

## 目 录

北京市第十六届人民代表大会常务委员会第 十九次会议议程 .....	(1)
北京市人民代表大会常务委员会公告(41号) .....	(2)
北京国际商事仲裁中心建设条例 .....	(3)
关于《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案)》 的说明 .....	崔 杨(7)
北京市人民代表大会常务委员会监察和司法 办公室关于《北京国际商事仲裁中心建设条 例(草案)》立法工作情况的报告(书面) ..... 北京市人民代表大会常务委员会监察和司法办公室	(10)
北京市人民代表大会监察和司法委员会关于 《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案)》 修改情况的报告 .....	陶 晶(12)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京国 际商事仲裁中心建设条例(草案二次审议 稿)》审议结果的报告 .....	王荣梅(15)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京国 际商事仲裁中心建设条例(表决稿)》的说明 .....	王荣梅(17)
北京市人民代表大会常务委员会公告(42号) .....	(18)
北京市实施《中华人民共和国森林法》办法 .....	(19)
关于《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办 法(草案)》的说明 .....	崔 杨(24)
北京市人民代表大会农村委员会关于《北京市 实施〈中华人民共和国森林法〉办法(草案)》 审议意见的报告 .....	北京市人民代表大会农村委员会(27)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 实施〈中华人民共和国森林法〉办法(草案)》 审议结果的报告 .....	程晓君(29)

# 北京市 人民代表 大会常 务委员 会公 报

2025 年  
第 5 号

(总号:328)

2026 年 6 月 17 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅  
地 址:通州区清风路 33 号院  
邮政编码:101169

# 北京市人民代表大会常务委员会公报

2025 年  
第 5 号  
(总号:328)

2026 年 6 月 17 日出版

北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 实施〈中华人民共和国森林法〉办法(表决 稿)》的说明 .....	程晓君(31)
关于经济社会发展规划制度体系和各类规划 衔接落实机制建设情况的报告 .....	杨秀玲(32)
北京市人民代表大会财政经济委员会对市人 民政府关于经济社会发展规划制度体系和 各类规划衔接落实机制建设情况报告的意 见和建议 .....	路海滨(37)
关于新型城市基础设施规划建设情况的报告 .....	靳 伟(40)
北京市人民代表大会财政经济委员会对市人 民政府关于新型城市基础设施规划建设情 况报告的意见和建议 .....	冀 岩(46)
关于促进中小学生身心健康情况的报告 .....	靳 伟(49)
北京市人民代表大会教育科技文化卫生委员 会对市人民政府关于促进本市中小学生身 心健康工作情况报告的意见和建议 .....	孟繁华(54)
北京市高级人民法院关于规范裁量权行使促 进法律适用统一工作情况的报告 .....	寇 昉(58)
北京市人民代表大会监察和司法委员会对北 京市高级人民法院关于规范裁量权行使促 进法律适用统一工作情况报告的意见和建 议 .....	陶 晶(62)
北京市人民检察院关于行政检察工作情况的 报告 .....	朱雅频(65)
北京市人民代表大会监察和司法委员会对北 京市人民检察院关于行政检察工作情况报 告的意见和建议 .....	张利民(71)
北京市人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《北京市生态涵养区生态保护和绿 色发展条例》实施情况的报告 .....	于 军(74)

主办单位:北京市人大常委会办公厅  
地 址:通州区清风路 33 号院  
邮政编码:101169

关于《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展  
条例》实施情况的报告(书面)  
..... 北京市发展和改革委员会(79)

北京市人民代表大会常务委员会执法检查组  
关于检查《北京市文明行为促进条例》及相  
关法律法规实施情况的报告 ..... 张建东(87)

关于《北京市文明行为促进条例》及相关法律  
法规实施情况的报告(书面)  
..... 首都精神文明建设委员会办公室(92)

北京市第十六届人民代表大会常务委员会代  
表资格审查委员会关于北京市第十六届人  
民代表大会个别代表的代表资格的报告 ..... (97)

北京市人民代表大会常务委员会关于接受王  
希勤辞去第十四届全国人民代表大会代表  
职务的决议 ..... (98)

北京市人民代表大会常务委员会决定任命名  
单(副市长) ..... (99)

北京市人民代表大会常务委员会免职名单(市  
高院审判员,一中院审判委员会委员、审判  
员,二中院审判员,三中院审判员) ..... (99)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(北  
京知识产权法院审判员) ..... (100)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(市  
检察院检察员,二分院检察员,三分院检察员) ..... (100)

# 北京市人民代表大会常务委员会公报

2025 年  
第 5 号

(总号:328)

2026 年 6 月 17 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅  
地 址:通州区清风路 33 号院  
邮政编码:101169



# 北京市第十六届人民代表大会常务委员会 第十九次会议议程

2025年9月24日至26日

(2025年9月24日北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议第一次全体会议通过)

一、传达学习习近平总书记近期重要讲话精神,传达学习十四届全国人大常委会第十七次会议精神和市委人大工作会议精神

二、审议《北京市非机动车管理条例(修订草案)》

三、审议《北京市长城保护条例(草案)》

四、审议《北京市房屋建筑使用安全条例(草案)》

五、审议《北京市永定河保护条例(草案)》

六、审议《北京市公园条例(修订草案)》

七、审议《北京城市副中心条例(草案二次审议稿)》

八、审议《北京市养老服务条例(草案二次审议稿)》

九、审议表决《北京国际商事仲裁中心建设条例》

十、审议表决《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法》

十一、听取和审议市人民政府关于经济社会发展规划制度体系和各类规划衔接落实机制建设情况的报告

十二、听取和审议市人民政府关于新型城市基础设施规划建设情况的报告

十三、听取和审议市人民政府关于本市2024年度政府债务管理情况的报告

十四、听取和审议市人民政府关于促进中小学生身心健康情况的报告,并开展专题询问

十五、听取和审议市高级人民法院关于规范裁量权行使,促进法律适用统一工作情况的报告

十六、听取和审议市人民检察院关于行政检察工作情况的报告

十七、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》实施情况的报告

十八、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《北京市文明行为促进条例》及相关法律法规实施情况的报告

十九、审议表决北京市第十六届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

二十、决定人事任免事项

# 北京市人民代表大会常务委员会公告

〔十六届〕第 41 号

《北京国际商事仲裁中心建设条例》已由北京市第十六届人民代表大会常务委员会第十九次会议于 2025 年 9 月 26 日通过,现予公布,自 2025 年 12 月 1 日起施行。

北京市第十六届人民代表大会常务委员会

2025 年 9 月 26 日

# 北京国际商事仲裁中心建设条例

(2025年9月26日北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议通过)

**第一条** 为了打造国际商事争议解决和法律服务优选地,提升涉外法治保障和服务水平,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境,根据《中华人民共和国仲裁法》等有关法律、行政法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市优化仲裁发展环境,支持仲裁改革创新,提高仲裁公信力和影响力,建设仲裁制度接轨国际、资源优质集聚、机构国际一流、服务专业高效、司法保障优良的国际商事仲裁中心。

**第三条** 本市将国际商事仲裁中心建设工作纳入国民经济和社会发展规划,制定相关政策,统筹协调解决重大问题和事项,支持设立国际商事仲裁中心建设专项基金,提升仲裁支持力度。

市司法行政部门负责协调推进国际商事仲裁中心建设工作。市其他相关部门和区人民政府按照各自职责,加强协同配合,共同促进国际商事仲裁中心建设。

**第四条** 本市加强与在京中央单位的沟通联系,争取国际商事仲裁中心建设的政策支持,保障国家有关政策措施有效实施,共同促进仲裁在商事争议解决、营商环境优化、涉外法治建设中发挥重要作用。

**第五条** 本市支持依法组建且机构住所地在北京市的仲裁机构(以下简称在京仲裁机构)自

主发展,发挥各自资源优势,提供特色化、高质量仲裁服务。

鼓励市场主体选择在京仲裁机构进行仲裁,或者选择北京作为仲裁地。

**第六条** 本市设立国际商事仲裁中心实体平台(以下简称实体平台),为聚合国际国内优质商事争议解决资源提供场地设施、信息共享、合作交流、教育培训等专业服务。

鼓励境内外知名仲裁机构、商事调解组织等争议解决机构,律师事务所、公证处、司法鉴定机构、法律查明机构等法律服务机构,以及行业协会、商会、国际组织等入驻实体平台。

北京国际商事法庭在实体平台设立巡回审判庭,开展仲裁司法审查和与仲裁相衔接的程序工作。

**第七条** 本市支持在京仲裁机构之间加强交往协作、信息共享,探索建立互相推荐境外仲裁员、共享庭审场地、共同培养人才等机制。

本市支持在京仲裁机构加强国内国际交流合作,参与国际经贸规则制定,提升北京仲裁影响力。

本市推动建立京津冀仲裁区域合作机制,服务京津冀协同发展战略。

**第八条** 本市支持设立北京仲裁协会。北京仲裁协会依据章程实施行业监督,维护仲裁行业发展秩序,组织业务交流合作和培训,保障仲

裁机构和仲裁从业人员的合法权益。

**第九条** 在京仲裁机构按照国家和本市有关规定,建立健全决策、执行、监督相互分离、有效制衡、权责对等的法人治理结构,自主决策和管理本机构的人事、财务、薪酬等事项。

在京仲裁机构可以根据发展实际实行市场调节价管理的仲裁收费制度,建立具有国际竞争力的仲裁员报酬制度。

本市支持在京仲裁机构聘用境外专业人士担任机构管理人员、仲裁员、仲裁秘书,提高仲裁机构和从业人员的国际化水平。

**第十条** 在京仲裁机构应当完善仲裁员选定及指定程序,促进当事人依法共同选定首席仲裁员或者独任仲裁员。

在京仲裁机构可以按照专业领域设置仲裁员名册,制定名册外仲裁员的选定规则,并为当事人从名册外选择符合仲裁地法律规定条件的仲裁员提供便利。

**第十一条** 本市在公共法律服务专业人员职称评审类别中增设仲裁秘书专业职称,促进仲裁秘书职业化、专业化。

在京仲裁机构应当建立仲裁秘书队伍分类分级管理和职级晋升、考核评价制度,加强业务能力培训和职业操守教育。

**第十二条** 在京仲裁机构应当制定符合国情、接轨国际的仲裁规则。

本市鼓励在京仲裁机构制定专业领域仲裁规则,服务重点产业发展,提升仲裁专业化服务水平,打造国际贸易、海事海商、建设工程、知识产权、数字经济、绿色交易、文化、金融等领域的仲裁服务品牌。

**第十三条** 在京仲裁机构应当保障仲裁庭依法独立审理仲裁案件,建立健全仲裁员信息披

露和利益冲突审查制度。

在京仲裁机构可以建立仲裁快速、简易程序,提高仲裁案件办理效率。

在京仲裁机构可以制定案件分类处理指引,为仲裁员办理同类型仲裁案件提供参考;在遵循仲裁保密原则的前提下,可以制定裁决摘要公开规则及程序指引,经当事人同意并作技术处理后公开裁决摘要,增强仲裁裁决的可预见性。

**第十四条** 本市加强智慧仲裁建设,推进线上仲裁与线下仲裁协同发展。

本市鼓励在京仲裁机构运用新兴信息技术,在符合数据安全法律规定和仲裁保密原则的前提下,提供仲裁案件线上办理和智能服务。

本市鼓励在京仲裁机构制定线上仲裁规则,积极参与跨境商事争议在线解决机制建设,服务国际商事争议在线解决。

**第十五条** 本市支持境外知名仲裁机构及争议解决机构在京设立仲裁业务机构(以下简称境外仲裁业务机构),开展相关涉外仲裁业务。市司法行政等部门应当在政策指导、设立登记等方面提供支持。

**第十六条** 本市支持在京仲裁机构在境外设立仲裁业务机构,拓展国际仲裁业务,提高涉外法律服务能力。

本市支持在京仲裁机构根据境内外当事人约定,办理仲裁地在境外的涉外仲裁案件,提供国际商事仲裁服务。

**第十七条** 在京仲裁机构办理的仲裁地在境外的涉外仲裁案件,当事人可以约定仲裁协议和仲裁程序适用的法律。

**第十八条** 在仲裁程序开始前,为了保障仲裁程序开展、争议事实查明或者裁决执行,当事人可以依法向人民法院申请采取财产保全、证据

保全、行为保全等措施。

在仲裁程序进行期间,当事人可以向仲裁庭申请采取前款所规定的措施,仲裁庭收到申请后应当及时提出审查意见并提交有管辖权的人民法院,由人民法院依法处理。

**第十九条** 涉外仲裁案件,根据当事人约定或者仲裁地确定的仲裁程序适用法的规定,仲裁庭依当事人申请可以作出采取财产保全、证据保全、行为保全等措施的决定;在仲裁庭组成前,当事人可以依据仲裁规则向在京仲裁机构、境外仲裁业务机构申请指定紧急仲裁员,由紧急仲裁员作出采取财产保全、证据保全、行为保全等措施的决定。

**第二十条** 涉外海事争议或者在境内自由贸易试验区以及国家规定的其他区域内设立的企业之间发生的涉外商事争议,当事人可以约定进行特别仲裁。

特别仲裁案件的当事人可以从在京仲裁机构、境外仲裁业务机构公布的仲裁员名册中选定仲裁员,也可以选择其他符合法定条件的人员担任仲裁员。

特别仲裁案件的当事人可以约定适用联合国国际贸易法委员会仲裁规则,在京仲裁机构、境外仲裁业务机构、境外知名仲裁机构、行业协会、商会制定并发布的特别仲裁规则,或者自行约定能够适用的仲裁规则。当事人没有约定特定仲裁规则,已经组成仲裁庭的,由仲裁庭确定适用的仲裁规则。

**第二十一条** 特别仲裁案件的当事人可以协议指定在京仲裁机构、境外仲裁业务机构为特别仲裁提供协助。鼓励在京仲裁机构、境外仲裁业务机构制定特别仲裁服务指引,根据当事人的约定或者请求,提供特别仲裁协助。

当事人对组成仲裁庭等事项没有约定或者约定不明确,也未就提供协助的仲裁机构达成合意,且依据案件适用的仲裁规则仍无法确定组庭等事项的,可以请求北京仲裁协会提供协助。

**第二十二条** 在京仲裁机构和境外仲裁业务机构受理的仲裁案件,当事人及其代理人因客观原因不能自行收集证据,仲裁庭调查收集也存在困难,但确有必要收集的,人民法院可以根据仲裁机构的申请依法予以协助。

**第二十三条** 人民法院完善对仲裁的司法监督与保障机制,实行仲裁司法审查案件相对集中管辖归口办理工作机制,统一仲裁司法审查标准,加强与仲裁机构的衔接,提高仲裁司法审查案件审理效率。

**第二十四条** 人民法院按照国家规定,优化仲裁裁决执行流程,畅通仲裁案件执行立案通道,建立与仲裁机构的裁决执行沟通机制,加强对仲裁裁决执行的保障。

**第二十五条** 本市采取下列措施加强仲裁人才队伍建设:

(一)建立国际商事仲裁和争议解决人才库;

(二)与高等院校、行业协会、商会和国际组织等加强合作,建立仲裁专业人才培养基地,提升仲裁从业人员专业服务能力;

(三)健全涉外仲裁人才培养机制,选派人才参加国际仲裁交流研讨活动,赴境外知名仲裁机构、律师事务所、相关国际组织等交流、实习、培训、任职。

**第二十六条** 符合本市急需紧缺型人才条件的外籍仲裁员、商事调解员、谈判专家、仲裁秘书等,享受工作许可、居留许可等方面的便利服务。

本市支持符合条件的境内外仲裁从业人员

申报有关人才计划,享受人才支持和保障政策。人才工作、人力资源和社会保障、公安、住房和城乡建设、教育等部门按照有关规定为符合条件的在京仲裁从业人员提供落户、住房、子女就学等方面的支持保障和便利服务。

**第二十七条** 外籍人员来本市参与仲裁或者相关会议、访问、交流等活动的,按照国家和本市有关规定享受入境便利。未及时在驻外使领馆办理签证的外籍人员,可以凭仲裁机构出具的仲裁开庭通知或者邀请函等材料依法办理口岸签证,并在入境后根据仲裁活动实际需要进行签证换发。

在京仲裁机构和境外仲裁业务机构的境内从业人员受委派出境办理仲裁案件或者参加会议、访问、交流等仲裁活动的,可以按照有关规定享受出境便利。

**第二十八条** 本市支持金融机构为在京仲裁机构、境外仲裁业务机构、仲裁员及其他仲裁从业人员开展仲裁活动提供方便快捷的用汇服务。

**第二十九条** 本市加强仲裁、调解、诉讼等多元争议解决方式的衔接协调,健全化解争议全链条解决机制,为市场主体提供多元、高效、优质、便利的商事争议解决服务。

**第三十条** 本市支持有条件的仲裁机构开展商事调解,探索制定商事调解规则,建设商事调解专业队伍。

本市鼓励在京仲裁机构建立仲裁前调解机制,双方当事人可以将商事争议先行提交仲裁机构或者商事调解组织调解;未在仲裁前先行调解的,仲裁庭作出裁决前,双方当事人可以申请由仲裁庭对争议进行调解,或者向仲裁庭提出将争议提交商事调解组织进行调解,调解不成的,仲裁庭应当及时作出裁决。

**第三十一条** 本市鼓励在京仲裁机构根据需要建立调解、鉴定、谈判等领域的专家名册,综合运用与仲裁相衔接的多种方式解决争议,促进仲裁案件当事人自愿和解与主动履行。

**第三十二条** 本市加强仲裁文化建设和仲裁理念推广,将仲裁作为法治宣传的重要内容,增强仲裁制度对市场主体的影响力。

本市鼓励行业主管部门、行业协会、商会等在合同示范文本中将仲裁列为争议解决方式。

**第三十三条** 本市支持在京仲裁机构探索运用仲裁等争端解决机制和国际实践,为防范化解我国企业国外投资争议提供相关服务。

**第三十四条** 本条例自2025年12月1日起施行。

# 关于《北京国际商事仲裁中心建设条例 (草案)》的说明

——2024年11月28日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上  
北京市司法局局长 崔 杨

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就提请本次会议审议的《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案)》(以下简称草案)作如下说明：

## 一、立法背景

仲裁是我国法律规定的纠纷解决制度，也是国际通行的纠纷解决方式，对公正及时解决矛盾，妥善化解纠纷，维护社会稳定，促进改革开放，保障经济社会持续健康发展具有重要意义。近年来，本市仲裁事业蓬勃发展，北京仲裁的国际竞争力和影响力显著提升。2022年7月，中央全面依法治国委员会要求北京等五地试点建设国际商事仲裁中心，明确“推动将北京市打造成为服务国际科技创新中心与国际交往中心建设的国际商事仲裁中心”。党的二十届三中全会提出“健全国际商事仲裁制度，培育国际一流仲裁机构，积极参与国际规则制定”的要求。为贯彻落实党中央决策部署，服务新时代首都发展，营造市场化、法治化、国际化一流营商环境，为北京国际商事仲裁中心建设提供法治保障，本市于2023年10月启动了《北京国际商事仲裁中心建设条例》(以下简称《条例》)立法工作。

## 二、立法过程

市领导高度重视《条例》立法工作，殷勇同志两次作出批示，齐静同志听取专题汇报，提出具体要求。市人大常委会法工委和监司办提前介入指导，参与调研起草工作。在《条例》起草、审查过程中，我们重点开展了以下工作：

(一)系统学习调研，夯实立法基础。梳理研究习近平总书记关于涉外法治工作的重要论述、中央关于仲裁工作的政策文件，相关国际公约、示范法，英国、新加坡等域外立法经验以及上海、海南等地相关法规文件等，跟踪《仲裁法》修订进程，夯实立法理论基础。赴有关部门、法院及在京仲裁机构等单位开展20余场专题调研，赴上海、广州、深圳等地实地调研学习，聚焦制度障碍，明确立法重点。

(二)发挥专家作用，体现国际理念。组建由人大代表、法官、学者、仲裁机构代表、律师等组成的立法专家组，全程提供理论支持，深度参与调研起草，提出多项体现国际先进仲裁理念的制度条款；组织市政府立法专家委员会委员对草案进行法律审查，充分论证制度合法性、可行性。

(三)广泛听取意见，凝聚各方共识。审查过程中，围绕重点问题进行专题座谈，征求了司

法部、市委市政府有关部门、各区政府、法院、检察院以及有关企业共 55 家单位意见,并向社会公开征求了意见。对各方面意见作了认真研究和充分吸收。

在综合各方面意见基础上,经过反复修改完善,形成了目前的草案。草案已经 11 月 4 日第 87 次市政府常务会议审议通过。

### 三、立法思路

一是坚持党的领导,深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神,践行习近平法治思想,落实国家部署,建设具有国际影响力的商事争议解决和法律服务优选地。二是坚持改革创新,立足首都城市战略定位,遵循国际商事仲裁中心建设规律和仲裁事业发展规律,用好国家授权,主动对接国际先进仲裁理念,彰显北京特色,体现首善标准。三是坚持促进型立法定位,跟踪《仲裁法》修法进程,做好与上位法的衔接,在地方立法权限范围内破除制度障碍,激发仲裁发展活力,营造仲裁友好制度环境。

### 四、主要内容

草案不分章节,共 33 条,主要内容如下:

(一)明确建设目标,优化政策保障和发展环境。一是明确国际商事仲裁中心的建设目标,规定市政府将仲裁工作纳入国民经济和社会发展规划;市司法行政部门负责协调推进相关工作;相关部门和区人民政府加强协同配合(第 2、3 条)。二是加强与在京中央单位的沟通联系,争取政策支持,保障国家政策措施实施(第 5 条)。三是人民法院完善对仲裁的司法监督与保障机制,支持仲裁案件调查取证(第 23 至 25 条)。四是便利人才、出入境、金融等服务举措,优化对境内外仲裁当事人和仲裁从业人员的服务保障(第 27 至 29 条)。五是加强仲裁文化建设和仲裁理

念推广,将仲裁作为法治宣传的重要内容,培养社会仲裁意识(第 31 条)。

(二)培育国际一流仲裁机构。一是支持在京仲裁机构自主发展,鼓励机构间交往协作、信息共享,建立合作机制,打造北京仲裁品牌(第 6 条)。二是规定仲裁机构建立健全法人治理结构,自主决策和管理本机构的人事、财务、薪酬等事项,完善仲裁收费制度和仲裁员报酬制度(第 8 条第 1、2 款)。三是鼓励在京仲裁机构完善名册外仲裁员选定规则和仲裁员选定指定程序,促进当事人共同选定首席仲裁员或独任仲裁员(第 9 条)。四是鼓励在京仲裁机构加强品牌化建设、智慧仲裁建设,服务国际商事争议在线解决(第 11 条第 2 款、第 13 条)。

(三)促进仲裁领域高水平对外开放。一是支持在京仲裁机构聘用境外专业人士担任机构决策和管理人员、仲裁员、仲裁秘书,提高仲裁机构和从业人员的国际化水平(第 8 条第 3 款)。二是支持境外知名仲裁机构及争议解决机构在本市设立业务机构,在京仲裁机构在境外设立分支机构或者办事机构(第 14 条、第 15 条第 1 款)。三是支持在京仲裁机构根据境内外当事人约定,办理仲裁地在境外的涉外仲裁案件(第 15 条第 2 款)。四是在京仲裁机构加强国内国际交流合作,提升北京仲裁影响力(第 30 条)。

(四)接轨国际先进仲裁理念。一是规定仲裁地在境外的涉外仲裁案件的当事人可以约定仲裁协议和仲裁程序适用的法律(第 16 条)。二是规定仲裁庭对临时措施申请提出审查意见后提交法院确认并依法执行;对于涉外仲裁案件,根据境外相关法律仲裁庭可以直接作出临时措施决定,仲裁庭组成前可以由紧急仲裁员作出临时措施决定(第 17、18 条)。三是在境内自贸区

内企业之间发生的商事、海事争议和境外当事人之间在境外发生的商事、海事争议,可以约定进行临时仲裁;在京仲裁机构、境外仲裁业务机构可以为临时仲裁提供协助(第 19、20 条)。四是规定在京仲裁机构保障仲裁庭独立审理案件,建立健全仲裁员信息披露和利益冲突审查制度,建立快速、简易案件办理程序,完善仲裁规则等(第 11、12 条)。

(五)打造全链条商事争议解决生态圈。一是建设国际商事仲裁中心实体平台,聚合优质商事争议解决资源,提供国际化、便利化、一站式专业服务(第 4 条)。二是鼓励在京仲裁机构建立

仲裁前调解机制,强化商事调解与仲裁的衔接,支持仲裁机构设立商事调解组织(第 21、22 条)。

(六)加强人才培养和行业自律。一是支持仲裁秘书职业化、专业化发展,增设仲裁秘书职称专业,明确仲裁庭可以聘任仲裁秘书协助办理仲裁案件(第 10 条)。二是加强仲裁人才梯队建设,建立国际商事仲裁和争议解决人才库、仲裁专业人才培养基地,健全涉外仲裁人才培养机制(第 26 条)。三是规定北京仲裁协会依据章程实施行业监督,维护仲裁行业发展秩序(第 7 条)。

草案和以上说明是否妥当,请审议。

# 北京市人民代表大会常务委员会 监察和司法办公室关于《北京国际商事仲裁中心 建设条例(草案)》立法工作情况的报告(书面)

——2024年11月28日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上  
北京市人民代表大会常务委员会监察和司法办公室

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为贯彻落实党中央决策部署，服务首都高质量发展，推动国际商事仲裁中心建设，本市积极推进国际商事仲裁中心建设地方立法。市人大常委会将制定北京国际商事仲裁中心建设条例（以下简称“条例”）纳入2024年立法计划。2024年4月，市人大常委会主任会议研究了监察和司法办公室关于制定条例的立项报告，同意立项。

常委会领导高度重视此项立法工作，多次专题听取汇报并实地调研了解情况。监察和司法办公室认真落实提前介入、专班推进、四方会商机制等工作要求，成立了由市人大常委会法工委、监司办、市司法局、在京仲裁机构等部门组成的立法工作专班，组建了由法学专家、法律工作者、仲裁从业人员构成的立法专家组。在调研中注重梳理了解仲裁领域国际通行规则，积极向有立法实践的兄弟省市学习，与市发展改革、公安、人力社保、法院以及在京仲裁机构等部门座谈交流，听取专家学者的意见建议，准确把握国际商事仲裁发展趋势及实际需求，探索切实可行的创新举措，为高质量起草《条例(草案)》夯实基础。

11月15日，市人大常委会主任会议研究了监察和司法办公室关于《条例(草案)》立法工作情况的报告。现将有关情况报告如下：

## 一、对《条例(草案)》的总体评价

监察和司法办公室认为，《条例(草案)》深入贯彻党的二十届三中全会精神，严格落实中央决策部署，以建设便利化、专业化、国际化的国际商事仲裁中心为目标，充分发挥北京资源优势，用足用好国家对北京“两区”建设、国际商事仲裁中心试点建设等相关授权政策，为国际商事仲裁中心建设提供法治保障。《条例(草案)》制度设计合理，内容重点突出，措施基本可行，总体比较成熟。

一是立足北京实际，彰显北京特色。《条例(草案)》明确将仲裁工作纳入国民经济和社会发展规划，支持设立专项基金，建设实体平台，加强人才培养和行业自律，将体制机制改革成果和司法支持保障仲裁的经验做法予以固化，体现首善标准。

二是坚持问题导向，接轨国际仲裁理念。《条例(草案)》针对制约国际商事仲裁中心建设

和仲裁实践中的突出问题,借鉴国际通行做法,明确“仲裁地”概念,规定当事人可以约定仲裁程序适用的法律,探索临时仲裁制度,赋予仲裁庭对保全措施申请的审查权,为国际商事仲裁中心建设营造良好发展环境。

三是深化改革创新,培育国际一流仲裁机构。《条例(草案)》规定仲裁机构建立健全法人治理结构,自主决策和管理机构内部事项,完善仲裁收费制度和仲裁员报酬制度;支持在京仲裁机构自主发展,鼓励仲裁机构在仲裁规则及内部机制等方面持续完善和创新,提升仲裁机构服务质量和国际竞争力。

## 二、下一步需要关注的问题

根据调研了解的情况,我们认为《条例(草案)》还存在一些需要进一步研究的地方,建议在审议时予以重点关注。

一是关于“特别仲裁”。全国人大常委会于今年11月6日对《仲裁法(修订草案)》进行了首次审议,《仲裁法(修订草案)》对涉外仲裁制度进行了完善,增加了“特别仲裁”制度,其适用范围是“涉外海事中发生的纠纷,或者在经国务院批准设立的自由贸易试验区内设立登记的企业之间发生的具有涉外因素的纠纷”。《条例(草案)》

涉及的相关内容适用范围是“在境内自由贸易试验区内设立登记的企业之间发生的商事、海事争议和境外当事人之间在境外发生的商事海事争议”。《条例(草案)》的规定与上位法不完全一致,建议进一步研究。

二是关于境外仲裁机构“引进来”的问题。《条例(草案)》规定境外仲裁机构可以在本市设立业务机构,开展涉外仲裁业务,但对于登记程序的规定过于原则,操作性不强。建议下一步继续加强与相关部门沟通协调,明确相关内容,便于境外仲裁机构理解。

三是关于保全措施。《条例(草案)》依据国务院文件作出规定,明确在仲裁程序进行期间,当事人可以向仲裁庭申请保全措施,仲裁庭收到申请后应当及时提出审查意见并提交有管辖权的人民法院,由人民法院依法确认后作出裁定,并依法执行。该做法为国际通行规则,本市也有实践先例,但与《仲裁法(修订草案)》的相关规定不完全一致,建议下一步重点研究。

四是建议密切关注全国人大2025年度立法工作计划,根据《仲裁法》修改进程同步调整本市条例审议、表决时间。

以上意见,供常委会组成人员在审议时参考。

# 北京市人民代表大会监察和司法委员会 关于《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案)》 修改情况的报告

——2025年5月29日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十七次会议上

北京市人民代表大会监察和司法委员会主任委员 陶 晶

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2024年11月28日，市十六届人大常委会第十三十三次会议对《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案)》(以下简称“条例草案”)进行了第一次审议。常委会组成人员认为，条例草案制度设计合理，内容重点突出，比较成熟；同时，就人才培养、保全措施、境外仲裁机构引入等方面提出修改建议。

为做好条例草案修改工作，切实提高立法质量，监察和司法办公室主要做了以下工作：一是通过市人大常委会门户网站公布条例草案及说明全文，公开征求社会意见。二是市人大常委会领导带队，监察和司法委员会委员、司法代表小组成员组成调研组，赴北京仲裁委员会、国际商事仲裁服务平台调研，深入了解北京国际商事仲裁中心建设情况。三是认真梳理条例草案重点研究问题清单，会同市人大常委会法工委、市司法局，分专题开展立法调研，面对面征求三家在京仲裁机构、市高级法院、相关行政机关、法学专家、仲裁从业人员、律师等方面的意见建议。四是对调研中收集到的意见建议逐条进行研究，对

条例草案进行了反复修改，基本达成共识。

5月12日，监察和司法委员会召开第十四次会议，研究提出了《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案二次审议稿)》。现将修改的主要内容报告如下：

## 一、关于北京仲裁协会

条例草案第七条第一款规定，北京仲裁协会是在京仲裁机构及其从业人员的自律组织。有仲裁机构提出，根据现行仲裁法，中国仲裁协会是仲裁委员会的自律性组织，仲裁委员会是中国仲裁协会的会员，未将仲裁机构从业人员纳入会员范围，建议北京仲裁协会的会员界定为仲裁委员会。监察和司法委员会经研究，建议条例草案不规定北京仲裁协会的会员构成，为后期协会组建留有空间。

条例草案第七条第二款规定，鼓励在京仲裁机构聘任的境外仲裁员、境外仲裁业务机构自愿申请加入北京仲裁协会。根据国务院《社会团体登记管理规定》，社会团体由中国公民和组织作为会员组成。北京仲裁协会作为社会团体，境外仲裁员、境外仲裁业务机构不能申请加入。监察

和司法委员会经研究,建议删除该条款。(二次审议稿第七条)

## 二、关于仲裁秘书

条例草案第十条第三款规定,仲裁庭可以聘任仲裁秘书协助办理仲裁案件。有人大代表、仲裁机构提出,我国仲裁秘书都是仲裁机构的工作人员,目前尚无由仲裁庭直接聘任秘书的先例。在国际实践中,有仲裁机构通过仲裁规则赋予仲裁庭自行聘任仲裁秘书的权利,同时规定相关条件、程序等。监察和司法委员会经研究,认为该规定属于仲裁规则调整范畴,不宜在地方立法中进行明确,建议删除该条款。(二次审议稿第十条)

## 三、关于境外仲裁业务机构的设立

条例草案第十四条规定,境外知名仲裁机构及争议解决机构在本市设立业务机构的,市司法行政等部门应当通过优化设立登记程序、便利办理手续等方式提供支持。有仲裁机构提出,“通过优化设立登记程序、便利办理手续”的表述,容易产生为境外机构提供超国民待遇的误解。监察和司法委员会经研究,建议删除“优化、便利”等表述,规定市司法行政等部门应当在政策指导、设立登记等方面提供支持。(二次审议稿第十四条)

## 四、关于司法审查集中管辖

条例草案第二十四条规定,本市实行仲裁司法审查案件集中管辖归口办理工作机制。市高级法院提出,目前本市仲裁司法审查案件并未完全实行集中管辖。金融民商事纠纷的仲裁司法审查案件由金融法院管辖;非金融民商事纠纷的申请确认仲裁协议效力、申请撤销仲裁以及承认和执行涉外仲裁裁决案件由市四中院集中管辖;申请执行的非金融民商事仲裁裁决,仲裁机构所在地、仲裁协议签订地、申请人住所地、被申请人

住所地的中级人民法院均有管辖权。监察和司法委员会经研究,建议修改为本市实行仲裁司法审查案件相对集中管辖归口办理工作机制。(二次审议稿第二十四条)

## 五、关于仲裁案件执行

条例草案第二十五条规定,人民法院畅通仲裁案件快速执行立案通道,公布仲裁裁决执行典型案例。市高级法院提出,畅通仲裁案件快速执行立案通道,违背平等原则,不建议与其他执行案件区别对待;公布仲裁裁决执行典型案例的规定,不符合仲裁保密原则。监察和司法委员会经研究,建议删除快速、公布典型案例等表述。(二次审议稿第二十五条)

## 六、关于体育仲裁

条例草案第三十二条第二款规定,本市支持体育仲裁事业发展。有常委会委员、人大代表提出体育仲裁不同于商事仲裁,是专门解决体育纠纷的仲裁制度,不宜在本法中规范。监察和司法委员会经研究,认为根据《中华人民共和国体育法》规定,《仲裁法》规定的可仲裁纠纷不属于体育仲裁范围,因此体育仲裁不应包含商事纠纷,建议采纳这一意见,删除该条款。(二次审议稿第三十二条)

有常委会委员、人大代表、仲裁机构、市高级法院还对条例草案中保全措施、临时仲裁、仲裁庭调查取证等相关规定提出意见。监察和司法委员会经研究,考虑到这些条款是针对制约国际商事仲裁中心建设和仲裁实践中的突出问题,对接国际先进仲裁理念的制度设计,建议密切关注《仲裁法》修改进程,根据《仲裁法》修改内容重点研究以上条款。(二次审议稿第十七条、第十九条、第二十三条)

此外,根据常委会组成人员的审议意见和各

方面的建议,对条例草案做了一些文字修改。

监察和司法委员会按照上述意见,提出《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案二次审议

稿)》,提请本次常委会会议进行审议。

草案二次审议稿和以上报告是否妥当,请审议。

# 北京市人民代表大会法制委员会关于 《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案二次 审议稿)》审议结果的报告

——2025年9月24日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上  
北京市人民代表大会法制委员会副主任委员 王荣梅

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2025年5月29日，市十六届人大常委会第十七次会议对《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案二次审议稿)》(以下简称“草案二次审议稿”)进行了审议，监察和司法委员会作了修改情况的报告，共有4位常委会组成人员发表了意见。总的认为，草案二次审议稿制度设计明确，措施具体可行，内容比较成熟。同时，围绕国际商事仲裁中心的目标定位、实体平台建设、临时仲裁制度、设立仲裁协会以及支持保障措施等方面提出了修改意见和工作建议。

会后，常委会主要领导赴国际商事仲裁中心(北京)实体平台，实地调研平台建设运营情况，对修改工作提出明确要求。法制委员会开展了一系列工作：针对草案二次审议稿中的相关法律问题，专门向全国人大常委会法工委请示沟通；召开专家座谈会；征求法院、法治建设顾问以及部分基层立法联系点的意见。还认真研究了市政协提出的立法协商意见建议，逐条梳理36条立法建议，尽可能吸收采纳，修改完善了相关条款内容。

9月10日，法制委员会召开会议，根据常委

会审议意见和有关方面的意见，对草案二次审议稿进行了统一审议。现将审议结果报告如下：

## 一、按照促进型立法的思路完善相关条文

有的常委会组成人员建议，进一步完善北京国际商事仲裁中心建设的目标定位和总体要求。法制委员会认为，有必要在国家《仲裁法》的基本框架下，按照促进型的立法思路，整合统筹机构自主发展、政策服务和司法保障等制度要素，构建良好生态，营造有利于国际商事仲裁中心建设的法治环境。据此，建议将草案二次审议稿第二条修改为：“本市优化仲裁发展环境，支持仲裁改革创新，提高仲裁公信力和影响力，建设仲裁制度接轨国际、资源优质集聚、机构国际一流、服务专业高效、司法保障优良的国际商事仲裁中心。”同时，对草案二次审议稿的内容作了完善，并对结构顺序作了调整，依次为：支持建设国际一流仲裁机构、促进仲裁机构对外开放、优化仲裁司法保障机制、加大相关政策服务力度和完善仲裁等多元争议解决机制。

## 二、对照新修订的《仲裁法》作一致性修改

近日，全国人大常委会修订通过了《仲裁

法》。法制委员会第一时间开展学习研究,把握立法精神,重点研究了仲裁司法审查和涉外仲裁特别规定等方面的内容。法制委员会认为,应当按照法治统一原则,对照《仲裁法》,对条例中的相关内容作相应修改,包括:

1. 将草案二次审议稿第十七条第二款修改为:“在仲裁程序进行期间,当事人可以向仲裁庭申请采取前款所规定的措施,仲裁庭收到申请后应当及时提出审查意见并提交有管辖权的人民法院,由人民法院依法处理。”(草案三次审议稿第十八条第二款)

2. 将草案二次审议稿第十八条修改为:“涉外仲裁案件,根据当事人约定或者仲裁地确定的仲裁程序适用法的规定,仲裁庭依当事人申请可以作出采取财产保全、证据保全、行为保全等措施的决定;在仲裁庭组成前,当事人可以依据仲裁规则向在京仲裁机构、境外仲裁业务机构申请指定紧急仲裁员,由紧急仲裁员作出采取财产保全、证据保全、行为保全等措施的决定。”(草案三

次审议稿第十九条)

3. 将草案二次审议稿第二十三条修改为:“在京仲裁机构和境外仲裁业务机构受理的仲裁案件,当事人及其代理人因客观原因不能自行收集证据,仲裁庭调查收集也存在困难,但确有必要收集的,人民法院可以根据仲裁机构的申请,依法予以协助”;同时,删除第二款“仲裁庭依法进行调查取证时,有关单位和个人应当协助配合。”(草案三次审议稿第二十二条)

4. 将草案二次审议稿中“临时仲裁”的表述修改为“特别仲裁”。(草案三次审议稿第二十条、第二十一条)

此外,根据常委会组成人员的审议意见和有关方面的意见,对草案二次审议稿作了一些文字修改。

法制委员会按照上述意见,提出《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案三次审议稿)》,提请本次会议研究讨论。

草案三次审议稿和以上报告是否妥当,请审议。

# 北京市人民代表大会法制委员会 关于《北京国际商事仲裁中心建设条例 (表决稿)》的说明

——2025年9月26日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上  
北京市人民代表大会法制委员会副主任委员 王荣梅

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2025年9月24日，市十六届人大常委会第十九次会议对《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案三次审议稿)》进行了审议。共有3位常委会组成人员和1位列席代表提出了意见建议。

法制委员会根据审议意见对个别条款的文字表述作了调整。同时，建议政府相关部门、法

院和仲裁机构全面贯彻新修订的国家《仲裁法》，落实好条例各项规定，加强沟通协调，形成工作合力，营造仲裁友好制度环境，助力首都高质量发展。

法制委员会提出《北京国际商事仲裁中心建设条例(表决稿)》，建议本次常委会会议通过，并自2025年12月1日起施行。

# 北京市人民代表大会常务委员会公告

〔十六届〕第 42 号

《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法》已由北京市第十六届人民代表大会常务委员会第十九次会议于 2025 年 9 月 26 日通过,现予公布,自 2026 年 1 月 1 日起施行。

北京市第十六届人民代表大会常务委员会

2025 年 9 月 26 日

# 北京市实施《中华人民共和国森林法》办法

(2025年9月26日北京市第十六届人民代表大会

常务委员会第十九次会议通过)

**第一条** 为了践行绿水青山就是金山银山理念,保护和合理利用森林资源,推动全域森林城市高质量发展,根据《中华人民共和国森林法》等法律、行政法规,结合本市实际,制定本办法。

**第二条** 本市森林资源保护、培育、利用工作应当立足首都城市战略定位,尊重自然、顺应自然,坚持生态优先、保护优先、保育结合、可持续发展的原则。

**第三条** 本市以国家森林城市巩固提升为牵引建设花园城市,优化绿色空间布局,实施国土绿化彩化,加强生物多样性保护,开展森林可持续经营,提升森林生态系统质量和服务功能。

**第四条** 市、区人民政府应当将森林资源保护、培育、利用和林业发展纳入国民经济和社会发展规划,完善财政、土地、科技等保障政策,将相关工作所需经费纳入财政预算。

园林绿化部门负责本行政区域的森林资源保护、培育、利用等林业工作。其他有关部门按照职责分工,做好林业相关工作。

**第五条** 本市实行城乡统筹、全域覆盖的林长制,设立市、区、乡镇(街道)、村(社区)四级林长,建立健全调度、巡查、部门协作、督查等制度。

各级林长负责责任区域内森林资源的保护发展工作。

**第六条** 本市支持林业科学研究,推广运用

卫星遥感、物联感知、人工智能等信息化技术手段,提高森林资源调查监测、森林防灭火、林业有害生物防治等森林管护能力,预防和制止破坏森林资源的行为。

**第七条** 市、区人民政府及其有关部门应当加强森林资源保护的宣传教育和知识普及,开展自然教育活动,支持科普、义务植树等宣传教育基地建设。

鼓励单位和个人参与造林绿化、森林防火、林业有害生物防治、古树名木保护、野生动植物保护、巡林护林、园艺指导等森林资源保护活动。

**第八条** 本市加强与天津市、河北省等地区的森林资源跨区域保护协同,在森林防灭火、林业有害生物防治、野生动植物保护等方面建立健全沟通协调和信息共享机制。

**第九条** 园林绿化部门应当会同规划和自然资源部门依据国土空间规划编制本行政区域的林地保护利用规划,作为林地确认、用途管制以及优化林地结构布局、补充林地管理的重要依据。

林地保护利用规划应当落实林地分级保护和占用林地定额管理要求,明确林地管理边界、用途管制要求、保护利用目标任务,确保林地保有量不减少。

**第十条** 园林绿化部门应当每五年组织森林资源专项调查,每年开展森林资源变化情况监

测,建立森林资源数据库,定期向社会公布调查监测数据。

园林绿化、规划和自然资源部门应当加强森林资源调查监测与国土变更调查工作的衔接,推动调查监测成果的共享应用。

**第十一条** 市规划和自然资源、园林绿化部门应当加强林权登记和林业管理的工作衔接和业务协同,做好资料移交、数据整合和信息共享工作,协调解决工作推进中的重大问题。

**第十二条** 市、区人民政府负责本行政区域的森林防灭火工作,发挥群防作用;市、区人民政府组织领导应急管理、园林绿化、公安等部门按照职责分工,密切配合做好森林防灭火相关工作。

各级人民政府应当加强监测预警、通信、防火道路、水源、电力等森林防灭火基础设施建设和物资装备配备,建设防火隔离带和生态防火体系,强化森林防火和森林消防救援力量。

**第十三条** 每年11月1日至次年5月31日为本市森林防火期。其中,1月15日至4月30日为森林高火险期。

区人民政府应当根据本行政区域的森林资源分布状况和森林火灾发生规律科学划定森林防火区,可以结合实际调整森林防火期或者森林高火险期,并向社会公布。

**第十四条** 林业经营者应当履行森林防火主体责任,采取下列措施,做好经营范围内的森林防火工作:

(一)落实森林防火责任制,制定森林防火方案,确定责任区和责任人,配备防火设施设备;

(二)根据森林火险预报,采取预防和应急准备措施;

(三)设置森林防火警示、宣传标志,对进入

其经营范围的人员进行森林防火安全宣传;

(四)加强日常巡查,排查火灾隐患,发现森林火情立即向园林绿化等有关部门报告。

**第十五条** 市、区人民政府应当将林业有害生物防治纳入防灾减灾、生物安全风险防控和治理体系,建立跨部门、跨区域联防联控机制;发生重大林业有害生物灾害的,应当及时组织除治。

园林绿化部门负责林业有害生物的监测、检疫和防治,科学布局监测站点,制定应急预案,加强应急队伍建设和物资储备,定期开展防治技能培训和应急演练。

**第十六条** 林业经营者应当落实林业有害生物防治责任,做好日常监测巡查。发现林业有害生物危害的,应当及时除治;发生重大林业有害生物灾害的,应当及时向区园林绿化部门报告。

林业经营者除治林业有害生物,应当采取营林、物理和生物防治等绿色防控措施,科学施用高效、低毒、低残留农药。

**第十七条** 本市加强对外来有害生物的检疫工作。

园林绿化部门应当制定松材线虫病疫情防控方案,组织开展松材线虫病普查,依法进行检疫检查。工程建设单位、施工单位从疫区调运松木材料的,应当要求供货方提供植物检疫证书,并建立调运、使用管理台账;使用松木材料前,应当将货物到场时间、地点及时报告区园林绿化部门;施工结束后,应当及时回收或者销毁松木材料。

对快递、邮寄的应施检疫的林业植物及其产品,收件人应当加强检查,发现没有植物检疫证书或者货证不符的,应当及时向园林绿化部门报告。

**第十八条** 市人民政府应当制定并公布本市重点保护野生植物名录,报国务院备案。

禁止非法采集本市重点保护野生植物。因科学研究、人工培育、文化交流等特殊情况确需采集的,应当遵守下列规定:

(一)采集列入本市重点保护天然种质资源目录的本市重点保护野生植物的,应当按照有关种子的法律法规规定办理审批手续;

(二)采集除第一项以外的其他本市重点保护野生植物的,应当在采集前向采集地的区园林绿化部门或者农业农村部门报告采集的目的、种类、数量、地点、期限和方法,接到报告的部门应当给予监督指导。

园林绿化、农业农村等部门应当采取原生境保护、迁地保护、建立种质资源库、科学培育等措施,对本市重点保护野生植物予以保护、监测和科学利用。

**第十九条** 采伐林地上的林木,应当向园林绿化部门申请采伐许可证。

采伐非林地上的林木,应当遵守下列规定:

(一)采伐城镇林木、公路用地上的护路林林木,应当依法分别向园林绿化、交通部门申请办理相关手续;

(二)采伐农田防护林、防风固沙林、护岸护堤林、水源涵养林、水土保持林等防护林林木,应当依法办理相关手续,并在采伐前向园林绿化部门报告采伐方案,园林绿化部门应当提供技术指导和服

务。采挖移植林木应当遵守国家有关规定,并采取有效措施保证移植林木的成活率。

**第二十条** 园林绿化部门应当完善林木废弃物处置利用措施,引导林业经营者合理回收林木废弃物,并进行资源化综合利用。

鼓励将采伐、废弃的林木用于森林步道、游憩场地等森林设施建设。

**第二十一条** 区人民政府应当履行致敏花粉和杨柳飞絮防治属地责任,制定防治实施方案并组织落实。林业经营者应当采取树种更新改造、物理和生物防治等措施,加强治理防控。

市园林绿化部门应当会同有关部门建立健全致敏花粉和杨柳飞絮综合防治工作机制,开展防治技术研究,加强个人防护的科学普及和宣传教育,提高公众对致敏花粉和杨柳飞絮的科学认识。

气象、园林绿化部门应当根据致敏花粉和杨柳飞絮的分散特点,合理布置监测站点;会同卫生健康部门根据监测结果,科学发布预报和健康提示信息。

**第二十二条** 建设项目占用林地或者临时使用林地的,应当依法办理审批手续。规划和自然资源、园林绿化部门应当推动建设项目占用林地、建设用地审批事项联动办理。

抢险救灾等急需使用林地的,可以先行使用林地。其中,属于临时用地的,用后应当及时恢复植被和林业生产条件,不再办理用地审批手续;属于永久性建设用地的,建设单位应当在不晚于应急处置工作结束六个月内依法申请补办用地审批手续。

**第二十三条** 本市建立健全林木管护制度,明确林木管护主体责任,完善森林抚育、防灭火、林业有害生物防治等林木管护措施。

林木管护责任单位应当按照国家和本市有关规定对林木进行管护,确保管护效果。管护责任不清或者有争议的,由区园林绿化部门确定管护责任主体。

园林绿化部门应当对林木管护给予技术

指导。

**第二十四条** 有关乡镇人民政府、街道办事处应当指导村、社区统筹划定护林人员的森林资源网格化管护责任区,明确护林人员及其职责,加强护林人员的管理和培训。

护林人员应当对责任区开展日常巡护,协助管理野外用火;发现火情、林业有害生物或者破坏森林资源的行为,应当及时处理,并向园林绿化等有关部门报告。

有关区人民政府及其有关部门应当统筹各类补助资金,保障护林人员待遇。

**第二十五条** 市、区人民政府应当完善现代林业产业支持政策,加强技术创新和示范推广,引导林业产业绿色、优质、安全、高效发展。

鼓励、支持林业经营者因地制宜发展花卉、果树、蜜蜂等林业产业,开发森林食物资源,通过品种更新、新技术运用、老旧设施更新改造等措施,建设高标准林业产业基地,打造特色林产品品牌。

**第二十六条** 园林绿化部门应当编制森林经营规划,明确本行政区域森林经营的基本要求、目标任务、经营策略、保障措施,推动森林健康经营。

国有林业企业事业单位应当根据森林经营规划编制森林经营方案,报园林绿化部门批准后实施。支持和引导其他林业经营者编制森林经营方案。园林绿化部门应当加强对编制森林经营方案的指导。

森林经营方案应当落实森林经营管理要求,明确经营方向、经营模式、经营措施等内容;符合国家和本市编制标准要求的,可以作为确定年度森林采伐限额、安排林业项目等事项的重要参考。

**第二十七条** 在林地上修筑直接为林业生产经营服务的工程设施,符合国家有关部门规定标准的,由园林绿化部门批准,不需要办理建设用地审批手续;超出标准需要占用林地的,应当依法办理建设用地审批手续。

市园林绿化、规划和自然资源部门应当按照国家有关规定,完善修筑直接为林业生产经营服务的工程设施用地政策,保障合理用地需求。

**第二十八条** 本市对公益林实施严格保护。

公益林经营者应当按照森林经营规划、森林经营方案以及森林管护的有关要求,采取森林抚育、退化林修复、低效林改造等措施,提高公益林质量。

**第二十九条** 本市推进集体林权制度改革,鼓励创新集体公益林管理模式,培育规模化林业经营主体,提升集体公益林的多重效益和生态产品供给能力。

支持区或者乡镇人民政府统筹指导成立的集体所有制林业企业做好集体公益林的建设、管理、保护和可持续利用,健全内部治理结构和集体决策机制,提高经营管理水平和专业化管护能力,促进农民就业,实现集体公益林的规模化、专业化经营。

**第三十条** 在符合公益林生态区位保护要求和不影响公益林生态功能的前提下,经科学论证,可以合理利用公益林林地资源和森林景观资源,适度发展林下经济和森林旅游。利用公益林开展上述活动,应当严格遵守国家和本市有关规定。

区人民政府应当加强对发展林下经济和森林旅游工作的领导,根据林地保护利用规划,结合本行政区域森林资源状况,合理确定林下经济和森林旅游的林地范围、产业类型、发展规模和

利用强度。

市园林绿化、农业农村、发展改革、财政、规划和自然资源、生态环境、市场监督管理等有关部门,应当统筹考虑林下经济和森林旅游发展需求,完善配套基础设施、资金、用地、市场准入、社会参与等相关政策措施。

**第三十一条** 本市建立公益林生态效益补偿制度,按照有关规定采取财政补助、市场机制等方式,对开展公益林管护的单位和个人给予合理补偿。

市园林绿化部门应当会同财政、农业农村、生态环境等有关部门,根据公益林资源总量、生态产品价值、碳汇量增长情况、全市国民经济和社会发展水平等因素,健全公益林生态效益补偿动态调整机制。

**第三十二条** 本市探索通过租赁、置换、入股等方式开展森林生态资源权益交易。

鼓励商业银行、保险公司等金融机构加大对林业发展的支持,创新金融产品和服务,扩大信贷规模。

**第三十三条** 本市采取森林抚育、低效林改造等措施,培育异龄混交、近自然、多功能的森林生态系统,提升生态系统碳汇增量,提高森林生

态产品价值。

发展改革、财政、生态环境、规划和自然资源、园林绿化、统计等有关部门应当完善生态产品价值核算方法,探索核算结果应用,推进森林生态产品价值实现。

**第三十四条** 违反本办法规定的行为,法律法规有规定的,从其规定;没有规定的,按照本办法的规定追究法律责任。

**第三十五条** 违反本办法第十七条第二款规定,未及时回收、销毁从疫区调运的松木材料的,由区园林绿化部门责令改正,给予警告;造成疫情扩散的,按照有关规定给予处罚。

**第三十六条** 违反本办法第十八条第二款第二项规定,采集本市重点保护野生植物未按照规定报告的,由区园林绿化部门或者农业农村部门责令停止违法行为,给予警告;情节严重的,并处一千元以上一万元以下罚款。

**第三十七条** 违反本办法规定,单位和个人因采集野生植物、占用林地、采伐林木等行为造成生态环境损害的,依法承担生态环境损害赔偿责任。

**第三十八条** 本办法自2026年1月1日起施行。《北京市森林资源保护管理条例》同时废止。

# 关于《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉 办法(草案)》的说明

——2025年7月24日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十八次会议上  
北京市司法局局长 崔 杨

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就提请本次会议审议的《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法(草案)》(以下简称《办法(草案)》)作如下说明：

## 一、立法背景

森林是陆地生态系统的主体和重要资源，是人类生存发展的重要生态屏障，对维护国家生态安全、推进生态文明建设具有基础性、战略性作用。林业建设是事关经济社会可持续发展的根本性问题，发展林业是生态文明建设的重要举措。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容。习近平总书记连续13年参加首都义务植树活动，多次发表重要讲话，对保护森林资源、发挥森林功能作用、促进林业改革发展等工作提出一系列明确要求，为做好森林资源保护管理相关工作指明了方向、提供了根本遵循。2019年，全国人大常委会对《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)进行全面修订，对森林分类经营、林木采伐、林地保护等制度作了大幅修改和完善。

1999年，市人大常委会审议通过了《北京市

森林资源保护管理条例》(以下简称《条例》)，并于2010年、2016年、2018年进行了三次修正，对本市加强森林资源保护管理、巩固绿化成果、改善生态环境发挥了重要作用。近年来，市委、市政府大力推进生态文明建设，提出建设森林环抱的花园城市，出台了林长制、集体林权制度改革、发展林下经济等系列政策，在压实森林资源保护发展主体责任、创新集体公益林经营管理模式、科学利用森林资源、促进林下经济高质量发展等方面积累了有益经验。截至2024年底，全市森林资源面积86.81万公顷，森林蓄积量3668万立方米，森林覆盖率44.95%，森林植被总碳储量约2940万吨。2024年本市先后被授予国家森林城市、生物多样性美丽城市称号。随着森林覆盖率大幅提升，多类型、多层次、多功能、成网络的高质量绿色空间体系逐步形成，森林资源保护发展已经进入从增量到提质，从大规模建设到精细化管理，从单一养护到分类多种经营的新时期。同时，实践中还存在着林地管理制度不完善、非林地上林木采伐管理要求不明确、林业用地政策不清晰等问题，亟待解决。

当前，本市森林资源保护发展面临的形势、任务和实际情况已经发生重大变化，《条例》的大

部分内容已与《森林法》的规定不一致,已不适应实际工作需要。为贯彻落实习近平生态文明思想,进一步落实市委、市政府关于花园城市建设的决策部署,更好适应新时期生态文明建设对森林资源保护发展的新要求,衔接实施《森林法》的规定,固化本市森林城市建设积累的成熟经验,解决实际工作中的突出问题,有必要对《条例》进行全面修改。根据市十六届人大常委会第54次主任会议确定的立项意见,本次立法采取废旧立新的方式,制定《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法》。

## 二、立法工作过程

重点开展了以下工作:

(一)组织专班推进立法。市园林绿化局、市司法局与市人大常委会农村办公室、法制工作委员会成立立法工作专班,认真学习领会习近平生态文明思想,全面梳理《森林法》等相关法律法规修改情况和其他省区市立法情况,夯实立法基础工作。

(二)扎实开展立法调研。工作专班先后赴上海、广东、福建等地开展调研,学习其他省区市在森林资源保护发展方面的先进经验。就林业用地、非林地林木管理、生态产品价值核算等重点问题,与规划自然资源、交通、农业农村、水务、生态环境等部门进行多次专题研究论证。

(三)广泛征求意见建议。通过座谈会、书面征求意见等方式,征求市政府各部门、各区政府、平谷区黄松峪乡基层立法联系点、林业经营者、天津市司法局和河北省司法厅等各方面意见,并通过首都之窗网站向社会公开征求意见,对征集到的意见建议逐条进行研究。

(四)组织立法专家论证。邀请市政府立法专家委员会有关专家对林业用地政策、非林地上

林木采伐管理要求、编制林地保护利用规划、防治杨柳飞絮和致敏花粉、生态产品价值核算等重点问题进行法律审核和研究论证。

在综合各方面意见基础上,经过反复修改完善,形成了目前的《办法(草案)》。《办法(草案)》已经2025年7月17日第124次市政府常务会议审议通过。

## 三、立法思路

《办法(草案)》全面贯彻习近平生态文明思想,深入践行“绿水青山就是金山银山”理念,立足首都城市战略定位,坚持扩绿兴绿护绿“三绿”并举,推动森林水库、钱库、粮库、碳库“四库”联动,以立法规范和促进森林资源保护、培育和利用相关工作,维护森林生态安全,推动森林生态文明建设和现代林业发展。

一是采取“小快灵”立法方式,补充细化《森林法》等法律法规要求,对上位法和本市现行相关立法中已有规定的内容不作重复,提高立法质效。

二是突出北京特色,聚焦本市林业改革发展实际,积极探索制度创新,将切实可行的政策措施和成熟做法上升为法律规范,推进森林资源可持续发展。

三是坚持问题导向,适应本市森林资源保护发展面临的新形势、新要求,聚焦实践中的突出问题,采取回应关切、务实管用的法律措施,补齐制度短板,提高立法的针对性和可操作性。

## 四、草案的主要内容

《办法(草案)》共34条,不分章节,主要内容如下:

(一)夯实制度基础,巩固提升全域森林城市建设成果

立足本市实际,总结实践成果,将森林城市

建设中积累的成熟经验做法固化为法规制度。一是以建设森林环抱的花园城市为目标,明确全域森林城市高质量发展的重点和方向(第3条)。二是加强京津冀及其他地区森林资源跨区域保护和交流合作(第7条)。三是实行城乡统筹、全域覆盖的林长制,压实各级林长责任(第8条)。四是明确林地保护利用规划的法律地位,增强规划的刚性约束力(第10条)。五是完善森林防灭火机制,科学划定森林防火期和防火区(第12、13条)。六是深化集体林权制度改革,固化本市新型集体林场改革成果,鼓励创新集体公益林管理模式,实现集体公益林的规模化、专业化、职业化经营(第26条)。七是建立健全公益林生态效益补偿制度,完善动态调整机制(第29条)。

(二)完善保护管理措施,推动森林生态系统持续向好

聚焦本市森林资源保护管理中存在的问题和短板,补充细化相关制度措施,压实各方主体责任。一是明确林业经营者落实森林防火责任制的具体内容(第14条)。二是明确对本市重点保护野生植物的保护管理措施(第15条)。三是加强林业有害生物防治,明确林业经营者落实防治责任的具体内容(第16至18条)。四是细化林业用地管理措施,推动用地用林审批事项联动办理,完善林业生产经营服务设施用地政策(第20、

21条)。五是建立健全全域林木管护制度,强化基层林业管护力量和责任,明确林业经营者落实林木管护主体责任的内容(第9、23条)。六是衔接《森林法》有关规定,细化非林地上林木采伐规定,实现林木管护全覆盖(第24条)。七是回应社会关切,加强致敏花粉和杨柳飞絮综合治理,明确防治措施(第19条)。

(三)深化科学合理利用,推进林业产业高质量发展

在保证森林生态安全基础上,探索制度创新,有序推动林业产业发展,实现森林资源可持续利用。一是树立全周期森林经营理念,明确编制森林经营规划、森林经营方案的基本要求(第22条)。二是完善林业产业支持政策,科学引导林业产业发展,明确林业经营者发展林下经济的方向和措施(第27、28条)。三是注重森林游憩设施建设和林木废弃物处置利用,鼓励将采伐、废弃的林木用于森林建设(第25条)。四是探索开展森林生态资源权益交易,完善生态产品价值核算方法,推进森林等生态产品价值核算结果的应用(第30、31条)。

此外,对未及时回收、销毁从疫区调运的松木材料等行为设定了法律责任(第32条)。

草案和以上说明是否妥当,请审议。

# 北京市人民代表大会农村委员会 关于《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉 办法(草案)》审议意见的报告

——2025年7月24日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十八次会议上  
北京市人民代表大会农村委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2024年12月，常委会主任会议讨论通过了关于制定《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法》(以下简称实施办法)的立项报告。

立项以后，常委会农村办公室提前介入、深度参与，会同法工委、市司法局和市园林绿化局成立立法工作专班，共同开展立法调研和草案起草工作。组织部分委员代表到北京市共青林场和顺义区北大沟林场、李桥集体林场实地调研，了解森林资源的保护利用情况；到密云区河南寨镇基层立法联系点召开座谈会，听取基层政府、林业经营者和护林人员的意见；书面征求部分市人大常委会、农村代表小组代表的意见和建议。

7月7日，农村委员会召开第十一次会议，对实施办法草案进行了审议。现将审议意见报告如下：

## 一、对实施办法草案的总体评价

农村委员会认为，市政府提请常委会审议的实施办法草案贯彻了习近平总书记关于林业工作的重要论述和党中央决策部署，落实了《中华人民共和国森林法》(以下简称《森林法》)的相关

规定，针对本市森林资源保护、培育、利用等方面亟需解决的突出问题，细化了林长制、林地管理、林木采伐、林业有害生物防治等制度，补充了加强市级重点野生植物保护、致敏花粉和杨柳飞絮综合防治、鼓励创新集体公益林管理模式等内容，符合首都林业发展的实际和需求。

## 二、建议进一步完善的重点内容

综合各方面意见，建议实施办法草案在以下方面进一步完善：

(一)关于林权登记。自然资源资产产权制度是加强生态保护、促进生态文明建设的重要基础性制度。《森林法》明确要求不动产登记机构开展林权登记。调研中，有人大代表提出，本市林权登记工作进展缓慢，建议政府有关部门按照《北京市自然资源统一确权登记总体工作方案》等政策要求，加快推进林权登记工作。据此，建议增加一条，表述为：“市规划和自然资源、园林绿化部门应当会同有关区人民政府，依法推进林权登记工作，加强信息互通共享。”

(二)关于集体所有制林业企业经营管理。本市按照国家集体林权改革部署，出台《关于本

市发展新型集体林场的指导意见》等政策文件,整合集体公益林资源,创新经营管理模式,推进集体公益林的规模化、专业化经营。在调研中,有村民委员会和人大代表提出,有些集体林场内部治理结构不健全、经营管理水平不高、经营活力不足;有些集体林场存在委托个人经营或者个人承包的情况,可能造成农村集体资产损失,应当强化内部管理和集体决策机制。据此,建议将第二十六条第二款修改为:“支持农村集体经济组织在乡镇人民政府的统筹指导下,利用集体公益林资源联合组建集体所有制林业企业,负责集体公益林的建设、管理、保护和可持续利用,实现集体公益林的规模化、专业化经营。”并增加一款,作为第三款,表述为:“前款规定的集体所有制林业企业应当健全内部治理结构和集体决策机制,逐步建立现代企业制度,提高企业经营管理水平;加强专业知识和技能培训,提高集体公益林的专业化管护能力。”

(三)关于林下经济发展保障。合理利用森林林地资源和森林景观,适度发展林下经济,对于发挥森林“钱库”功能、助力农民增收、促进首都乡村全面振兴具有重要意义。近年来,国家和本市就科学利用林地资源、发展林下经济出台了一系列文件,并制定了规划目标。调研中,有村民委员会、林业经营者和人大代表提出,发展林下经济面临着配套设施用地保障不足、产业类型缺少规划指导等问题,建议政府及其有关部门加强统筹协调,完善用地、资金支持、市场准入等方面的政策措施,促进林下经济健康发展。据此,建议将第二十八条内容拆分为两条,表述为:

“第二十八条 在符合公益林生态区位保护要求和不影响公益林生态功能的前提下,经科学

论证,林业经营者可以合理利用公益林林地资源和森林景观,适度发展林下种植、林下养殖、非木质林产品采集加工和自然教育、森林游憩、森林康养、森林观光等林下经济。

“林业经营者发展林下经济,在不采伐林木、不影响树木生长、不造成污染的前提下,可以放置移动类设施,可以利用林间空地建设必要的生产管护设施、生产资料库房和采集产品临时储藏室,相关用地可以按照直接为林业生产经营服务的设施用地管理,并办理相关手续。

“第二十九条 市园林绿化、农业农村、发展改革、财政、规划和自然资源、生态环境、市场监督管理等部门,应当统筹考虑林下经济发展需求,完善配套基础设施、资金支持、用地、市场准入、引导社会参与等相关政策措施。

“区人民政府应当加强对发展林下经济工作的领导,根据林地保护利用规划,结合本行政区域森林资源状况,合理确定发展林下经济的林地范围、产业类型、发展规模和利用强度。”

此外,建议明确非林地上林木的更新采伐管理措施,将第二十四条第二款中相关内容修改为:更新采伐非林地上的农田防护林、防风固沙林、护岸护堤林等林木的,应当按照有关主管部门的管理规定办理相关手续。交通等有关主管部门应当向园林绿化部门通报林木采伐、补种等相关情况。建议根据国家关于践行大食物观构建多元化食物供给体系的相关要求,在第二十七条中增加支持林业经营者开发森林食物资源的内容。

以上意见,供常委会组成人员在审议时参考。

# 北京市人民代表大会法制委员会 关于《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉 办法(草案)》审议结果的报告

——2025年9月24日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上  
北京市人民代表大会法制委员会副主任委员 程晓君

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2025年7月24日，市十六届人大常委会第十八次会议审议了《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法(草案)》(以下简称草案)，农村委员会作了审议意见的报告，共有4位常委会组成人员、1位列席代表提出了意见。总的认为，草案在上位法基础上，聚焦本市森林资源保护和林业改革发展亟需解决的问题，提出了有针对性的制度措施，内容比较成熟。同时，提出了一些完善性的修改意见。

会后，法制委员会围绕常委会审议意见开展调研，就公益林管护、林下经济发展、集体林场经营管理等问题，听取林场负责人、基层林长和护林员代表意见；书面征求了法治建设顾问、基层立法联系点和有关部门意见，并将草案通过常委会网站公开征求社会公众意见。在调研基础上，会同市人大常委会农村办、市司法局、市园林绿化局等部门，对草案进行了逐条研究修改。

9月10日，法制委员会召开会议，根据常委会审议意见和其他各方面意见，对草案进行了统一审议。现将审议结果报告如下：

## 一、关于林权登记

农村委员会提出，明确森林权属是促进森林资源有效保护和合理利用的前提，目前本市林权登记工作进展缓慢，建议有关部门加快推进此项工作。法制委员会经研究认为，本市林权登记面临权属重叠、地类冲突等难点问题，需要有关部门加强沟通协调，共同推动林权登记工作提质增效。据此，建议在草案中增加一条，规定市规划和自然资源、园林绿化部门应当加强林权登记和林业管理的工作衔接和业务协同，做好资料移交、数据整合和信息共享工作，协调解决工作推进中的重大问题。(草案二次审议稿第十一条)

## 二、关于外来有害生物检疫

有的常委会组成人员提出，通过快递、邮寄等方式寄递林业植物及其产品，可能造成林业有害生物的传播蔓延，应当加强监管。法制委员会经研究认为，目前相关法律法规规定了寄件人和快递、邮政企业的植物检疫要求，建议在草案中补充收件人的查验责任，规定收件人对快递、邮寄的应施检疫的林业植物及其产品应当加强检查，发现没有植物检疫证书或者货证不符的，应

当及时向园林绿化部门报告。(草案二次审议稿第十七条)

### 三、关于致敏花粉和杨柳飞絮防治

调研中有意见提出,本市致敏花粉和杨柳飞絮防治工作还存在科普宣传教育力度不够、监测站点设置不合理等问题。法制委员会经研究,建议补充完善草案关于致敏花粉和杨柳飞絮防治的内容,规定有关部门应当加强个人防护的科学普及和宣传教育,提高公众的科学认识,合理布置监测站点,科学发布预报和健康提示信息。(草案二次审议稿第二十一条)

### 四、关于集体所有制林业企业经营管理

农村委员会提出,本市由政府统筹指导建立的集体所有制林业企业在提升森林经营管护水平、促进农民就业增收等方面发挥了重要作用,但也存在内部治理结构不健全、经营管理水平不高、经营活力不足等问题。法制委员会经研究,建议完善草案关于集体所有制林业企业的规定,明确支持企业健全内部治理结构和集体决策机制,提高经营管理水平和专业化管护能力。(草案二次审议稿第二十九条)

### 五、关于林下经济发展

农村委员会提出,发展林下经济对于推动森林可持续经营、助力农民增收、促进乡村全面振兴具有重要意义,建议在草案中补充林下种植、林下养殖等产业类型,并规定有关部门完善支持林下经济发展的政策措施。审议和调研时,也有

意见提出,发展林下种植、林下养殖可能造成环境污染和森林植被破坏,不应作为本市重点引导的方向。法制委员会经研究认为,林下经济发展的产业类型易受政策影响,随着情况变化可能需要调整,不宜在法规中予以固化,可以由政府及有关部门通过政策文件进行规范,草案也已授权区政府确定本地区林下经济发展的产业类型。据此,建议删去草案中关于林下经济具体产业类型的表述,同时增加规定,有关部门应当统筹考虑林下经济和森林旅游发展需求,完善配套基础设施、资金、用地、市场准入、社会参与等相关政策措施。(草案二次审议稿第三十条)

### 六、关于本市重点保护野生植物管理

为加强对野生植物的保护,草案对采集本市重点保护野生植物的行为,规定了向有关部门报告的义务。法制委员会经研究,建议增加报告的内容和有关部门的监督指导义务,并对未按规定报告的行为明确法律责任。(草案二次审议稿第十八条、第三十六条)

此外,根据审议意见及其他各方面意见,对草案部分内容作了文字修改,对部分条款的顺序作了调整。

法制委员会按照上述意见,提出《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法(草案二次审议稿)》,提请本次常委会会议进行审议。

草案二次审议稿和以上报告是否妥当,请审议。

# 北京市人民代表大会法制委员会关于 《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法 (表决稿)》的说明

——2025年9月26日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上  
北京市人民代表大会法制委员会副主任委员 程晓君

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2025年9月24日，市十六届人大常委会第十九次会议对《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法(草案二次审议稿)》进行了审议。常委会组成人员和列席代表没有提出修改意见。

法制委员会建议，政府及其有关部门要及时

细化完善法规配套措施，做好法规宣传解读，确保法规顺利实施。

法制委员会提出《北京市实施〈中华人民共和国森林法〉办法(表决稿)》，建议本次常委会会议通过，并自2026年1月1日起施行。

# 关于经济社会发展规划制度体系和各类规划衔接落实机制建设情况的报告

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会

常务委员会第十九次会议上

北京市发展和改革委员会主任 杨秀玲

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市人大常委会工作安排，按照市政府有关工作部署，我委会同市规划自然资源委等部门系统梳理了本市经济社会发展规划制度体系和各类规划衔接落实机制建设情况。受市人民政府委托，现将有关工作情况报告如下。

## 一、工作开展情况

用中长期规划指导经济社会发展，是我们党治国理政的一种重要方式。《中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》从顶层设计上明确了经济社会发展规划制度体系和各类规划衔接落实机制。本市深入落实国家有关要求，结合首都特点，坚持把习近平总书记亲自主持研究审定的北京城市总体规划作为城市发展、建设、管理的基本依据，推动经济社会发展规划编制、实施等各方面体制机制不断健全，做到一张蓝图绘到底。

### （一）构建统一的规划体系

强化市级发展规划（即市级规划《纲要》）对其他规划指导性，明确各类规划功能定位，建立以市级发展规划为统领，以市级专项规划、各区发展规划为支撑，以国土空间规划为基础，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划

体系。

一是强化市级发展规划战略导向作用。市级发展规划充分衔接国家发展规划战略布局，贯彻市委市政府战略意图和决策部署，聚焦事关全市长远发展的大战略、大政策、大项目，是规划期内经济社会发展的蓝图和行动纲领，是政府履行经济调节、市场监管、社会管理、公共服务、生态环境保护等职能的重要手段。通过市级发展规划编制实施，党中央国务院对首都北京的要求、市委市政府决策部署有效转化为全市上下共同行动。

二是强化市级专项规划从“条”上细化支撑。市级专项规划聚焦市级发展规划确定的战略重点，通过制定规划明确具体的任务、政策措施和项目安排，更具针对性和可操作性，为市级发展规划实施提供支撑。党的十八大以来，本市先后编制实施了74个“十三五”市级专项规划、56个“十四五”市级专项规划，这些规划成为指导特定领域发展、布局重大工程项目、合理配置公共资源、引导社会资本投向的重要依据。

三是强化区级发展规划从“块”上深化支撑。区级发展规划依据市级发展规划编制，既贯彻市委市政府的战略部署、找准各区在首都现代

化建设大局中的定位,支撑全市发展蓝图落地;又体现各区自身特色、发挥各自比较优势,是指导各区五年经济社会发展的行动指南。

四是强化国土空间规划从“地”上予以保障。国土空间规划为市级发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障。本市国土空间规划分为“三级三类”(市、区、乡镇三级,总体规划、详细规划、相关专项规划三类),是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、进行各项建设的依据。目前,本市已形成“1个总规+2个控规+14个分区规划+120个乡镇单元+1371个街区控规+54个专项规划”的国土空间规划体系<sup>①</sup>。

#### (二)健全发展规划编制和审查批准制度

经过多年实践,本市已形成了由市委提出规划《建议》、市政府编制规划《纲要》、市人大审查批准后向社会公布实施的发展规划编制和审查批准制度安排。概括为“六项制度”。

一是规划编制工作领导小组制度。坚持高位统筹,每五年规划编制工作启动后即成立由市委书记任组长、市长任副组长的规划编制工作领导小组(以下简称领导小组),统筹全市发展规划编制工作,加强对规划前期研究、公众参与、专家咨询、拟订草案、征求意见、论证审查、衔接报审等全过程指导和调度,研究解决规划编制工作中遇到的重大问题,审议规划成果。

二是重大问题调查研究制度。规划编制过程中汇聚各方智慧深入研究国民经济和社会发展全局性、前瞻性、关键性、深层次重大问题,科学研判发展趋势和阶段性特征,研究提出基本思路和解决方案,使制定的规划能够更好体现时代性、把握规律性、富于创造性。各区各部门在做好基础调查、信息搜集等前期准备基础上,研判

未来五年事关经济社会高质量发展的重大战略问题,经领导小组审定后,深化调查研究工作。同时积极发挥第三方机构作用,按流程选取优质机构承担前期课题研究,强化多角度论证和多方案比选。

三是开门编规划制度。在前期研究和规划起草阶段面向社会公开征集对五年规划的愿景和建议,通过实地走访、座谈会、网络调查等多种渠道和方式听取各方面意见建议,邀请人大代表、政协委员、基层群众、企业代表等为规划编制出谋划策,把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验切实吸收到规划编制中来,广泛凝聚共识,使得五年规划编制成为全过程人民民主的充分体现。

四是专项规划目录清单制度。由牵头编制部门申请、发展改革部门统筹协调、市政府批准专项规划目录清单。在充分尊重各部门编制意愿的基础上,聚焦事关全局、确需政府发挥作用的领域,科学确定市级专项规划目录清单,经审定后组织各部门编制实施,实现与市级发展规划同步部署、同步编制、同步实施。

五是专家委员会咨询论证制度。每五年组建一次发展规划专家咨询委员会,充分发挥好专家思想库、智囊团的作用,在前期研究和规划起草阶段充分听取专家意见建议,将专家咨询贯穿规划研究起草全过程。在规划审议阶段,组织专家咨询委全体专家咨询论证,形成书面咨询论证意见,作为报审前置要件。

<sup>①</sup>“1个总规”指北京城市总体规划;“2个控规”为首都功能核心区控规和城市副中心控规;“14个分区规划”指朝阳等13个区的分区规划和亦庄新城规划;“120个乡镇单元”指编制乡镇国土空间规划;“1371个街区控规”指编制街区控制性详细规划;“54个专项规划”涉及公共服务、综合交通、市政设施、安全韧性等多项领域。

六是人民代表大会审查批准制度。市级发展规划草案报市委、市政府审议后,由市政府按程序提请市人大常委会审议。市级发展规划经市人大常委会依法定程序审查和批准后,面向社会公布实施,为未来五年的经济社会发展提供有力指引。

### (三)建立各级各类规划衔接协调机制

按照下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调的原则,强化上下贯通、左右协调,加强各级各类规划衔接,形成“三个衔接机制”。

一是国土空间规划与市级发展规划衔接机制。建立市发展改革部门与市规划自然资源部门聚焦重大项目空间保障双向沟通衔接工作机制。市规划自然资源部门编制国土空间近期建设规划、年度实施计划、规划综合实施方案时,在资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价的基础上,充分落实市级发展规划战略安排,加强各类规划目标任务衔接,发挥好国土空间规划的基础性作用。市发展改革部门在编制市级发展规划时充分征求市规划自然资源部门意见,加强与国土空间规划近远期目标任务衔接,合力推动市级发展规划确定的重大工程项目落地实施。

二是市级专项规划与市级发展规划衔接机制。建立由市发展改革部门组织协调,各牵头部门编制实施、各相关部门共同参与的市级专项规划衔接工作机制。强化规划编制沟通衔接,市级专项规划重大问题、基本思路、内容框架与市发展改革部门密切沟通衔接,共同对《纲要》主要指标、重大战略任务、重大工程项目等内容测算论证,支撑规划《纲要》编制。规范专项规划衔接报审程序,待《纲要》出台后,市级专项规划按照

细化量化项目化具体化的要求落实《纲要》内容,报审前需报市发展改革部门进行规划衔接,取得衔接意见后履行报批程序,其中重点专项规划报请市政府会议审议批准,一般专项规划报请市政府批准。

三是区级发展规划与市级发展规划衔接机制。围绕基本思路和规划《纲要》研究起草两个关键节点,畅通市区两级部门规划编制“两上两下”全流程沟通交流机制。基本思路和规划《纲要》形成前,市级部门充分调研各区经济社会发展情况,征集各区拟纳入市级发展规划任务、项目等,依据各区功能定位充分研究吸收相关内容。基本思路和规划《纲要》基本形成后,市发展改革部门加强对各区经济社会发展规划指导,在区级发展规划报审前给予衔接意见,确保各区规划《纲要》落实市级规划《纲要》相关要求。同时,强化市级专项规划、各区发展规划横向沟通衔接,合力解决好跨领域、跨区域的重点问题,形成全市“一盘棋”。

### (四)完善发展规划实施推进机制

按照国家相关部署,健全发展规划实施推进机制,加强规划实施组织协调,切实推动规划落地见效。主要有“三个实施机制”。

一是规划目标任务分解落实机制。建立在市级规划《纲要》审定出台后,由市发展改革部门牵头制定分工方案、经市委市政府批准、各区各部门共同推进实施的工作机制。以“十四五”规划为例,制定了《〈北京市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要〉主要目标和任务分工方案》并经市委、市政府审定,逐项明确《纲要》文本主要目标任务牵头市领导、牵头单位和完成时限,层层压实责任,保障规划落地见效。

二是计划报告分年度落实机制。建立由市发展改革部门依据发展规划牵头编制国民经济和社会发展年度计划、经市人民代表大会审查批准、各区各部门共同推进实施的工作机制。坚持短期目标与中长期目标相衔接,将市级发展规划的主要指标分解纳入年度计划指标体系,滚动明确重大任务举措和重大工程项目实施的年度要求,形成体系化推进和闭环落实机制,一年接着一年干,确保既定战略目标如期实现。

三是规划实施监测评估机制。建立由规划编制部门分工负责的“动态监测—中期评估—总结评估”工作机制,将监测评估结果作为改进工作、推进规划实施的重要手段。在规划实施第三年和第五年分别开展规划实施情况的中期评估和总结评估,中期评估和总结评估情况按程序提交市委常委会审议,并依法向市人大报告,自觉接受人大监督。

经过多年实践,发展规划已经形成了相对成熟的规划编制实施工作体系,但相较于法治化、科学化、规范化的要求,发展规划相关制度尚未以法律法规或政策文件形式固化下来,国土空间规划对发展规划实施的保障作用还需进一步提升,市级专项规划对发展规划确定的目标任务延伸细化有待加强,发展规划落地实施机制还需进一步健全。

## 二、下一步工作计划

### (一)完善各级各类规划衔接协调机制

一是健全市级专项规划与市级发展规划衔接机制。按照衔接内容充分、衔接标准明确、衔接程序规范的要求做好相关衔接工作。市级专项规划重点落实《纲要》提出的主要目标指标和重大战略任务、重大改革举措、重大工程项目清单(以下简称“三个清单”),提出细化实化举

措,增强操作性和可实施性。强化市级专项规划横向之间沟通衔接,确保各项目标任务协调一致。

二是健全国土空间规划与发展规划衔接机制。推动“十五五”规划编制与国土空间近期建设规划编制同频同向发力,加强规划内容沟通协调。完善重大工程项目空间保障机制,在国土空间规划“一张图”上统筹平衡交通、能源、水利、文化、教育、市政等相关专项和领域的空间需求,推动发展规划确定的重大工程项目在国土空间规划上落图落点,优先保障用地指标、规划指标,支撑重大项目落地实施。

### (二)强化规划实施全周期管理

一是完善发展规划全过程实施推进机制。加强市级规划《纲要》任务分解和责任分工,制定可操作、可评估、可考核的目标任务实施安排,以《纲要》主要目标指标和“三个清单”为重点加强跟踪调度,对于落后的任务进度加强提醒督促,确保既定战略目标如期高质量实现。完善年度计划落实发展规划机制,将市级规划《纲要》确定的主要目标指标落实到每年的计划报告中,做好年度间综合平衡并加强统筹调度。

二是健全发展规划监测评估长效机制,进一步完善规划“动态监测—中期评估—总结评估”工作机制,鼓励开展第三方评估,增强评估科学性、客观性、公正性。市级发展规划中期评估报告和总结评估报告按程序报审,市级专项规划、各区发展规划的评估结果向审批主体报告的同时,抄送市发展改革部门。

三是建立健全市级专项规划实施制度。按照“谁牵头编制谁组织实施”的原则,落实市级专项规划实施责任。加强专项规划实施情况跟踪监测,牵头部门每年开展市级专项规划实施情况

自评估并及时将有关情况上报市政府。

(三)加强规划编制实施的法治保障

为进一步规范发展规划的制定和保障发展规划的实施,《中华人民共和国国家发展规划法(草案)》正在履行人大立法程序。待正式出台后,本市将抓紧研究起草符合北京特点的相关法规,明确发展规划的编制、审查和批准、实施等内容,将经济社会发展规划制度体系和行之有效的

经验做法以法律法规形式固定下来,把制度优势更好转化为治理效能。

下一步,我们将认真落实市委市政府要求,充分听取社会各界特别是人大代表意见建议,高质量编制好“十五五”规划,持续完善经济社会发展规划制度体系和各类规划衔接落实机制,自觉接受人大监督、社会监督,确保规划目标任务落到实处。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市人民代表大会财政经济委员会 对市人民政府关于经济社会发展规划制度体系 和各类规划衔接落实机制建设情况的 意见和建议

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上

北京市人民代表大会财政经济委员会副主任委员 路海滨

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为了深入贯彻党的二十届三中全会关于健全经济社会发展规划制度体系，强化规划衔接落实机制的部署，推进本市发展规划制度体系和各类规划衔接落实机制建设，市人大常委会将听取和审议市人民政府相关工作情况的专项报告列为今年重点监督议题。为做好此项工作，常委会主要领导召开专题会议进行研究，明确监督重点，成立了由部分常委会委员、财政经济委员会委员、城建环保委员会委员以及熟悉关心发展规划、国土空间规划情况的代表共同组成的专题调研组。常委会领导高度重视，带队赴市发展改革委、市规划自然资源委调研发展规划、国土空间规划编制实施情况，调研组深入首都功能核心区、城市副中心、平原新城、生态涵养区、开发区实地调研，紧密围绕发展规划、空间规划编制实施情况听取相关意见建议；注重发挥专家智库作用，多次召开座谈会围绕规划衔接等重点问题听取意见。8月27日，财政经济委员会召开第二十六次会议，研究了市政府的报告，提出了委员会

的意见建议。

财政经济委员会认为，近年来，市政府高度重视规划编制实施工作，深入贯彻《中共中央 国务院关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》（中发〔2018〕44号）《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》（中发〔2019〕18号），落实城市总体规划和相关法律法规制度，做好各级各类规划衔接协调，为实现“十四五”规划目标奠定坚实基础。

一是发展规划制度体系不断健全。坚持发挥发展规划战略导向作用，以各类专项规划和各区发展规划为重要支撑，积极构建定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的发展规划体系。同时，注重完善市级专项规划的生成机制，建立健全了各部门提出意向、市政府统筹研究确定市级专项规划目录清单制度。“十四五”时期，本市形成了“1个纲要+56个市级专项规划+16个区级发展规划”的框架体系。通过强化制度机制建设，完善规划管理，逐步形成了发展规划纲要由

市级专项规划在“条”上细化、由各区发展规划在“块”上深化、由国土空间规划在“地”上保障的上下贯通机制。

二是国土空间规划制度体系日益完善。本市建立了包含市级、区级、乡镇级和总体规划、详细规划和相关专项规划在内的“三级三类”国土空间规划体系,形成了“1个总规+2个控规+14个分区规划+120个乡镇单元+1371个街区控规+54个专项规划”的框架体系。先后出台《北京市分区规划实施管理办法》《北京市控制性详细规划实施管理办法》《北京市乡镇国土空间规划实施管理办法(试行)》等配套管理制度,为规划编制实施管理提供制度保障。

三是规划衔接落实机制逐步优化。发展规划通过强化市级专项规划清单制管理,建立健全规划年度评估、中期评估和总结评估制度,完善动态监测机制等多种方式,强化对市级专项规划、区级发展规划的衔接协调,确保市级发展规划的目标指标、重大任务得到落实和体现。空间规划编制过程中,通过“多规合一”平台加强市级部门联动审查,实施过程中通过“一年一体检、五年一评估”常态化规划实施评估制度、监测预警等,加强规划衔接落实,推进实施空间规划编制、实施、监督、保障的闭环管理。

财政经济委员会认为,本市在国民经济社会发展规划制度体系和其他各类规划衔接落实方面做了大量工作,取得了积极成效。同时,还存在一些薄弱环节和不足之处。

一是规划体系覆盖还不到位。规划管理还存在盲区,部分市级部门主导编制的规划虽然冠名“专项规划”,但既未纳入市级发展规划体系,也未与国土空间规划体系衔接,成为脱离于发展规划体系和国土空间规划体系外的“部门自主规

划”。这些规划的设立多源于短期工作需要,未纳入市级归口管理,个别规划存在与上位规划目标错位、功能错配等问题。

二是规划的纵向衔接有待进一步加强。“十四五”时期年度计划中部分指标设置与五年规划衔接不够充分,年度间平衡做得还不够,城市副中心和平原新城增加值占地区生产总值比重的发展规划指标在年度计划指标中没有体现。本市国土空间近期规划经过调整与发展规划周期同步后,建设用地、产业用地等目标在空间统筹、指标衔接等方面还有进一步协同的空间。

三是规划的横向衔接仍需协调。编制市级发展专规时,因一些空间专项规划包含涉密信息,导致不能及时全面掌握相关依据,影响编制效果,发展专规与空间规划之间还缺乏既能确保国家安全、又能精准传导密区约束的规划协同保障机制。空间规划编制各行业主管部门在分级分类、指导思想、编制标准、应用场景、发展目标等方面各有侧重,存在落地落图不足、评估更新不充分等情况,导致部分专项规划衔接不够。

四是规划制度的落实力度还不够。当前部分规划编制存在“下位规划先出台、上位规划后批准”的时序倒挂现象,导致基层工作重点与上级统筹方向不完全一致,落实过程中面临自身发展需求与上级规划出现偏差。具体工作中,还存在着一些重大项目落地与国土空间指标调整不协调的情况,只能“一事一议”解决。在规划实施中,动态评估机制还不健全,缺乏实时监测预警,对发现的新问题响应较为滞后,规划的“评估—反馈—调整”机制有待完善。

为科学编制“十五五”规划,进一步完善规划衔接机制,发挥发展规划的战略导向作用,强化空间规划的基础作用,推进首都高质量发展,财

政经济委员会提出如下意见和建议：

### 一、强化首都意识，更好发挥规划体系引领作用

坚持首都规划权属党中央，深入实施北京城市总体规划、核心区和副中心控规，引导公共资源配置方向，完善“四个中心”功能建设和“四个服务”保障机制。以规划引领营造安全、整洁、有序的政务环境和庄重大气的首都形象，更好服务保障中央政务功能。通过规划引领资源配置，提高土地和空间利用效率，为经济社会高质量发展、改善人居环境，释放新空间、新动能、新优势。坚持下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划、等位规划相互协调的原则，完善以发展规划为统领，以空间规划为基础，以专项规划、区域规划为支撑，定位准确、边界清晰、功能互补、统一衔接的规划体系。发挥北京优势，强化与首规委的高位协调与配合，形成具有首都特色的规划制度体系和衔接落实机制。

### 二、加强规划纵向衔接，提高时间与内容的匹配度

坚持短期目标与中长期目标相贯通，精准把握“十五五”规划作为衔接 2035 年远景目标、本市率先基本实现现代化承上启下关键时期关键规划的特殊重要性，做好五年规划与中长期规划有序衔接。坚持年度计划与五年规划相衔接，将五年规划的主要指标分解纳入年度指标体系，并做好年度间平衡，滚动明确重大任务举措和重大工程项目实施的年度要求，形成“长期战略—发展规划—年度计划”的体系化推进和闭环落实机制。空间规划主管部门要优化国土空间专项规划生成机制，建立台账管理制度，健全空间规划技术标准体系，做好空间规划的纵向贯通，做到有序叠加，发挥国土空间规划“一张图”作用。

### 三、强化规划横向衔接，以协调一致的规划引领发展

厘清各类规划定位与边界，坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，推进空间规划和发展规划协调一致。发展规划要强化重大战略、重大项目的布局安排，为空间规划留出接口；空间规划要为发展规划确定的重大战略任务落地实施提供空间保障。研究制定专项规划管理办法，加强各类国土空间专项规划之间的协同，并与详细规划做好衔接，发挥详细规划对各专项规划的统筹作用。加强京津冀跨区域规划衔接和宏观政策协同联动，推动联合制定统一标准体系，促进形成要素有序自由流动、主体功能约束有效、基本公共服务均等、资源环境可承载的区域协调发展格局。

### 四、确保规划制度落实，维护规划的严肃性和权威性

优化规划编制机制，探索建立“上位规划提前指引、下位规划对接落实”的联动机制，减少基层规划的盲目性与调整成本。依法完善规划公众参与机制，夯实规划民意基础。数智赋能加强部门协同，落实宏观政策取向一致性评估要求，将各类规划纳入本市宏观政策取向一致性评估工作机制范围，加强规划衔接审查。建立空间规划动态“评估—反馈—调整”机制，将各类规划的编制、审批、实施、评估等全过程纳入平台管理，实现规划全周期数据贯通。把握空间规划的系统性、开放性、动态性特征，打破部门壁垒，加强跨部门数据共享协同，规范“部门自主规划”的编制程序，按照不同层级、类别、领域，明确审批主体责任，纳入规划管理。建立市政府对市级专项规划实施情况的总结评估机制，加强市级层面对规划实施的管理与监督，形成全过程管理闭环。

以上意见建议，供常委会组成人员在审议时参考。

# 关于新型城市基础设施规划建设情况的报告

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会

常务委员会第十九次会议上

北京市人民政府副市长 靳 伟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我代表市人民政府，向市人大常委会报告本市推进新型城市基础设施规划建设暨相关议案办理情况。

## 一、工作开展情况及成效

2021年，市人大常委会对本市新型基础设施建设工作进行了审议，我们认真吸纳相关意见，融入实际工作推动落实，取得了积极成效。近年来，在市委有力领导下，在市人大及其常委会监督指导下，在全市各界共同努力下，新型基础设施建设取得了进一步成效。2021年—2024年，本市新基建项目投资累计完成3360.6亿元，占全市投资比重近10%，有力支撑了经济社会高质量发展。

### （一）建设成效

一是信息基础设施畅通高效。截至上半年，全市累计建设5G基站14.68万个，万人拥有量67个，居全国首位，全市行政村5G通达率100%，城乡同网同速；建成5G—A基站超1.6万个，城市副中心等重点区域5G—A信号全覆盖；全市全域光纤覆盖，重点应用场所OTN网络覆盖率100%；工业互联网标识解析国家级节点（北京）接入企业节点数量16.8万家，居全国第二；遥感、窄带物联网等多个卫星星座项目稳步推进，在轨商业卫星超100颗，数量全国第一；完

成IPv6地址规划分配，市区两级政务外网全部启用IPv6，市级主要政务云、数据中心、算力中心、内容分发网络(CDN)已全面支持IPv6。统筹布局“一廊四极”算力基础设施，全市智算规模达3.8万P。通过中央网信办备案大模型144款，居全国首位。“长安链”持续支撑一批国家级关键数字基础设施工程，国内市场占有率连续三年位居第一。

二是融合基础设施应用扩面。高级别自动驾驶示范区大跨步建设，迭代至3.0阶段，完成600平方公里自动驾驶路侧设施部署，成功入选国家车辆准入与上路通行、车路云一体化、双智慧城市三大试点。推动互联网医院模式，全市现有互联网医院102家、开展互联网诊疗服务的医疗机构307家，数量较“十四五”初期大幅增加，互联网诊疗成为线下服务的重要补充。智慧教育平台面向全市师生提供优质教育资源，上半年累计973万人次通过平台学习时长达1.7亿分钟。智慧水务形成公专结合的水务感知网络体系，为水旱灾害防御、水安全管理等提供实时监测数据和视频图像。完成智能供热改造8900万平方米，安装室温传感器超23万个，城市热网单位面积耗热量稳步下降。产业数字化转型成效显著，打造5家世界“灯塔工厂”、5家智能制造标杆企业、9家卓越级和115家先进级智能工厂。

三是创新基础设施加速布局。怀柔科学城围绕物质、空间、生命、地球系统、信息与智能五大科学方向,布局37个重大科技基础设施、科教基础设施和交叉研究平台,4个大科学装置通过国家验收正式运行,16个科技设施平台面向全球开放共享,累计开放机时超123万小时,服务国内外600余个用户。全市141个中试平台成为推动产业创新的关键支撑,系统布局了具备工艺研发服务、材料和设备验证、小规模生产验证等能力的制造业中试服务体系,实现了生物医药、集成电路等战新产业和未来产业等产业大类的覆盖,推动产品加速迭代,支撑产业发展。率先印发全国首个省级6G方案,搭建AI内生的6G试验装置,在昌平、海淀等地建成10站以上规模的6G外场验证环境,并成功完成京港实验室互通验证。

## (二)工作举措

一是完善规划和标准体系。逐步完善规划设计。严格落实新版北京城市总体规划,围绕重点领域按照适度超前、相互衔接、满足未来需要的原则,做好规划设计。发布《北京市“十四五”信息通信行业发展规划》《北京市“十四五”时期智慧交通发展规划》《北京市5G及未来基础设施专项规划(2019年—2035年)》《北京市算力基础设施建设实施方案(2024—2027年)》等文件。持续发挥标准引领作用。在数字经济、氢能、数据、人工智能等领域成立了四个市级标准化技术委员会,开展基础研究、标准制定、实施应用等工作。印发大数据、燃料电池汽车、供热、氢能产业等标准体系,推进韧性城市等标准体系编制,打造全链条标准矩阵,比如在氢能产业标准体系方面,由基础与安全、氢制备、氢储存和运输、氢加注、氢能应用等五部分组成,涵盖191项国家标

准、83项行业标准、15项地方标准、49项团体标准。“十四五”以来,在车联网、智慧城市、通信、算力中心、绿色能源设施等领域累计发布相关地方标准96项,正在制定68项。

二是健全促进创新的制度规范。加强立法实施,出台《北京国际科技创新中心建设条例》《北京市自动驾驶汽车条例》《北京市无线电管理规定》等地方立法,推动《北京市数字经济促进条例》实施。自动驾驶汽车构建“1+4+N”配套政策体系,完成《北京市依法推进自动驾驶汽车创新应用实施方案》,以及“道路测试与示范应用”“安全评估”“安全检测”“通行区域和道路范围”4项办法。2024年全市数字经济增加值突破2.2万亿元,同比增长7.7%,占GDP比重约45%。数字领域取得一系列创新成果,豆包大模型性能对标国际先进,Kimi的200万字上下文能力领跑行业,北斗产业发展指数全国第一。多措并举提升技术产品自主可控能力,研究出台专项支持政策,引导企业加大新基建项目建设和新技术新产品推广应用,通过政策牵引,带动了车联网、卫星互联网与遥感、元宇宙等领域新型基础设施项目建设,纾解项目资金压力,助推本市新技术新产品应用迭代和规模推广。围绕氢能、工业互联网等领域,联合津冀通过筑基工程共同组织开展关键技术“揭榜挂帅”攻关。推进AI芯片国产化攻关,支持企业加快技术迭代和规模化落地应用,研制出高性能活跃的RISC-V核,初步构建与国际接轨的自主先进计算生态。建设“四力”平台,搭建纳管并适配10种不同类型国产AI加速芯片的异构AI算力混合集群、构建国产AI芯片评测体系、开发国产算力调度平台与面向垂类大模型的集群优化工具链,建立“测评—适配—加速—应用”正向循环,推动寒武纪、昆仑芯、摩尔

线程等国产 AI 芯片性能提升与推广应用。

三是优化投资建设模式。坚持政府引导、市场主导、社会参与原则,加强多元化投入推动新型基础设施建设应用。围绕怀柔科学城重大创新基础设施项目,通过土地开发、经费补助、产业发展支撑等政府投资支持建设,同时通过发行债券、一般转移支付等方式支持配套设施建设;运营资金方面,通过国家支持、项目主体自筹等方式保障,市级给予政策运行补贴。此外,将怀柔高端科学仪器装备产业集聚区、怀柔科学城东区纳入本市重点产业集聚区范围,对区域内生态环境项目、市政道路及管线工程项目、共享共用产业服务设施建设项目,通过市政府固定资产投资补助支持,已累计支持 110.7 亿元。在适宜领域探索推动市、区两级项目投资共担模式,比如双智城市建设运维通过市、区投资共担模式,有效加快了项目建设进度。积极发挥政府资金和基金投资带动作用,支持公共创新平台等项目建设和新基建企业发展。

四是深化融合利用。持续夯实“七通一平”智慧城市底座,不断完善“京通”“京智”“京办”三类智慧终端功能,进一步扩大“一网通办”“一网统管”“一网慧治”覆盖面。推动车路云基础设施集约高效改造,通过“多杆合一、多感合一”模式实现路口设施设备功能复用。信控优化平台接入路口交通流量、排队长度等 13 类感知数据,赋能智慧城市精细化治理;基于实时数据和人工智能算法,对路侧设施覆盖区域内的交通流量进行宏观调控,动态调整区域内信控策略,单路口平均每日优化 135 余次,全天平均停车次数降低 40.6%,平均车速提升 15.1%。推动 5G 应用赋能,印发《北京市 5G 规模化应用“扬帆”行动升级方案(2025—2027 年)》,推进“5G+工业互联网”

“5G+智慧低空”“5G+智慧车联”等多种网络融合应用模式。建设北京市算力互联互通和运行服务平台,调度优质算力 3.8 万 P。建设全国首个人工智能数据训练基地,打造可用不可见、数据可计量的可信数据空间,围绕医疗健康、自动驾驶、公共数据等领域,升级数据沙盒 3.0 版,12 家企业入盒,建设模数空间,汇聚覆盖 20 余个行业的超 17PB 数据,形成涵盖 200 余个高质量数据集的人工智能语料库。指导北京国际大数据交易所持续提升能级,交易规模累计超 100 亿元,发放数据资产登记证书近 600 张,累计引入数据产品超 3000 个,交通、测绘、电力、医疗等多个场景数据进场交易。

五是着力提升全民数字素养。建立北京市提升全民数字素养与技能统筹协调机制,印发《北京市提升全民数字素养与技能行动实施方案》,加快弥合数字鸿沟,提高全民网络文明素养。累计认定 25 个市级全民数字素养与技能培训基地,开展多样化的数字素养培训、体验、参观等活动。连续 4 年举办“全民数字素养与技能提升月”活动,围绕青少年、老年、农民等多个群体开展数字素养提升活动。通过组织进校园等活动,多种形式为青少年群体讲解数字素养基础知识。组织专家走进乡村,为农民和农业工作者讲解抖音、快手等新媒体使用方法,介绍电商平台运作模式,讲解人工智能、物联网等数字技术在农业生产、经营、管理和服务等环节的应用。组织专家走进社区,向老年群体介绍智能教育、智慧健康和智慧家居等新型数字技术,演示智能电子设备失窃场景,教授识别常见电信诈骗手段,适老化的内容推荐、操作界面、大字模式等获得“点赞”。

## 二、议案办理情况

我们逐项认真研究委员代表提出的 10 项议

案内容,其中很多意见建议正是我们工作中的难点和不足,对政府工作很有指导意义,比如,关于京津冀智能网联新能源汽车先进制造业集群发展的议案,对如何更好推进集群建设提出了清晰思路,我们已会同京津冀工信部门编制印发了集群提升三年行动方案;关于“两业融合”的议案,对于在新型工业化战略下推动先进制造业和现代服务业融合发展点明了可行路径,我们围绕完善政策体系、推进高水平对外开放、优化完善人才激励机制等落实落细具体举措;关于构建立体化现代化交通体系的议案,对于交通基础设施的数字化、智能化改造给予了很好建议,我们正按规划目标稳步推进,持续建设完善交通行业数据基础,开展大数据及人工智能应用,加快构建综合、绿色、安全、智能的现代化城市交通体系。议案办理情况已向委员代表们书面答复。

### 三、存在的困难问题

#### (一)部分领域关键核心技术仍有卡堵

针对部分国家对我国先进计算等领域的限制打压,本市全力推进关键核心技术自主可控攻关和产业链补链强链,取得了较好成效,但部分领域和环节仍然存在卡点和堵点。比如,算力基础设施方面,国产 AI 芯片在卡间互联、软硬件生态支持等方面仍有不足,同时各类芯片的基础架构、适用场景等方面也存在差异,国产异构芯片在集成适配、调度应用方面效率还不高;高端产品的自主制造水平还不突出;产品生态体系建设还不完善,对未来产业创新技术的识别能力还需提升。

(二)京津冀协同的新基建模式还未有效形成

高级别自动驾驶尚未实现三地区域间连片发展,京津冀路侧基础设施建设运维标准不统

一,系统间数据尚未有效互通,难以保障高质量、持续稳定的车端服务能力;缺乏跨省市自动驾驶车辆云控监管平台,无法对自动驾驶汽车开展跨区域管理;河北自动驾驶工作起步晚,尚未形成完备的自动驾驶管理政策体系,在自动驾驶汽车上路通行、商业运营、监管执法、安全保障等领域政策需要持续完善。三地 CORS 站、时空数据等公共服务能力没有贯通,未构建出服务京津冀产业协同发展的一体化基础设施、时空信息服务平台。三地氢能基础设施统筹布局不足,建设较为滞后,终端用氢价格尚未统一;燃料电池汽车示范城市群建设还需要加大跨区域协同力度。

(三)人工智能发展新形势下算力和数据供需矛盾突出

随着人工智能应用的爆发式增长,对优质算力以及高质量数据的需求也大幅增加。算力方面,受能源制约京内算力规模有限,京外算力受网络、技术能力等影响汇聚不够,难以满足人工智能发展需要。部分领域数据开放共享力度还需进一步增强,医疗、金融等垂直领域受制于隐私保护和行业壁垒,数据集需求强烈但开放数量少。数据权属认定、交易、收益分配等规则需要进一步完善。

(四)新型基础设施融合利用还需进一步加强

部分领域新基建标志性项目和重大工程还偏少,比如 5G 以通信应用为主,与产业发展相互融合的应用模式还需进一步扩展,亮点特色标杆应用还不突出,全市建成 5G 工厂 8 家,相较上海等地绝对数量还较少。开源基础设施布局还不完善,开源项目原创性引领性不强,本市开源项目主要集中在操作系统、数据库等传统基础软件领域,技术演进影响力较弱;开源商业化有待加

速探索,本市开源独角兽企业仅有1家,国内投融资机构对开源企业商业模式认识还不深入,资本市场关注度仍有待提升。

#### 四、下一步工作计划

深入贯彻党的二十届三中全会精神,落实中央城市工作会议要求,加强新型基础设施战略布局,强化新型基础设施建设对新型工业化、新型城镇化等的支撑,扎实打造经济社会发展的桥梁纽带,促进首都创新发展、高质量发展。

(一)注重适应新形势需要,编制“十五五”新基建相关规划

把新型基础设施建设应用作为“十五五”推动高质量发展、深化重点领域改革创新、带动产业能级提升的重要抓手和关键举措,在全市总体规划中做好部署。在科技创新、高精尖产业、智慧城市、数字经济等领域专项规划中,加强对新一轮新基建的规划布局,着力构建系统完备、实用高效、智能绿色、协同创新、安全可靠的新型基础设施体系。

(二)注重围绕发展新质生产力,加强新型创新基础设施布局建设

聚焦量子计算、脑机接口、通用人工智能、6G等未来产业,布局实验室、新型研发机构、产业创新平台等创新基础设施,支撑科学研究、技术开发、产品研制,激发社会科技创新,推动产业加速落地。系统推进量算融合体系建设,探索“量子+AI”融合创新的高效解决方案,推动量子算法在金融、交通等典型场景落地应用。建设全国领先的脑电研究基础支撑平台,打造高质量标准化脑电数据库。开展“人工智能+医疗”“人工智能+制造”中试基地建设,促进通用人工智能产业升级和生态繁荣。开展6G行业场景预研布局,有序推进商业化落地。

(三)注重围绕建设现代化产业体系,加强新型产业基础设施布局建设

高水平建设一体化算力设施,服务快速发展的大模型训练和推理算力需求。深化工业互联网标识解析体系和平台建设,支撑工业数据畅通流转,服务企业数字化转型。推动分布式能源高效开发利用,探索地热及热泵应用、生物质能应用,鼓励发展虚拟电厂等新业态新模式。高标准建设绿色低碳园区,加快园区用能结构清洁低碳化转型,完善园区集中供能(冷热电)、工业余热回收利用、分布式可再生能源接入等设施。完善智慧物流基础设施,提升仓储智能化水平,完善智慧运输配送体系,推进智慧物流园区建设。

(四)注重围绕建设现代化人民城市,加强新型智慧城市基础设施布局建设

进一步夯实“七通一平”基础底座,巩固提升“一网通办”“一网统管”“一网慧治”成效,着力建设便捷高效的智慧城市。加强城市基础设施数字化改造和智能化管理,构建智能高效的新型城市基础设施体系,持续提升城市设施韧性、管理韧性、空间韧性,推动城市安全发展。创新城市治理的理念、模式、手段,用好市民服务热线等机制,高效解决群众急难愁盼问题。围绕5G、智慧交通等重点领域持续加强建设、优化功能、提升服务水平。

(五)注重标杆项目牵引,打造北京新基建的标志性工程

推进双智慧城市4.0阶段建设,优化建设路径,全力提升智慧城市管理与智慧交通技术融合发展水平。打造北京RISC—V数字基础设施创新中心,初步打通“芯片—设备—软件—方案”的全产业链条,在关键应用场景形成全国标杆示范案例。探索打造氢能制加一体站、热电联供、智

能微电网等标杆示范项目,推动氢能、新型储能设施建设应用。进一步支持具有差异化优势的商业星座建设,提高卫星数据应用效能。建设推广机器人 4S 店模式,为机器人产品提供从研发测试到市场应用的全周期共性服务。推动北斗时空数据资源共享,共建国家时空大数据中心京津冀枢纽。深化开源协同创新,积极参与全球开源生态建设和治理。

(六)注重加强要素保障,形成新型基础设施建设合力

落实国家金融赋能新型工业化要求,加强对 5G、工业互联网、数据和算力中心等数字基础设施建设的金融支持,积极运用融资租赁、不动产

投资信托基金、资产证券化等方式拓宽数字基础设施建设资金来源。鼓励金融机构开发面向新基建的金融产品,加大金融支持力度。加强空间保障,加强城市更新老旧厂房改造空间与新基建项目联动。加强政策支持,持续推动存量算力中心绿色化改造。积极争取超长期特别国债、中央预算内投资等国家政策对本市新基建项目的支持。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,市人大常委会及委员代表们对本市新型基础设施建设给予了大力支持,后续我们将继续加大工作力度,推动本市新型基础设施持续、健康发展。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市人民代表大会财政经济委员会 对市人民政府关于新型城市基础设施规划建设 情况报告的意见和建议

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上

北京市人民代表大会财政经济委员会副主任委员 冀 岩

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

在市第十六届人民代表大会第三次会议上，有115人次代表和怀柔代表团提出10件关于新型城市基础设施规划建设方面的议案。经大会主席团审议决定，将代表提出的该方面议案，作为听取和审议市政府专项工作报告的重点内容，纳入常委会2025年监督工作计划。

为贯彻党的二十届三中全会关于健全现代化基础设施建设体制机制决策部署，落实市委加快建设全球数字经济标杆城市工作要求，更好回应社会和代表关切，市人大常委会今年聚焦本市新型城市基础设施规划建设情况，听取和审议市人民政府的专项工作报告。常委会主要领导带队到北京数字经济算力中心、中国工业互联网研究院、朝阳区“城市智慧大脑”指挥中心等地实地调研，深入了解本市新型城市基础设施规划建设情况。常委会主管领导牵头成立专题调研组，组织部分常委会委员、财经委员会委员、提议案代表及相关专委会工作机构负责同志开展调研，听取市经信局、市发展改革委、市政务和数据局、市城市管理委、市住建委、市通信管理局、市交通

委、市水务局、市市场监管局、市科委中关村管委会等政府部门工作汇报，征求企业、专家学者、提议案代表的意见建议。8月27日，财政经济委员会召开第二十六次会议，研究了市政府的报告，提出了财政经济委员会的意见和建议。

财政经济委员会认为，近年来，市人民政府认真贯彻落实中央决策部署，积极落实市委要求，全面加强本市新型基础设施建设，信息基础设施保持领先优势，融合基础设施加速扩面，创新基础设施支撑作用初显，重点领域规划和标准体系逐步完善，投资建设模式持续优化，推进建设具有国际领先水平的新型基础设施取得明显成效，为推动首都经济高质量发展、建设全球数字经济标杆城市奠定了较好基础。

同时，财政经济委员会指出，随着科技的迭代升级，新型基础设施的概念内涵、战略地位、结构功能以及建设模式都面临着深刻而快速的变革，本市推进新型基础设施规划建设方面面临新的挑战和问题，需要引起高度关注，着力加以解决。一是整体统筹协调不足，部分领域规划布局还不完善。缺乏全市新型基础设施建设的统

一规划,相关专项规划之间衔接还不充分,政府相关工作中还存在条块分割的现象,部门之间协作配合、信息共享不畅,跨领域协同力度需进一步加强。重大科技基础设施、科教基础设施、产业技术创新基础设施建设的“公益性”和“市场化”之间失衡问题仍存在。算力结构不够优化,公共算力资源不足,优质算力供给不够,资源调配能力有待提升。市区之间、部门之间跨地区、跨领域的重大新型基础设施建设工作协调机制仍需完善。二是核心技术短缺情况尚未根本改变、重要标准体系建设还不健全。信息基础设施、创新基础设施、融合基础设施领域的地方标准、行业标准和团体标准体系还不健全。技术基础研究、产业自主创新研究有待加强,关键共性技术的研发周期长、成本高、风险大,一些“卡脖子”核心技术难题尚待解决。三是市场参与度不高,投融资方式缺少机制创新和制度供给。新型基础设施建设领域政府投资引导作用发挥不足,社会资本参与建设的渠道有限、民间投资空间有待进一步扩展。区别于传统基建的新型投资运营管理模式创新不足,存在建设与后期运营、维护脱节现象。四是城市数字治理能力有待提高,全民数字素养还需提升。全市智慧城市建设缺乏整体布局,不同部门、区建设本领域信息化系统和服务平台,财政资源绩效不佳。智慧城市公共服务、智慧交通、智慧社区与人民群众的期盼存在不少差距。部分城市基础设施老化,道路、公交、燃气、热力等重点领域基础设施数字化改造还需提档升级。在弥合数字鸿沟、规范数字道德,提升全民数字素养方面还有差距。市人民政府及其有关部门要认真贯彻中央城市工作会议精神,锚定创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市目标,加强资源整合

衔接,建立健全新型基础设施规划建设协调机制。为此,财政经济委员会提出如下建议:

### 一、加强新型基础设施规划建设的整体统筹和协同配合

一是强化政府责任,完善新型基础设施规划建设组织领导体系,加强整体研究,优化前瞻性布局,集中整合项目、资金、土地、技术等方面管理力量,形成全市统一规划、跨区均衡普惠、跨部门协调联动、跨行业融合共享的工作机制,提高整体质量和综合效益。二是加强新型基础设施建设整体布局,坚持集约高效、绿色低碳发展,从首都资源禀赋约束的实际出发,摸清首都高质量发展在信息计算力、网络运载力、数据存储力等方面的实际需求,推动京津冀协同建设算力基础设施,适度超前规划超大规模算力中心。三是强化顶层设计,健全制度规则和标准体系。完善本市在促进新型基础设施建设方面相关法规、政策、规划的制定实施,优化空间布局和发展模式。发挥首都科技创新中心优势,围绕信息通信、算力中心、自动驾驶等重点领域,推动地方标准、行业标准、团体标准的制定、实施及应用,持续发挥首都标准的引领作用。加强与传统基础设施标准衔接融合,防止因标准不统一而造成新的“信息孤岛”。四是研究制定“十五五”时期全市加强新型基础设施建设的专项规划或中长期行动方案,立足北京实际,加强京津冀协同,系统谋划本市推进新型基础设施规划建设的工作任务、重点项目和建设次序。

### 二、加强融合创新,赋能产业升级

一是利用北京拥有高水平高校院所、国家实验室、综合性国家科学中心、新型研发机构的优势,深化新型基础设施融合利用机制,推动不同行业和领域的新型基础设施高效、安全协同,催

生新技术、新产品、新模式和新业态,优化供给质量,以供给改善牵引新的需求,培育经济增长新动能。二是加强新型基础设施“建”“用”协同、以“用”促“建”,瞄准科技创新新需求,拓展人工智能、医药健康、商业航天等重点产业应用场景,促进各类基础设施集约共建、优化布局、开放共享,提高建设和应用效率,避免重复建设和无序竞争。三是整合资源投入,加强政策支持和核心技术攻关,力争在核心芯片、关键元器件研发方面有所突破,更好展现首都担当。政府与社会科学分工,政产学研协同建设技术创新平台,支撑不同需求,汇聚创新资源,降低研发成本,加速成果转化,为产业高质量发展提供有力支撑。四是探索创新财政金融政策工具,建立可持续的新型基础设施运营投融资体系,拓宽投融资渠道,推动建立以政府投入为引导、社会投入为主体的多元化投融资体系。通过地方政府专项债券等支持符合条件的新型城市基础设施建设项目,鼓励通过以奖代补等方式强化政策引导。按照风险可控、商业自主的原则,优化金融服务产品,鼓励金融机构以市场化方式增加中长期信贷投放。

### 三、全面提升新型基础设施规划建设保障水平,助力首都城市高质量发展

一是加大智慧城市建设统筹力度,转变城市

发展理念和发展方式,推动城市内涵式发展。促进不同部门、不同行业、不同系统、不同数据格式之间的信息融合共享,推动“互联网+社会服务”发展,不断拓展智慧城市创新应用场景,提高城市治理的科学化精细化智能化水平。二是提高传统基础设施数字化、智能化改造升级水平。加强智能化市政基础设施建设和改造,推动智慧城市基础设施与智能网联汽车协同发展,推动智能建造与建筑工业化协同发展,提升城市设施韧性、管理韧性、空间韧性,推动城市安全发展。三是完善信息安全技术体系,维护网络和数据安全。强化信息基础设施、传感设备和智慧应用安全管理,加强网络和数据安全监测、通报预警和信息共享。加强敏感信息和个人信息保护,提高新型城市基础设施安全风险抵御能力。四是深入挖掘北京高等院校、科研机构、骨干企业的潜力,坚持教育、科技、人才一体化规划,加大数智领域人才培养力度,完善体制机制,提升人才服务质效,打造人才集聚“强磁场”。五是以首善标准,通过技术优化、教育介入、代际反哺,加快提高全民数字素养,增强数字安全意识、信息辨别能力,平等共享以数字驱动的发展红利。

以上意见建议,供常委会组成人员在审议时参考。

# 关于促进中小学生身心健康情况的报告

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会

常务委员会第十九次会议上

北京市人民政府副市长 靳 伟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我代表市人民政府，向市人大常委会报告本市促进中小学生身心健康工作情况。

今年，市十六届人大三次会议期间，283名人大代表提出20件关于“促进中小学生身心健康”的议案，并列入市人大听取和审议市政府专项工作报告的重点内容。市委、市政府高度重视，将“促进中小学生身心健康”纳入市委常委会年度工作要点和市政府工作报告。市教委把2025年作为“身心健康年”，将促进学生身心健康作为最核心、最重要的工作全力推进。4月，在市人大常委会召开的听取和审议市政府关于促进中小学生身心健康工作情况报告启动会上，市政府汇报了相关工作及议案办理方案。半年来，在市人大监督指导下，市政府强化部门联动协同，扎实推进各项工作落实。现将有关工作情况报告如下。

## 一、议案办理和工作推进情况

“身心健康”是青少年成长发展的“金山银山”，是践行“国之大计、党之大计”的重要基础，直接关乎家庭幸福与首都人才培养战略。市政府高度重视议案办理，在市人大的支持下，先后组织赴9所学校和1家医疗机构进行实地调研，多次邀请人大代表参与身心健康工作座谈会，广泛听取各方意见建议，全面梳理市人大常委会五

个方面监督重点和代表关切问题，形成问题清单，涵盖中小学生身心健康政策与支持体系、体育教育与学生体质水平、心理健康教育与危机干预、校园环境资源保障、家校社协同育人机制、评价指标体系等六个方面。以问题为导向，各部门同心协力、多措并举，以议案办理为契机，围绕促进中小学生身心健康发展核心任务，主要开展以下四方面工作。

## （一）加强系统谋划，完善中小学生身心健康政策体系

2025年，以市委教育科技人才工作领导小组名义印发《关于促进中小学生身心健康发展的若干意见》（简称“身心健康二十条”），推动教育治理由“保护导向”转变为“锻造历练”，从“单一减负”转向为“全面赋能”，将教育工作聚焦于学生强健体魄与积极心理品质培育，着力培养能够担当民族复兴重任的栋梁之材。将“促进学生身心健康工程”列为教育强国首善之区重大工程，建立青少年体育卫生联席会议机制，始终立足于学生成长规律和实际获得，秉持系统谋划、整体推进、有序落实的原则，以“身心健康二十条”为核心，发布“体育八条”“课间一刻钟”“美育浸润行动”等政策文件，凝聚合力保障学生身心健康发展。

(二)坚持五育融合,将其作为培养心理韧性的“练兵场”

一是突出立德树人。推进中小学思政课内涵发展与质量提升行动,统一人格教育与思政教育,引导学生树立远大理想,厚植家国情怀,培育积极心态和坚韧意志。持续开展社会主义核心价值观“七个一”活动,组织280余万人次学生走进红色场馆和博物馆等。年均投入约15亿元,支持中小学校开展社团建设及各类实践活动等,加强中小學生“博识铸魂”爱国主义教育。推动43个高校博物馆向中小學生免费开放,促进高校资源与中小学教育融合,引导学生感知社会、热爱自然、珍爱生命,培养健康阳光心态。

二是深化教育教学改革。持续巩固“双减”成果,保障2025年新中考改革落地、完善招生培养方式和新型集团化办学,构建难度、压力与学段、学段相适应的学业进阶体系。印发《北京市深化基础教育课程教学改革实施方案》,构建全面培养体系,严禁超纲教学,优化作业管理。启动课程创新引领、学生素养提升等六大行动,打造“书香燕京”阅读指导品牌,开展特色化科普活动,提升学生学习兴趣,增强学生认知和解决问题能力。目前,北京市集团化办学覆盖率超过70%,2025年不通过中考分数升入高中比例已达30%。

三是强化体育育人作用。全面推行义务教育阶段“课间一刻钟”,上下午各安排一次30分钟大课间。率先开展四、六、八年级体育评价改革,将学生体质健康测试结果纳入中考成绩。落实义务教育阶段每天1节体育课、高中每周3—5节体育课,试点开展“学练赛”一体化体育改革,实施体育教师“场景式育人”课程和推进教学资源开发,打造“能出汗”的体育课。2025年投入

5000万元开展面向全员的阳光体育“班级赛”,激发每一名学生参与体育运动的内驱力。重点打造“三大球”等6大类159项市级竞赛活动,增加体育锻炼吸引力,着力培养学生的心理韧性、抗挫能力和团队协作精神,在合作与对抗中实现学生身体和心理同步成长。2020年至今,全市中小学体质健康测试优良率已由2020年的61.9%,上升至2024年的77.54%,年均增长3.9个百分点,其中2024年较2023年提高3.83%,在全国处于领先水平。

四是推进美育劳育育人功能。实施全员美育浸润行动,发布“唱响校园”活动倡议书,搭建合唱比赛、诗歌朗诵等平台。打造“美育芳草”青少年艺术节等品牌,2024年起至今共演出56场次,1万余名学生登上国家大剧院舞台,惠及近13万人次。强化劳动教育,深化学校劳动教育课程建设,落实“一校一清单”制度,培训近9000名劳动教育教师,22万余名学生参与植物栽培大赛,使学生在艺术活动和动手实践中舒缓心情、丰富精神、陶冶情操、温润心灵。

(三)强化学校主导,构建健康成长教育环境

一是促进建立良好关系。从梳理学生身边的“关系”入手,构建和谐同伴关系、师生关系和亲子关系,为学生营造良好成长环境。积极建立学习小组、兴趣小组、学生社团、“学伴”等互助机制,确保每名学生至少参与一个兴趣小组或社团。落实《学生欺凌防范处置工作指引》,引导学生正确理解同学间差异、正确处理同学间矛盾冲突,坚决杜绝校园欺凌。搭建师生交流平台,让老师做学生愿意倾诉和求助的“大朋友”。印发教师“减负”文件,减轻非教育教学负担,使老师专注学生身心健康,防止教师压力传导至学生群

体。启动全员教师心理健康教育素养提升实训计划,促进教师身心健康,今年已组织开展市级示范培训 8 期,累计培训骨干教师 468 名,2027 年底将实现市、区、校三级培训全员覆盖。

二是精准支持学生成长。完善学生成长档案制度,用智能化系统精准分析学生发展情况和个性化需求。对有困难学生“一对一”帮扶,重点关注关键时期学生情绪和行为变化。打造“考生加油站”短视频栏目,启动学生健康教育资源库,发布 117 集学生健康教育系列科普动漫短视频,涵盖健康行为与生活方式、生长发育与青春期保健、心理健康、传染病预防与突发公共卫生事件应对、安全应急与避险等 5 大关键领域。搭建市级心理健康宣教平台,开展心理健康宣传教育月主题活动,进行校园心理剧展演,打造“悦成长”“学生健康成长课堂”等市级心理健康宣教栏目,发布相关宣传素材超百期。组织 7 期“悦心大讲堂”,每年开展亲子锻炼活动,联合多部门推出心理教育节目。将健康关注延伸至幼儿园,以游戏促进幼儿身心健康。特别是对于特殊教育和专门学校等特殊学生群体,按照“一生一策”原则给予个性化支持,确保政策落地覆盖各级各类教育群体。

三是优化校园支持环境。鼓励学校打造心理角、互动墙、减压装置等,将身心健康素养培育融入校园生活。近三年,累计投入 16 亿元,完成近 600 万平方米中小学操场改造,为中小學生提供安全优质的活动空间。投入市级补助资金 2.53 亿元,完成 2.39 万间教室灯光照明改造,覆盖 1075 所学校。持续深化中小学校园食品安全突出问题专项整治工作,编制《学校食堂异物管控规范》《学校食堂清洁和消毒规范》《学校食堂病媒生物防制规范》等标准,推动校园食品安全从

“经验管理”到“科学治理”转变。发布中小学健康膳食指引,制定食材采购标准,研发 200 道“新式学生餐”和 3000 道学生餐带量食谱,实行智慧食堂和全链条食品安全监管体系建设。新学期全面推进放心奶、新鲜蛋等食品安全源头治理,切实提高校园餐营养、安全、可口水平。持续推进校园及周边影响学生身心健康相关因素的整治工作,针对重点人员、场所和物品,进一步强化风险隐患排查与治安秩序整治,确保校园及周边环境安全。

#### (四)推动“家校社”协同,凝聚多方共促健康成长合力

总书记指出,家庭是人生的第一所学校,家长是孩子的第一任老师,要给孩子讲好“人生第一课”,帮助扣好人生第一粒扣子。完善家校社协同机制,建立家校社协同育人“教联体”,形成良好的教育生态和育人环境,需要从赋能家庭教育、整合社会资源、健全健康服务三方面共同发力。

一是赋能家庭教育。推动“家长会、家长课、家访行”落地,学校每学期至少开展 1 次新型家长会,全市已有 1500 所中小学全面落实新型家长会措施。家长学校和家长委员会普及率达 100%。完善市、区、校三级家长课程体系,依托京学网等平台上线家长培训课程 128 讲,点击量超 700 万次。建设“京小帮”家庭教育指导智能体,以专业指导强化家庭科学养育理念,培育家庭文明新风尚,引导建立平等和谐亲子关系。印发《北京市家校社医协同推进中小學生心理健康服务实施方案》,协同推进中小學生心理健康服务。落实“六必访”制度,对特殊家庭、行为异常、情绪变化、学业困难、社交障碍、生活变故等 6 类学生做到早发现、早介入、早帮扶。

二是整合社会资源。制定《关于健全学校家庭社会协同育人机制的实施意见》和《学校家庭社会协同育人“教联体”建设实施方案》，建立 120 个家校社共育咨询室，成立“首都家校社协同育人指导中心”。加强红色资源利用，建立社会实践教育基地和资源目录清单。打造青少年身边的体育组织、设施及活动“三边”工程，构建良好的体育公共服务体系。推动公共体育场馆向中小學生免费开放，试点学校社工制度，邀请退役运动员参与体育工作。依托首都师范大学设立学生身心健康成长服务基地、首都医科大学设立市级学校卫生与健康教育发展中心，广泛凝聚各方社会力量，推动全社会关心支持中小學生身心健康发展。鼓励“息屏行动”，加强网络管理，开展“未成年人网络环境整治”专项行动，营造清朗网络生态。

三是健全健康服务。每年组织全体中小學生开展 1 次体质健康测试、1 次健康体检和 2 次屈光度监测。对学龄前大班儿童进行远视储备量监测，建立覆盖每个孩子的视力监控体系。开展近视、肥胖等学生常见病和健康影响因素监测与干预，强化学生常见病多病共防。完善心理筛查机制，进行分级干预，目前各区筛查率均达 100% 并建立台账。明确 4 家市级医院包干各区，健全转介就医与休学复学机制，组织 223 名心理教师进行研修实践。组织专业医生定向包联到校，打造教师身边的“顾问团”。搭建智能监测平台，为学生提供精准健康服务。

## 二、当前存在的问题

经过不懈努力，“促进中小學生身心健康”工作取得了阶段性成效，但促进中小學生身心健康是系统工程，需要持续深入推进，并以问题为导向，时时校准。我们认真总结梳理了当前工作中

存在的问题，重点体现在以下三方面。

一是对促进学生身心健康的认识还需进一步深化。部分家长过度强调学业成绩，忽视学生心理与体质应同步发展，个别学校存在“重教轻育”倾向，社会各界对学生心理问题的认知水平有待提升。

二是学生体质健康管理的精准性和针对性需进一步提高。学生近视率的下降幅度仍需进一步加大，特别是低龄阶段的近视防控工作仍需加强。脊柱侧弯的检出率仍呈增长态势，防控措施有待进一步细化并落实。体育教育质量有待提高，场地设施建设和智慧体育应用需进一步强化。

三是家校社育人合力需进一步加强。家校沟通与家庭教育指导服务仍显薄弱，社会资源向教育资源的转化与利用不够充分。引导校外机构发挥优势、提供个性化服务的力度较弱，协同育人机制需持续完善。

## 三、下一步工作考虑

### （一）凝聚身心健康共识

一是强化政策引领，将学生身心健康发展理念贯穿教育治理各环节。二是持续开展宣传教育和教师全员进修培训，引导全社会树立科学成才观和育人观。三是研制发布北京市中小學校身心健康发展水平“绿皮书”，反映学生身心健康状况趋势及政策效果，增强社会对学生身心健康协同发展的认同，营造利于学生成长的社会风尚。

### （二）加强体质健康管理

一是加快推进学龄前大班儿童远视储备量全员监测工作，筑牢学生低龄阶段近视防控防线。二是研制儿童青少年肥胖及脊柱侧弯防控指导手册，开展重点人群健康干预，健全学生体

质健康档案管理,实施动态跟踪。三是研究制定身心健康评价指标体系,将近视率、脊柱侧弯率、肥胖率等关键指标纳入考核,提升学生健康管理科学化、规范化水平。

### (三)提升学校体育工作质量

一是深度挖掘学校体育多元育人价值,推动体育工作迈向“精准化育人、智能化管理、全员化参与”新阶段。二是着力抓好“体育八条”落实,健全体质健康精准干预机制。完善中小学体育竞赛体系建设,大力推广阳光体育班级赛。三是持续打造“能出汗”的体育课,通过引入新兴体育运动等方式丰富校园体育供给,全力提升学生运动实效。四是着力引导父母和孩子一起开展亲子体育锻炼,激发学生锻炼热情,培养终身锻炼习惯。

### (四)完善心理健康筛查预警研判体系

一是加快建设青少年心理健康数字化预警体系,建立覆盖筛查、评估、干预的全流程数字平台,落实覆盖全员的中小学生学习心理健康状况监测。二是印发《北京市中小学生心理健康筛查预警干预工作指导手册》,明确筛查指标、干预流程和责任分工,推动形成科学规范的心理健康服务标准。三是启动“京娃”智能体建设,推动健康师“京小健”整合体育、营养、心理等数据资源,为学

生提供个性化的健康指导建议。

### (五)深化“家校社”协同育人

一是完善协同工作机制。明确学校、家庭、社会协同育人责任,促进家校社三方协同发力、同向同行,打通家校社多维资源,增强协同育人合力。二是加强家庭教育指导服务。利用人工智能技术完善家庭教育智能体建设,为家长提供个性化教育指导。引导家长树立科学养育观念、传承优良家风,增加亲子互动、提高陪伴质量。三是完善家校共育有效机制。优化家长委员会制度,让家长参与学校管理和学生身心健康活动。建立沟通渠道,定期收集家长意见和建议。落实“六必访”家访制度,加强家校沟通与合作。四是全面构建家校社协同育人“教联体”。2027年实现“教联体”各区各校全覆盖,通过广泛凝聚社会力量,推动资源共享。加强与卫生健康部门、心理专业机构合作,为学生提供专业的心理健康咨询和医疗保健服务。

下一步,我们将在市人大的指导和监督下,久久为功推进“中小学生身心健康”工作,凝聚各方力量,不断优化育人环境,全面提升学生综合素质,推动首都教育高质量发展。回答好“培养什么人、怎样培养人、为谁培养人”这一教育根本问题。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市人民代表大会教育科技文化卫生委员会 对市人民政府关于促进本市中小学生身心健康 工作情况报告的意见和建议

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上

北京市人民代表大会教育科技文化卫生委员会副主任委员 孟繁华

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

在市十六届人大三次会议上，有283人次代表提出20件关于促进中小学生身心健康方面的议案，经大会主席团审议决定，将代表提出的该方面议案，作为听取和审议市人民政府专项工作报告的重点内容，纳入市人大常委会2025年监督工作计划。

市人大常委会高度重视本次专项报告工作，成立由常委会副主任庞丽娟、于军任组长，部分常委会委员、教科文卫委员会委员、议案领衔代表及教育代表小组代表共30人组成的专题调研组，教科文卫委员会承担具体组织实施工作。4月到8月，专题调研组围绕贯彻落实身心健康相关法律法规、加强和改进学校体育和心理健康教育、深化教育评价改革、营造共促学生身心健康社会环境等方面的监督重点，深入开展调研。此次监督工作过程主要有以下特点：一是以人代会议案为重要切入点，将代表关注的突出问题作为人大监督的重点内容。二是以多维度调研为支撑，先后赴海淀、大兴、房山等5个区实地调研，召开9场座谈会，听取政府部门、中小学校、医疗

机构、街道社区、社会组织和专家等各方意见，分析12345热线和常委会信访数据，力求摸清症结、精准把脉。三是结合法律法规实施工作，督促政府将教育法、义务教育法、家庭教育促进法、精神卫生法及北京条例、未成年人保护法及北京条例等法律法规执行到位、落到实处。四是深入贯彻中央八项规定精神，精简调研流程，合理安排调研行程，避免重复调研和不必要的环节，严格控制陪同人员人数，提升调研实效。

9月16日，教科文卫委员会召开第十六次会议，讨论市政府报告，研究提出委员会的意见和建议。教科文卫委员会认为，近年来，市人民政府及其相关部门高度重视中小学生身心健康工作，坚决贯彻落实党中央、国务院关于教育强国、健康中国建设的决策部署和市委的工作要求，将促进中小学生身心健康摆在更加突出位置，加强顶层设计，完善政策体系，采取系列有力措施，取得阶段性成效。

一是顶层设计与制度建设进一步完善。建立了由教育、卫生健康、体育等多部门联动的协同机制，统筹资源配置，共同破解难题，保障各项

举措在规划、实施和督导环节的衔接与落地。完善了政策体系,以市委教育科技人才工作领导小组印发的《关于促进中小学生身心健康发展的若干意见》(“身心健康二十条”)为统领,相继出台《关于进一步加强新时代中小学体育工作的若干措施》、心理健康工作行动计划、美育浸润行动、劳动教育实施意见以及校家社协同育人机制等一系列文件,构建“1+N”的政策支持框架。

二是体教融合机制改革逐步深化。突出体育评价改革,将学生在校内开展的课外体育活动、竞赛成绩等纳入学生综合评价体系。在全国率先推行“课间一刻钟”活动保障机制。大力推动“一校一品”特色建设。着力打造“能出汗的体育课”。广泛开展“班级赛”“校际赛”。注重兴趣培养和习惯养成,确保至少掌握一项终身受益的体育锻炼技能。体育活动的质量和时间得到显著提升,体质健康测试优良率呈现逐年上升趋势,近视检出率和肥胖率得到有效控制。

三是心理健康服务网络初步建立。搭建心理支持架构,市级层面建设了多个提供干预指导服务的学生成长基地,成立“北京市学校卫生与健康教育发展中心”,各区设立了区级心理辅导机构和区域中小学卫生保健所,学校配备了心理辅导室、保健室和专职心理教师。发挥学生成长档案作用,多元化评价学生发展情况,推动单一分数导向向过程性考核与健康发展并重转变。巩固深化“双减”政策,持续减轻学生不必要的作业负担和校外培训负担。推动心理健康教育融入学科教育、美育和劳动教育。开展全员教师身心健康实训。加强健康监测与服务,完善政策保障,强化科技赋能和多方联动。医教协同机制开始启动,明确了市级定点医院,部分综合医院和卫生服务中心开设精神(心理)科,心理健康服务

的及性有所增强。

四是协同育人机制逐步健全。着力构建“学校主导、家庭尽责、社会支持”的协同育人机制。强化家校沟通与合作,加强对家庭教育的指导服务,建设家长学校,开发家长课程和数字化工具,落实家访制度。积极整合社会资源,推动文体场馆、博物馆等向青少年开放,开展社区教育实践活动,建设社会心理服务站点。加强媒体正面宣传和舆论引导,持续完善多方参与机制,凝聚育人合力,营造全社会共同关心、支持、参与中小学生健康成长的良好氛围。

在取得阶段性成效的同时,中小学生身心健康工作仍面临诸多困难与挑战。“小眼镜”“小胖墩”和“小焦虑”等问题总体呈现高发和低龄化趋势,与“身心健康二十条”的要求相比仍有差距,具体主要体现在以下四个方面:

一是学生过重心理负担还未根本缓解。过度学业竞争压力依然存在,部分学生因作业量反弹、隐形变异培训、不合理晚自习时长等原因,导致自主学习时间不足、睡眠时间难以保障。电子作业的过度使用同时加剧学生对电子产品的依赖。开学、考试季反映诉求形成高峰。教师不当的教育方式,学生之间言语、肢体冲突和欺凌,导致个别学生承受巨大压力。考试成绩和隐形排名仍是学生心理压力的主要来源之一,校际差异和名校导向加剧升学焦虑。学生心理门诊量逐年增加,抑郁倾向整体发生率有所增长。

二是高质量身心健康教育供给还有不足。“课间一刻钟”活动在部分学校因场地不足、学业压力、过度安全管理等原因未能有效落实。“能出汗的体育课”需进一步关注个体差异、效果评估。雨雪、雾霾天气条件下一些学校体育活动安排缺乏科学性和灵活性。体育考试在项目器材

标准和过程性评价方面仍需持续优化。体育联赛的覆盖面和学生参与率仍有提升空间。缺少统一的心理健康教材。特殊教育学生的心理健康服务体系尚未完善。一些学校心理健康教学流于形式,针对性、实效性不强。班主任和任课教师的心理健康教育意识和识别能力有待提高。心理健康设备使用隐匿性环境欠佳。心理健康教育与学科教学、校园文化活动的融合度不够。

三是筛查—干预—转介—治疗流程闭环还未形成。筛查方式、工具和内容统一性不足,且现有数据可能因“幸存者偏差”而无法全面反映学生健康风险。心理健康、常见病、体质健康等监测数据分散在不同部门,缺乏共享机制。筛查后的科学分析、分类指导与精准干预机制不健全,学校与医疗机构之间缺乏稳定、快捷的转介通道,转介和复学标准不明确。学校专职心理健康教师配比为49.8%,深度咨询和干预能力需要提升。能够深入学校提供高质量专业支持的社会组织发育不充分。社区心理健康服务资源与学校需求对接不畅。

四是校家社协同机制还不够完善。学校、家庭、社会在育人目标、理念、方式上存在差异甚至冲突。对家庭教育指导针对性不足,家长学校运行实效有待提升,对家庭变故学生关注力度不够。部分家长育儿理念存在偏差,放任不管或者过度施压,对心理健康问题有病耻感,讳疾忌医。社会资源利用不充分,体育场馆、少年宫等向学生开放的长效机制和内容设计有待优化。社区在组织体育活动、提供心理服务的功能未能充分发挥。不利于健康成长的社会舆论和文化依然存在,唯名校、唯学历的用人导向短期内难以根本扭转。一些中小學生沉迷于网络游戏、短视频,不良亚文化侵蚀成为新风险。

面临上述困难和挑战,教科文卫委员会建议,聚焦影响中小學生身心健康的主要因素和问题,坚守培养什么人的目标定位与时代要求,坚定为谁培养人的方向根基与价值立场,坚持怎样培养人的方法与体系创新,深入贯彻党的二十届三中全会精神,落实“身心健康二十条”要求,完善各级各类教育体系,持续做好新时代首都中小學生身心健康工作。

一是落实落细减负提质措施,有效疏导学生过重心理问题。提升课堂教学和学业评价实效,强化作业总量与考试频次管理,科学控制电子作业时长,切实保障学生睡眠时间和自主发展空间。优化课后服务内容,提供多样化兴趣课程与职业体验活动。强化教师人文关怀能力建设,提升教师情绪管理与沟通技巧,构建基于信任与尊重的师生关系。健全校园冲突与欺凌行为的早期发现、及时报告和有效干预机制。针对心理问题高发时段,建立开学、考试季特殊节点心理健康强化支持机制。

二是优化教育评价与资源配置机制,切实减轻学生过度竞争压力。推进中考内容与形式改革,减少单纯记忆性考试内容,增强实践能力评价。深化高考综合改革,坚持“分类考试、综合评价、多元录取”方向,引导教学方式和学习方式转变。扩大优质教育资源覆盖面,持续深化学区制管理和集团化办学。深化招生制度改革,落实和完善义务教育免试就近入学政策,逐步扩大优质高中招生名额分配到校比例。完善教师校际流动与资源共享机制,系统提高教师队伍效能。加强学生生涯规划教育,将竞争意识培养与价值观塑造相结合,树立正确成才观。

三是精准适应学生发展特点,增强身心健康教育实效性。保障学生每日校园体育活动时

间,落实“课间一刻钟”自由活动,鼓励利用走廊、架空层等拓展活动空间。深化“能出汗的体育课”教学改革,建立科学的质量标准与个体差异关注机制。推广特殊天气体育活动指南,为学校提供室内外相结合、科学灵活的课程方案和应急预案。持续扩大“一校一品”“班超”联赛等品牌活动覆盖面,培养学生运动兴趣与技能,加强体育教师专业能力培训。推进心理健康教材标准化建设,增强课程的专业性和针对性。开展教师心理健康教育通识培训,提升其识别与疏导能力。改造和提升学校心理辅导室的硬件环境,确保其独立性、安全性和私密性。系统设计跨学科融合教学方案,将心理健康教育元素融入学科教学与校园文化活动中,完善心理健康教育体系。

四是打通服务链关键环节,健全全流程管理机制。健全全流程各环节的目标分解、责任落实与动态评估体系。针对专业能力提升、医教协同等关键环节,兼顾普通教育和特殊教育领域,形成多部门协同解决方案。开展学生精神障碍流行病学调查,摸清底数,常态化实施心理健康测评与体质健康测试。整合多部门监测信息,建立统一的学生健康数据平台。严格遵循《个人信息保护法》处理敏感数据、保护学生隐私。制定规范的筛查工具、转介流程和复学标准。加强校

医、心理教师专业技能和危机干预培训。鼓励精神科医师、心理治疗师进校开展咨询培训。建立稳定的医校转介“绿色通道”。推动更多二级以上综合医院开设心理门诊。通过政府购买服务引入社会工作机构和心理服务机构参与学校健康服务,规范社会力量参与机制。探索“互联网+心理诊疗”服务模式,深化心理健康相关医保政策研究。

五是完善协同育人生态,广泛凝聚社会共识与合力。构建社会资源统筹整合与激励机制,明确社会心理行政负责部门,引导多元社会力量有序参与中小学生健康服务。开发系统化、精准化的家长教育课程资源与指导手册,重点围绕亲子沟通、情绪管理、手机使用等焦点问题提供指导。加强家长学校内涵建设,提升运行实效。强化对困境学生家庭的支持力度。健全体育场馆、少年宫等社会资源对中小学生稳定、适配的开放机制。鼓励社区拓展青少年活动空间,发展社区教育及心理服务项目。加强网络环境综合治理,严厉打击网络不良信息。强化舆论引导,广泛传播“健康第一”理念,倡导科学的教育观、竞争观、用人观,积极营造理性平和的社会氛围。

以上意见建议,供常委会组成人员审议时参考。

# 北京市高级人民法院 关于规范裁量权行使促进法律适用统一 工作情况的报告

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上  
北京市高级人民法院院长 寇 昉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据本次会议安排，我代表北京市高级人民法院报告关于规范裁量权行使促进法律适用统一工作情况，请予审议。

全市法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想，严格规范裁量权行使，确保法律统一正确实施，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。近三年市高级法院制定涉及规范裁量权行使促进法律适用统一的制度规定24件，今年年初制定《关于规范裁量权行使的工作意见》，全面规范司法活动全过程中裁量权的行使。

## 一、规范裁量权行使促进法律适用统一的做法

(一)明晰权责清单，实现履责有据、行权有度。市高级法院制定《关于审判权力和责任的清单》《关于执行权力和责任的清单》，逐项分条列明审判执行工作中各类人员的职责内容。强化合议庭在规范裁量权行使中的基础性作用，制定落实关于规范合议庭运行机制的实施办法，合议庭成员原则上随机组成，因专业化审判需要相对固定的，定期开展轮换交流，探索要素式合议、合

议同步录音录像等工作机制，确保合议庭成员平等行权、实质合议、权责一致、共同负责。通过抓合议庭落实，促进审判质量提升，生效案件被改判率、被发回重审率分别从2022年的0.083%和0.044%降至今年的0.077%和0.003%。各法院认真落实审判委员会工作规则，专题听取规范裁量权行使工作情况，发挥审判委员会在规范裁量权行使中的把关决策作用。近三年全市法院共召开审判委员会950次，讨论决定重大疑难复杂案件3800余件，有效统一涉及民法典适用、数据权益保护、人工智能等领域案件裁判思路 and 标准，市高级法院审判委员会审议通过涉及劳动争议、生态环境损害赔偿、知识产权惩罚性赔偿等领域业务指导文件57件。

(二)加强监督管理，压实院庭长监督管理职责。市高级法院制定《关于院长、庭长审判管理监督权责清单的规定》，推动形成“权责明晰、权责统一、监督有序、制约有效”的新型审判权力运行机制。全市法院发挥院庭长在规范行使裁量权中的示范作用，建立院庭长公开庭、审判业务专家示范庭机制，近三年院庭长办理重大疑难

复杂等各类案件 1011845 件,占结案总数的 52.2%。发挥专业法官会议辅助裁量权规范行使的咨询作用,市高级法院制定《关于进一步落实专业法官会议制度的工作办法》,各法院通过专业法官会议集体交流会商,为独任法官、合议庭提供专业咨询,并作为院庭长以组织化方式履行监督职权的重要平台。近三年全市法院共召开专业法官会议 10628 次,咨询参考意见 90% 以上被采纳,市高级法院就刑民交叉、执行异议之诉等领域法律适用问题明确裁判标准,以法官会议纪要、会议综述等形式下发全市法院 30 余件。建立完善案件阅核工作机制,市高级法院制定《关于落实案件阅核工作机制的实施办法》,各法院将新类型疑难复杂、发回重审等案件纳入因案阅核范围,将初任法官不满一年、承办案件质效不佳的法官等纳入因人阅核范围,院庭长以裁判文书为抓手,提出监督指导意见供独任法官、合议庭参考。2024 年以来全市法院经阅核结案数 613776 件,占结案总数的 38%,经阅核案件上诉率、申诉申请再审率、被改判发回重审率均优于全市法院平均值。

(三)强化审级监督,发挥审判监督程序作用。发挥二审程序审级监督作用,市高级法院制定《关于加强二审开庭审理的工作办法》,推动“应开庭尽开庭”,全市法院二审开庭率从 2022 年的 51.8% 提升至今年的 86%。明确案件改判、发回重审的情形和标准,坚持依法能直接改判的就不发回重审,近三年全市法院审结二审案件 210467 件,改判 15336 件,发回重审 3265 件。发挥审判监督程序依法纠错作用,依法接受人民检察院提出的检察建议、抗诉等法律监督,市高级法院审判委员会每年专题研究检察机关监督工作情况,开展抗诉再审案件调研,建立完善再审

案件反向预警、典型案例定期通报等工作机制,近三年全市法院审结再审案件 3180 件,再审改判、发回重审案件 1913 件。用好提级管辖制度,市高级法院制定《关于特殊类型案件提级管辖的流程规范》,对能够形成示范性裁判、具有法律适用指导意义等案件依法提级审理,高中级法院建立首案通报、批量案件示范审理等工作机制,近三年审结提级管辖案件 2722 件。

(四)发挥案例指导作用,促进法律适用统一。建立完善案例指导制度,加大典型案例培育、编写、报送力度,北京法院 369 篇案例入选人民法院案例库,入库案例数量居全国法院前列。市高级法院发布 35 批 107 个北京法院参阅案例,建立北京法院改判案件文书库,收录改判文书 467 篇。市高级法院制定《关于类案检索的实施办法》,全市法院严格落实类案检索制度,审理案件均先进行类案检索,提请院庭长阅核、专业法官会议、审判委员会讨论的案件同步提交类案检索报告。全市法院法官积极参考人民法院案例库入库案例作出裁判,4 个案例入选最高人民法院案例库参考使用典型案例。

(五)做实做细审判管理,加大督促检查力度。坚持规范程序裁量权与规范实体裁量权并重,加强审判流程管理,对长期未结案件建立台账、逐案督导,2024 年超 12 个月未结案件较上年大幅下降 76.5%,今年 1—8 月同比又大幅下降 48%,全市法院新收案件审限内结案率提升至 98.4%。大力推进裁判文书说理和判后答疑工作,市高级法院制定《关于加强裁判文书说理的工作意见》《关于加强判后答疑的工作办法》,充分向当事人释明裁量权行使的依据和理由,近三年人民群众来电来信 4063 件肯定表扬法院释法说理、判后答疑等工作。加强对制度落实情况的

督促检查,各法院党组每季度研究制度落实情况,持续加大对合议制、审判委员会、专业法官会议、类案检索等制度落实情况的督促检查,形成定期通报、督促整改、问责追责的工作闭环。深入开展审务督察、司法巡查、案件质量评查工作,加强对 12368 数据的分析运用,做好与申诉信访、干部管理、纪律督察等工作的衔接,推动管案与管人相统一;围绕规范裁量权行使,市高级人民法院对 6 家中基层法院开展司法巡查;全市法院近三年评查案件 11155 件,对发现问题的案件立行立改,全部予以纠正,并举一反三开展通报讲评。利用信息化手段助推裁判尺度统一,市高级人民法院建立案件审判质量监督管理平台,对涉及统一法律适用的案件进行分析研判;探索开发智能审判辅助系统,利用人工智能技术识别推送类案供法官参考,促进裁判标准统一。

(六)加强学习培训,提升法官干警规范行使裁量权的素质能力。提升政治能力,深入开展习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平法治思想全员政治轮训。提升专业化司法能力,近三年市高级人民法院共开展各类业务培训 302 期,开展规范裁量权行使、统一法律适用专项培训,组织优秀庭审、优秀裁判文书、优秀案例评选活动,提升法官规范行权、文书说理等能力,近三年全市法院 13 场庭审获评全国法院“百场优秀庭审”,21 篇裁判文书获评全国法院“百篇优秀裁判文书”。深化“四大高地”建设,评选出审判业务专家、审判实务专家和业务标兵等 600 余名,充分发挥高层次审判人才在规范裁量权行使中的示范带动作用。

## 二、规范裁量权行使促进法律适用统一存在的问题不足

(一)规范行使裁量权的理念树的还不够

牢固。有的法官干警学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想不够深入,以习近平法治思想为指导规范行使裁量权、正确适用法律仍有差距,司法为民宗旨意识有待增强,个别案件中对立法精神、司法政策把握不够到位,就案办案的倾向仍然存在,案件处理与“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标要求还有差距。

(二)保障裁量权规范行使的相关审判职责落实还不够到位。有的合议庭成员没有认真参与案件的合议过程,“合而不议”现象仍然存在,一定程度上削弱了合议庭监督制约裁量权规范行使的职能。有的院庭长监督管理职责落实不够到位,还存在不愿管、不敢管、不会管的现象,通过办理疑难复杂案件、案件阅核、审判流程监督等工作,发现并推动解决裁量权行使不规范、法律适用不统一问题的力度还需要加大。有的法院审判委员会履行总结审判经验、提炼裁判规则等宏观指导职能有待加强。

(三)制约监督裁量权行使的工作机制作用发挥不够充分。上级法院对下级法院监督指导不够到位,通过提级管辖、召开审判工作座谈会、出台审判业务文件等方式开展业务监督指导有待加强。案例指导制度作用发挥不够充分,有的法官在案件办理中主动检索运用人民法院案例库的意识不强,参照入库案例确定的裁判规则规范裁量的自觉性还有待提升;有的法院对案例指导工作重视不够,挖掘示范性强、指导性强的案件,并转化培育为典型案例的力度不足,在运用典型案例指导解决审判难题、统一裁判标准方面工作力度还不够。通过信息化手段赋能审判监督管理,精准识别并推动解决裁量权行使问题的效果还有待加强。

(四)法官干警规范行使裁量权的能力有待提升。针对新情况新问题开展规范裁量权行使的学习培训力度不够,培训方式方法有待创新,培训效果有待提升。有的法官干警对现代化审判管理、质量监控、效率评估等理念的理解还不够深入,正确认定事实、适用法律处理疑难复杂案件的能力还有欠缺,在个别案件中对利益关系的衡量、价值取向的判断不够恰当,司法能力距离规范行使裁量权的要求还有一定差距。有的法官干警释法说理、判后答疑等工作做的不够到位,对案件裁量权行使的过程和理由释明不够充分,对当事人主张回应不够及时,影响了当事人对裁判过程和结果的理解认同。

### 三、进一步规范裁量权行使促进法律适用统一的工作举措

(一)深入学习贯彻习近平法治思想,提升规范行使裁量权的政治自觉。将习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平法治思想纳入各类培训课程,高标准运行习近平法治思想北京市司法实践研究基地,教育引导全体法官干警坚定捍卫“两个确立”、坚决做到“两个维护”。牢固树立正确的司法理念,不断提升规范行使裁量权的自觉性,坚持以事实为根据、以法律为准绳,确保法律统一正确实施,切实维护国家法制权威。

(二)严格落实规范裁量权行使各项制度机制,切实维护司法公正。严格落实合议制、专业法官会议、审判委员会等制度,强化对法官规范行使裁量权的监督制约。严格落实院庭长监督管理制度,完善案件阅核工作,及时发现并解决裁量权行使方面问题,有力促进裁判尺度统一。严格落实案例指导制度,修订类案检索办法并抓好落实,用好人民法院案例库、北京法院裁判文书库,运用典型案例促进统一裁量权行使标

准。严格落实审判业务指导制度,加强对发回重审案件的跟踪管理,对发回重审案件开展双向评查,定期研究分析各审判条线案件改判、发回重审原因,加强对法律适用不统一问题的调研,通过会议纪要、参阅案例、审判业务文件等形式有针对性地解决问题。严格落实二审开庭、到庭宣判、判后答疑等制度,继续强化全过程释法说理。严格落实审限管理规定,实现审限内应结尽结。严格落实督查评查制度,定期通报规范裁量权行使各项制度落实情况,持续开展规范裁量权行使专项评查。自觉接受市人大及其常委会的监督,依法接受检察机关法律监督。

(三)加大法官培训和人才培养力度,提升规范行使裁量权的司法能力。及时就新修订法律法规、司法解释等,开展规范行使裁量权的专项培训,促进法官提高准确适用法律、合理运用证据规则、规范驾驭庭审、全过程释法说理等能力。深化特色人才高地建设,用好审判业务专家、审判实务专家资源,推动人才高地和业务专家在规范行使裁量权促进法律适用统一方面发挥引领示范作用。开展好业务技能比赛以及优秀裁判文书、优秀庭审、优秀案例评选,不断提升审判队伍规范行权、公正裁判的专业化素质能力。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,全市法院将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平法治思想,认真落实市人大常委会的审议意见,在市人大及其常委会的监督下,将规范裁量权行使作为提升公正司法水平的重中之重,持续提升审判质量效率效果,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市人民代表大会监察和司法委员会 对北京市高级人民法院关于规范裁量权行使 促进法律适用统一工作情况报告 的意见和建议

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上

北京市人民代表大会监察和司法委员会主任委员 陶 晶

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

规范裁量权行使、促进法律适用统一，对于进一步提升司法权威、维护人民群众合法权益、促进社会和谐稳定具有重要意义。为协助常委会听取和审议市高级法院关于规范裁量权行使、促进法律适用统一工作情况的报告，市人大常委会成立专题调研组，围绕相关法律制度落实、工作机制建设运行、审判队伍及配套保障、工作效果等情况对全市法院相关工作开展调研。市人大常委会领导带队到金融法院、互联网法院、东城法院调研，听取全市三级法院工作情况汇报，对相关工作提出意见建议。此外，调研组还到市四中院听取了部分法院专项汇报，并先后走访市检察院、市司法局、市律师协会等单位，广泛听取各方的意见建议。9月9日，监察和司法委员会召开第15次会议，专题研究市高级法院关于规范裁量权行使、促进法律适用统一工作情况的报告（讨论稿），并提出意见建议。

监察和司法委员会认为，规范裁量权行使、促进法律适用统一，是贯彻落实习近平法治思想

的重要举措，是推进严格公正司法的内在要求，也是维护国家法制统一的重要保证。全市法院认真履行法定职责，通过明确合议庭、审判委员会等各类行权主体的职责，发挥审级监督等各类法定监督程序作用，建立完善案例指导、类案检索、案件评查等机制，推进业务培训、裁判文书评比、人才培养等队伍能力建设措施，有效推动了裁量权规范行使，有力促进了法律适用统一，进一步提升了司法权威，持续增强群众的获得感和满意度，切实维护了首都司法公正和社会稳定。市高级法院的报告，系统总结了成绩和经验做法，回应了代表和人民群众的关切，分析问题客观到位，解决措施务实可行。监察和司法委员会同意这个报告。

同时，调研组发现当前法院在开展规范裁量权行使、促进法律适用统一工作中还存在一些问题和不足，主要表现在以下几个方面：

一是统筹管理力度有待加强。不同法院对立案、财产保全的要求不够统一，实际裁判中“类案不同判”现象依然存在，如民间借贷案件中的

利息计算、小客车“车户分离”时的权利认定等，均反映出规范裁量权行使工作需要进一步统筹推进。对于刑事、民事、行政、执行等各领域发现的法律适用不统一问题，在市级层面统一梳理汇总不够，尚未完全实现账清物明，直接制约统一法律适用的工作效果。

二是相关制度机制有待完善。法律适用不统一的问题发现机制较为单一，未向社会公布专门收集渠道，主要依赖法官在审理个案时提出和上报。在解决统一法律适用问题时，与检察机关、公安机关、律师协会等共商共研力度不足，不能最大程度形成共识，指导法律统一适用效果有限。高中级法院的审判委员会、法官会议在研究法律适用问题后，将相关成果及时转化为类案指导意见的力度不够。

三是内部监督制约有待改进。合议庭、法官会议等制度落实不够到位，有些案件合议不充分、法官会议研讨不透彻，在推动裁量权正确规范行使方面作用受限。有的院庭长监督管理职责落实不到位，发现和解决问题的能力、责任心有待提升。审级监督、再审监督、提级管辖等多集中于审查个案，缺乏对案件的类型化分析指导，推动类案统一法律适用不够。一些裁判文书中对裁量权行使事项说理论证不充分，逻辑存在缺失，影响裁判结果的公信力。

四是人才保障和科技支撑有待提升。三级法院开展规范裁量权行使、统一法律适用培训的覆盖面、频度不够，业务培训教材尚未实现系统化、精细化整合编撰，培训方式还有待创新优化。各类审判业务高地、业务专家等研究攻关疑难复杂问题、引领规范裁量权行使的作用还有待挖掘。利用人工智能等手段开发智能化类案检索、裁判指引实时引导提示、裁判结果偏差预警提示

等信息化配套保障不够。

对此，监察和司法委员会提出以下建议：

一是强化统筹管理作用。深入贯彻习近平法治思想，充分认识规范裁量权行使、促进法律适用统一工作的重要意义，坚持常抓不懈、久久为功，持续推进司法公正。市高级法院要在最高人民法院的指导下发挥好职能作用，在市级层面进一步加强裁量权行使的规范化建设，有计划、按领域、分步骤确定裁量权行使的基本规则。针对不同法院对立案、财产保全的要求不一致，刑事、民事、行政、执行等各领域的法律适用不统一问题，市高级法院要进一步加大统筹管理力度，对所涉问题实行清单式台账管理，一体推进统一裁判标准问题库建设，有效解决法律适用分歧，促进法律统一正确适用。

二是完善相关制度机制。建立健全法律适用不统一问题专门收集渠道，方便检察机关、当事人、律师等各类主体提供相关线索，拓展问题发现机制。加强对申诉信访案件的分析研判，甄别是否存在裁量权行使不规范、法律适用不统一的问题。研究解决统一法律适用问题时，加大与检察机关、公安机关、律师协会等单位的共商共研力度，广泛听取相关行政机关、行业协会、人大代表、专家学者的意见，充分凝聚共识，提升解决法律适用问题的权威性、科学性。高中级法院的审判委员会、法官会议在讨论法律适用问题后，推动及时转化为类案指导意见。

三是加强内部监督制约。全面准确落实司法责任制，压实法官责任和院庭长监督管理责任，推动合议制、法官会议、审判委员会等制度进一步有效落实，多途径对裁量权行使形成有效制约，最大限度保障裁判标准统一。加大对涉及裁量权行使案件的质量评查力度，完善责任追究机

制。精准履行审级监督、再审监督和提级管辖职能,坚决纠正裁量权行使不规范的案件,探索通过精细化、规范化审理个案提炼类案裁判规则,努力实现由点及面的治理效果。在裁判文书中加强裁量权行使的释法说理,提升裁判结果的公信力。

四是提升配套保障支撑。加大规范裁量权行使、统一法律适用的业务培训力度,整合编写系统化培训教材,积极创新培训方式。充分发挥

各类审判业务高地、业务专家等优势,推动解决法律适用中的疑难复杂问题。深入挖掘裁判文书库等数据潜力,建立大数据筛选排查监督模型。探索运用人工智能等方式建立高效、精准、方便的智能化类案检索系统、裁判规则实时引导提示系统、裁判结果偏差预警提示系统等,切实提升对统一法律适用工作的配套保障支撑。

以上意见建议,供常委会组成人员审议时参考。

# 北京市人民检察院 关于行政检察工作情况的报告

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上  
北京市人民检察院检察长 朱雅频

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据本次会议安排，我代表北京市人民检察院报告全市行政检察工作情况。

行政检察是人民检察院“四大检察”职能体系的重要组成部分，兼具促进公正司法与推进依法行政的行权特性，通过履行行政诉讼监督、行政违法行为监督、行政执法与刑事司法反向衔接（以下简称行刑反向衔接）等职责，助推国家治理体系和治理能力现代化。

自2021年转入高质量发展阶段以来，全市检察机关在市委和最高检坚强领导、市人大及其常委会有力监督、市政府及相关职能部门大力支持下，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十八届四中全会关于“完善检察机关行使监督权的法律制度”和《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》（以下简称中央《意见》）关于“全面深化行政检察监督”的要求，把加强行政检察工作摆在以党的政治建设统领检察工作的重要位置，在以检察党建新生态塑造法律监督新业态、检察履职新形态、检察业务新质态进程中，把执行党的政策与执行国家法律统一起来，奋力打开行政检察事业发展新天地，努力创造和总结推进习近平法

治思想检察实践的“北京经验”。

**一、坚持讲政治与讲法治相结合，推动行政检察“履职效能”与“制度赋能”相统一**

围绕“全面推进国家各方面工作法治化”的政治要求，把认真贯彻党中央关于“加强检察机关法律监督工作”的部署，与充分发挥检察职能在“完善中国特色社会主义法治体系”中的要素功能结合起来，坚持以中央《意见》及市委实施意见引领和保障检察工作，推动行政检察与刑事检察、民事检察、公益诉讼检察全面协调充分发展，共办理各类行政检察案件62976件，是前五年的18.2倍。

一是深化“法定职责必须为”的行政检察实践。把握行政检察一头连着行政机关和审判机关、一头连着人民群众的履职特质，增强行政检察监督权力、保障权利、化解矛盾的制度效能。

促进公正司法。树牢“公平正义是司法的灵魂和生命”的价值理念，以行政诉讼监督为重心，强化行政生效裁判监督，办理相关案件6966件，是前五年的1.9倍；提出抗诉和再审检察建议76件，法院已结案件采纳率45.1%，其中近三年提出抗诉55件，位列全国第一（法院已审结30件，依法改判14件，对审结未改的16件经检委

会研究跟进监督 12 件);提请最高检抗诉 16 件,已办结的 6 件全部获支持抗诉。市检一分院、市检察院分别以再审检察建议和抗诉方式,接续监督一起网络消费行政诉讼案,依托司法鉴定技术排除采信缺乏原件印证的复印件证据,审判机关依法作出改判。强化程序正义对保障公正司法的重要作用,加强行政审判活动监督,针对不当立案、超期审理、违规送达等问题提出检察建议 1489 件,采纳率 99.3%。强化执行监督,针对不规范“终结本次执行”、“裁而不执”等问题提出检察建议 1889 件,采纳率 86.5%。延庆院监督纠正行政非诉执行案件被裁定准予强制执行后,需再次申请强制执行等与法不符的习惯做法,降低行政机关诉累和执行制度运行成本,相关经验在全国 330 余家检察院复制运用。

推动依法行政。切实把握依法行政是依法治国的重要环节,落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》、中央《意见》关于检察机关“在履行法律监督职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的,可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正”的要求,强化党的政策对执法司法和法律监督的重要指导作用,依据最高检《关于人民检察院在履行行政诉讼监督职责中开展行政违法行为监督工作的意见》《关于推进行刑双向衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》,依法规范开展行政违法行为监督,围绕事实认定、证据收集、法律适用等方面突出问题,提出检察建议 9549 件,采纳率为 96.6%。王某对强拆不满,申请行政复议后向法院起诉,因证据不足被程序性驳回,市检察院依据监督申请审查认为强拆行为违法并监督纠正,有效推动房屋安置赔偿争议实质性化解。试点开展强制隔离戒毒

检察监督,协同主管机关堵塞“纸面强戒”漏洞,促进戒毒工作依法规范开展。大兴院办理的全国首例强戒人员死亡监督案,推动完善强戒人员突发疾病处置等 8 项制度规范。

强化行刑反向衔接的行政检察履职,向行政执法机关移送涉刑未罚案件 4529 件,推动处理处分 2706 人,该项业务已占当前行政检察业务总量的 29.4%。检察机关在办理行刑反向衔接案中发现不法分子利用公租房从事违法犯罪,推动主管机关依法清退市值 15.08 亿元的 760 余套公租房轮候配租。石景山院在办理一起非法经营调味电子烟的行刑反向衔接案中,针对行政处罚管辖争议易形成监管盲区问题,加强“可处罚性”审查和会商研判,推动相关行政机关作出处罚。

把握依法行政在营造法治化营商环境中的重要作用,部署开展“违规异地执法和趋利性执法司法专项监督”等专项活动,办理涉企业产权保护、监管执法、信用修复等领域监督案件 7594 件,提出监督意见 4908 件,采纳率为 96.4%,检察服务保障营商环境“北京服务”品牌建设的相关经验,转化为修订后《北京市优化营商环境条例》的新增条款规定。市检二分院、丰台院依据该项条款规定,一体推动行政执法机关区别商户规模分别适用《食品安全法》和《北京市小规模食品生产经营管理规定》的不同标准予以行政处罚,避免“小过重罚”。

法治化实质性化解行政争议。践行新时代“枫桥经验”,注重运用法治思维和方式提升矛盾纠纷化解实效,推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的法治环境。把握“首都稳、全国稳”的特性,积极参与“化解矛盾风险维护社会稳定”等专项治理,依法办理涉“疏整

促”类行政争议案件 1053 件。市检一分院办理一起因违建拆除引发十余年群体性纠纷、推动违建方退还 45 名当事人购房款并赔偿损失的行政监督案件,入选最高检指导性案例。妥善办理“案”在北京、“事”在京外的涉国家部委行政诉讼监督案件 1115 件,赴近 20 个省区市开展调查核实、异地听证、司法救助,切实把矛盾化解在当地,息诉率达 95%。加大重点民生领域法律监督和矛盾纠纷化解力度,依托首都检察版“接诉即办”机制,妥善办理涉就业、社保、住房等领域监督案件 10185 件,提出监督意见 5277 件,有效化解矛盾 6013 件,助力解决群众“急难愁盼”。

二是提升行政检察工作法治化水平。强化“权由法定,权依法使”对行政检察履职的规定性,坚持“高质效办好每一个案件”,保障行政检察质效变革迈入新拐点,29 件案例入选最高检指导性案例、典型案例、优秀案例和市检察院参考性案例,12 项工作写入最高检《行政检察工作白皮书(2024)》。

发挥“三个结构比”的业务管理功能。着眼释放行政检察在检察职能体系中的要素功能,强化“结构决定功能”的理念,运用供给侧结构性改革的机制原理,深化实践“三个结构比”的“北京经验”,指导破解影响行政检察业务发展的难点问题,推动行政检察在“四大检察”业务中的比重由 2020 年的 2.4% 提升至今年 1—8 月的 14.7%;依职权监督办案在行政检察案件中的比重由 14.1% 持续提升至 56.9%,呈现与其他检察履职协同发展态势。

推动行政检察履职向更高形态演进。应对检察案涉法律关系日趋复杂、关联性强的挑战,以推动检察体系化履职提升行政检察监督实效,系统内部相互移送监督线索 18473 条(含行刑反

向衔接数据),办理相关案件 12738 件。发挥检察办案发现问题、提炼规则、助推制度完善的优势,推动行政检察履职“由案到治”。市检察院提请最高检抗诉改判的“蒙娜丽莎”商标确权争议案,明确“在后驰名商标不能跨类对抗合法在先商标”等三项司法裁判规则,入选最高检指导性案例。市检二分院提请抗诉改判的某镇政府强拆房屋案,明确村委会“自认”强拆非必然免除行政机关强拆责任的规则。

深化“府检联动”实践,与司法行政、自然资源等 8 个市级行政主管部门建立协作机制,分院探索向辖区基层政府通报涉诉行政执法情况,加强行政检察监督与行政执法监督的衔接配合,逐步形成协同发力整体发力的工作格局。门头沟院“检察+行政”府检联动机制荣获 2025 年第七届“法治政府奖”,系全国检察机关唯一入选单位,该做法同时获评第三批全国法治政府建设示范项目。

强化检察行权制度保障。加大能够体现高质效办案要求的具体规则与制度供给,研制实质性化解行政争议等工作指引 16 项,增强行权的规范性、规范的约束刚性和法律效果的确定性。基于北京行政检察实践,参与起草最高检《人民检察院行政诉讼监督规则》等司法解释和规范性文件 6 件。强化优秀案例的价值功能,注重选育以适用新法条款、地方性法规、激活“沉睡条款”的行政检察首案首例促进法律实施。市检一分院办理的用人单位未缴纳工伤保险、未兑现工伤保险待遇生效裁判监督案,激活《社会保险法》先行支付条款适用;通州院办理的高空抛物行刑反向衔接案,推动执法机关首次适用《北京市物业管理条例》相关条款予以行政处罚;市检二分院办理一起重性精神疾病患者药物补贴纠纷生效

裁判监督案,发现裁判依据的规范性文件与上位法冲突,以抗诉方式监督纠正不当判决,并推动修订相关规范性文件。

深化数智赋能实践。发挥“数智检察”驱动法律监督提质增效的重要引擎和关键变量作用,推动行政检察监督由被动应对向主动塑造转变。坚持研发单一应用场景小模型与应用场景体系化大模型并举,上架运行行政检察监督模型 49 个,累计发现线索 30760 条,成案 28273 件,占行政检察案件总量的 53.5%。市检察院依托行刑反向衔接机制,建用特定行业从业禁止监督模型,移送行政机关处理涉医疗、教育等行业“戴罪”执业人员 721 人,促进闭环执行从业禁止制度;西城院建用伪造健康证照监督模型,向行政机关移送涉假健康证线索并推动查处办假证人员 345 人,涉及商户 41 家,协同保障公共卫生安全。

强化专门人才支撑。着眼以专业性人才支撑专门性监督,完善行政检察人才“选育管用”机制和实训实战实绩培养举措,2 个集体和个人获评“全国检察机关优秀办案团队”“优秀检察官”,2 人获评全国行政检察业务竞赛标兵、能手,7 人入选全国行政检察人才库,32 人入选全市行政检察人才库。统筹“集约配置”与“均衡布局”优质检力资源,推动行政检察检力资源占比由 2020 年的 3.7% 优化配置到目前的 6.1%,运用法定调配检力方式办理重点案件,确保检察要素资源配置与履行行政检察职责要求相适应。

## 二、坚持问题导向,持续破解制约行政检察履职效能的突出问题

目前,全市行政检察向“好不好”发展已有成果的阶段性特征明显,行政检察高质量发展仍处在爬坡过坎、攻坚克难关键时期的阶段性特征明

显,破解该领域“检察机关法律监督职能作用发挥还不够充分”问题的实践有待进一步深化。

一是检察供给需进一步加强。对标北京要在全面推进中国式现代化中走在前列和法治中国首善之区的建设任务,落实“法定职责必须为”法治原则的行政检察实践不够充分。分析研判“行政检察工作成效与一些地方大量存在的行政争议、行政申诉得不到有效解决形成很大反差”问题在北京的具体表现不到位,以保障国家法律统一正确实施方式护佑民生福祉的检察实践还需深化。协同推动重点民生领域的行政争议溯源治理和立足职能预防调处化解矛盾纠纷、助力营造法治化营商环境的成效有待进一步增强。以群众通俗易懂、喜闻乐见的形式宣传行政检察工作力度不够,社会公众对行政检察的职能、地位、作用了解认知不足。

二是监督质效需进一步提升。五年来,行政生效裁判监督提出抗诉的案件数量虽位居全国前列,但监督率仍然不高,对行政审判活动、行政执行的全程监督尚不到位,仍需在监督纠正浅表性执法司法问题与深层次执法司法问题上“两端发力”。涉国家部委的行政诉讼案件因管辖地与矛盾发生地不一,行政检察异地履职、化解矛盾、推动治理的运行成本与工作难度较大,该项行政检察特色品牌的效应尚需提升。在开展行政违法行为监督中,有的检察建议针对性不强、质量不高,影响行政检察监督的权威性和公信力。对行刑反向衔接“可处罚性”原则的理解和把握不够统一,有的院移送案件后行政机关的处罚率不高。

三是协同履职需进一步发力。破解影响公正司法和依法行政的突出问题,存在单纯依靠行政检察履职或者检察机关“单打一”倾向,案件移

送、证据移交、信息通报等整体性、体系化协作机制尚需进一步完善。内向推动“四大检察”一体履职综合履职不充分,对被监督机关不采纳监督意见、以上下联动方式跟进监督不够有力。外向撬动职能部门联动履职协同履职不到位,移送案件线索机制有待完善,推动对事监督与对人监督相结合还需深化;调阅审判正副卷宗周期较长,推动检察监督与执行信息共享缺少平台支撑。

四是监督能力需进一步增强。行政检察工作政治性、法律性、专业性强,对检察人员不断提高精准监督能力要求高。全市行政检察专门性监督人才总量不大,兼具行政执法司法专业理论知识与实践经验的人才培养储备不足。部分检察人员监督理念更新不到位,综合运用调查核实、释法说理、公开听证等方式审查案件、开展监督的能力不强。突出“数化万物、万物皆数”时代行政检察履职的鲜明特质,以科技赋能方式推动行政检察监督的有形覆盖和有效覆盖仍需持续发力。

### 三、强化履职担当,在法治轨道上推进行政检察高质量发展

最高检近期召开全国检察机关行政检察工作会议,明确当前和今后一个时期强化行政检察高质效履职的目标任务。全市检察机关要把落实党的二十届三中全会关于“深入推进依法行政”“健全公正执法司法体制机制”的改革要求与推动行政检察高质效履职的部署有机结合起来,向新而行、以质图强,更好发挥行政检察在维护司法公正、服务法治政府建设中的职能作用。

一是在塑造检察党建新生态中,确保行政检察工作正确政治方向。强化党的政治建设的根本性保障作用,紧紧依靠党委领导、人大监督和政府支持,有效破解行政检察“不敢”“不善”监

督难题,一体推进从严管理监督和鼓励担当作为,更加自觉把党的领导政治优势转化为行政检察履职效能。坚持以党的政治建设为统领与以新时代首都发展为统领有机统一,增强“从全局谋划一域、以一域服务全局”意识,聚焦民生重点热点难点问题和特定群体权益保护,主动融入矛盾纠纷多元预防调处化解工作格局,深化检察为民办实事实践;积极参与涉企执法司法专项监督,护航营商环境“北京服务”品牌建设,增强行政检察供给的适配性实效性。

二是在塑造法律监督新业态中,充分发挥行政检察监督职能。坚守“权由法定、权依法使”的法治原则,以行政诉讼监督为重心,强化行政生效裁判监督,做优做实抗诉和再审检察建议工作,加强对不采纳监督意见案件的一体履职接续监督;强化行政审判、行政执行的精准监督、类案监督、全程监督、深层次监督。深化落实市委市政府关于加强行刑衔接工作的意见,严格把握“可处罚性”的标准要求,在依法推进行刑“双向”衔接的“两端发力”。依法规范开展行政违法行为监督,加强对检察建议的标准管理和质量管控。加强监检衔接,及时移送履职发现的公职人员违法线索,以形成监督合力增强监督效能。

三是在塑造检察履职新形态中,不断增强行政检察合成履职能力。遵循检察机关“职权统一”与“职责分工”相结合的行权规律,优化上下统一、横向协同、总体统筹的行政检察履职机制,以贯通辖区内不同层级和不同区域检察机关及检察机关内部各职能机构的一体履职综合履职,提升行政检察工作的整体功能与履职效能。在党委领导下,加强与行政执法、行政复议、行政诉讼等工作的协调联动,深化与审判机关的工作配合与监督制约。在推动信访工作法治化中,加

强与人大机关有关部门的工作协同,依靠人大监督带动检察监督、以检察监督服务保障人大监督。在行政争议法治化实质性化解中,综合运用技术性辅助、穿透式审查、实质性监督方式,推动行政执法司法制度规范统一、适用标准统一、裁判尺度统一;深化“个案办理一类案监督一溯源治理”检察实践,推动更多法治力量向引导和疏导端溯源治理发力,助力社会治理“规则之治”。

四是在塑造检察业务新质态中,高质效办好每一个行政检察案件。一体落实市委“着力发展检察新质生产力”和最高检“高质效办好每一个案件”的要求,以新质生产力理论指导发展检察新质生产力,在创新性配置检察发展要素中强化“三个善于”的办案导向。深化数智赋能,推动行政检察法律监督应用场景由零散向系统转变、监督线索发现由数据归集碰撞比对向智能筛查和自主分析演进。强化检察管理价值功能,对重要业务、重点领域、重点案件类型,加大案件质

量管理具体制度规范供给,厘清行政违法行为监督与行政诉讼监督、行政公益诉讼的关系,完善规范行权的规则体系。统筹落实司法办案责任与司法管理责任,把行政检察宏观质效分析与微观案件质量评查结合起来,以高水平管理促进高质效办案。坚持以个案高质效保障行政检察履职整体高效能,在更多办理彰显制度价值、具有引领意义的典型性影响性案件上下功夫,完善讲好行政检察故事机制。加强行政检察人才培养,一体推进思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练,持续培育行政检察尖兵力量。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,我们将认真落实市人大常委会本次会议审议意见,进一步加强和改进行政检察工作,以更高政治站位、更实履职担当,更好服务和保障法治中国首善之区建设。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市人民代表大会监察和司法委员会 对北京市人民检察院关于行政检察工作情况 报告的意见和建议

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会

常务委员会第十九次会议上

北京市人民代表大会监察和司法委员会副主任委员 张利民

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

行政检察是检察机关履行法律监督职责的重要组成部分，对于促进审判机关依法审判、推进行政机关依法行政、保障群众合法权益具有不可替代的作用。为协助常委会听取和审议市检察院关于行政检察工作情况的报告，市人大常委会成立专题调研组，围绕行政诉讼监督、行政违法行为监督、重点领域行政检察工作等情况对全市检察机关行政检察工作进行了调研。6—7月，调研组先后到海淀检察院、西城检察院听取了全市三级检察院关于行政检察工作情况的专项汇报，并赴市高级法院、市司法局、市市场监管局、市卫健委以及市律协等单位，与相关负责人、业务骨干及一线工作人员进行座谈交流，倾听各方意见建议。8月27日，市人大常委会分管领导带队到市检三分院调研，对全市检察机关开展行政检察工作提出意见建议。9月9日，监察和司法委员会召开第15次会议，专题研究市检察院关于开展行政检察工作情况的报告（讨论稿），并提出意见建议。

监察和司法委员会认为，全市检察机关深入

贯彻习近平法治思想，全面落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》及市委实施意见，紧扣首都“四个中心”功能建设和超大城市治理需求，聚焦行政诉讼监督、行政违法行为监督、民生保障等重点领域，依法全面履行行政检察监督职责，纠正了一批行政诉讼活动中的违法问题，解决了一批民生痛点难点问题，化解了一批疑难复杂行政争议，为行政检察工作高质量开展奠定了坚实基础，为法治政府建设提供了有力司法保障。市检察院的报告，成绩客观、问题准确、措施可行，回应了代表和人民群众对公平正义的更高期盼，监察和司法委员会同意这个报告。

同时，调研组发现，开展行政检察工作在实践中也存在一些问题和不足，主要表现在以下几个方面：

一是行政诉讼监督质效仍需加强。近年来，本市检察机关行政生效裁判监督案件数量虽位居全国前列，但整体监督率仍然较低，对行政审判程序违法问题监督深度不足，对行政执行及非诉执行中财产处置、执行终结等关键环节监督

力度较弱。同时,检察机关对部分行政诉讼监督案件聚焦深层次问题不够,调查核实停留在表面,有的检察机关提出的检察建议过于原则、可操作性不强,类案监督和溯源治理类建议占比不高,多停留在就案办案层面,影响了监督质效。

二是行政违法行为监督范围边界尚未明晰。实践中,检察机关围绕开展行政违法行为监督进行了积极探索,取得一定成效,但目前主要依据中央和本市文件开展相关工作,不同主体对文件中“履行法律监督职责中发现”以及“检察监督与行政监督的关系”等问题存在不同认识,有些行政机关认为检察机关应依托行政诉讼案件开展行政违法行为监督,而不应脱离于行政诉讼案件之外开展监督,避免对行政救济制度带来挑战。行政违法行为监督如何做到不越位、不缺位还需进一步探索、依法推进。

三是实质性化解行政争议实效有待提升。调研发现,大量行政争议过度依赖协调沟通解决,运用公开听证、司法救助、第三方调解等多元化手段不够充分,实质性化解手段较为单一。部门协同联动不够顺畅,当前检察机关与重点领域执法部门的常态化沟通机制尚未全覆盖,部分区检察机关与区政府未建立合作联动机制,日常工作中信息共享不及时、整体协同配合不足的情况时有发生,不仅增加了争议化解成本,也影响监督协同效能。

四是自身建设存在短板。检察机关在应对人工智能监管、数据权益保护等新型行政争议案件时,仍面临法律适用模糊、专业化人才储备不足等问题。检法之间虽建立有协作配合渠道,但在部门对接、调阅卷宗、规则共享等方面的沟通交流不够充分。此外,我市行刑反向衔接机制还不够完善,检察机关与司法行政机关、行政执法

机关、公安机关、监察机关之间信息互通还不够顺畅,行政执法信息服务平台作用发挥不充分,信息化程度不高,影响行刑衔接机制有效落实。

对此,监察和司法委员会提出以下建议:

一是聚焦法定职责,提升行政诉讼监督质效。以提升质效为导向,提高办理行政诉讼监督案件能力和水平,聚焦案件背后的制度漏洞、履职偏差等深层次问题开展专项核查,提升监督线索成案率和监督文书质量标准,强化对监督意见落实情况的跟踪问效,确保“监督一件、整改一件、规范一片”。聚焦行政审判程序、行政执行及非诉执行中的关键环节建立专项跟踪机制,发现违法违规情形及时制发监督意见并督促整改。推动从“个案监督”向“类案治理”延伸,定期对行政诉讼案件进行梳理,形成类案监督报告,推动审判机关、行政机关完善相关制度机制,助力法治政府建设。

二是聚焦行权边界,构建法治化监督机制。市检察院适时提请最高检等单位加强研究,完善有关司法解释、规则规范,指导各地检察机关依法规范开展行政违法行为检察监督。检察机关要恪守其法律监督的职能定位,尊重行政权运行规律,坚持依法监督,准确把握在履行行政诉讼监督职责中行政违法行为监督的边界和介入时机,遵循谦抑原则,不介入正在进行的行政程序,不代行行政权力,不替代行政诉讼。加强沟通联动,定期与行政机关开展交流研讨,厘清职责边界与协作流程,确保监督在法定框架内精准发力,既不缺位也不越位。

三是聚焦协同效能,增强行政争议化解合力。积极与行政机关联动配合,推动行政检察与法治政府建设同频共振,以府检联动为切口,加强检察机关与行政机关行政争议协同化解等工

作机制建设,破除协同断点。创新运用公开听证、第三方评估等方式,推动复杂争议实质性化解,切实做到案结事了政和。加强宣传引导,扩大行政检察社会影响,继续深化民生等重点领域行政检察专项行动,以12345热线群众诉求为导向,围绕市委中心工作和人民群众急难愁盼问题开展专项检察工作,通过办好民生实事,增强行政检察监督实效。

四是聚焦固本强基,补齐行政检察能力短板。强化队伍建设,通过专题培训、案例研讨、跟岗学习等方式,提升应对复杂行政案件的专业能

力,培养复合型人才队伍。优化检法协作流程,加强联合调查研究,强化类案分析研判,保障调阅卷宗等协同配合机制执行到位。完善行刑反向衔接机制,细化规则流程,升级行政执法信息平台功能,打通各环节堵点,强化数据强制录入与质量监管,确保衔接机制高效运转。充分发挥数智检察大数据平台的作用,以行政诉讼案件为抓手,优化完善“行政检察监督”数据监督模型,探索大数据赋能行政检察监督新路径。

以上意见建议,供常委会组成人员审议时参考。

# 北京市人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查《北京市生态涵养区 生态保护和绿色发展条例》实施情况的报告

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会

常务委员会第十九次会议上

北京市人民代表大会常务委员会副主任、执法检查组组长 于 军

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

生态涵养区是首都的生态屏障和水源保护地，也是保障首都可持续发展的关键区域、城乡一体化发展的敏感区域，在城市空间布局中处于重要地位。《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》（以下简称《条例》）自2021年颁布实施已经第五年了，市人大代表高度关注《条例》实施效果，在今年市人代会上，2个代表团和63名代表联名提出关于开展《条例》执法检查的议案，经大会主席团审议批准，将其定为五项监督议案之一，列入常委会监督工作计划。

市人大常委会高度重视，将此次检查作为落实绿水青山就是金山银山理念的重要举措，成立由常委会副主任于军任组长，部分常委会委员、农村委员会委员，以及市人大代表共30人组成的执法检查组，4月至8月，深入水源保护区、深山村、产业园区、农业企业等开展实地检查走访，多次召开专题座谈会广泛听取各方面意见。

此次检查有三个突出特点：一是坚持依法监督，周密组织调研。逐条对照法规条文，针对代表提出的议案，在预调研基础上，明确5个方面

检查重点。结合统筹城乡发展监督、森林立法等项目融合开展调研，邀请各级人大代表就地就近参加检查，共组织代表51人次赴全部7个生态涵养区34个点位开展检查，做到检查范围全覆盖。二是坚持问题导向，着力解决实际问题。聚焦点状供地和生态保护补偿等群众普遍关注的重点问题，列出问题清单24项，会同市农研中心研究形成专题调研报告，提升执法检查实效，增强人民群众的获得感。三是坚持协同联动，汇聚监督工作合力。委托生态涵养区各区人大常委会同步开展执法检查，市区两级人大在监督方式、监督步骤、调研安排上始终保持同频互动。市政府相关部门同步开展自查，即查即改、立行立改，修订完善政策，更新备案配套规范性文件，形成工作合力。

现将执法检查的主要情况报告如下：

## 一、实施进展与成效

《条例》实施以来，市政府统筹保护与发展，把法规的贯彻落实作为推动生态涵养区高质量发展的抓手，不断扩大生态环境容量、提高生态环境质量，推动生态涵养区生态优势向发展优势

转化,取得积极成效。

#### (一)机制运行更加顺畅

市政府深入抓好 2021 年第一次执法检查审议意见的整改落实,于 2022 年出台《关于新时代高质量推动生态涵养区生态保护和绿色发展的实施方案》,作为各项工作的指导意见,每年制定印发年度工作计划,“以条例为长期遵循、以实施方案为中期指引、以年度计划为具体抓手”的政策体系逐步构建。进一步完善市领导牵头的工作专班规则,增加专家咨询、总结评估等工作机制,优化绩效考评机制,将考评结果作为各有关区党政领导干部绩效考核、市级财政转移支付额度分配、市级重大活动和重大项目落地选择的重要依据。

#### (二)生态本底持续夯实

蓝天、碧水、净土保卫战深入推进。2024 年生态涵养区 PM<sub>2.5</sub> 浓度 27.4 微克/立方米,比全市低 3.1 微克/立方米,较 2021 年降低 3.4 微克/立方米。五大河流实现全线贯通入海,密云水库、怀柔水库水质稳定保持在 II 类,健康河湖比例达到 85% 以上。主要河流跨境断面全部达标,地下水严重超采区全部清零,黑臭水体、劣 V 类水体动态消除。土壤农膜回收率稳步提升,2024 年达到 93% 以上。制定实施《生物多样性保护规划(2021 年—2035 年)》,国家重点保护野生动物均得到有效保护。生态涵养区森林覆盖率提升到 66.7%,森林蓄积量和碳汇能力持续增强。持续开展见缝插绿、留白增绿,2021—2024 年,生态涵养区人均公园绿地面积从 25.9 平方米提升到 26.2 平方米,生态共享空间稳步扩大。

#### (三)绿色发展内生动力逐步增强

2021—2024 年,生态涵养区(五区)GDP 占全市比重从 4% 提升到 4.3%。一批符合功能定

位的农业科技、生命健康、人工智能等重大产业项目落地投产。“妫水农耕”“蜂盛蜜匀”等绿色农业新品牌脱颖而出。世界休闲大会、北京国际电影节等重大活动成功举办,精品民宿、生态旅游、森林康养等新兴业态加快发展。基础设施不断完善,京沈高铁、国道 109 新线高速相继建成通车,轨道交通平谷线、京密快速路、承平高速等加快建设。北京电影学院怀柔校区投入使用,中国农业大学与平谷区全面战略合作,首都体育学院落户延庆。生态涵养区实现“区区内有三级医院”,养老机构医疗服务保障覆盖率达到 100%。截至 2024 年,生态涵养区农村劳动力就业参保率达到 80.5%,比 2021 年提高 11.6 个百分点。

#### (四)生态保护补偿力度不断加大

市级财政不断向生态涵养区倾斜财力,转移支付资金由 2021 年的 696.8 亿元增长至 2024 年的 985.5 亿元。生态涵养区综合性生态保护补偿资金规模达到每年 40 亿,将补偿资金分配指标体系中 49% 的指标权重用生态系统调节服务价值(GEP-R)替换,生态保护补偿与生态产品价值的联动挂钩机制初步建立。针对森林、水流等生态要素,建立山区生态公益林生态效益促进发展机制、市域内水生态横向区域补偿机制和水源战略储备横向补偿机制。结对协作持续开展,保持平原区对生态涵养区每年 6 亿元结对协作资金不减。10 个平原区与 29 个“23·7”洪水灾损严重乡镇建立结对帮扶关系,加快灾后恢复重建,累计支持帮扶项目 333 个。

## 二、主要问题

在检查中发现,《条例》实施中还存在着一些问题,需要持续关注,积极研究解决。

#### (一)生态环境品质仍需提升

《条例》第十七条至第十九条对生态涵养区

森林资源保护、改善水环境质量等作出规定。检查中发现,生态涵养区作为首都生态文明建设重点区域、花园城市建设关键一环,其生态功能较弱、碳汇功能还不够强,生态系统多样性、稳定性、持续性需进一步提升。平原生态林树种单一,部分林场还有重造林轻抚育现象。乔木林平均蓄积量 46.61 立方米/公顷,不到全国平均蓄积量 95 立方米/公顷的一半。农村污水治理仍需提质,有的污水处理设施运营管理专业化还不强;部分地区污水收集处理设施仍不完善,存在盲区死角。

### (二)绿色产业发展还需持续发力

《条例》第二十五条至第三十二条对产业园区建设、发展特色农业、促进农村一二三产业融合发展等作出规定。检查中发现,生态涵养区发展基础薄弱、发展不充分的问题依然突出。产业园区集群效应还不强,引擎带动作用不足,有的还在建设起步阶段,尚未形成经济贡献;有的产业体系尚不健全,部分高科技园区有一定规模,缺龙头企业,产业竞争力尚未形成。特色农产品规模小,产业链、价值链延伸路径不畅,难以将生态优势转化为竞争优势。文旅融合发展不充分,挖掘乡村多元文化价值不足,对历史文化资源、生态资源、旅游产业等的统筹力度不强。部分历史文化资源富集区的文旅配套和公共服务设施仍有缺失,新消费场景不足,产业链条较短,没有将流量转化为“留量”和“增量”。

### (三)生态保护补偿机制仍不完善

《条例》第二十四条对生态保护补偿机制等作出规定。检查中发现,GEP—R 核算体系尚待深化,核算数据应用有待挖潜,生态保护补偿、生态产品价值实现等政策还需进一步完善,生态保护与生态涵养区百姓增收尚未形成良性循环。

对生态保护重点区域、重点人群的补偿力度不够,难以充分调动群众参与生态保护的积极性。密云水库一级保护区内农民生产生活受到较大限制,仅靠有限种植收入和每人每年 2000 元困难补助生活,2024 年人均可支配收入仅 2.7 万元,不到全市平均水平的 1/3。本市 2004 年建立山区生态林管护员制度,人均补贴从 2004 年的每月 400 元,调整到 2017 年的每月 638 元后,一直持续至今,当前较低的待遇水平与较高的工作职责要求难以匹配,不利于保持队伍的稳定,也无法完整落实“养山就业、以工代补”的政策目标。

### (四)应对极端天气韧性还有不足

《条例》第二十三条、第三十三条对突发事件应急管理、韧性城市建设等作出规定。检查中发现,生态涵养区尤其是山区,山高沟深,防洪基础设施还不完善,遇强降雨极易引发山洪、泥石流等自然灾害。预警预案和重点人群避险转移等应急措施还存在漏洞短板,抵御极端天气应急能力不足。“23·7”和“25·7”两次自然灾害给 7 个生态涵养区造成巨大冲击,交通、电力、供排水等基础设施损毁严重,仅“25·7”自然灾害就造成了 30 余万人受灾,2.4 万间房屋受损,人民群众生产生活受到很大影响,灾后重建任务还比较繁重。频繁的重大灾害不仅严重威胁群众生命安全,影响乡村经济社会发展,也对生态涵养区的产业发展和旅游消费信心产生较大冲击。

### (五)土地资金等政策保障还不够到位

《条例》第四十条、第四十一条、第四十二条对乡村产业用地保障、资金政策倾斜等作出规定。检查中发现,生态涵养区生态旅游、森林康养、田园综合体等新兴业态的发展面临着供地难的极大制约。市政府相关部门虽然在 2023 年出

台了点状配套设施用地指导意见,但是因一二三产业融合发展用地缺少正面清单、审批手续较为复杂等因素影响,两年来没有一处点状供地项目在生态涵养区建设完成。生态保护治理需要大量投入,资金保障还有不足,如平原生态林养护资金标准调低,部分集体林场运行困难;饮用水水源一级保护区再生水转运排放的费用也存在缺口,生态涵养区各区本就薄弱的财政难以承受。

### 三、意见和建议

深入贯彻落实习近平生态文明思想、习近平总书记对北京一系列重要讲话以及给建设和守护密云水库的乡亲们回信精神,继续全面贯彻实施《条例》,以高水平保护支撑高质量发展,久久为功、锲而不舍推动生态涵养区生态保护和绿色发展取得更大成效。

#### (一)持续增绿治污,筑牢绿色本底

坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,严守生态保护红线,统筹推动“两山三库五河”系统保护。加快推进林权登记,推动平原生态林的分级分类管理,加强森林健康经营和林木抚育,实施中低效林提质增效计划,推动林分结构调整,不断扩大绿色空间,提高生态系统碳汇增量。持续强化密云水库等重点水库网格化管理,加大水源地保护力度。因地制宜,采取多种方式提升农村污水收集处理和专业化运维水平。

#### (二)发展适宜产业,形成绿色引擎

高质量编制“十五五”时期生态涵养区发展规划,谋划生态涵养区高质量发展目标和实施路径。加快推进怀柔科学城、中关村产业园分园等产业园区建设,发挥引擎作用,带动生命健康、人工智能等新兴产业在生态涵养区集聚发展,提升各区新城的承载力。聚力农业中关村和“种业之

都”建设,加强生物育种、病虫害防控、智能农机等领域关键核心技术攻关和推广应用,培育绿色优质农产品品牌,丰富绿色产品和服务,把生态涵养区纳入国际绿色经济标杆城市建设。深入挖掘优秀历史文化,促进一二三产业融合,建设一批花园特色村庄,推出高品质乡村消费新场景;培育开发一批生态康养基地、研学精品线路,吸引“一老一小”来到生态涵养区,推动生态势能向发展动能转化。

#### (三)聚焦民生需求,完善补偿机制

建立科学合理的生态保护补偿标准动态调整机制,提高补偿资金与 GEP—R 挂钩分配的比例,精准高效支持生态保护与绿色发展。持续强化对生态涵养区的财力倾斜和差异化支持,根据受益范围和管理复杂程度合理划分市区财政事权和支出责任,合理确定区级配套资金比例,缓解区级财政压力。统筹保障饮用水水源地保护区内居民基本民生需求,合理区分一级、二级保护区,细化禁限措施,科学确定发展空间,促进当地农民保水就业,稳妥有序推进密云水库一级保护区(160 米高程以下)疏解提升。完善生态林管护员管理制度,坚持“养山就业、以工代补”政策目标,加大投入,切实提高护林人员补贴待遇,完善相关保障政策,真正落实“不让保护生态环境的吃亏”。

#### (四)加快灾后恢复,建设韧性乡村

深入总结山区防洪经验和教训,以流域为单元完善洪涝灾害综合监测、早期识别、科学应对体系,增强预报预警预演预案的科学性、有效性。提升防洪基础设施设备标准,结合“平急两用”“百千工程”,规划建设山区村庄应急避难设施和防护设施。坚持生命至上,以底线思维做实弱势群体避险转移预案,提升突发事件应急管理能

力。着力恢复提升山区路、水、电、通讯等民生基础设施,增强主通道连通和抗灾能力,保障山区灾时应急“生命线”。抓好洪水受灾地损毁房屋修缮和险村险户异地搬迁,有效整合利用原址村落集体建设用地及相关资源,保障被安置村民的就业和收益。

(五)改革用地政策,释放发展活力

优化完善乡村产业用地政策,在建设用地指标分配上向生态涵养区倾斜;鼓励各区盘活存量

建设用地用于乡村产业发展;探索乡村建设用地兼容和复合利用。改革完善点状供地政策并尽快组织实施,适度扩大支持范围、放宽限制条件,进一步细化正面清单、简化审批流程;加强基层政策培训;指导各区预留一定的城乡建设用地机动指标用于点状配套设施用地,以点带面提升周边非建设空间生态文旅资源利用,助力农村一二三产业融合发展。

以上报告,请审议。

# 关于《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》实施情况的报告(书面)

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上  
北京市发展和改革委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据工作安排，向市人大常委会报告《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》(以下简称《条例》)实施情况。

《条例》是本市深入贯彻落实习近平生态文明思想、践行“两山”理念的重大制度创新，为生态涵养区坚持走生态优先、绿色发展的高质量发展之路提供了强有力的法治保障。《条例》实施以来，市人大及各位代表高度关注生态涵养区发展，从立法保障、监督问效到建言献策，提供全方位支持指导。市委市政府始终将《条例》的深化落实摆在重要位置，高位推动，周密部署，定期调度，市级相关部门和各区协调联动，不折不扣推动各项工作落实，经过多年的努力，取得显著成效。

## 一、《条例》落实情况与发展成效

市委市政府坚决贯彻习近平总书记给密云水库的乡亲们和给延庆区八达岭镇石峡村的乡亲们回信精神，自觉站在人与自然和谐共生的高度谋划生态涵养区发展，以落实《条例》为契机，强化顶层设计，健全工作机制，扎实推进生态保护和绿色发展，“两山”实践成果日益丰富。

(一)顶层设计不断完善，保障支撑更加有力

一是政策体系更加健全。《条例》和北京市

“十四五”经济社会发展规划(以下简称《规划》)在发展目标、制度设计、实施路径、改革创新等方面多维度有机衔接，实现从长期愿景到阶段任务的转化。围绕落实《条例》和《规划》，制定出台《关于新时代高质量推动生态涵养区生态保护和绿色发展的实施方案》(京发〔2022〕24号)，明确2023—2027年工作重点与方向。每年以市委生态文明委名义制定印发年度工作计划，进一步将目标任务细化到各年度，并稳步推动落实。构建形成以《条例》为长期遵循、以《规划》和实施方案为中期指引、以年度计划为重要抓手层次分明、衔接有序的政策体系，为全国生态功能区建设提供了“立法—规划—实施”三位一体的制度范本。

二是工作机制不断完善。将生态涵养区生态保护和绿色发展作为生态文明建设重要内容，市委生态文明委加强统筹指导。制定印发《生态涵养区生态保护和绿色发展工作专班工作规则》，进一步完善市领导牵头的工作专班机制，形成“高位推动、定期调度、专题调研”的工作推进体系，协调推进重大问题、重大政策研究。建立健全专家咨询机制，为政策制定、工程建设、机制创新等提供长效咨询和培训服务。深化拓展平原区与生态涵养区结对协作机制，为加快“23·7”

灾后恢复重建,10个平原区与29个灾损严重乡镇建立“一对一”结对帮扶关系,形成“精准结对、全域联动”的帮扶格局。优化绩效考评机制,考评结果作为各有关区党政领导干部绩效考核、市级重大项目落地的重要依据。

三是资金保障更加有力。加大市政府固定资产投资、财政转移支付等方面倾斜力度,市政府固定资产投资对生态涵养区园林绿化、乡镇道路等项目支持比例提高到100%,市对生态涵养区一般公共预算转移支付稳定增长,由2021年的696.8亿元增长至2024年的985.5亿元,年均增幅12.3%。建立健全生态保护补偿机制,设立生态林效益补助资金,市财政每年安排约55亿元,支持百万亩造林土地流转、林木养护等事项;实施生态涵养区综合性生态补偿,市财政每年给予生态涵养区40亿元补偿资金。建立横向区域补偿机制,根据各区跨区河流的水环境、水生态等指标考核结果,每年给予生态涵养区约1.6亿元水生态横向补偿资金;实施水源战略储备横向补偿,由密云水库战略储备用水受益区每年给予保水贡献区约10亿元横向补偿资金。

(二)生态本底持续夯实,生态品质不断提升

一是生态空间管控有效落实。制定《北京市控制性详细规划和乡镇国土空间规划实施管理办法》,生态涵养区82个乡镇国土空间规划应编尽编,已审查批复81个。全市划定生态保护红线4517平方公里,占市域面积的27.5%,生态控制区面积达到市域面积75.3%,提前完成2027年目标任务。2021—2024年,生态涵养区(5区)通过拆除违法建设累计腾退土地1121.5公顷,为生态保护和绿色发展提供空间支撑。

二是生态本底进一步夯实。新一轮百万亩

造林绿化工程全面收官,接续开展重点区域造林绿化,2021—2024年,生态涵养区(5区)新增林地绿地10.1万亩,实施山区森林健康经营220万亩,森林覆盖率由66%提升到66.7%,山区森林蓄积量和碳汇能力不断增强。印发实施北京市生物多样性保护规划,截至2024年累计实地记录自然和半自然生态系统群系151种、物种7121种。建成5类47处自然保护地,总面积3239.2平方公里,约占市域面积的20%,国家重点保护野生动植物均得到有效保护,松鼠、低斑蜻等指标物种相继出现。2024年北京市获评“生物多样性魅力城市”,门头沟区成功入选“自然城市”平台。

三是生态品质不断提升。深入实施“0.1微克”攻坚行动,2024年生态涵养区(5区)PM<sub>2.5</sub>平均浓度为27.4微克/立方米,比全市低3.1微克/立方米,较2021年降低3.4微克/立方米。水污染防治与水生态建设成效显著,2024年生态涵养区各区地表水断面水质达标率均达到100%,主要河流跨境断面全部达标,密云水库、怀柔水库水质稳定保持在Ⅱ类,官厅水库水质连续两年达到Ⅲ类,健康河湖比例达到85%以上。水土保持与清洁小流域建设持续加强,全市水土保持率提高到89.8%,地下水严重超采区全部清零,五大地下水储备区<sup>①</sup>储备水量达33亿立方米,密云水库上游建成179条生态清洁小流域。农村地区生活污水处理率达到88%,小微水体逐步实现“四无一高”<sup>②</sup>黑臭水体、劣Ⅴ类水体动态消除。土壤环境质量保持良好,耕地土壤肥力综合指数提高到73.8,测土配方施肥技术覆盖率保持在

<sup>①</sup>五大地下水储备区:密怀顺储备区、西郊储备区、昌平储备区、平谷储备区以及房山储备区

<sup>②</sup>四无一高:无非法排污、无成片漂浮、无明显黑臭、无行洪阻碍,水质高标准

98%以上,农膜回收率稳步提升,2024年达到93%以上。畜禽粪污资源化利用不断加强,规模化养殖场畜禽粪污综合利用率提升到95%以上。

四是生态共享空间稳步扩大。持续开展见缝插绿、留白增绿,2024年生态涵养区(5区)人均公园绿地面积达到26.2平方米,公园绿地500米服务半径覆盖率从2021年的87.8%提升到2024年的90.6%。印发实施《北京市绿道系统专项规划(2023年—2035年)》,推动西山登峰揽胜、密云多彩南山、延庆观长城等森林步道建设。加大滨水空间开放共享力度,编制《北京市滨水空间更新技术导则(试行)》,门头沟区完成永定河沿线12.5万平方米绿化及3处口袋公园改造,延庆区21公里妫水河滨水健身步道系统建成投用,怀柔区雁栖湖、延庆区白河入选北京市“幸福河湖”名单。

五是科学治理系统推进。深入推进国家山水林田湖草沙一体化保护和系统治理,启动建设首都西部山水工程,累计修复生态面积1.6万公顷。落实国家“三北”工程六期规划,推进实施燕山山地生态综合治理工程,完成退化林修复20.8万亩、封山育林27.7万亩、人工造林0.7万亩。结合国家南水北调后续工程总体布局,强化流域生态水量统一调度,实现当地水、再生水、引黄水和引江水“四水统筹”。自2019年以来累计向永定河补水39.7亿立方米,永定河连续两年实现全年全线有水,全市五大河流连续5年全线贯通入海。

六是协同治理不断深化。制定实施密云水库流域总氮溯源解析分析和总氮污染控制系统解决方案,为京冀五县三区开展总氮精细化防治提供指导,2022—2024年,密云水库库区总氮年均浓度由1.99mg/L降至1.59mg/L。与河北省

签订实施《密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态保护补偿协议(2021年—2025年)》和《官厅水库上游永定河流域水源保护横向生态补偿协议(2023年—2025年)》,累计拨付资金约19.9亿元,支持河北省开展潮白河及永定河流域水环境治理、水土保持、河湖水生态修复、水资源节约保护等工作。京津风沙源治理二期工程全部完工,累计完成人工造林41.9万亩、低效林改造41.1万亩、封山育林130.9万亩。

七是生态安全保障能力持续增强。森林防火卫星遥感监测预警平台正式运行,形成卫星遥感、航空巡护、视频监控、塔台瞭望、地面巡查五位一体的“天空地”监测预警体系。印发实施《北京市森林防火五年行动计划(2023—2027年)》,开工建设森林防火基础设施一期、二期工程,批复实施三期工程,优先补足火情高发区域防火基础设施短板。持续开展自然保护地常态化监督,推进违法违规问题整改,截至目前,未发现重大生态破坏事件。连续五年开展水生野生动物保护、重点水域禁渔等“北京渔政亮剑”专项行动,持续养护水生生物资源。构建北京市矿山生态修复动态监测系统,完成1373公顷矿山生态修复,已基本实现全市“十四五”矿山生态修复目标。

(三)价值转化成效凸显,生态产品引领发展

一是生态产品价值实现工作基础不断巩固。印发《北京市自然资源和国土空间调查监测体系统筹构建方案》,搭建“山水林田湖草沙”生态要素空间资源数据库,夯实自然资源统一管理基础。建立并稳步推进自然资源统一确权登记制度,完成109个自然资源登记单元地籍调查,实现首个登记单元的确权登记。深化国有林场、

集体林权制度改革,做好自然资源登记和国有林场林权证换发,房山区周口店林场成为全市首个国有林场林权类不动产登记证书换发单位。探索森林资产有偿使用,在十三陵林场等三个森林公园采取“国有林场管理+专业机构”模式开展委托运营试点。

二是生态产品总值核算体系日趋完善。制定印发《北京市建立健全生态产品价值实现机制的实施方案》,先后发布全国首个落实国家核算规范的地方标准——《生态产品总值核算技术规范》和全国首个特定地域单元生态产品价值实现地方标准——《特定地域单元生态产品价值核算及应用指南》,在全国创新建立生态系统调节服务(GEP—R)核算体系,为开展生态产品价值核算筑牢制度基础。2023年10月,在全国率先完成省级层面生态产品总值(GEP)核算工作,让“无价”的各项生态系统服务“有价化”,为绿水青山“变现”提供基础保障。截至目前,本市已完成2021—2023年连续三年的GEP的核算,其中针对生态系统调节服务价值(GEP—R)核算已连续完成五年。

三是生态产品总值核算结果率先应用。制定印发《北京市推进生态系统调节服务价值和地区生产总值交换补偿工作方案(试行)》,创新建立GEP—R和GDP交换补偿机制,稳步开展首年度交换补偿工作,全市横向交换与纵向上缴资金总规模达到6亿元,7个生态涵养区通过保护生态获得收益。推动GEP—R进补偿,将生态涵养区综合性生态保护补偿资金分配指标体系中49%的指标权重用GEP—R替换。延庆区出台GEP考核奖励办法,根据各乡镇GEP核算结果分配5000万元生态保护补偿资金;门头沟区探索建立GEP、GDP“双调度、双考核”机制。

四是生态产品价值实现路径创新探索。延庆区入选首批国家生态产品价值实现机制试点,形成连续10年全区及分乡镇GEP数据,建立起GEP“核算—提升—应用”全流程管理体系,发布全国首个区县级生态产品价值实现领域白皮书。门头沟区开展特定地域单元生态产品价值(VEP)实现机制探索,以王平镇西王平村京西古道沉浸式生态小镇项目为试点,通过开展VEP核算及入股,让守护绿水青山的“看山人”也成了“股东”。密云区探索开展生态产品认证体系建设,制定“1+N”物质供给类差异化生态产品评价标准体系(1为导则,N为分产品类别的细则),为中华蜂蜜、水库鱼等优质生态产品打上“身份标签”,促进产品价值增值和农民增收致富。房山区周口店、延庆区八里店完成全市首批生态清洁小流域水土保持生态产品价值实现交易。

(四)绿色动能加速集聚,内生动力显著提升

一是重点功能区引领效应逐步显现。发挥中关村各分园创新驱动作用,统筹整合各类功能园区,支持生态涵养区积极引进符合首都功能定位的重大产业项目。怀柔区“一城两都”<sup>③</sup>建设深入推进,怀柔科学城充分发挥设施平台载体和高校院所资源优势,累计突破关键核心技术51项,产出重大科技成果超380项。平谷区农业中关村建设提级加速,农业微生物国际创新研究院(一期)获批全市首个农业新动能项目,峪口禽业、沃德辰龙获评农业产业化国家重点龙头企业,国农港进入全面建设阶段,完成7.6亿元投资。昌平区清华南口国重基地一期2个全国重点实验室交付投用,与央企研究院搭建“三库一

<sup>③</sup>一城两都:怀柔科学城、雁栖湖国际会都和中国影都

平台”，招引中铝招标等央企分支机构 11 家，科技成果转化加速推进。延庆区加快打造全市低空技术创新和产业发展先导区，中关村（延庆）无人机产业园实现开工，航天时代飞鸿产业基地一期主体工程完工，八达岭长城景区开通全市首条常态化无人机配送航线。门头沟区中关村心血管创新药械产业园正式揭牌，中关村（京西）人工智能科技园一期完成竣工验收，落地全国首个实体化算法登记服务中心，形成全市最大的国产自主可控人工智能算力集群。密云区加快构建生命健康产业业态，中关村（密云）生命健康服务产业园入驻 66 家企业，成立生命健康产业联盟和医疗器械产业联盟，密云北京大学怀密医学中心加快建设。房山区大力推动北京新型储能产业示范区建设，新型储能电站应用示范区顺利落地，确定首批 11 个试点项目。

二是生态涵养区产业呈现差异化、特色化发展。现代种业优势不断扩大，种业多项指标位居全国第一梯队。2021—2024 年，育种发明专利授权 1289 件，国家审定登记品种 672 个，植物新品种权授权 1451 件，“京”牌种子持续领跑全国。种业之都建设加快推进，布局建设国家现代农业（畜禽种业）产业园、延庆林果花草蜂药种业创新孵化基地，争取中央资金支持实施白羽肉鸡育种创新能力提升等项目。农商文旅体深度融合，制定实施《北京市“十四五”时期休闲农业发展规划》，会同京津冀两省联合推出 131 条京津冀乡村休闲旅游线路，“蜜蜂大世界”“昌平区草莓博览园”等田园综合体快速发展，围绕“京华乡韵”品牌体系，培育出“蜂盛蜜匀”“桃醉平谷”“妫水农耕”等区级休闲农业品牌。2024 年生态涵养区乡村休闲旅游接待量 1752.4 万人次，营业收入达 24.7 亿元，同比分别增长 48.3% 和 78.3%。

三是重要活动和重大赛事精彩纷呈。成功举办世界休闲大会、第九届国际月季大会、露台新春市集、怀柔长城马拉松、电影嘉年华、国际雪车联合会钢架雪车世界杯等 21 场国际国家级赛事、72 场冰雪赛事活动，有效提升区域活力。北京世园公园成功创建国家 4A 级旅游景区，延庆奥林匹克园区获评国家首批、北京首个“国家级滑雪旅游度假地”。持续推进长城文化带建设，打造 400 公里“京畿长城”国家风景道主线，连续四年高水平举办北京长城文化节，加快中国长城博物馆改造提升，推进长城活化活用。制定印发《“两园一河”协同联动发展实施方案》，以永定河为骨架由内向外构建形成滨水核心带、文旅商体活力带、产业渗透拓展带的空间发展格局，推动将“两园一河”区域打造成为人与自然和谐共生的美丽河湖、西山永定河文化带的核心载体、水与城市活力共融的水岸客厅、西部地区高质量发展新引擎。

四是结对协作走深走实。保持平原区对生态涵养区每年 6 亿元结对协作资金不减，进一步推动结对协作机制下沉，深化协作内容，创新协作方式，由“单向输血”向“双向造血”转变。乡村振兴方面，巩固“消薄”成果，细化帮扶举措 1000 余项，推动“消薄村”集体经营性收入持续稳定增长。2024 年，589 个原集体经济薄弱村经营性总收入 2.08 亿元，村均 35.35 万元，无返薄村。产业合作方面，平原区主动引导适宜资源要素向生态涵养区流动，平谷区和北京经济技术开发区推进“京东平谷智能产业园”等产业项目落地；朝阳区和密云区推动朝密双创中心建设，打造“朝密特色生态产品消费季”等农产品品牌；西城区助力门头沟区擦亮“门头沟小院”精品民宿品牌；丰台区助力房山区做精做强山区绿色产业，建设中

华蜂智慧蜂场。就业帮扶和人才交流方面,平原区公共服务类岗位优先向生态涵养区倾斜,建立就业岗位信息共享机制,联合举办定向招聘会,累计发布岗位 30 余万个。持续组织开展“人才京郊行”,累计选派 16 批次共 1237 人次助力京郊发展。公共服务方面,北京智慧教育平台(“京学通”)整合全市优质课程资源,为生态涵养区学校提供“空中课堂”“双师课堂”等服务;海淀区 24 所学校与延庆区 29 所中小学结对,开展交流活动 60 余次,覆盖师生 3000 余人次;丰台区 5 家医院与房山区 18 家社区卫生服务中心结对,累计开展门诊会诊、培训 7000 余人次。

#### (五)设施服务提档升级,民生保障稳步增强

一是公共服务均衡性和可及性稳步提升。“区区有高校”取得突破性进展,北京电影学院怀柔校区投入使用,中国农业大学与平谷区签订全面战略合作协议,国农港启动建设,首都体育学院、北方工业大学落户延庆,北京工业大学落户房山。清华附中、北京八一实验学校等一批优质基础教育资源向生态涵养区延伸。优质医疗资源加速向生态涵养区布局,生态涵养区三级医院已增至 9 家,实现“区区有三级医院”。基层医疗卫生服务体系不断完善,生态涵养区村卫生室与乡镇社区卫生服务中心一体化管理率达到 60% 以上。建成延庆区医养康护中心等医养结合设施机构,构建起区、镇、村三级互补养老服务体系,实现服务网络全覆盖、养老机构医疗服务全覆盖。

二是基础设施条件持续改善。京沈高铁、国道 109 新线高速、通密线相继建成通车,承平高速、京密高速二期、京平高速改扩建及 G335 公路等重点工程加快实施,108 新线高速、国道 108 三期启动建设,生态涵养区对外通达效率进一步

提升。累计建成燃气管线 9320 公里,天然气门站 5 座,液化石油气充装站 2 座及液化石油气供应站点 79 个,形成多层次供气网络。村庄清洁取暖加快推进,截至 2024 年底,累计有 3595 个村庄完成清洁取暖改造,占全部村庄数量的 95.4%,较 2021 年提升 6.7 个百分点。延庆、昌平等区实施 4 个城乡供水一体化工程,提升 33 个村庄供水保障能力。清水 110 千伏输变电工程、房山区 10 千伏以下配网工程加快建设。

#### 三是“平急两用”公共基础设施加快建设。

出台实施“平急两用”公共基础设施建设总体实施方案,构建形成全市“1+3+5”“平急两用”格局。按照“谋划一批、储备一批、建设一批”梯次推进布局,一批重点项目加快建设。平谷区开展“平急两用”发展先行区建设,建成“平急两用”酒店和“平急两用”新型乡村社区南山村,形成“酒店+新型乡村社区+休闲综合体+露营地+学校”居住设施储备体系,近两年汛期强降雨中发挥了显著作用,应急安置了约 1.1 万名群众。门头沟区以妙峰山民族学校为样板打造校园安全岛新范式。房山区建成投用全市首个“平急两用”应急保障中心,建成佛子庄乡综合活动中心、河北镇中心校并校改造等 14 所“平急两用”公共基础设施。目前,全市已建成旅游居住设施房源 28436 间、医疗服务设施 32 个、城郊大仓基地 27 个、多功能公共服务设施 19 处,累计完成投资约 116 亿元。

#### (六)乡村要素全面激活,共富路径持续拓宽

一是“百千工程”引领乡村振兴。扎实推进生态涵养区“百千工程”示范创建,以生态涵养区首批和第二批确定的 15 个示范片区示范创建为抓手,围绕“产业强、乡村美、农民富”,系统谋划示范片区错位、协调、有序发展。聚焦乡村产业

发展存在的掣肘问题,支持14个示范片区配套基础设施项目建设。形成昌平兴寿、密云溪翁庄、延庆井庄等一批示范片区,打造农文旅融合的乡村产业升级新业态,充分发挥示范带动作用,激发属地自我“造血”能力。

二是乡村产业提质增效。培育壮大新型农业经营主体,截至2024年底,全市纳入统计调查的农民合作社共计6976个。大力发展都市型现代农业,建设高标准农田34万亩,做好“土特产”文章,认定9个“北京优农”品牌,支持50余个老北京水果示范基地建设,绿色有机农产品总量均大幅提升。大力发展林下经济,印发《北京市林下经济高质量发展指南》,2021—2024年生态涵养区累计完成62.1万亩,建成9个国家级林下经济示范基地。

三是乡村要素有效激活。创新土地供给模式,出台《关于加强点状配套设施用地管理的指导意见》,探索“点状供地+复合利用”新模式,保障乡村产业发展用地需求,顺义区赵全营镇北郎中村科技农业项目作为全市首例点状配套设施试点项目获批立项。促进劳动力就业参保,2021年以来共归集发布岗位信息51.2万个,开展城乡劳动力技能培训16万人次,提供职业指导等精细化公共就业服务70.2万人次,促进失业人员就业15.8万人次,农村劳动力转移就业14.1万人次。推广以工代赈,在灾后恢复重建和增发国债等政府投资重点工程项目中,“应用尽用、能用尽用”以工代赈,累计吸纳7.45万群众务工,推动项目有序实施,助力当地百姓就业增收。

## 二、存在的主要问题

《条例》的贯彻落实对生态涵养区生态保护和绿色发展起到积极的促进作用,但与生态涵养区人民群众的期盼相比,与实现高水平生态

涵养保护和高质量绿色发展的要求相比仍存在一定差距,生态系统脆弱、发展基础薄弱、发展不充分等问题仍然存在。

一是生态系统品质还需提升。新一轮百万亩造林多选用油松、侧柏、国槐、雄性毛白杨、银杏等树种,树龄较小,储碳、固碳、生态碳汇能力需进一步巩固提升。此外,人工林占比较大,生态系统结构相对简单,生物多样性不够丰富,自我调节能力弱。同时,部分森林林分密度过大,光照、养分竞争激烈,生长量降低,对病虫害和火灾的抵抗能力变差,生态系统稳定性不足。

二是防灾减灾能力和抗灾韧性仍需加强。山区地形起伏较大、土壤层较薄、植被覆盖不均,生态系统整体较为脆弱。冬春降水稀少,林区植被含水率低,枯枝落叶等易燃物干燥,森林火情时有发生;汛期强降雨极易引发山洪、泥石流等自然灾害,交通、水利、通信等基础设施易遭损毁。海河“25·7”区域性大洪水导致密云、怀柔等区多个乡镇出现断路、断电、停水、通信中断等情况,山区基础设施抗灾韧性需进一步加强。

三是生态优势向发展优势的转化路径需进一步拓展。GEP—R核算体系还需持续深化,核算数据应用有待挖潜,对政策、市场、公众行为支撑力度还需进一步加强。GEP—R与GDP交换补偿机制还需在实践中不断完善。生态产品认证体系尚未建立,分品类生态产品具体评价标准有待继续研究。生态价值评价缺乏统一标准,市场对VEP核算结果不认可,VEP核算结果应用路径还未打通。林下经济发展潜力挖掘不够,效益有待提升。

四是绿色产业发展和居民增收还需持续发力。重点功能区建设整体处于起步阶段,集群效应和龙头企业的引领带动作用有待加强。山

区生态资源挖掘不充分,自然景观开发“同质化”问题较为突出,旅游品质整体有待提升,还需系统谋划,特色化、品牌化发展。2024年全市农村居民人均可支配收入达到3.99万元,城乡居民收入差距仍较大;生态涵养区城乡居民人均可支配收入为5.31万元,仅为全市平均水平的62.2%;生态涵养区农村居民人均可支配收入也低于全市平均水平,缩小城乡收入差距任务依然较重。

五是结对协作还需继续深化。平原区和生态涵养区合作领域仍较为单一,主要集中在教育帮扶、基础设施援建、人力资源服务等传统领域,在绿色产业、生态产品价值实现、抢险救灾等方面的合作内容有待拓展。跨区域产业链延伸拓展力度不足,制约绿色产业价值释放。

### 三、下一步工作安排

深入贯彻习近平生态文明思想,落实市委市政府决策部署,以《条例》落实为主线,以“十五五”时期生态涵养区发展规划为引领,以市人大执法检查发现问题整改为契机,坚定不移以绿色促发展、向生态要效益,聚焦关键问题,精准发力,以坚定决心和持久耐力推动生态涵养区高质量发展。

一是筑牢生态安全防线,提升生态品质。着力夯实首都绿色生态基底,实施燕山及太行山山地综合治理等重点生态修复工程,持续扩大绿色生态空间。大力实施封山育林,加强山区森林健康经营,提升平原生态林管理水平,精准促进平原生态林“长高、延绿、长寿”,逐步培育大森林、大生态系统,提升生态系统碳汇能力。

二是加快推进灾后恢复重建,提升抗灾韧性。按照“一年基本恢复、三年全面提升、长远高质量发展”的总体思路,扎实推动门头沟、房山、昌平三区“23·7”灾后恢复重建工作;高质量编

制北京“25·7”区域性大洪水灾后恢复重建,聚焦密云、怀柔、平谷、延庆等重点受灾区域及潮白河、沟洳河的重点流域,与“23·7”灾后恢复重建规划做好统筹衔接,围绕流域提升、通道建设、安全韧性,有序推动灾后恢复重建,形成五大流域防洪治理“一张图”,西部、北部山区生命通道“一张网”,进一步提升全市防灾减灾能力。

三是着力拓宽生态产品价值实现路径,释放发展潜力。健全完善生态产品价值核算体系,科学量化生态资源价值。持续完善GEP—R和GDP交换补偿机制,推动生态系统调节服务价值与地区生产总值交换补偿。加快落地一批生态产品价值实现项目,搭建生态产品交易平台,鼓励发展生态产权交易、绿色金融等业态,拓宽生态资源变现渠道。

四是培育壮大绿色发展的内生动力,带动增收致富。统筹保护与发展,兼顾强区和富民,讲好山区特色故事,支持发展符合生态涵养区功能定位的产业。强化重点功能区引领,推动产业差异化特色化品牌化发展。推动重点功能区适宜产业项目落地,提升发展质效。推进长城文化带、西山永定河文化带建设,提升文旅产业发展水平。鼓励社会资本参与生态农业、生态旅游、节能环保等绿色产业发展。

五是持续深化结对协作机制,凝聚发展合力。鼓励结对区以资源交流和产业合作为重点,推动人才、资本、技术、项目自由流动。支持生态涵养区用好自身生态优势和空间优势,与平原区在产业和功能疏解、养老服务、休闲度假、应急安置等方面深入对接,建立长效合作机制,实现资源共享、优势互补、共同发展,促进结对协作走深走实。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市人民代表大会常务委员会执法检查组 关于检查《北京市文明行为促进条例》 及相关法律法规实施情况的报告

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会

常务委员会第十九次会议上

北京市人民代表大会常务委员会副主任、执法检查组组长 张建东

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为深入学习贯彻习近平总书记关于精神文明建设的重要论述，落实好市委关于进一步弘扬社会正气、营造向上向善社会好风气的要求，市人大常委会决定在《北京市文明行为促进条例》（以下简称《条例》）实施五周年之际，由部分市人大常委会委员、民宗侨外委员会委员、社会建设委员会委员和市人大代表共38人组成执法检查组，对《条例》及相关法律法规实施情况进行检查。

市人大常委会高度重视此项工作，多次召开专题会议、主任会议，认真研究确定执法检查工作方案，明确工作方向和重点。常委会于5月12日—23日在全市范围内同步组织开展《条例》及相关法律法规实施情况征求意见建议工作。31位市级领导带头，1.3万余名三级人大代表，深入全市人大代表之家和人大代表联络站广泛听取人民群众的意见建议。征求意见的过程，既是对《条例》的再宣传，又是对文明行为促进工作的再动员，更是全过程人民民主的一次生动实践。

4月至8月，检查组深入部分区及相关新闻媒体、网络运营商、社工组织、中小学校和社会治

安综合治理中心等单位开展实地检查和调研座谈，广泛听取意见建议。这次执法检查主要有以下几个特点：一是明确监督方向，扎实做好查前准备。在预调研阶段，分别与市委研究室、首都文明办等市属有关部门及顺义区进行深入交流，研究重点检查内容；赴市民热线服务中心调研近两年群众反映问题的情况和数据，掌握第一手资料，为执法检查做好准备。二是延展执法检查范围和内容，提升整体工作实效。结合预调研情况，认为仅就《条例》本身开展执法检查，难以全面落实好市委相关要求。因此，将检查范围延伸和扩展到相关法律法规，主要包括社会心理服务体系、矛盾纠纷排查化解、完善社会救助体系等社会治理方面的内容。三是市区联动开展检查调研，形成工作合力。各区结合自身实际，围绕执法检查重点，对文明行为促进和社会风气建设工作进行深入调研，查找问题和不足，提出意见建议，形成了16篇调研报告，使执法检查更加全面深入。四是注重成果共享，充分吸纳基层意见。认真梳理、分析研究在三级代表征求意见建议中所提出的13000余条意见建

议,形成汇总情况报告,并将这些成果充分吸纳到执法检查报告中。

### 一、《条例》及相关法律法规实施情况与成效

《条例》施行五年来,我市深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,以培育和践行社会主义核心价值观为主线,一体抓好《中华人民共和国精神卫生法》《社会救助暂行办法》《北京市接诉即办工作条例》《北京市信访条例》等相关法律法规的贯彻实施,将精神文明建设与社会治理有机结合,首都市民文明行为自觉程度进一步提升,向上向善的社会风尚进一步形成。

#### (一)文明行为促进工作格局不断完善

成立《条例》实施协调推进领导小组,加强统筹协调,制定宣传贯彻实施方案,明确职责分工,推动工作落地见效。目前,我市党委统一领导、政府组织实施、部门各负其责、社会协同推进、群众共同参与的工作格局不断完善,共建共治共享的理念逐步深入人心。从征求意见情况看,约80%的代表和群众认为本市文明行为促进工作统筹推进机制运行情况良好。

#### (二)文明行为促进工作有效推进

从倡导、规范和治理三个层面入手,通过立体式宣传动员、全方位推动文明实践、线上线下同步培育文明风尚、深入拓展文明城区创建、依法开展不文明行为治理等路径,将文明理念融入市民生活,把文明行为促进工作融入城市治理,城市文明程度和市民文明素养不断提升,在抗战胜利80周年纪念活动等历次重大活动服务保障中充分彰显。2024年市民公共行为文明指数达到90.80分,较2019年《条例》实施前的86.86分有较大提高,保持了连续上升的良好态势。

#### (三)首都精神文明建设成效显著

持续深化理论武装,组织好重大主题宣传宣

讲,筑牢全市干部群众思想根基;好人好事发现、宣传、激励机制逐步完善,带动全社会见贤思齐;优化公共文化设施布局,扩大优质文化内容供给,群众精神文化生活不断丰富;以传统节日为契机,推出群众喜闻乐见的活动,中华优秀传统文化得到进一步弘扬;大力营造风清气正的网络空间,网络文明建设不断深化;紧抓全国文明城区创建这个龙头,一体推动文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园创建水平提升,持续推进“文明城市”向“城市文明”转变。本轮创建周期,我市又有6个区荣获全国文明城区称号,入选数量居直辖市首位。

#### (四)社会心态总体理性平和、积极向上

持续推动精神文明建设与社会治理有机融合,着力加强社会心理服务体系建设,特别是加强全社会对学生心理健康的关心和帮助;完善社会救助制度,全力做好困难群众兜底保障工作;加强矛盾纠纷预防、调解和处置工作,引导群众依法理性维权,助力化解社会戾气。通过加强思想教育、聚焦民生关切、关注心理健康等多种方式,为营造良好社会心态提供全方位的支持和保障。从征求意见情况看,约91%的代表和群众认为我市社会风气良好,社会心态总体理性平和、积极向上。

## 二、《条例》及相关法律法规实施中存在的主要问题

### (一)社会好风气建设存在薄弱环节

在培育和践行社会主义核心价值观方面,《条例》第十三、四十五、四十九条规定,公民应当践行社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德,应加强青少年文明行为习惯养成教育,培养青少年爱国主义情怀。检查发现,社会上邻里关系淡漠、守望互助精神缺失、诚信不足等问题还比较

突出。针对青少年的主流价值观教育存在针对性不强、方式方法较为单一等问题。在榜样引领方面,《条例》第四十一条规定,本市要通过先进人物举荐、评选、表彰奖励等机制,树立鲜明的时代价值取向。检查发现,全市全方位的好人好事发现、宣传和激励工作机制尚未完全形成,先进人物的示范引领作用发挥还不充分。在化解社会戾气方面,《北京市信访条例》第九条规定,本市对排查出的可能影响社会稳定的重大社会矛盾和纠纷,采取疏导、协调、交办、督办、工作建议等方式予以化解。检查发现,本市从源头上化解社会戾气的体制机制还有待进一步完善,特别是突发极端事件发生前不易察觉,现有的矛盾纠纷排查机制难以对其进行有效甄别。

### (二)不文明行为治理有待加强

《条例》第三章规定了6大类29种需要重点治理的不文明行为。检查发现,尽管有一些不文明行为已经不再突出,但随着形势的发展变化,还有一些群众反映强烈的痼疾顽瘴和新产生的不文明行为尚未得到有效治理。主要有以下几类:交通秩序方面,存在非机动车特别是外卖、快递配送车闯红灯、逆行、乱穿马路,机动车不礼让行人、乱停乱放、车辆随意变道,互联网租赁自行车摆放无序等现象;公共卫生方面,存在公共场所吸烟、乱丢垃圾等现象;社区生活方面,存在电动车在楼内走廊、楼梯间等公共区域充电,楼道里堆放杂物和装修垃圾,养犬扰民、遛狗不栓绳、犬伤人等问题。在基层征求意见的20个问题中,代表和群众对“治理机动车、共享单车、电动自行车乱行乱停乱放”“解决电动车电池上楼、装修噪音”的关注度分别排第一、二位,合计占比高达22.2%。在不文明行为治理工作中,还存在部门权责模糊、信息共享不畅、协同配合不够等问

题;执法力度和有效性有待增强,较多依赖集中整治,群众参与度不高。

### (三)网络治理能力需进一步提高

《条例》第五十条规定,加强网络空间治理和网络内容建设,发展积极向上的网络文化。检查发现,尽管网信部门、公安部门和各大互联网平台都为治理网络生态乱象做了大量工作,但是相较于传统领域,网络乱象花样翻新、复杂多变、更新迭代迅速,例如:网络诈骗、AI换脸勒索、虚假投资等侵害老年人人身和财产安全,低俗擦边、暴力迷信等危害未成年人身心健康,网络谣言、虚假营销、对立言论等影响个人身心健康和社会和谐。网络生态治理呈现出识别难、取证难、打击难、跨平台协同治理难的特点。在网络治理中,平台履行信息内容管理的主体责任压实不够,网络内容建设水平还需提升;公民网络素养有待提高;网络违法犯罪行为的法律法规适用研究有待加强,针对新型网络犯罪的法律法规相对滞后,司法解释的针对性、时效性、可操作性不足,网络文明建设需进一步加强。

(四)社会心理服务供给与人民群众需求差距较大

《条例》第三十九条规定,本市应维护社会心理健康,提高公民的文明卫生素质。《中华人民共和国精神卫生法》第十六条规定,各级各类学校应当对学生进行精神卫生知识教育;配备或者聘请心理健康教育教师、辅导人员,对学生进行心理健康教育。从调查和检测情况看,我市居民心理健康问题近年来呈上升趋势,中小學生抑郁倾向整体发生率有所增加。人民群众对于社会心理服务的巨大需求与供给不足之间的矛盾较为突出,主要表现在:社会心理服务缺乏全市统筹和顶层规划,职责归属不明、行业缺乏监管;负

面情绪和心理压力纾解渠道较为匮乏,现有的心理援助热线数量不足、接线人员水平参差不齐;精神卫生领域相关疾病就医难、诊治难;群众难以通过街道(乡镇)、社区(村)等渠道获取优质公益服务;学校心理健康专职老师配比不足,不能满足学生需求等。我市社会心理服务体系建设需要进一步加强。

### 三、工作意见和建议

深入学习贯彻习近平总书记关于精神文明建设的重要论述,坚持首善标准,准确把握精神文明建设的时代特征和发展规律,进一步加强对《条例》及相关法律法规的宣传贯彻实施,努力使北京成为社会风气和道德风尚最好的城市。

#### (一)进一步营造崇德向善的社会风尚

一是持续加强培育和践行社会主义核心价值观。以中华优秀传统文化创造性转化和创新性发展,推动社会主义核心价值观内化于心、外化于行;用好电影电视、文学艺术、展览演出等文化载体,更好发挥精神文化产品以文化人、以文育人的功能;以重大活动为契机,深入开展新时代爱国主义教育;准确把握青少年思想动态,加强校园文化建设,办好“大思政课”,积极培养崇德立志的时代新人。二是持续完善好人好事发现、宣传和激励机制。建立健全好人好事发现收集机制,加强宣传阐释、褒奖激励,进一步在全社会营造“德者有得”的浓厚氛围;充分发挥各级各类先进典型示范带动作用,大力培育良好社会风气。三是创新形式推动正能量传播。引导主流媒体深度融入短视频、社交平台等流量主场,生产更多喜闻乐见、触动人心的优质内容,持续传播社会正能量。

#### (二)持续深化不文明行为治理

一是加强《条例》的宣传普及。推动常态化

宣传,坚持线上线下相结合,提高《条例》知晓率;按照谁执法谁普法的原则,加大执法机关的普法力度。二是强化部门联动。树立“一盘棋”思想,打破部门壁垒,建立不文明行为治理联席联动机制,形成工作闭环;加大向本市公共信用信息平台归集执法信息的力度,完善信息共享、案件移送、证据互认机制,对严重不文明行为开展联合惩戒;综合运用科技手段,加强对机动车、非机动车乱行乱停乱放,电动车电池上楼等突出问题的日常检查。三是鼓励社会参与。建立完善社会单位、个人对不文明行为投诉、举报的渠道平台,鼓励市民通过多种方式向执法部门举报不文明行为。

#### (三)全方位构筑正气充盈的网络空间

一是持续加强网络生态治理。压实网络平台信息内容管理主体责任,不断完善违规信息识别处置机制,加强内容审核力度;统一各平台对网络黑灰产的治理标准,切断黑灰产跨平台流窜路径,不断完善全链条综合防治机制。二是加强网络文明建设。强化部门协同联动,统筹网站平台、网络名人力量,共建网上美好精神家园;加大对优质内容的流量扶持,鼓励更多自媒体生产优质内容,形成正向循环;教育引导公众增强网络法律意识、道德意识和安全意识,将反网络暴力、信息辨识等知识纳入中小学教育,全面提升网民网络素养。三是完善法治框架。进一步加强网络违法犯罪行为的法律适用研究,推动国家层面明确新型网络犯罪的定罪标准,完善相关司法解释和指导意见,更好发挥打击震慑作用。

#### (四)加快社会心理服务体系建设

一是进一步完善社会心理服务工作体制机制。加快完善我市社会心理服务工作格局,明确职责分工和行业监管部门;构建市、区、街道

(乡镇)、社区(村)四级社会心理服务网络体系,加大对社区(村)基层站点的支持,发挥社区(村)在心理服务维护社会稳定和预防突发极端事件方面的“探测器”和“守门员”作用;在政策制定和社会管理中,增强社会心态风险预警。二是提升行业服务规范化水平。指导行业协会制定本市社会心理服务体系的行业规范和技术标准;探索建立我市社会心理服务从业人员的准入、登记、评价和信息公开制度。三是提高群众心理健康素养。广泛开展心理健康知识普及,纠正对心理问题的歧视和偏见;提高大中小学专职心理老师配比,加大培训力度,持续加强青少年心理健康工作。

(五)进一步加强社会矛盾纠纷源头化解

一是夯实民生工作基础。持续推进基本公

共服务均等化,在上学、就医、养老等民生领域筑牢社会公平底线,打牢社会和谐基础。二是加强工作机制建设。持续加强各级综治中心规范化建设,推动人民调解、行政调解、司法调解等各类调解机制有机衔接,不断提升源头预防、信息归集和实质解纷工作水平;加强调解员队伍建设,鼓励、支持建立行业性、专业性调解组织,拓宽社会力量参与调解的制度化渠道,不断增强基层调解力量。三是引导群众依法理性维权。深入开展法治宣传教育,加强法律援助服务,及时为群众答疑解惑,引导群众选择合法合理途径解决矛盾纠纷。适时制定相关地方性法规,提供更完备的矛盾纠纷排查和化解的法治供给。

以上报告,请审议。

# 关于《北京市文明行为促进条例》及相关法律法规实施情况的报告(书面)

——2025年9月25日在北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议上  
首都精神文明建设委员会办公室

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据工作安排，向市人大常委会报告《北京市文明行为促进条例》(以下简称《条例》)及相关法律法规实施情况。

《条例》于2020年6月1日正式公布施行。5年来，首都文明办结合《中华人民共和国精神卫生法》《社会救助暂行条例》《北京市接诉即办工作条例》《北京市信访条例》等相关法律法规实施，狠抓文明条例施行。工作中注重统筹协调，融入文明创建，开展专项治理，加强宣传报道，完善配套制度，推动全市文明行为促进工作取得明显成效。

## 一、法规实施情况

(一)形成共建共治共享的工作格局。积极构建“党委统一领导、政府组织实施、部门各负其责、社会协同推进、群众共同参与”的共建共治共享工作格局。成立《条例》实施协调推进领导小组，明确职责分工，加强统筹协调，确保《条例》宣传贯彻实施工作顺利推进。以首都文明委文件形式下发宣传贯彻实施方案，对全市文明行为促进工作进行全面部署。各区、各部门将文明条例贯彻落实作为精神文明建设重要内容，纳入安排部署，狠抓工作落实。大力开展全方位立体化普

法宣传，打通线上线下，统筹新闻宣传、社会面宣传、文艺宣传、榜样示范、实践引导等多种手段，按照“解读”“贯彻”“常态化”三个阶段组织落实。先后制播“寻找最美文明践行者”“文明的回响”等系列专题短视频376条，刊播量达20.25亿次，营造出“学文明条例，守文明规则，建美丽北京”的浓厚氛围。围绕《条例》第三章“不文明行为治理”中列出的6类不文明行为，首都文明办协同有关责任部门和职能单位，突出问题导向，探索联动工作机制，加强专项治理，取得显著成效。各职能部门持续开展路口礼让、垃圾分类、文明旅游、文明祭扫等各类不文明行为专项治理，有效减少不文明行为发生频率。将《条例》贯彻落实纳入文明创建测评体系，设置诚信建设、文明餐桌、文明旅游、文明交通等评估指标，强化公共场所文明引导，提升城市科学化、精细化、智能化管理水平。坚持统筹推进先进典型礼遇、文明引导等相关配套制度机制健全完善，保持文明促进常态长效。

(二)营造向上向善的社会风尚。以道德典型选树学习宣传为重点，深入开展“做文明有礼的北京人”十大文明行动，积极营造向上向善见贤思齐的良好社会风尚。坚持完善挖掘机制，拓

展推荐渠道,打造好人好事的蓄水池、典型库。“北京榜样”主题活动举荐的身边榜样已达50万人,评选产生的年榜、月榜和周榜人物已达1600余组,子品牌数量达27个。全市先后有6人(组)当选时代楷模,24人荣获全国道德模范称号,614人荣登“中国好人”榜。加强青少年思想政治引领和价值观塑造,让社会主义核心价值观在未成年人心中落地生根,先后有10人荣获全国“新时代好少年”称号。坚持以群众满意为根本标准,紧紧抓住全国文明城区创建这个龙头,一体推动文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园创建水平提升,加快推进从创建“文明城市”向建设“城市文明”转变。本轮创建周期,我市石景山、门头沟、顺义、大兴、怀柔、密云等6个区荣获全国文明城区称号,入选数量居直辖市首位。57个村镇、142个单位、22户家庭、18所学校分别荣获全国文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园称号。着力构建新时代文明实践中心、所、站三级组织体系,全市共建立17个新时代文明实践中心、362个街道(乡镇)级实践所、7072个社区(村)级实践站,在全国率先实现城乡全覆盖。传播创新理论,加强党的创新理论通俗化、大众化宣讲,组织全市6300多支百姓宣讲队伍,深入田间地头、胡同小院、乡村林场等开展宣讲,打造“大运河林下讲习所”等特色宣讲阵地和“马院进社区”等一批理论传播品牌,推动党的创新理论“飞入寻常百姓家”。

(三)构筑正气充盈的网络空间。重视网络文明建设,通过丰富网络文明产品供给、加强文明健康理念网络传播、网络生态治理等形式,推动形成适应新时代网络文明建设要求的思想观念、文明风尚、行为规范。推动网络文明传播,统筹调动属地各网站平台积极参与,开设“北京榜

样”“中国网络文明大会”等专题专栏。打造网络文明传播矩阵,指导属地各网开设“好人好风气”“好人善举绘新风”等专题。扎实开展“清朗”系列专项行动,紧盯重要时间节点、重大活动,聚焦重点环节、关键问题,重拳出击整治网络直播、短视频、“自媒体”、“饭圈”、MCN(网红经纪公司)乱象等网络不文明行为,有效净化网络生态。持续举办北京市网络文明宣传季(周)活动,开展网络文明线下快闪、“京彩文明有我”直播、“网络文明E企护航”研学等活动,擦亮“京·彩”北京文化网络传播活动品牌,推出“爱上北京”短视频挑战赛等百余项网络文化精品。首都文明网、“文明北京”新媒体平台社会影响力不断扩大,“文明北京”微信微博账号双双获评中国文明网新媒体典型案例,“为榜样点赞”品牌获评全国网络文明建设优秀案例。建立全市网络辟谣联动机制,启动“智启京彩E路消谣”宣传月活动。2024年清理谣言信息510万余条,处置涉谣账号4.6万余个,移转公安、通管等部门200余批次线索,有效遏制谣言蔓延。

(四)推动精神文明建设与社会治理有机融合。积极推动精神文明建设融入首都城市治理,在纾解社会情绪、化解社会矛盾中涵养社会好风气。完善社会心理服务体系,提高公民的文明卫生素质。连续三年将社会心理服务中心(站)建设作为重要民生实事推进,发布全国社会心理领域首个地方标准——北京市《社会心理服务站点服务规范》,实现社会心理服务中心(站)区级和街乡镇全覆盖。发挥课堂主渠道作用,大力开展青少年心理健康教育,截止2024年11月,全市92.6%的中小学校开设心理健康教育课,开课率较2023年提高6.8个百分点。加强心理健康服务队伍和机构建设,截止2024

年底,全市共有 11766 名专(兼)职心理健康教师、53 名专职教研员,中小学校实现 100% 配备专(兼)职心理健康教师。完善社会救助制度,全力做好困难群众兜底保障工作。截止 2025 年 4 月底,全市共有社会救助对象 7.1 万户、11.4 万人。利用“大数据+铁脚板”工作模式,开展日常监测和经常性走访,提升对象认定及需求对接的精准度。不断深化社会救助制度改革,低保救助等审核确认权限由区民政局下放到街道(乡镇),救助申请材料由 8 项压缩至“两证一书”3 项,救助经办服务更高效、更便捷。加强矛盾纠纷预防、调解和处置工作,引导群众依法理性维权,有效化解社会戾气。组织各区及 61 家成员单位,持续做好风险排查、矛盾化解、源头预防和社会面防控等工作,高质量推进综治中心规范化建设,全市 1 个市级、17 个区级、343 个街道(乡镇)级、7000 余个社区(村)级综治中心逐步实体化、规范化运行,有效整合资源力量,实现小事不出村、矛盾不上交、风险不外溢。

## 二、存在的主要问题

(一)宣传力度有待进一步加强。《条例》第四章第四十七条规定,大众传播媒介应当积极开展文明行为宣传工作,对文明行为先进事迹进行宣传褒扬,依法批评、曝光不文明行为。执法检查中发现一些问题,集中体现在:一是市民群众知晓率不高。问卷调查结果显示,受访者对《条例》的知晓率为 37.37%,在这部分知晓群众中,也有 20.64% 的受访者对《条例》基本内容完全不了解。二是获取信息渠道不广。调查发现,市民群众获取《条例》的主要渠道为新闻媒体和社交媒体,分别占比为 56.35% 和 51.7%。上述问题也集中反映了宣传方式和受众渠道有待优化,一定程度上影响和制约了《条例》的实施效果。

(二)不文明行为治理力度有待进一步加强。《条例》第三章规定了 6 大类 29 种需要重点治理的不文明行为。执法检查中了解到,通过《条例》实施和不文明行为专项整治行动,首都市民群众文明行为得到大幅提升,一些不文明行为已不再突出,但新形势下又出现一些新的问题,一些痼疾顽瘴仍未得到有效解决。交通秩序方面,存在非机动车闯红灯、逆行、乱穿马路,共享单车摆放无序等现象。公共卫生方面,仍然存在公共场所吸烟、乱丢垃圾等现象。社区生活方面,存在电动自行车在楼梯间、安全出口等公共区域充电,楼道里堆放杂物和装修垃圾,网络诈骗和骚扰电话频繁,违规饲养大型犬等现象。

(三)部门间协调联动有待进一步加强。《条例》第四章第三十六条规定,市、区人民政府及其有关部门应当完善文明行为促进的相关工作制度和机制,配备相应工作力量,组织开展文明实践活动。在执法检查中集中反映一些问题:一是部门之间协同配合不够。在开展不文明行为治理过程中,存在部门职责不明晰、协同推进不及时、长效机制不健全等问题,治理工作的合力还没有完全形成,导致治理成效不明显。二是执法频次力度不够。存在执法人员配备不足、检查制度坚持不好、文明巡查频次不高、执法车辆保障不够等问题,对一些重点区域和重点领域的治理,没有取得显著成效。三是高效应对能力不足。部分不文明行为存在随机性偶发性特点,执法过程中难以及时发现、难以有效取证、难以高效治理,导致应对不够、执法滞后、问题反弹。

(四)网络生态乱象治理有待进一步加强。《条例》第三章第三十二条规定,在网络电信方面,需要重点治理四类不文明行为。《条例》第四章第五十条还规定,网信部门应当制定互联网文

明行为规范,强化网络空间治理、内容建设。执法检查中发现,市委网信办、市公安局以及各大网络平台在治理网络乱象中做了大量扎实有效的工作,但网络乱象花样翻新、复杂多变、更新迭代迅速,一定程度上增加了网络生态治理的难度。问题集中表现在:部分主体责任落实不到位。网站平台履行信息内容管理主体责任不够,跨领域跨平台协同治理不够,网络治理的合力还需要增强。治理手段还需进一步加强。针对网络生态中部分顽瘴痼疾传播方式趋于多样、传播手段更加隐蔽的特点,还没有形成多元化、前瞻性、高效化的治理手段。

(五)社会心理服务工作有待进一步加强。《条例》第四章第三十九条规定,本市坚持开展爱国卫生运动,维护社会心理健康,提高公民的文明卫生素质。《中华人民共和国精神卫生法》第十六条规定,各级各类学校应当对学生进行精神卫生知识教育;配备或者聘请心理健康教育教师、辅导人员,对学生进行心理健康教育。执法检查发现,还有三个问题亟待解决。一是全市社会心理服务基本架构尚未建立。据了解,我市社会心理服务暂无行业主管部门,部分组织或机构在进行登记注册后即可提供服务,整个行业缺少有效监管。二是从业人员服务不够规范。在人社部取消心理咨询师资格认证后,心理服务人员暂无准入和监管机制,从业人员的服务内容和标准缺失。三是社会心理服务供需失衡。通过座谈了解到,目前全市公益性社会心理服务组织资金来源不稳定、服务人员水平不高,而商业化心理咨询机构的咨询费用偏高,导致多数有心理服务需要的市民群众不能获取优质服务。

### 三、下一步工作考虑

文明行为促进工作事关群众切身利益,事关

首都高质量发展大局,需要持续发力、久久为功。首都文明办将积极发挥组织协调作用,统筹抓好《条例》实施,不断夯实德法共治基础。

(一)抓宣传普及,不断提高市民群众知晓率。按照“常态化”宣传部署,用好各级各类媒体平台,坚持线上线下相结合,统筹新闻宣传、社会面宣传、文艺宣传、榜样示范、实践引导等多种手段,大力营造全社会关心支持参与的良好氛围,让《条例》家喻户晓、深入人心。坚持把《条例》作为重要内容纳入党员干部教育培训计划安排,通过理论中心组学习、干部培训教育等形式,引导党员干部发挥示范引领作用,带头学习条例、践行条例。注重发挥市民文明学校、“道德讲堂”“百姓宣讲”“周末社区大讲堂”等阵地作用,广泛开展条例学习大家谈、大家行、大家评活动,让文明守法成为全社会的共识。

(二)抓规范执法,体现文明条例刚性约束。夯实治理基础,着力推动解决与群众生产生活密切相关的交通出行、市政设施、社会治安、小区环境、社区管理等民生问题。开展专项治理,探索长效工作机制,进一步细化《条例》中明确的六类不文明行为,明确任务职责,制定工作方案,推动工作落实。加强监督检查,采取常态巡视与突击检查、定期检查与随时抽查相结合的方式,建立完善日常巡查制度,及时推动问题整改。搭建举报渠道曝光平台,鼓励市民采取随手拍方式向执法部门举报,做好定期发布工作,让不文明行为无所遁形。

(三)抓网络建设,弘扬网络文明新风尚。充分发挥各区品牌优势、网站平台的创意资源,持续推动网络文明建设横向联动、纵深拓展。运用数字技术深度赋能网络空间思想引领、文化培育,实现语态上创新表达、传播上创新融合、互动

上创新联动,以优质内容成风化人滋养网络空间,常态长效培育网络文明新风尚。督导属地重点网站平台切实担起信息内容管理主体责任,积极履行社会责任,扎实开展“清朗”系列专项行动,健全完善信息内容审核机制,不断优化审核策略,持续提升信息内容安全保障能力和实效。

(四)抓行业管理,提升心理健康服务水平。明确社会心理服务行业主管部门,发挥行业协会自律作用,解决服务人员准入审核把关等问题,加强行业规范培训和定期考核管理,切实提升服务质量和水平。构建符合实际需要的心理服务人员培养机制,对基层社工、单位工会人员等进行短期培训纳入社会心理服务力量配合解决社会矛盾。设立全市专门的心理咨询热线机构,改变当前由精神科医生兼职或聘请第三方机构负责的心理热线服务机制,组建专业、稳定、可靠、统一的心理服务热线,提高服务可及性。研究探索社会心理服务市场化机制,作为政府公益服务有效补充,保障工作持续性。搭建“互联网+”心理健康服务平台,探索智能化模式。

(五)抓统筹协调,推动形成有效工作合力。统筹推进文明培育、文明实践、文明创建,在全市

兴起“做文明有礼的北京人”热潮,推动“文明礼仪”“文明交通”“文明家园”等十大文明行动融入百姓日常。深化文明城区、文明村镇、文明单位、文明家庭、文明校园创建活动,全方面提升市民文明素养和城市文明程度。不断完善共建共治共享工作格局,建立文明行为促进工作联席会机制,探索统一部署、共同推进、沟通协商、监督检查、问题整改、考核评议等一系列工作机制,形成全市上下共同推动文明行为促进工作的强大合力。

(六)抓制度完善,确保文明条例落地落实。进一步健全完善北京榜样、道德模范等先进人物帮扶礼遇机制,定期走访慰问生活困难的道德典型,逐步扩大礼遇范围,在全社会树立“德者有得”的鲜明价值导向。及时修订公共文明引导员管理办法,明确公共文明引导员培训、管理、保障等具体举措。完善文明行为记录制度,明确文明行为记录内容标准和具体奖励举措。研究制定互联网文明行为规范,发展积极向上的网络文化。健全完善公园景区等公共场所不文明行为曝光制度,不断完善共建共治共享格局。

以上报告,提请市人大常委会审议。

# 北京市第十六届人民代表大会 常务委员会代表资格审查委员会关于北京市 第十六届人民代表大会个别代表的 代表资格的报告

(2025年9月26日北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议通过)

北京市人民代表大会常务委员会：

由通州区选出的北京市第十六届人民代表大会代表孟景伟、由驻京解放军和武警部队选出的北京市第十六届人民代表大会代表邹国贤，因工作变动，调离本行政区域。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，孟景伟、邹国贤的代表资格终止。

由昌平区选出的北京市第十六届人民代表大会代表金树东，因个人原因，本人提出辞去人大代表职务的请求。2025年9月5日，昌平区第六届人大常委会第三十三次会议决定接受其辞职。由大兴区选出的北京市第十六届人民代表大会代表金卫东，因个人原因，本人提出辞去人大代表职务的请求。2025年9月23日，大兴区

第六届人大常委会第三十六次会议决定接受其辞职。依照《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》的有关规定，金树东、金卫东的代表资格终止。

以上代表资格变动事宜报请北京市人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

本次北京市人民代表大会个别代表的代表资格变动后，北京市第十六届人民代表大会实有代表754人。

以上报告，请予审议。

北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会代表资格审查委员会

2025年9月26日

# 北京市人民代表大会常务委员会 关于接受王希勤辞去第十四届全国人民 代表大会代表职务的决议

(2025年9月26日北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议通过)

根据《中华人民共和国全国人民代表大会和  
地方各级人民代表大会选举法》第五十五条的规  
定,2025年9月26日,北京市第十六届人民代表

大会常务委员会第十九次会议决定,接受王希勤  
辞去第十四届全国人民代表大会代表职务,并报  
全国人民代表大会常务委员会备案。

## 北京市人民代表大会常务委员会 决定任命名单

(2025年9月26日北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议通过)

任命唐文弘为北京市副市长。

## 北京市人民代表大会常务委员会 免职名单

(2025年9月26日北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议通过)

(一)

免去陶志蓉、亓蕾的北京市高级人民法院审判员职务。

(二)

免去佟海东的北京市第一中级人民法院审判委员会委员、审判员职务。

(三)

免去漆爱君、魏曙钊、闫飞的北京市第二中级人民法院审判员职务。

(四)

免去孙宏磊的北京市第三中级人民法院审判员职务。

## 北京市人民代表大会常务委员会 任命名单

(2025年9月26日北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议通过)

任命负璇为北京知识产权法院审判员。

## 北京市人民代表大会常务委员会 任免名单

(2025年9月26日北京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第十九次会议通过)

(一)

任命练虹怡为北京市人民检察院检察员。

(二)

任命柴建楨为北京市人民检察院第二分院检察员。

(三)

免去柴建楨的北京市人民检察院第三分院检察员职务。