

北京

Beijingshi

Zhexue Shehui Kexue

Gonghua Xiangmu

Youxin Chengguo Xuanbian

北京市哲学社会科学

规划项目优秀成果选编

第一辑 [下]

北京市哲学社会科学规划办公室 编



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

北京市哲学社会科学 规划项目优秀成果选编

第一辑 [下]

北京市哲学社会科学规划办公室 编



首都师范大学出版社
CAPITAL NORMAL UNIVERSITY PRESS

Beijingshi
Zhexue Shehui Kexue
Guihua Xiangmu
Youxu Chengguo Xuanbian

图书在版编目(CIP)数据

北京市哲学社会科学规划项目优秀成果选编. 第一辑/北京市哲学社会科学规划办公室编. —北京: 首都师范大学出版社, 2011. 12

ISBN 978-7-5656-0566-6

I. ①北… II. ①北… III. ①哲学社会科学—科学研究—成果—汇编—北京市 IV. ①C121

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 247468 号

BEIJINGSHI ZHIXUE SHEHUI KEXUE GUIHUA XIANGMU YOUXIU
CHENGGUO XUANBIAN (DIYIJI) (XIA)

北京市哲学社会科学规划项目优秀成果选编(第一辑)(下)

北京市哲学社会科学规划办公室 编

责任编辑 马 岩

首都师范大学出版社出版发行

地 址 北京西三环北路 105 号

邮 编 100048

电 话 68418523(总编室) 68982468(发行部)

网 址 www.cnupn.com.cn

北京集惠印刷有限责任公司

全国新华书店发行

版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 18.75

字 数 339 千

定 价 80.00 元(全二册)

版权所有 违者必究

如有质量问题 请与出版社联系退换

目 录

法学学科

北京地区生物入侵管理策略与立法建议	/3
“十二五”期间深化平安北京建设对策研究	/11
北京市各级人大在推进基层群众自治中的作用研究	/18

教育学学科

教育均衡指数化监测与财政投入机制改革	
——以北京市义务教育为例	/29
北京市成人高等职业教育改革与发展研究	
——一种校企合作教育模式的实践研究	/38
北京高等学校分类与定位研究	/44

社会学学科

转型期军休安置保障模式探索	/55
北京市流动人口社会认同研究	/64
北京市社区居家养老研究	
——以西城区为例	/70
北京业主维权运动与基层治理模式创新研究	/78
关于首钢搬迁调整后社会建设管理问题与对策的调研报告 ...	/84
北京市拆迁改造后少数民族新聚居现状与对策研究	/93
社区警务：北京市外来人口聚集区的治安管理模式	/101

城市学学科

“城中村”改造与流动人口聚居区合作治理	/113
---------------------------	------

首都体制下的北京规划管理	/122
北京城市雕塑规划发展与首都文化建设	/131

历史学学科

北京灾害史	/141
-------------	------

文学·艺术学科

汉语方言地图集	/153
老舍与京味文学成果提要	/158
现代性与中国当代文学主潮	/165

综合学科

中国体育观众研究	/177
北京城市综合风险管理体系设计研究	/185
北京社区业主物业管理自治组织存在的问题和制度创新	/195
首都地铁安全运营研究	/201
北京城市湿地现状与保护管理对策研究	/213
在京农民工就业待遇公平与首都和谐问题研究	/220
关于北京市有害垃圾的管理与危害问题的分析	/230
首都人才发展总体战略研究	/236
首都经济社会发展人才需求和发展目标研究	/245
北京市高层次创新型科技人才队伍建设研究	/253
国外公共服务研究	/261
缓解北京市就业压力对策研究	/267
领导干部国际化素质提升研究	/275
北京民生政策研究	/284
后 记	/293



法学学科

项目名称：北京地区生物入侵管理策略与立法建议

项目编号：07AeFX034

项目负责人：温俊宝

项目信誉保证单位：北京林业大学

北京地区生物入侵管理策略与立法建议

当非土著种(non-native species)进入一个过去不曾分布的地区，并能存活、繁殖，形成野化种群(feral population)，其种群的进一步扩散已经或者将造成明显的环境和经济后果，这一过程称为生物入侵(biological invasions)。随着人类活动范围的扩展，国际交流的日益增多，外来生物入侵对生物多样性保护、人类健康及社会、经济、文化等产生了深刻影响。近年来，生物入侵因其范围之广、数量之大、影响之深和危害之重，引起了社会各界的广泛关注。

目前，我国已先后颁布了一系列与外来物种入侵相关的法律法规，对阻止外来物种入侵起到了重要作用。但是，从立法的总体现状来看，我国还没有专门针对生物入侵的统一的全国性基本法，与外来物种入侵相关的规定主要散布于《环境保护法》、《国境卫生检疫法》、《进出境动植物检疫法》、《植物检疫条例》等与环境与资源保护以及动植物卫生检疫相关的法律法规中。其中不乏管理漏洞与权力交叉之处，而监管部门之间的协作与配合，引入主体的权利、义务和责任等，也需要进一步梳理和规划。我国有些地方开始尝试出台相关法规及政策，以应对日益严重的外来物种入侵问题。2003年，辽宁省沈阳市环保局联合市林业局、农发局、执法局、海关等有关单位制定并颁布了《沈阳市外来物种防治管理暂行办法》，但还不是政府或人大制定的正式地方性法规。

北京是我国的政治、交通和文化中心，经济发达，与国际和国内的交流往来十分频繁，是生物入侵的高危地区之一。鉴于生物入侵对北京市所构成的严重威胁，同时考虑到国家层次的生物入侵基本法尚需一定时日才能出台，北京市有必要进行针对性的地方立法，完善北京地区生物入侵防范与控制工作的法律体系，建立北京地区生物入侵管理的长效机制。

一、北京地区生物入侵的现状

据不完全统计,目前成功入侵北京的外来物种已经达到 147 种,其中植物 103 种,动物(包括昆虫)34 种,微生物 10 种。

入侵物种对北京的危害主要表现在以下几方面:一是严重破坏生态环境,威胁生物多样性。如美国白蛾(*Hyphantria cunea*)和红脂大小蠹(*Dendroctonus valens*)对北京市的森林生态系统构成巨大威胁。二是引起严重经济损失,包括农林牧渔等产业的直接损失和外贸、交通、旅游等行业的间接损失。三是危害人民群众身心健康。如已入侵门头沟和顺义的豚草(*Ambrosia artemisiifolia*)和三裂叶豚草(*Ambrosia trifida*)所散布的花粉可导致“枯草热”等病症,严重的会并发肺气肿、心脏病乃至死亡。

北京地区生物入侵的特征,包括生物类群、起源地、分布、生境类型等自然因素以及入侵历史、入侵种在中国的第一入侵地(或首次报道地)等社会、经济因素。在综合考虑生物入侵的自然—社会—经济复合系统各因素的基础上,北京地区生物入侵的过程可分为三个阶段:启动阶段、入侵阶段(到达—建立,扩散—入侵)及成灾阶段。

二、北京地区生物入侵的因素

分析了影响北京地区生物入侵的因素及其作用(见表 1),从自然—社会—经济复合系统角度提出了北京地区生物入侵的模式:自然因素是内因,社会因素、经济因素是外因。影响生物入侵的自然因素主要包括外来种的特征(入侵性)、本地种的特征和生境的特征(可侵入性)。三者之间相互作用是生物入侵的基础,其结果决定了生物入侵的成功或失败。影响生物入侵的社会因素主要包括历史、政治、军事及政策法规。社会因素是外来物种入侵北京的前提条件,导致入侵过程的启动。影响生物入侵的经济因素主要包括社会生产方式、贸易及旅游等。人类经济活动是外来物种入侵北京的必要条件。伴随着经济贸易活动中的物资运输和文化、体育、科技、旅游等活动导致的人口流动,是外来物种入侵北京的最主要途径。

表 1 影响北京地区生物入侵的因素

生物入侵	影响因素			各因素的作用
	一级因素	二级因素	三级因素	
	自然因素 10%	外来物种的类群	适应能力	影响外来物种入侵北京的自然因素中的内在条件
			繁殖能力	
			竞争能力	
			传播能力	
			难清除	
		本地物种的特征	竞争能力	影响外来物种入侵北京的自然因素中的外在条件
		入侵地环境	干扰	
			胁迫	
			进化历史	
			群落结构	
	社会因素 18%	政治	邦交	启动(北京地区生物入侵的前提) 一短期内变化不大，视为常量
			友好城市	
			加入组织/协议	
		军事	战争	外来物种传入北京的重要限制因子
		政策法规	生物入侵法	
			动植物检疫法规	
		历史		
	经济因素 72%	社会生产方式		
贸易		外来物种入侵北京的最主要途径		
旅游				

三、北京地区生物入侵的管理策略

(一)完善相关立法

为了从源头上保障我国防止外来物种入侵立法的科学性, 应该从国家生物安全战略角度出发审视外来物种入侵问题, 坚持人与自然是和谐发展的环境观, 立足于生态系统的整体考虑, 将生态环境与人类社会的可持续发展有机结合起来, 确立我国防治外来入侵物种的立法目的为“保护我国生物多样性、维护生态平衡、保障生态安全和人类健康, 促进经济、社会和人类的可持续发展”。

坚持风险防范原则、引进者付费原则、分等级重点防治原则、合作原则等,并始终贯穿于防治外来物种入侵的法律法规体系中。

形成以《外来入侵物种防治法》为核心,以有关单行法为辅助,以有关法律规定为补充的相对完整的法律法规体系,建立从源头到末端的全过程防治、评估、监控以及责任追究机制,实现从全国范围内的统一部署到地方的分级实施。

(二)加强组织管理

建立省(直辖市)一级、跨部门、有足够权威的外来入侵物种管理委员会,通过法律授权,代表省(直辖市)行使权力。可以设定由现有部门为主,联合其他相关单位组成,形成在管理委员会统一领导下各相关部门分工协作的机制。建议成立以北京市环保局为牵头单位,由相关部门人员组成的外来生物入侵管理委员会,以分管环保等事务的北京市副市长为外来入侵物种管理委员会主席。

(三)建立外来物种入侵风险评估体系

通过专门机构,按照法定程序,对拟引入的物种可能对人类健康、经济生产的威胁,对当地生态环境和生物多样性的威胁,以及可能引起环境破坏或导致生态系统生态效益损失的风险进行分析评估,为是否引进该物种提供决策依据。

(四)广泛开展公众参与和教育活动

包括教育部门对学生的教育责任和环境行政部门对公众的宣传教育责任。

(五)建立监测、预警机制及快速反应体系

应大力加强有关信息系统建设,特别是根据普查和监测的结果及时建立区县级的入侵种分布图,并建立相应的入侵物种数据库和物种鉴定专家数据库。地方与中央应分别建立相应的定期报告与公告制度,以便及时汇总信息及发布有关的国家生态安全预警名录,制止外来物种的入侵和蔓延。

(六)建立应急控制及生态恢复体系

对于外来入侵物种侵袭的地区,除了做好防治区划(疫区、保护区和缓冲区等)、加强疫区检验封锁之外,还要根据入侵物种的入侵数量、范围制定综合应急治理措施。入侵物种清除后,要继续监测,巩固成果,同时要制定恢复本地生物多样性的积极战略,采取各种措施恢复生物多样性。

四、美国生物入侵州示范法对北京市地方立法的启示

美国很早就开始了联邦立法以应对外来物种入侵问题,如1900年的《莱西法案》。而州级生物入侵立法的历史更为久远,1726年的康涅狄格州、1775年的马萨诸塞州以及1766年的罗得岛州都制定了针对外来种小藁的法令。目前,50个州均有生物入侵相关立法。但总的来说,美国目前各州的生物入侵

相关立法呈现分散状态,很多情况下是在运用原有的相关立法来应对外来物种入侵这一新问题,如农业害虫控制方面的立法就被用来对付外来杂草的入侵。由于没有一部综合性的专门立法,各州的有关行政机构往往各自为政,无法形成合力来应对生物入侵给各州带来的挑战。近年来,个别州针对特定种类的入侵物种制定了专门法律,如水生入侵物种和杂草等,但目前还没有哪个州制订了可适用于所有类别入侵物种的综合性专门立法。

面对这种形势,美国环境法研究所在乔治·根德基金会和乔伊斯基金会赞助下,通过对美国各州目前的相关制定法和行政规章进行深入研究,于2004年拟订了生物入侵州示范法,其目的在于为各州的综合性生物入侵立法提供一个成文法框架。

“示范法”起源于美国的国内法实践,在一些官方或民间组织提供的不具有法律效力的示范法基础上,各州立法机关制定相同或类似的实体法,从而节约立法成本并达到某种程度的全国性立法统一。示范法在美国最成功的范例当属《统一商法典》,它由统一州法全国委员会和美国法学会共同编撰,已得到各州的全部或部分接受。但就生物入侵州示范法而言,由于目前各州的综合性生物入侵立法基本上处于拟议阶段,因此,该示范法的示范效果尚有待时日予以检验。

作为立法统一化的重要方法之一,示范法近年来也被引入到中国,其对中国法律实践的影响也日益深远。

(一)美国生物入侵州示范法简介

2002年美国环境法研究所发表的专题报告《阻断入侵:外来入侵种管理的州工具》列举了17个可用的州(政策)工具,在此基础上形成了生物入侵州示范法的基本框架,如表2。

表2 美国生物入侵州示范法的基本框架

名称	生物入侵州示范法
立法理由	应对入侵种的环境、经济和健康损失等(各州根据具体情况拟定)
第1章	一般规定
第2章	跨部门协作与计划
第3章	外来种分类与名录
第4章	禁止的行为
第5章	外来种的预防
第6章	许可程序
第7章	入侵种的控制与管理
第8章	实施与执行

(二)几点启示

在某种程度上,生物入侵州示范法可以说是美国的生物入侵地方立法的模板。综合考虑我国的国情和北京市的市情,至少可从这部示范法中获得以下几点启示:

1. 采纳综合性地方法规的立法形式

美国是一个联邦制国家,在立法体系上各州之间的差异很大。也正是因为这个原因,生物入侵州示范法建议各州采纳综合性立法的形式。而在我国,地方立法是指特定的地方国家政权机关,依法制定和变动效力不超出本行政区域范围的规范性法律文件活动的总称,主要包括地方人大或其常委会所创制的地方性法规和地方人民政府制定的各种地方政府规章。

地方性法规是省级区域解决本地具体问题的主要立法形式,在我国当前的立法体系中位于宪法、法律和行政法规之下。综合考虑各种因素,北京市生物入侵地方立法最好采纳综合性地方法规的立法形式。首先,生物入侵问题本身牵涉社会生活的许多方面和众多的管理机构,最好能有一部综合性的、效力层级较高的法律文件来发挥法律调整作用;其次,我国已有数量众多的生物入侵部门规章,再制定地方政府规章略显重复;最后,考虑到我国目前尚没有一部国家级的综合性专门立法,北京市制定一部综合性的地方法规对未来国家级的综合性专门立法具有更大的试点意义。

2. 树立以保护生态环境为中心的立法目的

立法目的是立法者通过立法所要达到的目标,决定着立法的基本架构、法律概念、法律原则和具体法律制度等。从美国生物入侵立法的历史来看,最初的目的主要在于防止与减轻农业、林业、渔业等行业的经济损失,近几十年才把重点转向如何防止外来物种入侵对生态环境的破坏上。生物入侵州示范法也反映了这一转变趋势,在其立法目的中明确地把保护环境列在了第一位。

北京是我国的政治与文化中心,也是绝大多数中央党政机关和重要国际机构所在地。如何防止外来物种入侵对北京市生态环境的破坏就成为优先考虑因素,因而在北京市生物入侵地方立法中应确立环境优先的地位。

3. 建立综合性的跨部门管理体制

生物入侵既是一个环境问题,同时也是一个经济和健康问题。这就决定了它必然是多部门的协同管理,但这种管理方式有可能产生管理体制的内阻或内耗现象。生物入侵州示范法要求设立跨部门的协调机构——州入侵种委员会,就是针对这一问题而提出的解决方案。

我国的省级政府架构中有类似的跨部门管理机构,如各类专门委员会或领导小组等,主要承担跨部门重要业务工作的组织协调及临时突发性事务。

借鉴生物入侵州示范法的有关条款,北京市设立一个包括环保、农业、林业和质检等地方政府机构并联系海关、出入境检验检疫部门等中央垂直管理部门的议事协调机构,值得认真考虑。

4. 预防为主、防治结合的全过程法律控制

外来物种入侵从传入到暴发成灾,通常要经历一个复杂的链式过程。对这一过程,如果能切断其中任意一个环节,就能有效控制生物入侵的发生,且离入侵源头越近,收效越大,成本越低。在生物入侵州示范法中,第3章至第7章所规定的分类与名录、禁止的行为、外来物种预防、许可措施以及入侵物种控制与管理等法律制度在某种程度上就是生物入侵全过程控制思想的具体体现。

北京市贯彻预防为主、防治结合的生物入侵全过程法律控制策略,第一,应加强对与北京有密切往来的国家和北京周边地区的潜在入侵性物种的了解,加强科学研究和国际合作;第二,应加强边界控制手段的应用,包括出入境检疫和国内省级区域间的检疫;第三,应加强监测与预警,快速反应;第四,是对入侵物种的及时清除、控制以及进行生态恢复等。

5. 建立健全保障机制

“徒法不足以自行”,法律中的抽象规定如果要在社会生活中得以实现,就必须辅以充分的保障机制。生物入侵州示范法设计了包括行政与刑事措施,以及入侵种责任保险和管理基金等制度,以确保该法得以实施与执行。

考虑到我国的现实国情,刑事责任和民事责任的相关规定通常是由国家层次立法来加以解决的,而地方立法通常无权对其做出法律规定,因而不能照抄照搬生物入侵州示范法中的相关规定。在我国,地方立法的保障措施通常以行政责任的相关规定为主,可分为行政主体和行政相对人承担的行政责任两种。在生物入侵州示范法中,行政责任条款占据重要地位,如第8.01条就对处罚主体、处罚金额的计算方法和救济措施等都有详细规定,可资北京市地方立法充分借鉴。此外,对于该示范法中的入侵物种责任保险和管理基金制度,在我国的地方立法中尚无先例,是否可行,值得深入探讨。

参考文献

- [1]刘春兴、温俊宝、骆有庆:《外来物种入侵的历史及其启示》,《自然辩证法通讯》,2010年第5期。
- [2]刘春兴、刘海斌、温俊宝、骆有庆:《生物入侵外部性的经济学分析与内部化对策》,《灾害学》,2010年第1期。
- [3]刘春兴、林震、温俊宝、骆有庆:《美国应对生物入侵立法的历史及其启示》,《经济社会体制比较》,2010年第2期。
- [4]戴秋莎、刘春兴、温俊宝:《控制外来入侵物种的贸易对策》,《世界林业研究》,2010

年第2期。

- [5]王晓勤、马荣、朱银飞、温俊宝:《试论进出境植物检疫和国内植物检疫的关系》,《中国农学通报》,2010年第12期。
- [6]刘春兴、徐平、刘海斌、温俊宝、骆有庆:《美国有关生物入侵的州示范法及其对我国的启示》,《北京林业大学学报》(社会科学版),2010年第2期。
- [7]刘春兴、温俊宝、骆有庆、陈鹏程、霍琳琳、李月峰:《美国的生物入侵管理体制》,《植物检疫》,2009年第2期。
- [8]刘春兴、徐平、温俊宝、骆有庆:《外来有害生物传入类型细分及其法律规制》,《北京林业大学学报》(社会科学版),2009年第2期。
- [9]刘春兴、林震、温俊宝、骆有庆:《国外生物入侵管理体制改革的三种典型模式——以新西兰、美国和日本为例》,《中国行政管理》,2009年第10期。
- [10]温俊宝、刘春兴:《生物入侵的法律对策研究》,北京:中国林业出版社,2008年。
- [11]汪劲:《抵御外来物种入侵:我国立法模式的合理选择——基于国际社会与外国法律规制模式的比较分析》,《现代法学》,2007年第2期。
- [12]MATTHEW F, KATE T. Review of non-native species legislation and guidance. [2006-07-26]. <http://www.defra.gov.uk/wildlife-countryside/resprog/findings/non-native/index.htm>.
- [13]Invasive Species Council. Invasive species: laws and regulations. [2006-03-28]. <http://www.invasivespeciesinfo.gov/laws/main.shtml>.
- [14]贾春虹、虞国跃、张帆等:《北京地区外来入侵生物种类调查初报》,《植物保护》,2005年第31期。
- [15]ELI. Invasive species control: a comprehensive model state law. Washington D. C.: Environmental Law Institute, 2004.
- [16]ELI. Halting the invasion: state tools for invasive species management. Washington D. C.: Environmental Law Institute, 2002.
- [17]刘全儒、于明、周云龙:《北京地区外来入侵植物的初步研究》,《北京师范大学学报》(自然科学版),2002年第3期。
- [18]周旺生:《立法学》(修订版),北京:法律出版社,2000年。

(作者:温俊宝 北京林业大学林学院教授)

项目名称：平安北京建设研究

项目编号：09BaFX054

项目负责人：殷星辰

项目信誉保证单位：北京市社会科学院

“十二五”期间深化平安北京建设对策研究

平安建设是党中央在本世纪初部署的一项政治工程，也是维护群众利益的民心工程。北京市委、市政府积极响应中央号召，大力开展平安创建工作，逐步将平安建设推向深入，2009年更是提出了创建“平安北京”的目标，要“把首都建设成为安全、稳定、和谐的首善之区”。为实现这一目标，北京市成立了“平安北京”建设工作指挥协调领导小组，市属各部门、区县、街道（乡镇），也相应地建立了工作机构，理顺了领导体制。全市自上而下形成了党委政府总揽全局、职能部门各司其职、社会各界广泛参与的“平安北京”建设工作格局。明确了“平安北京”建设的主要内容是构建多元化矛盾纠纷化解体系、具有首都特色的社会治安防控体系、流动人口服务管理体系、城市环境秩序综合治理体系、刑事犯罪综合预防体系和健全完善应急处置体系。经过几年的实践，“平安北京”建设取得了显著成效，维护了首都的政治稳定和社会安宁，确保了重大活动的胜利举行，遏制了违法犯罪的高发态势，增强了群众的安全感，还获得了大量宝贵经验。一是高度重视基层基础建设，夯实了“平安北京”建设的根基；二是充分相信群众、充分依靠群众、放手发动群众，激发了群众参与平安创建的热情；三是形成了符合北京实际、具有首都特色的新型社会治安防控体系；四是实行了目标管理和责任管理，最大限度地保障了平安创建工作的落实和成效；五是敢为人先，大胆创新，为平安创建工作注入了强大的动力。

首都稳则全国稳。深化“平安北京”建设，不但对于维护首都的安全稳定、社会和谐的意义重大，而且对于维护国家的安全稳定也十分重要。党的十七届五中全会全面确立了“十二五”时期我国经济社会发展的总体布局，北京市委十届八次全会提出了“十二五”期间北京市经济社会发展的基本目标和主要任务，为新时期首都改革发展描绘了宏伟蓝图，对“平安北京”建设提出了新的要求。

“十二五”期间，“平安北京”建设面临的形势十分紧迫、任务十分艰巨，困难和问题不少。从社会发展、社会转型对平安建设的影响看，城乡二元管理体制造成的治理难题已经影响到平安建设，各种改革造成的历史遗留问题

仍然比较棘手,社会贫富差距不断拉大引发社会不安定,城市管理中的顽症痼疾影响治安的现象仍然存在。政策制度滞后、不完善也困扰着平安建设的深入开展,一是基层资源紧缺与维护社会稳定的属地原则的不协调,基层任务多、责任重,却人员少、经费少、职权小。二是社会力量参与平安建设的政策制度滞后。三是传统的户籍管理和流动人口服务管理制度滞后于人口流动的态势。平安建设工作自身也存在不少问题:一是平安创建工作发展不平衡,剩下的不达标的地区、行业 and 单位都是难啃的“硬骨头”。二是个别领导思想认识上还有不到位的地方,常常把基层综治部门当成“突击队”和“灭火队”,缺乏对平安建设的整体谋划和布局。三是基层综治部门条块协调难度大,不但需协调的部门多,而且协调的单位级别高、权力大。四是权责不一致,只要一出现问题就进行责任倒查,倒查首先就是查基层、查属地,导致基层平安建设权责不统一。五是群防群治力量组织管理制度和激励机制还有待健全。

“平安北京”建设必须充分认识面临的新形势,深刻把握新时期首都经济社会发展的特点和规律,着眼于维护战略机遇期首都的和谐稳定,找准切入点 and 着力点,努力破解发展过程中面临的困难和问题,为圆满完成“十二五”规划创造安全稳定的社会环境和公正高效的法治环境。

“十二五”期间,“平安北京”建设的总体思路是:积极参与社会建设,创新社会管理,努力破解影响首都稳定和社会治安秩序的深层次问题,努力实现维护首都稳定水平明显提高、服务首都科学发展水平明显提高、社会管理精细化水平明显提高、保障社会公平正义水平明显提高、政法机关自身建设水平明显提高,真正使“平安北京”建设与经济社会发展的要求相适应、相协调,与建设中国特色世界城市的要求相适应、相协调。按照这一思路,提出以下对策建议。

一、改善平安建设环境的根本之策

(一)调整城乡二元化管理体制推进城乡一体化建设

城乡一体化建设改革的核心是消除城乡差别、政策歧视,促进社会公平公正,减少矛盾,解决影响平安建设的深层次问题,促进社会平安和谐。北京市作为首都,应该在推进城乡一体化建设中率先试点改革,实现突围,在布局上坚持科学发展观,统筹城乡经济社会发展,从制度上破解城乡二元体制带给经济社会发展的瓶颈,实现城乡结合部难点治理的良好转变。从国内推进城乡一体化改革的实践来看,统筹城乡经济社会发展,推进城乡一体化建设,是解决“三农”问题的根本之策,也是破解北京市城乡结合部治理难点的根本途径,更是保持经济社会全面协调可持续发展的客观要求。2009年1月13日,中央政治局委员、北京市市委书记刘淇参加北京市人大会议昌平团