**《上海市婚姻介绍机构管理办法》**

**立法后评估研究**

**委托方:上海市民政局**

**承托方:上海市行政法制研究所**

**2019年10月**

目 录

[一、评估背景 3](#_Toc22200808)

[二、评估指标 4](#_Toc22200809)

[三、评估方法和评估过程 5](#_Toc22200810)

[四、总体评估结论 6](#_Toc22200811)

[（一）关于立法目的的实现程度 6](#_Toc22200812)

[（二）关于主要规定的落实情况 7](#_Toc22200813)

[（三）对社会管理规范化的促进作用 9](#_Toc22200814)

[（四）关于社会认可度 10](#_Toc22200815)

[五、具体评估结论 11](#_Toc22200816)

[（一）关于立法的合法性 11](#_Toc22200817)

[（二）关于立法的合理性 12](#_Toc22200818)

[（三）关于立法的协调性 14](#_Toc22200819)

[（四）关于立法的科学性 17](#_Toc22200820)

[（五）关于立法的实效性 19](#_Toc22200821)

[（六）关于立法技术 26](#_Toc22200822)

[（七）关于立法的认同度 28](#_Toc22200823)

[五、评估建议 29](#_Toc22200824)

[（一）婚姻介绍服务领域的规范，仍然离不开必要的行政监管 29](#_Toc22200825)

[（二）适应外部社会环境的变化，对《办法》进行全面修订 30](#_Toc22200826)

[（三）强化政府的公共服务职能，发挥好行业协会的自律作用 31](#_Toc22200827)

[（四）重新界定部门职责、加强部门间协同和配合，稳步推进公共数据共享与开放 33](#_Toc22200828)

[附件一：《上海市婚姻介绍机构管理办法》调查问卷 35](#_Toc22200829)

[附件二：问卷分析报告 41](#_Toc22200830)

[附件三：市、区管理部门座谈会提纲 48](#_Toc22200831)

**《上海市婚姻介绍机构管理办法》立法后评估研究**

# 一、评估背景

2017年11月，上海市政府发布了《上海市规章立法后评估办法》，其中第八条规定，“规章有下列情形之一的，实施部门应当进行立法后评估：（一）拟上升为地方性法规的；（二）拟进行重大修改的；（三）拟废止但有较大争议的；（四）与经济社会发展或者公众利益密切相关，且实施满5年以上的；（五）人大代表、政协委员或者社会各界意见、建议较为集中的；（六）市政府法制机构认为需要评估的其他规章。”《上海市婚姻介绍机构管理办法》（以下简称《办法》）于2001年12月28日发布，2004年6月14日修正，实施至今已逾十五年，符合《上海市规章立法后评估办法》的相关规定，应当进行立法后评估。上海市行政法制研究所受委托承担了该项立法后评估工作。

《办法》自颁布实施以来，在规范婚姻介绍机构活动，保护相对人合法权益方面，发挥了一定的积极作用，但也经历了外部政策环境和现实环境的不断变化，在政策环境方面，国务院《关于取消第一批行政审批项目的决定》（国发[2002]24号），取消了婚姻介绍机构的前置审批事项，实践中婚介机构登记审批改为备案管理；现实环境方面，呈现“一减一加”的态势，“一减”，即传统婚介机构经过快速发展，到2012年-2013年到达一个峰值后，后逐渐处于萎缩态势。“一加”，即利用互联网新媒体从事婚介服务的，呈现爆发性增长，但却缺乏相应的管理依据。内外部的环境变化，均提出了新的管理需求，本次评估，运用专门的评估指标体系，通过社会调查的手段，对《管理办法》的实效性、协调性等问题进行全面评估。

# 二、评估指标

评估指标体系是立法后评估制度的重要组成部分，是反映立法文件是否需要修改、废止的检验标尺。本项目将以上海市行政法治研究所前期研究成果《地方立法后评估制度研究》中构建的8个一级评估指标26个二级评估指标为评估依据。经过前期若干个立法后评估项目的验证，这套评估体系能够比较全面客观地反映被评估立法项目的实际情况。评估指标具体见下表：

**评估指标表**

|  |  |
| --- | --- |
| 一级指标 | 二级指标 |
| 合法性 | 依据合法；符合法定权限；符合法定程序；内容合法 |
| 合理性 | 正当性；最小侵害；平等对待；与改革发展的同步性 |
| 协调性 | 与相关同位法之间的协调性；与配套规范性文件的协调性；与其他公共政策之间的协调性 |
| 科学性 | 专业性；可操作性 |
| 实效性 | 守法的有效性；执法的有效性；专业管理制度的有效性 |
| 立法技术 | 文本结构的完整性；立法语言的准确性 |
| 认同度 | 对立法基本情况的知晓程度；对立法相关规定的认可度；对执法效果的评价；对自我守法情况的评价 |
| 成本效益 | 执法成本；社会成本与社会效益之比；守法成本与违法成本之比较；管理制度的投入与产出 |

在具体评估过程中，评估组将结合《办法》的实施情况，对上述评估指标进行适当的选择。根据《上海市规章立法后评估办法》第十条的规定，评估单位主要应从制度规范性和实施有效性两个方面开展评估。制度规范性，指是否存在与上位法相抵触的内容；制度措施是否合理，是否符合公平、公正的原则，是否适应社会经济发展的需要；是否存在与其他规章不相协调的内容等。实施有效性，指公众、行政相对人等对规章及其主要制度的知晓度、满意度；制度措施是否可行；相关配套制度建设情况；规章的执行情况和效果，实施中存在的主要问题以及原因等。评估组认为，《上海市规章立法后评估办法》中的评估标准与评估组确立的评估指标体系并不矛盾，评估指标体系是对评估标准的细化和具体化。制度规范性和实施有效性要求中的具体内容，在26个二级评估指标中均有所体现。

# 三、评估方法和评估过程

本次评估，采取文本分析、问卷发放、专题调研、专人访谈、召开座谈会相结合的评估方法。

1.设计了调查问卷并下发。共计下发调查问卷（见附件一）60份左右,收回有效问卷37份。问卷发放对象包括市、区行政管理部门，婚介行业协会，非经营性婚姻介绍机构，经营性婚姻介绍机构。问卷回收后进行了数据统计，并在此基础上形成了问卷分析报告（见附件二），虽然问卷的回收反馈情况并不是很理想，但仍然能从侧面一定程度上反映出管理部门和管理相对人对《办法》的认知度和评价情况。

2.专题调研。借助于大调研的推进,评估组于8月30日跟随市民政局相关领导走访了上海市花千树信息科技有限公司（即世纪佳缘公司）；于9月12日跟随市民政局相关领导,就经营性婚姻介绍机构工商登记的相关问题，走访了市市场监督管理局。

3.专人访谈。就非经营性婚介机构管理中的相关具体问题,前后三次访谈市婚介行业协会专职秘书长；就经营性婚介机构管理中的具体问题，分别访谈了世纪佳缘负责运营的副总裁及法务部经理。

4.召开座谈会。拟定座谈会提纲（见附件三），于9月26会同市民政局，在市行政法制研究所召开了区县民政部门座谈会。

# 四、总体评估结论

在专题调研、专家座谈、问卷调查的基础上，评估组通过综合分析，以及对照评估等级及划分标准（见表1），经过充分讨论后一致认为，**《办法》制度规范性和实施有效性的总体评估结论为“一般”。**具体分析如下：

**表1：总体评估等级及划分标准**

|  |  |
| --- | --- |
| **等级** | **划分标准** |
| 好 | 立法目的已经实现；主要规定的全部具体要求落实到位；对社会管理产生积极的规范促进作用；社会认可度高 |
| 较好 | 立法目的基本实现；主要规定的多数具体要求落实到位；对社会管理产生一定的规范促进作用；社会认可度比较高 |
| **一般** | **立法目的的实现度不高；主要规定的少数具体要求落实到位；对社会管理规范促进作用不大；社会认可度不高** |
| 较差 | 立法目的基本没有实现；主要规定的少数具体要求基本落实到位；对社会管理规范没有起到促进作用；社会认可度较低 |
| 差 | 立法目的没有实现；主要规定的具体要求基本没有落实到位；对社会管理规范没有促进作用；社会认可度很低 |

## （一）关于立法目的的实现程度

《办法》一共设定了三个立法目的，即“规范婚姻介绍机构的活动”、“保护征婚当事人的合法权益”、“保护婚姻介绍机构的合法权益”。**评估组认为，《办法》立法目的实现程度好于“实现度不高”，但离“基本实现”的标准尚有一定的距离，在评估等级中处于“一般”。**理由如下：

**1.在一定程度上规范了婚姻介绍机构的活动。**《办法》颁布实施后，于2009年颁布了配套的地方标准《婚姻介绍机构服务规范》。通过《办法》和配套的规范性文件以及地方标准，在加强社会管理、规范管理相对人行为等方面起到了一定的促进作用。**一是，开展行业整顿和清理。**2002年3月，市民政局在全市范围组织开展对婚介机构的整顿清理工作。各区县民政局协调工商行政管理、公安等部门，对辖区内的婚介机构从明示制度、服务合同的签订、服务活动的记录等方面进行整顿，督促婚介机构签订《自律公约书》。经过3个月整顿清理，48家婚介机构通过年检，换发许可证。2005年，媒体披露圆缘园婚介机构刊登不实征婚广告、从事欺诈婚介服务，市民政局开展调查后，对其实施了行政处罚。2007年，市和区县民政局对婚介机构开展执法检查，针对检查中发现的问题，责令相关婚介机构限期整改；**二是加强红娘培训。**据统计，2014-2018年协会累计培训红娘260多人次，同时，对执业人员进行政策、信息和素质培训，落实资格证、执业证的培训颁发和年检换证制度；**二是，开展督导工作。**2018年9月开始对全市婚介机构进行督导，对行业主要机构进行督导巡视，及时发现问题、规范行为、提升服务，累计督导70余家婚姻介绍机构。

**二、在保护征婚当事人合法权益方面，仍有待加强。**对婚介机构的投诉逐年上升。据统计，市婚姻介绍行业协会2014年共收到投诉99件（包括有效件和无效件，下同），2015共收到投诉132件，2016年共收到投诉135件，2018年共收到投诉143件，2018年投诉量对比2017年投诉量的投诉增长率为286%，2018民政转的投诉比2017年增长了750%。投诉的机构类别相对集中于网络婚介，主要是在网络征婚中，网络填档很多证件和证明包括人物都无法核实其真实性。投诉的事项方面，主要包括：1.收费标准高低不一；2.合同中没有具体的服务细则和标准；3.合同签订前后服务态度大不相同；4.婚介机构的资质、星级；5.机构推荐的会员信息和真实见面的会员信息不符；6.没有按照合同规定和客户要求推荐会员，拼凑服务次数；7.退费周期长；8.婚托；9.收费后不及时开具票据，等等。可见，《办法》中，保护征婚当事人合法权益的目的，实现度并不理想。

从问卷调查和专题调研的所获得的资料来看，《办法》在立法目的的实现方面存在着三个方面的问题：一是《办法》在立法层面对相关行政管理部门职责的界定并不是很清晰，进而导致行政执法的缺位；二是《办法》规定的一些制度操作性不强，导致实践中执行困难或者根本无法执行，如“婚姻状况证明的核实”制度、“服务价格”制度、“网站或者网页的备案制度”等等。三是，修订不及时所导致的规定滞后更使得《办法》的立法目的很难完全实现。

## （二）关于主要规定的落实情况

**评估组认为，《办法》的主要规定多数没能具体落实到位，在评估等级中处于“一般”。**

围绕婚姻介绍机构的设立与运行，《办法》主要在设立、运营、监管、纠纷处理等四个领域设定了主要制度。

**1.与设立相关的制度没有落实到位。**《办法》第六条明确了非经营性婚姻介绍机构和经营性婚姻介绍机构的注册登记方式；第七条和第八条对分支机构的审批和服务点备案作了规定；第八条就婚姻介绍机构的变更和终止作了明确规定。

从实践来看，在设立方面非经营性婚姻介绍机构目前基本已无新增机构，存量机构中部分处于休眠状态，部分在运营的均是以营利为目的；与此同时，由于历史的原因，自2003年起，工商部门不再核发标注有“婚姻介绍服务”业务范围的营业执照，之后成立的经营性婚姻介绍机构多以科技公司，而非婚姻介绍公司的名义注册和开展业务，实际上绕过了《办法》第六条的规定。因此客观上《办法》第六条所设定的婚介机构注册登记方式没有落实；原先主要为非经营性婚姻介绍机构设定的服务点备案制度，也没有发挥出应有的作用；而在变更和终止方面，进入休眠状态的非营利性婚姻介绍机构成为盈利者的新宠，借壳入市的行为已经干扰了正常的市场秩序。

**2.与运营相关的制度对行业监管的作用有限。**《办法》的第十条到第十九条就婚姻介绍机构运营中的一些问题做出了明确规定。从实践情况来看，主要有三大制度的落实情况存在不同程度的问题：

一是第十条规定的“网站或者网页”的备案制度。其核心问题主要是分支机构的网站或者网页的监管问题和非经营性婚姻介绍机构的网站或者网页的监管问题。

二是第十二条和第十九条规定的“服务价格”制度。其核心问题是，一方面，市民政局与市物价部门并没有制定规定政府指导价的相关文件，婚姻介绍机构的价格完全是市场化定价；另一方面，婚介服务对象的消费层次不同，以及婚介服务价格本身属于商业秘密范畴的事实，使得这项制度形同虚设。

三是第十三条规定的“婚姻状况证明的核实”制度。其核心问题是，无论是对婚介服务对象在线下提供的资料还是线上上传的资料，婚姻介绍机构都缺乏有效的核实手段。客观实践中，婚介机构出于营利性动机，以及信息核实手段的限制，很难对当事人的信息披露进行严格把关。而《办法》对婚介机构进行处罚的行为仅为“明知征婚当事人提供的证明虚假，而予以发布的”以及“从事欺诈性婚姻介绍服务活动的”。《办法》对婚介机构未尽审核义务的行为未明确法律责任，对应法律责任的缺失，也限制了《办法》相关规定作用的发挥。

**3.与纠纷处理相关的制度落实较好。**《办法》第二十条就争议的解决途径做出了明确规定。从目前掌握的资料来看，《办法》所规定的四种纠纷解决途径在实践中都不同程度地发挥了作用，基本达到了制度设计的初衷。

**4.与监管相关的制度落实一般。**《办法》第四条和第五条分别规定了相关的行政管理部门和行业协会的监督管理职责。从目前的实践情况来看，民政部门对非经营性婚姻介绍机构的管理方式仍是传统的在相关年度检验报告上作为主管部门出具相关的意见。对于市场化运作的婚姻介绍机构，则缺少有效的监管手段和监管力量。且由于《办法》未能授予市场监督管理部门必要的行政执法职责，市场监管部门也无法开展有效执法。为此主要的检查、监督和管理职责就由行业协会来承担，然而，目前婚姻介绍行业协会虽然成立，但专职管理人员较少，工作开展仍然很大程度上依托行政机关，失去了行政机关的支撑，独立开展行业自律活动的能力较低。

## （三）对社会管理规范化的促进作用

**评估组认为，《办法》对于婚姻介绍机构规范化管理的促进作用“一般”。**主要理由如下：

**1.《办法》颁布实施后，在一定时期内，对婚姻介绍机构规范化管理起到了一定的促进作用**。20世纪80年代中期，为了关心和帮助大龄青年解决婚姻问题，包括工会、共青团、妇联等组织成立了一批非经营性的婚姻介绍机构，为社会提供公益性服务。与此同时，包括征婚广告、小型经营性婚姻介绍公司在内的新的择偶方式也开始出现，婚姻介绍市场化进入了萌芽阶段。为了确保婚姻介绍这个行业能够规范运作，并得到稳定、健康的发展，能够对社会进步有所贡献，上海市于2001年出台了《办法》，2009年出台了地方标准《婚姻介绍机构服务规范》，以通过规范婚姻介绍机构活动的方式，达到保护征婚当事人和婚姻介绍机构的合法权益的目的。《办法》颁布实施后，在加强社会管理，规范婚介机构活动方面确实起到了一定的促进作用。

**2.随着婚姻介绍行业的结构性变化，《办法》对规范管理的促进作用有限。**随着经济、社会的高速发展，人们思想观念的变化，以及信息化时代、数字化时代的来临，婚姻介绍的服务对象、服务手段和运营模式都发生了翻天覆地的变化。这种变化给婚姻介绍行业带来了巨大的冲击：婚姻介绍行业作为一种服务性行业，营利性替代公益性，市场化发展已经成为一种必然。而依然定位于以传统非经营性婚介机构管理为主的《办法》在面对新型社会治理、营利性服务行业规范、相关主体权益保护等问题时，则显得滞后。因此在现阶段，《办法》对于婚姻介绍机构规范化管理的促进作用相对受限。

## （四）关于社会认可度

**评估组认为，《管理办法》的社会认可度“一般”。**理由如下：一项法律法规的认可度要从三个维度去进行考量：社会知晓度、社会认同度、实施有效性。

**1.社会知晓度较低。**调查问卷及专人访谈显示，婚姻介绍行业中占体量较大的经营性婚姻介绍机构，有许多甚至不知道《办法》的存在，也不了解管理机构和相关制度。

**2.社会认同度一般。**社会认可度是看社会是否对一项法律法规的相关规定给予认同。从评估组掌握的资料来看，包括本来不熟悉《管理办法》的人员在内，社会公众对《办法》的立法目的和相关规定在原则上是认可的，但是对部分具体的法律规定持保留态度。

**3.实施有效性一般。**实施有效性包括了管理部门的执法有效性和管理相对人的守法有效性。从评估组掌握的资料来看，出于执法力量有限、对新领域婚姻介绍机构及其活动执法困难、调查取证难度大等原因，目前对婚姻介绍活动的执法并不理想，行政处罚案件也比较少，有的管理部门甚至从来没有处罚过，而这样的状态是与目前婚姻介绍行业的实际情况不相符合的，可以说，《办法》的执法有效性一般。另一方面，从调查问卷和座谈会所反映的情况来看，大多数非经营性婚姻介绍机构尚能做到遵守《办法》的基本规定，《办法》的守法有效性评价为一般。

综上所述，对《管理办法》的社会认可度的评价为“一般”。

# 五、具体评估结论

## （一）关于立法的合法性

合法性，是指立法必须符合立法权限、符合立法程序、不违背上位法的规定等。本次评估将合法性指标细化分为以下四项二级指标：

**1.立法依据合法性。**立法依据合法是指立法权的来源、效力位阶合法，它是立法行为合法性的证明，而非内容合法性的证明。《管理办法》，是2001年12月28日上海市政府令第112号发布的政府规章，属于创制性立法。从国家层面看，目前虽未出台针对性较强的单行法，但与婚姻介绍活动有关的法律资源不少，如《民法总则》《合同法》《消费者权益保护法》《网络安全法》《互联网信息服务管理办法》《中介服务收费管理办法》等。从其他地方看，对婚介机构加以规范的有上海市、成都市、济南市、兰州市、吉林省。从立法依据看，《办法》作为地方事权内就特定事项的职权立法，不存在问题。

**2.立法权限合法性。**符合法定权限是指立法符合《宪法》、《立法法》中有关立法权限划分的规定，没有违背法律保留、法律优先等原则。《办法》规定的内容，主要是为了规范婚姻介绍机构的活动，目的是保护征婚当事人和婚姻介绍机构双方的合法权益。《办法》分别就婚姻介绍机构的登记制度、分支机构的设立条件和审批制度、婚姻介绍机构的执业规范和服务流程、对征婚当事人隐私权的保护、对婚姻介绍机构违反职业操守的行政处罚等都作出了具体的规定。《办法》是一部针对婚姻介绍机构专业领域管理的政府规章，属于地方政府立法事权范围，由地方政府立法，符合法定立法权限的规定。

**3.法定程序合法性。**符合法定程序是指符合《立法法》中规定的有关立法的程序性规定，包括法律的立项、起草、审查和审议、决定和公布等。《管理办法》于2001年由市政府按照法定立法程序制定，2004年7月1日，《上海市人民政府关于修改〈上海市化学危险物品生产安全监督管理办法〉等32件市政府规章和规范性文件的决定》进行修正，按照法定程序以打包的形式修正一次，也是惟一的一次修正。无论是制定程序、修改程序均符合法定程序。

**4.立法内容合法性。**立法内容合法又被称为实质合法性，是指立法内容没有与上位法的规定相抵触，符合基本法理和有关立法公平正义的价值取向。《办法》作为民政婚姻专业领域的创设性政府规章，在立法内容上是对婚姻介绍机构的登记备案、操作规范、主管部门职责、相关事项的具体内容的明确与规范，符合基本法理和有关立法公平正义的价值取向。

**综上所述，评估组认为，《办法》在立法依据、立法权限、立法程序、立法内容等四个方面都不存在问题。**

## （二）关于立法的合理性

立法的合理性，是立法的核心理念之一，主要是指立法规定在无法与上位法依据一一对应时，立法应当从符合法治的基本精神和原则的高度去考虑和规定。本次评估将合理性指标细化分为以下三项二级指标：

**1.立法的正当性。**正当性，即立法内容符合公平、正义的基本价值观念，符合社会公共利益。《办法》的立法目的是为了规范婚姻介绍机构的活动，保护征婚当事人和婚姻介绍机构的合法权益。评估组对《办法》的条款逐一进行评估后认为，《办法》的主要规定都较好地体现了立法正当性的要求。比如：第16条规定了隐私权保护，“婚姻介绍机构或者媒体应当保护征婚当事人的隐私权。未经征婚当事人同意，不得将征婚当事人的信息资料用于征婚以外的事项。”该条明确了婚姻介绍机构承担对征婚当事人相关隐私信息的保护规定，符合社会公共利益的要求。

**2.立法的平等性。**平等对待原则，是指立法不存在对同类权利义务主体的差别化对待和处理的规定。《办法》有关行政管理相对人权利与义务的规定均是针对某一领域不特定的主体，不存在对某一领域某类主体的歧视与差别对待问题。比如：第13条规定了证明的提供，“征婚当事人到婚姻介绍机构或者媒体登记征婚时，应当提供本人身份、职业、学历等证明；征婚当事人有婚姻史的，还应当提供离婚或者丧偶证明。婚姻介绍机构或者媒体对征婚当事人提供的证明有疑义的，应当进行核实。婚姻介绍机构或者媒体发现征婚当事人提供虚假证明的，应当拒绝接受和发布征婚信息。”这条分别规定了婚姻介绍机构与征婚当事人承担个人信息提供与核实的相关权利与义务，体现了平等对待的原则。

**3.立法的适应性。**立法的适应性指的就是立法能否做到与时代理念同步，与改革发展同步，与社会管理实践需要同步，即立法是否存在阻碍社会发展、改革推进的规定，与政治、经济、社会、文化发展是否相适应。立法的适应性对于制定时间较早，修改不太及时的法律、法规、规章而言，存在的问题会比较多。《办法》制定于2001年，后于2004年通过打包修改的方式进行了一次修正。而这次修正的前提是基于国务院《关于取消第一批行政审批项目的决定》（国发【2002】24号），取消了婚姻介绍机构设立的审批事项。因此，这次修改的条款针对的是与行政审批相关的条文，修改较多。主要包括婚姻介绍机构的设立条件、负责人的限制条件、申请条件等涉及许可的内容。《管理办法》中其他主要制度，包括行业主管部门与市场监管部门等的职责边界，对婚姻介绍机构的服务规范、服务收费、对个人隐私信息的核实和保护、行政处罚等内容，基本上未进行补充和调整，依然延续了2001年立法时的基本状态。但近20年来，随着经济社会的快速发展和政府“放管服”的改革推进，以及年轻人婚恋观的深刻变化，加上互联网婚姻介绍平台的异军突起，传统意义上的婚介机构逐渐萎缩，在这些外部环境发生深刻变化的背景下，《管理办法》已远远不能适应形势发展的需要，立法与对婚姻介绍机构实际监管之间存在一定程度上的不协调和不适应，这点无论是在调查问卷中还是在专题调研或者专家座谈中，都有集中的反映。因此，评估组认为，在立法的适应性上，《办法》的评价是“较差”。

**综上所述，评估组认为《管理办法》在立法的正当性和立法的平等性方面不存在明显的问题，但在立法的适应性方面“较差”，有待进一步改进和提升的客观需要。**

## （三）关于立法的协调性

在地方立法后评估中，我们需要评估地方性法规与部门规章、部门规章与政府规章之间以及地方性法规之间、政府规章之间立法的协调性。对地方性法规、政府规章作出特别规定，要求制定配套性规范性文件的（其中既有授权的，也有规定义务的，还有既授权又设定义务的），应当评估配套性文件与法规、规章的协调性。在评估立法文件与公共政策之间的协调性时，应当根据公共政策的指引适时地废止一些过时的法律规范，确认和保障一些新生的利益，合理地调整利益格局。

**1.上下位法及同位法之间的协调性。**从国家层面上看，民政部只对涉外婚姻介绍做出过零星的规定，并无规范婚姻介绍机构的部门规章出台。从地方层面上看，出台过婚介机构管理的地方政府规章的有上海、兰州、成都和吉林省。其中，《兰州市婚姻介绍管理办法》和《吉林省经营性婚姻介绍和婚姻登记管理办法》都已被废止。济南市人民政府也于2015年废止了《济南市婚姻介绍机构管理暂行规定》。

**2.配套规范性文件的协调性。**上海市政府发布的与《办法》相配套的规范性文件并不多。2009年，为了配合《办法》的实施，上海市民政局颁布了关于修订《＜上海市婚姻介绍机构管理办法＞中行政处罚的实施规定》的通知。主要基于《[中华人民共和国行政许可法](javascript:SLC(49280,0))》实施后，市政府对《[上海市婚姻介绍机构管理办法](javascript:SLC(17000215,0))》进行修订，删除了第[二十六条](javascript:SLC(17000215,26))（行政处罚）第一款的第一至第五项[[1]](#footnote-1)，保留了其余的六项。并对违法行为按经营性和非经营性的不同，在裁量基准内，给予不同的处罚。

**3.立法文件与其他公共政策之间的协调性。**目前，关于婚姻介绍机构，国家层面只有一部推荐性标准。2008年初，由中国社会工作协会婚介行业委员会、上海市婚姻介绍机构管理协会及婚姻介绍行业代表机构共同起草的《婚姻介绍服务》标准上报中国国家标准化管理委员会，在听取了行业内外各种建议并经多次讨论修改后，最终由国家质量监督检验检疫总局、中国国家标准化管理委员会于 2009年5月4日发布，并于当年12月1日实施。该标准规定了婚介机构服务的基本原则：不向征婚者提供虚假信息，保障征婚者的个人信息安全，禁止提供无限期的服务，以及征婚者必须实名登记等。从业人员的行为准则和专业标准：“红娘”必须持证上岗，推广使用《婚介服务合同》，杜绝虚假信息和“婚托”等。 《婚姻介绍服务》国家标准规定，经营者不得对消费者作出任何有肯定结果的承诺，婚介服务应规定服务期限、不应提供无限期或介绍到成功为止的服务。鉴于该标准出台的上海背景，其与《办法》的立法精神是一致的，在内容上也基本是一脉相乘。

中国社会工作联合会婚介行业委员会制定的《全国婚姻介绍行业服务细则》《全国婚姻介绍行业从业守则》《全国婚姻介绍行业服务公约》，这些公共政策的颁布，反应了在立法缺失的情况下，从业者通过守则、公约进行自律管理的意愿与努力，也取得了一定的成效。今年4月20日，“2019婚庆婚恋及婚姻家庭行业诚信服务体系建设暨诚信服务标准启动大会”在北京举行。大会的主题为“新时代、新模式、新征程”。大会得到了民政部社会事务司、中央网信办网络社会工作局、共青团中央青年发展部、全国总工会业务指导部门以及部分中央国家机关团委的大力支持。来自部分省市婚庆行业协会、婚介行业协会、婚姻家庭建设协会、部分婚庆婚恋、婚姻家庭领域企事业单位的百余名代表积极参会。这更进一步表明，婚介行业涉及合同、消费者保护、网络信息管理等多个政府部门和管理领域，同时，其本身又是事关青年发展以及社会稳定的大事。《办法》对婚姻介绍服务合同（第十四条）、征婚信息的公布与留存（第十五条）、隐私权保护（第十六条）、服务记录保存（第十七条）、征婚广告的投放（第十八条）、服务价格的确定（第十九条）以及争议解决途径（第二十条）等内容的规定，都体现了通过立法规范婚姻介绍服务活动的意图，与各项公共政策是一致的。

**综上所述，从协调性看，《办法》没有直接的上位法依据，也缺少相关的其他政府规章。从全国范围看，针对婚介机构进行立法且立法现行有效的，只有上海和成都两地。与《办法》相配套的规范性文件，即市民政局颁布的《＜上海市婚姻介绍机构管理办法＞中行政处罚的实施规定》与《办法》不存在冲突，但在实践中，相关处罚较少实施。其他公共政策基本是婚介协会制定的推荐性服务标准及行业自律性服务规范，与《办法》不存在冲突。**

## （四）关于立法的科学性

科学性，是指立法的内容及规定是否反映了立法所调整领域的内在规律，以及与客观规律的相符程度。本次评估将合理性指标细化分为以下二项二级指标：

**1. 专业性。**专业性，强调立法规定必须与社会实际相一致，不仅要避免相关规定滞后于社会实际，也要防止相关规定过于超前，而导致规定无法执行，造成不必要的社会浪费或者政府强行推进而得不偿失。评估组认为，总体上讲，《管理办法》的制定，在当时背景下，是领先于社会实际，而且在全国率先出台的对婚介机构进行监管的政府规章，但由于制定时间较早，特别是这近二十年来社会经济翻天覆地的变化，管理对象也发生了较大的变化，根据行业协会2018年的摸底统计，全市民办非企业类婚介机构有80多家，2019年进一步萎缩，很多已关门停业，总数大概在60-70家，关门停业的主要原因是没有竞争力，无法和企业类婚介机构竞争抗衡。而在民非登记的六七十家中，收费低廉真正具有公益性质的婚介机构屈指可数，其他则也是普遍以营利为目的。2002年,民政部门关于婚姻介绍机构的前置审批取消。这一行业全面放开后,婚介机构猛增。由于进入婚介市场基本没有门槛,鱼龙混杂。虚假广告、乱收费、婚托等“黑婚介”问题层出不穷。婚介服务市场乱也为政府部门对婚介机构的监管带来越来越多的困难。《办法》在一些具体规定方面存在一定程度上的滞后，主要体现在政府部门之间的职责分界不清、对互联网婚介平台和非法婚介机构的监管存在缺失等问题。

**2.可操作性。**可操作性，是指立法既要充分考虑管理相对人自觉守法的可能性和可行性，又要充分考虑行政执法机构及执法人员执行法律的可能性和可行性，以保证立法规定的实际操作和实施。评估组认为，从整体上来看，由于《办法》相关规定是比较原则，可操作性较差。

评估组通过对《办法》中的一些带有操作性的条款进行分析之后认为，总体上讲这些条款的操作性“较差”。比如，再以《办法》第13条为例，“征婚当事人到婚姻介绍机构或者媒体登记征婚时，应当提供本人身份、职业、学历等证明；征婚当事人有婚姻史的，还应当提供离婚或者丧偶证明。婚姻介绍机构或者媒体对征婚当事人提供的证明有疑义的，应当进行核实。婚姻介绍机构或者媒体发现征婚当事人提供虚假证明的，应当拒绝接受和发布征婚信息。”经调研，评估组经向互联网婚介平台 “世纪佳缘”部门负责人求证，平台对于资料的核实流程：一是线下门店，征婚人对自己各方面情况进行介绍，红娘会要求对方提供相关证件材料，如身份证、离婚证、房产证、行业资质证明（教师证、金融分析师等）；二是线上的“世纪佳缘”网站，由注册会员自己填写信息，其信息是否真实，由会员个人负责，同时提供上传身份证、房产证等通道，上传的证件资料越多，网站给出的信用评级也越高（四星级、五星级）。星级由网站对外公示，别的会员浏览时可见。但是，由于民政部门的婚姻信息不对外开放,企业和个人都无法查询个人婚姻状态,婚介机构只能依照用户提供的相关证件进行核实, 如果征婚当事人出示假的证明文件，尤其是假的婚姻证明文件，婚介机构无法进行核实。另外,全国婚姻信息并不联网,不能做到有效及时的更新与变更。因此，该条文在操作性方面严重不足。又比如，《办法》第19条关于服务价格，规定民非类婚介机构应当按照政府指导价收费，事实上，市民政部门与市物价部门并没有制定规定政府指导价的相关文件。而像“世纪佳缘”等作为企业类婚介机构，完全按照市场化定价。可见，这些条文，在实际操作中很难执行，形同虚设。

**综上所述，评估组认为，《办法》由于立法时间较早，且惟一的一次修正也主要是针对国家许可取消后的相应条款的调整，相对目前的新时代、新形势而言，在科学性和可操作性方面存在诸多问题，需要作出大的修改和调整。**

## （五）关于立法的实效性

实效性是指所制定的立法文件在其具体实施过程中所带来的社会效果，也就是设计的制度在实施中的实现程度。我们拟采取以下三项二级指标来评价立法的实效性：行政执法的有效性、守法的有效性、与社会经济发展的相适应性。

**1.行政执法的有效性。**行政执法的目的是为了实现立法意图，具体实施法规规章的规定，使法律规范的要求在现实生活中得以实现，促使社会活动按照法定规则运行。反之，行政执法触及的各种社会利益更直接，立法水平的高低也直接影响行政执法的质量和效率。目前《办法》的主要由民政部门实施，具体由民政部的婚姻登记管理处负责。婚介机构的设立登记因为存在民办非企业组织的审批，所以由社团局负责。存续后的管理由婚姻登记处负责。由此产生的如下一些问题：

**一是，婚姻登记工作与婚姻登记前的婚介介绍工作，在工作内容上关联度不高。**婚姻登记部门掌握的是接受婚介服务的人员的婚姻情况，除此之外，婚介服务所涉及的服务合同的内容、服务标准的确立与执行、发生争议后的调解与解决、对婚介机构违法行为的处置，与其婚姻登记管理的业务关联度不高。

**二是，对婚介机构投诉处理占用了民政部门大量的行政资源。在**属地管理模式下，区民政部门承担了大量的管理任务。而每个区的婚姻登记部门的人员有限，为满足两个执法人员执法的要求，外出执法需要拉上社团局的人一同前往。很多工作人员没有执法证，执法力量十分有限。民政系统内，其主要从事的优抚求助等工作，也缺少一支专业的执法队伍。以徐汇区为例，我们在调研中了解到，“珍爱网”的一家门店在其辖区内时，处理此机构的投诉就占到其全部投诉处理工作量的70%。

**三是，民政部门对市场化运作的婚介机构，缺乏有效的监管手段。**现代婚介服务行业的市场体量早已非《办法》出台时可比。并且，大型互联网婚介服务机构的出现，也使得无论服务主体与被服务主体，按照传统的属地化管理方式都很难进行。《办法》确立的行政处罚在实践中很少付诸实施。民政部门对市场化运作的婚介机构，缺少有效的监管手段和监管力量。

**2.守法的有效性。**任何一个社会，法律实现的最主要形式乃是法律的遵守，因为法律不是靠单纯的强力来实现的，如果每一个法律规范都要借助于执法活动才能实现，法律制度的实现必然是低效益的。因此，法律制度的有效实现离不开公民对法律的自觉遵守，而公民对法律的自觉遵守又是以公民的守法意识为主观心理基础。由此可见，公民的普遍守法是法律制度高效实现的表现之一。

**守法有效性方面的主要矛盾在于，部分婚介机构的民非属性与其市场化运作模式存在矛盾。**根据去年的摸底统计，全市民办非企业类婚介机构有80多家，今年进一步萎缩，很多已关门停业，总数大概60-70家，关门停业的主要原因是没有竞争力，无法和企业类婚介机构竞争抗衡（企业类婚介机构，主要依托网络平台，会员数量多，形式多样，有竞争力）。目前基本没有新设立的民办非企业类婚介机构，主要是存量，且不断萎缩。民办非企业，本身应是非营利性，但现存的民办非企业类婚介机构中，有部分仍是营利性质。如果开放婚介机构的工商登记，则对婚介机构的管理绝非民政部门一家可以独立完成。同样作为中介机构，对房产中介的管理就不同于婚姻中介。《房地产经纪管理办法》是由住建部、发改委和人保部三个部门联合发布，并规定“县级以上人民政府建设（房地产）主管部门、价格主管部门、人力资源和社会保障主管部门应当按照职责分工，分别负责[房地产经纪活动](https://baike.baidu.com/item/%E6%88%BF%E5%9C%B0%E4%BA%A7%E7%BB%8F%E7%BA%AA%E6%B4%BB%E5%8A%A8/1182229)的监督和管理。”形成了齐抓共管的态势。

**3.与社会经济发展的相适应性。**立法文件设立的制度只有与政治、经济、社会、文化发展相适应，才能够真正的发挥作用，才能实现规范社会关系的功能。否则立法的目的必然落空，还有可能会带来其他不良后果。存在的问题主要在于：

**一是，婚介行业的市场体量已非《办法》制定时可比。**《办法》颁布于2001年，当时占主导地位的还是传统的线下门店式的婚介机构。随着近几年互联网技术的飞速发展，像百合、珍爱、世纪佳缘等大型互联婚介平台的出现，加之城市化、经济发展所产生的陌生人社会，婚介市场的体量已今非昔比。据评估组调研了解，像世纪佳缘目前的注册用户已达3.1亿。年收入超过10亿元。线下门店200多家。杨浦区所在企业每年向区里纳税3000到4000万。这样的体量，已非《办法》制定时可比。

**二是，国务院取消了对婚介机构的审批。**2002年，国务院公布的《关于取消第一批行政审批项目的决定》（国发[2002]24号）中，成立国内婚姻介绍机构的审批被取消。目前大量的婚介机构以民非组织的形式存在，而民非组织的审批是在民政部门。如果溯本究源，大量民非婚介机构是以营利为目的。他们在实践中也存在与消费者签订“婚介服务合同”，但对外只能开出咨询类发票的困境。因此，再以民非的管理方式对待他们，显然会出现门槛过低、处罚过轻的局面。虽然民政局在处罚上进行了经营性和非经营性的区分，但对于经营性的婚介机构，《办法》第六条第二款规定：“举办经营性婚姻介绍机构的，应当到工商行政部门办理登记注册手续，领取营业执照后，方可从事婚姻介绍服务活动。”之前，因为工商和民政之间的管理备忘，婚介机构的工商注册一直处在停办状态。在进一步开放工商注册之后，婚介机构只要领取营业执照即可从事活动，民政部门对这些机构开办信息并不掌握，后续监管缺乏有效手段。

**4.专业管理制度的有效性。**专业管理制度的有效性强调的是设计该制度时的目标和要求被转化为现实，并对社会产生积极的规范促进作用。为此，在考察专业管理制度有效性时，不仅要关注该制度的要求转化为现实的结果，更要关注该制度的要求如何高效益地转化为现实的过程。《办法》也确立了一系列专业管理制度。

**一是，“网站或者网页”的备案制度对行业监管作用有限。**婚姻介绍机构在互联网上设立网站或者网页，应当根据国家有关规定办理手续，并向市民政局备案。对于大型的互联网婚介机构，其网站或网页由总部设立并维护，各地的分支机构通过加盟或其他形式加入，共享数据信息。对于分支机构而言，网站或网页并非由其设立，是否要向本市民政部门进行备案？实践中，有些分支机构甚至在其机构的业务范围内直接写“同总部”，使得监管部门无从实施有效监管。根据《互联网信息服务管理办法》第三条，互联网信息服务也分为经营性和非经营性两类。经营性互联网信息服务，是指通过互联网向上网用户有偿提供信息或者网页制作等服务活动。非经营性互联网信息服务，是指通过互联网向上网用户无偿提供具有公开性、共享性信息的服务活动。对经营性婚介机构，当然其设立的网站也应是经营性的；而对于民非婚介机构，其设立的网站到底是经营性还是非经营性的？如果也认为是非经营性的，则备案（工信部门）加备案（民政部门）的管理，显然是不够有力的。

**二是，服务价格的规定难以落实。**《办法》第十二条规定：“婚姻介绍机构应当在服务场所的醒目位置放置许可证，明示服务项目，公开收费价格”。第十九条规定：“办理民办非企业单位登记的婚姻介绍机构，应当按照市民政局与市物价部门共同制定的政府指导价收费。”然而，市民政局与市物价部门并没有制定规定政府指导价的相关文件。婚介服务机构的价格完全是市场化定价。明示服务价格本意是为了保护婚介服务接受者，即婚介服务消费者，但该条在实践中也很难做到。首先，婚介服务对象本身存在消费分层，对不同的群众婚介机构会提供不同的服务内容，因此，收取的服务费用也各不相同。其次，婚介机构彼此间存在激烈的竞争关系，与价格相关的服务内容和收费标准等，一般作为企业的商业秘密被妥善保护。甚至在婚介服务合同中都会规定相应的保密条款。最后，婚介服务的价格既非政府定价，也非政府指导价格，要求其公开收费价格的理由并不充分。

**三是，婚介机构的婚姻状况核实义务难以有效落实。**《办法》第十三条规定：“婚姻介绍机构或者媒体对征婚当事人提供的证明有疑义的，应当进行核实。婚姻介绍机构或者媒体发现征婚当事人提供虚假证明的，应当拒绝接受和发布征婚信息。婚介机构负有对征婚当事人提供的证明文件进行核实的义务。”若当事人使用虚假的证明文件进行征婚，婚介机构应核实到何种程度？ 目前，线下门店会要求对方提供能够证明其各方面情况的各种资料，比如身份证、离婚证、房产证、行业资质证明（例如教师证、金融分析师等等）；线上是注册会员自己填写个人情况，信息是否真实，由会员个人负责，但是，会员上传的证件资料越多，网站给出的信用级别评定也越高。如果会员出示假的证明文件，婚介机构也缺乏有效的核实手段。婚介机构出于营利性动机，以及信息核实手段的限制，很难对当事人的信息披露进行严格把关。而《办法》对婚介机构进行处罚的行为仅止“明知征婚当事人提供的证明虚假，而予以发布的”以及“从事欺诈性婚姻介绍服务活动的”。《办法》对婚介机构未尽审核义务的行为未予处理。这导致实践中，对婚介机构进行的诉讼中，主要以婚介服务存在雇佣婚托欺诈、夸大宣传、履行合同存在瑕疵等为由提起诉讼，其中，有 76.92% 的案件的原告诉讼请求( 含部分诉讼请求) 得到了法院支持。[[2]](#footnote-2)

**四是，行业自律管理有待进一步加强。**目前民政部门对民非类婚介机构的管理方式仍是传统的在民非组织的年度检验报告上作为主管部门出具相关的意见。按照《办法》第五条的规定，“依法成立的上海市婚姻介绍行业协会，按照其协会章程开展行业自律活动，并接受市民政局的指导，承办委托的事项。”目前婚介行业协会虽然成立，但专职管理人员较少，工作开展仍然很大程度上依托行政机关，失去了行政机关的支撑，独立开展行业自律活动的能力较低。

**五是，行政处罚很少付诸实施。**据评估组调研了解到，目前我市主要区县，如浦东、杨浦、徐汇等，近三年来，均未发生关于婚介机构的行政处罚。未发生的原因，一是民政部门缺少有效的执法力。市级民政部门没有专业的执法队伍。区级民政部门，更是只有一个同志负责相关领域的工作，有些同志根本没有执法证，有些执法时要在社团局人员协助下方能完成。二是从法理上说，执法的唯一依据是《办法》，但《办法》所确立的民政执法的模式，在全国范围内实属少数。

**综上，从实效性上看，以《办法》实现对婚介机构这一市场主体的有效监管，无论是从监管方式、监管手段还是监管人员保证方面，都显得不足。未来在婚介机构注册登记放开的预期下，由民政部门对婚姻服务市场上企业为主体的经营行为进行监管，从法理上看，似乎缺少进一步支撑。**

## （六）关于立法技术

立法技术是指“依照一定之体例，遵循一定之格式，运用妥恰之词语（法律语言），以显示立法原则，并使立法原则或国家政策转换为具体法律条文之过程”。立法技术对立法质量以至对于立法的实施，包括执法和守法有非常直接和重大的影响。

**1.文本结构的完整性。**一般来说，法律规则有假定、处理和制裁三部分构成。在立法实践中，法律规则的这三个要素完全集中在一个法律条文中的情况，并不普遍。普遍的是三个要素分别存在于不同的法律条文中，因此，在整个立法文本中，前后条文之间应当相互呼应，完整体现这三部分的内容。避免“三缺一”或者“三缺二”的情形，造成法律制定出来以后难以执行和适用。假定是法律规则中指出适用这一规则的前提、条件；处理是法律规则中具体要求人们做什么或禁止人们做什么的那一部分；制裁是法律规则中指出行为要素承担的法律后果的部分。

一是，《办法》第十二条规定，“婚姻介绍机构应当在服务场所的醒目位置放置许可证，明示服务项目，公开收费价格。”这是一个义务性规定，但是对于不放置、不明示、不公开的婚姻介绍机构，并没有规定对应的罚则。

二是，《办法》第20条第二款规定，“婚姻介绍行业协会接受投诉后，应当及时处理，并将投诉及处理的情况告知市民政局。”这也是一个义务性规定，但是对于不及时处理投诉，以及不将投诉和处理情况告知市民主的婚姻介绍机构，也没有规定的罚则。

**2.语言表达的准确性。**在立法中，对于概念的表述要准确，概念之间没有矛盾、前后一致；文字简洁易懂，内容没有重复；语言表达具有可操作性，法规、规章没有错字、别字；语言使用规范，不自创词语；句子结构准确，主谓宾搭配妥当；标点符号使用规范。

一是，《办法》第四条第三款规定，“各级政府的有关部门应当按照各自职权，做好婚姻介绍机构的相关管理工作。”其中有关部门指哪些部门，并不明确。

二是，《办法》第五条规定，“依法成立的上海市婚姻介绍行业协会，按照其协会章程开展行业自律活动，并接受市民政局的指导，承办委托的事项。”其中“委托的事项”具体指哪些事项，并不明确。

三是，《办法》第十条规定，“婚姻介绍机构在互联网上设立网站或者网页，应当根据国家有关规定办理手续，并向市民政局备案。”其中依据的什么规定，办理哪些手续，也不明确。

四是，《办法》第十三条第二款规定，“婚姻介绍机构或者媒体对征婚当事人提供的证明有疑义的，应当核实。”具体以什么为依据进行核实，怎么核实，也没有明确规定。

五是，《办法》第十九条规定，“办理民办非企业单位登记的婚姻介绍机构，应当按照市民政局与市物价部门共同制定的政府指导价收费。”市民政局与市物价部门是否制定了政府指导价？也不明确。

**综上，从立法技术上看，《办法》有一定瑕疵，作为政府规章，涉及具体的程序性规定，有待进一步细化和完善。**

## （七）关于立法的认同度

**1.对立法基本规定的知晓度。**根据调查问卷的填写情况，受调查着对《办法》基本规定的知晓度并不高。一是被调查者反馈阐述性内容太少，阐述性内容反映了受调查者对相关规定的了解程度，对规定知晓程度越高，往往能够阐述遇到的具体问题、提出相应的建议。本次调查问卷中有8项问题设置了阐述性的选项，被调查者勾选选项后对阐述原因、建议的部分未填写率过高。管理相对人反馈的问卷中，只有1份问卷在阐述性选项中填写了内容，占比3.8%；管理部门反馈的问卷中，情况相对较好，有4份问卷填写了阐述性内容，占比36.4%。二是被调查者反馈的结果趋同性太高，打分、选项趋同一定程度反映了被调查者对选项涉及的内容知晓度低，无法作出有效判断进而随意勾选。本次问卷调查中，有19份问卷在打分上分数趋同，占比51.4%，各项问题的打分一样或只有一至两题不同。**评估组认为，《办法》基本规定的知晓度为“一般”。**

**2.对立法基本规定的认可度。**《办法》基本规定的认可度主要根据问卷调查中《办法》相关规定的合理性评价情况进行分析。本次问卷调查中，针对《办法》相关规定的合理性设置了7项问题，涉及《办法》第3条适用范围的规定、第4条管理部门的规定、第20条争议解决途径的规定、第21行政处罚的规定合理性的评价。受调查者对该7项问题反馈的结果为，认为合理的占比89.2%、83.8%、81.1%、78.4%、89.2%、81.1%、86.5%，可以看出，受调查对《本法》相关规定认为合理的基本在78%-89%之间。**评估组认为《办法》立法基本规定的认可度方面评价应当为“较好”。**

**3.对执法效果的评价。**关于执法效果的调查主要通过座谈和问卷调查了解具体情况。和专家、管理部门座谈过程中，座谈人员普遍反映对婚介活动的执法并不理想，如执法力量有限、对新领域婚介机构及其活动的存在执法困难、调查取证难度大等。调查问卷也反馈了同样的情况，对于《办法》设定的行政处罚的数量，反馈处罚数量较少，有的管理部门反馈从没有实施过。被调查者认为实践中一年的行政处罚量为0-50件的占比75.4%，选择50-100件占比8.1%，其他的未填写。**评估组认为执法效果的评价为“一般”。**

**4.对自我守法情况的评价。**关于自我守法的情况主要根据问卷调查中管理相对人对《办法》各规定的实施情况评价进行分析。反馈的问卷中，管理相对人对《办法》各规定的实施情况打分平均分都在8分以上，关于《办法》的整体实施效果和立法目的实现情况，行业协会、非经营性婚姻介绍机构、经营性婚姻介绍机构三类主体对于两个问题反馈的平均分均在8-9分阶段，《办法》的实施效果和立法目的实现情况的总体评价较好。可见，管理相对人对问卷中自我守法的情况评价较好。

**综上所述，评估组认为，管理相对人对《办法》基本规定的知晓度一般，受调查者对《办法》的认可度较好，对执法效果的评价一般。**

# 五、评估建议

## （一）婚姻介绍服务领域的规范，仍然离不开必要的行政监管

如前所述，婚介机构管理除直接依据地方政府规章以外，还可依据《合同法》、《消费者权益保护法》、《网络信息安全法》、《刑法》等法律资源，但是民法领域实行不告不理原则，且诉讼周期较长、时间成本高。刑法领域，则要违法行为达到犯罪的程度才能提起公诉。随着科技的进步、互联网的发展和人们交往方式的改变，在婚介服务领域，虽然传统的线下婚介机构逐步萎缩，但线上的婚介平台蓬勃发展，注册会员数不断增长，在提供服务的过程中也不断产生问题。所以评估组认为，婚姻介绍服务领域的规范，仍然离不开必要的行政监管，需要政府的主动积极作为。

一、大城市婚恋需求集中。据《中国统计年鉴2017》报道，我国单身人口总数已达2.4亿，其中上海单身人口总数居全国第五。[[3]](#footnote-3)虽然近年来大城市结婚意愿降低、初婚年龄推后，但是，庞大的单身人群数量，仍能从一个侧面反映出对于婚恋匹配的需求；二、婚介网站注册地集中于北上广地区，且发展迅速。以世纪佳缘网为例，2003年上线，短短十五年，注册会员已超过两亿，线下实体门店200多家三、随着科技的进步和新媒体的不断创新，可以预见，除传统互联网平台外，以移动互联、手机APP等形式的新媒体，开展婚恋交友服务，将不断增长，且形式多样，变化迅速。

综上所述，基于本市的单身人口数量和婚恋匹配需求，婚介服务市场的规模体量，包括婚介网站和婚介新媒体在内的线上婚介平台的快速发展和不断变化，婚介机构的管理，仍然离不开适当的行政指导和必要的行政监管。

## （二）适应外部社会环境的变化，对《办法》进行全面修订

总体来看，《办法》的制定有当时特定的社会背景，即当时婚介服务行业，主要是传统的线下婚姻介绍机构，且这类婚姻介绍机构主要是民办非企业性质。因此，《办法》中服务点备案、政府指导价、开办网站备案、媒体备案等规定，从条文表述及上下逻辑关系来分析，主要是针对民办非企业类婚姻介绍机构设定的要求。应当说，《办法》颁布实施后，在当时婚姻介绍领域以民办非企业类婚姻介绍机构为主体的客观环境下，在规范机构活动，保障管理相对人合法正当权益方面，发挥了一定的积极作用。

但是，随着外部社会环境的变化，互联网平台兴起、移动互联新媒体飞速发展，陌生人之间的相识和交往方式发生了剧烈的变革，在这种外部环境下，依托互联网的企业类婚姻介绍机构快速发展，婚介服务领域新媒体不断涌现。经评估组调研了解，在传统婚姻介绍机构发展最鼎盛时期，即2012-2013年左右，民办非企业类婚介机构大约有300多家，后逐渐萎缩，据去年底的摸底统计，数量已缩减至80多家。企业类婚介机构蓬勃发展，目前有很多管理公司、咨询公司、传媒公司都有婚姻介绍的业务，市场总量大约在3000家以上。针对管理相对人的调查问卷也反映出，被调查者认为《办法》的适用范围过窄，网络直播平台、公众号等新媒体没有纳入管理范围。认为对依托网络、新媒体的婚介机构管理存在不足，需要加强对这些婚介机构的管理，以实现对新兴领域婚姻介绍活动的有效规范。据此评估组建议，应适应外部社会环境的变化，对《办法》进行全面修订，删除不适用的条款，根据管理现状增加规定新的条款。

## （三）强化政府的公共服务职能，发挥好行业协会的自律作用

评估组认为，婚介机构的事前行业审批虽已取消，但应加强事中事后的监管，同时应强化政府的公共服务职能。**一是保证民办非企业类婚介机构的公益性。**根据《民办非企业单位登记管理暂行条例》第二条的规定：“民办非企业单位，是指企业事业单位、[社会团体](https://baike.baidu.com/item/%E7%A4%BE%E4%BC%9A%E5%9B%A2%E4%BD%93)和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。”民办非企业，本身应是非营利性质，但是据评估组调研了解，现存的民办非企业类婚介机构中，有部分仍是营利性质，提供婚姻介绍服务收费在5--10万，这非常不合理。建议对营利性的民办非企业类婚介机构摸底、整改、查处。**二是，强化政府的公共服务职能，形式多样化开展公共服务。**例如组织大型相亲，旅行交友等公益活动；开展婚恋咨询、心理咨询等方面的公益服务。**三是，突出行业自律，充分发挥行业协会的引导、指导、监督等作用。**根据《办法》第五条规定，“依法成立的上海市婚姻介绍行业协会，按照其协会章程开展行业自律活动，并接受市民政局的指导，承办委托的事项。”经评估组调研了解，实践中婚介协会受委托事项主要包括三类：一是督导、宣传；二是投诉的回访；三是调解解决全市的投诉纠纷。评估组建议，行业协会应进一步加强培训，突出行业自律，具体包括：1.加强从业培训。包括婚姻介绍服务资格证和执业证的培训；2、加强法律知识的培训。包括合同诈骗罪等刑法相关知识的培训，消费者权益保护法及相关地方行政立法等方面的培训；3、加强行业规范和行业标准的培训。如《上海市婚姻介绍行业从业人员管理办法》及《婚姻介绍机构服务规范》的培训；4.尽快出台《婚姻介绍服务行业示范文本》。

## （四）重新界定部门职责、加强部门间协同和配合，稳步推进公共数据共享与开放

如前所述，婚姻介绍服务行业已发生了深刻的变化，传统的线下的婚姻介绍机构不断萎缩，线上依托互联网的企业类婚姻介绍机构蓬勃发展，在这样的现实环境下，对婚姻介绍机构的事中事后监管已非民政部门一家能够完成，需要多部门数据共享、密切配合、协同监管。经问卷调查，区级管理部门普遍认为《办法》的立法目的实现情况不理想，主要原因是“立法层面对相关行政管理部门职责界定不清晰。”对《办法》中管理部门相关规定的评价，被调查者认为不太合理，问题集中于具体的管理责任主体不明确、市级民政管理部门的领导职责不清，现有的管理体制不符合婚姻介绍机构管理的具体实际等。建议立法层面重新界定部门职责。

《办法》第十三条第二款规定，“婚介机构或者媒体对征婚当事人提供的证明有疑义的，应当进行核实。” 婚姻介绍机构，无论是线下传统婚介机构，还是线上的婚介机构，均有核实征婚当事人真实婚姻状况的义务。但是由于婚姻数据在民政部门，且不共享不开放，机构的核实义务难以实现。如果征婚当事人出示假的婚姻证明文件，婚姻介绍机构没有办法进行核实。经评估组调研了解，目前在发改委主导建设的诚信上海APP上，上海本地户籍的当事人可以查到自己的社保、身份、婚姻信息等，可自己查询并打印报告后提供给婚介机构。但需要征婚当事人主动提供，如果不主动提供，婚姻介绍机构仍然无法核实其真实的婚姻状况。评估组认为，我国《民法总则》和《个人信息保护法》虽明确了规定了个人信息，但并没有明确隐私信息，也没有区分个人信息和隐私信息。而且，根据当前民法学界的主流观点，隐私信息并非绝对，而是根据应用场景的不同而不同。基于此，评估组认为，在当前国家和市委市政府大力推进公共数据共享与开放、一网通办的时代背景下，可否在做好保密隔离技术的前提下，对本市户籍，在本市注册登记的婚姻数据信息，向公益类婚姻介绍机构审慎开放，使婚姻介绍机构能够真正履行核实义务。

# 附件一：

**《上海市婚姻介绍机构管理办法》**

**实施情况调查问卷**

**受访者情况（请在标号处打勾）：**

**对象类型：（1）市级管理部门 （2）区级管理部门 （3）市级执法部门 （4）区级执法部门 （5）被管理相对方。**

**1．从整体效果的角度，请您为《上海市婚姻介绍机构管理办法》贯彻实施情况作出评价，并在您认为合适的态度分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**2.从立法目的实现程度的角度，请您分别为《上海市婚姻介绍机构管理办法》在“规范婚姻介绍机构的活动”和“保护征婚当事人的合法权益”、“保护婚姻介绍机构的合法权益”这三个主要立法目的实现情况作出评价，并分别在您认为合适的态度分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 规范婚姻介绍机构的活动 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 保护征婚当事人的合法权益 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
| 保护婚姻介绍机构的合法权益 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**如果您打出的分值在6分以下，请选择主要原因：（ ）**

A.立法层面对相关行政管理部门职责界定不是非常清晰

B.立法规定操作性不强，导致一些执行困难或无法执行

C.相关行政管理部门履行职责不到位

D.行政管理相对人自觉守法意识差

E.其他\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. **您认为《办法》第二条对婚姻介绍机构的定义是否合理：**
2. 合理 B.不合理

若选不合理，请填写理由：\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**4-1.您认为《办法》第三条的适用范围是否合理：**

A.合理 B.不合理

若选不合理，请填写理由：\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**4-2.您认为《办法》第三条第二款列举的传播媒体是否合理：**

A.合理 B.不合理

若选不合理，请选择：（1）规定范围过窄，应增加的媒体包括\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_（2）规定范围过宽，应删除的媒体包括\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**5.您认为《办法》第四条管理部门的规定是否合理：**

A.合理 B.不合理

若选不合理，请填写理由：\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**6.您认为《办法》第五条行业协会的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**7.您认为《办法》第六条婚姻介绍机构登记的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**8.您认为《办法》第七条分支机构条件和审批的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**9.您认为《办法》第八条服务点备案的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**10.您认为《办法》第九条婚姻机构及分支机构变更、终止的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**11.您认为《办法》第十条互联网备案的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**12.您认为《办法》第十一条媒体登记的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**13.您认为《办法》第十二条明示制度的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**14-1.您认为《办法》第十三条第一款提供证明的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**14-2.您认为《办法》第十三条第二款条核实证明的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**15.您认为《办法》第十四条婚姻介绍服务合同的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**16.您认为《办法》第十五条征婚信息公布与留存的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**17.您认为《办法》第十六条隐私权保护的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**18.您认为《办法》第十七条服务记录的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**19.您认为《办法》第十八条禁止冒用名义发布征婚广告的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**20.您认为《办法》第十九条服务价格的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**21-1.您认为《办法》第二十条第一款规定的争议解决途径，是否合理：**

A.合理 B.不合理

若选不合理，请填写理由：\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**21-2.您认为《办法》第二十条第一款条争议解决的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**21-3.您认为《办法》第二十条第二款，婚姻介绍行业协会接受投诉后应及时处理，并报告市民政局的规定，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

**22-1.您认为《办法》第二十一条规定的行政处罚行为类别，是否全面：**

A.全面 B.不全面

若选不全面，请填写应增加的处罚行为：\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**22-2.您认为《办法》第二十一条规定的行政处罚幅度，是否合理：**

A.合理 B.不合理

若选不合理，请填写理由：\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**22-3.实践中的行政处罚，一年大约有多少件？**

A.0-50 B.51-100 C.101-150 E.151-200 F.200件以上

**23.您认为《办法》第二十二条规定的违反征婚广告规定的处理，实施情况如何，请在合适的分值上打**

不好 好

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| 实施情况 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |

# 附件二：

**问卷分析报告**

问卷发放对象为：区民政局、管理相对方（婚姻介绍行业协会、非经营性婚姻介绍机构、经营性婚姻介绍机构）。

问卷共计回收37份，其中区民政局11份，婚姻介绍行业协会1份，非经营性婚姻介绍机构10份，经营性婚姻介绍机构15份。

（对于问卷中指标分数的说明，实行满分10分制，从1分到10分让问卷发放对象进行勾选。总体问卷牵涉到三方面的内容，一是，规定是否合理、执行情况好不好、实施效果好不好。1分表示不合理、不好，10分表示非常合理，执行得好。从1分到10分是逐步加分的过程；二是，这种情况多不多。1分表示几乎没有，10分表示很多，从1分到10分，是逐步加分的过程；三是，是否需要调整调整、是否需要改变现行体制。1分表示不需要，10分表示迫切需要，从1分到10分，强度逐渐增加。）

一、区级管理部门的问卷分析

**1.关于《办法》的整体实施效果和立法目的实现情况，区级管理部门总体评价为较差。**其中，选择《办法》立法目的实现情况不理想的被调查者认为主要原因是“立法层面对相关行政管理部门职责界定不是非常清晰”和“立法规定操作性不强，导致一些规定执行困难或无法执行”。

被调查者对问题1打分平均分为6.8分，具体打分中有两份问卷打分低于3分，1份问卷未填写，可以看出，区级管理部门对于《办法》的整体实施效果持不肯定的态度。被调查者对问题2打分评价分为6.9，低于6分的问卷有5份，占比45.5%**。**低于6分的5份问卷选择的原因相一致，认为主要原因是“立法层面对相关行政管理部门职责界定不是非常清晰”和“立法规定操作性不强，导致一些执行困难或无法执行”。三个主要立法目的中规范婚姻介绍机构的活动评价情况略差与于其他两个立法目的，打分为6.9，另外两个立法目的实现情况打分均为7份。

**2.关于《办法》中婚姻介绍机构定义相关规定的评价，评价情况较好，认为婚姻介绍机构定义规定合理的占比81.8%。**关于《办法》中适用范围相关规定的评价，被调查者认为《办法》的管理范围基本合理，但是还存管理范围不清晰、不符合管理实际等问题。被调查者认为《办法》对适用范围规定合理的占比72.7%，认为《办法》适用范围基本合理但是也存在一定问题。问题主要体现在两方面，一是范围的划定不够清晰、具体，可操作性较差，二是范围的划定没有考虑到管理的具体实际，如对报社、期刊社、广播电台、电视台等传播媒体无行政职能涉及，缺乏管理的依据。

**3.关于《办法》中管理部门相关规定的评价，被调查者认为规定不太合理，存在一定的问题需要解决。**被调查者认为《办法》中管理部门相关规定合理的占比54.5%，评价一般。认为规定不合理的被调查者所反映的问题集中在具体的管理责任主体不明确、市级民政管理部门的领导职责不清、现有的管理体制不符合婚介管理的具体实际等方面。

**4.关于《办法》中行业协会相关规定实施情况的评价，被调查者认为实施情况较差。**被调查者对该规定的实施情况打分平均分为6.2分，其中有5份调查问卷打分低于或等于5分，占比45.5%。可以看出，管理部门认为行业协会在开展行业自律活动方面还存在一定不足，缺乏有效手段无法对婚介机构实行有效指导和内部规范。

**5.关于婚介机构设立及管理相关规定的实施情况。问题7-12是对《办法》中有关婚介机构设立及管理相关规定实施情况评价，总体评价为较差。**问题7-12的平均分均在6-7分之间，可以看出，被调查者认为婚介机构设立及管理相关规定的实施情况较差。从课题组调研了解的情况分析，参与本次调查的区级管理部门都是来自民政部门，其管理的对象为非经营性婚姻介绍机构，目前基本没有新设立的非经营性婚姻介绍机构，主要是存量，且不断萎缩。从被调查者日常管理的经验去判断《办法》中婚介机构设立及管理相关规定实施较少，因此评价为较差。这也侧面反映了当前婚介市场上非经营性婚姻介绍机构的现状。其次，对问题7-12的打分情况横向对比，得分最高的是婚姻机构及分支机构变更、终止的规定，得分最低的是互联网备案的规定。管理部门认为婚介机构网站或者网页的备案制度实施情况并不理想。网络婚介登记备案制作为网络婚介活动管理的重要制度之一，管理部门对该制度的评价情况反映了当今网络婚介监管存在一定不足。

**6.关于婚介机构服务规范相关规定实施情况的评价，评价情况为一般。**问题13-20分别对《办法》第12条-19条的规定作了打分，其中有7项问题的平均分高于7分，1项为6.7分，总体评价为一般。具体分析，服务价格相关规定的实施情况在婚介机构服务规范相关规定中最差，说明管理部门认为目前非经营性婚姻介绍机构在婚姻介绍服务收费方面存在不规范的情况。非经营性婚姻介绍机构婚姻介绍服务收费过高与机构的公益性质不相符。

**7.关于《办法》中争议解决与法律责任的情况。一、婚介活动的争议解决相关规定设置合理，实施情况较差。**问题21.1，对《办法》第20条设置的合理性，100%的被调查者选择设置合理。问题21.2、21.3，对《办法》第20条的实施情况，打分平均分均为6.9，实施情况仍不理想。原因分析，从管理部门的角度，婚介活动发生的争议无法通过行业协会处理或司法裁判予以解决，最后都转入相关的行政管理部门，根据课题组调研座谈了解的情况主要原因一是行业协会缺乏在婚介机构管理中的权威性，婚介活动中发生争议后争议双方不愿向行业协会投诉，而直接向相应的行政管理部门进行投诉；二是行业协会处理婚介活动投诉的能力还需提高。**二、《办法》第21条规定的行政处罚，被调查者认为处罚类别全面、处罚幅度合理，实践中处罚数量较少。**问题22.1，认为行政处罚类别全面的被调查者占比72.7%,18.2%未选；问题22.2，认为行政处罚幅度合理的被调查者占比81.8%；问题22.3,90.9%的被调查者认为处罚数量在0-50，其他被调查者未填写。有调查者反馈，实践中从没有实施过《办法》21条设定的行政处罚，可以看出《办法》设定行政处罚很少付诸实施。**三、《办法》第22条规定的违法征婚广告规定的处理，实施情况较差。**问题23，被调查者对违法征婚广告规定的处理实施情况打分平均分为6.1，有5份调查问卷打分低于5分，因此对该条的实施情况评价为较差，说明婚介机构管理中的行政执法协作还需加强。

二、管理相对人的问卷分析

报告分析中对《办法》涉及的三类管理相对人即行业协会、非经营性婚姻介绍机构、经营性婚姻介绍机构分别进行统计、分析，并作一定横向比较，了解不同类型管理相对方对《办法》的评价情况。

**1.关于《办法》的整体实施效果和立法目的实现情况，总体评价较好。经营性婚姻介绍机构对《办法》的整体实施效果了解情况较其他类管理相对人更不理想，三个主要立法目的中规范婚姻介绍机构的活动评价相对较差。**问题1、问题2主要针对《办法》的整体实施效果和立法目的实现情况收集反馈意见。行业协会、非经营性婚姻介绍机构、经营性婚姻介绍机构三类主体对于两个问题反馈的平均分均在8-9分阶段，《办法》的实施效果和立法目的实现情况的总体评价较好。具体分析，问题1中**，**经营性婚姻介绍机构对《办法》的整体实施效果了解情况相对较差，20%被调查者未填写意见。问题2中，规范婚姻介绍机构的活动立法目的实现情况相对较差。规范婚姻介绍机构的活动打分平均分都低于保护征婚当事人、婚姻介绍机构的合法权益的打分。

**2.关于《办法》中婚姻介绍机构定义相关规定、管理部门相关规定、行业协会相关规定实施情况的评价，受调查着认为情况较好。一、对婚姻介绍机构定义相关规定的评价，**经营性婚姻介绍机构选择合理的占比100%，非经营性婚姻介绍机构选择合理的占比70%，其中20%未填写。二、**对管理部门相关规定的评价，行业协会、**经营性婚姻介绍机构选择合理性的为100%，非经营性婚姻介绍机构选择合理的占比70%，其中20%未填写。三、**对行业协会相关规定实施情况的评价，**行业协会、非经营性婚姻介绍机构、经营性婚姻介绍机构打分分别为10、9.2、8.7，评价为较好。

**3.关于《办法》对适用范围规定的评价，被调查者认为《办法》的管理范围基本合理，部分调查者反映管理范围还需扩大。**被调查者中认为不合理的方面主要集中在《办法》第3条第2款传播媒体的管理，认为当前网络直播平台、公众号等新媒体没有纳入管理范围。

**4.关于婚介机构设立及管理相关规定的实施情况，总体评价为好。**问题7—12分别对《办法》第6-11条的实施情况作出评价，各项问题的平均分在8.5-9.7之间。其中，网站或者网页的备案和媒体的登记两项规定的实施情况较差。可以看出，目前对依托网络、新媒体的婚介机构的管理存在不足，需要加强对以网络、新媒体为载体从事婚介活动的中介机构管理，实现对新兴领域的婚介活动有效规范。

**5.关于婚介机构服务规范相关规定实施情况的评价，评价情况为较好。**问题13-20分别对《办法》第12条-19条的规定作了打分，各项问题平均分均在8.5-9.5阶段，总体评价为较好。具体分析，一是经营性婚姻介绍机构和非经营性婚姻介绍机构对《办法》关于婚介机构服务规范相关规定实施情况的评价并不相一致，甚至再一项问题的打分上呈现完全相反的评价，如在服务规范相关规定实施情况评价的横向比较中，对明示制度规定和服务价格的规定，经营性婚姻介绍机构打分相对较高，非经营性婚姻介绍机构打分相对较低；婚姻核实证明规定规定，经营性婚姻介绍机构打分相对较低，非经营性婚姻介绍机构打分相对较高。可以看出，在规范经营性婚姻介绍机构和非经营性婚姻介绍机构在婚介服务活动的重点还是有所不同，对于非经营性婚姻介绍机构管理更多地保证其公益性，更多地需要关注婚姻介绍服务收费问题；对于经营性婚姻介绍机构更多地需要关注婚介机构对证明信息的核实问题。二是婚姻介绍服务合同规定的实施情况相对较差，经营性婚姻介绍机构和非经营性婚姻介绍机构对该规定的打分都相对较低，说明婚介服务合同的履行问题是婚介机构与征婚者之间积累矛盾、产生争议的“重灾区”，需要重点关注和规范。

**6.关于《办法》中争议解决与法律责任的情况。一、婚介活动的争议解决相关规定设置较为合理，实施情况较好。**问题21.1，对《办法》第20条设置的合理性，84.6%的被调查者选择设置合理。问题21.2、21.3，对《办法》第20条的实施情况，打分平均分均为8.4-9.5阶段，实施情况较好。**二、《办法》第21条规定的行政处罚，被调查者认为处罚类别全面、处罚幅度合理，实践中处罚数量较少。**问题22.1，认为行政处罚类别全面的被调查者占比84.6%；问题22.2，认为行政处罚幅度合理的被调查者占比88.5%；问题22.3,73.1%的被调查者认为处罚数量在0-50，11.5%的被调查者认为处罚数量在0-50，其他被调查者未填写。其中，认为处罚数量在0-50都是经营性婚姻介绍机构，说明对经营性婚姻介绍机构的处罚实施的相对较好。**三、《办法》第22条规定的违法征婚广告规定的处理，实施情况较好。**问题23，被调查者对违法征婚广告规定的处理实施情况打分平均分在8.4以上。

# 附件三：

**市、区管理部门座谈会提纲**

1. 请介绍本市（本区）婚介机构的数量情况。例如，总体数量有多少，依托网络（互联网、手机网络）的有多少家，规模一般多大。
2. 请介绍本市（本区）婚介机构管理的整体情况。例如，有哪些管理手段、管理效果如何。
3. 请介绍近三年本市（本区）对婚姻介绍机构的执法情况。
4. 您认为当前婚姻介绍机构事中事后监管的困境是什么。
5. 您认为当前婚介机构执法的困境是什么。
6. 您认为婚姻介绍机构对执法的配合度如何。
7. 您认为今后市场监管部门和民政部门对婚介机构监管的职责和分工应当是怎样的。
8. 您认为相关行业协会在婚姻介绍机构管理中发挥的作用如何。
9. 您是否认为，政府婚姻登记数据在设定限制条件的前提下，可以向公益类的婚姻介绍机构有限开放，以帮助公益类婚姻介绍机构核实征婚当事人的真实婚姻状况。

1. 删除的内容包括：“无许可证从事婚姻介绍服务活动的；经工商登记注册的婚姻介绍机构未经许可设立分支机构的；经民办非企业单位登记的婚姻介绍机构设立服务点未向市民政局备案，经责令限期改正，逾期仍未备案的；婚姻介绍机构改变机构设立地、法定代表入或者主要负责入未办理变更手续的；婚姻介绍机构逾期未办理年检或者年检不合格，继续从事婚姻介绍服务活动的。 [↑](#footnote-ref-1)
2. 姚明、吴天卉：我国婚恋网站规制研究———基于 S 网站的实证分析，郑州轻工业学院学报( 社会科学版) 2018年10 月。 [↑](#footnote-ref-2)
3. 新闻晨报：《2018单身人群调查报告：上海单身人口排全国第五》，2018年12月27日。 [↑](#footnote-ref-3)