

京内资准字2014-L0102号

RENDALILUNYUSHIJIAN

人大理论与实践

立法调研报告专辑

总第59期
2020 1

内部资料 免费交流

北京市人民代表大会制度理论研究会会刊



市人大常委会设立立法研究基地。摄影/薛睿杰



市人大常委会设立人大预算监督研究基地。摄影/薛睿杰

人大理论与 实践

2020年第1期
总第59期

主管：

北京市人民代表大会制度理论研究会

主办：

北京市人民代表大会制度理论研究会
秘书处

主 编：田洪俊

责任编辑：王亚杰 赵非

美 编：王文静

联系电话：(010)55588155

电子邮件：yanjiuhui@bjrd.gov.cn

通讯地址：北京市通州区清风路
33号院

邮政编码：101169

准印证号：京内资准字2014-L0102号

目录

实践探索

- 02 《北京市司法鉴定管理条例》立法调研报告
北京市人大常委会内务司法办公室司法鉴定管理立法调研组
- 09 《北京市社会信用条例》立法调研报告
北京市人大常委会财政经济办公室
- 17 《北京市地方金融监督管理条例》立项论证报告
北京市人大常委会财政经济办公室
- 21 北京市院前医疗急救服务现状、问题及对策研究
北京市人大常委会教科文卫体办公室
- 33 北京市野生动物保护地方立法调研报告
北京市人大常委会农村办公室
- 40 《北京市华侨权益保护条例》立法调研报告
北京市人大常委会民宗侨办公室
- 48 《北京市志愿服务促进条例》立法调研报告
北京市人大社会建设委员会工作机构

《北京市司法鉴定管理条例》

立法调研报告

北京市人大常委会内务司法办公室司法鉴定管理立法调研组

一、本市司法鉴定管理基本情况

目前，我市司法鉴定管理的法律依据主要有《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》（以下简称《决定》）和司法部的四部规章，即《司法鉴定程序通则》、《司法鉴定执业活动投诉处理办法》、《司法鉴定机构登记管理办法》和《司法鉴定人登记管理办法》。国家对法医、物证、声像资料、环境损害类（简称“四类内”）鉴定业务实行登记管理制度，由司法行政部门负责；除此之外的鉴定业务称为“四类外”，主要包括司法会计、工程造价、知识产权、交通事故、电力等。“四类外”机构主要由各行业主管部门进行管理，由于历史遗留原因，我市对部分“四类外”鉴定机构和鉴定人实行登记管理。

作为司法行政机关，负责管理社会司法鉴定机构的职责始于1998年国务院机构改革。2000年，随着司法部《司法鉴定机构登记管理办法》的出台，北京市司法局履行司法鉴定机构的行政管理职责。2005年，《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》颁布实施（2015年修正，以下简称《决定》），使司法行

政机关对鉴定机构和鉴定人的管理有了法律层面的依据，本市司法鉴定制度也不断发展和完善。2008年初，北京司法鉴定业协会正式成立，形成本市司法鉴定行政管理与行业管理相结合的基本格局。目前，本市共有鉴定机构122家，其中“四类内”鉴定机构55家，占45.1%，“四类外”鉴定机构67家，占54.9%。共有司法鉴定人1779人，其中“四类内”人员738人，占41.5%，“四类外”人员1041人，占58.5%。截止2019年11月底，本市司法鉴定业务总量88741件，比2018年全年业务总量多2.4%。其中，“四类内”业务量82127件，占92.5%，“四类外”业务6614件，占7.5%。

从特点看，本市司法鉴定行业有四个基本特点，一是鉴定业务涉及的领域广。122家鉴定机构共涉及法医病理、法医临床、法医精神病、法医物证、法医毒物、文书鉴定、痕迹鉴定、微量鉴定、声像资料、电子数据、知识产权、司法会计、建设工程质量、工程造价、交通事故（含机动车类）、电力等多种鉴定业务。二是鉴定业务涉及地域广。北京的司法鉴定机构不止承接来自本市内的司法鉴定业务，更有大量来自其他各省市的疑难复杂案件的司法鉴定“进京”，鉴定业

务涉及全国各省。三是鉴定机构多种体制并存。有卫生、教育、科研单位等发起设立的事业性质性质的鉴定机构，还有企业、社会团体、民办非企业等单位发起设立的鉴定机构。四是从业人员综合素质较高。48.6%的从业人员是中共党员，30-50岁之间的从业人员占55.7%，有36人享受国务院特殊津贴，研究生及以上学历占比超过44%，副高级及以上职称占比超过67%。

二、司法鉴定管理工作存在的主要问题

(一) 司法鉴定市场化对鉴定公正性带来的挑战

由于司法鉴定的专业性强，法院、检察院在司法办案中对鉴定意见的依赖度较高，如鉴定意见不公正，将直接影响案件审理的公正性。2005年，全国人大常委会发布《关于司法鉴定管理问题的决定》，结束了法院“自审自鉴”、检察院“自诉自鉴”的局面，推行司法鉴定社会化改革，此后司法鉴定机构如雨后春笋，数量快速增长。“社会化”部分解决了司法鉴定机构的独立性问题，但司法鉴定“市场化”也带来诸多待解问题。过度的市场化、趋利化发展，虚假鉴定、问题鉴定等时有发生，鉴定逐渐成为滋生腐败、司法掮客的温床。比如近些年在上海、浙江等省市出现的“司法鉴定黄牛”现象，此类“黄牛”常常有“顺风耳”，他们往往能第一时间得到交通事故人员受伤的消息，通过获得伤者信任成为“代理人”，买断理赔，掌握到伤者病史等资料，并设法阻止伤者与保险公司取得联系。“黄牛”们与熟悉的鉴定机构勾联，做虚假鉴定，夸大伤残等级，向保险公司索取巨额赔偿。这种在伤残鉴定上做文章，是“黄牛”获利的主要方

式。目前，虽然北京的司法鉴定还未出现“黄牛”现象，但随着市场的逐步发展活跃，这种司法鉴定背后的乱象必须引起我们的警醒，并要采取有效措施，从源头上扼制市场趋利的负面效应，坚决确保司法鉴定的公平公正。

(二) 司法鉴定准入条件可操作性不强，需要细化补充

一是准入条件不够具体明确。鉴定机构和鉴定人应当具备的条件较为宽泛，如在鉴定人准入方面，仅需满足具备相关专业高级职称或者相关专业本科毕业且从事相关工作5年以上或者从事相关工作10年以上三个条件之一。由于司法鉴定涉及的学科门类、行业种类繁多，而对于其中的“相关专业”“相关工作经历”如何把握又缺乏明确具体的要求，给司法鉴定人准入审批工作带来较大困难。二是司法鉴定人准入专业性审核不完善。司法鉴定人的专业技术能力和水平是决定司法鉴定意见质量的关键因素。现有准入规定中对于如何考核评价这种专业能力缺乏明确规定。2017年12月，司法部下发《关于严格准入 严格监管 提高司法鉴定质量和公信力的意见》明确要求司法行政机关应当组织以法律相关专业知识和司法鉴定管理制度为主要内容的培训、考核。本市自2010年起，已试行由司法鉴定行业协会组织能力评估考核，即拟申请司法鉴定人资格的人员需经协会进行法律法规和专业知识考试合格方可向司法行政机关提出申请。近3年来，协会共组织827人次考试，平均通过率为35.2%，为鉴定人准入资质审核工作发挥了重要的把关作用。但这一制度没有相关法律支撑，亟需通过地方立法予以明确。三是司法鉴定机构准入第三方评价机制不健全。按照规定，司法鉴定机构应当具备“在业

务范围内进行司法鉴定所必需的、依法通过计量认证或者实验室认可的检测实验室”，可见对于计量认证（现已改为资质认定，由国家和省级质量技术监督部门组织）和实验室认可（由中国合格评定国家认可中心组织）等第三方评价机制协助准入审批作出了原则性规定，但并未明确哪些司法鉴定业务范围必须通过第三方评价机制认证认可，实践中难以把握，需要在立法中予以明确。

（三）司法鉴定管理体制不够科学合理、监管手段不足

一是市级司法机关单一管理体制存在覆盖不全、效能不高问题。鉴定意见是诉讼中的关键性证据，对当事人的实体权益影响极大，当事人往往将改变案件审判结果的希望寄托于改变鉴定意见。本市司法鉴定机构承担了一些全国各地疑难复杂案件（约占全市鉴定业务的30%），相关投诉案件数量较多。近3年，全市涉司法鉴定类投诉案件量年均约200件，行政复议案件年均30件，行政诉讼案件年均40件。目前《决定》仅规定了司法部和省级司法机关的管理职责。市司法局作为市一级的司法机关，承担的司法鉴定日常管理工作职责主要有行政许可、行政处罚、处理投诉、行政检查、组织培训等，由于人员力量有限，行政许可和处理投诉几乎占用了绝大部分精力和时间，这种管理体制不仅使得群众诉求难以及时回应，不利于化解矛盾纠纷，还影响了宏观层面行业监管制度、政策研究和发展规划，造成监管覆盖面不足、监管力度不到位等问题。2018年，市司法局依据《北京市关于健全司法鉴定管理体制的若干意见》在全市试行市、区两级司法鉴定管理体制。一年多来，涉司法鉴定投诉案件数量和确认违法违规案件数量均呈下降

趋势（今年上半年分别下降20%和30%），管理效果逐步显现。但区级司法机关承担部分行政许可、行政检查、行政处罚等监管职责缺乏法律依据，区级司法机关的人员编制、工作经费等问题也受到制约，亟需地方立法予以明确。二是司法鉴定监督管理手段不足。《决定》仅对司法鉴定机构和司法鉴定人的部分违法违规活动予以行政处罚作出了规定。管理实践中，司法机关可以通过建立对司法鉴定机构和司法鉴定人的资质评估、质量评估、诚信评价、行政检查、行政约谈等多种手段对司法鉴定活动进行全面系统的监管。此外，司法鉴定的管理还需要行政机关与鉴定意见的使用部门——如公安机关、检察机关、审判机关以及相关政府部门的协同配合，开展联合监管。这些管理手段和机制的设立需要法律依据的支撑。

（四）行业协会地位和自律管理亟待加强

随着司法鉴定行业的不断发展，协会在专业评价、自律管理中的作用越来越重要，但《决定》对司法鉴定行业协会没有作出规定，司法部规章也仅对其实行自律管理作出了简略表述。司法鉴定机构和司法鉴定人是否加入行业协会、是否接受行业自律管理均凭自愿。实际上，同医学等许多自然科学一样，司法鉴定活动也实行“同行评议”原则，司法鉴定行业协会作为行业自律组织的专业评价更具有说服力和权威性，对会员违规行为进行惩戒也更易达成共识。从国外的司法鉴定管理体制看，也多以行业组织作为考核评价鉴定人资质能力、制定鉴定技术标准、惩戒违法违规行为的主体。北京司法鉴定业协会成立之后，积极履行行业自律职能，在行政许可准入审核、业务培训交流、行业规范制定、投诉接

访、行业惩戒等方面都发挥了重要作用，但其法律地位、职责与司法行政机关的工作衔接等缺少法律规定，亟需通过立法予以明确。

（五）司法鉴定执业保障不到位

实践中，对于鉴定意见不满的一方当事人反复投诉、信访，语言威胁甚至跟踪、殴打鉴定人的情况时有发生，严重扰乱司法鉴定机构的办公秩序，鉴定人执业安全难以保障，甚至人身安全受到威胁；鉴定人依法出庭作证在出入法庭、坐席设置等方面缺乏必要的保障，等同于一般旁听人员，出庭费用尚无统一明确的标准等。此外，司法鉴定法律援助事项尚无法律规定，司法鉴定与法律援助衔接机制尚未确立，财政难以给予司法鉴定事项法律援助补贴，目前仅能依靠司法鉴定机构的公益行为减免鉴定费用，经济困难的鉴定案件当事人享受法律援助服务缺乏法律支撑。

（六）司法鉴定机构和鉴定人退出机制不健全，不利于行业健康发展和机构队伍建设

根据《决定》和司法部规章，鉴定机构和鉴定人退出的方式主要有两种：一是因违法违规行为被依法撤销登记；二是因发生法定情形或主动申请注销登记。这些退出条件较为原则，对于实践中出现的常年未实际开展业务的“僵尸”机构和鉴定人、未能通过资质认定认可复审等第三方评价的机构、多次受到行政处罚或行政处理的机构如何淘汰退出，均没有明确规定。鉴定机构和鉴定人淘汰难、退出难，造成鉴定机构小、多、散，鉴定人员专业能力水平和鉴定质量参差不齐。

（七）罚则规定较为原则，不利于监管执法

现有罚则对违法违规执业行为的追责情形规定较为简单、概括，亟需进一步细化补充。一方面在具体适用时难以准确对应，另一方面未能

涵盖司法鉴定管理实践中出现的许多常见问题。例如违反司法鉴定程序或技术标准、伪造鉴定档案、对鉴定材料保管不善造成毁损灭失、鉴定人私自收取费用以及鉴定机构负责人的违法违规问题，均未作出规定，司法鉴定执业中的违法违规行为难以得到有效惩治，违法违规执业行为时有发生，损害了人民群众的合法权益。

三、制定《条例》的必要性

（一）落实中央关于健全统一司法鉴定管理体制改革，全面推进依法治国的需要

党的十八届四中全会首次提出健全统一司法鉴定管理体制，将之纳入全面依法治国总体布局。2017年，中央深改组会议通过《关于健全统一司法鉴定管理体制的实施意见》（以下简称《实施意见》），进一步明确总体要求和具体任务。2018年，市两办联合下发《北京市关于健全司法鉴定管理体制的若干意见》（以下简称《若干意见》），将推动司法鉴定地方立法列为本市深化司法体制改革的一项重要任务。加强司法鉴定管理地方立法，全面提升首都司法鉴定工作法治化水平，是落实中央关于健全统一司法鉴定管理体制改革的需要，更是推进依法治市乃至全面依法治国的必然要求。

（二）服务诉讼活动，促进司法公正的需要

鉴定意见作为法定证据种类之一，在查明案件事实方面有着极为重要甚至关键性的作用。鉴定意见的质量、鉴定机构的公信力以及鉴定人的权威度，直接影响法官对案件事实的判断。为了进一步加强司法鉴定对诉讼活动的服务保障功能，确保通过司法鉴定认定的案件事实符合客观真相，促进司法公正，必须加强司法鉴定管理地

方立法，依法对司法鉴定进行全流程规范、全方位监管，切实提高司法鉴定质量和公信力。

（三）破解司法鉴定管理难题，提升本市依法管理水平的需要

全国人大《决定》是目前指导司法鉴定管理的最高位阶法律，共18条，内容仅涉及司法鉴定的定义、登记管理制度、司法鉴定机构和司法鉴定人申请登记的条件、省级以上司法行政部门的职责、鉴定机构的职责和法律责任等，规定较为概括，缺乏可操作性，需要地方立法予以细化完善。

四、制定《条例》的可行性

（一）具备法律依据和政策支持

国家立法层面，《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》和《行政诉讼法》对司法鉴定均有相关规定；全国人大《决定》和司法部的部门规章是关于司法鉴定的专门法律；2017年7月，中央深改组通过《实施意见》；2018年8月，我市颁布了《若干意见》，对司法鉴定工作提出新的更高要求。这些法律、规章和政策性文件，为司法鉴定地方立法提供了重要依据和参考。

（二）本市已有充分的实践基础和管理经验

本市司法鉴定管理工作自2000年开始，2008年成立北京司法鉴定业协会，自此形成行政管理与行业管理相结合的基本格局。多年来，市司法行政部门大力推进管理理念、制度、实践创新，在资质准入、执业活动监管、加强管理与使用衔接等方面积极作为，出台相关配套文件并组织实施，有序推进市、区两级管理体制改革，司法鉴定管理工作得到持续规范。这些实践和探索，为司法鉴定地方立法提供了可靠的实践基础。

（三）外省市已有可借鉴的立法经验

目前，全国已有包括上海、天津在内的24个省（自治区、直辖市）制定了司法鉴定地方性法规。各省（自治区、直辖市）法规在内容上基本明确了登记管理制度、鉴定机构和鉴定人的准入退出条件、鉴定机构和鉴定人的权利与义务、司法鉴定程序、监督管理和法律责任。这些外省（自治区、直辖市）的法规为制定《条例》提供了重要借鉴。

五、部分省市司法鉴定管理立法的经验

为充分吸收借鉴兄弟省市先进立法经验，我办于近期赴上海市、浙江省、湖北省、山东省就司法鉴定管理立法工作进行了学习考察，重点就司法鉴定管理范围、分级管理体制、行业协会作用发挥、鉴定机构鉴定人的准入退出机制以及法律责任等与兄弟省市人大同志进行了座谈交流。综合各省市立法特点，我们认为有以下几个立法制度设计值得北京学习借鉴：

一是司法鉴定管理范围全覆盖，实行分类管理。对于“四类内”司法鉴定机构、司法鉴定人实行登记管理；对“四类外”鉴定机构、鉴定人纳入管理范围，明确由相关行政部门按照各自职责，依法依规管理。

二是建立统一的司法鉴定管理平台。明确市司法行政部门通过公共法律服务平台公告司法鉴定机构、司法鉴定人名册，办案机关委托“四类内”鉴定的，在全国统一的司法鉴定机构名册中抽选鉴定机构。法院委托本市司法鉴定机构的，应当将相关信息归集到司法鉴定管理平台，纳入全流程管理；其他办案机关委托本市司法鉴定机构的，应当通过司法鉴定管理平台进行委托。

三是实行市、区分级管理体制。赋予区司法

行政部门对本行政区域内的司法鉴定机构、司法鉴定人及其司法鉴定活动进行日常监督管理、投诉处理，以及对轻微违法行为进行责令改正、诫勉谈话、通报批评等。

四是建立司法鉴定信息化监管制度。对司法鉴定案件实行赋码管理（一案一码），对司法鉴定案件实施程序、鉴材保管、检验检测数据保存、鉴定意见书形成等全流程监管，并将鉴定机构、鉴定人的信用信息归集到全市公共信用信息平台。

五是发挥司法鉴定专家委员会作用。对于特别疑难、复杂、特殊的技术问题以及有较大争议的鉴定案件，办案机关可以委托司法鉴定专家委员会提供专家咨询意见。

六是法律责任与全国人大《决定》和司法部规章保持一致。法律责任与上位法及部门规章规定的违法行为一致的，处罚种类和处罚幅度也与其保持一致；属于新增的违法行为，新设处罚种类与处罚幅度与违法情节相当。

六、本市立法的主要思路和内容

（一）立法思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，围绕建设法治中国首善之区的目标要求，主动适应以审判为中心的诉讼制度改革，进一步健全司法鉴定管理体制，在不同上位法相抵触的前提下，对司法鉴定分级管理体制、鉴定机构和鉴定人的准入退出条件、鉴定机构和鉴定人的权利义务关系、司法鉴定程序规范、行业协会自律管理、法律责任等内容予以细化规定，为加强鉴定机构和鉴定人的监管、规范司法鉴定活动提供切实可行的法制依据，为充分

发挥首都资源优势、提升司法鉴定服务保障水平创造良好的法治环境。

（二）主要内容

1. 完善准入退出制度

一是细化司法鉴定准入条件，授权司法行政机关就准入条件中的“相关职称”、“相关执业资格”、“相关工作经历”等规定要素予以细化；二是在鉴定人准入程序中设置专业能力考核环节；三是明确需要通过资质认定、实验室认可或能力验证等第三方评价的司法鉴定业务范围；四是明确注销鉴定机构和鉴定人的具体情形。

2. 明确市、区两级管理职责

本市自2018年1月1日起全面试行市、区两级司法行政机关对鉴定机构和鉴定人进行管理的工作机制。通过《条例》确立本市司法鉴定的市、区分级管理体制，合理划分市区两级管理职责，赋予区级司法行政机关行政许可初审权和部分行政处罚职权，推动司法鉴定管理职权下放、管理重心下移、管理力量下沉，形成管理合力，提高监管效能。

3. 完善监督管理手段

一是建立司法鉴定管理与使用衔接机制。确立由司法行政机关与公安机关、人民检察院、人民法院、国家安全机关及相关政府部门共同参与的司法鉴定管理与使用协调机制，各部门实现信息互通共享，对鉴定机构和鉴定人开展双向评价，定期交换相关执业信息，作为鉴定机构和鉴定人日常监管和诚信评价的重要依据。二是丰富管理方式。在行政检查、行政处罚等常规监管方式的基础上，规定司法鉴定能力验证、资质认可、实验室认可等第三方评价机制，建立诚信评价和公示制度，完善行政约谈机制。

4. 细化司法鉴定程序规范

关于委托程序，明确司法鉴定机构统一受理司法鉴定委托，办案机关向司法鉴定机构出具委托书，明确鉴定事项、鉴定要求、鉴定时限等内容，严格规范鉴定材料提取、保存、移交程序；关于受理程序，进一步明确受理委托、不得受理、终止鉴定、补充鉴定、重新鉴定以及补正意见等程序和条件要求；关于实施程序，进一步规定鉴定全流程记录留痕、细化鉴定人回避情形和程序等；关于鉴定人出庭作证，进一步明确鉴定人出庭的法律责任，对鉴定人出庭费用、相关程序保障作出规定。

5. 明确行业协会的法律地位和管理职能

明确行政管理和行业协会自律管理相结合的管理模式，从事司法鉴定的机构和人员应当加入司法鉴定行业协会。司法鉴定行业协会接受司法行政机关的监督指导，依照协会章程开展活动，加强自律管理，出台行业规范和业务指引，调查处理会员违反职业道德和执业规范的行为，依法保护会员的合法权益。组建司法鉴定专家库，对于疑难、复杂的鉴定事项，配合办案机关或相关政府部门开展专家论证，提供专家意见支持。

6. 加强执业保障

一是明确依法独立开展司法鉴定活动受法律保护原则，对于扰乱鉴定机构工作秩序和鉴定人执业活动的，由公安机关、司法机关依法予以处理；二是建立鉴定人出庭作证保障制度，明确鉴定人出庭作证免检通道、庭审专席、人身安全保护等保障措施；三是对司法鉴定法律援助制度作出规定，将司法鉴定必需的工作经费纳入财政预算，对司法鉴定法律援助予以补贴。

7. 细化法律责任

一是对《决定》中规定的行政处罚行为、种类和幅度予以进一步细化；二是总结实践中出现的违法违规情形，明确相应罚则，对于法律没有明确规定的违反司法鉴定程序、伪造鉴定档案、非法转包鉴定业务、违法干预鉴定活动等情形，补充规定相应罚则；三是尝试赋予区级司法行政部门一定的行政处罚权，强化基层监管力度。

七、需要进一步研究的问题

(一) 坚持以上位法为遵循，发挥地方立法作用

一是严格限定登记范围。《决定》中明确规定，登记管理制度限于“四类内”鉴定业务。制定《条例》要严格按照地方立法权限，坚持上位法的原则和立法精神，不与上位法相抵触，对于“四类外”鉴定事项，不纳入登记管理的范围。二是正确处理健全统一司法鉴定管理体制与严格落实登记管理制度的关系。对于不纳入登记管理范围的鉴定机构和鉴定人，积极探索有效可行的管理方式，确保司法鉴定管理的全覆盖。三是对于《决定》未明确规定的违法行为以及可以设定行政处罚权的情形进行科学细化，找准地方立法空间，充分发挥地方立法补充性功能。

(二) 关于与国家相关规定的衔接问题

司法部作为全国司法鉴定工作的主管部门，其制定出台的关于司法鉴定的部门规章是指导司法鉴定管理工作的重要法律依据。其中，《司法鉴定机构登记管理办法》和《司法鉴定人登记管理办法》正在修订中，规章涉及的很多内容与法规有交叉。要密切关注国家主管部门关于司法鉴定的相关要求和立法情况，做好法规与部门规章之间的衔接工作。□

《北京市社会信用条例》立法调研报告

北京市人大常委会财政经济办公室

2018年，根据市人大常委会立法工作安排，《北京市社会信用条例》（以下简称《条例》）纳入了《北京市地方性法规五年立法规划（2018-2022年）》。市人大常委会高度重视社会信用地方立法工作，财经办公室、法制办公室会同市司法局、市经济和信息化局多次开展调研工作，研究信用相关法律法规和政策制度，分析本市信用立法的必要性、可行性、立法的思路和框架；赴上海市、厦门市、宿迁市等地进行调研，学习外省市信用立法经验做法。市经济和信息化局与市市场监督管理局、市文化和旅游局、市交通委、市住房城乡建设委和海淀区、怀柔区等信用主管部门进行了座谈交流，对《北京市公共信用信息管理办法》（市政府令第280号）的实施情况进行了调研；多次召开信用立法讨论会，听取了相关专家学者的意见和建议。在充分调研的基础上，研究起草了《北京市社会信用条例立法调研报告》。

一、立法背景

社会信用体系是社会主义市场经济体制和社会治理体制的重要组成部分，是完善社会主义市场经济体制的重要保障，是践行社会主

义核心价值观的重要内容，是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要抓手。党中央、国务院高度重视社会信用体系建设，特别是党的十八大以来，习近平总书记对社会信用体系建设作出了一系列重要指示，要求：对突出的诚信缺失问题，既要抓紧建立覆盖全社会的征信系统，又要完善守法诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制，使人不敢失信、不能失信。去年2月份，习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议上进一步强调：要把工作重点放在完善制度环境上，健全法规制度、标准体系，加强社会信用体系建设。李克强总理也多次强调：要推进统一的社会信用体系建设，建立信息披露和诚信档案制度、失信联合惩戒机制和“黑名单”制度，让失信者一处违规、处处受限；要坚持应用导向、立法先行，进一步加强社会信用体系建设。中共中央《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》也提出：探索完善社会信用体系相关法律制度，研究制定信用方面的法律，健全守法诚信褒奖机制和违法失信行为联合惩戒机制。党的十九届四中全会进一步提出：完善诚信建设长效机制，健全覆盖全社会的征信体系，加强失信惩戒。党中央、国务院关于信用工作的一系列重

要论述，为推进信用法制建设提供了根本遵循和行动指南。

为深入贯彻落实党中央、国务院的决策部署，近年来，国家发展改革委、人民银行作为国家信用工作双牵头部门，会同社会信用体系建设部际联席会议成员单位，统筹协调、扎实推进，我国社会信用体系建设取得了显著成效。但是，目前我国社会信用体系建设还存在着：覆盖全社会的征信系统尚未形成，社会成员信用记录严重缺失，守信激励和失信惩戒机制尚不健全，信用服务市场还不发达，信用信息主体权益保护机制缺失，诚实守信的社会氛围尚未形成等问题，迫切需要通过立法为社会信用体系建设提供法制保障。但是，目前国家尚未出台信用上位法，国务院颁布的《征信业管理条例》只是规范征信业的专门法规，国家出台的27部法律只是写入了信用记录和信用奖惩等相关条款，从目前看，国家的法律法规中涉及信用的内容缺乏统一性和协同性，尚未形成全面系统的信用法律法规体系。目前，国家发展改革委会同相关部门开展了社会信用法及公共信用信息管理条例、统一社会信用代码条例等信用法律法规的研究起草工作，国家层面也鼓励有条件的省市加快地方信用立法工作，为国家信用立法提供借鉴经验。

近年来，为加快推进各地社会信用体系建设，部分省市在信用立法工作上积极探索、先试先行，取得了积极进展。目前，陕西省、浙江省、湖北省、河北省、上海市、福建省厦门市、辽宁省、江苏省宿迁市、河南省、南京市10个省市出台了地方性信用法规。其中，2011

年以来，陕西省、浙江省、辽宁省、湖北省、河北省5个省分别颁布了《社会信用信息管理条例》，对社会信用信息的归集、披露、应用和管理活动进行了规范。2017年以来，上海市、江苏省宿迁市、福建省厦门市、河南省、南京市分别颁布了《社会信用条例》，是我国首批关于社会信用体系建设的综合性地方法规，通过颁布实施《社会信用条例》，上海市主要解决了社会信用界定不清、信用信息归集共享和应用难、信用联合奖惩措施无依据、规范和促进信用服务业发展力度不足等问题；厦门市主要解决了信用奖惩依据不足、信用激励力度不够等问题，在实施信用惩戒的同时，更加注重信用激励机制建设，进一步优化了营商环境。此外，江苏省、贵州省、广东省、山东省等省市也将社会信用立法工作纳入了地方立法规划，积极推进立法进程。

二、本市社会信用体系建设的实践和成效

市委、市政府高度重视社会信用体系建设。2001年本市在全国率先启动了社会信用体系建设，2008年建立了由原市信息办牵头的市级社会信用体系建设联席会议机制，2014年调整为由原市经济和信息化委和人民银行营业管理部共同牵头。长期以来，市委、市政府始终把信用工作作为本市一项打基础、谋全局、管长远的重要工作来抓，每年都召开由主管副市长参加的信用联席会议，总结年度工作，部署重点任务，统筹推进全市社会信用体系建设。特别是2018年以来，陈吉宁市长两次主持召开市政府专题会议，研究讨论了信用相关工作，

特别强调要加快研究推进地方信用立法工作。

市经济信息化局和人民银行营业管理部作为全市信用工作的双牵头部门，认真贯彻落实市委、市政府的工作部署，会同市信用联席会议成员单位，积极探索、扎实推进、勇于创新，本市社会信用体系建设取得显著成效，连续21个月在国家发展改革委开展的全国城市信用环境监测中名列第一，主要工作进展情况如下：

（一）信用政策法规制度体系实现了新突破。2015年以来，市政府先后印发了《关于加快社会信用体系建设的实施意见》《关于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》等顶层规划文件，2018年颁布了《北京市公共信用信息管理办法》；市政府办公厅先后印发了《北京市社会信用体系建设三年重点工作任务（2015-2017年）》《北京市加强企业信用体系建设第二阶段行动计划（2016—2018年）》等指导性文件，明确了“十三五”时期我市社会信用体系建设的指导思想、建设目标和工作任务。市社会信用体系建设联席会议办公室也先后印发了《关于加快社会信用体系建设进一步提升城市管理水平优化营商环境推进工作方案》《关于加强和规范北京市信用联合奖惩及“红黑名单”管理相关工作的实施意见》《京津冀全国守信联合激励试点工作行动方案（2019-2020年）》等政策制度。此外，本市还持续开展了信用督察评估工作，对16个区和12个重点行业领域的信用环境状况进行监测，并定期进行通报。

（二）市公共信用信息服务平台建设实

现了新突破。2015年以来，本市按照“一网四库一平台”的总体框架，在企业、个人、社团和事业单位信用信息系统的基础上，建设完成了全市统一的公共信用信息服务平台。截至目前，平台归集了55个部门的企业信用信息、30个部门的个人信用信息、1.1万余家社团的信用信息、1.2万家事业单位的信用信息，已为16个区和60个部门提供了在线查询服务，并与国家信用平台和市行政审批服务大厅系统、18个部门的24个业务系统实现了对接，累计向国家信用平台报送信用信息2.6亿条。目前，“信用中国（北京）”网站已累计公开各类信息3亿余条，总访问量达500万余次，提供个人信用记录报告查询23145人次。本市公共信用信息服务平台和“信用北京”网站在2019年全国信用平台观摩评比中获得了一等奖。

（三）信用联合奖惩机制建设实现了新突破。截至目前，本市已印发了对失信企业、食品药品严重失信主体、重大税收违法案件当事人等46个信用联合奖惩备忘录，并依托市公共信用信息服务平台建设了全市统一的信用联合奖惩信息管理系统，将公共信用信息查询嵌入到了市行政服务中心审批平台，初步建立了与各相关部门的协同机制。据不完全统计，按照已签署的联合奖惩备忘录，44个部门共同对安全生产、食品药品、互联网等13个重点领域列入异常经营名录的48万家企业采取了限制从事政府采购、限制取得政府供应土地、限制任职资格等18项惩戒措施；33个部门共同对123家重大税收违法案件当事人采取了限制出境、限制取得生产许可、限制融资授信等18项联合

惩戒措施。截至目前，已累计将156户次企业法定代表人列为限制出境对象；将34.5万人次列入失信被执行人“黑名单”，限制乘坐飞机154.91万人次，限制乘坐高铁13.37万人次，限制参加小客车摇号7.81万人次。在全市信用联合惩戒机制的威慑下，5.5万名“老赖”自动履行义务，近50%的重大税收违法当事人补交了税款，31%的异常经营名录企业主动纠正了违法行为。去年，按照国家要求，本市还开展了对涉金融领域失信企业和电子商务领域的专项治理，督促10881家涉金融失信企业全部完成了整改工作。

（四）行业和区域信用体系建设实现了新突破。目前，本市14个行业领域建立了信用评价和分类监管制度，提升了对市场主体的监管和服务能力。市民政局将22家社会组织列入严重违法失信“黑名单”，并采取了限制其购买政府服务和授予荣誉称号等惩戒措施。市教委建立了校外培训机构黑白名单制度，对全市12681所校外培训机构开展了“拉网式”排查和专项治理工作，并向社会公布了黑白名单机构的信用信息。市市场监督管理局持续开展了质量信用内部评级工作，将企业质量信用分级分类结果应用于“双随机、一公开”的抽查工作。市文化和旅游局开通了旅游行业信用监管平台，归集了导游、旅行社、A级景区和星级酒店等1.7亿余条信用信息，出具信用报告327份。市交通委在公路工程招标评标中应用“企业信用分”，根据信用等级对中标企业缴纳保证金等采取差异化政策。市住房城乡建设委对全市3634家施工总承包企业和99413名注册建

造师开展了信用评价，将评价结果应用于工程招标评标环节。海淀区持续将信用评级报告作为高新技术企业申报政府资金项目的必要审核材料。昌平区持续开展了对200余家“诚信企业”的考评工作，将考评结果作为政府资金支持、贷款补贴、政府采购的重要参考。

（五）信用惠民和信用便企措施取得了新突破。市经济和信息化局会同市人力社保局等部门拟定了《北京市个人诚信分评价指标体系》，计划在政务服务、就业、教育、文化等领域实施守信惠民措施，会同首都文明办等部门持续开展了企业诚信创建活动，共评选出2558家诚信创建企业，计划为诚信创建企业实施“绿色通道”等守信便企措施。人民银行营业管理部和中关村管委会持续推进中关村国家自主创新示范区小微企业信用体系试验区建设，通过信用评价累计为1万余家中小微企业提供了2696亿元的信用贷款。市税务局和北京银保监局持续开展了银税互动活动，与40余家银行建立了合作关系，去年帮助742家纳税信用A级企业实现贷款31亿元。市商务局建设了“开放北京”公共信息服务平台，归集了3万余家外资企业的34.7万余条信息，会同9家部门对“双积分”信用优良企业提供了24项便利服务。朝阳区在国贸重点楼宇开展“信易租”创新试点，为110余家守信企业开通了快速注册入驻的“绿色通道”。

（六）诚信文化建设和诚信宣传取得了新突破。近年来，本市广泛利用新闻媒体、大型活动、学术论坛等平台，大力开展了诚信宣传教育活动，努力打造“信用北京”品牌。

持续开展了“诚实做人守信做事”等教育实践活动，连续五年举办“信用北京”暨“信用中关村”高峰论坛，连续三年举办诚信北京“3·15”晚会。编制了《市民信用手册》，全面启动“北京诚信建设万里行”活动，开展了“信用进企业、进园区、进社区、进商圈、进校园”“五进”系列活动，推出了“北京市企业创新信用领跑行动”“大学生诚信辩论大赛”“高校诚信演讲比赛”等亮点品牌活动。特别是近年来在北京电视台开播了“诚信北京”节目，宣传了信用工作，进一步提高了全社会的诚信意识。

三、本市社会信用体系建设存在的主要问题

社会信用体系建设是一项长期、复杂的系统工程，本市虽然做了大量工作，取得了一定成效。但是，与“四个中心”的战略定位需求和经济社会发展水平还不相适应，仍面临诸多问题和挑战。

（一）社会信用概念界定不清。界定社会信用调整范围，是信用立法首要解决的问题。目前，我国对社会信用没有统一的界定。虽然，国家标准《信用 基本术语》（GB/T 22117-2018）将信用的界定为“个人或组织履行承诺的意愿和能力”，国务院《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》将社会信用体系定义为“政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信”四个领域，但目前社会信用在国内有泛化滥用的趋势。比如，将无偿献血、遛狗不拴绳、地铁吃东西、闯红灯、垃圾

分类、信访告状等纳入信用记录，在社会上引起较大的争议和分歧，甚至成为了中美贸易摩擦、香港问题、新疆问题的焦点之一，引起了国家的高度关注。

（二）信用信息归集应用和管理机制还不规范。社会信用信息是信用活动的重要基础。目前，本市构建社会信用体系所需的信用信息，大量分布在行政机关、企事业单位和信用服务机构等不同管理主体中，市公共信用信息服务平台还面临着信息采集难、共享难、更新慢、覆盖面不全和安全管理薄弱等问题。具体表现在：一是社会信用信息记录严重缺失。社会信用信息主要包括公共信用信息和市场信用信息。从目前情况来看，本市建设的公共信用信息服务平台只归集了行政机关掌握的公共信用信息，由于法律法规依据不足，还未整合市场信用信息，社会信用信息的完整性存在较大欠缺；二是公共信用信息的市场化应用不够。目前，政府部门向社会开放公共信用信息还缺乏法律保障，造成社会主体缺乏合法获取公共信用信息的渠道，制约了信用服务行业的发展及信用服务产品的创新开发和应用；三是信用信息主体权益保护不力。目前，本市的异议处理和信用修复工作还处于探索阶段，对信用信息的记录时限、信用修复条件和程序等还没有明确规定，急需通过立法进行规范；四是信用信息安全急需加强。目前，本市在公共信用信息服务平台的系统安全和信息保密等方面的管理制度建设还处于起步阶段，还需要加强信息安全的相应技术手段和管理制度建设，进一步规范社会信用信息归集、共享和应用等活动。

(三) 重点行业和领域信用联合奖惩还不到位。信用联合奖惩是信用体系建设的核心机制。当前,本市在重点行业领域、重点人群和关键环节的信用监管与联合奖惩措施还不到位。具体表现在:一是缺乏信用“红黑名单”认定标准。目前,由于缺乏统一规范和法律依据,绝大部分部门还未建立诚信典型和严重失信主体的认定标准,还存在着“不好认定、不敢认定”的困境;二是信用联合奖惩还不到位。目前,本市已建成了全市统一的联合奖惩信息管理系统,并签署了46个信用联合奖惩备忘录,但只有28个领域实现了自动联合奖惩,大部分部门还未将业务系统嵌入到市公共信用信息服务平台,查询使用信用信息的积极性不高,联合奖惩执行情况也不能反馈,还未做到“应查必查、奖惩到位”。

(四) 信用服务市场发展还有待促进和规范。市场应用是社会信用体系的生命力所在。虽然,本市聚集了全国1/2以上的知名信用机构,但还存在着信用服务行业不规范、信用产品应用不广泛等问题。具体表现在:一是信用产品创新开发不足、应用范围有限,一方面企业和个人在经济活动中普遍缺乏使用信用产品的意识,另一方面社会需要的信用产品种类不够丰富、使用不够方便,信用产品的应用范围还非常有限;二是促进和规范信用服务行业发展的政策法规体系还不健全。信用服务行业缺乏统一的监管标准和业务规范,企业素质良莠不齐,公信力还不够高,在信息采集的规范性、数据管理的安全性和披露程序的合法性等方面还存在诸多问题,亟待通过信用立法促进

信用服务行业规范发展。

(五) 信用工作推进机制和法制保障尚不完善。制度建设是加快社会信用体系建设的重要保障。目前,本市信用制度建设还存在着统筹协调机制不健全、法制保障有限等问题。具体表现在:一是统筹协调机制还不健全。本市社会信用体系建设联席会议只是协调议事机构,统筹协调和推进工作的能力亟待加强。比如,联席会议的全体会议、专题会议和联络员会议制度尚未固化,各成员单位的定期报送和信息交流机制还未形成,很多信息交流需要个案沟通;此外,针对联席会议各成员单位的信用考核尚未纳入市政府绩效考核体系等,还存在着推进力度不足问题;二是各区工作组织体系还不健全。目前,除顺义区科信局成立社会信用体系建设服务中心、密云和延庆区经信局设有1名专职人员外,其它各区信用工作牵头部门均未设立专岗专人,具体工作人员身兼数职,疲于应付。三是缺乏有效的法律法规支撑。虽然,近年来本市在信用制度建设方面已形成100多项政策法规制度,但大多数制度层级较低且内容较为原则,对信用工作还难以发挥有效的法律保障。

四、通过信用立法计划解决的问题

加强社会信用体系建设是服务首都城市战略定位、建设国际一流和谐宜居之都的重要基础,是促进经济发展方式转变、加强和创新首都社会治理的重要手段,对于增强社会成员诚信意识,进一步优化营商环境,提升城市整体竞争力具有重要意义。本市在推进社会信

用体系建设中已作了大量实践和有效的工作，可对于在实践中总结的行之有效做法进行固化和提升，认真查找在实践中存在的问题，参照外省市的立法经验和做法，制定《社会信用条例》，有效解决本市信用工作存在的突出问题，加快推进本市社会信用体系建设，为加快建设国际一流和谐宜居之都提供基础保障。因此，我们建议：可通过社会信用条例立法予以明确和解决以下几方面问题：

（一）明确社会信用信息范围。近年来，以信用信息记录为基础的社会信用体系建设在增强社会诚信意识、优化营商环境、推进国家治理体系和治理能力现代化等方面发挥了积极作用。但是，对于信用信息的范围、信用记录的范围还缺乏统一的规范，有泛化滥用趋势。为此，需要通过信用立法进一步确立社会信用的概念，合理区分社会信用与道德诚信、社会文明、守法守规、履约践诺的关系，明确信用信息记录的范围，规范信用信息数据纳入信用记录的程序，防止信用泛化滥用。

（二）规范失信行为分类和认定标准。当前，国家层面对失信行为尚未建立统一的分类和认定标准，部分省市将失信行为按严重程度分为一般失信行为、严重失信行为，或者分为一般失信、较重失信、严重失信行为。由于失信行为的分类界定不清、认定标准不明，造成社会上对于失信行为区别不清，误认为信用记录中有不良信息就是严重失信行为，就要实施限制乘坐飞机和高铁等联合惩戒措施。因此，需要通过信用立法明确失信行为的分类和认定标准，并对失信行为类别的认定主体、认定程

序、主体责任等作出规定。

（三）明确市信用信息平台的功能定位。目前，本市已经建立了全市统一的公共信用信息服务平台，并按照《北京市公共信用信息管理办法》的要求，研究制定了市公共信用信息服务平台建设、运行、维护和管理的相关制度规范。2018年本市实施了大数据行动计划，按照市领导指示要求，市公共信用信息服务平台正在依托全市大数据平台，在大数据目录区块链体系下重构信用信息数据归集共享机制，运用区块链等技术构建政务信息和社会信息融合共享的新模式。为此，需要通过信用立法进一步明确市公共信用信息服务平台的功能定位，全面规范公共信用信息数据归集、处理、共享、披露等活动，明确相关主体的权利和义务。

（四）确立信用分级分类监管制度。为认真贯彻落实国务院办公厅《关于加快推进社会信用体系建设构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》，建立完善信用承诺制度、信用评价和分级分类监管制度、信用奖惩制度等，增强市场主体的信用意识，强化市场主体的信用自律和约束机制，有效提升市场监管的效能和对市场主体的服务水平，需要与各行业领域的“放管服”改革事项衔接，与现行的行政管理制度相配套。因此，需要通过信用立法明确信用监管的主体责任，将信用承诺、信用评价与分级分类监管、信用奖惩等制度固化，明确各行业领域主管部门依法行政、实施信用监管措施的依据。

（五）规范信用奖惩的标准和程序。由于缺乏统一的“红黑名单”认定标准和奖惩措施

的法律依据，本市对于国家印发的51个信用联合奖惩备忘录尚未完全落实到位，迫切需要通过信用立法，明确信用联合奖惩对象的认定标准、认定程序和退出机制，以及实施奖惩措施的法律法规依据，并对信用联合惩戒对象的修复条件、程序等作出统一规范。

（六）强化信用主体权益保护力度。当前，社会上对于信用信息归集披露、信用评价、信用分级分类、信用“红黑名单”认定和联合奖惩，以及区块链、人工智能等新技术在信用领域的应用过程中，如何保护个人隐私、商业秘密、国家安全，如何保证认定标准、评价标准的公平性，如何保护信用主体的人格权、财产权，如何应对人工智能等新技术应用对伦理道德的挑战等一系列问题特别关注。需要通过信用立法进一步强化信用主体权益保护机制，从信用数据的归集、处理、开发、应用等环节明确相关主体的责任，特别是增强信息主体的知情权、同意权、异议权、法律救济权等，在场景上对创新科技应用给予隔离。

（七）明确政务诚信和司法公信建设范围。国务院《社会信用体系建设规划纲要（2014—2020年）》对政务诚信建设提出，要加强公务员诚信教育，建立健全政务失信记录，健全守信激励和失信惩戒机制；加快政府守信践诺机制建设，加强对政务诚信情况的监督、考核、评价和应用等。对司法公信建设提出，要加强法院、检察、公共安全领域公信建设，建立各级公安、司法行政等工作人员信用档案，推进司法机关和从业人员信用建设等。需要通过信用立法明确政务诚信和司法公信建

设范围，为全面推进本市社会信用体系建设提供法制保障。

（八）促进和规范信用服务行业发展。本市具有良好的信用行业发展基础，但信用服务机构在信用信息采集、开发和管理各环节上还存在合法性、规范性不足问题；同时，信用服务行业也存在着从业机构素质良莠不齐，缺乏行业领军企业，行业整体公信力还不够高等问题，亟待通过信用立法进一步规范信用服务业务，促进信用服务行业创新发展。

（九）建立健全社会信用体系推进机制。社会信用体系是一项系统工程，涉及经济社会的方方面面，工作任务重、专业性强，需要配备专门机构和专业力量来承担。当前，大部分部门和区对社会信用体系建设工作认识不足，还未安排足够的资源力量开展信用工作的相关研究、规划和实施工作。需要通过信用立法确立市、区两级统筹联动机制，明确市、区两级信用主管部门的权利和责任，明确要求设立信用专项资金，明确将信用工作完成情况纳入市、区绩效考核体系。

五、主要建议

制定《条例》，将进一步完善本市社会信用体系建设法规制度，促进社会信用体系建设规范发展，对进一步优化营商环境，加强和创新首都社会治理体系和治理能力现代化，加快建设国际一流和谐宜居之都产生深远影响。因此，我们建议加快推进社会信用条例立法进程，为加快本市社会信用体系建设提供法制保障。□

《北京市地方金融监督管理条例》

立项论证报告

北京市人大常委会财政经济办公室

制定《北京市地方金融监督管理条例》（以下简称《条例》）属于市人大常委会五年立法规划一类项目，也是今年的立项论证项目。按照常委会立法工作要求，财经办公室提前介入，积极沟通协调，会同法制办公室、市司法局、市地方金融监管局开展调查研究，夯实立项论证工作前期基础。10月中旬，收到市司法局关于《条例》立项申请的审查意见后，财经办继续聚焦重点，开展调研论证。围绕立法的主要制度设计和重要内容，组织召开座谈会，进行实地调研考察，征求人民银行营管部、证监局、银保监局的意见，听取市发改委、市场监管局、公安局等相关政府部门的建议；到有关区专门征求区金融办和金融从业机构的意见；并就立法的适用范围、准入管理、监管手段、风险防控等重点问题，召开专题论证会，听取专家学者、人大代表的意见建议。在此基础上，就立法的必要性、可行性、立法思路和主要内容进行了研究论证，现将有关情况报告如下：

一、立法背景

2017年全国金融工作会议上，习近平总书记明确指出，地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，按照中央统一规则，强化属地风险处置责任。李克强总理在讲话中指出，所有金融业务都要纳入监管，要压实地方监管责任，加强金融监管问责。中共中央国务院印发的贯彻落实全国金融工作会议精神的文件中，就地方金融监管职责明确指出：在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，按照中央统一规则、地方实施监管，谁审批、谁监管、谁担责，赋予地方政府相关金融监管职责。小额贷款公司、融资担保公司、区域性股权市场、典当行、融资租赁公司、商业保理公司、地方资产管理公司等（以下简称7类机构），由中央金融管理部门制定规则，地方金融监管部门实施监管。强化地方金融监管部门对辖区内投资公司、开展信用互助的农民专业合作社、社会众筹机构、地方各类交易场所等（以下简称4类机构）的监管，提高准入门槛，严

格限定经营范围。建立健全由省（自治区、直辖市）政府领导牵头的金融工作议事协调机制，具体工作由地方金融监管局（金融办）承担，履行属地金融监管职责，赋予必要的监管手段，负责地方金融机构的风险防范处置。

截至2018年年底，本市纳入地方金融监管部门监管的7类机构基本情况是：小额贷款公司134家（其中试点互联网小额贷款公司4家）；融资担保公司67家；区域性股权市场（北京股权交易中心）1家，挂牌展示企业4478家；取得《典当经营许可证》的典当行377家、分支机构126家；融资租赁公司227家，其中内资融资租赁试点企业26家，外资融资租赁企业201家；商业保理公司64家；全市经市政府批设的地方资产管理公司2家。其他4类由地方金融监管部门监管的机构基本情况是：全市名称及经营范围中含有“投资”字样的企业共72630家；全市开展信用互助的农民专业合作社3家；社会众筹机构254家；交易场所46家，其中商品类24家，权益类19家，商品兼权益类3家。总体来看，由本市负责监管的地方金融从业机构数量较多，部分从业机构还存在违规经营，金融风险防控压力大、责任重。

二、立法的必要性和可行性

（一）必要性

一是落实好全国金融工作会议精神和国家金融管理体制改革的的要求。根据全国金融工作会议精神，地方须履行属地金融监管职责，

强化金融风险防范处置责任，然而地方政府在履行金融监管职责时，没有相应的法律制度安排，一定程度上造成了监管重叠和监管真空，金融风险防范处置缺乏主动性和有效性。因此，需要通过地方立法解决法律依据缺失问题。二是本市金融监管和风险防控的实际需求。“7”类机构中除融资担保公司的监管可依据国家行政法规《融资担保公司监督管理条例》外，其他机构的监管依据多为部门规章和规范性文件，法律效力普遍较低。对“4”类机构的监管也没有相应的法律依据。同时，对金融风险防控的措施不足，除进行约谈提醒外，只能从风险监测、风险预警等角度进行底线管理，难以产生强有力的警示约束作用。因此，需要通过地方立法给予制度支持和保障。三是优化首都金融法治环境的现实需要。通过地方性法规规范地方金融从业机构和金融活动，严格金融监管权力的正当行使，进一步提升政府部门的金融监管水平，有效引导地方金融从业机构依法规范运营，优化金融营商环境，助力首都经济持续健康发展。

（二）可行性

一是本市相关政策的实施、政府职能部门的明确、金融风险防控经验的积累为立法工作奠定了实践基础。2018年市政府《关于服务实体经济防控金融风险，深化金融改革的若干实施意见》明确，要深化地方金融管理体制改革的，履行属地金融监管和风险防控职责。2018年本市在机构改革中组建了北京市地方金融监督管理局，进一步明确其金融监管和风险防控处置等职责。实践中，还探索建立了基于

大数据、人工智能等信息技术的金融风险监测预警体系等，为本市开展地方金融监管立法积累了经验。二是兄弟省市相继出台地方金融法规为本市立法工作提供了有益借鉴。近几年，《河北省地方金融监督管理条例》、《四川省地方金融监督管理条例》、《天津市地方金融监督管理条例》等相继出台，为本市地方金融立法提供了有益借鉴和重要参考。此外，上海、浙江、江苏、广西等地均已启动地方金融立法，相关工作正在推进中。

三、立法的基本思路和主要内容

（一）基本思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻十九届四中全会精神，推进国家治理体系和治理能力现代化，落实好健全具有高度适应性、竞争力、普惠性的现代金融体系，有效防范金融风险的要求，按照全国金融工作会议的精神，在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，立足于首都城市战略定位和地方金融监管的实际需求，明确金融从业机构的行为规范，严格地方金融监管的职责权限，强化金融风险的防范处置，加强金融消费者的权益保护，打好防范化解金融风险攻坚战，维护首都金融和谐稳定。在立法过程中，注重把握三个重点：一是严格地方金融监管，引导金融从业机构依法规范从事金融活动，促进首都金融业健康有序发展，为首都经济高质量发展提供有力支撑。二是科学规范地方金融从业机构的行为，明确监管规则，在守住不发生系统性金融风险的前提下，稳妥推动金融创新。三

是完善分层分类的地方金融监管体系，明晰地方金融监管职责，规范金融监管和风险防控措施，建立健全具有首都特色的金融监督管理制度。

（二）主要内容

1. 界定适用范围

明确以“7+4”类金融从业机构及其金融活动作为地方金融监管对象，机构监管与行为监管并重，强化行为监管。同时设定兜底条款，将“法律、行政法规规定和国务院授权省级人民政府监督管理的其他金融从业机构及其金融活动”，纳入法规适用范围。

2. 明确金融从业机构的行为规范和监管规则

区分“7”和“4”类不同的金融从业机构，明确各自的行为规范，其中对“4”类金融从业机构，提高准入门槛，严格限定经营范围。加强全方位监管，严格金融市场准入，强化金融从业机构、金融业务和高管人员资质的准入。加强监督管理，完善事中、事后监管机制和措施，建立健全对“7+4”类金融从业机构及其金融活动的全链条监管规则。

3. 规范地方金融监管职责和手段

一是建立健本市地方金融工作议事协调机制，强化地方金融监管权责，明确相关政府职能部门，在各自职责范围内对地方金融监管和风险防范处置给予协同配合。二是落实中央对省级政府履行属地金融监管职责的要求，夯实市级地方金融监管部门的责任，加强与区金融管理部门的协调配合，形成市区金融监管合力。三是明确对金融从业机构可采取的监管

手段，包括现场检查、非现场监管。同时明确金融从业机构违法违规行为所应承担的法律责任。

4. 强化风险防范处置措施

一是建立金融风险监测预警机制，运用大数据等科技手段，建立金融风险监测预警系统，对金融风险进行动态监测、统计分析、评估预判、通报预警。二是建立金融风险报告制度和突发事件处置制度，分别明确金融监管部门、相关行业主管部门、区金融管理部门、金融从业机构的责任，及时消除风险隐患。三是明确风险处置过程中可采取的约束性措施，避免因处置不力而导致风险升级。

5. 加强行业自律和金融消费者权益保护

明确发展金融行业组织，完善行业协会相关制度，加强内部管理，完善行业自律，维护金融行业秩序和地方金融从业机构合法权益；加大约束和监督力度，规范地方金融从业机构从业行为，建立从业机构违法违规行为举报制度；加强金融知识宣传教育，建立金融消费纠纷多元化解决机制，合理解决金融消费争议，保障金融消费者合法权益。

四、需要说明的问题

一是需及时做好与国家层面立法的衔接。国务院正在制定《地方金融监督管理条例》，该条例内容将涉及“7”类由中央金融管理部门制定规则的金融从业机构。这“7”类金融从业机构的监管措施已经在本次立法过程中予以规范，国务院条例正式实施后，还需加以对照研究，必要时进行修订调整。

二是立法中将进行适当“留白”。国务院正在制定《处置非法集资条例》，非法金融从业机构和非法金融业务活动未纳入本条例的适用范围；实践中，对互联网金融的监管还处在探索阶段，通过地方法规制定互联网金融监管规则的条件尚不成熟；同时，金融创新发展日新月异，本条例的内容尚无法涵盖所有金融活动形式，可根据具体实践和实际需求不断完善。

三是地方金融监管部门的能力和手段尚显不足。尽管本市金融监管部门做了大量工作，积累了很多很好的实践经验，但是与地方金融监管的重大责任相比，地方金融监管和风险控制能力还有待加强，对“7+4”类金融从业机构及其金融活动的监督管理还需进一步加以探索。

五、立法的效果预期

北京地方金融立法在借鉴国内外地方金融立法经验的基础上，认真贯彻落实第五次全国金融工作会议精神，力求体现北京地方金融监管的法制化、规范化、机制化、协同化，实现在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，明确监管对象和行为规范，厘清中央金融管理部门派出机构、市相关部门在地方金融监管、风险防范处置工作中的职责，明确地方金融监管和风险防范处置必要的法律依据和手段措施，确保地方金融监管和风险处置有法可依、有规则可循、有措施可用，强化地方金融法治建设，有力保障和促进首都金融业持续健康发展。□

北京市院前医疗急救 服务现状、问题及对策研究

北京市人大常委会教科文卫体办公室

为协助常委会听取和审议市政府关于“完善院前医疗急救服务体系，提高急救服务能力和水平”议案办理情况的报告，教科文卫委员会成立了议案督办工作组。常委会领导高度重视议案办理，李伟主任在启动会上提出明确要求，并在议案办理过程中亲自召开督办工作座谈会，就议案办理的核心问题和关键环节与主管副市长深入研究，多次做出指示批示。庞丽娟、侯君舒副主任带领议案督办工作组，先后到朝阳、房山、通州、昌平、延庆等5个区的急救分中心和部分急救站，以及北京急救中心（120）、北京市红十字会紧急救援中心（999）、北京大学第一医院、天坛医院实地调研，与急救医生、护士、司机、担架员等一线工作人员座谈交流。教科文卫体办公室多次召开座谈会、研讨会，广泛听取16个区人大和区卫生健康委及相关政府的意见和建议，就代表关心的重点问题与市卫生健康委、市红十字会等沟通研究。现将调研情况报告如下：

一、基本情况

（一）本市院前医疗急救服务网络建设基本情况

本市院前医疗急救服务现有120和999两套服务网络。

1. 120服务网络

120服务网络隶属于市、区卫生健康管理部门，由北京急救中心管理具体业务。包括1个市急救中心，20个急救分中心和214个急救工作站，各类急救车辆603辆，医生860人，护士794人，驾驶员703人，担架员714人，其他后勤管理人员388人。采用“一级调度、三级管理”的运营模式。

“一级调度”是指急救任务直接从市急救中心指派到车组。“三级管理”是指在业务管理上采用“市急救中心——急救分中心——急救工作站”方式。“120”号码是2004年国家卫生部和信息化产业部联合印发《关于加强院前急救网络建设及“120”特服号码管理的通知》规定的院前急救唯一特服呼叫号码。

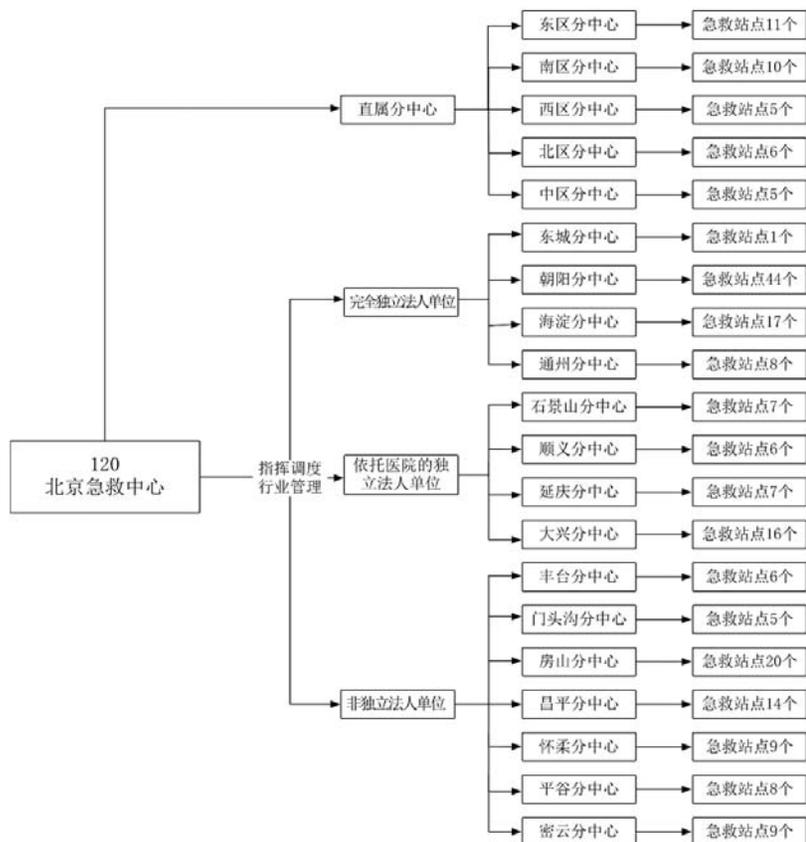
北京急救中心，该中心为120网络业务主管运营单位，是北京市卫生健康委直属公益一类医疗机构，主要承担全市120指挥调度、日常院前医疗急救服务和突发事件的紧急医疗救援、急救网络建设与管理、急救知识普及培训等任务。中心设置有1个调度指挥中心，5个急救分中心，编制650

人。

急救分中心，接受北京急救中心统一指挥调度，承担辖区内院前医疗急救任务和政府指派的医疗保障任务，负责辖区院前医疗急救网络管理和业务指导。全市共有急救分中心20个。其中，东区、西区、南区、北区和中区5个急救分中心及下设的37个急救工作站由北京急救中心直属，其人财物均由北京急救中心管理和保障。其余15个急救分中心隶属各区政府，有3种运营模式：一是完全独立法人模式，包括东城、朝阳、海淀、通州等4个区的急救分中心，直接隶属于区卫生健康委，为全额拨款单位，人、财、物独立运行。二是依托医院的独立法人模式，包括石景山、顺义、延庆、大兴等4个区的急救分中心。具有独立法人资质，隶属于区卫生健康委，运营

依托区属医院，有不同数量的编制，经费来源包括区财政、医院和急救收入，人、财、物由依托医院统筹管理运行，急救人员由医院单独招聘或部分院内医务人员轮转。三是依托医院的非独立法人模式，包括丰台、门头沟、房山、昌平、怀柔、平谷、密云等7个区的急救分中心。设立在区属医院，相当于医院的一个科室或急诊科的一部分，直接接受医院管理，基本无人员编制，经费主要来源于医院和急救收入，区财政给予不同程度经费支持，人、财、物由依托医院统筹管理运行，急救人员由医院负责招聘或院内医务人员轮转。

急救工作站，大多依托医院设置，使用所属单位或依托单位的医疗机构执业资格，有的依托于医院运行，有的只是由医院提供场所，业务上



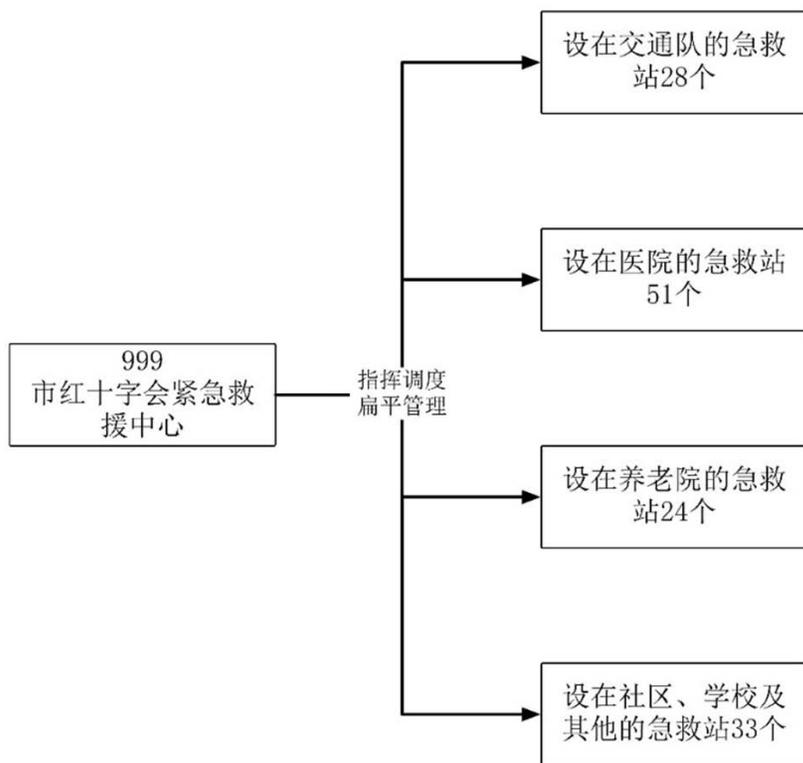
归各急救分中心管理。

2. 999服务网络

999服务网络隶属于北京市红十字会，由北京市红十字会紧急救援中心运营管理。该中心是2000年2月经北京市机构编制委员会办公室批准的，北京市红十字会下属正处级自收自支事业单位，于2001年9月19日正式运行。主要职责是承担急需救护、救助、救援电话呼叫的接通、处理，及时将病人送往相关医院进行治疗。采用“中心——急救站”两级扁平化管理模式，设有1个指挥调度中心，136个急救站。拥有各类急救车辆240余台，从业人员800余名，其中急救医生256名，护士71名，驾驶员265名。“999”号码为原国家邮电部电信总局批准中国红十字会从事“救护、救助、救灾”服务使用的特服号码，1997年9

月中国红十字会总会授权北京市红十字会率先使用。

急救站点设置类型分为4类：一是设置在交通队的急救站。交管部门为999提供站点用房，急救站在执行日常急救外，协助交管部门处理交通事故人员救治、酒驾人员采血等工作。如东外大街执法站、亚运村大队执法站、樱桃园大队执法站等28个站点。二是设在医院的急救站。如武警总队、健宫医院等51个站点。三是设在养老院的急救站。与养老院采取合作模式，在执行日常救护外，为养老院老人提供院前医疗急救服务。如金融街老龄公寓、椿萱茂老年公寓等24个站点。四是设在社区、学校和其他地方的急救站。如怡海花园社区、清华大学、北京航空航天大学等33个站点。



（二）近期本市院前医疗急救服务发展情况

一是建立了部门联动机制和工作调度机制。市相关部门按照职责和任务分工，加强协调联动，对人事薪酬、财政补助、绩效管理、落户政策、宣传培训等重点工作进行了深入研究，提出了具体政策措施。建立了全市及16区急救呼叫满足率周报制度，在市政府《值班快报》通报，定期约谈排名靠后的区卫生健康委主要负责人，督促推进有关工作。

二是推进了统一指挥调度和资源统筹。实现了120、999急救调度“首接负责制”，建立了“谁先受理谁全程负责到底”的工作机制。

三是增加了急救服务供给量。今年1—10月份，全市新增运行急救工作站42个，新增运行救护车35辆；急救出车量55万次，同比增长7.9%；平均急救反应时间约16分钟，同比缩短3.1分钟。挖掘120、999内部潜力，组织具备资质的管理人员到急救一线服务，增加服务供给。

四是强化了质量监管。加大对120、999监督检查频次和内容，飞行检查由每月1次增加为2次，检查项目由20项增加到40余项。建立了月度、季度、年度院前医疗急救服务质量通报机制，针对具体问题抓好整改提高。

五是加强了院前院内急救衔接。在全市二、三级医院开展急诊预检分诊分级工作，按照“濒危、危重、急症、非急症”对患者进行分级管理，优先保证濒危和危重患者进入复苏室或抢救室救治。

六是推进了社会急救能力建设。完成社会急救技能培训和急救知识宣传普及相关教材的修订、相关标准规范的制定、师资的储备、30家培训分支机构的认证。推动公共场所急救设施设备

配置，全市新安装自动体外除颤仪（AED）612台，其中大兴国际机场60台、西客站12台、清华大学340台、市属医院200台。

二、存在的主要问题

在议案督办调研中发现，本市院前医疗急救服务水平与市民的期盼还有差距，与国际化大都市城市安全运行体系的要求还有距离，院前医疗急救服务体系建设顶层设计不够，长期存在的痼疾顽症还没有得到根本解决。

（一）院前医疗急救服务的公益性未得到充分保障，政府主体责任仍需强化

院前医疗急救服务承担着急危重患者的现场抢救和转运途中的紧急救治，以及突发事件和其他公共安全应急处置等职责，是基本公共服务和城市公共安全应急保障的重要内容，不适用市场的“逐利”竞争机制，应确保院前医疗急救的公益属性。纵观世界发达国家，都是把院前医疗急救服务作为基本公共服务，由政府保障。我国和本市的法规规章也都对此作了规定。但从目前实际情况看，本市从事院前医疗急救服务机构，有政府举办的北京急救中心（120）服务网络，还有北京市红十字会紧急救援中心（999）服务网络。北京市红十字会紧急救援中心（999）为自收自支事业单位，在从事院前医疗急救服务的同时，还从事着大量非急救转运、医疗上门服务等市场化业务，并与以市红十字会冠名的北京市红十字会急诊抢救中心捆绑运行，长期游走在市场化边缘打擦边球，难以确保院前医疗急救服务事业的公益性。

（二）120和999两套服务网络独立运行，全市急救资源无法有效整合

2017年《北京市院前医疗急救服务条例》实施,规定市政府应当加强对院前医疗急救服务工作的领导,对全市院前医疗急救机构实施统一规划布局、统一服务规范、统一监督管理。但由于120和999两套服务网络长期并存,各自独立建设站点、指挥调度和运行管理,这些规定并没有得到有效落实,急救资源缺乏整合,全市院前医疗急救服务整体效能不高。一是急救站点设置缺乏统筹,急救资源布局很不均衡。120网络作为政府主办的院前医疗急救网络,在16个区都设置了急救站点,但在一些远郊区的偏远乡镇没有设置急救站点,院前医疗急救服务没有实现全方位覆盖。999网络的急救站点主要集中在急救呼叫量大的城区和近郊区。由于缺乏统筹,全市急救站点的设置重复与不足并存,如在健宫医院,既有120又有999,而在门头沟、密云、怀柔、平谷、延庆等远郊区,则缺少急救站点。二是120和999未实现统一指挥调度,全市急救资源仍没有得到有效整合。北京急救中心(120)和北京市红十字会紧急救援中心(999)两套院前医疗急救服务网络,虽然实现了“首接负责制”,但各自独立指挥调度和运行的问题仍未解决,重复呼叫派车、浪费急救资源的状况依然存在。三是对北京市红十字会紧急救援中心(999)提供的院前医疗急救服务底数不清,监管不到位。市卫生健康委员会对999服务网络的从业人员资质、车辆设备状态、急救服务质量等基础数据、核心数据掌握不完整、不及时,对全市院前医疗急救的基本数据底数不清,对科学评估本市院前医疗急救发展状况和科学制定院前医疗急救改革方案造成不利影响。同时,对999服务网络的服务规范和服务质量也难以监管到位。

(三)急救站点的运行管理模式复杂,保障水平差异较大

120服务网络共有20个分中心和214个急救站点。其中,北京急救中心直属的5个分中心和37个急救站点,分布于东城、西城、朝阳、海淀、丰台、石景山、通州等8个区,人员由北京急救中心统一调配管理,经费由市级财政统一保障。其余15个区级分中心(西城区未设分中心)有完全独立法人、依托医院的独立法人、依托医院的非独立法人等模式。区属的177个急救站点有依托医院设在急诊科的,有由医院、养老院、消防站等提供场地独立运行管理的。尽管北京急救中心实现了对全市120服务网络急救车的统一指挥调度,但由于各区分中心和急救站点隶属关系和运行管理模式各不相同,保障水平不一,服务能力和水平参差不齐,发展很不均衡。市直属分中心与所在区的分中心存在职能划分不清,服务范围重叠交叉等问题。

(四)院前医疗急救资源供给总量不足,硬件建设不完善

一是急救站点业务用房困难,普遍存在面积不足、缺少功能间和救护车专用车位等问题。急救站点建筑面积小于80平方米的站点有277个,占全市所有站点的79.1%。城区由于土地资源紧张,新规划站点用房供需矛盾更为突出。二是根据《北京市救护车管理办法》(京卫医〔2012〕280号)等文件要求每3万人配置1辆院前救护车,以各区常住人口核算,全市仍有149辆救护车的缺口,其中海淀区缺口达43辆。三是车辆装备有待提升。以丰台区为例,除市120配备的奔驰救护车外,全区院前医疗急救车辆主要是2003年购置的,运营超过15年,行驶里程最高达到42万公

里，车辆状态不佳。另外，由于大型活动等保障任务缺乏全市统一的管理制度和保障界线，有些区拆迁等日常工作都需要救护车随行保障，加剧了院前医疗急救资源的紧张状况。

（五）急救与非急救未实现分类服务，非急救占用有限的急救资源

近年来，社会公众对于非急救转运业务的需求越来越大，但目前本市还没有提供非急救转运业务的专业队伍，加上急救知识宣传不到位等原因，造成一方面有非急救转运需求的人群只能拨打急救电话呼叫急救车辆，占用紧缺的院前医疗急救资源，另一方面导致“黑救护”问题日益突出，由此产生的矛盾纠纷日益增多，严重影响社会秩序。北京急救中心为满足群众非急救需求，开展了非急救转运预约服务，但是挤占了现有的院前医疗急救资源。北京市红十字会紧急救援中心（999）目前没有区别急救与非急救呼叫，一律派出院前医疗急救车辆。

（六）院前医疗急救人员短缺，保障、激励机制不健全

院前医疗急救一是工作时间长，劳动强度大。例如：北京急救中心采用4班2运转（即4天里要上2个班，一个白班、一个夜班，每班12个小时，节假日不休），月均工作时长约为182.5小时，比其他公共卫生单位高出约16小时，有91.2小时是夜班。二是不确定因素多，职业风险较高。时间、病人、病种、病情、交通、环境等各种因素的不确定性，使院前医疗急救工作人员面临较大的职业风险。三是工资水平不高。从海淀区统计数据看，2018年人均年工资15.57万元（含基本工资、津贴补贴和绩效工资），不仅远低于二、三级医院，也低于社区卫生服务中心和卫生

健康委其他事业单位。四是职业发展空间有限。院前医疗急救医生由于长期从事高强度工作，到四、五十岁时较易出现腰椎间盘突出等职业损伤，无法再从事院前医疗急救工作，但由于年龄较大，专业技术相对单一，靠急救医生自己寻找转往其他医疗机构的机会比较困难。有医生反映“别的学科的医生，老了是专家；院前急救的医生，老了只能回家养病”。五是长期以来，院前医疗急救机构一直按照一般卫生事业单位管理，未建立起与院前医疗急救工作特点相适应的保障、激励机制，甚至部分区属院前医疗急救机构缺乏编制和经费的保障。由于上述诸多原因，使得很多经过数年艰苦学习的专科或本科医学生不愿从事院前医疗急救工作，院前医疗急救面临着从业人员缺口大，且招不来留不住，特别是急救医生队伍不稳定、流失严重等困境。

（七）院前院内急救缺乏沟通平台，衔接不畅

一是信息化建设滞后，院前院内缺乏实时沟通的电子信息平台。造成院前医疗急救不了解院内急诊的资源状况，送病人的时候存在一定盲目性；院内急诊不能针对院前患者疾病情况提前预留出急救资源，影响救治效率。二是医院急诊科承接能力不足，压床问题严重。由于部分患者身患多种疾病难以转入其他科室、急诊医保报销上限大幅提高、病情稳定患者不愿转诊到二级医院和社区医院等原因，一些大医院急诊科人满为患，急救车滞留院内压床现象时有发生，甚至因无急诊床位而拒绝接收患者。三是本市院前医疗急救存在120和999两套服务网络，而各类承接医院隶属关系复杂，还有不少医院隶属于中央和军队，市卫生健康委对全市院前院内急救资源统筹协调乏力，难以实现急救资源的高效配置，院内

急诊支持院前急救总体上不足。

(八) 院前医疗急救知识普及率低, 社会急救能力不强

北京急救中心、市红十字会、民政、应急管理等部门及一些企业都开展了非专业急救培训。但目前, 市民急救知识的普及情况与发达国家和地区相比还存在较大差距。发达国家和地区接受过急救知识培训的国民占到全体国民总数的50%以上, 而本市接受过系统培训的市民仅为常住人口的2%左右。由于长期缺乏全市的统筹规划和联动机制, 培训的系统性和规范性不强, 获证培训普及率难以有效提升。一是培训普及面较小, 普及率较低。现阶段培训多以学生、社区人员和有需求的企事业单位自愿参加为主, 未将非专业急救获证培训纳入行业强制标准, 全民普及率不高。二是未建立全市标准化的教学、考试和考核方法, 各培训机构能力良莠不齐, 社会非专业急救培训不够规范。三是缺乏全市统一的急救资格认证制度, 各培训机构独立发证, 导致各类急救资格证书的法律效力不明朗, 无法消除急救学员的后顾之忧, 影响实践的积极性。四是普及内容和单向灌输式的授课无法满足群众多样化需求。受教材、课时、人数和培训器材的制约, 学员实际操作时间不多, 培训效果难以保障。五是急救培训资源紧张。例如, 北京急救中心担负着全市专业院前医疗急救资格培训、师资资格培训、社会非专业急救培训等工作, 师资、场地资源紧张。另外, 公共场所急救设备的配置还不普遍, 大部分地铁站、火车站等人流密集场所尚未配置AED。按照2018年底北京市常住人口2154.2万人计算, 本市AED配置平均每10万人不足4台, 远低于美国(每10万人317台)和日本(每10万人

394台)。

三、对策建议

为了更好地满足人民群众对及时、高效院前医疗急救服务的需求, 本市应以国内领先、国际一流为目标, 抓住有利时机, 针对关键性问题, 统一思想认识, 加强顶层设计, 加快深化改革, 理顺体制机制, 持续推进议案办理工作, 不断完善院前医疗急救服务体系建设。

(一) 坚持院前医疗急救服务的公益属性, 强化政府主责

习近平总书记在2016年全国卫生与健康大会上强调, 要坚持基本医疗卫生事业的公益性。院前医疗急救服务是基本公共服务和城市公共安全应急保障的重要内容, 必须坚持政府主办, 确保院前医疗急救服务的公益属性。政府要承担起、履行好组织领导、经费保障、规划建设和监督管理等职责, 坚持以政府举办的公益性机构和相应的人员队伍为主体, 加强院前医疗急救服务体系建设, 加大经费和人员的保障力度。确保2021年后实现院前医疗急救服务由政府举办的120服务网络承担, 北京市红十字会紧急救援中心(999)可作为重大突发事件和重要活动保障的补充力量。同时, 加快推进市急救中心机构改革, 精简非业务部门, 提高指挥调度的专业化和智能化水平, 高标准打造专业队伍, 建立健全质控、考核和激励机制, 激发120服务网络内生活力, 有效提升本市院前医疗急救的保障能力和服务效能。

(二) 统一院前医疗急救服务呼叫号码, 实现统一指挥调度和监管

统一指挥调度在院前医疗急救服务体系中处于核心地位, 是统一规划布局、统一服务规

范、统一监督管理的基础，将直接影响到整个急救工作的运转效率。国内外成熟的急救系统，无论是英美模式（将患者带往医院），还是法德模式（将医院带给患者），都遵循统一的急救呼号和统一的指挥调度两个原则。本市应加快落实国家卫生健康委《院前医疗急救服务管理办法》和《北京市院前医疗急救服务条例》的有关规定，尽快将全市院前医疗急救服务专用呼叫号码统一为“120”，尽快实现本市院前医疗急救服务统一指挥调度、统一规划布局、统一服务规范、统一监督管理。

（三）理顺市区关系，明确责任分工，合理划分服务范围

以提高全市院前医疗急救服务整体水平为目标，加强顶层设计，科学构建市急救中心、急救分中心、急救站点和院内急诊组成的全链条急救服务网络，防止制度建设碎片化。合理划分市直属分中心与各区分中心的职能和服务范围，避免因业务交叉重叠，相互推诿责任。北京作为首都，重大活动多、安保任务重、应急处突要求高、中心城区人口稠密、急救承接医院隶属关系复杂，建设一支政治业务都过硬的直属队伍，对提高首都院前医疗急救服务的能力和水平至关重要。建议加强中心城区急救资源的统筹能力和保障力度，将市急救中心直属队伍直接服务的范围适时由核心区扩大到城六区。统一规范各区分中心的职能，细化明确区政府相关责任，市区院前医疗急救实行统一财政保障标准，推动本市院前医疗急救服务城乡统筹均衡发展。

（四）加大保障力度，增加院前医疗急救服务有效供给

市区两级政府应加强财政投入保障力度，将院前医疗急救事业经费纳入市区政府年度预算管理。合理确定院前医疗急救机构日常急救与活动保障任务界限范围，建立健全财政补偿机制。完善本市院前医疗急救站点规划布局，综合考虑北京城市功能定位、急救站点建设标准、人口年龄结构、城市基础设施建设情况以及“疏整促”有关要求，逐步形成科学系统的规划体系，以急救站点的最优配置降低急救反应时间，提高人民群众对院前医疗急救供给的满意度。提高急救平均反应时间、急危重呼叫满足率、救治成功率等指标在站点规划过程中的权重比例，实现院前医疗急救服务达到发达国家和地区水平。加快按照新规划推进站点新建和现有站点的提升改造，对需求量大、呼叫满足率低的地区，要加大财政投入力度，尽快补齐短板；新（改）建站点要按照急救工作站建设标准建设，满足功能布局和工作需要，实现救护车快速出动。

（五）建立院前医疗急救与非急救转运分类服务体系，实行分业监管

非急救转运包括非急救长途转诊转院患者、患者出院或转至养老院、护理院、康复医院等连续性医疗机构进一步恢复等行为，已经不属于院前医疗急救服务范畴。做好非急救转运服务工作，引导和规范非急救转运良性发展，对于优化院前医疗急救资源的配置，提高服务效能，保障人民群众生命健康权益具有重要意义。建议一是从院前医疗急救的基本公共服务属性出发，合理界定急救与非急救的业务范围，落实《院前医疗急救服务管理办法》中关于急救车不得从事非急救业务的规定，尽快建立非急救转运服务体系，

将非急救转运业务从现有的院前医疗急救服务中剥离出去。同时，要着重将非急救车辆外观与急救车区别开来，便于群众识别和监督。二是加快制定非急救转运业务监督管理办法，明确非急救转运准入条件、收费标准、设施配备、服务规范，实行急救和非急救分业监管。出台相关政策措施，引导社会力量积极参与提供非急救转运服务满足人民群众的多样化需求。加快市红十字会紧急救援中心（999）向非急救服务转型。

（六）加强急救人才队伍建设，建立健全保障、激励机制

建立稳定的、有积极性的、高水平的急救从业人员队伍是提高院前医疗急救服务质量的核心。建议研究制定符合院前医疗急救服务特点的激励、保障政策，解决急救从业人员面临的实际困难，调动工作积极性。加快深化薪酬制度改革，以同级公立医院相应岗位平均水平为参照，建立公平合理的院前医疗急救人员薪酬调节机制，切实提高行业保障水平。完善绩效考核机制，优化评价指标体系，鼓励多劳多得，优绩优酬。加强院前医疗急救医生规范化培训和继续教育，建立院前医疗急救医生定期进修机制，提升其科研能力和水平。建立更加符合院前医疗急救特点的综合能力考核评估机制和职称评聘办法，提升专业技术人员职业晋升空间。加快推进落实长期从事院前医疗急救专业人员在积分落户、转岗择业等方面的优待政策。

（七）加强院前院内急救衔接，提高急救效率

一是立足超大型城市应急救治的需要，以提高院前院内急救衔接效率为目标，加大对全市急救资源的统筹力度，实现院前院内急救资源高效

配置，建立院前院内有效衔接的工作机制，为急危重患者畅通绿色抢救通道。二是加快推进二级及以上医院急诊科室建设，全面实行急诊科预检分诊分级制度，提高院内急诊资源运转效率，提升医院急诊科承接能力，严格落实首诊负责制，加强监督考核。三是以胸痛、卒中、创伤和高危孕产等高发病率、高死亡率、高致残率急症为重点，充分发挥北京优质医疗资源集中的优势，加强多学科协作、多部门联动的急救体系建设。充分发挥医联体的作用，畅通“双向转诊”机制，特别是要加强对下转医疗机构承接能力的建设，缓解大医院急诊科室压力。四是加快推进急救体系信息化建设。推动院前医疗急救、院内急诊、居民电子病历和健康管理档案等信息共享，实现急救车与目标医院急救信息实时沟通对接，诊疗和救治关口前移，缩短抢救时间，提高救治成功率。

（八）加强急救知识宣传培训力度，不断提高社会急救能力

明确市卫生健康管理部门对急救培训宏观统筹的职责定位。市卫生健康管理部门要加强急救培训总体筹划，推动急救知识和技能培训标准化建设。构建权威的急救资格认证制度，完善非专业救护人员权益的法律保障，为急救科普培训提供资金、设备和师资支持等。建立以急救培训基地和流动宣传站为主的急救传播点，由市急救中心培训基地、自救互救基地等网点提供定点、长期的培训服务。加快制定公共场所急救设备的配置标准和配置范围，重点强化机场、车站、地铁、商场、公园、景区等人员密集场所配置力度，并逐步扩展到一般公共场所。加强AED急救

培训，组织和引导更多部门参与，建立健全培训长效机制，提高AED急救培训的系统性和可持续性。探索将非专业急救获证培训纳入行业标准，强化公共场所管理者的非专业急救培训的责任，提高公共场所急救能力。利用报刊、广播、电视和互联网等媒体，通过专题专栏、公益广告、纪录片等形式，通过在医院、商场、地铁站、公园、公交站台等设立小型的急救知识传播站，推动急救知识培训进单位、进社区、进学校，将培训融入到社区文化、组织文化建设之中，提高公众自救互救意识和能力。加大急救普法力度，引导公众依法有序使用急救资源。

四、外省市经验做法

（一）天津市经验做法

近两年，天津市高度重视院前医疗急救工作，书记、市长对此项工作都作了重要批示。今年，天津市将院前医疗急救体系建设列入20项民心工程，制定了《天津市加强院前医疗急救工作实施方案》，通过大幅增加院前医疗急救人员编制、给予专项拨款、加快急救分中心和急救站点建设、加大车辆补充配置力度、加强统一指挥调度、优化流程、提高信息化水平等措施，使天津市院前医疗急救工作取得了很大进步，院前医疗急救服务质量明显改善，全市急救电话10秒接听率从2017年的61%提高到现在的99.99%，救护车接报到现场时间从2017年的27分28秒提高到现在的10分钟左右，已优于上海和北京。9月27日，天津市人大常委会第十三次会议听取和审议了天津市政府关于医疗急救服务工作情况的报告，并开展了专题询问，着力推动天津市医疗急救工作长

效、稳定发展。我们对天津市加强院前医疗急救工作的经验做法进行了梳理，具体有以下几方面值得学习借鉴。

一是全市统一部署，各部门协同推进。今年2月，天津市政府印发《天津市加强院前医疗急救工作实施方案》，明确了工作目标、建设模式和时间节点等。要求2019年实现全市120急救电话10秒接听率100%，接报至救护车到达现场平均时间降至13分钟以内；2020年实现接报至救护车到达现场平均时间降至10分钟以内，达到国际先进水平。为保证目标的实现，专门成立了设在市卫生健康委的院前医疗急救体系建设工作指挥部，建立了院前医疗急救工作定期沟通协调机制，按年度，对急救分中心和急救站点建设进度、值班救护车配置的增加进度、通讯指挥系统升级改造和二级以上医院院前告知系统连接的进度，明确各区、各部门职责，形成工作合力，全市规划的6个急救分中心和204个急救站点分类标示，挂图作战，成熟一个，验收一个，销号管理，共同加速推动院前医疗急救体系建设。

二是统一急救电话，提升急救反应能力。今年以前，天津市急救中心作为院前医疗急救网络中心和指挥调度中心，急救调度指挥系统仅覆盖中心城区、环城四区和滨海新区；远郊5区的急救分中心调度指挥系统各自为政，呼叫120必须打8位数字的急救电话，严重影响急救反应时间。现在，天津市实现了120急救电话统一接报。加大了急救调派能力和调度智能化建设，急救中心接听调度席位由19个增加到39个，明显提高了10秒接听率；建立了交通保障联动机制，有效提高了急救车辆通行速度，急救反应平均基本实现10分钟

到达目标。

三是大幅增加人员编制，加强队伍建设。天津市编制部门在今年全市仅新增500个事业编制的情况下为市急救中心批复了371个事业编制，将总编制由原来的239人增加到547个。目前市急救中心将新增编制全部用于招聘院前医疗急救医生，已面向全国组织了四批医生招聘，新增医生259名，院前医疗急救人员短缺问题得到有效缓解。同时，为了保证队伍的稳定，天津市进行薪酬制度改革，确保编制内院前医疗急救医生的薪酬不低于同级公立医院相应岗位的平均水平。还将院前医疗急救医生列入天津市引进高层次和急需紧缺人才年度计划，在户口、住房等方面给予优惠政策，吸引急救人才。

四是加大经费保障，加强硬件建设。2017年，天津市院前医疗急救基本经费2692万元和专项经费3055万元，远低于上海市2.8亿元（北京市1.8亿元）。今年，天津财政部门从公共卫生预算中优化结构，拨付1.4亿元保障经费。实行分级分类经费保障。院前医疗机构和车辆运维以及人员支出所需经费，通过院前医疗急救收费、编制内人员财政补助予以补偿，不足部分通过将院前医疗急救纳入基本公共卫生服务项目解决。加大车辆补充配置。市政府拨出专项经费9010万元购置86辆救护车和配套急救设备，全市当班运行车辆由2018年的98辆增加到176辆。加快急救分中心和急救站点建设，目前全市运行急救站点达到153个，比2018年的69个站点增加了84个，服务半径明显缩短。

五是推进院前告知系统建设，畅通院前与院内急救衔接。天津市加快推进院前告知系统建

设，目前已有31家主要承担急救任务的医院完成了院前医疗急救告知系统建设工作。通过以4G网络为支持的院前告知信息系统，救护车与目标医院建立了有效沟通机制，实现了互联互通，信息流先于患者流，使院前医疗急救信息能够及时传递至目标医院，目标医院急诊科能尽早完善接诊准备，达到诊疗和救治关口前移，节约抢救时间，提高救治效率和成功率。

（二）深圳市经验做法

深圳市2018年颁布实施了《深圳经济特区医疗急救条例》。深圳市的立法和工作有一些做法值得学习借鉴：

一是加强医疗急救网络建设。规定各级公立综合医院和符合急救网络医疗机构设置标准的公立专科医院应当加入由市急救中心统一指挥调度，统一急救呼号为“120”的医疗急救网络。同时允许符合急救网络医疗机构设置标准的非公立医疗机构，可以与市急救中心签订入网协议成为急救网络医疗机构。

二是实行院前医疗急救分级调度。规定市急救中心对患者的病情进行评估，根据需要派出医师、护士或者急救员等医疗急救人员。如病情轻微的患者，可以只安排护士、急救员前往，而危重患者则安排医师出诊。从条例实施情况看，分级调度在调度决策的准确性、急救资源优化利用、提高院前抢救成功率等方面均具有明显的优势，效果良好。

三是将患者送治决定权从院前医疗急救人员调整为市急救中心。以往将患者送往哪家医疗机构救治，由前往现场的院前医疗急救人员进行判断和决定。但由于全市的急救站由急救网络医

疗机构建设和运营，存在部分急救网络医疗机构接到有钱的患者就拉往自家医院，没钱的患者就拉去别家医疗机构等现象。《条例》规定通过分级调度系统，市急救中心有足够的专业知识根据“就近、就急、专业”的原则要求院前医疗急救车辆和医疗急救人员根据分级调度指令将患者送往指定的有救治能力的医疗机构，从而避免选择送治医疗机构的随意性，也有利于全市医疗急救资源的统筹安排。

四是规范重大社会活动保障调用院前医疗急救车辆程序。深圳各类重大社会活动比较多，经常需要调用院前医疗急救车辆开展医疗保障工作，一定程度上影响院前医疗急救工作的有序、有效开展。为此《条例》规定因重大社会活动医疗急救保障工作需要，调用院前医疗急救车辆的，应当提前三日向市急救中心提出申请，由市急救中心按照相关规定予以调配。

五是对院前医疗急救和院内急诊衔接时间做出明确规定。院前医疗急救人员将患者送至医疗机构，与接诊医疗机构进行及时交接是确保患者得到快速有效救治的重要环节。为解决院前院内急救衔接的问题，《条例》规定接诊医疗机构应当与市急救中心建立医疗急救工作衔接机制，在接到院前医疗人员的急救通知后应当做好接诊准备，并应当在十五分钟内完成交接手续。

六是要求医师评聘高级职称需有医疗急救工作经历。为解决急诊医师紧缺以及提高临床医师的医疗急救能力，规定设立急诊科室的医疗机构聘任临床类别内科、外科和儿科专业副高级技术职称医师的，聘任前该医师应当具有连续从事医疗急救工作六个月以上的经历。

七是加强公共场所医疗急救设备配置。针对

近年来大中学校在校生、企业白领及中青年领导干部发生心源性猝死的事件屡有发生现象，《条例》规定市卫生健康管理部门应当制定公共场所配置自动体外除颤仪等医疗急救设备和器材的规划，鼓励社会力量在人员密集场所采取多种方式配置AED。2017、2018、2019三年分别完成500、1000、2000台AED投放安装使用。

八是建立医疗急救工作年度评估制度。为了加强对全市医疗急救工作的评估和监督，《条例》规定市卫生行政部门应当成立由行业协会、医学专家和市民代表等组成的评估小组，或者委托相关专业机构，每年对本市医疗急救工作情况进行评估，并将评估结果向社会公开，接受社会监督。

九是率先在国内实施院前医疗急救“以奖代补”激励机制。2017年，深圳市财政委员会、卫生和计划生育委员会印发《深圳市院前医疗急救财政“以奖代补”资金管理暂行办法》，明确了奖补对象、标准、保障方式、使用范围和核算要求、监管职责等，率先在国内实施院前医疗急救财政激励制度，2018年“以奖代补”专项补助资金从2017年的5000万增至1.2亿元，由市急救中心负责该项补助管理和预算编制审核，确保奖励覆盖到全市网络单位，解决院前医疗急救“救急难”问题。

十是高度重视急诊急救质量监控和考核评价工作。市急救中心负责全市各医院急诊和急救的质控工作和年度考核。在做好日常质量监控的基础上，组织专家细化制定《院前医疗急救综合考核细则》，对一、二级医院及专科医院进行分类考核，作为资金支持保障和综合评比的重要依据。□

北京市野生动物保护地方 立法调研报告

北京市人大常委会农村办公室

根据市人大常委会2019年立法计划，市人大常委会农村办公室会同法制办公室、市司法局、市园林绿化局、市农业农村局，运用《北京市实施〈中华人民共和国野生动物保护法〉办法》（以下简称《实施办法》）立法后评估成果，对制定《北京市野生动物保护条例》（以下简称《条例》）进行了立项论证，并提前介入《条例》起草。期间：研究了有关法律政策，组织部分代表赴顺义汉石桥湿地和市野生动物救护中心，延庆野鸭湖湿地和市水生野生动植物救护中心以及东城、朝阳、海淀等区开展了调研，赴广西进行了考察。组织召开了区主管部门座谈会和专家论证会，征求了市人大农村委员会、农村代表小组成员的意见。目前，《条例》草案稿已经形成。现将此项立法有关情况报告如下：

一、立法背景

野生动物是生态系统的重要组成部分，对维护生态平衡、保障人类生存发展环境具有不可替代的重要作用。同时，野生动物是国

家所有的自然资源，是工农业生产和科研、教育、医疗、文化、旅游等领域不可或缺的重要资源。保护野生动物是生态文明建设的重要内容。

北京是南北方动物过渡性地带，野生动物资源比较丰富。随着生态环境的持续改善，本市野生动物呈增长态势。据调查，本市有自然分布的野生动物500多种。其中：国家一、二级重点保护陆生野生动物52种，北京市一、二级重点保护陆生野生动物222种和北京市二级水生野生动物17种。同时，北京位于东亚——澳大利西亚候鸟迁徙通道，每年春秋两季约有330多万只候鸟过境。北京也是国内外野生动物及其制品的重要集散地和大市场。因此，北京野生动物保护工作具有关注度高、流通环节多、监管任务重等特点。加强野生动物保护，是国际一流和谐宜居之都建设的重要内容，关乎生态安全、公共卫生安全，关乎首都国际形象。

为规范野生动物保护，国家和本市逐步完善了相关法律体系。1988年，《中华人民共

和国野生动物保护法》(以下简称《野生动物保护法》)出台,并先后三次修改;国家还制定或修改了环境保护法、森林法、渔业法、陆生和水生野生动物保护实施条例等相关法律、行政法规和部委规章。1989年,本市制定了《实施办法》,并配套制定了一些政府规章和政策性文件。30年来,《实施办法》和有关法律法规,为本市野生动物保护工作提供了有力的法制保障。但是,由于2016年《野生动物保护法》在立法理念和栖息地保护、许可管理、人工繁育、经营利用等方面进行了重大修改,且实践中出现了一些新情况、新问题,为了增强立法的系统性、针对性、操作性,迫切需要在《实施办法》基础上,制定一部具有首都特色的地方性法规。

二、立法的必要性和可行性

(一) 必要性

1. 推进生态文明建设的战略需要。党的十八大将生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局;十九大提出构建生态廊道和生物多样性保护网络,提升生态系统质量和稳定性。中央和市委领导高度重视野生动物保护。习近平总书记指出:野生动物是地球上所有生命和自然生态体系的重要组成部分,它们的生存状况同人类可持续发展息息相关。李克强总理在肯尼亚内罗毕国家公园焚烧象牙纪念地表示:保护野生动物就是保护我们共有的家园。蔡奇书记指出:北京应当是个生态和谐的城市,要加强城区野生动物及其栖息地保护并研究立法。因此,开展野生动物保护

立法,是落实中央和市委生态文明建设部署的必然要求。

2. 落实法律行政法规的客观需要。一方面,《野生动物保护法》第四十一条明确授权省级人大或者其常委会制定地方重点保护野生动物和其他非国家重点保护野生动物管理办法,给地方立法预留了空间。如,对地方重点保护野生动物名录管理、狩猎许可等制度需要立法补充。另一方面,《野生动物保护法》及有关行政法规的一些规定比较原则,需要结合北京实际细化。如,当前网上违法销售野生动物及其制品问题突出,《野生动物保护法》第三十二条仅原则规定了禁止网络交易平台为违法买卖利用野生动物及其制品提供服务,对网络交易平台及经营者的权利义务仍需具体规范。

3. 加强野生动物保护的现实需要。随着首都经济社会的发展,相关改革的深入推进,现有野生动物保护制度已不能完全满足实践需要。一是,在野生动物及其栖息地保护的规划管理等方面,需要与《北京市城市总体规划(2016-2035)》对接。二是,超大城市监管任务重,需要突出城区野生动物保护工作,严格市场监管,固化收容救护、放生放归、外来物种管理、社会参与等方面行之有效的措施。三是,野生动物保护专业化建设有待加强,监督执法机制有待完善。与机构改革要求相适应,需要明确主管部门与相关部门的职责分工与协作机制,细化乡镇(街道)属地管理职责。四是,为推动京津冀在野生动物保护领域的协同,需要总结实践经验,建立疫源疫病监

测、监督执法等协作机制。

（二）可行性

1. 法律政策比较充分。以《野生动物保护法》为核心的野生动物保护法律体系已经形成，立法有上位法依据。《实施办法》的施行积累了经验，为废旧立新提供了基础。《北京市重点保护陆生野生动物造成损失补偿办法》《北京市核发驯养繁殖许可证管理办法》《北京市地方重点保护水生野生动物名录》等规章和政策性文件，也为立法提供了支撑。

2. 工作实践比较扎实。在管理机构方面，市园林绿化局设立野生动植物和湿地保护处、森林公安局、执法监察大队、野生动物保护自然保护区管理站、野生动物救护中心；市农业农村局设立畜牧渔业处、渔政监督管理站、水生野生动植物救护中心；各区也明确了相应工作机构。在资源调查方面，2001年、2016年先后两次完成陆生野生动物资源调查，2010年完成渔业水域野生水生动物资源调查，资源底数基本摸清。全市野生动物繁育利用和危害补偿数据库已经建成使用。在栖息地保护方面，全市建立自然保护区、风景名胜区、地质公园等6大类自然保护地80多处，约占市域面积的27%，90%左右的国家和本市重点野生动植物及其栖息地得到有效保护。此外，强化了野生动物救护和疫源疫病监测体系建设，严厉打击违法行为，取得积极成效。

“十二五”以来，救护各类野生动物160种2万余只（头），放归132种1万余只（头）；查处刑事案件243起、抓获犯罪嫌疑人276人，查处行政案件2038起、处罚3483人次。

3. 社会基础较好。本市已连续37年组织开展了“爱鸟周”、“野生动物保护宣传月”等宣传活动，通过广泛宣传，形成了良好的舆论氛围。随着生态文明建设推进，社会各界野生动物保护意识不断增强。特别是一些科研机构、协会组织和公众等积极加入志愿队伍，在野生动物资源监测调查、救护放归等方面发挥了积极作用。

三、立法思路和具体建议

（一）基本思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻落实习近平生态文明思想，坚持“人与自然和谐共生”、“保护野生动物就是保护人类自己”等理念，着眼建设国际一流和谐宜居之都，坚持“保护优先、规范利用、严格监管”，从名录管理、栖息地保护、经营利用、监督管理、京津冀协同、社会参与等方面完善具有首都特色的野生动物保护制度。

立法注意把握三个原则：

一是维护法制统一。把握《野生动物保护法》立法宗旨和制度内容，在法律体系中找准立法空间，细化保护内容，规范利用形式，完善多层次全方位监管措施。

二是坚持问题导向。立足北京城市功能定位，针对名录管理、栖息地保护、繁育利用、网上交易、宠物饲养、放生放归、部门协作、监督执法、京津冀协同等方面的重点问题，研究符合首都野生动物保护工作实际、切实管用的制度。

三是分类分级管理。针对城乡不同区域

(城市和郊区)、不同类型(陆生、水生以及不同保护等级)野生动物保护的差异性,健全野生动物及其栖息地分级分类管理制度。

(二) 具体建议

1. 关于完善管理体制机制

一是建立党政同责及目标考核制度。2016年,中办、国办《生态文明建设目标评价考核办法》明确考核实行党政同责,实行地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责。本市相应制定了《北京市生态文明建设目标评价考核办法》及《绿色发展和生态文明考核2个指标体系》。2018年,本市根据“五位一体”总体布局,成立了市委生态文明建设领导小组。可见,本市高度重视生态文明制度建设。梳理发现,本市现行考核指标体系中,耕地保有量、污水处理率、地表水环境质量目标完成情况、森林覆盖率、城市绿化覆盖率、湿地保护率、陆域自然保护区面积等二级考核指标与野生动物保护密切相关。从立法看,野生动物保护作为生态文明建设的重要内容,可以通过立法体现党政同责改革措施,并健全考核指标。为此,建议:将野保工作纳入生态文明建设考核,在资源利用、生态保护等一级考核指标下,设定疫源疫病监测、栖息地保护、救护野保关键考核指标。

二是建立野生动物保护规划管理制度。受野生动物资源调查和科研、队伍建设相对滞后等因素影响,本市虽然有园林绿化事业发展规划,但是尚未制定野保工作中长期规划,一定程度上造成此项工作缺乏明确目标引领。从需要看,建设国际一流和谐宜居之都,需要明确

生物多样性保护领域的专项规划。从可能看,本市野保工作比较扎实,有实践基础。冀、沪、浙等省市条例均有相关制度设计。如,浙江省陆生野生动物保护条例规定各级政府应当制定野生动物资源保护、发展和合理利用规划和措施,纳入国民经济和社会发展规划,主管部门制定实施方案。鉴于组织制定实施野保专项规划,是落实党政同责和目标考核的重要抓手。为此,建议:明确市、区两级园林绿化部门会同规划自然资源、农业农村、水务等部门,根据野生动物资源调查结果,制定野生动物保护规划并组织实施。同时,明确野生动物保护规划主要内容及其与目标考核制度的衔接关系。

三是明确部门职责。野生动物保护工作与公安、工商、城管综合执法等部门密切相关,实践中在执法协作上存在合力不强的问题。

本市常见非法鸟类交易市场执法职责不够明晰。从区域上看,北京野生鸟类非法交易点,在城区主要隐藏在一些自发市场(流动摊贩集聚场所)内,近郊区存在非法交易点8处,远郊区主要隐藏在农历大集内,约有非法交易点6处。规模较大的野生鸟非法交易点主要分布在两区交界区域,如海淀与丰台交界的南沙窝大成路交易点,朝阳与丰台交界的分钟寺十里河交易点,东城与朝阳接壤的东直门交易点。从时间上看,野生鸟非法交易与每年春秋两季候鸟迁徙密切相关,即每年春天的4月下旬到5月底,秋天的9月中旬开始到10月底,高峰期集中于5月初和10月初。执法中,流动摊贩监管归城管,野生动物保护执法归园林绿

化部门，如何明确二者职责，做好衔接需要立法明确。

野生动物保护行政执法需要固化机构改革成果。目前，市级层面，野生动物保护行政案件主要由园林绿化局执法监察大队负责，刑事案件由森林公安局负责。其中，市森林公安局和6个直属派出所现有民警85人，执法监察大队设政法专项编制执法人员21人。区级层面，对于野生动物行政案件，16个区中，东城区由园林管理科负责、西城区由法制科负责、石景山区由林政科负责，其余13个区均由森林公安处负责。刑事案件，东城区、西城区由区园林绿化局移交市森林公安局，其余14个区均由森林公安处负责，现有民警285人。此次立法需要反映行政综合执法体制改革成果，明确公安转隶后与园林绿化部门的执法衔接。

此外，鉴于野生动物保护需要各部门齐抓共管，建议总则部分明确规划自然资源、生态环境局、水务、工商、经济信息化、海关等主要部门和航空、铁路等单位的概括责任。同时，从资源调查、监督检查、信息共享、执法协同等角度做细化规定。

2. 关于野生动物及其栖息地分类分级管理

一是健全野生动物分类分级制度。野生动物分为国家级、市级和三有动物。国家级细分为一级和二级。三有不分级。立法中分歧意见主要是：对于市级重点保护野生动物，原法规中和实践中区分了一级和二级。这次是否沿用分级制度。一种意见认为，不用分级，理由是出售、购买、利用市级重点保护野生动物及其制品的许可，根据放管服要求，改变了以往市

级、区级分别负责市一级、二级保护动物许可的做法，全部由区野生动物保护主管部门统一审批。另一种意见认为，需要分级，理由是管理中仍有需求。如执法机构认为，区分市一级和二级重点保护，对于确定处罚额度有一定意义。不分级，是一种倒退。我们赞同后一种意见。理由是：

一方面，本市野生动物分级有实践基础。据统计，本市有国家I级重点保护野生动物7种，包括褐马鸡、黑鹳、白头鹤等；国家II级重点保护野生动物45种，包括斑羚、大天鹅、灰鹤、鸳鸯等；北京市I级重点保护野生动物48种，包括貉、豹猫、黄腹山雀等；北京市II级重点保护野生动物174种，包括野猪、黄鼬、苍鹭等。此外，北京市II级重点水生野生动物17种，暂无I级。这种分级，是根据野生动物资源的稀缺性等因素确定的。

另一方面，分级意义不仅在于行政审批，与栖息地分级、行政处罚、目标考核等其他制度也密切联系。如，野生动物保护栖息地制度，涉及到重要栖息地和一般栖息地。重要栖息地，按照野生动物保护法是国家一级、二级野生动物的栖息地。如，2017年底《国家重点保护水生野生动物重要栖息地名录》(第一批)》中：中华鲟是国家一级重点保护野生动物，湖北省长江新螺段中华鲟重要栖息地，保护形式是湖北省长江新螺段白鱀豚国家级自然保护区。大鲵是国家二级重点保护野生动物，在湖北、湖南、山西等省划有8个大鲵重要栖息地，保护形式均为国家级自然保护区。以此类推，区分市一级、二级重点保护野生动物，

对确定栖息地分级管理有意义的。据统计，全市共有陆生野生动物387种。其中，国家一级和二级共有52种，市一级和二级共有222种，二者合计274种。此外，还有165种非重点保护野生动物。又如，江苏省野生动物保护条例明确规定，对分布在本省境内的麋鹿、丹顶鹤、江豚、中华虎凤蝶等国家重点保护野生动物，应当实行重点保护。表明分级对分类施策具有重要意义。

二是健全栖息地分级管理制度。栖息地是野生动物赖以生存和繁衍的特定区域，栖息地面积减少、破碎化、隔离和质量下降是造成野生动物资源减少和物种濒危的主要因素。根据野生动物保护法释义，重要栖息地包括：极度濒危野生动物种群的栖息地，集群活动区域，迁徙路线（含候鸟迁飞通道，迁徙通道包括停歇地、越冬地等），连接野生动物重要种群的生态廊道。本市栖息地管理主要问题：保护方式多样，关系不够明确（比如，野生动物重要栖息地和自然保护区核心区、缓冲区以及自然保护区、生态保护红线的关系）；城市栖息地保护缺乏规范（如，城市森林中采取了本杰士堆等野生动物招引措施）；京津冀栖息地保护协作机制不明确（如，雄安新区规划充分考虑京津冀候鸟迁徙通道协同保护）。为此，建议：明确野生动物栖息地分为国家级重点保护野生动物重要栖息地、市级重点保护野生动物栖息地和一般栖息地；根据野生动物调查、监测和评估情况，结合国家公园、自然保护区、风景名胜、湿地等自然保护区划定，确定各类栖息地；细化城市栖息地和一般栖息地保护

的措施。避免林木采伐、过度去除灌草等，破坏动物生存繁衍场所。结合超大城市野保实际，规定在城市公园、绿地、林地、河湖等适宜小型动物生息繁衍的区域，市、区野生动物保护部门应当根据城市野生动物种类及生活习性，划定或者设置微型栖息地进行保护与修复。市、区政府应当与毗邻地区协作，明确京津冀野生动物生态廊道和迁徙通道，并纳入重要栖息地进行管理。

3. 关于宠物管理

首都作为超大城市，市民饲养动物很常见，主要是猫狗等家养动物，但也不乏野生动物。据农业农村局相关调查，从种类来看，有鹦鹉、乌龟等常见动物，也有蜥蜴、蛇等另类动物。将野生动物作为观赏动物进行饲养，不仅可能涉及人畜共患病危害公共卫生安全，而且可能因为随意放生带来生态破坏。比如，紫竹院公园附近发现放生的牛蛙吞噬麻雀。巴西龟多了，本地龟少了。北松鼠掏鸟蛋。专家表示，首都国际影响大，北京花鸟虫鱼市场多，网上销售野生动物问题多，观赏动物的监管任务重。北京可以涉及宠物管理。中国林科院专家表示，据全国网上野生动物交易情况调查，2400个交易记录，涉及310种脊椎动物，含11种国家级重点保护野生动物。广东最多，北京第二。专家表示，最终交易一只野生动物，可能在流通中会有好几倍的动物死亡。宠物贸易涉及腾讯、百度等网络平台。考虑到宠物贸易完全禁止不可能，为了加强生态文明建设，构建国际一流和谐宜居之都，建议加强观赏动物饲养的规范管理。加强宣传，合理引导，严

格处罚。可以考虑规定：禁止个人饲养来源于野外的野生动物。个人可以饲养具有合法来源的人工繁育野生动物，但是不得危害公共卫生安全和其他公民的人身财产安全。放弃饲养时，应当送交野生动物救护机构，不得随意放生。野生动物保护主管部门应当制定野生动物作为宠物的管理办法，明确可以饲养的野生动物种类及其饲养条件，并明确禁止饲养的野生动物。

4. 关于社会参与

野生动物虽然公众有所了解，但是总体上保护意识不强。这与野保工作队伍专业化水平不高，科研相对滞后，科普宣传不够等有关，也与社会参与机制不健全有关。实际上，北京野生动物保护的社会参与度正在逐步提高。如民间保护组织蓬勃发展，在协助查处破坏野生动物资源案件中发挥了重要作用。有企业家捐资参与北京雨燕的保护；有志愿者参与野鸭湖等湿地资源调查，等等。为此，建议：一是针对野保科研相对滞后的实际，明确政府加强本地物种科研。二是明确主管部门组织编制宣传资料职责。三是细化表彰奖励制度。四是鼓励教育科研机构、环保组织、志愿者参与野生动物保护。设置野生动物保护基金等。沪、苏等地有立法例可资参考。如，上海市实施野生动物保护法办法规定，本市设立野生动物保护基金。资金来源包括财经专项拨款、野生动物保护机构自行筹集、国内外单位或者个人捐赠。野生动物保护基金由市野生动物主管部门管理，应当全部用于野生动物保护事业。

5. 关于人工繁育野生动物及其制品可追溯监管

本市人工繁育的野生动物共349种，其中：国家I级重点保护野生动物61种，包括大熊猫、亚洲

象、朱鹮等；国家II级保护野生动物84种，包括猕猴、马鹿、藏马鸡、红腹角雉等。北京作为超大城市，人工繁育野生动物种类多，规范利用非常重要。它不仅涉及传统中医药文化的传承发展问题，也涉及人畜共患病防治、生物安全等公共安全问题，事关首都形象。为此，建议：因应超大城市现实管理需求，在国家级人工繁育技术成熟野生动物实行标识管理制度基础上，借鉴国内外野生动物及其制品可追溯管理经验，明确市级重点保护野生动物人工繁育利用的可追溯监管制度。结合电子商务法有关规定，对网络平台经营者、销售者的义务和责任予以明确。

6. 关于京津冀野生动物保护协同

落实京津冀协同发展国家战略及习近平总书记关于加强京津冀生态环境保护合作的重要指示，总结现有合作经验，着眼未来发展，应当进行京津冀野生动物保护协同制度设计。为此，建议：在总则部分，明确建立京津冀资源调查、疫源疫病监测、数据共享、名录制定、栖息地保护、收容救护、应急管理、种质基因保护、联合执法等方面的协作机制；在分则部分，统筹考虑京津冀野生动物资源调查情况，建立名录管理协调机制；根据野生动物迁徙路线，建立实施栖息地协同保护机制。

此外，建议根据不简单重复上位法的原则，对收容救护、疫源疫病监测、猎捕许可、放生放归等制度进行细化。结合制定司法鉴定条例，对野生动物及其制品鉴定依法作出可操作性规定。在野生动物保护补偿制度方面，除直接损害损失补偿之外，可以考虑结合栖息地保护等从生态保护补偿制度角度做出规定。□

《北京市华侨权益保护条例》

立法调研报告

北京市人大常委会民宗侨办公室

侨务工作是党和国家一项长期性战略性工作。

我国是侨务资源大国，有6000多万海外侨胞分布在世界近200个国家和地区，其中华侨约600多万。北京市是全国最重要的新侨乡之一。北京籍海外华侨华人约126万。仅在京闽商、浙商和粤商群体中就有42万华侨华人、归侨侨眷。从吸引外资情况看，侨资企业投资额约占60%，企业数约占外资企业数量的70%；从我市引进海外高层次人才情况看，97%以上是华侨华人。可以说，广大华侨华人已经成为我市联系世界的重要纽带，推动我市加强“四个中心”功能建设的重要力量。

为了更好地维护广大华侨在京的合法权益，发挥侨力助力首都经济社会高质量发展，北京市人大在上届相关立法前期调研工作的基础上，于2018年将制定《北京市华侨权益保护条例》列入新一届人大五年立法规划，并于2019年正式进入立法程序，启动了立法调研工作。

一、华侨权益保护立法调研开展情况

（一）制定《北京市华侨权益保护条例》立

法调研工作方案

为做好《北京市华侨权益保护条例》立法调研工作，市人大民宗侨办制定了《关于制定〈北京市华侨权益保护条例〉立法调研工作方案》。《方案》明确了指导思想、组织领导、调研主要内容、工作方式、重要工作步骤及时间安排等，为后续立项论证及起草草案奠定了基础。

（二）立法调研开展情况

今年以来，我们先后组织委员、代表53人次参加实地调研，赴亦庄经济技术开发区、未来科学城、中关村海淀创业园以及高校侨联组织等侨资企业、涉侨团体密集的区域开展调研10次，实地走访20余家侨资企业、高校和相关单位，与61家企业、单位进行了座谈交流。此外还与有关侨界代表人士进行了座谈，并与市侨联、市政协港澳台侨和外事委、致公党北京市委、市侨联、市欧美同学会、海外学人中心进行协作，邀请有关政协委员和侨界代表人士参加调研和座谈，扩大调研覆盖面。今年夏天，我办邀请部分人大代表会同市委统战部（市政府侨办）赴浙江、福建两省进行学习考察，学习兄弟省市有关侨务立法工作经验和成果。

（三）立法调研主要成果

1.北京市华侨权益保护工作取得一定成效。在调研中我们了解到，近年来，北京市紧紧围绕首都城市战略定位，广泛联系海内外华侨华人和归侨侨眷，着力凝聚侨心、汇集侨智、发挥侨力、维护侨益，在华侨权益保护工作方面取得了一定成效。

一是完善政策保障措施，加强华侨在京重点权益保护工作。出台了《北京市办理华侨身份证明工作规则》、《北京市华侨回国定居办理工作实施办法》、《关于安排来京华侨适龄子女接受义务教育的通知》、《关于进一步规范境外个人购买商品住房有关问题的通知》、《北京市服务业扩大开放综合试点示范区创新创业外籍华人服务工作规范（试行）》、《关于进一步加强全市社区侨务工作的意见》等多项规范性文件，用以加强华侨在身份认定、回国定居、子女教育、财产保护、出入境便利、社会融合和社区保护等各方面权益保障。二是优化涉侨行政服务，推进政府职能转变。落实“放管服”改革要求，持续推进优化营商环境。开展了“审批提速”“减证便民”“政务服务”“创新监管”等专项行动，对全市涉侨行政职权进行了全面梳理，编制了市区两级涉侨权力清单及公共服务事项清单，完成了全市涉侨政务服务事项标准化工作。为进一步方便侨胞办理涉侨行政事务，将涉侨行政审批和公共服务事项进驻市政务服务中心，并在全国率先开通“全球通办”及“掌上全球通办”为侨行政服务系统。三是加强为侨公共服务体系建设，有效解决侨界民生问题。打造市、区、街道（乡镇）、社区（村）四级贯通的为侨服务纵向组织体系，做到为侨服务“有人管、有人问、有人

做”；推动在归侨侨眷和华侨华人聚集度较高的社区、园区、校区等设立“侨之家”为侨服务平台，为广大侨胞在京工作和生活提供了直接有效的便利服务；建立为侨服务互连网络，开发了“中国侨网北京频道、微信公众号、APP手机客户端”等互连网络平台，加强了与海内外侨胞的联系互动，点击量累计超过2800万次；务实开展侨爱工程，做到“困难归侨百分之百照顾、涉侨信访百分之百办结”。建立并完善全市困难归侨侨眷数据库，加强对“空巢”老归侨、特殊困难侨界群体的帮扶。四是健全侨务工作机制，构建大统战格局下侨务工作。2018年11月，市政府侨办整体转隶并入市委统战部，对外保留市政府侨办牌子。这项机构改革，加强了党对侨务工作的集中统一领导和统筹协调，有利于更好发挥有关部门和社会团体的作用，共同做好侨务工作。机构改革后，完善了涉侨工作联席会议机制，建立由全市21个政府部门组成的市政府涉侨工作联席会议机制、由市委统战部和全市五家涉侨部门组成的涉侨“1+5”协同工作机制，形成了全市侨务工作资源共享、信息互通、工作协同的良好态势。

同时，我们也认识到，华侨权益保护工作涉及的面广点多，是一项全局性、综合性、系统性工作，特别是随着侨情发展变化，海外侨胞人数持续增多，结构发生深刻变化，与中国和北京的联系交流更加紧密，对共享中国发展红利的期待不断增多，对自身权益的诉求日益多元，这些都对进一步做好华侨权益保护工作提出了更高要求。

2.北京市华侨权益保护面临的困难和问题。一是华侨权益保护缺乏专门性法律支撑。宪法对保护华侨权益作出了明确规定，但国家层面还没

有针对华侨权益保护的专门性法律。专门性法律的缺失导致华侨一些权益在实践中难以有效落实。二是对保护华侨权益工作重要性的认识需要进一步提高。海外侨胞群体是我国的独特资源和重要宝库，但有一些地方和部门对海外侨胞的特殊性和重要性认识不够，对是否需把海外侨胞作为特殊群体加以保护和照顾看法不一，涉及海外侨胞切身利益的部分政策措施落实还不到位，侨胞合法权益不能得到有效保护，涉侨法律法规的学习宣传还没有在全社会深入人心。三是有的区基层侨务工作人员力量薄弱。个别区统战侨务部门对依法履行涉侨行政职能存在模糊认识，华侨权益保护工作方面的业务能力水平不够，方式方法上创新不足。有的区政府侨务部门职能划转到统战部，但人员编制未划转，侨务人员配备不足。截至2019年5月，16个区委统战部平均实有人数17人，实际负责侨务工作的人数很少。街道办事处、乡（镇）政府没有专人而是由兼职人员负责侨务工作。四是侨务工作统筹协调能力还需进一步加强。我市开展侨务工作的部门和团体众多，但是部门之间存在着职责交叉、重叠的问题，导致有的问题多头管理，有的问题无人问津。机构改革以后，市委统战部对侨务工作的领导得到了加强，但是由于时间较短，尚未能形成常态化和制度化，还需要进一步发挥各涉侨部门的优势和作用，加强全市侨务工作的统筹和协调。

二、北京市华侨权益保护立法的必要性和紧迫性

（一）促进优质侨务资源服务首都经济社会发展的战略需要

近年来，在北京市委市政府的高度重视下，

我市侨务工作紧紧围绕国家战略布局、首都城市战略定位和“四个中心”功能建设，在发挥侨力助力首都经济社会发展方面取得了明显的成效。但是，在调研过程中我们也感到，尽管北京已经成为众多华人华侨回国创新创业的首选之地，但由于我们的体制机制和政策体系还不够完善，在吸引、服务、培养和扶植国际高层次人才来京创新创业等方面也显现出了一些不足和问题。与国内兄弟省市相比：上海在国际人才规模、国际人才创新、国际人才发展等指标中均优于北京，在境外专家来华工作数量上，广东、上海均高于北京。与发达国家相比：来自美国的“高被引科学家”人数最多，达到1644人，中国位居第三，249位科研人员入选。排名靠前，但绝对数量差距较大。其中，北京地区共有73人入选（分别是北大清华28人入选，中科院共45人入选），而仅美国硅谷地区，包含斯坦福、加州伯克利大学在内的高校就有149人入选。相比之下，北京的国际人才集聚度还不高。

制定一部华侨权益保护地方法规，有利于依法维护好、发展好在京华侨权益，给华侨华人营造更好的在京创新创业、工作生活的环境，进一步增强北京市对华侨华人的吸引力，汇聚侨力，促进优质侨务资源服务首都高质量发展。

（二）完善我市地方性涉侨法规体系的需要

我国当前的华侨权益保护立法基本是一个以宪法为基础，以刑法、民法中的涉外范围，涉及而非针对华侨权益保护的法律法规以及与之相关的国际法为主要内容的法律框架，而这个法律框架的保护范围和力度都是极为有限的。国家层面没有制定华侨权益保护方面的专门法律法规。现行的保护华侨权益的规定呈现出分散、层次低、

适用范围窄、笼统和滞后等特点。从北京市情况来看。我市侨务地方法规和规范性文件共有20多部，其中只有一部地方法规，即：《北京市实施〈中华人民共和国归侨侨眷权益保护法〉办法》，没有地方规章，其余20多部规范性文件都缺乏权威；两部市级文件都是涉密文件。而且，我市侨务地方法规和规范性文件主要适用于归侨侨眷，很少适用于华侨，这与当前华侨权益保护的现状不相适应，急需加快我市立法步伐，总结提炼行之有效的政策规定，整合散见在相关法律法规和规范性文件中涉及华侨权益保护的内容，制定一部地方法规，填补华侨权益保护的空白，强化我市的华侨权益依法保护工作，完善我市地方性涉侨法规体系。

（三）新形势下保护华侨在京合法权益的现实诉求

近年来，我市侨情发生巨大变化，大量华侨华人来京创新创业，利益诉求日趋多元，在身份证件、劳动保护、社会保险、捐赠、教育文化等方面的权益保护等方面的需求日趋突出，希望依法享有更多的政治、经济、社会、文化等方面的权益。与此同时，随着来京华侨华人的增加和经济社会发展，华侨合法权益被侵害的事件有增无减，维护华侨权益的任务还较为繁重。相较于已经制定华侨权益保护地方法规的广东省、福建省、上海市等省市，我市需要加快华侨权益保护地方立法步伐，进一步满足华侨保护合法权益需求。

三、北京市华侨权益保护立法的可行性

（一）符合党中央关于侨务工作的总体要求

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹国内国际两个大局，对做好侨务工

作、凝聚侨心侨力实现中国梦作出新的部署、提出新的要求。习近平总书记以实现中华民族伟大复兴的战略胸怀，提出“团结统一的中华民族是海内外中华儿女共同的根，博大精深的中华文化是海内外中华儿女共同的魂，实现中华民族伟大复兴是海内外中华儿女共同的梦”的重要论述，强调“海外侨胞对实现中国梦有不可替代的重要作用”，“把广大海外侨胞和归侨侨眷紧密团结起来，发挥他们在中华民族伟大复兴中的积极作用，是党和国家的一项重要工作”，要求侨务部门做海外侨胞和归侨侨眷的贴心人和侨务工作的实干家。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“依法维护海外侨胞权益”。

党的十九大报告提出：“广泛团结联系海外侨胞和归侨侨眷，共同致力于中华民族伟大复兴”。这些重要论述和决策部署，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对侨务工作的高度重视和对海外侨胞的亲切关怀，为我们做好华侨权益保护工作提供了根本遵循。

（二）符合宪法、国家侨务工作发展和北京市侨务工作的要求

我国《宪法》（2018年修正）第50条明确规定：“中华人民共和国保护华侨的正当的权利和利益”。

国务院于2016年12月印发的《国家侨务工作发展纲要（2016—2020年）》明确要求：“加强侨务工作法治化建设，以法治思维和法治方式推动侨务工作。”

北京市委市政府对加强侨务立法，维护华侨权益提出了明确要求。2014年，北京市委市政

府《关于加强新时期首都侨务工作的意见》要求：“不断完善侨务法治体系、夯实侨务工作基础”；《北京市政府关于贯彻落实〈国家侨务工作发展纲要（2016—2020年）〉的实施意见》也明确要求：“加强侨务法治建设，加大依法护侨工作力度”，“建立健全涉侨政策法规体系”，“依法维护侨胞正当合法权益”。

我市制定华侨权益保护地方法规，正是在上述宪法规定、国家侨务工作安排、北京市委市政府要求的基础上，填补华侨权益保护空白，完善和整合华侨权益保护的相关规定的一项重要举措。

（三）北京市现有的涉侨规范性文件为华侨权益保护地方立法提供了重要参考

北京市政府、市政府侨办及联合有关部门制定规范性文件，在引进高层次华侨人才、华侨社会保障、华侨教育、华文教育、社区侨务、华侨回国定居、认定华侨身份等方面做出了明确规定，为制定华侨权益保护地方法规提供了重要参考。例如：2014年《关于进一步加强全市社区侨务工作的意见》，2015年《华侨回国定居办理工作实施办法》，2016年《北京市办理华侨身份证明工作规则》，2016年《北京华文教育基地评选管理办法》等等。这些规范性文件为我市制定华侨权益保护条例奠定了重要基础。

（四）兄弟省市已有的立法实践为我们提供了可借鉴的经验

广东省于2015年由省人大常委会公布的《广东省华侨权益保护条例》是省级层面华侨权益保护的第一部地方法规。之后，福建省、上海市、湖北省和浙江省相继公布了省（市）级的华侨权益保护条例；苏州市、扬州市和南京市2015年分

别出台了《苏州市华侨归侨侨眷权益保护办法》《扬州市华侨归侨侨眷权益保护办法》和《南京市华侨权益保护条例》；福建省、四川省和江苏省为了鼓励和促进华侨在本地投资和创新创业，分别由省人大常委会公布了《福建省保护华侨投资权益若干规定》、《四川省华侨投资权益保护条例》和《江苏省保护和促进华侨投资条例》，用专项立法保障华侨投资权益。这些已有的立法成果都为北京市立法提供了有益借鉴。2019年，北京市人民宗侨办会同市委统战部（市侨办）赴福建和浙江两省学习立法思路、流程、关键性条款论证等各个环节的经验做法，受益匪浅。

四、北京市华侨权益保护立法建议和对策

（一）确立立法宗旨

《条例》要以习近平总书记对北京工作、侨务工作的一系列重要指示精神为根本遵循，既要围绕党和国家战略，为国家侨务工作大局服务，又要确保充分发挥优质侨务资源在服务我市城市战略定位和“四个中心”功能建设、加快建设国际一流和谐宜居之都等方面发挥积极作用，还要平等保护华侨合法权益，便利华侨行使公民权利，鼓励支持华侨投资创新创业，促进首都经济高质量发展。

《条例》要处理好地方立法与党的侨务政策、宪法法律法规的关系。做到“问题引导立法，立法解决问题”，“目标指引立法，立法实现目标”，切实从我市发展和侨务工作的实际情况出发，坚决贯彻党的侨务政策，坚决执行国家宪法和有关法律法规，同时在地方立法中填补有关空白和补充完善相关规定，在与上位法不抵触

的前提下，精准化结合实际需求，做到有北京特色、有突破创新，着力提升立法实效。

（二）明确立法原则

经过深入调研和分析论证，我们认为，此次《北京市华侨权益保护条例》应该遵循三大基本原则：平等保护、融合发展；权利和义务并重；原则性、可操作性和前瞻性相统一。

1. 平等保护、融合发展。华侨权益保护地方法规不是特权法，而是保护华侨作为中国公民应享有权利的平等法。华侨与其他中国公民在适用法律上一律平等，华侨有权获得平等保护，任何组织或者个人不得歧视。华侨由于定居国外、国际迁徙、没有户口和居民身份证等原因，来京、回京投资、创新创业、工作、生活、捐赠、接受教育、参加选举等都遇到诸多实际问题，行使作为中国公民应享有的权利面临许多现实困难。我市需要依法帮助和引导华侨适应北京环境，更深地与北京相融合，助力华侨与其他公民同圆共享中国梦。华侨能否顺利融合及为北京实现高质量发展做出贡献，是衡量《条例》成功与否的重要标准。

2. 权利和义务并重。华侨享有宪法和法律规定的权利，同时必须履行宪法和法律规定的义务。根据1982年《宪法》（2018年修正）第52条、54条、49条、55条和56条，华侨作为中国公民，有维护国家统一和全国各民族团结，及维护祖国的安全、荣誉和利益的义务，不得有损害祖国的安全、荣誉和利益的行为。华侨有依照法律服兵役和参加民兵组织、依照法律纳税的义务。根据《国家侨务工作发展纲要（2016—2020年）》，华侨应当遵守住在国法律，并尊重住在国人民的宗教、风俗和习惯。

在调研中我们发现，现实中较多发生的情况是减损华侨权利或者增加华侨义务。根据2000年《立法法》（2005年修正）第82条规定，“没有法律、行政法规、地方性法规的依据，地方政府规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范。”故而，在此次立法过程中，要注意不增加或减少华侨的权利或义务。

3. 原则性、可操作性和前瞻性相统一。一是对于华侨普遍关注的回国定居、财产、侨汇、继承、华文教育、生育等问题，以原则性规定进行规范，由地方规章、规范性文件配套落实。二是对于华侨重点关注的、现实中权益保护面临挑战较多的身份证件使用、投资、知识产权、工作、社会保险、教育、捐赠等权益，及确认华侨身份、法律救济等重要事务，以操作性规定进行规范，权益保护适当具体，以增强执行力。三是随着形势的发展，华侨提出了选举、参政议政、参加基层自治组织、结社、社会救助、法律援助、司法救助及加入外国国籍后的权益保护等新诉求，回应和解决这些新诉求，建议以前瞻性规定进行规范，多考虑政治、经济、社会、文化未来发展的需要，避免出现实施没多久就要修改的问题。

（三）《条例》应规定的主要内容

针对我市华侨权益保护面临的困难和存在的问题，《条例》应规定以下主要内容：

1. 明确适用范围、华侨的定义和身份确认途径。《北京市华侨权益保护条例》拟适用于我市行政区域内华侨合法权益的保护。华侨是指定居在国外的中国公民。华侨身份的确认，由市、区政府侨务部门办理。

2. 规范政府部门、组织和团体保护华侨权益的职责。市、区政府侨务部门是本行政区域内侨

务工作的行政主管部门，负责华侨权益保护的组织、协调、指导、监督、服务和宣传工作，负责我市华侨捐赠财产的归口管理工作。市、区政府有关部门按照各自的职责，为华侨参与我市经济社会发展以及在我市居住、生活提供便利，协同侨务部门共同做好华侨权益保护工作。镇政府（街道办事处）配合做好相关服务协调工作。国家机关、企业事业单位、社会团体，应当依法保护华侨权益，为侨务资源更好服务首都各项事业发展提供支持。村（居）委会应当根据本区域华侨的特点，利用服务网络及其它社会资源开展保护华侨权益的服务和协调工作。我市各级侨联应当发挥作为党和政府联系华侨的桥梁纽带作用，密切与华侨的联系，为华侨提供政策咨询和法律服务，反映华侨的意见和要求，依法和按照章程规定职责保护华侨权益。

3.保护华侨以护照证明身份和申领《北京市居住证》权益。华侨在境内办理金融、教育、医疗、交通、电信、社会保险、财产登记等事务，其护照具有与居民身份证同等的身份证明效力，有关部门和单位应当依法为其办理。华侨在北京居住六个月以上、原户籍注销地非我市，具备有合法稳定就业、合法稳定住所、连续就读等条件之一的，可以按照我市有关规定，向公安机关申领《北京市居住证》，享受基本公共服务和便利方面的市民待遇。

4.鼓励和支持华侨投资和创新创业，引进华侨人才。华侨以本人名义、以其控制的境内企业或者其他经济组织的名义在我市投资的，适用国家和我市有关国内投资及与投资相关的政策和服

务。华侨在境外设立的企业、其他经济组织在我市投资的，适用准入前国民待遇加负面清单管理制度，依照国家和我市有关外商投资的法律、法规、规章办理。任何组织和个人不得干预和侵犯华侨投资企业的经营管理自主权、公平竞争权、投资收益汇出权、被征收补偿权等权益。

华侨在京创新创业，可以按照规定参与国家和我市各类引进人才计划、项目、工程等，享受相关人才优惠政策，获得相应的工作待遇和生活条件保障。华侨在我市从事专业工作的，可以参加专业技术职务任职资格评审和专业技术人员资格考试。

5.保护华侨财产权益和知识产权。鼓励华侨投资企业增加专利研究开发的投入，其专利研究开发费用，在计算应纳税所得额时，可以在实际成本基础上按照规定比例加计扣除或者摊销。华侨投资企业购买专利所发生的费用，可以按照规定列入成本。鼓励华侨投资企业在海外设立研发机构，通过对外直接投资、技术转让与许可等方式实施外向型技术转移。鼓励拥有自主知识产权和品牌的华侨投资企业开拓国际市场。依照国家和我市规定，对华侨具有重大经济社会效益的知识产权创新项目等知识产权行为给予政策和资金支持、奖励。

6.保护房屋权益。华侨在我市居住的，可以按照国家和我市的有关规定在我市购买自住商品房。租用华侨私有房屋的组织和个人，应当依法签订书面房屋租赁合同；房屋租赁合同终止时，承租人应当将房屋退还出租人。为了公共利益的需要，征收在国有土地上的华侨私有房屋、华侨投资企业、华侨投资开发用地，应当依照法定程序进行，并依法给予公平补偿。依法征收华侨在我市的私有房屋，征收人应当按照我市有关房屋征收管理的有关规定履行告知义务。

7.保护华侨继承权益。华侨出境、回国在我市继承遗产、接受遗赠和赠与的,有关部门应当根据华侨的合理请求,提供必要的协助。华侨在我市的投资收益、知识产权中的财产权益以及其他合法收益,可以依法被继承。

8.保护华侨劳动和社会保障权益。华侨与用人单位建立劳动关系的,用人单位应当依法签订劳动合同,并为其缴纳社会保险,费用由用人单位和华侨个人按规定缴纳。华侨灵活就业的,可以到当地社会保险经办机构办理社会保险参保缴费手续。在我市办理离休、退休手续后出国定居的华侨,回国期间就医的,可以按照国家和我市有关规定享受相应的医疗待遇或者基本医疗保险待遇。

9.保护华侨捐赠权益。鼓励华侨为慈善公益事业捐赠财产和提供志愿服务。华侨捐赠的物资、财产等用于慈善公益事业的,依法享受减征或者免征关税和进口环节的增值税、个人所得税等税费优惠。华侨、华侨投资企业、华侨社会团体捐赠应当遵循自愿和尊重捐赠人捐赠意愿的原则。华侨捐赠人享有决定捐赠财产的种类、数额、用途、方式和受赠人等权利。受赠单位应履行在接受捐赠后,向华侨捐赠人出具合法、有效的收据,对受赠财产登记造册,妥善保管、使用、维护捐赠财产等义务。

10.保护华侨教育权益。华侨学生来京接受义务教育,其监护人具有我市户籍、随父母居住在我市的,由华侨监护人或父母向区政府侨务部门提出入学申请,经批准后,办理在京居住证明,到区政府教育部门办理入学手续。华侨子女在其监护人户籍所在地或者其父母在我市工作所在地就读实施义务教育学校的,享受当地户籍居民适

龄子女入学同等待遇。华侨可以在其父母出国前或者其祖父母、外祖父母户籍所在地进行身份认定并参加高中阶段学校考试招生,与当地户籍学生享受同等待遇。华侨可以按照国家和我市有关规定报考我市联合招收华侨、港澳台地区学生的普通高等学校。华侨子女有我市户籍的,其参加中考、高考,教育、招生等部门应当按照国家规定结合我市实际情况给予照顾。

11.保护华侨选举和参政议政权益。华侨在我市区、乡、民族乡、镇人大代表选举期间在我市的,可以在我市原籍地、出国前居住地或者现居住地进行选民登记,参加选举。我市各级人大可以邀请华侨列席会议。华侨依法享有参政议政的权利,各级政府和有关部门应当为华侨参政议政提供保障。我市各级政协可以邀请华侨作为政协特别邀请人士或者列席会议。华侨可以依法申请在我市成立社会团体。

12.保护法律救济权益和明确相关法律责任。华侨在境内的合法权益受到侵害或者发生争议时,可以向侨联、政府侨务部门或者有关部门投诉,也可以根据不同情况通过协商和解、调解、仲裁、行政复议、诉讼等途径解决。各级侨联、市、区政府侨务部门应当支持和帮助华侨维护合法权益。各级侨联、市、区政府侨务部门或者其他有关部门接到华侨投诉后,应当及时处理,并将处理情况回复投诉人。

对经济困难需要法律援助的华侨,法律援助机构应当依法为其提供法律援助。对遭受犯罪侵害或民事侵权,无法通过诉讼获得有效赔偿,生活面临急迫困难的华侨,无论户籍是否在我市,人民法院等办案机关应当依法为其提供国家司法救助。□

《北京市志愿服务促进条例》 立法调研报告

北京市人大社会建设委员会工作机构

修订《北京市志愿服务促进条例》是落实市委抓好“三件大事”要求的重要内容，是市十五届人大常委会立法规划一类项目，列为2019年的立项论证项目，并确定为2020年的法规起草项目。社会建设委员会工作机构将本次调研课题与实际工作相结合，围绕修订《北京市志愿服务促进条例》的相关问题，深入开展立法调研活动，形成立法调研报告，为做好条例修订的立项论证工作和起草工作奠定基础。

一、调研工作开展情况

（一）做好理论知识储备

深入学习习近平总书记关于志愿服务的重要指示论述，学习中央、市委相关部署要求，收集整理志愿服务法律法规和政策文件，对照上位法评估本市条例。

（二）建立联合调研机制

社会建设委员会工作机构会同常委会法制办、司法局、市委社会工委市民政局、首都文明办、团市委、市志愿服务联合会等部

门，组成调研小组，制定调研工作方案，明确调研思路、重点内容和进度安排，推进调研工作顺利开展。

（三）开展系列调研活动

外出考察与市内调研相结合。4月赴浙江、安徽两省调研考察志愿服务立法工作；6月至9月先后到通州区、市委社会工委市民政局、北京冬奥组委、朝阳区实地调研，征求相关部门、志愿服务组织和志愿者代表、专家学者对条例修订的意见建议，并就立法面临的重点难点问题进行研讨。

二、本市条例实施情况和条例修订需要把握的原则

（一）条例实施成效显著

条例自2007年实施以来，开启了我市志愿服务制度化、规范化进程，调动了全社会志愿服务热情，推动了志愿服务普及，保障了志愿服务相关主体的合法权益，促进了志愿服务事业的长足发展。

一是志愿者队伍持续壮大。截止目前，

全市实名注册志愿者超过425.7万人，注册志愿服务团体超过7.6万个，累计发布志愿服务项目超过31.8万个，累计志愿服务时长超过3.67亿小时。

二是志愿服务的内容和形式不断拓展，服务质量和专业化水平不断提高。我市志愿服务领域覆盖了大型活动、城市管理、文化教育、医疗卫生、普法宣传、环境保护、应急救援、助老助残、扶贫攻坚、国际合作等多个领域，并成功打造了“西城大妈”、“朝阳群众”、“蓝立方”、“夕阳再晨”等知名志愿服务品牌。在大型活动志愿服务方面，志愿者为2008年北京奥运会、“一带一路”国际合作高峰论坛、亚洲文明对话大会、新中国成立70周年庆祝活动等大型活动提供了高质量的志愿服务，展现了北京形象、青年形象、国家形象。

三是志愿服务配套政策措施不断完善。市委、市政府和相关部门，制定出台了《关于进一步加强和改进志愿者工作的意见》、《北京市志愿者管理办法（试行）》、《关于进一步健全志愿服务体系加强社会领域志愿服务工作的通知》、《关于组织全市共产党员、共青团员积极参加学雷锋志愿服务活动实施意见》、《关于支持和发展志愿服务组织的实施意见》等十余项政策、制度，发布了《大型活动志愿服务管理规范》北京市地方标准，建设了“志愿北京”信息平台，推出了全国首个覆盖全市实名注册志愿者的人身意外保险。

（二）条例修订需要把握的原则

党的十八大以来，习近平总书记多次给志愿者群体回信、寄语。2019年1月17日，习近平总书记在天津市和平区新兴街朝阳里社区称赞社区志愿者是为社会做出贡献的先行者，引领者，强调要更好发挥志愿服务在社会治理中的积极作用。7月24日，习近平总书记在致中国志愿服务联合会第二届会员代表大会的贺信中指出，志愿服务是社会文明进步的重要标志，强调各级党委和政府要为志愿服务搭建更多平台，给予更多支持，推进志愿服务制度化常态化。修订条例要积极落实习近平总书记的重要指示和要求，为推动新时代首都志愿服务发展提供法治保障。

一是条例修订要适应新形势、新任务。党的十九大报告提出，完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理体制，要求“推进诚信建设和志愿服务制度化，强化社会责任意识、规则意识、奉献意识”。志愿服务需要紧跟新形势、新任务，作出新的调整和部署，克服对行政化推动和运动式发展的单一依赖，以在推进政府职能转变和社会治理创新中发挥应有作用。

同时，首都城市战略定位决定了北京重大活动集中，重大活动是北京对外展示城市形象的重要时机，也是体现城市治理能力的良好契机，志愿服务已经成为重大活动的“标配”，发挥着重要的服务保障作用；全力筹办好2022年北京冬奥会、冬残奥会是北

京要着力抓好的“三件大事”之一，今年12月即将正式启动冬奥会志愿者招募。为更好服务于北京“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平，更好保障冬奥会、冬残奥会的成功举办，需要未雨绸缪做好志愿服务相关立法保障。

二是条例修订要细化实施上位法。2017年，国务院《志愿服务条例》通过，经过比对分析，我们认为，本市条例与上位法在立法精神和主要制度设计方面是协调一致的，但上位法在志愿服务管理体制、权益保障和促进措施等方面做出了新的规定，本市条例需要结合实际工作进行调整细化，保证上位法在本市的贯彻实施。

三是条例修订要固化本市实践经验和解决实践中的突出问题。根据志愿服务发展需要，北京市委市政府在工作中采取了一系列创新的方法制度，如推出全国首个覆盖全市实名注册志愿者的人身意外保险，需要在条例修订中上升为法律规范。目前本市志愿服务实践中，还存在行政资源分散、志愿服务规范性和专业性有待提高、激励保障措施不充分等问题，需要通过修改条例予以回应。同时，如何更好发挥志愿服务在社会治理和服务中的作用，越来越多的北京志愿者“走出去”及国际和外省市的志愿者到北京参加志愿服务，也需要研究相关规范、鼓励措施。

三、条例修订需要聚焦的问题

梳理前期调研情况，本市条例修订工作

还需要就下列问题进一步研究论证，提出具体解决方案：

（一）坚持正确政治方向，将社会主义核心价值观写入条例

2016年中办国办印发《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》，2018年中共中央印发《社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划》，对推动社会主义核心价值观入法入规提出了明确要求。2016年，中共中央宣传部、中央文明办、民政部、教育部、财政部、全国总工会、共青团中央、全国妇联印发的《关于支持和发展志愿服务组织的意见》，明确提出，“坚持党委领导、政府监管，充分发挥基层党组织的战斗堡垒作用，发挥共产党员先锋模范作用和骨干作用”，“具备条件的志愿服务组织应设立党的组织，充分发挥党组织的政治核心作用，围绕党章赋予基层党组织的基本任务开展工作，团结凝聚志愿者，保证志愿服务组织的政治方向；暂不具备条件的，要明确责任单位指导志愿服务组织开展党建工作，条件成熟时及时建立党的组织。”国务院《志愿服务条例》将“培育和践行社会主义核心价值观”写入总则，并在第十条规定，“在志愿服务组织中，根据中国共产党章程的规定，设立中国共产党的组织，开展党的活动。志愿服务组织应当为党组织的活动提供必要条件。”

志愿服务是培育和践行社会主义核心价值观的重要载体和内容，条例修订需要贯彻

中央和上位法精神，坚持正确政治方向，研究提出在志愿服务组织、志愿服务活动、志愿服务事业发展中全面坚持党的领导、加强党的建设和贯彻社会主义核心价值观的具体制度措施。

(二) 从志愿服务的性质出发，进一步明确政府、行业协会、志愿组织的职能定位

志愿服务是一种公益服务，遵循自愿、无偿、平等、诚信、合法的原则。志愿服务具有自主性，在提供社会公共服务方面是政府和市场的有益补充，不宜行政化。但同时，志愿服务也离不开政府的引导、规范与扶持。条例修订应注意规范行政管理与激励保障社会参与并重，从志愿服务的性质出发，进一步研究梳理政府、行业组织、志愿服务组织及志愿者自身在推动志愿服务事业发展中的职能定位，构建符合其自身客观规律的管理和运行体制机制，营造共建共治共享的社会治理格局。重点按照上位法的规定，结合本市志愿服务事业发展实践，明确政府行政管理的职责内容和履行方式，解决行政管理分散、资源投入缺乏统筹的问题，更好支持行业组织发挥“引领、联合、服务、促进”的作用，为志愿组织开展活动搭建更多平台。

(三) 按照规范、保障、促进的立法价值取向，进一步完善法规制度设计

上位法和本市条例都明确体现了规范志愿服务活动、保障志愿服务相关主体合法权益、促进志愿服务事业发展的立法精神，条

例修订中需要一以贯之，回应志愿服务发展的需要，解决实践中存在的突出问题。

1. 在规范志愿服务活动方面，坚持从扶持、推动的角度考虑制度设计，激发社会参与活力。一是探索完善志愿服务组织依法登记备案制度，适当降低登记门槛、简化程序，使尽可能多的志愿服务组织纳入到依法规范的范围中来，建立志愿服务组织孵化机制，促进志愿服务组织蓬勃发展。二是探索完善志愿者注册制度，统一注册平台，明确注册条件，提升注册便利化，通过细化对注册志愿者的专业培训、服务认证、权益保护、表彰激励等服务措施，鼓励引导志愿者依法注册、参与志愿服务。同时研究注册志愿者退出机制。三是探索建立志愿服务综合评价体系和评价结果应用体系，健全志愿服务组织、志愿者能力评估、服务评价以及诚信激励、失信惩戒等管理制度；全面建立志愿服务记录制度，规范志愿服务记录证明工作，完善记录监督机制，建立志愿服务虚假证明责任追究制度。四是加强志愿服务组织自身建设，提高规范化水平；探索完善志愿者的义务条款，增加伦理道德要求。

2. 在保障合法权益方面，探索完善有利于志愿服务事业可持续健康发展的制度机制。一是完善志愿者权益的风险防范和救济制度，固化注册志愿者保险制度，鼓励志愿服务组织、接受志愿服务的单位或个人为志愿者购买保险；探索志愿者权益遭受损害时的救济与补偿机制，增强志愿者的荣誉感，

解决志愿者后顾之忧。二是完善志愿服务组织、志愿者和志愿服务对象之间的权利义务规则，探索建立矛盾纠纷调处机制，保障更多主体愿意参与或接受志愿服务。三是探索在政府资助的志愿活动中，明确志愿者可获得必要的资金补贴及补贴标准，体现对志愿者的尊重，弥补志愿服务的成本。四是完善志愿者、志愿服务工作者培训制度，培养专业的志愿服务组织管理人才和志愿者骨干力量，提高志愿服务理念和技能，提高志愿活动组织和服务的专业化水平。

3.在促进措施方面，完善良好政策环境，加强行政资助、奖励，吸引社会力量投入。一是完善政府购买志愿服务制度，发挥导向作用，以项目资助方式支持志愿服务组织多领域开展社会公共服务，在保持大型活动志愿服务传统优势的同时，重点支持政府和市场缺位或失灵的领域。二是积极搭建政府部门、志愿服务组织、志愿者、服务对象和服务项目间的对接平台，引导志愿服务进社区进农村，在文化传播、扶弱助残、科学普及、环境保护、法制宣传等方面拓展服务领域，形成服务常态化。三是健全志愿服务组织和志愿者激励机制，探索建立志愿服务时间储蓄和志愿服务回馈制度，探索建立鼓励专业技术人员、公众人物等积极加入志愿服务的措施，完善鼓励企事业单位、公共服务提供单位等对有良好志愿服务记录的志愿者给予优待的措施。四是加强志愿服务信息化建设，推进互联网、大数据在志愿服务

领域的应用，提高志愿服务的便利性、及时性、有效性。五是完善宣传引导措施，丰富宣传的途径和方式，在全社会大力弘扬志愿服务精神、传播志愿服务知识、讲好志愿服务故事。六是研究鼓励北京志愿者走出北京、走出国门开展志愿服务和吸引京外、境外志愿者来京参与志愿服务的措施，研究京津冀协同激励的可能。

四、对下一步立法工作的建议

综上，志愿服务促进条例的修订具有较为充分的必要性和可行性，也具有较强的紧迫性。在下一步立法工作中，建议坚持问题导向，处理好立法体例选择、制度衔接和进度安排等问题。

一是从实际需要出发确定立法体例。在前期梳理问题的基础上，加强协调、论证，区分好立法问题与工作问题，提出切实可行的制度设计。坚持管用几条写几条，不照抄上位法，不刻意追求“大而全”。

二是注意法制协调统一。注意与涉及社团登记、慈善等领域法律法规，与本市旅游、养老、防震减灾等地方性法规及正在推进中的文明行为促进立法、社会信用立法等做好衔接。

三是加快立法工作进度。按照常委会立法规划要求，市政府应于2020年向常委会提交审议志愿服务促进条例修订草案的议案，且条例修订已经过两年的调研论证，建议加快推进立法进程，提高立法效率。□



全国人大代表、北京市社会科学院法学所研究员马一德在今年全国人代会上提出尽快制定外国国家豁免法的议案。



今年疫情期间，常委会以视频形式就新通过的法规召开新闻发布会。摄影/薛睿杰



湖畔 | 手机随拍/雨阳