

体制机制创新： 京津冀协同发展的制度保障

核心阅读

从目前的情况来看，京津冀协同发展亟须在体制机制上进行全面综合配套改革，尤其应在交通、产业、生态、公共服务等部门率先打破各自为政的局面，畅通合作渠道，实现责任共担、利益均沾、互惠共赢。

□ 叶堂林 李国梁

促进京津冀协同发展，体制机制创新是关键。从目前的情况来看，京津冀协同发展亟须在体制机制上进行全面综合配套改革，从思想观念、行政效率、政府职能、管理水平、服务能力等方面进行全面对接，畅通合作渠道，组成联合专门委员会，实现责任共担、利益均沾、互惠共赢。积极探索在更多领域内全面实现紧密配合、共同发展的合作模式，既保持现有行政区划架构和行政管理体制的稳定，又最大限度地维护和体现京津冀各个城市的自身利益；既维护三地对政府对城市管理的自主权，又最大限度地协调城市发展过程中长远利益与眼前利益之间的关系；既巩固各自城市特色，又最大限度地调动京津冀城市群进行区域经济发展合作的积极性和主动性。在规划布局、市场一体化、基础设施等方面，应共同制定和执行区域发展规划，形成统一开放、功能齐全、竞争有序、繁荣活跃的市场体系，实现基础设施互联互通、共建共

享，最大限度地提高基础设施的利用率和规模经济效益，为区域协同发展提供坚实的制度保障。为此，应主要从财税、绩效考核、投融资等方面进行创新。

创新财政税收制度

要实现京津冀协同发展，需构建新的财政制度，建立纵向和横向财政转移支付机制，实现区域内各类主体功能区的协同发展。一是建立首都财政。可以优先考虑北京核心区按照事权与财权相匹配的原则，由中央财政给予拨付，用于支持首都核心功能正常运转。二是建立首都圈财政。通过征收碳排放税、燃油消费税等环境税收，建立首都圈财政，用于京津冀区域内生态涵养区的生态保护、发展生态友好型产业，用于三地跨界的道路建设等。三是建立域内横向财政转移支付制度。由重点开发和优化调整地区向限制开发和禁止开发地区进行横向财政转移支付。为实现京津冀区域税收与税源的一致性问题，可建立地方政府之间的税收横向分享制度；按照三地对产业的边际贡献系数比例，在省际产业转移时，探索地区间税收分享和产值分计。四是建立纵向财政转移支付制度，并努力实现转移支付制度法制化、公平化和透明化。在纵向转移方面，需加大对乡镇地区基础设施和公共产品投入等一般性转移支付的比例，夯实协同发展的基础。五是通过调整财政税收制度，促进区域内产业升级。通过财税政策的调整，激活地方政府对外承接和发展服务外包的积极性，同时鼓励制造企业内部服务外部化，实现服务专业化，从而促进区域产业向低排放、服务化方向升级。

创新绩效考核制度

构建基于功能分区的绩效考核制度。建议将京津冀区域作为一个整体，根据京津冀不同地区的发展现状、资源环境禀赋和发展潜力，进行主体功能区（优化开发、重点开发、限制开发、禁止开发）划分。可将京

津冀西北部划分为生态保护和生态产业发展区（覆盖承德、张家口等）、中部为优化调整区（涵盖北京、天津、廊坊、唐山等）、南部为制造业与耕作业区（覆盖石家庄、保定、沧州等）、东部为滨海临港产业发展区（覆盖秦皇岛、唐山、天津、沧州等），逐步形成区域主体功能清晰、人口资源环境相协调、发展导向明确、开发秩序规范的区域发展格局。同时，需确定各个功能区的发展定位、发展目标、发展原则、发展任务、发展重点和保障措施，分类指导区域发展，出台各类主体功能区适宜发展和不宜发展的产业目录，在此基础上，构建基于功能分区的绩效考核制度。

构建基于综合指标体系和多元评估主体的绩效考核制度。区域发展应因地制宜地制定其产业、财政、金融、土地、人口、资源、环境等政策，改变单纯以GDP增长考核地方发展成效的做法。京津冀区域的绩效考核制度应在其主体功能区划分的基础上进行调整和完善；生态涵养区，应构建以生态、绿色为主的考核体系；对优化调整地区，应重点考核其产业升级和发展质量；对重点开发地区，应该重点考核经济指标，同时也应考核其生态环境指标。通过合理的区域功能分工、各司其职，实现京津冀区域快速发展和可持续发展。同时，应注意的是，评估主体也应该多元化，除上级政府外，还应吸纳专家学者、企业、社会组织、民众等主体。

创新投融资体制

一是建立京津冀共同发展基金。由三地联合出资，用于区域跨界重大基础设施建设补助、生态治理、区域信息平台建设等公共服务领域，对跨界重大项目的实施给予资金支持，重点支持限制开发区域、禁止开发区域的公共服务设施建设和生态环境保护，支持重点开发区域基础设施建设。二是设立京津冀开发银行，用于支持京津冀协同发展。积极利用债券市场等多渠道募集资金。鼓励京津冀三地共同出资设立京津冀产业结构调

整基金。深化区域内各类资本市场分工协作，推动京津冀建立统一的抵押质押制度，实现京津冀支付清算、异地存储、信用担保等业务同城化，显著降低跨行政区金融交易成本。三是建立多元化可持续融资保障机制。鼓励商业银行、保险、社保等社会资金参与区域内大型跨界基础设施建设、大型公共服务设施建设等；实施对邮电通信、交通运输、能源和原材料等基础设施行业的所得税进行减免、加速折旧及再投资退税等，促进区域基础设施完善；支持民企、外资等各类市场主体以BT、BOT等投融资形式建设基础设施，发展民营医院、民营学校。四是建立与区域协同发展相适应的新型金融机制。建立京津冀地区统一的金融体系是适应区域经济一体化的当务之急。三地金融机构应从全局出发，打破行政壁垒，实现多业务、多方面、多层次的深入合作，建立统一的协调机制。发展互联网金融等新型金融，吸纳民间资本，为当地企业发展提供充足资金，使筹资方式由银行贷款走向发行债券或小额借贷、众筹等方式。

创新区域援助政策

按照问题区域性质和重要程度，可将京津冀2市1省中的环首都贫困区、工业衰退区、非首都功能疏解区等作为区域援助对象，构建相应的援助机制与政策。一是针对环首都贫困区的政策援助。如建立横向财政转移支付制度，加大纵向财政转移支付力度，通过发行长期建设国债以及财政参股等方式加大政府投资。二是针对工业衰退、重化工业退出区域。可建立衰退产业援助基金，通过加速折旧、财政贴息、税前列支等手段，促使企业技术创新和产业升级。三是针对非首都功能疏解区。对因非首都功能疏解、产业转移、老城重组等带来的就业岗位和财政税收等方面的压力，应探讨给予相应的扶持政策。

战略参考

没有调查，就没有发言权。调查研究更是深入群众，做好基层工作的重要依托。尤其是对于中国农村社会，其社会结构的多样性，问题的复杂性，更加要求深入细致地做好调查研究工作。

在做好调查前期准备工作上下功夫。调查研究的过程就是科学决策的过程，千万马虎不得。基层调查必须善于对各种情况进行去粗存精、去伪存真、由此及彼、由表及里的分析，这必然依赖于调查者自身对该领域专业知识的熟练掌握和调查前的充分准备。首先，应确定好选题及调查内容，做到有的放矢、目标明确。其次，应选好调查对象，做到有针对性、代表性。再次，应做好调查设计工作，厘清重点和难点，做到重点突出，有序进行。同时，在进行调查前，调查者应充分学习掌握所要调查问题涉及的专业知识，这样设计出来的问卷或问题才会科学、合理。

在深入农户家庭访谈上下功夫。入户调查是农村调查中尤为重要的一个环节。家庭是组成农村社会的基本单元，也是农民经济和社会行为决策的基本出发点。入户访谈能使调查者了解农业农村新现象、发现新问题、掌握新方法，同时也能切实感受到农业方面政策的执行力度和执行效果。尤其是对于一些重点对象，如种粮大户、合作组织带头人等，采取逐门逐户的个案调查，能够在短时间内获得全面细致的有用信息。当然，基层调查能否成功，很大程度上取决于调查者的态度是否诚恳，与群众的关系如何，社会调查不仅只是一项科学研究，还含有群众工作的内容。这就要求调查者调查时注意方式方法，要有技巧和艺术。

在后续跟踪调查上下功夫。人类社会发展有其自身的规律，人们对规律的认识也不是一劳永逸的，而是具有螺旋式上升的特点。认识的反复性和无限性要求在实际工作中保持对研究对象的长期跟踪调查，时刻关注和把握规律的演变与发展。农村社会涉及面较大，农民生产生活内容很丰富，且处于变化之中。这就意味调查者对农村的调查不可能一次或几次就能把问题弄清楚、搞透彻，需要多次才行，每一次重访调查地都会得到新的认识、新的思考和新的探索。只有通过长期的跟踪调研，才能得出短期内所得不到的规律和结论。

在扩大调查覆盖面上下功夫。调查研究应注重多层次、多方位、多渠道地调查了解情况，既需解剖典型，又需了解全局。农村社会的问题复杂多样，既有关乎未来整体社会发展方向的大问题，也有关乎农民个体生产经营、生活发展的特

农村如何 调查做好 工作

□ 江永红

殊性问题。因此，对于农村社会的调查研究既需在面上统筹全局，又应有所侧重和突出。一方面，面上调研可以通过走访农业部门、社会保障部门、农业社会化服务组织等单位获取涵盖整体的资料；另一方面，则需要将视角聚焦于更为具体的问题上，通过典型案例来分析问题，找出内在规律性。总之，调查内容应有所侧重，调查面应广泛，调查方法、手段应多样化，调查对象应有代表性。

在比较研究分析上下功夫。人们认识一个事物常常需要借助于与其他事物比较来实现。在实际生活与工作中，比较是认识事物本质最基本也是最重要的方法之一。比较研究的方法贯穿在农村调查工作的方方面面。例如，在回答中国应该走一条什么样的农业现代化道路问题时，就需要用比较思维方法去深入分析。世界范围内存在着两种农业发展模式：一是以提高劳动生产率为主要目标，二是以提高土地生产率为主要目标。通过对比分析可知，这两种模式背后的本质在于两者人地关系的不同。中国地域辽阔，各地选择农业现代化道路应有所差异，因地而异。

总之，做好农村调查工作，是一个系统工程，既有内容和问题的设计，又有目标和对象的选取，还有调查方式和方法的使用等问题，需要在实践中摸索掌握。

进一步建立健全 重大风险防控责任机制

□ 李 明

责任机制建设的现实必要性

全面风险治理体系建设要求建立健全风险防控责任机制。我国改革开放进入新阶段，国内改革进入攻坚期和深水区，触及更多深层次的矛盾，涉及利益关系的深度调整；国际上，全球经济和社会危机叠加，贸易争端加剧，周边环境复杂敏感，国内外风险挑战仍然存在。建立健全风险防控责任机制，做到守土有责、守土尽责、党政同责、一岗双责、人人有责，是有效应对国内外重大风险的要求。

重大风险的人为因素增强，各类主体的风险防控责任凸显。风险社会叠加上网络社会后，政府、企业、社会组织和个人都成为风险参与者、承载体，甚至成为风险制造者。当前，风险已从洪水、地震、台风等自然风险为主导，逐渐演变为气候变化、恐怖主义、新发传染病疫情、网络安全风险等人为因素不确定性为主。如网络谣言产生、传播，甚至引发社会恐慌，导致危机出现的情况并不鲜见。人们为追求安全，逐渐将风险制度化，却又产生了制度化风险。如人们设计远期、期货、期权和掉期等衍生产品制度，追求金融交易安全，却又产生了新型金融风险。

风险呈现出的主要特征也使风险责任复杂和多样，风险责任机制建设任务加重。当前，风险呈现系统性、外部性、综合性的特征。系统性使风险通过系列传导机制，将影响扩散到更大范围，风险主体防控责任链条拉长，责任环节漏洞导致系统失灵的概率加大；公共性作为风险的社会属性属负外部性，它将风险损害后果广泛作用于不特定对象；综合性是指风险往往不独立发生，重大风险更是通过原生、次生、衍生的多元化风险耦合关系，将各类风险整合成风险综合体，使传统的风险责任边界日益模糊，“各扫门前雪”的传统风险责任界限，难以应对新型风险。

风险管理组织建设也要求进一步健全风险责任机制，以增强社会体系应对风险的韧性。风险防控流程包括风险准备、监测预警、风险研判、风险评估、风险处置等环节，各环节都需要组织化的主体进行应对。宏观上，经济和社会各部门、行业、由法律法规规定风险职责，并依靠政府、企业、社会组织及个体等风险主体推动运行；微观上，这些组织普遍采用规则化的科层制架构，其架构职责并非与生俱来的，需进行制度性规定，

并靠风险责任相对明确的上级命令推动运作。风险社会中，风险主体为实现组织目标所设置的内部层次、管理机构及规章制度中，风险治理职责成为重中之重。

风险研判需进一步提高准确性

从重大风险成因角度来说，风险责任机制缺失是导致初始漏洞形成的主要原因。“蝴蝶效应”准确描述了风险的发生规律，在这个效应中，初始漏洞的形成导致一般风险进一步演变为重大风险，或重大风险进一步演变为重大危机。如统观近20年来世界范围内的金融危机，都能发现主体责任缺失带来漏洞并发展为重大危机的影子。从风险防控流程建设角度来说，防控责任机制则贯穿了整个机制建设流程，决定了风险防控机制抵御风险能力的大小。在目前的风险治理过程中，风险研判需进一步提高准确性，调研和定性定量分析也需进一步深入；决策风险评估机制科学性、评估报告的实际效用有待提高；风险防控整体性尚未完全建立，风险事项有效

协同还未完全实现。而这些问题的存在，本质上都是风险防控责任机制滞后所带来的。从风险责任机制设计角度来说，最突出的是激励约束功能尚待提升。按照机制设计理论，好的机制能够使社会系统进行自适应，能自动迅速地调整策略和措施，实现系统最优目标，如依靠市场出清解决僵尸企业风险，就是通过机制设计防控风险的范例。目前，对重特重大事故灾难直接责任人启动追责程序成效显著，为社会各界肯定。但还需进一步优化激励约束措施，明确责任认定与法律法规、行业标准规范等，以从源头上提升应对风险的实际效果。

责任机制完善路径

强化重大风险防范的政治责任和履责能力。各级领导干部应充分认识重大风险防控责任机制建设的政治意义，增强防控风险的政治责任感。贯彻以人民为中心的要求，坚持底线思维，增强忧患意识，在重大风险防控职责建设上切实落实好“党政同责、一岗双责”，真正做到守土有责、守土尽责。重大风险往往源于微小的漏

洞，因而风险治理应从细微处强化风险防控责任。同时，通过掌握辩证唯物主义的思维方法，以战略思维把握风险防控的总体态势，以历史思维认识各自领域重大风险的来龙去脉、经验教训，以辩证思维处理好防风险和促发展两个职责间的关系，以创新思维思考风险防控的有效方式，以法治思维理清风险防控责任界限与追究，以底线思维认识重大风险的严峻性，通过各种途径提高风险防控的责任履行能力。

通过经济手段，增强风险防控责任意识。通过有效的风险防控责任的经济机制设计，让有责任负责、有能力负责的人，主动地担负起风险防控职责。实行微观经济组织扁平化改革，减少因代理链条长、代理成本高而带来的风险防控责任缺失现象。完善重大经济风险责任主体建设，在金融机构、保险机构、大型企业集团探索设立首席风险官、风控机构的基础上，积极倡导在政府机构、经济组织、行业协会等设立风险管理职位、机构或明确现有机构、人员承担风险分析职责。

通过法律手段，强化风险防控的责任意识。既应通过明晰风险责任边

界，防止风险防控的空白及灰色地带出现；同时也应明确，现代风险防控责任向来不是按照制度和规则的边界发生发展的，风险防控责任越来越呈现越界、交叉、相互包含等趋势，因而风险责任边界建设也应保持灵活性。在风险责任机制建设中，既应关注政府的行政法律责任制度建设，也应关注民事法律甚至刑事法律产生的违约、侵权的民事责任，侵犯公共秩序的刑事责任，以及两者竞合产生的风险防控责任。在风险防控责任机制的褒奖激励、惩罚约束机制建设方面，应明确“徒法无以自行”，只有通过落实激励约束，增强风险责任机制建设的精准性、及时性，才能真正提高风险防控责任机制建设的有效性。

提高全社会的风险责任意识，开展风险文化建设，形成韧性社会。现代社会的风险特征决定了风险防控责任不是少数人能完全承担的。“风起于青萍之末。”处在风险防控第一现场的社会公众最有可能掌握风险的微小变化，最有能力了解“蝴蝶翅膀的煽动”，发端于20世纪60年代的枫桥经验的成功也说明了风险防控责任群众化的重要性。而提高政府、企业、社会组织和公众等主体风险防控责任意识与能力最持久、最广泛的方式，是进一步加强全社会的风险文化建设。建设符合中国特色社会主义新时代发展要求的、人人负责、群众参与的风险文化，增强全社会的风险防控责任意识，形成抗冲击能力强的韧性社会结构，才能持久有效地应对各类风险。

公共安全