



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

No.12

北京公共服务 发展报告 (2018~2019)

北京市社会科学院

主编/施昌奎

副主编/毕娟 罗植

ANNUAL REPORT ON PUBLIC SERVICE OF BEIJING
(2018-2019)



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

2019
版

- 《北京蓝皮书：北京公共服务发展报告》由北京市社会科学院编辑出版，曾连续获得第五届、第六届、第七届全国优秀皮书一等奖。

- 《北京公共服务发展报告》聚焦城市发展质量，对上一年北京市公共服务领域整体发展形势和热点问题进行系统性分析和回顾，不仅对16区公共服务发展状况进行了综合评估和排名，还聚焦北京公共服务发展中教育、文化、科技、社会保障、基础设施、公共安全、环境保护等核心领域及其重点问题，结合翔实的调研数据和资料，运用定量与定性相结合的方法，对各领域的发展现状、问题成因进行了深入分析，并提出有针对性的对策建议。

- 《北京公共服务发展报告》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，也是北京市社会科学院的重要智库产品。

 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 (2018~2019)

ANNUAL REPORT ON PUBLIC SERVICE OF BEIJING
(2018-2019)

主 编 / 施昌奎
副主编 / 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. 2018-2019 / 施昌奎主编
-- 北京: 社会科学文献出版社, 2019. 5
(北京蓝皮书)
ISBN 978-7-5201-4510-7
I. ①北… II. ①施… III. ①地方政府-社会服务-
研究报告-北京-2018-2019 IV. ①D625.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 049169 号

北京蓝皮书

北京公共服务发展报告(2018~2019)

主 编 / 施昌奎
副 主 编 / 毕 娟 罗 植

出 版 人 / 谢寿光
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 59367083
印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 22.25 字 数: 332 千字

版 次 / 2019 年 5 月第 1 版 2019 年 5 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5201-4510-7
定 价 / 128.00 元

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

《北京公共服务发展报告（2018 ~ 2019）》

编 委 会

主 编 施昌奎

副 主 编 毕 娟 罗 植

成 员 施昌奎 毕 娟 庞世辉 王燕梅 门玉峰
李志斌 吴向阳 鄢圣文 李江涛 董丽丽
罗 植 王 婧 杨 浩 王 鹏

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》《北京城市副中心行政管理体制创新研究》等多部著作。发表学术论文和研究报告 80 余篇。曾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。

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》及《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

成果二等奖及北京市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”“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”获评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，评价篇，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，对十六区公共服务发展状况进行了综合评估和排名，提出了对策建议。

2018年，在落实《北京城市总体规划（2016年—2035年）》及筹办2022年北京冬奥会和冬残奥会的推动下，北京市十六区公共服务均衡化布局趋向合理，公共服务质量大幅提升。

科学技术方面，全国科技创新中心建设提速，《北京加强全国科技创新中心建设重点任务2018年工作方案》中部署实施的任务完成率超过96%，金融、信息服务、科技服务三大服务业对全市经济增长的贡献率合计达60%左右，全市认定登记技术合同成交额4957.8亿元，增长10.5%，“9+N”科技创新政策体系进一步优化了营商环境。基础教育方面，优质基础教育资源覆盖面不断扩大，2018年中小学就近入学比例分别达到96%、99%以上，初中学生升入优质高中比例达到52%以上，新建扩建一批幼儿园，新增学位3万个。公共文化方面，覆盖城乡的公共文化设施及服务网络加快布局，已建成四级公共文化服务体系，公共文化设施达到7131个，覆盖率98.85%，已实现公共文化设施的十五分钟服务圈，建立了全国第一个省级文化艺术基金——北京文化艺术基金，每年投入约1亿元，重点围绕舞台艺术创作、文化传播交流推广和艺术人才培养三大方向开展资助，2018年立



项资助项目 132 个，资助金额约 1.3 亿元，与上年相比分别增长约 32%、15%。社会保障方面，继续上调社保待遇，建立“三边四级”就近养老服务体系，新建 182 家养老服务驿站，推进医疗、医保、医药“三医联动”改革，深化医药分开综合改革，继续推进分级诊疗，建设 100 个国家级临床重点专科医联体服务点，建成紧密型医联体 34 个，一级医院和基层医疗卫生机构诊疗量增长近 30%，三级医院门急诊量减少 8%；完善租购并举的住房保障体系，2018 年全市保障房新开工 5.45 万套，完成市政府实事任务 5 万套的 109%。基础设施方面，新机场建设进入收官阶段，市府东迁如期实施，北京市公共设施进步显著，供给规模持续扩大，质量提升巨大，全市布局趋向合理。公共安全方面，聚焦民生领域，强化专项治理，开展联合执法行动 3800 余次，整治突出问题 1200 余件，清理“散乱污”窝点 870 余处，查处、捣毁食药领域“黑窝点”“黑作坊”800 余处，关停旅游购物店近 30 家，“净网 2018”专项行动共破获各类涉网案件 6600 余起，为建设“天蓝、地绿、水清、食安、景美”的首都北京做出了贡献，人民群众安全感不断提升。环境保护方面，依靠精治、法治与共治，空气质量持续改善，2018 年 PM_{2.5} 平均浓度为 51 微克/立方米，比上年下降了 12.1%，优良天数 227 天，占比 62.2%，重污染日只有 15 天，而且没有持续性（3 天）的重污染过程，比上一年改善很多，SO₂、NO₂、PM₁₀ 年均浓度分别为 6 微克/立方米、42 微克/立方米、78 微克/立方米，比上年分别下降 25.0%、8.7%、7.1%。

从北京十六区公共服务综合评分和排名看，排在前六名的分别是东城区、西城区、朝阳区、延庆区、门头沟区和怀柔区。排在中间五位的分别是石景山区、海淀区、平谷区、密云区和丰台区。排在最后五位的是房山区、昌平区、顺义区、大兴区和通州区。城市发展新区公共服务虽然在快速发展，但仍然无法满足人口增长的需要。

虽然北京公共服务布局趋向合理，公共服务质量大幅提升，但与人民群众日益增长的对美好生活的向往相比，还有进一步的提升和改善空间，原始创新能力有待提升，科技成果转化落地仍需加强，关键领域高端人才仍然短

缺，义务教育优质资源分布依然不平衡，公共文化服务在软性服务水平和社会化发展方面仍需探索创新，养老监管平台亟须建立，交通拥堵仍是难题，“数字孤岛”痼疾依在，电信网络诈骗花样翻新，空气污染治理难度加大，这些难题需要在不断的改革和创新中加以解决。

关键词：公共服务 科学技术 公共文化 社会保障 基础设施 公共安全 环境保护 北京

目 录



I 总报告

B.1 北京公共服务布局趋向均衡，公共服务质量全面提升

.....	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：改革创新推动北京公共服务	
	质量大幅提升	/ 002
二	科教文改革不断突破，仍需持续发力支撑	
	北京高质量发展	/ 004
三	体制机制改革协同推进，社保服务体系日益完善	/ 008
四	全面创新城市管理体制机制，城市运行保障	
	能力显著增强	/ 012
五	公共安全形势总体稳定，人民群众安全感不断提升	/ 015
六	精治、法治与共治，空气质量持续改善	/ 018

II 评价篇

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** 北京科技发展与京津冀创新生态优化研究…………… 毕 娟 / 040
- B.4** 京津冀全要素生产率的测算与区域差异比较研究…………… 罗 植 / 054
- B.5** 北京市高中阶段教育协调发展研究
…………… 成 刚 于文珊 邓 蜜 / 065
- B.6** 博物馆推进首都公共文化服务体系建设研究…………… 马爱民 / 084

Ⅳ 社会保障篇

- B.7** 多点支撑的人口疏解和承接研究
——基于北京市四区的比较分析…………… 鄢圣文 雷皓铭 / 094
- B.8** 北京已生育二孩女性职工的工作生活平衡状况调研分析
…………… 李洪坚 孙思伟 王恩铭 姚 骋 张雨欣 钟煜辉 / 114
- B.9** 北京市社区—居家养老服务的现状、问题和政策建议
…………… 郝 佳 姜 岷 / 132
- B.10** 北京市社区养老驿站发展现状、问题及对策建议
…………… 闫 萍 张精桥 石万里 / 149
- B.11** 北京市城乡居民最低生活保障的现状、问题与政策建议
…………… 汪永生 寇晨欢 郑绍杰 / 170

Ⅴ 基础设施篇

- B.12** 改革开放40年北京交通基础设施发展变化及展望 …… 王 婧 / 188
- B.13** 北京市人力资源公共服务标准化建设状况与对策建议
…………… 施昌奎 / 199
- B.14** 北京市电子政务发展研究 …… 王 鹏 / 213

VI 公共安全篇

- B.15** 重大突发事件政府信息发布对策措施研究
——以北京市“7.21”和“7.16”暴雨为例 于 洋 / 227
- B.16** 社会治理创新视角下的立体化治安防控体系建设研究
——以北京市海淀区为对象 殷星辰 / 239
- B.17** 北京群众安全感的影响因素分析及加强城市
安全的思考 袁振龙 / 252

VII 环境保护篇

- B.18** 世界级城市群视域下京津冀产业调整与
污染防治研究 陆小成 / 266
- B.19** 以全国科技创新中心建设促进首都大气污染
治理路径研究 董丽丽 / 281
- B.20** 京津冀及周边地区大气污染治理绩效评价 吴向阳 / 290
- B.21** 城市安全、气候风险与气候适应型城市建设 刘长松 / 302

- Abstract / 315
- Contents / 319



总 报 告



General Report

B. 1

北京公共服务布局趋向均衡， 公共服务质量全面提升

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*

摘 要： 在落实《北京城市总体规划（2016 年—2035 年）》及筹办 2022 年北京冬奥会和冬残奥会的推动下，北京市十六区公共服务均衡化布局趋向合理，公共服务质量大幅提升。全国科技创新中心建设提速，优质基础教育资源均衡发展持续深化，公共文化服务覆盖城乡，社保待遇继续上调，就近养老服务

* 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所长，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。



体系已具雏形，租购并举的住房保障体系日臻完善，城市精细化管理全面创新，运行保障能力显著增强，公共安全形势稳定，人民群众安全感不断提升，环境综合治理措施多管齐下，空气质量持续改善。

关键词： 均衡布局 就近养老 住房保障 精细化管理 安全感
环境治理

一 总体结论：改革创新推动北京公共服务 质量大幅提升

2018年，在落实《北京城市总体规划（2016年—2035年）》及筹办2022年北京冬奥会和冬残奥会的推动下，北京市十六区公共服务均衡化布局趋向合理，公共服务质量大幅提升。

科学技术方面，全国科技创新中心建设提速，《北京加强全国科技创新中心建设重点任务2018年工作方案》中部署实施的任务完成率超过96%，金融、信息服务、科技服务三大服务业对全市经济增长的贡献率合计达60%左右，全市认定登记技术合同成交额4957.8亿元，增长10.5%，“9+N”科技创新政策体系进一步优化了营商环境。基础教育方面，优质基础教育资源覆盖面不断扩大，2018年中小学就近入学比例分别达到96%、99%以上，初中学生升入优质高中比例达到52%以上，新建扩建一批幼儿园，新增学位3万个。公共文化方面，覆盖城乡的公共文化设施及服务网络加快布局，已建成四级公共文化服务体系，公共文化设施达到7131个，覆盖98.85%，已实现公共文化设施的十五分钟服务圈，建立了全国第一个省级文化艺术基金——北京文化艺术基金，每年投入约1亿元，重点围绕舞台艺术创作、文化传播交流推广和艺术人才培养三大方向开展资助，2018年立项资助项目132个，资助金额约1.3亿元，与上年相比分别增长约32%、



15%。社会保障方面，继续上调社保待遇，建立“三边四级”就近养老服务体系，新建182家养老服务驿站，推进医疗、医保、医药“三医联动”改革，深化医药分开综合改革，继续推进分级诊疗，建设100个国家级临床重点专科医联体服务点，建成紧密型医联体34个，一级医院和基层医疗卫生机构诊疗量增长近30%，三级医院门急诊量减少8%；完善租购并举的住房保障体系，2018年全市保障房新开工5.45万套，完成市政府实事任务5万套的109%。基础设施方面，新机场建设进入收官阶段，市府东迁如期实施，北京市公共设施进步显著，供给规模持续扩大，质量提升巨大，全市布局趋向合理。公共安全方面，聚焦民生领域，强化专项治理，开展联合执法行动3800余次，整治突出问题1200余件，清理“散乱污”窝点870余处，查处、捣毁食药领域“黑窝点”“黑作坊”800余处，关停旅游购物店近30家，“净网2018”专项行动共破获各类涉网案件6600余起，为建设“天蓝、地绿、水清、食安、景美”的首都北京做出了贡献，人民群众安全感不断提升。环境保护方面，依靠精治、法治与共治，空气质量持续改善，2018年PM_{2.5}平均浓度为51微克/立方米，比上年下降了12.1%，优良天数227天，占比62.2%，重污染日只有15天，而且没有持续性（3天）的重污染过程，比上一年改善很多，SO₂、NO₂、PM₁₀年均浓度分别为6微克/立方米、42微克/立方米、78微克/立方米，比上年分别下降25.0%、8.7%、7.1%。

从北京十六区公共服务综合评分和排名看，排在前六名的分别是东城区（0.7678）、西城区（0.7293）、朝阳区（0.6419）、延庆区（0.6402）、门头沟区（0.6241）和怀柔区（0.6220）。排在中间五位的分别是石景山区（0.6190）、海淀区（0.6083）、平谷区（0.6017）、密云区（0.5973）和丰台区（0.5725）。排在最后五位的是房山区（0.5534）、昌平区（0.5310）、顺义区（0.5208）、大兴区（0.4997）和通州区（0.4873）。城市发展新区公共服务虽然在快速发展，但仍然无法满足人口增长的需要。

虽然北京公共服务布局趋向合理，公共服务质量大幅提升，但与人民群众日益增长的需求相比，还有进一步的提升和改善空间，原始创新能力有待提升，科技成果转化落地仍需加强，关键领域高端人才仍然短缺，义务教育



优质资源分布依然不平衡，公共文化服务在软性服务水平和社会化发展方面仍需探索创新，养老监管平台亟须建立，交通拥堵仍是难题，“数字孤岛”痼疾依在，电信网络诈骗花样翻新，空气污染治理难度加大，这些难题需要在不断的改革和创新中解决。

二 科教文改革不断突破，仍需持续发力支撑 北京高质量发展

（一）全国科技创新中心建设提速，推进并支撑引领高质量发展的能力仍需提升

2018年，科技创新中心建设取得了重要进展，《北京加强全国科技创新中心建设重点任务2018年工作方案》中部署实施的任务完成率超过96%。首都北京的科技创新能力不断提升，对区域高质量发展起到支撑引领作用。“首都科技创新发展指数2018”显示，2005~2016年，指数从60分增长到114.44分，总体增幅达54.44分。《2017年北京创新驱动发展监测评价报告》显示，2017年北京创新驱动发展总指数为145.7分，连续7年持续提升。

创新发展新动能加快形成。2017年，新经济增加值约占全市经济产值的1/3。金融、信息服务、科技服务三大服务业对全市经济增长的贡献率合计达60%左右。2018年10月，北京市科委发布的“全国科创中心100个重大科技创新成果”聚焦于国家重大战略和北京经济社会发展需要。技术交易与转化效果显著。2018年，全市认定登记技术合同成交额4957.8亿元，增长10.5%。一些技术项目成功落地北京各区，涉及生物医药、汽车交通、电子信息、智能装备、软件、能源等多个领域。

央地统筹、对接力度不断加大。2018年，北京市和中央有关部门加强统筹协调，主动谋划、协同推进科技发展的力度明显加大。具有战略性、标志性、引领性的国家级创新平台不断增加，突出表现为全面参与国家科技重大专项以及航空发动机、深海空间站等科技创新2030-重大项目，牵头