

京内资准字2014-L0102号

RENDALILUNYUSHIJIAN

人大理论与实践

关于北京市“十四五”规划纲要编制工作
若干问题专题调研报告

总第62期
2020 3-4

内部资料 免费交流

北京市人民代表大会制度理论研究会会刊



9月23日，市第十五届人大常委会召开第二十四次会议。摄影/薛睿杰



听取关于北京市“十四五”规划纲要编制工作若干问题专题调研工作情况的报告。摄影/薛睿杰

目录 专题关注

人大理论与 与实践

2020年第3—4期
总第62期

主管：

北京市人民代表大会制度理论研究会

主办：

北京市人民代表大会制度理论研究会

秘书处

主 编：田洪俊

责任编辑：王亚杰 赵非

美 编：王文静

联系电话：(010)55588155

电子邮件：yanjiuhui@bjrd.gov.cn

通讯地址：北京市通州区清风路

33号院

邮政编码：101169

准印证号：京内资准字2014-L0102号

- 02 关于北京市“十四五”规划纲要编制工作若干问题专题调研工作情况的报告
张伯旭
- 10 关于北京市“十四五”时期规划经济社会发展重要指标的调研报告
市人大常委会财政经济办公室
- 20 关于北京市“十四五”时期推进高精尖产业发展的调研报告
市人大常委会财政经济办公室
- 29 关于北京市“十四五”时期金融业高质量发展的调研报告
市人大常委会财政经济办公室
- 35 关于北京市“十四五”时期北京经济技术开发区发展的调研报告
市人大常委会财政经济办公室
- 40 关于北京市“十四五”时期促进京津冀产业协同发展的调研报告
市人大常委会财政经济办公室
- 45 关于北京市“十四五”时期公共财政发展的调研报告
市人大常委会预算工作委员会
- 52 关于北京市“十四五”时期加强全国科技创新中心功能建设规划的调研报告
市人大常委会教育科技文化卫生办公室
- 56 关于北京市“十四五”时期加强全国文化中心功能建设规划的调研报告
市人大常委会教育科技文化卫生办公室
- 58 关于北京市“十四五”时期我市文化和旅游发展规划的调研报告
市人大常委会教育科技文化卫生办公室
- 61 关于北京市“十四五”时期我市教育和发展规划的调研报告
市人大常委会教育科技文化卫生办公室
- 65 关于北京市“十四五”时期我市卫生健康事业发展规划的调研报告
市人大常委会教育科技文化卫生办公室
- 68 关于北京市“十四五”时期垃圾分类和物业管理的调研报告
市人大常委会城市建设环境保护办公室
- 71 关于北京市“十四五”时期静态交通建设的调研报告
市人大常委会城市建设环境保护办公室
- 73 关于北京市“十四五”时期历史文化名城保护的调研报告
市人大常委会城市建设环境保护办公室
- 75 关于北京市“十四五”时期生态保护红线管理的调研报告
市人大常委会城市建设环境保护办公室
- 77 关于北京市“十四五”时期土壤污染防治的调研报告
市人大常委会城市建设环境保护办公室
- 80 关于北京市“十四五”时期住房租赁管理的调研报告
市人大常委会城市建设环境保护办公室
- 82 关于北京市“十四五”时期乡村产业的调研报告
市人大常委会农村办公室
- 89 关于北京市“十四五”时期推进北京“国际交往中心”功能建设的调研报告
市人大常委会民族宗教侨务外事办公室
- 100 关于北京市“十四五”时期推进服务业扩大开放工作的调研报告
市人大常委会民族宗教侨务外事办公室
- 105 关于北京市“十四五”时期志愿服务工作的调研报告
市人大常委会社会建设委员会工作机构
- 108 关于北京市“十四五”时期加强街道、村居委会基层治理工作的调研报告
市人大常委会社会建设委员会工作机构
- 111 关于北京市“十四五”时期老年人权益保障工作的调研报告
市人大常委会社会建设委员会工作机构
- 113 关于北京市“十四五”时期妇女儿童权益保障工作的调研报告
市人大常委会社会建设委员会工作机构
- 116 关于北京市“十四五”时期突发事件应对工作的调研报告
市人大常委会社会建设委员会工作机构
- 118 关于北京市“十四五”时期安全生产工作的调研报告
市人大常委会社会建设委员会工作机构

关于北京市“十四五”规划纲要编制工作 若干问题专题调研工作情况的报告

——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

北京市人大常委会财政经济办公室主任 张伯旭

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为服务好首都发展的的工作大局，贯彻落实好中央和市委的决策部署，按照2020年常委会工作安排，市人大常委会围绕北京市“十四五”规划纲要编制工作若干问题开展专题调研。4月初至9月下旬，有关专门委员会和常委会相关工作机构按照要求，精心组织、周密安排、加紧工作，开展了为期6个月的专题调研，形成了26项专题调研报告，圆满完成了调研任务，取得了积极成果。受主任会议委托，现将专题调研工作有关情况报告如下：

一、开展专题调研工作的基本情况

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，是为“十四五”发展、实现第二个百年奋斗目标打好基础的重要一年。习近平总书记反复强调，“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，要着眼

长远、把握大势，开门问策、集思广益，研究新情况、作出新规划。市委蔡奇书记在启动北京市“十四五”规划编制工作之初就对规划编制的原则、思路作出了重要指示，明确了具体要求，并强调要真正使规划编制过程成为汇聚各方智慧、推动首都新发展的过程。

（一）常委会高度重视、提前谋划，专题调研聚焦经济社会发展重点领域

2020年4月，常委会主任会议研究讨论市人大常委会关于开展市“十四五”规划纲要编制专题调研的工作方案，确定将加强“四个中心”功能建设、推进京津冀协同发展、推动高质量发展、提升超大城市治理水平、建设美丽宜居生态家园、保障改善民生、提升首都安全水平作为此次专题调研的重点。会议要求开展专题调研，一是要坚持目标要求和问题导向。对标十九大提出的中长期目标要求、城市发展总体目标，聚焦“十四五”规划期内城市发展的阶段性目标和重点领域发展的阶段性要求；着眼首都发展实际，紧抓当前阶段的突出问题和制约瓶颈，谋划破解

事关全局和长远发展的重大问题和深层矛盾的途径和办法。二是要摸清底数掌握实情。全面评估“十三五”规划实施成效和存在问题，听取市发展改革委等相关部门“十三五”规划实施和主要指标任务完成情况的汇报。在摸清底数和实际需求的基础上，扎实开展调研，深入研究发展规律，科学研判发展趋势和阶段性特征，准确把握重大问题和矛盾症结，研究提出对策措施。三是要突出城市战略定位。准确把握本市发展正处于转型期的阶段性特征，立足首都实际，注重京津冀协同，学习借鉴国际先进理念和做法，突出全球视野，在更大的空间配置资源，谋划发展。四是要增强规划刚性约束。在强调规划的宏观性、战略性、指导性的同时，突出规划的刚性约束力，提高规划的可实施性，使规划可操作、能检查、易评估。

（二）专题调研精心组织，集思广益，务求取得实效

市人大常委会对“十四五”规划编制专题调研工作十分重视。常委会主要领导专题听取市发改委有关市“十四五”规划纲要编制工作情况的汇报，就做好本市“十四五”规划编制的专题调研和市人代会的审查批准相关工作多次作出具体批示、提出要求。常委会领导分别带队参加了有关专题的实地调研和专题座谈会，并对调研工作给予指导。参加调研的专门委员会和有关工作机构认真制定具体调研方案，精心组织调研活动，努力克服疫情影响，不断创新调研方式方法，组织有关常委会委员、专门委员会委员、专业代表小组代表和相关领域代表开展专题调研，并委托一些专业研究机构就一些重点问题开展专题研究论证，组织召开了经济发展、城市管理、民生保

障领域的三次专题座谈会，听取专家学者、委员代表对“十四五”规划纲要编制的意见建议。截至目前，专题调研共组织实地调研145次，座谈交流150次，线上视频会议43次，近1100人次的委员代表参加专题调研活动。在此基础上，反复修改完善，形成了26份专题调研报告，提出很多有针对性、具体化、可操作的意见建议，涉及经济高质量发展、科技创新、城市建设、乡村振兴、社会事业发展等诸多领域。

（三）下一步工作安排

从9月至12月底，市人大常委会将通过门户网站公开征求人大代表和市民对编制市“十四五”规划纲要的意见建议；此次常委会后，对有关意见建议进一步汇总整理，形成对制定市“十四五”规划纲要有关问题的意见建议，经市人大常委会党组同意后上报市委研究，并送市政府编制市“十四五”规划纲要时参考；10月下旬，财政经济委员会将召开会议，听取市“十三五”规划纲要执行情况的报告；11月上旬至12月底，根据市委关于编制市“十四五”规划纲要的意见建议，常委会还将继续组织对一些重点领域开展调研，为明年市人代会审查批准市“十四五”规划纲要进一步做好准备。

二、专题调研报告的主要内容

26份专题调研报告对相关领域的情况和存在的主要问题进行了认真梳理，并为编制好市“十四五”规划纲要提出了大量有价值的意见建议。

财政经济办公室、预算工作委员会对“市‘十四五’规划经济社会发展重要指标”、“推进高精尖产业发展”、“金融业高质量发展”、“经济技术开发区发展”、“京津冀产业协同发

展”、“公共财政发展”等6个专题开展调研。关于“市‘十四五’规划经济社会发展重要指标”，建议坚持北京作为“四个中心”的城市战略定位，围绕高质量发展的总体目标，以新思路、新产业、新业态、新模式、新路径率先推进高质量发展，设立相关指标要突出对新要素、新动能的体现，对新内容、新产业的体现。关于“推进高精尖产业发展”，建议以政策推动构建高精尖产业所需的多层次资本平台，全力打造支撑高精尖产业发展的北京市科技服务业，构建产业链、创新链、价值链三链融合的高精尖产业孵化运营平台，“三城一区”的高精尖产业布局需要着力构建高精尖企业梯次。关于“金融业高质量发展”，建议坚持金融服务实体经济的定位，优化首都金融资源的空间布局，打造有利于创新驱动发展的金融生态体系，加强多层次资本市场体系建设，有效防范金融风险。关于“经济技术开发区发展”，建议进一步加快发展高端制造业，建设高精尖产业成果转化承接地，推动产业链创新链的深度融合，加快产业用地的增容提质，打造高水平的营商环境，配套更优质的教育、医疗资源，提供更好的公共服务。关于“京津冀产业协同发展”，建议编制三地产业规划和产业地图，探索利益共享机制，精准补齐产业链缺链环节，推动成果跨区域转移应用。关于“公共财政发展”，建议强化财源体系建设，增强财政发展保障能力，由数量转向质量，科学设置财政发展目标，优化财政支出结构，构建优质均衡公共服务体系，深化财政管理改革，提升财政支出效益，强化风险意识，进一步增强财政防风险能力。

教育科技文化卫生办公室对“推动全国科技

创新中心建设”、“高质量推进全国文化中心建设”、“文化和旅游发展情况”、“教育改革和发展”、“卫生健康事业发展”等5个专题开展调研。关于“推动全国科技创新中心建设”，建议要充分挖掘中央级科技创新资源的优势潜力，开创部市协同推进创新发展新局面；强化中关村创新平台的品牌效应，打造主平台引领主阵地、主阵地支撑主平台、“三城一区”协同发展的新路子；进一步推进区域协同和开放创新，推动创新要素沿轴向聚集，合理布局应用场景建设，在京津冀更大范围内延伸和优化产业链，增强对区域协同发展的辐射带动作用。关于“高质量推进全国文化中心建设”，建议建立健全大文化工作协调机制，形成发展合力，推动京津冀文化协同发展，加快构建符合全国文化中心功能价值定位的现代公共文化服务体系，形成有引领、有影响力的系列公共文化品牌活动，依法加快推进首都公共文化服务标准化、均等化、社会化和数字化建设，全力做好首都文化这篇大文章。关于“文化和旅游发展情况”，建议要依托首都深厚的文脉底蕴和丰富的自然文化资源集聚优势，不断加强文化和旅游深度融合，探索社区文化空间运营与文旅行业结合的可持续发展模式，充分发挥文化和旅游在推动首都经济社会高质量发展中的积极作用，建立北京市文博保护单位地理信息系统，充分发挥好革命旧址和历史名人故居的教育和宣传作用。关于“教育改革和发展”，建议聚焦教育资源不均衡、学前教育学位不足、中小学校餐质量提升等短板问题，在坚持普惠、公平、均衡原则的基础上，兼顾人民群众对优质、多样化的教育需求，加快教育资源均衡化改革步伐，优化学前教育供给结构，提升中小学校餐质

量和营养均衡整体水平；要高度关注职业教育发展，提高职业教育的办学层次和质量，强化教育与首都经济社会发展的协同互促。关于“卫生健康事业发展”，建议从“以治病为中心”向“以健康为中心”转变，不断健全首都公共卫生服务体系，提升公共卫生服务能力和水平；强化基层卫生体系，进一步明确分级诊疗制度，使区域之间、城乡之间的医疗卫生资源和服务均衡性及公平性进一步改善。

城市建设环境保护办公室对“生活垃圾分类和物业管理”、“静态交通建设”、“历史文化名城保护”、“生态保护红线管理”、“土壤污染防治”、“住房租赁管理”等6个专题开展调研。关于“生活垃圾分类和物业管理”，建议切实抓好两个“关键小事”，完善生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统，优化处理能力，实现垃圾的分类网络和再生资源回收网络“两网”融合；限制过度包装和一次性用品，推进禁限塑措施，推行净菜上市；持之以恒做好精准宣传和居民动员工作，促进习惯养成，让垃圾分类在首善之区成为新时尚；扎实推进物业管理三年行动计划，着力提高业委会（物管会）组建率、物业管理覆盖率、党的组织和工作覆盖率，推进老旧小区物业管理尽快破题。关于“静态交通建设”，建议定期开展《北京市机动车停车条例》及相关政策评估工作，鼓励社会资本参与停车设施建设，改善医院、学校周边停车设施，建设停车综合管理服务系统，提高停车资源利用率，加大对路侧、胡同违法停车、停车不入位等行为的查处力度。关于“历史文化名城保护”，建议将名城保护与疏解非首都功能、优化首都核心功能，合理利用历史文化资

源、提升城市品质等高质量发展目标结合起来，处理好保护规划与城市总规、核心区控规以及其他规划的衔接关系，丰富完善三山五园地区 and 三条文化带保护内涵，研究完善跨区域的保护协调机制，完善细化历史文化遗产的保护和利用机制，总结完善申请式腾退等成熟经验做法，避免“建设性破坏”现象，引导社会力量参与名城保护，推动形成保护合力。关于“生态保护红线管理”，建议加快推进生态保护红线勘界定标，严格按照中央要求加强生态保护红线管控，实现一条红线管控重要生态空间，建立健全生态保护综合补偿和监测评估等制度，适时推进生态保护红线管理相关立法。关于“土壤污染防治”，建议按照北京城市总体规划和生态文明建设规划要求，确定土壤污染防治目标和任务，制定和完善地方性法规及相关配套制度，落实各层级、各部门监管责任，从源头上控制，严防各类污染物进入土壤环境，加强农用地分类管理，实施最严格的耕地保护制度，确保受污染农用地安全利用，建设用地要做好详查、评估，受污染地块要开展风险管控和治理修复，健全完善监测网络，整合专项监测数据，将污染地块空间信息与国土空间规划实现“一张图”汇总。关于“住房租赁管理”，建议明确我市住房租赁行业范畴和发展定位，增加对住房租赁经营、集体土地租赁住房、租赁型职工宿舍等租赁新业态的规划要求，探索宅基地上住房的出租规范和安全标准，形成配套的设计标准和管理规范体系，加强对住房租赁市场和租赁行为的规范管控，兼顾现有的“以房管人”“人房共管”等行之有效的举措，推动市场管理和社会治理的有效融合，完善日租短租管理机制，治理“黑中介”和违规“群租”乱象。

农村办公室对“乡村产业振兴”开展了专题调研，认为都市现代农业发展的政策支持体系进一步健全，科技创新能力进一步增强，服务保障能力进一步提高，区域发展路径进一步拓宽。但同时，都市现代农业缺乏整体设计，乡村产业融合发展政策路径不够清晰，社会力量投入不足，设施农业发展的政策支持缺乏持续性，科技含量不高，建议结合都市现代农业发展现状综合施策，补齐农业绿色发展短板和弱项，有针对性促进和实现产业融合发展，进一步明确设施农业发展方向、产业布局，破解“农地农用”“农地能用”和支持产业融合发展用地之间的瓶颈和矛盾，加快研究点状供地的实现路径和相关政策，注重发挥政府宏观调控作用，引导资源节约型、环境友好型的企业总部等项目向生态涵养区的集中建设区疏解，在“做美大京郊、做精小农业”上下功夫。

民族宗教侨务外事办公室对“推进国际交往中心功能建设”、“推进服务业扩大开放”等两个专题开展调研。关于“推进国际交往中心功能建设”，建议充分利用首都地位带来的国际交往机会和资源，深度参与国际经济技术分工，深化拓展友城交往，加强“类海外”环境建设，合理规划布局就医、就业、子女就学等配套设施，全面提升国际人才社区国际化服务水平，积极拓展国际医疗服务，在提供国际医疗服务的医疗机构以及新建国际医院开展国际医疗试点，完善涉外教育服务体系，推进国际学校建设，优化国际学校布局，制定并实施北京市国际语言环境建设促进条例及配套规章制度，注重维护国家利益和国家安全。关于“推进服务业扩大开放”，建议制定《自由贸易区管理条例》等法规制度，建立

健全跨境服务贸易负面清单管理制度，大力推进服务贸易创新发展试点开放平台建设；继续放宽服务业市场准入，主动扩大优质服务进口，进一步推动由过去的试点式、局部的制度创新向系统化、整体化制度设计转变，力争在开放格局、开放模式、开放环境、开放机制四个方面形成示范；在全市范围开展资本项目收入支付便利化试点，探索关键领域对外开放及跨境数据流动等新模式新业态，引领带动京津冀在自贸区和服务业扩大开放示范区的政策联动创新，以高水平对外开放推动高质量发展。

社会建设委员会工作机构对“志愿服务促进工作”、“加强街道、村居委会基层治理工作”、“老年人权益保障工作”、“妇女儿童权益保障工作”、“突发事件应对工作”、“安全生产工作”等6个专题开展调研。关于“志愿服务促进工作”，建议进一步完善志愿服务管理体制，完善党委领导、文明办牵头的统筹协调机制，形成全社会促进志愿服务的合力，突出首都志愿服务特色，在发挥“志愿北京”信息平台作用、完善相关激励措施、明确相关部门职责等方面规范志愿服务活动。关于“加强街道、村居委会基层治理工作”，建议建立向基层赋能的配套机制，明确街道与职能部门履职界限，明确居民委员会协助政府及其派出机关开展工作的机制，明确居民委员会与社区治理主体之间的关系，建立完善的激励保障制度，结合调整全市村居“两委”换届时间有关工作，进一步完善首都基层治理体系，提升和优化基层治理能力，及时总结疫情防控成功经验，切实发挥街道、村居委会突发事件应急响应的前沿优势，增强基层治理统筹协调能力。关于“老年人权益保障工作”，建议进

一步健全完善本市养老社会保障体系，强化社区居家领域医养康养服务，发展特色老龄产业，加大老年健康科技支撑力度，加强老年辅助技术研发和应用；深化京津冀老龄事业协同发展，促进北京优质医疗资源辐射津冀地区；研究出台失能评估、需求评估以及服务内容等相关政策标准；强化政策支撑和资源统筹，为在全市范围推开长期护理保险试点做好准备。关于“妇女儿童权益保障工作”，建议加大妇女儿童权益保障方面的普法宣传力度，抓好普法责任制落实，统筹协调各成员单位的工作衔接，实现信息资源共享，打通线上线下，形成联动机制，建立健全学校、家庭、社会三位一体的育人体系，建立相应层级的未成年人保护综合反应平台，建议试点少年家事法院。关于“突发事件应对工作”，建议进一步健全突发事件的分级响应机制，完善突发事件应急指挥体系建设，构建具有本市特点的、立体化的突发事件分级指挥体系，建立健全与驻京中央单位、军队、武警、公安消防的突发事件应对联动机制，进一步发挥基层治理和社会力量在应急管理中的作用，回应超大型城市治理需求，突出建设韧性城市的理念。关于“安全生产工作”，建议进一步强化生产经营单位主体责任，完善安全生产监管体制，健全安全风险管控机制，完善危险化学品集中管理体系，完善大型群众性活动安全管理制度，建立健全安全生产责任保险制度，完善生产安全事故应急救援制度，推进安全生产标准化建设。

三、对做好本市“十四五”规划编制工作的意见建议

编制北京市“十四五”规划，要坚持以习近平

新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，深入贯彻新发展理念，牢牢把握首都城市战略定位，加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平，紧紧围绕建设国际一流的和谐宜居之都总体目标，适应发展阶段特征和经济形势变化，研究确定经济社会发展的主要目标、重大改革和重点举措，推动本市国民经济和社会发展的第十四个五年规划纲要的科学编制。结合本次调研，对北京市“十四五”规划纲要的编制提出一些意见和建议：

（一）立足于国情、市情，加强对形势的研判

“十四五”时期，是建设社会主义现代化国家新征程开局的起步期，是世界百年未有之大变局的深度演化期。对“十四五”期间国内外环境的不确定性、困难和问题不可预见性，要有充分的预判和多种方案，加强对疫情防控常态化下北京经济社会发展的战略性和可持续性研究；加快构筑首都经济持续健康发展的发力点和支撑点，做好科技创新的领头雁、产业创新的动力源，建设经济社会创新发展的先行区。要把基础产业做实，下功夫发展高精尖产业，重视经济发展后劲的培育，重新审视一产、二产的基础性作用，关注现有产业优化升级、新兴产业布局，加快培育壮大一批有核心竞争力的产业集群，形成对首都实体经济发展的有力支撑。加快打通研发优势转化为发展优势的路径，促进各类科创主体协作融通，加速科技成果转化落地，形成科技创新的倍增效应，使北京的发展潜能更快地转化为现实生产力。重视要素的有效配置，改变思想观念，革新管理体制机制，减少管理层级，增强服

务能力，破除阻碍要素自由流动的障碍，扩大要素市场化配置范围。

（二）明确基本思路和主要目标

经济发展指标任务方面：一是建议由总量目标转变为结构目标，由速度目标转变为效率目标。既要重视总量的增长，更应重视结构的科学合理。结构目标应当包括三次产业的结构和各次产业内部的行业结构。目标设定要突出精细化、精准化和差异化，推动地均产出、人均贡献、生态价值等新指标的应用。二是关注产业优化升级和产业重构。现有产业优化升级要以技术创新、体制机制革新来形成效率变革。新兴产业要立足全国文化中心、国际交往中心、科技创新中心的功能定位、内在要求，通过空间重构、产业重塑形成动力变革。三是完善产业链、供应链、价值链整体布局。产业生态应当包括完整的产业链，涵盖高、中、低，既有高精尖，也有基础性的行业。在空间布局上还应当考虑全市不同区域的不同特点，有不同侧重。

社会发展指标任务方面：一是建议指标设定要注重补齐社会服务供给不足、质量不高的短板。聚焦人民群众关心的痛点、难点问题，提升公共卫生、居家养老、家政服务等方面的服务质量和供给能力，促进便民服务、生活服务业的发展。二是建议加快实现基本公共服务均等化。

“十四五”时期应当更加重视民生发展的公平性，加强社会基础设施建设，推进教育、医疗等领域均衡发展，发挥优质资源的辐射和带动作用，跨越资源边界实现互联互通，提高基本公共服务质量和水平。三是民生保障要积极而为、量力而行。充分考虑经济发展水平和财力，引导合理预期，做到循序渐进，讲实际、求实效、办实事，

在落实落细中让广大市民共享城市发展成果。

（三）坚持“四个中心”、“四个服务”定位，大力推动经济高质量发展

要按照加强“四个中心”建设、做好“四个服务”的总体要求，更好地统筹谋划“十四五”时期本市的经济社会发展。着力推动北京经济发展的质量变革、效率变革、动力变革，提高全要素生产率，实现创新驱动的内涵型增长。发挥科技创新中心与全国政治中心、文化中心、国际交往中心叠加的优势，拓宽国际科技创新合作的领域和范围，创新交流合作机制。进一步明确“三城”的研发功能，以及“一区”和副中心的承载地功能，“三城”重点提高成果转化效率，“一区”和副中心重点提高地均产出，研究设定制造业GDP占比底线目标，高精尖产业对税收增长的贡献率指标，推动科技成果转化落地，形成高质量发展的产业支撑。加快打造国家服务业扩大开放综合示范区，推动以科技创新、服务业开放、数字经济为主要特征的自由贸易试验区建设，不断提升城市开放水平，努力打造北京对外开放新格局。建立面向京津冀的现代经济体系，构建以首都为核心的世界级城市群，在更大范围来优化配置资源，解决北京发展面临的问题。北京在产业协同方面要主动研究、主动对接、主动服务，加强三地间的统一平台建设、资源整合、信息共享和优势互补，在更深层次、更广领域带动京津冀，使三地成为资源共享、创新驱动、协同发展的共同体。

（四）统筹城乡发展，提高城市治理水平

尊重城市发展规律，准确把握战略机遇期内涵的深刻变化和城市管理发展的阶段性特征，积极探索建立新型超大城市的治理模式。充分发

挥规划引领作用，深入贯彻实施新版北京城市总体规划、首都功能核心区控制性详细规划和北京城市副中心控制性详细规划，实现一张蓝图干到底。坚持抓住疏解非首都功能这个“牛鼻子”，不断优化提升首都功能，突出对政治中心的服务保障，深入推进疏解减量提质，降低人口、建筑、商业、旅游“四个密度”，让中心城区特别是核心区“静”下来。大力提升城市副中心、平原“多点”地区的吸引力，完善吸纳和集聚高端要素、创新资源的政策，推动优势互补，促进协同发展。提高城市治理水平，以制约首都可持续发展的重大问题和群众关心的热点为导向，以解决人口过多、交通拥堵、房价高涨、环境污染等为突破口，推动“大城市病”治理取得明显成效。强化城乡统筹，增强区域发展的协调性、联动性和整体性。扎实推进美丽乡村建设，整体谋划土地利用、产业发展、居住布局和人居环境整治，提升乡村基础设施建设水平，加快培育农业农村发展新动能。

（五）落实“七有”要求、“五性”需求，提高人民生活水平

坚持以人民为中心，聚焦国际一流和谐宜居之都目标，从市民的实际诉求出发，着力解决人民群众所需所急所盼。围绕“七有”要求、“五性”需求，构建优质均衡的公共服务体系。完善“七有”“五性”监测评价指标体系，有针对性地补短板、强弱项。健全就业创业体制机制，建立健全更加公平可持续的社会保障体系，建立与首都城市战略定位相适应、与创新驱动发展相匹配、面向全体劳动者、全职业生涯、全过程衔接的职业培训制度。以人民群众需求为导向，注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，继续提

高公共服务设施和产品的覆盖面，加强基层尤其是社区的服务能力建设，运用新理念、新技术，创新公共服务提供方式、更新服务理念、优化服务过程、完善服务体系，增强公共服务供给的针对性和有效性，使公共服务供给与人民群众个性化、差异化、多样化的需求更加匹配。健全完善首都基层社会治理法规体系，加快居委会工作条例和“接诉即办”立法工作，不断创新基层治理模式，推动首都基层精治共治法治一体化建设。从战略高度完善长期护理保险制度顶层设计，结合国家关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见，加快推进长期护理保险试点工作，力争“十四五”时期在全市范围内推开。

（六）深化政府自身改革，充分释放改革红利促进经济社会发展

坚持目标导向和问题导向，做好重大制度和规则的主动改革。一是改革政府支持科技创新的体制机制。进一步解放思想，以更强的担当精神和承受风险能力支持创新。在应用场景、科技成果评估和认定、新药的临床试验等方面，做好规划安排、空间布局，完善具体的工作机制，对企业科技创新要有包容机制，对政府主动支持创新要有容错机制。二是持续优化营商环境。贯彻落实法规，完善配套政策。继续打造优化营商环境的“升级版”，统筹推进政府在政务服务和监督管理方面的机制和工作改革创新。三是坚持从需求侧来评价和检验改革的成效。以市场主体的真实声音、企业的现实活跃度，来测量营商环境的温度，坚持市场主体关心什么、期盼什么，改革就抓住什么、推进什么，努力形成政府企业同心协力，共同增强北京发展环境的软实力。

以上情况，特此报告。□

关于北京市“十四五”时期 规划经济社会发展重要指标的调研报告

市人大常委会财政经济办公室

一、北京市“十一五”、“十二五”和“十三五”指标变化研究

(一) “十二五”时期与“十一五”时期指标的变化情况

在“十二五”期间的指标体系中，删减了在“十一五”规划期内已经完成的部分指标，调整优化了不适合“十二五”时期国民经济和社会发展的指标，新增评估能力更强的指标，具体增减和改动如下：

1. “十二五”指标较“十一五”指标新增或调整优化3项：最终消费率、年技术交易额、城市空气质量二级和好与二级天数比例。

“十一五”期间，居民消费价格统计调查的是社会产品和服务项目的最终价格，一方面同人民群众的生活密切相关，同时在整个国民经济价格体系中也具有重要的地位。它是进行经济分析和决策、价格总水平监测和调控及国民经济核算的重要指标。其变动率在一定程度上反映了通货膨胀或紧缩的程度。“十二五”时期，表现消费的指数调整为最终消费率，以地区在一定时期内（通常为1年）的最终消费（用于居民个人消费和社会消费的总额）占当

年GDP的比率反映北京生产的产品用于最终消费的比重来衡量，更能客观体现居民的消费能力和消费水平，而非衡量通货膨胀或紧缩。

“十二五”期间对应建设科技北京的发展定位，提出年技术交易额指标来体现技术转化、市场化交易的运行和发展定位的需要。城市空气质量二级和好与二级天数比例替代都市空气质量指标，进一步定量化、定级化空气质量。

2. “十二五”指标较“十一五”指标减少11项：居民消费价格指数每年涨幅、企业经济违法案件发案率、交通事故万车死亡率、工矿商贸从业人员安全事故死亡率、义务教育和高中教育入学率、每百名60岁以上老人拥有养老服务机构床位数、农村卫生厕所普及率、农村安全饮水达标率、高新技术产品出口占地区出口比重、接待境外旅行人数、全市常住人口平均预期寿命。

根据2013年发布的《北京市“十二五”规划纲要实施情况的中期评估报告》数据显示，义务教育和高中教育入学率、每百名60岁以上老人拥有养老服务机构床位数、农村卫生厕所普及率、农村安全饮水达标率已经基本完成，故删

除；企业经济违法案件发案率、交通事故万车死亡率、工矿商贸从业人员安全事故死亡率、高新技术产品出口占地区出口比重、接待境外旅行人数、全市常住人口平均预期寿命在“十一五”时期已经完成保障基础和环境的建设，不能反应“十二五”时期的发展需要，故删除。

3. “十二五”指标较“十一五”指标改动18项：全市城镇参保养老保险、医疗保险和失业保险覆盖率、农村养老保险覆盖率、新型农村合作医疗参合率合并改动为城乡居民养老、医疗保险参保率和城镇职工五项保险参保率2个指标，中心城公共客运系统承担全日出行比例改动为中心城公共交通出行比例，都市空气质量、化学需氧量排放总量、二氧化硫排放总量合并改动为二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量和氨氮排放减少指标，全市林木覆盖率、都市绿化覆盖率和人均公共绿地面积合并改动为全市林木绿化率，中心城污水处理率、新城和中心镇污水处理率、中心城再生水利用率合并改动为再生水利用率，中心城和新城生活垃圾无害化处理率、农村地区生活垃圾无害化处理率合并改动为生活垃圾资源化率，每万人专利申请数改动为每万人发明专利授权量，都市居民人均可支配收入和农民人均纯收入年均实际增长表述为：城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入年均增速。

以上调整主要因为“十二五”时期对于指标涉及的相关范畴的界定已经发生变化（主要是打破原有的分割、向融合化发展），比如，“十一五”时期，对于都市和农民的划分、城镇居民与农村居民的区别、城镇与乡村的区别，“十二五”时期则更多强调城乡统筹、融

合发展。因此，将不完善和冗余的指标进行合并优化。

（二）“十三五”时期与“十二五”时期指标的变化

在“十三五”期间的指标体系中，删减了在“十二五”规划期内已经完成的部分指标，调整优化了不适合“十二五”时期国民经济和社会发展的指标，新增评估能力更强的指标，具体增减和改动如下：

1. “十三五”指标较“十二五”指标新增10项：常住人口规模、城乡建设用地规模、用水总量、能源消费总量、一刻钟社区服务圈覆盖率、公共文化设施覆盖率、社会劳动生产率、服务贸易总额、重要水功能区水质达标率、人均期望寿命；

前4项红线约束指标和重要水功能区水质达标率指标，主要出于紧密衔接首都城市战略定位，围绕优化提升首都核心功能，建设国际一流的和谐宜居之都等目标要求。一刻钟社区服务圈覆盖率、公共文化设施覆盖率、人均期望寿命适应新形势下民生福祉的发展需求。提出社会劳动生产率、服务贸易总额的指标，主要是对于创新驱动、扩大对外开放的新发展要求设立。

2. “十三五”指标较“十二五”指标减少5项：城乡居民养老、医疗保险参保率、城镇职工五项保险参保率、每万人发明专利授权量、年技术交易额、耕地保有量5项；

根据《北京市“十三五”规划纲要实施情况的中期评估报告》数据，城乡居民养老、医疗保险参保率、城镇职工五项保险参保率已经基本实现全覆盖，故删除；“十二五”时期核心方向是转变发展方式，推动发展质量和效

益提升，坚持首都城市战略定位，围绕优化提升首都核心功能、建设国际一流的和谐宜居之都，对不满足当期主要目标的指标每万人发明专利授权量、年技术交易额、耕地保有量3项进行删除。

3. “十三五”指标较“十二五”指标改动或优化5项：城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入年均增速改动为城镇居民人均可支配收入，全市从业人员平均受教育年限改动为新增劳动力平均受教育年限，城市空气质量二级和好于二级天数的比例和二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量和氨氮排放减少合并改动为细颗粒物（PM_{2.5}）浓度下降，中心城公共交通出行比例改为中心城绿色出行比例、再生水利用率改动为全市污水处理率、全市林木绿化率改动为森林覆盖率。

城镇居民人均可支配收入指标是因为相关名词界定上内涵进一步整合融合，是表述上的改变，衡量内容未发生实质性改变；依据“十三五”的新指标体系，新增劳动力平均受教育年限能够更加精准的衡量增量劳动力的质量；部分指标原有的计算方式不适合新时期发展定位和要求，因此，在“十三五”时期以城市空气质量二级和好于二级天数的比例替代二氧化硫、氮氧化物、化学需氧量和氨氮排放减少、中心城公共交通出行比例改动为中心城绿色出行比例、再生水利用率改动为全市污水处理率、全市林木绿化率改动为森林覆盖率。

二、结合高质量发展的要求，可以对“十三五”指标体系进行调整优化

高质量发展是2017年中国共产党第十九

次全国代表大会首次提出的新表述，表明中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。

“十四五”时期需要以新时代的发展要求，进一步围绕高质量发展的总体目标以及北京作为首都，以新思路、新产业、新业态、新模式、新路径，率先落地高质量发展，设立相关指标。“十三五”时期体现经济高质量发展类指标主要为“提质增效”类指标，包括“地区生产总值年均增速”、“社会劳动生产率”、“服务业增加值占地区生产总值比重”、“服务贸易总额”，均为体现经济发展成果的指标。因此，可以在“十三五”时期重点指标对结果量化评价的基础上，进一步提升，体现经济发展的质量、经济和社会协调发展。重点从以下两个层面来体现：

（一）高质量发展的模式——对“十四五”时期发展的新要素、新动能的体现

经济发展要素、动能是高效取得发展成果的核心驱动，土地、技术、人才、数据、资本等均作为驱动经济发展的核心要素和动能。在国内外环境不确定性大大增加、在疫情的激发下，“数据”要素带来的发展动能成为新时期高质量发展不可或缺需要考虑的重点。今年4月中共中央、国务院《关于构建更加完善的要素市场化配置体制机制的意见》明确提出“数据”成为可市场化配置的生产要素，促进要素市场化配置。以数据为代表的“新要素”“全要素”需要在“十四五”时期高质量发展的要求下重点体现。数字经济作为新的一种经济形态、新的发展动能，从数字产业化、产业数字化、数字化治理、数据价值化、数字贸易发展、新基建等各方面影响和推动经济和社会的发展模式，近年

来蓬勃发展，已经成为国民经济中最为核心的增长极之一。我国数字经济增加值规模由2005年的2.6万亿元扩张到2019年的35.8万亿元，数字经济占GDP比重逐年上升，在国民经济中的地位进一步凸显。2005年我国数字经济占GDP比重由14.2%提升至36.2%，2019年占比同比提升1.4个百分点。按照可比口径计算，2019年我国数字经济名义增长15.6%。从历史维度来看，与2005年相比，我国数字经济规模增长了12.7倍，年复合增长率高达20.6%，数字经济成为推动国民经济持续稳定增长的关键动力。

从资源禀赋来看，北京市的数字资源具有得天独厚的优势——众多数字技术企业云集，拥有以北京大学、清华大学为代表的高等院校，以中国科学院、中国工程院所属院为代表的创新人才资源，拥有各部委、央企聚集的政策资源和平台资源等。从经济发展贡献来看，北京市2019年数字经济增加值超过1000亿元，从占GDP比重来看，数字经济的基础产业——信息产业作为推动地方经济发展、具备创新能力的主导产业之一，在北京的地区经济占比已经超过15%。近日，习近平总书记在2020年中国国际服务贸易交易会开幕式致辞中表示，支持北京设立以科技创新、服务业开放、数字经济为主要特征的自由贸易试验区，构建京津冀协同发展的高水平开放平台，带动形成更高层次改革开放新格局。《北京市促进数字经济创新发展行动纲要（2020—2022年）》发布，提出到2022年，北京市数字经济发展水平将持续提高，数字经济增加值占地区GDP比重达到55%，将北京打造成为全国数字经济发展的先导区和示范区。新时期，高质量

发展在发展动能、发展模式上的高质量的体现，应该考虑以有代表性的“数字经济”相关指标纳入指标体系。

（二）高质量发展的内容——对“十四五”时期发展的新内容、新产业的体现

一是，在经济发展相关指标上，“十三五”时期，北京主要以服务业、服务贸易在国民生产总值的占比来衡量评估经济发展的核心内容、重点产业。在“十四五”时期，主要矛盾转化为破解“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，供给侧改革、经济发展的出发点和落脚点是人，经济的发展需要与人的生活、就业、生态环境等协调发展。仅仅用服务业相关指标代表的内容（——产业）很难结构化体现一二三产融合发展、经济和社会、产城人的协调发展，体现经济社会同步发展的质量，需要考虑设立一些与此相关的融合性指标。

二是，“十三五”时期，对于“吃穿住行学养”等与人民生活紧密相关的产业，都主要理解和定位为公共事业，主要以“民生福祉”类指标来体现（包括城镇居民可支配收入年均增速指标、新增劳动力平均受教育年限、城镇登记失业率、人均期望寿命、食品药品安全监测抽检合格率、单位地区生产总值生产安全事故死亡率降低、“一刻钟社区服务圈”覆盖率七项），未能很好的将公共服务与产业运营打通、融合，也一定程度上出现大量公共服务设施、资产闲置率高等问题，围绕民生创造价值、提供服务的产业未能市场化运营。

三是，围绕主要矛盾、针对民生需要，2019年，北京市制定了“七有”“五性”检测

评价体系的实施方案以首善标准落实了以人民为中心的发展思想，不断满足人民群众对美好生活的向往。通过建立监测评价体系，把“七有”“五性”抓实，主动治理与接诉即办紧密结合，增加公共服务有效供给，以问题是否解决、群众是否满意为标准检验工作成效。市区两级党委政府要以群众需求为导向，以指标体系为抓手，坚持民有所呼、我有所应，积极履职尽责，有针对性补短板，解决好群众身边的操心事、烦心事、揪心事。

2019年1至10月份的统计数字显示：“七有”“五性”相关问题的诉求，在市民服务热线里占到70%。围绕“七有”“五性”需求，是北京市人民群众需要的民生福祉。可以准确反映当前阶段全市民生发展状况，又能调动市区政府各部门履职尽责积极性的指标体系，切实做好民生保障工作。监测评价指标包括：普惠性幼儿园覆盖率、义务教育发展水平、城镇登记失业人员就业率、居民收入水平、家庭医生重点人群签约服务覆盖率、每千名常住人口养老床位数、养老机构床位使用率、每万名老年人拥有养老护理员数、困难人群申请保障性住房保障率、残疾人基本康复服务覆盖率、生活不能自理特困人员集中供养率、基本便民商业服务功能社区覆盖率、细颗粒物（PM_{2.5}）平均浓度、文化服务水平和体育休闲服务水平、法律援助机构接待咨询人次、市民服务热线公正性问题“三率”（响应率、解决率和满意率）、刑事案件万人发案率、市民服务热线综合评价等十七项具体指标。需求调查设立的“七有”“五性”指标体系，为“十四五”时期，围绕以人民为中心、围绕破解主要矛盾，优

化高质量发展在内容提供、产业结合和布局上实现高质量，提供了参考。

在“十四五”时期，社会的主要矛盾发生变化，构建以国内大循环为主体的经济发展格局，人民群众对美好生活的需求全面升级、更加全方位、深层次、个性化等外界环境相较于“十三五”已经发生巨大变化，原本定位在公共事业的科教文卫体也发展成为“十四五”时期要重点培育和发展的超十万亿产值的重点产业——数字经济、文化、旅游、健康、养老、教育、体育等产业，而这些产业本身在发展的同时，也密切与人的美好生活、幸福向往紧密相关，将社会的发展与经济的高质量发展协同融合。

“十四五”时期，需要在“十三五”相关指标的基础上优化、创新，打破原本公共服务与产业运营、民生福祉与经济发展、产城人一定程度上存在的割裂发展，设立相应指标，不仅仅从“民生福祉”上体现为人服务的高质量，更需要将社会和经济高质量发展统筹、协调，从产业、从经济发展的维度上设立相关指标，全面体现高质量发展的内容。

三、对北京市“十四五”时期经济社会发展指标体系的建议

（一）总体思路

建议“十四五”时期经济社会指标体系总体上分为：红线约束、经济高质量发展、创新驱动、民生福祉、生态环境五大类26个子类。指标分为预期性与约束性两种。

（二）具体建议

按“建议增加或更替”、“建议删除”、“建议保留”三方面，按“经济高质

量发展”“创新驱动”“民生福祉”“生态环境”“红线约束”五大类指标，依次对“十三五”和“十四五”时期重要指标调整进行详细阐述：

1. 建议新增或更替的指标

第一，“经济高质量发展”类指标增设或更替指标如下：

高质量发展，不仅仅是经济高质量发展，更需要通过经济发展的高质量带动社会发展的高质量，实现同步和融合。高质量发展，核心从两个层面来概述，一个是内容上的高质量、一个是模式上的高质量，落实到指标层面，内容上的高质量主要依托重点发展的产业来体现，模式上的高质量核心依托发展要素、发展动能来体现。

(1) 增加数字经济增加值占地区生产总值比重

高质量发展，不仅仅需要内容上、产业上发展实现高质量，需要在发展的源头，在发展模式上实现高质量。“数字经济”涵盖了数字产业化、产业数字化、治理数字化等内涵，不仅仅是产业高精尖的体现，也是发展理念、发展要素、发展动能提质增效的体现，引领经济发展、社会治理，是“高质量发展”在模式上的重要标尺。

在指标体系中，建议增加数字经济占地区生产总值比重（%）。“数字经济”作为国内外重点发展的核心经济形态，北京作为首都、作为科技创新中心，需要承担使命，走在前列，树立榜样；北京立足科技创新中心，重点发展高精尖产业、发展服务业，并且，要在“十四五”时期实现进一步扩大开放，形

成更高层次改革开放新格局，到2022年，北京市数字经济发展水平将持续提高，数字经济增加值占地区GDP比重达到55%，将北京打造成为全国数字经济发展的先导区和示范区。在“十四五”期间，北京应以数字经济为龙头，高精尖产业为核心内容、业态，引领和打通产业发展、经济和社会协调发展，在不同平台和载体、不同区域、不同产业领域打造数字经济示范样本。

数字经济增加值计算方式如下：数字经济增加值=数字产业部门总增加值+数字辅助活动创造的增加值，其中数字辅助活动创造的增加值为非数字产业部门对数字产品及服务的中间消耗占消耗的总比重。按此计算数字经济增加值占地区生产总值比重，目标数值设定为70%，预测依据如下：按《北京市促进数字经济创新发展行动纲要（2020-2022年）》，到2022年数字经济增加值占地区生产总值比重55%，2019年北京市数字经济增加值占GDP比重约50%，平均每年增速为6%，十四五规划期内，占比预计增加到70%左右。

(2) 全要素生产率

高质量发展，不仅需要内容上的高质量、模式上的高质量，还需要在发展要素的基础层进行落地。生产要素对经济和社会的发展起到基础支撑作用，长期以来，评估指标，缺乏对“全要素”的衡量和提现，在十九大报告中已提出全要素生产率，“数据”等新要素也已经日益成为经济和社会发展的核心推动力，“十四五”时期，需要结合时代的需求，对原有指标社会劳动生产率（%）进行优化提升。因此建议将社会劳动生产率（%）调整为全要

素生产率(%)。

全要素生产率的提升有利于释放增长潜能,做好全要素生产率的提升需要从要素市场化改革,提升要素配置效率,培育经济增长的新动力,是高质量发展的核心基础。2018年北京市新经济增加值突破一万亿元,服务业增加值占GDP比重达81%,但从实际情况来看,仍需在以下几个方面在生产要素的根本环节进一步加强:一是在新生产要素领域,从宏观层面来看北京需加快培育技术和数据要素市场,推动产业技术变革,发挥北京市资源优势,加快产业数字化智能化改造和先进技术扩散,在新一轮科技革命中,占领大数据、物联网、人工智能等竞争制高点。从具体举措层面来看,目前北京市在市场培育方面还仍处于抓大放小的管理思路,没有意识到创新是需要全产业、全方位、多梯次的培养,大型企业只能完成一小部分的工作,各个产业的新要素改造需要大量的企业完成,只有形成了良好的企业梯次才能形成产业的集群优势。因此“十四五”期间,需要从政策环境、资金支持等方面给予创新的中小企业支持;二是技术要素市场化配置程度提高,北京市目前有着全国最大的研发人才市场资源,创新投入较高,但成果转化较低,究其原因与市场需求脱钩,没有良好的科技成果转化扶持政策,因此在“十四五”期间需要在扶持政策上进行改革,促进技术要素的市场化配置;三是数据要素的市场化配置,目前数据产权难以界定,数据的归属不明确,无法形成规范的数据交易市场,北京市作为科技创新中心,应率先实践和建立试点,尽快制定规范的数据交易市场,形成示范作用,培育完整

和规范的数据交易市场。对于以上举措是“全要素”发展落地的支撑和具体举措,实施过程中,以全要素生产率指标具体衡量。

计算方法:全要素生产率视为一个隐性变量即未观测变量,从而借助状态空间模型(state space model)利用极大似然估计给出全要素生产率估算。具体估算中,为了避免出现伪回归,需要进行模型设定检验包括数据平稳性检验和协整检验。平稳性检验和协整检验的方法很多,常见的有ADF(the Augmented Dickey2Fuller)单位根检验和JJ(Johanson and Juselius, 1990)协整检验。由于产出、劳动力和资本存量数据的趋势成分通常是单位根过程且三者之间不存在协整关系,所以往往利用产出、劳动力和资本存量的一阶差分序列来建立回归方程。采用C-D生产函数,且假设规模收益不变,则有如下观测方程:

$$\Delta \ln(Y_t) = \Delta \ln(TFP_t) + \alpha \ln(K_t) + (1 - \alpha) \Delta \ln(L_t) + \varepsilon_t \quad (10)$$

其中, $\Delta \ln(TFP_t)$ 为全要素生产率增长率,假设其为一个隐性变量,且遵循一阶自回归即AR(1)过程,则有如下状态方程:

$$\Delta \ln(TFP_t) = \rho \Delta \ln(TFP_{t-1}) + v_t \quad (11)$$

其中, ρ 为自回归系数,满足 $|\rho| < 1$, ε_t 为白噪声。这样,利用状态空间模型,通过极大似然估计同时估算出观测方程(10)和状态方程(11),从而得到全要素生产率增长的估算值。

目标数值设定为1.200左右,预测依据如下:数据显示,2008-2020,北京市的科普

Malmquist指数大致呈现M型波动趋势，除2008年外，均处于1附近。因此，生产率测算是有效的。2008年-2016年北京市全要素生产率为1.106左右，预计2020年，可达1.200左右。

第二，“创新驱动”类指标调整和优化如下：

（1）创新创业生态

建议增加创新创业生态指标。北京实现“科技创新中心”定位、实现营商环境的优化，不仅仅需要的是“放管服”，更需要的是从企业、从项目孵化加速、成长发展的需要出发，构建创新创业的生态环境，包括企业、项目发展所需要的要素和动能：人才、用户、智库、资本、产业链合作伙伴、政策支持；需要平台和载体：企业服务平台、产业园、各类创新中心和创新空间、孵化器、加速器；需要产业生态的孵化加速（以产业创新带动科技创新，以市场需求驱动技术供给）等等。对于指标的设立，不是一个单项评价指标，而更多的是融合性的指标、评估要素和数据主要来自于市场反馈、市场主体构成等反应客观情况的指标，需要针对“十三五”时期，科技创新型企业发展面临的核心问题作为重点切入，面向“十四五”时期发展要求，对于创新创业生态指标进行构建，具体建议从如下方面综合评估：

- 1) 科技型中小企业注册数量及增长率；
- 2) 高精尖产业园区对中小企业房租减免数量及比率；
- 3) 高精尖产业技术人才工资补贴数量、落户人数及比率；
- 4) 高精尖产业中小企业贷款数量及比率；
- 5) 高精尖产业中小企业融资数量及比率；

6) 高精尖产业国际交流活动数量及增长率；

7) 在以上六方面评估的基础上，结合市场主体调研、政产学研各方评价调研，进行综合评估。

创新创业生态指标是非数值主导型指标，此项指标更有价值和意义的在于基于企业调研及企业家访谈、第三方市场调研的方式显示客观评价和需求，而不是从研究层面单向提出定量指标。

（2）基础研究经费占地区全社会研究与试验发展经费比重（%）

建议增加基础研究经费占地区全社会研究与试验发展经费比重（%），原因如下：一是基础科学研究能力决定源头创新能力和国际科技竞争力，是创新水平的根本体现，是创新体系的源头。二是北京作为首都，作为科技创新中心、国际交往中心，北京一直担负使命和责任，扎实基础科学研究实力、提高基础学科水平、不断投入。北京的资源禀赋也决定了要发展基础研究，北京应坚持大力发展源技术、重抓基础研究，成为全国基础研究的大脑、底层技术的策源中心、孵化中心、赋能平台，以研发、溢出、带动为主要发展形式，成为创新创业的策源地、全国的产业孵化中心，形成向京津冀各区域的梯次布局，和全国其它区域的大范围合作，有效贯彻京津冀协同发展的战略，引领全国科技创新发展。在指标衡量上，需要重视和提现北京这一特点。不仅仅建立全社会研究与试验发展经费支出占地区生产总值的比重（%）指标，建议增设基础研究经费占地区全社会研究与试验发展经费比重（%）。

其计算方法为：研究与试验发展（R&D）

经费投入强度指全社会研究与试验发展（R&D）经费支出与国内生产总值（GDP）之比。

目标数值设定15%，预测依据如下：2018年，北京全社会研究与试验发展经费占地区生产总值居全国之首；基础研究经费占研究与试验发展经费的比重约15%左右，当前基础研究经费支出结构在十四五规划期内未有结构性改变，建议保留原值。结合北京市“十四五”规划整体开展，最终确立是否上浮。

第三，“生态环境”类指标建议优化如下：

垃圾分类处理覆盖率（%）

建议生活垃圾无害化处理率，改为垃圾分类处理覆盖率（%），生态环境类指标均属于延续性指标，有些指标属于国家考核指标，有些指标需要长期坚持。“十四五”规划期针对“生态环境”大类下指标不做大调整，继续贯彻绿色发展理念。新时期下，将生活垃圾无害化处理率调整为垃圾分类处理覆盖率，原因如下：“十三五”时期我国采取垃圾无害化处理成本较高，与新时期下我国环境资源面临的挑战和经济高质量发展不符，因此调整为垃圾分类处理覆盖率（%）。

垃圾分类处理率计算方式为：根据《城市生活垃圾分类及其评价标准》（CJJ/T 102-2004），垃圾分类收集率是垃圾分类收集的质量与垃圾排放总量的比值。

目标数值设定为90%，预测依据如下：2019年11月27日，北京市十五届人大常委会第16次会议表决通过北京市人大常委会关于修改《北京市生活垃圾管理条例》的决定。修改后的《北京市生活垃圾管理条例》对生活垃圾分

类提出更高要求，于2020年5月1日起施行。基于以上硬性规定，预计目标数值为90%。

2. 建议删除的指标

建议删除“一刻钟社区服务圈覆盖率”、“公共文化设施覆盖率”指标。《北京市“十三五”规划纲要实施情况的中期评估报告》显示，一刻钟社区服务圈在“十三五”期间已经实现基本全覆盖（在“十三五”时期预期完成），不做保留。公共文化设施在“十三五”期间已经实现基本全覆盖（在“十三五”时期预期完成），不做保留。

建议删除服务贸易总额指标，服务贸易是一国的法人或自然人在其境内或进入他国境内向外国的法人或自然人提供服务的贸易行为。主要方式有：从一成员境内向任何其他成员境内提供服务；在一成员境内向任何其他成员的服务消费者提供服务；一成员的服务提供者在任何其他成员境内以商业存在提供服务；一成员的服务提供者在任何其他成员境内以自然人的存在提供服务。其中，服务包括商业服务，通信服务，建筑及有关工程服务，销售服务，教育服务，环境服务，金融服务，健康与社会服务，与旅游有关的服务，娱乐、文化与体育服务，运输服务等。其中包含进口和出口，北京市的服务贸易总额为全国第一，在“十四五”时期应更注重进出口的比例与服务贸易的结构优化、模式优化、开放性的优化，以数字经济等融合性指标综合体现，故建议删除。

建议删除人均期望寿命指标，人均期望寿命指标是衡量一个社会的经济发展水平及医疗卫生服务水平的指标，计算方式是对同时出生的一批人进行追踪调查，分别记下他们在各年龄段

的死亡人数直至最后一个人的寿命结束，然后根据这一批人活到各种不同年龄的人数来计算人口的平均寿命。从指标的适应性上分析，在“十四五”时期，主要矛盾转化，人民对美好生活的向往、全民健康，不仅仅是用寿命长短来衡量，更重要的是生命的质量。其次，从指标评估的针对性上来分析，调研研究显示影响健康的四大因素，（1）生活方式和行为因素，包括风俗习惯，日常行为方；（2）环境因素，包括社会经济因素和气候等环境因素（3）医疗卫生因素，包括医疗卫生服务、公共卫生等；（4）遗传生物学因素。人均期望寿命的影响因素并非仅受医疗卫生水平的影响，人均期望寿命指标难以精准体现一个社会的经济发展水平及医疗卫生服务水平，建议删除。

3. 建议保留的指标

首都坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，以资源环境承载能力为硬约束，确定人口规模、用地规模，以水定人，根据可供水资源量和人均水资源量，确定北京市常住人口规模到2020年控制在2300万人以内。红线约束类指标具有长期性，与减量发展及疏解非首都功能关系密切。建议保留常住人口规模、城乡用地规模、用水总量和能源消费总量4项指标。

细颗粒物是地球大气成分中含量很少的组分，但它对空气质量和能见度等有重要的影响。与较粗的大气颗粒物相比，细颗粒物粒径小，富含大量的有毒、有害物质且在大气中的停留时间长、输送距离远，因而对人体健康和大气环境质量的影响更大。因为直径越小，进入呼吸道的部位越深。10 μm 直径的颗粒物通

常沉积在上呼吸道，2 μm 以下的可深入到细支气管和肺泡。细颗粒物进入人体到肺泡后，直接影响肺的通气功能，使机体容易处在缺氧状态。空气质量、水质、绿化率是构建和谐宜居之都的基础要素。

与“十三五”时期经济社会发展主要指标（表3）对比，新指标体系中，涉及空气质量、水质5项指标：细颗粒物（PM_{2.5}）浓度下降，森林覆盖率、重要水功能区水质达标率、全市污水处理率、中心城绿色出行比例均建议保留。

人民对美好生活的追求与向往是建立在就业、收入有保障的情况下，对其他提升生活品质、追求公平等方面的追求。就业是最大民生，形成更好的就业氛围、有助于更好的促进经济发展，教育是社会公平的一个重要体现，就业之前的平均受教育年限是体现民生福祉的重要指标，城乡居民可支配收入年均增速、新增劳动力平均受教育年限、城镇登记失业率3项指标建议保留。

食品药品抽检合格率及生产安全事故是关乎民生发展的重要方面，根据需求模型及北京市对“七有”“五性”的总体要求，建议保留食品药品安全监测抽检合格率和单位地区生产总值生产安全事故死亡率降低指标。

建议保留地区生产总值年均增速、全社会研究与试验发展经费支出占地区生产总值比重、一般公共预算收入年均增速、单位地区生产总值能耗降低、单位地区生产总值水耗降低、单位地区生产总值二氧化碳排放降低。以上6项指标均为国家要求的长期性、延续性指标，建议保留。□

关于北京市“十四五”时期 推进高精尖产业发展的调研报告

市人大常委会财政经济办公室

北京正在探索和构建与首都城市战略定位相适应的现代化经济体系，发展十大高精尖产业即是我国提升国际竞争力的战略举措，更是以产业升级带动高质量发展的必然途径。发展十大高精尖产业需要领先的技术基础和雄厚的企业基础作为支撑，但是从现阶段来看，这两方面均存在一些不足以及薄弱环节，从而导致高精尖产业的发展呈现出“头重脚轻”局面。

以代表未来发展战略高地的人工智能产业为例，美国和中国均为第一梯队，但是发展格局区别较大。首先，美国作为人工智能产业的策源地，在核心算法、芯片和数据方面具备领先优势，我国近年来虽然在各领域的新兴应用层出不穷，但在根底层、应用层的核心技术研究上仍然亟需突破。其次，美国各个层级企业梯次分布均衡，并且数量全面领先于我国。我国目前的人工智能技术应用仍然以大型企业为主，但包括BAT、商汤、旷视等的大型企业并不足以承载整个产业未来的发展。例如农业方面的土壤监测检测、水产领域的水情监测及养

殖、工业领域的无人化及安全管理、社区领域的安全预警与养老健康等等，均需要数量庞大的创业创新型企业去承担，如果企业梯次分布不合理，企业数量得不到足够的补充，高精尖产业的发展就会受到很大的制约。

从全球化视角以及国际领先的战略定位来看，高精尖产业体系分布不均衡的问题将会成为未来几年影响产业发展的主要矛盾。

一、北京市高精尖产业的定义、发展背景和成果

（一）高精尖产业、新基建、“五新”的定义

1. 高精尖产业：以产业分类作为定义维度，选取十个代表新经济增长的产业共同构成，包括新一代信息技术、集成电路、医药健康、智能装备、节能环保、新能源智能汽车、新材料、人工智能、软件和信息服务以及科技服务业十个产业。

2. 新基建：以基础设施作为定义维度，北京新基建聚焦“新型网络基础设施、数据智

能基础设施、生态系统基础设施、科创平台基础设施、智慧应用基础设施、可信安全基础设施”共6类项目开展新一代基础设施建设，其中大量应用到高精尖产业的各项关键技术。

3. “五新”：以经济发展作为定义维度，北京围绕“新基建、新场景、新消费、新开放、新服务”提出了新业态新模式的各项政策举措，“五新”包含新基建，并且以高精尖产业的各项技术作为支撑，同时需要大量高精尖领域的企业参与实施。

（二）北京市高精尖产业的发展背景和成果

2017年北京市根据党的十九大发展要求，以有序疏解北京非首都功能、提升发展水平为根本要求，以创新驱动为导向，落实京津冀协同发展战略，选取十个代表新经济增长的产业作为重点发展的高精尖产业。

北京《加快科技创新发展新一代信息技术等十个高精尖产业的指导意见》提出了高精尖产业的发展目标，即掌握一批达到世界先进水平的关键核心技术与知识产权，培育一批国际知名品牌和具有较强国际竞争力的跨国企业，形成一批拥有技术主导权的产业集群，在更高层次上参与全球产业竞争。

2019年北京市实现地区生产总值35371.3亿元人民币，经济发展聚焦“高精尖”，全年新经济增加值达到12765.8亿元，比上年增长7.5%，占全市GDP的36.1%。2019年高精尖产业中制造业实现营收7200亿元，软件信息服务业实现营收1.48万亿、科技服务业实现营收1.13万亿。

2016—2018年工业、软件信息服务业和科

技服务业GDP增长贡献率由“十二五”时期的37.9%提高到46.0%。2018年全市规模以上工业、软件信息服务业和科技服务业劳动生产率为49.8万元/人、45.2万元/人和51.2万元/人，分别比2015年提高43.4、37.1和36.1个百分点，高出全国水平42.0、41.0和101个百分点。

高精尖基金计划总规模200亿元，其中母基金50亿元，全部为市级财政资金，截至2020年8月31日，高精尖基金确认合作子基金21支，认缴总规模合计196.18亿元，累计投资决策项目115个，累计投资决策金额67.17亿元，项目累计融资额约224亿元，项目层面放大倍数超过13倍，切实发挥了财政资金杠杆作用。

北京市以“三城一区”为重点开展高精尖产业布局规划，其中，中关村科学城聚焦全球高端创新成果打造科技型领军企业，怀柔科学城着力建设综合性科研人才培养体系促进科技成果转化，未来科学城整合聚集中央企业在京科技资源建设新能源、新材料等领域的重大共性技术研发创新平台，以亦庄、顺义为重点区域构建创新型产业集群打造“中国制造2025”创新引领示范区，以大工程大项目为牵引，实现三大科学城科技创新成果产业化。

二、北京市发展高精尖产业的优势

（一）具备政策优势

北京“四个中心”的战略定位为十大高精尖产业的发展带来了巨大的优势。北京是全国的政治中心，是中央各部委的集中地，能够为高精尖产业的发展提供有力的政策支持。北京是全国的科技创新中心，具备以发展高精尖

产业带动全国产业升级的战略优势，更容易在“产业链、创新链、价值链”的方针指引之下实践以高精尖技术为核心的产业升级。

（二）拥有全国数量最多的高等院校及科研院所

高精尖产业的发展，首先需要解决基础科学研究、尖端技术攻关等科研问题，北京拥有93所普通高等院校，其中8所985院校，26所211院校，不仅数量全国第一，各院校的师资力量、基础科研、实验条件、设备资源等均有较为领先的优势。

同时，北京分布有数量庞大且科研攻关条件领先的各类科研院所，研究范围涉及多个学科众多领域，具有多年科研环境沉淀以及完善的人才培养体系，为北京市发展高精尖产业奠定了坚实的基础。

（三）具备领先的企业集群

北京拥有代表全国领先水平的高精尖产业企业集群，这其中即包括具有国际代表性的BAT等互联网企业巨头，又包括陆续诞生的各领域独角兽企业。研究报告显示，2019年中国独角兽企业数量达到218家，北京以79家遥遥领先，占比近4成，其中估值超过100亿美元的超级独角兽企业共7家，北京共有5家。

这部分企业在高精尖产业发展的过程中起到了持续研发投入、打造高精尖产品、引领市场需求的积极作用。同时，这部分领先企业也是高精尖人才的聚集地，为高精尖技术人才提供了更为市场化的培养环境。十四五时期，这部分企业仍将发挥自身的产品研发优势，为北京市高精尖产业的发展做出积极的贡献。

（四）在京的国企央企具备发展和应用高精尖技术的优势资源条件

高精尖产业发展的核心作用之一即是提升各行业传统企业的科技竞争力，促进传统大中型企业转型，从劳动密集型产业向技术领先型产业发展。北京大型国企央企数量位居全国第一，这类企业均拥有雄厚的资金实力和广泛的业务基础，不仅具备充分的引入包括大数据、人工智能、新材料、新能源等高精尖技术项目的条件，而且是十四五时期高精尖产业发展重要的资金提供者 and 市场提供者。

（五）拥有活跃的创业群体

北京雄厚的科研基础、良好的创业氛围以及大型高精尖企业的示范作用，为产生源源不断的高精尖领域创业者起到了积极的作用。这个群体包括掌握高精尖技术的硕士博士、有丰富大型企业工作经验的白领、科技发明专利的持有者、外地来京寻求合作的创业者等等。十四五时期，持续为这个群体注入创业动能、提供创业条件、完善创业环境是高精尖产业得以长期健康发展的根本。

（六）拥有领先的专业投资机构

截至2020年3月，北京在中基协登记备案的股权投资机构达4381家，管理资金规模超3万亿元，规模占全国近1/4，投资案例数和金额占全国1/3，管理规模及投资数量均稳居全国首位。十四五时期，应发挥北京高精尖产业发展基金的引导作用，鼓励专业投资机构关注高精尖产业、了解高精尖技术应用、搭建企业与资本的展示沟通平台，是高精尖技术企业发展的重要保障。

三、北京市高精尖产业发展存在的主要问题

(一) 目前的政策措施尚不能解决高精尖产业体系分布不均衡的问题

自2017年以来,各个主管部门陆续发布了《北京市高精尖产业十项指导意见》、《赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权试点实施方案》、《关于征集2020年北京高精尖产业发展基金合作机构的通知》等文件,北京的“五新一保”政策更是进一步明确了高精尖产业新技术发展的必要性。但总体来看,各项政策举措在区域布局以及产业领域划分方面做出了清晰的指导,但在解决高精尖产业体系分布不均衡的问题上尚缺乏具体措施。

首先,从国际对比的视角来看,我国在人工智能、集成电路、节能环保等多个领域均呈现出各层级企业数量不足、分布不均的状况,企业梯次和孵化培养机制尚未形成。目前阶段,十项产业指导意见对北京各区及重点产业园区如何选择性布局提出了规划,但是在高精尖企业创业环境打造、各层级企业均衡发展方面尚未提出更进一步的指导和举措。

其次,科研成果转化政策明确提出了鼓励科研人员参与企业经营并可长期持有股权,但仍未涉及到应用型技术项目立项改革、高精尖创业人才资金保障等关键环节,大量高精尖技术成果不能转化为行业应用的局面仍然难以改善。

第三,万亿级别的高精尖产业发展需要构建以社会资本为主体的多层次资本体系,但以目前推出的高精尖产业基金合作机构通知来看,仍然有参与基金累计投资规模不低于10亿

元、并购子基金规模不低于5亿元、股权子基金规模不低于2亿元、单个出资人出资额不低于1000万元、高精尖产业领域主导完成投资并成功退出的投资案例不少于5个(年平均收益率不低于20%)以及一票否决制等多项限制措施。目前的政策举措不但对社会资本的进入设置了很高的门槛,同时对单个高精尖技术项目的资金引入渠道做出了过多的限制,不利于多层次多样化的资本体系构建。

(二) 能否持续取得关键性技术突破是高精尖产业发展的命脉

2018年北京市高技术制造业占制造业比重31.6%,高于上海20.9%,但低于深圳66.6%以及2017年美国47.0%、日本56.8%、德国61.7%。2018年北京市制造业R&D经费占主营业务收入比重为1.7%,低于国际2%—3%的平均占比,部分产业链存在严重的“卡脖子”问题。

麦肯锡全球研究院曾对中国与美国在33个工业领域的科技实力进行了对比,中国在客户中心和效率驱动方面具备一定的优势,但在科学研究和工程技术创新上相对落后,高精尖产业的发展亟需在关键领域、核心技术方面取得突破。

具体分析,33个领域中我国目前在家用电器、建材、铁路和高铁技术、风力涡轮机和电力设备、太阳能电池板和石油天然气设备等十余个领域领先于美国,但在其他二十多个技术领域都落后于美国,尤其在商业航空器、半导体、生物机器、特种化工和系统软件等方面和美国差距较大。

比如芯片领域，美国很早就在芯片理论上取得突破并且形成技术和行业垄断，技能难度和附加值较高的IC规划层级由美国企业掌握绝对优势，我国企业目前在晶圆代工和封装测试阶段有一定的空间。

（三）科研成果转化难，存在政策法规和制度创新两方面的问题

高精尖产业的发展需要以高效的、源源不断的科研成果转化作为支撑，虽然科研成果转化率目前尚无明确的统计标准，但是如以专利转化率进行计算，我国的科研成果转化率仅为6%，比起发达国家科研成果转化率50%左右的水平尚有很大差距，大量政府基金和科研经费未能得到有效分配，对产品应用型课题的关注以及科研经费投入比例远远不足。

首先，科研成果转化的前提是产学研一体化的充分结合，其中鼓励一线科研人员参与企业科技创新的全过程更是整个体系建设的重中之重，我国目前仍处在制定政策法规，保障科研人员各项权益、调动科研人员积极性的尝试阶段，离促进科研成果高效转化实现规模化经济效益还有很大距离。

其次，长期以来各科研院所以及高等院校一线科研人员以提交研究论文为指导思想，“抽屉论文”、“评奖论文”普遍存在，与高等院校、科研院所的课题数量、论文数量、所投入的科研经费相比，仅有很少量的科研成果能够转化为应用技术和产品。不在技术应用立项制度方面进行改革创新，科研成果转化不力的局面就会长期存在。

（四）掌握高精尖技术的创业创新企业得

不到良好的生存环境以及充足的发展空间

我国数十万家科技企业是高精尖产业体系中最具活力及成长性的创新群体，是高精尖产业的基础力量和生力军，是技术创新、产品创新的绝对数量拥有者，同时也是创新型人才的聚集地，这个群体完成了65%以上的发明专利、80%以上的新产品创作、80%以上的新技术开发，但是各地方对这个群体的重视程度与高精尖产业的发展战略是很不匹配的。

长期以来，各地方以“企业收入高、研发投入高、产出效率高、技术水平高”等为标准筛选入围企业，将资金、设备等资源过多地配置给大型企业集团，使得从事高精尖领域创业创新的广大科技型中小企业未能得到包括资金、设备、市场资源等的有效支持。“抓大放小”思想的存在是高精尖产业至今未能形成企业梯次、未能形成集群优势的重要原因。

（五）高精尖产业的发展缺乏与之相匹配的资本体系和规模

高精尖产业的发展需要政府基金引导以及社会资本的积极参与，与十大高精尖产业几万亿的庞大体量相比，北京市现有公示的百亿级别高精尖产业基金规模仍然处于十分缺乏的状态。

首先，市场上的各类投资机构目前呈现出发展不均、整体回落的总体态势，而且未来3-5年均不被业内人士看好。以人工智能为例，在全球技术领域蓬勃发展的同时，北京近两年资本市场的投资项目数量和金额却都呈现出大幅回落的趋势，缺乏政府引导、投资机构自身的不成熟以及缺乏创业积极性是其中的根本原因。

其次，尚未形成政府引导基金与社会资本的有效结合，政府引导基金通常会对出资金额、投资决策、收益考核、投后管理等设置一系列的限定条件，此类举措即不利于发挥投资机构的专业优势，也未能起到以市场为导向配置资源的作用。

第三，广大的高精尖创新企业普遍面临“贷款难”的问题，尤其是掌握高精尖技术的创业型企业，成立时间短、抗风险能力弱、还未形成规模化的流水收入，很难提供抵押资产或各种担保，因此银行贷款基本申请不到。高精尖技术型企业的核心资产往往是企业拥有的硬软件技术而非固定资产，目前各大银行尚未建立起针对前瞻性技术、应用型产品的评估审核体系，此类业务尚未有效开展。

第四，初创型高精尖技术企业需要得到全方位的融资保障，以发达国家先进经验为例，初创技术企业可以得到来自于投资机构、高校课题经费、政府专项基金、上市公司专项资金等多方面的种子资金支持，而我国目前在这几个方面都还处在初步尝试的阶段，资本结构、评估体系、容错机制等尚未形成，距离支撑高精尖产业蓬勃发展还有很大距离。

（六）北京市科技服务业尚不能支撑高精尖产业的国际化定位

北京市科技服务业是高精尖产业发展的支撑产业，如果以占领全球科技制高点、形成国际化竞争力为目标，北京市科技服务业的发展尚未提供足够的支撑，孵化投资等功能仅局限在各别产业园区以及部分大型企业的范围内，广大高精尖创业型企业无人问津、大量民间孵

化器的陆续关停成为制约高精尖产业发展的主要瓶颈之一。

2018年以前的各类创业创新大赛，以及官方及民间组织举办的各种创业奖项为高精尖技术项目提供了非常好的展示平台，但随着近两年创业环境的逐步冷却、投资机构的不断退出、创业孵化器的陆续关停、二房东以及联合办公模式的发展停滞，高精尖技术企业所能获得的支持越来越少，进而拓展市场、开展融资活动的机会也越来越少，而此类问题直接导致了高精尖领域创业者数量的锐减。

以地标性建筑海龙大厦为例，2015年底海龙大厦进行改造升级，希望发展成为集创业孵化、智能硬件等为一体的创新科技中心和共享经济中心。但是2017年开始，市场资本趋冷、创业企业大批破产、创业者入驻数量锐减，包括具有代表性的供应链电商平台“硬蛋空间”等纷纷撤离，海龙大厦只得再次转变成为一个商业地产租赁公司，靠租金创造营收，目前仍有很高的闲置率。而且，位于海龙大厦附近的鼎好大厦、3W咖啡、车库咖啡等曾经的创业高地也已陆续退出了科技创业领域。

拓展北京市科技服务业范围，为高精尖技术人才提供良好的创业环境、打造具有活力和动能的民间高精尖产业孵化器、引导投资机构健康发展仍是北京市高精尖产业发展过程亟需解决的几个关键问题。

（七）传统大中型企业对高精尖产业的发展未能起到积极的作用

传统大中型企业普遍存在思维转变难、技术敏感性不足、机制不够灵活等问题，引入高

精尖技术项目、与高精尖技术企业开展合作尚未成为促进传统企业转型、提升科技生产力的有效方式。

大型国企央企具备充足的资金资源实力，如不积极开展高精尖技术项目引入、缺乏高精尖项目的孵化积极性，不仅仅延缓了自身的科技转型进度，对高精尖产业的长期发展也起不到带动和支撑作用。

2015年8月发布《中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见》明确指出要组建以国有资本为主体的投资及运营公司，通过开展投资融资、产业培育、资本整合推动产业聚集和转型升级，但至今仍未能在机制和实施上取得重大的突破。

（八）高精尖产业引领全国科技创新带动京津冀协同发展的作用仍未充分体现

高精尖产业的推进对引领全国科技创新、落实京津冀协同战略具有重要意义，从发展现状来看，北京市高精尖产业的这两个作用仍未充分体现出来，对周边经济的带动作用仍显不足。

从发展战略的角度来看，北京市高精尖产业不仅需要在科技创新、产业融合方面深化发展，同时更需要在整个京津冀乃至全国的区域尺度上进行创新产业集群的布局与统筹。

四、北京市“十四五”时期推进高精尖产业发展的意见建议

（一）建立完善政策法规鼓励高精尖技术突破及科研成果转化

组织产业链整体力量对具备全球领先性的

高精尖技术开展攻关，以及建设完善的科研成果转化体系，均需要推出更有力的政策法规予以保障和推动。

首先，解决技术“卡脖子”的问题需要组织全产业链的整体力量进行核心技术攻关及产业化。比如在集成电路的发展历史上，美国的“联合攻关计划”以及日本的“超大规模集成电路计划”都是在政府的组织和倡导下，集中包括材料、设备、备件、化学气体、制造、工艺、封装测试等全产业链上的各个机构协同合作进行研发攻关。北京市发展高精尖产业，需要有效调动全产业链的资源，推出配套政策开展持续的联合攻关，以此掌握关键核心技术及自主知识产权。

其次，北京市高技术制造业的发展实质上是工业制造4.0体系的整体打造，而工业制造4.0的本质即是智能制造的产业化，同样需要政府组织出台整体性的政策体系，组织全产业链的力量对大数据、人工智能、集成电路、新材料、节能环保等各个领域的高精尖技术进行产业链级别的融合应用。

第三，积极推动科研院所及高等院校立项制度改革，将科研经费的一定比例，比如20%—30%用于产品应用型项目的研发立项，在研发过程中逐步形成与市场的互动机制，以市场反馈信息调整改进产品应用，以销售资金回哺高精尖技术研发，在与市场需求的良性循环过程中探索并完善科研成果转化机制。

第四，借鉴国际先进模式，比如微软、谷歌、facebook、twitter等从校园创业进而发展成为国际企业巨头的经验，可优选几所掌握高

精尖技术并且具有代表性的高校，创办校内高精尖技术领域创业孵化器，成立以高校科研经费、校友捐款、企业专项资金为一体的种子基金，为创业小组和项目提供以产品研发、DEMO打造、市场测试为目的的资金支持，逐步形成校园创业文化，推动高精尖产业基础力量的构建。

（二）以政策推动构建高精尖产业所需的多层次资本平台

围绕高精尖产业布局，需要构建社会资本以及银行资金共同参与的多层次资本体系，即需要以灵活、宽松的政策环境鼓励高精尖领域专业投资基金的设立，更需要推动银行资金使用模式的创新。

首先，十四五时期要进一步发挥市场资本的自身动能，设立由政府引导基金参与、社会资本为主体的多支高精尖产业专项基金。同时，进一步定义母基金与子基金的关系及功能，放宽例如一票否决制、资金使用方式、风险考核指标等一系列限制措施，逐步形成投资机构充分发挥自身专业能力，政府加强监督管理的良好格局。

其次，借鉴发达国家经验，鼓励银行设立高精尖创新型企业贷款，不以企业的收入规模以及抵押物作为评估依据，组织包括各个领域的专家团队对高精尖申报项目进行审核，以此作为依据对企业发放一定额度的信用贷款。同时，要注意形成一套有效的容错转化机制，采取项目合并、企业收并购、上市公司联合孵化等机制积极降低投入风险。

第三，鼓励银行积极开展高精尖技术产品

“供应链融资”项目，以企业的发展前景以及待生产销售的产品作为融资评估依据，为企业发放一定额度的产品生产制造资金，在企业回款困难的时候可以产品拍卖等方式进行资金的回收。在此基础之上，未来可更进一步考虑成立中小企业银行或中小企业资金库等机构，更有力的支持高精尖产业持续发展。

（三）全力打造支撑高精尖产业发展的北京市科技服务业

围绕高精尖产业的规模化布局以及国际领先的战略定位，北京市科技服务业需要更进一步扩大服务范围、提升服务质量。

首先，需要以市场为导向搭建企业与研究机构之间的沟通平台，围绕市场需求开展项目合作以及资本合作，在产学研一体化的推进过程中促进科研单位技术成果与企业市场能力的充分结合。

其次，组织务实且高效的资本对接交流平台，为广大高精尖技术项目提供创业辅导、资本知识普及、项目路演活动等服务。同时，联合民间孵化器以及公共传媒，共同设立高精尖领域创业创新奖项，为具备国际领先性、市场前景性的优质创业项目提供宣传展示的舞台。

第三，可筛选一批海外华人科研工作者以及高精尖领域创业学子的优质项目回国发展，为此类项目提供包括资金支持、人才引入等一系列创新政策保障，以此在海外华人创业群体中形成良好的示范效应。

（四）构建“三链融合”的高精尖产业孵化运营平台

“产业链、创新链、价值链”三链融合是

高精尖产业带动城市高质量发展的宏观路径，发展具备国际领先水平的高精尖产业集群，是一项打造“三链融合”产业共生系统的综合工程，需要政府充分发挥产业政策引导作用，鼓励以市场为导向的各个民间孵化组织积极参与，共建以“政产学研一体化”为标志的高精尖产业孵化平台。

政策体系需要为这一类具备孵化功能的平台企业提供登记公示、宣传推广、资金支持等一系列服务，促使以市场为导向的民间孵化组织蓬勃发展，进而才可形成服务于高精尖领域中小企业的支持力量。

（五）“三城一区”的高精尖产业布局需要着力构建高精尖企业梯次

借鉴发达国家的经验，60%以上的科技进步和应用型产品出口是由科技创新型中小企业所取得，尤其是在高精尖产业比如大数据、人工智能、新材料等各个领域，科技创新型中小企业的优势更为明显。

建议在“三城一区”的范围内设立高精尖领域中小企业孵化区域，区别于以往审核企业年度收入、研发投入比例、创造经济效益指标等做法，组织专家团队对项目的国际领先性以及发展前景进行评估，以此作为入驻标准为企业提供减免办公房租、技术人才工资补贴、产品测试平台使用、投融资服务等全方位的创业孵化服务。

同时，在“三城一区”范围内成立多支高精尖创新企业扶持基金，避免以往“抓大放小”的思想，以市场为导向引入专业投资机构和基金经理人进行管理和运营，为高精尖领域创业项目提供评估、投资、运营、上市、收并

购等一系列的专业服务。

（六）促进产业创新融合发展发挥传统大中型企业作用

产业融合发展是不同产业或同一产业内的不同行业在技术融合的基础之上相互交叉、相互渗透、逐渐融为一体的过程，同时也是打破原有产业或企业间壁垒，以提高产业附加值，形成新的经济增长点为目标的资源再分配的过程。

十四五时期，在大型国企央企内部搭建高精尖产业技术孵化平台，与科研机构、高精尖技术企业开展广泛而深入的合作，是促进产业创新融合发展的关键举措。

同时，应当灵活开展企业收并购业务，逐步向市场开放央企国企所拥有的资本平台，形成良好的资本投入和产出机制，这样既能有效发挥国有大中型企业的行业领导作用，又能够为高精尖产业的发展提供长期有力的资金保障。

（七）合理布局带动京津冀协同发展引领全国科技创新

十四五时期，要考虑将更多的资源、资金、人才投入到高精尖技术应用领域而非高精尖产品制造领域，更强调高精尖技术企业的孵化而非高精尖产品制造体系的建设，“三城一区”的发展建设更需要着力打造以软实力为主的国际竞争力。

在确立北京科技示范效应的同时，需要有计划的将各个产业发展所必须的生产制造、网络营销、工程实施等功能向京津冀进行梯次布局，以及与全国其他区域开展大范围合作，此举措即能够带动周边经济发展，同时又可引领全国的科技创新。□

关于北京市“十四五”时期 金融业高质量发展的调研报告

市人大常委会财政经济办公室

为协助做好北京市“十四五”规划编制工作，我们高度重视，积极开展调研工作，从促进全市金融业高质量发展大局出发，聚焦深化金融供给侧结构性改革、深化金融业对外开放、增强金融服务实体经济能力和防范化解金融风险，按照“把问题找准、把形势搞清、把建议提实”的工作目标，认真听取市发展改革委、市财政局、市经信局、市金融监管局等相关部门情况介绍和工作建议，并进行实地考察，形成本调研报告。报告全面总结了全市金融业发展现状，深入分析了金融业发展面临的问题，在前瞻把握“十四五”时期发展形势和要求的基础上，提出了有针对性的政策建议。现将调研情况报告如下。

一、面临的新形势、新要求和新挑战

(一) 全市金融业面临国内外经济社会发展新形势

从国际看，世界处于百年未有之大变局，国际政治经济格局面临重大调整，全球治理体系正在发生深刻变革，国际力量对比

正在发生近代以来最具革命性的变化，全球经济产业进入加速变革阶段，特别是全球疫情持续蔓延使世界经济下行风险加剧，不稳定、不确定因素显著增多，全球经济发展面临较大挑战。从国内看，“十四五”时期我国经济社会发展将进入新一轮提质增效发展时期，经济发展方式从要素驱动向创新驱动转变，产业创新驱动发展离不开金融业赋能。从北京市看，北京市进入落实首都城市战略定位、推动京津冀协同发展的重要时期，首都“四个中心”定位、“一带一路”倡议、京津冀协同发展、雄安新区、城市副中心等重大战略对经济增长的带动效应将逐步释放，需要金融业形成强力支撑。

(二) 全市金融业面临深化改革创新发展新要求

坚持服务实体经济、持续推进金融供给侧结构性改革、强化金融监管成为新时期全市金融业发展的新要求。2017年，习近平总书记在全国金融工作会议上指出，金融要把为实体经济服务作为出发点和落脚点，全面提升服务效率和水平，把更多金融资源配置

到经济社会发展的重点领域和薄弱环节，更好满足人民群众和实体经济多样化的金融需求；要优化金融供给结构，完善金融市场、金融机构、金融产品体系。2019年，习近平总书记在中央政治局第十三次集体学习时进一步强调，金融要为实体经济服务，要落实新发展理念，深化金融供给侧结构性改革。

（三）全市金融业发展面临前所未有的金融风险挑战

从国际看，全球金融市场面临较大风险。一方面，国际金融风险长期持续累积，全球杠杆水平持续增高，2019年全球债务总额达到255万亿美元，创历史新高，是2008年的2.8倍，是当期全球GDP总量的3倍，远远超过国际公认的150%警戒线水平。

从国内看，国内金融去杠杆任务艰巨，实体经济杠杆率高企。截止到2019年末，中国包括居民、非金融企业和政府部门的实体经济杠杆率达245.5%，是2008年的2.57倍，增速达全球同期的两倍多。

从北京市看，在外部风险加剧的情况下，北京的内部金融发展面临多重挑战，一是随着经济下行压力的加大，内生型金融风险也会不累断累积。二是随着区域金融对内对外扩大开放，输入型金融风险会对北京金融稳定构成新的挑战。三是非正规金融领域风险仍旧较大，根据《中国互联网金融年报2019》，截至2018年末，北京P2P网络贷款余额约为2800亿元，规模占全国约1/3，排名第一。四是房地产市场的累积风险还有待进一步释放，北京个人住房贷款规模增幅继续扩大。截至2019年末，北京个人住房贷款余额

比年初增加487.2亿元，且同比增幅提高2.4个百分点。

二、北京市金融业发展现状

（一）金融业总体规模快速增长，经济贡献度大幅提升

“十三五”期间，全市金融业持续健康发展，已成为首都经济的第一大支柱产业，在全市经济中的战略支柱地位更加巩固。截至2019年底，全市金融业增加值6544.8亿元，已与上海市持平，较2015年的3926.3亿元增长了66.7%，年均增长率为13.7%；金融业贡献度大幅提升，2019年金融业增加值占GDP的比重为18.5%，较2015年的17.1%增长1.4%，对经济增长贡献率达28.8%，是对全市经济拉动最明显的行业。金融业税收总额大幅提升，2020年上半年，全市金融业完成税收4522.1亿元，同比增收355.4亿元，增幅8.5%，占全部税收收入的比重达55.2%，成为全市税收收入的支柱行业。

（二）金融机构数量和质量双提升，头部机构聚集效应明显

“十三五”期间，北京市加大金融开放力度，金融机构数量和质量实现了双提升，累计吸引272家金融机构落户，注册资本规模合计5470.42亿元，同期法人机构数量增加110家，总部企业增加525家。截至2019年底，全市各类持牌法人金融机构总部超过800家，资产总量超过148万亿元，占全国50%以上。引入了一批国际国内头部金融机构，金融街目前拥有外资金融机构121家，其中16家为《财富》世界500强上榜外资机构的境内机构。

（三）金融业改革开放持续推进，服务国家战略能力著提升

一是服务“一带一路”建设先行区有积极进展。集聚“一带一路”金融发展战略资源，吸引并服务亚洲基础设施投资银行、丝路基金、中非基金等一系列由我国主导的国际金融组织和投资基金在北京落地，打造“一带一路”金融大本营。初步搭建起服务“一带一路”政金企交流平台，推动在京金融机构广泛参与国际竞争，通过海外发债、境外上市等多种途径服务“走出去”企业融资。二是支撑北京市服务业扩大开放综合试点成效显著。紧抓北京服务业扩大开放试点机遇，制定北京服务金融扩大开放工作方案，梳理形成3类18条举措28个具体项目，先后支持瑞银证券成为国内首家持股比例达到51%的外资证券公司；支持华泰保险集团成为国内首家中外合资保险集团；服务VISA、Master申请银行卡清算许可；服务诚通基金、瑞银证券、凯雷投资、施罗德投资等4家机构申请QDLP试点资格；研究制定“金开十条”，探索金融监管“沙盒机制”，服务国家金融扩大开放。三是服务京津冀协同发展战略取得阶段性成果。京津冀区域协同发展的金融服务体系和工作机制初步构建，以北交所为发起方之一的“京津冀产权市场发展联盟”平稳运行，北京各大主要金融机构服务京津冀组织创新、产品创新不断深化，支持非首都功能有效疏解力度不断增强，建立京津冀区域金融风险联防联控机制。四是金融业营商环境持续优化。在执行北京市营商环境政策基础上，推动政务服务向“政务

服务+专业服务”转变。建成北京I客厅，打造开放、多元、智能的金融服务空间，满足金融监管机构政策信息发布解读、金融机构间学术交流研讨等功能需求。打造《北京观察》内刊，为相关政府部门、金融监管部门、金融机构提供专业的信息参考、决策参考及智库服务。

（四）金融服务实体经济持续发力，助力首都“四个中心”建设

落实政治中心定位，服务国家金融管理中心在京建设。作为国家级金融监管机构所在地，北京积极为中央金融监管部门及派出机构做好属地服务和保障工作。2018年北京金融街服务局组建以来，立足服务国家金融管理中心功能建设，承担综合服务、整合资源职能，服务水平全面提升。落实文化中心定位，实现文化与金融的深度融合。落实《关于促进首都文化金融发展的意见》，支持金融机构设立文化发展专业部门，创新文化金融服务产品。民生银行、北京银行等银行对行内文化金融业务部门进行全面调整，工商银行近三年文化旅游行业贷款平均增幅超过30%，贷款余额实现“五年翻两番”，对文化产业融资余额超过2400亿元，成为国内支持文化产业融资余额最大的商业银行。落实国际交往中心定位，提升首都金融国际影响力。新一轮服务业扩大开放综合试点在北京稳步实施，北京成为中国扩大金融开放的“新高地”，三大国际信用评级机构、重量级国际金融组织、亚洲基础设施投资银行、丝路基金、亚洲金融合作协会等一批国际金融合作组织在北京设立。全球各大金融

机构均在京设立营业性分支机构或代表处，目前全市外资金金融机构分支机构160余家，外资金金融机构代表处200余家。北京论坛、国际金融博览会等国际金融交流活动影响力不断提升，北京成为具有国际影响力的金融交流与合作平台。落实科技创新中心定位，国家级金融科技示范区建设取得新成就。推进建设北京金融科技与专业服务创新示范区（“金科新区”）；在北京和中关村之间的北展地区建设“北京金融科技与专业服务创新示范区”；推动重点楼宇改造升级，构建起“产学研用资”金融科技生态，北京金融科技研究院、北京金融科技产业联盟和保险科技联盟相继成立。

（五）多层次资本市场体系更加完善，上市培育工作成效显著

在股票市场方面，北京拥有继上海、深圳之后的第三家全国性证券交易场所——全国中小企业股份转让系统（新三板），三个市场共同构成了中国多层次资本市场格局。在债券市场方面，北京是中国最大的债券发行定价中心。在保险市场方面，北京地区保险密度、保险深度连续多年排名全国第一。截至2019年底北京地区境内上市公司346家，总股本2.7万亿股，占全国A股上市公司总股本的38.73%，居全国第一；总市值17.07万亿元，占全国26.67%，居全国第一。

（六）金融监管和风险防范工作稳步推进，金融运行整体平稳

在做好地方金融监管方面，地方金融立法工作稳步推进，地方金融监管条例（征求意见稿）正式向社会公示，典当、融资租

赁、商业保理和地方资产管理公司四部监管指引正式发布。

在防范化解金融风险方面，P2P“三降”工作成效明显，在营机构数量降至5家，机构转型取得初步进展。在非法集资制度建设方面，建立了“线上+线下”监测预警体系，运用发挥“五位一体”处置机制，提升“冒烟指数”核心功能。交易场所清理整顿成效明显，邮币卡交易平台经纪会员、市值化解基本完成。持续开展“蜜蜂计划”和“百千万宣教工程”，加强金融消费者教育保护，切实提高群众金融风险识别能力。

三、面临的问题

（一）金融服务科技创新的深度和力度有待加大

一是直接融资方面，股权融资对科技型企业的支持作用相对有限。首先，市场化基金规模“小、散、弱”，支持对象技术型企业较少。本市私募基金管理人平均管理基金规模（7.57亿元）不到美国的1%，投资项目更倾向于投资变现快的应用层项目，对基础层和技术层投资少；对硬科技支持相对有限，投向硬科技的金额仅占全部的1/4；“赛道多、选手少”现象明显，专业投资人缺乏。其次，政府引导基金支持方式有待持续完善，财政资金和社会资金在风险承受力和盈利诉求上存在矛盾，对创投机构吸引力不强。

二是间接融资方面，符合科技型小微企业特点的信贷产品供给不足，金融体制缺乏创新。首先，目前科技信贷支持阶段偏

后，获贷企业平均成立年限在3年以上，且办理时间较长、放贷期限较短、贷款利率相对较高。其次，针对科技型企业特点的信用评价体系尚不完善，缺少差异化、针对性的金融产品和服务方式创新。第三，知识产权质押融资作用有待提升，支撑技术市场的交易机构尚未充分发挥作用，交易资源分散、交易规则不统一、交易标的单一等问题仍然存在，未能形成公允的价值评估体系和顺畅的资产处置通道，难以高效推动科技成果转化。

三是金融机构和科技创新主体的供需对接平台尚不完善。信用基础设施及供需对接平台建设有待加强，科创小微企业缺乏有效的信息发布和获取渠道，金融机构难以获取企业信息或成本过高；种子期、初创期企业缺少信用记录，科创小微企业征信体系不健全，小贷公司、融资租赁等金融信用信息未全部纳入征信系统；已汇聚和共享的政务信息齐备度尚不能充分支撑金融机构开展企业全景式画像的需求，特别是纳税等数据仍需进一步整合。

（二）资本市场尚不能充分满足企业多元化上市需求

不同层次资本市场之间尚未形成有效串联，衔接存在“堵点”，上市标准和上市方式尚不能充分满足企业多元化上市需求；科创板、创业板、新三板的深入改革和差异化定位有待加快落实，与主板市场尚未形成高效的串联；区域性股权交易市场与新三板、科创板衔接有待加强；新三板在市场分层、投资准入、融资交易等服务科技型企业融资

制度安排方面仍需进一步创新突破。

（三）金融协同监管机制不健全，存在监管盲区

一是金融监管和政策协同方面存在“断点”，金融监管部门缺乏协同。如，在当前分业监管、垂直管理体制下，银行、证券、保险、交易结算、金融控股、非银金融机构等管理职能分散在多个部门，不同市场相对割裂，难以形成高效衔接、接力式的金融服务，也不符合当前金融产品与服务范围持续融合创新、金融机构与金融市场边界不断变化的发展趋势。此外，金融监管部门与科技管理部门（市科委）、行业主管部门（市经信局）等之间沟通协调不紧密，很难形成齐抓共促的工作格局。二是众多基金、证券、信托等类金融机构在异地注册，在北京经营办公，形成金融监管盲区，增加了北京金融风险防范和处置压力，不利于风险管控。

四、政策建议

（一）坚持金融服务实体经济，助力经济高质量发展

一是围绕高精尖经济结构调整要求，加大产业升级、科技创新等重点领域的支持力度，发展财富管理、金融科技等新兴金融服务功能。二是围绕区域交通一体化，综合运用银团贷款、发债等方式，加大京津冀区域干线铁路、城际铁路、公路路网、交通枢纽、新机场等重大项目的金融支持力度。三是加快构建基于绿色信贷、绿色债券、绿色基金、绿色保险、碳金融等在内的绿色金融体系，支持城市副中心国际绿色金融改革创新

新实验区建设。四是创新金融机制促进区域过剩、落后产能出清和产业优化，压降一般制造业企业、“散乱污”企业、专业性批发市场存量业务规模，服务非首都功能企业、市场有序疏解至河北、天津。

（二）完善金融生态体系，提升金融服务科技创新能力

一是围绕科技创新企业需求，建立“平台+机制”、“人才+资金”、“投资+保险”、“创业+孵化”、“信用+担保”的全生命周期金融服务生态体系，形成可复制、可推广的科技金融“北京模式”。二是推动金融科技服务机构的系统化、常态化、智能化和空间集聚，推进金融科技服务平台在全国范围内的联网对接。三是加大金融对基础科学研究、核心技术攻关、“卡脖子”领域攻关的支持力度，服务科技强国战略，为北京构建高精尖经济结构发挥金融力量。四是创新金融监管机制，探索类似金融“监管沙箱”性质的监管实验，在风险可控的前提下实现“科技+金融”更好地融合，为金融科技发展创造良好的金融监管与创新生态环境。

（三）完善多层次资本市场，做好企业上市服务

一是推动新三板向北京市证券交易所发展，与创业板、科创板形成错位发展。二是深化四板市场改革，推进北京区域股权市场与新三板深度合作对接，在准入标准和监管标准方面对标新三板，与新三板建立信息共享和转板对接机制，打通北京资本市场对创新企业全生命周期服务链条，重点推进建立信息通、转板通、账户通、服务通。三是

做好企业上市服务工作，研究资本市场分层标准，丰富上市标准和上市方式安排，强化场外市场与场内市场串联，支持各阶段、各类型的科技型企业进入资本市场，推动企业在科创板、创业板上市，开展好“钻石工程”。同时，积极引导中概股回归，做好上市公司奖励办法的落实和兑现。

（四）持续加强金融监管，规范金融市场秩序

一是推动出台《地方金融监管条例》，加强金融监管人才队伍建设，推动建立金融执法大队，加大科技手段应用力度，完善金融监管及风险监测系统建设，加强行业自律管理。二是做好风险出清。完成P2P、交易场所的风险出清，坚决打击非法集资，让违法违规金融活动降下来；配合监管部门做好私募股权投资、上市公司退市、企业债券违约风险处置。三是风险处置遗留机构。盯住中小银行、民营控股集团等风险暴露和清理，争取合规、持牌机构留京发展；对于外地注册、在京经营的金融租赁、信托公司、公募基金等金融机构，积极争取回京发展。四是引导存款保险、支付清算、登记托管、交易报告库、投资者保护机构等重大金融基础设施落地，推进金融领域数据治理和基础设施建设，加强金融科技标准创制及输出；发展监管科技，完善金融监管及风险监测系统建设，提前识别金融风险；五是加强各层面投资者教育，结合瑞幸咖啡、原油宝、假黄金等典型案例事件，教育消费者管好自己的钱袋子，与各个监管机构联合营造卖者尽责、买者自负的金融消费文化。□

关于北京市“十四五”时期 北京经济技术开发区发展的调研报告

市人大常委会财政经济办公室

为协助做好北京市“十四五”规划编制工作，我们高度重视此次调研，明确调研工作的指导思想、主要内容和工作方式，认真听取市发展和改革委员会、市经济和信息化局、市科委、市统计局、经济技术开发区管委会等相关部门的情况介绍，较为全面地总结了北京经济技术开发区（以下简称“开发区”）发展现状、面临的机遇和挑战以及存在的现实问题，有针对性的提出了措施建议。现将调研情况报告如下。

一、“十四五”时期开发区发展面临形势

“十四五”时期，是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。面向新的历史时期，开发区继续当好先行先试“排头兵”在全面开启中国特色社会主义现代化强国建设新征程中担当作为，以新一轮改革开放实现经济社会更高水平、更高质量发展。

（一）新一轮科技革命方兴未艾，数字经济赋能传统业态，产业范式面临深刻变革

随着5G、工业互联网、物联网、人工智能、区块链等新技术和新兴产业的发展，数字化技术与生产生活深度融合，以“万物互联”为突出特征的新一代信息基础设施正在形成，支撑产业及社会网络化、数字化、智能化升级发展。开发区要把握产业变革的规律，抢抓新机遇，以更高的标准、更严的要求、更大的力度解放思想、改革创新、扩大开放、担当实干，做大做强新一代信息技术、高端汽车和新能源汽车、生物技术和大健康、机器人和智能制造等高精尖产业，着力突破关键技术瓶颈，抢占全球科技创新竞争的制高点。

（二）国家高度重视实体经济发展，聚力自主创新，推动产业价值链向中高端攀升
我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，党和国家把制造业和实体经济发展摆在更加突出的位置。2019年9月习

近平总书记在河南考察时指出，“制造业是实体经济的基础，实体经济是我国发展的本钱，是构筑未来发展战略优势的重要支撑，一定要把我国制造业搞上去，把实体经济搞上去，扎扎实实实现‘两个一百年’奋斗目标”。开发区是北京市制造业发展的主阵地，迎来发展高精尖产业最好的时期，开发区要高度重视先进制造业发展，坚持创新驱动发展战略，把推动制造业高质量发展作为构建现代化经济体系的重要一环。

（三）高质量发展承载着新时期的国家使命和历史责任，国家出台专门政策支持经开区高质量发展

党中央、国务院高度重视国家级经开区工作，2019年5月，印发了《国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》（国发〔2019〕11号文），提出“三创新、两提升”的发展方针，赋予国家级经开区更大的改革自主权，为开发区发展注入政策利好。开发区要紧抓政策机遇，加快推进开发区制度创新、政策创新、开放创新、科技创新，集聚生产要素，促进产业升级，拓展发展新空间，打造北京市改革开放新高地和高质量发展先行区。

二、发展现状及面临的问题

2017年9月，《北京城市总体规划（2016年—2035年）》发布，新版城市总规提出“高水平建设三城一区，打造北京经济发展新高地”，开发区的发展迎来了历史性机

遇，近年来，开发区管委会全力推进升级版开发区和亦庄新城建设，经济社会持续保持高质量发展态势。

（一）发展现状

一是综合经济实力大幅提升。2019年，开发区地区实现生产总值1932.8亿元，同比增长8.9%；规模以上工业总产值完成4183亿元，同比增长9%，占全市的比重从2015年的14.7%提升至2019年的20%，跃升至全市第一位，经济总量站上新台阶。全员劳动生产率从2015年的41万元/人增长至2019年的54万元/人，增幅32%，是全市同期的2.3倍。已供地地均产出从2015年的202亿元/平方公里提升至2019年的237亿元/平方公里。

二是高精尖产业主阵地建设成效显著。高端汽车和新能源智能汽车产业产值突破千亿，占全市的34%（2018年数据），提升11个百分点，新一代信息技术、生物技术和大健康、机器人和智能制造产业分别占全市36%、42%、22%，在全市实体经济的地位更加突出。国家网络安全园信创园、北斗产业创新基地、光刻机、新一代集成电路等项目先后落地，全球首颗共享卫星发射升空，主导产业自主创新水平不断提升。构建“1+1+N”产业政策体系，建立“双招双引”工作机制，强化“七促”机制，优化项目调度，加快推进项目落地建设，高精尖产业发展推进机制更加完善。

三是科技成果转化承载区建设加速。科技成果转化成效显著，“十三五”时期，全球最先进的显示技术研发中心、全球最大的

重组蛋白库、全国第一条8.5代液晶显示生产线、全国第一条12英寸芯片生产线、全国最先进的发动机生产线、全国首个全人源化抗体新药、全国唯一IPv6根服务器工程中心等一批技术创新成果先后转化落地。截止到2019年末，累计实现117项“三城”科技成果项目在开发区转化落地。推进诊断试剂等13家产业中试基地建设，建立“亦庄创新发布机制”等常态化创新信息交流机制，将世界机器人大会等国际交流活动打造为科技成果转化与交流的重要平台，科技成果转化环境日趋完善。

四是技术创新示范区建设高起点突破。截止到2019年末，全区共有国际领先、填补国内空白的新产品21项、新技术37项，获得国家科技进步奖9项，居第四（2019）名，成功入选国家知识产权示范园。成功申报国家智能网联汽车创新中心等两家国家级创新中心，国家级研发机构达到27家，国家级高新技术企业达到1122家，挂牌24家技术创新中心。培育开发区独角兽企业4家，隐形冠军企业4家，瞪羚企业783家，金种子科技型企业56家，首次形成了创新型企业成长梯队。

五是深化改革先行区建设取得重大进展。由经开区工委、管委会在亦庄新城行使2059项行政权力，在核心区行使区级人民政府行使的职权，工委管委会内设机构由61个缩减为23个，实现了精机构、补职能、优配置、增权限同步并举。建立了“审批——管理——执法”链条式工作机制，推进权限集中行使，实现7000多项处罚职权集中使用194

项和行政审批职权一章办理，率先实现“一枚印章管审批”出台《建设营商环境改革示范区工作方案》，率先实行企业投资项目承诺制、画出政商交往“导航图”党建引领“企业吹哨，部门报道”等改革，纳税服务出口退税速度位于北京市前列，荣获全国企业营商环境十佳园区。全面落实高精尖产业用地政策，推行土地先租后让、达产出让、试点代建标准厂房等，制定存量工业用地城市更新产业升级工作试点方案，不断促进产业空间配置与发展需求相适应，要素市场化配置能力显著增强。

六是宜业宜居绿色城区建设稳步推进。区内路网密度达到4.7公里/平方公里（2018年），高于全市平均水平（3.39）。5G基站数量领跑全市，在全市率先实现主要公共区域WIFI信号免费全覆盖。提前2年完成海绵城市建设要求，污水处理率达到100%，居于全市最高水平。南海子公园及二期等5个大型生态公园建成投用，PM2.5年均浓度下降到44微克/立方米，降幅达114%。推出“新闻+政务+服务+电商+社交”一站式融媒体平台“尚亦城APP”，打造综合集成的社会治理新平台，城市治理更为精细。引入人大附中、北京二中、十一学校到经开区办学，基础教育阶段学校达到7所。引入同仁医院二期、东方医院等优质医疗资源，推进街道和社区卫生机构建设，全区公共服务保障水平提升。

七是区域协同发展呈现全新格局。主动融入京津冀协同发展，亦庄·永清园已实现

创智云谷等一批项目签约入驻。与平谷区结对协作，2018年起，每年出资1亿元共同设立产业投资基金，联合建设中关村科技园区平谷园，吸纳平谷区近500人来经开区就业。组建“三区”（开发区、大兴区、通州）协同专班，建立“五联”运行机制，坚持月调度、旬协调、周组织、日沟通，全面对接两区八镇，初步形成165平方公里开发建设模式及产业组团式布局，10个重大产业项目拟签约落地，三区协同初现成效。积极对接援疆工作，累计向新疆和田地区提供1600万元援助资金，选派3名干部驻地挂职。

（二）面临的问题

1. 自主创新能力不强

一是企业研发投入不高。与国际一流企业研发投入相比较，开发区内的京东方、中芯国际等企业的研发投入分别为9.2亿欧元和3.7亿欧元，远低于微软（123.7亿欧元）、谷歌（128.6亿欧元）等企业。从北京市内部来看，2017年，开发区规模以上工业企业研发经费支出57.96亿元，主营业务收入3470.67亿元，研发投入强度为1.67%，略高于北京市的1.3%，低于中关村的2.01%。二是企业自主创新能力不强，关键核心技术受制于人的局面没有得到根本性改变。企业研究开发能力和市场竞争力尚待提高，支持企业进行自主技术创新的优惠财税政策和资金有待完善。三是重大原创性成果缺乏，引领市场、定义市场能力不足。开发区在源头创新对接、技术储备等方面还待提升。

2. 产业承载空间不足

开发区新增建设用地供给日趋紧张，土地成本日渐升高，研发成果难以本地产业化。《北京城市总体规划（2016—2035年）》明确提出：严控增量，压缩工业、仓储等用地比重，腾退低效集体产业用地，提高产业用地利用效率。各类用地被进行严格的划分和管控，对功能复合、研发空间缺少灵活弹性控制要求，难以适应科技创新产业的发展需求。同时，土地利用的结构性矛盾突出，创新产业空间约束力大，可利用空间少，新扩区域落后淘汰型产业占地比例大，部分工业土地闲置或低效利用。

3. 国际化程度有待提高

一是开发区内跨国公司总部及研发机构较少，2018年，开发区规模以上工业内资企业与外资企业比例相当，但是规模以上服务业内资企业为86%，远远高于规模以上服务业外资企业占比。开发区内外资研发机构数量不多，同时对鼓励跨国公司设立研发机构和技术监测机构的政策措施还需完善。二是人才国际化程度较低。苏州工业园在园区就业的外籍人才近6000名，而北京开发区外籍人才不足300人；开发区留学归国人员3500多人，占从业人员比例1.47%。而在硅谷外国人口出生比例高达37.8%。

4. 国家级经开区之间竞争激烈

从全国角度来看，长三角、珠三角地区经济增长速度快，对生物医药、互联网、智能制造等领域招商引资力度不断加大，对开发区吸引企业入区存在威胁。从京津冀区域来看，天津滨海新区与河北的发展导致替代效

应加强。天津通过行政区域的调整、金融服务平台的打造等措施，产业结构不断升级，招商环境不断完善；河北京津沿线区域重点发展白沟、廊坊等开发区，这些区域依托土地储备丰富价格低廉等优势，逐步完善基础设施，配套服务逐年提升。因此在高端制造业发展方面北京经济技术开发区要直面天津新区的竞争，同时在传统型产业发展方面还要面对河北新兴区域的挑战。

三、措施建议

（一）加快高精尖产业主阵地建设

围绕四大主导产业，补齐延伸产业链，鼓励“硬科技”产业在开发区集聚发展。优化产业结构和空间布局，推进产业迭代升级，推动国家及本市重大产业项目优先在北京经济技术开发区布局。进一步完善开发区高质量发展指标体系，建立项目科学评估论证机制，严把准入门槛，做精产业选择。建立项目全生命周期管理服务体系，促进资金、人才、技术等要素向开发区聚集。

（二）提升科技成果转化承载力

加强与“三城”的协同合作，引导科技创新成果在开发区转化；加大力度支持入驻企业参与重大科技基础设施建设，鼓励科研人员职务科技成果在开发区转化；加快产业中试基地建设；全面放开核心区智能网联汽车道路测试，打造新一代人工智能等重大场景应用示范区。

（三）强化关键核心技术突破

开发区要充分发挥DRAM生产线及存储

器国家研究院项目和12英寸图像传感器芯片生产线及工艺装备国家研究院项目建设等重大项目的带动作用，大力推进关键领域颠覆性技术攻关，打破关键领域核心技术受制于人的格局，突破重大技术瓶颈，抢占事关长远和全局的科技战略制高点。建立有利于技术创新的管理方式，在核心关键、前沿交叉领域形成科技创新的合力。

（四）加大对外开放力度

深化落实北京市新一轮服务业扩大开放综合试点政策，鼓励跨国公司地区总部和研发、制造、销售、贸易、结算等功能性机构在开发区布局，建设国际科技产业合作园区。积极与发达国家和地区科技产业领先城市建立友好合作关系，开展共建“一带一路”经贸领域合作，参与境外经贸合作区建设。向国家积极争取建设自由贸易试验区（开发区片区）。吸引更多国际会议会展在开发区举办，巩固提升世界机器人大会、世界5G大会等品牌活动。

（五）加强人才队伍建设

加大力度引进紧缺急需人才、海外人才、战略科学家和创新团队。建设国际人才社区，打造类海外社区环境，设立外国人出入境服务大厅和来华工作许可受理点，放宽高科技领域外国人才年龄、学历和工作经历限制。建设高技能领军人才工作室、校企人才联合培养基地和国家级职业技能实训基地。支持企业自主开展人才评价，提高开发区企业培养重点行业紧缺高技能人才补助标准。□

关于北京市“十四五”时期 促进京津冀产业协同发展的调研报告

市人大常委会财政经济办公室

一、京津冀产业协同发展面临的新形势和新要求

逆全球化暗潮涌动，疫情爆发加速产业链重构，促进京津冀产业协同成为实现区域内循环的重要途径。在当前国际逆全球化愈演愈烈的形势下，加之新冠肺炎疫情在世界范围内蔓延，未来的国际竞争可能会出现产业链与产业链的竞争、产业集群和产业集群之间的竞争。在这种背景下，大城市群率先形成内循环是当前的必选项。京津冀作为我国三大城市群之一，是我国北方经济的重要核心区，亟须通过探索产业协同发展新模式，促进城市群内部产业分工和结构优化，实现城市群内部协调发展，提升城市群整体实力。

京津冀协同发展进入了滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难的关键时期，对产业协同任务提出新要求。习近平总书记指出，当前和今后一个时期，京津冀协同发展“进入到滚石上山、爬坡过坎、攻坚克难的关键阶段”。产业协同作为京津冀协同发展的重要组成部分，在新时期要加快突破跨区域机制体制障碍，探索协同创新模式，产

出一批先试先行政策，促进三地产业实现真正的融合，创造产业协同发展的典范。

北京加速全国科技创新中心，京津冀产业协同进入蓄势待能、快速提升的新阶段。北京是京津冀协同发展的核心和主要引擎，北京全国科技创新中心建设按下“加速键”，“放大招”聚力新业态新模式，“放猛招”培育高精尖产业。京津冀产业协同是充分体现北京“一核”带动引领作用的成果，未来要持续增强与津冀联动，以协同性伙伴关系共同促进持续创新，推动产业协同发展迈出新步伐、展现新力量。

二、京津冀产业协同发展成效

京津冀协同发展战略实施以来，三地坚持优势互补、互利共赢，在产业协同方面取得了诸多成效。

一是北京核心带动作用明显。北京以“2+4+N”产业转移重点平台为抓手，充分发挥冬奥会筹办的牵引作用，与河北共同建设京张文化体育旅游产业带；引导钢铁、石油、汽车、医药等项目向曹妃甸、沧州等城市溢出转移，在更

大空间范围内优化产业布局，提升首都产业的辐射带动能力。2018年末，北京法人单位在京津冀地区的产业活动单位数量达到1.2万家，占京津冀法人单位区域内跨省（市）产业活动单位总量的76.5%。与2013年末相比，北京法人单位在京津冀的产业活动单位数量增长225.9%，分别比天津和河北高108.9和170.6个百分点。2018年，北京流向京津冀技术合同4867项，比上年增长4.8%；成交额227.4亿元，增长11.8%。

二是三地产业融合效果显著。天津构建了以滨海新区战略合作功能区为综合承载平台、以宝坻中关村科技城等若干专业承载平台为框架的“1+16”承接格局。河北以雄安新区为集中载体，围绕曹妃甸协同发展示范区和张承生态功能区两大战略合作功能区，建设了保定·中关村创新中心、邢台邢东新区、衡水滨湖新区等承接平台，以“京津研发+河北转化”模式，吸引了一批京津创新成果向河北地区的加剧集聚，有效促进了三地创新合作与产业融合化发展。2018年末，京津冀法人单位在区域内跨省（市）的产业活动单位达1.6万家，占区域内产业活动单位总量的5.5%，比2013年末增长180.2%。

三是三地创新合作不断加深。自2015年开始，设立“京津冀协同创新推动”专项资金，近5年已累计投入科技经费近1.6亿元，支持科技项目60项，带动社会匹配投资2亿元。在基础研究方面，三地共同出资设立京津冀基础研究合作专项，率先打破管理机制条块分割，实现科技项目跨区域协同。3年来在“南水北调环境影响”、“京津冀一体化应用”和“智能制造”领域资助项目48项，部分成果已经实现初步应用。在资源

共享方面，积极推动科技创新券在三地相互衔接、统筹使用，同时开启创新券共享互认工作，目前三地共有753家互认开放实验室。在创新创业方面，向天津输出北京双创模式，推动北京优客工场、创业公社、东方嘉诚等众创空间，将成熟的创新创业服务模式带到京津冀地区。

三、京津冀产业协同存在问题

产业协同发展，本质上是一个市场化的企业自组织过程，其产生和演进，具有很明显的“根植性”和“内生性”特征。以长三角为例，在改革开放初期，尽管长三角区域之间的合作存在较大的行政区划壁垒，但是少数乡镇企业、民营企业等市场主体力量，已经通过生产链条上的分工，消除或掩盖区域间企业所有制差异带来的影响，实现更大范围地企业间的生产和技术合作。随着浦东开发开放战略的大力实施，江浙企业与上海的合作逐步深入，分工进一步细化，经济联系更加紧密，从而推动长三角产业协同的一体化发展。总之，跨区域产业协作的主导力量是市场、是企业。

但是，从京津冀实际情况来看。一是在京龙头企业的配套布局在京津冀地区的仅一成左右，长三角和珠三角地区占到三成左右。例如，北京奔驰国内的一、二级供应商中，45%（114家）分布在长三角地区，仅23%（74家）分布在京津冀区域。小米公司仅有7%的产业链环节能在京津冀范围内实现配套，手机、电视的核心零配件供应商主要集中在广东、浙江、江苏等沿海省市，研发中心也由北京向南京、武汉等外地转移。二是北京技术输出越过京津冀，流动东南沿海地区，

如2018年北京技术合同数量为82486项、成交额4957.8亿元，只有5%的技术成果流向津冀两地，流向“长三角”和“珠三角”的技术成果分别超过流向“津冀”的2倍和1.5倍。以上数据充分说明三地产业链上下协同不足、创新链高效衔接不够等现实问题。挖掘其深层次原因，主要体现在：

（一）产业对接机制不完善

前期虽然已经发布《京津冀产业转移规划》等文件，但主要是从疏解转移的角度考虑三地产业协同，缺乏统筹性的产业协同布局，相比长三角一市三省启动《长三角集成电路领域科技创新一体化发展规划》，形成集成电路创新一体化发展建议和实施方案，京津冀三地推动步伐较慢。同时，由于缺乏形成有效的规划对接机制，三地产业规划存在“单打独斗”、“各自为战”问题，津冀重点地区所提产业细分领域与北京市高精尖产业方向高度相似，产业错位和差异化特征不突出。此外，由于机制体制影响，产业协同发展难以快速突破。尽管三地均成立了推动协同发展的领导小组办公室，但是受区域经济考核模式等制约，行政壁垒仍存在，导致产业结构低层次重复，城市间的竞争不断升级，带动资源的极大浪费。比较突出的现象是受三地财政体系独立影响，跨区域产业转移和疏解过程中，迁出地与迁入地政府在财政利益方面很难协调一致，导致京津冀地区之间难以在园区共建、企业迁移等领域进行税收分成，特别是园区税收分享问题极为复杂。即使一些文件明确提出税收分成的政策，但是相关政策在实施范围上难以界定、具体操作上难以执行。

（二）北京核心带动能力待增强、津冀承接

能力差

一方面，当区域产业发展到一定规模的时候，才有能力辐射带动周边地区产业的配套。但是目前北京本身的制造业规模不大，根据统计，2018年北京市工业实现增加值4464.6亿元，与上海工业增加值8694.95亿元，深圳9254亿元差距较大。再者，北京内部各区发展严重不均衡问题突出，各区正在发力培育高精尖产业，如房山、顺义也在加快转型升级步伐，亟待“中心城区”、“三城一区”等区域的输血，这种情况下，北京发挥核心作用，带动津冀发展的难度在加大。另一方面，津冀尤其是河北的产业承接能力较差。具体体现在：一是园区整体基础设施条件跟不上，除了“2+4”重大协作平台之外，剩余46个协同平台中，多数园区基础设施较为落后，相较北京、东南沿海地区的园区，难以对优质企业形成吸引力。二是公共服务配套差距大。根据《京津冀蓝皮书：京津冀发展报告（2020）》，京津冀城市群各城市设施环境领域差距有所缩小，基础教育领域、社会保障领域的差距明显扩大，也是造成企业引进难、留住难的主要原因。三是政府服务效能低，相比之下，浙江、江苏等地在服务重点企业和重大项目过程中，针对出现的新问题，建立特事特办应对制度，部分当地政府职能专业度相对较弱，职能转换滞后，对企业迫切发展需求的快速响应和精准服务不够。

（三）三地创新水平差距较大

京津冀尚未形成合理的创新等级结构体系，呈现明显的“核心——外围”格局，京津两地优势突出，京津两地对创新资源的“虹吸效应”大于“扩散效应”，对河北各地级市企业创新能力提升的辐射带动作用明显不足。从R&D经费来

看,2019年北京R&D经费支出为2233.6亿元,是天津和河北的4倍多;从专利授权量来看,2019年北京专利授权量为13.2万件,是天津和河北的2倍。从投融资环境方面,根据2018中国VC/PE市场数据显示,全国创投市场排名前十位,北京第一,吸纳VC、PE金融300.52亿美元,天津排位第十,仅为8.4亿元。在政策环境方面,三地在统筹配置科技资源、创新要素自由流动、技术成果交易、知识产权协同保护等方面尚未出台完备的规划和政策,政策服务体系亟待完善。

(四) 协同政策衔接有待进一步突破

北京企业在跨区域投资时面临的政策不能跨区域应用、监管转换不顺畅等问题没有彻底解决。根据调研企业反映,例如,三地资质不能互认,医疗器械注册人制度暂未落地实施,法规约束较大,在京医药企业无法与津冀形成协同。子公司项目落地河北后,一些进口设备无法享受北京海关免税政策,导致企业涉及骗税嫌疑。此外,也有企业反映项目在津冀落地后,优惠政策无法兑现,延续性比较差。

四、深入推动京津冀产业协同发展的措施建议

(一) 加大资源统筹力度,形成强劲发展合力

编制三地产业规划和产业地图。建议国家京津冀协同发展领导小组牵头,围绕集成电路、生物医药、智能装备等领域,联合三地编制区域产业协同发展专项规划,明确三地产业定位和区域重点产业的产业链各环节分工。编制重点产业地图,梳理三地产业园区、重点企业、创新平台、创新成果等,标记各个区域的产业特色和基础资源,明确每条产业链关键、缺失和薄弱环节。建立重大项目协调协同机制,针对集成电路、生物

医药等重点领域,将针对产业链关键环节的重大项目纳入协同立法的范畴,同步建立有效的事前协调机制、产业创新协同反馈机制、重大合作项目问题解决机制,构筑合理的竞争合作机制。探索利益共享机制。建议京津冀三地省级政府加强与财政部的沟通,尽快出台落实《京津冀协同发展产业转移对接企业税收收入分享办法》的实施细则,明确迁出地区政府主导的方式和界定办法,适当放宽“迁出前三年内年均缴纳“三税”大于或等于2000万元”的规定。借鉴“长三角一体化”、“深汕特别合作区”模式,率先在雄安新区中关村科技园等共建产业园区开展财税分享试点,试行“GDP全部纳入北京,利益分成暂时归园区所有”的机制。实施产业差异化政策,引导相应环节分类落地。建议三地争取国家支持,围绕产业链上下游不同环节布局,建立梯次分明的差异化的产业政策,在不同区域迅速形成有针对性的政策洼地,引导产业分类集聚。

(二) 持续推动北京制造业高质量发展

针对北京制造业发展薄弱,辐射带动能力差的问题,要坚定“北京要发展而且要发展得更好”的理念不动摇,坚持“一张蓝图干到底”,强调先进制造业对北京国民经济和社会发展的重要作用、重要地位,高度重视高端制造、智能制造、绿色制造的制造业企业和企业家,主动做好各项服务。持续落实已发布的高精尖系列政策,保持发展定力,建议适度放宽对制造业限制条件,进一步降低企业成本,参照上海市引入一批类似特斯拉工厂、青浦华为研发基地等重大制造业项目,扭转2011年以来制造业规模以上企业数量、固定资产投资持续下滑趋势。统筹协同全市资源,以落地重大项目、加大土地供给、培育营

商环境等多种措施，保障亦庄、房山、顺义等郊区高端制造业的发展，加快在亦庄园、房山园、顺义园等郊区分园及北京周边布局若干国际水平先进制造业发展示范区，统筹集中布局一批高精尖产业制造标准化厂房和中试基地，打造一批高品质、专业化的产品研发设计、小批量中试加速环节的承接平台。推出全市制造业支持措施，支持中关村分园提高制造业承接和产业配套能力，补齐制造业短板。

（三）发挥市场主体力量

发挥龙头企业带动作用，完善产业配套环节。围绕生物医药、智能装备、新材料等产业方向，结合在京龙头企业自身发展需求和疏解要求，按照“龙头企业+骨干项目+上下游配套”思路，引导企业在京津冀布局一批产业带动性较强的骨干项目，吸引一批以骨干项目为配套的上下游企业集聚，引导企业在京津冀范围内进行统一协同分配。搭建平台支持头部企业在京津冀打造供应链体系。积极推动具备条件的头部企业尤其是供应链核心企业，在京津冀区域搭建公共服务平台、技术交流平台、产销对接平台等协同平台，完善所在产业领域的研发设计、生产制造、售后服务等全链条供应链体系，为上下游企业提供供需精准匹配。

（四）提升三地科技协同创新水平

推动科技资源共建共享。进一步发挥京津冀基础研究合作、京冀联合实验室、京石一站一台、京津冀科技创新券等协同创新平台的重要支撑作用，为三地企业、科研机构提供联合攻关、测试检测、技术转移等多种服务。推动成果跨区域转移应用。重点围绕河北传统产业升级需求，引导在京企业在人工智能、工业互联网、数字化

车间、供应链协同制造等优势领域形成集群式技术输出，精准对接传统企业技术改造和升级瓶颈。以京津冀科技成果转化创业投资基金为主体，建立三地各类科技成果转化专项基金信息共享、良性互动机制，打造若干京津冀科技成果转化产业化合作示范基地，提升整合科技成果中试载体。推广中关村天合科技成果转化促进中心经验，面向京津冀地区建立技术商业化成熟度评价体系，将科研机构 and 高校院所的人才、技术、设备等优质资源与津冀企业对接。

（五）提升津冀产业基础承接能力

围绕重点发展的产业某一细分领域，三地协作，在津冀选择符合条件的园区，建立一产城融合为核心的特色产业社区，配套高品质环境，吸引集聚某一产业领域环节的龙头企业、配套企业 and 专业服务机构，推动相关科技成果落地园区，推动特色产业形成高效集聚。探索财政转移支付方式，按照京津冀地区城镇居民公共服务均等化标准，测算欠发达地区财力缺口，争取财政部、国家税务总局支持，以增值税、企业所得税的省级分成部分为基础，探索京津财力富余地区向区域内欠发达地区进行横向财政转移支付的可行性方案；在市县层面，按照所在地原则，探索开展企业所得税、个人所得税市县分成部分税收分解试点。

（六）推动政策协同配套体系

探索推动药品上市许可持有人制度，鼓励北京企业积极申请药品上市许可持有人，并委托津冀地区医药企业进行药品生产；推动医疗器械注册人制度试行，支持北京医疗器械注册人委托津冀地区医疗器械生产企业开展生产，助推“注册+生产”跨区域产业链发展。□

关于北京市“十四五”时期 公共财政发展的调研报告

市人大常委会预算工作委员会

“十三五”时期是北京市公共财政发展的分水岭。2016—2018年，北京市财政收入增长快速，一般公共预算收入年平均增长7%，超过“十三五”规划提出的发展要求（6.5%）。但随着北京城市功能定位调整、大规模减税降费政策的实施，2019年北京市一般公共预算收入增速开始减缓，同比增长0.5%。2020年受新冠疫情叠加影响，北京市一般公共预算收入发展受到进一步制约，预期北京市一般公共预算收入已很难完成“十三五”规划目标。

在财政收入增速下滑的同时，北京市面临的经济社会发展任务却在不断加重，一方面，京津冀协同发展、疏解非首都功能，备战冬奥会和冬残奥会，举办“一带一路”国际合作高峰论坛等重大活动需要大量财力支撑；另一方面，落实城市总体规划，促进产业转型升级，构建高精尖经济结构，建设国际一流和谐宜居之都、新冠肺炎疫情防控长期化常态化等，也需要不断加大财政投入。财政支出需求的不断膨胀、财政收入增长空间的日渐压缩，形成财政收支刚性缺口，使北京市财政面临空前的发展压力。

对影响北京市财政收入发展的两大主要因素进行分析可以发现：减税降费虽短期内会对北京市财政收入带来一定的不利影响，但通过涵养税源、做强做大税基，促进经济转型升级，从中长期来看会有利于首都经济的高质量发展。但城市功能定位调整对于北京市公共财政发展的影响则将更为深远。新版《北京市城市总体规划（2016—2035）》的实施，已不可避免地使经济上的北京渐行渐远，政治、科技、文化、国际交往中的首都不断明确，北京市财政发展的基础、模式与方向也随之发生根本性转变，北京市财政已经进入一个新的发展时期，既有新的机遇，同时也会面临更多的挑战。

深刻践行“以人民为中心”的发展思想，明确改革方向、突出改革任务、细化改革政策，危中寻机、化危为机，变压力为动力，使积极的财政政策更加积极有为，在更高起点、更高层次、更高目标上为全市经济社会稳定发展提供有力保障，就成为北京市财政“十四五”时期改革与发展核心任务。

一、北京市“十四五”时期公共财政发展面临的形势与挑战

“十四五”时期是我国由全面建设小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。准确研判“十四五”时期国内外政治经济新特征新变化新趋势，高度认识“十四五”时期的时代性新特征，准确把握“十四五”时期的发展新趋势，科学立足“十四五”时期的北京新蓝图，认真领会“十四五”时期的财政改革新要求，是科学合理谋划“十四五”时期北京公共财政发展任务的基础。

1. 中美贸易摩擦对北京市公共财政发展的影响

2018年以来，中美贸易摩擦形势严峻，美国试图通过封锁核心技术遏制我国高质量发展，抑制我国崛起，也对北京市产业与科技的发展带来了多方面影响。从出口来看，美国对中国进口加征关税所涉及的多个领域，例如新一代信息技术、集成电路、高档数控机床和机器人、先进轨道交通装备、节能与新能源汽车、新材料、生物医药及高性能医疗器械等，也正是北京市高技术产业发展重点。从进口来看，美国将中国高技术企业列入“实体清单”会使北京市相关企业采购设备和材料价格上升，运营成本增高。

加大政策支持力度，降低要素成本价格、改善营商环境，充分发挥北京市在科技、人才、资金等方面的优势，将中美贸易摩擦对北京市科技产业的影响降到最低，应成为北京市

财政的关注要点，为此需要：（1）以提高原始创新能力为核心，不断加大企业研发的财政奖励与补贴力度，激发前沿引领技术、现代工程技术、颠覆性技术创新。（2）财政支持着力向关键领域进口替代倾斜，巩固国产供应链配套能力提升，鼓励供应链关键环节重点攻关突破，加速本土芯片技术迭代。（3）通过奖补支持引导企业布局和拓展海外市场，加强与非美国市场合作，构建新型产业分工体系，实现价值链的国际重构。

2. 新冠病毒防控常态化对北京市公共财政发展的影响

2020年新冠疫情的全球蔓延，给各国经济带来巨大冲击，虽然国内疫情已得到有效控制，但国际疫情仍在持续蔓延，世界经济下行风险加剧，不稳定不确定因素增多。

面对严峻复杂的国际疫情，北京市财政应做好疫情防控长期化及常态化的准备，将疫情带来的影响降至最低。公共财政应普惠性与精准性双管齐下，一是要统筹资金，加大对疫情防控、疫苗和药物研发的支持力度，着力解决卫生检疫、防疫物资、医护力量等方面的资金需求。二是要综合运用税费减免、财政贴息、技改补贴、融资担保、科技创新券、政府首购等多种财税政策工具，全力支持企业纾困发展，促进企业提升复工复产复市效能，畅通产业循环、市场循环和经济社会循环，形成首都社会经济的良性发展。三是做好项目储备，提高特别国债和专项债券的使用效益，大力向信息网络、交通物流网络、生态环保、医疗设施建设等新基建倾斜，尽快形成有效投资。四是多渠道支持就业和社会保障制度，通过失业

保险稳岗返还、社保减负、职业培训补贴，降低企业用人成本等，使市场主体活力进一步迸发。五是设立公共安全与应急基金，增强政府引导基金应对社会突发事件的灵活性，利用引导基金提升紧缺物质产能，加快相关疫情防范和医疗技术的研发支持。

3. 《北京城市总体规划（2016年—2035年）》对北京市公共财政发展的影响

《北京城市总体规划（2016年—2035年）》提出，要紧密围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，转变城市发展方式，完善城市治理体系，实现城市可持续发展。《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018年—2035年）》进一步指出，要以国家行政、文化、国际交往功能为主，建设纲维有序、运行高效的国家中枢。

为此，“十四五”时期，北京市财政还应立足未来发展新蓝图，深刻把握“都”与“城”、保护与利用、减量与提质的关系，积极推动北京市在政务功能与城市功能方面的有机融合，科学配置财政资源，在突出政治中心服务保障，营造安全、整洁、有序的政务环境的同时，坚持以人民为中心，强化民生服务，将北京建设成政务环境优良、文化魅力彰显、人居环境一流的首善之都，为北京率先基本实现社会主义现代化提供财力支持、政策支撑与制度保障。

4. 国家战略新区快速发展对北京市财政发展的影响

国家新区是由国务院批准设立，承担国家重大发展和改革任务的综合功能区。国家新

区因拥有制度改革创新权限，享受特殊政策优惠，形成了强大的资源集聚能力，在吸引资本、企业、人力等经济资源和生产要素流入方面具有明显竞争优势，对周边地区及相关领域形成明显的虹吸效应。以雄安新区为例，雄安新区的设立虽以解决京津冀协同发展问题为切入点，但在服务京津冀的同时，雄安新区也对北京市的社会经济发展产生了一定影响。基于国家对雄安新区的高起点定位，雄安新区在金融创新先行先试，生命科学与生物技术创新发展，数字商务发展、数据资产交易、数字内容加工运营，国际科学共同体和科技组织总部设立等方面具有明显优势，对北京市金融、科技、产业的发展影响显著。

在未来，如何处理好与雄安新区发展的协同与竞争，博弈与互利成为北京市财政面临的一大课题。一方面，北京财政应持续推动与雄安新区的协同创新，加快促进产业协作对接，公共服务共建共享；另一方面，还应高度关注本市要素市场优化、营商环境改进、服务业扩大开放、市场准入放宽，进一步强化向产业优化、资本投入、技术研发、人才支持等领域倾斜，在增强北京经济的凝聚力、竞争力的同时，在更大空间、更高层次上发挥北京经济的辐射带动作用，实现北京与雄安的共同繁荣与协同发展。

二、北京市“十四五”时期公共财政发展关键领域

“十四五”时期是落实新版北京城市总规，全面开启北京社会主义现代化建设新征程的关键时期。北京市财政应聚焦“四个中心”

功能建设、提高“四个服务”水平，在大规模减税降费为全社会减负、重点支出不减助力高质量发展、有效防范化解财政金融风险 and 围绕深化财税体制改革等方面下大力气，以财政可持续发展能力不断强大、财政体制机制改革成效不断增强、财政政策引导调控功能不断强化、公共服务保障水平不断做强为目标，构建具有保障型、发展型、服务型、引导型、绩效型功能的“四强五型”财政，促进北京率先基本实现社会主义现代化战略目标。

（一）强化财源体系建设，增强财政发展保障能力

中央经济工作会议指出，当前经济运行稳中有变、变中有忧，外部环境复杂严峻，经济面临下行压力。对北京市而言，在未来一段时期，北京市还将继续实施减税降费政策，疏解整顿促提升的行业调控政策也将持续，新冠疫情的影响也将常态化与长期化，这一切都会对北京市财政收入带来不利影响。与此同时，保障首都城市战略发展资金需求巨大，需要充足的财力支撑。为此，北京市财政还应着力关注财政收入数量的合理增长和财政收入质量的稳步提升。

1. 关注财政收入结构优化，不断提升财源建设质量

“十三五”时期北京市一般公共预算收入中税收收入占比82.9%，虽仍属优良，但与“十二五”时期相比（90%以上）已出现一定程度下降。由此，关注税收收入建设，提升财源建设质量成为北京市财政“十四五”时期的首要任务。

对此，北京市财政一是要在认真总结全

市财政收入特点的基础上，着力加强财源建设研究，积极出台相关措施，充分发挥体制、政策、资金作用，打造税收收入的多元增长点；二是要持续落实减税降费政策，不断减轻企业负担，以政府收入的“减法”换取企业效率的“加法”，夯实税收收入增长基础，稳固主体税源；三是要统筹财力，加大对重点领域、重点项目和关键环节的财政支持力度，重点支持人工智能、数据中心、生物医药、高端装备、新能源、新材料等领域，形成高质量、高附加值的财源支柱和税收增长极。

2. 加强协同发展，拓展财政收入增长来源
应通过鼓励要素自由流动、规则标准互认、统一市场开放，加快科技创新与产业发展深度融合，提高京津冀协同发展对财政的贡献度，形成一批竞争力较强的创新共同体和产业集群，实现京津冀利益共赢、税收共享。

应积极促进市区国企与央企总部及下属企业的协同发展，鼓励市区国企参与央企混改，通过资源、市场、技术、人才合作，扩大全市国有企业在能源、制造业、高新技术、服务业等领域的占有份额，培育后劲财源，实现税收增长。

应加快推进国有资产资源管理和治理体系现代化，理顺财政部门与市属国有金融资本委托管理机构、企业的关系，做实财政部门作为市属国有金融资本出资人职责，享有参与重大决策、享有收益等出资人权利，以上缴资本收益的方式增加财政收入，扩大财政来源。

3. 积极争取完善中央与北京地方级税收分成机制，巩固财政基础

应积极向中央争取提高属地税收中地方级的占比，力争属地税收中地方级税收占比与上

海持平。同时，提高中央在京总部型企业对地方财政的贡献度，将能源、金融、资产类总部型央企上缴的企业所得税按照中央和地方6:4分成；对于总部型央企新设立下属企业缴纳的税收，则按现行分税制财政体制规定分成比例，分别缴入中央库和地方库。

4. 完善财政体制，积极推进市区财政事权与支出责任划分改革

党的十九大赋予财政体制新的内涵，要求省级政府加强公共服务统筹力度。北京市财政应积极响应党中央号召，适当上收部分教育、社会保障、医疗卫生、生态补偿、城市维护等方面的核心事权。同时，依照调整后的市区财政事权和支出责任划分，完善市对区转移支付。一般性转移支付主要用于弥补区级政府落实支出责任时存在的财力缺口，资金应向远郊区、生态保护区和经济薄弱区倾斜；专项转移支付主要限于市级委托财政事权以及市区共有事权中市级承担部分，重点向优化民生保障、城市管理、“三农”支持、节能环保、产业发展及建设工程等领域倾斜。

(二) 由数量转向质量，科学设置财政发展目标

党的十九大报告指出，我国经济已经由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点，绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。推动高质量发展要求遵循经济规律发展，改变重数量、轻质量的发展模式，改变单一关注数量规模增长的发展目标要求。

在设置“十四五”时期北京市公共财政

发展目标时，也应科学认识高质量发展的丰富内涵和要求，重视财政发展结构的科学性与合理性，突出质量优先，将对财政发展的关注由规模扩大转为结构优化，由财政增速转为收支效益，逐步淡化财政收支规模目标及年均增速目标，转而关注财政能力建设及长期可持续发展，其核心指标可参考：

(1) 财政保障能力指标，如人均可用财力、财政收入质量、刚性支出压力、债务情况等。

(2) 财源建设努力程度指标，如财源建设工作机制、财源涵养情况等。

(3) 成本节约指标，如行政运行节约度、城市运行节约度、民生保障节约度、重大投资和重大项目成本控制等。

(4) 财政管理规范指标，如依法理财、预算绩效管理、审计报告披露问题等。

(5) 运行成效指标，如落实新总规和功能定位情况，主要支出领域聚焦度、基本公共服务均等化（七有五性）实现情况等。

(三) 优化财政支出结构，构建优质均衡公共服务体系

“十三五”时期，教育、卫生、社会保障等领域依然是北京市财政支出重点保障领域，5年间分别增长了25.7%、44.3%和36.7%，约占财政支出的32.1%。但相比“十二五”时期35%的占比，已出现一定幅度的下降。与此同时，北京市一般公共服务支出的规模还在不断扩大，5年增长了41.2%，超过平均增长水平。这一增一减表明北京市还需要进一步优化财政支出结构。

“十四五”时期，北京市财政应以更好地增进最广大人民群众的福祉为目标，将尊重

民意、汇集民智贯穿财政发展的全过程、全方位，进一步优化财政支出结构，紧紧围绕“七有五性”做好民生工作，着力解决首都发展中存在的不平衡不充分问题，将最广大首都人民的根本利益实现好、维护好、发展好，使民众的获得感、幸福感、安全感进一步增强。

应不断完善就业支持服务体系，大力推进高技能人才、战略性紧缺急需型人才培养，加强对灵活就业、新就业形态的财政扶持力度。应围绕推进基本公共教育均等化，建立健全城乡统一、区域均衡的基础教育经费保障机制，不断扩大优质教育资源覆盖面。应按照“托底线、救急难、可持续”的要求，统筹支持城乡社会救助体系建设，不断提升社会救助水平。应大力推动医疗卫生和养老服务相结合，将财政补贴的重点向居家、社区养老适当倾斜。应大力支持健康管理体系建设，不断完善基本公共卫生服务和重大公共卫生服务体系建设，提升重大传染病疫情的预警防控及应对能力。应健全完善“政府主导、社会支持、共同参与”的公共文化服务投入机制，支持基层文化服务能力建设。应不断加大城市基础设施投入力度，满足居民公共出行需求。应着力支持农村基础设施建设，加快农村公共服务供给均等化实现。

（四）深化财政管理改革，提升财政支出效益

深化财政管理改革，优化预算管理新模式，完善财政管理体系，是提升政府公共服务水平，提高财政资金支出效益的重要方法与手段。为此，北京市财政应做到：

1. 无预算不支出，强化预算刚性原则

应坚持“先定政策再排支出”“先有项目后编预算”“先有目标后定预算”的原则，强化财政政策对财政支出决策的指导意义，加强重大决策统筹机制，探索重大决策可行性论证，杜绝超越财力安排支出，杜绝未经论证安排支出。

2. 厘清政府与市场边界，提升预算编制质量
十八届三中全会、十九届四中全会均指出：要“厘清政府和市场关系，激发各类市场主体活力。”但在当前北京市的财政支出中还存在若干政府与市场边界不够清晰的问题，例如以稀缺而宝贵的财政资金为职业篮球俱乐部提供巨资签约国外球星，为名车豪车装饰装修企业提供财政补贴，为私人高级定制企业提供财政资助等……这些财政投入不仅混淆了政府与市场的边界，还违背了公共财政的公共性和公平性，直接影响了财政支出的效益与效果。

“十四五”时期，北京市财政还应廓清政府干预范围，明确支出边界，将财政支出聚焦于：（1）市场机制作用不到的地方，如公益性建设、公共产品供给、生态保护等；（2）市场失灵的地方，如环境污染、市场垄断、产能过剩等；（3）自由竞争无法保护的地方，如农业、幼稚型高新技术产业、体现文化精神的产业、中小微企业等；（4）代表国家意志和重大发展战略目标的社会经济活动，如经济安全、重大基础设施建设、消除贫困等；（5）代表国家利益争取更多国际市场空间的地方，如国际重大经济合同签订、促进进出口等（6）涉及国家竞争能力的重大经济活动，如信息网络与安全、重大产业整合等。

3. 强化“提质增效”导向，深入推进预算

绩效管理

“十三五”时期，北京市财政积极落实中央文件精神，全面实施预算绩效管理，预算绩效管理覆盖范围不断扩大，预算管理水​​平不断提升。但相比于《中共中央国务院关于全面实施预算绩效管理的意见》提出的全方位、全过程、全覆盖的要求，北京市预算绩效管理还存在诸多不足之处。为此，“十四五”时期，北京市财政还应进一步扩大绩效管理的范围，在更高水平、更高质量上推动财政资金聚力增效，切实做到“花钱必问效、无效必问责”。

(1) 将绩效目标设置作为预算安排的前置条件，预算绩效目标的编报范围逐步从重点支出项目扩大到所有财政支出项目，同时，积极推进部门整体支出绩效目标管理，并开展对绩效目标实现过程的跟踪监控。

(2) 将绩效评价范围从财政支出扩大到资产、资源、资金的综合管理和统筹安排使用；将项目支出绩效评价的重点从年度项目逐步扩大到中期财政规划，并加强对新增重大政策、重大专项资金、基本建设、政府采购、政府债务、政府购买服务、转移支付项目的绩效评价；将部门整体支出绩效评价从部分部门扩大到所有部门和单位；以教育、科技、卫生、农林水利等领域为重点，加快建立绩效评价指标与标准体系。

(3) 强化绩效评价结果应用，将本级部门整体绩效与部门预算安排挂钩，将下级政府财政运行综合绩效与转移支付分配挂钩。

4. 强化项目库建设，打破支出固化格局

实行项目库管理是打破财政支出固化格局，改变预算编制模式，增强预算安排前瞻性

和可持续性的重要举措。目前，国内部分地区已实施严格的项目库管理，在提升财政资金决策及使用效益方面取得了显著成效。

项目库应由部门项目库（A库）和财政项目库（B库）组成。部门项目库（A库）全年开放，预算单位可根据实际情况申报具体项目，经论证审核后进入部门项目库（A库），经财政部门审核后进入财政项目库（B库）。纳入下一年度部门预算的项目须首先进入财政项目库（B库），否则不得列入下一年度部门预算支持范围。

5. 完善支出标准体系建设，打破预算安排“基数”依赖

预算支出指标体系构建是打破预算安排和资金分配中的基数依赖，有效控制压缩行政成本，提高部门预算的科学化、精细化管理，进一步健全完善能增能减、有保有压预算管理机制的技术手段。应依据实物定额和服务标准，不断完善北京市公务支出标准体系，加快推进项目支出通用和专用定额标准体系建设，逐步提高依照标准编制预算的范围。

(五) 强化风险意识，进一步增强财政防风险能力

面对财政发展的不确定性，北京市财政应着力强化风险意识，财政政策应该从需求管理的框架中摆脱出来，转向风险管理，为财政发展注入确定性。

在债务管理方面，应严格限定政府举债程序和资金用途，建立健全政府债务风险评估预警机制、应急处置机制，健全政府债务常态化监测机制，统一监管，及时发现和处置潜在风险，确保不发生区域性和系统性债务风险。□

关于北京市“十四五”时期加强全国科技创新中心功能建设规划的调研报告

市人大常委会教育科技文化卫生办公室

为协助做好市“十四五”时期加强全国科技创新中心功能建设规划编制工作，市人大常委会教科文卫办针对本市促进科技成果转化、推动全国科技创新中心建设情况开展专题调研。结合本年度制定《北京市知识产权保护和促进条例》预案研究、《中关村国家自主创新示范区条例》立法后评估等立法工作，以及协助常委会检查促进科技成果转化法律法规实施情况等监督工作，采取同步推进的方式，深入到海淀区等基层一线调研，邀请委员、人大代表积极参与。同时采取书面调研、视频会议等方式，与市科委进行联系，沟通市“十四五”时期加强全国科技创新中心建设规划编制进展情况，了解我市科技事业发展工作。

一、“十三五”时期科创中心建设发展现状、存在的主要问题和面临的机遇与挑战

(一) 北京已初步建成具有全球影响

力的全国科创中心

“十三五”时期，全市真正形成了创新驱动的发展格局，央地创新资源协同方面有实质性进展，全国科创中心建设有五个显著提升：一是支撑服务国家创新战略布局和能力显著提升。主动谋划国家实验室建设。编制“三城一区”规划及中关村“一区多园”统筹发展规划。人工智能、区块链等前沿科技形成优势。二是改革攻坚创新发展显著提升。依托中关村先行先试一批改革政策并向全国推广。成果转化条例、科创30条等奠定制度新优势。三是科技创新综合实力显著提升。全社会R&D经费投入强度保持6%左右，全国居首；基础研究经费占比超15%。涌现出一批世界级重大原创成果。四是科技创新对北京高质量发展支撑作用显著提升。制定实施高精尖产业政策，设立300亿科创母基金，推进应用场景建设。2019年新经济增加值1.28万亿，GDP占比36.1%。五是对京津冀及全国辐射带动效应显著提升。建设京津

冀协同创新共同体，引领全国创新发展。

（二）科技领域仍需聚焦解决五方面问题

问题一：仍需加强基础研究布局。

重大原创成果不足。1901年至今全球共947人次获诺奖，北京仅1人。原创理论不足。信息技术领域，仍延袭冯·诺依曼体系，缺乏变革性、引领整个学科的理论突破。人工智能领域，目前集中在应用层，基础层算法不足。

问题二：仍需加强战略高技术储备。

关键核心技术受制于人的局面没有根本改变。底层基础技术、基础工艺能力不足。PCT专利产出效率仍需加强。2019年北京PCT专利申请量7200件，远低于深圳（17459件）。

问题三：仍需加强在顶尖人才集聚服务上下大功夫。

国际顶尖科学家缺乏。仅以硅谷的斯坦福大学为例，截至2019年共83位诺贝尔奖、28位图灵奖、8位菲尔兹奖得主在此工作学习，北京差距明显。关键领域高精尖人才匮乏。新材料、生命科学、人工智能领域全球前百名科学家，北京无一人入围。

问题四：仍需加快提升产业整体竞争力。

世界一流科技企业匮乏。“德温特2020年度全球百强创新机构”中，北京仅小米入围。产业结构不平衡、产业链布局需加强顶层设计。与美国加州等地区相比，产业结构均衡性较差，新一代信息

产业过万亿，新材料比重偏小，先进制造业布局较欠缺。企业研发投入总体偏低。全球企业研发经费前20强中北京未入围。2018年企业研发经费占全社会比重不足40%，深圳超90%。高新技术产业化水平和效益有待加强。以新产品销售收入占主营业务收入比重为例，2018年北京为19.30%，低于上海25.48%，知识密集型服务业劳动生产率指标北京为39.57万元/人，低于上海65.22万元/人。成果转化能力有待加强。高校院所成果转化和参与企业创新程度不高。

问题五：仍需提升国际化开放合作水平。

人才国际化不足。中关村外籍从业人员占比不足1%，远低于硅谷的35.5%。国际人才服务能力尚需提升。针对国际人才的配套服务仍需加快完善。外向型技术贸易格局需进一步构建。2018年，万元生产总值技术国际收入方面北京31.94美元/万元，上海达56.03美元/万元。

（三）面临的挑战和机遇

新科技革命与产业革命酝酿突破，为新科创中心崛起创造机遇。新一代信息技术快速迭代，与生物、能源等交叉融合，我国迎来窗口机遇期，进入高质量发展阶段，需更加注重创新引领跨越中等收入陷阱。新冠疫情叠加影响经济社会发展的同时，科技充分赋能生命健康、城市管理等领域，推动新经济形态迸发出新的生机。科创中心建设于危机中孕育新机，于变局中开新局：

1. 面临的主要挑战：一是新冠疫情冲击前所未有，公共卫生科研攻关体系和能力建设亟待加强；依靠科技加强社区智慧管理等成为新命题；产业链供应链稳定安全不确定性增强，全球新一轮科技竞赛加速启动。二是中美硬脱钩迹象明显，中美科技战形势复杂，科技创新步伐放缓。三是北京与全球部分领先科创中心仍存在差距。四是国内科创中心多点布局，竞争激烈，北京领先优势受冲击。五是科技创新治理体系和治理能力现代化水平亟待提升。

2. 面临的难得机遇：一是疫情背景下，新基建等成为投资新热点，催生新的科技创新需求和场景，数字经济、智能制造、生命健康等新业态迎来新契机。二是5G、人工智能、区块链为代表的新一轮技术革命已经到来。三是北京在人工智能、区块链、脑科学等前沿技术与数字经济方面已抢占先机。四是北京率先进入创新驱动发展期，在高质量发展上有先发优势。

二、关于科技成果转化的整体情况

（一）整体情况

为落实国家“科技成果转化法”等法律法规，市人大常委会于2019年11月27日审议通过《北京市促进科技成果转化条例》，并于2020年1月1日正式实施，为全市科技成果转化工作提供了强有力的制度引领和法制保障。全市科技成果转化工作发生积极变化，在京高校院所科技成果转化的内生动力得到激发，各方面参与科技

成果转化的积极性、主动性和创造性被充分调动，科技成果转化的整体效率显著提升。今年前7个月，全市认定登记技术合同35182项，成交额2863.8亿元，同比增长15.4%，实现了技术交易在疫情常态下的逆势增长。2019年，全市技术合同成交额5695.3亿元，同比增长14.9%，占全国总量的25.4%；其中落地本市技术合同成交额达2077.7亿元，同比增长70.4%；高精尖相关技术领域落地本市逐年呈较快增长趋势，据统计，2017-2019年高精尖相关技术领域落地本市76228项，占落地本市总量的73.5%，成交额2668.5亿元，占59.4%，年均增长率达31.6%。另据科技部今年5月发布的《中国科技成果转化年度报告2019（高等院校与科研院所篇）》显示：2018年，在京高校院所转让、许可、作价投资方式转化科技成果合同金额位居全国首位，达49.7亿元，同比增长48.8%，占全国的28.0%。

（二）存在的问题和不足

与经济社会发展对科技成果的需求相比，本市科技成果转化工作还存在一定差距：在体制机制方面，制约科技成果转化的体制机制和制度束缚还未根本破除，在资产管理、人事管理、薪酬制度、考核评价等方面还存在较多“掣肘”，对中央在京高校院所科技成果转化协调服务还不够，本市巨大的科技资源优势还未得到充分释放；在社会氛围方面，体现智力劳动价值的分配导向还未真正确立，支持科技

人员在科技创新中得到合理回报、通过成果转化创造财富、合理合法富起来的舆论氛围还不浓厚，高校院所及科研人员的积极性、主动性还不足，内生动力还未充分激发；在落地承接方面，本市重大项目对科技成果转化拉动不足，产业链、供应链配套布局还不完善，空间、土地、成本等制约较为突出，集成电路、医药健康等领域的专业化平台投入还不足，企业科技成果转化主体地位还需强化，对转化投入还有较大提升空间；在市场体系方面，社会化专业服务机构发展滞后，品牌影响力还不强，专业服务能力亟待提升，科技企业孵化器、大学科技园、众创空间等孵化载体作用发挥还不充分，社会资本对成果转化早期投资不足，本市金融资源优势还未得到充分发挥；在政府推动方面，跨部门、跨层级的统筹协调机制还有待健全，对重大成果转化落地项目盯得还不紧，服务还不细，黏性还不够，资金、政策统筹力度还有待加强，各区对科技成果转化重视还不够，科技成果溢出流失较为严重，在降低成本、完善配套等方面还需采取更有力措施。

三、委员、代表提出的意见建议

(一) 关于破解推动科创中心建设的机制体制问题

1. 要进一步加强科创中心建设的统筹谋划、合理布局，明确科创中心主平台、主阵地与城市副中心三者在全国科技创新

中心建设中的各自定位和不同作用。

2. 要加强统筹规划，提倡多部门协同保障，理顺人事、财政等相关政策保障。

3. 要进一步加强北京在推动京津冀协同纵深化迈进、对全国创新驱动引领、加快链接全球创新网络中的集聚和强化辐射带动能力，引领创新发展。

4. 推动科委自身改革，充分发挥好科委在市委市政府科技政策、科技发展方向研究方面顾问机构的作用。

(二) 关于财政资金对科技领域发展的支持投入

1. 应进一步加大财政资金对R&D经费的投入，尤其是提高R&D经费中基础研究经费投入。

2. 要进一步明确科创中心建设发展目标，制定可量化指标，如新经济增加值占GDP的比重等。

(三) 关于进一步发挥市场作用，激励创新主体

1. 坚持市场化方向，注重发挥企业作为技术创新核心主体的作用，加大以企业为主导实现创新驱动发展，充分激发企业开展应用基础研究、成果转化和产业创新的积极性，促进大中小企业融通发展。

2. 进一步提高科技投入的市场化程度，鼓励企业提高自主研发投入比例。把现有的项目拨款制度为主，调整为支持企业为创新主体的财务支持政策为主。

3. 加强创新文化建设，营造良好的创新环境和创新氛围。□

关于北京市“十四五”时期加强全国文化中心功能建设规划的调研报告

市人大常委会教育科技文化卫生办公室

为协助做好市“十四五”时期加强全国文化中心功能建设规划编制工作，市人大常委会教科文卫办针对本市全国文化中心功能建设规划开展专题调研。结合本年度《北京中轴线文化遗产保护条例》、立项论证、《北京市公共文化服务保障条例》立法调研等立法工作，以及对2019年听取和审议的市政府关于中轴线文物保护情况的专项工作报告审议意见研究处理情况的持续检查和跟踪监督工作，同步推进。通过与市委宣传部多次反复沟通，目前市“十四五”时期加强全国文化中心发展规划仍在抓紧编制中。

我们通过召开座谈会、书面沟通等方式邀请教科文卫委员会委员、文化代表小组代表针对高质量推进全国文化中心建设专项工作提出意见建议，具体如下：

一、在明确首都城市战略定位中强化全国文化中心职能，加强全国文化中心建设顶层设计研究

在“十三五”建设基础上，“十四五”

期间应进一步强化城市新一轮总规与文化规划的衔接，新城新区建设与城市文脉要延续的协调，城市文化内容规划与空间的规划的结合，文化硬件建设与软件建设的融合。

二、建立健全大文化工作协调机制

在全国文化中心建设领导小组、市文化改革发展领导小组的领导协调下，形成全市大文化工作“一盘棋”格局，实现保、建、管、运、维、升的工作体系。

三、积极融入京津冀协同发展战略，大力整合区域文化资源优势，凝聚区域文化资本，形成发展合力推动京津冀文化协同发展

1. 要发挥首都全国文化中心引领带动作用，实现京津冀区域文化协同发展的“集聚—辐射”效应，在发挥首都城市文化建设发展积聚作用的同时，战略性地考虑区域文化发展的辐射作用。

2. 要加强总体战略规划设计，实现京津冀文化协同发展的“总体—协调”效应，通过

文化资源和文化发展的战略性设计和整体性运用，实现区域和城市间文化协同发展效应。

3. 要建立区域文化发展联动合作机制，实现京津冀文化“联动—发展”效应，建立联动合作机制，形成京津冀区域文化一体化合作发展的重要保障。

4. 转变区域文化发展方式，实现京津冀文化协同发展的“融合—提升”效应，以文化合作发展推动其他领域融合提升发展，提升协同合作发展的能力和水平。

5. 整合区域文化资源优势，实现京津冀文化协同发展的“共享—互赢”效应，加强区域内和区域间文化资源整合的合作与协作，以实现京津冀文化发展的共享共赢。

6. 凝聚各方力量，实现京津冀协同发展的“合力—推动”效应，创造资源整合平台，加大政策集成创新力度，加强产学研一体化合作，凝聚各方资源和力量。

四、不断加强历史文化名城保护规划，提升文化保护和传承水平

北京历史文化名城既是北京城市发展的宝贵遗产，也是城市历史文化内涵的历史承载。在现代化和国际化的城市发展中延续城市文脉，按照保护规划与城市规划相结合、城市改造建设与历史文化遗产利用相协调、现代城市发展与历史文脉延续相统筹的要求，不断完善历史文化名城保护与传承体系，提高文化保护和文化遗产水平，真正建设传统文化与现代文明交响辉映、具有高度包容性、多元化的文化名城。

五、加快构建现代公共文化服务体系，加强网络公共文化建设

不断强化具有首都特色、北京特点的公共文化服务品牌，推动北京公共文化服务品牌的结构化、多元性发展，满足多层次、多结构的文化需求；进一步推动社会力量参与公共文化服务，积极转变公共文化的供给方式和服务方式，发展精细化、多样化的公共文化服务；充分利用首都网络信息技术优势，构筑形成“互联网+公共文化服务”的公共文化服务模式，向公众提供丰富多样的文化服务。

六、优化文化创意产业创新创业生态，提升首都文化产业竞争力

进一步优化文化创意产业的创业、创新、创意生态，加强创业服务，发展创业孵化专业服务，促进传统孵化器与新型服务机构的深度融合；发展“互联网+”创业服务，加快发展“互联网+”创业网络体系；推出文创IP首都发布平台，对接资本市场，实现滚动良性开发；加强会展行业发展，集聚、形成全国文创产品展示交易大市场；推进文化与创意设计、科技、金融、旅游、农业、体育等不同领域的融合发展，实现需求和市场的有效对接，全面提升产业融合发展的能力和水平，从整体上增强北京文化创意产业的国内国际影响力和竞争力。

七、形成有中国气派、中国特色、中国风格的作品

包括人文社科专著、文学作品（中长篇）、戏剧舞台艺术、国际文化交流平台品牌等。□

关于北京市“十四五”时期 我市文化和旅游发展规划的调研报告

市人大常委会教育科技文化卫生办公室

为协助做好市“十四五”时期文化和旅游发展规划编制工作，市人大常委会教科文卫办针对本市文化和旅游发展规划情况开展专题调研。结合本年度《北京中轴线文化遗产保护条例》立项论证、《北京市公共文化服务保障条例》立法调研等立法工作，以及对2019年听取和审议的市政府关于中轴线文物保护情况的专项工作报告审议意见研究处理情况的持续检查和跟踪监督工作，采取同步推进的方式，邀请教科文卫委员会委员、文化代表小组部分代表赴西城区开展实地调研，同时采取书面调研等方式与市文旅局、市文物局进行联系，沟通市“十四五”时期文化和旅游发展规划编制进展情况。

一、“十三五”时期本市文化和旅游发展现状

“十三五”以来，北京市文化改革发展立足首都城市战略定位，积极出政策、建机制、搭平台、推精品、育人才，在提升文化创新力、增强文化服务力、扩大文化影响力等方面成效显著。着力深化改革创新，大力推动简政

放权，行政审批平均提效50%以上；设立全国第一个省市级文化艺术基金。着力加强公共文化服务体系示范区建设，制定实施《关于加快推进公共文化服务体系示范区建设的意见》及三年行动计划，在积极推动朝阳区、东城区、海淀区、石景山区创建国家公共文化服务体系示范区基础上，启动首都公共文化服务示范区创建工作，截至2019年12月，全市共有市级文化活动中心（群艺馆）1个，区文化中心19个，街道（乡镇）综合文化中心330个，社区（村）文化室6757个，公共图书馆24个，市区两级总藏书量2759万册，人均拥有藏书1.27册。着力开展首都市民系列文化活动，开辟“歌唱北京”“舞动北京”“艺韵北京”“戏聚北京”“影像北京”“阅读北京”六大板块，贯穿全年、覆盖全市，年均举办各类文化活动2万场次，参与群众3000万人次。着力引导文艺创作生产，创新文艺创作扶持机制，推出了以评剧《母亲》为代表的一批舞台精品剧目，在国内国际舞台上频频获奖；北京国际音乐季、北京新年音乐会等一批国家级文化活动、北京市优秀少儿题材舞台剧目展演、北京市优秀小剧

场剧目展演、北京金秋优秀剧目展演、京津冀精品剧目展演、打开艺术之门等成为首都市民生活中不可或缺的文化盛宴。着力发展文化产业，打造了一批动漫游戏、演艺、艺术品行业顶级展会，北京已经成为全国动漫游戏产业的研发中心。着力传承优秀传统文化，扎实开展非遗基础性工作，加强非遗展演展示，非遗保护水平进一步提高。着力开展对外文化交流，助力国家外交大局，积极培育文化“走出去”品牌活动，充分展现文化自信。

“十三五”期间，北京市旅游业紧扣创新升级主题，创新开发旅游业态产品，全面升级旅游公共服务设施体系，已经步入高质量发展轨道。旅游经济总量持续增长，旅游综合收入由2016年的5021亿元增长到2019年的6225亿元，年均增长6%；接待游客总人数由2016年的2.85亿人次增长到2019年的3.22亿人次，年均增长3.2%。旅游行业规模不断扩大，截至2019年年底，北京A级景区数量为238家，较“十二五”期末的235家增加3家，其中5A级景区已经达到8家，在全国处于领先地位；全市旅行社共2616家，比“十二五”期末的1847家增加769家，新增旅行社逐步成为供给主体，与“十二五”期间相比，城六区中东城、西城和海淀三区的旅行社数量出现负增长，非首都功能的外迁工作取得初步效果；新开业酒店量持续增加，房价均价持续增长。旅游公共服务能力持续提升，高品质旅游服务环境初步形成，首都核心区旅游降密工作成效显著，住宿业和旅行社全面转型升级，首都核心区特别是什刹海地区真正实现了“静下来”的发展目标；旅游交通更加便捷，开通前门到八达岭等重点景

区3条旅游公交线路，建设并开通西郊有轨电车线路；旅游集散咨询体系大幅优化，北京旅游咨询车首次亮相王府井大街，实施完成首都机场、北京站、北京西站等重要交通节点的旅游咨询站建设；“厕所革命”成效显著，完成全市5A级旅游景区第三卫生间改造，核心区改造近百座2A级旅游厕所，《北京市旅游厕所建设管理三年行动计划》完美收官；构建了北京智慧旅游顶层设计，推出景区、饭店、旅行社、旅游乡村四个业态的智慧旅游建设规范，全市A级景区全部实现了自助导游和虚拟旅游，建成了首都旅游产业运行监测调度中心，北京旅游网已成为网站、微信、APP等平台的网络矩阵；全面开展全域旅游示范区创建工作，昌平区、平谷区、延庆区以及门头沟区、怀柔区分别被原国家旅游局确定为首批和第二批全域旅游示范区创建单位。

文化和旅游融合发展持续深入，顺利组建北京市文化和旅游局，推动各区逐步完成机构改革，组建了区文化和旅游局，文化和旅游机构改革全面完成。率先出台《关于推进北京市文化和旅游融合发展的意见》，成为全国首个在省级层面出台推进文化和旅游融合发展总揽性规范性文件的城市。

当前，北京进入从聚集资源求增长到疏解功能谋发展的新阶段，“四个中心”功能定位和“国际一流和谐宜居之都”建设目标对文化和旅游高质量发展提出了新形势下的新要求，文化和旅游作为区域经济发展的增长极和提升城市生活品质的重要引擎，支撑经济社会高质量发展的需求更加迫切；各种思想文化在首都交流交融交锋，维护意识形态安全和文化安全

的任务更加艰巨；社会主义现代化国家建设开启新征程，人民群众对美好生活的需求更加高涨。

二、本市文化和旅游发展面临的挑战

本市文化和旅游发展面临着新时期的新挑战。百年未有之大变局下国际环境的加剧变迁对北京文化和旅游走向国际带来不确定性影响，文化对外交流和出入境国际旅游市场面临前所未有的挑战；新冠肺炎疫情防控常态化与文化和旅游作为劳动密集型服务产业和流量集聚性产业属性严重背离，对文化和旅游带来的负面影响不容忽视；非首都功能疏解和减量提质发展要求与满足全国人民强烈来京旅游需求发生负向冲突，是首都文化和旅游高质量发展面临的新课题；新一轮科技革命将深刻而广泛地重构文化和旅游服务模式、经营模式和发展模式，对文化和旅游综合治理和市场经济提出了新挑战。

三、委员、代表提出的意见建议

（一）关于提升公共文化服务水平

1. 建议充分利用好现有社区文化空间，盘活现有资源，通过政府购买专业机构文化服务、鼓励专业人才参与文化服务等方式，推动基层文化建设，让文化空间真正活起来。采用多元共治模式管理运营，鼓励支持文化教育、旅游服务业的专业机构和优秀人才通过多种形式为居民提供高质量服务。加大夜间、周末开放服务力度，满足居民多样化需求。

2. 建议探索社区文化空间运营与文旅行业结合的可持续发展模式，探索社区、文化服务机构、专业人才提供基层文化服务共赢方式，使社区文化空间真正成为居民文化体验、文化教育、

文化消费的综合性场所，形成有引领、有影响力的系列公共文化品牌活动。

3. 营造文化氛围，挖掘市民身边积极向上的文化要素，培育小而美、有活力、有内生动力和特色的文化场所样式。

4. 重视对青少年儿童的文化培养教育，要从娃娃抓起，提升青少年儿童对传统文化艺术的认知和兴趣。

5. 增加人文社科知识普及内容、场所、形式，实现“以文化人”软硬件共同提升。注重全国文化中心“百花齐放”丰富性建设，打造展示中华文化大舞台。

（二）关于提升文博工作

1. 建立北京市文博保护单位地理信息系统，丰富其内容和展示形式。

2. 加快北京市文博馆研究人才培养，突出北京馆藏品价值特色，提高专业理论研究能力水平。

3. 建议进一步挖掘，充分发挥好革命旧址和历史名人故居的教育和宣传作用。建设体现本地域、民族特色的主题街区，留住乡音、乡情、美味、创意。

4. 重视旅游文化纪念商品开发，进一步提升艺术设计的质量和水平。

（三）其他具体建议

1. 建议进一步细化文化高质量发展的具体规划，包括内容生产迈向“高峰”的院团、名家、作品，时尚、特色、高品质的文旅项目，公共文化服务的便利、高水平标准，国际交往、中外文化交流有影响力的平台品牌等。

2. 建议引入第三方机构，对文化和旅游事业发展的规划编制内容开展评估。□

关于北京市“十四五”时期 我市教育改革和发展规划的调研报告

市人大常委会教育科技文化卫生办公室

为协助做好市“十四五”时期教育改革和发展规划编制工作，市人大常委会教科文卫办针对本市教育发展情况开展专题调研。结合本年度对《北京市学前教育条例》修订立法调研工作，以及协助常委会“听取和审议市政府关于学前教育第三期行动计划完成情况的报告”等监督工作，采取同步推进的方式，深入到门头沟、昌平等区，实地走访区属公办幼儿园、普惠性民办幼儿园等，组织教育领域部分市人大代表听取本市教育工作情况及高考招生工作情况通报，向教育代表小组书面征求意见。同时采取书面调研、视频座谈等方式与市教委进行联系，沟通市“十四五”时期教育事业发展规划编制进展情况，了解我市教育改革发展情况。

一、“十三五”期间本市教育事业 发展情况

(一) 首都教育始终牢牢把握为党

育人、为国育才的初心和使命，将党的领导与教育规律有机结合，坚持正确的导向。大学生思想政治教育进行了创新性探索，习近平总书记多次到北京高校调研并给予肯定。高度重视意识形态和安全稳定领域工作，首都教育系统连续31年保持稳定。在服务保障新中国成立70周年庆祝活动中，北京近9万名师生圆满完成各项任务。

(二) 首都教育继续处于较好发展状态。各类可衡量的教育指标均排在全国前列，相当部分指标位居首位。首都教育整体达到发达国家平均水平，北京的公共财政教育支出占公共财政支出比例高于G7国家水平。

(三) 全力加强学前教育学位资源供给。努力构建以公办幼儿园和普惠性民办幼儿园为主体、公办民办并举的多种形式的学前教育体系，通过扶持新建、改建、扩建、以租代建、举办社区办园点等方式，不断扩增学前教育学位

资源。实施第三期学前教育行动计划，通过新建、改建、扩建403所幼儿园，新增学位9万个。进一步加强普惠性幼儿园建设，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、逐步同工同酬”政策实行管理。截至2020年8月底，全市有普惠性幼儿园1685所，在园幼儿约43万人。学前教育普惠率超过80%。印发《关于进一步加强学前教育管理的意见》，将各类型幼儿园纳入动态监管范围。

（四）重点在义务教育公平方面持续发力。在义务教育阶段，通过扩充优质教育资源和优化入学规则“双管齐下”，努力破解择校难题，小学、初中的就近入学比例均达到99%以上，群众满意度不断提高。

（五）首都教育质量保持了较高水平。北京地区有34所高校、162个学科进入“双一流”建设名单，北京高校A+类学科数量占全国的44%，7所北京职业院校入选国家职业教育“双高计划”。教育部的评估监测结果显示，北京义务教育质量位居全国前列。

（六）教育改革和体制创新深入推进。启动实施了中高考考试招生制度改革。利用北京丰富的社会资源面向全部初中学生开展综合社会实践活动和开放性科学实践活动，组织北京高校、科研院所、艺术院团共同参与中小学办学。

通过财政资金引导民办幼儿园转成普惠园，为百姓提供适宜服务。

（七）主动融入京津冀协同发展战略。积极推动教育领域“疏整促”工作，5年来压缩市属高校和中职学校招生规模近1万人，推动建筑大学、电影学院、城市学院等5所市属高校向外疏解，转移学生3.9万人。统筹全市优质教育资源在城市副中心规划建设13所优质学校，其中北京学校、黄城根小学分校等已开始招生。积极参与支持河北雄安新区建设，目前4所援助学校办学水平明显提升，3所“交钥匙”学校已完成主体结构。

（八）教育保障水平不断提高。投入持续增加，结构不断优化，2019年全市教育财政经费投入达到1125亿元，公共财政教育支出占公共财政支出比例达到15.2%。落实乡村教师岗位津贴，加大绩效工资投入，教师工资待遇和社会地位不断提升。出台中小学幼儿园安全规定100条，深入推进“平安校园”建设。

二、“十四五”时期教育发展形势分析

“十四五”时期是我市建设国际一流的和谐宜居之都的重要期，也是教育系统贯彻落实全国和全市教育大会精神、推动教育高质量发展的关键期。首

都教育发展的外部环境和内部条件正在发生复杂而深刻的重大变化。

从新冠疫情影响看，疫情防控工作进入常态化，“战役”和“保学”的压力还将持续。从经济环境看，下行风险压力加大，教育财政投入持续做到“两个只增不减”面临较大考验。从城市发展需求看，教育服务首都经济高质量发展能力还不够，特别是高等教育、职业教育对首都的直接贡献力不强，人才培养与城市发展的契合度还不够高。从市民需求看，我市教育普及水平全面提升后，人们对优质教育资源的需求正呈爆发式快速增长，且需求增长速度远高于优质教育供给速度。从教育的规模、布局、结构、质量情况看，还不完全适应首都城市发展变化的节奏，既面临中小学适龄人口规模快速增加引起的学位供给压力，又面临城市高质量发展带来的对拔尖创新人才的需求压力。从教育自身发展看，受科技变革等因素影响，教育理念和育人模式正在发生深刻变化，现有教育治理体系与治理能力面临巨大考验。从教育发展的国际环境看，全球人才和科技竞争加剧与国际交往缩减将同时并存，首都教育利用全球资源开展人才培养和科技创新受到前所未有的冲击。

三、委员、代表提出的意见建议

（一）关于教育事业发展的指导

思想

1. 要提高政治站位。要以习近平总书记关于教育的重要论述为指导，立足当前，与时俱进，统筹谋划，把党中央关于深化教育改革的重大决策，包括全国研究生教育会议、深化教师队伍改革等精神及时转化为“十四五”的目标任务和政策举措。

2. 要坚持问题导向。从首都经济社会和教育发展的现实出发，聚焦高教、基教、职教、学前教育等领域的突出问题和薄弱环节，在准确把握问题的基础上，以改革的精神和创新的办法主动作为、破解难题，研究制度措施。

3. 要精准施策发力。把握好首都教育发展的阶段性特征，科学研判分析，区分轻重缓急，进一步明确和细化“十四五”期间组织实施的重大改革任务和政策举措，精准发力，以点带面，为加快推进首都教育现代化提供支撑。

（二）关于教育人才建设

要继续大力支持北京工业大学、首都师范大学等市属一流学科高校发展，以及北京高等教育人才培养与科技中心建设。推动北京战略科技人才计划落实，加大高层次人才引进力度，稳保全国人才高地。

（三）关于对家长教育与学生教育的有机结合

从幼儿教育阶段开始，将对家长的教育纳入教育体系中，通过家长必修课、家校互动、教师家访等形式完善对孩子的成长成人教育；注重家长和学生的情感联接教育，将爱的教育贯穿于家校联动之中。

（四）关于高等教育发展

1. 深化在京央属高校与市属高校间的帮扶合作。总结经验，改进合作方式，重点加强师资上的培养和交流；特别是在市属高校的内部管理、重点学科建设领域，可采取干部挂职交流、聘请央属高校人员到市属高校兼职院长或教授等创新举措。深化市属高校内部人事制度改革，坚持正确导向，规范人才在央属高校和市属高校间的合理有序流动。

2. 进一步落实和扩大高校办学自主权，激励市属高校建好“双一流”学科和北京市高精尖学科。一是贯彻落实国家关于高校编制等系列改革精神，积极研究推进市属高校事业编制改革和财政拨款改革。二是进一步完善对市属高校的绩效考核体系，规范财政支持保障方式，建议以培养学生人数作为基础，按照绩效考核结果，动态调整学校编制规模和财政拨款投入规模。三是支持在京“双一流”高校加强基础科学研究，大幅提升原始创新能力。四是激励市属高校盘活存量资源，提高效率，调动积

极性，形成校际间适度竞争格局，为市属高校发展注入强大动力。五是推动高校职称制度改革，从具体到人的管理转变为以总量控制为主，打造高素质专业化教育人才队伍，完善高等学校教学、科研双轨制教师职业生涯发展通道和考核评价体系。

（五）关于学前教育

1. 建议进一步加大对学前教育的财政投入。

2. 在坚持普惠、公平、均衡的原则的基础上，优化学前教育供给结构，多措并举增加幼儿园学位供给，满足群众多样化的学前教育需求。

（六）关于提升体育教育

1. 加强体育学科研究。依托首都体育学院体育专业高校，建设“体育人工智能高精尖创新中心”，推动体育与人工智能、体育与医学等多学科交叉发展，紧跟国际前沿科技发展动态，开展多领域的基础及实用技术研究，打造产学研融合发展创新模式；争取打造“国家重点实验室”，填补国内体育人工智能创新领域的空白，占领体育人工智能国际制高点，在服务北京四个中心建设和体育强国建设中发挥重要作用。

2. 完成“北京国际奥林匹克学院”建设。实施冬奥遗产继承发展与奥林匹克教育研究行动计划，助力北京全国文化中心、国际交往中心建设。□

关于北京市“十四五”时期 我市卫生健康事业发展规划的调研报告

市人大常委会教育科技文化卫生办公室

为协助做好市“十四五”时期卫生健康事业规划编制工作，市人大常委会教科文卫办针对本市卫生健康事业发展情况开展专题调研。结合本年度《北京市中医药条例》一审、二审和《北京市献血条例》、《北京市传染病防治条例》立项论证等立法工作，协助常委会“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”以及“对市政府关于提升基层健康管理和卫生服务能力、促进健康北京建设的专项工作报告审议意见研究处理情况的跟踪检查”等工作，采取同步推进的方式，深入到朝阳、大兴、顺义、平谷等区，邀请市人大代表深入基层一线。同时采取书面调研、视频座谈等方式与市卫生健康委进行联系，沟通市“十四五”时期公共卫生健康事业

发展规划编制进展情况，了解我市公共卫生健康事业发展工作。

一、“十三五”期间本市卫生健康领域发展现状

“十三五”以来，北京市民健康水平稳步提升。居民期望寿命82.3岁，其他主要健康指标达到世界高收入国家水平。卫生资源总量增加，布局进一步优化。优质医疗卫生资源在五环外薄弱地区配置得到加强。医药卫生体制改革成效显著。医药分开、医耗联动综合改革一系列改革成效显著，分级诊疗处于全国前列。公共卫生保障能力不断提升。在新冠疫情防控中，我市公共卫生体系顶住了冲击压力，有效应对春季和冬季流感高峰和输入型肺鼠疫。健康北京深入人心。吸烟率由23.4%下降到了20.3%，吸烟人数减少约55万。农村无害化卫

生厕所覆盖率达到98%。卫生筹资结构更加合理，居民疾病经济负担进一步降低至15.6%，远好于28.6%的全国平均水平。中医药服务能力进一步提升，医养结合服务得到发展。中医治已病和治未病作用持续发挥，中医进社区覆盖率达到100%，医养结合服务得以较快发展。

二、本市卫生健康事业的发展形势、机遇和存在问题

（一）发展形势和机遇

一是首都“四个中心”定位对提升医疗卫生保障服务能力、健康文化的传承与发扬、提升国际医疗服务能力、促进医药健康协同创新等方面提出新要求。二是新发和突发传染病对首都公共安全的威胁持续存在，对提升首都应对突发公共卫生事件的能力提出更高更严要求。三是城市功能调整、产业布局的改变引发人口分布变化，产生对卫生健康服务的新要求。四是人工智能、大数据、先进通讯技术等新科技发展为提升首都卫生健康工作的效率、效能和效果，提供了广阔的空间。

（二）存在的问题

一是健康优先战略如何在首都经

济社会发展落实、如何在公共政策制定实施及财政投入中充分体现，还缺乏具体支撑。二是对健康问题的认识尚不够深刻，卫生健康体系的发展滞后于社会经济发展、滞后于人民群众需求。三是结构性问题仍然突出，城乡之间、地区之间卫生资源配置的不均衡需要改善。四是公共卫生体系建设的系统性和完整性有待加强，疾控基础设施水平有待提升，公共卫生人力资源配备有待加强。五是基层卫生服务能力有待进一步改善，服务供给和质量距离社会需求还有一定差距。六是体制机制改革有待进一步深化，以公益性为导向的激励机制仍有健全和完善。

三、委员、代表提出的意见建议

（一）进一步完善公共卫生健康事业发展思路与目标，明确“以治病为中心”向“以健康为中心”转变的原则

树立“大卫生、大健康”理念，多部门统筹协作、形成合力，将健康优先的战略切实落实到首都经济社会发展实践中。

（二）进一步完善公共卫生事业发展核心指标

1. 要高度重视居民健康水平的指标,例如统计就医人数占居民总数的百分比,掌握健康居民的比例情况。

2. 建议将居民吸烟率、农村卫生厕所覆盖率、居民疾病经济负担率的改善程度等纳入“十四五”卫生健康发展的核心指标中。

(三) 进一步提升公共卫生服务能力

1. 完善保障措施,支持公共卫生人才队伍的发展建设。

2. 更加重视妇幼卫生健康水平。由北京市危重孕产妇救治中心牵头建立联合体专科联盟,带动全市妇幼危重救治能力的整体提升;进一步强化各助产机构在为孕产妇提供一对一全周期服务中承担的主要职责。

3. 进一步细化具体措施,如加大《北京市控制吸烟条例》的执行力度、降低吸烟人数比例,改善农村卫生条件,建设完善居住区体育运动设施等,对医保费用使用频率低的健康人群可以采取一定的奖励激励措施等。

(四) 进一步加强基层医疗卫生体系建设

1. 在医联体建设的基础上,进一步明确分级诊疗制度,三甲医院、专科医院不再接受除急诊外的首次问

诊,鼓励居民到社区医院、基层卫生医疗机构就诊。

2. 新冠肺炎疫情以来实施的非急诊全面预约就诊措施的实施情况进行调研、总结,形成常态化机制。

3. 修订完善签约指标考核体系,增加签约医生人员配备,持续提升签约家庭医生的服务质量。

(五) 关于精神卫生立法

1. 建议加快启动《北京市精神卫生条例》修订立法。

2. 精神卫生修订立法中,在保障精神疾病患者的合法权益的同时,要进一步注重维护好社会秩序和公共安全。

3. 进一步加强社会心理服务体系建设。通过开展心理健康知识科普、完善心理疾病诊疗机制、创新心理援助服务机制等,不断完备科学化的社会心理服务体系建设。

(六) 其他建议

1. 进一步明确“十四五”规划中重点名词和核心指标的概念,例如“北京医学中心”、“交钥匙”医院项目建设、“1+3+7”、“三城一区”以及其他核心指标项目等。

2. 进一步加强康复医疗体系建设,提升康复医疗服务能力和水平。□

关于北京市“十四五”时期 垃圾分类和物业管理的调研报告

市人大常委会城市建设环境保护办公室

今年以来，城建环保办将协助常委会开展《北京市生活垃圾管理条例》和《北京市物业管理条例》执法检查作为年度重点监督工作，紧密推进各项检查调研工作开展。截止八月底，共召开执法检查组16区联动工作视频会议3次，政府部门、专家媒体等各类专题座谈会7次，实地调研5次，分组暗访抽查12个区58个点位，分组赴16个区开展条例宣讲等等，共170余人次委员代表参加了检查调研活动。

结合落实新冠疫情防控要求，常委会探索人大代表参与社会治理的新途径，创新执法检查工作机制和方法方法，联动组织市、区、乡镇三级人大代表开展“两条例”实施情况身边、周边、路边检查，即“万名代表查‘三边’，垃圾分类带头干”活动，分阶段检查收集“两条例”实施

中的问题，督促各区推进解决。这次活动紧扣市委“两条例”实施动员部署大会要求，坚持依法原则和问题导向，使执法检查过程成为代表依法履职、大力宣传法规、深化社会动员、依法推动工作的过程。

目前，全市13000余名三级代表完成了两轮次“两条例”实施情况的“身边”和“周边”检查，检查覆盖全市16区152个街道181个乡镇5399个小区（覆盖率为63%）、3484个村（覆盖率85.06%）。三级人大代表深入到城市和乡村的毛细血管中开展检查，反馈数据连线成网，较为客观地反映出各级政府在落实“两条例”中的实际成效。我们根据代表每轮反馈的检查单，形成总体情况报告和十六个区的问题清单，分工作小组对相关点位的进行抽查暗访，并以执法检查

组督办会的形式听取各区整改情况汇报，形成意见建议反馈政府部门，实现“两条例”边实施、边检查、边反馈、边改进的良性循环。

根据检查调研和全市三级人大代表开展“两条例”实施情况“三边”检查阶段性情况，针对十四五规划有关垃圾分类和物业服务管理工作提出如下建议：

一、关于垃圾分类

一是进一步提高垃圾处理减量化、资源化、无害化水平，推进垃圾分类工作。以贯彻实施《北京市生活垃圾管理条例》为契机，依法构建职责明晰、运转有效的垃圾分类工作体系，完善分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾处理系统，形成以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度，进一步提高首都生活垃圾管理工作水平。

二是优化处理能力，实现“两网融合”。加快处理设施建设，提高焚烧设施处理能力和餐厨垃圾、建筑垃圾资源化处理能力，进一步做好危险废物的专业化处置。完善分类收运设施布局，实现分类投放、分类收取、

分类运输闭环运转。加强可回收物回收体系建设，创新再生资源回收模式，规范再生资源回收市场秩序，实现再生资源回收体系良性运转，切实推进可回收物的循环利用。

三是推进源头减量。落实生产者责任延伸制度，限制过度包装和一次性用品。推进禁限塑措施。推行净菜上市，加快制定净菜上市的具体办法，同时，处理好厨余垃圾减量和过度包装浪费问题，杜绝净菜在加工和流通环节产生不必要的包装垃圾。在街道或小区因地制宜地设置大件垃圾暂存点，合理规划和布局建设大件垃圾拆解处置中心，及时对大件垃圾进行拆分、破碎、处置、转运，提升源头减量和资源化利用水平。

四是让垃圾分类在首善之区成为新时尚。随着贯彻实施条例的不断深入，每一个小区、每户居民基本上已经发动起来了，局面良好，氛围高涨。要在提升主动分类，促进习惯养成上久久为功。做好精准宣传和居民动员工作，激发居民为了保护自己的生活环境而分类的内生动力，教育居民深刻认识垃圾分类是垃圾产生者的法定义务。实现党政机关社会单位垃圾分类和居住小区垃圾分类覆盖率大

幅提升，绿色环保、循环经济理念深入人心，垃圾分类成为社会普遍共识和行动。

二、关于物业管理

一是落实行动计划，提升“三率”水平。扎实推进三年行动计划，确保物业管理体制机制基本健全、政策标准体系基本完善，物业管理领域突出问题得到有效治理，形成党委领导、政府主导、居民自治、多方参与、协商共建、科技支撑的工作格局，物业服务水平显著提高，群众满意度大幅提升。目前应及时总结经验，尽快在市级层面出台物业管理区域划分口径、业主大会指导规则、业委会（物管会）指导规则等配套政策规范，支持和指导基层推进相关工作，为提升“三率”夯实工作基础。

二是强化党建引领，提高基层治理能力。充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用和党员的先锋模范作用，加强街道（乡镇）、社区党组织对物业服务企业、业主委员会（物业管理委员会）的政治引领、组织引领、能力引领、机制引领，使其成为党联系服务群众、加强基层治理的重要力量。将物业管理作为社区治理的重要内容，依法有序推进权力下放、力量下沉，充分发挥街道（乡镇）、社区作

用，建立简约高效的管理体制机制。当前，既要推进业委会（物管会）的组建，更要指导业委会（物管会）发挥作用，使其一经成立，就能为居民办实事、办好事，树立业委会（物管会）威信，赢得居民信赖。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，共同治理小区公共区域脏乱差、楼道堆物堆料、私拉电线、侵占绿地、私设地锁等居民反映强烈的突出问题。以垃圾分类为抓手，通过让垃圾分类入户入心、落地落实，提高基层的社区治理能力，形成居民、物业和社区共同提升社区环境和文明水平的向心力和聚合能力。

三是注重统筹施策，推进老旧小区物业管理尽快破题。建议进一步完善并推进实施老旧小区综合整治和有机更新的相关政策措施。已经进行老旧小区综合整治的，业委会（物管会）的成立工作应当迅速跟进，与整治工作相对接，巩固整治成果。还没有进行综合整治的老旧小区，应当推动老旧小区硬件改造与物业管理源头融合、统筹考虑，利用业委会（物管会）机制，让居民深度参与，先听意见再整治，形成共商共建、共治共享的长效管理机制。□

关于北京市“十四五”时期 静态交通建设的调研报告

市人大常委会城市建设环境保护办公室

为协助做好市“十四五”时期交通发展建设规划编制工作，发挥人大优势，体现人民意愿，市人大常委会城建环保办针对本市静态交通建设开展了专题调研。结合本年度物业管理条例执法检查工作，采取协调开展、同步推进的方式，对城六区及门头沟、房山、通州、顺义、大兴、昌平等12个区的45个物业小区停车自治情况进行实地调研，邀请人大代表参与23人次。同时采取书面调研的方式，与市交通委进行对接，沟通市“十四五”时期交通发展建设规划编制进展情况，了解我市静态交通建设工作。

一、静态交通建设情况

近年来，全市道路停车改革全面推进，各区全面实行道路停车电子收

费，纳入政府非税收入和规范管理，16区及亦庄开发区施划道路停车位6.1万个，视频设备覆盖率达到77.2%，逐步树立了“停车入位、停车付费、违停受罚”的观念，实现“人工现金收费模式”向“电子收费模式”、“经营性收费”向“行政事业性收费”的转变。建成五棵松地下停车场和国学中心地下停车场，推进城六区和通州区29个居住区停车设施建设项目，推进燕房线、S1线5处配套P+R停车场建设，合理增加停车设施供给。

二、存在问题

一是停车资源挖潜利用还不够充分。部分停车设施因管理不到位，仍存在闲置、私自占用、挪作他用等现象，社会单位等公共建筑配建停车泊位利用水平不高，错时共享停车方

式覆盖面仍然有限，小区内车辆无处停，公建内车位无车停现象依然存在。二是停车管理智能化、信息化运用能力还不足。全市停车综合管理服务系统尚未建成，各类停车场，尤其是社会化停车场资源信息共享还不及、不充分，互联网、5G、北斗系统及人工智能等高科技手段在静态交通领域的使用还很欠缺。三是违停执法手段和力度还需加强。在道路停车电子收费实施后，衍生出车位外停车、遮挡号牌停车等新的违停方式，严重影响道路通行能力和停车秩序。胡同内乱停车情况依然存在，如农光东里社区东门路段，原本的两车道，被违规车辆侵占成一条车道，造成双向错车困难，极易造成交通拥堵。

三、意见建议

一是完善停车管理配套措施。要定期对《北京市机动车停车条例》及停车相关管理政策实施情况进行评估，结合新生问题和停车管理需求适时进行修订与完善。研究制定好社会资本参与停车设施建设鼓励政策，进一步完善驻车换乘停车场运营管理相关政策。

二是推进停车资源扩容增效。

要继续挖潜现有停车资源，推进地下停车场和立体停车场的有效利用。在保障安全管理和基本通行的前提下，可在小区周边适当设置道路限时停车泊位，满足居民夜间停放需求。对医院、学校周边等潮汐化特点明显的路段，设置即停即走、短时停靠等临时车位，降低对道路交通的干扰。提高错时共享车位的开发力度，鼓励社会单位有偿提供夜间闲置车位。

三是提升停车系统科技含量。运用互联网等现代科技手段，整合停车资源，实现功能扩展，建成全市统一的停车综合管理服务系统，有效管理运行道路、公共停车场、驻车换乘停车场、专用停车场停车资源。结合车载、手机地图导航功能，实现车位提前推送、入门预定等功能，促进停车资源更加合理化运用。

四是加强违停执法查处力度。探索整合道路停车电子收费监控设施数据和属地监控设备等视频资源与公安交管部门系统进行对接，作为违法停车非现场执法的有效补充，提高科技执法力度。进一步加大对居住区、商业区、学校、医院周边等道路、胡同违法停车的查处力度，严格执行“停车入位、停车付费、违停受罚”的要求。□

关于北京市“十四五”时期 历史文化名城保护的调研报告

市人大常委会城市建设环境保护办公室

5月份以来，城建环保办按照开展市“十四五”规划纲要编制专题调研工作方案相关要求，围绕北京历史文化名城保护发展规划编制，结合《北京历史文化名城条例保护条例》修订工作，组织委员代表先后赴西城、丰台、通州，针对老城、历史文化街区、历史建筑、城址遗存、工业遗产以及大运河文化保护带等开展实地调研。同时加强与市规划与自然资源委的沟通，了解专项规划编制情况。现将相关情况报告如下：

一、规划编制情况

市规划与自然资源委十分重视市“十四五”时期北京历史文化名城保护发展规划的编制工作，将其与《北京历史文化名城条例保护条例》的修订工作同步推进，目前启动规划编制前期工作，预计2020年底完成规划研究提纲，2021年底完成最终成果。

按照前期工作方案，本次规划编制主要包括四方面内容：一是完成“十三五”时期北京历史文化名城保护发展规划实施评估；二是制定

“十四五”时期历史文化名城保护发展规划思路与目标；三是明确“十四五”时期历史文化名城保护发展主要任务；四是制定实施保障措施。

二、面临的形势和问题

十九大以来，习总书记多次视察北京并指出，北京是世界著名古都，丰富的历史文化遗产是一张金名片，传承保护好这份宝贵的历史文化遗产是首都的职责。党中央、国务院对北京提出“四个中心”的战略定位，明确北京作为国家文化中心，应充分保护、挖掘、利用历史文化名城的文化积淀，传承和弘扬历史文化，切实发挥好全国文化中心的示范作用。随着新一版北京总体规划的批复与实施，中共中央、国务院及北京市委、市政府将北京历史文化名城保护提到了前所未有的高度。

但是，当前的名城保护工作中，还存在的统筹不够、职权交叉、社会参与度不高、利益协调和活化利用机制不完善等问题，党中央、国务院相继对总规、副中心和核心区控规作出批复，国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》和保护

规划编制审批办法等一系列法规规章的实施，也都对名城保护提出了新的要求，实践中形成的共生院、申请式腾退等保护利用经验，也需要对其中行之有效的经验做法进行总结提炼。

三、相关意见建议

“十四五”时期是北京落实首都城市战略定位，进一步推进北京城市总体规划实施，实现全覆盖、更完善名城保护与发展的重要阶段。历史文化名城的保护与发展，是北京提升国际影响力和文化软实力的重要途径，也是建设全国文化中心的核​​心内容，做好此项工作能够让这张“金名片”更好地向世界展示中华优秀传统文化，传播北京作为著名东方古都的文化魅力。北京城市总体规划、副中心和核心区控规对北京历史文化名城保护提出了新要求和新任务，市今后一个阶段历史文化名城保护工作的根本遵循和重要指引。相关意见建议如下：

一是协调好名城保护与城市发展的关系。作为拥有众多历史文化遗​​产的城市，北京历史文化名城保护的​​对象与街区更新的对象高度叠加，城市发展、民生改善的政策举措与名城保护紧密相关。建议在规划编制中，将名城保护工作与疏解非首都功能、优化首都核心功能，合理利用历史文化资源、推动历史文化产业发展，提升城市品质、创造城市美好生活等高质量发展目标结合起来，确立清晰的保护原则和导向，推动保护与发展的关系更加协调，实​​现在保护中发展、在发展中保护。

二是做好保护规划与国土空间规划的有效衔接。保护规划是开展保护工作的重要依据。国务

院条例以及住建部《保护规划编制审批办法》对保护规划的编制提出了明确的要求。建议在规划编制中，要处理好保护规划与城市总规、核心区以及副中心控规以及其他规划的衔接关系，理顺编制主体、编制要求和编制时限等程序性要求。

三是进一步丰富三山五园地区和三条文化带保护内容。三山五园地区和三条文化带是新版城市总规中北京历史文化名城保护体系的重要组成部分，具有独特的优秀历史文化资源、优质人文底蕴和优良生态环境。要丰富完善上述地区的保护内涵，研究完善跨区域的保护协调机制，加强对相关保护工作的统筹。

四是积极探索不断完善保护和利用的工作机制。要进一步完善细化历史文化遗​​产的保护和利用机制，不断总结完善申请式腾退、申请式改善、共生院等成熟的经验做法，细化落实名城名镇名村强制申报、预先保护、责任规划师等机制，避免在城市更新建设过程中出现“建设性破坏”现象，同时对明确对因保护造成合法权益损失依法给予补偿。

五是推动全社会参与名城保护利用。目前全市尚未建立全面系统的历史文化遗​​产登录制度，对潜在历史文化资源数量、分布、现状等尚未完全掌握，历史文化资源家底不清，在利用方面也受到诸多限制，北京历史文化名城保护工作目前还存在社会参与度不高等情况。建议在规划编制中，更加注重历史文化遗​​产名录编制和公开公示，完善历史文化资源活化利用的引导，健全社会参与机制，对社会力量参与名城保护给予清晰的指引，推动形成全社会共同参与名城保护的合力。□

关于北京市“十四五”时期 生态保护红线管理的调研报告

市人大常委会城市建设环境保护办公室

生态红线保护是国家生态文明制度的重要组成部分，划定并严守生态保护红线并建立生态保护红线制度，是贯彻落实习近平生态文明思想，加快生态文明制度建设的具体举措。2018年至今，城建环保办会同市人大常委会法制办、市司法局和市生态环境局，对制定《北京市生态保护红线管理条例》的思路和核心内容进行了多次调研论证。组织立法工作调研组赴海南省、深圳市开展专题调研，前往密云、怀柔和延庆等5个生态涵养区进行实地调研和座谈。另外，委托人民大学法学院课题组独立开展课题调研论证，为生态保护红线管理提供理论支撑。形成了《北京市生态保护红线管理条例（征求意见稿）》。2020年，城建环保办全程参与了《北京市生态涵养区生态保护与绿色发展条例》立法专班工作，将生态保护红线管理基本要求纳入条例草案中。

一、基本情况

2017年1月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》，明确了划定和严守生态保护红线的指导思想、总体目标和基本原则，要求各地要因地制宜，出台相应的生态保护红线管理地方性法规。2019年11月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，要求在符合现行法律法规前提下，除国家重大战略项目外，生态保护红线内仅允许对生态功能不造成破坏的八类有限人为活动。2018年，市委、市政府《关于全面加强生态环境保护坚决打好北京市污染防治攻坚战的意见》中提出：2020年底前，完成生态保护红线管理立法，建立生态保护红线监管平台，基本建立管控制度。

2020年6月，按照国家要求和本市“三

定”职责分工，由市规划自然资源委负责牵头开展生态保护红线划定调整和勘界定标工作。本市生态保护红线正在优化调整中，生态保护红线面积4296.53平方公里，占市域总面积的26.2%。

二、存在的主要问题

一是国家层面有关管控措施、要求尚不明确。目前，根据党和国家机构改革方案，生态保护红线相关工作转由自然资源部负责继续推进，具体管控措施和相关要求尚待明确。

二是生态保护红线勘界定标工作需进一步推进。2019年，市规划自然资源委牵头将生态保护红线划入各区分规划，生态保护红线勘界定标工作仍未全面开展。

三是对生态保护红线范围内现状活动的管控需要进一步明确。本市生态保护红线范围内由于各种原因存在一定的人类活动，需进一步研究如何对现有活动进行分类精细化管理，通过各种方式对现状活动的发展、限制和疏解进行规范。

四是生态保护综合补偿和监测评估等制度需进一步完善。市政府相关部门尚未建立生态保护综合补偿制度，生态保护补偿标准不明，绩效评价、监测评估等制度不能满足实际工作需要。

三、相关意见建议

一是继续推进生态保护红线管理相

关立法工作。根据国家层面立法和本市改革情况确定相关责任主体、职责和法律责任。

二是加快推进生态保护红线勘界定标工作。现阶段，市规划自然资源委和生态环境局正共同组织开展勘界定标工作。红线范围内现有开发活动、村庄建设及产业发展、各类法定保护区管理现状等情况，需要进一步摸清底数，加快落实生态保护红线勘界定标工作，为本市生态文明制度建设提供基础保障。

三是严格生态保护红线管控，实现一条红线管控重要生态空间。严格落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于在国土空间规划中统筹划定落实三条控制线的指导意见》，进一步细化生态保护红线管控措施、范围，除允许对生态功能不造成破坏的八类有限人为活动外，生态保护红线范围内禁止开展其他类型的人为活动。把握好生态保护红线和既有法定保护地的关系，生态保护红线作为保障和维护国家生态安全的底线和生命线，要突出“坚守底线，严格保护”的管控原则，实施统一的管控标准。

四是建立健全生态保护综合补偿和监测评估等制度。建立生态保护综合补偿制度，明确补偿标准，统筹区域补偿。建立生态环境监测网络和生态环境状况评价制度，定期开展生态评价工作。□

关于北京市“十四五”时期 土壤污染防治的调研报告

市人大常委会城市建设环境保护办公室

土壤是维系人类生存繁衍的必要条件，与人民群众生命健康安全息息相关。2017年以来，市人大城建环保委员会连续3年就土壤污染防治开展专题调研。今年，协助市人大常委会开展《中华人民共和国土壤污染防治法》执法检查，并结合本市土壤污染防治条例立法调研论证和“十四五”规划专项调研，组织开展了多次检查调研和专题座谈，了解全市土壤环境状况，督促市政府相关部门做好土壤污染防治工作。

一、本市土壤污染防治情况

根据北京市2018年度土地变更调查数据，全市总面积16410平方公里，其中农用地约11476平方公里，占70%，建设用地约3576平方公里，占22%，未利用地约1357平方公里，占8%。

全市上下高度重视土壤污染防治和土壤环境保护工作，认真贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，认真贯

彻落实土壤污染防治法，深入实施土壤污染防治行动计划（“土十条”）。建章立制方面，印发净土保卫战年度行动计划，细化分解任务，明确完成时限。出台相关配套制度和地方标准，为防治土壤污染提供决策支撑。源头预防方面，聚焦农业面源、重点工业企业、重金属、尾矿库、固体废物等领域，排查污染隐患，降低污染排放，坚决遏制新增污染。农用地管理方面，在全国率先完成了耕地土壤环境质量类别初步划分，对未污染农用地，实施最严格的保护制度和节约用地制度，科学施肥改良土壤，降低土壤容重，提高土壤肥力。对受污染耕地，采取农艺调控、替代种植等措施，确保安全利用。建设用地管理方面，开展企业原址用地筛查，对拟再开发利用的162个地块进行调查。先后发现54个地块存在污染风险，纳入了建设用地土壤污染风险管控和修复名录，严格落实监管措施，开展治理修复。其中39个地块已修复达到安全利用目标。监测预防方

面，建成了“1+3”土壤环境质量监测网络。重点预防农业面源污染、重点行业排放和泄露污染风险、非正规垃圾堆放污染和尾矿库污染。监管执法方面，对土壤污染重点监管单位、建设用地土壤污染风险管控和修复名录内地块，开展每月巡查、专项执法，及时查处未采取土壤污染防治措施、未完成污染修复就违规建设等违法行为。目前，全市土壤环境质量总体良好，土壤环境风险得到有效管控，农产品安全人居环境健康得到有效保障。

二、意见和建议

北京原有的一些化工、机械制造、钢铁冶金等环境污染风险高的产业，给部分土壤造成了不同程度的污染。虽然工业企业已经逐步搬迁退出，但还遗留了一些受污染的地块，在一定时期内，还要对其开展风险管控和修复治理，本市土壤污染源头预防任务将长期持续。土壤污染防治工作还存在以下几方面问题：一是尚未制定地方性法规，配套制度规范还不完善；二是各部门之间统筹协调的监管体系需要加强，专项监测数据需要进一步整合集成；三是土壤污染防治技术不够成熟，先进有效的土壤修复技术亟待研发应用。

做好本市土壤污染防治工作，要突出规划引领，落实预防为主、保护优先、集约利用的方针，以北京城市总体规划为引领，全面落实首都城市战略定位，结合生

态文明建设规划，制定“十四五”土壤污染防治规划。不断优化提升产业结构，走出一条以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展、创新发展、减量发展新路子。深入推进疏解整治促提升，统筹推进土壤、大气和水污染防治，严格控制污染物排放总量，全面改善环境质量。实行严格的土壤分类管理，加强规划保护，推进修复治理和安全利用，“封冻”严重污染地块，确保百姓吃得放心、住得安心。

（一）加快地方立法，完善土壤污染防治制度体系

按照国家法律要求，结合本地实际情况，制定本市土壤污染防治条例。明确政府部门监管职责、土地使用人主体责任，细化农用地、建设用地和未利用地具体管理要求，加大对违法行为的处罚力度。根据相关上位法要求，对本市土壤污染防治相关制度规范和标准进行适应性修订。补充完善源头预防、发现污染、评估风险、严格管控、后期管理等各个环节的管控措施。补充完善企业拆除腾退、固体废物堆放、尾矿贮存、污水排放、农膜使用、畜禽养殖等领域的土壤污染风险防控监管制度，健全本市土壤污染防治法规制度体系。

（二）强化统筹协调，形成土壤污染防治监管合力

强化主管部门监管责任。发展改革、住房和城乡建设、农业农村、规划和自然

资源、园林绿化、水务、经济和信息化、应急管理等部门，要认真落实本行业土壤污染防治监管要求，加大所管行业领域内存在土壤污染风险排查力度，督促责任主体履行法定义务。强化部门之间统筹协调。各相关部门要加强土壤污染防治工作衔接和信息共享，尽快完善监管的联动协同机制，确保土壤污染防治各个环节和各个领域的工作落到实处、取得实效。加大执法力度。采取信息技术和大数据手段，依托详查、监测和现场检查，精准识别发现违法行为。推进执法队伍和执法能力建设，工作力量向基层执法一线充实。完善行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度。强化对破坏土壤环境违法行为的查处侦办，加大对破坏土壤环境案件起诉力度。

（三）创新科技手段，提升土壤污染监测修复水平

运用信息技术，完善监测体系。尽快完成建设用地详查，摸清全市土壤污染状况。将卫星遥感监测纳入监测体系，扩展违法行为和土壤污染新增风险发现渠道。构建统一监测系统，将污染地块空间信息与国土空间规划实现“一张图”汇总，共享土壤污染状况、土地利用、地下水水质、农产品质量等数据和信息，及时掌控全市土壤环境及变化状况，精确识别存在土壤污染风险的地块。加快技术创新、研

发与应用。充分发挥首都地区高等院校和科研院所的人才和智力优势，加大支持力度，鼓励科研机构和企业加强技术攻关，对于不同类型的土壤污染，创新经济、易行、长效的风险管控和治理修复办法，做好研发、转化、应用和推广工作。

（四）分级分类管控，做好污染治理和安全利用

未受到污染的地块，要严防新增污染。避免有毒有害物质、工业和城市污水、尾矿库、固体废物、垃圾填埋场和垃圾无序堆放等对土壤造成污染，继续减少农药、化肥使用，对农用薄膜、农药包装物等要进行安全回收利用和无害化处理。已经存在污染的地块，要积极治理“存量”。农用地中，污染较轻、划为安全利用类的地块，要在采取有效修复措施、能够保证安全的前提下进行利用，加强农产品和土壤的协同监测，确保农产品安全放心。污染较重、划为严格管控类的地块，要坚决从严落实风险管控措施，统筹规划，调整利用类型，禁止种植可食用农产品。建设用地中，污染较轻的地块，要研究探索“环境修复+开发建设”模式，对地块修复与开发进行整体统一安排，开展生态修复。污染较重的地块，要从严管控，落实建设用地土壤污染风险管控和修复名录制度，完善备案报告评审机制，因地制宜开展治理修复，确保不出现任何危害人民群众生命健康安全的事件。□

关于北京市“十四五”时期 住房租赁管理的调研报告

市人大常委会城市建设环境保护办公室

5月份以来，城建环保办按照开展市“十四五”规划纲要编制专题调研工作方案相关要求，围绕住房建设规划编制，结合《北京市住房租赁条例》立项论证工作，组织委员代表先后赴海淀、朝阳、大兴等地，就住房租赁管理情况进行实地调研。同时加强与市住建委的沟通，了解专项规划编制情况。现将相关情况报告如下：

一、规划编制情况

市住建委高度重视市“十四五”时期住房建设规划编制工作，主要领导多次召开专题会研究推进“十四五”时期住房建设规划和总规之住房专项规划编制工作，将两项规划编制工作协同推进。

目前，市住建委已完成数据收集、规划论证等前期工作，先后收集30个相关单位处室、14个委办局关于人口、住房、土地等相关数据，开展“十三五”时期住房建设总结评估，通过视频和座谈会议形式召开6次专题论证会。目前已经进入《北京市住房专项规划（2017年—2035年）》文本编制阶段。

按照前期形成的规划要点，规划框架分为5个章节，涵盖了落实总规、完善住房供应体系、加强住房保障、落实房地产调控、加大住房供应、优化住房布局、推进住宅高质量发展等内容。具体包括：一是规划背景和意义；二是“十三五”时期住房建设总结评估；三是“十四五”时期住房建设面临形势与挑战；四是“十四五”时期住房建设目标与指标；五是“十四五”时期住房建设主要任务等。

二、面临的形势和问题

党的十九大报告中提出，要“加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度，让全体人民住有所居”。随着经济社会发展和人口流动加快，住房租赁在解决城市居民居住问题方面发挥着越来越重要的作用，发展住房租赁成为构建房地产市场平稳健康发展长效机制的重要内容。房改实施以来，伴随着房地产市场的快速发展，我市住房租赁市场不断发展壮大，2016年全市住房租赁交易突破了200万套次。尤其是近年来专业化发展趋势越来越明显，市场体系逐步

趋于成熟完善，涌现了一批专业化、规模化住房租赁服务企业，为市场提供多样化的租住产品，满足城市各阶层多层次租住需求，在实现首都居民住有所居方面发挥了重要的民生保障作用。但与此同时，租赁供需关系不平衡、合租合租比例偏高，租赁类住房界定不清晰、配套管理制度不成体系，部分租赁类住房缺乏设计标准和管理规范等问题不断显露，影响了首都租住群体的获得感、幸福感、安全感，制约了住房租赁市场的长远健康稳定发展。

三、相关意见建议

一是细化落实国家政策及我市规划要求。从2016年中央经济工作会提出“要坚持‘房子是用来住的、不是用来炒的’的定位”，到十九大提出“多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度”，国务院及有关部门陆续制定出台了培育发展住房租赁市场、规范住房租赁市场秩序的多部政策文件。北京城市总体规划也明确了“培育和规范发展住房租赁市场，制定完善房屋租赁地方法规”等具体目标措施。建议在住房建设规划编制中，进一步落实好国家关于住房租赁的最新政策，对标新版总规、核心区及副中心控制性详规中的各项工作要求，推动国际一流和谐宜居之都建设，不断满足人民群众住有所居的需求。

二是明确我市住房租赁的行业范畴和发展定位。作为常住人口超过两千万的特大型城市，本市住房租赁需求旺盛，租赁交易活跃，出现了以托管、租赁、购买、新建等方式筹集房源，再通过出租获取经营性收入的住房租赁经营新形式。

目前本市经营范围包括“住房租赁经营”的企业已近1100家，新的业态也带来了发展管理需求。建议在规划编制中就租赁类住房进行界定，增加对住房租赁经营、集体土地租赁住房、租赁型职工宿舍等租赁新业态的规划要求，探索宅基地上住房的出租规范和安全标准，形成配套的设计标准和管理规范体系，发挥中央财政支持住房租赁市场发展试点专项资金的政策导向作用，明确发展方向，控制发展规模，加强行业引导。

三是加强住房租赁管理与基层社会治理的结合。随着住房建设以及租赁规模的持续扩大，出租、转租等民事行为活跃，由此产生的纠纷也日趋复杂，特别是高房价、高房租催生违规“群租”等现象多发，不仅带来治安、消防、卫生等诸多隐患，也严重影响邻里关系，破坏社区和谐环境，成为基层社会治理的一大难题。建议在规划编制中重点关注对住房租赁市场和租赁行为的规范与管控，兼顾现有的“以房管人”“人房共管”等行之有效的举措，推动市场管理和社会治理的有效融合，充分发挥基层组织作用，推动社区精细化治理，完善日租短租管理机制，治理“黑中介”和违规“群租”乱象，营造更安全、稳定、宜居的居住环境。

四是加强对各区住房建设规划的统筹指导。目前首都功能核心区、副中心控规以及其他分区规划已经编制出台，建议在规划编制中加强对各区“十四五”时期住房建设规划编制的沟通与指导，本着“开门编规划”原则，广泛征求各方面意见，凝聚社会各界智慧，同时严格按照相关规划和市级专项规划进度管理要求，抓紧开展规划编制工作。□

关于北京市“十四五”时期 乡村产业的调研报告

市人大常委会农村办公室

我办根据开展市“十四五”规划纲要编制专题调研工作方案要求，着眼为推动首都高质量发展发挥好乡村产业功能作用，立足乡村振兴战略在京郊大地实施，对“发展都市现代农业，促进乡村产业振兴”的思路、途径和举措等进行了深入调研，有关情况如下：

一、“十三五”时期城乡一体化发展规划实施情况

“十三五”规划实施以来，市政府高度重视推进城乡一体化发展，制定实施了《北京市“十三五”时期城乡一体化发展规划》，通过体制改革和政策调整，促进了城乡在规划建设、产业发展、市场信息、政策措施、生态环境保护、社会事业发展的一体化，城乡二元经济结构现状逐步改善，城乡经济社会呈现全面、协调、可持续发展态势。

一是新发展理念持续深入得到贯彻落实。规划实施过程中，能够始终立足首都城市战略定位，坚持新发展理念，城乡一体化和农业现代化实现高水平发展，推动了农村地区全面建成小康社会的进程。新型城镇化稳步发展，新农村建设

加快推进，城镇体系进一步完善，美丽乡村建设全面深入，协调发展充分体现；下大气力开展低收入农户帮扶，农民增收持续促进，城乡基本公共服务均等化水平逐步提高，农村居民获得感在共享发展中进一步增强；农业“调转节”深入推进，都市农业现代化水平不断提升，大幅度推进生态环境建设，农业生态功能更加强化，绿色发展成效明显；全面深化农村改革，新“三起来”深入推进，在创新发展推动下，农村发展不断迸发新活力；在更广范围配置农业农村资源，深化京津冀农业协同发展，农业开放水平和影响力日益增强，开放发展理念得到落实。

二是规划发展目标指标稳步有序实现。规划涉及经济发展、公共服务、民生质量、生态文明、社会治理等五大类24项目标指标，注重汇聚各方力量协同推动规划有力有序落实，全市城乡一体化进程综合实现程度较高。

三是规划重点任务进展成效明显。为有效推进城乡一体化发展规划实施，先后出台《关于落实发展新理念 全面提高新时期城乡一体化发展水平的意见》《关于坚持疏解整治促提升 扎实推动城乡一体化发展的意见》，并在贯彻落实

中成效不断显现，城乡一体化发展水平迈上新台阶。制定的《关于实施乡村振兴战略的措施》，强调以城乡融合发展、农业绿色发展、农民全面发展为主线，突出以建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系为重点，强化统筹协调，以折子工程形式分解任务、推进落实。相关部门主动把推进城乡一体化、城乡融合纳入工作职责，形成加快推进城乡一体化发展的有效合力，实施乡村振兴战略在京郊大地形成生动实践。

二、乡村振兴战略下都市现代农业发展情况

（一）工作成效

近年来，虽然在一些因素影响下，无论是种养殖业还是一二三产融合性产业，总体规模和效益都有所下降。但在乡村振兴战略的引领下，本市调整农业产业发展思路，调减高耗水作物播种面积，清退低端养殖场，着力推动农业产业向绿色、高效、融合、品牌等方面发展，特别是近两年逐步实现了农业生产从追求产量和质量向追求高品质转变，农业产业从规模化向精品化转变，农业功能从生产向生活和生态的转变。

今年，在面对新冠疫情突发并进入常态化防控下，本市统筹好疫情防控与经济的关系，对标对表全面建成小康社会目标要求，因时因势地制定有针对性的政策举措，兼顾疫情防控和农业农村工作两手发力，努力把疫情对农业生产的影响程度降到最低，稳步推进都市现代农业发展。

一是政策支持体系进一步健全。近年来，为了促进都市现代农业高质量发展，市政府及相关部门加强规划引领，相继研究出台现代种业发展、村地区管、宅基地管理、休闲农业发展、

乡村民宿等政策；各相关区落实新版北京城市总规，编制了分区规划，明晰了发展思路和措施。

二是科技创新能力进一步增强。市、区政府围绕高效设施农业、现代种业、植物工厂、“互联网+现代农业”等农业高精尖化持续推进科技创新和成果转化。在现代种业方面，围绕建设“种业之都”深化布局。启动创建平谷国家现代农业产业园，打造以畜禽种业科技创新园为核心、各类种畜禽养殖基地包围的“一核多点”种业体系空间布局；继续支持发展通州国际种业科技园区享受中关村国家自主创新示范区各项优惠政策，搭建全球先进的农作物分子育种服务平台，打造集种业育种、展示、评价、交易、服务于一体的高端、可持续发展的现代农作物种业产业链。在发展植物工厂方面，市农业农村等部门通过帮助农村专业合作社制定生产方案、更新技术细节、评价经济效益状况、指导生产等方式，鼓励并引导农民专业合作社建立了一批标准化生产、智能管理的果类蔬菜生产园区。

三是服务保障能力进一步提高。市政府加强统筹，为种养殖业提供产前、产中、产后全产业链服务，产业集中度不断增强，产业要素不断聚集，产业效益不断提升。为推动一二三产业融合发展提供综合服务，以创建“国家都市型现代农业示范区”“农业科技创新示范区”等为抓手，促进设施农业与休闲农业、乡村旅游、科普教育、培训推广等生产性和生活性服务业融合发展速度加快。

四是区域发展路径进一步拓宽。各涉农区结合制定分区规划，因地制宜构建绿色创新产业体系，在多规统筹点状供地、盘活闲置农宅发展

精品民宿和创客空间、农业绿色发展等方面探索发展新路径。例如，门头沟区作为全市点状供地试点，率先构建了“以分区规划为龙头，以专项规划为重点，以点状供地为基础”的规划实施体系，编制了点状供地实施规划，解决了地从哪里来、怎样实现落图、怎样公平分配、怎样分步实施、用于哪些产业等5个基本的实施路径问题，点状供地用于包括精品民宿、休闲农业、乡村旅游、农事体验、健康养老等生态类型产业。

（二）存在问题

1. 都市现代农业发展现状不容乐观

一是基础资源不足。“调转节”工作还需持续发力。土地利用矛盾突出，在减量发展背景下，部分区因前期土地开发强度高，造林用地多，耕地后备资源不足。都市现代农业土地规模经营的方式方法不多。为落实“村地区管”要求，各区鼓励农用地流转村集体手中，推进农业产业集约化发展，因流转土地绝大多数是永久基本农田，种植方式和作物受到土地性质限制，产出效益不高，缺乏吸引力。乡镇政府每年支付土地流转补贴费用、农田环境整治费用较多，压力大。

二是种养业发展要素资源供给薄弱。主要体现在用工难、用能贵、用苗弱、融资难等方面。用工方面，表现为农业人才结构性矛盾突出，基层农业服务和技术推广人员不足，植保、栽培、智能管理、电子商务等专业人才稀缺；农业从业人员老龄化明显、受教育程度低、性别比例不均衡；对外来人才缺乏吸引力，农业用工长期不稳定。在与农民依法签订劳动合同时，绝大多数农民不愿意缴纳应由本人缴纳的社保费用部分，由于缺人与用人的矛盾，形成的事实劳动合

同，存在违法用工现象。用能方面，设施农业冬季用能成本居高不下，不少设施停止冬季生产，导致本市地产蔬菜越冬供应能力低。用苗方面，本市年蔬菜所需种苗3/4需从外地调运，既增加生产成本，也有病虫害传播风险。融资方面，农民专业合作社法明确，“国家政策性金融机构应当采取多种形式，为农民专业合作社提供多渠道的资金支持”。目前设施农业不符合银行贷款抵押要求，包括农民专业合作社经营的设施农业融资困难，需要政策性金融机构提供支持。

三是乡村产业融合发展政策路径不够清晰。受新冠病毒疫情影响，休闲农业与乡村旅游遭受重创，亟需相应的政策和资金支持，提升产业发展信心；近两年本市的产业融合发展实现“瘦身健体、减量提质”，但同时，乡村融合发展的正面清单不明确，农村用地法律政策解读不到位，农村土地空闲、低效、粗放利用和新产业新业态用地供给不足并存。另外，森林法明确，“在符合公益林生态区位保护要求和不影响公益林生态功能的前提下，经科学论证，可以合理利用公益林林地资源和森林景观资源，适度开展林下经济、森林旅游等”，本市还应研究制定相应政策并明确实施路径。

2. 设施农业支持力度不够

一是政策支持缺乏持续性。本市2008年公布实施的《关于促进设施农业发展的意见》已失效，新的设施农业发展指导性意见、高效设施农业发展政策等还未出台，专项财政扶持政策也需要进一步健全完善。在调研中各涉农区、乡镇反映，目前设施农业发展方向不明确，社会资本不敢盲目投入；设施农业缺乏统一标准，造成设施农业和违法占地界限模糊，政府补贴没有依据。

为落实自然资源部和农业农村部《关于设施农业用地管理有关问题的通知》要求，本市正在加紧研究制定设施农业用地管理办法。因设施农业用地政策未出台，相应缺乏用地备案程序，按照新的分区规划，政府相关部门还不能明确给出新增设施农业用地审核意见。本市相关规定明确农业生产必要的管理用房、农资库和加工储藏等附属设施建设不能占用永久基本农田，需要使用一般耕地。目前部分区划定的永久基本农田在空间上未预留这部分土地，乡镇分区规划也未明确这部分用地指标，农业附属设施无法落地。例如，房山区泽普农业公司反映，农业生产仍然属于劳动密集型行业，为了节约成本，会尽可能使用农机，但是没有存放场所，农机长期暴露在室外，损毁严重。延庆永宁双时助农合作社反映，合作社占地面积400亩的春秋棚，土地性质属于永久基本农田，生产鲜切花出口日韩，每年产值1600万，产品要求及时加工后全程冷链，一直想造一个初加工车间，缺乏实施路径。

二是资金支持不足。相关数据显示，本市设施蔬菜建设扶持资金从2009年8.14亿元逐年调减至2014年的1.83亿元，2015-2019年菜田补贴资金基本稳定在2.5亿元左右，财政资金支持力度总体偏低；对农户的政策性补贴主要是针对占比低的本地种植户，导致生产主体积极性不高，社会资金、人力、土地要素向高收益产业转移；无论是高效设施农业还是普通设施农业，建设、生产、销售等环节的成本都较高，政府资金支持不足，社会资本投入缺乏积极性。调研发现，包括钢架大棚、简易日光温室，经营好的涉农企业利润率仅维持在10%左右，成本回收周期长。高档连栋温室建设的初期投入高，5万平米的连栋温室

建设前期投入超过1亿元，缺少金融支持政策，企业融资困难。例如，根据部分涉农企业提供数据，用于种植有机蔬菜的简易日光温室建设成本约15万元（可用10年）、生产成本（地租+生产资料+人工+能耗）约5.5万元/亩·年、加工流通成本约4.6万元/亩·年、销售成本6.8万元/亩·年、运营成本3.2万元/亩·年、损耗3.8万元/亩·年，成本合计25.4万元/亩·年，销售收入28万元/亩·年，政府补贴0.065万元/亩·年，利润2.665万元/亩·年，利润率仅10.5%。另外，智能温室建设成本最低约为1300万元/亩，不计建设成本利润约12.5万元/亩·年，收益率太低。

三是设施老旧科技含量不高。本市现存设施农业以2008-2012年建设的普通设施农业为主，利用率不到60%，科技创新应用程度较低，棚矮、墙体保温差，大部分已处于变形、开裂或坍塌状态，存在安全隐患，用材、技术、设计已经不能很好适应当前节能、智能的需要。设施农业机械化水平只有30%左右，不到露天种植业机械化水平的一半；88%的经营主体是农户，投入能力有限，农业技术装备难以大规模推广应用；新建的现代化大型智能温室，从设计、制造和材料应用等关键环节，在适用农机、自动化控制、无土栽培、优质高产品种、生物防控等重要节点，过多依赖进口或国外生产模式，自主知识产权的研发推广应用不足。例如，北京宏福国际农业科技有限公司引进国际先进的荷兰现代温室技术、环控技术及农业操作规范，建立智能温室，创建植物生长最佳环境，实现人员和资源的高效配置。

3. 点状供地进展迟缓

一是点状供地政策可操作性不强。去年新修

订的土地管理法明确，“要统筹安排城乡生产、生活、生态用地，满足乡村产业和基础设施用地合理需求，促进城乡融合发展”，同时，明确了农村集体经营性建设用地入市制度；本市出台的《关于深入推进农业供给侧结构性改革做好农村产业融合发展用地保障的实施意见》也明确，“预留规划城乡建设用地指标（不超过5%），确保用于零星分散的单独选址农业设施、乡村旅游设施等建设”。但是，实践中针对新增乡村产业用地需求，还缺乏可操作性。例如，北京密农人家农业科技有限公司反映，复工复产后及时开放了室外100亩地的农事体验园区，土地性质属于永久基本农田和一般耕地，但是由于没有农具存放仓库、厕所、停车场等基础设施，体验园区始终未发展起来，通过各种途径申请报批手续，两年时间都没有结果。

二是点状供地功能不完备。本市29处试点实施点状供地项目的用途为经营农产品研发、农产品展销、农业技术推广等，与设施农业用地区分不够，使用范围较窄，没有相应的服务设施，难以满足实际需求。例如，某涉农企业在“大棚房”整治之前是集种植销售、农业休闲观光、采摘、农事体验、农业科技示范、青少年科普教育等为一体的综合性农业园区，通过点状供地方式落实“大棚房”整改工作后，土地租赁价格从1800元/亩·年（一般耕地）增加到10万元/亩·年（集体建设用地），园区的观光、科普、体验功能因服务设施缺乏而无法实现，巨大的成本和功能限制，造成经营难以为继。调研中部分区表示，目前最大的问题就是“政策不明确，无法确定下一步发展方向”、“乡村产业只知道不能干什么，不知道能干什么、怎么干”。

三是审批手续繁琐且政策待完善。试点点状供地项目要经过规划自然资源部门审批土地性质、发展改革部门立项、住房城乡建设部门审批建设等环节，周期长、手续费高，部分整改的涉农企业经营受到了较大影响。有的涉农企业反映，完成10亩地的测绘、地勘、房屋鉴定等10余项点状供地审批流程花费150余万元，审批周期长达18个月，对涉农企业影响巨大。目前本市执行的点状供地政策是面积不超过项目总面积5%，同时单个项目总面积不超过10亩，实践中还不能满足部分农企的实际需求。

三、对市“十四五”时期乡村振兴战略实施规划编制的意见建议

“十四五”规划是在决战决胜全面建成小康社会、实现“十三五”规划收官的基础上，开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年规划，对于推进乡村振兴战略这项长久性历史任务深入实施，续写好这篇大文章，至关重要。产业振兴是乡村振兴的基础。蔡奇书记在全市农村工作领导小组第一次会议上对乡村产业发展作出了全面部署，明确重点围绕“推动农业农村经济发展，夯实乡村振兴的产业基础”等6项工作开展。因此，在编制市“十四五”时期乡村振兴战略实施规划中，要强调立足本市“大城市小农业”“大京郊小城区”的市情农情，推动与首都功能定位相适应、优质高产高效、多功能、可持续发展的都市现代农业发展。为有效应对重大疫情、自然灾害等突发事件带来的风险，增强安全可控性、全程可追溯性，提高鲜活农产品自给率，要进一步打通政策瓶颈，重点规划发展好高效设施农业，改造利用好闲置设施农业；研究实施点状

供地等政策，支持一二三产业融合发展。

1. 结合都市现代农业发展现状综合施策

一是补齐农业绿色发展短板和弱项。通过制定引导政策、设立专项、完善补贴补偿与购买服务等措施，调动农业绿色技术各创新主体的积极性，加大对农业绿色技术创新研究和示范推广的支持。发挥首都科技资源优势，构建农业绿色发展技术体系，系统解决制约产业和区域绿色发展的重大关键科技问题和技术瓶颈。针对本市农业绿色发展存在的主要问题和制约因素，重点围绕节水、水污染治理、土壤改良、农田残膜污染治理、废弃物回收利用、垃圾无害化处理、绿色防控、种养循环等关键环节研发新技术，并推动科技成果转化应用。

二是下大力气解决生产环节的难题。培育和扶植新型农业经营主体。发挥龙头企业带动作用，调动农民专业合作社生产积极性，建立与小农户的紧密利益联结机制。在设施农业中探索新型职业农民身份认定，对招用本市劳动力试行“岗补”“社补”政策。针对外地农民普遍不愿意缴社保的实际，结合农业季节性强的特点，研究财政支持政策，为农民工依法建立用工保险。加强蔬菜育苗相关技术攻关、种苗繁育及生产能力建设；研究出台种苗繁育基地建设、研发、生产、供应扶持政策，解决本市蔬菜育苗产业低水平发展的问题。

三是有针对性破解产业融合发展问题。加强对乡村融合发展的科学统筹和宏观指导，编制乡村产业融合发展总体规划；把农业生产、农耕文化传承与保护、文化创意、景观建设与休闲娱乐相结合，处理好农与非农的关系，通过农业要素与非农要素的结合提升农业品质，促进城乡

融合发展；通过创建农村产业融合发展示范园等方式，形成多主体参与、多要素聚集、多业态发展、多模式推进的融合格局，把涉农二三产业尽可能留在农村，把就业岗位、增值收益尽可能留给农民。

2. 多措并举推动设施农业发展

一是完善支持政策措施。尽快研究制定本市设施农业发展的指导意见，明确设施农业发展方向、产业布局等，推动设施农业健康发展；研究细化设施农业标准，明确面积、规格、分类等，为加强管理提供依据。依照农民专业合作社法、森林法、畜牧法的相关规定，结合自然资源部和农业农村部《关于设施农业用地管理有关问题的通知》，尽快研究出台本市设施农业用地政策，规范相关工作流程，保障设施农业依法依规建设。研究制定老旧设施农业改造和升级政策，按照“宜机化”的原则，改善生产性能，降低人工成本，配备适用农机具和智能化生产装备。

二是持续加大资金支持。深入贯彻落实国务院《关于促进乡村产业振兴的指导意见》，健全财政投入机制，加强一般公共预算投入保障，提高土地出让收入用于农业农村的比例，支持乡村产业振兴。研究设立蔬菜专项扶持资金等措施，撬动社会资本投入设施农业的积极性；研究设施农业补贴方式和惩戒措施，通过设施建设升级改造补贴，耕种、肥料、植保、研发、用能等补贴措施，提高补贴的精准度；完善农机补贴，研究将叉车等冷链运输机械纳入补贴范围；试行技术岗位补贴，提升设施农业生产的专业化水平；试点将设施农业用工统一纳入全市促进就业和就业补贴政策覆盖范围；加大对政策性贷款或补贴挪作非农用途的惩罚力度，确保财政支持真正用于

农业。强化金融支撑保障。进一步加强政策性农投、农担、保险、信贷等金融产品对设施农业等产业的精准、科学支持；引导政策性融资担保机构开发适合特定担保产品，推动农业设施、大型农机、土地经营权依法合规抵押融资；完善政策性农业保险，对设施农业“应保尽保”。

三是新建和利旧并重提高设施利用率。借鉴上海等超大城市经验，提高鲜活农产品自给率，引导和鼓励通过利用闲置设施，增加蔬菜播种面积；继续加快推广高效设施农业，发展高品质农产品；进一步研究并推广植物工厂等，实现技术突破和生产方式创新，探索农业产业的工业化转变和农业生产的工厂化转变，提升本市蔬菜自给能力；加快推进本市生猪养殖基地建设，确保尽快投产。

四是大力提高社会化服务水平。发展壮大社会化服务组织，重点围绕农作物种子种苗、植保、营养配肥、土壤改良、冷链、销售等方面，建立以企业为主体，以大专院校和技术部门为技术和人才支撑的社会化服务组织，以政府购买服务的方式引导其提供综合服务；健全农业社会化服务体系，围绕设施农业生产的产前、产中、产后服务，加快构建和完善以生产销售服务、科技服务、信息服务和金融服务为主体的社会化服务体系；充分发挥政府的服务性机构、农民专业合作社组织和经营主体的作用，实现优势互补、形成合力。

3. 加快推动点状供地工作进展

一是着力建立健全点状供地政策和举措。进一步研究落实土地管理法关于农用地专用、农村集体经营建设用地入市等相关规定，借鉴国内已有的经验和模式，在总结本市点状供地试点

经验的基础上，破解“农地农用”“农地能用”和支持产业融合发展用地之间的瓶颈和矛盾。研究制定促进乡村产业融合发展用地专项政策，明确点状供地的范围、标准和实施路径，区分点状供地和设施农业用地的差别，实现错位互补；点状供地审批应区别于国有建设用地审批程序，采取灵活、便捷、简化的方式，简化审批程序；继续鼓励和支持各区探索和发展点状供地路径，形成切实可行的经验模式，促进乡村产业融合发展。

二是实事求是研究确定点状供地价格。乡村产业存在成本较高、收益率低、回报周期长等特点，对用于发展乡村融合产业的点状供地，应该区别于国有建设用地的定价机制，充分考虑区位、社会效益等综合因素，制定科学合理的价格，吸引社会资本投入到生态旅游、森林康养、田园综合体等新兴业态中。探索农村集体经济组织以出租、合作等方式盘活利用闲置农宅，按照规划要求和用地标准，改造建设民宿民俗、创意办公、休闲农业、乡村旅游等农业农村体验活动场所。

三是严格管控点状供地用途。依据相关政策，做好乡村产业融合发展用地保障，严格土地用途管制。依法依规管理休闲观光度假场所、农业园区和乡村产业融合发展设施，合理增加配套服务功能，满足实际需求。建立乡村产业土地使用准入与退出机制，落实属地责任，加强监管，发展优质乡村产业项目。研究划定生态低风险区域或旅游要素、游客聚集区相关联的空间，允许适当开发“轻建设重运营”的旅游服务设施，促进单一的旅游观光经济向深度体验型休闲经济与生态康养型度假经济转变。□

关于北京市“十四五”时期 推进北京“国际交往中心”功能建设 的调研报告

市人大常委会民族宗教侨务外事办公室

为协助市人大常委会听取和审议市政府关于北京市“十四五”规划纲要编制工作报告，在市人大常委会领导下，市人大民宗侨外委员会成立了专题调研组，市人大常委会副主任李颖津同志任组长，市人大民宗委外委员会主任委员、市人大常委会民宗侨外办公室主任孙杰同志任副组长，成员由民宗委外委员会副主任委员、委员和市人大侨外代表小组成员及部分市人大代表组成。根据市人大常委会的具体部署，专题调研组重点围绕北京市“十四五”规划纲要编制中有关“国际交往中心”功能建设部分，就北京市推进全国“国际交往中心”功能建设有关工作情况，特别是北京市进一步提升城市对外交往软环境建设、“类海外”环境建设、涉外公共事务管理与服务、国际语言环境建设、服务业扩大开放综合试点工作、服务“一带一路”建设等方面，进行了广泛深入的调查研究。调研组共组织委员和代表249人次进行了22次调研活动，召开了50次专题座谈会，8次线上视频会议，与101家市、区政府相关部门、单位、社会组织和企业进行了面

对面座谈交流。通过专题调研，调研组就推进北京全国“国际交往中心”功能建设需要解决的重点难点问题等进行了分析研究，对北京市编制“十四五”规划纲要中涉及的有关北京“国际交往中心”功能建设部分提出意见建议。

北京国际交往中心功能建设十分注重加强顶层设计，建设目标日益清晰明确，先后制定了新版城市总体规划、国际交往中心功能建设三年行动计划，在城市整体建设的维度上进一步明确了城市未来发展的国际化目标。同时，充分发挥出首都服务保障功能的自身特色，始终坚持服务国家总体外交的建设原则，始终坚持党对外事工作的集中统一领导。“国际交往中心”功能建设的重要一环，即服务保障中央开展对外工作，服务大型重要国际活动，不断提升硬件服务环境建设水平。其主要目标是：通过处理好“都”与“城”的关系，提升服务国家总体外交能力水平，释放城市国际交往活力，通过借鉴吸收发达国家重点城市先进经验，展现中国独特气派和风格；深入挖掘北京优秀传统文化底蕴，积极

探索城市开放发展规律，推进城市治理，提升国际形象。北京国际交往中心功能实现全方位提升，城市国际化程度得到显著提升，建成国际活动聚集之都、世界高端企业总部聚集之都、世界高端人才聚集之都，进而建成国际一流的和谐宜居之都。其重点是：强化重大国事活动服务保障能力，打造重大国事活动核心承载区，培育重大国事活动特色功能区，健全重大国事活动服务保障常态化工作机制，完善重大国事活动标准化资源供给体系，优化国际交往空间布局，提升国际化公共服务水平，打造国际资源要素集聚平台等等。

通过调研，调研组认为，北京“国际交往中心”功能建设还存在以下主要问题：

一、依法依规管理涉外事务水平有待提高

一是开放政策落地实施问题有待解决。新外资法以及2017年以来国务院陆续出台的多个重要外资文件，极大增强了外资企业在华投资信心，但缺乏相关的配套政策支持，有些政策无法落地实施，比如负面清单删减了，市场准入限制放开了，但业务范围、资质互认等存在诸多限制，导致一些外资项目仍无法落地。

二是制度供给存在滞后。与涉外公共事务管理服务、国际交往中心功能建设相关的一些领域还缺少明确的法规和政策依据，好的思路、经验无法获得稳定的制度化的、适当法律位阶层面的明确和认可，如“一带一路”商事调解在国内无法可依。

三是法律执行的精准度有待加强。对涉外事务及国际交往中心功能建设相关的法律政策的落地执行的监督评价的标准化、体系化、制度化不

够，尤其是在改善营商环境领域中还存在有法不依、执法不严的问题。

四是法律纠纷解决领域还有不足。商事调解在国内处于无法可依的状态。我国于2019年8月7日在新加坡签署《新加坡调解公约》，但我国目前尚没有专门的《商事调解法》予以对接，保障中国商事调解组织的发展。北京市目前有中国国际商会调解中心、“一带一路”国际商事调解中心、北京涉台商事纠纷调解中心等多家涉外、涉台商事调解机构，但一直没有明确的涉外商事调解法律法规。

五是涉外公共事务法律服务和与之配套的信息化系统平台尚不成熟。“一带一路”建设是一项长期工程，无论是中国企业或个人“走出去”，还是外国企业“引进来”，在国际合作中，都需要法律服务保障，都要了解投资国的文化习俗、经济政策和法律制度；需要专业人员对企业的法律行为提供法律咨询、办理各类法律事务；出现纠纷时，提供仲裁、调解、诉讼等法律服务。但是目前我市还缺少方便、快捷、普惠精准的涉外公共事务法律服务平台。目前部分涉外法律服务机构自建了网站，提供一些涉外法律服务信息、资讯，零星建设了少量涉外律师、公证业务系统。随着“一带一路”的涉外法律服务需求不断增长，由人大、政府、司法等统一牵头规划的一体化涉外公共事务法律服务信息化平台建设迫在眉睫。

六是以维护社会秩序、国家利益和国家安全为目标要求的管理制度供给还有不足。建设国际交往中心不仅包括提供必要的公共服务，还应对各类涉外活动主体进行必要的管理。例如，如何在国际人才社区中确立基本的行为规范，保障外

籍人士相应创业和生活便利的同时，还要在制度上确立同等待遇和对等待遇规则。如在抗击新冠疫情期间，某些归国人员、在京外籍人士不遵守本市防疫行为规范、发布不当言论，损害我国国家利益，危害社会秩序和国家安全，对此还缺少系统的制度规范进行及时有效的处置。

二、城市涉外公共事务管理服务软环境建设有待进一步加强、“类海外”环境水平有待进一步提升

“类海外”环境建设是国际交往中心建设中的关键一环。“类海外”环境即借鉴先进国家和地区的经验，为国际化人才创业和发展提供一系列金融、落户等制度和政策支持，构建适宜、便利的创业发展和公共服务环境。当前北京在城市涉外硬件设施相对完善，但涉外公共服务的软实力与发达国家国际化城市相比仍有较大差距。

一是出入境管理手续繁琐效率不高。我市对于外籍人员入职审核较为严格，限制较多，各企业的外籍员工需要办理材料手续较为复杂，给企业和员工增加了时间成本和工作量。目前较受关注的问题包括：工作许可通知的发行时间较长，变更工作签证时限较政府规定工作日时限较短，外籍人员出差时出境入境都需去居住地派出所更新信息，且各派出所的要求不统一，给外籍人员带来很多不便，也给企业雇用外籍职员带来顾虑。在调研中有公司反映，聘用的外籍人员办理相关证件时间过长，且无法申请信用卡，办理永久居住也相对困难，且永久居住证件使用效果无法与居民身份证相比，特别是就医无法网上预约，酒店住宿必须选择涉外酒店等等。

二是医疗服务国际化水平较低。我们发现有的

外籍高层次人才有病宁可飞回本国治疗，也不愿意在中国医院治病，分析其主要原因，具体表现在：（1）基础医疗服务团队整体国际化程度不高。涉外医疗服务并不只是针对“头疼脑热”的急病问诊，更多体现在系统性服务体系。以语言为例，不仅要求医生，还要包括护士、检查技术科室、药房、结算等各环节；病例档案全英文存档与全程跟踪、国际医疗保险覆盖、病人本身宗教文化契合等看不见的后台服务领域是涉外医疗服务是否体系化的关键；如何保证在建档、回访、治疗等应用场景切换过程中，中英文翻译不出错；因翻译错误或不精确带来的医疗事故如何归责等问题，对院方和监管单位都是挑战。

（2）文化、制度等方面的差异使中国的医疗体系与外国的对接存在困难。从治疗路径来讲，目前我国许多城市涉外医疗服务水准仍然“保持中国特色”，主要以建立特需门诊、病区，开展医疗急救为主，而保健疗养、健康咨询等服务开展较少，很难与国外“防胜于治”的理念相对接。又比如在英国，外国人习惯于先看全科医生，全科医生大致诊断后决定转专门科室。外国人到中国医院就医，必然会产生一定的困惑。

从医疗保险层面来讲，外籍人士在中国看病用人民币支付，回其本国保险公司很难理赔。一是涉外医疗服务市场与国外发达的保险市场之间缺乏有效的衔接。二是大部分城市对外籍人士并未建立相应的职工医疗保险制度，由此担心医疗费用得不到保险。三是外国人不了解中国医保体制和办理方式。从支付方式上来说，短期入境人士如何使用外币或信用卡结算也是涉外医疗服务中普遍面临的难题。

（3）对涉外医疗服务及机构宣传不够，提

供涉外医疗服务缺乏积极性。许多外籍人士对涉外医疗服务机构一无所知，生病后不知该到哪里就医、如何就医。同时，普通的医院就医程序复杂，缺乏外文就医指示标识和陪同服务，外籍患者到医院后不知道该按怎样的程序就医。而对于提供服务者来说，涉外医疗服务硬件设施投入大，人才队伍、技术力量、服务水平要求高，但同时这部分医疗资源利用率低，服务质量、服务数量等服务的投入与服务产出（报酬）严重不平衡，尤其在公立医院全程服务的医护人员工作量等问题上，并未体现相应的劳动报酬，不能激发医疗机构和工作人员的服务积极性。

（4）法律监管体制没有及时跟进。目前在对涉外医疗机构的日常监管问题中最突出的问题是普遍使用外文书写医疗文书。外文书写医疗文书不仅为日常监督执法工作带来语言障碍，造成违法证据收集过程中证据认定难的问题，而且医疗机构或外国医师还有可能利用语言差异避重就轻，逃脱法律责任。

三是国际化教育发展滞后。在教育国际化问题上主要有以下几个问题：

（1）来华留学生增速放缓。在世界经济发展低迷的背景下，留学生规模增长缓慢。但学校在留学生招生和培养方面依然有很大潜力。此外，部分高校提出，在留学生较为集中的地区缺少整体的环境规划，缺少适宜留学生学习生活的国际化氛围。

（2）中小学、幼儿园、中职院校因公出国批准执行计划与对外交往实际需求间存在缺口、实际经费需求与现有三公经费存在缺口。北京市中小学的因公出访受人员指标限制较为严重。因为中小学的因公出访人员指标，是由所在区外办

根据全区出访指标数和区内所有单位报送的出访需求，统筹压缩后确定的，所以出访指标非常有限，不能满足中小学和国外友好校开展师生交流的需求。此外，中小学、幼儿园师生比严格按照1:10，有的低年级学生项目安全得不到保证。因没有指标，中专学校虽有出访意向但无法执行，职业学校的教师和学生很难“走出去”与世界接轨。

四是国际人才社区管理服务水平有待提高。近年来，市相关部门在推进国际人才社区建设等方面做了大量工作，但与建设国际一流的和谐宜居之都和国际人才社区要求相比，还有较大差距：

（1）社区服务供给不足，社区提供的大多是基本公共服务，针对外籍人员的志愿服务和便利服务项目较少。

（2）社区涉外服务与管理职能、职责有待进一步优化和完善，在专业人员配备、人员素质提升等方面还缺乏有效的支撑力。

（3）社区文化融合度不高，由于中外文化的差异以及不同国籍的语言表达、历史传统、宗教信仰、价值取向、思维方式、生活习俗等多种因素的影响，常态化的社区文化融合机制尚未形成。

五是国际化的营商环境有待提升。在营商环境方面北京已有明显改善和进步，但调研情况反映仍需有进一步提升的需要：

（1）开放领域事中事后监管体系有待完善。目前，外商投资和境外投资管理亟需适应从注重事前行政审批向注重事中事后监管转变，加快开放领域事中事后监管体系的建设。如有企业反映，办理出国等手续较为复杂、繁琐、审批周期长。调研中有单位反映：派人去国外工作，取得

工作签证非常困难，想派人员无法派出。国企和市属央企工作审批流程繁琐，签证护照审批手续复杂等问题。

(2) 服务业扩大开放政策效应有待提升。政策使用效能更好地发挥，服务品质进一步提升的思路、方法和路径需要更加明确，先进的理念、优秀的人才、高质量的服务作为开放的目的所在应当成为提升政策效应的重要方向。同时还要切实抓准服务业扩大开放工作的切入点，落到实处、见到成效。

(3) 民营企业融资难问题依然比较突出。我国外汇管理和银行限制较为严格，进出口银行和商业银行都没有直接针对民营企业“走出去”金融产品和服务，加上融资程序复杂、担保条件严苛、汇率波动频繁等原因，民营企业“走出去”面临融资渠道窄、成本高的困难。

(4) “亲商、助商、安商、富商”的环境尚未形成。对外资项目重引进、轻指导，重签约、轻服务的问题仍然存在。招商引资长效机制尚未建立，开发区招商引资乏力，熟悉国际经贸惯例、与跨国公司有效沟通的高端人才缺乏。部分外资企业有时出现招工难问题。国际航班有时不能满足外商需要。在京外籍人士的宗教生活、子女入学、就医等困难和问题较为突出。

(5) 商会组织的民间作用还没有得到充分发挥。目前，各类商会组织的国际化程度总体偏低，商会服务平台建设水平、服务人才专业化程度还不能满足企业“走出去”需求和国家对外开放需要。工商联作为促进民间对外交流的枢纽，由于受资金、渠道、信息等条件所限，与境外商会建立联系的广度和开展交流交往的深度都远远不够，服务民营企业参与国际交流合作的渠道还

没有完全打开，整合资源促进民间交流的作用还没有得到充分发挥。

三、侨务工作在助力全国“国际交往中心”功能建设中发挥的重要作用还未得到应有的重视

首都侨务工作在全国侨务工中处于引领位置，北京市现有归侨侨眷约117.3万人，其中归侨18.6万人。北京籍海外侨胞约为126.6万人。同时，与北京联系密切的其他省籍华侨华人和归侨侨眷在京数量持续增多，来京创新创业的海内外侨胞人才不断集聚。2013年至2018年五年间，北京市吸引外资总额793.1亿美元，侨资占比高达60%，侨资企业约占外资企业数量的70%。特别是在引进海外高层次人才来京创新创业发展，入选国家“千人计划”、“海聚工程”专业高层次人才的97%以上都是华侨华人。另外海外华侨华人对于传播中国文化，积极搭建北京与全球重点国家和地区的交流交往渠道发挥着十分重要的作用。在推动全国“国际交往中心”建设工作中，应将侨务工作全面纳入整体工作设计，特别是在制度完善、体制机制建设方面，应加强侨务工作部门和涉侨单位的协调整合。目前，由于党和国家机构改革，侨务工作纳入市委统战部统一管理，而市委统战部在管理侨务工作之后未参加市政府有关涉侨、涉外重要议题的相关会议，无法在重要会议上发挥侨务工作职能，提出意见建议。

四、地方“议会外交”、“民间外交”的作用还未充分发挥

首都多层次、多元化对外交往机制尚未形成。首都城市对外交往是一个综合性概念，是一项多主体、多维度的系统工程，应涵盖政府间高

层交往、部门合作、地方人大议会交往以及政府主导下的民间和社会力量的公共外交和人文交往。目前北京对外交往多采用政府主导下以行政手段为主的模式，民间外交企业、民间团体和个人等社会力量薄弱、参与不多不深、积极性不高，多元化的对外交往机制有待建立。北京有各国使领馆集聚的对外交往资源优势，但其横向交流不够丰富多彩，相关资源和桥梁中介功能开发、利用尚处于初级阶段，未形成资源整合、统筹开发的整体格局。以此次抗击新冠肺炎疫情为例，如何更好地服务在京外国人，扩大真实有效信息的传播，抵制境外各类谣言的负面影响，市外办做了大量工作，但覆盖面依然有限。通过市人大代表涉外联系渠道广泛，将大量抗击疫情相关信息向在京高端国际人士，特别是驻京外国使领馆官员传送，起到了较好的宣传引导作用，充分发挥出了人大对外交往、“民间外交”的积极作用。

五、相关工作机制还需进一步完善

在众多影响城市外交的因素当中，制度设计是关键。在开展城市外交的过程中并不缺乏机会、信息和资源，而是缺乏将众多资源整合起来的体制机制和制度，防止出现资源浪费和恶性竞争。一个城市的国际化水平越高，就越需要构建适应全球化发展的系统规范、运转协调和功能强大的城市国际交往工作体制机制体系。

一是国际交往中心功能建设的措施机制仍需进一步明确。未来需要在进一步明确“国际交往中心”的内涵的基础上，制定具体、可操作的工作规划、内容、运转程序，进一步完善推动国际交往中心功能建设的工作领导体制和机制，需要

制定可操作性强的措施和更具体的工作流程，建立系统有效的工作组织架构，需要进一步明确机构设置、机制运行、协调合作、管理体系等方面的工作内容。

二是在工作机制设计中还缺少相应的监督和评估机制。没有落实、检查、监督、评价机制将很难衡量国际交往中心功能建设的实际效果。

三是缺少系统研究和专业智库的长期持续研究和支撑。北京“国际交往中心”功能建设综合性很强，涉及社会领域众多、专业性强。目前的相关政策、立法、执法和监督工作，缺少有针对性的系统研究，缺少专业智库和研究机构持续研究的支撑。

国际交往中心功能建设是一项长期、艰巨的系统性工程，需要立足当前、放眼长远，统筹整合人大、政府、金融机构、行业组织、社会团体、智库、企业、媒体等在内的各类主体和多方资源，由点连线、连线成面，形成市委领导、政府指导、人大参与、市场主导、多方努力的推进格局。作为北京市人大尤其应当充分发挥立法与监督职能，填补制度空白，在国际交往中心建设领域形成体系化的制度方案和对策措施。

通过调研分析，结合民宗侨外委实际，对编制北京市“十四五”规划中有关“国际交往中心”功能建设重点内容提出如下建议：

一、处理好都、城、经济社会发展的关系，提升北京城市国际影响力

国际交往中心建设作为北京落实首都城市战略定位的重要内容，对于服务国家总体外交、实现高质量发展、推进区域协同创新、建设世界级城市群具有重要支撑作用。在“十四五”规划

中，应准确把握新时代国际交往中心内涵，科学处理都与城、硬与软等关系。一是以“都”为主体，突出首都外交功能。作为首都，服务国家总体外交是北京国际交往中心建设的首要任务，要充分发挥首都优势，主动融入国家对外工作大局，不断提升服务保障国家外事工作的能力和水平，有力发挥中国特色大国主场外交核心承载地的作用，向世界充分展示中国经济社会发展成就和国际交往理念。二是在外交功能基础上，突出“城”的经济、社会、生态发展，立足北京城市发展规划和战略目标，充分利用首都地位带来的国际交往机会和资源，深度参与国际经济技术分工，推动各领域对外开放和交流合作，实现城市经济、社会、生态全面协调可持续发展，提升城市对外交往水平和国际影响力。三是在外交、城市发展基础上，突出“国际元素”。在加快推进北京国际交往中心建设过程中，要以吸引国际组织、跨国企业总部、国际人才等高端要素聚集为目标，打造与国际要素交融的发展环境，为日益增长的国际交往服务，满足国家、城市和国际主体的综合需要。要善于从中央的发展战略中寻找城市发展的机遇和空间，通过积极参与“一带一路”建设等国家战略，推动北京商贸、科技、文化等领域的国际交往，提升城市国际影响力；同时，依托城市国际交往活动为国家战略的实施提供有效手段和渠道，通过深化拓展友城交往，吸引国际高端要素参与全球问题治理等，传播国家形象，助力国家融入国际体系。

二、加强涉外公共服务领域制度依据有效供给，提升“国际交往中心”功能建设法治化水平

一是加强对涉外经济活动制度依据的有效

供给。检查国家涉外法律法规在北京市实施的有关情况，及时了解本市涉外立法的需求。根据授权，及时制定法律落地的配套法规，并及时向中央和全国人大反映有关重要动向，提出意见和建议。重点关注以下几个领域：综合性立法领域，结合人大立法职能推动国际交往中心功能指标体系建设，以地方性法规的形式制定《北京市国际交往中心功能建设促进条例》，一揽子规定国际交往中心建设的体制机制，从宏观上为政府开展国际交往中心建设提供制度依据，构建依法行政的前提。条例的思路与框架可以参考本课题组提出的“北京建设国际交往中心的指标体系”，分别从国际交往的主体、国际交往的活动、国际交往的硬环境建设、国际交往的软环境建设、城市魅力与特色等五个方面进行规范；涉外投资立法领域，针对《中华人民共和国外商投资法》不属于主权事项范围内的有关内容，可以通过小切口地方立法进行规范、补充和细化；维护企业海外权益立法领域，加快推进对外投资的相关立法，尽快出台境外投资法规和相关配套制度；“一带一路”建设法律政策服务保障机制领域，梳理“一带一路”高峰论坛形成的战略对接成果，结合区域性特点，出台指导性文件，支持建立“一带一路”沿线国家投资环境情况通报和投资政策发布，注意搜集京企“走出去”所在国家和地区的经营状况，为企业对外投资提供指导和借鉴，努力维护京企在海外经营的合法权益；商事仲裁立法领域，探索推进北京商事仲裁立法。鼓励并引导北京商事调解组织积极参与涉外或国际性商事纠纷的调解，增强商事调解组织的国际公信力和调解协议书的国际执行力。

二是加强涉外公共服务领域制度依据的有

效供给。加强对出入境管理领域进行分类立法管理。加强对涉外人员、企业的出入境管理,推动出入境管理法律法规实施情况的检查,针对在京外国人“非法入境、非法务工、非法居留”的有关问题、在京非政府国际组织管理问题加大立法调研力度,针对涉外人员、法人、组织等的社会保障,加大立法调研工作力度。提升民生保障制度涉外服务水平。通过制定北京市基本医疗卫生保障方面的地方性法规,创新制度设计,提升政策制度位阶等级,为本市国际医疗建设提供法治保障。加强国际化医院试点配套政策支持力度。进一步明确国际医疗服务范畴,解决公立医院国际部人员编制、财务制度、特需服务比例、价格政策等方面存在的主要问题,加强与国际保险结算对接,加强相关政策匹配度。加快服务业扩大开放试点立法。服务业扩大开放综合试点涉及面广,特别是涉及的立法层级复杂,鉴于试点时间所限,需要选择重点,集中力量深入研究,出台一些有分量的立法:针对北京自贸区建设相关政策措施更好地落地实施,与天津市、河北省加强联动,加快制定《北京市自贸区条例》;针对医疗服务业,借鉴莆田系“控制”众多医疗资源的“经验”,创新医疗服务的模式,让优质的医疗资源正常流动起来。加快推进涉外突发事件应对立法。总结涉外突发事件处理经验,全面提升城市涉外服务与管理能力,结合涉外突发事件的类型进行有针对性的立法,包括传染病、重大交通事故、严重环境污染、恐怖事件、自然灾害、群体性事件、火灾、大规模食物中毒等涉外方面。

推进城市管理法制化,加快涉外公共事务管理立法工作。加强对涉外人员、企业、在京外国人、在京国际非政府组织、国际医院、国际学

校、国际人才社区建设、涉外突发事件应急管理,开展立法调研并制定相关地方性法规,研究制定一批符合国际惯例、适应首都新时代扩大开放和对外交往需要的法律法规,重点制定《北京市国际交往中心功能建设促进条例》、《北京市国际语言环境建设促进条例》、《北京市涉外公共事务管理服务促进条例》、《北京市类海外环境建设促进条例》等法规,全面落实《北京市公共场所外语标识管理规定》,全面提升首都国际化城市建设水平,从宏观上为政府开展国际交往中心建设提供法治保障。

三、加强“类海外”环境建设,为更高水平扩大开放营造优质软硬件环境

一是以软硬件建设、内外部关系集聚、信息化手段支撑为配套,构建人性化、多元化、数字化国际交往中心。硬件建设方面,北京应从国际交往的承载力和交往环境着手,加强国际交往中心配套资源和环境建设,在推进雁栖湖国际会都、冬奥会场馆等重大设施建设的同时,加强交通、旅游、文化等相关设施的配套和完善。软件建设方面,要构建友好型的国际交往语言标识系统、社会保障机制、开放包容的文化氛围,从政策、管理和服务入手,改善城市生态与人居环境,在出入境、卫生、教育等方面提供精细化服务,吸引更多国际高端资源聚集,重点在打造优质的“类海外”环境,提升涉外公共服务工作水平上下功夫见实效。积极推动外籍人才落户北京。完善国际人才的社会保障机制,重点解决好外籍人士、海归人才和国际交流人员的往来、就业、就医、子女就学等现实问题;将外籍人士纳入社区公共卫生健康管理体系中。加快推进国际

人才社区建设。合理规划布局就医、就业、子女就学等配套设施，全面提升国际人才社区国际化服务水平。加强国际人才社区硬件环境建设，完善配套设施，打造宜居宜业、产城融合的新型城市形态。建立针对外籍人士需求的一站式服务中心，提升外籍人士在京生活工作的幸福感。加强国际学校国际医院建设。在“三城一区”引进人才密集地区和海淀区、朝阳区等重点区域，增设同时招收外籍人士、本国居民子女的国际化特色学校。合理规划高中中外合作办学规模，营造良好的多语言教学环境，推动非通用语种人才培养。

二是进一步完善相关政策措施，建立完善工作机制，全面提升国际化公共服务工作水平。

(1) 加快国际人才社区建设，全面提升国际人才社区国际化服务水平，增强对国际人才吸引力。全面落实《关于推进首都国际人才社区建设的指导意见》，制定加快推进首都国际人才社区建设年度工作方案。加快建设朝阳望京地区、中关村科学城、怀柔科学城、未来科学城、新首钢高端产业综合服务区、北京城市副中心、顺义首都机场临空经济示范区、北京经济技术开发区等8个国际人才社区，注重综合配套和落地服务，满足国际化人的工作生活需求。先行启动新首钢国际人才社区核心区、中关村环保科技示范园国际人才公寓、北京东郊法国国际学校、安贞东方国际医院、开发区外国人办事大厅等一批综合服务项目，发挥示范带动作用重点解决好外籍人士、海归人才和国际交流人员的往来、就业、就医、就学等现实问题。将外籍人士纳入社区公共卫生健康管理体系。通过综合统筹国际人才社区建设，合理规划布局就医、就业、子女就学等配套设施，形成一揽子解决思路和工作方案。

设施，形成一揽子解决思路和工作方案。简化外籍人才签证、落户程序，加快为符合落户条件的外籍人士办理永久居民证，简化相关单位商业演出、长期就业、短期工作类外国人来华邀请办理手续。积极完善涉外管理负面清单，提高涉外中介组织的国际化服务能力。积极吸引国际高端服务业人才，鼓励具有金融、建设等领域职业资格的专业人士来京从业，进一步探索密切中国律师事务所与外国及港澳台地区律师事务所业务合作的方式与机制。

全面提升国际人才社区国际化服务水平。以上地国际人才社区建设为例，要加强所在街道办事处涉外工作职能，配套相关人员编制，加强涉外工作干部队伍建设，进一步与国际人才社区建设相适应。要大力推进国际人才社区硬件环境建设，完善配套设施建设，打造宜居宜业、产城融合的新型城市形态，重点加快商务配套设施建设，设立国际酒店、商务谈判、总裁俱乐部等多元高端商务配套，加快辖区公共服务配套设施建设。以国际标准、智能安全、绿色环保理念加强社区建设，设立针对外籍人士需求的一站式服务中心，提升外籍人士在京生活工作的幸福感。对外建设完善国际化配套措施，在朝阳麦子店国际化社区多年实践的经验基础上，对望京、中关村、科学城、首钢等国际化社区进行规范性建设，出台相关统一标准。

(2) 完善涉外教育服务体系，推进国际学校建设。落实国际学校发展三年行动计划，优化国际学校布局，推进国际学校建设，不断增强涉外教育供给能力。进一步完善幼儿、普通中小学校和职业高中招收外国学生相关政策，更好地满足国际人才、引进人才子女的多样化教育需求。积

极推动“放管服”改革，下放外籍人员子女学校审批权限至区级教育行政部门。积极培育留学北京品牌，不断优化来华留学教育环境，推动来华留学工作提质增效。要在“三城一区”引进人才密集地区和海淀区、朝阳区等重点区域，增设同时招收外籍人士、本国居民子女的国际化特色学校。合理规划高中中外合作办学规模，营造良好的多语言教学环境，推动非通用语种人才培养。积极对接共建“一带一路”教育行动，建立以北京为中心的“一带一路”沿线高校联盟，在首都高校增设沿线国家小语种专业，设立外国留学生“一带一路”专项奖学金项目，扩大来京留学生招生规模。

(3) 加强国际医疗建设，积极拓展国际医疗服务。实施北京市国际医疗服务发展改革创新工作方案，在北京协和医院、中日友好医院、和睦家医院等提供国际医疗服务的医疗机构以及新建国际医院开展国际医疗试点，完善配套政策，在管理团队、标准规范、服务内容、人才引进、新药临床应用、商业保险衔接等方面探索创新。在朝阳区海淀区、“三城一区”等重点区域规划新建国际医院，储备大兴国际机场医院项目支持公立医院合理挖潜，在国家允许的比例范围内设置和发展国际医疗部，适当扩大国际部的床位规模，提升国际服务能力

(4) 做好中华优秀传统文化传播。加强全国“文化中心”功能建设，拓展宣传渠道，提升北京文化认同感。通过优秀文化“走出去，引进来”战略与“一带一路”建设倡议对接，打造首都文化旅游产业链，加强文化领域国际合作。

(5) 推动首都国际语言环境建设。全面贯

彻实施《北京市公共场所外语使用管理规定》，推动各行业主管部门、各基层单位进一步明确职责，理顺关系，构建市、区、街（镇）上下联动、资源共享、协作顺畅的工作格局，共同做好政府规章的实施工作。加快建立“地方标准”体系。按计划高标准、高质量完成医疗卫生、交通、文化和旅游、教育体育、商业领域、金融邮政、电信等领域地方标准修订工作，形成覆盖全面、规则清晰、具有时代特点和示范引领作用的外语标识译写地方标准体系。加大标识纠错、整改工作力度，做好重点领域、重点区域、重点环节的标识纠错工作。加强平台建设，提升专业便利化服务保障水平，充分动员高等院校、行业协会、外语社团、新闻媒体、音像出版、专家学者、志愿者队伍等社会力量多方参与外语标识工作，为2022年开好冬奥会，提供更加优质的国际语言软环境。在贯彻实施好市政府相关规章的基础上，加快制定《北京市国际语言环境建设促进条例》地方性法规，进一步明确国际语言环境建设的基本概念、职责范围、工作关系、体制机制、业务流程、组织保障等思路，通过将北京国际语言环境建设全面纳入法治化轨道，全面推进首都涉外公共服务软环境建设，提升城市国际化程度。拓展多语言服务中心服务范围，提升窗口行业工作人员的外语服务能力，向外籍人士提供医疗、报警、求助等便利服务。

(6) 推进法规体系建设、加强涉外人才队伍建设。全面梳理涉外法律法规和北京市涉外地方政策法规措施，构建有利于涉外软环境建设的法律法规体系。制定涉外、涉侨事件应急机制，研究制定一批符合国际惯例，适应首都新时代扩

大开放和对外交往需要的政策规定。加大涉外专业人才的培养力度，建设一支专业化、创新型、复合型的外事人才队伍。充分发挥首都高校集聚的优势，与相关高校开展联合办学，共同培养能够适应新形势下外事工作要求的专业人才。注重提高现有外事人员的综合素质，建立一支服务国家“一带一路”倡议的复合型外事人才队伍。

四、全面深化服务业扩大开放，助力首都高质量发展

“十四五”期间，要将新一轮服务业扩大开放综合试点作为构建开放型经济新体制的重要抓手，推动首都高质量发展的重要机遇和倒逼改革的重要举措，以打造全面开放型现代服务业发展先行示范区，促进首都经济社会高质量发展为目标，将服务业扩大开放向纵深发展。一是进一步提升北京服务业扩大开放水平，进一步提高服务业市场开放程度和覆盖面，持续落实新一轮服务业扩大开放措施清单，进一步扩大服务业各大重点领域对外开放，提升能级，扩大领域，推动北京服务业扩大开放综合示范区和自贸试验区建设、服务贸易创新试点、京津冀服务业协调开放有机联动。二是建立完善服务贸易促进体系，要依据国家《对外贸易法》以及《商业银行法》等行业法律法规，加快制定北京市服务业贸易管理规定和服务业贸易促进条例，规范服务业的市场准入制度，维护服务业的公平竞争并提供良好法律环境。三是加强服务贸易交流合作平台建设，以中国（北京）国际服务贸易交易会为主要载体，以各类专业性展会论坛为支撑形成服务贸易会展格局，积极与“一带一路”沿线国家开展服

务贸易合作。四是推进京津冀服务业协同开放与发展。京津冀协同发展战略和北京服务业扩大开放是北京参与的两大国家战略，是今后北京指导经济社会发展的两大战略，要根据北京、天津、河北各自的资源禀赋、产业发展基础、区域优势进行区域内的合理分工，形成区域内的产业联盟，协同对外开放，共同促进服务贸易升级。

五、确立服务与管理并重的理念，注重维护国家利益和国家安全

在提供涉外公共服务，打造“类海外”环境的同时，重视维护国家安全和重大利益，尤其是侧重在政治安全、意识形态安全、经济安全等领域及时落实和细化国家相关法律规定，做好舆情监测工作，应对各类风险挑战，填补制度空白，统筹解决好发展与安全、外部安全与内部安全，形成在发展中保安全、在安全中促发展的建设基础。

另外，还需建立专业、系统、持续的研究基地和队伍，为“国际交往中心”功能建设提供必要的智力支撑。建立“国际交往中心”功能建设的专业研究基地，尤其是围绕涉外立法工作，可依托具有研究基础和优势的高等院校，建立国际交往中心研究基地等研究机构和队伍，针对“国际交往中心”功能建设中的立法和监督问题进行前瞻性、持续性的专业、系统研究，直接提供决策咨询、参考和立法建议。同时建立方便、快捷、普惠、精准的涉外公共法律服务平台，为“一带一路”倡议的实施，“走出去，引进来”提供法律服务和保障，也是一项迫在眉睫的任务。□

关于北京市“十四五”时期 推进服务业扩大开放工作的调研报告

市人大常委会民族宗教侨务外事办公室

为协助市人大常委会听取和审议市政府关于北京市“十四五”规划编制工作报告，在市人大常委会领导下，市民宗侨外委员会成立了专题调研工作小组，由市人大常委会副主任李颖津同志任组长，市人大民宗侨外委员会主任委员、市人大常委会民宗侨外办主任孙杰同志任副组长，成员由民宗侨外委副主任委员、委员和市人大侨外代表小组成员及部分人大代表组成，并邀请首都经济贸易大学研究团队全程参加调研工作。根据人大常委会的具体部署，专题调研小组制定了周密的工作方案，调研工作围绕国务院批复的《全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》及本市重点领域开放改革三年行动计划（以下简称“三年行动计划”）任务实施情况，本市服务业扩大开放综合试点示范区等重点开放载体在扩大开放过程中先行先试情况，聚焦打造“类海外环境”，为外籍人才提供高品质、国际化服务保障，打通“最后一公里”的开放创新举

措，推动政府改革，解决制约开放发展的体制机制问题方面的情况；对标高标准国际经贸规则及国内先进实践，进一步提升本市国际化服务水平及发展能级等情况开展一系列调研活动。4月中旬至6月底，在李颖津副主任带领下，民宗侨外委员会专题调研小组通过召开视频会议、实地走访和现场座谈等方式，共组织实地调研3次，座谈交流17次，线上视频会议5次，58人次委员代表参加专题调研活动。

一、服务业扩大开放综合试点工作的 总体情况

自2015年以来，国务院先后三次批复“试点方案”，北京市成为国内唯一的服务业扩大开放综合试点城市，承担着全国服务业领域开放改革政策先行先试，探索可复制可推广经验的重大责任。市政府认真落实国务院批复精神、市委的工作部署和要求，在落实国务院批复的新一轮试点177项任务的基础上，又进一步聚焦科技、

互联网信息、金融、教育、文化旅游、医疗养老、专业服务等服务业开放重点领域，制定了8个专项开放改革三年行动计划，推出了205项开放创新举措，涉及全市64个责任部门。为了更好地推动“试点工作”，北京市各级部门都建立了专班队伍和工作机制，制定各项政策措施，积极推进各项工作。

在市委的正确领导和国家相关部委的大力支持下，市政府认真落实国务院批复精神和市委的部署要求，细化各项工作任务，推进“产业开放+区域开放”并行突破。在市服务业扩大开放综合试点工作领导小组统筹协调推动下，服务业扩大开放综合试点各项工作取得明显成效。一是激发了市场活力，为首都高质量发展注入了新动能。二是坚持以开放促改革，加快体制机制改革和创新，服务业发展的软环境得到持续优化。三是强化政策突破和创新，有效发挥了制度创新试验田的作用。截至目前，国务院批复的新一轮试点方案177项任务已完成94.4%；八大重点领域开放改革三年行动计划年度任务已完成73.3%，已累计形成了122项全国首创或效果最佳的创新举措，并向全国或自贸试验区复制推广了6批北京创新经验。

二、服务业扩大开放综合试点中存在的主要问题

调研组认为，尽管本市服务业扩大开放试点工作已取得了明显成效，但与新时

代推进首都高水平对外开放，服务党和国家战略大局、服务首都经济高质量发展的新要求还有一定差距，主要是：

（一）重点领域的改革开放仍需要加快，服务业扩大开放新格局尚待进一步优化

一是重点领域依然存在着一些限制性规定。尽管服务业扩大开放试点方案以及专项行动计划中所涉及的任务完成情况较好，也取得了良好成效，但是重点领域中的限制措施已经开始影响服务业扩大开放的推进。如试点方案中金融领域的第99项任务：“将合格境内机构投资者主体资格范围扩大至境内外机构在北京市发起设立的投资管理机构，包括境内证券公司、基金管理公司和期货公司。”虽然目前证券公司、基金管理公司不受限制，但由于外汇层面考虑等原因，外资机构设立期货公司仍然属于限制类项目。

二是行业领域和区域的开放发展程度差异较大。主要表现在科技、互联网信息和金融领域的开放程度较高，利用外资的规模和比重远高于文化旅游、医疗养老等领域。根据市统计局的数据，2019年北京市实际利用外资142.1亿美元，其中，信息传输、软件和信息技术服务业占37.6%，科学研究和技术服务业占25.9%，金融业占11.4%，文化体育娱乐业的外资比重仅占不到1%左右。另外各城区间利用外资规模的差距增大，中心城区利用外资的比重远高于其他区。从新设企业数和

实际利用外资额看，2020年1-5月，海淀区新设企业159家，同比增长42%，占北京全市的24.8%；实际利用外资24.7亿美元，同比增长55.5%，占北京全市的37.4%。朝阳区实际利用外资26.5亿美元，同比增长3.8%，占北京全市的40.1%。这两个区实际利用外资规模在全市的比重就超过了77%。

三是京津冀协同开放的格局仍有待形成。随着京津冀协同发展的推进，三地在产业链、供应链的协同上进展比较快，目前通州区与北三县已经开始联合编制发展规划，北京的一些产业也在向天津和河北两地转移，但是如何促进自贸区与服务业扩大开放试点政策的耦合，发挥协同开放的优势等方面有待提高。

（二）服务业开放发展的长效机制有待进一步完善

一是投资贸易便利化机制尚需完善。在调研中发现，在资金流动方面，由于国家外汇管理政策的调整，金融机构、跨国公司在境内外资金结算、调配过程中出现了周期延长、成本加大等问题；在市场监管服务方面，依然还存在着由于监管主体不明确、措施不到位，使得新业态、新产品不能尽快落地实施的现象。另外在跨境交付、跨境消费和自然人移动等模式下的服务贸易，也还存在着市场准入方面的限制。

二是各部门间协同推进机制尚需完善。首先是北京市与国家有关部委共同推

进的机制还需要进一步完善。调研发现，目前由于国家部委政策调整和审批速度减缓，已经造成了一些任务难以按计划完成。《全面推进北京市服务业扩大开放综合试点工作方案》设计的177项任务中目前有7项任务未完成，其中4项任务是因为需要中央部委政策调整而未完成；其次是市级各部门间的统筹力度还需要进一步加大。如金融领域《三年行动计划》中“进一步在公共交通、医疗卫生、交通罚没、公共缴费、政府服务等领域推动移动支付便民工程，2019年底前实现在地铁机场线、公交车联网通用移动支付应用”，由于北京交通行业线路多、客流量大，支付渠道在建设运营结算各环节涉及到交通、住建等多部门，部门间存在着利益分配的问题，形成多领域共享支付渠道的难度很大。另外在《试点方案》未完成的任务中，有3项任务也是因为北京市级相关部门对任务事项存在不同理解，造成工作推进难度较大。第三是京津冀三地部门间的协同需加强。调研中发现，服务业扩大开放试点中的一些先行先试的政策，需要三地部门的配合才能有效推进。如作为试点任务中的第61项“开展医疗器械注册人制度试点，允许北京市医疗器械注册人委托京津冀地区医疗器械生产企业生产医疗器械，助推“注册+生产”跨区域产业链发展”。这项政策属于北京的先行先试政策，但是由于三地部门间沟通协调问题，使得具体实施方案迟迟未出台。而在去年

8月份，国家药监局已经明确在全国21个省区进行此项试点。

三是全面风险防范机制仍尚需加强。为了降低服务业扩大开放中可能出现的风险，北京建立了包括企业信用管理数据库、金融风险监测预警等风险防范体系，而且已经开始发挥作用。但是随着服务业扩大开放力度不断加大，市场主体增加和人员流动日益频繁，不仅是金融风险、信用风险等经济风险，而且公共卫生风险、国家安全风险等也会上升，并且各种风险会相互交织，因此需要建立并完善全面风险防范机制。

（三）服务业开放发展的要素供给环境还有待优化

一是服务业项目落地存在土地等障碍。市里通过建立了运行试点项目的“一库四机制”，即通过建立了服务业扩大开放重点项目数据库，制定实施了服务管家、定期调度、政企对接和市场化督查等机制，有效促进了重点项目的落实落地。但是在调研中我们发现，一些项目尤其是在新建项目中都存在着土地使用方面的障碍，主要是在不同产业类型用地性质转换方面。另外，项目建设中用工和疫情防控方面也存在着一些技术性障碍，影响了建设工期。

二是吸引企业和人才的政策创新度不高、系统性不强。在调研中，我们了解到，我市在人才引进及服务保障、医疗养老、国际人才社区建设等重点领域开放改

革政策还缺乏系统性的解决方案，体系不够完善。同时，与外省市相比，我市在运用企业所得税和个人所得税政策方面突破性不足，针对鼓励型企业和紧缺人才的政策激励不够。为了吸引更多的国际知名机构的入驻，很多自贸区都制定了相应的政策措施。如在金融领域，自贸区实施了更具体、更细致的金融服务措施。2018年9月，上海公布了《中国（上海）自由贸易试验区关于扩大金融服务业对外开放进一步形成开发开放新优势的意见》，从吸引外资金融机构集聚、建立便利外资金融机构落户的新机制等五个方面，制定了一系列吸引金融机构、金融人才集聚上海的新政策。此外自贸区为金融机构的进入提供了更大的激励力度。2019年1月，深圳市公布了《深圳市扶持金融业发展的若干措施》，在金融机构落户、房屋使用、人才使用提供系列支持政策。与其他城市相比，北京市对于重要国际机构的吸引力还不强。

三是新科技研发和应用以及培育数据要素市场等方面仍需要加强。当前数字经济和数字贸易已经成为各国经济新的发展重点。以5G、人工智能、区块链、云计算为代表的新技术，以及在生产、交换、消费环节中不断产生的数据资源，不仅对产业发展方向产生重要影响，而且也深刻地影响着居民的生活。北京在如何进一步加快新科技的研发和应用，尤其是培育数据要素市场方面的工作仍需要加强。

三、意见和建议

当前经济全球化遭遇逆流，再叠加新冠肺炎疫情严重冲击世界经济，我们正面临着百年未有之大变局。因此，在“十四五”期间，如何进一步推动服务业扩大开放对于促进北京市经济高质量发展，实现北京“四个中心”战略定位，建设世界一流和谐宜居之都具有重要意义。

（一）加快重点领域的开放改革，形成有利于服务业开放发展的新格局

一是加大重点领域的开放改革力度，尤其是在金融、专业服务、科技服务等重点领域。通过进一步降低对外资企业市场准入的限制条件，引进更多的具有行业影响力的跨国企业；通过对具有境外职业资格符合条件的专业人才进一步放宽准入限制，吸引更多的国际化人才到北京工作。

二是以示范园区为引领，促进各行业领域和区域发展。充分发挥各自的产业优势和禀赋优势，围绕着前沿技术的开发应用、金融科技、文化创意、文化旅游等产业，打造各行业领域的示范园区，促进各区服务业开放发展水平进一步提高。

三是积极促进京津冀协同开放。推动三地在自贸区建设、通关物流数据共享平台、海关特殊监管区多式联运等方面合作。

（二）加快管理体制机制改革，形成有利于服务业开放发展的长效机制

一是不断提高投资贸易便利化水平。大力推动外汇管理体制机制改革，提高资

金跨境流动的便利性。研究服务贸易领域的负面清单，进一步降低服务贸易的准入限制。

二是完善部门间的协同机制。要做好与中央相关部门的协调工作，争取力度更大的政策支持。进一步加大市级统筹的力度，增强市区联动、协同推进的机制建设，形成制度性的安排，进一步提高效率，扎实推动，务求实效。

三是建立健全全面风险管控制度。聚焦服务业重点领域，保持国内国外市场主体监管的一致性，加强重大风险识别和系统性风险防控，全面提升安全监管水平。

（三）加快制度创新体系建设，形成有利于服务业开放发展的要素供给环境

一是完善财税和土地支持保障政策。尽快出台对高新技术企业以及高端人才的所得税优惠政策措施。加强对重点项目的土地支持，在符合国土空间规划和用途管制要求前提下，推动不同产业用地类型合理转换。

二是构建促进数字经济和数字贸易发展的政策体系。突破制约数字经济发展的体制机制约束和政策瓶颈，大胆探索关键领域对外开放及跨境数据流动等新模式新业态，开展数据跨境流动安全管理试点。

三是加大国际人才引进的政策突破和服务体系完善。进一步加大对人才引进的政策支持和制度设计，让北京真正成为人才和科技创新高地。进一步推进国际人才公共服务的标准化建设，提升公共服务层次，营造良好的“类海外”环境。□

关于北京市“十四五”时期 志愿服务工作的调研报告

市人大常委会社会建设委员会工作机构

“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，“十四五”规划是开启全面建设社会主义现代化新征程的第一个五年规划。作为日益走近世界舞台中央的大国首都，站在“两个一百年”历史交汇期，北京发展与党和国家的使命更加紧密地联系在一起。

为进一步贯彻习近平总书记关于做好“十四五”规划编制工作的重要指示精神，落实市委相关部署，满足新时代人民群众对首都志愿服务事业的新期待，按照常委会工作要求，社会建设委员会工作机构组织委员代表围绕“十四五”规划编制中的志愿服务专项规划编制开展一系列调研，总结“十三五”以来本市志愿服务方面所做的工作、存在的问题和困难，为有序推进志愿服务“十四五”规划编制工作提

出意见建议。

一、“十三五”以来本市志愿服务工作开展情况

“十三五”时期，首都志愿服务工作深入贯彻落实习近平总书记关于精神文明建设重要论述和志愿服务工作重要指示精神，在市委、市政府的领导下，各区、各部门按照规划确立的目标，认真落实各项任务。截至2019年9月底，本市在志愿服务信息系统实名注册志愿者438.3万人，注册志愿服务团队7.66万个；志愿服务的内容和形式不断拓展，覆盖了社会治理、公共服务、文明建设等多个领域，服务质量和效能不断提高，志愿者的微笑成为北京最好的名片。本市志愿服务事业经过多年发展，形成了部分特色经验，需要通过立法予以固化。如，国家重大活动和

大型群众性活动的志愿服务协调保障机制；“志愿北京”信息平台的建设；政府出资为在“志愿北京”实名注册志愿者购买人身意外伤害保险；志愿服务品牌建设；志愿服务国际交流合作等事项。

二、存在的问题和困难

一是志愿服务管理体制有待进一步完善。需要加强对志愿服务工作的统筹规划、协调指导、督促检查和经验推广，明确民政部门负责志愿服务行政管理工作。

二是志愿者、志愿服务组织有待规范。目前，关于志愿服务组织、志愿者的界定还存在不同认识，志愿服务活动、志愿者注册、志愿服务记录等需要进一步规范。

三是特定领域志愿服务需要进一步明确。首都的志愿服务应适应新时代，紧跟新任务、新要求，发挥志愿服务在社会治理中的功能和积极作用，推动志愿服务更好地向养老助残、扶危济困等社会民生领域拓展，向社区、乡村、基层拓展，向国际合作与交流拓展。

四是志愿服务促进措施需要进一步细化。志愿者荣誉、志愿服务激励回

馈机制、志愿者补贴补助等方面需要加强。

三、委员、代表的意见建议

围绕志愿服务促进工作专项调研，结合首都“十四五”时期精神文明建设规划编制工作，社会建设委员会工作机构组织委员、代表开展深入调研，提出如下意见建议。

一是进一步完善志愿服务管理体制。完善党委领导、文明办牵头的统筹协调机制，形成全社会促进志愿服务的合力。从志愿服务事业发展和志愿者、志愿服务组织的需求出发，进一步研究各部门的职责任务，明确在职责范围内拟定志愿服务工作计划和支持政策，推动志愿服务队伍建设和志愿服务活动开展，宣传志愿服务典型事迹，对志愿者和志愿服务组织进行表彰奖励等，使志愿服务工作更好地纳入整体工作统筹谋划、融入中心工作高质量开展。

二是进一步突出首都志愿服务特色。发挥党建引领作用，推动志愿服务事业发展，总结固化党员社区报到参加疫情防控、垃圾分类、基层治理等志愿服务的经验；从完善协调机制、制定标准规范、统筹大型活动与城市运行、社

会秩序维护等角度，进一步总结提升大型活动志愿服务；组织动员志愿者和志愿服务组织在社区广泛开展平安建设、养老助残、扶危济困、垃圾分类、疫情防控等方面志愿服务提供制度支撑，使志愿服务深度融入社区治理；从平疫结合的方针出发，进一步加强本市应急志愿服务体系建设，规范常态和应急状态下的应急志愿服务行为，明确应急管理、卫生健康等部门应当加强对相关应急志愿服务组织的指导和规范，组织志愿者有序参与自然灾害、事故灾难、公共卫生事件的应急救援，推动社区、村应急志愿者队伍建设；为进一步培育学生志愿服务精神、发挥志愿服务育人功能，明确教育部门制定各学段志愿服务教育方案，系统开展志愿服务精神和相关知识技能等基础教育，建立学生参与志愿服务情况纳入综合素质评价的具体标准，指导各级各类学校开展志愿服务工作；研究支持开展外语志愿服务的制度措施，为进一步加强志愿服务文化建设，增加每年3月5日当周集中宣传和开展学雷锋志愿服务活动的规定。

三是进一步规范志愿服务活动。更好发挥“志愿北京”信息平台作用，优化平台的功能，加强对平台运行的监

管，规范项目发布和服务时长记录，加强对志愿者的信息保护；研究志愿服务工作者的定位和职能，完善相关激励措施；补充志愿服务对象和需要志愿服务的单位责任，鼓励为志愿者、志愿服务组织提供必要的工作条件和保障措施。明确民政、市场监督管理等部门的监管责任，制定相关规范指引，查处违法行为。

四、下一步工作开展的建议

一是社会建设委员会工作机构将梳理前期调研过程中发现的问题，吸纳委员、代表提出的意见建议，通过立法修法，解决本市志愿服务实践中面临的突出问题，满足新时代人民群众对志愿服务事业的新期待。

二是将收集的意见建议及时整理反馈给政府相关部门，抓紧研究解决方案，为编制“十四五”规划提供参考，将本市志愿服务行之有效的实践经验转化为具体制度安排，突出北京首都特色。

三是协助市人大常委会做好各项相关监督工作，推进新时代地方人大依法监督工作与时俱进，为建设国际一流的和谐宜居之都汇聚共识、凝聚力量。□

关于北京市“十四五”时期 加强街道、村居委会基层治理工作的 调研报告

市人大常委会社会建设委员会工作机构

“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，“十四五”规划是开启全面建设社会主义现代化新征程的第一个五年规划，绘好“十四五”发展蓝图，对本市基层社会治理改革意义重大。

为贯彻习近平总书记重要指示精神，落实中央决策部署、市委工作要求，按照常委会开展“十四五”规划纲要编制专题调研方案分工，社会建设委员会工作机构结合《北京市街道办事处条例》执法检查工作和《北京市居民委员会工作条例》立项论证工作，组织委员、代表深入开展调研，推动市政府高质量开展“十四五”规划编制工作。

一、“十三五”以来本市基层社会治理工作开展情况

“十三五”以来，本市始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平总书记关于社会建设工作重要思想和党的十九大以及十九届二中、三中、四中全会精神，全面加强社会建设，深化社会体制改革，加快社会治理创新，社会治理各项任务顺利推进，共建共治共享格局逐步形成，为建设国际一流的和谐宜居之都作出了应有贡献。

本市积极探索党建引领基层治理体制机制创新，将“街乡吹哨、部门报到”确定为“一号改革”课题，出台《关于党建引领街乡管理体制机制创新

实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》，明确加强党对街乡工作的领导、推进街道管理体制改革、完善基层考核评价制度、推行“街巷长”机制等14项重要举措，着力破解基层治理难题。以深化“街乡吹哨、部门报到”改革为重点，以增强街道统筹协调能力为抓手，推进街道制度改革，召开街道工作会议，印发《关于加强新时代街道工作的意见》，出台《北京市街道办事处条例》，加强党建引领下的精治共治法治一体化建设，推动重心下移、力量下沉、服务基层，初步建立党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。不断创新社区治理模式，研究制定《关于推进“街乡吹哨、部门报到”改革向社区治理深化的实施方案》，提出加强社区工作的18项具体任务，进一步完善社区治理体系。深化社区民主协商，城市社区议事厅实现全覆盖，农村社区超过70%。总结提炼出东城区“五民协商”、西城区“分层协商”、海淀区“会客议事厅”、朝阳区“党政群共商共治”“社区金点子”、石景山“老街坊议事厅”等可推广复制的经验。

同时，社会建设委员会工作机构结合《北京市街道办事处条例》执法检查

工作和《北京市居民委员会工作条例》立项论证工作，围绕“十四五”时期社会治理规划编制，组织委员、代表深入开展执法检查和调研，分别赴东城区、朝阳区、昌平区、大兴区和通州区进行实地考察，并组织座谈会，广泛听取征集市民政局、市城管执法局、市民热线服务中心、市司法局、市国资委等政府部门和市人大常委会、区政府、街道、社区、人大代表、专家学者等各方面意见。经深入讨论研究，委员、代表们就北京市“十四五”时期社会治理规划提出了具体的意见建议。

二、委员、代表的意见建议

（一）建立统一领导协调机制。建立全市统一领导协调机制，履行好主体责任，制定工作方案，明确工作任务分工和时间节点，形成整体合力，全市一盘棋抓落实。

（二）建立向基层赋能的配套机制。当前阶段，基层街道对赋权的感受要大于赋能的感受。建议职能部门在给街道赋权的同时，加大在人员、资金及执法力量能力提升等方面的赋能力度，确保责权利相匹配，提高街道依法履职能力，确保职能部门权力能“放得下”，基层单位能“接得住”。同时政

府职能部门受理行政执法审批、核准等社会事项后，及时在其官方网站向社会公开相关信息，或与基层建立定向共享机制，及时向街道定期通报相关信息，确保街道执法的准确性和科学性。

（三）明确街道与职能部门履职界限。在受理群众诉求时涉及街道和多个职能部门，为提高吹哨报到实效，建议从市级层面出台政策，进一步明确街道和职能部门之间职责范围，确保在解决群众诉求时，街道和部门之间有序衔接、工作流程无缝对接。

（四）明确居民委员会协助政府及其派出机关开展工作的机制。居民委员会要依法协助政府及其派出机关做好与居民利益相关的公共服务、公共安全、城市管理、社会治理等工作，但在协助中居民委员会的工作方式、责任承担、享有的权利和资源等需要进一步明确。

（五）明确居民委员会与社区治理主体之间的关系。目前，居民委员会与社区党组织、社区服务站之间人员界限

不明、职责分工也不够清晰。居民委员会与业主委员会（物业管理委员会）、社区民警、楼栋长、网格员及驻区单位、第三方社会组织等的关系亟需理顺和明确。

（六）建立完善的激励保障制度。进一步加强从街道、社区培养选拔干部，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。

三、下一步工作开展的建议

一是提前谋划本市基层社会治理改革中需要立法保障的事项，强化本市基层社会治理法治保障。二是推动相关政府部门落实“十四五”规划的具体要求。三是社会建设委员会工作机构将协助市人大常委会做好各项相关监督工作，推动相关政府部门切实履行职责，推动本市基层社会治理改革取得新的发展。□

关于北京市“十四五”时期 老年人权益保障工作的调研报告

市人大常委会社会建设委员会工作机构

“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，“十四五”规划是开启全面建设社会主义现代化新征程的第一个五年规划，绘好“十四五”发展蓝图，对促进本市老龄事业发展意义重大。

习近平总书记对“十四五”规划编制工作作出重要指示强调，编制和实施国民经济和社会发展规划，是我们党治国理政的重要方式。为积极应对北京市人口老龄化，进一步保障和改善老年人合法权益，努力做好老年人权益保障工作，推动本市老龄工作取得新发展，社会建设委员会工作机构组织委员代表对“十三五”以来，本市老年人权益保障工作开展情况和存在的问题进行了深入调研，为本市“十四五”时期老龄事业发展规划提出意见和建议。

一、“十三五”时期本市老年人权益保障工作开展情况

“十三五”时期，在市委、市政

府的领导下，各区、各部门按照规划确立的目标，统筹推进“养老保障、养老服务、健康服务”体系建设，认真落实各项任务，涉老政策法规不断完善，“三边四级”养老服务体系不断健全，老年健康服务模式不断创新，逐步形成了养老、孝老、敬老的社会文化氛围，全市老年人的获得感、幸福感、安全感显著增强。

“十三五”时期老龄事业发展规划从社会保障、社会福利、养老服务、健康老龄化、社会参与等方面确定了12个发展主要指标。从落实情况看，一是多层次的社会保障体系进一步完善，五项社会保险基金收缴率保持98%以上，实现预期目标。二是积极推进医疗卫生服务实现全民覆盖，医疗水平和服务能力全国领先，城乡健康环境条件持续改善，居民健康生活方式日益普及，市民健康水平明显提高，人均预期寿命指标实现基本达标。三是持续完善老年人福利优待、照顾服务制度，提高老年人福

利优待水平，老年人持“北京通——养老助残卡”可享六大类44项优待政策，持卡率实现百分百覆盖，为老年人及时享受社会优待、社会福利、社会服务等提供了极大便利。

二、委员、代表的意见建议

围绕“十四五”时期老龄事业发展规划编制工作，社会建设委员会工作机构组织委员、代表深入部分区、街乡及养老服务企业、社会组织等开展实地调研，赴天津、河北了解京津冀养老产业协同发展情况。在深入调研的基础上，提出以下具体意见建议。

一是推进医养结合深入发展。建议强化社区居家领域医养康养服务，鼓励养老服务机构和医疗卫生服务机构成立医养康养联合体；强化疫情防控常态化下医养结合服务，将养老机构的应急医疗服务纳入到社区疾控防治体系。

二是发展特色老龄产业。建议将老龄产业发展融入《〈中国制造2025〉北京行动纲要》、“互联网+”、现代服务业发展进程，优化产业发展环境，促进相关业态融合，推动产业融合发展。

三是推进老龄科技创新。建议完善政府采购、研发费用加计扣除等鼓励政策，加大老年健康科技支撑力度，加强老年辅助技术研发和应用，构建老龄科技创新体系，积极参与国际标准和规则

的制定，优化创新创业政策环境。

四是深化京津冀老龄事业协同发展。建议加快建立京津冀老龄事业发展协同机制，通过共建医养服务机构、长护险定点机构，促进北京优质医疗资源辐射津冀地区，推动京津冀老龄事业协同发展。

五是加快推进长期护理保险试点工作。建议从战略高度完善长期护理保险制度的顶层设计，研究出台失能评估、需求评估以及服务内容等相关政策标准，掌握本市失能老人的具体数据和有关情况，为进一步做好前期测算工作提供准确数据支撑。强化政策和资源统筹，扎实开展试点工作，及时梳理总结试点经验，为全市范围推开长期护理保险试点做好准备工作。

三、下一步工作开展的建议

社会建设委员会工作机构将按照前期调研中委员、代表提出的意见建议做好以下工作：一是加快推进完善老龄事业相关地方性法规，梳理工作的难点、堵点，回应现实需要，为本市老龄事业发展提供法制保障。二是推动相关政府部门做好“十四五”规划编制工作，积极回应民生诉求，将委员、代表的意见建议落实落细。三是协助市人大常委会做好相关监督工作，督促相关政府部门切实履行职责，推动本市老龄事业取得新的发展。□

关于北京市“十四五”时期 妇女儿童权益保障工作的调研报告

市人大常委会社会建设委员会工作机构

为进一步贯彻习近平总书记关于做好“十四五”规划编制工作的重要指示精神，落实市委相关部署，履行法定职责，回应民生需求，进一步做好新时代妇女儿童权益保障工作，按照常委会工作要求，社会建设委员会工作机构组织委员代表围绕“十四五”规划纲要编制中的妇女儿童专项规划编制，从反家暴法实施、家庭教育立法、未成年人保护三个方面开展了一系列调研，总结“十三五”以来本市在妇女儿童权益保障方面所做的工作、存在的问题和困难，为“十四五”时期妇女儿童发展规划编制工作提出意见建议。

一、“十三五”以来本市妇女儿童权益保障工作开展情况

“十三五”以来，在政府各部门、成员单位的共同努力下，本市妇女儿童权益保障工作取得了可喜的成绩，规划实施总体进展顺利，政策制度体系、服

务保障体系等不断完善，妇女儿童合法权益得到有效保障，较好地提升了本市妇女儿童的幸福感和获得感。

反家暴方面，2016年3月以来，全市检察机关受理的典型家暴刑事公诉案件共54件73人，从案件分布情况看，北京地区对未成年人实施家庭暴力犯罪案件基本平均分布于对新生儿的身体暴力、对其他未成年人的身体暴力、对未成年人的性暴力三个方面。自《反家庭暴力法》实施以来，北京法院签发人身安全保护令530份，其中2017年签发183份，2018年签发175份，2019年签发172份。

家庭教育立法方面，北京市关于家庭教育立法自2013年以来开展了一系列调研，形成了《家庭教育促进条例立法分析报告》《家庭教育专门立法研究》等调研报告。2019年，委托首师大立法专家劳凯声教授组成的专家团队，围绕家庭立法的基本法理、国内外家庭教育

立法经验、北京市家庭教育及家庭教育
工作状况、北京市家庭教育立法的内容
体系等开展研究。目前已完成了家庭教育
立法相关资料汇编，计划于10月份完成。

未成年人保护方面，一是儿童福利保障制度更加完善。儿童生活保障切实加强，出台了《关于进一步加强本市孤儿保障工作的意见》，建立困境儿童分类保障制度；医疗康复保障水平大幅提高；困境儿童受教育权利得到有效保障；儿童收养和孤儿成年安置工作日益规范；事实无人抚养儿童等保障进一步加强。二是困境儿童和留守儿童关爱保护体系初步建立。建立了关爱帮扶长效机制，出台《北京市人民政府关于加强困境儿童和留守儿童保障工作的实施意见》，进一步加强困境儿童和留守儿童监护工作；进一步加强困境儿童和留守儿童监护工作；先后组织开展了试点和示范创建工作；加强儿童福利制度和救助保护等政策有效衔接。三是儿童福利和保护基础设施全面提升。儿童福利机构加快建设，未成年人救助保护机构建设稳步推进，基层服务设施建设开始起步。四是儿童福利和保护基层基础工作更加扎实。基础保障进一步加强，工作体制逐步完善，社会参与的积极性不断提高。

二、存在的问题和困难

一是家暴犯案数较大，被害人自我保护意识和能力较差，家暴案件和固定证据难。人身安全保护令实施申请主体的把握不完备、审理程序的操作方式不明、举证标准不明确、取证途径不健全。

二是家长、社会与学校在育人目标上认识还不够一致，目标还不够统一，没有真正形成“育人为本”的理念。社会监管不能完全适应自媒体迅速发展的趋势，学生健康成长环境有待进一步净化。对于各部门、社会以及家庭应当承担的育人职责缺乏统一考核标准和监管体制。

三是未成年自我防范意识不强，预防教育创新性、针对性不强。教育课程和法律宣传方式呈碎片化。《未成年人保护法》《预防未成年人犯罪法》等涉及儿童权益保障方面的法律法规，在实际工作中可操作性不大，执行力度不够。儿童利益未真正最大化，法律政策缺乏儿童视角，缺乏国家层面的儿童保护机构和综合反应平台。

三、委员、代表的意见建议

围绕“十四五”时期妇女儿童事业发展规划编制工作，社会建设委员会工

作机构组织委员、代表深入开展调研，广泛征集市妇儿工委、市民政局、市公安局、市人民检察院、市高级人民法院、市司法局、市教委、市妇联等各方面意见，经讨论研究，提出如下意见建议。

一是加大普法宣传力度，高度重视“谁执法谁普法”的普法责任制落实，深化开展法治宣传教育主题活动，鼓励教育被害人积极维权，切实推动以法治方式解决家暴的难题。统筹全市大中小学校、社会组织及专业机构的资源力量，在线上线下深入开展“家长课堂”“家长学校”，做好家庭教育指导服务，提高家长开展家庭教育的能力水平。

二是加强顶层设计，梳理好关于未成年人保护的法律法规，避免由于职责交叉造成的权责不清现象，统筹协调促进各成员单位做好工作衔接，实现信息共享，打通线上线下，形成联动机制。

三是建立健全学校、家庭、社会三位一体的育人体系，推动学校、家庭、社会树立正确育人理念，完善合作机制，真正形成育人合力。加强对各类宣传媒介的监管，净化网络空间，强化正面宣传和引导，积极传播正能量，为学

生健康成长营造良好氛围。

四是坚持科学儿童观，完善未成年人立法的顶层设计，借鉴我国法律位阶上的“根本法律、基本法律、普通法律”模式，按照“1+5+X”的模式丰富未成年人保护立法，完善未成年人立法的顶层设计。在国家层面设立未成年人保护专业机构，依托由中央至地方的各级未成年人保护委员会，建立相应层级的未成年人保护综合反应平台，建议试点少年家事法院。

四、下一步工作开展计划

一是社会建设委员会工作机构将落实好立法修法责任，认真梳理委员代表提出的意见建议，根据前期调研中发现的问题，及时总结进一步研究解决办法，在下一步立法修法工作中予以充分吸纳。

二是将收集的意见建议及时整理反馈给政府相关部门，抓紧研究解决方案，为编制“十四五”规划提供参考，更好保障全市妇女儿童合法权益。

三是协助市人大常委会做好各项监督工作，围绕相关工作继续开展检查工作，推进地方人大依法监督工作与时俱进，为“十四五”规划编制贡献更多力量。□

关于北京市“十四五”时期 突发事件应对工作的调研报告

市人大常委会社会建设委员会工作机构

为贯彻习近平总书记重要指示精神，落实中央决策部署、市委工作要求，协助市人大常委会做好规划审议工作，社会建设委员会工作机构结合《北京市突发事件应对条例》《北京市突发公共卫生事件应急条例》立法工作，组织委员、代表深入开展调研，推动市政府高质量开展“十四五”规划编制工作。

一、“十三五”以来本市应急管理 工作开展情况

“十三五”时期，市委、市政府坚决贯彻落实党中央、国务院关于应急管理机构改革、安全生产领域改革发展和防灾减灾救灾体制机制改革等一系列重大决策部署，推动应急管理事业取得重大进展。一是整合11个部门的13项职责，组建了市应急管理局，理清

相关部门职责边界，有序推进职能顺畅划转，增强了应急管理工作的系统性、整体性、协同性，初步形成了首都特色应急管理体系。二是制定《北京市公共安全风险管理办法》，在建筑施工、市政、交通等10个重点行业领域开展全覆盖安全风险评估；建立综合风险会商研判机制、灾害风险监测预警评估机制、安全生产风险监测预警机制；加强国家综合性森林消防队伍常态驻防，优化“1+7+5+16”防汛指挥体系，提升公共风险管理水平和监测预警能力，初步构建起立体化风险防控体系。三是率先出台《北京市突发事件应急指挥与处置管理办法》《北京市核心区突发事件处置工作指导意见》等制度文件，大力推动应急响应规范发展；建立完善以综合性消防救援队伍为主力、专业救援队伍为协同、社会救援力量为辅助的应急队伍

体系，有针对性地开展综合演练，提升应急救援实战能力，应急指挥机制逐步规范。

二、委员、代表的意见建议

围绕“十四五”时期应急管理事业发展规划编制工作，社会建设委员会工作机构组织委员、代表深入开展调研，广泛征集在京中央单位、部队、全国人大社会委、市防控办等有关部门、区人大常委会、区政府、街道乡镇、社区（村）、医疗卫生机构、专家学者、企业、社会组织和海关、机场、铁路部门等各方面意见。经深入讨论研究，提出如下意见建议。

一是结合本市机构改革和此次疫情应对的实践经验，强化党对应急管理工作的集中统一领导，进一步健全突发事件的分级响应机制，完善突发事件应急指挥体系建设，构建具有本市特点的、立体化的突发事件分级指挥体系。

二是建立健全与驻京中央单位、军队、武警、公安消防的突发事件应对联动机制，建立与中央单位常态化的联席会议制度，搭建顺畅的沟通协调渠道，明确相关各方在突发事件应对中的义务和责任，完善处置过程中的通报机制。

三是进一步发挥基层治理和社会力量在应急管理中的作用。明确乡

镇、街道、社区、村的应急管理工作职责，发挥基层自治组织的优势，提升基层的治理能力。发动社会力量参与突发事件应对工作，统筹相关的社会资源，建立高效的社会资源调配机制。建立基层综合应急救援队伍，重视志愿者队伍的作用，强化基层救援能力建设和储备。

四是回应超大型城市治理需求，突出建设韧性城市的理念，新建或者改扩建大型公共建筑应当兼顾突发事件应对需求，预留转换接口；制定备用应急场所的设施设备配置标准并指导落实。

三、下一步工作开展的建议

社会建设委员会工作机构将按照前期调研中委员、代表提出的意见建议，做好以下工作。一是及时跟进上位法修改情况，制定完善本市应急管理相关地方性法规，厘清职责权力界限，提升行政能力水平，运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平。二是推动相关政府部门做好“十四五”规划编制工作，将委员、代表的意见建议落实落细。三是协助市人大常委会做好各项监督工作，督促相关政府部门切实履行职责，推动本市应急管理事业取得新的发展。□

关于北京市“十四五”时期 安全生产工作的调研报告

市人大常委会社会建设委员会工作机构

为进一步贯彻落实习近平总书记关于做好“十四五”规划编制工作的重要指示精神，落实市委部署，履行法定职责，回应民生需求，进一步做好首都安全生产工作，按照常委会工作要求，社会建设委员会工作机构组织委员代表结合《北京市安全生产条例》修订工作，重点就“十四五”时期应急管理事业发展规划编制中的安全生产工作开展专项调研，在总结“十三五”时期本市安全生产工作方面所取得的成绩和存在的问题基础上，围绕“十四五”专项规划编制的进展情况和主要内容等进行调研并提出意见建议。

一、“十三五”时期本市安全生产工作基本情况

安全生产是关系人民群众生命财

产安全的大事，是经济社会协调健康发展的标志。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视安全生产工作，将其纳入“四个全面”战略布局统筹推进。《中华人民共和国安全生产法》《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》等法律法规及重要文件的制定、修改，对坚持以人民为中心的发展思想，大力实施安全发展战略提出了新的更高要求。

首都安全无小事。市委、市政府高度重视安全生产工作，始终把安全作为一条绝对不能突破的底线。近年来，本市安全生产形势总体保持了稳定向好的态势，但生产安全事故总量仍然偏高，形势依然严峻，暴露出部分地区和行业领域安全红线意识薄弱、安全责任不落实、安全监管不到位、隐患排查治理不

彻底、安全基础工作不扎实等问题。

2018年，市人大常委会将《北京市安全生产条例》修订列为一类立法项目，但由于机构改革暂缓了该项工作。机构改革落地后，《条例》修订重新启动，既是贯彻落实安全生产法律法规和中央重要指示精神的需要，也是深化本市安全生产领域改革，依法解决安全生产领域存在的突出问题，夯实安全生产法治基础的有效举措。

二、本市安全生产工作存在的主要问题

通过专题调研了解到，随着本市经济社会的快速发展，安全生产面临着一些新的问题和挑战，主要体现在：安全生产主体责任有待强化、安全生产监管职责亟需明确、安全风险管控制度有待加强、危险化学品集中管理体系亟需健全、大型群众性活动安全保障措施不足、有限空间作业安全管理制度不完善、事故应急救援制度面临全面改革、市场化激励保障机制不健全等，对于上述问题，需要在编制“十四五”专项规划时予以统筹考虑，通过进一步健全完善安全生产相关制度体系，明确安全生产各方的权利义务关系，真正破解制约首都安全生产改革发展的深层次矛盾和

主要问题。

三、委员代表的意见建议

建议在“十四五”专项规划编制过程中，针对首都安全生产领域工作制定更高的标准要求，健全完善安全生产体制机制，重点就以下方面进行统筹考虑：

一是进一步强化生产经营单位主体责任。建立主要技术负责人制度，在重点行业领域设置主要技术负责人，明确主要技术负责人职责及法律责任；细化小微企业主体责任规定，针对本市小微企业安全生产工作实际，对主要负责人职责作出特殊规定。

二是完善安全生产监管体制。完善安全生产监督管理体系，厘清安全生产综合监管、行业监管、专项监管、行业管理的关系，明确本市负有安全生产监督管理职责的部门及职责划分；赋予街道、乡镇安全生产执法权，按照分级分类要求，划分街道、乡镇监督管理职责范围。

三是健全安全风险管控机制。进一步加强安全风险辨识评估，强化安全风险管控责任，提升风险防范意识等。

四是完善危险化学品集中管理体系。建立健全危险化学品禁止、限制、

控制目录管理制度、危险化学品使用单位申报制度、危险化学品储存建设项目安全评价制度等，明确应当进行使用申报的危险化学品使用单位范围、申报方式、申报要求等规定；实行“专门储存、统一配送、集中销售”动态监管模式，加强危险化学品集中管理体系建设；建立烟花爆竹实名购买制度等。

五是完善大型群众性活动安全管理制度。健全承办大型群众性活动生产经营单位主体责任，建立大型群众性活动安全风险评估制度，健全大型群众性活动临建设施相关安全管理规定；明确本市各级人民政府及其所属部门主办的大型群众性活动的临建设施的安全监管责任。

六是建立健全安全生产责任保险制度。在矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼行业强制推行安全生产责任保险制度；在大型群众性活动、人员密集场所以及涉及水、电、气、热等城市运行领域重点推行。

七是完善生产安全事故应急救援制

度。规范生产经营单位应急救援预案制定与演练，规范生产安全事故应急处置评估内容和工作程序，加强应急救援队伍标准体系建设，加强安全生产领域社会应急力量的培育和发展，引导社会应急力量有序参与救援等。

八是推进安全生产标准化建设。明确生产经营单位推进安全生产标准化建设的主体责任，在高危领域推行强制达标，鼓励生产经营单位、社会团体等制定更加严格的企业安全生产标准；将安全标准化等级评定结果作为企业信用评级及分级分类监管的重要依据，提高标准化创建达标企业的积极性。

四、下一步工作开展的建议

一是继续推进本市安全生产地方性法规的修改完善，强化本市安全生产工作法治保障。二是推动相关政府部门落实“十四五”规划的具体要求。三是社会建设委员会工作机构将协助市人大常委会做好相关监督工作，推动政府部门切实履行职责，推动本市安全生产领域改革。□



8月18日，市人大常委会主任李伟到昌平区调研生活垃圾管理条例实施情况。图为了了解农村地区垃圾分类情况。摄影/闫闯



8月25日，市人大常委会执法检查组就本市实施土壤污染防治法的情况到平谷区开展执法检查。市人大常委会主任李伟，副主任刘伟、秘书长刘云广参加。摄影/闫闯



📷 翠湖秋色 | 手机随拍/雨阳