

# 北京人大

2019 **9**  
总第237期



**习近平总书记重要论述摘登**  
**栗战书在纪念地方人大设立常委会40周年座谈会上的讲话**  
**以高质量立法促进高质量发展**



9月4日至5日，省级人大立法工作交流会在天津举行，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话



8月20日，全国人大常委会副委员长白玛赤林一行来京调研侨务法治建设情况，市人大常委会主任李伟陪同调研

# 发扬斗争精神 坚定斗争意志


在2019年秋季学期中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上，习近平总书记深刻洞察当今世界百年未有之大变局，深刻总结马克思主义产生和发展、社会主义国家诞生和发展的斗争历程，深刻总结我们党在斗争中诞生、在斗争中发展、在斗争中壮大的恢弘实践，深刻阐明了新时代的干部发扬斗争精神、增强斗争本领的重大意义，从坚定斗争意志、把准斗争方向、明确斗争任务、掌握斗争规律、讲求斗争方法等方面，科学回答了新时代的干部发扬斗争精神、增强斗争本领的重大理论和实践问题。

习近平总书记的重要讲话，登高望远、视野宏阔，内涵丰富、思想深邃，丰富和发展了马克思主义建党学说，是指引我们进行具有许多新的历史特点的伟大斗争的重要遵循，是新时代干部队伍建设和年轻干部健康成长的重要指引。

今天，我们党要团结带领人民有效应对重大挑战、抵御重大风险、克服重大阻力、解决重大矛盾，必须进行具有许多新的历史特点的伟大斗争。“船到中流浪更急、人到半山路更陡”。在前进道路上我们面临的风险考验只会越来越复杂，甚至会遇到难以想象的惊涛骇浪。我们面临的各种斗争不是短期的而是长期的，至少要伴随我们实现第二个百年奋斗目标全过程。我们不怕风险，怕就怕承平日久，缺乏斗争意志，嗅不出敌情、分不清是非、辨不明方向。换句话说，斗争精神不足，斗争本领不强，就不能胜利实现我们党确定的目标任务。

正因如此，习近平总书记反复强调，全党要准备进行具有许多新的历史特点的伟大斗争，充分认识这场伟大斗争的长期性、复杂性、艰巨性，发扬斗争精神，提高斗争本领，不断夺取伟大斗争新胜利。党的十八大以来，我们党以巨大政治勇气和强烈责任担当，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，开展意识形态领域斗争，推动党和国家机构改革，推动国防和军队进行重构性改革，以雷霆万钧之力开展反腐败斗争，推进中国特色大国外交，推动党和国家事业取得全方位、开创性成就，发生深层次、根本性变革。这些工作都要有斗争精神，正是不断发扬斗争精神，才有了新时代的历史性成就、历史性变革。

坚定斗争意志不是好斗，而是当严峻形势和斗争任务摆在面前时，我们骨头要硬，不能胆怯、不能当逃兵，要敢于出击、敢战能胜，在大是大非面前敢于亮剑，在矛盾冲突面前敢于迎难而上，在危机困难面前敢于挺身而出，在歪风邪气面前敢于坚决斗争。

“大事难事看担当，逆境顺境看襟度。”培养和保持顽强的斗争精神、坚韧的斗争意志、高超的斗争本领，在重大斗争中经风雨、见世面，在大风大浪中长才干、壮筋骨，我们就能在新的伟大斗争中不断成长，以今天的奋斗成就明天的光荣！

（据《人民日报》）



2019年第09期  
总第237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 每月10日

### 编辑委员会

主任 刘云广  
副主任 崔新建  
委员 马曙光 王玉江 王荣梅 车克欣  
田洪俊 丛骆骆 朱光彤 刘玉芳  
刘军<sup>特邀</sup> 刘军 刘长利 孙杰  
孙强 杜灵欣 李文起 李玉君  
吴松元 张巨明 张伯旭 张越  
陈永 陈宏志 陈国才 邵恒  
金树东 郝志兰 胡耀刚 黄强  
彭丽霞

主编 刘军

### 编辑部

主任 穆晓玲  
副主任 费江鹏  
编辑 薛睿杰 何纯谱 宁晓雯  
张雪松 史健 丁琦  
责任编辑 薛睿杰  
责任校对 何纯谱  
编务 王兰英  
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  
广告经营许可证 京朝工商广字第0218号  
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 发扬斗争精神 坚定斗争意志

## 高层声音

- 04 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十次会议  
06 习近平在中央党校(国家行政学院)中青年干部培训班开班式上发表重要讲话(摘要)  
08 习近平主持召开中央财经委员会第五次会议  
09 栗战书在纪念地方人大设立常委会40周年座谈会上的讲话  
13 加强和改进新时代地方立法工作 更好助力经济社会发展和改革攻坚任务

## 特别关注

### 以高质量立法促进高质量发展

- 15 专班推进 街道办事处条例立法蹄疾步稳  
18 全民参与修法 让生活垃圾管理条例更加亲民  
21 坚持问题导向 促进科技成果转化条例特色明显  
23 京津冀协同 大气污染区域联防立法在路上

## 在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下

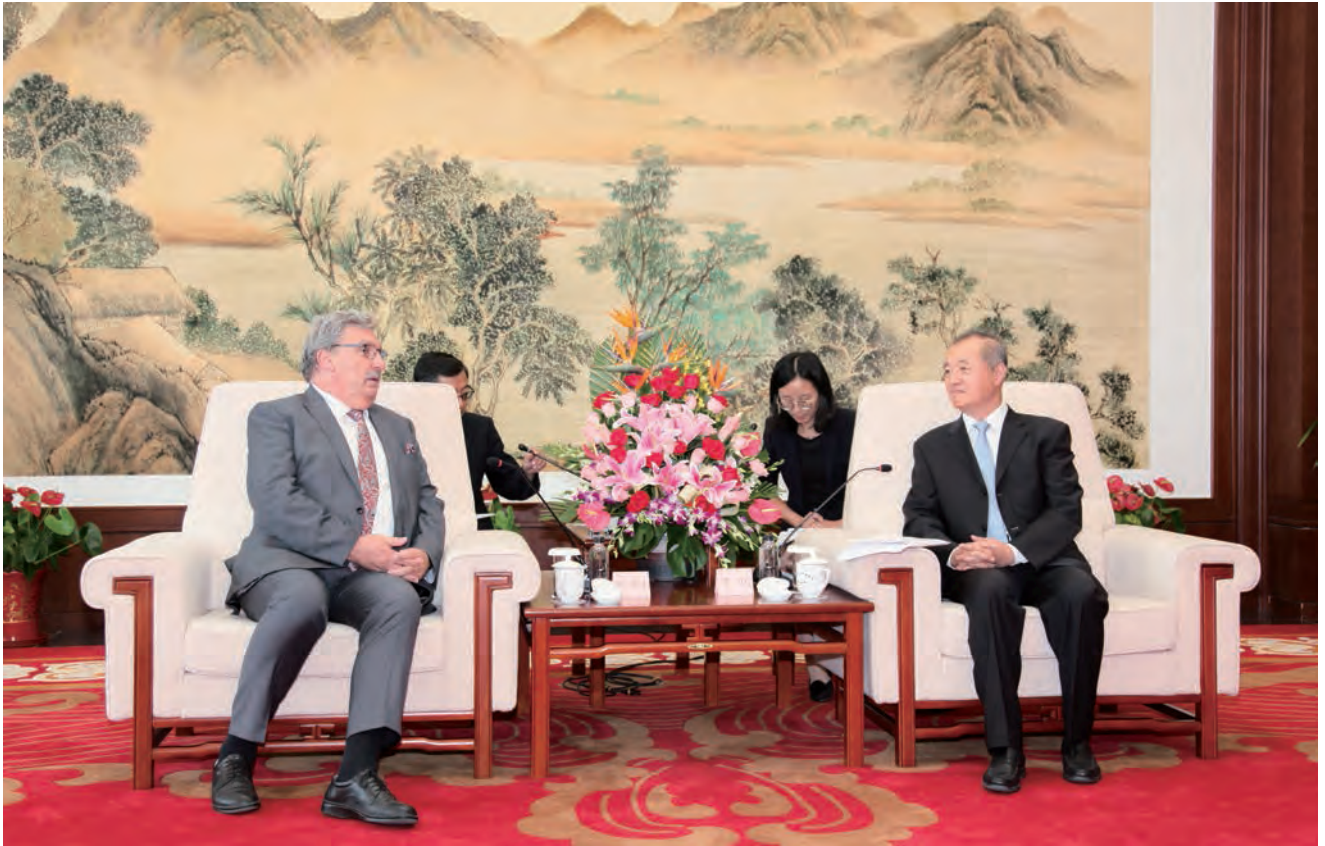
- 26 深入学习领会习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想  
29 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 打好防范化解重大金融风险攻坚战

## 特别报道

- 34 以代表“家站”为依托 全民参与条例修订  
37 聚焦刑事审判 关注公益诉讼 推动构建法治中国首善之区  
42 代表履职学习的一次有益探索和实践  
——市人大代表履职学习班进市委党校纪实

## 访谈

- 44 发挥人大制度优势 推动乡村全面振兴  
——访市人大农村委员会主任委员金树东



8月27日，市人大常委会主任李伟会见德国柏林市议会主席维兰德、市长穆勒一行

## 代表论坛

- 47 共话垃圾分类 共创美好家园

## 研究与探索

- 55 谋划好城乡融合发展的“首都篇”

## 基层人大

- 58 用好代表“家站” 搭好载体平台  
60 加强预算审查监督的“五字诀”“八步法”

## 代表风采

- 62 张梅菊：我当人大代表的23年



《北京人大》微信订阅号正式开通！

扫描二维码即可关注

# 习近平主持召开中央全面深化改革委员会第十次会议强调 加强改革系统集成协同高效 推动各方面制度更加成熟更加定型

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央全面深化改革委员会主任习近平9月9日下午主持召开中央全面深化改革委员会第十次会议并发表重要讲话。他强调，落实党的十八届三中全会以来中央确定的各项改革任务，前期重点是夯基垒台、立柱架梁，中期重点在全面推进、积厚成势，现在要把着力点放到加强系统集成、协同高效上来，巩固和深化这些年来我们在解决体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新方面取得的改革成果，推动各方面制度更加成熟更加定型。

会议指出，推动先进制造业和现代服务业深度融合是增强制造业核心竞争力、培育现代产业体系、实现高质量发展的重要途径。要顺应技术革命、产业变革、消费升级的趋势，深化业务关联、链条延伸、技术渗透，探索新业态、新模式、新路径，推动先进制造业和现代服务业相融相长、耦合共生。

会议强调，支持民营企业发展，要坚持和完善中国特色社会主义基本经济制度，坚持两个“毫不动摇”，营造市场化、法治化、制度化的长期稳定发展环境，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公开公平公正参与市场竞争、同等受到法律保护，推动民营企业改革创新、转型升级、健康发展。

会议指出，推进贸易高质量发展，要强化科技创新、制度创新、模式和业态创新，以共建“一带一路”为重点，大力优化贸易结构，推动进口与出口、货物贸易与服务贸易、贸易与双向投资、贸易与产业协调发展，促进国际国内要素有序自由流动、资源高效配置、市场深度融合。

会议强调，促进劳动力和人才有序社会性流动，是经济持续健康发展的有力支撑，是实现人的全面发展的必然要求。要破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端，创造流动机会，畅通流动渠道，拓展流动空间，健全兜底保障机制，使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会。

会议指出，要聚焦教师立德树人、教书育人的主责主业，坚持分类治理、标本兼治，统筹规范督查检查评比考核、社会事务进校园、抽调中小学教师等事宜，严格清理规范与中小学教育教学无关的事项，切实减轻中小学教师负担，让中小学教师潜心教书、静心育人。

会议强调，要以保障国家粮食安全为底线，坚持数量质量并重，实施分品种保障，增加供给总量，优化供给结构，拓展供给来源，提高供给质量，加强农产品储备和加工业发展调控，健全农业支持保护制度，努力构建科学合理、安全高效的重要农产品供给保障体系。

会议指出，金融基础设施是金融市场稳健高效运行的基础性保障，是实施宏观审慎管理和强化风险防控的重要抓手。要加强对重要金融基础设施的统筹监管，统一监管标准，健全准入管理，优化设施布局，健全治理结构，推动形成布局合理、治理有效、先进可靠、富有弹性的金融基础设施体系。

会议强调，推动平安中国建设，要充分发挥科技创新支撑引领作用，注重高起点规划、高水平建设、高智能应用、高共享发展，集聚各类创新资源，加强基础研究、关键技术研究、专用装备和应用示范研究，深化智能化建设，增强社会治理能力。

会议指出，倡导简约适度、绿色低碳的生活方式，要按照系统推进、广泛参与、突出重点、分类施策的原则，开展节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行、绿色商场、绿色建筑等创建行动，建立完善绿色生活的相关政策和管理制度，推动绿色消费，促进绿色发展。

会议强调，加强国有金融资本管理、建立统一的出资人制度，要坚持以管资本为主、市场化、审慎性原则，明确出资人与受托人职责，加强金融机构国有资本管理与监督，健全责任追究制度，完善现代金融企业制度和国有金融资本管理制度。

会议指出，积极应对塑料污染，要牢固树立新发展理念，有序禁止、限制部分塑料制品的生产、销售和使用，积极推广可循环易回收可降解替代产品，增加绿色产品供给，规范塑料废弃物回收利用，建立健全各环节管理制度，有力有序有效治理塑料污染。

会议强调，党的十八大以来，我们注重解决体制性的深层次障碍，推出一系列重大体制改革，有效解决了一批结构性矛盾，很多领域实现了历史性变革、系统性重塑、整体性重构。我们注重克服机制性的梗阻问题，打通理顺了许多堵点难点，增强了全社会发展活力和创新活力。我们注重从经济社会发展需要出发，从老百姓身边事改起，适时推出一批切口小、见效快的政策性创新，解决了民生领域许多操心事烦心事，增强了人民群众获得感、幸福感、安全感。要把党的十八大以来推出的一系列重要改革进行认真梳理，统筹制度改革和制度运行，处理好顶层设计和分层对接的关系，搞好上下左右、方方面面的配套，注重各项改革协调推进，使各项改革相得益彰，发生“化学反应”，把制度优势转化为治理效能。✍

（据2019年09月10日《人民日报》）

## 习近平在中央党校（国家行政学院） 中青年干部培训班开班式上发表重要讲话强调 **发扬斗争精神 增强斗争本领 为实现“两个一百年”奋斗目标而顽强奋斗**

2019年秋季学期中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班9月3日上午在中央党校开班。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平在开班式上发表重要讲话强调，广大干部特别是年轻干部要经受严格的思想淬炼、政治历练、实践锻炼，发扬斗争精神，增强斗争本领，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦而顽强奋斗。

习近平指出，马克思主义产生和发展、社会主义国家诞生和发展的历程充满着斗争的艰辛。建立中国共产党、成立中华人民共和国、实行改革开放、推进新时代中国特色社会主义事业，都是在斗争中诞生、在斗争中发展、在斗争中壮大的。当今世界正处于百年未有之大变局，我们党领导的伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想正在如火如荼进行，改革发展稳定任务艰巨繁重，我们面临着难得的历史机遇，也面临着一系列重大风险考验。胜利实现我们党确定的目标任务，必须发扬斗争精神，增强斗争本领。

习近平强调，中华民族伟大复兴，绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的，实现伟大梦想必须进行伟大斗争。在前进道路上我们面临的风险考验只会越来越复杂，甚至会遇到难以想象的惊涛骇浪。我们面临的各种斗争不是短期的而是长期的，至少要伴随我们实现第二个百年奋斗目标全过程。必须增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚定斗争意志，当严峻形势和斗争任务摆在面前时，骨头要硬，敢于出击，敢战能胜。

习近平强调，共产党人的斗争是有方向、有立场、有原则的，大方向就是坚持中国共产党领导和我国社会主义制度不动摇。凡是危害中国共产党领导和我国社会主义制度的各种风险挑战，凡是危害我国主权、安全、发展利益的各种风险挑战，凡是危害我国核心利益和重大原则的各种风险挑战，凡是危害我国人民根本利益的各种风险挑战，凡是危害我国实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的各种风险挑战，只要来了，我们就必须进行坚决斗争，而且必须取得斗争胜利。我们的头脑要特别清醒、立场要特别坚定，牢牢把握正确斗争方向，做到在各种重大斗争考验面前“不畏浮云遮望眼”，“乱云飞渡仍从容”。



习近平指出，我们共产党人的斗争，从来都是奔着矛盾问题、风险挑战去的。当前和今后一个时期，我国发展进入各种风险挑战不断积累甚至集中显露的时期，面临的重大斗争不会少，经济、政治、文化、社会、生态文明建设和国防和军队建设、港澳台工作、外交工作、党的建设等方面都有，而且越来越复杂。领导干部要有草摇叶响知鹿过、松风一起知虎来、一叶易色而知天下秋的见微知著能力，对潜在的风险有科学预判，知道风险在哪里，表现形式是什么，发展趋势会怎样，该斗争的就要斗争。

习近平强调，斗争是一门艺术，要善于斗争。在各种重大斗争中，我们要坚持增强忧患意识和保持战略定力相统一、坚持战略判断和战术决断相统一、坚持斗争过程和斗争实效相统一。领导干部要守土有责、守土尽责，召之即来、来之能战、战之必胜。

习近平指出，要注重策略方法，讲求斗争艺术。要抓主要矛盾、抓矛盾的主要方面，坚持有理有利有节，合理选择斗争方式、把握斗争火候，在原则问题上寸步不让，在策略问题上灵活机动。要根据形势需要，把握时、度、效，及时调整斗争策略。要团结一切可以团结的力量，调动一切积极因素，在斗争中争取团结，在斗争中谋求合作，在斗争中争取共赢。

习近平强调，斗争精神、斗争本领，不是与生俱来的。领导干部要经受严格的思想淬炼、政治历练、实践锻炼，在复杂严峻的斗争中经风雨、见世面、壮筋骨，真正锻造成为烈火真金。要学懂弄通做实党的创新理论，掌握马克思主义立场观点方法，夯实敢于斗争、善于斗争的思想根基，理论上清醒，政治上才能坚定，斗争起来才有底气、才有力量。要坚持在重大斗争中磨砺，越是困难大、矛盾多的地方，越是形势严峻、情况复杂的时候，越能练胆魄、磨意志、长才干。领导干部要主动投身到各种斗争中去，在大是大非面前敢于亮剑，在矛盾冲突面前敢于迎难而上，在危机困难面前敢于挺身而出，在歪风邪气面前敢于坚决斗争。

习近平指出，社会是在矛盾运动中前进的，有矛盾就会有斗争。领导干部不论在哪个岗位、担任什么职务，都要勇于担当、攻坚克难，既当指挥员、又当战斗员，培养和保持顽强的斗争精神、坚韧的斗争意志、高超的斗争本领。我们在工作中遇到的斗争是多方面的，改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军都需要发扬斗争精神、提高斗争本领。全面从严治党、坚持马克思主义在意识形态领域的指导地位、全面深化改革、推进供给侧结构性改革、推动高质量发展、消除金融领域隐患、保障和改善民生、打赢脱贫攻坚战、治理生态环境、应对重大自然灾害、全面依法治国、处理群体性事件、打击黑恶势力、维护国家安全，等等，都要敢于斗争、善于斗争。领导干部要做敢于斗争、善于斗争的战士。✍

（据2019年09月04日《人民日报》）

## 习近平主持召开中央财经委员会第五次会议强调 推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局 发挥优势提升产业基础能力和产业链水平

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席、中央财经委员会主任习近平8月26日下午主持召开中央财经委员会第五次会议，研究推动形成优势互补高质量发展的区域经济布局问题、提升产业基础能力和产业链水平问题。习近平在会上发表重要讲话强调，要根据各地区的条件，走合理分工、优化发展的路子，落实主体功能区战略，完善空间治理，形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。要充分发挥集中力量办大事的制度优势和超大规模的市场优势，打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战。

会议指出，当前我国区域发展形势是好的，同时经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。新形势下促进区域协调发展，要按照客观经济规律调整完善区域政策体系，发挥各地区比较优势，促进各类要素合理流动和高效集聚，增强创新发展动力，加快构建高质量发展的动力系统，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，增强其他地区在保障粮食安全、生态安全、边疆安全等方面的功能。要保障民生底线，推进基本公共服务均等化，在发展中营造平衡。

会议强调，要形成全国统一开放竞争有序的商品和要素市场，使市场在资源配置中起决定性作用，健全市场一体化发展机制，深化区域合作机制。要在省级统筹基础上加快养老保险全国统筹进度，在全国范围内实现制度统一和区域间互助共济。要改革土地管理制度，增强土地管理灵活性，使优势地区有更大发展空间。要完善能源消费总量和强度双控制度，全面建立生态补偿制度，健全区际利益补偿机制和纵向生态补偿机制。要完善财政转移支付制度，对重点生态功能区、农产品主产区、困难地区提供有效转移支付。东北地区要主动调整经济结构，推进产业多元化发展，加快国有企业改革，打造对外开放新前沿，加快转变政府职能，弘扬企业家精神，加强干部正向激励，树立鲜明用人导向，实现全面振兴。

会议指出，我国制造业规模居全球首位，是全世界唯一拥有全部工业门类的国家。要充分发挥集中力量办大事的制度优势和超大规模的市场优势，以夯实产业基础能力为根本，以自主可控、安全高效为目标，以企业和企业家为主体，以政策协同为保障，坚持应用牵引、问题导向，坚持政府引导和市场机制相结合，坚持独立自主和开放合作相促进，打好产业基础高级化、产业链现代化的攻坚战。

会议强调，要实施产业基础再造工程，做好顶层设计，明确工程重点，分类组织实施，增强自主能力。要打造具有战略性和全局性的产业链，围绕“巩固、增强、提升、畅通”八字方针，支持上下游企业加强产业协同和技术合作攻关，增强产业链韧性，提升产业链水平，在开放合作中形成更强创新力、更高附加值的产业链。要建立共性技术平台，解决跨行业、跨领域的关键共性技术问题。要发挥企业家精神和工匠精神，培育一批“专精特新”中小企业。✍

（据2019年08月27日《人民日报》）

# 在纪念地方人大设立常委会40周年 座谈会上的讲话

栗战书

同志们：

经党中央批准，今天我们召开纪念地方人大设立常委会40周年座谈会。会议的主题是，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，总结40年来地方人大及其常委会工作取得的成就和经验，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，强化责任担当，在以习近平同志为核心的党中央集中统一领导下，发挥各级人大职能作用，全面提升新时代人大工作水平。

习近平总书记高度重视，7月17日专门作出重要指示：“县级以上地方人大设立常委会，是发展和完善人民代表大会制度的一个重要举措。40年来，地方人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，履职尽责，开拓进取，为地方改革发展稳定工作作出了重要贡献。新形势新任务对人大工作提出新的更高要求。地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，结合地方实际，创造性地做好立法、监督等工作，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。要自觉接受同级党委领导，密切同人民群众的联系，更好发挥人大代表作用，接地气、察民情、聚民智，用法治保障人民权益、增进民生福祉。要加强自身建设，提高依法履职能力和水平，增强工作整体实效。”习近平总书记在重要指示中，充分肯定地方人大及其常委会40年来的工作成就，对坚持和完善人民代表大会制度，特别是按照党中央关于人大工作的要求，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，结合地方实际，创造性地做好地方人大立法、监督、代表工作和自身建设等提出明确要求，为做好新时代人大工作特别是地方人大工作指明了方向、提供了遵循。这是对各级人大的极大鼓舞，更是有力鞭策。全国人大和地方各级人大要认真学习、深刻领会、全面贯彻习近平总书记重要指示精神，接续奋斗、开拓进取，共同做好新时代人大工作。

刚才，全国人大宪法和法律委、部分地方人大常委会的负责同志作了发言，参会的地方人大常委会提交了交流材料，这些发言和材料比较生动地反映了地方人大常委会40年的工作。这里，我讲三点意见。

**第一，县级以上地方人大设立常委会，更好支持和保证了人民当家作主，丰富和发展了人民代表大会制度理论和实践。**

习近平总书记指出，人民当家作主是我们党矢志不渝的奋斗目标。发展社会主义民主政治就是要体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造活力，用制度体系保证人民当家作主。

我国的人民代表大会制度走过了逐步健全完善、不断创新发展的历程。按照1954年宪法规定，全国人大设立常委会，地方各级人大不设立常委会。1978年12月，党的十一届三中全会召开，实现了我们党历史上具有深远意义的伟大转折，开启了改革开放的历史新时期，发展社会主义民主、健全社会主义法制成为党和国家坚定不移的基本方针。由此，人民代表大会制度步入新的发展时期。在党中央的集中统一领导下，地方人大及其常委会的组织、职权、运行等制度不断完善发展。直接选举的范围扩大到县，实行普遍的差额选举，实现城乡按相同人口比例选举人大代表；地方人大及其常委会组成人员结构持续优化，专门委员会和工作机构设置逐步健全；行使地方立法权的主体不断扩大，立法工作机制不断健全；地方组织法、立法法、监督法、代表法等法律的出台和修改，为地方人大及其常委会依法行使职权提供了制度支撑。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面加强人大工作的领导，在推动地方人大工作完善发展方面作出许多重大决策部署，其中不少是开创性的举措。**加强县乡人大工作和建设。**2015年出台加强县乡人大工作和建设的若干意见，全国人大常委会同步修改地方组织法、选举法、代表法。这是多年来推动地方人大工作和建设力度最大的一次，解决了长期制约基层人大工作发展的一些突出问题，县乡人大工作和建设呈现出新气象新风貌。**赋予设区的市地方立法权。**贯彻党的十八届三中、四中全会精神，十二届全国人大三次会议修改立法法，赋予所有设区的市地方立法权。目前，我国享有地方立法权的市、州共有322个，大部分都已经开展地方立法工作。**对地方人大工作提出新的更高要求。**党的十八大、十九大报告，中央全会文件等部署了加强人大工作的任务举措，党中央先后出台有关人大工作的指导性文件20余件，涉及加强党领导立法工作、完善立法体制机制、发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展、加强人大国有资产监督职能、健全人大讨论决定重大事项制度、完善代表联系群众制度等方面。按照党中央的部署要求，地方人大及其常委会结合实际，出台了贯彻落实的具体举措，进一步提升了地方人大工作水平。

## **第二，地方人大及其常委会依法履职取得了显著成绩，积累了宝贵经验，充分展现了人民代表大会制度的优越性。**

地方人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，认真行使宪法法律赋予的各项职权，与时代同步、与改革同频率、与实践同发展，在改革开放和社会主义现代化建设中，在发展社会主义民主、全面依法治国进程中，在促进地方经济社会发展、保障和改善民生方面，发挥了重要职能作用。

40年来，地方人大为地方各项事业发展提供了有力法制保障。地方立法从无到有，全面推进。有立法权的地方人大及其常委会围绕地方发展需要和群众关注问题，发挥地方立法的实施性、补充性、探索性功能，制定、修改了一大批体现时代要求、体现地方特色的地方性法规。据统计，我国现行有效的地方性法规有12000余件。地方立法工作机制也不断健全完善，所有省级人大和许多设区的市级人大均制定了综合性立法条例，建立健全法规草案公开征求意见、立法听证和论证等制度。注重维护法制统一。2018年根据全国人大常委会有关决议，全面清理生态环保方面的规范性文件，修改、废止地方性法规600多件。地方立法工作的全面推进，保证了宪法法律规定落地落实，促进了地方治理方式转变和治理能力提升。

40年来，地方人大在推动党中央决策部署和法律法规的贯彻实施方面发挥了重要作用。地方人大及其常委会依法行使监督权，积极开展监督工作，着力增强监督实效。省级人大常委会组织开展执法检查6000多次，听取审议工作报告10000多项，市、县人大常委会也开展了卓有成效的监督工作。这些监督事项，围

绕党中央决策部署，紧扣同级党委中心工作，聚焦民生关切，推动解决了一大批实际问题，彰显了人大监督的实效和权威。地方人大在创新完善监督工作方式方法上，也积累了不少好经验。

40年来，地方人大依法决定了本地区经济社会发展的一批大事要事。地方人大及其常委会依照宪法和法律，在同级党委领导下认真行使重大事项讨论决定权，有力地保障和促进了地方经济社会发展。认真贯彻落实2017年党中央出台的关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见，地方人大制定或修改了行使重大事项决定权的具体办法，明确细化了重大事项的范围、提案主体、工作程序等，人大讨论决定重大事项工作更加规范。

40年来，地方人大在支持和保障人大代表依法履职上作了大量有益探索。地方人大及其常委会对代表工作重要性和规律性的认识不断深化，不断健全完善体制机制，充分发挥代表作用，依靠代表做好人大工作。为代表参加大会、审议议案报告做好服务保障，推动会风改进取得明显成效，会议审议质量明显提高。代表议案建议工作更加规范化、制度化，重点建议督办、听取办理情况的报告等实现常态化，有的地方还探索开展代表建议办理满意度测评。代表联系群众的形式更加多样、内容更加丰富，在原有的视察、调研、走访、接待群众等方式基础上，通过互联网、微信等现代信息技术拓宽联系渠道。代表联络站建设全面铺开，许多地方实现了乡镇(街道)全覆盖，场所建设、活动内容、工作机制等日益规范。代表参与常委会工作进一步扩大，常委会组成人员直接联系代表、代表列席会议、参加执法检查 and 立法调研等成为机制化做法，代表提出的意见建议得到认真研究采纳。代表学习培训、履职监督等方面的制度也更加健全。各级人大代表不负党和人民的重托，发挥党和国家联系人民群众的桥梁纽带作用，依法履职尽责，展现了人大代表的良好风貌。

地方人大及其常委会的工作在探索中前进，在创新中加强，在规范中提高，积累了许多宝贵经验。最重要的是：必须坚持党中央集中统一领导，自觉接受同级党委领导，牢牢把握人大工作正确政治方向；必须坚持以人民为中心，接地气、察民情、聚民智、惠民生，维护人民群众合法权益，推动解决人民群众关心的突出问题；必须坚持围绕中心、服务大局，从地方实际出发，发挥好地方国家权力机关在贯彻党中央决策部署、推动地方发展方面的职能作用；必须坚持全面依法治国，保证宪法法律在本行政区域内的贯彻实施，推动地方各国家机关在法治轨道上开展工作；必须坚持不断完善工作体制机制，在法律范围内积极探索、勇于实践，增强人大工作活力。我们要认真总结这些经验，在今后工作中继续坚持和完善，不断丰富和拓展人民代表大会制度的实践特色、时代特色。

### **第三，强化使命担当，进一步加强地方人大工作和建设，共同做好新时代人大工作。**

新时代对人大工作提出新的更高要求。全国人大和地方各级人大要不忘初心、牢记使命，紧紧围绕实现党的十九大确定的目标任务，全力以赴、扎实高效地做好各项工作，谱写新时代人大工作新篇章。

一要用习近平新时代中国特色社会主义思想指导和统领新时代人大工作。习近平新时代中国特色社会主义思想是党和国家的指导思想，是我们做好一切工作的基本遵循和根本保证。各级人大及其常委会要把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，作为首要的政治任务，作为贯穿人大工作的主线，切实在学懂弄通做实上下功夫，提高运用党的创新理论指导实践、破解难题、推动工作的能力。人大谋划和开展各项工作，要全面贯彻习近平总书记的重要讲话、重要指示精神和党中央决策部署，确保各项工作服从服务党和国家工作大局，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。

习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，是习近平新时代中国特色社会主义思想

想的重要组成部分，是新时代坚持和完善人民代表大会制度的指引和遵循。各级人大都要把学习、研究、宣传、贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想作为必修课和基本功，认真学习习近平总书记关于人民代表大会制度的重大意义、政治定位、基本内涵、历史使命，以及立法、监督、代表、自身建设等重要论述和要求。要理论联系实际，把习近平总书记的重要思想阐释清楚、弄懂搞通，结合人大工作实际进行贯彻和运用。今年，全国人大常委会办公厅将再次召开交流会，将学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想不断引向深入。

**二要坚定坚持党的全面领导，坚决维护以习近平同志为核心的党中央集中统一领导。**各级人大是党领导下的政治机关，要坚定坚持党的全面领导，坚决贯彻落实党中央决策部署和同级党委的任务要求。坚持党的全面领导，最根本的是坚持以习近平总书记为核心的党中央集中统一领导。习近平总书记作为党中央的核心、全党的核心，发挥着思想上的引领作用、方向上的把控作用、战略上的决断作用、政治上的凝聚作用、行动上的表率作用。要把树牢“四个意识”、做到“两个维护”作为最根本的政治纪律和政治规矩，时时处处事事同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。习近平总书记对地方工作作出的重要指示要求，地方人大及其常委会负有贯彻落实的政治责任。要在同级党委领导下，对标对表总书记的指示要求，结合人大工作实际落到实处。严格执行请示报告制度，人大工作中的重大问题、重要事项、重要情况，都及时向同级党委请示报告，做到一切重要工作、重要事项都在党的领导下进行，确保各项工作毫不动摇地体现党的全面领导。

**三要围绕实现党的历史使命，全面担负起宪法法律赋予的各项职责。**人大工作要服从服务于实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦。要紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局、贯彻新发展理念、打好三大攻坚战等中心任务，结合本地实际，思考、谋划和推进地方人大各项工作。把宪法法律赋予的职责担当起来，党中央作出的决策部署、同级党委提出的工作任务，要不折不扣地确保完成；只要是改革发展需要、人民群众期盼、属于人大职权范围内的事项，都应依法积极参与和推进。发挥人大在全面依法治国中的职能作用，不断提高立法工作质量和效率，督促“一府一委两院”严格履行法定职责，保证法律法规有效实施，维护国家法制统一。

**四要密切同人民群众的联系，推动解决群众最关心最直接最现实的利益问题。**习近平总书记指出：“人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。”人大一切工作都必须坚持以人民为中心，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为始终不渝的价值追求，把群众观点、群众路线深深植根于思想中、具体落实到行动上，努力使每一项立法、每一个决定决议都体现和维护人民利益、反映人民意愿、增进人民福祉。要把联系代表、发挥代表作用的工作做得更细、更实，密切常委会同代表、代表同人民群众的联系，使人大的工作生动体现社会实践的发展，更好顺应人民群众对美好生活的向往。增强服务代表的意识，通过支持和保障代表依法履职，保证和实现人民当家作主。要扩大人民群众对人大立法、监督等工作的有序参与，确定立法、监督项目听取群众建议，法律法规草案征求社会各方面意见，把各项工作建立在深入调查研究、号准群众脉搏、汲取群众智慧的基础上。要善于讲好人大故事，展示各级人大及其常委会、人大代表依法履职的生动实践，让国家根本政治制度深入人心。

同志们，我们在中华人民共和国成立70周年之际，纪念地方人大设立常委会40周年，非常有意义。我们要紧密地团结在以习近平同志为核心的党中央周围，不忘初心、牢记使命，以强烈的政治责任感和历史使命感，努力做好新时代人大工作，以优异成绩庆祝中华人民共和国成立70周年! (据中国人大网)

## 栗战书在省级人大立法工作交流会上强调 加强和改进新时代地方立法工作 更好助力经济社会发展和改革攻坚任务

省级人大立法工作交流会9月4日至5日在天津举行。中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席会议并讲话强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党对立法工作的领导，加强和改进新时代地方立法工作，切实提高立法质量，确保立一件成一件，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。

栗战书指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，从全面依法治国的高度，对人大立法工作作出一系列重要指示和部署。要深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略特别是对立法工作的重要指示要求，着眼于构建完备的法律规范体系，自觉担负起新时代对地方立法提出的新任务。要健全完善地方立法体制机制，形成立法工作整体合力，共同提高人大立法工作水平。

栗战书强调，地方立法要围绕贯彻落实党的十九大精神，贯彻落实新发展理念，抓住重点，突出地方特色。适应经济发展新阶段，通过立法推进供给侧结构性改革，推动经济高质量发展。围绕民生和社会治理，抓好惠民立法，及时回应人民群众的期待，维护人民群众利益。加强生态环保领域立法，建立健全有效约束开发行为和促进绿色发展的法律制度。抓好弘德立法，把社会主义核心价值观融入法律法规的立改废释全过程。抓好协同立法，依法保障和推动区域协调发展战略落实落地。

栗战书强调，做好新时代地方立法工作，必须牢牢把握正确政治方向，把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”贯彻体现到立法全过程和各方面，善于将地方党委贯彻党中央大政方针的部署举措依法落实到位。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，提高科学立法、民主立法、依法立法水平，维护国家法制统一和权威，确保每一项立法经得起实践、人民、历史的检验。坚持立法和改革决策相衔接，为地方深化改革、扩大开放提供法制支撑。☑

（据2019年09月06日《人民日报》）

# 以高质量立法促进高质量发展

市委第五次人大工作会议提出，坚持立法为人民服务、为改革发展服务，加强城市治理、改革开放、生态环境、民生保障等重点领域立法。

今年7月，市人大常委会对街道办事处条例、促进科技成果转化条例、机动车和非道路移动机械排放污染防治条例进行了审议，同时将修订生活垃圾管理条例提上日程。这四项法规“体现时代要求、符合人民期盼、适应改革需要、具有北京特色”，对提高城市治理能力、推动首都高质量发展具有重要意义。

在立法过程中，市人大常委会充分发挥在立法工作中的主导作用，在提前介入、专班推进、牵头起草、开门立法和审议把关方面下功夫，在表达、平衡、调整社会利益方面下功夫，在发挥代表主体作用、扩大立法有序参与、广泛凝聚立法共识方面下功夫，提高立法质量和效率，努力为首都发展提供及时、有力、到位的法制保障。



市十五届人大常委会第十四次会议。摄影/薛睿杰



# 专班推进 街道办事处条例立法蹄疾步稳

文 / 李茜

为保障全市中心工作和市委一号改革课题，市人大常委会主动担当，将街道办事处条例一审时间由今年11月提前至7月。在时间紧、任务重、立法难度大的情况下，为了确保立法质量、加快立法进度，市人大常委会创新起草专班工作机制，实行由市人大常委会分管副主任和市政府分管副市长任组长的“双组长”制，由市人大社会建设委员会工作机构牵头，会同市人大常委会法制办、市委社会工委、市民政局和市司法局组成起草专班，集中立法资源和优势，由分段工作转变为同步推进，加快立法进程。

5月17日，起草专班正式组建并启动工作。条例起草阶段正值开展“不忘初心、牢记使命”主题教育活动之际，起草专班将起草工作与主题教育有机结合，秉承“主动、担当、精准、有效”的工作理念，发扬团结协作、认真负责、甘于奉献、奋勇拼搏的精神，在两个多月时间内较好地完成了市委交办的任务，达到了预期效果。7月24

日，街道办事处条例草案提交市十五届人大常委会第十四次会议进行初次审议，标志着街道办事处立法工作由起草阶段进入了审议阶段，立法起草专班完成了阶段性任务。

## 贯彻为民立法理念，加强制度设计

街道办事处条例属于中央有决策部署、市委有明确要求、改革发展有创新经验、基层有迫切需求的立法项目。起草专班针对这次立法的特点，着力为草案塑魂：坚持党的领导，体现以人民为中心的思想；坚持问题导向，推动治理重心下移，为街道赋权增效，构建具有首都特色的现代化基层治理体系。起草专班不断深化认识、统一思想，在工作中突出了以下特点：

坚持党建引领基层治理和以人民为中心的立法理念。起草工作坚持党建引领基层治理的思路，加强党对基层社会治理的组织力和领导力，以党建引领团结动员群众、推动改革发展。在谋篇布局上，体现以人民为中心的思想，将满足市民

群众“七有”“五性”需求贯穿于各项制度设计，强化街道办事处为民服务职能，明确群众诉求响应、公共服务提升、社会公众参与等与人民群众密切相关的制度内容和工作机制，立法保障民有所呼、我有所应，打通服务群众、抓落实的“最后一公里”。

发挥地方立法的补充、先行、创制作用，固化首都改革经验。起草工作以中央、市委文件精神为根本遵循，按照中央《关于加强党的政治建设的意见》《关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见》《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》和市委《关于加强新时代街道工作的意见》，全面落实中央和市委的改革要求。将党的领导、创新基层治理、构建简约高效的基层管理体制等改革精神进行制度化体现。将我市党建引领“街乡吹哨、部门报到”和“接诉即办”等在实践中行之有效的改革经验上升为法规予以固化，将立法决策与改革决策相结合，为首都发展提供及时、有力、到位的法制保障。

以问题为导向，解决基层实际问题。针对调研中反映的长期以来基层工作部门职责不清、合力不足、力量分散、群众参与渠道不畅等一系列问题，起草工作以“赋权、下沉、增效”为重点，坚持条专块统、以块为主的思路，明确街道职责范围并设置职责准入制度，深化街道管理体制改革，立法保障“六权”下放街道，明确街道办事处开展综合执法、协调联合执法等，立法解决“看得见的管不了，管得了的看不见”的难题，推进行政执法权限和力量向基层下沉。

坚持开门立法，凝聚各方共识。起草工作坚持开门立法，扩大社会各方面的有序参与。广泛开展调研活动，组织14次针对不同主体、多层次的立法调研及座谈会，就条例中的重点问题征求市委、市政府、街道、社区、专家等相关方面的意见。专班成员单位分工合作，将草案征求意见稿通过首都之窗网站公开征求社会意见，同时书面征求市委相关部门、60个市政府部门、市人大常委会社会建设委员会委员及部分人大代表、市政协社法委及部分政协委员、16个区人大和区政府、相关行业协会、全市152个街道和部分居委会的意见，共收到各方反馈意见700余条。起草专班对意见进行逐条梳理和分析，将合理性意见悉数吸收到草案中。

发挥人大主导作用，防止和克

服立法中的利益偏向。在起草专班工作模式中，市人大社会建设委员会工作机构和市人大常委会法制办深度参与立法起草，对市政府部门提出的利益诉求，综合各方面意见进行研究，并有效发挥主导作用，表达、平衡、调整各主体间的法律义务关系。同时，通过拓展立法调研论证的广度和深度，提高草案稿征求意见的覆盖面和知晓度，将社会各方面的意见吸收进来，防止和克服了立法中的利益偏向。

### 发挥专委会专业作用，强化组织协调

强化组织统筹。认真落实市人大常委会领导的指示要求，社会建设委员会工作机构在起草专班中积极发挥组织统筹作用，牵头组建工作专班，明确工作方式，请示汇报重大问题，积极推进起草工作，组织集中修改草案稿20余次。

把握时间节点。社会建设委员会工作机构对起草工作进行倒排工期，把握每周工作进度，在重要程序节点上，提前做出安排，保障按时完成起草工作。同时，对审次设置提出建议。

协调解决重点问题。在推进专班工作中，社会建设委员会工作机构主动担当，梳理出起草过程中的8个重点问题，组织专班进行研究，并整理形成研究报告；与市委、市政府相关部门、专家学者就党的领导在法规中的体现、条块关系界定、对街道办事处的保障等问

题进行深入沟通。

加强调查研究。组织开展覆盖不同层次相关主体的调研活动，按照专班分工向社会各界征求意见，根据调研和征求意见情况整理出多期专题人大信息，受到市领导的肯定；委托第三方机构针对本市20个典型街道开展调研，出具调研报告供立法工作及常委会审议参考。

### 坚持立法体制，确保立法质效

领导高度重视，明确立法方向。街道办事处条例作为常委会今年的重点立法项目，市委、市人大和市政府领导高度重视。蔡奇书记专门主持召开市委专题会议听取立法工作汇报，陈吉宁市长及时召开市政府常务会进行研究，李伟主任主持召开三次常委会主任专题会研究条例内容，三位领导亲自为条例定方向、把脉络，进行顶层设计。魏小东部长、刘伟副主任、闫傲霜副主任、张清副主任、侯君舒副主任、张家明副市长、刘云广秘书长等多次召开会议听取立法工作汇报，聚焦突出问题，协调解决立法难点问题，提出具体工作要求和修改意见。

领导的高度重视、高位决策，是起草工作保质高效完成任务的关键，为立法统一了思想，明确了方向，使起草工作顺利进行，确保条例的制定能始终坚持正确的政治方向和改革方向。

各单位团结协作，确保市委

交付的重点立法任务及时、有效完成。起草专班实行市人大常委会和市政府领导共同牵头的“双组长”制，保障了重点立法项目的组织协调力度，提高了起草专班的工作凝聚力，有力调度了多部门、多维度参与起草工作。

通过专班工作模式，集中发挥了人大在立法中的主导作用和政府的依托作用，市人大社会建设委员会工作机构吹响“集结号”，专班成员单位及时到位，密切配合，形成合力，起草工作有分工、有协作，人大常委会的组织协调作用与政府在草案起草中的基础工作有机结合，提高了立法效率。起草过程各方面信息资源共享，共同研究解决难点问题，避免了重复研究和“立法倒灌”现象，节约了立法成本。专班各成员单位深度参与起草过程，直接沟通想法、梳理思路，起草的过程也成为了凝聚共识、深化认识的过程，提高了草案的质量，为条例审议环节打下良好基础。

把握改革方向，坚持立法决策与改革决策相结合。近年来，中央和市委就加强基层政权和基层治理体系建设、下放审批服务执法权限等出台了一系列改革文件。我市立足首都城市战略定位和北京超大城市基层治理实际，针对长期以来基层工作面临的问题，以“赋权、下沉、增效”为重点，在机制上进行破解，全面推行了党建引领“街乡吹哨、部门报到”和“接诉即

办”改革。2019年初，我市又召开了街道工作会议，出台了《关于加强新时代街道工作的意见》，落实国家改革要求，明确了街道办事处机构设置、执法体制、社区治理以及人、财、物各方面保障的具体举措。

在起草工作中，专班坚持以这些改革举措和改革实践为根本遵循，落实、固化到草案中，将立法决策与改革决策相结合，使立法工作与深化改革同频共振，为首都发展提供及时、有力、到位的法制保障，体现了新时代要求，发挥了立法对改革的引领和推动作用。

### 总结立法经验，完善立法方式

中国特色社会主义进入新时代，北京处在高质量发展的关键阶段。地方立法要与时俱进，体现时代要求，落实中央和市委重大决策部署、及时适应改革需求和回应民生关切，为首都发展提供强有力的民主法制保障。结合专班工作，有以下思考：

一是要将党的领导贯穿立法工作全过程。党的十八届四中全会提出，要把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。聚焦到地方立法，在制定和修改相关法规时，要主动将党的领导贯穿通篇，将党的领导主张和重大决策部署转化为法规制度。在立法工作中，要将市委总揽全局、协调各方同立法具体工作相统一，始终

在市委的领导下坚持正确的政治方向和立法方向，坚决贯彻党中央提出的立法要求、落实市委交付的立法任务，与市委相关部门建立密切联系，随时沟通立法中的难点问题，及时了解党的主张，将党的领导贯穿工作全过程。

二是立法工作机制要顺应新时代要求。党的十九大站在更高起点上谋划和推进全面深化改革，提出了一系列重要改革举措，部署了一系列重大改革任务。北京正处在建设国际一流和谐宜居之都、构建超大城市治理体系的关键时期，对落实改革决策部署需求迫切。首都立法工作要顺应新时代要求，在涉及重大改革决策和民生关切的“急难险重”的立法项目上，需要区别于传统立法工作模式，创新立法工作机制，采用专班推进，保障立法质量，加快立法步伐，确保赶得上趟、扛得起事、拿得准度。

三是要集中力量破解改革难题，保障重大改革于法有据。改革进行到滚石上山、爬坡过坎的关键阶段，触及深层次矛盾和重大利益调整，在多重利益冲突下容易造成立法上的久拖不决。在坚持党的领导的基础上，此次立法工作多方面集中市委、市人大、市政府的力量和优势，强化立法工作的组织协调力度，齐头并进、攻坚克难，有利于打破不合理的利益格局和立法中的利益偏向，解决重大改革举措法治化中的突出问题，确保改革在法治框架下顺利进行。✎

# 全民参与修法 让生活垃圾分类管理条例更加亲民

文 / 史健

8月的北京不只有似火的骄阳、醉人的蓝天，还有人大代表们穿行奔走在全市街道社区的身影。随着市人大常委会“万名代表下基层征求意见，全民参与生活垃圾分类管理条例修订”部署大会的召开，1.2万余名市、区、乡镇人大代表赴基层就条例的修订广泛征求群众意见建议。市委、市人大常委会、市政府、市政协领导先后以人大代表身份前往各区，深入社区、乡镇，与居民代表、社区工作者、辖区单位代表进行面对面交流，听取意见建议。

## 万名代表下基层，全民参与修条例

“听我给您唱一唱，垃圾分类有窍门……”，传统的京韵大鼓把垃圾四分法演绎得准确、有趣、朗朗上口，很多人想不到，这么生动的场景是东城区东四街道人大代表与居民见面会上的一幕。这个节目，正是东城区人大代表为做好垃圾分类调研工作和宣传工作精心准备的。见面会现场的气氛一下被京韵大鼓点燃了，居民们打开了话匣

子。“不能只靠宣传，需要对那些不按标准分类的个人进行提醒和处罚。”居民马池兰一边举手一边说。具体来讲，她建议参照足球场“红黄牌”制度，对初犯和偶尔投放错误的居民进行提示，在屡次提示无效的情况下，扣除相应的诚信积分。在场的市级和区级人大代表边听边记，不放过任何一个细节。

沿着长安街一路向西，几十

公里外的石景山区苹果园街道辛四社区，在环卫系统工作多年的区人大代表田景安正在给社区居民进行垃圾分类知识讲座。“厨余垃圾一定要分好，厨余垃圾分不好，等于白分了”，田景安说。至于有害垃圾，他特意解释，普通电池原来是有害垃圾，改进工艺后已经可以进入焚烧程序，但是可充电电池不行……



石景山区苹果园街道辛四社区代表见面会。摄影/史健

这个8月，人大代表是这个城市最可爱的人。他们不分长幼、职位高低，都化身推进垃圾分类最有力的行动使者。每一名代表身上都肩负着一份神圣使命，他们是新时代垃圾分类的宣传队，是绿色生活方式的播种机。值得一提的是，市委书记蔡奇、市长陈吉宁、市人大常委会主任李伟、市政协主席吉林都以普通代表身份深入基层听取意见建议。市人大常委会领导也分别带队赴朝阳区、房山区、海淀区、西城区、昌平区等就修订工作征求意见。

市领导要求，要以垃圾减量化、资源化、无害化处理为目标，以街道为单位抓好示范片区建设，细化垃圾源头减量措施，限制过度包装和一次性用品使用，探索控制垃圾总量的有效方法，倡导绿色生产生活方式。要充分调动广大居民参与垃圾分类的积极性，采取各种方式广泛宣传，普及垃圾分类知识，将垃圾分类教育纳入中小学生课堂教育，充分发挥“小手拉大手”的作用，引导居民正确认识、自觉参与垃圾分类。要强化垃圾分类基础设施建设，为群众参与垃圾分类、减量提供便利条件，建立健全分类收集运输机制，配齐配好垃圾分类运输车坚持分类运输，避免混装混运。要结合区域特点和垃圾类别，因地制宜规划垃圾处理设施建设，加大垃圾分类收运体系与再生资源回收体系相融合，提高垃圾无害化处理和资源化利用水平。

要通过立法明确垃圾分类是垃圾产生者的责任，压紧、压实单位、企业、居民垃圾分类主体责任，完善相关管理制度和标准体系，建立倒逼机制，完善考核评价体系，强化执法监督和对严重违法行为的惩处力度，确保法规得到充分执行。

### 咬定目标不放松，一年接着一年干

垃圾分类对北京来说从来不是陌生的词语。早在1957年7月12日，《北京日报》头版头条刊登了《垃圾要分类收集》一文，但当时主要基于节约意识，还没有上升到环保层面。1993年9月，市十届人大常委会第五次会议通过《北京市城市市容环境卫生条例》，明确对城市生活废弃物逐步实行分类收集、无害化处理和综合利用。1996年，西城区大乘巷社区成为本市第一个试点垃圾分类小区。2000年，住建部确定北京等8个城市进行垃圾分类试点。2012年3月，《北京市生活垃圾管理条例》（以下简称条例）正式实施，成为我国首部针对生活垃圾管理工作的地方性法规。近几年来，市人大常委会连续通过执法检查、议案督办等方式推动条例全面有效实施。

2017年初，市人大常委会成立了执法检查组，围绕“规划与建设、减量与分类、收集运输与处理、监督管理”等内容，赴各区进行实地检查，深入居民小区、厨余垃圾清洁站、垃圾填埋场、垃圾焚烧发电厂和村庄农户检查调研生活

垃圾分类和处理处置情况。检查组认为，条例实施以来，本市生活垃圾处理能力和减量化、资源化、无害化工作水平得到了一定提升，但是还存在知晓率、普及率不高；减量分类、监督管理等规定执行不到位；市政府制定的配套实施办法尚未出台等问题。建议加强普法，形成依法治理生活垃圾的广泛共识；强化守法，构建生活垃圾共治治理机制；严格执法，分类施策推进生活垃圾治理重点突破；适时修法，进一步健全法规标准体系。

去年，市人大常委会督办的“提高城市精治共治法治水平，持续改善人居环境”议案将“加强垃圾治理和推进垃圾分类”列为四个重点内容之一，并且将议案办理和听取审议垃圾分类推进情况的专项工作报告有机结合，切实推动问题解决，提高议案办理工作实效。

今年，市人大常委会进一步聚焦“垃圾分类”，对“大力促进源头减量，强化生活垃圾分类工作”议案进行了督办。市人大常委会主任李伟，副主任刘伟亲自带队到街道社区、党政机关、学校和垃圾处理设施进行现场调研，组织管理部门、街道、社区、企业和专家学者召开座谈会，听取垃圾分类实践情况和意见建议。

数十位委员、代表参加了议案督办，他们不仅准确指出了居民参与度不高、混装混运现象严重等问题，还提出了很多可行性建议，其

中就包括加大宣传引导居民正确投放垃圾和尽快修订条例，使垃圾分类成为人人皆知、人人皆守的规矩。

### 修订正当其时，顺民心合民意

此次修订正当其时，吹响了新时代北京垃圾分类的冲锋号，推动北京整理行装再出发，寻求新突破，迈进新阶段。

修订条例是贯彻党中央决策部署的重要举措。习近平总书记高度重视做好垃圾分类工作，2016年以来4次对垃圾分类做出重要指示，提出“实行垃圾分类，关系广大人民群众生活环境，关系节约使用资源，也是社会文明水平的一个重要体现”。党的十九大报告对生活垃圾管理工作提出了明确要求，国务院明确提出北京等46个重点城市到2020年基本建成生活垃圾分类处理系统，2035年以前全面建立城市生活垃圾分类制度，垃圾分类达到国

际先进水平。修订条例将为全面贯彻落实中央决策部署提供有力法制支撑。

修订条例是保护和改善生态环境的迫切需要。北京是一个拥有2100多万人口的超大城市。全市生活垃圾清运量从2012年的648万吨增长到2018年的929万吨，6年间增长了43.4%。全市生活垃圾填埋场每日填埋垃圾1.09万吨，库容接近饱和。垃圾焚烧处理设施长期超负荷运行。由于厨余垃圾中有机质含水量较高，如果不分类、随意堆放或简单填埋，会污染土壤、水源和空气，危害人们的身体健康。混合垃圾在收集、运输、处理过程中容易发酵，产生渗沥液，污染环境。与日俱增的垃圾产生量，在侵占了大量土地的同时极易形成二次污染。

修订条例是实现城市可持续发展的必然要求。垃圾分类是一场生活方式的革命，也是实现城市治

理体系和治理能力现代化的重要抓手。据调查，居民家庭丢弃的生活垃圾中，20%~30%是可回收物、50%~60%是厨余垃圾、10%~20%是其他垃圾，有害垃圾只有1%左右。遵循减量化、资源化、无害化原则，实施垃圾分类处理，引导人们形成绿色发展方式和生活方式，把废弃物中有回收利用价值的纸类、塑料、玻璃、金属、织物以及电器分离出来、加以回收利用，有利于节约资源、提高可持续发展能力水平。

修订条例是提升垃圾管理能力水平的重要依托。现行条例主要针对垃圾处理能力严重不足的问题，重点规定加快设施建设、鼓励开展垃圾分类、提高垃圾无害化处理水平等内容，对源头减量措施、个人参与垃圾分类缺乏强制性约束，对混装混运违法行为处罚力度不够，对垃圾分类收运缺乏有效监督机制，等等。此外，条例在实施过程中也存在配套措施不足，市民知晓率和认同度、参与度不高的现象。这些情况亟需通过修订法规加以解决。将代表活动和法规修订结合起来，也正是为了更好地宣传群众、发动群众、服务群众。

修订条例将坚持首都城市战略定位，以生活垃圾“减量化、资源化、无害化”为目标，全面建立和推行生活垃圾强制分类制度，通过分类投放、分类收集、分类运输、分类处置的全链条管理，推动习惯养成、营造清洁环境。✍



摄影/柳依

# 坚持问题导向 促进科技成果转化条例特色明显

文 / 何纯谱

市十五届人大常委会第十四次会议对《北京市促进科技成果转化条例（草案）》（以下简称条例草案）进行了第一次审议。随后，市人大常委会教科文卫体办公室根据一审过程中常委会组成人员、列席代表提出的意见建议，进一步对条例草案进行了完善。条例草案在广泛征求意见基础上，将于9月提交市人大常委会会议进行第二次审议。

## 一部备受期待的地方性法规

北京作为全国科技资源最为密集的城市之一，高等院校和科研院所云集，科技成果十分丰富。然而科技成果作为潜在生产力，只有将其进行转化生产，才会产生直接的经济效益和社会效益。为促进科技成果转化这一将科学技术转变为现实生产力的关键环节，国家制定了相关的法规。2015年，全国人大常委会修订《促进科技成果转化法》，进一步破除了科技成果转化的体制机制障碍，国务院和国务院办公厅随后相继印发促进科技成果

转化的若干规定和行动方案，细化配套措施。

近年来，本市也相应出台了一系列促进科技创新成果转化的政策文件，形成了一些可复制可推广的经验，但是在实践中仍存在一些需要破解的问题，比如，高校院所科技成果转化动力不足、转化服务机构能力不强、科技成果转化统筹协调机制有待健全等。作为全国科技创新中心，本市十分有必要制定一部科技成果转化的地方性法规，来贯彻落实国家法律要求、固化实践经验和破解实践难题，营造促进科技成果转化的良好法治环境。

市人大常委会教科文卫体办于去年5月启动了条例立项论证工作，多次组织专家学者、科研人员、技术转移人员、委员代表等进行座谈交流。在立法的必要性、可行性、基本思路、主要制度设计等方面取得共识的基础上，市人大常委会第十次主任会议审议同意条例立项，并对立法工作提出指导意见和具体要求，由市人大常委会教科文卫体办、市人大常委会法制办、

市科委、市司法局组成立法工作组，共同研究草案的制度框架和主要内容。

根据今年市人大常委会立法计划，条例草案将于今年7月提交市人大常委会会议进行一审。为加快推进条例起草工作，市人大常委会教科文卫体办先后组织开展了赴北京理工大学、中国技术交易所、华为公司北京研究所等地的立法调研活动，听取发挥高校科技成果转化机构作用、促进本市技术交易市场发展、提升科技成果转化中介服务能力等方面的意见和建议。今年6月成立了条例立法工作专班，多次就条例草案征求了专家学者、科技代表小组代表和业界专家的意见。在多次立法调研、会议座谈综合吸收各个方面意见的基础上，条例的核心制度设计得到了完善。

## 条例核心内容回应社会关切

条例草案对各方普遍关注的问题作出回应，制定了有针对性的制度设计。比如，关于职务成果权属改革方面，条例草案规定，政府

设立的研发机构、高等院校可将其依法取得的职务科技成果的知识产权，以及其他未形成知识产权的职务科技成果的使用、转让、投资等权利，全部或部分给予科技成果完成人，并同时约定双方成果转化收入分配方式。又如，关于成果完成人自行转化权方面，条例草案规定，对在本单位登记后超过一年未组织实施转化的情况，成果完成人可提出自行实施转化或与他人合作实施转化，单位应当同意并与其签订转化协议，明确双方收入分配方式，并对转化活动予以支持、配合。

7月24日，市十五届人大常委会第十四次会议对条例草案进行了第一次审议，26位常委会组成人员和2位列席代表就理清成果权益部分的逻辑关系、落实完成人自主转化权限、加强知识产权保护、支持成果转化服务机构发展、完善政府

支持和保障机制等发表了意见建议。比如，在落实完成人自主转化权限方面，丛骆骆委员建议，第11条第2款要考虑现实中的复杂情况，就单位不同意、对协议出现分歧等情况进行细化研究。陶庆华委员建议，加大力度提高相关负责人成果转化的积极性。又如，在支持成果转化服务机构发展方面，褚玉梅、张闯、张进刚委员建议，政府加强科技成果转化全过程专业平台的建设，监管、规范好市场行为，解决科研机构和企业、市场之间的信息不够通畅的问题。

#### 条例草案完善进行中

“大家现在拿到的条例草案二审修改稿是一审后我们根据委员、列席代表以及专家提的意见进行的完善。原来是42条，我们对16条进行了修改完善，删除和简化了部分

条款，新增了5条……”“科技成果转化过程哪里有堵点和难点，我们就想办法打通哪里。”这是条例立法工作专班第六次会议上，市人大教科文卫委员会主任委员刘玉芳向与会专家学者介绍条例草案二次审议稿修改情况时所言。

为做好条例草案二审前的进一步完善工作，立法工作专班广泛征求各方意见。8月1日，条例草案一审结束后，立法工作专班召开第四次会议通报了条例草案审议情况，并征求专班成员单位下一步草案修改的意见。接着，市人大常委会副主任、立法专班领导小组组长闫傲霜又连续三次带队开展立法调研，听取部分新型研发机构、企业、医疗机构对科技创新、科技成果转化和条例草案的意见和建议。之后，立法工作专班召开第五、第六次会议，征求高校院所、科技成果转化服务机构、专家学者、科研人员等各方对条例草案修改的意见，与会人员认为，条例草案二审修改稿增加了高校院所国有资产管理、市属国有企业业绩考核、支持中小微企业发展、支持研发机构开展体制机制创新、开展知识产权保护和服务等内容，突出了企业在科技成果转化中的主体作用，有助于打通科技成果转化链条上的堵点和优化科技成果转化的制度环境，接下来要进一步理顺成果权益部分的逻辑关系，完善奖励和报酬部分的表述方式，做好完成人转化制度和政府介入转化制度之间的衔接。✎



图/中新社



# 京津冀协同 大气污染区域联防立法在路上

文 / 马立明

2014年2月26日，习近平总书记提出京津冀协同发展战略。随后，中共中央政治局召开会议，审议通过了《京津冀协同发展规划纲要》。习近平总书记指出，北京、天津、河北人口加起来有1亿多，土地面积有21.6万平方公里，京津冀地缘相接、人缘相亲，地域一体、文化一脉，历史渊源深厚、交往半径相宜，完全能够相互融合、协同发展。

京津冀协同发展作为重大国家战略被正式提出后，对其进行法治引领与保障随之提上日程。2015年3月，首次京津冀协同立法工作会议在天津召开，通过了《关于加强京津冀人大协同立法的若干意见》，标志着京津冀协同立法正式破题。此后，三省市制定了多个立法协同文件，探索确立了顺畅有效的协同立法机制。

目前正在推进的机动车和非道路移动机械排放污染防治立法，围绕三地同时提请人民代表大会审议通过的目标，不断推进协同立法进程，实现了由立法规划、计划协同

到具体立法项目协同。京津冀三地人大对立法工作协同进行了深入探索，取得了协同立法模式的成功创新。

## 响应国家重大战略，稳步推进京津冀协同立法

京津冀协同发展这一重大国家战略提出以来，如何把三地的立法资源有效整合，通过顶层设计、制度安排和体制机制创新，引领和推动三地经济社会协同发展，这是三地人大所面临的重要理论课题，也是迫切需要解决的重大实践课题。京津冀三省市人大常委会高度重视立法保障工作，认真学习贯彻《京津冀协同发展规划纲要》关于“做好立法、修法工作，用法治手段保障顶层设计和重大决策的落实”的要求，就加强京津冀人大立法工作协同的若干问题进行了深入研究，共同制定立法工作协同制度框架，建立健全立法工作协同机制，积极推进京津冀区域协同立法。

为坚决打赢蓝天保卫战，持续改善大气环境，2018年8月京津

冀三地人大法制工作机构联席会议在河北省石家庄市召开，会议研究了“移动源”污染防治立法项目协同工作，本着“立足起步、积极探索”的思路，由北京市牵头制定了《京津冀“移动源”污染防治立法项目协同实施方案》。随后，三地均将此项法规列入2019年立法计划。2019年4月，三地人大常委会、司法局、生态环境局在石家庄和天津两次召开座谈会，研究机动车排放污染防治立法工作。8月8日，在京津冀人大立法工作第六次协同座谈会上，三地人大围绕该项立法协同项目进行了交流讨论，一致同意在法规名称、体例结构和重要内容上，尽最大限度做到协同一致。经过反复沟通和认真研究，三地条例草案取得如下协同成果：一是共同研究统一条例名称；二是统一结构，均设总则、预防和控制、使用检验和维护、区域协同、法律责任和附则六章；三是立法目的、适用范围、基本概念保持一致；四是统一区域协同一章的四方面内容，分别为区域协同、部门合作、



统一登记、协同监管；五是在主要管理制度和法律责任等方面取得共识。

### 立法思路体现“京津冀协同”

《京津冀协同发展规划纲要》提出，“要在京津冀交通一体化、生态环境保护、产业升级转移等重点领域率先取得突破”。其中，生态环境保护既是重要的民生问题，也是京津冀可持续发展的重要保障。环境保护等率先突破领域成为协同立法重点，有利于带动其他领域协同立法稳步推进，发挥立法的引领和推动作用。京津冀协同立法发展的过程，成为京津冀三地通过自身实践，用法治手段保障京津冀协同发展的顶层设计和重大决策落实的过程。三地正在推进的机动车和非道路移动机械排放污染防治条

例，立法的总体思路体现了“生态环保领域率先突破”的要求。

《北京市机动车和非道路移动机械排放污染防治条例（草案）》立法的总思路是：以改善大气环境质量为核心，以降低机动车和非道路移动机械污染物排放总量为主线，理顺管理体系、创新监管手段、严格法律责任，不断提升机动车和非道路移动机械排放污染防治水平，持续改善首都大气环境质量。

鉴于国家大气法和北京市大气条例对机动车和非道路移动机械排放污染防治已有专章规定，基本制度框架已经建立，本次立法采取小切口立法方式，不再重复规定大气法和大气条例中已有并且行之有效的内容，如机动车数量调控、新车目录管理、绿色出行、区域限行、

老旧车淘汰等；细化规定大气法和大气条例中已有但不够具体操作性不强的内容，如政府部门分工、检测机构和维修企业管理制度、区域联防联控等；增加规定大气法和大气条例没有涉及但本市又迫切需要的内容，如信息共享机制、在用车超标维修复检、营运企业主体责任、重型柴油车在线监测、非道路移动机械登记等。

### 主要制度设计体现“京津冀协同”

机动车和非道路移动机械排放污染防治立法主要规定的制度中，凸显了“加强区域协同”这一重要内容。北京市人大常委会经与天津市、河北省人大常委会沟通，三地条例拟共同设置区域协同专章，在相关条款的内容上协商一致，形成

了共识。

7月24日北京市十五届人大常委会第十四次会议审议的《北京市机动车和非道路移动机械排放污染防治条例(草案)》明确提出了“加强京津冀区域联合防治”。一是按照统一规划、统一标准、统一监测、统一防治措施的要求开展联合防治(条例草案第31条)。二是通过区域会商、信息共享、联合执法等方式加强工作协作(条例草案第32条)。三是规定本市与天津市、河北省共同加强对机动车达标排放的监管,共同实行非道路移动机械使用登记管理制度(条例草案第33条、第34条、第35条)。

按照条例草案,北京市与天津市、河北省共同实行非道路移动机械使用登记管理制度,建立统一登记管理系统,按照相关要求加强非道路移动机械监管,共同制定新车抽检抽查计划,对新生产机动车的排放状况及装载的污染控制装置、车载排放诊断系统等进行监督检查。共同建立京津冀机动车超标排放信息共享平台,对机动车超标排放进行协同监管。

此外,在减少化石能源消耗、发展清洁能源和新能源、推广优质车用燃料、排放检验要求和维修复检、重点单位用车管理、检验机构和维修经营者行为规范、非道路移动机械登记以及信用惩戒等制度设计方面,虽然三地草案表述不尽相同,但立法精神和主要制度基本相似,均已体现在相关条款中。

### 努力打造区域立法工作协同的范本

2019年7月底8月初,在北京市人大各代表团年中集中活动中,代表们在京津冀协同治理排放污染防治方面形成了高度共识。大家一致认为,京津冀三地人大同时提请人代会审议表决相关排放污染防治条例,不仅是区域协同立法的重要实践,也是我国区域性污染共防共治的重要范例。要推动三地在立法原则、基本概念、框架结构以及核心制度设计等方面基本保持一致,还要在检测标准、燃料标准、处罚标准等方面争取就高不就低,在全国形成引领优势。同时也要充分考虑到三地发展的不平衡性,调研分析不同区域的经济社会承受能力,客观认识地区差异,统筹兼顾各方利益。还有代表提出,要高度重视京津冀联动和信息共享,提升协同立法、信息共享机制的针对性和实效性,推动区域协调治理取得实实在在的效果。

京津冀协同发展是一项重大国家战略,是以习近平同志为核心的党中央亲自谋划、亲自推动的伟大改革事业,必须在党中央的统一领导下,充分发挥立法的引领、推动和保障作用。

做好京津冀区域协同立法,要坚持党对立法的领导。发挥立法对京津冀协同发展的引领、推动和保障作用,应当在党的统一领导下,平稳有序地协调推进。

还要积极争取国家对区域协同立法工作的支持。京津冀协同发

展是我国区域协同发展的范例,也是一项重大的改革举措,对于京津冀协同发展中的重大利益问题,或者京津冀三省市无权或无法协同的立法项目,建议全国人大通过完善《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国立法法》等有关法律,对区域内的各个平级的地方立法机关联合制定跨行政区的区域性地方法规、规章,在主体资格、权限范围、法律效力、起草和审批程序等方面做出实体上和程序上的明确规定,为推进区域协同立法开辟道路、扫除制度障碍。

为了进一步做好区域立法工作协同,下一步将继续加强京津冀三地人大立法工作的沟通,根据最新国家标准和技术规范共同研究法规名称的准确表述,进一步细化排放超标车辆协同监管措施,力争取得更大共识形成更大合力。

按照立法工作计划,《北京市机动车和非道路移动机械排放污染防治条例(草案)》将于2020年一月提交市十五届人大三次会议进行审议、表决。天津、河北两地也计划将本地条例草案提交2020年一月份召开的代表大会进行审议、表决。京津冀三地人民代表大会同时表决通过条例,有利于社会公众知晓法规、实施法规,形成全社会共同参与机动车和非道路移动机械排放污染防治的良好局面。此项法规也将成为区域立法工作协同的范本。✎(编辑:张雪松)

# 深入学习领会习近平总书记 关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想

文 / 李连宁

党的十八大以来，习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、做好新时代人大工作提出了一系列新理念新思想新战略，系统形成了习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，为坚持好完善好发展好人民代表大会制度、做好新时代人大工作提供了理论指导和行动指南。

## 一、坚持走中国特色社会主义政治发展道路

习近平总书记指出，世界上不存在完全相同的政治制度，也不存在适用于一切国家的政治制度模式。各国国情不同，每个国家的政治制度都是独特的，都是由这个国家的人民决定的，都是在这个国家历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。

中国是一个发展中大国，坚持正确的政治发展道路更是关系根本、关系全局的重大问题。以什么样的思路来谋划和推进中国社会主义民主政治建设，在国家政治生活

中具有管根本、管全局、管长远的作用。在中国建立什么样的政治制度，是近代以后中国人民面临的一个历史性课题。是中国共产党人找到了答案，就是实行人民代表大会制度。人民代表大会制度集中体现了中国特色社会主义政治发展道路。中国这样一个有5000多年文明史的国家建立起人民当家作主的新型政治制度，在中国政治发展史乃至世界政治发展史上都是具有划时代意义的。这是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造。

## 二、坚持实行人民代表大会制度

坚持和完善人民代表大会制度，首先是要坚持好人民代表大会制度，这是前提和基础。实行人民代表大会制度，是我国的国体和政体所决定的。有什么样的国体，就有什么样的政体。习近平总书记指出，中国实行工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的国体，实行人民代表大会制度的政体。新中国成立以来特别是改革开放以来，中国经济实力、综合

国力、人民生活水平不断跨上新台阶，中国社会长期保持和谐稳定。这些事实充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、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。进入新时代，习近平总书记强调，在新的奋斗征程上，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，继续通过人民代表大会制度牢牢把国家和民族前途命运掌握在人民手中。这是时代赋予我们的光荣任务。

### 三、坚持完善人民代表大会制度

坚持和完善人民代表大会制度，完善是坚持的继续，只有完善好，才能更好地坚持。习近平总书记强调，新形势下，我们要毫不动摇坚持人民代表大会制度，也要与时俱进完善人民代表大会制度。制度自信不是自视清高、自我满足，更不是裹足不前、固步自封，而是要把坚定制度自信和不断改革创新统一起来，不断推进制度体系完善和发展。习近平总书记要求，要以保证人民当家作主为根本，以增强党和国家活力、调动人民积极性为目标，按照总结、继承、完善、提高的原则，推进人民代表大会制度理论和实践创新，推动人大工作提高水平。

### 四、坚持中国共产党的领导

坚持中国共产党的集中统一领导是坚持和完善人民代表大会制

度的根本保证。各级党委要支持和保证国家政权机关依照宪法法律开展工作。要不断加强和改善党的领导，做到善于使党的主张通过法定程序成为国家意志，善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，善于通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，善于运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。各级人大要自觉接受党对人大工作的领导，既要做到“四个善于”，更要做到“四个保证”，即保证使党的主张通过法定程序成为国家意志，保证使党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员，保证通过国家政权机关实施党对国家和社会的领导，保证运用民主集中制原则维护党和国家权威、维护全党全国团结统一。

### 五、坚持人民当家作主

人民当家作主是社会主义民主政治的本质和核心。人民代表大会制度是人民当家作主的制度载体。保证和发展人民当家作主是坚持和完善人民代表大会制度的本质要求。习近平总书记指出，我们必须坚持国家一切权力属于人民，坚持人民主体地位，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。要扩大人民民主，健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，从各层次各领域扩大公民有序政治参与，发展更加广泛、更加充分、更加健全的人民民主。坚持人民

当家作主，要做到民有所呼，我有所应。人民代表大会制度之所以具有强大生命力和显著优越性，关键在于它深深植根于人民之中。各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求，是人民对自己选举和委派代表的基本要求。各级国家机关及其工作人员一定要为人民用权、为人民履职、为人民服务，把加强同人大代表和人民群众的联系作为对人民负责、受人民监督的重要内容，虚心听取人大代表、人民群众意见和建议，积极回应社会关切，自觉接受人民监督。

### 六、坚持全面依法治国

全面依法治国是坚持人民代表大会制度的基本方式。习近平总书记关于全面依法治国的新理念新思想新战略10个方面的重要内容都与人大及其常委会的工作有着紧密的关系。各级人大及其常委会要通过法定职权的行使全面推进依法治国，不断推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法进程。要强化依宪治国、依宪执政，健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。各级人大及其常委会必须以良法促进发展，保障善治。要完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好结合起来。要坚持问题导向，提高立法的

针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用。要抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。

## 七、坚持民主集中制

坚持民主集中制是坚持和完善人民代表大会制度的基本原则。国家的一切权力属于人民，国家权力是统一的，不可分割的；同时根据国家治理的需要，可以派生国家的立法权、行政权、监察权、审判权、检察权等国家治理权。与统一的国家权力相适应，我国实行民主集中制的基本原则。习近平总书记强调，民主集中制是中国国家组织形式和活动方式的基本原则。人民代表大会统一行使国家权力，全国人民代表大会是最高国家权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。我们必须坚持人民通过人民代表大会行使国家权力；各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责、受人民监督；各级国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对人大负责、受人大监督；国家机关实行决策权、执行权、监督权既有合理分工又有相互协调；在中央统一领导下，充分发挥地方主动性和积极性。我们要坚持和完善民主集中制的制度和原则，促使各类国家机关提高能力和效率、增进协调和配合，形成治国理政的强大合力。

## 八、坚持正确监督、有效监督

习近平总书记强调指出，人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，就是任何国家机关及其工作人员的权力都要受到制约和监督。习近平总书记关于人大监督的重要论述，把人大监督摆在人民代表大会制度设计基本要求的高度，把人大监督聚焦到对国家机关及其工作人员的权力制约和监督，为我们加强和改进人大监督工作指明了方向。要求各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，维护国家法制统一、尊严、权威，加强对“一府两院”执法、司法工作的监督，做到“两个确保”，即“确保法律法规得到有效实施，确保行政权、审判权、检察权得到正确行使。”要求各级人大及其常委会要把监督一府两院工作同支持他们依法履行职责结合起来，坚持监督和支持相统一，实行正确监督，有效监督。

## 九、坚持依法选举

选举制度是国家政权产生的来源和基础。我国的选举制度是人民代表大会制度的重要组成部分。我国自1953年以来一直实行直接选举和间接选举相结合的选举制度。全国9亿多选民直接选举250多万县乡两级人大代表。这是国家政治生活中的一件大事。湖南衡阳发生以贿赂手段破坏人大代表选举案件，性质严重、影响恶劣，是对我国人民代表大会制度的挑战，触碰了我

国社会主义制度底线和我们党的执政底线。习近平总书记强调，要加强和改进党对代表选举工作的统一领导，充分发扬民主，严格依法办事，加强对选举全过程的监督，对破坏选举的行为坚持“零容忍”，坚决查处拉票贿选等行为，确保人大代表选举风清气正。

## 十、坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通，有机统一

学习领会习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，集中到一点，就是要深刻领会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通，有机统一。这是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的核心和精髓。人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。在中国，发展社会主义民主政治，保证人民当家作主，保证国家政治生活既充满活力又安定有序，关键是要坚持党的领导、人民当家作主依法治国有机统一。党的领导是人民当家作主和依法治国的根本保证，人民当家作主是社会主义民主政治的本质特征，依法治国是党领导人民治理国家的基本方式，三者统一于我国社会主义民主政治伟大实践。我们要把坚持党的领导、人民当家作主、依法治国真正打通有机统一起来，开创新时代的人大工作的新局面。✍️（本文系作者在市人大常委会履职学习班上的讲稿）

# 以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导 打好防范化解重大金融风险攻坚战

文 / 王景武

防范化解重大风险攻坚战，是党的十九大提出的全面建成小康社会“三大攻坚战”的首要战役。习近平总书记指出，打好防范化解重大风险攻坚战，重点是防控金融风险。打好重大金融风险攻坚战，离不开中央和地方的紧密协作。中央各部门制定政策，统筹协调，地方政府压实责任，抓好落实，对风险苗头早发现、早处置，着力营造良好的金融业生态环境。两相结合，才能守住底线，为改革发展营造良好环境。

## 一、党中央关于防范金融风险的重大决策部署

党的十八大以来，习近平总书记对防范金融风险、维护金融稳定和金融安全作出了系统深刻论述和一系列重要指示。认真学习、深入领会习近平总书记的系列讲话精神，贯彻落实好以习近平同志为核心的党中央对防范金融风险的一系列决策部署，是重要的政治责任和工作责任。

第一，加强党中央对金融工作的集中统一领导。在2017年全国金融工作会议上，习近平总书记强调，做好新形势下金融工作，要坚持党中央对金融工作的集中统一领导，确保金融改革发展正确方向，确保国家金融安全。在2019年省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班上，习近平总书记要求，各级党委和政府要坚决贯彻总体国家安全观，落实党中央关于维护政治安全的各项要求，确保我国政治安全。全党要增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致，自觉维护党的团结统一，严守党的政治纪律和政治规矩，始终保持同人民的血肉联系。

第二，为实体经济服务是金融的天职。在2017年全国金融工作会议上，习近平总书记强调，做好金融工作必须回归本源，服从服务于经济社会发展。金融是实体经济的血脉，为实体经济服务是金融的

天职。要贯彻新发展理念，更加注重供给侧的存量重组、增量优化、动能转换。在2019年中央政治局第十三次集体学习中，习近平总书记再次强调，金融要为实体经济服务，满足经济社会发展和人民群众需要。金融活，经济活；金融稳，经济稳。经济兴，金融兴；经济强，金融强。

第三，防止发生系统性金融风险是金融工作的根本性任务。在2017年全国金融工作会议上，习近平总书记指出，防止发生系统性金融风险是金融工作的永恒主题。要把主动防范化解系统性金融风险放在更加重要的位置，科学防范，早识别、早预警、早发现、早处置，着力防范化解重点领域风险，着力完善金融安全防线和风险应急处置机制。在2018年中央财经委员会第一次会议上，习近平总书记强调，防范化解金融风险，事关国家安全、发展全局、人民财产安全，是实现高质量发展必须跨越的重大关口。在2019年中央政治局第十三次集体学习中，习近平总书记再次强调，防范化解金融风险特别是防止发生系统性金融风险，是金融工作的根本性任务。要平衡好稳增长和防风险的关系，精准有效处置重点领域风险。

第四，坚定不移深化金融改

革开放。在2019年中央政治局第十三次集体学习中，习近平总书记指出，要深化对国际国内金融形势的认识，深化金融供给侧结构性改革，深化金融改革开放，推动我国金融业健康发展。习近平总书记强调，要把金融改革开放任务落实到位，研究推进新的改革开放举措。要提高金融业全球竞争能力，扩大金融高水平双向开放，提高开放条件下经济金融管理能力和防控风险能力，提高参与国际金融治理的能力。

第五，强化地方政府处置属地风险的主体责任。在2017年中央政治局第四十次集体学习中，习近平总书记指出，地方各级党委和政府要按照党中央决策部署，做好本地区金融发展和稳定工作，做到守土有责，形成全国一盘棋的金融风险防控格局。在2017年全国金融工作会议中，习近平总书记强调，地方政府要在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，按照中央统一规则，强化属地风险处置责任。各级地方党委和政府要树立正确政绩观，严控地方政府债务增量，终身问责，倒查责任。在2019年省部级主要领导干部坚持底线思维着力防范化解重大风险专题研讨班上，习近平总书记再次强调，防范化解重大风险，是各级党委、政

府和领导干部的政治职责，要坚持守土有责、守土尽责，把防范化解重大风险工作做实做细做好。

在习近平总书记关于金融工作的重要思想指引下，面对外部环境的深刻变化和国内经济金融结构性矛盾凸显的局面，围绕防范化解重大金融风险，人民银行、各相关部门、地方政府及金融机构认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，研究制定打好防范化解重大金融风险攻坚战行动方案。同时，积极推动结构性去杠杆，精准有效处置重点领域风险，并根据经济金融形势变化，将防范金融风险与服务实体经济、深化金融改革结合，把握好政策力度和节奏，加强预调微调和预期管理，取得积极成效。

## 二、当前我国金融风险的整体状况

当前，我国经济金融运行整体稳健，防范金融风险的工具和手段较为充足。但是，受内外部多重因素影响，以往一些长期积累的深层次矛盾逐渐暴露，经济面临的困难增多，金融风险仍然突出。国际上，世界经济增速“见顶回落”的可能性增加，部分新兴经济体脆弱性上升。国际货币基金组织在2019年7月发布的《世界经济展望》中，下调2019年全球预期经济



增速0.1个百分点，其中新兴市场经济体下调0.3个百分点。要高度重视中长期全球经济再次陷入衰退的风险，并警惕其逐步演化、引发新一轮经济金融危机。在国内，金融风险正在呈现一些新的特点和演进趋势，主要体现在以下四个方面：

### （一）重点领域“灰犀牛”风险上升

一是地方政府隐性债务存量规模大。近年来很多地方政府通过融资平台、政府购买服务等多种方式加杠杆，形成较大的隐性债务风险，不少地方隐性债务高达显性债务的2—3倍。地方政府隐性债务多数投向市政建设，收益低，资金回流慢，项目现金流甚至不能覆盖债务利息，导致债务“雪球”越滚越大。

二是非金融企业杠杆率仍然较高，国有企业债务风险尤其突出。在中央多措并举推动企业降杠杆的努力下，我国企业部门杠杆率从2017年一季度峰值160%下降至2019年一季度的155%，但仍在全球主要经济体中处于较高水平。非金融企业中，国有企业债务风险尤其突出。因存在预算软约束，借款成本和风险不对称，部分国企已缺乏生存能力，完全依赖银行贷款存续，成为“僵尸企业”。2018年末，规

模以上国有工业企业的平均资产负债率达58.7%，比包括民企后的平均值高出2.2个百分点。

三是债券市场违约风险上升。近年来，部分企业经营模式激进，过分依赖短期债务融资进行扩张，积累了高杠杆风险。进入2018年，宏观经济下行压力增大，企业盈利能力下滑，部分过度依赖负债扩张的企业资金周转出现困难，债券市场违约事件明显增多，全年共发生债券违约1014亿元，下半年违约817亿元，占全年违约总规模的比重达81%。

四是房地产市场风险有所上升，可能通过多种渠道影响金融体系。一方面，房地产企业负债率普遍偏高，2018年，127家上市房企整体资产负债率高达80.5%，较去年上升1.2个百分点。在加强金融监管、规范影子银行的背景下，部分房企可能出现资金链断裂，并影响众多上下游行业，加剧金融机构信用风险。另一方面，近年来我国居民部门杠杆率快速上升，居民债务资金主要流向房地产领域，一旦房价大幅下行，居民断供，将对银行的资产质量形成较大冲击，引发金融乃至社会问题。

（二）重点机构增量风险得到有效控制，存量风险仍较突出

一是个别金融控股集团风险

可能暴露。一些非金融企业投资动机不纯，通过虚假注资、杠杆资金和关联交易，急剧向金融业扩张，并把所控股的金融机构当作“提款机”，风险不断累积和暴露。

二是部分农村金融机构风险较为突出。目前，国内银行业农村金融机构共计3790家，其中部分机构远离县域市场，偏离主业，将大量信贷资金投向高风险企业或大量开展同业业务，潜在风险较大。

（三）非法金融活动风险仍需关注

一是非持牌金融机构大量被关停，但极易死灰复燃。经过集中整治，国内173家虚拟货币交易平台已全部无风险退出，无证开展支付、外汇交易等业务的平台也被大量关停。但由于非持牌金融活动隐蔽性强，仍有无牌照机构巧立名目从事金融业务尚未被识别，部分已关停的机构换个“马甲”重新非法经营金融业务。

二是网络借贷增量风险有所收敛，但存量风险仍未完全化解。经过近三年的互联网金融风险专项整治，网络借贷机构数量锐减，增量风险有所收敛。仍在存续的部分网贷平台仍然违规跨界、跨区经营，设立资金池，侵占、挪用投资者资金，发放“超利贷”等行为，隐藏的风险随时可能爆发。

三是各类地方交易场所经清理整顿后，“僵而不死”问题突出。部分违法违规交易场所虽已关停，风险处置工作却尚未完成，其中涉及大量投资者，不排除个案风险爆发的可能性。部分地区同类交易场所数量多，撤并整合工作存在较大难度。

四是非法集资陈案未结，新案依然高发。当前，非法集资形势依然严峻，新案高发与陈案积压并存，涉案金额攀升，区域及行业风险集中，上网跨域特点明显，集资参与人量大面广。2018年，全国公安机关新立非法集资案件1万余起，同比上升22%；涉案金额约3000亿元，同比上升115%，一些案件涉案金额甚至上百亿元。

#### （四）金融市场异常波动风险不容忽视

一是上市公司股票质押融资风险仍未完全化解。前期随着股指上行，上市公司股票质押融资风险得以缓解。但受中美经贸摩擦升级影响，市场波动加大。一旦股市大幅下跌，可能导致股票质押融资爆仓风险急剧上升，触发“股价下跌→保证金不足→投资者担心杠杆资金被强制平仓→投资者抛售股票抢跑→股价进一步下跌→保证金进一步不足”的恶性循环。

二是股票市场和债券市场的共

振效应可能被放大。在股票质押融资风险尚未完全消解的情况下，我国股市若继续大幅下行，将导致部分上市公司、特别是民营上市公司融资难、资金链断裂、信用风险上升等问题进一步恶化，可能加剧债券市场违约暴露，引发股票、债券市场跨市场风险联动。

### 三、金融风险的成因

习近平总书记深刻指出：“透过现象看本质，当前的金融风险是经济金融周期性因素、结构性因素和体制性因素叠加共振的必然后果。”这一论断，为我们从源头入手防控金融风险指明了方向。具体而言，金融风险成因包括：

一是市场经济体制不完善，实体经济结构性供需失衡、金融与实体经济失衡。国企改革不到位，企业缺乏财务硬约束，市场缺乏出清机制，财税体制和地方政府债务融资体制不完善，房地产市场发展长效机制尚未建立。经济增长过于依赖债务融资，引发产能过剩、高杠杆、房价高企等问题，在经济高速增长时期易被掩盖，但在经济下行和结构调整压力下则“水落石出”。

二是金融治理存在缺陷。宏观审慎政策框架不够健全，金融风险和问题机构处置方面的法制

不够完善，中央和地方、部分业务和产品监管权责不清。微观监管重发展、轻监管，监管问责不到位，部分工作人员内外勾结、失职渎职。

三是新技术、新业态快速发展，监管滞后。信息和互联网金融不断发展，使金融服务更加虚拟化、业务边界逐渐模糊、经营环境更为开放。金融服务面临的网络安全威胁和IT技术风险明显增大。监管技术滞后，监管人员技能和经验不足，统筹监管不够，监管标准缺失等问题日益凸显。

四是金融机构党委的主体责任落实不到位，公司治理不完善。部分金融机构党委主要负责人未能有效发挥带头作用，选人用人不当，重规模、轻风险。金融机构公司治理薄弱，“三会一层”履职不到位，缺乏有效的制衡机制。

五是国际政治经济环境变化的溢出效应。世界经济运行的深层次矛盾尚未根本解决，与此同时还面临债务高企、资产泡沫、地缘政治热点问题升级等多重风险，特别是中美经贸摩擦长期化、复杂化，对境内金融市场影响较大。

在处置金融风险过程中，笔者还发现，个别地方政府在行政管理中存在一些问题，也在一定程度上导致了金融风险的形成和积

累。例如，个别地方政府官员政绩观扭曲，盲目举债建设形象工程，导致地方政府隐性债务风险高企。又如，部分地方政府不当干预属地国有企业和金融机构的经营，有的对国企考核重规模、轻风险，导致国企大肆举债扩张，风险大量暴露，有的无视中央调控，不当干预信贷投放，加剧金融机构信用风险。再如，个别地方政府官员为了政绩大量批设小额贷款公司、地方交易场所等各类机构，批设后又疏于监管，导致这些机构处于监管真空，成为非法金融活动的“藏身之地”。

#### 四、地方政府应在防范化解金融风险中发挥积极作用

防范化解金融风险，可以有效消除威胁我国经济长期增长的不利因素，为全面建成小康社会、实现“两个一百年”伟大目标营造良好的经济金融环境。在防范化解金融风险过程中，地方政府发挥着不可替代的作用。只有微观主体稳健运营，防范化解重大金融风险攻坚战才算真正取得实效。为此，地方政府应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，积极落实攻坚战各项部署，同时加强改革，补齐短板，推进治理现代化，建立防范化解重大金融风险的长效机制。具体而言，可以考虑从以下六个方面实

现转变：

第一，转变思想，提高认识。认真学习习近平总书记系列讲话精神，深刻认识防范化解金融风险的重要性和紧迫性，把防范化解区域性金融风险作为政治职责，坚持守土有责、守土尽责，维护一方平安。

第二，转变作风，压实责任。在坚持金融管理主要是中央事权的前提下，按照中央统一规则，落实对“7+4”类机构的监管和处置职责。各省级政府要对本辖区城商行和农村合作金融机构的风险处置工作发挥属地牵头作用，落实好防范和处置非法集资第一责任人的责任。地方各级政府依法承担各类非法金融活动的认定和打击责任，切实做好案件查办、舆论引导、维护稳定、资产处置等工作。

第三，转变机制，强化问责。牢固树立有风险没有发现就是失职，发现风险没有处置就是渎职的严管氛围，建立对地方党委及政府的分级、分类履职问责制度，加强对化解重大金融风险的督查。例如，针对地方政府债务风险，坚持谁举债、谁负责原则，建立地方政府举债终身问责和债务问题倒查机制。

第四，转变职能，避免“越位”。按照现代公司治理原则规范国有资本管理，放管结合，健全激

励约束机制。强化国有企业债务约束和管理，严格各行业国有企业的资产负债率预警线和重点监管线。按照管资本为主的原则建立管理权力清单和责任清单，不以额外的考核评价和行政审批替代公司治理和金融监管，避免产生权力寻租、腐败和少数人控制。

第五，改善管理，备足政策。坚持实事求是、分类施策的原则，针对各类风险做好政策储备与应对，形成“工具箱”，确保面对风险“即插即用”。以应对地方隐性债务风险为例，可以通过设立债务风险化解基金、发行地方政府置换债券、协调金融资产管理公司参与风险化解等方式实现“治标”，同时，积极探索降低融资成本、改革融资平台公司、利用高科技加强风险监测和预警，实现“治本”。

第六，强化队伍，提升能力。严把用人关，坚持党管干部原则，按照“忠、专、实”的要求，选配强地方各级政府和国有企业领导班子。加强人才队伍建设，通过加强培训、从金融机构引进等多种途径提高地方金融监管专业性。引进金融规划和研究人才，以利于地方政府根据地方实际情况和经济发展规律制定本地区金融发展规划，引导地方金融发展布局。☑

（作者系中国人民银行金融稳定局局长）

9月11日，本市“万名代表下基层，全民参与修条例”活动媒体见面会在市人大常委会机关举行。常委会相关工作机构负责人、部分区和乡镇人大工作人员介绍了活动开展情况。与会市、区人大代表分享了参加活动的收获和体会，并对下一步搞好垃圾分类工作提出了意见建议。中新社、中央电视台、北京日报、北京电视台等14家中央和市属媒体听取了情况介绍并进行了现场提问。

# 以代表“家站”为依托 全民参与条例修订

文/丁琦

为做好《北京市生活垃圾管理条例》修订工作，让立法更好地反映人民群众的意愿，本市8月初启动了“万名代表下基层，全民参与修条例”活动，组织市、区、乡镇三级人大代表赴基层就条例修订广泛征求意见建议。

**市领导率先垂范，发挥表率作用。**活动中，市委书记蔡奇、市长陈吉宁，市人大常委会主任李伟、市政协主席吉林先后以人大代表身份，深入社区、乡镇，与居民代表、社区工作者、辖区单位代表进行面对面交流，听取意见建议。在他们的表率作用下，具有人大代表身份的市、区各级领导也纷纷深入基层，积极参加各街道、乡镇的活动，收集乡镇、街道各部门、社区居委会、物业公司、社区居民等各相关单位、群众的意见建议，并

带头宣讲了生活垃圾管理条例修订的重要意义，发放垃圾分类的知识普及读本等，发挥了良好的示范作用，起到了良好的动员效果。

**依托代表“家站”，发挥平台作用。**这次活动全面依托街道（乡镇）代表之家、社区（村）代表联络站开展，充分发挥了代表“家站”作为代表之间、代表与选民之间交流联络重要平台的重要作用，以东城区为例，8个代表小组分别走进3个代表之家和95个代表联络站，围绕着强制减量、强制分类、增加罚则、分类收运责任问题等问题提出了750余条意见和建议。在通州区，四千余名选民代言人作为代表助手进驻“家站”，深入群众，协助市、区、乡镇三级人大代表，共收集反馈群众意见建议300余条。

**发动三级代表，全民参与修条例。**在依托代表“家站”开展活动过程中，市人大常委会第一次组织发动三级代表对条例修订征求意见，这是常委会开门立法的又一次新的尝试，是针对问题导向、紧扣民生需求、广聚民意的一次生动实践。在开门立法过程中，市人大常委会全面贯彻党的群众路线，以修订生活垃圾条例、依法推进垃圾分类工作为抓手，首次在法规草案形成阶段就将拟修订内容通过三级人大代表交给群众征求意见，这一创新举措得到了代表和群众的高度认可，激发了群众参与修法的责任感，提高了共创美丽城市、共建美丽家园、垃圾治理人人有责的主人翁意识，广泛凝聚共识，形成立法最大公约数，也为条例修订后的有效实施奠定了民意基础。“在东

口镇调研时，我发现基层干部号召力、执行力、动员力非常强，绝大多数的市民、居民对垃圾分类也非常重视，愿意尽力去做，我感觉非常欣慰”，市人大代表缪平深有感触。活动中，代表们真正以群众的知心人、代言人的身份，充分发挥主体作用，积极参与、密切联系人民群众，1.2万多名代表到各个家站、联系点，广聚民意。

**创新宣传方式，营造浓厚舆论氛围。**本次活动创新宣传方式，坚持以群众为主体，连续宣传，全程报道，广泛动员，营造浓厚的舆

论氛围，达到了全民动员的目的。充分利用传统媒体、新媒体和融媒体推动垃圾分类知识进社区、进住宅、进学校、进医院、进机关、进企业、进公园，让广大市民真正了解、支持、参与到生活垃圾管理条例修订中，引导人们形成绿色发展的生活方式，形成人人知晓、人人参与、人人共建的生动局面。各区也采取了灵活多样的宣传方式，以群众喜闻乐见的形式增进大家对立法和垃圾分类工作的了解。有的在代表“家站”现场播放垃圾分类宣传片、制作并派发垃圾分类宣传

手册，将宣讲提纲内容制作成PPT演示，编入快板书、相声、京韵大鼓等，对生活垃圾管理条例修订工作进行宣讲；有的区采取座谈交流、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；有的区则组织代表专题集中视察，走进学校、幼儿园，注重垃圾分类从娃娃抓起，或是进行网上宣讲和征求意见，进一步提高市民对垃圾分类的深度知晓率、参与率和征求意见的覆盖面、广泛性。有的乡镇还启用代表联系选民微信群的网络平台，通过微信群下达通



代表走进社区就垃圾分类进行调研、宣讲。摄影/张雪松

知、征求意见，活动开展达到了镇域全覆盖。

“万名代表下基层，全民参与修条例”活动本身就是一次贯彻落实“不忘初心、牢记使命”主题教育活动的生动实践。活动开展以来，全面贯彻习近平总书记对垃圾分类的重要讲话和重要指示精神，全面落实市委九次全会关于要使修订生活垃圾条例凝聚共识、推动工作过程的任务要求，通过修条例推动形成以法治为基础，政府推动、全民参与、城乡统筹、因地制宜的垃圾分类制度。☑



门头沟区设置分类垃圾筒。摄影/和国彬

## 链接

截至目前，全市已有500余位市人大代表、3000多位区人大代表、近8500位乡镇人大代表，总计1.2万余名三级代表深入全市247个代表之家、2348个代表联络站以及社区、村镇进行实地调研和宣讲，面对面直接听取24万余名市民、社区工作者、物业管理者、环卫工作者及4170个单位的意见建议，涉及范围非常广泛。

在征求意见的过程中，代表和群众展现出了良好的法治意识和法治观念，也体现了对于做好垃圾减量和分类的强烈意愿，形成了三个高度共识。一是高度认同垃圾减量和分类，普遍认为实行垃圾分类关系生活环境改善，关系节约使用资源，是社会文明水平的重要体现和新时尚，高度认可强制减量和强制分类。二是高度赞同通过修法明确垃圾分类的义务，普遍认为只有发挥法律制度的刚性约束作用，让垃圾分类成为市民的法定义务，才能推动垃圾分类从理念上的认同到行动上的自觉。三是普遍认为修法时机已经成熟，建议加快条例的修订工作进程，争取年内修订出台，进一步依法推进本市垃圾分类工作。

从征集的意见建议来看，超9成群众赞同限制一次性用品使用、限制商品和快递的过度包装、对违法投放单位及个人设定罚则，建议加强信用惩戒、加大对收运企业混装混运的处罚力度、建立分类收运监督职责等。下一步，这些高度共识都将作为立法基础被纳入到条例修订的考虑当中。由市人大常委会和市政府联合成立的条例修订工作专班将根据大家提出的意见建议继续做好条例的修订工作，进一步公开征求各方面的意见，确保条例修订工作依法有序推进。

电信网络、金融、涉众等新类型犯罪如何打击？涉黑涉恶势力如何铲除？冤假错案如何预防？环境污染、食药安全、国有资产保护等领域的国家和社会公共利益受到侵害该怎么办？解决这些事关群众切身利益的敏感问题，让公平正义无死角全覆盖，正是执法司法工作的重心所在，也是构建法治中国首善之区，保障首都人民安居乐业，提升老百姓获得感、幸福感、安全感的关键所在。

# 聚焦刑事审判 关注公益诉讼 推动构建法治中国首善之区

文 / 孙峰

为进一步回应执法司法工作的社会关切，市人大常委会将刑事审判工作和公益诉讼检察工作列入2019年度监督议题，9月召开的市十五届人大常委会第十五次会议上将听取和审议市高级人民法院关于刑事审判工作情况的报告、市人民检察院关于开展公益诉讼检察工作情况的报告，并开展专题询问。市人大常委会内司办认真统筹协调，制定工作方案，成立了由监察和司法委员会委员及司法代表小组成员组成的专题调研组，扎实推进工作开展。

## 确定调研重点

坚持问题导向，广泛征求意见。年初以来，内司办先后召开了市区两级人大内务司法工作座谈会、监察和司法委员会会议、司法代表小组会议，征求对两院专项工

作的意见建议。加强与两院工作对接，就调研重点和步骤安排等内容与两院相关负责人进行反复沟通。

刑事审判工作“4+N”。确定了刑事司法改革、打击新类型犯罪、扫黑除恶、队伍建设等4个调研方向和若干关注。重点调研深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革、推进案件繁简分流、完善审判监督机制防范冤假错案等司法改革推进情况；电信网络、金融、涉众型经济犯罪等新类型犯罪惩治情况；推进扫黑除恶专项斗争，依法惩处涉黑涉恶犯罪，深挖线索彻查“保护伞”等情况；落实刑事案件律师辩护全覆盖，充分保障诉讼参与人权利等情况；优化审判队伍配置，构建新型审判团队，健全审判权力运行机制，落实违法审判责任追究制度等情况。

公益诉讼检察工作“3+N”。

确定了制度机制建设、民事和行政公益诉讼开展情况、队伍建设等3个调研方向和若干关注。重点调研公益诉讼检察办案规则制定和实施，线索发现、职能宣传、沟通协作等机制建立运行情况；生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让、英雄烈士保护等领域公益诉讼工作情况；专门机构设置、专业化办案团队运作、专业化队伍建设、教育培训开展情况等。

## 保证调研实效

6月，市人大常委会内司办组织召开了两院工作调研组成立暨专题培训会，市高级法院副院长蓝向东、市检察院副检察长焦慧强为调研组作了专题培训，标志着2019年度两院专项工作报告调研的正式启动。6月至8月期间，市人大常委会



侯君舒副主任带队赴市人民检察院调研公益诉讼监察工作情况。摄影/丁琦

按照既定工作方案，有序推进调研工作。

6次调研刑事审判工作。分别听取了市高级法院和各中院关于刑事审判工作情况的汇报；围绕扫黑除恶专项斗争，分别听取了市监委、市高级法院、市二中院、市检察院、市公安局、市司法局、市律师协会、西城和丰台法院的工作汇报；围绕新类型犯罪审理情况，听取了市高级法院和市一中院的工作汇报；围绕以审判为中心的刑事诉讼制度改革，视察海淀公安分局执法办案中心，观摩了被告人认罪认罚适用速裁程序的庭审，了解庭审实质化推进情况；与东城、房山、大兴、昌平等基层法院座谈交流，了解法院审判团队建设情况的意见

建议；旁听了有专门知识和鉴定人出庭作证的刑事案件庭审。

5次调研公益诉讼检察工作。分别听取了市人民检察院、市检四分院，以及各基层人民检察院深耕法定监督领域，尝试等外探索等情况的汇报；与部分基层检察官进行座谈，了解其参与公益诉讼检察工作的心得体会；召开公益诉讼检察工作征求意见会，听取市高级人民法院和市规划自然资源委、市生态环境局等行政单位，以及市消费者协会、市律师协会等部门关于配合开展公益诉讼检察工作的意见建议，从不同侧面了解本市检察机关开展公益诉讼检察工作情况；实地视察了公益诉讼个案的成果展示现场等。

### 凝聚代表智慧

调研组注重发挥委员和代表的履职及专业优势，针对两院专题工作调研中发现的问题和不足，多视角多层面建言献策，为推动全市刑事审判和公益诉讼检察工作贡献民智民意。

关于刑事审判工作。陈永、郑红强等委员建议，加强社会基层治理，铲除“黑恶”滋生土壤，采取有效措施提升刑事审判在法院审判中的地位。李明霞等委员建议，发挥好信息技术的支撑作用，提高审判质效。刘子华、卫爱民等代表建议，注重判决书中的裁判说理分析，充分回应律师辩护意见，强化司法审判延伸职能，借助典型案例，加强对社会治理的引导。





赴东城区法院调研法院刑事审判队伍建设工作座谈会。摄影/丁琦

高子程委员、刘红宇代表等建议，围绕刑事证据制度、证人鉴定人出庭、律师权益保障等内容，积极推进庭审实质化改革。马绍辉等代表建议，关注未成年人保护，设置独立的少年法庭审理未成年人案件。朱建岳等代表建议，采取有效措施切实增强法官队伍的职业尊严感和荣誉感，以及完善从优秀律师中遴选法官制度机制等。吕和顺等委员建议，坚持以党建带队建，关心关注干警思想状况，扩大培训范围，科学考评考核，激发法官工作积极性。此外，赵海、柳青、雷达、李远方、郑金花等代表从加大舆论宣传、依法开展扫黑除恶、更好地发挥律师团队作用等方面提出了意见建议。

关于公益诉讼检察工作。陈永委员提出，要始终坚持党的领导，确保工作保持正确的政治方向，树立“双赢多赢共赢”的监督理念，充分发挥公益诉讼在促进首都城市治理方面的积极作用，实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。李季名、倪志华委员和朱建岳等代表建议，健全诉讼线索发现机制，主动拓宽线索来源渠道和方式。王红等委员建议，健全检察机关内外沟通协作机制，积极保持与行政机关的良性互动，加强信息互通互联，形成工作合力。李有光等代表建议，用足现有诉讼程序，不断提升诉讼专业化水平。张雪梅等代表提出，不能把办案数量作为衡量公益诉讼检察工作好坏的

唯一标准；建议充分发挥社会组织保护公益的积极性，最大限度凝聚全社会保护公益的合力。车克欣等委员建议，发挥好检察建议作用，确保办案成效在诉前程序得到最大化实现。高子程委员、马小兰代表等建议，加强专业能力建设，不断提高办案人员综合素质水平。张冬梅等代表建议，加大普法教育力度，推动首都基层社会治理能力全面提升。刘子华等代表建议，开展系统广泛的宣传，充分调动人民群众保护公益的积极性，不断扩大案件线索来源。此外，还有一些委员和代表从诉讼线索征集、统筹好民事和行政公益诉讼、诉讼成效的后期监督等方面提出了意见建议。✍

## 自觉接受代表监督 积极回应代表关切

市十五届人大常委会第十五次会议将听取和审议两院专项工作报告，并开展专题询问。为做好这项工作，6月至8月，市人大常委会开展了两院工作专题调研。在调研座谈会上，来自检察机关的相关负责人积极回应了代表所关注的刑事审判和公益诉讼等专项工作中的热点问题。

### 关于刑事审判工作

**问：**“扫黑除恶”与以往部署的“打黑除恶”相比有哪些变化？

**答：**与以往部署的“打黑除恶”专项斗争相比，“扫黑除恶”虽然只有一字之差，但重视程度前所未有，从夯实党的执政根基、维护国家长治久安的角度，在更大范围内，更全面、更深入地扫除黑恶势力，不但要打击犯罪，还要打击违法行为。同时，“扫黑”更加重视综合治理、源头治理、齐抓共管，强化党委、政府的主体责任，明确各行业主管部门的扫黑责任，加大了防范力度。

**问：**在扫黑除恶专项斗争中，法院承担哪些职责？

**答：**法院在扫黑除恶专项斗争中承担着重要职责，一是坚持依法严惩，始终保持对黑恶势力犯罪的高压态势。二是将扫黑除恶与反腐败斗争、基层“拍蝇”有机结合，对黑恶势力“关系网”“保护伞”一查到底。三是依法运用追缴、没收、判处财产刑、资格刑等多种手段，铲除黑恶势力经济基础，降低再犯可能性。四是延伸审判职能，积极参与综合治理，最大限度挤压黑恶势力滋生空间。同时，大力开展法制宣传教育，针对案件暴露出来的社

会治理短板、行业管理漏洞、基层组织建设薄弱环节等，向党委、政府和相关部门发送司法建议，形成依法打击惩治与行业监管治理的合力。

**问：**当前，面对涉众型经济犯罪案件不断高发的态势，北京法院审理此类案件有何应对策略？

**答：**涉众型经济犯罪指涉及众多不特定受害群体的经济犯罪，往往涉案主体复杂，涉案地域广、金额大，犯罪手段多样化隐蔽化，民刑交叉，案件处理难度较大。针对当前涉众型经济犯罪案件不断高发的态势，北京法院围绕涉案资产处置这一重点，坚持依靠党委领导、政府协调和司法机关相互配合，坚持严厉打击犯罪与化解风险、维护稳定并重，坚持依法保障被害人合法权益与加强产权刑事司法保护相统一，建立资产移转对接机制、资产协查处置对接机制、委托鉴定沟通对接机制、案情定期通报对接机制、资产处置移送对接机制、维稳通报协处机制。从这六方面入手，最大化降低办案风险、最大化追赃挽损、最大化减少不稳定因素，与相关单位、部门之间构建对接工作机制，保障案件有序、平稳审理，妥善审结了以“e租宝”案为代表一批重大涉众型经济犯罪案件。

**问：**北京法院在推进庭审实质化方面作了哪些努力？

**答：**2018年2月，北京高院牵头与其他政法单位会签了《关于落实以审判为中心推进庭审实质化改革的若干规定》，围绕严格执行刑事证据制度、推动证人鉴定人出庭、强化律师辩护等重点内容，作出细化规定。全市法院以

严格执行最高法院庭前会议、法庭调查、非法证据排除3项规程为抓手，聚焦司法证明实质化、控辩对抗实质化、依法裁判实质化精准发力，确保证据质证在法庭，案件事实查明在法庭，诉辩意见发表在法庭，裁判理由形成在法庭，使庭审真正成为解决罪责刑问题的核心环节。

### 关于公益诉讼检察工作

**问：**本市检察机关在做好公益诉讼检察工作方面有哪些创新的方式方法？

**答：**在办理公益诉讼案件过程中，本市检察机关始终树立案件质量意识，准确把握案件范围、全面调查收集证据、规范案件办理流程、提升文书质量和出庭效果。在行政公益诉讼方面，始终践行“通过诉前程序实现维护公益目的是司法最佳状态”的理念，共办理行政公益诉讼诉前程序案件362件。通过加强与被监督机关的沟通协作，实现了行政公益诉讼诉前检察建议送达与接收回函“双座谈”，通过座谈方式增强了仪式感，为实现更好的办案效果进行有益的尝试。

**问：**市人民检察院指定四分院集中管辖分院层面的公益诉讼工作，成为公益诉讼集中管辖的检察分院，有哪些考虑？

**答：**将四分院指定为公益诉讼集中管辖的检察分院，是落实市院党组对四分院定位要求，整合机构和职能，配强公益诉讼专门力量的具体举措。通过设立集中管辖检察分院，建立健全与集中管辖相匹配的管辖机制和办案运行机制，探索建立公益诉讼线索收集研判大数据平台，规范办案程序和流程，提升办案质效。市检四分院将以民事公益诉讼为重点，以跨区划的行政公益诉讼为切入点，把公益诉讼集中管辖和跨区划改革相结合，服务京津冀协

调发展，打造具有北京特色和四分院特色的公益诉讼检察工作。

**问：**行政公益诉讼和行政机关的行政处罚是什么关系？

**答：**行政处罚是指行政主体依照法定职权和程序对违反行政法规范，尚未构成犯罪的相对人给予行政制裁的具体行政行为，针对的是自然人或企业的环境污染、食药安全等侵权行为，与行政公益诉讼针对的侵权行为基本上是一致的。但行政处罚行使的是行政权力，而公益诉讼主要是履行公益保护的职责，侧重点不同。一般来说，罚款等行政处罚是对行为的处罚，而检察机关提起公益诉讼，更多的是对损害社会公益的行为所造成的损害进行追责，例如赔礼道歉、恢复原状、消除危险、对环境的修复等等，两者所主张的权力范围有所区别，构成了互补关系。在办理案件过程中，检察机关也会和行政机关执法人员协调配合，并依法履行监督职能，必要时会发出检察建议，督促行政机关履职。

**问：**目前本市检察机关办理公益诉讼案件的队伍配备情况如何？有哪些加强队伍建设的措施？

**答：**公益诉讼的办案线索量呈金字塔式，前期的线索很多，前期调查也有大量基础性工作，工作量较大，我们也正在通过多种途径增配队伍，壮大力量。一方面，通过机关内部调剂、遴选的方式增配人员，或是从机关行政人员、法官和律师队伍这些专业群体中聘任人员成为检察官或特邀检察官助理，参与办案工作。另一方面，我们也注重提高办案人员的业务能力，提高办案效率。同时，还采取了专家辅助工作的方式，建立专家库，打造专家平台和专家品牌，利用专家力量来指导或协助办案工作。

# 代表履职学习的一次有益探索和实践

——市人大代表履职学习班进市委党校纪实

文/张杰 丁琦

8月28日至30日，本年度第二期市人大代表履职学习班在市委党校如期举行。共有72名代表参加了本期学习班，16个区人大常委会的相关工作人员也一起参加了学习。

学习班既有集体授课和情景参观，又有分组研讨和总结发言，形式灵活多样。共安排了5场专题教学和1次情景教学，来自市委党校、市政府和市人大常委会的专家

学者、领导同志为学员们进行了授课。学员们学习了习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，学习了宪法和人民代表大会制度基本理论和重要论述，重温《为人民服务》经典篇章，学习了与代表履职有关的专业知识和技能。

代表们非常珍惜这次难得的学

习机会，以饱满的热情和严谨的态度投入学习班，课堂上聚精会神听讲，课余时间相互研究讨论履职相关问题，学习交流氛围浓厚，达到了集中学习、共同提高的目的。在培训学习中，代表们认真落实中央八项规定精神，严格遵守廉洁自律各项规定，自觉树立良好学风，展示了市人大代表的良好形象，取得了良好的学习效果。



摄影/丁琦



代表们在北京市委党校“口子楼”上现场情景学习课。摄影/丁琦

在分组研讨和总结交流时，代表们认真总结和交流了学习收获和体会，4位连选连任代表和2位新代表分别围绕代表大会期间如何提好议案建议、审议好各项工作报告、处理好参加闭会期间活动与本职工作的关系、参加代表履职学习的收获和体会以及联系原选举单位和人民群众等重点内容作了交流发言。代表们认为，当前正在开展“不忘初心，牢记使命”主题教育，又正值迎接新中国成立70周年，在这时候市人大常委会组织代表进党校学习，非常必要也十分及时，收获颇丰。

通过学习，代表们普遍感到，培训设置的课程都是代表必须学习、必须知晓的内容，具有很强的针对性和实效性，通过三天集中学习、系统学习，提高了政治站位，更加牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，更加自觉以履职尽责践行“初心使命”

的时代要求。代表们一致认为，要把习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想作为代表依法履职的必修课、基本功，学深悟透，指导自己的工作，更好地履行人大代表职务，增强服务意识，始终以人民群众利益为动力和方向，以群众的满意为目标，践行“人民选我当代表、我当代表为人民”的宗旨。代表们还建议，学习班的课程设置，要更加突出人民代表大会制度理论，更加贴近代表的履职实践；要根据结合不同行业和领域的人大代表实际，组织有针对性的小型专题学习培训。

此次代表培训进党校是代表履职学习的一次有益探索和实践，也是落实市委五次人大工作会议精神的重要举措，对于筑牢代表履职思想基础，提高能力水平，更好发挥人大代表作用具有重要意义。市人大常委会高度重视代表履职学习

培训工作，在本期学习班举办前不久，市人大常委会主任李伟、副主任张清、秘书长刘云广还专程到市委党校召开座谈会，听取市人大代表进党校参加履职学习有关工作情况汇报，并就做好代表培训工作，确保代表履职学习实效提出具体意见建议。李伟主任强调，要充分发挥党校政治站位高的优势，向人大代表阐释好、宣传好党的创新理论；要通过多种形式的教学方法，增强人大代表的荣誉感，更好地激发代表们的责任意识、使命意识；要结合人大代表构成及职业特点，探索教学组织管理的具体方式方法。下一步，要增强工作的系统性，着眼本届代表任职周期，要在代表履职学习期次安排、参训人员遴选、课程体系设置等方面统筹考虑，研究提出分步实施计划，与市委组织部、市委党校相关部门搞好工作协同和计划对接，形成长效机制，确保取得实效。✍

北京市坚持以习近平总书记“三农思想”为指导，准确把握首都“大城市小农业”“大京郊小城区”的市情农情和乡村发展规律，统筹推进农村经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设，努力走出一条具有首都特色的乡村振兴之路。在市委领导下，市人大常委会充分发挥人大制度优势，加强立法、议案督办和调研工作，为乡村振兴提供民主法治保障。对本市24项涉农地方性法规开展立法后评估，并对其中11项打包修改，对种子法实施办法、农村集体资产管理条例、节水条例等方面立法修改启动调研。开展“实施乡村振兴战略，促进城乡融合发展”“统筹规划着力改善人居环境，扎实推进美丽乡村建设”议案督办，推动市政府充分尊重广大农民意愿，调动广大农民积极性、主动性、创造性，把广大农民对美好生活的向往化为推动乡村振兴的动力，把广袤京郊建设成为农民幸福家园、市民休闲乐园、首都美丽花园。市人大农村委员会主任委员金树东结合人大相关工作，就城乡融合发展、美丽乡村建设、乡村治理创新等问题回答了有关提问。

# 发挥人大制度优势 推动乡村全面振兴

——访市人大农村委员会主任委员金树东

本刊编辑部

## 推动城乡融合，共享发展成果

**本刊：**结合议案督办和相关调研，应当如何看待农业在首都经济社会发展中地位和作用？城乡融合发展有怎样的广阔前景？

**金树东：**全市农村集体土地面积2049.3万亩，占全市土地总面积的83%，为全市居民提供了琳琅满目的瓜果蔬菜花卉产品和近1万亿元的生态服务价值，满足市民“养眼洗肺”、绿色生活需要。“大京郊”大在地域面积、生态资源、农业资源，“大城市”大在市场规模、消费规模、要素规模，两者融合发展具有广阔前景。

一是空间融合前景广阔。落实新版城市总规，坚持城乡一体规

划，优化发展布局，增强发展活力。以资源环境承载能力为硬约束，划定生态控制线和城市开发边界，划分生态控制区、集中建设区和限制建设区，实现“两线三区”的全域空间管制。创新完善中心城区—北京城市副中心—新城—镇—新型农村社区的现代城乡体系，制定分区指导、分类推动、分级管控的城乡一体化发展策略，形成以城带乡、城乡一体、协调发展的新型城乡关系。

二是产业融合前景广阔。发挥农村生态优势、资源优势和区位优势，发挥城市管理、资金、人才、技术、市场等优势，推动都市型农业提质增效，实现农业与旅游

休闲、健康养老等产业深度融合发展。大力发展民宿经济，促进传统农家乐提档升级，将乡村旅游打造成农村的支柱产业。

三是文化融合前景广阔。充分挖掘城市工业商业科技文明和乡村生态田园文化中蕴含的人文精神，弘扬爱国主义、传统美德和公序良俗，培育和践行社会主义核心价值观，推动交织融合。打造“文化地标”，展现城乡魅力，满足文化需求，守护精神家园。

四是制度融合前景广阔。推动城乡规划、土地、人才、产业、治理等方面的制度创新，用改革的办法破梗阻、畅通道，从根本上打破城乡分割的二元体制藩篱，让一切

有利于乡村振兴的资源要素充分涌流，活力迸发。推动城乡基本公共服务标准统一、制度并轨，健全全民覆盖、普惠共享、城乡一体的基本公共服务体系，确保城乡居民共享改革红利和发展成果。

**本刊：**党的十九大报告强调，“建立健全城乡融合发展的体制机制和政策体系，加快推进农业农村现代化”。与“缩小城乡差距”等要求相比，“城乡融合发展”对“三农”工作提出哪些更高要求？

**金树东：**从“缩小城乡差距”到“城乡兼顾”“城乡统筹”和“城乡一体化”，再到城乡融合发展，对城乡关系的认识愈加清晰，更加顺应广大农民对美好生活向往，更加强调推进农业农村优先发展，在坚持农民主体地位前提下，组织动员全社会力量投入参与乡村振兴，推动解决仅靠农民、农业、农村自己难以解决的问题。

围绕建立健全促进城乡融合发展体制机制和政策体系，推动解决城乡居民收入差距扩大、农村集体经济发展相差悬殊、农村人口结构老龄化趋势严重、乡村产业发展能力尚待提升、宅基地停批和农宅闲置问题并存、农村基础保障水平比较薄弱等突出问题，市人大常委会向市政府提出，统筹研究政府和市场两手发力，新型城镇化和美丽乡村建设双轮驱动，城市建设发展和农村农民利益双重保障，资源要素进城和下乡双向畅通的有效实现形式，推动规划、土地、人才、产

业、治理、实施机制等方面的制度创新，让城市资金、人才、信息、技术等要素下得去、流动顺、成效好，让农村资源、资产、资金活起来，动起来，用起来，为乡村产业振兴、人才振兴、文化振兴、生态振兴、组织振兴的全面振兴提供体制机制和制度保障。

### 共建美丽乡村，营造幸福家园

**本刊：**围绕贯彻实施乡村振兴战略，市政府在农村地区部署开展推进美丽乡村建设专项行动，这项工作哪些方面增强了人民群众获得感、幸福感和安全感？

**金树东：**市政府强化责任担当，出台美丽乡村建设三年行动计划，制定美丽乡村建设导则，“一村一策”编制乡村规划，明确到2020年基本完成所有村庄美丽乡村建设任务。开展农宅抗震节能评估改造，让人民群众住得更安全。开展乡村“六网”改造提升工程，整体提升乡村路网、供水管网、污水管网、垃圾清运网、电网、互联网等乡村基础设施水平，让人民群众生活更舒心。统筹山水林田湖草系统治理，出台新一轮百万亩造林计划、第二个污水治理三年行动方案以及城乡水环境治理三年行动方案，加快生态涵养区、绿化隔离地区和水环境建设，完成煤改清洁能源收尾工作，基本实现平原地区乡村“无煤化”，不断改善城乡环境质量，满足人民群众日益增长优美生态环境需要。

**本刊：**议案督办关注哪些问题，推动哪些工作，确保美丽乡村建设目标如期实现。

**金树东：**我们重点关注农村地区规划建设管理工作，推动市政府加强顶层设计，加强乡村发展的规划引领。

一是将村庄分类细化落实到具体村落，尽早定准、定实保留和非保留村庄的大盘子。统筹生态、生产、生活，细化规划建设导则，确定各村的发展方向，具体指导各区做好分区规划和村庄详细规划。对村庄规划编制中遇到的与河道防洪、公路管理、自然保护区管理等相冲突的问题，加强统筹协调。

二是对保留村庄，加强建设风貌管控、引导。传统特色村落的风貌保护，既重视整体规划，又注重单体建筑风格保护。市级层面根据实际居住需求，进一步明确农宅的建设标准，区级层面根据区域特点，设计建设样板，供村庄选择，打造集中连片的美丽乡村风景线。

三是对非保留村庄，分类制定发展建设规划。深入实施“一绿”地区建设试点，制定完善“二绿”地区发展政策，以人和地为重点，加快推进城乡结合部地区非保留村庄的城市化、城乡一体化进程。对中远期执行的非保留村庄，一方面强化关键性基础设施、公共服务设施配套建设，满足村民的日常生活需求。另一方面注重政策衔接，尽量避免将非保留村纳入美丽乡村建设等目录。

四是建立规划编制、执行保障机制，确保乡村规划顺利落实。更加充分发挥规划师、建筑师、工程师更多作用，提高村庄规划编制和执行的严肃性和科学性。

下一步，我们将聚焦代表和调研中各方反映集中的突出问题，以村庄规划编制、“厕所革命”专项行动、农村生活垃圾污水处理、“四好农村路”建设等为主要内容，重点调研检查“百村示范，千村整治”等美丽乡村建设年度任务指标完成情况，补齐农村关键基础设施和公共服务设施短板情况，科技创新成果在美丽乡村建设实践中的推广应用情况，美丽乡村建设发展典型的经验总结和推广情况，督促政府相关部门落实“清脏、治乱、增绿、控污”要求，建设更高质量的美丽宜居乡村。

### 创新乡村治理，提升共治水平

**本刊：**广大农民对美好生活的向往是推动乡村振兴的动力，维护广大农民根本利益、促进广大农民共同富裕是推动乡村振兴的出发点和落脚点。结合议案督办和相关调研，您认为如何更好发挥农民在乡村振兴中主体作用？

**金树东：**习近平总书记在中共中央政治局集体学习时指出，要“充分发挥亿万农民主体作用和首创精神，不断解放和发展农村社会生产力，激发农村发展活力”。中央和北京市关于乡村振兴战略规划（2018—2022年），明确把“坚

持农民主体地位”作为实施乡村振兴战略的基本原则。这就要求我们不能用美好设想代替农民的实际需要，而要坚持农民主体地位和主体作用，保障农民物质利益和民主权利，充分发挥农民在乡村振兴中磅礴力量。关键是要认真落实市委“像抓城市工作一样抓好乡村工作，像抓城市背街小巷治理一样抓好农村人居环境，像抓城市治理一样抓好乡村治理”的要求，借鉴城市治理好经验好做法，提升农村精治共治法治水平，保障农民的知情权、参与权、监督权，健全现代乡村社会治理体制，引导广大农民成为乡村振兴的践行者和受益者。比如，在乡村规划制定和实施中，无论是政府还是村里，都应尊重农民意愿，把农民参与作为必经程序和刚性约束。农民是“甲方”，规划师、建筑师、工程师要当好“乙方”，避免“村里干，农民看”“规划师干，农民看”等问题。又如，围绕营林用林护林机制创新，严格落实本地用工比例要求，组建集体林场、林业专业合作社，把更多农民组织起来参与造林绿化和森林资源管护，让市民体验绿水青山，让农民收获金山银山。

农民主体作用和基层首创精神，是常委会调研中关注的重点内容。我们先后实地考察平原、浅山、深山及城乡结合部50多个乡村调研点，了解农业农村发展情况。召开多场座谈会，听取乡村居民、村“两委”、农村创业创新带头人

及市区相关部门意见建议，委托市人大常委会、农村代表小组成员开展专题调研和走访调研，广泛汇集民意民智。

**本刊：**市人大常委会对农业机械化促进条例、实施水法办法等24项涉农地方性法规进行立法后评估，对其中农业机械化促进条例等11项进行修改，为乡村振兴提供了重要法治保障。应如何看待法治对农业农村发展保障作用？

**金树东：**法治是最好的营商环境，对农业农村来说，也是最好的发展环境，对维护农民合法权益，推动农村农业现代化，实现城乡融合、乡村振兴具有重要作用。比如，新修订的土地管理法，对基本农田保护、土地征收、集体经营性建设用地入市及宅基地制度改革等作出明确规定，维护农民土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，强化农村土地规划约束和用途管制，稳定农民发展预期，激活农村农业发展潜力。

又如，涉农地方性法规在“三农”发展中起着“助推器”“压舱石”和“稳压器”等重要功能。下一步，我们将对标对表中央和市委关于“三农”工作方针政策和决策部署，紧跟全国人大常委会涉农立法步伐，结合立法后评估中发现的制约乡村振兴的制度性问题，进一步健全涉农地方性法规体系，确保涉农立法“体现时代要求，符合人民期盼，适应改革要求，具有北京特色”。☑



# 共话垃圾分类 共创美好家园

文 / 薛睿杰

习近平总书记指出，“垃圾是放错位置的资源，把垃圾资源化，化腐朽为神奇，是一门艺术”。根据《生活垃圾分类制度实施方案》《再生资源回收体系建设中长期规划(2015—2020)》，到2020年底，北京等实施强制分类的重点城市生活垃圾回收利用率要达到35%以上，其中废钢铁、废有色金属、废塑料、废纸、废弃电器电子产品等再生资源主要品种平均回收率要达到75%以上。怎样如期完成这些目标？怎样让垃圾分类变成居民想做和乐于做的事情，政府有能力承担的事情？北京市各级人大代表强化责任担当，围绕垃圾减量化、资源化、无害化，积极参加生活垃圾管理条例修法，认真提出代表建议，为实现绿色发展、循环发展、低碳发展汇集智慧与力量。我们一起来分享环卫、社区、物业、高校、研究机构等领域12位代表的意见建议。



## 垃圾是负担还是资源？

回收1500吨废纸，可免于砍伐用于生产1200吨纸的林木。一吨易拉罐熔化后能结成一吨很好的铝块，可少采20吨铝矿石。20世纪50年代以来，我国厉行节约、减少浪费，建立了世界上最受称道的垃圾回收、综合利用系统。2018年，废钢铁、废有色金属、废塑料、废纸、废弃电器电子产品、报废机动车等十大类别的再生资源回收总量为2.82亿吨，促进了我国垃圾分类制度的建立。

### 梁丽琪（东城区环卫服务一所）：垃圾资源化利用深入人心

北京公共卫生机构医疗垃圾、餐饮行业厨余垃圾、建筑行业建筑垃圾已经实现或正在实现专门回收、专门运输和专门利用。政府从服务端发力，带领群众开展分类，社会力量也在参与进来，有科技园做垃圾分类研究，也有企业探索第三方资源回收平台。

地球资源有限，垃圾资源化利用是我们努力方向。一是健全垃圾资源化产业链。有什么样资源化就有怎么样分类法，要让资源化的垃圾成为抢手货。首先要强化社区、物业等各方面资源回收责任，从“管垃圾”变为“管资源”，激发分类活力。二是坚持好传统。相比国外居民把垃圾分好类送到集中存放点，我们创造上门有偿收取回收利用的好做法。三是探索新做法。比如，分类运输成本大于混合运输，要研究鼓励分类运输的制度保障。又如，棒骨看起来像厨余垃圾，实际上是其他垃圾。越难分的积分奖励应越多，让居民更加注意正确投放。再如，可以通过变人工绿化为乡土植物，变剪枝除草为护林护草，减少绿化垃圾。四是用有温度的心看待相关问题。在环卫工作中发现城市里一些鸟类、动物以厨余垃圾为食，应发展和鼓励相关公益组织发挥作用。又如受伤的鸟类、小动物不能扔到垃圾里，应探索公益救助。五是完善分类。垃圾混合度越低分拣成本越小。建议将人和宠物产生的卫生垃圾等单独设回收箱，便于后期分类处理。



### 任智慧（海淀区环境卫生科学研究所）：从商品生命周期思考资源化

垃圾资源化既可以让居民愿意开展分类，也可以让回收企业、资源使用者主动收集垃圾。反之，垃圾就会被各方弃之不用和无人理睬。垃圾处理基本达到无害化后，分类主要目的是减量化和资源化，要从商品的全生命周期去思考减量化、资源化。一是对现有商品和新型商品，都要考虑其最终去向及环境影响。二是提高商品质量，延长商品的使用寿命，从源头减少垃圾的产生量。三是鼓励商品生产厂家落实生产者延伸责任，对使用后的商品尤其是电子产品进行回收和资源化处理。四是鼓励物流、快递公司对快递包装材料进行回收处理、资源化利用。五是垃圾回收与资源再生利用潜力巨大，要有相关制度、法律做保障，使垃圾回收形成一个良性的循环。六是做好建筑垃圾及大件垃圾的资源化处理，在政策上和资源化路径上给予支持，形成良性循环。

**谷光璞（丰台区长辛店镇太子峪村）：将堆物堆料清理与资源回收相结合**

这段时间，我参加了农村人居环境整治工作，发现清理堆物堆料是农村人居环境整治的难点之一，堆物堆料主要是村民家中丢了可惜、不丢又占地方的闲置物品，还有一些是废旧家具等已经废弃但环卫又暂时无法消纳的物品。我认为，堆物堆料清理和垃圾分类要有机结合，要帮助村民做好堆物堆料分类回收、综合利用，有序推动农村人居环境整治。增加回收频次，减少物品堆积。

工作中，要对其中一些关键环节和细节问题不断推敲和细致考量，在具体工作中要因地制宜、分类施策，如定时定点回收垃圾，在一些农村地区效果不错，但是在城镇地区对于一些上班族来说就比较困难。又如湿垃圾的发酵堆肥等，在城镇地区比较困难，对于农村地区来说效果不错。




---

**变废为宝实践事例：“绿色拆除”，促进建筑垃圾减量化、资源化**

建筑垃圾简单填埋或露天堆存，浪费土地和资源，污染环境。但由于建筑垃圾种类差异大，资源化综合利用一直是难题。朝阳区十八里店乡在拆违作业之前，摸清区域动植物存量，鼓励移植保护。摸清建筑物存量，编制拆违作业及建筑垃圾分类指导书，开展“绿色拆除”与综合利用。根据合理半径确定集中处置点，进行封闭作业，避免扬尘。对不同建筑垃圾采取不同加工方法，保证再生骨料质量。40万吨建筑垃圾生成的37万吨再生骨料，用于公路路基、园林步道、场地平整、地面硬化和再销售，建筑垃圾堆放量大幅减少。

---

### 怎样做到快乐分类、便捷分类？

绝大多数人都有垃圾资源回收利用的意识，也参与了垃圾分类的行动。为了让资源回收利用简便易行，各地不断探索符合本地实际的分类方式，让垃圾分类成为快乐新时尚。今年5月，市人大常委会在听取和审议“大力促进源头减量，强化生活垃圾分类工作”议案办理情况的报告时提出，推广干湿分开的两分法，采取直观简便易行的方法，引导居民正确投放厨余垃圾，以此为基础推进更加细化的垃圾分类，逐步提高垃圾分类成效。

#### 钱晓萌（西城区滨河公园管理处）：分类习惯的养成需要培养

垃圾分类不是一蹴而就的事情，要养成生活习惯，就要加强宣传教育、增强可持续性、完善回收链条。立法要有可执行性，让垃圾分类既有法规保障，又有执行方法。应明确在所有的包装上标注最后的去向，这样当物品变成垃圾要被扔掉时，知道将这个垃圾扔到哪里。

目前，在中心城区绿化垃圾已经做到了树枝和树叶分开收集，农药废物单独回收处理，这主要归功于消纳场所对绿化部门的要求和危险物品管理的强制性规定作保障，但对公园游人产生的生活垃圾还没有指导性的规定。要利用公园宣传空间对游人进行垃圾分类宣传，促成游人养成垃圾分类的习惯。



#### 段淑珍（海淀区青龙桥街道原工委副书记、街道办事处原主任）：树立垃圾分类人人有责的意识

结合条例修订，我向100位群众开展问卷调查，发放调查问卷100张，收回100张，到海淀区东升镇八家社区进行调研宣讲。根据问卷调查，100位群众对分类大概了解有78人，认为分类是公民的义务和责任有89人，表示身边有居民参与分类有51人。大家认为，不参与分类主要由于投放知识欠缺，物业或环卫混装混运，希望加强宣传，分类运输。超过六成的人对投放刷卡积分做法表示肯定。支持快递公司使用可循环使用的外包装箱，饭店酒店减少一次性餐具、一次性洗漱用品的人，超过九成。

在调研座谈中，与会居民建议，不断提高居民垃圾分类的自觉性，树立垃圾分类人人有责的意识。加强对垃圾分类管理人员分检引导员的培训，明确分类项目及标准，提高责任意识做好服务管理工作。对家用电器大件物品，鼓励谁生产谁收购，或者谁出售谁收购，扩大回收渠道。

### 张晓京（北京恒兴西站物业管理中心）：有效提高资源回收服务水平、指导水平

垃圾分类投放就像给资源打包搬家，很多居民参与垃圾分类，目的是为资源回收贡献力量。干湿垃圾分开打包容易，但是上百种干垃圾要分类打包就难一些。提高资源回收服务水平、指导水平势在必行。像荧光灯、节能灯、铅蓄电池等可能存在有害物质垃圾分类，只要略加宣传，学龄前儿童也可以很快掌握。但是如果再复杂一些，如瓜子壳是厨余垃圾还是其他垃圾？用过的湿纸巾是可回收垃圾还是其他垃圾？牛奶盒是厨余垃圾还是其他垃圾？对于老年人而言较难，要多加宣传，才能记住所属分类。在设计分类箱时，也要不断降低分类投放难度，如包装食品与厨余垃圾尽管都是食物，建议分别设置投放位置。又如写字楼等区域食品外卖订制数量庞大，建议在包装盒标注分类说明，指导消费者将厨余垃圾、包装盒以及牙签、一次性筷子等分别打包。再如，建议不同垃圾使用不同包装袋打包，便于分辨。



### 施颖秀（丰台区颐养康复养老照护中心）：解决大件垃圾和装修垃圾回收难题

以前，废品回收点会主动上门收取旧沙发、床褥、衣柜、冰箱等大件垃圾，但是现在很多废品回收站不愿意主动接收大件垃圾，因为赚不了什么钱，还耗费人力。如旧床垫回收，得请工人拆解，把里面的金属资源交给废品回收站，其余部分当作一般垃圾填埋掉。大件垃圾存放何处、请谁搬运、如何处理，成了群众挠头的问题。应当调研大件垃圾回收支持政策，完善回收方式，让居民、回收企业、资源使用企业都有收益，有动力开展回收，推进大件垃圾回收利用覆盖社区。

群众和社区层面也没有处理装修材料和装修垃圾能力，特别是装修中富余下来的整包水泥砂石、整桶涂料油漆等装修材料没处可去，被浪费。可以鼓励装修商与消费者约定，没用完建筑材料，装修商原价或折价收购使用。

### 秦红岭（北京建筑大学）：从娃娃抓起养成分类习惯

在西城区白纸坊新安中里社区，一位老大妈对前来调研的代表们说：“我觉得垃圾分类这事儿你要把它看作难，它就难，你要把它看作容易，它就容易。关键是要养成好习惯。好多事儿，习惯成自然。”习惯养成要从娃娃抓起，从幼儿园到小学、中学，都要设垃圾分类环保课程，作为劳动技能评分项目，让垃圾分类成为有益习惯。

居民和企业责任性质不同，企业是专业组织，在强制减量、强制分类中承担专业责任和职业责任。没分类运输，运输企业承担违约责任。超市、农贸市场没有出售净菜，违反的是市场管理规定。买二两茶叶都能过度包装，产生的垃圾数量真的很可怕，生产者承担包装不合格责任。居民是我们服务、引导对象。居民年龄文化知识差别很大，垃圾分类尚在探索中，那么如何形成垃圾分类正面激励？让强制分类变得可接受、更亲民、更便民。一是坚持资源有偿回收，将塑料废纸、厨余垃圾、有害垃圾等必须回收物品视为资源有偿回收或“加分回收”。二是总结实践经验，二次分拣兜底，着重将混合垃圾中有害垃圾分拣出来。三是健全积分奖励和扣分制度设计，尝试给原始积分，对“干湿分离”等好分的垃圾，达标额外积分，不达标扣原始分。



### 张文芹（大兴区榆垓镇求贤村）：合理发挥各方作用

不断完善农村垃圾分类科学管理机制，合理发挥家庭、村庄、政府各方作用，建立常态化分类机制。一是家庭化。建议以家庭为单位为村民配备分类垃圾箱，家庭日常产生的垃圾在出门前就分好类。推出一些奖励措施，激发家庭成员垃圾分类的积极性与长久性。学校日常产生的垃圾也是不容小视的，建议按照家庭垃圾分类的模式来进行管理，以班级为单位配备资源回收箱。二是村庄化。村庄设立相应的综合回收站，做到垃圾随有随分。三是一体化。政府充分发挥服务管理作用，推动社会单位开展分类，像村里面超市、餐饮、快递、园林、公园等单位，应定期公示对资源回收结果进行，让群众监督。四是常态化。资源回收应该常态化，养成资源回收的好习惯，让人民对美好生活的向往更进了一步。

---

### 快乐分类实践事例：增强公益性质，居民和企业共赢

回收价格高的垃圾容易被回收，但是大量回收价格低的垃圾怎么办？针对居民工作太忙、参与分类较少、混合垃圾较多、资源化利用率较低、大件垃圾处理难等千头万绪，“爱分类”在昌平区东关南里社区尝试推广简单干湿分类，过去没人回收的湿垃圾拎到楼下领取环保基金，没人回收的干垃圾给予每千克8角钱，一周收益约10元，实现所有垃圾公益回收全覆盖。扔错的垃圾通过溯源二维码迅速找回，扣除积分。干垃圾回收后二次分拣，解决过去居民分类不准“帮倒忙”问题，专业分拣中心按需细分加工为几十种资源，打包给资源使用企业，收益不菲。试点小区垃圾减量40%，投放准确率超过95%上，资源化利用率达到95%，小区形成了将垃圾严格干湿分类的习惯。

---

### 哪种垃圾最应给予“特别待遇”

我国有害垃圾产生量每年在18万吨左右。这些有害垃圾若得不到有效处置，无疑会成为潜在的“环境炸弹”。根据固体废物污染环境防治法，有害垃圾应当设专门人员进行有效管理。生活垃圾分类制度实施方案要求，“必须将有害垃圾作为强制分类的类别之一”。

#### 阎庆文（中国科学院地理科学与资源研究所）：有害垃圾回收不是“钱”的问题

家庭用的荧光灯、体温计、血压计等都含有汞，对人体和环境危害大。废弃药品、油漆、胶水、杀虫剂、消毒剂、胶片、相纸等及包装，会对空气、水源、土壤造成污染。很多居民找不到正规的回收渠道，导致经常被混入其他垃圾，造成更多污染。即便有回收点，也存在很多问题，如有害垃圾里面分类很细，同样是电池，有的属于有害垃圾，有的不属于有害垃圾，要让居民了解清楚需要时间。又如有害垃圾收集暂存箱存在问题，没有隔断，废电池容易渗漏，废荧光灯容易破碎，混合投放容易造成二次污染。对此，常见的易碎荧光灯管，易漏的电池，量多的废药品应该分开，其他不常见的有害垃圾可分为一类，另设回收箱。定期在社区开展危废收集日，集中收集处理各种危废垃圾。



#### 王丽英（昌平区医院）：强化有害垃圾回收分工与监督

有害垃圾实际的收集、运输、处理上都存在着诸多的问题。目前，生态环保部门负责发放有害垃圾经营许可，环卫部门负责公共区域垃圾清扫和运输，物业负责社区内垃圾清扫和运输，但都不管有害垃圾的回收暂存、收集、运输。从市场和社会看，也难以找到可对接运输和处理危废的企业，即便找到了，处理企业所需要的成本和运费，也难以支付。应当建立统一的有害垃圾规范化管理体系，确认有害垃圾的储存、运输以及回收处理责任主体、监督主体，杜绝有害垃圾与其他垃圾混合在一起。鼓励居民正确投放有害垃圾，强化二次分拣，确保有害垃圾的正确投放与全部回收。

### 关玲（中国传媒大学）：理顺垃圾回收利益机制

很多垃圾处理企业是按照垃圾处理的吨数获得政府补贴的，处理越多，补贴越多，无论是填埋、焚烧发电，都是采取这种机制，这种补贴机制在原来的处理路径中是合理的。但这与现在要实行的垃圾分类是相矛盾的，因为垃圾分类工作做得越好，进入填埋或焚烧的垃圾量就越少，这样，企业获得的补贴就越少，垃圾分类回收、资源化以及有害垃圾分拣缺乏动力。应当让企业受益多元化，畅通填埋、焚烧企业与资源利用企业合作渠道，实现资源化与有害垃圾分拣。



图/中新社

### 有害垃圾回收实践事例：药品专门回收，避免二次污染

石景山八角街道19个社区醒目位置统一配备了过期药品回收箱，方便居民及时清理家中的过期药品。过期药品回收箱装满后，药监局工作人员会及时把药品送至指定地点进行无害化处理，既避免了居民发生药品安全事故，也可以防止过期药品重新流入市场。



# 谋划好城乡融合发展的“首都篇”

文 / 市人大常委会农村办公室

市人大常委会农村办公室通过深入学习中共中央、国务院《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》和市委《关于落实农业农村优先发展扎实推进乡村振兴战略实施的工作方案》，广泛开展调研座谈，形成了一些关于城乡融合发展的认识和思考。

## 基本情况

“大城市小农业，大京郊小城区”是北京的市情和乡村发展规律，两者辩证关系，体现了融合需求，阐明了融合基础，是推进城乡融合发展的逻辑起点。

城乡融合发展是治理“大城市病”“郊区病”和“乡村病”的妙药良方。“大城市”因“小城区”的有限空间，患上了大城市病，“大京郊”因“大城市”的虹吸效应，患上了衰退的乡村病，“结合部”地区也患上了肠梗阻的郊区病。推动城乡融合发展，能够实现内病外治的良好效果。

城乡融合发展是建设国际一流和谐宜居之都的现实需求。“大城市”是“大京郊”的“会客厅”，“大京郊”是“小城区”的“后花

园”。“大京郊”的广袤土地承载着230万农民的美好生活向往。融合发展实现“大城市”和“大京郊”的同频共振、互促共荣，能够为国际一流和谐宜居之都奠定扎实的城乡关系基础。

“大城市”让生活更美好，必须有“大京郊”的支撑和保障。

“大京郊”地域面积广阔、生态资源集聚，为“大城市”提供了重要生态支撑。“小农业”GDP占比仅0.4%，却为“大城市”提供了近1万亿元的生态服务价值，首都的碧水、蓝天、净土，离不开“小农业”。

“大京郊”让生活更多彩，必须有“大城市”的引领和带动。

“大城市”大在人口，城乡人口比6.4:1。“大城市”大在资源要素集聚，有着137万亿元的金融总资产。

“大城市”大在市场需求，年总消费额高达2.54万亿元。本市城乡融合的人口、资源、市场优势明显。

## 城乡融合发展存在的主要问题及原因

本市农业农村仍处于变革发展方式、调整产业结构、转化发展

动能的关键时期，城乡间“一条腿长、一条腿短”问题仍很突出。

城乡居民收入差距扩大。2005~2017年，农民人均可支配收入平均递增9.8%，低于城镇居民1.3个百分点，城乡居民人均可支配收入绝对差从9793元扩大至38166元。

农村集体经济发展相差悬殊。众多偏远地区乡村集体经济非常薄弱，全市仅1/3的村能够分红，80%的村没有自营资产，收不抵支的高达47%。2017年，丰台区卢沟桥乡三路居村的集体资产接近平谷、怀柔两区农村集体资产的总和。

农村人口结构老龄化趋势严重。农一代已老去，农二代正在老龄化，农三代大量离土离乡。农业经营主体中，35岁及以下的人口仅占10%，55岁以上占40.6%，初中及以下学历占80.2%。

乡村产业发展能力尚待提升。农业规模化、绿色化、品牌化发展仍不充分，规模经营耕地面积仅有27.5%，通过电商销售产品的农户仅占2%。乡村旅游人均消费仅100元，远低于全国200元的平均水平。

农村基础保障水平仍很薄弱。

农村的设施保障难以满足农民的提档升级需求。农村互联网入户率仅64.28%，部分偏远村庄供水保障和饮水安全仍存问题。农民养老保险参保率不足1/3，人均养老金、退休金不足城市的20%。

推动城乡融合发展的工作中仍存在一些亟待解决的问题。一是融合发展有秀木缺森林。城乡融合的发展典型，个案居多、难言模式，试点居多、难以推广。有的就试点论试点、为试点而试点，缺少普适性成果。二是乡村建设有基础缺革新。多级联动、全面统筹的工作局面尚未有效形成，组合性支农惠农强农制度不多，部分部门仍把“三农”发展看成农业农村部门一家的事情。三是惠农政策有菜单缺菜品。基层反映，很多政策总在天上飘着，看着让人垂涎欲滴，但却不能真正拿来充饥饱腹、解决问题。四是乡村振兴有资源缺要素。农村的自然景观、乡土文化等优势资源丰富，集体建设用地和农宅等固定资产存量庞大，因人才、资金、技术等限制，价值未得到有效激活。五是基层组织有责任缺授权。主管部门在标准、主体方面统得太严、管得太死，基层政府有硬约束、无话语权，对具体建设项目无力协调、无权统筹。

### 促进城乡融合发展的几点意见和建议

促进城乡融合发展，需要政府和市场两手发力，促进资源要素

进城和下乡双向有序流动，达到城市建设发展和农村农民利益双重保障。具体建议如下：

建立健全要素合理配置机制，锻造城乡融合的北京模式。坚持问题导向、目标导向，坚持以群众为中心、以基层为中心，加大市区镇三级统筹力度，促进在乡村形成人才、土地、资金、信息等要素的有效汇聚和良性循环。强化村地乡管、乡镇统筹，完善利益分配机制，推动集体建设用地减量置换机制和建设用地指标区域平衡机制落地，探索利用集体建设用地建设商品住房、发展总部经济。

优化集体建设用地在镇村间的区域配置、点位配置，有效满足山区、半山区村庄的基本建设和民生保障需求。尽快制定宅基地配给标准和建房管理办法，探索多占宅基地有偿退出机制，通过集体共建、村企联建、纳入城市保障体系等多种方式，满足农民的基本住房需求。

推动“街乡吹哨，部门报到”机制向农村延伸，完善“三治”结合的乡村治理体系，强化涉农知识产权保护，加强农村信用体系建设，尽快制定出台财政、金融、社会保障方面具体激励政策，创设良好的乡村治理环境和营商环境。

健全基础设施协同发展机制，树立城乡融合的北京标准。以满足群众现实需求为重点，切实加强对城乡基础设施的统一规划、统一建设、统一管护。建立一体化规划机制，按照国际一流和谐宜居之都要

求，既重基础又有重点，制定农村基础设施和基本公共服务提升计划，明确建设标准、任务、时序、机制等内容。

建立一体化建设机制，研究城乡基础设施项目整体打包、一体化开发建设的具体措施。通过“百千工程”建设，提档升级农村基础型设施，总结推广“户分类、村收集、镇运输、区处理”的农村生活垃圾处理模式，鼓励建设农业废弃物资源化利用设施。

完善农业支持保护政策制度，强化城乡融合的北京刚性约束。科学划定“三区三线”，建立永久基本农田特殊保护制度，加强休耕轮作、精耕细作，推动产业化规模化集约化经营，提高利用效率。以农产品绿色优质安全示范区和平谷区农业科技创新示范区建设为重要抓手，加强高标准农田、高效节水农田建设，深化农业供给侧结构性改革，巩固农业“调转节”成果。

鼓励土地承包经营权在公开市场有序流转，建立对粗放经营、撂荒、反复转包农用地的收回机制。坚持疏堵结合、农地农用，持续推进大棚房整治工作，有效清理各类打着设施农业之名大搞违法建设之实的“伪农业”，满足“真农业”的合理需求，加强日常监管。

建立新产业新业态培育机制，探索城乡融合的北京路径。尽快制定年度新增建设用地计划指标按比例用于支持农村新产业新业态发展的制度办法，细化点状供地和混合

用地政策，实现精准供给，满足融合产业发展的基本需求。充分发挥城市的管理、资金、人才、技术等优势，以多样化、精品型、高附加值为导向，大力发展乡村旅游、休闲农业、民宿经济等新型业态。

针对农村新产业新业态的发展需求，重点完善停车场、污水处理设施、公共厕所等服务型基础设施配备。适当放宽政策管制，鼓励通过定向出租、托管改造、参股经营等多种方式，盘活闲置农宅，发展高端民宿经济。

探索生态产品价值实现机制，彰显城乡融合是北京特色。提高生态涵养的生态指标考核权重，加大财政转移支付力度，促进区域均衡发展。深入研究水权等生态产品价值核算、交易方式，及时建立政府主导、企业和社会各界参与、市场

化运作、可持续的城乡生态产品价值实现机制，构建更多运用经济杠杆进行生态保护和环境治理的市场体系，为乡村发展建立稳定可靠的资金驰援渠道。严格督促落实平原造林、规模化苗圃、山区营林按比例招用本地农民，带动“绿岗就业”。

搭建城乡要素协同发展平台，建设城乡融合的北京样板。加强市级统筹，突出功能定位，强化区域化布局和差异化布点，探索在首都郊区建立起一批以一流生态环境、一流配套设施为基础，适度规模、生态隔离、产城融合、职住一体的新型城镇化典范。

通过打造高端产业集聚区、城乡人口集聚区、优质基础设施和公共服务集聚区，把新型城镇建设成为带动城乡融合发展的区域微中

心。以小城镇为平台，承接城市外溢高端功能，形成集聚特色产业的创新创业生态圈。

建立农民财产收入增长机制，加快城乡融合北京改革步伐。研究将财政资金投入农业农村形成的经营性资产折股量化到集体经济组织成员的具体方法，对无法确地到户的农用地、集体经营性建设用地，折合成股份量化给农民。推动构建以农户家庭经营为基础、合作与联合经营为纽带、社会化服务为支撑的现代农业经营体系。

引导通过股份合作、租赁、联营等多种形式，实现集体经济与工商资本合作共赢。及时建立集体资产股份有偿退出和继承机制，加快农村产权流转交易市场建设，研究已城市化地区农村经济组织的存续和健康发展问题。✍



密云区黑山寺村的闲置农宅改建的民宿。摄影/王文静

# 用好代表“家站” 搭好载体平台

文 / 杨举生

以首善标准做好新时代人大工作，夯实基层基础，是最近召开的市委人大工作会议提出的明确要求。石景山区人大苹果园街工委以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，紧扣人民群众重大关切，深入推进石景山区“家站”模式，拓展代表服务载体平台，推动新时代街道人大工作不断取得新进展新成效。

## 强化“家站”规范建设，不断提升专业能力水平

人大苹果园街工委在代表“家站”实现有章理事、有人管事、有钱办事、有地议事的“四有”建设目标基础上，着力夯实三个平台，健全两大机制，落实代表“家站”功能。

完善“家站”三个平台，优化代表履职阵地载体，代表工作“动起来”。人大苹果园街工委“家站”建设工作经过持续深入的发展，目前共设立1个“人大代表之家”和10个“人大代表联络站”，均实现制度化、规范化和标准化建设目标。一是完善工作平台。加强

制度建设，制定印发《人大苹果园街工委代表联络站建设细则》《苹果园街道社区人大工作年度考核标准》，规范统一代表联络站工作职责、工作流程等；加强组织建设，健全代表联络站“1名站长+X名联络员”的工作体系，实行书记负责制，明确社区书记负责本社区人大工作，与社区整体工作同开展同推进；加强规范化建设，优化“家站”软硬件设施，为10个代表联络站统一配备站内标识、代表公示、办公设备和专业报刊书籍，实行“家站”办公场所、上墙制度和代表履职台账的统一规范，突出“家站”学习培训、联系活动和服务管理功能。二是完善学习平台。为代表订阅人大专业刊物，提高代表的政治意识、专业素养，引导代表依宪履职、依法履职。持续开展代表主题履职活动，加强“学习型、担当型人大街工委”建设。组织代表参加培训，提升代表履职水平。本届以来，组织代表参加学习培训7期，共计131人次。三是完善网络平台。推进人大工作信息化建设，维护并运用好区人大代表活动服务系统和区人大代表议案建议管理系统，规范使用苹果园联组人大代表

微信群、代表联络站微信群，线上线下同步推进学习宣传、工作沟通和信息公开工作。

健全两大机制，畅通代表履职渠道，代表工作“实起来”。一是联系活动机制。代表联络站定期开展联系选民活动，组织代表以座谈会、入户走访等形式密切联系选民，征集意见建议，当好“政策宣传员”“社情观察员”“民意代言人”。不定期组织代表主题活动，调研地区重点工作。本届以来，共组织代表联系选民集中活动25场87人次参与。组织6批79人次人大代表检查地区食品安全，加强对地区食品安全的监督。连续6年开展人大代表结对帮扶活动，走访慰问选区困难选民。二是履职管理机制。抓好代表履职登记、请假报告、述职等制度落实，建立代表履职档案，记录代表履职情况，在“家站”展出代表联系选民、参加联组活动的图像记录，提升代表履职意识。定期通报本届代表参加联组活动、提出意见建议、接待选民和为民办实事等情况，规范代表履职，激发代表履职积极性。本届以来共组织20场人大代表向选民报告履职情况活动，代表勇于担当作为，自

觉接受选民监督，树优在人民群众心目中的地位和形象。

### 强化代表监督作用，不断凸显代表履职效力

人大苹果园街工委始终紧扣党委重视、政府关注、群众关切的主线，依托“家站”平台，保障代表依法履职，促进地区社会治理，助力我区高端绿色发展。

提高“作为”意识，发挥代表专业优势，推动地区社会治理专业化精细化。人大苹果园街工委指导“家站”协助代表依法履职，在发挥代表作用上出实招取实效。一是积极参与地区事务，提高监督推动力度。定期组织代表参加街道党工委会议、办事处主任办公会议和社区老街坊议事厅会议，听取重点

工作阶段性汇报，推动重点任务落实落细。开展“民有所呼、我有所应”“创建文明城、代表在行动”等主题联组活动，组织代表视察调研重点工作和居民普遍关注的问题，走访约见专业职能部门，助力街道打通服务群众、抓落实的“最后一公里”。二是积极发挥专业优势，提高为民履职能力。充分调动人大代表的专业资源，在促进区域化党建、增强社会治理、协调推动创城创森工作、创建社区之家、提高普法能力等方面，为各项事业发展做贡献。如，席家宁代表协调促成北京康复医院与苹果园街道合作建立社区之家，为社区老人提供免费体检，并向社区居民开放医院花园和健身场地，在医院食堂设立社区老年饭桌，惠及社区居民；余

尘代表连续十几年进社区举办法律知识讲座，为居民提供免费法律咨询，持续帮助提升地区普法水平。

找准“善为”路径，实行首站办理模式，增强代表建议落地实效性。一是创新工作模式，提高代表建议办理实效。人大苹果园街工委主动作为，建立街道首站办理工作模式。通过代表“家站”梳理汇总代表联系选民时收集的问题意见和代表建议，上报至街道党工委。代表督促问题办理进度，“家站”跟踪办理情况，及时向居民群众进行反馈，切实提高代表意见建议办理效率，确保选民心声有人察、代表意见有人管、问题办理有回音。二是加强融合互通，助力街道中心工作。将首站办理模式与街道12345热线工作相结合，作为收集社情民意的重要渠道，提高街道对居民普遍关注、集中反映问题的摸底收集力度，靠前一步解决问题，分流市民热线受理数量。如，选民反映较多的老旧小区道路破损、停车难等问题，街道持续通过便民工程逐步改造、硬化老旧小区道路，拆除私装地锁、重新划定停车位。再如，选民反映部分背街小巷路灯不亮、夜间出行难问题，街道摸排辖区所有背街小巷、小区路灯状况，建立安装台账，为14条背街小巷安装路灯118盏、11个居民小区安装路灯111盏，解决“有路无灯、有灯不亮”的问题。✍

（作者系石景山区人大代表、人大苹果园街工委主任）



田景安、孟俊霞代表参加萃四社区老街坊议事会

# 加强预算审查监督的 “五字诀”“八步法”

文 / 周振涛

顺义区人大常委会在预算审查监督工作中坚持以政策制度为导向，严谨审查监督预算，逐步将计划式、需求式预算审查向必要化、精准化、科学化转变，采取多项措施从预算项目编制、预算评审、绩效目标等环节进行控制，有效加强了预算执行的准确性。

## 紧扣预算审查监督的主要环节

区人大常委会在预算审查监督工作中，以制度建设为抓手，制定了《北京市顺义区预算审查监督办法》，提出了依法履职“五字诀”——“学、走、思、写、提”，提出了听取和审议政府专项工作报告“八步法”，从“选题、调研、沟通、初审、反馈、修改、审议、整改”八个步骤规范了政府专项工作报告审议流程。

以上制度及工作法的推行，使我区预算审查监督工作由程序性审查向实质性审查转变，将审查材料、内容、时间节点等工作进一步明确化，将审查重点向部门预

算、双重预算、预算绩效目标侧重，大大推动了预算审查监督工作向支出预算和政策拓展的转型步伐。

依法细化预决算草案编报，要求政府提交人代会审查的预算草案，应当具体说明预算的编制原则，国家级、市级和本区的财税政策重点，收入预测依据，支出政策、标准和项目内容，收支平衡等情况。在预算执行过程中，通过听取和审议专项工作报告、执法检查、规范性文件备案审查、专题询问等方式进行监督。

在稳步开展原有工作的基础上，区人大常委会进一步拓展向全区重点事项审查监督的范围，将“双重”（即重点支出、重大项目）列入人大工作年度重大事项，全年跟踪监督年度计划安排执行情况，听取和审议了区政府关于2018年度前十项重点支出和前十项重大投资项目完成情况和2019年计划安排情况的报告，同步开展了2017年财政部门预算支出情况专题询问工作。

## 聚焦政府工作中的“历史问题”

区人大常委会聚焦民生，从社会民生领域存在的问题中选定年度视察项目，尝试对五年以上未竣工的重点工程项目开展专项视察。

一是以“问题”为导向，开展前期基础调研工作。在专项视察前期，为摸清重点工程建设情况底数，区人大财经委进行了多次调研，组织区发改委、区建委、区体育局、区人保局、区市政重点办等项目管理单位对五年以上未竣工的区级重点工程项目进行摸底研究。从征地拆迁、规划设计、手续办理、资金管理等方面详列重点工程项目存在问题，为下一步专项视察做足准备。

二是加强项目针对性，抓住症结解决问题。经过前期摸底，区人大财经委将制约项目竣工的“问题”下发给相关部门，督促其提出应对措施。建立专项汇报机制，针对存在“问题”的项目管理部门多次组织召开座谈会，听取项目总体情况及实施进度，摸清症结，探讨

解决途径，提出意见建议。

三是扩大专项视察范围，充分发挥人大代表监督作用。针对代表反映的“个别重点工程建设工期超长、超预算规模较大、人民群众反映强烈”的情况，2018年5月29日，区人大财经委组织部分人大代表对五年以上未竣工重点工程项目进行专项视察，并听取了相关项目情况汇报，以代表问询方式向有关部门提出意见建议，推动项目进展。

### 推动区级国资报告制度建立

区人大常委会将推动建立区政府向区人大常委会报告国有资产管理情况制度工作作为2018年重点筹划工作之一。

2018年7月31日，按照市人大常委会、市政府召开的“贯彻落实中共北京市委关于建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见全市专门会议”上提出的具体要求，区人大常委会第一时间抓紧落实，区人大财经委与区国资委、区财政局成立工作专班，组织开展相关工作。

通过调研我区国有资产情况、梳理现有国有资产管理资料、组织召开多部门研讨会议等，最终形成了《关于建立区政府向区人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》（以下简称意见）初稿。经两轮征求意见完善修改后，经区委全面深化改革领导小组审议通过，并

以区委文件形式印发执行。意见的制定实施，使顺义区人大常委会率先各区在该年度听取了综合报告和专项报告。

### 抓住要点听取政府债务报告

2018年，区人大常委会首次听取了区政府提交审议的《区政府关于2018年度政府债务管理情况的报告》（以下简称政府债务报告）。

为抓住政府债务报告审查重点、要点，区人大财经委在初审时做了大量调查询问工作。成立专项初审小组，组织区人大常委会财政经济顾问、财政经济委员会委员和部分区人大代表对区政府债务管理情况进行了深入的了解和询问，区财政部门就相关问题进行了答复。

掌握基本情况后，区人大财经委对政府债务情况进行了更加深入研究，针对债务支出、使用绩效、化解方式等内容与区财政局多次召开座谈会，找准政府债务管理中存在问题，为科学审议提供知识和理论支撑。

结合前期调研和初审，区人大财经委对区政府债务管理情况提出区政府要切实把握规模合理、风险可控作为政府债务管理的基本底线，特别要加强对隐性债务的摸底工作以及PPP、政府购买服务等融资方式的甄别，彻底摸清全区债务特别是隐性债务的真实家底，完善相关管理制度，严格落实定期报告制度。

### 注重新政策解读运用

学习借鉴市人大常委会提出的“探索小班制、专题化代表学习方式”，区人大财经委通过开展“小班课堂”，加强中央关于人大监督财政的相关政策文件的传达学习宣传与运用。

区人大常委会组织的“小班课堂”主要针对区镇人大代表、相关职能部门，采取小范围、多次数的培训方式，进行政策解读说明、工作任务分解、流程详细介绍等培训。为提高实用效果，财经委采取“三加强一注重”的方法，确保“小班课堂”有效开展。一是加强针对性培训。按照区镇人大代表和职能部门的相关职责，采取定向培训，做好人大代表审查监督的相关政策讲解，加强职能部门向人大报告工作的新要求、新方式解读。二是加强培训队伍能力。通过主讲、助讲的培训模式，提高区人大常委会相关工作机构的整体工作水平及业务知识。三是加强政策解读与实用性研究。财经委将政策解读与运用相结合，通过审查报告、议案研究、工作视察等实例讲解新政策的运用，加强培训对象的政策理解，提高实用性。四是注重“小快重”效果。结合培训中的具体问题，财经委以小规模、快节奏、重实效的培训理念开展简明扼要的培训工作，注重政策理解运用，推动人大审查监督工作开展。☑（作者系顺义区人大财经委员会委员）

5月23日，市人大常委会主任李伟率调研组来到通州区梨园镇、玉桥街道和新通国际社区，实地调研代表联络站建设及代表联系选民的工作情况。在玉桥街道，人大街工委副主任、连任三届的市人大代表张梅菊为李伟主任介绍了代表联系选民工作制度设计和代表联络站的工作、活动情况。

## 张梅菊：我当人大代表的23年

文 / 丁琦



张梅菊到史家小学通州分校门口实地查看、听取停车和缓解交通拥堵建议



张梅菊在基层工作已经30多年了，忙碌繁杂的基层工作养成了她率性干练、快言快语的性格，干起工作来更是雷厉风行。她不仅是一名街道工作人员，还有另一个身份——有着23年履职经历的“资深”人大代表。

张梅菊1996年当选通州镇第十二届人大代表，2002年当选通州区第三届人大代表，至今已连选连任了四届。她勤勉履职，担当尽责，获得了选民们的高度认可和信任。2007年，她又当选北京市第十三届人大代表，成为一名市、区两级代表。至今，她已连选连任三届市人大代表。“人大代表是我一生中最重要的职务，也是我最珍惜的职务，更是十分宝贵的人生经历和财富。”回顾多年履职经历，张梅菊由衷地感慨。

### 和人大工作、人大代表结缘

说起张梅菊和人大工作的“缘分”，还要回溯到1992年。那时的张梅菊还不满30岁，作为随军家属来到通州镇政府街政科工作，兼任镇政府的区人大代表联络组工作人员。“20世纪90年代，县域经济还不活跃，基层人大代表的文化修养和表达能力也很有限，写建议时语言不够规范，所以常常是他们说，我来记，有时也提一些参考意见。”正是这段经历，让张梅菊对代表履职有了初步认识和理解，对人大工作的责任和热忱也在心里扎下了根。

1997年，北京市设立通州区，区域经济社会发展步伐加快，居民对衣食住行的要求进一步提高，越来越多的民生问题得到了居民的关注。时代的进步和环境的变化给了张梅菊无形的鞭策，刚刚当选镇人大代表的她敏锐地意识到，当好代表就要紧跟时代步伐，多反映群众关注的事情，多推动关于群众利益的事情解决。于是她从关注居民身边的小事做起，把基层群众的呼声反映到镇里，逐渐得到了周围选民的认可。

2003年，张梅菊当选通州区人大代表。她由衷地感慨：“当镇代表时，我觉得要努力做好分内的事，这是工作需要。当选区代表以后，我明显地意识到，代表身份不仅是一份荣誉，更是一份沉甸甸的责任。”于是，张梅菊进一步用实际行动践行“履职为民”的诺言。

带着从走访调研中收集的建议，她积极协调推动解决百姓的实际问题。如，居民关注的保障性住房政策问题，她向区住建委和规划局反映，将政策解读告诉大家。又如，街道保洁人员存在待遇低、工作积极性不高的问题，她就去市政市容委反映，待遇问题解决了，保洁人员的积极性自然也跟着提高。再如，中小學生寒暑假缺少学习活动场地，她多次去学校和教委反映，为中小學生过好假期争取活动场所……针对不同群体的困难和不同领域的民生问题，张梅菊都是深入走访、跟踪协调，在她的积极推

动下，群众的问题基本都得到了解决。有了群众的认可，有了在履职中的学习和实践积累，张梅菊的履职能力有了很大的提高，履职热情也更高了。

### 以更广阔的视野履职尽责

2007年，张梅菊当选北京市第十三届人大代表，从镇人大代表到区人大代表，再到市人大代表，她肩上的责任更重了。她马上认识到，自己的知识储备不足，要想更好地履职，必须得加强学习。市、区人大常委会每年举办的集中学习培训班、专题讲座，她全勤参加，认真谈体会作总结，人大理论知识不断丰富；在工作实践中，她积极向老代表请教，向履职优秀的代表取经，学习他们的好经验好做法，实践能力不断提高；她多渠道、有计划地进行自学充电，学习宪法和代表法、组织法等与人大代表履职密切相关的法律法规，认真学习人大制度理论，了解上级政策、工作进展和动态。通过学习，张梅菊拓展了视野、开拓了思路，对人大代表的工作重点有了更新更深的认识，和人民群众的联系也更密切了，提出前瞻性、针对性建议的能力也进一步提高。

张梅菊深知，学习是为了更好地履职，为了提出高质量的建议，而高质量的建议来自群众中、来自深入调研。于是，她坚持每年从10月开始，抽时间走访交通、市政市容、建委、发改委、路政、工商等

涉及民生问题多的部门，几乎跑遍了通州区11个乡镇、4个街道，到社区与居民面对面座谈，认真分析梳理搜集到的市情区情。为了推动政府工作，她积极参加市、区人大常委会组织的各项专题调研和座谈活动，认真记录了解的情况和发现的问题，再与相关部门工作人员核实详细情况，撰写成书面建议在人代会期间提交；她也善于在日常生活发现问题、汇集民意，把群众真实的声音带到人代会上，区里落实不了的建议，她就再带到市人代会上。多年来，她在市、区人代会期间提出口头建议200余条，书面建议、议案上百件，涉及老旧小区改造、优化交通、环境治理、社区卫生服务等方方面面。

在今年初召开的市十五届人大二次会议上，张梅菊又提出了关于加强传染病和公共卫生防控体系建设、城市副中心创建“大运河国家5A级景区”、解决老旧小区加装电梯难、通州区南大街地区改造提升等建议，这些建议都得到政府相关部门的重视和答复落实。张梅菊在第一时间把政府的办理结果反馈给群众，给大家吃下“定心丸”。

在多年履职的历练中，张梅菊完成了“身份”的转变，成长为一名尽责履职、担当实干、有着丰富实践经验的市人大代表。“当选市人大代表后，站位更高了，视野更广了，以前关注区里居民具体困难比较多，现在着眼于全市，关注的问题更宏观，主要是一些政策性

问题。”张梅菊担任区代表时，就开始关注新华街道天桥湾社区农转非居民的生活补贴的问题，并通过积极建议，为22名征地超转人员争取到了每个月1000元的低保补助。当选市代表后，张梅菊继续走访调研，进一步收集相关情况，继续向市里提出建议，希望能解决全区存在的类似问题。她的建议得到了市和区政府的高度重视和重点办理，落实征地超转人员低保作为一项政策在全区实施，全区680名农转非人员的低保问题全部解决。生活困难解决了，原来总通过上访争取保障的居民心里安定了，几位80多岁的老人含着眼泪送来锦旗：“听民声，汇民意，为民代言。”

### 为副中心建设奉献一份力量

京津冀协同发展战略和城市副中心建设为通州区带来了千载难逢的发展机遇。“副中心建设如火如荼，我们人大街工委的工作也要更上一个台阶！”2016年，张梅菊奉调到玉桥街道担任人大街工委副主任，她肩上的责任更重了。上任伊始，为了解辖区情况，张梅菊跑遍了17个社区，在与选民面对面的沟通交流中，她意识到，为代表履职做好服务保障，首先要建立起一套系统完善的人大街工委工作制度，要畅通代表联系选民的渠道，多方式、多渠道为代表履职搭建平台，真正搭建起和选民的“连心桥”。

于是，张梅菊带领人大玉桥街工委建章立制，制定了《通州区人

大常委会玉桥街道工作委员会代表工作手册》，包括代表工作职责、工作制度、实施意见和办法以及代表履职记录，使人大街工委工作有章可循、有序开展。着力规范了社区人大代表联络点工作，构建了街工委人大工作机构网络，分为人大街工委办公室、各社区人大代表联络点、选民代言员、全体选民四个层级，做到“有人员，有平台，有任务”，畅通上传下达联络渠道，并建立代表履职档案，激励代表主动履职、积极履职。

在张梅菊的带领下，人大街工委开展了丰富多样的代表联系选民活动。组织代表与选民代言员集中座谈，面对面联系选民，收集选民意见；组织代表参与“疏解整治促提升”十大专项治理、拆迁和“12345”市民热线诉求办理等街道中心工作，既能听到民声，又能发现问题；组织代表参加社区居民会议，提出有针对性可操作的建议，促进问题解决，及时化解矛盾；发挥代表的专业和职业优势，通过送法律进社区、送健康进社区、送关心青少年进社区等活动，惠及家庭、惠及选民。

“副中心建设是千年大计，百年大事，作为副中心的‘玉桥人’，我们就要有这份自豪感，做好基层人大和代表工作。”张梅菊说，要顺应副中心发展大计，更好地履行代表职责，把工作做好做实，用实际工作践行“人民选我当代表，我当代表为人民”诺言。✍



9月5日、6日，全国人大北京团部分代表赴延庆区调研生态涵养区建设情况



8月20日，市人大常委会副主任庞丽娟带队赴天坛医院调研院前与院内医疗急救衔接情况



8月22日，市人大常委会副主任李颖津带队赴冬奥场馆、世园会检查公共服务领域外语标识使用与管理工作情况

