

目 录

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第 七次会议议程	(1)
北京市人民代表大会常务委员会公告(5 号)	(2)
北京市非机动车管理条例	(3)
关于《北京市非机动车管理条例(草案)》的说明	李富莹(9)
北京市人民代表大会内务司法委员会关于《北 京市非机动车管理条例(草案)》审议意见的 报告	陈 永(13)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 非机动车管理条例(草案)》审议结果的报告	邹维萍(17)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 非机动车管理条例(草案二次审议稿)》修改 意见的报告	邹维萍(20)
北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市 非机动车管理条例(草案三次审议稿)》修改 意见的报告	邹维萍(23)
北京市人民代表大会常务委员会公告(6 号)	(24)
北京市人民代表大会常务委员会关于修改《北 京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法 法〉办法〉的决定	(25)
北京市实施《中华人民共和国道路交通安全法 法》办法	(27)

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 5 号
(总号:281)
11 月 12 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:建国门南大街 6 号
邮政编码:100022

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 5 号
(总号:281)
11 月 12 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:建国门南大街 6 号
邮政编码:100022

关于《北京市人民代表大会常务委员会关于 修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通 安全法办法〉的决定(草案)》的说明	邹维萍(42)
关于《北京市人民代表大会常务委员会关于 修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通 安全法办法〉的决定(草案)》审议结果的报告	王荣梅(44)
关于《北京市人民代表大会常务委员会关于 修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通 安全法办法〉的决定(草案二次审议稿)》修改 意见的报告	王荣梅(46)
北京市人大常委会执法检查组关于检查《中华 人民共和国旅游法》和《北京市旅游条例》 实施情况的报告	李颖津(47)
关于《中华人民共和国旅游法》和《北京市旅游 条例》实施情况的报告	北京市旅游发展委员会(52)
北京市高级人民法院关于“基本解决执行难” 工作情况的报告	寇 昉(58)
北京市人民代表大会内务司法委员会对北京 市高级人民法院关于“基本解决执行难”工 作情况的报告的意见和建议	陈 永(63)
北京市人民检察院关于加强法律监督工作情 况的报告	敬大力(65)
北京市人民代表大会内务司法委员会对北京 市人民检察院关于加强法律监督工作情况 的报告的意见建议	王 红(71)
关于“三城一区”建设发展情况的报告	许 强(73)
北京市人民代表大会教育科技文化卫生体育 委员会对市人民政府关于“三城一区”建设 发展情况报告的意见和建议	刘玉芳(81)

关于“提高城市精治共治法治水平,持续改善
人居环境”议案办理情况的报告 张 工(85)

北京市人民代表大会城市建设环境保护委员
会对市人民政府关于“提高城市精治共治法
治水平,持续改善人居环境”议案办理情况
报告的意见和建议 郝志兰(96)

关于本市生活垃圾分类推进情况的报告与研
究处理生活垃圾管理条例执法检查报告审
议情况的报告(书面) 北京市城市管理委员会(99)

关于本市老旧小区综合整治工作进展情况的
报告(书面) 北京市住房和城乡建设委员会(103)

关于“实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展”
议案办理暨专项工作情况的报告 卢 彦(108)

北京市人民代表大会农村委员会对市人民政
府关于“实施乡村振兴战略,促进城乡融合
发展”议案办理暨专项工作情况报告的意见
和建议 金树东(117)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(市
人大财经办副主任,办公厅副主任) (121)

北京市人民代表大会常务委员会免职名单(市
高院审判委员会委员、审判员,二中院审判
委员会委员、庭长、审判员,三中院审判员) (121)

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,二分院检察委员会委员,三
分院检察员,北京铁路运输检察院检察员) (122)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第
八次会议议程 (123)

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 5 号
(总号:281)
11 月 12 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:建国门南大街 6 号
邮政编码:100022

北京市人民代表大会常务委员会公报

2018 年
第 5 号
(总号:281)
11 月 12 日出版

北京市人民代表大会常务委员会任名单(市
 监察委员会副主任) (123)

北京市人民代表大会常务委员会关于陈雍为
 北京市监察委员会代理主任的决定 (124)

北京市人民代表大会常务委员会关于接受张
 工、阴和俊辞去北京市副市长职务请求的
 决定 (124)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会 第七次会议议程

(2018年9月26日至28日)

(2018年9月26日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议第一次全体会议通过)

一、审议《北京市小型食品业生产经营规定
(草案二次审议稿)》

二、审议《北京市非物质文化遗产条例(草案
二次审议稿)》

三、审议表决《北京市非机动车管理条例》

四、审议表决《北京市人民代表大会常务委员会
关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路
交通安全法办法〉的决定》

五、听取关于《北京市城镇基本住房保障条
例(草案修改稿)》终止审议的报告(书面)

六、听取和审议市人大常委会执法检查组关
于检查《中华人民共和国旅游法》和《北京市旅游
条例》实施情况的报告

七、听取和审议市高级人民法院关于“基本
解决执行难”工作情况的报告

八、听取和审议市人民检察院关于加强法律
监督工作情况的报告

九、听取和审议市人民政府关于“三城一区”
建设发展情况的报告

十、听取和审议市人民政府关于“提高城市
精治共治法治水平,持续改善人居环境”议案办
理情况的报告

十一、审议市人民政府关于本市生活垃圾分
类推进情况的报告与研究处理生活垃圾管理条例
执法检查报告审议情况的报告(书面)

十二、审议市人民政府关于本市老旧小区综
合整治工作进展情况的报告(书面)

十三、听取和审议市人民政府关于“实施乡
村振兴战略,促进城乡融合发展”议案办理情况
的报告

十四、听取和审议市人民政府关于实施乡村
振兴战略、促进城乡融合发展情况的报告

十五、决定人事任免事项

北京市人民代表大会常务委员会公告

〔十五届〕第 5 号

《北京市非机动车管理条例》已由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第七次会议于 2018 年 9 月 28 日通过,现予公布,自 2018 年 11 月 1 日起施行。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会

2018 年 9 月 28 日

北京市非机动车管理条例

(2018年9月28日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 生产销售
- 第三章 登 记
- 第四章 通行安全
- 第五章 停车秩序
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了加强非机动车管理,保障道路交通有序、安全,维护公民、法人和非法人组织的合法权益,根据《中华人民共和国道路交通安全法》《中华人民共和国产品质量法》《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》等法律法规,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本市行政区域内非机动车的生产、销售、登记、通行、租赁经营、停放及相关管理活动,适用本条例。

第三条 市和区人民政府应当加强对本行政区域内非机动车管理工作的领导;优化交通出行方式,倡导市民绿色出行;落实非机动车通行道路、停放等基础设施规划、建设;引导、规范企业开展互联网自行车租赁服务,实施总量调控;不发展电动自行车租赁;监督、协调有关行政部

门履行职责。

乡镇人民政府、街道办事处应当统筹辖区内的非机动车管理工作;组织管理、综合协调、监督检查区政府职能部门派出机构,依标准施划非机动车位,规范非机动车停车秩序,清理废旧非机动车等事项;可以依托居(村)民自治、网格化管理、门前三包等机制,采取向社会购买服务、鼓励志愿者服务、协调多主体进行会商、对违法违规企业进行约谈等方式开展工作。

公安机关交通管理、工商行政管理、交通行政管理、质量技术监督、环境保护、城市管理综合行政执法等有关部门在各自的职责范围内负责非机动车管理工作。

第四条 本市非机动车相关行业协会应当加强行业自律管理,组织会员制定并遵守行业自律公约,引导、协调、监督会员单位及其员工依法从事销售和经营活动,维护公平竞争的市场秩序;对本行业基本情况进行调查;参与制定车辆与服务的标准及车辆的目录;代表行业反映意见建议。

第五条 本市行政区域内的国家机关、企业、事业单位、社会团体应当加强对本单位人员非机动车道路交通安全法律法规和交通安全常识的宣传教育。

电视台、广播电台、互联网信息服务提供者等媒体应当加强非机动车道路交通安全法律法

规和交通安全常识的公益宣传。

第二章 生产销售

第六条 在本市生产、销售的非机动车应当符合国家标准。

第七条 本市对符合国家标准的电动自行车实行产品目录制度。产品目录应当载明生产企业、品牌、型号、定型技术参数等项目,及时更新并向社会公布。

市工商行政管理部门会同市质量监督、市公安机关交通管理、市环境保护等部门,根据国家标准编制产品目录,也可以委托非机动车行业协会组织编制。市工商行政管理部门应当及时将符合国家标准的电动自行车纳入产品目录。没有纳入产品目录的电动自行车,不得在本市销售和登记上牌。

第八条 电动自行车的销售者应当将产品目录和登记上牌的法律法规规定等在销售场所显著位置公示。销售的电动自行车应当和产品目录相符合;不符合的,消费者可以依照国家规定、当事人约定,要求销售者退货或者更换。

第九条 电子商务平台经营者应当按照消费者权益保护、电子商务等法律法规的规定,对申请进入平台销售非机动车的销售经营主体身份进行核验和登记,明确销售者在平台进入和退出、商品和服务质量安全保障、消费者权益保护等方面的权利和义务。

电子商务平台经营者发现平台内销售的非机动车违反相关法律法规的,应当依法采取必要的处置措施,并向有关主管部门报告。

工商行政管理等部门发现平台内有违反相关法律法规行为的,应当要求平台经营者立即采取措施制止,平台经营者应当予以配合。

第三章 登 记

第十条 电动自行车经登记,取得本市电动自行车行驶证、号牌,方可在本市道路行驶。

第十一条 申请电动自行车登记的,应当自购车之日起15日内到公安机关交通管理部门申请登记,现场交验车辆,并提交下列材料:

- (一)登记申请表;
- (二)所有人身份证明;
- (三)购车凭证;
- (四)车辆整车出厂合格证明。

第十二条 对申请登记的电动自行车,公安机关交通管理部门应当对车辆进行查验。在产品目录内且申请材料齐全有效的,公安机关交通管理部门应当当场登记并免费发放电动自行车行驶证、号牌;不符合规定的,不予登记,并书面告知申请人。

电动自行车行驶证、号牌由公安机关交通管理部门统一监制。

电动自行车行驶证、号牌损坏或者丢失的,当事人应当向公安机关交通管理部门申请换领或者补领。

市公安机关交通管理部门应当采取增设登记办理点、简化办理程序、逐步推行带牌销售等方式,为市民办理电动自行车登记提供便利。

市公安机关交通管理部门应当制定电动自行车登记的具体办法,并向社会公布。

第十三条 本条例施行之前购买的电动自行车未经登记的,应当在规定期限内向公安机关交通管理部门申请登记。符合本条例第十二条规定的,发放行驶证、号牌;不符合本条例第十二条规定的,发放临时标识。

本市对发放临时标识的电动自行车设置3

年过渡期,自本条例施行之日起计算。过渡期内上道路行驶的,应当悬挂临时标识,并遵守非机动车通行管理的有关规定。过渡期满后,不得上道路行驶。

具体管理办法由市公安局交通管理部门会同有关部门制定,并向社会公布。

第四章 通行安全

第十四条 驾驶非机动车上道路行驶,应当遵守道路交通安全法律法规的下列通行规定:

(一)不得双手离把。不得有分散注意力、妨碍安全驾驶的行为;

(二)在非机动车道内行驶。没有施划非机动车道的,在车行道的右侧行驶;

(三)不得逆行;

(四)遵守交通信号灯的指示。等待信号灯时,在非机动车停止线或者待驶(转)区内顺序等候;

(五)转弯时让直行驶车辆、行人优先通行。转弯前减速慢行,伸手示意,不得突然猛拐,超车时不得妨碍被超车辆行驶。设有转向灯,转弯前开启转向灯;

(六)行经人行横道时避让行人;

(七)通过人行横道、过街天桥、地下通道时,下车推行,不得骑行通过;

(八)不得进入高速公路、城市快速路或者其他封闭的机动车专用道;

(九)不得牵引动物,不得拖拽、牵挂载人载物装置;

(十)法律法规规定的其他通行规定。

第十五条 驾驶电动自行车上道路行驶,应当遵守下列规定:

(一)悬挂号牌、临时标识,并保持清晰、完

整,不得遮挡、污损;

(二)不得使用伪造、变造的行驶证、号牌、临时标识,不得使用其他电动自行车的行驶证、号牌、临时标识;

(三)制动、鸣号、夜间反光装置等安全设备性能正常。

第十六条 驾驶电动自行车上道路行驶,除遵守本条例第十四条、第十五条规定外,还应当遵守下列规定:

(一)驾驶人年满 16 周岁;

(二)成年人可以在驾驶人座位后部的固定座椅内载一名 12 周岁以下的儿童;

(三)在非机动车道内行驶,最高时速不得超过 15 公里。

本市鼓励电动自行车驾驶人佩戴安全头盔;电动自行车搭载 12 周岁以下儿童的,鼓励为儿童佩戴安全头盔。

第十七条 公安机关交通管理部门可以根据道路和交通流量的具体情况,对非机动车采取疏导、限制通行、禁止通行等措施。

公安机关交通管理部门应当根据道路交通情况,在非机动车道设置电动自行车的限速提示。

第十八条 禁止对出厂后的电动自行车实施下列行为:

(一)加装、改装电动机和蓄电池等动力装置,或者更换不符合国家标准的电动机和蓄电池等动力装置;

(二)加装、改装车篷、车厢、座位等装置;

(三)拆除或者改动限速处理装置;

(四)其他影响电动自行车通行安全的拼装、改装行为。

禁止驾驶拼装、改装的电动自行车上道路

行驶。

第十九条 交通管理部门对互联网租赁自行车行业,履行下列监管和服务职责:

(一)制定行业发展政策、规范和标准;

(二)建立行业监管和服务平台,推行电子标签管理制度,对企业的经营活动实行动态管理;

(三)建立行业企业服务质量信用考核机制。建立质量检测、企业信用等级评定和监督管理信息公示制度;

(四)设置、协调允许停放区域、禁止停放区域,对禁止停放区域实行目录管理;

(五)对在履行职责中知悉的个人信息、隐私和商业秘密严格保密。

第二十条 互联网租赁自行车经营企业应当依法规范经营,维护道路交通安全和市容环境秩序,并遵守下列具体规定:

(一)按照交通管理部门的要求投放车辆,将自行车动态总量、重点投放区域动态总量、承租人信用惩戒信息、自行车停放位置信息,以及其他涉及公共利益的信息实时、完整、准确接入本市互联网租赁自行车行业监管和服务平台。协助公安机关交通管理部门核实确定违法行为人;

(二)车辆整车及其主要部件的安全性能应当符合国家标准,具备唯一性编码;

(三)运用现代信息技术手段规范承租人依法停放车辆。客户端应当显示承租人安全提示、自行车允许停放、禁止停放区域,以及有关惩戒措施;

(四)建立投诉处理机制,及时受理、处理车辆性能、停放秩序等方面的社会投诉举报;

(五)建立承租人信用管理制度,将承租人违法信息纳入信用管理,并采取必要的信用管理

措施;

(六)配置必要的管理维护人员,负责车辆调度、停放秩序管理和损坏、废弃车辆回收,及时清理占用道路、绿地等公共场所的车辆;

(七)建立健全押金、预付金管理制度,将押金存放在本市开立的银行资金专用账户。承租人申请退还押金时,应当及时退还;

(八)遵守网络安全法律法规要求,落实网络安全等级保护、数据安全、个人信息保护等制度。

第五章 停车秩序

第二十一条 交通管理部门负责组织编制非机动车停车设施专项规划,并纳入城市总体规划;制定非机动车停车设施设置规范。

车站、医院、商场、学校、展览馆、影剧院、体育场馆、公园等大中型公共建筑、公共场所建设单位应当按照国家和本市有关规定,配套规划、建设非机动车公共停车设施。

居民住宅区建设单位应当按照规划许可建设非机动车停车设施。

非机动车停车设施的规划、建设应当考虑电动自行车停放、充电的消防安全;设置有充电设施的,应当符合消防安全要求。不得将居民住宅楼的楼梯间、楼道等疏散通道,安全出口及其两侧影响通行的区域设置为电动自行车充电区域。

管理、使用单位应当按照规划用途使用非机动车公共停车设施。

第二十二条 非机动车公共停车场应当按照下列规范设置:

(一)地面铺装、设置固定或者活动式围栏;

(二)设置存车标识牌,划定存车标线;

(三)有条件的,设置停放架、遮雨棚房。

实行收费的非机动车公共停车场应当设置存车收费价格公示牌、经营管理单位的标志及其监督电话,并安排专人负责服务和管理。

第二十三条 非机动车公共停车场的经营者、管理者应当遵守下列规定:

- (一)建立并落实各项管理和 service 规范;
- (二)保障停车场内的停车秩序和停车安全;
- (三)按照公示的收费标准收取费用,出具收费凭证。

第二十四条 非机动车驾驶人应当将非机动车停放在非机动车停车设施内;没有设置非机动车停车设施的,车辆停放不得影响道路通行和市容环境秩序。

禁止在下列区域停放非机动车:

- (一)人行道的禁止停放区域、消防通道、盲道;
- (二)未明确为停车区域的机动车道、非机动车道;
- (三)市交通管理部门会同市公安机关交通管理部门对道路交叉口、铁路道口、人流密集场所出入口等公共场所划定的禁止停放区域。

第二十五条 国家机关、企业、事业单位、社会团体、个体工商户等,应当做好门前停车管理责任区内的非机动车停车秩序维护工作,有权对违法停车行为予以劝阻、制止或者举报。

第六章 法律责任

第二十六条 违反本条例第六条规定,销售不符合国家标准的电动自行车的,由工商行政管理部门责令停止销售,没收违法销售的电动自行车,并处违法销售电动自行车(包括已售出和未售出的)货值金额等值以上三倍以下的罚款;有违法所得的,并处没收违法所得;情节严重的,吊

销营业执照。

第二十七条 违反本条例第十三条规定的,公安机关交通管理部门可以先予扣留电动自行车,对驾驶人处 1000 元罚款,并通知驾驶人及时接受处理:

- (一)未在规定期限内申领临时标识上道路行驶的;
- (二)过渡期满后上道路行驶的。

驾驶人接受处理后,公安机关交通管理部门应当立即发还电动自行车。

第二十八条 单位或者个人有下列行为的,公安机关交通管理部门可以先予扣留电动自行车,并通知驾驶人及时接受处理:

- (一)违反本条例第十条规定,驾驶未经登记的电动自行车上道路行驶的,对驾驶人处 20 元罚款;
- (二)违反本条例第十五条第一项规定,已经登记的电动自行车未悬挂号牌、临时标识上道路行驶的,对驾驶人处警告或者 20 元罚款;
- (三)违反本条例第十五条第二项规定,使用伪造、变造或者其他电动自行车行驶证、号牌、临时标识的,对行驶证、号牌、临时标识予以收缴,对驾驶人处 1000 元罚款;
- (四)违反本条例第十八条第二款规定,驾驶拼装、改装的电动自行车上道路行驶的,对驾驶人处 500 元以上 1000 元以下罚款;情节严重的,对车辆予以收缴。

驾驶人接受处理后,公安机关交通管理部门应当立即发还电动自行车,但依据前款第四项规定予以收缴的除外。

第二十九条 违反本条例第十四条、第十六条规定的,由公安机关交通管理部门处警告或者 10 元以上 50 元以下罚款。

第三十条 违反本条例第十八条第一款规定,从事经营性拼装、改装电动自行车的,由工商行政管理部门责令改正,并处3万元以上5万元以下罚款。

第三十一条 互联网租赁自行车经营企业违反本条例第二十条规定的,交通行政主管部门可以约谈企业相关负责人;拒不改正的,可以限制车辆投放,并处1万元以上5万元以下罚款。

第三十二条 非机动车公共停车场经营者、管理者违反本条例第二十二条、第二十三条第一项和第二项规定的,由城市管理综合行政执法部门责令改正,处1000元以上5000元以下罚款。

违反本条例第二十三条第三项规定的,由价格主管部门依法处理。

第三十三条 非机动车驾驶人违反本条例第二十四条第二款规定的,由公安机关交通管理部门责令改正,处警告或者20元以上50元以下罚款;违法行为人拒绝接受罚款处罚的,公安机

关交通管理部门可以扣留车辆。

互联网租赁自行车停放影响行人和车辆正常通行的,公安机关交通管理部门应当告知互联网租赁自行车经营企业及时采取措施规范停放;情节严重,且不及时采取措施的,公安机关交通管理部门可以立即实施代履行,将违法停放的自行车搬离现场,并对经营企业处1万元以上3万元以下罚款。

第三十四条 相关行政主管部门依法对互联网租赁自行车采取行政措施的,应当告知互联网租赁自行车经营企业及时接受处理。逾期不来接受处理,并经公告3个月仍不来接受处理的,相关行政主管部门可以依法按照相关规定处置。

第七章 附 则

第三十五条 本条例自2018年11月1日起施行。

关于《北京市非机动车管理条例 (草案)》的说明

——2018年3月29日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第三次会议

北京市人民政府法制办公室主任 李富莹

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府的委托，现就提请本次会议审议的《北京市非机动车管理条例(草案)》作如下说明：

一、立法背景

随着经济社会快速发展，本市非机动车特别是电动自行车和租赁自行车数量增长迅猛，但相应的管理制度滞后，与此相关的交通秩序和交通安全问题日益突出：

(一)生产、销售源头管理乏力，不少超标电动自行车流入社会。本市电动自行车绝大部分由外地生产流入，本市对生产环节无法有效监管，销售环节又存在监管职责不清、监管措施权威性不够等问题，导致源头管理不力，不少不符合国家标准的电动自行车流入社会。据有关行业协会统计，本市超标电动自行车已达300多万辆，占到电动自行车总数的80%。这些车辆速度快、重量大、制动性能不稳定，严重危害道路交通安全。

(二)共享单车发展迅速，相应基础设施建设和管理规范滞后。据不完全统计，本市共享单车投放数量已达220多万辆，共享单车的飞速发展给市民带来便利的同时，也给非机动车道路和停

放设施的使用带来冲击，现有道路和停放设施不能完全满足以共享单车为主的非机动车通行、停放需求；加之，共享单车运营企业主体责任不明确，非机动车停车管理制度滞后以及违法处罚手段不力等问题，以共享单车为主的非机动车乱停乱放、无序发展挤占公共资源等问题突出。

(三)现有法律法规有关非机动车违法行为的规定不完善，管理依据不足。例如，针对自平衡车、独轮车等上路使用，拼装、改装非机动车，伪造、变造非机动车牌证等危害交通安全的行为，以及非机动车停放规范和禁止停放区域等，均缺乏明确规定。

鉴于此，有必要通过地方立法建立健全对非机动车的管理制度，保障道路交通安全、有序，维护公民、法人和其他组织的合法权益。

二、立法工作情况

非机动车管理立法原为2017年市政府立法工作计划中力争完成的规章项目。由于所涉法律关系复杂、利益群体较多、各方诉求多元，审查过程中，市委研究决定将其上升为地方性法规项目。2017年12月7日，市人大常委会主任会议审议通过了《北京市非机动车管理条例》的立项申请。

市政府在立法过程中,主要做了以下工作:一是经过两年多的调研起草、专题论证和修改完善,形成《北京市非机动车管理条例(草案送审稿)》(以下简称送审稿)。二是就送审稿征求市政府所有部门、16个区政府、有关行业协会和社会公众的意见。其中,社会公众意见2271条,支持政府对非机动车加强管理的占意见总数的98%,意见主要集中于:完善非机动车通行和处罚规定,规范独轮车、自平衡车等上路现象,妥善处置超标电动自行车,提升非机动车路权保障,规范共享单车和快递、外卖等车辆,加强动力三轮、四轮车管理等方面。三是实地考察上海、武汉、福州等多地非机动车立法及执行情况;就共享单车管理问题召开企业座谈会,并到金融街街道、崇外街道等地实地调研。四是召开市政府立法工作法律专家委员会专家工作组会议,就立法的基本制度设计和主要内容进行法律审核,听取专家意见。五是就目录管理、登记制度、残疾人机动轮椅车管理、动力三四轮车销售环节的执法主体等重点问题反复协调、会商。3月4日,陈吉宁市长召开市政府专题会专门就上述问题听取意见,并提出具体处理意见。六是根据市政府专题会议精神,就快递、外卖等行业用车的管理问题,组织市商务、邮政、交通、公安机关交通管理等部门专题研判,提出解决方案。

市政府综合各方面意见,修改形成了今天提请市人大常委会会议审议的《北京市非机动车管理条例(草案)》(以下简称草案)。草案已经2018年3月21日第5次市政府常务会审议通过。

在草案的论证、调研、起草、审查等过程中,市人大常委会法制办、内司办全程给予了指导。

三、立法思路和主要内容

(一)立法思路

一是对电动自行车实施全环节管理。立足

电动自行车问题产生根源,针对本市电动自行车外地生产、本市销售使用的实际情况,重点加强对车辆销售、登记、使用环节的管理。二是强化非机动车路权保障,鼓励绿色出行。对非机动车政策发展定位做出规定,明确鼓励自行车出行的政策导向,规定政府、部门及有关社会主体在规划、建设非机动车通行、停放设施和完善自行车租赁服务体系方面的具体职责。三是营造多方共治的治理格局。草案在明晰政府各部门监管职责的基础上,规定了非机动车生产、销售、运营、使用单位的企业主体责任,非机动车行业协会的行业自律责任和市民依法购买、使用的责任,体现社会共治理念。

(二)主要内容

草案共七章49条,主要内容包括以下六个方面:

1.明确适用范围。一是明确本市行政区域内非机动车的生产、销售、登记、通行、停放以及相关管理活动适用本条例(第2条第1款);同时列举了非机动车种类,包括自行车、人力三轮车、畜力车以及电动自行车等法律法规规章规定的非机动车(第2条第2款)。二是明确滑板车、独轮车、自平衡车等属于滑行工具,不得上道路使用(第2条第3款)。三是就社会普遍关注的动力驱动的三轮车、四轮车,明确其机动车的属性(第2条第4款)。

2.明确政府及其有关部门的职责。考虑到部门依法履职是加强非机动车管理的基础,草案逐一明确了规划国土、交通、工商、质监、公安机关交通管理、城市管理综合执法等部门就非机动车管理的具体职责(第3条1款)。

3.明确鼓励发展非机动车的公共交通政策。一是鼓励市民使用自行车出行,减少机动车使用(第6条第1款)。二是明确非机动车通行道路、

停放设施等规划和建设的职责及要求(第6条第2款、第20条、第27至29条)。三是针对本市交通出行实际,明确鼓励企业开展自行车租赁经营(第6条第3款)。

4. 建立电动自行车产品销售目录公示制度。一是为了便于市民购买、使用合标电动自行车,草案规定本市对符合国家标准电动自行车实行产品销售目录公示,对目录内的电动自行车,市民可以放心购买(第10条)。二是要求销售企业公示销售车辆是否符合国家标准和是否列入本市公示目录,并向购买人承诺因不符合国家标准不能办理登记的,为购买人办理退换货(第11条第2、3款)。三是规定网络交易第三方平台对销售者实行实名登记,明确销售责任并采取措施确保通过平台销售的电动自行车符合国家标准(第11条第4、5款)。

5. 完善非机动车登记、通行、停放秩序规定。一是明确依法应当登记的非机动车类型、登记材料要求和登记程序(第14至17条)。此外,为了方便市民办理登记,规定本市对公示目录内的电动自行车推行带牌销售,销售者销售电动自行车时可以当场为购买人办理登记(第18、19条)。二是完善非机动车通行规范,包括非机动车路面通行规则、自行车租赁经营企业安全管理责任(第22至26条);特别就实践中电动自行车使用二手电池引发火灾的情形,规定电动自行车禁止加装蓄电池或者改装、更换的蓄电池不符合国家标准(第21条)。三是完善非机动车停放规则,对非机动车公共停车场的设置、管理做出具体规定(第30、31条),明确停放要求和禁止停放的区域(第32条)。

6. 对存量不符合国家标准的电动自行车实行过渡期政策。对草案实施前购买的不符合国家标准的电动自行车实行3年过渡期。过渡期

内按规定申请悬挂临时标识可上路行驶,未悬挂标识的,公安机关交通管理部门予以收缴;过渡期满后,超标电动自行车不得上道路行驶(第48条)。

为了确保非机动车管理的各项制度和措施有效落实,草案针对相关行为规则设定了相应的行政强制措施和法律责任。

四、需要说明的问题

(一)关于超标电动自行车的全方位管控

超标电动自行车的管控是个难题,对此,草案从以下几个方面构建全方位管控体系:一是从目录公示、带牌销售、快速登记等方面鼓励、引导市民购买符合标准的电动自行车,挤压超标车的空间(第10、16、18条)。二是因销售不符合标准的电动自行车而造成无法登记的,要求销售者承担退换货责任(第11条第3款)。三是对销售不符合标准的电动自行车的,工商部门有权责令停止销售、没收违法销售的电动自行车、罚款、没收违法所得;情节严重的,可以吊销营业执照(第33条);对于已售出的不符合标准的电动自行车,工商部门可以责令销售者召回(第33条)。四是驾驶不符合标准的电动自行车上道路行驶的,公安机关交通管理部门可以收缴(第37条)。

(二)关于残疾人机动轮椅车的管理

按照《道路交通安全法》的规定,残疾人机动轮椅车虽性质上属于机动车,但考虑到残疾人的特殊需要,对其按非机动车进行管理,这种制度设计体现了对残疾人的特殊照顾,相关管理仍按照现行法律法规和政策执行,草案未就其进行另外的规定,这样可以为下一步改进相关管理和服务留有空间。

(三)关于快递、外卖等特殊行业用车的管理

快递、外卖等行业用车情况比较复杂,既有电动自行车,也有摩托车和动力三轮、四轮车等

机动车。一方面,公众关于快递、外卖等行业用车违反交通规则的批评比较强烈,立法有必要予以回应,另一方面对其管理既要考虑通行秩序和交通安全,又要兼顾市民需要和相关行业发展。

鉴于此,草案一方面授权市商务、交通、邮政、公安机关交通管理部门根据行业发展特点和发展需求研究拟定快递、外卖等行业用车的管理措施(第47条第1款),另一方面,针对社会反映比较强烈的有关快递、外卖等行业用车违反交通规则的突出问题,比如,逆行、闯灯、骑行通过人行横道、使用伪造或者变造的号牌、驾驶拼改装车辆等,有针对性地规定了罚款、约谈企业负责人、扣押、收缴违法车辆等处罚措施(第47条第2、3、4款)。

(四)关于动力三轮、四轮车的治理

动力三轮、四轮车性质上是机动车,应当按照机动车管理,本不属于草案的调整范围。但是,实践中,一方面公众容易将其管理与电动自行车管理相关联,关注度较高,对其违反交通管理反映强烈、批评较多,另一方面对未经许可擅自销售动力三轮、四轮车辆的执法主体,社会上存在认识分歧,一定程度上影响了执法。

因此,草案一方面明确动力三轮、四轮车辆作为机动车进行管理(第2条第4款),另一方面以此次立法为契机,明确了销售环节的执法主体(第46条)。

草案已印送各位委员,请予审议。

北京市人民代表大会内务司法委员会 关于《北京市非机动车管理条例(草案)》 审议意见的报告

——2018年3月29日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第三次会议上

北京市人大内务司法委员会主任委员 陈 永

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2017年，为落实市委专题会关于加强本市非机动车管理立法的要求，市人大常委会将制定《北京市非机动车管理条例》列为立项论证项目，立项论证的具体工作由市人大常委会内务司法办公室负责组织开展。其间，内司办会同市人大常委会法制办和市政府法制办、市公安局、市工商局等相关部门，围绕立法必要性和可行性、本市非机动车管理面临的主要问题、立法指导思想和主要内容等进行了研究论证。同年12月，市人大常委会第122次主任会议讨论通过了制定《北京市非机动车管理条例》的立项论证报告，明确了立法的基本思路，并要求重点就非机动车的概念、政府各部门的职责、“超标”电动自行车的认定和处理、电动三轮及四轮车的规范以及与现有法律法规的衔接等问题进行深入调研。

收到市人大常委会交付审议的《北京市非机动车管理条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)后，市人大内务司法委员会先后组织召开了政府各职能部门、专家学者、行业协会、生产销售租赁运营企业、人大代表等参加的立法调研会，并征求了16个区人大常委会对《条例(草案)》的意见

建议。3月19日，市人大内务司法委员会召开会议，对《条例(草案)》进行审议，现将审议意见报告如下：

一、关于非机动车概念

首先需要明确的是，法律上的“非机动车”与人们概念中的“非机动车”含义不尽相同。《道路交通安全法》第一百一十九条第(四)项规定，“非机动车”是指以人力或者畜力驱动，上道路行驶的交通工具，以及虽有动力装置驱动但设计最高时速、空车质量、外形尺寸符合有关国家标准的残疾人机动轮椅车、电动自行车等交通工具。据此可知，并非在非机动车道内行驶的交通工具都可称为非机动车，目前只有自行车、人力三轮车、畜力车、残疾人机动轮椅车以及符合国家标准的电动自行车才可以称为“非机动车”。按照法制统一原则，本市非机动车立法调整范围应与上位法保持一致，对于社会反映较多的电动摩托车(含电动轻便摩托车)、电动三轮车、电动四轮车，应按照机动车进行管理，并不属于本法规调整范围。

一直以来，人民群众强烈呼吁加强对本市电动摩托车、电动三轮车、电动四轮车违规违法行

为的管理。市十四届人大期间,共有 51 位代表明确提出关于加强对这类车辆管理的建议;市十五届人大一次会议期间,共有 6 位代表明确提出此类建议。内务司法委员会建议,市政府应尽快研究并出台相关政策措施,明确各相关部门职责,依法加强对电动摩托车、电动三轮车、电动四轮车的全环节管理,优化道路通行环境,积极回应社会关切。

二、关于非机动车所有人及使用人的职责

《条例(草案)》第三条至第八条对市区人民政府有关部门、行业协会、机关、企事业单位、宣传媒体等非机动车管理中的职责进行了逐一规范。内务司法委员会认为,实践中的非机动车管理问题除了监管不到位以外,还与部分非机动车所有人及使用人的非法加装改装、违规使用、违法行驶、乱停乱放等行为有关,从加强社会共治的角度出发,建议《条例(草案)》增加一条作为第九条:“非机动车所有人及使用人应当加强对道路交通安全法律法规的学习,增强法律意识和交通安全意识,依法使用非机动车。”

三、关于禁止拼装改装非机动车

《条例(草案)》第二十一条规定了禁止对出厂后的电动自行车实施拼装、改装行为。内务司法委员会认为,该项规定不属于第四章“通行安全”的内容,建议将第一款移至第二章“生产销售”中,增加一条作为第十条,原第十条依次顺延。同时,将第二十一条第二款“禁止驾驶拼装、改装的非机动车上道路行驶”移至第二十二条第一款第(十二)项,原第(十二)项依次顺延。

四、关于自行车租赁经营

近年来,共享单车行业发展迅猛,在带给人们出行便利的同时,也存在押金管理不规范、乱停乱放挤占公共资源等诸多社会问题,亟需通过

立法规范自行车租赁经营企业的经营行为。《条例(草案)》在第四章“通行安全”中第二十四条至第二十六条对自行车租赁经营企业加强企业经营责任、构建监管平台等内容进行了规范。内务司法委员会认为,上述三条内容主要规范的是自行车租赁经营行为,不属于“通行安全”的内容,建议将其另设一章作为第三章“租赁经营”,以加强自行车租赁行业管理,强化企业经营管理责任。其他章节依次顺延。

内务司法委员会认为,实施行政处罚应当坚持处罚与教育相结合的原则,《条例(草案)》第三十八条和第三十九条关于“责令改正,可处一定数额罚款”的处罚方式与该原则不符。建议将《条例(草案)》第三十八条修改为:“自行车租赁经营企业违反本条例第二十四条、第二十五条第(一)项至第(四)项以及第二十六条第三款规定的,由交通行政管理部门责令改正,拒不改正的,可处 3 万元以上 5 万元以下罚款。”将第三十九条修改为:“自行车租赁经营企业违反本条例第二十六条第一款规定,未实时、准确报送有关经营信息的,由交通行政管理部门责令改正,拒不改正的,可处 1 万元以上 3 万元以下罚款。”

五、关于违规停放责任

《条例(草案)》第四十一条第二款规定“违法停放情节严重,影响交通秩序且租赁经营企业拒不采取措施的,公安机关交通管理部门可以立即实施代履行,将违法停放的车辆搬离现场,并扣押车辆,对租赁经营企业处 5000 元以上 3 万元以下罚款。代履行费用由自行车租赁经营企业承担。”内务司法委员会认为,在执法实践中,代履行和扣押很难从行为上予以明确区分,容易产生法律责任上的混同,建议将代履行和扣押措施分开表述,修改为:“违法停放情节严重,影响交通

秩序且租赁经营企业拒不采取措施的,公安机关交通管理部门可以立即实施代履行,将违法停放的车辆搬离现场,代履行费用由自行车租赁经营企业承担;情节特别严重的,公安机关交通管理部门可以扣押车辆,对租赁经营企业处 5000 元以上 3 万元以下罚款。”

六、关于附则

(一)摩托车和动力三四轮车

《条例(草案)》第二条第四款规定摩托车(含轻便摩托车),动力驱动的三轮车、四轮车按照国家和本市机动车管理的相关规定执行。第四十六条又对擅自销售未经许可生产的摩托车(含轻便摩托车),动力驱动的三轮车、四轮车的行为设置了罚则,因该类车辆不属于本法规调整的非机动车范围,建议删除此条。

(二)快递、外卖用车

《条例(草案)》第四十七条第一款对快递、外卖等行业使用车辆的管理措施授权政府相关部门研究拟定,报市政府批准。内务司法委员会认为,该表述欠缺严谨,不符合授权性条款的表述规范,建议修改为:“快递、外卖等行业使用车辆的管理措施由市人民政府根据行业发展特点和发展需求另行制定。”

《条例(草案)》第四十七条第二款至第四款,对驾驶车辆从事快递、外卖等经营活动的人员违反车辆通行规定的行为设置了罚则。内务司法委员会认为,快递、外卖行业用车多为电动摩托车或电动三轮车,该类车辆不在本条例管辖范围之内。对快递、外卖行业用车管理可参照国务院《快递暂行条例》的规定,授权政府及相关部门出台规章或规范性文件,故建议删除该三款内容。同时,在“法律责任”一章中增加一条作为第三十八条,“快递、外卖等行业人员驾驶非机动车从事

快递、外卖等经营活动,违反本条例第二十一条、第二十二条规定的,公安机关交通管理部门可以约谈企业负责人,责令其对违法行为人加强交通安全教育;拒不改正的,公安机关交通管理部门可以通过电视、报刊、广播、互联网等媒体予以曝光;情节严重的,由公安机关交通管理部门对违法车辆予以收缴。”其他条款依次顺延。

(三)过渡期政策

《条例(草案)》第四十八条规定“本市对本条例实施之前购买的不符合国家标准的电动自行车实行过渡期政策,过渡期为 3 年”。该条款仅规定了过渡期期间的长度,没有明确该期间的起止时间,不利于法规的实施。建议修改为:“本市对本条例实施之前购买的不符合国家标准的电动自行车实行过渡期政策,过渡期 3 年,自本条例实施之日起计算。”

《条例(草案)》第四十八条第一款关于过渡期内未悬挂临时标识上道路行驶的“超标”电动自行车予以收缴的处罚过于严苛,有悖于设置过渡期的初衷。建议参考《道路交通安全法》关于机动车未悬挂号牌、未放置标志等情况的处理方式,修改为:“未悬挂临时标识上道路行驶的,由公安机关交通管理部门予以扣留,通知当事人提供相应的标识,并处 20 元以上 50 元以下罚款;当事人提供相应标识的,应当及时退还车辆。”

七、关于其他文字表述方面的建议

《条例(草案)》第二十条第一句“非机动车通行道路是本市城市综合交通体系的重要组成部分”不属于法律规范语言,不产生法律规范效果,建议删除。

《条例(草案)》第二十二条第一款第(二)项规定了驾驶自行车、电动自行车可以搭载人员的年龄要求,其中 12 周岁以下和年满 12 周岁以上

的年龄划分表述存在交叉,边界不清。建议将此
项内容修改为:“驾驶自行车、电动自行车可以在
驾驶员座位后部的固定座椅内载一名不满 12 周
岁的儿童,不得搭载 12 周岁以上的未成年人和
成年人。”将《条例(草案)》第二十二条第二款修
改为:“本市鼓励电动自行车驾驶人佩戴安全头
盔;电动自行车搭载不满 12 周岁儿童的,鼓励为
儿童佩戴安全头盔。”

《条例(草案)》第三十二条第二款和第三款
关于非机动车禁止停放区域和电动自行车禁止
充电区域的规定,混合使用“区域”和“一定区域”
两个概念,条例也未对“一定区域”的含义进行解
释,容易造成适用混乱,建议统一将“一定区域”
修改为“区域”。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

北京市人民代表大会法制委员会 关于《北京市非机动车管理条例(草案)》 审议结果的报告

——2018年5月30日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第四次会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 邹维萍

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2018年3月29日，市十五届人大常委会第三次会议审议了《北京市非机动车管理条例(草案)》(以下简称草案)。会上，市人大内务司法委员会作了草案审议意见的报告，共有26位委员和1位代表发言。委员和代表充分认同立法必要性，同时对电动自行车、动力驱动三轮车和四轮车、共享单车的管理，电动自行车的销售和过渡期制度，草案附则条款及法律责任等提出了意见和建议。

常委会后，法制委员会对各方面意见进行了梳理和研究，针对问题开展了一系列调研。就草案涉及的法律问题请示全国人大常委会法工委；就草案提到的各种车辆的标准和属性问题请教了国家工信部、公安部交通管理局的相关部门；就电动自行车的销售目录制度、登记制度和超标电动自行车设置过渡期制度与政府部门、行业协会、销售者进行沟通；就共享单车的规范运营、有效监管问题，前往基层街道、共享单车企业举行座谈，了解基层治理经验和企业运营情况，也听取了政府主管部门的意见；还就草案中政府部门具体职责的落实问题，多次召开部门座谈会交流意见。

5月16日，法制委员会召开会议对草案进行审议。法制委员会根据市人大常委会党组、人大内务司法委员会、常委会委员和人大代表，以及其他各方面的意见，在草案的基础上，从捋顺地方性法规与上位法、同位法之间的协调、统一；增强核心制度和关键条款的可操作性等方面，对草案进行了精简、补充和完善。现将主要修改情况报告如下：

一、关于与《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》的分工衔接

多位委员和内务司法委员会提出，草案涉及的动力驱动三轮车、四轮车，从性质上属于机动车，快递、外卖用车绝大多数也属于机动车，因此，草案规范机动车已经超出非机动车管理的立法范围；另外，草案附则中也不应出现法律责任的内容，建议作相应调整。据此，法制委员会针对这一问题，建议同时修改现行有效的《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》，实施办法的调整范围涵盖机动车，因此，将草案附则中有关违法生产销售动力驱动三轮车、四轮车的行为及其处罚内容，以及对快递、外卖等行业使用车辆的管理措施授权政府作出规定移至实施办法。法制委员会同时建议，为保持两个地

方性法规内容之间的协调,建议将草案第二条第三款关于滑板车、独轮车、自平衡车等滑行工具,不得上道路使用的内容;第四款关于摩托车(含轻便摩托车),动力驱动的三轮车、四轮车按照国家和本市机动车管理的相关规定执行的内容移至实施办法。

二、关于基层治理

有的委员提出,基层政府在非机动车管理中发挥着重要的作用,有许多经验可以上升到地方性法规,建议增加相关内容。为此,法制委员会进行了专题调研。建议根据“街乡吹哨、部门报到”的工作机制,结合具体工作方式,增加一款作为第三条第二款,表述为:“乡镇人民政府、街道办事处应当统筹辖区内的非机动车管理工作;组织领导、综合协调、监督检查区政府职能部门派出机构,依标准施划非机动车位、规范非机动车停车秩序、清理废旧非机动车等事项;可以依托居(村)民自治、网格化管理、门前三包等机制,采取向社会购买服务、鼓励志愿者服务、协调多主体进行会商、对违法违规企业进行约谈等方式开展工作。”(二次审议稿第三条第二款)

三、关于完善行业协会作用

行业协会目前在非机动车治理中承担着部分工作,为使协会在社会治理中更充分发挥作用,法制委员会建议根据行业协会的工作性质、工作内容,将草案第五条有关行业协会的内容修改为:“本市非机动车相关行业协会应当加强行业自律管理,组织会员制定并遵守行业自律公约,引导、协调、监督会员单位和人员依法从事销售和经营活动,维护公平竞争的市场秩序;对本行业基本情况进行调查;参与制定车辆、服务的标准、目录;代表行业反映诉求、建议。”(二次审议稿第四条)

四、关于电动自行车销售目录

草案第十条规定了本市对符合国家标准

的电动自行车实行产品销售目录公示制度;第十六条规定了电动自行车验车发证的内容,其中对于不在目录内的电动自行车只要符合规定,也应当验车发证。有的委员提出,第十六条第二款不在目录内的电动自行车,应当不存在能够登记的情形,否则就有违目录制度设计的初衷,如果目录外的电动自行车还可以登记,目录制度就没有存在的必要。法制委员会认为,由于电动自行车没有像汽车一样,有国家统一的机动车许可生产目录,本市作为电动自行车的输入型特大城市,有必要从销售端就严格控制出现不符合国家标准的电动自行车。因此,建议删去草案第十六条第二款的内容,同时将草案第十条产品目录制度条款修改为:

“本市对符合国家标准的电动自行车实行产品销售目录制度。产品目录应当载明生产企业、品牌、型号、定型技术参数等项目,定期更新并向社会公布。

“市工商行政管理部门根据国家标准编制本条前款规定的产品目录,也可以委托非机动车协会组织编制。

“电动自行车的生产者、销售者应当向工商行政管理部门或者其委托的相关行业协会申请纳入产品目录;工商行政管理部门应当将符合国家标准的电动自行车纳入产品目录。未纳入产品目录的电动自行车,不得在本市销售和登记上牌。”(二次审议稿第七条)

为了便于引导市民购买、使用合标的电动自行车,对草案第十一条作修改,表述为:“电动自行车的销售者应当将现行有效的产品目录和登记上牌的法律法规规定等有关信息在销售场所显著位置公示。

“电动自行车的销售者应当向购买人承诺其销售的电动自行车符合国家标准;因不符合国家标准不能办理登记的,消费者可以依照国家规

定、当事人约定退货,或者要求销售者履行更换、修理等义务。”(二次审议稿第八条)

五、关于电动自行车限速明示

有的委员提出,目前,在非机动车道没有对电动自行车的限速标志,有些电动自行车驾驶人在非机动车道行驶速度过快,存在安全隐患,建议根据路况,在道路交通拥堵路段设置具体限速标志,提示和控制电动自行车驾驶人不得超过限制行驶速度。法制委员会根据委员的意见,建议增加“公安机关交通管理部门应当根据道路交通情况,在非机动车道设置电动自行车的限速标志”的内容。(二次审议稿第十七条第二款)

六、关于共享单车治理

共享单车的飞速发展给市民带来便利,同时也使乱停乱放、无序发展、挤占公共资源等问题突出,有多位委员提出要加强管理。为此,法制委员会作了专题调研。结合去年国家和本市对共享单车的指导政策,认为有必要明确使用者、租赁企业和政府部门三方权利义务关系,建立社会共同参与治理的格局。目前修改的主要思路是:政府加强鼓励与引导,监管与服务,规范租赁企业健康发展,发挥基层与社会力量作用;租赁企业加强自律和行业自律,结合商业模式创新与科技创新,承担起应有的社会责任,为企业可持续发展创造条件;使用者应当增强公民意识和文明意识,遵守通行规则。

法制委员会建议完善的内容有:在市和区人民政府职责中,增加了对共享单车的总体方针,即“鼓励、引导、规范企业开展自行车租赁服务”(二次审议稿第三条第一款);在基层治理和行业

协会条款中增加了涉及共享单车的内容(二次审议稿第三条第二款、第四条);在具体内容上,结合草案原有条款,对企业报送信息范围、自行车质量、客户端提示要求、乱堆乱放等问题作了补充和完善(二次审议稿第十八条),对主管部门的服务质量监管、自行车投放总量控制、重点区域管理(二次审议稿十九条)等问题作了新增或者完善;在法律责任中增加了对个人违法停放行为的处理措施(二次审议稿第三十二条),增加了对企业的违法行为要限制投放的法律责任(二次审议稿第三十条)。

此外,草案第十一条规范了网络第三方平台的义务,并对违法行为设定了法律责任,第三十二条第二款规范了对电动自行车充电行为,并对违法行为设定了法律责任。法制委员会认为,国家有消防法、消费者权益保护法,电子商务法也正在审议之中,为保持与相关上位法的一致性,建议对网络第三方平台违法行为的处罚,以及对电动自行车违法充电行为的处罚,作准用性规定,即不新设法律责任,而是按照相关上位法的规定执行(二次审议稿第二十六条、第三十三条第二款)。同时建议删去不需通过立法规范的内容,如草案第四条有关执法协调配合机制的条款,对通行规则和第五章停车秩序大部分条款作了简化表述,还对条款顺序作了调整。

根据上述意见,法制委员会提出《北京市非机动车管理条例(草案二次审议稿)》,经主任会议决定,提请本次常委会会议进行审议。

草案二次审议稿和以上意见是否妥当,请审议。

北京市人民代表大会法制委员会关于 《北京市非机动车管理条例(草案二次审议稿)》 修改意见的报告

——2018年9月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 邹维萍

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

5月30日，市十五届人大常委会第四次会议对《北京市非机动车管理条例(草案二次审议稿)》(以下简称二审稿)进行了审议。会上，市人大法制委员会作了草案审议结果的报告，18位常委会组成人员和2位人大代表发言。委员和代表对同时修改现行有效的《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》予以充分肯定。同时，围绕电动自行车产品目录管理和登记制度、互联网租赁自行车的管理和法律责任等方面提出了意见和建议。

常委会后，法制委员会就相关法律责任设定问题，听取了全国人大常委会法工委的意见；对常委会组成人员的审议意见、市政协立法协商意见、民意调查意见进行了深入分析；就电动自行车产品目录问题征求了相关部门的意见并召开专家论证会；与市精神文明办座谈了解文明引导机制作用的发挥情况；到通州区就互联网租赁自行车的相关问题进行了实地调研。

7月4日，市人大常委会李伟主任带队，到东城区就非机动车停放问题、电动自行车销售问题进行实地调研。7月11日，法制办公室就立法工

作和修改情况向常委会党组作了汇报。

9月13日，法制委员会召开会议，根据各方意见，在二审稿基础上，就增强核心制度设计的可操作性、增加法律责任的适当性和规范文字表述等方面作了修改和完善。现将主要修改情况报告如下：

一、关于对互联网租赁自行车的原则要求

二审稿第三条规定，“鼓励、引导、规范企业开展自行车租赁服务”。有常委会组成人员提出，互联网租赁自行车发展到现阶段，再提“鼓励”已经不合时宜。据此，法制委员会建议，删去“鼓励”的表述。(三审稿第三条第一款)

二、关于电动自行车销售与登记

二审稿第七条第一款规定了本市对符合国家标准的电动自行车实行产品销售目录制度。法制委员会认为，目录制度作为一种便民措施，将符合国家标准的电动自行车纳入目录，不仅仅为消费者购买识别提供方便，更重要的是为登记识别简化流程，因此，“产品销售目录制度”的表述不够准确，建议修改为“产品目录制度”。(三审稿第七条第一款)

二审稿第八条第二款规定了电动自行车销

售者应当向购买人承诺其销售的电动自行车符合国家标准的内容。有常委会组成人员提出,销售者销售商品应当遵守产品质量法的规定,所销售的商品应当符合质量标准,规定承诺的义务没有必要。据此,法制委员会建议删去承诺的内容,将该款相关内容修改为:“销售的电动自行车应当和产品目录相符合;不符合的,消费者可以依照国家规定、当事人约定,要求销售者退货或者更换。”(三审稿第八条)

根据市政协委员的意见,为进一步提高电动自行车登记率,法规中应当明示“免费登记”。据此,法制委员会建议,在申请登记条款中,增加“免费”发放电动自行车行驶证、号牌的内容。(三审稿第十二条第一款)

三、关于完善政府监管职责和互联网租赁自行车经营企业的义务

二审稿第十八条、第十九条规定了互联网租赁自行车经营企业的义务和政府的监管职责。有常委会组成人员提出,要进一步细化规定,增加可操作性。法制委员会根据这个意见,结合民意调查和实地调研情况,对有关条款作了进一步完善。在三审稿第三条市和区人民政府的职责中,增加“实施总量调控”的内容;在交通管理部门的职责条款中,增加“制定行业发展政策、规范和标准”、“推行电子标签管理制度”、“监督管理信息公示制度”和“对禁止停放区域实行目录管理”等四项内容。(三审稿第三条、第十九条)

同时,根据各方意见,补充完善了互联网租赁自行车经营企业的义务。建议按照总量调控的要求增加企业“按照交通管理部门的要求投放车辆”的义务;在企业报送信息的内容中增加“自行车停放位置信息”;将第四项企业的

处理投诉举报内容修改为:“建立投诉处理机制,及时受理、处理车辆性能、停放秩序等方面的社会投诉举报”;在第六项中增加企业回收“废弃”车辆和“及时清理占用道路、绿地等公共场所车辆”的义务;增加一项关于保密义务的规定作为第八项,表述为:“遵守网络安全法律法规要求,落实网络安全等级保护、数据安全、个人信息保护等制度。”(三审稿第二十条)

四、关于禁停区域的规定

二审稿第二十四条第二款规定了非机动车的禁停区域。有常委会组成人员提出,条文中“一定区域”的表述过于模糊,不具有操作性,需要进一步细化,便于市民理解和执行。法制委员会根据这个意见,建议将此款修改为:“禁止在下列区域停放非机动车:

(一)人行道的禁止停放区域、消防通道、盲道;

(二)未明确为停车区域的机动车道、非机动车道;

(三)市交通管理部门会同市公安机关交通管理部门对道路交叉口、铁路道口、人流密集场所出入口等公共场所划定的禁止停放区域。”(三审稿第二十四条)

五、关于对过渡期相关违法行为的处罚

由于二审稿中对不符合国家标准的电动自行车在过渡期内没有申领临时标识、未悬挂临时标识、伪造变造临时标识,以及过渡期满后上道路行驶等违法行为未作出处罚规定,法制委员会建议对上述违法行为规定具体的处罚:对不符合国家标准的电动自行车未在规定期限内申领临时标识的,以及过渡期满后上道路行驶的,处1000元罚款;(三审稿第二十七条)已经登记的电动自行车未悬挂临时标识上道路行驶的,处警告

或者 20 元罚款；(三审稿第二十八条第二项)伪造、变造或者使用其他电动自行车临时标识上道路行驶的，对临时标识予以收缴，对驾驶人处 1000 元罚款；(三审稿第二十八条第三项)上述违法行为，公安机关交通管理部门可以先予扣留电动自行车，并通知驾驶人及时接受处理。接受处理后，交管部门应当及时发还电动自行车。同时，考虑到过渡期制度与登记制度紧密相关，法制委员会建议将设置过渡期的条款从附则一章调整到登记一章。(三审稿第十三条)

六、关于互联网租赁自行车后期处置

有部门提出，由于互联网租赁自行车存在被乱堆放于绿地、隔离带等场所，还有被弃于河道、企业私自投放、企业撤出后遗留等情况，相关主管部门、基层政府清理了大量的互联网租赁自行车，要求企业认领但多数未得到回应，建议明确相应的处置措施。蔡奇书记多次对此问题作出

重要批示，要求有关部门研究加强规范管理。据此，法制委员会建议参照道路交通安全法对扣留车辆的处置措施，新增一条，表述为：“相关行政主管部门依法对互联网租赁自行车采取行政措施的，应当告知互联网租赁自行车经营企业及时接受处理。逾期不来接受处理，并经公告 3 个月仍不来接受处理的，相关行政主管部门可以依法按照相关规定处置。”(三审稿第三十四条)

此外，根据常委会组成人员和代表的意见，删去了一些衔接性条款，对条款顺序作了调整，对部分条款的文字作了完善性修改。

法制委员会按照上述意见，提出《北京市非机动车管理条例(草案三次审议稿)》，提请本次常委会会议进行审议。

草案三次审议稿和以上意见是否妥当，请审议。

北京市人民代表大会法制委员会关于 《北京市非机动车管理条例(草案三次审议稿)》 修改意见的报告

——2018年9月28日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 邹维萍

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

9月26日，市十五届人大常委会第七次会议对《北京市非机动车管理条例(草案三次审议稿)》(以下简称三审稿)进行了审议。会上，8位常委会组成人员和3位人大代表发表了意见，总体认为草案三审稿经多次修改后已经比较成熟。意见主要集中在对违法行为的处罚力度不够、违法成本低的方面。

这些意见在立法调研和三次审议过程中都有提及。法制委员会在几次审议中反复研究、几经修改，注重把握以下原则：一是维护国家法制统一。对上位法即国家的道路交通安全法、道路交通安全法实施条例已有规定的，应当按照上位法的规定。两个上位法对非机动车驾驶人违反道路通行规则已有明确的处罚规定，地方立法只能在上位法规定的处罚幅度内作出细化规定；二是注意与同位法之间的衔接。现行有效的北京市实施道路交通安全法办法，是根据上位法制定的本市实施办法，其中对非机动车驾驶人的违法

行为也有一些处罚规定，因此应尽可能与其保持一致性和协调性；三是上位法没有规定的，在地方立法权限范围内加大处罚力度。特别是对此次立法重点针对的超标电动自行车的问题、互联网租赁自行车经营企业不履行企业义务的行为，提高了处罚额度，还规定了扣留、依法按规定处置等行政措施。对驾驶拼装、改装的电动自行车上道路行驶，情节严重的，对车辆予以收缴等内容。

法制委员会根据常委会组成人员和代表的意见，对部分条款的文字作了完善性修改。将第十四条第一项修改为：

“（一）不得双手离把。不得有分散注意力、妨碍安全驾驶的行为。”将第四项修改为：“（四）遵守交通信号灯的指示。等待信号灯时，在非机动车停止线或者待驶（转）区内顺序等候。”

据此，法制委员会提出《北京市非机动车管理条例(表决稿)》，建议本次常委会会议表决通过，并自2018年11月1日起施行。

北京市人民代表大会常务委员会公告

〔十五届〕第 6 号

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第七次会议于 2018 年 9 月 28 日通过了《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通安全法办法〉的决定》，现将北京市第十二届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过并于 2005 年 1 月 1 日施行的《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》作相应修正，重新予以公布施行。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会

2018 年 9 月 28 日

北京市人民代表大会常务委员会 关于修改《北京市实施〈中华人民共和国 道路交通安全法〉办法》的决定

(2018年9月28日北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第七次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第七次会议决定对《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》作如下修改:

一、删去第五条、第六条、第八条第一款中的“县”。

二、增加一条,作为第十八条:“本市禁止生产、销售和使用未经国家机动车产品主管部门许可生产的摩托车(含轻便摩托车)、动力装置驱动的三轮车、四轮车。”

三、删去第二十四条。

四、将第五十五条第八项修改为:“(八)成年人驾驶自行车、电动自行车可以在固定座椅内载一名儿童,但不得载12周岁以上的人员;未成年人驾驶自行车、电动自行车不得载人;”

五、将第五十七条第十一项修改为:“(十一)不得搭乘人力货运三轮车、轻便摩托车;不得违反规定搭乘自行车、电动自行车、残疾人机动轮椅车。”

六、增加一条,作为第七十八条:“快递、外卖等行业使用车辆的管理办法由市商务、邮政、交通、公安机关交通管理等行政部门根据行业发展和特点和发展需求制定,并报市人民政府批准。”

七、将第八十一条改为第八十二条,并将第三项修改为:“(三)在道路上使用滑板、滑轮、旱冰鞋等滑行工具的。”

八、将第八十六条改为第八十七条,并删去第七项。

九、增加一条,作为第九十条:“在道路上使用动力装置驱动的平衡车、滑板车等器械的,公安机关交通管理部门可以扣留器械,处200元罚款。”

十、将第九十条改为第九十二条,并删去第九十条第一项中的“驾驶人信息卡”。

十一、将第九十四条改为第九十六条,并删去第九十四条第五项中的“驾驶人信息卡”。

十二、增加一条,作为第一百零五条:“擅自生产、销售未经国家机动车产品主管部门许可生产的摩托车(含轻便摩托车)、动力装置驱动的三轮车、四轮车的,由工商行政管理部门没收非法生产、销售的摩托车(含轻便摩托车)、动力装置驱动的三轮车、四轮车,可以并处非法产品价值三倍以上五倍以下罚款;有营业执照的,由工商行政管理部门吊销营业执照,没有营业执照的,予以查封。”

十三、将第一百零五条改为第一百零八条，修改为：“违反本办法第七十六条规定，未履行道路交通安全防范责任制度的，公安机关交通管理部门可以约谈负责人，责令限期改正；逾期不改正的，禁止其机动车上道路行驶，可并处1万元以上5万元以下罚款。”

十四、删去第一百零六条。

十五、增加一条，作为第一百一十条：“摩托车(含轻便摩托车)，动力装置驱动的三轮车、四

轮车按照国家和本市机动车管理的相关规定执行。”

此外，对条文顺序作了相应调整。

本决定自2018年11月1日起施行。

《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》根据本决定作相应修改，重新公布。

附件：北京市实施《中华人民共和国道路交通安全法》办法

附件

北京市实施《中华人民共和国 道路交通安全法》办法

(2004年10月22日北京市第十二届人民代表大会常务委员会第十五次会议通过 根据2010年12月23日北京市第十三届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过的《关于修改部分地方性法规的决定》修正 根据2018年9月28日北京市第十五届人民代表大会常务委员会第七次会议通过的《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通安全法办法〉的决定》修正)

目 录

第一章 总 则

第二章 车辆和驾驶人

第一节 机 动 车

第二节 非机动车

第三节 机动车驾驶人

第三章 道路通行条件

第四章 道路通行规定

第一节 一般规定

第二节 机动车通行规定

第三节 非机动车、行人和乘车人通行规定

第四节 高速公路的特别规定

第五章 交通事故处理

第六章 事故预防与执法监督

第七章 法律责任

第八章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了实施《中华人民共和国道路交通安全法》和《中华人民共和国道路交通安全法

实施条例》，结合本市实际情况，制定本办法。

第二条 在本市行政区域内道路上通行的车辆驾驶人、行人、乘车人以及与道路交通活动有关的单位和个人，应当遵守《中华人民共和国道路交通安全法》、《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》和本办法。

第三条 本市道路交通安全工作，应当遵循依法管理、方便群众的原则，保障道路交通的有序、安全、畅通。

第四条 本市道路交通安全管理工作应当与经济建设和社会发展、城市布局和交通需求相适应。城市规划应当与道路交通安全相协调，合理配置道路资源，完善交通基础设施，发展公共交通，提高道路交通安全管理的现代化水平。

第五条 市和区人民政府领导道路交通安全管理工作，组织有关部门确定管理目标，增加对交通安全基础设施和科技管理手段的投入；建立、健全道路交通安全管理工作的协调机制、重大建设项目的交通影响评价制度和道路交通安全防范责任制度；制定交通安全设施、交通文明建设、科学研究与应用等道路交通安全

管理规划和实施方案,并组织实施。

第六条 本市公安机关交通管理部门负责本市行政区域内道路交通安全管理工作。

市和区人民政府的交通、规划、建设、市政、环保、农业、发展改革、城管监察等部门依据各自职责,负责有关的道路交通工作,落实道路交通安全责任。

第七条 公安机关交通管理部门及其交通警察应当依法履行职责,严格、公正、文明执法。

公安机关交通管理部门及其交通警察应当模范遵守道路交通安全法律、法规。

第八条 市和区人民政府及其有关部门,应当开展道路交通安全宣传教育,提高公民的道路交通安全意识和交通文明素质。

机关、部队、企业、事业单位、社会团体以及其他组织,应当做好所属人员的交通安全教育工作和所属车辆的管理工作,落实道路交通安全防范责任制度。

学校应当将道路交通安全教育纳入法制教育的内容,中、小学校应当将学生遵守道路交通安全法律、法规的情况纳入综合评定。

新闻、出版、广播、电视等有关单位,应当加强对社会公众的道路交通安全宣传教育。

第九条 本市鼓励单位和个人在公安机关交通管理部门的统一组织下,提供志愿服务,协助维护道路交通秩序。

对在道路交通安全工作中有突出贡献的公民、法人和其他组织,本市各级人民政府应当予以表彰、奖励。

第二章 车辆和驾驶人

第一节 机动车

第十条 申请机动车登记的,申请人应当提供真实、合法、有效的证明、凭证。机动车登记内容发生变化的,应当按照规定办理相应手续。

第十一条 公安机关交通管理部门应当自受理机动车登记申请之日起5个工作日内完成审查工作,对符合规定条件的,应当发放机动车登记证书、号牌和行驶证;对不符合规定条件的,应当向申请人说明不予登记的理由。

摩托车和道路专项作业车辆登记,应当符合本市的交通发展规划,在限定的区域内实行总量控制。

第十二条 在本市办理机动车注册登记期间,机动车需要临时在道路上行驶的,应当取得临时通行牌证。

第十三条 机动车安全技术检验,除符合国家机动车安全技术标准外,还应当符合国家和本市环境保护标准;不符合标准的,不予办理相应登记或者不予核发检验合格标志。

公安机关交通管理部门应当依法对机动车安全技术检验机构进行监督管理。

第十四条 应当报废的机动车,其所有人必须及时办理注销登记手续。

应当报废的机动车,其所有人在办理新购机动车注册登记前,必须先行办理报废机动车的注销登记手续。

第十五条 上道路行驶的机动车,应当符合下列规定:

(一)在机动车前后的规定位置,各安装一面号牌,不得倒置或者反向安装;

(二)在前窗右上角粘贴机动车检验合格标志、保险标志、环境保护合格标志;

(三)货运机动车及挂车车厢后部喷涂放大的本车牌号;

(四)大、中型客运机动车驾驶室两侧喷涂准乘人数,从事营运的,应当喷涂经营单位名称和营运编号;

(五)总质量在3.5吨以上的货运汽车、挂车,按照规定安装侧、后防护装置;

(六)配备有效的灭火器具、反光的故障车警告标志;

(七)车身两侧的车窗和前后窗,不得粘贴、喷涂妨碍驾驶视线的文字、图案,不得使用镜面反光遮阳膜;

(八)道路施工养护、环卫清扫、设施维修及绿化等专业作业车辆,符合国家和本市的道路作业车辆安全标准;

(九)用于公路营运的载客汽车、重型载货汽车、半挂牵引车应当安装、使用符合国家标准行驶记录仪。

第十六条 机动车所有人、管理人和驾驶人应当按照机动车国家安全技术标准和本市有关规定,对车辆进行维修和保养,保持车况良好、车容整洁、排放合格。

第十七条 机动车定期安全技术检验后,公安机关交通管理部门对符合国家机动车安全技术标准的车辆,应当发给检验合格标志。

在机动车安全技术检验前,有未接受处理的道路交通违法行为记录的当事人,应当在规定的时间、地点接受处理。

第十八条 本市禁止生产、销售和使用未经国家机动车产品主管部门许可生产的摩托车(含轻便摩托车)、动力装置驱动的三轮车、四轮车。

第二节 非机动车

第十九条 电动自行车、人力三轮车、残疾人机动轮椅车和其他应当登记的非机动车,经公安机关交通管理部门登记并领取牌证后,方可上道路行驶。

第二十条 申请非机动车登记的,提交车辆所有人身份证明和车辆来历证明。申请残疾人机动轮椅车登记的,还应当提交公安机关交通管理部门指定的医疗机构出具的下肢残疾证明。

申请电动自行车、人力三轮车登记,应当符合市人民政府的有关规定。

第二十一条 残疾人机动轮椅车只可过户给符合规定条件的残疾人。

第二十二条 非机动车牌证丢失,车辆所有人应当携带本人身份证明和车辆,到公安机关交通管理部门补领。

第三节 机动车驾驶人

第二十三条 申请机动车驾驶证的,申请人应当提供真实、合法、有效的证明、凭证。机动车驾驶证记载的机动车驾驶人信息发生变化的,应当及时办理换证手续。

第二十四条 场地与道路驾驶培训、考试,应当在符合规定条件的机动车考试场进行。

第三章 道路通行条件

第二十五条 大型公共建筑、民用建筑以及其他重大建设项目在立项时,应当由市交通主管部门组织有关部门进行道路交通影响评价。经论证,对交通环境将造成重大不利影响的项目,立项主管部门不予立项。

第二十六条 新建、改建、扩建道路时,交通信号灯、交通标志、标线及其他交通安全设施,应当与道路同时设计、同时验收。

道路交通标志、标线的设置,应当符合道路交通安全、畅通的要求和国家标准,并保持清晰、醒目、准确、完好。

第二十七条 道路、交通设施的管理部門应当根据通行需要,及时增设、调换、更新道路交通信号。增设、调换、更新限制性的道路交通信号,应当提前向社会公告,广泛进行宣传。

第二十八条 公共停车场的建设,应当根据道路状况,本着安全、畅通的原则,合理规划并实施。公共停车场建设工程的设计,应当符合国家和本市的设计标准和规范。已经建成或者投入使用的公共停车场,不得擅自停止使用或者改作他用。

第二十九条 根据本市道路停车泊位设置规划或者在不影响道路交通安全、畅通的情况下,公安机关交通管理部门可以在道路范围内确定道路停车泊位,并设置道路交通标志、标线。其他单位和个人不得设置、占用、撤销道路停车泊位。

第三十条 开辟和调整公共汽车、电车和长途汽车、旅游汽车路线或者车站,应当符合交通规划和安全、畅通、方便出行的要求。交通等主管部门在批准前,应当征得公安机关交通管理部门同意。

在道路上堆物、施工作业以及开辟通道,设置台阶、门坡、广告等影响道路交通安全、畅通的占用道路行为,应当征得公安机关交通管理部门的同意。

第三十一条 经批准占用道路施工作业的,施工单位应当提前向社会公示,并遵守下列规定:

(一)在批准的路段和时间内进行;

(二)在作业区周围设置围挡,夜间在围挡设施上设置并开启照明设备,设置交通标志、交通设施及施划交通标线的作业除外;

(三)在距来车方向不少于 50 米的地点设置施工标志或者注意危险警告标志,夜间在距来车方向不少于 100 米的地点设置反光的施工标志或者注意危险警告标志;

(四)施工作业人员按照规定穿戴反光服饰,横穿车行道时,直行通过,注意避让来往车辆;

(五)施工作业完毕,应当修复损毁路面,并清除现场遗留物。

第三十二条 在道路上进行维修、养护等作业的机动车及作业人员,应当遵守下列规定:

(一)作业时间避开交通流量高峰期;

(二)车辆开启黄色标志灯和危险报警闪光灯,按顺行方向行进;

(三)在车行道停车作业时,在作业现场划出作业区,并设置围挡;白天在作业区来车方向不少于 50 米、夜间在不少于 100 米的地点设置反光的施工标志或者注意危险警告标志;

(四)作业人员按照规定穿戴反光服饰,横穿车行道时,直行通过,注意避让来往车辆。

第三十三条 作业车辆应当按照下列规定使用箭头指示标志灯:

(一)占用左侧车道作业时,开启右箭头指示标志灯,指引后方车辆向右变更车道;

(二)占用右侧车道作业时,开启左箭头指示标志灯,指引后方车辆向左变更车道;

(三)占用中间车道作业时,开启左右双箭头指示标志灯,指引后方车辆向左右两侧变更车道。

第四章 道路通行规定

第一节 一般规定

第三十四条 车辆、行人应当各行其道,并遵守下列规定:

(一)在同方向划有二条以上机动车道的道路上,货运汽车、摩托车、拖拉机、低速载货汽车、三轮汽车、轮式自行机械,在慢速车道行驶;大客车不得在快速车道行驶,但超越前方车辆时除外;

(二)在设有主路、辅路的道路上,拖拉机、低速载货汽车、三轮汽车、轮式自行机械和摩托车,只准在辅路行驶;

(三)实习期内的驾驶人驾驶机动车,不得在快速车道行驶;

(四)行人遇人行道有障碍无法正常通行而借用车行道通行时,车辆应当避让借道通行的行人。

第三十五条 车辆变更车道不得影响其他车辆、行人的正常通行,并应当遵守下列规定:

(一)让所借车道内行驶的车辆或者行人先行;

(二)按顺序依次行驶,不得频繁变更机动车道;

(三)不得一次连续变更二条以上机动车道;

(四)左右两侧车道的车辆向同一车道变更时,左侧车道的车辆让右侧车道的车辆先行。

第三十六条 在道路划设的公交专用车道内,在规定的时间内只准公共汽车、电车通行,其他车辆不得进入该车道行驶;遇交通管制等特殊情况时,按照交通警察指挥或者交通标志指示,可以借用公交专用车道行驶。

在划设公交专用车道的道路上,在规定的时间内,公共汽车、电车应当在公交专用车道内顺序行驶。在未划设公交专用车道的道路上,公共汽车、电车不得在快速车道内行驶。超越前方车辆时,只准借用相邻的一条机动车道,超越前方车辆后应当立即驶回原车道。

第三十七条 出租汽车上下站、出租汽车停靠站为出租汽车专用停车地点,其他车辆不得占用。

在设置出租汽车上下站的地点,出租汽车可以临时停车上下乘客,上下乘客后应当立即驶离。

在设置出租汽车停靠站的地点,出租汽车可以临时停车上下乘客或者顺序排队等候。

第三十八条 遇有重大国事、外事活动,公安机关交通管理部门可以采取临时交通管制措施。

举办大型群众性活动,需要公安机关交通管理部门采取交通管制措施的,公安机关交通管理部门应当在采取管制措施3日前向社会公告。

第二节 机动车通行规定

第三十九条 机动车上道路行驶不得超过限速标志、标线标明的速度;同方向划有二条以

上机动车道的道路,没有限速标志、标线的,城市道路最高时速为70公里,封闭的机动车专用道路和公路最高时速为80公里。

附载作业人员的货运汽车、全挂拖斗车、运载危险化学品的货运汽车、二轮摩托车、侧三轮摩托车和铰接式客车、电车在城市道路上行驶时最高时速为50公里,在封闭的机动车专用道路和公路上行驶时最高时速为60公里。

第四十条 机动车在道路空闲、视线良好且不违反道路交通安全法律、法规规定的情况下,应当快速接续行驶,不得妨碍后车通行。

第四十一条 机动车在夜间路灯开启期间,应当开启前照灯、示廓灯和后位灯。

机动车转弯、变更车道、超车、掉头、靠路边停车时,应当提前100米至50米开启转向灯。

第四十二条 机动车可以在有掉头标志、标线或者未设置禁止左转弯、禁止掉头标志、标线的路口、路段掉头。掉头时应当提前进入导向车道或者在距掉头地点150米至50米处驶入最左侧车道,并不得妨碍行人和其他车辆正常通行。

第四十三条 机动车通过环形路口,应当按照导向箭头所示方向行驶。进环形路口的机动车应当让已在路口内环行或者出环行路口的机动车先行。

机动车通过有交通信号灯控制的交叉路口,遇放行信号时,应当让先于本放行信号放行的车辆先行。

第四十四条 机动车进出或者穿越道路的,应当让在道路上正常行驶的车辆、行人先行。在设有主路、辅路的道路上,进主路的机动车应当让在主路上行驶的和出主路的机动车先行,辅路上行驶的机动车应当让出主路的机动车先行。

第四十五条 机动车遇有前方车辆停车排队等候或者行驶缓慢时,应当停车等候或者依次行驶,不得进入非机动车道、人行道行驶,不得鸣

喇叭催促车辆、行人。

第四十六条 机动车在行驶中不得使用危险报警闪光灯,但道路交通安全法律、法规规定的牵引与被牵引的机动车、道路作业车辆、警车护卫的车队以及低能见度气象条件下行驶的机动车除外。

第四十七条 机动车在行驶中发生故障、事故的,应当按照规定立即开启危险报警闪光灯,设置警告标志;除抢救伤员、灭火等紧急情况外,驾驶人、乘车人应当迅速离开车辆和车行道。

第四十八条 牵引机动车应当遵守下列规定:

(一)牵引车与被牵引车均应当由取得机动车驾驶证一年以上的驾驶人驾驶;

(二)夜间使用软连接牵引时,牵引装置上设置反光标识物;

(三)道路设有二条以上机动车道的,在慢速车道内行驶;

(四)道路设有主路、辅路的,在辅路上行驶;

(五)全挂拖斗车、运载危险化学品的车辆不得牵引车辆;

(六)不得牵引轮式专用机械车及其他轮式机械。

第四十九条 机动车停放应当遵守下列规定:

(一)在停车场或者交通标志、标线规定的道路停车泊位内停放;

(二)在道路停车泊位内,按顺行方向停放,车身不得超出停车泊位;

(三)借道进出停车场或者道路停车泊位的,不得妨碍其他车辆或者行人正常通行。

第五十条 机动车在道路上临时停车时,应当遵守下列规定:

(一)按顺行方向,车身右侧紧靠道路边缘,不得超过 30 厘米,同时开启危险报警闪光灯;

(二)夜间或者遇风、雨、雪、雾等低能见度气象条件时,开启示廓灯、后位灯、雾灯。

第五十一条 公共汽车、电车驶入停靠站应当遵守下列规定:

(一)在停靠站一侧单排靠边停车;

(二)不得在停靠站以外的地点停车上下乘客;

(三)不得在停靠站内待客、揽客。

第五十二条 机动车试车应当遵守下列规定:

(一)按照规定悬挂公安机关交通管理部门核发的试车号牌;

(二)由取得机动车驾驶证一年以上的驾驶人驾驶;

(三)按照公安机关交通管理部门规定的时间、路线进行;

(四)不得搭乘与试车无关的人员;

(五)不得在道路上进行制动测试。

第五十三条 警车、消防车、救护车、工程救险车在执行紧急任务时,可以在应急车道内行驶,其他机动车不得在应急车道内行驶。

机动车发生交通事故或者故障确需在应急车道内临时停车时,应当按照规定使用灯光、设置故障车警告标志;车身超出应急车道占用车行道的,应当将故障车警告标志设在被占用的车行道内。

第三节 非机动车、行人和乘车人通行规定

第五十四条 非机动车通过有交通信号灯控制的交叉路口时,应当遵守下列规定:

(一)遇放行信号时,让先于本放行信号放行的车辆先行;

(二)左转弯时,沿非机动车禁驶区边缘或者路口中心右侧转弯;

(三)不得在非机动车禁驶区内行驶或者停车;

(四)未被交通信号放行的非机动车不得进入路口。

第五十五条 驾驶非机动车应当遵守下列规定：

(一)在非机动车道内顺向行驶。在没有划设非机动车道的道路上，自行车、电动自行车应当在距离道路右侧边缘线向左 1.5 米的范围内行驶，人力三轮车、残疾人机动轮椅车应当在距离道路右侧边缘线向左 2.2 米的范围内行驶，畜力车应当在距离道路右侧边缘线向左 2.6 米的范围内行驶；

(二)不得进入高速公路、城市快速路或者其他封闭的机动车专用道；

(三)与相邻行驶的非机动车保持安全距离；在与行人混行的道路上避让行人；

(四)行经人行横道时避让行人；

(五)不得在车行道上停车滞留；

(六)设有转向灯的，转弯前开启转向灯；

(七)自行车、电动自行车、人力三轮车制动器失效的，不得在道路上骑行；

(八)成年人驾驶自行车、电动自行车可以在固定座椅内载一名儿童，但不得载 12 周岁以上的人员；未成年人驾驶自行车、电动自行车不得载人；

(九)人力客运三轮车按照核定的人数载人，人力货运三轮车不得载人；

(十)自行车、电动自行车、三轮车不得在人行道和人行横道上骑行。

第五十六条 驾驶残疾人机动轮椅车应当遵守下列规定：

(一)携带公安机关交通管理部门核发的残疾人机动轮椅车行驶证；

(二)可以载一名陪护人员，但不得从事营运。

第五十七条 行人和乘车人应当遵守下列

规定：

(一)行人应当在人行道上行走，没有人行道的，应当在距离道路右侧边缘线向左 1 米的范围内行走；

(二)行人不得进入高速公路、城市快速路或者其他封闭的机动车专用道；

(三)行人不得在车行道上行走或者兜售、发送物品；

(四)不得在车行道上等候车辆或者招呼营运车辆；

(五)遇有交通信号放行机动车时，未被放行的行人不得进入路口；

(六)乘坐公共汽车、电车和长途汽车，在停靠站或者指定地点依次候车，待车停稳后，先下后上；

(七)乘坐机动车不得影响驾驶人安全驾驶；

(八)明知驾驶人无驾驶证、饮酒或者身体疲劳不宜驾驶的，不得乘坐；

(九)乘坐货运机动车时，不得站立或者坐在车厢栏板上；

(十)乘坐二轮摩托车时，只准在后座正向骑坐；

(十一)不得搭乘人力货运三轮车、轻便摩托车；不得违反规定搭乘自行车、电动自行车、残疾人机动轮椅车。

第四节 高速公路的特别规定

第五十八条 机动车需要上高速公路行驶的，驾驶人应当事先检查车辆的轮胎、燃料、润滑油、制动器、灯光、灭火器具、反光的故障车警告标志等，并保证齐全有效。

第五十九条 高速公路救援车、清障车应当按照标准安装示警灯，喷涂明显的标志图案。执行救援、清障任务时，应当开启示警灯和危险报警闪光灯。

第六十条 在高速公路上进行施工、维修、

养护等作业的单位,除日常维修、养护外,应当在批准的时间、地点、范围内进行,并遵守下列规定:

(一)在距离作业地点来车方向的1000米、500米、300米、100米处分别设置明显的警告标志牌,夜间设置红色示警灯(筒);

(二)作业人员按照规定穿戴反光服饰,横穿车行道时,直行通过,注意避让来往车辆。

第六十一条 遇自然灾害、恶劣气象条件以及施工或者发生交通事故等严重影响交通安全的情形时,高速公路管理机构 and 公安机关交通管理部门应当及时相互通报情况;公安机关交通管理部门可以采取限制车速、调换车道、暂时中断通行、关闭高速公路等交通管制措施。采取交通管制措施时,应当设置交通标志或者发布公告。

第六十二条 高速公路管理机构应当保证高速公路安全防护设施的齐全有效,及时清理发生故障的车辆和其他障碍,劝阻禁限车辆、行人从收费站或者服务区进入高速公路。

第六十三条 高速公路上的交通事故现场,在公安机关交通管理部门勘查工作完毕后,由高速公路管理机构及时进行清理。清理时应当按照道路施工作业的规定实行安全控制。

第五章 交通事故处理

第六十四条 公安机关交通管理部门接到特别重大事故、特大事故或者危险化学品、放射性危险物品运输事故报警时,应当立即采取应急措施,并向市或者区人民政府报告。市或者区人民政府应当及时组织、协调事故处理。

第六十五条 对当事人依法可以自行协商解决或者交通警察可以当场处理的交通事故,公安机关交通管理部门应当制定具体范围标准,并向社会公布。

第六十六条 现场勘查完毕后,当事人应当

在公安机关交通管理部门的组织下,按照要求及时将车辆移至不妨碍交通的地方,并清理现场。

在当事人拒不服从、无力实施或者遇有影响公众利益的紧急情况下,公安机关交通管理部门可以指定单位代为当事人将车辆移至不妨碍交通的地方,并清理现场,所需费用由当事人承担。当事人应当接收、保管从现场清理的物品。

故障车的清理适用本条第二款的规定。

第六十七条 公安机关交通管理部门根据检验、鉴定的需要,可以收集交通事故车辆、嫌疑车辆、机动车驾驶证、机动车行驶证以及其他与交通事故有关的证据,并妥善保管,检验、鉴定后应当立即发还。

第六十八条 公安机关交通管理部门经过调查后,应当根据当事人的行为对发生交通事故所起的作用以及过错的严重程度,确定当事人的责任。当事人有过错的,应当确定当事人有责任;当事人没有过错的,应当确定当事人无责任。

交通事故当事人的责任分为:全部责任、主要责任、同等责任、次要责任、无责任:

(一)一方当事人有过错,其他当事人无过错的,有过错的为全部责任,无过错的为无责任;

(二)两方以上的当事人均有过错的,作用以及过错大的为主要责任,作用以及过错相当的为同等责任,作用以及过错小的为次要责任;

(三)无法确定各方当事人有过错或者属于交通意外事故的,各方均为无责任;

(四)当事人逃逸,造成现场变动、证据灭失,公安机关交通管理部门无法查证交通事故事实的,逃逸的当事人为全部责任;当事人故意破坏、伪造现场、毁灭证据的,为全部责任;

(五)一方当事人故意造成交通事故的,其他方为无责任。

交通事故当事人的责任具体确定标准由市公安局交通管理部门制定,并向社会公布。

第六十九条 本市依法对机动车实行第三者责任强制保险制度,设立道路交通事故社会救助基金。

机动车发生交通事故造成人身伤亡、财产损失的,肇事车辆参加机动车第三者责任强制保险的,由保险公司在机动车第三者责任强制保险责任限额范围内先行赔偿;肇事车辆未参加机动车第三者责任强制保险的,由肇事车辆按照相当于第三者责任强制保险的责任限额先行赔偿。

第七十条 机动车之间发生交通事故造成人身伤亡、财产损失的,超过第三者责任强制保险责任限额部分,由有过错的一方承担赔偿责任;双方都有过错的,按照各自过错的比例承担赔偿责任;无法确定双方当事人过错的,平均分担赔偿责任。

第七十一条 非机动车之间、非机动车与行人之间发生交通事故造成人身伤亡、财产损失的,由有过错的一方承担赔偿责任;双方都有过错的,按照各自过错的比例承担赔偿责任;无法确定双方当事人过错的,平均分担赔偿责任。

第七十二条 机动车与非机动车、行人之间发生交通事故造成人身伤亡、财产损失的,由保险公司在机动车第三者责任强制保险责任限额范围内先行赔偿。超过责任限额的部分,由机动车一方承担赔偿责任;但是,有证据证明非机动车驾驶人、行人违反道路交通安全法律、法规,机动车驾驶人在驾驶中履行了交通安全注意义务并已经采取了适当的避免交通事故的处置措施,机动车一方无过错的,按照国家规定的最低比例、额度承担赔偿责任。机动车一方有过错的,按照过错程度承担赔偿责任。

机动车与非机动车、行人之间发生的交通事故的损失是由非机动车驾驶人、行人故意造成的,机动车一方不承担赔偿责任;机动车第三者责任强制保险已先行赔付的,保险公司有权予以

追偿。

第七十三条 机动车发生道路交通事故造成人身伤亡、财产损失,当事人有条件报案、保护现场但没有依法报案、保护现场,致使事故基本事实无法查清的,由保险公司在机动车第三者责任强制保险责任限额范围内先行赔偿。超出责任限额的部分,按照下列规定承担赔偿责任:

(一)机动车之间发生交通事故,一方当事人有上述行为的,承担全部赔偿责任;两方或者两方以上当事人均有上述行为的,平均分担赔偿责任;

(二)机动车与非机动车、行人发生交通事故,机动车一方有上述行为,又没有证据证明非机动车、行人有交通安全违法行为以及机动车驾驶人已经采取必要处置措施的,由机动车一方承担赔偿责任。

非机动车与非机动车、非机动车与行人发生交通事故,一方当事人有条件报案、保护现场但没有依法报案、保护现场,致使事故基本事实无法查清的,承担全部赔偿责任;两方或者两方以上当事人均有前述行为的,平均分担赔偿责任。

第七十四条 当事人共同请求公安机关交通管理部门对损害赔偿进行调解的,应当提出书面申请。申请书应当载明具体的赔偿请求、理由,并提供相应的凭证。

公安机关交通管理部门应当在收到当事人的调解申请书之日起,5个工作日内进行审查并做出决定。符合条件的予以受理;不符合条件的不予受理,并书面告知申请人。

第六章 事故预防与执法监督

第七十五条 本市各级人民政府应当本着预防与减少交通事故,保证道路交通安全、畅通的原则,组织制定应对自然灾害、恶劣气象条件以及其他影响道路交通安全的突发事件的应急

预案。公安、交通、卫生、市政以及其他有关部门,应当根据应急预案制定本部门的具体实施方案。

遇有应急预案所规定的情形发生时,各有关部门应当立即启动应急预案,相互密切配合,并注意信息的沟通、反馈。

第七十六条 本市建立道路交通安全防范责任制度。单位应当遵守下列规定:

(一)建立对本单位所属机动车的使用、保养、维修、检查制度,保持车辆符合国家安全技术标准;

(二)教育本单位人员遵守道路交通安全法律、法规,建立对本单位专职机动车驾驶人的道路交通安全教育培训、考核制度;

(三)专业运输单位录用驾驶人员驾驶机动车的,应当对驾驶人员进行资质审查和专门的道路交通安全培训考核,建立档案,并向当地公安机关交通管理部门登记备案;

(四)专业运输单位由其法定代表人负责交通安全工作,设置交通安全工作机构,并配备交通安全专职人员;

(五)接受所在地人民政府和公安机关交通管理部门的监督、检查,实现交通安全目标。

第七十七条 道路交通安全防范责任制度由本市各级人民政府组织实施。各级人民政府的交通安全委员会,在本级人民政府领导下,负责协调本行政区域内的道路交通安全工作。

市和区人民政府各部门应当按照隶属关系督促本系统各单位执行道路交通安全防范责任制度。

中央在京机关及驻京军事机关的交通安全主管部门,负责督促本系统各单位执行道路交通安全防范责任制度。

本市各级公安机关交通管理部门在同级人民政府的领导下,定期监督检查道路交通安全防

范责任制度的落实情况,执行道路交通安全防范责任制度的奖励和处罚。

第七十八条 快递、外卖等行业使用车辆的管理办法由市商务、邮政、交通、公安机关交通管理部门等行政部门根据行业发展特点和发展需求制定,并报市人民政府批准。

第七十九条 公安机关交通管理部门应当加强对交通警察的管理,提高交通警察的素质和道路交通管理水平。

公安机关交通管理部门应当加强对营运车辆安全技术状况的检测。

公安机关交通管理部门及其交通警察应当依法履行职责,接受行政监察机关、社会和公民的监督。

市和区人民政府组建的道路交通安全协管员队伍,协助交通警察维护道路交通秩序,劝阻、告知道路交通安全违法行为。

第七章 法律责任

第八十条 违反道路交通安全法律、行政法规和本办法规定的行为,依照《中华人民共和国道路交通安全法》、《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》和本办法以及其他有关法律、法规的规定处罚。

第八十一条 公安机关交通管理部门及其交通警察对道路交通安全违法行为,应当及时纠正并依法予以处罚。对情节轻微,未影响道路通行的,指出违法行为,给予口头警告后放行。

第八十二条 行人有下列行为之一的,处10元罚款:

(一)违反交通信号、未走人行道或者未按照规定靠路边行走的;

(二)通过路口或者横过道路,未走人行横道或者过街设施的;

(三)在道路上使用滑板、滑轮、旱冰鞋等滑

行工具的；

(四)在车行道内坐卧、停留、嬉闹的；

(五)在道路上有追车、抛物击车等妨碍道路交通安全的行为的；

(六)在机动车道上拦乘机动车的；

(七)跨越、倚坐道路隔离设施、扒车、强行拦车或者实施妨碍道路交通安全的其他行为的；

(八)通过铁路道口未按照管理人员指挥通行的；

(九)在车行道内行走或者兜售、发送物品的；

(十)未被交通信号放行的行人进入路口的。

第八十三条 乘车人有下列行为之一的，处 10 元罚款：

(一)违反规定在机动车道上从机动车左侧上下车的；

(二)开关车门时妨碍其他车辆和行人通行的；

(三)在机动车行驶中将身体任何部分伸出车外、跳车的；

(四)乘坐二轮摩托车未在后座正向骑坐的；

(五)乘坐货运机动车时，站立或者坐在车厢栏板上的；

(六)违反规定搭乘自行车、电动自行车、人力货运三轮车、残疾人机动轮椅车和轻便摩托车的。

第八十四条 行人、乘车人有下列行为之一的，处 20 元罚款：

(一)行人违反限制通行规定的；

(二)乘车人向车外抛撒物品的；

(三)乘车人影响驾驶人安全驾驶的；

(四)乘车人未按照规定使用安全带的。

第八十五条 未满 16 周岁在道路上驾驭畜力车、驾驶电动自行车和残疾人机动轮椅车的，予以警告或者处 10 元罚款。

第八十六条 驾驶非机动车有下列行为之一的，处 20 元罚款：

(一)违反交通信号通行的；

(二)违反限制通行规定的；

(三)在非机动车道内逆向行驶或者违反规定在机动车道上行驶、停车滞留的；

(四)违反路口通行规定的；

(五)在人行道、人行横道上骑行的；

(六)未按照规定横过机动车道的；

(七)行经人行横道未避让行人的；

(八)突然猛拐或者在其他车辆之间穿行的；

(九)扶身并行、互相追逐或者曲折竞驶的；

(十)牵引、攀扶车辆或者被其他车辆牵引，双手离把或者手中持物的；

(十一)未被交通信号放行的非机动车进入路口的；

(十二)制动器失效在道路上骑行的。

第八十七条 驾驶非机动车有下列行为之一的，处 20 元罚款：

(一)未依法登记上路行驶的；

(二)违反载物规定的；

(三)违反载人规定的；

(四)独轮自行车、二人以上骑行的自行车上道路行驶的；

(五)在道路上学习驾驶的；

(六)驾驶残疾人机动轮椅车未携带行驶证的。

第八十八条 驾驭畜力车有下列行为之一的，处 20 元罚款：

(一)违反限制通行规定的；

(二)未按照规定下车牵引牲畜的；

(三)未按照规定超车的；

(四)并行或者驾驭人离开车辆的；

(五)使用未驯服牲畜驾车、随车幼畜未拴系的；

(六)停放车辆时未拉紧车闸、拴系牲畜的。

第八十九条 非机动车驾驶人、行人和乘车人有下列行为之一的,处 50 元罚款:

(一)非机动车、行人进入高速公路、城市快速路或者其他封闭的机动车专用道的;

(二)醉酒驾驶非机动车的;

(三)驾驶残疾人机动轮椅车、电动自行车最高时速超过 15 公里的;

(四)非下肢残疾的人驾驶残疾人机动轮椅车的;

(五)乘坐摩托车未按照规定佩戴安全头盔的;

(六)乘车人携带易燃易爆危险品的;

(七)明知驾驶人无驾驶证、饮酒或者身体疲劳不宜驾驶机动车而乘坐的;

(八)自行车、三轮车加装动力装置。

对自行车、三轮车加装动力装置的,除给予罚款处罚外,责令拆除加装的动力装置并予以收缴。

第九十条 在道路上使用动力装置驱动的平衡车、滑板车等器械的,公安机关交通管理部门可以扣留器械,处 200 元罚款。

第九十一条 驾驶机动车有下列情形之一的,处 50 元罚款:

(一)未按照规定使用安全带的;

(二)驾驶摩托车未按照规定佩戴安全头盔的;

(三)车门、车厢未关好时行车的;

(四)未配备有效的灭火器具、反光的故障车警告标志的;

(五)进出停车场或者道路停车泊位妨碍其他车辆或者行人正常通行的。

第九十二条 驾驶机动车有下列情形之一的,处 100 元罚款:

(一)未携带行驶证、驾驶证的;

(二)驾驶证丢失、损毁期间驾驶机动车的;

(三)驾驶摩托车时手离车把或者在车把上悬挂物品的;

(四)在机动车驾驶室的前后窗范围内悬挂、放置或者粘贴、喷涂妨碍安全驾驶的物品或者文字、图案的;

(五)公路营运客车、重型货车、半挂牵引车未按照规定安装或者使用行驶记录仪的;

(六)未按照规定粘贴或者悬挂实习标志的;

(七)道路施工养护、环卫清扫、设施维修及绿化等专业作业车辆不符合国家和本市的道路作业车辆安全标准的。

第九十三条 驾驶机动车有下列情形之一的,处 100 元罚款:

(一)在没有划分中心线和机动车、非机动车分道线的道路上,未按照规定行驶的;

(二)违反分道行驶规定的;

(三)未按照交通标志、标线指示或者交通警察指挥行驶的;

(四)违反限制通行规定的;

(五)未按照规定与前车保持安全距离的;

(六)违反倒车规定的;

(七)违反牵引挂车规定的;

(八)违反交替通行规定的;

(九)违反试车规定的;

(十)违反灯光使用规定的;

(十一)违反危险报警闪光灯使用规定的;

(十二)违反故障机动车牵引规定的;

(十三)向道路上抛撒物品的;

(十四)违反规定使用喇叭的;

(十五)机动车发生故障,未按照规定报警的。

第九十四条 驾驶机动车有下列情形之一的,处 100 元罚款:

(一)行经交叉路口、环形路口、道路出入口

或者进出、穿越道路未按规定行车、停车或者让行的；

(二)通过无交通信号控制路口未减速让行的；

(三)通过无交通信号或者无管理人员的铁路道口未减速或者停车确认安全的；

(四)行经无交通信号的道路，遇行人横过道路未按规定避让的。

第九十五条 机动车载人、载物有下列情形之一的，处 100 元罚款：

(一)非公路客运车辆载人超过核定人数未达到 20% 的；

(二)驾驶摩托车违反规定载人的；

(三)驾驶拖拉机违反规定载人的；

(四)载客汽车违反规定载货的；

(五)违反规定标准载物的；

(六)运载超限的不可解体物品，未按照公安机关交通管理部门的规定行驶的。

第九十六条 驾驶机动车有下列情形之一的，处 200 元罚款：

(一)驾驶安全设施不齐全的车辆上道路行驶的；

(二)驾驶机件不符合机动车国家安全技术标准的机动车上道路行驶的；

(三)服用国家管制的精神药品或者麻醉药品后驾驶机动车的；

(四)患有妨碍安全驾驶机动车的疾病仍驾驶机动车的；

(五)使用他人机动车驾驶证的。

第九十七条 驾驶机动车有下列情形之一的，处 200 元罚款：

(一)未悬挂机动车号牌的；

(二)未按规定安装号牌的；

(三)故意遮挡或者污损机动车号牌的；

(四)机动车号牌不清晰或者不完整的；

(五)改变车身颜色、更换发动机、更换车身或者车架，未办理变更登记的；

(六)货运机动车及其挂车的车身或者车厢后未喷涂放大的牌号、放大的牌号不清晰的；

(七)大、中型客运机动车未按规定喷涂准乘人数或者经营单位名称的；

(八)机动车未按规定期限进行安全技术检验或者未放置有效的检验合格标志、保险标志、环保合格标志的；

(九)机动车喷涂、粘贴标识或者车身广告影响安全驾驶的；

(十)总质量在 3.5 吨以上的货运汽车、挂车，未按规定安装侧、后防护装置的。

第九十八条 驾驶机动车有下列情形之一的，处 200 元罚款：

(一)逆向行驶的；

(二)违反规定在专用车道内行驶的；

(三)在划设公交专用车道的道路上，公共汽车、电车违反规定在其他车道内通行的；

(四)违反交通信号灯指示的；

(五)违反规定超车的；

(六)违反规定变更车道的；

(七)违反规定会车的；

(八)违反规定掉头的；

(九)变更车道影响本车道内机动车正常行驶的；

(十)行经人行横道遇行人通过时，未停车让行的；

(十一)超过规定时速 50% 以下的；

(十二)非公路客运车辆载人超过核定人数达到 20% 以上的；

(十三)货运机动车违反规定附载作业人员的；

(十四)运载危险化学品未按规定行驶的；

(十五)通过铁路道口，违反交通信号或者管

理人员指挥的;

(十六)载运超限物品行经铁路道口,未按照当地铁路部门指定的铁路道口、时间通过的;

(十七)遇有执行紧急任务的警车、消防车、救护车、工程救险车未按照规定让行的。

第九十九条 驾驶机动车有下列情形之一的,处 200 元罚款:

(一)拨打、接听电话、观看电视的;

(二)下陡坡时熄火或者空档滑行的;

(三)连续驾驶超过 4 个小时,未停车休息或者停车休息时间少于 20 分钟的;

(四)警车、消防车、救护车、工程救险车违反规定使用警报器、标志灯具的;

(五)违反规定在应急车道内行驶或者停车的。

第一百条 遇前方道路受阻或者前方车辆排队等候、缓慢行驶时,驾驶机动车有下列情形之一的,处 200 元罚款:

(一)违反规定进入路口的;

(二)违反规定在人行横道或者网状线区域内停车等候的;

(三)借道超车的;

(四)占用对面车道的;

(五)穿插等候车辆的;

(六)进入非机动车道、人行道行驶的。

第一百零一条 驾驶机动车有下列情形之一的,处 200 元罚款:

(一)违反规定停放车辆的;

(二)违反规定临时停车的;

(三)出租汽车违反规定停车上下乘客的;

(四)出租汽车违反规定在道路上停车待客、揽客的;

(五)公共汽车、电车违反驶入停靠站规定的。

第一百零二条 驾驶机动车发生故障或者

事故,有下列情形之一的,处 200 元罚款:

(一)未按照规定开启危险报警闪光灯的;

(二)未按照规定设置警告标志的;

(三)夜间未开启示廓灯和后位灯的;

(四)发生交通事故后,未按照规定撤离现场,造成交通堵塞的;

(五)机动车发生故障后尚能移动,未移至不妨碍交通地点的。

第一百零三条 学习驾驶或者实习期间驾驶机动车,有下列行为之一的,处 200 元罚款:

(一)未按照指定路线、时间学习驾驶或者教练车乘坐无关人员的;

(二)在实习期间内驾驶禁止驾驶的机动车的;

(三)在实习期间内驾驶机动车在快速车道内行驶的。

第一百零四条 机动车在高速公路、城市快速路行驶,有下列行为之一的,处 200 元罚款:

(一)驾驶禁止驶入高速公路的机动车驶入高速公路的;

(二)非救援车、清障车在高速公路上拖曳、牵引机动车的;

(三)救援车、清障车执行救援、清障任务时,未开启示警灯和危险报警闪光灯的;

(四)行驶速度低于规定的最低时速的;

(五)未按照规定保持车车间距的;

(六)低能见度气象条件下未按照规定行驶的;

(七)倒车、逆行、穿越中央分隔带掉头或者在车行道内停车的;

(八)在匝道、加速车道或者减速车道上超车的;

(九)骑、轧车行道分界线或者在路肩上行驶的;

(十)试车或者学习驾驶机动车的;

(十一)货运机动车车厢内载人的;

(十二)二轮摩托车载人的。

第一百零五条 擅自生产、销售未经国家机动车产品主管部门许可生产的摩托车(含轻便摩托车)、动力装置驱动的三轮车、四轮车的,由工商行政管理部门没收非法生产、销售的摩托车(含轻便摩托车)、动力装置驱动的三轮车、四轮车,可以并处非法产品价值三倍以上五倍以下罚款;有营业执照的,由工商行政管理部门吊销营业执照,没有营业执照的,予以查封。

第一百零六条 违反本办法第二十九条规定的,由公安机关交通管理部门责令停止违法行为,恢复原状。

第一百零七条 违反本办法第三十一条、第三十二条、第六十条规定的,由公安机关交通管理部门责令施工作业单位立即改正,消除道路交通安全隐患;不能立即消除隐患的,责令停止作业。

第一百零八条 违反本办法第七十六条规

定,未履行道路交通安全防范责任制度的,公安机关交通管理部门可以约谈负责人,责令限期改正;逾期不改正的,禁止其机动车上道路行驶,可并处1万元以上5万元以下罚款。

第一百零九条 公安机关交通管理部门对交通技术监控记录资料确认的交通违法行为,应当向社会公示,公众有权查阅。

公安机关交通管理部门及其交通警察发现机动车有未处理的违法行为记录的,应当通过信函或者手机短信、电子邮件等方式通知机动车所有人或者驾驶人,机动车所有人或者驾驶人应当按照告知的时间、地点接受处理。

第八章 附 则

第一百一十条 摩托车(含轻便摩托车),动力装置驱动的三轮车、四轮车按照国家和本市机动车管理的相关规定执行。

第一百一十一条 本办法自2005年1月1日起施行。

关于《北京市人民代表大会常务委员会 关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通 安全法办法〉的决定(草案)》的说明

——2018年5月30日在第十五届北京市人民代表大会
常务委员会第四次会议上

北京市人大法制委员会副主任委员 邹维萍

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受法制委员会的委托，作《关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通安全法办法〉的决定(草案)》的说明。

2018年3月29日，市十五届人大常委会第三次会议审议了由市政府提请的《北京市非机动车管理条例(草案)》(以下简称条例草案)。在审议中，有多位常委会组成人员和人大内务司法委员会提出，条例草案涉及的动力驱动三轮车、四轮车从性质上属于机动车，快递、外卖用车绝大多数也属于机动车，条例草案规范机动车内容已经超出非机动车管理的立法范围，而且条例草案附则中也不应出现法律责任的内容，建议作相应调整。

条例草案关于动力驱动三轮车、四轮车治理问题的说明是：动力驱动三轮车、四轮车性质是机动车，应当按照机动车管理，本不属于条例草案的调整范围。但实践中，一方面，公众关注度较高，对其违反交通管理反映强烈；另一方面，需要明确动力驱动三轮车、四轮车作为机动车进行管理，并明确销售环节的执法主体。条例草案关于快递、外卖等特殊行业用车管理的说明是：快

递、外卖等行业用车既有电动自行车，也有摩托车和动力驱动三轮车、四轮车等机动车。一方面，公众关于快递、外卖等行业用车违反交通规则的批评比较强烈，立法有必要予以回应；另一方面，对其管理既要考虑通行秩序和交通安全，又要兼顾市民需要和相关行业发展。鉴于此，通过此次立法授权政府根据行业发展特点和发展需求研究拟定快递、外卖等行业用车的管理办法。

法制委员会在审议修改条例草案中，针对上述问题，建议同时修改《北京市实施〈中华人民共和国道路交通安全法〉办法》(以下简称实施办法)，因为实施办法的调整范围涵盖机动车，因此，将条例草案有关动力驱动三轮车、四轮车的内容，以及对快递、外卖等行业使用车辆的管理办法授权政府作出规定的内容移至实施办法。

需要说明的是，实施办法是在2004年10月22日市十二届人大常委会第十五次会议通过的，2010年12月23日作了简易修订。随着首都经济社会发展，实施办法本身也需要根据道路交通秩序、管理方面的实际情况进行全面修订，但由于全国人大常委会已经将国家的道路交通安全

法的修订工作,列入本届常委会五年立法规划,因此此次修改,主要针对条例草案中涉及动力驱动三轮车、四轮车等迫切需要立法规范的内容,同时注重两个地方性法规之间的一致性和协调性。其他需要完善的内容,本着“能不改的则不改,能少改的则少改”的原则,待国家道路交通安全法修改后,再行修订。

5月16日,召开法制委员会审议通过了决定(草案)及其说明。此次实施办法修改的具体内容如下:

一、将条例草案第二条第四款的规定:“摩托车(含轻便摩托车),动力驱动的三轮车、四轮车按照国家和本市机动车管理的相关规定执行。”纳入实施办法附则一章。

二、将条例草案附则第四十六条的规定:“擅自销售未经国家机动车产品主管部门许可生产的摩托车(含轻便摩托车),动力驱动的三轮车、四轮车的,由工商行政管理部门没收非法销售的机动车成品及配件,可以并处非法产品价值三倍以上五倍以下罚款;有营业执照的,由工商行政管理部门吊销营业执照,没有营业执照的,由工商行政管理部门予以查封。”纳入实施办法法律责任一章;并在实施办法第二章第一节机动车的最后一条,增加行为规范条款,表述为:“本市禁止生产、销售未经国家机动车产品主管部门许可生产的摩托车(含轻便摩托车)、动力装置驱动的

三轮车、四轮车。”在实施办法总则第六条第二款列举的部门中,增加工商行政管理部门。

三、将条例草案附则第四十七条第一款的规定:“快递、外卖等行业使用车辆的管理措施由市商务、邮政、交通、公安机关交通管理等行政部门根据行业发展特点和发展需求研究拟定,报市政府批准。”纳入实施办法第六章事故预防与执法监督一章。

四、将条例草案第二条第三款中的滑板、滑轮等工具不得上道路行驶的规定纳入到实施办法附则一章中。

五、为保持两法之间的协调,删去实施办法第五十七条第十一项中不得搭乘“电动自行车”的内容。

六、根据本市行政区划的调整,将实施办法第五条、第六条、第八条中的“市和区、县人民政府”修改为“市和区人民政府”。

此外,对条文顺序作了相应调整,还作了一些文字性修改。

按照上述修改情况,法制委员会提出《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通安全法办法〉的决定(草案)》,经主任会议决定,提请本次常委会会议进行审议。

草案内容和以上说明是否妥当,请审议。

关于《北京市人民代表大会常务委员会 关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通 安全法办法〉的决定(草案)》 审议结果的报告

——2018年9月26日在第十五届北京市人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大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：

2018年5月30日，市十五届人大常委会第四次会议审议了关于《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通安全法办法〉的决定(草案)》(以下简称草案)。会上，市人大法制委员会作了草案的说明。有2位常委会组成人员和2位人大代表发言，对加大快递外卖企业的责任、做好与非机动车管理条例之间的协调等问题提出了意见和建议。

9月13日，法制委员会召开会议，根据各方意见，在草案基础上，就规范电动平衡车等上道路行驶的行为、快递外卖企业责任、机动车驾驶人信息卡，与非机动车管理条例之间的协调性问题作了修改和完善。现将修改情况报告如下：

一、增加了对使用电动平衡车等上道路行驶行为的处罚

有常委会组成人员提出，目前在道路上使用电动平衡车、滑板车的行为越来越多，建议予以规范。公安机关交通管理部门提出，电动平衡车、滑板车在属性上既不是机动车、也不是非机

动车，属于不能上道路行驶的特定器械，目前也没有国家强制性标准，建议明确具体的管理措施。据此，法制委员会建议增加一条作为第九十条，表述为：“在道路上使用动力装置驱动的平衡车、滑板车等器械的，公安机关交通管理部门可以扣留器械，并处200元罚款。”(二审稿第九项)

二、增加了快递外卖企业的法律责任

有常委会组成人员提出，应当加大快递外卖企业的法律责任，企业对从事快递外卖的驾驶员违反道路交通秩序的行为应当进行约束。据此，法制委员会建议将快递外卖企业的管理行为纳入本市实施的单位道路交通安全防范责任制的范围，并在法律责任中将实施办法第一百零五条修改为：“违反本办法第七十六条规定，未履行道路交通安全防范责任制度的，公安机关交通管理部门可以约谈负责人，责令限期改正；逾期不改正的，禁止其机动车上道路行驶，可并处1万元以上5万元以下罚款。”(二审稿第十三项)

三、删去了有关机动车驾驶人信息卡的内容

公安机关交通管理部门提出，根据公安部要

求,本市已不再强制要求使用驾驶人信息卡记录机动车驾驶员违法信息和缴纳罚款,建议删去相关内容。据此,法制委员会建议删去实施办法第二十四条、第一百零六条,并删去第九十条第一项和第九十四条第五项中的“驾驶人信息卡”。(二审稿第三项、第十项、第十一项、第十四项)

此外,对修改决定草案作了一些文字性修改。

法制委员会按照上述意见,提出《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通安全法办法〉的决定(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意见是否妥当,请审议。

关于《北京市人民代表大会常务委员会 关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路 交通安全法办法〉的决定(草案二次 审议稿)》修改意见的报告

——2018年9月28日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大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：

9月26日，市十五届人大常委会第七次会议对《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通安全法办法〉的决定(草案二次审议稿)》进行了审议，总体认为草案二次审议稿已经比较成熟。同时，有3位常委会组成人员提出意见，除了与《北京市非机动车管理条例》(草案三次审议稿)所提的认为处罚额度较低的相同意见外，主要还担心对动力装置驱动的三轮车、四轮车违法行为的执法效果。

法制委员会认为，群众对快递、外卖等行业使用的动力装置驱动的三轮车、四轮车违反交通规则的问题反映强烈，也是此次立法的重点和难点问题，实施办法已经明确了其机动车的属性。

在法规颁布后，建议各级政府及其有关部门做好以下几项工作：一是按照“谁执法谁普法”的原则，加大宣传力度，使法规内容为群众所了解、所熟悉；二是及时制定相关配套办法和实施细则，确保法规有效落地；三是严格执法，加大执法力度，落实执法责任。同时，结合社会力量参与文明交通建设，提升交通服务水平等工作，努力创造安全、和谐、畅通的交通环境。

此外，根据常委会组成人员的意见，对个别条款的文字作了完善性修改。

据此，法制委员会提出《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通安全法办法〉的决定(表决稿)》，建议本次常委会会议表决通过，并自2018年11月1日起施行。

北京市人大常委会执法检查组关于检查 《中华人民共和国旅游法》和《北京市旅游条例》 实施情况的报告

——2018年9月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大常委会副主任、执法检查组组长 李颖津

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

北京旅游业的高质量发展是落实首都城市战略定位、加快建设国际一流和谐宜居之都的内在要求。为了更好地贯彻落实《中华人民共和国旅游法》(以下简称旅游法),规范旅游市场秩序,保护和合理利用旅游资源,促进旅游业持续健康发展,北京市第十四届人大常委会第三十八次会议审议通过了《北京市旅游条例》(以下简称旅游条例),并于2017年8月1日起施行。市人大常委会高度关注旅游法律法规的贯彻落实,将检查旅游法和旅游条例实施情况列入2018年监督工作计划,成立了执法检查组,对全市旅游法和旅游条例的贯彻落实进行检查,现将检查有关情况汇报如下:

一、开展执法检查工作情况

按照主任会议要求,执法检查坚持法治思维,按照看事查法、突出重点、注重实效的原则,在全面检查旅游法律法规在本市的贯彻实施情况的基础上,重点查看首都旅游功能定位的贯彻落实、旅游公共服务和市场监管、“一日游”市场治理以及民宿经营管理等规定的执行情况。5月10日,执法检查组召开第一次会议,听取了旅游、公安、规划国土、交通、工商、城管执法等11个部

门的汇报,全面了解各部门依法履职情况。此后,检查组分别到天安门地区查看首都旅游功能定位、发挥文化资源优势情况,到昌平区实地检查旅游公共服务和市场监管情况,到天坛、颐和园等景区深入调研旅游资源保护、讲解员管理与景区环境治理情况,并组织召开专题座谈会听取旅行社、网络交易平台、导游以及行业协会和消费者协会的意见,专门就“一日游”市场秩序到前门、德胜门等旅游集散地进行暗访暗查,对八达岭长城、十三陵旅游线路进行了跟团暗访。9月14日,部分常委会组成人员和市人大代表到密云区就景区管理、乡村旅游和民宿发展情况进行了视察。9月17日,执法检查组召开第二次会议,讨论形成了执法检查报告。

二、法律法规在本市实施的总体情况

旅游法和旅游条例颁布以来,市人民政府高度重视法律法规的贯彻实施工作,旅游及相关部门认真组织落实,着力加强普法宣传,旅游经营者及从业人员努力遵照执行,围绕法定权责,采取有力措施,做了大量工作。

一是切实加强组织领导和政策配套。市政府强化旅游工作的组织领导和统筹协调,完善首都旅游发展联席会议机制,统筹旅游与相关领域

融合发展,将旅游业发展目标和重要举措纳入全市国民经济和社会发展规划纲要,编制完成《北京市“十三五”时期旅游和会展业发展规划》及旅游设施布局等专项规划。完善旅游业各项综合改革措施,制定《关于促进旅游业改革发展的实施意见》、《加快供给侧结构性改革扩大旅游消费行动计划(2018—2020年)》等系列产业发展政策,出台本市72小时和144小时过境免签、离境退税措施,着力推动旅游供给侧结构性改革。

二是旅游公共服务不断优化。加强旅游公共服务设施建设,加大旅游厕所、旅游标识和无障碍设施的改造升级力度。“厕所革命”三年行动计划完成,改造和建设旅游厕所615座。提升北京旅游网的信息服务功能,更好地为旅游者提供景区、交通、安全等信息咨询服务,推出中英文版“i游北京”APP手机智能终端。开通3条前门至八达岭等重点景区的旅游公交线路,不断加大旅游公共交通服务供给。严格旅游风险监测、评估和预警管理制度,完善旅游行业安全基础台账,加强隐患排查。

三是着力推动旅游资源保护和可持续利用。编制完成了古村落旅游资源保护开发等规划,开展南锣鼓巷、烟袋斜街等历史街区更新。对全市40多家主要景区游客流量进行监测,健全景区舒适度发布和应急指挥调度等机制,有效防范极端大客流。故宫、颐和园等单位着力加强世界文化遗产监测、文物抢救性修复保护等工作。天坛公园实行区域管理,划分核心文保区、观光游览区、休闲娱乐区等不同区域,加强文物资源保护和景区秩序管理。

四是依法履行旅游经营者主体责任。从执法检查了解的情况来看,大部分经营者能够遵照法律法规,主动规范经营行为,努力提高服务质量。凯撒旅游、中青旅等旅行社自觉贯彻执行电子行程单制度,调整完善旅游行程单编写标准等

多项企业标准,上线电子旅游合同,加强服务质量管理。携程、途牛等网络交易平台严格履行对供应商入驻的资质审核义务,建立产品下架、关闭店铺等惩戒措施,利用大数据等技术优势屏蔽不合理低价游,搭建北京“一日游”旗舰平台,为旅游者提供合规优质的“一日游”产品。

五是旅游市场秩序明显好转。市政府强化对旅游市场秩序的综合监管,制定《进一步加强旅游市场秩序综合治理工作方案(2018—2020年)》。进一步整合执法力量,成立了市公安局环境食品药品和旅游安全保卫总队,加大对涉旅违法犯罪行为的打击力度。市政府主要领导亲自组织召开严厉打击非法“一日游”专项行动会议,全面部署旅游市场秩序整治工作。旅游、公安、工商、交通、城管执法等部门和相关区政府,对非法“一日游”高发领域进行高频次暗访取证,在重点地区设立执法站,开展蹲守式、覆盖式的联合检查。2017年至2018年7月底,累计开展联合执法286次,立案调查123家旅行社,行政处罚案件180件,查处违规运营车辆1251台,清理公交假站牌701块,查处黑导游65人,处理非法经营商店58家,依法侦破涉旅刑事案件14起,刑事拘留58人,有力净化了旅游市场环境。

总的来看,旅游法和旅游条例的颁布实施为政府依法监管、企业守法经营、游客文明旅游提供了法制保障,促进了首都旅游业持续健康发展,法律法规在本市的贯彻执行取得了明显成效。2017年和2018年上半年,非法“一日游”投诉同比分别下降44%和60%,旅游市场秩序明显改善。中医养生、文化演出、体育赛事、精品文博、会议会展等定制旅游产品日益丰富,旅游产业体系不断完善。2017年,全市旅游收入同比增长8.9%,接待人数同比增长4.3%,连续五年旅游收入增速超过旅游人数增速,旅游业发展质量不断提升。

三、法律法规实施中存在的主要问题

(一)旅游业在发挥首都资源优势、增强首都功能方面仍显不足

旅游条例总则第三条规定,本市旅游业的发展应当符合首都城市战略定位,发挥首都资源优势,坚持社会效益、生态效益和经济效益相统一。但从检查情况来看:一是旅游资源的合理利用与建设全国文化中心的目标还不适应。运河文化带、长城文化带、西山永定河文化带等文化旅游资源尚未充分开发,历史文化街区、名人故居的文化内涵挖掘和宣传推广不够。二是旅游业的发展与建设国际交往中心的要求还有差距。入境游呈现下降趋势,以会展、交流为主的高端国际商务旅游市场需要继续开拓。2017年,北京累计接待入境过夜游客392.6万人次,发展现状与新版北京城市总体规划确定的2020年入境游500万人次目标仍有一定差距。三是旅游业在推动首都经济社会高质量发展中的作用需要进一步增强。旅游消费水平不足。郊区旅游产品还难以满足本市居民休闲度假需求。高素质的旅游人力资源供给不足,能够满足市场高端需求与定制化的旅游产品不多,产业结构需要加快调整升级。

(二)旅游资源保护有待进一步加强

旅游法第二十一条规定,对自然资源和文物等人文资源进行旅游利用,必须严格遵守有关法律、法规的规定,符合资源、生态保护和文物安全的要求。旅游条例第四条规定,本市开发利用旅游资源,应当遵循规划先行、保护优先、有序开发、永续利用的原则。目前,本市一些世界文化遗产景区、重要文物保护单位承载能力有限,而游客数量过大。特别是旅游高峰期,人数过多造成拥挤,存在安全隐患,景观也缺少必要的休养生息。而且,天坛、颐和园、北海等一些重要景区既承担着历史文化代表与传承的功能,向中外游客展示中华文化风采,同时,还承担着为市民提

供休闲娱乐的服务性功能。颐和园作为中国最大的皇家园林博物馆,年接待游客量高达1600多万人次,节假日期间,日均游客人数经常突破10万。园内文物古建集中的区域更是人流集中区,旅游观光、文化传播与市民休闲健身交织在一起,游客的观光游览质量不高,给文物日常维护修缮工作也带来诸多困难。

(三)部分管理制度落实不到位,民宿管理办法尚未出台

旅游条例第三十一条为本市列入世界文化遗产名录的景区设立了讲解员管理制度,目的在于通过专业讲解,充分发挥世界文化遗产景区在弘扬中华文明、传播优秀文化方面的作用,维护国家文化尊严。检查中发现,除故宫外,其他景区均未全面落实讲解员制度。有的景区反映,因自身培训能力有限,难以对全部进入景区的团队导游进行培训,需要政府相关部门加大对培训工作的指导和支持力度。

旅游条例第四十条明确要求旅游客运经营者应当在旅游客运车辆上配备内部监控设施,以更好地监督和防范在车辆行驶过程中导游进行“二次收费”等违法行为,但检查中发现,本市8000辆正规旅游客运大巴中,仍有大部分车辆尚未安装内部监控设施。

旅游条例第五十九条明确要求市人民政府有关行政部门制定城区民宿和乡村民宿的具体管理规定。按照《北京市制定地方性法规条例》的要求,有关机关应当自法规施行之日起一年内作出规定。旅游条例自2017年8月1日起施行,但截至目前,民宿管理规定还在研究制定过程中。

(四)旅游公共服务有待进一步完善

旅游条例根据旅游法要求对旅游公共服务设专章进行了规定。但是,目前本市旅游公共服务仍存在总量供给不充分、配置不平衡、设置不合理、标准不健全等问题。一是旅游交通公共服

务不能满足自助游、“一日游”需求。一些重点、热点旅游线路,特别是市区通往长城等重点景区的公共交通,设置不科学、不便捷。部分检查组成员实地查看了位于德胜门的 877 路旅游公交总站,发现地铁积水潭站与 877 路旅游公交车站之间换乘距离约一公里,存在换乘路途远、乘车排队时间长等问题。此外,部分重点景区的团队旅游车辆停车点设置不足,连通景区之间的道路循环和衔接不顺畅等问题也亟待解决。二是旅游咨询服务平台建设仍需加强。一些旅游咨询中心布局不合理、功能不完善、利用效率低;部门之间旅游信息资源整合力度不够,正规“一日游”信息分布散乱的问题尚未彻底解决,智慧旅游服务系统建设有待加强。三是旅游公共服务设施配套仍有不足。厕所、停车场等配套设施仍有短板,日常运营维护不规范。本市缺乏功能完善、承载量充分的游客集散中心。

(五)非法“一日游”、不合理低价游等尚未得到有效根治

旅游条例对“一日游”进行了重点规范,明确了 7 项禁止性行为。从旅游投诉的统计情况来看,非法“一日游”得到有效遏制,但在暗访中也发现,仍有一些不法分子在前门大栅栏等地冒用旅游集散中心、旅游公交专线等名义,非法揽客;少数旅游客运驾驶人员擅自揽客拼团;导游在景点不讲解、少讲解,随意压缩游览时间,通过介绍貔貅、风水等诱骗游客购物的情况还比较突出;部分旅行社经营行为不规范,不严格执行电子行程单制度,擅自增加自费项目和指定购物场所。这些违法违规行为,严重损害旅游者合法权益,扰乱旅游市场秩序,抹黑了首都旅游形象。

四、意见和建议

为进一步推动旅游法律法规在本市全面、正确、有效实施,根据执法检查的情况和旅游市场中存在的突出问题,检查组提出以下意见和建议:

(一)更好地发挥北京旅游在优化提升首都核心功能中的作用,推动旅游业高质量发展

北京作为国家首都和历史文化名城,具有得天独厚的古代皇城文化、传统民族文化、新中国首都文化资源优势,旅游业发展要不断提高政治站位,坚持首都旅游的功能定位。充分发挥首都文脉底蕴深厚的资源优势,深入挖掘历史文化内涵,打造具有首都文化、京味文化、红色文化特色的旅游精品线路。调控与疏导首都政务功能区旅游活动,整合周边旅游资源,形成更多主题鲜明、增强爱国主义教育功能的定制旅游产品。拓展文博旅游资源,鼓励和支持博物馆结合馆藏特色,举办特色展览,推动公共文化服务与旅游产品相融合。大力发展以会展、商贸及文化交流活动为主的高端商务游,推进本市旅游管理、服务、设施与国际标准接轨,提升“北京旅游”品牌的国际影响力,使北京旅游成为讲好中国故事和北京故事的重要途径,展示和传播古都历史文化、中华优秀传统文化、红色革命文化和社会主义先进文化的重要窗口。在推进旅游产业发展过程中,协调处理好首都减量发展与首都旅游高质量发展的关系,创新旅游发展模式,深化旅游与科技、文化、体育、工业、农业、商务等产业的融合,加快旅游消费升级和品质提升,加强旅游高端人才培养,提高旅游业的整体竞争力。

(二)完善旅游公共服务,提升供给质量和水平

一是加快推进游客集散中心建设。从北京超大型城市的实际出发,引导旅游集散中心外迁,研究利用疏解腾退土地,科学选址,建设布局合理、交通便利、功能完善的游客集散中心。二是优化旅游交通服务。加大正规“一日游”产品的市场供给,完善旅游公共交通线路和站点布局,增加市区与八达岭长城、十三陵、慕田峪长城等重点景区之间的旅游公交线路。科学布局景区之间交通连接线,增设旅游专线、旅游直通车,

就近设置团队旅游车辆停靠站点。三是健全旅游信息服务体系。完善景区、线路、交通、住宿、安全风险等公共信息系统,打造权威可信的北京旅游线上资讯平台,保障信息通达,为旅游者提供及时、准确、便利的信息服务。四是提高郊区旅游公共服务设施建设管理水平。重点推进景区周边旅游配套设施建设,提高运营管理能力,健全服务标准体系,推进旅游公共服务设施的标准化、规范化建设。

(三)完善景区管理各项制度,妥善保护和利用旅游资源

一是加强重点景区的旅游资源保护。北京历史文化底蕴深厚、文物古迹资源集聚。对天坛、颐和园等世界文化遗产景区,特别需要遵循保护优先的原则,按照旅游资源的文物、文化、公园等不同属性,区分文化教育、观光游览和休闲健身的不同功能,进行分区、分时管理,切实做好对旅游资源的保护提升和休闲活动场所的建设维护,更好地服务于游客与市民的不同需求。二是加快落实景区讲解员管理制度。引导景区制定培训计划和管理措施,加大支持力度,采取多种形式,分级分类开展导游、讲解员培训,不断提升景区文化品质。鼓励景区利用语音讲解器和导览设备等现代科技手段为游客提供规范的讲解服务。三是提升景区管理科学化水平。完善景区承载量控制等制度,指导景区科学设定最大承载量,细化热点景区最大承载量预警方案,推广门票预约制度,优化游览路线,完善景区及周边管理措施,充分运用大数据、互联网等现代技术手段,不断推进智慧景区建设。

(四)加强综合监管,规范旅游市场秩序

聚焦旅游者反映强烈的突出问题,健全治理体系、创新治理模式、完善治理措施,不断提升旅游市场综合治理实效。一是依法加大对涉旅违

法行为打击力度。对不合理低价揽客、收受回扣、诱骗强迫或者变相强迫旅游者购物、发布网络虚假旅游信息等突出违法行为,持续加大执法和查处力度,切实维护旅游者合法权益。二是完善旅游监管体制机制。进一步统筹旅游市场秩序整治,协调解决治理过程中遇到的重点、难点问题,健全市区联动、部门联动的综合治理协调机制,将旅游市场秩序整治列入市政府专项督查项目,逐年连续督查督办。建立常态化、制度化的联合执法组织形式,在旅游客运车辆通往重点景区的必经线路,研究设立综合执法站。充分利用各类先进适用的信息技术,完善监督检查和执法取证手段,以旅游客运车辆为抓手,督促相关经营者依法加装内部监控设施。三是建立健全信用监管模式。构建守信联合激励和失信联合惩戒制度,强化市场退出机制,加大旅游经营者信用信息和旅游不文明行为记录的公示力度,规范企业经营行为,营造文明诚信的市场环境。四是改进社会共治途径和方式。落实完善旅游行业组织的自律管理职能,加大对旅游产品和服务成本价格测算和公示力度,完善诚信指导价发布渠道,引导旅游者自觉抵制不合理低价游,形成公共治理、社会共治的良好局面。

(五)完善配套制度,抓紧研究制定民宿管理规定

2018年底前,制定出台城区和乡村民宿具体管理规定,明确民宿的开办条件、经营标准和范围,为民宿经营者依法办理工商登记、正常开展经营提供明确的政策指引。根据简化程序、便民利民、确保安全的原则,旅游、公安、环保、农业、工商等相关部门要切实加强对民宿经营的服务指导和监督管理,鼓励支持乡村民宿特色化发展。

以上报告,请予审议。

关于《中华人民共和国旅游法》和 《北京市旅游条例》实施情况的报告

——2018年9月26日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市旅游发展委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，向市人大常委会报告本市贯彻《中华人民共和国旅游法》和《北京市旅游条例》实施情况。

2013年4月25日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第二次会议审议通过了《中华人民共和国旅游法》（以下简称《旅游法》），并于2013年10月1日起实施。《旅游法》是我国旅游业发展史上的第一部法律，颁布施行五年来的实践证明，《旅游法》是我国依法兴旅、依法治旅的总章程，在促进旅游业可持续发展、规范旅游经营、保障旅游者权益方面发挥了极其重要的作用。

2017年5月26日，北京市第十四届人民代表大会常务委员会第三十八次会议审议通过了《北京市旅游条例》（以下简称《旅游条例》），并于2017年8月1日起实施。《旅游条例》以《旅游法》为依据，针对本市旅游业存在的旅游公共服务、一日游、民宿和网络服务等突出问题，在地方立法中设立专章或专节进行制度设计，对相关内容进行细化、补充和规范。《旅游条例》的出台，更加突出首都旅游特色，为首都旅游业规范化、法制化发展提供了坚实保障。

几年来，在市委直接领导下，在市人大及其常委会监督支持下，市政府对贯彻实施《旅游法》和《旅游条例》高度重视，认真部署，各级政府及其有关部门全力落实，依法行政，全市旅游经营者及从业人员积极践行，依法经营。旅游业在首都疏功能、稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作中的作用得到新加强。

一、贯彻实施的总体情况

全市紧紧围绕首都城市战略定位和“四个中心”建设，着眼本市旅游工作实际和促进旅游转型升级、提质发展实效，以推进旅游与相关产业融合为主线，以加强旅游市场治理为重点，以优化旅游公共服务为抓手，着力推动旅游法律法规的贯彻落实。

一是组织实施持续有力。市主要领导和主管旅游的副市长就贯彻实施《旅游法》和《旅游条例》及时作出重要批示、提出明确要求。市政府新闻办与市旅游委联合召开了新闻发布会，解读和宣传《旅游法》和《旅游条例》。每年召开的全市旅游工作会议都会对贯彻落实旅游法律法规作出部署安排。通过各类媒体和旅游节庆活动等直接面向市民开展法规宣传。各相关部门采取多种形式，着力抓好旅游法律法规的宣传贯彻

和学习培训。对照法律规定,废止 7 个规范性文件。

二是综合协调监管机制逐步完善。为进一步完善落实《旅游法》和《旅游条例》提出的旅游综合协调监管机制,市政府研究出台了《北京市人民政府关于促进旅游业改革发展的实施意见》《北京市加快供给侧结构性改革扩大旅游消费行动计划(2018—2020 年)》和《北京市进一步加强旅游市场秩序综合治理工作方案(2018—2020 年)》等政策文件,组建了市公安局环食药旅安保总队,成立了旅游市场综合监管工作领导小组,市旅游、发改、公安、规土、工商等相关部门各司其职,旅游综合协调监管格局更加完善,有效推动和促进了旅游业的健康发展。

三是旅游产业体系日益完善。依照《旅游条例》对推进旅游业与相关产业融合发展、发掘旅游资源文化内涵的规定,市旅游委会同相关部门利用本市资源优势,不断开发推广中医养生、精品文博、会议会展、商贸交流等高端定制旅游线路。截至目前,共推出 30 条中医体验旅游线路、31 个中医国际医疗旅游服务包和 22 条精品文博旅游线路,国际会议数量排名不断攀升,位居全国首位、亚洲第四。全市共有旅行社 2669 家,注册导游 4.2 万人,星级饭店 547 家,A 级景区 285 家,星级民俗旅游户 5588 户,星级民俗旅游村 240 个。13 个涉农区共有采摘篱园、休闲农庄等京郊旅游新业态 741 家,农业观光园 1216 个。

四是旅游综合效益不断提升。2017 年,全市实现旅游收入 5469 亿元,同比增长 8.9%;旅游人数 2.97 亿人次,同比增长 4.3%;连续五年旅游收入增速超过旅游人数增速。旅游餐饮和购物总额 2857.4 亿元、同比增长 7.4%,占全市社会消费品零售额的比重为 24.7%。2018 年上半

年,实现旅游收入 2704.17 亿元,同比增长 8.1%;旅游人数 1.46 亿人次,同比增长 4.6%。旅游业对全市国民经济与社会发展的贡献度不断增大。另一方面,全市旅游经营者依法经营,不断提升服务品质,为旅游者提供更加满意的服务,全市旅游投诉逐年下降,2016 年、2017 年和 2018 年上半年,分别受理非法“一日游”投诉 1612 件、897 件和 195 件,同比分别减少 79%、44%和 60%。此外,世界旅游城市联合会城市会员已达 136 个、覆盖全球 67 个国家和地区,机构会员 69 个、覆盖整个旅游产业链,分支机构 6 个,旅游交流合作不断扩大,北京旅游的国际话语权持续增强,国际城市形象和旅游业在国际交往中的桥梁作用不断提升。

二、开展的主要工作

注重把握《旅游法》和《旅游条例》的规范性、保障性与促进性功能,坚持问题导向,围绕规范旅游秩序、构建市场环境、明确旅游责权、促进旅游发展的核心,突出首都旅游特色,推动旅游业持续健康发展,有针对性地抓好六方面工作:

一是抓宣讲培训。积极开展《旅游法》和《旅游条例》进机关、进旅游企业、进导游队伍活动。召开全市旅游行业大会,对宣贯旅游法律法规作出全面部署。坚持主管部门先学一步,召开市区两级旅游管理部门会议进行专题学习。组织《旅游法》和《旅游条例》起草组成员赴各区和相关执法单位、旅游协会开展专题培训,进行深度宣讲。组织编写《〈北京市旅游条例〉解读》。依托《中国日报》《北京青年报》和人民网、央广网、北京交通台等 30 余家主流媒体,以及中国旅游日、北京国际旅游节等有利时机,进行全面报道和现场宣传咨询。市旅游委通过广泛宣传,让社会公众特别是全市旅游从业者熟悉《旅游法》和《旅游条例》

内容,自觉执行相关规定。

二是抓规划编制。《旅游法》第三章和《旅游条例》第二章均对规划编制和衔接提出了要求。《旅游条例》又进一步规定了促进旅游与其他产业融合发展,提升旅游资源文化内涵,促进乡村旅游发展等内容。为落实好旅游法律法规的规定,发挥好旅游业在首都功能定位中的作用,在《北京城市总体规划(2016年—2035年)》中,提出了规划建设好国际旅游区、发展副中心文化旅游区、推动区域内旅游服务一体化建设、打造文化魅力场所、文化精品线路、文化精华地区相结合的文化景观网络系统等一系列具体内容。同时,市旅游委联合市发改、规土部门共同完成了《北京市旅游业“十三五”规划》《北京市会展业“十三五”规划》和《北京市旅游设施布局专项规划》的编制工作。此外,《北京市房车营地建设规划》《北京市主题公园前期规划》《北京市特色旅游小镇建设规划》《北京市旅游步道总体规划》《北京市古村落旅游资源保护开发规划》等规划编制工作已经完成。当前,按照《北京城市总体规划实施工作方案》要求,正在加快编制落实北京城市总体规划旅游专项规划和大运河、长城、西山永定河文化带及老城保护旅游专项规划。

三是抓机制建立。为推动《旅游法》总则,特别是《旅游条例》第五章中规定的综合协调机制、联合执法机制、统一受理旅游投诉机制的建立和完善,市政府充分发挥首都资源优势,联合中央有关部门或机构以及本市相关部门,建立了首都旅游产业发展联席会机制,依托该机制推动出台了本市72小时和144小时过境免签、境外旅客购物离境退税等政策。实施区域协作联动治理机制,借助京津冀一体化发展机遇,会同天津、河北旅游执法质监部门制定了“联合执法六项机制”,

为跨地域执法办案提供了制度保证。市旅游委完善旅游投诉统一受理机制,有效整合“12301”旅游投诉热线和“12345”非紧急救助热线功能,建立了旅游投诉受理平台,实现了统一受理、分类转办和按时督办的投诉处理机制。同时,将12301“智旅通”平台优先对接企业快速处理游客诉求,进一步简化流程,降低投诉率。健全旅游安全综合管理机制,加强旅游安全与应急保障,实施旅游行业安全基础台账、在线考核、隐患排查等。运用信息化技术,建设了首都旅游产业监测运行调度中心,监测全市40多家主要景区游客流量,发布景区游览舒适度指数,获得社会和游客好评。

四是抓市场监管。加强旅游市场综合监管,规范旅游经营行为,是《旅游法》第七章和《旅游条例》第五章的重要内容,明确了政府的旅游市场综合监管责任,投诉举报工作机制,政府各部门的沟通合作机制,旅游诚信体系建设和信用惩戒方法,发挥社会组织作用等。为贯彻落实好法律法规的要求,市政府把旅游市场秩序整治作为工作重点,常抓不懈。2016—2018年,先后下发了《北京市人民政府办公厅关于加强旅游市场综合监管的通知》和《北京市进一步加强旅游市场综合治理工作方案(2018—2020年)》,专门成立由市领导挂帅、17个部门参与的旅游市场综合监管工作领导小组。市旅游委会同公安、工商、交通、城管、网信等部门和属地区政府,持续开展“春季行动”“暑期行动”“清网行动”“两检查一整治”和“双随机”检查等旅游市场秩序专项整治行动,使旅游联合执法实现了常态化、制度化。2017年至今,市旅游委会同相关部门累计开展联合执法286次,立案调查123家旅行社,行政处罚案件180件;查处违规运营车辆1251台,清理“一

日游”公交假站牌 701 块,查扣“一日游”非法小广告 300 余万张,查处“黑导游”65 人,处理非法经营商店 58 家,将 11 家违反工商法规的网络旅游服务平台网站列入经营异常名录,侦破涉旅刑事案件 14 起,刑事拘留 58 人;2018 年上半年,登记正规旅行社网站网址 397 个,同比增长 31%,标记公示非法旅游网站宣传招徕电话 680 个,同比增长 19%;下线商业推广的非法旅游网站 210 个,同比增长 213%,有效净化了旅游市场秩序。利用行业星级(等级)评定与复核手段,对景区、宾馆饭店和旅行社进行动态管理,27 家星级饭店被撤销星级,3 家星级饭店被限期整改,1 家 4A 级景区被降级,1 家 3A 级景区被取消等级资质,6 家 3A 级景区被警告、限期整改;全面启用电子行程单信息化监管手段,实现了旅游团队全过程动态化监管,使非法“一日游”违法行为“有迹可寻”,有效规范了旅游经营行为。市发改部门对本市景区门票实行政府定价和市场调节价,按照《北京市定价目录》实行市、区分级管理。市食药监部门推进景区餐饮单位“阳光餐饮”建设进度,提升景区餐饮量化等级。市园林绿化部门利用卫星遥感技术对全市公园风景区进行监管,对照设计规划对比图斑变化情况,保护好公园风景区资源。市旅游委依照《旅游条例》中“加强旅游业诚信体系建设,建立全市统一的旅游信用信息平台”的要求,依托北京市公共信用信息服务平台,运用大数据技术,在全市委办局、全国同行业中率先建立了北京市旅游行业信用监管平台,于去年 7 月试运行,今年 8 月正式上线运行。该平台统一归集旅游经营者和导游员的身份信息、良好信息、警示信息等信用档案,促进形成了相关政府部门间的协同监管和联合奖惩机制,提升了监管效能。

五是抓公共服务。《旅游条例》第三章结合本市实际,将旅游公共服务设立专章进行规定,细化《旅游法》总则和第三章涉及的内容,明确规定了政府提升旅游公共服务水平的总体责任,旅游部门提供旅游公共信息责任,交通部门的公共交通保障责任等。按照法律法规健全旅游公共服务体系的要求,不断完善旅游公共信息服务,整合旅游产业运行监测调度中心与北京旅游网的功能,向旅游者提供景区、线路、交通、天气、安全等必要信息和咨询服务;推动旅游咨询站建设,去年北京旅游咨询车首次亮相王府井大街;110 家 A 级景区自助导游系统和 30 家 4A 级以上景区虚拟旅游项目正式运营,推出中英文版“i 游北京”APP 手机智能终端。不断加大旅游公共服务设施建设,景区、民俗村、游客服务中心、停车场和游览导视牌进一步改造升级;生态涵养区旅游基础设施建设加快,构建“一环、四走廊、五射线”的空间布局,建设旅游廊道 300 余公里;顺利完成“厕所革命”三年行动计划,改造和建设旅游厕所 615 座。不断改善旅游交通服务,在核心区设置 6 处旅游客车专用上下客区位,增加 4 处临时停车点,方便游客在景区附近下车;开设通往世界文化遗产等景区的旅游公交线路 4 大系列共 39 条,2017 年接待游客共计 230 余万人次。不断推进旅游惠民便民服务,编制实施各区旅游便民服务“十个一”和景区“九个一”工作细则,开展旅游进社区和旅游志愿服务活动。

六是抓配套制度。《旅游条例》第四章细化《旅游法》中的民宿规定,设立专节内容赋予民宿合法经营资格,并规定市人民政府有关行政部门应当根据本市实际,分别制定城区民宿和乡村民宿的具体管理规定。按照此要求,市旅游委会同市编办、公安、消防、工商、税务、环保、农业、食药

监、水务等部门,多次研究乡村民宿的经营标准、服务规范、审核程序和监管职责,目前已经取得重大进展,形成了对民宿实行区别于旅馆饭店的管理模式的共识,《北京市乡村民宿管理导则》已经形成初稿。依据该导则,消防部门制定完成了《北京市农家乐(民宿)建筑消防安全基本要求(试行)》,公安部门拟对乡村民宿设立住宿登记联网管理系统,工商部门拟根据镇政府提供的经营场所房屋产权证明办理民宿工商登记。该导则目前正在密云区、怀柔区、房山区的重点村镇进行试点,待总结试点情况后将尽快出台。关于城市民宿,市旅游委针对疏解整治促提升行动中回收的院落如何改造成“北京人家”,进行合法化经营,正在制定相关制度标准。

三、存在的不足

(一)在旅游公共服务方面,多样化、个性化、常态化的大众旅游需求持续旺盛,虽然各区加快发展旅游业的积极性非常高,但是由于缺乏土地、建设、交通等方面的综合政策支撑,导致一些旅游公共服务设施和旅游项目难以落地。

(二)在旅游综合监管方面,伴随《旅游法》和《旅游条例》的贯彻执行,以非法“一日游”为重点的旅游市场秩序整顿取得了明显成效,但还未能得到根治。旅游行业信用体系建设尚不完善,没有形成“一处违法,处处受限”的监管体系,违法成本普遍偏低,综合执法力度不够。

(三)在网络旅游服务方面,由于《旅游条例》的相关配套制度还不完备,涉及到的有关部门无论是从政策法规,还是监管程序上都存在一定的制约,导致对旅游网络交易平台和信息搜索服务提供者的监管不够顺畅。

四、下一步工作重点

全面深入学习贯彻党的十九大精神,以习近

平新时代中国特色社会主义思想为指引,坚持新发展理念,牢牢把握首都城市战略定位,紧紧围绕中心工作,继续按照“城区抓秩序、郊区促发展、行业强管理”的思路,坚持工作的连续性、稳定性和有效性,进一步在贯彻落实《旅游法》和《旅游条例》上下功夫,着力做好以下重点工作:

(一)全面实施城市总体规划,优化提升旅游空间布局和公共服务设施。制定好旅游业落实《北京城市总体规划》的专项规划。完成大运河、长城、西山永定河文化带和老城保护过程的旅游规划、项目和公共服务设施建设等工作。围绕城市副中心文化旅游功能,推进城市绿心和环球主题公园建设。进一步提升旅游公共服务水平,实施“厕所革命”新三年计划,改造升级旅游厕所,完善为特殊群体服务的旅游公共服务设施,完善旅游公交和智慧旅游配套政策,提升老年旅游服务质量。

(二)深入推进旅游供给侧结构性改革,不断扩大旅游消费。实施《北京市加快供给侧结构性改革扩大旅游消费行动计划(2018—2020年)》。制定促进“一日游”健康发展的政策措施。优化促进入境游、旅游商品、会奖旅游、144小时过境免签、境外旅客购物离境退税等政策。推动旅游产业融合发展,开发推广文化、会展、体育、康养、研学、工业、农业旅游等旅游产品。加强旅游商品体系建设,健全市、区、景区三级旅游商品体系,打造“北京礼物”系列旅游商品,扩大“吃在北京”旅游美食品牌影响力,促进旅游消费水平提升。培育“秀北京”旅游演出剧目。积极引导中国公民海外消费回流。

(三)进一步完善行业监管体系,提升旅游管理水平。研究制定北京市住宿业管理办法。继续深化实施《北京市进一步加强旅游市场秩序综

合治理工作方案(2018—2020年)》,坚决打击旅行社及其他旅游经营者违法违规活动,守住旅行社不发生连锁性经营风险的底线。深化“放管服”改革,以星级饭店、等级景区、等级旅行社的评定复核为手段,加大行业标准化管理水平。以完善旅游标准化为基础,推动旅游服务标准化规范化管理。规范导游员服务行为,创新培训手段,面向不同等级导游员开展差别化培训。加强旅游信用监管和诚信体系建设,提高事中事后监管能力。

(四)加大市场秩序整治力度,严厉惩治非法“一日游”乱象。按照“综合监管、部门联动、属地落实”思路,持续开展市场治理专项行动,围绕虚假网上信息、非法“一日游”揽客、强迫购物等问题,重拳出击斩断非法利益链条,增强游客的安

全感、幸福感和获得感。完善旅游投诉受理机制,规范旅游投诉处理。推进旅游投诉属地化管理,做好市区两级旅游案件处理对接工作。

(五)严格落实安全生产责任,加强旅游安全生产管理。处理好发展与安全的关系,按照“企业承担主体责任、区政府承担属地责任、专业部门承担专项监管责任、行业部门承担管理责任”原则,深入开展安全隐患治理,对特种设备、消防、防汛、地灾隐患等重点领域开展安全生产联合检查,坚决防止旅游重特大安全事故。进一步完善旅游突发应急事件处置制度。开展行业安全风险责任检查评估,指导旅游企业开展安全生产自查。建设旅游安全与应急管理系统。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市高级人民法院 关于“基本解决执行难”工作情况的报告

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市高级人民法院代院长 寇 昉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市人大常委会本次会议议程安排，我代表北京市高级人民法院，报告全市法院“基本解决执行难”工作情况，请予审议。

党的十八届四中全会强调，在全面推进依法治国中，要切实解决执行难，依法保障胜诉当事人及时实现权益。人民法院“基本解决执行难”是学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的实践要求，是全面推进依法治国的重要举措，是实现“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标的具体体现。2016年以来，全市法院在市委的领导、市人大及其常委会的监督和最高人民法院的指导下，提高政治站位，增强担当意识和责任感、紧迫感，向执行难全面宣战，工作取得了全面进展。

一、紧紧依靠党的领导，推动构建综合治理执行难工作格局

执行难问题是各种社会问题和社会矛盾叠加交织的结果，解决执行难必须充分发挥党的领导和中国特色社会主义制度的政治优势，形成解决执行难的强大合力。一是紧紧依靠党委领导。主动向市委汇报执行工作，市委办公厅、市政府办公厅联合下发《关于支持人民法院解决执行难

增强司法公信力的意见》，建立由全市49家单位参加的执行联席会议制度，综合治理执行难工作格局基本形成。二是自觉接受人大监督。认真落实市人大常委会在审议法院工作报告时就执行工作提出的意见建议，积极配合市人大常委会开展专题调研和视察活动，主动邀请人大代表参加见证强制执行、网络互动直播等活动，2016年以来办结市人大代表关于构建综合治理执行难工作格局、完善财产保全机制等建议5件。三是建立执行联动查控机制。针对被执行人和财产难找问题，市高级法院与市规划国土委、住建委、工商局、交管局等单位以及在京86家银行实现信息数据共享对接，对车辆、房产、工商、民政等9类政务信息和银行存款实行联动查询，基本实现对主要财产形式“一网打尽”。四是建立联合信用惩戒机制。市高级法院与市经信委、交通委、银监局等单位联动协作，在行业准入、生活消费、融资信贷等方面，对失信被执行人进行信用监督、警示和惩戒，形成“一处失信、处处受限”格局。2016年以来，累计公布失信被执行人信息16万例，限制47万人次购买飞机票，限制24万人次购买动车、高铁票，限制2457人次出境，限制12617名失信被执行人参加小客车指标摇号。

二、坚持刀刃向内,大力推进执行规范化建设

实现“基本解决执行难”目标,必须采取切实有效措施解决执行不作为、乱作为等问题,规范执行行为,赢得人民群众的信任。一是明确办案规范。市高级法院整合有关法律法规、司法解释及规范性文件,制定《北京市法院执行案件办理规范》,确保执行工作各个方面、各个环节有章可循、有规可依。二是清理执行案款、规范案款管理。针对历史原因造成的执行案款底数不清、流转不畅等问题,开展执行案款专项清理工作,推行“一案一账号”案款归集管理系统,该系统自2016年4月上线以来,共收取执行案款730亿元,发放634亿元,做到案件、账号、案款自动关联,到账信息同步推送,逾期未发自动警示,确保款案对应、发放及时。三是规范刑事涉案财产保管处置工作。在市委政法委领导下,联合市公安局、市检察院、市国安局、市财政局等单位,会签《北京市刑事诉讼涉案财物管理实施办法》,推动建立刑事涉案财物保管处置长效机制。四是规范终结本次执行的标准和程序。对无财产可供执行案件,穷尽网络查控、现场调查手段,并采取责令报告财产、限制消费等措施,同时,将终本案件纳入未实结案件管理库,继续通过网络查控系统实行滚动统查,发现财产的,及时恢复执行,杜绝滥用终本程序,防止当事人的权利被束之高阁。五是开展规范执行行为专项整治行动。以督办案件、信访案件、终本案件为突破口,对消极执行、选择性执行、乱执行等问题进行专项整治,查明问题、建立台账、逐项整改,执行工作作风明显改进。

三、充分运用现代科技,着力转变执行工作模式

信息化是“基本解决执行难”的重要条件和

基础。全市法院大力推进执行信息化建设,由执行指挥系统、执行查控网、网络拍卖平台、执行案件管理监督平台、执行公开平台、执行失信名单库等组成的执行信息化系统基本形成,初步实现执行办案模式、执行查控模式、财产变现模式、执行监管模式的重大变革,基本解决了多年来制约执行工作开展的查人找物难、应对规避执行难、财产变现难、有效管理难等问题。一是建立全市法院上下一体、内外联动的执行指挥体系。借助信息化,实现视频互通、远程指挥、统筹调度全市法院执行力量,并集约办理财产查控、扣押、变现、送达等工作,大大提升执行案件办理质效。二是实现执行查控的网络化、自动化。告别单纯依靠人力查人找物的历史,对进入执行的案件,通过最高法院“总对总”网络查控系统和全市三级法院联网的“点对点”网络查控系统,对被执行人财产自动进行网络筛查。2016年以来,网络查控系统为37万余件案件提供查询冻结服务,冻结资金97亿元,查询到房产土地17999处、车辆148万辆、证券28亿股、互联网银行存款2亿元。开通支付宝查询被执行人联系方式和住址功能,查到被执行人电话和地址信息149823人次。三是全面推行网络司法拍卖。通过探索网拍贷款及保证保险机制、引入网拍平台服务商、创立“云拍”模式等方式,有效提升网拍比例,大幅提高网拍成交率和溢价率,从源头上杜绝串通压价、恶意竞买、权力寻租等现象,实现当事人利益最大化。2016年以来,全市法院网络拍卖7705次,成交3383件,成交金额225亿元,标的物成交率93.3%,溢价率70.1%,为当事人节约佣金4.4亿元。四是充分发挥信息化在执行管理监督中的作用。建设现代化执行监管平台,立体监控执行工作全流程136个关键节点,对财产超期未查

控、查控财产超期未处置、案款超期未发还、执行案件超期未执结、执行卷宗超期未归档等“五超案件”,系统智能追踪、自动警示,实现对执行案件办理全流程实时监控。

四、突出执行强制性,提高执行威慑力权威性

依靠国家强制力实现胜诉当事人合法权益,是强制执行的本质特征。全市法院坚持严格执法,切实维护生效判决的严肃性、维护法律的权威性。一是依法用足强制措施。与市公安局、市检察院、市司法局会签联动查控被执行人、加大打击拒执犯罪的工作意见,依法打击规避执行、抗拒执行等行为。2017年1月至2018年8月,全市法院判处拒执罪16人,拘留失信被执行人1508人次。二是开展集中攻坚活动,形成严格执法的强大声势。各法院积极开展“执行飓风”“夏日雷霆”等集中执行活动,执结一批难啃的“骨头案”,有力保障“疏解整治促提升”等全市中心工作,“京粮大仓”万吨粮食异地执行案被评为全国法院十大执行案件之首,2017年依法办结涉疏解整治执行案件4009件。

五、推进执行体制机制改革,破解影响执行公正高效的问题

改革是解决执行难的不竭动力,全市法院着力通过改革破解执行工作中的问题,创新和完善执行体制机制。一是开展审执分离改革试点,厘清执行实施部门和执行裁判部门的职责分工,优化执行权配置,强化审判权与执行权互相制约和监督。二是推行团队化执行工作模式,按照“法官主导、分工协作、流程标准化、操作集约化”原则,优化人力资源配置,提高执行团队工作效能,门头沟法院团队化执行模式得到最高法院充分肯定并向全国推广。三是推进执行转破产工作,

将被执行人中资不抵债、符合破产条件的“僵尸企业”依法转入破产程序。2016年以来,全市法院有2491件执行案件移送破产程序,涉及金额13.7亿元。四是开展跨区域执行协作,市高级法院与津、冀等高院会签文件,推进查控系统对接等协作机制建设,促进京津冀司法协同发展。

六、加大对涉民生案件执行力度和执行救助工作力度,加强民生保障

全市法院将以人民为中心作为“基本解决执行难”的根本立场,加强民生保障,增强人民群众对公平正义的获得感。一是加大对涉民生案件的执行力度,每年在元旦、春节前后开展涉民生案件集中执行行动,建立涉民生案件执行“绿色通道”。2017年、2018年元旦、春节前后,执结涉民生案件7517件,执行到位金额2.7亿元。二是加大执行救助力度,对被执行人确无财产可供执行、申请执行人又确有生活困难的,通过司法救助为申请执行人解忧纾困,使困难群众感受到我国社会主义司法制度的温暖。2018年元旦、春节前,对249名生活条件困难的申请执行人提供司法救助,救助金额763万元。三是畅通群众诉求表达渠道,完善执行信访接待制度,针对信访群众反映的错误执行、执行作风等问题,逐件调查,逐案督办,保证当事人权利得到有效救济。四是大力推进执行公开,建立执行信息公开平台,系统自动将执行进展信息向当事人推送,提高执行工作透明度,保障当事人知情权、参与权、监督权。

七、积极开展执行宣传,推进全民守法,增强全民法治观念

全民普法和守法是依法治国的基础性工作,是社会诚信建设的重要内容。在“基本解决执行难”工作中,全市法院大力加强执行宣传工作。

一是通过执行宣传,营造守法光荣、违法可耻的社会氛围。举办“决胜执行难”全媒体直播月活动,全程视频直播强制执行行动,5300多万名网友在线收看。二是通过执行宣传,努力形成理解执行、尊重执行、协助执行的广泛共识。通过发布典型案例等形式,努力讲清楚执行难和执行不能的界限,讲清楚人民法院所要解决的执行难,主要是指有财产可供执行而不能得到及时全部执行的情况,促进群众积极防范商业风险和交易风险。三是通过执行宣传,树立首都法院依法公正执行的良好形象,增强执行干警荣誉感、责任感。2017年以来制作微电影、公益广告等宣传作品30余部,在全国法院第五届十佳微电影评选活动中,北京法院拍摄的《鱼·网》《执行法官老左》等多部影片获奖。

八、加强队伍建设,为“基本解决执行难”提供有力组织保障

“基本解决执行难”要靠正规化、专业化、职业化的执行队伍来完成。全市法院高度重视执行队伍建设,努力建设一支高素质专业化的执行队伍。一是配齐配强执行力量。两年来全市法院增加执行干警282名,目前共有执行干警1360名,全市基层法院政法编执行人员占在编总人数的比例达到15%。二是加强执行人员教育培训。把政治建设摆在首位,教育引导广大执行干警坚定政治立场,增强“四个意识”,确保正确政治方向。围绕执行法律法规、实务疑难问题、信息化操作等加强培训,促进执行干警优化知识结构、强化实践锻炼、提升业务素养,在最高法院举办的“中国执行论坛”上,北京法院获奖论文数量和质量连续多年居全国首位。三是加强执行纪律作风建设。利用典型案例加强纪律作风教育,增强执行队伍廉洁自律意识。制定《关于加强执行

工作廉政风险防控管理的意见》,梳理出29个风险节点,提出有针对性的防范措施。严肃查处违纪违法行为,坚决清除执行队伍中的害群之马。

通过两年多的努力,全市法院“基本解决执行难”工作取得明显成效。2016年1月至2018年8月,全市法院新收执行案件510203件,执结451655件,执行到位金额1269.9亿元,实际执结率达到88.3%,有财产可供执行案件法定期限内实际执结率93.5%,终结本次执行程序合格率93.3%,执行信访办结率97.5%。按照最高法院提出的“基本解决执行难”必须达到的“三个90%”和“一个80%”的要求,全市法院“基本解决执行难”工作经过努力能够在规定的期限内达到预定目标。

我们也清醒地认识到,执行工作还存在不少问题和困难。一是执行案件快速增长,2016年全市法院新收执行案件同比增长11.4%,2017年同比增长23.2%,2018年1—8月,又同比增长22.1%;同时,重大复杂案件不断增多,巩固“基本解决执行难”成果面临的压力和挑战越来越大。二是人民群众对执行规范、高效的要求越来越高,对执行队伍素质能力提出更高要求,但有的执行人员行为不规范、不善于运用信息化手段开展工作,打造高素质专业化执行队伍还有不少工作要做。三是社会诚信体系建设仍不完善,被执行人财产信息、社会征信数据等尚未完全实现互联共享,被执行财产难寻、被执行人转移财产逃避执行等问题仍然存在,失信和违法成本仍然较低。四是执行工作的成效与社会公众的感受还存在一定差距,执行公开、执行宣传力度需要进一步加大。

“基本解决执行难”是人民法院对全国人民的庄严承诺,必须如期兑现。全市法院将勇往直

前、攻坚克难、狠抓落实,坚决确保完成既定目标。同时,在打赢“基本解决执行难”攻坚战的基础上,着眼源头、放眼长远,在源头治理、理顺机制、健全制度等方面狠下功夫,形成“基本解决执行难”长效机制,促进国家治理体系和治理能力现代化。一是始终坚持党的领导,完善综合治理执行难工作格局。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,紧紧依靠党的领导,加强与有关部门沟通协作,健全市、区两级执行联动机制,促进信息互联互通,拓展联合信用惩戒措施,推动完善社会诚信制度。二是以首善标准提高执行工作水平,提升司法公信力。加大强制执行力度,推动公安、检察、法院共同规范执法标准,完善工作衔接机制,依法惩治抗拒执行、规避执行、干预执行的行为。完善统一管理、统一协调、统一指挥的执行管理体制,进一步规范终本案件管理,完善立审执衔接机制,推进执行转破产工作,不断提升执行规范化、制度化水平。推进现代科技与执行工作的深度融合,完善网络查控系统,扩大网络查询覆盖面,完善查冻扣一体化功能。三是坚持以人民为中心,提高人民群众的获得感、满意度。提高新收执行案件办理效率,加大旧存案件清理力度,使胜诉当事人的权益及时得到实现。继续针对社会关注度高、关系

民生的重点案件和突出问题,部署集中执行、专项执行行动,加大执行救助力度,以实实在在的成效赢得群众的认可。加强执行信访长效机制建设,解决群众反映的消极执行、错误执行等问题。进一步推进执行公开,加强执行宣传,让群众真正感受到司法的公正、高效、权威。四是加强执行队伍建设。以最严格的标准加强对执行队伍的教育培训和监督管理,完善执行权监督制约和廉政风险防控机制,确保执行队伍不触碰党纪国法红线底线,完善落实执行人员职业保障措施,不断提升执行队伍正规化、专业化、职业化水平。五是更加自觉地接受人大、政协和各方面监督。定期邀请人大代表、政协委员视察、调研和参与、见证执行工作,认真办理好人大代表、政协委员建议、提案,积极回应人民群众的关切。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,全市法院将在市委领导、市人大监督和最高法院指导下,坚持首善标准,振奋精神、锐意进取、埋头苦干、狠抓落实,确保如期打赢“基本解决执行难”这场硬仗,努力形成“基本解决执行难”长效机制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,为建设国际一流的和谐宜居之都和法治中国首善之区作出更大贡献。

北京市人民代表大会内务司法委员会 对北京市高级人民法院关于“基本解决执行难” 工作情况的报告的意见和建议

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大内务司法委员会主任委员 陈 永

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照今年市人大常委会监督工作计划和主任会议确定的工作方案，成立由市人大内务司法委员会组成人员和司法代表小组成员为主的调研组，对本市法院“基本解决执行难”工作情况进行了调研。为增强调研的针对性、实效性，市人大常委会内务司法办公室走访了相关单位，听取意见建议，提出问题清单。调研组通过实地视察、听取汇报、旁听庭审、与一线法官座谈等方式，召开相关主题座谈会，并征求了相关部门和单位对法院执行工作的意见建议。市人大常委会侯君舒副主任率队到市高级人民法院调研，对法院“基本解决执行难”工作提出重要意见。9月5日，内务司法委员会召开第二次会议，专题研究市高级人民法院关于“基本解决执行难”工作情况的报告（讨论稿），并提出意见和建议。

内务司法委员会认为，“基本解决执行难”是党中央的重大决策部署，是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现。2016年以来，全市法院按照中央和市委的决策部署要求，积极主动履职，深化改革、健全机制，在执行工作格局、执行规范化建设、联动机制建设、执行质效以及全社会对执行工作理解认同等方面都有了很大推进

和提升，“基本解决执行难”工作取得阶段性进展。市高级人民法院的报告，总结了成绩，回应了代表和人民群众的关切，分析问题客观到位，解决对策务实可行。内务司法委员会同意这个报告。

在看到“基本解决执行难”工作成绩的同时，还应当清醒地看到执行工作中仍存在着思想认识不到位，解决执行难的长效机制和综合治理执行难工作格局有待进一步完善，执行信息化水平和执行队伍素质能力有待进一步提高等困难和问题。如何让人民群众通过执行工作切实感受到司法体制改革的成果和成效，感受到公平正义，还需要全市法院作更大的努力。对此，内务司法委员会提出以下建议：

一、提高认识，始终以首善标准推进解决执行难工作

全市法院要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义这个目标，深刻认识执行工作的重要意义、面临的形势以及同人民群众要求和期待相比存在的差距，进一步增强责任感使命感紧迫感，坚定信心和决心，切实肩负起解决执行难的主体责任，确保“基本解决

执行难”工作如期完成,使北京在解决执行难问题上走在全国的前列。要全面加强执行工作宣传,提高当事人主动履行法院生效判决的意识,积极引导社会正确区分执行难和执行不能,努力营造全社会理解执行、支持执行的良好氛围。要以深化司法体制改革作为推动解决执行难工作的有力支撑,始终坚持问题导向,深化细化各项措施,突破重点难点,切实增强人民群众的获得感、满意度,为促进首都经济社会发展、建设法治中国首善之区和国际一流的和谐宜居之都提供有力的司法保障。

二、深化改革,进一步构建解决执行难的长效机制

全市法院要深入开展审执分离改革,进一步优化执行权配置,加快完善立审执衔接,实现既有利于监督制约、防止权力滥用,又有利于协调协作、提高执行质效的有机结合。要进一步完善统一管理、统一协调、统一指挥的执行管理机制,深化执行团队化改革,着力解决影响执行公正、制约执行能力的体制机制障碍。要全面加强执行规范化建设,加强对执行行为的规范和约束,切实把执行权力关进制度笼子,有效解决消极执行、拖延执行、选择执行等执行失范问题,确保每一件执行案件都经得起法律和实践检验。要创新执行方式方法,进一步完善网络司法拍卖制度,提高网络司法拍卖处置率。要加强执行信息公开,把执行工作的各环节置于社会各界的监督之下。

三、多措并举,进一步完善综合治理执行难工作格局

全市法院要紧紧依靠党委领导、人大监督和政府支持,主动加强与有关职能部门的沟通联系,充分调动社会各方力量参与,进一步完善综

合治理执行难工作格局,推动形成共同解决执行难的强大合力。要进一步健全执行联动常态化工作机制,大力推进信息化与执行工作的深度融合,主动加强与公安、民政、规划国土、住建、交通、工商、金融机构等负有协助执行义务的单位沟通协作,拓展完善网络执行查控系统,加快实现对所有财产类型的全覆盖,不断提高查人找物能力;各协助单位要严格落实执行联动部门的职责任务,破除信息壁垒,给予法院更大支持,彻底解决“联而不动”的问题。要积极参与社会诚信体系建设,完善失信被执行人的判断标准,建立被执行人失信信息共享和惩戒信息反馈机制,加大对失信联合惩戒力度,不断拓展惩戒措施内容,真正达到“一处失信,处处受限”效果。要处理好依法执行和服务发展的关系,继续加大案件办理力度,着力攻坚一批“钉子案”“骨头案”,用足用好现有法律手段,切实提升执行威慑力。要加大对抗拒执行的打击惩处力度,全市各级检察机关、公安机关要密切配合、加强协作,实现打击常态化。

四、强化保障,进一步提高执行工作能力水平

全市法院要全面强化执行工作保障,加大资金、装备、人才投入,主动在克服“案多人少”困难上想办法,积极探索社会化服务在执行工作中的运用,尝试引入社会力量参与执行工作。要优化司法资源配置,配齐配强执行队伍,加大业务培训力度,提高执行人员法律适用、信息技术应用和群众工作的能力。要建立符合执行工作特点的职业保障机制,进一步拓宽执行干警的职业发展空间,提升职业尊荣感。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

北京市人民检察院 关于加强法律监督工作情况的报告

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人民检察院检察长 敬大力

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市人大常委会本次会议议程安排，我代表北京市人民检察院，报告全市检察机关加强法律监督工作情况，请予审议。

宪法和法律规定检察机关是国家的法律监督机关，检察机关的法定职能包括批捕、公诉、诉讼监督、公益诉讼等。按照会议安排，本次报告主要是2016年8月至2018年7月全市检察机关加强法律监督工作情况。近年来，在市委和最高人民检察院的正确领导、市人大及其常委会的有力监督下，全市检察机关牢牢把握新时代检察工作的历史方位，顺应检察制度变革、监督格局重塑、工作转型发展的形势要求，紧紧围绕中央关于“完善检察机关行使监督权的法律制度，加强对刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼的法律监督”要求，更新理念、健全机制、完善格局，不断推动法律监督工作开创新局面、实现新发展，努力为国际一流的和谐宜居之都和法治中国首善之区建设作出积极贡献。

一、以深化司法体制改革为契机，健全完善法律监督工作机制

深入贯彻市人大常委会《关于加强人民检察院对诉讼活动的法律监督工作的决议》，以全面

深化司法体制改革为契机，努力从思想保证、组织保证、制度保证三方面采取措施，扭转了监督工作弱化局面，整体面貌焕然一新。

（一）加强思想保证。紧跟形势任务要求，坚持解放思想，打破陈规旧习，以理念变革引领法律监督工作创新发展。一是树立监督主责主业意识。切实转变监督工作从属于司法办案的传统观念，将二者在概念上分开、职能上分离，形成司法办案和法律监督两条检察工作主线。研究制定系列规划，系统部署监督工作，全面推进法律监督体系建设。二是坚持以人民为中心的监督理念。自觉对标人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的新需求，提出法律监督工作一系列新要求新举措新办法。聚焦人民群众普遍关注的生态环境、资源保护、食药安全等突出问题，部署开展法律监督活动，不断提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。三是恪守共同维护法制统一的职责使命。牢记与其他执法司法机关目标同向、理念相同，坚决摒弃高人一等、你错我对的错误认识，积极构建良性、互动监督关系。与市工商局、环境保护局、园林绿化局等单位会签协作配合文件10余件；创新法律监督工作机制，借助检察长列席人民法院审判委员

会工作平台,定期向市高级法院通报对全市法院审判和执行活动实施法律监督工作情况,共同研究解决影响司法公正的突出问题;建立协同推进法律监督工作机制,优化监督工作关系,共同维护司法公正、提升司法公信。四是坚持“三效统一”的监督效果。综合考虑法律效果、政治效果和社会效果,以效果为导向依法采取监督方式,不求全面开花、不唯监督数量,突出精准监督,力争实现纠错一案、警示一片。如针对公安机关对部分取保候审案件侦查不力,造成案件久压不结的现象,不搞一案一监督、一案一文书,通过一份纠正违法通知书进行集中监督,引起公安机关高度重视,在内部进行通报并完善相关工作规范。

(二)加强组织保证。针对司法办案和法律监督“一手硬一手软”的问题,深入推进司法体制改革,推动监督工作专门化、专业化发展。一是优化监督工作格局。遵循诉讼职能和监督职能适当分离原则,分类整合侦查监督、刑事审判监督、刑事执行检察职能,优化民事检察、行政检察职权配置,形成多元化监督职能协调发展、相互促进的监督工作新格局,推动监督工作驶入专业化发展快车道。进一步理顺司法办案和法律监督业务衔接关系,完善线索移送、工作协同等配套机制,确保司法办案和监督工作分得开、连得上,形成工作合力。二是建立多层次监督组织体系。设立“两法衔接”、知识产权等专业化办案组,大力加强专业化监督团队建设。完善专家咨询支持体系,建立包括160余名专家、涵盖12个领域、三级院共享共用的咨询专家库,逐步形成专门监督部门、专业监督团队以及“内外脑”相结合的监督组织体系,全面提升监督工作专业化水平。如市检察院行政检察部组建知识产权办案组,办结知识产权案件39件,就奇艺公司与风行

公司著作权纠纷等11件案件向市高级法院提出抗诉,全部获法院再审改判。

(三)加强制度保证。着力破解法律监督“制度落实不到位”“工作不规范”等难题,部署开展法律监督制度化、规范化、程序化、体系化、信息化(以下简称“五化”)建设试点,织密编牢配套制度机制,提高监督工作法治化水平。一是创新监督工作模式。针对传统监督工作无案卡、无案号、无案卷、办事色彩浓厚,导致工作不规范、监督质量不高的问题,在全国率先探索对重大监督事项实行“案件化”办理。研究制定法律监督案件案由和立案标准,明确130余种诉讼违法立案标准,建立健全办案时限、结案方式、立卷归档等办案规程,形成对轻微诉讼违法实行“事项化”办理,对重大诉讼违法实行“案件化”办理的新型监督模式,推动法律监督工作由“办事模式”向“办案模式”和“办事模式”相结合的方向转型,得到最高人民检察院充分肯定。二是健全诉讼违法查处机制。详细梳理580余种执法司法机关诉讼违法情形,区分一般诉讼违法、严重诉讼违法、涉嫌职务犯罪等三类情形,逐一明确认定标准和纠正方式,建立健全检察与监察线索移送和工作衔接机制,确保监督方式与违法程度相匹配,避免在小问题上“穷追猛打”、大问题上却“隔靴挠痒”。三是探索监督决定宣告、跟踪、反馈“三步法”。首创法律监督决定公开宣告制度,对重大复杂监督案件,当面宣读监督决定,讲清事实,讲明理由,变“文来文往”“隔空喊话”为“零距离”“面对面”,积极争取被监督单位的认同和支持,增强法律监督仪式感和权威性。同步健全跟踪督促、定期回访、工作通报等机制,确保监督意见得到有效落实。四是规范监督工作程序。制定监督线索管理办法、监督规程等规范性文件,对

线索受理、审查立案、调查核实、纠正处理、跟踪反馈等进行全流程规范,坚持查深查透各类诉讼违法。如对公安机关认为是民事纠纷的陈某被诈骗一案,严格按照监督规程进行调查核实,查明于某伙同他人诈骗陈某唯一住房,并涉及“套路贷”等黑恶势力犯罪线索的事实,成功监督公安机关立案侦查。

二、紧紧围绕服务保障首都工作大局,充分履行法律监督职能

全市检察机关不断增强“四个意识”,坚决服从、服务党和国家工作大局,自觉立足首都工作全局谋划和推进法律监督工作,主动作为、积极参与、依法履职,努力为首都发展提供优质法治环境和有力司法保障。

(一)主动服务保障“重点工作”。增强工作预见性、主动性,聚焦党和国家中心工作、首都发展重点工作,精准发力,不断提高服务保障工作的针对性和实效性。一是系统谋划服务保障工作布局。围绕“三大攻坚战”“三件大事”等,研究制定服务保障北京城市总体规划、打好污染防治攻坚战等4个实施方案,从条线和区域两个层面,合理部署检察工作和检察资源,着力构建“一纵一横多项”的检察工作新格局。精准对接区域定位、重点项目,全面履行诉讼监督和公益诉讼检察职能,找准切入点、着力点,针对性部署6个方面和9个专项服务保障工作,不断提高服务保障工作水平。二是积极参与打好“三大攻坚战”。坚决打好风险防范攻坚战,针对非法集资等金融犯罪高发态势,加强对侦查活动的监督,提前介入“华赢凯来”“安信普华”等重大金融犯罪案件,确保案件质量;与金融监管部门会签金融犯罪惩防联动合作备忘录,组织召开金融安全与金融检察研讨会,发布金融、证券犯罪等检察白皮书,及

时对金融风险进行预测预警。坚决守护首都绿水青山,扎实开展“破坏环境资源犯罪”专项立案监督活动,从严打击相关刑事犯罪,共监督公安机关立案150人;依法开展“大气污染防治”“土壤污染防治”“环境资源保护”等检察公益诉讼专项监督活动,加强对环境违法行为的监督。对原环境保护部通报的重污染预警期间扬尘违法问题,督促属地城市管理部门依法履行监管职责,责成堡辛新村拆迁等8处建设工地进行整改,被最高人民检察院评为公益诉讼典型案例。三是精准服务“三件大事”。会签京津冀检察机关合作框架意见,加强三地检察机关工作联动和办案协作,形成服务保障工作合力。积极开展服务保障“疏解整治促提升”专项行动,充分发挥各项监督职能,依法办理疏解整治过程中发生的各类检察案件,确保专项行动顺利推进。如充分发挥生态环境资源保护行政公益诉讼职能,针对北京西客站至长阳铁路桥下私搭乱建严重、环境脏乱差,存在重大铁路运输安全隐患的问题,主动与地方政府沟通,发出诉前检察建议,依法督促属地城市管理部门进行集中清理整治,共清除违法占地1万余平方米,拆除违法建筑36处。

(二)积极参与社会治理创新。围绕城市精治共治法治要求,深度融入首都社会治理工作,不断增强服务发展的效果。一是积极参与社会综合治理。加强与行政机关的沟通联系,建立健全工作协作、信息共享等机制,积极运用检察建议、工作通报等方式,督促相关行政机关加强监管治理,推动解决垃圾扰民、环境污染等群众反映强烈的问题,助力解决城市治理顽疾。如针对永定河沿岸长期堆放垃圾污染环境、违建旅游设施侵占河道等问题,依法向属地政府和监管部门发出检察建议,督促责任单位清运垃圾2万

余吨,拆除违建近2万平方米。二是努力营造良好营商环境。积极开展“经济犯罪领域专项监督撤案活动”“推动解决刑事案件牵连产权保护问题专项监督活动”,坚持依法、平等、全面保护产权,切实维护投资者、生产者和经营者的合法权益。依法对江苏某公司银行账户被冻结、公司继续经营困难的监督线索,深入开展调查核实,查明该账户与某重大非法集资案并无实际关联,督促公安机关及时解封641万元资金,保障涉案非公企业走出经营困境。三是积极化解矛盾纠纷。坚持把查办案件与化解矛盾、追赃挽损、维护稳定结合起来,与市维稳办、市信访办等部门建立重点案件通报制度,妥善处置“e租宝”“华融普银”等涉众型经济犯罪案件集体访260余批次7400余人次,坚决防止经济风险向政治安全领域传导。扎实做好息诉服判工作,加大释法说理力度,共办理刑事、民事、行政申诉案件4514件,当事人息诉服判率达到80%以上。

(三)坚决维护公益和保障民生。坚持司法为民,依法履行公益诉讼等职责,将保护公益与保障民生结合起来,积极回应人民群众关切。一是切实履行保护公益的时代新使命。围绕公益保护核心,部署开展“涉农领域国有财产保护”“英雄烈士保护”等7个专项监督活动,全力以赴保护国家利益和社会公益。如,针对通惠河两座明代古桥年久失修、保护缺位,依法督促属地文化委员会加装护栏和文物标示,并对全区236处不可移动文物进行全面排查、加强保护。严格把握提起公益诉讼条件,对于已经履行诉前程序,相关适格主体或行政机关仍不履行职责的,及时向法院提起诉讼,以刚性手段依法保护社会公益。共提起民事公益诉讼9件、行政公益诉讼11件,挽回、恢复各类土地720余亩,督促关停、整

治污染环境企业70余家,收回国有财产1000余万元。二是保护人民群众“舌尖上的安全”。持续开展“危害食品药品安全犯罪”专项立案监督活动,共监督公安机关立案213人,依法办理马某销售不符合安全标准食品案,销毁涉案羊肉4500公斤。积极开展“保障千家万户舌尖上的安全”检察公益诉讼专项监督活动,督促水务部门及时整治密云水库、官厅水库周边的水事违法行为,确保首都饮用水安全。针对网络平台餐饮服务者无线下实体门店等违法经营现象,向相关食品药品监督管理部门发出检察建议20份,督促立案236件,罚没金额120余万元。市食品药品监督管理局为此启动全国首个“网络餐饮食品经营监管系统”,建立健全长效机制。三是加强特殊群体司法保护。强化对未成年人的综合司法保护,提前介入红黄蓝幼儿园虐童案,确保案件依法妥善处理。扎实开展“协助解决农民工讨薪讨债”“维护打工者合法权益”等专项监督活动,建立劳动者欠薪案件“绿色通道”,共办理涉及农民工讨薪案件81件,支持50余人提起诉讼。依法对涉案金额达95万元、一审判决无罪的范某拒不支付劳动报酬案提出抗诉,案件发回重审后,范某被改判有罪,受到被欠薪农民工的称赞。

(四)着力促进公正司法、严格执法。恪守客观公正立场,坚持以监督促进执法司法公正,努力营造良法善治的法治环境。一是加强对诉讼活动的监督。首创派驻公安机关执法办案管理中心检察室工作机制,在全市13个公安分局设立派驻中心检察室,监督立、撤案数分别占同期总数的53%、65%。两年来,全市检察机关共监督公安机关立案328人、撤案298人,同比分别增长50%、86%;提出书面纠正意见164件,收到整改回函158件。研发量刑数据辅助系统,制定刑

事审判监督工作指引,定期编发典型抗诉案例,不断提高抗诉意见的精准性。共提出刑事抗诉177件,同比增长92%,法院改判65件,抗诉意见采纳率为60.2%。深入开展“财产刑执行”“判处实刑罪犯未执行刑罚”等专项检察活动,以重大专项活动带动刑事执行检察工作全面发展。共监督纠正不当减刑、假释、暂予监外执行466件,纠正监外执行罪犯脱管5人、漏管42人,监督社区矫正罪犯收监执行49人;提出释放或变更强制措施建议1442人,被采纳1206人,同比上升179.8%;针对监内、监外执行不当提出书面纠正违法意见447件,收到采纳回函360件,同比上升60%。紧紧围绕裁判不公、违法调解、违法执行等突出问题,强化民事、行政诉讼监督,共提出民事、行政抗诉案件117件,同比增长10%,法院再审改判72件,再审改变率为64.6%。二是积极促进依法行政。深化“两法衔接”工作,推动市政府法制办将行政执法机关移送涉刑案件情况纳入政府综合考评体系,建议行政执法机关移送涉刑案件1004人,同比增长20倍。完善行政检察与行政执法衔接工作机制,与市环境保护局、水务局等单位建立“检察+环保”“检察+水务”“检察+园林”长效机制。针对环境资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域的行政不作为、乱作为现象,运用好行政公益诉讼诉前程序,促进行政机关依法履职,共办理行政公益诉讼诉前程序案件202件,行政机关整改率达到95.5%。

三、坚持问题导向,推动法律监督工作向纵深发展

总的来看,全市法律监督工作取得了明显成效,呈现出崭新局面:一是扭转了法律监督趋于弱化的被动局面,实现了从“软任务”到“硬任

务”、从“副业”到“主业”的转变,法律监督主责主业地位得到进一步加强。二是各级党委、政府、人大、政协越发重视法律监督工作,执法司法机关更加欢迎和支持检察机关的监督,监督意见采纳率、回复率、整改率均有较大幅度提高。三是法律监督格局进一步完善,服务大局的针对性和实效性不断提高,在维护司法公正、促进依法行政、保护社会公益、推动国家治理体系和治理能力现代化过程中的重要作用越发显现。

与此同时,我们也清醒地认识到,法律监督工作还存在一些问题和不足:一是监督职能履行还不充分、发展仍不平衡。监督工作的规模、质效与党和国家要求、人民群众的期待仍存在一定差距;民事、行政诉讼监督工作仍然相对薄弱,公益诉讼检察刚刚起步。二是监督制度机制还不健全。与其他执法司法机关之间的工作衔接还不够顺畅,办案信息共享还不够充分,“信息知情难、调查核实难、监督纠正难”等问题在一定程度上依然存在。三是法律监督环境仍需进一步优化。社会公众对诉讼监督和公益诉讼检察职能了解不够多,少数执法司法人员对法律监督的认识还不够到位,良性、互动、积极的法律监督关系仍需进一步塑造。四是一些检察人员法律监督能力不强,专业素养有待提升,尤其是具有金融证券、环境资源、信息网络、知识产权等专业知识的检察人才匮乏。

下一步,全市检察机关将以争创“双一流”为目标,树立模式自信,坚定探索决心,继续深化法律监督体系建设,重点做好以下工作:一是坚守宪法定位,全面履行法律监督职能。坚持法律监督与司法办案“两手抓、两手硬、两手协调”,主动适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革要求,继续强化侦查活动、刑事审判和刑事执行监督;强

弱项、补短板,全面加强民事、行政诉讼监督,做实做优公益诉讼检察,推动各项法律监督职能全面、均衡、充分发展,努力为首都经济社会发展营造良好的法治环境。二是继续深化检察改革,健全完善法律监督机制。进一步完善法律监督系列配套规范,研发监督业务系统模块,全面推进法律监督“五化”建设。抓住政法网建设的有利契机,推动公检法司办案平台互联互通,探索建立与互联网法院“网上案件网上审理”相适应的新型法律监督机制,理顺与执法司法机关的监督衔接关系,打通法律监督内外微循环。三是加强沟通宣传,积极营造良好监督环境。加强与执法司法机关的双向交流,统一思想、凝聚共识、增进合力,着力破解因沟通不畅、配合不足引发的“调查核实难、监督纠正难”等问题。贯彻落实“谁执法谁普法”的普法责任制,广泛宣传检察机关职能作用,努力形成全社会了解、支持、配合法律监

督的良好局面。四是坚持素质强检,加强过硬检察队伍建设。牢牢把握“五个过硬”的总要求,全面加强法律监督人才建设和队伍专业化素质能力建设。积极开展业务竞赛活动,突出监督人才选拔培养,注重选拔民事、行政、公益诉讼等领域专业人才,探索从律师、法学专家中公开遴选检察官;持之以恒加强素质能力建设,加大教育培训、业务研修力度,深化与执法司法机关人员双向挂职交流和联合培训,不断提高检察队伍专业化水平。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,市人大常委会持续关注、专门听取和审议法律监督工作报告,是对全市检察工作的有力支持,更是法律监督工作实现新发展的重要助力。全市检察机关将深入贯彻落实本次会议审议意见,进一步加强法律监督工作,继续为国际一流的和谐宜居之都建设作出新贡献!

北京市人民代表大会内务司法委员会 对北京市人民检察院关于加强法律监督工作 情况的报告的意见和建议

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大内务司法委员会副主任委员 王 红

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照今年市人大常委会监督工作计划和主任会议确定的工作方案，成立了由市人大内务司法委员会组成人员和司法代表小组成员为主的调研组，对本市检察机关加强法律监督工作的情况进行了调研。调研组通过实地视察、听取汇报、旁听庭审、与一线检察官座谈等方式，围绕法律监督的不同主题，全面了解了市检察院、各检察分院以及基层检察院推动检察改革，加强法律监督“制度化、规范化、程序化、体系化、信息化”建设，开展诉讼监督，推进公益诉讼等工作情况。市人大常委会侯君舒副主任率队到市检察院，对全市检察机关加强法律监督工作、充分履行监督职能提出了重要意见。9月5日，内务司法委员会召开第二次会议，专题研究市检察院关于加强法律监督工作情况的报告（讨论稿），并提出意见和建议。

内务司法委员会认为，近年来，全市检察机关在市委的领导下，主动接受人大及其常委会的监督，积极争取各有关部门及社会各界的广泛支持，在监察体制改革、司法体制改革等多重改革叠加的大背景下，积极履行法律监督工作职能，在强化监督意识、完善监督制度、构建监督体系、

提高监督能力等方面进行了一系列实践与探索，取得了阶段性成效，为保障人民群众合法权益、维护社会和谐稳定、促进经济社会发展发挥了积极作用。市检察院的报告，总结了成绩，回应了代表和人民群众的关切，分析问题客观到位，解决对策务实可行。内务司法委员会同意这个报告。

在看到成绩的同时，还应当看到检察机关法律监督工作与新形势下人民群众的期待相比仍有一定差距，树立双赢多赢共赢的监督理念有待增强，对现有法律监督制度的落实仍需进一步深化；法律监督在民事、行政诉讼监督方面，监督的广度、深度及精准度还有待提升；在推进新增公益诉讼检察职能方面的专业化和宣传力度有待加强；部分检察人员法律监督意识和监督能力有待于进一步提高。对此，内务司法委员会提出以下建议：

一、坚持宪法定位，依法充分履行法律监督职能

检察机关是国家法律监督机关，是国家监督体系中的重要组成部分，在全面依法治国进程中担负着重大的法治使命和历史使命。全市各级检察机关要时刻按照宪法对检察机关的职能定

位,不断增强履行好法律监督职能的责任感、使命感,通过开展刑事、民事、行政诉讼监督和公益诉讼活动,依法监督和纠正执法及司法活动中的违法行为,维护国家利益和社会公共利益,彰显社会公平正义。要进一步深化刑事立案监督和侦查活动监督,大力加强审判活动监督和执行活动监督,积极推进公益诉讼工作。在工作中要突出监督重点,注重监督实效,把传统职能做优,把短板职能补强,把新增职能做实,使法律监督职能全面均衡发展。

二、明确监督目标,牢固树立共赢的监督理念

要深刻理解法律监督的目的和价值,以维护法制统一为目的,树立双赢多赢共赢的法律监督理念,推进严格执法、公正司法。要与被监督者形成良性、积极关系,促进问题解决,增强工作合力。作为执法司法权的“中间”环节,依法启动纠错程序,提醒、促进被监督者重新审视并自我纠错,通过个案的精准监督形成典型示范,督促被监督对象自觉改进工作,达到监督效果。要坚持敢于监督、善于监督、依法监督、规范监督,充分考虑违法情形的性质、程度、阶段,既依法运用抗诉、纠正违法等刚性手段,又善于运用检察建议、诉前程序、瑕疵通报等柔性方式,进一步提升监督的质量和效果。

三、主动适应改革,不断提升法律监督实效

要坚决贯彻中央、市委各项改革部署,坚持自上而下、顶层设计的原则有序推进,主动适应监察体制改革、司法体制改革给检察机关开展法律监督带来的新变化,在严格落实刑事、民事、行政诉讼法等基本法律监督制度及市人大诉讼监督决议的基础上,进一步加强新增职能的配套机制建设,推动各项改革落地生根。要加强立案监

督,特别是公安机关有案不立、经济犯罪和民刑交叉案件立案的监督力度。及时巩固检察官派驻公安机关执法办案管理中心的成果,主动对公安机关的刑事侦查活动进行全面监督。继续探索行政执法与刑事司法衔接的有效做法,推动行政执法机关和侦查机关建立健全信息共享机制,着力解决以罚代刑、有案不移、降格处理等问题。要综合运用抗诉、纠正违法通知、检察建议等多种方式开展诉讼监督,特别是要进一步增强民事行政检察人员的监督能力和处理疑难复杂案件的水平,切实提高抗诉和建议再审的质量。加强对民事执行的监督,发挥检察优势,共同推进解决“执行难”问题。要及时总结公益诉讼成功经验,稳步提升公益诉讼工作的规模和质效,进一步加强对生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等国家利益和社会公共利益的保护力度。

四、突出问题导向,切实强化监督队伍建设

要切实强化检察人员的能力素质,针对工作中存在的短板和弱项,加强专业培训和业务指导,丰富检察实践,通过与各执法司法部门沟通交流,深入分析监督者与被监督者各自的认识局限和理念偏差,提升自身专业认知和能力水平,为有效履行监督职责打好坚实基础。要进一步强化监督办案意识,提高审查调查证据能力,规范检察建议和纠正违法监督措施适用,切实提高文书质量,规范制发程序和法律适用。要借助检察服务中心、案件管理中心、检察管理监督平台建设,深化案件管理机制改革,进一步规范案件管理工作,完善案件流程监控、质量评查和检察业务考评机制,提升案件管理和监督的有效性、规范性。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

关于“三城一区”建设发展情况的报告

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第七次会议上

北京市科学技术委员会主任 许 强

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向市人大常委会报告“三城一区”建设发展情况。

2014年和2017年，习近平总书记两次视察北京并发表重要讲话，明确了北京“四个中心”的城市战略定位，强调要以建设具有全球影响力的科技创新中心为引领，抓好“三城一区”建设，努力打造北京经济发展新高地。市委、市政府高度重视科技创新中心建设工作，蔡奇同志多次带队深入“三城一区”调研，逐一召开现场推进会、开展回头看，为“三城一区”规划建设指明了方向。今年，市委、市政府将“全力推进全国科技创新中心建设，加快构建高精尖经济结构”作为八大重点工作之一全力推进。市人大常委会高度关注科技创新中心建设发展，继2015年开展了“深化体制机制改革，推进全国科技创新中心建设”审议后，今年又再次聚焦“三城一区”，对科技创新中心建设给予指导和监督。李伟同志率队督办调研、提出明确要求，傲霜、君舒同志深入“三城一区”专题调研，市人大常委会教科文卫体委员会委员和市人大代表开展了10余次调研座谈，有力促进了相关工作开展。

市政府切实发挥北京推进科技创新中心建设办公室（以下简称“北京办公室”）工作机制，与

科技部、国家发展改革委等10个国家部委和单位加强联动，抓好统筹协调、协同推进、督查落实。吉宁同志主持召开北京办公室全体会议、市政府常务会、各区发展专题会等，系统研究“三城一区”规划，专题研究5G、人工智能、医药健康、智能网联汽车等产业发展。和俊同志将科技创新中心建设列入周重点调度，深入各区调研高精尖政策落地情况，主持召开20余次“三城一区”规划编制会，推进规划编制形成阶段成果。北京办公室“一处七办”和40个市级成员单位狠抓落实，强化政策聚焦、项目聚焦、资金聚焦，2018年部署的224项工作任务和重点项目中，“三城一区”占比达70%，2018年市级一般公共预算科技经费增幅20.7%，主要用于“三城一区”建设、国家实验室培育、承接国家科技创新2030—重大项目等方面。深化完善“月滚动、季督查、年评估”工作机制，“三城一区”建设等重点工作全部纳入市委、市政府专项督查及绩效考评体系。在今年8月的国务院大督查中，督察组对科技创新中心建设给予积极评价。

一、“三城一区”建设发展情况

（一）“三城一区”规划编制扎实推进

高站位谋划。以《北京城市总体规划（2016年—2035年）》为总纲，聚焦“科学”与“城”的功

能,坚持“多规合一”“融通创新”“联动发展”。在科学规划上,以“不过度规划”为原则,坚持目标导向、问题导向和需求导向,确立科学研究方向。在空间规划上,强化城市载体建设,突出科学功能承载、重要创新节点布局,推动科学与城市功能有机融合。在交通、生态及配套服务上,以科学家为中心,以宜研宜业宜居为目标,做好区域交通、教育、医疗、住房等保障。坚持开门编制规划,加强调查研究,提升国际视野,遴选国际研究机构参与规划编制,并邀请专家、市人大代表、市政协委员、各类创新主体提出意见建议。

明确“三城一区”定位及关系。中关村科学城重点在原始创新上发力,形成一批诺奖级原创成果,打造原始创新策源地和自主创新主阵地。怀柔科学城充分发挥“一张白纸”的后发优势和国家科技重器集聚特色,打造世界级原始创新承载区。未来科学城发挥央企集聚优势,努力实现关键核心技术安全自主可控,建成全球领先的技术创新高地。北京经济技术开发区着力承接转化“三大科学城”原创成果,夯实产业基础,培育千亿级产业集群,打造“高精尖”产业主阵地。

形成阶段成果。中关村科学城建立了“1个总报告+7个专题研究报告”的规划体系,规划区域为中关村海淀园174平方公里,并拓展到海淀区全域及昌平部分地区,明确聚焦信息科学、生命健康等主攻方向。怀柔科学城建立了“1个总规划+3个分规划+15个专项规划和专题研究”的规划体系,空间范围拓展至密云区,面积扩展至100.9平方公里,明确了物质、空间、地球系统、生命和智能等五大科学方向。未来科学城形成了“1个总报告+5个专题研究报告”的规划体系,规划研究面积约170.5平方公里,凝练了先进能源、先进制造、医药健康三个主导领域。北

京经济技术开发区形成了“1个总体规划+N个专项规划”的规划体系,规划面积193平方公里,明确新一代信息技术、生物技术与大健康、新能源智能汽车、机器人与智能制造四大重点产业领域。

(二)“三城一区”建设发展全面提速

央地协同联动更加有力。在京高校、院所、创新型企业参与热情高涨。北京大学成立了由校长领衔的怀柔科学城项目领导小组;清华大学支持在中关村科学城建设北京量子信息科学研究院、全球健康药物研发中心,推进昌平“虎峪科技城”和怀柔一批交叉研究平台建设;中国科学院与北京市共建怀柔科学城,协同推动网络空间安全以及物质科学、空间科学等国家实验室培育;在京央企积极承接国家科技创新2030—重大项目,服务航空发动机、深海空间站、天地一体化信息网络、新一代人工智能等重大项目在京落地。各区、各部门主动作为,加快推进重大项目建设和区域创新生态营造,海淀区出台“海淀创新发展16条”“科技金融15条”,怀柔区研究制定“雁栖计划”系列人才服务保障政策,昌平区立足搞活紧抓空间优化、盘活存量、引进增量和留人环境,北京经济技术开发区制定《促进高精尖产业发展实施办法》;市人才工作领导小组印发《新时代推动首都高质量发展人才支撑行动计划(2018—2022年)》,市科委牵头抓好“三城一区”建设各项任务的统筹协调、推进落实,市经信委编制《推动国防科技工业和高精尖产业军民融合发展三年行动计划(2018—2020年)》,市国资委发布《推动市属国有企业加快科技创新大力发展高精尖产业的若干措施》,中关村管委会牵头制定《加快科技创新发展金融科技产业的指导意见》,等等。

中关村科学城“聚焦”特色鲜明。基础研究“领跑”成果不断涌现,开发出具有国际领先水平的新型超低功耗碳基晶体管、研制出世界首款自由电子辐射芯片;王中林院士荣获世界能源与环境领域最高奖——埃尼奖。一批关键技术攻关取得阶段性进展,成功研制国际首个纳米药物输送机器人;发布国内首款云端人工智能芯片,理论峰值速度达到世界先进水平。加快网络空间安全等领域国家实验室、北京量子信息科学研究院、北京脑科学与类脑研究中心等建设,支持石墨烯研究院、大数据研究院发展,推动碳基集成电路研究院、腾盛博药、波士顿科学等重大项目落地。百度开放自动驾驶平台,寒武纪、地平线进入全球人工智能芯片前 25 强。建设中国(北京)和中国(中关村)两个知识产权保护中心。聘请姚期智、薛其坤、张首晟、张翔、鲍哲南等 15 位国内外顶尖科学家担任科学顾问。推进国际人才社区建设,打造有利于人才发展的良好环境。

怀柔科学城“突破”加速推进。综合性国家科学中心建设全面展开,综合极端条件实验装置建设顺利推进,地球系统数值模拟装置已具备开工条件,高能同步辐射光源和多模态跨尺度生物医学成像设施项目建议书获批,材料基因组等 5 个首批交叉研究平台项目主体结构已全部封顶,重大项目建设创造了“怀柔速度”。“十三五”科教基础设施平台实施方案获批,第二批交叉研究平台项目完成遴选。超顺排碳纳米管、纳米发电机、动力电池等 48 项成果落地。聘请鲁白、杨卫、杨培东、张宏江等四位专家担任战略专家,海创产业研究院揭牌。举办首届国际综合性科学中心研讨会。成立综合性国家科学中心理事会,组建全新体制的怀柔科学城管委会,设立怀柔科学城建设发展公司作为运营主体。怀柔科学城

政务服务中心正式运行,首个共有产权房项目开工。

未来科学城“搞活”促进“三个转变”。盘活存量资源,利用央企闲置楼宇打造众创空间,陈清泉院士科创中心、中俄知识产权交易中心启动运营,打造全国首个双创社区“回+社区”。加强协同创新,国网、华能、航天十一所等单位共建氢能技术协同创新平台,航空科技军民融合产业协同创新中心—中航爱创客落户未来城。支持华北电力大学入驻建设低碳能源、能源材料、智能电气、电力大数据等四个研究中心。建成国内首个高压大功率碳化硅电子器件开发平台和计算机国产自主可控软硬件联合攻关基地。争取智能电网国家技术创新中心、煤炭清洁高效利用国家科技创新 2030—重大项目落地。完善配套服务,加快推进智能城市试验区建设,实现文化中心、体育中心、展示中心和公立学校(二期)开工;强化人才住房保障,计划面向符合条件的科研人员配售 700 套共有产权房。

北京经济技术开发区“转化”效应显现。与“三大科学城”成果转化对接进一步加强。国家新能源汽车技术创新中心、“大数据智能管理与分析技术”国家地方联合工程研究中心获批建设。聘请德国人工智能研究所首席执行官、诺奖评委沃尔夫冈·瓦爾斯特教授为开发区首位战略科学家。2018 年世界机器人大会成功举办。中芯国际集成电路制造设备国产化验证及量产应用工程项目、耐威 8 寸 MEMS 传感器芯片、奔驰新能源汽车、北汽新能源科技创新中心、泰德健康产业园等一批重点项目加快建设。面向能源互联网的多模式混合仿真技术、海关检验检疫自助服务终端等 12 项技术或产品达到国际领先水平。

(三)“三城一区”政策保障坚实有力

强化改革牵引。印发《北京市关于全面深化改革、扩大对外开放重要举措的行动计划》，推出完善“三城一区”规划建设管理体制机制等 117 项改革举措。深入实施中关村先行先试政策，10 余项政策在全国复制推广。研究提出的职务科技成果转化现金奖励个人所得税优惠、非营利组织免税资格认定等政策建议获批在全国施行，生物医药国检试验区获批建设。京津冀全面改革创新试验累计已有 13 项创新政策在京实施，优秀外国留学生在华就业创业等举措在全国推广。确定首批 33 条自动驾驶开放测试道路，百度、北汽新能源等获得路测测试牌照。制定新一代信息技术、集成电路、人工智能等 10 个高精尖产业指导意见和人才、土地、财政等“一揽子”配套政策。设立市科技创新基金，总规模预计超过 1000 亿元，按照 5 : 3 : 2 比例支持原始创新、成果转化、高精尖产业三个阶段。启动北京大数据行动计划，建设北京大数据平台。建设创新网络服务平台，打破政府部门间的信息壁垒。加快实施优化营商环境“9+N”系列政策，精准制定《进一步优化营商环境行动计划（2018 年—2020 年）》。今年 4 月，北京市落实优化科技创新环境、促进科技成果转移转化等重大政策措施获国务院通报表扬。8 月，国家发展改革委对全国 22 个城市营商环境进行试评价，北京排名第一。

强化人才集聚。制定出台《支持建设世界一流新型研发机构实施办法（试行）》，采取理事会领导下的院（所）长负责制，设立评估、审计等委员会实施绩效评价；给予长期稳定支持，探索实行负面清单管理；创新知识产权和固定资产管理，加快科技成果转化。深化职称制度改革，逐步在条件成熟的科研机构、新型研发机构等下放

职称评审权。深化科技奖励制度改革，提出增设人物奖项、调整奖励等级、实行提名制等重大改革举措。人才引进重点向“三城一区”主平台倾斜。2017 年以来，为今日头条创始人张一鸣、旷视科技 CEO 印奇等 2300 余名优秀科技创新人才办理引进落户。出台中关村“国际引才育才 20 条”新政，加快国际人才服务大厅建设，设立“一站式”国际人才服务中心、外国人来华工作许可证办理窗口。在教育、医疗、住房等方面，市区两级共同加强服务保障，已累计提供人才公租房约 8.2 万套。

(四)“三城一区”辐射带动成效显著

支撑形成科技创新中心建设新格局。面向世界科技前沿，面向经济主战场，面向国家重大需求，涌现出三重简并费米子、酿酒酵母 12 号染色体等一批重大标志性原创成果，在若干领域开始成为全球创新的并跑者甚至领跑者。上半年，中关村科学城地区生产总值实现 3060.8 亿元，增长 8.5%，北京经济技术开发区增长 10.6%，连续 6 个季度保持 10% 以上增速，引领作用明显。

北京主要创新指标继续领跑。2017 年，北京全社会研发经费支出占 GDP 的 5.7%，居全国首位；万人发明专利拥有量 94.6 件，是全国平均水平的 9.6 倍；北京地区单位获国家科学技术奖数量占全国通用项目获奖总数的 36.1%。今年 7 月，CB Insights 发布《全球科技中心报告》，在全球范围遴选 25 座城市作为“全球科技中心”，北京被评为高速成长的科技中心。

创新发展新动能加快成长。今年上半年，科技服务业实现增加值 1640.5 亿元，增长 7.8%；信息传输、软件和信息技术服务业实现增加值 1630.4 亿元，增长 18.3%；全市规模以上高技术制造业、战略性新兴产业增加值分别增长 17.1%

和 12.7%；中关村示范区规模以上高新技术企业实现总收入 2.46 万亿元，同比增长 14.9%；2 万户北京市高新技术企业税收实现增长 22.4%，对全市财政增收贡献率达 37.9%；全市技术合同成交额 2063.1 亿元，同比增长 25.2%；全市专利申请量和授权量分别为 10.24 万件和 6.24 万件，增幅分别为 16.98% 和 20.31%。

创新环境不断优化。北京对创新人才的吸引力集聚进一步增强，累计吸引和培养诺贝尔奖、图灵奖、埃尼奖科学家 11 人。29 位国家最高科学技术奖科学家有 20 位来自北京。今年上半年，新设科技型企业 3.71 万家，平均每天诞生 204 家。北京 70 家企业入选最新独角兽榜单，占全国 40% 以上，仅次于硅谷。北京地区战略性新兴产业领域投资案例数和金额分别占全国的 29.3% 和 46.4%，居全国首位。

开放创新呈现新局面。推动“一核两翼”联动发展，高水平建设城市副中心，全力支持雄安新区建设。推动科技创新券在京津冀区域相互衔接、统筹使用。与全国 20 余个省市建立科技合作关系，辐射带动全国创新发展。上半年，北京技术合同成交额超 60% 辐射到国内其他省市。总部经济国际化水平不断提升，截至 2017 年底，北京全球 500 强企业总部数达 56 家，连续五年位居世界城市榜首。外资总部数量达 886 家，2/3 的国外世界 500 强企业在京投资或设立了分支机构。

同时，我们也清醒地看到，“三城一区”建设还存在一些亟需解决的问题。一是“三城一区”作为全国科技创新中心建设主平台的地位还需进一步强化。2017 年，“三城一区”地区生产总值占全市的三分之一，与支撑创新型国家和世界科技强国建设目标要求还有差距。二是“三城一

区”的联动发展机制还需进一步健全，功能定位明晰、差异化特色化发展格局亟待加强。三是“三城一区”创新资源分布不均衡、各自发展基础不一。其中，海淀区最为集中，高新技术企业、高校、院所、创新平台总数约占全市的近五成；而怀柔、昌平和经济技术开发区创新资源占比不到一成，创新要素粘性不足。四是在央地统筹、产学研融通创新以及建立符合国际惯例、首都特色的科学城管理体制、建设与运行、共建与共享、准入与退出等机制方面亟待破题。同时，充分发挥中关村改革“试验田”作用，积极争取国家层面更多支持和新的先行先试改革试点方面还需加大力度。此外，怀柔科学城、未来科学城等不在中关村示范区政策覆盖范围，无法享受先行先试政策，制约了主平台作用的发挥。

二、下一步重点工作

新时代要有新作为，我们将认真学习领会、全面贯彻落实习近平关于科技创新的重要思想，努力将“三城一区”打造成为科技创新中心的“四梁八柱”、建设创新型国家和世界科技强国的标志性工程，为补强我国基础研究短板和实现关键核心技术自主可控，交出一份“北京答卷”。

（一）抓好规划编制与实施

按照“世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位”的要求，统筹科学规划、空间规划、产业规划与分区规划，突出集聚发展，做好战略留白，做足“业”的环节，做好“城”的文章，高质量编制完成“三城一区”规划。完善规划编制体系，落细落实控制性详细规划和专项规划，形成全域覆盖、分层管理、分类指导、多规合一的规划体系。加强组织协调与市区协同联动，健全规划实施与监督评估机制。统筹安排规划实施时序，加强“三城一区”“一区十六园”联动发展，保障规划有序

有效实施,确保一张蓝图干到底。

(二)深化体制改革与创新

坚持“主力要出征、地方须支前”的总基调,积极探索市场经济条件下科技强国建设的新型举国体制,在统筹和搞活两个维度上持续发力。加快《北京市促进科技成果转化条例》立法,精心组织实施本市全面深化改革扩大对外开放行动计划的117项具体举措和“10+3”高精尖产业发展政策,切实打通政策落地“最后一公里”。用足用活中关村这张改革“试验田”金名片,在新型研发机构、科技成果转化、军民融合创新、新经济市场准入和行业监管、政府采购与首台套政策等方面,争取实施新一批创新政策。加强政策统筹与集成,系统梳理、整合现有政策,构建集中统一的发布平台,增强政策的针对性和可操作性。

统筹整合力量,组织好重大需求凝练和重大项目攻关。完善创新投入机制和科技金融政策,用好市科技创新基金,探索完善对基础研究的持续稳定支持、对科技型企业的全周期服务。深入贯彻落实《国务院关于优化科研管理提升科研绩效若干措施的通知》,改革科技项目立项和组织实施方式,强化成果导向,精简项目管理流程,赋予科研单位和科研人员更大的自主权。加快落实以增加知识价值为导向的分配政策,完善科技奖励制度,深化项目评审、人才评价、机构评估改革,充分释放创新活力,弘扬科学精神,营造良好生态。

加快转变政府职能,全面提升科技创新服务水平。落实好《新时代推动首都高质量发展人才支撑行动计划(2018—2022年)》,实施好中关村“国际引才用才20条”新政,吸引和培养一批具有全球视野和国际水平的战略科技人才、科技领军人才、科技成果转移转化骨干人才和优秀青年

科技人才。围绕住房、教育、医疗等方面需求,抓紧完善政策措施,提供高品质服务。走进产学研用、大中小微等各类创新主体,提供针对性服务。发挥市场主导作用,完善科技创新服务体系,优化科技创新服务生态。积极探索科学城管理体制与投融资、建设、运营机制,创新土地开发利用与存量更新政策,优化开发模式,促进开放共享。

(三)聚焦中关村科学城,建设原始创新策源地和自主创新主阵地

围绕补强基础研究短板和突破核心技术强化战略导向,力争到2020年初步建成具有全球影响力的科学城。

建设原始创新策源地。聚焦物质结构、宇宙起源与演化、生命起源与演化等基础科学问题,加强前瞻性基础研究。加大对数学、统计和计算,生命与健康,物理和材料等基础学科的支持力度。加快战略高技术突破,围绕关键领域、卡脖子问题,开展信息、生物和新材料等关键技术攻关。支撑世界一流大学和高水平科研机构建设,承接国家实验室和重大科技基础设施,推动网络空间安全、量子信息等领域国家实验室建设,打造国家战略科技力量。

构筑自主创新主阵地。推动新一代信息技术、生命健康、高端装备等产业研发创新,培育发展数字经济、智能经济、平台经济、共享经济和创意经济等新经济形态。汇聚领军和高成长企业,培育世界一流的领军企业和研发中心,支持独角兽、瞪羚和隐形冠军等高科技企业发展,培育以金种子企业为重点的优质初创企业,引进具有国际影响力的跨国公司和研发机构。

抓好重点区域和配套服务。建设南北联动的中关村大街发展轴,保持中关村核心区原始创新活力,做好“疏解整治促提升”,汇聚一流创新

要素,优化创新生态布局,打造低成本创新创业空间。以北清路沿线改造提升为重点,推动科学城北城区城市空间重构,打造一批以科技元素为主题的特色小镇和国际创新社区,建设与未来科学城统筹联动的科技生态发展轴。加快国际化步伐,加大国际机构、顶尖科技人才、领军企业家的集聚和培育力度。成立专门工作机构,加强对创新主体的服务和定期沟通,强化医疗、居住、商业等公共服务设施配套。

(四)突破怀柔科学城,建设世界级原始创新承载区

建设世界一流的国家重大科技基础设施集群,力争到2020年,怀柔科学城城市框架扎实起步,怀柔综合性国家科学中心建设成效初步显现。

全力推进大设施和交叉平台建设。创新组织方式、建设方式和审批方式,力争综合极端条件实验装置、地球系统数值模拟装置2个“十二五”时期大设施2021年左右建成并投入使用;力争子午工程二期、多模态跨尺度生物医学成像设施、高能同步辐射光源3个“十三五”时期优先启动的大设施2018年底前开工建设;加快推进大气环境模拟系统、中国陆地生态系统观测实验网络、国家生物医学大数据基础设施、国家作物表型组学研究设施等4个拟落地的“十三五”深化后备项目方案论证和立项报审,力争“十四五”时期取得突破。力争材料基因组等首批5个交叉研究平台2020年竣工交付使用。加快推进北京分子科学、介科学与过程仿真等第二批交叉研究平台和中科院“十三五”11个科教基础设施落地建设。

高质量布局创新主体。积极承接国家实验室布局,加快空间科学、物质科学国家实验室培

育。积极探索体制机制创新,支持中科院部分院所成建制入驻怀柔科学城。积极支持中科院大学加快建设“双一流”大学,统筹引导清华、北大等一流大学积极参与怀柔科学城建设,同时布局引进建设“小而精、新而特”大学或学院。瞄准战略领军人才,支持建设北京纳米能源与系统研究所等一批新型研发机构。

抓好公共服务配套。构建畅达便捷的交通体系和职住相对平衡、分类分层次的住房保障体系。加快推进二零一中学怀柔校区、实验二小怀柔分校扩建和十二年一贯制学校等重点项目建设,进一步扩大优质教育资源供给;适应国际化人才多元化需求,积极引进品牌化、高水平的国际学校。加快推进怀柔医院二期、妇幼保健院等项目建设,积极引进国际优质医疗资源,提升医疗机构服务能力及水平。

(五)搞活未来科学城,打造全球领先的技术创新高地

发挥好“三大科学城”连接点作用,统筹未来科学城东、西区联动发展,力争到2020年,初步形成创新要素聚集、创新活力初显的局面,初步建成绿色宜业、功能完善的城市载体。

着力搞活未来科学城东区一期。加强与央企对接,分类盘活存量资源,围绕主攻方向,按照研发投入、地均产出、劳动生产率等准入标准把好项目入驻关;鼓励央企加强应用基础研究,构建应用基础研究生态;强化协同创新,支持入驻央企以多种形式组建协同创新联合体,搭建开放创新平台,打开院墙搞创新。加速引入多元主体,提升科学城活力。聚焦引领未来的战略性技术以及前沿技术的研究,促进学科交叉融合,积极争取能源国家实验室在未来科学城布局。

加速沙河大学城建设科教融合新城。统筹

教学科研、创新孵化、商务配套、居住生活、公共服务等功能布局,加快优质创新要素聚集。加强学科布局,鼓励和引导入驻高校相关学科纵向整体迁入,积极设立人工智能、大数据等交叉学科,开展高水平的科学研究和人才培养。加强重点领域创新平台建设,鼓励高校与企业共建实验室、研究中心。加强科技成果孵化和转化,在大学城周边布局建设一批孵化器、加速器和大学科技园。支持入驻高校开放创新资源,面向需求和科技前沿,与企业联合开展关键核心技术攻关。

提升发展中关村生命科学园。紧紧围绕生物医药、医工结合、医药服务产业定位,聚焦生命科学基础研究、应用研究和总部经济等关键环节,做大主导产业,建设生命科学原始创新策源地、国际高端要素集聚地。支持北京脑科学与类脑研究中心建设,加快培育人口与健康国家实验室。支持北京生命科学研究所等机构,围绕前沿方向开展创新性研究。加快实施医药与健康三年行动计划,聚焦创新药物研发、构建特色产业集群,优化医药健康“高精尖”产业结构。对标国际专业园区,提升专业服务能力,补齐孵化、CRO等要素,加速建设中关村生命园三期。

(六)升级北京经济技术开发区,打造“高精尖”主阵地

进一步提高产业聚集度,统筹大兴、通州等空间资源,与顺义、房山协同发展,力争到2020年,培育打造6个千亿级产业集群、15家百亿级企业。

强化科技成果转化对接。建立与三大科学城的互动联通,建立成果转化对接机制和转化平

台,以重大项目为牵引,积极承接科技成果落地,培育更多创新型企业。支持区内优势企业与三大科学城创新主体联合承接国家科技创新2030一重大项目等,促进产学研深度融合。加强开放式检验检测、高端实验、中试基地等公共技术服务平台建设,以市场为主体构建技术突破、产品制造、市场模式、产业发展的成果转化全过程服务体系。

培育一批高成长创新型企业。加快完善“共商、共建、共治、共享、共用”多元合作机制,大力推动国家新能源汽车技术创新中心建设。持续增强企业硬技术创新能力,鼓励企业加大研发投入,引导企业设立研发中心,围绕集成电路、光刻机零部件、新型显示、原创新药、下一代互联网、人工智能等重点领域,建设一批国家和市级产业技术创新中心。持续打造“德勤亦庄20强”明星企业,形成金字塔型的创新型企业培养矩阵。提高外资利用水平,着力吸引跨国公司总部、高端商务等产业聚集。

打造千亿级创新型产业集群。提高产业项目准入门槛,制定更加严格的地均产值、能耗、水耗、污染物排放等综合准入技术标准,培育与首都城市战略定位紧密协同的高精尖产业集群。夯实新一代信息技术、新能源智能汽车、生物技术和大健康、机器人和智能制造等产业集群技术优势,推动产业链再造和价值链提升,培育和发展一批战略性新兴产业集群,着力引领产业向中高端迈进。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会 教育科技文化卫生体育委员会 对市人民政府关于“三城一区”建设发展 情况报告的意见和建议

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大教育科技文化卫生体育委员会主任委员 刘玉芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为协助常委会做好审议工作，自今年5月以来，在市人大常委会闫傲霜、侯君舒副主任带领下，教科文卫体委员会组织委员、代表深入“三城一区”，就规划编制、建设进展、服务配套、政策优化等问题进行专题调研；多次召开座谈会，听取央地高校、科研院所、科技企业、研发团队等各方面意见和建议；聚焦“三城一区”建设发展中的突出问题、科技创新链条上的关键环节，认真研究、凝聚共识、形成合力、推动改革。市人大常委会李伟主任高度重视，亲自带队赴中关村科学城调研和指导工作。9月12日，教科文卫体委员会召开第四次（扩大）会议，研究讨论了市政府提请本次会议审议的报告（稿）。

教科文卫体委员会认为，市委、市政府坚决贯彻中央决策部署，主要领导高度重视、持续紧抓，有关单位分工明确、同心协力，社会各界广泛关注、积极参与，“三城一区”建设呈现良好态势。按照聚焦中关村科学城、突破怀柔科学城、搞活未来科学城、升级产业承载区的工作思路，高标

准规划、高水平建设，着力打造科技创新主平台；立足“主力要出征、地方须支前”的工作定位，深化央地协同创新机制，努力做好各方面服务；坚持以科技创新引领全面创新，原始创新和自主创新能力进一步增强，科技对首都经济和京津冀协同发展的引领作用日益明显；持续探索制度创新，积极开展先行先试，不断强化服务体系、优化营商环境，科技创新生态得到进一步提升。市政府的报告全面总结了“三城一区”建设发展所取得的成绩，提出的下一步重点工作切实可行。教科文卫体委员会同意这个报告。

教科文卫体委员会认为，与加快建设创新型国家和具有全球影响力的科技创新中心目标要求相比，当前“三城一区”建设发展中仍存在着一些矛盾和问题，主要表现为：科技创新资源配置还不够协同、高效，创新主体的活力有待进一步释放；政府在科技创新中的职能还需要更好发挥，尊重创新主体、服务创新主体的意识有待进一步提升；科技成果在京转化落地率还不高，科技创新对首都高精尖产业发展的支撑作用有待

进一步加强;科技创新政策体系集成度不高,政策“不好用”和“用不好”现象并存。

教科文卫体委员会认为,建设具有全球影响力的科技创新中心,是中央交给北京的重大使命,也是北京实现减量发展、高质量发展、创新发展的必然选择。科技创新归根到底是人的创造性活动,必须坚持以人为本,充分尊重科技人员、科研机构和科技企业等主体地位,全心全意为科技创新主体做好服务;科技创新是一个系统工程、有其自身规律,必须要认识规律、尊重规律,通过更加符合科技创新规律的资源配置方式,提升创新体系效能;科技创新是一个长期累积的过程,必须要功成不必在我的胸怀和功成必定有我的担当,潜心培育、持续发力,久久为功。为进一步推进“三城一区”建设发展,教科文卫体委员会提出如下意见和建议:

一、坚持开门搞规划,协同打造宜业宜居的创新空间

规划建设“三城一区”,根本出发点和落脚点在于让“城”更好地为“人”的工作和生活服务。要更多地让相关高校、院所、企业、社会组织等参与到规划编制工作中,倾听他们的意见、了解他们的需求,凝心聚力、扩大共识,推动规划的科学制定和顺利实施。

进一步加强科技创新资源布局的协同性。充分考虑各创新主体的发展需要,着眼于创新链上下游有机衔接、产学研用诸要素紧密联系,优化各类科技创新资源要素的空间布局。进一步梳理各城(区)资源特点,强化主要承载的功能,引导各类创新主体合理流动,形成分工协作、互为支撑、融合发展的良好局面。“三城一区”规划不仅要与城市总规、分区规划紧密衔接,也要与大院大所、大型企业内部的规划相衔接,减少新

的围墙,让协同合作、平台开放、成果转化等活动更加便捷高效。

进一步提升基础设施和公共服务水平。基础设施和公共服务设施要与项目、产业等同步规划、同步建设、同步运行。着眼于未来发展需要,适度超前规划建设水电气热等市政基础设施;针对大家普遍关注的教育、医疗、住房、交通等问题,要加大研究破解力度,切实解决入驻人员的后顾之忧。积极推进国际人才社区建设,针对创新人群的特点和需求,提升文化、艺术、体育、商业等服务品质,在布局上要就近就使用得上。打造优美的生态环境、开放的公共空间、特色的人文景观,让科技与文化交相辉映,把“三城一区”建设成为令人向往的科学之城、示范之区。

进一步完善“三城一区”规划实施机制。市政府要加大统筹协调力度,探索和完善与“三城一区”规划建设、运行管理要求更相适应的工作体制机制。相关部门要更加主动作为,发挥专业优势,积极协调中央有关部门和单位,推动科技资源科学布局和落地;要帮助相关区切实解决实际困难,加强工作指导,密切沟通、协同推进。相关区要完善配套条件,确保项目顺利落地和规划有效实施。

二、深化改革强化服务,进一步释放创新主体的活力

建立健全与科研活动规律更相适应的管理体制和运行机制,实现政府职能从研发管理向科技服务转变,从组织科研活动向营造良好创新生态转变,让科技创新主体的活力得到进一步释放。

继续深化科研管理体制改革。尊重科研单位、科研人员的主体地位,在编制管理、人员聘用、职称评定、绩效分配等方面,赋予科研单位更

多自主权,在科研选题、路径选择、团队组建、经费使用等方面,赋予科研人员更多自主权,减少对科研活动的行政干预,提高财政科研经费使用效率,让科研人员从繁琐手续中解放出来。完善对科研人员和科研项目的考核评价机制,健全以质量、贡献等为导向的分类评价体系,构建鼓励创新、宽容失败和尽职免责、失职追责的工作机制。积极探索与国际接轨的科研管理与运行机制,总结、推广新型研发平台在集聚人才、整合资源、创新机制等方面的成功经验,探索对各类新型研发机构的管理模式,加强全周期服务。

支持企业发挥技术创新主体作用。加大知识产权保护力度,加强对新技术、新产品应用的支持保障,进一步完善政府采购等支持办法,推动企业成为创新决策、研发投入、科研组织和成果转化的主体。既要培育一批创新型领军企业,又要关心小微企业成长,积极扶持创业园、孵化器,研究制定可进可退的灵活用地用房政策,降低小微企业发展成本。充分发挥市场对创新资源配置的决定性作用,同时在基础前沿、战略高技术、共性关键技术和社会公益等领域,加大财政资金的支持力度。

完善科技创新服务体系。整合高校院所、科技企业、社会组织等各类资源,积极搭建科技创新公共服务平台,提高科技资源使用效率。大力发展科技中介服务机构,围绕科技创新链条全过程,更好提供政策法律、金融财务、知识产权等全方位服务,优化科技创新生态。强化科技金融服务能力,充分发挥财政资金的引导作用,鼓励金融、保险机构积极参与,创新金融产品、拓宽融资渠道、降低投资风险。

强化科技人才队伍建设。既要吸引顶尖的科学家、企业家,也要发掘和培育一流的工程师、

技术员、咨询师、经纪人、管理人员、创业团队等,形成良好的人才支撑体系。推进教育供给侧改革,兼顾近中远不同阶段需求,培养更多满足首都科技企业需求的高技术实用型人才。针对不同人才的职业特点和成长需要,完善差异化的落户政策,提供多层次的服务保障。

三、促进成果转化落地,把科技优势转化为发展优势

促进科技与经济的结合,是改革创新的着力点。要加快推进科技成果转化落地,让科技创新更好地服务于经济社会发展,让市场需求为科技创新持续注入活力,形成科技与经济相互促进的良好局面,使首都科技优势切实转化为发展优势。

完善促进科技成果转化机制。认真落实中央关于实行以增加知识价值为导向分配政策的若干意见,合理清晰界定职务成果转化中知识产权、利益分配的界限和比例,消除科研人员的困惑和疑虑。研究建立科技成果转化过程中国有资产管理、使用和退出机制,增强高校院所推动科技成果转化工作的主动性。积极向中央争取政策,加大先行先试力度,推动中央在京单位试行本市政策,促进科技成果在京转化。

大力推动科技成果转化落地。完善“三城”与“一区”的对接机制,畅通产业承载区承接三大科学城科技成果转化落地的渠道。深入挖掘意义重大、前景良好、适合转化的科技成果,及时跟踪进展情况,适时推动落地转化。瞄准全球科学、技术和产业发展方向,抓住当前世界新一轮科技革命和产业革命的机遇,研究确定一批重大研发与转化项目,整合资源、集中发力,着力打造高精尖的产业结构,力争实现弯道超车、换道超车。鼓励龙头企业与上下游企业开展中长期战

略合作,带动上下游产品、技术不断创新和升级,形成良好的产业生态。

四、强化政策集成与宣传,营造通透稳定的政策环境

近年来,为激发全社会科技创新活力,推进“三城一区”和科技创新中心建设,市政府及相关部门、各区政府、园区管委会等分别出台了一系列政策,数量多、更新快。作为政策的适用者,各创新主体不容易及时了解、准确把握,一些政策不能用、不会用、不敢用问题较为突出,影响了政策的实际效果。建议对现有政策进行系统梳理、

整合、简化,避免由于职能分割带来的政策条块化、碎片化现象。要加强政策制定的前期调研论证,适时开展实施效果评估,进一步提高政策的协同性、针对性和可操作性。要加大政策的宣传与服务力度,构建和完善统一的线上线下服务平台,让创新主体能够公平、高效、全面、准确地掌握各类政策信息。要保持政策的相对稳定性,让创新主体预期明确、心里踏实,安心谋划中长期发展。

以上报告,供常委会组成人员在审议时参考。

关于“提高城市精治共治法治水平 持续改善人居环境”议案办理情况的报告

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市常务副市长 张 工

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“提高城市精治共治法治水平，持续改善人居环境”议案办理工作情况。

在今年市十五届人大一次会议上，316人次代表提出了21件涉及加强城市治理、改善人居环境的议案。经大会议案审查委员会审议、主席团讨论，同意将代表所提议案合并为“提高城市精治共治法治水平，持续改善人居环境”议案，交由市政府办理。

议案充分反映了首都城市建设管理和改善人居环境方面亟需解决的痛点、堵点和难点问题。办好议案是全市深入学习贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，特别是总书记关于精治共治法治的重要论述精神，践行以人民为中心的发展思想的生动实践；也是完善城市治理体系、提升治理能力，依法有序开展疏解整治促提升专项行动，加快建设国际一流和谐宜居之都的重要举措。

在议案办理过程中，市人大领导高度重视，全程指导和参与。李伟主任、刘伟副主任亲自督办，先后带队赴西城区展览路街道、什刹海街道和丰台区、海淀区的部分小区，深入一线，现场调

研了解疏解腾退空间利用、老旧小区综合整治、建筑垃圾资源化处理等情况和存在问题；广泛动员，多次召开由社区居民、企业员工、街乡负责人、人大代表、专家学者等参加的不同类型座谈会，积极听取各方对加强城市治理改善人居环境的意见和建议。城建环保委、财经委、法制委、内务司法委及部分市人大常委会委员和人大代表，为议案办理提出许多宝贵意见。

市政府高度重视议案办理工作。为将议案办好、办实，市政府成立了议案办理工作领导小组，张工常务副市长为组长，市政府主管副秘书长，市发展改革委、市规划国土委、市住房城乡建设委、市城市管理委主要领导为副组长，市发展改革委具体牵头，市交通委、市委宣传部等29个市级部门共同参与制定了议案办理实施方案，确定了垃圾处理、拆除违法建设、房屋管理和老旧小区改造、便民服务、交通治理、公共安全和公共安全等6个方面的23项任务。积极创新议案办理方式，邀请人大代表融入议案办理全过程，参与各类调研、座谈和研讨，多达50余次，参与的人大代表、专家、政府及企业工作人员累计超过1200人次，通过全程参与，让代表更好的了解实情，共同找准问题研究措施；注重研究和把握城

市发展规律,加强学习交流,不断深化对城市功能定位的理解、对超大型城市发展、运行、治理规律的认识,力求提出的对策举措符合首都发展实际;注重对标对表,积极学习和借鉴国内外特大城市成功经验,坚持目标导向和问题导向,找差距补短板,推动解决城市治理面临的突出问题。同时,我们也将办理议案作为一个多方联动的平台,通过办理议案广泛动员社会各方参与,统一思想、凝聚共识,推动形成城市治理的合力。综合各方面情况,形成了本议案办理报告,已经市政府第18次常务会讨论通过。

一、开展的主要工作

近年来,本市以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记提出的“城市管理要像绣花一样精细”的要求,以精治为手段,以共治为基础,以法治为保障,围绕城市治理重点及百姓对城市管理服务的期盼,打好组合拳,综合施策,不断加大整治提升力度,积极构建多元治理体系,持续强化法治保障,逐步探索适合特大型城市治理的方法和路径。

(一)城市治理系统性得到加强

强化规划引领和工作统筹。落实北京城市总体规划,划定城市“双控三线”,算好区域大账,统筹好人口、建设规模、产业提升规划三本账,明确减量发展理念和路径。围绕违法建设拆除、便民服务设施建设、老旧小区改造等城市治理重点工作,改变分散推进方式,在市级层面成立疏解整治促提升工作专班,加强共性问题研究和协调调度,形成专班统筹、各专项任务市级部门牵头、各区政府主责,上下衔接,协同作战的工作机制。围绕办好老百姓家门口的事,强化基层组织保障,充实基层力量,创新建立党建统领下的街区治理模式,探索成立党建工作协调委员会,有效

整合辖区单位资源,构建以服务群众为重点,驻区单位党组织和党员共同参与的共驻、共建、共享城市基层党建工作新模式。制定城市执法体制改革方案,推动执法力量下沉,改变多线执法现状,增强基层力量。探索建立“街乡吹哨,部门报到”机制,聚焦城市治理的“最后一公里”,实现“抱团执法”,不断提高执法效能。充分运用信息技术,搭建全市大数据应用平台,利用卫星遥感、通信信令和一卡通等数据,动态跟踪违法建设、建筑垃圾以及疏解提升效果,在做好通信信令、便民热线等基础数据收集和共享的基础上,逐步推动大数据在人口监测、交通治理、公共安全管理等领域的应用,推动智慧城市建设。

(二)城市治理难题得到改善

坚定有序推进疏解整治促提升专项行动。坚决推进非首都功能疏解,2017年以来,疏解一般制造业企业1269家,疏解提升市场和物流中心467个。大力治理城市违法违规行为,通过拆除违法建设腾退土地12497公顷,60%左右用于“留白增绿”;石景山区率先实现基本无违法建设,城市副中心155平方公里范围内年底基本实现无违法建设;严格控制新生违法建设,建立新生违建挂账督办机制;拆除违法建设为实现减量发展、“留白增绿”、城市品质提升腾出了宝贵空间。累计整治群租房约1.9万户;整治存在安全隐患的地下空间2189处;整治“开墙打洞”3.4万处;1993条背街小巷启动环境整治提升工作,基本完成892条,街巷环境秩序明显改观;推进城乡结合部“一绿”地区24片城市化改造试点,今年1—8月实施规划绿地207.5公顷;以安全、消防治安等隐患治理为重点,开展城乡结合部重点村整治。通过一整套组合拳,城市违法违规行为得到了有效遏制,解决了一批多年想解决而未能解决的难题。

大气环境质量明显改善。发布实施蓝天保卫战行动计划,围绕重型柴油车监管执法、扬尘污染管控、挥发性有机物治理、重点区域精细化管理等重点,全力推进各项任务。截至9月16日,全市PM_{2.5}累计浓度为51微克/立方米,同比下降17.7%。

垃圾处理能力和处理水平稳步提升。出台推进生活垃圾分类工作的意见和分类治理行动计划,规范垃圾分类投放和收集,到2018年底,垃圾分类示范片区覆盖率将达到30%;持续推进生活垃圾源头减量,限制过度包装和一次性商品使用;建成海淀大工村再生能源发电厂等一批处理设施,日处理能力达到2.4万吨,实现生活垃圾由传统填埋向资源化处理方式转变,资源化率达到57%。出台加快发展装配式建筑、建筑垃圾综合治理和资源化综合利用的相关意见,推动建筑垃圾源头减量和资源化利用,全市已累计建成投运资源化处理设施59处、在建3处,处理能力基本能够满足需要,在园林绿化、交通等领域积极推广使用再生产品。在全国率先开展废弃电器电子产品新型回收利用体系试点建设,在东城、西城等区试点开展大件垃圾废弃纺织物定向回收工作,方便居民投递。

交通拥堵治理持续深化。出台并实施缓解交通拥堵的年度行动计划,治理堵点乱点240个,累计实施完成东三环双井桥道路改造等256项疏堵工程。把优先发展公共交通作为缓解交通拥堵的主攻方向,城市轨道交通运营总里程达到608公里,年客运量达到38亿人次,成为主要出行方式;持续织密城市路网,近两年城六区开工次支路196条;不断优化公交线路,公交专用道总里程达到907公里;加强客运枢纽和交通节点建设,发展定制公交,中心城绿色出行比例达到72%。持续加强共享自行车和电动自行车管

理,出台快递、送餐等行业交通安全管理监管措施。成立静态交通投资运营有限公司,规范静态交通秩序。建设智慧交通生态畅通工程,完善路侧停车等信息系统,优化静态交通管理;在中心城和城市副中心30多条主干道上开展绿波带建设,道路平均速度提升近15%。

(三)城市便民服务保障水平得到提高

加快完善便民服务设施,提升生活性服务业品质。坚持先立后破,破立并举,加快织补便民网点,2017年以来,建设提升蔬菜零售等便民商业网点2425个,城六区实现七项基本便民商业服务功能社区全覆盖。出台进一步提升生活性服务业品质方案、促进连锁经营发展意见及政府投资支持等多项政策措施,整体提升服务品质。把“一刻钟社区服务圈”建设作为解决群众基本生活需求问题的重要抓手,2017年全市新建110个,累计建成1452个,城市社区覆盖率达到87.5%。鼓励市属国企将存量的物业资源和疏解腾退用地,优先用于发展文化体育、停车服务、医疗养老、社区便民、幼儿教育等公共服务设施。

深入开展老旧小区综合整治。印发综合整治工作方案,明确改造模式、改造内容和资金补贴政策,制定老楼加装电梯实施方案,开展110多个老旧小区改造试点,累计加装346部电梯。对完成综合整治的老旧小区引入物业服务管理,推动解决失管、弃管问题,提升居民生活环境品质。

逐步完善多层次住房保障体系。建立完善商品房、共有产权房、棚改安置房、租赁住房等多种类型,一二三级市场联动的住房供应体系,2017年至2021年计划新供应各类住房150万套以上,建立长效分配机制。加大保障房建设筹集力度,2017年以来,共建设筹集保障房10.6万套。培育和发展住房租赁市场,不断完善租购并

举的住房体系,发布实施发展租赁型职工集体宿舍的意见,解决城市运行服务保障行业务工人员基本住宿问题。开展农村集体建设用地建设租赁住房试点,计划到2021年供应1000公顷农村集体土地用于租赁住房,截至2017年已供应204公顷,2018年还将增加200公顷。继续实施棚户区改造项目,2017年以来完成改造7.3万户,持续改善市民居住条件。

着力提升公共空间品质。积极利用疏解腾退空间为市民打造更多的绿化空间、公共活动空间和文化体育休闲空间,2017年建成一批口袋公园、微型绿地,城市森林公园等,核心区人均公园绿地面积2017年比2015年增加了8%;在核心区率先启动胡家园小区、南新华街等10个公共空间治理试点项目,2018年在城六区和通州区又启动百万庄社区公共空间再造、中关村大街多节点改造提升、校尉胡同街边休闲空间等20个试点项目,利用疏解腾退空间建设实体书店,将地下空间打造为社区居民的“共享客厅”,为市民休闲文化生活提供更多选择,综合提升公共空间品质。

不断提升公共安全水平。出台城市安全隐患治理三年行动方案,巩固深化安全生产大检查和安全隐患大排查大清理大整治专项行动成果。出台推进安全生产领域改革发展的实施方案,加强源头治理和安全风险管控。积极创建国家食品安全城市,狠抓食品药品、环境、公共卫生安全,全面提升群众安全感。建设智慧安全城市,搭建市级安全监管信息平台,实现市、区、街乡、企业4级信息的互联互通和安全监管业务“全覆盖”;建成物联网消防设施远程监控系统,实现对社会单位消防设施的全时段监控、智能化管理。

(四)多元参与的治理格局得到加强

强化政策解读,以公开透明促服务提升。把

信息发布作为推动城市治理的重要手段,坚持舆论先行,建立市区联动、协同响应的宣传引导工作机制。开辟固定媒体阵地,紧扣中心工作,市区、各部门通过新闻发布会、集中采访等方式,围绕为什么、怎么看、怎么干,加大信息发布力度,释疑解惑、凝心聚力,让市民充分知晓、理解和参与城市建设管理。坚持创新宣传方法手段,在全国率先打造“向前一步”电视专题节目,聚焦城市治理中的难点、热点问题,搭建共商共治平台,倡导公共价值回归和公民意识提升。

扩大社会参与。坚持民有所呼我有所应,不断夯实社会基础,强化媒体监督和市民诉求响应力度。特别是今年以来,市领导多次采取“四不两直”的方式,深入基层了解群众所思所想,同时依托首都之窗、12345便民热线、媒体专栏等渠道,将市民举报和媒体曝光点位纳入治理任务台账,督办落实,全市形成了市民发现、媒体跟进、部门牵头、各区主责的快速督办机制。坚持问需问计问效于民,海淀区通过设计“问需卷”、建立“议事厅”,破解老楼加装电梯等治理难题;西城区建立民生工作民意立项制度,已完成涉及住房改善、公共设施、社区管理等领域132个项目民意立项,提高居民的参与度和获得感;组织开展规划设计征集等活动,设立街区整理体验馆,向居民展示街区规划听取意见。此外,扩大会议活动开放,西城区率先建立了政府定期向公众报告工作的制度,邀请专家、市民代表参与区政府常务会。各区各部门聚焦“提升”效果,组织政务开放日,使市民直观感受疏解整治成效。

积极培育共治品牌形成社会合力。充分发挥群众积极性,打造“街巷长”“小巷管家”队伍,形成了“西城大妈”“朝阳群众”“石景山老街坊劝导队”等群众性组织;涌现出朝阳全要素小区等群众自治典型。加快修订本市志愿服务促进条

例,引导志愿者、社会组织深入基层社区开展环境整治、交通治理等领域的宣传、指导和培训等工作。注重发挥社会组织的桥梁纽带作用,充分发挥工青妇联等群团组织优势,积极引导其加强组织建设,全面参与社会治理。强化企业的社会责任,鼓励苏宁、顺丰等大型物流公司积极开展快递包装源头减量行动。

(五)依法治理意识得到深化

城市治理法律法规不断完善。注重将立法修法工作与城市治理工作有机结合,完成北京市机动车停车条例、安全生产条例、生产安全事故隐患排查治理办法等法律规章制修订,强化法治保障和支撑。加快研究制定非机动车管理条例(草案)、推进城乡规划条例修订和住房租赁条例立法工作,开展老旧小区改造立法探索。

进一步规范执法行为。对违法建设、占道经营、群租房、直管公房转租转借等违法违规行为,梳理现行法律法规条款,制定规范化的执法程序,研究落地机制,强化以法治思维、法治化方式推动工作。加强对商品过度包装的监督检查,加大对电动自行车、快递电动车交通违法行为的查处纠违力度。强化联合执法,规划国土联合公安消防等部门建立多维合作机制,加强违建治理部门协作;工商联合住建、税务等部门,对擅自恢复经营的“开墙打洞”点位,落实“证照齐撤”,健全防经营反弹工作机制;公安联合工商等部门,加强对日租房、小旅馆、网络短租房的专项整治;市区两级多部门联动,加大综合执法,对跨区域的占道经营、无证无照经营、“散乱污”企业等违法违规行为进行联合整治。

注重信用体系建设加强联合惩戒。印发实施建立完善信用联合奖惩制度加快推进诚信建设的实施意见,发布公共信用信息管理办法,规范公共信用信息归集、公布和使用,为信用体系

建设提供制度支撑。搭建全市统一的公共信用信息服务平台,实现政府部门间信用信息的共享。司法、工商、税务等部门印发对失信被执行人、严重失信企业、税收违法案件当事人的联合惩戒备忘录,对严重失信主体采取惩戒措施。研究完善诚信体系建设相关政策,探索建立将违法违规企业和个人纳入失信联合惩戒名单。

二、存在的主要问题

城市治理能力和治理水平的提升是项复杂的系统工程,虽然近年来,本市在城市治理和人居环境改善等方面取得了一定成效,但在适应城市进入减量发展、品质提升的新阶段、新要求方面还面临着巨大的压力和挑战,在城市精治共治法治方面的矛盾和问题还比较突出。

一是精治的基础还不够扎实。对影响城市功能和运行秩序的业态、房屋、人口、交通等的底数、结构以及内在运行规律、交互叠加影响的把握还不清晰,距离实现精准调度的要求还有差距,治理的质量和水平还有待进一步提高。降低核心区人口、建筑、旅游、商业密度的有效实施路径还需深化,城市老旧小区管理、简易楼和文物腾退、背街小巷和平房院落整治提升、城乡结合部地区治理等短板问题突出,面临着台账底数不全面,改善提升诉求高,多产权主体协调,投融资机制创新及有效控制治理成本等难题。

二是共治的机制还不够完善。多方主动参与和支持治理的格局尚未普遍形成,各方权责边界不清晰,责任共担机制还不健全,参与渠道和平台比较单一,尚未形成多方参与城市治理的强大合力。企业社会责任、群众公共意识等方面的激励约束机制不健全,社会动员尚缺乏有效的途径和手段,在整体策划、舆情引导、凝聚共识方面,还需要下更大力气。

三是法治体系还不够健全。支撑城市精细

化治理以及高效运行的法律法规尚不完善,特别是围绕城乡规划、交通秩序、垃圾处理、租赁住房、老旧小区改造、非机动车管理等方面,需要根据形势发展变化,抓紧法规的制订或修订工作,以支撑治理需要。综合执法体制改革尚未到位,条块分割,力量分散,基层执法力量还较为薄弱,影响执法效果。对违法违规行为主体的综合惩戒措施还比较缺乏,违法成本低,执法成本高,反复治、治反复问题比较突出,缺乏长效的治理机制。

同时,在城市交通拥堵治理、垃圾分类收集处理和资源化利用、城市人居环境改善等方面,与人民群众的期待、与建设国际一流和谐宜居之都的要求相比都还有较大差距,需要久久为功,持续推进。

三、下一步工作安排

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,深入学习贯彻党的十九大精神和习近平总书记对北京重要讲话精神,全面落实北京城市总体规划要求,以疏解非首都功能为牛鼻子,坚持减量发展和高质量发展,坚持精治共治法治,坚持系统治理、源头治理、综合施策,坚定有序推进疏解整治促提升专项行动,不断提升治理能力和水平,让城市更健康安全、更有韧性和温度,让群众生活得更便利、更舒心、更有获得感,加快建设国际一流的和谐宜居之都。

(一)着力推进以违法建设为重点的违法违规行为治理

坚持把治理违法建设作为北京减量发展的重要抓手。依法有序拆除存量违法建设,严格实行城乡建设用地“拆建挂钩”“增减挂钩”机制;坚决遏制新增违法建设,确保新增违法建设零增长;加快修订城乡规划条例,出台农村宅基地管理办法。完善联合惩戒机制,限制附有违法建设

的房屋交易,强化失信联合惩戒,逐步建立多角度、全方位遏制违法建设体系。加大违法建设拆除后综合整治和管控力度,大力推进“留白增绿”,确保拆后腾退土地按照规划实施要求进行还绿增绿。

加大违法经营、违法出租行为整治力度。以街巷为单位,集中连片开展违法经营整治工作,坚决依法加快取缔无证无照经营行为,严禁新增无证无照经营行为;坚持发动群众、充分尊重群众意愿,平稳有序整治“开墙打洞”行为,整治工作与修复街巷生态同步。全面综合治理地下空间,消除人防工程和普通地下室“散租住人”现象,有序推进地下空间集体宿舍、地下旅馆整治,做好地下空间清理后续利用工作,鼓励公益性使用;持续开展违法群租房综合整治;建立健全长效治理机制,防止反弹回潮。

(二)着力提升垃圾资源化处理水平

构建生活垃圾和建筑垃圾收集、储运、资源化处理 and 利用全过程管理机制。普遍推行垃圾分类制度,落实垃圾分类治理行动计划,扎实开展垃圾分类示范片区创建工作,到2020年示范片区覆盖率达到90%;加强日常监督考核,规范收集运输行为,杜绝混装混运现象;建立健全全市生活垃圾处理费统筹管理制度,建立以减量化、资源化为导向的垃圾分类激励机制。推动垃圾源头减量,出台推进电子商务与快递物流协同发展的实施意见,制定推动快递企业、外卖企业实施包装减量、逆向回收及资源化利用政策,并开展试点;深入推进废弃电器电子产品新型回收利用体系试点建设;落实垃圾分类主体责任,按照加强物业管理小区生活垃圾分类管理的有关要求,加强大件垃圾、废弃纺织物投放、收集、运输和处理的管理,逐步建立规范的大件垃圾和废弃纺织物管理制度;积极发展装配式建筑,2020

年装配式建筑在新建建筑中的比例达到 30%，推动形成一批设计、施工、部品部件生产规模化企业。大力提升垃圾资源化处理能力，加快推进安定生活垃圾焚烧厂等生活垃圾处理设施建设，到 2020 年处理能力达到 3 万吨/日；建成朝阳、海淀、丰台建筑垃圾处理厂，因地制宜布局建筑垃圾临时资源化处理设施，打通再生产品使用渠道，依托园林绿化、道路等重点项目，实现建筑垃圾就地处理和资源化利用。优化垃圾处理设施功能，出台推进环境友好型社区友好型固废设施建设的有关意见，降低“邻避效应”；选择大型循环经济园为试点，因地制宜补充建设环境公园、运动设施、文娱设施以及停车场等便民设施；做好现有垃圾填埋场渗沥液处理、填埋气收处、臭味控制，加强封场管理，对北神树等已封场垃圾填埋场，试点采取建设公益性公园等多种方式开发利用。

（三）着力强化交通拥堵治理和秩序管理

提高交通供给能力和公共交通服务水平。加快中心城区和通州区次干路、支路建设，通车 35 条以上。实施 100 项道路疏堵工程。加快轨道交通建设，实现轨道交通 6 号线西延、8 号线三期和四期开通试运营，加快推进新机场线、7 号线东延、12 号线等 10 条线路建设。加大公交专用道施划力度，新增公交专用道 40 公里以上，形成连续的公交快速通勤走廊。优化公交线网布局，新开、优化调整公交线路 40 条以上。加强定制公交线路和区域微循环公交线路规范化管理，完善多样化公交运营服务。完成 900 公里自行车道治理。

加强静态交通管理和区域交通治理。做好机动车停车条例的宣传贯彻工作，形成社会各界共同参与的机动车停车治理格局。按照“停车有位、合理付费、依规有序、公开透明”的原则，改革

路侧停车管理体制、收费管理方式、服务管理模式和执法监督机制，提高路侧停车管理水平和服务能力。研究编制全市地面停车规划，做好停车位总量控制。开展二环路内静态交通秩序专项治理工作。抓紧组建静态停车秩序管理专业执法队伍，实现路侧停车网格化巡查管理，加大执法力度。在城六区，以北京医院、南新华街等地区为重点，分别组织实施 2 处以上区域交通综合治理；在郊区，以新城、重点商圈、旅游景区周边道路为重点，开展区域交通综合整治，改善交通环境。持续开展常态化交通违法整治，增设交通执法电子设备，加大对机动车违法违规行为的处罚力度，加强对行人和非机动车的管理。

强化科技支撑优化城市交通管理。继续实施中心城区和城市副中心主干道路信号灯绿波工程，进一步提升路口通行效率。优化调整 100 处路口、重要桥区及联络线关键节点信号灯配时，在重点拥堵路口探索实施反溢式信号灯控制系统。针对易发生拥堵的道路出入口，科学调整并线提示标志位置和施划地面标线，有效改善道路通行秩序。

加强电动自行车和共享单车管理。出台全市层面电动车管理的相关政策，规范电动车管理。积极鼓励、引导、规范共享自行车健康发展，研究制定共享自行车系统技术规范和停放区设置导则，出台共享自行车企业运营服务质量考核管理办法，优化共享自行车停放区设置，研究解决共享单车聚集区停放秩序治理问题。制定自行车慢行系统建设规划，加强地铁站点周边与自行车慢行系统衔接。

（四）着力提升人居环境质量

推动街巷整治走向街区更新。精细划分街区单元，将整治工作由街巷覆盖到整个街区，由单纯的环境整治向社会、文化、经济和城市治理

等多维度拓展。加强传统风貌保护,保护好胡同、四合院的肌理。注重织补空间,实施生态修复、城市修补,由街巷向两边拓展,向院落延伸,推动街区小规模、渐进式、可持续更新,保持街巷活力。启动 20 个公共空间治理试点项目,提升公共空间品质。有序推进核心区平房腾退和修缮,建立恢复性修建机制,推行平房区准物业管理,引入社会专业力量,逐步实现核心区背街小巷物业管理服务全覆盖。

持续改善生态环境。大尺度建设城市绿色生态空间,每个城区至少建成 1 处以上一定规模的城市森林,建设一批口袋公园、小微绿地,提高公园绿地 500 米服务半径覆盖率。实施打赢蓝天保卫战三年行动计划,以细颗粒物(PM_{2.5})治理为重点,聚焦柴油货车、扬尘、挥发性有机物治理等重点防治领域,强化区域联防联控,全面推动绿色发展。建立市级统筹、区级落实、乡镇(街道)具体监督、村(社区)巡查的工作机制,强化责任落实。推动移动源低排放化,大力推进“公转铁”,公交、环卫、轻型物流配送以及机场、铁路货场等新能源车替代,促进高排放老旧车淘汰更新,闭环管理超标排放柴油货车,加强非道路移动机械管理。推进扬尘污染管控精细化,分类施策科学治理挥发性有机物污染,推进能源消费清洁化。力争到 2020 年,全市氮氧化物、挥发性有机物比 2015 年减排 30%以上,重污染天数比率比 2015 年下降 25%以上。

深入推进老旧小区综合整治。落实综合整治工作方案,有序推进公共区域和楼本体的基础设施改造;根据居民改造意愿,因地制宜开展电动车智能充电设施等小区其他基础设施、设备改造;有序开展既有多层住宅增设电梯工作。对已完成综合整治的老旧小区,由区政府组织将公共区域水电气热等专业管线移交相关专业公司管

理维护。统筹规划整治区域内空间资源,按照提升功能、“留白增绿”原则,优先配建养老、社区活动中心、停车楼等便民设施。落实关于建立本市实施综合改造老旧小区物业管理长效机制的指导意见,充分发挥居民自治和基层党组织领导核心作用,坚持改造与管理同步、业主交费与政府扶持相结合的原则,建立自管会,推进老旧小区实施专业化或物业化管理。深入研究市区两级国有企业所属的老旧小区接管问题,建立长效管理机制。加快与中央相关单位的对接,研究中央单位产权失管、弃管老旧小区综合整治和管理问题。

进一步完善住房保障体系和规范房屋出租管理。加大各类政策性住房建设筹集力度,多渠道解决中低收入群众住房困难,建立公共租赁住房、市场租房补贴与集体土地租赁住房的有效衔接机制,进一步扩大市场租房补贴保障范围,完善共有产权房配套政策。加快推进公租房和集体土地租赁住房建设,项目纳入优化营商环境“多规合一”平台,优化审批流程;通过收购转换方式筹集房源作为公租房,近期计划筹集 6000 套;按照发展租赁型职工集体宿舍意见的要求,组织企业梳理闲置厂房、写字楼等房源,加快改建一批租赁住房,促进职住平衡。规范住房租赁市场管理,积极落实加快发展和规范管理本市住房租赁市场的通知要求,加大对房地产经纪机构、住房租赁企业专项执法检查力度,保障承租人合法租赁权益;完善住房租赁监管和交易服务平台,健全住房租赁市场租金监测和发布机制。

推动城市管理向农村延伸。实施乡村振兴战略,扎实推进美丽乡村建设,完善道路、垃圾收集转运等基础设施以及医疗卫生等公共服务设施,力争到 2020 年完成 1500 个左右垃圾分类示范村创建,建立长效管护机制。推动城市管理手

段、专业力量、社会资源、政策资金等向农村延伸,不断提升农村地区服务管理的社会化、法治化、专业化水平。

(五)着力改善便民服务质量

完善便民服务设施配置。坚持以人为本,围绕提升居民生活便利性,编制商业服务业设施空间布局规划和街区商业生态体系配置标准,分业态、分社区制定补建提升措施。培育多种服务集成模式,发展一站式便民服务综合体,引导蔬菜零售、早餐等生活性服务业业态组合发展。将疏解腾退空间优先用于补齐城市公共服务设施短板,鼓励市属国企将零散土地、出租到期的存量房屋,用于蔬菜零售网点及文体活动等便民服务设施建设。制订年度工作计划,加快完善社区蔬菜零售、餐饮(早餐)、便利店(超市)、家政服务等便民商业网点,到2020年,实现七项基本便民商业服务功能城市社区全覆盖。

提升生活服务业品质。落实生活性服务业品质提升行动计划,鼓励连锁超市和品牌便利店扩大直营连锁规模,加快“一刻钟社区服务圈”建设,在街区区域内解决百姓身边的问题。推动移动互联网、物联网等新技术与生活性服务业融合发展,构建便捷、高效的智能物流配送体系,推动快递网点、便民服务点等物流服务终端设施建设。推进批发零售、住宿餐饮等行业服务设施生态化、服务过程清洁化,倡导绿色安全消费。

加大对便民服务设施建设的政策支持力度。持续优化生活服务业营商环境,对生活性服务业品牌连锁企业试行“一区一照”登记;创新食品流通监管模式,为连锁便利店等流通业态搭载简餐服务创造条件;制定本市降低物流成本的实施意见;支持跨区连锁企业汇总纳税,推动连锁化发展;加大商业发展专项资金对新建基本便民商业网点建设的支持力度。

(六)着力构建城市安全保障体系

加强安全风险管理。实施城市安全隐患治理三年行动,突出重点地区,聚焦城乡结合部、农村宅基地房屋、老旧小区、交通、建设施工、城市运行等重点领域,开展重大隐患的排查治理,到2020年基本建立城市安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系。加强水电气热、交通等城市运行安全的监测,以及公交、轨道交通、交通枢纽安全防控。落实安全生产责任制,深入开展重点区域、重点行业专项整治。采用最严格的标准和监管、最严厉的处罚和问责,建立科学完善的食品药品安全治理体系。加快建设大数据服务平台,提升应对突发公共事件的能力。

加强韧性城市建设。针对火灾、气象灾害、地质灾害、疫病、城市生命线系统事故,建设和完善灾害风险评估和监控预警体系。提高建筑物抗震、消防、防洪等抗灾能力,加强超高层建筑防火。以街道和社区为主体加强应急志愿者队伍建设。建立市、区、乡镇(街道)三级救灾物资储备库,形成救灾物资、生活必需品、医药物资、能源物资储备库网络体系。扎实做好各类应急保障设施运行维护、管理和保障工作。

加强安全生产综合治理。全面排查治理各区、各行业领域的安全隐患,严厉打击城乡结合部、工业园区等重点领域和重点地区的安全生产违法行为。深入推进安全生产信用体系建设,建立健全安全生产信用信息数据库,实现安全生产信用信息的互通和资源共享。建设完善市区两级公共安全视频监控网、应急指挥平台、安全生产监管服务平台,充分利用信息化手段提高联防联控和安全治理水平。加强安全教育宣传,在全社会营造良好的安全宣传氛围。

(七)着力抓好重点区域治理

抓好老城和“三山五园”地区专项整治、品质

提升工作。落实重点地区专项整治工作方案,对重点街巷开展无乱停车、无私搭乱建等行为整治,逐步降低人口、建筑、旅游、商业等“四个密度”,提升区域整体环境品质。加快编制老城整体保护规划和实施方案,制定历史文化街区导则,加强城市设计和风貌管控,深入挖掘历史文化遗产的内涵和价值。结合中轴线申遗工作,加强钟鼓楼、景山等重点地区综合整治,将中轴线申遗保护与疏解整治促提升专项行动、大运河文化带建设以及改善人居环境等工作有机结合,增强群众获得感。

扎实推进城市副中心建设。坚持生态优先绿色发展,抓紧绿心规划实施,构建大尺度绿色空间,加强环境综合治理,在亲水上做好文章。以组团、家园为单元提供城市公共服务,每个街区设置一处家园中心,适当集中混合设置部分公共设施,就近满足居民的居住、交通、教育医疗等需求。大力发展城市公共交通,绿色出行比例达到80%以上,构建舒适便捷的小街区、密路网,实现路网密、节点通、快慢有序,集中建设区道路网密度达到每平方公里8公里以上。健全多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,实现城市副中心住房供需平衡、职住就近平衡。

促进城市南部地区加快发展。启动实施第三阶段城南行动计划,加快构建“两纵三横多廊”的生态空间格局,提升区域生态环境质量。大视角谋划跨区域交通基础设施,加强南部各区与中心城区、城市副中心的连通,建成北京新机场“五纵两横一联络”骨干交通,构建便捷高效的多层次城市交通体系。围绕重点功能和产业布局,在南部地区建立多层次的住房供应体系,提升基本居住需求保障水平,逐步将城市南部地区打造成首都功能梯度转移的承接区、高质量发展的试验区、和谐宜居的示范区。

有序推进城乡结合部整治改造。全面完成“一绿”地区第一批6片试点任务,加快推进第二批、第三批试点任务,加紧启动第四批改造试点。加强城乡结合部“二绿”地区综合治理,完善统筹实施机制,加快城乡一体化进程,城四区有条件的“二绿”地区,积极推进城市化,推进减量、提质、增绿。完成城乡结合部市级挂账重点地区综合治理,突出“二绿”地区整治重点,加大治安问题和重大公共安全隐患整治,减少流动人口无序聚集,提升群众安全感。

加快推动回龙观天通苑地区整治提升。推动实施三年行动计划和公共服务、交通治理、市政基础设施三大攻坚工程,尽力补齐发展短板。在公共服务领域,系统配置教育资源,健全分层级的卫生服务网络,提升文体服务水平,完善养老服务体系。在交通治理领域,完善交通路网,疏通严重拥堵节点,加大停车设施建设管理力度,提升公交运输能力,构建区域慢行系统。在市政基础设施领域,完善供水、排水及污水处理设施建设,强化供电保障能力。充分利用项目建设契机,促进城市精细化管理,整体提升公共服务供给能力、基础设施承载能力、公共治理水平。

(八)着力完善城市治理机制

夯实城市精细化管理基础。加快建成覆盖城乡、功能齐全、三级联动的网格化服务管理体系。完善工作手册和管理制度,推进“街巷长制”统一规范。健全智慧服务管理体系,建成疏解整治促提升专项行动综合调度系统,运用大数据综合研判形势,精准调度各专项任务。积极推动大数据在社会管理服务、政务服务、人口服务管理、交通智能管理、城市安全智能保障等方面的应用。推进“互联网+政务服务”、智慧社区和智慧乡村服务,构建多渠道、便捷化、集成化的信息惠民服务体系。

提高多元共治水平。深入推行“街乡吹哨、部门报到”机制,优化街道对区级部门的考核。构建企业社会责任评价管理体系,鼓励企业参与城市建设和管理,积极履行社会责任。开展居民的社会公共责任建设,完善“街巷长制”,建立“小巷管家”志愿者队伍,完善以社区党组织为领导、社区居委会为主体、社区服务站为平台,社区社会组织和驻区单位共同参与的新型社区治理体系。健全完善城市基层党建工作体系,推动建立区、街和社区三级党建工作协调委员会,深入开展基层党组织和在职党员“双报到”。推广西城区政府定期向公众报告工作、人大代表定期到选区述职的经验做法,加强政府信息公开。巩固议案办理过程中形成的工作机制,继续邀请人大代表全程参与重点问题的调查研究、政策制定和监督推动,更好的发挥人大代表的作用。扶持发展城乡社区服务类、公益慈善类、行业协会商会类和科技类社会组织,进一步加强群众组织建设,健全社会动员机制。

坚持依法治理。不断完善法律法规体系,推动法律法规制修订与解决城市治理重点难点问题更紧密结合,推动北京市住房租赁条例地方立法工作,促进住房租赁市场健康有序发展;依法加强对电动车管理;加快修订生活垃圾管理条例,进一步明确固体废物处置过程中各主体的责任和义务,依法加强对垃圾收集处理的规范管理;鼓励快递行业、外卖企业开展包装物源头减量和可循环包装物的推广使用。修订安全生产地方性法规、人民防空条例、地下空间建设管理

条例,制订安全生产地方标准,依法加强安全风险管控。推动老旧小区改造立法,为综合整治、服务管理等提供法律支撑。推动执法力量下沉,进一步充实基层执法力量。加大对垃圾处理、房屋出租管理、交通停车管理、安全生产等方面的执法力度;开展跨区、跨部门综合执法试点,严厉打击城乡结合部、工业园区等重点区域安全生产违法行为。

完善宣传引导机制。以“精治共治法治”为主线,强化社会视角,创新话语体系,加强信息内容统筹和观点释放,提升宣传实效,不断凝聚社会正能量。坚持典型引路,挖掘基层鲜活的典型事迹和案例。把网络舆论引导作为工作重中之重,创新重大主题网络宣传,形成正面舆论强势。紧扣重点区域、重点工作,加强信息监测研判与应对处置,维护意识形态领域安全。发挥“向前一步”节目品牌效应,继续扩大社会参与,完善决策参与平台、沟通交流平台、民情服务平台等,创新参与载体,提升参与质量,进一步形成共建共享的良好局面。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,提高城市精治共治法治水平,持续改善人居环境是一项长期的系统工程,我们将在市委的坚强领导下,在市人大的监督指导下,勇于担当,开拓创新,求真务实,锐意进取,扎实工作,继续下大力气推进城市治理,持续改善人居环境,为加快建设国际一流的和谐宜居之都而努力奋斗。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会 城市建设环境保护委员会对市人民政府 关于“提高城市精治共治法治水平,持续改善 人居环境”议案办理情况报告的意见和建议

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大城市建设环境保护委员会主任委员 郝志兰

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

市十五届人大一次会议上,316人次代表提出了21件关于改善人居环境方面的议案,经大会主席团决定合并为一项“提高城市精治共治法治水平,持续改善人居环境”的议案。该议案涉及疏解整治促提升、社会共治和安全城市建设、生活性服务业发展、生活垃圾治理、老旧小区改造、共享单车管理和电动车立法等多方面工作,综合性较强。

为协助常委会听取和审议市人民政府关于该项议案办理情况的报告,今年4月以来,城建环保委和城建环保办在市人大常委会的领导下,组织100多人次委员代表赴有关委办局、区、街(乡)、社区等开展了不同层级20余次调研和座谈,协调市人大常委会财经办公室、内务司法办公室及法制办公室对议案中的相关内容进行调研,提出了有针对性的意见建议。李伟主任非常重视议案办理,在议案办理工作大会上作了动员讲话,在赴基层实地调研时指出,要坚持以人民为中心的发展思想,以共治为基础,以法治为保

障,以精治为手段,不断提升首都城市治理能力,持续改善人居环境。

市政府高度重视议案办理工作,成立了由张工常务副市长任组长、30个市级部门共同组成的议案办理工作协调小组,根据议案内容列出6类23项任务清单,明确职责分工、积极推进落实。通过议案办理,搭建了政府部门与代表委员的沟通平台,解决了一些群众关注的问题,凝聚了加强首都城市治理的广泛共识。

9月4日,城建环保委员会召开第二次(扩大)会议,听取并审议了市政府关于本市“提高城市精治共治法治水平,持续改善人居环境”议案办理情况的报告。大家一致认为,报告内容全面,实事求是,措施可行,城建环保委员会同意这个报告。

城建环保委员会认为,市政府围绕“建设一个什么样的首都,怎样建设首都”的重大时代课题,立足首都城市战略定位和建设国际一流的和谐宜居之都目标,在推进城市治理上进行了具有首都特色的生动实践。在总结平谷区基层社会

治理经验基础上,探索推行“街乡吹哨,部门报到”工作机制,以各级党组织领导为核心,以属地为主、群众参与、多元共治为基础,有效破解基层治理难题、强化服务群众响应机制、解决抓落实的“最后一公里”,创造了基层社会治理的“北京经验”。全面实施《北京城市总体规划(2016年—2035年)》,非首都功能疏解与“腾笼换鸟”优化提升同步推进,核心区背街小巷整治与“开墙打洞”治理成效显著,生活垃圾分类示范片区创建有序开展,新一轮老旧小区综合整治深入实施,租售并举、以租为主的住房保障体系正在推进,便民利民服务设施网点加速织补,公共空间品质有效提升,区域交通拥堵治理有所改善,静态交通管理有法可依,城市安全运行机制手段不断强化,人居环境得到了进一步改善,群众满意度逐步提升。

同时,城建环保委员会认为,当前首都城市治理的成效还是初步的、阶段性的,相对于中央对首都城市治理提出的新要求、群众对美好生活的新期待,我们的治理体系和治理能力还存在一定差距,需要进一步总结经验,完善长效机制,在提升城市精治共治法治水平,持续改善人居环境上下更大功夫。为此,提出以下意见建议:

一、以落实北京城市总体规划为引领,提升城市治理的法治水平

《北京城市总体规划(2016年—2035年)》是北京城市发展的法定蓝图。习近平总书记在视察北京工作时指出,总体规划经法定程序批准后就具有法定效力,“规划折腾是最大的忌讳”。当前首都城市治理很多遗留问题还是由于没有严格执行规划,缺乏依法治市的法治思维造成的。新版城市总规出台后,市委市政府决心一定要按照中央要求真正做到一张蓝图干到底。要做到

这一点,各级党委和政府都必须树立科学的发展观和正确的政绩观,必须维护规划的严肃性和权威性,让法治思维成为规划的“护身符”。

委员们建议,要进一步健全完善规划体系,加快制定分区规划、控制性详细规划、各级各类专业专项规划和街区设计导则等管控标准,确保每一个街区、每一条街巷的规划建设和管理都有法可依、有规可循。要分解落实规划目标、指标和任务要求,建立定人定责定标准的规划实施机制,建立“一年一体检、五年一评估”的城市体检评估机制,对规划的实施情况进行实时监测、定期评估、动态维护,确保规划落地不妥协变通、不打折扣。要加强政策整合、条块统筹,完善规划公开制度,加强规划实施的监督考核问责,加大对违反规划行为的执法力度,不断突破城市规划建设管理中的难点和瓶颈问题,保障规划实施稳步推进。在实施规划过程中,要注重以人为本、关注群众需求,既要守住尺度也要留住温度,尊重保护背街小巷的历史肌理、平民生活的市井文化,将其与现代化城市功能有机结合起来,打造安全宜居有底蕴的人居环境,让规划上的数据指标真正转化为人居环境改善的体验感受,形成全社会支持参与维护城市规划的法治氛围,为推动依规依法治理城市奠定坚实的基础。

二、以推进“街乡吹哨、部门报到”机制为引擎,提升城市治理的共治水平

破解城市治理难题的关键在于群众自治和多元共治。最近,市委正在总结推进“街乡吹哨,部门报到”的工作经验。“街乡吹哨,部门报到”的工作机制是一个有健全的党组织保障的组织体系,是一个党员看干部、群众看党员的层层带动体系,是一个属地为主、条块结合的基层治理体系,这个机制大大提升了共治水平。东城区打

造“书记工程”，构建了四级区域化党建工作平台，推进了网格化管理和区街协同机制。西城区实施“党建+”工作模式，开展了党员“进千家、走万户”行动，有力推动了背街小巷环境整治。石景山区强化党建引领，形成了群众自治的“石景山老街坊”。怀柔区搭建起区、镇街、村居一体化运行的多网融合系统平台，服务群众更加便捷高效。但是，当前在群众自治和多元共治方面还存在平台不够丰富、机制不够完善、参与意愿不强等问题。

委员们建议，各级政府要认真总结“街乡吹哨，部门报到”的工作经验，认真研究吹哨报到的“上下延伸”，由自上而下、大包大揽转变为问题导向、聚焦基层、响应群众的服务机制。要进一步加强区域化党组织建设，让驻区单位党组织和在社区报到的在职党员成为参与社区治理的带头人。要走好新时代的群众路线，发挥群众在社区治理中的主体作用，营造人人参与、人人维护、人人共享的社区治理氛围。同时要认真研究政策，搭建平台，鼓励引导企事业单位、社会组织在城市治理中有效地发挥作用，形成多元共治的大格局。要深化街道管理体制变革，推动管理力量下沉、条块工作对接，形成凝聚共识、谋求共治、实现共享的基层社会治理长效机制。

三、以信息化智能化建设为手段，提高城市治理的精治水平

底数清、数据准、覆盖全是推进城市精细化管理的前提基础，信息化智能化是城市建设发展的大趋势。议案督办中看到，在疏解整治促提升专项行动中，利用信息技术手段对违法建设和建筑垃圾收运情况进行了动态跟踪和有效监管；在交通拥堵治理中，运用科学数据算法实施绿波带

建设，有效提升了道路通行平均时速。大数据和信息化智能化手段的应用在城市治理局部上起到了显著成效。但从总体上来看，首都城市治理还存在部门间、条块间的信息不互通、不共享以及各相关领域数据不全、底数不清、统计口径不一致等问题，尚未形成高位统筹、数据完善、互联互通、高效协同的城市管理大数据应用平台，信息化智能化的智慧城市建设还需加快推进。

委员们建议，要积极制定促进大数据产业发展、推进智慧城市建设方面的规划意见，建立科学合理的大数据管理规范及相关标准，加快实施城市治理大数据建设，确保城市治理底数清晰、动态可控。要突破部门和层级间壁垒，加强数据信息的统筹共享和智能化应用，最大程度减少管理的盲目性随意性，为科学决策、精准施策和精细化管理提供有力支撑。要做好停车管理、垃圾处理、环境整治、老旧小区改造等领域的城市治理信息公开和意见建议征询，一方面更好地服务市民，另一方面让社会各界和市民更加充分地参与和监督城市治理。要进一步优化现有管理手段，加强网格化管理平台与“12345”市民服务热线平台等城市管理专业平台的融合对接，确保发现问题更加及时、服务群众更加高效。

总之，首都城市治理既要满足超大城市治理的一般要求，更要突出首都功能的特殊要求，要坚持以习近平总书记视察北京重要讲话精神为根本遵循，围绕市十二次党代会的部署规划，以绣花一样的精心和钉钉子的精神，综合施策，久久为功，提高城市治理水平，持续改善人居环境，早日实现建设国际一流的和谐宜居之都目标。

以上意见建议，供常委会组成人员在审议时参考。

关于本市生活垃圾分类推进情况的报告 与研究处理生活垃圾管理条例执法检查报告 审议情况的报告(书面)

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上
北京市城市管理委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为深入贯彻落实习近平总书记在中央财经领导小组第十四次会议上关于“普遍推行垃圾分类制度”的重要讲话精神，进一步推进《北京市生活垃圾管理条例》(以下简称《条例》)的全面有效实施，2017年3月至5月，市人大常委会成立了执法检查组，对《条例》实施情况进行执法检查，并在市十四届人大常委会第三十八次会议对检查《条例》实施情况的报告进行了审议。

在收到《审议意见》后，市委市政府高度重视《条例》实施情况执法检查和生活垃圾分类工作，市领导多次带队实地调研，听取工作汇报，作出重要批示。我委会同各区各部门协同推进，各项工作取得阶段性进展。

一、审议意见研究处理情况

(一)加强普法，形成依法治理生活垃圾的广泛共识

1. 广泛开展社会宣传动员

运用多种媒体，针对居民、党员、公共机构等不同主体，强化宣传的时效性，扩大法规的普及率和知晓率。开展垃圾分类进校园、进社区

宣传培训活动4000余场，组织中央、市属和境外媒体围绕垃圾分类集中采访20余次，共发布相关新闻238篇，官方微博113篇，官方微信原创15篇。

2. 加强居民源头分类宣传指导

开展入户宣传，推进全民参与，鼓励市民依法开展垃圾分类。落实垃圾分类基层管理机制，充实基层管理力量，全市共招募垃圾分类宣传员、指导员、分拣员、监督员和楼门长等专兼职人员27869人。东城区发挥“小巷管家”作用，引导街巷居民、驻街单位积极开展垃圾分类工作。截至目前，发动街巷长和小巷管家参与垃圾分类共计2600余次。东城、朝阳、门头沟、密云、顺义等区通过“党建引领垃圾分类”、“党员示范包户”等形式，通过在职党员进社区、亮身份、解民忧、做表率，积极助推垃圾分类宣传工作。

(二)强化守法，构建生活垃圾公共治理机制

1. 制定垃圾分类指导性文件

10月30日，《北京市人民政府办公厅关于加快推进生活垃圾分类工作的意见》(京政办发〔2017〕44号)印发实施，《北京市垃圾分类治理行

行动计划(2017—2020年)》作为附件,对各项工作进行了细化分解。形成了“突破难点,落实责任,建立互信,持之以恒”的工作思路,坚持“资源回收、干湿分开”的基本技术路线,以厨余垃圾、再生资源、有害垃圾、其他垃圾作为基本品类,构建分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的垃圾分类管理体系。在党政机关率先推进垃圾强制分类工作,以街道为单元开展示范片区创建工作,在示范片区内实现“三个全覆盖”。用活用好激励和鞭策两种手段,通过制度落实,逐步引导全民参与,强势推动习惯养成,久久为功。

随后,我委配套制定了公共机构生活垃圾强制分类工作方案、垃圾分类示范片区和农村地区示范片区创建验收、日常运行检查考评办法等相关支撑文件。

2. 充分发挥专班协调推进作用

为进一步贯彻实施《条例》,按照“高位协调、部门联动、专办落实、重点突破”的原则,建立了市垃圾分类推进工作联席会议制度,市财政局、市发展改革委、市住房城乡建设委、市环保局、市城管执法局和各区人民政府等30多家单位作为成员单位,协同作战、统筹推进垃圾分类工作。由市编办批准,我委2018年新成立了下属事业单位“垃圾分类治理促进中心”,承担我市垃圾分类的辅助性、事务性工作。各区也参照市级专班,抓紧推进区级专班管理制度建设工作,制定区级工作方案和相关政策。

我市垃圾分类顶层设计架构和印发实施的系列制度文件,在全国产生了较好反响。2017年12月20日,住建部印发《关于加快推进部分重点城市生活垃圾分类工作的通知》(建城〔2017〕253号),在全国范围内推广我市垃圾分类示范片区创建模式和“三个全覆盖”等管理经验。

(三)严格执法,分类施策推进生活垃圾治理重点突破

1. 党政机关率先实施垃圾强制分类

在134家中央单位和118家市直机关率先开展垃圾强制分类。去年年底,本市顺利通过国管局组织的工作考核,在全国31个省市区中排名第一。

2. 普遍开展垃圾分类示范片区创建

2017年,在全市开展19个垃圾分类示范片区创建。2018年,启动84个示范片区创建。在示范片区内:

一是落实垃圾分类管理责任主体。对垃圾分类示范片区内的住宅小区、餐饮单位、党政机关、企业商户等各类垃圾分类责任主体进行信息普查,制定垃圾分类工作方案,配备分类硬件设施设备,开展居民垃圾分类宣传动员。

二是规范垃圾分类收集。制定实施“一办法五合同”,推动实施“桶换桶”“桶车对接”,通过厨余垃圾专业车辆向社区延伸,替代物业公司“低、小、散”的收运队伍,混装混运问题得到了一定程度的改善,2018年1—7月,厨余垃圾分出8.42万吨,同比增长35%。

三是狠抓垃圾分类运输。建立“绿色车队”,实现运输车辆颜色、车身标准、标志标识、电话、单位“五统一”,做到标识醒目,易于群众识别监督。加快密闭式清洁站升级改造,朝阳区改造了98座。市环保局正在开展编制有害垃圾暂存、运输指导性文件前期研究工作。

四是提升分类处理保障能力。加快推进焚烧和餐厨、厨余垃圾处理设施建设。石景山、门头沟、昌平、平谷等区初步探索形成了大件垃圾收集、消纳模式。

五是加强监督考核。制定创建验收办法,开

展日常运行检查。城管执法系统对生活垃圾乱堆乱放等行为开展执法检查,2017年以来累计立案处罚 8105 起。

3. 推进大类分流管理和源头减量

一是推动餐厨垃圾规范管理。建立了 45209 家餐饮单位管理台账,基本与有资质的收运单位签订了服务合同,2018 年 1—7 月,餐厨垃圾收运处理量 22.9 万吨,同比增长 139%。

二是推动建筑垃圾规范化管理。推动 44 座半固定式临时资源化设施投入使用、3 座固定工厂投入运行,资源化能力达到 4200 万吨/年。

三是健全再生资源回收渠道。逐步完善回收企业和分拣中心管理台账,正在进行分拣中心规划选址,朝阳、海淀、丰台等区已基本完成。

四是因地制宜推进农村垃圾分类治理。2017 年,我市 94% 的行政村农村生活垃圾得到有效治理,涌现出了昌平兴寿镇、门头沟王平镇等生活垃圾分类示范典型。

五是大力推动垃圾源头减量。推动顺丰快递、美团和饿了么等企业积极参与,推广电子运单、“不需要一次性餐具”等。

4. 加快提升垃圾分类处理能力建设

2017 年,新增厨余垃圾日处理能力 900 吨,全市生化处理能力达到 5550 吨/日;新增焚烧日处理能力 600 吨,全市焚烧处理能力达到 10400 吨/日;新增餐厨垃圾日处理能力 400 吨,全市餐厨垃圾处理能力达到 1350 吨/日,垃圾分类处理紧平衡状况得到一定程度的缓解。

(四)适时修法,进一步健全法规标准体系

配合市人大开展了《条例》执法检查工作,已将《条例》修订工作列入“2018—2020 年立法规划”。制定了发挥财政资金引导作用,推进垃圾减量和示范片区以奖代补的实施方案,扩大分类

垃圾和混合垃圾价差,通过价格杠杆调动各区加快垃圾分类,优化完善生活垃圾异地处理环境补偿机制,促进各区生活垃圾处理设施建设。在延庆、东城等区推进生活垃圾排放登记及全流程精细化管理系统试点建设。推动市环卫集团等大型国企与各区开展垃圾分类、收运、处理等合作,督促各区抓紧推进环卫体制改革。

二、存在问题

我们对垃圾分类的总体评价是“正在不断升温,但是尚未沸腾”。

一是小区或单位由垃圾桶站向垃圾楼运送垃圾的过程中,存在混装混运现象,仍然是垃圾分类工作的痛点和难点。二是再生资源回收市场价格疲软,回收体系面临新旧交替,存在部分再生资源回流生活垃圾收运系统的现象。三是加强行业管理,加强源头减量和资源循环利用,需进一步探索制定适合本市的政策措施。四是市场化手段没有得到切实可行的利用,公益价值没有充分体现为价格。五是部分居民参与意识和自觉性不强,需探索更加有效的激励和约束措施。

三、下一步工作安排

(一)扩大垃圾分类制度覆盖范围

一是继续推进党政机关开展垃圾强制分类,扩大全市强制分类覆盖范围。二是加快推进 2018 年的 84 个示范片区创建工作。三是结合美丽乡村建设,开展垃圾分类示范村创建。

(二)大力实施垃圾分类“干湿分开”

一是通过党建引领、志愿服务、购买第三方服务等方法,引入双积分管理制度,提高全民参与比例和正确投放率。二是强化垃圾分类责任落实,加强检查考核,持续提高厨余垃圾分出质量和数量。三是加快农村地区试点推进速度,探

索出适合在农村采用的垃圾分类技术和方法。四是在条件具备的地区,试点推行密闭式清洁站机械化分选技术。

(三)推进再生资源回收体系搭建

一是继续完善再生资源回收三级设施体系布局,推动实施行业管理升级。二是创新社区再生资源回收管理运营机制,整合垃圾分类和再生资源回收业务,保障再生资源回收与生活垃圾收运系统有效衔接。三是采用定点投放、预约清运等方式,与跨区域的末端处理能力衔接,探索建立可统计、可监控、环保合规的大件垃圾、废旧电器等收运处理体系。

(四)切实抓好大类分流精细化管理

一是进一步完善餐厨垃圾管理台账,研究制定规范管理办法和收运处市场化改革实施方案,选择试点区适时开展。二是持续推进建筑垃圾处置能力提升,指导各区规范处置积存垃圾;全面开展装修垃圾治理专项行动,促进形成常态管理的有效机制。

(五)持续推进生活垃圾处理设施建设

2018年,阿苏卫焚烧厂、通州发电厂、顺义处理中心焚烧二期、密云综合处理中心等调试运行,新增日处理能力6550吨,焚烧总能力达到16950吨/日。首钢鲁家山、通州、顺义、密云餐厨垃圾处理厂将投入试运,朝阳高安屯餐厨垃圾处理厂完成升级改造,新增日处理能力830吨,总

能力达到2180吨/日,基本可满足餐厨垃圾处理需求。加强对现有垃圾处理设施的监管,加大科技攻关力度,逐步实现渗沥液、臭气的根源性治理,将“邻避效应”逐步转化为“利邻效应”。

(六)完善垃圾分类财政政策

一是优化现有市级生活垃圾核算调控平台功能。二是实施分类垃圾价差调控政策和区域垃圾减量激励政策。三是强化垃圾异地处理环境补偿政策。

(七)加大宣传促进全民参与

一是保持舆论环境热度,加强垃圾分类公益宣传,加大电视、新媒体等媒介的宣传力度。二是鼓励基层工作创新,及时总结推广组织发动群众的有效方法。三是深化垃圾分类全过程精细化管理,结合双积分制度的应用,使群众时时了解垃圾分类的状况,为实现全民参与打好基础。

如《审议意见》中所指出的,生活垃圾治理是城市管理水平和文明程度的体现,是城市可持续发展的必然要求,是一项复杂的系统工程。下一步,我委将进一步强化依法行政,抓好《条例》的贯彻实施,进一步健全和完善我市垃圾分类治理制度体系建设,将垃圾分类治理与城市管理紧密结合,以培养市民垃圾分类习惯促进全民精神文明素质提升,让管理更有效、人民更幸福、城市更宜居。

以上报告,提请市人大常委会审议。

关于本市老旧小区综合整治工作 进展情况的报告(书面)

——2018年9月27日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市住房和城乡建设委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

市十四届人大五次会议上，198位代表提出涉及老旧小区方面的议案10件，经大会主席团决定合并为一项“推进老旧小区综合改造，提升居民生活品质”议案，交市政府办理。按照市人大部署，副市长隋振江同志去年11月代表市政府向市人大常委会作了报告。现结合市十四届人大常委会第四十二次会议对“市人民政府关于推进老旧小区综合改造，提升居民生活品质”议案办理情况的审查意见，将本市老旧小区综合整治工作进展情况报告如下：

一、工作推进过程

老旧小区综合整治是落实党的十九大精神和习近平总书记对北京市重要讲话精神的具体举措，是重大的民生工程、暖心工程、安全工程和疏解提升工程。今年的政府工作报告中，李克强总理明确提出“有序推进老旧小区改造，完善配套设施，鼓励有条件的加装电梯”，从国家层面对老旧小区综合整治工作进行了部署。

市委、市政府高度重视老旧小区综合整治工作，多次召开专题会研究。蔡奇同志自开年伊始就到老旧小区进行现场调研，强调要抓好老旧小区综合整治和增设电梯工作，总结试点经验，全

面推进。陈吉宁市长多次召开专题会议，多方听取意见，全力推进老旧小区整治和增设电梯工作。隋振江副市长多次对老旧小区综合整治工作作出明确的指示、批示，牵头召开老旧小区综合整治联席会议，确定2018年老旧小区综合整治项目。

市人大领导和部分代表多次到现场调研、指导和督办。4月12日，市人大刘伟副主任带队到市住房城乡建设委调研，对2016年、2017年两年议案办理情况进行了总结，充分肯定了老旧小区综合整治工作取得的成绩，明确提出老旧小区综合整治工作要在点上突破的基础上，继续扩面，把各区调动起来，在全市范围内推开。

市政府将老旧小区综合整治作为专项工作、重点民生实事，持续推进。除继续推进10个试点项目外，研究制定了《老旧小区综合整治工作方案(2018—2020年)》，将老旧小区综合整治工作编入新一版北京城市总体规划，明确2018年实施100个老旧小区综合整治项目，同时大力开展既有多层住宅增设电梯。

二、继续推进2017年试点项目

目前，中心城区和通州区10个老旧小区综合整治试点工作正在按计划稳步推进，其中西城

区灵境小区、安德馨居小区及白云路7号院小区,丰台区莲花池西里6号院综合整治工作已全部完成,其他试点小区已基本完成节能改造、增设电梯、补建停车设施、拆除违法建设、整治地下空间等主要内容的改造整治,除东城区胡家园东区计划于2019年3季度完成整治外,其他试点小区计划于2018年3季度完成。

10个试点小区完成增设电梯48部;计划补建362个立体车位,已完成182个;计划补建、改造养老和社区服务设施共实施4处,已完成1处;此外,架空线入地、室外雨污水管线改造、电力增容也在按计划积极实施。

在市、区、街乡和社区共同组织努力下,试点工作取得良好效果和经验。蔡奇同志8月10日在通州区中仓小区调研时,在增设电梯的1号楼3单元,74岁的陈文荣老人说:“过去住六楼,因为上下楼不方便租在三楼,如今我们可要搬回自己家了”。蔡奇同志指出,加装电梯是老旧小区居民诉求,街区要与大家一起商量解决好。

三、组织开展2018年综合整治工作

(一)破解难题,出台“1+4”配套政策措施

为做好新一轮老旧小区综合整治工作,明确工作目标、实施路径,市政府和市有关部门陆续出台了老旧小区综合整治工作方案和4份配套文件。

1.经市委常委会、市政府常务会多次审议,2018年3月,市政府办公厅印发了《老旧小区综合整治工作方案(2018—2020年)》(以下简称“《工作方案》”),明确了今后三年我市老旧小区综合整治工作的指导思想、工作原则、整治范围、内容,以及实施路径。《工作方案》在审批方式、治理体系、实施方式、工作措施、资金筹措上都有创新,增强了针对性和可操作性,是市新一轮

老旧小区综合整治工作的纲领性文件。

2.依据《工作方案》,市有关部门制定了4份配套文件,明确了具体工作程序。

一是市住房城乡建设委印发了《关于加强老旧小区综合整治工程管理的意见》。明确老旧小区综合整治涉及的工程建设手续均由各区办理;进一步简化建设工程招标条件,加强安全质量管理,工程投资额在30万元以上且建筑面积在300平方米以上的综合整治工程,应办理施工许可手续,并进行质量、安全监督;工程竣工验收工作做到随竣随验,以保证居民的正常生活,物业企业参与综合整治工程验收工作,实施主体办理完验收备案后,将综合整治相关资料移交物业企业。

二是市规划国土委印发了《关于加快推进老旧小区综合整治规划建设试点工作的指导意见》。将规划审批工作向区级层面下放。试点项目改造方案在不损害周边群众权益,同时确保满足日照、安全等国家法律、法规、规范中的强制性要求的基础上,由区政府同意后,直接组织实施,不需办理相关规划手续。

三是市住房城乡建设委会同市委社会工委、市社会办、市民政局印发了《关于建立我市实施综合改造老旧小区物业管理长效机制的指导意见》。实施综合改造的老旧小区原则上应实行专业化物业管理;暂不具备专业化物业管理条件的,可按单位自管等现行管理方式或准物业管理方式进行管理。老旧小区(原)产权单位按现有规定继续承担除基本物业服务及相应费用以外的其他职责,并按照规定及时存储住宅专项维修资金。强化街道办事处(乡镇人民政府)党工委在老旧小区物业管理工作中的领导作用,加强社区党组织对业主委员会的领导,引导业主依法履行职责,参与和决策老旧小区改造事项。

四是市质监局印发了《关于做好既有住宅增设电梯有关工作的通知》。明确了加装电梯报装渠道,申请人可通过市质监局网上办事系统申报电梯安装开工告知,缩短安装检验审核时限,检验部门收到既有多层住宅增设电梯安装监督检查申请后,应于2个工作日内组织实施检验,检验合格后,应于5个工作日内出具电梯安装监督检查报告;减轻了居民负担,自2017年11月28日起,免予收取既有多层住宅增设电梯的安装监督检查费用。电梯使用单位、电梯维护保养单位要落实安全责任,监督部门做好既有多层住宅增设电梯项目的安全监察。

(二)有序实施2018年老旧小区综合整治

新一轮老旧小区综合整治由“任务制”改为“申报制”,在各区上报整治项目基础上,市政府确定全市2018年开展100个老旧小区综合整治,涉及住宅楼1165栋、638万平方米、7.62万户;其中中心城区和通州区29个项目列入疏解整治促提升专项行动。

为加强老旧小区综合整治工作的资金保障工作,市财政局以转移支付方式将市级资金全部安排至各区,由区政府统筹使用。2017年,市财政局向各区拨付老旧小区综合整治市级补助资金33亿元,2018年再拨付总额10亿元补助资金。

各区根据全市统一部署和“1+4”配套政策要求,积极开展老旧小区综合整治政策宣传、征求民意、实地踏勘、编制整治方案和组织招标等工作。各区推进实施过程中,市领导多次调研。陈吉宁市长在6月28日到通州区西营前街小区调研时指出,老旧小区有短板,如老楼装电梯、养老驿站等,要陆续补齐。

截至8月底,全市共有53个项目进入设计、

施工、监理招标阶段;6个项目实现进场施工,其中4个项目、28栋楼,共6.6万平方米完成了楼本体节能改造。列入疏整促的29个项目已完成拆违3560平方米,治理开墙打洞6处,治理群租67户,治理地下空间14处,拆除地桩地锁32个。29个项目涉及的改造类内容正在进行设计、监理和施工招标工作,其中西城区盆儿胡同62号院,石景山区八角中里和八角北里、八角南里小区、杨庄小区,通州区西营前街小区、上潞园、小街之春、葛布店东里和玉桥中路、旅游新村小区共9个项目已完成改造方案编制。29个项目预计于10月上旬进场施工。

(三)继续大力推进老楼加装电梯工作

为确保完成“全年开工400部以上,完成加装200部以上的任务”,根据市政府工作部署,市住房城乡建设委制定印发了《2018年老楼加装电梯实施方案》。根据年初确定的加装电梯任务目标,将任务分解到各区,落实到小区、楼栋。各区牵头部门负责加装电梯工作的组织、实施、检查和验收工作,加强协调调度,确保加装电梯工作顺利进行。

为给居民提供更好的加装电梯服务,增强加装电梯宣传效果,在市住房城乡建设委指导下,以企业为主导,今年我市先后成立了2个加装电梯服务中心(垡头筑福加梯服务中心、市既有多层住宅增设电梯一站式咨询服务中心)。为居民提供咨询服务的同时,深入到社区对加梯政策和技术进行宣讲,起到了很好的引导作用。社会企业参与老楼加装电梯工作积极性明显增加,2018年我市参与老楼加装电梯工程建设的企业已从2017年的10个,增加到16个,其中国企6个,民企10个。这些企业大都采取代建租用模式参与加装电梯建设运营。

老楼加装电梯工作不仅仅局限于老旧小区综合整治项目,目前未实施综合整治的小区居民加装电梯的意愿也很强烈。截至8月底,2018年实现全市开工785部,完工116部。根据推进情况看,未来两个月增设电梯工作仍有较大进展,完成数量会大大增加。从目前统计情况看,在代建租用模式、业主自筹自建、集体或单位出资建设三种建设模式中,代建租用模式已占到加装电梯总量的70%。

(四)研究构建老旧小区综合整治资金模型

按照陈吉宁市长要求,市住房城乡建设委会同市财政局、市发展改革委、市城市管理委根据各区上报的改造工程量 and 资金需求情况,认真开展构建老旧小区综合整治资金模型工作。一是从各区上报情况来看,属于实施范围的老旧小区总量和资金需求量较大,需要明确新一轮老旧小区综合整治工作规划。二是明确了市、区两级政府补助资金负担比例。三是在明晰政府、市场、业主投资边界基础上,确定了政府补助资金菜单,新一轮老旧小区综合整治政府补助资金拟按照实际改造工程量进行定额补助。目前老旧小区综合整治资金模型已初步构建完成,正在积极征求市有关部门意见。

(五)开发建设老旧小区综合整治信息系统

为落实《工作方案》有关要求,市住房城乡建设委正在组织开发北京市老旧小区综合整治管理信息系统,运用信息化手段,建立健全全市老旧小区数据库,对综合整治项目进行动态监督和精细化管理。系统初步开发设计内容包括网上申报、项目管理、资金管理、监督检查等模块。目前已完成全市老旧小区基础数据录入工作,拟从2019年申报项目开始,通过信息系统,实现对整治改造项目的全过程管理。信息系统还将在对

现有房普数据进行修补测的同时,对改造完的楼栋数据及时更新,加强房屋全生命周期管理。

四、下一步工作重点

按照市领导有关指示,老旧小区综合整治要坚持规划先行,统筹实施。下一步,我市将按照《老旧小区综合整治工作方案(2018—2020年)》有关要求,做好以下几方面工作:

一是贯彻落实“1+4”政策措施,充分发挥老旧小区综合整治联席会机制作用,加强工作协调。老旧小区综合整治工作包含的内容比较多,包括拆除违法建设、治理开墙打洞、治理群租,治理地下空间、治理地桩地锁等整治内容,基础类、自选类改造内容,以及建立健全长效物业管理机制等内容,涉及的部门和参与实施的主体也较多,需要加强工作协调和指导,对工作中遇到的问题及时研究解决,稳步推进实施。

二是指导各区加快完成100个项目的方案设计工作,同时按照自下而上的方式,广泛征求居民意见,形成共识,早日实现项目开工。根据工作部署,2018年老旧小区综合整治工作应在当年完成方案编制,在充分征求居民意见并经区政府审定后,开始组织实施,年内应完成整治类内容和楼本体基础类改造内容;对于自选类改造内容和小区公共区域改造内容,可根据实际情况,按工程计划推进实施。2018年综合整治项目计划在2019年完成。

三是认真落实各行业主管部门职责,加强老旧小区综合整治工程质量安全的监督管理,把老旧小区综合整治工程打造成安全工程、放心工程。由于老旧小区改造是带户施工,对于楼本体抗震加固、节能改造、上下水更新、加装电梯,小区公共区域专业管线改造、雨污排水管线分流改造、环境提升等内容,各行业主管部门应加强对

专业公司和企业的监督指导,各区要加强各专业的施工工序统筹,组织好改造施工,减少改造工程对居民生活的影响,强化施工过程安全管理。

四是在工作中虚心接受市区两级人大、群众的监督,积极采纳人大代表的工作意见和建议,进一步提高居民满意度。各区在组织实施过程中,要将宣传动员、民意征求工作放在首位,及时了解掌握居民需求,动员广大居民主动配合,积极参与决策和监督,切实做到以人民为中心,最大限度满足居民需要。

五是做好统筹规划,提前制定明后两年老旧小区综合整治工作计划。新一轮老旧小区综合整治工作要求建立健全政府主导、居民自治、社会力量协同的小区治理体系,逐步完善老旧小区长效管理机制。下一步我们拟在全市老旧小区范围内开展建立老旧小区治理体系工作,坚持条件成熟一个小区整治一个小区的原则,在建立起

长效管理机制前提下,同时根据小区实际和居民申报情况来确定是否列入综合整治范围。在老旧小区综合整治工作中做到既尽力而为,又量力而行,一件事情接着一件事情办,一年接着一年干,持之以恒,久久为功。

开展老旧小区综合整治,提升居民生活品质,是解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间矛盾的重要举措,是学习贯彻党的十九大精神和习近平总书记两次视察北京讲话精神、以人民为中心开展工作的重要体现。我们衷心感谢市人大常委会对老旧小区综合整治工作的高度关注和热情支持,希望市人大在今后的工作中一如既往地关心、支持政府工作,多提宝贵意见和建议。我们将不断总结经验,完善体制机制,让整治成果惠及更多群众。

以上报告提请市人大常委会审议。

关于“实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展” 议案办理暨专项工作情况的报告

——2018年9月28日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市副市长 卢彦

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

在市十五届人大一次会议上,7个代表团、267人次代表提交了27件涉及乡村振兴相关的议案,经大会主席团决定,合并为一项“实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展”议案,交市政府办理,并明确与市政府关于实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展的专项工作报告合并,共同提交市人大审议。

下面,我代表市人民政府,向市人大常委会报告工作推进和议案办理情况,请予审议。

一、议案办理背景及过程

实施乡村振兴战略,是党的十九大作出的重大战略部署,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。我市高度重视,市四套班子把乡村振兴摆在重要议事日程。市委市政府先后召开“推进美丽乡村建设动员大会”、全市农村工作会议,蔡奇书记、陈吉宁市长、李伟主任、吉林主席多次召开会议研究乡村振兴相关工作,密集到郊区农村一线调研,作出系列批示指示。今年二季度,市级领导同志围绕实施乡村振兴战略、推进低收入农户帮扶开展了大调研;三季度围绕实施乡村振兴战略、整治农村人居环境、推进美丽乡村建设开展大调研。市四套班子领导

率先垂范抓乡村振兴,聚焦热点难点问题,推动了低收入农户帮扶、职业农民培育等一批新政策措施的研究制定,推动了农村人居环境整治、美丽乡村建设等重点任务落实,推动了休闲农业和乡村旅游用地政策、宅基地建房规划管控等方面的改革深化,凝聚形成全市上下推动乡村振兴的强大动力。

议案围绕农村生态、产业、基础设施、改革、民生等方面,分析了问题,提出了建议 and 对策,对于科学实施乡村振兴战略具有重要意义。市政府高度重视此项议案办理工作,成立“实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展”议案办理工作协调小组,由市农委主办,市发展改革委等28个部门协办,共同做好议案办理工作。在充分调研的基础上,我们结合全市乡村振兴战略工作情况,形成了议案办理暨专项工作情况的报告。9月18日,陈吉宁市长主持召开市政府常务会议,审议通过了报告。

二、我市实施乡村振兴战略的总体考虑和工作部署

我市认真贯彻落实中央一号文件、国家乡村振兴战略规划,结合北京实际,制定出台了北京《关于实施乡村振兴战略的措施》,《北京市乡

乡村振兴战略规划(2018—2022年)》正在征求意见,搭建了我市实施乡村振兴战略的“四梁八柱”,推动乡村振兴各项目标任务落地实施、有序实现。

一是明确了我市乡村振兴的总体思路。全面贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,立足北京建设“四个中心”的战略定位,紧扣“大城市小农业”“大京郊小城区”这一特点,以乡村振兴“五句话”(产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕)为总要求,以城乡融合发展、农业绿色发展、农民全面发展“三个维度的发展”为主线,扎实做好乡村改革、乡村发展、乡村建设、乡村文化、乡村治理“五篇文章”,着力推动乡村“五个振兴”(产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴),高质量建设农业现代化、农村现代化、乡村治理体系和治理能力现代化,为决胜全面建成小康社会和建设国际一流的和谐宜居之都提供坚实保障。

二是明确了“三步走”的实践路径。按照“近细远粗”的原则,确定了到2020年、2035年、2050年三个阶段的发展目标。其中,到2020年,我市在美丽乡村建设、人居环境质量、生态建设、农业高质量发展、低收入帮扶、农村基层组织建设、党的农村工作领导体制机制等重点领域要实现攻坚突破,乡村振兴取得重要进展,制度框架和政策体系基本形成。

三是明确了八个方面的重点工作。围绕“七个着力、一个全面加强”(即:着力营造乡村新面貌,建设美丽宜居乡村;着力培育乡村新动能,推动乡村高质量发展;着力构建大尺度绿色生态空间,促进城乡生态宜居;着力推进城乡基本公共服务均等化,促进农民持续增收;着力弘扬乡村文化,大力培育文明乡风;着力加强农村基层基

础工作,构建乡村治理新体系;着力深化农村改革,不断推进体制机制创新;全面加强党对“三农”工作的领导),布置了上百项工作任务和改革举措,不仅是推动农业增效、农民增收、农村增绿,而且是推动都市农业大转型、农村人居环境大改善、乡村文化大传承、城乡生态大保护,统筹谋划乡村的全面振兴。

四是明确了领导体制和工作推进机制。实行党委统一领导、政府负责、党委农村工作部门统筹协调的农村工作领导体制。全市各级党委政府切实担负起实施乡村振兴战略的主体责任,13个涉农区党政一把手当好乡村振兴的“施工队长”,各乡镇抓好具体实施。建立区、乡镇党政领导班子和领导干部推进乡村振兴战略的实绩考核制度,将考核结果作为选拔使用领导干部的重要依据。健全完善部门联动、政策集成、资金聚焦、资源整合的工作机制。今年1月和7月份,两次召开全市新农村领导小组会议,分别传达中央农村工作会议和全国实施乡村振兴战略工作推进会议精神,细化各项任务安排。制定了《2018年北京市实施乡村振兴战略重点工作分工方案》,明确了今年58项重点任务的责任单位和时间要求。对美丽乡村建设、低收入帮扶等重点工作,安排专项资金,强化责任落实和监督考评。各部门、各区每年底要向市委市政府报告实施乡村振兴战略工作情况。

今年是实施乡村振兴战略的开局之年。在市委领导下,市政府在做好常规工作的同时,组织实施了一批新的工作措施:在美丽乡村建设方面,决定开展“百村示范、千村整治”;在农业方面,与农业农村部共建北京农产品绿色优质安全示范区;在人才方面,部署农业农村“四支人才队伍”建设,着力研究吸引年轻人下乡创新创业的政策举措;在生态方面,启动实施新一轮百万亩

造林工程;在改革方面,推动大兴区在集体经营性建设用地入市试点的基础上,把宅基地制度改革和征地制度改革纳入国家试点;在民生方面,推动低收入帮扶从单纯的“增收”向包括加强教育、医疗、住房保障在内的综合“帮扶”转变,启动实施新一轮山区搬迁;在乡村文化方面,制定了加强传统村落保护的指导意见;在乡村治理方面,提出“抓党建促乡村振兴”,开展农村带头人队伍整体优化提升行动,推进村居同步换届;等等。这些新举措逐步实施,开启了我市乡村振兴工作新局面,让广大农民在开局之年有了新的获得感。目前正在征求意见的乡村振兴五年规划,还将部署实施一批重点工程、重大项目,推动乡村振兴健康有序推进,不断取得进展。

三、以议案办理为契机,推动乡村振兴相关工作扎实开展

27 件议案提出了 88 条具体建议,涵盖生态文明建设、美丽乡村和基础设施建设、农村产业发展、农村改革、农村民生、促进城市南部地区发展六大类,既有全局性工作,也有区域性、行业性的工作。各部门对每个议案都形成了详细的专项办理报告,这里简要报告重点工作情况。

(一)关于生态文明建设

今年市委市政府先后召开了“深入推进疏解整治促提升,促进首都生态文明与城乡环境建设动员大会”和“全市生态环境保护大会”,印发了《关于全面加强生态环境保护坚决打好北京市污染防治攻坚战的意见》。农业农村是生态产品的主要供给者。我们将大力推动乡村生态振兴,促进全市生态文明建设。

1. 开展新一轮百万亩造林绿化工程

2012—2017 年,我市实施平原地区百万亩造林工程,造林 117 万亩,新增万亩以上绿色板块

23 处、千亩以上大片森林 210 处、大尺度森林公园 18 个,平原地区森林覆盖率由 14.85% 提高到 27.81%,有效改善了城市生态环境质量。2018 年是新一轮百万亩造林绿化工程的启动之年,年内将完成 23 万亩建设任务。抓紧编制《北京市新一轮百万亩造林绿化工程规划》,将 2019 年至 2022 年任务落图落界,建立台账,有序推进。同步做好养护管理工作,完善专业化、市场化的养护机制,确保造一片、成活一片、成林一片,并且带动农民增收。

关于“公平对待外来树种”问题。造林中将按照适地适树的原则,坚持以乡土树种为主,并积极应用适合北京气候特点的引进树种,建立外来树种名录管理制度,在确保安全的前提下不断增加树种的多样性。

关于“将老杂散劣果树区域纳入新一轮百万亩造林工程”问题。考虑到果树属于经济作物等因素,今年 3 月份发布的《新一轮百万亩造林绿化工程建设技术导则》未将老杂散劣果树考虑在内。下一步,将通过果树产业发展基金、新建现代化高效节水果园、改造低效果园等途径,逐步推进更新。

2. 完善生态补偿机制

2004 年,我市在全国率先实施山区生态林补偿机制,向生态林管护员发放补助;2010 年,建立山区生态公益林生态效益促进发展机制。2017 年,两项政策标准分别提高到 638 元/人/月(目前管护员人数 4 万余人)和 70 元/亩/年(山区生态林总面积 1077 万亩;资金的 60% 按股份平均分配给每一名集体经济组织成员,40% 用于森林健康经营工程建设)。下一步,将落实好山区生态林补偿机制每 3 年调整一次、山区生态公益林生态效益促进发展机制每 5 年调整一次的政策,鼓励农民参与生态建设,优化林木管护队伍,使

生态补偿与经济发展水平相适应、与生态建设要求相匹配。研究建立生态保护红线区生态保护补偿机制,推动生态保护红线所在地区与受益地区建立生态保护补偿机制,共同分担生态保护责任。按照有关条例规定,在自然保护区的试验区适度发展与保护方向一致的生态旅游等生态友好型产业。研究对自然保护区进行生态补偿倾斜。推进山区集体林场运营管理机制创新,选取生态林面积较大的区,开展新型集体林场建设试点,促进森林生态系统的健康稳定发展。

3. 提升林地绿地碳汇功能

近年来,我市持续推进京津风沙源治理、三北防护林建设、太行山绿化等国家级重点生态工程建设,开展平原造林、京冀生态水源保护林建设、森林健康经营、湿地保护与修复、公园绿地建设等多项重点工程,扩大了绿色空间,提升了林地绿地资源质量与气候变化的适应性。截至2017年底,我市林地面积109万公顷,森林覆盖率43%,年碳汇能力1059万吨。开展了4个本市、1个京冀跨区域的林业碳汇项目,开发北京碳汇基金,相关工作走在全国前列。但当前林业碳汇交易仍存在市场需求量有待进一步开发、企业认知度还需进一步提升等问题。今后将加大宣传力度,支持林业碳汇项目开发和上市交易。

4. 加强水生态环境建设

2017年,全市新建改造污水管线911公里,完成建成区57条段黑臭水体治理,全市污水处理率达到92%。今年将全面完成非建成区84条段黑臭水体治理,新建污水收集管线420公里、再生水管线100公里,改造雨污合流管线225公里;加快开工建设垡头、五里坨等10座污水处理厂升级改造和新建再生水厂工程,加快解决城乡结合部、集中水源地和民俗旅游村的污水收集处理问题。实施密云水库水源保护网

格化管理,探索水源保护区库滨带建设,构建良好生态屏障。

关于怀柔水库生态保护的有关问题。我市发布了《关于实施新一轮山区农民搬迁工程的意见》,未来5年全市计划搬迁1.2万户。正在编制的《怀柔区村庄布局规划》,将怀柔水库一级保护区9个村列为局部或整体迁建村庄,属于生态涵养迁建型,享受山区农民搬迁、美丽乡村建设等政策。要继续开展库滨带建设,在全部完成9个村搬迁之前,实施村级污水处理站升级改造工程,保证怀柔水库水源安全。

(二)关于美丽乡村和基础设施建设

把美丽乡村建设作为实施乡村振兴战略的重要载体,市级制定了《实施乡村振兴战略扎实推进美丽乡村建设专项行动计划(2018—2020年)》及相关工作导则和标准,各区制定了工作方案、建立了台账,工作有序推进。

1. 推进村庄规划编制

发布了《北京市村庄规划导则(试行)》,从环境保护、土地使用、产业、风貌、文化等多视角提出村庄规划的具体指引。目前《北京市村庄布局规划》已编制完成,正在征求意见,抓紧制定《北京市区级村庄布局规划编制指导意见》,加快完善规划编制体系。坚持规划先行,凡是没有编制好规划的村,暂不安排新增农村基础设施投资。今年要启动建设的1000多个美丽乡村中,71个先行试点村基本完成规划和实施方案编制,860个村启动了规划编制工作。下一步,要抓紧推进剩余村庄的规划和实施方案编制,落实好开门编规划、驻村编规划的要求,因地制宜、“一村一策”、分类推进,立足村庄差异性实事求是编制村庄规划。推动责任规划师工作,建立乡村责任规划师主体服务团队、大师专家团队,形成“规划团队库”,为乡村规划提供支撑。

2. 开展农村人居环境整治

上半年 3426 个村启动了环境整治,累计拆除违建 275 万平方米,清理垃圾 250 万吨,绿化 255 万平方米。下一步,结合“疏解整治促提升”专项行动,在全市范围农村地区开展“清脏、治乱、增绿、控污”工作,聚焦“厕所革命”、垃圾污水治理等重点,开展“百村示范、千村整治”,年内高标准完成 1000 个左右村庄农村人居环境整治任务,打造一批美丽乡村建设的北京样本。

3. 加强农村基础设施建设

开展“六网”改造提升工程,整体提升农村基础设施水平。扎实推进农村地区冬季清洁取暖,全市已累计完成 2513 个村庄、约 95 万户住户的改造任务,供暖季减少散煤燃烧约 290 万吨;今年再完成 450 个村“煤改清洁能源”任务,基本实现全市平原地区村庄住户“无煤化”。开展“四好农村路”示范区创建,以点带面整体推进全市“四好农村路”建设工作。继续推进农宅抗震节能改造,扩大农村危房改造范围。坚持“先建机制、后建工程”的要求,不断完善“有制度、有标准、有队伍、有经费、有督查”的长效管护机制,确保公共设施得到有效管护,正常运行。

关于“加快我市东北部地区轨道交通建设”。在城市东北部地区,建设市郊铁路怀柔—密云线(S5 线),2017 年底先行开通黄土店—怀柔,加快推动怀柔—密云古北口段通车;平谷线已纳入 2015 年国家发展改革委批复的《北京市城市轨道交通第二期建设规划(2015 年—2021 年)》,已于 2017 年底实现开工;15 号线东延未纳入国家发展改革委审批的 2015—2021 年建设规划,目前正在研究新一轮线网规划及第三期建设规划编制工作。市政府正在组织研究关于加强轨道交通场站与周边用地一体化规划建设政策,推动打造以轨道交通站点为微中心的交通网络,带动

支撑小城镇建设发展。

(三)关于农村产业发展

1. 开展北京农产品绿色优质安全示范区建设

今年 1 月,我市与农业农村部签署共建北京农产品绿色优质安全示范区合作协议,全力打造绿色生产、全程监管、产品优质、品牌过硬、区域协同的北京“安全农业”品牌,目标是到 2020 年,培育名优品牌 100 个、优质品种 200 个、特优基地 1000 个,“三品一标”农产品认证覆盖率达到 75%以上,农产品质量安全监测抽检合格率达到 98%以上,涉农区全部创建成为国家农产品质量安全区。目前已研究起草了实施方案和特优基地遴选标准,加强农产品全链条监管和品牌保护。

2. 推进农业全域绿色发展

深入实施农业“调转节”,五年来,高耗水作物播种面积由 290 万亩调减到 100 万亩,下降 65.5%;禁养区内的规模养殖场全部关停治理,规模养殖场从 2535 家调减到 890 家,生猪和家禽出栏分别下降了 22.9%和 63.5%;推进农业综合水价改革,实施高效节水灌溉三年全覆盖工程,农业年用新水从 7.3 亿方下降至 5.06 亿方,年均减少 4000 万方以上,农田灌溉水有效利用系数从 0.691 提高到 0.723。加强土壤污染源头管控,实施化肥农药减量行动,加强土壤污染管控和修复,开展土壤污染防治详查。

3. 全面开展设施农业清查整治工作

近年来,我市对“大棚房”的查处整治力度从未放松。今年开展了新一轮更为严厉的集中清查整治,制定《大棚类设施农业项目违法违规用地整改标准》,共清查设施农业 23 万栋,对发现的问题进行全面整改,于 9 月 10 日开始组织验收。同时,着手建立数字化设施农业台账管理系

统,做到一村一册、一棚一码,强化日常监管,确保“农地农用”。

4. 促进农村一二三产融合发展

我市出台了《关于加快转变农业发展方式深入推进农村产业融合发展的实施意见》《关于加快休闲农业和乡村旅游发展的意见》等政策。房山区、大兴区农村产业融合发展试点示范区获国家发展改革委批复。大力发展“互联网+”现代农业,成立了北京农业互联网联盟。连续六年举办北京农业嘉年华(第六届接待游客 113 万人次,带动周边村民实现草莓销售收入 1.23 亿元、民俗旅游接待收入 1.16 亿元),组织开展大兴西瓜节、平谷桃花节、海淀樱桃节、通州番茄文化节、房山稻作文化节等农事节庆活动。9 月 23 日,首届中国农民丰收节主会场活动在北京举办,以此为契机促进农产品销售、弘扬乡村优秀文化。借助筹办 2019 年世界园艺博览会、2020 年世界休闲大会等大型会展机遇,引领推动周边休闲农业和乡村旅游加快发展。在现有乡村产业有序疏解整治和全面转型升级的基础上,大力培育新产业新业态,构建农村一二三产业融合发展体系,推动产业振兴。

关于民宿发展。目前全市共评定星级民俗村 240 个,星级民俗旅游户 5588 户,乡村旅游特色业态 741 家,培育了怀柔田仙峪(国奥乡居)、密云干峪沟(山里寒舍)、延庆下虎叫(山楂小院)、房山黄山店(姥姥家)等一批特色民宿。下一步将研究制定我市乡村民宿导则,出台精品民宿地方标准,建立民宿管理监管机制,加强乡村民宿的旅游设施建设,创新农旅结合、农科结合、农文结合等发展模式,打造一批乡村旅游精品线路,促进休闲农业和乡村旅游提档升级。

关于“支持平谷建设农业科技创新区”。陈吉宁市长 4 月份会见荷兰瓦赫宁根大学校长,倡

议我市与瓦赫宁根大学合作,在平谷区建设农业科技创新中心。蔡奇书记 7 月 9 日到平谷调研时,强调要“围绕农业科技示范区建设,推动农业科技创新和成果转化,大力发展智慧农业、生物种业、循环农业、农业智能装备”。目前合作框架协议已起草完成,目标是培育以“农业科技创新中心”为核心的产业集群,打造集技术研发、成果转化、人才培养、展示培训、政策咨询等功能于一体的综合性平台,并辐射带动京津冀地区。

(四)关于农村改革

1. 加快推进农村土地承包经营权确权登记颁证

截至目前,全市共有 125 个乡镇 2609 个村开展了确权登记颁证工作,分别占全市拟确权乡镇、村数的 100% 和 98.1%,涉及承包土地面积 278.5 万亩,占全市拟确权土地总面积的 98.7%。全市土地流转面积为 290.9 万亩,占确权总面积的 67.9%。下一步,将积极探索承包地“三权分置”的有效途径,进一步放活土地经营权,引导和规范土地经营权有序流转,选取具备条件的村,探索开展承包地乡镇统一组织经营管理试点,扩大土地经营权向金融机构融资担保、入股从事农业产业化经营的试点范围。

2. 推进集体建设用地各项试点

关于乡镇统筹利用集体产业用地试点。由市规划国土委和市农委牵头,出台了系列配套文件。目前 11 个试点启动了实施方案编制,3 个乡镇完成联营公司组建。已对试点产业项目流程进行优化,属于社会投资建设的试点产业项目可纳入“多规合一”审查平台,实现便捷审批。允许试点乡镇的集体产业用地使用权作价入股。议案提到通州区的有关问题:目前台湖镇已成立镇级联营公司,后续集体产业收益可按相关规定进行分配。待台湖镇试点形成可复制可推广的经

验后,可在符合副中心控规和《通州区总体规划》的基础上适度扩大试点。议案提到的“加快推进朝阳区金盏乡统筹利用集体产业用地试点”问题:市级对金盏乡的实施方案编制、产业项目定位进行了较为全面的指导,目前镇级联营公司已组建完成,后续该镇的集体产业所得收益,可按相关规定进行分配。《北京市深化农村改革综合性实施方案》,明确了各区建立专项引导资金,减轻集体经济组织资金压力。下一步,市级将就单元内资金平衡机制出台相关政策,保障试点顺利推进。

关于集体经营性建设用地入市试点。市级制定了18项配套政策,初步形成了同权同价、收益共享的农村集体经营性建设用地入市试点制度,进行了出让、转让、租赁等多种形式的入市实践。下一步,将总结大兴的试点经验,指导推进全市集体经营性建设用地相关工作。

关于建设集体租赁住房。2017年至2021年,全市将供应1000公顷集体建设用地,用于建设集体租赁住房(2017年已供应203.9公顷)。市级制定了工作意见,对项目选址、居住配套、租赁运营等方面进行了规范要求,同时明确了鼓励扶持政策。金融支持方面:已协调金融管理部门,研究支持集体租赁住房的长期贷款政策。目前,国家开发银行北京分行等第一批共4家银行已制定具体贷款方案;工商银行北京分行正在与部分集体租赁住房项目主体对接贷款工作。下一步,将推动金融企业针对租赁保障人群的需求,研究创新金融产品和融资模式,为集体租赁住房提供金融服务和资金支持。税收优惠政策方面:按照《财政部国家税务总局关于公共租赁住房税收优惠政策的通知》,落实好城镇土地使用税、土地增值税、印花税、契税等方面的优惠政策。服务和监管方面:集体租赁住房将同步规划

建设教育医疗等公共服务设施,确保住宅工程与配套设施同步建设、同步交用。市住建委将建立绿色审批通道,简化审批条件;强化租赁房管理,杜绝以租代售,构建规范有序的租赁市场秩序。

3. 积极推进闲置农房盘活利用

2018年3月出台了《关于规范引导盘活利用农民闲置房屋增加农民财产性收入的指导意见》,加快探索农民闲置房屋盘活利用的有效形式。目前,已有9个远郊区42个村有组织地盘活闲置院落农宅1035套,实现年收入近2000万元,解决本地劳动力就业400余人。下一步将推进宅基地“三权分置”改革,探索完善宅基地零星分散腾退利用办法;加快研究制定宅基地规划导则,明确宅基地建房规划条件,建立宅基地批后监管机制。

4. 深化集体产权制度改革

加快推进2%剩余难点村以及城市化重点地区乡镇产权制度改革工作。按照中央统一安排部署,启动了全市农村集体资产清产核资工作,进一步摸清集体家底、明确产权归属、健全管理制度,按照资产类别建立台账,实行常态化动态管理,全部工作将于2019年6月完成。加强“三资”监管,加大审计监督力度,市级统一组织村级公益事业专项补助资金使用情况审计、征地补偿费管用使用情况审计,指导各区对财政转移支付补贴资金、村干部经济责任、资源发包、工程建设等风险频发及群众关注度高的领域积极开展专项审计。

(五)关于改善农村民生

1. 扎实推进低收入农户帮扶

2017年底实有低收入农户70620户、151550人,低收入农户人均可支配收入达到10698元,55%的低收入农户家庭人均收入超过低收入标准线(11160元)。今年以来,组织推进了系列对

口大帮扶活动,中心城区与低收入村户比较集中的7个区签订了结对帮扶工作框架协议,51家市属国企、23所市属高校、31家民营企业对接帮扶低收入村;积极组织低收入农户转移就业;开展“因学致贫”情况排查,进一步完善学生资助政策;提高城乡居民基础养老金、福利养老金和低保救助标准,月人均分别提高100元。上半年,低收入农户人均可支配收入达到6254元,同比增长15.8%。下一步,对应“六个一批”精准帮扶措施,对村、对户细致分类,切实做到“一村一策、一户一策”。进一步强化产业和就业帮扶,大力发展现代农业、特色民宿、乡村旅游、分布式光伏、特色林下经济等见效快、收益高的产业项目。到2020年,符合条件的低收入农户全部纳入民政社会救助范围,实现“应保尽保”;所有低收入农户家庭人均可支配收入超过低收入标准线,低收入村全部消除。“三保障”水平进一步提高,确保低收入农户中没有一个适龄学生因贫失学辍学,促进低收入农户家庭全部参加医疗保险,推动低收入农户危房问题全部得到有效解决。

2. 加快农村劳动力转移就业

近几年,全市每年新增农村转移就业劳动力都在4万人以上。今年还将在城市公共服务类岗位安置农村地区劳动力就业1万人,组织农村地区劳动力在公交地铁、市政市容、保安辅警、铁路护路联防等岗位实现转移就业。此外,组织广大农民充分参与美丽乡村建设、巡河护河等工作,落实好平原造林管护、园林苗圃、山区营林招用本市农村劳动力分别不低于60%、50%、80%的要求,帮助更多农民就近就地就业。

3. 加强农村地区公共服务

加快推动公共服务向农村延伸,建立健全覆盖全面、城乡一体的基本公共服务体系,加快形成以小城镇、中心村为核心的30分钟公共服务

圈。在农村幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断加大政策倾斜力度,分类施策地解决部分村庄医疗服务未覆盖、师资力量不足、养老服务体系不完善等农村民生难题。

关于加强农村教育。今年,在继续实施地方农村专项本科招生计划、高职自主招生农村单列计划的基础上,新设立农村户籍落榜考生“专项培养计划”,让有上学愿望的农村落榜考生有更多机会接受高等教育;新设立“乡村基层干部学历提升工程”,计划5年开展学历教育1500人左右,今年实际录取201人。加强乡村教师人才培养,实施《乡村教师支持计划(2015—2020年)》,初步形成了“越往基层、越是边远、越是艰苦,地位待遇越高”的激励机制。下一步,将继续实施乡村教师素质提升计划,加大对乡村教师的培训力度,补助支持乡村教师到城六区参加教学实践活动;完善教师评价制度,引导广大优秀教师参与支持乡村教育发展;建立教师交流轮岗支教制度,将城镇优质教育资源输向乡村学校,逐步形成“下得去、留得住、教得好”的局面。

(六)关于促进城市南部地区发展

2010—2012年、2013—2015年,本市先后实施两个阶段的城南行动计划。今年启动实施新一轮的《促进城市南部地区加快发展行动计划(2018—2020年)》。

1. 实施好促进南部地区发展行动计划

按照南部地区“一轴、两廊、两带、多点”的城市服务功能组织架构,在规划管控、控制开发成本、创新开发机制、完善干部和人才政策等方面推动体制机制创新,加快形成良性互动、一体发展的新格局,逐步将城市南部地区打造成首都功能梯度转移的承接区、高质量发展的试验区、和谐宜居的示范区。

2. 加快补齐南部地区基础设施和公共服务短板

统筹规划实施南部地区大交通体系建设,建立连通中心城区、城市副中心、河北雄安新区和新机场等重点区域的骨干交通网络。围绕民生“七有”要求,增加基础教育供给,引入优质医疗资源,完善公共文化体育和养老服务体系,不断增强群众获得感。

3. 推动南部地区高质量发展

持续推进“疏解整治促提升”专项行动,坚决拆除违法建设,强化对城乡结合部的整治,加大对工业大院、一般制造业及“散乱污”企业的疏解腾退力度,着力解决南部地区土地利用低效的突出问题。市政府固定资产投资每年安排城市南部地区相关项目投资比例不低于总投资30%,积极探索扩大市级审批权限下放的领域和事项,将符合条件的重大项目优先纳入“一会三函”。推动高精尖产业用地等创新性政策措施,在南部地区试点推进。引导社会资本参与南部地区交通、环保等领域的投资和运营,大力引入外资,改善营商环境,激发南部地区内生发展动力。

4. 加强区域合作

推动各区加强合作,建立南北地区之间党政干部、专业技术干部任职、挂职交流机制。鼓励南北地区加强教育、医疗、养老等机构合作交流,支持南部地区提升公共服务水平。强化重点功能区对接合作。建立联席会议制度,协调推进丽泽与金融街一体化发展,主动承接金融街、北京商务中心区外溢配套辐射资源;以北京经济技术开发区为龙头,以中关村丰台园、房山园、大兴园为主要支撑,建立与“三大科学城”对接转化机制,打造南部科技创新成果转化带;借助北京新机场临空经济区建设发展,统筹南中轴及其延长线规划设计,充分利用

疏解腾退空间规划建设生态轴,植入文化等高端要素及重大活动,打造高质量文化发展轴;大力推动重点功能区高质量发展,积极引入重大项目在房山区布局,形成东有北京经济技术开发区、中有北京新机场临空经济区和丽泽金融商务区、西有良乡高教园区等重点功能区的发展格局。

在议案办理过程中,市人大常委会党组组织开展了深入调查研究,向市委提交了关于实施乡村振兴战略的调研报告,一些市人大代表也通过各种渠道积极建言献策,提出了很好的意见建议。比如:依法约束限制土地流转“二道贩子”“二房东”不当得利,保障农民土地发展权益;加强市、区层面的供地指标统筹力度,保障一二三产融合发展的刚性用地需求;加强对宅基地的规划管控,等等。这些意见建议都有很强的建设性、针对性,市政府已责成相关部门开展研究,尽快落实。实施乡村振兴战略,是一项系统工程,是长期历史任务。以上是一些总体考虑和重点工作情况的说明,有许多问题还在深入研究和积极探索之中,有些问题的解决和答复可能还不能满足代表的要求,请各位委员和人大代表继续关注并提出宝贵的意见和建议。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,从总体上看,经过近年来的不断努力,我市“三农”工作扎实开展,乡村振兴具有良好基础。但城乡发展不平衡、农村发展不充分的问题依然突出,解决起来仍需要一个较为长期的过程。但我们相信,按照中央关于实施乡村振兴战略的总体部署,有市委的坚强领导、市政府科学组织实施,有各位委员、人大代表的正确监督,有广大农民的积极参与,我市乡村振兴战略一定能扎实推进,城乡融合发展一定能不断取得新的成果。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会农村委员会对 市人民政府关于“实施乡村振兴战略,促进 城乡融合发展”议案办理暨专项工作 情况报告的意见和建议

——2018年9月28日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议上

北京市人大农村委员会主任委员 金树东

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

接到市人大常委会交办的“实施乡村振兴战略,促进城乡融合发展”议案和专项工作报告任务后,市人民政府及时召开常务会议进行专题研究,成立了卢彦副市长任组长、29个市级部门共同参与的工作协调小组。市委市政府高度重视乡村振兴工作,蔡奇书记、陈吉宁市长亲自率队多次开展专题调研,把握“三农”实情,确定振兴思路,制定出台了《关于实施乡村振兴战略的措施》,并第一时间召开全市农村工作会议做出具体部署,确定了本市乡村振兴的路线图、施工图、时间表。市政府及相关部门认真贯彻落实,以议案办理为契机,全面梳理代表建议,主动回应代表诉求,积极建机制、定标准、做方案、抓试点,谋划实施了“百村示范、千村整治”、农产品绿色优质安全示范区创建、“四支人才队伍”建设等一系列行动方案,实现了议案办理与推动美丽乡村建设、人居环境整治、低收入农户增收、新一轮百万亩造林计划、第二个污水治理三年行动方案、南部地区发展行动计划等重点工作有机结合、有效

融合。各子议案件件有着落、事事有回音,农村人居环境有效改善,乡村“六网”等基础设施建管水平明显提升,绿化造林、水环境治理和村庄生态搬迁等重点工作稳步实施,南城等重点地区发展扎实推进,议案办理成效显著,各方一致认可,全市上下围绕乡村振兴,形成了一条心、一盘棋、一股劲的良好开局。

市人大常委会将乡村振兴议案督办列为今年的一项重要监督工作,李伟主任和各位副主任牵头开展系列专题调研,走访了8个区20个乡村调研点,并亲自召开两场座谈会,听取涉农领域市人大代表、乡村干部、创业创新带头人、基层群众的意见建议。刘伟副主任直接领导和具体指导农村委员会,以总结典型经验、发现隐性问题、关注末端效果为重点,扎实组织开展了各项视察、调研、座谈、考察等工作。9月7日,农村委员会召开第三次(扩大)会议暨议案督办专题会,对市人民政府议案办理暨专项工作情况报告进行了讨论,研究形成了专委会的意见和建议。

农村委员会认为,乡村振兴战略为本市“三

农”发展带来了新机遇,也提出了新挑战、新要求。我市的农业农村正处在转变发展方式、调整产业结构、转化发展动能的关键期,仍存在一些突出的短板、弱项,城市对乡村发展的辐射带动作用不够;农村土地使用权碎片化,部分农用地层层转包,城乡建设用地配给不均,宅基地停批和农宅闲置问题并存;各类新型农业经营主体发育不够充分,农村新产业新业态扶持政策不够精准,集体经济提档升级蜕变艰难;部分村庄规划编制农民参与度不高;农村老龄化、空心化,人才短缺严重制约乡村发展。

农村委员会认为,实现乡村振兴,北京作为首都都要走在全国前列,坚持以新发展理念为指导,落实高质量发展的总体要求,紧紧围绕“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平的首都发展大局思考“三农”工作,立足建设国际一流的和谐宜居之都的战略目标定位乡村发展,以满足人民日益增长的美好生活需要为出发点谋划振兴要务,深入研究首都特大城市发展的特殊性,跳出“三农”审视“三农”,从“大城市小农业”和“大京郊小城区”的特点出发,结合各区功能定位,顺应城乡融合发展趋势,统筹研究政府和市场两手发力,新型城镇化和美丽乡村建设双轮驱动,城市建设发展和农村农民利益双重保障,资源要素进城和下乡双向畅通的有效实现形式,逐步建立健全促进融合发展的体制机制和政策体系,积极探索北京特色的乡村振兴之路,真正将广袤的京郊地区建设成为农民的幸福家园、市民的休闲乐园、首都的美丽花园,打造超大城市城乡融合发展的典范。

为此,农村委员会提出如下意见和建议:

(一)明确村庄类型,加强乡村发展的规划引领。坚持精治、共治、法治理念做好村庄规划,尊

重农民意愿,把农民参与作为必经程序和刚性约束。一是加强市区两级顶层设计。将村庄分类细化落实到具体村落,尽早定准、定实保留和非保留村庄的大盘子,确定各村的发展方向,细化规划建设导则,具体指导各区做好分区规划和村庄详细规划,坚持分类抓点,打造美丽乡村建设的“北京样本”。对村庄规划编制中遇到的与河道防洪、公路管理、自然保护区管理等相冲突的问题,市政府相关部门要加强统筹协调;二是加强对保留村庄建设风貌的管控、引导。传统特色村落的风貌保护,既要重视整体规划,又要注重单体建筑风格保护。市级层面应根据实际居住需求,进一步明确农宅的建设标准;区级层面应根据区域特点,设计建设样板,供村庄选择。规划师参与村庄整体规划,建筑师参与村庄风貌保护,共同推动打造集中连片的美丽乡村风景线;三是对非保留村庄分类制定发展建设规划。深入实施“一绿”地区建设试点,制定完善“二绿”地区发展政策,以人和地为重点,加快推进城乡结合部地区非保留村庄的城市化、城乡一体化进程。对中远期执行的非保留村庄,加强环境综合整治,一方面要强化关键性基础设施、公共服务设施配套建设,满足村民的日常生活需求;另一方面要注重政策衔接,尽量避免将非保留村纳入美丽乡村建设等目录,减少不必要的资金投入,适度放宽考核标准;四是同步建立确保乡村规划顺利落实的保障机制。赋予下乡的“三师”(规划师、建筑师、工程师)更多职权,或在乡镇对口设立专门岗位加强专业指导,提高规划执行的严肃性和科学性。

(二)深化农村土地制度改革,夯实乡村振兴的关键基础。加快推进大兴农村土地改革试点和全市11个乡镇统筹集体产业用地试点工作,

尽快总结形成可复制、可推广的经验和做法,积极探索农村土地“三权分置”的有效实现形式,紧扣落实新版城市总体规划,强化用途管制,统筹谋划农村“三块地”改革,破解农村的地自己用不上、用不好的困局,为促进城乡融合发展提供强有力支撑。一是对承包地,梳理土地租赁合同,特别是针对长期积压、多次转包、权属不清等难题,依照农村土地承包法、土地管理法、合同法等法律规定,理清利益相关方的权责关系,进一步完善相关管理政策,依法约束和限制土地租人不当得利,回收长期闲置外租农地,切实提高利用效率。多种途径引导农地流转,促进适度规模经营;二是对宅基地,深入调查农民宅基地的基础情况,严格落实“一户一宅”政策,坚持兜底保障与公平享有并重,明确配给标准,集中建设农民自住房,或纳入城市住房保障体系。对于一户多宅的农户,探索多占宅基地有偿退出、使用和依法转让的途径、方式。通过公司、集体经济组织、合作社、农民共同合作,积极盘活利用闲置农宅发展乡村融合产业;三是对集体建设用地,调整供地政策,加大市、区层面对供地指标的统筹力度,规划建设用地指标供给向乡村适当倾斜,解决各功能区间及城乡间用地指标不平衡的问题。探索“点状供地”模式,根据实际情况因地制宜利用好集体建设用地,在生态涵养区重点解决涉农企业、融合产业的刚性用地需求,在城市周边地区探索用于基础设施、公益设施、租赁住房等建设,服务城市功能的有效方式。

(三)扎实促进产业发展,激活乡村振兴的内生动力。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,以农业供给侧结构性改革为主线,坚持科技兴农、质量兴农、绿色兴农,统筹谋划乡村的生产、生活、生态空间,根据不同村庄类型的区位优

势和资源禀赋条件,明确产业发展方向,不断拓展农业的多种功能,促进一二三产融合发展,积极培育农村发展新动能,实现百姓富、生态美的有机统一。一是推动农村集体经济健康发展。进一步深化农村集体产权制度改革,全面完成村级改革的收尾工作,稳步推进绿隔及重点城镇化地区的乡级改革,切实做好已上楼农民的后续保障。着力做好集体资产清产核资、确权颁证等工作,以明确产权为前提,促进城乡要素平等交换。充分发挥集体经济代表农民、对接企业的作用,探索集体经济新的实现形式和运行机制,落实“疏解整治促提升”专项行动要求,突出首都核心功能,推动集体经济腾笼换鸟,走高质量发展之路,筑牢农民共同致富的基础;二是发展乡村新产业、新业态。推动农业科技成果的有效转化和最新成果的推广应用,以多样化、精品型、高附加值为导向,重点发展籽种产业、都市型现代农业、休闲体验农业等,促进传统农业提质增效。充分发挥城市的管理、资金、人才、技术、市场等优势,有效立足乡村的区位特点和生态价值优势,推动农业、林业与旅游休闲、农耕体验、文化传承、健康养老等产业深度融合,大力发展民宿经济,促进传统农家乐提档升级,将乡村旅游打造成农村的支柱产业;三是着力培育新型农业经营主体。引导农民组建农宅或旅游等新型专业合作社,引进熟悉市场规则、善于经营的团队、公司与之形成专业合作或股份合作关系,提高农民的组织化程度。注重典型引领,加强政策扶持,重点鼓励家庭农(林)场、新型合作社、农业产业化联合体等新型农业经营主体发展;四是完善支持、保障政策。工商、税务、食药、公安消防等部门,应按照“简化程序、便民利民、确保安全”的原则,研究具体可行的针对性措施,回应和满足涉农产业涉

农企业的合理诉求,及时制定符合行业发展特点的市场准入政策和事中事后监管措施。加快推进农村信用体系建设,制定完善支持乡村产业发展的财税金融政策。

(四)切实加强人才培养,提供乡村振兴的智力支撑。充分利用首都人才资源优势,创新人才下乡政策,完善培养选用机制,造就高素质的“三农”人才队伍。一是加快培育村级组织带头人。坚持“一懂两爱”(懂农业、爱农村、爱农民)的基本要求,着力加强本乡本土乡村一线干部的培养、使用。通过面向社会公开招聘、进行系统培训,派驻第一书记、对口帮扶人员等方式,选拔一批有情怀、愿奉献、懂管理的年轻干部充实到农村基层组织,解决人才断档问题;二是加强对下乡创业和返乡创业人员的支持和保障。进一步

完善农村基础设施和相关政策措施,尽可能为下乡、返乡双创人员改善创业环境。在市场经济条件下,政府相关部门既要服务、规范企业发展,又要维护农民切身权益,要建立健全利益联结机制,当好企业和农民双方合作的中间人,设好利益冲突的政策“防火墙”;三是大力培训新型职业农民。坚持科教兴农、人才强农、新型职业农民固农的发展理念,加强政策引导和资金投入,鼓励和支持社会各界力量以多种形式参与培训工作。借鉴浙江湖州创办农民学院的做法和经验,整合本市优质教育资源,建立市区两级开放共享的师资数据库。突出问题导向、需求导向,科学设置培训内容,合理选择培训方式,实现精准培育,着力为乡村振兴提供农业职业人才保障。

以上报告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 任 免 名 单

(2018年9月28日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议通过)

任命梁武全为北京市人民代表大会常务委员会财政经济办公室副主任。

免去刘汉柱的北京市人民代表大会常务委员会办公厅副主任职务。

北京市人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2018年9月28日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议通过)

(一)

判委员会委员、行政审判庭庭长、审判员职务。

免去赵文军的北京市第二中级人民法院审

判委员会委员、审判员职务。

判员职务。

免去高晓陵的北京市高级人民法院审

(三)

判委员会委员、审判员职务。

免去郝莉、范士卿的北京市高级人民法院审

判员职务。

免去张晓琨的北京市第三中级人民法院审

(二)

判员职务。

免去王志军的北京市第二中级人民法院审

北京市人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2018年9月28日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第七次会议通过)

(一)

免去钱业桐的北京市人民检察院检察员
职务。

(三)

免去涂秋利的北京市人民检察院第三分院
检察员职务。

(二)

任命董晓华、孙晴为北京市人民检察院第二
分院检察委员会委员。

(四)

免去温兰平的北京铁路运输检察院检察员
职务。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会 第八次会议议程

(2018 年 10 月 25 日)

(2018 年 10 月 25 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第八次会议全体会议通过)

决定人事任免事项

北京市人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2018 年 10 月 25 日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第八次会议通过)

任命陈雍为北京市监察委员会副主任。

北京市人民代表大会常务委员会 关于陈雍为北京市监察委员会 代理主任的决定

(2018年10月25日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第八次会议通过)

根据全国人大常委会法制工作委员会《关于
监察委员会主任职务调整有关问题的答复意
见》，参照《中华人民共和国地方各级人民代表大

会和地方各级人民政府组织法》的规定，北京市
第十五届人民代表大会常务委员会第八次会议
决定：由陈雍代理北京市监察委员会主任职务。

北京市人民代表大会常务委员会 关于接受张工、阴和俊辞去北京市副市长职务 请求的决定

(2018年10月25日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第八次会议通过)

根据张工、阴和俊同志的请求，按照《中华人
民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人
民政府组织法》第二十七条的规定、《北京市人
民代表大会常务委员会任免国家机关工作人员条

例》第二十五条的规定，北京市第十五届人民代
表大会常务委员会第八次会议决定：接受张工、
阴和俊辞去北京市副市长职务的请求，并报北京
市人民代表大会备案。