

不断完善全过程人民民主 更好保证人民当家作主

民主是全人类的共同价值，是中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念。中央人大工作会议13日至14日在京召开。习近平总书记出席会议并发表重要讲话，强调“不断发展全过程人民民主”“要继续推进全过程人民民主建设”。

如同滴水汇成溪流长河，奔腾入海，不可阻挡——那是亿万人民真切意志的聚合，那是人民当家作主澎湃力量的迸发。中国共产党深化对民主政治发展规律的认识，提出了全过程人民民主的重大理念，将民主价值和理念转化为科学有效的制度安排，转化为具体现实的民主实践。

我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。全面、广泛、有机衔接的人民当家作主制度体系，多样、畅通、有序的民主渠道，保障了全体人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督。过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，使全过程人民民主成为全链条、全方位、全覆盖的民主，成为最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。

继续推进全过程人民民主建设，就要把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。以中国共产党的领导为根本政治保证，全过程人民民主让人民群众更好参与到国家治理和社会治理的全过程，使国家顶层设计与基层实践实现良性互动。

高举人民民主的旗帜，发挥好人民代表大会制度作为实现我国全过程人民民主的重要制度载体作用。在党的领导下，不断扩大人民有序政治参与，加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由。完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，推进人大协商、立法协商，把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。

人民至上，坚持人民主体地位，保证人民当家作主，这是全过程人民民主的根与魂、光与源。深深扎根于960多万平方公里广袤土地上的全过程人民民主，必将在中国共产党的坚强领导下，照彻万里河山，照拂中华儿女的心田，凝聚起向着第二个百年奋斗目标进军的磅礴力量。

（据新华社）



2021年第10期
总第262期

主管主办单位 北京市人大常委会
编辑出版 《北京人大》编辑部
国内刊号 CN11-4553/D
出刊日期 本期15日

编辑委员会

主 任	刘云广			
副 主 任	崔新建			
委 员	马曙光	王荣梅	车克欣	田洪俊
(按姓名笔画排列)	丛骆骆	吕桂富	朱光彤	朱柏成
	刘玉芳	刘长利	刘 军	刘 兵
	孙 杰	杜灵欣	李文起	李玉君
	吴松元	沈 洁	张巨明	张伯旭
	张维刚	张 越	陈 永	陈宏志
	邵 恒	金树东	郝志兰	黄 强
	彭丽霞			

主 编 田洪俊

编辑部

主 任	穆晓玲
责 任 编 辑	薛睿杰
编 辑	薛睿杰 何纯谱 宁晓雯
	张雪松 史 健
责 任 校 对	何纯谱
美 编	王文静
采 编 室	(010)55588160/88161/88165
发 行 室	(010)55588167/88168
通 联	(010)55588160
传 真	(010)55588168
电 子 邮 箱	bjrdzazhi@bjrd.gov.cn
通 讯 地 址	北京市通州区清风路33号院
邮 政 编 码	101169
印 刷	廊坊市佳艺印务有限公司
发 行	北京中邮弘发(北京)贸易有限公司
定 价	6.00元

卷首语

01 不断完善全过程人民民主 更好保证人民当家作主

高层声音

04 习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调
坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人
民民主

专稿

08 李伟在市十五届人大常委会第三十三次会议上的
讲话

工作动态

11 市人大常委会近期重要工作一览

学习贯彻中央人大工作会议精神

13 贯彻“全过程人民民主”理念 推进人大工作固本
创新
17 用人民底色绘制全过程人民民主画卷
——北京市人大常委会探索“万名代表下基层”机制纪实

特别关注

21 “接诉即办”是对城市共治逻辑的生动诠释
23 践行全过程人民民主 让立法之路载满民意
——《北京市接诉即办工作条例》立法纪实
28 以法规文件固化和提升改革成果 简析《北京市接
诉即办工作条例》

特别报道

34 市十五届人大常委会举行第三十三次会议
36 北京市人民代表大会常务委员会关于废止部分地
方性法规的决定
37 北京市人民代表大会常务委员会关于修改部分地
方性法规的决定
41 一图读懂《北京市接诉即办工作条例》
42 一图读懂 12345：市民尽管出题，我有标准解法



目录



9月24日，市十五届人大常委会第三十三次会议表决通过《北京市接诉即办工作条例》，这是我国首部接诉即办方面地方性法规。图为表决现场。
摄影/薛睿杰

- 43 为建设知识产权保护首善之区提供法治保障
——《北京市知识产权保护条例（草案）》一审
- 45 加强国际交往语言环境建设 提升城市国际化水平
——《北京市国际交往语言环境建设条例（草案）》一审
- 48 化实践经验 加强制度和能力建设
——《北京市各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例（修订草案）》二审
- 51 立法小切口 关系民生事 力求解难题
——《北京市单用途预付卡管理条例（草案）》二审
- 54 简化程序不减损权利 提升速度更注重司法质效
——市人大常委会听取和审议市高级人民法院专项工作报告
- 56 适应刑事犯罪结构调整 推动认罪认罚全面适用
——市人大常委会听取和审议市人民检察院专项工作报告

立法经纬

- 58 接诉即办工作有法可依
——我国首部接诉即办地方性法规出台
- 60 法治引领 提升12345“接派评”水平
- 62 保障奥运举办 提升社会文明 无障碍环境建设条例
出台



北京人大官方微信公众号正式开通！
扫描二维码即可关注



习近平在中央人大工作会议上发表重要讲话强调 坚持和完善人民代表大会制度 不断发展全过程人民民主

■ 人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度，是我们党领导人民在人类政治制度史上的伟大创造，是在我国政治发展史乃至世界政治发展史上具有重大意义的全新政治制度。我们要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作，不断发展全过程人民民主，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面

■ 人民代表大会制度，坚持中国共产党领导，坚持马克思主义国家学说的基本原则，适应人民民主专政的国体，有效保证国家沿着社会主义道路前进。人民代表大会制度，坚持国家一切权力属于人民，最大限度保障人民当家作主，把党的领导、人民当家作主、依法治国有机结合起来，有效保证国家治理跳出治乱兴衰的历史周期率。60多年来特别是改革开放40多年来，人民代表大会制度为党领导人民创造经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹提供了重要制度保障

■ 党的十八大以来，党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，从坚持和完善党的领导、巩固中国特色社会主义制度的战略全局出发，继续推进人民代表大会制度理论和实践创新，提出一系列新理念新思想新要求，强调必须坚持中国共产党领导，必须坚持用制度体系保障人民当家作主，必须坚持全面依法治国，必须坚持民主集中制，必须坚持中国特色社会主义政治发展道路，必须坚持推进国家治理体系和治理能力现代化

■ 要全面贯彻实施宪法，维护宪法权威和尊严。要加快完善中国特色社会主义法律体系，以良法促进发展、保障善治。要用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督。要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应。要强化政治机关意识，加强人大自身建设。要加强党对人大工作的全面领导

■ 民主是全人类的共同价值，是中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念。评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督

■ 党的十八大以来，我们深化对民主政治发展规律的认识，提出全过程人民民主的重大理念。我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。我们要继续推进全过程人民民主建设，把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来



中央人大工作会议10月13日至14日在北京召开。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平出席会议并发表重要讲话，强调人民代表大会制度是符合我国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度，是我们党领导人民在人类政治制度史上的伟大创造，是在我国政治发展史乃至世界政治发展史上具有重大意义的全新政治制度。我们要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作，不断发展全过程人民民主，巩固和发展生动活泼、安定团结的政治局面。

中共中央政治局常委李克强、汪洋、王沪宁、赵乐际、韩正，国家副主席王岐山出席会议。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书作总结讲话。

习近平在讲话中指出，人民代表大会制度，坚持中国共产党领导，坚持马克思主义国家学说的基本原则，适应人民民主专政的国体，有效保证国家沿着社会主义道路前进。人民代表大会制度，坚持国家一切权力属于人民，最大限度保障人民当家作主，把党的领导、人民当家作主、依法治国有机结合起来，有效保证国家治理跳出治乱兴衰的历史周期率。60多年来特别是改革开放40多年来，人民代表大会制度为党领导人民创造经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹提供了重要制度保障。

习近平强调，党的十八大以来，党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，从坚持和完善党的领导、巩固中国特色社会主义制度的战略全局出发，继续推进人民代表大会制度理论和实践创新，提出一系列新理念新思想新要求，强调必须坚持中国共产党领导，必须坚持用制度体系保障人民当家作主，必须坚持全面依法治国，必须坚持民主集中制，必须坚持中国特色社会主义政治发展道路，必须坚持推进国家治理体系和治理能力现代化。

习近平指出，当今世界正经历百年未有之大变局，制度竞争是综合国力竞争的重要方面，制度优势是一个国家赢得战略主动的重要优势。历史和现实都表明，制度稳则国家稳，制度强则国家强。我们要毫不动摇坚持、与时俱进完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作。

习近平强调，要全面贯彻实施宪法，维护宪法权威和尊严。全国人大及其常委会要完善宪法相关法律制度，保证宪法确立的制度、原则、规则得到全面实施，要加强对宪法法律实施情况的监督检查。地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法法律在本行政区域内得到遵守和执行，自觉维护国家法治统一。

习近平指出，要加快完善中国特色社会主义法律体系，以良法促进发展、保障善治。要加强党对立法工作的集中统一领导，把改革发展决策同立法决策更好结合起来，统筹推进国内法治和涉外法治，统筹立改废释纂，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。要发挥好人大及其常委会在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法。

习近平强调，要用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督。各级人大及其常委会要聚焦党中央重大决策部署，聚焦人民群众所思所盼所愿，推动解决



制约经济社会发展的突出矛盾和问题。要加强对法律法规实施情况的监督，完善人大监督制度。各级“一府一委两院”要严格执行人大及其常委会制定的法律法规和作出的决议决定，依法报告工作，自觉接受人大监督。

习近平指出，要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应。要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式，更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。各级人大常委会要加强代表工作能力建设，支持和保障代表更好依法履职。人大代表肩负人民赋予的光荣职责，要站稳政治立场，履行政治责任，密切同人民群众的联系，展现新时代人大代表的风采。

习近平强调，要强化政治机关意识，加强人大自身建设。各级人大及其常委会要不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，全面加强自身建设，成为自觉坚持中国共产党领导的政治机关、保证人民当家作主的国家权力机关、全面担负宪法法律赋予的各项职责的工作机关、始终同人民群众保持密切联系的代表机关。

习近平指出，要加强党对人大工作的全面领导。各级党委要把人大工作摆在重要位置，完善党领导人大工作的制度，定期听取人大常委会党组工作汇报，研究解决人大工作中的重大问题。要支持人大及其常委会依法行使职权、开展工作，指导和督促“一府一委两院”自觉接受人大监督。各级人大常委会党组要认真执行党的领导各项制度，落实好全面从严治党主体责任。

习近平强调，民主是全人类的共同价值，是中国共产党和中国人民始终不渝坚持的重要理念。评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的，主要看国家领导层能否依法有序更替，全体人民能否依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，人民群众能否畅通表达利益要求，社会各方面能否有效参与国家政治生活，国家决策能否实现科学化、民主化，各方面人才能否通过公平竞争进入国家领导和管理体系，执政党能否依照宪法法律规定实现对国家事务的领导，权力运用能否得到有效制约和监督。

习近平指出，民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的。一个国家民主不民主，关键在于是不是真正做到了人民当家作主，要看人民有没有投票权，更要看人民有没有广泛参与权；要看人民在选举过程中得到了什么口头许诺，更要看选举后这些承诺实现了多少；要看制度和法律规定了什么样的政治程序和政治规则，更要看这些制度和法律是不是真正得到了执行；要看权力运行规则和程序是否民主，更要看权力是否真正受到人民监督和制约。如果人民只有在投票时被唤醒、投票后就进入休眠期，只有竞选时聆听天花乱坠的口号、竞选后就毫无发言权，只有拉票时受宠、选举后就被冷落，这样的民主不是真正的民主。

习近平强调，民主是各国人民的权利，而不是少数国家的专利。一个国家是不是民主，应该由这个国家的人民来评判，而不应该由外部少数人指手画脚来评判。国际社会哪个国家是不是民主的，应该由国际社会共同来评判，而不应该由自以为是的少数国家来评判。实现民主有多种方式，不可能千篇一律。用单一的标尺衡量世界丰富多彩的政治制



度，用单调的眼光审视人类五彩缤纷的政治文明，本身就是不民主的。

习近平指出，党的十八大以来，我们深化对民主政治发展规律的认识，提出全过程人民民主的重大理念。我国全过程人民民主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。我国全过程人民民主实现了过程民主和成果民主、程序民主和实质民主、直接民主和间接民主、人民民主和国家意志相统一，是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主。我们要继续推进全过程人民民主建设，把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。

习近平强调，人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。要在党的领导下，不断扩大人民有序政治参与，加强人权法治保障，保证人民依法享有广泛权利和自由。要保证人民依法行使选举权利，民主选举产生人大代表，保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面各环节全过程，确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，推进人大协商、立法协商，把各方面社情民意统一于最广大人民根本利益之中。

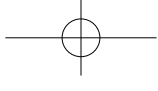
栗战书围绕学习贯彻习近平总书记的重要讲话精神作了总结讲话。他指出，习近平总书记的重要讲话，从完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，明确提出新时代加强和改进人大工作的指导思想、重大原则和主要工作，深刻回答新时代发展中国特色社会主义民主政治、坚持和完善人民代表大会制度的一系列重大理论和实践问题。讲话丰富和拓展了中国特色社会主义民主政治和人民代表大会制度的政治内涵、理论内涵、实践内涵，是一篇充满马克思主义真理力量的纲领性文献。

栗战书强调，要全面、认真贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，旗帜鲜明、坚定不移贯彻落实坚持党的领导这一最高政治原则，确保人大各项工作都在党的领导下进行；保持政治上的清醒和坚定，始终坚持中国特色社会主义政治发展道路这一根本方向；高举人民民主的旗帜，发挥好人民代表大会制度作为实现我国全过程人民民主的重要制度载体作用；围绕党和国家工作大局开展人大工作，切实做到党和国家工作重心在哪里，人大工作就跟进到哪里，力量就汇聚到哪里，作用就发挥到哪里；切实做好人大代表工作，使发挥各级人大代表作用成为人民当家作主的重要体现。要着力推动人大工作高质量发展，让人民代表大会制度优势更好转化为国家治理效能。要全面加强人大自身建设，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，努力打造让党中央放心、人民群众满意的政治机关、国家权力机关、工作机关、代表机关。

中共中央政治局委员、中央书记处书记，全国人大常委会副委员长，国务委员，最高人民法院院长，最高人民检察院检察长，全国政协有关领导同志等出席会议。

各省、自治区、直辖市党委书记和人大常委会负责同志，副省级城市人大常委会主任，中央和国家机关各部门、有关人民团体、中央军委机关有关部门主要负责同志，全国人大常委会和专门委员会、常委会工作委员会有关负责同志等参加会议。

（据2021年10月15日《人民日报》）



在市十五届人大常委会 第三十三次会议上的讲话

(2021年9月24日)

市人大常委会主任 李伟

各位委员、同志们：

本次会议议程较多，共审议法规和决定草案9件，通过了其中4件；听取和审议“一府两院”报告6项、执法检查报告1项；还通过了有关人事任免案。经过大家共同努力，圆满完成了预定任务。

会议集体学习了习近平总书记在2021年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上的重要致辞。习近平总书记亲自宣布，“支持北京等地开展国际高水平自由贸易协定规则对接先行先试，打造数字贸易示范区”，“设立北京证券交易所，打造服务创新型中小企业主阵地”。这是中央着眼构建新发展格局作出的重大决策部署，对北京而言更是促进首都高质量发展的重大战略机遇。我们要深入学习贯彻习近平总书记重要致辞精神，自觉站在党和国家工作大局高度认识“两区”建设和“北交所”设立的重大意义，自觉围绕市委贯彻落实党中央大政方针的决策部署创造性地开展工作，高质量完成自贸试验区、数字经济等立法任务，通过人大有效行权确保党和国家重大决策部署落地落实。

会议集体学习了栗战书委员长在十三届全国人大常委会第30次会议上的总结讲话。栗

战书委员长结合学习贯彻习近平总书记关于“发展全过程人民民主”重大理论，集中阐述了这一重大理论的深刻内涵、实践意义，阐明了人民代表大会制度同发展全过程人民民主的重要关系，对做好新时代人大工作提出了明确要求。人民代表大会制度作为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本政治制度安排，其本身就是发展全过程人民民主、保证人民当家作主的重要渠道和最高实现形式；人大及其常委会依法行使职权，通过代表联系群众，开展立法、监督等工作，其本身就是践行全过程人民民主、保证人民当家作主。我们要认真学习贯彻习近平总书记关于“发展全过程人民民主”这一重大理论，充分发挥人民代表大会及其常委会主渠道优势、充分发挥人大代表主体作用，把全过程人民民主贯彻到工作全过程各方面，切实做到民有所呼、我有所应，推动首都民主法治建设始终走在全国前列。

会议审议通过了接诉即办工作条例。这项立法是北京市贯彻习近平总书记“人民城市人民建，人民城市为人民”重要指示精神的自觉行动，是市委进一步深化党建引领“吹哨报到”改革的重大举措。条例贯穿以人民为中心



的发展思想，明确了接诉即办的制度内涵、定位功能、工作体系和保障机制，健全了从受理、处置到办理、回访、考评、监督的全链条闭环工作制度，固化了超大城市基层治理探索创新的“北京经验”，既是体现重大改革于法有据的“改革促进法”，又是发挥地方立法补充、先行、创制作用的“北京原创法”，更是推动解决群众急难愁盼问题的“为民服务法”。

条例的立法过程践行全过程人民民主，鲜明体现党的领导、人民当家作主、依法治国有机关统一原则，法规项目来源于市委要求和代表议案，市委常委会会议和市委依法治市委员会会议专门研究条例草案，为立法把关定向；市政府在起草阶段征求120多家单位意见，市人大常委会工作机构提前介入、深度参与。草案进入法定审议环节后，市人大常委会先后通过四级代表联系机制、全市代表之家和代表联络站、常委会网站征求意见，11000多四级人大代表和66000多市民参与；组织29名市领导以人大代表身份赴16个区进基层征求意见，主任会议成员多轮面对面听取各方面意见，常委会工作机构多次到立法联系点、承办单位、街道社区座谈交流，市政协还开展了立法协商；审议过程中共收集意见建议近万条，大部分得到吸收。在推进“开门立法”过程中，各方面对接诉即办改革的认识持续深化，政府部门和基层干部的工作理念加快转变，主动治理、为民解忧的共识不断扩大，立法表达、平衡、调整利益的作用充分发挥，全过程人民民主的精神要义得到充分体现。9月22日，全国人大常委会官方媒体刊发长篇报道，充分肯定北京将全过程人民民主理念贯穿法治生动实践，明确指出，北京地方立法工作“适应了首都新时代发展进步的要求，在推进首都治理现代化中展

现出独特优势，为地方人大发展全过程人民民主提供了有益借鉴”。

全过程人民民主是全覆盖、全链条、全流程的民主，法规制定过程要贯彻，法规实施过程也要贯彻。市政府有关部门要以条例实施为契机，抓紧完善配套制度和为民服务长效机制，全面提升服务效能和工作规范化水平，认真听取市民群众意见建议，大力加强全面接诉、首接负责、快速反应、一办到底的能力，使群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

无障碍环境建设是社会文明的标志，也是建设国际一流和谐宜居之都的“份内之责”。会议审议通过的无障碍环境建设条例，面向冬奥会冬残奥会筹办和友好人居环境建设，采取废旧立新方式，拓展了适用范围，明晰了工作体系，强化了责任义务，增加了网络无障碍技术和服务等新规定，提升了法规的针对性、适用性、可操作性。有关方面要加强宣传教育，按照实用、易行、广泛受益原则推动各类主体参与到无障碍环境建设中来，提升服务效能和技术含量，建设好无障碍首善之区。

会议审议通过的关于废止和修改部分地方性法规的两个决定，是落实全国人大常委会要求，依照新修订实施的行政处罚法，对地方性法规进行的一次清理和完善。行政处罚法涉及政府工作的各个方面，同群众工作生活密切相关。政府部门特别是行政执法部门要认真学习贯彻新修订实施的行政处罚法，对照本次会议作出的决定及时完善配套制度，加强执法培训，进一步提升依法行政和法治政府建设水平。

会议审议的知识产权保护条例草案、国际交往语言环境建设条例草案、单用途预付卡管理条例草案、献血条例草案，都是首都高质量



发展急需的立法项目，其中有的是补短板的立法，有的是创制性立法。修订规范性文件备案审查条例，是适应备案审查工作新要求，对实践经验的有效固化。法制委员会和其他有关专门委员会、常委会有关工作机构要认真研究常委会组成人员和列席人员提出的意见，做好草案修改工作。

会议审议了市政府关于新版北京城市总规实施评估情况报告和2020年度首都功能核心区、城市副中心两项体检书面报告，关于都市型现代农业发展情况的报告，关于高标准推进“两区”建设工作情况的报告，听取了市政府关于北京市第七次人口普查工作情况的报告。这些报告所涉及的工作，都是落实首都城市战略定位、服务和融入新发展格局的重要任务。贯彻实施新版城市总规是“总纲”，把握人口资源环境特别是人口总量和结构是重要基础，“两区”建设和发展都市型现代农业是构建“高精尖”经济结构的重要组成部分。常委会组成人员充分肯定市政府及其有关部门的工作，提出了意见建议，请有关方面认真研究处理。

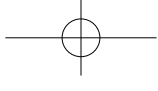
会议审议了市高级法院关于开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作情况的报告、市检察院关于适用认罪认罚从宽制度情况的报告。这两项制度都是推进司法繁简分流、节约司法资源，提高司法工作质量和效率，更好维护社会公平正义的重要制度安排和改革举措。近3年来，全市法院系统、检察院系统以首善标准全力推动试点工作、推动制度落实落细，大力开展机制程序探索创新，形成了多项“北京首创”的经验做法，进一步提升了工作效率、优化了资源配置，促进了社会和谐稳定。常委会组成人员充分肯定市“两院”相关

工作，并提出了意见建议，请“两院”认真研究处理。

会议审议了市人大常委会执法检查组关于检查突发公共卫生事件应急条例实施情况的报告。作为全市应对突发公共卫生事件的法治保障和“兜底”制度，条例实施1年来，在市委统一领导下，市政府及有关方面做了大量基础性工作，应急体系初步形成，软硬件布局逐步完善，资源储备能力大幅提升。同时，检查中也发现了一些问题，总的看，市级层面强、区级还有薄弱环节；硬件设施补齐快，应急能力提升还跟不上；特别是基层工作还需加强，等等。本次执法检查继续探索“问题清单+督促整改”机制，报告所附清单中开列的问题有属地点位、有对照条款、有数据支持、有整改建议，清单通过电子阅文形式供常委会组成人员参阅，既严格依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序，又充分体现了人大监督刚性和寓支持于监督之中的原则，为后续执法检查工作提供了示范。常委会有关工作机构要及时将报告及清单交市政府。应急能力看战时，体系建设在平时。请市政府及其有关部门认真研究报告，对照清单深入查找同类问题，举一反三改进工作，共同努力夯实应急体系，织密应急网络。

此外，再提醒一点，常委会组成人员联系基层人大代表制度，是密切“双联系”的重要制度。我们要模范遵守、以身作则，带头参加履职活动，主动加强日常联系，多问候、多交流，虚心听取意见建议。大家在联系过程中有什么需求，可以直接向代表联络室提出。代联室要及时了解掌握联系情况并做好服务保障工作。

国庆将至，提前祝大家节日愉快！



市人大常委会近期重要工作一览

● 9月28日 全国人大农业与农村委员会主任委员陈锡文带队，杜德印、王宪魁、廖晓军、蒋超良、龙庄伟、蔡昉、王超英、刘玉亭、张沁荣、周建军等同志参加的调研组到北京市农林科学院开展加强种质资源保护和育种创新专题调研。陈锡文指出，要增强种业科技创新的紧迫感，领会落实党中央“藏粮于地、藏粮于技”战略，坚决守住农业基本盘，以重要农产品稳产保供的确定性来应对国际复杂形势的不确定性。要完善政府、科研单位和企业的合作机制，加快推进产学研融合、育繁推一体化，探索与育种创新周期长、不确定性强、投资大等特点相适应的科研经费和用地保障机制、科研团队管理机制、科研成果评价机制。市人大常委会副主任侯君舒参加调研。

● 9月27日 在本市区和乡镇人大代表选举名单在全市各选区陆续张榜公布之际，市人大常委会主任李伟到东城区、朝阳区检查张榜情况，副主任杜飞进，秘书长刘云广参加。李伟说，区和乡镇人大换届选举，是今年全市人民政治生活中的一件大事。人民群众依法选举人大代表，是全过程人民民主最生动、最直接的体现。要深入贯彻落实习近平总书记关于做好县乡人大换届选举工作的重要指示精神，坚持党的领导，提高政治站位，做好提名确定候选人工作，把符合宪法法律规定和中央、市委要求，政治素质高、群众基础好、履职能力强，具有广泛代表性，有利于促进地区发展建设的人选推荐出来。要充分发扬民主，尊重和保障选民的知情权、参与权、监督权，激发广大人民群众的政治参与热情，把发展“全过程人民民主”贯穿换届选举全过程。要严格依法办事，大力弘扬社会主义法治精神，把握好工作程序和时间节点，通过法定程序把党的主张和人民意愿统一起来。

要严肃换届纪律，严格预防和查处破坏选举的行为。要从严从紧抓好疫情防控，科学精准落实防控措施，确保换届选举工作平稳有序。

● 9月27日 市人大常委会主任李伟就深入推进“两区”建设到朝阳区调研，秘书长刘云广参加。李伟说，要深入贯彻落实习近平总书记在2021年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上的重要致辞精神，落实市委决策部署，紧抓机遇、乘势而上，在高标准推进“两区”建设中发挥引领作用。要立足区域功能和特色优势，在体制机制改革、政策创新和服务创新等方面大胆先行先试，积极开展国际高水平自由贸易协定规则对接先行先试，为打造数字贸易示范区、争取率先建设国家服务贸易创新发展示范区作出积极贡献。要以设立北京证券交易所为契机，更好地服务企业高质量发展。市人大常委会将加快出台自贸试验区条例，积极开展数字经济、知识产权保护等方面立法工作，为“两区”建设提供法治保障。

● 9月23日至24日 市十五届人大常委会召开第三十三次会议，表决通过北京市无障碍环境建设条例、北京市接诉即办工作条例、市人大常委会关于废止部分地方性法规的决定和修改部分地方性法规的决定。表决通过由市人大常委会主任会议、市人民政府、市高级人民法院、市人民检察院、北京知识产权法院分别提请的任免议案，戴彬彬任北京市人民政府秘书长，章冬梅任北京市人力资源和社会保障局局长。会议表决通过了关于接受魏小东辞去市人大常委会副主任职务的请求。

● 9月17日 全国人大北京团代表围绕践行“两



山”理论、促进京西绿色转型发展，到门头沟区“一线四矿”及周边区域开展专题调研。十三届全国人大北京代表团副团长刘伟、市人大常委会副主任闫傲霜参加。代表们表示将进一步深入调查研究，通过高水平履职为首都环境保护和绿色发展做出贡献。建议在项目的实施过程中，要进一步提高认识站位，加强政策研究，统筹生态景观、红色历史、京西煤业文化等资源，打造“绿水青山门头沟”城市品牌，带动京西地区转型发展，让“两山”理论落地生根、形成生动实践。

● 10月14日 市人大常委会副主任李颖津就新型基础设施建设发展情况在怀柔科学城调研。

● 10月13日 市人大常委会副主任杜飞进、张清出席立法规划编制准备工作启动会。

● 10月12日 市人大常委会副主任杜飞进就《北京市公共文化服务保障条例》立法开展博物馆专题调研，实地考察观复博物馆和中国紫檀博物馆。

● 10月12日 市人大常委会副主任李颖津走访调研北京中禾清雅芽菜生产有限公司。

● 10月12日 市人大常委会副主任张清出席《北京市种子条例》立法座谈会。

● 9月29日 市人大常委会副主任杜飞进在朝阳区开展《北京市公共文化服务保障条例》立法调研。

● 9月29日 市人大常委会副主任张清在朝阳区金融纠纷调解中心开展《北京市单用途预付卡管理条例》立法调研。

● 9月29日 市人大常委会副主任张清在北京市红十字血液中心开展《北京市献血条例》立法调研。

● 9月26日 市人大常委会副主任杜飞进就《北京市公共文化服务保障条例》开展实体书店专题调研，实地考察善缘书舍、语文书店和pageone北京坊书店。

● 9月22日 市人大常委会副主任杜飞进走访调研中国电信集团有限公司。

● 9月22日 市人大常委会副主任李颖津在北京经济技术开发区视察“两区”建设情况，走访调研京东方科技集团股份有限公司。

● 9月18日 市人大常委会副主任杜飞进分别走访调研中国东方资产管理股份有限公司和中国银行股份有限公司。

● 9月17日 市人大常委会副主任侯君舒走访调研中科寒武纪科技股份有限公司。

● 9月16日 市人大常委会副主任杜飞进在大兴区开展《北京市公共文化服务保障条例》立法调研。

● 9月16日 市人大常委会副主任侯君舒分别走访调研中国铁道建筑集团有限公司、大北农集团。

● 9月14日 市人大常委会副主任李颖津在东城区、西城区开展“两区”建设专题调研。

（薛睿杰）



贯彻“全过程人民民主”理念 推进人大工作固本创新

文 / 马一德

金秋十月，党中央召开人大工作会议，这是中国共产党成立以来、人大制度创立以来的首次。习近平总书记深入阐述了全过程人民民主，强调“人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体”。“发展全过程人民民主”这一重大理念的提出，极大丰富和发展了社会主义民主政治理论，是对我们党百年来为实现和保证人民当家作主历史经验的深刻总结，也是基于历史逻辑和实践逻辑的重大理论创新。这一重大理念集中概括了党领导人民发展社会主义民主特别是党的十八大以来民主政治建设的理论和实践成果，深刻阐明了全过程人民民主的鲜明特色和显著优势，在全面建设社会主义现代化国家的新发展阶段，为我国发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明提供了指引和遵循。

全过程人民民主是中国社会主义民主政治建设显著区别于西方“装饰品”“摆设”式民主的显著特征，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族

伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，不断发展社会主义政治文明，不断深化对民主政治发展规律的认识，持续推进人民代表大会制度理论和实践创新，提出并发展全过程人民民主，推动人大工作取得历史性成就，社会保持和谐稳定，综合国力再上新台阶。作为一名全国人大代表，我在履职过程中也提出了一些立法、修法建议，多次列席常委会会议、参加座谈会和专家研讨会。可以说，我亲历和见证了全过程人民民主的实践，深切感受到了全过程人民民主的显著优势。

习近平总书记指出，“我们要继续推进全过程人民民主建设，把人民当家作主具体地、现实地体现到党治国理政的政策措施上来，具体地、现实地体现到党和国家机关各个方面各个层级工作上来，具体地、现实地体现到实现人民对美好生活向往的工作上来。”人民代表大会制度是我国支撑综合国力竞争并赢得战略主动的根本性政治制

度，人大工作的全过程各环节都要贯彻和体现“全过程人民民主”理念，在固根本的基础上，以党中央理论创新的最新成果指导各级人大工作的实践创新，发挥好人民代表大会制度作为实现全过程人民民主的重要制度载体作用。

贯彻“全过程人民民主”理念， 推进人大立法工作固本创新

立法工作是宪法法律赋予人大的基本职能，是确保党的主张通过法定程序成为国家意志的主要途径。党的十八大以来，通过建立基层立法联系点，全国人大和不少地方人大搭建起反映民情、倾听民意、汇聚民智的“直通车”，在探索民主立法的新途径新机制方面取得积极成效。截至2021年6月，各基层立法联系点对109部法律草案、立法工作计划等提出近6600条意见建议。各地的实践经验表明，基层立法联系点是保障重大立法决策接地气、察民情、聚民智的重要途径，也是实现“全过程人民民主”的有效形式。北京人大及其常



学习贯彻中央人大工作会议精神



2021年6月2日，市人大常委会主任李伟到立法工作联系点、顺义区仁和镇“代表之家”听取市、区、乡镇三级人大代表和群众对《北京市接诉即办工作条例》的意见建议。图/本刊资料

委会将“全过程人民民主”的理念贯穿于立法工作，今年9月24日，《北京市接诉即办工作条例》表决通过，制度与法律完成衔接，落实中共北京市委的决策部署，将接诉即办立法列为重大紧急立法项目，在解决民生小事的过程中彰显出“全过程人民民主”巨大优势。在新发展阶段，城市化进程还将加快，人口流动更加频繁，移动互联网、大数据等新兴技术日新月异，人民群众对人大立法工作的新期盼、新需求会更显著地涌现出来。人大审议制定法律法规，决定经济社会发展重大问题，也需要最大限

度听取民意、汇聚民智，做到科学决策、正确决策。

习近平总书记指出，“要加快完善中国特色社会主义法律体系，以良法促进发展、保障善治。要加强党对立法工作的集中统一领导，把改革发展决策同立法决策更好结合起来，统筹推进国内法治和涉外法治，统筹立改废释纂，加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。要发挥好人大及其常委会在立法工作中的主导作用，深入推进科学立法、民主立法、依法立法。”贯彻“全过程人民民主”理念，推进人大立法工作固本创新，应

按照习近平总书记讲话精神，坚持和完善党对立法工作的全面领导，发挥人大及其常委会在立法中的主导作用，拓宽民主立法渠道，整合立法资源，建立健全立法起草、论证、协调、审议和立法后评估等全链条的科学高效立法工作机制。以建设好、使用好基层立法联系点为抓手，让更多人大代表听取基层群众对法律法规草案、立法规划和立法实施效果评估的意见；完善立法联系点的工作机制，拓展基层立法联系点的功能，强化各联系点资源的整合利用，依托专家顾问团队，提升专业化水平，增强建言献



策的针对性、操作性和实效性；充分发挥人大代表参与立法调研、法规起草、法规审议的主体作用，广泛运用网络、电视、广播、报纸等多媒体向社会征求意见建议，提高民主立法的参与广度和深度。对于首都的人大立法工作来说，应加强重点领域、新兴领域立法，进一步促进立法决策与改革决策有效衔接，聚焦习近平总书记强调的国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、防范风险、涉外法治等七个重点领域，加快立法修法节奏、填补空白、补齐短板，加快人工智能、大数据、云计算等新技术、新业态、新模式领域立法，以高质量立法保障首都治理体系现代化和国际科创中心建设。

贯彻“全过程人民民主”理念，推进人大监督工作固本创新

监督权是宪法法律赋予人大的法定职权，加强和改善人大监督工作是确保党中央决策部署在经济社会发展和国家治理各项工作中得到全面执行的有效途径。党的十八大以来，人大监督模式不断创新，监督力度不断加强，为建设法治政府、推进依法行政提供了有力保障和有效监督。十三届全国人大及其常委会修改全国人大组织法，增加有关“全过程人民民主”规定，加强立法宣传教育和贯彻实施，完善人大监督制度和工作机制，探索建立与列席常委会会议的代表座谈机制，这些都是推进全

过程人民民主的生动实践。在新发展阶段，需要充分发挥人大监督作用，增强人大监督实效性，综合运用听取和审议专项工作报告、执法检查、计划和预算审查监督、特定问题调查、备案审查、专题询问、中期评估、质询等法定监督工具，完善宪法法律监督机制，切实维护宪法法律权威。

习近平总书记强调，“要用好宪法赋予人大的监督权，实行正确监督、有效监督、依法监督。各级人大及其常委会要聚焦党中央重大决策部署，聚焦人民群众所思所盼所愿，推动解决制约经济社会发展的突出矛盾和问题。要加强对法律法规实施情况的监督，完善人大监督制度。各级‘一府一委两院’要严格执行人大及其常委会制定的法律法规和作出的决议决定，依法报告工作，自觉接受人大监督。”贯彻“全过程人民民主”理念，推进人大监督工作的固本创新，应按照习近平总书记讲话精神，完善人大对“一府一委两院”监督制度，统筹整合人大及其常委会、专委会和机关力量，推动人大监督与其他监督有机衔接，形成监督工作合力，整体融入经济社会发展和国家治理实践之中，更好发挥人大监督的推动落实作用；聚焦重点、精准发力，完善监督工作体制机制、工作方法和工作程序，不断提升监督实效；深化预算审查监督工作，引入大数据分析、第三方评估等方式完善人大预算联网监督系统建设，

加强对审计查出问题整改情况的监督力度，探索加强审计查出突出问题整改情况的监督办法；建立监督发现问题清单制度，加强常委会审议意见的跟踪督办和落实，完善监督闭环机制；完善人大常委会听取和审议备案审查工作情况报告制度，充分利用大数据、区块链、云计算等新技术，完善现行有效规范性文件数据库，开发备案审查信息平台；围绕“十四五”规划实施，开展规划实施情况监督；围绕改革发展、科技创新、生态环保以及事关人民群众切身利益的重点领域和项目，加强对群众反映强烈问题的监督；健全完善监督问题向社会公开制度，通过媒体曝光等多种形式，加强对财政预算和执行、国有资产运营等进行实时动态全过程监督；围绕人民群众的“急难愁盼”，面向社会征集监督工作项目，扩大人民群众对人大监督的参与，健全涉及重大利益调整的论证咨询机制；发挥人大监督的法律巡视利剑作用，直面问题、动真碰硬，跟踪检查、强化问责，增强监督刚性，让人民群众看到人大全链条全要素监督产生的实际成效。

贯彻“全过程人民民主”理念，推进人大代表工作固本创新

人大代表来自人民、代表人民，在“全过程人民民主”中发挥着重要作用。人大代表是人民代表大会的主体，是党和国家联系人民群众的桥梁和纽带。我国有260



多万人大代表，充分发挥代表作用，就能更好发展全过程人民民主，就能更好保障人民依法行使国家权力。各地的实践经验表明，通过加强代表建议督办、办理落实代表议案建议，支持和保障代表依法履职，是更好发挥人大代表的凝心聚力作用的有效措施。在新发展阶段，需要进一步常态化开展社情民意收集、分析、研判，把人民群众最关心、最直接、最现实的问题通过法定渠道和适当途径反映给党委和政府，推动办好民生实事，解决群众急难愁盼的问题。

习近平总书记指出，“要充分发挥人大代表作用，做到民有所呼、我有所应。要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式，更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。各级人大常委会要加强代表工作能力建设，支持和保障代表更好依法履职。人大代表肩负人民赋予的光荣职责，要站稳政治立场，履行政治责任，密切同人民群众的联系，展现新时代人大代表的风采。”贯彻“全过程人民民主”理念，推进人大代表工作固本创新，应按照习近平总书记讲话精神，加强代表之家、代表联络站建设，健全“家、站、点”平台运行机制，打造布局合理、运作规范、方便群众的代表联系人民群众的平台网络体系；拓展基层代表联络站功能与效应，发挥平台在宣传党的路线方针政策、宣传宪法法律法规和联系基层、服务群众、及时反映社情民

意等作用；完善代表建议交办协调和分层督办机制，通过加强常委会重点督办、专门委员会专项督办、代表工作委员会协调督办，强化跟踪督办和办理工作评估，形成“议案建议高质量、办理高质量”的闭环体制机制；加强人大代表在“全过程人民民主”中的履职保障，探索支持人大代表提高立法、监督、调研、收集分析社情民意等相关工作能力的机制和办法；将群众意见处理工作与代表建议办理工作相结合，使符合条件的群众意见有序进入代表建议办理程序，加强代表建议内容和办理结果向社会公开，增强人民群众对“全过程人民民主”的获得感，促进代表联系人民群众工作提质增效。

贯彻“全过程人民民主”理念，推进人大协商工作的固本创新

人民代表大会制度是社会主义协商民主体系的重要组成部分，人大协商是社会主义协商民主独特优势有效发挥的重要环节。党的十九届四中全会决定提出“构建程序合理、环节完整的协商民主体系”，要求“统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商”。近年来，伴随着社会主义协商民主的发展和完善，人民当家作主有了更广泛的实现形式。在新发展阶段，开展人大协商是推进人大制度完善发展、提升人大工作质量和水平的重要抓手。

习近平总书记指出，“要完善人大的民主民意表达平台和载体，健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，推进人大协商、立法协商，把各方面社情民意统一于最广大人民群众根本利益之中。”贯彻“全过程人民民主”理念，推进人大协商工作的固本创新，应按照习近平总书记讲话精神，通过在人大制度运行过程中融入协商民主制度机制，使人民代表大会制度的制度优势与社会主义协商民主的独特优势实现有机整合。应发挥好人大代表在协商民主中的作用，鼓励基层人大在履职过程中依法开展协商，创新协商形式、丰富协商内容，加强代表意见建议办理过程中的沟通协商，认真听取代表对办理答复的意见建议，提高办理质量和实效；完善人大代表与政府部门制度化、经常化沟通协商机制，拓宽人大代表知情知政渠道，充分保证人大代表的知情知政权，把立法、决定、监督工作中涉及公共利益、与群众切身利益密切相关的重大事项，纳入协商范围，广泛凝聚共识，找到全社会意愿和诉求的最大公约数。

总之，在“全过程人民民主”理念指引下，我们在国家决策和治理各环节都充分发扬民主、汇聚民智，就一定能把人大的制度优势更好地转化为治理效能、高质量发展的动能。✍

（作者系全国人大代表、北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特约研究员）



用人民底色绘制全过程人民民主画卷

——北京市人大常委会探索“万名代表下基层”机制纪实

文 / 张雪松 王萍

人民民主是社会主义的生命。2021年10月13至14日，在中央人大工作会议上，习近平总书记站在坚持中国特色社会主义政治发展道路的高度，深入阐述了全过程人民民主的重大理念，强调不断发展全过程人民民主，对继续推进全过程人民民主建设作出重大部署、提出明确要求。

自2019年以来，北京市人大常委会在依法履职中不断探索完善“万名代表下基层”机制，从聚焦两个“关键小事”立法修法，到组织人大代表围绕条例实施开展“三边”（身边、周边、路边）检查，再到今年人大代表进“家”“站”就“接诉即办”立法征集意见建议，切实做到汇民意民智、凝民心民力……全过程人民民主在北京生根开花，其中“万名代表下基层”机制就是一朵“小红花”。

北京市人大常委会在市委领导和全国人大常委会指导下，围绕大局、结合实际依法履职尽责，开展了一系列特色活动，比如“万名代表下基层，全民参与修条例”“深入基层‘查三边’”“走进代表

‘家’‘站’征求立法意见建议”等，将全过程人民民主理念贯穿于法治生动实践，让法治更好地体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造，适应了新时代首都发展进步的要求，在推进首都治理现代化中展现出独特优势，为地方人大发展全过程人民民主提供了有益借鉴。

聚焦民生领域“关键小事”立法，首创“万名代表下基层”做法

“‘群众利益无小事’。群众的一桩桩‘小事’，是构成国家、集体‘大事’的‘细胞’，小的‘细胞’健康，大的‘肌体’才会充满生机与活力。对老百姓来说，他们身边每一件琐碎的小事，都是实实在在的大事，有的甚至还是急事、难事。”这是习近平总书记撰写的文章《心无百姓莫为“官”》的开篇。

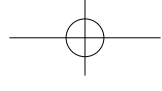
“群众利益无小事”，在北京，与人民群众生活息息相关的垃圾分类和物业管理被称作民生领域的两个“关键小事”。虽是“小事”，却关乎城市治理的精细化程

度，直接影响着广大人民群众的生活质量和幸福指数。而要抓好两个“关键小事”，必须密织法律之网，强化法治之力。

在这样的背景下，北京市人大常委会将人民群众的“关键小事”当作立法工作的“心头大事”，在2019年为更好地推进《北京市生活垃圾管理条例》修改和《北京市物业管理条例》制定工作，首创了“万名代表下基层，全民参与修条例”做法。

从2019年8月起，北京市人大常委会组织市、区、乡镇三级人大代表走进街道社区，围绕《北京市生活垃圾管理条例》修改中的关键问题听取市民群众意见建议。这是北京市首次在法规修改草案形成阶段，就拟修改的内容，通过三级人大代表在人民群众中征求意见。

在一个多月的时间里，全市16个区人大常委会同向发力，市、区、乡镇三级人大代表联动，1.2万余名代表深入全市247个代表之家、2348个代表联络站，面对面听取24万余名市民、社区工作者、物业管理者、环卫工作者及4170个单



2019年8月28日，市、区人大代表深入石景山区苹果园街道莘四社区，征求市民对《北京市生活垃圾管理条例》的意见建议。图/本刊资料

位的意见建议，一步一个脚印绘就出垃圾分类立法的“民意路线图”。

“你们认为，到底该出台什么样的政策，才能让大家自觉完成垃圾分类？”“罚则如何定比较合适？”“垃圾不分类，除了进行经济处罚，是否还要纳入诚信体系？”“该不该限制过度包装？”……人大代表们冒着盛夏酷暑，实地探访，召开座谈会，倾听物业、餐饮、垃圾分类企业、社区工作者及社区居民的意见和呼声。

市委书记蔡奇，市长陈吉宁，市人大常委会主任李伟等市领导以人大代表身份带头深入基层听取民意，各区、街、乡镇的领导也都起到了带头作用，对活动的深入开展起到了全面的推动和带动作用。

一些区、街、乡镇还结合自

身不同的情况，想出了各有特点的好方法。东城区的部分代表联络站和代表之家现场播放垃圾分类宣传片，制作并派发垃圾分类宣传手册，将宣讲内容编入快板、相声、京韵大鼓等，对《北京市生活垃圾管理条例》修改工作进行宣讲。开展问卷调查、有奖问答、积分兑换等互动活动，广泛征求市民意见和建议。有的单位选区代表还直接运用单位内部网络进行网上宣讲和征求意见。通州区永顺镇则启用了代表联系选民微信群网络平台，把通知、征求意见表都发到微信群里，仅花了半天时间，就将几项工作全部部署到了村、社区和人大代表手里。第二天，群里就反馈了征求意见的情况。

习近平总书记指出，江山就是人民、人民就是江山。人民，是全

过程人民民主的出发点，也是落脚点。“万名代表下基层，全民参与修条例”，让人大代表充分参与到立法工作中，接地气、察民情、聚民智，了解群众对“关键小事”的所急所盼。也让人大代表在日常工作和生活中更好地发挥了“为民代言”的作用，既使他们更好地为民用权、为民服务，也使他们履职更有归属、更有责任、更具民意，把“人民当家作主”具体地、现实地落实在政治生活和社会生活之中。

这即是“小红花”的最初“萌芽”。

深入基层“查三边”，在监督工作中推进“万名代表下基层”并形成经验

人大代表既是法规制定的参与者，也是法规实施的监督者和法规执行的带头人。2020年，北京市进一步推进了“万名代表下基层”活动，组织市、区、乡镇三级人大代表通过“三边”（身边、周边、路边）检查，对《北京市生活垃圾管理条例》和《北京市物业管理条例》（简称“两条例”）实施情况进行监督。从2020年7月一直到10月下旬，1.3万名人大代表共对5627个小区、3329个村、11302处公共机构或场所进行了检查。“万名代表下基层”实践从“全民参与修条例”延伸到了“深入基层‘查三边’”，成为监督工作中的一大亮点。

坚持以人民为中心，把“人



民”二字贯穿全过程，是人大监督工作的一个重要特征。参与的代表们说，检查的重点是大家2019年参与修改的重要条款，检查的目的是精准发现问题、精准推动解决。

“有了2019年的广泛参与，新修改的生活垃圾管理条例就像我们共同哺育的‘孩子’，这个‘孩子’出生后会是什么样子？能为人民群众作出多大贡献？都是代表们非常关注的，希望通过我们的努力，让法规更好地贯彻实施，不负人民群众的期待。”

2020年在“两条例”执法检查中开展的人大代表深入基层“查三边”活动，较好地运用了大数据统计等信息化手段，1.3万名人大代表用手机精准反馈的单个检查结果，被穿成数据线、织成数据网，统筹分析问题成因，交办督促整改，切实推动法规落实落地落责。在查出问题不久之后，不少人大代表都发现：“我当时在检查过程中发现的问题，有反馈了！”

“三边”检查分三轮推进，每轮检查后，都会对检查内容进行调整、完善，确保代表们反馈的共性问题能够得到体现。如此三轮压茬推进，代表们持续参与其中，推进“两条例”边实施、边检查、边反馈、边改进。

人大监督不仅是全过程人民民主的一个重要环节，同时，它本身也具有“全过程”的属性。聚焦民生领域“关键小事”深入基层“查三边”，直面人民群众关切的“难

啃的硬骨头”，由北京市三级人大代表同时针对一个问题进行多频次的反馈，就如同深入到城市的各个毛细血管中一样，能够比较客观全面地反映法规实施效果，也能更好地了解到人民群众对法规实施的满意度，使改进工作明确方向，使监督检查更有实效。深入基层“查三边”活动也是在疫情防控常态化形势下，人大监督工作的一次创新，见证了全过程人民民主带来的务实之效。

此后，“万名代表下基层”和“全民参与修条例”在《北京市文明行为促进条例》《北京历史文化名城保护条例》《北京市突发公共卫生事件应急条例》《北京市生态涵养区生态保护和绿色发展条例》《北京市反食品浪费规定》等多部法规的立法和执法检查中得到了更多灵活运用，逐渐成为一种可复制、可推广的经验，为北京市在加强“两个联系”常态化机制建设方面奠定了重要实践基础，得到市委的充分肯定，并要求加以固化规范，为全过程人民民主的实践提供了可供借鉴的“北京经验”。

经过在多部法规立法和监督工作中的历练，“小红花”不断地抽芽、成长。

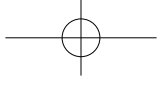
让“接诉即办”立法满载民意，“万名代表下基层”上升为机制

近年来，北京市贯彻“以人民为中心”的发展思想，以12345市民服务热线及其网络平台为主渠

道，建立了对群众诉求快速响应、高效办理、及时反馈的为民服务长效机制——“接诉即办”。为形成为民服务的法规制度，北京市人大常委会按照市委的决策部署，将“接诉即办”立法列为今年的重大紧急立法项目。

为把这部地方性法规制定好，使之真正成为一部以人民为中心的“为民服务法”，北京市人大常委会再一次启动了“万名代表下基层”做法，并将其上升为机制。在《北京市接诉即办工作条例》的立法过程中，特别强化了“人大代表进‘家’‘站’”概念，突出了代表“家”“站”所扮演的“履职阵地”作用，积极发挥代表“家”“站”汇聚民意民智、提高立法质效的功能。

本着“将意见吸纳得更充分一些，情况考虑得更周全一些”的原则，北京市人大常委会在条例草案二审前和二审后两次组织人大代表通过代表“家”“站”征求群众意见，充分发挥人大代表作用，密切人大代表与群众的联系。二审前，全市1.1万余名人大代表，以340个代表之家、2938个代表联络站及社区、村镇为依托，与6.7万名市民群众“面对面”。二审前，根据市委统一部署，市领导以人大代表身份带队相继深入各区，在代表“家”“站”、基层立法联系点里再次与市民群众坐在一起。征求意见的同时，更凝聚起强大的民意共识。



代表“家”“站”让代表与市民群众“零距离”接触，让百姓在家门口就能找人大代表“聊意见”。2021年6月，在东城区东花市街道南里社区人大代表联络站，六位为《北京市接诉即办条例（草案）》征求意见的人大代表、近二十名社区居民、基层一线的工作人员围坐在一起，各抒己见、交流碰撞，为推动条例草案的完善提出了很多接地气、冒热气的好建议。有的居民说，“接诉即办”平台不是简单的二传手，要做“分诊员”；有的居民说，要让基层少做无用功，不要让“接诉即办”变为“接诉即转”……聚焦“精准派单”，居民们的意见建议朴实而又一针见血。

为了征集意见建议更全面，就要努力“听到更多不同的、真实的声音”，这也是“全民参与修条例”的一次延伸。北京市人大常委会采用随机邀请拨打过12345市民服务热线的市民参加立法座谈的新形式，了解市民诉求办理情况和实际感受。这些被随机邀请的市民有的在回访中表示满意，也有的表示不满意，有夸奖的，也有批评的。市民魏佳文接到了邀请。作为拨打过12345市民服务热线的市民代表，她参与了一次别开生面的立法座谈会，为立法出谋划策。办理环节哪里还需要改进、愿意接听回访电话吗、短期无法解决的问题能否接受协商调解……她拿着早早收到的问题提纲，把身边的亲戚朋友挨

个儿问了一遍，带着一厚沓笔记和写满了标注的法规草案前来。在座谈会上，她把身边人“想说的话都说了出来”。

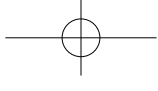
“接诉即办”立法征集意见，丰富了人大代表联系人民群众的内容和形式，畅通了人民群众参与立法的渠道。立法“民意征求”真正做到了直抵基层、直通一线，走到了人民群众身边。北京市人大代表伊然把条例草案做成演示文稿，将所在社区中曾涉及，或者容易涉及12345市民服务热线的人们召集在一起，逐条为大家宣讲、解读，并听取大家的意见。海淀区人大常委会把代表们走访基层收集到的建议汇集成厚厚的一本“书”送至市人大代表案头，希望“厚重”的民意能被充分地表达。考虑到“接诉即办”办的不仅仅是市民诉求，也有大量的企业诉求，围绕优化营商环境，人大代表们还聚焦反馈了很多企业反映的共性问题和高频事项。正逢建党百年，万余名人大代表在党史学习教育中开展“我为群众办实事”实践活动，与“接诉即办”立法有机结合，在党与群众、企业之间建起“连心桥”。

2021年9月24日，北京市十五届人大常委会第三十三次会议表决通过《北京市接诉即办工作条例》，条例自公布之日起实施。“接诉即办”进入法治化发展轨道，是“人民至上”立法原则和“首善担当”执政理念的生动体现。把百姓放在心上，把民意融入法规，全过程人

民民主在首都北京落地生花，彰显出巨大优势。

万余名人大代表进“家”“站”征求社区百姓对“接诉即办”立法的意见，正是北京市“万名代表下基层”机制的一次深化和升华。万余名代表下基层征集意见，集万民之智，纳百家之言，让立法之路满载民意，让民主之智在立法进程中持续“闪光”。从厘清诉求范围到加强个人信息保护，从明确各办理单位责任到细化回访考核标准，从如何更好地“全面接诉”到规定诉求人的权利义务……许多来自人民群众的“金点子”，最终成为立法为民的“金钥匙”。让人民群众对立法工作全过程、各环节“沉浸式”参与，实现立法为民作主，更由民作主。

北京在“万名代表下基层，全民参与修条例”等法治探索中，一步一个脚印，一年一个台阶，真正做到了“有事好商量，众人的事情由众人商量”，让广大人民群众的意见建议成为高质量立法的“源头活水”，取得了良好效果。“小花”才露尖尖角，静待绽放需有时。北京市人大常委会将深入学习贯彻习近平总书记在中央人大工作会议上的重要讲话和会议精神，进一步总结完善“万名代表下基层，全民参与修条例”机制，更加密切人大常委会与代表、代表与人民群众的联系，让全过程人民民主在北京的实践之花花开满园，结出累累硕果。



“接诉即办” 是对城市共治逻辑的生动诠释

文 / 范荣

两年多来，本市接诉即办工作已受理各类市民和企业诉求近3000万件，在这一过程中，市民诉求的“呼叫哨”日益成为城市运行的“晴雨表”，群众诉求的变化，也为城市治理标注出新的方向。一条热线撬动如此巨大的“治理革命”，说明接诉即办的工作理念，是对城市共治逻辑的生动诠释，契合了超大城市精细化治理的运行规律。

如今，有事就拨打12345热线已成为很多北京市民的生活习惯。而随着大城精治的持续推进，热线收到的内容正在悄然发生改变。一位工作多年的接线员表示，过去市民投诉的问题，大部分都是自家停电、停水、漏雨、漏水等纠纷，现在反映的则多是小区垃圾没有及时清运、公共设施存在隐患等社区事务。

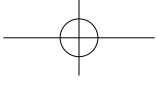
公共环境和服务相关诉求显著上升，这种变化从侧面映照着接诉即办工作的实践成效。自2019年推出以来，接诉即办以其对民生关切的高回应性，迅速找到了基层治理

抓手，激发了基层治理合力。随着一件件“急难愁盼”问题被纳入解决议程、进入办事日程，广大市民的获得感越来越强。据统计，两年多来，本市接诉即办工作已受理各类市民和企业诉求近3000万件，响应率始终保持在100%。在这一过程中，市民诉求的“呼叫哨”日益成为城市运行的“晴雨表”，更在“诉”与“办”的对接中架起了一座政民“连心桥”。可以说，经过两年多实践，个人诉求量的减少，证明了这一机制的有效性，证明了接的效率，办的能力，把实事办到了大家心坎上。

“民有所呼、我有所应”，如果说在接诉即办工作机制的引领下，12345热线正愈发成为民生诉求的全面接办中枢，那么群众诉求的变化，也为城市治理标注出新的方向。老楼加装电梯掣肘多、老旧小区停车位不足、小区内公共设施存在故障……细究大家反映的“公家事”，往往不是孤立问题，而是系统弊病；往往不能单兵作战，而需要多部门、跨领域携手解决。

从这个意义上说，今天北京城市治理对12345的要求，已不再是单纯的问题发现者、记录者，而是工作推进者、统筹协调者。“一号响应”整合资源，“两种反馈”确保闭环，“三率考核”压实责任，依托于不断创新并完善的工作机制，12345热线也从汇集诉求、反映问题，进一步延伸至精准派单、协调资源乃至反馈考评，成为“城市服务总客服”。正如上述接线员所感慨的，在这套机制下，自己已经从单纯接线的“客服”，变成了一个市政、市情的“分析员”。

一条热线撬动如此巨大的“治理革命”，说明接诉即办的工作理念，是对城市共治逻辑的生动诠释，契合了超大城市精细化治理的运行规律。目前，《北京市接诉即办工作条例》三审通过付诸实施，在总结既有经验的基础上，以立法的形式，将改革的实践成果固化下来，提炼出了群众“急难愁盼”的标准解法。可以说，这部具有北京特色的“首都原创法”，本身就是来源于实践并进一



特别关注

步指导实践的“为民服务法”。强调“首接负责”，确保群众诉求一接到底不被“踢皮球”；注重“向下赋权”，给予街道社区更多调集资源解决问题的权力；清晰派单流程，明确了从承办单位到街道乡镇再到区政府的多层次、多类型治理主体职责……当发现问题和解决问题的“两端”都趋向制度化，各项工作推行起来事半功倍，“诉”与“办”等各方也都有了稳定预期，参与热情必将被最大程度激发出来。

接的效率、办的能力不是单

向度的，也是一个双向赋能的过程。“一打就通、一通就办、一办就好”，高效的12345热线背后，是协同共治汇集起的巨大合力。在城市治理的生动实践中，“接诉”与“即办”是一体之两面，相辅相成，互相促进，妥善办结初阶的诉求，会进一步激发高阶的期待，在“诉”与“办”的螺旋式互动中，城市治理水平也拾级而上。如今随着时代发展、城市更新，居民诉求也在日益升级、水涨船高。尽可能畅通民情表达渠道，充分汲取民

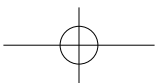
间智慧，基层治理才有源头活水，才能找到提升空间。比如海淀区学院路街道，在多次接到居民关于物业管理低效的投诉后，便牵头成立居民事务应急服务队，为居民提供“托底服务”。其后又紧盯问题、解剖麻雀，由“点”及“面”排查整治了辖内小区同类问题，形成了“托底物业”等实践经验。事实说明，从群众中来，到群众中去，蕴含着无穷的治理效能，以看得见的改变，回应对美好生活的期待，城市治理的根基也将越发牢固。

“大厦之成，非一木之材也；大海之阔，非一流之归也。”接诉即办业已立法，意味着这四个字已不仅是城市治理的新鲜经验，而成为相关各方的法定义务。对广大市民来说，尤须进一步强化参与城市治理的主人翁意识，既要从自己身边找问题，也要从城市大局想问题。事实上，从门前开开合合的“拉链路”，到屋里温度不达标的暖气管，乃至小区里私搭乱建、乱停乱放、污水井外溢、窨井盖失窃等，很多时候各方力量主动向前迈出“一小步”，就能把问题消灭在身边。有分歧商量着办，需协同联合着办，各方携起手来，推动接诉即办走向纵深，也是落实“精治、共治、法治”的题中应有之义。

“百尺竿头 更进一步”，以制度化为契机不断优化接诉即办工作机制，让“城市服务总客服”更给力，我们的城市治理也将进一步积蓄起向上生长的深厚能量。✎



北京12345市民热线服务中心接听市民诉求。图/本刊资料





践行全过程人民民主 让立法之路载满民意

——《北京市接诉即办工作条例》立法纪实

文 / 高枝

从平谷区金海湖的“一声哨响”至今，接诉即办改革势如破竹般推进。两年多来，“一通电话”串联起不同部门的行政资源，“一场改革”推动重心下移、条块联动，“一条热线”撬动了基层治理，回答了“让人民生活幸福是‘国之大者’”的深刻命题。

2020年10月，市委出台意见，提出加快推进接诉即办立法任务。市人大常委会主任会议通过立法立项，以法治力量护航改革攻坚迈出坚实一步。

这背后，是北京市对接诉即办更深层的思考：基层政府与职能部门的权责边界亟待明晰，个体诉求与公众利益需要平衡，考核制度与评价机制要变压力为动力……

破解这些难题，亟待以法治力量推动改革继续向前。

市委点题，人大主导，政府依托，各方参与，载满民意的立法进程一再提速。

立法专班吹响法规起草“集结号”，倒排工期形成40余万字立法资料；市政府启动法规审查，对主要制度设计深入研究论证；万名人大代表再下基层，市领导带队走进代表“家”“站”……广开言路，数易其稿，群策群力。

今年9月24日，《北京市接诉即办工作条例》表决通过，制度与法律完成衔接，“全过程人民民主”彰显出巨大优势。

这是一部具有北京特点的“首都原创法”——没有上位法支持，没有经验可以借鉴，改革尚处在攻坚阶段……“难度超出预期。”即使是经验丰富的专业立法工作者，也坦言其中不易。

这是一部以人民为中心的“为民服务法”——站稳人民立场，既为了人民立法，更依靠人民立法，破题立项、解结突围中，“为民服务”的概念不断被强化。

这是一部固化实践成果的“制

度保障法”——以“制度力量”壮大“实践力量”，将实践中行之有效、群众满意的经验，上升为法规规定。全面接诉、首接负责、限时办理、分类考评……立法固化改革经验的同时，也呼应了改革背后的深层逻辑——推动全员参与社会治理，从源头化解矛盾，真正实现超大城市治理全过程中的“以人民为中心”。

这是一部鼓励继续探索的“深化改革法”——立法始终在“定”与“变”之间孜孜前行，不对基层实践做细微的操作规定，为改革继续深化留出空间。

在改革中推进立法，在立法中引领改革。接诉即办进入法治化发展轨道，是“人民至上”立法原则和“首善担当”执政理念的生动体现。

把百姓放在心上，把民意融入法规，全过程人民民主的要义在首都北京落地生花。



新建成的大兴区接诉即办调度指挥中心内，工作人员在进行数据分析。摄影/武亦彬

以民为重 站稳“为民服务法”基本立场

接诉即办改革的初衷是什么？

“过去，我们为民办事主观上考虑多，但有些群众并未‘买账’，原因就在于他们身边的问题没得到解决。”2019年，市委曾在主题教育集中学习研讨时精准查找问题。

累积的民生问题呼吁一个解决机制，既能及时了解民生诉求，又能赋权基层解决的力量，统筹部门解决的能力，进而以诉求办理驱动超大城市治理——以“为民服务”为核心的接诉即办改革应运而生。

深化改革的任务举措部署到哪里，立法工作就跟进到哪里。

2020年8月，市委深改委第

十二次会议提出加快推动接诉即办立法，固化改革创新实践成果，保证重大改革于法有据。

立法的原则在最初就被明确——站稳“为民服务”的基本立场，用完备的法治保障人民权益、增进民生福祉，奠定以“良法”引领“善治”的基石。

“过程中虽然有过多很多争论，但大家都有一个共识：接诉即办改革以为民服务为原则，接诉即办立法首先必须是一部为民服务法。”市人大社会建设委员会主任委员丛路路说：“只要方向明确，再艰难也要往前走。”

买的鸡跑了要打12345，家里飞进蝙蝠也要打12345……立法过程中，市民来电是否要“全面接诉”曾引发讨论。

记者跟随立法专班走访多个街道社区，现实压力让基层工作者有苦难言，也让立法者陷入思考，“不合理”甚至“恶意”的诉求该如何规范？是否要设置处罚条款？更甚者，是否要为“全面接诉”设置准入门槛？

基层实践带来启发。采访过程中，记者听到不少这样的故事。

有的社区，为了疫情期间老楼如何封闭管理前前后后开了8次会，把大家关心的问题掰开了揉碎了讨论，一开始“吵翻天”的居民最后全部满意配合。

有的基层干部，以“不怕事”的耐心和“跑断腿”的诚恳，终于让“刺儿头”变成了治理“好帮手”。

有的街道一把手，面对如何化



解“找碴式”诉求的难题，历经反复煎熬，终于突破瓶颈，形成了社区党员、志愿者、社会组织、居民代表等共同治理的良好局面。

……

让最难说话的群众满意，让年深日久的不满宣泄，许多基层干部付出了常人难以想象的努力。

望京街道办事处主任杨晓昇，用“精神崩溃”“不知疲惫”“心甘情愿”三个阶段形容自己的心路历程。“说不累是假的，但干着干着，心态变了观念也变了，为群众服务，其实就该像现在这么干。”

“诉求都是街坊们遇上的烦心事，有时候就是发发牢骚。化解大家的矛盾，也是提升我们的服务能力。”西路街道苏庄三里社区书记邵雪松总结心得。

这些感受，或许正是“让生活幸福是‘国之大者’”的生动注脚，也是接诉即办改革的初衷。

“接诉即办不是简单的行政管理或政务服务，我们要从社会治理成本的高度，考虑接诉即办立法的原则。”丛路骆说，只要群众提出诉求，就一定有难办的事。也许别人看来“不合理”，但对当事人来说，就是棘手的麻烦。“这是送上门的群众工作，更是立法要守住的初心。”

市委的改革精神得到了人民群众的认可和拥护，立法更要有底气站稳人民立场。最终，条例没有用“不合理”“恶意”来定义市民诉求，而是要求以12345市民服务热

线为主渠道，提供全时段的诉求接收、查询和反馈服务，对诉求人主体不设限制，不设“不予受理”的诉求。

当然，“全面接诉”并不意味着没有法治基础。

对咨询和求助、投诉、举报、建议等不同类型的诉求分类处理，靶向施策；对复杂诉求，明确区政府督促检查、投入保障、研究办理、协调解决的职责；对超出承办单位职责范围的诉求，告知诉求人通过市场、社会等其他渠道解决；对违反法律法规、违背公序良俗的，进行劝导、教育，告知应当遵守的相关规定和违法行为的法律后果……为保证全面接诉后能高质高效办理，以科学、精准的常态化机制确保服务不会“昙花一现”，法规对分类处置、精准派单、协调办理提出明确要求。

“以法治手段给群众反映合理诉求增加一层保障，同时，也为减轻承办单位的冗杂工作和心理压力提供制度支持，让基层工作人员消除后顾之忧，维护了基层工作者的合法权利。”市人大常委会法制办法规三处处长王庆翔说。

“人民满意”是衡量接诉即办改革的价值准绳，也必然是判断立法成效的最终标准。无论是明确“全面接诉”，还是强调“首接负责”，要求“限时必答”，再或是“向下赋权”，给予街道社区更多调集资源解决问题的权力，着眼点都是以制度力量保障“以民为重”

落到实处，汇聚起解决老百姓急难愁盼问题的强大合力。

由民作主

找到全社会意愿的最大公约数

今年4月的一天，家住丰台区安定东里的市民魏佳文起了个大早，特意换上正装，仔细检查准备好的发言材料，提前出发前往市人大常委会机关。

几天前，魏佳文接到邀请，作为拨打过12345热线的市民代表，参与由市人大常委会社会建设委员会工作机构组织的座谈会，为接诉即办立法出谋划策。

办理环节哪里还需要改进、愿意接听回访电话吗、短期无法解决的问题能否接受协商调解……拿着早早送来的问题提纲，魏佳文把身边的亲戚朋友挨个问了一遍，带着一厚沓笔记和写满了标注的法规草案前来，魏佳文仍然有些紧张，更感到责任重大，“12345要立法，是好事！我得把大家的心里话都说出来。”

一同受邀的40多位代表不限年龄职业，全部随机选出，他们中有居民，也有社区工作者，有人对接诉即办连连称赞，也有人直言办理水平还需提高。

“不能怕‘差评’。”市人大常委会社会委工作机构副主任郭淼说，“一定要听听群众对哪里不满意。这是座谈的初衷，也是开门立法的出发点。”



特别关注

接诉即办与每位市民群众切身相关，大家对此体会最深，也最有发言权。从厘清诉求范围到加强个人信息保护，从明确各办理单位责任到细化回访考核标准……三个多小时的座谈会，工作人员的笔记本写了满满十几页，“市民打心眼儿里的认同让我们充满信心，大家对法规草案的主要内容达成了高度共识，征集到的意见与立法建议高度契合。”

践行全过程人民民主，需要法律程序与民意基础兼顾，需要立法机关认真把关、充分讨论，更需要打开大门，拓展民主渠道，让人民群众对立法工作全过程、各环节“沉浸式”参与，实现立法为民作主，更由民作主。

起草阶段，立法专班带着条例草案赶赴16区，征求有关部门、街乡镇、企事业单位、行业协会等120余家单位意见，草案文本同步网络公开，第一时间“直达”基层和群众。

一审前，市人大常委会工作机构深入市民热线服务中心蹲点调研，亲自担任“接线员”，精准打磨各相关主体在派单、回访、考核等环节的职责任务。

二审前，全市11000余名人大代表，以340个代表之家、2938个代表联络站及社区、村镇为依托，与6.7万名市民群众“面对面”，门户网站、新闻媒体增设反馈渠道，7500余条建议再为立法“支招”。

三审前，市委统一部署，市领导以代表身份带队相继深入各区，在基层立法联系点里再次与市民群众坐在一起，征求意见的同时，更凝聚起强大的民意共识。

来自人民群众的“金点子”，成为立法为民的“金钥匙”。

昌平区龙泽苑社区书记伊然把条例草案做成PPT，带着街坊们一条一条研究；海淀区人大常委会把代表们走访基层听到的建议汇集成册送至市人大代表案头，希望“厚重”的民意能被充分表达……

“几乎每天都有新的意见汇总来。”市人大常委会法制办主任王荣梅说。接收、梳理几万条意见，工作量巨大，但认真对待每一条意见，既是立法精神的体现，也是保证立法质量的必由之路。“意见吸纳得更充分一些，情况就能考虑得

更周全一些。”

立法过程始终保持与民意的良性互动，社会关切的问题在立法中得到充分体现，无法采纳的建议，也逐一解释原因，法规草案在争论和反复审议之中不断打磨完善。

居民提出，优化精准派单流程提高办理效率。

——法规要求，对权责明确管辖清晰的，直接派；无法直接锁定承办单位的，由区政府组织相关单位协调办理；疑难复杂诉求可提前进行会商；承办单位可以对派单提出异议。

承办单位呼吁，发挥科技优势形成街道层级的城市大脑。

——法规要求，对诉求办理情况的数据进行全口径汇总，利用大数据、云计算、人工智能等科技手段，开展数据动态监测。



东花市街道干部李海涛在广渠门外南里社区与同事一起商讨当周接诉即办案件的处理情况。
摄影/和冠欣



政协委员立法协商，希望对接线员定期培训。

——法规要求，采取分级分类培训、工作指导交流、经验总结推广等措施，提升各有关单位工作人员的政治、法律、业务素质和工作能力。

代表们呼吁，考核评价标准应该更人性化。

——法规要求，督促与激励相结合，覆盖接收、派单、办理、主动治理等全流程，分级分类考评，对“吹哨”街道乡镇和“报到”部门进行双考核。

……

集万民之智，纳百家之言，民主的智慧在立法进程中持续“闪光”，为高质量的立法打下坚实基础。

民事民决 以法治形式推动矛盾化解在基层

10万余户居民拿到了“大红本”，1万余名劳动者拿回了1.34亿元欠薪，473个老旧小区列入年度改造计划……今年上半年，“每月至少主动解决一个共性民生难题”，赋予了接诉即办新的内涵。

改革不断向前，为民服务并没有停留在个案的解决上，而是持续从“有一办一、举一反三”向“主动治理、未诉先办”深化。

不同时段什么问题容易高频出现？哪个办事环节百姓怨言最大？哪些区域还存在治理隐患？……

千千万万的个体诉求汇聚到12345热线平台，精准的大数据分析将其纳入整个城市治理的闭环，尚处于“微澜之间”的矛盾短板浮出水面，为政府部门靶向治理、主动治理、源头治理，提供了科学依据。

政府不是万能的，要想从容不迫地迈出治理步伐，必须要洞察各类问题的源头所在。也只有实现了源头治理，才能事半功倍地维系良好的城市运行秩序。

“‘主动治理’是接诉即办改革的方向。”郭森说，“群众提出诉求的过程，就是在参与城市治理。”

立法引领改革，回应关切。条例草案二审时，专设“主动治理”一章。

为群众解难题，单靠街镇社区使劲儿，往往心有余而力不足怎么办？“每月一题”的12类主题、27个问题明确了12个主责单位和50余个配合单位，每个单位都有“一方案三清单”，消除责任盲区，各单位不能再“踢皮球”。

固化改革经验，法规要求，对持续时间长、解决难度大的诉求开展专题研究，明确主责单位，市、区、街道（乡镇）三级协同联动，形成条块结合、上下协同的工作合力，集中力量推动问题解决。

既要依托市民诉求“见之于未萌”，更要依靠群众力量共同“治之于未乱”，才能真正实现“小事不出社区，大事不出街乡，难事条块一起办”的格局。

“别小看好像是在制造‘麻烦’的居民。”高碑店原甘露园南里二社区书记李秀芬悟出一个理儿：“问题来了是好事。过去我们想跟居民联系，人家未必有时间。现在居民主动‘找上门’，为我们发动居民自我服务、自我管理、推动自治提供了契机。”

两年多来，成千上万的市民通过这条滚烫的热线，见证、推动、并参与了身边这座城市的治理和建设。从过去“事不关己”，到现在事事关心，广大市民更加主动地参与到城市公共事务之中，也共享着环境改善带来的诸多便利。

“小院议事厅”里议一议，哪个楼门口都不想摆垃圾桶站的问题迎刃而解；“居民智囊团”出个主意，社区闲置空地变成休闲健身好去处；“睦邻坊”号召大家走家串户，老楼加装电梯终于拍了板……

推动源头治理，法规向前一步，要求街道、乡镇发挥民主协商和网格管理作用，居委会、村委会履行基层自治职能，发挥社区议事会议、业主委员会、物业管理委员会等的作用，及时了解、反映市民需求，组织其参与社区治理。

以接诉即办为桥梁，市民群众不再局限于仅是问题的“投诉者”，更成为问题解决的“推动者”，不再是单向的“被管理”，更成为参与治理的“主人翁”，城市治理的“民主性”日益凸显，首都治理体系和治理能力现代化迈出坚实步伐。✍

以法规文件固化和提升改革成果 简析《北京市接诉即办工作条例》

文 / 杨惠 张小劲

新时代的全面深化改革，以建设社会主义现代化强国为目标。在这一目标的实现过程中，人民代表大会实际承担着改革重大举措推进和改革重要成果的关键性认可、肯定和固化的职责，从“凡属重大改革都要于法有据”，到“坚持全面依法治国，全面深化改革”的“双轮驱动”，再到“在法治下推进改革，在改革中完善法治”，以致最终实现“以改革完善法治，以法治保障改革”，中央有关全面深化改革“四梁八柱”的顶层设计、战略部署和高位推进充分体现了法治与改革之间相辅相成、相得益彰的良性循环。北京“接诉即办”工作条例的起草过程和文本修改充分体现了这一基本属性。

北京“接诉即办”改革及其立法启动进程中的四个文本

近年来北京市推进的“接诉即办”改革，既是政府与市民关系的新构造，又是政府间条块关系的新调整，更是政府层级关系中资源

和权力下沉的新举措，在短短的几年中已经完成了快速迭代，从原点的1.0版跃升到3.0版且正在走向4.0版的“主动治理”，包括“分类治理”“未诉先办”以及基层创新的“自诉快办”。改革已经带来了北京超大规模城市治理整体图景的深刻变化，其成就有目共睹，其成效众所周知。由此产生的改革创新经验和启发效应，最初在2018年

11月得到中央深改委第五次会议的肯定，后续又为国务院办公厅2020年12月第53号文件《关于进一步优化地方政务服务便民热线的指导意见》所吸纳，而且在实践中成为众多城市竞相学习和模仿的样本。

在这样的背景下，将“接诉即办”的改革创新的成熟经验转化为法律规范已成为各方的共识。在北京市委的统一领导下，2020年8月

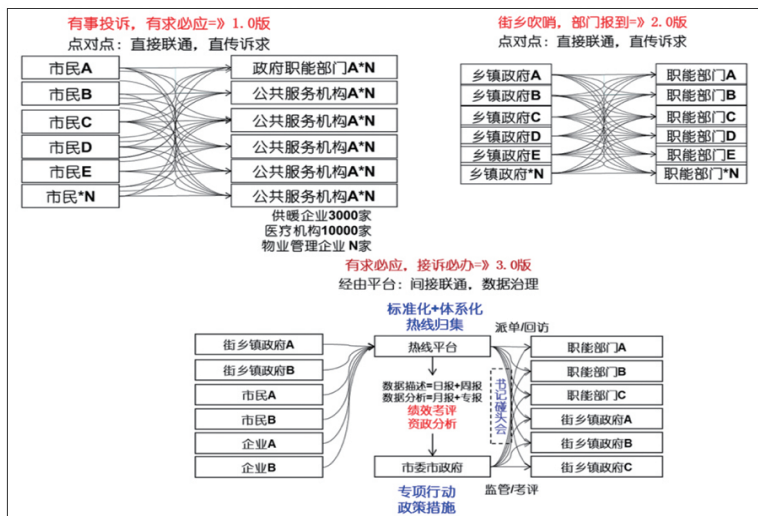


图1 不同版本情况



19日，市委深改委第十二次会议提出加快推进接诉即办立法、巩固改革创新实践成果。随后，同年12月10日，北京市人大常委会主任会议同意《条例》立项，并列入2021年度立法计划中的审议项目。在此前后，负责“接诉即办”立法起草工作的主责机构——市政务服务管理局投入了大量的资源，完成了初步的文稿起草。2021年2月，北京市政府就《条例（草案公开征求意见稿）》向社会广泛征求意见，在此期间市区两级各个部门、街乡镇、企事业单位、专家学者等各方广泛参与了协商和讨论。

5月下旬，市政府将草案提交市人大常委会，并在市十五届人大常委会第三十一次会议上进行一审。随后《条例（草案）》正式向社会各界公开征求意见。7月底，市十五届人大常委会第三十二次会议对草案修改稿进行二审，8月3日《条例（草案二审稿）》公开征求社会意见。9月23日，市十五届人大常委会第三十三次会议对草案修改稿进行三审，次日人大法制委员会提出《条例（表决稿）》付诸表决，通过后的《条例》随即公布并立即施行。

利用面向社会公开征集意见和表决通过的终稿共四个版本的《条例》文本，并结合参与《条例》制定的参与观察，本文力图对《条例》的立法图景进行过程性描绘，并检视立法准备阶段和人大审议阶段《条例》文本内容的发展轨迹。

“参与观察技术”视角下的文本检视

根据我们多次参加政府草案的起草活动以及深度访谈所得到的经验，草案的形成与完善过程大体经历了三个阶段。一是政府法案文本的准备阶段，工作重点是汇集和提炼有关接诉即办改革的政府文件，形成相对完整的文本。二是在此基础上展开多方面的研讨和磋商，最终实现分歧磨合、共识凝聚，完成更加清晰和规范的文字表达。三是提交给北京市人大常委会后的进一步追求规范性的立法文本修改。立法过程费时费力，也汇聚了群策群力，因为涉及法案草稿从俗言俗语、官言官语和政言政语向法言法语的跃升和转化。其中，俗言俗语意在普及宣传，政言政语意在文件表达，而法言法语重在合宪性和正当性表达，讲究规范性和稳定性陈述。因此，这一过程也充分体现了人大立法工作的专业化程度和上位权限。从某种意义上来说，法律文本高于政策文本的规范性程度有利于实现有法可依。

就上述第一和第二阶段的参与主体而言，主要包括四个方面，分别是接诉即办改革的领导者、执行者和承办者，以及参与改革的专家学者。以2021年1月13日北京市政务服务管理局专门举办的“接诉即办”立法座谈会议为例，参与主体涵盖了市政务服务局局长和巡视员，来自清华大学、中国人民大学、北京大学的专家学者，以

及区、委办局和街镇基层代表。座谈会中与会人员就《条例》草案内容的修改进行了深入的交流讨论，重点围绕考评与监督机制、法律责任等内容提出了中肯的意见。总体来看，《条例》的起草阶段主要体现在分歧磨合、凝聚共识的过程，相关各方之间本质上采取的是相互妥协而非对抗的方式。专家学者更多是作为第三方的角色发挥着调节作用。此后人大立法审议阶段，市人大常委会参与征求意见座谈会数十次，参与主体更加广泛，不仅包括改革的领导者、执行者、承办者和专家学者，也包括广大市民群众和基层工作人员，更涵盖了市区乡三级人大代表、律师等方方面面。人大常委会门户网站、首都之窗网站、代表之家、代表联络站、电视、报刊和网络媒介都在意见的广泛征集中扮演着重要角色。公开征询意见环节的市民意见，其量可观且焦点集中。相形之下，进入人大审议程序后的意见征询活动，既有网上的意见汇集，又有市区领导和人大组织的专项座谈，言者大多有备而来，言之有物，指向清晰，因而对草案文本的改进改善有更大的影响。

“数字痕迹技术”视角下的文本检视

利用相对传统的文本分析方法，对《条例》的四个文本进行对比和对照分析可以得到值得注意的若干发现。一是《条例》题目的调



整和篇幅的变化。题目从《北京市接诉即办条例》改为《北京市接诉即办工作条例》，强调了本项立法的本意和内涵。《条例》是对特定工作的制度化构造，也是对政府行为的规范化约束，其深层的指向是更加精准地强调政府的公共服务供给者角色。在人大审议阶段的草案文本中，“工作”一词明显增加，强调了政府及有关部门为民服务的根本性质。在文本的篇幅上，以法条总条数为单位进行初步分析可以发现，从政府公布的草案版本，至市人大公布的草案一审稿、再到二审稿、最终表决通过的版本，法条总数经历了从35条，到33条，到36条，再到38条的变化，也就是说政府审议阶段法条数经历了一定的缩减，而人大审议阶段则有所增加。从文本的总字数来看（4973字、4580字、4775字、5151字），同样呈现出先减后增的趋势。可见，市人大及其常委会在法案文本的细化和完善中发挥了重要作用。

二是《条例》文本高频词的变化及其指向。以政府草案版本为基线，进行高频词统计和分析可以生成表1并显示出：首先，就相关主体而言，党建引领首都基层治理改革创新在人大审议阶段进一步得到旗帜鲜明的强调，同时还特别强调了区级人民政府在统筹、投入、协调，以及考核方面的权责。市政务服务部门和市民热线服务工作机构间就热线平台的规划建设和运维职责有明确的厘定，前者还增加了管

理和监督市民热线服务工作机构、制定办理时限标准等方面的权责，后者在风险报告、工作公开制度建立、对诉求人的教育批评等方面的职能也得到强化。乡镇和街道在文本中的频次体现为先减后增的趋势，增加了关于乡镇街道的考评，以及主动治理的相关内容。承办单位的提及次数明显上升，值得注意的是，人大在法案修改中对承办单位的具体范围进行了明确界定。有关部门这一更为笼统和灵活的提法被提到的频次下降。此外，“群众”一词在法言法语的规范中经历了审慎地调整。企业事业单位的提法也被企事业单位所替代。其次，从使动强度的角度，“应当”这一强制性规则得到更多的适用，“可以”这一授权性规则适用频次有所上升，而“不得”这一禁止性规定的频次有所下降，体现了《条例》规定在强制性与灵活性的统一与平衡。最后，从内容侧重看，工作、办理、考评和监督都有更高的出现频次，而出现最多的则是对“诉求”的强调和规范，应诉而动、为民解困的定位得到强化，这无疑体现了接诉即办改革以市民诉求为驱动、推进首都治理创新转型的最大特征。

由此可见，从立法准备阶段到人大审议阶段，无论是从文本篇幅的增加还是从规范指向的变化来看，《条例》的文本内容都经历了广泛的实质性调整，体现了市人大及其常委会在共识凝聚、法案文本

的细化和完善中发挥的重要作用。

“算法辅助技术”视角下的文本检视

为更加准确地把握《条例》文本的发展轨迹，捕捉《条例（草案公开征求意见稿）》，到《条例（草案）》，再到《条例（草案二审稿）》，最终表决成为正式立法《条例》的过程中文本所作出的具体修改，本文采用最小编辑距离2.0算法进行自然语言处理，该算法是对经典算法——莱文斯坦距离算法（Levenshtein distance，也称最小编辑距离算法）的借鉴和创新。作为计算文本编辑距离最权威的方法之一，莱文斯坦距离算法在计算机、生物学等多个领域发展成熟并广泛应用，其基本逻辑是计算一个字符串变成另一个字符串所需要经历的添加、删除和替换的最小编辑词数，这三种编辑操作本质上定义了文本的修改方式，通过追踪文本的一个版本成为另一个版本所编辑的词语数量，从而可以得到一个关于文本间修改的详细说明。

本文对该算法的创新之处在于，不仅可以计算添加、删除和替换三种修改的词数，而且还能把握使用移动方式修改文本的情况，从而在添加、删除、替换和移动四种修改方式的基础上，更加详细、全面地理解法律草案文本的具体修改与发展。本文利用Python实现最小编辑距离的计算，对《条例》草案四个公开文本进行两两对比，即



表1 不同版本《条例》文本的高频词比较

	文本用词	政府草案	市人大草案一稿	市人大草案二稿	终稿	变化指向
相关主体	党	4次	4次	5次 ↑	6次 ↑	增加：党建引领
	区人民政府	6次	5次 ↓	8次 ↑	10次 ↑	增加：统筹谋划、督促检查和投入保障；协调工作和考核工作；支持和引导各方面参与诉求办理和社会治理 减少：现场接听群众诉求；涉及老幼病残群体、困难家庭等基本生活、基本安全的服务与保障；推动建立接诉即办与网格规范化管理融合服务模式
	市政务服务部门	7次	7次	6次 ↓	6次 ↓	增加：规划建设接诉即办平台；管理市民热线服务窗口机构，监督其开展工作；办理时限标准制定 减少：考评办法及标准的制定
	市民热线服务机构	16次	18次 ↑	16次	18次 ↑	增加：管理和维护接诉即办平台；风险报告；建立接诉即办工作公开制度；组织政务公开活动；对违反条例的诉求人进行劝阻、批评、教育，并告知法律后果 减少：规划、检查、考核全市政政务服务便民热线；建设接诉即办平台；调整办理时限
	乡镇街道	9次	6次 ↓	7次 ↓	10次 ↑	增加：明确对“吹哨”街道（乡镇）和“报到”部门进行双考评；强调主动治理 减少：分级分类开展培训
	承办单位	7次	19次 ↑	16次 ↑	17次 ↑	增加：承办单位的界定；超出承办单位职责范围的诉求解决；不得将社区职责清单外的事项交由社区等规定；可提出派单异议；主动治理；对违反条例的诉求人进行劝阻、批评、教育，并告知法律后果；建立接诉即办工作公开制度
	有关部门	8次	1次 ↓	1次 ↓	4次 ↓	增加：支持和引导各方面参与诉求办理和社会治理 减少：现场接听群众诉求；诉求事项具体指引的制定；涉及老幼病残群体、困难家庭等基本生活、基本安全的服务与保障；涉央地、军队协调机制的建立；考评办法及标准的制定
	群众	14次	1次 ↓	1次 ↓	2次 ↓	“群众诉求”改为“诉求”
	企业	10次	2次 ↓	1次 ↓	3次 ↓	“企业事业单位”改为“企事业单位”
内容侧重	工作	56次	67次 ↑	64次 ↑	69次 ↑	
	诉求	71次	79次 ↑	84次 ↑	83次 ↑	
	办理	33次	33次	38次 ↑	36次 ↑	
	考评	6次	4次 ↓	8次 ↑	9次 ↑	
	考核	3次	1次 ↓	2次 ↓	3次	
	监督	7次	5次 ↓	8次 ↑	8次 ↑	
使动强度	应当	30次	34次 ↑	37次 ↑	43次 ↑	
	可以	2次	3次 ↑	5次 ↑	7次 ↑	
	不得	7次	4次 ↓	4次 ↓	4次 ↓	

《条例（草案公开征求意见稿）》到《条例（草案）》体现立法准备阶段的修改，《条例（草案）》到《条例（草案二审稿）》、《条例（草案二审稿）》到终稿则反映人大审议两个子阶段的修改。

第一，不同于基于法条总数的较小变化，运用最小编辑距离2.0算法以词语为单位进行计算，可以看出法案内容所经历的显著变化。如表2所示，与人大审议阶段相比，草案在立法准备阶段的修改幅度更大，从市政府征求意见稿到提交人大的草案稿间文本相似度只

有17.9%，换言之，这一阶段的法案内容经历了相当程度的改变。其中词语的添加和替换是立法准备阶段运用较多的修改方式。在市人大常委会审议过程中，草案到二审稿的文本相似度大大提高，达到51.2%；二审稿到终稿文本相似度进一步提高为75.1%，侧面反映出关键问题逐步得到解决，其中立法准备阶段解决了绝大部分的主要矛盾点。在人大审议阶段，词语的添加和替换仍然是运用较多的修改方式，删除词的数量也明显增加。另外，无论是在立法准备阶段还是人

大审议阶段，词语的移动都是相对较少使用的修改方式。

第二，图2的词云图呈现的分别是立法准备阶段和人大审议阶段（草案-二审稿vs.二审稿-终稿）所有添加的词语分布，立法前阶段对诉求或诉求人的规定更为突出，而人大审议阶段添加的词语中“工作”的频次是最高的，更加强化政府的职责，突出了《条例》的工作属性。当然，词语在不同语境下的使用仍然需要具体区分，但我们仍然能够从词语分布中看到一些微妙的变化。

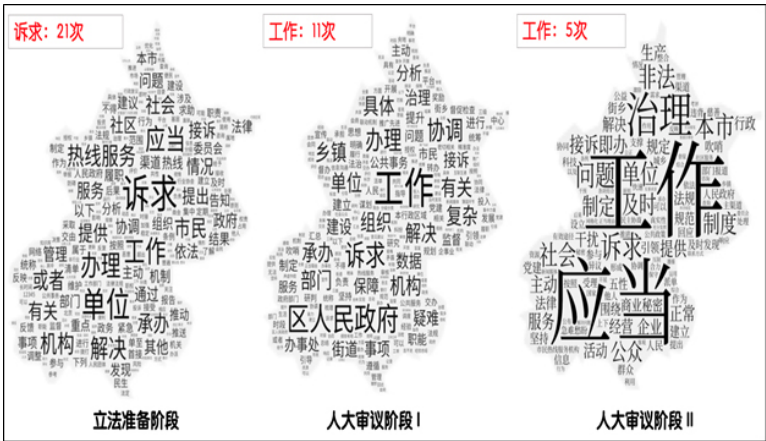


图2 文本修改中
添加的词云图

表2 不同阶段《条例》文本的修改情况

阶段	初始条例 文本	修后条例 文本	文本 相似度	最小编辑 距离	添加词数	替换词数	删除词数	移动词数
立法准备 阶段	政府公布的 草案版本	草案	0.179	1614	621	907	72	14
人大审议 阶段I	草案	草案二审稿	0.512	983	300	438	213	32
人大审议 阶段II	二审稿	终稿	0.751	537	216	165	127	29



总体评价

《条例》是实现“接诉即办”改革经验固化、人大立法精细化的典范。首都之地，追寻良政良法；首善之区，奉行善治善法。通过科学、民主的立法程序可以为首都治理体系和治理能力现代化提供坚实的法治保障，也彰显出市委、市政府、市人大及其常委会三位一体在法治框架引领和推进改革深化的决心。就《条例》的性质而言，这不仅是一部以人民为中心的为民服务法，还是党建引领首都基层治理的改革法，更是一部在全国范围内具有独创性和引领性的北京原创法。这三大核心精神在《条例》的文本规范中得到了切实体现。

一是以人民为中心的立法宗旨得到充分强化。《条例》的起草和审议过程始终强调立法目标的明晰化。《条例（公开征求意见稿）》中第一条原规定“为了依法推进接诉即办工作，提升首都超大城市基层治理体系和治理能力现代化水平，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要”，终稿则改为“为了巩固深化本市党建引领基层治理改革，提升为民服务水平，规范接诉即办工作”“及时回应人民群众急难愁盼问题，为公众参与社会治理和公共政策制定提供信息渠道和有效途径”，这充分彰显了《条例》以人民为中心、为民服务的精确定位。

二是党建引领基层治理改革

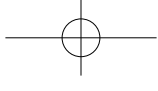
的法治化得到充分体现。《条例》的起草制定和通过实施，是市委高位推动的法治化进程；市委总揽全局、协调各方的作用不仅贯穿始终，而且嵌入了《条例》规定。理顺各相关机构部门的职责，是实现行政机关依法行使职权、承担责任的首要前提，也直接关系到公共服务提供的水平和依法行政的质效。因此，《条例》对市政府、市政务服务部门、区政府、街乡镇、市民热线服务工作职责厘定方面有全面阐释，对有关经费、考核、接诉平台的规划建设与运行维护等争议相对集中的问题有直接说明，对全面接诉制、首接负责制、工作公开制、诉求人隐私保护制等作出了具体规定。市人大及其常委会在《条例》起草过程中汲取多方智识，平衡各方利益，打破部门壁垒，保障多方协同治理，既很好地破解了以往改革的僵局，也在凝聚各方共识的前提下确立了制度的长效性。《条例》还意味着接诉即办纳入了人大工作日程，人大代表的参政议政、人大组织的执法检查将更好地推动接诉即办改革走向深入。

三是首都原创法的独创性和引领性得到充分展现。面对中国百年未有之大变局的加速期、“十四五”规划的开局之年，超大城市治理无疑是国家发展战略体系重中之重。如何更好地保障公共福祉，提升公共服务水平，让人民群众切实感受到幸福感和获得

感，是推动治理模式创新的关键，也是对中国特色社会主义城市发展道路的探索。《条例》的出台就是对新时代城市治理模式创新的法治表达，尤其是《条例》对主动治理的规范表达，充分强调了通过对市民诉求全量数据的动态监测，保障对公共需求的快速响应乃至精准预测，推进城市治理的精细化和科学化。因此，以市民诉求为驱动、以满足市民诉求为宗旨的接诉即办改革，不仅是应诉而治，而且指向未诉先治、主动治理，确立了以诉施政、以诉善治的首都良政善治目标，这无疑具有明确的先导性和引领性。

总之，无立法无以强化和固化改革，有立法有以持续和发展改革。北京市接诉即办改革与《条例》的制定和实施，也为我们从必要性和正当性的角度出发理解法治与改革的关系提供了实践范本。特别是在中国当前全面深化改革的大背景下，通过立法可以巩固既有的改革共识，保证改革的持续性。以改革完善立法、以立法保障改革，市人大及其常委会应当充分发挥筛选和审查的功能，承担起“把关者”的作用，把北京具有社会高度共识的改革成果更多且及时地转化为法律成果，保证改革与立法能够形成双向良性的互动。✍

（作者杨惠系清华大学社会科学学院政治系博士研究生；张小劲系清华大学社会科学学院政治系主任、数据治理研究中心主任）



市十五届人大常委会 举行第三十三次会议

9月23日至24日，市十五届人大常委会召开第三十三次会议。市人大常委会主任李伟主持会议并讲话，副主任杜飞进、闫傲霜、李颖津、张清、侯君舒，秘书长刘云广出席会议。副市长卢彦、杨晋柏，市高级人民法院院长寇昉、市人民检察院检察长朱雅频、市监察委员会负责同志列席会议。本市高校部分思政课教师应邀旁听会议。

会议集体学习了习近平总书记在2021年中国国际服务贸易交易会全球服务贸易峰会上的重要致辞精神，集体学习了十三届全国人大常委会第三十次会议精神，指出，习近平总书记在2021年服贸会全球服务贸易峰会上的重要致辞，体现了中央着眼构建新发展格局作出的重大决策部署，是首都高质量发展的重大战略机遇。我们要认真学习贯彻，在市委领导下，通过人大有效行权，确保党和国家重大决策部署落地落实。要认真学习贯彻习近平总书记关于“发展全过程人民民主”的重要论述，把全过程人民民主贯彻到人大工作的全过程各方面，推动首都民主法治建设始终走在全国前列。

会议表决通过2项法规和2项决定，《北京市接诉即办工作条例》自2021年9月24日起施行，《北京市无障碍环境建设条例》自2021年11月1日起施行。表决通过市人大常委会关于废止部分地方性法规的决定和修改部分地方性法规的决定。

会议对3项法规草案进行了一审。《北京市知识产权保护条例（草案）》立足建设知识产权首善之区的目标站位，强化公共服务保障、推进知识产权纠纷多元处理、加大违法处罚力度，构建行政监管、司法保护、行业自律、文化自觉的保护体系，对新技术新业态知识产权保护提出前瞻性规定，这项立法对于促进国际科技创新中心和“两区”建设将起到重要作用。《北京市国际交往语言环境建设条例（草案）》坚持“小切口”立法，以语言服务便利化为切入点，聚焦外语设施和服务，从规范和促进的角度，推进城市国际交往语言环境的提升，充分体现国际交往中心城市战略定位。2020年以来，北京市各级人大常委会全力推进备案审查工作，将“一委两院”规范性文件纳入备案范围和向常委会报告审查备案工作已基本完成，《北京市各级人大常委会规范性文件备案审查条例（修订草案）》对备案审查工作经验进行总结，上升为法律规范。

会议对2项法规草案进行了二审。《北京市单用途预付卡管理条例（草案二次审议稿）》充分听取8101位三级人大代表意见，进一步强化消费者权益保护。完善发卡备案制度，明确发卡单位发行单用途预付卡未超过一定规模，可以向行业主管部门自主备案；健全预付资金管理，明确发卡单位可以采取保险保函等方式冲抵全部或者部分存管资金；规范退卡退费情形，明确发卡单



位未按照约定提供商品和服务等情况下，发卡单位应按照消费者要求一次性退还余额。《北京市献血条例（草案二次审议稿）》进一步强化献血者权益保护。明确献血者本人终身免交临床用血费用，配偶、直系亲属免交献血量等量的临床用血费用，取消10年内享受减免的时间限制，规定本市对献血者和团体献血单位予以褒扬等激励措施，进一步完善了政府和部门相关职责。

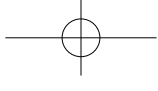
会议听取审议市人民政府报告4项。审议了关于新版北京城市总体规划实施评估情况报告和2020年度首都功能核心区、城市副中心两项体检书面报告，支持促进市人民政府更加自觉把握好“都”与“城”的关系，始终围绕“四个中心”城市战略定位来开展规划建设。审议了关于都市型现代农业发展情况的报告，推动市人民政府坚持规划引领和政策支持“双轮驱动”、固本强基和纾难解困“协同发力”、政府部门增效和企业农民增收“同向共赢”，加快都市型现代农业发展，实现率先基本实现农业农村现代化目标。审议了关于高标准推进“两区”建设工作情况的报告，提出以自贸试验区条例和促进服务业扩大开放综合示范区决定为核心，研究开展数字经济、知识产权保护、社会信用、人才促进、公平竞争等方面立法，构建1+N法规体系，为“两区”建设提供法治保障。会议还听取了关于本市第七次人口普查工作情况的报告。

会议听取审议了市高级人民法院关于开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作情况的报告、市人民检察院关于适用认罪认罚从宽制度情况的报告，促进“两院”进一步提高思想站位、统一思想认识、完善配套保障措施、提升制度适用效能、凝聚制度适用合力、营造制度良好适用氛围、不断提升案件办理质效，以首善标准扎实有序推进相关工作。

会议听取审议了市人大常委会执法检查组关于检查《北京市突发公共卫生事件应急条例》实施情况的报告。通过执法检查，进一步促进公共卫生监测预警体系和平战结合的应急医疗救治体系建设、深化疾病预防控制体系改革、增强重大疫情救治能力、筑牢基层公共卫生网底、提升应急物资保障能力，推进各区疫情防控能力整体提升。

会议还决定了人事任免事项。市委副书记、市长陈吉宁到会就提请的任免议案作说明。会议表决通过市十五届人大常委会代表资格审查委员会主任委员名单。表决通过由市人大常委会主任会议、市人民政府、市高级人民法院、市人民检察院、北京知识产权法院分别提请的任免议案，戴彬彬任市人民政府秘书长、章冬梅任市人力资源和社会保障局局长。会议表决通过了关于接受魏小东辞去市人大常委会副主任职务的请求。

李伟主任在总结讲话中说，制定接诉即办工作条例是本市贯彻习近平总书记“人民城市人民建，人民城市为人民”重要指示精神的自觉行动，是市委进一步深化党建引领“吹哨报到”改革的重大举措。条例贯穿以人民为中心的发展思想，固化了超大城市基层治理探索创新的“北京经验”，既是体现重大改革于法有据的“改革促进法”，又是发挥地方立法补充、先行、创制作用的“原创法”，更是推动解决群众急难愁盼问题的“为民服务法”。立法过程坚持“开门立法”，是落实全过程人民民主要求的一次生动实践。市政府有关部门要抓紧完善配套制度和为民服务长效机制，以条例的有效实施全面提升服务效能，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。✍（薛睿杰）



北京市人民代表大会常务委员会 关于废止部分地方性法规的决定

(2021年9月24日北京市第十五届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第三十三次会议决定：

一、废止《北京市社会治安综合治理条例》(1992年9月19日北京市第九届人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过)

二、废止《北京市反不正当竞争条例》(1994年7月22日北京市第十届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

三、废止《北京市邮政通信条例》(1994年7月22日北京市第十届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

四、废止《北京市信息化促进条例》(2007年9月14日北京市第十二届人民代表大会常务委员会第三十八次会议通过)

本决定自公布之日起施行。



北京市人民代表大会常务委员会 关于修改部分地方性法规的决定

(2021年9月24日北京市第十五届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过)

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第三十三次会议决定：

一、对《北京市市容环境卫生条例》作出修改

(一) 将第四章第三节节名修改为“户外广告设施、牌匾标识和标语宣传品”。

(二) 删除第四章第四节节名“标语和宣传品”、第五章第一节节名“清扫保洁”、第二节节名“垃圾等废弃物的收集、清运和处理”。

(三) 删除第三十九条、第四十一条、第四十三条第三款至第五款、第五十六条、第五十七条、第五十八条、第五十九条、第六十条、第六十一条、第六十二条、第六十四条。

(四) 将第六十三条改为第五十八条，列入第六章。

(五) 将本条例中的“城市管理行政部门”修改为“城市管理部门”，将第六条中的“文化”修改为“文化和旅游”，第六条中的“卫生计生”修改为“卫生健康”，第十一条第三款中的“各级人民政府监察机关”修改为“各级监察机关”，第二十三条中的“农村工作”修改为“农业农村”，第二十三条中的“行政部门”修改为“部门”，第二十七条、第三十二条中的“规划”修改为“规划自然资源”，第二十七条中的“建设行政主管部门”修改为“住房和城乡建设主管部门”，第三十二条中的“公安交通”修改为“公安机关交通管理”，第三十二条中的“路政”修改为“交通”，第四十四条中的“规划国土资源行政管理部门”修改为“规划自然资源管理部门”。

(六) 将第十一条第三款中的“行政监察”修改为“监察”，第十二条、第十三条中的“行政处分”修改为“处分”。

二、对《北京市城乡规划条例》作出修改

(一) 删除第七十五条第三款。

(二) 将第八十七条第一款修改为：“违法建设当事人受到罚款处理后逾期不缴纳罚款的，执法机关可以每日按罚款数额的百分之三加处罚款，加处罚款的数额不得超出罚款的数额。”

(三) 将第四十三条中的“人防”修改为“人防”。



三、对《北京市道路运输条例》作出修改

(一) 删除第十五条第一款中的“机动车维修技术人员”。

(二) 删除第五十六条中的“机动车维修经营”。

(三) 删除第六十三条、第六十七条第三项、第六十八条。

(四) 将本条例中的“交通行政主管部门”修改为“交通主管部门”，将第二十四条中的“建设、农业、市政管理”修改为“住房和城乡建设、农业农村、城市管理”，第二十七条、第三十一条中的“规划部门”修改为“规划自然资源部门”，第三十九条中的“质量技术监督”“工商行政管理”修改为“市场监督管理”。

(五) 将第八条、第二十条、第三十一条、第四十二条、第七十二条中的“区、县”修改为“区”。

(六) 将第五十四条中的“行政处分”修改为“处分”。

四、对《北京市水污染防治条例》作出修改

(一) 删除第四十条第二款。

(二) 将第八十七条修改为：“违反本条例规定，未按照规划确定配套的污泥处理工艺、措施，或者污泥处置设施未正常运行的，由市或者区生态环境部门责令停止违法行为，消除污染，并处一万元以上十万元以下的罚款。”

(三) 将第七十八条中的“行政处分”修改为“处分”。

五、对《北京市控制吸烟条例》作出修改

(一) 将第六条第二款修改为：“教育、文化和旅游、体育、交通、市场监督管理、公安、园林绿化、城市管理、烟草专卖等相关部门按照各自职责，对本行业或者领域内的控制吸烟工作进行监督管理，制定管理制度，开展宣传培训，组织监督检查。”

(二) 将第二十条第二款第二项修改为：“(二) 在幼儿园、中小学校、少年宫及其周边一百米内设置销售网点”。

(三) 将第二十四条第二项修改为：“(二) 违反本条例第十三条第一款第五项规定的，由市或者区卫生健康部门给予警告，并处五千元以上一万元以下罚款。”

(四) 将第二十五条第一款修改为：“个人违反本条例第十四条规定，在幼儿园、中小学校、少年宫、儿童福利机构等以未成年人为主要活动人群的场所吸烟的，由市或者区卫生健康部门责令改正，给予警告，可以并处二百元以上五百元以下罚款；在其他禁止吸烟场所或者排队等候队伍中吸烟的，由市或者区卫生健康部门责令改正，可以处五十元罚款，拒不改正的，处二百元罚款。”

(五) 将第二十六条第一款修改为：“烟草制品销售者违反本条例第二十条第一款规定，未在销售场所的显著位置设置吸烟有害健康的明显标识的，由烟草专卖部门责令改正，拒不改正的，处五千元以上一万元以下罚款。”



将第二十六条第二款修改为：“烟草制品销售者违反本条例第二十条第一款，第二款第一项、第二项规定，有下列情形之一的，由烟草专卖、市场监督管理等部门依照《中华人民共和国未成年人保护法》的有关规定予以处罚：

- “（一）未在销售场所的显著位置设置不向未成年人出售烟草制品的明显标识；
- “（二）向未成年人出售烟草制品；
- “（三）在幼儿园、中小学校、少年宫及其周边一百米内设置销售网点。”

删除第二十六条第三款。

（六）将第二十九条修改为：“政府有关部门及其工作人员不依法履行控制吸烟职责，或者滥用职权、谋取私利的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”

（七）将第六条第一款、第十三条、第十五条、第十六条、第十七条、第二十二条、第二十三条中的“卫生计生行政部门”修改为“卫生健康部门”，将第二十三条中的“公安机关消防机构”修改为“消防救援机构”，将第二十六条第四款、第二十七条中的“工商行政管理部门”修改为“市场监督管理部门”。

（八）将第四条、第六条第一款、第十六条、第十七条、第二十二条、第二十三条、第二十四条中的“区、县”修改为“区”。

六、对《北京市实施〈中华人民共和国矿山安全法〉办法》作出修改

（一）将第十九条修改为：“当事人应当自收到行政处罚决定书之日起十五日内，到指定的银行缴纳罚款；到期不缴纳罚款的，每日按罚款数额的百分之三加处罚款，加处罚款的数额不得超出罚款的数额。”

（二）将第十一条中的“行政主管部门”修改为“主管部门”。

（三）将第十七条、第二十一条中的“行政处分”修改为“处分”。

七、对《北京市招标投标条例》作出修改

（一）删除第四条第二款、第十三条第一款、第五十条。

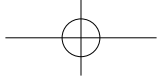
（二）将第四条中的“符合市人民政府按照国家规定制定的招标范围和规模标准的”修改为“符合国家规定的招标范围和规模标准的”。

（三）将第四十四条中的“有关行政监督部门应当在收到投诉后10个工作日内，作出是否受理的决定；决定受理的，应当及时调查处理，并将处理情况告知投诉人”修改为“行政监督部门应当自收到投诉之日起三个工作日内决定是否受理投诉，并自受理投诉之日起三十个工作日内作出书面处理决定；需要检验、检测、鉴定、专家评审的，所需时间不计算在内”。

（四）将第七条、第八条中的“行政主管部门”修改为“主管部门”。

（五）将第六条、第七条、第四十条中的“区、县”修改为“区”。

（六）将第四十八条中的“行政处分”修改为“处分”。



八、对《北京市机动车停车条例》作出修改

(一) 将第四十一条修改为：“停车人应当按照收费标准，在驶离停车位之日起三十日内缴纳道路停车费用。未缴纳的，区停车管理部门应当通知其缴纳费用；三十日期满后，区停车管理部门应当进行催缴。停车人应当在补缴期限内及时补缴欠费。”

“违反前款规定，经两次催缴，停车人逾期未补缴欠费的，由区停车管理部门处一百元罚款；情节严重的，处三百元以上八百元以下罚款。”

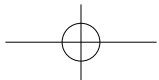
“具体办法由市交通主管部门制定。”

(二) 将本条例中的“交通行政主管部门”修改为“交通主管部门”，将第四条、第十一条、第二十三条中的“规划国土”修改为“规划自然资源”，第四条、第十七条中的“质量技术监督”修改为“市场监督管理”，第十条、第十六条中的“规划国土资源行政主管部门”修改为“规划自然资源主管部门”。

《北京市机动车停车条例》的修改条款自2022年1月1日起施行，其他地方性法规的修改条款自本决定公布之日起施行。

《北京市市容环境卫生条例》《北京市城乡规划条例》《北京市道路运输条例》《北京市水污染防治条例》《北京市控制吸烟条例》《北京市实施〈中华人民共和国矿山安全法〉办法》《北京市招标投标条例》《北京市机动车停车条例》根据本决定作相应修改并对条文顺序作相应调整，重新公布。

阅读修改后法规
请扫描下方二维码





接诉即办 有法可依

《北京市接诉即办工作条例》 表决通过!



9月24日,《北京市接诉即办工作条例》经市第十五届人大常委会第三十三次会议表决通过,自公布之日起施行

2019年,本市深化党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革,建立接诉即办机制,解决了一大批群众身边的操心事、烦心事、揪心事,在首都治理体系和治理能力现代化的探索中形成生动实践

制定接诉即办工作条例将改革实践的成功经验加以总结固化,提高接诉即办为民服务工作的规范化、科学化、法治化水平,为继续深化改革,推进首都治理体系和治理能力现代化提供法治保障

什么是“接诉即办”

本市对自然人、法人或者其他组织(以下统称诉求人)提出的涉及本行政区域的咨询、求助、投诉、举报、建议等诉求给予快速响应、高效办理、及时反馈和主动治理的为民服务机制

怎样参与“接诉即办”

- 本市设立**12345市民服务热线及其网络平台**,作为受理诉求人诉求的主渠道
- 推进除110、119、120、122等紧急服务热线以外的政务服务便民热线归并至12345市民服务热线

哪些方面的诉求可以拨打12345

- 诉求人为了维护自身、他人正当权益或者公共利益,可以就**经济发展、城市建设、社会管理、公共服务、民生需求**等方面的事项提出诉求
- 诉求人可以自主选择以语音、文字、图片、视频等形式提出诉求,有权了解诉求办理情况并作出评价
- 诉求人提出诉求不受非法干预、压制和打击报复,企业正常生产经营活动不受非法干扰,涉及的个人隐私、个人信息、商业秘密等依法受到保护

诉求人有哪些义务?

- 诉求人应当如实表达诉求,并对诉求内容的真实性负责
- 诉求人应当配合诉求办理工作,尊重工作人员,维护工作秩序,客观评价诉求办理情况
- 诉求人不得恶意反复拨打或者无正当理由长时间占用市民服务热线及其网络平台资源妨碍他人反映诉求

接诉即办派单流程

市民拨打12345市民服务热线或访问其网络平台

1 咨询类诉求

- 能够即时答复的,即时答复
- 不能即时答复的,派单至承办单位答复诉求人

2 求助、投诉、举报、建议类诉求

- 对权责明确、管辖清晰的, **直接派单至承办单位**
- 无法直接派单至具体承办单位,但能够确定诉求所属行政区域的, **派单至区人民政府协调办理**

3 其他诉求

- 应当通过110、119、120、122等紧急服务热线处理的紧急事项,即时转至相应专线
- 依法应当通过或者已进入诉讼、仲裁、纪检监察、行政复议、政府信息公开等法定途径和已进入信访渠道办理的事项,告知诉求人相应法定渠道
- 正在办理或者办理完毕,且诉求人没有新情况、新理由又提出同一诉求事项的,告知诉求人办理进展或者办理结果
- 涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的,向诉求人做好解释工作
- 超出承办单位职责范围的诉求,告知诉求人通过市场、社会等其他渠道解决,可以交由有关单位履行监督、指导等职责
- 违反法律法规、违背公序良俗的,做好劝导、教育工作,告知诉求人应当遵守的相关规定和违法行为的法律后果

本市对接诉即办工作实行**首接负责制**,接到派单的单位不得推诿

办理诉求涉及其他单位的,首接单位应当牵头协调办理,其他有关单位应当配合,并在规定期限内将办理结果报送至首接单位,不能按期办结的,应当说明理由并报告阶段性工作情况

“接诉即办”如何考评

原则: 实事求是、客观公正、科学规范、督促与激励相结合

核心内容: 响应率、解决率、满意率

全流程考评: 以解决诉求为导向,覆盖诉求接收、派单、办理、主动治理等接诉即办工作流程

- 考评结果纳入政府绩效考核
- 对开展主动治理、积极解决疑难复杂问题成效显著的给予**考评激励**
- 区人民政府应当建立健全党建引领“街乡吹哨、部门报到”考核机制,对“吹哨”街道(乡镇)和“报到”部门进行双考核

主动治理机制

本市建立综合分析、定期调度机制。市、区人民政府应当聚焦诉求反映集中的高频次、共性问题,开展重点领域和区域治理;对持续时间长、解决难度大的诉求开展专题研究,制定解决方案,完善政策措施,明确主责单位,市、区、街道(乡镇)三级协同联动,形成条块结合、上下协同的工作合力,集中力量推动问题解决

公众参与治理

市、区人民政府和有关部门应当采取措施、畅通渠道,支持和引导人民团体、行业协会商会、公益慈善、城乡社区服务等社会组织,企事业单位等社会力量和公众参与诉求办理和社会治理

文字/杨萌
制图/杨盼

北京日报客户端



长按图片识别二维码



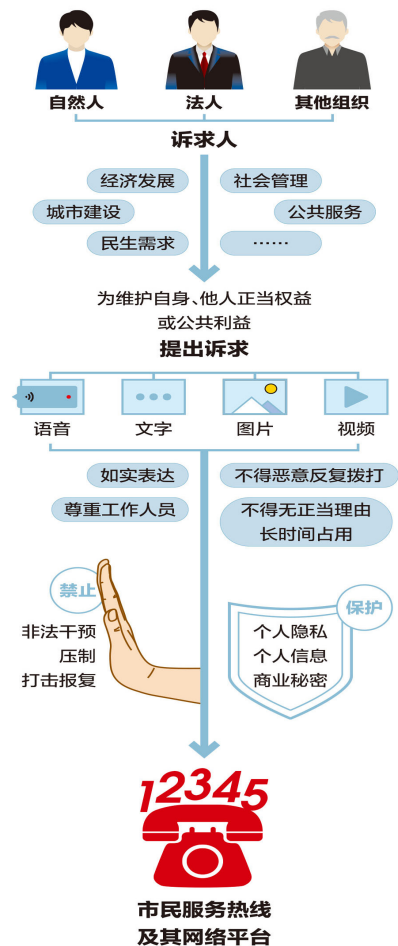
12345

接诉即办工作条例审议通过 群众的“急难愁盼” 标准解法来了!

9月24日,《北京市接诉即办工作条例》审议通过,自公布之日起实施。该条例草案历经三次审议,最终形成五章共三十八条法规条文,群众“急难愁盼”问题将有更加规范化、科学化、法治化的“标准解法”。

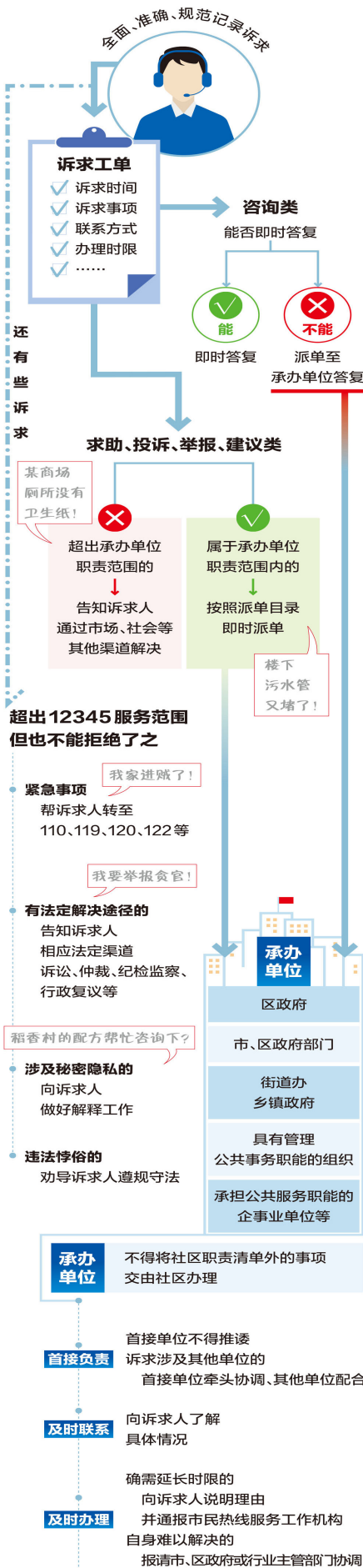
水管爆了
房产证办不下来
12345热线
平均每天要收到
3万多道市民出的题
老年人吃不上热乎饭
天天盼小区改造

标准解法 你诉我办



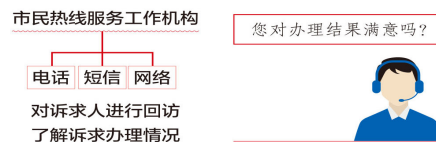
42 | 北京人大 | 2021年第10期

市民热线服务工作机制



在规定时间内
向诉求人和市民热线服务工作机制
反馈办理情况

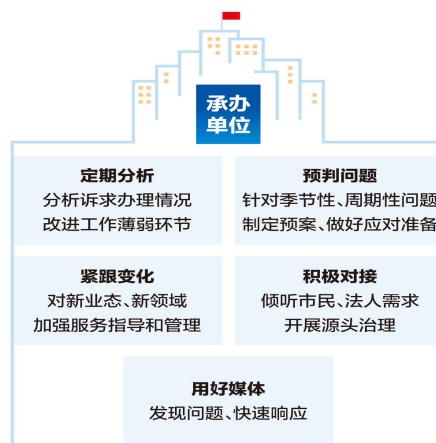
诉求办理时限期满



除此之外 还有.....



高级解法 主动治理



市民热线服务工作机制



作为北京首创的治理经验
“接诉即办”为民服务、解民所难
如今上升为制度性成果
将改革创新实践成果固化
保证重大改革于法有据

解法你都知道了
以后遇到难题就打 12345
不仅能解决自家问题
还能推动咱北京治理水平的提升!

北京日报
BEIJING DAILY

客户端
□ 文字 白歌
□ 制图 张存



为建设知识产权保护首善之区 提供法治保障

——《北京市知识产权保护条例（草案）》一审

文 / 吴克非

知识产权综合立法正当其时

知识产权是民事主体对其智力成果、经营活动中的标记及信誉等依法享有的权利。本市创新资源丰富，知识产权数量和质量均位居全国前列。截至2021年7月，北京地区专利授权量87.7万件，有效发明专利量37.8万件，每万人发明专利拥有量172.6件（居全国首位）；商标有效注册量239.3万件。2020年著作权登记量100.5万件，软件著作权登记量20.4万件。保护知识产权对激励创新创造、推动经济社会高质量发展具有重要作用。

近年来，党和国家将知识产权保护工作摆在更加重要的位置。2020年11月，习近平总书记在中共中央政治局第二十五次集体学习中指出，创新是引领发展的第一动力，保护知识产权就是保护创新；要提高知识产权保护工作法治化水平。近日，党中央、国务院印发《知识产权强国建设纲要（2021—2035年）》为知识产权强国建设进

一步明确目标、指明方向。

2021年3月，市人大常委会主任会议讨论通过了关于制定《北京市知识产权保护条例》的立项论证报告。为高质量完成立法工作，成立了由市人大常委会、市政府分管领导任组长，市人大常委会教科文卫办公室、法制办公室、市司法局、市知识产权局等有关部门组成的立法工作组，共同开展起草工作，形成了《北京市知识产权保护条例（草案）》（以下简称条例草案）。

法规主要制度措施适应本市知识产权保护实际需求

市十五届人大常委会第三十三次会议听取审议了条例草案，共有15位常委会组成人员和1位列席代表发表了审议意见。大家认为，条例草案贯彻了习近平总书记有关知识产权保护的系列重要论述精神，较好地落实了中央有关文件精神和相关上位法的要求，主要制度措施

切实可行，符合本市知识产权保护的实际需要，将为本市建设知识产权保护首善之区提供坚实的法治保障。

一是建立健全了知识产权保护工作制度和机制。进一步明确了政府知识产权保护职责，建立健全了知识产权办公会议制度，明确了知识产权保护管理部门及相关部门知识产权保护工作职责。加大了知识产权行政和司法保护力度，健全完善了举报投诉机制、执法协作工作平台、侵权违法行为线上线下快速协查机制、技术调查官制度、行政执法和司法保护衔接机制等。

二是构建协同保护的工作格局和多元纠纷调处机制。加强了行业自律；强化了网络服务提供者和展会经营者的知识产权保护责任；建立了开展专利裁决时与国务院专利行政部门的联动机制；完善了知识产权纠纷诉讼和调解对接机制、行政调解司法确认机制；鼓励知识产权服务机构等提供调解服务；支持



仲裁机构加强知识产权纠纷仲裁能力建设等。

三是彰显首都特色，完善了知识产权服务各项措施。明确本市应建立知识产权公共服务体系，在开展专利预审、专利导航、知识产权分析评议，完善知识产权金融，推动建设知识产权交易平台，设立重点产业知识产权运营基金等方面作出了具有本市特色的创新性规定。

四是对探索大数据、人工智能等新技术、新产业、新业态、新模式的知识产权保护作出了前瞻性规定。提出依法保护数据处理中形成的知识产权，强化市场主体在数据产业发展中的知识产权保护意识；对指导市场主体做好数字产品全产业链知识产权侵权风险甄别和应对作了明确规定。

条例草案需要进一步完善的内容

进一步明确立法目的。要通过立法进一步加强知识产权保护，更好发挥知识产权在推动国际科技创新中心和全国文化中心建设中的重要作用，伍义林委员建议在条例草案中对此予以明确。教科文卫办建议，明确建设知识产权首善之区是本市知识产权保护工作的总体目标。

完善对著作权等的保护和促进措施。教科文卫办提出，北京作为全国文化中心，聚集了丰富的文化资源，文化市场繁荣，作品创作高度活跃。但是，著作权保护面临的问题还比较多，特别是网络环境下的著作权侵权尤为严重。建议在条

例草案中进一步完善有关著作权保护的内容，加大对著作权侵权违法行为的监管力度，健全预警机制，加强源头治理，制定更加适应网络形态下的著作权保护措施；并完善激励促进作品创作的举措，提升内容生产原创活力和著作权转化质量，丰富高品质文化产品供给。同时，针对北京大型演出、赛事活动密集等特点，建议增加在大型文化体育活动中加强知识产权保护的条款。

完善知识产权司法保护有关内容。孙杰委员认为条例草案应以“严保护”为导向，通过有效措施来提高侵权代价和违法成本，建议完善知识产权侵权惩罚性赔偿制度有关条款，明确赔偿额和实施惩罚性的赔偿措施。闫傲霜副主任、郝志兰委员建议针对本市知识产权案件审理特点，在条例草案中对加强知识产权法院、互联网法院审判能力建设作出规定。马林委员认为，条例草案中关于建立健全行政执法和司法保护衔接机制的条款还需要完善，应进一步明确知识产权案件移送的办理程序和期限等。冯培委员建议增加有关推进知识产权民事、刑事、行政三合一审判制度改革条款。教科文卫办建议进一步明确技术调查官参与知识产权案件司法诉讼、调查取证等活动时所履行的职责。

强化企业知识产权保护有关规定。郝志兰委员建议条例草案强化对企业知识产权的保护，提高企业自我保护知识产权的意识。教科文

卫办提出条例草案应在推动企业建立健全知识产权管理制度，增强自我保护能力，支持企业提升知识产权竞争力等方面作出规定。

加强知识产权服务机构和人才队伍建设。丛骆骆委员认为，北京作为科技创新中心，创新能力在全国领先，同时配套的知识产权服务业也在全国领先，服务机构数量在全国也是排名第一。但是这些服务机构在运行中还存在一些问题，比如提供虚假报告、恶意申请有关知识产权、泄露商业秘密等，建议增加相应的条款，对知识产权服务业作出专门的规定。知识产权保护工作涉及的法律、技术等情况比较复杂，对相关执法人员、从业人员的较高要求，对此，王俊成委员建议条例草案应对提高知识产权保护从业人员队伍建设和工作能力水平作出规定，明确对相关人员开展培训的措施。

强化知识产权信用监管。教科文卫办建议，条例草案要按照国家市场监督管理总局关于《市场监督管理严重违法失信名单管理办法》（2021）等规定，在完善知识产权信用监管机制，探索信用分级分类监管措施，依法依规对知识产权领域严重违法失信行为实施惩戒等方面作出规定，扩大社会监督，加强协同共治。

此外，闫傲霜副主任、丛骆骆委员、许传玺委员、卫爱民代表等还提出应进一步完善条例草案中有关法律责任的条款。✍



加强国际交往语言环境建设 提升城市国际化水平

——《北京市国际交往语言环境建设条例(草案)》一审

文 / 郝慧敏

市十五届人大常委会第三十三次会议听取审议了《北京市国际交往语言环境建设条例(草案)》(以下简称条例草案),共有12位常委会组成人员发表了审议意见。大家认为,条例作为国内首部关于国际交往语言环境建设方面的地方性法规,体现了地方立法要发挥补充、先行、创制作用的要求,体现了鲜明的北京特色,也是本市探索开展涉外立法的具体实践。

聚焦首都城市战略定位 服务党和国家工作大局 服务北京改革发展中心任务 立法正当其时

2001年北京申奥成功后,本市就率先推进国际交往语言环境建设的相关工作,开展了市民讲外语、外语标识规范管理等一系列行之有效的工作。2020年2月,市政府出台《北京市公共场所外语标识管理规定》(市政府令第291号),规范外语标识的设置、管理。随着国际交往中心功能建设加

速推进,本市国际交往语言环境建设工作面临新的更高要求,城市外语设施建设和服务水平与城市对外开放和国际交往中心功能建设的要求相比还有一定差距。为此,有必要制定一部地方性法规,不断提升本市国际交往语言环境建设的整体水平,更好服务北京国际交往中心功能建设,促进北京高水平对外开放和经济社会高质量发展。

制定条例是加快推进北京城市国际化进程,树立大国首都形象,保障“一带一路”倡议实施的必然要求。优良的国际交往语言环境是北京城市国际化程度的直接体现,事关城市文明、首都形象,是推进国际交往中心功能建设的基础性工程,是国际交往综合能力持续提高、城市精细化治理水平不断提高的必然要求。北京市“十四五”规划中明确提出“加快推进国际学校、国际医院建设,建设国际语言环境。”北京作为首都,作为首善之区,国际交往语言环境建设具有

示范和标杆作用。

制定条例是建立开放型经济新体制,促进北京经济社会高质量发展,推动构建更高层次改革开放新格局的内在要求。随着北京打造国际消费中心城市、高水平推进“两区”建设、促进经济社会高质量发展、构建更高层次改革开放新格局等各项工作的不断深入,迫切需要在符合国际惯例、与国际接轨的营商环境下吸引集聚更多资金、技术、人才等国际高端要素。国际交往语言环境是实现这一目标的重要载体,也是营造优良营商环境,构建外向型经济体系,护航北京高质量发展的重要基础和保障。

制定条例是解决北京城市国际交往语言环境建设存在的问题,满足北京城市对外交流合作不断拓展的现实要求。目前,在北京坐落着驻华使馆173个,国际组织驻华机构143个。北京已与全球51个国家的55个城市缔结友好城市,通航国际城市115个,参与服务“一带一



路”倡议实施沿线国家100多个，涉及外国语言80多种，新冠肺炎疫情爆发前，年均来京外籍游客约400万人次。优良的国际交往语言环境是满足本市高水平对外交往、便利外资企业和外籍人士在京营商、工作、生活、旅游等基本需求的重要基础。而北京城市外语公共服务体系建设不够完善，公共场所外语标识使用管理不够规范，社会参与涉外社会治理的保障和激励措施不够充分等国际语言环境建设中存在的问题已在一定程度上阻碍了北京向更深层次拓展对外交流合作的发展大局，亟待通过立法促进、规范相关问题的解决。

充分凝聚社会共识，在立法中践行全过程人民民主

发挥人大代表的立法主体作用，全过程参与立法工作。在市十五届人大四次会议上，李静等33名代表提出了关于制定《北京市国际语言环境建设促进条例》的议案，就立法推动构建适应北京城市战略定位的国际语言环境制度体系，打造符合国际惯例的营商环境之国际语言环境，促进培育良好的外语氛围，提升北京市民参与国际交往的能力等方面进行了制度设计。立法过程中，市人大民宗侨外委员会委员、侨外代表小组成员和部分市人大代表全程参与调研、立项论证和法规起草工作，并提出了很多专业性强、很有价值的建议意见。有的代表充分发挥自身优势，

自发地针对在京居住的外籍KOL（意见领袖）和500多位外籍友人开展在京工作居住有关情况的调查，形成专项建议，充分汇聚了代表的智慧。

发挥人大常委会专业机构自身优势，统筹推进立法工作。这部条例的制定过程，是坚持民主决策和科学决策相统一的具体实践。市人大常委会民宗侨外办公室多次召开条例草案专家论证会，邀请国家机关、高校、科研机构的法律、外语教学、外交、翻译等方面的专家学者，就条例重点内容进行研究论证；制作调查问卷向在京外籍人士征求意见，收回有效样本223份，由高校课题组形成调研报告，为立法提供一手素材；赴北外、北二外、多语言服务中心等高校和机构调研座谈，听取来自外语教学和热线电话外语翻译工作一线专业人士的意见；赴科大讯飞等企业，了解市场主体关于国际语言环境建设的需求；召开专题座谈会，听取市政府相关部门的意见建议。在此基础上，针对各方面关于条例内容的不同意见，特别是涉及权利义务的条款，民宗侨外办公室充分发挥了人大民主集中制的优势，在“共求说得对”上下功夫，对各方面的意见进行统筹、汇总、分析、研究、论证，把话说到点子上，在条例内容中寻求最大公约数。

发挥政府部门的重要作用，扎实推进立法基础研究。在立法过程中，政府和人大的相关部门密切配

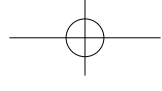
合，共组织各类实地调研20余次，召开座谈会、会商会、专题会、论证会30余次，500余人次参加会议并发言。在立项论证阶段，工作专班赴外交部、教育部（国家语委）、国家外文局等中央有关部门开展调研座谈，就立法的必要性和可行性等听取意见。在条例草案起草阶段，多次听取教育部（国家语委）意见建议，赴冬奥（冬残奥）组委调研，了解语言环境方面存在的问题和应用场景的实际需求。同时，通过座谈、函询等方式就相关条款反复征求市政务服务局、市教委（市语委）、市文旅局等30余家市政府部门的意见建议，在政府内部统筹条例相关内容；邀请不同国家、不同情况的在京外籍人士进行面对面座谈，精准调研，深入了解外籍人士在京工作、生活、学习的实际需求和对条例的意见，针对问题立法，立法解决问题。

彰显首都特色 创制性立法考验立法智慧

这部条例既没有直接的上位法，也没有兄弟省市的类似法规可以借鉴，是国内首部关于国际交往语言环境建设方面的地方性涉外法规。如何立好这部法，使其在北京国际交往中心建设过程中发挥应有的作用、展现大国首都包容大气的城市气质，考验着立法者的智慧。

坚持国家通用语言文字主权地位、坚持文化自信，提供必要适





故宫里的中英文对照讲解牌。摄影/柳依

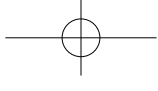
度外语服务。语言文字领域的立法涉及文化主权，具有一定的敏感性。立法伊始，我们就旗帜鲜明地提出要遵守《中华人民共和国国家通用语言文字法》的相关规定，并将这一指导思想明确写入条例的总则中。在具体的条文中，规定了公共场所标识以规范汉字为基本服务用字，不得单独使用外语；使用汉字同时使用外语的，外语应当与汉字表达相同的含义。在立法全过程中，我们坚持“小切口”立法，以语言服务便利化为切入点，聚焦外语设施和服务，根据交流交往的实际需要，本着必要、合理、可行的原则对政府职责做了较为适当

的规定，避免政府外语服务义务扩大化，着重从规范与促进的角度，推进城市国际交往语言环境的提升。此外，在条例中，我们坚持文化自信，鼓励外国人学习中文、开展中外文化交流、弘扬和传播中华优秀传统文化。

强化刚性约束，固化和提升设置、使用外语标识的规范。条例规定根据重要程度和必要性，明确应当设置外语标识的6类公共场所，其他公共场所可以根据需要设置；明确公共场所外语标识实行谁设置、谁负责的原则，公共场所经营管理者设置、使用外语标识，应当对所使用的外语进行审核；明确

译写规范和内容规范，要求市政府外事部门会同相关部门制定交通、文化、旅游、体育等领域外语标识译写地方标准，市城市管理部门会同政府外事部门将外语标识管理要求纳入牌匾标识管理规范；市政府外事部门建立网络信息服务平台提供咨询、查询、投诉、举报服务，并明确政府外事和各行业主管部门的监督管理职责；对于外语标识设置不规范、译写错误或者明显不当的，由市城市综合管理执法机构单独或者根据政府外事部门的认定意见，责令整改直至处以相应罚款。

激发社会主体活力，鼓励社会主体参与国际交往语言环境建设工作。市政府外事部门建立专家顾问团，为国际交往语言环境建设及其相关工作提供咨询、指导；规定本市相关翻译行业协会依照章程健全各项管理制度，加强行业自律管理，鼓励翻译行业协会制定译写团体标准；鼓励志愿服务组织，具备外语能力的国家机关、企业事业单位、人民团体以及外语专业人士和在京外籍人员等通过多种方式开展或者参与外语志愿服务；鼓励博物馆、美术馆、展览馆等根据自身特点、条件和对外文化交流与合作的需要，提供外语导览和讲解服务；提倡服务企业根据需要，开发外语版本的互联网网站和移动互联网应用，鼓励企业加强对从业人员外语能力的培训，借助智能翻译辅助设备等科技手段，提升对外交流能力和服务水平。✍



固化实践经验 加强制度和能力建设

——《北京市各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例(修订草案)》二审

文 / 谷秀纲

市十五届人大常委会第三十三次会议审议了《北京市各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例(修订草案)》(以下简称修订草案),共有2位常委会组成人员发表了审议意见。委员认为,修改草案适应党中央和全国人大对备案审查工作的新要求,对近年来的实践经验作了有效固化,将有效加强本市各级人大常委会规范性文件备案审查制度和能力建设。

及时修订条例,适应新的要求

备案审查制度是一项重要的宪法性制度。对规范性文件进行备案审查,是宪法、法律赋予各级人大常委会的一项重要职权,是保证党中央令行禁止,保障宪法法律实施,保护公民合法权益,维护国家法治统一的一项重要工作。

市人大常委会2012年制定《北京市各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》(以下简称条例),自2013年1月1日起施行。自条例施行以来,本市各级人

大常委会不断完善制度机制,加强备案审查能力建设,取得了明显效果。条例的实施,对于推动和规范本市备案审查工作,维护法治统一发挥了重要作用。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央深入推进全面依法治国,高度重视宪法实施和监督,对规范性文件备案审查制度和能力建设作出一系列重大决策部署。2021年1月,中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025年)》要求,实现有件必备、有备必审、有错必纠;完善备案审查程序,明确审查范围、标准和纠正措施。这一系列重大决策部署,为新时代各级人大常委会加强和改进备案审查工作提供了根本遵循。

2019年12月,第十三届全国人大常委会第44次委员长会议通过了《法规、司法解释备案审查工作办法》(以下简称全国人大《办法》),进一步完善了备案审查工作的相关制度规范,对各级人大常委会进一步完善备案审查制度机制

提出了新的要求。

筑牢实践基础,明确修订思路

2020年以来,本市各级人大常委会参照全国人大《办法》要求,不断总结实践经验,全力推进备案审查工作,将“一委两院”规范性文件纳入备案范围和向常委会报告备案审查工作已基本完成,区级备案审查信息平台已全面建成并投入使用,具备了修订本市条例的实践基础。

在此基础上,明确条例的修订工作坚持以习近平法治思想为指导,以《法治中国建设规划(2020—2025年)》为遵循,坚持和践行全过程人民民主,主要把握三个方面:

一是严格执行全国人大《办法》关于备案审查的指导思想、备案范围、审查标准、报告工作等刚性规定;二是参照执行全国人大关于审查、处理、反馈等程序性规定;三是结合本市实际,对原条例适应当前工作的规定做了保留,同



时总结本市的经验做法，作出一些具体规定。

压实工作职责，细化具体措施

关于备案审查工作的指导原则。贯彻党中央关于备案审查工作的决策部署，落实全国人大常委会关于备案审查工作的要求，参照全国人大《办法》，修订草案明确了本市开展备案审查工作坚持“有件必备、有备必审、有错必纠”的指导原则。

关于备案审查的职责。总结本市各级人大常委会开展备案审查工作的实际和对备案审查信息平台的建设使用情况，修订草案增加了备案审查工作机构负责备案审查的综合协调和备案的规范性文件的接收、分送、审查研究工作的规定；明确了专门委员会或者常委会工作机构负责对报送备案的相关领域规

范性文件的审查研究工作的规定。对本市各级人大常委会开展备案审查信息化建设工作职责作了明确规定。

关于备案审查范围。中共中央印发的《法治中国建设规划（2020—2025年）》明确提出，强化对地方各级政府和县级以上政府部门行政规范性文件、地方各级监察委员会监察规范性文件的备案审查；将地方法院、检察院制定的规范性文件纳入本级人大常委会备案审查范围。修订草案在原条例规定的备案范围基础上，将监察委员会、人民法院、人民检察院制定的规范性文件纳入本级人大常委会的备案范围。同时，结合本市工作实践，将法规配套规范性文件纳入市人大常委会的备案范围。

关于备案的有关要求。根据本市多年来接收规范性文件备案的工

作实践和备案审查信息平台使用的相关要求，修订草案对规范性文件的备案作了相应修改。要求通过备案审查信息平台报送电子文本；每年一月底前，规范性文件制定机关应当将其上一年度制定、修改和废止的规范性文件目录报送备案机关备查。

关于审查工作的规定。在审查职责方面增加了有关“主动审查”“移送审查”“专项审查”的职责分工的规定；对“依申请审查”中不启动审查程序的情形作了规定。在审查标准方面，对原条例审查标准作了补充和完善，明确、细化、统一了本市各级人大常委会对规范性文件进行审查的标准，具体包括政治性标准、合法性标准、适当性标准。

关于审查研究意见的处理。结合本市实际，修订草案区分不同情况，增加了备案审查工作机构在将书面审查研究意见交制定机关前，可以与制定机关沟通以及审查中止的规定；增加了督促制定机关报送处理意见等规定，进一步增强制度刚性和监督实效。

关于向常委会报告工作。为将本市各级人大常委会听取审议备案审查工作报告的做法制度化、规范化、常态化，修订草案对备案审查工作机构应当每年向本级人大常委会专项报告备案审查工作的情况，由常委会会议审议；对备案审查工作报告的基本内容及向社会公开作了规定。✎



召开备案审查半年工作推进会。摄影/谷秀纲



近年来备案审查工作的实践经验

近年来,北京市各级人大常委会落实“主动、担当、精准、有效”的工作理念,积极依法履行职责,高标准推进备案审查各项工作任务,市区两级上下衔接、多部门协调配合的备案审查体制机制逐步成熟,开创了全市备案审查工作新局面。

“三有三必”工作扎实推进

市区两级人大常委会围绕备案、审查、纠错三个关键环节,推动备案审查工作扎实有序地开展。

一是备案工作,加强与文件制定机关的沟通协调,基本做到材料齐全、格式规范、报备及时。截至今年9月,市人大常委会法制办公室共收到报送备案的规范性文件428件。

二是审查工作,市人大常委会建立了常委会有关工作机构、法制办公室、专家学者共同审查的三方审查机制。各区人大常委会中,石景山区建立了备案审查“双审制”,怀柔区成立了备案审查委员会开展审查工作,昌平区建立了备案审查工作联席会议工作机制。采取多种审查方式,提高了审查成效。

三是审查纠正工作,加大审查纠正力度,加强监督刚性。2019年以来,市人大常委会审查纠正5件存在问题的规范性文件。各区对审查发现问题的文件也都及时进行了纠正。

发挥专家学者和智库作用

市人大常委会与中国政法大学签署备案审查研究委托协议。中国政法大学成立备案审查研究工作专家委员会、备案审查研究工作小组,为报送市人大常委会备案的规范性文件提

供专业审查建议。

各区也积极借助“外脑”开展审查,为提高备案审查质量和效率助力加油,海淀区、顺义区、通州区委托律师事务所进行审查,石景山区与北方工业大学文法学院共建法治智库基地。

推进重点工作精准有效

市人大常委会坚持以首善标准做好新时代北京备案审查工作,积极主动,精准发力,全面推进“三项任务”的落实。

一是区级备案审查信息平台全面建成,信息化建设100%全覆盖。按照全国人大“两级建设、多级使用”的信息化建设总体要求,市人大常委会于今年6月开发完成区级备案审查信息平台。市、区、乡镇三级备案审查信息化、智能化建设实现100%全覆盖。

二是“一委两院”规范性文件纳入报备范围,市区“有件必备”全覆盖。去年,市人大常委会通过修订的备案审查工作规程,明确将“一委两院”制发的规范性文件纳入备案范围。今年,各区人大全面启动制定修改备案审查制度的工作,将本区“一委两院”制发的规范性文件纳入了备案范围。

三是向常委会报告备案审查工作稳步推进,年底实现全覆盖。市人大常委会已连续三年听取并审议备案审查工作报告。今年,各区人大常委会着力落实此项工作。截至9月,已有9个区向常委会报告了备案审查工作,其他区均已将此项工作列入常委会2021年度工作计划,今年年底前将全面完成。



立法小切口 关系民生事 力求解难题

——《北京市单用途预付卡管理条例(草案)》二审

文/吴一凡

单用途预付消费行为涉及的行业领域众多,法律关系复杂,实践中经常发生退卡退费难、维权举证难、商家虚假宣传,服务质量不达标等问题,既损害了消费者合法权益,也扰乱了正常的市场秩序。市委、市人大、市政府高度重视单用途预付卡的管理及立法工作,蔡奇书记多次就整治预付卡消费乱象作出批示。市委副书记、市长陈吉宁、市人大常委会主任李伟就立法工作多次听取汇报、作出批示。市人大常委会副主任李颖津多次开展实地调研,并对立法工作进行调度。

小切口立法撬动单用途预付卡消费难题

民生无小事,此次立法虽然是小切口,但是事关广大市民切身利益,事虽小,但要做好利益平衡与调整非常考验立法者的智慧。市人大常委会财政经济办公室(简称财经办)认真贯彻落实常委会领导就做好卡工作的有关指示,将其作为“我为群众办实事”活动的重要举措。

广泛征求意见,体现民意。为做好条例草案修改工作,提高立法

质量,2021年8月5日至9月5日,财经办在市人大门户网站公布了条例草案及说明全文,公开征求社会各界意见,并通过书面形式征求了各区人大常委会意见。

问题导向,聚焦核心。按照常委会工作要求,财经办专门就监管范围、经营者备案、订立书面合同、设置资金存管、7天“冷静期”、备案信息查询、退卡退费维权等问题征求了市、区、乡镇三级人大代表意见,问卷围绕核心制度条款精心设计9大类问题,切实落实开门立法、民主立法的工作要求,截至9月9日12时,共有8101位代表参与问卷调查。财经办对问卷调查结果进行了梳理和分析,有关意见充分吸纳进二审稿中。

充分论证,精研深钻。针对一审中委员提出的强化消费者权益保护、细化资金存管要求、畅通退费维权渠道、完善备案管理和信用监管、合理划分交易双方权利义务等方面的意见建议,市人大财政经济委员会认真制定了二审工作方案。根据方案安排,财经办结合本市实际进行了深入充分的调研论证,就

资金存管问题听取了市金融局和金融机构的意见建议,就单用途预付卡消费者权益保护司法实践、单用途消费纠纷审判实务以及金融风险防范等方面征求了法院的意见和建议,就发卡备案、资金存管、订立书面合同等问题听取了发卡单位、有关行业协会和部分专家学者等的意见、建议。

财经办对上述意见建议进行了认真的汇总、梳理和分析,二审主要就以下6方面内容进行了修改和完善。

防止出现监管真空,夯实政府部门监管职责。财经委员会建议,行业主管部门不明确的单用途预付卡,由市人民政府指定相关部门负责监督管理。

防止个人信息泄露,强化发卡单位主体责任。财政经济委员会建议,发卡单位应当对收集的消费者信息进行保密,不得泄露、出售或者向他人提供。

营造良好的信用环境,鼓励企业自主备案。财政经济委员会建议,发卡单位发行单用途预付卡未超过一定规模,可以向行业主管部



门自主备案。

保护企业发展活力，提供灵活多元的履约保证方式。财政经济委员会建议，发卡单位可以采取保证保险、保函等方式冲抵全部或者部分存管资金。

防止发卡单位推诿扯皮，明确列举退费情形。财政经济委员会建议，发卡单位未按照约定提供商品或者服务，发卡单位客观上不具备履约能力，发卡单位变更经营场所、停业、注销和双方协商一致时，发卡单位应按照消费者要求一次性退还余额。

提高信息化水平，便利交易双方。财政经济委员会建议，本市建立单用途预付卡服务系统，为发卡单位备案、消费者查询等提供便利，具体办法由市市场监督管理局制定。

二审委员代表主要意见

市十五届人大常委会第三十三次会议听取审议了《北京市单用途预付卡管理条例(草案二次审议稿)》，共有14位常委会组成人员发表了审议意见。常委会组成人员和列席会议的市人大代表认为，二审稿积极回应委员代表关切的问题，认真吸收了一审时的审议意见，修改质量较高，并就优化制度设计、完善条款内容进一步提出建议。

关于进一步完善退卡退费情形。王红委员认为，二审稿第17条规定了退卡退费的四种情形，第一

种情形是未按照约定提供商品或者服务，第四种情形是双方协定一致，建议将这两类情形进行合并。郭继孚委员认为，要赋予消费者随时退卡的权利，并在合同中约定中途退费计算方式。黄强委员建议，删除第17条第四款，保证消费者的钱可以收回。马曙光委员认为，不要对个人退卡有过多的限制，建议规定消费者想退随时都可以退。第17条规定“符合下列情形，消费者要退卡的，发卡单位应一次性退还余额”，对已享受的福利优惠如何处理，应该有具体规定。

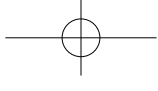
关于完善发卡备案和资金存管制度。郭继孚委员认为，发卡备案和资金存管规模的规定应进行合并，由行业部门会同金融监管部门制定具体规则向社会公布后实施。张健委员认为，预付卡涉及的资金管理需要列入监管。卫爱民代表建议，对第20、21条中发卡数量和资金数量的内容作出相应修改。陈永委员认为，应根据不同行业特点以及规模大小进行规模限定。刘玉芳委员认为，要统筹处理好监管规模与民众需求之间的关系，解决好老百姓身边的烦心事、揪心事。

关于强化消费者权益保护。马辛委员认为，二审稿第11条第四款规定单用途预付卡设计有效期的，应以书面形式向消费者作出专门提示，建议增加“并对超过有效期的预付卡给予延期服务”。强化消费者权益保护。陈永委员认为，应增加商家不得歧视价格的规定，

在法规中进一步完善商家提供服务不到位时的处理解决措施。卫爱民代表建议，增加“发卡单位或者预付费单位不得拒绝为不愿购买预付卡或者是不愿支付预付费用的消费者提供服务，并不得对不愿购卡或者是预先付费的消费者实行歧视性价格”的表述，维护正常市场秩序。

关于合理划分交易双方权利义务。马林委员认为，条例应该对双方进行对等的保护，办卡的前提是双方约定了服务和消费行为，第17条、第18条仅规定了服务提供方退还余额的责任，没有规定违约责任。第16条仅规定了消费者7日内可以退卡，消费方中途退卡没有提及，特别是第11条仅提到有效期，有效期的设定应该是保护服务提供者在一定的服务期内（有效期内）对服务成本的预估，而不是规定到期消费者的预付款权属转移。如果因为优惠条件消费者没有达到，应该按约定的优惠额度来扣除，而不能把消费者的预付费用占为己有。

关于科学界定监管边界。辛崇阳委员认为，要区分政府干预和市场自主调节的边界。李其军委员认为，订立契约的时候消费者预付了全部的预约金，服务没有提供完不返还其他的预付金，建议由市场手段协商解决。刘玉芳委员认为，资金运转很复杂，一旦商家跑路、资不抵债，光靠预存款不能弥补用户的损失。预存资金监管有给企业



单用途预付卡在生活中被广泛应用，急需法治规范。摄影/柳依

背书的嫌疑，也存在承担无限责任的可能。同时，应明确混业经营的行业主管部门。王荣梅委员认为，预存资金监管涉及民事权利，民事财产的使用和归属问题，要进一步研判预存资金管理的民事法理基础，明晰预收资金的归属问题，避免以政府信用为企业背书，政府无限兜底。预存资金管理规模由行业主管部门会同金融监管部门制定，将权力分散到各部门，监管尺度不易把握。张健委员建议，对预付卡的概念应进行更明确的界定和解释。

关于做好与上位法的衔接。王荣梅委员认为，第12条、第15条、第16条、第17条，都对民商事活动做出限制和禁止性的规定，其中有一些超出地方立法的权限，比如第15条列举了3种无效合同的条款，与消费者权益保护法第20条和民法典第497条格式条款无效的规定存在不完全一致的情况。

关于行政处罚和信用惩戒问题。王荣梅委员认为，行政处罚法修改以后，规定违反行政管理秩序要设定行政处罚。第17条，第26条第1款第3项规定，未按消费者要求

返还余额的属于民事纠纷还是违反行政管理秩序应进一步研究。国家市场监管总局已就信用监管做出规定，地方性法规和部门规章应做好衔接。

关于进一步优化表述。闫傲霜副主任认为，第20条关于发卡备案、第21条关于预存资金管理条款中，“一定规模”“具体规模”的表述应进一步统一，关于“行业主管部门”“金融监管部门”的表述也应前后统一。马曙光委员认为，对政府部门的表述应进一步统一。✍



简化程序不减损权利 提升速度更注重司法质效

——市人大常委会听取和审议市高级人民法院专项工作报告

文 / 孙峰

深化民事诉讼制度改革，推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道，在坚守公平正义基础上，让司法实践步入“快车道”，实现简案快审、繁案精审，就能让人民群众收获更大司法红利，感受更高水平司法公正。市十五届人大常委会第三十三次会议听取审议了市高级人民法院关于民事诉讼程序繁简分流改革试点工作情况的报告，常委会组成人员和列席代表围绕议题深入交流发言。

委员代表认为，试点工作开展以来，全市法院深入贯彻落实党中央关于民事诉讼制度改革的决策部署，按照全国人大授权决定和最高法院部署，扎实有序推进各项改革试点任务落地，进一步拓宽诉前调解司法确认渠道，有效减少诉讼增量，小额诉讼、简易程序快速消化大量案件，为复杂案件精审创造了条件，有序扩大独任制审判适用范围，在线诉讼应用规模和质量不断提升，民事案件办理更加优质高

效，人民群众司法获得感进一步增强。与之同时，改革试点工作还存在一些有待改进之处。

思想认识上不够统一。部分干警出于司法责任制对法官终身追责的顾虑，工作中存在畏难情绪；各院基础条件不同，受案件体量、审理难易程度、技术设备保障等因素影响，改革试点的几项重点任务在不同法院进展不一。

配套保障措施还不够完善。存在繁案简案识别标准相对原则不够细化，简易程序的简化规则仍需明确，小额诉讼程序收费标准对引导当事人主动适用的作用不明显，配套考核指标的激励作用不够突出，以及部分法院尤其是人民法庭电子诉讼技术保障能力偏弱等情况。

改革效能有待进一步释放。在如何确保司法公正、强化对独任审判的有效监督方面仍需不断探索；改革试点的社会知晓度不高，群众不知道、不理解、不愿意适用相关制度的情况还不同程度存在；小额

诉讼程序社会认同尚未形成，当事人的接受程度不够理想，约定适用意愿较低；部分诉前调解质量不高，经申请得到司法确认的比例仍有提升空间，探索建立遵循专业发展规律和法治要求的特邀调解员队伍仍需探索创新。

主动将改革试点工作融入党和国家工作大局

委员代表认为，全市法院要牢牢把握改革目的，主动将试点工作融入党和国家工作大局，充分发挥人民法院在社会治理中的功能作用，更加主动自觉地推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道。

坚持以人民为中心，充分尊重当事人意愿，是否适用司法确认程序、合意小额诉讼程序、电子送达、在线庭审，均由当事人自主选择，坚决防止以减损人民群众诉讼权益换取审判提速增效，切实维护人民权益。

把握全局性思维，及时抓好试



点工作分析评估,对认为不符合审判实际的,及时提出修改建议;对于涉及中央事权和国家层面统一调整规范的法律法规、措施办法等,整理汇总并适时上报意见建议,为后期立法修法和完善配套措施提供决策参考。

闫傲霜副主任建议,面对改革试点中的困难和问题,各方要持续呼吁和推动司法改革。张清副主任建议,法院要针对激活试错机制等问题做好研究,对于试点工作中具体流程层面不尽合理的,不能简单地归结到人身上,还要考虑技术设置上是不是合理。许传玺委员建议,关于改革试点涉及的法律统一适用和差异问题,以及试点涉及的合法性甚至合宪性问题,需要立法者、司法者和法律学者特别关注。

坚持首善标准推进改革试点工作走深走实

委员代表认为,全市法院要充分结合各自特点,在试点方案及实施办法规定的范围内应用尽用,推动顶层设计和基层探索有机结合,最大限度释放改革红利。

要注重发挥市高院统筹协调作用,推进全市法院共同发力,及时解决改革试点中各类矛盾和困难。要将优化司法确认程序与诉源治理深度融合,发挥司法确认保障效力;要依法规范适用小额诉讼程序,加大小额诉讼案件当事人诉讼权益保障力度,确保简程序不减权利;要完善简易程序规则,准确把

握简易程序适用标准,依法规范小额诉讼程序、简易程序和普通程序转换机制,完善裁判文书简化配套制度,促进审判质量和效率相统一。

要扩大独任制适用,严格按照司法规律和试点要求科学适用独任制,审慎行使独任审判权,准确把握独任制和合议制适用标准和转换机制;要加大在线诉讼探索力度,强化基础设施建设和技术保障,充分尊重当事人对在线审理机制的选择权,构建适应互联网时代要求的电子诉讼制度。

许传玺委员建议,要关注公告送达简单案件适用简易程序时的程序正义,以及在线诉讼的实际运行效果等问题。辛崇阳委员建议,在推动改革过程中,务必把握好效率和法律正义之间的关系,关注好简化程序对一些案件审理带来的影响,确保人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。卫爱民代表建议,法院要逐一梳理出历年来影响审判效率的问题,转变传统司法理念,逐一加以解决。朱建岳代表建议,市人大对于调研中发现的问题要列出清单,明确时间节点,监督并支持法院更好地推动改进工作落地落实。李明霞代表建议,要重视繁简分流改革中暴露出的问题和困难,各方在今后的工作中应给予法院更多的政策支持。郑红强代表建议,要持续关注民事诉讼程序繁简分流改革中的案件审判质量,提升速度的同时更要注重司法质效。

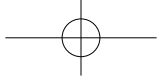
着力夯实改革试点工作基础支撑

委员代表认为,要抓好专业化审判队伍建设,加强法官队伍针对性培训,确保程序简化、文书简化等标准要求落地落实。

加强内部监督制约,健全和落实法官会议、审判委员会制度,明确院长行使监督权限,防止监督缺位或干预过问个案情况发生。探索建立遵循专业发展规律和法治要求的特邀调解员队伍,为诉前调解工作提供充足的人才保障;加强特邀调解组织和特邀调解员管理,完善选拔准入、培训考核、奖惩退出等机制,提升调解队伍专业素养。

统筹推动各系统调解组织的制度衔接,确保形成工作合力。积极完善与繁简分流改革工作相匹配的评价指标体系,设立合理的考核指标,更好地发挥正向激励作用。深化科技力量在审判中的应用,加强信息技术支撑和配套保障,推进全市法院信息平台的数据集成、系统贯通和安全防护工作。

辛崇阳委员建议,法院要健全完善通过法官会议或者审委会会议等落实监督的制度设计,加强对二审独任制等工作的监督。张健委员建议,法院在完善监督机制特别是涉及内部监督时,要充分把握好政法单位之间相互配合、制约的关系,确保监督工作更为全面、高效。许传玺委员建议,全国人大应尽快制定出台调解法,规范各类调解行为;最高法院也应适时完善小额诉讼费用缴纳办法等。☑



适应刑事犯罪结构调整 推动认罪认罚全面适用

——市人大常委会听取和审议市人民检察院专项工作报告

文 / 李丽

认罪认罚从宽制度是党中央着眼于全面落实宽严相济刑事政策、优化司法资源配置、在更高层次实现公正与效率相统一而作出的重大改革部署，对于刑事诉讼效率提升、结构调整、程序完善和制度改革具有重要意义。2021年9月24日，市十五届人大常委会第三十三次会议听取和审议了市人民检察院关于适用认罪认罚从宽制度情况的报告。

常委会组成人员和列席代表认为，全市检察机关在总结试点工作经验的基础上，立足社会治理全局，持续更新司法理念，深入贯彻宽严相济刑事政策，认真执行刑事诉讼法和“两高三部”关于适用认罪认罚从宽制度指导意见的规定，不断强化组织领导，及时出台办案规范，主动加强与其他办案机关的协同配合，积极推动认罪认罚从宽制度在本市准确规范平稳运行，制度适用成效明显。罪犯得到了更好地改造，一定程度减少了社会对

抗，有效节约了司法资源，推动了政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。

市人大监察和司法委员会在前期调研、市人大常委会组成人员在分组审议时，始终坚持问题导向，既充分肯定相关工作成绩，更明确指出存在的问题和不足，进而提出有针对性的意见建议。

社会各方面对认罪认罚从宽制度的认识有待进一步提高

委员审议时指出，由于认罪认罚从宽制度适用时间不长，社会公众对该制度的理解还不够全面，甚至存在“花钱买刑”的误解；有的犯罪嫌疑人利用检察机关提高制度适用率的目标导向，把是否认罪认罚作为对刑期讨价还价的工具；社区矫正机构对拟提出缓刑或者管制刑建议的犯罪嫌疑人开展社会调查评估的积极性不高，认罪认罚从宽制度的社会认知度还有待提升。

委员认为要积极引导全社会充

分认识认罪认罚从宽制度在及时有效惩治犯罪、加强人权司法保障、优化司法资源配置、提高刑事诉讼效率、化解社会矛盾纠纷、促进社会和谐稳定等方面的重要作用，坚持准确规范、应用尽用的原则，积极推进案件类型适用的全覆盖，最大程度发挥制度适用效果，让认罪认罚从宽制度更好服务首都经济社会发展。

冯培委员认为，思想认识统一的问题不仅仅限于检察人员，应该覆盖整个司法系统。如果在一些问题上只是检察机关认识清楚，法院和监狱系统在提起相关减刑上认识不清楚，就会发生相关案件该从宽的减不了，无法在法律时效和追溯上精准把握尺度，也不利于对服刑人员的改造。张健委员建议，各办案机关要进一步理解制度内涵，按照国家司法改革的思路，体现以审判为中心的原则，进一步探索出既有北京特色，又符合法治思维的路子。马林委员认为，认罪认罚从宽



制度的适用工作刚刚开始，需要更长时间来总结，认罪认罚从宽对轻罪比较好理解，对重罪从宽需要更多地探索，要进一步去研究重罪情况认罪认罚怎么来处理。

认罪认罚案件办理质效有待进一步提升

委员指出，有的认罪认罚案件耐心细致释法说理不够，量刑协商不充分，在保障犯罪嫌疑人充分理解认罪认罚从宽制度方面有待提升；有的案件量刑建议内容不全面，量刑建议质量不高；有的案件对案件事实和量刑情节审查把关不严，存在因犯罪嫌疑人认罪认罚而降低证据要求和证明标准的倾向。

为此，委员建议进一步明确适用标准，简化适用程序，细化案件办理规范，科学合理设置评价考核指标，注重类案总结分析，加强案例指导，促进提升办案质效。强化量刑建议说理，积极利用信息技术手段细化同类案件、常见罪名量刑参考，推进标准化量刑建议，提升量刑建议可接受度和法院采纳率。坚持证据裁判原则和法定证明标准，严格审查和认定证据，准确把握罪与非罪的界限，加强对认罪认罚自愿性、合法性的审查，防止虚假认罪。

辛崇阳委员提出，在明确从宽幅度、确定量刑标准等方面，积极借助大数据技术，使认罪认罚从宽工作更加科学化；同时要加强适用认罪认罚从宽制度的外部监督，

完善相应的监督制度，预防司法腐败。朱建岳代表建议，调研中发现的问题要列出问题清单，对于什么时间、什么阶段能解决这些问题要有详细规划。

制度适用各方的衔接配合有待进一步加强

委员认为，认罪认罚从宽制度在侦查阶段适用的积极性不高，适用案件类型较为单一；起诉、审判阶段对有些案件的“从宽”幅度把握不一致，程序衔接还不够顺畅，量刑建议调整程序仍需完善；部分值班律师存在责任心不强、履职不到位等问题，值班律师实质性参与认罪认罚的作用有待加强。

委员建议，检察机关要加强与监察、审判、公安及司法行政机关的协作配合，推动健全相关机制，统一适用标准和程序衔接，强化工作协同，形成全面适用制度的整体合力。注重听取犯罪嫌疑人及其辩护人、值班律师的意见，加强沟通协商和履职保障，促进值班律师实质性参与认罪认罚。积极行使审判程序建议权，依法促进程序从简，实现简案快办，提升司法效率。用好起诉裁量权，探索建立不起诉认罪认罚案件与行政处罚程序、民事诉讼程序的衔接机制，让违法行为人承担相应法律责任，提升不起诉适用效果。

卫爱民代表认为，刑事诉讼制度是一个完整的系统，要强调公检法机构的协同性，强调公检法之间

互相配合、互相制约的最基本的法律原则。郑红强代表提出，认罪认罚从宽制度涉及刑事诉讼的各个环节，不是检察院一家能够实现的，侦查机关、律师等对于落实认罪认罚从宽制度都起着非常重要的作用，在制度适用过程中，需要诉讼参与各方发挥各自作用，检察机关还要发挥法律监督职能，形成制度适用合力。

办案人员适用制度的能力素质需要进一步增强

委员审议时指出，面对适用认罪认罚从宽制度增加的工作量和工作难度，有的办案人员对此有畏难情绪，存在不愿用、不善用的问题；有的办案人员对制度的价值内涵认识不到位，简单追求适用率和采纳率，释法说理、沟通协调、化解矛盾等能力存在欠缺，运用认罪认罚从宽制度办理疑难、复杂、新型案件能力不足。

委员建议，要强化业务指导，有针对性地开展教育培训，不断提升检察人员审查证据、适用法律、沟通协调、释法说理、量刑建议、化解矛盾的能力。针对司法实践中存在的犯罪嫌疑人认罪认罚后又上诉的、检察官精准量刑建议和法官独立裁判权之间的关系、认罪认罚从宽制度与刑法规定的从轻减轻处罚情节如何衔接等问题，进一步加大研究力度，为推动制度有效落实提供理论支撑，为适时修改完善相关法律积累实践经验、贡献首都智慧。☑



接诉即办工作有法可依

——我国首部接诉即办地方性法规出台

文 / 洪红

9月24日，市十五届人大常委会第三十三次会议审议通过《北京市接诉即办工作条例》，已生效实施。这是国内第一部接诉即办方面的地方性法规。

听民意集民智，一部以人民为中心的“为民服务法”

条例制定过程坚持全过程人民民主，从立法调研、论证、审议、修改各阶段充分听取各级人大代表、基层工作者和市民群众意见。一审后，399位市人大代表、3265位区人大代表，7712位乡镇人大代表带着法规草案，走进306个代表之家、2184个代表联络站及社区、村镇，听取66915位市民群众的意见建议，共汇集建议7419条。二审后，经市委同意，市领导均以代表身份到代表之家、代表联络站听取意见，共听取397条意见建议。

市人大常委会还通过报刊网络、电视台和新媒体持续公开征求意见，对群众提出的每条建议进行论证，并到基层联系点开展实证研究，确保了立法体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益，把

解决群众操心事烦心事揪心事，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感的为民服务机制落到实处。

从经验到立法，一部固化实践成果的“制度保障法”

本次立法具有鲜明的首都特色。条例的出台为继续深化首都基层治理改革，推进首都治理体系和治理能力现代化提供了有力的法治保障。立法坚持以人民为中心，围绕“七有”“五性”，将首都接诉即办工作为民服务的宗旨和具体措施予以固化，通过完善制度措施，切实解决群众反映强烈的“急难愁盼”问题，为公众参与社会治理和公共政策制定提供信息渠道和有效途径。对近年来取得的改革创新成果和行之有效的做法予以总结提升，在积极回应人民群众对改革提出的新要求、新期待的同时，较好处理深化改革与固化经验的关系，为今后深化改革留有了空间。

全面规范与突出重点相结合，一部鼓励继续探索的“深化改革法”

条例在系统梳理近年来接诉即

办改革经验的基础上，全面规定了接诉即办工作各个方面的基础性制度，与此同时突出了重点内容和首都特色。

将接诉即办工作定位于党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革基层治理体制改革的深化，明确其核心是坚持民有所呼、我有所应，通过及时回应办理诉求，提升服务群众能力。条例规定，接诉即办制度围绕“七有”“五性”要求，在坚持党建引领“吹哨报到”机制下，及时回应群众急难愁盼问题，充分发挥保障公众参与社会治理和公共政策制定的制度功能，以及接诉即办工作作为对诉求人提出的各类诉求给予响应、办理、反馈和主动治理的为民服务机制的内涵和12345作为诉求受理主渠道的定位。

为清晰体现接诉即办工作本质规律，反映改革深化进程，强化保障支撑，条例明确接诉即办工作由市委统一领导、整体谋划、统筹推进。明确政府职责，强化社会协同，对接诉即办进行全链条制度规范，包括全面接诉、分类处置、精准派单、限时办理、办理要求、回



根据12345集中反映的诉求，完善买菜购物便民设施。摄影/柳依

访考评、监督监察等。

为保障接诉即办相关工作有效开展，条例规定了诉求的协调办理机制，包括首接负责制，“街乡吹哨、部门报到”工作机制，分级协调机制，京津冀联动机制，央地、军地诉求协调办理机制等。

主动治理、未诉先办是接诉即办工作的高级形态，也是当前深化接诉即办改革的重要抓手。条例为突出主动治理的相关内容，设专章予以规范。为体现接诉即办向主动治理、未诉先办延伸，固化“每月一题”实践经验，对主动治理的总体要求和机制作出规定。规定街乡发挥民主协商和网格管理作用，居（村）委会及承办单位开展主动治理作出规定。对主动治理中的数据运用、信息技术支撑作出规定，对突发事件和风险的即时报告提出要求等。

考评制度是各方面关注的重点，也是此次立法的难点。为确立科学规范的考评制度，在深入调研和充分沟通协调的基础上，条例从考评的原则和内容、全流程考评等方面对建立健全考评制度以及及时作出动态调整等提出要求，并要求有关部门在制定考评办法过程中要充分听取各方面意见。此外，还对考评激励、加强“吹哨报到”双考核等提出具体要求。☑



法治引领 提升12345“接派评”水平

文 / 市政务服务局

《北京市接诉即办工作条例》是继《北京市街道办事处条例》之后，本市出台的第二部与基层服务和治理直接相关的新法规，标志着接诉即办进入法治化发展轨道。

以条例出台实施为契机，市政务服务局将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，贯

彻落实市委条例实施动员部署会议精神，全面总结接诉即办改革理论与实践，宣传好贯彻好这部“首都原创法、为民服务法、制度保障法、深化改革法”，围绕促“办”求“解”，提升“接、派、评”水平，让12345始终成为人民群众可信赖、可依靠的热线。

完善制度机制，推动接诉即办改革持续深化

健全配套制度。深化“全面接诉”，加快热线整合，强化网上接诉能力，优化电话接诉流程，强化知识库建设。提升“精准派单”，完善派单目录、派单标准和工作规范，建立疑难复杂诉求全链条闭环



处理机制。优化“考核评价”，健全覆盖诉求接收、派单、办理、主动治理等全流程考评机制，出台重点工程考评办法、不宜办理事项处理措施、主动治理激励办法等。

深化主动治理。出台主动治理、未诉先办工作文件，形成“每月一题”深化工作方案，分类施策破解重点难点问题，出台改革政策解决历史性难题，创新方法解决新业态新领域问题，加强应急管理、完善监测预警应对风险性问题，强化上下联动、司法联动、央地联动协同解决民生难题。

推进数字化转型。制定接诉即办数字化转型方案，纳入数字政务整体建设。用好民生数据富矿，深化大数据分析研究，加强“七有”“五性”监测评价。融合热线+网格，推动全流程智能化。

做好企业服务。升级企业服务热线，转变服务方式、主动问需企业、建好企业知识库、优化多语言服务，推进接诉即办与“放管服”改革、优化营商环境融合。聚焦企业反映的共性问题实施场景化改革攻坚，打造诉求导向的政务服务。

加强宣传引导，广泛动员社会参与接诉即办改革

构建全员培训体系。组建市级宣讲团队，深入各区讲解条例，通过“讲立法、讲理论、讲实操”，重点讲条例立法宗旨、主要内容和“亮点”，讲接诉即办理论意义和实践价值，讲条例出台后带来的新

变化，交流促“办”求“解”的有效路径。市委讲师团开展巡回宣讲。将接诉即办改革和条例宣贯纳入各级党校课程，从党建引领基层治理的视角开设课程体系，列入干部教育培训内容，开展常态化条例培训和法治教育。

加强理论研讨。全面总结论述三年来党建引领接诉即办改革成果，在《人民日报》等中央媒体刊发理论文章、综述报道。召开高水平理论研讨会，打造具有影响力的社会治理品牌论坛。梳理刊发相关理论文章、典型案例。出版蓝皮书，发布接诉即办改革年度报告。

创新宣传形式。在“报、台、网、微”进行全媒体报道，采用“集中推出+持续宣传”“线上+线下”“动态报道和深度解读”相结合的方式，以图文、动画、短视频等多类别移动可视化内容进行呈现，推动条例深入人心，确保“群众能知晓、干部能实操”，形成共建共治共享工作格局。

推出新闻报道。协调媒体，邀请人大代表、政协委员、市民企业代表、一线人员等谈体会，投放公益广告，推出系列新闻报道。在《新闻1+1》等节目、人民日报等中央媒体重点版面推出专题报道，在《接诉即办》栏目推出特别节目，推出系列深度报道、掀起宣传高潮。

设计标识海报。开展接诉即办标识征集活动，建立具有北京特色、权威统一、易于传播的接诉即

办形象。制作线下主题海报。开展北京曲艺团《第一热线》巡演。

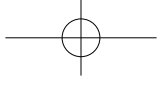
强化执行保障，充分释放条例的制度红利

坚持党建引领。充分发挥接诉即办改革专项小组作用，强化统筹协调，完善改革框架。发挥党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用。开展“听民意、解民忧”，深入“下基层、跑工单、走流程、蹲点位”，更好发挥接诉即办作为“我为群众办实事”实践活动主抓手的作用。

站稳人民立场。接诉即办只有进行时、没有完成时。深刻学习领会条例实施动员部署会精神，将为民服务作为工作的永恒主题，坚持以人民为中心的发展思想，牢记让人民生活幸福是“国之大者”，深刻认识接诉即办是一场“治理革命”，以市民诉求驱动超大城市治理，站在“治理”高度，在法治化发展轨道推动接诉即办不断走向深入。

严格依法履职。健全各区、各部门接诉即办工作体系，统筹建好各级接诉即办平台。推动各级各单位按照条例规定，建立健全工作机制，及时妥善办理诉求，加强主动治理，依法提升接诉即办工作水平。

加强保障监督。加强队伍建设，主动接受公众和新闻媒体的监督，优化考评表彰，建立容错纠错机制，激励工作人员担当作为。☑



保障奥运举办 提升社会文明 无障碍环境建设条例出台

文 / 黄襄南

在北京2022年冬奥会冬残奥会到来之际,《北京市无障碍环境建设条例》于今年9月出台,并将于今年11月起施行。条例的实施将进一步满足人民群众对美好生活向往,特别是保障残疾人、老年人等社会成员平等享有经济社会发展成果,更加自主参与社会生活,是首都社会文明进步的重要标志,对于践行对国际社会庄严承诺,彰显包容、开放、文明的城市形象,展现大国首都风采将发挥重要作用。

拓宽适用范围,明确原则与国际接轨

考虑到无障碍环境建设不仅要体现对残疾人群体的特殊照顾,更应当是全体社会成员的共同福利,与每个人都息息相关,其受益群体的范围应当具有普遍性和包容性。条例将无障碍环境受益群体的范围扩展为残疾人、老年人等社会成员,以便让有需求的群体能够更加广泛、平等、自主、便利地参与社会生活,体现了“广泛受益”的原则。同时,条例进一步与《残

疾人权利公约》等国际公约、条约接轨,将“通用设计、合理便利”等确定为无障碍环境建设的基本原则,并充分体现到制度要求中。

强化硬环境建设,加强无障碍设施建设与管理

条例从无障碍设施的设计、施工、验收、监理等各环节明确了相关单位的责任,实现全流程监管;将无障碍设施的管理责任人确定为所有权人,并对日常维护管理、按照标准和限定的时间进行改造,作出了相应规定;为了给出行需求提供更好的公共服务,条例对公交车、地铁和地铁站、公交导乘系统等公共交通服务领域的无障碍设施建设提出相关要求,确保出行无障碍。

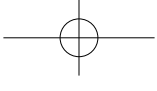
在实际生活中,很多群众反映经常会发现有的公共停车场没有无障碍停车位,有的虽然设置了无障碍停车位,但通道宽度没有达到相关标准,导致乘轮椅者无法从轮椅通道进入人行道或者到达无障碍出入口,以及擅自占用无障碍停车位

等现象。针对这些问题,考虑到根据国家标准规定的比例数量有限,为了优先保障残疾人的实际需要,条例明确公共停车场应当按照有关法规 and 标准设置并标明无障碍停车位,专门用于肢体残疾人驾驶或者乘坐的机动车停放。

此外,针对群众关心、审议意见关注的盲道等无障碍设施被占用问题,条例规定任何单位、个人不得损毁、侵占或者擅自停止使用道路、公共建筑、居住建筑和居住区内的无障碍设施,并设定了法律责任。

强化信息化建设,推进无障碍信息交流

为了让社会成员能够通过信息化的手段弥补身体机能和所处环境等因素所导致存在的差异,使人人都能平等、便利、安全地获取、交互、使用信息,助力社会包容性发展,条例规定:支持新技术在导盲、声控、肢体控制等方面的应用;政府投资建设的公共服务类网站应当达到无障碍网站设计标准;



金融街地区的无障碍信息服务设施。摄影/王文静

支持无障碍地图产品开发和人工智能技术的融合应用，推进移动互联网应用的无障碍设计；明确政府通过视频方式发布突发事件信息的，要同时采取实时字幕、手语等无障碍方式；要求举办有视力、听力残疾人参加的会议和公共活动，举办单位应当根据需要提供实时字幕、手语、解说等服务；明确110、119、120、122等紧急呼叫系统，以及12345市民服务热线及其网络平台，应当具备文字信息传送和语音呼叫功能；要求市广播电视台播出主要新闻节目应当配播手语。

强化软环境建设，增强无障碍社会服务

无障碍社会服务是无障碍环境建设的重要内容，为了提升全社会无障碍服务意识，强化全方位无

障碍服务保障，条例规定：政务服务和其他公共服务场所应当根据需求，提供无障碍服务；加强突发事件中对残疾人、老年人等社会成员的保护；加大无障碍终端设备研发的投入，支持残健融合型无障碍智能终端产品的生产；明确各类升学考试、职业资格考试和任职考试，应当提供阅卷、书写、助听、唇语等便利，或者由工作人员予以协助；要求组织残疾人、老年人等社会成员参加选举的，应当根据需要提供盲文、大字选票；支持盲文、有声出版物出版和盲文图书馆、图书室、图书角建设；鼓励高等院校、社会团体、文化企业参与无障碍模式的作品制作，扩大无障碍模式的作品供应，在公共文化服务方面提供便利。

针对“数字鸿沟”问题，条例

聚焦残疾人、老年人等社会成员的需求，围绕出行、就医、消费、文娱、办事等事项，规定要坚持传统服务与智能创新相结合，在保留和改进传统服务方式的同时，加强技术创新，提供更多智能化产品和服务，为残疾人、老年人等社会成员提供便利。

为了使有需求的群体更加便利地获得日常生活中所使用的必需品的信息，更加安全、自主地使用相关物品，条例规定支持利用信息技术加快推进食品、药品信息识别无障碍；鼓励在食品、药品和日用品的外形或者外部包装上设置无障碍识别标识、技术和语言，方便残疾人、老年人等社会成员识别和使用。

针对社会公众普遍关注的导盲犬进入公共场所、乘坐公共交通



工具问题，在反复研究论证，广泛公开征求社会公众意见的基础上，条例作出了更加便于视力残疾人出行的规定，旨在推动社会文明进步，引导社会公众给予残疾人群体更多的关心、关爱，为其正常出行、自主参与社会生活提供支持和帮助。

立法最大程度集民意、纳民智

在立法过程中，市人大常委会有关工作机构、市政府有关部门和市残联组建立法工作组，广泛听取各方面立法意见。在政府起草阶段共收到社会公众意见建议133条，涉及导盲犬94条。5月、7月，市人大常委会进行了两次审议，两次书面征求市人大常委会法治建设顾问意见，两次公开征求社会公众意见，共收到公众意见建议36条，主要是围绕无障碍设施改造、盲道等无障碍设施被占用、信息无障碍以及宣传等方面。市人大常委会有关工作机构认真研究了以上意见及其他各方面意见建议，并就重点难点问题，赴朝外街道人大代表之家基层立法联系点开展实地调研，征求部分街道和市、区残联的意见；召开专题座谈会，听取相关部门的意见。在此基础上，对条例进行了修改完善，最大程度上集民意、纳民智。✍

链接

建设人民满意的无障碍环境

无障碍环境是社会文明的标志，体现了城市的温度。市委、市政府2019年11月启动实施了无障碍环境建设三年专项行动，目前已经进入了收官阶段。条例的制定，是固化三年专项行动经验成果的重要举措，是实现无障碍环境建设常态化、规范化、精细化的法治保障。立法过程中高度重视听取各方面的意见建议，积极回应残疾人、老年人等群体的迫切需求，解决了一批无障碍环境建设中面临的突出问题。条例的出台实施将有力推动无障碍首善之区建设。

市残联是履行“代表、服务、管理”职能的残疾人组织，目前也承担着全市无障碍环境建设专项行动专班办公室职责。下一步，我们将结合条例的贯彻落实，重点抓好三方面工作：

第一，抓好专项行动收官。三年来，经过各区、市有关部门共同努力，专项行动累计整改损毁、应建未建、建而不合规等有问题公共设施9.8万个，涉及无障碍设施20.1万处。精心打造了100个无障碍精品示范街区、100个“一刻钟无障碍便民服务圈”和900余个无障碍示范工程。

下一步，我们将重点抓好整改“回头看”，聚焦重点区域和群众关切，组织残疾人等群体开展体验式监督，进一步查漏补缺、提升品质，确保整改设施合规适用、经得起检验。着力加强冬奥会无障碍环境建设，推动涉奥场所及其周边全流线无障碍。

第二，依法履行法定职责。条例对残联等部门、社会单位责任进行了明确规定，我们将结合工作实际着力做好三件事：一是提需求。充分发挥“桥梁纽带”作用，积极反映残疾人需求、提出合理化意见建议，推动在城市更新、老旧小区改造等城乡建设和公共服务项目中同步开展无障碍建设，推动制定无障碍环境建设发展规划。二是抓监督。根据条例相关规定，建立人大代表、政协委员、专家学者、市民代表等广泛参与的社会监督机制，规范和加强无障碍监督员队伍建设，完善无障碍设施“随手拍”平台，对无障碍环境建设和管理进行常态化监督。三是强服务。采取有声版、大字版办事指南，开展无障碍服务技能培训，培养手语翻译人才等多种形式，加大为残疾人、老年人等社会成员服务的力度。

第三，强化社会新闻宣传。积极配合市委宣传部，用好全媒体平台，普及无障碍知识和理念，引导社会各界依法参与和支持无障碍环境建设，形成共建共治共享无障碍环境的新局面，进一步营造“首善有爱、环境无碍”的浓厚氛围。（北京市残疾人联合会）