建设、扩大对外开放水平、加强金融风险防控、推进乡村振兴等方面的建议,市政府及各部门也深入研究、积极吸纳、认真办理,相关工作也取得了明显成效。

一年来,虽然建议办理工作取得了一些成绩,但与形势发展要求、人民群众需要和人大代表期望相比仍然存在差距;有的单位还存在重形式轻答复、重办件轻落实的现象,在沟通深度、落实效率、持续跟踪等方面还有不小的提升空间;个别答复意见还存在内容不新、措施不实、针对性不强等问题,影响办理效果。我们将在今后的工作中认真研究改进,进一步深化认识、规范办

理、细化考评、狠抓落实,不断提升市政府系统建议办理工作的质量和水平。

长期以来,市人大和各位代表高度关注并积极参与首都经济社会全面建设和发展,对市政府的各项工作给予了积极支持和有效监督,在立法项目安排、重大事项报告、重要决策审议、议案建议办理、全面工作监督等方面做了大量卓有成效的工作。人大常委会各位领导科学统筹,深入一线督促指导议案建议办理,推进重大决策事项和重要民生项目;各位代表以高度负责的精神全程参与建议办理工作,对承办单位给予了充分支持和理解,提办双方同商共办、双向发力,更好地凝聚了共识,有效推动了政府各项工作的顺利开展和有效落实。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,办好代表建议责任重大、使命光荣。我们将更加紧密团结在以习近平同志为核心的党中央周围,高举习近平新时代中国特色社会主义思想伟大旗帜,在市委的统一领导下,在市人大及其常委会的监督指导下,始终坚持以人民为中心的思想,以更大的精力、更高的标准办理每一件建议,不断增强办理实效,努力让代表满意,不断让人民受益。

以上报告,提请市人大常委会审议。

关于 2018 年北京市人大代表 建议、批评和意见办理情况的报告

——2018 年 12 月 27 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议上

北京市高级人民法院代院长 寇 昉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据《北京市人民代表大会代表建议、批评和意见办理条例》的规定，我就 2018 年市人大代表建议、批评和意见（以下统称建议）的办理工作情况报告如下：

一、代表建议的总体情况

市十五届人大一次会议期间，我院共收到代表建议 31 件。其中，单独办理 16 件，主办 11 件，会同其他单位办理 4 件。在市人大常委会的监督指导下，在各位代表的理解支持下，代表所提建议全部办理完毕，代表对办理结果表示满意或同意。

今年我院承办的代表建议，具有以下特点：一是涉及面广，涵盖审判执行、司法改革、基础建设、职业保障等各方面内容。二是反映问题准，直面法院发展中的难题和短板，客观反映了人民群众对司法工作的新需求新期待。三是专业性强，符合法院工作实际，符合司法工作规律，与全市法院重点工作高度契合。落实好这些建议，将有力推进法院工作整体水平的提升。

二、代表建议的办理情况

（一）有关服务保障首都经济社会发展大局方面建议的办理情况

化唯强、焦洪昌等 9 位代表，围绕保障首都

经济发展秩序、加大知识产权保护力度、基本解决执行难等内容，提出了 9 个建议。我院认真研究落实，办理情况如下：

在服务保障首都经济发展方面，落实化唯强、薛雪菲代表正确引导和规范职业举报行为的建议，逐案摸排督导，研究界定惩罚性赔偿的法律适用标准，准确把握立法本意，发布裁判指引，统一执法尺度，遏制恶意职业索赔，引导合理维权，维护消费者和生产经营者合法权益。落实李明霞代表民事审判阶段慎用限制出境措施的建议，加强对限制出境适用条件的审查，严格报批、审核和备案制度，完善担保和救济措施，促进限制出境措施适用规范化、程序化。焦洪昌代表提出设立法律博物馆的建议，为有效发挥法院司法职能拓宽了思路，我院考虑在搬迁到通州后建立北京法院博物馆，展示和传播法治文化，增强社会法治意识。

在知识产权保护方面，落实童之磊、姜镭代表深入推进知识产权保护体制机制改革，加大知识产权保护力度的建议，制定《关于加强知识产权审判 促进创新发展的若干意见》，服务保障“三城一区”建设，促进高精尖产业发展。加强北京知识产权法院建设，成立北京知识产权司法保护

研究会,全力打造国际知识产权诉讼优选地。依法适用惩罚性赔偿,加强行为保全、证据保全等措施的适用,着力解决侵权成本低、维权成本高等问题,依法保障科技创新中心、文化中心建设。

在基本解决执行难方面,落实高子程、刘峰、韩克非代表的建议,紧紧依靠党委领导,建立由49家单位参加的执行联席会议制度,形成综合治理执行难工作格局。健全执行查控机制,对车辆、房产、工商、民政等9类政务信息和银行存款联动查询。建立联合信用惩戒机制,在行业准入、生活消费、融资信贷等方面,对失信被执行人进行监督、警示和惩戒。大力开展信息化建设,有效解决查人找物难、财产变现难、有效管理难等问题。今年,全市法院新收执行案件212452件,执结179408件,有财产可供执行案件法定期限内执结率为94.2%,无财产可供执行案件终结本次执行合格率为98.5%。

(二)有关深入推进司法体制改革方面建议的办理情况

朱建岳、于静等10位代表,围绕落实司法责任制、刑事诉讼制度改革、司法职权优化配置及司法人员职业保障等内容,提出了10个建议。我院认真研究落实,办理情况如下:

在落实司法责任制方面,落实朱建岳代表统筹全市审判力量解决案件积压问题的建议,加强全市法院统筹管理,按照以案测员、以员定编、高院统筹的原则,建立编制员额动态调整机制,今年已为案多人少矛盾特别突出的法院调整85人。优化法院内部资源配置,以员额法官为中心,组建高效型、孵化器型、专家型、大要案型、院庭长型等多样化新型审判团队1839个,推进审判辅助事务集约化管理,提高办案效能。今年全市法院收案89万件,同比增长11万件,年底绝大

多数案件能够消化解决,结案率、法官人均结案数同比上升。明年,将集中全市法院审判力量,抽调60人帮助解决知识产权法院案件积压问题。落实于静代表健全和完善人民陪审员参加庭审机制的建议,认真贯彻《人民陪审员法》,研究细化参审工作规程,保障人民陪审员有效参审。人民陪审员全年参审案件13.5万件。根据张丽霞代表从律师中遴选法官的建议,委托北京市律师协会调研选任意向、征求选任意见,下一步将制定从律师中公开选拔法官的实施办法。

在深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革方面,落实卫爱民代表全面提升刑事案件庭审质量的建议,与相关部门联合出台《关于落实以审判为中心推进庭审实质化改革的若干规定》,严格落实罪刑法定、疑罪从无、证据裁判原则,规范庭前会议、庭审调查、非法证据排除程序,确保无罪的人不受刑事追究。深化认罪认罚从宽制度试点工作,审理认罪认罚案件占刑事案件的65%以上,居于全国法院前列。推进刑事案件律师辩护全覆盖试点工作,一审案件律师辩护率超过95%。高度重视高子程代表逐步提高假释适用比例的建议,与市检察院、市司法局、市监狱局等部门联合调研,转变刑罚执行理念,加强分工协作,统一司法尺度,提升社区矫正能力,积极探索扩大假释适用的范围与路径。

在司法职权优化配置方面,落实张一丽、马小兰等代表的建议,根据中央关于增设互联网法院的部署,今年9月9日,北京互联网法院挂牌办案,实现全流程在线审判、人工智能辅助办案、“七天24小时不打烊”,在创制网络规则、维护网络秩序、保障网络安全、促进网络创新等方面迈出坚实步伐。该院成立以来,受理互联网案件2785件,审结1838件,电子诉讼平台访问量742

万人次。

在司法人员职业保障方面,落实高子程、李有光代表提高干警薪酬待遇,解决聘任制司法辅助人员生活问题等建议,落实法官、司法辅助人员、司法行政人员绩效考核奖金分配办法,法官工资平均增幅 50% 以上,审判辅助人员、司法行政人员工资平均增幅 20%,聘用制辅助人员薪酬增长 73.3%。完成 1452 名法官的等级晋升工作,落实配套的交通补贴、差旅补贴等待遇,目前正在落实法官等级择优选升工作。出台《关于司法人员权益保障的意见》,成立法官权益保障委员会,确保法官人身安全免受侵害。落实李明霞代表加强基层法庭建设工作的建议,按照 2020 年 6 月前完成全部法庭基本建设任务的要求积极推进工作,目前 74 个法庭中,已经完成 43 个法庭的建设任务。

(三)有关努力实现司法公平公正方面建议的办理情况

安丽娟、卫爱民等 4 位代表,围绕提升审判质量效率、加强诉讼服务、保障律师执业权利等内容,提出了 8 个建议。我院认真研究落实,办理情况如下:

在提高审判质量方面,落实安丽娟代表科学设定审判管理指标的建议,合理调控法官工作强度,全面开展审判质量评查,抽查案件 4.5 万件,从严落实整改责任,一审改判发回率、服判息诉率等核心指标持续向好。落实卫爱民代表编纂案例集的建议,开展专题类案研讨选题活动,确定 17 个法律适用不统一的项目,编写参阅案例,“互联网犯罪案件法律适用问题”等项目形成成果。

在提升审判效率方面,落实安丽娟代表通过信息化建设提升法院服务质效的建议,建设电子诉讼平台,推进网上立案、网上查询、网上缴费、

在线调解,当事人网上立案 9.2 万件。加强智能办案辅助系统建设,推进类案智能推送、法律文书自动生成、语音转文字等深度应用,切实规范司法行为。推进电子卷宗随案同步生成,扫描电子卷宗 86.5 万卷,实现案件信息全程留痕、动态更新。深入挖掘、利用司法大数据,就共享经济、互联网金融、违法建设等纠纷开展调研、提出建议,促进完善社会管理。目前,在全国智慧法院建设 68 项评价指标中,北京法院有 26 项排名第一。

在加强立案和诉讼服务方面,落实高子程代表受理起诉后应出具受理通知书的建议,积极运用立案系统自动生成案件受理通知书的功能,进一步规范立案接待工作,全市法院当场立案率为 95.7%。除有关司法政策作出规定之外,要求各法院在受理起诉后必须出具受理通知书。开通诉讼服务微信公众号,提供 20 余项服务功能,将立案、告知、送达等事项延伸到手机移动终端,为当事人提供全方位、零距离、无障碍的诉讼服务。认真研究卫爱民代表取消在纸质媒体上发布人民法院公告的建议,建立集约送达一体化平台,发送电子送达 3.2 万件。同时,优化报纸公告送达流程,提高效率。落实安丽娟代表对法院事务性工作实行社会购买服务的建议,积极引入第三方服务,将诉讼引导、查询送达、材料收转、档案查阅、卷宗服务、热线接听等工作尽可能纳入社会购买服务范畴。

在律师参与纠纷多元化解方面,落实张丽霞代表成立律师调解工作室的建议,与市司法局联合出台《关于开展律师调解试点工作的实施意见》,在西城、朝阳、海淀、丰台、通州、房山等 6 家法院开展律师调解试点工作,设置律师调解工作室,引入律师专业调解组织,393 名执业律师、30 名实习律师进驻法院,充分发挥律师的专业优势

和职业优势。今年以来,试点法院共委托律师调解案件 17803 件,成功化解 5232 件,化解率 29.4%。在办理张丽霞代表律师费由败诉方承担的建议过程中,认真落实法律法规在著作权、商标权、合同及诉讼制度等方面有关律师费承担的规定,加强调研论证,争取从立法层面提出意见建议,推动建议逐步落实。

三、办理工作的主要做法

办理代表建议,是贯彻落实人民代表大会制度的必然要求,对于促进司法为民、公正司法具有重要意义。市高级法院将其作为法定职责认真落实,完善办理机制,注重办理质量,提升办理效果,通过建议办理推动各项工作实现新的发展。

(一)提高政治站位,形成建议办理合力

以高度的政治责任感开展办理工作,全年召开三次党组会进行专题研究,院领导“包干负责”“领衔办理”,每位院领导不仅对主管领域内建议办理整体负责,还需“认领”代表建议,全程指导并跟踪办理。在坚持走访答复、参观视察、观摩庭审、列席会议等形式的基础上,邀请多家单位座谈研讨,集中研究论证,形成各方协调配合、共同解决问题的良好态势。

(二)推行开门办理,促进建议有效落实

坚持“书面办理与实地办理相结合”,选择 10 件代表建议进行开门办理,邀请代表走进法院、

了解工作。围绕代表建议开展联络活动 62 场,参加代表 317 人次。年底开展“代表建议办理回头看”工作,汇报建议办理最新进展及成果转化情况,提出建议的 17 位代表对办理工作均表示满意。

(三)加强信息化建设,提高建议办理效率

研发代表建议办理工作平台,在网上办公系统嵌入代表建议办理流程,实现全程线上操作和动态跟踪管理。设置半开放式共享板块,将近五年代表建议录入系统,为办理关联性建议提供参考。扩大平台适用范围,推广建议办理经验,不断提升建议办理效果。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,建议办理工作凝聚着人民群众对法院工作的要求与期待,也是人民法院改进工作、解决难题的重要途径。我院在办理工作中进行了一些有益地探索,取得了一定的效果,但仍存在办理成果转化不够、信息化应用不足等问题。我院将在市委的领导、市人大常委会的监督下,坚持问题导向,加强调查研究,将建议办理工作与深化司法改革、提高司法水平同步推进,以公正高效的审判执行工作,为法治中国首善之区建设作出更大的贡献!

以上报告,请予审议。

关于 2018 年北京市人大代表 建议、批评和意见办理情况的报告

——2018 年 12 月 27 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议上

北京市人民检察院检察长 敬大力

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现在，我代表北京市人民检察院，就 2018 年市人大代表建议、批评和意见的办理情况进行报告，请予审议。

2018 年，市检察院共承办代表建议 4 件，协助其他单位会办 4 件。在市人大及其常委会的监督和指导下，在代表的理解和支持下，我院依法办结全部建议，推动各项检察工作取得新进展，代表均表示满意。现分别报告如下：

一、全面加强刑事检察，促进严格公正司法

在刑事诉讼中，检察机关前承侦查、后启审判，处于关键环节、发挥重要作用。高子程、卫爱民等代表提出关于“全面提升刑事案件庭审质量”、“规范统一适用刑事强制措施”的建议，希望检察机关在审前程序中加强审查把关、在庭审程序中加强指控证明，防止案件“带病”侦查、“带病”起诉、“带病”审判。对此，我们高度重视，并着力做好了以下工作：一是推行捕诉一体机制。针对长期以来审查逮捕、审查起诉由不同办案部门、不同办案主体负责而导致的各管一段、责任分散、信息不对称的局面，在全市三级院部署开展捕诉一体工作，整合审查逮捕、审查起诉两项审查，让身兼两项职责的检察官在审查逮捕时就

顾及起诉，并且出于起诉职责，更加关注侦查机关的取证质量，传导证据压力，更加充分发挥检察机关在刑事诉讼中的把关过滤作用。今年以来，全市检察机关提前介入引导侦查率上升 26.1%；排除非法证据、补正瑕疵证据率上升 3.3%；把好案件质量关，不起诉率上升 3.8%，公安机关提请复议复核率下降 16.1%。二是优化强制措施配置。将检察环节强制措施的备案审查、复议复核、司法救济等职能交由专门部门统一行使，对履行捕诉一体职责的检察官形成有效监督和制约，严防捕诉一体可能带来的逮捕标准过宽或过严等问题。自 7 月份试点以来，共对 6751 件捕诉一体案件开展了实质审查，改变强制措施决定案件 44 件，有效促进强制措施统一规范适用。三是强化出庭公诉能力。发布专门实施意见，围绕出庭指控、举证示证、证人出庭、对抗辩论、教育转化等指控和证明犯罪的关键环节，进一步完善制度机制，创新方式方法，保证每一次出庭支持公诉都能高质量查明事实、证明犯罪。今年以来，全市诉判一致率高达 98.5%。

二、强化检察管理监督，促进检察权依法规范行使

放权不放任、监管不缺位，是确保司法责任

制改革成功的关键。我们认真研究许泽玮代表关于“完善检察管理监督”建议中进一步加强宏观监管的思路,充分借助北京科技资源优势,推动检察管理监督从微观的盯人、盯案、层层审批,向宏观的全院、全员、全过程质效监管转变,打造新型检察管理监督机制的“北京样本”“首都范式”。一是促进检察管理监督权集中统一行使。建设检察服务中心,实行“一个窗口对外”提供检察服务,建设案件管理中心,集中受理对公案件,确保统一入口、统一采集全部涉检信息。研发检察管理监督平台,对全部信息实现“收、转、督、出”一条龙动态掌握,充分发挥“一个闸门对内”的关口作用,有效解决原先各类涉检信息数据分散、信息不通、反馈梗阻,无法统筹有效实施监督的难题。二是促进检察管理监督与现代科技深度融合。将大数据和信息化技术的最新成果融入检察管理监督平台建设,将检察机关全部 86 类执法办案类别、5 类监督制约事项精细化为 2400 多个流程节点,开展全过程、闭环式的实时动态监管。通过数据辅助决策技术,实现案件质量评查、检察业务考评、数据分析、检察官业绩评价等多种功能,对检察执法办案进行“智慧管理”。今年,该平台获评全国政法智能化建设“智慧检务十大创新案例”。

三、构建新型检律关系,促进检律和谐共融

律师与检察机关同属法律共同体,在保证司法公正方面肩负着共同责任。我们认真办理刘子华代表关于“实现刑事案件律师辩护全覆盖”的建议,高子程代表关于“善用律师资源参与涉法涉诉信访评查化解工作”的建议,加强检律沟通协作,共同维护司法公正和法律权威。一是拓宽刑事案件法律援助范围。作为试点地区之一,积极配合法院、司法局全面推进审判阶段“刑事

案件律师辩护全覆盖”试点改革;对于检察机关抗诉、同案犯有辩护人等六类非“应当”指定辩护的情形,积极创造条件,提供法律援助;推动并规范法律援助机构在全市各级检察院、看守所派驻值班律师,为犯罪嫌疑人提供无偿法律服务,使更多的案件实现了律师介入关口前移,在帮助查明案件事实、正确适用法律政策方面发挥重要作用。二是深化检律良性互动协作共赢。高度重视发挥律师“第三方”角色优势和专业优势,常态化开展律师参与拟不批捕、拟不起诉等案件公开审查工作。引入律师代理申诉案件、参与涉检信访矛盾化解,着力破解了一批缠访缠诉、无理闹访等信访难题,有效促进社会稳定和谐。

四、其他建议的办理情况

我们认真配合市人大常委会,扎实办理李玳代表关于“建立人大代表履职工作机制”的建议,更加强调要精细化做好接受代表监督工作,把代表联络做在平时,实现联络精准化。在以往全年“菜单式”活动的基础上,针对意见建议集中的检察工作领域,每月开展至少一场专题座谈会,集中回应代表关切。结合检察机关法治宣传教育“十进百家、千人普法”活动,广泛联系代表,为代表所在单位提供一对一、定制化的法律服务。我们积极办理高子程代表关于“逐步提高假释适用比例”的建议,与法院、司法局等部门紧密配合,依法推进假释充分适用,依法加强对假释的法律监督,促进罪犯顺利回归社会,有效预防和减少重新犯罪。

五、办理代表建议的主要做法

办好代表建议,是检察机关的法定义务,也是尊重人民主体地位、自觉接受人民监督的重要举措,更是检察机关从供给侧为社会、为人民群众提供我们的法治产品、检察产品。我们始终本

着对人民负责、对检察事业负责的态度,精心办好每一件建议,力求每一件建议都办出实效。一是加强调研分析。坚持问题导向,坚持从检察工作全局出发,深入了解建议的案由背景、基本指向、意图主张,然后制定切实可行的办理方案,确保办理举措精准务实、办理工作不走过场。二是落实办理责任。针对建议普遍综合性强、涉及面广的特点,进一步自我加压,建立市院班子成员领衔办件工作机制,由班子成员亲自组织协调,集中大家智慧和多方工作资源,拿出有针对性的解决方案。建议的当面沟通和答复,也都由班子成员直接负责。三是做好分类处置。坚持办前、办中、办后三次沟通,特别是,我们将提出建议的代表邀请到相关领域的专题座谈会中,在全面充分交流的基础上,对于能够解决的问题,积极创造条件及时解决;对于暂时不能落地,需要下一步综合解决的,向代表讲清楚,给出时间表、路线

图,开诚布公,共同推进。四是抓实成果转化。通过办理工作填补制度漏洞,努力建立标本兼治的长效机制。今年,检察机关新出台的多份文件都吸收了建议办理的具体成果,用实际举措推动检察工作科学发展。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,我们工作中深刻体会到,每一件建议背后都承载着人民群众的呼声,每一件建议的办理过程,都是检察机关对接人民群众期盼和需求的良好实践。在此,我代表北京市全体检察人员,对市人大和各位代表长期以来的关心和支持,表示衷心的感谢!我们将在市委、最高检的领导下,在市人大的监督下,以更加负责的态度、更加扎实的作风抓好建议办理工作,不断提升检察工作法治化水平和检察公信力,为建设法治中国首善之区作出更大贡献!

以上报告,请予审议。

北京市第十五届人民代表大会 常务委员会代表资格审查委员会关于个别 代表的代表资格的报告

(2018年12月27日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议通过)

代表资格审查委员会主任委员 刘 伟

北京市人民代表大会常务委员会:

近日,东城区人大常委会补选吴松元(东城区人大常委会党组书记),朝阳区人大常委会补选靳伟(市人民政府秘书长),丰台区人大常委会补选王建中(市委组织部副部长)、张巨明(丰台区人大常委会党组书记)、陈雍(市委常委、市纪委书记、市监察委员会代主任),石景山区人大常委会补选于长辉(石景山区委书记),密云区人大常委会补选寇昉(市高级人民法院代院长)等7位同志为北京市第十五届人民代表大会代表。经市十五届人大常委会代表资格审查委员会审查,吴松元、靳伟、王建中、张巨明、陈雍、于长辉、寇昉的代表资格有效,提请市人大常委会审议确认。

由海淀区选出的阴和俊(北京市委原常委、原副市长),丰台区选出的张硕辅(北京市委原常委、市纪委原书记、市监察委员会原主任),房山区选出的吴英时(北京长安汽车公司原党委书记、总经理),解放军驻京部队选出的王岳忠(中央军委政治工作部老干部局原局长)等4位代表,因调离本行政区域,依照代表法的有关规定,阴和俊、张硕辅、吴英时、王岳忠的市十五届人大代表资格终止。

由东城区选出的李先忠(市交通委主任),海淀区选出的刘勇(海淀区政协党组书记),丰台区

选出的钟百利(市民族宗教事务委员会主任)、冀岩(市市场监督管理局局长),石景山区选出的牛青山(市政协副主席、党组成员),门头沟区选出的张贵林(市人民政府国有资产监督管理委员会主任),顺义区选出的王刚(市经济和信息化局局长),密云区选出的杨万明(最高人民法院副院长),延庆区选出的李志军(市农业农村局局长)等9位代表,因工作变动,本人提出辞去市十五届人大代表职务的请求,东城区、海淀区、丰台区、石景山区、门头沟区、顺义区、密云区、延庆区人大常委会分别召开会议决定接受其辞职。依照代表法的有关规定,李先忠、刘勇、钟百利、冀岩、牛青山、张贵林、王刚、杨万明、李志军的市十五届人大代表资格终止。

以上代表资格变动事宜报请北京市人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

本次市人民代表大会个别代表的代表资格变动后,北京市第十五届人民代表大会实有代表760人。

以上报告,请予审议。

北京市第十五届人民代表大会
常务委员会代表资格审查委员会

2018年12月27日

北京市人民代表大会常务委员会 关于接受王宁辞去北京市副市长职务 请求的决定

(2018 年 12 月 27 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议通过)

根据王宁同志的请求,按照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第二十七条的规定、《北京市人民代表大会常务委员会任免国家机关工作人员条例》第二十五条的规定,北京市第十五届人民代表大会常务委员会第十次会议决定:接受王宁辞去北京市副市长职务的请求,并报北京市人民代表大会备案。

北京市人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2018 年 12 月 27 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议通过)

免去王贵平的北京市监察委员会副主任职务。

北京市人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2018 年 12 月 27 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议通过)

(一)

判委员会委员、审判员职务。

(三)

免去马强的北京市高级人民法院副院长、审
判委员会委员、审判员职务。

免去王建的北京铁路运输中级法院审判委
员会委员、审判员职务。

(二)

免去张贤昌的北京市第三中级人民法院审

北京市人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2018 年 12 月 27 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十次会议通过)

(一)

察委员会委员、检察员职务。

(三)

免去刘兆欣的北京市人民检察院第一分院
检察委员会委员、检察员职务。

免去郭晓红的北京市人民检察院第三分院
检察委员会委员、检察员职务。

(二)

免去陈旭的北京市人民检察院第二分院检

关于报送“北京市 2016 年市级决算和 2017 年上半年预算执行情况审议意见” 研究处理情况的报告

北京市财政局

市人大常委会：

2017 年 7 月 19 日，市十四届人大常委会第四十次会议听取审议了《关于北京市 2016 年市级决算的报告》、《关于北京市 2017 年上半年预算执行情况的报告》，批准了 2016 年市级决算，审议意见中所提出的意见和建议对我市圆满完成 2017 年预算任务，不断提高财政预决算管理水平具有十分重要的指导意义。受市政府委托，我局与市政府有关部门对市人大常委会的审议意见（京常审字〔2017〕7 号）进行了认真研究。现将研究处理情况报告如下。

一、严格预算管理，理顺体制机制

2017 年，围绕落实市人大关于提高预算编制、执行和监督的规范性、实施全过程预算绩效管理意见，市财政部门进一步理顺职责、明确要求、完善制度，不断严格预算管理。

（一）完善政府预算体系

根据“四本预算”属性，坚持一般公共预算保障公共服务、政府性基金预算用于特定公共事业发展、国有资本经营预算针对国有资本收益安排、社会保险基金预算专项用于社会保险，并继续加大政府性基金预算、国有资本经营预算与一般公共预算统筹力度，按照财政部统一部署，2017 年将“新增建设用地土地有偿使用费收入”

政府性基金收入转列一般公共预算，在编制 2018 年预算时，将国有资本收益调入一般公共预算的比例由 22% 提升至 25%。下一步，在保持“四本预算”相对独立的基础上，将继续完善统筹“四本预算”的制度机制，至 2020 年国有资本经营预算上缴一般公共预算的比例达到 30%。

（二）依法明确预算管理权限

依据《预算法》规定，参照财政部对中央部门预算管理责任的界定，在《关于编制 2018 年市级部门预算的通知》中，进一步明确预算单位和财政部门的职责分工，强化市级部门在项目预算编制中的主体责任，项目实施责任人对项目预算申报和项目实施绩效负责；财政部门担负宏观管理、总量平衡、综合性预算管理制度设计等职能，对单位预算编制内容的完整性、履行程序的合规性、项目立项的政策性进行重点审核。下一步，继续强化财政部门“研究政策、审核项目”的职能，加强对财政支出政策的管理和监督。

（三）改进预决算编报

按照财政部部署，分别编制政府和部门两套经济分类科目预算，更加清晰、完整反映政府各项支出内容。新增 2018 年市级政府购买服务预算草案、基本建设预算草案，更全面地反映政府预算编制情况。细化国有资本经营预算收入情

况表,首次提交分企业利润收入等数据。完善社保基金预算草案说明,增加市级统筹社会保险基金各险种结余及滚存结余情况。下一步,将认真落实好《北京市预算审查监督条例》,在编报2017年决算时,新增提交养老服务、老旧小区综合整治两项重点支出的资金使用情况 and 绩效评价报告,进一步细化、完善决算草案,不断提高审议材料质量。

(四)加强预算绩效管理

强化全过程预算绩效管理机制,研究制定《进一步深化项目支出绩效预算管理改革的意见》,提出完善政策制度机制、健全预算标准体系、强化预算执行约束、加强追责问责等八个方面27条具体措施。有效运用绩效评价结果,将2017年度开展的绩效评价结果作为安排2018年部门预算的重要依据。下一步,将绩效理念和方法深度融入预算编制、执行和监督的全过程,注重成本效益分析,以政府重点项目、民生项目和财政支出政策、部门整体支出为抓手,实施全过程预算绩效管理,推动财政绩效由“项目绩效”向“政策绩效”转变。

(五)推进内部控制制度建设

组织全市196家单位开展2016年度行政事业单位内部控制报告编报工作,并抽取80家行政事业单位,检查单位内部控制建立与实施情况。梳理完善相关财务制度办法,建立北京市行政事业单位内部控制基础评价指标体系,指导各行政事业单位按照评价指标体系组织本单位内部控制规范自我评价工作,促进提升预算单位基础工作水平。下一步,将指导各部门根据自身的业务性质、业务范围、管理架构,丰富适合本单位实际情况的内部控制体系。开发行政事业单位内部控制管理信息化系统,使财政部门、基层单

位、监管部门形成合力,共同推进内部控制制度建设工作。

(六)完善市对区转移支付政策体系

进一步完善一般性转移支付体系,加大对各区财政支持力度。出台“疏解整治促提升”引导政策,支持各区加快实施“疏解整治促提升”专项行动任务;完善企业跨区迁移财力补偿政策,促进企业在本市范围内合理流动;整合生态保护资金,设立“生态保护与补偿一般性转移支付”,引导促进各区加大生态保护和改善力度。进一步清理、整合、规范专项转移支付管理,大幅压缩项目数量,将市对区专项转移支付项目从2016年的57项压缩至2017年的35项。结合新版北京城市总体规划和中央财政事权和支出责任划分改革,研究完善市对通州区财政管理体制,建立与城市副中心功能相匹配的财政政策保障机制,增强通州区财力保障能力。下一步,落实中央拟出台的关于推进基本公共服务、教育、医疗卫生等领域财政事权与支出责任改革的意见,结合北京实际,研究提出上述领域市区财政事权和支出责任划分意见。同时,按照北京城市总体规划,进一步完善市对区转移支付政策,推动核心区和中心城区优化发展、城市副中心跨越式发展、新区创新发展、生态涵养区绿色发展,推动形成市区落实首都城市战略定位的工作合力。

二、深化财政管理改革,推动政策资金集成

2017年,围绕落实市人大关于统筹优化支出结构、规范资金管理、防范地方政府性债务风险等意见,市财政部门加大资金统筹力度,加强财政政策审核,规范资金使用方式,进一步提升财政资金使用效益。

(一)统筹优化支出结构

按照市级部门带头过紧日子的原则,在2018

年部门预算编制中明确厉行勤俭节约要求,大力压缩一般性支出,对非刚性支出按不低于 2017 年预计执行数 5% 的幅度进行压缩;继续按照“只减不增”原则,编制“三公”经费预算,加强对因公出国(境)、公务接待、公务用车等方面支出事项的管理,严格执行会议、培训、差旅等经费管理办法。完善财政重点领域支出保障机制,突出保基本、保重点、保民生,将统筹的资金聚焦推动京津冀协同发展、构建高精尖经济结构、生态环境建设、加强城市管理、提高民生保障和服务水平等重点领域。规范资金使用方式,及时修订和规范政府投资基金、PPP 模式、政府购买服务等政策和资金管理制度,推进财政资金规范管理、良性运作。下一步,继续坚持厉行勤俭节约,围绕全市重点工作,打通存量资金与当年预算资金、全市统筹资金和部门资金、政府“四本”预算资金等各类资金渠道,集中财力保障“四个中心”建设、疏解整治促提升、建设美丽乡村等重点事项资金需求。

(二) 防范地方政府性债务风险

加强政府债务全过程管理,将政府债券资金分类纳入预算管理,实现政府债务“借用还”管理相统一;首次报请市人大常委会审议批准政府债务限额,对我市政府债务设置“天花板”,严格限定政府举债程序和资金用途,严格在政府债务限额内举借债务;出台《北京市政府性债务风险应急处置预案》,妥善处置存量债务,控制化解债务风险。下一步,继续通过安排资金偿还、发行置换债券、市场化运作转化、依法依规核销等方式,稳步化解政府债务存量,严控政府债务增量,有效防范政府债务风险。

(三) 强化财税政策引导作用

出台《财政支持疏解非首都功能构建高精尖

经济结构的意见》,通过建立“支持区域经济发展”转移支付激励政策、设立科创基金等一揽子财政政策,充分发挥财政政策调控功能,支持各区根据城市功能定位及区域优势,优化经济结构。围绕科技中心战略定位,落实税收优惠政策,推动中关村国家自主创新示范区发展,打造“松绑+激励”的科技经费管理模式。落实“营改增”改革和国务院六大减税政策,取消 42 项行政事业性收费,降低 31 项行政事业性收费标准,为供给侧结构性改革创造良好环境。下一步,落实好财政支持疏解非首都功能构建高精尖经济结构的若干措施,统筹用好市区资金和政策,引导各区结合区域特点,有针对性地加强对企业的精准服务,规范管理,不断推动产业结构优化。同时,进一步落实清理涉企业经营服务性收费、行业协会商会收费等降税清费措施。

(四) 加强财政支出政策评价

强化财政支出政策管理,全面梳理现行财政支出政策,初步建立政策库,作为预算安排的审核依据。下一步,将建立项目约束和退出机制,选择部分中长期支出政策或重大项目进行动态绩效评估,取消政策目标已实现、不再具备实施条件、绩效效果不佳的项目,整合投向趋同、交叉或政策碎片化的项目,调整竞争性领域项目,力争五年内实现对财政支出政策的绩效评价“全覆盖”。

(五) 完善重点支出管理模式

加强重点支出顶层设计,积极与市人大沟通,统筹考虑 2018 年部门预算情况,选取平原造林、促进基础教育事业发展(学前教育)两项重点支出,提交市人大审议,并提供项目依据、绩效目标和实施方案等。下一步,财政部门将配合相关部门做好年度执行、年中决算等时点编制、汇报、

解读工作,规范重点支出项目管理。

三、完善监督机制,强化监察问责

进一步健全和巩固财政大监督体系,大力推进全市预算执行动态监控工作,实现市级国库集中支付资金全覆盖,市对区专项转移支付资金纵向延伸到乡镇。建立财政政策公平竞争审查制度,出台《北京市财政局公平竞争审查工作规程》,聚焦政府采购、政府购买服务、税费优惠政策等8个财政管理重点领域,建立审查逐级纠错机制,规范政府行为。进一步宣传、贯彻《北京市预算审查监督条例》,加强财经纪律的教育和培训。完善市区、部门联动的财政监督机制,对政府债务、预决算公开、政府采购等专项工作,环境治理、涉农、教育等专项资金开展检查,将监督检查结果与下年度部门预算编制、项目申报、绩效考核等紧密挂钩,加大追责问责力度,完善向纪检监察机关移送问题线索工作机制。启动预算

联网监督工作,2017年11月底已经实现市人大与财政国库集中支付系统的联通。下一步,运用动态监控和财政大数据分析,加大对大额项目资金、疏解整治促提升、民生保障等资金的财政监督检查力度。加强与人大、审计、纪检、监察等监管机构的协作配合,对发现的骗取、套取和违规使用财政资金等重大违法违规问题,加大处罚力度。继续推进预算联网监督工作,自觉接受监督。

关于审议意见书中提出的“对审计报告中反映的违规问题强化监察问责、加强审计结果运用”等意见,市政府已向市人大常委会第四十二次会议提交了《北京市2016年市级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告》,经与市人大财经委沟通,此文不再重复报告。

特此报告。

关于市十四届人大常委会第四十次会议对 “市政府关于扶持专业运营,发展居家养老 服务业情况及议案办理情况的报告” 审议意见研究处理情况的报告

北京市民政局

市人大常委会:

2017年7月20日,市十四届人大常委会第四十次会议听取和审议了市政府关于扶持专业运营,发展居家养老服务业情况及议案办理情况报告,并进行了专题询问,对政府议案办理及扶持专业运营工作给予充分肯定,并提出意见建议。市政府高度重视《市十四届人大常委会第四十次会议对“市政府关于扶持专业运营,发展居家养老服务业情况及议案办理情况的报告”的审议意见》(京常审字〔2017〕5号)办理工作,要求高质量进行研究处理、高质量撰写情况报告,切实推进我市居家养老服务业发展。

办理工作由市民政局牵头,办理过程中会同市发改委、市财政局、市商务委等12个部门和16区政府进行了认真研究,根据党的十九大有关应对人口老龄化,加快发展老龄产业的部署要求,结合本市市情,以审议意见研究办理工作为契机,找问题、补短板,坚持政府主导,营造更加公平公正、可持续的政策环境和社会环境,遵循市场规律,支持社会力量参与养老服务发展,做大增量、调整结构、提高效率、提升质量,不断提升老年人的获得感、幸福感和安全感。

现将审议意见研究处理情况报告如下:

一、坚持居家养老服务专业化、社会化发展

方向

(一)加强顶层设计,坚持规划先行,推进政策创制

2017年,中共中央、国务院正式批复《北京城市总体规划(2016年—2035年)》,其中明确提出建成医养结合、服务均等的养老服务体系。市委、市政府印发《北京城市总体规划实施工作方案》和重点任务清单,提出“编制教育、医疗卫生、养老、文化、体育等公共服务设施专项规划,明确空间布局。”2018年启动新版《北京市养老专项规划(2017年—2035年)》和《北京市养老服务设施三年行动计划(2018年—2020年)》编制工作,两项规划已列为市政府今年第四季度上会议题项目,拟于年底完成编制工作。

北京市养老服务专项规划重在中观尺度研究,基于北京市养老设施普查数据,在深入分析老龄人口现状与发展趋势,以及养老服务体系模式等的基础上,明确北京市养老服务设施布局的主要特点和面临的突出问题,掌握北京市老龄人群对养老服务的需求,从而提出北京市2017年—2035年间,全市养老设施布局思路、目标任务、建设标准、引导要求及实施办法,提出符合北京市

老龄人口及城市功能实际情况的养老总体布局方案,明确养老设施发展重点,对各类设施进行综合统筹安排,制定实施规划的支撑保障措施。养老服务设施专项规划与北京新版城市总体规划、全市各“十三五”规划相互衔接,并最终要求其养老设施用地要落在控制性详细规划上。

为推动养老服务市场全面放开,2017年7月底对《北京市“十三五”时期老龄事业发展规划》和《关于全面放开养老服务市场进一步促进养老服务业发展的实施意见》进行任务分解,明确各委办局、各区的职责任务,现已纳入市委改革办第三方评估督导。研究制定《关于加强老年人照顾服务完善养老体系的实施意见》,立足解决当前老年人照顾服务发展不平衡不充分的问题,提出今后一段时间内本市养老服务发展的32项重点任务,现已经市政府常务会审议通过,下一步将提请市委深改组全会审议。实施意见内容涉及8个方面:提升老年人社会福利与社会优待水平、提高基本养老服务供给能力、全面提升医疗健康服务水平、提高老年人法律服务水平、支持家庭孝老、弘扬社会敬老、推动老年人全面发展、加强养老服务市场监管,通过统筹整合、扩面提标、补齐短板,着眼构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境。出台《关于加强农村养老服务工作的意见》《关于做好农村幸福晚年驿站建设工作的通知》,进一步建立健全农村养老服务体系,创新农村养老服务模式,扩大农村养老服务供给。

加快研究编制居家养老产业发展中长期规划。组织专业研究机构,开展《北京市养老产业发展研究》《北京市养老领域发展现状、存在问题及对策研究》等专题研究,重点围绕养老服务体系建

设,扶持专业机构提供专业化品牌化连锁化居家养老服务、提升居家养老产业供给水平和能力等进行系统深入研究。同时以“十三五”中期规划评估为契机,重点梳理和评估当前本市居家养老工作取得进展和存在问题,进一步做好居家养老产业中长期规划编制起草工作。委托专业机构开展《北京市老龄产业发展规划基础研究》课题研究,年内,在研究成果基础上,编制《北京市老龄产业发展规划》。

(二)持续强化资金保障,加强养老资金绩效管理

1. 不断加大居家养老服务资金投入,改善投入方式。2018年市财政养老服务资金预算维持12.81亿元,在投入方向上,进一步突出支持发展居家养老,安排居家养老预算11.17亿元,占2018年总预算87.2%;在支出结构上,进一步加大转移支付规模,安排养老服务专项转移支付预算12.11亿元,占比94.5%,均为五年来最高占比。2018年因素法资金,重点用于2018年民生实事建设社区养老服务驿站和开展居家养老巡视探访服务、养老服务质量提升等三项重点任务,优先支持各区2018年老龄工作任务书规定的各项任务。会同研究机构,探索建立本市老龄事业经费投入统计全口径机制。2018年2月,印发《关于统筹分配拨付各区2018年养老服务专项资金有关工作的通知》,指导提前下达因素法资金、试点补助资金的管理使用,力争政策文件与资金下达同步。

2. 基本建立全市养老服务资金预算、管理和服务的体制机制,多措并举加强绩效管理。

一是明晰市、区两级权责,完善管理体制。2017年8月,印发《关于进一步加强北京市养老服务转移支付资金管理有关工作的通知》和《关于建立养老服务资金报表制度的通知》等系列文件,建立市区两级权责清晰的资金管理模式、多部门定期会商协调机制和动态监控预算资金执

行机制。

二是优化 2018 年预算安排。针对 2016 年以来全市养老服务资金预算执行中较慢、个别项目绩效不佳的情况,从 2018 年预算年度开始,优化预算支出结构、改善投入方式,采取先出文件、再上项目,先提供服务、后补助资金,先规范任务边界、后固化项目,编制滚动预算、分年落实预算等举措,优先支持已出台明晰政策文件、已有成熟服务模式、已试点值得推广的项目,确保预算资金加快执行进度并提升使用效益。同时,市级及早做好项目规划,鼓励各区进行项目储备,确保下一年度根据养老服务发展状况提高预算规模。

三是加强绩效管理。在养老服务资金预算编制、执行、监督各环节采用项目事前评估、预算评审、政府采购、重大项目竞争性分配、事后续效评价、定期不定期监督检查等措施。为切实提高财政资金使用绩效,制定《转移支付养老服务资金专项考评细则》及绩效奖励办法,将各区转移支付养老服务资金执行情况作为下一年度预算分配和奖励的重要依据,形成绩效导向机制。开展绩效成本预算试点工作,积极推进养老机构运营绩效成本预算试点,将以试点为基础,认真研究深化落实养老领域绩效预算管理,完善绩效考核指标等内容,健全养老领域核心绩效指标体系,并将绩效预算机制有效拓展至养老服务业全面领域,有效应用于以后年度的预算编制和资金安排。

(三)统筹资源加大养老服务设施供给,无偿提供场地设施扶持专业运营

1. 加大老旧小区综合整治力度,稳步推进 10 个老旧小区综合改造试点工作。其中西城区灵境小区于 2017 年完成改造,东城区胡家园东区计划于 2019 年 3 季度完成整治,其他试点项目均于 2018 年 2 季度完成整治。结合老旧小区综合整治,我市大力推进老楼加装电梯等上下楼设

施工作,提升宜居品质,2017 年全市完成加装电梯 274 部,另有 21 个单元门安装了楼道代步器;2018 年老楼加装电梯工作已被列为重要民生实事项目,全年计划开工 400 部以上,完成 200 部以上,目前开复工 503 部,已完工 34 部。

2. 开展疏解腾退空间利用研究,拓展养老服务发展空间。以《北京城市总体规划(2016 年—2035 年)》为引领,研究制定关于加强非首都功能疏解腾退空间管理和使用的意见,明确疏解腾退空间主要用于补充完善公共服务设施等,为统筹利用闲置资源发展养老服务打好空间基础。为优化本市营商环境,针对社会投资项目,发布了《关于进一步优化营商环境深化建设项目行政审批流程改革的意见》,按照鼓励疏解非首都功能,鼓励补齐地区配套短板,完善地区公共服务设施等原则,发布了《建设项目规划使用性质正面和负面清单》(市规划国土发〔2018〕88 号),明确首都功能核心区鼓励工业、仓储、批发市场等用地调整为学前教育、养老设施,首都功能核心区以外的中心城区、城市副中心、新城、生态涵养区等鼓励各类用地调整为教育设施和养老设施。

丰台区优先将国有企业服务网点、街道社区所属设施、疏解腾退的闲置房屋等资源,统筹发展居家和社区养老服务,将符合建设养老服务设施的房屋资源无偿交给专业运营企业或组织运营。大兴区居家养老服务工作均由专业社会组织承担,对基层养老服务设施提出建设规范和标准,统筹闲置资源发展养老服务。

3. 建设社区养老服务驿站,保障养老服务设施建设供给。从 2016 年开始,按照“政府无偿提供设施、运营商低偿运营”的思路,在社区层面开展社区养老服务驿站建设,先后出台 13 个系列配套政策文件积极推进驿站建设。目前,已建成并运营 454 家社区养老服务驿站。初步统计,新

增社区养老服务设施面积 12 万平方米,其中 76% 的设施由政府无偿提供。农村地区尝试盘活农民手中的闲置房屋,通过流转的方式,将农民自有住宅流转 to 村集体或村级经济组织,升级改造建成“幸福晚年驿站”。

东城区在 2018 年驿站建设中,有 9 个街道将清退出来的房屋用于驿站建设,总面积达 3405 平方米。西城区驿站建设所涉及的场地、装修改造、设备等相关费用,统一由街道列支、区财政保障,并协商驻区中央机关开放各属资源建设养老服务驿站,国家发改委三里河一区驿站建设并已投入使用。密云、怀柔等区深入推进幸福晚年驿站建设,利用村民自有住宅、闲置房屋及村级公共服务设施,通过自建、流转、租赁及腾退等方式进行建设。

(四)培育品牌化、专业化、连锁化,提升养老服务和产品有效供给能力

1. 完善扶持政策,推动养老服务机构连锁品牌运营。2017 年 9 月,印发《关于 2017 年加强社区养老服务驿站运营支持工作的通知》,通过财政转移支付方式,对备案公告运营的驿站给予每家 20 万元的一次性运营补助资金。2018 年 5 月,印发《北京市社区养老服务驿站运营扶持办法》,从服务流量补贴、托养流量补贴、连锁运营补贴、运维支持等方面加大对驿站运营扶持力度,服务流量补贴按照不低于服务总收入 50% 的比例予以资助,对于农村幸福晚年驿站,以及经政府同意、运营方利用自有设施或租赁设施用于社区养老服务驿站建设运营的,按照实际服务流量补贴的 1.5 倍予以资助;连锁运营补贴按照驿站连锁机构的数量给予,每连锁运营 1 家社区养老服务驿站给予不低于 5 万元的一次性补贴。

东城、西城、海淀等区给予租房补贴,昌平区针对困境保障和重点保障对象给予驿站每年 10

万元的运营补贴等。东城、朝阳、石景山、昌平、通州等区建成服务商运营管理库,引导各街道在管理库里选择运营商。目前,城市养老服务驿站连锁化运营率已达 71%。诚和敬驿站管理公司已参与建设驿站 83 家,其中 70 家开始运营。

下一步,将调整养老服务机构运营补助政策,整合养老服务机构运营补贴体系。综合考虑接收老年人身体状况、服务质量星级评定、信用等级评定、医疗服务能力和居家辐射服务开展状况等因素实行差异化补贴,引导养老机构专业化发展。给予营利性养老服务机构同等运营补贴政策,推动公办民营机构连锁品牌运营。指导各区遴选一批热心养老事业、运营管理经验丰富、具有一定行业知名度、实力相对雄厚的养老机构、企业或社会组织,建立专业品牌运营商储备库。

2. 继续支持分类开展改革试点。印发《关于做好 2018 年养老服务改革试点工作的通知》,2018 年试点专项补助安排并下达预算 1.97 亿元。本着“统分结合、突出重点、经验可复制、成果可持续”的原则,开展四类改革试点:在西城、丰台、石景山 3 个区开展国家级居家和社区养老服务改革试点;在密云、平谷等 9 个区开展农村养老服务模式改革试点;在通州区开展城市副中心养老服务体系示范试点;在东城、朝阳、海淀等 3 个区深化医养结合改革试点。丰台区、石景山区均制发支持居家和社区养老服务改革试点补助资金管理办法等系列文件,加快中央财政试点资金支出进度,强化对试点资金使用的管理和监督。在各区主体推进的同时,市级联合跟进总结做法、及时推广经验、有效固化成果,推动补齐城乡养老服务短板、创立养老服务特色和品牌。

3. 扩大老年产品和服务有效供给,丰富养老服务业态。出台《北京市人民政府办公厅关于加

快发展康复辅助器具产业的实施意见》《北京市社会福利机构(设施)配置康复辅助器具指导目录》,连续支持社会力量举办北京康复辅助器具产业博览会,加快推进康复辅助器具产业发展。

2017年10—11月开展“2017北京老年消费月活动”,通过商业、健康、餐饮、旅游、文化等五大版块及2017北京老年消费论坛,提高老年消费产业及相关企业的市场发展关注度,扩大了老年消费市场供给。活动期间60余家线上线下品牌企业近千家门店参与,推出多项适老产品开展优惠促销,各类老年产品和服务销售额突破1.7亿元,同比上升10%以上。2018年将继续开展老年消费月活动,围绕居家养老、“互联网+养老”、老年健康等内容,大力开展老年相关商品和服务的消费体验和促销,进一步扩大老年产品和服务有效供给。

各区因地制宜,多措并举,丰富供给。东城区出台关于多元主体参与居家养老服务工作的实施意见,优化服务供给体系,在社区驿站资源链接、照护服务方面引入区级专业服务商350家。朝阳区成立区养老服务行业协会,组织品牌影响力服务单位55家。丰台区制定居家和社区养老服务品牌评定与奖惩规范,全区居家和社区养老服务设施全部由社会力量运营。石景山区以区委区政府名义下发居家养老服务体制改革实施意见,并在促进养老服务业发展、养老服务人才扶持、服务设施扶持运营等方面给与政策支持,已建成养老照料中心和社区养老服务驿站全部由社会力量运营。房山区将14家养老照料中心联合建组成居家养老服务联盟体,实现服务资源利用和效能最大化。顺义区出台养老服务奖励考核办法,专项扶持养老服务开展专业化运营。平谷区给与资金支持社会力量启动“即刻到家”为老服务试点,依托“互联网交易平台+智能

终端设备+线下实体店”模式,开展24小时全天服务。怀柔区探索打造“村办村营”“村办民营”“协会运营”“民办民营”“医养结合”“垂直连锁运营”“专业连锁运营”7种农村养老服务模式。密云区积极构建农村区域养老服务联合体,按照“分级分类、功能互补”思路,统筹各类养老机构建立合作机制,推动连锁运营。

(五)加大专业培养力度,全面加强养老服务人才队伍建设

1. 加大养老服务业人才培养培训力度。成立北京市老年服务与管理专业建设指导委员会,引导高职院校在人才培养标准、教学计划制定、学生实习实训、企业员工培训等方面与养老服务机构开展深入合作。依托北京劳动保障职业学院、北京市劲松职业高中、北京社会管理职业学院建设北京市养老涉老服务人才培养院校。北京劳动保障职业学院拟于2019年年底建设成为北京市养老涉老服务人才培养示范基地和养老模式示范基地,实现年培训能力10000人次以上。北京市劲松职业高中双桥校区占地面积16011平方米,将在基础设施与专业设备改造后投入承担养老家政专业集群学历教育与社会培训的双重职能,培养该领域中等专业人才。北京社会管理职业学院按照行业规范标准对学校专业基础设施和设备进行了改造升级,承担相应培养培训职能。

开展中医健康养老的技能型人才队伍建设,探索在高校和职业院校教育规划中增设中医药健康养老相关专业,开展对从事养老服务人员的中医药知识专业教育,加强老年中医医疗辅助护理技能相关培训。实施中医药健康养老人才骨干培养计划,遴选40家社区卫生服务机构的397名中医技术人才参加首批10项中医药健康养老适宜技术培训,目前已开始第二期453名基层中

医技术人员人才培养。实施中医医疗辅助护理人员培养计划,开展非医疗人员医疗辅助能力培训,目前已完成16期,近800人取得人社部颁发的证书,计划由试点区民政、卫计委购买服务,第二阶段将培养1000名中医医疗辅助护理人员。下一步,将培养建立中医健康养老护理员师资队伍,建立培训基地;试点推动中医药健康养老护理员培训体系,打造中医药健康养老护理员队伍。

东城区、密云区对为老服务管理人员、基层老龄工作人员、服务商等进行分类培训。丰台区制定养老服务人才培养实施办法,开展服务机构管理、失能失智老年人照护等专业培训。昌平区计划建立10个居家养老职业实训基地,通过政府购买服务开展服务管理、照护技能等培训。平谷区开展“守护天使”孝老为老服务人员培训试点,打造本区养老服务人才队伍培训基地。怀柔区制定年度居家失能老年人家庭照护培训方案,于6月底完成1000人培训任务。

2. 研究制定养老服务从业人员薪酬待遇和培训政策。深入推进养老护理师改革试点,探索建立职业技能等级与薪酬待遇挂钩机制、毕业生入职补贴、岗位补助等制度,积极构建市、区、养老机构分级培训体系。组织编撰出版中高级养老护理员教材,筹建全市养老服务人才信息平台,成立北京养老服务人才协会,推进养老服务从业人员诚信体系建设。朝阳区研究制定《养老服务人才队伍建设实施方案》,开展养老服务从业人员信用体系建设试点,将养老护理员纳入重点扶持的四类职业之一,出台高技能人才培训区级补贴政策。石景山区制定养老护理员岗位补贴实施办法,对符合要求的养老护理员补贴1000元/人,扶持壮大居家护理人才队伍。

(六)推进养老服务标准化和行业诚信体系建设,加强服务质量监管

1. 推进养老服务标准化建设。结合养老机构服务质量建设专项行动,启动养老服务业标准体系建设研究,抓好《养老机构老年人生活照料操作规范》等13项地方性标准宣贯,以标准制度规范养老服务流量、提升养老服务质量。制发《北京市1—2星级养老机构服务标准制度文本(范本)》,列示了养老机构5个方面49项制度,确保开业运营1年以上的养老机构全部建立形成文字规范制度的标准化体系。推进养老机构服务质量星级评定工作。截至目前,全市共有318家养老机构获得星级评定,其中五星级机构4家,四星级养老机构10家,三星级养老机构9家。下一步,将研究制定养老服务业标准化规划,完善养老服务地方标准。修订养老机构服务质量星级评定政策,将建立标准化服务体系作为评选星级养老服务机构的前提条件,提高服务质量星级评定在养老服务机构运营支持之中的权重;组织编制养老机构地方标准简版,重点加大强制性标准实施和推荐性标准的普及力度。开展养老服务标准试点工作,打造一批养老服务标准化样板示范。

2. 继续完善居家养老服务标准体系。在2016年编制、2017年试点的基础上,对标准内容进行修订完善,通则、助餐、助洁、助浴、助急服务5项标准已提交市质量技术监督局标准审查会,助医和康复服务标准已完成修改,正在进行北京市地方标准发布准备工作。2017年组织编制的10项居家养老服务标准即居家养老服务标准体系建设指南、呼叫服务、健康管理、精神慰藉、服务组织管理、老年人健康评估、风险评估与控制、服务质量管理通则、满意度测评、信息采集与档案管理,今年在东城、海淀、丰台、石景山和通州5个区10个街道开展为期半年的试点工作。

西城区编写标准体系文件汇编模版及 68 项服务标准模版。海淀区编制养老机构服务标准化、居家养老服务标准化两大标准体系。房山区创设包括短期托养等 10 方面地方居家养老服务标准。密云区建立幸福晚年驿站标准。密云区、延庆区成立养老服务行业协会,制定养老服务行业标准,建立服务商考核准入退出机制。

3. 加强行业信用建设和服务监管,优化市场环境。印发《关于推进养老服务业诚信体系建设指导意见》,近期将出台《北京市养老服务单位诚信评价实施办法》,设计诚信评价信息系统,选取部分行业、区域启动评价试点;研究制定《北京市养老服务机构诚信评价实施细则》。推进北京市养老服务事务中心工作,归集政府、市场、社会三方数据,建立统一的涉老数据体系,对市、区、街、居四级监测和监管工作实现统筹。

开展对养老服务驿站建设和运营情况综合评估,加强服务质量总体评价、服务商诚信度评价、客户满意度评价、需求与供给对接吻合度评价、服务商进入与退出评价、服务商经济效益与社会效益总体评价等。同时,对已建成并运营的驿站,运用信息化手段加强服务全程监管,引入退出机制,提高运营商自律能力。制定养老照料中心辐射区域内居家和社区养老服务考评细则,进一步规范事前评估、事后评审验收程序。2017 年度各区均引入第三方专业机构对基层推荐的辐射项目进行专业评估,从项目预期社会效益、资金预算合理性、风险及不确定性因素等方面进行考量确定项目,项目结束对资金使用情况进行了审计。同时以电子化监管程序为工具,以北京通一养老助残卡和居民身份证为媒介,实现辐射服务动态可视化、服务结果公开化、报告分析数据化、服务补贴精准化,加强对辐射服务的监管。

东城区对老年人能力评估、社区养老服务驿

站租金补助管理、居家养老服务监管评估均制定办法措施等指导性文件,规范服务标准、流程和管理;成立社区驿站运营专项督查小组,制定居家养老服务市场监管指标体系,实行“周上报、月通报、季排名”,加强服务市场监管。西城区出台《失能照护服务单位管理办法》等规范性文件,加强对政府购买服务的监管,建立与工商系统的服务监督联动机制,提高行业诚信自律水平。

二、深化医养融合发展

(一)加强康复护理、安宁疗护工作

积极推动部分公立医疗机构向康复功能转型。从 2016 年起,分三批推动 15 家公立医疗机构向康复机构转型。市财政为每家转型机构补助 1500 万元。将社区康复工作纳入全市社区卫生服务中心绩效考核。落实三级综合医院设置康复医学科的要求,研究制定评估方案。建立规范的康复治疗师培养和管理机制。遴选 25 家三级医院为北京市康复治疗师培训医院,持续开展康复治疗师培训,完成全市康复治疗师一次性转岗考试。制定安宁疗护试点单位基本标准、服务规范等文件,启动安宁疗护试点遴选工作。2017 年,确定 15 家单位为首批安宁疗护试点单位。

(二)积极推进试点,深化医养融合、护养结合

1. 试点探索医养结合新模式。东城、朝阳、海淀三区为国家卫计委、民政部确定的国家医养结合试点区,各区围绕健康养老综合服务需求评估、居家健康养老服务体制机制、社区医疗卫生和养老服务结合、医养结合服务信息化建设等问题先行先试,探索深化医养结合养老服务模式。东城区为托底保障群体和扶助保障群体提供连续的健康服务。西城区制定《失能老人家庭医生团队上门服务指南》,根据需求签约不同上门服务包。朝阳区开展以“病床、巡诊、送药、E 网”医

疗“四进”服务为基础的居家医疗服务。丰台区建立居家养老健康服务奖励措施,对社区医生上门服务给予补贴。2017年11月,本市印发《关于推进医养结合试点工作的实施方案》,协调落实试点支持经费7500万元,重点支持东城区、朝阳区、海淀区在建立老年综合评估中心、提升基层医疗卫生机构上门服务能力、居家老人医养结合服务模式创建、医养结合服务需求评估和技术指导、人才实训和护理师改革、安宁疗护和远程服务等方面开展试点。

2. 深入推进医养结合,提升养老服务机构医疗服务能力。加快推进医疗领域“放管服”改革,对养老机构内部设置诊所、卫生室(所)、医务室、护理站,取消医疗机构行政审批,实行备案管理。市民政局、市卫生计生委联合印发《养老机构与医疗机构医疗服务协议(示范文本)》,在健康管理、慢病干预、康复护理、药物管理、急救、转诊等方面为机构老年人提供实用规范的服务。研究制定《关于进一步推进本市养老机构医疗服务能力建设的实施意见》,力促养老服务机构医疗服务能力建设。密云区积极推进50家村级医疗养老相结合的医养设施建设,将幸福晚年驿站与村级医疗机构同步设计实施。

下一步,继续深化医养融合发展,制定《关于进一步推进本市养老机构医疗服务能力建设的实施意见》,支持有条件的养老机构建设内设医疗机构或引入医疗分支机制,支持医疗机构利用闲置资源开办养老机构;研究制定《关于支持护理站开展居家养老健康服务工作的通知》,在驿站中为护理站无偿提供服务场所,加快推进护理站建设;支持护理站与周边医疗机构骨科、外科、神内等科室建立对接关系,积极构建区域养老服务联合体;支持护理站在家庭病床、居家安宁疗护方面进行探索。

(三)整合现有医疗资源,加快推进居家养老健康服务,提高居家医疗护理服务水平

1. 加大政策支持力度。印发《北京市社区卫生服务机构支持居家养老服务的指导意见》、《北京市推进家庭医生签约服务实施意见》、《关于提升北京市家庭医生签约服务质量有关工作的通知》,指导居家健康服务工作开展。明确医疗机构以家庭病床、巡诊等方式开展的医疗服务,属于合法执业行为,解决居家开展医疗服务与现行法律法规的矛盾。2018年,市人大听取和审议市人民政府关于推进居家养老健康服务工作报告及开展专题询问,根据方案要求,确定了重点工作任务,并将开展系列调研、座谈和政策研究,推进居家养老健康服务深入发展。

2. 增强基层卫生服务能力。培养北京市“十、百、千社区卫生人才”,目前拥有一支包括1267名社区卫生业务骨干、103名社区健康管理专家、26名社区卫生首席专家在内的优秀人才梯队;鼓励优质医疗资源下沉,通过医联体建设,建立核心医院专家到基层带教、查房、会诊等工作机制,带动基层服务能力提升。截至2017年底,全市社区卫生服务机构为老年人建立健康档案337.05万份,与201.34万老年人签约,为155.6万65岁以上老年人提供健康管理服务。2017年全市新建家庭病床数254张,其中老年人新建家庭病床数217张,为老年人提供出诊服务14.64万人次,为老年人提供诊疗服务2946.89万人次,对符合优待政策的老年人免普通门诊医事服务费约2467.56万人次。统一提供家庭医生签约服务基本包和个性包。同时,制定家庭医生签约服务备选服务项目,供基层参考选用。2017年,组织专家编写《社区上门医疗卫生服务管理规范(培训教材)》,并分期开展培训,270余人获得考试合格证书,提升社区卫生服务机构为老年

人上门服务的能力。

3. 丰富公共卫生服务内容。开展重点慢性病高危人群的筛查和干预管理,每年对社区 40 周岁及以上人群开展癌症、心脑血管高危人群筛查 10 万余人,对评估出的高危人群进行综合干预。连续多年开展防跌倒、痴呆、尿失禁、便秘、衰弱等适宜技术推广,结合敬老月等主题活动,开展老年常见病防治知识科普宣传。自 2007 年开始,连续 11 年对本市 60 岁以上老人实施流感疫苗免费接种。每年为常住 65 周岁及以上老年人开展 1 次包括免费健康体检在内的健康管理服务。积极探索将医联体专科医生等人员纳入家庭医生团队。在慢性病患者家庭中,推进“家庭保健员”培养专项工作,已累计培养 23.8 万家庭保健员。

4. 推进中医药健康养老服务。以二、三级中医医院为核心组建中医药健康养老联合体,建立 54 个中医养老联合体。遴选中医医疗机构、基层医疗卫生机构、养老服务机构等 105 个试点单位,设立中医药健康养老服务专区。构建“卡、包、岗”三结合的中医药养老服务新模式,在北京通一老人助残卡中开通中医药健康养老服务功能,推出中医药健康养老的普惠包和 50 余种分类技术服务包,供老年人在居家、社区和机构养老中选择使用。下一步,大力加强中医药健康养老的服务品牌、产品品牌和技术品牌建设,组织一批中医药健康养老企业和社会组织深化品牌培育试点;建立中医药健康养老服务品牌社会评价推广机制,倡导成立中医药健康养老产业联盟,推动中医药健康养老产业的标准化、品牌化和连锁化发展。

(四)完善医保政策,扩大医疗保险中护理报销范围

在基本医疗保险的基础上,建立了由全市统

一的退休人员补充医疗保险,退休人员医药费用在基本医保报销后,其个人负担部分由补充医疗保险再报销 50%。目前,本市退休人员在社区卫生机构门诊报销比例 90%,住院报销比例最高可达到 99%。将家庭病床医疗费用纳入基本医疗保险报销范围,且报销起付线降低 50%。老年人从医院出院后 24 小时内建立家庭病床的,按连续住院处理,只收取一次起付线费用。

我市统一大医院和社区医保用药报销范围,凡在大医院能报销的药品,在社区也能报销;对高血压、糖尿病、冠心病、脑血管病等 4 种慢性病患者可享受 2 个月“长处方”报销便利;畅通老年人在定点医疗机构之间的转诊、转院渠道,发生的医疗费用均可按规定报销;对基层卫生机构和大医院实行“差异化”医事服务费报销政策,60 周岁及以上老年人在社区就医免收个人自付的医事服务费。目前,医疗护理费、物理康复治疗费等 100 多项护理康复项目均已纳入基本医疗保险报销范围。2017 年,对首批 435 项医疗服务项目价格进行了调整,同步出台医保报销政策,将新增的 55 项专项护理项目和 96 项中医类项目都纳入了报销范围。

三、重点解决特殊老年人群居家养老服务难题

(一)推进基本公共服务,重视养老服务需求转型升级,满足老年人多样化居家服务需求

1. 积极开展养老服务机构辐射居家服务工作。截至 2018 年 5 月 31 日,全市 500 家养老服务机构开展辐射居家养老服务项目 1031 个,服务对象累计 73248 人,累计开展服务 880494 人次。出台《关于做好 2018 年养老机构辐射社区居家养老服务工作有关事项的通知》,开展不少于 750 个居家养老服务项目;出台《关于做好 2018 年养老机构辐射社区居家养老服务工作的

补充通知》，明确辐射服务项目补贴标准、补贴人群、补贴限额及补贴支付等。目前，各区正组织项目申报和评估工作。

2. 继续完善养老助餐服务体系建设。研究起草《关于进一步完善养老助餐服务体系建设的意见（征求意见稿）》，在完善制餐模式、送餐服务、监管体系、助餐补贴方面提出意见。制定《北京市养老助餐服务管理规范（试行）》，提出老年餐集中配送中心和社区食堂服务管理规范、老年餐桌服务管理规范、养老助餐环境及设施规范。顺义区组建全市首家养老机构含集体配送功能的老年餐集配中心，实行市场化运行模式，覆盖近4万老年人。延庆区制定老年餐桌建设资金和运营补贴办法及老年营养餐服务体系建设方案，明确政府为餐饮企业无偿提供配餐场地，拟在年底实现城区社区配餐服务站全覆盖。

3. 开展居家养老巡视探访服务。落实《关于建立居家养老巡视探访服务制度的指导意见》，面向本市有需求的独居、高龄以及其他困境老年人，开展居家养老巡视探访服务。印发《北京市居家养老巡视探访服务组织实施工作指南》，通过加大巡视探访工作宣传力度，推动巡视探访工作有条不紊地推进。

4. 开展“精准帮扶”，整合老年人实际需求、评估及供需对接机制。2017年12月以困境老年人、残疾人、困境儿童等社会福利群体生活保障和服务关爱为目标，在全市部署“精准帮扶”需求调查工作。2018年6月底前形成全市初筛最终数据，各区依此进行入户调查。目前，各区进行先期整理相关入户名单，细化确定入户实施方案。通过需求调查，建立发现、评估、供需常态机制，为后续政府政策、社会支持和市场投入提供明确需求。

5. 探索推进老年人对健康养老、失能及高龄

护理、临终关怀的全链条服务需求。东城区创建居家照护服务体系，明确以托底保障500元/月/人、扶助保障300元/月/人的额度标准，为两类保障群体提供医疗护理、康复护理、慢病管理、健康指导、日间托老、生活起居、餐饮配送7大类167项服务，老年人可按需购买服务。西城区建立失能老年人居家照护服务补贴制度，对经评估为中、重度失能的老年人每月依申请享受400元额度的居家照护服务补贴，依托北京通一养老助残卡发放、消费，实行月结月清，补贴可用于购买64项服务，参加失能项目服务商84家。朝阳区以特殊困难老年人为突破口，为低保、低收入、计生特殊家庭等老年人免费评估、定制清单式助医服务项目，在28家社区卫生服务中心建立老年健康评估室，完成1300余名特困困难老年人评估工作。海淀区结合家庭医生签约服务，优先为社区高龄、重病、失能、部分失能以及计划生育特殊家庭等行动不便或确有困难的老年人，提供定期体检、上门巡诊、家庭病床、社区护理、健康管理、精神慰藉等服务。丰台区制定《丰台区居家和社区基本养老服务项目清单》，给予“城乡特困供养人员”等四类重点保障老年人群居家养老服务政策补贴，以社区高龄、重病、空巢、独居、失能以及计生特家庭等老年人为重点，按照治疗型、康复型、舒缓型三种类型，为老年人提供健康管理服务。

本市即将出台《北京市老年人养老服务津贴管理实施办法》，整合老年人综合福利政策，做好与长期护理保险的衔接，有效缓解老年人生活照料困难，减轻居家养老照料负担。

（二）建立和完善长期护理保障制度，重点解决失能老年人的养老服务问题

1. 探索推进海淀区居家养老失能护理互助保险项目。海淀区居家养老失能护理互助保险

试点于2016年7月正式落地,通过商业保险运作模式,以保基本为原则,积极探索居家养老新路径。现已在全区29个街道挂牌“失能护理互助保险项目咨询站”,为社区居民提供咨询、投保、理赔服务。保费以个人交费为主,政府适度补贴(含民政、残联、卫生计生委等补贴),其中个人承担保费的80%,政府补贴20%;对于年满55周岁及以上的享受城镇最低生活保障的家庭以及享受生活困难补助的个人,保费由政府全额补贴;农业户籍居民则由镇财政再按每人每年120元额外给予补贴。现阶段各失能等级对应的护理服务标准为:轻度失能等级每人900元/月,中度失能等级每人1400元/月,重度失能等级每人1900元/月。同时,参保人在基本保障的基础上可根据自身经济状况选择额外的服务项目或增加服务频率,费用由个人承担。该项目以全新的“服务给付”方式替代目前国内护理保险通行的“现金给付”方式,即人保寿险通过引入专业的失能鉴定师和护理服务规划师等专业人员,按照失能老人的失能等级和护理服务收费标准为其量身定制护理服务项目,并委托专业护理服务机构提供上门护理服务。

现已初步建立起服务评估和规划专业人才培养队伍,服务机构遴选工作基本完成,正在进行“政府、保险公司、养老机构”三方的系统对接,护理险管理系统基本搭建完毕;人民人寿的相关产品已报原中国保监会审批通过,护理险系统已上线,建立150人的服务团队。截至2018年6月

底,中国人民人寿保险股份有限公司北京市分公司已承保5742人次,其中由政府全额补助的低保对象和计生特家庭人员总计5230人次,财政全额补贴人员占比91.1%。今年启动二期试点,征集并完善养老服务菜单,引进新的养老服务机构,逐步扩充养老服务资源。

2. 积极开展石景山区政策性长期护理保险试点工作。按照“政府引导、多渠道筹资、市场化运作、社会化服务”的思路,研究制定了本市长期护理保险制度的框架内容,并确定在石景山区开展试点工作。长期护理保险资金筹集由政府、单位、个人三方共同筹集,筹资标准为每人每年160元。试点阶段,保障对象为经专业评估达到重度失能等级的参保人员。

目前,石景山区已印发《石景山区长期护理保险制度试点方案(试行)》(石政办发〔2018〕4号)及《石景山区长期护理保险制度实施细则(试行)》(石人社发〔2018〕2号)等7个配套办法,并于4月份启动试点工作。截至2018年6月30日,经评估符合条件的重度失能人员共计106人,已享受到长期护理保险待遇。在试点工作中,引入商业保险公司经办长期护理保险服务,带动和促进养老服务产业发展。石景山区将通过全方位、全流程试点,探索长期护理保险的政策体系、标准体系、服务体系和运行管理机制,不断总结经验完善政策,形成可复制可推广的本市长期护理保险制度,并逐步在全市推进。

特此报告。

关于对《市十四届人大常委会第四十次会议对 “市人大常委会执法检查组关于检查〈北京市 院前医疗急救服务条例〉实施情况的 报告”的审议意见》研究处理 情况的报告(书面)

北京市卫生和计划生育委员会

市人大常委会:

《北京市院前医疗急救服务条例》(以下简称《条例》)实施一年来,市政府高度重视《条例》落实工作。受市政府委托,我委会同市发改委、国土规划委、财政局和人力社保局等部门,对贵厅《关于请研究处理市人大常委会执法检查组关于检查〈北京市院前医疗急救服务条例〉实施情况的报告的审议意见书的函》进行了认真研究,形成研究处理方案,积极推进各项工作开展。现主要针对审议意见中提出的5个方面问题,将研究办理情况报告如下:

一、加快建立政府统筹协调机制,进一步推动《条例》贯彻落实取得实效

一是颁布实施《条例》要求的重要制度性配套文件。包括:《北京市院前医疗急救机构设置规划指导意见》、《关于院前急救分类救护的指导意见(试行)》、《北京市院前医疗急救转运与院内衔接工作管理办法(试行)》、《北京市向社会公布院内医疗急救机构基本信息和急诊抢救能力暂行办法(试行)》、《〈北京市院前医疗急救服务条例〉卫生监督执法工作实施方案》、《关于

成立北京市院前医疗急救质量控制中心的通知》、《关于落实院前医疗急救担架员配置工作的通知》、《北京市社会医疗急救培训一急救员课程教学大纲(试行)》、《北京市社会医疗急救培训一急救员课程复训大纲(试行)》、《北京市公共场所医疗急救设施设备及药品配置指导目录(试行)》等10项内容;修订了一套《北京市院前医疗急救工作相关标准和规范》,具体包括急救分中心及急救工作站建设标准、救护车药械配置标准、通讯信息设备配置标准、急救人员工作规范等14项内容。院前医疗急救网络建设、业务开展、质量管理、人员配置以及社会急救能力建设等各项工作在上述制度性文件指导下,进一步完善和提升。

二是研究建立符合院前医疗急救服务特点的管理体制。结合本市实际情况和《条例》要求,健全“急救中心—急救分中心—急救工作站”三级管理体系,夯实“一级调度”工作机制,推进院前医疗急救服务统一质控管理,尽可能地满足居民日常院前医疗急救需求和各类突发事件紧急医疗救援工作需要,适应北京城市战略定位和首

都社会经济高质量发展。

三是加大政府投入,保障急救机构及其工作站运行需要。市财政在原有投入的基础上,结合实际工作需要,2017年落实了担架员配置经费1786万余元、急救模拟培训设备购置经费45万元,2018年还追加了编制外聘用人员经费1900余万元。区级财政也不断加大对院前医疗急救的投入力度,2017年共计投入约12432万元,较2016年增加了约3096万元,主要用于车辆设备购置及人员经费。通州、丰台、房山、门头沟、密云、平谷等区统筹区域资源、落实相关保障措施,进一步完善急救网络布局。一年多来,全市共增加急救站点25个,增加配置担架员600余人。

四是推进解决非急危重症患者转运挤占有限急救资源的问题。建立急危重症与非急危重症患者分类救护机制,组建非急危重症转运车组,承担相应的转运工作,一定程度缓解了非急危重症患者转运挤占急救资源的压力,也为继续深入开展分类救护,更大范围、更加全面系统解决非急危重症患者转运挤占有限急救资源的问题积累经验。

二、加快落实规划建设和布局调整,进一步完善院前医疗急救服务保障体系

一是编制出台本市院前医疗急救机构设置规划和建设标准。指导各区加快调整和完善急救网络布局,建立相应保障机制,确保按照规划布局及建设标准落实到位,推进城乡院前医疗急救服务均衡发展。同时,多次召开沟通推进工作会,将院前医疗急救机构设置规划纳入北京城市分区规划,相关工作按照总体进度有序进行。

二是加强对重点区域急救资源的科学配置。在全市院前医疗急救机构设置规划的基础上,根据实际需求情况,加强重点区域院前医疗急救力量的建设,强化重点区域急救资源的配置,使重

点区域急救资源配置将更加科学合理,院前医疗急救服务整体能力和水平将进一步提升。

三、加大统一监督管理力度,进一步促进院前医疗急救服务管理规范化

一是进一步健全完善院前医疗急救监管体系。进一步厘清市、区两级卫生计生行政部门对院前医疗急救服务的监管职责,强化行业管理与卫生监督执法。加强卫生监督部门对《条例》的宣贯培训,强化市区两级卫生监督部门对院前医疗急救的日常监督和《条例》落实专项监督,将质量控制和监督执法形成合力,不断提升院前医疗急救全行业服务水平。

二是建立全市统一的院前医疗急救服务信息监管平台。在原有的120/999联合指挥调度平台的基础上,进一步升级改造,形成有效的信息监管平台。充分利用该平台实现120与999两个网络的有效联动,加强日常监督检查和定期考核。通过建立心脑血管绿色通道APP,加强对院前、院内急救工作流程及患者转送原则的统一监督管理,促进院前、院内急救工作流程与服务规范的持续改进和整体提升。

三是加强医疗资源统筹,强化院前与院内急救的衔接。进一步完善院前医疗急救服务流程、诊疗和操作规范、人员资质等方面的标准。在全市院前医疗急救调度系统升级的基础上,推动电子病历在院前医疗急救工作中的使用,形成更加紧密的院前院内衔接,并将院前医疗急救信息实现闭环管理,为急危重症患者的救治奠定更加坚实的基础。

四、加强急救人员队伍建设,进一步提高院前医疗急救服务能力和水平

一是推进院内、院前医师岗位轮转机制落实。通过实施医师岗位轮转,部分补充院前急救医师不

足的缺口,完善院内、院前医师培训、培养体系,整体提升全市医师队伍的急救急诊能力和水平,同时为院前急救医师转岗创造条件。2017年,全市院前急救医师到院内轮转培训共计1255人次,住院医师规范化培训到院前学习共计200人次,院内医师晋升职称前到院前轮转共计165人次。

二是建立院前急救医师职称晋升优先机制。充分考虑院前、院内急救医疗业务的差别,结合院前医疗急救工作特点,各医疗急救机构制定适当的专业技术资格报考标准,建立职称评审倾斜政策,畅通急救医师职称晋升通道,为院前急救医师的职业发展提供政策支持。

三是创新急救从业人员管理和使用方式并建立激励机制。建立急救从业人员多种方式管理和使用模式,规范院前急救人员岗前培训制度,逐步稳定急救医师骨干队伍,创新包括急救驾驶员和担架员在内的急救辅助人员用工方式,保障急救人员队伍兼具稳定和活力。结合院前医疗急救服务特点,完善急救人员绩效考核体系,将出车量、出车速度、完成任务用时、救治质量、投诉信访、患者满意度等指标纳入绩效考核,建立急救服务质量和效率并重的激励机制,鼓励急救人员不断提高工作效率,持续提升急救服务质量。

五、加大普法宣传和培训力度,进一步提高社会急救能力

一是继续加大《条例》的宣传贯彻力度。利用电视、电台、报纸及自媒体等多种方式和渠道,进一步加大对《条例》宣传的力度,切实提高社会的知晓率,引导公众依法有序使用急救资源。截至目前,共对公众进行《条例》宣贯超过16万人次,接受电视台采访、广播宣传70余次。

二是进一步加强对公众急救知识的宣传普及和急救技能培训。制定社会急救培训大纲和

教材,认证急救培训基地近30个、急救培训师资近200人,为本市社会医疗急救培训能力和水平整体提升奠定了基础。社会团体和医疗机构积极开展社会医疗急救培训,让急救知识更贴近百姓,不断提高公众自救、互救能力。

《条例》实施以来,全市共开展急救知识与技能培训近20万人次。

三是将院前医疗急救志愿服务纳入志愿服务体系。充分发挥志愿者组织作用,广泛招募、分类建立急救志愿者队伍,并针对性开展急救培训,提升志愿者急救服务能力,规范志愿者急救服务行为。目前,本市已纳入规范管理的志愿者约500余人,在不同领域发挥了积极作用。

四是推进人员密集的公共场所提升医疗急救保障能力。组织相关行业主管部门统一思想、明确责任。目前相关行业主管部门正在逐步组织督促本行业从业机构按照《北京市公共场所医疗急救设施设备及药品配置指导目录(试行)》落实急救设施设备的配备;并督促本行业从业机构定期组织员工学习急救知识和技能。

院前医疗急救服务是政府举办的公益性事业,是基本公共服务和城市安全运行保障的重要内容,是保障人民健康的民生工程。《条例》实施一年以来,在市人大的督导下,市区政府主导推进,各相关部门协同配合,社会广泛参与,按照《条例》要求进行制度设计、规划建设、机制完善和工作落实,取得了初步成效。后续,我们还将按照巩固成果、推进创新、可持续发展的思路,以保障急危重症患者得到及时、有效的救治为根本出发点,继续推进《条例》深入持久落实,构建与首都城市战略定位和国际一流的和谐宜居之都相适应的北京市院前医疗急救服务体系。

特此报告。

关于对《“市人大常委会执法检查组关于检查〈全民健身条例〉和〈北京市全民健身条例〉实施情况的报告”的审议意见》研究处理情况的报告(书面)

北京市体育局

市人大常委会:

《全民健身条例》和《北京市全民健身条例》(以下简称《条例》)颁布实施以来,市政府高度重视《条例》落实工作,认真研究和贯彻落实《市人大常委会执法检查组关于检查〈全民健身条例〉和〈北京市全民健身条例〉实施情况的报告》的审议意见》,于2017年12月形成研究处理方案报送贵厅。现主要针对审议意见中提出的3个方面问题,将研究处理情况书面报告如下:

一、在落实《条例》规定的“政府主导”方面,进一步加大统筹协调力度,为基层政府履行全民健身职责提供支持和保障

(一)加强学习教育和宣传动员

1. 全面深化学习教育和培训工作。本市按照市、区、街(乡镇)三级培训方式,持续组织开展了全国卫生与健康大会和习近平总书记重要指示精神的学习,以及《条例》的解读和培训工作,形成了横向到边、纵向到底的培训模式。2017年以来,市、区两级共组织各类学习培训活动23次,强化了各级政府和市有关部门对北京市《条例》及相关政策的理解和掌握。

2. 注重强化社会面宣传教育效果。制作了

北京市《条例》专题宣传片、H5 多媒体互动页等在爱奇艺、微信等平台播出;充分发挥中国体育报、北京日报、北京晚报等平面媒体的阵地作用,开展全民健身专项版面宣传工作;与北京晚报合作开设了科学健身专栏;北京体育频道和新闻频道持续播出全民健身活动,据统计,自2017年12月15日以来,共播出387次;有效开展北京市《条例》进社区、进街道活动,有特点、分层次地扩大社会效应,提高社会影响力和参与面,使全民健身理念深入人心。

3. 持续推进《条例》宣传与赛事活动的深度融合。将《条例》宣传工作融入到重要的赛事活动当中,开展精准宣传,在活动中贯彻全民健身理念,通过发放宣传材料、布置展台、悬挂横幅、现场讲解等形式,将宣传和赛事活动有机结合。如北京市第十五届运动会群众项目比赛选择了群众参与广泛的羽毛球、足球、篮球、风筝等日常健身项目,将全民健身宣传融入其中,引导和鼓励大众参与全民健身。

(二)加大全民健身工作的统筹协调力度

1. 市级全民健身联席会议制度更加健全。2017年,北京市全民健身工作联席会议成员单位

由 28 个扩增至 41 个,进一步强化了政府主导全民健身事业发展的主体责任,形成全民健身事业齐抓共管合力。2017 年 5 月,召开了全民健身联席会议,专题研究贯彻《条例》工作,督促政府部门履行全民健身职责。出台了《关于落实市人大常委会执法检查组两个〈条例〉审议意见的重点任务清单》(京健联字〔2017〕3 号),明确任务分工,督促全民健身工作落实。2018 年全民健身联席会议拟于近期召开。

2. 区级全民健身体制机制普遍完善。2017 年,本市 16 区、经济技术开发区和燕山地区进一步加强和完善了区级全民健身联席会议制度,将区级全民健身工作委员会成员单位扩大至区委宣传部、区直机关工委等多个部门和单位。2017 年 1 月至 2018 年 8 月,各区均组织召开了全民健身工作委员会联席会,总揽区域全民健身工作全局,统筹各方力量,群策群力起到了龙头作用。

3. 全民健身各类专项协同机制逐步完善,并发挥积极作用。建立了体育与发展改革、教育、财政等相关部门的长效协调工作机制,促进资源共享,协同提升公共服务水平。如建立市体育局与市发展改革委、市财政局等部门就体育规划、彩票公益金使用监管等工作,与市总工会、市公安局等部门就群众性大型赛事活动举办工作,与市规划国土委、市住房城乡建设委等部门就利用疏解腾退空间建设全民健身场地设施工作,与市卫生计生委、市中医管理局就科学健身指导、体医融合相关工作,与市委宣传部、市文化局等部门就全民健身宣传工作等均建立起定期会商、专项协商机制,有效推动了本市全民健身工作的协同发展。

(三)加快制定《条例》配套文件

由市体育局牵头组织相关委办局及有关单

位,不断推进《条例》配套政策的研究和制定工作。目前,已完成《北京市体育特色乡镇标准》、《北京市全民健身示范街道标准》、《关于健身组织备案工作的指导意见》、《北京市全民健身消费补助管理办法》、《北京市新建体育场馆补助管理办法》、《北京市职业体育俱乐部评估奖励管理办法》等政策文件,成为贯彻《条例》的重要抓手。《北京市全民健身设施规划建设使用管理办法》、《北京市健身社会组织和健身团队扶持管理办法》正在征求意见阶段,预计 2018 年底前出台。各区也陆续制定了相关落实举措,如东城区制定了《东城区学校(单位)体育文化设施向社会开放管理办法》,由区财政给予体育设施对外开放学校、社会单位、街道文体中心和公园资金补贴;海淀区出台了《海淀区“一社区(村)一品”群众体育品牌活动评选标准及办法》,每年使用财政资金对优秀活动、团队进行奖励。

(四)完善对乡镇、街道的政策支持和服务保障机制

1. 强化基层全民健身工作。按照北京市《条例》规定的“面向社会、重在基层、属地为主、财随事走”原则,市、区两级体育部门通过多种途径逐步将基层开展全民健身活动的经费、人员、场地设施等资源交由乡镇政府、街道办事处统筹配置。将全民健身工程、创建北京市全民健身示范街道、体育特色乡镇的资金,移交各街道办事处。充分利用好市级专项资金创建“北京市全民健身示范街道”和“北京市体育特色乡镇”,发挥街道主体作用,科学推动街道全民健身工作。

2. 优化体育彩票公益金投入方向,进一步向基层日常性健身活动倾斜。2018 年,本市开展了全民健身示范街道和体育特色乡镇建设,市体育局通过申请市级彩票公益金,将创建经费 3000

万元直接转移到 60 个街道、乡镇,此项工作已纳入市政府 2018 年重要民生实事项目。各区向街道、乡镇转移支付金额共 700 余万元,重点支持全民健身示范街道创建、全民健身场地设施建设、基层健身活动开展、基层健身队伍扶持、科学健身宣传指导等。

3. 加大对基层的工作指导力度,切实提高基层社会组织动员能力。在全市开展健身团队备案、星级评估、业务骨干培训及基层健身团队规范化管理模式探索调研工作,梳理健身团队大数据建设工作。坚持在基层开展经常性、传统型、品牌性的全民健身活动,统筹推进各类人群体育健身活动均衡发展。各区在“一区一品”群众赛事活动的基础上提档升级,使活动在人数、影响力、提升身体素质方面更具带动作用。

(五)加强工作评估与考核

1. 做深全民健身工作评估与报告制度。2017 年 11 月至 2018 年 1 月,由市体育局牵头,对各区及全民健身联席会成员单位落实《北京市全民健身条例》和《北京市全民健身实施计划(2016—2020 年)》工作情况进行综合评估,研究制定了 226 项评估细则,并组织考评小组对 16 区及经济技术开发区、燕山地区进行了实地走访和评估,形成了《北京市体育局关于贯彻落实〈北京市全民健身条例〉和〈北京市全民健身实施计划(2016—2020 年)〉情况的报告》(京体办字〔2018〕16 号),并于 2018 年 2 月 1 日向市政府提交了书面报告。

2. 做实《北京市全民健身实施计划(2016—2020 年)》中期评估工作。2018 年 8 月,市体育局牵头,研究制定了《北京市全民健身实施计划(2016—2020 年)中期评估方案》,以北京市全民健身联席会议形式印发各区政府和 41 个成员单

位,对各区和成员单位进行评估考核和督促检查,确保“十三五”末全面完成实施计划的目标任务。

3. 推动全民健身工作纳入政府绩效考核。由市体育局和市绩效办牵头,就全民健身工作纳入市政府绩效考评体系进行研究,拟在对各区政府和市有关部门全民健身实施计划中期评估的基础上,提炼 3 至 5 项核心指标,提交申请加入各区绩效考评指标。

二、在落实《条例》规定的“社会主办”方面,积极探索制度机制创新,为激发社会主体活力提供有利条件

(一)进一步加强社会体育指导员队伍建设

1. 优化充实社会体育指导员队伍来源结构。为进一步优化充实本市社会体育指导员队伍,市体育局与市社会办、市中医管理局、市总工会、市残联、各区政府协作配合,在部分基层医院职业中医师、社会工作者等不同人群中培训社会体育指导员,不断充实基层全民健身服务力量;吸引教练员、运动员、体育专业人士等加入基层志愿服务,在冰雪运动中,引入了滑雪职业社会体育指导员、滑冰教练员、冰球发烧友等职业人群参与指导冰雪全民健身活动,本市冰雪运动社会体育指导员已达 14110 人。目前,本市现有社会体育指导员 5.4 万名,其中国家级 1300 余名、一级 9200 余名、二三级 4.2 万名;技能型社会体育指导员所占比例达到 95%。每名指导员每年志愿服务行为不少于 30 次 100 小时。

2. 激发参与热情,广泛组织社会体育指导员活动。一是社会体育指导员赛事活动有序开展。积极组织基层指导员参加全国社会体育指导员交流展示大赛、京津冀社会体育指导员交流展示大赛等各种群体活动,既激发了社会体育指导员

热情,又搭建了学习交流平台。二是创新指导形式,有效开展全民健身指导。积极做好优秀社会体育指导员健身技能进基层培训工作,2018年计划举办100场健身技能进基层活动,目前已举办90余场、惠及群众5000余人。三是充分发挥基层社会体育指导员“全民健身宣传者”作用。在北京体育广播电台推出了《社会体育指导员访谈》节目,每周邀请2至3名优秀社会体育指导员走进广播电台,目前已邀请优秀社会体育指导员56人次。

3. 切实抓好全市各级社会体育指导员协会工作。目前,市、区均建立了社会体育指导员协会,实现了社会体育指导员协会的市、区全覆盖,正在研究推进街道乡镇建立社会体育指导员协会的方案,建立完善的社会体育指导员协会三级体系,有效指导社会体育指导员开展志愿服务。

(二)进一步推动体质监测服务全覆盖

1. 体质测试工作稳步推进。目前,全市共建有一级(市级)国民体质测试站1个,二级(区级)测试站19个,三级(街道、乡镇)测试站269个,在市属企业事业单位建站34个。北京市体育科学研究所为北京市一级国民体质测试站,二三级测试站主要在各区及各街道、乡镇。2017年,全市市民体质测试人数为85042人,测试合格人数78651人,合格率92.48%。

2. 加强体医结合,推动体质检测和健康体检有机结合。目前,本市已在北京市体检中心航天桥分部开展医疗体检与体质测试相结合的试点工作,对实验人群进行专业测评、运动管理、营养干预、健康宣教等工作,将医学体检、体质测定、运动能力评估、科学健身指导等服务全面整合,探索体育运动促进健康管理的新模式和新技术。拟计划在大兴区西红门镇昆仑决搏击中心建设

社区健康促进中心,探索在小型体育综合体和体育健身中心实现体育运动促进健康管理的新模式。下一步,我们将继续推动体医融合工作向基层延展,为市民提供个性化健身指导。

3. 加强专业人才队伍建设。市体育局将于今年10月份开展第一期运动处方师培训班,预计培训200人。2019年,拟将该项工作常态化,面向体育科研院所科研人员、医院医生、社区卫生服务中心家庭医生、健身俱乐部从业者等相关人员进行全面、系统的专业培训,就近就便为市民开具运动处方。在条件成熟的情况下,拟在北京体育职业学院等院校设置相应专业,培养专门人才,加强科学健身指导、推广运动处方。

(三)支持健身社会组织和健身团队发展

1. 努力夯实体育组织实体化基础。研究制定了《关于加强北京市体育社团工作的意见》和《关于推进北京市体育社团实体化发展的意见》,推动市、区体育社团实体化发展。目前,本市共有市级体育组织95个,其中竞技类59个、人群类13个、社会类8个、群众健身类13个、基金会2个;下设二级分会174个,团体会员4744个,个人会员171500余人;16区以及经济技术开发区、燕山地区均建有区级体育总会,下设区级单项体育组织、俱乐部335个;全市拥有基层全民健身团队7983个,实现了市、区、街道(乡镇)、社区(乡村)体育组织全覆盖。目前,本市基层全民健身团队涉及30余个健身项目,固定参与活动人员约40余万人,每天在固定时间开展全民健身活动,形成了“天天有活动,月月有比赛”的全民健身局面。

2. 持续加大政府扶持力度。认真落实《北京市市级政府向社会力量购买服务预算管理暂行办法》,建立严格的工作程序和绩效评价机制,推

动市、区体育社团承担服务性、技术性、事务性、群众性工作,更好地发挥在提供公共服务、动员社会力量、满足群众需求等方面的优势和作用。2018年,本市由市体育总会直接支持体育组织建设的专项经费达1400余万元,购买岗位专项经费近100万元。北京市《条例》实施以来,在出台《关于健身组织备案工作的指导意见》的基础上,即将出台《北京市星级全民健身团队奖励办法》和《北京市全民健身团队扶持办法》,将在场地、资金、项目、人才等方面取得突破,形成促进体育社团建设发展的政策保障体系。

3. 畅通社会资本进入渠道。鼓励体育社团吸纳社会各界符合标准的人士加入其核心组织机构,为体育社团发展提供人、财、物等有效支撑。鼓励体育社团在开展活动、培训等自身业务工作范围内,吸纳社会资本以赞助、服务等多种方式进行支持,探索实现市场化运行发展的多种渠道。

(四)落实各单位保障职工健身权益责任

1. 做到职工健身权益早谋划、早安排。本市高度重视职工体育工作,将职工体育工作纳入全民健身整体工作布局之中,连续3年制定印发了《关于做好北京市职工体育工作的通知》,明确了职工健身工作任务。针对职工体质现状和职工健身需求,对每年职工体育工作进行细化分解,实现了“工作重点突出,活动针对性强,职工普遍欢迎”的工作目标,有效推进了全民健身工作在职工群体中的深入开展。

2. 积极搭建职工活动平台。拓展和完善“健步121”手机APP功能,推进首都职工健步走活动日常化,各级工会开展各类线上线下活动超过100场次;举办市级职工足篮、乒羽、两棋、游泳、台球、拔河等各类示范性群众体育赛事;组织实

施职工健身大操场、羽毛球优惠月、五一职工假日体育活动等。职工体育共享平台的搭建,有效推动了基层职工体育活动的开展,辐射带动了100万职工参加全民健身活动。

3. 加强阵地建设,打造品牌项目。充分利用工体中心的社会知名品牌优势,以工体中心场馆资源为基础,做精落细职工各类品牌赛事组织服务工作,先后培育和打造出“工体杯”职工足球联赛、篮球联赛等系列品牌项目;通过命名职工体育示范基地和支持阵地建设等方式,积极推进全市各级工会组织所属体育资源的效能发挥,目前已命名5家基层工会为职工体育示范基地;构建职工体育工作网络,制定工会系统职工体育助推计划,并稳步推进其全面实施,2017年指导、支持全市各级工会开展职工体育助推项目100余次。

(五)落实学校提高学生身体素质责任

由市教委牵头,严格贯彻落实《条例》和《北京市人民政府办公厅关于强化学校体育促进学生身心健康全面发展的实施意见》,开展对学校体育工作的专项检查,通过学校自查、集中检查和抽查的形式,保证学生每天在校锻炼一个小时落到实处,落实学校提高学生身体素质的责任。

(六)充分调动社会和市场力量

本市积极贯彻《国务院关于印发加快发展体育产业促进体育消费的若干意见》(国发〔2014〕46号)精神,出台并实施了《北京市人民政府关于加快发展体育产业促进体育消费的实施意见》(京政发〔2015〕36号),取消了商业性和群众性赛事审批,极大地促进了体育赛事市场的繁荣。目前,正在修订《北京市体育竞赛管理办法》,拟在办法中进一步提升赛事服务质量和水平。充分落实北京市《条例》关于“本市对符合条件的具有公共性、大众性的健身消费项目和设施实行健身消费

管理”的规定,本市实施了“惠动平台”项目,对全民健身消费进行部分补助;出台了《北京市全民健身消费补助管理办法》(京体产联办字〔2017〕7号),将21个体育项目纳入补助项目,针对消费者在入围体育场馆内健身发生的场地使用费用,进行一定比例的补助消费。截至2018年6月25日,共发放补贴4802万元,带动全民健身消费约2.04亿元。

三、在落实《条例》规定的“共建共享”方面,切实加强场地设施资源统筹利用,为全民健身活动开展提供有力支撑

(一)严格落实新建小区体育设施配建指标

本市按照《北京市人民政府关于印发〈北京市居住公共服务设施配置指标〉和〈北京市居住公共服务设施配置指标实施意见〉的通知》(京政发〔2015〕7号)要求,积极配建相关公共服务设施,确保街区级、社区级居住公共服务设施与住宅建设同步实施。目前,朝阳、丰台、房山等区直接参与新建小区前期规划审查、后期规划验收过程,新建小区配建体育设施工作落实较为到位。我们将对各区新建小区配建体育设施工作情况调研,掌握各区落实情况及存在的问题,进一步明确各区体育部门参与新建小区配建体育设施工作的程序、步骤等流程,确保工作到位。

(二)加强疏解腾退空间的统筹利用,尽力补足已建成小区体育设施短板

1. 全面掌握疏解腾退空间底数,全力推进体育设施建设。目前,各区已利用疏解腾退空间建设的场地设施面积为277874.6平方米,以室外健身活动设施为主,如东城区永铁苑小区东墙外3600平方米建设篮球场地和崇外大街西侧拆违后改建的健身乐园;西城区新街口街道,利用城市棚户区拆迁后临时工地,建设新街口专项球类

场地,总面积约3600平方米等。

2. 助推示范项目建设,利用旧厂房、仓库、老旧商业设施等闲置资源建设体育设施。目前,已建成的新首钢高端产业综合服务区一首钢园、弘赫国际体育运动中心等已成为废旧厂房改造体育设施的典型成功案例。(新首钢高端产业综合服务区一首钢园是国家体育总局与首钢总公司双方共建国家体育产业示范区,建设体育总部基地,依托首钢资源优势,聚焦冰雪体育产业,打造冰雪行业链;弘赫国际体育运动中心位于通州区台湖镇,占地面积40亩,立足于中国体育产业,布局全新体育商业生态,打造集全民健身、体育娱乐、人才培养为一体的全产业链体育服务。)此外,正在协调推进回龙观文体公园项目的前期规划工作。

3. 加强公共空间综合利用,不断补足群众身边的健身设施。在2017年市政府办实事项目新建专项活动场地509片的基础上,今年继续建设700余片专项活动场地。据统计,2016—2018年,本市新建专项活动场地累计达1500余片,健全了“一刻钟健身圈”为基础的健身设施网络,形成了品种齐全的立体化健身场地设施格局。

(三)积极推进足球和冰雪运动场地建设

1. 着力推进足球场地设施建设。本市把足球场地设施建设作为足球改革发展的基础性工程来抓,助推北京足球改革事业快速发展。一是着力完善足球场地设施规划体系。主动对接城市副中心控规方案,编制完成《通州区城市副中心体育设施专项规划(2016—2035年)》,把足球场地设施建设作为其中一项重要内容加以突出。将足球场地设施建设融入乡村振兴战略、美丽乡村建设工作中,推动足球场地设施建设与乡村旅游、休闲旅游等产业模式的融合发展。对标对表

北京城市总体规划,编制体育设施专项规划充分考虑足球场等各类体育场地设施布局。二是加强足球场地设施建设。拟在城市副中心绿心体育中心安排建设 50000 座席且能满足国际 A 类赛事的足球场;通州区体育场升级改造项目拟建设 1 块标准足球场;潞城全民健身中心项目拟建设室外足球场 3160 平方米。北京市青少年足球训练基地拟建设 2 块 11 人制足球场、3 块 5 人制足球场,足球场地面积共 16260 平方米。此外,还贴近社区、村镇,建设群众身边的足球场地设施,据统计,2017 年全市共新建足球场地 107 块,2018 年上半年新建足球场地 56 块。三是高质量建设校园足球场地。2018 年,全市预计投入 1.7 亿元高标准改造 78 块中小校园足球场,逐步扩大校园足球场地建设数量,满足学生参与运动的需求。四是支持社会力量建设足球场地,截至 2017 年底,共补助全市足球场地项目 14 个,发放补助资金共计 2433.84 万元。2018 年,申报补助的项目中共有 14 个项目涉及足球场地建设,共有 41 片足球场。

2. 全力推进冰雪场地设施建设。一是聚焦重大项目,全力推进冬奥场馆建设。着眼北京 2022 年冬奥会和冬残奥会,切实履行主办城市责任,充分发挥体育行业技术优势,成立体育行业专家库,积极配合北京冬奥组委等做好国家速滑馆、国家高山滑雪中心等新建冬奥场馆建设工作。支持国家游泳中心、五棵松体育中心、国家体育馆、首都体育馆改扩建、首都滑冰馆改扩建、首体综合馆改造等场馆改建工作,为加快推进北京赛区和延庆赛区项目建设贡献力量。二是加快设施供给,大力推动全市冰上场地设施建设。坚持以广大市民的运动健身需求为出发点,克服用地少、资金少等实际困难,顺势而为,积极引导

社会力量在公园、广场、社区、学校及疏解非首都功能腾退用地等建设室内、室外滑冰场,并通过改造旧厂房、仓库、老旧商业设施等开展冰上运动。截至目前,全市共有室内滑冰场 33 座,冰面数量 41 片。自《北京市人民政府关于加快冰雪运动发展的意见(2016—2022 年)》实施以来,新建室内滑冰场 17 座,冰面数量 21 片,社会投资占比 88.24%。朝阳区、海淀区、石景山区、顺义区、昌平区已提前完成各区新建 1 块标准室内冰场的建设任务。据统计,2017 至 2018 年度投入运营的室外冰场共 53 片。三是提升承载能力,推动滑雪场提质升级。深入开展专项调研,编制《关于推动北京滑雪场“提质升级”工作的调研报告》,按照“一场一策”原则,逐一梳理雪场在规模、配套设施、接待大厅、餐饮服务设施等方面的需求,明确界定每个雪场提质升级的内涵与重点方向,形成各具特色、针对性强的对策建议和解决方案。目前,已召开雪场提质升级专题会,全力推进《滑雪场所综合服务等级评定标准》编制与评定等工作。

(四)积极推动中小学校体育场地设施开放

目前,本市正在开展关于学校体育设施向社会开放情况调研,实际了解学校体育设施开放情况,在开放工作中的困难问题,以及下一步推进开放工作的计划和措施。要求各区教委要建立台账制度,督促中小学校尽快完善相关措施制度,与社区建立体育设施共建共享机制,并按计划推进实施。2017 年初,本市转发了《教育部国家体育总局关于推进学校体育设施向社会开放的实施意见》(京教体艺〔2017〕6 号)。《北京市人民政府办公厅关于强化学校体育工作促进学生身心健康全面发展的实施意见》中,专门对学校体育设施开放工作作了进一步明确和强化。积

极引入第三方运营,北京市第十八中学与国奥集团开展了学校体育场地设施共享试点工作,该试点在丰台区正在扩大实验范围,未来将有更多的学校参与到试点中来。下一步,由市教委牵头,将研究出台《北京市学校体育设施向社会开放实施办法》等政策措施,保障中小学校在课余时间和节假日向社会开放体育设施。

(五)多种渠道盘活场地资源

按照城市副中心办工作安排,目前已完成潞城全民健身中心项目概念性规划设计方案,正在组织编制该中心的场馆运营管理办法,潞城全民健身中心项目建成后,拟引入第三方公司投资运

营。下一步,我们拟开展公共体育场馆“改造功能、改革机制”研究,改造和丰富公共体育场馆的全民健身功能,提升体育场馆运营的专业化、市场化水平。

在市人大的督导和指导下,市区政府主导推进,各相关部门积极参与,全民健身工作取得了新进展。为进一步贯彻落实好《条例》,市政府将进一步强化组织领导,加强顶层设计,加大统筹力度,不断提升全民健身服务水平,努力推动全民健身、全民健康国家战略在本市的实施。

特此报告。

关于《北京市第十四届人大常委会第四十二次会议对市人民政府关于推进农业与服务业融合发展工作情况暨“加快推进农村新型城镇化进程,切实增加农民财产性收入”议案办理情况报告的审议意见》 研究处理情况的报告(书面)

北京市农业农村局

市人大常委会:

受市政府委托,在收到市十四届人大常委会第四十二次会议对《市人民政府关于推进农业与服务业融合发展工作情况暨“加快推进农村新型城镇化进程,切实增加农民财产性收入”议案办理情况的报告》的审议意见(京常审字〔2017〕12号,以下简称《审议意见》)后,市农委会同市发展改革委、市民政局、市财政局、市规划国土委、市旅游委、市园林绿化局等部门进行了认真研究,充分吸纳《审议意见》所提意见,研究制定了处理方案。一年来,各单位根据职责,持续抓好相关工作落实。现将有关情况报告如下:

一、全市大力推进实施乡村振兴战略

我市认真贯彻落实中央一号文件、国家乡村振兴战略规划,结合北京实际,制定出台了北京市《关于实施乡村振兴战略的措施》,编制了《北京市乡村振兴战略规划(2018—2022年)》(已形成报审稿)。全市各级党委政府深入贯彻落实党的十九大精神,全面落实中央会议精神,切实担负起实施乡村振兴战略的主体责任,13个涉农区

党政一把手当好乡村振兴的“施工队长”,各乡镇抓好具体实施。健全完善部门联动、政策集成、资金聚焦、资源整合的工作机制。今年1月和7月份,两次召开全市新农村领导小组会议,分别传达中央农村工作会议和全国实施乡村振兴战略工作推进会议精神,细化各项任务安排。对《审议意见》中提出的“大力实施乡村振兴战略”“强化农业供给侧结构性改革”“激活乡村改革动力”等内容均提出相应举措,制定了《实施乡村振兴战略重点工作分工方案》,明确了今年58项重点任务的责任单位和时间要求。对美丽乡村建设、低收入帮扶等重点工作,安排专项资金,强化责任落实和监督考评。

2018年是实施乡村振兴战略的开局之年。在市委领导下,市政府在做好常规工作的同时,组织实施了一批新的工作措施:在美丽乡村建设方面,决定开展“百村示范、千村整治”;在农业方面,与农业农村部共建北京农产品绿色优质安全示范区;在人才方面,部署农业农村“四支人才队伍”建设,着力研究吸引返乡下乡人员创新创业

的政策举措;在生态方面,启动实施新一轮百万亩造林工程;在改革方面,推动大兴区在集体经营性建设用地入市试点的基础上,把宅基地制度改革和征地制度改革纳入国家试点;在民生方面,推动低收入帮扶从单纯的“增收”向包括加强教育、医疗、住房保障在内的综合“帮扶”转变,启动实施新一轮山区搬迁;在乡村文化方面,制定了加强传统村落保护发展、加快推进公共文化服务体系示范区建设以及戏曲进乡村工作的指导意见;在乡村治理方面,提出“抓党建促乡村振兴”,开展农村带头人队伍整体优化提升行动,推进村居同步换届;等等。这些新举措逐步实施,开启了我市乡村振兴工作新局面,让广大农民在开局之年有了新的获得感。目前已形成报审稿的乡村振兴五年规划,还将部署实施一批重点工程、重大项目,推动乡村振兴健康有序推进,不断取得进展。

二、持续强化农村供给侧改革

我市以实施《北京市深化农村改革综合性实施方案》为抓手,持续深入推进以“新三起来”为主要内容的农村综合改革,农民权益保障水平明显提高,农村发展活力、能力、创新力明显增强。

(一)推进农业全域绿色发展

推进质量兴农、绿色兴农。与农业农村部共建北京农产品绿色优质安全示范区,合力打造绿色生产、全程监管、产品优质、品牌过硬、区域协同的北京安全农业,建设更安全更健康的“菜篮子”。与荷兰瓦赫宁根大学合作,在平谷区建设北京农业科技创新中心,发展适应我国、国际领先的智慧农业、循环农业、生物种业、农业智能装备等新技术,打造农业的“高精尖”产业。出台了《关于加快转变农业发展方式深入推进农村产业融合发展的实施意见》等政策。大力发展“互联

网+”现代农业,成立了北京农业互联网联盟。连续六年举办北京农业嘉年华,组织开展大兴西瓜节、平谷桃花节、海淀樱桃节等农事节庆活动。9月23日,首届中国农民丰收节主会场活动在北京成功举办,以此为契机促进农产品销售、弘扬乡村优秀文化。开展农业绿色发展先行先试,指导顺义区制定《北京市顺义区农业绿色发展先行先试工作方案(2018—2020年)》,明确总体思路和建设目标,确定了重点任务、支持政策和保障措施。深入实施农业“调转节”,五年来,粮食种植面积由170万亩调减到80万亩,下降52.9%,其中高耗水作物(小麦)调到13万亩左右;推进农业综合水价改革,实施“两田一亩”高效节水工程,农业年用新水从7.3亿方下降至5.07亿方,农田灌溉水有效利用系数从0.701提高到0.732。围绕“清脏、治乱、增绿、控污”的要求,各区加大力度,全面启动农村环境整治和基础设施建设。截至10月20日,各区列入2018年美丽乡村建设任务的1081个村庄中,952个(上月829个,下同)完成环境整治,占88.1%(76.7%);1—10月,农村共清理积存垃圾27万余处;16个存量非正规垃圾堆放点完成整治任务,94%的行政村生活垃圾得到处理、35个非正规垃圾堆放点完成整治,11个区的50个村垃圾分类示范村稳步推进;完成187个村的污水收集处理,完成年度计划数80.9%;清理村内污水溢流6000余处,治理房前屋后沟渠黑臭水体3600余条;拆除村内侵街占道、私搭乱建近3万余处;实施房前屋后、河旁湖旁、渠边路边、零星闲置地等边角空地等“五边”绿化2485亩;“厕所革命”项目开工在建155座(农村101座),完工投运81座(农村57座);10个远郊区在医疗卫生服务空白区域共规划525个需要建设的村卫生室,现已完成250个,

正在建设 138 个。

(二)加强支农惠农政策供给

我市强化政策供给,先后研究出台了《关于完善集体林权制度促进首都林业发展的实施意见》《关于实施新一轮山区农民搬迁工程的意见》《北京市乡村民宿管理导则(征求意见稿)》《关于加快休闲农业和乡村旅游发展的意见》等一系列政策和措施,有效提升了支农惠农的制度性、规范性和精准性。

1. 加强园林绿化和推动生态补偿工作。市政府印发《北京市新一轮百万亩造林行动计划》,明确到 2022 年全市新增绿化面积 100 万亩的目标。2018 年计划实施造林绿化 23 万亩,到 10 月中旬已完成 12.7 万亩。印发关于进一步加强北京市美丽乡村绿化美化工作的指导意见和美丽乡村绿化美化技术导则,推进村庄五边绿化 3345 亩,占年度计划的 80%。完成本市自然资源资产负债表(林业)相关数据编制审核和 2017 年北京都市型现代农业生态服务价值监测工作,编制《关于落实健全北京市生态保护补偿机制实施意见的实施方案》,明确林业领域生态补偿的落实途径。认真落实山区生态林促进发展机制和山区生态林补偿机制,山区森林健康经营项目稳步推进,山区生态林管护员到岗 4.2 万人,涉及低收入户 5000 余人。同时,扩展果树发展基金支持范围,推动果树产业规模化、集约化经营。加快种苗产业发展,《北京市林木种苗产业发展规划》正在编制中。

2. 核定农业生产空间,开展耕地质量保护与提升行动。安排 473 万资金,开展农业生产空间普查,进一步核实划定永久基本农田中适合农业生产的空间及分布。开展耕地质量保护与提升行动,重点开展有机肥培肥地力、测土配方施肥

等技术,在提高耕地质量同时减少化肥用量,示范区土壤有机质含量提高 3.5%,化肥用量减少 5%。

3. 建立完善旅游服务支撑体系。完善旅游发展基金、旅游资源交易平台、京郊旅游融资担保平台、建立京郊旅游保险平台等旅游服务支撑体系。2012 年建立全国第一支旅游发展基金,带动社会投资约 102 亿元;2013 年建立全国第一个旅游资源交易平台,涉及金额 2357.77 亿元;2014 年建立全国第一个乡村旅游融资担保平台,先后推出“民俗保”、“农宅保”、“农旅贷”等系列旅游担保产品,累计为 991 个京郊中小旅游项目进行担保,通过 1 亿元专项担保资金撬动约 17 亿元银行资金投向京郊旅游业。2017 年搭建完成全国首个服务于乡村民俗旅游的政策性保险服务体系,推出多款特色京郊旅游保险产品,通过财政补贴 80%、投保人自付 20%的优惠政策,累计承保民俗旅游接待单位(户)4455 户,承担风险保障金额共计 30.11 亿元。加强乡村民宿旅游政策研究,制定《北京市乡村民宿管理导则(征求意见稿)》。积极培育乡村旅游产品供给,组织开展了乡村旅游特色业态和星级民俗村(户)评定工作以及支持工作。强化京郊旅游营销推广体系,持续实施“京郊旅游”品牌营销战略。

4. 推进乡村流通现代化建设,扎实助力支援帮扶。完成《北京市提高乡村流通现代化水平行动计划 2018—2020》初稿编制,建立起乡村流通的政策体系和行动指南;制定了《2018 年北京市停车专项行动计划》(京交发〔2018〕79 号),推进停车设施资源利用和停车设施建设试点。发挥电商平台作用,于今年第五届“京交会”期间举办了“2018 中国电子商务大会”,有效拓宽本市农产品销售渠道,助力现代化农产品流通体系建设。

积极组织京东、苏宁、每日优鲜等重点电商参加农产品对接和对口支援活动,以点带面、助力当地产业转型升级,实现传统产业与电子商务的深度融合,有效推动对口支援帮扶工作。积极支持农业部门举办“京郊名优农产品产销对接会”等活动,积极搭建本市商超、电商和农产品流通企业与京郊名优农产品骨干生产企业和合作社农产品产销对接平台。

5. 推进简政放权。起草印发了《市政府审改办关于取消一批行政许可等事项的通知》(京审改办发〔2018〕8号),明确取消“农业机械维修技术合格证书核发”和“出口国家重点保护的水生野生动物或其产品初审”两项涉农领域的行政许可事项,并组织落实了取消事项的事中事后监管措施和后续衔接工作;组织落实了“拖拉机、联合收割机登记及驾驶证核发”“无公害农产品产地认证”的动态调整与办事指南的完善与规范,“拖拉机、联合收割机登记及驾驶证核发”权限已按要求下放区级;组织了农业系统“负面清单”集中梳理,重点解决行政相对人(企业或投资主体)“法无禁止皆可为”的问题;组织了中介服务事项清理,取消了农业系统的“属人工繁殖的水生野生动物子代或其产品的证明”事项;组织证明清理工作,进一步优化农业发展环境。

(三)强化规划编制引领地位

市区两级高度重视规划编制工作,出台了全市《村庄规划导则》、《美丽乡村建设导则》等一系列配套文件措施,强化基层实施的规划管控和政策指导。坚持统筹编规划、开门编规划、驻村编规划,因地制宜、“一村一策”,立足村庄特点编规划。实施责任规划师工作制度,建立乡村责任规划师主体服务团队、大师专家团队,充实“规划团队库”,强化规划人才支撑。13个区都制定印发

了区级美丽乡村建设的实施意见和方案;71个市级试点村的规划全部编制完成,其中通过区政府审批的56个,占78.9%;实施方案编制完成70个,通过区级审批的37个,占52.1%;列入今年创建任务的1000余个村规划编制工作已全面启动,其中完成规划初稿的823个占81.5%,完成实施方案初稿的771个占76.3%。

(四)完善投入机制

制发了《关于城市公共服务类岗位安置本市农村地区劳动力就业促进农民增收政策有关工作的通知》,明确了城市公共服务类岗位安置的本市生态涵养地区、临空经济区、副中心建设地区的农村地区劳动力可享受每人每月2500元的公共服务岗位补贴。按照国务院《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》精神,将涉农专项转移支付以农业改革发展资金、林业改革发展资金、水务改革发展资金、农业综合开发资金等大专项为主体进行整合,改革完善涉农资金管理体制机制,实行“大专项+任务清单”管理方式,在预算编制和预算执行两个环节,加强性质相同、用途相近的涉农资金统筹使用,促进功能互补、用途衔接的涉农资金集中投入,赋予区级相机施策和统筹资金的自主权。

三、激活乡村改革动力

(一)合规使用集体建设用地

1. 统筹推进城乡建设用地增减挂钩工作。按照城总规“瘦身健体、减量提质”实施要求,结合“疏整促”“留白增绿”拆除腾退等专项行动,加大散乱、低效建设用地的拆除腾退力度,大力推进增减挂钩实施工作。2018年批准大兴区城乡建设用地增减挂钩项目1件,补充耕地约3公顷。2018年共实施整治项目验收新增耕地1060.02公顷,投入资金2701.9707万元。

2. 统筹集体经营性建设用地入市工作。目前已形成同权同价、流转顺畅、收益共享的农村集体经营性建设用地入市试点制度和政策体系,建立了统一的城乡建设用地市场,开展了出让、转让、租赁等多种方式的入市试点实践,积极探索多种供地方式。

3. 推进土地征收制度改革试点工作。2018年初,印发了《北京市征地制度改革试点深化实施意见》,从政策层面进一步推进土地征收制度改革试点工作,坚持问题导向,深入剖析原因,提出解决方案,不断增加推进征地制度改革的实例。在大兴试点基础上,探索优化征地程序、逐步缩小征地范围、多元化保障机制以及加强征地补偿费管理等方法模式。

4. 推进农村宅基地制度改革试点工作。根据中央和市委深化农村土地制度改革要求,围绕“三权分置”和建立“依法公平取得、节约集约使用、自愿有偿退出”的农村宅基地制度,制定了《北京市关于统筹协调推进农村土地制度改革三项试点工作实施方案》,并已通过原国土资源部备案,以大兴区试点工作为牵引,调查摸底建立了综合数据库;征地推动的“一级开发”和“棚改”模式,实现了村民集中上楼、“户有所居”。

5. 组织推进山区搬迁工作。7月26日北京市人民政府办公厅印发《关于实施新一轮山区农民搬迁工程的意见》的通知(京政办发〔2018〕30号),全面启动新一轮山区农民搬迁工程,指导山区搬迁工作平稳有序实施,培育绿色生态产业。

(二)深化农村集体经济产权制度改革

全市共有农村集体经济组织4172个(其中乡级195个,村级3977个),集体资产总额6879亿元,其中乡镇占35.8%、村级占64.2%。截至目前,完成产权制度改革单位3920个,其中村级

3899个、乡级21个,村级完成比例为98%。顺利完成了大兴区集体资产股份权能改革试点。加快推进农村产权流转交易服务体系建设,累计成交农村产权项目632宗、金额73.6亿元。全面启动开展农村集体资产清产核资,出台了工作方案及细则。深化集体林权制度改革,印发《关于完善集体林权制度,促进首都林业发展的实施意见》,创新集体林业发展机制。积极推进海淀区全国农村集体产权制度改革试点工作。加快推进2%剩余难点村以及城市化重点地区乡镇产权制度改革工作。启动了全市农村集体资产清产核资工作,进一步摸清集体家底、明确产权归属、健全管理制度。加强“三资”监管,市级统一组织村级公益事业专项补助资金使用情况审计、征地补偿费管用使用情况审计,指导各区对财政补贴资金、村干部经济责任、资源发包、工程建设等领域开展专项审计。

(三)提高农民组织化程度

截至目前,全市承包土地确权登记颁证工作开展了278.5万亩,占拟确权总面积的98.7%。全市土地流转面积290.9万亩,占确权总面积的67.9%。积极探索承包地“三权分置”的有效途径,引导和规范土地经营权有序流转,选取具备条件的村,探索开展承包地乡镇统一组织经营管理试点,扩大土地经营权向金融机构融资担保、入股从事农业产业化经营的试点范围。出台了《关于规范引导盘活利用农民闲置房屋增加农民财产性收入的指导意见》,加快探索农民闲置房屋盘活利用的有效形式。目前,已有9个远郊区42个村,有组织地盘活闲置院落农宅1035套,实现年收入近2000万元。推进农村基层干部人才培养工程,加强“新农人”和职业化农民培育,举办了党建引领乡村治理、软弱涣散村“两委”负责

人、第一书记、低收入村“两委”干部、村“两委”后备人才等专题培训班,共培训 2200 人次;依托北京农业职业学院,开展“三农”服务队伍学历教育,共招录 203 人。

(四)持续推动涉农帮扶保障

深入 9 个区 14 个镇 18 个村 360 户,对农宅建设情况进行了摸底和调研,印发了《北京市农村 4 类重点对象和低收入群众危房改造工作方案》(京建发〔2018〕303 号)《北京市抗震节能农宅建设工作方案(2018—2020 年)》(京建发〔2018〕421 号);推动低收入农户帮扶工作与社会

救助政策的统筹衔接,印发《关于开展对未纳入社会救助范围低收入农户摸底调查工作的通知》,组织各区全面摸底排查未纳入社会救助的低收入农户,推进“应保尽保”。加强医疗帮扶,落实低收入农户参加城乡基本医疗保险个人缴费补助政策,推广昌平区、密云区为低收入农户购买商业医疗保险政策。加强教育帮扶,7 个山区均出台了专门针对低收入农户的教育帮扶政策,基本解决“因学致贫”问题。今年以来,共教育帮扶 1413 人次。

特此报告。