



北京蓝皮书

BLUE BOOK OF BEIJING

北京公共服务 发展报告 (2016~2017)

主编/施昌奎

副主编/庞世辉 毕娟 罗植

ANNUAL REPORT ON PUBLIC SERVICE OF BEIJING

(2016-2017)

蓝皮书



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2017
版

 中国社会科学院创新工程学术出版项目



北京蓝皮书

BLUE BOOK OF
BEIJING

北京公共服务发展报告 (2016~2017)

ANNUAL REPORT ON PUBLIC SERVICE OF BEIJING
(2016-2017)

主 编 / 施昌奎

副主编 / 庞世辉 毕 娟 罗 植



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

北京公共服务发展报告. 2016-2017 / 施昌奎主编

—北京: 社会科学文献出版社, 2017. 3

(北京蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-0368-8

I. ①北… II. ①施… III. ①地方政府-社会服务-
研究报告-北京-2016-2017 IV. ①D625.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 031792 号

北京蓝皮书

北京公共服务发展报告 (2016 ~2017)

主 编 / 施昌奎

副 主 编 / 庞世辉 毕 娟 罗 植

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 郑庆寰

责任编辑 / 张 媛

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19.75 字 数: 299 千字

版 次 / 2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0368-8

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / PSN B-2008-103-7/8

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为
“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

北京蓝皮书编委会

总 编 王学勤

副总编 周 航 许传玺 赵 弘

《北京公共服务发展报告（2016～2017）》 编 委 会

主 编 施昌奎

副主编 庞世辉 毕 娟 罗 植

编委会 施昌奎 庞世辉 门玉峰 李志斌 毕 娟
吴向阳 鄢圣文 李江涛 董丽丽 罗 植
王 婧 杨 浩

主要编撰者简介

施昌奎 北京市社会科学院管理研究所所长，研究员。研究方向：公共管理、慈善事业、会展经济。主持完成“政府行为研究”“金融工程研究”“会展经济运营管理模式研究”“北京慈善事业运营管理模式研究”“转型期北京慈善事业运营管理模式研究”“扩大民间资本在首都公共服务领域中的作用与实现路径研究”“北京公共服务资源空间布局战略研究”“政府购买服务与事业单位改革”“首都城市管理体制改革的标准化研究”“北京市政务体系建设研究”“城市副中心行政管理体制改革总体设计”等多项重点课题。出版《信息时代》《超文本公司管理》《会展经济：运营·管理·模式》《会展经济运营管理模式研究——以“新国展”为例》《北京慈善事业运营管理模式》《转型期慈善事业运营管理模式》《人文北京指引下的首都慈善事业发展之路》《北京公共服务：布局·标准·路径》《政府购买服务与事业单位改革》等多部著作。发表学术论文和研究报告 80 余篇。获得北京市哲学社会科学优秀成果二等奖、全国蓝皮书一等奖。

庞世辉 北京市社会科学院管理研究所副研究员。研究方向：公共管理、公共财政。主持“北京政府采购政策与机制研究”“北京市轨道交通财政补偿机制研究”“北京出租车行业政府管制案例研究”“出租车行业政府管制理论与政策研究”“北京医药产业与医疗体制改革和谐发展研究”等多项重点课题。先后获得北京市优秀调研成果三等奖、北京市社会科学院优秀成果一等奖。

毕娟 北京市社会科学院管理研究所副所长，副研究员。研究方向：

公共管理、科技管理。主持完成“北京科技公共服务体系建设研究”“基于建设服务型政府的北京政府科技管理创新研究”“公共财政框架下北京财政科技投入模式创新研究”“文化因素影响下北京科技创新驱动的实现机制研究”“促进区域间科技协同创新的政策研究”等多项课题。出版著作《北京文化与科技融合的模式及路径》和《跨国公司技术转移研究——北京案例》。发表学术论文和研究报告 40 多篇。曾获得北京市哲学社会科学优秀成果二等奖及北京社会科学院优秀成果三等奖。

罗 植 北京市社会科学院管理研究所副研究员，管理学博士。研究方向：公共管理、公共政策、社会治理。主持完成“北京市政府激励企业科技投入优化研究”和“首都城市治理的标准化战略及实现路径研究”等多项课题。博士后研究项目“促进基本公共服务均等化的供给机制优化研究”获中国博士科学基金一等资助，“治理视域下地方公共服务供给的系统优化研究”获 2015 年国家社科基金青年项目。专著《中国地方政府规模与结构优化》获北京市社会科学院优秀成果一等奖。

摘 要

本书是以北京市社会科学院管理研究所的研究人员为核心团队成员，由政府部门、科研机构、高等院校等各方专家、学者共同撰写的关于北京市公共服务发展与创新的研究成果。

全书分为总报告，总评价，科技、教育、文化篇，社会保障篇，基础设施篇，公共安全篇及环境保护篇，运用定量与定性相结合的方法，对北京市公共服务各领域的发展现状、问题成因进行了深入分析，对16个区县公共服务发展状况进行了综合评估和排名，并提出了对策建议。

2016年是全面贯彻落实党的十八届六中全会精神，开启“十三五”规划起步年的重要时间节点。在重点建设城市副中心和贯彻落实京津冀协同发展战略的推动下，北京公共服务迈上新台阶，规模和体量已步入世界城市行列，但公共服务质量还需提升，公众对公共服务质量要求越来越高，北京公共服务从数量扩张迈入质量提升阶段。

2016年1~9月，北京市累计认定国家高新技术企业12388家，占全国比重近16%，实现总收入12192.4亿元，同比增长7.3%。全市技术合同成交额2391.1亿元，同比增长11%。其中，流向外省区市和出口的占74%。科技服务业实现增加值1682.8亿元，同比增长10.9%。新三板挂牌企业达到1185家，入选创新层的170家，均居全国第一。义务教育阶段就近入学率逐年提高，2016年小学、初中就近入学比例分别达到94.5%、90.68%。2016年1~8月，北京全市规模以上文化创意产业法人单位实现收入8262.7亿元，同比增长8.9%，从业人员达117.5万人，2016年上半年全市开展有规模、有特色的各类群众文化活动16564场，参与群众达1752万人次。自2016年1月起，城乡低保标准从家庭月人均710元调整为800元，城乡低收入



人家庭认定标准从家庭月人均 930 元调整为 1050 元。自 2016 年 9 月 1 日起,北京最低工资标准调整到每小时不低于 10.86 元、每月不低于 1890 元。中心城绿色出行比例达到 71%,轨道运营总里程达到 574 公里。2016 年 4~8 月,全市 110 刑事、秩序警情同比分别下降 13.6% 和 18.3%,社会治安秩序持续好转。药品监督抽检 1735 批次,合格率为 99.83%。截至 2016 年 11 月底,北京市空气中细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度为 67 微克/立方米,同比下降 9.5%。空气质量达标天数 185 天,同比增加 10 天。

北京市各区公共服务综合排名前六的分别是西城区、东城区、延庆区、门头沟区、朝阳区和怀柔区,排在中间五位的分别是平谷区、密云区、海淀区、石景山区和昌平区,排在最后五位的是丰台区、顺义区、房山区、通州区和大兴区。虽然 2016 年的评价体系在环境保护维度中加入了两个反映努力程度的指标,但并没有从整体上改变近“U”形的排列情况。

虽然说北京公共服务已经迈上新台阶,规模和体量已经迈入世界城市行列,但公共服务质量还不尽如人意,因此,提高城市公共服务质量是下一步工作的重点。在基础教育方面,仍需进一步推进首都基础教育优质均衡发展,解决优质资源供给不足和配置不合理问题,完善现代化教育治理体系。在公共文化方面,需要解决区域发展不协调、城乡发展不均衡、内容建设不丰富、供给与需求不对称、服务综合指数不高、精细化管理不强等一系列问题。在社会保障方面,要从增进人民福祉、促进人的全面发展的高度,推进机关事业单位养老保险制度改革,加大居民医疗保险城乡统筹力度,创新医养结合机制,提高社会保障标准,扩大社会福利覆盖面。在基础设施方面,要重点解决公共设施供给结构性不足和不能完全保障城市顺畅运行的痼疾,启迪智慧城市基础设施建设,构建城市大数据系统,提升水、电、气、热、公共交通等领域智能化服务水准。在公共安全方面,要开展治安秩序、消防安全、食品药品安全等八个方面的专项整治,建立健全常态化基层联合执法整治机制,集中力量开展执法。在城市环境治理方面,要重点治理城市垃圾和空气污染,加大联合执法和处罚力度,实现蓝天常在、绿水长流,不断满足公众对公共服务质量越来越高的要求。

目 录



I 总报告

B.1 北京公共服务从数量扩张迈入质量提升阶段

.....	北京市社会科学院管理研究所“北京公共 服务创新发展研究”课题组 / 001
一	总体结论：北京公共服务步入世界城市行列， 公众对公共服务质量要求越来越高 / 001
二	科教文领域稳步发展，供给侧结构性改革 仍需突破 / 005
三	低保实施精准救助，社会保障待遇水平稳步 提高 / 009
四	城市运行保障能力得到提升，基础设施智能 水平尚待提高 / 012
五	公共安全形势总体向好，网络犯罪案件及安 全事故数量仍然较多 / 014
六	大气污染治理成效显著，生态文明建设任重 道远 / 018



II 总评价

B.2 北京市十六区公共服务绩效综合评价

..... 北京市社会科学院管理研究所“北京十六区
公共服务绩效综合评价研究”课题组 / 022

III 科技、教育、文化篇

- B.3** 科技创新驱动北京城市发展研究 毕 娟 / 045
- B.4** 京津冀科技资源配置的差异和特征分析 罗 植 / 056
- B.5** 北京市学前教育均衡发展：现状、问题及对策 王 婧 / 066
- B.6** 北京公共文化服务现状、问题与对策研究 景俊美 / 080

IV 社会保障篇

- B.7** 北京市养老服务及养老产业供给分析 王旭旭 鄢圣文 / 093
- B.8** 就业资金投入、人力资本积累与城市经济发展
——以北京市为例 鄢圣文 高 卷 / 108
- B.9** 北京市养老机构发展现状及对策分析 何 伟 孙丽燕 / 119
- B.10** 北京市残疾人社会保障服务研究 廖 娟 黄金玲 / 130
- B.11** 北京市养老服务体系可持续发展研究 钱 思 / 146

V 基础设施篇

- B.12** 加快京津冀区域交通一体化发展进程的对策研究 庞世辉 / 156
- B.13** 北京市政务中心建设中的问题与对策 施昌奎 / 166
- B.14** 北京公用事业财政补贴研究 李志斌 / 179

B. 15	基于 SWOT 模型的北京市展览业基础设施 发展策略研究	孟 娜 杨 浩 / 189
--------------	---------------------------------------	---------------

VI 公共安全篇

B. 16	北京社区可防性案件的发案情况与治安防控改进的思路对策 ——以北京市某街道2013年至2016年10月可防性 案件发案情况为分析对象	袁振龙 / 199
B. 17	提升北京市基层平安创建实效研究	殷星辰 / 214
B. 18	北京市食品药品监管工作转型升级迈出新步伐	杨生玉 / 223

VII 环境保护篇

B. 19	北京气候适应型城市评价指标体系构建与测试	吴向阳 / 230
B. 20	京津冀大气污染跨域治理的难点与路径	陆小成 / 242
B. 21	京津冀城市群土地利用/覆被时空格局变化分析及政策 建议	杨 浩 孟 娜 / 253
B. 22	北京地区农村污染问题的治理对策分析	王朝华 / 264
B. 23	通过“能源互联网”加速推进北京节能环保路径分析	董丽丽 / 274

Abstract	/ 284
Contents	/ 287

总 报 告



General Report

B.1

北京公共服务从数量扩张 迈入质量提升阶段

北京市社会科学院管理研究所“北京公共服务创新发展研究”课题组*

一 总体结论：北京公共服务步入世界城市行列， 公众对公共服务质量要求越来越高

2016 年是全面贯彻落实党的十八届六中全会精神，开启“十三五”规

* 执笔人：施昌奎、庞世辉、毕娟、吴向阳、鄢圣文、李志斌。施昌奎，北京市社会科学院管理研究所所长，研究员，博导，主要研究方向为公共管理、慈善事业；庞世辉，北京市社会科学院管理研究所副研究员，主要研究方向为公共财政、公共政策；毕娟，北京市社会科学院管理研究所副研究员，主要研究方向为公共管理、技术经济；吴向阳，北京市社会科学院管理研究所副研究员，主要研究方向为环境经济学；鄢圣文，北京市社会科学院管理研究所副研究员，主要研究方向为社会保障、人力资源管理；李志斌，北京市社会科学院管理研究所助理研究员，主要研究方向为公共管理、基础设施。



划起步年的重要时间节点。在重点建设城市副中心和贯彻落实京津冀协同发展战略的推动下,北京公共服务迈上新台阶,规模和体量已步入世界城市行列,但公共服务质量还需提升,公众对公共服务质量要求越来越高,北京公共服务从数量扩张迈入质量提升阶段。

(一) 北京公共服务步入世界城市行列

在科学技术方面,2016年1~9月,北京市累计认定国家高新技术企业12388家,占全国比重近16%,实现总收入12192.4亿元,同比增长7.3%。全市技术合同成交额2391.1亿元,同比增长11%。其中,流向外省区市和出口的占74%。科技服务业实现增加值1682.8亿元,同比增长10.9%。新三板挂牌企业达到1185家,入选创新层的170家,均居全国第一,全国科技创新中心地位稳固。在基础教育方面,义务教育阶段就近入学率逐年提高,2016年小学、初中就近入学比例分别达到94.5%、90.68%。在公共文化方面,2016年上半年全市开展有规模、有特色的各类群众文化活动16564场,参与群众达1752万人次。2016年1~8月,北京全市规模以上文化创意产业法人单位实现收入8262.7亿元,同比增长8.9%,从业人员达117.5万人。在社会保障方面,实施精准扶贫,完善救助制度,提高最低工资、失业保障、工伤人员及其家属待遇,社保待遇标准稳步提高。自2016年1月起,城乡低保标准从家庭月人均710元调整为800元,城乡低收入家庭认定标准从家庭月人均930元调整为1050元。自2016年9月1日起,北京最低工资标准调整到每小时不低于10.86元、每月不低于1890元。在基础设施方面,中心城绿色出行比例达到71%,轨道运营总里程达到574公里。城市副中心建设全面铺开,新机场工程加速推进,红线内拆迁工作全面完成。大红门、动物园、天意等批发市场疏解腾退成效显著,完成疏解建筑面积703万平方米。在公共安全方面,2016年4~8月,警方破获各类刑事案件2.5万余起、刑事拘留1.2万余人,环比分别上升44.4%、23.4%。全市110刑事、秩序警情同比分别下降13.6%和18.3%,社会治安秩序持续好转,药品监督抽检1735批次,合格率为99.83%。在环境保护方面,截至

2016年11月底,北京市空气中细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度为67微克/立方米,同比下降9.5%。其他主要污染物二氧化硫、二氧化氮和可吸入颗粒物(PM₁₀)平均浓度分别为10、45和86微克/立方米,同比分别下降23.1%、6.3%和10.4%。空气质量达标天数185天,同比增加10天。^①截至2016年11月底,燃煤锅炉清洁能源改造8400余蒸吨。2016年,继续淘汰老旧机动车38万辆,新能源汽车号牌指标增加3万个,使新能源指标总数增至6万个,开展“大气污染执法年”专项行动,重点是“治散煤”、“净四气”(燃煤废气、挥发性有机物废气、工业废气和机动车尾气)、“降三尘”(施工扬尘、道路扬尘、因烧致尘),加大环境违法检查处罚力度。2016年1~11月,全市环境监察部门共处罚大气环境类违法行为1254起,水环境类违法行为184起,建设项目类违法行为851起,固体废物类违法行为255起,其他类违法行为61起,罚金达1亿元,有效打击了环境违法行为。

(二) 北京16区公共服务水平呈“U”形排列

从北京市各区公共服务的综合得分可以看出,排在前六名的区分别是西城区(0.7034)、东城区(0.6912)、延庆区(0.6672)、门头沟区(0.6169)、朝阳区(0.6048)和怀柔区(0.6000)。排在中间五位的分别是平谷区(0.5967)、密云区(0.5828)、海淀区(0.5605)、石景山区(0.5537)和昌平区(0.5335)。排在最后五位的是丰台区(0.5175)、顺义区(0.5072)、房山区(0.4969)、通州区(0.4897)和大兴区(0.4896)。虽然2016年的评价体系在环境保护维度中加入了两个反映努力程度的指标,但并没有从整体上改变近“U”形的排列情况。虽然通州区的环境保护排名明显提高,但综合评价排名仅仅提高了1位。

在加快北京城市副中心建设步伐的推动下,通州区在公共服务建设方面确实付出了很多努力。在大部分主要的公共服务资源供给上,通州区都有一定程度的提升。基础教育服务方面,中学师生比由2014年的12.64增加到

^① 北京环保局网站, <http://www.bjepb.gov.cn/>。



13.82, 增加了9.34%, 万人在园儿童增加了11.40%, 幼儿园师生比由2014年的8.46增加到8.74, 增加了3.31%。社会保障服务方面, 万人收养性单位床位数增加了7.08%, 万人社区服务机构数增加了10.29%。医疗卫生服务方面, 人均诊疗人次增加了5.70%, 每千人医师增加了9.05%, 每千人护士增加了7.45%, 每千人病床增加了9.43%。文化体育服务方面, 人均藏书量增加了9.14%, 图书馆总流通人数增加了10.61%。环境保护方面, 二氧化硫年均浓度值下降了30.21%, 二氧化氮年均浓度值下降了7.93%, PM10 年均浓度值下降了10.66%, PM2.5 年均浓度值下降了12.74%, 万元 GDP 电耗下降了4.25%。尽管如此, 通州区很多公共服务资源在绝对量上目前仍然处在全市较低水平, 每万人拥有收养性单位床位32.79张, 处在全市第10位。每万人拥有社区服务机构4.85个, 处在全市第11位。人均诊疗3.44人次, 处在全市第14位。每千人医师2.44人, 每千人护士2.45人, 每千人病床1.94张, 均排在全市最后。PM2.5 年均浓度92.5微克/立方米, 仅低于房山区和大兴区。由此可见, 虽然通州区的公共服务资源已经取得了一定程度的进步, 但从存量水平看, 其在全市仍属于较低水平, 距离北京城市副中心的定位要求还有很大差距。

(三) 公众对公共服务质量要求越来越高

虽然说北京公共服务已经迈上新台阶, 规模和体量已经迈入世界城市行列, 但公共服务质量还不尽如人意, 因此, 提高城市公共服务质量是下一步工作的重点。在基础教育方面, 仍需进一步推进首都基础教育优质均衡发展, 解决优质资源供给不足和配置不合理问题, 完善现代化教育治理体系。在公共文化方面, 需要解决区域发展不协调、城乡发展不均衡、内容建设不丰富、供给与需求不对称、服务综合指数不高、精细化管理不强等一系列问题。在社会保障方面, 要从增进人民福祉、促进人的全面发展的高度, 推进机关事业单位养老保险制度改革, 加大居民医疗保险城乡统筹力度, 创新医养结合机制, 提高社会保障标准, 扩大社会福利覆盖面。在基础设施方面, 要重点解决公共设施供给结构性不足和不能完全保障城市顺畅运行的痼疾, 启迪智慧城市基础设施建设, 构建城市大数据系统, 提升水、电、气、热、

公共交通等领域智能化服务水准。在公共安全方面，要开展治安秩序、消防安全、食品药品安全等八个方面的专项整治，建立健全常态化基层联合执法整治机制，集中力量开展执法。在城市环境治理方面，要重点治理城市垃圾和空气污染，加大联合执法和处罚力度，实现蓝天常在、绿水长流，不断满足公众对公共服务质量越来越高的要求。

二 科教文领域稳步发展，供给侧结构性改革仍需突破

（一）创新驱动发展显成效，全面改革创新进入攻坚期

2016 年，北京在创新驱动发展战略及全面改革创新试验的指引下，继续深入建设全国科技创新中心，围绕这些战略任务北京市各项科技工作有序开展。

1. 科技发展各项指标平稳增长

2016 年 1~9 月，北京市累计认定国家高新技术企业 12388 家，占全国比重近 16%，实现总收入 12192.4 亿元，同比增长 7.3%。全市技术合同成交额 2391.1 亿元（实现全年目标值的 66%），同比增长 11%。其中，流向外省区市和出口的占 74%。科技服务业实现增加值 1682.8 亿元，同比增长 10.9%。新三板挂牌企业达到 1185 家，入选创新层的 170 家，均居全国第一。上半年新增科技型企业近 4 万家，累计近 40 万家。

2. 全面深化改革创新亮点突出

与科技部、国家发改委共同研究制定《北京加强全国科技创新中心建设总体方案》，已经国务院印发实施。2016 年 9 月 22 日，北京市政府正式发布《“十三五”时期加强全国科技创新中心建设规划》。同时，研究制定了《京津冀系统推进全面改革创新试验方案》《北京市进一步完善财政科研项目经费管理的若干政策措施》《北京市促进科技成果转移转化行动实施方案》。