

京内资准字2014-L0102号

RENDALILUNYUSHIJIAN

人大理论与实践

栗战书：增强人大制度理论研究的时代性、实践性

中共北京市委关于新时代加强和改进人大工作的意见

市人大常委会党组关于《中共北京市委关于新时代加强和改进人大工作的意见》贯彻落实举措的说明

总第56期
2019 2

内部资料 免费交流

北京市人民代表大会制度理论研究会会刊



5月31日，市人大民宗侨外委课题组向市人大制度理论研究会提出关于“积极履行人大职能，推动北京国际交往中心建设”课题立项的申请，市人大常委会民宗侨办公室主任孙杰作情况报告，研究会会长柳纪纲听取了汇报。摄影/王星允



6月11日，宁夏回族自治区人大常委会办公厅副主任李金柱带队，到北京市人大制度理论研究会座谈交流。市人大常委会研究室副主任田洪俊，市人大理论研究会秘书处相关同志参加座谈。摄影/王星允

人大理论与实践

2019年第2期
总第56期

主管：

北京市人民代表大会制度理论研究会

主办：

北京市人民代表大会制度理论研究会
秘书处

主 编：田洪俊

责任编辑：王亚杰 王星允

美 编：王文静

联系电话：(010)55588143

电子邮件：yanjiuhui@bjrd.gov.cn

通讯地址：北京市通州区清风路
33号院

邮政编码：101169

准印证号：京内资准字2014-L0102号

目录

特别关注

- 02 栗战书：增强人大制度理论研究的时代性、实践性——中国人民代表大会制度理论研究会2019年年会暨换届选举会议召开
- 04 中共北京市委关于新时代加强和改进人大工作的意见
- 09 市人大常委会党组关于《中共北京市委关于新时代加强和改进人大工作的意见》贯彻落实举措的说明
市人大常委会党组书记、主任 李 伟

专题关注

- 13 坚持和完善人民代表大会制度 为建设国际一流的和谐宜居之都提供民主法治保障
——北京市人大常委会设立40年工作情况综述
北京市人大常委会研究室
- 18 立良法 保善治 求实效
——北京市人大常委会设立40年地方立法工作取得的主要成绩和经验
北京市人大常委会法制办公室
- 23 努力做好新时代人大监督司法工作
——北京市人大常委会设立40年监督司法工作探索与实践
北京市人大常委会内务司法办公室
- 28 不断完善预算监督制度 提高预算审查实效
——北京市人大常委会设立40年预算监督工作探索与实践
北京市人大常委会财政经济办公室、预算工作委员会
- 33 提高认识 服务保障代表依法履行职责
——北京市人大常委会设立40年代表工作探索与实践
北京市人大常委会代表联络室
- 38 区人民代表大会讨论决定重大事项工作的探索与实践
北京市西城区人大常委会
- 43 建实用好代表联系人民群众的工作平台
北京市石景山区人大常委会研究室、代表联络室
- 48 加强代表与选民联系拓宽民意诉求渠道 充分发挥人大代表的主体作用
北京市通州区人大常委会

栗战书：增强人大制度理论研究的时代性、实践性

——中国人民代表大会制度理论研究会2019年年会暨换届选举会议召开

中国人民代表大会制度理论研究会2019年年会暨换届选举会议于2019年7月3日下午在北京举行。

会议听取审议了第一届中国人民代表大会制度理论研究会理事长胡康生作的研究会五年工作报告；审议了研究会章程修正案；选举产生了第二届研究会理事、会长办公会议组成人员。全国人大常委会副秘书长、机关党组副书记信春鹰任第二届研究会会长；全国人大常委会法制工作委员会主任沈春耀等11名同志任副会长；全国人大常委会委员、全国人大宪法和法律委员会委员于志刚任秘书长。10名全国人大各专门委员会单位会员代表，31名各省、自治区、直辖市人大常委会单位会员代表，21名各省、自治区、直辖市人大研究会单位会员代表，40名个人会员，共102名会员参会。

市人大常委会党组副书记、副主任刘伟同志作为市人大常委会单位会员代表，市人大制度理论研究会会长柳纪纲同志作为市人大制度理论研究会单位会员代表参加了会议。

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书出席第二阶段会议并讲话。他强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧跟时代步伐，回应时代要求，切实增强人大制度理论研究的时代性、实践性。

栗战书指出，人民代表大会制度是中国共产党领导人民经过浴血奋战和不懈探索建立的有中国特色的政权组织形式，具有显著优势和强大生命力。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视人大制度和人大工作。习近平总书记立足新时代中国特色社会主义事业发展全局，就坚持和完善人民代表大会制度作出一系列重要论述、重要指示，拓展了人民代表大会制度的科学内涵、基本特征和本质要求，标志着我们党对人民代表大会制度的规律性认识达到了一个新的高度。要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，围绕习近平总书记提出的新理论、新观点、新指示、新要求，结合人大工作实际，推动研



究工作往实里做、向深里钻，形成更多高质量研究成果，更好运用习近平总书记的重要思想引领和推动新时代人大工作。

栗战书强调，做好人大制度理论研究，要把习近平新时代中国特色社会主义思想作为根本遵循，不断深化对新时代坚持和完善什么样的人民代表大会制度、怎样坚持和完善人民代表大会制度这一重大理论和实践课题的认识；要坚持正确的政治方向，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，服务社会主义民主政治伟大实践；要着眼于推进国家治理体系和治理能力现代化，紧跟党中央决策部署，研究解决实际问题，推动人大制度更加成熟、更加定型；要善于讲好人大故事，多出有说服力的研究成果，面向大众、深入浅出，让国家根本政治制度深入人心。

栗战书对中国人大制度理论研究会成功换届表示祝贺。他强调，要加强常委会对理论研究工作的领导，积极调动各方面力量参与理论研究，加强工作机制和平台建设，凝聚人大制度理论研究的合力。要不负重托，开拓创新，以人大制度理论研究工作的新成绩，为坚持和完善人民代表大会制度、推进社会主义民主法治建设作出新贡献。

全国人大常委会副委员长王晨主持第二阶段会议。□

编者按：为贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进新时代本市人大工作，6月20日，北京市委常委会会议审议通过了《中共北京市委关于新时代加强和改进人大工作的意见》，于6月28日正式印发。7月9日，市委召开第五次人大工作会议，对全面贯彻落实《意见》、推动本市人大工作作专门部署。《中共北京市委关于新时代加强和改进人大工作的意见》是当前和今后一个时期全市各级党组织、各级国家机关支持保障人大及其常委会在党的领导下依法行使职权，推动本市人大工作迈上新台阶的重要指导性文件，凸显了鲜明的政治性、时代性、实效性特点。现全文刊登，供工作参考。

中共北京市委关于 新时代加强和改进人大工作的意见

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政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视、全面加强党对人大工作的领导，推动人大工作取得历史性成就。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的重要组成部分，是做好新时代人大工作的行动指南。习近平总书记四次视察北京、五次对北京发表重要讲话，为首都发展指

明了方向、提供了根本遵循。当前北京正处在建设国际一流和谐宜居之都的关键时期，落实首都城市战略定位、推进京津冀协同发展，构建超大城市治理体系、提高精治共治法治水平，满足人民群众美好生活需要，对加强和改进人大工作，进一步发挥人大聚民心、议大事、保落实、促善治的重要作用提出了新的更高要求。为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，坚持和完善人民代表大会制度，以首善标准做好新时代本市人大工作，现提出如下

意见。

一、总体要求

高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的十九大精神，坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观、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，深入学习贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧扣党中央决策部署，紧扣全市中心工作，紧扣人民群众重大关切，紧扣全面推进依法治市，适应时代要求，创新体制机制，主动担当作为，增强履职能力，充分发挥人民代表大会制度优势，丰富人民代表大会制度的北京实践，把人大及其常委会建成全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关、同人民群众保持密切联系的代表机关，为首都发展提供更加有力的民主法治保障。

二、加强和改进党对人大工作的领导

(一) 坚持正确政治方向。党的领导是人民代表大会制度的内在要求，是做好人大工作的根本保证和关键所在。要深刻认识我国社会主义民主政治的时代背景、发展历程、本质特征和基本内涵，始终保持对人民代表大会制度的高度认同和自信，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路。贯彻“看北京首先要从政治上看”的要求，增强政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定道路自信、理论自信、制度自信、文

化自信，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导，同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。各级人大及其常委会要强化政治属性，提高政治站位，把准政治方向，主动推进中央有部署、市委有要求、适应改革发展需要、符合人民群众期盼、属于人大职权范围内的事项，把党的领导主张和决策部署转化为法规制度，转化为保证宪法法律有效实施的举措，转化为推动解决群众关心关注问题的实际效果。

(二) 加强思想理论武装。深入学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想，掌握党的基本理论、基本路线、基本方略。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，掌握核心要义，真正学懂弄通做实，增强践行人民代表大会制度的自觉性。建立人大常委会党组全面系统及时学、常委会组成人员结合议题会前学、专门委员会组成人员围绕任务专题学、人大代表聚焦提高履职能力学、机关党员干部融入日常工作学的联动学习制度，把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作为首要任务，贯穿工作全过程和各方面。

(三) 完善党的领导体制。党委要把人大工作纳入工作总体布局，定期听取汇报，及时研究人大工作中的重大事项和重要问题。贯彻《中国共产党党组工作条例》，在市人大常委会设立机关党组，在市人大专门委员会设立分党组。贯彻《中国共产党重大事项请示报告条例》，人大常委会党组就贯彻党中央决策部署、落实上级党组织及同级党委工作安排的重要情况、履职中的重

大事项和重要问题，及时向同级党委请示报告，重要议题提请同级党委常委会会议研究，每半年向同级党委报告一次全面工作。把党委领导人大工作、党委工作部门支持人大工作、“一府一委两院”接受人大监督的情况纳入领导班子和领导干部考核范围。坚持党管干部原则，做好人大选举任免工作，保证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。

（四）发挥人大常委会党组领导作用。党组是党领导人大工作的重要组织形式。人大常委会党组要发挥把方向、管大局、保落实的领导作用，落实主动、担当、精准、有效的工作理念，自觉围绕加强“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平、抓好“三件大事”、打好三大攻坚战谋划和推动人大工作，把握好数量和分量、力度和精度、程序和效率的关系，贯彻民主集中制，科学决策、民主决策、依法决策，确保党的主张通过法定程序成为国家意志。认真履行全面从严治党主体责任，严明党的纪律规矩，以提升组织力为重点建强基层党组织，严格贯彻中央八项规定精神和市委贯彻落实办法，坚决反对“四风”，力戒形式主义、官僚主义，切实转变和改进作风。支持纪委监委派驻纪检监察组履行职责、开展工作。

三、支持保障人大及其常委会依法行使职权

（五）维护宪法法律权威。各级党组织、国家机关、公职人员要带头以宪法为根本活动准则，自觉在宪法法律范围内活动，严格执行宪法宣誓制度，深入推进宪法学习宣传教育，组织好国家宪法日活动。各级人大及其常委会要切实担

负起维护宪法法律权威、维护国家法制统一的职责。建立健全人大常委会听取和审议备案审查工作情况报告制度，完善备案审查相关法规和配套措施，明确备案范围，规范审查程序，健全全市统一的备案审查信息平台，做到有件必备、有备必审、有错必纠。根据上位法修改情况，及时组织对地方性法规、政府规章的立改废释工作。

（六）提高立法工作质量和效率。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，将社会主义核心价值观融入立法全过程，发挥地方立法补充、先行、创制的作用，更好体现时代要求、符合人民期盼、适应改革需要、具有北京特色。对改革发展急需、群众期盼强烈、各方共识度高的立法项目，加快工作步伐，提高起草和审议效率。完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局。市人大常委会立法规划计划经市委全面依法治市委员会审议、市委常委会审定后组织实施。法规草案涉及重大利益调整的，在市委全面依法治市委员会统筹协调后，再进入法定审议程序。市人大常委会要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，认真编制立法规划计划，提升牵头起草、组织协调和审议把关的能力，加强论证和评估，根据立法事项轻重缓急和法规草案成熟程度科学确定审次，扩大立法有序参与，注重防止和克服立法中的利益偏向，更好发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用。建立健全由市人大相关专门委员会、市人大常委会有关工作机构组织有关部门参与起草综合性、全局

性、基础性等重要法规草案制度。推进“开门立法”，鼓励人大代表就制定修改法规提出议案，提高法规草案征求意见的覆盖面和知晓度，做好立法协商，广泛凝聚立法共识。完善法规表决通过后新闻发布制度。

(七) 增强人大监督刚性。人大监督是在党的领导下代表国家和人民进行的具有法律效力的监督。要坚持人大监督的政治定位、法律定位，突出监督重点，围绕中心、服务大局、贴近民生，依照法定职责，限于法定范围，遵守法定程序，寓支持于监督之中。坚持问题导向，深入查找影响法律法规实施、制约工作发展、损害群众利益的突出问题。有关国家机关向人大常委会报告专项工作，问题和原因部分不少于三分之一，解决问题的举措部分不少于三分之一。人大常委会要汇集民意、集中民智，真发现问题、发现真问题，提出有针对性的审议意见。增强监督实效，突出对法律法规实施情况的监督，综合运用多种监督方式，就重点议题组织持续监督、联动监督，加强跟踪问效，使监督压力真正转化为改进工作的动力。加强人大国有资产监督职能，实现国有资产管理情况报告全口径、全覆盖。推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，加快建设市区两级覆盖、标准规范统一、数据实时共享的预算联网监督系统。“一府一委两院”要自觉接受人大监督，认真落实审议意见。

(八) 支持人大议大事、作决定。落实人大讨论决定重大事项制度，拟定年度议题计划，经同级党委批准后实施，计划外议题及时请示报告。政府对关系本区域经济社会发展全局、涉及群众切身利益的重大决策，在出台前依法向同级

人大常委会报告。人大及其常委会要加强对决议决定落实情况的监督。有关方面要依法贯彻实施人大作出的决议决定，认真处理、及时反馈人大提出的意见，把贯彻落实情况作为重要内容写入年度工作报告或专项工作报告。

四、充分发挥人大代表主体作用

(九) 健全联系制度。深刻认识人大代表的主体作用和代表工作的基础性地位。落实人大常委会组成人员联系本级基层人大代表制度，覆盖到每名基层人大代表，将联系情况记入履职档案。完善人大代表列席人大常委会和专门委员会会议制度，确保本级基层人大代表任期内至少列席一次常委会会议。建立市区人大常委会、乡镇人大分级负责，全国、市、区、乡镇人大代表共同参与的四级代表联系机制。党委（党组）、国家机关要加强同人大代表的联系，通过多种方式听取意见建议。政府研究出台重大工程项目或涉及民生的重大举措要主动听取代表意见建议。人大代表要密切联系人民群众，主动倾听群众呼声，积极反映群众诉求。

(十) 做好服务保障。围绕增强代表履职本领，统筹开展初任学习、履职学习、专题学习，根据重点议题安排小班制、专题化学习培训。坚持因地制宜、就近就便、集约高效原则，根据人口分布和选区划分情况，推进街道（乡镇）人大代表之家、社区（村）人大代表联络站建设，明确功能定位、规范标准职责，实现代表履职阵地全覆盖。加快建设全市统一规范的代表网络履职平台，提高代表履职信息化、便利化水平。依法保障代表活动经费，规范经费使用和管理；根据

实际情况合理确定和调整代表活动经费标准。代表所在单位要依法保障代表执行职务。

(十一) 办好议案建议。人大及其常委会要规范审查审核程序, 加强综合分析, 将代表反映突出的问题纳入立法监督计划, 及时向代表反馈交办信息。编制议案建议办理清单, 集中督办连续多年反复提出的议案建议, 加强对办理效果的评估, 对确因客观原因短期内无法解决的, 做好解释说明工作; 对该办能办而不办的, 通过专题询问、专项工作报告等方式督促办理。各承办单位要高度重视代表议案建议, 强化结果导向, 落实办理责任, 邀请代表参与, 更好回应群众关切、满足群众需求、推动改进工作。

(十二) 加强管理监督。建立代表履职档案, 推动履职情况向社会公开。人大常委会党组汇总代表任期内履职情况, 向同级党委组织部门通报, 作为换届时代表继续提名的的重要依据。完善代表述职制度, 组织代表向原选举单位、原选区选民报告履职情况。对违反社会道德或存在与人大代表身份不符的行为, 经提醒仍不改正的, 责令其辞去代表职务。人大代表要珍惜代表职务, 贯彻执行民主集中制, 在法定范围内履行职权, 严守工作纪律规矩, 做清正廉洁的表率。

五、夯实人大基层基础工作

(十三) 完善制度机制。优化组成人员结构, 提高常委会专职委员比例, 提高专门委员会具有专业领域工作经验的委员比例。根据需要适时调整人大专门委员会职能和设置, 区人大设立社会建设委员会, 统筹安排常委会工作机构人员力量。区人大常委会预算审查监督工作机构要配备具有财经工作经验的工作人员。乡镇人大主席

不分管同级政府工作, 区人大常委会街道工作委员会要明确工作人员负责日常工作。完善代表大会、常委会议事规则, 规范出席列席、文件提交、审议表决、会议公开等机制和流程, 提高议事效力。建立围绕议题、聚焦问题、依托代表、广纳民意的调研机制, 运用现代信息采集手段, 促进成果转化。加强人大常委会机关干部队伍建设, 重视培养选拔中青年干部, 积极选派年轻骨干到对口部门交流任职。

(十四) 加强宣传教育。把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、人民代表大会制度理论纳入干部教育培训计划, 纳入党委(党组)理论学习中心组学习计划, 作为党校(行政学院)、学校思想政治课教学的重点内容。开展人大知识教育普及, 组织机关干部、党校学员、学校师生旁听或观摩人大常委会会议。运用多种传播方式, 做好会议报道和日常报道, 讲好人大故事、代表故事。发挥好市人大制度理论研究会等平台作用。做好人大对外交往工作。

(十五) 深化联动协同。建立人大常委会主任会议成员固定联系下一级人大制度, 定期走访、听取意见、指导工作。市、区人大常委会就重要议题、重点工作主动听取下一级人大意见, 组织联动调研检查, 邀请下级人大代表参加有关会议和活动。加强对基层人大工作的指导, 市人大常委会定期组织对区、乡镇人大代表和机关工作人员的培训, 交流推广基层人大工作中的好经验好做法。深化京津冀人大工作协同, 用好立法工作协同机制, 就共同面临的问题组织联动执法检查、代表联合视察, 为区域协同发展夯实民意基础、提供法治保障。□

市人大常委会党组关于《中共北京市委关于新时代加强和改进人大工作的意见》贯彻落实举措的说明

市人大常委会党组书记、主任 李伟

新世纪以来，市委先后召开四次人大工作会议并印发文件，为人大工作定方位、把方向、明任务、落责任，体现了对人大工作的高度重视。市十二次党代会以来，市委常委会坚持每半年听取一次市人大常委会党组工作汇报，多次研究人大工作中的重要问题、重大事项。蔡奇书记就市人大常委会重要议题、重要立法项目多次作出批示指示，强调要以首善标准推动北京人大工作，力争为全国作示范。今年初，市委将召开第五次人大工作会议列入常委会年度工作要点。6月20日，市委常委会会议审议通过了《中共北京市委关于新时代加强和改进人大工作的意见》。下面，我就市人大常委会党组对《意见》的学习领会和主要贯彻落实举措向大家作一说明。

《意见》开篇明确了习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重

要思想是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是做好新时代人大工作的行动指南，阐述了做好新时代本市人大工作的重要意义，提出当前和今后一个时期的工作主题是“深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，坚持和完善人民代表大会制度，以首善标准做好新时代本市人大工作”。

总体要求中提出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，深入学习贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。特别是提出了“紧扣党中央决策部署、紧扣全市中心工作、紧扣人民群众重大关切、紧扣全面推进依法治市”。

这“四个紧扣”是全市各级人大及其常委会发挥好聚民心、议大事、保落实、促善治作用的重要工作原则。

《意见》从加强和改进党对人大工作的领导、支持保障人大及其常委会依法行使职权、充分发挥人大代表主体作用、夯实人大基层基础工作四个方面，对以首善标准做好新时代本市人大工作作出了全面部署。《意见》具有三个特点：一是突出政治性。《意见》强调党的领导是人民代表大会制度的内在要求，是做好人大工作的根本保证和关键所在，强调各级人大及其常委会要强化政治属性，提高政治站位，把准政治方向，主动推进中央有部署、市委有要求、适应改革发展需要、符合人民群众期盼、属于人大职权范围内的事项。二是体现时代性。《意见》在总结市委四次人大工作会议以来工作成效、学习十三届全国人大常委会创新做法、借鉴兄弟省区市人大工作经验的基础上，从适应时代要求、创新体制机制、主动担当作为、增强履职能力等方面提出了新理念、新任务和新举措。三是注重实效性。《意见》坚持问题导向，就健全完善党的领导体制、地方立法工作格局、代表工作机制和人大组织制度、工作制度提出要求，着重对提高地方立法工作质量效率、增强人大监督刚性作出制度性安排、提出具有约束力的举措办法。

市人大常委会党组在认真学习领会《意见》的基础上，研究了以下八方面

的贯彻落实举措：

一是进一步强化政治机关属性。我们将坚决贯彻“看北京首先要从政治上看”的要求，落实主动、担当、精准、有效的工作理念，紧紧围绕落实首都城市战略定位，严格履行全面从严治党主体责任，开展好“不忘初心、牢记使命”主题教育，在市委领导下切实发挥好把方向、管大局、保落实的作用，确保党的主张通过法定程序成为国家意志。《意见》提出在市人大常委会设立机关党组、在市人大专门委员会设立分党组。这项工作正在市委领导下顺利推进。

二是完善联动学习制度。深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想是首要政治任务。在全面系统学习基础上，常委会党组把习总书记最新讲话、批示指示作为党组会议、党组理论学习中心组学习的首要内容；常委会组成人员结合议题审议学习党的路线方针政策，把学习习总书记有关重要论述作为常委会会议首要议程；专门委员会组成人员根据工作任务专题学习习总书记相关重要论述；聚焦提升人大代表履职能力，把党的创新理论、宪法法律和履职知识技能作为代表培训重点；机关党员干部通过党支部定期学习和个人自学，把学习领会习总书记的重要思想融入日常工作，推动学习制度化、规范化、常态化。今年市人大常委会将再次召开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交流会，推动学习贯彻进一步向深里走、向实里走。

三是完善备案审查和专项清理工作制度。建立健全常委会听取和审议备案审查工作情况报告制度，将市政府办公厅名义发布、在一定时期内反复适用并具有普遍约束力的规范性文件，以及市政府及其有关部门根据本市地方性法规规定制定的规范性文件纳入备案范围，尽快建成全市统一的备案审查信息平台。建立法规、规章合法性评估机制，根据评估结果做出立改废释安排。请各区人大常委会加强同市人大常委会的对接，共同推动全市备案审查工作提质增效。

四是推动提高立法工作质量和效率。我们将紧扣首都城市战略定位和建设国际一流的和谐宜居之都目标，发挥地方立法补充、先行、创制的作用，根据首都改革发展实际和城市治理需要及时调整充实立法规划计划，加快重点领域立法步伐，贯彻好党中央提出的立法要求、完成好市委交付的立法任务，不断满足人民群众对地方立法的需求，为首都发展提供及时、有力、到位的法制保障。

我们将在提前介入、专班推进、牵头起草、开门立法和审议把关上下功夫，发挥好市人大常委会在立法工作中的主导作用。提前介入，就是市人大常委会工作机构在法定审议程序前介入并

参与法规起草工作，邀请相关领域专委会委员和市人大代表参加。专班推进，就是重要法规草案由市人大常委会有关工作机构和市政府有关部门组建专班联合起草，实行市人大常委会和市政府领导共同牵头的“双组长制”。牵头起草，就是综合性、全局性、基础性较强的法规，可以由市人大相关机构组织有关部门参与起草。开门立法，就是鼓励市人大各代表团、人大代表提出法规性议案并参与起草工作，做好立法协商，建立完善法规草案公开征求意见前和表决通过后新闻发布制度。审议把关，就是根据立法事项轻重缓急和法规草案成熟程度科学确定审次，提高审议把关水平，更好发挥立法机关在表达、平衡、调整社会利益方面的重要作用。

五是强化人大监督刚性。坚持人大监督的政治定位、法律定位，把落实首都城市战略定位和构建超大城市治理体系中存在的问题作为重点，将代表意见作为确定监督议题的重要依据。以监督法律法规实施情况为主要抓手，做到新立法及时检查、执法难点持续跟查、复杂问题多法并查，增强执法检查的时效性针对性。严格执行有关国家机关向市人大常委会报告专项工作的具体要求，增加专题询问频次。对一些重要法律法规的实施情况，组织市区乡镇人大联动检查。抓紧制定市人大常委会国有资产监督规划，规范报告标准、内容，确保全口径、全覆盖。在人大预算审查监督

中，更加注重支出预算总量和结构、更加注重财政资金使用绩效，加快预算联网监督系统建设进度。

六是打牢代表工作的基础。落实好常委会组成人员联系代表、代表联系人民群众的“双联系”制度，市人大常委会组成人员每年固定联系若干基层市人大代表、邀请基层市人大代表列席市人大常委会会议，任期内均实现全覆盖。统筹开展代表初任学习、履职学习、专题学习，常委会各工作机构就重点议题组织小班制专题化的学习。在市委组织部、市委党校的支持下，探索将人大代表学习培训列入党校年度培训计划。制定全市人大代表家站建设的意见、召开工作会议，高质量推进街（乡）代表之家、社区（村）代表联络站建设。希望各区人大常委会和乡镇人大按照《意见》要求，建好用好这一重要代表履职阵地。区人大常委会在街道设立工作机构，地方组织法有明确规定，《意见》已作出部署。各区人大街工委不仅要保留牌子，更要明确人员负责具体工作。

市人大常委会将指导各代表团加强对市人大代表议案建议的审查审核，推动提高议案建议质量；对重要的建议跟踪督办，对连续多年反复提出的议案建议集中督办，对该办能办而不办的，通过专题询问、专项工作报告等方式督促办理。建立代表履职档案，建好用好代表履职信息数据库，市人大常委会领导带头向原选举单位报告履职情况。

七是完善组织制度和工作制度。根据实际需要适时调整专委会和常委会工作机构设置，统筹使用好工作力量。严格执行常委会会议出席列席、文件提交、审议表决、会议公开等各项规定。建立常委会主任会议成员就法规草案到基层调研和征求意见制度。通过邀请公民旁听观摩会议、加强媒体传播等方式，重点面向党员干部、思政课教师、青年学生等群体，做好人大制度的宣传教育。

八是加强对基层人大工作的指导和京津冀人大工作协同。建立市人大常委会主任会议成员固定联系区人大常委会制度，完善各专委会、常委会工作机构对口指导交流机制，邀请区、乡镇人大代表参加市人大代表的学习培训。请各区人大常委会组织好市人大代表团活动，协助做好代表服务管理。京津冀三地人大常委会已经形成了良好的立法工作协同机制，目前正在协商拟将机动车和非道路移动机械排气污染防治条例立法列入明年各自人代会的议程。三地人大还将共同探索监督工作联动的方式方法。

以上是市人大常委会党组的主要贯彻落实举措。我们将全力以赴贯彻好市委《意见》和本次会议精神，以时不我待、攻坚克难的精神状态和奋斗姿态，落实好市委交付的各项任务、履行好宪法法律赋予的各项职责，为首都高质量发展提供更加有力民主法治保障。□

坚持和完善人民代表大会制度 为建设国际一流的和谐宜居之都 提供民主法治保障

——北京市人大常委会设立40年工作情况综述

北京市人大常委会研究室

地方人大设立常委会是我国民主政治建设的一件大事，对完善人民代表大会制度、加强地方政权建设、做好地方人大工作，具有划时代的里程碑意义。1979年12月13日，根据五届全国人大二次会议通过的地方组织法、选举法和《关于修正宪法若干规定的决议》，北京市第七届人民代表大会第三次会议选举产生了北京市人民代表大会常务委员会，从此掀开了首都民主政治建设的新篇章。40年来，伴随着国家改革开放的不断扩大、社会主义民主政治建设的不断发展和首都现代化建设的不断推进，北京市人大常委会在全国人大常委会的指导下，在中共北京市委的领导下，从无到有，从初步建立到发展完善，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，秉持“主动、担当、精准、有效”的工作理念，围绕中心、服务大局，依法履行各项职能，坚持聚民心、议大事、保落实、促善治，创造性开展立法、监督、代表等工作，推动人民代表大会制度

在北京创新发展、形成生动实践，为首都改革发展提供了坚强有力的民主法治保障。

一、突出政治属性，始终坚持党对人大工作的领导

坚持党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势，是做好人大工作的关键所在。市人大常委会始终强化政治属性、提高政治站位、把准政治方向，把党的领导贯穿人大工作全过程和各个方面。

1、牢记人大常委会首先是政治机关的属性。人大常委会是权力机关、工作机关、代表机关，但首先是政治机关。坚持和加强党对人大工作的全面领导、旗帜鲜明讲政治是做好一切工作的根本所在。进入新时代，市人大常委会更加突出政治属性，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，加强思想理论武装，不断增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维

护”，在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。主动推进中央有部署、市委有要求、适应改革发展需要、符合人民群众期盼、属于人大职权范围内的事项，把党的主张和决策部署转化为法规制度，转化为保证宪法法律有效实施的举措，转化为推动解决群众关心关注问题的实施效果。

2、牢记“看北京首先要从政治上看”的要求。北京是首都，是政治中心，首都无小事、事事连政治。市人大常委会党组坚决贯彻“看北京首先从政治上看”的要求，坚持党的政治领导、夯实政治根基、把准政治方向、提高政治能力，紧紧围绕落实首都城市战略定位，紧紧围绕保障首都改革发展稳定，在中共北京市委领导下，切实发挥好把方向、管大局、保落实的政治领导作用。严格落实全面从严治党主体责任，成立机关党建工作领导小组，印发加强和改进党建工作的意见，建立了党组听取机关党组织工作汇报的制度。目前，正在建立常委会机关党组。

3、牢记党的领导是人民代表大会制度的内在要求。在我国政治生活中，党是居于领导地位的，加强党的集中统一领导，支持人大履行职能、开展工作、发挥作用是统一的。40年来，党对人大工作的领导不断加强，20世纪80年代到90年代，本市先后召开六次民主与法制工作会议，把进一步加强人大及其常委会的工作和建设作为重要议题。进入新世纪，市委高度重视人民代表大会制度建设和人大工作，每届召开一次人大工作会议已经形成制度，目前已召开五次，为人大工作定方位、把方向、明任务、落责任。市委常委会、专题会研究市人大常委会重要议题和人大工

作中的重要问题已经形成制度。市人大常委会党组认真贯彻党组工作条例，及时研究讨论重要议题和工作中的重要问题；健全对市委负责制度，严格执行常委会党组向市委请示报告制度，就工作中的重大问题和重要事项及时向市委请示报告，重要议题提请市委常委会会议研究，每半年报告一次全面工作。

二、坚持首善标准，依法履行各项职能

北京作为首都，各项工作都要走在全国前列，充分发挥引领示范作用。特别是党的十八大以来，习近平总书记四次视察北京，五次对北京发表重要讲话，对做好北京各项工作提出了高标准更高要求。市人大常委会以总书记的要求为根本遵循，紧扣党中央决策部署，紧扣全市中心工作，紧扣人民群众重大关切，紧扣全面推进依法治市，以首善标准做好北京人大各项工作。

1、体现首都特色立良法。常委会紧扣首都城市战略定位和建设国际一流的和谐宜居之都目标，根据首都改革发展实际和城市治理需要，加快重点领域立法，充分发挥地方立法补充、先行、创制的作用。一是补充性立法。40年来，制定、修订、废止500项左右地方性法规，现行有效143项，成为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，有力地保障了宪法和法律在本市有效实施。为满足国家重大活动和全市重大任务的需要，及时立法修法，提供法制保障。如2008年前后，为满足奥运会法律需求，制定修订18项地方性法规和决定。特别是制定志愿服务促进条例，将志愿服务基层社会组织纳入到城市管理体系，

从保障重大活动到志愿服务制度化、常态化，至今仍发挥着重要作用。二是先行先试立法。对城市治理需求迫切、群众反映突出的领域，坚持民众有所呼，立法有所应，满足法制需求。如，1993年在全国率先制定《北京市关于禁止燃放烟花爆竹的规定》，到2005年制定《北京市烟花爆竹安全管理规定》，到2017年通过《北京市烟花爆竹安全管理规定（修正案）》，从“禁放”到“限放”，再到“有限制的禁放”，立法思路的调整，体现人民对立法需求的变化，体现社会发展进程的变化。三是创制性立法。在保证法制统一的前提下，根据首都发展需要，突出地方特色，制定相关法规。如，在促进经济发展方面，2000年制定中关村科技园区条例，2010年进行了修订，为北京成为科技创新中心发挥了立法引领、推动作用；在民生领域，2015年首开居家养老地方立法先河，制定了居家养老服务条例，构建了政府主导、专业运营、社会参与的新型居家养老服务模式，对养老服务体制改革起到规范、保障作用。

2、聚焦发展民生强监督。常委会坚持人大监督的政治定位和法律定位，围绕中心、服务大局、贴近民生，依照法定原则、限于法定范围、遵守法定程序、综合运用多种监督形式开展监督，增强监督刚性，提高实效。一是突出重点，及时监督。对于社会高度关注的大气污染防治条例、院前医疗急救服务条例、全民健身条例、居家养老服务条例等法规实施当年就开展执法检查，推动法规得到正确、有效实施，保证法规确立的改革举措落地生根。二是针对难点，持续监督。连续9年对水污染治理、连续5年对居家养老

工作开展执法检查、听取审议专项工作报告、督办议案、开展专题询问，持续推动重点难点问题逐步解决。三是抓住热点，联动监督。每年都安排重要法律法规实施情况的检查，开展市区人大常委会上下联动。如，对大气污染防治条例、水污染防治条例、控制吸烟条例、交通领域的“两条例一决定”等法规委托16个区人大常委会同步开展执法检查，形成合力，共同推进法律法规的有效实施。

3、发挥代表作用建制度。常委会把代表工作作为一项基础性工作，厘清代表工作内涵，完善代表工作格局，健全代表工作制度，密切常委会与代表、密切代表与人民群众的联系，代表主体作用得到充分发挥。一是健全常委会联系代表、代表联系群众的“双联系”制度。常委会组成人员每年固定联系若干基层市人大代表，邀请代表列席常委会会议，任期内实现全覆盖；从2014年起建立三级人大代表联系制度，2018年又探索建立全国、市、区、乡镇人大代表共同参与的四级代表联系机制，就重大议题开展联系活动，集中听取群众意见建议，使人民群众的意愿和诉求有序汇集起来、充分表达出来；按照就近就便、集约高效原则，推进街道乡镇人大代表之家、社区村人大代表联络站建设，实现代表履职阵地全覆盖。二是完善代表服务保障和管理监督机制。建立初任学习、履职学习、专题学习系统培训机制，根据重点议题安排小班制、专题化学习培训。把人大代表的学习培训纳入到市委党校的教育培训体系。从2004起组建代表小组，至今已成立14个专业代表小组，充分发挥相关领域代表的职业特长和专业优势。探索建立全市统一规范的

代表网络履职平台。制定市人大代表报告履职情况办法，完善市人大代表向原选举单位报告履职情况的机制。三是代表建议办理工作制度化、规范化。按照“分门别类、定性入轨”原则，将代表建议分为法规制定、政策调整等九大类，构建常委会统一负责、承办系统及单位分工协作、常委会跟踪督办的工作格局。采取整体督办同重点督办相结合，年度督办同跟踪督办相结合，代表建议督办同重点议题审议相结合的方式，推动代表意见建议进入政府决策和工作。按照“公开是原则，不公开是例外”的要求，从2016年起通过门户网站向社会公开代表建议。对代表连续多年反复提出的建议，开展办理效果评估，无法解决的做好解释说明工作，对该办能办而不办的通过专题询问、专项工作报告等方式督促办理。

三、致力开拓创新，不断提高常委会工作质量和水平

中国特色社会主义进入新时代，党和国家事业全面开创新局面。市人大常委会坚持以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指导，按照总结、继承、完善、提高的原则，进一步探索人大工作的特点和规律，适应时代要求，创新体制机制、改进工作方式方法，以生动实践推动人民代表大会制度与时俱进。

1、理念创新突出时代要求。在常委会建立初期，以社会主义民主与法制恢复和建设作为重点开展工作，初步适应并推动了全市经济社会发展和民主法制建设；进入新世纪，提出“该做、能做、有用、有效”的工作理念，为首都经济社会高速发展保驾护航；进入新时代，提出“主动、

担当、精准、有效”的工作理念，紧跟中央决策部署和全市中心工作，紧跟人民群众对美好生活的向往，以积极主动的精神，担当负责的态度，精准务实的作风，力求实效的要求，依法有效履行职能，不断提高人大工作的质量和实效，为首都高质量发展提供及时有力到位的民主法治保障。

2、制度创新注重激发活力。一是市人大常委会机构建设不断完善。随着形势和任务的发展变化，从1979年设立办公厅、政法民族、工业财贸、城市建设、农村、科学文教卫生体育五个工作室开始，经历了从工作室到工作委员会再到办公室的发展历程。2006年形成了一厅、七办、三室的体制，实现了人大专委会和工作机构一体化设置，解决了常委会、专委会、工作机构的有效衔接问题。2019年，适应新成立的人大社会建设委员会工作需要，新组建了社会建设综合办公室和社会建设法制办公室，目前共有14个工作机构，4个事业单位，机关工作人员286名。二是常委会组成人员结构不断优化。目前，常委会组成人员65人，驻会组成人员20人，占30%，提高了常委会整体履职能力。三是常委会工作制度进一步完善。制定修订代表大会、常委会议事规则，规范常委会会议出席列席、文件提交、审议表决、会议公开等机制和流程，推进人大工作的制度化、规范化、程序化。

3、方法创新强调问题导向。一是完善立法工作格局和机制。经过多年探索和实践，建立了“市委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的立法工作格局。人大主导贯彻全过程，落实党的决策部署、编制立法规划计划、牵头起草和组

织协调、发挥审议把关作用和扩大有序参与、防止和克服利益偏向问题。建立了提前介入、专班推进、牵头起草、立法协商、协同立法等工作机制，切实提高立法工作质量和效率。对所有法规常委会工作机构都提前介入；对重要法规由常委会工作机构和政府有关部门组建专班，建立市人大常委会和市政府领导共同牵头的“双组长制”，今年在物业管理条例、街道办事处条例立法中都进行了成功探索；就综合性、全局性、基础性较强的法规，由市人大常委会相关工作机构牵头起草，如居家养老服务条例立法，在全国产生了良好示范效应；2013年在全国首次开展立法协商，目前已有10部法规报请市委在市政协进行立法协商；积极推动京津冀立法工作协同，建立协同立法机制。针对超大城市治理难题，探索“组合拳”和“小切口”立法。2018年制定机动车停车条例、非机动车管理条例和查处非法客运若干规定，修改实施道路交通安全法办法，打出“立三法修一法”的组合拳；在制定小规模食品生产经营管理规定时，不再分章设节，内容简洁明确，努力做到与上位法条款不重复、体例不繁琐、内容不模糊、表述更明确，切实体现了立得住、行得通、真管用的立法要求。二是直面问题开展监督。常委会把影响法律法规实施、制约工作取得实效、损害群众利益的问题作为监督重点，把执法检查作为监督工作的重要抓手，采取新立法及时检查、执法难点持续跟查、复杂问题多法并查等方式，增强执法检查的实效性和针对性，让法律的牙齿真正咬合起来，发挥法律巡视利剑的作用。对专项工作报告、执法检查报告、审议意见书提出明确要求，存在问题及其原

因分析的内容不少于三分之一，解决问题的举措部分不少于三分之一。充分发挥国有资产监督和预算监督职能，认真落实中央关于国有资产监督、人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的意见，协助市委出台相关实施意见。建立国有资产监督制度，从2018年开始听取和审议国有资产管理情况的报告。建立完善常委会统筹、财经委员会牵头、相关专门委员会参与、具有北京特色的预算初审制度。充分发挥人大预算审查监督重点转移的导向作用，更加注重支出预算总量和结构、更加注重财政资金使用绩效。三是做实讨论决定重大事项工作。落实中央关于《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》，制定《北京市人民代表大会常务委员会讨论、决定重大事项的规定》，建立重大事项报告年度计划制度，解决了讨论决定重大事项的实施路径问题。

40年岁月春秋，40年砥砺奋进。新时代呼唤新作为，新征程要有新气象。中共北京市委刚刚召开了第五次人大工作会议，对做好新时代北京人大工作作出了全面部署、提出了更高要求。我们将以纪念地方人大常委会设立40周年为契机，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，深入学习领会习总书记对北京重要讲话精神，对标对表全国人大常委会，学习借鉴兄弟省区市人大常委会的经验做法，不断加强和改进北京人大工作，以首善标准努力开创新时代北京人大工作新局面，为建设国际一流的和谐宜居之都提供更加坚强有力的民主法治保障。□

立良法 保善治 求实效

——北京市人大常委会设立40年地方立法工作取得的主要成绩和经验

北京市人大常委会法制办公室

1979年12月，根据地方组织法规定，北京市第七届人民代表大会第三次会议选举产生了市人大常委会，标志着首都的民主法治建设进入到崭新的发展阶段。经过四十年的立法发展，截至2019年7月，北京市现行有效的地方性法规共143部，这些法规与国家法律行政法规相配套，成为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，为北京市的改革发展和现代化建设提供了有力的法制保障。

一、1979年—2012常委会设立以来至党的十八大前，市人大及其常委会的主要立法成就

1979年—1992年，在民主法制不健全的状况下市人大地方立法从无到有，开始了摸索起步。市七、八、九三届人大及其常委会共制定和修改地方性法规72部，废止13部。1980年4月，市七届人大常委会第三次会议通过了《关于延长办理刑事案件期限的决定》，迈出了本市立法重要的第一步。之后，按照中央“有比没有好，宜粗不宜细”的立法指导思想，常委会选择当时最迫切需要解决的问题进行立法，重点是贯彻中央“要把

北京变成全国环境最清洁、最卫生、最优美的第一流城市”指示，制定了城市规划、绿化管理、市容环境卫生等关系到城市建设发展亟需的法规，初步适应并推动了全市经济社会发展。民主立法开始起步，立法工作注重走群众路线。

1993年—1997年，围绕建立社会主义市场经济体制的目标，重点加强经济立法，立法步伐明显加快。当时处于我国经济体制发生重大变革的时期，市十届人大及其常委会加快立法步伐，制定和修改地方性法规108部，废止12部，是立法数量最多的一届。立法工作围绕全市经济体制改革发展的中心任务，重点制定经济体制改革需要的法规，加紧制定维护市场秩序的法规；科教文卫等多领域的立法也逐步加强。常委会主动开门立法，推动民主立法的发展。1993年常委会制定禁止燃放烟花爆竹的规定，首次将立法草案登报公开征求市民意见。还探索立法工作模式，首次开展了立法规划工作，制定立法工作内部流程，建立法规起草送审责任制，试行立法技术规范，逐步提高立法规范化水平。

1998年—2002年，按照中国特色社会主义法

律体系和立法法的要求，依法规范地方立法，从加快立法步伐转向提高立法质量。当时处于改革开放、经济社会与民主法制建设大力发展的阶段。市十一届人大及其常委会按照中央要求，从追求立法数量转变到注重立法质量，着力规范立法工作；制定和修改地方性法规63部，废止15部。出台了制定地方性法规条例，建立统一审议制度，为提高地方立法质量提供了制度保证；根据全市改革开放和现代化建设的实际需要，以经济建设为中心，继续把经济立法摆在突出位置；以建设现代化国际大都市为目标，加强城市管理和环境保护方面的立法；以繁荣先进文化为方向，加强精神文明方面的立法；民主政治建设、维护公民权益等方面立法也得到加强。在制定法规的同时，重视对不适应的法规进行修改、废止。1999年、2001年，对地方性法规进行了全面清理，维护了国家法制统一。常委会发扬民主、集思广益，不断推进民主立法、科学立法。1999年开始实行公民旁听常委会会议制度。

2003年—2007年，围绕“新北京、新奥运”战略构想，加强立法工作，提高立法质量。市十二届人大及其常委会围绕举办奥运会中心工作，坚持立、改、废并举，制定和修改地方性法规53部，废止11部。立法工作的重点是为成功举办奥运会提供良好的法制保障，围绕奥运立法需求制定了全民健身、志愿服务促进等18部法规，专门作出为成功举办奥运会加强法治环境建设的决议；同时，根据首都经济社会全面协调可持续发展的需要，加强了社会领域、城市建设管理、人大制度建设等各领域的立法。常委会进一步丰富了民主立法、科学立法形式。首次将五年立法

规划项目建议草案向社会公布；就实施道路交通安全法办法举行了首次立法听证会；建立立法咨询专家库；聘请法制建设顾问；制定16项立法工作规程。市人大先后设立内务司法等人大专门委员会，加强对法规案的研究审议工作。

2008年—2012年，围绕首都工作大局，发挥人大制度优势，立法不断创新。市十三届人大及其常委会认真履行宪法和法律赋予的职权，着力创新和完善立法工作方式；制定、修改法规47部，废止法规10部。立法工作注重突出首都特色，如为促进首都发展方式转变，制定中关村国家自主创新示范区条例；为保障公共安全，出台实施突发事件应对法办法；出台了就业援助、农业机械化促进等法规，积极改善社会民生、促进新农村建设。2010年，围绕形成中国特色社会主义法律体系目标，对地方性法规进行全面清理。为统一思想做好新时期首都立法工作，2009年、2011年召开了全市立法工作座谈会和研讨会，专门就奥运会后的首都立法工作进行深入研究，明确立法价值取向，完善立法工作格局。积极探索立法工作新机制，建立法规立项论证、法规预案研究等新制度，开展立法后评估，完善备案审查制度，改进常委会法规草案审议工作，不断推动科学立法、民主立法有机统一。

二、党的十八大以来，市人大及其常委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立法工作取得新进展

党的十八大以来，市十四、十五届人大及其常委会在市委领导下，认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、全面依法治国新理念

新思想新战略、关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想，深入学习习近平总书记对北京工作的重要指示精神，坚决贯彻落实中央和市委决策部署，牢固树立新发展理念，立良法、求实效、助改革、促善治，为推动国际一流的和谐宜居之都建设提供了坚强的民主法治保障。2013年至2019年7月，市十四届、十五届人大及其常委会制定修改法规71部，废止法规22部；适应放管服改革、机构改革、军民融合和加强生态文明建设要求，组织了6次法规清理工作；贯彻落实京津冀协同发展发展战略，积极开展京津冀三地人大立法协同工作；规范性文件备案审查工作深入推进。

一是立法工作格局进一步完善。市委坚持党对立法工作的领导，重要法规市人大常委会专题研究；常委会五年立法规划经市委讨论批准，以市委文件下发。市委书记、市长亲自听取立法工作情况汇报，作出指示；市委常委亲自参与法规草案起草工作。在市委的领导和支持下，北京市在全国率先启动人代会立法和立法协商工作，至今已有7部法规在人代会通过，10部法规在市政协进行立法协商。市人大常委会党组健全对市委负责制度、请示报告制度和党组工作规则，坚持对每部法规草案进行讨论，重要法规立法情况、重要立法工作及时向市委报告。常委会坚持发挥人大在立法工作中的主导作用，统筹安排项目征集、立项论证、立法调研、法规起草、审议修改等工作；探索由相关专门委员会牵头起草综合性、全局性、基础性法规草案；市十五届人大换届以来，常委会适应立法工作现实需要，组织专班进行重要法规草案起草工作，立法效率进一步提升。

二是充分发挥立法的引领推动规范保障作用，以高质量立法推动高质量发展。在加强民主政治建设、规范国家权力运行方面，市人大及其常委会通过了实施代表法办法、代表建议办理条例等7部与人大制度相关的法规，推进人民代表大会制度在地方的实践与时俱进。在加强城市管理、保障和改善民生方面，坚持民有所呼，我有所应，制定全民健身条例、控制吸烟条例、居家养老服务条例和院前医疗急救服务条例，积极回应人民群众关切；在一年内制定机动车停车条例、非机动车管理条例、查处非法客运若干规定，修改实施道路交通安全法办法，打出交通治理立法“组合拳”，提升城市交通秩序治理的系统性和法制化水平；修订城乡规划条例，制定建设工程质量条例、轨道交通安全运营条例、旅游条例等法规，提升城市建设和管理的精细化水平。在生态文明建设方面，制定大气污染防治条例，对涉及生态建设和环境保护的法规进行全面清理，起草机动车和非道路移动机械污染防治条例、危险废物污染防治条例，以最严格制度最严密法治保护生态环境。在优化营商环境方面，制定中小企业促进条例，组织对法规中的行政审批事项进行全面清理，修订城乡规划条例，优化建设工程审批流程。在推进社会主义核心价值观入法入规方面，在十五届人大常委会立法规划中安排了19项与社会主义核心价值观相关的立法项目。在推进京津冀协同发展方面，三地人大建立立法工作协同机制，常委会主要领导亲自参加立法工作协同会议，深入推进立法项目协同。2019年，三地人大共同起草机动车和非道路移动机械排气污染防治条例，在法规名称、结构、适用范

围、管理原则、制度措施、法律责任等方面实现统一或基本统一，并拟同时提请2020年人代会表决通过。

三是科学立法、民主立法、依法立法工作机制进一步完善。自2013年底开始，市委先后将大气污染防治条例草案等10部法规草案在市政协开展立法协商。坚持发挥人大专门委员会的专业优势，自2015年开始，对综合性、专业性强的立法项目，由专门委员会负责两次常委会审议工作，专门委员会在立法过程中组织专家顾问组，协助开展法规草案审议修改工作；坚持发挥代表主体作用，通过三级代表联系机制、代表小组等多种方式，组织代表参与立法工作。

三、地方人大设立常委会四十年来北京市地方立法取得的主要经验

北京市人大设立常委会四十年来，立法工作从无到有，从少到多，从易到难，坚持正确的政治方向，即坚持走中国特色社会主义道路、中国特色社会主义政治发展道路、中国特色社会主义法治道路，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，充分发挥人民代表大会制度的内在优势和作用，是我们破解全面深化改革和城市转型难题，做好立法工作的根本保证。总结北京市人大及其常委会四十年来的立法实践，主要有以下经验：

（一）立法工作要始终坚持党的领导，坚持正确的政治方向

立法机关是国家重要政治机关，立法活动是国家重要政治活动，立法工作是国家重要政治工作，必须旗帜鲜明讲政治，必须坚持党对立法

工作的全面领导。中共北京市委自十一届人大开始，在每届人大届中召开人大工作会议，全面部署人大工作，立法工作是会议文件的重要内容。四十年来，市人大及其常委会每部法规立法情况均向市委报告，重要法规项目、重要立法工作和立法中的重大问题，市委常委会专题讨论；自十四届人大开始，常委会党组对每部法规进行讨论。市委领导高度重视立法工作，重要法规项目市委主要领导亲自过问、多次批示，市委常委牵头法规草案起草工作。在市委领导下，北京市地方立法始终坚持正确政治方向、正确改革方向，与首都改革发展同频共振，为国际一流和谐宜居之都建设和法治中国首善之区建设提供了重要的民主法治保障。

（二）立法工作要始终坚持正确的价值取向，坚持并不断完善立法工作格局

四十年来，北京市地方立法的工作重点虽然随着时代的变化时有调整，但核心要义始终未变，立法工作始终围绕首都改革发展大局，促进首都科学发展；坚持以人为本、立法为民，保障公民基本权利，规范权力运行，维护社会公平正义；坚持保障宪法和法律在本地区的贯彻实施，维护国家法制统一；坚持针对问题立法、立法解决问题，突出地方特色。以正确的立法价值观为指引，首都地方立法工作才能始终走在正确的道路上。

2009年，北京市提出加强党对立法工作的领导，增强人大在立法工作中的主导作用，加强政府对立法工作的整体统筹，社会各方广泛参与的立法工作格局。十年来，立法工作格局在立法实践中不断完善。通过立法工作格局，把党的领

导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，实现对立法工作的整体统筹，各方力量形成合力，既保证了立法方向，又提高了工作效率和工作质量。

（三）立法工作必须坚决维护法制统一，突出地方特色

立法工作要坚持合法性原则，坚决维护国家法制统一。四十年来，北京市人大常委会结合行政处罚法、行政许可法和行政强制法实施，中国加入WTO，中国特色社会主义法律体系形成，放管服改革，加强生态文明建设和环境保护等工作，开展了13次法规全面清理工作；立法工作中坚持不越权、不抵触，始终保持我市地方性法规与国家法律行政法规的和谐一致。

立法工作要坚持突出地方特色，提高法规的针对性和可操作性。在立法工作中，坚持主动、担当、精准、有效的立法工作理念，准确把握首都经济社会发展的现实需要，围绕城市发展不同阶段的重点难点问题选择立法项目。在法规结构上，不简单追求与上位法成龙配套、结构完整，也不追求地方立法体系化；针对具体问题设计法规内容，需要几条写几条，能做到几条写几条，重在管用，走精细化立法之路。市十五届人大换届以来，常委会坚持“小切口”立法，聚集所要解决的问题，精准回应现实需求，立法针对性和地方特色更加突出。

（四）充分发挥人民代表大会制度优势，坚持科学立法、民主立法、依法立法，不断提高立法质量

常委会充分发挥人民代表大会制度的平台优势、民主集中制优势和密切联系群众优势，有效凝聚社会共识，保证立法决策的科学性、民主

性，保证法规制度设计的公平、公正，保证每一项立法切实经得起实践的检验。

为了保证科学立法决策，常委会相继建立了立法公示、法规草案公开征求意见、立法听证、专家咨询、法规立项论证、立法后评估、法规预案研究等立法工作机制。为了保证人大代表、专家学者和人民群众对立法工作的充分参与，常委会建立了三级代表联系机制、组建了专业代表小组，开发了代表工作互联网平台；充分发挥首都智力资源优势，建立了常委会法治建设顾问制度、立法项目专家咨询制度；不断完善民意征集和反馈机制，保证人民群众知情权、参与权和表达权；不断改进调研方法，探索新的调研形式，提升调查研究工作的科学性、全面性和针对性。通过坚持科学立法、民主立法、依法立法，把民主基础上的集中和集中指导下的民主有机结合起来，把有序民主和正确集中有机结合起来，把法定程序和科学精神有机结合起来，把法制统一和地方特色结合起来，保证了立法质量的不断提高。

（五）不断加强自身建设，提高立法工作专业水平

四十年来，北京市人大专门委员会设置逐步完善，常委会、专委会组成人员中法学法律专业人员不断增加，委员、代表培训不断加强，委员、代表的责任意识和立法工作专业水平不断提高，对保证立法质量发挥了关键作用。常委会不断加强立法工作队伍建设，法制工作机构工作力量逐年增强，其他工作机构设立法规处。法制工作干部作风过硬、业务优良，立法参谋助手作用得到有效发挥，对提高立法质量发挥了基础性作用。□

努力做好新时代人大监督司法工作

——北京市人大常委会设立40年监督司法工作探索与实践

北京市人大常委会内务司法办公室

对司法工作进行监督是宪法和法律赋予人大及其常委会的一项重要职能。北京市人大常委会自1979年底设立以来，始终以坚持和完善人民代表大会制度为出发点，认真履行宪法和法律赋予的重要职责，积极开展监督司法工作，不断适应司法工作的发展变化和人民群众日益增长的司法需求，逐渐走出一条行之有效的监督司法工作之路。

一、40年不断探索创新，逐步规范

北京市人大常委会自1979年12月13日设立以来，已走过40年风雨历程，历经第七至十五共九届常委会，人大监督司法工作从起步探索、整体推进，到改革创新，再到依法规范，监督方式不断规范，监督渠道不断畅通，监督实效不断增强。

常委会设立伊始，就十分重视制度建设，为人大监督司法工作提供坚强有力的制度保障。同年12月24日，市七届人大常委会第一次会议（这也是首次北京市人大常委会会议）讨论通过《关于北京市人民代表大会常务委员会工作的意见》，明确市人大常委会的职权范围，为常委会开展监督司法工作提供了依据。经历近20年的实践探索后，市十届人大常委会于1997年通过《北

京市人民代表大会常务委员会监督司法工作条例》（以下简称《条例》）。《条例》规范了司法监督的范围、内容和程序，在监督方式上确定了听取审议工作报告、询问或质询、组织特定问题调查、代表视察检查和评议、办理代表建议批评和意见、受理申诉控告和检举、报送规范性文件、报告重大事项等形式；并就如何开展对司法机关办理案件的监督、维护司法机关依法独立行使职权的问题进行了规范。自此，本市人大监督司法工作开始了一段有法可依、有章可循的阶段。

《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》（以下简称监督法）颁布实施后，同年3月30日，市十二届人大常委会便废止了《条例》，并于同年年底审议通过《北京市各级人民代表大会常务委员会听取和审议人民政府、人民法院和人民检察院专项工作报告办法》和《北京市各级人民代表大会常务委员会检查法律法规实施情况办法》两个地方性法规，为更好的贯彻落实监督法、依法规范开展监督司法工作提供了切实可行的法制依据。

在加强制度建设的同时，常委会的工作机构也在不断健全。1983年召开的市八届人民代表大

会第一次会议审议通过《关于北京市人民代表大会常务委员会设立各委员会的暂行规定》，明确在北京市人民代表大会常务委员会设立政法委员会，这是常委会首次设立专门从事监督司法工作的工作机构。1993年，政法委员会更名为内务司法委员会。2003年，北京市十二届人大常委会第一次会议通过《关于设立北京市人民代表大会常务委员会工作机构的决定》，设立内务司法办公室协助常委会从事监督司法工作。2008年8月，为适应新形势下对监督司法工作的需求，市人大常委会在内务司法办公室增设了司法处并选调充实了干部力量。无论是政法委员会、内务司法委员会，还是现在的内务司法办公室，都在协助常委会开展监督司法工作方面发挥了重要的组织保障作用。

在开展具体工作方面，常委会不断探索、积极创新，监督方式更加丰富。设立初期，听取和审议专项工作报告是常委会开展监督司法工作的主要形式，此外还积极探索对“两院”贯彻执行法律情况进行检查、审议议案办理情况报告等监督方式。第八、九、十届市人大常委会任职的十五年间，共有13次常委会会议听取和审议了监督司法工作方面的专项工作报告。从第十一届开始，常委会每年专题听取两院监督议题成为常态，并积极探索实践述职评议、专项工作评议等新的监督方式。北京市从2001年起开始对司法人员进行述职评议，至2005年五年间，常委会先后对市第一中级人民法院院长、市人民检察院第二分院检察长、市高级人民法院法官、市人民检察院检察官、市第一中级人民法院法官等5人进行述职评议并组织跟踪整改。监督法出台后，常委会以加强对权力运行的制约和监督为出发点，针对

检察机关对于民事、行政诉讼发挥监督作用不充分的现状，从制度执行的薄弱环节入手，通过发挥社会主义司法制度的内在优势，适时作出《关于加强人民检察院对诉讼活动的法律监督工作的决议》（简称决议）。决议明确要求人民检察院把依法行使法律监督职能放在更加突出的地位，全面强化立案监督、侦查监督、审判监督以及刑罚执行和监管活动监督。继北京之后，在不到两年的时间里，辽宁、黑龙江、上海、江西、山东、湖北、四川、宁夏、福建、山西共十个省、市、自治区人大常委会也先后通过了关于加强法律监督或诉讼监督的决议或决定。

党的十八大以来，中央对加强社会主义民主政治制度建设、全面推进依法治国和深化司法体制改革作了全面部署，提出了一系列新的任务和要求。北京市人大常委会在监督司法工作中坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，充分发挥人民代表大会制度和中国特色社会主义司法制度的内在优势，积极探索深化司法体制改革背景下加强和改进监督司法工作新思路、新举措，取得了新的进展和成效。

二、坚持和完善人民代表大会制度

常委会在总结过去人大监督司法工作经验的基础上，充分发挥人民代表大会制度的优势和作用，继续探索和完善人大监督司法工作的方式方法，不断提高人大监督司法工作的质量和实效。

（一）坚持党的领导，加强沟通协调

常委会始终坚持党对人大监督司法工作的领导，准确把握人大监督司法工作的政治方向，善用监督支持和促进司法工作。具体工作中，一贯保持与市委政法委的良好沟通，每年在确定监督

司法工作方面的议题、形成相关工作方案以及后续的检查、调研、视察工作中，都会主动、认真听取市委政法委的意见建议，形成共识。特别是2013年和2016年，常委会在对刑事诉讼法和律师法进行执法检查、听取和审议“两院”的专项报告的监督议题确定前，由市人大常委会主管副主任带队到市委政法委，就监督议题的考虑、工作安排、主要内容及监督方式等与市委政法委主要领导进行沟通，听取意见，并请市委政法委有关负责同志全程参与检查、调研和视察工作。在形成正式报告报常委会会议审议前，再次征求市委政法委对报告的意见和建议。

为深入贯彻落实党中央全面依法治国重大决策部署，充分发挥人大监督司法工作的职能作用，北京市人大常委会积极参与全面依法治市司法协调小组及法治建设领域改革专项小组的各项工作，将监督司法工作与全面依法治市、全面深化改革有机结合，在助推全面依法治市和法治建设领域各项改革中充分发挥人大作用。

《中国共产党政法工作条例》自2019年1月13日正式施行后，北京市人大常委会在监督司法工作中，更加注重与市委政法委的沟通联系，对于在2019年开展的《北京市机动车停车条例》、《北京市非机动车管理条例》和《北京市人民代表大会常务委员会关于修改〈北京市实施中华人民共和国道路交通安全法办法〉的决定》（简称“两条例一决定”）执法检查中发现的具体司法操作问题，积极商市委政法委协调解决，坚决捍卫党对政法工作的绝对领导。

（二）综合运用多种监督方式，形成监督合力
常委会综合运用多种监督形式，使人大监督司法工作更加全面、更富实效。2013年，在对

刑事诉讼法开展执法检查的同时，听取和审议了“两院”贯彻实施刑事诉讼法情况的报告。2016年，市十四届人大常委会对律师法开展执法检查，同时听取和审议了“两院”贯彻实施律师法情况的报告。北京市人大常委会在审议这两项监督议题时，市公安局、安全局、司法局、律师协会等都分别提交书面报告。执法检查重在了解各执法司法机关实施法律的总体情况，了解法律实施各个环节中执法司法机关的配合和制约情况；“两院”的专项工作报告重在报告自身工作的情况和特点。这两种监督方式在监督司法工作中配合运用，互有侧重、相辅相成。

2019年，市十五届人大常委会将听取和审议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。这是北京市人大常委会第一次把专题询问运用到监督司法工作中，是继全国人大常委会2018年首次对“两高”工作报告进行专题询问后，地方人大常委会在开展监督司法工作的一次积极尝试。

（三）充分发挥代表主体作用，提升监督效能

司法工作既是社会 and 人民群众普遍关注的热点问题，也是人大代表高度关注的重点问题。充分发挥代表作用，广泛汇集、表达人民群众的意愿和诉求，保证人民对司法工作的监督，推进司法民主，也是人大监督司法工作的重要内容。为不断完善人大常委会工作方式，便于组织开展代表活动，发挥代表专业优势，市十四届人大常委会成立包含司法代表小组在内的多个专业代表小组，成为常委会开展监督司法工作的一项重要举措。2014年，市十四届人大常委会司法代表小组正式成立，其成员来自公、检、法、司、律师和区县人大常委会等长期从事或关注司法工作的

代表或委员。自此，常委会开展各项监督司法工作，都积极吸收司法代表小组成员参与其中，充分发挥专业力量监督作用。

（四）坚持问题导向，改进调研方式方法

一是坚持问题引导调研。在每年确定监督议题过程中，市人大常委会分管领导及内务司法办公室多次与“两院”沟通，就报告主题和调研内容进行认真研究和充分协商。同时，为更好地找对调研的重点和切入点，正式调研开始之前，内务司法办公室通过上门、发函、电话、座谈等方式，提前排摸，掌握了更多信息，梳理出问题清单，制定完善调研方案，使调研工作更具针对性。二是坚持调研内容点面结合、突出重点。在调研对象的选择上，涵盖了全市三级法院、检察院，既包括市院层面，也包括中（分）院和基层院。在调研内容的安排上，既全面了解全市总体情况，又兼顾不同层级法院、检察院的职能特点，确定不同的调研内容，直接听取来自基层和一线的声音，进一步增强调研的全面性。三是进一步丰富调研形式。在视察、调研中除了传统的听取汇报、座谈交流等形式外，还采取现场旁听庭审、视频观摩、列席检委会、问卷调查、体验式调研、小型分散调研、就近就便调研等多种形式。

（五）注重梳理总结，推动制度机制建设

一是注重总结调研中发现的问题。对于在调研中发现的“两院”在司法工作中存在的问题，都及时梳理、汇总，并将有关意见和建议原汁原味地反馈给“两院”，并在有关的报告中予以回应。二是注重发现总结“两院”工作的经验。“两院”在不断深化司法体制改革的过程中，形成了一系列推进公正司法、提升司法质效和水平的制度机制及工作举措方法，及时发现和

总结“两院”工作中的先进经验，并在专门委员会的审议意见中给予反映。这种反映是从人大的角度对司法经验进行的提炼和升华，既是对“两院”工作的充分肯定，又是对其工作的监督推动。三是把人大监督与推动“两院”自身制度机制完善相结合。监督司法工作，既要保障和促进公正司法，又要推动建立健全实现司法公正的一套制度机制。北京市人大及其常委会非常关注“两院”工作中的制度机制建设，常委会的执法检查报告和审议意见以及专门委员会的意见建议中，都对所涉及专项工作的制度机制建设提出明确要求。2017年，市人大常委会在对“两院”关于深化司法体制改革工作情况报告的审议意见中明确提出，要统筹协调推进四项基础性改革和其他各项改革，完善机制，进一步提高改革的整体效能。四是加强专题调研。2013年以来，围绕加强人大监督工作和司法工作，对人大代表在监督工作中的作用、监督形式在监督司法工作中的应用、人大在涉法涉信访机制中的作用、人民陪审员制度、行政诉讼以及检察机关提起公益诉讼制度等开展了专题调研，进一步深化理论认识，指导业务实践。

三、做好新时代人大监督司法工作

一是必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。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。必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，人大监督司法工作也必须始终置于党的领导之下。要坚持党总揽全局、

协调各方的领导核心作用，对于监督司法工作开展重要的执法检查、听取和审议“两院”专项工作报告等事项，特别是监督议题涉及面会比较广、社会关注度比较高、影响比较大时，要及时提请市委研究决定、统筹协调。要坚持人大监督的科学定位，人大及其常委会对司法工作的监督是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督，要理直气壮地开展监督，敢于监督、善于监督，不断健全和完善监督工作机制，努力把人民代表大会制度的内在优势充分发挥出来。

二是在监督选题和跟踪监督上下功夫。要坚持问题导向，重点围绕关系司法体制改革措施落实、司法权力运行、事关群众切身利益、影响首都社会和谐稳定和社会普遍关注的重大司法问题进行选题，提出解决影响司法公正、制约司法能力的体制性、机制性、保障性障碍问题的对策和建议，积极回应社会关切。要加强和改进跟踪监督，切实改变跟踪监督走过场的形式，将常委会审议意见逐项细化，充分发挥专业委员会职能作用，督促“两院”逐项对照落实整改措施。

三是在完善制度机制和创新工作方式方法上下功夫。进一步把监督与被监督两方面的情况统筹起来，充分调动“两院”接受监督的自觉性以及配合监督的积极性，探索建立“两院”定期向市人大常委会及专委会通报重要司法工作事项的常态化制度，建立“两院”重要会议和重大活动市人大常委会工作机构派员出席制度，通过建立经常性工作联系机制，解决人大常委会与“两院”之间信息不对称的问题。积极探索适用监督法规定的询问和质询等监督形式，改变目前监督形式相对单一的局面，进一步增强人大监督司法工作针对性、实效性和权威性。要积极探索向市委定期

报告工作制度，把党领导政法工作与人大监督司法工作有机结合起来。

四是积极探索司法体制改革新要求下人大监督司法工作的新思路、新举措。当前，深化司法体制改革基本完成，“两院”工作的运行机制发生很大的变化，要适应司法体制改革新形势新任务新要求，围绕建设公正高效权威的社会主义司法制度这一目标，积极探索人大监督司法工作的新思路、新举措。要坚持在确保审判权和检察权依法独立公正行使的前提下，加强和改进对司法工作的监督，更加注重推动司法制度和工作机制的完善，更加注重规范司法行为和司法公开，推动实现社会公平正义。

五是努力提升监督司法工作的能力。要在进一步发挥委员和代表主体作用上下功夫，加强监察和司法委员会的专业化建设，适当增加有司法相关工作经验的委员比例，提升专委会专业化水平。要加强司法代表小组建设，进一步增加有相关司法工作经历的代表比例，充分发挥其来自司法工作一线和长期关注司法工作优势，完善工作方式，最大限度地保护代表的履职热情，引导和帮助代表提高履职能力，切实发挥代表在监督司法工作中的主体作用。

北京市人大常委会设立的40年，见证了市人大及其常委会监督司法工作边思索、边实践、边总结并取得重要进展的历史进程，同时也见证了首都社会主义民主法治建设事业不断壮大的历史进程。下一步，北京市人大常委会将始终以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，不断坚持和完善人民代表大会制度，在做好新时代人大监督司法工作、服务首都发展稳定、维护社会公平正义的大局中积极作为。□

不断完善预算监督制度 提高预算审查实效

——北京市人大常委会设立40年预算监督工作探索与实践

北京市人大常委会财政经济办公室、预算工作委员会

预算监督是宪法和法律赋予人大及其常委会的重要职责，是人大监督工作的重点之一。不断加强和改进人大常委会对预算的监督，有利于保证党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，有利于进一步推进社会主义民主政治建设。北京市人大常委会设立40年以来，市人大常委会以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真履行宪法和法律赋予的职责，改进预算监督工作，健全预算监督法制，不断推进财政预算管理制度改革，并以推动建立全面规范、公开透明的预算制度为目标，积极进行了实践和探索。总的来看，北京市人大常委会预算审查监督经历了起步探索、规范发展、创新实践和建立新格局四个阶段，不断健全完善市人大常委会预算审查监督的制度体系，越来越较好地发挥了人民代表大会制度的内在优势。

一、预算审查监督的起步与探索

随着1979年市人民代表大会常务委员会的设

立，以及常委会工作机构的完善，1983年，市八届人大常委会第一次会议成立了市人大常委会财经委员会，人大预算监督工作机构力量得到不断增强。市人大常委会对预算审批、调整变更、审计监督等方面先后开展了探索，运用了听取专项工作报告、开展执法检查等监督方式，并且已经意识到要研究制定相应的地方性法规，为后来的发展打下了基础。

二、预算审查监督的规范与发展

（一）法制建设不断深化，预算监督更加规范
随着1995年《预算法》的颁布实施，人大常委会被赋予审查、批准决算的权利，明确对预算执行进行监督等职责。北京市人大常委会以贯彻落实《预算法》为契机，于次年制定出台了《北京市预算监督条例》，在预算监督的内容上，将国家有关法律的授权性规范加以界定和细化。至2007年，十多年间先后三次修订条例，及时对审查、批准预算决算，开展日常监督等进行规范和补充，预算监督工作进一步制度化、规范化。在

及时修订地方性法规的基础上，市人大常委会注重对预算监督实践中一些好的做法和经验及时总结。财经委按照常委会要求，先后制定了《关于加强对预算超收收入使用监督的意见》等一系列规范性文件，使市人大常委会预算监督工作的程序、内容更加完整、系统，为预算监督的进一步制度化、规范化奠定了基础。

（二）加强预算监督实践，强化预决算初审工作

在常委会的领导下，财经委员会扎实做好预算初审工作，不断完善初审机制。一是建立了初审会前，到发展改革、财政、审计等部门进行调研座谈的工作机制，为充分了解预决算编制和执行情况，并对预决算草案编制提出要求提供了保障。二是明确对决算草案进行初步审查，提出初步审查报告，为常委会审查批准决算打好基础。三是在代表大会期间，召开两次财经委员会，充分吸收各代表团的审议意见，向大会主席团提出预算审查结果报告。

（三）建立预算监督顾问聘任制度，专业力量得到充实

从市十一届人大常委会起，为解决预算监督工作专业力量不足的问题，常委会开始按届聘请预算监督顾问，并制定了《北京市人大常委会预算监督顾问工作规则》，进一步完善了顾问工作制度。常委会预算监督顾问组围绕政府工作的难点和广大代表关注的财政预算工作热点，完成了一系列专题调研，为领导决策提供参考意见，促进了政府工作。如：1999年，预算监督顾问开展了对本市财政补贴情况的调研，促进有关政府部门理顺了公交、自来水等方面的价格，压缩了财政补贴。2002年至2007年，预算监督顾问分别对

养老保险基金征缴使用、卫生防治防疫经费、构建公共财政框架、国库集中支付制度改革、政府债务情况、国有土地使用权出让收入等情况进行了调研，帮助和促进有关政府部门进一步加强财政资金的使用与管理，推动了有关制度的建立和完善。

（四）开拓新的监督形式，增强预算审查监督实效

从1996年起，市人大常委会每年在审查批准上年财政决算前，都要听取市审计局的审计工作报告。充分发挥审计监督揭示问题、促进健全体制机制的作用，督促市政府不断加强对重点领域和重大项目的预算管理。按照常委会要求，财经委连续多年，每年选取若干重点部门和重点项目预算进行跟踪，提前介入部门预算编制，定期将了解有关情况，将相关意见建议书面反馈给市财政部门和被监督部门。通过将监督延伸到具体部门的方法，更好地了解、发现预算编制和执行中存在的问题，努力做到点面结合，提高了预算监督的质量。

三、预算审查监督的创新与实践

随着北京市经济发展和财力的不断增强，财政管理体制机制也暴露出一些迫切需要解决的问题：部分财政资金分配决策机制不够科学；财政资金使用管理中“重分配、轻管理”、“重资金投入、轻支出效果”的观念没有从根本上消除，存在着“要钱容易、花钱随意”的现象。针对存在的问题，常委会提出了人大预算监督“一个目标、三个结合”的工作思路，即以建立科学、民主、依法的财政预算管理制度，确保财政资金规范运行和有效使用为目标，把对预算编制、调

整、执行的监督与预算资金使用绩效的监督结合起来；把加强人大监督与促进政府内部监督结合起来；把解决问题与促进制度建设结合起来。这一新理念是对如何发挥人民代表大会制度优势、开展对公共资源配置和权力运行进行监督而作出的新论断。市人大常委会坚持这一思路，积极进行了一系列实践和探索，督促政府加强预算绩效管理，提高财政资金的使用效益，改进和完善财政预算管理制度，努力发挥人大监督的保障性和建设性、实效性作用，走出了一条具有北京特点的人大预算监督的新路子。

2011年，市人大常委会与市政府共同召开了“北京市加强人大预算监督工作，推进预算绩效管理制度建设研讨会”。会议统一了思想，形成了共识，推动市政府及财政部门先后出台《北京市人民政府关于推进本市预算绩效管理的意见》、《北京市预算绩效管理试点工作总体方案》、《北京市预算绩效管理办法》和《北京市预算绩效管理问责办法》，实现了预算绩效管理工作从部门层面提升到政府整体层面，从工作层面提升到制度层面的“两个提升”。

2012年，市人大常委会以“询问资金绩效、检查运行方式、总结经验教训、提高管理水平”为指导思想，对11项170多亿市级大额专项资金进行了监督。市人大常委会党组就开展专题询问的情况专门向市委作了汇报，针对大额专项资金管理使用中存在的问题，提出了明确资金性质功能、细化预算编制、明确部门责任、强化责任追究等意见和建议。这次专题询问从议题的确定到人大常委会的工作方案都经市委的研究并同意，保证了这次专题询问自始至终都沿着人民代表大会制度的轨道，在民主法治的框架内，把人大依

法履行监督职能，同政府依法接受人大常委会的监督、同政府内部的审计监督及其有关部门主动检查总结、改进工作，有机地结合起来，发挥了人民代表大会制度的内在优势。

四、建立预算审查监督的新机制和新格局

在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，市人大常委会全面贯彻落实党的十八大、十九大精神，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，认真履行宪法法律赋予的职责，全面开创人大工作新局面，人民代表大会制度理论和实践创新取得重大成就，社会主义民主法治建设迈出重大步伐。特别是党的十九大以来，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做好新时代人大工作提供了根本遵循。按照党中央和全国人大先后印发的关于建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理、预算审查监督重点向支出预算和政策拓展、推进地方人大预算联网监督工作的文件精神，北京市人大全面抓好贯彻落实，努力开拓新时代预算审查监督工作新局面。

（一）统筹谋划推进预算监督

党的十八大以来，市人大常委会围绕深化预算监督工作，有计划、有步骤地开展了专题调研、议案督办、立法修订等一系列工作，为本市加快推进预算管理制度改革奠定了坚实基础。

一是组织开展了关于推进我市公共财政预算制度改革方面的调研，对政府支出边界、财政资金统筹、转移支付制度、政府投资和政府性债务管理等四个等方面，提出了48条意见和建议，并向市委作了汇报。这次调研获得了市委市政府的高度认可。

二是督办“贯彻落实预算法，推进预算管理制度改革”议案，积极推动市政府制定了《北京市人民政府关于深化预算管理制度改革的实施意见》，明确了本市2016年到2020年预算管理制度改革的目标。通过议案督办，统一了思想认识，明确了预算管理制度改革的阶段性目标以及改革的时间表和路线图，为本市加快推进预算管理制度改革奠定了坚实的基础。

三是以新《预算法》颁布实施为契机，启动了本市预算监督条例的修订工作。《条例》将与上位法相抵触的内容进行了修改，保持法制统一；对《预算法》规定较为原则的内容进行细化；将我市2013年改进预算初审以来的新做法写入了条例规定；对应该并可能达到的实质性预算审查提出要求，设计出前瞻性的监督程序。《条例》的修订，为市人大常委会进一步深化预算审查监督提供了良好的法律保障。

（二）构建预算审查监督新格局

为贯彻落实党的十八大和十八届三中全会关于加强人大预算审查监督的有关精神，2013年，在市人大常委会的领导下，财经委员会对预决算审查工作进行了一系列改革，形成了有本市特色的人大预算审查监督格局。

一是形成了常委会统一领导下的预算初审制度。明确了预算初审是常委会的整体工作，人大各专门委员会都要参与预算初审。每年预算草案进行初审前，市人大常委会主任会议要专门听取各专委会的意见和建议，结合常委会重点工作，统一对预算安排提出意见建议，吸收到初步审查意见中。这一新机制的建立，形成了常委会对预算审查监督的新的合力。

二是注重发挥委员、代表主体作用。在2013

年的预算初审会上，成立了由17个代表团推荐的56名比较了解、熟悉财政预算工作的市人大代表组成的财经代表小组。通过开展培训及参加常委会、专委会组织的各项预算监督活动，使人大代表更好了解预算管理与人大预算监督工作，同时也使这些人大代表在审查预算时起到骨干作用。

三是改进和创新审查方式，增强初审会议的实效性。会议增加了研读材料、“四本预算”专题解读等专门时间；连续几年每次会议选取一个部门预算及其管理的大额专项资金进行专题审议，形成了预算初审专题审议的工作机制。

四是完善初审意见反馈机制。为使预算初审中各方面的意见和建议落到实处，市人大常委会党组还在全市经济工作会议召开前，专门将初审情况报送市委，供市委在决策时参考。市委高度重视人大预算初审的意见，有力推动了意见建议的落实。

五是开展审计查出问题整改情况的跟踪监督。市人大常委会在2016年首次听取和审议了审计查出问题整改落实情况报告，并要求市发展改革委等5个重点部门将整改报告作为附件一并提交常委会审议。市政府及其有关部门高度重视，制定整改措施600余项，切实加强了整改力度，提高了整改效果。

（三）落实中央精神，做好新时代预算审查监督工作

党的十九大以来，党中央和全国人大先后印发了关于建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理、预算审查监督重点向支出预算和政策拓展、推进地方人大预算联网监督工作等重要文件。北京市人大常委会全面贯彻落实文件精神 and 市委的要求，在市人大常委会党组领导下，扎

实推进新时代人大预算审查监督的各项重要工作。

一是建立市政府向市人大常委会报告国有资产管理情况的制度。2018年，在市人大常委会党组领导下，牵头起草了《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》（以下简称《意见》），经市委常委会讨论通过印发。《意见》要求，按照“分类施策、先易后难、循序渐进”的原则，制定健全各类国有资产报告的范围、内容和时间表，逐步充实报告内容，不断提高报告质量，为我市加强国有资产监督和管理，提升国有资产效益，充分发挥国有资产的作用提供了制度保障。根据《意见》要求，市人大常委会首次听取和审议了本市国有资产综合报告，重点审议了年度金融企业国有资产专项报告，推动摸清国有资产家底；经过多次深入企业、深入基层的调研，提出了加强管理、防控风险、优化布局、促进首都发展的建议，有效促进了国资管理工作。

二是推动我市落实人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展工作。在市人大常委会党组领导下，牵头起草了市委《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的实施意见》（以下简称《实施意见》），将本市改革举措进一步深化、具体化。《实施意见》对支出总量与结构、重点支出与重大投资项目、部门预算、政府债务、转移支付和预算收入等六个方面主要内容，分别从预算、执行和决算三个环节，细化提出了审查的重点内容；对创新预算审查方式方法、完善审查监督机制等提出要求。同时，也对政府积极配合人大预算监督，优化支出结构，加强预算绩效管理，完善政策决策机制等提出了新的要求。

2018年和2019年初，市人大常委会与市政府就贯彻落实市委关于建立国资报告制度和预算审查监督重点拓展有关文件精神，分别召开了全市专门会议，进行工作部署，明确工作要求，推动各区建立国有资产管理情况制度，对政府预算全口径审查和全过程监管，保障党中央和市委决策部署的全面落实。

三是按照全国人大部署，将预算联网监督系统建设作为常委会一项重点工作，推进预算联网建设取得阶段成果。常委会主任会议研究通过了联网监督工作方案，并于2018年召开全市工作会议，部署预算联网监督工作。与有关部门紧密配合，在行政副中心高质量建设人大预算联网监督中心，为常委会组成人员、市人大代表及专委会工作机构开展预算审查提供查询及分析等技术支撑。人大预算联网监督系统首次运用到财经委员会对2019年市级预算草案的初审工作中，并在代表大会审查预算草案时提供了技术支撑。

四十年来，北京市人大常委会的预算监督工作，始终坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，努力发挥人民代表大会制度优势。预算监督的内容越来越完整，监督方式不断创新，监督力度不断增强，监督制度不断完善，在推动本市预算管理制度改革，为首都现代化建设提供坚实财力保障等方面发挥了积极的作用。党的十九大和市第十二次党代会对做好首都各项工作提出新的要求和希望。市人大常委会的预算监督，必须站在新的历史高度，深刻认识和统筹谋划开展工作，进一步发挥好人大预算监督的保障性和建设性和实效性，为首都经济社会健康发展贡献力量。□

提高认识 服务保障代表依法履行职责

——北京市人大常委会设立40年代表工作探索与实践

北京市人大常委会代表联络室

党的十八大以来，习近平总书记对坚持和完善人民代表大会制度、做好新时代人大工作发表了一系列重要讲话，提出了许多具有开创意义的新理念新思想新战略，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。党的十九大报告也明确指出：“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政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。要支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，健全人大组织制度和工作制度，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权，更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。”

值此地方人大设立常委会40周年之际，认真梳理总结北京市人大常委会成立以来特别是党的十八大以来代表工作，对于贯彻落实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、党的十九大精神，充分发挥代表在首都民主

政治建设中的作用，保证人民当家作主进一步落实到国家政治生活和社会生活之中，无疑具有重大意义。

一、深刻领会人民代表大会制度的核心要义，不断深化对代表工作的认识，为把握好代表工作的方向深入推进代表工作实践奠定思想基础

认识是行动的先导。代表工作应坚持什么样的方向，采取什么样的思路 and 措施，与对代表工作的认识密切相关。多年来，代表联络室不断总结经验，加强实践探索和理论研究，对代表工作的认识有了整体提高，较好地指导了各项工作的有序开展。

（一）坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一是做好代表工作的重要前提

代表工作是一项政治性、法律性和群众性都很强的工作，做好代表工作必须明确代表工作的指导思想，深刻把握代表工作的特点和规律，全面贯彻“三者有机统一”的精神要求。首先，做好代表工作要坚持党的领导，各项代表工作必须在党的领导下有序开展。其次，做好代表工作要

充分体现人民当家作主，密切代表与人民群众的联系，确保人民群众的意志和愿望在人民代表大会制度框架内得以充分有序表达。再次，做好代表工作必须坚持依法治国的原则，既要保障又要规范代表依法履职。

（二）保障人大代表在人民代表大会制度框架内，依法有序执行职务、发挥主体作用是代表工作的核心内容

作为国家权力机关，其各项权力由代表集体行使，各项决策由代表集体做出。代表履行职责、发挥作用不能是孤立的、分散的、无序的。做好代表工作必须在人民代表大会制度框架内围绕人大及其常委会依法有效履行职能把代表组织起来，使代表个人行使职权与人大集体行使权力有效衔接。人大代表是人民代表大会的主体，组织代表履职必须充分发挥代表的主体作用，不能以机关工作代替代表履职，更不能将代表个人行使职权与人大集体行使权力割裂开来。

（三）发挥人大各专委会、常委会各工作机构的作用，形成代表工作的合力是做好代表工作的基础

人大代表是人民代表大会的主体，人大各项权力的行使都离不开代表主体作用的有效发挥，人大各项工作的开展必须以代表有效参与、充分履职为基础。因此，代表工作不是一项独立的单个部门的工作，而是人大各专委会、常委会各工作机构的共同的工作任务。做好代表工作，必须处理好代表工作与人大及其常委会其他工作的关系，将代表工作从部门工作提升为人大及其常委会的整体职责。要充分发挥人大各专门委员会、常委会各工作机构的作用，把人大及其常委会的

工作资源有效组织、整合起来，形成服务保障代表依法履职的合力。

（四）不断完善和创新代表工作是坚持和完善人民代表大会制度的政治需要

人民代表大会制度是我国的根本政治制度，既要坚持还要不断完善。这就决定了无论是代表履职，还是代表工作，都必须与时俱进，跟上形势发展的需要。人大代表作为国家权力机关的组成人员，随着我国民主政治建设事业的稳步推进，其履职意识、主体意识也越来越强，对代表工作的要求也越来越高。这就要求做好代表工作必须处理好坚持与发展的关系，使代表工作在人民代表大会制度的轨道上，沿着科学化、制度化、法治化的方向平稳、有效发展，形成代表工作与人民代表大会制度发展和完善的良性互动。

二、深入贯彻落实人民代表大会制度和中央有关文件及法律规定要求，不断建立健全代表工作制度，为支持、规范和保障代表依法履职提供服务

作为国家权力机关的组成人员，人大代表的履职行为具有很强的法定性。市人大常委会从代表的履职需求和特点出发，深入总结实践经验和有效做法，不断加强代表工作制度建设，形成了代表工作和代表履职依法、有序、有效开展的良好局面。

（一）坚持党的领导，通过市委文件形式多次就代表工作提出要求

坚持党对人大工作的领导，自市十一届人大起，北京市委在每届届中之年，都会召开一次人大工作会议，专门研究人大工作。截至目前，市

委已分别于2001年、2005年、2009年、2014年召开了四次人大工作会议。每次会议通过的文件，都会从工作实际出发，就代表履职和代表工作明确要求。例如，2005年市委第二次人大工作会议，结合贯彻落实2005年中央9号文件，在会议文件《关于在全面推进依法治国进程中加强和改进人大工作的意见》中，就代表工作明确提出了保障代表知情权、密切代表与人民群众的联系等七个方面的要求。2019年7月份，市委即将召开第五次人大工作会议，此次会议将就代表工作提出一些新的要求。

值得一提的是，2007年，市委还专门就代表工作召开了一次会议，并下发了《中共北京市委转发〈中共北京市人大常委会党组关于进一步加强人大代表工作的若干意见〉的通知》，即市委23号文件，充分体现了党委对人大代表工作的高度重视。文件主要从改进代表议案建议工作、完善代表工作格局等五个方面提出了具体要求。该文件成为北京市人大代表工作不断与时俱进、开拓创新的重要指导性文件。

（二）加强地方立法，完善代表工作的法律规范

为贯彻落实1982年修改的地方组织法，1983年，市八届人大第一次会议制定了《关于议案的若干暂行规定》。为贯彻落实新出台的代表法，1992年，市九届人大常委会制定了《北京市实施〈中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法〉办法》。为加强和改进代表建议、批评和意见工作，1995年，市十届人大常委会制定了《北京市人民代表大会代表建议、批评和意见办理条例》。为规范代表视察工作，

提高视察实效，1996年，市十届人大常委会制定了《北京市人民代表大会代表视察办法》。根据新的情况变化，上述四部地方性法规都先后做过修改。可以说，正是上述四部地方性法规，搭建起了市人大代表履职和代表工作的基本制度框架。

（三）建立健全代表工作制度，保证法律法规的贯彻实施

为落实相关法律法规规定，市人大常委会从工作层面相继制定了一系列制度。为加强市人大常委会同市人大代表的联系，1983年、1988年，市八届、九届人大常委会主任会议都制定了市人大常委会联系市人大代表办法；2003年，市十二届人大常委会主任会议则制定了市人大常委会组成人员联系市人大代表制度；2019年，市十五届人大常委会主任会议还将制定新的市人大常委会组成人员联系市人大代表制度。为密切代表与人民群众的联系，2008年，市十三届人大常委会主任会议制定了关于加强市人大代表与人民群众联系的若干意见。为加强市人大代表与区县代表的联系，2014年，市十四届人大常委会主任会议制定了市人大代表联系区县人大代表制度。为推进代表建议、批评和意见公开工作，2015年，市人大常委会主任会议制定了市人大代表建议、批评和意见及其办理情况公开工作意见。为适应新的形势要求，加强代表履职管理监督，2017年，市人大常委会主任会议制定了市人大代表报告履职情况办法。为充分发挥代表的专业化优势，提高常委会审议质量，2018年，市十五届人大常委会主任会议制定了专业代表小组工作办法。上述各项工作制度，进一步细化了有关文件要求及法律法规

规定，促进了各项代表工作的规范化发展。

三、不断探索完善代表工作机制，调整改进代表工作方式，在人民代表大会制度框架内有序推进代表工作的深入实践

认识的目的在于指导实践，制度的生命力在于勇于实践。多年来，市人大常委会认真贯彻落实有关规定和要求，不断探索改进工作机制和工作方式，努力推进人民代表大会制度在北京的实践，取得了较好成效。

（一）创新工作机制

为更好发挥代表在闭会期间的作用，扩大代表对常委会工作参与的广度和深度，2009年，市十三届人大常委会综合考虑代表的专业背景及行业特点、市人大各专委会的职能以及代表意愿，将500多名、600多人次的市人大代表与年度工作项目对接，建立了各专委会与部分代表的相对固定联系，形成了专委会相对固定联系代表工作机制。为发挥代表熟悉本行业本领域情况的优势，推进代表对立法监督工作的深度参与，提高常委会和专委会的审议质量，从2004年市十二届人大常委会组建第一个体育专业代表小组开始，不断探索推进，至2018年市十五届人大常委会，共建立起了体育、司法、老龄、财经等14个专业代表小组，积极稳妥地推进了专业代表小组建设，深化了专委会相对固定联系代表工作，密切了常委会与代表的联系。为加强代表活动组织，提高代表活动效果，建立了代表集中活动工作机制，除特殊情况外，基本上是1月份组织会前分团活动、7-8月份组织年中分团活动、11-12月份组织会前集中视察活动。为提高民主决策和科学决策水

平，根据市委23号文件的规定，建立了重要工作征询代表意见工作机制，就市人大常委会五年立法规划等重要工作广泛征求代表意见和建议。为提高为全国人大北京团代表履职服务的水平，逐步健全了常委会秘书长领导下的北京团秘书组工作机制，促进了会前、会上、会后工作的有效衔接。

（二）改进代表工作方式

为形成工作合力，根据市委23号的规定，改变过去由单一部门组织，分散、孤立开展代表工作方式，将代表工作从部门工作提升为全局性工作，建立了市人大常委会统一负责，市人大常委会代表联络部门综合协调，各专门委员会和市人大常委会工作机构充分发挥作用，区县人大常委会为工作基础，各乡镇人大和街道人大工作机构密切协同的代表工作格局。为提高代表履职学习的针对性、有效性，在2002年以前每届组织全体代表进行一次集中学习、2003年起每年组织全体代表进行一次集中学习的基础上，2019年探索开展了小班制、专题化的代表履职学习。为扩大代表对常委会工作的有效参与，改进了代表参与常委会工作，集中组织代表参与了常委会重点课题调研，积极邀请代表特别是专业代表小组代表参与重要立法和监督项目、列席常委会会议。为提高代表建议、批评和意见工作质量，建立了代表建议服务管理系统，邀请市编办的同志直接参加大会建议处理工作，开展了办前综合分析，提请常委会讨论通过了年度工作意见，推进了“分类办理，集中答复”工作，建立了“常委会领导牵头督办，专委会分类督办，代表联络室统筹督办”的督办格局。

四、顺应代表履职和代表工作的发展和需要，不断加强代表工作机构、信息化等建设，为改进工作、提升新时代代表履职水平筑牢基础

市人大常委会在建立健全制度机制、创新工作机制方式的同时，还加强了机构建设、平台建设等基础建设，较好地保证了各项代表制度机制的实施和运行。

（一）加强代表工作机构建设

为适应和推动代表工作的发展，市人大常委会代表工作机构历经几次调整：1985年建立常委办公厅联络处，负责代表联络工作；1988年，撤销办公厅联络处，建立常委会代表联络室；2007年，代表联络室增设全国人大代表联络处。伴随市人大常委会代表工作机构的调整，区和街道层面代表工作机构建设也在加强：2000年，东城区探索建立了街道人大工作机构，之后这一作法迅速在全市各街道推广，奠定了街道层面的代表履职服务保障工作基础；2007年区县人大常委会代表联络室加挂市人大代表联络处的牌子，加强了市人大代表履职服务保障职能。可以说，代表工作的不断发展促进了代表工作机构建设；反过来，代表工作机构建设也促进并见证了代表工作的发展。

（二）加大代表知情知政保障力度

知情知政是代表依法履职的基础。常委会始终把保障代表知情权作为一项重要工作来抓，通过多种形式向代表寄送资料、通报情况。市十三届、十四届、十五届人大常委会进一步发挥《人大信息》、《北京人大》、人大常委会门户网站和代表电子邮箱、手机短信平台、APP等的信息服务功能，丰富了代表知情内容。

（三）加大代表活动经费保障力度

根据代表法关于为代表执行职务提供保障的有关规定，市人大代表活动经费均列入市财政预算并得到较好保障。根据代表履职情况变化，代表活动经费也及时进行了调整。

（四）推进信息化建设

为有效保障代表履职，市人大常委会积极推进代表工作的信息化建设。2001年建立了代表议案建议管理系统，2009年开发了代表活动网上服务系统，之后又对这两个系统先后进行了升级改造。顺应信息化发展的趋势和代表履职需求的变化，2019年又研究了未来几年代表工作信息化建设的方向，拟进一步加大工作力度，建立全市统一的代表工作平台，以便为代表履职提供更加便捷的服务。

总体看，四十年来特别是近年来，市人大常委会认真贯彻落实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，代表工作始终坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，始终坚持民主集中制的组织原则，始终注意围绕中心、服务大局，制度机制越来越健全，服务保障体系越来越完备，促进了代表依法有效履职和主体作用的发挥，促进了市人民代表大会及其常委会审议质量的提高，促进了人民代表大会制度在北京的实践。新时代，机遇与挑战并存，深入贯彻落实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，进一步做好代表工作还有很长的路要走，还需各方共同努力，不断探索和实践。相信，随着人民代表大会制度的不断发展和完善，代表工作会取得更大进步，迎来更加美好的明天！□

区人民代表大会讨论决定重大事项 工作的探索与实践

北京市西城区人大常委会

地方各级人民代表大会依法全面有效地行使重大事项决定权，是贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度重要思想的重要体现，也是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的重要方式。40年来，我们一直在探索如何发挥好区人民代表大会讨论决定专项重大事项功能，特别是党的十八大以来，西城区人大常委会坚持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，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，深入践行“红墙意识”，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，牢牢把握人大机关的政治属性，立足首都核心区工作实际，围绕更好地发挥区人民代表大会讨论决定专项重大事项功能，积极探索实践，尝试将区域改革发展、城市治理和关系群众切身利益等方面的专项重大事项提交区人民代表大会讨论决定，推动新时代西城区人大工作实现创新发展。

一、始终坚持党的领导，确保人大正确 行权

党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，坚持党的领导是做好人大工作的根本保证和关键所在。具体实践中，我们始终坚持以党的领导，依法行使重大事项决定权。

多年来，区委高度重视人大工作，切实加强了对人大工作的领导，不断改善领导方式，更加注重通过发挥人大制度优势去履行好执政使命，确保党的主张通过法定程序成为人民的共同意志。近年来，结合新时代西城发展的新形势新任务新要求，区委对区人大常委会党组提出要求，希望围绕贯彻落实习近平总书记对北京重要讲话精神，以推动首都核心区科学治理、品质提升为切入点，进一步发挥代表大会讨论决定重大事项功能，更好地凝聚全区各方力量，共同推动中央决策部署在核心区全面贯彻落实，共同推动区域科学发展、转型发展。

区人大常委会党组始终注重发挥在人大

工作中的领导作用，坚持重大问题先行研究原则，坚持重大事项向区委请示报告制度。常委会党组认真落实区委要求，坚持以区人民代表大会作出决议为主要形式，围绕决议议题的确定、民意征集、审议决定、监督落实等环节，不断完善工作机制，就代表大会讨论决定专项重大事项进行了有益探索，形成了区委出题、人大讨论决定并监督、政协参与论证、政府主抓落实的工作模式。

二、聚焦区域重大事项，科学确定行权议题

作为首都功能核心区的西城区，是典型的建成区、老城区，老旧小区多、历史遗存多，城市精细化治理、历史文化名城保护任务重。提升城市发展品质和传承好历史文脉，是区委高度关注、人民群众普遍关心、涉及区域科学发展的重要问题。我们在认真思考、深入调研、多方论证的基础上，先后确定了环境建设、历史文化名城保护和街区整理等三项专项议题，作为贯彻落实首都核心区功能定位的重要内容，提交区人民代表大会进行讨论审议。

（一）着眼城市治理，关注环境建设。城市环境问题一直是社会各界高度关注的热点问题。2014年2月，习近平总书记视察北京时就城市建设和管理提出新要求，并提出了把北京建设成国际一流和谐宜居之都的目标。北京市委也对西城区的环境建设提出了明确要求。另外，每年有关环境建设和管理方面的代表议案建议所占比重持续较高。环

境建设是一项涉及面广、难度大、周期长的综合性工作，需要寻求全区社会各界人民群众意愿和要求的最大公约数，需要凝聚方方面面的智慧和力量。基于此，在区委的领导下，区人大常委会决定将环境建设议题提请代表大会讨论。2015年1月，区十五届人大五次会议表决通过了关于加强环境建设共建和谐宜居西城的决议。决议明确了加强环境建设共建和谐宜居西城必须坚持的原则，要求区政府坚持依法行政、创新城市管理的体制机制、切实提高城市管理水平，号召社会单位自觉遵守相关法律规定、支持和参与环境治理，明确了市民在环境建设和治理中的权利和义务，要求区人大常委会围绕决议落实开展相关监督工作，要求人大代表依法履行代表职务推动环境建设。

（二）着眼文脉传承，关注历史文化名城保护。2017年2月，习近平总书记第二次视察北京，对强化“首都风范、古都风韵、时代风貌”的城市特色提出了明确要求。西城区是北京营城建都的肇始之地，历史传统悠久，文化底蕴深厚，文化遗产丰富。保护和传承好这些历史文化遗产，是首都功能核心区的重要历史使命。历史文化名城保护作为一项复杂的系统工程，涉及方方面面，历史遗留问题多、难度大，需要社会各界和人民群众达成高度共识，需要广泛动员全区人民积极参与，推动形成共建共管共治共享名城保护和利用的新格局。根据区委要求，区人大常委会多次召开专题会议就历史文化名城保护决议起草工作进行研究。2017年4月，区

十六届人大二次会议审议通过了关于加强历史文化名城保护提升城市发展品质的决议。决议明确了区政府在历史文化名城保护中的重要职责、工作方向和主要目标，明确了文物产权单位和管理使用单位、社会机构、社区等在历史文化名城保护、相关法律法规宣传动员等方面应尽的社会责任，明确了广大市民、专家学者、青年工作者以及中小学生在历史文化名城保护中应当发挥的重要作用，还对区人大常委会开展相关监督工作、人大代表在历史文化名城保护工作中发挥积极作用等提出了要求。

（三）着眼北京城市新总规落实，关注街区整理。2017年，在推动《北京城市总体规划（2016年—2035年）》落地方面，西城区探索出以街区整理为抓手，推进首都功能核心区建设的新路径。这项工作涉及面广、综合性强、与人民群众生产生活密切相关，需要在更广范围、更深层面形成共识，需要营造齐抓共管、群策群力的氛围，最大限度获取民意支持。区委提出建议后，区人大常委会经过深入研究，多次调研，形成街区整理决议草案提请代表大会讨论，作为加强历史文化名城保护决议的延续、拓展和升华，作为举全区之力推动区域科学治理的重要举措。2017年11月，区十六届人大三次会议审议通过了关于扎实推进街区整理不断提升核心区品质的决议。决议明确了落实新总规要求、开展街区整理、提升城市品质的重要意义、基本原则、主要措施、工作目标和主要任务；明确了精心编织近期和中长期全区

街区整理工作规划，统筹编制好各街区设计方案的有关要求；明确要求区政府加强组织领导，维护规划的严肃性，抓住关键环节，扎实推进街区整理工作；明确了发扬协商民主，动员驻区社会各界支持参与街区整理的相关工作要求；还对区人大常委会在街区整理工作中开展相关监督工作、各级人大代表积极发挥作用等方面提出了要求。

这三项决议都涉及到区域发展的长远性、根本性、全局性、综合性重大问题，也涉及到人民群众切身利益的重大民生问题，由区人民代表大会讨论决定这些重大事项，是代表人民行使国家权力直接且生动的体现。

三、广泛汇聚民声民意，保证决策科学民主

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。”因此，做好人大工作，就必须始终牢记人民当家作主是我们党矢志不渝的奋斗目标，要通过多种方式和渠道，让更多群众的意愿依法有序进入国家机关的决策过程。特别是区级人大代表是由选民直接选举产生的，具有与选民直接联系的优势，能够更广泛更充分更直接更深入地听取民意，能够及时将人民群众的意愿反映上来，让决策更顺乎民意、合乎实际。

区人民代表大会讨论决定重大事项能否切实凝聚合力，取得实效，很重要的环节

就是在决议出台前，通过多种渠道和方式征集民意，充分协商，尽可能就共同性问题取得一致意见。区人大常委会高度重视上述各项决议草案起草前的民意收集工作。一是走访区人大代表，组织开展视察调研。起草加强历史文化名城保护决议的过程中，在前期走访具有专业特长和专业知识的相关代表的基础上，常委会组织代表视察了什刹海阜景街、大栅栏、琉璃厂、天桥等街区的重点项目，进一步收集整理名城保护方面存在的突出问题。起草推进街区整理决议的过程中，组织代表视察了广阳谷城市森林、达智桥街区的重点项目，广泛收集意见建议。二是专题研究决议初稿，多方征求修改意见。在区人大常委会主任会议多次专题研究修改的基础上，分别召开座谈会，向区政府相关部门、有关街道征集意见建议，还通过区政协征求部分政协委员的意见并进行充分论证，最后形成了决议草案。三是组织好会前代表联组活动，充分征求代表意见。决议草案经区人大常委会会议讨论后，交各代表联组进行了充分深入讨论，并作进一步完善修改后，提请代表大会进行审议。通过充分的前期准备，最广泛地实现了居民群众、人大代表、政府部门、政协委员的有序参与，为讨论决定重大事项的科学化、民主化提供了坚实的民意基础和科学保障。

四、持续完善工作环节，不断提升实践效果

中央办公厅出台的《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》，对人大讨论决定重大事项的总体要求、工作重点、机制完善等方面作出规定。区人大常委会结合工作实际，大胆探索，不断完善工作环节，实现了从单一决议（草案）形式到“政府专项工作报告+决议（草案）及说明”形式的转变，保障了代表审议和大会决策过程更充分更深入，使作出的决议更加有用有效。

加强环境建设决议出台时，采取的是在区人大常委会年度工作报告中增加决议说明部分、同时提交决议（草案）由大会讨论的方式。实践中，我们发现这种方式，虽然能提高大会审议效率，但是代表对决议所涉及的工作了解不够全面深入。为了让代表更充分地了解决议相关工作，我们进一步探索，形成了区政府在代表大会上就专项工作报告、区人大常委会对决议作专门说明、大会审议作出决议的工作模式，方便代表更充分地审议报告，也使决议更有针对性。在区十六届人大二次会议上，配合加强历史文化名城保护决议的审议，区政府就我区多年来历史文化名城保护工作情况、存在的困难和问题等作了详细的专项报告。在区十六届人大三次会议上，配合街区整理决议的审议，区政府作了《全面贯彻落实新精神和新要求积极推进街区整理进一步提升核心区品质》专项工作报告。今后，我们还将认真总结，进一步完善代表大会决议的提请形式和提请机制。

五、多措并举持续监督，确保决议有效落实

人大作出的决议、决定具有法定效力，反映着人民意愿，代表人民的共同意志，对驻区单位、有关国家机关和广大人民群众具有普遍约束力，有关国家机关、组织和个人应当贯彻执行。一分部署、九分落实，推动决议落地是关键。区人大常委会认真执行代表大会决议，将决定权和监督权有机结合，有效推动决议落实。

一是加强对决议内容的宣传。通过印发海报、区人大常委会刊物、中央和市属媒体报道等方式向社会公布，广泛宣传决议内容。同时，区人大代表深入选区、深入群众、深入实际，主动宣传决议相关内容，提高了驻区单位和居民群众对决议的知晓度，进一步激发社会责任和公共意识，凝聚了全区人民的共识。

二是打好“组合拳”开展监督。综合运用执法检查、听取和审议专项工作报告、代表议案办理等形式，监督推动决议的落实。加强环境建设决议作出后，区人大常委会将推动决议落实与推动相关法律法规贯彻实施相结合，开展了大气污染防治法律法规、北京市市容环境卫生条例执法检查，还针对缓解“停车难”、垃圾处理、绿道建设、物业管理等重点工作开展了一系列跟踪视察活动，推动了决议的有效落实。围绕历史文化名城保护决议涉及的疏解非首都功能、城市精细化治理等相关工作，组织代表视察调研，常委会听取和审议了决议落实情况的报告、我区开展“疏解整治促提升”工作情况

的报告、城市精细化管理议案办理情况的报告。决议作出以来，沈家本故居等一批不可移动文物建筑腾退亮相，历史文化街区风貌明显改观，基础设施和居民生活环境显著改善，人民群众的获得感不断增强。围绕推动街区整理决议的落实，区人大常委会将督办加强街区整理打造精品街区提升城市品质议案、监督专项工作与推动决议落实相结合，组织代表视察调研，听取和审议了决议落实情况 and 办理议案的报告、园林绿化工作情况的报告，还对地下空间清理整治管理情况、城管执法监察工作情况进行了监督。决议作出以来，全区完成了街区划分，形成了街道城市设计导则、重点地区深化设计方案，阜内大街等街区初步亮相，核心区品质进一步提升。

三是持续用力确保决议取得实效。区人大常委会将在本届任期内，每年对历史文化名城保护、街区整理等决议落实情况进行持续跟踪、加强监督。在2019年1月召开的区十六届人大五次会议上，区政府向大会书面报告了落实历史文化名城保护决议和街区整理决议的工作报告。本届任期的最后一年，区政府还要将落实决议的整体情况向代表大会进行报告，确保取得良好成效。

今后，我们将紧跟中央和市委的决策部署，进一步把行使决定权与监督权有机结合起来，主动探索创新，持续完善区人民代表大会讨论决定重大事项工作机制，充分保障人民群众参与管理国家事务，为共同推进首都核心区科学治理、品质提升提供更有力的民主法治保障。□

建实用好代表联系人民群众的工作平台

北京市石景山区人大常委会研究室、代表联络室

地方人大设立常务委员会，是我国政权建设的一项重大改革，开辟了地方人大工作新局面。特别是党的十八大以来，坚持和完善人民代表大会制度，以改革创新精神和法治思维，激发地方人大工作活力与效力，创新地方人大工作新机制，进入了新阶段。党的十九大报告提出，“更好发挥人大代表作用，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。”石景山区人大及其常委会着力于“两个机关”建设，积极探索人大工作新机制，尤其在密切代表与选民联系上，发挥人大街工委作用，深化“人大代表之家”和“人大代表联络站”（以下简称“家”“站”）建设，完善了代表工作组织体系，搭建了代表履职平台载体，为推进人民代表大会制度基层实践付诸努力。石景山区“人大代表之家”、“人大代表联络站”，成为首个北京市领导干部民主法治教育现场案例教学点。

一、“家”“站”建设的溯源

石景山区于2002年，经区委批准设立人大街工委，作为区人大常委会设在街道的工作机构。人大街工委下设办公室，负责日常工作运行。“家”“站”建设追溯至2010年，区委召开第三次人大工作会议，转发区人大常委会党组《关于

进一步做好人大工作的若干意见》，要求完善代表联系选民机制，积极为代表联系选民创造条件。为进一步发挥人大街工委作用，做好服务代表密切联系选民工作，解决好代表履职和联系选民的平台载体问题，是年，区人大常委会加强学习调研，创新提出了建立基层代表工作两层组织网络、畅通代表联系人民群众渠道的工作思路。第一层即在全区街道建“家”，规定了“家”的内容、标准、硬件、软件等，为代表集体学习、履职交流、执行职务提供服务；第二层是在选区建“站”，定期开展代表到“站”倾听选民意见的“工作日”活动，搜集群众反映的问题、意见和建议，方便代表与原选区选民的联系。同年8月，区人大八角街工委和人大苹果园街工委率先试点创建了“家”“站”。2011年，区人大常委会在总结试点经验的基础上，全面推开“家”“站”建设，在全区9个街道层面创建了“人大代表之家”，在选区层面依托居委会设立了80个“人大代表联络站”（现为81个），实现了“家”“站”全覆盖。之后，加强了三项建设，一是组织建设。明确由人大街工委及其办公室负责“家”的建设和管理，由居委会负责“站”的工作，下设若干由社区干部和楼门组长组成的民情“信息员”，运行体系化；二是职能建设。明确“家”“站”是区人大常委会代表工

作在基层的延伸，是代表履职、联系人民群众的平台载体，职责规范化；三是制度建设。制定“三统一”、“三规范”工作标准，即挂牌形式统一、上墙制度统一、公示格式统一和履职档案规范、活动场所规范、活动照片规范，设施标准化。

总的来看，石景山区“家”“站”建设的初衷，在于解决“只要是群众知道在固定的地点、时间，以适当的方式能找到代表，能通过代表反映诉求就可以”等问题，让代表动起来，让活动搞起来，让内容多起来，让效果实起来，让作用大起来，让选民乐起来，使代表主体作用进一步发挥，人民代表大会制度的优越性进一步体现。

“家”“站”全面构建起了区人大常委会、人大街工委、社区三层代表服务网络，实现了代表活动在街道社区“不断线”、人大常委会工作在街道社区“不断层”、社情民意在街道社区“不断链”。

2012年，党的十八大报告明确提出要在人大设立代表联络机构，完善代表联系群众制度，这是新中国成立以来，党代会的报告中，首次提到“设立代表联络机构”。2013年，党的十八届三中全会决定提出，通过建立健全代表联络机构等形式密切代表同人民群众的联系。党中央把代表密切联系人民群众提升到了一个新高度，对民意的重视以及顺畅表达民意，成为加强基层民主政治建设实践的重要领域。

此后，石景山区遵循全面深化改革的总体要求，坚持问题导向，从思想认识、资源整合、制度建设等方面，检视了本区“家”“站”建设和运行中存在的不足。一是“家”“站”建设有赖于街道工作存在总体上不均衡问题；二是

“家”“站”管理工作不到位、功能体现不足、作用发挥不够；三是“家”“站”的领导力量、工作力量不足；四是对“家”“站”建设的研究探索不够深入，特别是对“家”“站”功能定位需要深化；五是人大代表进入“家”“站”履职的自觉性、主动性还不够强，等等。为解决好这些问题，2015年，区委召开第四次人大工作会议，作出《关于在新形势下进一步加强和改进人大工作的意见》，对建立健全代表联系人民群众的工作平台作出顶层设计和具体要求，明确“以各街道设立‘人大代表之家’、各选区设立‘人大代表联络站’为依托，健全人大常委会代表联络工作机制，夯实代表联系群众的组织基础”，肯定并强化了“家”“站”功能定位。

2016年，中央深改组会议通过了《关于完善人大代表联系人民群众制度的实施意见》，为完善代表联系人民群众制度、建立健全代表联络机构、畅通社情民意反映和表达渠道、密切代表同人民群众的联系，提出了新要求，开辟了新局面，有力推动人民代表大会制度实践深入寻常百姓家。石景山区乘势发力，区委改革领导小组将加强人大街工委及其“家”“站”建设列为区重点改革任务，使得这一基层民主政治建设中的新生事物，在本行政区域内更好地得到规范发展，作用不断显现。

二、“家”“站”建设内涵的深化

按照全面深化改革的目标要求，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论述和讲话精神，落实新修订的地方组织法、代表法，区人大常委会深入街道、社区调研，总结实践经验，进一步明晰了“家”“站”的基本功

能，即“家”为代表集体活动提供服务、“站”为代表联系人民群众提供工作平台，并丰富内涵、使相互贯通，经过三届人大常委会的接续努力，“家”“站”建设实现了“四有目标”，形成了“1+N功能体系”。

（一）实现“四有目标”

一是“有地议事”。2014年，区人大常委会提出“家”的建设规模要求，强调空间应不少于30平方米，并细化对“家”风、“家”具等设置要求。是年底，全区9个“家”全部实现有固定场所，配置办公设备，结合各自特色提出“家”风主题，诸如“履行代表职责、不负人民重托”“察民情、汇民意、聚民智”“温馨、同心、尽责、奉献”，等等。2017年，区人大常委会对“站”的环境建设作出指导，“站”内必挂牌，有代表公示、制度展示；必备人大工具书、工作资料、履职档案，为代表进“站”活动提供更好条件。

二是“有钱办事”。经区委区政府批复同意，2014年起石景山区“家”“站”经费纳入各街道预算，“人大代表之家”因所服务代表人数的差异，经费标准分别为5万元/年或4万元/年，“人大代表联络站”经费均为6000元/年，“家”“站”经费用于代表履职服务工作。

三是“有人管事”。根据北京市委关于加强区和乡镇人大组织建设若干问题的意见，结合北京市街道管理体制改革的实际，区人大街工委主任经人大常委会任命由街道党工委书记兼任，人大街工委副主任经人大常委会任命由专人担任，为副处级；人大街工委办公室（保留牌子）及“家”的工作由专人负责，“站”长由居委书记担任。

四是“有章理事”。区人大常委会出台《关于加强“人大代表之家”、“人大代表联络站”建设的意见》，提出四项工作原则，即坚持围绕中心促进发展、坚持从实际出发务求实效、坚持上下联动协调共建、坚持积极探索不断创新的原则。各“家”“站”：一是建立完善相关制度、工作流程、台账资料，做到内容全面、条款清楚、程序规范；二是普遍完善了代表活动制度、学习培训制度、联系选民制度、接待选民制度及代表述职等八项工作制度；三是相继建立富有特色的制度，如《八角街道人大代表之家（站）协商民主议事暂行办法》、古城人大代表列席街道重要会议制度、老山人大代表联络站与社区党校融合、苹果园人大代表约见会等；四是做好工作制度更新上墙，及时更新“家”“站”活动展板内容，完善工作规程，向选区群众公示人大代表姓名、单位职务、联系方式，进一步增强“家”“站”工作的透明度。

（二）形成“1+N功能体系”

“1”即代表联系选民基本功能，“N”指向人民群众宣传党的路线方针政策、了解社情民意、开展监督活动、接受选民监督等职责功能，以及扶贫帮困、展示风采、人大协商等拓展功能。实践中，形象地概括了“七个之家”。

一是代表联系选民之家。区人大常委会制发《在全体代表中开展“讲政治、守规矩，作表率、促发展”主题履职活动意见》，引领代表作遵守政治纪律和政治规矩的表率、努力提高依法履职能力的表率、密切联系群众的表率、促进高端绿色发展的表率、弘扬社会主义公德的表率。通过调研视察、座谈会、接待日、网络电话等方式，组织好每年两次的人大代表进“家”进

“站”集中联系选民活动和日常联系活动，帮助代表了解民情、汇集民意、为民代言，增强“人民选我当代表，我当代表为人民”的责任意识。

二是宣传党的路线方针政策之家。发挥人大代表在宣传党的路线方针政策方面的优势，通过“代表讲坛”等多种形式，组织代表到“家”“站”宣传中央、市委、区委的重要决策，宣传宪法法律以及区人大及其常委会决议决定和“一府一委两院”重点工作，增进人民群众理解，形成发展共识，凝聚发展力量。

三是了解社情民意之家。组织人大代表开展听取人民群众意见活动，征求对区改革发展稳定、百姓身边热点难点问题的意见建议，为参加区人大及其常委会工作作准备。在调研的基础上，客观、准确地向区委、区人大和区有关机关进行反映，为有关机关制定政策措施、改进工作提供决策支持。

四是人大监督之家。根据区人大常委会安排，组织人大代表开展视察、执法检查等活动，协助人大代表把人民群众的意见、呼声转化为代表议案建议，并通过多种方式对区有关机关的工作开展监督活动。协助人大代表通过《代表监督》信息“直通车”反映社情民意，反映群众房前屋后问题，并积极推动解决。

五是扶贫帮困之家。引导人大代表关心群众疾苦，倡导人大代表发挥自身资源优势，通过走访慰问、助学助残、结对子等多种形式，对困难群众和家庭开展扶贫帮困，帮助他们解决工作和生活上的问题，使人民群众感受到党和政府的温暖。

六是展示代表风采之家。深化主题履职活动，为人大代表搭建发挥作用、展示风采的舞

台。与石景山融媒体中心合作，广泛宣传人大代表围绕中心、依法履职、为民爱民、积极作为的突出事迹，激发代表履职热情，提升代表良好形象和社会影响力。

七是人大协商民主之家。人大代表参与街道、社区两级协商议事活动，围绕地区为民服务项目、重大民生问题、代表建议办理，开展论证协商，推动难点问题解决，在加强社会治理创新、推进共建共治共享中发挥代表作用。

为推进“家”“站”规范运行，区人大常委会加强指导保障，定期调研“家”“站”建设的重大问题，主任、副主任分别联系4至5名人大常委会委员和20余名人大代表，及时听取代表和群众的意见。定期对人大街工委工作人员和“站”长进行培训，适时组织“家”“站”工作交流会，树典型、带全面，推动“家”“站”工作提高整体水平。

三、“家”“站”建设的经验成效

“家”“站”的建立，不仅使区人大工作在街道、社区得到延伸，而且为代表履职以及民意表达找到结合点，成为基层人大代表发挥民意表达与整合功能的平台载体。

（一）发挥了代表与选民联系的桥梁纽带作用

“家”“站”是代表的，更是选民的。区人大常委会每年集中安排两次代表联系选民活动，人大街工委定期组织代表深入社区听取意见建议，保障代表履职“接地气”，接触群众“零距离”，“家”“站”成为连接代表与选民的“绿色通道”。一方面，代表通过“家”“站”将党的路线方针政策、市委区委的重要决策、法律法规等宣讲到选民中，而选民有需要咨询的政策，

也可以与代表面对面交流，“家”“站”成为党的路线方针政策的传播点。比如“人大代表宣讲十九大精神”活动，在代表和选民中掀起学习贯彻党的十九大精神热潮。另一方面，代表可以在“家”“站”零距离获得百姓最真实的呼声和诉求，最快捷回应百姓关切，成为百姓社情民意的汇聚地。在2018年6月开展的“代表联系选民活动”中，有150名代表进“站”，征集问题诉求606条，经人大街工委梳理，形成意见建议433条，其中414条由街道协调解决或作解释说明，11条作为闭会建议提出，8条通过《代表监督》直通车反映给区政府，直接推动问题解决。

（二）发挥了为代表履职服务的平台作用

“家”“站”的建立，为服务代表履职搭建了新平台，让代表在情感上有了“归属感”，在为民服务上有了“扎根意识”。通过“家”“站”，群众有地方把问题反映上来，代表有渠道把问题收集起来，一方面为区委区政府决策提供参考，另一方面为人民群众排忧解难。据统计，“家”“站”建立以来，区人大代表提出会上建议872件，闭会建议52件，建议得到解决、部分解决和列入计划的717件，占建议总数的82%，闭会建议全部办结。同时，“家”“站”为代表发挥作用，展示风采提供了空间和舞台。许多代表不仅积极到“家”“站”履职，还利用自身资源优势为社区、群众做好事办实事。2017年“疏解整治促提升”专项行动，代表们积极投身其中，发挥岗位优势和专业特长，争做“领头雁”、“急先锋”，40余名基层代表直接参加专项行动，百余人次代表参加视察、调研和“老街坊”劝导助拆工作。有的代表主动宣传政策法律，争取群众理解支持，有的主动深入社区体察

群众需求，有的深入“大杂院”勇做疏整促行动带头人，以人大代表的行为示范赢得居民认可，获得群众热情点赞。

（三）发挥了推进基层民主政治建设的载体作用

党的十九大报告指出：“有事好商量，众人的事情由众人商量，是人民民主的真谛。”区委第四次人大工作会议明确提出要积极探索人大协商，强调以人大代表为主体，以代表联组活动为主要形式，以“人大代表之家”为主要载体，以密切代表同人民群众联系为基本要求，鼓励在履职过程中依法开展协商活动。“家”“站”的建立，为基层协商民主提供了新途径。有的“家”成立居民恳谈会、联席会，有的“家”成立协商会、监事会，有的“家”建立“2+X”协商议事制度，各“站”与“老街坊”议事厅相结合，围绕建议办理和本地区人民群众普遍反映的热点问题、重大民生问题，组织人民群众、人大代表、“一府两院”相关部门负责人进行讨论和协商，推动问题解决，化解社会矛盾，使大家的事大家商量，大家的事大家办。

地方人大设立常务委员会已经坚实地走过四十年，加强地方人大工作和建设是永恒的主题。“家”“站”建设与作用发挥，催升了人民群众对人大工作的较高满意度、信任度和需求度，对我们进一步增强工作实效，服务代表发挥作用，提出了新的挑战。面向未来，要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，学习贯彻落实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，坚持以人民为中心，为坚持和完善人民代表大会制度，推进基层民主政治建设，提供生动实践。□

加强代表与选民联系拓宽民意诉求渠道 充分发挥人大代表的主体作用

北京市通州区人大常委会

人大代表是人民代表大会的主体，肩负着代表人民行使国家权力、管理国家事务的重大使命，是人大工作的主力。加强人大代表与人民群众的联系，对于发挥新时代人民代表大会制度优势、提高人大工作的质量和水平、推动人大工作与时俱进、完善发展，具有十分重要的意义。通州区人大常委会结合人大工作形势与要求，积极探索人大代表工作新思路，不断创新代表与选民联系机制，着力在搭建载体、丰富形式、拓展途径上下功夫，为推进经济社会发展和民主法治建设提供了支持和保障。

一、代表联系选民工作基本情况

通州区现有11个乡镇和6个街道办事处（其中2个为新成立），建立了区人大代表小组15个，共有区六届人大代表264名，市十五届人大通州代表组代表43名。

近年来，在市委、区委的坚强领导下，在市人大常委会的指导帮助下，通州区人大常委会坚持围绕中心、服务大局，充分发挥人民代表大会制度优势，在完善代表工作制度、强化代表选民联系、增强代表履职能力、全面提升服务保障水

平上主动作为，形成了市、区、乡镇三级人大上下互联、三级代表横向互通、代表与选民良性互动的工作机制，为促进代表有效履职、主动服务选民奠定了基础。

2014年，通州区人大常委会把密切联系群众、服务群众作为代表工作的重中之重，在总结提炼原有经验做法的基础上，对代表联系选民工作进行了积极的尝试和有益的实践，探索建立了代表联系选民网络机制，着力构建代表与选民联系的“双向桥梁”，进一步拓宽代表与选民联系途径，激发代表履职热情，畅通民意诉求渠道，发挥代表主体作用，有效解决了群众关心、关注的实际困难和问题。

为进一步加强和规范代表工作，通州区人大常委会不断探索代表联系选民新途径，以“办公室、站、点”为载体，构建三级纵向履职平台，在区人大常委会设立“代表联系选民工作办公室”，在乡镇（街道）设立“代表联系选民工作站”，在选区设立“代表联系选民工作点”，形成了区里有“办公室”、乡镇（街道）有“站”、选区有“点”的三级纵向履职平台，使代表联络站、点真正成为联系选民的桥梁、履行

职能的平台、服务群众的窗口、民主法治建设的阵地，有效提升了基层人大代表工作水平。

目前，我区建立代表联系选民工作办公室1个（区级），代表联系选民工作站11个、筹建中4个（街乡级），代表联系选民工作点（社区、村级）324个。2018年以来，共组织代表联系选民活动260次，共有57人次市代表、541人次区代表、1255人次乡镇代表参加活动，累计收集群众意见建议1068条。

二、代表联系选民工作的主要做法

（一）推进工作机制建设，规范代表联系选民工作

一是建立网络，搭建平台，畅通代表联系选民渠道。2014年6月，区人大常委会通过深入调研、座谈交流、征求意见、反复研究，制定出台了《关于建立代表联系网络机制，进一步加强人大代表联系选民工作意见（试行）》，明确了总体原则、任务要求、程序安排和工作要求，为推进代表联系选民提供了制度保障。

为使《意见》落实到位，进一步推动代表网络机制规范化、系统化，区人大常委会于2015年3月选取新华街工委为试点，对这项工作进行改进和完善，在新华街工委各个社区深入开展了代表联系选民工作，提出了工作意见和六项制度，制作了工作流程图和组织网络图，并将意见和制度制作展板上墙，确保代表联系选民网络机制运行有序、稳步推进。在总结新华街工委做法、提炼经验的基础上，先后在玉桥、北苑、中仓三个街工委进行复制推广，成熟后在全区范围内全面铺开，并不断完善硬件设施和人员力量，做到街道乡镇全覆盖、社区村级无盲区、代表联系选民无死角。

二是强化探索创新，将代表联系选民制度向纵深沿伸。2018年以来，为贯彻落实《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》和党的十九大报告关于“坚持人民主体地位，健全人民当家作主制度体系，加强人民当家作主制度保障，依靠人民创造历史伟业”的要求，进一步密切代表与人民群众的联系，区人大常委会组织北京市十五届人大通州团代表先后赴江苏省、广东省进行学习考察，通过与两地同行的深入座谈交流及实地考察，了解当地人大在开展代表工作中的经验和做法，有效推动了代表工作的开展。

为进一步健全完善代表与选民联系机制，积极为代表履职提供服务保障，区人大常委会全面了解、梳理本区“代表联系选民工作处、工作站、工作点”建设情况，总结了五年来代表联系选民工作中的一些新做法、新经验，并在《关于建立代表联系网络机制进一步加强人大代表联系选民工作的意见》的基础上进行修改完善，结合我区实际，制定了《关于进一步加强区人大代表联系选民工作的办法》。2019年6月，区人大常委会先后召开主任会、常委会进行审议并通过，在全区召开代表联系选民工作部署会，推进代表联系选民机制在全区范围内稳步实施。

三是完善工作制度，确保代表联系选民取得实效。在全区建立了代表联系选民三级网络，即：区人大常委会设立代表联系选民工作办公室、各乡镇、街道设立代表联系选民工作站、选区设立代表联系选民工作点，并要求代表联系选民工作站做到“五到位”，即：工作人员到位（要有一至两名专兼职工作人员）；代表活动方案到位；活动落实到位；活动情况记录、整理、

归档到位；活动情况反馈到位；代表联系选民工作站、点做到“八有、三公开”，“八有”即：有场所、有标志、有代表公示栏和代表联系选民信箱、有制度、有履职档案、有活动、有台帐、有代表联系选民联络员。“三公开”即：公开代表身份、公开代表联系方式、公开代表职责。同时，对代表联系选民的原则和要求、主要内容、主要方式，以及代表对选民意见的处理、代表联系选民工作的保障等方面进行了规定，对人大代表深入基层，倾听和反映民意，发挥代表主体作用，起到了指导和规范作用。

（二）创新工作载体，丰富代表联系选民形式

一是建立了代表联系选民组织网络。为促进代表联系选民工作更加有序、渠道更加畅通、联系更加紧密，各乡镇人大、人大街工委建立了组织网络，具体划分为四个层面：第一层面是乡镇（街道）代表联系选民工作站；第二层面是选区代表联系选民工作点；第三层面是选民代言员；第四层面是全体选民。

二是充分发挥代表联络点职能。为促进选民更好地反映问题和意见，代表及时、全面地了解社情民意，各乡镇（街道）积极搭建代表联系选民平台，建立了“代表联系选民工作点”，每个工作点指定一名联络员，各工作点设有《社情民意记录簿》，专门记录居民反映的问题、意见和建议。在选区设置联系选民信箱，并安排专人定期开箱。如遇特殊情况，联络员可随时与代表联系。同时，每季度确定1天为代表接待选民日，安排代表在指定地点接待选民，与选民面对面座谈，了解社情民意。组织开展代表联动月活动，每年10月，在召开区人代会之前，统一组织市、区、乡镇三级人大代表联动，集中听取选民

和单位意见。同时，在代表提出议案、建议过程中，代表联络点提前介入，协助代表对问题、建议进行详细汇总和分析整理，并在会前充分征求代表意见，进一步修改完善，确保议案、建议符合代表的真实想法和意愿。

三是在选民中推选选民代言员。各代表联系选民工作点根据实际情况，在选民中推选代言员，并明确要求：选民代言员由本地区的全体选民推选产生，应公道正派且能准确表达选民意愿。各工作点对选民代言员姓名和联系方式向选民进行公开，并填写《选民代言员登记表》进行存档。同时规定代言员5项职责，即：准确记录选民的意见和建议、及时向工作点报告情况、主动告知选民联系方式、定期走访选民、保管资料存档。代表们通过主动联系选民、亲自上门征求意见，尤其是与选民代言员面对面沟通交流，有效解决了一大批道路规划建设、环境卫生治理、市政设施老化或不健全、居民小区物业管理不到位、拆迁安置房后续管理等涉及群众切身利益的实际困难和问题。比如，在城区四个街道加大社区养老服务驿站建设扶持力度、加强农村地区劳动力培训和就业扶持、增加基层卫生院药品采购品种等一批人民群众关心关注，涉及群众切身利益的问题，都是通过代表联系选民代言员方式解决的。截止目前，各乡镇、街道推选选民代言员4288名，2018年以来通过选民代言员解决的问题168个。

（三）拓宽联系渠道，促进代表桥梁纽带作用的发挥

一是强化代表联系选民措施，主动贴近选民。人大街工委通过采取“三联系”（联系人大代表本职工作、联系人大代表专长特点、联系街

道工作实际）、“四访”（人大代表及时走访选民、人大代表定期接访选民、人大代表定点约访选民、人大代表定题回访选民）、“四个第一时间”（第一时间知晓选民困难呼声、第一时间反映选民希望需求、第一时间掌握选民关心的难点、热点问题及其成因和动态、第一时间向选民反馈政府抓落实办法）等措施，促使代表及时倾听群众呼声，全面了解社情民意，及时为选民做好服务，有效解决群众反映问题，同时也有力地促进了人大代表在闭会期间作用的发挥。

二是发挥三级代表联动作用，直接联系选民。健全完善市、区、乡镇三级代表联动机制，将市人大代表划分到区15个代表小组，建立市区代表联系组，通过组织市、区代表到乡镇人大、人大街工委开展调研、视察等活动，了解掌握基层真实情况。通过市、区人大代表与乡镇人大代表及部分村民代表、社区代表的座谈，使市、区人大代表能够及时准确了解到人民群众对当前政策执行、法律法规贯彻落实、各项民生工程进展等情况的看法和意见，对群众的所思所盼、困难需求有了切身的了解和体会。比如，玉桥街工委组织内容丰富的市、区人大代表小组活动，涉及参与“疏解整治促提升”专项治理、拆迁、“12345”市民热线诉求办理等方面工作，见证了工作全过程，既能听到民声，又能发现问题，多方位提高人大代表履职能力，为人大代表提出有针对性、实效性和可操作性的意见建议奠定了基础。2018年以来，梨园镇人大在区镇人大代表中开展“社情我了解，民意我知道”为主题的代表联系选民活动，区、镇人大代表通过入户走访，利用民意征询台、议事会议等形式征询民意，共征集有效民意75条，已协助解决51条，如帮助居

民解决了飞线充电、底商后厨脏乱、小区停车问题等居民心头事，充分发挥了区、镇人大代表贴近群众、了解民情、关注民生、掌握民意的作用，进一步加强了人大代表与选民的联系，增强了人大代表服务人民群众的意识。

三是发挥代表自身优势，热情服务选民。人大代表既是人民群众选出的代表，也是各行各业的精英，有些还是优秀的领导干部，他们掌握的情况全面，站位较高、思路清晰、分析透彻。通过发挥专业和职业优势，努力为群众排忧解难。如中仓街工委根据代表工作特点，组织代表开展与本选区的联系工作，为社区党员讲党课、到社区进行疾病预防讲座、与社区小学生进行英语交流活动等。玉桥街工委组织法律、医疗、教育等方面代表，发挥专业和职业优势，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，将代表联系选民、服务选民工作常态化。中仓街工委西上园社区代表联系选民工作点结合居民日益增多的法律咨询和援助需求，成立了“左增信律师工作驿站”，在代表履职服务社区、服务选民工作上起到了示范和表率作用。仅2018年，左律师率领其团队在社区开展了3场次法律服务进社区主题活动，通过信箱、现场咨询或电话网络等联系方式为辖区160余名居民提供了法律咨询等服务，在联系选民过程中贴近居民需求，解决了社区居民的实际问题。

三、取得的主要成效

一是架起了代表与选民联系的“沟通桥”。通过建立代表联系选民工作站、工作点，推选选民代言员，更加密切了代表与选民的联系，使选民遇到难事在家门口就有地方反映，有心里话也

有地方诉说，选民的满意度也提高了。一方面，为代表充分发挥作用、促进依法履职搭建了平台，提供了服务，同时也有利于选民对代表的监督；另一方面，也是拉近政府与群众距离的一个重要载体，“联络点”成了“民情室”、“连心桥”，不仅加强了政府与群众联系，同时也促进“一府两院”工作更好地改进和提高。

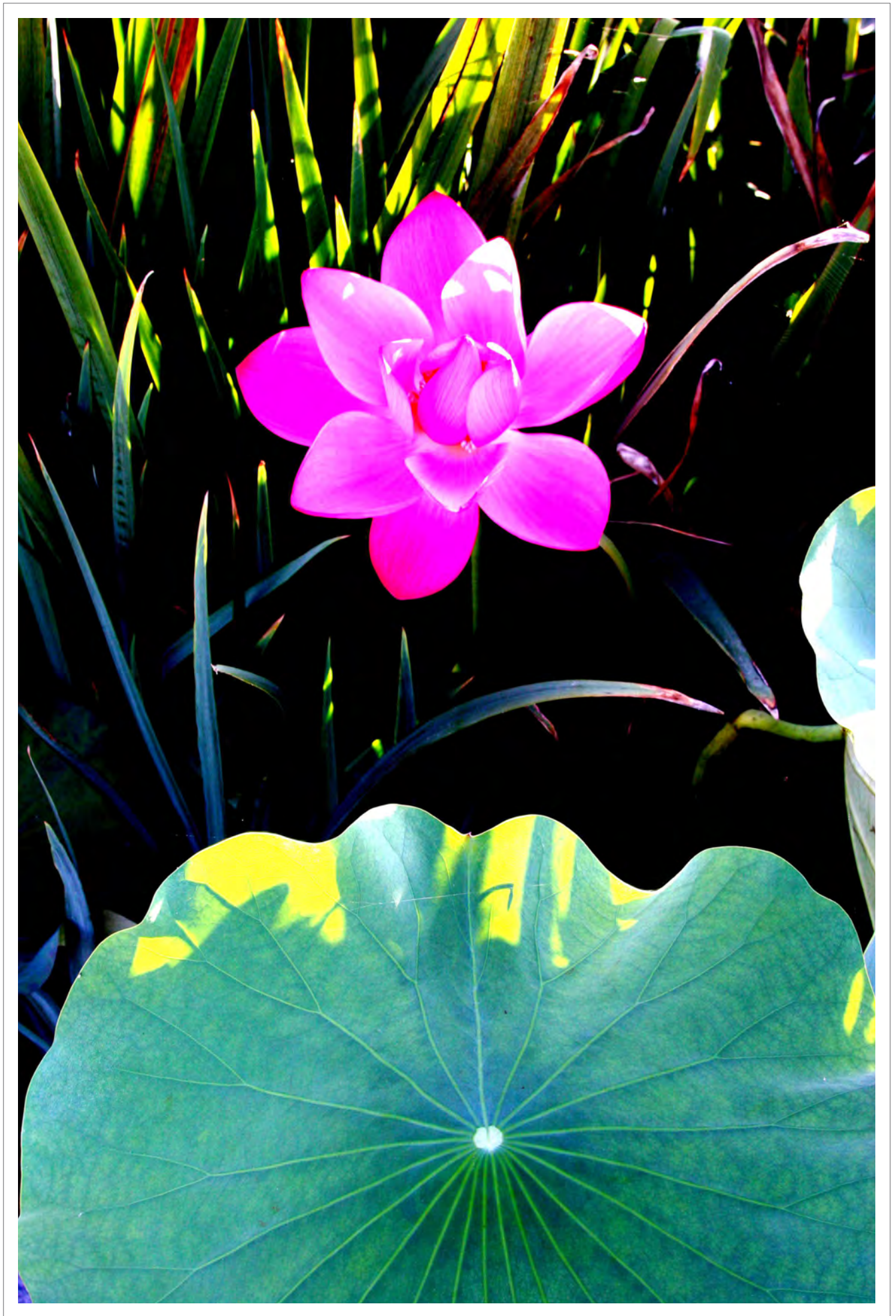
二是为社会和谐稳定做出了积极贡献。代表坚持做到主动联系选民、亲自上门征求意见，通过宣传政策法规、思想疏导等方式，强化与选民沟通交流，努力把群众的需求和困难想在前面，把社区信访工作关口前移，把矛盾和问题化解在前端，使基层大量的民生问题和信访矛盾得到了有效解决，切实维护了社会的和谐稳定。如拆迁区域农转非、安置房管辖权、果园环岛漫春园早市以及机动车占用非机动车道管控、小区增加地铁公交线路、建设公共自行车租赁站点等一批在本地区比较受关注、对群众生活影响较大的问题，都是通过代表联系选民方式解决的。

三是为领导科学决策提供了重要依据。通过定期接待选民、召开各种座谈会、走访调研等方式，代表真正深入基层一线、深入群众，结合群众反映的事项和要求，收集第一手材料，掌握基层实情。比如，在人代会闭会期间，围绕群众关心的热点、难点和焦点问题，以代表小组为单位，积极组织代表开展调研、走访、座谈等各项活动，广泛了解社情民意，认真听取群众呼声，并撰写出高质量的建议、批评和意见，为召开人代会会议做好准备。这不仅使区人大组织调研、视察和执法检查工作更具有针对性和实效性，同时也为区领导科学决策、正确决策提供了重要依据。如代表提出的大气污染防治、垃圾污水处

理、拆除违法建设、散乱污企业清理整治、城市精细化管理等方面的建议，为区政府进一步改善生态环境、提升城市品质、推动经济社会可持续发展提供了很好的思路和措施。

四是促进人大代表依法履职、有效履职。人大街工委建立区人大代表履职档案，内容包括：代表简介、代表所提议案、意见和建议情况、走访选民情况、参加区人代会、小组活动及视察活动情况、代表参与解决地区热点、难点问题等方面内容。年终，根据代表一年来的履职实际情况，填写《履职情况综合评价表》，由人大街工委签署评价意见，最后由代表本人签意见，召开会议进行集中通报。对代表参加小组活动出勤情况进行登记，并制定《考勤统计表》。通过建立履职档案和考勤登记，激发了代表参加小组活动的热情，促进了代表履职的主动性和积极性，同时也有利于代表自觉接受选民和社会的监督。2018年，区人大常委会制作代表履职手册，探索推行市、区、乡镇三级代表报告履职情况办法，2018年区人大常委会首次听取市人大通州组代表履职情况报告，切实增强代表履职意识，提高履职能力。

五是有效解决了群众反映的实际困难和问题。代表通过定期走访、座谈交流等方式与选民联系，尤其是与选民代言员面对面沟通，及时掌握、了解选民关注的热点和难点问题，针对选民提出的涉及教育、文化、卫生、生态环境、道路交通、城乡一体化建设等方面的意见建议，如“加强快递外卖送餐员管理”、“交通信号灯管理和安装问题”、“小学改造升级”、“加大生活性便民蔬菜零售网点政策支持”以及安装路灯、小区绿化、道路硬化等均得到了很好地解决。□



▲ 夜色荷塘 | 摄影/田洪俊



市人大常委会机关办公楼 | 摄影/王文静