

## 目 录

---

在市十三届人大常委会第二十六次会议上的讲话 … 杜德印(1)

北京市第十三届人民代表大会常务委员会第  
二十六次会议议程 …………… (6)

关于进一步缓解交通拥堵工作情况的报告 …………… 刘小明(7)

对北京市人民政府关于进一步缓解交通拥堵工作  
情况报告的意见和建议 …………… 赵 义(13)

北京市人民代表大会常务委员会执法检查组关于  
检查《中华人民共和国防震减灾法》及《北京市  
实施〈中华人民共和国防震减灾法〉办法》实施  
情况的报告 …………… 刘晓晨(17)

关于北京市贯彻《中华人民共和国防震减灾法》及  
《北京市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉办法》  
实施情况的报告(书面) …………… (21)

北京市人民代表大会常务委员会执法检查组关于  
检查《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》  
实施情况的报告 …………… 马振川(26)

关于北京市贯彻《中华人民共和国台湾同胞投资  
保护法》实施情况的报告(书面) …………… (31)

北京市高级人民法院关于贯彻实施《中华人民共和国  
台湾同胞投资保护法》的情况报告(书面) …………… (35)

北京市检察机关关于贯彻实施《中华人民共和国  
台湾同胞投资保护法》的情况报告(书面) …………… (38)

北京市第十三届人民代表大会常务委员会关于批准  
北京市 2010 年市级决算的决议 …………… (41)

# 北京市人民代表大会常务委员会公报

2011 年  
第四号

(总号: 239)

8 月 2 日出版

---

主办单位: 北京市人大常委会办公厅

地 址: 建国门南大街 6 号

邮政编码: 100022

# 北京市人民代表大会常务委员会公报

2011 年  
第四号  
(总号: 239)  
8 月 2 日出版

关于北京市 2010 年市级决算的报告 .....	杨晓超(42)
关于北京市 2010 年市级预算执行和其他财政收支 的审计工作报告 .....	李颖津(47)
关于北京市 2011 年上半年预算执行情况的报告 ...	杨晓超(54)
北京市人民代表大会财政经济委员会关于北京市 2010 年市级决算的初步审查报告 .....	陈 婷(58)
关于北京市 2011 年国民经济和社会发展规划上半年 执行情况的报告 .....	张 工(60)
北京市人民代表大会财政经济委员会关于北京市 2011 年国民经济和社会发展规划执行情况的 意见和建议 .....	王 火(69)
北京市人民代表大会常务委员会关于区县、乡镇 人民代表大会换届选举有关事项的决定 .....	(71)
《关于区县、乡镇人民代表大会换届选举有关事项 的决定(草案)》的说明 .....	高岩辉(73)
北京市人民代表大会常务委员会任命名单 .....	(76)
北京市人民代表大会常务委员会决定任命名单 .....	(76)
北京市人民代表大会常务委员会决定任免名单 .....	(76)
北京市人民代表大会常务委员会任命名单 .....	(77)
北京市人民代表大会常务委员会任免名单 .....	(78)
北京市人民代表大会常务委员会决定任命名单 .....	(78)
北京市人民代表大会常务委员会任命名单 .....	(79)
北京市人民代表大会常务委员会任免名单 .....	(80)
市十三届人大常委会第二十五次会议对“关于发展 学前教育议案办理暨本市学前教育工作情况的 报告”的审议意见 .....	(80)
关于报送本市少数民族乡村经济发展情况报告审议 意见书研究处理情况的报告(书面) .....	(83)

主办单位: 北京市人大常委会办公厅  
地 址: 建国门南大街 6 号  
邮政编码: 100022

# 在市十三届人大常委会第二十六次会议上的讲话

(2011年7月22日)

市人大常委会主任 杜德印

各位委员、同志们：

本次会议是今年常委会的一次重要会议，议题多、任务重，涵盖了立法、监督、重大事项决定、人事任免等人大常委会的主要职能。两天多来，常委会组成人员以及列席的代表，以高度负责的态度，充分审议各项议题，发表了许多很好的意见，会议开得很成功。会后，常委会工作机构要汇总整理好大家的意见和建议，对政府的专项工作报告和执法检查报告形成审议意见书，由主任会议确定后交市政府及有关部门研究处理。

这次会议的一项重要任务就是审查和批准2010年市级决算。正如大家在审议发言中所讲的，市人大常委会和市政府围绕这项议题，进一步加强和改进预算监督工作和预算管理工作。应该说我们既完成了这项议题，又使市人大常委会的预算监督工作和市政府的预算管理工作取得了一些新的进展。

为了更好地完成这项任务，市人大常委会与市政府及其有关部门在会前做了大量准备工作，坚持了“会议质量在会前”的原则。6月24日，经市委批准，市人大常委会和市政府共同召开了“加强预算绩效监督、推进预算绩效管理制度建设”研讨会。这次会议在思想认识、工作安排、制度建设等方面有效地把市人大对预算执行的监督工作和市政府对预算的管理工作统一协调起来，也为这次常委会起草好、审查好、批准好关于预决算的几个报告奠定了重要的基础。

为开好这次会议、审查批准好2010年市级决算，在本次常委会召开之前，市人大常委会的领导和主管部门又与市政府的领导和有关部门进行了多次沟通与协调，共同商量确定了几项基本要求，达成了高度共识，概括为四句话：推进信息公开，严格整改问责，注重绩效管理，加强制度建设。市人大常委会和市政府在起草报告、审查报告、批准报告的过程中，包括市人大常委会财经委员会提供的审议意见都努力遵循了这几方面的要求。

推进信息公开就是要在原有基础上，使涉及到决算、预算管理有关方面的信息在公开方面迈出新的较大的步伐。市政府按照国务院的要求，根据市人大常委会提出的有关建议，实现了几个第一次：第一次向市人大常委会报告了“三公”经费的情况；第一次向市人大常委会报告了政府债务的情况；第一次向市人大常委会组成人员提供了31个部门绩效审计的专项报告。市人大常委会推进市政府加强绩效审计的工作已经连续做了三年，第一年提供了3个部门绩效审计的专项报告，第二年是11个部门，今年是31个部门。前两年的专项报告我们没有报给常委会全体组成人员，也没有在常委会会议上审查，而仅限于在财经委员会的范围内，由人大财经委员会进行审查并提出意见。今年不仅部门增加了，而且将绩效审计的专项报告提供给了常委会的每位组成人员，这说明市政府在加强预算管理、推进信息

公开方面有了明显的进展。而且市政府已经制定了关于决算信息公开的有关规定,将在市人大常委会批准 2010 年市级决算后的 15 天内,向社会正式公布市级决算的全部信息。下一步还将统一公布政府各部门的决算情况。这些都是我们围绕常委会审查批准决算所取得的新进展。

严格整改问责体现在两个方面,即在审计报告当中,不仅报告了一些单位和部门存在的问题,同时也报告了已经采取的整改措施或整改方案。我们希望在会后,市政府要按照严格整改问责的要求继续做好后续的工作。

突出绩效管理,就是市人大要继续突出对预算的绩效监督。绩效监督要坚持结果导向,它是整个公共财政体制改革必须遵循的一条重要原则,它要解决的是重要钱、重分钱、轻管钱、轻绩效的情况。特别是要加强制度建设,要通过绩效的审计、绩效的监督,来推进整个公共财政体制的改革,推进预算管理绩效制度的建设。人大加强和改进预算监督工作,也要把推进政府建立健全预算绩效管理制度、深化公共财政体制改革作为监督工作的一项重要目标。市政府已经制定了相关文件,提出了推进预算绩效管理制度的意见。这标志着在市人大常委会的推动下,市政府在全市建立预算管理工作已经启动。今年先抓试点,总结积累经验,然后逐步扩大范围。这样人大的绩效监督就和政府的绩效制度建设结合起来了。前两年我们抓绩效监督是推动财政部门加强绩效评估工作,推动审计部门加强绩效审计工作,而今年我们开始向整体、向制度层面推进,就是从部门推进到整体,从工作推进到制度。通过这次会议,市人大常委会以审查批准 2010 年市级决算为契机,既完成了议题,又推进了预算监督工作和政府的预算管理工作。如果简要概括出几个关键词,就是公开、问责、绩效、制度。这构成了市人大和市政府共同加强和改进这方面工作的新的特点。

虽然这方面的工作我们取得了一些进展、一些成效,但是任务还很艰巨。在审议当中大家提出了不少问题,包括信息公开的逐步推进和完善。信息公开是加强人大监督、加强人民群众社会监督的一个重要方式,是一个逐步推进的过程,有大量的工作要做。对于审计报告中提到的九个部门预算编制不细化、不合理的问题,应做说明。如果是普遍存在的一般性问题,为了保护部门的积极性,可以暂不点名,但是对于违法违规突出的,不管是谁都应该点名,存在的问题要严格整改。为什么有些问题年年审计、年年出现、年年不改,情况比较复杂。有些问题不是不改,而是去年审计那个部门存在的问题,今年查这个部门也同样存在;也有些问题涉及到制度建设、体制改革和管理改进,如审计标准需要调整。所谓“树根不动、树稍白摇”,意思就是说我们要把解决具体问题和分析问题产生的原因、推进体制改革、推进制度建设、改进工作有机地结合起来。大家要认识到,真正建立公共财政体制的路还很长,任务还很艰巨。我们提出建立预算绩效管理制度,也只是作为建立健全完善公共财政体制的一个突破点,使政府财政的支出结构进一步向公共财政的方向推进,但是贯穿于整个决策执行和监督的、既协调又制约的公共财政资源运行体制还远远没有建立,我们离“不争说了算、共求说得对,不争要得多、但求花得好”的要求还差的很远。现在的财政体制往往是部门要钱、分钱,把公共财政变成部门的权力和利益去分配。要将公共财政真正作为公共资源进行配置,追求公共资源配置的效率,使公共资源配置的方式和公共资源的价值取向相协调。所以我们要在市委的领导下,和市政府一起努力,沿着这个方向,不断深化市人大常委会的预算监督,推进市政府的预算管理。

这次会议听取和审议了市政府关于 2011 年国民经济和社会发展计划上半年执行情况的报

告。大家对当前全国尤其是北京市经济发展面临的形势高度关注,审议中提出了不少很好的意见和建议。上半年在市委的领导下,市政府和全市各部门共同努力、艰苦奋斗,保持了经济的平稳较快发展,取得了可喜的成绩,这一点得到了大家的充分肯定。同时大家也感到,当前经济形势不容乐观。上半年,我市经济增速是8%,是近年来半年增速比较低的,在全国31个省市当中也是比较低的,对此我们要有正确的认识和把握。市委、市政府将召开上半年经济分析会,大家要认真学习贯彻会议精神,按照市委的要求来统一思想。

在这里,对于如何认识8%,我讲两点看法。一是8%是我们上半年主动转变经济发展方式、调整经济结构的结果。首先,我们对汽车实行了限购措施,小汽车的销售量比去年同期下降了50%多。其次,对房地产进行了宏观调控,使纯商品房销售面积同比下降了30%多。还有如首钢停产等产业调整的因素。统计局的数字表明,主动的调整和限制影响GDP增幅下降1.8%—2%,也就是说我们主动舍弃了差不多两个百分点,如果不主动舍弃,GDP增长还是接近10%。所以8%是符合我们转变经济发展方式、调整经济结构预期的。全市经济增长的质量和效益是比较好的,财政收入增长是27.9%,规模以上企业的效益仍然比较好,就业形势比较稳定,登记失业率不到2%,居民收入有所增长,社会保持稳定。另外,经济发展的新趋势正在形成,创新驱动战略得到贯彻,文化创新也在蓄势,一些战略性新兴产业项目正在落地建设过程当中。人大这几年一直强调要坚持首都城市的性质和功能,使首都的科学发展与城市的性质和功能相协调,与人口、资源、环境的承载能力相适应,今年朝这个方向迈出了更大的步伐。我们现在就是在主动舍弃不该要的,积极探索符合首都特点的发展方式。当然也要进一步研究经济增长速度大体

保持在一个什么状态比较好,太低了也不行。

从以上这些情况中我们可以得出一个认识,就是真正转变经济发展方式不容易、不简单,应该说是很艰巨的任务。单纯靠扩大投资、举债、搞基础设施建设、搞房地产是比较好做的,但是好做的难以为继;科技创新、文化创新、制度创新是我们应该做的,但应该做的却不容易。我们要坚定不移地以科学发展为主题,以转变经济发展方式为主线;坚定不移地坚持首都城市的性质和功能,走科学发展的道路;坚定不移地坚持创新驱动战略,下更大的力量推进科技创新、文化创新和制度创新,以此来推动首都经济社会的平稳较快发展。不仅今年下半年不动摇,“十二五”时期乃至今后长期发展都不能动摇。

这次会议报告了政府债务问题。这也是大家比较关心的问题。对于3745.45亿这个数字有人提出了疑问,这里有一些口径问题。现在政府债务出现了多种含义,除了中央代为发行的,更多的是体现在政府的融资平台上。各级政府性债务余额,还有企业融资的数额,到底是多少?这是需要我们重视的问题。

政府债务的增加是在国际金融危机的特定情况下,为保持经济的平稳较快发展而出现的。政府融资形成的债务对保持经济的平稳较快发展,妥善应对金融危机,防止经济过快下滑,维护社会稳定,推动基础设施建设,促进城乡统筹发展,发挥了积极、重要的作用,这点我们要给予充分肯定。但也要清醒地认识到它同时也积累了不少的风险。

首先要看到,全市的政府债务占市区两级政府财力的61%,总体是可控的。政府举债主要用于两方面,一个是通过基础设施建设推动投资,用投资来刺激经济;再一个是土地储备。当大家看到那么多债务的同时,也要看到政府手里有相当数量的土地储备,相当数量的城市基础设施。政府只要将土地上市,不仅可以偿还债务,还可

以积累一些资金再搞基础设施建设。所以大家不用担心会出现用预算内的资金来还融资债务的情况。那么现在面临的风险和问题是什么呢？就是土地、房地产市场当前的状况，对我们形成了一个考验。为贯彻国务院的要求，北京市率先提出房价要稳中有降，这就意味着土地的价格要降。如果是按照高价位取得了土地并支付了高额的土地补偿，却在一个低价位的房地产市场出售商品房，房地产商无法接受，土地就不能顺利进入市场交易。更为重要的是转变经济发展方式和政府职能，决定了我们不能再走单纯靠投资拉动，或者主要靠政府举债投资拉动经济的路子。

我们转变经济发展方式为什么那么难？有调整经济结构的问题，也涉及到如何完善社会主义市场经济体制，如何转变政府职能的问题。在金融危机的情况下，我们不得不依靠投资去拉动、刺激经济，以保持必要的经济增长速度，特别是当社会资本不活跃的情况下，政府不得不冲到前面去投资。所以在市场经济条件下，我们一定要加强政府的宏观调控，而不需要一个弱勢的政府。但是究竟是发挥政府的主导作用还是发挥政府的主体作用？结论应该是清楚的，政府的职能是四句话：经济调控、市场监管、社会管理、公共服务。如果政府在一定程度上成了发展的第一主体，在某种程度上成了第一利益主体，那么在房地产的问题上，政府就陷入了两难的境地。

市人大常委会的看法是：支持政府通过正常、健康、有序的土地市场来化解政府形成的债务，不要造成用预算内的钱还债的状况。我们要建立健全基本住房保障制度，加大保障性住房建设的力度，使居民的基本住房权益得到有效的保障，然后适当放开商品房的价格，这样一部分土地就能获得比较高的收益，还可以用这些收益去支持保障性住房建设。这就是一个良性循环，政

府的两个职能都体现了，一个是政府对居民基本住房权益的保障，一个是政府对土地市场和商品房的调控。

总之，我们要高度关注政府的债务情况，要从完善社会主义市场经济体制，转变经济发展方式，转变政府职能的角度来思考今后的改革和发展问题。

这次会议还听取和审议了进一步缓解交通拥堵工作情况的报告。政府在市委的领导下，采取了缓解交通拥堵的 28 条措施，这些措施也得到了广大市民、社会各界的支持和配合，收到了一定的成效，应该给予充分的肯定。同时要看到，北京是首都，是历史文化名城和国际化大都市，人口规模大，要真正缓解交通拥堵，保持一个比较好的交通秩序，不是一件容易的事情，而是一件长期、艰巨、复杂的工作。审议中，大家同意专项工作报告，也高度赞成城建环保委员会提出的六条意见和建议，希望政府能够继续贯彻好这些措施，做好这些措施的评估，不断研究一些有效的新措施。当前的重点工作，主要是坚持公交优先的原则，提高道路的通行效率，这方面还有大量的工作要做。要更多地通过经济手段引导居民合理地使用小客车。大家都指出停车收费的效果很明显，当然停车收费也派生出一些新矛盾，如收费的公开和管理问题，但提高中心城区小客车的使用成本，不失为用经济手段合理引导居民使用小客车的一种办法。

城市功能结构的调整是一个根本性的办法。北京的交通拥堵是区域功能、产业结构、居民的就业结构、居住地之间出现脱节造成的。一方面中心城区的功能应该往外疏散，另外一方面要提高小客车进入中心城区的成本，必须两手抓。如果一手抓，居民谁也离不开中心城区，很多服务功能都在中心城区，那么无限制地提高居民进入中心城区的交通成本，就不合理了。所以交通问题要引入一些新观念，它不只是拥堵问题，其实

是居民居住地与就业地和公共服务聚集地能否吻合的问题。比如,所有大医院门口都是堵点,如果提高医院门口停车的成本,老百姓又必须去医院看病,这就没有道理可言了。怎样合理布局医疗服务机构、教育服务机构等公共服务机构,通过公共服务的便利化,就业的便利化,来降低居民交通出行的成本和痛苦的指数,是要坚持不懈研究下去的问题。

这次会议还对就业援助规定进行了一审。这是在立法工作改进当中的一次尝试。过去我们很多是搞成实施办法或者是条例,而这次我们做成了一个规定,简明扼要,具体管用,市人大常委会和市政府都高度赞成。政府援助对象特定指就业困难人群,因此要围绕政府在就业援助上承担的责任、职能,需要援助的范围,政府提供援助的种类、方式、途径,居民申请和政府提供援助的具体制度、程序,居民欺诈、做假要承担的责任,政府不提供援助的责任等重点问题,制定明确、具体、可操作、有约束力的条款。在二审之前我们要继续进行认真研究和必要的修改,大家共同努力把这项法规搞好。

最后向大家简要通报一下上半年的基本工作情况和下半年工作的主要安排。在大家共同努力下,我们顺利地完成了上半年的各项议题,同时还做了其它几个方面的重要工作,开展了关于全国文化中心建设的专题调研,召开了代表工作座谈会、立法工作研讨会和预算工作的研讨会,这几个会都开的很好,取得了一些新的认识、新的成果,成为指导今年和今后一段时期人大常

委会工作的重要指导性意见。同时我们为区县乡镇下半年的换届选举做了大量的筹备工作。

下半年首要任务是认真学习胡锦涛总书记在纪念中国共产党成立90周年大会上的重要讲话,深刻领会讲话精神,特别是要坚定中国特色社会主义的共同理想、信念,高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持社会主义民主政治建设方向,坚持和完善人民代表大会制度,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,加强社会主义民主法制建设,发展社会主义民主政治,增强做好人大工作的责任感和使命感。

下半年将召开三次常委会会议,还有不少议题,任务还很重,机关的同志要做好调查研究、做好准备工作。继续做好推进全国文化中心建设的调研,现在已经形成了初步的认识和成果,争取能够在七、八月份形成报告的框架。常委会关于推进全国文化中心建设的若干问题的建议,不要去全面论述,因为这个问题涉及的内容很多,我们的认识也有限,应该就一些重要的问题,给市委、市政府提出建议和意见。

这次会议作出了关于区县、乡镇人民代表大会换届选举有关事项的决定。区县、乡镇人大的换届选举工作就要正式开始了,市人大常委会负有工作指导的责任。本次换届选举面临着新形势、新情况和新问题,我们要坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事,在市委的领导下,充分发挥人大常委会的职能作用,与有关部门通力合作,切实做好指导工作,确保这项工作依法有序顺利完成。

# 北京市第十三届人民代表大会常务委员会 第二十六次会议议程

2011年7月20日至22日

(2011年7月20日北京市第十三届人民代表大会常务委员会  
第二十六次会议第一次全体会议通过)

- 一、审议《北京市就业援助规定(草案)》
- 二、听取和审议市人民政府关于进一步缓解交通拥堵工作情况的报告
- 三、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国防震减灾法》及《北京市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉办法》实施情况的报告
- 四、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》实施情况的报告
- 五、听取和审议市人民政府关于北京市2010年市级决算的报告,批准2010年市级决算
- 六、听取和审议市人民政府关于北京市2010年市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告
- 七、听取和审议市人民政府关于北京市2011年上半年预算执行情况的报告
- 八、听取和审议市人民政府关于北京市2011年国民经济和社会发展计划上半年执行情况的报告
- 九、审议表决《北京市人民代表大会常务委员会关于区县、乡镇人民代表大会换届选举有关事项的决定》
- 十、决定人事任免事项

# 关于进一步缓解交通拥堵工作情况的报告

——2011年7月20日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

北京市交通委员会主任 刘小明

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告关于进一步缓解交通拥堵工作情况。

2010年底，在城市快速发展、交通拥堵日趋严重的情况下，面对人口、资源、环境的压力，在广泛听取各方面意见的基础上，市委市政府科学决策，适时出台了《关于进一步推进首都交通科学发展加大力度缓解交通拥堵工作的意见》，从科学规划和“建、管、限”等方面提出了28条缓解交通拥堵综合措施。今年以来，市政府多次研究，全面部署，各部门、区县政府密切配合，积极推进落实，广大市民理解支持参与，交通运行状况有所好转，缓解交通拥堵工作取得初步成效。

## 一、综合措施实施情况

市政府成立了缓解交通拥堵工作推进小组，将28条措施分解为71项具体任务，并与年度重点工作紧密结合，制定了缓解市区交通拥堵第八阶段工作方案，提出2011年公交出行比例达到42%、中心城交通指数降至6.0以下的目标。

### （一）调控需求，加强源头管理

“十一五”期间，全市机动车保有量高速增长，由258万辆增加到484万辆，5年净增226万辆。机动车的高速增长加上高密度聚集和高强度使用，给交通与环境带来了巨大的压力。从源头上调节机动车过快增长和过度使用，对缓解交通拥堵至关重要，更是推进首都交通科学发展的需要。

小客车指标配置平稳实施。小客车指标配

置是一项全新的工作。在反复论证并综合考虑道路承载能力和市民购车愿望的基础上，确定了今年小客车调控目标。为确保工作顺利开展，建立了定期会商机制，开发了集受理、审核、摇号、发布等于一体的小客车指标配置系统，制定了摇号规则、审核流程等。在实施初期，交通、公安、人力社保、国税、地税、工商、质监等相关部门以及各区政府，每天召开例会，及时沟通情况。开展了政策社会稳定风险评估，逐项明确风险控制措施，有效化解了重大风险源和确保稳定。在出现重大、敏感问题时，市领导及相关部门、区县领导第一时间到达现场，连夜研究部署，将问题解决在萌芽状态。目前，小客车指标配置工作已进行6期，共无偿配置个人小客车指标105600个和单位小客车指标12000个，机动车保有量快速增长势头得到了有效控制。

严格执法确保限行措施效果。在继续实施机动车工作日区域限行管理措施的基础上，对非本市客车采取工作日早晚高峰时段禁止进入五环路（含）以内道路行驶、平峰时段尾号限行措施。市公安交管部门在强化37处常态卡控岗位基础上，进一步严密岗位设置，形成了“路面网格管控、整体实施联动”的工作格局，对违反限行规定的车辆实施连续处罚，有效遏制了违法行为，对缓解市区高峰时段交通拥堵起到了积极作用。

### （二）改善服务，提高公共交通吸引力

近年来本市不断加大优先发展公共交通力度，公共交通出行比例持续增长，但地面公交速

度慢、轨道交通乘车拥挤仍是市民反映强烈的问题。今年我们采取了一系列举措着力让地面公交“快起来”、进一步提高地铁运力和公交吸引力,上半年完成公共交通客运量 34.2 亿人次,同比增长 3.6%,最高日客运量达到 2273 万人次。

地面公交提速和延伸服务。一是 5 月 24 日在京通快速路主路上高峰时段启用了公交专用道,公交车平均速度由原来的 24 公里/小时提高到 52 公里/小时,沿线地面公交线路日均客运量提高了 8%;地铁八通线高峰时段压力也有所缓解,断面最大满载率下降了 10 个百分点。二是陆续开通了 20 组社区通勤快车,连接天通苑、回龙观、通州等大型居住区与中央商务区、中关村、金融街等重点功能区,日均客运量已达 6200 人次。三是开行了 10 条“袖珍公交”线路,方便市民“最后一公里”出行,日均客运量已达 24000 人次,改善了重点地区和地铁站点周边公交微循环。

既有轨道交通运输能力挖潜。一是在确保运营安全的前提下,依靠科技和管理,上半年再次缩短 1 号线、4 号线、13 号线高峰时段发车间隔,运力平均提高 10%,一定程度上缓解了乘车拥挤。二是推进重点站区换乘设施改造,4 月 29 日建成地铁知春路换乘通道,提高了 13 号线和 10 号线的换乘能力。三是 7 月 1 日起,市郊铁路 S2 线实施新运营模式,票价定位由“旅游客运”调整为“地区通勤”为主,日均客运量增加了近 10 倍,达到每日 15000 人次,方便了沿线居民出行。

### (三)以静制动,实施差别化停车收费

实施差别化停车价格调整是通过经济手段调节小客车使用的治堵措施,也是今年治堵综合措施中唯一的经济调控手段,涉及全市 2942 个停车场、53 万个停车位。为保证工作顺利开展,成立了市停车价格调整工作小组,精心设计方案,整体协同推进各项措施平稳实施。

停车管理重心下移,试点停车电子收费。发挥区县属地管理优势,将市管占道停车场全部移交区县管理部门管理。各区县结合区域特点,健

全机构、充实人员、细化方案,统筹开展规范收费、停车示范街区建设等工作。同时,加强停车收费智能化管理,5 个区、12 个占道停车场开展了停车电子收费试点。

规范行业管理,整治停车秩序。建立停车场经营企业准入制度,规范停车企业经营。实行占道停车服务人员准入和持证上岗制度。开展停车治理百日活动,重点查处停车收费私自打折、擅自降价、占道乱停车等十大违法行为。增设隔离护栏、便道桩、交通标志和科技执法设备,在消防单位、消防设施周边施划 1259 处禁停区,加大违法停车处罚力度,遏制了违法停车和违规经营行为。

挖掘既有设施潜力,缓解基本停车难。制定了《关于加强本市居住区周边停车管理工作的指导意见》,在具备条件的支路、胡同、居民小区周边增划了一批基本停车位。鼓励机关企事业单位停车场错时开放,市政府槐柏树街办公区等 38 处、5482 个停车位率先实行,供周边居民夜间停车使用。加快推进停车立法工作,为停车设施的建设、用地、资金等提供必要的法制保障。

停车价格调整 3 个月来,路内、路外停车场每车位平均停放车辆数分别降低了 12% 和 19%,市民出行方式发生积极变化,监测路段小客车进入中心城流量下降 12%。

### (四)积极推进,提高设施承载能力

加大交通基础设施建设力度,畅通道路微循环,努力提高设施承载能力。上半年,重点抓好轨道交通和道路微循环系统建设。

中心城轨道交通建设进展顺利。今年计划开通试运营的轨道交通 8 号线北段、9 号线南段、15 号线一期东段、房山线大葆台站和郭公庄站区间等土建工程基本完成,正在进行装修、铺轨和设备安装等工作。6 号线一期、7 号线、14 号线等其它在建轨道交通线路建设进展顺利。

加快道路交通基础设施建设。制定了《关于加快实施中心城微循环道路建设的意见》,进一步下放审批权限,简化审批流程,明确市级资金

补助政策。确定了城六区第一批 47 项总投资 33 亿元的微循环道路项目,完成东校场口南口、百子湾南一路等项目建设;确定两批 104 项常规疏堵工程,总投资 8143 万元,高碑店路口渠化、远通桥匝道拓宽等项目已完工。加快重点功能区等区域配套道路前期工作,京良路、万寿路南延、马家堡西路南延等道路建设项目已经开工。

#### (五)统筹兼顾,提高交通综合管理水平

严格交通执法。公安交管部门共处罚酒后、涉牌、闯红灯以及非法占用公交车道、应急车道、非机动车道等严重违法行为 400 余万起,排查交通堵点、秩序乱点和事故黑点 200 余处,结合“事故快清快处”战役,对发生轻微事故不及时挪车造成拥堵的依法严厉处罚,当事人自行协商解决率由 40% 提高到 75%,因交通事故造成的拥堵报警下降 23%。交通执法部门加强联合执法、调整勤务安排,检查各类车辆 14.5 万余辆,查扣各类非法运营车辆 6035 辆,各运输场站、重点地区因交通运营秩序问题而引起的交通拥堵现象有所缓解。

提高交通信息化水平。一是建成交通运行监测调度中心,动态监测公交、地铁、道路等运行状况,归集路网运行、综合运输、行业执法等近 3000 个基础数据项、15 个应用系统以及重点道路、场站的 6000 多路视频,初步实现特殊天气、重要节假日期间的协调联动和应急指挥。二是实时监测、动态发布交通指数和路况信息,为交通评价、公众出行和交通决策提供服务。三是强化应急处置,提高突发事件应对能力,努力减少极端天气造成的交通拥堵。

开展文明交通活动。全面推动《首都交通文明行动实施方案》,开展“做文明有礼的北京人——绿色出行、文明交通、从我做起”主题活动。一是开展“公交出行月”、“文明出行推动日”等主题活动,鼓励市民更多选择公交出行、低碳出行。“3 公里步行、5 公里自行车、10 公里坐公交”的“3510”绿色出行倡议得到市民积极响应。二是多种形式开展交通宣传教育活动,开展“交

通安全进企业”、“交通安全进学校”和出租汽车“系好安全带、路上防意外,礼让斑马线、和谐保平安”等系列活动,推动单位落实内部交通安全宣传教育措施,组织出租汽车驾驶员粘贴宣传车贴,深入全市中小学校和幼儿园开展交通安全课等宣教活动 8110 场次。三是营造全社会参与文明交通氛围,大力扩充交通协管员队伍,目前已有市属协管员 5215 人、区属协管员 1962 人,协助交通民警维护交通秩序。全市 6470 名公共文明引导员认真维护公交、地铁乘车秩序。组建“文明交通志愿者”队伍,日均 3.1 万人在路上维护交通秩序、劝阻不文明交通行为。组织知识竞赛、挂图巡展等文明交通宣教活动 6.2 万场,发放安全提示卡、宣传海报等宣传品 577 万份,组织了 325 万驾驶人文明交通培训。

总之,在机动车保有量比去年同期增长 60 万辆的情况下,上半年交通运行状况有所好转。五环路内工作日早、晚高峰平均交通指数为 4.5,路网运行速度达 24 公里/小时以上,整体提高 10%;拥堵里程减少至 115 公里,降幅达 33%;平均拥堵时间减少 1 小时零 5 分钟,降幅达 50%。

## 二、工作体会

总结上半年缓解交通拥堵工作取得的阶段性成效,主要得益于以下四点:

(一)领导高度重视、部门积极配合。刘淇书记今年多次就交通工作做出专门指示,明确了多项关键问题的解决方向,特别是 5 月 11 日批示:“在交通委、交管局等部门大力协同作战的基础上,今年,贯彻市缓解交通拥堵综合措施已取得阶段性成果。相信再接再厉,今年定在缓解拥堵上取得明显成绩”。郭金龙市长多次主持会议研究缓堵综合措施任务分解、第八阶段缓堵方案和停车管理工作,对缓解交通拥堵工作进行强调和部署。市人大杜德印主任带队到市交通委开展调研,强调结合缓解交通拥堵工作的实际来办理人大代表建议,提出了“认真分类研究、积极恰当处理、诚恳明确答复、加强统筹协调”的建议办理新思路,以充分沟通民意,争取广泛理解和支持。

市人大城建环保委今年就缓解交通拥堵工作开展专题调研并提出了有针对性的建议。中央维稳办、交通运输部、公安部、国家安监总局等中央、国家部委多次调研指导本市缓解交通拥堵工作。市政府各部门统一思想、凝聚共识、依法行政、提高效率,共同推进缓解交通拥堵的各项工作。

(二)区县政府认真履行属地管理责任。城六区政府分别成立了交通工作领导小组和区交通委,通州、大兴、昌平等区县明确牵头部门,积极发挥属地优势和作用,加大研究本区域交通发展规划的力度,在加快新城建设过程中统筹考虑疏解老城区功能和人口,统筹区域交通发展和管理,认真履行交通基础设施建设养护、交通运输和交通秩序管理职责。从打通断头路畅通微循环,到小客车数量调控措施中的车辆备案、申请受理,以及公交通勤快车的需求调研、线路设置,停车价格调整中的秩序管理、设施挖潜等,各区县政府花了大力气、下了真功夫,市区联动,保障了缓解交通拥堵工作有效开展。

(三)广大市民理解、支持和积极参与。广大市民建言采取综合措施缓解交通拥堵,人大代表、政协委员积极为缓解交通拥堵献计献策。对目前采取的小客车数量调控、停车价格调整等措施,广大市民以主人翁的姿态给予理解和支持,并不断加强自我管理和服务,如“停车自治”在一些小区取得了很好的效果,为解决居住区停车难积累了经验;广大交通参与者积极践行绿色出行,做交通文明志愿者,以实际行动参与支持缓解交通拥堵。

(四)创新工作思路和方法。在市委市政府的领导和市人大的监督指导下,各有关部门切实加强和创新社会管理,并在实施过程中及时调整和完善工作方式方法,加强过程控制和风险评估,保证各项措施平稳顺利实施。在治堵措施方面,由过去的主要依靠行政手段为主转变为经济、科技和必要的法律、行政手段相结合,引导市民自主调整出行方式,实现出行结构的优化。在

小客车数量调控方面,采用摇号方式无偿配置指标,体现了资源分配的公平性;开展社会稳定风险评估,发现和解决可能存在的潜在风险,推动了政策平稳实施。在停车管理方面,强化市属有关部门的政策制定、监督检查指导职责和落实区县属地管理责任,把停车管理的责、权、利下放到区县并逐步理顺管理体制。在交通设施建设方面,对于次干路以下的道路微循环改造,明确区县主体责任,下放审批权,市级给予资金补助。在地面公交方面,新增公交专用道 28.5 公里,特别是在京通快速路高峰时段开设公交专用道,创新了公交专用道设置模式,成功实践了道路资源的理性配置。

### 三、面临的形势和下一步重点工作

#### (一)面临的形势

实施缓解交通拥堵综合措施已经有了一个良好的开端,初步实现了预期目标,交通状况整体可控。但影响交通运行状况的因素较多,交通形势依然严峻,缓解交通拥堵将是一项长期而艰巨的任务。就交通自身而言,一是机动车保有量的快速增长势头虽然得到有效控制,但按现行政策仍将有较大的增长量,小客车的使用强度短期内也难以明显降低;二是交通出行总量将持续增长,出行刚性需求和个性化服务需求均有增加,运输服务压力将进一步加大;三是公共交通场站用地缺口较大、建设严重滞后,公交专用道还没有连续成网,制约着公交吸引力的进一步提高;四是受土地资源和历史文化名城保护等因素限制,中心城特别是核心区不可能通过大量修建道路、停车设施来满足交通出行以及机动车停放的需要,供需矛盾突出;五是加强交通精细化管理、提高交通设施利用效率和提高全社会文明交通水平仍有许多工作要做。

另一方面来看,本市交通发展也处于重要的战略机遇期。一是社会各界对交通的密切关注和对交通发展的高度共识前所未有,举全市之力缓解交通拥堵的工作局面初步形成;二是实施缓解拥堵综合措施初见成效,既坚定了我们推进缓

解交通拥堵工作的信心,也赢得了广大市民的理解支持和积极参与;三是本市已经走上了加快交通结构调整的治堵之路,优先发展公共交通工作稳步推进,绿色交通消费理念形成共识;四是改革创新为加快转变交通发展方式、推进交通科学发展提供了强大的推动力。

我们将提振信心,加倍努力,在进一步巩固当前缓解交通拥堵成果的基础上,健全工作体系,稳步推进实施缓堵综合措施。重点在建设、服务和管理三个方面加大工作力度,加快中心城轨道交通和道路微循环建设,保障地面公交路权并优化公交线网,着力解决停车设施不足和停车乱问题,切实加强交通精细化管理,全面提升公共服务水平。

## (二)近期重点工作

### 1. 科学规划,进一步加快交通基础设施建设

一是进一步优化调整城市功能布局。严格控制中心城建设总量增量,加快新城建设。加快教育、行政、医疗卫生等公共服务资源向新城配置,鼓励就近就业,从源头上减少交通出行需求。提前研究编制新城交通发展规划,从建设、运营、管理等各环节为交通发展预留条件,并按照适度超前原则安排建设时序,疏解中心城功能。编制完成综合交通运输体系规划纲要,统筹解决公交场站建设、交通运输服务、旅游和节假日交通、城乡交通一体化发展等重点问题。编制完成中心城轨道交通线网加密规划,将80%的轨道交通新线集中在中心城。编制公共停车设施建设专项规划,修订停车位配建标准。

二是加快道路微循环系统等项目建设。落实并推进中心城内西直门南小街、手帕口南街、革新南路、中关村一号桥等一批道路微循环建设项目,同步做好项目储备。加快疏堵工程项目实施,重点推进国贸桥等重点地区和二、三环路进出口等重要节点的区域和路段交通优化。继续组织开展核心区胡同单向交通。继续完善干道网系统,年底前建成京石高速杜家坎改造、京密高速、怀丰路及西岸联络线、京包高速五环路至

北清路段等工程,加快建设广渠路二期、京良路、梅市口西延等重要通道。充分发挥缓堵会商机制优势,进一步简化审批程序,缩短前期工作时限。综合利用市级交通投融资平台、中央车购税补助、供应链融资等多种渠道和方式,着力缓解道路建设资金压力。

三是加大停车设施供给力度。深入挖潜,积极研究利用体育文化设施等建设地下停车场,利用边角空地等因地制宜建设机械式停车楼(库),进一步推广错时停车,逐步形成配建停车为主、路外公共停车为辅、路侧停车为补充的停车设施供给格局。年内启动解放军总医院等医院停车楼建设试点,建成2000个以上车位的驻车换乘(P&R)停车场。

### 2. 加大力度,进一步改善公共交通服务

一是着力提高地面公交运行速度。落实路权保障,在具备条件的道路上继续施划公交专用道,同时根据实际需要,在公交港湾或公交线路集中的站点、路段施划公交专用道,尽快实现中心城公交专用道连续成网,建成以轨道交通和公交专用道为依托的公共交通快速通勤系统。年内建成阜石路大容量快速公交(BRT)线路,进一步完善朝阳路、安立路等BRT线路设施条件,实现与社会车辆物理隔离。实施公交线网优化,继续开行“袖珍公交”和社区通勤快车线路,完善地面公交与地铁接驳。结合出行需求开调常规公交线路,构建好快线、普线和支线三级线网体系,重点完善小区周边等毛细血管线路。优化市郊公交线网,实现市郊公交线路与地铁和城区公交线路的有效衔接,减少中心城重复线路。落实设施保障,加快建设完善宋家庄、四惠综合交通枢纽,完成40处公交港湾改造,研究推进公交信息化、智能化建设。

二是着力缓解轨道交通高峰乘车拥挤。提前做好车辆增购工作,确保中心城新开通骨干线路实现2—2.5分钟发车间隔;在确保运营安全的前提下,增加车辆,进一步缩短4号线、5号线、10号线一期、机场线等既有线路发车间隔,降低

满载率,完成1号线114辆电动客车加装空调等更新改造。确保年底前8号线北段、9号线南段、15号线一期东段等三条新线顺利开通试运营。继续实施既有线路设施改造,建成西直门换乘通道,努力推进地铁出入口与周边大型公共建筑的“零距离”连接。

### 3. 多措并举,进一步提高交通精细化管理水平

一是加强停车经营和秩序管理。开展停车服务季主题活动,通过推进创建一批停车示范街区、评选一批停车经营规范企业、推出一批停车资源挖潜示范单位、选拔一批优秀停车收费管理员和交通协管员的“四个一”工程建设,进一步提高停车服务水平。加强停车秩序整治,严格执法,完善重点地区交通设施和科技设备,发动街道、乡镇、社区、居委会、单位、物业公司等多方力量参与停车管理,实现“停车入位”。总结停车电子收费试点经验,逐步进行推广。开展好进企业、进社区和进路段“三进入”调研工作,根据调研结果有针对性地制定完善工作措施和方案。

二是强化道路和交通设施保障。制定完善占掘路管理办法、掘路回填技术规程,严格控制城市道路占掘路,加强占掘路批后监管,规范施工作业、提高道路快速修复能力和质量,降低施工作业对城市交通的影响。建设完善一批道路交通标志、交通信号和隔离护栏、便道桩等交通设施。完善轨道交通车站引导标识系统。研究早晚高峰进出城主要放射线设置潮汐车道的可行性。

三是加强科技手段应用。继续完善交通运行监测调度中心平台,完成民航、铁路、公共交通实时客流、出租车调度、气象等数据的整合,充分发挥交通指数在交通运行监测、预测、预警和服务等方面的作用。继续完善出租汽车调度服务体系,推广电话叫车、网络订车,年底前达到每日2万次以上。构建完善新一代智能交通管理体

系,建设1700处交通信号控制系统和公交优先控制系统,增加交通综合检测、视频监控、违法检测、诱导显示屏等设备,开展交通综合监测、实时交通诱导、智能交通指挥调度、交通信息服务、交通组织优化与仿真等科技系统建设。通过实时发布动态交通信息,诱导出行者合理选择出行路线,均衡路网流量,缓解重点区域、重点路段常发性、规律性交通拥堵。制定出台中心城交通严重拥堵应急保障预案,建立交通拥堵分级响应机制,加快建设轨道交通安全防范和极端天气条件下道路交通保畅两个物联网应用示范项目,提高应对轨道交通大客流冲击和确保道路交通运行状况的能力。

四是继续倡导绿色出行。按照公共自行车试点区域规划方案,建成353个站点、10000辆以上规模的公共自行车租赁系统。发展中小学校校车服务系统,并做好服务示范和推广。完善慢行系统建设,结合公共自行车租赁系统建设,梳理东城区和大北窑桥下自行车、步行出行系统,改善自行车、步行出行环境。

五是落实政策法规保障。制定出台机动车停车管理办法。修订完善小客车数量调控实施细则。完善交通影响评价的法规支撑体系,将大型建设项目交通影响评价纳入审批环节。鼓励单位开行班车,研究调整公交专用道通行政策。贯彻落实道路智能化交通管理设施设置要求,实现道路工程建设与智能化交通安全设施同步规划、同步设计、同步建设、同步管理。同时,对28项缓堵措施实施效果进行持续跟踪评估,不断完善政策法规措施。

我们坚信,在市委的正确领导下,在市人大的监督指导下,在全社会的大力支持下,通过全社会的共同努力,一定能实现首都交通安全顺畅的目标,为建设“人文北京、科技北京、绿色北京”和中国特色世界城市提供强有力的交通保障。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 对北京市人民政府关于进一步 缓解交通拥堵工作情况的意见和建议

——2011年7月20日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

市人大城市建设环境保护委员会主任委员 赵 义

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为协助常委会做好审议工作，城建环保委员会认真研究制定了工作方案，成立了由部分常委会委员、城建环保委员会委员和市人大代表组成的监督工作组，同时邀请了部分交通领域专家参与调研工作。自今年3月以来，监督工作组先后就公交优先、静态交通管理、交通科学管理和道路微循环建设等问题进行了多次专题调研，分别召开了代表、交通领域专家及城六区相关部门座谈会，听取了各方面的意见和建议。

6月29日，城建环保委员会召开第十五次会议，听取市政府提请本次会议审议的报告（稿）。城建环保委员会认为，市政府《关于进一步缓解交通拥堵工作情况的报告》全面总结了我市实施缓解交通拥堵28项综合措施以来所做的工作及取得的成效，较为准确地把握了目前交通工作中存在的问题，提出的“十二五”期间交通发展思路和近期缓解交通拥堵主要工作比较符合北京的实际情况。我们同意这个报告。

长期以来，市政府坚持把改善城市交通环境作为事关全局的一项重点和难点工作来抓，稳步推进公共交通优先发展战略，加快基础设施建设，交通事业取得了长足发展。“十一五”期间，

本市交通基础设施承载能力不断提高，在机动车由2005年底的258万辆增长到目前490多万辆的过程中，维持了一定水平的交通服务能力，圆满完成了北京奥运会、残奥会和六十年大庆的交通保障任务；交通管理和服务也逐步走上智能化、信息化的发展轨道。同时，我们也清楚地看到，随着经济社会的快速发展，加之中心城人口和功能高度聚集，交通压力异常巨大，交通拥堵状况还将呈现出愈演愈烈的趋势。存在的主要问题是：交通基础设施建设还相对滞后且不够均衡，公共交通还不能有效满足日益增长的市民出行需求，交通出行结构尚需进一步优化调整，交通科学管理潜力还有待进一步挖掘，全社会的交通文明意识亟需提高。

为了缓解北京的交通拥堵，去年11月，市政府研究出台了《北京市关于进一步推进首都交通科学发展，加大力度缓解交通拥堵工作的意见》，提出了28条缓堵措施。这些措施总结、借鉴了本市及国内外大城市治理交通拥堵的经验，也基本涵盖了交通工作的方方面面。实施半年多来，据监测数据显示，我市交通拥堵的时间和路段与去年同期相比均有不同程度的下降，初步显现出一些成效。为推动首都交通科学发展，进一步缓

解交通拥堵,城建环保委员会提出以下意见和建议:

### 一、深入开展缓堵措施实施效果评估,完善缓堵措施体系

为更加客观准确地认识和判断这些措施的成效,以便更好推动下一步工作的持续开展,建议市政府组织开展评估,对28项缓堵措施的实施效果逐条进行检验和评价,对其中有效的加以完善和深化,对一些原则性的规定要进行细化,对效果不明显的进一步研究调整。我们认为,解决首都北京的交通拥堵问题,应当立足于首都的城市性质和功能定位,坚持经济手段与行政措施并举、长短目标有机结合、标本兼治系统综合的方向。在机动车保有量已经接近500万辆和城市道路发展空间非常有限的大背景下,必须针对小客车“高强度使用、高密度聚集”的特点,以降低小客车的使用量和出行比例为主要政策目标,充分依靠经济手段,有效发挥价格在道路资源配置中的作用,通过提高小客车使用成本,引导小客车使用者转向公共交通,依法调控小客车的合理使用,尽快建立以公共交通为主、以小客车为辅的交通出行结构。通过对现行措施的系统梳理,逐步完善细化市属有关部门和市区两级政府缓解交通拥堵工作体制以及相关配套工作实施机制,力求建立更加科学合理、切实有效的交通政策措施体系,以更好地适应和满足首都北京缓解交通拥堵工作的需要。

### 二、全面落实公共交通优先发展战略,真正实现快捷便利

特大型城市土地利用高度集约,道路资源相对稀缺,如何分配有限的道路资源,决定着—个城市的交通出行主导模式,进而影响着交通的运行状况。纵观国际上有效缓解交通拥堵的大型

城市,大都拥有先进、快捷、便利的公共交通系统,优先发展公共交通是共同的选择,依靠公共交通通勤的比例一般都在60%左右(东京中心城—区、香港早晚高峰时段更是分别达到88%和90%)。相比之下,我市的公共交通出行比例还相对较低,目前仅为41%左右,公共交通的发展空间仍然巨大。

建议市政府从规划、建设、管理等各个环节入手,采取切实有效措施,确保公交优先发展战略真正得到落实,当前尤其要在实现快捷、便利上有所突破,进一步提高公共交通的吸引力。一是切实保障地面公交优先路权,提高运行速度。在有条件的地区,应当修建和开辟独立的公交专用线。同时,加大公交专用道施划力度并使之连接成网,特别是在拥堵严重的地区应优先考虑开设公交专用道;在不具备施划条件的路段,也应当充分发挥交通管理力量,综合运用智能、人工等各种手段,保障公交先行。二是要进一步优化调整地面公共交通线网。统筹地面公交与轨道交通的网络设置、运力配置和换乘,使公共交通网络与人口聚集区和产业发展区合理衔接;对现有的地面公交线网优化调整,解决线路重复、过度聚集、运距过长等问题,提高运能和效率;大力发展社区公交服务,妥善解决居民“最后一公里”出行。三是加快地面公交场站建设。严格落实公交场站控制性详规,研究建立场站建设的政企联动机制,加大投资和建设力度,尽快改变目前公交场站缺口较大的情况,为地面公交发展提供必要的条件。

### 三、深入挖掘科学管理潜力,提高交通管理和服务水平

提高交通科学管理水平是缓解交通拥堵的重要手段,建议市政府进一步挖掘科学管理潜

力,向管理要效益。一是各相关部门要加强统筹协调,各负其责,形成合力。市区两级交通、道路交通安全管理部门要围绕提高道路通行效率这一目标,进一步增强协同配合的意识,发挥好统筹协调引领交通管理工作的作用,不断规范健全工作机制,切实提高交通管理与服务的水平;道路施工、清扫保洁、绿化养护等行业主管部门,也应当加强对相关道路作业的管理,合理安排作业时段和方式,将对道路通行的影响降低到最低程度。二是进一步提高交通管理和服务的网络化、信息化、智能化水平。更好地发挥和强化交通运行监测调度中心、交通管理指挥中心的作用,实现各层级指挥系统之间的信息共享和协同指挥,特别是要提高应急指挥的能力和水平。三是进一步提高交通组织科学化、精细化水平。大力推进智能交通管理系统的建设和应用,积极推广路口信号灯智能化指挥,加强人工疏导,提高路口通行能力;尽快实现对所有城市道路和快速路的科技手段全覆盖,实现对违法行车的全面监控;要统一规划交通标志、标线,合理设置路段限速标准和单行、禁行,优化交通组织。四是全面提升交通服务水平。增加并完善交通流量电子提示系统,充分利用现代科技手段,借助互联网、手机短信等平台,实现交通信息和交通指数实时发布和查询。

#### 四、进一步完善交通基础设施建设,构建均衡的交通网络

当前,我市交通基础设施在建设时序、资金投入、工作进度等方面存在一些问题,影响和制约着道路整体运行效率的提高,要尽快补齐这些“短板”,实现交通网络的均衡发展。

一是要把加密中心城轨道交通线网作为当前轨道建设的重点。在人口稠密、道路资源十分

有限的中心城区,轨道交通拥有无可比拟的优势。近几年我市轨道交通里程增长迅速,但最需要轨道交通的中心城所占比例不高,线网密度与一些世界城市相比差距较大。从目前规划情况来看,到2015年中心城区轨道交通线网密度仅为0.63公里/平方公里,仅为东京大都市圈中心区1.12公里/平方公里的一半(北京市二环内线网密度为0.71公里/平方公里,与东京可比区域2.11公里/平方公里的密度差距更大)。因此,要把加密中心城轨道交通线网作为缓解交通拥堵的重中之重,合理调整中心城线网规划密度,优先投资,优先建设,尽快提高中心城轨道交通承载力。二是要加快建设中心城道路微循环系统。根据《北京城市总体规划(2004年—2020年)》,中心城规划道路总长度为4760公里,从目前规划实施情况看,快速路建设最快,已完成规划的80%以上,主干路次之,而次干路和支路仅实现规划的30%左右。由于城市微循环不畅,次干路和支路无法很好分担交通压力,影响了交通路网的整体通行效率。在调研中了解到,目前次干路和支路为区属道路,建设过程中面临拆迁难、资金短缺等困难,同时,一些“断头路”和道路“建而不通”的情况还比较普遍。建议市政府加强统筹协调,进一步完善健全政策及其实施工作机制,确保路网建设均衡协调实施推进。三是要完善自行车和步行系统。随着小客车的迅猛发展,我市步行和自行车出行空间被严重挤占,出行环境逐步恶化。在交通拥堵日益严重的今天,我们有必要重新审视“人”与“车”的关系,创造安全、舒适的绿色出行空间,实现各种出行方式的均衡发展。

五、着力解决静态交通问题,破解停车难停车乱瓶颈

目前本市停车位供给严重不足,全市停车位仅有 250 万个左右,远低于机动车保有量,城六区停车位与机动车之比仅为 0.63 : 1,远低于国际通行 1.15—1.3 : 1 的标准,特别是基本停车位缺口更大;另一方面违法停车、违法经营现象还比较普遍,加剧了停车难、停车乱的矛盾。

建议市政府从增加基本停车位的供给与加强静态交通管理两个方面入手,下大力气破解停车难、停车乱的问题。一是合理调整居住区停车位配建比例。我市停车位配建指标出台较晚,配建指标偏低,目前三环内 0.3 个/户、三环外 0.5 个/户的配建标准与城六区 0.86 辆/户的机动车拥有率相比有较大缺口。应当根据目前机动车发展水平,对停车位特别是居住区基本停车位配建比例进行合理调整,满足基本停车需求。二是盘活现有停车资源。挖掘整合现有地上地下停车资源潜力,加强政府监管,将停车设施作为社会资源进行统一管理使用,发挥现有资源的最大效益;在有条件的小区周边路段,采取夜停昼行的方式施划停车位。三是加快停车设施建设。针对目前停车设施建设中成本高、投资回收期长等问题,要对公共停车设施给予明确定位,积极探索停车设施建设、运营、管理的新模式,在土地、投资、审批等方面给予一定政策支持,尽快缓解医院等重点区域停车难;针对老旧居住小区、平房居住区,要研究出台针对性强、可操作的配建、补建政策并加快实施。同时,各相关职能部门应密切协作,建立完善长效管理机制,不断提高监管的科技化水平和能力,营造良好的停车环

境和秩序。

#### 六、积极调整城市空间布局,从源头减小交通压力

目前,我市中心城人口和功能过度集中的局面还没有得到根本改变,新城功能尚显不足,产业与居住脱节状况比较普遍。这是造成中心城交通压力异常巨大、早晚高峰中心城内、中心城与新城之间潮汐式拥堵的根本原因,如不采取切实有效的措施疏解中心城的功能,无法从根本上解决交通拥堵问题。建议市政府充分发挥城市总体规划的统筹引领作用,尽快制定中心城功能疏解的实施方案,明确重点疏解内容、标准和时限,明确各相关部门的具体责任,目前应当下决心将中心城及其周边各类大型批发市场,以及其它不符合中心城功能定位的产业坚决迁出;必须尽快研究制定建设增量控制目录和控制办法,明确具体控制内容和增量审批机制,鼓励中心城医院、学校将其增量放至新城。只有实现中心城与新城的均衡发展,构建多中心的城市格局,才能从源头减小交通压力,使城市开发建设与交通承载力更加协调,从根本上解决交通拥堵问题。

同时,全市上下要大力开展并推进文明交通行动,组织发动社会力量,采取多种形式加强宣传教育,倡导绿色交通理念,提高交通参与者的责任意识,在全市营造缓解拥堵我有责、文明交通我践行的良好氛围。

以上报告,供常委会组成人员在审议时参考。

# 北京市人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查《中华人民共和国 防震减灾法》及《北京市实施〈中华人民共和国 防震减灾法〉办法》实施情况的报告

——2011年7月20日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上  
市人大常委会副主任 刘晓晨

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为推动防震减灾法律法规的全面实施，实现“科学防震减灾，构建安全北京”的工作目标，保护人民生命和财产安全，促进经济社会的可持续发展，市人大常委会决定对《中华人民共和国防震减灾法》（以下简称《防震减灾法》）和《北京市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉办法》（以下简称《实施办法》）在本市的实施情况进行检查。3月18日，市人大常委会防震减灾执法检查组召开第一次全体会议，听取了市政府及有关部门关于本市贯彻执行防震减灾法律法规情况的汇报，全面启动了执法检查工作。在市政府及有关部门自查、部分区县人大常委会对防震减灾法律法规实施情况进行全面检查的基础上，市人大常委会执法检查组按照工作方案的要求，对我市城市建筑抗震设防、应急救援体系和应急避难场所建设、校舍抗震加固、农村房屋抗震设防、防震减灾科普宣传情况等，分专题进行了重点检查，并召开座谈会分别听取了市区政府有关部门及专家的意见和建议。6月29日，城建环保委员会召开第十五次会议，与执法检查组共同就市政府关于防震减灾法律法规实施情况的报告（稿）、执法检查组关于检查防震减灾法律法规实施情况的报

告（稿）进行了认真研究和讨论。现将执法检查情况报告如下：

## 一、主要成效

执法检查组认为，市政府及相关部门认真贯彻落实防震减灾法律法规，完善相关配套政策，落实各项制度措施，加强宣传教育，防震减灾法律法规实施的总体情况是好的。通过全面实施防震减灾法律法规，本市地震监测能力不断提升，新建工程抗震设防能力明显增强，地震应急响应能力显著提高，城市防震减灾能力稳步增长，城市安全得到相应保障。工作成效主要体现在以下几个方面：

——建成现代化地震监测台网。本市高度重视地震监测台网的建设和改造工作，共建成测震、前兆、强震动以及流动观测等监测站点400多个，群众性地震宏观观测网点86个，台网密度位于全国前列，基本实现监测手段数字化、自动化和网络化。

——完善新建工程监管工作机制。按照《防震减灾法》第三十五条和《实施办法》第十八条的规定，本市将建设工程抗震设防标准审查和地震安全性评价等相关内容纳入基本建设程序，从规划、设计、施工等环节进行监管，严格做好建设工

程的抗震设防管理。

——全面提高中小学校舍抗震设防能力。按照《防震减灾法》第三十九条的规定,本市从2009年开始实施全市中小学校舍安全改造工程。截至2010年底,完成全市中小学校舍排查工作,并已开工改造学校762所,竣工281万平方米,占全部工程总量的43%。按计划2011年将完成全部改造任务。

——率先在全国开展应急避难场所建设。按照《实施办法》第二十条的规定,本市在2003年10月建成全国第一个应急避难场所——北京元大都城垣遗址公园,填补了我国大城市应急避难场所的空白。目前,全市有7个区县主要依托公园、绿地、广场、学校操场等设施,建成应急避难场所33个,总面积501.24万平方米。

——开展了多种形式的宣传教育活动。本市抓住“5·12防灾减灾日”、“7·28唐山地震纪念日”、《防震减灾法》颁布日等重要节点,充分利用互联网、广播、电视、报纸等媒体,对防震减灾法律法规和应急避险常识进行宣传。同时在全市开展防震减灾示范校和安全社区创建活动,带动全社会的防震减灾宣传教育工作。

——健全了区县防震减灾组织机构。《实施办法》出台后,本市区县防震减灾组织机构不断完善,2006年将区县地震办统一更名为区县地震局,将全部工作人员纳入参照公务员管理序列,保障了工作经费,健全了组织机构,为防震减灾事业的发展提供了组织保障。

## 二、存在问题

执法检查组认为,防震减灾法律法规的实施虽然取得了一定成效,但有些规定还没有全面有效落实,本市的防震减灾工作水平与建设世界城市的目标要求还有一定差距。存在的问题和不足主要表现在:

### (一)地震观测环境亟待改善

随着经济社会的发展,城市地震观测受到越来越多因素的干扰,地震监测设施和观测环境保护难度日益增大。尚未完全依据《防震减灾法》

第二十四条的规定对危害地震监测设施和观测环境的建设工程增建抗干扰设施,影响了地震观测效果。此外,与国际先进水平相比,本市地震烈度速报系统建设还有明显差距。

### (二)部分房屋抗震能力较差

一是农村地区民居基本不设防。由于受社会和经济水平等因素的限制,本市农村地区民居缺乏统一的规划管理,没有纳入基本建设程序进行规范管理。建房方式仍然是传统的砖木结构,建造时未考虑房屋的抗震要求,抗震能力较低。

二是城镇地区部分老旧房屋抗震能力较差。由于历史原因,本市1979年底之前建成的房屋建筑,基本未进行抗震设防设计;1980年至1989年建成的房屋建筑,在结构设计方面考虑了抗震要求,但设防标准偏低。

三是违法建设、装修行为带来严重安全隐患。本市存在大量违章建筑和临时建筑,基本未按照抗震设防的要求进行设计和施工,房屋抗震能力较差,存在较大安全隐患。此外,违法进行住宅装修和违规将住宅楼底层改建为商铺,对房屋结构安全破坏很大,影响建筑的抗震性能。

### (三)地震应急体系有待进一步完善

一是应急避难场所建设不足,缺乏有效管理。北京市虽然率先在全国建设应急避难场所,但在场所建设规模、分布等方面还存在着很多不足,疏散能力与本市经济社会发展水平不相匹配。已建成的避难场所设计及配套设施建设标准不统一,缺乏规范性的规划引导。同时,由于《防震减灾法》和《实施办法》缺乏相应规定,本市应急避难场所投资主体和管理主体不明确,已建成的场所和设施存在损坏或挪作他用的现象。

二是应急协调联动机制不健全。本市尚未建立首都应急救援体制,在统筹中央和地方资源、部队和地方资源等方面存在较大欠缺,影响和制约了首都地震应急救援效能。本市部门间应急信息共享机制不很健全,城市地下管线等基础信息难以满足现代化城市的应急救援需要。

#### (四) 宣传教育实效有待进一步提高

本市防震减灾宣传不够深入,宣传方式有待进一步创新。防震减灾示范学校和安全社区建设刚刚起步,市民防灾减灾意识仍较为淡薄,未能掌握必要的应急避险技能,灾难发生后自救互救能力较低,全民参与防震减灾宣传的社会氛围尚未形成。

#### 三、几点建议

北京市地处华北平原地震带、山西地震带与张家口——渤海地震带的交汇区,是我国大陆东部多地震的地区之一。由于地处复杂的地震构造背景中,首都圈地区多年来一直被列为全国的地震重点监视防御区。本市在经济社会发展的同时,要更加关注城市的安全,要更加注重城市灾害风险的预防,提高城乡防震减灾综合能力,增强社会公众防御灾害风险的意识。为此,我们应当居安思危,认真总结国内外地震灾害的经验和教训,切实有效地做好防震减灾各项工作。

(一) 立足于防,切实增强建设工程的抗震设防能力

地震预报是世界性难题,现有科技水平还很难做到准确预报。《防震减灾法》第三条和《实施办法》第三条均规定防震减灾工作,实行预防为主、防御与救助相结合的方针。地震灾害的破坏对象主要是建筑物和构筑物,在地震中绝大部分人员伤亡是由于建筑物倒塌造成的。因此,提高建设工程的抗震设防能力是防震减灾工作的重中之重。只要依法做好地震预防工作,就能够把地震灾害造成的人员伤亡、经济损失的影响减至最低程度。

#### 1. 必须保障新建工程抗震设防能力

一是要充分发挥防震减灾规划在城市建设中的指导作用。本市建设工程必须严格按照城乡规划的要求进行选址,特别是要落实土地利用规划和空间布局规划中关于地质构造等限建条件的要求,最大限度地避免在地震带和相关地区安排建设工程。二是要明确政府对建设工程质量的监管责任。市区政府及相关部门要对建设

工程进行全过程监管,建立并完善建设工程质量保证体系。要重点加强对建筑市场的监管,确保建筑材料的质量。要加强对工程建设监理单位的监管,使其能够切实承担对工程质量进行监督的责任。三是要按照《防震减灾法》第三十八条的规定,严把建设工程抗震设计和施工两个重要关口。要确保工程的地基基础、建筑结构等严格按照抗震设防要求和规范进行抗震设计,要采取措施确保施工单位严格按照设计要求落实抗震措施。同时,本市要研究推广建筑物隔震等先进技术,提高建筑物的抗震能力。

#### 2. 要确保城市生命线工程的安全

市政府应当严格按照《防震减灾法》第三十五条和《实施办法》第十七条的要求,对交通、通信、供水、供电、供气、大型医疗等城市生命线工程进行地震安全性评价,提高生命线工程的抗震能力,确保地震发生后生命线工程不受或少受损失,为救灾工作提供必要保障。同时,市政府要切实依法及时对生命线工程各系统可能存在的隐患加以改造、更新,保障城市功能的正常发挥。必须要着重提高学校、医院、大型文体活动场馆等建设工程的抗震能力。

#### 3. 要逐步对城市现有建设工程进行抗震加固改造

市政府应当组织对本市建筑物、构筑物的抗震性能进行普查。对达不到抗震设防标准的建设工程,应当根据普查结果和实际抗震能力,分类别编制年度计划,逐步进行加固改造或者进行拆迁。特别是要对违法建设坚决予以拆除,要对擅自改变建筑物结构的野蛮装修行为坚决予以纠正,消除城市建筑物的安全隐患。

此外,必须按照城乡统筹的要求推进农村抗震民居建设。一是要加强村镇建设规划管理,将民居抗震设防和综合防灾要求纳入村镇布局规划和村庄建设规划,使农民建房避开地震、洪水、泥石流、滑坡等自然灾害易发地段,从源头上提高防灾抗灾能力;二是要加强对村镇建筑抗震设防的监管,编制适合不同地区、满足不同需求的

农村民居建设标准、设计图集和施工技术指南,鼓励、引导农村建房执行抗震设防规范,并逐步过渡为强制性要求。

## (二)加强统筹协调,完善应急救援机制

### 1. 建立首都救援体系,完善协调联动机制

按照首都城市性质和功能的要求,本市应当尽快构建首都应急救援体系,统筹中央在京单位、部队和地方的资源,提高应急指挥能力和响应速度。充分利用现有资源,实现组织、资源、信息的有机整合,进一步理顺体制、机制,努力实现中央和地方、地方政府各部门之间的协调联动。要发挥行业积极性和专业优势,组建社会基础广泛、指挥协调统一的高水平地震灾害紧急救援队伍。要完善地震灾情速报网络,在地震发生时及时收集、上报地震灾情信息,保证震情灾情信息快速传递。

### 2. 按照平灾结合的原则,加快应急避难场所建设

应急避难场所是城市综合防灾减灾的基础建设工程,对于拓宽城市应急避险空间,满足社会公众紧急疏散和应急避险需求具有重要意义。本市要切实做好地震应急避难场所的规划工作,尽快出台地震应急避难场所专项规划,将重点应急避难场所建设列入年度建设计划。要按照平灾结合的原则加快应急避难场所建设,将现有公园、绿地、广场、体育场馆、学校等按照应急避难场所的标准进行改造,配备救灾设施和设备。避难场所投入使用后,应当明确管理和维护责任主体,保障避难场所的使用功能。要将应急避难场所建设和维护管理费用纳入市区两级政府财政预算,制定政策鼓励企事业单位参与应急避难场所的建设。应当加强应急避难场所救灾物资储备库建设,备足备全救灾物资,确保突发状态下的应急需求。

### 3. 制定科学应急预案,定期组织演练

地震灾害对城市的威胁在于灾害引发后果的严重性、复杂性和灾害的连锁性。全市各单位

和部门应当结合实际,制定科学、实用的应急预案,健全我市突发公共事件预测预警、应急响应、后期处置和恢复重建体系。要对现有预案从实用、适用、可操作性等层面入手进行逐一修订,并定期组织综合性和专业性的演习演练,提高地震灾害发生后的应对能力。

## (三)强化宣传效果,提升市民应急避险能力

地震较其他灾害有其特殊性,爆发的突然性和极大的破坏性容易使人在心理上产生恐惧,并做出失常反应,这会增加地震时的人员和财产损失。因此,宣传、普及防震减灾的基本知识是减轻地震灾害,保障震前、震时和震后社会安定,有条不紊开展抗震防灾的重要工作。一是要不断创新宣传方式,充分发挥公共媒体的宣传作用,不断把地震科学知识渗透到社会各个层面,提高广大市民防震减灾意识;二是要建立常态化的防震减灾知识宣传教育机制,将防震减灾教育纳入中小学课程;三是要完善并发挥防震减灾知识宣传教育基地的作用,通过科学性、实用性、互动性、趣味性相结合的手段,提高宣传教育吸引力;四是要注重宣传实效,使市民掌握基本的、实用的灾时应对、应急避险和自救互救技能。

## (四)突出首都特色,尽快修订实施办法

新修订的国家《防震减灾法》已于2009年5月1日起正式施行。《防震减灾法》在防震减灾规划、地震监测台网建设与保护、地震预报统一发布制度、建筑物抗震设防制度、应急救援机制、抗震救灾组织协调及法律责任等方面进行了修改和完善。这些新的规范和制度都需要地方性法规结合北京实际情况作进一步细化。今后将尽快开展我市《实施办法》的修订工作,重点围绕国家法律修订的主要内容,结合北京实际,体现首都特色,为全面提升首都北京防震减灾能力,确保人民生命财产安全和城市安全提供法律保障。

以上报告,请予审议。

# 关于北京市贯彻《中华人民共和国防震减灾法》 及《北京市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉 办法》实施情况的报告(书面)

——2011年7月20日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

北京市地震局

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，我局向市人大常委会报告本市贯彻《中华人民共和国防震减灾法》和《北京市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉办法》的工作情况。

市人大高度重视防震减灾工作。1998年3月，《中华人民共和国防震减灾法》(以下简称《防震减灾法》)颁布实施后，2002年1月，市人大常委会颁布实施了《北京市实施〈中华人民共和国防震减灾法〉办法》(以下简称《实施办法》)。自《防震减灾法》及《实施办法》颁布实施以来，在市人大的支持和监督下，市政府及相关部门、各区县认真抓好贯彻执行，加快完善配套政策，狠抓工作落实，在提高地震监测预报水平、提升城市震害防御能力、加强应急体系建设和强化市民防灾应急宣传等方面做了大量卓有成效的工作，取得了显著成绩，本市多项防震减灾工作走在全国前列。2008年12月全国人大常委会对《防震减灾法》进行了修订，并于2009年5月施行。为了更好地贯彻落实新修订的《防震减灾法》，进一步加强首都防震减灾工作，市人大常委会将《实施办法》的修订列为2011年立法调研项目，并组织开展了防震减灾执法检查工作。为了配合好市人大常委会的立法调研工作，下面简要报告本市近年来防震减灾工作情况。

一、北京历史地震活动和未来发生地震预计

北京位于华北、山西和张家口—渤海三个地震带的交汇部位，是全国21个地震重点监视防御区之一。历史上曾多次发生破坏性地震，最大地震为1679年三河—平谷8级地震，造成近10万人伤亡。另外，1057年大兴6.8级、1665年通州6.5级、1730年颐和园6.5级地震都造成了较大的破坏。周边地区的地震也曾给北京造成较大的破坏和伤亡，如1976年唐山地震，北京死亡189人，伤5000多人。

近年来，国内外地震频发，灾害十分严重。今年新西兰、云南盈江地震都造成了较大的破坏和伤亡。特别是3月11日，日本9.0级地震和地震引发的巨大海啸，造成了惨重的人员伤亡和财产损失，并引发了核泄漏、火灾等严重次生灾害。专家分析认为，汶川地震以后，我国大陆已经进入地震活跃时段，主体地区在南北地震带，华北地区也存在发生6级地震的可能。以北京为中心的首都圈地区缺震异常突出，中小地震活跃。必须充分吸取汶川、日本大震的教训，居安思危，进一步树立防震抗震意识，切实加强防震减灾工作。

二、贯彻落实《防震减灾法》和《实施办法》，依法推进首都防震减灾工作情况

(一)不断完善基础设施，地震监测能力得到

明显提升。

全市建有测震、前兆、强震动以及流动观测等监测站点 400 多个,群众性地震宏观观测网点 86 个,台站密度和监测能力居全国前列。地震监测台网基本实现了监测手段的数字化、自动化和网络化,达到了现代化的标准,地震监测能力大幅度提升。首都圈发生地震可在 1—2 分钟内给出初步结果,5—8 分钟内给出准确速报信息。地震部门建立了严格的震情跟踪监视和分析会商工作制度,建立了由首都圈各省市地震局和中国地震局各研究所知名专家参加的震情定期会商机制。近年来较好地把握了北京地区的地震形势,圆满完成了奥运会等重要时段的防震安全保障任务。

(二)建立健全体制机制,地震应急应对能力不断增强。

完成了全市各级政府、有关部门、生命线工程管理单位、大型企业等部门和单位的地震应急预案修订工作,地震应急预案基本覆盖全市。市和各区县政府都成立了地震应急指挥部,明确了地震应急程序和职责分工。率先在全国开展了应急避难场所建设,截至目前,全市已建成达到规范要求的地震应急避难场所 33 处,可容纳 160 万市民应急避险。2010 年成立了市级地震灾害救援队,多个区县组建了区县级地震救援队,12 个区县建有地震应急志愿者队伍 426 支,总人数 1 万 9 千余人。全市普遍建立了“三网一员”,即地震宏观测报网、地震灾情速报网、地震知识宣传网和防震减灾助理员,总人数达到 7000 多人。积极开展市区政府、大型企业、街道、社区、学校等地震应急演练活动,有效提高了地震应急预案的操作性,增强了政府和市民的应急意识和应对能力。

(三)加强组织机构建设,区县防震减灾工作显著加强。

完成了区县地震工作部门机构改革,健全和加强了区县防震减灾组织机构。从 2006 年开始,区县地震办统一更名为区县地震局,按照防

震减灾三大体系设立内设科室,人员编制数一般不少于 12 人,纳入参照公务员身份管理。市政府法制办明确了区县地震工作部门为所辖地区的防震减灾行政执法主体,将地震工作部门列入了政府行政管理序列。市地震局、财政局联合下发了《关于地震事业经费纳入区县年度经费预算的通知》,使防震减灾工作经费有了一定保障。

(四)加强协调配合,中小学校舍安全工程进展显著。

由市教委牵头,多部门共同配合,制定了《北京地区既有中小学建筑抗震鉴定与加固技术细则》,计划用三年时间完成全市中小学校舍安全工程,改造校舍约 650 万平方米,总投资约 154 亿元,资金已全部到位。按照工作要求,对全市 2303 所中小学、幼儿园所处地震断裂带分布情况进行了详细排查,对滑坡、泥石流、采空区和行滞洪区的校舍进行了安全排查,建设完成了全市校舍信息管理系统。截止 2010 年底,全市已开工学校 762 所,开工项目 2014 个,竣工面积 281 万平方米,占校安工程总量的 43%。

(五)进一步规范行政审批流程,确保新建工程的抗震能力。

将抗震设防要求管理和地震安全性评价纳入了北京市固定资产投资审批程序。市规划、建设、发展改革、地震等部门相互配合,严格做好新建工程的抗震设防管理,采取有效措施监管规划、抗震设防要求审查、抗震设计、施工等阶段,推进法律法规和相关技术标准贯彻落实,有效保障了新建工程达到抗震设防要求。对重大工程和容易产生次生灾害的工程依法开展了地震安全性评价工作,为工程建设提供了安全保障。

(六)加大排查加固工作力度,提高既有城镇建筑与基础设施抗震能力。

2010 年召开了全市防震减灾工作会议,对下一步工作进行部署,各有关部门按照各自职能开展了扎实的工作。市住房城乡建设委完成了 1980 年前建设的市属城镇房屋建筑基本情况的调查工作,建立了房屋建筑台账。今年 8 月将启

动城镇既有房屋建筑抗震鉴定及老旧住宅建筑的抗震加固改造工程,到2015年基本完成市属城镇老旧房屋的抗震加固改造工作,累计投资将超过100亿元。市交通委开展了桥梁隧道抗震性能普查与评价工作,及时消除各类隐患,截至目前,开展大修工程52项,中修工程14项。组织了全市公路地质灾害隐患排查,制定了治理方案及措施。市铁路局明确了排查和加固改造范围,制定了抗震排查、加固改造计划。市水务局对市属供水、排水设施、大中型水库、堤坝堤防等水务设施进行了抗震能力普查,建立了管网状况、泵站汇水面积、抽升能力等基础档案。市地震局、地勘局开展了北京市活动断裂探测与监测工作。市国土局对全市地质灾害隐患点进行新一轮摸底排查,更新完善了“北京市地质灾害险村险户数据库”。今年5月1日,市政府颁布实施了《北京市房屋建筑使用安全管理办法》(市政府令第229号),对房屋日常维护、定期安全评估、加固改造做了明确规定,进一步完善了房屋建筑的抗震减灾措施。

(七)坚持城乡统筹,逐步提高农村民居的抗震水平。

为贯彻落实国务院对实施农村民居地震安全工程的统一部署,市规划、地震、建设、农委等部门联合发布了《关于实施北京市农村民居地震安全工程意见的通知》,要求结合新农村建设与城乡一体化进程,分类型、多途径提高农村民居的抗震水平,并配合新建节能民居和既有农宅改造建设,出台了相应的资金补贴政策。市农委对农村现有住宅情况进行了全面普查,完成了全市农居基本情况的调查分析报告。市住房城乡建设委出台了北京市地方标准《北京地区农村民居建筑抗震设计和构造做法》,编制了《农村民居构造图集》和《农村民居户型图集》,以指导农民科学建房,并对1500名村镇工匠进行了培训考核发证。市规划委完成了4000个村庄规划编制工作。截止目前,已完成新建节能抗震民居近13000户,完成既有农宅改造42000余户。

(八)大力发展地震科技,抗震工作服务经济社会发展能力逐步提升。

全面开展了全市主要活动断裂的探测与危险性评价工作,为建筑工程避让活断层、城乡规划、国土利用等提供基础数据,并为中小学校舍安全工程提供支持。相继完成了顺义、怀柔、昌平、通州和未来科技城等地震小区划工作,为区域规划、建筑工程抗震设防提供依据。几年来,完成了包括奥运场馆在内的数百项重大建设工程地震安全性评价工作,为工程提供科学合理的抗震设防标准。建成了由243个子台组成的强震动台网和烈度速报台网,可提供准实时的地震烈度速报,并为工程抗震设计提供了基础数据和依据。研发了多种地震监测仪器、设备,服务地震监测预测工作,并在我国援建国外台网建设中发挥了重要作用。

(九)深入开展防震减灾科普宣传,提高全社会防震减灾意识和水平。

进一步加大宣传工作力度,充分利用互联网、广播、电视、报纸、杂志、公交视频等媒体宣传普及防震减灾知识,针对不同群体制作了多种宣传材料,举办各类防震减灾知识竞赛,开展防震减灾知识大讲堂活动。一是结合“5·12防灾减灾日”、“7·28唐山地震纪念日”、“防震减灾法”颁布日、科技周、法制宣传日、“国际民防日”、“世界红十字日”等开展活动,强化防震减灾知识宣传教育。二是大力推动防震减灾知识“进机关、进学校、进企业、进社区、进农村、进家庭”活动。按照“教育一个孩子,影响一个家庭,带动整个社会”的目标要求,进一步推进防震减灾示范学校创建活动,目前全市已建成防震减灾示范学校17所,这些学校定期开展防震减灾教育,定期组织地震应急演练。地震安全社区、安全村庄、安全企业创建工作也在逐步开展,市地震、科技部门联合实施了地震安全示范社区建设项目,带动全市建设地震安全社区、村庄、企业20多个。同时,注重加强宣传基础设施建设,2004年以来,全市建成了21处防震减灾科普教育基地,4处获国

家级认定,9处获市级认定,另有社区宣传站70多个,发挥了重要的宣传作用。

### 三、存在的主要问题和不足

一是地震监测预测能力还需要进一步提高。城市建筑的快速增加,对地震前兆观测的干扰越来越大,异常信息的可信度大大降低,进一步增加了地震预测的难度。地震烈度速报台网在密度、稳定性等方面与国际先进水平还有明显差距。群测群防工作缺乏有效的政策支持,城市和重大建设工程的地震预警系统急需建立。

二是地震应急能力建设需要加强。政府、相关部门、军地协调联动机制尚未有效健全,在合理配置有限的应急救援专业资源、充分利用公共资源、统筹中央地方资源、科学配置军地资源等方面存在较大欠缺,影响和制约了首都地震应急救援总体效能。应急预案也需要进一步完善,没有特别针对大震巨灾制定应对措施。应急演练活动开展不够充分,可操作性难以有效检验。应急避难场所建设规模、分布等方面存在很多不足,一些应急避难场所的维护、管理责任主体不明,缺乏保障措施。

三是地震安全农居工程需要全面开展。农村房屋多是农民自建,由于农民防震减灾意识相对欠缺,所建房屋基本处于不设防状态,因而成为地震安全重大隐患之一。目前,本市地震安全农居工程还处在试点、示范阶段,全面开展还有待时日。

四是城市老旧房屋和城乡接合部抗震能力普遍较低。我国在不同时期颁布实施的抗震设计规范中,抗震设防标准存在较大的差异。北京有大量1977年以前建造的房屋,这类房屋抗震隐患严重。另外,城乡结合部大量临时建筑和违章建筑抗震能力低下,管理比较混乱,还有破坏房屋结构的违规装修与住宅底层改建商铺,都是地震安全的重大隐患所在。

五是区县防震减灾工作力度仍然薄弱。目前,区县地震机构法定职责还不够清晰,权利义务界定也不够明确,特别是对建设工程抗震设防

的监管力度不够,制约了区县防震减灾工作的有效开展。市区两级地震机构管理体制还不够顺畅,影响了全市防震减灾工作协调发展。同时,区县地震机构缺乏专业技术人员,地震监测信息获取和分析能力也相对较弱。

六是市民防震减灾综合素质亟待增强。近年来,通过加大防震减灾宣传力度,市民防震减灾意识和应急避险能力有所提升,但与日本等国家的民众防灾素养比较,还有较大差距。调查显示,仍有大部分市民不具备基本的自救互救知识。防震减灾宣传精品不多、宣传方式方法陈旧、经费有限等因素,也影响了防震减灾宣传效果。

### 四、下一步工作计划

(一)明确各部门职能职责,切实落实抗震设防责任。

抗震设防是最大限度减轻地震灾害的有效途径。我们将进一步明确规划、建设、地震、国土等部门的监管职责,落实建设、设计、施工和工程监理单位的责任。继续完善抗震设防行政监管机制和监督检查制度,强化部门间协作机制,将抗震设防要求纳入基本建设程序,严格执行法律法规的各项要求和相关技术标准,落实建设工程全过程监管,确保建筑工程具备相应的抗震能力,不产生新的抗震隐患。

(二)建立健全绩效考评制度,强化各级政府防震减灾职责。

防震减灾是一项社会公益性事业,事关人民生命财产安全,是各级政府落实以人为本、执政为民理念的重要体现。我们将按照全国防震减灾工作会议要求和2010年国务院《关于进一步加强防震减灾工作的意见》,探索建立区县政府防震减灾绩效考评制度,强化政府的职责,更好地落实防震减灾各项措施。

(三)健全联动机制,提升地震应急救援能力。

进一步统筹中央在京单位、部队和本市应急资源,健全地震应急协调联动机制,完善首都应

急救援体系,提升首都快速、有力、有序应对大震巨灾的能力。明确地震应急准备、响应、处置、救援、恢复等各个阶段的工作内容和要求。建立地震应急预案演练机制,把预案规定的程序措施变成政府、部门 and 全社会应对地震灾害的自觉行动,做到“各级领导掌握预案,应急人员熟悉预案,社会各界了解预案”。建立跨部门的地震灾害损失调查评估制度。统筹编制地震应急避难场所规划,加大应急避难场所包括室内应急避难场所的建设力度。

(四)大力推进抗震排查鉴定与加固改造工作,切实消除地震安全隐患。

按照 2010 年全市防震减灾工作会议的部署,有计划、有步骤地实施城镇老旧房屋和交通、通讯、供水、供电、供气等生命线工程在内的基础设施的抗震性能排查鉴定和加固改造工作,消除地震安全隐患。继续做好中小学校舍安全工程,启动全市幼儿园的抗震排查加固工作。建立长效机制,提高新建中小学、医院等人员密集场所建筑物的抗震设防标准,力求把新建中小学建成应对大震的应急避难场所。

(五)加强台网建设,进一步提高地震监测预测能力。

建设多学科、高精度、高密度的多维立体地震监测网络,进一步提高震情灾情速报质量,丰富速报信息,逐步实现直通式信息发布服务。广泛利用国土、气象、水利、石油等部门的探测资料,扩大地震监测的渠道和范围。推进地震预警系统和公共预警信息发布系统建设,提高北京的地震监测预测能力和应急信息服务水平。

(六)加大政策支持力度,抓紧解决农居抗震问题。

将农居工程纳入新农村建设,建立政府扶持、农民自愿、科技服务的地震安全农居推广机制。建立农村抗震设防行政监管制度,加强村镇建设规划,逐步规范农村建设管理。出台相关优

惠政策,设立地震安全农居建设专项补贴资金,充分调动广大农民积极性。根据农民的经济承受能力和风俗习惯,在选址、设计、施工等环节提供及时周到的技术服务。

(七)进一步加大宣传工作力度,努力提升市民防震减灾综合素质。

新修订的《防震减灾法》对各级政府强化防震减灾科普宣传做出了明确要求和具体规定。我们将加快制定防震减灾科普宣传规划,建立多部门合作宣传机制,充分发挥公共媒体的作用,以推进中小学生宣传教育为重点和突破口,拓宽广度、加大深度、强化力度,全面提高市民防震减灾综合素质。进一步明确中小学防震减灾教育要求,明确学校地震应急疏散演练要求,在全市普遍推广防震减灾示范学校经验。全面推进防震减灾知识“进机关、进学校、进企业、进社区、进农村、进家庭”。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,《防震减灾法》和本市《实施办法》为推动首都防震减灾工作发挥了重要的作用。市人大常委会将《实施办法》的修订列为 2011 年立法调研项目,是根据近年来国内外频发大震巨灾的现实形势,立足于首都发展的实际情况,适应以更高标准、更高要求做好首都防震减灾工作的发展要求,作出的一项重要决策,必将推动首都防震减灾工作的大发展,为首都建设世界城市作出新的贡献。

做好防震减灾工作意义重大,任务艰巨。我们衷心感谢市人大对防震减灾工作的高度关注和热情支持,同时也希望市人大在今后的工作中一如既往地关心、支持政府工作,多提宝贵意见和建议。我们将在市人大的支持和监督下,坚决贯彻落实国务院的要求,认真执行法律法规,按照市委市政府的统一部署,扎实做好首都防震减灾工作,为首都安全稳定尽职尽责。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《中华人民共和国台湾同胞 投资保护法》实施情况的报告

——2011年7月20日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上  
市人大常委会副主任 马振川

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

1994年全国人大常委会制定并颁布了《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》(以下简称《台胞投资保护法》)。1999年国务院制定并颁布了《中华人民共和国台湾同胞投资保护法实施细则》(以下简称《实施细则》)。为更好地贯彻落实中央和北京市委对台工作会议精神,进一步推进《台胞投资保护法》及其《实施细则》的宣传贯彻和实施工作,依法维护台胞在京投资权益,从今年4月开始,市人大常委会成立了由分管副主任担任组长,部分市人大常委会委员、市人大民宗侨委员会委员和市人大代表等17人组成的执法检查组,对本市贯彻执行《台胞投资保护法》的情况进行了检查。

这次执法检查是《台胞投资保护法》颁布后,市人大常委会对该法在本市的执行情况进行的第四次检查,其中一次检查是受全国人大常委会委托进行的。本次执法检查围绕充分保障台湾同胞的投资合法权益,为台胞来京投资、合作、发展提供更加良好的环境,促进两岸关系和经济合作的更好发展这个主题,重点检查了三个方面:

一是本市贯彻实施《台胞投资保护法》的总体情况和具体措施;二是建立和完善台湾同胞投资权益保障工作机制,以及营造关心重视台湾同胞权益保障工作良好社会氛围的情况;三是《台胞投资保护法》实施过程中存在的主要问题,对进一步贯彻实施《台胞投资保护法》及其《实施细则》和相关政策规定的意见和建议。在近2个月的检查中,执法检查组注重把法律监督和工作监督紧密结合起来,力求突出重点,注重实效。5月6日执法检查组召开了第一次全体会议,分别听取了市政府、市高级人民法院、市检察院关于实施《台胞投资保护法》及其《实施细则》情况的汇报。5月至6月,执法检查组分赴东城、丰台、通州、石景山、海淀等5个区进行了检查,实地考察了前门台湾文化商务街、育青食品公司、北京润泰环保公司和石景山区的北京台湾街等台资企业,并与区县政府、台湾事务工作部门和市相关委办局、涉台团体负责人以及台胞台资企业代表进行了座谈,广泛听取了意见和建议。6月23日,执法检查组召开了第二次全体会议,讨论了执法检查报告。现在,我代表执法检查组,将检查情况

报告如下：

### 一、本市贯彻落实《台胞投资保护法》的主要成绩

据市有关部门统计，截至 2010 年底，注册地为台湾的投资者在京投资 2400 家，合同投资 12.04 亿美元，实际使用台资（不含隐性台资）3.20 亿美元。台商在本市投资主要涉及高新技术产业、生产性服务业、现代农业等多个领域。随着两岸关系和北京经济社会的不断发展，京台两地的交流合作不断扩大，呈现了良好的发展势头。多年来，市政府及其有关部门高度重视对台工作，认真贯彻实施《台胞投资保护法》及其《实施细则》，切实维护台胞投资的合法权益，得到了广大在京台胞和台商的认可，全市的台胞权益保障工作总体情况是好的。

（一）市政府以及公检法机关高度重视，法律实施工作成效显著。《台胞投资保护法》颁布以来，市政府及其有关部门围绕该法及其实施细则，结合本市实际，陆续出台了 10 项政策性文件，增强了法律、法规的可操作性，为该法在本市的贯彻执行，依法保护台胞和台商的正当权益，提供了有力的政策保障。

十几年来，市政府先后颁布了《北京市鼓励台湾同胞投资的若干规定》和《北京市鼓励台湾同胞投资的补充规定》。另外，市高级法院制定了《涉台案件通报制度》，加强了对涉台案件的审理与配合。与此同时，市高中两级法院采取有效措施，安排专业能力较强、水平较高的法官专门负责涉台商务案件的审理，以求实现更好的法律效果和社会效果。市检察院充分发挥市台胞权益保障协调小组成员单位作用，将台胞投资合法权益保障工作纳入工作日程，以《责任书》方式统

一予以研究和部署。市教委、市台办和市公安局联合下发了《关于简化台胞子女在京中小学借读手续的通知》，规定各中小学对台胞子女借读生按有本市正式常住户口的学生同样对待。市公安局采取了一系列措施，简化了台湾居民入出境和居留手续。市人力社保局制定了《香港、澳门和台湾地区高级人才来京工作有关政策的实施意见》，为台胞和台资企业来京创业发展提供便利。市台办、市农委下发了《关于促进京台农业合作的若干政策意见》，对台胞投资农业给予七个方面的优惠政策。2008 年以来，为有效帮扶台资企业应对金融危机的冲击，缓解台资企业经营困难，市政府于 2009 年 3 月下发了《关于帮扶企业应对国际金融危机若干措施的通知》，并成立了市、区县两级困难企业帮扶办公室，将在京台资企业纳入帮扶企业。为此，市台办编写了《北京市帮扶台资企业应对国际金融危机政策汇编》，下发到各区县台办和台资企业，《汇编》详细介绍了北京市政府及其各组成部门，如金融、土地、劳动、地税等部门颁布的，适用于各类台资企业的 15 项政策措施，受到了广大台资企业和台商的好评。上述政策措施的出台，为《台胞投资保护法》在本市的贯彻执行，依法保护台湾同胞正当权益，提供了强有力的政策保障。

（二）建立台胞权益保护工作协调机构和机制，有效促进了投诉与纠纷案件的快速妥善处理。市政府于 2003 年设立了“台商投诉协调中心”。在此基础上，随着两岸形势发展和对台工作需要，市政府于 2008 年在市台办增设投诉协调处，专门负责从事在京台胞的权益保护工作，加大台胞权益保护工作力度。多年来，市政府及其有关部门不断健全台胞投诉协调工作机制，依

法维权,妥善解决各类涉台纠纷。除受理台胞投诉案件外,市政府及其有关部门还注重加强全市台胞台属的来信来访及社会各界有关涉台政策、法律、法规的咨询服务工作,设立了台胞服务热线和台胞服务电子信箱,印制了台胞联系卡,为在京台胞和台商投诉、咨询提供了方便。

2007年,为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《关于进一步加强台商投诉协调工作的意见》,进一步做好台胞权益保障工作,经市委常委会同意,市政府成立了由市委常委、常务副市长吉林同志任组长,市33个委办局为成员单位的北京市台胞权益保障工作协调小组。协调小组成立以来,充分发挥机制作用,运用机制创造良好的涉台维权工作环境,促进台胞权益保障工作的有效开展。在此基础上,市政府坚持“属地管理,分级负责”原则,加强对区县台胞权益保障工作的指导。目前,全市各区县相继建立了台胞权益保障机制,加大协调处理涉台案件的工作力度,并显现出良好的效果。

(三)采取有效措施,做好服务和权益保障工作,不断优化台胞在京投资环境。市政府及其有关部门,认真贯彻执行《台胞投资保护法》,针对实际情况和特点,采取积极有效的保护措施。坚持“市长、区县长接待台商日”制度,加大了市和区县政府依法行政力度,为台胞解决实际困难。1995年,我市建立了“市长接待台商日”制度。15年来,共举办了18次“市长接待台商日”活动,主管市长及政府各有关部门负责人直接听取台胞投资者和台资企业经营者的意见,及时帮助他们解决生产、经营、生活中遇到的问题。目前,东城、西城、朝阳、海淀、丰台、通州等台资企业比较集中的区县已相继建立起“区县长接待台商日”

制度。如:西城区政府本着“特事特办,同等优先,让利放宽”的原则,妥善处理了一批台资企业在城建拆迁过程中遇到的问题。通州区从1998年建立起领导干部联系台资企业制度,坚持深入企业了解情况,既为投资的台胞解决了实际问题,又拓宽了听取台资企业意见的渠道。石景山区政府为支持和保障北京台湾街的健康发展,成立了“北京台湾街服务管理小组”并制定了《北京台湾街管理暂行办法》,优化了服务环境。顺义、昌平、怀柔等区县以定期走访等多种方式密切与台胞投资者的联系,依法协调解决涉台经济纠纷,有效维护了台胞的合法权益。“市长、区县长接待台商日”已经成为在京台商与政府沟通的重要渠道,为有效维护台胞合法权益,发挥了重要作用。

市政府以及公检法机关发挥职能作用,切实做好在京台胞服务和权益保障工作。如:市人社保局与市台办积极协作,认真调处涉台劳资纠纷,及时沟通,妥善处理。市公安交通管理局与台资企业建立了定期联系制度,为近2000名台胞举办了申办大陆机动车驾驶证专场考试,对考试合格的台胞,核发了机动车驾驶证。北京海关对进口量大、信誉良好的生产型台资企业采取信用放行、纳税担保等措施,加速台资企业的通关过程。市国土局妥善处理台资企业用地拆迁纠纷。市国税局、市地税局对存在特殊困难的台资企业,采取减、缓交纳的措施。市公检法机关在办理涉台案件中,加强与市台办的沟通与协调。此外,根据《实施细则》关于设立台湾同胞子女学校的规定,2005年,为解决中芯国际集成电路制造(北京)有限公司台籍员工子女就学的迫切需求,北京经济开发区管委会与市台办、市教委等

部门协调,充分考虑台胞子女学校的特殊性,筹备建立了北京中芯小学。2009年,学校正式获批,为辖区内台资企业员工解决了子女就学的实际困难,深受台胞的好评。

总之,多年来,市政府以及公检法机关认真贯彻实施《台胞投资保护法》及其《实施细则》,依法保障台胞投资的正当权益,重视解决台胞和台商在经营中遇到的困难,法律实施成效显著,有力的促进了北京市经济社会建设以及京台两地经济科技的合作和发展。

## 二、法律实施中存在的主要问题

从对市和区县政府、法院、检察院等有关部门实地检查以及与干部群众和台胞台商座谈中反映的情况看,《台胞投资保护法》及其《实施细则》在实施中还存在问题,主要是:

(一)《台胞投资保护法》规定较为原则,相关政策规定不够具体和完善。《台胞投资保护法》及其《实施细则》执行至今已有十几年时间未作修改,特别是其中的一些规定条款,且与目前国家其他有关法律法规之间、台胞台商投资权益新的需求之间存在不尽一致的情形。实施中对台湾同胞投资企业的范围、种类没有做细致规定,无法与新出台的法规和政策相衔接,如前门台湾文化商务街、石景山区北京台湾街为两岸高度重视的经贸文化交流平台,却因在有关法规和政策中找不到对台湾商圈的界定,无法根据有关规定享受优惠政策,甚至相关服务管理措施不到位。另外,台资企业经营活动仍面临一些实际困难。主要表现,一是具体政策以及相关配套服务措施跟不上。随着京台两地的交流合作不断加深,许多台商表达了进一步扩大投资的愿望,但是现有相关政策和配套措施难以解决台资企业遇到的

实际困难,影响台资企业扩大投资。二是在有些征地拆迁中引发了纠纷。有的区县由于土地规划进行调整,涉及对台资企业使用土地的征收、拆迁等,而有关法律法规和政策关于拆迁补偿标准和实施程序方面的规定还不够具体,往往导致纠纷的产生,部分台商反映比较强烈。

(二)依法维护台胞和台资企业权益的工作机制尚待加强和完善。随着两岸关系和经济的逐步发展,以及京台两地经济合作进一步深化,台胞来京投资呈大幅上升之势,同时涉台商案件也开始逐年增多。近几年,虽然市政府采取措施加强了台胞投资权益保障、协调的组织和机制建设,但是在市政府涉台主管行政部门与公检法等机构之间的日常信息沟通、权益维护协调等方面,特别是对于涉台商案件的庭外调解的工作机制尚待加强和完善。

(三)台胞在京工作和生活方面还面临一些问题,有待加以研究和解决。台资企业落户到北京,带来大批台胞高中层管理和技术人员。他们和家属长期在京工作、生活,逐渐产生对北京的归属感和认同感;他们希望与当地居民享受同等待遇,以便更加紧密地融入当地社会生活。尽管政府及其有关部门已实施一些政策措施予以保障,但是在台胞子女就学、医疗、就业、购房入户、社会保障等方面仍面临一些实际困难。检查中台胞反映,希望市和区县政府针对台胞工作和生活上遇到的一些共性问题,进行深入调研并能出台一些具体政策规定,使他们及其子女能在北京安心工作,安居乐业。

三、对进一步加强执法工作和修改完善法规政策的建议

(一)进一步加强对涉台法律法规和政策执

行情况的调研,抓紧有关政策规定的研究制定和修改完善工作。建议市政府及其有关部门抓紧立法调研,适时修改《北京市鼓励台湾同胞投资的若干规定》及其《补充规定》,进一步完善保障台胞权益的地方性法规和政策体系。从执法检查情况看,由于《台胞投资保护法》及《实施细则》的实施已有十几年时间未作修改,期间两岸关系和经济文化交流发生了深刻变化,台胞投资权益保护出现了一些新情况和新要求,处理时缺乏可操作的具体政策性规范。建议市政府针对台胞投资权益保护工作积极开展专题调查研究,及时了解和掌握在京台胞的实际需求,进一步完善对台商比较集中的台湾文化商务区的优惠扶持政策。根据台商经营特点制定有关专门指导和规范台湾文化商务区、北京台湾街区的服务和管理工作政策措施。

(二)进一步采取有力措施,加强和完善台胞投资权益保障的有关工作机制。切实发挥市和区县两级台胞权益保障工作机制的职能和作用,进一步增进各级政府之间、政府各职能部门之间、政府与公检法、人大机关之间的联系协调和联动。一是建议市政府及其有关部门在做好台商投诉协调中心工作的基础上,加强和完善与公检法有关机构的联系协调机制,探索建立某种形

式的庭外调解机制。二是建议适当增加区县对台工作机构中台胞投诉协调工作的力量,为进一步做好台胞投诉协调工作提供组织保障,推动台胞权益保障工作的有效开展。三是建议在本市台商较多的重点区县、具有公民身份的本市籍台胞中遴选部分人民陪审员,依法参与法院有关涉台案件的处理,以及庭外调解工作。

(三)进一步完善有关具体政策措施,优化台胞在京工作和生活的环境。一是抓紧研究制定和完善引进台湾优秀人才就业、创业的政策措施,特别是要关注在大陆院校毕业的台籍学生在京就业、创业的情况。发展和培育针对台湾人才来京创业的中介服务组织,探索召开人才招聘会,实现大陆企业与台湾优秀人才的对接。参照本市现有有关人才引进、青年创业的优惠措施,扶持台湾优秀青年人才在京创业和发展,为他们在京创业发展提供便利条件。二是围绕台胞提出的及其家属在京就学、就医和社会保障等方面的生活需求,市政府及其有关部门应当抓紧进行专题调查研究和修改细化有关政策措施,进一步健全有关服务和管理工作机制,为台胞多办实事、多做好事,为台胞在京投资发展和生活提供一个更加良好、宽松的环境。

以上报告,请各位委员审议。

# 关于北京市贯彻《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》实施情况的报告(书面)

——2011年7月20日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

北京市人民政府台湾事务办公室

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，向市人大常委会报告本市贯彻《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》实施情况。

## 一、北京市贯彻落实《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》基本情况

长期以来，市政府认真贯彻落实中央对台方针政策和工作部署，切实开展依法保护台湾同胞合法权益工作，进一步优化首都涉台发展环境，积极营造依法保护台湾同胞合法权益的良好氛围，促进了京台两地的交流与合作。

### (一) 市政府高度重视台湾同胞合法权益保护工作

1994年3月5日，第八届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过了《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》(以下简称《保护法》)，将台湾同胞投资合法权益保护工作纳入法制化轨道。1999年12月5日，国务院颁布了《中华人民共和国台湾同胞投资保护法实施细则》(以下简称《实施细则》)，进一步明确了依法保护台湾同胞投资合法权益的措施。《保护法》及其《实施细则》颁布实施以来，市政府每年都听取台湾同胞合法权益保护工作的汇报，主要领导多次强调，

各部门要认真贯彻落实《保护法》及其《实施细则》等法律法规，加强做好对涉台矛盾纠纷的预警、排查和调处工作，切实维护台湾同胞合法权益。市政府还制定、颁布了《北京市鼓励台湾同胞投资的若干规定》、《北京市鼓励台湾同胞投资的补充规定》，建立了“北京市人民政府台资项目审批绿色通道”，设立了“市长接待台商日”制度，成立了以市委常委、常务副市长吉林同志任组长的北京市台胞权益保障协调小组，在全市范围内建立了台胞权益保护工作机制。

### (二) 各部门各区(县)积极采取措施，切实加强台湾同胞合法权益保护工作

1. 全市各部门采取切实有效措施，认真贯彻落实《保护法》及其《实施细则》。市教委会同相关部门，简化台胞子女在京中小学借读手续；市公安局各相关单位认真履行职责，严厉打击涉及两岸特别是针对台胞的刑事犯罪活动、简化台胞出入境和居留手续、为在京台胞换领驾驶证提供一站式服务；市高院制定了《涉台案件通报制度》，加强了对涉台案件的审理与配合；市检察院发挥检察机关职能，依法维护台胞、台资企业合法权益；市人力社保局，认真制定相关措施，在劳动就业和社会保险等方面为保护台胞合法权益

做了大量工作。市工商局在企业注册登记、年审上为台资企业提供规范、便捷服务,加强市场监管,依法保护台资企业注册专用权;市海关积极支持对台经贸合作,改善通关环境,为台资企业提供通关便利;市经济信息化委等部门为帮扶台资企业有效应对金融危机,积极制定工作措施,帮助台资企业疏困解难。此外,政府其它各有关部门服务对台工作大局,为切实依法保护台胞合法权益,也都做了大量认真细致的工作。

2. 市台办认真履行对台工作职责,不断加强和完善保护台胞合法权益工作。一是设立专责机构。2003年5月,经市编办批准,在市台办设立了“台商投诉协调中心”。2008年经市委、市政府同意,在市台办增设投诉协调处,增加2名公务员编制,原台商投诉协调中心9名事业编制不变,专责从事在京台胞合法权益保护工作。二是做好建章立制工作。通过建立台商投诉案件数据库,完善了台商投诉案件分析、统计制度;设立了台胞服务电子信箱,制作、发放了台胞在京服务手册、台胞联系卡;推动建立了北京市台胞权益保障协调小组,进一步健全了台胞权益保护工作机制。三是发挥市台办的工作职责,通过对台政策指导、涉台信息通报、涉台案件调处等工作方式,注重加强与各相关涉台部门的工作沟通与配合;认真办理人大代表、政协委员提出的涉及台胞权益保护工作的建议和提案;依法调处了一批重大、复杂、敏感的涉台投诉案件,既维护了法律的严肃性,又体现了对台工作的特殊性。截止到今年5月,市台办累计受理各类台胞投诉案567件,结案率均在90%以上。接待处理台胞来信来访2099人次,接听咨询电话3936人次。四是与台湾民间组织海峡两岸商务协调会建立合作,有计划、有步骤的组织市台胞权益保障协调

小组成员单位入台宣导依法保护台胞合法权益政策措施,就台胞关心的权益保护问题展开研讨与交流。

3. 各区(县)认真贯彻落实《保护法》及其《实施细则》,建立和完善了本地区台胞权益保障工作机制,稳步推进台胞合法权益保护工作。东城、西城、朝阳、海淀、丰台、通州、石景山等一些台资企业比较集中的区(县)建立了“区(县)长接待台商日”制度、领导干部联系和定期走访台资企业制度。同时,区(县)各有关部门采取各种措施,狠抓落实,注意改进工作作风,提高办事效率和服务质量,主动关心台资企业生产经营,帮助台胞、台资企业解决实际困难。努力为台胞投资和台资企业发展创造良好的环境。

(三)保护台湾同胞合法权益工作取得积极进展

1. 促进了京台两地经济交流与合作。台商在京投资领域不断拓宽,涉及高新技术产业、生产性服务业、现代农业等多个领域。2010年,全球最大显示器制造商冠捷集团,在本市经济技术开发区北京数字电视产业园,投资建设年产达800万台液晶电视生产基地;东贝光电LED项目已入驻数字电视产业园;亿光电子集团LED项目正在洽商中。京台两地经济交流与合作品牌活动“京台科技论坛”,已连续举办了十三届,成为京台两地科技和工商企业界交流的重要渠道。在第十三届京台科技论坛期间,与台湾企业签订了总额达32亿美元的采购协议。统一、联华、旺旺、君太百货、新光天地、蓝天百脑汇等食品、百货、物流企业享誉京城。国泰人寿、新光人寿、富邦金控等台湾金融企业也率先在京设立金融企业。以北京台湾会馆、前门台湾文化商务区、石景山北京台湾街为载体的“一馆一区一街”,为对

台文化经贸提供了交流平台,形成了京台两地全方位、多领域交流与合作的良好局面。同时,京资入岛取得突破,京东方集团成功并购台湾美齐科技股份有限公司显示器业务,北控集团在台湾设立子公司,成为北京首家具有国企背景的入岛企业。

根据市商务委统计,截止到2010年底,台商在京实际投资(注册地在台湾)3.2亿美元,经第三地在京实际投资达30亿美元以上。2010年,京台两地进出口贸易额为33.94亿美元,比上年度增长28.4%。2005年以来,市与台湾进出口贸易额累计达179.36亿美元,年均增长10.5%。其中,出口66.39亿美元,年均增长18.2%;进口112.97亿美元,年均增长6.3%。形成了以投资带动贸易,贸易促进投资,制造业稳步发展,服务业逐渐融合,产业链不断延伸的经济合作格局。

2. 依法调处了一大批台胞投诉案件。自2003年设立台胞权益保护工作机构以来,全市各级台办在各相关涉台部门的大力支持、配合下,共协调处理台胞投诉案件976件。此外,市高院、市检察院等市各级法院、检察院也依法审理了一批涉及台胞权益的民商事案件。

3. 建立和完善了保护台胞合法权益工作机制。市台办充分发挥在台胞权益保护工作中“组织、指导、管理、协调”的职责。各部门、各区(县)严格执行《保护法》及其《实施细则》和其它法律、法规,积极研究工作思路,创新工作方法,改进工作措施,建立和完善了市区两级台胞权益保障工作机制,确保台胞权益保护工作取得实效。

4. 逐步形成了依法保护台胞合法权益的社会氛围。多年来,从市政府到各部门、各区(县)认真贯彻中央对台工作精神,服务对台工作大局,积极开展《保护法》及其《实施细则》的宣传和

教育工作,指导台胞守法经营,依法维权,创造了全社会重视保护台胞合法权益的社会环境。

二、北京市贯彻落实《台湾同胞投资保护法》工作中存在的主要问题

(一)《保护法》及其《实施细则》的制定已经十多年了,当前两岸关系发生了重大变化,因此,《保护法》及其《实施细则》在实际执行中遇到了不少新的问题,不能完全适应两岸关系和平发展的新要求,需要加以修改和完善。

(二)随着祖国大陆改革开放的不断深入发展,新出台的一些政策与《保护法》及其《实施细则》未有效、细致衔接,使台胞合法权益保护工作产生了新的难度。对在台胞权益保护工作中出现的新问题、新情况,需要进一步调查研究,制定相应的政策措施。

(三)台胞合法权益保护工作是争取台湾民心,反对和遏制“台独”分裂活动,促进两岸关系和平发展的一项重要工作,具有很强的政治性、政策性、策略性和敏感性,一些政府部门和工作人员在具体工作中,涉台工作大局意识不强,需要不断提高认识,改进工作方式、方法,提高服务水平。

三、进一步推动依法保护台湾同胞合法权益工作的措施

(一)统一思想,提高认识,切实增强做好台胞合法权益保护工作的责任感

台胞合法权益保护工作是对台工作的重要组成部分,是做好台湾人民工作的重要手段,事关两岸关系和平发展的大局。北京作为首都,对台工作任务重、关注度高、影响大,稍有失误就有可能对中央对台工作大局造成不良影响,市政府将站在维护两岸关系和平发展,促进社会和谐稳定的高度,充分认识加强和改进台胞合法权益保

护工作的重要性和必要性,切实采取扎实有效的措施,把台胞合法权益保护工作做实、做稳、做好。

#### (二)加强领导,落实责任,进一步深化台胞合法权益保护工作

台胞合法权益保护工作关键在领导,重点在部门,落实在队伍。按照“属地管理,分级负责”和“谁主管,谁负责”的工作要求,全市各部门、各区(县)将对所辖系统、所管领域的台胞合法权益保护工作现状和存在的问题继续进行排查,认真分析研究,及时制定、完善各项工作制度和措施。进一步加强组织领导,加大工作力度,拓展工作资源,落实工作责任,切实有效的做好本部门本地区的台胞合法权益保护工作。

#### (三)依法行政,热情服务,继续优化良好的涉台发展环境

坚持依法行政,积极引导台胞通过调解、行政复议、仲裁、诉讼等多种方式解决问题,逐步将台胞合法权益保护工作纳入法制化、制度化、规范化的轨道。继续推进和完善务实高效、责任到位、保障有力的协调工作机制。努力提高台胞投诉案件办案质量,进一步加强对涉台矛盾纠纷的排查、预警,力争把矛盾化解在基层、化解在萌芽状态。同时,结合转变政府职能,采取多种形式,进一步强化各级政府和工作人员的服务意识,提升服务水平。坚持开展“市(区县)长接待台商

日”、定期走访台资企业等活动,主动了解和关心台胞投资经营活动,不断提高为台胞和台资企业服务的质量和水平,继续优化良好的涉台发展环境。

#### (四)扩大宣传,加强教育,营造依法保护台胞合法权益的社会氛围

利用多种形式,不断加深广大干部、群众,特别是基层工作人员对贯彻《保护法》及其《实施细则》重大意义的认识,进一步增强各级政府和工作人员执行《保护法》及其《实施细则》的自觉性。加强对台胞的法制宣传,使台胞熟悉祖国大陆相关法律法规,提高法律意识,树立法制观念,依法维护自身的合法权益。通过形式多样,内容丰富的宣传、教育措施,营造依法保护台胞合法权益的社会氛围。

台胞合法权益保护工作是对台工作的重要组成部分,维护台胞、台资企业合法权益不仅是对台工作大局的要求,也是为地方经济发展服务,维护社会稳定的需要。我们将在市委的领导下,在市人大常委会的监督下,继续深入贯彻落实《保护法》及其《实施细则》的各项规定,扎实推进本市对台工作,努力为推动两岸关系和平发展,为实施人文北京、科技北京、绿色北京战略、建设中国特色世界城市做出积极贡献。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市高级人民法院关于 贯彻实施《中华人民共和国台湾同胞 投资保护法》的情况报告(书面)

——2011年7月20日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

北京市高级人民法院

市人大常委会:

我院于2011年5月30日收悉贵委于2011年5月25日签发的《关于做好本市贯彻执行〈中华人民共和国台湾同胞投资保护法〉情况书面报告的函》,我院领导非常重视,责专人督办。现根据来函要求,汇报如下:

## 一、涉台商案件的基本情况

根据“台胞投资保护法”第三条的规定,国家依法保护台湾同胞投资者的投资、投资收益和其他合法权益。因此,法院审理的与“台胞投资保护法”有关的案件主要是商事案件,即经济案件和知识产权案件。根据我们的调研,2000年以前,本市法院受理的涉台商案件极少。2000年以来,随着两岸关系的逐步发展,台商投资呈大幅上升之势,作为经济生活晴雨表的涉台商案件开始逐渐增多,截止2010年12月20日,本市两个中院共审结涉台经济案件95件,审结涉台知识产权案件300件;高院二审审结涉台经济案件20件,审结涉台知识产权案件41件。审结的涉台经济案件主要是一般借款合同纠纷、一般买卖合同纠纷、公司类纠纷和申请撤销仲裁裁决纠纷。其中公司类案件占九成以上,包括股东知情

权纠纷、董事、监事、经理损害公司利益纠纷、股东权纠纷、公司清算纠纷等。审结的涉台知识产权案件主要是商标、专利、版权、不正当竞争等纠纷。

## 二、贯彻实施“台胞投资保护法”及“实施细则”的几点做法

(一)增强法官对涉台商案件审理重要性的认识,为涉台商案件的审理提供专门保障。

对于涉台商案件,我们要求法官在思想上要高度重视。通过组织学习,使法官充分认识依法保护台胞投资权益是促进国家经济建设和实现祖国统一大业的需要,是提高人民法院在台胞中公信力的需要,是人民法院认真贯彻落实台胞投资保护法的实际行动。今年,我们还专门组织了胡锦涛同志5月10日就推动两岸关系发展提出的4点意见;继续把握两岸关系和平发展大局;继续维护国共两党、两岸双方的良性互动;继续稳定推进两岸交流合作;继续保障台湾基层民众共享两岸交流合作成果。力图使承办涉台商案件的法官站在更高的角度、用更远的视野妥善审理涉台商案件,以求实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

在具体做法上,一是规范涉台商事案件的审理程序。根据最高人民法院的相关司法解释,统一参照适用民事诉讼法中涉外民事诉讼程序的规定,审理涉台商事案件。二是提高涉台商事案件的管辖级别。最高人民法院2002年规定涉外、涉港澳台商事案件均由指定的中级人民法院管辖,2004年又规定可由高院指定并报最高法院批准指定部分基层法院管辖。我院为了保证涉台商事案件的审理质量,没有下放管辖权,一审涉台商事案件始终由中级人民法院管辖。三是中院及高院配备了专业的涉外商事合议庭,配备了专业能力较强、审判水平较高的法官专门负责涉台商事案件的审理,保障涉台商事案件的审理质量。据统计,涉台经济案件的一审服判息诉率为78%,涉台知识产权案件的一审服判息诉率为89%,其审理质量均高于普通商事案件、知识产权案件。

(二)依法维护台湾同胞的合法权益,妥善解决涉台纠纷,为台商的投资创业提供公正高效的司法服务。

公正高效地审理涉台商事案件,为台胞投资营造良好的司法环境是人民法院“为大局服务,为人民司法”的必然要求。商事法官在审理涉台商事案件中,高度重视对台胞在大陆投资的服务力度和保护力度。

针对涉台商事案件的审理,我们强调:一是平等保护。要坚持“法律面前人人平等”的原则,依法平等保护当事人的合法权益。台湾地区当事人在人民法院参与民事诉讼,与大陆当事人有同等的诉讼权利和义务,其合法权益受法律平等保护。如对于符合司法救助条件的台湾当事人,我们也给予如缓交、减免诉讼费的待遇。2010年12月最高人民法院专门颁布了《关于审理涉台民

商事案件法律适用问题的规定》,其中第二条指出:台湾地区当事人在人民法院参与民事诉讼,与大陆当事人有同等的诉讼权利和义务,其合法权益受法律平等保护。此规范的出台使我们以前的做法有了更为明确的法律依据。二是侧重保护。台胞投资保护法是特别法,诉讼中要运用好这部法律,侧重保护台胞的利益,并贯彻对台湾投资者“同等优先,适当放宽”的政策精神。三是调解保护。坚持“调解优先,调判结合”的原则,将调解贯穿于立案、审判、执行、申诉、信访等各个环节,完善全程调解工作机制。据统计,2000年以来,本市法院调撤的涉台一审经济案件共计30件,调撤率为31%,调撤的涉台一审知识产权案件共计184件,调撤率为62%。四是延伸保护。随着台商投资方向从初期的劳动密集型行业转向资本技术服务密集型行业,存在很多行业的准入限制问题,对于审判中发现的此类问题,我们及时向有关部门反映,以期更好地保护台胞投资权益。五是主动保护。由于台商对于大陆的法律并不是十分了解,我们积极参加有关部门组织的协调会,对于台商投资中的法律问题进行解释,为台胞提供法律咨询服务。法院对于审理中出现的法律问题,也能及时详细耐心地向台胞释法明理。

(三)加强我院与台办等相关部门的沟通和协调,支持和尊重仲裁机构依法裁决涉台案件,推动仲裁制度在纠纷解决方面积极发挥作用。

“台胞投资保护法”第十四条规定台湾同胞投资者的纠纷可以通过协商或者调解解决或者申请仲裁或者提起诉讼。由于“台胞投资保护法”及“实施细则”中的规定多为宣示性条款,且与国家其他有关法律、法规之间存在不尽一致的情形。在具体的涉台商事案件审理中,机械地照

搬法条处理未见得是最优的处理结果,为了争取法律效果与社会效果的统一,我们主动与台办等相关部门沟通,征询意见,借助其力量以使涉台商案件真正做到案结事了。对于台办等相关部门转来的信函,我们做到专人负责、件件落实、认真督办与回复。对于申请撤销或不予认可仲裁机构作出的涉台裁决案件,我们严格按照《纽约公约》的精神,充分尊重仲裁机构依法裁决,到目前为止,向本市法院申请撤销仲裁机构作出的涉台仲裁裁决案件共计7件,还没有涉台仲裁裁决被撤销的情况。去年,我们在国台办的安排下,参加了国台办法规局“涉台仲裁座谈会”,专门就扩大台籍仲裁员在涉台仲裁案件的作用进行了沟通,听取了台湾仲裁员的意见,发表了我们的看法。

### 三、两点建议

#### (一)加强宣传,促进台胞依法投资。

据我们了解,一些台湾投资者为了规避台湾或者大陆的各种限制,不是直接投资,而是通过其在第三地成立投资控股公司的方式投资,这种隐名投资产生的出资纠纷或确认股权纠纷成为审判中的难点。去年,最高人民法院发布了《关于审理外商投资企业纠纷案件若干问题的规定(一)》,该规定适用台湾地区的投资者在内地投资设立企业产生的相关纠纷案件。根据该规定第十四条:当事人之间约定一方实际投资、另一

方作为外商投资企业名义股东,实际投资者请求确认其在外商投资企业中的股东身份或者请求变更外商投资企业股东的,人民法院不予支持。同时具备以下条件的除外:(一)实际投资者已经实际投资;(二)名义股东以外的其他股东认可实际投资者的股东身份;(三)人民法院或当事人在诉讼期间就将实际投资者变更为股东征得了外商投资企业审批机关的同意。一般来说,同时具备上述三项条件是很难的。因此,在审判实践中,隐名的台籍投资者试图通过法律诉讼变更为显名股东的可能性极小,台胞投资的实质权益无法得到有效地保护。此外,上述《关于审理涉台民商事案件法律适用问题的规定》第三条指出:根据本规定确定适用有关法律违反国家法律的基本原则或者社会公共利益的,不予适用。据此建议相关部门加大加强对大陆法律、投资政策的宣传,使台湾同胞能够合法合规地进行投资,避免其后的纠纷,以有效地实现其投资权益。

(二)建议人大协调能在台办与法院之间建立某种形式的庭外调解机制。

对于涉台商案件,在当事人均同意的情况下,由台办下辖的台商权益保护中心进行庭外调解。在条件许可的情况下,建议通过人大常委会任命符合条件的台湾同胞为人民陪审员,依法参与涉台案件的处理。

特此报告。

# 北京市检察机关关于 贯彻实施《中华人民共和国台湾同胞 投资保护法》的情况报告(书面)

——2011年7月20日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

北京市人民检察院

市人大常委会:

近年来,北京市各级检察机关在市委、市政府和最高人民检察院的领导下,牢固树立大局意识和责任意识,不断增强政治敏感性和历史责任感。在北京市对台工作协调小组的具体指导下,按照国家对台工作总体部署,紧密结合检察工作实际,以执法办案为依托,延伸职能、完善制度,努力为台湾同胞创造宽松、平等、和谐的投资服务和保护环境,推动《台湾同胞投资保护法》的贯彻实施。

## 一、总体情况

### (一)办理案件情况

2008年来,全市各级检察机关共受理公安机关提请批准逮捕的各类与台湾同胞有关的刑事案件50件85人。其中,台湾籍人实施的普通刑事犯罪案件47件75人,与台湾同胞投资有关的刑事案件3件10人。经审查,批准逮捕40件66人,不予批准逮捕补充侦查提纲,对20件批准逮捕的案件发出继续提供法庭所需证据意见书,引导公安机关侦查取证。

受理与台湾同胞投资相关的民事申诉案件1件。审查后,依法提请上级检察机关抗诉,上级检察机关出庭支持抗诉,人民法院审理后予以改判。

### (二)其他工作情况

为深入贯彻《台湾同胞投资保护法》,检察机关将其列入“八·五”、“九·五”普法宣传内容中。按照“六进”的要求,深入我市各工业开发区和企业、厂矿集中地区进行普法宣传。在宣传《台湾同胞投资保护法》的同时,也积极宣传检察机关的职能以及办案流程,为来京投资台湾同胞提供法律帮助和服务。2008年以来,全市各级检察机关共开展检务公开、法制宣传等活动67次,印发各类宣传材料4万余份。

## 二、主要做法

### (一)高度重视,加强领导

1. 认真组织学习。胡锦涛总书记发表“12·31”讲话后,市院党组要求各级检察官充分认识讲话重要意义,把落实讲话精神和贯彻落实《台湾同胞投资保护法》紧密结合起来,加强学习,通过妥善处理好每一起涉及台湾同胞投资合法权益的案件,执行好《台湾同胞投资保护法》,推动两岸关系快速发展、服务好国家对台工作和我市世界城市建设以及经济发展方式的转变。为方便干警学习,研究室在改造办公办案内网中,及时将《台湾同胞投资保护法》全文予以转录。

2. 强化领导体系建设。为提高台胞投资权益保障工作力度,市检察院党组决定由负责刑事

检察工作的副检察长担任市台胞权益保障协调小组委员,全面承担领导职责。将台胞投资权益保障工作作为重要内容,纳入检察机关综合治理工作体系中,以《综治任务书》的方式,统一予以部署。明确具体任务的牵头处室和责任部门,推动该项工作与检察职能更好地融合。目前,全市各级检察机关均成立了综治工作协调小组,为台胞投资权益保障工作实现“条块结合、以块为主,上下贯通”的工作格局提供了强有力的组织保障。

## (二)完善制度,把权益保护落到实处

各级检察机关不断强化机制建设,为台胞投资合法权益保障工作规范化、长效化发展打牢基础。一是明确了“三同等、一特别”的原则。即“同等对待、同等保护、同等服务”,对涉及台湾同胞投资各类案件特别关注和审查。二是突出了“三个重点”。即突出保护来京投资台湾同胞人身权益、突出保护台湾同胞投资的合法权益、突出打击侵犯投资台胞人身、财产权益的犯罪。三是夯实各个执法办案环节的制度化基础。市检察院建立了统一的案件报告、指导、质量评估制度,对涉及台湾同胞的案件统一管理,加强监控。强化办案风险评估制度,防止出现负面影响。侦查监督部门完善来京台湾人员逮捕必要性的审查制度,慎用逮捕措施。控告申诉部门落实首办责任制,对涉及台胞投资权益的案件跟踪到底。在信访接待工作中,坚持优先受理、优先调查、优质服务,为台胞排忧解难。公诉部门试行轻刑快审制度改革,加快办案节奏,减少台胞诉累。法制宣传部门建立舆情监控和快速应对机制,职务犯罪预防部门加强对《检察建议书》整改落实情况的跟踪,协助发案单位堵塞治安漏洞,完善管理制度。全市各级检察机关不断深入推动行政执法与刑事司法衔接工作机制建设,促进执法司法公正。四是各部门定期编写执法办案情况分析,及时发现并反映涉及台胞权益保障的新情况、新特点,为党委、政府决策提供参考。

## (三)立足职能,提供优质高效司法保护

多年来,各级检察机关按照统一要求,依法、准确、慎重、妥善地处理了每一起涉及台胞投资权益保障的案件,为营造和谐稳定的政治环境和安全有序的经济环境提供了有力的司法保障。

1. 严厉打击侵害台胞投资权益的犯罪。检察机关把涉及台湾同胞投资的案件作为一类特殊案件,坚持打击犯罪与服务发展并重。在加大同级审查和上级指导、监督工作力度,确保办案质量的同时,加快办案速度,缩短办案周期,减轻台胞诉讼负担。对发生在台资企业中的侵财类犯罪案件,不论实体方面是否达到处理条件,都对资产保全、赃款追缴问题加强法律监督,要求公安机关尽快做好相应工作,努力降低犯罪给企业造成的损失,并注重于公安机关的协作配合,形成打击犯罪的合力。如2011年初,朝阳区检察院办理台胞投资的上海古典玫瑰餐饮有限公司北京分公司负责人杨威挪用资金一案时,指定专人负责,仅用两天即审结了案件。在因证据不足作出不予批准逮捕决定的情况下,为保障台胞投资安全,还列出详细的补充侦查提纲,要求公安机关继续开展侦查补证工作,同时通过深入的释法说理,消除了台资企业的顾虑。

2. 加强民事审判监督,保护好台湾同胞的财产利益。以提起抗诉和提出再审建议等手段,对涉及台湾同胞投资的案件开展民事、行政审判监督,是检察机关服务台湾同胞投资权益保护的基本方式。几年来,北京市各级检察机关充分发挥职能作用,注重发现并纠正涉及台胞投资合法权益的错误裁判。如市检察院第一分院受理了一起租赁合同纠纷申诉案,申诉人是知名台资企业北京京都宝岛眼镜有限公司。宝岛眼镜有限公司与北京金悦物业管理有限责任公司因房屋租赁问题发生纠纷诉讼,海淀区法院和第一中级人民法院两审均判宝岛眼镜有限公司败诉,给付金悦物业公司租金41万余元。市检一分院对宝岛眼镜

有限公司的申诉高度重视,控告申诉处受理申诉线索后,迅速进行审查,民事行政检察处在民事行政申诉案件大量增加,人员极度紧张的情况下,指派资深检察人员对该起案件优先进行审查,并多次走访协商相关部门,调取案件卷宗材料,组织深入讨论,最终认定原判决适用法律不当,向上级检察机关提请申诉。市院提起抗诉后,市高级法院责令一中院再审。经再审撤销了原判决,驳回金悦物业公司诉讼请求。此案抗诉成功为宝岛眼镜有限公司避免了四十余万元经济损失,该公司负责人表示,该案的改判,坚定了他们在京投资的信心,他们将一如既往地坚持合法经营,为广大顾客提供更好的服务。

3. 防止并纠正错误追诉,保护好投资台胞的人身权益。在刑事检察工作中,全市检察机关把维护来京投资台胞人身权益放在重要位置。如侦查监督部门在办案任务重、人员紧张的情况下,对公安机关提请批准逮捕的涉嫌电信诈骗的124名台湾籍犯罪嫌疑人(非投资台胞)全部进行了提讯,详细核实证据,深入开展侦查活动监督,严格防止刑讯逼供、超期羁押、违法搜查、扣押、冻结台胞人身财产权利现象的发生。

在处理投资台胞与大陆民众、企业双方经济纠纷以及民刑交叉案件时,坚持严格依法、平等公正的原则,防止出现执法偏差,努力维护好投资台胞的人身财产权益。如:昌平区检察院在办理台胞投资的北京金德茂房地产经纪有限公司负责人聚众扰乱社会秩序一案时,发现案件起因是该公司在与北京久长房地产开发公司合作中发生纠纷后,久长公司组织多人闯入金德茂公司售楼处,将工作人员强行驱逐,并更换门锁、占据办公地点,另外组织销售。金德茂公司报警未得到处理,又提起民事诉讼,并多次与对方协商解决,但事经一年多仍未得到妥善处理,便组织人员使用不当手段冲入原办公场所,将属于本公司的电脑和文件资料抢回。公安机关接到久长公司报案后,对久长公司负责人立案侦查,并提请

检察机关采取人身强制措施。市检察院接到台胞申诉材料后,及时指导该检察院重新审查核实证据,走访相关人员,在全面掌握案件背景和真实情况的基础上,提出了本案不应按照犯罪处理的纠正意见,避免了涉案六名台湾同胞被错误追诉的后果。该区检察院还积极协调有关部门,做好了善后处理工作。

#### (四)注重效果,维护良好投资发展环境

在办理来京投资台胞涉嫌犯罪的案件中,检察机关坚持“四个不轻易”原则,即不轻易羁押企业负责人,不轻易查封企业帐册,不轻易冻结企业帐户,不轻易扣押企业财产。对于涉嫌犯罪的台资企业经营者、管理者或关键岗位工作人员,在采取强制措施前,及时向相关部门或企业领导通报,努力维护企业正常生产经营活动。例如,北京海关缉私局对北京春林农产品有限公司涉嫌走私农产品偷逃税款案件进行了立案侦查,并将台湾籍公司负责人吕政祐等3人刑事拘留,拟向市检察院第二分院提请批准逮捕。市检察院在接到市台办有关通报后,及时了解案件情况,认为涉案公司系台湾有关人士在京投资设立,多年来对两岸农业交流有较大贡献,案发后犯罪嫌疑人认罪态度较好,表示将积极补缴税款,弥补国家损失。为不影响该企业的生产经营,鼓励台胞在京投资积极性。市检察院与侦查部门进行了沟通,3名犯罪嫌疑人被取保候审。今年3月9日,市检二分院依据刑法有关规定,对涉案人员作出相对不起诉的从宽处理,该企业依然运营良好。

#### (五)搞好延伸,营造良好的法制氛围

全市各级检察机关注重结合办案,推动标本兼治,以台商投资企业为重点,积极开展法制宣传和综治帮扶工作,努力营造良好的台胞权益保障环境。

一是通过各种媒介宣传报道检察机关查办的典型案例,剖析案发的原因和规律,提高台资企业及员工知法、懂法、学法、用法的能力和自觉

性。二是妥善运用检察建议的方式,为台资企业提供法律服务。在办案中,针对台胞投资企业在安全生产、经营管理等方面存在的漏洞,提出相应的检察建议,帮助台资企业建章立制,堵塞治安漏洞,推动企业规范化管理。三是积极配合有关部门开展社会治安综合治理工作,参与台资企业周边地区的重点整治活动和法制宣传活动,不断改善台资企业经营发展的治安环境。

#### (六)加强联系和沟通,提升权益保障合力

市检察院第一分院与市台湾事务办公室共同举办了“发挥检察机关职能,依法保护台胞合法权益”座谈会,最高检、国台办、市检察院、市台资企业协会及10余位在京台资企业代表参加了会议。检察机关向与会人员详细介绍了检察机关的职能设置、民事、行政检察、刑事申诉检察的

职责和程序。详细解答了与会台胞提出的有关人身权保护、投资权保护等多方面问题。通过检、企对话,宣传了国家保护台胞投资活动的法律政策,加深了台胞对检察机关维护法律正确实施,依法保障台商合法权益的了解,增强了台资企业在京投资发展的信心和决心。

目前,我市已进入“十二五”规划的开局之年,加快转变经济发展方式,积极推进世界城市建设是首都发展的总体工作目标。全市各级检察机关将按照中央、市委相关工作要求,不断完善台湾同胞投资权益的保障工作,依法、稳妥、慎重地处理好每一起涉及台胞投资权益保护的案件,为加强两岸同胞的理解和沟通,促进两岸经贸共同发展作出应有贡献。

## 北京市第十三届人民代表大会常务委员会 关于批准北京市 2010 年市级决算的决议

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议通过)

北京市第十三届人民代表大会常务委员会第二十六次会议,听取了市财政局局长杨晓超受市人民政府委托所作的《关于北京市 2010 年市级决算的报告》和市审计局局长李颖津受市人民政府委托所作的《关于北京市 2010 年市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》。会议结合审议审计工作报告,对 2010 年市级决算草案和市级决算的报告进行了审查,同意北京市人民代表大会财政经济委员会提出的《关于北京市

2010 年市级决算的初步审查报告》,决定批准 2010 年市级决算。会议要求,要做好 2010 年市级决算及市级部门决算向社会公开的工作,对审计查出的问题认真进行整改,切实改进预算编制,规范预算执行,积极推进预算绩效管理制度建设,完善公共财政预算管理体制,加强政府债务管理和防范财政风险,充分发挥财政职能作用,促进首都经济社会又好又快发展。

# 关于北京市 2010 年市级决算的报告

——2011 年 7 月 21 日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

北京市财政局局长 杨晓超

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

市十三届人大四次会议审查批准了《关于北京市 2010 年预算执行情况和 2011 年预算草案的报告》。目前，2010 年北京市财政决算已经汇编完成。根据《中华人民共和国预算法》等法律规定和市人大常委会的工作安排，受市人民政府委托，我向市人大常委会报告北京市 2010 年市级决算情况。

## 一、2010 年市级决算情况

2010 年，面对极其复杂的国内外环境，全市上下坚决贯彻党中央、国务院及市委的决策部署，在市人大的监督指导下，深入贯彻落实科学发展观，认真实施“人文北京、科技北京、绿色北京”战略，圆满完成了市十三届人大三次会议确定的各项预算收支任务，为促进首都经济社会协调发展提供了财力保障。

市人大财经委员会按照市人大常委会的要求，对 2010 年预算执行情况进行了审查，为编制决算草案打下良好的基础。市审计部门按照有关法规对 2010 年预算执行情况进行了审计，并提出整改意见，为完成决算工作起到重要的监督作用。财政部门在市人大及其常委会的依法监督和市政协的民主监督下，进一步规范预算管理，严格预算执行，按照“全面、真实、准确、及时”的方针，核实基础数字，做好对账衔接，为编制好决算做了大量细致的工作。

2010 年决算草案与市十三届人大四次会议

审议批准的 2010 年预算执行情况相比较，年度资金结余有所增加。主要是本市积极向财政部反映落实中央企业税收优惠政策造成的减收影响以及争取中央对首都城市发展和履行服务职责的支持，财政部相应减少了本市的企业所得税上解支出，增加了补助收入。

下面根据《预算法》的要求，重点报告 2010 年市级决算情况。

## （一）市级一般预算收支决算情况

2010 年市级财政总收入 2093.5 亿元，其中：一般预算收入 1304.2 亿元，完成预算的 106.4%；中央返还及补助收入 198.2 亿元；中央追加上年结转使用收入 32.9 亿元；中央追加收入 287.4 亿元；财政部代理发行地方政府债券收入 54.0 亿元；区县上解收入 180.9 亿元；地方上年专项政策性结转使用收入 1.5 亿元；调入资金 0.1 亿元；上年结余 34.3 亿元。

市级财政总支出 2067.2 亿元，其中：一般预算支出 1135.0 亿元，完成预算的 107.1%；中央追加支出 269.7 亿元；中央追加结转下年使用 50.5 亿元；划转水利建设基金 13.6 亿元；地方政府债券支出 54.0 亿元；上解中央支出 59.0 亿元；区县返还和一般性转移支付 440.3 亿元；地方专项政策性结转下年使用 9.0 亿元；安排预算稳定调节基金 36.1 亿元。

市级财政收支相抵，结余 26.3 亿元。

市级预算超收增加的财力，除依法增加相应

支出、保障交通疏堵工程等重点项目外,其余转入市级预算稳定调节基金。具体安排使用情况已报市人大常委会备案,并在市十三届人大四次会议上做了报告。

### 1. 市级一般预算收入决算情况

主要收入项目具体情况如下:

(1)增值税 115.9 亿元,占一般预算收入的 8.9%,完成预算的 105.1%。超预算主要是消费市场活跃,工业生产稳步回升,特别是汽车行业产销两旺,带动增值税保持良好增势。

(2)营业税 438.0 亿元,占一般预算收入的 33.6%,完成预算的 100.8%。超预算主要是在适度宽松的货币政策环境下,金融机构存贷款规模和中间业务增加,金融行业对营业税贡献突出。

(3)企业所得税 289.2 亿元,占一般预算收入的 22.2%,完成预算的 104.6%。超预算主要是实体经济逐步回暖,企业利润率提高,带动企业所得税增长。

(4)个人所得税 215.3 亿元,占一般预算收入的 16.5%,完成预算的 111.3%。超预算主要是经济逐步企稳回升,带动工资薪金、股息、红利个人所得税增长。

(5)契税 134.3 亿元,占一般预算收入的 10.3%,完成预算的 119.4%。超预算主要是房屋、土地交易活跃,带动契税增加。

(6)土地增值税 43.2 亿元,占一般预算收入的 3.3%,完成预算的 141.8%。超预算主要是土地市场交易活跃以及税务部门加大清算力度,带动土地增值税增长较快。

### 2. 市级一般预算支出决算情况

2010 年市级支出决算与年初预算安排相比,总体看是一致的。部分支出科目决算数与预算数存在差异,主要原因:一是根据需要,年初安排的预备费在执行中按照实际用途转列相关科目;二是一些科目年初按预计数安排预算,执行中据实结算拨付资金;三是按照相关法律规定,市级

财政超收收入增加了教育等法定支出和部分重点项目支出。

主要支出项目具体情况如下:

(1)一般公共服务 72.9 亿元,占一般预算支出的 6.4%,完成预算的 113.0%,其中:人口与计划生育法定支出 2.4 亿元,完成预算的 106.8%。超预算主要是增加对口支援新疆和田地区援助等支出。

(2)公共安全及国防 83.0 亿元,占一般预算支出的 7.3%,完成预算的 110.3%。超预算主要是加大智能交通等设施建设支出。

(3)教育 188.1 亿元,占一般预算支出的 16.6%,完成预算的 106.2%,其中:教育法定支出 168.7 亿元,完成预算的 107.0%。超预算主要是增加对学前教育和校舍抗震加固工程建设投入以及改善农村义务教育阶段学校办学条件等支出。

(4)科学技术 114.5 亿元,占一般预算支出的 10.1%,完成预算的 102.8%,其中:科学技术法定支出 49.6 亿元,完成预算的 106.8%。超预算主要是增加促进公益性科研院所发展以及支持中关村股份代办转让试点等支出。

(5)文化体育与传媒 42.3 亿元,占一般预算支出的 3.7%,完成预算的 102.4%,其中:文化法定支出 17.4 亿元,完成预算的 106.5%。超预算主要是增加对公共文化事业单位推广节能产品以及基层公共文化建设等支出。

(6)社会保障和就业 75.3 亿元,占一般预算支出的 6.6%,完成预算的 114.7%。超预算主要是增加离退休人员补贴、市级救灾储备物资等支出。

(7)医疗卫生 58.0 亿元,占一般预算支出的 5.1%,完成预算的 109.9%,其中:卫生法定支出 41.5 亿元,完成预算的 107.9%。超预算主要是加大医药卫生体制改革经费等支出。

(8)环境保护 25.7 亿元,占一般预算支出的 2.3%,完成预算的 106.2%。超预算主要是增加

延长居民采暖季燃料成本补助以及能源节约利用等支出。

(9)城乡社区事务 36.6 亿元,占一般公共预算支出的 3.2%,完成预算的 101.0%。超预算主要是增加老旧房屋抗震加固以及交通疏堵工程等支出。

(10)农林水事务 60.1 亿元,占一般公共预算支出的 5.3%,完成预算的 103.6%,其中:农业法定支出 48.7 亿元,完成预算的 106.9%。超预算主要增加水务普查、农业保险以及设施农业建设等支出。

(11)交通运输 90.2 亿元,占一般公共预算支出的 7.9%,完成预算的 100.7%。

(12)资源勘探电力信息等事务 59.9 亿元,占一般公共预算支出的 5.3%,完成预算的 150.5%。超预算主要是加大对国有企业结构调整扶持力度、完善中小企业服务体系等支出。

(13)商业服务业等事务 11.5 亿元,占一般公共预算支出的 1.0%,完成预算的 153.7%。超预算主要是旅游产业发展专项资金从年初的 3 亿元增加到 7 亿元等。

上述支出中包括市对区县转移支付资金。2010 年市对区县返还和一般性转移支付 440.3 亿元,完成预算的 104.1%,与预算的差异主要是根据财政收入实际完成情况,对体制返还和转移支付据实结算;市对区县专项转移支付 100.4 亿元,完成预算的 111.6%,与预算的差异主要是加大对区县非正规垃圾填埋场治理及农村医疗卫生等转移支付支出。

经汇总,2010 年市级党政机关、全额拨款事业单位的“三公”经费财政拨款支出合计 11.3 亿元,其中:因公出国(境)费用 1.3 亿元;公务接待费 0.9 亿元;公务用车购置及运行维护费 9.1 亿元(购置费 3.3 亿元,运行维护费 5.8 亿元)。

## (二)市级政府性基金收支决算情况

2010 年市级政府性基金总收入 950.1 亿元,其中:市级政府性基金收入 684.7 亿元,完成预

算的 314.6%;中央补助收入 1.1 亿元;中央和地方上年专项政策性结转 250.7 亿元;划转水利建设基金 13.6 亿元。

市级政府性基金总支出 793.4 亿元,其中:市级政府性基金支出 609.2 亿元,完成预算的 196.2%;中央追加 0.5 亿元;返还区县 183.7 亿元。

市级政府性基金收支相抵,结转下年 156.7 亿元。

### 1. 市级政府性基金收入决算情况

主要收入项目具体情况如下:

(1)文化体育与传媒 10.2 亿元,完成预算的 121.7%。超预算主要是部分行业营业收入提高,带动文化事业建设费征收相应增加。

(2)社会保障和就业 7.4 亿元,完成预算的 127.7%。超预算主要是残疾人就业保障金征收标准提高所致。

(3)城乡社区事务 644.8 亿元,完成预算的 336.6%,其中:城市基础设施配套费收入 9.8 亿元,政府住房基金收入 13.9 亿元,国有土地使用权出让金收入 557.7 亿元,城市公用事业附加收入 19.6 亿元,国有土地收益基金收入 29.0 亿元,农业土地开发资金收入 1.4 亿元,新增建设用地上地有偿使用费收入 13.4 亿元。超预算幅度较大主要是受土地供应规模、房地产市场景气度等多方面影响,国有土地使用权出让金收入大幅增长。

(4)农林水事务 7.6 亿元,完成预算的 257.5%,其中:森林植被恢复费收入 1.2 亿元,地方水利建设基金收入 6.4 亿元。超预算主要是以土地审批量计征的防洪工程建设维护管理费增加,使地方水利建设基金超收 3.8 亿元。

(5)交通运输 1.7 亿元。主要是部分高速公路车辆通行费收入 2010 年新纳入政府预算管理。

(6)资源勘探电力信息等事务 3.0 亿元,完成预算的 285.6%,其中:散装水泥专项基金收入

0.3 亿元,新型墙体材料专项基金收入 2.7 亿元。超预算主要是由于开工建设项目增加,造成预缴新型墙体材料专项基金超收。

## 2. 市级政府性基金支出决算情况

主要支出项目具体情况如下:

(1)文化体育与传媒 8.6 亿元,完成预算的 102.9%。超预算主要是增加本市高清交互数字电视机顶盒补助资金等支出。

(2)社会保障和就业 7.2 亿元,完成预算的 121.5%。超预算主要是加大对残疾人就业扶持力度,实施残疾人家庭无障碍改造工程等支出。

(3)城乡社区事务 371.9 亿元,完成预算的 228.4%。其中:城市基础设施配套费支出 0.5 亿元,政府住房基金支出 12.8 亿元,国有土地使用权出让金支出 313.9 亿元,城市公用事业附加支出 13.1 亿元,国有土地收益基金支出 29.0 亿元,农业土地开发资金支出 0.8 亿元,新增建设用地有偿使用费支出 1.8 亿元。超预算主要是增加廉租住房保障资金计提金额,返还土地开发前期成本以及加快城市基础设施建设等支出。

(4)农林水事务 8.7 亿元,完成预算的 169.8%。其中:森林植被恢复费支出 0.3 亿元,地方水利建设基金支出 8.4 亿元。超预算主要是增加南水北调工程建设、外省市调水管理等支出。

(5)交通运输 1.5 亿元。主要用于京平高速公路 2010 年运行管理及偿还贷款等支出。

(6)资源勘探电力信息事务 0.6 亿元,完成预算的 41.6%。其中,散装水泥专项基金支出 0.1 亿元,新型墙体材料专项基金支出 0.5 亿元。未完成预算主要是部分建设单位未能及时办理新型墙体材料资金返还手续所致。

## 二、2010 年预算执行效果

按照市十三届人大三次会议有关决议和十三届人大财政经济委员会审查结果报告的要求,财政及有关部门积极发挥职能作用,努力实现财政收入平稳较快增长,继续深化预算管理改革,

加强财政资金监督管理,着力提高财政资金统筹使用效益,确保了 2010 年预算任务的顺利完成,较好地服务了首都经济社会发展大局。

(一)增强经济增长内在动力,支持经济发展方式转变

落实积极财政政策,拨付油电气粮以及家电汽车下乡、以旧换新等各项惠民补贴资金,扩大居民消费需求。向中央申请代理发行地方政府债券,加大保障性安居工程、医疗卫生文化教育等公共投资支出,增强政府投资对经济增长的引导和拉动作用。加强农业基础设施和综合生产能力建设,大力发展都市型现代农业,全年新增设施农业面积 4 万余亩。支持实施重点产业调整振兴规划,促进高端装备制造业、新能源、生产性服务业、文化创意产业等发展,集中力量打造首都新的经济增长极。落实中关村国家自主创新示范区先行先试政策,推进 350 家单位实施股权激励试点,161 家单位实施科技专项经费列支间接费用试点,支持企业提高自主创新能力。增加中小企业信用再担保资金和创业投资引导基金投入,运用金融手段吸引社会资金,促进中小企业发展。

(二)促进和谐社会建设,着力保障和改善民生

统筹安排市政府 58 件为民办实事资金,着力解决关系人民群众切身利益及制约首都发展等方面的问题。做好就业和社会保障工作,支持促进就业再就业政策,实现城镇新增就业 44.6 万人和农村劳动力转移就业 9.6 万人;实施一揽子医保惠民政策,减轻群众负担;全面落实居家养老(助残)“九养”政策和老年优待办法,为 2.1 万户家庭实施无障碍设施改造。积极推进教育事业,支持 30 所幼儿园改扩建,加快中小学校舍安全工程建设,实现义务教育阶段“两免一补”政策全覆盖。实施重点文化体育惠民工程,支持基层文化建设和全民健身服务体系建设,率先实现“村村有书屋”。改善居民住房条件,支持新建和收购政策性住房 22.5

万套,加快推进旧城人口对接安置、“三区三片”试点棚户区改造以及城乡结合部 50 个重点村建设。加大节能减排和环境综合整治投入力度,拨付居民供暖清洁能源等补贴资金,努力提升首都宜居水平。

(三)推进财政科学化精细化管理,构建科学的财政管理机制

一是构建稳定的财政收入增长机制。不断优化企业发展环境,培植涵养优质财源;加强企业跨区县迁移管理,维护税收征管秩序;密切关注宏观经济形势变化和税收政策调整情况,强化对财政收入走势的研判。二是构建长效的财政资金统筹机制。继续压缩行政事业单位一般性支出,建立全市重大科技成果转化和产业项目资金统筹机制,加强财政性结余资金管理,统筹用于全市重点事项。三是构建科学的财政资金分配机制。开展项目支出事前评估和财政再评价试点工作,完善基本支出公用经费定额标准体系,调整项目支出分类方式,适度提高预算部门机动经费比例,增强对全市重点事项的保障力度。四是构建规范的财政资金监管机制。深入开展“小金库”、假发票专项治理工作,健全政府采购管理体制,扩大非税收入国库收缴范围,做好行政事业单位国有资产的配置、使用、处置等工作,清理规范政府融资平台公司。

### 三、进一步提高预决算管理水平

从决算结果来看,2010 年市级预算执行情况总体较好。但也应清醒地认识到,预算管理仍存在一些不容忽视的问题,审计部门也十分中肯

地提出了意见和建议。突出反映在以下几方面:一是财政资金和政策统筹不够,财政资金支出结构仍需优化。二是预算编制不准、不实。三是部分项目支出预算审批不严、国有资产收益未应收尽收等。四是决策机制不够健全,部分项目安排较随意,管理较粗放,预算执行缓慢,结余较大,资金使用绩效不高等。市政府对这些问题予以高度重视,责成市财政局与市级各相关部门和区县共同努力,采取有效措施进行整改,进一步提升财政预算管理水平。

一是突出绩效理念,建立健全政府决策与预算编制相衔接的工作机制,继续完善基本支出定额标准,推动项目预算滚动管理,扩大项目事前评估范围,完善决算编制指标体系,实现决算与预算联通衔接,提高预算编制的科学性和财政资金的绩效性。二是继续加大统筹力度,加强结余资金管理,盘活存量,挖掘资金潜力。三是完善国库集中收付管理,健全预算执行动态监控机制,提高预算执行效率。四是提高行政事业单位资产动态管理水平,健全国有资产处置收益收缴管理机制,积极推进资产管理与预算管理的有机结合。五是推进决算信息公开,进一步细化 2010 年决算审议内容,首次将决算草案细化至款级科目,充实“三公”经费决算数据。经市人大常委会审议后,由财政部门公开 2010 年市级财政总决算和“三公”经费决算总额;由市级有关部门公开本部门 2010 年部门决算、“三公”经费决算数和 2011 年“三公”经费预算,依法加强外部监督。

以上报告,提请市人大常委会审议批准。

# 关于北京市 2010 年市级预算执行和其他 财政收支的审计工作报告

——2011 年 7 月 21 日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

北京市审计局局长 李颖津

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告本市 2010 年市级预算执行和其他财政收支的审计工作情况。

根据《中华人民共和国审计法》和《北京市预算监督条例》的规定，市审计局对本市 2010 年市级预算执行和其他财政收支进行了审计。审计工作以科学发展观为指导，紧紧围绕促进首都经济社会又好又快发展的目标，以维护财政安全和提高资金绩效为主线，对 31 个部门预算执行、重点项目资金、政府性债务资金、部分国有大中型企业进行了审计和审计调查。审计中发现的 4 起涉嫌违法案件线索，已依法移交有关部门进行处理。市人大财经委员会按照市人大常委会的要求，加强了对审计工作的指导，听取审计工作汇报，组织部分委员、代表和顾问，实地跟踪调研绩效审计整改效果，为促进整改发挥了重要作用。

审计结果表明，2010 年，面对极为复杂的国内外形势，市级各部门在市委、市政府的领导下，认真贯彻国家宏观调控政策，全面实施人文北京、科技北京、绿色北京战略，加快转变经济发展方式，推动首都经济社会发展取得了新的显著成绩。市级预算执行和其他财政收支情况总体较好，2010 年市级财政总收入 2093.5 亿元，市级财

政总支出 2067.2 亿元，收支相抵，结余 26.3 亿元。财政支出体现了公共财政原则，继续加大对市政设施、城市交通、生态环境、城乡统筹等领域的政府投资，着力保障和改善民生，严格控制一般性支出，继续推进党政机关控制和降低行政运行成本。

市政府高度重视审计结果和整改工作，将审计整改情况纳入了年度绩效管理考核综合评价意见，2010 年共对 9 个部门进行了绩效问责。2009 年预算执行审计有关整改情况已经书面报告市人大常委会。2010 年预算执行审计整改情况，市政府将在年底向市人大常委会进行书面报告。

## 一、市级财政资金管理分配审计情况

### （一）市财政局组织市级预算执行审计情况。

2010 年，市财政局积极组织收入，合理安排支出，继续深化财政体制改革，加快推进预算科学化、精细化管理，取得了显著效果。但是也存在由于预算安排不够合理，预算审批不够严格，影响财政资金效益的问题。

一是市财政局对部分项目支出预算批复不严，造成预算执行率不高。在缺少实施方案情况下，批复“中小商贸企业融资担保平台”项目 2010 年预算 7300 万元，截至 2011 年 4 月，项目未启动；“北天堂垃圾填埋场治理”项目，未按项目进

度拨付资金,一次拨付3年预算资金1.89亿元,其中1.16亿元闲置;部分项目2009年预算资金尚未支出情况下,市财政局又继续安排了2010年预算。

二是两项重点基金缺乏统筹,合理利用不够。新增建设用地土地有偿使用费和农业土地开发资金,使用范围为农田建设、耕地开发和土地整理等,但实际仅安排了土地整理和山区生态清洁小流域治理,投向较为单一,资金使用率不高。2008年至2010年,新增建设用地土地有偿使用费年均支出1.84亿元,仅占年均收入13.85亿元的13%;2005年至2010年,农业土地开发资金实现收入12.66亿元,支出3.61亿元,仅占收入的28%。截至2010年末,上述两项基金累计结余76.55亿元。

三是部分大额专项资金预算安排与实际脱节,效益不高。2010年,市财政共安排13项大额专项资金186.64亿元,对其中旅游、商业、体育、文化等4项发展专项资金19亿元进行了审计。审计发现,部分大额专项资金由市级财政部门按定额划归主管部门确定项目使用,由于预算与当年实际需求不完全一致,影响了资金使用效益。如,2010年旅游、体育产业发展专项资金预算12亿元,由于项目主管部门未落实项目,其中的4.15亿元在市财政局未拨付。

(二)市发展改革委管理分配市级基本建设资金审计情况。

2010年,市级基本建设资金投入334.77亿元,重点保障了公共基础设施和城市交通、产业发展、生态环境建设和资源能源保障等资金需求。市发展改革委认真履行了建设项目程序审批和监督检查职责,较好发挥了计划调控、规范管理和执行监督的作用。经对99个项目延伸审计发现,项目执行过程中还存在一些问题。

一是9个项目的区县配套资金应为1.89亿元,实际仅到位5674万元,到位率30%。

二是部分项目进度滞后。2010年北京国际戏剧中心等5个项目,计划投资3.94亿元,受拆迁进展缓慢的影响,当年未实施,造成资金闲置。

三是对47个2005年至2009年完工项目的检查发现,44个项目没有完成财务决算审批手续,涉及投资额487.45亿元,占47个项目总投资505.5亿元的96.42%,不利于资产的移交和管理。

(三)政府性债务审计情况。

在审计署统一组织下,对本市1997年至2010年政府性债务开展了审计。审计涉及市区两级财政、发展改革等部门和41个政府融资平台(其中市级2家,区级39家)。审计重点是政府负有偿还责任的债务、政府履行担保责任的债务,以及政府可能承担救助责任的其他债务。

审计结果表明,截至2010年末,市和区(县)两级政府性债务余额为3745.45亿元(其中市本级2183.77亿元,区级1561.68亿元)。全部债务中,政府负有偿还责任的债务3170.83亿元,占84.65%;政府担保债务279.02亿元;其他债务295.6亿元。本市在加大财政资金投入的同时,通过设立融资平台公司多方筹资,有效弥补了地方财力不足,在支持地方经济社会发展、筹办奥运会,应对亚洲和国际金融危机冲击等方面发挥了积极作用,为本市经济增长提供了资金保障。债务资金主要投向市政建设、土地储备、轨道交通、公用事业等方面,为推动改善民生、改善环境和城市建设等各项社会事业发展提供了重要支撑,为首都“十二五”及今后时期的发展积蓄了后劲。截至2010年末,与全市综合财力相比,本市地方政府负有偿还责任的债务率为61.71%,按照国务院下发的审计工作方案,处于可控范围内。审计发现的主要问题是:部分政府性债务管理制度不健全,债务的举借、使用、偿还管理不到位。北京市本级的政府性债务由北京市财政局归口管理,并采取建立债务专网等制度和措施进

行监管。目前除地方政府债券和国债转贷资金外,其他政府负有偿还责任的债务尚未纳入财政预算管理,全市尚未制定统一的政府性债务举借计划或债务收支计划,且未将高校、医院、公用事业单位等存在其他债务的单位纳入统计和监控范围。部分政府性债务资金未按规定用途使用。

审计提出上述问题后,市政府已经研究起草了《北京市人民政府关于加强政府性债务管理的意见》,明确了部门管理职责,要求加强对政府性债务举借、管理、使用、偿还各环节的风险控制。有关部门、单位正在逐项制定整改措施,解决存在的问题。市财政、发展改革部门针对各自问题,进行了系统研究,着手准备建立健全相关制度、标准,加强相关项目和资金管理。市商务委“中小商贸企业融资担保平台”项目已于2011年6月启动。

## 二、市级部门预算执行审计情况

审计了市教委、市卫生局等31个部门2010年度预算执行和决算草案情况,延伸审计了87个二级或基层预算单位。2010年31个部门收支决算879.61亿元。重点抽查了945个经常性项目和政府办实事等重点项目,涉及资金111亿元。审计中关注了国库集中支付和政府采购制度执行、非税收入和资产管理等情况,重点对资金使用和项目执行情况进行了绩效审计。各部门认真落实市委、市政府的工作要求,紧紧围绕当年全市中心工作和重点工作,有力推动了首都经济发展和社会进步,相关内部管理制度基本健全,预算执行总体情况较好,资金使用较为规范。但是审计也反映出一些部门和单位预算管理不够严格、政府采购和招投标制度执行不到位、非税收入没有全额收缴、资产管理薄弱、决算不够真实等问题。部门预算执行的单项审计结果,将提供市人大常委会审议。

### (一)非税收入未能应收尽收、应缴尽缴。

4个部门负责征收的超量用水加价费等4项

非税收入未能做到应收尽收,涉及资金4045万元。如2010年超量用水加价费,应收1213万元,由于缺乏有效的征收手段,实际收取41万元,欠费率为96%。13个部门执收的行政事业性收费、取得的国有资产处置收益和有偿使用收入1.01亿元,未能及时上缴国库或财政专户,其中516万元被坐支。

(二)预算管理不够严格,预算执行不够规范。

一是9个部门54个项目6.63亿元支出预算编制不细化、不合理;5个部门2.76亿元净结余资金未能得到合理统筹安排,有的资金闲置3年以上。

二是6个部门通过多报在编人数和办公面积,多申领经费684万元;3个部门重复或虚报项目资金746万元。

三是25个部门2.4亿元专项资金未按指定用途使用。其中,1.92亿元被部门自行安排了项目,4861万元被用于补充人员、公用等基本支出。

四是12个部门预算支出不够真实,涉及资金2.87亿元。其中,6个部门采取虚列支出方式,将资金2.53亿元划拨到二级预算单位结存未用;5个部门在工程尚未实施的情况下,提前支付工程款2875万元;3个部门虚列支出,将财政资金553万元转至往来款挂账。审计还发现,15个部门收支及资产负债决算不准确、不完整,涉及资金2.47亿元。

五是13个部门政府采购和招投标制度执行不到位,涉及资金1.96亿元;7个部门违规从零余额账户向基本账户划转资金9632万元,脱离了国库监管。

### (三)行政事业单位资产管理不到位。

15个部门5148万元固定资产账实不符;4个部门未经批准出租、出借固定资产,涉及房屋面积7.97万平方米,涉及资产58万元,有的租期已达3年,租金一直未收回。

(四)往来账款清理不及时,影响决算的真实性。

截至2010年末,31个部门应收、应付账款分别是91.03亿元和132.35亿元,比2008年分别增长4.5%和20.7%。延伸审计的87个二级预算单位,应收、应付账款分别比2008年增长16.5%和3.4%,其中三年以上未清理资金所占比例分别为40%和35%,部分资金账龄已达十年以上,有的已形成呆死账。审计还发现,16个部门将2.09亿元收入结余在往来款挂账。

(五)部分预算资金绩效不高。

一是13.55亿元的项目资金闲置。其中,由于项目前期论证不充分、无具体实施计划,7个部门10.25亿元资金闲置;由于项目单位组织协调不力,项目进展缓慢,7个部门41个项目3.3亿元资金闲置。

二是部分办实事项目未按计划完成。2009年,本市计划投资162万元,在12个区县增设2720块旅游景观等标识牌,但截至审计时,2682块标识牌仍存放于中标单位仓库;“医疗急救摩托车及相关设备购置”项目,预算资金485万元,应于2009年11月完成,截至2011年2月,仍有332万元的设备尚未使用。

此外,审计还发现,市经济管理学校等3家单位私存私放资金或私设“小金库”,涉及金额397万元。市节水中心等3家单位在项目承担单位领取劳务费、补贴共计359万元。

针对私存私放资金和私设“小金库”问题,依法依规对相关单位和责任人进行了处理处罚,审计提出了对责任人进行行政处理的建议。针对从零余额账户向基本账户划转资金,脱离了国库监管的问题,要求有关单位严格执行国库集中支付制度,向市财政局提出了加强监管的建议。针对其他问题,市财政局正在分析问题成因,完善相关管理办法。各相关部门进一步完善了内部管理制度,加强了采购招投标管理,对资产情况

进行了清查,加大了对项目执行的检查力度。部分进度滞后项目已经采取措施加快实施,部分非税收入已上缴国库和财政专户。

### 三、政府投资项目跟踪审计情况

#### (一)轨道交通建设跟踪审计情况。

继续对7条轨道交通建设项目进行了跟踪审计。7条线路总长180.48公里,总投资估算1024.44亿元。市政府高度重视轨道交通建设,各相关管理部门密切配合,有效促进了工程建设的顺利实施。工程质量、安全、工期及资金管理等方面内控制度基本健全,但在执行中还存在一些问题。

截至审计日,部分区县应到位拆迁配套资金48.54亿元,实际到位3.18亿元,到位率仅6.55%;部分施工现场管理和监理人员资质不符合要求;部分区县未严格执行拆迁补偿安置方案,多拨付了拆迁补偿款。

#### (二)什邡灾后恢复重建跟踪审计情况。

根据审计署及市委、市政府要求,自2009年起,对支援什邡市灾后恢复重建项目开展了跟踪审计。本市承诺的70亿元援建资金已全部到位。2010年9月,108个援建项目已全部完工,并向什邡市进行了移交,全面实现了“三年任务,两年基本完成”的工作目标。

2009年以来,市审计局共提出审计建议61条,被审计单位已全部采纳并整改,54个项目改进了工程质量管理。截至2011年3月,市审计局对72个由本市负责建设的援建工程价款结算和竣工决算情况进行了审计,工程总投资47.97亿元,在项目管理单位审核的基础上,审计核减工程造价4800万元。

#### (三)中小学校舍安全工程跟踪审计情况。

组织市区两级审计机关,对本市中小学校舍安全工程建设情况进行了跟踪审计。2010年,全市校安工程计划投资90.85亿元,其中市级专项补助资金30.16亿元,已拨付到位。相关部门积

极采取措施推进校安工程建设,学校建筑抗震防灾能力明显提升,办学条件得到较大改善,但审计也发现工程进度滞后,部分施工、监理人员不具备相应资质,施工单位同原中标单位不一致,钢筋材料加工和质量证明不规范等问题。由于校舍数量不清、房屋权属关系复杂等原因,民办学校校舍加固工作较为困难。部分已竣工的整体加固项目未及时完成工程结算、竣工决算及资产交付工作。

审计提出上述问题后,地铁建设单位已经责令具备相应工程、监理资质人员到岗监督,保证工程质量和进度。对多申领的拆迁补偿,承诺冲抵以后补偿费用。相关区县已经采取措施,正在加紧实施校舍安全建设工程。

#### 四、民生资金和重点民生项目审计情况

##### (一)涉农专项资金审计情况。

“十一五”期间,本市不断加大农业产业投资和项目建设投入,共投入 353 亿元,实现了农民增收、农业增效的目标。各项补助政策和财政投入在民生、农业产业发展和基础设施建设等方面发挥了显著作用,使农民真正得到了实惠。对市级财政投入的农村基础设施建设、大中型水库移民、煤矿关闭等 9 项涉农资金进行了绩效审计或审计调查。审计发现,部分农村基础设施建成后,由于管护责任不明确,导致后期管护资金不足、配套设施不完善,出现了设施闲置、使用绩效不够明显的问题。审计抽查了部分区县的 895 盏太阳能路灯,发现有 653 盏未及时更换蓄电池,其中 186 盏已停用。对 1754 个农村五项基础设施运行情况调查发现,公厕和污水处理站使用率较低,分别为 31%和 25%。

(二)2009 年度五项社会保险基金管理审计情况。

对 2009 年度五项社会保险基金管理情况进行了审计。相关部门不断完善制度,加强监管,增强服务意识,改进服务手段,扩面征缴工作成

效显著。各项基金支出方向基本符合规定,资金到位比较及时,基金运行总体安全。审计发现的问题主要集中在失业保险基金的管理使用方面。

一是支持企业稳定就业补贴资金申领、发放不够规范。审计抽查了 63 家享受补贴的企业,其中 4 家企业不符合条件,多申领补贴资金 374 万元;6 家企业不属于补贴范围,多申领补贴资金 91 万元。

二是安置就业特困人员补贴资金管理使用不规范。审计抽查了 53 个享受补贴的公益性就业组织,其中 2 家单位挤占或违规使用补贴资金 186 万元;4 家单位补贴资金结余 1099 万元。

##### (三)保障性住房建设审计情况。

对本市 2010 年保障性住房建设情况进行了审计调查。市级各相关部门贯彻落实市委、市政府要求,切实加强保障性住房分配和建设管理,在土地供应、规划、资金、审批手续等方面优先安排保障性住房建设。2010 年本市筹集廉租住房保障资金 50.85 亿元,支出 15.21 亿元,新开工各类保障性住房 22.55 万套,竣工 5.58 万套,完成了当年工作目标。

审计中发现的主要问题是,保障性住房申请资格审核过程中,对申请人家庭财产信息的真实性核查难度较大。由于房屋权属信息不够完整,住房保障部门与金融部门之间信息不共享等原因,对保障房申请人家庭住房、银行存款和有价证券等个人财产信息真实性的核查监管手段有限,一些家庭承租的住房租金明显高于申报的资产和收入水平。

审计提出上述问题后,市农委起草了农村基础设施维护管理指导意见,进一步规范工程招标和资金使用,并协调市级财政等部门加强监督检查。市人力社保局已经研究制定相关结余资金管理办,并责成区县人保部门追回企业多申领的补贴资金。市住房保障办公室会同有关单位正在完善保障性住房申请信息审核管理系统。

## 五、资源环境资金审计情况

(一)城市污水处理投入及设施运行审计情况。

对 2008 年至 2010 年市排水集团等六家污水处理企业污水处理投入及污水处理设施的运行情况进行了绩效审计调查。2008 年至 2010 年,污水处理财政补贴投入不断加大,各级财政共补贴污水处理企业 38.27 亿元,2010 年,城区污水处理率达到 95%,全市平均污水处理率达到 80% 以上,水环境得到有效改善。但在资金管理和使用绩效等方面还存在一些问题。

一是部分污水处理费应征未征。根据用水量和污水处理费收费综合单价计算,2010 年本市城区污水处理费少征收 9724 万元。

二是污泥无害化处置能力不足,处置率较低。截至 2010 年末,本市城区污泥无害化处置能力仅占污泥产生量的 50%。2008 年至 2010 年,共有 169 万吨污泥没有经过无害化措施处置。

三是部分地区污水没有得到有效处理、污水处理设施闲置。审计抽查了部分区县,发现一些区县部分污水未经处理直接排放;90 个村级污水处理设施,由于运行费用不足,20% 以上的设施处于闲置状态。

(二)土地开发整理资金审计情况。

对 34 个土地开发整理项目进行了审计,建设总规模 8.09 万亩。2006 年以来,本市通过土地开发整理,增加了耕地面积,基本实现耕地占补平衡目标,提高了耕地质量,促进了土地集约利用。但也存在一些问题。

一是部分项目违规招投标和转、分包。29 个由乡镇政府实施的项目中,4 个项目虚假招投标,涉及资金 2129 万元;4 个项目由无施工资质单位或个人“挂靠”施工,涉及资金 4539 万元;10 个项目存在违规转、分包问题,涉及资金 2706 万元。

二是部分项目资金管理使用不规范。2 个项

目工程款 1046 万元,在区县土地储备整理分中心滞留,部分资金闲置长达 28 个月。

审计提出上述问题后,市国土局对所有在施工程项目进行了全面核查,已经着手研究土地开发整理项目实施规范,建立基本农田和耕地后备资源管理信息系统,继续推进规划、设计、监理单位的全市统一招标工作。市排水集团等污水处理企业对审计提出的问题正在进行分析研究,将采取有效措施整改。

## 六、科技资金审计情况

(一)中关村科技发展专项资金审计情况。

对 2007 年至 2009 年中关村科技发展专项资金的管理使用情况进行了审计。上述期间,共投入中关村科技发展专项资金 39.5 亿元,其中中关村管委会安排使用 18.5 亿元。中关村管委会及各区管委会围绕中央和市委、市政府确定的园区产业发展规划,合理调配资金投入方向,加大了对高新技术企业的支持力度,在新产品、新技术的研发和产业化等方面,较好发挥了财政性资金的引导与杠杆作用。但也存在一些问题,主要是 2008 年至 2009 年,4 个项目 1298 万元经费相互调剂或捆绑使用;8 个项目因执行延期,资金结余 0.17 亿元;中关村科技发展专项资金利息收入 0.6 亿元和收回的本金及投资收益 0.63 亿元,未编制年度预算,预算编制工作有待加强。

(二)科技专项资金审计情况。

对 2006 年至 2009 年科技专项资金管理使用情况进行了审计。上述期间,市级财政拨付科技专项资金 113.14 亿元,重点支持关键技术攻关,促进经济结构调整和增长方式转变,推动重点产业振兴发展。

但是审计也发现,截至审计时,市科委 2006 年至 2009 年立项的课题中,有 75 个课题未按期完成,涉及资金 1.8 亿元。其中,31 个课题因调整了研究内容和范围而未能按时完成;28 个课题由于尚未进行成果验证等原因致使验收工作推

迟;9个课题因资金到位晚而影响了进度;7个课题由于项目单位变更等原因未能继续实施。

审计提出上述问题后,中关村管委会加强了预算管理,监督资金使用单位按照协议专款专用,调整了相关账目,将投资收益纳入预算管理。市科委已督促科研课题承担单位尽快攻克科研难题,按计划完成。目前55个课题已经完成或正在办理结题手续,其余课题正在办理延期手续。

### 七、企业审计情况

对城建集团、北控集团、市政设计院、市政路桥建设集团4家国有控股企业财务收支情况进行了审计,涉及资产总额1202亿元。审计结果表明,4家企业法人治理结构不断完善,经营规模不断扩大,盈利能力持续增强,国有资产得到保值增值,但也存在一些问题。主要是部分重大经营决策未经董事会决议;会计信息不够真实,3家企业36.05亿元损益不实;财务管理不够严格,4家企业账外资金或账外资产达3.23亿元;薪酬管理不够规范,存在高管人员超标准领取薪酬、违规从所属企业领取报酬的问题。

对审计提出的问题,市政府高度重视,责成市国资委督促整改。市国资委召开专题会议,责令有关人员清退了超发薪酬,完善了国有企业境外薪酬管理办法。相关企业进一步规范董事会运行,严肃财经纪律,确保会计信息真实可靠,完善了内控和财务管理制度,健全了内审机构,对违反财经纪律的相关责任人进行了严肃处理。

### 八、审计建议

(一)继续深化公共财政体制改革,完善国库集中支付、政府采购、绩效考评等相关制度,加大财政一般性转移支付,优化公共资源配置,加强对有资金分配权的部门和重点资金的监督,提高预算管理的科学化、合理化水平,加强预算执行有效性。

(二)抓紧研究确定政府债务管理体制,完善相关配套制度,明确财政部门对政府性债务“借、管、用、还”的统管职责。建立健全政府性债务风险指标体系,强化债务动态监控;通过注入优质资产、明确经营范围、重组合并等方式,加快对融资平台公司的整合升级。

(三)加强政府投资管理,研究建立重大建设项目案件防范和预警机制。加大对工程建设领域违规招投标和转、分包工程等问题的专项监督检查力度,加大对违法违纪案件的查处力度,严格责任追究。

(四)建立健全政府绩效管理问责机制,加强部门绩效跟踪,加大绩效问责力度,实现决策、执行、监督的相互协调和相互制约,有效推进政府预算绩效管理。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,我们将坚决贯彻落实党中央、国务院要求,在市委的正确领导和市人大大力支持下,强化绩效审计,推进审计结果公开,为首都经济又好又快发展提供坚实有力保障。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 关于北京市 2011 年上半年预算执行情况的报告

——2011 年 7 月 21 日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

北京市财政局局长 杨晓超

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告本市 2011 年上半年预算执行情况。

## 一、2011 年上半年预算执行情况

今年以来，本市全面贯彻市委十届八次全会及市十三届人大四次会议精神，坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，按照推进财政科学化精细化管理的工作部署，围绕“调结构，抓统筹、抓管理、抓效益”的财政工作思路，全面谋划、扎实工作，财政收支总体运行良好，科学化精细化管理水平进一步提升。

### （一）收支预算总体情况

#### 1. 一般预算收支情况

上半年，全市地方财政一般预算收入累计完成 1654.0 亿元，同比增长 27.9%，完成年度预算的 64.5%，其中，市级完成 896.3 亿元，同比增长 23.4%，完成年度预算的 63.0%；区县完成 757.7 亿元，同比增长 33.7%，完成年度预算的 66.3%。上半年，全市地方财政一般预算支出累计完成 1175.2 亿元，同比增长 18.4%，完成年度预算的 44.0%，其中：市级财政支出 602.1 亿元（含追加区县支出 83.3 亿元），同比增长 19.9%，完成年度预算的 48.0%；区县财政支出 656.4 亿元，同比增长 15.0%，完成年度预算的 46.4%。

#### 2. 基金预算收支情况

上半年，全市基金收入累计完成 732.2 亿元，同比下降 17.1%，完成年度预算的 42.9%，其中，市级完成 473.3 亿元，同比下降 5.0%，完成

年度预算的 66.4%。全市基金支出累计完成 659.8 亿元，同比增长 105.1%，完成年度预算的 37.8%，其中，市级完成 284.7 亿元，同比增长 139.5%，完成年度预算的 45.4%。

上半年，全市土地收入完成 688.9 亿元，同比下降 17.8%，完成年度预算的 43.2%，其中，市级土地收入完成 439.5 亿元，同比下降 5.2%，完成年度预算的 69.8%。土地收入下降的主要原因是成交土地面积减少、成交价降低，以及去年同期土地收入基数较高等。全市土地出让金支出完成 594.1 亿元，同比增长 111.1%，完成年度预算的 38.4%，其中，市级土地出让金支出完成 240.5 亿元，同比增长 185.2%，完成年度预算的 50.9%。

### （二）收入预算执行情况

#### 1. 财政收入增速高位回落，增收结构符合产业结构宏观调控预期目标

今年以来，财政收入保持“高位”增长，一是受经济增长的带动；二是政策性增收拉动，主要是开征外资企业和外籍个人城市维护建设税、教育费附加，以及提高土地增值税预征率等；三是去年年末车市销售“井喷”、楼市交易反弹，促使今年年初翘尾增收较多；四是物价上涨形成一定助推因素。

随着经济运行态势的变化，财政收入增速呈现“回落”趋势。上半年，财政收入分月累计增幅分别为 43.3%、43.4%、36.7%、30.2%、29.2%、27.9%。主要原因：一是经济运行环境压力较大

导致增速有所回调,与经济关联度较大的四大主体税种普遍下行;二是房市、车市降温,新兴产业处于培育期,影响相关税收增长;三是翘尾及一次性增收作用逐渐被消化。

从财政增收结构看,财政收入增长出现积极变化,呈现“一减一增”趋势。“一减”即房地产业虽然仍是本市主要收入来源,但在土地、金融、税收等一系列调控政策综合作用下,相关税种呈不同程度的下行走势,支撑作用有所减弱。其中,房地产业营业税快速下滑,同比增速由年初的41.5%降至上半年的5.5%;“一增”即金融、信息软件等新兴产业以及批发零售、居民和商务服务业等产业相关税收增势较好,税收贡献不断增强。其中,上半年,制造业、批发零售业企业所得税分别增长51.0%、63.2%;信息传输、计算机服务和软件业企业所得税增长137.6%,金融业、租赁和商务服务业营业税分别增长30.4%、34.6%。财政收入增收结构的变化与宏观调控预期目标相符,表明转变经济发展方式、优化产业结构政策效果初步显现。

## 2. 主体税种呈现结构化差异

上半年,增值税累计完成124.3亿元,同比增长21.5%,保持较高增速,主要受经济较为活跃、价格指数不断抬高,以及政策性增收的带动;营业税累计完成557.3亿元,同比增长20.3%,增速不断下行,主要受房地产业营业税增速快速下滑的影响;企业所得税累计完成430.5亿元,同比增长44.7%,对整体收入拉动作用较强,主要得益于经济质量和企业经营效益的提高,以及上半年汇算清缴上年度税款增加较多;个人所得税累计完成156.5亿元,同比增长33.3%,保持平稳增长,主要得益于就业形势稳定,城乡居民收入稳步增加。

## (三) 支出预算执行情况

财政部门进一步调整优化支出结构,科学统筹财力,全面加强管理,提升资金使用效益。全市支出增长集中于教育、社会保障、就业、医疗等民生方面。其中:教育支出204.0亿元,同比增

长26.3%;社会保障和就业支出167.3亿元,同比增长28.5%;医疗卫生支出74.0亿元,同比增长21.3%;文化体育与传媒支出20.5亿元,同比增长10.0%;交通运输支出85.5亿元,同比增长34.3%。

## 1. 突出内需主导和科技创新驱动,推动经济结构调整

巩固消费、投资拉动格局。继续完善扩大消费需求政策,汽车下乡、以旧换新政策顺利实施完毕。投入市政府固定资产投资111.63亿元、轨道交通建设专项资金100亿元,有力推进结构调整、民生工程建设。

加快经济发展方式转变。落实中关村国家自主创新示范区系列优惠政策,继续开展股权激励试点,采购自主创新产品32亿元,打造具有全球影响力的科技创新中心。拨付国家科技重大专项资金,促进高新技术产业发展。继续扩大政府采购节能产品范围,构建绿色生产生活方式。

## 2. 突出民生优先,完善公共服务体系

坚持就业优先,进一步提高社会保障水平。拨付促进就业资金10.3亿元,帮助7.72万人实现就业。继续提高养老、失业、低保等社会保障待遇标准,完善各项残疾人保障政策,支持无假日门诊、预约挂号等医改惠民举措,加大保障力度。及时拨付低收入群体生活补贴,应对物价上涨。积极筹措资金,推进保障性安居工程建设。加快发展社会事业,加大学前教育经费保障力度,支持提高各级各类学校办学质量,推动首都教育率先实现现代化;将美术馆、图书馆、文化馆纳入财政保障范围,推进文化资源共享。

## 3. 突出一体化新格局,统筹城乡区域协调发展

支持提高农业综合生产能力。完善农业产业化扶持政策,促进“菜篮子”工程建设,推动都市型现代农业发展。落实各项涉农补贴政策,拨付政策性农业保险补助1133.61万元,保护农民生产积极性。落实大中型水库移民补助资金,拨付1.87亿元支持小流域综合治理,提高生态治

理综合效益。加大畜产品质量安全检测投入,保证食品安全。

#### 4. 突出统筹规范,提升资金使用效益

提高财政收支运行的稳定性。密切关注财政经济形势变化,加强对房地产、金融等重点税源监控,把握收入走势,依法应收尽收;建立支出进度管理长效机制,提高预算执行进度均衡性。

提升财政资金运转效能。加大本市重大科技成果转化和产业项目资金统筹力度,将统筹资金从 300 亿元增加到 500 亿元。完善中小企业创业投资引导基金管理模式,鼓励优胜劣汰。启动预算绩效管理研究工作,将绩效理念贯穿于预算编制、执行、监督全过程。完善财政补贴机制,科学核定补贴规模,提升补贴效益。加大结余资金统筹力度,收回市级行政事业单位 2010 年及以前年度零余额账户结余资金,统筹用于全市重点事项。清理整顿财政专户、全面复查“小金库”,保证财政资金安全运转。摸清债务底数,完善债务专网,健全财政风险防控机制。

加快预算信息公开步伐。将 2011 年预算报表细化至款级科目,部分重点支出内容细化至项级科目。将报送市人代会审议部门预算的部门从 45 家增加到 58 家,并在全国率先公开项目支出预算表。健全日常沟通机制,及时向市人大财经委汇报绩效管理、政府债务等工作情况,增加土地收支的分析,为强化监督提供参考。

## 二、当前需要关注的问题

从上半年预算执行情况看,财政收入增长较快,重点支出得到有力保障,财政运行符合预期。展望下半年,影响财政改革发展的深层次矛盾和问题不断凸显,预计财政形势更加复杂,保障任务更加艰巨,财政工作面临收入增速放缓与支出不断增加的“两难”问题,收支矛盾仍非常突出。主要体现在:

一是收入形势紧。经济的平稳发展为实现财政收入增长奠定了基础。但当前财政收入面临的不确定因素仍然较多。从经济层面看:国际局势动荡和通胀压力加剧出口难度,内需增长需

要进一步拓宽升级,投资的外部环境不断趋紧。从政策层面看:随着新个人所得税法、结构性减税政策的实施,以及限房、限车政策效果的不断显现,特别是在控制通胀任务紧迫、总体流动性不断收紧的背景下,全市房地产业、金融业税收后续走势存在较大不确定性,财政收入增长难度加大。同时,替代产业和消费热点的成长尚需时日,财政收入结构优化任务也十分艰巨。

二是支出压力大。当前,一方面财政部门既需要按照公共财政的要求,加大向教育、医疗、社会保障等民生领域的倾斜力度,切实保障和改善民生,另一方面落实促进经济结构调整和发展方式转变的宏观调控政策,也需要财政部门对战略性新兴产业等发展给予引导和扶持。产业发展与社会建设都要求财政“有所为”,资金需求空前旺盛,调整优化财政支出结构的压力很大。加上价格机制改革不到位,财政补贴规模不断扩大,财政刚性支出不断增加,支出结构日益固化,进一步加剧了财政收支矛盾,加大了统筹安排的难度,不利于集中财力办大事。

三是财政既要促发展,又要防风险的任务很重。目前,为了解决融资困难,实现较快发展,部分领域不断提出设立新的融资平台的要求。但如果政府债务不能控制在合理范围内,没有形成良好的约束机制,增强持续融资能力,也容易加大金融、财政风险。

## 三、2011 年下半年财政重点工作

针对当前经济财政工作中的突出矛盾,财政及有关下半年下半要坚持以科学发展为主题,按照“一调三抓”的总体要求,突出预算绩效管理,扎实推进财政科学化精细化工作,不断提高财政资源统筹能力和财政资金的效益水平,全面完成年度收支预算任务,重点做好以下工作:

### (一)努力保持财政收入稳定增长

下大力气抓好财源建设,加强财政收入综合管理。强化财政政策与货币、产业等政策的协调配合,把财源建设与重点投资方向、产业结构深度调整有机结合起来,积极支持符合首都功能定

位和资源禀赋的新兴产业、优势产业、特色产业和中小企业发展,强化财政收入增长的稳定性、可持续性。完善财源建设转移支付办法,建立财源建设综合考评机制,引导区县科学涵养财源。加快收入综合管理平台建设,密切关注税收政策动态,深入研判收入走势,提升非税收入规范化管理水平,为财政收入预期提供支撑。

## (二)进一步优化财政投入结构

坚持以科技进步和创新为重要支撑,加快转变经济发展方式。积极推进中关村国家自主创新示范区先行先试政策落实到位,加大对科技创新型中小企业的扶持力度,吸引民间投资支持旅游、文化创意、体育产业及新兴服务业发展,落实好重大项目、重点园区、重点产业投资。

坚持以保障和改善民生为投入重点,促进提升社会服务管理水平。落实稳定物价、促进居民收入增长的各项措施,完善养老、失业、低保等社会保障政策,健全就业扶持政策体系,全面推进教育、文化、卫生等社会事业发展。加快推进保障性住房建设,加大对交通治理和环境整治的投入力度,健全城市应急救援体系保障机制,提高城市精细化管理水平。

坚持以城乡一体化为目标,进一步健全财政强农惠农政策体系。积极促进优质教育、文化、体育、医疗、基础设施等资源向农村地区延伸,缩小城乡公共服务差距。健全各项涉农补贴制度,促进农民创业就业,拓宽农民增收渠道。推进“菜篮子”工程、设施农业和农田水利建设,推动农业发展方式转变。支持新型农村专业合作组织发展,引导更多社会资金投向农村。

## (三)积极强化财政统筹力度

继续加大资金统筹力度。充分运用重大科技成果转化及产业项目资金统筹机制,出台大额专项资金设立、评价、退出调控制度,发挥政策和资金的集成效应,集中财力保重点。严格控制一般性支出,减少运转性资金投入,构建厉行节约的长效机制。建立结余资金管理 with 预算编制相衔接的激励约束机制,进一步挖掘存量资金潜

力。完善国有资本经营预算管理体系,扩大国有资本经营预算规模,加强监督检查,规范预算执行。

## (四)着力提升财政资金使用绩效

构建全过程的预算绩效管理体系。出台《北京市关于推进预算绩效管理的意见》、《北京市预算绩效管理办法》及《北京市预算绩效管理问责办法》,逐步建立依法、科学、民主的预算绩效管理制度体系,健全以绩效为导向的财政资金管理模式,更好实现公共财政的目标。2011年将选择市卫生局、市科委开展全过程预算绩效管理试点工作,对两个部门2010年整体预算完成情况进行绩效评价,并在编制2012年部门预算过程中实行绩效目标填报和审核试点,实施预算编制、执行、监督全过程绩效管理。

严格预算执行。简化国库集中支付、政府采购等业务流程,强化账户统一管理,健全预算执行动态监控体系,提升支出安全性和均衡性。加强政府债务管理,出台相关管理意见,按照明确责任、规模适度、归口管理、程序规范等原则,积极促进政府融资平台公司规范发展,构建地方政府性债务规模控制机制和风险预警机制,防范财政风险。

强化财政体制执行效能。进一步理清市与区县事权范围和支出责任,建立区县落实支出责任与市对区县转移支付挂钩的奖励机制,研究建立区县基本公共服务均等化评价指标体系,加大对基本公共服务保障能力相对薄弱区县的转移支付力度。积极推动完善区县与乡街财政体制,鼓励区县进一步落实功能定位,促进重点区域加速发展。

2011年是“十二五”时期的开局之年,也是加快转变经济发展方式、以更高标准推动“人文北京、科技北京、绿色北京”建设的重要之年,形势复杂,任务艰巨。我们将按照市委确定的工作方针,在市人大的监督指导下,坚定信心、扎实工作,确保全年预算任务目标顺利实现!

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市人民代表大会财政经济委员会 关于北京市 2010 年市级决算的初步审查报告

——2011 年 7 月 21 日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

市人大财政经济委员会副主任委员 陈 婷

北京市人民代表大会常务委员会：

为配合本次会议审查和批准北京市 2010 年市级决算，市人大财政经济委员会依据《北京市预算监督条例》的规定，于 7 月 4 日至 5 日召开了有市人大常委会预算监督顾问列席的财政经济委员会第三十次（扩大）会议，听取了市财政局《关于北京市 2010 年市级决算的报告》和《关于北京市 2011 年上半年预算执行情况的报告》，并结合市审计局《关于北京市 2010 年市级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》和市国税局、地税局有关税收情况的报告，对 2010 年市级决算（草案）进行了初步审查，现将审查意见报告如下：

市人民政府提出的 2010 年市级决算，市级财政总收入决算数为 2093.5 亿元，其中：市级一般预算收入 1304.2 亿元，完成预算的 106.4%。市级财政总支出决算数为 2067.2 亿元，其中：市级一般预算支出 1135.0 亿元，完成预算的 107.1%。市级财政收支相抵，本年结余 26.3 亿元。

2010 年市级决算（草案）与市十三届人大四次会议审议批准的 2010 年预算执行情况相比

较，年度结余有所增加，主要是积极向财政部反映落实中央企业税收优惠政策造成的减收影响，以及争取中央对首都城市发展和履行服务职责的支持，财政部相应减少了本市的企业所得税上缴支出，增加了对本市的补助收入。

财政经济委员会认为，2010 年市级决算总体情况是好的。市人民政府及其财政部门认真落实市十三届人大三次会议批准的预算，坚持科学发展观，深入贯彻中央和市委的各项决策部署，努力发挥公共财政职能作用，财政预算管理得到了进一步加强，财政收入保持平稳较快增长，支出结构不断优化，预算公开工作取得了新进展，各项财政改革继续深化，圆满完成了全年预算任务，为促进首都经济社会协调健康发展发挥了重要作用。财政经济委员会建议本次会议批准北京市 2010 年市级决算（草案）。

财政经济委员会指出，2010 年市级预算执行中还存在着一些需要注意的问题，主要是：部分财政资金的分配决策机制不够科学，财政统筹能力需要进一步增强；部分单位预算编制较为粗放，代编预算的现象仍然存在；预算绩效管理制度的工作需要进一步完善和加强，部分资金使用

效益有待提高;违反财经法纪和财务制度的现象时有发生,财政管理监督体系需要进一步健全。对此,市人民政府及其财政等部门要认真加以改进。

市审计局认真履行职责,依法开展了对本市2010年市级预算执行情况和其他财政收支的审计,为做好市级决算的审批工作提供了依据。审计工作报告内容全面翔实,重点突出,在充分肯定了本市2010年市级预算执行情况的同时,也揭示了存在的一些问题。建议市人民政府责成有关部门切实进行整改,完善相关制度,严格责任追究,并按照《北京市预算监督条例》的规定,在年底前,将审计查出问题的整改情况和处理结果向市人大常委会提交书面报告。

财政经济委员会还对市财政局关于北京市2011年上半年预算执行情况的报告进行了审议。上半年全市地方财政一般预算收入完成1654.0亿元,比去年同期增长27.9%,完成预算的64.5%。全市地方财政一般预算支出完成1175.2亿元,比去年同期增长18.4%。今年以来,市人民政府及其财政部门认真贯彻中央和市委的一系列决策部署,加快经济发展方式转变,继续落实积极的财政政策,财政收入保持了平稳较快增长,重点支出得到了切实保障,突出了保障和改善民生,预算执行情况总体上是比较好的。但是,财政收入面临的不确定因素仍然很多,财政收支矛盾依然突出。市人民政府及其财政等部门要认真采取有效措施,努力完成市十三届人大四次会议批准的预算。

为了进一步做好财政预算工作,财政经济委员会提出如下建议:

#### 一、进一步优化财政资金配置

充分发挥公共财政职能作用,完善财政资金配置方式,建立大额专项资金设立、管理、评价、退出机制,加大财政资金的统筹力度,集中财力办大事。建立结构科学、统筹有力、执行有序的财政政策体系,做好各项政策之间的衔接,提高政策的针对性和有效性。强化预算管理基础工作,进一步规范和完善预算编制,促进预算编制和年度工作计划的有机结合,切实减少代编预算规模,提高年初项目预算到位率,增强预算编制的科学性和准确性。不断细化预算编制内容,向市人代会提交的预算报表内容逐步编列到项级科目。按照财力与事权相匹配、资金与支出责任相衔接的原则,继续完善市对区县转移支付制度。

#### 二、大力推进预算绩效管理制度建设和管理工作

落实市人大常委会和市政府关于加强人大预算监督工作、推进预算绩效管理制度建设的要求,加快完善我市财政预算管理体制。尽快出台北京市人民政府关于推进预算绩效管理的意见和预算绩效管理、问责的相关配套办法。加强对预算绩效管理试点部门的指导和监督,及时向市人大常委会报告试点部门预算绩效管理进展情况。进一步规范和完善绩效审计工作,扩大范围,突出重点,促进绩效审计常态化。不断强化审计分析能力,完善整改机制,建立健全审计结果公告制度。加大预算绩效问责力度,建立和完善绩效问责机制。每年向市人大常委会报告政府预算绩效管理和绩效审计情况。

#### 三、继续深化财政预算管理改革

加快推进全口径政府预算管理体系建设,规范和细化政府性基金预算,不断扩大市级国有资

本经营预算覆盖范围,做好向 2012 年市人代会报告国有资本经营预算的准备工作,进一步做好社会保险基金预算的试编工作。推进市级项目支出事前评估试点工作,逐步扩大事前评估试点范围。按照中央要求,2012 年底前将所有预算单位的财政性资金全部纳入国库集中支付范围。严格按照收入集中管理、支出国库拨付、账户严控开设的要求,强化国库单一账户体系管理,做好财政专户清理整顿工作。

#### 四、加大预决算公开透明力度

市人民政府要切实加强对部门预决算公开工作的领导,完善公开的制度和相关工作机制,各部门要认真履行预决算公开责任主体职责。认真做好市级财政预决算、部门预决算,政府性

基金、国有资本经营、政府重大投资项目等方面的预决算以及审计结果向社会公开的各项基础工作,进一步细化公开的内容。积极回应公众关切,做好预决算公开后的解释说明工作。

#### 五、强化地方政府性债务管理

按照规模适度、风险可控、责任明确、程序规范的原则,建立健全政府举债融资管理机制,尽快制定相关管理办法,规范政府举债融资行为。继续做好政府投融资平台公司的清理和规范工作,完善政府债务规模控制和风险预警机制,加强对政府性债务的动态监控。妥善处理现有债务偿还和在建项目后续融资问题,切实防范财政风险。

以上报告,请予审议。

## 关于北京市 2011 年国民经济和社会发展规划 上半年执行情况的报告

——2011 年 7 月 21 日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

北京市发展和改革委员会主任 张 工

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

我受市人民政府委托,向市人大常委会报告本市国民经济和社会发展规划上半年执行情况。

#### 一、上半年计划执行情况

今年以来,全市经济社会发展环境极其复杂。在市委的坚强领导下,在市人大的监督指导下,各区县、各部门坚决贯彻落实主题主线要求,紧紧围绕“十二五”发展取向和年初主动调控目标,不断增强工作的主动性和针对性,在内外部

调整力度明显加大的情况下,全市经济经受住了主动实施调控的考验,实现了在调整中优化、在优化中发展,调结构、转方式迈出坚实步伐,重点领域调控初见成效,社会民生进一步改善,“十二五”重大任务开局良好,年度主要指标和重大任务基本实现时间过半、任务过半,好于预期。

#### (一)经济实现平稳协调增长。

上半年,在国内外因素综合影响持续加深、本市主动加大交通治理和房地产调控力度的情

况下,经济继续保持平稳协调增长,地区生产总值增长 8%,符合年度计划要求和“十二五”调结构、转方式发展取向,总体好于预期。产业支撑和内需拉动稳固,在首钢主流程停产的情况下,规模以上工业增加值仍增长 8%,服务业增长 8.2%;全社会固定资产投资实现 2364 亿元,增长 15.6%;社会消费品零售额实现 3230.8 亿元,增长 11.3%;进出口总额实现 1856.3 亿美元,增长 28.7%,实际利用外资 38.3 亿美元,增长 6.8%,均好于年初目标。

### (二)经济增长质量和效益较好。

经济效益增长快于经济总量增长。1—5 月份规模以上工业企业利润增长 12.9%,快于同期工业增加值增幅 4.8 个百分点;限额以上服务业企业利润增长 27.3%。地方财政收入在主体税种拉动下实现 1654 亿元,增长 27.9%,完成全年计划任务的 64.5%。城乡居民人均收入分别增长 10.1%和 12.4%,为近年来较高水平。在经济稳定增长的同时,节能减排深入推进,一季度万元 GDP 能耗下降 8.4%,上半年规模以上工业万元增加值能耗同比下降 13.2%;空气质量二级和好于二级天数比重达到 77.3%,各项污染物浓度全面下降。

### (三)经济结构调整取得新进展。

创新势能加速积蓄。中关村国家自主创新示范区条例、建设人才特区的若干意见、促进科技成果转化和产业化指导意见、鼓励产业技术创新联盟等一批政策相继发布。创新资源服务平台高效运行,各项先行先试政策加紧实施,创新发展活力加速释放。上半年全市完成技术交易成交额 1080.8 亿元,增长 35.2%;1—5 月份拥有自主品牌和自主知识产权的“双自主”企业出口

14.6 亿美元,增长 24.8%,高于全市出口增幅 23 个百分点。中关村国家自主创新示范区除电子信息外,先进制造技术、生物工程和新医药、新材料及应用技术等高技术领域收入增长均超过 20%。全市首批 160 个战略性新兴产业重大项目及首批市级工程研究中心和工程实验室通过认定。第三代半导体碳化硅项目、微软亚太研发总部等重大研发项目成功落地。政府累计签约采购自主创新产品 32 亿元。

重点产业态势良好。服务业发展优势依然突出,对经济增长的支撑作用比较稳固。信息服务业、商务服务业、科技服务业增加值分别增长 18.3%、15.6%、10.9%。金融业贷款投放比较稳定,中间业务、理财业务快速增长。服务引领制造态势明显,数字出版、移动互联等成为服务业发展的新生动力。旅游业发展比较平稳,旅游景区接待人数增长 13%。成功举办第三届中国服务贸易大会,中国国际服务贸易交易会永久落户北京。北京航空组建工作基本完成。现代制造业增加值增长 11.9%,医药、通用设备、交通运输设备等重点产业增加值分别增长 25.8%、20.4%和 18.4%,京东方 8.5 代线成功点亮投产,京西重工投入试生产。现代农业发展势头良好,设施农业和种业收入分别增长 13.8%和 41.5%,农业观光园和民俗旅游收入分别增长 37.6%和 12.8%。克服异常气候影响,夏粮、蔬菜产量平稳,鲜蛋、生猪生产稳步增长,农副产品自给能力不断增强。

内需支撑不断优化。在机动车销售量同比下降五成、纯商品住宅销售面积同比下降三成的情况下,投资、消费依然保持平稳增长,正逐步摆脱对房地产和汽车市场的过度依赖,共同支撑经

济发展的良性格局得到巩固。投资结构呈现“五个倾斜”的特点,对经济增长的支撑作用不断增强。一是向重点工程倾斜,累计完成投资 726.2 亿元,完成年度计划的 45.4%,完成度高于上年同期 19.4 个百分点;二是向重点产业倾斜,完成工业投资 319.8 亿元,增长 1.1 倍;三是向基础设施领域倾斜,完成基础设施投资 512.5 亿元,增长 12%;四是向政策性住房建设倾斜,完成投资 278.7 亿元,同比增长 2.3 倍;五是向实体经济领域倾斜,建安投资增长 30.4%,费用支出下降 6.6%。消费拉动向多元化转变,扣除汽车因素影响,社会消费品零售额增长 23%。其中,金银珠宝、通讯器材、文化办公用品类销售额分别增长 73.7%、52.7%、31.3%。大型商场销售好于往年,连锁经营稳步发展,电子商务企业表现活跃,全市网上商店销售额增长 1.6 倍,传统家电卖场开始向电子商务和物流服务延伸和布局。

#### (四)区域功能特色更加鲜明。

四类功能区要素配置效能进一步提升。首都功能核心区内涵发展、集约发展特征日益明显,在土地要素投入下降的情况下,知识、技术等要素投入不断加快,生产性服务业和文化创意产业引领作用不断增强,区域经济保持较快增长。城市功能拓展区受车市、房市调控影响最大,经济增速有所放缓,但集聚高端总部、人才、技术、资本等优质要素的能力不断增强,发展势能仍较为充足。城市发展新区土地、资本投入力度持续加大,人口和产业承载功能不断提升,整体处于加速建设和发展时期。生态涵养发展区在强化生态保护功能的同时,一些高端要素开始进入乡村旅游、影视休闲、文化研发、养老保健、循环经济等生态产业领域。

创新和高端产业发展高地加快构建。中关村科学城的航空科技园、航天科技创新园建设全面展开,龙芯新品、激光显示、太阳能电池等重大产业化项目加快转化,北京航空航天大学、北京理工大学等 9 所高校组建了产业技术研究院。未来科技城基础设施建设和土地开发全面展开,神华、商飞、国电等项目加紧建设。北部产业带产学研项目加速引进落地,总收入增长 20.9%。南部产业带生物医药、电子信息等一批重大项目加紧建设,固定资产投资增长 30%。六大高端产业功能区发展态势良好。中关村国家自主创新示范区总收入增长 19.3%,企业内部科技活动经费支出增长 22%。CBD 税收增长 17.7%,重点楼宇出租率超过 90%,核心区土地一级开发基本完成。金融街税收增长 50.3%,扩区步伐加快。奥林匹克中心区加紧国家 5A 级旅游景区申报,税收增长 20.7%。临空经济区税收增长 31.4%。通州国际商务服务区、丽泽金融商务区、新首钢高端产业综合服务区、怀柔文化科技高端产业新区规划和建设加快推进。

薄弱地区加快发展。加快西部地区转型发展实施意见和 2011 年城南行动计划相继发布实施。西部地区转型发展扎实起步,文化创意产业和生产性服务业开始发力,石景山区在首钢停产情况下,经济实现了较快增长,完成了首钢 2 万多名职工分流安置,首期募集 12 亿元的“北京服务·新首钢”股权投资基金进入实质性运作。南部地区交通、生态等基础设施以及园博会主场馆等重大项目有序推进,大兴新城滨河森林公园建成开放。城乡结合部 50 个重点村建设稳妥推进,41 个村拆迁启动,其中 27 个拆迁完成。新农村建设稳步推进,首期 50 亿元的小城镇发展基

金成功设立,10个新型农村社区建设试点启动实施,华润希望小镇建设取得阶段性进展。继续推进“三起来”工程,出台加强农村基础设施维护和管理意见,维护管理长效机制加快建立。

#### (五)重点领域调控效果显现。

房地产调控取得实效。本市出台严格的“京15条”调控细则,率先提出“稳中有降”的房价调控目标,政策效果逐步显现。一是投资投机需求得到有效遏制。首次购买商品住房购房者比例提高到90%左右,商品住房开始回归居住属性。二是商品住宅价格涨幅稳步回落。6月末,新建普通住房价格成交均价比上年全年降低了6.1%;新建商品住宅销售价格指数同比上涨2.2%,涨幅连续回落。三是政策性住房保障力度显著加大。完成保障房土地供应811公顷,占年度供应计划的61%。新开工各类保障性住房12.6万套,已竣工3.6万套,完成年度任务的63%和36%。

缓解拥堵措施初见成效。加快交通设施建设,地铁8号线二期北段、9号线南段等基本完成土建主体结构,计划年底提前开通运营。城区疏堵工程加紧推进。汽车限购、停车费调整、社区公交线路开通、公交专用道施划等政策综合作用,早、晚高峰主要道路运行速度有所提高。

融资结构进一步优化。在信贷监管和地方融资平台清理力度加大的情况下,本市主动适应调控政策,创新融资渠道和模式。信贷投放比较稳健,上半年,全市新增人民币贷款2176.2亿元,同比多增76.1亿元。重点领域得到信贷优先支持,中小企业贷款、文化创意贷款余额分别增长21.7%、73.8%。直接融资超过间接融资,辖区企业累计发行短期融资、中期票据、超短期

融资券、中小企业集合票据和企业债券共5349.2亿元,约为全市新增人民币贷款的2.5倍。积极采取BT等方式,缓解当期资金压力。

生活必需品市场保持稳定。针对国内自然灾害频发、农产品价格波动上涨等新形势,采取加强生产、扩大储备、保障流通、加强监管、规范摊位费进场费等多种措施,保障生活必需品市场供应,减缓价格波动。加快大型农产品批发市场升级改造,推动6家农产品批发市场与50家规范化菜市场进行场店对接,设立“保本菜”摊位100个,减少中间环节费用,缩小批零价差。

#### (六)社会民生不断改善。

就业形势保持稳定。城镇登记失业率为1.51%,保持在较低水平,全市法人单位从业人员同比增长4%。落实就业优惠政策和实施就业援助制度,帮助5.6万名就业困难人员实现就业,同比增长43.8%;实现农村劳动力转移就业2.8万人。发布企业工资指导线,推进工资集体协商,引导一线职工收入稳定增长。

社会保障水平稳步提高。全市参加基本养老保险、基本医疗、失业、工伤和生育保险人数分别增长9.8%、12.9%、13.6%、6.1%和6.7%。落实中央精神,积极推动基本养老保险关系转移接续工作。针对价格水平持续高位运行的新情况,年内两次调整城乡低保等社会保障待遇标准,城镇低保标准由上年的430元提高到500元,农村低保标准由上年的210元提高到340元;继续提高城乡居民基础养老金、失业保险金、工伤职工伤残津贴标准,为企业退休人员发放一次性生活补贴,对无固定性收入重残无业人员给予生活补助,保障低收入群体的基本生活。

社会建设和管理创新不断加强。出台加强

和创新社会管理全面推进社会建设意见。加大医改方案落实力度,推进公立医院改革试点,深化医保付费方式改革,提高高龄老年人医疗福利保障待遇,实行无假日门诊和预约挂号方式,方便群众就医。加快中小学校舍安全改造工程,实施学前教育三年行动计划,缓解入园矛盾。稳妥推进国有文艺院团转企改制,推动新闻出版企业战略重组,进一步推进文化设施免费开放和共享。完善食品安全监管组织网络和责任体系。加大违章建筑拆除力度,减少城市安全隐患。

总体上看,上半年本市经济社会发展计划执行良好,经济运行态势符合预期。本市坚持调结构、转方式、上水平,实现了有质量、有效益的经济增长,特别是直面城市发展难题,下决心加大主动调控力度,有利于变压力为动力推动发展方式转变,有利于缓解资源环境压力,有利于各方面把握好节奏、缓解社会矛盾。

## 二、计划执行中需要关注的主要问题

下半年,国内外环境仍然复杂和严峻,外需不振与内需调整相互交织,主动调控政策与经济自身内在调整相互影响,本市发展仍面临一些压力和挑战,完成全年任务尚需付出艰苦努力。

### (一)实现价格调控目标压力较大。

上半年,居民消费价格指数累计上涨5.5%,新涨价因素有所增加,价格水平持续高位运行。一是国际市场粮食和大宗商品输入性通胀压力仍然较大。二是国内价格水平总体处于高位,农副产品价格受生产周期和自然灾害影响仍不稳定。三是价格间传导压力加大,原材料成本、人工成本持续上升,企业通过内部挖潜和提高劳动生产率消化成本上升的空间有限,价格上涨由生产领域向消费领域传导的趋势增强。扣除物价

因素后,本市城乡居民收入实际增速与年初目标相比还有一定差距。

### (二)经济运行环境出现一系列新的变化。

从国际看,全球经济增长乏力,调控政策有所收紧,债务危机和通胀压力持续加大。从国内看,价格持续高位运行,部分先行指数开始走弱。在复杂的内外部环境的影响下,本市经济运行中也出现了一些新的情况。从产业支撑看,受国内外市场变化和年内能够投产的大项目支撑有限影响,工业增长稳定性减弱,特别是起支柱作用的电子信息产业受国际市场周期下行和自身调整升级不断深入双重影响,生产和出口出现下滑。从政策影响看,国家宏观调控政策和本市车、房调控影响还在陆续释放,国有土地上房屋征收补偿政策出台给拆迁工作提出了新的更高要求,新增长点尚在培育,后续影响还需关注。

### (三)项目需求集中,资金平衡难度增大。

当前,本市城市功能提升、城市化推进和重点区域开发正处于关键时期,建设任务、时序和资金需求相对比较集中。受银行信贷额度收紧、平台融资能力下降影响,部分重大项目和重点区域融资难度增加、融资成本上升。土地储备规模和资金需求较大,与土地市场关联的资金回笼和土地滚动开发受到一定影响。政府财政和建设资金平衡难度加大。

### (四)实体企业生产经营状况仍需关注。

成本上升、需求放缓等加大了企业特别是中小企业的生产经营压力。一是企业融资难度加大、成本上升,部分中小企业和高科技企业资金链条收紧,回款周期延长,本市规模以上小型工业企业财务费用增长28.8%、应收账款增长23.1%。二是企业人工、物流、原材料等成本不

断提高,对企业特别是中小企业经营和效益影响较大。三是外需有所减缓,工业出口交货值同比下降 7.8%,增速连续 13 个月下滑。

此外,电力供需出现新一轮紧平衡,“迎峰度夏”面临新的压力;城市安全隐患有待消除,极端气候给城市运行和应急管理带来诸多挑战;食品安全、收入差距等问题成为社会关注的焦点等等,也需要引起高度关注。

### 三、努力完成全年计划的主要措施

下半年是完成全年目标和任务的关键时期,也是确保全市经济实现平稳增长的关键时期。要深入学习胡锦涛总书记“七·一”讲话精神,密切结合本市实际,坚定不移地推进科学发展和发展方式转变,坚定不移地加强主动调控不动摇,坚定不移地狠抓落实,解放思想,坚定信心,迎难而上,确保实现全年经济社会发展主要目标。

#### (一)着力巩固投资和消费支撑。

采取综合措施,持续增强内需对经济增长的支撑作用。在投资促进方面,重点解决融资、项目前期、拆迁等主要瓶颈,全力落实重点建设任务。1. 多渠道、多模式平衡建设资金。有针对性地规范现有投融资平台发展,抓好保障房、南水北调等新平台建设,增强平台融资能力。继续加强与金融机构特别是金融总部的沟通合作,争取政策支持,推动融资渠道已明确的框架协议资金尽快到位。加强与央企的深度合作,通过股权投资、投资基金等多种方式吸引央企资金投入。扩大企业债券、私募债、中期票据、短期融资券、股票上市、配股融资等直接融资规模。抓好小城镇发展基金、新城建设发展基金、文化创新基金设立和运营。鼓励市和区县在基础设施、公共服务、园区开发等方面采用 BT、PPP 等模式,开放

市场,吸引社会资本。用好政府投资,发挥好引导和放大作用,加强下达资金监管,避免资金沉淀。2. 在需求旺盛的情况下,各区县、各部门要切实区分轻重缓急,突出重点,集中力量有序推动高端要素落地。从项目准入和项目落地双重环节提升要素配置效率,审慎把好项目准入关,把有限的土地资源、资金配置到有技术、有潜力、有市场的高端项目。加大已确定重大项目、重点园区的协调和调度,加快落实土地和规划条件,加强专项调度和绿色审批通道服务,促开工、督施工、保竣工。积极启动一批关系民生和城市运行、规划已经确定、具备建设条件的城市节水改造、农村节能房改造、雨水调蓄池等项目建设。3. 加强拆迁和土地供应管理。深入落实房屋征收与补偿条例实施细则,耐心细致做好群众工作,积极稳妥推进拆迁工作。按照“控制新增、消化存量、加速出地、有序供应”的原则,重点完成在施土地储备项目扫尾,增加有效土地供应,把握好熟地入市步伐,适当增加经营用地供应,支持商务楼宇建设,为后续产业进入创造条件。4. 加快保障房建设,力争实现 9 月底前全部开工,确保完成全年竣工任务,通过配租配售发挥其拉动经济、保障民生的双重作用。抓好保障房建设投资中心运营,强化保障房后续管理。协调处理好中心城疏解定向安置房相关问题。5. 进一步加强投资全过程监管,加快已建成重大项目结算和转固报竣,提高管理水平。抓好《加强农村基础设施维护和管理意见》的落实,提高已建设施运转效率。

在扩大消费方面,重点开拓新兴消费空间、消费业态和消费领域。1. 继续落实家电下乡、以旧换新政策,鼓励新能源汽车消费,举办北京购

物季、各地商品大集、刷卡消费奖励、节能产品促销等系列活动,加快保障性住房入市进度,带动相关消费。2. 集中建成推出王府井国际商城等一批大型商业设施,主动引导老字号、品牌商户布局,营造特色街区、郊区新城商业氛围,在巩固传统商业区域优势的同时,打造新兴消费热点区域。3. 适应消费升级换代需求,拓宽消费渠道,延伸消费链条,扩大网上购物份额,推动产品创新,培育新兴消费。4. 做好黄金周旅游营销,开展与周边区域及京沪高铁沿线的旅游联动,拉动外来消费。5. 充分利用暑期假日时机,大力发展影视、文化、娱乐消费,扩大服务消费和精神消费。6. 在扩大零售的同时,更加注重鼓励和培育批发业态发展,提升首都中心市场功能。

## (二)着力抓好科技创新和产业促进。

既关注调整中的调减、调限影响,更要关注调整中的调增、调升因素,处理好“舍”与“得”的关系,在调整退出的同时,推动创新要素和高端产业落地。1. 加快激发科技创新活力。抓好《中关村国家自主创新示范区规划》实施,用足用好“1+6”先行先试政策,因势利导,为加快流入的创新资源和要素创造落地条件。统筹用好100亿元的政府支持资金,全年完成60亿元自主创新产品采购,支持重大科技研发和产业化项目以及重点产业功能区开发。大力实施“十百千”和“小巨人”企业培育工程,促进企业加快发展和壮大。运作好本市参股设立的创业投资基金和担保基金,加大对高技术企业贷款贴息和融资补贴力度,缓解中小高科技企业融资困难。集中力量抓好生物医药产业园、软件园、数字电视产业园等专业特色园区的规划建设,积极培育外包设计、外包制造、外包服务等新兴业态。加快中关

村开放实验室建设,在节能环保、新能源汽车、高端装备制造、航空航天等领域布局一批市级工程研究中心和工程实验室。推进城市应急物联网应用、城市垃圾和污水污泥处理、三网融合等关键技术示范工程。2. 提升服务业发展质量。加大服务业开放力度,集聚高端服务要素,大力提升总部经济水平,研究设立支持“北京服务”的相关基金,培育和巩固北京服务优势,稳步推动服务业由大做强。加紧出台服务业综合改革试点相关政策措施,增强高端服务的核心竞争力。突出特色,全面加强国家文化中心建设,推进文化主题公园、国家音乐产业基地等重大项目建设,做大做强文化创意产业,提升文化中心的影响力和辐射力。继续推动中轴线申遗工作,制订促进一轴一线发展意见,提升首都文化魅力。加快国家高技术服务业基地、云计算服务创新试点城市建设。积极打造主题商务楼宇,引导商务服务业集聚发展。举办好国内外高端大型会议和知名品牌展会,促进会展业发展。大力发展电子商务,重点改善信用、支付、物流配送等环境。3. 努力培育战略性新兴产业。发布实施《本市培育和发展战略性新兴产业的指导意见》,推动液晶显示、集成电路、新能源装备等关键技术和产品的开发应用,带动相关产业链发展,培育北京创造品牌。加快推进三网融合、云计算、电子商务等试点城市建设,实施智能交通、新能源汽车、智能电网等示范应用工程,带动相关产业链发展,增强在国内的引领能力。落实国家战略性新兴产业创投计划,加快设立创业投资引导基金。4. 促进制造业转型升级。加强在建项目协调服务,推动京东方8.5代线、现代三工厂、奔驰汽车扩能、同仁堂中药现代化产业园建设。落实国家鼓励

软件和集成电路产业发展政策,研究制订本市促进意见,助推电子信息产业升级。抓住医药产业整合和创新加快的时机,壮大医药产业规模。

(三)着力抓好高端产业功能区和重点区域培育。

大力推进高端产业功能区和重点区域建设,提升城市功能,增强发展后劲。1. 加快两城两带建设。支持中关村科学城核心企业培育,加快未来科技城企业入区步伐和配套基础设施建设,推进南北两个产业带规划和建设。2. 提升六大高端产业功能区服务环境,推动园区发展从注重开发建设向注重园区运营、提升服务环境并重转变。用足用好各项政策,推进中关村自主创新示范区大发展,突出抓好核心区海淀园的升级和发展。抓好商务中心区核心区重点地块的开发建设,完善区域整体服务功能。强化金融街的总部金融、金融标准制订、金融产品研发和金融信息聚散等高端金融服务功能。推动临空经济区保税区开展口岸管理与通关体制创新,完善保税物流体系,强化临空服务功能。3. 扎实推进四大高端产业新区建设起步。做好园区规划、准入标准制定、软硬件环境完善等相关工作。全力推进通州高端商务核心区重点地块以及文化旅游区、重点功能区开发进度,完善配套环境和政策体系。优先抓好丽泽金融商务区南区开发,加大新兴金融机构引进力度。加快新首钢高端产业综合服务区规划和建设,落实区域能源管网系统,为集聚高端服务要素创造条件。推进怀柔文化科技高端产业新区整体规划,集中力量推进国际生态示范区建设。4. 加快推进城市薄弱地区和新城、新农村发展。深入实施城南行动年度计划和西部地区转型发展意见,完成城乡结合部 50 个重

点村拆迁任务,研究出台建设通州国际新城行动计划,推进新城发展。落实新农村建设行动计划,组织引导企业和社会力量参与重点小城镇、沟域经济、新型农村社区等重点领域建设。

(四)着力稳定物价水平和保障居民基本生活。

按照“稳生产、保供应、强监管、畅流通、惠民生”的思路,切实加强物价调控,抑制价格过快上涨,防止价格领域风险蔓延扩散到社会领域。1. 多渠道确保生活必需品市场供应和价格稳定。落实新发展菜田 5 万亩、日光温室 2 万亩、建立稳定可靠的外埠生产基地 20 万亩的年度任务。通过政府入股等方式,推进新发地批发市场升级改造,在城市东南方向新规划建设大型批发市场,增强政府资源掌控和调配能力。丰富政府储备品种,优化储备结构,适当提高小包装商品的储备能力。实施绿色通道政策,规范市场摊位费,发展新型流通模式,切实降低农副产品流通环节成本。2. 完善社会救助与物价上涨联动机制。进一步完善最低工资、养老金、失业保险金等社会保障标准联动机制以及城乡低保标准调整机制,健全资源能源价格调整对低收入群体的直补机制。3. 完善房屋租赁市场价格调控政策,引导规范中介市场,增加租赁市场供应,严控住房租金价格不合理上涨。4. 研究建立本市价格调节基金,丰富和完善应急条件下价格调控手段。5. 关注国内外形势变化,审慎出台政府调价政策,加大市场价格监督检查力度,严厉打击各类价格违法行为。

(五)着力提高城乡居民收入水平。

抓紧落实促进本市居民收入增长的意见,细化各项实施方案,多措并举提高城乡居民收入水

平。1. 加大公益性就业岗位的开发力度。重点做好西部转型地区、大学生、农民工、就业困难群体就业帮扶工作。适时提高农村公益性就业人员收入。2. 完善工资正常增长机制。继续完善事业单位绩效工资政策,研究机关事业单位增资机制落实问题。建立和完善企业工资指导线、劳动力市场工资指导价位、企业人工成本状况为主要内容的工资宏观指导体系。大力推行工资集体协商制度。逐步提高最低工资标准。3. 加强国有企业工资管理,调整优化分配结构,着力提高低收入职工和一线职工的工资水平。4. 积极落实《北京市促进农民增收行动计划》,稳步提高农民收入。

(六)着力提升社会管理和服务水平。

落实社会管理创新意见,切实提高社会管理和服务水平。1. 进一步加强社会管理。推进社区用房达标、“一刻钟社区服务圈”和社区服务站服务规范试点等建设。制定加强社区居委会建设工作实施意见及相关配套政策。落实社区基本公共服务指导目录,完善政府购买公共服务机制。2. 不断提升教育医疗等公共服务水平。完成中小学校舍安全加固工程,推进幼儿园建设,做好新学期入学招生等各项工作。继续抓好医改方案落实,加快推进医疗机构分类管理和公立医院改革试点,出台鼓励和引导社会资本举办医疗机构意见,推动新儿童医疗机构的规划和建设。3. 以社会保险法实施为契机,加快健全城乡一体的社会保障体系,扩大保障范围,提高保障水平。4. 高度关注社会安全稳定形势。坚决遏制重特大安全事故发生。合理把握新政策新举措出台的節奏和时机,完善政策制定、执行中的操作细节。密切关注重大政策和重大项目推进

实施过程中的社会舆情反映,从源头减少新矛盾的产生。完善社会调解机制,完善农民工工资支付保障长效机制,开展劳资纠纷专项治理。

(七)着力抓好城市运行保障和各项管理。

1. 做好能源和城市运行管理。落实电力迎峰度夏工作预案,尽早安排冬季天然气和煤炭供应,早部署、早落实、早到位,妥善处理突发事件,确保电力和能源运行安全。把地下设施和公共基础设施安全隐患消除和功能完善放在更加突出的位置,提高应对异常气候、突发事件的能力。做好应急保障、食品安全、违建拆除等重要工作,保障城市运行安全平稳。2. 继续加强和改善重点领域调控。确保全年新建普通住房价格“稳中有降”目标实现。继续坚持实施现有缓解交通拥堵综合措施,并在实施过程中不断完善。3. 深入推进节能减排。合理控制能源消费总量,提升清洁能源利用比重。发展新能源汽车,加快老旧机动车淘汰更新。开展低碳楼宇试点,创新推动服务业降耗。健全绿色发展体制机制,加快研究制定重点行业能耗定额和单位产品能耗标准,提高准入标准。4. 认真做好“十二五”规划任务分解及责任制落实,加快各专项规划的编制和发布工作。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,面对复杂的形势,下半年任务更加繁重,我们将坚决贯彻中央决策部署,在市委领导下,在市人大的监督指导下,奋发有为,迎难而上,全力推动首都经济社会平稳健康发展,努力实现全年任务目标,为开创“十二五”时期新局面而努力奋斗!

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市人民代表大会财政经济委员会 关于北京市 2011 年国民经济和社会发展规划 执行情况的意见和建议

——2011 年 7 月 21 日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

市人大财政经济委员会主任委员 王 火

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2011 年 7 月 4 日至 5 日，市人大财政经济委员会召开第三十次（扩大）会议，听取了市发展改革委《关于北京市 2011 年国民经济和社会发展规划上半年执行情况的报告》，以及市财政局、国税局、地税局和统计局关于市级预决算、税收、经济形势的报告，对 2011 年国民经济和社会发展规划上半年执行情况进行了讨论。

2011 年上半年，市人民政府及其发展改革部门坚持以科学发展为主题，以加快转变经济发展方式为主线，坚决落实中央各项宏观调控政策，扎实推进“人文北京、科技北京、绿色北京”战略，推动自主创新和结构调整，加强民生保障，促进社会健康有序运行，保持了经济平稳较快发展。财政经济委员会认为 2011 年国民经济和社会发展规划上半年执行情况总体是好的。

财政经济委员会同时指出，应当清醒地认识到全市经济社会发展中还存在不少困难和问题。经济运行面临复杂形势，物价上涨的压力较大，重点工程建设和企业经营还面临一些实际困难，一些涉及群众切身利益的教育、医疗等问题还比

较突出。对此，市人民政府及其发展改革部门要切实采取措施，认真加以解决。

财政经济委员会对下半年国民经济和社会发展规划执行，着重提出以下意见和建议：

一、全面完成全年计划指标，实现“十二五”时期良好开局

要认真总结上半年经济社会发展取得的成绩，深入分析存在的困难和问题，准确判断全市经济总体走势，立足当前，着眼长远，统筹安排好下半年的工作，确保市十三届人大四次会议通过的国民经济和社会发展规划主要指标圆满完成，实现“十二五”时期良好开局。同时，要加快完成与“十二五”规划纲要相配套的 18 个综合专项规划和 64 个一般专项规划，把规划纲要的目标任务落到实处。加强对“十二五”规划重大任务的组织实施，深入研究在实际工作中可能遇到的困难和不利因素，做好防范措施和应对准备，积极创造有利条件，加快重点项目、重点工程的推进和落地。要切实发挥规划纲要的引领和指导作用，防止规划与工作脱节，真正做到长短结合、标本兼治，抓住重点、突破难点，促进我市经济长期

平稳较快发展与社会和谐进步。

二、坚定不移加快转变经济发展方式,保持全市经济发展的持续性和稳定性

坚持首都城市性质和功能定位,加快转变经济发展方式,率先形成创新驱动发展格局。清醒认识经济运行面临的复杂形势,把握经济运行的节奏,深化各项改革,全面改善经济发展环境。尽快制定各类扶持政策,及时采取切实有效措施,缓解当前经济发展面临的能源供应紧张等影响企业经营发展的问题,保持经济持续稳定增长,实现结构优化的目标。注重提高经济增长的质量和效益,大力推进重点产业发展。全面提升首都服务业发展水平,扩大北京服务业在全国的市场占有率,形成金融保险、信息服务、会展旅游、教育培训、流通服务等优势产业集群,把北京的服务业发展成为全国的桥头堡和排头兵。实施科技创新和文化创新的“双轮驱动”战略,加快中关村国家自主创新示范区建设,充分发挥引领示范作用,率先实现创新发展。全面推进全国文化中心建设,规划和建设好文化创意产业集聚区,增强首都文化创意产业的辐射力、竞争力,努力提高文化创意产业的经济效益和社会效益,使文化创新和科技创新共同成为推动首都加快转变经济发展方式、实现科学发展的重要引擎。

三、健全各项机制,加大工作力度,切实保障

和改善民生

高度关注居民消费价格指数的走势,切实加强物价调控,有效减少农副产品流通环节成本,确保生活必需品市场供应量和价格稳定。认真贯彻落实中央关于努力实现居民收入增长和经济发展同步,以及加大国民收入分配调整力度,增强居民消费能力的要求,尽快研究制定我市收入分配制度改革的政策措施,建立完善工资正常增长机制和保障制度,着力提高城乡居民收入,持续扩大中等收入群体,努力提高低收入群体的实际收入水平,切实提高人民生活质量,增强消费对经济增长的拉动作用。把抓好食品安全作为解决民生问题的头等大事,建立健全食品安全体系,千方百计为市民提供安全、放心的食品。继续做好房地产市场调控,切实落实资金投入,提高保障性住房建设竣工率,逐步解决中低收入家庭住房困难。加强城市安全防范和应急救援能力建设,提高抗灾减灾能力,完善应急管理机制,有效应对暴雨、火灾等各种突发情况,最大程度地降低突发性公共事件对居民工作、生活带来的影响。加快发展教育、社会保障、医药卫生、保障性住房等各项社会事业,让广大群众充分享受改革发展的成果。

以上意见和建议,供常委会组成人员审议时参考。

# 北京市人民代表大会常务委员会 关于区县、乡镇人民代表大会换届选举 有关事项的决定

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议通过)

根据宪法和有关法律法规的规定,结合本市具体情况,北京市第十三届人民代表大会常务委员会第二十六次会议对本市区县、乡镇两级人民代表大会换届选举有关事项决定如下:

一、本市区县、乡镇人民代表大会于2011年下半年进行换届选举。新一届区县、乡镇人民代表大会代表在2011年11月同步选出。新一届区县人民代表大会第一次会议在2011年12月底以前举行;新一届乡镇人民代表大会第一次会议在2011年11月底以前举行。

二、因行政区划变动或者因城市建设等原因造成人口较大变动,以下各区的新一届人民代表大会代表名额重新确定为:东城区339名,西城区418名,朝阳区445名,海淀区445名,丰台区342名,昌平区231名,大兴区245名。其他区县新一届人民代表大会代表名额与本届相同,不作变动。本市新一届区县人民代表大会代表总名额为4349名。

新一届乡镇人民代表大会代表名额,因行政区划调整的乡镇,由所在区县人民代表大会常务委员会重新确定,其他乡镇新一届人民代表大会代表名额与本届相同,不作变动。

三、东城区、西城区、朝阳区、海淀区、丰台区新一届人民代表大会常务委员会组成人员名额为35名,其他区县新一届人民代表大会常务委员会组成人员名额为27名。

四、区县、乡镇设立选举委员会,在区县人民代表大会常务委员会的领导下,分别主持本级人民代表大会代表的选举。选举委员会设立办公室,负责办理选举的具体事务。

五、市人民代表大会常务委员会指导本市区县、乡镇人民代表大会的换届选举工作,设立北京市区县、乡镇人民代表大会换届选举工作办公室,在市人民代表大会常务委员会的领导下,办理指导区县、乡镇人民代表大会换届选举工作的有关事宜。

- 附件:1.北京市新一届区县人民代表大会代表名额  
2.北京市新一届区县人民代表大会常务委员会组成人员名额  
3.北京市区县、乡镇人民代表大会换届选举工作办公室主任、副主任名单

附件 1

## 北京市新一届区县人民代表大会代表名额

(共 4349 名)

东城区	339 名	通州区	240 名
西城区	418 名	顺义区	228 名
朝阳区	445 名	昌平区	231 名
海淀区	445 名	大兴区	245 名
丰台区	342 名	平谷区	209 名
石景山区	185 名	怀柔区	182 名
门头沟区	168 名	密云县	217 名
房山区	271 名	延庆县	184 名

附件 2

## 北京市新一届区县人民代表大会 常务委员会组成人员名额

东城区	35 名	通州区	27 名
西城区	35 名	顺义区	27 名
朝阳区	35 名	昌平区	27 名
海淀区	35 名	大兴区	27 名
丰台区	35 名	平谷区	27 名
石景山区	27 名	怀柔区	27 名
门头沟区	27 名	密云县	27 名
房山区	27 名	延庆县	27 名

附件 3

## 北京市区县、乡镇人民代表大会 换届选举工作办公室主任、副主任名单

主任：高岩辉	市人大常委会副秘书长、人事室主任
副主任：严力强	市委副秘书长、市委宣传部副部长
刘宇辉	市委组织部副部长
张凤华(女)	市人大常委会办公厅副主任、巡视员
郭金忠	市人大常委会法制办公室副主任
李正斌	市人大常委会研究室副主任
张越	市人大常委会人事室副主任

## 《关于区县、乡镇人民代表大会换届选举 有关事项的决定(草案)》的说明

——2011年7月22日在北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议上

市人大常委会副秘书长、人事室主任 高岩辉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受主任会议的委托，就市人大常委会《关于区县、乡镇人民代表大会换届选举有关事项的决定(草案)》(以下简称《决定(草案)》)，作简要说明，请审议。

这次区县、乡镇人大换届选举，是在全面实施“十二五”规划的开局之年，我市深化改革开放、推进科学发展、加快转变经济发展方式、实施“人文北京、科技北京、绿色北京”战略、努力建设中国特色世界城市的新形势下进行的，是我市根

据新修改的选举法首次进行的区县、乡镇人大代表直接选举，是全市人民政治生活中的一件大事。做好这次换届选举工作，对于巩固党的领导地位，坚持和完善人民代表大会制度，保障人民当家作主，推进社会主义民主政治建设，加强国家基层政权建设，激发全市人民的政治热情，完成“十二五”目标任务，推动首都科学发展，具有十分重要的意义。

这次换届选举工作的指导思想是，在中共北京市委的领导下，全面贯彻党的十七大和十七届

三中、四中、五中全会精神,以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,深入学习贯彻胡锦涛总书记在庆祝中国共产党成立90周年大会上的讲话,认真贯彻落实中央关于做好换届选举工作的各项要求,坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,坚持和完善人民代表大会制度,扩大社会主义民主,全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家,进一步巩固国家基层政权、推动科学发展、促进社会和谐,推进全市经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的全面协调可持续发展。

这次换届选举工作必须坚持党的领导、发扬民主和依法办事相统一的原则。换届选举工作的全过程都要在党委统一领导下进行,保证换届选举的正确方向。要充分发扬民主,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权,最广泛地动员人民群众参加选举。要严格依法办事,认真学习贯彻选举法和本市区县、乡镇人大代表选举实施细则,严格程序,周密组织,确保换届选举严格依法有序进行。

#### 一、关于换届选举的时间安排

根据中华人民共和国宪法和地方组织法关于地方各级人民代表大会每届任期五年的规定,本市各区县、乡镇本届人民代表大会将于2011年年底前任期届满,需依法进行换届选举。为此,《决定(草案)》第一条规定:“本市区县、乡镇人民代表大会于2011年下半年进行换届选举。”根据全国人大常委会关于县、乡两级人民代表大会代表同步换届选举的要求,以及市委对区县、乡镇分别召开新一届人民代表大会第一次会议的时间安排,《决定(草案)》第一条规定:“新一届区县、乡镇人民代表大会代表在2011年11月同步选出。新一届区县人民代表大会第一次会议

在2011年12月底以前举行;新一届乡镇人民代表大会第一次会议在2011年11月底以前举行。”

为了圆满完成这次换届选举任务,在工作安排上要统筹兼顾、紧凑合理、适当集中、依法进行。这次换届选举大体分5个步骤进行:一是8月上旬进行动员部署,8月底以前,各区县、乡镇依法设立各级选举机构,制定工作计划,抽调培训选举工作人员,做好调查摸底、划分选区、代表名额分配和宣传发动等各项准备工作。二是9月上旬至10月中旬,各选区基本完成选民登记和选民名单核对工作。各区县、乡镇选举委员会依法公布投票选举日期,并于投票选举日的20日以前,公布选民名单。三是10月中旬至11月初,各选区进行代表候选人提名推荐工作,选举委员会于投票选举日的15日以前按选区依法公布候选人初步名单和基本情况;经反复酝酿、民主协商或预选,选举委员会于投票选举日的7日以前依法确定并公布正式代表候选人名单和基本情况。四是在11月上旬的同一天,选举委员会依法组织选民投票选举区县、乡镇两级人大代表。五是在11月底前召开新一届乡镇人民代表大会第一次会议,在12月底前召开新一届区县人民代表大会第一次会议,分别选举产生新一届乡镇、区县国家机关领导人员。

#### 二、关于新一届区县、乡镇人大代表的数额

选举法第十三条规定:“地方各级人民代表大会的代表总名额经确定后,不再变动。如果由于行政区划变动或者由于重大工程建设等原因造成人口较大变动的,该级人民代表大会的代表总名额依照本法的规定重新确定”。本市各区县人大代表的总名额是1998年确定的。十几年来,各区县的人口状况发生很大变化,特别是朝阳、海淀、丰台、昌平、大兴5个区的户籍人口数比1998年确定代表名额时的人口数增幅达到或

超过 15%，同时第六次人口普查的常住人口数都超过了 100 万。根据选举法的规定，并经全国人大常委会同意，建议对上述 5 个区的人大代表总名额进行重新确定。另外，对 2010 年行政区划调整后的新的东城区、西城区的代表总名额，也重新确定。

根据全国人大常委会的有关精神，在这次换届选举中，为了更好地反映行政区域人口分布的实际状况，重新确定新一届人大代表的名额，以户籍人口数为基础，可结合人口普查统计数。重新确定的代表总名额应低于选举法规定的名额上限，并留有一定余地。据此，结合本市实际，对东城等区重新确定代表名额的具体意见是：

1. 东城、西城、丰台、昌平、大兴等区的代表总名额，在根据选举法规定的代表名额基数和户籍人口数计算的基础上，结合第六次人口普查情况，并考虑首都功能核心区中央党政军机关多、各方面代表性人物多保证代表广泛性的实际，以及区县之间代表名额的大体平衡等因素，重新确定东城区代表总名额为 339 名，西城区为 418 名，丰台区为 342 名，昌平区为 231 名，大兴区为 245 名。

2. 朝阳区、海淀区人口数均已超过 165 万，根据选举法关于人口超过 165 万的，代表总名额不得超过 450 名的规定，以及全国人大常委会的有关精神，这两个区新一届人大代表总名额分别重新确定为 445 名。

《决定(草案)》第二条对东城等 7 个区重新确定的代表总名额作了规定。其他区县的新一届人大代表名额与本届相同，不作变动。本市 16 个区县的新一届人大代表总名额共计 4349 名。

根据选举法，《决定(草案)》第二条还规定：“新一届乡镇人民代表大会代表名额，因行政区

划调整的乡镇，由所在区县人民代表大会常务委员会重新确定，其他乡镇新一届人民代表大会代表名额与本届相同，不作变动。”全市新一届乡镇人大代表总名额预计 10000 名左右。

### 三、关于新一届区县人大常委会组成人员的名额

根据地方组织法的有关规定和市委对这次换届选举区县人大常委会组成人员的构成要求，为加强新一届区县人大常委会的组织建设，《决定(草案)》第三条对新一届区县人大常委会组成人员的人数作了规定，东城、西城、朝阳、海淀、丰台等 5 个区的新一届人大常委会组成人员名额为 35 名，其他区县新一届人大常委会组成人员名额均为 27 名。

### 四、关于换届选举的组织机构

根据选举法和本市选举实施细则的规定，主持区县、乡镇人大代表选举的机构，是区县、乡镇依法设立的选举委员会，选举委员会受区县人大常委会的领导。《决定(草案)》第四条规定：“区县、乡镇设立选举委员会，在区县人民代表大会常务委员会的领导下，分别主持本级人民代表大会代表的选举。选举委员会设立办公室，负责办理选举的具体事务。”

同时，为了加强对全市区县、乡镇两级人大换届选举工作的指导，根据法律赋予的职权，结合我市实际，《决定(草案)》第五条还规定：“市人大常委会常务委员会指导本市区县、乡镇人民代表大会的换届选举工作，设立北京市区县、乡镇人民代表大会换届选举工作办公室，在市人民代表大会常务委员会的领导下，办理指导区县、乡镇人民代表大会换届选举工作的有关事宜。”

《决定(草案)》已印发会议，请予审议。

## 北京市人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议通过)

任命尹玲珍为北京市人民代表大会常务委员会内务司法办公室副主任。

## 北京市人民代表大会常务委员会 决定任命名单

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议通过)

任命袁军为北京铁路运输中级法院院长、审判委员会委员、审判员。

## 北京市人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议通过)

任命肖培为北京市文化局局长。

免去降巩民的北京市文化局局长职务。

免去朱炎的北京市经济和信息化委员会主任职务。

# 北京市人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过)

(一)

任命韩启生、王建、融鹏为北京铁路运输中级法院副院长、审判委员会委员、审判员。

任命崔宏为北京铁路运输中级法院审判委员会委员、立案庭庭长、审判员。

任命高智力为北京铁路运输中级法院审判委员会委员、刑事审判庭庭长、审判员。

任命陈丰为北京铁路运输中级法院审判委员会委员、民事审判庭庭长、审判员。

任命刘宁为北京铁路运输中级法院审判委员会委员、审判监督庭庭长、审判员。

任命孙国泉为北京铁路运输中级法院审判委员会委员、执行庭庭长、审判员。

任命邹积兴为北京铁路运输中级法院审判委员会委员、审判员。

任命张勤缘为北京铁路运输中级法院立案庭副庭长、审判员。

任命贾骥、徐威亚为北京铁路运输中级法院刑事审判庭副庭长、审判员。

任命郭奕、高晶为北京铁路运输中级法院民事审判庭副庭长、审判员。

任命吴海辰为北京铁路运输中级法院审判监督庭副庭长、审判员。

任命辛建、孙永欣、董哲民、贾毅、朱秋菱、李刚、李军、刘国宏、张小亭、王民祥、刘文生、杨颖、邵怀寅、秦光伟、陆彬、李建勋、邹慧、张培基、韩建中、梅慧为北京铁路运输中级法院审判员。

(二)

任命王罗颐为北京铁路运输法院院长、审判委员会委员、审判员。

任命刘永昌为北京铁路运输法院副院长、审判委员会委员、审判员。

任命袁景宽、苏微为北京铁路运输法院审判委员会委员、审判员。

任命刘建寅为北京铁路运输法院审判委员会委员、立案庭庭长、审判员。

任命杜灵军为北京铁路运输法院审判委员会委员、刑事审判庭庭长、审判员。

任命邢富顺为北京铁路运输法院审判委员会委员、民事审判庭庭长、审判员。

任命夏增华为北京铁路运输法院审判委员会委员、审判监督庭庭长、审判员。

任命陈广慧为北京铁路运输法院立案庭副庭长、审判员。

任命曾智涓、李哲为北京铁路运输法院刑事审判庭副庭长、审判员。

任命崔丽萍、于春华为北京铁路运输法院民事审判庭副庭长、审判员。

任命赵俊清、王恒为北京铁路运输法院执行庭副庭长、审判员。

任命王少杰、梁春明、周浩、丁晓云、庞子文、张亚丰、王德民、袁建华为北京铁路运输法院审判员。

# 北京市人民代表大会常务委员会 任免名单

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议通过)

(一)

免去谭京生的北京市高级人民法院审判委员会委员、刑事审判第一庭庭长、审判员职务。

(二)

任命陶炜为北京市第一中级人民法院刑事审判第二庭副庭长、审判员。

任命王靖为北京市第一中级人民法院刑事审判第二庭副庭长、审判员。

任命杜卫红为北京市第一中级人民法院民事审判第四庭副庭长、审判员。

任命姜颖为北京市第一中级人民法院民事审判第五庭副庭长、审判员。

任命张琳、周万毅、胡嘉荣、杨立新、刘兵、梁志雄、裴文莉为北京市第一中级人民法院审判员。

免去李琴、姜鹏翔的北京市第一中级人民法

院审判员职务。

(三)

任命谭劲松为北京市第二中级人民法院刑事审判第二庭副庭长、审判员。

任命刘海东为北京市第二中级人民法院民事审判第二庭副庭长、审判员。

任命段鹏为北京市第二中级人民法院执行二庭副庭长、审判员。

任命朱印、张濡、陈胜涛、宋环宇、张浩、邢军、崔智瑜、曾小华、胡君、武子文、周岩、郭菁、宋毅、宋光、葛红、陈海川、杨海澄、吕海宁、闫明、赵楚、李晶雪、郭诗荣、孟龙为北京市第二中级人民法院审判员。

免去杨藹的北京市第二中级人民法院审判委员会委员、审判员职务。

# 北京市人民代表大会常务委员会 决定任名单

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议通过)

任命高二江为北京市人民检察院北京铁路运输分院检察长。

# 北京市人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议通过)

(一)

任命王晶渤为北京市人民检察院北京铁路运输分院副检察长、检察委员会委员、检察员。

任命许庆文、刘明林、于泓、徐鸿伟为北京市人民检察院北京铁路运输分院检察委员会委员、检察员。

任命张志民、徐敏体、张冬梅、刘秀敏、叶露、解玉华、李玉华、王笑男、袁永、袁健华、肖永明、王浩山、龙凌军、刘勇、于阳、高建民、张显华、孙晓刚、张海英、赵文革、李晶、温园、姚文军、游兆兴、赵大地、陈阳、黄传旭、刘美兰、曹晋齐、孙勇、苑海静、李丽、赵明为北京市人民检察院北京铁路运输分院检察员。

(二)

任命孙晓刚为北京铁路运输检察院检察长。

任命杨秀锦、张亚林为北京铁路运输检察院副检察长、检察委员会委员、检察员。

任命郭水宝、才国林、秦建明、郑煜为北京铁路运输检察院检察委员会委员、检察员。

任命胡惠荣、陈刚、温兰平、王群、秦长明、佟亚森、李崇绪、郑琪、李洪、王文利、桑寿峰、杨洪涛、张杨、张朴、王丽珠、尚杰、高鹤、梁勇、关晓春、张寅生、付宝良、安振威、傅文劭、王善明、王雪梅、于学忠为北京铁路运输检察院检察员。

# 北京市人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2011年7月22日北京市第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十六次会议通过)

(一)

任命张新宪、王新环、高兰圣为北京市人民检察院检察委员会委员。

任命南淑丽、滕力为北京市人民检察院检察员。

免去方工的北京市人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员职务。

免去谷微、曹文革的北京市人民检察院检察员职务。

(二)

任命甄卓为北京市人民检察院第一分院检察员。

免去赵连捷的北京市人民检察院第一分院检察员职务。

(三)

任命曹文革为北京市人民检察院第二分院检察员。

## 市十三届人大常委会第二十五次会议对 “关于发展学前教育议案办理暨本市学前教育 工作情况的报告”的审议意见

市政府：

2011年5月26日，市十三届人大常委会第二十五次会议审议了市政府“关于发展学前教育议案办理暨本市学前教育工作情况的报告”。在审议中，与会常委会组成人员和列席代表充分肯定了市政府的议案办理工作，同意洪峰副市长代表市政府所作的报告。希望市政府及有关部门

认真落实报告中提出的各项政策措施，深入贯彻落实《北京市学前教育三年行动计划（2011—2013）》（以下简称《行动计划》），推动本市学前教育事业的健康、可持续发展。根据常委会审议情况，提出以下审议意见：

一、科学规划学前教育发展，全面落实《行动计划》，缓解当前入园难问题

市政府应当科学规划本市学前教育事业的发展。按照本市“十二五”规划中构建适应首都发展的人口格局的要求,研究适龄儿童人口分布、变化趋势的规律,科学测算入园需求和供需缺口,既立足于缓解当前问题,更要着眼长远,充分考虑可能面临的各种形势变化,做到科学规划、合理布局、平衡发展本市学前教育。

推动学前教育事业发展重在落实。市政府应当把发展学前教育事业作为当前改善民生和全面实现教育现代化的重要任务,由市政府领导牵头,全面落实《行动计划》,将责任落实到市政府各有关部门和区县政府,明确任务分工,加强督察考核。建议市政府在未来三年内,每年向市人大代表通报实施《行动计划》的进展情况。

扩大学前教育资源供给,不断完善学前教育网络,构建保障基本、广泛覆盖、依托社区、布局合理、方便就近的学前教育公共服务体系。做好公办幼儿园新建改扩建工程。在中心城区新建改扩建幼儿园,应充分考虑土地资源紧缺的现状,加强现有资源整合,做好选址和场地保障。在农村地区新建改扩建幼儿园,应保障幼儿园建设标准。切实保障幼儿园新建改扩建完成后能够按编制标准配齐教职工。稳定各部门、街道及农村集体举办幼儿园,研究制定对这些幼儿园教师工资的财政经费支持办法。引导和支持民办幼儿园提供普惠性服务,将民办幼儿园纳入幼儿园条件改造达标工程、师资培养培训工程等政府工程当中,依法保障民办幼儿园与公办幼儿园享有同等待遇。

进一步加大学前教育经费投入。新增教育经费要向学前教育倾斜,财政性学前教育经费在同级财政性教育经费中要占合理比例,未来三年

要有明显提高。合理确定市和区县两级政府分担学前教育事业发展经费的比例,市级财政应加大对生态涵养发展区和承接中心城区人口疏解的区县的资金支持力度。尽快将每生每年1200元的生均公用经费拨付落实到幼儿园。

二、进一步明确学前教育性质,创新学前教育体制机制

发展学前教育必须坚持政府主导,社会参与,公办民办并举。市政府应当从战略和全局的高度出发,谋划本市学前教育事业发展,加强政策研究,进一步明确学前教育的性质和本市发展学前教育的主要制度,确定政府、社会、市场在发展学前教育中各自承担的责任和范围,不断创新学前教育体制机制。

明确学前教育的性质,要研究学前教育的分类,制定相应的政策,进一步厘清学前儿童保育和教育的关系,做到保教结合。满足群众基本需求的学前普遍教育应当是政府主导的社会公益事业,低龄儿童的保育和其他类型、其他形式的学前教育应充分发挥市场的作用,并由政府加强监管。

进一步探索完善学前教育的发展模式,在政府主导下,培育社会组织和社会机制,让社会组织参与到公益服务和社会管理中,定期发布全市幼儿园的需求报告,使社会各相关方面能够了解本市学前教育的整体状况,采取有效措施,积极引导社会组织参与发展学前教育。

三、明确学前教育功能,提高幼儿教师队伍素质,加强学前教育管理

进一步明确学前教育的功能,坚持科学保教,提高质量。加强对幼儿园保教工作的监督和引导,完善学前教育质量管理制度。幼儿园保教

工作应遵循幼儿身心发展规律,培养幼儿良好的习惯,做到保教结合,寓教于乐,促进幼儿健康成长,防止和纠正幼儿教育“小学化”倾向。

建设一支高素质的幼儿教师队伍。尽快实行绩效工资改革,提高幼儿教师工资水平,并对在农村地区工作的幼儿教师予以倾斜。做好幼儿教师的培养培训工作,提高幼儿园园长、教师队伍的整体质量,要特别重视农村幼儿园和薄弱园的园长、教师队伍建设。提升幼儿师范教育水平,结合幼儿园教育工作实践,及时调整专业和教学内容。对幼儿园教职工编制标准进行修订和完善,保障幼儿教师编制充足供给。增加幼儿教师职称评定的指标,探索建立幼儿教师独立的职称评定序列。

加强对学前教育的管理。制定和完善幼儿园办园标准,将各种类型幼儿园纳入统一的政府服务和管理范畴,推动标准化建设,促进幼儿园平衡发展。规范幼儿园收费管理,修订幼儿园收费标准,完善学前教育成本分担机制,调节民办幼儿园的收费水平,坚决查处乱收费。加强居住区配套学前教育设施的规划、建设和管理,尽快修订居住区配套学前教育规划指标,确保新建配套学前教育设施的同步规划、同步建设、同步交付使用,尽快建设或收回原来没有建设或没有交

付的配套幼儿园。重视少数民族儿童学前教育和特殊儿童学前教育,增加能够接收少数民族儿童入园的幼儿园数量,为少数民族儿童提供有针对性的服务,扩大对特殊儿童提供学前教育的覆盖范围,保障特殊儿童接受学前教育的基本需求。

#### 四、适时开展对《北京市学前教育条例》的修订调研工作

进一步加强学前教育法制环境建设,建议市政府根据当前发展学前教育事业面临的新要求,适时启动对《北京市学前教育条例》的修订调研工作。条例修订应当突出学前教育的公益性和社会性,围绕明确学前教育的性质、地位和功能,创新学前教育体制机制,明确政府主导学前教育发展的职责,鼓励社会组织参与学前教育发展,完善学前教育各项标准,加强幼儿教师队伍建设等重点内容开展调研。

以上意见经市十三届人大常委会第八十九次主任会议通过。请市政府在收到“审议意见书”后,认真研究,改进工作。3个月内向市人大常委会提交审议意见研究处理方案的报告,一式2份。一年内向市人大常委会提交审议意见研究处理情况的报告,一式2份。

2011年6月23日

# 关于报送本市少数民族乡村经济发展情况报告 审议意见书研究处理情况的报告(书面)

北京市民族事务委员会

市人大常委会:

受市人民政府委托,在收到《市十三届人大常委会第十八次会议关于对市政府“关于本市少数民族乡村经济发展情况的报告”的审议意见书》(京常审字〔2010〕2号)后,根据常委会提出的五个方面建议,市政府相关部门在工作中认真落实并不断改进。现将一年来的研究处理情况及“十二五”时期的工作思路报市人大常委会审定。

一、“十一五”时期少数民族乡村经济发展情况

“十一五”时期,在新农村建设深入推进,城乡一体化重点突破的进程中,全市各级党委、政府和广大少数民族乡村的干部群众抢抓机遇、迎接挑战,开创了少数民族乡村经济发展的新局面。“五项基础设施”实现全覆盖,“三起来”深入实施,安全饮水问题全面解决,公路公交、广播电视、光纤网络等实现了“村村通”,制约少数民族乡村经济发展的水利交通、通信信息等突出问题得到有效解决,环境整治与生态创建成效显著。市经管站数据显示,2010年全市民族乡人均劳动所得为12053元,较2006年的6822元增长77%,年均增长率为19.3%;民族村农民人均劳动所得为12502元,比全市平均水平11944元高558元,较2006年的7724元增长62%,年均增长率为15.5%,比全市13.5%的年均增长率高两个百分点,民族乡村主要经济发展指标显著增长,

与全市郊区发展水平间的差距进一步缩小,继续呈现加快发展的良好态势。

在肯定成绩的同时,我们清醒地看到,由于基础薄弱、发展不平衡,客观上,目前还有约64%的民族村人均劳动所得尚未达到全市郊区农民的平均水平,“短板”现象没有根本改善。少数民族乡村经济发展整体处于起步发展和加速转型阶段,不同程度存在着“缺规划、缺项目、缺资金、缺人才和缺技术”等问题。主观上,存在对民族乡村优先发展的认识和重视程度需要进一步提高;政策集成和资金投入力度需要进一步加大;各级政府主导和主体作用发挥需要进一步加强;民族乡村集体经济以及组织化程度需要进一步培育;广大民族乡村干部、群众谋求发展的能力需要进一步提高等问题,这些因素在很大程度上制约了少数民族乡村经济的科学发展,需要我们在今后的工作中认真研究,采取切实有效的措施加以改进。

二、关于进一步加强对发展少数民族乡村经济的统筹领导和政策集成力度

2010年,通过对“以奖代补”方案进行调整,在原有区县主体作用发挥奖和项目优秀奖的基础上,增设了民族村经济发展示范奖和进步奖两个村级奖项。专项资金的带动、引导和激励效果更加突出,“挂账销账”、促进发展的思路更加清晰。经考评,有6个区县分获区县主体作用发挥

奖一、二、三等奖。房山、大兴、怀柔、昌平等获奖区政府先后召开专题会议,出台指导性意见,设立专项资金,连续两年获得区县主体作用发挥一等奖的房山区,将扶持民族村经济发展列为区政府为民办实事之一,重视程度和工作力度进一步提高。5个民族村获得示范奖,共同特征是经济发展、环境优美、生活富裕、乡风文明、民族团结。10个获得进步奖的民族村农民人均劳动所得平均增幅达到23.7%。少数民族乡村干部、群众的主体积极性得到进一步激发。

“十二五”时期,将进一步加强对少数民族乡村经济工作的统筹领导和贯彻落实力度。5月20日,市委、市政府连续第三年召开全市少数民族乡村经济工作会,会议认真总结了近年来特别是“十一五”以来民族乡村经济发展情况,进一步明确了加快少数民族乡村经济发展的思路和要求,表彰了先进,重点部署了“十二五”时期特别是2011年的各项工作和任务。一是规划“十二五”时期的目标任务。《北京市“十二五”时期少数民族事业发展规划》中明确提出,民族乡村经济工作的重点是解决低收入民族村比率过高问题。发展目标是:都市型现代农业结构进一步优化,生活生态服务价值明显提升,农民收入持续快速增长。到2015年,90%以上的少数民族村农民人均劳动所得达到全市或所在区县平均水平。二是作为市政府整体工作责任贯彻落实。经过近年来不懈地探索实践,逐步形成了适合北京市少数民族乡村经济科学发展的有效路径和发展模式。核心就是要突出科学发展主题,将少数民族乡村经济发展作为全市一项整体性工作,打好民族牌、组合拳,通过政策引导、机制创新、科技引领、社会参与等多因合效、强力推动。三是进一步优化“政策集成机制”。优先把低于全市及所在区县平均收入水平的低收入民族村,特

别是基础条件较差、发展相对缓慢的山区少数民族乡村纳入新农村建设重点。进一步统筹市发展改革委、民委、农委、财政、科委等各相关部门的力量,对制约发展的突出问题有针对性地制定政策,优先予以解决。对涉及少数民族乡村的基础设施建设、新型农村社区建设、农田水利建设、新一轮“菜篮子”工程、重大产业项目,以及文化、教育、卫生、体育等社会事业项目优先考虑、优先安排,优先立项审批。四是建立更有利于调动各方积极性的激励机制。市政府高度重视市人大常委会审议意见,主管市领导多次做出明确指示。市民委会同市财政局认真研究、密切协作,在财政资金紧张的情况下,市财政局积极统筹、大力支持。经研究,目前已形成增长意见,贯彻落实工作取得进展。在专项资金增长的同时,将进一步完善“以奖代补”机制,加大奖励力度,重点考核区县政府对民族村发展的重视程度、扶持力度和增长幅度。各区县、乡镇政府将尽快研究设立民族乡村经济发展年度专项资金和增长机制,制定出台加快少数民族乡村经济发展的扶持政策 and 措施。

三、关于进一步重视发展民族乡村特色经济,选好项目,有针对性地进行帮扶

近年来,通过扶持设施农业,积极扩大林果、食用菌和中药材等高附加值作物的种植面积,积极推进“农超对接”、“农企对接”,专业化生产和规模化经营程度不断提高。怀柔区充分发挥汤河川满族文化优势,打造“八旗文化”、“养生汤河”和集市经济品牌;密云县实施“两游一园”;大兴区薛营村打造民族特色烧烤“羊簋街”;海淀区四季青镇门头村建设“京香五寨”等,民族特色产业特别是民族民俗特色旅游业有了较快发展,成为少数民族乡村新的经济增长点。全市有62%少数民族村以二、三产为主,产业结构不断优化,

初步形成一二三产融合发展的业态。

“十二五”时期,各级政府将进一步重视民族乡村特色经济发展。一是按照“一村一品、一村一策”发展特色产业。坚持“宜农则农、宜林则林、宜养殖则养殖、宜旅游则旅游”,以市场为导向,继续加快调整和优化产业结构,重点突出民族特色,帮助没有主导产业的民族村制定产业规划。二是对符合产业定位、发展情况良好的产业和项目加大扶持力度。积极发展特色种养业,不断提升都市型现代农业发展质量。新一轮“菜篮子”工程优先布局少数民族乡村农业优势主导产区。优先安排怀柔区汤河大营、密云县穆九沟等沟域内少数民族村发展。在山区少数民族乡村搬迁、新民居改造等工作中,注重民族文化元素的保护,积极做好全国少数民族特色村寨申报工作。三是进一步创新“社会参与机制”。在各区县总结推广怀柔区“联乡帮村”经验,组织动员党政机关、企事业单位、社会团体等更多的有生力量参与到民族乡村经济发展中来。在“感恩行动”、“光彩惠农”、“手拉手”和“春风行动”等社会力量参与新农村建设的各项活动中,优先宣传推介少数民族乡村。组织少数民族乡村进行产业项目包装,适时开展专项招商活动,为社会各界广泛参与搭建平台,做好服务。遵循市场经济规律,创新工作方式,在进行资金、技术、人才、信息等传统帮扶的同时,注重渠道、品牌等新要素,采用以企带村、互利合作等多种形式,以项目为载体,实现资源需求对接,为民族乡村经济发展注入新的活力。

四、关于进一步加大培育民族乡村经济专业合作组织力度,逐步提高民族乡村经济的组织化程度

在各级政府的大力培育和扶持下,民族乡村经济专业合作组织有了较快发展。2010年,着重

对基础较好、发展意愿强烈的民族村经济专业合作组织进行了重点扶持。在市、区、镇各级加大资金投入、畅通金融渠道等措施的大力扶持下,大兴区专业合作组织发展形势喜人。目前佟营村金鹏飞跃养殖专业合作社入社农户110户,肉牛肉羊年出栏约13000只(头),毛利润约260万元;东白塔养殖合作社入社农户135户,肉牛肉羊年出栏约25000只(头),毛利润约522万元。密云县穆家峪镇北穆家峪村按照镇域规划,大力发展葡萄种植业,成立了以农民土地入股为模式的伊圣园葡萄种植专业合作社,入股农户85户,安排剩余劳动力30余人,争取市区镇三级农业、民族、科技等各类政策资金150余万元,发展趋势良好。专业合作社的有效运作与健康发展,在帮助合作社成员发展特色产业,抵御市场风险,培养组织意识和信用意识等方面发挥重要作用的同时,通过反哺公益事业使村民得到了实惠。东白塔村利用专业合作组织收入为符合参保条件的村民每人补贴30元,投入40万元为村民安装400台太阳能热水器。

“十二五”时期,将着力转变经济发展方式,重点扶持带动能力强、发展潜力大的专业合作组织。鼓励民族乡村走“农户+专业合作社+公司”的发展道路,以合作社形式组织申报项目,通过贷款贴息等形式拉动金融资本促进发展。大力发展非公经济,积极培育农产品加工、流通等相关产业链,引导现有企业加快产品结构调整,通过技术引进和改造,促进产品更新换代和产业优化升级,鼓励一二三产业融合发展。加强农商、农超对接,推动少数民族乡村实现标准化生产、规模化经营,努力提高农民的组织化程度,扩大就业和受益的覆盖面。

五、关于进一步发挥本市科技资源和人才优势,继续组织有关科研院所和其他科技力量,深

入开展适宜民族乡村经济发展的科技成果推广和技术培训活动

“十一五”以来,通过加大培训力度、借助现代信息技术、开展科技下乡和农技推广等措施,民族乡村干部群众依靠科技致富的能力不断提高。2010年,采取市、区两级培训相结合,取得了良好的效果。在支持各区县根据产业需求开展培训的基础上,围绕经营管理、设施农业发展、民族民俗旅游等内容,组织市级集中培训8次,市区两级累计培训民族乡村干部和技术骨干近600人次。赴山东省寿光市考察学习后,房山区东石羊村及时转化培训成果,结合本村资源,借鉴寿光第六代高效设施大棚的原理与做法,积极改造和新建设施大棚11栋共23亩,棚温高、地温高、产量高、效益高,投资成本低、使用成本低的优点已经显现,依靠科技发展设施农业方面取得新成效。

“十二五”时期,将着力解决制约民族乡村经济发展的“缺技术、缺人才”等问题。一是不断加强基层组织建设。通过挂职等形式,选派年富力强的、有开拓进取精神、文化水平较高、热爱民族工作的优秀中青年干部充实民族乡村领导班子。二是加大新型农民培养力度。继续深入开展产业示范基地建设和科技培训等工作,尽快在民族村实现农技推广全覆盖。依托北京农学院等院校,围绕现代都市农业发展、农产品品牌建设和创意农业探索等内容设置相关课程,分批分类型组织民族乡村基层干部进校园。三是鼓励民族乡村之间开展技术交流。通过组织民族村之间开展“互帮互学”等活动,引导和鼓励经济发展较快的民族村带动其他民族村经济发展。

六、关于进一步完善有关法规和政策,创造

条件修订《北京市少数民族权益保障条例》,制定相关制度措施

1998年市政府颁布了《北京市少数民族权益保障条例》(简称《条例》)。多年来,市政府认真贯彻落实《条例》,研究设立了少数民族经济发展专项资金,加大了对少数民族乡村经济发展的投入,逐步形成了一系列加快促进发展的思路与举措,在保障少数民族群众的合法权益,促进我市民族乡村经济发展中发挥了重大作用。

“十二五”时期将进一步完善有关法规和政策。一是积极为《条例》的修订做准备。2010年,组织完成了少数民族乡村经济发展专项调研,重点对低于全市人均劳动所得的民族村进行了研究分析,形成了一系列的初步调研成果。以国务院有关部门抓紧修订《城市民族工作条例》为契机,将进一步深化调研工作,认真总结近年民族工作实践经验,认真研究城市化进程中民族乡村经济发展与权益保障等问题,适时开展修订工作,为依法行政提供必要的政策法规保障。二是研究制定《关于“十二五”时期进一步加快少数民族乡村经济发展的意见》。作为今年一项重点工作,各区县将认真研究制定“十二五”时期加快促进少数民族乡村经济发展的工作方案。在此基础上,市政府相关部门将尽快出台《关于“十二五”时期进一步加快少数民族乡村经济发展的意见》及实施方案,将“十二五”时期少数民族乡村经济发展的目标和任务细化到年、量化到区、分解到部门、落实到村。通过有针对性地制定政策措施,更好地指导和促进“十二五”期间本市民族乡村经济发展。

特此报告。

2011年7月18日