

目 录

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第 二十五次会议议程	(1)
北京市第十五届人民代表大会常务委员会第 二十六次会议议程	(2)
北京市人民代表大会常务委员会公告(40号)	(4)
北京市中医药条例	(5)
关于《北京市中医药条例(草案)》的说明	李富莹(13)
北京市人民代表大会常务委员会教育科技文 化卫生体育办公室关于《北京市中医药条例 (草案)》立法工作情况的报告	刘玉芳(16)
北京市人民代表大会教育科技文化卫生委员 会关于《北京市中医药条例(草案)》修改情 况的报告	刘玉芳(19)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 中医药条例(草案二次审议稿)》审议结果的 报告	孙 力(23)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 中医药条例(表决稿)》的说明	孙 力(26)
北京市人民代表大会常务委员会关于召开北 京市第十五届人民代表大会第四次会议的 决定	(27)
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2020年市级预算调整方案的 决议	(28)
北京市人民政府关于提请审查批准北京市 2020年市级预算调整方案的议案的说明	吴素芳(29)

北京市人民代表大会常务委员会公报

2020年
第6号

(总号:295)

2020年12月31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

2020 年

第 6 号

(总号:295)

2020 年 12 月 31 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 2020 年市级预算调整方案的议案》的审查结 果报告	张伯旭(32)
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 2020 年国民经济和社会发展 计划部分指标调整方案的决议	(34)
北京市人民政府关于提请审查批准北京市 2020 年国民经济和社会发展计划部分指标 调整方案的议案的说明	谈绪祥(35)
关于北京市 2019 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(37)
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(45)
北京市人民政府关于 2019 年度国有资产管理 情况的综合报告(书面)	北京市财政局(47)
北京市人民政府关于 2019 年度北京市企业国 有资产(不含金融企业)管理情况的专项报告	张贵林(51)
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 2019 年度国有资产管理 情况的综合报告》和《北京市人民政府关于 2019 年度企业国有资产(不含金融企业)管 理情况的专项报告》的意见和建议	张伯旭(57)
北京市人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《北京市实施〈中华人民共和国归侨 眷权益保护法〉办法》实施情况的报告	李颖津(60)
关于贯彻《北京市实施〈中华人民共和国归侨 眷权益保护法〉办法》实施情况的报告(书面)	北京市人民政府侨务办公室(64)

北京市人民代表大会常务委员会执法检查组
关于检查《北京市生活垃圾管理条例》《北京市物业管理条例》实施情况的报告 李 伟(70)

关于贯彻《北京市生活垃圾管理条例》实施情况的报告(书面) 北京市城市管理委员会(74)

关于贯彻《北京市物业管理条例》实施情况的报告(书面) 北京市住房和城乡建设委员会(81)

北京市人民代表大会常务委员会执法检查组
关于检查《北京市街道办事处条例》实施情况的报告 侯君舒(85)

关于贯彻《北京市街道办事处条例》实施情况的报告(书面) 北京市民政局(89)

关于加快长期护理保障制度建设工作暨“加强养老服务队伍建设,健全长期护理保障体系”议案办理情况报告 杨晋柏(96)

北京市人民代表大会社会建设委员会对市人民政府关于加快长期护理保障制度建设工作暨“加强养老服务队伍建设,健全长期护理保障体系”议案办理情况报告的意见和建议 丛骆骆(103)

关于完善院前医疗急救服务体系提高急救服务能力 and 水平工作进展情况的报告 张 华(107)

北京市人民代表大会教育科技文化卫生委员会对市人民政府关于完善院前医疗急救服务体系提高急救服务能力和水平工作进展情况的意见和建议 刘玉芳(112)

关于学前教育三年行动计划完成情况的报告 刘宇辉(115)

北京市人民代表大会教育科技文化卫生委员会对市人民政府关于学前教育三年行动计划完成情况报告的意见和建议 刘玉芳(120)

北京市人民代表大会常务委员会公报

2020 年
第 6 号

(总号:295)

2020 年 12 月 31 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

2020 年
第 6 号

(总号:295)

2020 年 12 月 31 日出版

关于《北京城市总体规划(2016 年—2035 年)》
实施情况的报告(书面)
..... 北京市规划和自然资源委员会(123)

关于《北京城市副中心控制性详细规划(街区
层面)(2016 年—2035 年)》实施情况的报告 曾赞荣(130)

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《北京城市副中心控制性详
细规划(街区层面)(2016 年—2035 年)》实
施情况报告的意见和建议 杨中元(134)

北京市人民代表大会农村委员会关于北京市
低收入农户增收工作的调研报告(书面)
..... 北京市人大农村委员会(137)

北京市人民代表大会常务委员会决定任命名
单(北京市副市长) (141)

北京市人民代表大会常务委员会决定任免名
单(市交通委、卫健委主任) (142)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(市
高院审判委员会委员、庭长、审判员,一中院
审判员,二中院审判员,三中院副院长、审判
委员会委员、庭长、审判员,铁路运输中级法
院审判委员会委员、庭长、副庭长,互联网法
院庭长、副庭长) (143)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(团
河地区检察院副检察长、检察委员会委员,
清河检察院副检察长、检察委员会委员,市检
察院检察员;一分院检察员;二分院检察员;
三分院检察员;铁路运输检察院检察委员
会委员) (144)

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 第二十五次会议议程

2020年10月28日

(2020年10月28日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十五次会议全体会议通过)

一、学习习近平总书记在纪念中国人民志愿军抗美援朝出国作战70周年大会和中共中央政治局常务委员会上的重要讲话精神

二、审议《北京历史文化名城保护条例(修订草案)》

三、审议《北京市人民代表大会会议事规则(修订草案)》

四、听取市政府关于制定完善国有金融资本管理实施意见的报告

北京市第十五届人民代表大会常务委员会 第二十六次会议议程

2020年11月25日至27日

(2020年11月25日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议第一次全体会议通过)

一、学习党的十九届五中全会精神,以及中央全面依法治国工作会议和第二十六次全国地方立法工作座谈会精神

二、审议表决《北京市人民代表大会常务委
员会关于召开北京市第十五届人民代表大会第
四次会议的决定》

三、审议《北京市保守国家秘密条例(草案)》

四、审议《北京市户外广告设施、牌匾标识和
标语宣传品设置管理条例(草案)》

五、审议《北京市地方金融监督管理条例(草
案二次审议稿)》

六、审议《北京历史文化名城保护条例(修订
草案二次审议稿)》

七、审议《北京市生态涵养区生态保护和绿
色发展条例(草案二次审议稿)》

八、审议表决《北京市中医药条例》

九、听取和审议市政府关于北京市 2019 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

十、审议市政府关于 2019 年度国有资产管
理情况的综合报告,听取和审议市政府关于 2019
年度企业国有资产(不含金融企业)管理情况的
专项报告,审议市政府关于北京市 2019 年度市

属国有企业国有资产管理情况的专项审计工作
报告

十一、听取和审议市政府关于完善院前医疗
急救服务体系,提高急救服务能力和水平工作进
展情况的报告并开展专题询问

十二、听取和审议市政府关于学前教育三年
行动计划完成情况的报告

十三、审议市政府关于《北京城市总体规划
(2016 年—2035 年)》实施情况的报告,听取和审
议市政府关于《北京城市副中心控制性详细规划
(街区层面)(2016 年—2035 年)》实施情况的报告

十四、听取和审议市政府关于加快长期护理
保障制度建设工作情况的报告

十五、听取和审议市政府关于“加强养老服
务队伍建设,健全长期护理保障体系”议案办理
情况的报告

十六、听取和审议市人大常委会执法检查组
关于检查《北京市生活垃圾管理条例》《北京市物
业管理条例》实施情况的报告

十七、听取和审议市人大常委会执法检查组
关于检查《北京市实施〈中华人民共和国归侨侨
眷权益保护法〉办法》实施情况的报告

十八、听取和审议市人大常委会执法检查组

关于检查《北京市街道办事处条例》实施情况的报告

十九、审查和批准市政府关于北京市 2020 年市级预算调整方案

二十、审查和批准市政府关于北京市 2020

年国民经济和社会发展计划部分指标调整方案

二十一、审议市人大农村委员会关于北京市低收入农户增收工作的调研报告

二十二、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 40 号

《北京市中医药条例》已由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第二十六次会议于 2020 年 11 月 27 日通过,现予公布,自 2021 年 5 月 1 日起施行。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会

2020 年 11 月 27 日

北京市中医药条例

(2020年11月27日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 中医药服务保障
- 第三章 中医药规范管理
- 第四章 中医药人才培养与传承传播
- 第五章 中医药科学研究与创新发展
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了继承和弘扬中医药,保障和促进中医药事业发展,发挥中医药在医疗卫生与健康事业中的独特作用,增进人民健康,促进健康北京建设,根据《中华人民共和国中医药法》等有关法律、行政法规,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本市行政区域内的中医药医疗、预防保健、科研、教育、文化、产业等活动及其监督管理,适用本条例。

第三条 本市大力发展中医药事业,遵循中医药发展规律,传承精华、守正创新,发挥中医药特色和优势;坚持中西医并重,支持中西医相互补充、协调发展,促进中西医结合;推动中医药央地合作、区域协同,促进中医药对外交流、开放发展。

第四条 市、区人民政府应当加强对中医药工作的领导,建立健全符合中医药特点的管理制度,将发展中医药事业纳入国民经济和社会发展规划、计划,建立持续稳定的中医药发展多元投入机制,为中医药发展提供必要条件和保障。

市、区人民政府应当建立健全中医药工作联席会议制度,研究本行政区域促进中医药事业发展的政策,指导、督促有关政策措施的落实,协调解决中医药事业发展中的重大问题。

第五条 市、区中医药主管部门负责本行政区域内中医药管理工作,统筹协调中医药资源配置,合理配备人员力量。

发展和改革、教育、科技、经济和信息化、民政、财政、人力资源和社会保障、农业农村、商务、文化和旅游、卫生健康、市场监督管理、统计、知识产权、医疗保障、药品监督管理等部门应当按照各自工作职责,做好与中医药有关的工作。

第六条 本市支持中医药行业组织建立健全行业规范,加强行业自律,依法开展服务,参与相关法规、规章、政策、规划以及标准的制定,维护行业信誉和合法权益,促进行业健康发展。

第七条 本市弘扬中医药文化,普及中医药知识,营造关心、支持中医药事业发展的社会氛围。

第八条 本市对在中医药事业发展中做出突出贡献的组织和个人,按照国家和本市有关规

定给予表彰、奖励。

第二章 中医药服务保障

第九条 本市建立健全由市和区中医医疗中心、各级各类中医医疗机构、其他医疗机构中医科室、基层医疗卫生机构组成的中医药服务体系,发挥中医药在预防保健、疾病治疗和康复中的重要作用,提供覆盖全人群和全生命周期的中医药服务。

第十条 市、区人民政府应当根据中医药服务需求,按照国家和本市医疗机构设置规划和标准,举办中医医疗机构,调整、完善其布局 and 规模。

各区应当至少办一所承担区域中医医疗中心功能的中医医疗机构。区人民政府合并、撤销政府举办的中医医疗机构或者改变其性质的,应当征求市中医药主管部门意见。

第十一条 政府举办的综合医院、妇幼保健机构和有条件的专科医院等应当设置中医药科室,按照要求配备中医医师、中药师、中医或者中西医结合床位;健全中西医协同工作机制,促进中西医服务优势互补。

社区卫生服务中心和乡镇卫生院应当设置中医药科室,配备一定数量的中医医师。

社区卫生服务站和有条件的村卫生室应当配备能够提供中医药服务的医师,配置必要的中医诊疗设备设施;村卫生室不具备提供中医药服务条件的,乡镇卫生院应当安排中医医师巡诊。

第十二条 本市鼓励社会力量举办中医医疗机构。

社会力量举办的中医医疗机构在基本医疗保险定点、重点专科建设、科研教学、等级评审、

特定医疗技术准入、医疗卫生人员职称评定等方面享有与政府举办的中医医疗机构同等的权利。

鼓励社会力量举办的中医医疗机构提供基本医疗服务。

第十三条 市、区卫生健康部门、中医药主管部门应当采取下列措施,加强社区卫生服务中心(站)、乡镇卫生院、村卫生室等基层医疗卫生机构的中医药服务能力建设:

(一)按照国家和本市标准,在基层医疗卫生机构建设中医馆、国医堂等中医综合服务区;

(二)支持具备条件的中医医疗机构牵头与基层医疗卫生机构组建医疗联合体;

(三)鼓励中医医师在基层医疗卫生机构多点执业;

(四)鼓励退休中医医师到基层医疗卫生机构服务;

(五)对全科医生和乡村医生进行中医药知识与技能培训。

第十四条 本市支持中医重点专科建设,合理布局中医重点专科资源,对重点专科在科研、人才培养、设施设备投入等方面予以倾斜;支持重点专科在重大疑难疾病、急危重症、传染病防治等领域发挥中医药特色和优势。

市中医药主管部门应当筛选并发布本市中医优势病种,组织研究总结中医优势病种临床基本诊疗规律,推广应用诊疗方案。

第十五条 市、区人民政府应当将中医药服务纳入本市公共卫生服务体系,将适宜的中医药服务项目纳入基本公共卫生服务项目。

提供疾病预防控制和健康教育、妇幼保健、精神卫生、院前急救等公共卫生服务的机构应当合理配置中医药专业技术人员,采用中医药理论和技术方法开展公共卫生服务。

第十六条 市、区人民政府应当将中医药防治纳入本市突发公共卫生事件应急机制,加强中医药应急物资、设备、设施、技术与人才资源储备,将中医药专业技术人员纳入本市应急救援队伍。

发生突发公共卫生事件时,市中医药主管部门应当在本市突发公共卫生事件应急指挥机构的统一领导下,组织中医药专家研究制定防治方案,选派中医药专业技术人员参与医学救援,实行中西医联合救治。医疗机构可以按照市中医药主管部门发布的固定处方预先调剂、集中代煎中药。

第十七条 市、区人民政府应当充分发挥中医药在传染病防治中的作用,政府举办的二级以上中医医疗机构应当按照标准建立感染疾病科。

第十八条 本市鼓励发展中医治未病和中医特色康复服务,推进二级以上中医医疗机构治未病科和康复科建设。支持基层医疗卫生机构开展中医健康咨询评估、干预调理、随访管理等治未病服务。鼓励中医医师在提供诊疗服务的同时提供中医健康管理建议。

第十九条 市、区卫生健康、药品监督管理、医疗保障等部门制定实施中医药相关政策措施,应当听取中医药主管部门意见。

市、区中医药主管部门、财政部门应当建立健全政府举办的中医医疗机构绩效考核制度,对其人员的基本工资、国家规定范围内的津贴给予相应补助。

第二十条 市医疗保障部门确定中医医疗服务的收费项目和标准应当听取各方面意见,组织中医药专家评审论证,体现中医医疗服务成本和专业技术价值,并建立动态调整机制。

第二十一条 市医疗保障部门应当建立符

合中医药特点的基本医疗保险支付制度,按照国家规定将符合条件的中医医疗机构纳入基本医疗保险定点医疗机构范围,将符合条件的中医诊疗项目、中成药、中药饮片和医疗机构中药制剂纳入基本医疗保险基金支付范围,动态调整纳入基本医疗保险基金支付范围的医疗机构中药制剂支付标准。

第三章 中医药规范管理

第二十二条 举办中医医疗机构的,应当按照国家和本市有关规定办理审批手续,并进行医疗机构执业登记。

中医医疗机构主要提供中医药服务,配备医务人员应当以中医药专业技术人员为主,中医药服务量占服务总量的比例不得低于国家和本市规定的标准。

第二十三条 举办中医诊所的,应当按照国家有关规定办理备案手续,并应当符合本市产业布局的规定。

举办营利性中医诊所的,经所在区市场监督管理部门登记后,向所在区中医药主管部门备案;举办非营利性中医诊所的,向所在区中医药主管部门备案后,依法向所在区民政部门登记。

中医诊所应当按照备案的诊疗科目、技术开展医疗活动,加强对诊疗行为、医疗质量、医疗安全的管理,不得超出备案范围开展医疗活动。

市、区中医药主管部门应当根据国家和本市有关规定,健全对中医诊所的信息公开、依法执业、诊所管理以及医疗质量、医疗安全等情况的监督检查制度,并建立中医诊所不良执业行为记录制度。

第二十四条 经国家医师资格考试取得医

师资格的中医医师,可以在综合医院、妇幼保健机构、专科医院等医疗机构的临床科室,按照注册的执业范围执业。

临床类别医师按照国家和本市有关规定,参加系统的中医药知识和技术培训,通过考核的,可以在临床工作中提供相应的中医药服务。

第二十五条 以师承方式学习中医或者经多年实践,医术确有专长的人员,由至少两名中医医师推荐,经市中医药主管部门组织实践技能和效果考核合格后,取得中医(专长)医师资格;按照考核内容进行执业注册后,即可开展执业活动。

以师承方式学习中医,申请参加前款规定的实践技能和效果考核的人员,应当连续跟师学习中医满五年。跟师学习的管理办法由市中医药主管部门制定。

中医(专长)医师应当按照注册的执业范围执业。市、区中医药主管部门应当加强对中医(专长)医师执业行为的监督检查。

第二十六条 市药品监督管理部门应当会同中医药、农业农村等部门加强中药材质量监督管理,支持和引导药品生产企业、中药材经营者等应用大数据、区块链等新技术开展中药材流通追溯。

第二十七条 市药品监督管理部门应当完善中药饮片质量检验制度,推动建立中药饮片生产、流通、使用全链条的质量控制体系。

本市中药行业组织应当加强对中药饮片质量自律管理,制定中药饮片分级标准,引导中药饮片市场优质优价、良性竞争、有序发展。

医疗机构应当规范进药渠道,建立中药饮片进货检查验收制度。炮制市场上没有供应的中药饮片,应当依法向市药品监督管理部门备案,

遵守炮制规范,保证中药饮片的质量。

第二十八条 根据患者临床用药需求,医疗机构可以凭本医疗机构医师的处方对中药饮片进行再加工。医疗机构对中药饮片进行再加工的具体规范由市中医药主管部门制定。

第二十九条 医疗机构提供或者委托中药饮片生产经营企业提供中药饮片代煎、配送服务的,应当加强对代煎、配送服务的监督管理,并对代煎中药的质量负责。

提供中药饮片代煎服务的,应当符合规定的卫生条件,具备符合要求的仪器设备,配备专业技术人员,遵守相关技术规范规定的操作方法,建立代煎全过程记录制度和质量跟踪、追溯、监控体系。

提供中药配送服务的,应当具备开展中药配送的物流条件,配备专人负责配送,做好配送过程记录。

医疗机构委托提供代煎、配送服务的具体规范由市中医药主管部门会同药品监督管理等相关部门制定。

第三十条 本市支持医疗机构配制和使用中药制剂。

医疗机构配制的中药制剂品种,应当依法取得制剂批准文号。仅用传统工艺配制的中药制剂品种,向市药品监督管理部门备案后即可配制,不需要取得制剂批准文号。

医疗机构配制的中药制剂经市药品监督管理部门批准,可以在本市指定的医疗机构之间调剂使用。市中医药主管部门应当建立临床急需医疗机构中药制剂的评估机制,定期向市药品监督管理部门推荐适宜调剂使用的医疗机构中药制剂品种。

第三十一条 举办提供中医养生保健服务

的企业,应当依法向市场监督管理部门申请登记。经核准,登记的经营范围为“中医养生保健服务(非医疗)”。

提供中医养生保健服务的企业可以运用中医理念和技术方法,提供健康状态辨识与评估、健康咨询指导、健康干预调理等健康服务。

提供中医养生保健服务的企业不得开展医疗活动,不得进行带有医疗性质的宣传。

本市中医养生保健服务内容、服务规范和技术标准由市中医药主管部门根据国家有关规定制定。

第四章 中医药人才培养与传承传播

第三十二条 市人民政府应当制定中医药人才教育发展规划,建立健全中医药学校教育、毕业后教育、继续教育有机衔接,师承教育贯穿始终的中医药人才培养体系。支持中医药高等学校、科研院所、医疗机构开展合作,培养引领中医药理论研究和临床诊疗的高层次复合型人才。

第三十三条 本市开设中医药相关专业的高等学校和职业学校,应当优化中医药专业课程结构,提高中医类专业经典课程比重,将中医药经典融入中医基础与临床课程,强化中医思维培养,建立早跟师、早临床学习制度。

本市高等学校开展临床医学教育的,应当将中医药基础理论和基本技能课程列入临床医学类专业必修课。

第三十四条 市、区教育、人力资源和社会保障、卫生健康、中医药等部门应当组织开展中医药毕业后教育,加强中医住院医师规范化培训,医教协同培养中医药人才。

第三十五条 市、区教育、人力资源和社会保障、卫生健康、中医药等部门应当完善中医药

继续教育制度,制定中医药专业技术人员培训计划,组织开展中医药基本知识和技能培训。

中医药专业技术人员应当按照规定参加继续教育,所在机构应当为其接受继续教育创造条件。

第三十六条 市、区中医药主管部门应当定期开展中医药师承教育项目,组织本市名老中医、具有较高学术水平和丰富临床经验的高年资中医药专家带徒授业。

参加中医药师承教育项目的中医药专家可以享受师承补助;用人单位在职称评聘、评优评先中,可以在同等条件下优先考虑考核优秀的师承教育继承人。

第三十七条 市人民政府应当完善中西医结合教育的政策措施,鼓励临床类别医师及其他学科人员学习、研究中医药,培养高层次中西医结合人才。

临床类别医师按照国家和本市有关规定通过考核的,可以参加中西医结合职称评聘。中西医结合专业人员可以参加临床类别全科医生规范化培训。

第三十八条 市中医药、教育、人力资源和社会保障等部门应当采取下列措施,培养中医药健康服务、中药炮制、中药材种植等中医药技术技能人才:

(一)在高等学校、职业学校相关专业招生方面给予政策扶持;

(二)依托本市中医药继续教育基地,搭建技术技能服务平台和培训平台;

(三)支持医疗机构、药品生产经营企业设立技术技能岗位;

(四)支持建立中医药传统技能传承工作室。

第三十九条 市、区人民政府制定人才评价和激励政策应当充分考虑中医药特点,加大对中医药人才的支持力度。

市中医药主管部门组织开展本市名中医评定,发挥本市优秀中医医师在学术传承、人才培养等方面的引领作用。

第四十条 市中医药主管部门应当会同相关部门组织收集、整理、保存中医药古籍文献、著名中医药专家的学术思想和诊疗经验以及民间中医药技术方法,推进对名老中医学术经验、老药工传统技艺的传承;建立中医药传统知识保护数据库和保护名录,推动中医药古籍数字化,梳理、保护中医药老字号、文物古迹、名医故居。

市中医药主管部门应当会同相关部门组织遴选本市中医药学术传承项目和传承人,并为传承活动提供必要条件。

鼓励组织和个人捐献具有科学研究和临床应用价值的中医药文献、秘方、验方、诊疗方法和技术。

第四十一条 市中医药主管部门会同相关部门建立中药材资源普查和分级保护制度,掌握本市中药材资源状况,建立中药材数据库、特有药材种质资源基因库,保护野生中药材资源,支持人工种植中药材和野生中药材替代品的研究与开发。

本市支持中药材种植,推进中医药生态资源集约优化发展,推动本市地产药材提升品质。

第四十二条 市、区人民政府应当加强中医药文化宣传,普及中医药知识,建设中医药文化宣传教育基地,推广体现中医治未病理念的健康工作和生活方式。市、区中医药主管部门应当定期开展市民中医药文化素养调查和评价。

学校和其他教育机构应当按照教育部门的

有关规定,将中医药文化和知识纳入相关教育教学活动。

中医药行业组织、科研机构应当发挥专业优势,普及中医药防病治病、养生保健知识,宣传中医药文化。

第四十三条 开展中医药文化宣传和知识普及活动,应当符合中医药文化内涵和发展规律。任何组织或者个人不得对中医药作虚假、夸大宣传,不得冒用中医药名义牟取不正当利益、损害社会公共利益。

广播、电视、报刊、互联网等媒体开展中医药知识宣传,应当聘请中医药专业技术人员进行,以介绍疾病预防、控制、康复以及养生保健等科学知识为主要内容,不得以介绍健康、养生知识等形式变相发布中医医疗广告、中药广告。

第五章 中医药科学研究与创新发展

第四十四条 市科技部门应当会同卫生健康、中医药等部门建立中医药科研规划和管理机制,建立健全符合中医药特点的科学研究组织、验收和评价体系,支持开展中医药理论研究,重大疑难疾病、急危重症和新发突发传染病等临床研究,以及中药新药、现代中医器械和中药制药设备研发。

第四十五条 市中医药主管部门应当会同相关部门建设和完善中医药科技管理平台,汇集中医药科研课题和成果资源,组织中医药科技成果推介。

市科技部门应当会同中医药、药品监督管理等部门建立中医药现代化基础研究、应用开发和产业化技术支撑等公共研发平台,在产业化关键技术、先进工艺、新材料应用、产品研发等方面为

中医药科技成果转化提供公益性的共性技术及专业化服务。

第四十六条 本市支持科研机构、高等学校、医疗机构和企业运用现代科学技术和传统中医药研究方法,开展中医药理论和技术方法等方面的科学研究。

第四十七条 本市支持科研机构、药品生产企业开展中药安全、疗效评价方法和技术标准研究,加强中药新药研发。

本市对来源于中医经典名方的中药复方制剂研发和以医疗机构中药制剂为基础的中药新药研发,给予研发资金支持。市中医药主管部门应当组织开展中医经典名方的整理研究和推广应用。

第四十八条 市药品监督管理部门应当会同中医药、科技、经济和信息化等部门促进中医医疗器械科技创新,鼓励研发具有中医特色的诊疗设备和康复器械。

第四十九条 市、区人民政府应当推动“互联网+”中医药健康服务,加强中医医疗机构信息化及中医药信息化公共服务平台建设,发展中医远程医疗、移动医疗、智慧医疗等新型医疗服务和线上线下一体化服务模式。

第五十条 市、区人民政府及其有关部门应当制定中医药产业发展规划和扶持政策,利用本市相关产业基金,发挥科技创新资源优势,促进中医药产业高质量发展。

第五十一条 市中医药主管部门应当会同卫生健康、药品监督管理、统计、经济和信息化等部门建立中医药产业统计监测体系,完善中医药产业统计制度,加强对中医药产业发展水平的监测。

第五十二条 本市推动中医药服务在老年

护理、安宁疗护中的应用,鼓励养老机构举办中医医疗机构或者与中医医疗机构合作,为老年人提供中医药适宜技术服务。

本市鼓励旅游业经营者开发中医药健康旅游路线、旅游项目和旅游产品。

第五十三条 本市依法保护中医药知识产权。

市中医药主管部门应当会同知识产权、市场监督管理等部门指导有关单位和个人通过申请专利、注册商标、地理标志等方式,对中医药特色技术、方法、产品等进行知识产权保护,支持中医药知识产权转化运用;符合条件的,可以申请知识产权相关资金支持。

第五十四条 本市大力促进京津冀中医药协同发展,在中医药医疗服务、科学研究、人才培养、产业促进、学术交流、文化传播等方面开展合作,推动中医药服务资源共建共享、信息互联互通。

第五十五条 本市鼓励中医药开放发展,支持中医药医疗服务、科学研究、人才培养、文化传播对外合作;支持参与中医药国际标准的研究与制定;支持建设中医药海外中心,发展中医药国际贸易,促进中医药的国际传播和推广。

第六章 法律责任

第五十六条 违反本条例第二十三条第一款规定,举办中医诊所应当备案而未备案,或者备案时提供虚假材料的,由所在区中医药主管部门责令改正,没收违法所得,并处三万元以下罚款,向社会公告相关信息;拒不改正的,责令其停止执业活动,已经取得《中医诊所备案证》的予以注销,其直接责任人员自处罚决定作出之日起五

年内不得从事中医药相关活动。

中医诊所违反本条例第二十三条第三款规定,超出备案范围开展医疗活动的,由所在区中医药主管部门责令改正,没收违法所得,并处一万元以上三万元以下罚款;情节严重的,责令停止执业活动,并注销《中医诊所备案证》,其直接责任人员自处罚决定作出之日起五年内不得在医疗机构内从事管理工作。

第五十七条 医疗机构违反本条例第二十八条规定,对中药饮片进行再加工不遵守中药饮片再加工规范的,由中医药主管部门给予警告,责令限期改正;拒不改正的,处五千元以下罚款。

第五十八条 提供中医养生保健服务的企业违反本条例第三十一条第三款规定,开展医疗活动的,由卫生健康部门或者中医药主管部门依

法查处;涉嫌欺诈或者虚假宣传的,由市场监督管理部门会同中医药主管部门依法查处;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

卫生健康部门、中医药主管部门和市场监督管理部门应当将提供中医养生保健服务的企业受到行政处罚的信息,按照国家和本市有关规定共享到本市公共信用信息平台。有关政府部门可以依法对单位或者个人采取惩戒措施。

第七章 附 则

第五十九条 本条例自 2021 年 5 月 1 日起施行。2001 年 6 月 22 日北京市第十一届人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过的《北京市发展中医条例》同时废止。

关于《北京市中医药条例(草案)》的说明

——2020年7月28日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十三次会议上

北京市司法局局长 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《北京市中医药条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)作如下说明：

一、立法背景

2001年市人大常委会颁布《北京市发展中医条例》，对促进和规范本市中医事业发展发挥了重要作用。截至2019年底，本市拥有中医医疗机构1224家，二级以上公立综合医院(71家)均设立中医科，共有中医医师20899人和中医床位数25519张，千人口中医医师数(0.97人)、千人口中医床位数(1.18张)均位居全国前列。就全市而言，占比11%的中医医疗机构贡献了24.7%的医疗服务量，广大市民对中医药服务的获得感不断提升。

近年来，党中央、国务院高度重视中医药事业发展。党的十九大报告将“坚持中西医并重，传承发展中医药事业”列为实施健康中国战略的重要内容；习近平总书记在全国卫生与健康大会上强调要“着力推动中医药振兴发展”。2016年全国人大常委会颁布《中医药法》，在中医诊所设置、中医医师执业、中药饮片和中药制剂管理等方面，作出更符合中医药特点的制度安排，极大释放了中医药活力。2019年10月党中央、国务

院印发《关于促进中医药传承创新发展的意见》，进一步指明了中医药事业方向，提出了更高要求。

面对新形势、新要求，《北京市发展中医条例》暴露出一定局限性。例如，在内容上局限于“中医”，缺少中药扶持和管理制度；一些主要制度措施与《中医药法》的规定不尽一致；无法有效回应本市中医药事业发展中出现的新情况、新问题等。此外，本市一些行之有效的促进中医药发展的制度措施也有必要立法予以固化。例如，中医药服务参与突发公共卫生事件应急处置等。因此，有必要制定一部新的地方性法规，反映时代特色，全面促进本市中医药事业迈上新台阶。

二、立法工作过程

2019年12月，市人大常委会主任会议同意《北京市中医药条例》立项，并对立法工作提出指导意见和具体要求。今年6月1日，市卫生健康委将《北京市中医药条例(草案送审稿)》报送市政府审查。

市政府在立法审查阶段开展了以下工作：一是书面征求市级各相关单位、各区政府、中医医疗机构、中医药相关行业组织和科研院所的意见。二是广泛听取中医医疗机构代表、高校及科研机构代表、中医药专家、医药企业、人大代表、

政协委员等方面的意见。三是多次组织相关部门召开专题研讨会,就医疗机构中药制剂调剂使用、医保支付等重点问题深入研究。四是组织市政府立法工作法律专家委员会专家和行业专家,对中医诊所备案程序、中西医医师跨类别执业等问题进行法律审核。在立法审查工作期间,卢彦副市长专题听取汇报,并就有关政府部门职责划分、中药代煎配送服务等问题进行了协调。

在综合各方面意见的基础上,形成了目前的《条例(草案)》。《条例(草案)》已经7月14日第76次市政府常务会议审议通过。

三、立法思路和主要内容

(一)立法思路

一是贯彻落实习近平总书记关于中医药工作的重要指示精神;二是坚持以问题为导向,立足本市实际,着力破解本市中医药事业发展中面临的突出问题;三是坚持传承与创新相结合,遵循中医药发展规律,传承精华、守正创新,推进中医药现代化、产业化。

(二)主要内容

《条例(草案)》共6章50条,分为总则,服务保障,规范管理,保护、传承与发展,法律责任和附则,主要内容包括以下五个方面:

1. 构建中医药事业发展的多元主体参与机制

一是明确市、区政府及相关部门职责。要求市、区政府加强对中医药工作的领导,将发展中医药事业纳入国民经济和社会发展规划和计划,建立持续稳定的多元投入机制并提供条件保障,建立健全联席会议制度。明确中医药主管部门负责中医药管理工作,其他部门按照各自职责做好相关工作(第4条、第5条)。二是支持行业组织发挥作用。明确支持中医药行业组织健全行

业规范,参与法规政策制定,开展行业自律、行业服务和行业维权(第6条)。三是营造关心支持中医药的社会氛围。规定本市积极弘扬中医药文化,普及中医药知识,营造关心、支持中医药发展的社会氛围(第7条)。

2. 完善中医药服务体系

一是强化中医药服务能力建设。明确市、区政府按照规划和标准举办中医医疗机构;其他医疗机构按照要求设置中医药科室,配备中医医师、中医床位、中医诊疗设备;鼓励社会力量举办中医医疗机构,明确举办中医诊所实行备案制;加强基层医疗卫生机构的中医药服务能力建设;支持中医重点专科建设,提升中医治疗优势病种的诊疗服务能力(第9条至第15条)。二是发挥中医药在公共卫生服务体系中的作用。规定市、区政府将中医药服务纳入本市公共卫生服务体系;将中医药防治纳入本市突发公共卫生事件应急机制,实行中西医联合救治;鼓励医疗机构开展治未病服务,在提供诊疗服务同时提供中医健康管理建议(第16条至第19条)。

3. 完善从业机构和人员管理

一是明确中西医医师跨类别执业规范。规定支持中西医相互学习、相互补充、协调发展的原则;中医医师可以在综合医院、妇幼保健机构、专科医院等医疗机构临床科室执业,在其执业范围内从事诊疗活动;临床类别医师通过考核后可以提供中医服务(第3条、第23条)。二是规范中医(专长)医师管理。规定以师承方式学习中医申请参加中医(专长)医师考核的,应当跟师学习满五年(第24条)。三是规范中医养生保健服务管理。明确举办提供中医养生保健服务的企业应当依法向市场监管部门申请登记,登记的经营范围为“中医养生保健服务(非医疗)”;其提供中

医养生保健服务应当运用中医理念和技术方法，并不得从事诊疗活动(第 30 条)。

4. 完善中药管理

一是规定中药材和中药饮片质量管理。要求相关部门加强中药材质量监督管理，完善中药饮片质量检测制度，推动建立中药饮片生产、流通、使用全链条的质量控制体系；中药行业组织加强中药饮片质量自律管理，制定中药饮片质量分级标准(第 25 条、第 26 条)。二是规范中药制剂调剂使用和医疗机构的饮片再加工。规定医疗机构配制的中药制剂经药品监管部门批准，可以在指定的医疗机构之间调剂使用，中医药主管部门建立中药制剂的评估机制，定期向药品监管部门推荐适宜调剂使用的制剂品种；医疗机构根据患者临床用药需求，可以凭医师处方对中药饮片进行再加工(第 27 条、第 28 条)。三是规范中药代煎配送服务。规定医疗机构可以自行或者委托中药饮片生产经营企业等第三方机构提供中药饮片代煎服务，医疗机构应加强对委托的代煎服务的监督管理，并对代煎中药质量负责；明确提供中药饮片代煎服务，应当具备相关条件(第 29 条)。

5. 完善中医药保护、传承与发展

一是加强对中医药传统知识和中药材资源的保护。规定中医药主管部门会同相关部门建立中医药传统知识保护数据库和保护名录，加强对中医药古籍文献、民间验方等的保护；建立中药材资源普查和分级保护制度，支持人工种植养殖中药材和野生中药材替代品的研究与开发(第 31 条、第 32 条)。二是加强中医药人才培养。明确在本市各类人才工程中加大对中医药人才的支持；加强对中医药人才的院校教育和师承教育，培养中医药健康服务、中药炮制、中药材种植等技术技能人才(第 33 条至第 36 条)。三是促进中医药产业发展。支持开展中医药理论研究、临床研究、中药新药、器械设备研发和成果转化；推动中医药与养老、文化旅游、农业等产业融合发展；加强中医药知识产权保护(第 37 条至第 43 条)。四是规定加强中医药文化宣传和知识普及，任何人不得对中医药作虚假、夸大宣传，不得冒用中医药名义牟取不正当利益、损害公共利益；鼓励中医药交流互鉴，开放发展(第 44 条至第 46 条)。

《条例(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 教育科技文化卫生体育办公室关于《北京市 中医药条例(草案)》立法工作情况的报告

——2020年7月28日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十三次会议上

北京市人大常委会教育科技文化卫生体育办公室主任 刘玉芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年12月，常委会主任会议通过了制定《北京市中医药条例》(以下简称条例)的立项论证报告。之后，教科文卫体办公室会同有关部门围绕中医药科技创新与产业发展、传承与人才培养、医疗机构中医药服务、行业组织发展等重点问题召开系列专题座谈会，听取了相关政府部门、医疗机构、科研单位、中药企业、高等院校、社会组织等40多家单位的立法建议，并赴中医医疗机构、中药企业、名老中医药专家传承工作室等单位进行实地调研。就条例草案组织召开座谈会，分别听取了专家学者、部分市人大代表和16区人大常委会的意见建议。根据各方面意见，对条例草案进行了审查。7月14日，教科文卫委员会第十次会议就立法情况报告进行了研究。7月16日，常委会主任会议讨论了教科文卫体办公室关于《北京市中医药条例(草案)》立法工作情况的报告。受主任会议委托，现将有关情况报告如下：

一、对条例草案的总体评价

去年常委会主任会议通过的立项论证报告

明确提出本市中医药立法的主要任务和基本思路，一是立足首都城市战略定位，突出首都中医药资源丰富的优势，贯彻落实习近平总书记和党中央关于促进中医药传承创新发展的新理念、新思想、新要求，建立健全符合首都中医药特点的相关制度体系。二是针对本市实际需求，对《中华人民共和国中医药法》予以细化和补充，坚持扶持与规范并重，以满足人民群众健康需求为中心，提升中医药服务的质量及便利性、可及性。三是坚持问题导向，固化成熟经验做法，切实解决制约本市中医药传承创新发展的突出问题。

教科文卫体办公室认为，市政府提请常委会审议的条例草案贯彻了立项论证提出的基本思路与总体要求，内容全面、措施可行，总体上比较成熟。一是建立健全中医药工作联席会议制度，完善部门协同机制，夯实各级政府责任。二是促进中医药在预防保健、疾病治疗、康复等方面充分发挥作用，全面提升包括基层在内的中医药服务能力。特别是，结合新冠肺炎疫情防控经验，将中医药服务纳入公共卫生服务体系和突发公共卫生事件应急机制，发挥中医药在传染病防治

中的作用。三是规范医疗机构中药制剂调剂使用、中药饮片代煎配送,以及中医诊所备案、中医养生保健等中医药服务和管理,为人民群众享有安全有效的中医药服务提供制度保障。四是突出首都中医药文化和教育资源优势,健全强化中医药文化传承传播制度,完善学校教育、师承教育的保障激励机制。五是完善相关制度,支持中药新药和中医器械研发、科技成果转化和知识产权保护、产业融合发展。

二、需要进一步研究的重点问题

我们认为,条例草案在深入贯彻落实习近平总书记关于中医药传承创新发展系列讲话和指示,坚持首善标准、突出首都特点,更好地发挥中医药在医疗卫生与健康事业中的独特作用,推动本市中医药事业产业高质量发展等方面还需要进一步加强。根据调研情况和各方面的意见,以下几个问题需要进一步研究,建议在审议时予以重点关注。

1. 关于进一步加强中医药科技创新。北京作为全国科技创新中心,科研资源丰富、创新制度健全,应当充分发挥优势,建设中医药科技创新高地。条例草案在建立中医药科研规划和管理机制,支持中医药科技创新和产业发展方面做出了相应的制度设计。但随着医学临床研究新理念、新方法不断涌现,以及生物科学、大数据等先进技术快速发展,将为中医药的理论研究和技术创新提供有力支撑,建议立足北京全国科技创新中心的功能定位,进一步完善本市在支持开展中医药前沿科学研究、强化中医药信息化建设、完善产学研用协同创新机制等方面的制度建设。

2. 关于进一步加强中医药人才培养。人才培养作为中医药传承的重要内容,是中医药学术理论和技术专长得以薪火相传的核心,也是制约

中医药发展的一个关键问题。条例草案对规范学校教育、师承教育做出了相应规定。我们认为,首都中医药教育资源丰富,有条件进一步完善首都中医药人才培养体系,健全中医药继续教育制度,扩大继续教育培训规模,加强中西医结合学科建设,鼓励非中医医师学习中医药知识和技能,壮大中医药人才队伍,培养高层次中西医结合人才,有效推动中西医结合、中西药并用。

3. 关于进一步夯实部门监管责任。一是条例草案对中药饮片代煎、配送服务进行了规范,提出医疗机构应当对代煎中药的质量负责。我们认为,代煎作为常态化的中药药事服务,关系人民群众的生命健康安全,对委托提供代煎服务的,仅靠医疗机构的监管还不够,有必要进一步明确政府部门的监管责任,并对违反代煎、配送服务规定的行为,设置相应处罚。二是条例草案对中医养生保健服务进行了规范,在监管方面规定行业组织开展自律管理。考虑到目前本市中医养生保健协会成立时间较短,作用发挥还有待进一步深化和规范。建议本市在鼓励支持行业组织建立健全行业规范,加强行业自律的同时,有必要进一步明确相关政府部门作为行政监管的主体,指导和监管行业自律与发展。三是条例草案规范了中医诊所备案的条件和程序,但对备案后的监督管理和违法处理未做相应规定。建议增加相关监管条款,加强对中医诊所的监督检查,并对未经备案擅自执业或者超出备案范围开展医疗活动的,设置相应的法律责任。

4. 关于进一步促进京津冀中医药协同发展。京津冀三地在中医药发展上资源联系紧密、日常交流频繁、学术一脉相承。北京作为中医药发展首善之区,应当积极推进京津冀中医药协同,促进三地在医疗、科研、教学、产业等方面实

现资源共享、优势互补。建议增加相关内容,对推动京津冀中医药协同发展做出相应规定。

此外,在发挥首都中医药资源优势,推动中

医药科研央地协同、中医药国际交流与合作等方面,还应该进一步研究充实完善。

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教育科技文化卫生委员会 关于《北京市中医药条例(草案)》 修改情况的报告

——2020年9月23日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十四次会议上

北京市人大教育科技文化卫生委员会主任委员 刘玉芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

7月28日，市十五届人大常委会第二十三次会议对《北京市中医药条例(草案)》(以下简称条例草案)进行了审议。共有18位常委会组成人员和1位列席人大代表发表了意见。委员和代表认为条例草案内容全面、措施可行，总体上比较成熟。在肯定条例草案的同时，委员和代表也就下一步修改完善工作提出了意见建议。

会后，教科文卫委员会在市人大机关门户网站征求了社会公众的意见；围绕中药饮片代煎配送和中医养生保健服务的规范与监管等重点立法问题，征求了医疗机构、科研单位、中药企业、高等学校、社会组织以及市人大代表和专家学者的意见，并赴多个区的医疗机构、中药企业、中医养生保健机构等进行实地调研；与上海市、江苏省和浙江省的人大、卫生健康委和中医药管理局等相关部门进行沟通交流。在此基础上，根据常委会审议意见和各方面反馈的意见，对条例草案进行了修改，并就草案修改稿进一步征求了常委会法制办、相关政府部门、各区人大的意见。9月9日，教科文卫委员会召开第十一次会议，研究提

出《北京市中医药条例(草案二次审议稿)》。现将有关修改情况报告如下：

一、关于条例草案章节设置和总则部分

为更好地突出首都在中医药人才培养和科技创新方面资源丰富的特色和优势，在充实相关内容的基础上，建议将条例草案第四章“保护、传承与发展”拆分为“中医药人才培养与传承传播”和“中医药科学研究与创新发展”两章。在条例草案第三条中增加“促进中西医结合”、“推动中医药央地合作、区域协同”和“促进对外交流、开放发展”的内容。(二次审议稿第三条)

二、关于提升中医药服务能力和水平

健全中医药服务体系。为贯彻落实党中央关于健全中医药服务体系的新理念、新要求，建议条例草案第九条增加中医药服务体系具体内容的相关规定，表述为“本市建立健全以市和区中医医疗中心为龙头，各级各类中医医疗机构和其他医疗机构中医科室为骨干，基层医疗卫生机构为基础的中医药服务体系，提供覆盖全人群和全生命周期的中医药服务，充分发挥中医药在预防保健、疾病治疗和康复中的重要作

用”(二次审议稿第九条);并明确建设区属三级中医医疗机构的意义和作用,在条例草案第十条第二款增加建设三级中医医疗机构承担区域中医医疗中心功能的责任,表述为“区人民政府应当至少举办一所承担区域中医医疗中心功能的三级中医医疗机构。”(二次审议稿第十条第二款)

鼓励社会力量举办中医医疗机构。鼓励和引导社会力量规范举办中医医疗机构,有利于扩大中医医疗服务供给,满足群众多层次、多元化的医疗服务需求。建议在条例草案第十二条中增加一款社会力量举办中医医疗机构与政府举办中医医疗机构在相关方面享有同等权利的规定,表述为“社会力量举办的中医医疗机构在基本医疗保险定点、重点专科建设、科研教学、等级评审、特定医疗技术准入、医疗卫生人员职称评定等方面享有与政府举办的中医医疗机构同等的权利。”(二次审议稿第十二条第二款)

推进中医治未病和康复服务。为充分发挥中医药在预防保健和康复中的优势和作用,建议在条例草案第十九条中补充细化中医治未病服务体系建设的有关规定,增加中医康复服务的内容,表述为“本市鼓励发展中医治未病和中医特色康复服务,推进二级以上中医医疗机构治未病科和康复科建设。支持基层医疗卫生机构开展中医健康咨询评估、干预调理、随访管理等治未病服务。鼓励中医医师在提供诊疗服务同时提供中医健康管理建议。”(二次审议稿第十九条)

三、关于强化中医药人才培养和传承传播

完善中医药人才培养体系。“中医药人才培养和传承传播”单独成章后,建议在本章开篇增加一条关于建立健全中医药人才培养体系的规定,表述为“市人民政府应当制定中医药人才

教育发展规划,建立健全中医药学校教育、毕业后教育、继续教育有机衔接,师承教育贯穿始终的中医药人才培养体系。支持中医药高等学校、科研院所、医疗机构开展合作办学,按照中医药理论和工艺技术,培养中医药复合型人才和紧缺人才。”(二次审议稿第三十二条)

扩大优化中医药人才队伍。健全中医药毕业后教育和继续教育制度是优化中医药专业技术队伍,提高中医药从业人员素质的重要途径,建议增加一条推进中医药继续教育的规定,表述为“市、区教育、人力资源和社会保障、卫生健康、中医药等部门应当完善中医药继续教育制度,制定中医药专业技术人员培训计划,组织开展中医药基本知识和技能培训,并注重培养学科带头人和中青年技术骨干。中医药专业技术人员应当按照规定参加继续教育,所在机构应当为其接受继续教育创造条件”(二次审议稿第三十四条);并在条例草案第三十四条增加一款加强中医住院医师规范化培训的规定,表述为“市、区教育、人力资源和社会保障、卫生健康、中医药等部门应当组织开展中医药毕业后教育,加强中医住院医师规范化培训,医教协同培养中医药人才。”(二次审议稿第三十三条第三款)同时,为更好发挥中西医结合特色优势,培养高层次中西医结合人才,建议增加一款中西医结合教育的相关规定,表述为“市人民政府应当完善中西医结合教育的政策措施,鼓励临床类别医师及其他学科人员学习、研究中医药,培养高层次中西医结合人才。”(二次审议稿第三十六条第一款)

健全中医药传承传播制度。传承中医药精华,弘扬中医药文化,对推动中医药发展意义重大。建议强化中医药学术传承,在条例草案第三

十一条增加“遴选中医药学术传承项目和传承人”、“推动中医药古籍数字化”等相关内容。(二次审议稿第三十九条)

四、关于推进中医药科学研究与创新发展

完善中医药科研发展制度机制。为发挥北京科技创新中心的优势,充分挖掘调动本市中医药科技资源,促进中医药科技发展,建议在条例草案第三十七条增加加强中医药科研基础设施建设、推进央地中医药科研合作等相关内容,表述为“支持建立中医药科研机构、临床研究基地、技术创新中心和重点实验室等科技创新平台,加强与中央所属中医药科研机构 and 高等学校合作。”(二次审议稿第四十二条第二款)同时,为集聚科研资源、融汇创新要素,加快中医药科研思路、方法、技术的优化和革新,推进中医药基础理论等研究,促进中医药关键科学问题新突破,建议增加一条相关规定,表述为“建立健全中医药产学研一体化创新机制,支持科研机构、高等学校、医疗机构和企业运用现代科学技术和传统中医药研究方法,开展中医药理论和技术方法等方面的科学研究。”(二次审议稿第四十三条)

促进中医医疗器械创新应用。目前中医医疗器械在研发创新过程中,其内在中西医结合的理论基础与目前注册审批各项审核环节依据的现代医学理论差距较大。建议增加一条相关规定,表述为“市药品监督管理部门应当会同中医药、科技、经济和信息化等部门促进中医医疗器械科技创新,鼓励研发具有中医特色的诊疗设备和康复器械。”(二次审议稿第四十六条)

强化中医药信息化建设。现代信息技术在中医药领域的广泛应用,是推动中医药创新发展的重要引擎。为推进中医药和信息技术、网络技

术更好融合,建议增加一条相关内容,表述为“市、区人民政府应当加强中医医疗机构信息化及中医药信息化公共服务平台建设,发展中医远程医疗、移动医疗、智慧医疗等新型医疗服务和线上线下一体化服务模式,推动‘互联网+’中医医疗。”(二次审议稿第四十七条)

五、关于加强京津冀中医药协同发展

京津冀三地在中医药发展上资源联系紧密、日常交流频繁、学术一脉相承。北京作为中医药发展首善之区,应当积极推进京津冀中医药协同。建议增加一条相关规定,表述为“大力促进京津冀中医药协同发展,在中医药医疗健康服务、科学研究、人才培养、学术交流、文化传播等方面开展合作,推动中医药服务资源共建共享、信息互联互通。”(二次审议稿第五十二条)

六、关于夯实政府部门监管责任

健全中医诊所规范管理制度。中医诊所既是发挥中医药简便验廉优势的特色机构,也是提供中医医疗服务的重要社会力量。同时,中医诊所的服务质量又直接影响到群众的身体健康和对中医药的信任,应当加大监管力度,并增加相关法律责任。建议在条例草案第十三条增加中医诊所行为规范和建立中医诊所监督检查制度的相关规定,分别表述为“中医诊所应当按照备案的诊疗科目、技术开展诊疗活动,加强对诊疗行为、医疗质量、医疗安全的管理,不得超出备案范围开展诊疗活动”(二次审议稿第十三条第三款);“市、区中医药主管部门应当根据国家和本市有关规定,健全对中医诊所的信息公开、依法执业、诊所管理以及医疗质量、医疗安全等情况的监督检查制度,并建立中医诊所不良执业行为记录制度。”(二次审议稿第十三条第四款)同时,在“法律责任”一章中增加相应的

法律责任,规定:“违反本条例第十三条第二款规定,举办中医诊所应当备案而未备案,或者备案时提供虚假材料的,由所在区中医药主管部门责令改正,没收违法所得,并处三万元以下罚款,向社会公告相关信息;拒不改正的,责令其停止执业活动,其直接责任人员自处罚决定作出之日起五年内不得从事中医药相关活动。中医诊所违反本条例第十三条第三款规定,超出备案范围开展诊疗活动的,由所在区中医药主管部门责令改正,没收违法所得,并处一万元以上三万元以下罚款;情节严重的,责令停止执业活动,其直接责任人员自处罚决定作出之日起五年内不得在医疗机构内从事管理工作。”(二次审议稿第五十五条)

完善中医(专长)医师监督检查制度。实践中,中医(专长)医师执业行为的规范是提升中医服务质量的重要保障,亟需加强监督检查,建议在条例草案第二十四条第一款增加“市、区中医药主管部门应当健全对本行政区域内中医(专长)医师执业行为的监督检查制度”的内容。(二次审议稿第二十四条第一款)

强化对中药饮片代煎、配送服务的监管。中药饮片代煎作为常态化的中药药事服务,有利于加强基层医疗卫生机构的中医药服务能力,方便百姓享受到便捷的煎药服务。但代煎服务质量同时也关系人民群众的生命健康安全。因此对医疗机构委托提供的代煎服务,不能仅靠医疗机构的监管,需要加强市中医药主管部门、药品监督管理等相关部门的行政监管职责。建议在条例草案第二十九条中增加“医疗机构委托提供代煎、配送服务的具体规范由市中医药主管部门会同药品监督管理等相关部门制定”的规定。同时,实践中医疗机构目前委托开展代煎活动的

均为有资质的中药饮片生产经营企业,代煎更多的是为弥补医疗机构中药饮片服务能力不足、满足群众用药需求的活动,不宜过度扩大范围,建议删去第一款“第三方机构”的表述,并对部分文字进行调整,修改为:“医疗机构提供或者委托中药饮片生产经营企业提供中药饮片代煎、配送服务的,应当加强对代煎、配送服务的监督管理,并对代煎中药的质量负责。”(二次审议稿第三十条)

加强对中医养生保健服务的规范。本市中医养生保健行业目前面临着相关标准规范缺失、监管主体缺位、市场宣传不科学等问题,给群众身体健康带来严重隐患。建议将条例草案第三十条第二款分为两款,细化中医养生保健机构可以提供的主要健康服务内容,并明确不得开展中医诊疗和相关宣传活动,修改为:“提供中医养生保健服务的企业可以运用中医理念和技术方法,提供健康状态辨识与评估、健康咨询指导、健康干预调理等非诊疗类健康服务。提供中医养生保健服务的企业不得从事诊疗活动,不得进行带有中医诊疗性质的宣传。”同时,为明确政府部门规范中医养生保健行业的职责,建议增加一款市中医药主管部门制定中医养生保健服务规范和技术标准的规定。并将第三款“行业组织开展自律管理”等已在二次审议稿第六条中体现的内容删去。(二次审议稿第三十一条)

此外,根据常委会审议意见和其他方面的意见,并参照上位法、参考相关政策文件,对条例草案部分条款的文字表述作了完善性的修改,对一些条款顺序作了必要的调整。

《北京市中医药条例(草案二次审议稿)》和以上报告,请常委会组成人员予以审议。

北京市人民代表大会法制委员会 关于《北京市中医药条例(草案二次审议稿)》 审议结果的报告

——2020年11月25日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市人大法制委员会副主任委员 孙 力

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

9月23日，市十五届人大常委会第二十四次会议对《北京市中医药条例(草案二次审议稿)》(以下简称草案二次审议稿)进行了审议。会上，有6位常委会组成人员发表了意见，总体上认为草案二次审议稿比较成熟，同时就完善中药饮片代煎规范、中医养生保健服务内容等问题，提出了修改意见。

会后，法制委员会就草案二次审议稿征求了市人大常委会法治建设顾问、市政府有关部门的意见，赴同仁堂和华邈药业进行了实地调研，书面征求了天津市、河北省人大法工委的意见。11月中旬，市委常委会听取了立法工作情况的汇报。

11月4日，法制委员会召开会议，根据常委会审议意见和其他各方面意见，对草案二次审议稿进行了统一审议。法制委员会认为，为了继承和弘扬中医药，保障和促进本市中医药事业发展，发挥中医药在医疗卫生与健康事业中的独特作用，制定本条例十分必要；草案经过两次审议修改，已经比较成熟。同时，提出以下主要修改意见：

一、关于各区办一所承担中医医疗中心功能的三级中医医疗机构

调研中，有意见提出，是否举办三级中医医疗机构，应当依据中医药服务需求和医疗机构设置规划，不必在法规中作硬性规定。据此，法制委员会建议删除第十条第二款中“三级”的表述。(草案三次审议稿第十条第二款)

二、关于村卫生室配备提供中医药服务的医师

调研中，有意见提出，本市村卫生室配备提供中医药服务的医师，应当从实际出发，不宜在法规中作统一要求。据此，法制委员会建议，将第十一条第三款修改为：“社区卫生服务站和有条件的村卫生室应当配备能够提供中医药服务的医师，配置必要的中医诊疗设备设施；村卫生室不具备提供中医药服务条件的，乡镇卫生院应当安排中医医师巡诊”。(草案三次审议稿第十一条第三款)

三、关于国医大师、首都国医名师开办中医诊所不受限制

调研中，有意见提出，草案二次审议稿第十二条第一款规定“国医大师、首都国医名师开办

的中医诊所不受产业布局限制”，中医诊所的布局可以通过产业限制目录来调整，不必在法规中规定。据此，法制委员会建议删去该规定。

四、关于发挥中医药在传染病防治中的作用

调研中，有意见提出，草案二次审议稿第十八条第一款中医疗机构“建设中西医结合传染病临床研究基地、传染病病区”应当具备的条件不明确，在实际操作中难以严格把握和控制感染风险。据此，法制委员会建议删去相关规定，将该条修改为：“市、区人民政府应当充分发挥中医药在传染病防治中的作用，政府举办的二级以上中医医疗机构应当按照标准建立感染疾病科。”（草案三次审议稿第十七条）

五、关于中药饮片代煎的操作规范

审议中，有常委会组成人员提出，应当在第三十条第二款增加“中药饮片代煎应当遵守有关加工技术规范”的要求。据此，法制委员会建议，在该款中增加“遵守相关技术规范规定的操作方法”的表述。（草案三次审议稿第二十九条第二款）

六、关于中医养生保健服务

审议中，有常委会组成人员提出，市中医药主管部门制定配套文件应当明确中医养生保健服务的内容。据此，法制委员会建议，将第三十一条第四款修改为：“本市中医养生保健服务内容、服务规范和技术标准由市中医药主管部门根据国家有关规定制定。”（草案三次审议稿第三十一条第四款）

七、关于中医药专业课程

调研中，有意见提出，在本市中医药学校教育中，西医课程的比例较大，不利于中医药人才培养。据此，法制委员会建议，将第三十三条第一款修改为：“本市开设中医药相关专业的高等学校和职业学校，应当优化中医药专业课程结

构，提高中医类专业经典课程比重，将中医药经典融入中医基础与临床课程，强化中医思维培养，建立早跟师、早临床学习制度。”（草案三次审议稿第三十三条第一款）

八、关于中西医结合人才培养

调研中，有意见提出，条例应当进一步明确鼓励中医西医互相学习的制度措施。据此，法制委员会建议，将第三十六条第二款修改为：“临床类别医师按照国家和本市有关规定通过考核的，可以参加中西医结合职称评聘。中西医结合专业人员可以参加临床类别全科医生规范化培训。”（草案三次审议稿第三十七条第二款）

九、关于中医药科技规划和管理机制

审议中，有常委会组成人员提出，2016年国家进行科技体制改革，明确由科技部门统筹相关领域科技规划管理工作。据此，法制委员会建议，将第四十二条中建立中医药科研规划和管理机制的牵头部门明确为市科技部门。（草案三次审议稿第四十四条）

十、关于支持中药复方制剂研发和中药新药研发

按照《中医药法》有关规定和本市资金政策，法制委员会建议，将第四十五条第二款修改为：“本市对来源于中医经典名方的中药复方制剂研发和以医疗机构中药制剂为基础的中药新药研发，给予研发资金支持”。（草案三次审议稿第四十七条第二款）

十一、关于中医药知识产权保护

调研中，有意见提出，中医药知识产权保护还应当包括道地药材申请地理标志。据此，法制委员会建议，在第五十一条第二款中增加通过申请“地理标志”进行知识产权保护的方式。（草案三次审议稿第五十三条第二款）

十二、关于政府有关部门的法律责任

调研中,有意见提出,第五十四条规定与《中医药法》第五十三条规定完全一致,按照《立法法》规定的原则,本条例无需再作重复规定。据此,法制委员会建议删除该条规定。

此外,还对部分条款的文字作了修改,对条

款顺序作了调整。

法制委员会按照上述意见,提出《北京市中医药条例(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《北京市中医药条例 (表决稿)》的说明

——2020年11月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市人大法制委员会副主任委员 孙 力

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

11月25日，市十五届人大常委会第二十六次会议对《北京市中医药条例(草案三次审议稿)》进行了审议，总体认为草案经过三次审议修改，已经比较成熟。同时，有7位常委会组成人员就部分条文表述的规范性、准确性提出了修改意见。法制委员会经认真研究，建议作以下修改：

一、将第九条修改为：“本市建立健全由市和区中医医疗中心、各级各类中医医疗机构、其他医疗机构中医科室、基层医疗卫生机构组成的中医药服务体系，发挥中医药在预防保健、疾病治疗和康复中的重要作用，提供覆盖全人群和全生命周期的中医药服务。”(表决稿第九条)

二、将第二十七条第一款修改为：“市药品监督管理部门应当完善中药饮片质量检验制度，推

动建立中药饮片生产、流通、使用全链条的质量控制体系。”(表决稿第二十七条第一款)

三、将第二十九条第二款修改为：“提供中药饮片代煎服务的，应当符合规定的卫生条件，具备符合要求的仪器设备，配备专业技术人员，遵守相关技术规范规定的操作方法，建立代煎全过程记录制度和质量跟踪、追溯、监控体系。”(表决稿第二十九条第二款)

此外，根据常委会组成人员意见，对部分文字表述进行了调整。

审议中，常委会组成人员还提出了一些工作性意见，建议有关政府部门在具体工作中加以落实。

据此，法制委员会提出《北京市中医药条例(表决稿)》，建议本次常委会会议通过，并自2021年5月1日起施行。

北京市人民代表大会常务委员会 关于召开北京市第十五届人民代表大会 第四次会议的决定

(2020年11月25日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第二十六次会议决定:北京市第十五届人民代表大会第四次会议于2021年1月24日召开。建议会议的主要议程是:听取和审议北京市人民政府工作报告;审查和批准北京市国民经济和社会发展第十四个五年规划纲要;审议北京市2020年国民经济和社会发展计划执行情况与2021年国民经济和社会发展计划草案的报告,审查和批准北京市2020年国民经济和社会发展计划执行情况的报告与2021年国民经济和社会发展计划;

审议北京市2020年预算执行情况和2021年预算草案的报告,审查和批准北京市2020年预算执行情况的报告和2021年预算;审议北京市人民代表大会常务委员会关于提请审议《北京历史文化名城保护条例(草案)》的议案;审议北京市人民代表大会常务委员会关于提请审议《北京市人民代表大会会议事规则(草案)》的议案;听取和审议北京市人民代表大会常务委员会工作报告;听取和审议北京市高级人民法院工作报告;听取和审议北京市人民检察院工作报告;其他。

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 2020 年市级预算调整方案 的决议

(2020 年 11 月 27 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第二十六次会议听取了市财政局局长吴素芳受市人民政府委托所作的《北京市人民政府关于提请审查批准北京市 2020 年市级预算调整方案的议案》的说明。会议对北京市 2020 年市级预算

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关于《北京市人民政府关于提请审查批准北京市 2020 年市级预算调整方案的议案》的审查结果报告,决定批准北京市 2020 年市级预算调整方案。

北京市人民政府关于提请审查批准北京市 2020 年市级预算调整方案的议案的说明

——2020 年 11 月 26 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
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：

受市人民政府委托，现将北京市 2020 年市级预算调整方案的议案作如下说明，请予审议。

一、预算调整的背景

2020 年初，综合考虑 2019 年大规模减税降费政策翘尾、市属国企上缴利润政策退坡等减收因素，经市人代会批准，2020 年全市一般公共预算收入按“零增长”安排，预期目标为 5817.1 亿元。

年初以来突发的新冠疫情，对全国及各省区市财政收入带来不同程度冲击。5 月份，全国“两会”确定，2020 年全国财政收入目标为下降 5.3%，其中地方级下降 3.5%。从本市情况看，受营改增改革持续性减收、新发地聚集性疫情防控时间长等多重因素影响，本市财政收入减收规模更大，自 1 月份起，全市一般公共预算收入即呈负增长，4 月份降幅达到最大，为 -12.3%。按照中央关于统筹推进疫情防控和经济社会发展的决策部署以及市委的工作要求，全市上下共同努力，疫情防控形势逐步好转，复工复产复商复市有序推进，前三季度地区生产总值已由降转增，财源建设工作也取得阶段性成效，有力推动了全市财政收入降幅自 5 月份起连续 6 个月进一

步收窄，全市地方级税收收入自 8 月份起连续 3 个月实现当月正增长。到 10 月底，全市一般公共预算收入降幅已收窄至 -9.1%，展现了首都经济的较强韧性，全市经济延续回升向好的态势，将推动财政收入降幅进一步收窄。

综合分析疫情影响及经济恢复等情况，本市财政收入减收规模较大，主要原因是：营改增改革对本市地方级财政收入造成持续性减收影响；新发地聚集性疫情波动，导致本市疫情防控持续时间更长；本市服务业占比全国最高，住宿餐饮等行业受疫情冲击更为明显。初步测算，受疫情等因素影响，全市地方级一般公共预算收入减收约 382 亿元，将下拉财政收入 6.6 个百分点。主要包括三个方面：

一是疫情期间企业经济活动受限，住宿餐饮、批发零售、商务服务、文化娱乐等行业营业收入和利润持续负增长，作为计税依据的税基减少，地方级税收减收约 275 亿元，拉低收入增幅 4.7 个百分点。

二是落实国家为应对疫情新出台的减税降费政策措施，减少地方级一般公共预算收入约 52 亿元（预计全年为社会减轻地方级税收、社保费等税费负担约 1800 亿元），拉低收入增幅 0.9 个

百分点。

三是疫情影响下市属国企运营成本加大,现金流紧张,市属国企上缴利润计划减少 55 亿元,由年初的 115 亿元减少为 60 亿元,拉低收入增幅 1 个百分点。

综上所述,与年初制定全年一般公共预算收支计划时相比,本市内外部发展环境发生重大变化,拟适度降低全市一般公共预算收入预期目标,由 5817.1 亿元减少为 5467 亿元左右,增幅由年初的“零增长”下降为-6%左右。其中:市本级收入由 3236 亿元减少为 2968 亿元,减少 268 亿元,增幅由年初的-2.8%下降为-10.9%。市本级收入下降更为明显,主要是:实施新的市区收入划分改革(市级向各区让渡收入近百亿元)、减少市属国企上缴利润规模、减免文化事业费等政策措施影响。考虑市本级财政收入减少,按照“收支平衡”的原则,相应需调减市级财政支出规模。

二、预算调整原则和调整内容

根据《预算法》《北京市预算审查监督条例》“需要增加或者减少预算总支出的,应当进行预算调整”的有关规定,按照一级政府一级预算的原则,我们提出了市级一般公共预算调整方案。

(一)调整原则

一是对企让利,涵养财源。坚决落实应对疫情出台的各项减税降费政策,切实减轻企业运营负担,为企业实实在在让利。二是多方筹集,统筹平衡。积极争取中央抗疫特别国债等新增资金,适度弥补一般公共预算短收,确保实现收支平衡。三是突出重点,有保有压。围绕“六保”“六稳”等重点工作,积极调整支出结构,强化绩效成本控制,大力压减一般性支出及非紧急、非刚性支出,重点保障好基本民生等全市中心

工作。

(二)调整内容

综合考虑市本级收入减收及中央特殊转移支付等新增收入情况,可用财力减少,市级总收入、总支出均由 5139.9 亿元减少为 4915.8 亿元,均减少 224.1 亿元,市级收支总体保持平衡。

1. 总收入方面

市级总收入由 5139.9 亿元减少为 4915.8 亿元,减少 224.1 亿元。其中:

市本级收入预期目标由 3236 亿元减少为 2968 亿元,减少 268 亿元,增幅由-2.8%下降为-10.9%。减少的收入项目主要包括:减少增值税等税收收入及教育费附加等附加税费 157 亿元;减少文化事业费、残疾人就业保障金、国有资源(资产)有偿使用收入等涉企非税收入 56 亿元;调减市属国有企业利润上缴计划,减少国有资本经营收入 55 亿元。

中央财政特殊转移支付增加 21.2 亿元,中央返还及补助相应由 771.4 亿元增加为 792.6 亿元。

地方上年政策性结转使用资金增加 22.7 亿元。

2. 总支出方面

市级总支出由 5139.9 亿元调减为 4915.8 亿元,减少 224.1 亿元。其中:

市本级支出由 3100.7 亿元调减为 2948 亿元,减少 152.7 亿元,增幅由 1%下调为-4%。在不影响疫情防控,不影响全市各类行动计划、生态环境保护等重点工作实施,不影响教育、养老等基本民生保障的前提下,压减项目主要包括:一是坚决落实政府“过紧日子”要求,压减市级预算部门一般性支出 33 亿元。二是部分项目受疫情影响,工作任务量减少、延后实施或政策调整,当年资金需求量减少,压减 2020 年不需再

安排的项目支出 119.7 亿元。

市对区体制返还和一般性转移支付由 1459.8 亿元调减为 1388.4 亿元,减少 71.4 亿元。需要补充说明的是,年度执行中,我们积极争取了中

央抗疫特别国债、特殊转移支付等新增可用财力,并全部下达各区使用,确保了市对区转移支付总体规模持续增长。

请予审议。

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提请审查批准 北京市 2020 年市级预算调整方案的议案》 的审查结果报告

——2020 年 11 月 26 日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

北京市人大财政经济委员会主任委员 张伯旭

北京市人民代表大会常务委员会：

11 月 3 日至 4 日，市十五届人大财政经济委员会召开了第二十六次（扩大）会议，对市财政局提交的《北京市人民政府关于提请审查批准 2020 年市级预算调整初步方案的议案》及说明进行了初步审查。初步审查意见及财政部门反馈的研究处理情况报告已印发市人大代表。财政经济委员会结合反馈的处理情况报告对相关议案进行了审查，现将审查结果报告如下：

今年以来，市人民政府及其财政等部门认真贯彻落实中央和市委各项决策部署，积极应对两轮疫情影响，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，财政收入降幅连续收窄，财政支出聚焦保障重点工作，为统筹推进疫情防控和经济社会发展提供了坚实保障。同时，受各种减收因素影响，完成今年收入目标困难极大，相应调减预算总支出是必要的，为此市人民政府提出了预算调整方案。全市一般公共预算收入预期目标增幅由“零增长”下调为-6%左右。市级一般公共预算总收入、总支出均由 5139.9 亿元调减为 4915.8 亿

元，调整后的市级一般公共预算收支平衡。

财政经济委员会认为，市人民政府提出的预算调整方案，收入调整综合考虑了新出台的各项减税降费政策和我市经济社会发展情况等因素，支出调整紧紧围绕“紧日子”要求，突出有保有压、聚力增效，加强预算资金和债务资金的统筹使用，切实保障全市重点工作和民生等重要领域。总的来看，预算调整方案符合《预算法》和《北京市预算审查监督条例》等法律法规的规定和我市实际需要，是必要和实事求是的。财政经济委员会建议市人大常委会批准市人民政府提出的北京市 2020 年市级预算调整方案。

为进一步做好财政预算管理工作，财政经济委员会提出以下建议：

一、确保实现调整预算目标

严格收支管理，加快执行进度，提高资金效益，保障全年重点领域及项目的实施。加强税收依法征管和非税收入规范管理，提高减税降费政策落实的精准性、时效性，切实减轻企业负担、

增强企业活力。完善转移支付、民生保障制度，管好用好直达资金，兜牢基层“三保”底线。

二、抓好“统筹”和“绩效”两个关键

加强财政资源统筹，提高预算综合平衡能力。强化预算资金与政府债券资金的衔接，打通部门间项目库，提升项目质量。加强全过程预算绩效管理，深入推进全成本预算绩效管理改革，切实落实绩效评价结果与预算调整、改进管理、完善政策挂钩机制。

三、做好 2021 年预算编制工作

深入贯彻落实党的十九届五中全会精神，谋划好预算管理制度改革。加强财政收入预测，合理确定收入目标。坚持“零基预算”理念，按照从严从紧、轻重缓急原则，优先保障刚性和重点项目。加强绩效目标管理，加大事前评估力度，强化结果运用。做好政府重大投资项目前期准备工作，提高债券资金安排比例。

以上报告，请审议。

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 2020 年国民经济和社会发展 计划部分指标调整方案的决议

(2020 年 11 月 27 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第二十六次会议听取了市发展和改革委员会主任谈绪祥受市人民政府委托所作的《北京市人民政府关于提请审查批准北京市 2020 年国民经济

和社会发展计划部分指标调整方案议案的说明》，对北京市 2020 年国民经济和社会发展计划部分指标调整方案进行了审查，决定批准这一调整方案。

北京市人民政府关于提请审查批准 北京市 2020 年国民经济和社会发展规划 部分指标调整方案的议案的说明

——2020 年 11 月 26 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
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：

受市人民政府委托，现将调整部分北京市 2020 年国民经济和社会发展规划指标的议案作如下说明。

一、部分计划指标目标调整整体情况

2020 年以来，面对新冠肺炎疫情严重冲击，在市委、市政府的坚强领导下，全市上下深入贯彻党中央、国务院决策部署，扎实做好“六稳”工作，全面落实“六保”任务，统筹疫情防控和经济社会发展工作取得重大成果，经济社会秩序稳步恢复。但受疫情影响，一些计划指标与年初市人代会确定的目标差距较大，需要结合实际进行调整。

2020 年政府工作报告提及的 8 项主要预期目标中，居民消费价格涨幅、城镇调查失业率（城镇登记失业率）和单位地区生产总值能耗、水耗、二氧化碳排放降幅等 6 项指标目标预计能够完成；地区生产总值增速、一般公共预算收入增速等 2 项指标由于与年初计划制定时相比内外部发展环境发生重大变化，完成难度较大，需进行调整。

本市国民经济和社会发展规划报告 31 项指

标中，27 项预计能够完成，4 项完成难度较大，除上面提到的 2 项指标外，中心城区绿色出行比例、单位地区生产总值建设用地使用面积降幅 2 项指标也需要调整（见附件）。

二、指标调整具体考虑

（一）地区生产总值。从国际看，疫情为世界百年未有之大变局增加了新的变量，世界经济陷入深度衰退，全球贸易出现萎缩，国际货币基金组织（IMF）10 月份预计全年世界经济增速为 -4.4%，世界银行预测全年世界经济增速为 -5.2%，外部环境复杂严峻对我国影响加重。从国内看，我国经济保持稳定复苏态势，主要指标持续回暖，研究机构预测我国全年经济增长在 1.9%—3% 之间，国际货币基金组织、世界银行分别预测我国 2020 年经济增长 1.9% 和 2%，国家信息中心、国务院发展研究中心分别预测为 2.5%、3% 左右，中国人民大学国家发展与战略研究院预测我国经济全年增长 2.9%。从本市看，三季度以来经济运行逐月好转，积极因素明显增多，经济增长强劲反弹、快速恢复，本市前三季度 GDP 增长 0.1%，比上半年提高 3.3 个百分

点,与全国增速差距由上半年的1.6个百分点缩小到0.6个百分点,三个季度的当季增速分别为-6.6%、-0.2%、6.2%,其中第三季度比全国高1.3个百分点。根据测算,年初新冠肺炎疫情和新发地聚集性疫情累计影响今年本市经济增长约5.1个百分点。综合供给和需求两端研判,预计全年经济有望实现正增长。结合本市经济增长实际情况,兼顾需要和可能,将经济增长目标由年初设定的6%左右调整为正增长,既有利于传递发展信号,引导预期、坚定信心,为保就业保民生创造条件,也具有一定弹性,为秋冬季可能出现疫情反弹预留空间。

(二)一般公共预算收入。1—10月全市一般公共预算收入同比下降9.1%。预计疫情导致本市全年地方级收入减少约382亿元,拉低收入增速6.6个百分点。随着企业复工复产逐步推进,经济指标稳步回升,地方级税收收入降幅自5月份以来连续6个月收窄、8月份以来连续3个月实现正增长,预计后续税收收入将持续向好,为财政收入提供一定支撑。综合考虑将一般公共预算收入增速目标由年初设定的零增长调整为下降6%左右。

(三)中心城区绿色出行比例。近年来该项指标逐年稳步提升,2016—2019年分别为71%、72.1%、73%和74.1%,今年受疫情影响,上半年公共交通满载率设限,6月1日前机动车不受尾号限行限制,市民更倾向于私车出行,上半年绿色出行比例大幅下降至71.6%,但自行车、步行出行比例达到16.6%、32%,较2019年底分别提升4.5个和1.8个百分点。目前疫情防控进入常态化,地面公交和轨道交通虽然不再对满载率设限,但要求不允许超载,年内无新增轨道交通运营里程,轨道交通供给与去年持平。同时,公众

出行更倾向于选择私车出行,以8月31日(周一)为例,轨道交通客运量为480.58万人次,同比减少34.81%,环比减少11.02%,高峰小时满载率最高为60%,全路网平均满载率为15%;地面公交客运量460.9万人次,同比减少35.83%,环比减少4.03%,高峰小时满载率最高为74.58%。综合考虑将中心城区绿色出行比例计划目标由年初设定的75%下调为72%。

(四)单位地区生产总值建设用地使用面积降幅。此项指标是促进土地集约节约利用的重要指标,2016年原国土资源部、国家发展改革委联合印发《关于落实“十三五”单位地区生产总值建设用地使用面积下降目标的指导意见》,明确要求各省(区、市)单位地区生产总值建设用地使用面积比2015年末降幅不低于20%,年度降幅不低于4.36%。因此年初将2020年目标设置为4.36%。2016—2019年本市单位地区生产总值建设用地使用面积降幅已达22%,提前一年完成国家下达的“十三五”期间任务。但今年受疫情影响,实现年度降幅不低于4.36%的难度较大。一是2020年建设用地规模与2019年规模(3574平方公里)变化不大。建设用地包括城乡建设用地和特交水用地,城乡建设用地近3年共减少65平方公里,特交水用地近3年共增加42平方公里,综合后建设用地共减少23平方公里,预计2020年建设用地减少7.6平方公里左右。二是受疫情影响,工矿仓储用地、商服用地、住宅用地等经营性用地均产出有所回落,预计单位地区生产总值建设用地使用面积持平或略降。综合考虑将单位地区生产总值建设用地使用面积降幅目标由年初设定的4.36%调整为1%左右。

请予审议。

关于北京市 2019 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

——2020 年 11 月 25 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
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 2019 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。

市委、市政府高度重视审计整改工作。市委、市政府主要领导多次对审计报告或信息作出批示，要求对审计查出问题认真研究，整改到位。市委审计委员会听取审计整改和审计整改“回头看”情况汇报，要求发挥好审计工作在构建更加有效的首都治理体系、推动高质量发展中的重要作用，各区、各部门、各单位要主动支持审计工作，对审计发现的问题压实责任、抓好整改。市政府常务会听取审计和审计整改情况汇报，组织召开全市审计整改工作专题部署会，全面部署审计整改工作，要求各区、各部门、各单位要落实好审计整改主体责任，坚持立行立改，举一反三，认真对照检查，主动认领问题，深入查找分析原因，从源头入手建立长效机制，防止问题再次发生。

一、审计整改工作总体推进情况和工作成效

（一）切实提高政治站位

认真贯彻习近平总书记关于审计和审计整

改工作的重要指示批示精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，落实党中央、市委审计委员会关于审计查出问题整改工作的部署要求和十五届市人大常委会第二十三次会议有关审议意见，把整改落实作为重大政治任务抓紧抓实。各区、各部门、各单位召开党委（党组）会专题研究审计查出问题整改工作，成立主要负责人任组长的审计整改工作小组，加强对审计整改工作的领导。共召开审计整改专题部署会 42 次，制定具体整改措施 1099 项；市审计局组织开展审计整改“回头看”，查摆审计整改工作中存在的问题，持续推动整改落实到位。

（二）健全审计整改工作机制

进一步落实市委办公厅、市政府办公厅印发的《关于进一步加强审计整改工作的意见》《关于进一步深化审计整改工作的方案》，不断完善审计整改工作机制。充分发挥审计整改工作联席会议机制作用，针对 2019 年市级预算执行和其他财政收支审计查出的突出问题，联席会议成员单位逐项研究，指导各部门、单位有针对性地制定具体整改措施，力求在制度建设上见实效，并

在财政、国资 2 个领域持续开展专项整治,加强对易反复发生问题的源头治理;市审计局创新建立审计提示提醒机制,总结提炼近年各类审计发现的 117 类 522 个问题,提出预防措施 92 项,制定了提示提醒清单,发放给近 2000 个单位,切实发挥审计“治已病、防未病”作用。

(三)依法主动接受人大监督

认真落实市人大常委会办公厅印发的《关于进一步加强市人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督的实施意见》,依法主动接受人大监督。市政府及时向市人大常委会提交审计查出突出问题清单,明确了 5 个整改牵头组织部门和 14 个重点整改部门;市发展改革委等 5 个整改牵头组织部门积极配合市人大常委会有关部门开展跟踪监督,组织现场调研 5 次,督促整改落实;各相关部门及时整改审计查出问题,认真剖析问题产生的根源,举一反三,研究制定配套政策,完善相关措施,形成单项整改报告提交市人大常委会审议;市审计局对 2019 年市级预算执行和其他财政收支审计工作报告揭示的五方面问题、共 563 个具体整改事项进行动态管理,建立审计整改台账 256 份,持续跟踪检查、对账销号。

(四)强化审计整改结果运用

注重建立健全审计整改长效机制,坚持举一反三,将整改工作与加强管理、完善制度、追责问责紧密结合,一体推进源头治理。目前,各区、各部门、各单位通过审计整改推动制定完善相关制度、政策 21 项,建立健全部门内部控制和财务管理等制度 83 项,针对审计查出问题,各相关单位对 12 名责任人进行了问责处理。审计整改已成为各类监督贯通协调的有力抓手,目前,审计机关与纪检监察、国资、统计等部门分别建立了线

索会商、监督协同等办法,与巡视巡察、组织人事、财政等部门实现了审计结果共享共用。如,市审计局移送纪检监察机关、公安机关、行业主管部门的 17 起问题线索,相关部门正在组织调查或已立案查处;坚持推进行业所属基层预算单位审计全覆盖,市审计局组织市公安局、市监狱局等 5 个重点部门,对照审计查出的问题清单,对所属 62 个基层单位开展内部审计,促进举一反三,堵塞漏洞。

总体来看,2019 年市级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改取得较好成效。截至 2020 年 9 月底,563 个具体整改事项中,有 554 个已经得到整改,审计整改率 98%。其余 2%、9 个事项的审计整改工作由于财政缴款正在履行程序、重大项目推进还需要一定时间等原因,正在持续推进中,预计可以在 2020 年底前全面完成。各相关区、部门、单位通过上缴国库、归还原资金渠道、调账等,整改问题金额 45.71 亿元。

二、市级预算执行和决算草案审计查出问题整改情况

(一)关于市级预算执行和财政管理审计中存在的问题

一是针对部分非税收入征缴管理不到位的问题,市财政局与市公积金管理中心正在研究完善住房公积金增值收益收缴管理工作机制,进一步明确上缴时间及程序。对 2018 年以前年度形成的政府住房基金收入 27.3 亿元已制定收缴计划,将于 2020 年 12 月底前缴入国库。

二是针对国有资本经营预算收入未做到应缴尽缴的问题,北京城市排水集团有限责任公司已将 2.57 亿元上缴国库。

三是针对个别专项转移支付资金分配测算不够精准的问题,市财政局已将昌平区畜禽粪污

资源化利用 2 个项目 313.42 万元结余资金收回市级国库,并加强对各区任务的统筹安排,做好项目储备,强化项目落地,动态监控财政资金预算执行情况。

四是针对部分政府投资计划执行与年初预算衔接不够的问题,市发展改革委同市财政局统一编制市级政府性投资计划,将市政府固定资产投资、地方政府专项债券资金等统一纳入年度计划和财政预算,从源头上做好政府投资计划与财政预算衔接。市发展改革委研究制定重大投资项目储备管理办法,落实各区各部门项目储备主体责任,建立重大项目前期论证经费保障机制,健全规划、用地、审批、融资服务机制,持续提高政府投资计划安排精准度。

五是针对部分政府投资项目计划下达时未充分考虑开工条件,且监管不到位的问题,市发展改革委建立政府投资项目审批调度专项督查工作制度,对项目的建设进度、审批手续执行情况等按月梳理分析,并形成督查专报通报相关部门,提高政府投资计划执行力。针对工程建设和资金支出进度滞后的项目,逐项制定解决方案,督促主管部门及项目单位及时处理在线监测平台预警问题。截至 2020 年 9 月底,累计资金结存较大的 26 个项目中,10 个项目已完成支出,15 个项目将于年底前完成支出,1 个项目因征地拆迁进度滞后等原因暂时无法开工,结存资金将按规定予以调回。

(二)关于重点支出和重大投资项目预算执行及资金使用绩效审计中存在的问题

一是针对部分重点支出预算编制不够细化、绩效目标管理较为粗放的问题,市科委加强北京市科技成果转化专项资金(以下简称成果转化资金)预算项目申报材料的合规审查,完善预算申

报指标体系,要求绩效目标可量化、可考核。市经济和信息化局采用分级分档、定量和定性相结合的方式,细化北京市支持中小企业发展专项资金(以下简称中小资金)项目绩效申报内容和绩效指标,提高项目申报内容和绩效指标的准确性和可衡量性。

二是针对成果转化资金和中小资金支出中部分项目进展缓慢、个别项目未实现绩效目标的问题,市科委采取双周调度、实地调度等方式,及时跟踪督导立项单位工作进度,截至 2020 年 9 月底,6 个相关项目进展已达预期。市经济和信息化局已向项目单位发出整改通知,督促完成项目合同中约定的绩效目标,进一步做好绩效跟踪评价工作。

三是针对重点支出中个别资金管理使用不规范的问题,市经济和信息化局与市财政局积极沟通,明确中小资金管理评审费的列支渠道,进一步规范资金使用范围。市科委已将成果转化资金平台建设经费结余 12.17 万元上缴国库,同时正在制定《进一步加强北京市科技计划项目(课题)和工作任务资金管理的通知》,要求在任务结题 3 个月内完成结余资金缴纳。

四是针对部分重大投资项目前期工作不扎实,项目推进较慢,影响预算下达执行的问题,市发展改革委建立重点项目落地和投资促进工作专班,协同推进重大项目,逐项编制重大项目前期手续台账,对规划用地等前期手续实行联审联批,清单化、节点化解决制约项目落地建设的瓶颈问题。截至 2020 年 9 月底,2019 年未开工的 3 个重大投资项目中,2 个已实现开工,1 个正在修改完善治理方案,计划年底前报市政府审批。

(三)关于其他预算支出政策实施和项目支出绩效审计中存在的问题

一是针对部分支出政策集成统筹不够的问题,市财政局会同市文化和旅游局等部门正在修订完善《北京市剧院运营服务平台项目管理办法》,统筹整合惠民低价票演出补贴和剧院运营服务平台项目资金,对2020年初下达剧院运营平台中的低价票补贴部分予以收回。市财政局整合生活服务业网点建设项目、生活性服务业品质提升项目资金,配合市发展改革委修订《市政府固定资产投资补助商业便民服务设施项目暂行规定》,厘清商业流通发展资金支出与市政府投资支出政策边界。市商务局、市发展改革委加强信息沟通,针对同一主体提出的补贴申请加大核查力度,避免出现同一主体、同一项目重复安排资金的问题。

二是针对高精尖产业发展资金安排和管理方式需要改进的问题,其中,对资金管理和分配方式不够合理的问题,市经济和信息化局正在牵头组织梳理全市高精尖产业项目所需资金规模、渠道,市财政局将高精尖产业纳入支持“五新”政策措施中,并制定了资金保障方案。对绩效管理不到位的问题,市经济和信息化局加强对项目单位的指导和项目跟踪检查,及时掌握项目动态,对未及时验收项目,建立台账,倒排工期,督促完成验收。在项目支出中超范围列支其他费用的问题已及时纠正。

三、市级部门预算执行和决算草案审计查出问题整改情况

截至2020年9月底,相关部门和所属单位已整改问题金额12.17亿元,完善制度34项。一是针对预决算编制方面存在的问题,146个单位通过更正细化绩效指标、制定事业基金消化计划、加强预决算编报审核、调整账目等措施进行了整改,其中,调账5850.15万元。二是针对预算执

行方面存在的问题,99个单位通过上缴国库、纠正违规支出行为、细化相关制度、修订调整本单位政府购买服务指导目录等措施进行了整改,其中,33个单位上缴财政性结余资金2.28亿元。三是针对资产和财务管理方面存在的问题,42个单位通过上缴国库、收回资产、重新调配使用闲置资产、调整账目等措施进行了整改,其中,3家单位已上缴国有资产处置收益或有偿使用收入286.31万元。对私存私放资金、涉嫌串标、虚报冒领财政资金、违规购买服装、变相超编制配备公务用车等问题,相关单位通过收回私存私放资金、核减下一年度预算、退还或封存超标车辆等措施进行了整改,市审计局已将涉嫌违纪问题线索移送纪检监察机关。

对审计指出的预算绩效管理基础工作薄弱、资金统筹盘活力度需要进一步加大、成本控制还需进一步加强等突出问题,市财政局和有关部门正在持续推进整改。

一是进一步推动预算绩效管理。市财政局印发《北京市预算绩效管理目标管理办法》,将绩效目标覆盖到所有预算资金和项目,并作为项目入库、预算安排的前置条件,制定了《项目共性指标体系》,指导各部门结合职责,建立分行业、分领域、分层次的绩效指标体系。将2021年预算项目绩效目标填报范围扩展至所有预算项目和专项转移支付资金项目,绩效目标填报不合格的,一律不予安排。加强绩效执行监控,要求各预算单位每年8月底向市财政局报告半年监控情况,对存在严重问题的政策、项目暂缓或停止预算拨款。

二是加大存量资金与年度预算统筹力度。市财政局进一步压缩预算单位实有账户资金的使用时间,从连续使用两年调整为最长结转至次

年4月。实行全口径预算管理,要求不得在部门预算外列收列支,建立年底结余资金与预算安排挂钩机制,对于年底结余资金规模较大的部门,减少下一年度预算限额。将进一步完善事业基金、专用基金管理办法,加大消化盘活力度,要求财政全额保障的事业单位,年底事业基金预计余额全部编入下一年度预算,财政部分补助的事业单位,年底事业基金预计余额按80%编入下一年度预算,编制情况作为预算审核的重点,将事业基金消化情况与财政补助挂钩。

三是强化行政成本管控。大力压缩行政运行成本,市财政局通过清理完善项目库,加大对各类咨询服务、课题调研、办公设备购置等项目的清理整合,要求各部门申报的一级项目数量原则上比上年减少30%以上,分类分批对部门自评项目进行抽检,检查结果与预算挂钩。针对项目支出不经济、财政资金存在损失浪费等问题,相关部门通过从严编制项目预算、加大项目优化整合、促进管理精细化、统筹调配资产等措施进一步加强成本控制。

四、重大政策措施贯彻落实跟踪审计查出问题整改情况

一是针对深化增值税留抵退税政策和非税收入降费政策落实不到位的问题,税务机关积极退还多征的税费,其中,对因计征依据扣除不足多缴纳相关税费的14户纳税人,已全部完成了税费退还或在后续计税依据中抵扣;对因未执行减征优惠多征收文化事业建设费的14户纳税人,已全部完成退费或退费确认。

二是针对残疾人就业保障金减免政策和个人股权转让商事登记环节“先税后证”制度未落实的问题,税务机关经核实后,已退回多征的残疾人就业保障金198.67万元。市税务局、市市

场监管局、市财政局共同研究解决个人股权转让商事登记环节“先税后证”制度落实问题,目前,市市场监管局正在牵头研究健全相关工作机制。

三是针对职业技能提升行动配套政策未制定的问题,市人力资源社会保障局要求相关单位加快配套政策出台进度。目前,市教委已完成文件会签,市金融监管局相关文件正在会签过程中。

四是针对清理拖欠民营和中小企业账款台账数据不够完整、准确的问题,相关单位加强了台账数据审核,截至2020年9月底,逾期欠款都按要求列入清欠台账。

五是针对区级财政对“疏解整治促提升”市级引导资金绩效管理不到位,部分腾退土地未得到有效利用的问题,石景山区组织开展2019年度“疏解整治促提升”专项行动相关项目绩效自评,已完成评价报告;通州区制定了项目绩效评价方案;昌平区统筹利用腾退空间,补建了186处便民设施、口袋公园等;东城区、西城区将结合核心区控规要求,2020年底前制定完成腾退空间利用工作方案。

五、助力打好三大攻坚战相关审计查出问题整改情况

(一)关于防范化解风险相关审计中存在的问题

一是针对部分政府债券资金闲置的问题,市财政局将债券资金使用情况全部纳入本市政府债务管理系统,实行动态监控,牵头组织各区建立债券资金支出督查机制,要求将项目纳入区督查督办事项,抓紧落实支出进度,对因各种原因难以开工建设的,要按规定及时调整相关债券资金用途。截至2020年9月底,闲置的政府债券资

金已支出近六成,其余资金预计 2020 年 12 月底前全部支出完毕。

二是针对地方商业银行风险管理存在漏洞的问题,3 家地方商业银行通过完善个贷系统、对信用风险加强预判性监测等措施,加强贷款“三查”。华夏银行和北京农商银行对借款人交易背景真实性和资金流转情况进行跟踪监控,严控信贷资金流向,确保贷款资金专款专用。被违规用于购买理财产品的 99.59 万元涉农贷款资金已收回。

(二)关于扶贫协作与支援合作审计中存在的问题

一是针对个别不具备条件项目被列入年度计划的问题,截至 2020 年 9 月底,3 个乡已完成乡村规划编制或项目可行性研究报告评审工作,确定了乡村振兴脱贫攻坚示范村建设项目内容,不具备实施条件的建设任务已按程序调减。

二是针对少数项目进度滞后的问题,受援地前线指挥部对项目加强协调督导,截至 2020 年 9 月底,3 个未按计划开工的项目均已开工实施,2 个未按计划完工的项目,正在加快推进。

三是针对少数资金资产托管项目未按时分配收益的问题,3 个项目 138.64 万元投资收益已支付完毕。

(三)关于生态保护和污染防治审计中存在的问题

一是针对京津冀大气污染防治联动机制尚需完善的问题,目前,京津冀三地生态环境部门可以定期从生态环境部获取本地机动车在其他两地的违法信息,市生态环境局已将违法车辆信息纳入入户检查台账管理。

二是针对造林任务推进慢、监管亟待加强的问题,市园林绿化局加快年度造林建设方案编

制,为各区加快推进造林任务创造条件。3 个区已新增栽植面积 1326.22 亩,朝阳区 283.54 亩造林任务由于拆迁腾退原因无法实施,将上报市园林绿化局予以调减。市园林绿化局印发《关于加强新一轮百万亩造林绿化工程管理推动园林绿化高质量发展的通知》,相关区组织施工单位对死亡苗木实施了补植,责成监理单位加强质量管理,确保已造林苗木的成活率及保存率。

三是针对部分造林土地流转资金结存滞留,财政资金使用绩效不高的问题,市园林绿化局已组织市规划自然资源委、市财政局等相关部门和各区对 2018 年度造林地块土地使用权属进行了核实,要求各区立即清算结余资金,对土地权属为国有土地的造林地块收回土地流转资金;5 个区滞留的 193.44 万元集体土地流转资金已归还原渠道;5 个区结存的 4849.95 万元集体土地流转资金已按照土地流转协议拨付到位或退回财政部门。

四是针对部分新建公园公共服务设施建设未完成,已建公园后续管护需要加强的问题,市园林绿化局正在就《关于加强公园基础设施管理的意见》征求各方意见,文件中明确了公共服务设施的内容和用地属性,着力破解新建公园公共服务设施建设无法完成的问题;将对绿隔地区公园实行分级分类管理,按照公园区位、服务人群、养护管理等情况,给予相应的资金补贴,确保公园服务功能发挥。

六、民生重点专项审计查出问题整改情况

(一)关于城乡居民基本养老保险基金和医疗保险基金审计中存在的问题

一是针对城乡居民基本养老保险计息不规范的问题,市社保中心及时调整了基本养老保险个人账户的利率,制定了《城乡居民养老保险信

息系统利率等参数维护工作制度》，加强对计息利率等涉及个人权益和基金安全的关键参数的监管，并定期核查。同时，对相关责任人进行了问责。

二是针对个别社保经办机构未严格执行相关财务制度的问题，市社保中心已发布《北京市城乡居民基本养老保险追回基金有关问题的通知》，明确了社保所追回资金的上交方式和时间要求；昌平区已纠正了账务处理不及时的问题。

三是针对个别困难人员未办理医疗保险参保缴费手续的问题。市医保局与市民政局成立工作专班，对 485 名困难人员逐一摸底核查，开通绿色通道落实参保及待遇保障，截至 2020 年 9 月底，促进新增参保人员 150 人，其余人员明确表示不参保或不符合参保条件。同时，加快完成 2020 年度未办理参保手续困难人员信息摸排、参保及待遇报销等工作，建立台账，确保将符合条件的未参保困难人员全部纳入本市城乡居民医疗保险范围。

四是针对数据共享机制未形成、关联核对工作开展不够的问题，市社保中心与市卫生健康委、市民政局、市残联等部门进一步完善数据比对机制，将城乡居民养老保险数据与城镇职工基本养老保险数据比对结果、残疾人身份核实等数据下发相关区社保经办机构，对不符合财政补贴条件的人员办理退费，同时进行账户清算，终止保险关系，已追回 237 人多领取的保险待遇 27.9 万元，对拒不退还的已由执法部门介入开展追欠工作；市医保局针对参保人员死亡后发生医疗费用的问题，组织各区医保局进行了详细核查和追费工作，确认死亡人员已全部停止医保基金支付，已追回 141 人骗取的医保基金，其余正在进一步追缴中。

(二)关于乡村振兴相关政策落实和资金管理使用审计中存在的问题

一是针对农村生活污水治理、非正规垃圾堆放点整治、公厕改造等任务未有效落实的问题，截至 2020 年 9 月底，昌平区未完成污水处理设施建设的 10 个村中，5 个村已完成，5 个村正在推进；昌平区和怀柔区已完成新建、改造公厕 12 座，7 处垃圾堆放点整治工作完工验收；怀柔区通过加强供水管理、提高巡查检查频次、提供技术指导等措施保障农村污水处理设施正常运转，确保无污水直排现象发生。

二是针对部分资金管理使用不规范的问题。市财政局、市农业农村局印发《关于 2020 年北京市耕地地力保护补贴的实施方案》，将本市种植粮食、经济作物以及露地蔬菜的耕地面积纳入补贴范围。同时，在下拨各区 2020 年度补贴资金时，考虑各区资金结余情况，适度调整了资金分配规模，加快消化结余资金。

(三)关于 2019 年保障性安居工程资金投入和使用绩效审计中存在的问题

一是针对资金使用管理不规范的问题，其中，东城区根据项目工程进度和结算情况，对闲置的市级老旧小区改造专项资金制定用款计划，未按规定用途使用的 1014.18 万元棚改项目专项资金已全部归还；4 起骗取腾退补偿的问题线索移送公安机关依法处理，已追回被骗取的补偿款 14 万元；朝阳区聘请第三方测绘公司对腾退的非住宅面积进行复核，将根据复核情况，对超范围补偿资金予以核减。

二是针对个别保障政策落实不到位的问题，其中，4 户不再符合人才公租房享受条件的承租人已腾退，房源已收回；朝阳区积极推动租赁住房项目复工，建成后预计新增租赁住房 2323 套；

市住房城乡建设委与市财政局联合印发了《北京市发展住房租赁市场专项资金管理暂行办法》，中央分配下达的保障性安居工程专项资金已拨付完毕。

下一步,我们将继续认真贯彻落实党中央和市委要求,持续深化审计整改工作,针对正在推进的审计整改事项,继续加大跟踪检查力度,同时,持续推动有关单位建立健全审计查出问题整改

长效机制,督促有关部门对体制机制性问题加强研究,推进深化改革,更好地发挥审计监督在推进国家治理体系和治理能力现代化以及维护最广大人民的根本利益中的作用,为统筹推进疫情防控和经济社会发展、完成全年目标任务贡献力量。按照市人大常委会审议意见要求,后续整改推进结果将按规定向市人大常委会报告。

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

——2020年11月25日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

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：

为协助市人大常委会做好审计查出问题整改情况审议工作，落实全国人大常委会办公厅《关于进一步加强各级人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督的意见》和北京市人大常委会办公厅《关于进一步加强市人大常委会对审计查出突出问题整改情况监督的实施意见》要求，市人大常委会财经办公室、预算工委按照市人大常委会第62次主任会通过的工作方案，9月至10月，围绕政府投资管理、支出政策实施、科技成果转化专项资金、政府债券资金、生态保护资金等5个审计查出突出问题，组织委员、代表、预算监督顾问采取听取汇报、座谈交流、实地察看等方式，开展了全面跟踪调研。市人大教科文卫委员会、农村委员会等相关专委会首次参与了审计整改跟踪监督；结合“政府债券资金”特点，采取市区联动监督，与整改涉及6个区人大常委会点面结合，共同开展跟踪监督，形成了9份跟踪调研报告，提交人大常委会审议参考。11月3日至4日，市人大财政经济委员会召开第二十六次（扩大）会议，听取市审计局关于2019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，提出修改意见和建议，并对市发展改革委、

市商务局、市科委、市财政局、市园林绿化局等五个重点整改部门的专项整改报告进行了专题审议。

财经委员会认为，市政府认真贯彻习近平总书记关于审计和审计整改工作的重要指示批示精神，充分发挥审计整改联席会议机制作用，压实整改责任，落实整改任务；及时向市人大常委会报送审计查出突出问题清单，明确了5个整改牵头组织部门和14个重点整改部门，依法主动接受市人大监督。市审计局加强对整改工作的督促指导，组织开展审计整改“回头看”，创新建立审计提醒机制。各部门、各单位把审计整改作为重要政治任务抓紧抓实，将整改工作与加强管理、完善制度、追责问责紧密结合，推动完善市级制度、政策21项，建立健全部门内部控制和财务管理等制度83项。截至9月底，563个具体整改事项中，有554个已经得到整改，审计整改率98%。总体上看，审计整改成效显著提升。

财经委员会指出，虽然审计整改工作取得了很好的成效，但也应当清醒地认识到审计整改中存在一些值得关注的问题：一是审计查出问题整改主体责任有待进一步明确，在部分转移支付资金查出问题及政府债券资金使用查出问题整改

中,市区主体整改责任有待进一步明确、进一步压实;二是从源头上推动审计查出突出问题整改还需加强,对审计查出问题从体制、机制、制度等方面的原因分析还不够深入,从根源上解决问题的能力还需加强;三是审计成效仍需巩固,短期内虽对审计查出突出问题进行了整改,但亟需进一步健全整改长效机制,审计整改工作还需与预算绩效管理深入融合,避免资金闲置、低效无效、交叉重叠、损失浪费等问题反弹。

为此,财经委员会提出以下意见和建议:

一、压实抓牢,明确市区两级审计查出问题整改责任制

各部门要按照市委审计委员会的部署和要求,结合北京市委办公厅、市政府办公厅《关于进一步加强审计整改工作的意见》精神,把审计整改作为重要政治任务,强化责任落实,推进审计整改工作进一步深化。审计查出问题中部分转移支付资金、政府债券资金等要进一步分清区政府整改责任和市级业务主管部门指导监督责任。区政府应在确保达到整改要求和绩效目标的基础上,提升资金使用进度及效能;市级主管部门应积极承担政策制定、执行监管、考核等方面的整改责任,形成市区联动机制,推进整改任务压实抓牢。

二、源头治理,实现审计“治已病、防未病”成效

加强对审计查出问题的梳理分类和分析研究,着重从政策制定、制度执行、预算管理、项目管理、绩效评价、监督检查等环节,督促相关单位深入查找原因,提高审计整改措施的针对性和有效性,深化体制、机制、决策层面改革。促进提升“四本预算”统筹力度,强化政策集成和资金协同。改进市级重点项目决策机制、推动部门间统筹协调,提升项目库建设水平。完善债券资金绩效管理,提高资金使用效益。加强支出政策梳理和集成力度,定期对政策进行绩效评价,根据评价结果对政策进行清理整合。

三、发挥合力,抓好整改措施落实

运用审计“回头看”和督察督办等机制,及时跟进整改落实情况,尚未整改到位问题的落实情况、审议意见研究处理情况及整改台账销账等情况在6个月内向市人大常委会报告。强化审计整改结果与下年度预算安排挂钩,推动重大支出政策和项目事前评估,全成本预算绩效分析和成果运用,用绩效倒逼各部门严肃财经纪律,规范预算行为,降低政府施政成本。审计部门应加强与纪检监察机关、组织人事部门、巡视巡察机构等建立日常沟通联系机制,注重与人大预决算审查监督、国有资产监督工作的紧密结合,有效发挥监督整改合力,强化审计整改结果应用。

以上意见建议,供常委会组成人员在审议时参考。

北京市人民政府关于 2019 年度国有资产管理情况的综合报告(书面)

——2020 年 11 月 25 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市财政局

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据党中央关于建立国有资产管理情况报告制度的精神和《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》要求，形成《北京市人民政府关于 2019 年度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)

2019 年末，全市国有企业资产总额 7.94 万亿元，负债总额 5.26 万亿元，所有者权益 2.68 万亿元，归属于母公司所有者权益 1.86 万亿元。资产负债率 66.2%。

其中，市级国有企业资产总额 6.09 万亿元，负债总额 3.99 万亿元，所有者权益 2.10 万亿元，归属于母公司所有者权益 1.36 万亿元。资产负债率 65.5%。

(二)金融企业国有资产

2019 年末，市地方金融企业资产总额 7.39 万亿元，负债总额 6.65 万亿元，所有者权益 0.74 万亿元，归属于母公司所有者权益 0.73 万亿元。

(三)行政事业性国有资产

2019 年末，全市行政事业单位资产总额

1.27 万亿元，负债总额 0.24 万亿元，净资产总额 1.03 万亿元。其中，市级行政事业单位国有资产总额 0.64 万亿元，行政单位国有资产总额 673 亿元，事业单位国有资产总额 0.57 万亿元。

(四)国有自然资源资产

本市国有自然资源资产涉及土地、矿产、森林、水 4 类，2019 年末，全市土地资源总量 164.1 万公顷，共发现各类矿产 127 种，实有森林资源面积 79.2 万公顷。2019 年，全市平均降水量 506 毫米，南水北调中线工程全年入境水量 9.9 亿立方米，平原区年末地下水平均埋深 22.7 米，地下水位比 2018 年末回升 0.32 米。

二、国有资产管理情况

(一)企业国有资产(不含金融企业)

1. 完善管理体制机制，国资监管效能不断提升。进一步改革和完善国有资产管理体制机制，研究出台国有企业工资决定机制的实施意见、国有企业内部经济责任审计工作管理办法等制度文件，强化以管资本为主的国资监管，印发国资委出资人监管权力和责任清单，加强对一级国有企业的整体监管，完成对一级国有企业的分类工作，从定量和定性 2 个维度开展分类考核。

2. 深化混合所有制改革，国有资本配置和运

营效率有效提高。制定《市属国有企业混合所有制改革操作指引》，鼓励国有企业与各类资本合作。推进文化国有企业“一企一策”改革和中关村发展集团综合改革，将北京经济技术开发区国有企业重组为“六大板块”，推动国有资本合理流动优化配置。

3. 健全现代企业制度，国有企业活力持续释放。进一步健全以现代企业制度为基础的国有企业内部制度体系建设，落实董事会职权，健全外部董事选聘和管理制度。对 34 家市属国有独资公司董事会开展分类评价，对 22 名兼职外部董事进行调整。推动老字号企业市场化改革，实施员工持股和职业经理人试点，激发企业活力。

4. 优化国有资本投向布局，科技创新和文化建设深入推进。坚持以企业为主体，以市场为导向，继续推动国有资本向提供公共服务、加强基础设施建设、发展前瞻性战略性新兴产业、保护生态环境、保障民生等领域集中。建立市管企业高精尖产业项目储备库，搭建高精尖产业项目承载、孵化、培育平台，推进文化要素市场建设，国家对外文化贸易基地、环球影城主题公园等项目取得积极进展，投资出品《周恩来回延安》《流浪地球》等一批精品力作。

5. 加强党对国有企业的领导，重大任务得到保障落实。全面落实两个“一以贯之”，把党的领导融入公司治理各环节，把企业党组织内嵌到公司治理结构中，出台加强企业党的政治建设若干措施，上线运行基层党组织换届全程纪实系统。组织国有企业高标准完成国庆 70 周年庆祝活动任务，统筹做好“一带一路”高峰论坛、世园会、亚洲文明对话大会等一系列重大活动的服务保障任务。

（二）金融企业国有资产管理情况

1. 持续深化金融改革，现代金融企业制度逐步建立。贯彻落实中央及市委要求，理顺国有金融资本管理体制机制，建立健全国有金融资本管理制度框架。有序推进本市地方金融企业改革，初步形成“三会一层”各司其职、有效制衡、协调运作的治理结构。实现国有资本与战略投资者、社会公众资本结合，形成长效利益共享和风险分担机制，增强金融企业活力和抗风险能力。

2. 深入服务实体经济，贯彻重大战略作用日益凸显。将服务实体经济与企业自身战略转型高度融合，聚焦主责主业，优化信贷结构。完善民营和小微企业服务与管理体制。突出支农特色，优先支持高科技农业项目。深化“京津冀区域金融服务”，加大京津冀地区信贷资金投入力度。持续打造科技金融、文化金融等服务品牌。助力北京城市副中心战略实施。

3. 持续推进风险管理，金融企业风险防控成效显著。落实国有金融企业安全性、流动性、效益性要求，确保新增业务资产质量优良。坚持稳健经营的风险管理理念，持续加强大额风险暴露管理。强化科技引领，推动数字化转型战略实施。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，金融企业风险监管指标处于同业较好水平。

（三）行政事业性国有资产管理情况

1. 建立健全体制机制，主体职责进一步明晰。在现行涵盖行政事业单位国有资产从“入口”到“出口”全生命周期的制度框架基础上，制定并印发《关于牢固树立过“紧日子”思想强化支出预算管理的措施》等制度文件。完善不同行业领域的资产管理政策制度，下发《北京市卫生健康委员会关于加强大型医用设备配置与使用管

理的通知》《北京市公安局固定资产管理办法》等文件规定,促进资产管理意识和管理水平不断提升。

2. 强化资产全程监管,资产管理效能逐步提高。升级改造覆盖全市行政事业单位的资产管理信息系统,实现资产全生命周期监控管理。加强资产管理信息系统与预算系统、人大监督系统的衔接,打通资产管理信息系统与预算系统的数据传输渠道。采取“调、借、拍”等方式盘活存量资产,充分挖掘存量资产潜力。强化内部调剂调拨和大型设备共享共用。实现“资产处置唯一出口”管理。

3. 统筹资产使用利用,服务社会能力不断增强。统筹事业单位资产的使用利用,促进社会事业发展、提升公共服务水平。2019年末,教育事业单位资产总额608亿元。科学研究和技术服务事业单位资产总额191亿元。文化体育事业单位资产总额245亿元。医疗卫生事业单位资产总额558亿元。

(四) 国有自然资源资产管理情况

1. 持续推进新版总体规划落实,自然资源管理机制逐步健全。修订实施新的城乡规划条例,出台生态控制线和城市开发边界管理办法。发布优化营商环境“9+N”3.0版改革政策。落实森林资源调查制度,做好全市森林资源规划设计调查。加快实施森林防火三年行动计划。出台《地下水超采综合治理行动方案》,实现万元地区生产总值水耗下降3%、新水用量降至9立方米,处于国际领先水平。

2. 强化服务“四个中心”功能建设,空间规划体系不断完善。高质量编制首都功能核心区控规,构建大国首都空间秩序。编制老城整体保护规划,开展历史文化街区划定和历史建筑确定工

作。编制完成国际交往中心功能建设专项规划、雁栖湖国际会都控规方案、第四使馆区控规及城市设计。编制北京科技创新中心建设专项规划、怀柔科学城控制性详细规划、沙河高教园区和良乡大学城街区层面控制性详细规划。有序推进第三次全国国土调查。持续开展城市体检,15项体检指标提前实现2020年规划目标。

3. 推进城乡建设用地减量发展,自然资源保护利用持续提升。制定战略留白、减量发展等政策措施,全年减量30平方公里。出台《关于加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策的意见》。落实最严格的耕地保护和节约用地制度。抓好地质灾害防治,地质灾害较上年下降64%。优化造林绿化用地方案,形成135.3万亩造林绿化潜力。首次实施万家寨引黄向永定河生态补水,永定河山峡段40年来首次实现不断流。

三、下一步工作

(一) 突出党建引领,持续推动国有资产管理和治理体系建设

坚持和加强党的全面领导,把加强党的领导和完善公司治理统一起来,推动管资本与管党建相结合,促进各类资源要素高效流动、协同发力。落实国有企业和国有金融机构全面从严治党主体责任和监督责任,以党建工作促进行政事业性国有资产有效监管,防止国有资产流失。开展领导干部自然资源资产离任审计,持续加强规划和自然资源领域内部约束监督,完善自然资源资产督察执法体制,强化各项政策机制的系统集成和落地实施。

(二) 抓好“六稳”“六保”,统筹推进疫情防控和国资国企改革

全面落实《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》,聚焦“六稳”、聚力“六保”,在常态化疫

情防控中加快推进企业复工达产,推动企业转型升级,全力保障国有经济平稳增长。结合“十四五”规划编制,统筹谋划国有资本布局和产业发展方向。加强以“管资本”为主的国资监管,推进国有资本投资、运营公司改革试点。建立企业研发准备金制度,强化研发投入硬约束,壮大新业态新模式。分层分类推进集团层面和子企业层面的混合所有制改革,激发企业创新活力。

(三)完善国有金融资本体制机制,促进国有金融机构持续健康发展

进一步理顺国有金融资本管理体制机制,建立健全国有金融资本管理制度框架,厘清权责边界、明确出资人权利义务,形成部门履职清单。对标中央相关制度政策,加强国有金融企业产权登记和国有产权的全流程监管。围绕服务实体经济,发挥国有金融企业在支持民营小微企业、创新创业、新农村建设、绿色发展等方面的作用,压实国有金融资本股东责任,守住不发生系统性风险的底线。

(四)深化行政事业资产管理改革,提高保障行政事业单位有效运转和高效履职能力

完善办公用房、公务用车等重点资产管理制

度,推进办公用房资源合理配置和节约集约使用,研究制定党政机关办公用房管理实施办法。调整在科技成果转化中涉及国有资产审批、评估等政策措施,加快创新成果转化应用。夯实资产管理数据基础,强化资产配置标准的刚性约束,推动资产管理和财务管理相衔接,提升管理效能。加大盘活存量资产力度,实施各区政府资产盘活季报制度,进一步挖掘存量资产潜力。

(五)加强自然资源管理,挖掘服务支撑首都经济发展潜力

持续推进城市减量发展和高质量发展,完成2020年城乡建设用地规模控制在2860平方公里左右的目标,平原地区开发强度下降到45%以内。落实国家和北京市自然资源资产产权制度改革要求,研究建立分级行使所有权的资源清单和监督管理制度。推动集体经营性建设用地入市,落实耕地占补平衡,启动部署200万亩耕地保护空间调整优化工作。推进节水优先战略,建立水生态空间管控规划体系。改进森林资源价值评估方法,健全技术指标体系,提升森林资源资产质量。

以上报告,请予审议。

北京市人民政府关于 2019 年度 北京市企业国有资产(不含金融企业) 管理情况的专项报告

——2020 年 11 月 25 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市人民政府国有资产监督管理委员会主任 张贵林

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，我向北京市人大常委会报告 2019 年度北京市企业国有资产管理情况。

一、国有资产基本情况

(一) 国有企业构成情况

截至 2019 年底，我市共有各级国有企业 10742 家，包括市级国有企业 8213 家，区属国有企业 2529 家。其中，市级国有企业按照“5+N”的格局分布，“5”指市国资委、市文资中心、中关村管委会、开发区管委会、市科委 5 家履行出资人职责机构所出资企业，“N”指行政事业单位所办企业，由财政部门根据职责履行相应监管职能。

(二) 国有资产总量情况

截至 2019 年底，全市各级国有企业资产总额 7.9 万亿元，所有者权益 2.7 万亿元，归属于母公司所有者权益 1.9 万亿元，分别同比增长 7.7%、8.1% 和 7.7%；2019 年实现营业收入 19690 亿元，利润总额 1231 亿元，分别同比增长 7.3% 和 1.4%。

其中，市国资委监管企业资产总额 5.6 万亿

元，所有者权益 1.9 万亿元，归属于母公司所有者权益 1.2 万亿元，分别较“十二五”末增长 65.7%、71.1% 和 64.0%；2019 年实现营业收入 16586 亿元，利润总额首次突破千亿大关，达到 1040 亿元，分别较“十二五”末增长 55.8% 和 76.6%。

(三) 境外国有资产情况

截至 2019 年底，5 家履行出资人职责机构出资企业在境外投资注册企业共 781 户，国有法人资本 714 亿元，被投资企业资产总额 6977 亿，净资产 1957 亿。主要分布在中国香港、美国、欧洲等国家及地区，涉及房地产、汽车制造、投资与资产管理、环境治理等行业。

二、国有资产管理情况

2019 年，北京国资国企坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，牢牢把握首都城市战略定位，全力做好改革发展各项工作，取得了明显成效。主要报告 5 方面情况。

(一) 完善国有资产管理，提升国资监管效能

一是健全国资监管制度体系。市国资委制

定推动高质量发展三年行动计划及 14 个配套实施细则,开发区管委会出台内部经济责任审计工作办法和违规经营投资责任追究办法,市文资中心制定健全文化企业法人治理结构的实施意见,夯实了监管基础。二是优化监管职能。按照企业功能界定推进分类监管,市国资委强化与先进企业对标考核,市文资中心健全分类考核体系,引导企业高质量发展。积极推进监管职能转变,市国资委精简监管事项 26 项,授予 12 家一级企业资产评估管理权限,将 2 家企业改组为国有资本投资、运营公司,打造市场化运作平台。三是突出重点领域监管。加强境外国有资产监管,开发区管委会对境外投资项目开展合规性审核,市国资委针对境外审计问题开展专项整改,强化对境外投融资、产权、财务的管理。有效防范经营风险,市国资委对全部一级企业及 1000 余户重点子企业,开展融资性贸易、P2P 等高风险业务排查,建立企业债务风险评估体系,平均资产负债率同比下降 0.58 个百分点;市文资中心构建资产负债监测、预警与约束体系,强化资产负债约束管理。四是深化企业负责人薪酬改革。突出与企业经济效益、业绩考核结果挂钩,合理确定薪酬结构和水平,打造激励与约束并举的薪酬分配体系。严格落实薪酬扣减制度,市国资委对 2018 年、2019 年受到党纪政纪处分的 21 名市管企业负责人扣减薪酬 130 万元。

(二)推进布局结构调整,提升国有资本配置效率

一是加大重组整合力度。2019 年,市国资委推动实施 10 家一级企业重组,有效提升了行业集中度和竞争力,北汽集团、首钢集团两家企业进入世界 500 强,17 家企业进入中国 500 强,19 家企业资产超千亿。中关村完成国际孵化器

与软件园业务重组。市文资中心下属北京演艺集团推动内部业务板块资源整合和调整,拓展演出产业链条。二是加快创新发展。市国资委加快落实支持企业科技创新的 15 条措施,设立人才引进奖励基金支持企业引进高层次人才,建立“高精尖”产业项目储备库,国有资本经营预算支持企业创新比例超过 30%。开发区管委会积极推动企业参与国家集成电路产业投资基金等重大基金设立。市科委指导企业参与组建 8 家新型研发机构,推动 45 项重大科技成果在京落地转化。三是大力推进瘦身健体。加快清理退出低端低效资产,市国资委监管企业全年退出“僵尸”企业 163 户,压减法人户数 645 户,企业管理层级全部控制在四级以内。

(三)完善市场化机制,激发企业活力动力

一是大力推进混改上市。市国资委在全国率先出台混合所有制改革操作指引,全年实施 147 个混改项目,引入外部资本 247 亿元。把上市作为混改的有效形式,交控科技等 6 家国有持股企业成为首批科创板上市企业。二是加快转换企业经营机制。以激发活力、提升效率为目标,市国资委推动 12 家企业开展员工持股试点、13 家国有科技型企业 and 上市公司实施股权和分红激励改革、12 家企业实行职业经理人试点,有效激发企业经营管理者 and 核心骨干的创新创造活力。三是深入开展综合改革。积极落实国企改革“双百行动”和“科改示范行动”,首钢集团等 5 家“双百企业”制定 70 项改革任务,在混合所有制改革、健全法人治理结构等方面率先突破;燕东微电子、首发云星宇两家“科改示范企业”在市场化选人用人、提升自主创新等方面确定 32 项市场化改革举措,通过试点政策集成破解改革发展难题。

(四)服务首都发展,提高国有企业保障能力

一是圆满完成重大活动服务保障。坚持首善标准、精益求精,市管企业圆满完成国庆70周年庆祝活动、“一带一路”高峰论坛、世园会、亚洲文明对话大会、篮球世界杯等一系列重大活动服务保障任务。二是积极承担全市重点任务。市管企业全年承担全市重点任务183项,完成投资1250亿元,占全市44%。承建的大兴国际机场建成通航,建设规模及速度为世界之最。冬奥延庆赛区工程建设全部满足测试赛需求,首钢滑雪大跳台成为北京赛区第一个完工的新建场馆。市管企业带头将集团总部迁至通州,完成城市绿心8000亩绿化任务。三是深入开展扶贫攻坚。市国资委系统与受援地区建立省、市、县三级联络机制,全年新增投资142亿元、带贫1.4万人;实施北京“一企一村”帮扶项目300个,结对的54个低收入村全部脱低摘帽。四是全力保障和改善民生。抓好稳就业这项最大的民生工程,市国资委积极推进重点群体就业工作,安置录用本市农村劳动力960人、残疾人342人。全面开展民营企业清欠工作,做到应清尽清。逐级建立“接诉即办”组织领导体系,公共服务类企业综合成绩始终居全市前列。搭建市级非经营性资产管理处置平台,制定非经及在京央企“三供一业”物业管理试点方案,全面完成3000万平方米非经资产移交接管任务。出台加强国企土地管理和统筹利用的实施意见,按照“四个一批”的原则,推进疏解腾退土地集中统一利用,着力补齐城市功能短板,改善民生福祉。

(五)加强国企党的建设,筑牢企业的“根”和“魂”

深入学习贯彻党的十九届四中全会精神,扎

实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育。出台加强企业党的政治建设的若干措施,对41家市管企业开展全面从严治党工作检查;指导企业严格执行“三重一大”决策制度,90%以上二三级企业完成党建工作总体要求进入企业章程;开展“抓规范、促提升”专项行动整治基层党建突出问题,上线运行基层党组织换届全程纪实系统,着力提升基层党建工作质量;对58家二级企业单位党组织开展提级巡察、专项巡察和探索推动交叉巡察,督促企业整改落实巡视巡察、审计等各类问题。

三、国有资产管理存在的问题及下一步主要工作

在取得成绩的同时,我们也清醒地认识到,面对国际国内经济发展新形势、中央对国资国企改革工作新部署、首都实现城市更新和高质量发展新要求,国资国企工作还存在一些困难、问题和挑战,应坚持问题导向,抓重点、补短板、强弱项,以更大的决心、更实的举措、更强的力度做好改革发展各项工作。

(一)存在的问题

一是国有资产管理体制机制有待完善。近年来,5家履行出资人职责的国有资产监管机构持续完善监管手段,在转变职能、规范制度、加强日常监管方面做了大量工作,但监管单位之间仍存在发展不够平衡的问题。比如,有的监管单位尚未制定以管资本为主推进职能转变的制度方案,未出台监管权力和责任清单,还需进一步明确监管重点,精简监管事项;全市国有资产基础监管制度未实现规范和统一,出资人监管大数据平台建设尚需推进,还存在数据不完整、更新不及时、不准确的问题。以管资本为主的国有资产监管体制应进一步完善,监管的系统性、针对性

和有效性有待提高,对外投资、高风险业务管控力度还需加大,对企业土地房屋、固定资产等国有资产的运营监管尚需加强。

二是企业生产经营管理水平仍需提升。在疫情防控和经济下行双重压力下,企业精细化管理水平和风险管控能力有待进一步增强。成本费用管控工作尚需加大力度,应收账款、存货占用资金及占流动资金比重均呈上升趋势,财务费用增长幅度较大,营业成本和销售费用逐年递增。资产负债率仍需进一步加强控制,工业制造、房地产及建筑类等行业 15 家企业超过警戒线,12 家企业高于管控线。部分企业存在担保、借贷、投资、土地开发等重大财务风险或经营风险,对企业生产经营产生较大影响,抵御风险能力还应持续增强。

三是国有经济布局结构还需调整优化。市属国有经济整体功能、布局结构与首都“四个中心”功能建设要求还有差距,示范带动作用还需进一步发挥。市属国有经济战线过长、布局分散的问题还没有从根本上解决,一些企业存在同质化经营、产业链竞争优势和资本聚集效应没有充分发挥等情况,专业化重组、结构性重组的力度还应进一步加强。国有企业瘦身健体还需进一步发力,“僵尸企业”处置力度应进一步加大力度,清理退出不具备优势的非主营业务和低效无效资产需加快推进;聚焦主业发展,压缩管理层级、减少法人户数应进一步深化;剥离企业办社会职能解决历史遗留问题的进程还需加快。

四是国有企业创新能力有待进一步提高。围绕建设北京全国科技创新中心的要求,国有企业创新发展和转型升级的步伐还需加快。创新激励、成果转化机制还不够完善,研发投入强度距全国地方国有企业优秀水平还有差距,与央

企、高校、科研院所的创新合作还需深化,在产学研用协同创新上还要进一步加大力度。立足首都产业发展需要,“高精尖”产业占比偏低,国有经济领域新旧动能转化还需提速,推动传统企业转型升级还要精准发力,新产品、新业态、新模式还要加快培育,对首都经济高质量发展的支撑作用还应进一步发挥。

五是国资国企改革还应进一步深化。国有企业改革不平衡、落实不到位问题仍然存在,企业发展活力动力还需进一步激发。混合所有制企业改革工作有待加强,有些企业混改后机制改革进程较慢,未达到通过混改激发活力的预期效果;公司法人治理结构尚需完善,有的企业公司章程未充分体现将党委会研究讨论重大问题作为董事会、经理层决策重大问题前置程序的制度化要求,有的企业仅有 1 名执行董事、未设立董事会,有的企业未按公司章程配齐董事会成员,董事会在公司治理的关键作用还应进一步发挥;市场化机制还不健全,围绕劳动、人事、分配三项改革制度的激励约束机制还有待完善;二级及以下企业的功能分类尚未实现动态监管,分类考核未全部落地,国有资本投资、运营公司改革试点工作还应加快推进。

(二) 下一步主要工作

全面贯彻中央、国务院决策部署,落实《国企改革三年行动方案(2020—2022 年)》,围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务,统筹推进常态化疫情防控和国资国企改革发展工作,重点做好以下几方面工作。

一是克服疫情不利影响,保持国有经济持续平稳增长。强化企业提质增效。坚持效益效率导向,充分用好考核“指挥棒”和分配杠杆,指导企业克服困难咬紧全年目标任务,抓好经营发

展,不断提升盈利能力、投资效率和收入质量。开展“三降一减一提升”专项行动,重点做好高负债企业的债务管控,促进高负债企业资产负债率回归到合理水平;推动企业大力压缩一般性管理费用和非生产性支出,有效压降“两金”占有率,稳住稳增长的基本盘。加快企业创新转型。强化创新考核激励导向作用,全面落实企业研发投入准备金制度,推动国有企业研发投入强度稳步增长。发挥预算资金、各类基金和北创投作用,形成资本合力,助推企业创新发展。通过投资基金、合作园区、创新平台、示范项目等方式,加大与央企、中关村等企业的合作力度,推动优质项目在京落地转化。提升企业管理能力。以北汽集团等10家企业为重点,开展对标世界一流企业管理提升行动,充分运用现代管理理念,采用信息化智能化方式,推进流程再造,优化资源配置。加强各类风险防控,研究出台加强市管企业法务和内控工作、规范京外境外投资、强化品牌管理等制度文件,开展企业合规管理工作试点,健全风险防控机制,严防国有资产流失。

二是破除体制机制障碍,推动国企改革取得明显成效。在优化国有资本布局结构上加大力度。结合北京市国有经济“十四五”规划编制,统筹谋划国有资本布局和产业发展方向,推动国有资本向符合首都功能定位的领域集中。加快发展“高精尖”产业,巩固扩大新能源智能汽车、集成电路等产业优势;积极培育智能装备、新一代信息技术等产业后发优势;围绕“五新”领域,进一步开放应用场景,加强新技术新产品应用。持续推进一级企业战略性重组和企业间结构性重组,在不同行业领域打造一批主业突出、业绩优良、创新力强的大型企业集团。坚决清理退出不具备优势的非主营业务和低效无效资产,加快

低效楼宇和存量土地资源的盘活利用、升级改造,提升土地利用效率。在以“管资本”为主加强国资监管上加大力度。加大对企业的授权放权力度,深入推进国有资本投资、运营公司改革试点,在结构调整优化、新兴产业培育上发挥更大作用。完善出资人监督手段,出台外部董事履职指引,搭建履职支撑服务体系,加快推进总会计师委派工作,进一步规范管理。建立企业总法律顾问人才库,在全国开展市场化选聘,提升总法行权履职能力。加快构建纪检监察、巡视巡察、出资人监督、审计监督、职工民主监督和社会监督“六位一体”监督体系,推动各类监督有机贯通、相互协同,不断提升监督效能。在有效激发企业活力动力上加大力度。分层分类推进混合所有制改革,在集团层面以上市为主要形式,推进北京建院、农商银行、一轻控股等一级企业整体上市;有序推进子企业混改,培育一批具有核心竞争力的混合所有制企业。深化北汽新能源、京东方、北方华创等科技创新型企业市场化改革,用好用足股权和分红激励、员工持股、骨干员工跟投等中长期激励政策,充分调动企业创新创业活力。

三是坚决履行国企责任,更好服务首都城市战略定位。坚决打赢三大攻坚战。以首善标准持续精准帮扶,积极引导企业赴受援地投资兴业,进一步拓宽扶贫地区农产品线上线下销售渠道,助力受援地区全面打赢脱贫攻坚战。加强污染防治,加大环保技改投入,推进安定循环经济园、高安屯生活垃圾焚烧三期等环保设施建设,推动首都绿色低碳循环发展。纵深推进京津冀协同发展。以曹妃甸、京津合作示范区等产业承载平台为重点,积极开展项目推介,加快签约项目落地开工,不断强化产业协作。加快城市副中

心环球影城和张家湾、台湖等特色小镇规划建设,带头将符合副中心功能定位的企业总部向副中心转移,推进产城融合发展。全面完成疏整促任务,高标准建成冬奥会全部竞赛场馆。积极回应群众关切。进一步完善“接诉即办”工作机制,督促企业围绕疫情防控、租金减免、物业管理等热点问题提升服务水平,最大限度减少投诉量,推动未诉先办。落实《北京市物业管理条例》,大力推进老旧小区的有机更新和综合整治,以首开非经平台为载体,积极探索市场化运作方式,引入与居民生活相关的增值服务,提升物业管理水平;全面推动非经资产配套设施加快移交,为居民提供便利服务。

四是厚植国企党建优势,以一流党建引领高质量发展。始终牢记“看北京首先要从政治上看”的要求,坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑,认真贯彻落实新时代党的建设总要求和新时代党的组织路线,以高质量党建推动国企高质量发展。层层压实全面从严

治党主体责任。严格执行《党委(党组)落实全面从严治党主体责任规定》及北京市分工方案,强化全面从严治党考核,将考核结果与企业领导人员绩效薪酬相挂钩。推动党建工作与生产经营深度融合。制定市管企业党委前置研究讨论重大事项清单及程序示范文本,厘清各治理主体边界,指导企业制定本单位事项清单和实施细则。深化党建引领,全力推动和保障扶贫攻坚、疏整促、“接诉即办”、老旧小区综合治理等重点任务的高质量完成。持之以恒正风肃纪。深入开展“以案为鉴、以案促改”警示教育,锲而不舍落实中央八项规定精神及市委贯彻落实办法,坚持不懈整治“四风”,始终保持惩治腐败高压态势。全力推进问题整改。把巡视巡察、审计问题整改作为全面加强党的建设、防范经营风险的重中之重,建立整改工作台账,逐条整改落实,做到举一反三,建立督查督导的长效机制,切实做到思想认识到位、问题整改到位、执纪问责到位。

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 2019 年度国有资产管理情况的综合报告》和《北京市人民政府关于 2019 年度企业国有资产(不含金融企业)管理情况的专项报告》的意见和建议

——2020 年 11 月 25 日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
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：

为贯彻落实好《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报告制度的意见》(简称《意见》),做好 2020 年市人大常委会听取和审议市政府国有资产管理情况报告工作,11 月 3 日至 4 日,市十五届人大财政经济委员会召开了第二十六次(扩大)会议,对《北京市人民政府关于 2019 年度国有资产管理情况的综合报告》(简称《综合报告》)、《北京市人民政府关于 2019 年度企业国有资产(不含金融企业)管理情况的专项报告》(简称《专项报告》)进行了初步审议,结合听取《关于北京市 2019 年度市属国有企业国有资产管理情况的专项审计工作报告》(简称《专项审计工作报告》),对《专项报告》进行了重点审议,财经办、预算工委组织委员、代表和预算监督顾问开展专题调研,形成了市属国有企业国有资产管理情况的调研报告,供审议时参考。

财政经济委员会认为,市政府及其财政、国资、规划自然资源等部门认真落实市委《意见》,国资管理和改革工作取得一定成效,国资报告机制不断健全,报告质量不断提升。《综合报告》严格落实“全口径、全覆盖”要求,梳理的问题比较突出,下一步工作较有操作性。《专项报告》基本体现了报告重点,提出的问题较为深入,下一步措施较有针对性。《专项审计工作报告》提出的问题和建议客观准确,对审议工作支撑有效。总的来看,市政府的报告工作是好的,本市国有资产管理的情况也是好的。

财政经济委员会指出,我市在国资管理和报告工作中还存在一些问题,需要市政府及有关部门认真研究解决:一是国企国资治理体系还不完善。监管体制机制不够完善,出资人职责履行不够规范,国有资本布局结构不够优化。二是重大国企改革仍需推进。国有资本投资、运营公司试点改革需要深化,分类改革不够彻底,

混合所有制改革进展缓慢,城市公共服务类和特殊功能类企业改革有待深化。三是国企国资的运行效率和质量仍需提高。现代公司治理机制、市场化经营机制不够健全,国企国资发展质量有待提高,债务、对外投资等各类风险不容忽视。四是金融企业、行政事业性及国有自然资源国有资产管理工作仍需加强。国有金融资本部门管理体制机制改革还未落实到位,行政事业性国有资产共享调剂盘活工作力度仍需加大,国有自然资源资产价值核算体系仍未完全建立。

为进一步做好国有资产管理和报告工作,提出如下建议:

一、进一步加强国企国资的治理体系建设

一是继续完善监管体制机制。规范国企国资监管规则、标准、方式,尽快将行政事业单位经营性国有资产纳入集中统一监管。促进监管聚焦履行出资人职责及贯彻落实党和国家的方针政策,重点关注布局结构调整、整体绩效和创新能力建设。以“管资本”为目标,调整监管权力和责任清单,切实压减审批事项。探索建立差异化分类监管方式。推进信息化与监管业务深度融合,实现数据赋能。

二是规范和完善出资人履行职能。明确政府及部门同国企国资之间的职责、权利和义务边界。完善出资人所派董事、监事能力建设和考核机制,规范外部董事选拔和监督,促进委派会计师和聘用法律顾问制度更好发挥作用。强化公司章程在履职中的基础和纽带作用。优化国有资本经营预算的资源配置功能。

三是完善国企国资布局结构。紧紧围绕服务国家和首都发展战略,增强国有经济整体功能,以国企国资“十四五”规划编制为引领,着力

形成一批优质、大型国企国资集团。通过高精尖产业投资基金、创新产业投资公司、文化园区等政策或平台,加大国有资本投入集聚。发起设立管理、运营和处置资产的专门公司,由其对国企剥离的不良、低效、非核心业务资产运营打理,优化配置。

二、进一步推动重点国企国资改革工作

一是继续推进投资、运营公司改革试点。加快组建一批国有资本投资、运营公司,将更多国企纳入投资、运营公司出资企业,由投资、运营公司对其行使出资人权责。推动投资、运营公司调整优化职能定位和管控模式,加强资本管理人才专业队伍建设,打造专业化资本运作平台。

二是加快推进分层分类混合所有制改革。认真落实党中央、国务院《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》,加快国企国资分类改革工作。推进国企混合所有制改革,选择推动一级企业整体上市。聚焦高精尖产业和创新领域的国企子公司改革,通过引入优质战略投资者、实施员工持股等中长期激励方式实施混改。

三是加大城市公共服务类和特殊功能类企业改革力度。厘清企业公共服务和市场化经营业务边界,完善各类公用事业的科学合理的价格形成机制,建立权责明确、投入与财力相匹配的公用事业保障机制,切实减轻财政负担。特殊功能类企业要通过改革完善监督管理,切实有效控制成本费用。

三、进一步提升国企国资运行效率和质量

一是完善现代公司治理和市场化经营机制。推动建立现代企业制度。健全“三会一层”各负其责、协调运转、有效制衡的决策、执行和监督机制。落实董事会“三重一大”、业绩考核、薪酬管理等职权。赋予企业市场化竞争运营相匹

配的经营自主权,完善市场化薪酬分配机制。

二是提升国企国资发展质量。坚持以高质量发展为主线,突出聚焦主业,明晰企业核心竞争力,着力提升企业的影响力,推动国企对标国际国内一流企业,提升经营质量和效益;加大科技研发投入,加快结构升级转型,履行国企担当解决关键技术的应尽责任。注意同与央企、外企和民企加强合作,发挥国企同中小微企业的协同促进作用。完善国企应急预案管理工作,研究应急状态下国企国资有效发挥功能作用的体制机制。

三是防范好各类风险。平衡好企业运营发展和财务平稳运行之间的关系,有效防范和化解风险,努力实现国企国资保值增值。具体要防范

经营风险、财务债务风险、对外投资风险、资产流失风险。

四、进一步完善金融企业、行政事业性、国有自然资源资产管理工作

理顺体制机制,推动国有金融资本集中统一管理改革落实到位。加强金融国有资本收益管理,扩大国企上缴收益的范围。进一步加强行政事业性国有资产共享流转盘活工作,强化预算安排、资产管理、绩效考评紧密衔接的机制。继续探索国有自然资源资产的价值核算工作,落实自然资源资产产权制度改革方案,为提升自然资源整体保护和集约利用创造条件。

以上意见建议,供常委会组成人员在审议时参考。

北京市人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《北京市实施〈中华人民共和国 归侨侨眷权益保护法〉办法》 实施情况的报告

——2020年11月25日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

北京市人大常委会副主任、执法检查组组长 李颖津

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据全国人大常委会要求，按照市人大常委会2020年监督工作计划，今年7月至10月，市人大常委会组织开展了《北京市实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法》（以下简称：侨法实施办法）执法检查。由常委会副主任李颖津担任组长，30位常委会委员和代表组成检查组。检查组紧紧围绕侨法实施办法落实、法规配套政策制定、为侨服务体系建立和完善、依法保护归侨侨眷合法权益等方面开展检查。检查采取市区两级人大常委会联动、自查与检查相结合，实现了对法规条款检查的全覆盖。常委会领导6人次参加了执法检查。执法检查组先后召开6次座谈会，听取市高级人民法院和市政府侨办等10个政府部门、8个区政府的工作汇报；实地检查市区侨联组织、部分高等院校、医疗卫生机构、街道社区、侨资文化创意和高科技企业等22家单位，听取56位归侨侨眷的意见和建议。

一、法规实施的基本情况

侨法实施办法颁布实施以来，市政府相关部

门认真执行法规各项规定，有力保障了广大归侨侨眷的合法权益，有力普及了依法护侨观念，有力推动了侨务法治建设进程，有力激发了广大侨胞服务首都经济社会高质量发展的热情，为凝聚侨心、汇聚侨智、发挥侨力提供了基本法治保障。

一是“护侨惠侨”的政策文件逐步完备，归侨侨眷的合法权益得到有效保障。2005年侨法实施办法修订后，市政府相关部门先后制定出台了21项配套的政策性文件，通过设立“困侨基金”，实施“京侨雨露计划”、“京侨空巢陪伴计划”，切实解决困侨实际问题；落实放管服改革要求，开展“审批提速”“减政便民”等专项行动，方便侨胞办理涉侨行政事务；推动侨胞参政议政、离退休归侨临时生活补贴、归侨侨眷子女入学、高层次人才引进、就医便利等工作开展，使归侨侨眷的合法权益得到切实保护。

二是归侨侨眷权益保护的体制机制逐步完善，侨务工作扎实推进。市委统战部（市政府侨办）通过建立侨务专项工作联席会制度，协调市级层面32家涉侨部门和组织开展归侨侨

眷合法权益保护工作。全市 338 个街乡(镇)已明确由党(工)委副书记分管侨务工作,做到为侨服务“有人管、有人问、有人做”。全市 224 个各级侨联组织初步形成纵向贯穿市、区、街乡(镇)、社区,横向覆盖高校、医院、企业、社团组织等的立体侨联组织体系。成立 7 家涉侨事务法律服务站,开通 7 条义务法律咨询热线,为归侨侨眷合法权益保护提供法律专业服务。

三是海内外侨胞服务首都经济社会高质量发展作用日益凸显。归侨侨眷积极参与首都经济建设和各项事务,侨界人大代表、政协委员发挥自身优势建言献策,为首都经济社会高质量发展贡献力量。通过贯彻落实法规条款,创建“侨联双创联盟”,设立“中关村侨创园”,打造“北京侨梦苑”创新创业基地,吸引了大量海外侨胞来京投资创新创业。目前,本市侨资企业已占外资投资总额的 60%,华侨华人已占引进的海外高层次人才 97% 以上。特别是在支持首都抗击新冠肺炎疫情中,侨界人士积极捐款、捐物,为抗击疫情做出了重要贡献。海外侨胞、归侨侨眷已经成为首都高质量发展不可或缺的重要战略资源。

二、存在的主要问题

执法检查过程中,发现存在以下几个方面的问题:

(一)法规宣传深入不够

一是涉侨部门对法规宣传普及不够。2005 年侨法实施办法修订后,相关部门对涉侨法律法规宣传力度较大,但近几年有所弱化,部分机关工作人员对涉侨法规政策不熟悉。对侨法中规定的“市和区县人民政府应当重视和加强归侨、侨眷合法权益的保护工作”等法律职责履行不到位,涉侨法规政策在侨界以外知晓度不高。二是

宣传方式方法创新不够。针对归侨高层次人才投资创业的法律法规和相关政策宣传的方式方法比较单一,对相关法规政策缺乏解读指导,一些归侨高层次人才反映对政府文件听不懂、不理解,影响认知。三是对外宣传深入拓展不够。随着国际形势与海外侨情的变化,海外侨胞的政治经济地位明显提升,并与住在国的联系更加紧密,除对国内涉侨法律法规政策需求外,对国家有关改革发展、营商环境等方面的政策也有较大需求,据一些归侨高层次人才反映,很多在发达国家的侨胞高层次人才有回国定居创新创业的强烈愿望,但对本市相关法规和政策不了解,仍在等待观望。

(二)为侨服务深度有待拓展,水平需要进一步提升

一是政策供给不足,创新力度不够。对归侨高层次人才的服务、保障、激励、扶持政策不足,针对特殊需求的政策制定不够,高层次人才“引得来”,“留不住、用不好”的现象还时有发生,侨企高端核心人才流失问题较为突出。二是部分配套政策措施过于原则,不够具体。法规规定“华侨学生要求到本市上中小学的,由户籍在本市的监护人提出申请,有关部门按照国家和本市的规定办理手续”。在实际工作中,各相关部门对监护人的界定标准不一致,执行法规条款存在一定差异,一些华侨学生在本市就学存在困难。法规规定“本市各级人民政府对归侨、侨眷投资兴办的企业,应当给予支持”。配套政策并没有明确如何支持,以及具体的条件和支持方式,与侨界实际需求差距较大。三是服务方式、手段创新不够。侨务基础性工作需要进一步加强和完善,为侨服务还不够便利。侨务工作信息化平台建设等资源共享机制需要建立和完善。

(三)涉侨法规政策体系建设需进一步加强

一是部分条款内容陈旧,可操作性不强。针对当前北京市具有归侨侨眷高层次人才多,高新技术产业汇聚海外侨胞多的特点,法规还缺少相应的创制性条款,与推动海外各类高端要素汇集北京,助力首都“科技创新中心”功能建设、促进首都经济社会高质量发展的要求仍有差距。二是缺少吸引归侨高层次人才来京投资创业的相关激励性条款。本市现有的人才政策措施多分散于各区政府和相关部门,市级层面缺乏统一的激励措施,未能形成政策合力。对非京籍高层次人才来京投资创业人员的激励政策力度还不够。三是部分条款的执行缺乏保障性措施。法规有些条款规定过于原则,在实施中缺乏具体措施予以保障。如法规规定北京市归国华侨联合会及其各级组织具有维护归侨、侨眷的合法权益的职责,但相关条款只规定了侨联的职责,缺乏其履职的保障条款,侨联基层组织建设发展还不平衡,有部分企业退休老归侨因为所在街道没有侨联组织无法正常参加活动,企业侨联与街道侨联组织之间缺乏有效衔接。

三、意见建议

为进一步推动侨法实施办法在本市全面、准确、有效实施,针对上述问题,检查组提出以下意见和建议:

(一)进一步加强侨法宣传,提高执法的自觉性和主动性

一是提高认识,加强学习培训。各涉侨部门和单位主要领导要高度重视涉侨法律法规的学习培训,严格按照法律法规要求,进一步明确本部门普法、用法义务,做好示范。二是进一步创新宣传的方式方法,提升宣传实效。各级涉

侨部门和单位要充分利用“侨法宣传月”等集中宣传和媒体宣传平台,以编印政策指南,现场解答咨询,深度解读报道等多种形式,广泛开展涉侨法规宣传教育活动,扎实推进涉侨法律法规和政策进涉侨工作重点社区、学校、医院,侨企,切实扩大涉侨法规政策的覆盖面和影响力。三是深入拓展对外宣传内容。面对“百年未有之大变局”带来的机遇和挑战,涉侨部门和单位要认真研究当前世情、国情、市情和侨情发生的深刻变化,积极宣传中国法治声音,讲好中国法治故事,弘扬中国法治文化,让海外侨胞熟悉、了解北京相关政治、经济、文化和社会建设各方面政策,促进新一代海外侨胞增强对祖籍国的感情,真正使海外侨胞起到与住在国沟通联系的桥梁纽带作用,吸引海外高层次人才来京投资创新创业。

(二)加大改革创新力度,切实提升为侨服务水平

一是针对问题开展研究,制定可行的程序简化方案。市政府相关部门要对归侨、侨眷反映的关于身份认定、高层次人才资格认定、子女入学等证明材料过于繁琐、程序过于复杂的具体问题加以认真分析,并制定切实可行的简化方案推动政策落地实施,确保政策落得下、用得上,为归侨侨眷提供便利、精准、高效的服务。二是利用科技手段,打造为侨公共服务体系。要进一步加强信息化建设,充分利用“互联网+”信息化平台,尽心竭力为侨界群众办理事务提供便利,进一步完善政府服务大厅设立涉侨办事窗口,积极打造为侨服务平台。做好市区统筹协调,建立和完善市、区、街乡(镇)侨务工作部门侨情数据库,构造资源共享和工作协调机制。三是加强侨联基层组织建设,夯实为侨服务根基。要进一步

发挥侨联基层组织的重要作用,大力支持归侨侨眷人数较多的企业、医院、学校侨联组织建设和活动,支持与街道侨联的联系,更好地发挥归侨侨眷在首都经济社会高质量发展中的重要作用。

(三)坚持依法护侨,进一步完善涉侨法规政策体系

一是要进一步完善法规配套政策措施。各涉侨部门要加强调查研究,以全面发挥侨资侨智服务首都全国“四个中心”功能建设的积极作用为目标,把归侨侨眷最关心、最直接、最现实的权益问题以及解决这些问题的政策措施梳理清楚。加大配套政策制订力度,推动形成维护侨益的政

策保障体系。二是积极推动法规修订工作。根据国侨办和全国人大对修订《中华人民共和国归侨侨眷权益保护法》工作计划,对已经制定的有关配套政策措施进行全面梳理和分析,已具备条件的,可以上升为地方性法规的内容加以固化,适时启动相关修订程序。三是进一步提升依法行政水平。各级政府相关部门和单位要抓住侨界群众普遍关注的热点难点问题开展持续有效的工作,加强与归侨侨眷之间的沟通和联系,围绕归侨侨眷合法诉求,完善机制和制度,确保法律法规有效实施,执行到位。

以上报告,请审议。

关于贯彻《北京市实施 〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉 办法》实施情况的报告(书面)

——2020年11月25日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市人民政府侨务办公室

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，向市人大常委会就本市贯彻《北京市实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法》(以下简称“侨法实施办法”)实施情况作书面报告。

一、贯彻落实“侨法实施办法”的基本情况

2013年以来，市政府深入贯彻党和国家的侨务方针政策，积极推动“侨法实施办法”及相关政策法规的贯彻落实，切实维护好、实现好、发展好归侨侨眷的合法权益。当前，本市有归侨侨眷约117.3万人，其中归侨18.6万人。海外北京人约为126.6万人，大部分是改革开放以后出国的新华侨华人。同时，北京作为中国的首都，对侨务资源的吸引力不断增强，与北京联系密切的华侨华人和归侨侨眷数量持续增多，来京创新创业的海内外侨界人才更加集聚。2013年至2019年，本市实际利用外资总额994.4亿美元，其中侨资企业投资额约占60%，侨资企业约占外资企业数量的70%。本市引进的海外高层次人才中97%以上是华侨华人。侨界群体在京生存发展环境不断优化，在首都经济社会发展中发挥了独特

作用。

(一)不断完善工作机制和政策体系，营造依法护侨社会环境

1.健全“侨法实施办法”贯彻落实保障机制。为加强市政府各部门在涉侨事务方面的协调配合，机构改革前建立了由21个委办局参加的市政府涉侨工作联席会议制度。机构改革后，设立侨务专项工作联席会，出台《北京市涉侨重大事项统筹工作制度》，协调32家党委、政府涉侨部门共同开展在京侨胞权益保护工作。持续强化各层级“侨法实施办法”贯彻落实工作职责，在全市333个街乡明确党(工)委副书记分管侨务工作，做到为侨服务“有人管、有人问、有人做”。全市各级政府及相关部门大力支持侨联组织建设，重视开展在高新园区、商务楼宇建立侨联基层组织的工作，全市侨联组织由2013年的98个增加到223个。全市初步形成了上下联动、横向协调、全面覆盖的侨胞维护权益工作保障机制和组织体系，有力促进了“侨法实施办法”的贯彻执行。

2.完善“侨法实施办法”配套政策。为便于

各项护侨惠侨条款的贯彻落实,在原有配套政策的基础上不断完善和修改,2013年以来先后制定9项配套政策措施,内容涉及社区侨务、华文教育、华侨回国定居、华侨身份证明、归侨侨眷身份认定、离退休归侨临时生活补贴等。这些配套政策的制定,完善了“侨法实施办法”政策法规体系,为维护和落实归侨侨眷的合法权益提供了有力的制度保障。

3. 推动“侨法实施办法”的宣传普及。持续开展形式多样、内容丰富、针对性强的侨法学习宣传活动。7年来共举办100余班次侨法专题讲座、报告、培训和座谈研讨,为各级侨务干部提供系统培训。连续7年开展“侨务工作进党校”活动,面向2000多名市委党校局、处级领导干部学员宣传侨法及侨务工作。将侨法学习纳入“干部在线”培训课程,制作成学习课件,供全市党政企干部学习。每年开展“12.4侨法宣传”系列活动,累计举办侨法宣传活动百余场,发放侨法宣传材料30余万份,面向大众进行侨法宣传普及。积极探索“互联网+普法”宣传模式,举办43次“侨联网上法律讲堂”,设计制作微信版“图解侨法政策21条”。设计北京市侨务动漫形象“小侨”,制作侨法宣传微视频动漫,在全市12条地铁线路的全路网视频终端播放,在今日头条、光明网、中国网、北京时间等新媒体平台发布,受众达5000多万人次。成立市侨联法律志愿服务队,吸纳法律人才、专业律师和热心侨务工作的社会人士,开展普法、维权等志愿服务活动。通过学习宣传活动,增强了归侨侨眷依法维护自身权益的意识,增强了有关部门依法护侨的自觉性,提高了全社会的侨务法治观念,为侨法的贯彻实施创造了较好的社会环境。

(二)着力构建为侨公共服务体系,切实维

护归侨侨眷和侨胞的合法权益

1. 全面保障和改善侨界民生。落实困侨帮扶救助政策,将低保困侨帮扶工作纳入全市社会救助体系,本市归侨、侨眷低保人员救助标准由最低生活保障标准分别上浮10%和5%,统一提升为上浮25%,并形成贫困归侨侨眷救助工作的长效机制。建立并完善全市困难归侨侨眷数据库,每年开展困难归侨侨眷调查统计工作,及时掌握困侨家庭具体情况,开展精准帮扶、分类施策。建立市区两级困侨帮扶救助专项资金,近7年累计拨付帮扶资金700多万元。开展两节送温暖慰问活动,通过发放一笔困侨补助金、走访慰问一批困难归侨侨眷、寄送一封《慰问信》等形式,为全市困难归侨侨眷送去温暖,近7年累计走访、帮扶困难归侨侨眷3000余人次。实施“侨界空巢老人关爱行动”和“京侨空巢陪伴计划”,成立200多人的志愿服务队伍,为1400户侨界空巢老人家庭配发智能陪伴设备。加强对特殊困难侨界群体的帮扶,开展“特困救助”“结对帮扶”“医疗公益”等专项行动,为侨界特殊群体分类制定帮扶措施,切实帮助他们改善生活条件。推动提高本市离退休归侨临时生活补贴标准,由每人每月100元提高至每人每月300元,体现党和政府对侨胞的关爱。

2. 提供优质高效的涉侨政务服务。落实“放管服”改革要求,开展“审批提速”“减证便民”等专项行动,对全市涉侨行政职权进行全面梳理,编制市区两级涉侨权力清单及公共服务事项清单,完成全市涉侨政务服务事项标准化工作,精简侨务政务服务事项申报材料达60%。为进一步方便侨胞办理涉侨行政事务,将涉侨行政审批和公共服务事项全部进驻市政务服务中心,将华侨、归侨侨眷身份认定事项的受理机关向基层

下沉,并在全国率先开通“全球通办”及“掌上全球通办”为侨行政服务系统,实现了侨务政务服务“一窗可办、两级贯通、全球通办”。推动华侨出入境证件在公共就业服务、社会保险登记、外商投资企业登记注册、网上预约诊疗、火车站自助取票、旅馆住宿登记、办理银行开户等多方面实现便利化应用。近7年,共办理归侨侨眷身份认定、华侨身份证明、中关村创新创业外籍华人身份界定、华侨回京定居近千人次,800多名归侨学生、归侨子女、华侨在京子女享受了高考加10分、中考加5分的照顾政策,2400多名华侨子女、华侨华人学生、港澳学生来京接受中小学教育,累计接待侨胞现场咨询2500多人次、热线咨询超过1万人次。

3. 大力推进社区侨务工作。按照“双向服务”原则,动员社区为归侨侨眷提供良好的生活服务,丰富他们的精神文化生活;同时发挥归侨侨眷的作用,鼓励他们为社区建设多做贡献,实现社区和谐与侨界和谐的“双赢”。在归侨侨眷和华侨华人聚集度较高的社区、园区、校区等设立134个“侨之家”为侨服务平台,实施爱心、称心、开心、舒心“四心服务站工程”,在中护航大厦建设可视化为侨服务基地,在全市创建全国社区侨务工作明星社区9家、示范单位13家、市级社区侨务工作示范单位31家,有效调动了基层开展社区侨务工作的积极性,为广大侨胞在京工作和生活提供了直接有效的便利服务。开展“暖侨敬老行动”,依托社区为侨界“空巢”老人提供走访慰问、组织联谊、生活服务、亲情陪伴、医疗义诊、文化活动等服务,不断加大对其生活保障、日常照料、精神慰藉等方面的帮扶力度。

4. 畅通侨胞参政议政和建言献策的渠道。广泛推荐德才兼备、参政议政能力强的侨界代表

人士进入人大和政协组织,发挥他们在首都政治生活和社会建设中参政议政的职能作用。协助各级人大归侨侨眷代表、政协侨联界委员围绕疏解北京非首都功能、空气污染、交通拥堵等重点问题开展调查研究,累计提出涉侨议案提案和意见建议100多件,受到中央领导和市委市政府高度重视,促进了相关领域的科学发展。对于人大代表、政协委员多次提出的华侨权益保护立法等问题给予高度重视,建立了华侨权益保护立法推进工作机制,着手开展了立法调研,对本市华侨权益保护立法的必要性、可行性进行充分论证,初步形成了立法思路和具体框架。

(三)凝聚侨心、发挥侨力,服务国家重大战略和本市经济社会发展

实践证明,“侨法实施办法”的贯彻落实,在维护归侨侨眷合法权益的同时,对于凝聚侨心、汇集侨智、发挥侨力、促进广大归侨侨眷和海外侨胞参与国家重大战略和本市经济社会发展产生了积极引导作用。

1. 加强思想政治引领。通过宣讲、研讨、报告会等多种形式,积极引导侨界群众学习宣传贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。邀请海外侨胞和归侨侨眷参加庆祝中华人民共和国成立70周年大会、纪念抗战胜利大阅兵等重大活动,每年组织开展北京市华侨华人国庆系列活动、市长报告会等,加深他们对祖(籍)国和北京的感情,增进对外友好往来,激发民族自豪感和认同感。大力评选表彰侨界先进典型,为优秀华侨华人、归侨侨眷颁发“京华奖”。“京华奖”作为北京市授予华侨华人、归侨侨眷和港澳同胞的最高荣誉,已经成为弘扬爱国精神、凝聚侨界力量的首都侨务品牌。

2. 打造北京特色侨务文化品牌。举办“水

立方杯”中文歌曲大赛、“海外华侨华人中医药大会”等品牌,组派“文化中国·四海同春”等艺术团组赴海外开展慰侨访演,积极传播中华优秀传统文化。目前“水立方杯”大赛已连续举办十届,累计在30多个国家设立50多个分赛区,超过3万名华裔选手参赛,3000多万人次参与网络互动,海内外受众累计超1亿人次。着力推进海外华文教育,编制首部具有北京特色的华文教育辅助教材,遴选8所在京院校作为北京华文教育基地,7年共组织50余个国家和地区的4000余名华裔青年来京参加夏(冬)令营和中华文化大乐园等活动。举办海外华文媒体北京行,成立“海外华文媒体助力北京创新发展合作机构”,打造《海外北京人》《京华人物风采》等外宣栏目,有效传播和塑造了北京良好国际形象。

3. 大力促进对外友好交往。积极搭建平台,拓宽资源连接渠道,依托一系列经贸、科技、文化交流活动,与世界70多个国家和地区的1000多位侨领、侨商和专业人士,500多个侨界社团和近百家华文媒体保持密切联系。推动举办三届海外北京人联谊大会,发布《海外北京人宣言》,引导海外京籍侨胞支持北京创新发展、传承北京文化、凝聚北京人情结,实现与北京资源的互联互通。以服贸会为载体,举办侨商北京洽谈会,累计邀请120个国家和地区的3100余名海外侨商来京洽谈交流,成为北京企业产品“走出去”、海外优质资源“引进来”的综合性服务平台。搭建北京旅游海外推广网络平台,遴选45个城市400家中餐馆设立北京高端旅游资源海外分销站点,发放宣传材料44万份,吸引更多海外游客来京旅游。

4. 集智聚力推动科技创新。完善侨务科技和人才工作体系,举办中关村华侨华人创新创业

大会,在全市设立8家“中关村侨创园”,累计吸引40多个国家和地区1700多名海外侨界专业人士来京交流推介近千项科技创新项目。建设全国首家海外院士专家工作站,首批聘请10名海外院士专家为特聘专家,与在京科研院所、医疗机构、高校、企业等合作建立10家分站,共同开展科研项目合作和人才培养,与50余位海外院士专家建立联系,形成海外高层次人才引进长效机制。打造“北京侨梦苑”侨商高精尖产业和华侨华人创新创业基地,形成“一核一园两站多点”的产业功能布局,吸引100余家教育科技、现代金融、生物医药等领域侨资企业落户,培育了侨创空间、中欧科技创新中心等创新创业基地。创建“侨联双创联盟”服务平台和“新侨汇”活动平台,聚集创客空间、创客工场、创投基金等84家单位和侨资企业,为新侨在京创新创业提供服务。

5. 主动服务北京2022年冬奥会申办和筹办。引导广大侨胞在申办、筹办北京2022年冬奥会和冬残奥会过程中发挥积极作用。为北京申冬奥代表团参加国际奥委会第128次全会提供支持保障,引导31个国家和地区的近百家华文媒体发布《助力北京申冬奥宣言》,在当地营造良好的现场氛围和舆论环境。制定相约冬奥行动计划,开展海外冰雪人才和产业资源调查,筹备华侨华人志愿者招募工作,推动“迎冬奥华侨公益林”项目,发起“全球华侨华人相约北京助力冬奥”长卷签名,建设“水立方”双奥华侨华人活动基地,以此激发他们参与冬奥筹办的热情,凝聚更多侨界力量。

6. 团结侨胞共同抗击疫情。向广大侨胞发出《倡议书》,号召侨胞加强自我防护,积极建言献策,捐献防护物资。据不完全统计,在京侨资

企业疫情期间累计向国内各有关方面捐款超过1亿元,捐赠口罩186万个、防护服6万余件、医用手套25万余只;海外侨界从全球筹措防护物资寄回国内,累计向本市捐款700余万元,捐赠口罩138万个、防护服2万余件、医用手套70万只,有效缓解了物资紧缺的情况。发起“守望相助”行动,搭建多个远程问医平台,大力开展防疫知识和防控政策宣传,为44个国家的侨胞和留学人员捐赠口罩130万个、中药预防包20万副。协助开展“侨爱心防疫包”捐赠活动,支持、引导本市归侨侨眷向海外侨胞寄送爱心包1万多个。

近年来,全市侨务工作取得了积极成效,全社会共同关心、支持侨务工作,各相关部门上下联动、横向互动的侨务工作格局不断完善;侨务资源在助力本市经济发展、科技创新、对外交往、文化交流、冬奥筹办等方面发挥的作用越来越显著,侨务工作品牌价值不断提升、内涵更加丰富、服务范围不断拓展;建立了横向到边、纵向到底的为侨服务工作体系,打造了一支信念坚定、作风优良、勤政务实、清正廉洁、情系侨胞的侨务干部队伍,夯实了基层侨务工作基础,促进了本市侨务工作的全面发展。这些成绩的取得离不开市委的坚强领导,离不开市人大的监督支持,离不开广大侨胞的积极参与。

二、贯彻“侨法实施办法”存在的主要问题

面对国际国内新形势,面对海内外侨情的深刻变化,面对首都发展的现实情况,侨务工作中也出现了一些新的情况和问题:

一是侨务政策法规需进一步完善。随着经济社会的不断发展,“侨法实施办法”中的部分条款已经相对滞后,影响了贯彻落实的实际效果,并且在吸引海外侨胞高层次人才回国来京创新创业方面还需要进一步完善政策措施,帮助他们

解决工作和生活中的具体困难。

二是侨法宣传的针对性需进一步提高。尽管本市各级侨务部门开展了形式多样的侨法宣传工作,取得了良好社会效果,但归侨侨眷群体在市民群体中占比较小,从实际情况来看归侨侨眷对侨法的知晓度还不够高,今后需有针对性地面向归侨侨眷群体和侨务工作者加大宣传力度。

三是基层侨务工作队伍与首都侨务工作要求还有一定差距。机构改革后,侨务工作的职能更加明确、任务更加艰巨,但基层侨务工作力量还相对不足,侨务干部运用侨务资源服务区域发展的能力还相对较弱,有待进一步提升基层侨务干部综合能力素质。

三、下一步贯彻落实“侨法实施办法”的措施

第一,加大侨法宣传,提高侨务工作社会认知度。侨法宣传是一项长期的基础性工作。要加大侨法宣传的广度和深度,创新侨法宣传的渠道和举措,重点针对归侨侨眷、党政机关领导干部和侨务干部定向开展侨法和侨务工作的宣传,使他们了解侨情,增强侨务法治观念,共同营造知侨、爱侨、护侨的浓厚社会氛围。

第二,完善政策法规,进一步优化归侨侨眷和在京侨胞的发展环境。开展归侨侨眷权益保护专项调研,准确把握侨胞对在京工作生活环境的感受和意见建议。关注和跟进国家立法进程,适时修订“侨法实施办法”,主动制定适合北京市侨情的政策规定。推进华侨权益保护立法,针对在京华侨华人政治权益、投资权益保护、子女教育、社会保障等新内容、新问题,进行调查研究 and 深入分析。对已经制定的有关配套政策措施进行全面梳理和分析,对具备条件的,通过上升为地方性法规加以固化。

第三,创新工作机制,引导侨务资源为北京“四个中心”建设发挥更大作用。积极运用侨胞的雄厚经济实力、成熟商业网络、丰富智力资源以及他们与世界各国的广泛联系,推动海外各类高端要素汇聚北京,促进产业转型升级,支撑科技创新,传播中华文化。进一步发挥华侨华人在推进“一带一路”建设中的作用,助力北京企业拓展国际市场,提升开发两个市场、利用两种资源的能力。推动北京市各区域、各领域与海外的

良性互动,提升首都国际化水平。

第四,加强队伍建设,推动侨务事业实现新发展。各级政府切实加强对侨务工作的组织领导,为“侨法实施办法”的贯彻落实提供有力保证。各区要从实际出发,加强侨务工作力量,重视侨务干部的培养使用,提高侨务干部的理论实践能力和依法行政水平。积极支持、指导侨联及各类涉侨社团组织建设。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《北京市生活垃圾管理条例》 《北京市物业管理条例》 实施情况的报告

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

北京市人大常委会主任、执法检查组组长 李 伟

各位副主任、秘书长、各位委员：

今年，我们在统筹疫情防控和经济社会发展的特殊形势下，针对《北京市生活垃圾管理条例》《北京市物业管理条例》（以下简称“两条例”）这两件关系首都城市治理重要法规的贯彻实施情况开展检查，由47位委员代表共同组成检查组，从疫情防控实际出发，联合区乡镇人大，组织开展了“万名代表查三边，垃圾分类带头干”活动，发动一万三千多名人大代表对身边、周边、路边的5627个小区、3329个村、11302处公共机构或场所进行了检查。与此同时，执法检查组采取市区联动、分组包片方式，对本市12个区58个点位进行了暗访检查，赴社区乡村和物流快递、农贸市场、商超饭店、物业管理等企业进行了实地调研，听取了政府部门法规实施情况的报告，与市区乡镇人大代表、专家学者、媒体记者进行了深入座谈，广泛听取各方面意见。

现将本次执法检查的主要情况报告如下：

一、法规实施情况

5月1日“两条例”实施以来，市政府及相关

部门高度重视，各区街道乡镇和社区付出极大努力，垃圾分类和物业管理工作稳步推进、阶段见效。“路边”检查的3623个小区中，认为法规实施以来，小区环境得到改善的有3506个，占比96.8%。

组织领导有力。市委市政府构建了市级统筹、专班推进、定期调度、考核评价的工作体系，组建了市区两级指挥部实施战时机制，建立了“一把手”负责制，充分发挥党建引领下的基层自治作用，市区街道乡镇及各部门闻令而动、步调一致，紧而又紧地推进“两条例”落实落地。

宣传引导深入。通过多种媒体进行专题报道，及时反映工作动态，密切关注社会反响，既展现法规实施成效，也反映法规实施的难点问题，汇集了群众的意见和建议，营造了社会各方共同抓好“关键小事”的良好舆论氛围。深入开展垃圾分类宣传指导，将垃圾分类工作纳入网格化管理，组织党员干部主动承诺、参与值守；专班工作组下沉街道社区指导物业管理条例贯彻实施，有效扩大了法规普及率和社会影响力。

垃圾分类成效明显。实施了推进垃圾分类的行动方案,以街道乡镇为单元积极创建垃圾分类示范片区,在社会单位全面实施垃圾分类。加快改造垃圾分类设施,基本满足我市垃圾分类处理需求。针对媒体报道的“京城垃圾分类还有三个‘差一点儿’”的问题,及时开展“设桶、盯桶、管桶”行动,推进问题解决。目前,本市厨余垃圾分出率已达到 19.79%,分出量从条例实施前的 309 吨/日增长至 3946 吨/日,增长了 11.8 倍。分类设施达标率从 7%提升到 84%,桶站值守率从 20%提升到 85.19%,其他垃圾减量率达到了 31.64%,市民参与率达到了 74.12%。“垃圾分类就是新时尚”已经逐渐风靡京城。

物业管理“三率”目标提前完成。制定实施了物业管理工作三年行动计划,明确了物业管理“三率”建设时间表。开展了“脏、乱、差”现象和 12345 投诉重点问题的专项治理,加大了对违法违规行为的执法查处和曝光力度。强化党建引领作用,市区年度物业管理“三率”任务超额完成。截至 10 月 20 日,全市新组建业委会 393 个、物管会 4642 个,组建率从 11.9%提升到 71.4%;物业服务覆盖率从 64.1%提升到 88.6%;党的组织覆盖率从 25.2%提升到 94.1%。物管会“落地开花”,受到了社会各界和舆论媒体的广泛关注和好评。

二、存在的问题

(一)关于依法推进垃圾分类方面

一是垃圾分类的宣传动员工作还需要进一步加强。目前的宣传工作虽然已经大幅提升了居民群众对于垃圾分类的知晓率,桶站有人值守了,但是对居民群众面对面的指导和督促还比较少,细致的群众动员工作还不够。有的居民认为交了物业费,就应当由保洁员分类,还有的认为

垃圾桶有人值守,扔进去让“绿袖标”去分。物业人员对这些行为要么不敢劝阻,要么劝了也没效果。这个现象还比较普遍,“二次分拣”任务很重。二是可回收物体系建设还不完善,特别是低值可回收物的回收处理不到位,有的甚至“无处可去”。三是装修垃圾、大件垃圾的暂存收运和处置设施建设仍然不足。法规明确要求大件垃圾要定时定点、单独堆放,而实际情况是大件垃圾收废品的不愿收,居民不知道该放在哪儿,因此居民、物业和社区产生较多矛盾。

(二)关于依法加强物业管理方面

一是业委会、物管会虽然建起来了,但是相关部门对于业委会、物管会如何发挥作用的指导和资源配置还没有跟上。一些业委会、物管会还没有真正参与到社区治理中去,有些物管会成员还不清楚物管会的职责范围和工作方法,缺乏相关的专业知识。二是“脏、乱、差”现象仍然比较突出。“路边”检查的 3623 个小区中,反馈存在“楼道堆物、私搭乱建、乱停乱放”问题的小区有 1015 个,占比 28%。三是住宅专项维修资金存在支取难、补建难、续筹难的问题,市级层面虽然制定了专项维修资金管理辦法和使用审核标准等政策文件,但在具体执行中各区在政策尺度把握上不尽相同,审核程序比较繁琐,相关信息不够公开,广大业主普遍反映不知道专项维修资金有多少、怎么用、用在哪儿。

三、意见和建议

(一)加快完善法规配套文件,促进法规全面实施

生活垃圾管理条例要求市政府及相关部门应当作出的配套规定共有 16 项,目前已经出台 14 项,再生资源回收管理规范、可回收物目录等 2 项文件正在制定中。物业管理条例要求市政府

及相关部门应当作出的配套规定共有7项,目前已经有5项发布了政策指导文件。业委会、物管会委员培训制度,物业服务评估管理办法等2项文件尚未制定。建议抓紧制定法规要求的配套文件,现有的物业管理政策指导文件也需要尽快修改完善、正式发布。上述文件应按照《北京市制定地方性法规条例》的规定于2021年5月1日前出台。

当前,市政府以厨余垃圾分出率、生活垃圾减量率、分类设施达标率和桶站值守率四项指标,对各区垃圾分类工作进行考核。四项指标分别占比40%、30%、20%和10%。以厨余垃圾分出率为主要考核权重,提升了垃圾分类实效。建议下一步根据各区的实际情况和季节差别,突出城区和郊区的特色,调整指标权重,完善考核内容,让基层街道和社区更好地发挥主动性。

(二)进一步加强宣传发动工作,推动垃圾分类习惯养成

要持续加大宣传力度,丰富宣传形式,既要宣传垃圾怎么分,还要宣传垃圾为什么分,让居民认识到眼前的垃圾与空气、水和土壤环境密切联系,激发居民为了保护自己的生活环境而分类的内生动力,真正将垃圾分类从意识变为行动。对于持之以恒进行分类的居民要给予奖励和激励。对于仍在观望的居民要开展“敲门行动”,入户上门进行提醒和动员,让居民深刻认识垃圾分类是垃圾产生者的法定义务,树牢“不分类即违法”的观念。

(三)加强部门联动,多措并举推进源头减量

源头减量是垃圾管理的关键环节,“分”是手段,“减”才是真正的目的。要大力推进“制止餐饮浪费、践行光盘行动”专项活动,各级党政机关带头,餐饮企业落实责任,引导市民适量点餐、剩

菜打包。对落实光盘行动和源头减量取得突出成效的餐饮单位,要通过减免垃圾处理收费等措施给予奖励,激发餐饮行业履行社会责任的热情。要细化标准措施,落实《关于逐步推行净菜上市工作的指导意见》,积极推进净菜上市。要加强快递、外卖包装治理工作,大力推广可循环使用的快递包装袋。

(四)破解大件垃圾处置难题,打通低值可回收物产业链

建议将装修垃圾、大件垃圾暂存收运设施和拆解处置设施纳入条例第四条规定的垃圾处理设施,市级层面进行统筹规划、合理布局并加快建设,切实提升装修垃圾和大件垃圾的处置能力。加快落实每个街道应当至少设置一处装修垃圾和大件垃圾暂存点的要求,鼓励有条件的社区或小区设置暂存点并向居民公示,告知居民装修垃圾、大件垃圾如何丢、丢哪里。要加快可回收物体系建设,合理设置可回收物服务点、中转站和集散场,搭建市民投放方便、企业收运顺畅的回收网络。要站在环境价值和社会效益的高度,研究出台低值可回收物的税收和补贴政策,破解市场困局,使其真正成为可再生资源。

(五)加强业务培训,使业委会、物管会充分发挥作用

要依法加强业委会、物管会运行的业务培训和交流,明确职责边界和运行规则,帮助新成立的业委会、物管会选准工作突破口,使其一经成立,就能为居民办实事、办好事,赢得信赖,树立威信。业委会、物管会应当发挥自身优势,组织动员居民群众一起参与,督促物业公司加强服务和管理,共同治理小区“脏、乱、差”等突出问题。以垃圾分类为抓手,通过动员、组织、督促居民群众进行垃圾分类,形成人人参与社区治理的向心

力和聚合力。

(六)加强信息公开,推进专项维修资金的
补建和续筹

本市建立住房维修资金制度已近 30 年,目前大量城市住宅进入了维修高峰期。截至 2020 年 10 月,本市商品房专项维修资金账户余额 566.28 亿元,累计支取 60.03 亿元,仅占 10.7%。专项维修资金是房屋的“医保金”和“养老金”,这项资金能否及时、便利、规范地支取和使用,关系房屋质量安全,关系业主合法权益。要进一步规范细化专项维修资金的支取范围和标准,简化工作流程,为业主合理合规地使用资金提供便捷服务。要加强宣传和信息公开,让业主清楚知道资

金余额和使用去向,保障业主知情权。要依法推动专项维修资金的补建和续筹,尽快解决产权不清等影响资金归集的突出问题,开展资金补建,对于维修资金账户余额低于规定标准的,依法启动续筹程序。

各位委员,垃圾分类和物业管理这两个“关键小事”,既是超大城市治理躲不过、绕不开的“关口”,也是彰显首都治理能力、体现和谐宜居水平的“信标”。我们要充分认识抓好两个“关键小事”的重大意义,进一步发挥人民代表大会制度优势,努力增强人大监督实效,持续推动“两条例”落地实施,为依法抓好“关键小事”贡献人大力量。

以上报告,请审议。

关于贯彻《北京市生活垃圾管理条例》 实施情况的报告(书面)

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市城市管理委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年11月27日，《北京市生活垃圾管理条例》(以下简称《条例》)修改决定经市十五届人大常委会第十六次会议表决通过。修改后的《条例》已于2020年5月1日正式施行。习近平总书记先后两次就北京市垃圾分类作出重要批示，给我市垃圾分类提供了遵循，指明了方向。市委市政府高度重视《条例》贯彻落实工作，召开了生活垃圾分类和物业管理推进大会，蔡奇书记亲自动员部署，提出了“以首善标准推进垃圾分类”的总要求。《条例》实施以来，在市人大常委会的监督支持下，市政府及相关部门、各区认真贯彻《条例》规定，狠抓政策配套、设施改造、宣传动员、执法检查、源头减量等各项工作，形成了以“宣贯《条例》、垃圾分类、努力构建生态文明新时尚”为主题的新热潮。受市人民政府委托，现将本市贯彻《条例》实施情况汇报如下：

一、基本情况及主要成效

全市上下深入贯彻落实习近平总书记关于垃圾分类工作的重要批示指示精神，紧紧扭住带头抓好垃圾分类这件“关键小事”不放，主动对标国际一流，瞄准科学化、精准化、体系化的总体目标，把垃圾分类工作与疫情防控有机结合，以“战

时机制”推动各项工作落实，形成了全市上下闻令而动、高位统筹、密集调度、狠抓落实的良好局面，实现垃圾分类低调开局、逐步拧扣、稳扎稳打、螺旋式提升的良好态势。

(一)强化顶层设计，建立生活垃圾分类推进工作机制

落实《条例》规定的坚持党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的原则，实行全市统筹和属地负责，推进生活垃圾分类工作机制建立。一是加强高位统筹，全面打响生活垃圾分类总体战。蔡奇书记多次作出批示(5月至10月共77条)，采取“四不两直”方式深入基层检查调研。陈吉宁市长紧盯进度，定期研究并督导落实。市人大、市政协组织2万名人大代表、政协委员到基层调研听取市民意见。市委组织部部长和分管市领导定期调度，建立了通报、约谈、点评、考核等工作机制，划定了时间表和路线图，明确了年底前实现“制度体系基本建成、分类系统基本建立、三化指标明显改善、行为习惯初步养成”的工作目标。建立生活垃圾分类“一把手”负责制，由各区区委书记、区长带头，各部门主要领导牵总，统筹垃圾分类工作落实。在党委政府齐上手、人大政协齐参与、属地部门齐落实的共同

努力下,生活垃圾分类总体战全面打响。二是实行战时机制,推动齐抓共管的工作格局基本形成。市、区两级成立专项指挥部,下设一办十组,包括指挥部办公室、综合协调组、政策指导组、物业管理组、社区工作组、文旅商务组、农林水务组、执法保障组、宣传动员组、监督检查组、专家组。成员单位54个,涵盖市委宣传部、首都精神文明办、市委网信办、市直机关工委、市教委、市民政局、市住房城乡建设委等市属委办局,天安门地区管委会、重点站区管委会、北京经济技术开发区管委会,以及各区政府。同时,将中央直属机关事务管理局、国家机关事务管理局、军委后勤保障部相关负责人员纳入指挥部成员范围。各区成立区级指挥部。实施定期调度,建立了会议、督办、检查、舆情研判等机制,将垃圾分类纳入市政府常务会、区委书记点评会通报范围。截至目前,市级指挥部已召开80余次调度会议,开展末位约谈3次共9个区。

(二)加强制度建设,完善垃圾分类配套政策措施

按照城乡统筹、因地制宜、简便易行的原则,积极推进生活垃圾分类全链条制度体系建设。一是出台工作行动方案及配套分类减量实施办法。制定《北京市生活垃圾分类工作行动方案》及《北京市党政机关社会单位垃圾分类实施办法》《北京市居住小区垃圾分类实施办法》《北京市垃圾分类收集运输处理实施办法》《北京市生活垃圾减量实施办法》,明确了重点工作任务、分类标准要求和实施计划,指导全市垃圾分类减量工作有序开展。二是完善配套方案及实施细则,印发《北京市餐饮服务不得主动提供的一次性餐具目录》《北京市宾馆不得主动提供的一次性用品目录》《北京市厨余垃圾分类质量不合格不收

运管理暂行规定》《星级饭店生活垃圾分类实施标准》《等级景区生活垃圾分类实施标准》《北京市餐饮企业生活垃圾分类指引》《北京市便利店(超市)生活垃圾分类指引》《北京市商场(购物中心)生活垃圾分类指引》《北京市农产品批发市场生活垃圾分类指引》等政策措施50余项,形成了科学、有效的垃圾分类制度体系,保障了《条例》要求落实到位。

(三)实施全域覆盖,确保垃圾分类制度在全市实行

深入贯彻落实习近平总书记关于普遍推行生活垃圾分类制度的指示要求,着力实现生活垃圾分类在本市行政范围的全域覆盖、全面落实,扭转以往推进生活垃圾分类趋于试点化、局部化的方式。目前,开展生活垃圾分类示范片区创建的街道(乡镇)共计333个,覆盖范围达到了99%,涉及6128个社区(村)、80435个责任主体、10632个居民小区,覆盖人口约775万户、2095万人,确保《条例》规定的生活垃圾分类制度在全市实行。东城、西城、石景山区和城市副中心已基本实现区域垃圾分类全覆盖。为消除盲区盲点,采用市民服务热线、人大政协监督、网民反映等方式进行排查检查,对尚未建立分类制度的居住小区建立台账、专项督办。

在普遍推行垃圾分类制度过程中,本市坚持改革创新,推动基层实践形成新方法新模式。基层干部和群众围绕“破袋难、开盖难、监督难”等具体问题踊跃创新,研制了“破袋神器”,配置了开盖拉手、摄像监控、语音提示等,还试点了“一户一码、一码一查”、积分兑换等智能分类方式。市级探索研制了满足末端生化处理工艺需求的可降解垃圾袋,正在试点试用。各街镇、社区村勇于探索,创造了鲜活的工作经验,形成了各具

特色的方法模式。东城区探索了平房区“垃圾分类+不落地”模式。朝阳区探索了“党建引领+居民自治”的“呼北模式”和“分类三集中、垃圾不落地、社区无桶化”的“甜水西园模式”。昌平区与“爱分类”等公司合作,探索了市场化运行模式,在农村地区推广“辛庄模式”。门头沟区通过药用蚯蚓对厨余垃圾进行生物降解,探索了“陈家庄模式”。怀柔区怀北镇探索了“撤地箱、建驿站、户分类、镇收集、强考核”等分类模式,都取得较好效果。

(四)加强科学管理,提升全链条规范化水平

建立健全分类投放、收集、运输、处理体系,大力开展“桶”“车”“站”“楼”全链条设施设备改造提升。在分类投放环节,推广家庭分类“两桶一袋”模式,出台《居住小区生活垃圾投放收集指引》,按照“四有、三选配”标准推进桶站规范化建设,抓好“设桶、盯桶、管桶”最后一公里。新建改造分类驿站 916 座,提升改造分类桶站 6.14 万组,全市居住小区固定桶站建设达标率 89%。在分类收集环节,规范物业公司生活垃圾分类管理职责,督促物业服务企业与具有资质的垃圾收运单位签订收集运输服务合同,配置分类收集容器,更新收运车辆设备,通过“桶换桶”“桶车对接”等方式,实现与分类运输环节的有效衔接。在分类运输环节,印发《密闭式清洁站新建改造提升技术指引》等指导性文件,确保清洁站功能齐备、外观统一。全市共有餐厨(厨余)垃圾运输车 1006 台,可回收物运输车 502 台,有害垃圾运输车 91 台,其他垃圾运输车 3037 台。在分类处理环节,现有生活垃圾处理设施 44 座,总设计处理能力 3.27 万吨/日,基本满足本市分类处理需求。其中,焚烧设施 11 座,处理能力 1.77 万吨/

日;生化设施 23 座,处理能力 0.8 万吨/日;填埋设施 10 座,处理能力 0.7 万吨/日。另外,本市有害垃圾处理厂 2 座,处理能力 403 吨/日。加快推进房山焚烧厂建设,力争年底前增加焚烧能力 1000 吨/日。安定循环经济园、通州再生能源电厂二期、顺义焚烧三期等项目正在开展前期工作。

(五)推动源头减量,不断拓展绿色生产生活方式

推行净菜上市、“光盘行动”、绿色包装、限制一次性用品使用等措施。一是围绕农产品生产、销售、包装三个环节综合发力,实施“净菜进京、净菜进场、净菜上市”。以新发地批发市场为例,通过“净菜进场”措施,全年减少垃圾产生 7000 余吨。二是推广“光盘行动”,限制一次性用品使用。出台相关政策,宾馆饭店不得主动提供牙刷、梳子、剃须刀、指甲锉、浴擦、鞋擦等一次性用品(俗称“六小件”);餐饮企业不得主动提供筷子、勺子、叉子、刀具等一次性餐具。制定星级饭店和乡村民宿“制止餐饮浪费 践行光盘行动”指引,要求其小份菜或半份菜不少于餐品总量的 40%。三是在电子商务领域推广原发包装、电子运单、瘦身胶带等措施,促进包装减量。全市“瘦身胶带”封装率达 99.86%,电商快件不再二次包装率达 86.70%,循环中转袋使用率达 90.39%,快件包装废弃物回收装置已基本在主要快递品牌全覆盖。全行业胶带用量减少 25%,相当于节省 60 毫米宽度胶带 1.5 亿米;通过推广电子运单等措施节约纸张近 5000 吨;通过包装废弃物回收装置重复利用纸箱 6000 余万个。

(六)坚持德教并举,营造尊法用法的社会氛围

一是进一步夯实法治基础。在实现生活垃

圾管理条例与物业管理条例、文明促进条例等 3 个条例同步出台、协同实施的基础上,今年 9 月,生活垃圾管理条例再次修改,贯彻落实《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》和习近平总书记重要指示精神,落实“进一步完善生活垃圾污染环境防治制度”“制止餐饮浪费行为”“促进源头减量”等方面的要求,实现《条例》规定更加全面、措施更有针对性。

二是建立“六查”工作机制。坚持问题导向,做到主动曝光、正面回应问题。用“市级重点抽查、行业专业核查、各区属地自查、第三方机构暗查、‘雪亮工程’网查、机关干部协查”等“六查”方式推进督导检查,建立问题台账,形成上账、核查、销账机制。每日出动 8—10 个组进行专业抽查,组织干部职工及志愿者 910 人开展住地协查,每周出一份成绩单,用慢镜头反映进展动态。检查协查共覆盖 16 个区 222 个街道乡镇 2267 个居住小区,发现问题 33685 处次,下发整改通知 51 批 486 区次,移送“混装混运”问题线索 18 批 53 个点位。依托“雪亮工程”,梳理出 1029 个与垃圾分类相关的高清视频资源进行巡查。在《北京晚报》设置曝光台,加大问题曝光力度。

三是开展五波次专项执法行动。十类管理责任人是《条例》法定的职责承担者,我们紧抓不放。印发《关于加强对个人未按规定分类投放生活垃圾执法工作的意见》和《关于基层综合执法队支持社区、物业开展垃圾分类工作的指导意见(试行)》,编制《执法工作手册》,组织全员培训,强化依法执法、规范执法、文明执法。《条例》实施以来,城管执法系统共检查主体责任单位 43.65 万家次,发现问题 1.72 万家次,问题率平均为 3.94%。适用《条例》处罚 11241 起,罚款 1646.95 万元,其中,查处“混装混运”行为 194

起,罚款 329.8 万元,做到发现一起查处一起。

四是聚焦突出问题集中整治。深入贯彻落实习近平总书记就“京城垃圾分类还有三个‘差一点儿’”报道的重要批示精神,认真梳理问题,对照整改。对涉及的六个区 15 处点位,形成个案清单,均在第一时间整改完毕。对“桶、站、人”三个方面十类问题的共性清单,逐项制定整改措施,纳入指挥部工作部署。目前,围绕“三个差一点儿”进行的“设桶、盯桶、管桶”行动正在抓紧推进,桶站规范化建设任务将在今年年底全面完成。

(七)动员发动群众,推动市民分类习惯逐步养成

一是党建引领、五方协同。充分运用我市在以党建引领促社会发动、促基层治理等方面形成的体制机制优势,促进居民委员会、业委会、物业服务企业、辖区单位、市民五方协同,发挥社区(村)党组织优势,把推动垃圾分类成为优化社区环境、建设美好家园的重要抓手,普及知识,协商共治。发动中央单位和驻京部队同步实施生活垃圾分类,并将各区发动情况纳入考核。发挥党建联席会议作用,动员党员干部带头示范,党政机关率先实施。发动下沉干部、在校学生、工青妇联、行商协会、共建单位、群众组织、社会组织等七类人员下沉社区进行桶前指导,提升群众参与率和桶前值守率,推动垃圾分类成为党建引领基层治理的新实践、新风尚。

二是党员先行、率先垂范。组织党员干部主动承诺,并参与社区垃圾分类“双报到”活动。119 家市直机关单位 4.84 万名在职党员干部签订承诺书,签订率达到 98%。市国资委系统已有 40.9 万名干部职工签订了承诺书,其中党员 10.5 万人。各区共有 50.8 万名机关、企事业单位的干

部职工签订承诺书并回社区报到,签订率 94%;共有 464 万户家庭签订承诺书,占总户数的 72.6%。按照蔡奇书记指示,组织市级指挥部及各成员单位干部职工率先垂范,带头做好所在小区垃圾分类。

三是主动宣传、营造氛围。通过召开新闻发布会等形式,及时回应市民关切。组建市区两级宣讲团,把垃圾分类知识送进机关、社区、单位。市级宣讲场次 533 场,辐射人群 10.1 万人。十六区宣讲团讲师人数 783 人,宣讲 3800 余场,辐射人群约 50 万人。在北京电视台打造“垃圾分类我们一起来”“垃圾分类我们在行动”专题栏目,已播出 56 期。针对不同人群创新宣传方式,开发“垃圾分类宝典”、小游戏、短视频等,受到各界欢迎。组织《垃圾分类知识常识》《〈北京市生活垃圾管理条例〉修法解读》等直播活动十余场,观看人数超 641 万人次。利用单立柱广告、户外大屏、楼宇屏幕、公交移动电视、地铁电视等渠道,推动垃圾分类公益理念深入人心。

四是社区发动、典型引路。将垃圾分类与开展爱国卫生运动相结合,纳入“周末卫生大扫除”“城市清洁日”活动。全市累计组织各类活动 40 万余场、发放宣传品 700 万余份、发放“两桶一袋”60 万余户。发布“垃圾分类桶前值守行动”项目 9240 个,招募志愿者 23.8 万人次,服务时长 322.5 万小时。对照“8 个基本百分之百”的硬指标要求,推进示范小区、村创建工作,发挥典型引路的优势作用,引领和带动广大居住小区、村积极参与,率先落实垃圾分类新时尚。

在全市上下的共同努力下,本市克服疫情对垃圾分类的影响,取得突出的阶段性成效。着眼于生活垃圾分类普遍推行的制度体系主要框架已经形成;市民践行垃圾分类新时尚的思想自觉

和行动自觉“两个自觉”初步养成;家庭厨余垃圾分出率、垃圾减量率、市民参与率等重要指标快速提升。10 月份家庭厨余垃圾分出率 19.79%,分出量从《条例》实施前的 309 吨/日增长至 3946 吨/日,增长了 11.8 倍。进入到末端处理设施的生活垃圾处理量,即其他垃圾量 1.6 万吨/日,同比去年下降 32%。市民参与率达到 74.12%;社会各界给予充分肯定和高度评价。根据住房和城乡建设部《关于北京市 2020 年上半年生活垃圾分类工作情况的通报》,北京市第二季度生活垃圾分类工作在 46 个重点城市中排名位居前列。

二、存在的问题及原因

当前,《条例》落实和垃圾分类工作开局良好、进展迅速,但是,也要清醒地看到,现有成果是在政府部门大力推动、外在值守监督约束、二次分拣广泛存在的条件下实现的,社会基础并不牢固。各区各部门稍微松一松劲儿,成效可能就要打折扣,距离形成全体市民的普遍自觉、长效自觉还有很长的路要走。对照《条例》要求,还存在以下几方面问题:

(一)全民参与的社会基础不够牢固

主要体现在市民参与率仍不够高,家庭自主分类质量不高,且不稳定,居住小区二次分拣现象比较突出。尽管绝大多数小区已经实行了生活垃圾分类,但是不同区域不同小区市民参与率差距较大,高的 90% 以上,低的 60% 都达不到。“要我分”的机制基本建立,“我要分”的行动自觉还不够巩固,存在“今天分明天不分”的“摇摆”情况。桶前值守的职能定位需要进一步夯实,重在发挥宣传、引导、监督职能,减少二次分拣现象。针对个人垃圾分类违法行为的执法力度不够大,震慑作用发挥不明显。

（二）生活垃圾源头减量还有较大潜力

源头减量涉及生产、流通、消费等各领域、各环节，需要打破传统的生产生活方式，建立健全以生态文明、绿色发展为主题的新型生产生活方式。虽然现有措施力度较大，成效也比较突出，但是相对于《条例》要求，源头减量还有很多工作要做，减量潜力依然较大。尤其是低值可回收物、餐饮企业产生的厨余垃圾、外卖餐盒、商品包装等方面。

（三）垃圾分类链条体系仍需巩固深化

一是硬件设施配置还有缺口，垃圾桶站规范化、标准化改造尚未实现全覆盖，桶站位置“邻避效应”明显，可回收物的放置、大件垃圾暂存点设置等面临场地制约的情况比较严重。二是收运环节“散、小”问题较为普遍，不够规范。有些是环卫中心直接运，比如厨余垃圾，有些是物业聘用的保洁公司负责收运，收运能力良莠不齐，存在清运不及时，以及处理厂、垃圾楼前收运车辆扎堆排队问题。

（四）末端处理能力“紧平衡、缺弹性”

一是现有垃圾处理能力基本够用，但处在“紧平衡、缺弹性”的状态，总体比较紧张。按照2025年前实现原生垃圾零填埋的指标要求，垃圾处理设施仍需加快建设。二是阿苏卫、南宫等堆肥厂处理工艺是按照混合垃圾筛下物设计的，进场原料调整为厨余垃圾后，运行指标需要调整，最好是进行深度的技术改造和综合提升。三是随着垃圾分类深入推进，关于厨余垃圾与园林垃圾、农业废弃物等有机废物协同处置的需求日益凸显。

（五）垃圾分类和再生资源“两网融合”尚不完善

一是再生资源回收产业“低、小、散”局面尚

未完全扭转。促进垃圾分类和再生资源两网融合的机制措施还需要进一步建立完善。二是受到土地资源、空间规划等条件制约，再生资源“交投点—中转站—分拣中心”的体系链条还不够完善。三是资源化再利用市场循环不畅，产品出口不多。建筑垃圾、厨余垃圾资源化处理产品市场中份额不高、销路不畅，出口路径急需开拓。四是低值可回收物成本倒挂问题突出，回收渠道有限。

（六）市民关于垃圾分类的投诉量仍然不少

从市民服务热线、舆论反馈等渠道看，市民关于垃圾分类的投诉数量还比较多，投诉内容既有桶站距离远、分类投放不方便、垃圾清运不及时等老问题，也有收费政策、运行成本等新问题。

三、下一步工作安排

贯彻落实《条例》要求、普遍推行生活垃圾分类，不仅是攻坚战，更是持久战、长期战。我们将深入贯彻落实市委市政府决策部署，以“钉钉子”精神持续抓好落实，用足绣花功夫，抓住“设桶、盯桶、管桶”最后一公里，推动生活垃圾分类效能不断巩固、持续提升。

（一）聚焦制度建设抓顶层设计

发挥指挥部统筹优势，进一步巩固完善生活垃圾分类法规制度体系。一是贯彻执行好已制定的50余项制度文件，汇编成册，指导工作。二是认真梳理分析，找准薄弱环节，重点针对垃圾减量、计量收费、可回收物体系建设、有害垃圾体系建设等完善工作方案、标准和工作措施，补短板，抓落实。

（二）聚焦链条体系抓设施改造

坚持以服务促管理，提升全链条设施设备承载能力，加固生活垃圾分类投放、收集、运输、处理系统。一是采取有效措施，年底前完成居住小

区桶站规范化建设。二是在基本的桶站基础上,积极建设生活垃圾分类驿站。三是抓好可回收物交投点、大件垃圾投放点、装修垃圾投放点,街道中转点等基础设施的建设,建立各品类垃圾完善的基础设施体系。四是加快推进垃圾楼改造、运输车辆涂装等工作。五是加快房山焚烧厂建设,确保年底前焚烧能力增加 1000 吨/日,逐步实现原生垃圾零填埋。六是推进市、区、街道(乡镇)三级全流程精细化管理体系建设,年底前实现末端处理设施、垃圾楼及直收直运的运输车辆数据实时采集、全面接入。

(三)聚焦行为习惯抓社会发动

坚持以党建引领促社会发动,组织全市各单位和居民群众广泛参与,形成“人人参与、家家分类”的良好氛围。一是紧盯“盯桶”环节促市民自觉。利用人防加技防,软性劝导和刚性约束并重,助推分类习惯养成。进一步落实厨余垃圾分出质量不合格不收运制度,形成倒逼机制。推动厨余垃圾由量的增长向质的提升转变。二是强化典型引路。高标准推进示范小区、村创建工作。三是针对前期处罚过的违法行为,开展“执法回头看”。对于社会关注、影响恶劣、拒不履行责任的违法形态,依法坚决予以处罚。

(四)聚焦“三化”指标抓系统治理

实施总量控制,实现生活垃圾减量化、资源化、无害化水平进一步提升。一是大力推进源头

减量。落实习近平总书记对制止餐饮浪费行为的重要指示精神,践行“光盘行动”,推动餐饮服务单位厨余垃圾稳中有降。减少一次性用品使用,遏制商品、快递过度包装,推行净菜上市,倡导绿色生产生活方式。二是提升回收利用水平。实现家庭厨余分出量稳定在 3500 吨/日左右,并不断提高质量。推动再生资源 and 垃圾分类“两网融合”,促进可回收物应分尽分。三是保持生活垃圾无害化处理率 100%。

(五)聚焦精细化管理抓改革创新

生活垃圾分类既是关键小事,更是治理难事,最需要精细化管理。一是落实责任,形成各行业部门纵向推进、属地政府横向统筹、条块融合、齐抓共管的良好局面。二是强化执行,发挥市区两级辅导团作用,确保政策标准落实不走样。三是发挥专项监督、视频监督、执法监督、驻地监督等作用,督促问题整改,确保整改成效经得起检验。四是强化考核,结合起步推进、巩固提升、常态运行等不同阶段,适时调整考核指标。五是科技赋能,善用大数据、物联网、5G 等新兴技术,推广破袋除臭、自动开盖、身份识别、视频监控等措施,实现人防不够、技防来补。六是用好通报、排名、约谈等措施,激励各有关单位履职尽责、提高效能,促进市民分类习惯更加巩固、常态长效保持。

以上报告,提请市人大常委会审议。

关于贯彻《北京市物业管理条例》 实施情况的报告(书面)

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市住房和城乡建设委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2020年3月27日，《北京市物业管理条例》(以下简称《条例》)经北京市第十五届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过，并于5月1日正式实施。《条例》实施以来，市委市政府主要领导高度重视，市区协同推进，将《条例》推进实施作为“一把手”工程全面落实，取得了突出成效。受市人民政府委托，现将有关情况汇报如下：

一、贯彻落实《条例》情况

(一)高位统筹调度

2020年4月24日，蔡奇书记主持召开北京市生活垃圾分类和物业管理推进大会，统筹部署落实物业管理重点工作。陈吉宁市长深入老旧小区调研，多次就群众关心的物业管理问题做出批示。将物业管理工作纳入全市街道工作和“吹哨报到”改革工作专班统筹推进，并在区委书记点评会上进行点评。建立定期调度机制，魏小东部长、隋振江副市长牵头调度，要求以“三率”为抓手，加快构建党建引领社区治理框架下的物业管理体系。住房城乡建设部倪虹副部长到海淀区锦秋家园小区实地调研，高度肯定了本市通过党建引领社区治理推进物业管理的做法。

(二)各区开拓创新

各区将落实《条例》作为“一把手”工程，成立区级党建引领物业管理工作机构，建立区、街道(乡镇)、社区三级物业管理体制，加强工作统筹协调，着力在促进基层党建与物业服务深度融合、增派党员力量或专业人员到物业管理的基层一线、重新调整物业管理单元划分、提高“三率”和提高物业收费率等方面下功夫，创新推进工作落实。

(三)市级相关部门迅速行动

市规划自然资源委委领导专题学习《条例》，并要求各部门对《条例》赋予的相关工作事项，逐一梳理，研究落实。市民政局出台《加强党建引领物业服务人和业主委员会建设的指导意见》，建立区、街道、社区三级党建协调工作委员会，搭建多方议事协商平台，在居委会下成立环境和物业管理委员会，推进社区“交叉任职”。市国资委成立工作专班，召开全系统首次物业管理工作大会，强化督察，制定市管企业物业管理和生活垃圾分类管理工作督导检查方案。市城市管理委会同市财政局印发《关于进一步规范本市生活垃圾分类政府购买服务工作的函》，对物业服务企业开展垃圾分类予以补助。市政务服务局与市

住房城乡建设委建立了物业管理类群众诉求数据共享交换机制,2020年5月1日至11月初,北京市市民热线服务中心受理市民有关物业管理诉求共12.5万件。

(四)创新工作机制,成效明显

市住房城乡建设委成立实体化运行物业专班,设立八个专项工作小组,采取突击队方式,集中攻坚,包区包片,下沉各区,实现对全市街道指导全覆盖,街道共提出问题600余个,现场解答450余个,带回研究150余个;针对调研发现的79个突出问题,建立常态化工作指引制度;强化一线执法指导,通过点对点、以案说法的方式,截至11月20日,指导推进16个区和开发区住建房管部门进行物业处罚399起。7月12日市委办公厅、市政府办公厅联合印发《关于加强北京市物业管理工作提升物业服务水平三年行动计划(2020—2022年)》,明确了下一步重点工作任务和目标。

一是“三率”工作成效突出。《条例》实施以来,市区协同强化党建引领物业管理工作,成效显著。截至11月20日,全市共新组建业委会(物管会)5753个,其中新成立业委会547个,新组建物管会5206个,业委会(物管会)组建率从11.9%增加到79.7%;党的组织覆盖率由25.2%增加到95.6%;物业服务覆盖率由64.1%增加至89.9%。

二是配套政策体系初步形成。研究制定28个配套政策指导稿,分三批汇编发各区、各街道(乡镇)先行先试。印发八期《条例实施操作指引》,对基层工作人员在实施《条例》过程中可能存在的各种问题进行解答,已下发至各区。

三是持续加大宣传力度。市住房城乡建设委主要领导第一时间通过新闻发布会进行权威

解读,分管领导陆续接受北京交通广播《今日交通》、北京电视台《第一房产》等栏目采访。截至11月底,中央、市属主流媒体累计发稿698篇。总结基层103个典型案例,汇编成9期《物业管理案例选编》发各区、各街道(乡镇)参考。实时更新市住房城乡建设委官网“党建引领小物业 社区治理大民生”物业管理专栏信息,自5月28日晚10点08分专栏上线至11月20日,物业管理专栏共发布各类信息199条。

四是赋权街道(乡镇)工作全面落实。物业备案系统赋权街道应开尽开,全市16个区和开发区281个街乡镇620名操作人员的系统权限已全部开通。加快完善“北京业主”APP系统,目前系统内已有的信息已全部上线。加强智慧物业的研究开发,物业区域落点落图工作持续推进。物业管理区域内各类信息的“一网通办”正在研究制定当中,同时开展试点工作。

五是提高“12345市民服务热线”物业管理数据分析效能。市住房城乡建设委按月对“12345市民服务热线”一万多条数据进行比较排除、筛选排名和案例分析,分析来电排名前十街乡镇情况和来电前100名物业项目情况。专班成立后,重新梳理“12345市民服务热线”物业管理数据梳理模式,保证收到数据后48小时内完成分析处理工作,相关分析成果纳入月度书记点评会及其预备会,同时每月制作成《“12345市民服务热线”物业管理群众诉求专报》信息上报市领导。

六是物业管理突出问题专项治理工作持续推进。持续开展社区疫情防控、物业条例落实、垃圾分类条例落实综合检查,5月1日以来,共对400余个小区进行走访督查。制定《物业管理突出问题专项治理工作方案》,梳理“12345市民服务热线”1—8月物业诉求前100名小区暨治理类

项目清单,部署全市开展物业管理突出问题专项整治。

七是推进住宅专项维修资金管理改革工作。进一步修改完善《维修资金改革方案》,加快制定推进维修资金改革相关配套文件及试点方案。抓紧起草住宅专项维修资金规范使用和维修资金补建续筹两个方面的政策文件,进一步修改完善维修资金改革试点方案,结合《条例》要求,重点针对规范业主使用表决程序、简化使用审批要件、房改房维修资金补建、维修资金续筹等重点难点问题开展试点。

八是统筹推进老旧小区综合整治和物业管理长效机制建立。坚持未进场施工项目改造前完成业委会或物管会组建,2017年新一轮老旧小区综合改造以来,全市已累计确认了433个项目,截至11月底,已有371个小区成立业委会或物管会,占项目总数的85.7%。

九是统筹协同推进社区疫情防控、物业管理和垃圾分类。坚持参加全市社区防控会议,召开全市住建房管系统视频会议,要求各部门和物业企业将各项防控措施严格执行到位。发布政策措施,要求物业服务企业服从社区统一安排、统一调度指挥和培训指导。围绕重点地区和场所,市住房城乡建设委主要领导多次带队开展物业项目疫情防控、物业管理和垃圾分类专项检查。制定《北京市住房和城乡建设委员会生活垃圾分类社会动员工作方案》的通知(京建文〔2020〕238号),进一步落实物业服务企业在生活垃圾分类工作中分类管理人的相关责任。

二、存在问题

尽管《条例》实施取得较大成效,但是还存在一些不足,主要表现在:

一是《条例》落实中社会力量参与还不够,首

先是工作中发动群众、汇集民意还有不足,部分群众对物业管理的认识有待进一步提升,表现在业主对花钱购买服务的认识不到位,部分业主不愿意缴纳物业费,或是不愿意提高物业费标准;业主对物业服务范围的认知存在较大误差;对成立业委会(物管会)思想不统一。其次调动物业企业、社会组织参与的积极性不够。

二是物业服务需要进一步提升,对“12345市民服务热线”反映较多的物业服务不规范、停车秩序管理、小区安全管理、物业收费、业主大会及业委会成立运作、专项维修资金使用等突出问题还有待突破。

三是业委会(物管会)作用尚待逐步发挥,需要更加重视业委会(物管会)的成立质量和效果,在引导居民自治、解决停车难、物业费调价、公共收益使用等突出矛盾问题方面发挥的作用有待提升。此外,相较于物管会成立数量,业委会成立数量仍然偏少,在物管会向业委会转化上还需进一步加大力度。

四是部分小区的物业管理区域划分需要进一步规范,尤其是在天通苑和回龙观等大型居住社区和产权性质多样、多头管理的老旧小区,亟需通过调整物业管理区域,破解因小区规模过大导致业委会成立难运作难、物业服务企业力量独大、多头管理造成公共区域管理真空及推诿扯皮等问题。

五是物业行业总体水平仍然偏低,行业发展还需进一步培育优化提升。目前物业整体水平不高、专业能力不强,产业整体发展达不到规模化、专业化、国际化、集聚集约化的标准。创新驱动不足,物联网等科技成果在行业应用不多,在开拓物业服务新领域、探索商业模式创新方面动力不足。此外,物业管理没抓手、监管弱,亟待加

强监管规范,推动行业健康有序发展。

三、下一步工作安排

一是按照全市三级人大代表“三边”检查反馈的建议意见,周密部署,抓紧落实,切实改进工作,提高物业管理水平。

二是加快出台《北京市住宅小区业主大会和业主委员会指导规则》《北京市物业管理委员会组建办法》《北京市物业住宅服务标准》等物业管理配套政策,尽快形成完善的物业管理政策法规体系。

三是按照《物业管理突出问题专项治理工作方案》部署要求,扎实做好物业管理突出问题专项整治,切实提升群众获得感。紧盯群众诉求前100名小区,尤其是群众反映问题集中度较高的前30名小区,重点挂账治理,扎实推进,取得突破。同时健全完善物业管理突出问题专项治理长效工作机制,以点带面推动全市物业管理水平

提升。

四是引导业委会、物管会的党组织发挥积极作用,坚持问题导向,有针对性的持续加大街道(乡镇)指导,切实将物业管理“三率”工作的关注点转到业委会、物管会发挥作用上来,引导居民群众在社区党组织的统筹带领下,有序参与议事,解决小区治理难题,实现自我管理。注重发挥业委会、物管会的作用,推进物业服务水平提高,实现物业费合理调整。

五是加强物业行业规范管理,提升物业服务精细化治理能力和水平。强化物业管理责任,尤其是进一步督促物业管理单位落实好生活垃圾分类管理责任人责任。尽快制定出台全市物业管理行业发展的指导意见,强化党建引领,建立和完善质价相符的物业服务市场机制,大力发展智慧物业,推进物业管理行业转型升级和水平提升。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查《北京市街道办事处条例》 实施情况的报告

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市人大常委会副主任、执法检查组组长 侯君舒

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

在《北京市街道办事处条例》(以下简称条例)实施当年同步开展执法检查是常委会2020年重要监督工作安排。此次执法检查于4月至10月组织开展,李伟主任担任组长,刘伟、闫傲霜、侯君舒副主任担任副组长,27位常委会委员、市人大代表组成执法检查组,委托十六区人大常委会同步开展执法检查。检查采取实地检查和社会调查相结合的方式,在统筹推进疫情防控和经济社会发展中检验条例实施效果,查找执行中存在的问题。市、区两级检查组共进行57次现场检查,召开55次座谈会,各级人大代表积极履职,共1200余人次参加。执法检查还邀请市委组织部、市委编办、市委改革办等部门共同参与。现将此次执法检查情况报告如下:

一、条例实施进展情况

市、区政府将贯彻条例列入政府重要工作,在做好疫情防控的同时,抓紧工作部署,与改革任务统筹谋划、一体推进。总体上,条例贯彻落实取得良好开局,部门围着街道转、街道围着社区转、社区围着群众转的大抓基层的鲜明导向已

经形成。

一是配套性文件陆续出台。条例授权市政府及其相关部门制定街道职责、综合行政执法、社区减负等配套性文件。截至目前,市政府已出台行政执法职权下放和社区协助政府工作任务清单2件,推进行政执法权限向基层延伸,减轻社区工作负担。已审议通过街道职责清单和街道设立标准,对试行的111项职责清单进行调整和完善,厘清了条块职责,为合理确定街道规模提供依据。基层普遍反映,条例及其配套性文件为街道开展工作撑腰打气,部门对街道随意下派工作的情况得到有效控制。

二是条块合力得到加强。各区政府健全完善党建引领“街乡吹哨,部门报到”实施细则,明确了吹哨范围,细化了报到流程,探索出联动调度、快速办理、督办考核等工作机制。街道统筹协调、指挥调度能力不断提升,部门报到的主动性有所增强。条块协同发力,解决了一些多年积压、久拖不决的基层治理难题,促使一批菜市场、口袋公园、健身广场等便民利民设施的顺利建成。

三是接诉即办形成三级工作体系。全市不断创新工作机制,开展网上接诉即办工作,完善受理流程、诉求剔除机制、“三率”(响应率、解决率、满意率)考核办法,推动接诉即办向未诉先办转化。群众对政府工作的认同度和信任感不断增强,有事找 12345 深入人心,接诉即办满意率逐步提升。

四是推进行政执法权力下放。市政府出台基层执法清单目录,向街道下放 431 项行政执法职权,增加街道司法所法制审核职责。目前,街道综合行政执法队伍已组建,全市下沉到一线的执法力量到位率达到 85%。7 月 1 日起,以街道办事处名义全面开展综合行政执法,基层“有责无权”“看得见的管不了”等问题开始得到解决。

五是人财物向基层倾斜力度加大。基层新增人员编制 2700 余名,部门协管员统一纳入街道管理。2020 年市、区财政同步配套,在社区建设、公益事业、专项治理中加大转移支付力度。各区优化对街道的绩效管理,街道履职经费和办公用房等得到保障。

在新冠肺炎疫情防控中,党建引领落实四方责任,街道、社区吹响“应急哨”,部门、单位迅速报到履职,全市 160 多万名街乡干部、社区民警、社区工作者、物业安保、协管员、志愿者和在职党员积极参与社区防控,疫情期间共办理群众诉求 161.7 万件。首都疫情防控取得重大成果,社区防控成为亮点,基层治理经受住了疫情考验,条例实施成效显著。

二、存在的主要问题

(一)“吹哨报到”各方责任需要进一步落实

条例赋予了街道办事处吹哨事权和评价部门、公共服务企业的权利,规定了部门报到和区政府督促的责任。有的街道对吹哨事项理解不

准确,吹哨泛化,统筹协调的精准度需要提高;有的部门现场报到不表态、“回去再商量”,之后却没有下文,人到了事未办,解决问题的能力需要提升;区级层面对自下而上反映的复杂疑难问题,督促部门履职与支持街道工作的机制还不完善,有的问题又自上而下派回街道。双向考核中,有的街道“不得罪上级部门”,对部门的报到表、评价表、考核表,评价全部是优秀,考核的作用没有充分体现。条例规定,街道应当组织单位、居民、人大代表和政协委员对部门、公共服务企业进行评价,这项工作目前还没有开展。

(二)接诉即办的合理性、精准性有待加强

条例明确市政府有关部门制定接诉即办工作流程和规范,完善考核、督查、激励等机制。目前,相关部门已经建立了较成熟的内部规定和工作流程,还需要加快出台全市性的工作规范。对私人诉求与公共利益混淆的问题,办理边界还没有彻底厘清,一些超出政府公共服务边界的事项,应通过个人和市场解决,有的街道因为考核压力,不加区别地投入了人力物力和财政资金解决,使不合理诉求占用公共资源。有的街道反映,个别月份承办的不合理诉求达到 30%,接诉即办分类处置环节的“过滤网”作用发挥不到位。街道承办的诉求工单需要经过接线核实、剔除分析、研判反馈等多个环节,要求提交的材料多、程序比较复杂繁琐,基层忙于处理问题的同时又要写材料、层层报批,有的工作人员难以在规定时间内办结,只能依靠电话反复沟通,以取得群众理解,使群众被“满意”。

(三)综合执法的效能尚未充分发挥

条例要求市、区政府整合审批服务、执法力量向街道倾斜。在已下放的 431 项行政执法职权中,393 项源自城管执法部门,38 项源自生态

环境、农业农村、水务、卫生健康等部门。目前城管执法部门完成了人财物下放及隶属关系调整,其他部门的执法人员还未调整到位,街道执法人员专业结构需要优化。执法职权下放后,街道综合执法与部门专业执法的衔接还不够顺畅,部门对街道的业务指导和培训不充分,街道承接的生态环境、农业农村等执法项目目前还未开展。街道综合执法沿用部门执法程序,执法文书制作和办案程序还不适应工作实际,影响了行政执法的效率。司法所人员偏少,对街道法制审核工作不熟悉,还不能很好地履行新承接的职能。有基层同志反映,下放的执法职权有些不敢接、接不住。检查发现,某区职权履行率较高的是原来城管执法的部分职权,目前也仅达到47%。

(四)社区减负需要持续跟进

按照条例规定,全市出台了社区职责清单,对社区协助政府工作任务作出界定。但实际工作中,仍有一些部门和单位通过会议或电话等形式给社区加派任务,内容超出清单范围。按规定社区能够开具的证明只保留3项,有的部门和单位却依然向居民索要证明,居民要求社区盖章,难题变相推给了居委会。信息资源使用效率需要提高,仍存在社区重复上报、多头对接的情况。事务性工作在社区工作中占比仍然较大,有的居委会做群众工作花的精力不足,居民参与共建共治共享不够,有“政府干、群众看”的现象。

三、意见和建议

(一)加大条例宣传贯彻力度

持续加大条例在政府各部门和基层的宣传贯彻实施力度,进一步强化到基层一线解决问题的意识,抓紧完善工作制度和配套措施。把条例凝聚的社会共识转化为提高治理效能的推手,进

一步形成基层治理办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的浓厚氛围,促进政府治理、社会调节和市民协同良性互动。

(二)增强“吹哨报到”工作实效

完善街道和部门双向考评机制和具体考核办法,建立完善“吹哨报到”复杂疑难事项的上报处理机制,督促部门及有关单单位认真履行职责,为街道统筹协调、指挥调度、解决问题提供强有力支持。各级政府部门要强化主动报到意识和责任,按照吹哨需求,有效解决问题。街道要细化吹哨事项,提升精准吹哨的力度,强化工作协同,不断提高解决群众诉求的水平。要落实单位、居民、人大代表和政协委员的参与评价机制,提高工作质量,发挥评价作用。

(三)完善接诉即办制度体系

加快制定市、区、街三级接诉即办工作规范,完善工作机制,厘清公共利益边界,加大公众宣传引导。加强“接诉”工作人员指导培训,提升诉求研判和分类处置精准度,增强基层治理的靶向性,强化考核评价的科学性,合理简化流程,降低“即办”治理成本,增强治理实效,提高接诉即办工作的规范化、制度化、法治化水平。

(四)提升基层执法工作效能

加强基层执法人员队伍建设,加快下沉街道执法人员工作进度,结合街道规模调整和工作实际,配齐配强基层执法力量。加大对基层执法人员业务指导和培训力度,促进街道综合执法和部门专业执法的有效衔接。针对基层执法特点,合理设置执法简易程序,提升执法效能。建立执法职权清单调整机制,按照与群众生活密切相关、执法频率高、专业技术要求适宜、基层执法队伍能够承担的标准,对下放的执法职权进行跟踪评估,及时动态调整。

(五)切实保障社区减负增效

严格落实社区协助政府工作任务清单制度,严把社区工作任务入口关。将部门信息资源和基层信息平台有效衔接,实现数据一次采集、资源多方共享,方便居民办事。加大对基层群众性自治组织的工作指导和支持帮助,引入社会力量,发挥社区社会组织和志愿者作用,引导各方积极参与社区服务、环境治理、物业管理、光盘行

动、应急处置等活动,增强社区自治功能和自治活力。

各位委员,首都基层治理改革正在走向深入,挑战和机遇并存。条例刚刚实施不久,需要进一步凝聚各方共识,齐心协力推进,形成顶层制度设计和基层自主探索的良性互动,不断提升首都基层治理精治、共治、法治水平。

以上报告,请予审议。

关于贯彻《北京市街道办事处条例》 实施情况的报告(书面)

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市民政局

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为提升首都基层治理水平，市十五届人大常委会第十六次会议于2019年11月27日通过《北京市街道办事处条例》（以下简称《条例》），自今年1月1日起施行。《条例》出台后，市委市政府高度重视、认真部署，各级政府及有关部门及时开展了形式多样的法规宣传贯彻活动，扩大了《条例》的社会知晓度。市委市政府还坚持把落实《条例》责任分工作为重要抓手，将《条例》实施任务列入《2020年度街道工作和“吹哨报到”改革重点任务清单》（街道改革发〔2020〕1号）分解到市级各相关部门和各区政府，逐一明确工作任务和完成时限。受市人民政府委托，现将《条例》落实情况报告如下。

一、《条例》落实情况

（一）坚持以贯彻《条例》为着力点，全方位补齐政策制度短板

一是制定街道设立标准。当前，全市共有157个街道，现行街道设立标准只规定了人口、面积和居民比例三项指标，相对简单，未体现区域差异，不适应超大城市精细化管理要求。而且街道规模大小不一，失衡问题突出，服务人口多有有少，公共服务不匹配，对社会服务效能造成影

响。为此，依据《条例》第8条第2款，研究制定街道办事处设立标准，合理设定街道办事处规模。市委社会工委市民政局广泛开展调研，征求各方意见，制定了《北京市街道办事处设立标准》已通过市政府审议，将以市政府名义发布。《北京市街道办事处设立标准》的制定，为合理确定街道规模提供依据，有助于街道的资源、力量平衡，极大的提升社会服务效能。

二是编制街道工作职责规定。当前，本市根据《条例》规定，对有关法律法规修订、完成街道工作机构改革、向街道赋权增能，现有《北京市街道党工委和办事处职责清单（试行）》同街道工作需要存在差距，制约街道开展工作。为此，市编办对《北京市街道党工委和办事处职责清单（试行版）》的形式、内容进行了全面修订，制定了《北京市街道党工委和办事处职责规定（2020年版）》，已通过市委常委会审议，将以市委的名义下发，为街道有效履职提供政策支撑。

三是制定社区工作准入管理办法。为解决“社区是个筐，啥都往里装”、社区“机关化”、“行政化”倾向严重的问题，让社区回归自治属性，依据《条例》第32条第2款，“建立社区准入制度”。去年12月市委社会工委市民政局以市社会建设

工作领导小组名义印发实施《北京市社区工作准入管理办法(试行)》,明确了34项“北京市社区职责清单”、7项“市级部门社区表格(系统)清单”、3项“北京市社区开具证明目录”,规定了居民委员会协助政府工作任务清单并向社会公布。市、区人民政府工作部门和街道办事处不得将协助政府工作任务清单以外的事项交由居民委员会办理,不得违反规定要求社区填表报数,进一步纠正和规范了社区治理当中市、区、街三级与社区之间长期存在的权责不匹配问题。同时也进一步明确了街道对推进社区发展建设,指导居民委员会工作,支持和促进居民依法自治,完善社区服务功能,提升社区治理水平的主体责任。

(二)坚持以赋权强能为关键点,全面推动综合行政执法事项落地见效

一是制定行政执法事项清单,推动执法权力下放,提升街道事权能力。当前基层社会治理块的力量比较薄弱,条的力量比较强大。为了解决基层工作权责不匹配的问题,依据《条例》第11条第2款,市政府发布了《关于向街道办事处和乡镇人民政府下放部分行政执法权并实施综合执法的决定》(京政发〔2020〕9号,以下简称《决定》)和职权目录。《决定》规定,自2020年7月1日起,将原由城管执法、生态环境、水务、农业农村、卫生健康五个部门行使的431项(城管执法393项、其他部门38项)行政职权下放街道、乡镇,街道、乡镇按照规定组建了综合行政执法队并以其名义开展执法工作。执法权下放,向街道(乡)赋能赋权,壮大了街道工作的力量,提升基层工作效能。

二是及时制定配套文件,提升执法履职水平。市城管执法局印发《关于执法职权下放后有关法制工作的若干意见》,同时下发《城管执法部

门下放职权涉及法规制度文件等参考材料的通知》《生态环境、水务、农业农村、卫生健康四部门下放街乡职权涉及职权法规和相关制度文件等材料的通知》《下放行政执法职权工作交接清单》(式样)等文件,统筹指导街道办事处和乡镇政府职权接收和实施;市司法局印发了《街道乡镇行政执法协同协作规则(试行)》《街道、乡镇综合执法改革相关工作任务分解方案》和《北京市行政执法记录设备配备办法》等文件,规范落实执法改革任务,完善街乡执法协同协作机制;各区根据市级要求进一步细化完善制度规定,推动街乡综合执法全面落地、有序开展。

三是加大综合保障力度,提高执法履职能力。完善基层综合执法管理制度,明确市城管执法部门负责统筹指导和综合协调基层综合行政执法工作,对全市街、乡镇执法文书、执法办案系统、综合执法队伍服装及标志标识、行政检查单样式及内容等进行统一,确定维持原经费保障渠道。明确街、乡镇司法所负责辖区的依法行政、执法规范和执法监督以及行政应诉、复议等相关法制工作,各区加大对司法所的建设力度,配强司法所人员,加大对司法所人员的培训力度,提升法制保障水平,切实树立司法正义。

(三)坚持以响应群众诉求为切入点,真正实现民有所呼、我有所应

一是深化接诉即办,及时回应百姓诉求。1.规范接诉即办受理工作流程。建立全市统一的群众诉求受理平台12345市民服务热线,全面推行“接办一体”的工作机制,同步建设“市级—区级—街道”的三级联动一体化系统,试点探索诉求直派公共服务企业。2.建立网上“接诉即办”工作体系。将12345“接诉即办”工作深化和延伸到互联网,全市建设并完善涵盖“人民网”领导留

言板、国家政务服务投诉与建议、微信、国办互联网+督查平台、政务微博、政务头条号等统一互联网工作平台 15 个,构建了全方位的“接诉即办”工作体系,各区出台了相应的工作举措办法,确保群众诉求得到及时办理。3. 优化完善“三率”考核工作办法。将“三率”情况纳入市政府年度绩效,市政府绩效办会同市政务服务管理局,将各区、各部门“三率”情况纳入市政府年度绩效考核。积极推行“部门+行业”联合考评,考核的 150 个问题基本涵盖了 80% 的群众诉求,覆盖与群众诉求相关的 40 多个市级部门。制定并印发《北京市网上 12345 接诉即办工作办法(试行)》,将网络诉求办理情况纳入“接诉即办”考评范围;建立快查快办机制、通报曝光工作机制和不合理诉求剔除机制。

二是深化服务改革,突出便民为民导向。深化街道政务服务中心“一窗受理、集成服务”改革,完善网上政务服务办理,加强“四个中心”功能建设,推行“综合窗口”模式和全程代办服务机制,确保问题在窗口得到满意解决;出台《北京市城乡社区服务体系三年行动计划(2018—2020 年)》,深化社区服务站改革,调整人员配置,优化服务方式。增加社会服务供给,全市共建设提升蔬菜零售、便利店(社区超市)、早餐等基本便民商业网点 786 个,基本便民商业服务功能城市社区覆盖率达到 96%;建设“一刻钟社区服务圈”,累计建成 1682 个,覆盖 95% 以上的城市社区;开展“社区之家”创建活动,截止目前创建 608 个。落实《北京市居家养老服务条例》,支持社会力量建设街乡镇养老照料中心,累计建设养老照料中心 306 个、社区养老驿站 1005 家。

三是深化“吹哨报到”机制,助力基层治理。去年,市委社会工委市民政局制定《关于推进“吹

哨报到”向社区深化进一步加强社区治理的意见》,明确在社区党组织领导下,将物业服务企业、业委会等多元主体纳入社区治理体系。完善社会单位履行社会责任评价制度,将机关、国有企事业单位党组织回社区“报到”情况纳入单位述职评议内容,增强社会单位的责任感。西城区创新“街道吹哨、部门报到”快速响应机制,形成了“支部吹哨、党员报到”模范先锋机制,“书记吹哨、群众报到”志愿服务等新形式,在解决辖区内疫情防控、疏解整治促提升、垃圾分类、物业管理等社会治理难题方面效果明显。

(四)坚持以街道建设为支撑点,提升街道办事处履职保障能力

一是进一步优化街道管理体制。按照精简、效能、便民的原则,全市各街道工委和办事处构建了“六室一队三中心”的机构体系,设立了综合保障、党群工作、平安建设、城市管理、社区建设、民政保障等内设机构,组建了综合行政执法队,设置了党建活动、治理平台、服务窗口等三类事业单位。街道办事处所属事业单位均按照市委、区委编办下达的编制进行了岗位设置。

二是制定《街道办事处政府购买服务指导性目录(试行)》。今年 6 月,市民政局联合市财政局印发了《北京市街道办事处政府购买服务指导性目录》(京财综〔2020〕947 号),明确了街道办事处购买服务种类、性质和内容,主要包含基本公共服务、社会管理性服务、行业管理与协调性服务、政府履职所需辅助性服务等 5 大类 43 大项,为街道组织实施购买服务项目提供了依据。

三是着力提升街道履职能力。1. 机构编制力量向街道倾斜。以党政机构改革、事业单位改革为契机,加大编制资源向街道乡镇倾斜的力度。《条例》施行以来,市级层面已累计为街道乡

镇增编 600 余名。西城区核减区级部门 96 名行政编制分配到各街道,增加街道科级领导职数 77 名,事业单位科级领导职数 135 名;朝阳区为每个街道增加 2—4 名事业编制;海淀区、门头沟区、平谷区、延庆区四个区为街道层面累计增加 261 名行政执法专项编制,全市基本实现“街镇执法队编制在本区域管执法专项编制总量中占比不低于 80%”的目标,充分调动了基层干部工作积极性;2. 财政资金投入向街道倾斜。受疫情影响,各区在厉行节约“过紧日子”的大背景下,优先保障街道工作,加大对街道的财政支持力度。其中东城区、海淀区、顺义区 2020 年街道预算实现超过 5% 以上的增长,2018 年以来石景山区街道经费年均增长率为 19.4%;强化社区经费保障,每年给予每个社区 8—15 万元公益,党建服务群众经费今年底前每个村和社区党组织年平均达到 40 万元,累计拨付 5 亿元“以奖代补”社会建设专项资金,今年计划投入 940 万元对 47 个进行社区服务空间试点改革,投入 600 万元对 300 个楼门院治理示范点建设;3. 街道绩效管理奖励设置上倾斜。各区对街道绩效管理进行优化,注重向街道倾斜。西城区街道绩效管理奖励综合优秀奖名额比部门多 20%,单项优秀奖多 40%,在个人年度考核街道嘉奖倾斜 2%,记三等功倾斜 1%,一次性奖励倾斜后人均额度为 3.9 万元。对街道、基层一线每月倾斜 150 元保留津贴额度;朝阳区明确街乡公务员年度考核优秀与嘉奖指标比例增加 9%,三等功指标比例增加 6%;海淀区、房山区明确街道乡镇公务员考核优秀等次和嘉奖、记三等功奖励比例在全区平均水平基础上,再分别提高 10%。积极拓展社区工作者职业发展空间,去年从优秀社区党组织书记中定向招录公务员 40 人、事业编制人员 77 人。

(五)坚持以社区防控为突破点,全面检验街道办事处指导支持居民委员会开展工作能力

一是坚持党建引领社区疫情防控。坚持以落实《条例》为出发点,全面实施工作过问到基层、赋权到基层、力量下沉到基层。疫情关键时刻,全面建立起了市、区、街乡、社区(村)疫情防控领导机制,9.9 万名市区干部、4.2 万名街乡干部、1.4 万名社区民警、6.3 万名城社区工作者、16.1 万名物业保安人员、18.7 万名协管员、61.8 万名城社区志愿者、43.3 万名在职党员集结社区一线参与社区防控,筑牢疫情防控第一道防线,确保了高效处置各种风险挑战。积极统筹市、区和社会单位资源,为社区搭建临时检查岗亭,配发口罩、消毒液、测温枪等防护物资,采取发放工作补贴、先进典型宣传等方式激励社区工作者,调动工作积极性。疫情期间分两批向一线社区工作者发放疫情补助 5.2 亿元、消费券 6 万余张,为 6.3 万余名城社区工作人员和部分志愿者免费提供 10 万元额度的应对疫情专属保险。配合全国妇联开展“致敬了不起的她·城乡社区抗疫巾帼先锋”,配合中宣部开展“最美抗疫人”,宣传展示了石景山、丰台、西城区三位社区工作者的典型事迹。

二是坚持多措并举助推社区防控落地。各街道根据中央和本市加强社区(村)疫情防控工作要求,指导社区结合实际明确任务、落实责任。各社区全部实现封闭式管理,严格落实 24 小时值守、凭证出入、逢进必测,重点加强对“三无”小区(无保安、无围墙、无物业)的防控力量和防护资源倾斜,做到无死角、无盲区。建立动态排查机制,对返京人员做到台账明、底数清;联动辖区单位、产权单位、物业、六小门店等及时进行安全检查,做好卫生消杀。坚持人防与技防相结合,

运用智能机器人语音外呼系统、可视门铃门磁、佩戴式智能测温仪、电子出入证等技防措施,用好微信公众号、微博、微信群、微视频等新媒体,提高社区防控精度和工作效率,畅通政府和社会群众交流渠道,减轻基层人力负担。

三是坚持关爱强化防控服务保障。一是关爱进京人员。将境外进京人员、湖北返京人员、其他外省市返京人员、外籍人员分级分类管理,突出人文关怀,提供送餐、代购、心理疏导等暖心服务,切实做好居家和集中观察人员服务保障,例如丰台区宛平街道联系辖区8家实体蔬菜网点,确保居家隔离人员必需的蔬菜、水果等生活物品供应;二是关爱特殊群体。指导社区、村重点关注高龄老人、孤寡老人、残疾人、留守儿童、低收入人员等弱势群体,帮助解决实际困难,尽可能提供生活服务和方便,做到疫情面前有温度有关爱。积极开展心理健康服务,帮助居民减轻压力、稳定情绪,市区两级建立心理援助队伍及17条心理援助热线,开展重点人群的心理疏导及安抚。例如,通州区新华街道启动疫情防控“心”战役心理援助活动,建立了由七位专职心理咨询师组成的新华街道疫情防控“心”战役志愿服务队。

二、落实《条例》存在的问题

(一)接诉即办体制机制有待完善。一是体制机制还不健全。市、区相关部门以及街道之间在处理群众诉求存在责任边界不清,跨部门协调不畅,少数职能部门对履行主体责任认识不到位,在解决基层问题存在推诿扯皮的现象。二是信息共享还不高效。市、区两级部门下沉的多个平台系统数据未与街道社区实现共享,影响了基层接诉即办效能。三是考评机制还不科学。考核标准中的重要指标不够客观科学,考核中的剔

除挂账机制还不够完善,派单不合理问题比较突出,考核的权责界定不统一,监督和奖惩机制待完善,区级与其他民生服务衔接有待加强。

(二)综合执法工作水平有待提高。一是监管保障还不到位。职权下放部门对街道综合执法的业务指导、协调、监督和保障等存在明显不足。二是协同机制还不健全。随着执法权下放,有效的协同机制未完全建立,服务基层综合执法的大数据平台建设滞后,“全链条”监管合力难以有效发挥。三是专业能力还不突出。街道综合执法人员对水务河道、卫生健康、生态环境等新增领域的执法程序、办案方式不熟悉,司法所现有人员的专业能力与新承接的法治职能差距较大。

(三)综合服务保障能力有待加强。一是履职权责还不匹配。《条例》中明确了街道办事处行使规划编制等七项职权,但基层反应落实到位,需要市、区相关部门进一步细化措施和 workflows。部门虽然把权力下放到街道,但更多的是把责任和任务赋予了街道,相关的执法力量、资源、经费等并没有一同下沉到街道,导致街道“不敢干、不愿干”的问题发生。二是履行“街乡吹哨、部门报到”主体责任还不到位。《条例》以法律形式固化了“街乡吹哨、部门报到”经验,为街道提升履职赋权赋能提供法理依据,但没有明确政府职能部门与街道办事处在办理市民诉求时的责任界限,少数职能部门对履行主体责任认识不到位,导致出现吹哨不解决或基层不愿吹哨。三是综合服务保障还不完善。街道规模大小不一,服务人口有多有少,对社会服务效能造成影响;在推进撤村建居和超大社区规模调整过程中,部分社区管理服务用房短时间内难以达到350平方米;部分老旧小区的相关社区配套养老

和社区服务设施还不够完善,需要市有关部门统筹协调。因编制员额限制,街道和社区干部职业出口受限。

三、下步工作推进

(一)进一步为接诉即办补强短板。一是加快推进“接诉即办”立法工作。将市民服务热线的定位、受理范围、业务规范、办理标准,以及实践中证明行之有效、人民群众满意的经验,特别是能够推动改革深化的做法,及时上升为地方性法规,将党的意志转化为法律意志。选择一批基层有效治理制度、模式和经验,适时上升为全市性标准,在全市推广应用,形成一批更加高效、成熟、定型的首都社会治理新格局的标准体系,全面提升首都整体治理能力和水平。二是加快完善“接诉即办”相关制度体系的整体设计。进一步厘清“市一区一街”各级政府职责,完善条块协调联动机制,通过建立“块块合作”“条条协同”“条块衔接”的一体化、动态治理问题机制,着力解决基层治理“碎片化”问题,改变治理任务层层下压的状况,保障基层治理的整体性与协同性;进一步提升基层承接能力,对于责任明确下移的事项,要将人员编制、资金、设备等资源同步下沉到基层;进一步提升社会治理动力,将“接诉即办”工作职责纳入各单位“三定”方案,体制改革方案纳入“十四五”规划,列为重点工作任务,并将规划延伸至社区一级,确保社区层面能够做到有序发展;进一步强化属地街道兜底保障的责任体系。突出属地街道联系各方、统筹协调责任,对涉及辖区内市民基本安全、基本生活的诉求,应主动向前一步,做到未诉先办;进一步发挥党建工作协调委员会作用,围绕“服务效能提升”的目标,迅速响应“线上线下”各类市民呼声,切实提高市民的获得感和满意度。三是推动“接诉即

办”移动端系统的建设。全面优化和创新基层诉求办理方式,充分发挥政务微信的作用,打通“接诉即办”平台与政务微信平台,提高工作效率。四是加大专业人才的培养力度。出台政策招录既能统筹运用法律、社会治理、大数据分析、人工智能等前沿技术,又拥有学术高度、行业领域等多元视角的相关专业管理人才,同时加大培养提升现有人员能力素质的工作力度。

(二)进一步提升综合执法赋权增能保障。一是健全执法协同、信息化支撑制度。在全市建立统一的协调机制,强化行业部门对街道的业务指导和执法监督。建设综合执法信息平台,实现事前许可备案信息与事后执法监管信息实时交互共享。二是加强综合执法队伍建设。优化综合执法队伍整体结构,增强综合行政执法机关执行效力,提高综合行政执法队伍综合素质和执法水平。建立综合行政执法队伍的引进选用、培养教育、管理监督等制度,大力提升综合行政执法队伍建设与管理的科学化和规范化水平。三是夯实司法所工作基础。加强顶层制度设计,从市级层面统筹编办、人社、财政、司法行政等部门,出台司法所编制、队伍专业化建设、物质保障等政策。科学设置司法所编制,提高司法所公务员报考条件,招录具有法学教育背景和法律职业资格的专业人员充实到司法所人才队伍。加强对司法所在编人员的培养,提高在编人员的法律素养,以适应司法所承担的法治职能。

(三)进一步完善激励保障制度。按照《北京市街道办事处设立标准》,推动全市街道的合理拆分工作,优化街道的规模结构;做好进一步从街道乡镇、社区培养选拔干部工作,健全容错纠错机制,鼓励基层干部担当作为;加大基层人员编制待遇保障力度,进一步提高基层工作保障

水平,强化对基层的经费、办公用房、服务设施、
执法能力等保障力度,进一步整合社区服务平

台,形成统抓统管的局面。

以上报告,提请市人大常委会审议。

关于加快长期护理保障制度建设工作暨 “加强养老服务队伍建设,健全长期 护理保障体系”议案办理情况报告

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市人民政府副市长 杨晋柏

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加快长期护理保障制度建设工作暨“加强养老服务队伍建设,健全长期护理保障体系”议案的办理情况。

多年来,市人大常委会持续推动北京市养老服务各项工作,今年聚焦养老服务人才队伍建设、健全长期护理保障体系、促进养老服务产业发展,以及推进京津冀养老产业协同发展等四方面重点难点问题。市十五届人大三次会议期间,184人次代表联名提出8件有关“加快推进长期护理保险制度,加强养老服务队伍建设”的议案,交由市政府办理。

根据市人大常委会关于专项工作和议案办理的要求,市政府高度重视,坚持以习近平总书记关于城市养老工作的重要批示精神为根本遵循,围绕北京城市功能定位,由市民政局牵头,市发展改革委等15个部门履行各自职责,在构建长期护理保障制度、加快养老服务队伍建设、推进京津冀养老产业协同发展等方面取得新进展,力争让首都老年人有更多的获得感、幸福感和安

全感。

一、补齐养老服务人才短板,逐步提升养老服务专业化水平

当前,本市养老服务队伍建设面临的主要问题有:一是养老照护职业体系需要构建,职业发展前景不明。随着“放管服”改革推进,养老护理员职业资格证书被取消,尽管2019年国家人社部发布了养老护理员职业技能标准,但具体实施工作尚未开展。养老护理作为一种新兴行业,缺乏规范化、体系化的职业发展渠道,难以实现个人成长价值,许多年轻人包括养老护理相关专业毕业生普遍认为养老护理员没有发展前途,不愿从事养老护理工作。二是职业技能培训受限。现行养老护理员职业技能培训政策要求参加职业技能培训的养老护理员须在法定劳动年龄内。目前全市养老机构有2000多名养老护理员为退休人员,不在培训补贴范围内。同时,培训补贴只能补给组织培训的企业或委托开展培训的各类院校、社会培训机构,本市养老机构近90%为民非法人,不能直接申请享受培训补贴,使得机构无法结合自身情况组织职业技能培训,

难以调动参与和组织培训的积极性。三是养老护理人才队伍稳定性低、人才流失严重。养老护理工作社会地位低、社会认同少,在岗养老护理员平均薪酬与家政服务员、护工均有较大差距,面对北京消费水平高、照护岗位工作强度大等现状,养老护理员不仅来源不足、招聘困难,而且转行率高、流动性大,每年流失率约在40%。面对以上突出问题,我们采取的主要措施有:

(一)完善养老服务人才队伍建设政策。在全国率先出台专门的养老服务人才队伍建设意见。出台《关于加快推进养老服务发展的实施方案》;将每万名老年人拥有养老护理员数纳入“七有”“五性”监测评价指标。印发本市职业技能提升行动实施方案(2019—2021年),加强对养老护理等重点领域职业技能提升培训。出台养老服务人才培养培训实施办法,对机构护理员给予每月500—1500元岗位奖励津贴;对专职从事养老服务工作的应届毕业生给予不同标准的入职奖励,分三年发放到位。印发养老护理员职业技能培训实施方案,按照每人1500元标准给予培训机构培训补贴。在西城大栅栏街道、朝阳呼家楼街道、怀柔渤海镇六渡河村开展养老志愿服务时间储蓄体系建设试点,从巡视探访、老年餐桌、家庭服务等方面开展志愿服务。

下一步,一是制定养老服务队伍建设行动计划,研究制定有针对性、可持续的人才发展激励政策,为健全长期护理保障体系提供人才储备。二是落实国家政策要求,制定本市实施康养职业技能培训计划,建立培训制度,提升能力水平,加大培训供给,放宽对培训人员地域、户籍、年龄、缴纳社保等条件,特别是突破养老护理员须在法定劳动年龄内方给予培训补贴的限制,加快培养康养服务技能人才。三是推行养老人才登记管

理和信用评价制度,将从业经历、职业技能、教育培训等规范管理情况与星级评定相挂钩。四是探索与金融银行系统合作,构建养老志愿服务时间储蓄体系,推动养老志愿服务常态化,完善志愿者注册和招募工作,加快培育从事养老服务的志愿者队伍,将志愿者队伍与驿站相结合,壮大居家养老服务队伍。

(二)畅通养老护理职业发展通道。在海淀区启动养老护理职业发展体系改革试点,创设北京市养老护理职业等级制度,对于进入养老行业的卫生专业技术人员、家政服务员实行“双证书”制度,已有147人取得养老护理职业等级证书。分批遴选养老服务相关专业纳入中国特色高水平高职院校和专业建设计划。在养老机构中设置社会工作者岗位。

下一步,一是落实国家职业资格制度改革要求,在有条件的机构开展养老护理行业技能等级认定试点工作,畅通职业发展通道,拓宽职业发展空间。二是深化海淀区养老护理职业发展体系改革试点,做好与职业技能等级之间的衔接。三是建立养老机构岗位管理体系,科学设置养老护理、专业技术、机构管理等岗位,培养高级复合型养老服务人才。四是支持行业协会开展星级养老护理员评选工作,探索实行差异化激励政策。五是探索在招录公务员、事业单位员工过程中,在同等条件下优先招录符合条件的优秀养老护理员。

(三)加强养老服务人才职业教育培训。将北京劳动保障职业学院等3所学校作为养老人才教育培训学校。开展养老护理员培训教材、题库编撰,以及在16区全部设立远程教育点等。持续多年免费开展从业人员职业技能培训,每年至少培训六七千人。启动养老护理员职业技能

提升行动,每年培训1万名养老护理员。扩大职业院校养老服务相关专业招生规模,已有8所职业院校开设老年服务与管理专业,符合条件的家庭困难在校学生可享受助学金、免学费等补贴政策。推进养老服务相关专业参与“学历证书+若干职业技能等级证书”制度试点,试点学生规模共4834人。

下一步,一是全面推进养老服务人才职业技能提升行动。2020年至2022年,每年培训1万名养老护理员、500名养老服务机构负责人、500名老年社会工作者,全面提升队伍综合素质。二是制定经济困难失能老年人子女及近亲属照护支持政策,鼓励其返回家庭专职照护父母,对于返回家庭照料老年人的子女给予免费照护知识和技能培训,对专职照护经济困难失能老年人的子女给予适当支持。三是通过政府购买服务方式,为失能老年人的家庭照护者免费开展职业技能培训,使其了解失能老年人生活照料和护理基础知识,掌握基本操作技能。

二、深化长期护理保险试点,加快推进长期护理保障制度建设

在长期护理保障制度建设方面主要问题有:一是长期护理保险制度亟待建立。目前,本市企业退休职工退休金月均4157元,城区机构收费普遍在5000元以上,部分老年人长期照护支付能力不足;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,影响康复院、护理院等医疗机构向老年人提供护理服务。二是医疗联合体和养老服务联合体有待融合衔接。养老服务机构与医疗机构建设缺乏统筹规划,老年医院、老年护理、康复机构建设不足,养老机构独立设置医疗机构经济成本高、纳入医保难、功能不完善、服务标准和监督评价缺乏规范。三是上门

入户提供医疗服务激励机制尚待完善。各级公办医疗机构,特别是社区卫生机构全科医生和护士工作量大,人手严重不足,难以满足老年人上门医疗护理服务需求。同时,与医疗机构内相比,医护人员上门入户为老年人提供医疗服务,居家医疗及护理服务费用偏低,缺乏政策支持。针对上述问题,主要采取了以下措施:

(一)持续推进长期护理保险试点。2015年,本市将探索建立长期护理保险制度列入了“十三五”规划。在石景山区开展长期护理保险社会保险试点,覆盖3个街道,累计268人享受到照护服务,已支付护理费用385.7万元。制定本市长期护理保险制度扩大试点方案和工作推进方案,将城镇职工和城乡居民一并纳入参保范围,扩大试点阶段筹资标准暂定为每年每人180元。对符合规定的长期护理费用,待遇保障水平为3000元/月,基金支付水平总体控制在70%左右。在海淀区开展居家养老失能护理互助保险试点,采取“个人投保+政府补贴”的形式,成为全国唯一的商业模式护理险试点。截至2020年8月,保费规模共2394万元,其中,个人参保对象511人,政府全额补助参保对象6746人。

下一步,一是石景山区全域实行长期护理保险试点。11月份启动参保登记和征缴工作,12月份开始为重度失能人员提供护理服务。二是抓紧完善长期护理保险政策体系、评估体系、服务体系和运行管理机制,力争在2021年底形成本市“1+1+N”的长期护理保险制度体系,为下一步全市范围推广奠定基础。三是重点加快商业养老保险试点改革,支持保险机构推进涉老保险业务发展,逐步建立老年人长期照护、康养结合、医养结合等综合养老保障计划,通过社会保险、商业保险等多途径提高老年人养老支付能力。

(二)构建长期护理保障体系。统筹建立了老年人养老服务津贴补贴制度,截至2020年8月,全市累计发放补贴13.44亿元,惠及老年人78万人。出台老年人能力综合评估实施办法及地方标准,建立老年人能力评估机制,公开招募评估机构83家,评估队伍800多人。印发困境家庭服务对象入住养老机构补助实施办法,对城乡特困人员等不同类别群体分别给予1200—3600元补贴。

下一步,一是落实全市老年健康状况评估、老年人照护评估和分级标准,加强评估机构监管,健全长期照护服务标准和管理规范。二是做好医疗保险、养老服务津贴补贴等政策与长期护理保险制度的政策衔接。三是出台开展家庭照护床位建设的指导意见,为重度失能老年人上门提供专业照护服务,实现家庭照护床位与家庭医生签约、家庭病床有机衔接。四是推进护理中心(站)建设,为失能老年人提供康复护理、长期照护等延续性服务。五是探索安宁疗护服务医保打包付费机制,鼓励社会力量参与长期护理、安宁疗护建设。

(三)推进医养结合服务发展。加强养老服务与医疗服务衔接,优化医养结合审批流程,实现运营养老机构与属地社区卫生服务机构100%对接。推进互联网居家护理服务,将压力性损伤护理、造口护理等长期护理项目纳入北京市互联网居家护理服务项目目录,服务项目总数从25项增至39项。开展医养结合远程试点,宣武医院与房山区四家医疗卫生或养老照料中心建立对接关系。做好老年人健康管理服务,2019年全市社区卫生服务机构为老年人建立健康档案357.6万份,老年人家庭医生签约189万人。全面实施护士区域注册、护士电子化注册,下放护

士注册管理层级,截至2019年底,全市共7000余名护士办理了多机构执业备案。

下一步,一是完善全市医养结合政策体系,持续推进老年健康服务体系建设。二是落实家庭医生签约制度,将家庭照护床位服务对象全部纳入家庭医生签约范围。三是支持符合条件的驿站分期分批建设护理站,为有护理服务需求的老年人提供护理服务。四是继续推进东城区、朝阳区、海淀区国家级医养结合试点区建设,进一步完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。

三、聚焦适度普惠就近精准,构建养老服务业发展体系

与党中央、国务院要求、人民群众期待相比,本市养老产业发展仍存在不少堵点难点:一是养老服务供需空间错配,存在中心城区床位供给紧张和郊区床位闲置并存现象,就近养老服务需求供给严重不足。二是社会资本获取养老用地难。养老用地少、价格高、获取方式单一,尤其是在老年人口密集的中心城区矛盾更加突出。现有544家运营养老机构中,半数以上养老服务设施由企业或社会组织自行提供,且半数以上养老服务设施靠租用场地举办。三是养老产业指标体系有待建立。目前,北京市养老产业缺少权威、客观、全面的统计数据 and 指标体系,产业发展重点方向不明晰、社会资本投入有盲点。四是养老服务质量有待提升。养老服务机构监管标准、监管制度、监管机制、监管措施还不健全,存在资金管理、服务质量等方面风险隐患。五是适老化改造存在困难。养老服务产业涉及领域繁多,暂未形成通畅、稳定和完整的产业链。作为产业链条的源头和基础,适老化产品的专业性、适用性有待提高。尚未建立家庭适老化改造服务商目录库,

区级筛选服务商的过程中缺乏有效参考。对此,本市坚持以“社会化、产业化、信息化、体系化”为目标,着力破解制约养老服务发展的堵点、痛点,全面深化养老服务供给侧改革,加快发展养老服务产业。

(一)加强养老服务产业发展顶层设计。编制北京市经济社会发展“十四五”规划和基本公共服务发展规划、“十四五”民政事业规划及养老服务专项规划(2018年—2035年),强化养老产业发展的规划保障。出台深化公办养老机构改革、全面放开养老服务市场等系列重大政策,推进养老服务社会化、产业化发展。特别是今年出台《关于加快推进养老服务发展的实施方案》,在全国首次明确基本养老服务对象范围,加快构建养老产业发展和服务消费体系,进一步明确政府、市场、社会在养老产业发展中的定位。

下一步,一是推动北京市养老服务专项规划落地实施,到2025年,就近精准基本养老服务体系初步形成;研究制定本市积极应对人口老龄化中长期实施方案。二是制定关于闲置设施优先用于养老服务机构建设政策,把腾退空间优先提供用于养老设施,解决养老服务用地设施供给不足问题。三是完善社会资本建设养老机构一次性建设支持政策;修订社区养老服务驿站运营政策,大力鼓励居家养老服务发展。四是建立养老服务产业发展指标监测机制,定期发布养老产业数据信息。五是建立健全“互联网+养老”顶层设计,推动智慧养老、智慧医疗平台建设。

(二)持续扩大养老服务供给。全面取消养老机构设立许可,实行养老机构备案制度。加大资金支持,通过完善建设运营补贴政策,鼓励社会力量兴办养老服务机构,2020年,市区财政共安排支持养老服务预算27.93亿元,发放养老服

务机构疫情补贴9000多万元。加大土地设施支持,配建的养老服务设施产权无偿移交给民政部门,累计移交75处,70%驿站设施由政府无偿提供。截至2020年6月,全市养老机构共544家,床位10.7万张,社会办养老床位占70%以上。推进老年友好环境建设,完成老楼加装电梯1207部、为经济困难家庭适老化改造11573户。积极探索智慧养老服务模式,大力扶持“5G+健康医疗产业”发展。发布北京市应用场景建设项目,服务养老技术应用示范。

下一步,一是深化养老服务土地供给制度改革,按照区域居住人口比例,对于公办养老机构或承接基本养老服务对象的公益性社会办养老机构举办的养老服务设施,采取划拨方式供地。二是参照品牌连锁便利店发展模式,支持养老服务机构连锁品牌运营,充分发挥驿站支撑居家服务功能,重点解决助餐和助医等问题。三是推动在街乡镇层面建立区域养老服务联合体,加快推进养老设施合理布局、功能衔接。四是制定居家适老化改造激励政策,采取阶梯式补贴,引导老年人及家庭进行无障碍改造;将老年产品用品升级作为重点支持领域,促进老年产品用品市场发展。五是创新“互联网+养老”模式,通过区块链、云计算等新一代信息技术,提供物联化、智能化的养老服务。

(三)创新养老服务领域综合监管制度。强化政府监管,在全国率先出台养老服务机构监管办法。做实信用监管,将违法违规开展金融活动等11种情形直接纳入信用黑名单。2020年6月,公布了首批13家失信机构名单。扩大社会监督,制定全国首份养老服务业诚信自律公约,支持行业自律。

下一步,一是制定养老服务监管方案,建立

跨部门协同监管机制,构建全方位养老服务监管体系。二是制定政府购买养老服务指导性目录,加强养老领域财政资金监管。三是强化养老设施用地监管。坚持空间要素精准配置,实行养老设施用地全生命周期管理;建立主管部门及属地街乡镇联合监管机制,将养老服务机构用地情况纳入土地市场信用体系。

四、紧扣环京周边地区,持续推进京津冀养老产业协同发展

目前,推进京津冀养老产业协同发展面临主要困难有:一是三地养老产业规划统筹力度有待加强,因国家层面未统筹考虑京津冀老年人异地养老用地需求,目前河北省仍按人均用地不少于0.1平方米标准配建养老服务设施,致使河北省一些地方担心挤占本地养老设施、产业发展用地,对养老产业协同发展心存疑虑。二是三地养老扶持力度和补贴方式存在较大差异,易造成三地老年人异地养老过程享受的福利不对等。三是医养结合推进难度较大。目前,除河北省三河市燕达国际健康城外,其他机构均未实现与北京医保的互联互通。主要原因在于三地医保筹资水平、药品目录、采购渠道等均不相同,难以短期内实现异地定点即时医保报销。三地对接机制不顺,不利于推动三地老年人异地享受医养结合服务。四是三地养老服务标准规范尚未统一。养老机构等级评定标准、老年人综合能力评估、信用评价标准的不同,不仅制约了北京市养老机构运营补贴的发放,也影响了三地养老服务质量同步提升。对此,重点采取了以下措施:

(一)完善养老服务协同发展政策。签订《京津冀养老服务协同发展合作协议》,并在河北省三河市燕达国际健康城等3家机构进行试点。印发《京津冀区域养老服务协同发展实施方案》,

完善协同发展支持政策,目前已有4000余名老年人入住津冀机构,每年拨付运营补贴600多万元。

下一步,一是加强协同发展规划引领,积极协调民政部将保障三地养老服务设施用地纳入国家相关政策。二是通过联席会议机制,推动医保省际对接、税收优惠、财政体制、土地供给等政策机制的协同发展,逐步形成京津冀养老产业协同发展的统一政策环境。

(二)积极推动异地养老医保报销及标准规范统一。加大医养结合扶持,探索将津冀养老机构中符合条件的医疗服务设施纳入北京市医保范畴,方便京籍老年人医疗报销。目前河北燕达国际健康城已经与北京朝阳医院、天坛医院等优质医疗资源签署合作协议,实现了与北京医保的互联互通。

下一步,一是重点深化两地医养合作,对于接收京籍老年人的环京周边地区医养结合机构,通过远程医疗、技术帮扶等多种方式,提升其医疗服务能力水平;按照国家基本医疗保险费用跨省异地就医直接结算工作部署和要求,进一步做好北京参保人员异地就医住院医疗费用直接结算服务。二是实现在养老服务质量标准评定、老年人能力综合评估等方面实现互通互认,整体提升三地养老服务发展水平。

(三)推动养老项目向北三县等环京周边地区延伸布局。牵头制定鼓励支持性政策,主要包括对接收京籍老年人的机构提高运营补贴、给予康复辅助器具购置补贴、推进医养结合、加强产业协同规划、老年人乘车优待政策互联互通等5项政策。近期,与保定地区就加强养老服务合作等方面达成多项共识,推动将北京养老项目向保定地区延伸。

下一步,一是加快出台《关于推动北京养老项目向廊坊北三县等环京周边地区延伸布局的实施方案》,支持北京养老项目向环京周边地区延伸布局。二是加强京冀相关部门沟通,加大宣传推广力度,增加北三县机构对北京老年人吸引力。三是推动建立三地养老服务信息对接平台,发布京津冀地区异地养老机构名单,实现资源实时发布、同步共享。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,今年

的监督工作重点和阶段性任务已经十分明确,市政府深刻认识和探索建立长期护理保障制度特别是长期护理保险的重要意义,将其作为破解当前养老服务开展的牛鼻子。代表的议案中还提出许多建设性的意见,我们将以专项报告和议案办理为契机,持续跟踪抓好落实,推动全市养老服务可持续发展,提高老年人晚年生活的获得感和满意度!

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会社会建设委员会 对市人民政府关于加快长期护理保障制度建设 工作暨“加强养老服务队伍建设,健全长期 护理保障体系”议案办理情况报告 的意见和建议

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市人大社会建设委员会主任委员 丛路骆

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为推进长期护理保障体系建设,提升养老服务水平,常委会今年聚焦长期护理保障的痛点、养老服务队伍建设的难点和养老产业发展的堵点,听取和审议市人民政府专项工作暨议案办理情况报告。

市人大常委会成立了由常委会副主任闫傲霜、侯君舒任组长,部分常委会委员、社会委委员、市人大代表组成的调研组,先后赴西城区、海淀区、石景山区和河北省三河市进行调研,与天津市、河北省两地人大社会委开展养老监督工作交流,听取失能老年人及家庭成员、政府部门、养老服务机构、养老服务人员和养老产品研发生产企业等各方面意见;组织代表对市政府及其有关部门拟出台的养老政策提出意见建议,督促有关部门将议案办理工作与政策出台有机结合;邀请老龄工作代表小组成员围绕社区养老服务驿站运营,就近就便了解基层养老服务人员队伍和养

老产业发展等情况。调研中共有59位委员、代表参与,收集意见建议102条,并向市政府反馈。11月9日,社会建设委员会召开第十三次全体会议,讨论了市人民政府关于加快长期护理保障制度建设工作暨“加强养老服务队伍建设,健全长期护理保障体系”议案办理情况报告,并提出意见和建议。

社会建设委员会认为,一年来,本市在健全长期护理保障制度、加强养老服务队伍建设和推动养老产业发展等方面有了新的进展,取得了新的成效。一是本市长期护理保险试点获得国家批准。试点范围将由三个街道扩大至石景山全区,保障对象由城镇职工扩大至城乡居民。目前市医保局、市财政局已经出台了长期护理保险制度扩大试点和工作推进方案,将于年底前开始正式实施。二是养老服务队伍建设得到加强。制定了养老服务人才培养培训补贴实施办法,鼓励本市城乡劳动者在养老服务行业就业;持续开展

从业人员教育培训工作,在16区全部设立远程教育点、编制远程课程教材,组织对6000多名护理人员开展职业技能培训。在海淀区启动养老护理职业发展体系改革试点,探索养老服务职业发展规划和渠道。三是养老产业发展顶层设计逐步完善。落实国务院意见,出台了本市《关于加快推进养老服务发展的实施方案》,明确了基本养老服务体系、居家社区养老服务体系、养老产业发展和服务消费体系以及全方位的服务监管体系等四大体系建设的目标和措施;实施企业税收减免和政策优惠措施,推动养老产品的研发生产;加大市、区财政投入,支持养老产业发展,助推民营资本投入养老产业;积极推动京津冀三地养老服务协同发展,开展医保跨省报销结算和机构补贴,拓展养老服务项目合作布局等。

当前,本市已经进入深度老龄化社会,预计到“十四五”末,将进入超老龄化社会。随着人口老龄化程度持续加深,失能失智失独和高龄老年人的长期护理问题日益突出,截至今年10月,本市经评估的重度失能人员已达77036人。为应对老龄社会的挑战,常委会连续多年开展养老监督工作,委员和代表们对积极应对人口老龄化的关键环节形成了共识,高度关注健全长期护理保障体系、加快养老服务队伍建设和发展养老产业。近年来,市政府及其相关部门在养老工作中出台了一系列政策措施,推动了问题的阶段性解决。但与首都人口老龄化的严峻形势相比,与重点人群的迫切需求相比,还缺乏长远谋划和工作紧迫感,还存在问题不聚焦、政策碎片化、资源不集中的现象,亟需从战略高度深刻认识人口老龄化对首都经济社会发展、空间规划布局、城市设施建设和产业结构调整深远影响的深远影响,紧紧抓住有限的窗口期,以更高的站位研究解决以下突出

问题:

一、长期护理保险试点推进缓慢,政策集成和部门合力不足

本市试点范围和工作进度仍有很大差距。长期护理保险自国家启动试点以来,全国已有49个城市开展了试点,天津、上海和重庆市相继获批在全市范围内推开。本市目前仅在石景山全区试点,保障范围仅限于重度失能人员,参与人数少、覆盖范围窄。海淀区开展的商业性试点存在的问题缺乏统筹研究解决,产品设计难以满足实际需求,购买率低,效果不明显。今年的代表议案中也提出了要加快长期护理保障制度建设,扩大试点范围,群众呼声强烈。

各部门的政策制定和财政支出仍过于分散。长期护理保险是长期护理保障制度的龙头和关键,涉及链条长,需要医保、民政、卫生健康、地方金融监管等多部门合力推动。从近几年养老监督及预算审查工作来看,还未建立市级层面研究解决长期护理问题的有效机制,机构调整和职能转隶后,老龄委统筹协调、凝聚合力和定期研究重大问题作用发挥不充分,政策措施和财政支出碎片化问题仍然存在。

长期护理保险试点政策宣传不到位。单位和个人对参保范围、缴费主体和标准以及预期效果不了解,未能调动公众参与和社会资本投入的积极性。

二、行业吸引力不强,养老服务队伍缺口大

养老职业发展体系缺少顶层长远制度设计。职业体系建设不完善,产业发展基础薄弱,对就业人群缺乏吸引力;岗位设计和职业分工难以满足长期护理保险体系建设及全生命周期健康服务的现实需要;现有的人才培养模式未能发挥预期效果,通过财政投入培养的养老护理专业毕业

生进入养老行业的比例低,前期投入未能转化为实际的一线服务力量。

养老服务人员基础缺口大,专业性不强。养老服务人员招不来、留不住,严重制约了养老服务的供给,特别是具有医养结合技能的长期护理一线服务人员需求迫在眉睫。现有的养老服务人员缺乏系统培训,难以承担专业性的长期护理工作。多位代表就近自主调研的情况显示,受新冠肺炎疫情影响,养老服务人员短缺进一步加剧,全市出现养老护理员荒。

三、养老产业发展缺乏长期规划,政策效果不明显

扶持社会化运营的养老产业政策集成不足,产业发展方向不清晰,影响市场预期,社会资本持观望态度,不愿投入养老领域;同时老年人及其家庭对养老服务消费缺乏规划和设计,家庭消费中养老服务消费的比重较低。

京津冀三地养老产业协同发展的政策框架仍处在初级阶段,三地尚未完全实现医保报销互联互通,养老服务标准还未统一规范,区域养老服务信息化平台推广和应用不足,影响了三地养老产业的协同发展,给北京老年人异地养老带来不便。

党的十九届五中全会指出,要稳步建立长期护理保险制度,积极发展商业医疗保险,加快健康、养老等服务业。国家积极应对人口老龄化中长期规划已经明确,到2022年我国要初步建立积极应对人口老龄化的制度框架。对照中央要求和国家中长期规划落实,社会建设委员会提出以下建议:

一、抓住有限窗口期,加快构建长期护理保障体系

聚焦失能失智失独和高龄等重点老年群体,加快建设以政策性长期护理保险为支撑,以商业

性长期护理保险为补充,以养老服务补贴和重点人群兜底为基本保障的多层次长期护理保障体系。将财政预算支出和长期护理政策设计密切衔接,整合相关涉老财政补贴向长期护理保险制度建设转移;增强老龄委统筹协调作用,加强部门合作和政策集成,共同研究解决长期护理保障体系建设中的重大问题。

高标准推进长期护理保险试点工作,加大宣传力度,对本市失能评估标准、护理项目范围、服务经办流程等配套措施进行统筹,及时梳理总结评估,在2021年底前形成符合本市实际、可复制、可推广的长期护理保险制度体系。研判未来失能失智失独和高龄老年人的护理需求趋势,科学测算资金支出规模,建立可持续的筹资动态调整机制,抓紧研究制定覆盖全市居民的长期护理保险方案,并尽快在全市推开。

探索丰富商业性长期护理保险产品种类,作为政策性保险的有效补充,逐步形成社会保险+商业保险的多层次长期护理保险体系,满足老年人多样化的长期护理服务需求。

二、聚焦群众迫切需求,加强养老服务队伍建设

从长远规划和制度建设上,完善养老服务队伍职业发展空间。落实国家职业资格制度改革要求,借鉴医师、护师职业发展体系的制度设计,加强养老护理职业体系建设,畅通职业晋升渠道;总结海淀区养老护理职业发展体系改革试点经验,逐步扩大试点范围,尽快建立养老护理行业技能等级认定制度;按照全生命周期服务理念,加快保健医师、康复师、失能等级评估师、技能培训师和养老服务职业规划师等职业集群建设,探索从疾病预防、慢病干预、失能康复到安宁疗护等多种职业延伸的发展机制。

制定养老服务人才教育培训计划,通过学校教学、远程教育、家庭照护者培训等多种方式,促进护理技能提升。完善养老护理培训和岗位激励政策,增加岗位优惠政策吸引力,确保养老服务人员招得来、留得住、干得好。

扩大养老服务队伍就业来源,增加养老服务人员招聘会、人才交流会场次和频次,到对口帮扶等地区开展长期定向招聘,组织供需对接。丰富养老服务人员队伍组成,积极引导社区社会组织 and 志愿者为失能老年人提供生活照料、精神抚慰等服务,鼓励老年人以老助老、互相帮扶。

三、着力发展专业运营,推动养老产业协同发展

充分认识养老产业对促进经济社会健康发展、促进创业就业和稳定养老服务队伍的重要意义,落实市人大常委会审议意见,结合“十四五”规划编制,抓紧制定本市养老产业发展中长期规划,增强市场投入预期。

加快康复院、护理院和安宁疗护院建设,打

造居家、社区、机构全链条协同的医养联合体。鼓励企业积极开发适应老年人需求的产品和服务,支持发展老年人用品用具租赁市场,继续深入探索“互联网+护理服务”试点经验,培育和发展具有本市特点的养老服务新业态。引导家庭和个人转变支出结构,平衡好当前和未来之间的财务需求,做好多种形式的养老储蓄,逐步提高老年人的支付能力。

抓住建设国家服务业扩大开放综合示范区和中国(北京)自由贸易试验区的重大战略机遇,利用医疗健康国际商务服务片区和大健康高端产业片区政策,深化京津冀养老产业协同发展。加大创新举措先行先试,利用自贸区作为京津冀养老产业合作新平台,协同规划建设,优化产业布局,加强信息资源同步共享和标准资质互认,促进三地生产要素合理流动和高效聚集,推动三地养老产业向深层次发展。

以上审议意见,供常委会组成人员审议时参考。

关于完善院前医疗急救服务体系 提高急救服务能力和水平 工作进展情况的报告

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

北京市卫生健康委副主任 张 华

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关于完善院前医疗急救服务体系，提高急救服务能力和水平工作进展情况。

按照2019年11月市人大常委会对市政府完善院前医疗急救服务体系议案办理情况的审议意见，在市政府统一领导下，市卫生健康委同有关部门细化工作措施，积极推进落实。市人大常委会全程监督指导，李伟主任亲自带队到丰台区实地调研，侯君舒副主任先后五次带队到有关单位实地调研，研究解决问题，提出指导意见。市政府卢彦副市长、陈蓓副秘书长多次到院前医疗急救机构和医院调研，专题调度和推进“两统一”和社会急救能力建设等重点工作。经过近一年工作，本市院前医疗急救服务体系体制机制进一步完善，设施建设进一步加强，服务质量和效率进一步提升，有效应对了新冠肺炎疫情考验，全市院前医疗急救呼叫满足率保持在95%以上。现将主要工作报告如下：

一、工作进展情况

(一)加强顶层设计，统筹推进院前医疗急

救服务体系建设

今年6月，市委市政府印发了《关于加强首都公共卫生应急管理体系建设的若干意见》及三年行动计划，把院前医疗急救体系建设作为首都公共卫生应急管理体系建设的重要内容予以推进。市政府办公厅印发了《关于加强本市院前医疗急救体系建设的实施方案》(以下简称《实施方案》)，计划用三年时间，建成政府举办为主、社会参与为辅，统一规划布局、统一指挥调度、统一服务规范、统一监督管理、统一保障标准、统一绩效考核的院前医疗急救服务体系，全市急救设施增加到465个、急救车洗消站点增加到21个，负压救护车增加到100辆，本市院前医疗急救服务平均反应时间小于12分钟，急救呼叫满足率不低于95%，服务满意率不低于98%。

(二)紧盯重点问题，提升院前医疗急救管理和服务水平

一是稳步推进“两统一”。经过充分准备，7月28日启动了“两统一”工作，全市院前医疗急救电话统一为“120”，市红十字会紧急救援中心(以下简称999急救中心)首批20辆救护车、培训

合格的126名急救人员纳入120系统统一指挥调度,2021年底前完成过渡。截至目前,999急救中心纳入120统一指挥调度的车组共出车16512次,日均每车组10次,人员稳定,运行良好。二是加快急救站点规范化建设。市卫生健康委、市规划自然资源委联合印发了《北京市院前医疗急救设施空间布局专项规划(2020年—2022年)》(以下简称《规划》),一区一册,整体推动。市政府对各区规划落实实施绩效考核,市卫生健康委组建工作专班加强调度,各区制定三年计划分步实施,目前已完成32个急救工作站规范化建设。三是提升服务质量和效率。从市民关注的出车效率、病人搬抬、费用结算、服务态度等重点问题入手,持续改善院前医疗急救服务。调整完善服务标准和规范,发挥全市院前医疗急救质量控制中心作用,加强服务质量监督评价,每月将质量控制结果通报各区,督促整改提高。在“北京通”APP上开发了“医疗急救”功能,120指挥调度系统实现呼叫定位,所有急救车组实现了微信、支付宝付费,目前85%的患者使用微信、支付宝付费。经回访调查,全市院前医疗急救服务满意率在98%以上。四是加强院前院内衔接。完成院前院内急救医疗信息衔接平台试点,北京大学人民医院等7家医院实现院前指挥调度、急救车组及院内急诊信息实时共享,20家医疗机构实现了急救车组向院内急诊推送数据,近期将进一步推广使用。五是加强社会急救能力建设。考核认证了23个急救培训基地,开展社会培训20余万人次。制定重点公共场所社会急救能力建设三年行动计划,到2022年底前实现重点公共场所AED设施全覆盖,一线工作人员急救知识和技能培训率达到80%。目前地铁系统已启动AED配置工作,今年年底前7条地铁共105站全部配

置AED。

(三)完善运行机制,保障院前急救体系持续健康发展

一是拓展专业人员职业发展路径。研究制定了院前医疗急救专业技术岗位席位序列制方案,与绩效工资挂钩,吸引更多专业人人员到急救一线工作。院前医疗急救机构职称结构得到优化,北京急救中心专业技术岗位提高到72.62%,高级专业技术岗位比例调增到32%,分别提高11.05%和4%。二是加强北京急救中心内部管理。职能科室由23个减少至12个,压减人员30%。启动绩效改革工作,完善绩效评价指标,建立院前医疗急救机构绩效工资增长机制,在北京急救中心试点基础上,在全市院前医疗急救系统推广实施。三是为符合条件的人员提供公租房。将符合条件的院前医疗急救人员纳入保障性住房范围,提供租赁型保障房,目前已有11人办理入住手续,解决了后顾之忧。四是多途径补充院前医疗急救人员。支持和引导医疗卫生人员以轮转方式从事院前医疗急救工作,已完成管理系统开发,2021年起实施。首都医科大学临床医学急救定向招生工作共接收毕业生49人。五是启动急救非急救分类救护。制定了《北京市院前医疗急救与非院前医疗急救分类救护的指导意见(修订版)》,明确了急救与非急救服务的业务范畴,逐步推进急救服务和非急救服务剥离。999急救中心启动非院前医疗急救服务。

(四)全力做好新冠肺炎疫情防控急救转运工作

一是加大投入,补齐短板。全市负压救护车从年初的34辆增加至116辆,发热、疑似和确诊病人全部用负压救护车闭环转运。在全市建立了4个急救车洗消站,加强车辆和设施设备消

毒,确保公共卫生安全。二是整合力量,快速应对。在首都机场、大兴机场、5个火车站设置24小时值守转运专车,及时做好病例转运服务。目前全市院前医疗急救机构共完成新冠肺炎相关病例转运任务23841人次,其中机场和火车站等5559人次,为防治工作提供了有力保障。三是狠抓“院感”防控,保证人员和车辆安全。在调度环节增加流行病学史问询,落实体温测量和消毒等措施,加强医务人员个人防护,实现了工作人员“零感染”。四是确保日常服务供给。通过加强人员一线值班车辆等措施,保障市民院前医疗急救需求。截至目前,全市日常急救服务累计出车41万次,比去年同期增长10.9%,呼叫满足率维持在95%以上。

二、存在的问题和不足

(一)体制机制还需要进一步完善

北京市院前医疗急救体系实行全市统一指挥调度,但管理体制上并不是统一管理,十六个区的院前医疗急救服务中有的由北京急救中心垂直管理,提供服务,有的由区政府负责建设运行。其中,北京急救中心是市卫生健康委直属事业单位,采取编制管理方式,归市级财政经费保障,人员队伍相对稳定。但各区急救中心站身份属性各不相同,财政保障、运行机制和人事政策各不相同,建站方面有的依托社区卫生服务机构,有的依托二三级医疗机构,有的依托公园、养老机构、消防设施等其他机构提供场地运行;院前医疗急救人员有的是招聘编制内的专职医护人员,有的是从依托医疗机构进行轮转的医护人员,也有聘用的兼职人员;各区不同的管理体制和运行模式,造成各区在财政和薪酬保障程度、车辆设备配置、服务能力和服务水平等方面均存在较大差异,院前医疗急救服务存在发展不

平衡、不充分的问题。

(二)急救设施建设仍需大力推进

全市院前医疗急救设施空间布局规划已发布实施,但在规划落实过程中,各区重视程度不同,工作进展不平衡,部分急救工作站、洗消站落地建设进展缓慢。在中心城区,主要表现在规划用地和用房难落地,部分区还有多个规划站点未能协调落实规划用地,需要各区政府加大统筹协调力度,尽快落实规划站点的选址;在远郊区,主要表现在急救车组和人员配置不足,需要财政、人事、卫生健康等部门加大管理和保障力度,确保新建站点车组和人员配置到位,实现急救站点24小时运行。

(三)人才队伍建设仍是工作短板

院前医疗急救队伍人员紧缺,人才流失率高,队伍不稳定等仍是制约院前医疗急救长远发展的瓶颈问题。院前医疗急救服务工作在卫生健康系统内部吸引力不足,在薪酬待遇、职业晋升空间、人才培养体系等方面仍缺乏长期有效的财政和人力资源保障机制,急救人员招聘难、留不住的问题仍然存在,虽然采取了多种途径进行补充,但还没能从根本上解决问题。今年本市新建急救工作站32个,一部分新建站点由于缺乏医护人员尚无法实现24小时运行。按照规划建设要求的2021年底完成70%,2022年全部完成的总体目标,全市还将新建200余个急救站点,医护人员缺口的问题将更加突出。

(四)服务质量和监督管理仍需加强

虽然全市急救呼叫满足率已达到了95%,但急救服务平均反应时间目前为18分钟左右,距离国内领先水平和本市规划目标仍有差距,需要进一步挖掘潜力,改善服务,有效缩短宝贵的救命时间。此外,随着本市老龄化人口增多,全市

搬抬服务需求持续增加,但部分区域、部分时段搬抬服务供给不足。部分大医院急诊科接诊压力较大,急救患者等待时间长、医院压急救车担架的问题还没有完全解决。非院前医疗急救服务在服务标准、收费标准等方面还没有形成制度和规范,服务质量和安全等方面存在一定隐患。

(五)社会急救能力亟待提升

目前,本市重要公共场所 AED 等急救设施设备配置比例为 5 台/10 万人,低于深圳(17.5 台/10 万人)、海口(13 台/10 万人)、上海(7 台/10 万人)等地。市民社会急救知识和技能普及率仅 2%,与发达国家城市差距较大(美国 89.95%、德国 80%、法国 40%、澳大利亚 40%)。关于社会急救的宣传工作需要进一步加强,公共场所工作人员和社会公众对于急危重症“第一目击者”现场施救的重要意义,以及相关法律法规要求认识不足,施救意愿、施救能力均亟待提高。《北京市院前医疗急救服务条例》应适时修订完善,明确公共场所管理者和从业人员履行施救义务的责任,明确主动施救的免责条款。

三、下一步工作

(一)加大组织领导力度,促进院前医疗急救体系的持续健康发展

按照《实施方案》有关要求,市政府各有关部门将进一步完善政策措施,加大检查督导力度。督促各区落实主体责任,加强急救站点规划建设、财政保障、人员配置等工作的组织领导,确保各急救站点按照规划标准建设、运行、维护和保障。进一步明确市、区两级财政保障范围和标准,市级财政研究完善对远郊区,特别是山区院前医疗急救服务的补偿机制,增加对财政力量薄弱地区的政策和经费支持,同时督促各区财政落实属地政府主办责任,确保院前医疗急救等公共

卫生服务经费投入到位。市区两级人事部门加快推进院前医疗急救体系人事制度和薪酬制度改革,健全绩效考核体系,建立健全与院前医疗急救体系发展相适应的、与服务质量和效能挂钩的工资决定和正常增长机制,完善人才评价激励机制和服务保障体系,畅通院前医疗急救医护人员的职业晋升渠道。

(二)严格落实《规划》任务,确保急救站点建设计划完成

市卫生健康委和市规划自然资源委结合本市公共卫生应急管理体系建设任务,加大对《规划》落实的监督指导力度,加快推进,从严验收,以钉钉子精神抓好每个规划点位的落实,确保各区按照规划标准高质量完成院前医疗急救设施建设。各区政府进一步做好属地资源调动,督促医院、社区卫生服务中心履行公共卫生职责,充分融合、充分使用、共享空间,推进急救站点建设。将中心城区疏解出来的空间,尤其是医疗卫生方面的资源,优先用于院前医疗急救设施建设。将院前医疗急救设施建设预留空间作为新建医院的基本公共服务要求。

(三)持续加强行业监管,不断提高院前医疗急救服务质量和效率

持续推进“两统一”工作,确保实现“两统一”目标任务。进一步加强院前医疗急救监管力度,充分发挥市院前医疗急救质量控制中心职能,完善质量控制指标和管理标准,强化对全市院前医疗急救机构的行业管理、技术指导等工作,促进全市院前医疗急救服务均衡发展。拓展北京 120 指挥调度系统功能,实现院前医疗急救全流程质控管理,持续改进院前医疗急救服务。总结院前院内衔接信息化试点项目经验成果,进一步优化信息系统对接,加快 5G 技术等互联网新技术在

院前医疗急救领域的应用,在更大范围内推广项目应用,提升服务效能和质量。修订院前医疗急救分级分类管理制度,制定并实施非院前医疗急救服务管理办法,进一步强化院前医疗急救和非院前医疗急救分类管理机制。加强非院前医疗急救服务的规范管理,建立健全准入及退出机制,明确硬件配置、人员资质、收费标准、质量管理等方面的制度要求,明确监管部门和监管职责,加强宣传引导,促进非院前医疗急救服务规范健康持续发展,满足人民群众多样化需求。

(四)加强社会急救能力建设,打造安全有序的社会急救环境

贯彻落实《北京市院前医疗急救服务条例》有关要求,按照“政府推动、社会参与,行业主管、单位主责,统筹规划,分步实施”的原则,大力加强本市社会急救能力建设。启动重点公共场所社会急救能力建设三年行动计划,加强社会急救设施设备配置、人员培训、宣传教育等,2022年底前实现重点公共场所 AED 等设施设备全覆盖。

规范社会急救能力培训体系,统一全市社会急救培训管理体系、统一培训标准,发挥市红十字会、北京急救中心作用,加强社会急救能力培训基地建设,将更多的医疗专业机构纳入培训体系,培育和扶持社会培训机构健康发展,不断扩大社会急救培训范围,提升社会公众急救知识和技能培训覆盖率和培训质量。建立健全常态化宣传工作机制,加强急救施救免责相关法律法规的社会宣传,营造“人人会急救、急救为人人”的良好社会急救氛围。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,在市委市政府领导下,我们将以加强首都公共卫生应急体系建设为契机,坚决贯彻落实党中央决策部署和市委市政府工作要求,在市人大的监督指导下,坚持以人民为中心,聚焦问题和短板,加大推进落实力度,加快建设与首都经济社会发展水平相适应的高质量院前医疗急救服务体系,更好地保障人民群众生命健康和首都公共卫生安全。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会 教育科技文化卫生委员会对市人民政府 关于完善院前医疗急救服务体系提高急救服务 能力和水平工作进展情况报告 的意见和建议

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市人大教育科技文化卫生委员会主任委员 刘玉芳

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完善院前医疗急救服务体系，提高急救服务能力和水平工作进展情况的报告，在常委会领导带领下，教科文卫委员会组织部分常委会委员和人大代表到北京急救中心、市红十字会紧急救援中心、人民医院、地铁大兴机场线、西城区、丰台区和平谷区实地调研，与市区政府相关部门、院前医疗急救机构、医院、地铁运营公司等座谈研讨，深入了解本市院前医疗急救改革工作进展情况和存在的困难。召开市政府相关部门座谈会，及时反馈调研中发现的问题，推动各项改革措施落实落细。11月12日，教科文卫委员会召开第十二次会议，对市政府的报告进行了讨论，研究提出了委员会的意见和建议。

教科文卫委员会认为，在去年议案办理工作的基础上，本市院前医疗急救体系建设工作取得突破性进展，《关于加强本市院前医疗急救体系

建设的实施方案》和《北京市院前医疗急救设施空间布局专项规划（2020年—2022年）》等政策文件相继出台，统一呼叫号码和统一指挥调度工作稳步推进，急救服务网络不断健全，服务质量和效能显著提升，急救呼叫满足率达到95%，群众满意度持续上升。特别是，在新冠肺炎疫情防控工作中，院前医疗急救系统出色完成了机场、火车站等重点区域的24小时值守和相关转运任务，为首都疫情防控做出了重要贡献。但调研中也发现，本市院前医疗急救改革发展任务依然艰巨，急救服务能力和水平与人民群众的需求和国际化大都市城市安全运行的要求还有差距，仍需要大力推动各项工作。

一是全市院前医疗急救发展还不均衡。本市院前医疗急救体系建设是由市级统一规划，各区按照规划和标准建设，市级统一指挥调度，各区保障日常运维。在推进过程中，各区院前医疗急救分中心设置和运行模式各不相同，有的区在

站点建设、运行经费保障、设备配置、人员配备等方面力量不足,院前医疗急救服务能力和水平与其他区相比差距仍然较大,全市院前医疗急救服务发展不均衡,不利于本市院前医疗急救事业的长远发展。

二是院前医疗急救医护人员还是短缺。院前医疗急救服务岗位劳动强度较大,薪酬待遇保障机制不健全,职业发展空间有限,急救医护人员招不来、留不住的问题仍然突出。今年新建的32个急救站点,因医护人员配置不到位,有近三分之二无法按照规划设计要求实现24小时运转。按照规划,到2022年本市还将新建240余个急救站点,医护人员短缺问题将更加突显,成为制约院前医疗急救事业发展的瓶颈。

三是院前院内急救衔接还需加大推进力度。本市院前院内急救信息衔接平台项目已完成主体功能开发,具备了实现院前医疗急救指挥调度、急救车组及医院信息实时共享的建设要求。但由于各医疗机构对与平台对接、开放数据缺乏动力,进入平台的医院数量过少,平台不能形成网络化的覆盖,对全市整体提升急救效率作用发挥不明显。院内医疗急救服务承接能力仍然不足,部分大医院急诊科床位紧缺问题依然突出。

四是院前医疗急救服务与非急救服务还需进一步剥离。为保障院前医疗急救资源真正用于急危重症患者的救治,本市积极推进院前医疗急救与非急救转运分类服务。今年9月,市红十字会紧急救援中心启动了非急救转运服务。但截至目前,本市非急救服务的监管部门和监管职责尚不明确,非急救服务的业务范围、标准规范、准入和退出机制等还存在制度空白,规范的非急救服务供给还不能满足群众需求,非急救服

务占用院前医疗急救资源的现象仍然存在。

五是社会急救设施配置和急救培训不足。本市重点公共场所AED(自动体外除颤器)等急救设备设施配置偏少,全市平均每10万人不足5台AED,低于上海、深圳水平,与发达国家每10万人300台以上更是有较大差距,难以满足社会急救需求。同时,经过系统培训取得急救培训证书的公众比例仅有2%,远低于发达国家40%以上的水平,群众不会用、不敢用急救技能和急救设施的现象较为普遍。

教科文卫委员会认为,院前医疗急救服务事关人民群众生命安全和首都城市平稳运行,市政府及相关部门应当抓住强化首都公共卫生应急管理体系建设的有利时机,持续深化改革,破解发展难题,落实各项举措,为首都人民群众提供更优质、更高效、更便捷的院前医疗急救服务。为此,提出以下意见建议:

一、加强统筹协调保障院前医疗急救服务均衡发展

进一步明确市区两级院前医疗急救财政保障范围和标准,建立健全医疗机构等单位承担院前医疗急救职能的成本分摊和补偿机制。加大检查督导力度,压实各区在急救站点规划建设、资金保障、人员配置等工作中的主体责任,确保各类急救站点按时完成建设、并按照规划标准提供服务。发挥市级财政资金作用,在现行体制和政策规定范围内,健全完善转移支付激励机制,增加对远郊区、财力薄弱区的经费支持。充分发挥市急救中心的统筹作用,加大对各区院前医疗急救人员培训、质量控制、信息化建设、大型活动保障等工作的支持力度。

二、多措并举推进急救人才队伍建设

进一步优化人事管理制度,将现有编制持续

向院前医疗急救服务一线岗位倾斜;加快推进落实长期从事院前医疗急救专业人员在转岗择业等方面优待政策。加快推动院前医疗急救岗位薪酬制度改革,科学量化绩效考核指标,把岗位收入与服务数量和质量、患者满意度等挂钩。持续完善人才评价体系,尽快实施符合院前医疗急救工作特点的专业技术等级评价机制,将岗位业绩作为职称评审的重要指标。研究制定院前院内岗位轮转的保障和激励政策,切实增强院前医疗急救岗位对医护人员的吸引力。

三、不断提升院前院内急救衔接的效率和能力

加快推动市急救中心与全市具有急救能力的医院实现信息系统全网联接,继续推广院前院内信息衔接平台项目,不断扩大信息衔接平台的应用覆盖范围,真正发挥好信息衔接平台整合全市急救资源、提升急救效能的作用。加快推进院前医疗急救分级调度与院内急诊预检分诊相衔接,进一步提高急救资源使用效率。继续强化二级以上医院急诊科室建设,不断提升院内医疗急救承接能力。

四、加快规范推进院前医疗急救与非急救分业服务

尽快将非急救服务从120院前医疗急救服务中全部剥离出去,严格依法落实院前急救车不

得用于院前医疗急救服务以外其他活动的规定,防止非急救服务占用院前医疗急救服务资源。加紧制定非急救服务标准规范和管理制度,明确社会力量参与非急救服务的准入标准和退出机制,为人民群众提供规范的非急救服务。加强社会宣传,引导群众合理选择院前医疗急救服务和非急救服务,不断提升院前医疗急救资源的使用效能。

五、切实加强社会急救能力建设

政府主管部门应当统筹制定急救培训总体规划,加强急救知识和技能培训标准化建设,加快提升本市社会急救培训能力,不断扩大社会急救培训的范围和规模,为社会公众提供更多系统学习的机会和实践操作的场所。建立健全常态化宣传工作机制,通过学校教育、媒体宣传、社会推广、职业培训等方式,加强全社会急救知识的普及和急救技能的提升。完善公共场所急救设备配置标准,落实行业部门主管责任,加快推进地铁、景区、商场、体育场馆等人员密集大型公共场所按标准配置AED等急救设备,加强社会急救免责等相关法律法规的宣传,解除公众实施紧急救助的后顾之忧,提升群众自救互救的意识和能力。

以上意见建议,供常委会组成人员在审议时参考。

关于学前教育三年行动计划完成情况的报告

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

北京市教育委员会主任 刘宇辉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据本次会议安排，我受市人民政府委托报告关于《北京市第三期学前教育行动计划》的完成情况。

一、工作完成情况

2018年1月，市政府办公厅印发了《北京市第三期学前教育行动计划》（以下简称《学前教育行动计划》），提出：到2020年，基本建成广覆盖、保基本、有质量的学前教育公共服务体系；全市适龄儿童入园率达到85%以上，普惠性幼儿园覆盖率（公办幼儿园和普惠性民办幼儿园在园幼儿数占在园幼儿总数的比例）达到80%以上；无证办园现象基本消除，学前教育管理科学规范。

三年来，在市委市政府的有力领导下，在市人大的监督指导下，在市相关委办局的共同努力下，在各区委区政府的全力推动下，《学前教育行动计划》的任务将于2020年底前全部完成。截至2020年10月，全市适龄儿童入园率达到90%，“入园难”问题得到基本缓解，普惠率达到87%，无证办园现象基本消除。全市学前教育在入园率、普惠率、无证园治理和规范发展方面实现了预定工作目标。

（一）学位扩增情况

为进一步加强学前教育学位资源供给，《学

前教育行动计划》提出了扩大公办园规模、支持普惠性民办园发展、开展无证园分类治理、发展多样化学前教育服务等举措。三年来，市区两级政府坚持因地制宜、多措并举、保存量与做增量齐头并进，通过扶持新建、改建、扩建、以租代建、举办社区办园点等方式，公民并举，不断扩增学前教育学位资源。

实施《学前教育行动计划》期间，全市共增加学位179550个。其中，连续三年通过实施北京市重要民生实事项目，新建、改建、扩建403所幼儿园，新增学位93140个；各区通过挖潜、鼓励社会力量多种形式办园等方式增加学位35349个；各区通过引导无证园改造提升备案为社区办园点增加学位51061个。

三年来，市区两级教育行政部门将无证园纳入学前教育工作督查范围并配备专职督学，采取多种方式指导、督导无证园，保障安全运行、逐步规范办园。按照“规范一批、取缔一批”的分类治理工作思路，引导和督促经改造能够达到审批条件的无证园举办者加大资金投入、改善办园条件，取得办园许可证或备案成社区办园点。对存在严重安全隐患的无证园，坚决予以关停。各相关区政府成立专项治理领导小组，建立工作台账，制定治理方案；市教委按月统计治理进展情

况,督促落实到位;市政府按月督查各区治理进展情况,将无证园治理纳入绩效考核。

2017年底,全市共有1659所无证园。实施《学前教育行动计划》期间,有197所经过整改审批为民办园,440所经过整改备案为社区办园点,同时取缔了一批存在严重安全隐患的无证园。截至2020年10月,全市台账上还有252所无证园,正在整改,均未开园,原在园幼儿已妥善安置。按目前方案,140所将进一步规范审批为民办园或备案为社区办园点,112所因条件确实无法达到办园基本要求,相关区将依法稳妥取缔。

(二)普惠园发展情况

全市采取“以公办园为主,以城镇居住区配套幼儿园委托民办普惠为补充,鼓励民办幼儿园自愿参与”的“转普”工作方案。在推进学前教育普惠发展的过程中,坚持普惠制学前教育政府主导、普惠性幼儿园社会共同举办;坚持普惠制的政策导向,所有办园主体都可以自愿选择办;坚持普惠制不排斥多样性,统筹协调满足多样需求;坚持普惠园有质量,对普惠性幼儿园按照“质量标准统一、补助标准统一、收费标准统一”和“促进教师待遇缩小差距”的政策进行管理。

三年来,北京市持续加大学前教育经费投入,市对区学前教育专项转移支付资金共安排了110亿元,比2015—2017年转移支付学前专项投入增长51.27亿元,增幅为87.3%。

在政策实施过程中,市级财政通过提供1000元/生·月生均定额补助、10000元/生一次性新增普惠园学位补助、5元/天·平米租金补助、3000元/生“转普”一次性奖励的方式,鼓励机关部门、部队、企事业单位、社会团体、个人面向社会提供普惠性学前教育服务,支持普惠性幼儿园提高办园质量。

2020年初新冠肺炎疫情发生之后,按照市委市政府的要求,市教委与市国资、税务、财政等部门联动,及时研究出台系列扶持幼儿园健康发展的政策,其中包括:向存量普惠性幼儿园一次性拨付2020年1—6月生均定额补助,减轻资金压力;对在疫情期间“转普”的民办幼儿园,市级财政按标准自2020年1月起拨付生均定额补助;对运转困难、确实在解决区域“入园难”方面发挥重要作用的非普惠性民办幼儿园,按照2019年北京市最低工资标准和幼儿园在职员工数给予市级财政帮扶,补助资金用于发放教职员工工资;对承租京内市、区属国有企业房产办园的民办幼儿园,免收2020年2—4月房租。2020年9月新学年开学,全市民办幼儿园基本按要求在规定时间内开学。

截至2020年10月,全市普惠性幼儿园(点)共计1989所,在园幼儿505163人,全市学前教育普惠率达到87%。

(三)管理与质量建设情况

在《学前教育行动计划》实施过程中,全面加强党对学前教育工作的领导,不断完善体制机制,规范管理,提升质量。市教委牵头制定并推动落实的《关于进一步加强学前教育管理的意见》中,明确“儿童优先、安全第一、权责统一、保教并重”的工作要求,明确“市级统筹、区级主责、街道(乡镇)参与”的管理体制和学前教育工作分级责任制,明确“谁审批、谁监管,谁举办、谁主责”的管理原则,明确管办评“多标合一、一标多用”的工作思路,将各类型幼儿园全部纳入动态统一管理范围。三年来,主要开展了以下几方面工作:

一是健全普惠发展保障机制。积极探索学前教育绩效成本预算管理,印发《北京市市

对区促进基础教育事业(学前学段)专项转移支付资金管理办法(修订)》和《北京市市级财政支持学前教育事业发展补助资金管理使用实施细则(修订)》,进一步完善普惠性学前教育成本分担机制、市级财政保障方式与学前教育学段市级财政经费管理使用办法。印发《北京市普惠性幼儿园认定与管理办法(试行)》,明确普惠性幼儿园的认定范围、申报条件、认定程序、退出机制、保障支持和日常监管要求,建立健全普惠性幼儿园管理制度。

二是强化幼儿园办园规范。各区教委按照办园条件标准、社区办园点安全管理要求等文件,将审批与登记备案内容、工作要求、工作流程等相关信息向社会公开。鼓励各区加大力度,规范治理无证园,积极培育社区办园点。同时,严格执行民办园年检制度,区教委依法依规对民办幼儿园在财务、收费、保育教育、招生、安全等方面进行年检,对存在违法违规行为的园所依法处理。将民办园纳入专职督查和办园质量督导评估范围,评价标准、评价要求与公办园相一致。全市各类型幼儿园视频监控在幼儿公共活动区域全覆盖、一键式报警全覆盖、保安员配备全覆盖。

三是加强学前教育队伍建设与管理。加大学前教育师资培养力度,支持通过政府购买服务等多种方式补充师资。制定并落实学前教育全员培训规划,健全分层、分类及重点项目相结合的培训机制。不断完善幼儿园教师职称制度,提高幼儿园中高级职称比例;打通中小学(幼儿园)教师职称系列;将非教育行政部门举办的幼儿园教师纳入教师职称评定范围;坚持把幼儿园教师的师德师风建设放在首位;推动非教育部门办园逐步提升教师工资待遇。

2018—2020年,全市高等教育机构开设的学前教育专业(含中央高校)为学前教育培养师资近1.5万人。

四是提升幼儿园管理水平与保教质量。明确幼儿园要坚持以儿童为本,保教结合,以游戏为基本活动。不断完善学前教育教研体系,积极推进全市学前教育教研全覆盖。开展幼儿园“小学化”专项治理,防止和纠正幼儿园“小学化”倾向,促进幼儿身心健康全面发展。健全安全管理、卫生保健、饮食与健康等工作制度,全面规范各类型幼儿园日常管理。

五是加强学前教育考核检查和督导评估。将学前教育学位保障等事项列入市政府重要民生实事和重点工作,将学前教育发展各项资源配置情况纳入区级政府履行教育职责情况综合督导内容。组建市区两级101人专职督查队伍、188人兼职督查队伍,建立督查工作机制,对各类型幼儿园进行了12轮全覆盖日常巡检。建立幼儿园责任督学挂牌督导制度,全市组建配备1340名幼儿园责任督学,实现幼儿园责任督学挂牌督导全覆盖。印发《北京市幼儿园办园质量督导评估办法(试行)》,统一幼儿园评价标准和评价方式,将全市面向3至6岁儿童提供保教服务的幼儿园(点)全部纳入督导评估范围,构建起全覆盖的幼儿园办园质量督导评价体系。

二、存在的问题和困难

通过持续实施学前教育行动计划,北京市的学前教育获得了极大发展,全市学前教育机构数量和入园幼儿数量达到新峰值。实施第三期学前教育行动计划后,全市在持续扩充学位资源的同时,全面加强学前教育管理工作,不断完善学前教育管理体制、工作机制,各类型幼儿园在依法办园、规范管理方面取得了显著成绩。

同时我们也看到,进入新时代,人民群众对学前教育的便利、安全、公平、普惠、优质等方面提出了越来越高的期待。我们认识到,学前教育的资源扩增为北京市实现“幼有所育”打下了重要而坚实的工作基础,但全市学前教育也面临由数量扩增向内涵发展与质量提升迈进的新课题。根据有关数据分析,未来三年学前教育学位需求基本保持稳定。目前来看,全市学前教育的下一步发展主要面临优布局、保存量、强管理、提质量的问题。

一是优布局的问题,主要是部分区域普惠性资源分布不均衡和多元化学前教育需求供给较为紧张的问题。从全市学前教育学位资源总量来看,基本能够满足常住适龄幼儿的入园需求,但仍存在区域之间和区域内部资源分布不均衡的问题,比如城区学位总量满足、局部地区普惠性学位紧张,个别幼儿园出现“大班额”现象,部分农村地区学位出现空余。同时,在国际化人才工作和居住的聚集区,国际化幼儿园和个性化学前教育服务还需要进一步布局。

二是保存量的问题,主要是保持普惠园的健康可持续发展的问题。本市普惠性幼儿园(点)由教育部门办园、其他公办幼儿园和普惠性民办幼儿园、普惠性社区办园点组成。在保障方式上,教育部门办园由区级财政全额保障,这部分资源占普惠资源的35%;其他公办幼儿园、普惠性民办幼儿园和社区办园点的运行经费主要来自保育教育收费和市级财政提供的补助。一些普惠性幼儿园,尤其是街道、乡镇、部门办园及早期转普的民办幼儿园仍面临运行保障的问题,影响保教质量的持续提升。下一步,需要根据新形势及时调整完善幼儿园收费管理政策,同时加强普惠性幼儿园办园成本动态监管,建立普惠性幼

儿园收费、补贴动态联动调整机制,保障普惠性幼儿园健康可持续发展。

三是强管理的问题,主要是要进一步提升学前教育科学管理水平的问题。幼儿园办园主体多元,在发展的过程中,部分区对学前教育管理的统筹不够,还存在分段管理、多头管理的问题,不同类型幼儿园办园质量差距较为明显、发展不均衡;部分新办幼儿园存在由于办园经验不足,管理较为薄弱,与精细管理和科学管理的要求还有较大差距的问题。

四是提质量的问题,主要是要进一步加强学前教育队伍建设的问题。随着学前教育学位迅速扩增,学前教育领域呈现出新办园多、新教师多的发展特点,优秀管理者、专业化的教师及教研人员的配备不足以支撑全市学前教育实现更高质量发展。在发展过程中,不同类型幼儿园教师工资还存在不平衡的问题,影响教师的工作积极性和队伍稳定性。

三、下一步工作

学前教育是终身学习的开端,是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业。办好学前教育、实现幼有所育,是市委市政府落实党的十九大重大决策部署的重要举措,是市委市政府为老百姓办实事的重要民生工程,关系广大儿童健康成长,关系首都社会和谐稳定,关系党和国家事业未来。下一步,我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,加强党对学前教育工作的领导,主动适应新形势、新要求、新期待,坚持问题导向,坚持以人民为中心,努力推动北京市学前教育发展迈上新台阶、开创新局面。

一是进一步优化学前教育资源布局。市区两级政府加大统筹力度,进一步满足入园需求。

加强小区配套幼儿园管理工作,落实好规划、建设、移交和办园的要求,严格依标配建,确保如期移交,坚持举办公办幼儿园或普惠性民办幼儿园,不断优化普惠性学前教育学位资源布局。鼓励各区之间学前教育资源互助共享,统筹用好存量资源。适应首都国际化发展需要,在国际人才社区、使馆区、CBD周边和国家文化产业创新实验区等附近重点布局1—2所国际化幼儿园,满足多样化学前教育需求。

二是进一步落实普惠发展的保障制度。继续完善以绩效成本预算管理为核心的学前教育财政投入机制,进一步完善市区财政扶持政策,稳定学前教育经费投入比例,建立普惠性幼儿园办园成本定期监测机制,深入研究普惠性幼儿园价格管理工作,建立普惠性幼儿园收费与财政补助动态调整机制,逐渐形成合理的办园成本分担机制,确保普惠性幼儿园持续健康发展。

三是进一步加强幼儿园教职员队伍建设。坚持各类型幼儿园教职员全员培训制度。推动非教育部门办园逐步提升教师工资待遇,坚持普惠性幼儿园用于人员经费支出比例占保教费收入和财政生均定额补助收入之和的比例原则上不低于70%。

四是进一步提升学前教育科学管理水平。加大学前教育管理统筹力度,进一步理顺不同类型幼儿园管理体制和工作机制。进一步优化学

前教育督查与督导工作机制,充分发挥督查与督导结果对学前教育事业发展的促进作用。进一步加强幼儿园内部管理,健全幼儿园园务管理、安全管理、卫生保健等工作制度,全面提高幼儿园民主治理、科学管理水平。

五是进一步提高幼儿园保育教育质量。认真落实《幼儿园工作规程》《幼儿园教育指导纲要》《3—6岁儿童学习与发展指南》要求,开展幼儿园一日生活课程体系研究,坚持幼儿全面发展。进一步完善学前教育教研体系,实现教研指导在各类型幼儿园中全覆盖。持续开展幼儿园“小学化”专项治理,防止和纠正幼儿园“小学化”倾向。加强幼小衔接研究,持续关注幼儿园大班出勤率,坚持小学学科“零起点教学”。启动全市学前教育质量提升行动计划,不断提高乡镇街道、企业单位办园和社区办园点办园质量。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,2018年以来,市人大常委会及广大代表对北京市学前教育健康发展给予了高度关注和大力支持,市委市政府及社会各界在学前教育发展过程中凝心聚力、积极作为,共同推动北京市学前教育迈上新台阶,努力实现北京市学前教育普及、普惠、安全、优质发展。我们有理由相信,在大家的关心和努力下,北京市学前教育会越办越好。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会 教育科技文化卫生委员会对市人民政府 关于学前教育三年行动计划完成 情况报告的意见和建议

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上

北京市人大教育科技文化卫生委员会主任委员 刘玉芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为协助市人大常委会做好听取和审议市人民政府关于学前教育三年行动计划完成情况报告的工作，在常委会分管领导带领下，教科文卫委员会组织部分常委会组成人员和市人大代表到海淀、昌平等5个区，实地调研了教办园、企事业单位等公办普惠园、民办普惠园、民办非普惠园、社区办园点等各级各类幼儿园，听取了举办者、园长、教师和幼儿家长的意见建议，赴首都师范大学就学前教育师资培养进行专题调研，并听取了北师大、北京城市学院等7所高校关于加强幼儿教师队伍建设方面的意见建议。11月12日，教科文卫委员会召开第十二次会议，讨论了市人民政府关于学前教育三年行动计划完成情况的报告，研究提出了委员会的意见和建议。

委员会认为，市政府高度重视第三期学前教育三年行动计划的实施，及时制定出台各项配套政策，加强部门协同配合，持续加大经费投入，努力扩增学位资源，大力发展普惠性幼儿园，不断提升师资水平和办园质量。三年来，市级财政经

费累计投入110亿元，新增学位17.9万余个，截至10月底，全市适龄儿童入园率达到90%，普惠率达到87%，完成了行动计划提出的主要目标任务。特别是今年统筹推进疫情防控和学前教育发展，始终把师生安全放在首位，周密部署、严格防控、精心组织，确保了今年9月份全市幼儿园的顺利开学。

同时，调研中我们也发现，虽然三年来全市学前教育事业发展取得了长足的进步，但是离广大人民群众对接受高质量学前教育的强烈需求相比还有不小差距，主要表现在以下方面：

一是学位总量仍需增加，区域性短缺依然存在。当前我市适龄儿童入园率虽已达到90%，距离实现幼有所育的总体目标要求还有距离。学前教育学位分布不均、区域性局部短缺的现象仍然存在，部分区域“入园难”的问题还较为突出，继续挖潜扩增学位的难度较大。

二是师资队伍建设仍然存在短板。师资培养速度还不能满足扩增学位的迫切需求。非编教师与在编教师还没有完全实现同工同酬，其他

国有单位办园和普惠性民办园中教师待遇仍然偏低,教师流失率较高,队伍不稳定。新开设学前教育专业的高校,有的师资培养能力和水平还有待进一步提高。

三是经费保障机制还不能适应新要求。现有财政补贴和收费标准,仅能保障普惠性幼儿园维持一般水平的运转,缺少必要的发展经费支持。2012年制定的保育教育费收费标准相对于近年来物价涨幅和人力成本上升已经偏低,其他国有单位投入学前教育经费的渠道和路径还不畅通。各区之间对学前教育的支持保障力度也还有较大差距。

四是办园质量还需要进一步提升。优质学前教育资源数量仍然不足,不同办园主体举办的幼儿园之间的差距还比较明显,适龄儿童家长对于“入好园”的呼声和需求仍很迫切。园长队伍的建设步伐还跟不上办园规模快速扩大的需求,一定程度上影响了办园整体质量和水平。幼儿园大班在园儿童流失率较高,幼儿园和小学相互衔接工作还不够科学规范。

委员会认为,学前教育作为终身学习的开端,是国民教育体系的重要组成部分,是重要的社会公益事业,直接关系到广大人民群众切身利益。要坚持以人民为中心的发展理念,加快落实党的十九届五中全会关于完善普惠性学前教育保障机制的目标任务,按照市委“七有”“五性”的要求,在三期行动计划取得成绩的基础上,瞄准问题,精准提升,不断健全我市学前教育公共服务体系,全力办好人民满意的学前教育。对此,提出以下建议:

一、强化前瞻性研判,科学制定“十四五”时期学前教育高质量发展的目标任务

要认真总结和梳理第三期行动计划的做法、

经验和短板弱项,根据未来五年我市适龄儿童人口总量、分布特征、变化趋势等情况,加强前瞻性的预判分析,科学设定市“十四五”时期学前教育发展目标和重点任务。要科学评估现有政策支持体系,广泛听取社会各方面,特别是幼儿家长的意见和诉求,聚焦学位供给、师资建设、经费保障、质量提升等关键问题,研究制定可持续、更有针对性的支持政策和长效机制,引导社会合理预期,积极构建符合首都实际、更高质量的学前教育体系。要继续发挥好市学前教育联席会议的机制作用,强化教育、财政、人力社保等政府部门政策衔接和沟通协调,确保规划目标任务落实落地,合力共促学前教育更好发展,不断增强人民群众的获得感。

二、深挖办园潜力,持续精准扩增学位资源

要在持续增加学位供给总量的基础上,着力解决学位区域性短缺问题,紧盯学前教育设施历史欠账较多的地区和主要人口疏解承接地等学位供需矛盾突出的重点区域,实现精准扩增学位。继续解决建成时间较早的小区配套幼儿园应建未建、挪作他用等历史遗留问题,开展新一轮的小区配套幼儿园专项整治工作。探索除小区配建之外的幼儿园建设保障新方式,规划等政府有关部门应支持将符合条件的企事业单位闲置场地场所改建为幼儿园。完善对民办幼儿园的分类扶持政策措施,鼓励社会力量举办多种类型的幼儿园,以满足人民群众对多样化学前教育的需求。

三、完善政策机制,大力加强教师队伍建设

要依法推动教师人事管理制度改革创新,进一步完善相关激励保障政策,研究解决非在编教师与在编教师同工同酬的路径办法和长效机制,继续推动非教育部门举办的幼儿园逐步提高教

师工资待遇,有力保障幼儿教师队伍的稳定,不断增强幼儿教师职业吸引力。要着力加强高校学前教育专业建设,稳步扩大招生规模、增加师资供给,通过建立高校间专业共建联盟、提升实训基地质量水平等,切实提高幼教专业学生的保教能力。要抓好对在园幼儿教师的继续教育工作,完善分层、分类及与重点师资培训项目相结合的全员培训机制。

四、科学核定成本,完善教育成本合理分担机制

要抓紧研究政府、社会、家长多元投入的教育成本分担机制,合理测算分担比例。要科学核定普惠性幼儿园的办园成本,加大财政补助和收费政策统筹支持力度,根据经济社会发展水平,及时动态调整生均财政补助标准,合理调整普惠性幼儿园的保育教育费收费标准。要完善企事业单位支持学前教育发展的政策,研究拓宽更多社会资源渠道参与支持学前教育发展的投入机

制和方式。同时,市级财政要加大对薄弱地区的支持保障力度。

五、坚持多措并举,提升整体办园质量和水平

要落实中央关于深化新时代教育评价改革总体方案的要求,加快制定完善我市幼儿园质量评估标准。加强对基础薄弱幼儿园的扶持,持续改善办园硬件和软件条件,更好发挥优质园的辐射带动作用,努力缩小办园质量差距。要发挥首都教育科研资源丰富的优势,增强教育科研机构对幼儿园的专业指导力度。进一步巩固幼儿园“小学化”专项治理成果,强化与家长的沟通引导,深入研究幼儿园大班儿童流失率较高的成因及对策,科学指导幼儿园开展与小学有效衔接的保教活动。不断加强幼儿园园长队伍建设,更好促进其专业发展,有效提升管理水平。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

关于《北京城市总体规划 (2016年—2035年)》实施情况的报告(书面)

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市规划和自然资源委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2020年是北京城市总体规划确定的近期目标年，在市委的坚强领导下，在市人大常委会及广大人大代表的监督指导和支持下，我们认真研究《市十五届人大常委会第十七次会议对市人民政府“关于实施〈北京城市总体规划（2016年—2035年）〉工作情况与研究处理专项工作报告审议意见情况的报告”和“关于2018年度北京城市体检工作情况的报告”的审议意见》（京常审字〔2020〕1号）提出的问题和意见建议，切实落实审议意见，全面吸纳代表意见建议。受市人民政府委托，现将《北京城市总体规划（2016年—2035年）》（以下简称“总体规划”）实施情况及落实专项工作报告审议意见情况报告如下：

一、总体规划实施第一阶段工作情况

（一）全面组织实施总体规划

总体规划获党中央、国务院批复以来，将精心组织实施总体规划作为本市三件大事之一，以钉钉子精神抓好规划组织实施。加强事前统筹部署，制定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个方面明确102项重点任务清单，落实到各区、各部门和有关单位。注重事中督察问责，在市级层

面形成了覆盖督察、考核、问责等方面的总体规划实施监督问责体系。创新事后体检评估，建立“一年一体检、五年一评估”的常态化机制，持续三年开展城市体检工作，对城市总体规划的实施情况进行实时监测、定期评估、动态调整，确保总体规划确定的各项目标指标得到有序落实。北京城市体检的经验模式得到了自然资源部、住房和城乡建设部的充分肯定并作为示范向全国推广。

（二）探索建立国土空间规划体系，刚性传导和逐层落实总体规划目标任务

切实发挥规划统筹引领作用，构建分级负责不分散的国土空间规划管控体系。制定印发《关于建立国土空间规划体系并监督实施的实施意见》，正式确立了本市“三级三类四体系”的国土空间规划总体框架，即市、区、乡镇三级，总体规划、详细规划、相关专项规划三类，并统筹规划编制、规划实施、规划监督、运行保障四个子体系，形成闭环管理工作流程，为持续推动总体规划实施确定了制度框架。

构建空间秩序，推进“一核两翼”规划建设。以首善标准做好《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018年—2035年）》编制和报审

工作,2020年8月21日获党中央、国务院批复;制定发布《首都功能核心区控制性详细规划三年行动计划(2020年—2022年)》,围绕中央政务功能布局优化、城市环境提升、重点文物腾退等重点内容明确了80项规划实施重点任务。高水平编制《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》,2018年12月27日获党中央、国务院批复;制定城市副中心控规实施工作方案,确定100项具体任务,建立“1+12+N”规划编制体系,目前12个组团深化方案已编制完成,N个规划设计导则正式试运行;同步编制副中心拓展区规划、9个乡镇国土空间规划和三百余个村庄规划。

承上启下、条块结合,有序推进各级各类规划实施。13个区分区规划(国土空间规划)及亦庄新城规划获市政府批复实施,进一步刚性传导总体规划确定的目标、指标和任务,夯实总体规划一张蓝图绘到底的重要国土空间规划基础。加快街区控规和规划综合实施方案工作探索,制定集中建设区控制性详细规划编制工作方案。有序推进“三城一区”、新首钢地区、雁栖湖国际会都等二十余项重点功能区规划和教育、医疗卫生、物流、体育等市级专项规划编制工作。构建城市设计编制、管理体系,制定街道更新治理、城市色彩、滨水空间等城市设计导则。推动国土空间规划“一张图”建设并研究制定相关维护机制和管控办法,将以分区规划数据库为本底逐步搭建本市全域全要素管控的国土空间规划“一张图”。

加强镇、村规划指导,促进城乡融合发展。印发《关于开展乡镇国土空间规划编制工作的指导意见》《北京市乡镇国土空间规划编制导则(试行)》,立足区域特点,明确乡镇国土空间规划编

制的技术要点、工作要求,有序推进各乡镇国土空间规划的编制工作。相继出台《北京市村庄布局规划》《北京市区级乡村规划编制指导意见》《北京市村庄规划导则(修订版)》等系列文件,指导建立“北京市村庄布局规划—区级乡村规划—乡镇国土空间规划—村庄规划”的“四级”村庄规划体系。开展“三师”下乡活动,征集规划师、建筑师、设计师超过1200人,目前已参与编制完成2912个村庄规划。

(三)加强法规文件完善和政策机制创新,为总体规划实施提供保障

加强法制建设,推动实施《北京市机动车停车条例》《北京市城乡规划条例》《北京市物业管理条例》《北京市生活垃圾管理条例》等地方法规。

持续落实城乡建设用地减量,逐步建立减量发展实施倒逼机制,制定《北京市城乡建设用地供应减量挂钩工作实施意见》《关于加快科技创新构建高精尖经济结构用地政策的意见》《北京市土地资源整理暂行办法》等一系列政策办法,为减量提质发展提供制度保障。划管结合、破立并重,着力加强非建设空间管控,印发《北京市战略留白用地管理办法》,对战略留白用地实行总量控制和动态优化,提升城市发展韧性和弹性;实施“两线三区”全域管控,印发《北京市生态控制线和城市开发边界管理办法》;制定《北京市区级国土空间规划分区用途管制规则(试行)》,明确11类规划分区差异化的主导用途和管控要求。

持续深化营商环境改革。出台《北京市优化营商环境条例》,发布优化营商环境3.0版改革政策,大力推进方便办、加快办、省钱办,深入推进建设项目审批服务改革,切实提高审批服务效

率,企业和群众获得感明显增强,中国连续两年入列全球优化营商环境改善幅度最大的十大经济体。

二、认真落实市人大常委会对 2019 年专项工作报告的审议意见

认真研究市人大常委会对 2019 年专项工作报告的审议意见中提出的问题和意见建议,全面吸纳代表意见建议,持续推动 2020 年总体规划实施。

(一)全面加强“四个中心”功能建设,服务保障首都功能的空间得到优化提升

编制“四个中心”专项规划,全力做好“四个服务”保障。始终把政治中心的服务保障摆在首位,做实做强首规委办,健全首都规划向党中央负责的体制机制;优化中央政务功能布局,持续开展中南海及周边地区、天安门—长安街等重点地区综合整治,严格控制建筑高度和建设规模,强化安全管控。精心保护好历史文化金名片,加快完善历史文化名城保护政策措施,推动修订《北京历史文化名城保护条例》,研究制定历史文化街区和历史建筑保护管理办法;推进北京老城整体保护规划编制,持续开展历史文化街区划定和历史建筑确定工作,启动第一批历史建筑测绘和建档,第二批历史建筑 315 栋(座)已公布,第三批历史建筑 329 栋(座)已完成公示。加强国际交往中心功能建设,编制完成国际交往中心专项规划、雁栖湖国际会都控规优化及会都设施扩容方案、第四使馆区控规及城市设计,加快推进国家会议中心二期项目服务设施、新国展二三期规划建设。深入推进科技创新中心功能建设,编制科技创新中心建设专项规划、怀柔科学城控制性详细规划,推动“三城一区”等重点地区加快发展。

(二)持续推动减量发展,积极探索存量更

新路径

建立城乡建设用地供减挂钩机制,结合疏解整治促提升专项行动,以集中建设区外的低效集体产业用地为重点,以拆除违法建设为主要抓手,持续推动城市减量发展。探索减量发展背景下的绿化隔离地区建设模式与路径,全面优化一绿地区规划实施单元的规划综合实施方案,通过算历史账、规划账、时间账和效果账,实现减量、提质、大尺度增绿。组织推动王四营乡减量发展试点“22 个政策包”任务,探索实现低成本、可持续、高质量的新路径。总结推广王四营乡试点经验,推进“一绿”地区建设,探索“二绿”地区规划建设新路径。

在减量的同时,严控用地新增,将土地利用的重点转向挖潜存量,明确在土地年度供应计划中存量建设用地规模的比例。加快研究存量更新相关政策,研究制定存量国有建设用地盘活利用的指导意见;起草完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施意见;起草《老旧小区更新实施细则》等 4 个实施细则。

(三)“一核一主一副、两轴多点一区”空间结构进一步优化,功能疏解和承接取得积极进展

高质量实施首都功能核心区控规,强化城市空间结构,坚定有序疏解非首都功能,加强老城整体保护,有序提升王府井、西单、前门等重点地区的业态和城市环境,加大老旧小区综合整治力度,补齐公共服务设施短板,推动政务功能与城市功能有机融合,老城整体保护与有机更新相互促进。持续推动中心城区非首都功能疏解,积极推动疏解空间再利用,补充完善公共服务设施、小微绿地等;持续落实新首钢地区三年行动计划,深入推进丽泽金融商务区等重点功能区规划

建设,产业结构在疏解中实现更高水平发展。

加快推进城市副中心规划建设,发挥对疏解非首都功能的示范带动作用。推动行政办公区规划建设,保障第一批市级机关、事业单位顺利搬迁入驻。大力推动副中心重点功能区和重点项目建设,完成城市绿心规划设计,图书馆、剧院、博物馆三大公共建筑已开工建设,城市绿心森林公园顺利开园。城市副中心站综合交通枢纽地下工程、六环路入地工程开工建设。编制文化旅游区、张家湾古镇和设计小镇、台湖演艺小镇等重点地区规划方案,推动路县故城遗址保护展示工程规划建设。加强规划实施政策机制创新,研究制定城市副中心高质量规划建设管理的意见,完成城市副中心规建管三维智慧信息平台一期建设。

多点地区积极推动中心城区功能承接,推进优质教育、医疗卫生资源承接,不断提升新城综合服务能力和承载能力。生态涵养区积极开展矿山生态修复、生态清洁小流域建设、风沙治理造林工作,市级财政加大对生态涵养区的转移支付,绿色发展取得新成效。

(四)依法依规高效做好自然资源管理,持续扩大高品质绿色生态空间

有序推进第三次全国国土调查,完成统一时点更新调查。以总体规划为统领,以三调成果为基础,在完成资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价,并做好与“三线一单”(生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单)工作成果衔接的基础上,统筹推进和基本完成三条控制线(生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界)评估调整工作,并将自然保护地优化整合预案整体纳入生态保护红线评估调整成果。依法履行自然资源资产所有者和管理

者职责,制定印发《北京市自然资源资产产权制度改革方案》。夯实基础摸清自然资源资产家底,建立健全本市全民所有自然资源资产情况报告制度。

坚决制止耕地“非农化”行为,严格违法占用耕地执法,落实最严格的耕地保护制度。持续推进实施新一轮百万亩造林绿化工程,森林覆盖率稳步提升。持续加强大尺度绿化建设,组织编制温榆河公园控制性详细规划,打造北京城市最大的“绿肺”,“一屏、三环、五河、九楔”市域绿色空间结构进一步强化,山水林田湖草生态空间系统治理取得积极成效。

(五)以治理“大城市病”为重点,围绕“七有”“五性”加强民生保障

落实《首都教育现代化 2035》及五年实施方案,深化基础教育改革,完成第三期学前教育行动计划,提升普惠性幼儿园覆盖率。深入推进健康北京建设,出台实施加强首都公共卫生应急管理体系建设的若干意见和三年行动计划,不断提高传染病和突发公共卫生事件处置能力,健全覆盖全人群、全生命周期的健康服务体系。加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。利用疏解腾退空间、城市公园、绿地等场所,因地制宜建设更多体育场地设施。深化应急管理体制改革,全面提升应急指挥救援能力、应急队伍专业化能力和灾害防治能力,提高城市韧性。努力提升人民群众获得感、幸福感、安全感。

加强交通市政基础设施的支撑作用,立足于轨道交通引导城市发展,由市领导牵头建立轨道交通线网规划及一体化专班联席会议制度,统筹推进线网规划和一体化工作,搭建市区两级协作的轨道交通一体化工作平台。高质量编制市政

专项规划,积极推进本市公交场站、慢行系统、停车、城市南部交通体系等专项规划编制。加快推进重点功能区和控规试点单元的市政专项编制和审查工作,不断完善水系和滨水空间规划设计管控机制,进一步提升市政场站设施建设品质。

提升城市精细化治理水平。实施公共空间改造提升三年行动计划,开展“小空间大生活——百姓身边微空间改造行动计划”。落实无障碍专项行动计划,发布北京市无障碍城市设计导则,并抓好导则的落地实施。推动责任规划师制度下沉街乡,直接服务民生,近90%的街乡镇已签约责任规划师。优化“接诉即办”处置流程,完善可追溯的责任追究和倒查机制,全程留痕。建立“热线+网格”为民服务模式,推动主动治理、未诉先办。

(六)深入推进京津冀协同发展,推动协同发展重大项目、重点领域任务落实

积极持续推动协同发展重点领域任务、重大项目落实、落地。完成通州区与廊坊北三县协同发展规划,拟定双方规划建设统筹协调机制实施工作方案,建立与廊坊市日常工作对接机制,实行京冀交界地区统一规划、统一政策、统一标准、统一管控。推进大兴机场临空经济区规划建设,编制大兴机场临空经济区(北京部分)控制性详细规划(街区层面),为综合保税区封关运营奠定基础。

构建与国铁集团常态化沟通机制,推动京沈客专、京雄商高铁等重大工程规划建设。启动轨道交通大兴机场线北延工程,推动轨道交通平谷线等建设。推动京雄高速公路(北京段)、北京大兴国际机场北线东西延项目用地预审,成为本市作为国务院委托用地审批试点省份批准的首批承接事项。全方位支持雄安新区建设,加快推动

区域直连直通交通基础设施建设。

三、总体规划实施需要关注的问题

总体规划实施第一阶段即将收官,全市各区、各部门完成了第一阶段任务,取得了较好进展,为后续规划实施奠定了良好基础。但对照总体规划确定目标,在规模管控、存量挖潜、空间结构优化等方面还存在一系列长期、复杂、艰巨的挑战和问题。

一是建设规模管控难度加大,空间结构优化重组任务艰巨。中心城区用地减量任务在全市占比较大,净减量压力相对较重,同时需要重点统筹绿隔地区的减量和实施。中心城区以外地区空间优化的实施难度相对较大,虽然用地净减量压力相对小,但规划实施率相对较低、用地更为分散,需统筹谋划好规划实施时序,持续推动城市空间结构优化。建筑规模管控难点在于把控好实施节奏,加强时间、空间双统筹。需要在总量管控基础上,考虑不同圈层的管控要求和实施节奏,从有效支撑经济可持续发展和解决群众关切、改善民生需求的角度,探索在市区两级建立弹性管控机制,采用“以时间换空间”方式,加强流量指标在空间上的精准投放。

二是规划实施进入控增量、优存量阶段,需要加强存量实施的空间统筹与综合配套改革。对于历史文化街区平房腾退和修缮、老旧小区改造、老工业厂区和老旧楼宇更新等类型更新,由于所在区位和问题重点不同,需要有针对性地探索分区域、分类型的差异化政策,打通推动存量功能转换提升在制度政策、标准规范、审批流程上的瓶颈堵点,加强存量更新利用和利益分配机制的整体性制度重构。

三是山水林田湖草生态空间的治理体系和治理能力亟待加强。目前各类水、林、田等生态

空间的管理边界不够清晰,存在交叉管理、多头管理等问题,需要加强统筹和整体管控。严守耕地、基本农田的工作任务与林地、园地建设之间的关系还需进一步理顺,坚决制止各类耕地“非农化”行为。新一轮百万亩造林绿化任务艰巨,需要重点加大对市域规划绿色空间中的集体产业用地的腾退力度,对生态功能较低的自主造林地块提升质量效益。

四是按照总体规划确定的城市空间结构,疏解承接的关系还需进一步强化。首都功能核心区应持续推动政务环境保障、老城整体保护和人居环境改善。中心城区作为“四个中心”的集中承载地,应继续有序疏解非首都功能,避免疏解过程中人口和功能不匹配、不同步的现象,需要进一步研究统筹利用好疏解腾退空间,优化提升首都功能。多点地区需要重点关注公共服务设施的人均水平,外围新城吸引力和综合承载能力还需要进一步提升。

五是职住平衡面临的压力还将持续,城乡居住结构需持续优化。全市平均通勤距离和平均通勤时间持续增加,轨道交通和用地、人口、就业岗位的匹配关系尚需进一步加强,交通和城市功能需要进一步融合。需要进一步优化城乡居住用地结构,加强产业、居住用地投放与轨道交通建设在空间和时序上的匹配,推动职住平衡发展。

六是加强超大城市风险防控,防止风险聚集传导、叠加共振,坚决保障首都安全。应对地面塌陷、暴雨洪涝等突发性、缓变性地质灾害和极端自然灾害的精准防控压力持续存在;疫情防控常态化背景下需要持续防范超大城市由于人口、产业和功能高度聚集带来的风险,保障城市运行安全。

四、下阶段工作

“十四五”时期也是总体规划实施的第二个重要阶段,下一步,还应继续坚持总体规划的既定方向和目标不动摇,久久为功,持续推动总体规划实施。

(一)持续推进总体规划实施第二阶段重点任务

谋划好总体规划实施第二阶段的重点任务,编制《北京市国土空间近期规划暨北京城市总体规划实施工作方案(2021年—2025年)》并推动实施,与“十四五”规划体系统筹衔接,发挥国土空间规划基础作用,加强对规划实施时序的统筹协调,增强规划实施的协同性、系统性和整体性,成为健全规划体系与实施传导机制的重要组成部分。持续推动总体规划实施第二阶段的各项重点任务,坚持一张蓝图干到底。

(二)深化完善国土空间规划体系

持续推动完善本市国土空间规划体系构建,贯彻落实中央精神,持续推进首都功能核心区控规、城市副中心控规、分区规划实施,推动京津冀协同发展取得新突破。细化编制控制性详细规划和乡镇域规划,推动市、区、街乡的逐级深化传导。严格落实“双控三线”管控要求,切实强化非建设空间管理,构建生态安全格局。

(三)开展总体规划实施评估

按照总体规划“一年一体检、五年一评估”的要求,全面开展总体规划实施评估工作。全面对照党中央、国务院批复及总体规划要求,对照总体规划目标对北京城市各领域规划实施情况开展全面评估和总结,围绕总体规划各项目标指标落实情况、各项政策机制的建立和对规划实施的影响等方面进行深入分析,结合北京面临的新形势新要求,提出下阶段对规划实施的对策建议。

(四)深入优化调整城市空间布局

首都功能核心区深入推进疏解减量提质,围绕“两轴、一城、一环”加强特色塑造和功能布局引导,以更大范围空间布局支撑中央政务活动。中心城区持续疏解非首都功能,进一步完善空间布局,推进城市修补和生态修复,显著提升“四个中心”功能集中承载水平。平原新城地区加快提升综合承载能力,做强核心产业功能、做优公共服务和环境品质,有序承接中心城区功能梯次转移。坚持把生态涵养区建设作为首都生态文明建设的重头戏来抓,坚决守护好首都生态屏障,成为践行绿水青山就是金山银山理念的典范。注重主副结合、内外联动、南北均衡、城乡一体、山区和平原地区互补,实现城市整体功能优化。集约高效利用生产空间,拓展高品质生活、生态空间,促进生产生活生态融合。严控战略留白,为城市长远发展预留战略空间。

(五)系统施策、精准实现减量目标

严格落实城乡建设用地减量任务,持续推进城乡建设用地减量提质,统筹减量实施的时序与空间,跨区域统筹联动,加快挖掘土地资源潜力,

实现动态有序减量。严格控制建筑规模,统筹刚性约束与弹性供给,精准调控、有序释放建设规模流量,实现长期减量腾退与近期规划建设的平衡。统筹地上和地下空间利用,强化市政专业整合、用地功能复合、空间环境融合,高效利用地下空间。

(六)纵深推进城市存量更新

推动城市建设发展方式由依靠增量开发建设向存量更新转变。统筹历史保护、保留提升、更新改造等不同实施模式,探索跨项目、跨区域的实施机制,形成推动城市有机更新的合力。以首都功能核心区街区更新、城市公共空间提升、老旧小区改造、老旧工业厂房改造、传统商务楼宇改造、传统商圈改造等领域为重点,持续推动城市有机更新项目。

2021年是北京城市总体规划实施第二阶段的开端之年,下一步,我们将在市人大的监督和支持下,继续坚持总体规划的既定方向和目标不动摇,以踏石留印、抓铁有痕的工作作风持续抓好总体规划落实,坚持一张蓝图干到底,推动城市在新阶段再上新台阶。

以上报告,提请市人大常委会审议。

关于《北京城市副中心控制性 详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》 实施情况的报告

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京城市副中心管理委员会常务副主任 曾赞荣

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，我向市人大常委会报告《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》(以下简称“副中心控规”)实施情况。

一、副中心控规实施工作进展情况

经党中央国务院批复，2019年起副中心控规开始落地实施。市委市政府召开动员部署大会，同时设立副中心党工委管委会，以新体制推动副中心各项工作。在振江同志带领下，党工委管委会和通州区拧成一股绳，牢牢把握控规引领作用，全力推进重大工程建设，逐一落实蔡奇书记、陈吉宁市长“双调研”要求，推动副中心城市框架有序拉开，高质量发展基石得到夯实，人民群众获得感明显增强，呈现出“生机勃勃”的良好态势。副中心控规实施取得阶段性成果，主要表现在以下5个方面。

第一，市委市政府对副中心体制机制的改革创新，为副中心控规落地和高质量发展提供了坚强保障。在市委市政府坚强领导和全市各部门支持下，副中心党工委管委会密切与通州区

委区政府合署关系，建立“五局一办一平台”架构，制定完善规章制度，形成“市委市政府研究部署、党工委管委会牵头抓总、各方有力落实”工作机制，有效调动全市资源、整合全区力量，统筹推进城市副中心规划建设发展。今年3月，市政府决定由副中心管委会行使17项市级行政权力，加上市级相关部门发文授权的13项其他事项，构建市级首批赋权“17+13”基本架构，推动党工委管委会功能和制度体系进一步完善，市区融合进一步深化，在实现“副中心的事副中心办”上迈出了标志性的一步。

第二，牢牢把握副中心控规引领作用，并在控规深化细化上取得一批新成果。编制完成12个组团控规深化方案和拓展区规划，完成了23个规划设计导则并形成《北京城市副中心规划设计导则》(规划管理版)试运行，“1+12+N”的规划体系基本形成，在全市率先实现区、镇、村三级规划体系全覆盖。编制完成文化旅游区、张家湾设计小镇、张家湾古镇、副中心站综合交通枢纽等重点功能区规划综合实施方案，大运河沿线景观风貌设计方案征集工作进入评审阶段。狠

抓副中心规自领域问题整改,截至目前,违法建设拆除、留白增绿、占道经营整治等完成量全市第一,无证无照经营整治、疏解一般制造业、压缩培训机构等完成率全市第一。积极盘活利用低效存量用地,制定《北京城市副中心存量国有工业用地利用试点的暂行办法》及实施方案,在张家湾探索形成增资扩股、资产收购、股权转让、自主转型提升等合作开发模式。

第三,有力推动重大工程项目加快建设,确保副中心控规落地、城市框架稳步拉开。明确通州区、副中心工程办、北投集团三个责任主体和投资任务,创造性地设立投资计划、规划设计、工程推进、征地拆迁四个专班,抓住关键节点高频高位协调解决问题,努力克服疫情不利影响,持续推进重点工程建设。完成行政办公区一期“四大四小”及配套设施总建筑面积约109万平方米,行政办公区二期全面开工。城市绿心森林公园正式开园,绿心三大建筑今年6月开始主体结构施工,明年3月底前将实现主体结构封顶。环球主题公园一期建设基本完工,明年春季择期开园。市郊铁路副中心线东延、西延,通密线、7号线东延、八通线南延建成通车,副中心站综合交通枢纽、东六环路入地改造、广渠路东延、“通州堰”分洪体系、路县故城遗址保护展示工程抓紧推进。人大附中、北京学校小学部等一批中小学开学招生,友谊医院通州院区正式开诊,东直门医院实现整体东迁。东方厂棚改安置房部分楼座结构封顶,职工周转房顺利入住。2019年,副中心完成固定资产投资947.2亿元,增长15.5%,完成建安投资535.7亿元,增长10.6%,居全市第一。今年1—10月,完成固定资产投资789.2亿元、建安投资429.4亿元,均居全市第一。

第四,坚守副中心规划建设初心,有效承接非首都功能、大力推动产业提升。成立产业提升市级专班,抓紧完善推进城市副中心产业项目加快落地政策。中国农业银行金融科技子公司入驻城市副中心,北京绿色交易所成功落户,全国首家外资独资货币经纪公司上田八木已获批准,首家持牌公募基金汇泉基金完成注册。今年1—9月,金融业实现税收12.8亿元,同比增长70%。北投集团总部全部搬迁至副中心,华夏银行、首旅集团、北京建院、保障房中心等市属国企总部搬迁工作加快推进。运河商务区建成面积比例超过50%,入驻企业70家。张家湾设计小镇、台湖演艺小镇等规划设计正在深入研究论证。加强与经开区合作共同打造台马板块,完成250项职权交接,重点基础设施建设项目扎实推进,产业引进取得新突破。加快布局和推进应用场景建设,首批6个应用场景项目进展顺利,完成以雪亮工程、大气监测设备、交通流量探头为代表的“城市感知网络”建设。通州区与河北省三河、大厂、香河三县市协同发展规划编制完成,52个签约项目全部启动实施,地铁22号线(平谷线)即将实现实质性开工建设,与雄安新区,天津武清、宝坻等地合作不断深化。今年1—3季度,通州区地区生产总值实现781.5亿元,同比增长2%,高于全市1.9个百分点。

第五,坚持以人民为中心,做好保障和改善民生工作,让规划实施成果惠及群众。稳步推进老城“双修”,《南大街片区环境综合整治(含十八条半截胡同整治)规划综合实施方案》制定实施,“三庙一塔”周边环境整治方案全面落实,9个家园中心项目加快推进,中仓家园中心已封顶,争取年内实现运营。加快推进国家森林城市创建,森林覆盖率达到33%,人均公园绿地面积

达到 19.3 平方米,通州将成为全市平原地区首个森林城市。空气质量持续改善,1—10 月 PM2.5 平均浓度为 37 微克/立方米,好于全市平均水平。积极落实《北京市物业管理条例》,建立覆盖全区的物业管理单元,持续推动生活垃圾分类,示范片区建设覆盖率达到 70%。完善公共卫生应急体系建设,初步建成三级急救网络,急救呼叫满足率达到 95% 以上。扎实推进“小微项目惠民生”,集中快补、快修、快治,认真办理“接诉即办”事项,增强市民获得感。

在控规实施过程中,市委市政府高度重视宣传舆论工作,市委宣传部牵头建立“副中心宣传工作机制”,创立《北京城市副中心报》《副中心新闻》和《副中心之声》,我们高质量组织新闻发布和采访报道,生动展示了副中心控规实施成果,赢得市民群众广泛认可,营造了全社会共同关心支持控规落地的良好氛围。

二、存在的困难和不足

一是控规的深化细化面临许多新课题。重点功能区、蓝绿交织的生态系统、职住平衡、交通体系、绿色城市等重大专项规划的研究工作尚待充分展开,拓展区相关专项规划研究工作亟待启动。确保控规实施的精细化科学化,兼顾副中心核心区与拓展区控规实施进度,仍需充分发挥顶尖外脑作用并持续加大资金投入。

二是控规实施需要加大政策突破力度。由于历史原因和一些现行政策法规制约,政府对存量土地空间利用的掌控力不足,同时面临土地性质变更、土地价值评估等实际困难,“腾笼换鸟”和家园中心等民生工程实施都受到一定影响。我们正在探索从法律和政策的角度对此进行突破创新。

三是控规实施的产业支撑不足。副中心产

业发展处在新旧动能转换期,吸纳和集聚高端要素和创新资源还未形成规模态势,四区结对成效不够显著,疏解主体搬迁动力不足,需要全市加大统筹推进力度。我们自身要通过加快基础设施建设、提高公共服务和政务服务质量,来尽快有效弥合产业基础薄弱与高端定位之间的落差。

四是控规实施应进一步强化与北三县协同机制。客观上还存在既有利益格局不易打破、强有力的协同机制尚未形成、区域协同成本难以平衡等问题,目前,通州区与北三县“四统一”落实不够深入,副中心辐射带动作用 and 北三县腹地支撑作用发挥得不够明显。

三、下一步工作

我们将深入贯彻落实习近平总书记对北京重要讲话精神和关于“十四五”规划工作的重要指示精神,贯彻落实党的十九届五中全会精神,按照我市“十四五”发展思路和工作部署,对标深入实施新版北京城市总规、首都功能核心区控规,增强对副中心控规落地的全局性谋划和整体性推进,始终保持以最先进的理念、最高的标准、最好的质量推进城市副中心规划建设。

一是始终保持高度政治责任感,坚决维护副中心控规严肃性权威性。牢记“看北京首先要从政治上看”的要求,严格按照党中央国务院批复要求,不折不扣落实副中心控规,建立更加完善的规划实施管控体系,确保功能定位和主要目标任务不改变,城市规模和空间结构不走样,红线和底线约束指标不突破,一张蓝图绘到底。在此过程中,主动争取市人大从立法和监督两个方面发挥更加重要的保障作用。

二是更好落实新发展理念,努力创造“副中心质量”。把探索贯彻新发展理念的有效途径、形成生动实践,作为副中心的重大使命。坚

持绿色发展基调,落实生态优先原则,筑牢蓝绿交织、清新明亮、水城共融的生态基底,推动副中心形成绿色经济增长方式和生产生活方式。坚持一年一个节点,保持投资强度,建成剧院、图书馆、博物馆三个文化设施和城市副中心站综合交通枢纽、“通州堰”等重大项目,完成东六环路入地改造,基本形成新时代精品城市框架。紧抓本市国家服务业扩大开放综合示范区和自由贸易试验区建设的重大机遇,全面强化主导功能,建成现代化行政办公区,依托运河商务区、文化旅游区、张家湾设计小镇和台马科技板块等片区构建现代产业体系,打造数字经济、城市科技、文化旅游、财富管理等高精尖产业集群。

三是扎实有力推动重大政策落地,实现重大项目承接和迁入由点到面的突破。推动国家层面尽快出台支持北京城市副中心高质量发展指导意见,并同步谋划副中心落实意见要求的工作措施。同时,争取市政府各部门更大支持,加快研究出台吸引中心城区产业、企业疏解并落地副中心的政策措施,深化与西城、朝阳、海淀和中关村产业结对机制,推动承接中心城区非首都功能形成显著规模效应。

四是加快补齐民生领域短板,落实控规对城市功能的要求。加快落实控规对市政基础设施、城市服务功能、公共卫生应急能力、生态环

境、新型城镇化等方面的指标要求,推进“家园中心”规划建设和运营,持续推进老城“双修”,均衡提升城乡基础设施和公共服务质量,提高城市治理智慧化水平,继续抓好“关键小事”,着力提高市民诉求解决率和满意率,提升副中心的宜居水平和群众获得感。

五是增强辐射带动能力,强化京津冀协同发展桥头堡作用。聚焦与北三县“四统一”协同发展,推进交通、产业、生态三大先行领域实现突破示范。联合建立区域综合开发平台,推动养老资源、基础设施、公共服务向北三县延伸。推动京唐铁路、平谷线通车运行,辐射带动北京东部地区发展。完成潮白河森林生态景观带建设,共建北运河—潮白河大尺度生态绿洲。进一步密切与雄安新区的对接合作。促进京津冀三地自贸区联动发展。

六是高水平编制副中心“十四五”规划,精心做好明年开局起步工作。目前,我们仍在深化副中心“十四五”规划的编制工作,并依据副中心控规初步梳理了“十四五”时期重大项目清单。同时,我们将毫不松劲抓好疫情常态化防控,全力以赴完成今年目标任务,提前谋划好明年工作计划,为全市“十四五”开好局、起好步作出副中心应有贡献。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会城市建设环境保护委员会 对市政府关于《北京城市副中心控制性详细规划 (街区层面)(2016年—2035年)》实施情况报告 的意见和建议

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第二十六次会议上

北京市人大城市建设环境保护委员会副主任委员 杨中元

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政府关于《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》(以下简称副中心控规)实施情况的报告,今年7月以来,城建环保委组织委员代表围绕副中心高质量发展制度体系建设、产业发展促进、重大项目投资、民生改善等专题,实地调研副中心文化和科技产业项目、城市绿心和环球主题公园在建工程、老城“双修”和张家湾特色小镇建设。常委会有关领导多次带队调研重点工作进展。11月10日,城建环保委召开第十四次会议,听取了市政府关于副中心控规实施情况的报告,研究提出了委员会的意见和建议。

一、总体情况

市政府深入贯彻习近平总书记对北京城市副中心规划建设的重要指示精神和党中央、国务院对副中心控规的批复精神,坚持规划引领、一张蓝图干到底。改革创新体制机制,成立副中心党工委管委会,与通州区委区政府合署,市区融合高位高频协调推进各项工作,实现市级赋权30

个事项下沉并顺利运行,“副中心的事副中心办”迈出重要标志性一步。不断深化细化副中心各层级规划,率先实现区、镇、村三级全覆盖;持续优化营商环境,坚持高位引进,努力推动优质企业落地;扎实推进重点功能区和重大项目建设,今年前10个月完成固定资产投资789.2亿元、建安投资429.4亿元,基础设施、民生改善、产业提升和行政办公等领域重点工程有序实施。副中心城市框架稳步拉开,高质量发展基础不断增强,人民群众获得感不断提升。

二、存在问题

一是功能和人口迁移不够,城市整体活力不足。副中心应以承接中心城区功能和人口疏解为出发点,构建高精尖经济结构,人随功能走、人随产业走。目前,副中心的产业发展处在新旧动能转换期,尚未形成高端要素和创新资源的集聚态势。控规明确提出要集中平移中心城区适宜产业资源,但是一些项目入驻没有落实,一些项目已签约却没有落地。部分疏解主体存在观望心理,特别是市属企业,由于缺乏明确的搬迁

要求和落地政策,搬迁动力不足、进展较慢。西城、朝阳、海淀与通州结对机制要求的梯次承接格局尚未建立,产业联动效应尚未显现。已经迁入副中心工作的人员有很大一部分仍需要每天在中心城区和副中心之间往返通勤,人口随功能产业迁移落户效果不明显,副中心整体城市活力仍然有限。

二是老城“双修”推进力度仍需加大,群众获得感有待增强。通州是远郊区的底子,包袱重、欠账多,老城“双修”范围占到副中心总面积的38%,基础设施和公共服务存在不少短板。控规提出强化家园中心建设,通过集中设置、混合利用配套服务功能,就近满足居民工作、居住、休闲、文化等需求。但是利用腾退土地和建筑物涉及多方产权主体,协调难度大,家园中心的建设进度落后于实施计划。老旧小区整体体量大,占到老城住宅建筑面积的51%,停车难、文体活动场地少、便民服务网点不足、物业管理跟不上、加装电梯困难等仍是群众反映突出的痛点难点。

三是资金投入长效机制亟待建立,存量用地利用政策亟需突破。作为北京新两翼中的一翼,副中心要与雄安新区比翼齐飞。新建重点功能区、实施重大项目、编制重大专项规划等都需要高强度的资金投入,老城“双修”作为重大民生工程,也需要大量资金持续支持。目前资金投入的长效机制尚不明确,没有对标雄安新区的一揽子支持政策,政府资金投入、社会资本参与也需要进一步加强。同时,充分利用好副中心现有存量用地,是实现土地资源集约节约利用、增加产出效能的关键环节。目前,副中心通过拆违和腾退梳理出256万 m^2 楼宇空间、68万 m^2 园区厂房,但是转型过程中还缺乏政策法规支持,特别在土地性质的变更、土地价值的评估和土地流转

的税费方面,存在难度大、成本高的问题,直接影响了“腾笼换鸟”产业提升的效果。

三、意见建议

“十四五”时期是城市副中心规划建设发展的关键时期。要深入学习贯彻党的十九届五中全会精神,立足副中心实际,更好践行新发展理念,不断强化副中心意识,努力创造副中心质量,更好展示副中心水平,纵深推进副中心控规由愿景变为实景、蓝图变成现实。

一是主动对接高端产业。紧抓承接中心城区功能疏解的机遇,吸引一批符合副中心功能定位的重大产业落地。加大市级统筹力度,明确时间表、路线图,持续推动市属国企等优质资源率先搬迁和疏解到副中心、税源同步迁移,切实发挥示范带头作用。同时副中心要积极主动对接,加强服务保障,提高承载能力,确保接得住、留得下。深化四区结对机制,深入对接金融街、CBD和中关村疏解转移项目,加大产业联动力度。把科技创新作为产业发展引擎,加强成果转化,加快实现5G、人工智能、智慧城市等科技应用场景在副中心全覆盖。

二是着力强化职住平衡。控规提出要建设职住平衡、宜居宜业的城市社区,满足中心城区疏解人员的安居要求。针对按照全市统一安排已迁入和即将迁入副中心的单位职工,应抓紧研究出台定向租购房支持政策,让迁入的市民百姓有归属感、能住下来,使副中心成为“留得住人,扎得下根”的家园。进一步增强城市吸引力,公共服务能力要尽快达到中心城区水平,文化底蕴、人文魅力进一步彰显,市民文明素养进一步提升,把副中心打造成人们心向往之、充满活力的现代化城区。

三是加快推进老城“双修”。紧扣市民“七

有”“五性”需求,主动治理,迎难而上,一件接着一件办,一茬接着一茬干。科学适度配置医疗资源,明显提高中小学和幼儿园办学质量,未雨绸缪,避免形成新的城市病。高质量实施老旧小区综合整治,解决施工管理、物业管理、小区配套等群众反映的突出问题。充分唤醒沉睡资源,打通政策堵点,把废弃不用的老厂房、锅炉房、报刊亭、车棚利用好,支持建设群众乐享的家园中心。积极拓展绿色生态空间,在群众身边见缝插绿,建设便利可达的滨水体系,多维度提升市民生活空间品质。

四是创新存量用地盘活利用。加强既有政策集成创新,有效破除存量用地利用的障碍难点。认真总结推广张家湾设计小镇探索出的“以现状改造为主要途径、市场化经营为主体、政府投资为杠杆”的开发利用模式,根据产业落地需求,授权副中心适度突破现有存量用地利用政

策,通过设立闲置国有土地创新利用试点等方式,加快破解土地和建筑产权主体多元、原有业主转型积极性不高等难题,实现用地改革和副中心发展的深度融合。

五是积极争取支持政策落地。城市副中心和雄安新区建设同为“千年大计、国家大事”,要主动对标对表雄安新区,争取国家层面尽快制定支持政策,出台副中心高质量发展指导意见,破解副中心建设发展中的重大瓶颈问题。坚持一年一个节点,每年保持千亿以上投资强度,引导全市各方面资源优先向副中心投放。构建多渠道、多元化的投资模式,争取中央财政支持,强化市级政府资金投入,积极引入社会资本,成立副中心产业发展基金,为副中心高质量发展提供长效的金融支撑和保障。

以上意见建议,供常委会组成人员审议时参考。

北京市人民代表大会农村委员会关于北京市 低收入农户增收工作的调研报告(书面)

——2020年11月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议上
北京市人大农村委员会

根据市人大常委会2020年监督工作计划安排,市人大农村委员会组织部分农村委员会委员、市人大代表和农村代表小组组员对我市低收入农户增收工作进行了深入调研。调研组采取分区听汇报、到村开座谈、入户当面查的方式,对延庆、怀柔、房山、密云等10个区的低收入村、户进行了实地调研,听取了市、区农业农村部门和相关乡镇领导对低收入农户增收工作的汇报。现将调研情况及意见建议报告如下。

一、基本情况

按照《中共中央 国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》要求,我市虽然没有国家标准下的贫困人口,但市委市政府把低收入农户帮扶作为首都打好三大攻坚战的一项重点任务和率先全面建成小康社会必须完成的硬任务来抓。2016年,市委市政府印发了《关于进一步推进低收入农户增收及低收入村发展的意见》(京发〔2016〕11号),明确以家庭年人均可支配收入低于11160元为基本标准,综合考虑家庭财产及消费支出等情况,将符合条件的农户家庭认定为低收入农户;将低收入农户数量超过本村农户总数的50%的行政村认定为低收入村。经精准识别,全市共认定低收入农户7.26万户、15.6万人,低收入村

234个。调研结果发现:从分布上看,低收入村、户主要集中在远郊区,其中密云、怀柔、延庆、门头沟、房山等区的低收入农户数占全市低收入农户总数的81%;从结构上看,老幼病残占比大,60%没有劳动能力,60岁以上老人占46%,有残疾证的残疾人占23%,患有长期慢性病或大病占27%,在校生占10%;从就业上看,有劳动能力的低收入人口就业率仅有59.4%,其中,一产就业比全市农民平均比重高约10个百分点,二三产也多是从事对技能要求不高的建筑装修、交通运输、销售服务等收入较低且不稳定的职业,还存在相当一部分季节性的散工。从收入上看,由于无劳动能力人口多、有劳动能力的文化水平较低、就业层次不高,低收入农户工资性收入比例偏低,政策性转移收入占比较高。2018年,市政府进一步强化精准帮扶力度,制定了《进一步加强低收入农户帮扶工作的措施》(京新农发〔2018〕2号),推动从单纯的“增收”向包括加强教育、医疗、住房保障在内的“帮扶”转变。

2016年以来,市政府及其职能部门科学筹划、严密组织,持续深入实施“扶持产业、促进就业、山区搬迁、生态建设、社会保障兜底、社会力量帮扶”的“六个一批”精准帮扶措施,低收入农户增

收工作取得了明显的成效,实现了低收入农户人均可支配收入增速持续快速增长,低收入农户家庭人均可支配收入全部超过标准线。2016年至2019年,低收入农户人均可支配收入由8961元增加到15057元,年均增长18.9%,比同期我市居民人均可支配收入增幅高10个百分点。

二、主要工作及成效

从调研的情况看,市政府坚持以习近平总书记关于实施乡村振兴战略、打好精准脱贫攻坚战的重要指示精神为统领,严格落实市委、市政府总体部署和要求,形成了全市上下贯通的一套工作体系。通过近五年的持续帮扶,不仅全面完成了增收工作,提高了群众的幸福感,而且增加了群众对政府的满意度,增强了对党的感恩之情。

(一)健全政策机制,增收工作深入推进

市政府高度重视建立健全完备的政策制度和高效的运行机制来推进低收入农户增收工作。市政府制定的《关于进一步推进低收入农户增收及低收入村发展的意见》《贯彻实施〈关于进一步推进低收入农户增收及低收入村发展的意见〉重要政策措施分工方案》《关于开展低收入农户和低收入村精准识别及建档立卡工作的通知》等政策制度,以及财政、民政、人力资源和社会保障等相关职能部门根据任务分工制定的具体实施方案,为低收入增收工作全面深入开展指明了方向标准、明确了责任要求。市级统筹、区负总责的领导机制,确保了市区两级政府及其职能部门合力高效推进增收工作。紧扣增收工作各阶段的特点,建立了建档立卡、考核考评、督查通报、检查评估、总结宣传等环节的工作机制,使低收入农户增收工作全周期有章可循、有序衔接。

(二)持续精准施策,增收工作成效显著

市政府相关职能部门按照任务分工,持续深

入落实“六个一批”帮扶措施,低收入农户家庭人均可支配收入全部超线,产业经济发展明显加快,综合保障水平明显提升。扶持产业帮扶方面,制定了《关于财政支农资金支持低收入农户增收及低收入村发展工作的实施意见》《关于进一步加强低收入村户产业发展帮扶项目和资金管理的通知》等政策,全市共计投入市级资金12.1亿元,扶持产业项目917个。促进就业帮扶方面,印发了《北京市人力资源和社会保障局关于做好促进低收入农户就业增收有关工作的通知》,低收入劳动力就业率由建档立卡时期的59.4%提升至当前的96.4%,基本实现了有劳动能力、有就业意愿的低收入农户全部就业。山区搬迁帮扶方面,出台了《关于实施新一轮山区农民搬迁工程的意见》,对1637户3448名低收入农户实施山区搬迁,低收入农户生产生活条件得到明显改善。生态建设帮扶方面,制定了《关于调整山区生态公益林生态效益促进发展机制有关政策的通知》《北京市园林绿化局关于加强低收入农户精准帮扶工作的实施意见》等政策规定,山区低收入农户3.5万户、6.9万人享受到生态补偿政策。社会保障兜底方面,制定了《北京市民政局关于精准识别低收入农户做好应保尽保的通知》《北京市农村危房改造实施办法(试行)》等文件,1.57万人纳入民政低保范围;1361人纳入城乡居民养老保障;对参加城乡基本医疗保险个人缴费部分全额补贴;累计帮扶学生4117名,帮扶金额达到2600万元,确保了低收入农户中每一个适龄学生都有学上;对2777户实施危房改造,开工率、竣工率均为100%,其余1860户通过其他方式解决安全住所。社会力量帮扶方面,出台了《北京市工商联关于开展“百企联百村”结对帮扶低收入村工作实施方案》《北京市农业科

技人员帮扶低收入增收工作实施方案》等规定,党政机关、市属国企、科研院所、民营企业、社会组织等社会力量积极开展结对帮扶,实现 234 个低收入村结对帮扶全覆盖,累计社会帮扶金额达到 2.45 亿元。

(三)保持攻坚态势,增收工作扎实圆满

围绕收入超线真实性、收入稳定性和“一户一策”制定落实情况,采取联合检查、委托第三方等形式,深入到低收入村、户,抽样核查各区帮扶措施落实情况和目标任务完成情况,深入发现突出问题,认真抓好整改落实,确保增收工作真实有效。积极应对疫情影响,重点关注线下户、边缘户、返低风险户,逐户分析返低风险原因,制定“一户一策”帮扶措施,建立精准帮扶台账,防止返低问题发生。认真总结宣传低收入帮扶成果,探索建立长效帮扶机制,确保成果稳得住,势头不反弹,向常态化帮扶转变。

三、存在的主要问题

近五年来,在政府主导和社会各界共同努力下,我市低收入农户增收工作取得了明显成绩,但也存在一些实际问题,主要表现在以下几点:

(一)部分低收入农户和略超标准线的非低收入户存在返低风险

一是已脱低的部分低收入农户和家庭年人均可支配收入略高于 11160 元的非低收入户,受就业不稳定、意外事故、经营受损、大病伤残等因素影响,存在一定返低风险;二是部分在公益岗位就业的低收入农户年龄偏高,一旦超龄将会失去公益岗位和公益岗位收入,可能会出现再次返低问题。三是部分低收入村所设公益性岗位数量较少,无法满足本村低收入户所需,基本上采取抓阄或轮流上岗的方式安排低收入户上岗就

业,造成部分低收入户收入不稳定。

(二)部分产业项目方向可选性、增收持续性、发展稳定性不强

受规划、环境资源等因素影响,部分低收入村在产业方向选择上受到较大制约。不少低收入村的产业帮扶项目是林果业,前期投入大、生长周期长,又受自然灾害的影响,加之生产同类产品容易拉低销量和价格,影响农户持续增收效果。受新冠肺炎疫情影响,造成部分产业项目落地进度偏慢,已落地的项目需要进一步加大扶持力度。

(三)部分低收入村干部、农户主动发展意识不强

一方面,少数低收入村干部责任担当、创新创业意识不强,存在守摊子、混日子现象,导致帮扶工作出现一头热问题;落实帮扶政策不认真积极,降低了帮扶成效。另一方面,部分低收入农户发展生产或劳动就业的积极性不高,缺乏谋求自身发展的主动性,存在“等靠要”思想。

四、几点建议

2020 年,是低收入农户增收工作的收官之年,是全面建成小康社会目标实现之年,也是实现乡村振兴战略阶段性目标的承上启下之年。根据调研过程中发现的问题,为确保增收目标任务如期全面完成,实现常态化帮扶,提出以下几点意见建议。

(一)建立长效机制,确保收入持续增长

低收入农户的存在将是我市相对的、动态的常态,也将是一项长期且艰巨的任务。我市低收入农户增收工作虽然已实现既定目标任务,但确实还存在着发展不充分、不平衡的问题,并与人民对美好生活向往的期盼还存在较大差距。因此,建议市政府及其职能部门,在认真做好增收

工作评估、总结的基础上,探索建立增收工作的长效机制,确保低收入农户收入可持续增长。一是要将增收工作中的成功经验和有益做法以规章制度的形式固化下来,为下一轮增收工作奠定制度性基础。二是要重点围绕扶持产业、促进就业、社会保障兜底、社会力量这四个帮扶措施,探索建立“四个持续”长效帮扶机制,确保实现收入可持续增长。三是 2020 年增收工作全面完成后,将低收入农户增收工作列入“十四五”专项规划,探索低收入农户帮扶与乡村振兴战略有机衔接机制;统筹保持现有帮扶政策总体稳定,关注家庭年人均可支配收入略过线的非低收入户,建立“回头看”动态评估监测机制;适当放宽年龄偏大但身体硬朗的低收入农户就业年龄上限;进一步开发更多的公益性岗位,并把公益性岗位安排给最困难、最需要的低收入户。

(二)创新发展模式,提高产业增收作用

产业是区域经济发展的源泉和吸纳就业的重要载体。一是要根据各区的规划定位和低收入村的资源禀赋,加强产业帮扶的顶层设计和统筹管理,积极发展新兴产业,合理安排各村产业帮扶项目,真正走出多样化、高端化、有序化的产业发展之路。二是积极应对新冠肺炎疫情影响,

加大对低收入帮扶企业在财政补贴、金融税收、用地用能等方面倾斜力度,推进帮扶项目快速发展,帮助低收入帮扶企业渡过难关。三是要充分发挥市属国企在资本资金、运营管理、人才科技等方面的优势,加大市属国企在低收入农户增收工作中的帮扶力度。

(三)加强扶智扶志,激活村庄发展内生动力

一方面,低收入村党支部是帮扶力量与帮扶对象之间的桥梁纽带,也是具体政策制度落实者,极大影响着增收工作的成效。给钱给物,不如建个好支部。要加强农村党的建设,选用有能力、能担当、肯奉献的能人为带头人,释放头雁效应;选好配强村领导班子,充分发挥村党支部在带领群众发家致富的战斗堡垒作用;加大帮扶先进典型宣传力度,开展帮扶经验总结交流,讲好低收入帮扶故事,以先进典型引领帮扶工作。另一方面,注重发挥低收入户的主体作用,加强岗位技能培训,教育引导低收入群众转变思想观念,克服“等、靠、要”依赖心理,树立自力更生、勤劳致富的意识,促使其自我激励、自我发展,进而形成政府主导、社会帮扶与个人努力的帮扶氛围。

北京市人民代表大会常务委员会 决定任命名单

(2020年11月27日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议通过)

任命靳伟为北京市副市长。

北京市人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2020年11月27日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议通过)

任命谢正光为北京市交通委员会主任。

免去李先忠的北京市交通委员会主任职务。

任命于鲁明为北京市卫生健康委员会主任。

免去雷海潮的北京市卫生健康委员会主任职务。

北京市人民代表大会常务委员会 任免名单

(2020年11月27日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议通过)

(一)

免去朱军的北京市高级人民法院审判委员会委员、刑事审判第二庭庭长、审判员职务。

免去俞里江、刘继祥的北京市高级人民法院审判员职务。

(二)

免去伍涛、吴迪、高海鹏、刘景蕙的北京市第一中级人民法院审判员职务。

(三)

免去林立、余卫的北京市第二中级人民法院审判员职务。

(四)

任命陈晓东为北京市第三中级人民法院审判委员会委员、民事审判第一庭庭长。

免去吴兆祥的北京市第三中级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务。

(五)

任命张勤缘为北京铁路运输中级法院(北京市第四中级人民法院)审判委员会委员、立案庭庭长。

任命郭奕为北京铁路运输中级法院(北京市

第四中级人民法院)审判委员会委员、审判监督庭庭长。

任命张岩为北京铁路运输中级法院(北京市第四中级人民法院)立案庭副庭长。

任命张勇为北京铁路运输中级法院(北京市第四中级人民法院)刑事审判庭副庭长。

任命冀东为北京铁路运输中级法院(北京市第四中级人民法院)审判监督庭副庭长。

免去邢富顺的北京铁路运输中级法院(北京市第四中级人民法院)民事审判庭副庭长职务。

(六)

任命刘书涵为北京互联网法院综合审判二庭庭长。

任命张博为北京互联网法院立案庭副庭长。

任命颜君为北京互联网法院综合审判一庭副庭长。

任命朱阁为北京互联网法院综合审判二庭副庭长。

任命曾智湄为北京互联网法院综合审判一庭副庭长,免去其北京互联网法院立案庭副庭长职务。

北京市人民代表大会常务委员会 任免名单

(2020年11月27日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第二十六次会议通过)

(一)

任命雷晓森为北京市团河地区人民检察院副检察长、检察委员会委员、北京市人民检察院检察员。

任命温军为北京市团河地区人民检察院副检察长、检察委员会委员，免去其北京市清河人民检察院副检察长职务。

任命龙志伟、李增民为北京市团河地区人民检察院检察委员会委员。

任命张恩革为北京市清河人民检察院副检察长、检察委员会委员。

任命王洪贵、陈进喜、邸兰振为北京市清河人民检察院检察委员会委员。

任命张婷、齐心为北京市人民检察院检察员。

免去闫晓东的北京市人民检察院检察委员会委员、检察员职务。

免去张昊、赵峰的北京市人民检察院检察员职务。

(二)

任命赵峰为北京市人民检察院第一分院检察员。

免去雷晓森、齐心、向晓勤、朱璉的北京市人民检察院第一分院检察员职务。

(三)

任命邓洪涛为北京市人民检察院第二分院检察员。

免去张婷的北京市人民检察院第二分院检察员职务。

(四)

任命刘晨霞为北京市人民检察院第三分院检察员。

免去李延波的北京市人民检察院第三分院检察员职务。

(五)

任命王雪梅、刘祯元为北京铁路运输检察院检察委员会委员。

免去张朴的北京铁路运输检察院检察委员会委员职务。