

总 报 告



B. 1

持续改善民生 共建美好社会

——2023~2024年北京社会发展形势与展望

包路芳 李晓壮 赵小平*

摘 要： 2023年北京市聚焦“七有”要求和“五性”需求，以首善标准着力改善民生事业扎实推进，经济社会发展取得一系列新成就。但在聚焦民生诉求，增进民生福祉，不断满足人民美好生活需要的多样性、层次性和递增性上还面临一系列挑战。2024年是新中国成立75周年，是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，需要加快发展新质生产力，扎实推进首都高质量发展；补短板强弱项提质量，加速扭转城乡居民收入与消费差距的不利局面；优化人口发展战略，确保首都人口稳定和适度；高站位谋划首都教育高质量建设，推动首都教育高水平现代化发展；多层次多样

* 包路芳，博士，研究员，北京市社会科学院社会学研究所所长，主要研究方向为城乡社会学、民族社会学、社会治理、人口流动等；李晓壮，博士，研究员，北京市社会科学院社会学研究所副所长，主要研究方向为社会结构、社区研究、流动人口；赵小平，博士，北京市社会科学院社会学研究所副研究员，主要研究方向为公益慈善事业、社会组织发展、城市社区治理。



化推进“微民生微服务”供给，提高基本公共服务设施便利性；深化物业管理体制改革，提升首都城市精细化治理水平；进一步提高基金会发展质量，健康发展互联网公开募捐信息平台；统筹谋划，壮大农村集体经济、夯实乡村振兴基础。通过持续开创首都经济社会高质量发展新局面，共建美好社会。

关键词： 民生福祉 高质量发展 新质生产力 美好社会 北京

一 2023年北京市经济社会发展总体形势

2023年是贯彻落实党的二十大精神的开局之年，正式开启以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴第一年。北京市坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中全会精神，深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，坚持稳中求进工作总基调，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以新时代首都发展为统领，坚持“五子”联动服务和融入新发展格局，扎实推动高质量发展，着力增进民生福祉，共建美好社会。

（一）经济发展恢复向好，以高质量发展筑牢民生事业改善根基

北京市经济总量持续增长。2014年突破2万亿元，2018年突破3万亿元，2021年突破4万亿元，每三至四年经济总量增加1万亿元，2023年北京市经济总量达到4.4万亿元，GDP增速达到5.2%（见表1）。疫情防控转段后，经济发展恢复向好，国民经济发展基本回归“新常态”，按当前汇率计算人均GDP约2.8万美元，已接近发达国家的中等水平。一般公共预算收入增长8.2%，突破6000亿元，数字经济增加值占GDP比重达42.9%，充分发挥科技创新引领作用，经济高质量发展内生动力进一步增强。服务业实现增加值3.71万亿元，占GDP比重为84.8%，现代服务业持续支撑经济



增长，在全国率先形成服务业占 GDP 比重超过 80%、现代服务业占服务业比重接近 80%的“双 80%”服务经济发展格局。

表 1 2013~2023 年北京市经济发展情况

年份	GDP(亿元)	GDP 增速(%)	人均 GDP(元)	折合美元(美元)
2013	19500.6	7.7	100569	16240
2014	21330.8	7.3	106732	17375
2015	22968.6	6.9	113692	18253
2016	24899.3	6.7	123391	18577
2017	28000.4	6.7	136172	20168
2018	30320.0	6.6	150962	22813
2019	35371.3	6.1	161776	23451
2020	36102.6	1.2	164158	23799
2021	40269.6	8.5	187526	29067
2022	41610.9	0.7	190313	28295
2023	43760.7	5.2	200737	27918

资料来源：北京市统计局。

北京市经济发展总体趋势持续回升向好的基本面较为牢靠。2023 年，北京市居民人均可支配收入 81752 元，同比增长 5.6%（见图 1）。其中，北京市城镇居民人均可支配收入 88650 元，同比增长 5.5%；农村居民人均可支配收入 37358 元，同比增长 7.5%。2023 年北京市城乡居民收入持续增长，居民收入增长快于经济增长，居民人均可支配收入迈上 8 万元新台阶。农村居民人均可支配收入增速高于城镇 2 个百分点，城乡收入差距继续缩小。

最终消费对经济增长的贡献率超六成。2023 年，消费成为首都经济发展的最大亮点。北京市实现社会消费品零售总额 14462.7 亿元，比 2022 年增长 4.8%，占全市 GDP 的 33.05%。占社会消费品零售总额 90.91%的商品零售业也得到恢复性增长，与 2022 年相比增长 2.7%，对社会消费品零售总额贡献最大。消费持续回暖，市场总消费额比 2022 年增长 10.2%，居民人均消费支出、城镇居民消费支出、农村居民消费支出 3 项指标与 2022 年相比均实现两位数增长，分别增长 11.49%、11.57%、10.66%。受新冠疫情影响较大的餐饮业恢复到疫情前水平，与 2022 年相比增长 32.5%。

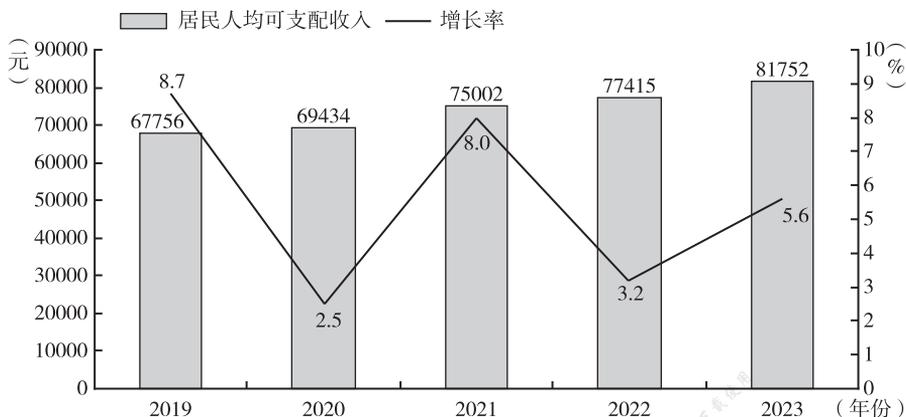


图1 2019~2023年北京市居民人均可支配收入及增长率

资料来源：北京市统计局。

为进一步激发市场需求，北京市加快国际消费中心城市建设的步伐，居民消费信心增强，消费结构更趋多元，服务性消费稳步增加，新质性消费特征明显。与2022年相比，2023年全市居民平均消费倾向达到58.2%，提高3.1个百分点，居民消费信心逐步回升。受市场活跃度回升及节假日带动影响，居民旅游出行等文化娱乐类消费需求明显回升，率先在全国形成服务消费主导的城市经济发展态势。居民人均服务性消费支出比2022年增长14.6%^①，占居民消费的比重已经超过疫情前的水平，服务消费占总消费比重提升至55%左右。居民消费不仅包括吃穿住行的传统性消费，也有文旅、养老、体育休闲、家政等服务型消费，还包括互联网、人工智能、电子产品、新能源汽车等具有新质生产力特征的新质性消费，居民消费结构越来越趋于多元化新型化。北京是新质生产力聚集区域，新质性消费特征越来越明显，如2023年新能源汽车零售额比2022年增长近40%。此外，数字消费主阵地持续拓展，以新业态新模式为特征的新型消费模式得到快速发展。

^① 北京市统计局：《北京国际消费中心城市培育建设稳步推进》，https://tjj.beijing.gov.cn/tjsj_31433/sjjd_31444/202401/t20240124_3543851.html，2024年1月24日。



（二）稳就业政策叠加性作用凸显，人才对首都经济增长的贡献率日益提升

2023年，北京市集中推出15项稳就业措施，印发实施优化调整稳就业政策全力促发展惠民生、因地制宜开展以工代赈工作促进农民群众就业增收等政策，实施高校毕业生就业创业、重点群体创业推进行动。在政策利好带动下，北京市城镇新增就业28.1万人，帮扶困难人员就业19.7万人。2023年城镇人口登记失业率均值为4.4%，比2022年的4.7%下降了0.3个百分点（见图2）。

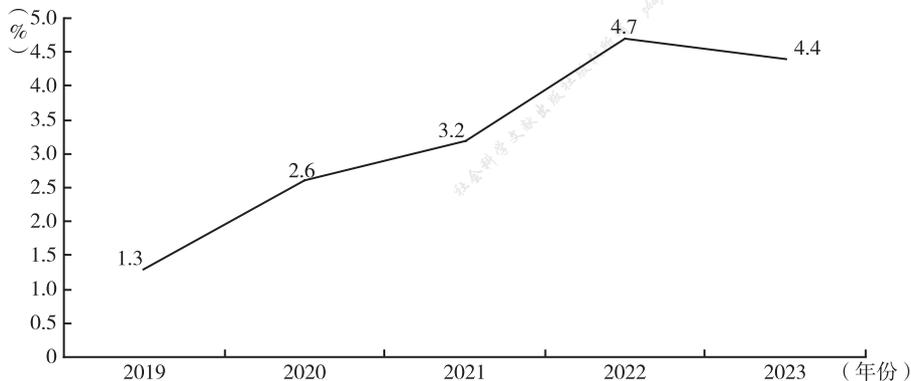


图2 2019~2023年北京市城镇人口登记失业率

资料来源：北京市统计局。

北京市吸纳就业人口最多的五个区是朝阳区、海淀区、昌平区、丰台区和大兴区，至2022年就业人口占全市比重分别约为16%、15%、12%、10%和9%。从就业人口总数来看，中心城区和城市发展新区是吸纳就业人口的主要区域，就业结构服务业化更趋明显。从学历构成来看，本科学历人员在就业人口中占比最高，约占就业人口总数的62%。北京市对高学历就业人口的吸引力较强，这也是全市经济社会持续发展的重要原动力。从各区情况来看，本科及以上学历就业人口占比排名前五的区分别是西城区、东城区、石景山区、海淀区和朝阳区，占比均为70%~80%，中心城区基本实现



了高学历就业人口普遍化和全民化。^①与此同时，随着产业转移的推进，远郊区对人才的吸引力逐步增强。

首都科技人才领先为大力发展新质生产力、扎实推进高质量发展提供基础保障。人才对首都经济增长的贡献率已达到 55%，营商、创业和人居环境成为吸引人才和高新技术企业的关键因素。2023 年，北京共 411 人次入选全球“高被引科学家”，同比增长 21.2%，占全球的 5.8%，比 2022 年提高 0.9 个百分点。全市高新技术企业数量约 2.8 万家，居全国各城市首位。^②以顺义区为例，在经历制造业二次转型后，已经成为全市智慧产业的标杆企业基地。高标准建设中关村、昌平、怀柔等国家实验室，截至 2023 年，在京全国重点实验室达 77 家，占全国总量的 28% 以上，“悟道 3.0 大模型”、新一代量子计算云平台“夸父”等一批重大创新成果涌现，新质生产力特征凸显。

（三）人口规模持续稳中有降，人口区域布局进一步优化

人口结构的变化将成为影响北京经济社会发展的重要因素，也是人口高质量发展的重要体现。作为全国首个减量发展的超大城市，近年来在人口总量调控的背景下，北京人口发展更多地关注结构性变化，并将此作为公共服务和消费政策调整的重要依据。随着非首都功能疏解，北京市常住人口从 2017 年的 2194.4 万人下降到 2022 年的 2184.3 万人，常住外来人口从 2017 年的 855.5 万人下降到 2022 年的 825.1 万人（见图 3）。常住人口规模六连降，同时，常住人口自然增长率逐年降低并于 2022 年首次出现负值。人口稳中有降格局进一步稳固，整体向高质量发展转型。

人口空间分布呈现“中心区降、平原区增、涵养区稳”的趋势，“多点支撑”人口区位特征增强。人口布局总体从中心城区向城市发展新区迁移，已有近半数人口分布在非中心城区，这一分布特征也符合新版北京城市总体

^① 北京市统计局、国家统计局北京调查总队编《北京区域统计年鉴 2023》，中国统计出版社，2023。

^② 数据来源：<https://caifuha0.eastmoney.com/news/20240110172019364649120>。

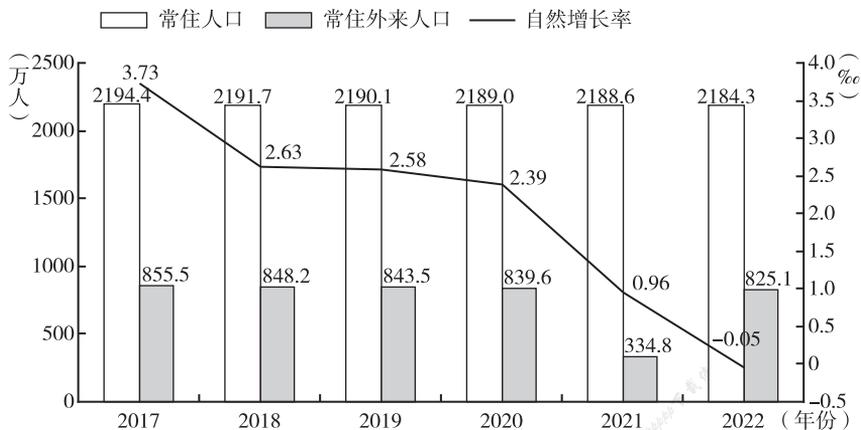


图3 2017~2022年北京市常住人口情况及自然增长率

资料来源：北京统计局。

规划和“十四五”人口规划对全市人口布局的构想。2016~2022年，中心城区人口减少了170.2万人，占全市的比重从57.6%下降到50.1%，其中核心区人口减少了33.3万人；平原新城和城市副中心人口增加了120.6万人，占全市的比重从33.5%增长到39.2%；生态涵养区人口增加了21万人，占全市的比重从8.9%增加到9.9%，且近三年来一直稳定在9.9%。人口增长分区差异明显，通州、房山、顺义、门头沟四个区人口增长幅度都在20%以上。通州区与环京地区的北三县一体化发展持续推进，“工作在通州，居住在北三县”格局逐步形成，加快构建京津冀更加紧密的协同发展格局。

（四）基层医疗服务水平稳步提升，就医便利性不断增强

基层医疗健康事业关系到群众身体健康，是医疗健康服务体系的基础。2023年1~11月，北京市基层社区卫生服务机构诊疗量较2019年同期增长21.3%，较2022年同期增长28.2%，增速明显高于全市医疗机构总诊疗人次的变化。随着服务能力持续提升，分级诊疗效果不断显现，群众看病就医更加便利实惠。

北京市通过实施基层医疗卫生机构“补点升级”建设，居民15~30分



钟“医疗服务圈”织得更密更牢。2023年，全市共有社区卫生服务中心364个、社区卫生服务站1636个，较2022年分别增加12个和15个；农村地区规划设置村卫生室1766个；192个社区卫生服务中心达到了“优质服务基层行”活动推荐标准，完成建设社区医院36家；全市社区卫生服务机构在岗人员4.57万人，较2022年增加2978人，核定编制增加502人，其中，卫生技术人员和全科医生分别增加2622人和668人。随着基层医疗水平不断提高和医疗力量不断增强，基层医疗服务点位持续加密，居民就医便捷性和获得感进一步提高。

在家庭医生签约服务方面，从扩大签约服务覆盖面、增强签约居民获得感、确保服务质量等方面出发，制定改进家庭医生签约服务20条措施，持续在保障就诊连续、主动服务、用药安全、畅通转诊上做文章。2023年，北京市共有家庭医生或团队6653个，较2022年增加703个，常住人口签约率为42%，重点人群签约率保持在90%以上。

深入推进“互联网+医疗”服务。截至2023年，北京市已建成互联网医院71家，开展互联网诊疗服务的医院251家，12家互联网医院实现“线上问诊、快递送药”统一入口，互联网总诊疗量较2022年同期增长近80%，指尖上的优质医疗服务惠及更多患者。推出23项改善医疗服务措施，66家医院可通过就诊地图实时查看排队数据，138家医院提供快递送药业务，105家医院开设黄昏、夜间门诊，101家医院开展医务社工服务。

（五）实施“微民生”公共服务设施建设，提升首都城市更新精细化水平

《北京市城市更新专项规划（北京市“十四五”时期城市更新规划）》《北京市城市更新条例》都提出以服务“四个中心”建设为导向的功能性更新以及民生保障和环境改善为导向的社会性更新促进城市高质量发展。《北京市“十四五”时期社会公共服务发展规划》强调积极利用微空间弥补非标民生设施，灵活布局“微民生”，精准补齐民生短板，进一步增强公共服务便利性。随着北京城市规划、设计和建设提倡城市修补，与之相对的公共服务设施、



空间也进入有序更新阶段。实施“微民生”公共服务设施建设，成为新发展阶段深化社会领域公共服务设施供给侧结构性改革的主线。

首都城市建设已经进入以城市更新为主的发展阶段，公共服务设施建设发生深刻转变，逐步从大尺度空间扩张拓量向“用户视角”“客户体验”品质提升导向转变，从大设施增量建设逐步向深挖存量修补转变。特别是在当前大型公共服务设施已基本建成、城区用地指标紧缺的背景下，北京市开展城市社区建设补短板行动，对社区的公共空间进行整合，对场地项目进行多元化升级，综合布局“微民生”项目以织补标准化公共服务。2023年，北京市结合各区实际情况梳理出年度拟实施项目905项，示范项目154项；精细化治理提升背街小巷1730条，实现老旧小区改造新开工355个、完工183个，老楼加装电梯新开工1099部，完工822部，均超额完成全年改造任务；2023年全年共完成抗震加固2.4万平方米、节能保温530万平方米，新建改建停车位1.5万个。^①有效织补了公共服务设施不足和短板，进一步提升了首都城市更新精细化水平以及人民群众获得感、幸福感、安全感。

（六）数字化社区建设加快推进，智慧化手段增进基层治理效能

数字技术及其应用正以前所未有的规模和速度融入社会的发展和治理中，逐渐成为推进社区治理现代化的关键抓手。北京市数字化社区治理模式正“以点带面”有序铺开，在实践中抓住了“数字技术、数字治理、数字效能”三个发展要素，形成了全域治理模式、网格联办模式、“码上”治理模式、服务平台模式等四个常见模式。通过数字技术赋能基层社区治理，及时精准靶向问题隐患，解决群众各类诉求，形成数字治理效能。

作为全市数字经济领域的标杆工程之一，北京市切实将数字化社区建设工程作为智慧城市建设框架布局中向下延伸面向基层社区的具体实践应用，已在回天地区、城市副中心等多地试点运行。从政策和实践层面着力推进数字化社区建设，研究以数字化、智能化促进资源整合、数据处理、多元互

^① 曹晶瑞：《市住建委：今年北京300个老旧小区开工改造》，《新京报》2024年1月25日。



动、减负增效等治理与服务目标的实现，以打造新场景建设推进数字技术的深度应用。“西城家园”“掌上海淀”“云上望京”等代表各区特色的信息系统建成与运营，推进过程中共同建构并探索形成了首都超大城市社区治理的新模式。

智慧化手段在社会治理中深度应用。“十四五”以来，北京市利用智慧城市建设信息化基础设施，拓展了一批社区治理信息化应用场景，汇聚了一批数字化、社会化治理资源，推动服务功能集成融合，实现政务、公共服务更高效“一站通”。当前，北京市在高水平信息基础设施和市、区两级智慧中心的加持下，“一网通办”等数字政务服务快速发展，政务和社会服务智慧化水平走在全国前列。利用政府智慧化基础设施和平台，“京通”“京办”“京智”三个智慧城市应用终端快速升级拓展，通过“互联网+政务服务+社会服务”等建设实现社会治理数字化和社会服务便捷化。升级改造网格化城市管理平台，构建一个系统、一套数据库，市、区、街道（乡镇）、社区（村）、单元网格五级共享应用、无缝衔接，进一步向基层管理赋能，并探索建立全市统一的治理数据库。数字化智能化手段更加深入应用到基层治理中，提升了基层治理精细化水平和效能。

（七）基金会从数量增长向质量提升转变，互联网公开募捐信息平台为慈善事业带来新契机

民政部印发的《“十四五”社会组织发展规划》提出，要推动社会组织发展从“多不多”“快不快”向“稳不稳”“好不好”转变，推动社会组织在全面建设社会主义现代化国家新征程中发挥积极作用。北京市基金会发展进入新阶段。北京市民政局登记注册的基金会从1985年最早的3家发展至2023年的830家，占全国基金会总数的8.8%，在各省份中位列第三，排在广东（1466家）和浙江（1053家）之后。近几年来，北京市民政局采取专家评估、部门联审等方式严把入口关，逐步降低社会组织发展速度，推进基金会从数量增长向质量提升转变。830家基金会中，有业务主管单位的310家，占总数的37.3%；具有公开募捐资格的53家，占总数的6.4%；等级



评估在 3A 级以上的有 570 家，占总数的 68.7%。北京市基金会起步早、起点高，品质优、运行好，有力推动了北京和其他地方公益慈善事业的发展，基金会发展在全国处于领先地位。在项目上立足前沿，聚焦基础研究、科技创新等高端项目，助力人工智能、电子信息、智能制造、机器人等领域突破“卡脖子”技术，不断开拓资助领域先河。在扶贫、环保、教育、医疗等领域取得了显著成绩，围绕国家重点战略、北京城市功能定位、应急救援、基层治理等方面积极发挥作用。已有 5 家基金会获得联合国经济及社会理事会特别咨商地位，成为拓展民间外交、讲好中国故事的重要载体。

我国已成为互联网慈善的全球引领者。目前，民政部指定的互联网公开募捐信息平台有 28 家，其中有 18 家注册地在北京。多数由互联网公司运作或由社会组织设立，部分由银行、媒体或新科技公司发起，主要集中于疾病救助、扶贫救灾、教育助学、环境保护等领域。其具有互动性强、受众广、成本低等优势为慈善事业的发展带来新的契机与空间。互联网公开募捐信息平台可以调动巨大资源，扶危救困，有助于形成人人参与、人人尽责的全民慈善新业态。通过互联网募捐的款项每年增长率均超 20%，截至 2023 年平台累计带动超过 500 亿人次的网民点击、关注和参与捐赠，累计募集善款超过 400 亿元，人人公益、随手公益、指尖公益渐成潮流。

（八）全面推进乡村振兴，着力促进生态涵养区发展

深入学习运用浙江“千万工程”经验，“百村示范、千村振兴”工程全面启动。北京市基本完成 2800 余个村庄美丽乡村建设，按照高质量打造首都乡村振兴样板的要求，培育出一批体现首善标准、展现首都特色、服务首都发展的样板村。特别是生态涵养区作为保障首都可持续发展的关键区域，占市域面积的 68%，是北京全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的主战场。“十四五”期间，北京市明确开展 598 个集体经济薄弱村消除工作，其中 80% 的集体经济薄弱村分布在生态涵养区。截至 2022 年，北京市总体上已经完成集体经济“消薄”任务，生态涵养区在促进乡村产业振兴、促进农民共同富裕中发挥重要作用。



特色农产品资源优势突出。按照《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》要求，5个生态涵养区总体森林覆盖率要持续保持在66%以上，生态系统多样且稳定。丰富的林木资源和水资源，加上山区气候优势，为一大批具有地域特色的小而精的农产品创造了条件。截至2023年底，北京市全国“一村一品”示范村镇达到91个，其中约2/3分布在生态涵养区，35个地理标志农产品中一半以上出自生态涵养区，绿色有机农产品中近2/3产自生态涵养区。平谷大桃、怀柔板栗、门头沟京白梨等特色农产品成为知名品牌。

将传统村落与物质文化遗产资源、非物质文化遗产资源、农业文化遗产资源对接，活化村庄传统文化。目前，北京市共有45个国家级传统村落和44个市级传统村落、4项中国重要农业文化遗产，大部分位于生态涵养区。生态涵养区也是“大运河文化带、长城文化带、西山永定河文化带”三条文化带保护和发展的重点区域，历史文化资源丰富，乡村旅游市场潜力大。2023年，北京市出台了乡村旅游提质升级行动方案，发布45个旅游村落“乡村walk地图”，推出“桃花源里过十一”“京郊不能错过的宝藏民宿”等主题活动。依托生态涵养区优美的绿色生态环境，打造首都市民群众亲近自然、体验自然、休闲观光的好去处，满足了首都居民观光、体验、陶冶身心的需求。2023年，全市休闲农业和乡村旅游接待游客2210.1万人次，比2022年增长23.6%，实现收入36.2亿元，增长12.7%。

二 持续改善民生面临的挑战

2023年，面对外部压力和内部困难，首都北京在聚焦民生诉求，增进民生福祉，不断满足人民美好生活需要的多样性、层次性和递增性上还面临一系列挑战。

（一）城乡差距缓慢缩小，城乡收入消费绝对差持续拉大

在城乡收入差距方面，2023年北京市城乡收入比为2.37，同期上海市



城乡收入比为 2.08，浙江省城乡收入比为 1.86。就相对数而言，北京市城乡收入比与全国平均水平持平，与经济体量相当的上海市差距较大，与浙江比较相差甚远。若按每年城乡收入比下降 0.05 计算，追平上海需要 5.8 年左右，追平浙江需要 10 年左右。

在城乡消费差距方面，2023 年北京市城乡消费比为 1.94，与 2022 年相比升高 0.02，不降反升。在城乡收入消费绝对差方面，城乡收入绝对差不断拉大，由 2013 年的 21984 元扩大到 2023 年的 51292 元，扩大了 1.3 倍；城乡消费绝对差也不断拉大，从 2013 年的 12722 元扩大到 2023 年的 24620 元，扩大近 1 倍。

（二）少子老龄化加剧，家庭的社会风险性和脆弱性加大

在人口结构方面，超少子化现象将更加突出，劳动年龄人口结构性老化成为趋势。受长期低生育率影响，北京市 0~14 岁人口占比始终低于 15%，预计未来几年会进一步下滑至 12% 以下，出生带来的原生劳动力数量将持续减少，特别是 15~64 岁劳动年龄人口规模持续下降，占比从 2010 年的 82.7% 降至 2022 年的 72.8%，同时 60 岁及以上老年人口抚养系数从 26% 上升到 51.1%，少子化和老龄化程度日益加深。户籍人口老龄化现象更加突出，预计到 2035 年北京人口老龄化水平将超过 30%，进入重度老龄化阶段。

在家庭方面，随着人口出生率和育龄妇女数量下降，以及年轻人生育意愿的降低，全面二孩政策效应的减弱和生育堆积效应的消退，预估三孩政策带来的出生人口数量增幅有限。独身人数和离婚率上升，婚姻的稳定性面临风险和考验，家庭的社会风险性和脆弱性加大，空巢家庭、单身家庭和破碎家庭将不断增加。

（三）教育高质量发展还需加强，发展均衡性仍面临诸多困难

面对教育强国、科技自立自强新形势新要求，首都教育事业发展面临一些问题与挑战。



在教育优先发展方面，教育经费尚未实现“两个增长”，具有首都特点和国际竞争力的教育人才制度体系有待完善；在创新发展方面，首都教育对于树立文化自信和文化创新的支撑与促进作用仍待加强，灵活的创新人才自主培养体系和能力有待完善和提升；在协调发展方面，办学空间不足、师资队伍结构性失衡，教育的城乡、区域、校际、群体差距仍然存在。国家和京津冀产业转型升级急需的高精尖专业设置不充分，高校分类发展自主性和学科专业布局与首都城市定位和产业布局的匹配度有待提升，人才培养专业结构与经济产业结构匹配度不足。

在绿色发展方面，教师育人的意识和能力有待提升，学生体质和心理健康问题日趋严峻，教育功利化倾向亟待扭转，“双减”有待做实后半篇文章；在开放发展方面，中央和市属高校的国际化差距正从不同方面制约着整体水平的提升，各级各类教育的对外开放有待完善，对国际组织、尖端国际领军人才的落地吸引力有待提升；在共享发展方面，特殊教育资源供给不足，融合教育保障能力亟待提高，高等教育的部市合作程度不高，终身教育需求尚未得到满足，影响教育整体活力；在依法治教和治理体系方面，首都教育体系现有制度和法律法规立、改、废的定期梳理和调整机制有待完善，协同关联机制有待进一步健全。

（四）“微民生”公共服务设施需求迫切，统筹布局存在掣肘

根据“12345”市民热线以及实地调研，紧贴老百姓身边的“微民生”公共服务设施需求迫切，但存在统筹布局等方面的掣肘问题。

在政策统筹方面，政策层面统筹力度不够。项目建设往往涉及多个主管部门，加上长期以来条块分割的管理格局，导致审批环节多、流程复杂，一些群众急难愁盼的问题诉求难以及时解决。

在供需匹配方面，以往公共服务设施配置按千人指标自上而下集体化供给方式存在标准一刀切的弊端。缺乏对社区以及居住人群结构特征的充分考量，导致服务设施功能配置与群众需求不匹配或错配。

在空间盘活方面，“微民生”公共服务设施建设既面临空间不足的难



题，又面临闲置空间难以盘活的困境。在资金运维方面，资金少、资金分散，缺少运维管护专项投入，是“微民生”公共服务设施供给以及建成区存量空间资源提质增效的主要阻碍。

（五）物业服务引发基层社会治理问题日益凸显，社区精细化治理水平有待提升

物业管理中出现的问题是当前基层治理的突出短板，物业服务企业市场化机制与准公共产品性质之间的矛盾随着社区治理的深入逐渐凸显。在“12345”接诉即办处理的问题中80%以上都发生在居住小区^①，这些问题涉及物业服务水平低、物业收费高、地下空间存在安全隐患、新老物业交接出现矛盾等，以及人员的专业素质相对较低、停车管理乱、安全秩序差、老旧小区秩序混乱、业委会缺失或选举不规范、专项维修资金使用不透明等，物业服务、管理理念和制度措施已不能完全适应现阶段的公众要求和社会治理需求。

城市社区类型复杂、治理难度大，精细化治理水平有待提升。据统计，北京城市社区有3431个，农村社区有3783个，包含小区总数为23593个。具体到各个小区类型，平房小区15969个、老旧小区3723个、商品房小区1932个、保障房小区408个、回迁小区301个。除此之外，还包括单位产权小区302个、商改住小区146个、村集体自建房小区113个、集体建设用地建设租赁住房小区18个、多类型混合小区456个，以及其他小区225个（见图4）。社区分类是精细化治理的前提，只有对社区进行科学、全面的界定分类，才可能对不同类型社区进行更好的治理。

（六）基金会发展不均衡，互联网公开募捐信息平台分化明显

北京市基金会与首都高质量发展的需求相比，还存在一定差距。在专职力量方面，问卷调查显示，82.4%的基金会专职工作人员数量不足5人，力

^① 北京市住房和城乡建设委员会：《〈北京市物业管理条例（草案）〉立法协商说明》，2019年12月。

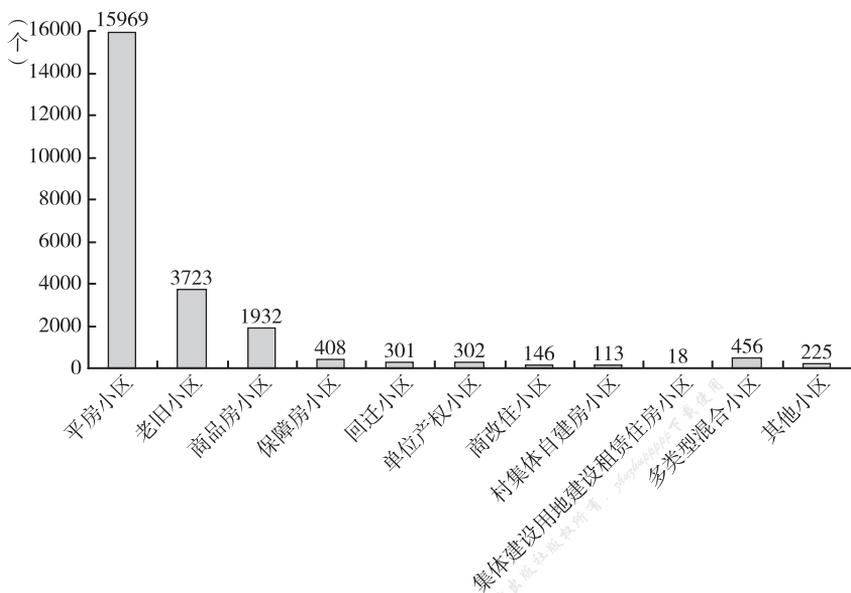


图4 北京市各类型小区数量

量偏弱。在项目设计方面，基金会存在遇到问题便设立相应项目、投入一定资金的情况，致使项目偏多偏杂，有的项目彼此雷同。在筹资能力方面，医疗健康类基金会和有企业背景的基金会资金较为充足，其他基金会募资能力普遍较弱。问卷调查显示，目前净资产规模超过800万元的基金会只占基金会总数的31.4%。在自身建设方面，基金会法人治理体系不健全的问题比较突出，不按时换届、不按照章程规定召开理事会、不执行重大事项决策程序等问题较多，退出机制不健全。

互联网公开募捐信息平台分化严重、头部效应明显。在网络慈善资源方面，主要集中在腾讯公益、支付宝公益等头部平台，并向有技术和数据优势的大型互联网公司倾斜，参与人数、捐赠金额占到总体的90%以上，而小的慈善平台因缺乏资源对接与合作交流渠道而发展缓慢；在管理规则方面，互联网公开募捐信息平台发展需求多样化与滞后的管理规则存在冲突。现有管理规则难以应对平台发展跨区域、跨领域、大众化运营的现实需求，部分平台信息公开与透明度不足等问题频繁出现，网络诈捐、骗捐、不规范使用



捐款等情况屡见不鲜，极大地影响了网络募捐的公信力，给社会舆论和社会信任带来重大影响。随着新修订的《慈善法》出台，相应细则及配套程序规则需要进一步完善。

（七）农村集体经济发展基础薄弱，产业融合发展还需加力

北京农村集体经济发展不平衡不充分问题在生态涵养区表现尤为突出。

在组织方面，村级股份合作社在人员设置上与村“两委”主要负责人交叉任职，不利于专心发展经济。因人员年龄普遍偏大，在市场化、现代化经营和管理方面能力有所欠缺。村级集体经济组织受限于本村集体经济组织成员的股东身份，暂时没有对社外股东开放股权，一定程度上限制了对优秀人才的吸引力。

在经营方面，收益多少取决于土地资源的多寡。如平谷区峪口镇 20 个村，平均年经营性收入约为 160 万元，但有的小村因资源贫瘠，收入仅为 10 余万元，资产收益严重依赖土地资源。

在产业融合方面，许多农村闲置土地等资源，因复杂的历史遗留原因无法盘活利用或升级改造。用地手续复杂烦琐，尽管针对部分存量违法用地，可对照相关办法补办用地手续，但实际运行中规划调整复杂，考量诸多，政府部门审批流程周期过长，集体经济组织自身利用或对外合作共同开发的积极性大打折扣。

三 持续改善民生共建美好社会的建议

2024 年是中华人民共和国成立 75 周年，是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，客观把握国内外新形势新变化新要求，紧扣“七有”要求和“五性”需求，全方面多层次动态认识和把握人民美好生活需要，努力开创首都经济社会高质量发展新局面，共建美好社会，为推进中国式现代化作出首都贡献。

（一）加快发展新质生产力，扎实推进高质量发展

党的二十大报告强调“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的



首要任务”，2023年中央财经委员会第一次会议强调“经济建设是党的中心工作”。可以说，当前最大的经济社会发展机遇就是加快发展新质生产力，扎实推进高质量发展。北京作为全国科技创新高地，创新人才会聚、创新要素聚集、创新发明集中，有条件有基础有能力以具有新质生产力创新特征的新制造、新服务、新业态为突破口，加快推进新质生产力发展新实践。

首先，新质生产力要以新制造为引擎。北京需要大力推进以新材料、新能源、新的制造装备、新的医药和新的信息技术等五大领域的新制造发展，实施新制造业高质量发展行动计划，促进创新链、产业链、供应链更具新质生产力特征。

其次，新质生产力需要新服务。北京要大力推进嵌入在新制造等创新链、产业链、供应链之中的由生产性服务业构成的新服务。尤其是在加快推进工业互联网、数字经济、智慧城市建设等诸多方面，都需要生产性服务业予以强力支撑。因此，北京在实现高质量发展进程中，必须大力发展生产性服务业，推动与高质量发展强相关的高附加值的生产性服务业迈上新台阶，以适应新质生产力发展需要。

最后，新质生产力必然产生新业态。我们研判，未来新质生产力所形塑的新业态的两个重要支点是数字化和低碳化。因此，北京要大力培育和发展与新质生产力要求相适应的新业态，创新融入全球化，有计划、有步骤、有目的地推进各类经济组织革新，推进传统产业逐步向数字化、低碳化转型，形成更加成熟、更加定型的新业态。

（二）补短板、强弱项、提质量，加速缩小城乡居民收入与消费差距

实现共同富裕和全面建设社会主义现代化国家，目前最艰巨、最繁重的任务仍在农村，山区农村薄弱地区尤甚。^①

首先，补短板。需要聚焦重点区域，策应新时代全面推进乡村振兴，推

^① 李晓壮：《山区农村薄弱地区实现共同富裕的困境及出路——基于华北H镇13村的调查》，《山东行政学院学报》2023年第4期。



动城乡融合发展，深化集体经济组织改革，盘活农村集体经济，完善农村基本公共服务设施建设，改善农村生活环境，把准“全域土地综合整治”方向，用活“千万工程”经验^①，有力推动农村农民实现共同富裕，补上农村区域发展滞后的短板。

其次，强弱项。可以借鉴浙江共同富裕示范区建设有益经验，以缩小城乡差距为宗旨，以“两个同步”为基础，探索制定北京市城乡居民人均可支配收入持续稳定增长计划。深化收入分配体制改革，推动最低工资与经济增长、社会平均工资、居民消费价格指数增长联动，将稳就业、促增收融入北京市重大政策、重大项目，推动社会救助由依申请受理向主动发现转变。发挥社会保障“兜底”和“提低”作用，积极推动慈善事业发展，完善第三次分配流程、机制和办法，补强政策弱项。

最后，提质量。中等收入群体是一个国家或地区稳定的社会群体，是实现共同富裕最显著的指标，也是最具消费能力的社会群体。因此，高质量的发展也需要高质量中等收入群体的支撑，按照以“扩（固）中”为重点，以“拉低”为着力点，以“控高”为切入口，以降低基本公共服务成本避免中等收入群体“脆弱层”下滑为导向的思路，持续扩大和稳固中等收入群体比重，不断提高中等收入群体整体质量。

（三）优化人口发展战略，确保首都人口稳定和适度

北京作为全国首个减量发展的超大城市，要在坚持“疏控并举”的前提下科学研判，适时调整人口发展策略，应对人口变动给经济社会发展带来的一系列挑战。相对稳定的出生人口规模是经济社会持续健康发展的基础条件，对保持经济社会发展活力、主动积极应对人口老龄化和实现人口正常代际更替具有重大意义。

第一，进一步完善人口动态监测体系和预警机制建设，避免长期人口快

^① 李晓壮：《用活“千万工程”经验 把准“全域土地综合整治”方向》，《农村经营管理》2024年第1期。



速下降。在“稳规模”与“优结构”方面打出组合拳，从控总量向稳总量与优结构、提质量并重转变，以产业升级、人才战略带动人口结构的优化升级。

第二，生育支持政策应淡化孩次概念，鼓励和支持适龄年轻人婚育。构建全生命周期的生育友好环境，推进婚恋、育儿、住房、就业、教育、税收、医疗保健全方位公共政策体系建设，探索根据家庭养育未成年子女情况实施差异化租赁和购房优惠政策。

第三，以促进职育平衡为着力点，构建“以政府为主导、市场为主体、社会为补充、家庭为基础、社区为依托”的多层次多渠道婴幼儿托育服务体系，满足不同类型家庭托育需求。

第四，以生育保险为基础，完善生育保障政策和扩大覆盖范围。建立个人、企业、政府合理分担机制，完善生育配套政策，加强女性生育期间权益保障和就业保护基本制度建设。

第五，从供给侧和需求侧入手，培育银发经济新动能。利用未来五至十年的人口机会窗口期，做好政策储备和资源布局，应对70岁及以上老年人快速增加的顶部老龄化到来。

第六，加大创新创业支持政策供给力度，在京津冀一体化协同发展中增强人口活力。建立健全人才住房、医疗、家属安置、子女入学等政策体系，营造促进创新创业的环境。推动北京国际科技创新中心、国际创业友好型城市和高水平人才高地建设，提升全球科创中心品质，畅通人才流动助力京津冀协同发展，打造人才一体化共同体。

（四）高站位谋划首都教育高质量建设，推动首都教育高水平现代化发展

首先，完善基础制度和政策体系，以“良法”率先形成“人无我有”的教育发展新领域。一是全面构建激励体制，抢滩布局科技创新前沿地带，勇立和引领科技革命浪潮，打造与国家战略科技力量、市场主体统筹协调和融通创新的教育生态体系，畅通关键堵点，在全球新一轮竞争中占据有利位



置；二是深化推进北京实验室建设，加强战略统筹规划，重点面向新一代信息技术、生物医药、智能制造等高精尖产业发展方向，进一步完善建设定位、任务布局、组织运行和绩效管理机制，密切对接行业产业发展需求，着力打造产学研创新联合体。

其次，以“良局”开拓“人有我新”的教育发展新赛道。一是从单一城市发展转向京津冀协同发展，从聚集资源求增长转向疏解非首都功能谋发展，在“三城一区”、副中心、雄安新区等空间找到新的增长点，与兄弟省市相互配合，以新技术、新模式为核心竞争力布局教育资源；二是配合支持央属高校疏解转移，推进北京市属高校有效疏解，研究制定疏解配套政策，积极支持雄安新区教育质量提升、北京城市副中心和北三县教育优质发展，促进京津冀基础教育共建共享、高等教育创新协同、职业教育融合发展；三是健全京津冀产学研协同创新机制，提升科技创新增长引擎能力，增强技术技能人才供给能力。

再次，聚力打造“人才引擎”，以“良人”注入“人有我精”的教育发展新动能。一是在全社会树立科学的人才观、成才观、教育观，聚焦建设世界重要人才中心和创新高地，下大力气全方位培养、引进、用好、留住高精尖人才；二是有的放矢自主培养国家战略人才、急需紧缺人才和拔尖创新人才；三是构建“大人才”工作格局，破除人才发展体制机制障碍，支持和吸引优秀人才热心从教、精心从教、长期从教、终身从教；四是开展市属高校全员聘用和预聘长聘制“双体系”改革探索，建立能上能下、能进能出的“双循环”人才管理机制；五是深化教师评价制度改革，建立分类、分层、分岗考核评价机制，优化完善与学校发展定位相适应的评价体系。

最后，多维优化提质增效，以“良方”锻造“人有我强”的教育发展新优势。一是发挥首都教育的龙头和带动作用，更加突出首都教育的特色亮点，推动首都教育“以质求强”，加快建立健全需求导向型的发展机制，积极优化教育层次结构、学科专业结构、人才培养结构，不断适应经济社会发展的需要；二是回归育人本源，遵循教育发展规律，注重培养学生创新意识和创新能力，不断提升学生的文明素养、社会责任意识、实践本领；三是进



一步推进数字教育，为促进个性化学习、终身学习，扩大优质教育资源覆盖面和推动教育现代化提供有效支撑。

（五）多层次多样化推进“微民生微服务”供给，提高基本公共服务设施便利性

首先，强化顶层设计，建立“微民生”服务设施改善计划统筹推进机制。一是在市级层面形成统筹推动“微民生”服务设施建设的牵头部门，统筹推动全市“微民生”服务设施建设工作；二是区级负责建立推进“微民生”服务设施建设的协同框架，统筹推进、组织协调和监督管理本行政区域内“微民生”服务设施建设工作；三是街道（乡镇）单元作为工作主体，组织实施属地“微民生”服务设施建设具体工作；四是城乡社区充分利用基层治理政策工具，了解、收集、反映居民身边的“微民生”服务设施需求，组织动员居民全过程参与“微民生”服务设施建设工作。

其次，明确建设内容和标准，建立“微民生”服务设施改善计划规则机制。一是以城乡社区居民对美好生活实际需要为导向，将健康管理、为老服务、托育保幼、助残救助、教育文化、体育健身、公共安全以及其他等“微民生”服务设施作为主要建设内容；二是以“微民生”服务设施修补遇到的新问题、公共服务供给侧改革存在的深层次问题、人民群众急难愁盼的“微民生”服务问题为导向，探索解决问题的新办法。

最后，加强落实管理，建立“微民生”服务设施改善计划实现机制。一是以“12345”市民热线、市区两级相关委办局及街道（乡镇）等为主体建立多渠道发现机制，构建“微民生”服务项目数据共享平台，不断完善存量、增量全覆盖的资源库；二是建立责任规划师预审、相关领域专家初审、主管部门比选联审的“街—区—市”三级部门审核制度，将政府、专家、公众共同纳入项目申报、设计、实施过程，确保多主体全过程参与；三是分区分类确定项目建设申请、立项、方案编制、报批、投资、实施、验收等全过程管理规定，整体策划“微民生”项目，精简审批流程和环节；四是创新项目投资运营机制，借鉴老旧小区改造的“劲松模式”“首开经



验”，探索社会资本参与“微民生”服务设施改善项目投资、运营、管理，形成部门协同、规划设计前置、公众全过程参与、社会力量多维共建的精细化治理格局。

（六）深化物业管理体制改革，提升首都城市精细化治理水平

首先，在物业管理方面，赋予物业服务企业在企业和社区党组织协调领导下参与社区治理工作的新角色与新功能。一是面对治理问题时能够理性地处理物业服务企业与其他社区治理主体的关系，共同建立问题协调处理机制，发挥协商议事和矛盾纠纷化解作用，提供物业领域的主动服务。二是充分发挥物业服务行业的“平台”优势，积极为社区居民提供“一站式”高品质服务。以物业服务推动生活服务业提质升级，积极支持物业服务行业与社区商业、社区服务的深度融合，引导物业服务企业提供更多社区服务、参与老旧小区改造和城市更新。三是物业服务企业积极应对数字化转型升级，加强培训和人才队伍建设。

其次，在提升城市精细化治理水平方面，实施社区分类治理。一是宏观层面，围绕面向首都发展的“国际一流和谐宜居社区”顶层设计。社区科学分类和精细化治理应当以“国际一流”“和谐”“宜居”为发展目标，加快推进出台“建设国际一流和谐宜居社区行动计划”，并按照平房小区、老旧小区、商品房小区、保障房小区和回迁小区五种小区类型，分别制定详细的“分类治理实施细则”。二是中观层面，突出高位统筹、协同分步实施。要从首都发展全局和人民美好生活的高度重视社区分类治理工作，将社区分类治理看作党领导下人民城市建设的综合工作，而非哪一个部门单独发挥作用就能够治理好的具体工作。要建立党委领导和高位统筹下的社区分类治理工作格局，依据不同小区类型面临的治理困境、治理资源和治理需求等现实问题，统筹各相关职能部门，形成党委领导、部门联动、资源整合、问题导向、精准施策的社区分类治理工作格局，从实现首都高质量发展和国际一流和谐宜居之都建设目标的战略高度看待和推进社区分类治理工作。三是微观层面，突出分类施策。根据五种小区类型在实际治理过程中存在的基本特点



和突出问题，平房小区从小区治理规划、系统治理、空间更新、整合治理资源等多个方面做好基本民生保障性工作；老旧小区治理重点方向和举措是补短板、扬优长，突破体制机制与思想观念的束缚，持续完善物业管理机制；商品房小区重点围绕激活社区内在资源促进社区善治；保障房小区要着力推进构筑“社区共同体”；回迁小区治理既要考虑到“熟人社会”的特征，又要考虑“新”的因素，让居民能够稳步迈向更好更理想的生活环境。

（七）进一步提高基金会发展质量，健康发展互联网公开募捐信息平台

党的二十大报告对社会组织提出三方面要求，涉及发展协商民主、参与公益慈善事业、加强党建工作。

首先，在提升基金会发展质量方面，贯彻落实党的二十大精神，基金会应积极融入中国式现代化建设，找准方向、明确目标，守正创新、奋发有为，同时需要进一步加强监管、加强指导、加强服务。一是推进职业发展。专业化和职业化是基金会发展的基本方向，建设一支素质优良、数量适当、作用突出的专职工作者队伍势在必行。二是聚焦主责主业。在数量增加的基础上促进基金会质量的整体提升，改变业务范围和活动领域漫天撒网、遍地开花的状态，向高端化和品牌化方向发展。三是搭建合作平台，加强横向和纵向交流合作，发挥业务主管部门和民政部门的作用。四是加强有效制约。民政部门应加强负责人管理，强化基金会信用评价体系，在行业准入、项目审批、政府采购等方面依法予以限制，突出奖优罚劣导向。五是开展创新试点。试点基金会可以打破现有政策限制，在年度支出提高、管理费用增加、任职条件放宽等方面进行创新尝试。

其次，在健康发展互联网公开募捐信息平台方面，政府不仅是互联网公开募捐信息平台的监管者，还应是其方向指引者、规则制定者、政策支持者和环境营造者。一是健全互联网公开募捐信息平台监管主体协调机制。充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，健全慈善监管机制。由民政部门主导，探索设置针对平台的相对独立的监管机构，对平台项目进行定期追



踪审查。二是完善互联网公开募捐信息平台扶持政策。运用大数据分析技术、风险控制技术以及数据基础设施检测等新型监管技术，寻求激励与有效监管之间的平衡。同时，完善互联网公开募捐信息平台的税收优惠制度。三是规范互联网公开募捐信息平台服务相关规则。内设合规机构，开展内部监督和项目管理工作，面对网络质疑及时跟踪和回应事件发展，避免负面虚假信息的流传。四是明确互联网公开募捐信息平台的法律责任。对严重影响互联网慈善生态的恶劣行为，尤其是对涉及网络欺诈等慈善捐赠失信行为，监管部门应适度增加财产罚与能力罚的设定与使用。五是建立和完善互联网公开募捐信息平台行业组织和行业自律机制，运用高科技提高互联网公开募捐信息平台慈善效率。

（八）统筹谋划，壮大农村集体经济，夯实乡村振兴基础

第一，继续深化集体产权制度改革。巩固提升农村集体产权制度改革成果，做好集体资产资源经营管理、健全法人内外部治理结构，夯实集体经济组织可持续健康发展的基础。生态涵养区集体资源丰富，还需要下大力气盘活利用，充分落实集体经济组织成员对集体经济活动的民主监督和民主管理权利，探索农村集体经济组织成员监督集体经济发展的有效治理方式，为维护和保障农民的财产权益打下基础。

第二，规范集体经济组织对外合作机制和模式。充分发挥其“内联成员、外引主体、深度参与”的职能，允许集体经济组织入股经营稳健的企业和农民合作社共享经营收益。探索推广“村集体经济组织+公司+农户”等经营模式，立足农村需要，整合各类资源，共同开展多类型的村企合作，带动新型经营主体、小农户共同发展，将收益最大限度地留在农村。强化利益分配保障，支持村集体经济组织、农户代表、经营主体协商确定分红比例，对不同业态采取不同的收益分配比例，对同一业态运营合理调配，从而实现农民利益最大化。强化联合发展，支持将村情相近、资源相连、产业相同的村集体联合起来，突破村域界限共享优质资源，在技术推广、统购统销、品牌建设上加强合作，发挥规模优势，培育主导产业，促进各村集体经



济的协同发展。

第三，优化用地管理方式。在守住底线的前提下，要进一步探索可落地、可操作的乡村产业发展用地保障的制度设计和具体举措。政府部门要充分发挥作用，强化乡村振兴制度供给，落实乡村优先发展的用地指标供给，并明确用于乡村产业发展、提升一二三产融合用地供给的灵活性。细化和明晰乡村产业用地管理政策，出台操作执行过程中的依据和标准，区别于城市建设用地要求，细化乡村产业融合用地用途分类标准，针对不同用途差异化用地供给标准和要求。

第四，强化人才支撑。创新集体经济组织人才引进方式，对于管理人才、科技人才等参与发展集体经济给予奖金奖励，与集体经济组织创收成比例，对于突出贡献的人员给予名誉激励，授予名誉成员或名誉村民等称号。同时，进一步推进村干部职业化，避免变相占用集体资源资产小范围发展合作经济来代替发展集体经济。

第五，创新资金保障。建立风险保障机制，统筹用好财政扶持壮大村级集体经济项目资金，切块部分资金用于集体经济组织在合作经营中出现资金风险时的兜底保障，及时止损。探索开展农村集体经营性建设用地使用权等抵押贷款试点，加快推动农村信用体系建设，探索建立农村集体经济组织信用评价体系，强化农业农村部门与金融机构的信息共享和工作协同，为符合条件的新型农村集体经济组织提供更加优惠、灵活的信贷产品。