# 第六章 突破标志性重要改革，建设深化改革先行区

改革是发展的强大动力。“十三五”时期，要落实国家和北京市的部署，大胆改革，勇于创新，着力突破标志性改革，全面深化各领域改革创新，努力破除制约新区发展的障碍和藩篱，不断增强发展的活力和动力。

## 一、着力突破标志性改革

以集体经营性建设用地入市试点、两区行政资源整合为抓手，加快推动城乡一体、两区一体，积累可复制、可推广的经验路径。

### （一）实施集体土地改革试点

探索城乡一体化发展新模式，促进土地资源高效利用，保障广大农民共享发展成果。

**统筹设计政策体系和运行机制。**坚守“土地公有制性质不改变、耕地红线不突破、农民利益不受损”三条底线，加强试点范围内的集体经营性建设用地统筹规划，科学设计区级协调、镇级统筹、联营公司运作的体制机制，合理平衡各镇的土地指标、拆建比例、入市时序，做好交易规则、入市程序、基准地价等与城镇建设用地的衔接，处理好国家、集体和农民的权责划分、增值收益分配等利益机制，确保达到国家开展试点的目标。

**先行构建城乡一体化的建设用地市场。**按照“统一规则、统一平台、统一管理”的要求，充分依托现有土地交易平台，制定详细的交易规则和程序，先行构建全区城乡统一的建设用地交易市场。所有竞争性交易环节纳入交易平台，公开交易信息。积极培育集体土地流转的市场中介组织，完善服务功能，降低交易风险。

**推动改革试点融入全区发展大局。**将试点与率先全面建成小康社会、推动城乡一体发展结合起来。先行在城乡结合部、人口资源环境相对敏感地区、功能较为成熟地区和设施农业重点分布区开展试点。加强用地统筹，合理调配土地指标在新城、镇区、农村地区的分布，将用地指标分配至最能发挥土地效益的区域。推动上市地块发展符合区域定位的产业。

### （二）深入推进行政资源整合

持续强化“开发区就是大兴区、大兴区就是开发区”的理念，进一步深化两区行政融合、资源整合、工作结合。积极破除制约新区一体发展的体制机制障碍，重点在计划考核、行政审批、资金使用、社会管理、干部管理等一体化方面实现更大突破，从体制和机制两个层面深入推进一体发展。巩固和完善交叉任职、主要领导议事会、梯次决策等制度。

## 二、全面深化各领域改革

落实上级改革部署，突出新区自身的问题导向，加快推动行政管理、国资国企、农村、社会事业和生态文明等经济社会各领域改革。

### （一）更好发挥政府作用

加快转变政府职能，持续推进简政放权，建立权力清单、责任清单，使政府、市场、社会的权责边界更加清晰。推广政府购买服务，制定和动态修订购买服务指导性目录，向社会购买文化、民生、社会保障等多种服务；对政府购买服务实施绩效评价管理，提高项目管理水平和资金使用效益。探索中期财政规划管理，试行跨年度预算综合平衡。改进项目预算管理方式，实施全过程绩效管理。探索政府性债务管理改革。深化投融资体制改革，引导社会资本参与基础设施、公共服务、资源能源等领域建设，完善合理投资回报机制。推进行政管理和执法下沉，按照优化职能、相对集中的原则，整合城市管理和执法力量，强化镇街在城市管理中的统筹、组织和协调职能。推进街道管理体制改革，增强履行社会管理和公共服务的能力。

### （二）深化国资国企改革

坚持政企分开、政资分开、所有权与经营权分离，以规范企业管理、资产保值增值、承担社会责任、增强发展活力为重点，加快国有经济布局结构调整。明确国资国企的功能定位，改革和完善国有资产管理体制，以管资本为主加强国有资产监管。加快区属国有企业公司化改造，积极发展混合所有制经济，进一步完善现代企业制度。着力打造3-5家管理规范、运转协调的集团化公司，不断增强国有企业活力、竞争力和影响力，形成适应首都城市特点、具有新区特色的国资国企发展格局。

### （三）推进农村综合改革

落实国家深化农村改革综合性实施方案，推进农村土地确权登记颁证工作，规范土地流转行为，打破镇级、村级行政限制，推进土地经营权区域化流转。完善集体经济产权制度，完善农民对集体资产股份占有权、收益权，完善有偿退出机制和继承权、抵押权、担保权等制度，探索新型股份合作经济组织的股东进退、继承、转让机制和股权管理制度。推动农村闲置资产盘活利用。科学处置集体资产，推广集中理财、购买底商、产业经营、联村入股等经营模式。继续推进农村金融改革试验区建设，发展新型农村合作金融组织，拓宽“三农”融资渠道。以全市创新型“三农”保险示范区建设为契机，创新保险品种，完善保险机制，构建“三农”风险一体化防控体系。探索农村承包土地的经营权抵押贷款试点。推进长子营镇赤鲁村等“新三起来”试点工作。

### （四）深化社会事业改革

**深化医药卫生体制改革。**以坚持公立医院公益性、调动医务人员积极性为导向，全面推进公立医院综合改革，着力构建科学有效的管理体制、补偿机制、运行机制和监管机制。完善医院法人治理结构，完善政府投入机制，逐步实现公立医院补偿向服务收费和财政补助两个渠道转变；深化人事制度和分配制度改革，建立以岗位责任、服务质量、患者满意度等为核心的绩效考核机制，探索建立医务人员收入合理增长机制，调动医务人员积极性。深化基层卫生机构综合改革，按照保障与激励并重的原则，完善绩效工资制度与绩效考核体系，适度向偏远地区倾斜，形成合理的收入分配机制，充分调动基层卫生人员的积极性，增强基层医疗卫生机构活力，提高服务能力。强化卫生计生人才队伍建设，积极引进高级人才，加大社区、农村基层医务人才培养力度，探索通过聘用人员财政补贴、购买服务等方式解决基层人员不足问题。积极探索医药分开，取消药品加成。

**深化教育领域改革。**探索管、办、评分离的现代教育治理体系，创新教育管理体制、教育投入体制、办学体制，激发企业、社会和家庭对教育的热情。推进人才培养体制、招生考试制度、教育人事制度、教育督导和评价制度改革，建立面向各级各类教育的质量监测制度。加大体制机制保障力度，着力解决师资队伍短缺问题。改革学校内部管理机构和机制，推进民主治校和依法治校，激发学校办学主动性，激发校长、教师、学生的积极性和创造性。

**加强物业管理创新。**探索在街道辖区内建立物业管理中心，统一管理物业公司，推动物业服务项目、收费标准等事项公开，构建和谐的物业、业主、社区间关系。

### （五）深化生态文明改革

落实国家和北京市节能、节水、环保、耕地林地湿地保护等标准和规章制度。设定并严守资源消耗上限、环境质量底线、生态保护红线。实施居民用电、用水、用气阶梯价格管理。将资源消耗、土地和水资源节约、环境损害、生态效益等指标纳入政府年度绩效考核评价体系，构建符合生态文明要求的目标体系、考核办法和奖惩机制。试点推行领导干部自然资源离任审计和环境责任审计，建立生态环境损害责任终身追究制度。探索编制自然资源资产负债表，建立科学规范的自然资源统计调查制度。