

《杭州市民政局关于本市内地居民婚姻登记试行全市通办的工作方案》评估报告

卷首语

随着社会经济的快速发展以及人员流动的不断增加，原“男女双方需亲自到一方户口所在地的婚姻登记机关申请结婚登记”这一制度已不再适应新情况，群众对于开展跨区域婚姻登记的需求和期盼日益凸显。

目前，全国婚姻登记信息系统已经实现全国联网，各地民政部门正在积极补录历史数据，加强与法院、公安、档案等部门的数据共享，为跨区域婚姻登记奠定信息化基础。继北京、广州、三亚之后，杭州市民政局于2019年8月1日发布了《杭州市民政局关于本市内地居民婚姻登记试行全市通办的通知》，成为全国第四个实现婚姻登记全市通办的城市，实施至今已一年有余。

本项目坚持客观公正、科学民主、注重实效的原则，对《杭州市民政局关于本市内地居民婚姻登记试行全市通办的工作方案》的实施情况进行实地调研，评估民政系统在婚姻登记全市通办工作中的实施情况，深入分析杭州市婚姻登记全市通办存在的问题，针对具体问题提出合理建议，为婚姻登记机关科学实施全市通办，提升管理水平和公共服务效率、更好地为人民服务建言献策。

目 录

一、项目背景	1
(一) 立法概况	1
1、国家颁布的相关法律法规	1
2、浙江省颁布的相关法律法规	1
3、杭州市颁布的相关法律法规	1
(二) 评估目的	1
二、评估概况	2
(一) 评估思路及方法	2
1、评估思路	2
2、评估方法	3
(二) 评估内容	4
1、评估概况	4
2、实地调研地点选择	5
3、评估内容概览	5
三、调研情况	6
(一) 实地调研情况	6
1、升级改造婚姻登记场所	6
2、推行婚姻登记网络预约	6
3、增加婚姻登记员	7

4、建立健全婚姻登记双休办理及应急保障机制	7
(二) 数据统计	7
1、本市内地居民婚姻登记全市通办数据统计	7
2、各区(县、市)内地居民婚姻登记全市通办数据统计 ..	8
3、调查问卷情况	14
四、评估结果	16
(一) 满足了群众需求, 便民利民	16
(二) 提升了婚姻登记工作的服务水平	16
(三) 践行了以人民为中心的发展理念	17
(四) 引领了“最多跑一次”改革深入婚姻登记	17
(五) 推进了婚姻登记相关法律法规的修订	18
四、评估小组的几点建议	18
(一) 进一步宣传婚姻登记全市通办, 积极推广网络预约制 .	18
(二) 进一步加强婚姻登记场地建设、全面优化服务	19
五、结语	20

一、项目背景

（一）立法概况

1、国家颁布的相关法律法规

《中华人民共和国婚姻法》自 1981 年 1 月 1 日起施行。

《婚姻登记条例》自 2003 年 10 月 1 日起施行。

《民政部关于贯彻执行〈婚姻登记条例〉若干问题的意见》自 2004 年 3 月 29 日起施行。

《婚姻登记档案管理办法》自 2006 年 1 月 23 日实施。

《婚姻登记工作规范》自 2016 年 2 月 1 日起实施。

2、浙江省颁布的相关法律法规

《浙江省婚姻登记工作规范》自 2018 年 12 月 1 日起实施。

3、杭州市颁布的相关法律法规

《杭州市民政局关于本市内地居民婚姻登记试行全市通办的工作方案》自 2019 年 8 月 7 日起施行。

（二）评估目的

本次评估项目是针对《杭州市民政局关于本市内地居民婚姻登记试行全市通办的工作方案》（以下简称“方案”）进行评估。婚姻登记

全市通办即男女双方或一方为本市居民的结婚登记、离婚登记或者补领婚姻登记证，可由本市任一区、县（市）婚姻登记机关办理。

本项目的目的在于总结全市通办试行工作经验，评估全市通办在实际婚姻登记管理工作中的实施情况，深入分析婚姻登记全市通办的优点和存在的问题，针对具体问题提出合理建议，为婚姻登记主管部门提升管理水平和公共服务效率、更好地为人民服务建言献策。

二、评估概况

（一）评估思路及方法

1、评估思路

此次评估内容系针对《方案》的实施情况，评估内容涉及范围较广（包括杭州市各大主城区及下辖县、市），以本市内地居民婚姻登记试行全市通办的实施成效及评价为主要评估重点。为此，评估小组共同确立了本次评估的总体思路，如下图所示：

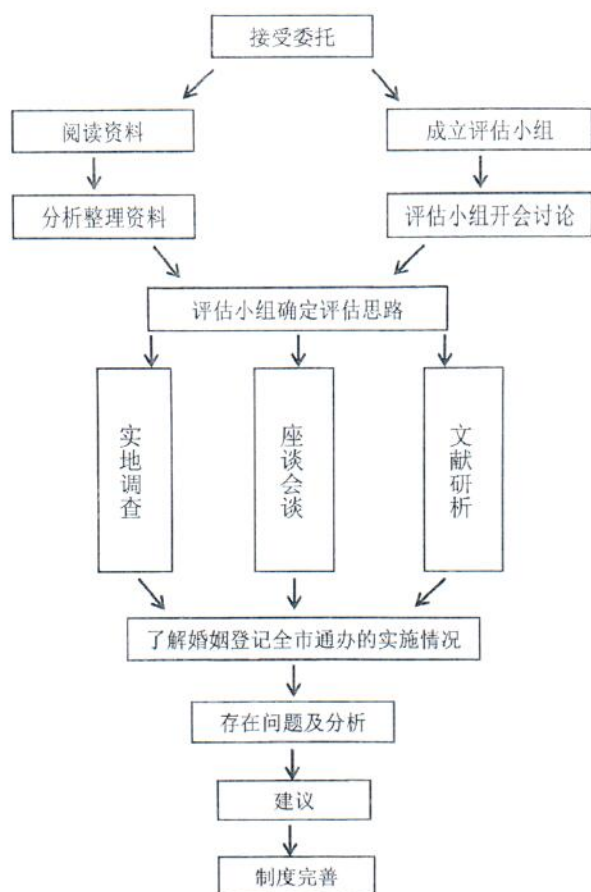


图 1

2、评估方法

（1）文献分析

此次评估需要对婚姻登记制度发展渊源、《方案》的试行依据等等寻找相关研究资料，为评估报告找到理论支撑与最新的研究信息。评估小组通过查阅互联网、书籍、期刊、论文等资料，梳理相关法律法规，分析婚姻登记管理中的法律问题，为评估报告提供文献支撑与法律论证。

（2）实地调研

实地调研法是应用客观的态度和科学的方法进行深入而周密的实地考察。本次评估主要采用抽样实地调研法，选择了五个杭州市主城区的民政局婚姻登记处，发放调查问卷，开展实地调研，深入了解杭州市婚姻登记试行全市通办的总体情况。

（3）座谈、会谈

通过与杭州市各区婚姻登记处的一线工作人员的交流（如与杭州市民政局相关工作人员的会谈及杭州市民政局召开区、县民政局相关人员座谈会等），对杭州市内地居民婚姻登记试行全市通办的实施情况进行深入讨论，了解杭州市内地居民婚姻登记试行全市通办的工作情况与可能存在的问题，为评估提供充分依据。

（二）评估内容

1、评估概况

本次评估侧重实地调研，通过深入杭州市主城区民政局婚姻登记处，询问婚姻登记、离婚登记等一线工作人员，向市民发放调查问卷，了解杭州市内地居民婚姻登记试行全市通办的实施情况。

2、实地调研地点选择

(1) 实地调研地点选择思路概括

评估小组旨在通过由点及面的全面评估，选取婚姻登记数量较多且全市通办比例可能较高的区域，以求全面调研本市内地居民婚姻登记全市通办的实施成效。

(2) 实地调研地点选择原因

杭州市下辖 11 个区（上城区、下城区、江干区、拱墅区、西湖区、滨江区、萧山区、余杭区、富阳区、临安区、钱塘新区）、2 个县（桐庐县、淳安县）、1 个县级市（建德市）。评估小组综合考虑了各行政区域 2019 年年度的婚姻登记总量及各区常住人口数量等因素，故选取了下城区、江干区、拱墅区、西湖区、萧山区作为本次评估的抽样实地调研地点。

评估小组在每个实地调研地点均对婚姻登记处的一线工作人员进行询问，并在每处实地调研地点随机发放二十份调查问卷，确保本次评估的准确性和科学性。

3、评估内容概览

在实地调研中，评估小组前往了下城区、江干区、拱墅区、西湖区、萧山区等调研地点，了解了杭州市内地居民婚姻登记全市通办的实施情况。现杭州市内地居民婚姻登记全市通办实施情况良好，满足

了市民对婚姻服务的需求，深化了“最多跑一次”这一实践创新。

三、调研情况

（一）实地调研情况

据评估小组询问及实地了解，为满足市民婚姻登记需求，确保跨区域婚姻登记依规办理，让群众满意，全市各婚姻登记处根据杭民发〔2019〕84号《杭州市民政局关于本市内地居民婚姻登记试行全市通办的通知》及《杭州市民政局关于本市内地居民婚姻登记试行全市通办的工作方案》的指引，对婚姻登记员进行了专门培训，解读政策法规、业务知识，预判风险隐患，研究保障措施，同时对跨区域办理婚姻登记所需场地、人员经费等保障工作做了充分准备，具体如下：

1、升级改造婚姻登记场所

杭州市各婚姻登记处积极加强婚姻登记处规范化、标准化建设，升级改造婚姻登记场所。除个别婚姻登记处尚处于过渡阶段，其余各婚姻登记处均具有独立的婚姻登记办理场所，并设有候登大厅、结婚登记区、离婚登记室等，场地建设各有特色，且已全部达到国家3A级以上标准。

2、推行婚姻登记网络预约

为积极稳妥有序地推进跨区域业务开展，婚姻登记预约功能在杭

州市民政局官网、浙江政务服务网、浙里办 APP 上同步开通运行，通过微信、支付宝城市服务均可进入预约系统。杭州市各婚姻登记处积极推行婚姻登记网络预约，通过网络预约通道受理跨区域办理婚姻登记申请。

3、增加婚姻登记员

杭州市各婚姻登记处均配备持证专职婚姻登记员。为满足市民跨区域及双休日办理婚姻登记的需求，杭州市各婚姻登记处配备了专职的婚姻登记员，并定期开展婚姻登记员的上岗培训。

4、建立健全婚姻登记双休办理及应急保障机制

为满足部分市民在双休日办理结婚登记的愿望，全市各婚姻登记处均已落实双休日网上预约办理结婚登记，各婚姻登记处按照区域分布划分在周六、周日对外办理婚姻登记。同时，为应对“5.20”、情人节等结婚登记高峰日，全市各婚姻登记处统筹协调、提前制定预案、及时预警，通过加强宣传引导、增派婚姻登记员、合理调整婚姻登记处预约及登记数量等方式确保满足市民婚姻登记需求。

（二）数据统计

1、本市内地居民婚姻登记全市通办数据统计

2019 年 8 月 1 日，杭州市民政局发布《方案》。2019 年 8 月 7 日，婚姻登记全市通办在全市正式实施，打破了户籍区域限制，经过一年

的试行，截至 2020 年 9 月 30 日，全市共办理跨区域结婚登记 12684 件，占比 21.46%，离婚登记 3893 件，占比 16.71%，补发婚姻登记证 1433 件，占比 8.90%。全市各区、县（市）民政局群众满意度 100%。杭州市内地居民婚姻登记全市通办对婚姻登记而言是一次跨时代的变革，这一创新举措深受婚姻当事人的欢迎，得到人民群众的广泛好评。

具体通办的数据如下：

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	98554	18010	18.27%
结婚登记	59108	12684	21.46%
离婚登记	23293	3893	16.71%
补发结婚证	13417	1074	8.00%
补发离婚证	2702	359	13.29%

表格 1

2、各区（县、市）内地居民婚姻登记全市通办数据统计

（1）上城区婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	4967	1778	35.80%
结婚登记	3180	1286	40.44%

离婚登记	1211	356	29.39%
补发结婚证	379	83	21.90%
补发离婚证	192	53	27.60%

表格 2

(2) 下城区婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	6262	1881	30.04%
结婚登记	4106	1285	31.30%
离婚登记	1375	365	26.55%
补发结婚证	529	151	28.54%
补发离婚证	243	80	32.92%

表格 3

(3) 江干区婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	6606	1946	29.46%
结婚登记	4238	1511	35.65%
离婚登记	1620	287	17.72%
补发结婚证	522	114	21.84%
补发离婚证	224	34	15.18%

表格 4

(4) 拱墅区婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	5428	2358	43.44%
结婚登记	3337	1601	47.97%
离婚登记	1486	555	37.35%
补发结婚证	475	170	35.79%
补发离婚证	124	32	25.81%

表格 5

(5) 西湖区婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	8770	3419	38.98%
结婚登记	5733	2448	42.70%
离婚登记	2169	671	30.94%
补发结婚证	645	233	36.12%
补发离婚证	223	67	30.04%

表格 6

(6) 滨江区婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	6032	2003	33.21%
结婚登记	4125	1389	33.67%

离婚登记	1425	527	36.98%
补发结婚证	390	62	15.90%
补发离婚证	92	25	27.17%

表格 7

(7) 萧山区婚姻登记处跨区数据统计

项目	数量	跨区域量	通办比例
全部	16264	1424	8.76%
结婚登记	9898	1014	10.24%
离婚登记	2768	330	11.92%
补领结婚证	3309	61	1.27%
补领离婚证	289	19	3.79%

表格 8

(8) 余杭区婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	12563	855	6.80%
结婚登记	7153	670	9.37%
离婚登记	2736	99	3.62%
补发结婚证	2304	69	2.99%
补发离婚证	370	17	4.59%

表格 9

(9) 富阳区婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	8456	435	5.14%
结婚登记	4778	217	4.54%
离婚登记	2079	197	9.48%
补发结婚证	1383	17	1.23%
补发离婚证	207	4	1.93%

表格 10

(10) 临安区婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	6867	356	5.18%
结婚登记	3466	216	6.27%
离婚登记	1831	110	6.01%
补发结婚证	1260	23	1.83%
补发离婚证	309	7	2.27%

表格 11

(11) 钱塘新区婚姻登记处跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	2776	1137	41%

结婚登记	1716	802	46.70%
离婚登记	787	244	31.00%
补发结婚证	231	81	35.10%
补发离婚证	41	10	24.40%

表格 12

(12) 桐庐县婚姻登记处跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	3022	252	8.34%
结婚登记	1668	135	8.09%
离婚登记	925	113	12.22%
补发结婚证	356	1	0.28%
补发离婚证	73	3	4.11%

表格 13

(13) 淳安县婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	4678	94	2.01%
结婚登记	2598	66	2.54%
离婚登记	1229	19	1.55%
补发结婚证	715	6	0.84%
补发离婚证	136	3	2.21%

表格 14

(14) 建德市婚姻登记服务中心跨区数据统计

项目	数量	跨区数量	通办比例
全部	5863	72	1.23%
结婚登记	3112	44	1.41%
离婚登记	1652	20	1.21%
补发结婚证	919	3	0.33%
补发离婚证	179	5	2.79%

表格 15

3、调查问卷情况

评估小组在下城区、江干区、拱墅区、西湖区、萧山区随机发放问卷共计 100 份，通过调查问卷，了解了婚姻登记全市通办的知晓比例、知晓途径等。具体统计如下：

调查内容	选项	人数
性别	男性	44
	女性	56
户籍地	杭州	70
	非杭州市	30
是否知道全市 通办	知道	68
	不知道	32
知道全市通办	报纸	3

的途径	电视	3
	新媒体	39
	从他人处知悉	24
	其他	19
被调查人认为 全市通办网上 预约存在的问 题	不知道在什么网站预约	28
	预约的网站出现故障	2
	材料预审不合理	5
	网上预约的速度慢	4
	其他	20
被调查人认为 全市通办的优 点	便民、惠民	
	工作人员服务态度好	
	操作简洁、清晰	
	办理手续的效率更高、速度更快	
被调查人认为 全市通办工作 需改进的地方	扩大宣传	
	网上预约需提前 2-30 天，希望可以缩短该时间	
	网上预约难，希望开放更多的预约名额	
	加大对个人信息的保护力度	

表格 16

通过随机发放调查问卷，评估小组发现：

- (1) 婚姻登记全市通办的知晓率为 68%，知晓率较高。
- (2) 了解婚姻登记全市通办的人员中，大部分人是通过新媒体渠道得知的，通过电视、报纸等传统媒体得知的人较少。

（3）全市通办网上预约制度推广的主要问题在于网上预约制度的知晓率不够高，网上预约制度有待推广、普及。

四、评估结果

（一）满足了群众需求，便民利民

婚姻登记全市通办打破了户籍区域限制，扩大了服务范围，婚姻当事人可以就近办理婚姻登记，不必再舟车劳顿返回原户籍所在地办理，极大地减少了当事人往返的费用，缩短了办理时间，提高了办事效率。

同时，婚姻当事人通过网上预约，自主选择婚姻登记处和办理时段，避开了登记高峰，避免了长时间的等候，疏导了人流，方便当事人合理地做出登记安排，也适应当下疫情防控的形势；而其中提前预审告知功能，又减少了因当事人材料不合适反复跑腿情况的发生，比以往更便捷。可以说，婚姻登记全市通办这一政策及配套实施方案满足了办事群众就近、便捷办理婚姻登记的迫切需求，极大地方便了当事人，进一步增强了人民群众的幸福感。

（二）提升了婚姻登记工作的服务水平

婚姻登记全市通办试行后，婚姻当事人可以根据各婚姻登记处的服务能力、服务亮点等自行选择婚姻登记处，各婚姻登记处

也根据群众的需求不断创新服务方式、拓展服务领域、提升服务质量，推出各类特色服务。这不仅为婚姻当事人提供了多元选择，也促进了婚姻登记员服务理念的创新，推动了婚姻登记工作的创新，提高了婚姻登记处的办事效率，提升了婚姻登记工作的服务水平，是服务型政府充分发挥职能、树立良好形象的有力举措。

（三）践行了以人民为中心的发展理念

婚姻登记全市通办这一举措在方案和措施的设计与考评中，充分考虑了人民群众的呼声和诉求，如：在登记机关的选择、证明资料的提供和办事手续方面均从利民便民角度设计；在成效评价中以人民群众的满意度作为根本的评价标准。而在婚姻登记全市通办具体工作中，婚姻登记员也真正做到了把麻烦留给自己，将方便送给当事人。婚姻登记全市通办充分体现了婚姻登记管理及服务理念的转变，充分践行了以人民为中心的发展理念，是从公众角度出发推进改革的一项具体举措。

（四）引领了“最多跑一次”改革深入婚姻登记

婚姻登记全市通办以创新的理念、有效的措施和优质的服务惠及了群众，推出的“互联网+”预约登记服务、材料预审服务、双休日预约登记服务等不折不扣地落实了“让信息多跑腿，让群众少跑路”的口号，引领了“最多跑一次”改革深入婚姻登记领域，也为全省异地办理婚姻登记提供了借鉴。

（五）推进了婚姻登记相关法律法规的修订

开展跨区域婚姻登记工作的最大制约是《婚姻登记条例》中关于在常住户口所在地办理婚姻登记的有关规定。《婚姻登记条例》第四条规定：“内地居民结婚，男女双方应当共同到一方当事人常住户口所在地的婚姻登记机关办理结婚登记。”第十条规定：“内地居民自愿离婚的，男女双方应当共同到一方当事人常住户口所在地的婚姻登记机关办理离婚登记。”

常住户口所在地一般以县级行政区域划分，开展跨区域婚姻登记工作，必须破解《婚姻登记条例》关于在常住户口所在地办理的制度障碍，才能使跨区域婚姻登记工作有法可依。杭州市内地居民婚姻登记全市通办的试行为婚姻登记法规的修订积累了实践经验，有利于推进《婚姻登记条例》修订工作。

四、评估小组的几点建议

（一）进一步宣传婚姻登记全市通办，积极推广网络预约制

目前，婚姻登记网上预约制度的知晓率不够高，评估小组建议进一步宣传婚姻登记全市通办、推广网络预约。

1、进一步加强宣传婚姻登记全市通办。通过有影响力的传统和新媒体多方报道，在各社区、乡镇办事中心发放婚姻登记全市通办

办事指南，在各婚姻登记处、便民服务中心民政窗口放置婚姻登记相关微信公众平台的二维码并组织群众关注微信公众号等方式加强宣传，提高婚姻登记政策的知晓率，让办事群众提前了解婚姻登记全市通办政策及办理婚姻登记相关业务的程序等。

2、进一步推广、倡导婚姻登记网络预约。集中宣传婚姻登记网络预约模式，在各婚姻登记处明显位置粘贴或在显示屏播放“婚姻登记预约优先”字样，并附上网络预约的各大通道及各婚姻登记处的咨询电话，同时提示：对于网络预约有困难的当事人，可以拨打拟前往的婚姻登记处咨询服务电话提前咨询。通过多方式、多途径告知婚姻登记当事人通过网络预约可以自主选择办理婚姻登记的登记处及时间段，让群众真正了解其高效性、便利性，从而有效推广、倡导婚姻登记网络预约。

（二）进一步加强婚姻登记场地建设、全面优化服务

婚姻登记跨区域通办后，婚姻当事人的流量及对婚姻登记服务的要求均会大大提高，婚姻登记场地建设及服务质量将面临挑战，进一步加强婚姻登记场地建设、提升服务质量是当务之急。

1、扩大登记场所空间，优化功能布局，打造个性服务区。各大婚姻登记处可根据婚姻当事人的数量扩大登记场所的空间，提供足够容量的场所，开通合理数量的窗口，根据婚姻登记的类型及功能划分区域，优化各区域布局，有条件的可以提供特色颁证室等个性服务区，为婚姻当事人提供良好、舒适的办事环境。

2、丰富服务内容、创新服务方式、提升服务水平，全面优化婚姻登记服务。各大婚姻登记处可借鉴各地婚姻登记处的做法，丰富服务内容，积极探索婚姻登记个性化、创新服务，如：开展大型集体颁证仪式，推出特色颁证服务、宣誓活动；聘请政府负责人或德高望重的人士担任特邀颁证员，推行结婚登记特邀颁证师制度；通过志愿服务的方式引进律师、心理辅导专家等开展婚姻家庭辅导。在不断提升婚姻登记工作服务质量的同时，也将社会主义核心价值观和中华优秀传统文化贯穿到婚姻登记服务中，强化典型示范作用，积极满足群众个性化的服务需求，不断增强当事人的婚姻家庭责任感，从物质和精神上全面优化服务。

五、结语

经济的快速发展导致人口不再附着于土地，流动人口的增加导致社会服务存在异地办理的需求，故婚姻登记全市通办具有现实基础，而全国婚姻登记信息系统的全国联网为婚姻登记全市通办提供了技术支持。婚姻登记全市通办是对原有婚姻登记制度的创新，是一项顺应经济形势和社会发展的利民政策，必然包含管理水平的提升和服务理念的创新。从本项目获取的群众反馈来看，其对婚姻登记全市通办政策均给予了正面评价。

婚姻登记全市通办基于经济社会发展的需要，树立了服务型政府的良好形象，为杭州市经济发展奠定了更为坚实的基础。