

## 目 录

|                                                                              |              |
|------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 北京市第十五届人民代表大会常务委员会第<br>十三次会议议程 .....                                         | (1)          |
| 北京市人民代表大会常务委员会公告(13号) .....                                                  | (2)          |
| 北京市人民代表大会常务委员会关于修改《北<br>京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉<br>办法》的决定 .....                  | (3)          |
| 北京市实施《中华人民共和国残疾人保障法》<br>办法 .....                                             | (4)          |
| 关于《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保<br>障法〉办法修正案(草案)》的说明 .....                               | 张家明(13)      |
| 北京市人民代表大会社会建设委员会关于《北<br>京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉<br>办法修正案(草案)》审议意见的报告 .....       | 丛骆骆(15)      |
| 北京市人民代表大会法制委员会关于《北京市<br>实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法<br>(修正案草案)》审议结果的报告 .....         | 邹维萍(17)      |
| 北京市人民代表大会常务委员会执法检查<br>组关于检查《中华人民共和国水污染防治<br>法》和《北京市水污染防治条例》实施情况<br>的报告 ..... | 刘 伟(18)      |
| 关于《中华人民共和国水污染防治法》和《北京<br>市水污染防治条例》实施情况的报告(书面)<br>.....                       | 北京市生态环境局(22) |

# 北京市人民代表大会常务委员会公报

2019年  
第3号

(总号:285)

7月15日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅

地 址:通州区清风路33号院

邮政编码:101169

# 北京市人民代表大会常务委员会公报

2019 年  
第 3 号  
(总号:285)  
7 月 15 日出版

|                                                                                    |         |
|------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| 关于“大力促进源头减量,强化生活垃圾分类工作”议案办理情况的报告 .....                                             | 张家明(31) |
| 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“大力促进源头减量,强化生活垃圾分类工作”议案办理情况报告的意见和建议 .....              | 郝志兰(37) |
| 北京市第十五届人民代表大会常务委员会关于批准北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算调整方案的决议 .....                         | (40)    |
| 北京市人民政府关于提请审议批准北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算调整方案议案的说明 .....                              | 吴素芳(41) |
| 北京市第十五届人民代表大会财政经济委员会关于《北京市人民政府关于提请审议批准北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算调整方案的议案》的审查结果报告 ..... | 张伯旭(44) |
| 关于中轴线文物保护情况的报告 .....                                                               | 张家明(46) |
| 北京市人民代表大会教育科技文化卫生委员会对市政府关于中轴线文物保护情况报告的意见和建议 .....                                  | 刘玉芳(53) |
| 关于“持续深入推进医养结合,提高居家养老服务水平”议案办理情况暨相关专项工作报告 .....                                     | 卢彦(56)  |
| 北京市人民代表大会社会建设委员会对市人民政府关于推进居家养老医养结合服务工作暨“持续深入推进医养结合,提高居家养老服务水平”议案办理情况报告的意见和建议 ..... | 丛骆骆(65) |

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

北京市人民代表大会常务委员会公告(14号)..... (68)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告 ..... 刘 伟(69)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(市高院审判委员会委员、庭长、审判员,二中院副庭长、审判员,三中院副院长,铁路运输中级法院副庭长、审判员,互联网法院审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员) ..... (70)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(市检察院检察委员会委员、检察员,一分院检察委员会委员、检察员,二分院检察委员会委员、检察员,三分院检察员,铁路运输检察院检察长) ..... (71)

北京市人民代表大会常务委员会批准辞职名单(东城区、平谷区及怀柔区检察院检察长) ..... (72)

# 北京市人民代表大会常务委员会公报

2019 年  
第 3 号  
(总号:285)  
7 月 15 日出版

---

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



# 北京市第十五届人民代表大会常务委员会 第十三次会议议程

(2019年5月29日至30日)

(2019年5月29日北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议第一次全体会议通过)

一、传达学习栗战书委员长关于做好人大工作的重要讲话精神

二、审议《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市农业机械化促进条例〉等十一部地方性法规的决定(草案)》

三、审议《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法修正案(草案)》，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〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法的决定(表决稿)》

四、听取和审议市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国水污染防治法》和《北京市水污染防治条例》实施情况的报告

五、听取和审议市政府关于提请审议批准北京市2019年地方政府债务限额及市级预算调整

方案的议案并作出决议

六、听取和审议市政府关于中轴线文物保护情况的报告

七、听取和审议市政府关于推进居家养老医养结合服务工作情况的报告(网络直播)

八、听取和审议市政府关于“持续深入推进医养结合,提高居家养老服务水平”议案办理情况的报告

九、听取和审议市政府关于“大力促进源头减量,强化生活垃圾分类工作”议案办理情况的报告

十、审议表决市十五届人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

十一、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 13 号

北京市人民代表大会常务委员会关于修改《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》的决定已由北京市第十五届人民代表大会常务委员会第十三次会议于 2019 年 5 月 30 日通过,现予公布,自公布之日起施行。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会

2019 年 5 月 30 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 残疾人保障法〉办法》的决定

(2019年5月30日北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第十三次会议决定对《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》作如下修改:

将第三十一条第一款修改为:“机关、团体、企业事业单位、民办非企业单位等各类用人单位应当依法履行按比例安排残疾人就业的义务。用人单位安排残疾人就业的具体比例,由市人民政府根据本市实际情况依法作动态调整,并报市人民代表大会常务委员会备案。”

将第四款修改为:“残疾人就业保障金纳入政府一般公共预算统筹安排,主要用于支持残疾人就业和保障残疾人生活等。残疾人就业保障金的征缴、管理、使用,按照国家和本市有关规定执行。”

根据我市机构改革情况,对有关主管部门的名称作相应修改,将第四条第三款、第十一条第一款、第十三条第二款、第十四条第一款、第十五条第一款和第二款、第十八条第二款、第二十条第三款、第二十一条第一款、第二十三条第一款中的“卫生”修改为“卫生健康”;将第十四条第二款中的“人口计生”修改为“卫生健康”;将第十三条第二款中的“质量技术监督”修改为“市场监督

管理”;将第二十三条第一款、第三十三条第一款中的“规划”修改为“规划自然资源”;将第三十条第二款中的“农村工作”修改为“农业农村”;将四十九条第三款中的“民政、社会建设”修改为“民政”。将第十一条第一款、第十三条第二款、第十四条第二款、第十五条第一款和第二款、第十八条第二款、第二十条第三款、第二十一条、第二十三条第一款和第二款、第二十五条、第二十八条第二款、第二十九条第一款、第三十条第二款、第三十二条第二款、第三十三条第一款、第六十一条、第六十四条中的“行政部门”修改为“部门”。

此外,将第四条第一款和第二款、第五条第三款、第十一条第一款、第十五条第一款、第十八条第二款、第十九条第一款、第二十二、第二十三、第二十四条第二款、第三十条第二款、第三十一条第三款、第三十三条第一款、第三十六条第一款、第四十三条、第四十七条第一款、第四十八条第三款中的“区、县”修改为“区”。

本修改决定自公布之日起施行。

《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》根据本修改决定作相应修改,重新公布。

# 北京市实施《中华人民共和国 残疾人保障法》办法

(1994年7月22日北京市第十届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过 2011年11月18日北京市第十三届人民代表大会常务委员会第二十八次会议修订 根据2019年5月30日北京市第十五届人民代表大会常务委员会第十三次会议关于修改《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》的决定修正)

## 目 录

|     |       |
|-----|-------|
| 第一章 | 总 则   |
| 第二章 | 康 复   |
| 第三章 | 教 育   |
| 第四章 | 劳动就业  |
| 第五章 | 文化生活  |
| 第六章 | 社会保障  |
| 第七章 | 无障碍环境 |
| 第八章 | 法律责任  |
| 第九章 | 附 则   |

## 第一章 总 则

**第一条** 为了实施《中华人民共和国残疾人保障法》，结合本市实际情况，制定本办法。

**第二条** 残疾人在政治、经济、文化、社会和家庭生活等方面享有与其他公民平等的权利。

残疾人的公民权利和人格尊严受法律保护。

禁止基于残疾的歧视。禁止侮辱、虐待、遗弃、侵害残疾人。禁止通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害残疾人人格。

**第三条** 本市推进残疾人社会保障体系和

服务体系建设，对残疾人给予特别扶助，减轻或者消除残疾影响和外界障碍，保障残疾人权利的实现，提升为残疾人服务的水平。

**第四条** 市和区人民政府应当加强对残疾人事业的领导，制定专项发展规划，将残疾人事业纳入国民经济和社会发展规划，将残疾人事业所需经费列入财政预算并随国民经济发展和财政收入增长逐步增加，促进残疾人事业与经济、社会协调发展。

市和区人民政府残疾人工作机构应当组织、协调、指导、督促有关部门做好残疾人事业的工作，监督检查有关法律、法规、政策、规划的实施，建立和完善残疾人基础数据信息系统，研究解决残疾人工作中的重大问题。

发展改革、民政、卫生健康、教育、财政、人力资源社会保障、统计等政府有关部门应当按照各自的职责开展残疾人权益保障工作，做好残疾人事业发展规划的实施监测、评估和残疾人的统计工作。

乡镇人民政府和街道办事处应当明确相关机构和人员负责本辖区内残疾人权益保障工作。

**第五条** 本市各级残疾人联合会代表残疾



人共同利益,维护残疾人合法权益,团结教育残疾人,为残疾人服务。

残疾人联合会依照法律、法规、章程或者接受政府委托开展残疾人工作,参与与残疾人事业有关的社会管理和公共服务,动员社会力量,发展残疾人事业。

市和区残疾人联合会根据政府授权负责联系、指导、管理面向残疾人服务的社会组织,提供相关服务,做好残疾人工作。

**第六条** 居民委员会、村民委员会应当协助政府及有关部门开展残疾人权益保障和服务工作,反映残疾人的特殊需求,组织残疾人开展文化体育等有益活动。

**第七条** 本市各级人民政府应当保障残疾人依法参与管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。

本市各级人民代表大会代表候选人中应当有残疾人或者残疾人工作者。

残疾人和残疾人组织有权向本市各级国家机关提出残疾人权益保障、残疾人事业发展等方面的意见和建议。制定地方性法规、规章和公共政策时,对涉及残疾人权益和残疾人事业的重大问题,应当听取残疾人和残疾人组织的意见。

本市逐步建立和完善残疾人干部培养、选拔机制。

**第八条** 全社会应当发扬人道主义精神,理解、尊重、关心、帮助残疾人,支持残疾人事业。

本市采取公办民营、民办公助、政府补贴和政府购买服务等方式,鼓励和支持各类社会组织、企业、个人兴办残疾人康复、教育、托养、无障碍信息交流等服务机构和项目,发展残疾人服务业。

鼓励社会组织和个人以向残疾人福利基金

会等慈善机构捐赠等形式参与残疾人事业,开展社会公益活动,为残疾人提供便利和服务。

彩票公益金应当按照国家和本市规定用于发展残疾人事业。

支持志愿服务组织参与残疾人事业,鼓励志愿者学习、掌握相应的知识和技能,为残疾人提供志愿服务。志愿者可以依照有关规定享受志愿者权益。

**第九条** 鼓励残疾人自尊、自信、自强、自立,为社会主义建设贡献力量。

残疾人应当遵守法律、法规,履行应尽的义务,遵守公共秩序,尊重社会公德。

**第十条** 本市各级人民政府应当建立健全出生缺陷和残疾预防体系,有计划地开展残疾预防工作,宣传普及母婴保健和预防残疾的知识,完善产前检查制度,针对遗传、疾病、药物、事故、灾害、环境污染和其他致残因素,组织和动员社会力量,采取措施,预防残疾的发生和发展。

**第十一条** 申请残疾评定的人员应当按照本市有关规定到户籍所在地居民委员会或者村民委员会领取残疾评定申请表,并到区卫生健康部门会同残疾人联合会确定的医疗机构进行医学诊断;区残疾评定委员会根据医学诊断结果作出残疾评定结论。申请残疾评定人员对区残疾评定委员会作出的残疾评定结论有异议的,可以向市残疾评定委员会申请复查。经评定符合国务院规定的残疾标准的人员,由区残疾人联合会核发残疾人证。

居民委员会、村民委员会、有关医疗机构及残疾人联合会应当为残疾人申请残疾评定提供便利和服务。

残疾人凭残疾人证享受国家和本市规定的相关福利待遇。

**第十二条** 本市各级人民政府和有关部门对在社会主义建设中做出显著成绩的残疾人,以及在维护残疾人合法权益、发展残疾人事业、为残疾人服务等方面取得显著成绩的单位和个人,给予表彰和奖励。

## 第二章 康 复

**第十三条** 各级人民政府和有关部门应当将残疾人康复纳入基本医疗卫生制度和基层医疗卫生服务体系,建立和完善以社区康复为基础、康复机构为骨干、残疾人家庭为依托的残疾人康复服务体系,保障残疾人享有康复服务的权利。

市卫生健康、民政、教育、市场监督管理等部门和残疾人联合会应当制定和完善残疾人康复技术和服 务规范,实行规范化管理,保障残疾人得到有效的康复服务。

**第十四条** 社区卫生服务机构应当按照设置标准配备康复基本设施和专业人员,开展康复工作。卫生健康等相关部门负责对社区康复工作进行检查、指导和评估。

民政、卫生健康部门和残疾人联合会应当指导社区服务组织、计划生育服务站、社区残疾人组织、残疾人家庭和其他社会力量,为残疾人提供社区康复服务。

**第十五条** 市和区人民政府应当组织卫生健康等部门和残疾人联合会编制康复机构建设发展计划,建立公益性康复机构;鼓励、扶持社会组织和个人兴办残疾人康复机构。

卫生健康部门应当指导医疗机构设立康复医学科室,开展康复医疗与训练、人员培训、技术指导、科学研究等工作。

残疾人教育机构、福利性单位和其他为残疾

人服务的机构应当创造条件,开展康复训练活动。

**第十六条** 从事康复工作的机构应当具备与开展康复服务相适应的场地、设备、设施和专业人员,并按照残疾人康复技术服务规范开展康复服务。

**第十七条** 公益性康复机构、社区卫生服务机构等康复机构应当对实施家庭康复的残疾人及其家属、志愿者给予技术指导、培训和支持。

**第十八条** 各级人民政府应当创造条件,优先开展残疾儿童抢救性治疗和康复。

卫生健康部门应当将儿童残疾的早期监测、发现、转诊和干预纳入市和区及基层卫生服务机构三级保健网,组织医疗机构建立儿童残疾早期报告制度。

对零至六周岁残疾儿童免费提供早期筛查、诊断、康复训练、辅助器具适配等抢救性康复服务。

**第十九条** 市和区人民政府应当建立健全残疾人辅助器具服务体系,支持辅助器具产品研发和产业发展。

残疾人辅助器具服务机构应当组织开展辅助器具的适配评估、供应、配发、维修、改造和信息咨询等服务。

**第二十条** 市人民政府应当根据国家有关规定和本市实际情况确定向残疾人免费提供的基本公共卫生服务项目。

残疾人医疗康复服务按照国家和本市有关规定纳入基本医疗保障范围。残疾人接受基本康复服务,配置和更换辅助器具,按照本市有关规定享受救助或者补贴。

对重性精神疾病患者实行基本药物免费制度。重性精神疾病患者基本药物费用中由基本

医疗保险基金支付以外的个人负担部分,由政府给予全额补贴。具体办法由市卫生健康部门会同财政、人力资源社会保障、民政等部门和市残疾人联合会制定。

**第二十一条** 卫生健康、民政、教育等部门和残疾人联合会应当完善培养机制,采取多种形式培养各类康复专业人才,对从事康复工作的人员定期进行技术培训,鼓励卫生专业人员和社会工作者从事残疾人康复工作。

教育部门应当指导各类医学院校和其他有关院校增设康复课程,设置相关专业,开展康复科学研究与教学。

### 第三章 教 育

**第二十二条** 市和区人民政府应当将残疾人教育作为本市教育事业的组成部分,统一规划,采取措施,完善残疾人教育体系,加强残疾人学前教育、高级中等以上教育机构建设,开展教育督导和评估,保障残疾人享有平等接受教育的权利。

**第二十三条** 市和区教育、规划自然资源部门和残疾人联合会应当会同发展改革、民政、财政、人力资源社会保障、卫生健康等部门制定残疾人教育规划并组织实施。

市教育部门应当制定和完善特殊教育机构的办学标准和残疾人教育评估标准。

随班就读残疾学生生均公用经费标准按照特殊教育学校生均标准执行。

**第二十四条** 本市普通幼儿教育机构应当接收能适应其生活的残疾儿童。

市和区人民政府应当支持特殊教育机构设立残疾儿童学前班。

支持、鼓励社会公益性组织兴办招收残疾儿

童的幼儿园、启智班等,对残疾儿童进行心理康复、智力开发、行走定向及听力、视力、言语、肢体等功能训练。

残疾人康复机构、社会福利机构应当保障机构内的残疾儿童接受学前教育。

**第二十五条** 实施义务教育的学校必须招收能适应学校学习生活的残疾儿童、少年入学。对不能随班就读的残疾儿童、少年,教育部门应当根据需要在普通学校附设特殊教育班或者组织到特殊教育学校就读。对义务教育年龄段内不能到学校就读的重度和多重残疾儿童、少年,教育部门应当建立统一的学籍管理制度,组织开展送教上门服务。

**第二十六条** 普通高级中等学校、中等职业学校和高等院校应当按照国家和本市有关规定,允许符合条件的残疾人报考,对达到录取标准的,必须录取,不得拒收。

普通高级中等学校、中等职业学校和高等院校应当通过随班就读或者附设的特殊教育班,对残疾人实施文化教育和职业教育。

高级中等以上特殊教育机构应当根据残疾人特点开展职业教育。

**第二十七条** 各级人民政府和有关部门应当健全和完善扶残助学制度,对残疾学生及经济困难的残疾人家庭的子女接受学校教育给予资助。

本市逐步实行残疾人免费接受高级中等普通教育和职业教育。

**第二十八条** 对残疾人实施教育的机构应当根据需要聘用专业教师,配备必要的康复、技术设备和无障碍设施,方便残疾学生学习和生活。

教育部门应当根据实际情况为残疾人参加

国家各类升学考试提供大字试卷、盲文试卷等便利条件或者组织专门服务人员予以协助;鼓励和支持教育机构通过远程教育等方式为残疾人接受教育提供便利。

**第二十九条** 教育部门应当有计划地举办特殊教育师范院校,在普通师范院校开设特殊教育专业,培养、培训特殊教育师资。普通师范院校应当开设特殊教育课程,使普通教师掌握必要的特殊教育知识。

从事特殊教育的教师及从事聋人手语、盲文翻译的专业工作人员,按照国家和本市的有关规定给予特殊教育津贴。对承担随班就读工作的教师给予岗位补助。对从事特殊教育满十年的,发给荣誉证书,累计十五年以上并从特殊教育岗位退休的,其享受的特殊教育津贴计入退休费的计算基数。

本市建立和完善特殊教育教师持证上岗、培训考核、职称评定和表彰奖励制度。

#### 第四章 劳动就业

**第三十条** 各级人民政府应当将有劳动能力和就业愿望的残疾人纳入就业困难群体范围,按照集中与分散相结合的方针,给予优惠扶持和特殊保护,创新就业方式,多渠道、多层次、多种形式促进残疾人就业,保障残疾人的劳动权利。

市和区人民政府残疾人工作机构应当统筹协调人力资源社会保障、民政、农业农村等部门及残疾人联合会制定和实施残疾人就业规划,加强对残疾人就业情况的监督,做好残疾人就业工作。

**第三十一条** 机关、团体、企业事业单位、民办非企业单位等各类用人单位应当依法履行按比例安排残疾人就业的义务。用人单位安排残

疾人就业的具体比例,由市人民政府根据本市实际情况依法作动态调整,并报市人大常委会常务委员会备案。

本市国家机关、事业单位、国有及国有控股企业安排残疾人就业未达到规定比例的,招录工作人员时应当单列一定数量的岗位,依照公开、平等、竞争、择优的原则和程序定向招录符合岗位要求的残疾人。

用人单位应当按照有关规定定期向所在区残疾人就业服务机构申报安排残疾人就业情况。达不到规定比例的用人单位,应当缴纳残疾人就业保障金。

残疾人就业保障金纳入政府一般公共预算统筹安排,主要用于支持残疾人就业和保障残疾人生活等。残疾人就业保障金的征缴、管理、使用,按照国家和本市有关规定执行。

**第三十二条** 政府和社会举办残疾人福利企业、盲人按摩机构等残疾人福利性单位,集中安排残疾人就业。

民政部门及有关部门应当组织确定适合残疾人生产、经营的产品、项目,由残疾人福利性单位优先生产或者经营,并根据生产特点确定某些产品由其专产。

政府采购在同等条件下优先购买残疾人福利性单位的产品或者服务。

鼓励社会组织和个人购买残疾人福利性单位的产品或者服务。

**第三十三条** 本市对安排残疾人就业达到、超过规定比例的用人单位或者集中安排残疾人就业的残疾人福利性单位和从事个体经营的残疾人,符合国家和本市有关规定的,给予税收优惠;区人民政府和民政、规划自然资源等有关部门应当在生产、经营、技术、资金、物资、场地等方

面给予协调和扶持。

用人单位安排残疾人就业的,按照规定享受岗位补贴和社会保险补贴。对安排残疾人就业超过规定比例的用人单位,按照规定给予奖励。

残疾人自主创业从事经营活动的,享受资金扶持、社会保险补贴和信贷支持。

**第三十四条** 由政府投资或者扶持开发的公益性岗位,应当根据岗位性质和残疾人特点,优先安排残疾人就业。

各级人民政府和有关部门应当开发适合残疾人特点的公益性岗位,按照合理、就近、便利的原则安置残疾人就业。

**第三十五条** 各级人民政府和有关部门、农村基层组织应当采取措施,扶持农村残疾人开展生产劳动,在生产服务、技术指导、农用物资供应、农副产品销售和信贷等方面给予帮助。

鼓励有条件的经济实体或者农村经济合作组织,采取建设助残基地等多种形式,扶持农村残疾人开展生产劳动。

**第三十六条** 市和区人民政府应当统一规划,在社区组织建设残疾人职业康复劳动服务设施和庇护性劳动场所,安置智力残疾人、稳定期的精神残疾人。

支持社会组织和个人兴办残疾人职业康复劳动设施或者为残疾人提供合适的职业康复劳动项目。

残疾人进行职业康复劳动和其他庇护性劳动的机构和场所应当建立安全管理制度,聘用的工作人员应当经过岗前业务培训,具备相应的专业知识。

**第三十七条** 用人单位应当合理安排残疾职工的工种和岗位,创造适合残疾人工作的无障碍环境,提供残疾职工必需的安全生产条件,对

确需调整工种或者岗位的残疾职工应当妥善安置。

**第三十八条** 用人单位录用残疾职工,应当签订劳动合同或者聘用合同。

职工一方与用人单位经平等协商,可就残疾职工的特殊保障签订集体合同。

**第三十九条** 本市健全残疾人职业能力评估、职业培训、职业介绍等就业服务制度。

政府举办的公共就业服务机构和各级残疾人联合会所属的残疾人就业服务机构应当免费为残疾人提供职业培训、岗位推荐等就业服务,并为用人单位提供残疾人就业信息,指导、帮助用人单位安排残疾人就业。鼓励、支持社会就业服务机构为残疾人提供职业介绍等服务。

用人单位应当根据本单位残疾职工的实际情况,对残疾职工进行上岗、在岗、转岗等培训,提高其劳动技能和技术水平。在职残疾人参加职业培训按照有关规定享受补贴。

## 第五章 文化生活

**第四十条** 各级人民政府和有关部门应当创造条件,鼓励、帮助残疾人参加各种文化、体育、娱乐活动,保障残疾人基本公共文化权益。

政府应当提供适应残疾人特殊需要的公共文化服务和产品。

**第四十一条** 政府和社会采取下列措施,丰富残疾人精神文化生活:

(一)组织和扶持盲人读物、盲人有声读物及其他残疾人读物的编写和出版,根据盲人的实际需要,在公共图书馆设立盲人读物、盲人有声读物图书室。

(二)公共媒体设置反映残疾人事业发展、残疾人生活的栏目,安排促进残疾人事业的公益广

告。开办电视手语节目,开办残疾人专题广播栏目,推进电视栏目、影视作品加配字幕、解说。

(三)开发推广残疾人群众性文化、体育项目,举办特殊艺术演出和残疾人运动会。

(四)文化、体育、娱乐和其他公共活动场所应当为残疾人参与活动提供方便和照顾。

(五)公园、旅游景点、图书馆、美术馆、展览馆、博物馆、纪念馆、文化馆、体育场馆等公共文化体育场所,应当按照规定免费向残疾人开放,并提供辅助性服务。

**第四十二条** 鼓励和支持残疾人进行文化、艺术、科技等方面的创作、发明,扶持残疾人文化艺术产品生产。

**第四十三条** 机关、团体、企业事业单位应当支持、鼓励、组织本单位残疾人参加文化、体育、娱乐活动。残疾人参加区级以上组织的文艺、体育活动,所在单位应当支持,保证其工资和福利待遇不受影响;无工作单位的,由组织单位给予适当补助。

## 第六章 社会保障

**第四十四条** 本市按照重点保障和特别扶助的原则,完善残疾人社会保障,改善残疾人生活。

**第四十五条** 残疾职工及其所在单位应当依法参加社会保险。

本市对残疾人参加城乡居民养老保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗给予补贴。

**第四十六条** 本市建立对残疾人参加公共活动和接受公共服务的意外伤害保险制度。

**第四十七条** 市和区人民政府及有关部门对城乡低收入家庭中的残疾人在生活、教育、住

房等方面遇到的困难,给予及时救助。

本市完善城乡最低生活保障制度,按照分类救助原则,适当提高城乡重度残疾、一户多残、老残一体等特殊困难对象的救助标准。

对符合条件的重度残疾人家庭优先配租、配售保障性住房,并对行动不便的残疾人家庭予以照顾。在保障性住房项目中应当有无障碍设计并专门设计建造部分适合残疾人生活、居住的住房。实施农村住房救助时,应当优先安排符合救助条件的农村残疾人家庭。

规范和完善临时救助政策,对城乡经济困难家庭中的残疾人在生活、医疗、教育等方面遇到的困难给予及时救助。

**第四十八条** 各级人民政府应当积极发展残疾人社会福利事业,建设残疾人福利服务设施,根据本地区经济社会发展水平,逐步提高残疾人福利水平。

本市根据残疾人的残疾程度和就业及收入状况,建立残疾人生活补贴制度。

对生活不能自理的残疾人,市和区人民政府根据实际情况给予护理补贴。

**第四十九条** 各级人民政府和有关部门应当统一规划,整合资源,利用社会福利机构为残疾人提供托养服务,并有计划地设立专门的残疾人托养机构。

乡镇人民政府、街道办事处应当利用社区资源建立综合服务平台,为残疾人提供就业、康复、日间照料、文化娱乐、体育健身等服务。

民政部门 and 残疾人联合会可以通过购买服务等方式为残疾人提供生活照料、家政服务、康复护理等居家服务。

**第五十条** 市人民政府及有关部门在制定老年人优待政策时,应当充分考虑老年残疾人的

特殊需要,在托养、医疗、居家服务等方面给予照顾和特别扶助。

**第五十一条** 铁路、民航、公路等交通部门和卫生医疗机构、公用事业、商业等单位应当为残疾人提供优先服务和辅助性服务。

残疾人持有效证件免费乘坐本市公共汽车、电车,盲人持有效证件免费乘坐本市公共汽车、电车、地铁。残疾人搭乘公共交通工具,其随身必备的辅助器具可以免费携带。盲人读物邮件免费寄递。

鼓励和支持提供电信、广播电视服务的单位对盲人、听力残疾人、言语残疾人给予优惠。

## 第七章 无障碍环境

**第五十二条** 各级人民政府应当对无障碍环境建设进行统筹规划和管理,逐步推进无障碍环境建设的系统化、科学化;鼓励和支持无障碍技术产品的研发、推广和应用。

**第五十三条** 本市新建、扩建和改建公共建筑、居住建筑、城市道路和居住区内道路、公共服务设施的建设单位,应当按照国家和本市有关规定建设无障碍设施。

各级人民政府和有关部门应当有计划地在残疾人集中的企业、学校、居住区、公共服务机构进行无障碍设施改造,支持残疾人家庭进行无障碍设施改造。

有关部门和单位应当加强无障碍设施的管理、保护和维修,保证设施完好和安全使用。

**第五十四条** 政府应当推动适合残疾人使用的信息交流无障碍技术和产品研发。

政府及有关部门公开政务信息应当采取信息无障碍措施,方便残疾人获取信息。

公共服务机构、公共场所应当在必要的服务

区域创造条件,为残疾人提供语音和文字提示等信息交流服务;有条件的应当提供手语服务。

**第五十五条** 政府有关部门应当逐步增加无障碍公交车、出租车的数量,为残疾人出行提供方便。公交车应当配备字幕、语音报站系统并保持正常使用。运营单位购置、改装无障碍公交车、出租车的,政府有关部门应当给予支持。

**第五十六条** 各级人民政府和有关部门应当依法为残疾人办理各项车务手续、使用残疾人专用车辆提供便利。

公共停车场应当依据城市道路和建筑物无障碍设计规范,在方便通行的区域按照停车位总数2%的比例设置无障碍停车位,比例不足一个的至少应当设置1个无障碍停车位。公共停车场应当设置无障碍停车位显著标志,并采取必要措施加强对无障碍停车位使用的管理。公共停车场管理人员在残疾人停放机动车时,应当进行引导,并提供必要的便利服务。

残疾人持公安机关交通管理部门核发的残疾人专用通行证驾驶残疾人本人专用车辆在本市各类非居住区停车场停放时,免收停车费。

## 第八章 法律责任

**第五十七条** 残疾人联合会对有关单位未依法履行残疾人权益保障义务的行为,应当向有关部门提出意见或者建议。有关部门对残疾人联合会提出的意见或者建议应当按照规定调查处理,并及时将处理情况书面告知残疾人联合会。

**第五十八条** 行政机关及其工作人员未按照本办法规定履行法定职责或者滥用职权的,由上级行政机关或者监察部门责令改正;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行

政处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第五十九条** 对在残疾评定过程中弄虚作假或者不依法核发残疾人证的,由所在单位或者主管部门予以批评教育或者行政处分;违反行政管理规定的,依法给予行政处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第六十条** 拒不招收符合条件的残疾人入学,在国家规定的录取标准以外附加条件限制残疾学生入学或者其他侵犯残疾人受教育权的,由上级机关或者有关主管部门对责任单位给予批评教育并责令限期改正;对拒不改正的,由其上级机关或者所在单位给予直接责任者行政处分。

**第六十一条** 用人单位违反本办法,有下列情形之一的,由人力资源社会保障等部门责令改正,并依法承担相应的法律责任:

- (一)无正当理由拒不安排残疾人就业的;
- (二)无正当理由解除或者终止与残疾职工签订的劳动合同、聘用合同的;
- (三)未依法为残疾人缴纳社会保险费的;
- (四)其他侵犯残疾人劳动权益的。

**第六十二条** 用人单位未按照规定缴纳残疾人就业保障金的,由财政部门给予警告,责令限期缴纳;逾期仍不缴纳的,除应当补缴欠缴数额外,还应当自欠缴之日起,按日缴纳 5‰ 的滞纳金。

对未按规定履行按比例安排残疾人就业和缴纳残疾人就业保障金义务的,由市人民政府残疾人工作机构建立用人单位信用信息系统,并根据规定向社会公示。

**第六十三条** 违反本办法规定侵犯残疾人的合法权益,其他法律、法规规定行政处罚的,从其规定;造成财产损失或者其他损害的,依法承担民事责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第九章 附 则

**第六十四条** 实施本条例需要制定配套规章或者其他具体办法的,由市人民政府或者有关部门研究制定并发布实施。

**第六十五条** 本办法自 2012 年 3 月 1 日起施行。



# 关于《北京市实施〈中华人民共和国 残疾人保障法〉办法修正案 (草案)》的说明

——2019年5月29日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

北京市人民政府副市长 张家明

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，现就提请本次会议审议的《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法修正案(草案)》，作如下说明：

## 一、背景

1994年，市人大常委会颁布地方性法规《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》(以下简称《实施办法》)，明确要求用人单位按照“不少于本单位在职职工总数1.7%的比例”安排残疾人就业，达不到规定比例的用人单位需要缴纳残疾人就业保障金(以下简称残保金)。《实施办法》施行以来，本市通过严格落实残保金征缴制度、不断拓展残疾人就业渠道，使更多的残疾人走上了工作岗位，取得了积极的社会效果。

2007年，国务院颁布行政法规《残疾人就业条例》，规定“用人单位安排残疾人就业的比例不得低于本单位在职职工总数的1.5%。具体比例由省、自治区、直辖市人民政府根据本地区的实际情况规定”。考虑到近年来本市经济社会发展和残疾人就业形势的变化以及维护法制统一原则的要求，有必要对《实施办法》的有关规定进行

调整，授权市政府根据本市实际情况在不与上位法相抵触的前提下，具体规定用人单位安排残疾人就业的比例(以下简称安置比例)。据了解，2017年以来，辽宁、上海等省市已经根据国务院上述法规和地区实际，陆续对其地方性法规中有关安置比例的规定进行了修改。

## 二、工作情况

按照市领导指示，市司法局会同市残联、市财政局、市税务局开展了《实施办法》的修订工作。市司法局起草了《实施办法》修正案草案和说明，书面征求了16个区政府、市政府有关委办局、市残联以及市法学会、市律协等单位的意见，并召开座谈会专门听取了部分高新技术企业、商业银行以及医疗机构、会计师事务所、大型连锁超市、福利企业等用人单位代表的意见。

在充分听取各方面意见的基础上，市司法局对草案进行了修改完善。市人大社会建设委工作机构、市人大常委会法制办提前介入给予了指导。草案已经2019年5月7日市人民政府第33次常务会议审议通过。

## 三、修改内容

草案主要涉及以下内容：

(一)授权市政府规定具体安置比例

按照法制统一原则,根据《残疾人就业条例》第八条第二款有关由省级政府规定用人单位安排残疾人就业具体比例的授权规定,将《实施办法》第三十一条第一款修改为:“机关、团体、企业事业单位、民办非企业单位等各类用人单位应当依法履行按比例安排残疾人就业的义务。用人单位安排残疾人就业的具体比例,由市人民政府根据本市实际情况依法规定。”

(二)不再规定残保金的使用范围

根据财政部、国税总局、中残联制发的《残疾人就业保障金征收使用管理办法》(财税〔2015〕

72号)有关“残保金纳入地方一般公共预算统筹安排,主要用于支持残疾人就业和保障残疾人生活”的规定,残保金的使用范围不限于“残疾人职业培训及为残疾人提供就业服务和就业援助”,因此,删去《实施办法》第三十一条第四款中“残疾人就业保障金应当用于残疾人职业培训及为残疾人提供就业服务和就业援助”的规定。

此外,根据部门职能调整、撤县设区等情况,草案还对部分条款作了文字修改。

以上说明及草案已印送各位委员,请予审议。

# 北京市人民代表大会社会建设委员会 关于《北京市实施〈中华人民共和国残疾人 保障法〉办法修正案(草案)》 审议意见的报告

——2019年5月29日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

北京市人大社会建设委员会主任委员 丛路骆

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

市人大社会建设委员会收到市人民政府提请市人大常委会审议的《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法修正案(草案)》(以下简称《修正案(草案)》)后,对相关法律、法规、规范性文件及重要问题进行认真研究,并以召开座谈会或书面征求意见的形式,征求了十六个区人大常委会、部分市人大代表、市残联、与残疾人就业及残保金使用相关的市政府委办局等方面的意见和建议。5月8日,市人大社会建设委员会召开第二次(扩大)会议,对《修正案(草案)》进行了审议,现将有关情况报告如下:

## 一、关于授权市人民政府对残疾人就业安置比例进行调整

1994年制定的《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》(以下简称《实施办法》)为解决残疾人就业和社会参与问题,在落实上位法的基础上,参照《中国残疾人事业“八五”计划纲要与配套实施方案》中关于就业单位“安排残疾人的比例不得低于1.5%”的规定,我市进行了

慎重的调查研究,得出的结论是:当时分散在各单位就业的残疾人比例已达到1.08%,需要安置的待业残疾人人数占全市职工总数的0.59%,两项合计我市安排比例应为1.67%。考虑到福利企业受市场经济影响,残疾人个体经营不稳定等因素,我市将此比例确定为1.7%。2011年对《实施办法》进行修订时,维持了残疾人按1.7%就业比例的规定。《实施办法》规定的残疾人就业安置比例有力拓展了本市残疾人就业岗位,获得了残疾人和社会的认可。

2007年,国务院颁布行政法规《残疾人就业条例》,规定“用人单位安排残疾人就业的比例不得低于本单位在职职工总数的1.5%。具体比例由省、自治区、直辖市人民政府根据本地区的实际情况规定”;2008年,《中华人民共和国残疾人保障法》修订,第三十三条明确“国家实行按比例安排残疾人就业制度”“残疾人就业的具体办法由国务院规定”。

社会建设委员会认为,《实施办法》实施以来,本市有就业意愿的残疾人就业得到了较好保

障。随着本市经济社会的全面发展,残疾人就业形势和需求出现了新的变化,同时,多年来存在残保金结余较多、使用率不高的问题。在落实两部上位法的基础上,授权市人民政府根据我市残疾人就业实际情况对残疾人就业安置比例作出调整,既坚持了制度的约束性,又维护了残疾人就业长远利益,深化供给侧结构性改革,保证残保金合理征缴,提高资金使用效率,可以更加科学有效地开展残疾人就业安置工作,激发企业发展经济的积极性,创造出更多就业岗位,为残疾人就业提供更好的保障。

为了切实维护残疾人就业权益,我们建议将《实施办法》第三十一条第一款修改为“……。用人单位安排残疾人就业的具体比例,由市人民政府根据本市实际情况依法作动态调整,并报市人大常委会常务委员会备案”。

## 二、关于扩大残保金使用范围

2011年修订的《实施办法》,根据相关法律规定明确残疾人就业保障金应当用于残疾人职业培训及为残疾人提供就业服务和就业援助。2014年新修订的《中华人民共和国预算法》和2015年国务院印发的《关于印发推进财政资金统

筹使用方案的通知》(国发〔2015〕35号)要求,加强预算统筹管理,对地方各级一般公共预算的内容作出明确规定。2015年财政部、国税总局、中残联制发的《残疾人就业保障金征收使用管理办法》(财税〔2015〕72号)规定“残保金纳入地方一般公共预算统筹安排,主要用于支持残疾人就业和保障残疾人生活”。

社会建设委员会认为,根据法律和文件内容,残保金使用范围已不限于残疾人职业培训及为残疾人提供就业服务和就业援助,扩展为对残疾人的就业支持和生活保障。残保金纳入一般公共预算统筹安排,由公共预算进行托底保障,有利于维护残疾人权益。对接财税〔2015〕72号文件的内容,我们建议将《实施办法》第三十一条第四款修改为:“残疾人就业保障金纳入政府一般公共预算统筹安排,主要用于支持残疾人就业和保障残疾人生活等。……。”

会议原则同意《修正案(草案)》的主要内容。此外,我们还对一些文字表述提出了修改意见。

以上审议意见,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《北京市实施〈中华人民共和国残疾人 保障法〉办法(修正案草案)》 审议结果的报告

——2019年5月30日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

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29日，市十五届人大常委会第十三次会议对市人民政府提请审议的《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》修正案(草案)(以下简称修正案草案)进行了审议。共有26位常委会组成人员和1位列席代表发表了意见和建议，社会建设委员会发表了审议意见。大家赞成对《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》的修改，认为符合上位法规定，符合北京市实际情况。

法制委员会认为，修正案草案内容落实了市委、市政府关于保障残疾人事业发展的总体部署和修法要求，结合常委会组成人员和社会建设委的审议意见，法制委员会建议将第三十一条第一款修改为：“机关、团体、企业事业单位、民办非企业单位等各类用人单位应当依法履行按比例安

排残疾人就业的义务。用人单位安排残疾人就业的具体比例，由市人民政府根据本市实际情况依法作动态调整，并报市人民代表大会常务委员会备案。”建议将第三十一条第四款修改为：“残疾人就业保障金纳入政府一般公共预算统筹安排，主要用于支持残疾人就业和保障残疾人生活等。残疾人就业保障金的征缴、管理、使用，按照国家和本市有关规定执行。”

此外，将相关条文中的“区、县”修改为“区”，并根据我市机构改革情况对有关主管部门的名称作相应修改。

据此，法制委员会提出关于修改《北京市实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》的决定(表决稿)，建议本次常委会会议表决通过，并自公布之日起施行。

# 北京市人民代表大会常务委员会 执法检查组关于检查《中华人民共和国 水污染防治法》和《北京市水污染防治条例》 实施情况的报告

——2019年5月29日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

北京市人大常委会副主任、执法检查组副组长 刘 伟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

打好污染防治攻坚战，是重大政治任务、重大民生工程。碧水攻坚战是污染防治攻坚战的重要组成部分。为改善首都水环境质量，北京市人大常委会受全国人大常委会委托，同时结合我市实际，将《中华人民共和国水污染防治法》和《北京市水污染防治条例》执法检查列入2019年监督工作计划。常委会领导带领部分常委会委员、专委会委员以及市人大代表组成执法检查组，对水污染防治法和条例在我市的贯彻实施情况开展检查。现在，我代表执法检查组将检查情况报告如下：

## 一、执法检查的工作情况

执法检查组始终坚持“依法”原则，严格对照水污染防治法103条、条例95条条文，在全面检查实施情况的基础上，重点检查了组织体系建设、标准规划的制定与监管、防治措施落实、饮用水水源保护、再生水利用，以及法律责任落实情况。2月份，沈跃跃副委员长率队来京，市人大常委会与全国人大常委会共同对水污染防治情

况开展前期调研。3月份制定了执法检查工作方案，并召开了执法检查启动会。4月份，检查组先后赴朝阳、通州、顺义、平谷、密云和亦庄经济开发区开展实地调研，查看了饮用水水源保护，重点水域水环境质量改善，工业、城镇和农村污水处理与污泥处置等情况，并座谈听取市政府有关部门、委员代表、专家学者和相关企业的意见建议。5月份，我市与天津市两地执法检查组共同就跨界河流水污染流域综合治理、区域联防联控开展了实地调研和座谈。执法检查过程中，检查组带头宣讲习近平生态文明思想，发放法律知识调查问卷，创新检查方式，提高监督实效。5月10日，执法检查组与市人大城建环保委员会召开联席会议，共同研究讨论了执法检查报告。

## 二、法律法规在本市实施的总体情况

从检查情况看，全市上下坚决贯彻习近平生态文明思想和习总书记对北京重要讲话精神，认真贯彻落实水污染防治法和北京市水污染防治条例，取得明显成效。我市污水处理标准高于国标，污水处理能力六年来提升近70%，再生水利

用量位居全国第一,黑臭水体整治全部完成,水环境质量显著改善。2018年,地表水体监测断面高锰酸盐指数(COD<sub>Mn</sub>)、氨氮年均浓度分别为4.91毫克/升、0.98毫克/升,同比分别下降17.8%和62.6%。Ⅰ—Ⅲ类水质河道长度占监测总长度的54.5%,同比增加5.9个百分点,劣Ⅴ类水质河道长度占比21.0%,同比减少13.7个百分点。

组织体系和标准规范优化健全。组建成立市委生态文明建设委员会,建立完善“市、区、乡镇、村”四级河长制体系。从2013年起,连续实施两个污水处理和再生水利用三年行动计划,各级政府及相关部门按职责分工依法履职。修订细化新增产业禁限目录,严格环境准入和淘汰退出。制定适合本市的水污染物排放标准体系,与水环境质量标准有效衔接,再生水厂出水水质的主要指标达到国家地表水环境Ⅳ类水体要求。水污染防治措施基本落实到位。结合疏整促专项行动,拆除违法建设,清理河道及周边垃圾,开展截污治污和生态修复,完成全市141条段、约665公里黑臭水体的治理工程。升级改造污水处理厂和新建再生水厂,中大型污水处理设施从2012年的41座增加到67座,建设污水收集管线达到12147公里,全市污水处理能力提高到672万立方米/日,污水处理率达到93%。饮用水安全得到有效保障。全市共划定饮用水水源保护区321个。实施密云水库库滨带建设和“清库刷缸”行动,库区10.4万亩土地全部退出耕种,一级保护区内17家规模养殖场拆除清退,建设库区围网300公里并实行封闭管理,水库水质保持在Ⅱ类标准。再生水利用量不断提升。加快再生水管线建设,主要利用再生水补充河湖生态用水。2018年全市再生水利用量达到10.7亿立方

米,占用水总量27.35%,再生水成为我市稳定可靠的第二水源。水环境执法取得明显成效。采用联合执法、全时执法、“点穴”执法等方式,依法查处环境违法行为,2018年共立案处罚涉水环境违法行为407起,处罚金额9201.45万元,切实发挥了法律法规的震慑作用。京津冀水环境联防联控联治扎实推进。京冀两地共同划定了官厅水库饮用水源保护区,签订了《密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态保护补偿协议》,针对重点地区、重点流域,市、区多层级对接,协同开展跨界水污染共治。建立京津冀环境执法联动工作机制、突发水污染事件联合应急机制,同步开展联合流域水环境专项执法,不断增强跨界水环境突发事件处置能力。

### 三、法律法规实施中存在的主要问题

执法检查组认为,我市现阶段水资源紧缺的状况并未得到根本改变,水污染问题尚未完全解决,水生态保护仍需要进一步统筹规划。从法和条例的实施角度看,目前以下四个问题需要重点关注。

城乡结合部污水未完全收集处理。法和条例规定城镇污水应当集中处理。检查中发现,部分城乡结合部地区由于现状建设与规划不一致,没有铺设污水收集管网,生产生活污水未经收集和集中处理,直接通过房前屋后的沟道、坑塘、马路边沟等小微水体排入自然环境,对相关河道产生污染。

农村污水处理存在短板。法和条例规定应当统筹规划建设农村污水、垃圾处理设施,并保障其正常运行。检查中了解到,全市1206个行政村已解决污水收集处理问题,占30.69%,剩余7成村庄的污水收集处理仍未建立长效机制。部分农村地区,村庄分散,污染点多面广,按照城镇

方式建设污水收集处理设施成本高、难度大,无论分村建设还是多村集中建设污水处理厂,目前都难以达到治理效果。还有的农村污水处理厂,由于缺乏专业管理人员及运行维护资金,处于闲置停运状态。

无害化处理后的污泥尚未有效利用。条例规定污泥的处理处置应当减量化、稳定化、无害化和资源化。随着我市污水处理量的持续增长,污泥产量也大幅度增加,目前基本实现无害化处理,2018年全市共无害化处理污泥171万吨。按照国家颁布的固废管理和土壤环境等相关政策,无害化处理后的污泥产成品难以输送至外省市加以利用,目前在我市也未得到广泛利用,造成大量污泥临时堆放,既占用土地资源,又形成新的环境污染风险。

水源保护区原住民生产生活问题尚未完全解决。法和条例针对饮用水水源一级保护区、二级保护区和准保护区内的经济活动,分别作了禁止性和限制性规定。检查中发现,近年以来在密云、怀柔等水库水源保护区内大力推进退耕、禁养后,居民大幅调整生产生活方式,在一定程度上影响了部分原住民的经济收入,需要完善支持政策,并形成长效机制,解决原住民的生产生活问题。

#### 四、进一步实施法律法规的意见和建议

为全面贯彻习近平生态文明思想、党中央和市委决策部署,进一步实施好水污染防治法和条例、打赢碧水攻坚战,执法检查组提出以下意见和建议。

##### (一)规划引领,减少源头水污染物排放

水环境问题,污染在水里,根源在岸上。市政府及相关部门要坚持水岸同治、系统治理的思路,以新一版北京城市总体规划为引领,全面落

实首都城市战略定位,不断优化提升产业结构,走出一条以生态优先、绿色发展为导向的高质量发展、创新发展、减量发展新路子。深入推进疏解整治促提升,严格执行新增产业禁限目录、行业工艺调整退出及设备淘汰目录,继续疏解非首都功能,保持拆违力度不减,在尚未实现规划的地区,巩固“散乱污”整治成果,采取临时防控措施,从源头上降低水污染物排放,防止小微水体对河道的污染。要落实海绵城市理念,建设“自然积存、自然渗透、自然净化”的“城市海绵体”,修复城市水生态,涵养城市水资源,改善城市水环境。

##### (二)因地制宜,尽快补齐农村水污染治理短板

治理农村污水,不能简单照搬城市模式,要充分考虑广大农村地区特点和季节差异,因地制宜、“一村一策”,创新农村地区污水收集处理模式。在条件适合的地方,要运用生态的办法解决生态的问题,给予占地面积大的人工湿地等生态净化工程一定财政补贴,在实现污水净化的同时,营造绿色生态景观。在城乡结合部村庄、水源地所在村、民俗旅游村等重点区域,要加快农村地区污水收集处理设施建设,建成的污水处理设施要由专业机构负责运行维护,政府部门负责监管、执法和资金筹措,结合考核、抽检和在线监测等机制,保障污水处理设施持续高效运行,推动农村水污染长效治理。

##### (三)试点先行,加快推进污泥资源化利用

经过多年的产业结构调整,我市城镇污水主要来源于居民生活,处理污水产生的污泥其特点为有机物质含量高,经过无害化处理后可以变废为宝,实现有机物质的资源化利用,减少污泥堆放造成的环境风险。市政府及相关部门要在园



林绿化、百万亩造林工程、土壤改良、苗圃种植和矿山修复等领域,大力开展无害化处理污泥综合利用试点,总结经验、尽快推广,理顺相关部门之间的标准规范和流程衔接,着力破解污泥资源化瓶颈,加快污泥综合利用进程。

(四)综合施策,不断强化饮用水水源保护

市政府及相关部门要进一步规范饮用水水源保护区建设,明确细化各级保护区内的禁止性和限制性规定。要实事求是,统筹考虑保护区的划定与原住民的生产生活,将保水与富民有机结合,加快制定水源保护、生态补偿、绿岗就业、产业调整等综合措施,给予水源保护区及周边地区生态产业政策支持,提高群众自觉保水积极性,

实现饮用水水源长期可持续保护。要总结密云水库等饮用水源地的保水执法经验,变部门分散的各执各法为协调联动的综合执法,集中环保、水务、农业、城管等相关部门行政处罚权,提高执法效率和效果。

同志们,打赢碧水攻坚战是打好污染防治攻坚战的重中之重,时间紧、任务重、难度大。我们要以习近平生态文明思想为指引,全面有效实施水污染防治法和条例,依法治水、依法治污,为推动首都生态文明建设、以优异成绩庆祝中华人民共和国成立七十周年作出贡献!

以上报告,请审议。

# 关于《中华人民共和国水污染防治法》 和《北京市水污染防治条例》 实施情况的报告(书面)

——2019年5月29日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

北京市生态环境局

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

市政府高度重视水污染防治工作，始终坚持以习近平生态文明思想为指导，深化生态文明体制改革，牢固树立“四个意识”，切实担负起首都生态文明建设的政治责任。坚持依法治污、依法行政，严格贯彻执行《中华人民共和国水污染防治法》(以下简称《水污染防治法》)以及相关法规，全面落实国家及本市坚决打好污染防治攻坚战的意见，紧紧围绕《水污染防治行动计划》，以改善水环境质量为核心，统筹推进水污染防治、水生态保护、水资源管理，推动全市水环境质量不断改善。

为落实好《水污染防治法》，适应上位法规定的变化，本市以《水污染防治法》和《中华人民共和国水法》两部国家法律为上位法，2011年3月发布实施了《北京市水污染防治条例》(以下简称《条例》)。《条例》在国家水污染防治法有关规定的基礎上，针对本市水资源短缺、地下水供水比例高的实际问题，设置了地下水保护、再生水利用、生态用水保障等专章内容，全面贯彻落实了国家《水污染防治法》的相关要求。2018年为加强与新修改的《水污染防治法》的衔接，确保法规

各项内容得到坚决落实，本市对《条例》进行了修改，并自2018年4月起实施。

修改后的《水污染防治法》自2018年1月1日施行以来，特别是本市《条例》修改实施后，市政府组织有关部门认真贯彻执行，逐条明确了牵头组织落实的责任部门，为水污染防治工作实施，促进本市水环境质量全面提升，奠定了坚实法律基础。现将有关情况报告如下：

## 一、水环境质量状况

北京市域面积16410平方公里，境内分布有蓟运河、潮白河、北运河、永定河、大清河五大水系，均属海河流域。多年监测数据表明，北京市水环境质量不断改善，2018年全市地表水体监测断面高锰酸盐指数年均浓度值为4.91毫克/升，氨氮年均浓度值为0.98毫克/升，同比下降17.8%和62.6%。其中，Ⅰ—Ⅲ类水质河长占监测总长度的54.5%，Ⅳ类、Ⅴ类水质河长占监测总长度的24.5%，同比增加5.9和7.8个百分点；劣Ⅴ类水质河长占监测总长度的21.0%，同比减少13.7个百分点；国家考核本市的25个断面，Ⅰ—Ⅲ类断面比例56%(考核目标为24%及以上)，劣Ⅴ类比例20%(考核目标为40%以下)，

与河长分布基本一致;密云水库等饮用水源水质持续符合国家要求,地下水水质总体保持稳定。

## 二、法规执行情况

《水污染防治法》《条例》贯彻实施涉及多个政府部门,按照法规和本市各部门“三定”方案,市政府明确部门职责,落实责任。市生态环境局对全市水生态环境实施统一监督管理,组织落实本市水污染防治目标任务;拟订有关政策、规划、标准,并组织实施;对水环境质量进行监测并定期向社会公布。市水务局对全市的水资源保护和再生水利用进行管理,负责污水处理和河道综合整治,开展地下水资源保护、水生态修复等方面工作。发展改革、城市管理、规划自然资源、卫生健康、住房城乡建设、园林绿化、市场管理、文化和旅游等行政主管部门按照各自的职责,依法做好水污染防治工作。各区政府承担市政府下达的水污染防治工作任务,并对辖区内水环境质量负责。各有关部门职责分工明确,通力合作,齐抓共管,共同推动本市水污染防治工作。

### (一)加强组织领导,落实各方责任

依据《水污染防治法》第四条、第九条职责分工,第五条、第六条目标责任制的规定,在市委市政府的统一领导下,本市以“河长制”“水十条”落实各部门职责和任务。

#### 1. 以生态文明建设落实总体布局要求

市委市政府着眼当下生态文明建设所处的关键期、攻坚期和窗口期三期叠加的形势,于2019年1月,成立市委生态文明建设委员会,下设水污染综合治理工作小组(以下简称“水工作小组”)等7个专项工作小组。水工作小组由杨斌副市长任组长,市委、市政府相关副秘书长,市生态环境局、市水务局、市发展改革委、市公安局、市经济信息化局、市农业农村局等14个部门

负责同志为成员,进一步加强市委对生态文明建设的领导,强化顶层设计和统筹协调。3月15日水工作小组召开第一次全体会议,全面启动本市2019年水污染综合治理工作。

#### 2. 以河(湖)长制落实领导责任

全面落实党政同责,市区党委和政府主要领导担任总河长,全市425条河、88座水库、41个湖泊,设置5900余名市、区、乡镇(街道)、村(社区)四级河(湖)长,全面实施“三查、三清、三治、三管”重点任务;强化“河长+警长+检察长”联动机制,建立市、区两级河(湖)长制会议、巡查、督导检查、考核问责与激励等制度;加强社会监督,设立河(湖)长信息公示牌,带动身边群众参与河湖管护。2018年聚焦突出问题,发布市总河长令,开展“清河行动”,极大改善了河湖面貌。

#### 3. 以“水十条”落实工作责任

市政府每年制订水污染防治重点任务措施,签订水污染防治目标责任书,逐一明确牵头单位和责任单位以及完成时限;将年度重点任务全部纳入市政府督查平台和绩效考评体系,定期通报工作进展和存在问题;实施水质排名、预警,通报各区水环境质量排名情况,对水质不达标和变差的区进行预警通报。

### (二)编制实施水污染防治规划和标准

依据《水污染防治法》第十二条至第十六条和《条例》第十三条对制定水污染防治标准和规划的规定,本市编制了水污染防治规划、行动计划,结合本市实际,制订了适用于本市的地方排放标准。

#### 1. 编制实施水污染防治规划方案和行动计划

一是形成完整的规划体系。本市一直重视生态环境保护规划计划的编制和落实,特别是

“十二五”以来形成了以生态环境保护规划为统领,以各专项规划为组成的环境保护规划体系。2016年底,市政府印发《北京市“十三五”时期环境保护和生态建设规划》,规划围绕首都城市战略定位和京津冀协同发展,落实国家《“十三五”生态环境保护规划》,聚焦大气、水、土壤污染防治三个重点,全面推进环境污染防治,推进形成绿色发展格局。

二是编制实施专项规划计划。编制实施了北运河、潮白河流域水系综合治理规划以及北京市“十二五”“十三五”时期城乡供水排水设施建设规划、北京市地下水利用与保护规划;编制实施《北京市水污染防治工作方案》,并组织各级政府制定了本区水污染防治工作方案;制定实施两个污水处理和再生水利用三年行动计划,印发实施《北京市乡村振兴战略规划(2018—2022年)》等方案规划,聚焦污水处理和再生水利用、水环境建设、农村人居环境改善等工作。在市政府统一领导下,各部门相互配合形成合力,切实保证各项规划目标和重点任务按期完成。

## 2. 健全完善涉水标准体系

一是制定符合本市实际的排放标准。本市将标准制定作为水污染防治工作顶层设计的重要组成部分,科学合理地制定和完善本市涉水标准。结合北京市水资源紧缺的市情和水情,为促进污染减排、水环境质量改善、生态用水补给,2012年发布实施了《北京市城镇污水处理厂水污染物排放标准》。为进一步适应产业结构调整、清洁生产和污染治理技术快速发展的要求,同时与本市的标准体系相协调,2014年发布实施《北京市水污染物综合排放标准》。上述两项排放标准实现了排放标准指标限值与水环境质量标准的衔接,有力促进了本市水环境质量的改善。

二是完善本市水环境各领域的标准体系。在推进各类排放标准的同时,本市还围绕流域整治、污水处理技术、再生水利用等方面,制定了《生态清洁小流域技术规范》《再生水农业灌溉技术导则》《农村生活污水人工湿地处理工程技术规范》等技术导则和规程,确保水污染防治、水生态治理等工作在实施过程中有标可依、有章可循,不断完善涉水标准体系,促进全市污染减排与环境质量改善。

三是按照管理需求科学制定标准。地下水是本市重要的饮用水源,为加强对加油站埋地油罐渗漏污染地下水的风险防范,结合国内相关加油加气站设计规范,借鉴国外加油站防渗改造的经验,2008年本市发布实施《埋地油罐防渗技术规范》,对推进加油站埋地油罐防渗改造,保护地下水资源,发挥了重要的指导和推动作用。为实事求是地开展农村污水处理设施的设计和建设,2019年1月印发实施《北京市农村生活污水处理设施水污染物排放标准》,该标准遵循“因地制宜、鼓励回用、生态处理、宽严相济”的思路,按照农村生活污水排放的去向、规模、用途提出不同的排放要求,着力推进了一批运行成本较低的农村污水处理设施建设,为打好农业农村污染治理攻坚战,改善农村人居环境发挥了标准引领指导作用。

### (三) 加强水污染防治监督管理

依据《水污染防治法》第十九条至第二十一条对水污染防治监督管理的规定,围绕环境准入、排污许可、水污染物排放总量控制等方面,不断加强环境监督管理工作。

#### 1. 强化环境准入与环评审批

完善细化准入要求,修订并印发《北京市新增产业的禁止和限制目录(2018年版)》,对农林

牧渔业、制造业、批发业等行业提出了禁限管理措施,对高精尖产业、民生保障行业进行细化管理,对不符合要求的有关建设项目实行禁限;严格审批建设项目配建水污染防治设施的规模、工艺、排放指标,落实“三同时”制度。

## 2. 持续推进总量减排工作

通过控总量、促减排,推进本市高质量发展。印发实施年度主要污染物总量减排计划任务,落实各区和重点企业减排责任;完成 2018 年总量减排任务,经自查,2018 年本市化学需氧量和氨氮排放量较 2015 年分别下降 44.06%、53.46%,超额完成年度减排任务;实施建设项目“增一减二”总量指标替代,优化完善总量指标审核管理系统,与建设项目审批系统实现数据交互衔接,实现控增促减。

## 3. 全面落实排污许可证制度

制定印发《北京市控制污染物排放许可制实施方案》,在全市开展排污许可证核发和监管工作。2018 年共完成 109 家拟发证企业、24 家拟登记备案企业排查,有序推进陶瓷制品制造、屠宰及肉类加工、淀粉等 3 个行业排污许可证申领核发工作,并强化证后监管。

## 4. 完善水环境质量监测体系

不断推进水质自动站建设,2018 年本市共建成投运国家考核断面水站 20 个,市控水站 9 个;按流域建立覆盖到乡镇(街道)的水环境质量监测网络,设立乡镇(街道)水环境质量监测点位 340 个;运用社会化第三方、遥感监测等手段,开展黑臭水体、河(湖)长制水体等专项监测。

## 5. 严格生态保护红线管理

按照《生态保护红线划定指南》,本市完成了生态保护红线划定工作。经国务院批准同意,本市生态保护红线于 2018 年 7 月正式印发,划定面

积 4290 平方公里,占市域总面积的 26.1%,包含水源涵养、水土保持、生物多样性维护和重要河流湿地 4 种类型,为合理利用生态空间,保障和维护国家生态安全底线提供重要依据。

## 6. 严格实施水环境区域补偿制度

我市以跨界断面水质指标和污水治理任务完成情况为基础,在流域上下游各级政府间建立经济补偿制度。随着近年来水环境质量的不断改善,跨界断面补偿金额大幅下降,由 2015 年的 9.7 亿元降至 2018 年的 1.55 亿元,利用经济杠杆促进水质改善效果明显。2018 年本市又推动建立乡镇间水环境区域补偿,目前全市设有乡镇的 13 个区均已建立跨乡镇间水环境区域补偿机制,进一步促进形成了流域上下游齐抓共管治理水环境的工作格局。

## (四)推进流域污染防治与生态修复

依据《水污染防治法》第二十八条、第二十九条对流域协调与生态治理的规定,围绕流域协作、区域补偿、流域生态治理等方面,开展流域污染防治与生态修复等工作。

### 1. 建立流域协作机制

2018 年,我市与河北省共同划定官厅水库饮用水源保护区,形成了两省市共同保护官厅水库的工作格局。我市与河北省还签订了《北京市河北省密云水库上游潮白河流域水源涵养区横向生态保护补偿协议》,开展水量、水质、上游行为管控补偿,共同保护密云水库上游潮白河流域水源涵养区的生态环境,促进京冀生态环境保护协同发展。近期组织编制潮河流域保护规划,进一步加强密云水库上游的联保联治。

### 2. 完成黑臭水体治理

在完成建成区 58 条段黑臭水体治理基础上,推进非建成区 84 条段黑臭水体整治工作。

通过实施铺设污水收集管线、建设污水处理厂、河道清淤、生态修复等措施,目前非建成区 84 条段黑臭水体截污治污工程均已完工,水质得到明显改善。全市黑臭水体整治后,周边地区公众满意度明显提升,超过 90%。

### 3. 持续开展生态清洁小流域建设

构筑“生态修复、生态治理、生态保护”三道防线,本市共完成 395 条生态清洁小流域建设,治理水土流失面积 7884 平方公里。深化区域合作,支持河北张承地区推进 600 平方公里水土流失治理。

### 4. 继续加大湿地保护恢复建设

积极开展森林湿地、湿地公园、河流、水库等湿地保护与恢复工程项目建设。重点推进实施通州、房山、延庆,以及密云水库周边、永定河沿线等重点区域的湿地恢复与建设,2018 年全市共完成湿地保护恢复建设 2378 公顷。全市已累计建成海淀翠湖等 11 个湿地公园,完成密云清水河等 10 个湿地保护小区建设。

### 5. 加强永定河综合治理与生态修复

按照《北京市永定河综合治理与生态修复实施方案》,在永定河沿岸安排新增造林 3.5 万亩、森林质量提升 6.5 万亩,实施 2 处公园建设工程,持续推进永定河沿线生态修复。

## (五) 强化工业和船舶污染防治

依据《水污染防治法》第四十四条至第四十八条、第六十一条对工业、船舶水污染防治的规定,本市采取多种措施,加强对工业和船舶污染防治管理。

### 1. 持续推进清洁生产

本市印发了 2018 年实施清洁生产审核单位名单,组织对完成清洁生产审核的企业开展审核评估,提高清洁生产审核质量和实效。督促重金

属重点监控企业按要求开展 2 年一次的清洁生产审核,目前全部重金属重点监控企业均已开展审核。

### 2. 聚焦镇村产业聚集区监管

印发《2018—2020 年北京市镇村产业聚集区整治升级工作方案》,建立镇村产业聚集区综合考评体系,通过疏解、淘汰、整合、升级改造等措施,对排名末位的镇村产业聚集区实施清理整治和升级改造。

### 3. 加强一般制造业与“散乱污”疏解退出力度

严格落实《北京市工业污染行业生产工艺调整退出及设备淘汰目录(2017 年版)》要求,加大一般制造业企业淘汰退出力度,2018 年全市退出一般制造业企业 656 家,实现“散乱污”企业动态清零。

### 4. 强化船舶污染防治

按照交通运输部《船舶与港口污染防治专项行动实施方案(2015—2020 年)》要求,结合本市实际,编制发布《北京市防治船舶及其有关作业活动污染内河环境应急能力建设规划》,建立并实行了船舶污染物接收、转运、处置监管联单制度和部门联合监管制度。

## (六) 加快污水处理设施建设

依据《水污染防治法》第四十九条至第五十一条城镇水污染防治的规定,本市在污水处理、污泥处置设施建设方面开展了大量工作。

### 1. 加快污水处理和再生水利用设施建设

本市自 2013 年起实施了两个污水处理和再生水利用三年行动方案,有力地推动了全市污水处理和再生水利用设施建设。全市污水处理能力由每日 398 万立方米提高到 672 万立方米,新增能力超过前十年建设规模总和,基本解决了城镇地区污水

处理能力不足问题。全市 1206 个村庄解决了污水收集、处理问题。2018 年全市污水处理总量达到 19 亿立方米,污水处理率提高到 93%。

## 2. 强化污泥安全处理处置

建成并投入运行小红门、高安屯、槐房等 13 座污泥无害化处置设施,处理能力达到 6128 吨/日,基本实现了全市污泥无害化处理。同时积极探索无害化污泥用于林地种植土等资源化途径。2018 年本市污泥无害化处置 115 万吨,其中用于林间施肥、园林绿化、有机肥原料等资源化利用 34.6 万吨。

### (七)加大农业和农村水污染防治

依据《水污染防治法》第五十二条至第五十七条农业和农村水污染防治的规定,本市通过推动农村环境整治、农业生产投入品减量化和资源综合利用,推动农村水环境质量改善。

#### 1. 开展农村污水垃圾治理

本市制定印发《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)》及配套文件,全面启动农村地区环境整治。2018 年新增完成 281 个村的污水治理任务,全市农村累计清理积存垃圾 29 万余处,新建改建公厕 510 座。

#### 2. 深化种植业污染源头减量

继续推进农业结构调整,突出饮用水源保护区、地下水严重超采区等重点区域,2018 年压减小麦面积 2.2 万亩;推进化肥、农药减量增效,推广测土配方施肥、水肥一体化技术,2018 年农用化肥量由 2015 年的 5.9 万吨下降到 3.5 万吨,农药使用量由 2015 年的 580 吨下降到 450 吨左右。

#### 3. 推进畜禽养殖业污染治理

在全市划定 5190 平方公里禁养区的基础上,严格落实禁限目录;组织开展畜禽养殖整治规范工作,全市规模畜禽养殖场从 2018 年初的

890 家调减到 658 家;印发《关于做好畜禽养殖场粪污治理工作的指导意见》等文件,推动畜禽养殖场粪污资源化利用。2018 年,全市规模养殖场粪污处理设施装备配套率达到 95%。

#### 4. 保护和合理利用河湖水生生物资源

积极推进渔业绿色发展,维护水生生物多样性;严格渔业执法,分水域、分河段实施禁渔区、禁渔期和禁钓管理。完成密云、怀柔 144 家水产养殖场清退治理工作,在全市 33 万亩水面开展增殖放流,改善水体生态。

### (八)加强饮用水水源保护工作

依据《水污染防治法》第六十三条至第七十二条和《条例》第六十三条、六十四条对饮用水源和地下水保护的规定,本市不断加大工作力度,确保饮用水和地下水安全。

#### 1. 全力开展饮用水水源地环境保护专项行动

贯彻生态环境部、水利部全国集中式饮用水水源地环境保护专项行动部署,组织密云、怀柔等 8 个区全面自查了乡镇级及以上地表水型饮用水源地环境违法问题;制定实施专项行动方案,建立工作机制,推动问题整改;加强全过程信息公开,在《北京日报》、首都之窗开设专栏,向社会公开饮用水水源地环境问题和整改进展情况。2018 年,45 个问题已全部完成整改。

#### 2. 提高水源保护和涵养能力

出台加强密云水库水源保护工作意见,库区 10.4 万亩土地全部退出耕种,一级保护区内 17 家规模养殖场拆除清退,完成库区 105 公里永久性围网建设;建立密云水库综合执法大队,集中行使区级农业、环保、城管 3 个部门 131 项行政处罚权,保障“清水下山、净水入库”;开展京冀生态水源保护林建设合作项目。累计在密云水库、官

厅水库上游的张承地区完成造林 90 万亩,提高了森林植被涵养水源、保持水土的能力。

3. 开展饮用水水源地环境状况评估调查与信息公开

完成密云水库等 4 个市级集中式饮用水水源地和 10 个区级集中式饮用水水源地环境状况评估,并将相关工作延伸至镇级;按季度向社会公开市级和区级水源地、供水厂、水龙头水质信息。

4. 推进地下水污染防治

严格控制地下水开采,以水影响评价为抓手,严格依法取用水审批管理,2018 年完成了 294 个单位的自备井置换,受益人口 27.74 万人;不断完善地下水监测网络,在建成由 1182 眼监测井组成的平原区地下水环境监测网络基础上,启动“北京市地下水监测站网系统建设工程”项目;完成加油站防渗漏改造工作,全市 978 家加油站全部完成防渗漏改造,具备双层罐或防渗池。

(九)保障生态用水与污水资源化利用

依据《条例》第五章关于“生态环境用水保障与污水再生利用”的规定,统筹考虑再生水与地表水、地下水的利用,加强用水管控,加大污水资源化利用。

1. 科学高效用好南水北调水,有效涵养地下水资源

落实“多节水、多调水、多蓄水、用好水”的工作要求,按照“节、喝、存、补”的原则,珍惜用好南水北调来水,加强本地水源恢复与保护。目前累计调入南水 45 亿立方米,外调江水约占城区生活供水的 70%,有效替换了地下水开采量。

2. 进一步完善取水许可管理制度,严格控制地下水开采

以水影响评价为抓手,严格依法取用水审批管理。划定地下水禁采区限采区范围并加强管

理,逐步压减应急水源地取水量。对全市自备井用水单位严格执行计划用水管理,单月预警、双月考核,对超计划指标的单位收取超计划用水指标累进加价水费。落实市政府《北京市加快自备井置换和老旧小区供水管网改造实施方案》,2017—2018 年置换水量 11.6 万立方米/日。

3. 全面建设节水型社会

开展节水型区创建工作,已完成东城等 7 个节水型区创建。持续开展农业高效节水工作,本市印发了《北京市推进“两田一园”高效节水工作方案》。2018 年底已完成高标准节水灌溉面积 21.3 万亩,农田灌溉水有效利用率达到 0.74。“两田一园”内 2783 个行政村,有 1216 个村确定了执行水价,开始计量收费。

4. 持续推进海绵城市建设

本市印发了《关于推进海绵城市建设的实施意见》,建立了海绵城市建设工作联席会议制度。目前已建成西郊雨洪调蓄工程等各类城市雨水利用工程 2444 处,年雨水利用能力 6186 万立方米,2018 年雨水年利用量 4240 万立方米。建成区达到海绵城市建设要求面积比例约 14%左右。

5. 加大再生水利用

本市把再生水作为第二水源,加快再生水厂、再生水管线建设,提高再生水出水标准,严格用水管理,不断加大再生水利用量,2018 年再生水利用量 10.7 亿立方米,占全市用水总量的 27.35%,成为稳定可靠的第二水源,对缓解本市水资源压力和改善生态环境、涵养水源起到了重要作用。

(十)加大执法监管力度与事故处置能力建设

依据《水污染防治法》第六章、第七章关于水污染事故处置、法律责任的规定,各级政府、各部



门,做好突发水污染事故处置,加大对辖区内污染源监管执法检查力度,严厉打击涉水环境违法行为。

#### 1. 开展突发水污染事故处置能力建设

组织全市风险源企业落实突发环境事件应急预案的编制和备案工作,在全市开展环境风险源监管与环境安全隐患排查,开展突发环境事件应急处置实战检验性演练,对各区现场监测和处置能力进行全面检验。

#### 2. 深化多部门联合执法机制

围绕重点流域、重点区域、重点行业,本市生态环境保护执法部门联合公安、水务、城管以及乡镇政府,开展流域水环境专项执法行动,强化行刑衔接机制,合力打击环境领域违法犯罪行为,2018年共检查企业3457家。

#### 3. 着力开展全时执法

昼查与夜查相结合,主动出击,对违法行为实施全天候监管,对违法行为实施现场查处、即时办理、无缝移送,消除违法者的侥幸心理。

#### 4. 持续加大处罚曝光力度

运用高限处罚、限期整改、约谈通报、媒体曝光、公开曝光“十大典型案例”、企业信用计分等惩戒措施,全面打击各类环境违法行为,2018年全市共立案处罚涉水环境违法行为407起,处罚金额9201.45万元,处罚金额同比增长64.6%。

#### 5. 开展跨区域联合执法专项行动

京冀两地环保执法部门于2018年在大清河、白洋淀流域开展了水环境专项执法行动,两地共检查固定污染源3669家,查处环境违法行为364起,处罚金额940余万元,有效保障雄安新区上游水质安全。

#### 6. 探索建立生态损害赔偿制度

成立北京市生态环境损害赔偿制度改革工

作领导小组,由市政府分管领导同志任组长,制定实施《北京市生态环境损害赔偿制度改革试行工作实施方案》,加强对有关部门和单位的宣传培训;启动生态环境损害赔偿制度改革实践,筛选2件生态环境损害赔偿案例,开展生态环境损害赔偿制度改革实践。

### 三、法规实施中存在的主要问题

多年来,本市通过坚持不懈的努力,水环境质量不断改善,但与中央的要求和人民群众对美好生活的需要还有一定差距,在实施《水污染防治法》《条例》过程中,还将面临以下问题和挑战:

一是职能转变与法规要求尚需磨合。随着本市生态环境部门的挂牌成立,新划入的编制水功能区划、入河排污口设置管理、流域水环境保护、监督防止地下水污染等新职能,对《水污染防治法》《条例》在分工、管理、监督执法需求等方面的转变,需要进一步的分析研究。

二是条款适用条件仍需明确。随着社会发展和管理方式的多样化,部分条款不能完全适应当前的法规实践要求,管理部门执法过程中出现法规条款适用情形认定模糊、处罚对象不明晰、处罚要求不明确的情况。如污水委托处理处罚主体存在争议、渗井、渗坑以及逃避监管等情形定义不充分、对管理疏忽的处罚要求不明确等问题。

三是管理要求还应进一步统一。《水污染防治法》《条例》是统筹开展水污染防治工作的法律基础,是顶层设计。目前两项法规与相关要素及领域如土壤、行政执法等方面需要进一步加强衔接,如污泥及污泥产成品在城镇排水管理和土壤污染防治方面的管理要求,需要进一步统一,避免部门规章和行政文件的不一致;同时在落实行业管理、企业和个人的环保责任理念的要求有待

统一加强。

四是农村地区水污染防治亟待加强。随着本市城市基础设施的不断完善,农村地区基础设施建设相对滞后,水环境问题凸显,污水、垃圾等成为影响农村水环境质量的重要问题。同时广大农村地区人口分布、经济发展水平、生态环境质量等情况多样,地区差异明显,不能简单照搬城市的污染治理模式。推动农村地区逐步实现水污染防治、水环境治理、水生态修复,将成为本市下一阶段水污染防治工作的重要挑战。

#### 四、下一步工作建议

针对《水污染防治法》实施中面临的问题和挑战,应在着眼当下生态文明建设所处的形势,充分结合各有关部门的职能与定位,适应新形势,发现新问题,发挥新作用:

一是明确职能转变的有关要求。针对生态环境部门新划入的编制水功能区划、入河排污口设置管理、流域水环境保护、监督防止地下水污染等职责,开展相关分析和法规解读,理顺机构改革后水污染防治各方责任与关系,借力改革推动形成水污染防治工作的新局面。

二是逐步完善相关法规的实施细则。完善实施细则和解释,及时更新针对社会发展和生产管理新情况的处罚条款和要求,对违法情形需要界定的增加附则予以说明,使法规的可操作性更强。对主管部门执法过程中面临的问题,及时通过法规解读等途径进行说明,必要时进行修订修改,确保法规条款要求与时俱进。

三是着力突出协调统筹的管理要求。按照山水林田湖草是生命共同体的理念要求,协调统

筹生态环境保护各领域,明确各项职能,为打通地上地下、打通陆地海洋提供法律支持。充分发挥上位法作用,体现政府依法行政理念,避免部门行政文件、部门规章与上位法要求不一致的情况。同时,更加凸显谁污染谁治理,管发展、管生产、管行业必须管环保的管理责任。

四是更加注重农业农村污染防治。在现有农业农村水污染防治专章的基础上,关注农村生产生活的各方面,结合国家乡村振兴战略等文件要求与分工,进一步明确不同部门在农业农村水污染方面的责任。同时随着农村基础设施的不断完善,在农村污水处理设施运行、污泥无害化处置等方面应参照法规的总体要求,提出适用于农村地区的要求,为农村水污染防治提供法规依据。

下一步,在市人大的有力监督指导下,全市上下将继续深入贯彻落实新修改的《水污染防治法》和《条例》,按照国家及本市关于打好污染防治攻坚战的意见要求,切实落实各项水污染防治措施,坚持标本兼治,污染减排和生态扩容两手发力,聚焦保证饮用水安全、黑臭水体和水环境治理攻坚、农业农村污染治理三大战役,持续推进国家及本市“水十条”各项任务,实现水环境治理重点由城镇地区向农村地区延伸,由集中解决点源污染向减少面源污染延伸,由黑臭水体治理向小微水体管理延伸,由注重工程建设向更加注重运行管理和长效监管转变,推进水生态环境治理体系和治理能力现代化,打好打赢北京市污染防治攻坚战,推动首都生态文明建设,以优异成绩庆祝中华人民共和国成立七十周年。

# 关于“大力促进源头减量 强化生活垃圾分类工作”议案办理情况的报告

——2019年5月29日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

北京市人民政府副市长 张家明

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关于“大力促进源头减量，强化生活垃圾分类工作”议案办理工作情况。

自2016年12月21日，习近平总书记在第14次中央财经领导小组会议上提出“普遍推行垃圾分类制度”的重要指示精神以来，市人大高度重视并全力支持本市垃圾分类工作。2017年，市人大组织开展了《北京市生活垃圾管理条例》执行情况的执法检查。2018年，对执法检查审议意见的执行情况进行了调研。2019年，市十五届人大二次会议期间，由128人次代表联名提出，涉及强化生活垃圾分类的议案共计7件（议案编号为9、34、36、38、43、57、77），经议案审查委员会审查、大会主席团决定，将7件合并为“大力促进源头减量，强化生活垃圾分类工作”1件议案交市政府办理。市政府高度重视议案办理工作，责成市城市管理委为主办单位，市发展改革委等14个部门联合办理。

在议案办理过程中，市人大李伟主任、刘伟副主任亲自督办，先后带队到街道社区、党政机关、学校和垃圾处理设施进行现场调研，组织管理部门、街道、社区、企业和专家学者召开座谈

会，听取垃圾分类实践情况和意见建议。市人大城建环保委和人大代表在议案办理过程中提出了许多宝贵意见。在充分吸纳代表建议和相关部门会办意见的基础上，形成了本议案办理报告，已经市政府第34次常务会讨论通过。

## 一、议案反映的主要问题

议案中反映的主要问题包括以下十类。一是当前城市生活垃圾分类在社会化、市场化等方面开始新的尝试，但是覆盖面不高，工作推进较为缓慢（第34号议案）。二是台账制度建立不健全（第57号议案）。三是监督考核指标的设置存在偏差（第57号议案）。四是发动居民开展垃圾分类效果有限（第57号议案）。五是对混装混运现象缺乏严厉惩罚措施（第34、43号议案）。六是生活垃圾处理收费制度不完善、征收标准过低，收费的强制性和规范性不够强，未能体现“污染者付费”原则。垃圾计量收费的价格杠杆缺失（第34、57号议案）。七是部分居民对垃圾分类认知度不高，垃圾治理的共识基础薄弱（第34号议案）。八是宣传动员体系仍不完备。存在“不知怎么分”和“知而不愿分”现象，分类积极性和分类质量不高（第34号议案）。九是部分环卫设施缺少权属手续。环卫设施建设改造需求急迫，

而现有政策支持不足。现有垃圾场严重“超载”，新建垃圾场多受到周边居民反对而进展缓慢（第36、43号议案）。十是快递包装仍需减量，过度包装依然存在。快递行业塑料污染不容忽视，外卖行业成“限塑令”法外之地，集贸市场等仍是“限塑”死角（第9、38号议案）。

经与市人大城建环保委和领衔代表沟通，进一步聚焦问题，主要集中在四个方面：一是关于源头垃圾分类有效方法和分类效果方面；二是关于垃圾分类收费和市场化等制度建设方面；三是关于垃圾分类社会参与、公共治理和宣传动员方面；四是关于限制包装、限塑、减少一次性用品使用等源头减量方面。

## 二、针对议案反映问题开展的主要工作

针对议案反映问题，我市在工作推进、垃圾分类有效方法探索、制度建设和社会共治等方面进行了积极实践。

### （一）垃圾分类的政府推动机制基本建立

市委、市政府高度重视生活垃圾分类治理工作。2017年2月15日，蔡奇同志主持召开市政府垃圾分类专题会时，指出“城市精细化管理从垃圾分类抓起”，强调“要开展以街道为单元的垃圾分类示范片区创建”，且每次进社区调研必了解垃圾分类开展情况。陈吉宁同志在多次调研和讲话中强调，要抓好生活垃圾分类治理工作，坚持垃圾分类管理和提高处理能力两手抓，积极支持中央单位带头做好垃圾分类工作，全市垃圾分类工作要抓紧推动。2018年9月18、19日，第18次市政府常务会和十二届市委常委会第90次会议专题研究了生活垃圾分类工作。

为落实国务院办公厅《关于转发国家发展改革委住房城乡建设部生活垃圾分类制度实施方案的通知》（国办发〔2017〕26号）和住房城乡建设

部《关于加快推动部分重点城市生活垃圾分类工作的通知》（城建〔2017〕253号）的要求，市政府办公厅在2017年10月30日印发了《关于加快推进生活垃圾分类工作的意见》（京政办发〔2017〕44号）、《北京市垃圾分类治理行动计划（2017—2020年）》，全市形成了包括目标体系、强制分类、示范片区创建、各品类和各环节管理、城乡统筹、政策机制、宣传动员、全民参与和社会共治在内的系统推动垃圾分类工作的基本框架。

加强对生活垃圾分类工作的组织领导，建立了由主管副市长任总召集人、30多家委办局组成的北京市垃圾分类推进工作联席会议制度，制定工作计划，明确工作标准，加强督促检查，统筹推进全市垃圾分类工作。先后4次召开全市联席会议，制定垃圾分类治理任务书等84项工作部署类文件，将垃圾分类纳入各区年度责任书和政府绩效考核内容。市城市管理委按照“日抽查，月报告，季考评”的工作要求，对各区分类投放、分类收集、分类运输和分类处理的日常运行情况进行检查，并对各区基础管理情况进行检查考评，综合每月运行管理检查结果及自查管理情况定期通报。每季度管理和执法部门联合开展强制分类市级督导及执法检查。各区建立了相应的工作机制，由区长或主管区长牵头，区级部门协同，街道（乡、镇）建立专班，创新开展工作。

### （二）积极探索源头垃圾分类

通过在东城区建国门街道、崇外街道，西城区新街口街道，朝阳区劲松街道，丰台区东高地街道，石景山区八宝山街道，怀柔区泉河街道，延庆区百泉街道等示范片区的创建，探索形成了四种行之有效的垃圾分类投放模式。一是建立有人值守的垃圾分类驿站效果突出，居民分类投放正确率高，再生资源交投便利，兼具垃圾称重计

量和积分奖励功能,方便有意愿的居民参与垃圾分类,从而形成了稳定的垃圾分类基础参与人群。二是采用撤桶撤站方式,实行定时定点流动收集,最大程度的实现垃圾回收不落地。三是采用上门或定点回收再生资源、厨余垃圾等方式,最大限度的方便群众分类、提高回收量。四是在部分有条件的小区设置垃圾分类智能投放箱,减少人工成本,扩展垃圾分类服务范围。这几种方式,充分借鉴了境内外垃圾分类的成熟经验,且都是根据所在地居民的意愿确定的,取得了较好的效果。在示范片区源头垃圾分类实践中,普遍采用了购买社会第三方服务的方式,弥补了基层运行管理人员的不足。虽然现阶段第三方企业的服务范围有限,尚未形成规模经济,成本相对较高,但是随着基层垃圾分类模式不断优化,企业服务规模扩大和服务质量不断提高,将在降低运营成本的同时,带动越来越多的人参与垃圾分类。

### (三)垃圾分类取得了一定成效

在党政机关等公共机构开展生活垃圾强制分类。一是党政机关率先实施强制分类。2017年以来,配合中直机关事务管理局和国家机关事务管理局,举办中央及国家机关垃圾分类工作培训会,组织相关区政府和街道,对接服务134家中央机关和650家二级单位开展生活垃圾强制分类工作。推进118家市级和1660家区级党政机关开展强制分类,制定了北京城市副中心行政办公区垃圾分类方案并组织实施。二是推动社会单位,包括1064个学校和271个医院实施垃圾强制分类。三是推动商业旅游人员密集场所,包括528个商超和446个旅游景点开展垃圾强制分类。四是在特殊区域推行垃圾强制分类。在使馆区和外交公寓组织开展垃圾分类,外交官和家

属积极响应和参与。2018年,我市顺利通过国家机关事务管理局对全国各省市的党政机关垃圾强制分类工作考核,并取得全国第一的成绩。

积极开展垃圾分类示范片区创建工作。一是出台政策办法。市城市管理委印发了《北京市生活垃圾分类示范片区创建考核验收办法》《北京市生活垃圾分类日常运行管理检查考核评价办法》,会同市财政局出台了《北京市生活垃圾处理调控核算平台资金核算管理办法》和《北京市生活垃圾分类、减量以奖代补资金管理办法》。二是选择试点示范。街道(乡、镇)组织开展示范片区基础信息普查,建立台账,摸清示范片区的建筑、人口、垃圾分类责任主体等底数情况。因地制宜确定居民小区垃圾分类投放方式,进一步优化垃圾分类桶站设置和管理,建立居民分类投放垃圾的基本规则。明确物业公司垃圾分类服务管理主体责任,或采用政府购买社会第三方服务的方式,落实分类收集,指导居民正确投放,向居民宣传垃圾分类知识。建立环卫专业运输和社区垃圾收集的有效衔接,打通垃圾收运体系的“最后一公里”,着力解决“混装混运”问题。三是推进垃圾分类和再生资源回收“两网融合”,集中的再生资源分拣中心规划已经完成选址,为今后替代低、小、散的非正规再生资源回收市场和收运队伍打下了基础。2018年底,开展示范片区创建的街道(乡、镇)总数达到100个,全市垃圾分类制度覆盖达到30%。各区基本搭建了分类投放、收集、运输、处理体系,正在指导示范片区按照创建标准要求,逐步提高居民参与率和强制分类覆盖率。农村垃圾分类试点持续推进,门头沟、怀柔、延庆区作为住建部确定的首批农村垃圾分类和资源化利用示范区,今年将启动验收工作。在住房和城乡建设部对46个重点城市生活

垃圾分类考核工作中,2018年底我市排名第六。

(四)在推进垃圾分类市场化进程和制度创新方面有所突破

鼓励采取政府与社会资本合作、政府购买服务、特许经营等方式,引入市场竞争机制,提升垃圾分类整体水平。截至目前,全市共招标垃圾分类第三方服务308包,有三十多家垃圾分类专业公司参与了垃圾分类等业务,促进了我市垃圾分类市场化、专业化和社会化进程。开展垃圾全流程精细化管理系统建设,逐步建立排放登记制度,搭建全市统一的调控核算平台、扩大垃圾分类收费价差、对减量进行以奖代补等一系列政策的出台,为今后完善垃圾收费制度创造了条件。

(五)加强宣传,民众垃圾分类意识逐步提高

一是充分发挥党建引领作用,借助党员“双报到”,在全国率先将垃圾分类纳入基层党建工作。二是落实基层治理机制,推行“一长四员”治理模式,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(街巷长)等专职和志愿人员27869人,充实了基层动员力量。三是营造舆论氛围,在《北京日报》连续刊发5期垃圾分类系列专版,组织媒体专访17次,发布垃圾分类相关新闻676篇,利用新媒体发布垃圾分类相关文章208篇,街道(乡、镇)组织垃圾分类宣传活动4399次。四是创立垃圾分类的形象品牌——章鱼宝宝“分小萌”卡通形象,在中小学生中产生了良好的反响。

### 三、当前存在的突出问题

我们充分认识到,垃圾分类任重道远,特别是代表们普遍关心的涉及生活垃圾管理立法和深层次治理的问题,包括如何落实居民的切实参与;如何建立有效的运行机制,实现有效投入,改

变垃圾分类投入大、收效微的现状;如何实现源头减量,使垃圾分类真正成为影响末端治理的有力措施等,这些问题恰恰是当前垃圾分类工作的痛点和难点。

(一)全民参与垃圾分类的制度基础依然薄弱

目前的法规中规定了生活垃圾分类管理责任人的责任和罚则。但物业等管理责任人对居民个人参与垃圾分类缺乏有效的管理手段,压力传导不够。对居民个人参与垃圾分类只有鼓励和倡导,缺乏约束和强制,导致垃圾分类居民参与率增长缓慢。同时,居民源头垃圾分类质量不高,影响到末端资源化处置。

(二)垃圾分类的市场机制尚未形成

提高厨余垃圾和可回收物分出量是实现垃圾减量的主要途径。其中可回收物作为垃圾分类的基本品类,具有废物和资源双重属性。由于生活垃圾和再生资源尚未实现真正“两网融合”,专业规范的回收企业与“低、小、散”游商在市场竞争中不具备优势,导致回收渠道不畅通,需要在垃圾向资源的转换过程中,城市管理和市场管理共同发力,建立基于市场机制的可回收物专营政策,在规范收运环节的许可方式,再生资源分拣中心的设施规划、项目投资机制、运营管理模式,以及对分拣后形成的再生资源的市场监管政策等方面加以明确。

(三)垃圾源头减量还缺乏有力的政策支持

不论是落实生产者责任延伸,还是污染者付费,既涉及到中央政府和地方政府的权限划分,又涉及到相关政府部门的协同机制建立。目前仅依靠城市管理部门的呼吁、倡导和宣传,难以形成贯穿生产、流通、消费各领域的综合政策,发达国家普遍采用的包装物押金返还等垃圾源头

减量措施,尚未成为相关部门的研究和关注重点,在我市应用还缺乏有力的政策法规支撑。

#### 四、推进垃圾分类工作具体措施

立足于精治、共治、法治要求,需要从以下七个方面加快推进垃圾分类工作,以确保取得实效。

##### (一)继续深化党政机关强制分类

巩固党政机关强制分类成果,继续发挥北京市服务中央国家机关的优势,与中直管理局和国管局建立强制分类日常检查、信息反馈机制。各区政府协助各实施单位与分类收运单位建立工作对接,并做好分类运输、分类处理环节的统筹协调。坚持市、区级党政机关垃圾强制分类示范引领,推动学校、医院等公共机构以及商业办公楼宇、旅游景区、酒店等经营性场所开展垃圾强制分类,逐步实现全覆盖。

##### (二)示范片区创建工作提速提质对标出效果

到2019年底,在总计224个街道(乡、镇)开展示范片区创建工作,占全市街道(乡、镇)总数的60%以上。严格落实示范片区创建的工作流程和验收考核标准,通过验收的示范片区要经得住看,经得住查,经得住称,切实起到典型示范引领作用。强化示范片区日常运行管理检查考核,巩固创建成果。建立垃圾分类“周检查、月调度、季通报”制度,层层传导压力,不断提高居民垃圾分类知晓率、参与率和正确投放率,突出垃圾分类效果。结合落实乡村振兴战略、美丽乡村建设和农村人居环境整治,在全市500个行政村开展垃圾分类。2019年实现全市97%的行政村生活垃圾得到有效治理,门头沟、怀柔、延庆区通过农村生活垃圾分类和资源化利用示范区验收,完成全市162处非正规垃圾堆放点75%的治理任务。

##### (三)加快构建垃圾分类末端处置能力

2018年,全市生活垃圾清运量929.42万吨,日均清运量2.55万吨,同比增长3.07%,无害化处理率达到99.94%。截至2018年底,垃圾处理设施设计总处理能力为28591吨/日,其中焚烧12650吨/日、生化5550吨/日、填埋10391吨/日,基本满足各类垃圾分类处理需求。2019年,我市将加快阿苏卫、密云、顺义二期等垃圾焚烧厂调试,尽早实现满负荷运行,新增焚烧处理能力4300吨/日,年底将达到16950吨/日。同步推进房山综合处理厂、海淀建筑垃圾资源化项目建设,力争年底主体完工。今年还将平稳有序推进通州二期、顺义三期、大兴循环经济产业园和丰台等项目建设。不断提升垃圾粪便处理设施运营管理水平,加大臭味排放控制,提升渗沥液处理能力。推进源头垃圾分类投放点和再生资源交投点的融合,促进垃圾分类投放站(间)、垃圾分类收集房、密闭式垃圾分类清洁站兼顾再生资源回收功能。落实属地责任,推进再生资源分拣设施规划布局,加快分拣中心建设。

##### (四)坚定推进全流程精细化管理体系建设

按照“一图、一库、一网”的标准化设计,搭建市一区一街三级联动的生活垃圾治理全流程精细化管理系统。通过对小区垃圾桶、垃圾楼、转运车辆加装身份识别和称重计量设备,对责任主体产生的各类垃圾进行全流程实时监管,对垃圾排放数据进行统计,对垃圾分类效果进行监控,逐步实现垃圾分类动态数据进入大数据“驾驶舱”。以精细化管理促进环卫业务流程再造,为实现全市各类垃圾物流调控、完善垃圾收费制度提供技术支撑。

##### (五)健全垃圾分类的市场运行机制

完善垃圾分类价格机制,试点探索餐厨垃圾

全量收费改革。完善定额标准体系,实行事企分开,开放市场,建立国有企业与社会企业公平竞争的机制。按照准公益性定位,研究基于市场的再生资源专营政策,以及再生资源分拣中心的投资政策,打开通道,欢迎社会专业垃圾收购等力量加入到垃圾分类当中来,使愿意参与、有能力参与、规范参与垃圾分类企业“进得来、收得着、出得去”。

#### (六)完善全民参与的共治机制

总书记强调,垃圾分类工作要成为新时尚。我们要全面动员,多管齐下。一是会同首都精神文明办,加强社会宣传动员,加大各类媒体的公益宣传力度,采用各种方式普及垃圾分类知识,充分发挥生活垃圾处理循环园区的宣传教育展示功能。二是以社区党组织为领导核心,通过党建引领发动居民委员会,组织居民参与垃圾分类。三是畅通社会组织的社区参与渠道,将垃圾分类纳入志愿服务行动,发挥“一长四员”日常的人户宣传、现场指导、投放监督作用,强化“绿袖标”的指导功能,弱化二次分拣功能。四是垃圾分类从娃娃抓起,将垃圾分类知识和要求纳入学前及义务教育课程体系,开展“小手拉大手”等社区共建活动,把学生和家庭成员垃圾分类情况向学校和社区双反馈。五是通过多种方式鼓励居民进行垃圾分类。比如建立全市统一的积分管理制度,建立居民垃圾分类的信用账户,通过建立投放垃圾的行为约束机制,逐步改变居民随意投放垃圾的习惯。

#### (七)加强垃圾分类的法治建设

加大垃圾分类强制力度。严格落实《北京市生活垃圾管理条例》,进一步明确执法案由、执法依据和执法标准,完善执法文书,规范调查取证和自由裁量行为。健全垃圾分类日常执法检查机制,体现强制分类的强制性,加大对垃圾分类管理责任人

未分类收集贮存生活垃圾、将生活垃圾交由未经许可或者备案的企业和个人进行处置等违法行为的执法检查力度。严格查处收运企业“混装混运”行为,对情节严重的要逐出市场。强化管理与执法的联动,探索建立“不分类,不收运”的倒逼机制,对未实行垃圾分类或分类不符合要求的单位,管理部门要提出整改意见,对多次违规拒不整改的,拒绝收运并移交执法部门处罚。

垃圾源头减量治理是关键,需要得到立法支持。借鉴上海等城市立法思路,要求党政机关、事业单位禁止使用一次性物品,快递企业使用电子运单和可循环使用的环保包装,商品零售场所严格执行塑料购物袋有偿使用制度。从可回收物的准公益性定位、居民垃圾分类和缴费义务、非居民生活垃圾按市场价格全成本付费、垃圾源头减量的政府推动和扶持、社会企业参与垃圾分类准入和退出机制等方面开展试点和研究,为《北京市生活垃圾管理条例》修订创造实践经验。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,普遍推行垃圾分类制度是一项长期、复杂而又艰巨的系统工程,市、区政府责无旁贷,更离不开社会各方面的理解支持和参与。我们衷心感谢市人大对垃圾分类工作的高度重视和热情支持,也希望市人大在今后的工作中一如既往的关心、支持政府工作,多提宝贵的意见和建议。我们将主动与人大代表多沟通、多交流,听取代表意见,采纳代表建议。下一步,我们将根据此次议案办理的工作思路和措施,加快研究出台相关实施方案,分解任务,逐一落实,通过不懈的努力,最终形成以法治为基础、政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度,全面提高垃圾分类工作水平,创造优良的人居环境。

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“大力促进源头减量,强化生活垃圾分类 工作”议案办理情况报告的意见和建议

——2019年5月29日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

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:

自习近平总书记2016年12月21日在中央财经领导小组第十四次会议上强调要普遍推行垃圾分类制度以来,常委会采取执法检查、听取专项工作报告等形式连续对生活垃圾分类工作开展监督。市十五届人大二次会议上,大会主席团将128人次代表提出的7件关于垃圾分类方面的议案,合并成“大力促进源头减量,强化生活垃圾分类工作”的议案。

为做好议案督办工作,常委会领导带领部分常委会委员、专委会委员以及议案领衔代表组成调研组,聚焦生活垃圾分类前端环节,深入了解机关、企事业单位、学校、街道社区、生活垃圾转运站实施强制分类、开展居民动员和垃圾分类收运等情况。常委会办公厅结合议案督办开展了第三方民意调查,收集了有效问卷3071份,形成了民意调查报告,为议案督办提供了有力支撑。

5月10日,城建环保委员会召开第六次(扩大)会议,听取并审议了市人民政府关于议案办理情

况的报告。城建环保委员会认为,市政府及相关部门在生活垃圾治理方面做了大量工作,建立市级垃圾分类推进工作联席会议制度、实施《北京市垃圾分类治理行动计划(2017—2020年)》、开展生活垃圾分类示范片区创建、加强“一长四员”队伍建设、完善分类收运体系、规范餐厨垃圾管理、强化末端处理能力保障,特别是党政机关垃圾强制分类工作在国家机关事务管理局组织的考核评比中获得了全国第一的成绩。

从本市实际情况看,促进源头减量和强化生活垃圾分类还存在以下问题。

一是垃圾分类尚未成为居民的普遍行动和生活习惯。民意调查显示,居民对垃圾“四分类”知晓率达到了80%,但是居民分类投放的自觉性和参与率仍然较低,对厨余垃圾的准确投放率仅有2成。居民垃圾分类还处于“理念上认同,行动上滞后”的阶段。

二是垃圾分类示范片区创建工作还处于制度覆盖推广上,与实际覆盖差距较大。我们从市城管委提供的开展垃圾分类示范片区创建工作

小区名单中随机抽查了7个区的12个居民小区,有的小区“干湿分开”设施还不到位,只设置了“可回收”和“不可回收”垃圾桶,没有设置“厨余垃圾”桶;而厨余垃圾分出率较好的5个小区,基本靠的是“绿袖标”的现场督导和二次分拣,人力成本较高。垃圾分类如果没有更加广泛的群众参与,就会出现“试点成功,推广困难”的现象。

三是居民生活垃圾分类不到位和混装混运现象并存。一方面,混装混运现象影响了居民开展垃圾分类的积极性;另一方面,居民垃圾分类不到位,也影响了分类收运和分类处理的效果,造成了垃圾投放主体和收运主体之间互不信任、互相推责的恶性循环。

四是关于快递包装回收和限制一次性用品使用等源头减量措施统筹不够,没有得到落地推广。现有的源头减量政策制度,由于缺乏政府相关部门之间的协同机制和实施的具体措施,难以贯穿落实到生产、流通、消费等各个环节中去。

针对上述问题,城建环保委员会提出以下意见建议:

#### 一、尽快修改《北京市生活垃圾管理条例》

垃圾分类开展近二十年来效果不佳,说明单纯的倡导鼓励是不够的,必须依法推行强制分类。要修改完善《北京市生活垃圾管理条例》,通过立法明确分类投放是垃圾产生者的基本责任和义务。对违反垃圾分类规定的行为,要设定相应罚则,使垃圾分类成为人人皆知,人人皆守的规矩。建立对混装混运行为的举报奖励机制,杜绝混装混运现象,明确“不分类、不收运”的倒逼机制,通过双向监督打通垃圾分类投放和分类收运环节,变“恶性循环”为“良性互动”。要把垃圾分类纳入信用管理体系,将生活垃圾分类管理责

任人及居民违反生活垃圾管理规定的情形归集到信用体系平台,依法对失信主体采取惩戒措施。细化推进源头减量措施落地实施,对一次性用品的使用作出禁限“硬约束”,落实生产者责任延伸制度,明确快递行业源头减量、环保包装和包装回收的具体措施。

#### 二、加快推进行动计划落实到位

《北京市垃圾分类治理行动计划(2017—2020年)》,提出了到2020年全市垃圾分类制度覆盖范围达到90%以上的目标。要抓紧推进三年行动计划,将垃圾分类示范片区工作从制度覆盖转化为实际覆盖。新入住小区要严格实施垃圾分类,杜绝垃圾投放不分类和混装混运现象。要普遍推广干湿分开的两分法,在此基础上,根据不同社区实际在叠加其他更加细化的分类,及时总结可复制可推广可持续的经验,切实走出“试点成功、推广困难”的怪圈。要进一步发挥政府主导作用,加强顶层设计和统筹规划,打通分类投放、收集、运输和处理的链条,确保分类前端和处理末端的一致性;同时积极搭建平台,吸引市场化、专业化、网络化运营的社会力量参与垃圾分类和再生资源回收利用。城市管理综合行政执法部门要加强对公共机构、物业企业等生活垃圾分类管理责任人的监督检查。要按照多排放多付费、少排放少付费,混合垃圾多付费、分类垃圾少付费的原则,完善源头登记和按量收费制度,用经济杠杆推动垃圾产生主体主动开展垃圾分类和垃圾减量。

#### 三、强化垃圾基层治理和社会动员

完善垃圾分类工作基层治理体系,明确区、街(乡)垃圾分类工作职责,将垃圾分类开展情况作为对区主责部门、街道和社区居委会的绩效考核内容。推进执法力量下沉,加大街道乡镇在垃

垃圾分类工作上的执法力度。建立健全以社区党组织为领导核心,居民委员会或者业主委员会、物业服务企业、业主等共同参与的垃圾分类工作机制。以在职党员回社区报到为抓手,开展在职党员带头分类;以党政机关、公共机构落实强制分类为契机,要求所在单位人员带头分类;以绿色环保为主题,持续推进垃圾分类知识进校园、进学堂,“小手拉大手”促进家庭垃圾分类;立足首都特色,开展好机关大院、部队大院的垃圾分类活动,进一步提升垃圾分类成效,逐步形成“垃圾分类、人人参与”的共建共治局面。

#### 四、进一步加大宣传引导

进一步普及简单易操作的垃圾分类常识,让居民切实掌握“干湿分开”的分类方法,从正确投放厨余垃圾开始,逐步提升垃圾分类成效。要激

发首都市民的荣誉感,将垃圾分类作为社会文明的试金石,运用新媒体、自媒体等多种平台,扩大垃圾分类宣传的流量效应、话题效应,形成年轻人认可参与的流行时尚。要让更多人意识到每一次厨余垃圾的单独投放、每一次废旧物品的回收交易都是在实施垃圾分类,只需要再向前一步,多一分耐心和行动,垃圾分类就会成为首都文明的新名片、新标志。

各位委员,垃圾分类是一场持久战,需要坚持不懈、久久为功,更需要全民总动员、人人齐上阵。在此,倡议我们每一名委员代表,从我做起,从现在做起,带头开展垃圾分类,为北京率先实现垃圾分类而努力,为推动城市文明、建设美丽首都汇聚更多力量。

# 北京市第十五届人民代表大会常务委员会 关于批准北京市 2019 年地方政府债务限额及 市级预算调整方案的决议

(2019 年 5 月 30 日北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第十三次会议听取了市财政局局长吴素芳受市人民政府委托所作的《北京市人民政府关于提请审议批准北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算调整方案的议案》的说明,对地方政府债务限额及市级预算调整方案进行了审查。会议同意市十五届人民代表大会财政经济委员会提出的关于《北京市人民政府关于提请审议批准北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算调整方案的议案》的审查结果报告,决定批准北京市 2019 年地方政府债务限额,批准 2019 年市级预算调整方案。

# 北京市人民政府关于提请审议批准 北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算 调整方案议案的说明

——2019 年 5 月 29 日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上  
北京市财政局局长 吴素芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现将北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算调整方案的议案作如下说明，请予审议。

## 一、关于本市 2018 年政府债务管理情况

2018 年，在市委的坚强领导下，在市人大的监督指导下，全市深入贯彻落实党中央、国务院决策部署和预算法规定，紧紧围绕“强监管、控风险、促发展”这条主线，加强政府债务项目、预算、发行、使用、风险等方面管理工作，在牢牢守住不发生区域性系统性风险底线的同时，努力推进首都高质量发展。

一是夯基础，着力加强政府债务项目管理。全面加强政府债务项目库建设，及早做好项目准备。建立涵盖项目需求申报、债券资金审核、债务限额分配、支出使用管理、债务还本付息等在内的政府债务全过程项目管理机制，形成政府债务“借、用、管、还”相统一的闭环管理系统。

二是硬约束，着力加强政府债务预算管理。围绕市委市政府中心工作，建立政府债务安排与预算编制管理相结合、预算资金与政府债务资金相统筹的衔接机制。在预算申报阶段，同步开展

项目需求对接，对条件成熟适合发债、亟需投入但年度预算无法安排的项目，通过发行政府债券解决，弥补建设资金缺口。同时，按照财政部文件规定，结合全年预算安排，2018 年本市发行再融资债券 78.86 亿元，用于偿还对应到期地方政府债券本金，缓解部分债券资金到期偿还压力。

三是重效率，着力加强债券发行支出管理。按照财政部统一部署，着力优化债券发行程序，合理安排债券发行节奏，加快债券发行进度。对已经过市人大批准的政府债券项目，通过调度库款提前拨付资金，加快支出进度，提高资金使用效益。加强债券资金支出使用管理，对支出进度慢的部门或区进行约谈、通报。

四是强监管，着力加强政府债务风险管理。建立债务风险动态监测机制，完善风险评估和预警体系，加强政府债务日常监督检查，及时梳理排查债务风险隐患。结合债务期限结构，制定未来十年的政府债券还本付息计划，并将还本付息资金分年度纳入预算管理，有效避免偿债风险。制定稳妥化解债务风险实施方案，按照“一区一策”的原则，研究细化风险防控的具体措施，督促各区落实主体责任、巩固风险防控成果。

五是促发展,着力加强债券资金使用管理。用足用好政府债券资金,切实发挥政府债务对稳增长、促发展的积极作用。2015年至2017年累计发行置换债券2195.42亿元,用于置换存量政府债务,规范了政府债务管理,缓解了政府当期偿债压力,降低了利息负担。同时,2015年至2018年累计发行新增政府债券1785亿元,其中2018年发行566亿元。债券项目的顺利实施,为推进京津冀协同发展、城市副中心建设等重大战略,补齐城乡基础设施、棚户区改造、土地储备、环境整治和生态保护等领域短板提供了有力支撑。通过政府适度举借债务,形成了大量优质资产,促进了本市经济社会持续健康发展。

截至2018年末,本市政府性债务余额4440.48亿元,比2017年底增加312.63亿元,增长7.6%,其中,政府债务余额4248.89亿元,比上年增长9.6%,低于当年8302.4亿元的政府债务限额。总体看,本市政府债务规模适中、风险可控。

## 二、关于本市2019年地方政府债务限额

### (一)政府债务总限额

2019年全国地方政府债务限额已经十三届全国人大二次会议审议批准。经国务院批准,财政部核定本市2019年地方政府债务限额9119.4亿元,其中,一般债务2712.3亿元,专项债务6407.1亿元。为贯彻落实中央经济工作会议要求,实施积极的财政政策,发挥政府债务对缓解财政收支矛盾、防范财政金融风险 and 促进经济发展的积极作用,2019年本市地方政府债务限额与财政部核定限额及结构保持一致,拟定为9119.4亿元,其中,一般债务2712.3亿元,专项债务6407.1亿元。

### (二)政府债务新增限额

经国务院批准,财政部核定本市2019年新

增政府债务限额1107亿元,其中,一般债务132亿元,专项债务975亿元,与财政部去年底提前下达、经市十五届人大二次会议批准并纳入本市年初预算的新增政府债务限额相比,规模增加743亿元,其中,一般债务减少70亿元,专项债务增加813亿元。

### (三)政府再融资债券情况

按国务院要求,财政部核定本市2019年地方政府再融资债券发行规模上限294.45亿元,其中,一般债券138.20亿元,专项债券156.25亿元。

## 三、关于2019年新增政府债务及再融资债券安排方案

按照预算法和国务院关于加强地方政府性债务管理的意见,地方政府应在国务院规定的限额内,通过发行政府债券举借债务。剔除年初预算安排、已发行拨付的新增政府债券资金294亿元,本市2019年剩余813亿元专项债务额度,全部用于发行政府债券。新增政府债务限额及再融资债券安排方案如下:

### (一)新增债券安排方案

主要把握四个原则。一是保重点。突出保障市委市政府确定的重点项目资金需求,推进疏解非首都功能、新机场、副中心建设、“三城一区”建设等重大项目顺利实施。二是防风险。通过发行政府债券,开好依法规范举债的“前门”,保障在建项目后续融资,防范资金链断裂带来“处置风险的风险”。三是强统筹。将部门预算与债务预算总体考虑,统筹安排,将适合发债的成熟项目提前纳入债务计划,缓解财政收支矛盾。四是严把关。严格项目审核,明确绩效目标和偿还计划,对项目规划不稳定、资金需求不实以及当年不能确保支出的项目不予安排额度,提高债务

资金使用效益。

按照上述原则,并充分考虑市级部门、各区政府重点工作资金需求和市区两级财政承受能力等因素,剩余新增政府债务主要用于棚户区改造、土地储备等重点领域和重大工程,共涉及 52 个项目,包括棚户区改造 29 个项目 606.9 亿元、土地储备 21 个项目 157.1 亿元、其他 2 个项目 49 亿元。其中,市级 5 个项目,安排资金 120 亿元;区级 47 个项目,安排资金 693 亿元。

#### (二)再融资债券安排方案

根据财政部批准的规模上限,结合本市实际,2019 年将发行政府再融资债券 294.45 亿元,用于偿还当年到期地方政府债券本金,其中,一般债券 138.20 亿元,专项债券 156.25 亿元。

#### 四、关于 2019 年市级预算调整方案

按照预算法要求,经市人大批准的市本级预算,在执行中需要增加或者减少预算总支出、调入预算稳定调节基金以及增加举借债务数额的,应当编制预算调整方案,并提请市人大常委会审查和批准。

2019 年本市新增地方政府债务 1107 亿元(其中,一般债务 132 亿元,专项债务 975 亿元)、发行再融资地方政府债券 294.45 亿元(其中,一

般债券 138.20 亿元,专项债券 156.25 亿元),扣除已纳入年初预算的新增政府债务 364 亿元(其中,一般债务 202 亿元,专项债务 162 亿元),并增加调入预算稳定调节基金 30 亿元后,本次预算调整 1067.45 亿元。其中,增加市级一般公共预算收支 98.20 亿元,市级一般公共预算收支分别由 5050.38 亿元调整至 5148.58 亿元;增加市级政府性基金预算收支 969.25 亿元,市级政府性基金预算收支分别由 1381.37 亿元调整至 2350.62 亿元。调整后,市级预算收支平衡。

下一步,按照预算法要求,市人大常委会审查批准后,将及时下达债务额度,督促各区按预算法编制预算调整方案报同级人大常委会审查批准,并做好与年初向人代会报批预算草案的衔接工作。强化债券发行管理,加快债券资金拨付使用进度,提高债券资金使用效益。积极稳妥地推进政府债务信息公开。健全政府债务“借、用、管、还”全过程监管体系,在加强偿债压力论证的基础上,制定和落实好债务偿还计划,增强政府债务安排的合理性和可持续性。严格规范政府举债行为,加强日常监测和风险预警,坚决守住不发生区域性系统性风险的底线。

# 北京市第十五届人民代表大会财政经济委员会 关于《北京市人民政府关于提请审议批准北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算调整方案 的议案》的审查结果报告

——2019 年 5 月 29 日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

北京市人大财政经济委员会主任委员 张伯旭

北京市人民代表大会常务委员会：

4 月 30 日，市十五届人大财政经济委员会召开了第十一次（扩大）会议，对市财政局提交的《北京市人民政府关于提请审议批准北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算调整初步方案的议案》及说明进行了初步审查。会后，市财政局根据初步审查意见对议案及说明进行了修改完善，并将初审意见的处理情况报告反馈财经委员会。按照《预算法》和《北京市预算审查监督条例》规定，初审意见及反馈的处理情况报告已印发市人大代表。财经委员会结合反馈的处理情况报告对相关议案进行了审查，现将审查结果报告如下：

## 一、2019 年地方政府债务限额的主要内容

市人民政府提出本市 2019 年地方政府债务限额拟定为 9119.4 亿元（由 2018 年政府债务限额 8302.4 亿元，减 2019 年财政部收回政府债务限额 290 亿元，加 2019 年新增政府债务限额 1107 亿元构成），其中：一般债务 2712.3 亿元，专项债务 6407.1 亿元，与经财政部核定、国务院批

准的规模和结构保持一致。经国务院批准，财政部核定本市 2019 年新增政府债务限额 1107 亿元，其中，一般债务 132 亿元，专项债务 975 亿元。与财政部去年底提前下达、经市十五届人大二次会议批准并纳入本市年初预算的新增政府债务限额相比，规模增加 743 亿元，其中，一般债务减少 70 亿元，专项债务增加 813 亿元。市人民政府拟足额安排使用新增政府债务额度。

## 二、2019 年市级预算调整方案的主要内容

2019 年本市新增地方政府债务 1107 亿元（其中，一般债务 132 亿元，专项债务 975 亿元）、发行再融资地方政府债券 294.45 亿元（其中，一般债券 138.20 亿元，专项债券 156.25 亿元，与按国务院要求、财政部核定的再融资债券发行规模上限和结构一致），扣除已纳入年初预算的新增政府债务 364 亿元（其中，一般债务 202 亿元，专项债务 162 亿元），并增加调入预算稳定调节基金 30 亿元后，本次预算调整 1067.45 亿元，其中：增加市级一般公共预算收支 98.20 亿元，市级一般公共预算收支分别由 5050.38 亿元调整至



5148.58 亿元。增加市级政府性基金预算收支 969.25 亿元,市级政府性基金预算收支分别由 1381.37 亿元调整至 2350.62 亿元。调整后,市级预算收支平衡。

### 三、审查意见

财政经济委员会认为,市人民政府拟定的 2019 年地方政府债务限额和新增地方政府债务限额符合国家规定,预算调整方案符合我市经济社会发展实际需要,根据相关法律法规等规定,财政经济委员会原则同意北京市 2019 年地方政府债务限额及市级预算调整方案。

同时,财政经济委员会指出,在债务资金使用管理中存在着值得关注的一些问题:一是统筹安排政府债务资金和预算资金的程度还不够;二是政府债务全过程管理体系尚不完善,债务资金绩效管理有待加强;三是政府债务信息的透明度仍需提高。为进一步管好用好政府债务资金,财政经济委员会提出如下建议:

(一)加强统筹协调,完善决策机制,保证政府债务的合理性和可持续性

围绕市委、市政府重点工作完善地方政府债务资金安排的决策机制,在财政收支紧平衡背景下,统筹谋划预算资金和政府债务资金用于满足本市重点建设需求。坚持有保有压,综合考虑政策目标和各项成本,防止预算资金沉淀同举债付息并存等情况。结合当前政府债务的规模和结构、政府债务还本付息计划、政府债务风险指标及财政收支形势等情况,加强对政府债务在未来年度偿债压力情况的论证,做好

偿债计划安排,保证政府债务规模和结构的合理性和可持续性。

(二)强化管理,提高绩效,防范化解政府债务风险

围绕政府债务有关政策依据、效果评估、风险防控等方面,强化借用管还等制度体系建设。做实政府债务资金项目库,加强投资项目规范管理,债务资金重点用于急需支持的重大公益性项目建设,不得安排用于竞争性领域项目建设。优化债务资金申报、拨付、决算等业务流程,匹配好支出进度,尽快形成实物工作量。强化绩效管理,推进事前评估、绩效评价和绩效审计工作。加强对债务率、负债率等政府债务风险指标的分析和运用,积极稳妥化解政府债务风险。按照中央有关文件要求,完善政府隐性债务监测和防控工作,严禁新增隐性债务。定期向人大报告政府债务绩效管理及政府隐性债务防控和化解处置等情况。

(三)贯彻有关文件要求,做好工作衔接,推动政府债务相关工作落实

贯彻中央《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》和市委《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实施意见》的有关精神和要求,规范举借政府债务预算调整方案有关报告、报表的编报工作。加强地方政府债务信息化工作,确保年内按照预算联网监督的要求及时推送数据信息,提高政府债务相关信息的透明度。

# 关于中轴线文物保护情况的报告

——2019年5月29日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第十三次会议上

北京市人民政府副市长 张家明

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我代表市人民政府，向市人大常委会会议报告中轴线文物保护有关情况。

北京是世界闻名的历史文化名城，3000多年的建城史、860多年的建都史，拥有7处世界文化遗产、3000多处文物遗存，是中华文明的一张金名片。北京中轴线，即明清北京城的东、西对称轴，南起永定门，北至钟楼，全长约7.8公里。从元大都的奠基，到明清两代的完善，再到今天北京城的发展，经历了700多年的历史变迁，才形成了这条世界上现存最长、保存最完整的古代城市轴线。中轴线是北京老城的灵魂和脊梁，是中国传统文化活的载体，代表着东方文明古都规划建设最高成就。保护好、传承好、利用好这份文化遗产，不仅对我们这座城市具有十分重大的意义，也必将在人类文化发展史上留下浓墨重彩的一笔。

长期以来，党中央、国务院和市委、市政府都高度重视北京中轴线的传承与保护。新中国成立以来，北京城市总体规划的历次修订都强调加强对中轴线的保护。新世纪以来，市政府每年都安排专项资金修缮中轴线沿线文物建筑。2014年、2017年，习近平总书记两次视察北京，亲自审定新版北京城市总体规划，强调：“历史上的北京

城市布局严谨、中轴明显、左右对称、层次分明，在世界城市中独树一帜；北京是全国文化中心，北京的历史文化是中华文明源远流长的伟大见证，要精心保护好历史文化金名片，加强对世界遗产和老城的整体保护，凸显北京历史文化的整体价值，强化‘首都风范、古都风韵、时代风貌’的城市特色。”这些重要论述为我们推进全国文化中心建设、老城整体保护和中轴线申遗保护提供了根本遵循。

市委、市政府非常重视中轴线文物保护工作。2017年3月至今，蔡奇同志已先后6次、陈吉宁同志已先后4次专题调研中轴线申遗保护工作，将中轴线申遗保护作为落实北京城市总体规划、实施北京老城整体保护的主要抓手和重要成果，作为北京历史文化名城保护的重中之重，全力推进落实。

市人大常委会密切关注中轴线文物保护工作，将听取和审议市政府关于中轴线文物保护情况的报告和中轴线文化遗产保护立法的立项论证工作列入2019年工作计划，李伟主任指示，闫傲霜、侯君舒副主任带队，市人大常委会教科文卫体办公室和市人大代表参与，分六次先后赴景山、万宁桥、钟鼓楼、天坛、先农坛、南锣鼓巷、前门大街、正阳门、皇史宬、故宫等遗产点或缓冲区

重点区域深入开展调研座谈,组织了中轴线遗产保护监督专家研讨会。

### 一、北京中轴线文物保护的总体情况

北京中轴线是北京市目前唯一一处世界文化遗产预备项目,其核心要素包括:钟楼、鼓楼、万宁桥、景山、故宫、社稷坛、太庙、天安门、天安门广场(人民英雄纪念碑、毛主席纪念堂)、正阳门及箭楼、天坛、先农坛、永定门,以及连接这些要素的历史街道。遗产区南北长 7.8 公里,东西宽 0.1~2.6 公里,面积 5.6 平方公里;缓冲区为中轴线两侧外展 2~3 公里,面积为 45.3 平方公里;遗产区与缓冲区总面积为 50.9 平方公里,覆盖老城面积的 65.4%。

中轴线的遗产区和缓冲区是北京历史文化遗产的精华集中区,包括故宫、天坛和大运河 3 项世界文化遗产;456 处不可移动文物,其中国家级文物保护单位 72 处、市级文物保护单位 98 处、区级文物保护单位 86 处、尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物 200 处;另有优秀近现代建筑 18 处、历史文化街区 25.5 片(国子监地区计 0.5 片)和 4 片风貌协调区。

为保护中轴线文物,我们主要做了如下几方面工作。

#### (一)规划先行,提出中轴线文物保护对策

##### 1. 协同城市发展,不断完善中轴线保护规划

北京市自 2011 年提出中轴线申遗以来,紧扣城市总体规划、五年规划纲要,编制了 2012 年版中轴线保护规划,并按照党中央、国务院对城市总体规划的批复精神,修编了 2017 年版中轴线保护规划。同时,对标世界文化遗产要求,编制了《北京中轴线申遗综合整治规划纲要》,初步评估了北京中轴线的遗产现状,明确了遗产保护和综合整治的原则及策略。2018 年,进一步编制

了《北京中轴线申遗综合整治规划实施计划》和《五年行动计划》,全面梳理了北京中轴线遗产点和缓冲区内的不可移动文物,对遗产点文物提出了详细的保护项目和实施计划,对缓冲区内 127 处与中轴线遗产突出普遍价值关联性较强的文物逐项评估,提出了保护对策。在上述工作基础上,启动编制 2019 年版《北京中轴线保护规划》。

#### 2. 统筹整合、统一标准,制定城市设计导则

为提升核心区街巷治理水平,东城区、西城区分别编制了《皇城历史文化街区风貌保护管理导则》、《北京西城街区整理城市设计导则》等系列导则。为便于相关城区、委办局在实施中轴线周边城市建设和风貌整治过程中统一标准、把控方向,2018 年,编制了《北京中轴线风貌管控城市设计导则》,分为缓冲区整体、重点地区、中轴沿线道路、中轴重要节点四个层次,分别提出了针对中轴线周边较大范围内整体城市环境管控的通则、针对中轴线遗产点周边重点风貌管控的导则、针对中轴线沿线街道风貌管控的城市设计引导,以及中轴线上重要历史节点的城市设计与文化展示的城市设计方案,成果已应用于永定门南广场改造工程设计。

#### (二)建章立制,规范中轴线文物日常管理

##### 1. 组建专项工作组,统筹协调中轴线文物保护

2017 年底,在市推进全国文化中心建设领导小组下增设中轴线申遗专项工作组,市文物局、市规划自然资源委牵头市级相关委办局、遗产点管理单位和东城、西城、丰台区政府,建立起例会、专题会、月报、专报制度,在推动 2018 年中轴线申遗综合整治重点任务完成年度目标中发挥了十分重要的作用,尤其是集中优质资源,全力保障了文物腾退工作的落实。2019 年初,根据机

构改革和工作需要,更新了成员单位,建立起更加密切的协商机制。东城区、西城区也已组建区级层面的中轴线申遗专项工作组,上下联动、信息互通,有效保证了各项任务的落地实施。

## 2. 明确文物保护责任,探索腾退工作实施路径

一是扎实推进“四个责任”全面落实。2017年底,市政府《关于进一步加强文物工作的实施意见》印发,明确了各级政府的主体责任、文物行政管理部门的监管责任、文物所有人、使用人、收藏单位的保护责任和相关部门单位的协调联动责任,强化了文物相关单位和个人的保护意识和履责义务。市、区两级文物部门对全市文物保护单位逐一确权,尤其对产权复杂和多头管理的文物,逐个明确安全直接责任,全面提升了不同产权性质文物的管理使用者对文物保护,特别是文物消防安全的重视程度。

二是依法合规开拓文物腾退有效路径。“十三五”时期以来,对于直管公房类文物,西城区开创了“政府指令保护”解除租赁合同的方式,创造了“沈家本范例”;通过景山、北海内公房住户腾退,创造了以对接安置房置换、辅以适当补偿奖励的单位自管产类文物腾退模式。东城区在充分摸底、宣讲、动员的基础上,取得了单位自管产文物协议腾退在全额奖励期内100%签约的成功经验。市司法局起草了《关于依法开展不可移动文物保护工作的指导意见》,对于保存使用状态较差的不可移动文物,提出了保护性腾退措施,梳理出不同产权性质和使用状态的不可移动文物的腾退路径。为解决单位自管产腾房纠纷不予受理的困境,市高院为中轴线文物腾退开通了立案审查的“绿色通道”。为破解文物征收立项难题,发改、住建、财政、规划、文物部门专题研究,已初步取得共识。

三是大胆探索腾退后文物利用方式。遵循“不求所有,但为民用”的开放利用原则,各级文物部门积极开展文物腾退空间的合理利用研究,探索引入社会力量的可能性和操作方式。西城区在取得了万松老人塔“砖读空间”、正乙祠戏楼经验的基础上,发布了《关于促进文物建筑合理利用和开放管理的若干意见(试行)》,针对区属直管公房类文物建筑,积极探索应用政府和社会机构合作的模式,鼓励和引导社会力量参与文物建筑保护利用项目的修缮和管理运营。市属国企主动担当,正在组建北京国企公益基金会,下设中轴线申遗专项基金,带动社会资本参与中轴线文物保护相关工作。

## 3. 健全执法巡查机制,严控文物安全生命线

一是在资金保障方面,市级文物保护专项资金每年固定投入文物安全基础设施建设,解决了太庙、钟鼓楼、德胜门箭楼等百余处文物保护单位存在的避雷、防火、用电等安全隐患。

二是在执法巡查方面,近年来,市、区两级文物行政执法部门在全市范围内开展执法检查和安全巡查上万次、责令改正500余起、查处涉文物违法案件100余起。聘用保安人员日常巡查,保证每日文物地点巡查覆盖率100%,发现文物安全隐患上报率100%。紧抓元旦、国庆、除夕、元宵等节假日,昼夜盯守,防止烟花爆竹引发火情。

三是在健全机制方面,实施文物“解危、解困、解读”工程。明确街道一级政府文物安全联络人。协调调动安监、消防、防火委联合检查。摸索各监管主体之间的案件移送及处罚流程,避免检查执法真空地带。

四是在社会参与方面,持续开展“北京市文物安全保护志愿服务行动”,发动文物安全志愿

者、文物爱好者参与到文物寻访、线索举报、巡查保护、应急救援当中来,日益形成全社会保护文物的良好氛围。

### (三)“腾”“修”并重,加大中轴线文物保护力度

1. 聚焦中轴线重点文物,全力保障市属产权文物腾退,主动对接央产文物管理单位。景山寿皇殿建筑群完成腾退、修缮、展示、开放,为中轴线文物保护树立了标杆。2018年,中轴线申遗综合整治工作以文物腾退为重点,以市属产权文物为焦点,完成了社稷坛5户、天坛20户、太庙73户、景山4户、北海4户、会贤堂5户住户的腾退工作,所住房屋(非文物建筑)已全部拆除,逐步实施绿化和景观恢复。景山观德殿、天坛泰元门正在开展腾退后的修缮工程。景山内市少年宫体育场已移交景山公园,将根据考古结果开展环境整治。天坛内园林机械厂房已拆除,结合广利门和南内坛墙修缮成果,新增开放面积2.24公顷。先农坛“一亩三分地”已实现腾退、考古、展示、祭祀、春播。

市文物局采取主动发函形式对接部分央产文物管理使用单位,初步沟通腾退意愿,因中央单位腾退积极性不高或条件较高,腾退难度很大。为建立高层级的协商对话平台,已通过首规委全会、“疏解整治促提升”专项向中直管理局、国管局提出重点文物腾退诉求。市领导亲自对接,贤良祠文物修缮工程已开工,正在制定住户腾退方案。

2. 两区政府主动作为,正人先正己,“十三五”期间积极开展区属产权文物腾退。东城区、西城区围绕会馆、名人故居、履行天坛申遗承诺、申请式腾退试点等主题,分别启动系列文物腾退工作,消除文物安全隐患,改善居民生活品质,全

面提升老城整体文物保护与利用水平。

东城区先后实施了天坛周边简易楼腾退项目、南中轴路周边棚户区改造项目、天坛东里北区1—8号楼腾退项目,已腾退2730户,完成占比98%,已拆除27栋简易楼。南锣鼓巷创新推出“申请式腾退”政策,已累计外迁居民401户,通过腾退安置,外迁居民从原来户均面积不足25平方米,提高到户均面积超过110平方米。恢复了三里河水系。实施会馆腾退修缮工程,在已修缮的文物中,台湾会馆、云间会馆、贵州会馆、吉州会馆已开放用于京台文化交流、企业文化展示等活动;阳平会馆戏楼、晋翼会馆用于文化演艺活动;临汾会馆开辟为会馆博物馆。

西城区对52处直管公房类文物实施腾退保护。2017—2018年加速推进,52项已全部启动,已完成沈家本故居、康有为故居(南海会馆)、《京报》馆(邵飘萍故居)等25项腾退任务,累计腾退住户1080户。沈家本故居于2018年对外开放。粤东新馆保护利用工程已进入征收收尾阶段。

3. 结合“疏整促”,打好组合拳,改善文物周边环境,为文物展示利用腾出空间。2018年,“疏解整治促提升”围绕中轴线沿线历史文化街区和重点区域,深入开展整治提升。在故宫周边打造特色精品胡同片区,开展街巷拆违、封堵、提升一体化设计规划;什刹海地区“清、疏、建、管”四结合,关闭违规酒吧、商户,打通什刹海环湖步道7处堵点,实现前海、后海、西海10公里邻水步道全线贯通;陟山门街沿街平房按原样恢复,重现皇城御道历史风貌。优化医疗公共资源布局,天坛医院老院区整体搬迁,北京口腔医院迁建选址完成征地拆迁,将有效缓解天坛周边人流、车流;加速推进积水潭医院回龙观院区扩建项目,同步推进老院区新北楼降层,再现棍贝子府花园风

貌,优化“银锭观山”景观视廊。

#### (四)“研”“展”结合,推广中轴线文物保护成果

1. 开展课题研究,加强中轴线遗产内涵挖掘与阐释。在多次组织专家现场会、审查会、国外遗产专家实地考察的研讨基础上,市政府联合国家文物局于2018年10月成功举办了“北京中轴线申遗保护国际学术研讨会”,以国际古迹遗址理事会主席为首的国际知名遗产专家、国内遗产地代表、国内文物、规划、遗产保护专家济济一堂,探讨北京中轴线的价值内涵和遗产类型。已听取专家建议,广泛开展中轴线遗产比较研究,重点发掘中轴线南段考古遗迹,丰富文物展示内容。为讲好中轴线故事,已建议市社科规划办、市社科院、在京高校等开展中轴线课题研究,多层次多角度阐释中轴线的文化内涵和时代价值。

2. 结合非物质文化遗产,活化中轴线内涵展示形式。中轴线纵贯北京城四重城郭,不同区段有着不同的主题文化,内涵极为丰富而独特。例如,皇家文化、王府内廷文化及相关的礼仪典章、宫廷造办,大栅栏商贾文化集聚的老字号,琉璃厂士人文化营造的古籍金石、书肆街市,天桥民俗文化包罗衍生的曲艺杂耍,围绕什刹海形成的水文化圈及人文底蕴等。据统计,共有市级非物质文化遗产代表性项目128项,其中有40家以上北京老字号,串联起一张最具北京特色的文化旅游金名片。按照《北京市非物质文化遗产条例》,已为代表性传承人发放传习补助,认定了十余个非遗生产性保护示范基地,推动“北京礼物”传统工艺产品升级换代,为中轴线遗产注入了生命力。

3. 提升中轴线南段步行环境,打造文化遗产探访路线。市文化和旅游局已开展中轴线南段

文化遗产探访路线的规划研究,已完成文化旅游资源分类统计,初步设计出十条精品旅游线路;同步编制了《旅游发展专项规划(核心区旅游发展规划)(2018—2030年)》,着重策划了中轴线南段的旅游项目。为全面优化中轴线南段步行体验,2019年,重点开展珠市口至天桥段道路建设、公交110路临时停车场搬迁等系列工程项目,以期年内贯通中轴线南段中央御道,再现中轴线恢弘气势。同时,全面提升地安门外大街品质,开展钟鼓楼周边环境整治,结合丰富的文物和非遗资源,强化中轴线文化体验功能。

## 二、存在的问题

中轴线文物保护工作在稳步推进的过程中,仍然存在以下较为棘手的问题。

一是需调和复杂多元的利益诉求。北京中轴线遗产所在地区是2000万人口的超大城市的中心地带,是13亿人口的中国的首都的核心区域,需要协调、平衡各种权益关系。例如,中轴线遗产点分属于不同层级的管理使用单位,其中有的已经是世界文化遗产,各个单位对中轴线申遗保护的需求不同,重视程度不同,管理权限不同,致使北京市相关整治计划推进的节奏也不同。

二是需强化各类主体的责任担当。中轴线文物的产权和管理使用单位多样,不同单位对文物保护、腾退和开放利用的认识不一,对于无意或无力承担文物保护责任的单位,单纯依靠北京市出资出房进行腾退保护,难以为继。必须充分调动中央单位、军队、社会企业的积极性,“不求所有,但为民用”,多方筹措、多种途径解决文物腾退、开放难题。

三是需加快在途项目的评估决策。中轴线沿线有一些在途建设项目,在新版城市总体规划发布之前已经取得了规划条件。但这些原定的

规划条件已不符合现阶段控规的要求和中轴线申遗保护工作的需要。对于因此导致的在建筑高度、建筑体量上的缩减和使用功能上的调整,建设单位选择“留”或“退”,需要各级政府综合权衡、科学决策。

四是需提升中轴线内涵的普及程度。北京中轴线突出普遍价值、符合的世界遗产标准、遗产构成和范围、遗产申报类型等问题尚需进一步研究明确。国外专家普遍认可北京中轴线的申遗潜质,但对东方规划思想仍需深入理解;市民群众普遍知晓中轴线申遗,但对中轴线遗产构成和文化内涵的普及工作仍需加强。亟需深入研究遗产价值,广泛开展文化宣传,对内、对外讲好中轴线故事。

### 三、下一步工作

我们要自觉地以对历史、对时代、对国家、对人民负责的态度,从坚定文化自信、建设全国文化中心的高度,从落实总规批复精神、做好历史文化名城保护的角度,认识中轴线文物保护与传承利用的重要意义,以钉钉子精神,持之以恒地推进这项工作的落实。

(一)扎实基础工作。中轴线申遗非一时之功,需要我们持续用劲、久久为功,把中轴线文物保护好、传承好、利用好。一是积极推进中轴线遗产保护立法。在市人大常委会的鼎力支持下,北京中轴线文化遗产保护地方性法规的立法工作已列入《北京市十五届人大常委会立法规划》,我们正在进一步完善立法调研报告,针对问题,研究对策,明确途径,写好立项申请报告,如期提交市人大常委会审议。二是继续加强文化内涵研究。通过组织申报社科基金项目,专项委托高等院校、科研院所,广泛组织社会力量参与中轴线文化内涵和遗产价值的挖掘与阐释,从多个角

度、不同层面讲好、讲活、讲明白中轴线故事,让中轴线文物保护理念深入人心。三是深入探索中轴线申遗策略。通过持续召开国内、国际专家研讨会,进一步明确中轴线的遗产构成与类型,进一步评估申遗综合整治的重点与策略,按照最新研究成果,对照最新国际标准,不断完善《北京中轴线申报世界遗产名录文本》《北京中轴线保护规划》,使中轴线所承载的中国传统文化与哲学思想被世界普遍认同。

(二)强化改革创新。需要我们主动作为、奋发有为,勇于开拓、积极创新,既依法依规又政令畅通。一是加强统筹协调,探索建立央、军、地联动机制。蔡奇书记在调研中轴线时多次强调要工作统筹,分管市领导各负其责,市区一盘棋,确保规划、政策及标准的统一。为加强首都文化遗产保护工作的认识统一、步调一致,有必要推进设立高层级的央、军、地议事协商平台。二是加强对文物腾退政策的梳理与创新。全面梳理政策依据,针对适用条款,协同相关部门共同研究文物腾退工作的实施细则。继续开展类似南锣鼓巷四条胡同申请式腾退、恢复性修建的试点项目,研究推广申请式退租的新模式,以最小代价实现最大限度的文物腾退、解危排险、文化惠民。三是加强腾退后文物的展示与开放。坚持“不求所有,但为民用”的原则,积极尝试引入社会资本、民间力量参与腾退后文物的管理使用与开放运营,东城区、西城区政府已经有了探索和试点举措,需要进一步配套产权置换、规划调整、工商注册、消防验收等方面的细化政策,激发中轴线区域的文化活力。

(三)紧抓重点项目。需要我们上下一心、协同配合,不断推进各项任务保质保量落实落地。一是保障中轴线申遗综合整治规划实施计

划和风貌管控城市设计导则扎实落地。全面加强中轴线遗产区内的文物保护、活化利用、环境治理、风貌提升、民生改善、功能优化等工作。二是切实推进年度各项重点任务。打通中轴线南段步行通道,改善中轴线中段动线设计,提升中轴线北段慢行系统,全面整治街巷两侧立面和第五立面;探索“共生院”模式,提升中轴线周边街区民生环境;串联展示中轴线沿线不可移动文物和非物质文化遗产,打造不同主题的文化探访路线。三是不断加强对外宣传与社会引导。通过文物腾退、修缮、展示,丰富中轴线遗产价值阐释空间和内涵传达方式,引导民众自觉认识中轴线遗产,爱护中轴线文物,支持中轴线申遗,传播中

轴线价值,将中轴线区域建设为承载中华优秀传统文化的代表地区。

希望各位代表继续关心中轴线文物保护与申遗,为我们办好各项工作提供更多有力支持!

各位领导、各位委员,保护、传承、利用好北京中轴线这份宝贵的历史文化遗产,不仅是向世界介绍中国传统的哲学思想和规划理念,彰显中华民族的文化自信,更是展示北京这座千年古都历史文化名城的保护成果和因此带来的北京老城整体保护水平地极大提升。中轴线文物保护工作惠及百姓、利在千秋!

以上报告,提请人大常委会审议。



# 北京市人民代表大会 教育科技文化卫生委员会对市政府关于中轴线 文物保护情况报告的意见和建议

——2019年5月29日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

北京市人大教育科技文化卫生委员会主任委员 刘玉芳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为协助常委会听取和审议市政府关于中轴线文物保护情况的报告，今年3月以来，在闫傲霜、侯君舒副主任带领下，教科文卫委员会结合中轴线立法工作，会同常委会法制办和市政府相关部门，组织委员和代表对中轴线进行了多次调研，实地考察了天坛、先农坛、钟鼓楼、南锣鼓巷、前门地区等多处文物建筑和历史街区，听取了市政府相关部门、东城区和西城区政府及有关部门、故宫等文物管理使用单位、部分街道和企业等28家单位，以及市人大代表和有关专家的意见和建议。5月10日，教科文卫委员会召开第二次（扩大）会议，对市政府的报告进行了讨论，同时研究提出了委员会的意见和建议。

教科文卫委员会认为，市委市政府高度重视中轴线文物保护和申遗工作，特别是近两年将其作为落实新版城市总规、实施老城整体保护的重要抓手，加强组织领导和顶层设计，成立中轴线申遗专项工作组，组织编制《北京中轴线保护规划》《北京中轴线申遗综合整治规划实施计划》等规范性文件；积极开展文物保护和申遗综合整治行动，社稷坛、天坛、太庙、景山等市属单位的文

物腾退取得重要进展，风貌整治稳步推进。市政府的报告客观总结了中轴线文物保护工作取得的成绩和存在的问题，提出的下一步工作任务切实可行。委员会同意这个报告。

同时，调研中我们发现，中轴线作为北京历史文化名城保护的重中之重，目前在文物保护利用方面还存在一些问题和不足，主要表现在：

一是文物依法保护能力和保护水平有待提升。文物保护相关责任规定明确，但落实不到位，执法不严、监管不力、部门间协同不顺的情况时有发生。一些在文物保护范围内（如皇史宬、先农坛庆成宫等）进行私搭乱建等危害文物安全的违法行为，未得到及时有效的调查处理。文物保护力量不足，保护专业化水平、科学化程度不高。

二是文物保护管理体制和社会参与机制不健全。中轴线各文物保护单位隶属关系复杂，分属不同层级、不同系统，认识不一、管理有别，缺乏有效的统一管理体制和协调机制，不符合遗产申报的相关要求，不适应中轴线整体保护的需

要。社会参与中轴线文物保护利用缺乏政策支

持和制度保障,处于自发状态,没有形成社会与政府齐心协力的良好局面。

三是重点文物腾退和环境治理需要加强。中轴线上14个核心遗产点中有5个存在被不当占用和使用的情况,其中先农坛仍有大部分面积被多家单位无序占用,严重影响了其自身和整个中轴线的真实性、完整性,被专家形容为中轴线的“歪肩膀”。部分文物建筑周边环境恶劣,生存在其他建筑的夹缝中,历史风貌受到破坏。

四是文物价值挖掘和活化利用不充分。部分文物保护单位存在重“物”不重“文”、重“有形”轻“无形”的问题,展陈形式单一,科技手段不多,没有充分挖掘和传播这些文物的历史信息、国家记忆、文化内涵。让文物“活起来”的办法不多,缺乏合理活化利用的制度安排,缺乏与其他业态融合发展的政策引导,文物资源促进经济社会发展的作用发挥不充分。

教科文卫委员会认为,中轴线是北京老城的灵魂和脊梁,代表中华文明精华,彰显东方建筑魅力,撑起古都历史文脉,蕴含着极其深厚的文化底蕴和突出的普遍价值,反映了中华文明关于秩序、审美、环境等方面的价值追求,至今影响和决定着北京城市发展的规划思想。中轴线沿线文物是中轴线的实体表现,是中华优秀传统文化活的载体,要以世界遗产的标准保护好、利用好这份珍贵的文化遗产。为此,提出以下建议。

### 一、全面提升中轴线文物依法保护能力和保护水平

完善相关法规和规划体系。要加强文化遗产保护专项立法,推进中轴线立法进程,有效提升依法保护水平。要发挥规划引领作用,不断修订完善中轴线保护规划,并与老城整体保护等其他规划搞好衔接,形成中轴线全面保护规划

体系。

压实文物保护与监管责任。文物主管部门要做好对文物所有人、管理人与使用人的法制宣传和安全教育工作,确保其依法履行文物保护责任。要加强文物保护能力、保护机构建设,建立中轴线文物监测预警制度。要加大文物执法力度,对巡查中发现的违法行为要进行跟踪检查、挂牌督办,落实责任终身追究制,坚决防止违法案件久拖不决或不了了之。

加强文物保护相关部门协同联动。规划、园林、公安、安全监管、城管执法、住房城乡建设等部门要依法积极配合文物主管部门的工作,主动对接中轴线文物保护需要、综合整治要求和风貌管控标准,形成横向畅通、协同有力的良性工作格局,实现文物保护与城市建设管理同规划、同部署、同实施。

提升文物保护专业化和科学化水平。要研究建立中轴线文物保护传统技艺的有效传承机制,注重培养和引进科研人才、技能人才与复合型人才。要重视现代科技在文物保护中的应用,加强对文物修缮等方面的科学研究,推动文物保护与现代科技融合创新,提高文物保护科技应用水平。

### 二、建立健全中轴线文物保护管理体制和社会参与机制

健全中轴线文物保护管理体制。要根据世界遗产公约和国家申遗要求,改变中轴线文保单位各自为政的管理现状,整合现有保护管理资源,理顺保护机构隶属关系,探索建立参与各方认识统一、合作密切、步调一致、长期有效的管理体制。

探索建立央地军地协调决策机制。为有效推动央地军地齐抓共治,可以考虑借鉴首都规划

建设委员会或借助其平台,探索建立包括中央部委和军队单位在内的首都文化遗产保护协调决策机制,发挥组织协调和议事决策作用。

建立和完善社会参与机制。要加强政策引导和制度创新,建立社会公众有序参与机制,明确参与事项,规范参与方式,保障参与者的合法权益与合理收益,奖励作出贡献的单位和个人,使社会力量在中轴线文物保护利用工作中与政府形成合力。

### 三、大力推进中轴线重点文物腾退和风貌整治工作

把握好腾退整治的尺度。要依据世界遗产公约和文物保护法相关要求,明确哪些文物必须腾退,哪些不用腾退;哪些不协调建筑必须拆除或整治,哪些不用拆除或整治。鉴于中轴线是一条影响至今的发展线,真实反映了不同的历史发展阶段,因此应当尊重合理的历史沿革,风貌整治不必强求一律“复古”。在途建设项目要按照新规控制要求和风貌管控标准重新审查把关,对其建筑高度、体量、造型、色彩、功能等进行严格管控。

制定腾退整治的时间表和路线图。要在较短时期内实现重点突破,使中轴线景观和历史风貌得到明显提升。文物腾退的重点要放在问题突出的先农坛等核心遗产点上;风貌整治的重点要放在清理文物“贴身”建筑和“矮化”超高建筑上。

针对难题深化改革创新。要总结和推广成功经验,以改革创新的时代精神有针对性地化解矛盾。针对央地军地沟通不畅的问题,要主动上门对接,提供搬迁方案,将市级机关搬迁腾出来的办公场所优先用于单位文物腾退。针对居民

搬迁意愿不强的问题,要完善奖励、补偿、就学就业等相关制度,使他们成为文物保护的受益者。针对财政资金保障不足的问题,要通过设立中轴线申遗保护基金等方式拓宽投融资渠道,形成政府财政资金引导、社会资本共同参与的多元投入格局。

### 四、有效推动中轴线文物价值挖掘与活化利用

开展中轴线文物价值专题研究。要组织专业力量深入系统挖掘中轴线及各核心遗产点所蕴含的历史信息、国家记忆、文化内涵和精神力量。要做好中轴线文物历史资料整理工作,深化中轴线文物古迹发掘,丰富中轴线文化内涵。

拓展文物价值展示和传播手段。要推动中轴线未开放文物、腾退后文物的开放利用,增强文物的活力和可持续使用价值。要充分运用现代科技和信息技术挖掘文物展示潜力、创新文物展陈方式,并通过互联网、新媒体、影视艺术作品等讲好中轴线故事,实现中轴线文物价值全方位、全媒体传播。

推动中轴线文物保护利用融入经济社会发展。要积极探索文物合理活化利用的新机制、新办法,重点推动中轴线文物与非物质文化遗产、与文化创意产业、与旅游服务业、与老字号企业等业态融合发展,鼓励文物保护单位为非遗传承传播、文化创意创作提供平台与资源,实现物质文化遗产与非物质文化遗产、优秀传统文化与现代创新文化的完美结合,发挥好促进首都经济社会高质量发展的作用。

以上意见和建议,供常委会组成人员审议时参考。

# 关于“持续深入推进医养结合 提高居家养老服务水平”议案办理情况暨相关专项工作报告

——2019年5月30日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

北京市人民政府副市长 卢彦

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关于推进居家养老医养结合服务工作暨“持续深入推进医养结合，提高居家养老服务水平”议案的办理情况。

自2015年起，市人大常委会多年持续推动《北京市居家养老服务条例》贯彻落实，今年继续聚焦老年人长期照护、医护上门服务、信息化、资源整合等难点问题，推进居家养老医养结合服务专项工作。市十五届人大二次会议期间，怀柔区代表团和163人次代表联名提出11件有关居家养老健康服务的议案，交由市政府办理。

根据市人大常委会关于专项工作和议案办理的要求，市政府高度重视，坚持以习近平总书记视察北京重要讲话精神为根本遵循，围绕北京城市功能定位，发挥市老龄委的统筹协调作用，由市卫生健康委牵头，各会办单位通力协作，在基层医疗卫生服务机构激励机制、推进村（居）委会公共卫生委员会建设、探索互联网居家护理服务等方面取得新进展，实现新成效，进一步提高老年健康服务水平。

## 一、破医护上门之困，逐步适应老年人健康服务需求

面对老年人特别是失能老年人医护上门服

务的新需求、新期待，以基层社区卫生服务机构为基础，通过做实老年人家庭医生签约服务，拓展社区卫生健康服务内容，推进互联网居家护理服务，发挥家庭养老照护支持作用，逐步适应老年人健康服务需求。

### （一）做实老年人家庭医生签约服务工作

在本市家庭医生签约服务制度建立之初，就将老年人列为重点人群优先覆盖，提出“贴心服务我上门”的理念。目前，全市共组建家庭医生团队4100余个，签约居民730万人，其中签约65岁及以上老年人175.4万人，占本市65岁及以上老年人的72.7%。2018年为老年人出诊13.8万人次，静脉采血、肌肉注射、鼻饲、灌肠、更换导尿管等项目均可居家开展。各区开创性推进工作，丰台区投入财政补贴资金300余万元，调动基层医务人员积极性，在23个社区开展居家医疗护理上门服务，与近3000名失能老年人签订服务协议，累计提供上门服务3万余人次；东城区实现对辖区托底保障老年人入户评估全覆盖，完成评估4800余人，入户医疗服务1.3万人次；朝阳区42个社区卫生服务中心建立了老年综合评估室，20个社区卫生服务中心开展家庭病床服务，执行家庭病床医嘱8000余条。

下一步,一是落实国家卫生健康委部署,健全完善本市老年人能力综合评估制度,全面掌握全市失能老年人底数,为精准开展上门服务奠定基础。二是加强基层医务人员居家医疗护理服务技能培训,提高服务能力。三是研究家庭医生签约服务考核奖励机制,明确考核办法,签约服务补偿向老年人和慢性病失能者等重点人群倾斜,补偿经费适当比例用于团队人员奖励,不计入绩效工资。四是居家医疗护理工作耗时长,技术要求高,为调动医疗机构更好地为老年人提供优质服务的积极性,将继续完善居家医疗护理价格。

### (二)拓展社区卫生健康服务内容

在社区卫生服务中心推行“先诊疗后结算”服务,免除老年人在社区就诊发生医事服务费的个人自付部分。打通了二、三级医院和基层医疗卫生机构用药目录,对诊断明确的高血压、糖尿病、脑卒中、冠心病患者在社区卫生服务机构取药,执行两个月的长处方管理。社区卫生服务机构提供药品短缺登记服务,满足老年慢性病患者用药需求。

下一步,一是结合老年人需求,开展预防跌倒、脑健康体检、失智筛查、多重用药等老年健康适宜技术推广。二是通过加强学科设置、人才队伍、设备设施、技术能力等方面建设,提高康复护理、安宁疗护服务能力。三是推进中医药优质资源下沉基层,实现所有社区卫生服务中心均有名中医团队进驻。

### (三)推进互联网居家护理服务

制定了发展和规范互联网居家护理服务政策,编制了第一版北京市互联网居家护理服务 25 项护理项目目录。2019 年一季度,金牌护士、医护到家、邻家护理、泓华医疗四家网约平台,通过

线下实体医疗机构开展互联网居家护理服务 5700 余人次。

下一步,一是培育公平竞争的互联网居家护理服务市场。在政府保障基本服务的基础上,坚持开放性,引导社会力量投入和发展护理服务市场。充分调动网约平台、医疗机构和护士各方积极性,指导网约平台完善平台功能,依托实体医疗机构,在服务项目目录内规范开展“派单式”服务。二是加强指导医疗机构开展居家护理服务,民航总医院、首钢医院试点采取与网约平台合作的方式,为其紧密型医联体范围内有需求的出院患者和社区居民,提供可选择、个性化的居家护理服务。三是加大宣传力度,对居家护理服务适宜项目、服务流程进行解读,引导群众对居家护理服务方式合理预期并理性选择。

### (四)发挥家庭养老照护支持作用

本市 2018 年出台的《关于加强老年人照顾服务完善养老体系的实施意见》,提出了制定家庭支持性政策、探索建立家庭护理假制度等任务。丰台区开展试点,通过政府购买服务的方式,给长期照料失能、失智老年人的家庭成员每月放 4 天假。在家庭养老支持方面,本市还制定了居家环境无障碍设施改造办法,对经济困难、失能、残疾等老年人家庭进行适老化改造并给予补贴,目前已完成改造 7400 余户。

下一步,一是研究制定经济困难失能老年人子女护理补贴政策。二是规范建立家庭养老床位,鼓励专业机构上门入户为居家失能、失智等老年人,提供生活照料、医疗卫生、康复护理等服务。三是将失能老年人家庭成员照护培训,纳入政府购买养老服务目录,组织专业机构为家庭成员开展养老照护、急救救护知识和技能培训。四是制定互助养老和志愿服务扶持政策,探索开展

低龄、健康老年人帮扶高龄老年人的“抱团取暖”式志愿服务。

## 二、补医养结合短板,促进老年健康服务可持续发展

面对持续增长的老年人健康服务需求,通过加强村(居)委会公共卫生委员会、基层医疗卫生服务网络、长期护理保险制度和医养结合人才队伍建设,着力补齐医养结合短板,夯实基层基础。

### (一)推进村(居)委会公共卫生委员会建设

发挥村(居)委会公共卫生委员会在组织动员老年人方面的优势,整合、调动养老及卫生资源,落实属地医养结合责任。全市应建设村(居)委会公共卫生委员会 6891 个,截至 4 月底,已建 5589 个,完成 81.1%。其中东城区等 11 个区已全部完成。

下一步,一是今年完成村(居)委会公共卫生委员会建设,形成社区群众参与基层卫生服务评价和治理的格局,实现城乡社区老龄工作有人抓、老年人事情有人管,老年人困难有人帮。二是统筹协调各部门形成工作合力,对公共卫生委员会建设给予政策支持和工作指导。三是整合街道卫生行政资源,统筹街道卫生健康管理工

### (二)加强基层医疗卫生服务网络建设

目前,全市基层医疗卫生服务网络建设基本完成,15—30 分钟社区卫生服务圈已经形成,社区卫生服务人才队伍力量逐步加强,政府保障为主的运行机制日趋完善。针对部分山区村级卫生服务缺失和村卫生室老旧等问题,加大村卫生室建设力度,规划新建和改扩建 525 个村卫生室,现已完成 479 个。各区加强对村卫生室的建设和运行保障,大兴区、密云区按照每个村卫生

室每年 3000 元的标准,给予运行所需的水、电、暖等经费补助。房山区对空白村新建卫生室,每个给予 1 至 2 万元的一次性建设补助;对村卫生室的维修、运行,每个每年补助 2000 元。

下一步,根据人口变化情况,持续完善社区卫生服务机构规划设置,昌平区回龙观和天通苑地区计划新建 4 家社区卫生服务中心,通州区城市副中心确定新增 4 家社区卫生服务中心,大兴区承接核心区人口外迁任务后,计划按照新增人口规模和服务半径适当新增社区卫生服务机构。对纳入新建和改扩建规划的村卫生室,2019 年底前全部完成建设任务。

### (三)推进长期护理保险制度建设

在石景山区开展的政策性长期护理保险试点,由财政资金和医保基金提供启动资金,从 1 个街道起步试点,扩展到今年的 3 个街道,初步探索形成政策性长期护理保险制度政策体系,失能评估标准体系和评估队伍,建立了参保人员管理、财务管理、服务监管三大信息系统。全区已有 182 名重度失能人员享受护理服务,其中入住机构每人每月可获得 1490 元的护理服务,居家每人每月可获得近 2000 元的护理服务。在海淀区开展商业性失能护理互助保险试点,采取“个人投保+政府补贴”的形式,形成政府、社会、市场和家庭、个人多方共担,互惠互利的长效机制,为实现居家养老的健康可持续发展做出有益尝试。全区参保人数为 6402 人,参保人员能够得到生活照料、护理康复、精神关怀等基本护理照护服务,轻、中、重度失能等级对应的护理服务标准分别为每人每月 900 元、1400 元、1900 元。

针对长期护理保险试点工作存在的试点时间短、制度政策需评估完善,特别是参保人员范围、不同人群筹资方式、缴费标准和缴费年限,以

及历史存量人员如何与制度衔接等问题,2019年,在市人大监督指导下,继续做好试点工作,为全市推广奠定基础。在总结石景山区试点经验的基础上,结合本市实际,进一步加强顶层设计,形成本市政策性长期护理保险制度框架。根据市人大常委会的意见建议,进一步完善基本方案,按照国家统一部署,积极稳妥推进政策性长期护理保险制度建设。梳理海淀区试点工作中需要着重解决的重点、难点问题,研究完善相关措施并抓好落实,为推进商业性长期护理保险制度探索经验,提供示范。

#### (四)加强医养结合人才队伍建设

出台改革完善全科医生培养与使用激励机制实施方案,持续开展“5+3”全科住院医师规范化培训和全科医生转岗培训。2018年共有400余名学员参加全科医生转岗培训。通过公开招募、定向免费培养和返聘退休人员等方式,招募和返聘300余人,对乡村医生队伍进行了补充。将基层医疗机构本科生进京生源的高校扩大到177所,拓展用人渠道。提高乡村医生购买服务标准,从原来的每人每月1600元提高到3500元,半山区、山区可再增加500元至2000元不等。推进养老服务队伍职业化专业化发展,全市具备养老护理员培训资质的职业技能培训学校38家,承担养老护理员免费培训的定点培训学校26家,通过职业鉴定的养老护理员1万余人,开设养老服务相关专业的院校64所、在校学生3.3万余人。

下一步,一是落实习近平总书记关于调动医务人员积极性的“两个允许”的重要指示,创新体制机制,激发基层卫生发展活力。将医联体上下协作纳入公立医院绩效考核体系,促进优质医疗资源下沉基层。二是盘活存量,引导社会办医疗机构以及退休医务人员等力量参与居家医疗护

理服务,扩大服务供给。三是建立农村地区社区卫生人员岗位补助和巡诊服务补助等机制,2019年计划定向免费培养150人,学生毕业后回到乡村医生岗位。四是出台养老服务人才培养培训政策,建立养老服务从业人员奖励津贴、毕业生入职补贴、培训补贴等制度。探索在乡镇、村开发为老服务岗位,优先聘用就业困难人员、农村劳动力、高校毕业生、专业社工等人员。

### 三、聚老龄问题之焦,推动老龄事业再上新台阶

面对日益严峻的人口老龄化形势,通过聚焦推动养老服务体系、老龄信息整合应用、老年人权益维护、养老孝老敬老社会环境营造等工作,不断推动本市老龄事业持续健康发展。

#### (一)完善“三边四级”养老服务体系

围绕老年人周边、身边、床边服务需求,全市已建成9个区级养老服务指导中心、192个街乡镇养老照料中心、680个社区养老服务驿站。针对农村公共设施亏欠、养老服务力量不足等短板,出台了关于加强农村养老服务工作、农村幸福晚年驿站建设工作意见,从养老服务设施规划、土地保障、建设支持、运营资助等方面,加大对农村的倾斜力度,对建成运营的农村幸福晚年驿站,按城区驿站标准的1.5倍予以资助。

下一步,继续完善“三边四级”养老服务体系,今年新建20个街乡镇养老照料中心、150个社区养老服务驿站。一是发挥医疗机构专业优势,建立医疗机构与养老机构联合体,做好社区卫生社区中心(站)与社区养老服务驿站的紧密对接。二是推动养老服务设施均衡合理布局,编制养老服务设施中长期规划,统筹养老机构、医疗机构布局和用地保障,支持驿站与护理站协同服务,鼓励驿站与医疗机构毗邻设置。重视城市

适老化和社区医养结合服务设施建设,各区在疏解整治促提升专项行动中要把疏解腾退出来的空间优先用于医养服务。三是研究制定农村养老服务能力提升行动计划,在农村互助养老和志愿服务、农村幸福晚年驿站建设运营、农村特困老年人集中供养等方面,加大政策和资金支持力度。

### (二)推进老龄大数据汇集和应用

大力推进“医”“养”数据共享和应用。目前,已汇集市卫生健康、公安、民政、残联等部门老龄数据信息7000余万条。市民可通过首都之窗网站查询涉老政策、卫生服务机构、养老服务机构等信息,通过手机应用软件查询养老服务信息,预约周边养老服务。通过推进医疗卫生数据互联互通,为老年人就医和享受社区健康服务提供便利。开发“健康北京”手机应用软件,方便老年患者及其家人查询医护人员资质,接受家庭医生签约服务,开展自我健康管理等。

下一步,将以市老龄委成员单位涉老数据为基础,依托本市大数据平台,逐步归集全市涉老数据,推进大数据在老龄工作中的共享应用。一是启动北京市基层医疗与公共卫生管理服务信息系统项目建设,建成后可以满足基本公共卫生、家庭医生签约、分级诊疗以及“互联网+医疗健康”便民惠民服务需求。实施全市医疗信息互联互通项目,推动市级卫生健康信息平台建设,提供信息便民服务、线上健康服务。二是建设北京市老龄健康信息协同与决策支持平台,为打通医疗卫生与养老服务资源,建立完善老年健康服务体系,提供信息协同和决策支持。

### (三)切实维护老年人合法权益

本市不断健全老年维权网络和工作机制,全力调动为老服务法律资源,切实维护老年人的合

法权益。针对老年人权益受损和上当受骗问题,司法部门形成动态化联络协调机制,及时发现涉老纠纷新问题,研究预防和解决对策,加大重点涉老案件追踪与调查。在非法集资和金融诈骗领域,加强法治教育,提高老年人防范意识,加大打击非法行为力度。

下一步,一是对本市涉老金融诈骗案件及情况进行摸底调查分析,研究制定防骗策略,在全市范围开展防范金融诈骗主题宣传教育活动。二是对行动不便的老年人实行电话预约、上门服务,为老年人免费提供法律咨询、公证、司法鉴定等服务。三是打造“三十分钟公共法律服务圈”,通过全区域的公共法律服务实体平台覆盖将法律服务送到老年人身边。四是广泛动员社会力量积极参与老年维权服务,组建老年维权联络员队伍,建立和畅通老龄舆情信息报告与调处反馈机制。

### (四)广泛开展人口老龄化国情市情教育

强化老龄宣传意识,营造良好社会风尚,推动全市养老孝老敬老社会环境进一步优化。从2010年以来,广泛开展“孝星”评选命名活动,在春节、中秋、重阳等传统节日和“敬老月”期间,举办系列爱老助老、慰问老年人活动。

下一步,将深入贯彻落实习近平总书记老龄工作新理念新思想新战略,不断加大老龄宣传工作力度。一是开展人口老龄化国情市情教育,大力宣传首都人口老龄化形势、老龄政策法规、孝亲敬老文化,引导市民树立“全生命周期养老准备”新风尚。二是组织开展特色宣传活动,总结提炼北京“新二十四孝”,营造关爱老年人的社会环境。以庆祝新中国成立70周年为契机,举办“70年70人70岁”传统文化传承人评选活动。将中国传统文化与老龄宣传工作相结合,在中



秋、重阳、春节等中华民族传统节日期间,继续举办系列孝亲敬老活动。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,今年的监督工作重点和阶段性任务已经十分明确,就是要抓住制约医养结合工作开展的牛鼻子,抓紧老龄化高峰即将到来的窗口期,结合政府议案办理工作,解决好重点人群面临的医养结合服务难题。11件有关本市居家养老医养结合服务的议案中还提出许多建设性的意见,已制定工作方案,市政府将持续跟踪抓好落实。4月份,国务院办公厅制定实施《关于推进养老服务发展的意见》,提出了促进养老服务发展六大方面28条政策措施。不久前召开的全国老龄办主任会议,要

求加强老龄工作制度设计,实施健康老龄化战略,扎实推进老龄事业创新发展。本市居家养老医养结合工作将以老年人实际需求为导向,营造有利于老年健康的社会支持和生活环境,延长健康预期寿命,维护老年人的健康功能,提高老年人的健康水平。我们将以专项报告和议案办理为契机,继续深入落实《北京市居家养老服务条例》,为本市老年人有更多获得感而不懈努力!

以上报告,提请人大常委会审议。

附件:推进居家养老医养结合服务工作暨“持续深入推进医养结合提高居家养老服务水平”议案办理工作任务分解

附件

## 推进居家养老医养结合服务工作暨 “持续深入推进医养结合 提高居家养老 服务水平”议案办理工作任务分解

根据市人大常委会听取和审议议案办理工作方案中要求重点听取的四方面内容和 11 项议案所提建议,议案办理工作任务分解如下:

### 一、完善基层医疗卫生为老服务和三边四级养老服务网络

(一)继续提高基层医疗卫生机构对居家养老健康预防、疾病检测和常见病、慢性病治疗的服务能力,各专科各院名医应主动下沉到社区卫生服务站就诊,不断推进“医联体”建设工作;着力构建老年人健康指导、疾病预防、健康管理和综合干预的全过程服务监测评估体系和老年康复护理体系。(市卫生健康委)

(二)大力推进家庭医生签约、家庭病床设立等工作,扩大家庭医生签约和家庭病床开设的覆盖面,提高社区居家养老家庭医生健康管理率。制定政策措施使医护人员能真正走出去为老年人服务并推进落实。(市卫生健康委、市人力社保局、市财政局、市医保局)

(三)根据居家养老全生命周期健康服务需求,精准划分服务人群,提高老年人健康管理的精细化水平。依托北京康复医院老年病健康评估中心对家庭医生签约老年人开展专业健康评估,定制个体康复方案。利用“互联网+技术”对签约居家老年人开展全天候式健康管理服务。(市卫生健康委、市市场监管局、市医保局)

(四)继续完善三边四级养老服务体系建设,

重点加大山区养老政策支持力度,完善驿站建设支持和运营支持政策。加强农村养老服务队伍建设。通过整合、开发农村公益性岗位、配备社工等方式,建设一支稳定、具有一定素养的农村养老服务队伍。加大政府购买服务力度,支持社会力量与驿站对接,以驿站为平台为老年人提供持续服务。(市民政局、市农业农村局)

### 二、推进医养结合机构建设

(一)推进医养结合机构建设,支持民企参与医养。鼓励医护人员到医养结合机构执业。(市卫生健康委、市民政局)

(二)放开医疗医保的地域性限制。进一步加大医保对康复、护理的支付力度,将部分康养项目纳入医保范围。(市医保局)

(三)取消对养老机构内设医务室进入医保的准入门槛,实行备案制,要合理确定的报销范围、改进报销方法,同时加强养老机构内设医务室的业务指导和监督管理。使住在养老机构内的老年人能得到有效的医疗服务,并解决在院老人的医保实时报销问题。(市医保局、市民政局、市卫生健康委)

(四)积极推进部分有条件的医疗机构向老年康复护理功能转型,增强大型综合医疗机构为老服务能力。(市卫生健康委)

(五)根据绝大多数老年人居住在家的现实情况,积极探索符合国情、市情的安宁疗护服务

方式。(市卫生健康委、市医保局)

(六)重点发展康复医院、护理院、护理站、安宁疗护机构,要在政策、财政上支持试点地区积极探索,形成可复制、可推广、可持续的经验做法,为在全市范围内普及奠定基础。(市卫生健康委、市财政局、市医保局)

(七)进一步落实养老设施规划,特别是康复护理床位配置。为适应人口结构变化,北京市出台了《“十三五”时期民政事业发展规划》,目前护养型养老床位供给缺口较大,建议推进落实。(市民政局、市卫生健康委)

(八)整合监管政策,制定符合当今市场需求的、协调一致的审批规范。进一步优化土地、建设、消防及医疗养老设施等专项规划之间的协同配合,避免监管审批矛盾。(市发展改革委、市规划自然资源委、市住房城乡建设委、市消防总队、市民政局、市卫生健康委)

(九)基层养老机构应充分依靠周围社区卫生服务站的医疗资源,与其形成有机结合体;基层养老机构的医护人员由社区卫生机构管理、派遣、培训、支持、保障。(市民政局、市卫生健康委)

(十)充分利用社区卫生机构与二级、三级医疗机构的转诊优势为养老机构中需要进一步诊治的老年人提供进一步的医疗服务。(市民政局、市卫生健康委)

### 三、加强顶层设计,积极推进长期护理保障制度建设

(一)完善老年人养老支付体系,建立以长期护理保险为支撑,以居家养老服务补贴和重点人群兜底保障制度为补充,具有本市特点的多层次的长期护理保障制度。稳妥推进长期护理保险试点工作,加大长期照护保险试点范围和受众群

体。(市医保局、市民政局、市财政局)

(二)以政策性和商业性长期护理保险作为基本社会保障的补充,整合政府各类补贴资源,为老年人提供稳定、可预期的长期护理保障支持。(市医保局、市金融监管局)

(三)大力推广商业养老保险,支持保险公司开发针对性强的保险产品。(市金融监管局)

(四)调动社会力量积极参与到老年人居家长期护理和生活照料服务工作中。(市医保局、市金融监管局、市民政局、市卫生健康委)

### 四、启动老龄大数据平台建设,推进老龄委职能优化调整

(一)按照健康老龄化的规划要求,建立包含全市老年人健康状况、健康档案和健康风险在内的老龄大数据,为政策制定和社会服务奠定基础。(市老龄办、市卫生健康委、市民政局、市经济信息化局)

(二)通过机构职能优化调整和信息整合,推动市、区老龄委职能到位、发挥统筹协调作用情况。(市委编办、市卫生健康委、市老龄办)

### 五、加大人才队伍建设,整合统筹家庭养老照护支持政策

(一)加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的人才。(市民政局、市卫生健康委、市人社局、市教委)

(二)整合统筹家庭养老照护支持政策,形成系统性制度保障与社会化服务体系。做好家庭保健员培养、居家失能老年人家庭照护人员培训和赡养人探亲休假保障等工作。(市民政局、市商务委、市卫生健康委、市人社局、市老龄办)

(三)动员专业队伍力量,通过开展送医下乡(社区)义诊活动,开展医养结合宣传,提供咨询

和疾病防治与保健知识讲座等活动。(市卫生健康委)

(四)建立权威的养老志愿服务互换平台。提高志愿服务量化管理的合理性。加强对志愿者的专业化培训。依托平台成立志愿者服务培训机构,通过培训提高志愿者的专业服务水平,从而提高志愿服务的质量水平,增加时间银行的“优良资产”。优化时间银行管理制度。建立有效的激励机制,保证志愿服务的持续供给。(市民政局、团市委)

#### 六、完善老年宜居环境,开展老年人维权服务

(一)加强适老宜居环境理念宣传教育与标准规范建设。根据全生命周期发展特征,构建精准匹配不同发展阶段需求的居家适老化改造服务。建立统一标准与规范,保障家庭适老化改造作为居家养老专业服务的连贯性与规范性。搭建市场化家庭适老化改造服务需求与优质服务资源的对接平台。(市住房城乡建设委、市民政局、市残联)

(二)通过以点带面,分期分批为老人免费安装与急救中心无线连接的独立呼救器。使老人

的手机和家庭固定电话与急救中心连接共享。(市民政局、市卫生健康委)

(三)更加重视社区便民服务网点的建设,使老年人在社区方便的可以购买到日常的生活用品,方便老年人生活。(市商务局)

(四)切实解决老年人用餐服务问题。(市民政局、市商务局)

(五)社区要经常组织丰富多彩的老年人的精神文化活动。(市文化和旅游局)

(六)加强对老年人的法律服务。建议对老年人提供适时的,针对性强的法律服务,切实维护老年人的合法权益。(市司法局、市老龄办)

(七)依法认定失智老人,完善养老机制。一是确定失能失智老人认定的医学和法律标准。二是重新评定失能失智老人的法定监护人。三是引导失能失智老人进行合理安排财产。(市民政局、市司法局、市卫生健康委、市老龄办)

(八)通过法律、政策,为有资产老人遗赠抚养协议执行提供保证,以便为有财产的失能失智老人提供必然的经济保障。(市民政局、市司法局、市老龄办)

# 北京市人民代表大会社会建设委员会 对市人民政府关于推进居家养老医养结合 服务工作暨“持续深入推进医养结合,提高 居家养老服务水平”议案办理情况报告 的意见和建议

——2019年5月30日在北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议上

北京市人大社会建设委员会主任委员 丛路路

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

常委会在持续多年监督《北京市居家养老服务条例》落实基础上,今年继续聚焦老年人长期护理和生活照料、医护上门为老服务、老龄健康信息等问题,听取和审议市政府专项工作暨议案办理情况报告。

自3月份起,社会建设委员会在闫傲霜、侯君舒副主任带领下,通过集中调研、收集代表建议、发放调查问卷、开展专题座谈等方式,赴东城、朝阳等5个区,直接听取失能老年人及家庭成员、人大代表、专家学者、政府部门、基层医疗卫生机构、街道社区工作者、养老产业及行业协会等各方意见建议;委托十六区人大常委会上下联动同步开展专题调研,了解各区失能老年人基数和需求情况;抽样选取全市512位失能老年人及家庭成员进行问卷调查;与市卫健、民政、财政、医保、老龄等部门深入沟通,推动工作开展。调研中共有55位代表127人次参与,部分老龄工作代表小组成员和议案领衔代表列席市老龄委

会议,积极发挥代表作用。调研共收集意见建议235条,并向市政府反馈。5月8日,社会建设委员会召开第二次(扩大)会议,讨论了市政府关于推进居家养老医养结合服务工作暨“持续深入推进医养结合,提高居家养老服务水平”议案办理情况的报告(讨论稿)。

社会建设委员会认为,自去年底以来,聚焦老年人长期护理和医护上门为老服务重点,结合机构改革进行职能调整,全市系统落实居家养老医养结合服务工作。一是积极稳妥推进长期护理保险制度建设,研究论证全市长期护理保险制度框架。二是进一步完善“三边四级”养老服务体系,补齐空白点,研究提升基层医疗卫生机构为老服务能力,健全激励机制,出台发展和规范互联网居家护理服务政策。三是基本完成市区老龄工作机构改革,正逐步统筹全市涉老政策、设施、服务和人员,推进老龄大数据汇集和应用。此外,居家失能老年人家庭照护培训、巡视探访、喘息式服务、一键式家庭医生服务、中医药健康

养老工程等创新不断。

同时,调研发现和代表议案都集中反映出当前居家养老医养结合服务工作还存在以下主要问题:一是全市长期护理保障制度缺乏顶层设计,长期护理保险试点进展缓慢。市统计局2018年底的调查报告显示,养老领域居民最操心、最烦心、最亟待解决问题比例最高的三项工作是提高养老金标准,帮助老年人解决就餐家务等生活难题,加强对失能失独老年人的帮扶。今年代表议案、实地调研及问卷调查也显示,老年人支付能力与市场护理服务费用之间存在较大差距,各方反映现有医疗保险政策不能满足长期护理需求,长期护理服务供需差距大,需要加快建立长期护理保障制度和扩大长期护理保险试点范围。当前国家还未出台顶层设计,地方试点还存在筹资渠道不可持续、多项评估标准尚未统一和护理照料队伍缺乏等多方面困难。海淀、石景山区的试点参与人数少,覆盖范围窄,部分服务项目和标准有待完善,筹资方式和缴费比例未按照试点方案落实,护理服务项目的内容与重度失能老年人的实际需求还有差距,政策宣传解读不到位,知晓率不足20%。二是基层医疗卫生机构为老服务供不应求,上门服务瓶颈还未突破,全市医养服务队伍和社会力量发展不足。调查显示,全市医养服务机构“周边”覆盖率高于95%，“身边”覆盖率超过50%，“床边”医养结合服务数量少,供需严重失衡。基层医疗卫生机构为失能、高龄、特殊困难老年人提供上门服务的能力有限,缺乏明确的上门服务项目,医护人员上门服务时间少,定价机制不完善,产生法律纠纷的风险大。政策制定对服务需求侧了解不够,没有集中力量应对老年人急需的服务,失能老年人的长期护理成为家庭难题。问卷调查显示,老

年人知悉或者获得家庭医生签约、上门护理、药品配送和家庭病床等服务比例不高,中心城区尚未设立家庭病床,“常见病、多发病的用药保障”、“送上门的医护服务和药品配送”、“社区家庭医生式服务”的知悉和获得率分别为50%,57%,65%;农村地区建立健康档案和家庭医生式服务的知悉和获得率为27%,部分社区卫生服务中心(站)没有上门医护服务和药品配送。医养衔接政策未有效落地,设施利用不统筹,执行监管标准不统一,使产业发展受到了影响和制约。社会力量发展还需要进一步引导和扶持,护理人员缺乏,部分服务项目未有效针对实际需求,仅围绕政府补贴政策设置,难以保障可持续性。三是医养结合服务工作统筹力度仍不够,政府各部门之间未形成有效合力。老龄工作综合性强,需要加强统筹,但实际工作中部门各自为战,工作碎片化,部门性政策或单项政策较多,实施起来缺乏统筹性、系统性、灵活性。全市有多项国家级和市级居家养老服务改革试点、医养结合试点和长期护理保险试点,但经验没有系统梳理和总结。老龄信息化建设为政府决策和社会应用服务的效果不明显,老年人就医和健康信息分散,重复采集,不利于健康管理、疾病治疗和紧急救援等服务有效开展,地区之间发展水平还不平衡。

针对以上问题,社会建设委员会提出以下建议:

### 一、攻克难点,加快建立完善长期护理保障制度

市政府及相关部门要完善老年人支付体系,支持养老服务消费,解决老年人生活照料和长期护理的医养结合服务难题。海淀、石景山区试点要围绕合理确定筹资渠道、缴费比例、服务项目、

支付方式和资金监管等内容全面推进,为全市推广积累经验。应抓紧研究出台包括城区和农村不同区域、针对不同老年人群特点的长期护理保障制度顶层设计方案,形成具有本市特点的长期护理保险制度框架,在此基础上,全市整体部署推进长期护理保险试点工作,带动养老产业发展和劳动就业。

要分清政府、社会、个人等各方责任,谋划多元筹资渠道。从全生命周期服务需求出发,分级分类分阶段供给,明确基本养老、基本医疗、长期护理保险及各类补贴津贴的具体衔接办法和标准,以政策性和商业性长期护理保险作为基本社会保障的补充,整合政府困难救助、护理补贴、慈善捐助等各类资源,提高财政资金使用效率。

进一步摸清全市失能老年人底数,按照现有的失能发生率科学测算未来规模,为护理保险设计提供依据。要落实国家关于完善统一老年能力评估的要求,综合考虑失能、失智、残疾等状况,不断完善评估标准,加强专业评估队伍建设。

## 二、缓解痛点,提升居家养老医养结合服务能力

要结合城市总规详规落地,将医疗机构和养老机构毗邻或者就近规划建设。合理规划医养结合机构设施布局,加强针对失能老年人的护理院、康复院、安宁疗护机构等设施建设。

进一步明确医养结合重在医,居家服务重在护理康复,将现有巡视探访、上门巡诊、家庭护理、紧急救援等服务衔接起来,形成闭环。加快制定上门医疗护理康复服务项目和标准,加强宣传,正确引导,积极推进家庭病床、家医签约服务,加大家庭照顾培训支持力度。全力做好“互联网+护理服务”国家试点工作。进一步支持社会力量参与居家养老医养结合服务,扶持产业发

展和专业运营。

加大人才培养和护理队伍建设,落实基层医疗卫生机构特别是农村医务人员激励政策。建立养老服务褒扬机制,加强医养结合服务典型宣传,形成有人干、愿意干、尊重从业人员劳动创造和社会价值的良好氛围。完善职业技能等级晋升渠道,鼓励各类职业院校设置养老护理专业、开设相关课程和建设实训基地,加强技能培训。

## 三、打通堵点,加强老龄工作统筹协调

充分发挥市老龄委议事协调作用,建立市级部门专项工作统筹协调机制,克服部门间壁垒和工作的碎片化、孤岛化。加强政策集成、部门配合和条块结合,针对长期护理和医护上门服务等问题,集中梳理推广全市好的经验做法。加快老龄信息化建设,完善老年人健康数据平台,实现医、养、康、护信息在全市医疗机构和服务企业之间的有效整合与共享,方便政府决策、老年人需求和企业养老服务。

着力整合社区卫生站、养老驿站等资源,通过信息联通、设施共享、人员对接等手段,打造应对老年人需求的医养结合体,真正实现让老年人和家属少跑路,让医养服务送到家。

今年的议案办理时间紧任务重,市政府及其相关部门要积极回应代表关切,压实责任分工和时间节点,以有指标、有内容、有案例、有成效的标准完成议案办理工作。要按照今年国务院政府工作报告和国务院办公厅《关于推进养老服务发展的意见》的要求,结合常委会审议意见跟踪落实,对建立健全长期照护服务体系、提升医养结合服务能力、深化放管服改革、加大农村养老支持等议案内容进一步细化落实。

以上审议意见,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公告

## 〔十五届〕第 14 号

由西城区选出的北京市第十五届人民代表大会代表刘涛,因工作需要,调离本行政区域,依照代表法的有关规定,刘涛的代表资格终止。

房山区第八届人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定接受李江辞去北京市第十五届人民代表大会代表职务。依照代表法的有关规定,李江的代表资格终止。

截至目前,北京市第十五届人民代表大会实有代表 757 人。特此公告。

北京市人民代表大会常务委员会

2019 年 5 月 30 日



# 北京市第十五届人民代表大会 常务委员会代表资格审查委员会关于个别 代表的代表资格的报告

(2019年5月30日北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

代表资格审查委员会主任委员 刘 伟

北京市人民代表大会常务委员会：

由西城区选出的北京市第十五届人民代表大会代表，中央和国家机关工委原委员、办公厅原主任刘涛，因工作需要，调离本行政区域，依照代表法的有关规定，刘涛的代表资格终止。

由房山区选出的北京市第十五届人民代表大会代表，中共北京市房山区委原副书记李江，因涉嫌违纪违法，本人提出辞去市十五届人大代表职务的请求。2019年5月21日，房山区第八届人民代表大会常务委员会第二十五次会议决定接受其辞职。依照代表法的有关规定，李江的

代表资格终止。

以上代表资格变动事宜报请北京市人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

本次市人民代表大会个别代表的代表资格变动后，北京市第十五届人民代表大会实有代表757人。

以上报告，请予审议。

北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会代表资格审查委员会

2019年5月30日

# 北京市人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年5月30日北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

(一)

免去娄宇红的北京市高级人民法院审判委员会委员、行政审判庭庭长、审判员职务。

免去梁慧琴的北京市高级人民法院审判员职务。

(二)

任命杜灵军为北京市第二中级人民法院立案庭副庭长、审判员。

免去顾国增的北京市第二中级人民法院审判员职务。

(三)

免去刘双玉的北京市第三中级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务。

(四)

任命邢富顺为北京铁路运输中级法院(北京市第四中级人民法院)民事审判庭副庭长、审判员。

免去温志军的北京铁路运输中级法院(北京市第四中级人民法院)审判员职务。

(五)

任命赵长新为北京互联网法院审判委员会委员、立案庭庭长。

任命卢正新为北京互联网法院审判委员会委员、综合审判一庭庭长。

任命雷恩强为北京互联网法院审判委员会委员、立案庭副庭长。

任命闻汉东为北京互联网法院审判委员会委员、综合审判一庭副庭长。

任命刘书涵为北京互联网法院审判委员会委员、综合审判二庭副庭长。

任命陈广慧、曾智涓为北京互联网法院立案庭副庭长。

任命张连勇为北京互联网法院综合审判二庭副庭长。

任命孙铭溪为北京互联网法院审判员。

免去杜灵军、邢福顺的北京互联网法院审判员职务。

# 北京市人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年5月30日北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

(一)

任命张军为北京市人民检察院检察员。

免去方洁的北京市人民检察院检察委员会  
委员、检察员职务。

免去郗琳、岳冰的北京市人民检察院检察员  
职务。

(二)

任命叶文胜为北京市人民检察院第一分院  
检察委员会委员、检察员。

(三)

免去张军的北京市人民检察院第二分院检  
察委员会委员、检察员职务。

(四)

免去赵辉的北京市人民检察院第三分院检  
察员职务。

(五)

任命宋红伟为北京铁路运输检察院检察长。

## 北京市人民代表大会常务委员会 批准辞职名单

(2019年5月30日北京市第十五届人民代表大会  
常务委员会第十三次会议通过)

批准蓝向东辞去北京市东城区人民检察院检察长职务。

批准贺卫辞去北京市平谷区人民检察院检察长职务。

批准李继征辞去北京市怀柔区人民检察院检察长职务。