

目 录

北京市第十五届人民代表大会常务委员会第 十五次会议议程	(1)
关于《北京市打赢蓝天保卫战三年行动计划》实 施情况的报告	陈 添(2)
北京市人民代表大会城市建设环境保护委员 会对市人民政府关于《北京市打赢蓝天保卫 战三年行动计划》实施情况报告的意见和建议	李 玎(7)
北京市高级人民法院关于刑事审判工作情 况的报告	寇 昉(10)
北京市人民代表大会监察和司法委员会对北 京市高级人民法院关于刑事审判工作情况的 报告的意见和建议	陈 永(14)
北京市人民检察院关于公益诉讼检察工作情 况的报告	敬大力(17)
北京市人民代表大会监察和司法委员会对北 京市人民检察院关于公益诉讼检察工作情 况的报告的意见建议	王 红(21)
北京市第十五届人民代表大会常务委员会代 表资格审查委员会委员名单	(24)
北京市人民代表大会常务委员会任免名单(市 人大财经办公室副主任)	(25)

北京市人民代表大会常务委员会公报

2019 年
第 5 号
(总号:287)
10 月 16 日出版

主办单位:北京市人大常委会办公厅
地 址:通州区清风路 33 号院
邮政编码:101169

北京市人民代表大会常务委员会公报

2019 年
第 5 号

(总号:287)

10 月 16 日出版

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(市
人大部分专委会委员) (26)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(二
中院副院长、审判委员会委员、庭长、审判员,
三中院审判员,铁路运输法院副院长,互联网
法院副院长) (27)

北京市人民代表大会常务委员会任免名单(市
检察院副检察长、检察委员会委员、检察员,
市检一分院检察委员会委员、检察员,市检
二分院副检察长、检察委员会委员、检察员,
市检三分院检察委员会委员、检察员,铁路
运输分院检察委员会委员、检察员) (28)

主办单位:北京市人大常委会办公厅

地 址:通州区清风路 33 号院

邮政编码:101169

北京市第十五届人民代表大会常务委员会 第十五次会议议程

(2019年9月19日至20日)

(2019年9月19日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议第一次全体会议通过)

一、传达学习习近平总书记视察北京香山革命纪念地时的重要讲话精神;传达学习省级人大立法工作交流会议精神

二、审议《北京市促进科技成果转化条例(草案二次审议稿)》

三、审议《北京市机动车和非道路移动机械排放污染防治条例(草案二次审议稿)》

四、审议《北京市街道办事处条例(草案二次审议稿)》

五、听取和审议市人民政府关于《北京市打赢蓝天保卫战三年行动计划》实施情况的报告

六、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

七、听取和审议市人民检察院关于公益诉讼检察工作情况的报告并进行专题询问

八、审议表决市十五届人大常委会代表资格审查委员会委员名单(草案)

九、决定人事任免事项

关于《北京市打赢蓝天保卫战三年行动计划》 实施情况的报告

——2019年9月19日在北京市第十五届人民代表大会

常务委员会第十五次会议上

北京市生态环境局局长 陈 添

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现向市人大常委会报告《北京市打赢蓝天保卫战三年行动计划》(以下简称“三年行动计划”)实施进展情况。

本市深入贯彻落实习近平生态文明思想和党中央、国务院关于打赢蓝天保卫战的重大决策部署，在市委坚强领导下，在市人大常委会监督支持下，在周边区域共同努力下，市政府及相关部门、各区，聚焦重型柴油车、扬尘、挥发性有机物等重点领域，综合施策、科学施治、精准发力，深入推进大气污染防治“一微克”行动，实现了空气质量持续改善。

在全市上下的共同努力下，2018年，本市PM_{2.5}年均浓度为51微克/立方米，同比下降12.1%。今年以来，本市空气质量进一步改善，截至8月底，PM_{2.5}平均浓度42微克/立方米，首次进入“40+”，创历史同期新低；在京津冀及周边省(区、市)“2+26”城市中，PM_{2.5}浓度最低，同比降幅最大。

一、重点任务进展情况

一是齐抓共管局面全面形成。成立了蔡奇书记任主任的市委生态文明建设委员会，下设大气污染综合治理及应对气候变化工作小组。市

领导带头当好“施工队长”，蔡奇书记在区委书记月度工作点评会上，必点排名靠后的区和乡镇(街道)，陈吉宁市长多次研究部署蓝天保卫战重点工作。健全完善“月通报、季报告”制度，通报情况细化实化到乡镇(街道)，打通大气污染防治“最后一公里”。全市上下积极落实职责，推进重点任务及工作措施落实。

二是政策法规体系不断完善。完成《北京市大气污染防治条例》修订，积极推进机动车和非道路移动机械排放污染防治条例(以下简称“机动车条例”)区域协同立法。提前实施国六排放标准，出台国三柴油货车全市域限行、扩大非道路移动机械低排放区、新能源货车路权保障等政策，完善老旧柴油车淘汰补助政策，实施机动车检验检测机构记分制管理办法。修订完善新增产业禁限目录，发布实施餐饮业、电子工业、加油站油气等排放标准，全力构建世界一流的环保标准体系。

三是移动污染源治理取得显著成效。创新实施“黑名单”闭环管理制度，累计将19.7万辆检测超标的重型柴油车纳入“黑名单”数据库；累计推广纯电动汽车28.47万辆，2018年以来，报废转出国三排放标准柴油货车7.55万辆；大力

推进“公转铁”，截至7月底，铁路发送商品车37万辆，同比增长23.8%；铁路运输进京砂石料62.89万吨，是2018年全年的六倍多。

四是扬尘精细化管控水平大幅提升。坚持“平台共享、部门负责、执法规范、环保督察、信息公开”二十字方针，印发《北京市扬尘管控工作意见》，明确各部门扬尘管控职责，细化扬尘管理标准。建成2700多套施工扬尘视频在线监控系统，每月对各区近1600条道路进行尘负荷监测，道路清扫保洁“冲、扫、洗、收”新工艺覆盖率达到90%以上。定期向社会公布各区和乡镇（街道）总悬浮颗粒物（TSP）、道路尘负荷等情况，强化社会监督。今年1—7月，全市降尘量均值为7吨/月·平方公里，同比下降23.9%。

五是生产生活领域实现深度减排。加大疏解非首都功能力度，2018年以来，累计退出一般制造业企业998家，实现“散乱污”企业动态清零。对重点行业挥发性有机物和餐饮油烟开展深度治理。加快“一证式”管理，2018年完成陶瓷制品制造等4个行业排污许可证申领核发，加强对已核发许可证行业证后监管。

六是能源利用水平持续提升。全市集中供热清洁化比例超过99%，平原地区基本实现“无煤化”。2019年，重点围绕冬奥会赛区、世园会周边继续开展清洁取暖改造。完善城镇“煤改电”采暖季电价优惠政策，加大执法检查力度，严防用煤反弹。大力发展绿色建筑，累计新增绿色建筑运行标识项目12项，在冬奥会工程、行政办公区建设工程等重点项目中推广超低能耗示范。

七是科技支撑能力显著加强。依据新一轮PM_{2.5}来源解析结果，科学编制“三年行动计划”。研发建立覆盖全市所有乡镇（街道）的

PM_{2.5}和TSP监测网络；对1.6万辆重型柴油货车实施在线监控；完善“热点网格”、大数据分析技术，对报警量大、空气质量排名靠后的乡镇（街道），开展“点穴式”精准执法，大大提高了执法效能和问题处置能力。

八是执法督察力度全面加大。2018年以来，累计检查重型柴油车356.4万辆次，处罚超标车45.9万辆次、9036.54万元；对江淮汽车开出1.7亿元最大罚单。累计查处扬尘类违法行为4万起，罚款2.01亿元；立案查处固定源大气类违法行为3708起，处罚金额9448.1万元。实现对16个区市级环保督察全覆盖；深入开展空气质量专项督察，集中约谈空气质量排名靠后的28个乡镇（街道）主要负责人，并通过媒体公开，将4个乡镇（街道）问题线索移交纪检监察部门。

九是区域协作机制进一步完善。在生态环境部的统筹调度下，印发实施“2018—2019秋冬季攻坚方案”，修订“空气重污染应急预案”，开展区域联防联控和联动预警。在周边省（区、市）的大力支持下，圆满完成了“一带一路”国际合作高峰论坛、世园会开幕式、亚洲文明对话大会等重大活动保障工作。

十是全民参与水平广泛提升。以“一微克行动”为主线，推出融媒体系列报道和大型主题采访，持续宣传解读蓝天保卫战工作进展。举办“北京生态环境文化周”等主题活动，鼓励市民积极践行绿色生产方式。在联合国环境署年会上发布《北京二十年大气污染治理历程与展望》，对外讲好北京“生态环境故事”。鼓励公众监督，严格落实“接诉即办”要求，按时办结率100%。

二、存在的主要问题

总体上看，“三年行动计划”印发实施以来，全市各区、各部门严格落实各项任务要求，实现

了空气质量持续改善。但我们也清醒地认识到,本市空气质量与国家标准和广大市民期盼相比,仍存在一定差距,大气污染防治工作形势依然严峻。

(一)空气质量与人民群众的期盼仍有差距

主要污染物浓度仍超过国家标准。2018年,本市PM_{2.5}、PM₁₀、NO₂、O₃浓度分别超过国家二级标准46%、11%、5%和20%。其中,PM_{2.5}超标比例最大,是影响本市空气质量的首要污染物。与发达国家大城市年均10—20微克/立方米相比,本市PM_{2.5}年均浓度相差2—3倍,与市民群众对蓝天的期盼仍有差距,空气质量改善仍将是长期、艰巨的过程。

空气重污染情况仍时有发生。近年来,本市空气重污染日呈明显下降趋势,但2018年仍有22天。特别是秋冬季,受不利气象条件、季节性污染物排放量增大等因素影响,空气重污染易发、多发,2018年秋冬季重污染日占全年的85%,影响了市民蓝天获得感。

(二)大气污染减排空间收窄

随着多年来持续性、大规模、集中化工程减排项目的陆续实施,本市工程减排的潜力空间越来越小。随着燃煤污染问题基本解决,机动车为主导的移动源污染特征更加突出,城市正常运转和市民日常生活的“刚性”排放占比越来越大,需要从工程减排为主转向工程和管理减排并重,更多地依托科技创新和技术进步,依靠法律、经济、技术和公共政策的引导,通过管理的法制化、精细化,来实现空气质量的持续改善。特别是现阶段,在制定污染防治政策时,涉及与市民生活和城市运行保障等相关领域,难度更大,需进行更全面、系统的分析研判。此外,受场站条件等因素制约,公交、物流等专用领域充电设施建设还

难以满足需求,车辆电动化进程有待加速。

(三)城市精细化管理水平还存在差距

本市的城市精细化管理能力和水平与作为首都的城市定位相比还存在一定差距。本市各类工地开复工面积大,非道路移动机械流动性强,缺乏行之有效的识别和监管;个别施工企业工作精细化程度不高,苫盖不严、不及时,清理、洒水措施落实不到位等问题时有发生;挥发性有机物排放中,城市面源和居民生活源所占比重越来越大,呈现点多量大面广、间歇排放的特点,治理难度大。部分乡镇(街道)环保工作人员不足或职责落实不到位,对基层环保违法问题难以及时处置。

(四)区域协同治理还需向纵深推进

京津冀区域地形呈“簸箕状”,在偏南风的主导风向作用下,污染物易沿山前传输,最终在本市堆积并转化,加之华北地区干旱少雨、水域面积小等,生态系统大气自净能力较弱,京津冀地区重污染多发,虽然近年来空气质量实现了大幅改善,但京津冀地区仍是全国大气污染最重的区域之一。

当前,周边区域工业结构偏重,能源结构以燃煤为主,运输结构以公路为主,京津冀区域污染物排放总量远超环境容量。根据PM_{2.5}最新源解析结果,本市PM_{2.5}来源中,区域传输约占三分之一,重污染期间的传输贡献占比达55%—75%。区域空气质量改善成果尚不牢固,三地污染物排放标准还需进一步协同,打击区域环境违法犯罪还需进一步深入,区域高排放货车查处力度还需进一步加强,更需在优化产业结构、能源结构、运输结构等方面下大力气,从根本上推进污染物实现结构性减排,推动区域空气质量共同持续改善。

三、下一步工作

2020 年底前,是国家全面建成小康社会的决胜阶段,也是打赢蓝天保卫战的攻坚阶段,大气污染防治任务更重、压力更大。市政府将牢牢把握首都城市战略定位,以 PM_{2.5} 治理为重点,聚焦重型柴油车、扬尘、挥发性有机物等重点领域,以“精益求精、万无一失”的标准,全力做好国庆 70 周年庆祝活动保障工作,全面完成“三年行动计划”各项任务,推动首都大气环境质量持续改善,提升广大人民群众蓝天幸福感、获得感。

一是推进移动源低排放化。疏堵结合、加快高排放柴油车更新淘汰,落实新能源货车路权保障政策,加快车辆电动化进程;积极推进“公转铁”,优化调整交通运输结构。严格执行国三排放标准柴油货车全市域限行和高排放非道路移动机械禁用区政策。严格实施国六机动车排放标准,强化新车一致性检测和在用车排放监管,闭环管理超标排放柴油货车;积极配合“机动车条例”立法出台,建立非道路移动机械编码登记制度,完善重型车排放在线监控项目建设,进一步夯实基础、提升能力。

二是推进扬尘污染管控精细化。严格落实《北京市扬尘管控工作意见》,加快研究出台各类施工工地监控技术和数据传输规范,形成全市统一的扬尘可视化、智能化监管平台,完善管理和执法部门之间信息共享机制;充分使用记分、信用联惩、停止在京投标资格等手段加强扬尘违法行为监管。建立区、乡镇(街道)、村(社区)三级道路清扫保洁体系,提升城市道路“冲、扫、洗、收”新工艺作业率和机械化清扫标准。综合运用扬尘在线视频监控、粗颗粒物监测网络、道路快速检测、卫星遥感等技术手段,提升扬尘精细化

管控水平。

三是推进生产生活绿色化。以疏解非首都功能为“牛鼻子”,继续退出一般制造业和污染企业,稳步实施镇村产业聚集区转型升级。推进挥发性有机物“一厂一策”治理,加快构建标准引领的挥发性有机物管理体系,推动建立基于“源头管控+运行状态监管”的挥发性有机物管理模式。推进低挥发性建筑类涂料和消费品使用,开展汽修行业挥发性有机物治理,继续推进餐饮业规范化管理和整治。完成汽车制造、木质家具制造、电子等行业排污许可证核发工作,并强化证后监管。

四是推进能源消费清洁化。稳步推进电能替代,最大限度利用外输电。充分开发本地新能源资源,加大可再生能源在城市副中心、新机场等重点领域的应用。继续巩固“无煤化”成果,严控新增用煤,全面提升新能源和可再生能源比重,有序推进山区村庄“煤改清洁能源”工作。加快出台新版节能率 80% 以上新建建筑节能设计标准,推进绿色标识建筑、超低能耗建筑发展和既有建筑节能改造。

五是推进执法督察常态化。进一步健全部门联合执法、案件移送等工作机制,常态化开展“点穴式”执法,利用热点网格、移动监测、在线监控等科技手段,重点加强对重型柴油车、非道路移动机械、加油站、涉挥发性有机物排放重点行业的监管执法,提升重型柴油车氮氧化物排放检查力度。研究制定北京市生态环境保护督察工作实施细则,严格落实生态环境保护“党政同责、一岗双责”,纳入量化考核,定期通报排名,依法依规对履职尽责不到位、失职失责、工作不力等问题严肃处理。

六是推进区域大气污染防治协同化。以

“机动车条例”协同立法为契机,推动进一步强化区域间高排放移动源的协同打击。在国家相关部门的统筹指导下,加强京津冀及周边地区污染联防联控,共同开展空气重污染应急联动;继续实施秋冬季大气污染综合治理攻坚行动,协同周边地区共同做好重大活动空气质量保障,推动区域空气质量共同改善。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,下一步,我们将继续以习近平新时代中国特色社会主义思想

为指引,认真贯彻落实习近平生态文明思想,在党中央、国务院和市委的坚强领导下,在市人大的监督支持下,在全市人民的共同努力下,紧抓机遇、求真务实,勇于担当、开拓创新,加快推进“三年行动计划”各项任务措施落实,推动首都大气环境质量持续改善,为实现首都高质量发展、建设国际一流和谐宜居之都打下坚实基础,为全面建成小康社会贡献力量。

以上报告,提请市人大常委会审议。

北京市人民代表大会 城市建设环境保护委员会对市人民政府 关于《北京市打赢蓝天保卫战三年行动计划》 实施情况报告的意见和建议

——2019年9月19日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议上

北京市人大城市建设环境保护委员会副主任委员 李 玘

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为协助常委会听取和审议市政府关于《北京市打赢蓝天保卫战三年行动计划》实施情况的报告，今年7月以来，城建环保委员会组织委员代表实地调研柴油货车、扬尘、挥发性有机物治理等情况，召开座谈会，听取打赢蓝天保卫战工作进展情况。8月30日，城建环保委员会召开第七次会议，研究讨论市政府的报告，提出专委会的意见和建议。

一、基本情况

在市委生态文明建设委员会领导和统筹协调下，市政府及相关部门全面贯彻习近平生态文明思想，在落实三年行动计划中，取得了良好成效。今年1—8月，本市空气中细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度42微克/立方米，历史同期最低，群众蓝天幸福感明显增强。在2019年3月联合国环境规划署发布的《北京二十年大气污染治理历程与展望》评估报告中，充分肯定了北京空气质量改善的成果，同时指出北京市在大气环境质量改善方面所做的努力为全球其它城市，尤其是发展

中国家城市提供了值得借鉴的经验。

一是大气污染防治体制机制日趋完善。制定年度行动计划，明确各区、各部门重点任务和措施，市、区、街(乡)三级污染防治职责层层压实，党建引领“街巷吹哨、部门报到”工作在各区大气污染防治中发挥显著作用。空气重污染天气应对措施有力，实施机动车限行管理，对涉气企业实行“一厂一策”，根据污染程度预警实施限产或停产。区域联动取得新突破，在重大活动期间，开展联动预警，协调生态环境部会同周边省、区、市协同减排。

二是大气污染物减排措施有效实施。2018年至今，全市累计退出一般性制造业企业998家，实现“散乱污”企业动态清理整治。平原地区村庄基本实现“无煤化”。淘汰国三标准柴油车约7.55万辆，7月1日起，提前实施国六机动车排放标准。完成对57家重点企业挥发性有机物“一厂一策”深度治理年度目标。在住建委登记的所有建筑工地、机动车检验场尾气检测、部分区域餐饮企业油烟治理等实现远程在线监控。

部分区域实施路口微循环管理,打通堵点,减少机动车怠速排放。扩大“冲扫洗收”新工艺作业范围,开展道路清扫尘土残存量监测。

三是大气环境执法力度全面加大。2018年至今,累计处罚重型柴油超标车 45.86 万辆次,罚款 9036.54 万元。在全国率先实施重型柴油车氮氧化物排放检测,处罚氮氧化物超标 18043 辆次,罚款 388.89 万元。查处建筑垃圾、施工现场、渣土车道路遗撒等扬尘类违法行为 40009 起,罚款 2.01 亿元。立案查处固定源大气类违法行为 3708 起,处罚金额 9448.1 万元。

二、存在的问题

城建环保委员会认为,打赢蓝天保卫战还存在以下问题。

一是移动源污染治理不够到位。对重型柴油货车路面执法处于“打游击”状态,对超标车仅罚款 200 元,处罚较轻,在市界处罚后,无专用劝返出京通道,无强制维修要求,导致车辆所有者整改落实难;部分机动车检验机构对尾气存在不按规范检测、替车检测、租用净化器检测等违法行为。非道路移动机械中,除农业机械中的拖拉机、收割机以及工业叉车外,其他行业没有注册登记制度,使用单位有自己购买的、有临时租用的;此类机械污染物排放量高、流动性强,底数不清,缺乏系统有效的监管。

二是车辆电动化推进不够均衡。截至 7 月底,全市已累计推广纯电动汽车 28.47 万辆,但在公共服务领域电动汽车推广还不够均衡,目前充电基础设施建设还不能满足快速增长的电动汽车需要。公交场站充电基础设施建设受场地条件和外电源引入工程制约,出现桩少车多、“车等桩”现象,影响公交电动车投入使用。环卫电动车属改装车,车辆价格高、故障率高、使用效率

低、续航里程低,与环卫作业需求差距较大。同时,公交、环卫还受常规车辆报废规定制约以及受财政资金到位时间影响,完成 2020 年底中心城区和城市副中心新能源车占比达到 80% 指标难度较大。邮政快递属于高度市场化行业,对企业使用新能源货车政策支持和引导推广力度不够,存在车辆购置补贴、进城通行便利鼓励政策不配套等问题,影响企业更换电动汽车的积极性。

三是扬尘精细化管控不够全面。对照 2019 年行动计划时限要求,搭建全市统一的扬尘视频监控平台工作进度相对滞后,除生态环境局试点项目安装外,交通、水务、园林等行业建设工地尚未接入统一的远程监控系统,扬尘监控系统平台共享不够充分;房建类施工场地土方阶段和市政阶段扬尘问题管控有待加强,城乡结合部道路、裸露地面、小微工程施工等扬尘管控不够精细;存在违规使用渣土车、建筑垃圾乱倒乱卸、黑渣土场以及部分行业违规夜间施工导致的扬尘污染问题。

三、意见和建议

城建环保委员会认为,根据北京市大气污染物来源情况,打赢蓝天保卫战要以细颗粒物治理为重点,坚持精治共治法治,以科技创新为引领,大力推动各领域协同减排,一微克一微克地改善。

一要坚持依法治理,推进重型柴油货车和非道路移动机械低排放化。机动车和非道路移动机械是本地细颗粒物(PM_{2.5})的最主要来源,市人大常委会正在审议《北京市机动车和非道路移动机械排放污染防治条例》(以下简称《条例》),该《条例》着重加强源头控制,明确排放标准、强化治理措施、加大处罚力度,完善超标车辆

维修复检制度,规范车辆检验和维修机构行为。按照立法计划,《条例》将提请市十五届人大三次会议审议表决。城建环保委员会建议,《条例》通过后,市政府及相关部门要加大宣传力度,尽快制定配套规定,及时运用《条例》开展一线执法,加大违法行为查处力度,利用大数据分析,对超标车数量多的单位和超标次数多的车型,定期开展精准入户执法检查。探索研究在市界检查站设置尾气超标车辆劝返通道问题。加大对超标车辆的淘汰更新力度,扩大在用重型柴油车在线监控安装范围。建议市人大常委会适时开展执法检查,促进《条例》落地实施。

二要注重综合施策,统筹推进车辆电动化进程。车辆电动化在推进中面临的困境和挑战,需要职能部门发挥创新精神,勇于担当,综合施策,加快推进公交、出租、环卫、邮政、快递等领域车辆电动化步伐,推动新能源汽车科技创新,对重点领域电动车推广,要根据三年行动计划目标,统筹财政补贴资金使用,推动纯电动出租车更新奖励及新能源货车通行便利鼓励政策落地

实施。要着重加强公共领域充电基础设施建设,建立综合协调机制,破解建设用地选址难、外电源引入工程制约因素多的难题,在条件许可的情况下,充分利用临时场地、立交桥下,增设充电基础设施。

三要强化科技创新引领,提高扬尘污染防治精细化水平。要常态化开展污染源排放清单编制、大气污染物来源解析,完善热点网格集成技术,集成卫星遥感、粗颗粒物监测等数据,利用大数据分析方法为扬尘精准管控、执法提供科技支撑。明确行业主管部门和属地的监管责任,强化对交通、水务、园林等施工现场精细化管控,积极推进扬尘违法行为闭环管理。加快推进统一的扬尘视频监控平台建设,尽快完善监控技术和数据传输接入规范,实现上述行业施工现场扬尘治理情况远程在线监控,纳入城市扬尘执法管理统一体系。发挥环保网格员作用,管理好小微工地施工。加大对建筑垃圾违规消纳和违规夜间施工的执法检查力度。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

北京市高级人民法院 关于刑事审判工作情况的报告

——2019年9月19日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议上

北京市高级人民法院院长 寇 昉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据本次会议安排，我代表市高级法院报告2016年以来全市法院刑事审判工作情况，请审议。

一、刑事审判总体情况

近年来，全市法院紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的工作目标，坚持惩罚犯罪与保障人权相统一、实体公正与程序公正相统一，切实履行维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的职责使命，2016年至2019年上半年，全市法院共审结刑事案件7万8064件。

一是依法严惩严重刑事犯罪，全力维护国家政治安全和首都社会稳定。认真落实总体国家安全观，依法严厉打击危害国家安全犯罪，审结一批间谍、涉恐等案件，有力维护政权安全和制度安全。依法严惩严重影响群众安全感的刑事犯罪，审结杀人、抢劫、绑架、放火、爆炸等严重暴力犯罪3408件，依法审理“工体驾车撞人案”“西单大悦城砍人案”等重大案件，促进社会治安保持总体平稳，我市严重暴力犯罪呈现下降趋势。深入开展反腐败斗争，审结职务犯罪1176件，依法审理张少春、莫建成等原省部级领导干

部重大职务犯罪案件。积极应对非法集资等涉众型经济犯罪高发态势，完善追赃减损工作机制，依法审理“e租宝”案等涉众型经济犯罪案件，有力促进金融风险防控化解。依法惩治利用网络实施的新类型犯罪，审结“快播公司传播淫秽物品牟利案”、“4.13”特大跨境电信诈骗系列案等重大案件，有效净化网络环境、维护网络安全。主动回应群众关切，加大对危害食药安全、污染环境等犯罪的打击力度，审结相关案件1026件。

二是纵深推进扫黑除恶专项斗争，净化政治生态和社会环境。深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，从维护国家长治久安、维护基层政权稳固的高度，充分认识扫黑除恶专项斗争重大意义，坚决落实中央专项斗争决策部署。充分体现严惩方针，对黑恶犯罪依法重判快判，2018年初专项斗争开展以来，审结黑恶势力犯罪80件333人，判处五年以上有期徒刑76人，对陈海涛、张艳超等涉黑涉恶犯罪依法从严惩处。加大“打财断血”力度，对“见黑见恶不见财”案件逐一排查，依法判处追缴、罚没、责令退赔财产1.3亿余元，坚决铲除黑恶势力经济基础。加大深挖彻查、“打伞破网”力度，受理涉“保护伞”案件11件11人，已摸排、转递涉黑恶和“保护伞”线索483条，

获得反馈 204 条,立案 39 条。积极参与社会治理,针对办案中发现的问题共发送司法建议 48 件。

三是坚持以事实为根据、以法律为准绳,确保刑事案件经得起法律和历史的检验。严格落实罪刑法定、疑罪从无、证据裁判等原则和制度,对 16 名公诉案件被告人依法宣告无罪,确保无罪的人不受刑事追究。加强产权司法保护,经最高法院指令,市高级法院再审纠正 3 件外省法院原审的涉产权保护刑事错案,有力保障企业家安身、安心、安业。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,发挥庭审实质作用,推动落实证人、鉴定人出庭作证制度,2018 年证人出庭超过 300 人次,召开庭前会议 158 次,确保证据出示在法庭、控辩意见发表在法庭、裁判结果决定在法庭,促进侦查程序和公诉程序的办案标准符合审判法定定罪标准。积极贯彻刑事案件繁简分流改革,完善落实认罪认罚从宽制度,总结推广“全流程速裁”模式。加强对当事人和律师诉讼权利的保护,推进刑事案件律师辩护全覆盖,全市三级法院全部建立法律援助工作站,构建了控辩审三方沟通渠道和互评机制。

四是积极参与平安北京建设,充分发挥刑事审判规范社会行为、促进社会治理的作用。通过审判全程公开、典型案例发布,使刑事审判成为全民法治公开课,在审理涉及校园欺凌、危险驾驶等社会关注案件时,及时开展以案释法,引导社会价值、规范社会行为、传递法治正能量。在未成年人审判中,贯彻教育感化挽救方针,加大非监禁刑适用力度,非监禁刑适用比率达到 30.5%,对未成年被告人实现社会调查全覆盖,对符合法律规定的未成年犯全部实行犯罪记录封存,促进未成年犯改过自新、回归社会,少年审

判庭荣获“全国青少年维权岗”等荣誉称号。深入开展送法进农村、进社区、进学校、进军营活动,促进犯罪源头预防、矛盾源头化解。

二、存在的问题和困难

多年来,我国创造了经济高速发展、社会大局稳定两大奇迹,被认为是世界上最安全的国家之一,这充分体现了中国特色社会主义的优越性;北京作为首都,社会治安平稳可控,群众安全感不断提升。同时,我们也看到,我国仍处于社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化过程中,刑事犯罪依然易发多发,新型违法犯罪大量涌现,审理难度不断加大。其中,涉资本证券市场、银行金融机构、网络信息系统等犯罪专业性、隐蔽性强,组织传销、电信诈骗等多发犯罪动态化、团伙化、智能化特点突出;非法集资等涉众型经济犯罪容易引发区域性、系统性风险;涉黑涉恶犯罪向隐蔽化转型、向新行业新领域扩张。这些新情况新问题都对刑事审判事实认定、案件定性、法律适用带来新的挑战。同时,进入新时代,人民群众对刑事审判的公正高效、严格规范、公开透明都提出了越来越高的期待和要求。面对新的形势任务,面对人民群众的新要求新期待,全市法院刑事审判还不完全适应:

一是审判质量效率有待进一步提升。有的审判人员没有牢固树立正确的刑事司法理念,“重打击、轻保护”“重实体、轻程序”“重口供、轻证据”等思想观念未能彻底摒弃,违反法定程序的情况仍有发生。有些案件的处理未能兼顾法律正义和社会正义,就案办案、机械司法,裁判结果未被当事人以及社会公众广泛认同,未能很好实现法律效果与社会效果有机统一。在扫黑除恶专项斗争中,有的案件推进缓慢,有的案件对

黑恶犯罪相关财产追缴罚没不到位,有的案件对可能涉及的“保护伞”“关系网”排查不够全面深入,有的案件审理中未能深入分析行业管理、社会治理等方面存在的问题。对涉众型经济犯罪等严重破坏经济社会秩序的多发犯罪,预防和打击力度需要进一步加强,涉案赃物价值贬损问题较为突出,挽回经济损失的工作需要进一步改进和加强。

二是刑事诉讼制度改革有待继续深化。以审判为中心的刑事诉讼制度改革,虽然制度构建基本完成,但落实不完全到位、效果尚未完全显现。有的案件证据标准把握不统一,没有形成统一的证据指引,审判对侦查、起诉的制约和引导作用尚未充分发挥,公检法机关之间相互配合、相互制约的工作机制有待进一步健全,审判中心作用有待进一步加强。有的审判人员对庭审实质化还不够适应,仍然习惯于通过阅卷认定事实。有的审判人员没有树立控辩平等观念,对被告人合法权益保护不力,对被告人和律师的辩护意见重视不够,有的裁判文书未能充分回应律师辩护意见,有的说理不充分。证人出庭率还不高,证人出庭难等问题仍然存在。审判阶段律师辩护全覆盖虽然基本实现,但还以法律帮助为主要形式,有效辩护有待加强。

三是刑事审判在社会治理中的作用需要不断增强。刑事审判平复化解社会矛盾的功能发挥还不够充分,有些案件未能做到案结事了。有的审判人员参与社会治理的主动性不强,司法建议促进社会治理的作用有待进一步加强,同时,有关单位对司法建议重视不足,整改不够积极。涉众型经济犯罪等案件仍然多发,反映出刑事审判推动完善相关监管制度的作用仍需加强。内设机构改革后,多数基层法院不再单独设置未

成年人审判庭,如何传承发展未成年审判机制、完善未成年人权益保护和未成年人违法犯罪防控体系,需要进一步加强研究。

四是刑事审判队伍素质能力需要进一步提升。有的审判人员对新类型案件以及犯罪方式的发展变化研究不够深入,办理疑难复杂案件、新类型案件的专业素质有待增强。有的审判人员统筹处理法律问题与社会问题的能力不足,矛盾化解能力、舆情应对能力有待提升。刑事审判队伍人才流失、年龄结构断层问题较为突出,部分基层法院刑事审判力量有待增强。个别刑事审判人员廉洁自律意识不强,损害了法院形象,危害了司法公信。

三、进一步加强刑事审判工作的措施

刑事审判事关政权巩固、社会稳定和群众生命财产安全,全市法院要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,主动适应新形势新要求,着力解决刑事审判工作中存在的问题和不足,坚持最高标准、最严要求、最好效果,努力开创刑事审判工作新局面。

一是进一步树立正确刑事司法理念。坚持党对法院工作的绝对领导,紧紧围绕首都工作大局,充分发挥刑事审判职能,坚决维护政治安全特别是政权安全和制度安全,坚决维护首都社会稳定。坚持惩罚犯罪与保障人权并重,依法严惩严重刑事犯罪,贯彻宽严相济刑事政策,依法保护被告人人权和被害人各项权利,充分尊重和依法保障律师履行辩护职责。坚持实体公正和程序公正并重,将罪刑法定、证据裁判等原则和制度贯彻落实到每一起案件,确保事实认定符合客观真相、办案结果符合实体公正、办案过程符合程序公正。坚持法律效果和社会效果相统一,把法律专业与社会共识结合起来,确保裁判结果既

依法公正,又符合人民群众普遍正义观念。

二是进一步推进扫黑除恶专项斗争。深入学习贯彻习近平总书记关于扫黑除恶专项斗争的重要指示精神,自觉承担专项斗争重大政治责任,着力解决中央扫黑除恶专项斗争反馈的问题。加大依法严惩力度,实行专人包案、全程督导,确保审判质量。加快办案进度,力争今年6月底前受理的涉黑涉恶案件在9月底前全部审结。加大财产刑适用力度,确保每案“打财断血”穷尽手段、清仓见底,防止黑恶势力死灰复燃。持续开展涉黑涉恶线索再排查活动,紧盯每一起涉黑涉恶案件背后的“保护伞”,推进扫黑除恶专项斗争“深挖根治”。对黑恶案件落实一案一建议要求,加强与行业主管部门的工作联动,形成齐抓共管合力。加大宣传力度,进一步营造扫黑除恶专项斗争强大声势。

三是进一步提升刑事审判质效。大力加强刑事审判规范化建设,对改判、发回重审等案件逐案开展审判质量评查,推动解决尺度不一、程序瑕疵、裁判说理性不强等问题。与公安、检察机关协同解决涉众型经济犯罪等多发新类型案件定罪量刑、涉案资金管理、追赃挽损等方面存在的问题,增强打击犯罪的针对性、实效性。坚持少年司法理念,进一步加强未成年人审判专业化建设。增强参与社会治理的使命担当,主动延伸审判职能,认真落实平安北京建设各项职责,推动以法治思维和法治方式化解矛盾、维护稳定。自觉接受人大监督,主动邀请人大代表旁听庭审、参与案件评查,认真落实代表关于刑事审判工作的意见建议。依法办理检察机关抗诉案件和检察建议,共同维护司法公正。

四是进一步深化落实刑事诉讼制度改革。坚持以审判为中心,研究制定类案证据指引,通过依法公正审判确立司法标准,更好发挥对侦

查、审查起诉及辩护等诉讼活动的指引和规范作用。继续强化庭审实质作用,进一步探索远程视频作证等辅助机制,有效解决证人出庭率较低等问题。进一步提升速裁、认罪认罚从宽制度适用比率,研究制定认罪认罚量刑标准。配合完善刑事法律援助律师管理和评价监督机制,推动提升刑事辩护质量。进一步加强刑事审判智能化建设,积极参与政法办案智能管理系统的建设和应用,切实提升刑事审判科技应用水平。加大与公安、检察、司法行政机关的沟通协调力度,确保各项改革措施相互促进、协调发展,提升改革整体效能。

五是进一步强化刑事审判队伍革命化、规范化、专业化、职业化建设。持续开展“不忘初心、牢记使命”主题教育,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,确保刑事审判队伍树立“四个意识”,增强“四个自信”,做到“两个维护”。着力加强专业化建设,大力开展业务培训,促进刑事法官深刻理解法律精神,提高分析证据、认定事实、主持庭审、运用法律等各方面能力,确保准确惩罚犯罪、有效保障人权、妥善化解矛盾。着力充实刑事审判力量,加强青年骨干法官培养,通过改进基层党建等方式,切实增强刑事审判队伍的凝聚力、战斗力。着力加强廉政建设和反腐败斗争,健全从严管理监督体系,确保刑事审判队伍清正廉洁。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,市人大常委会专门听取刑事审判工作情况报告,既是对全市法院刑事审判工作的监督,也是支持、鞭策和鼓舞。全市法院将在市委领导下,在市人大及其常委会的监督支持下,坚持司法为民、公正司法,进一步改进和加强刑事审判工作,为维护国家政治安全和首都安全稳定,为推进法治中国首善之区建设作出新的更大贡献。

北京市人民代表大会监察和司法委员会 对北京市高级人民法院关于刑事审判工作情况的 报告的意见和建议

——2019年9月19日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议上

北京市人大监察和司法委员会主任委员 陈 永

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照今年市人大常委会监督工作计划和主任会议确定的工作方案，成立由市人大监察和司法委员会组成人员、司法代表小组成员为主的调研组，对本市法院刑事审判工作情况进行了调研。为增强调研的针对性、实效性，市人大常委会内务司法办公室加强与市高级人民法院的沟通，提出了调研重点。调研组围绕扫黑除恶专项斗争、落实以审判为中心的刑事诉讼制度改革等，通过实地视察、听取汇报、旁听庭审等方式到中级和基层法院调研，分别听取了监察、检察、公安、司法行政等机关的汇报和意见建议。市人大常委会副主任侯君舒率队到市第三中级人民法院调研，对法院刑事审判工作提出意见。8月28日，监察和司法委员会召开会议，专题研究市高级人民法院关于刑事审判工作情况的报告（讨论稿），并提出意见和建议。

监察和司法委员会认为，近年来，全市法院按照中央和市委的部署要求，积极落实各项改革任务，全面准确履行刑事审判职能，刑事司法能力和审判质效都有了很大提升，在惩治犯罪、维

护公平正义和首都安全稳定方面发挥了重要作用。市高级人民法院的报告，总结了成绩，问题找的准，原因分析具体、客观，解决对策务实可行。监察和司法委员会同意这个报告。

在看到工作成绩的同时，还应当清醒地看到当前刑事审判工作中还有一些问题：

一是以审判为中心的刑事诉讼制度改革需要进一步深化。与之相适应的罪刑法定、人权保障、证据裁判等现代刑事司法理念尚未牢固确立，还不能体现在每一个司法裁判上。与公安、检察、司法行政机关之间的沟通协调作用发挥不充分，统筹推进改革的力度以及机制落实有待进一步加强。证人鉴定人出庭率不高，证人出庭难问题依然存在。法律援助辩护律师主要以法律帮助为主，辩护职能尚未充分发挥。重罪案件中适用认罪认罚从宽制度需要进一步规范，被告人自愿认罪认罚并同意适用速裁程序审理的适用率有待进一步提高。有些案件审理时间过长，重大、复杂案件当庭宣判率不高，裁判文书的说理性不强、司法裁判尺度不统一问题时有反映，审判质效需要进一步提升。

二是扫黑除恶专项斗争需要进一步加强。有的法院和干警对开展扫黑除恶专项斗争的重大意义认识不到位,重视程度不够,对中央有关扫黑除恶专项斗争的规定和要求没有吃透,对案件定性、法律适用、证据标准的把握还不够统一。有的法院参与黑恶案件办理的专业力量不强,经验不足,依法查处财产、追缴其他违法所得不及时,一些案件办理的质量不高,影响了专项斗争的深入开展。有的法官满足于“就案办案”,对查办案件中发现的行业管理、社会治理方面的问题剖析不及时、不深入,司法建议运用不够充分,对案件背后可能涉及的“保护伞”、“关系网”敏锐性不够,主动发现、排查线索意识不强,惩治黑恶势力犯罪的整体司法效能有待进一步提高。

三是审理金融、电信网络、涉众型经济犯罪等新类型犯罪案件需要进一步改进。与公安、检察机关的协作配合机制有待进一步健全完善,对新类型案件的规律、特征分析研究不够,典型案例法治宣传力度不够,参与社会治理成效有待进一步彰显;非法集资类犯罪案件追赃挽损率低,涉案赃物价值贬损问题突出,办案周期长也导致了涉案人员集体访频繁,影响首都社会和谐稳定。

四是队伍综合素质能力需要进一步提升。基层法院普遍反映刑事审判力量不足、法官队伍老化、队伍结构不合理,人才流失较为严重;面对重大、复杂敏感案件,有的法官刑事司法能力不足,专业化审判水平有待进一步提高;单纯以办案数量考核刑事审判业务不科学,影响了刑事审判干警的职业尊荣感和工作积极性;内设机构改革后,基层法院的少年庭基本并入其他庭室,对未成年人案件审判队伍形成较大冲击。

如何落实好司法改革任务,更好地发挥刑事

审判职能作用,还需要全市法院作更大的努力。对此,监察和司法委员会提出以下建议:

一、强化政治担当,深化对做好首都刑事审判工作重要性的认识

全市法院要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深刻认识首都刑事审判工作的重要意义和面临的新形势新任务新要求,树牢“四个意识”,坚定“四个自信”,做到“两个维护”,始终确保首都刑事审判工作正确的政治方向。紧紧围绕让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义这个目标,坚持惩罚犯罪与保障人权相统一,依法严惩危害国家政治安全、经济安全和社会稳定的各类刑事犯罪,进一步发挥好刑事审判的惩戒、震慑、预防功能,更好地服务于首都改革发展稳定大局,为建设法治中国首善之区和国际一流的和谐宜居之都提供有力的司法保障。

二、坚持首善标准,高水平做好新时代首都刑事审判工作

要始终坚持首善标准和问题导向,严格落实刑事诉讼法,深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革,在非法证据排除、证人鉴定人出庭作证、刑事案件律师辩护全覆盖、依法保障刑事诉讼参与人权利等方面取得新进展。加强对公安改革、检察改革的研究分析,发挥好审判的引领和导向作用,推动侦查、检察机关按照审判标准开展侦查取证和批捕起诉。积极探索案件审理方式的改革,促进案件繁简分流,不断提升刑事审判工作的效率和水平。加强与公安、检察机关的协调配合和工作衔接,做好金融、电信网络、涉众型经济犯罪的审判工作,既依法严惩犯罪,又最大限度地追赃挽损,维护好首都社会稳定。深入研究新类型案件的规律、动向和特征,及时向党委、政府

和有关部门提出意见建议,充分发挥刑事审判在社会治理中的作用;通过典型案例加强法治宣传,实现法律效果和社会效果的有机统一。

三、坚持依法严惩,深入开展扫黑除恶专项斗争

要进一步提高政治站位,深化对开展扫黑除恶专项斗争的认识,确保中央和市委扫黑除恶专项斗争的重大决策部署在全市法院得到不折不扣贯彻落实。坚持对黑恶势力犯罪零容忍,准确把握法律政策、统一适用标准,依法从严快审人民群众反映强烈的黑恶势力犯罪,始终保持对各类黑恶势力犯罪的高压态势。立足审判职能,进一步加强与纪检监察、公安、检察等部门的协作配合,建立健全长效机制,参与综合治理,提高惩治黑恶势力犯罪的整体司法效能,推动本市扫黑除恶专项斗争向纵深发展。

四、完善机制保障,大力加强刑事审判队伍建设

要强化司法业务能力建设,不断提高刑事法官驾驭庭审、审查证据、适用法律、把握政策、判决说理以及审理新类型案件的能力水平。加强刑事审判团队建设,健全完善职业保障,着力解决好队伍不稳定、年龄结构断档的问题,进一步拓宽职业发展空间,提升刑事审判岗位的职业荣誉感。综合考虑案件数量、类型、难易程度、办案质效等因素,建立符合刑事审判工作特点的考核机制。坚持少年审判专业化发展方向,进一步深化少年家事审判工作体制机制改革。强化监督制约,完善刑事审判监督管理,充分运用现代科技手段,大力提高刑事审判工作的信息化应用水平,提升司法效率,促进司法公正。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

北京市人民检察院 关于公益诉讼检察工作情况的报告

——2019年9月19日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议上

北京市人民检察院检察长 敬大力

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市人大常委会本次会议议程安排，我代表北京市人民检察院，报告全市检察机关开展公益诉讼检察工作情况，请予审议。

探索建立检察机关提起公益诉讼制度，是党中央作出的重大决策部署。2015年7月1日，全国人大常委会授权开展试点；2017年6月27日，同步修改《民事诉讼法》和《行政诉讼法》，确立了检察机关提起公益诉讼制度。北京市检察机关深刻领会公益诉讼检察的政治意义，牢记人民嘱托，将公益诉讼检察工作置于首都社会治理体系和治理能力现代化大格局中去谋划和推进，积极试点、忠实履职，紧紧抓住公益诉讼检察制度促进公益保护、促进社会治理、促进依法行政三个核心内容，努力为解决超大城市治理难题、服务保障首都城市建设发展作出贡献。

一、紧紧围绕满足人民对美好生活的向往，全面做实公益诉讼检察

深入学习贯彻习近平总书记关于“检察官作为社会公共利益的代表”的指示精神，践行“为公益服务的检察”，将公益诉讼检察做到人民的心坎上，做到民有所呼、我有所应。

加强公益保护，防止发生“公地悲剧”。生

态环境和资源保护、食品药品安全等领域，涉及公共福祉，发生侵害往往涉及不特定多数人，个体既没有动力、也没有能力提起诉讼、排除侵害。全市检察机关担当公益代表，填补主体缺位，聚焦空气污染、水污染、土壤污染、食品药品安全等人民群众反映强烈的突出问题，部署10余个专项活动，分领域促进集中整治，守护碧水蓝天净土，保障舌尖上的安全。2015年7月以来，共发现民事、行政公益案件线索912件，办理诉前程序案件379件，提起行政公益诉讼11件，提起民事公益诉讼8件，提起刑事附带民事公益诉讼5件。挽回被损毁的耕地、林地、湿地540亩，清理污染和非法占用河道10余公里，清除违法堆放的生活垃圾和固体废物7.5万吨、15万立方米，督促治理恢复被污染的饮用水水源地5.3亩。促使网络餐饮服务第三方平台集中下线2万余家店铺，督促立案调查不法网络餐饮商户1903家。海淀区检察院办理的网络餐饮服务第三方平台食品安全公益诉讼案，入选全国检察公益诉讼十大典型案例。

完善社会治理，形成共治精治格局。主动融入、精准对接国家重大战略实施，创新“检察+”工作模式，参与整治重点领域、行业乱象，促

进形成首都综合治理“大合唱”。市检察院制定《服务保障“疏解整治促提升”专项行动实施方案》《服务保障首都打好污染防治攻坚战促进生态文明建设的实施方案》等文件,促进拆除耕地、基本农田以及河道上的违法建筑 5.7 万平方米,关停和整治企业 73 家。与市水务局会签《关于协同推进水环境水生态水资源保护工作机制的意见》,为全国省级层面首份协同推进河长制的文件。与市园林绿化局、市环保局、市食药监局签署文件,建立“检察+园林”“检察+环保”“检察+食药”等协同推进机制,就线索移送、调查协作、卷宗调阅形成双向衔接,强化了履职合力。近两年的《北京市总河长令》均将检察机关纳入其中,要求发挥检察职能作用,协同推进清河行动。市委及各区委高度重视公益诉讼检察工作,多次听取汇报、作出批示。市委将出台深入推进检察公益诉讼的意见纳入议事日程。丰台、石景山、大兴、房山、延庆区委先后出台《关于支持检察机关依法开展公益诉讼工作的意见》。发挥公益诉讼检察职能作用,完善超大城市治理体系,已经成为共识。

促进依法行政,推进法治政府建设。积极践行“通过诉前程序实现维护公益目的是司法最佳状态”的理念,将促进行政机关更好地依法履职作为公益诉讼的落脚点,及时提出检察建议推动行政机关履行监督管理职责,集中开展专项整治,使公益诉讼检察成为依法行政的助推器。共办理行政公益诉讼诉前程序 362 件,在行政机关依法整改、实现公益保护目的情况下,依法撤回起诉 4 件。在办理与公民、法人及社会组织没有直接利害关系的国有资产保护、国家土地使用权出让等侵害国家利益和社会公共利益的过程中,督促保护、收回国家所有资产和权益价值

8000 余万元,收回未经批准或骗取批准、被非法占用的城镇国有土地 69 亩,没收地上建筑物面积近 10000 平方米。相关行政执法机关十分重视检察机关提出的建议、提供的线索,及时启动完善管理治理的专门行动,对公益诉讼检察的认识日益提升,配合调查核实的主动性显著增强。正式立法后,行政机关对诉前检察建议按期回复率及启动整改率均达到 100%。

二、认真分析公益诉讼检察工作存在的问题和短板,找差距、抓症结

近四年来,在市区两级党政机关、有关单位的重视和支持下,公益诉讼检察工作从无到有、逐步做实,取得了长足的发展。在看到成效的同时,我们也充分认识到这项工作还存在很多机制障碍、认识误区和专业能力上的不足。

一是制度机制还需要进一步完善。自立法正式确立公益诉讼检察制度以来,相关法制逐渐健全,司法实践也覆盖到各个领域,但公益诉讼检察总体上还处在发展的初始阶段,法律规定得较为原则,还缺乏操作层面上的细则,大至提起公益诉讼的“等”外领域,小至调查核实的运用,都需要协调解决。《人民检察院组织法》规定检察机关在公益诉讼检察工作中可以进行调查核实,但调查核实怎么操作、对应什么义务,可以使用的手段并不明确,亟待出台司法解释、实施细则予以完善。市检四分院作为跨行政区划检察院集中管辖分院层面上的公益诉讼案件,还需要检法协同、上下贯通、形成对应。

二是办案效能还需要进一步提升。北京市检察机关的公益诉讼案件规模相对较小,缺乏典型性、代表性和社会影响力较大的案件。案件领域不够均衡,生态环境、资源保护、食药领域线索相对较多,但国有土地使用权出让、国有财产保

护、英雄烈士保护等领域案件线索较少。相对行政公益诉讼,民事公益诉讼线索少、成案少、提起诉讼少,调动社会组织等力量还不够有效充分。检察机关内部还没有建立全市统一有效的线索发现、移送机制,公益诉讼案件线索存在发现难、收集难的问题。检察一体化办案机制还不够健全完善,在线索研判、调配人员、指挥办案等方面统筹不够有力,三级院区域特色和职能定位有待充分展现。

三是配套支持还需要进一步健全。随着人民在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的需求不断增长,公益诉讼检察工作的社会期待越来越高,与此同时,公益诉讼检察工作自身也在深入发展,导致外部环境和配套保障已经不能完全适应实际需要。一些部门和单位没有充分认识公益诉讼检察制度的重要意义,对于检察机关调查收集证据材料配合支持力度有待加强。部分公益损害需要进行司法鉴定,但存在着环境专业鉴定机构少、鉴定成本高、鉴定周期长、委托鉴定主体不明确等问题,影响了公益诉讼工作的开展。公益诉讼庭审程序、裁判执行、生态损害赔偿衔接、与社会组织的沟通联系等方面还存在工作机制上的盲点,已搭建的机制运行实效性有待进一步提升。统筹各社会主体共同参与公益诉讼、依法履职、良性互动的格局还未形成。

四是专业能力还需要进一步增强。公益诉讼检察属于检察机关的新增职能,也是一项全新的业务领域,涉及范围宽广,并且还在通过单行立法不断拓展范围,这对检察人员的素质能力提出了全新的挑战。办理公益诉讼检察案件不仅需要传统民事检察、行政检察的专业积累,还需要具备一定的调查核实、出庭诉讼等业务能力以及环境、食药、国土等知识储备,其综合性超出了

传统检察人员的训练和要求。随着检察专业化建设向纵深推进,各检察专业分类日益细化,一专与多能之间的矛盾在公益诉讼检察领域尤为突出。检察机关内设机构改革后,市检察院单独设立第八检察部负责公益诉讼检察业务,市检四分院集中管辖分院层级的公益诉讼案件,区院行政诉讼监督和公益诉讼检察集中在一个部门,一方面,新机构新业务需要进一步整合,提高适应性;另一方面,检察人员本领恐慌、专业知识不足、专业能力跟不上的问题显现。此外,也需要加强科技强检建设,提升借助技术手段自主开展调查核实、勘验鉴定的能力和水平。

三、强化统筹,凝心聚力,在新的起点上推动公益诉讼检察创新发展

当前,公益诉讼检察工作面临着难得的发展机遇。党中央高度重视,直接予以推动。市委强力统筹,各级人大、政府、政协、行政机关和社会各方面鼎力支持,外部环境越来越好。但是,与首都首善的要求相比,与人民日益增长的需求和期待相比,公益诉讼检察工作还有很大的提升空间。我们唯有勇于担当、积极作为,推动公益诉讼检察持续、规范、优化、均衡发展,才不会辜负党和人民的重托。

一是更加自觉地在大局中深化公益诉讼检察工作。严格按照中央、市委、高检院的部署要求,深入落实市人大常委会专题审议意见,推动形成党委领导、各负其责、社会协同、广泛参与的公益诉讼共建共治共享大格局。聚焦服务保障京津冀协同发展、“疏解整治促提升”专项行动、污染防治攻坚战等重大部署,紧紧抓住“公益”这个核心,发挥公益诉讼在促进绿色发展、服务保障民生、建设法治政府等方面的重要作用,实现促进科学发展与实现自身科学发展相统一。

二是推动公益诉讼检察协调发展。不折不扣落实中央部署要求,按照法定领域授权依法开展工作,推动制度机制不断健全完善,切实将工作做扎实、做到位,更好地实现法律效果与政治效果、社会效果的有机统一。立足首都重点工作和区位优势,以专项活动带动一般工作,以典型案例引领办案工作,充分履行国有财产保护、国有土地使用权出让、英雄烈士保护等各法定领域的保护职责。坚持把办案质效摆在更加突出的位置,稳步提升案件数量。

三是健全完善公益诉讼检察办案机制。统筹运用行政公益诉讼、民事公益诉讼、刑事附带民事公益诉讼等手段,统筹发挥检察机关自行提起公益诉讼、支持社会组织提起公益诉讼两方面作用,结合具体情况,实现最好办案效果。探索检察一体化办案模式,强化市检察院的牵头抓总,分院、区院按照统一安排开展工作,实现监督点位集中、监督时间同步、监督效果叠加,着力推出一批具有典型性、代表性、社会影响大的案件。以市检四分院和铁检基层院为基础,深化公益诉讼集中管辖机制,打造具有首都特色的跨行政区划公益诉讼格局。进一步强化现代科技在公益诉讼案件线索收集、调查取证、损害鉴定等方面的运用,提升公益诉讼检察工作的科技化、专业化水平。

四是健全完善公益诉讼检察外部机制。探索与有关机关、社会组织建立系统化、常态化的长效协调工作机制。推动建立行政执法与公益

诉讼起诉及审理工作衔接平台,加强与纪检监察机关、行政执法机关、社会组织协作配合,建立健全线索双向移送机制,不断扩大案件规模。健全“检察+”协同工作机制,促进与行政机关顺畅衔接、良性互动。加强与审判机关公益保护司法协作,共同探索涉互联网公益诉讼案件相关实践。加强与司法行政机关的沟通,推动充实在京的环境损害司法鉴定机构,落实好环境公益诉讼先鉴定后收费机制。引导社会组织进一步关注、支持和参与公益诉讼,形成齐心协力开展公益保护的生动局面。

五是着力提升公益诉讼检察专业能力。坚持优化职能配置、优化机构设置、优化人员编制,推进专门机构、办案团队、办案组织专业化建设,深化公益诉讼检察专业分类,专案专办,以案代训、以专育才,提升整体专业化水平。探索与规划自然资源、市场监督管理等行政部门建立协作机制,开展交流锻炼、联合培训。邀请专家学者、专职律师、人大代表、政协委员等参与监督、参与论证,借力“外脑”和“智库”让公益诉讼提质增效。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,专题听取和审议公益诉讼检察工作情况报告,充分体现了市人大常委会对全市检察工作的高度重视,在多重改革叠加的形势下,为进一步做好公益诉讼检察工作注入了新动能。全市检察机关将在党委领导和人大监督下,忠诚履职、务实担当,全面加强公益诉讼检察工作,努力为国际一流的和谐宜居之都建设作出新的更大贡献!

北京市人民代表大会监察和司法委员会 对北京市人民检察院关于公益诉讼检察工作 情况的报告的意见和建议

——2019年9月19日在北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议上

北京市人大监察和司法委员会副主任委员 王 红

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照今年市人大常委会监督工作计划和主任会议确定的工作方案，成立由市人大监察和司法委员会组成人员、司法代表小组成员为主的调研组，对本市检察机关开展公益诉讼检察工作情况进行了系列调研。为增强调研的针对性、实效性，市人大常委会内务司法办公室加强与市人民检察院的沟通，提出了调研重点。调研组通过实地视察、听取汇报、与一线检察官座谈等方式，全面了解公益诉讼检察工作开展情况；召开公益诉讼检察工作座谈会，面对面征求相关部门和单位的意见建议。市人大常委会副主任侯君舒率队到市人民检察院调研，对全市检察机关依法有序开展公益诉讼检察工作提出意见。8月28日，监察和司法委员会召开会议，专题研究市人民检察院关于公益诉讼检察工作情况的报告（讨论稿），并提出意见和建议。

监察和司法委员会认为，自开展公益诉讼试点工作以来，全市检察机关按照中央和市委的部署要求，主动作为、精准发力，在改进工作机制、创新办案模式、宣传新增职能和推进专业化建设

等方面进行了一系列实践与探索，为促进依法行政、服务保障“四个中心”建设、保护国家利益和社会公共利益发挥了重要作用。市人民检察院的报告，总结了成绩，分析问题客观到位，解决对策务实可行。监察和司法委员会同意这个报告。

同时，调研中我们发现，检察机关在履行公益诉讼检察职能方面还存在一些薄弱环节，公益诉讼检察工作与新时代人民群众的期待相比仍有一定差距，公益诉讼检察制度优势没有得到充分体现。主要表现在以下几个方面：

一是配套制度机制仍需健全完善。现行法律规定较为原则，符合公益诉讼检察工作特点和规律的法律规范体系仍需在实践中不断完善；司法实践中存在对法律的理解和适用不一致的情况，具体操作层面关于落实现有法律规定的配套制度仍需细化，相应程序规范和办案细则有待进一步完善；检察机关跨省级行政区划共同开展公益诉讼的工作机制仍未有效建立，检察机关内部的一体化办案机制，与行政机关、社会组织在信息共享、线索移送、支持起诉等方面的协调配合机制均有待完善，与审判机关之间有关公益诉讼

集中管辖的工作协同仍需加强。

二是办案质效有待提升。检察机关公益诉讼办案经验尚浅,成案起诉的数量不多,整体规模相对较小,有影响力的案件少,难以有效发挥典型案例对社会的宣传教育作用。工作中存在线索发现收集、调查核实、损害鉴定等制约办案成效的薄弱环节;工作规范化、专业化水平有待进一步提升。工作推进不平衡、不充分,民事公益诉讼相比行政公益诉讼,工作进展较为缓慢;办案领域不够均衡,国有土地使用权出让、国有财产保护、英雄烈士保护等法定领域的办案力度有待加强。

三是办案人员的综合素质能力需要进一步提高。部分办案人员在办案理念、知识储备、业务技能等方面不能完全适应新的工作要求,对诉讼规律的研究和把握没有完全到位,公益诉讼起诉人的新身份也对办案人员的调查取证、出庭应诉等业务能力提出新的挑战,公益诉讼检察队伍的专业化建设仍需加强。

四是公益诉讼检察工作的社会知晓度和群众参与度不高。社会公众不知道、不了解公益诉讼检察制度的现象依然存在,普法宣传工作有待进一步加强;检察机关较少使用督促起诉、支持起诉等法定履职方式,与社会组织之间缺乏常态化的沟通协作,衔接配合不够顺畅;统筹社会各方力量共同参与公益诉讼检察工作的格局尚未形成,公益保护合力不足。

对此,监察和司法委员会提出以下建议:

一、提高政治站位,坚持以首善标准推进公益诉讼检察工作

全市检察机关要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢牢抓住“公益”核心,切实增强履行好公益诉讼检察职能的责任感、使命

感。紧紧围绕首都建设和经济社会发展大局,主动适应国家监察体制改革、司法体制改革和行政体制改革等多重改革叠加带来的新情况,做实做优新增职能,推动公益诉讼检察工作稳步健康发展。牢固树立“双赢多赢共赢”的监督理念,精准监督,重点发力,实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一,切实维护宪法法律权威,维护国家利益和社会公共利益,维护社会公平正义。

二、系统综合施策,充分发挥公益诉讼检察制度优势

全市检察机关要紧紧依靠党委领导,主动争取各方支持,将立足当前与谋划长远相结合,统筹兼顾好民事和行政两大公益诉讼领域,推动公益诉讼检察工作全面平衡发展。加强与行政机关的常态化沟通,建立健全良性、互动、积极的协同工作机制,推动实现信息共享,形成最大工作合力。深耕法定监督领域,围绕生态环境和资源保护、食品药品安全等人民群众密切关注的重点领域,持续加大办案力度,集中精力办好一批有影响力的案件。探索建立京津冀公益诉讼检察协同工作机制,凝聚跨区域公益保护合力。坚持以诉前程序为主导,提起诉讼为保障,切实维护好国家利益和社会公共利益。坚持标本兼治,充分发挥公益诉讼检察工作在促进社会治理方面的作用,切实将公益诉讼检察制度优势转化为社会治理效能,助力打造共建共治共享的首都社会治理格局。

三、加强自身建设,不断提升公益诉讼检察工作专业化水平

全市检察机关要主动适应公益诉讼检察职能发展和业务需要,建立专业人才长效培养机制,强化系统教育培训,着力解决知识储备、业务能力、办案经验不足等问题,切实提升办案人员

综合素质能力。持续推进配套机制建设,完善办案规则,规范办案流程,全面提高公益诉讼检察工作规范化水平。充分发挥现代信息技术在办案中的作用,着力改进案件线索发现收集、调查取证、司法鉴定等制约办案成效的薄弱环节,提高公益诉讼检察工作科技化水平。依托公益诉讼集中管辖、一体化办案等工作机制,加强组织协调和业务指导,深入研究工作规律,及时总结符合检察体制和首都实际的经验做法,破除工作难点,提升办案质效。

四、增强工作合力,积极营造社会广泛参与的良好氛围

全市检察机关要持续加大普法宣传力度,充分利用各种媒体媒介,深入机关、企业、单位、社区,通过典型案例、以案释法等多种方式,开展系统广泛宣传,进一步提高公益诉讼检察制度的社会知晓度。通过群众举报、热线平台、代表建议、媒体曝光等收集案件线索,畅通线索来源渠道。注重发挥社会组织保护公益的积极作用,加强工作沟通衔接,依法支持社会组织提起公益诉讼。调动社会各方力量广泛参与,最大限度凝聚保护国家利益和社会公共利益的合力,营造全社会了解和支持公益诉讼检察工作的良好氛围。

以上意见,供常委会组成人员审议时参考。

北京市第十五届人民代表大会常务委员会 代表资格审查委员会委员名单

(2019年9月20日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议通过)

王建中

北京市人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年9月20日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议通过)

任命洪继元为北京市人民代表大会常务委员会财政经济办公室副主任。

免去梁武全的北京市人民代表大会常务委员会财政经济办公室副主任职务。

北京市人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年9月20日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议通过)

任命孙少华、李彦明为北京市第十五届人民代表大会监察和司法委员会委员。

任命杨燕秋为北京市第十五届人民代表大会民族宗教侨务外事委员会委员。

免去倪德才的北京市第十五届人民代表大会监察和司法委员会委员职务。

免去金晖的北京市第十五届人民代表大会城市建设环境保护委员会委员职务。

北京市人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年9月20日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议通过)

(一)

任命廖春迎为北京市第二中级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员。

任命杜岩为北京市第二中级人民法院民事审判第四庭庭长。

免去崔杨的北京市第二中级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务。

免去朱洪范、李丹的北京市第二中级人民法院审判员职务。

(二)

免去程昊、程磊、高亚莉的北京市第三中级人民法院审判员职务。

(三)

任命袁煜驰为北京铁路运输中级法院(北京市第四中级人民法院)副院长、审判委员会委员、审判员。

(四)

免去李经纬的北京互联网法院副院长、审判委员会委员、审判员职务。

北京市人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2019年9月20日北京市第十五届人民代表大会
常务委员会第十五次会议通过)

(一)

任命周媛媛为北京市人民检察院检察员。

免去赵志刚的北京市人民检察院副检察长
职务。

免去王向明、王俊涛、刘旭东的北京市人民
检察院检察委员会委员、检察员职务。

免去吴斌、刘培勇、温都日娜、游丽、王巍、刘
晓斌、张群刚、焦姝珩、马忠良、付琳、王晓军、丁
燕鹏、李冬梅、项宝祥、林剑、金源、施颖、张永鑫、
郑会伶、金志航、舒强、李玉珍、郭健、孟建成、陈
兴华、韩军、韩永征、洪苑、李东红、杨建清、王蜀
雁、马军、张建、史向明、吴永忠、许婷、张红星、肖
素琳、马亚军、张鹏、于书京、朱红、袁励励的北京
市人民检察院检察员职务。

(二)

任命郭健、赵鹏、徐敏、王燕鹏为北京市人民
检察院第一分院检察委员会委员。

免去李京生的北京市人民检察院第一分院
检察委员会委员、检察员职务。

免去王军、于振辉、段晓娟、付亚梅、唐瑞青、
率黎、王冬生、席燕斌、查世辉、李浩、李永祥、邸

桂珍、刘淑丽、成晋、黄伟、李强、王耕云、刘忠光、
李长有、程强、杨明、王峻、任哲、莫剑双、田维刚、
王菲菲、王强的北京市人民检察院第一分院检察
员职务。

(三)

任命彭智刚为北京市人民检察院第二分院
副检察长、检察委员会委员、检察员。

免去张京宏的北京市人民检察院第二分院
检察委员会委员、检察员职务。

免去宋勇、于海林、崔波、王小力、滕云、孙雪
丽、张庆芬、刘敬新、崔全利、张俭、蔡芸辉、王蕊、
李书宝、秦小兵、赵世欣、牛向龙、曹文革、高洁
琳、马一民、马健、孙传滨、刘健的北京市人民检
察院第二分院检察员职务。

(四)

免去刘壮的北京市人民检察院第三分院检
察委员会委员、检察员职务。

免去荫春涛、吕永祯、陈建平、庞振东、高伟、
魏菲、郑惠智、徐曦、梁月明、张国成、李占平、刘
敬、吴焕杰、宇凤、杨干的北京市人民检察院第三
分院检察员职务。

(五)

免去张春雷的北京市人民检察院铁路运输分院(北京市人民检察院第四分院)检察委员会委员、检察员职务。

免去王立君、苑海静、于阳、李琦、张涛的北京市人民检察院铁路运输分院(北京市人民检察院第四分院)检察员职务。

免去温园的原北京市人民检察院北京铁路运输分院检察员职务。