

2012北京市体制改革报告

张工 主编



中国人口出版社



2012 年
北京市体制改革报告

张工 主编

中国人口出版社
China Population Publishing House
全国百佳出版单位

图书在版编目(CIP)数据

2012 北京市体制改革报告 / 张工主编. —北京: 中国人口出版社, 2012. 4

ISBN 978 - 7 - 5101 - 1178 - 5

I. ①2… II. ①张… III. ①体制改革—研究报告—北京市—2012 IV. ①D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012) 第 069939 号

2012 北京市体制改革报告

张工 主编

出版发行 中国人口出版社
印 刷 北京普瑞德印刷厂
开 本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印 张 20.5
字 数 400 千字
版 次 2012 年 4 月第 1 版
印 次 2012 年 4 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5101 - 1178 - 5
定 价 40.00 元

社 长 陶庆军
网 址 www. rkcbs. net
电子信箱 rkcbs@126. com
电 话 (010) 83519390
传 真 (010) 83519401
地 址 北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编 100054

编 委 会

主 编 张 工

副 主 编 刘印春 梁 玲 王景山

编写人员 于海永 蔡春雷 梁 杰 耿 森
周 昊 王 昊 程晋刚 马雅男
徐学才 赵永珊 李星坛 于国庆

序 言

2011年是“十二五”开局之年,也是加快转变经济发展方式,以更高的标准实施“人文北京、科技北京、绿色北京”战略,建设中国特色世界城市的重要之年。改革是加快转变经济发展方式的强大动力。加快构建充满活力、富有效率、更加开放的体制机制,是确保北京“在推动科学发展、加快转变经济发展方式中当好标杆和火炬手,走在全国最前面”,率先形成创新驱动的发展格局,率先形成城乡经济社会一体化发展新格局的重要前提和基础。为不断增强北京在更高水平上实现科学发展的内在动力和活力,实现“十二五”开好局、起好步,根据国务院关于推进改革工作的部署和要求,结合北京发展面临的新形势、新要求,2011年5月,北京市委、市政府印发了《关于2011年推进重点改革任务的意见》(京发〔2011〕10号),明确了14项重点改革任务。

一年来,面对国内外复杂严峻的经济形势,在北京市委、市政府的正确领导下,各部门、各区县高度重视,紧紧围绕主题主线要求,坚持把改革创新作为调结构、转方式、稳物价、惠民生的重要抓手,健全工作机制,明确责任和进度,各项重点改革任务取得明显成效,尤其是在中关村先行先试改革、医药卫生体制改革、文化体制改革以及社会管理体制机制创新等方面取得了新进展,为首都转型发展注入了新的动力和活力。

改革未有穷期。必须清醒地认识到,当前的北京发展仍面临着人口资源矛盾更加突出,创新驱动力有待提高,经济与社会、城乡间区域间发展不平衡不协调以及特大型城市管理压力凸显等一系列问题,其背后的深层次体制机制障碍仍然存在,重点领域和关键环节改革需要加快突破,首都改革仍然处于攻坚克难的关键阶段。这就要求我们认清形势,统一思想,围绕主题主线,突出重点,继续深化改革创新,加快构建首都科学发展的体制机制。

回顾和总结,是为了更好地前行。为全面系统反映2011年北京市主要改革领域的进展,及时总结经验与不足,厘清未来改革思路和重点,向社会各界宣传、展示北京

改革成效,促进全社会形成改革共识,我们组织有关力量编写了《2012 北京市体制改革报告》(以下简称《报告》)。《报告》基于政府工作视角,依据北京市“十二五”体制改革规划及 2011 年度重点改革任务安排,以相关委办局和区县提供的材料为基础,客观、全面地记载了过去一年北京市各主要领域改革进展情况,并结合新形势、新要求研究提出了未来推进改革的重点,同时介绍了过去一年我们对一些重点、难点改革问题进行的研究探索,是一本全面记录北京市改革历程、展示北京市改革成果的资料性书籍。

衷心希望《报告》能够为改革工作者和其他相关人士提供一定的参考借鉴,成为社会各界了解、关注北京改革的窗口和平台!



2012 年 4 月

目 录

综 述 篇

2011 年北京市体制改革进展及 2012 年体制改革要点	3
-------------------------------	---

专项改革篇

借力“1+6”政策 加快中关村示范区建设	19
深化文化体制改革 推动首都文化大发展大繁荣	27
加快改革创新步伐 促进新闻出版业健康发展	39
创新服务管理 构建社会建设科学体系	42
积极探索创新 扎实推进首都医药卫生体制改革	45
以改革试点为抓手 深化首都教育改革	49
落实大民政建设任务 增进居民福祉	54
强化政府职责 努力实现“住有所居”	58
纵深推进改革 提升国有经济活力	61
推进管理服务创新 优化中小企业发展环境	64
寻求转变和突破 加快国际商贸中心建设	67
坚持管理机制创新 推动首都交通科学发展	72
完善环保体制机制 持续改善首都环境质量	76
充分发挥财政职能 支持体制机制创新	79
加强机构编制工作 服务经济社会发展	85

区县改革篇

首都功能核心区	91
首都功能拓展区	97
城市发展新区	110
生态涵养发展区	122

调 研 篇

北京市市场化进程评估调研报告	141
国家城市管理综合配套改革相关对策措施研究	155
北京市构建社会组织“枢纽型”工作体系的实践与策略	165
关于北京市文化体制机制创新的有关思考	174
北京市部分文化创意产业集聚区调研报告	181
昌平区东小口地区综合配套改革试点探索	185

研究借鉴篇

北京国际科技创新枢纽建设与世界城市战略研究	191
关于推动北京文化大发展大繁荣的战略思考和建议	197
北京世界城市建设与高端人才发展:实践与对策	204
世界城市建设与北京市政府管理创新	211
四大世界城市行政体制比较及其启示	217

文 献 篇

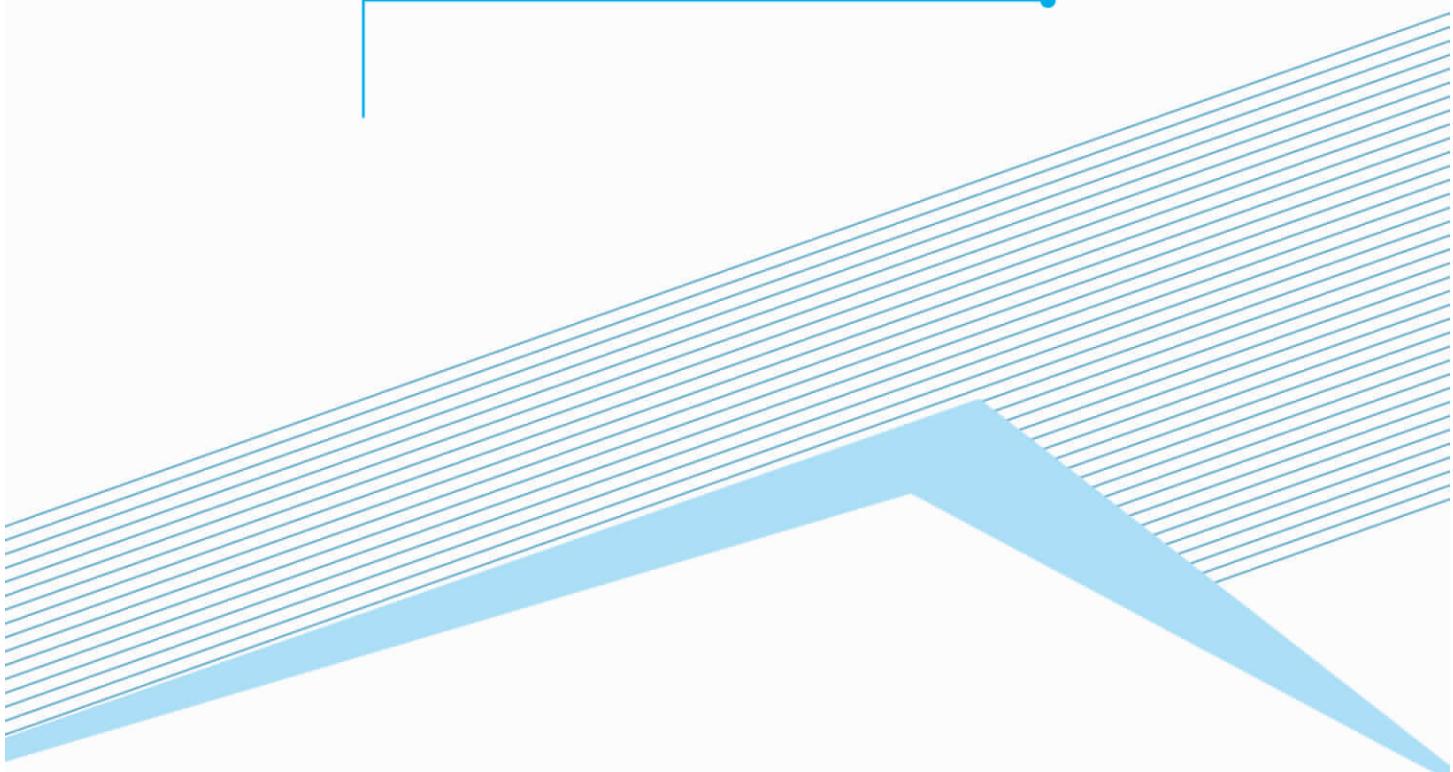
北京市“十二五”时期体制改革规划	227
------------------	-----

关于 2011 年推进重点改革任务的意见	247
吉林同志在 2011 年中国改革论坛开幕式上的讲话	253
吉林同志在 2011 年全市体制改革工作会议上的讲话	255
围绕主题主线 深化改革创新 加快构建首都科学发展的体制机制 ——在 2011 年全市体制改革工作会议上的报告	261

附 录 篇

2011 年北京市体制改革大事记	271
2011 年北京市体制改革相关文件要点	279
后 记	315

综述篇



2011 年北京市体制改革进展 及 2012 年体制改革要点

2011 年是“十二五”规划开局之年,也是加快转变经济发展方式,以更高的标准实施“三个北京”战略,建设中国特色世界城市的重要之年。一年来,在北京市委、市政府领导下,全市上下紧紧围绕主题主线要求,坚持把改革创新作为调结构、转方式、稳物价、惠民生的重要抓手,以中关村先行先试改革、医药卫生体制改革、文化体制改革以及社会管理体制机制创新为重点,统筹推进各项改革工作,年度各项重点改革任务顺利完成,为“十二五”经济社会发展开好局、起好步提供了有力支撑。

一、2011 年重点领域改革的进展情况

2011 年 5 月份,北京市委、市政府正式下发了《中共北京市委、北京市人民政府关于 2011 年推进重点改革任务的意见》(京发〔2011〕10 号),明确了全市改革的 14 项重点任务。为落实好各项重点改革任务,各有关单位高度重视,分别制订了具体实施方案,明确了责任目标和时间进度。一年来,主要改革任务总体进展顺利,在一些重点领域和关键环节改革取得了积极进展,为首都转型发展注入了新的活力。

(一) 提内涵、促转型,自主创新和节能减排改革加快推进

中关村示范区体制机制创新加快推进。一是组建了中关村创新平台,健全了央地联动和部门协同的工作机制。编制实施了《中关村国家自主创新示范区发展规划纲要(2011—2020 年)》。加强了都市会商和军地合作,促进了科技成果就地转化和产业化。二是系列先行先试改革试点范围、规模和效果不断扩大。实施股权和分权激励的单位达到 481 家。261 个项目开展了科技成果处置权、收益权改革。1235 个项目纳入科研经费管理改革试点。中关村代办试点挂牌企业达到 106 家。政府采购新技术和新产品总额达到 61.7 亿元,拉动社会投资 307 亿元。示范区现代服务业试

点首批 19 个项目启动,争取中央财政 3 亿元资金支持。三是加强了高端人才集聚。印发了《加快建设中关村人才特区行动计划(2011-2015 年)》。实施 10 项具体扶持政策,引进国内外高层次人才 1962 名。

中关村创新平台

“中关村科技创新和产业化促进中心”简称中关村创新平台,由国家有关部门和北京市共同组建,重在进一步整合首都高等院校、科研院所、中央企业、高科技企业等创新资源,采取特事特办、跨层级联合审批模式,落实国务院同意的各项先行先试改革政策。平台下设重大科技成果转化项目审批联席会议办公室、科技金融工作组、人才工作组、新技术新产品政府采购和应用推广工作组、政策先行先试工作组、规划建设工作组、中关村科学城工作组和现代服务业工作组等 8 个工作机构,19 个国家部委相关司局和 31 个北京市相关部门派驻人员到平台办公,围绕重大科技成果转化和产业化项目、先行先试政策扶持等受理事项开展工作。

节能减排长效机制进一步健全。编制公布了“三高”企业退出工作计划,确定了小化工等行业的 45 家企业列入年度退出计划。组织北新建材公司等一批落后生产工艺的企业搬迁调整。积极推进企业从生产源头和过程中节约能源、较少排放稳步推进资源性产品价格改革。稳妥实施了成品油价格调整。开展居民天然气价格调整准备工作。完善供热价格改革、阶梯水价、阶梯电价等试点方案。率先实行能源消费总量控制。大力推广合同能源管理机制。筹建节能低碳产业发展基金。率先实行了能耗强度和能源消费总量双控机制。垃圾处理区县责任制逐步完善,将垃圾处理纳入各区县绩效考核。建立老旧机动车更新淘汰长效机制。

合同能源管理

合同能源管理,在国外简称 EPC(Energy Performance Contracting),在国内广泛地被称为 EMC(Energy Management Contracting),是 20 世纪 70 年代在西方发达国家开始发展起来的一种基于市场运作的全新的节能新机制。合同能源管理不是推销产品或技术,而是推销一种减少能源成本的财务管理方法,其实质是以减少的能源费用来支付节能项目全部成本的节能业务方式。EMC 公司的经营机制是一种节能投资服务管理;客户见到节能效益后,EMC 公司才与客户一起共同分享节能成果,取得双赢的效果。

(二) 惠民生、促和谐,社会领域改革继续深化

医药卫生体制改革继续走在全国前列。2009～2011年国家部署和本市确定的260项医改重点任务全面落实,群众“看病贵”“看病难”问题得到有效缓解。一是市医院管理局挂牌成立,政事分开、管办分开迈出实质性步伐。二是获批成为国家公立医院改革试点联系城市,研究拟订了公立医院改革试点方案和鼓励社会办医若干政策。全市66家三级医院和11家二级医院全部纳入“114”统一预约挂号平台。16个区县基层医疗机构与37家二、三级医院签订了转诊预约服务协议。三是基层医疗卫生机构综合改革不断深化,基本药物制度全面落实。家庭医生式服务全面启动。四是实现了市级公费医疗制度与职工医保制度并轨,“新农合”和城镇居民医保政府补助水平统一,达到460元。基本医保付费制度改革取得新突破。

收入分配制度改革进一步深化。出台了《关于促进本市居民收入增长的意见》,提出了发展经济、扩大就业、完善社会救助、健全社会保障、促进企业工资增长、增加农民收入等10项重点任务和10项实施方案,积极推进居民收入增长与经济发展同步。深入推进工资集体协商3年行动计划,完善职工工资集体协商共决机制、正常增长机制和支付保障机制。在完善义务教育、公共卫生与基层医疗卫生事业单位绩效工资制度基础上,推进其他事业单位绩效工资制度改革。完善工资指导价位制度。

就业和社保体系逐步完善。一是加强就业服务。完善高校毕业生就业指导服务和见习制度。建立外来农民工在京就业情况动态监测机制。推动城镇失业管理制度和公共就业管理服务向农村延伸。二是加强养老保障。在全国率先出台了低保家庭老人入住养老机构补助政策,每人每月补贴1100元,统一了城乡敬老院建设资助标准。进一步创新公办养老机构运行机制,推进了民办养老机构发展。出台城乡居民养老保险和基本养老保险衔接相关文件。三是工伤和生育保险覆盖全部职业人群。推动在京外国人参加社会保险。四是提高企业退休人员基本养老金、最低工资标准、城乡最低生活保障待遇标准,建立健全社会保障相关标准与物价上涨挂钩的联动机制。社会保障相关待遇标准与物价上涨联动机制进一步完善。五是保障性住房建设管理体制、投融资方式、供地模式进一步创新。成立了市保障性住房建设投资中心,新建收购各类保障房23万套、竣工10万套。将城市低收入家庭、新就业职工和外地来京工作一定年限人员纳入了保障范围。

文化教育体制改革深入推进。一是印发《关于发挥文化中心作用加快建设中国特色社会主义先进文化之都的意见》。组建首都剧院、首都博物馆、首都出版发行、首都影院、首都影视产业等五大联盟。二是文艺院团和非时政类报刊出版单位转企改制扎实推进,《新京报》和《京华时报》变更为北京市主管主办,北京地区报刊资源整合

合和结构调整加快推进,都市报管理体制进一步理顺。三是基本形成了市文化艺术活动中心、区(县)文化馆、街道(乡镇)文化服务中心和社区(行政村)文化室(多媒体综合文化中心)四级公共文化设施服务体系和网络。四是探索建立文化部门与政府经济工作部门、金融机构的协调和沟通机制,为122个项目成功融资10.7亿元以上。五是在全国率先组建网络文化执法队,建立快速反应机制,妥善处理了一系列敏感问题,维护了首都文化市场秩序。六是启动实施了学前教育3年行动计划。开展了城区义务教育学校均衡发展、普通高中特色发展、促进高等职业教育发展综合改革等试点。

社会管理加快创新。一是制定了《关于加强和创新社会管理全面推进社会建设的意见》,编制了社会建设规划纲要。二是印发《关于全面推进社区规范化建设工作的通知》,城市社区规范化建设任务基本完成。城市网格化管理深入推进,村庄社区化管理试点成效显著。新建成243个“一刻钟社区服务圈”建设示范点,覆盖97个街道(镇)、316个社区、305万名社区居民。村庄社区化建设经验全面推广。三是细化《北京市基本公共服务指导目录(试行)》,明确了180项具体事项。推进了社区基本公共服务全覆盖。首批645个社区基本公共服务全覆盖试点建设任务顺利完成。推动停车位、食堂、体育场馆等社会服务资源按照共建、共享多种形式向社区居民开放。市级“枢纽型”社会组织数量达到22家。推动了政府购买基本公共服务模式。四是对于工商经济类、公益慈善类、社会福利类、社会服务类社会组织实行了直接登记试点,市级共直接登记批准成立86个社会组织。五是重大事项社会稳定风险评估机制和制度体系进一步健全。

“枢纽型”社会组织

“枢纽型”社会组织是指由北京市社会建设工作领导小组认定,在对同类别、同性质、同领域社会组织的发展、服务、管理工作中,在政治上发挥桥梁纽带作用、在业务上处于龙头地位、在管理上经北京市政府授权承担业务主管职能的市级联合性社会组织。“枢纽型”社会组织在市社会建设工作领导小组及其办公室的统筹协调下,主要通过联席会议等形式协调有关工作。

(三) 优管理、促保障,城市管理制度改革不断深化

一是人口调控措施和缓解交通拥堵综合措施有序实施。研究出台并稳妥实施一系列“以业引人、以房控人、以证管人”的人口调控措施和工作机制。实行小轿车摇号

制度,推进停车泊位管理制度改革,调整中心城区非住宅区停车收费价格,研究制定交通严重拥堵应急预案。在远郊区县试点推广网格化管理模式。

二是城市管理体制机制进一步理顺。健全了食品安全监督协调机制。市城管综合行政执法局调整为市政府直属行政执法机构。

三是发布了《关于进一步加强水务改革发展的意见》。进一步落实了最严格的水资源管理制度,建立健全用水控制检测制度、节约用水制度、水功能区限制纳污制度“三条红线”,健全了水资源管理责任和考核制度。成立了北京南水北调工程投资中心。

四是推进道路清扫保洁、垃圾分类收集和资源化处理服务引入市场机制改革。有步骤地推进垃圾分类,拟定餐厨垃圾和废弃油脂资源化处理工作方案,制定非居民生活垃圾处理收费管理办法。

(四) 抓试点、促统筹,协调发展机制更趋健全

一是出台了《关于城乡结合部地区 50 个重点村整建制农转居有关工作的意见》,完成了西部发展和城乡统筹发展议案办理。二是全面推进城乡结合部 50 个重点村城市化工程,探索建立城乡一体化的行政管理体制和社会管理、公共服务机制。进一步完善政策推进绿化隔离地区建设。推动整建制农转居,建立占地补偿增长机制,农民收入稳定增加。三是东小口地区综合配套改革试点取得积极进展,推进了本市城乡结合部地区发展的有益探索。四是进一步深化农村集体产权制度改革。全市累计完成改革的单位达到 3645 个,其中村级 3635 个,乡级 10 个,村级完成改革的比例达到 91.4%。继续开展农村集体土地所有权和集体建设用地使用权确权、登记、颁证,试点范围逐步扩大。五是集体林权制度主体改革任务基本完成,林地确权率达到 97.7%。

北京市政府正式批准昌平区东小口地区综合配套改革试点方案

2011 年 10 月 26 日,北京市政府批复了《昌平区东小口地区综合配套改革试点方案》。作为全市第一个镇域范围内的市级综合配套改革试点,东小口地区的综合配套改革试点将着眼于推进“人文北京、科技北京、绿色北京”建设,围绕率先形成城乡经济社会发展一体化新格局的发展方向,以维护好、实现好农民利益为根本出发点,创新体制机制,完善行政管理体制和社会管理体制,统筹推进城乡基础设施建设一体化和基本公共服务均等化,优化产业空间,发展现代服务业,进一步加快城市化进程,探索城乡结合部地区科学发展的有效途径。

(五) 转职能、促服务,行政管理体制改革稳步推进

行政审批制度和事业单位分类改革稳步推进。继续清理和精简行政审批事项。结合区县实际,全市共取消行政许可和非许可审批事项 40 项,下放行政审批事项 7 项。结合区县实际,进一步下放了行政审批权限,增加了区域发展活力。北京市政务服务中心建设积极推进,着力构建政务服务体系指导监督、行政审批、公共资源交易、政务信息公开、电子政务管理、公共与便民服务、效能监察等七大平台。出台了《关于本市分类推进事业单位改革的实施意见》,全面开展了事业单位清理规范工作。

国企改革进一步深化。完成市区两级粮食企业、北控与京仪集团重组等 5 个重组项目,119 户劣势企业有序退出,市属国有经济产业集中度进一步提升。成立了北京南水北调工程投资中心和市保障性住房建设投资中心。改制上市步伐加快,市属国有上市公司达到 44 家,股票 49 支。

投融资环境进一步优化。一是下发了《关于优化完善本市固定资产投资项目办理流程及相关工作机制的通知》,优化投资项目审批流程,有效缩减了办理时限。进一步完善市固定资产投资项目行政审批综合服务大厅工作机制,提高行政服务质量。二是设立了“北京服务”、“北京创造”、小城镇发展基金等各类投资基金,拓宽融资渠道放大政府投资引导作用。推动保障房私募债等融资模式创新。三是出台促进中小企业发展的实施意见,推进中小企业公共服务平台建设,完善市区两级中小企业投融资服务体系。

总的来看,2011 年北京的改革成效是显著的,对增强北京发展的动力、活力和可持续能力起到了重要作用。然而,从发展的视角来看,尤其是与新时期北京发展面临的新要求相比,当前影响北京科学发展的体制机制障碍仍然存在,在一些重点领域和关键环节的改革还需要加快突破。一是受传统部门条块分割管理体制的制约,北京的科技、教育和人才等优质创新资源难以充分整合、优化配置,自主创新的环节仍不连贯,驱动创新的政策体系还不健全,创新的动力仍然不足,创新优势还没有完全发挥。二是有利于保障和改善民生的公共服务和社会领域改革相对滞后,社会公共服务总体上供不应求的矛盾十分突出。三是特大型城市运行管理和服务水平的体制机制不完善,城市运行效率和安全保障能力有待提高。四是城乡之间、区域之间、部分区县内部发展不平衡的深层次矛盾仍未从根本上消除,特别是北城与南城、平原与山区发展差距依然明显。五是与市场经济体制要求相适应的政府运行机制相对不完善,政府与市场、政府部门之间的关系有待进一步理顺等。