

北京人大

2025 6
总第306期

国内统一连续出版物号：CN 11-4553/D

北京市人大常委会机关刊物

THE PEOPLE'S CONGRESS OF BEIJING



抓实条例执法检查 建好文明行为首善之区

市十六届人大常委会第十七次会议召开



请扫码关注



北京人大一微报

市十六届人大常委会第十七次会议召开



5月29日，市十六届人大常委会召开第十七次会议。市人大常委会主任李秀领主持会议。摄影/吕亚南



会议表决通过了《北京中轴线世界文化遗产保护条例》，表决通过了关于废止《北京市水利工程保护管理条例》的决定和关于修改北京市实施《中华人民共和国水法》办法等六部地方性法规的决定，表决通过了市十六届人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告，表决通过了由市人大常委会主任会议、市监察委员会、市高级人民法院、北京金融法院、市人民检察院分别提请的任免议案。摄影/吕亚南

抓实条例执法检查 建好文明行为首善之区

教化之行，建首善自京师始。2020年6月1日，《北京市文明行为促进条例》正式实施，为首都精神文明建设注入了新的动力。在条例实施五周年之际，市人大常委会决定开展执法检查，并自5月12日开始，用两周时间集中开展“万名代表走基层”征求意见活动，为进一步推动条例贯彻实施，为推动形成崇德向善、文明有礼的社会风尚，营造了良好氛围。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央把精神文明建设摆在重要位置，习近平总书记作出一系列重要论述和重要指示，科学回答了新时代精神文明建设的一系列重大理论和实践问题，为做好精神文明建设工作提供了重要遵循。特别是5月底，习近平总书记对精神文明建设工作作出重要指示，强调要通过推动精神文明建设高质量发展，为强国建设、民族复兴提供强大精神力量。

沿着习近平总书记指引的方向，北京努力建设社会风气和道德风尚首善之城，扬新风、聚民心、惠民生。以《北京市文明行为促进条例》实施为抓手，开展“文明驾车礼让行人”“垃圾减量垃圾分类”等专项行动，推动公共文明意识和健康生活理念融入百姓生活；持续打造“北京榜样”金字品牌，通过榜样示范、文明引导，不断提高城市文明程度和市民文明素养；创新搭建“创城+热线+网格”联动机制，以文明城市创建为支点，撬动城市治理体系的深层变革……扎扎实实的文明实践，推动着首都精神文明建设走深走实走新。

物质文明和精神文明相协调，是中国式现代化的重要特征。今天的中国，正处于实现中华民族伟大复兴的关键时期，全面建设社会主义现代化国家，比以往任何时候都更加需要思想的引领、文化的滋养、精神的支撑。北京作为首都，作为展现当代中国精神风貌的重要窗口，理应在提升文明素养和社会文明程度上走在前列，坚持首善标准，进一步培育向上向善的社会风气。

提升社会文明程度尤须找准方法、久久为功。要坚持正向引导、坚持问题导向、坚持协同联动，坚持不懈用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂，培育和践行社会主义核心价值观，更加注重以文化人、以文育人，统筹推动文明培育、文明实践、文明创建，广泛动员社会参与，形成齐抓共管的精神文明建设长效机制。当前，深入贯彻中央八项规定精神学习教育正在深入开展，各级领导干部要深入基层一线，广泛听取意见，解决好群众急难愁盼问题，持续推动首都精神文明建设展现新气象新变化。

人民群众始终是城市文明的创造者、传播者和守护者。文明行为促进条例执法检查还在持续进行中，检查报告拟于9月下旬提请市人大常委会会议审议。市人大常委会将以此次执法检查为契机，深入践行全过程人民民主理念，通过全市1.6万余名三级人大代表带动市民群众的广泛参与，总结经验，发现问题，凝聚共识，推动条例和相关法律法规要求进一步落地落实，推动首都精神文明建设、首善之区建设取得新成效。

树高千尺有根，水流万里有源。持续推进社会风气和道德风尚首善之城建设，走好超大型城市文明建设新路径，文明之花将更加绚丽多彩，北京将走向更加光明灿烂的明天。☑（本刊）



北京人大

BEIJING RENDA

2025年第06期

总第306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
国内统一连续出版物号 CN 11-4553/D
出刊日期 6月26日

编辑委员会

主 任 王建中
副 主 任 李春荣
委 员 马曙光 王旭 王荣梅 艾丽
(按姓名笔画排列) 邓乃平 田利跃 田洪俊 付兆庚
朱光彤 任武军 刘长利 刘兵
刘瑞成 刘震 李文 张力兵
轩德祥 肖志刚 罗珽 孟繁华
赵玉影 高峰 陶晶 彭丽霞
程昌宏 富大鹏 暴剑 潘临珠
冀岩

主 编 田洪俊

编辑部

主 任 陈淑娟
副 主 任 史健
责 任 编 辑 吕亚南
编 辑 薛睿杰 何纯谱 宁晓雯 吕亚南
张樾
责 任 校 对 何纯谱
美 编 王文静
采 编 室 (010)55588160/88161/88165
发 行 室 (010)55588167/88168
通 联 (010)55588160
传 真 (010)55588168
电 子 邮 箱 bjrdzazhi@bjrd.gov.cn
通 讯 地 址 北京市通州区清风路33号院
邮 政 编 码 101169
印 刷 廊坊市佳艺印务有限公司
发 行 中邮弘发(河北)供应链管理有限公司
定 价 6.00元

卷首语

01 抓实条例执法检查 建好文明行为首善之区

高层声音

04 用中长期规划指导经济社会发展是我们党治国理政的一种重要方式

要闻

会议报道

11 市十六届人大常委会第十七次会议召开
12 打造北京仲裁品牌 营造仲裁友好制度环境
——《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案)》二审
14 申遗成功 立法跟进
——《北京中轴线世界文化遗产保护条例》公布施行

特别报道

16 坚持首善标准 为推动北京高质量发展作出人大贡献
20 聚焦“十五五”规划纲要编制 为推动经济社会高质量发展献策
——部分全国人大北京团代表在京开展专题调研

监督进行时

22 俯身细听民心民意 聚力共绘首善坐标
——文明行为促进条例执法检查“万名代表走基层”活动侧记
25 践行全过程人民民主 凝聚首都文明建设合力
——东城区人大常委会开展《北京市文明行为促进条例》征求意见的创新实践

研究与探索

27 论人民代表大会制度在国家治理体系中的地位和作用
32 贯彻实施好新修改的代表法 需要妥善处理好几个方面的关系
35 垃圾分类的创新模式与长效机制
38 深入落实《北京市乡村振兴促进条例》 推动优化本市涉农事权和支出责任
——基于北京市涉农财政体制改革的调研与建议

学习与思考

41 完善执法检查工作机制 提升人大监督质效
——以《北京市城市更新条例》执法检查为例



6月13日，市人大常委会机关举行“每月一法”学习活动。市人大常委会法制工作委员会法规二处副处长李振宁就立法法的理解与适用作专题讲座。
摄影/张樾

走基层 访代表

45 市人大代表张春玲：扎根长城脚下的“头雁”代表

区乡人大

48 “按年度”开展五年规划审查监督 着力增强人大
监督工作实效

51 奏响人大执法检查“四重奏”

54 全链条提升人大监督质效

57 凝聚力量 共绘民生画卷

——丰台区北宫镇人大助力“民心项目池”落地见效工作实践

北京市情

60 北京市行政区划变迁和各区功能定位



北京人大官方微信公众号正式开通!

扫描二维码即可关注

封面摄影：雨阳

用中长期规划指导经济社会发展 是我们党治国理政的一种重要方式

习近平

一

发展理念是发展行动的先导，是管全局、管根本、管方向、管长远的东西，是发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现。发展理念搞对了，目标任务就好定了，政策举措也就跟着好定了。为此，建议稿提出了创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，并以这五大发展理念为主线对建议稿进行谋篇布局。这五大发展理念，是“十三五”乃至更长时期我国发展思路、发展方向、发展着力点的集中体现，也是改革开放30多年来我国发展经验的集中体现，反映出我们党对我国发展规律的新认识。

（2015年10月26日《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议〉的说明》）

二

要加强对编制“十三五”规划纲要和专项规划的领导，落实《建议》确定的发展理念、主要目标、重点任务、重大举措，特别是要围绕贯彻五大发展理念提出具体措施和指标。各地区编制本地区发展规划，要结合实际，实事求是，留有余地，不能搞层层加码。要把抓落实摆在突出位置，制定具体方案，明确责任分工，防止任务落空，坚决克服“规划规划、墙上挂挂”，“规划是一套、做起来是另一套”的现象。

（2015年10月29日在党的十八届五中全会第二次全体会议上的讲话）

三

用中长期规划指导经济社会发展，是我们党治国理政的一种重要方式。从1953年开始，我国已经编制实施了13个五年规划（计划），其中改革开放以来编制实施8个，有力推动了经济社会发展、综合国力提升、人民生活改善，创造了世所罕见的经济快速发展奇迹和社会长期稳定奇迹。实践证明，中长期发展规划既能充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，又能更好发挥政府作用。

（2020年8月24日在经济社会领域专家座谈会上的讲话）

四

人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标。好的方针政策和发展规划都应该顺应人民意愿、符合人民所思所盼，从群众中来、到群众中去。长期以来，我们党在出台重要方针政策、作出重大决策部署前，都要求有关部门深入基层调查研究，了解和掌握第一手材料。实事求是是我们党的思想路线的重要内容，早在延安时期，毛泽东同志就强调“共产党员应是实事求是的模范”，“只有实事求是，才能完成确定的任务”，认为调查研究的方法“第一是眼睛向下，不要只是昂首望天”，“第二是开调查会”。五年规划编制涉及经济社会发展方方面面，同人民群众生产生活息息相关，需要把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来，鼓励广大人民群众和社会各界以各种方式建言献策。

（2020年9月17日在基层代表座谈会上的讲话）

五

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，我国将进入新发展阶段。用中长期规划指导经济社会发展，是我们党治国理政的一种重要方式。我们要着眼长远、把握大势，开门问策、集思广益，把加强顶层设计和坚持问计于民结合起来，把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收到规划编制中来。

（2020年9月22日在教育文化卫生体育领域专家代表座谈会上的讲话）

六

通过互联网就“十四五”规划编制向全社会征求意见和建议，在我国五年规划编制史上是第一次。这次活动效果很好，社会参与度很高，提出了许多建设性的意见和建议。有关部门要及时梳理分析、认真吸收。广大人民群众提出的意见和建议广泛而具体，充分表达了对美好生活的新期盼。人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标，人民的信心和支持就是我们国家奋进的力量。要总结这次活动的经验和做法，在今后工作中更好发挥互联网在倾听人民呼声、汇聚人民智慧方面的作用，更好集思广益、凝心聚力。

（2020年9月25日对“十四五”规划编制工作网上意见征求活动的指示）

七

建议稿提出，“十四五”时期经济社会发展要以推动高质量发展为主题，这是根据我国发展阶段、发展环境、发展条件变化作出的科学判断。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，我国仍然是世界上最大的发展中国家，发展仍然是我们党执政兴国的第一要务。必须强调的是，新时代新阶段的发展必须贯彻新发展理念，必须是高质量发展。当前，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，发展中的矛盾和问题集中体现在发展质量上。这就要求我们必须把发展质量问题摆在更为突出的位置，着力提升发展

质量和效益。

(2020年10月26日《关于〈中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议〉的说明》)

八

从第一个五年计划到第十四个五年规划，一以贯之的主题是把我国建设成为社会主义现代化国家。我们走过弯路，也遭遇过一些意想不到的困难和挫折，但建设社会主义现代化国家的意志和决心始终没有动摇。在这个过程中，我们党对建设社会主义现代化国家在认识上不断深入、在战略上不断成熟、在实践中不断丰富，加速了我国现代化发展进程，为新发展阶段全面建设社会主义现代化国家奠定了实践基础、理论基础、制度基础。

(2020年10月29日在党的十九届五中全会第二次全体会议上的讲话)

九

这次党中央制定规划建议，把加强顶层设计和坚持问计于民统一起来，强调发扬民主、开门问策、集思广益，征求意见范围之大、参与人数之多、形式之多样是前所未有的。要根据《建议》制定好“十四五”规划纲要和专项规划、地方规划，注意倾听人民呼声、汇聚人民智慧。各地区编制本地区规划要结合实际，实事求是，留有余地，不能搞层层加码。要坚持和完善规划有效实施的机制，完善规划实施中的动态监测、中期评估、总结评估机制，提高规划执行力和落实力。

(2020年10月29日在党的十九届五中全会第二次全体会议上的讲话)

十

新中国成立不久，我们党就提出建设社会主义现代化国家的目标，经过13个五年规划（计划），我们已经为实现这个目标奠定了坚实基础，未来30年将是我们完成这个历史宏愿的新发展阶段。我们已经明确了未来发展的路线图和时间表。这就是，到2035年，用3个五年规划期，基本实现社会主义现代化。然后，再用3个五年规划期，到本世纪中叶，把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

(2021年1月11日在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神专题研讨班上的讲话)

十一

党的十九届五中全会精神能否贯彻落实好，事关未来5年、15年乃至更长时期党和国家事业发展大局。全会通过的“十四五”规划《建议》内容十分丰富，既有宏观思路、指导原则、战略思想，又有具体要求，既有党的十八大以来一以贯之的战略部署，又有新的重大判断、新的战略举措，不狠下一番功夫，是学不到手的。学不到手，贯彻全会精神就抓不住要害、踩不到点上、落不到实处。各级领导干部特别是高级干部要原原本本学习、逐条逐段领悟，在整体把握的前提

下，突出领会好重点和创新点，发扬理论联系实际的优良学风，立足当前、着眼长远，增强工作积极性、主动性、创造性。

（2021年1月11日在省部级主要领导干部学习贯彻党的十九届五中全会精神
专题研讨班上的讲话）

十二

全面建成社会主义现代化强国，总的战略安排是分两步走：从二〇二〇年到二〇三五年基本实现社会主义现代化；从二〇三五年到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国。

到二〇三五年，我国发展的总体目标是：经济实力、科技实力、综合国力大幅跃升，人均国内生产总值迈上新的大台阶，达到中等发达国家水平；实现高水平科技自立自强，进入创新型国家前列；建成现代化经济体系，形成新发展格局，基本实现新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化；基本实现国家治理体系和治理能力现代化，全过程人民民主制度更加健全，基本建成法治国家、法治政府、法治社会；建成教育强国、科技强国、人才强国、文化强国、体育强国、健康中国，国家文化软实力显著增强；人民生活更加幸福美好，居民人均可支配收入再上新台阶，中等收入群体比重明显提高，基本公共服务实现均等化，农村基本具备现代生活条件，社会保持长期稳定，人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展；广泛形成绿色生产生活方式，碳排放达峰后稳中有降，生态环境根本好转，美丽中国目标基本实现；国家安全体系和能力全面加强，基本实现国防和军队现代化。

在基本实现现代化的基础上，我们要继续奋斗，到本世纪中叶，把我国建设成为综合国力和国际影响力领先的社会主义现代化强国。

未来五年是全面建设社会主义现代化国家开局起步的关键时期，主要目标任务是：经济高质量发展取得新突破，科技自立自强能力显著提升，构建新发展格局和建设现代化经济体系取得重大进展；改革开放迈出新步伐，国家治理体系和治理能力现代化深入推进，社会主义市场经济体制更加完善，更高水平开放型经济新体制基本形成；全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高，中国特色社会主义法治体系更加完善；人民精神文化生活更加丰富，中华民族凝聚力和中华文化影响力不断增强；居民收入增长和经济增长基本同步，劳动报酬提高与劳动生产率提高基本同步，基本公共服务均等化水平明显提升，多层次社会保障体系更加健全；城乡人居环境明显改善，美丽中国建设成效显著；国家安全更为巩固，建军一百年奋斗目标如期实现，平安中国建设扎实推进；中国国际地位和影响进一步提高，在全球治理中发挥更大作用。

（2022年10月16日在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告）

十三

党的二十大报告深刻阐述了中国式现代化的中国特色、本质要求和重大原则，是对推进中国式现代化的最高顶层设计。中国式现代化是分阶段、分领域推进的，实现各个阶段发展目标、落

实各个领域发展战略同样需要进行顶层设计。进行顶层设计，需要深刻洞察世界发展大势，准确把握人民群众的共同愿望，深入探索经济社会发展规律，使制定的规划和政策体系体现时代性、把握规律性、富于创造性，做到远近结合、上下贯通、内容协调。同时，推进中国式现代化是一个探索性事业，还有许多未知领域，需要我们在实践中去大胆探索，通过改革创新来推动事业发展，决不能刻舟求剑、守株待兔。各地区各部门要结合各自具体实际开拓创新，特别是在前沿实践、未知领域，鼓励大胆探索、敢为人先，寻求有效解决新矛盾新问题的思路和办法，努力创造可复制、可推广的新鲜经验。

（2023年2月7日在新进中央委员会的委员、候补委员和省部级主要领导干部学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神研讨班上的讲话）

十四

今年是实现“十四五”规划目标任务的关键一年，明年是收官之年、也是谋划“十五五”规划之年。“十四五”规划目标任务实现情况如何，“十五五”规划要确定什么样的目标任务，要提前研究，总结评估“十四五”规划落实情况，切实搞好“十五五”规划前期谋划工作。

（2024年7月18日在党的二十届三中全会第二次全体会议上的讲话）

十五

2025年是“十四五”规划收官之年。我们要坚持以新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持稳中求进工作总基调，坚持把发展立足点放在高质量发展上，完整准确全面贯彻新发展理念，加快构建新发展格局，进一步全面深化改革，扩大高水平对外开放，防范化解重点领域风险和外部冲击，推动经济持续回升向好，保持社会和谐稳定，纵深推进全面从严治党。我们将制定“十五五”规划建议，向着宏伟目标接续奋进。

（2025年1月27日在2025年春节团拜会上的讲话）

十六

科学制定和接续实施五年规划，是我们党治国理政一条重要经验，也是中国特色社会主义一个重要政治优势。谋划“十五五”时期经济社会发展，必须准确把握“十五五”时期的阶段性要求，着眼强国建设、民族复兴伟业，紧紧围绕基本实现社会主义现代化目标，一个领域一个领域合理确定目标任务、提出思路举措。对各方面的目标任务，要深入分析论证，确保科学精准、能够如期实现。要统筹谋划，抓住关键性、决定性因素，把握好节奏和进度，注重巩固拓展优势、突破瓶颈堵点、补强短板弱项、提高质量效益，与整体目标保持取向一致性。

（2025年4月30日在部分省区市“十五五”时期经济社会发展座谈会上的讲话）

（这是习近平总书记2015年10月至2025年4月期间有关用中长期规划指导经济社会发展是我们党治国理政的一种重要方式重要论述的节录。据《求是》2025年第12期）

习近平致信祝贺中国少年先锋队第九次全国代表大会召开强调 高举队旗跟党走 培养中国特色社会主义事业合格建设者 祝全国小朋友们“六一”国际儿童节快乐

人民日报北京5月27日电 “六一”国际儿童节即将到来之际，中国少年先锋队第九次全国代表大会27日上午在京开幕。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平发来贺信，代表党中央向大会的召开表示祝贺，向广大少先队员、少先队辅导员、少先队工作者致以诚挚的问候，并祝全国的小朋友们节日快乐。

《求是》杂志发表习近平总书记重要文章 加快建设教育强国

新华社北京5月31日电 6月1日出版的第11期《求是》杂志将发表中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平的重要文章《加快建设教育强国》。

文章强调，教育是强国建设、民族复兴之基。党的十八大以来，我们坚持把教育作为国之大计、党之大计，全面贯彻党的教育方针，作出深入实施科教兴国战略、加快教育现代化的重大决策，确立到2035年建成教育强国的奋斗目标，推动新时代教育事业取得历史性成就、发生格局性变化。

文章指出，我们要建成的教育强国，是中国特色社会主义教育强国，应当具有强大的思政引领力、人才竞争力、科技支撑力、民生保障力、社会协同力、国际影响力。建设这样的教育强国，必须全面构建固本铸魂的思想政治教育体系、公平优质的基础教育体系、自强卓越的高等教育体系、产教融合的职业教育体系、泛在可及的终身教育体系、创新牵引的科技支撑体系、素质精良的教师队伍体系、开放互鉴的国际合作体系。

文章指出，建设教育强国是一项复杂的系统工程，要全面把握教育的政治属性、人民属性、战略属性，正确处理支撑国家战略和满足民生需求的关系、知识学习和全面发展的关系、培养人才和满足社会需

要的关系、规范有序和激发活力的关系、扎根中国大地和借鉴国际经验的关系。

文章指出，如期建成教育强国，任务艰巨、时不我待。第一，坚定不移落实好立德树人根本任务。坚持不懈用新时代中国特色社会主义思想铸魂育人，实施新时代立德树人工程，坚持思政课建设与党的创新理论武装同步推进。加强党的创新理论体系化学理化研究阐释，构建以各学科标识性概念、原创性理论为主干的中国哲学社会科学自主知识体系。不断拓展实践育人和网络育人的空间和阵地。第二，强化教育对科技和人才的支撑作用。坚持推动教育科技人才良性循环，统筹实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，一体推进教育发展、科技创新、人才培养。以科技发展、国家战略需求为牵引，完善高校学科设置调整机制和人才培养模式。优化高等教育布局，培育壮大国家战略人才力量。第三，提升教育公共服务质量和水平。坚持以人民为中心，不断提升教育公共服务的普惠性、可及性、便捷性，让教育改革发展成果更多更公平惠及全体人民。优化区域教育资源配置，持续巩固“双减”成果，深入实施国家教育数字化战略，提升终身学习公共服务水平。第四，培养造就新时代高水平教师队伍。实施教育家精神铸魂强师行动，加强师德师风建设，不断提高教师培养培训质量，统筹优化教师管理与资源配置。提高教师政治地位、社会地位、职业地位，让教师享有崇高社会声望、成为最受社会尊重的职业之一。第五，建设具有全球影响力的重要教育中心。深入推动教育对外开放，统筹“引进来”和“走出去”，不断提升教育国际影响力、竞争力和话语权。积极参与全球教育治理，为推动全球教育事业贡献更多中国力量。

文章强调，建成教育强国是近代以来中华民族梦寐以求的美好愿望，是实现以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的先导任务、坚实基础、战略支撑。要坚定信心、勇毅前行，为实现建成教育强国的宏伟目标而不懈奋斗。

中共中央举行纪念陈云同志诞辰120周年座谈会 习近平发表重要讲话

人民日报北京6月13日电 中共中央13日上午在人民大会堂举行座谈会，纪念陈云同志诞辰120周年。中共中央总书记、国家主席、中央军委主席习近平发表重要讲话强调，陈云同志的一生是伟大、光荣的一生，他树立的崇高精神风范、创造的丰富领导经验、总结的科学思想方法和工作方法，永远是我们的宝贵财富。我们要认真学习运用，结合实际发扬光大，在新时代新征程锐意进取、埋头苦干，为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业而不懈奋斗。

习近平出席第二届中国—中亚峰会并作主旨发言

人民日报阿斯塔纳6月17日电 当地时间6月17日下午，第二届中国—中亚峰会在阿斯塔纳独立宫举行。哈萨克斯坦总统托卡耶夫主持会议。中国国家主席习近平、吉尔吉斯斯坦总统扎帕罗夫、塔吉克斯坦总统拉赫蒙、土库曼斯坦总统别尔德穆哈梅多夫、乌兹别克斯坦总统米尔济约耶夫出席。习近平同中亚五国元首集体合影，随后出席峰会，发表题为《弘扬“中国—中亚精神” 推动地区合作高质量发展》的主旨发言。

赵乐际在内蒙古调研和开展执法检查时强调 围绕中心发挥人大职能作用 助力经济社会发展和改革攻坚任务

新华社呼和浩特6月19日电 中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长赵乐际6月16日至19日在内蒙古调研。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，贯彻落实党中央大政方针和决策部署，围绕中心发挥人大职能作用，助力经济社会发展和改革攻坚任务。

赵乐际先后来到兴安盟阿尔山、赤峰、呼和浩特，深入社区、企业，同人大代表和职工群众交流；在阿尔山市人大和自治区人大机关调研，看望机关干部，并主持召开座谈会。

赵乐际强调，人大要坚持党的全面领导特别是党

中央集中统一领导，认真落实党中央关于人大工作的要求，扎实推进立法、监督、代表等工作，为巩固经济回升向好基础、高质量完成“十四五”规划目标任务贡献力量。要反映民意、贴近民生，密切联系人民群众，深入开展调查研究，问计于民、问需于民，夯实人大工作的民意基础。要牢固树立法治观念，严格依法按程序办事，把各项工作做深入、做扎实。要认真实施修改后的代表法，提高代表工作制度化、规范化水平，支持和保障代表当好党和国家联系人民群众的桥梁。要认真开展深入贯彻中央八项规定精神学习教育，持续抓好人大的作风建设，以作风建设新成效推动人大工作高质量发展。地方人大要围绕地方党委贯彻党中央决策部署、落实党中央确定的重点任务，结合实际创造性地开展工作，提高履职能力，增强工作实效。

赵乐际率全国人大常委会执法检查组检查森林法实施情况，深入森工公司应急事务中心、林场和林业职工家中，实地检查和了解法律实施情况；主持召开座谈会，听取政府部门、林业专家、一线工作者关于加强森林法实施的意见建议。

赵乐际指出，内蒙古是我国北方面积最大、种类最全的生态功能区，是“三北”工程建设和治理荒漠化的主战场。要深入学习贯彻习近平生态文明思想，认真实施好森林法，打好“三北”工程攻坚战，持续推进天然林保护和人工林建设，不断提升森林资源总量和质量，构筑祖国北疆万里绿色长城。要牢固树立依法造林、护林、兴林的观念，坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理，守护好来之不易的绿色成果。要依法加强森林资源管护能力，加强林业基础设施建设，鼓励和支持林业科学研究，不断提高森林防火、有害生物防治能力，严格落实林长制，依法打击破坏森林资源行为。要牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念，在保护森林生态安全基础上，推动林业产业转型升级，因地制宜、因林制宜发展林下经济，促进乡村全面振兴和林区百姓增收致富。

(本刊 吕亚南)

市十六届人大常委会 第十七次会议召开

5月29日至30日，市十六届人大常委会召开第十七次会议。市人大常委会主任李秀领主持会议。

会议传达学习了习近平总书记近期重要讲话精神和十四届全国人大常委会第十五次会议精神，听取了市人大监司委关于北京国际商事仲裁中心建设条例草案修改情况的报告，听取了市政府关于北京中轴线文化遗产保护条例修正草案的说明及市人大法制委审议意见的报告，听取了市人大常委会关于废止水利工程保护管理条例的决定草案和关于修改实施水法办法等六部地方性法规的决定草案的说明，听取了市人大财经委、教科文卫委、城建环保委、农村委、社会委关于市十六届人大三次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告。

会议表决通过了《北京中轴线世界文化遗产保护条例》，表决通过了关于废止《北京市水利工程保护管理条例》的决定和关于修改北京市实施《中华人民共和国水法》办法等六部地方性法规的决定，表决通过了市十六届人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告，表决通过了由市人大常委会主任会议、市监察委员会、市高级人民法院、北京金融法院、市人民检察院分别提请的任免议案。

会议强调，要深入贯彻习近平总书记在部分省区市“十五五”时期经济社会发展座谈会上的重要讲话精神，按照市委部署要求，充分发挥人大职能作用，立足新时代首都发展实际和人民群众所思所盼深入调查研究、积极建言献策，为高质量编制、审议本市“十五五”规划作出积极贡献。常委会有关工作机构要与市政府有关部门加强沟通衔接，共同推动会议通过的各项决定落地实施。要认真研究吸收常委会组成人员和代表提出的意见建议，进一步修改完善好北京国际商事仲裁中心建设条例草案，更好凝聚立法共识、提高立法质量。要继续办好代表议案建议，按照“内容高质量、办理高质量”的要求，加强与代表沟通联系，积极吸纳代表意见、及时反馈办理进展，进一步提高议案建议办理质效。

会议邀请民政部老龄工作司司长黄胜伟就“立足中国式现代化发展大局 深入实施积极应对人口老龄化国家战略”作专题讲座。会议期间，常委会组成人员和列席代表共同参观了在常委会机关举办的《人民代表大会制度的建立与发展》《人民代表大会制度的北京实践》专题展览。

市人大常委会副主任齐静、张建东、庞丽娟、闫傲霜、侯君舒、于军，秘书长王建中出席会议。

市委常委、市纪委书记、市监委主任陈健，副市长孙硕、秦运彪，市高级人民法院院长寇昉，市人民检察院检察长朱雅频列席会议。

打造北京仲裁品牌 营造仲裁友好制度环境

——《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案)》二审

文/任卫红



5月9日，部分市人大常委会委员、监察和司法委员会委员、司法代表小组成员组成的调研组，到北京仲裁委员会调研座谈。本刊资料

为贯彻落实党中央决策部署，服务首都高质量发展，推动国际商事仲裁中心建设，北京市积极推进国际商事仲裁中心建设地方立法。2024年11月28日，市十六届人大常委会第十三次会议对《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案)》进行了首次审议。2025年5月29日，

《北京国际商事仲裁中心建设条例(草案二次审议稿)》(以下简称草案二次审议稿)提请市十六届人大常委会第十七次会议审议。

一审后，为做好条例草案修改完善工作，切实提高立法质量，市人大常委会监察和司法办公室在前期系统学习调研的基础上，重点开

展三方面的工作：一是坚持开门立法，广泛听取意见。通过市人大常委会门户网站公布条例草案及说明全文，公开征求社会意见。同时，结合草案相关条款，分专题深入调研，面对面征求在京仲裁机构、市高级法院、相关行政机关、法学专家、仲裁从业人员、律师等方面的

意见建议。二是充分发挥人大代表专业特长，深入研究论证。考虑到仲裁属于相对小众且专业性、实践性又很强的领域，重点邀请具有法学、经贸等专业背景以及仲裁员、仲裁秘书等从业背景的人大代表、常委会委员参与专家论证会，围绕政策保障、司法支持、仲裁机构建设、人才培养等需要重点研究的问题，进行深入论证，加强立法专业支撑。三是注重把握好地方立法定位，处理好与上位法的关系。征求意见过程中，有常委会委员、人大代表、仲裁机构对保全措施、临时仲裁、仲裁庭调查取证权等相关规定提出意见建议。考虑到北京国际商事仲裁中心建设地方立法与《中华人民共和国仲裁法》修改同步开展，这些条款是针对制约国际商事仲裁中心建设和仲裁实践中的突出问题、对接国际先进仲裁理念的制度设计，需密切关注仲裁法修改进程，做好与上位法的衔接，根据仲裁法修改内容重点研究相关条款，努力做到在地方立法权限范围内破除制度障碍。

结合各方面的意见建议，经认真研究论证，草案二次审议稿重点修改了以下内容：

加强政策支持，建立国际商事仲裁服务平台。草案二次审议稿规定本市建立国际商事仲裁服务平台，聚合国际国内优质商事争议解决资源，提供场地设施、信息共享、对外交流、教育培训等专业服务。鼓励境内外知名仲裁机构、商

事调解组织等争议解决机构，律师事务所、公证处、司法鉴定机构、法律查明机构等法律服务机构，行业协会、商会、国际组织等入驻服务平台，形成资源集聚效应。北京国际商事法庭在服务平台设立巡回审判庭，开展仲裁司法审查和与仲裁相衔接的程序工作，支持国际商事仲裁中心建设。

加强行业自律，明确北京仲裁协会职责。草案二次审议稿明确北京仲裁协会依据章程实施行业监督，作为司法监督、仲裁机构内部监督的重要补充。在征求意见过程中，在京仲裁机构、仲裁员对北京仲裁协会会员范围有不同意见。有的认为根据现行仲裁法，中国仲裁协会是仲裁委员会的自律性组织，仲裁委员会是中国仲裁协会的会员，北京仲裁协会会员也应仅限于仲裁机构；有的认为北京仲裁协会的会员范围可以扩大，仲裁机构、仲裁从业人员都可以申请加入。为了给后期协会组建留足空间，二次审议稿规定北京仲裁协会依据章程实施行业监督，维护仲裁行业发展秩序。对于会员构成，地方立法不进行规定，可结合实际发展需要，通过协会章程进行规定。

加强人才培养，支持仲裁秘书职业化、专业化发展。仲裁秘书作为仲裁机构的工作人员，为仲裁案件提供全流程服务，包括核对案卷、整理证据、记录庭审细节及协调推进案件进程等，在仲裁工作中发挥着重要作用。为支持仲裁秘书

发展，草案二次审议稿规定本市在公共法律服务专业人员职称评审类别中增设仲裁秘书职称专业；在京仲裁机构建立仲裁秘书队伍分类分级管理制度和评价考核机制，完善仲裁秘书职级晋升机制，强化业务能力培训和职业操守教育，努力打造专业化、职业化的仲裁秘书队伍。

优化司法环境，完善司法监督与保障机制。仲裁离不开司法的支持和监督。本市法院系统始终以提高质量、促发展理念支持仲裁事业，统一仲裁司法审查标准，加强与仲裁机构的衔接。仲裁司法审查案件实行相对集中管辖，金融民商事纠纷的仲裁司法审查案件由金融法院管辖；非金融民商事纠纷的申请确认仲裁协议效力、申请撤销仲裁以及承认和执行涉外仲裁裁决案件由市四中院集中管辖。草案二次审议稿对相关做法予以固化，同时加强对仲裁裁决执行的保障，规定人民法院要统一仲裁裁决执行审查标准，优化仲裁裁决执行流程，畅通仲裁案件执行立案通道，建立与仲裁机构的裁决执行沟通机制。

5月29日，市十六届人大常委会第十七次会议审议草案二次审议稿时，常委会组成人员和列席代表围绕境外仲裁机构设立、临时仲裁适用范围、服务保障措施等提出了意见建议。下一步，将围绕审议意见，深入调研论证，完善法规草案，努力通过地方立法，营造仲裁友好制度环境，助力北京国际商事仲裁中心建设。✍

申遗成功 立法跟进

——《北京中轴线世界文化遗产保护条例》公布施行

文 / 刘文杰

《北京中轴线文化遗产保护条例》（以下简称原《条例》）于2022年5月由市十五届人大常委会第三十九次会议表决通过。原《条例》为北京中轴线文化遗产保护工作提供了有效的法治保障，成为北京中轴线申遗成功的重要支撑文件之一。2024年7月，第46届世界遗产大会通过决议，将“北京中轴线——中国理想都城秩序的杰作”列入《世界遗产名录》。申遗成功后，习近平总书记对加强文化和自然遗产保护传承利用工作作出重要指示，中轴线世界文化遗产保护工作进入了新阶段。

为深入学习贯彻习近平总书记重要指示精神，进一步保护传承利用好北京中轴线世界文化遗产，2025年5月30日，市十六届人大常委会第十七次会议审议通过了《北京中轴线世界文化遗产保护条例》（以下简称《条例》），自公布之日起实施。与原《条例》相比，《条例》保持了原有的体例结构，充分吸收继承了原《条例》规定的制度措施，重点在法规名称、加强国际交流合作和阐释展示、保护管

理制度、保护对象等方面进行了完善性修改。

修改法规名称，体现世界文化遗产定位

北京中轴线申遗前后历经12年。申遗成功，是以习近平同志为核心的党中央坚强领导、亲切关怀的结果，是深入学习贯彻习近平总书记关于文化遗产保护传承重要指示批示精神的结果，是全市广大干部群众全力支持、踊跃参与的结果。

条例名称修改为《北京中轴线世界文化遗产保护条例》，更能体现遗产价值、彰显文化自信，也更有利于文化传播以及提升全民保护意识。

落实习近平总书记重要指示，加强国际交流合作和阐释展示

习近平总书记强调，“要加强文化和自然遗产领域国际交流合作，用实际行动为践行全球文明倡议、推动构建人类命运共同体作出新的更大贡献。”长期以来，习近平总书记高度重视遗产领域国际交流合作，要求发挥北京作为历史古都

和全国文化中心的优势，加强同全球各地的文化交流。

落实习近平总书记的重要指示精神，《条例》在第十二条规定，“本市加强北京中轴线世界文化遗产的国际阐释展示，推动文化遗产领域的国际交流合作，加强与国际社会的文化互动、文明互鉴。”同时，在第一条立法目的中增加“增强国际交往中心功能”内容，以加强对北京中轴线的国际阐释展示、推进国际交流合作。

回应保护建议，进一步明确保护管理制度

作为助力申遗的必要环节，原《条例》对标国际公约要求，围绕保护中轴线的突出普遍价值，维护中轴线的完整性、真实性，提出了一系列保护要求和保护措施。2024年7月北京中轴线申遗成功的同时，世界遗产委员会在决议中就后续保护管理工作提出4条具体建议。

为了持续做好北京中轴线申遗成功后的保护管理，积极回应世界遗产委员会的具体建议，《条例》第七条规定，“北京中轴线保护实



从正阳门箭楼南眺永定门。摄影/刘文杰

施可持续旅游管理措施，依法加强工程建设管理，建立北京中轴线遗产资源调查和保护监测报告制度，组织社区居民参与北京中轴线保护、利用和管理。”

更新保护对象，为遗产保护提供更坚实的法治保障

2022年原《条例》制定时，与当时的申遗提名文件和保护管理规划做了衔接规定，但当时两个文件内容尚未完全确定。2023年1月，《北京中轴线保护管理规划（2022年—2035年）》正式公布；2024年7月，第46届世界遗产大会通过的申遗提名文件正式确定了北京中轴线的概念和保护对象的范围。为了进一步发挥法规对北京中轴线世界

文化遗产的支撑和保障作用，准确体现北京中轴线世界文化遗产的遗产构成要素和最新的保护管理要求，《条例》修改了北京中轴线的概念、保护对象和保护措施。

《条例》第二条明确，“北京中轴线世界文化遗产（以下简称北京中轴线），是指北端为钟鼓楼，南端为永定门，纵贯老城南北，全长7.8公里，由古代皇家宫苑建筑、古代皇家祭祀建筑、古代城市管理设施、国家礼仪和公共建筑、居中道路遗存共同构成的，统领整个老城规划格局的建筑与遗址的组合物体。”第三条第一项规定遗产点位包括“由钟鼓楼、万宁桥、景山、故宫、太庙、社稷坛、端门、天安门、外金水桥、天安门广场及

建筑群、正阳门、天坛、先农坛、中轴线南段道路遗存、永定门共同构成的建筑与遗址组合物体”。同时，在第三条保护对象和第十四条保护措施中，增加“城市天际线”内容。

中轴线是北京老城的灵魂和脊梁。北京中轴线申遗成功是一个里程碑，也是一个新的起点。《北京中轴线世界文化遗产保护条例》焕新施行，将在新的历史时期，为持续推进北京中轴线世界文化遗产保护、传承千年古都历史文脉，为进一步带动北京老城整体保护、让遗产成果更多惠及人民群众，为进一步讲好北京中轴线故事、加强同世界各国文化交流，提供坚实的法治保障。✍

坚持首善标准 为推动北京高质量发展作出人大贡献

文 / 史健 王萍

2025年是“十四五”规划收官之年，也是进一步全面深化改革的重要一年。在北京市委领导下，北京市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，牢牢把握正确政治方向，提高立法质量，增强监督效能，不断提升代表工作制度化、规范化、程序化水平，求真务实、积极作为，更好助力首都高质量发展和中国式现代化建设。

加强思想政治引领，建设“四个机关”

习近平总书记强调，“各级人大及其常委会要增强‘四个意识’、坚定‘四个自信’、做到‘两个维护’，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，全面加强自身建设”。

市人大常委会牢记“看北京首先要从政治上看”，以思想政治建设为引领，按照“四个机关”的定位要求，不断提高依法履职能力和水平。

2023年，市十六届人大常委会

第一次会议就制定关于加强和改进常委会学习工作的意见，推动学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想常态化。

2024年，通过《中共北京市人大常委会党组关于深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 推动人大工作高质量发展的实施要点》，项目化推进落实党的创新理论。

今年，思想政治建设继续走深走实，“四个机关”建设蹄疾步稳推进：

落实常委会各类会议“第一议题”制度，认真学习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，跟进学习习近平总书记最新重要讲话重要指示精神，学习党中央重大决策部署，掌握市委工作安排和相关要求。

印发《关于在市人大常委会机关各级党组织开展深入贯彻中央八项规定精神学习教育的工作方案》，推动党员、干部以优良作风凝心聚力、干事创业。

开展“每月一法”学习活动，

已先后邀请韩大元、武增、王轶、马怀德等领导和专家围绕宪法、代表法、民法典、行政处罚法专题授课，帮助大家切实知法、懂法、守法、用法。

坚持围绕全市中心工作和常委会重要议题举办常委会会议专题讲座，打造“四门课程”服务代表培训、机关干部培训，建设学习型机关，践行“深、实、细、准、效”五字诀提高调研质量。

5月16日，正值小满时节，《人类政治制度史上的伟大创造——人民代表大会制度的建立与发展》《人民代表大会制度的北京实践》两台展览经过一年多的筹备正式在机关亮相。

从嘉兴南湖的“一叶红船”，到党的十八大以来人民代表大会制度更加成熟、更加定型，一张张泛黄的照片，一段段珍贵的视频，一次次人民民主实践、法治建设进程，都在讲述着党领导人民发展社会主义民主政治的不懈探索，讲述着国家根本政治制度的特色优势，讲述着坚持好、完善好、运行好人

民代表大会制度的根本遵循。

“去年9月，为庆祝人民代表大会成立70周年，我们在中山公园中山堂成功举办《人民代表大会制度的建立——中山堂印记》专题展览，取得了良好的政治效果和社会效果”，市人大常委会研究室主任李春荣介绍，在机关组织筹办主题展览，既是礼敬人民代表大会制度这一国家根本政治制度的重要举措，也是加强思想政治建设的重要举措。

以提升工作实效为支撑，助力经济社会发展和民生改善

“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”“用法治保障人民权

益、增进民生福祉”是市人大常委会依法履职的重要遵循。

2月13日，春节假期刚过，常委会主任会议就通过了2025年工作要点和立法、监督、代表工作计划，与往年相比，这份“任务书”堪称重量级。

38项立法类议题、31项监督类议题，不但数量空前，分量也格外重：

围绕落实首都“四个中心”城市战略定位，审议城市副中心条例、中轴线文化遗产保护条例（修改）等，对推进京津冀协同创新共同体建设的决定开展三地联合执法检查；

围绕推动高质量发展，审议可再生能源开发利用条例、永定河保护条例等，对数字经济促进条例等

开展执法检查；

围绕民生改善和人民群众权益保护，审议养老服务条例、集体合同条例（修改）等，听取和审议市政府关于促进中小学生身心健康情况的报告；等等。

“任务书”的重量级更体现在高质量工作标准上，体现在审议通过法规的政治效果、法治效果和社会效果上。

3月26日，市十六届人大常委会第十六次会议表决通过的《北京市消防条例》（修订），获得各方好评。

“《条例》强化了对电动自行车消防安全的管理，明确禁止携带电动自行车、充电电池进入电梯轿厢。违规拒不改正的，将受到处



3月26日，市十六届人大常委会第十六次会议表决通过新修订的《北京市消防条例》。摄影/张榭

罚。”市人大代表、昌平区天通苑南街道溪城珑原社区党委书记苏静高兴地说，“这样的规定能够帮助解决基层精细化治理的瓶颈问题。”

《条例》实施后，网上讨论最多的是“优化行政许可实施”“对企业实施‘非现场’监管”“无事不扰”等惠民利企政策，吃上新政红利的企业坦陈“优化营商环境‘优’无止境”。

窥一斑而知全豹，“按需、应时、有效、管用”已成为常委会立法工作的“硬杠杠”。

“任务书”的重量级还体现在科学凝练监督议题、提高监督工作针对性、实效性上。

为科学保障“十五五”规划编制、助力首都高质量发展，常委会今年将听取和审议市政府关于经济社会发展规划制度体系和各类规划衔接落实机制建设情况的报告。

“怎样更好把握国家战略规划

在资源配置中的作用和优势”“本市经济社会发展规划制度体系建设如何”“空间规划、专项规划、区域规划与经济社会发展规划怎么精准衔接”等将是政府部门需要重点回答的内容。

不止抛出问题，紧盯提实建议的市人大常委会将在调查研究上下足功夫：整合2个专委会力量，组织18位熟悉关心规划情况的人大代表，安排3个月的时间，都为着一个目标——确保监督质效。此外，常委会正在组织精干队伍，同步开展“十五五”规划专项调研，进而相互促进、相互补充。

中小学生身心健康是党中央关心、人民群众关切、社会关注的重大议题。

继2023年制定《北京市未成年人保护条例》之后，今年常委会将听取和审议市政府关于促进中小学生身心健康情况的报告并开展专题

询问。

本着关乎千家万户的议题要听取千家万户意见的原则，相关专题调研组将充分利用12345市民服务热线有关诉求大数据，全面掌握社情民意，推动家庭、学校、社会高效协同守护青春、守“未”成长。

以学习贯彻新修改的代表法为契机，夯实人大工作民意基础

近年来，市人大常委会践行全过程人民民主重大理念，建立完善“万名代表走基层”机制，发动市、区、乡镇三级人大代表深入基层，围绕事关人民群众切身利益的立法修法和执法检查广泛听取意见建议，最大程度汇民意聚民智。

今年5月，一万余名三级人大代表围绕《北京市文明行为促进条例》及相关法律法规实施情况，依托覆盖全市的代表家站，广泛倾听民意、汇集民智。市委书记尹力，市委副书记、市长殷勇，市人大常委会主任李秀领，市政协主席魏小东，分别以人大代表身份带头到基层征求意见建议。

代表们既带着“法规管不管用、好不好用”的问题直达一线，又发挥“身教胜于言传”的示范效应，以自身经历引导大家不断提升文明素养，将文明理念内化于心、外化于行。

市人大常委会代表工委主任李文表示，“这既是贯彻落实新修改的代表法，支持和保障代表依法履职的具体实践，也是充分发挥代



5月28日，市人大常委会专题调研组在北京景山学校大兴实验学校调研中小学生身心健康情况。摄影/陶醉



5月21日，市人大常委会专题调研组在昌平区龙泽园街道龙泽苑社区调研《北京市文明行为促进条例》实施情况。摄影/郝慧敏

表作用，让‘身边人’带动‘身边事’，推动文明条例从纸面条文更好转化为社会共识的生动示范。”

从2020年文明行为促进条例制定时万名代表走基层问计于民，到如今执法检查“代表问效”取信于民，全过程人民民主的实践贯穿始终，彰显着首都精神文明建设的制度优势与治理智慧。

在北京，代表家站不仅是万名代表走基层的阵地，也是人大代表密切联系人民群众的平台、人民有序政治参与的平台、基层社会治理的重要平台。

“满意！我很满意。”

4月16日，以“助力文旅产业促进乡村振兴”为主题的职能部门进家站活动在密云区古北口镇河西村代表联络站召开，回答说满意的是市人大代表张春玲。

谋划旅游线路、打磨长城文

化品牌、吸引群众参与……代表家站里，职能部门、人大代表、市民群众共聚一堂、共商一事、共谋良策，形成生动实践。

当下，活动“扩容”、体系延伸成为北京市代表家站建设新的特色：

小院议事厅、政府部门负责人进家站联系代表专题月、法官检察官警官与代表面对面等活动，正在推动代表家站与接诉即办等平台在听取民意、解决市民诉求、化解基层矛盾纠纷上有机衔接、功能互补；

专业代表工作站、移动式代表联络站、科技园区产业园区代表联络点等，正在进一步密切“两个联系”，推动人大工作民意基础更加扎实。

更好推动代表建议“内容高质量”“办理高质量”是本届常委会支持和保障代表高效履职的另一个有力举措。

着眼“内容高质量”，狠抓“优化建议培育、生成机制”，积极发挥专业代表小组作用，努力为代表同“一府一委两院”相关部门沟通搭建平台，邀请相关专业领域专家为代表提供咨询服务，协助代表把好政治关、法律关、质量关。

着眼“办理高质量”，优化主任会议组成人员重点督办、专委会专项督办、代表工委统筹督办工作机制，把建议办理与推动中心工作、促进难题破解、改进工作作风、密切与人民群众的联系相结合，提高建议解决、吸纳、转化率，推进办理成果最大化。

“这两年，关于公交专用道优化利用、深化涉案企业合规改革、加强养老托育服务、强化‘三医’协同发展等一批建议办理都取得一致好评”，李文说，“我们正对照今年代表建议办理工作的意见加强督办，努力实现‘办理一件建议，解决一类问题，形成一项制度，推动一方面工作’的良好效果。”

风劲正是扬帆时，笃行实干谱华篇。新时代新征程，北京市人大常委会将进一步增强推动人大工作高质量发展的政治自觉和历史主动，积极作为、高效履职，把全过程人民民主重大理念和人民代表大会制度安排更多转变为具体现实的民主实践，把人民代表大会制度效能更好转化为治理效能，为北京率先基本实现社会主义现代化作出新的贡献！

聚焦“十五五”规划纲要编制 为推动经济社会高质量发展献策

——部分全国人大北京团代表在京开展专题调研

文/丁胜

“‘十五五’时期（2026—2030年）是我国人工智能产业迈向高质量发展的关键阶段，也是我国AI产业从‘跟跑’转向‘并跑’乃至‘领跑’的关键窗口期，建议构建多层次人工智能政策体系，强化国家引领，制定人工智能专项规划，明确技术攻关的优先序。”

“当前，数字技术已成为文化发展的重要驱动力，建议强化宏观政策导向，构建‘文化+科技’双轮驱动的中长期规划框架，研究编制我国文化和科技融合发展中长期规划，推动文化科技旅游融合发展。”

……………

专题调研期间，代表们积极建言献策。

6月11日至12日，市人大常委会党组书记、主任李秀带领队，22名全国人大北京团代表和4名北京市人大代表聚焦北京市做好“十五五”规划纲要编制工作、推动经济社会高质量发展情况，开展了专题调研。

坚持问题导向。按照全国人大常委会明确的“十五五”规划纲要编制工作若干重要问题调研题目，结合北京团代表重点关注的问题和北京市实际情况，本次专题调研重点围绕“人工智能+”赋能经济社会发展、文化旅游深度融合发展和“老老人”“小小孩”服务保障等北京市“十五五”规划重点问

题开展。在北京中关村学院、北京面壁智能科技有限公司、檀谷、宏恩观、北京丛心托育服务有限公司、首都医科大学附属北京妇产医院、朝阳区来广营地区养老服务中心等单位与企业，代表们认真了解北京市相关领域的发展现状以及“十五五”规划纲要编制工作中的针对性考虑，并与单位和企业负责人深入交流，听取他们在人才培养、科研、经营、成果转化、行业发展和法律保障等方面的意见建议。

提高调研质效。市人大常委会成立专题调研工作领导小组和服务保障组，与市政府办公厅、市发改委精心设计调研活动方案，周密

做好服务保障工作。为进一步提升专题调研的针对性与实效性，还邀请部分提交了与本次调研主题相关并被列为市人大常委会今年重点督办建议的市人大代表一同参加专题调研，通过广泛而深入的讨论交流，代表们进一步加深了对北京市“十五五”规划纲要编制工作开展情况的了解，也对面临的矛盾和困难进行了认真探讨。调研开始前，市人大常委会向代表推送了调研点位简要介绍和有关参阅材料，帮助代表熟悉相关情况、提前做足功课；调研中，市科委、市文旅局、市卫健委和市民政局等有关部门派出负责同志参加，认真介绍相关领



6月12日，部分全国人大北京团代表到门头沟区檀谷商圈，察看门店运营情况，听取潭柘寺镇相关情况汇报。摄影/吕亚南

域的规划情况，第一时间解答代表们提出的问题。

切实改进作风。专题调研严格贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神，力戒形式主义、走过场。调研活动不悬挂横幅，不制作背景板，轻车简从，不搞层层陪同，不增加基层负担。落实党中央关于“过紧日子”的要求，严格控制经费支出，务实做好服务保障工作，在食宿、用车、文件印制等方面，厉行勤俭节约；在《专题调研指南》中着重进行提醒，要求代表和工作人员在调研期间严禁饮酒，不相互宴请聚餐，不接受和赠送礼品

土特产，确保了专题调研全程务实高效、风清气正。

“十五五”时期是推进中国现代化的关键时期，做好规划编制工作意义重大。代表们认真贯彻实施修改后的代表法，紧扣法定职责、围绕履职所需，深入调研了解情况，热烈讨论交流思考，有侧重地了解北京市科学开展“十五五”规划纲要编制工作、推动经济社会高质量发展取得的成绩和面临的主要问题，对有关情况有了更具体、直观的感受，对北京市相关领域的发展规划有了更全面的了解，对提出有针对性的意见建议、服务国家

“十五五”规划纲要编制工作有了更深入的思考和研究。结合参加专题调研了解到的情况，代表们围绕进一步深化人工智能产业战略布局、促进文化科技旅游融合发展、推动银发经济产业健康发展、综合施策积极应对生育率下降等4个方面共提出了17条意见建议。

代表们表示，将继续认真调查研究，积极履职尽责，充分展现人大代表服务中心大局、回应群众关切的责任担当，当好党和国家联系人民群众的桥梁，为中国式现代化挺膺担当，为我国经济社会高质量发展贡献智慧和力量。✍

俯身细听民心民意 聚力共绘首善坐标

——文明行为促进条例执法检查“万名代表走基层”活动侧记

文 / 本刊 吕亚南

国家强盛、民族复兴，需要物质文明积累，更离不开精神文明支撑。党的十八大以来，习近平总书记作出一系列重要论述，深刻指出中国式现代化是物质文明与精神文明相协调的现代化；要求推进文化自信自强，广泛开展群众性精神文明创建活动，不断提升居民文明素养和社会文明程度。市委高度重视精神文明建设工作，每年召开首都精神文明建设工作会议，对加强新时代精神文明建设进行部署。落实中央决策部署和市委工作要求，市人大常委会制定出台《北京市文明行为促进条例》（以下简称《条例》），于2020年6月1日施行，为首都城市文明治理提供了法治保障。

按照市委进一步弘扬社会正气、营造向上向善社会好风气有关要求和市人大常委会年度工作安排，在《条例》实施五年之际，市人大常委会开展了条例及相关法律法规执法检查 and 专项调研，并同步开展“万名代表走基层”活动，以法治刚性之力，丈量文明进步之实，在代表们躬身基层、倾听民声、汇聚民智的过程中，精准把



5月15日，大兴区瀛海镇南海家园四里社区人大代表联络站开展《北京市文明行为促进条例》征求意见座谈会。摄影/王美璇



5月22日，朝阳区东坝乡红映坊党群服务中心人大代表之家开展《北京市文明行为促进条例》实施情况征求意见建议座谈会。摄影/吕亚南

脉、广泛动员，大力弘扬社会正气，汇聚崇德向善、见贤思齐之风，全面提升社会治理效能，赋能首都经济社会高质量发展。

以系统思维把握首善文明规律特点

4月16日，市人大常委会正式启动《条例》及相关法律法规实施情况执法检查。这背后，既是对法规实施成效的检验，更是全民参与的文明再动员。

考虑到精神文明建设相关工作领域宽泛、内容繁多，执法检查组坚持提前谋划、周密部署。在对《条例》进行逐条分析、深入研学的基础上，通过走访首都文明办、市政府、市政协等相关部门并召开专题座谈会，全面掌握全市精神文明建设整体情况，明确工作方向重点。通过对照问题清单抓取“12345”市民服务热线数据，赴顺义区调研“好风气机制建设”实践等多种渠道，精准聚焦关键问题和群众关切。历经4个月扎实的预调研，为后续开展检查奠定了坚实基础。

查什么？本次执法检查“走深一步”对检查重点进行了延伸和扩展，重点围绕文明行为促进共建共治共享工作格局建立和运行情况，营造向上向善社会风尚情况，构筑正气充盈网络空间情况，以及精神文明建设与社会治理有机结合情况等4个方面。这一设计背后是深刻的现实考量。《条例》实施五年来，北京市民文明指数攀升

至90.80分，6个区入选全国文明城市，数量居直辖市之首。但网络乱象治理、好人好事激励不足、社会心理服务薄弱等新老问题交织，亟需法治方式系统破题。将检查范围延伸至精神卫生法、社会救助暂行办法、接诉即办工作条例等文明行为相关的法律法规，正是检查组以系统思维破解文明行为促进这一课题的创新举措。

怎么查？把握首都精神文明建设的规律特点，本次执法检查主要采取实地检查、座谈交流、市区联动等方式。检查组到北京电视台、朝阳综合治理中心、抖音快手网络公司等多地，深入了解各方情况以及存在的突出矛盾问题，针对发现的问题，召开专题座谈会，听取相关部门及专家学者的意见建议。同步委托16区人大常委会，根据检查重点、结合区域实际开展调研并形成报告。尤为关键的是，本次执法检查在5月集中开展了两周的“万名代表走基层”活动，组织市、区、乡镇三级人大代表深入代表家站，面对面倾听群众呼声，让法治监督的根系深扎民意沃土。

在五年闭环中践行全过程人民民主

5月12日至23日，全市开展了《条例》实施情况征求意见建议工作，1.3万余名市、区、乡镇三级人大代表，通过“万名代表走基层”活动深入全市代表家站，广泛听取各方面意见建议，推动文明条例从纸面条文更好转化为社会

共识。

市区人大联动、代表家站依托、各级代表参加的“万名代表走基层”机制源于2019年。几年来，市人大常委会在多部法规制定修订和检查法规实施工作中，探索使用“万名代表下基层”机制。各级人大代表就生活垃圾管理、接诉即办等法规草案同38.6万市民座谈交流；就生活垃圾管理条例、物业管理条例实施情况在“身边周边路边”开展检查调研，最大程度汇集民意集中民智。在本次《条例》及相关法律法规实施情况征求意见建议工作中，市人大常委会再次开展“万名代表走基层”活动，通过“身边人”带动“身边事”，在宣传政策法规中进一步凝聚社会共识。

这次“万名代表走基层”活动既要覆盖全域、广泛掌握情况，更要有的放矢、突出重点。基于此，检查组专门制定了“征求意见建议重点问题清单”，协助代表围绕统筹推进文明行为促进工作，好人好事发现、宣传和激励机制，特殊、困难群体帮扶，社会心理服务体系建设，不文明行为治理，网络空间管理，化解社会戾气等内容，更好总结经验、发现问题、汇集民智，助力北京社会风气和道德风尚建设。

活动开始后，两周内，13254名人大代表到324个人大代表之家、2233个人大代表联络站，征求了76025位市民群众的意见建议36474条，10203名各级代表共提出

意见建议13989条，民主声音正在转化为清单上的具体条目。

各级代表积极踊跃，充分听取不同行业、不同领域、不同群体意见建议。其中，领导干部率先垂范：

5月16日，市委书记尹力来到东城区外交部街社区人大代表联络站，了解代表联络站发挥作用情况，并主持召开座谈会，认真听取市、区人大代表和基层干部群众代表对《条例》实施情况的意见建议。市委副书记、市长殷勇，市人大常委会主任李秀领，市政协主席魏小东，市委副书记游钧等30位市级领导同志，以人大代表身份深入基层，有的召开座谈会，有的结合开展调研、检查等工作，既听取各级人大代表和基层群众的意见，又听取专家学者和有关部门的意见。

人大代表和人民群众面对面、心贴心、实打实，真正使征求意见建议的过程成为汇集民意民智、凝聚社会共识的过程，成为检验法规实施成效和带头弘扬文明风尚的过程。

代表们的身影在社区楼宇间穿梭，正与五年前《条例》出台前的图景此彼重合——2020年，《条例》在立法阶段就依托万名人大代表征求群众意见建议，141万余人完成线上问卷，线下入户采集市民意见6400份。从立法时的问计于民，到执法检查中的代表问效，两次万余名代表征求意见建议工作的“首尾衔接”，正是一

次生动的全过程人民民主“闭环”实践。

于家站微镜头中共绘首善坐标

在朝阳区的红军营社区人大代表联络站，4位乡人大代表与18位选民代表齐聚一堂，气氛热烈。选民代表刘大姐提出，希望压缩小学学制年限至5年，增加初中或高中学习年限至4年，更好地适应学生成长和社会发展需求；选民张新会反映蕴实园小区到金茂悦主路缺乏公厕，老人出行很不方便；选民孙奶奶提出路边垃圾桶数量不足，万和四季南侧出车口背街小巷存在脏乱差现象……4位乡人大代表认真倾听选民诉求，详细记录意见建议，及时反馈给相关部门，并持续跟踪办理进度，确保选民反映的问题得到有效解决。

在大兴区瀛海镇，镇人大制定了条例实施情况征求意见建议工作方案，借助“瀛海镇第七届社区邻里节”平台，制作发布线上问卷调查和条例电子版。到了每月固定的代表接待日活动，群众们围绕着公共秩序、环境卫生、社区文明等向代表面对面提出意见建议。5月底，镇人大在代表之家专门再次召开了代表与选民的意见建议座谈会，收集分析代表们“捞”上来的意见建议，回应群众关切。

“您觉得北京的社会风气怎么样？社会上还存在哪些突出的不文明行为？对治理这些问题您有什么建议？”手持“征求意见建议重点

问题清单”，延庆区千家店镇的代表联络站中，代表们正在问询群众心声。“现在的人素质很高，尤其是村里志愿服务做得特别好，两委干部带着村里人一块送快递，现在我们都不用去镇上拿快递了，在家里等着就行了，大家互帮互助，村里很和谐。”也有选民代表坦言，“村里有些人还是不合群，总是挑毛病，村里搞活动，嫌弃活动搞得不好，奖品质量差、廉价。”代表们在座谈中一一记下具体建议：发挥好基层党群服务中心阵地作用，向辖区群众宣传12345市民热线的作用和工单办理机制，力争把矛盾化解在基层。

……………

324个人大代表之家、2233个人大代表联络站成为一个个民意磁场。各区人大结合实际、因地制宜，通过召开座谈会、实地走访调研、观看专题视频、与“人大代表联系选民月”“千名代表问政问需”“代表+网格”一体推进等丰富多样的活动形式，宣传贯彻法律法规，听取民心民意民情。家站中，不仅有思政课教师、辖区规划师、文明引导员、社区工作者、网格化管理楼门长、出租车司机和居民群众等，还包括快递员、公益主播等新就业群体的代表人士。

全民参与、全民推动的文明涟漪，正在共同推动全过程人民民主重大理念在京华大地生根发芽、开花结果，为首都经济社会高质量发展贡献“人大力量”。✍

践行全过程人民民主 凝聚首都文明建设合力

——东城区人大常委会开展《北京市文明行为促进条例》征求意见的创新实践

文 / 东城区人大常委会

5月12日至5月23日，东城区人大常委会按照市人大常委会统一安排，组织市、区两级人大代表开展“万名代表走基层”活动，围绕《北京市文明行为促进条例》（以下简称《条例》）及相关法律法规实施情况广泛征求了市民意见，在工作中创新举措，注重做好“后半篇文章”，经过全区上下的共同努力，《条例》征求意见工作取得了较好成效。



5月19日，市、区人大代表聂萌妹，区人大代表程洪明围绕《北京市文明行为促进条例》及相关法律法规实施情况，到人流密集的南池子大街向市民群众征求意见。图/东华门人大街工委

提高思想认识，高位统筹推进

作为首都核心区，东城区人大常委会深刻认识到，精神文明建设是加强北京“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平的重要内容。将开展《条例》执法检查 and 征求意见建议工作，作为进一步推动《条例》贯彻落实的重要举措，作为支持人大代表履职、推动群众参与的重要平台，作为践行全过程人民民主的重要实践，有助于推动法规制度更加深入人心，推动首都精神文明建设不断取得新进展。

在具体工作中，做到精心组织、统筹推进。一是强化政治引领。5月9日市人大常委会召开部署会后，区人大常委会党组及时研究制定工作实施方案，明确了代表全员参与、民意全面覆盖、成果全程运用的工作要求。二是压实工作责任。5月12日召开全区动员部署会，向17个人大街工委部署了工作任务。各人大街工委积极行动，提前对接代表时间，编制工作排表，实现64名市人大代表、353名

区人大代表全员参与，代表参与覆盖率达到100%。三是领导示范带动。5月16日，市委书记尹力以代表身份到东城区外交部街社区人大代表联络站，认真听取市、区人大代表和基层干部群众代表对《条例》实施情况的意见建议。区委、区人大常委会、区“一府一委两院”等区级领导中的市、区代表带头进代表家站征求意见建议，带动全区形成“领导干部带动、代表全员行动”的良好氛围，为活动开展

提供了坚强组织保障。

采取有效举措，取得实际成效

本次活动以严谨务实、全面有效为目标，以代表家站为平台，通过线上线下结合、多元主体参与、专业靶向赋能等方式，将民意征集转化为推动首都文明建设的实际行动，形成了践行全过程人民民主的生动实践。活动中，广大市、区代表深入17个代表之家、107个代表联络站征求意见，代表家站覆盖面达到90%。共收集到342名市、区代表意见建议899条和3869名市民群众意见2442条，经过对同类问题的整合、相关问题的梳理，汇总形成意见建议1079条。在工作中采取了三项有效举措。

一是拓宽参与渠道，提升代表履职效能。采用灵活参与模式，打破代表固定选区限制，代表可根据工作安排，自主选择参与时间和地点，实现“代表少跑路、意见多汇集”。部分人大街工委采取线上视频会议、单位内部征集等方式，解决代表“工代矛盾”，确保了参与率。积极动员全国人大代表参与，从宏观政策层面拓展工作成效。

二是多元主体协同，全域征集社情民意。积极组织动员群众参与意见征集，邀请党政机关干部、社区工作者、企业职工、学校师生、商户等不同群体，参与群众覆盖40后至00后各年龄段，确保意见具有广泛代表性。还通过线下代表家站座谈、实地走访等形式，面对面倾

听群众诉求；利用电子问卷、居民微信群等方式线上征求意见。线上下线上双轨并行渠道，扩大了征求意见覆盖面。

三是聚焦问题导向，深化全过程民主实践。注重靶向征集，提前公布问题清单，引导群众聚焦文明养犬、电动车管理、共享单车停放等具体问题提出意见建议。代表们还结合职业优势提出专业建议。此外，将意见征集与普法宣传相结合，现场采用代表解答疑问互动式座谈模式，使代表们既是“立法参与者”，也是“执法监督者”，推动《条例》从法规条文转化为社会共识。

通过“三个转化”，推进成果运用

本次活动征集的意见建议，涉及经济社会文化等各方面，是原汁原味的第一手材料，对于修订法规和改进工作都具有重要现实价值。东城区人大常委会在及时向市人大常委会进行成果反馈的同时，注重做好成果运用“后半篇文章”，进一步对意见建议进行分类分析，形成专项报告，采取“三个转化”举措，确保活动走深走实、取得实效。

一是将意见建议转化为市人大代表提出议案建议的重要素材。通过梳理意见建议，形成有关交通管理、城市治理等涉及全市性工作、需要市级部门统筹推进的事项的参考素材，将向市人大代表进行整体反馈，为明年市人代会期间市人大（东城团）代表提出议案建议提供

充分详实的资料参考，助力市人大代表在市级层面为推进相关工作建言献策。

二是将意见建议转化为“一府一委两院”改进工作和编制“十五五”规划的重要参考。通过梳理意见建议，会同各专委会分门别类进行分析，对其中涉及区相关部门职责范围的意见建议，向“一府一委两院”相关部门进行反馈，帮助各部门及时了解群众诉求需要，推动相关部门不断改进工作。同时，也为当前正在开展的“十五五”规划编制工作提供了参考。

三是将意见建议转化为推动区人大工作高质量发展的重要措施。一方面，向市人大常委会相关委室反馈，将其作为各专门委员会日常监督重点关注事项，以及凝练明年重点监督议题的重要参考，提升监督工作的针对性。另一方面，向人大各街工委和相关领域代表反馈意见建议，服务和支持代表对群众关心关注问题进一步调研，助力将群众诉求转化为闭会期间的议案建议，增强代表履职的主动性；对于一些群众反映较为集中的问题，下一步将通过区人大常委会编印的《代表建言专报》形式报送区领导，服务科学决策。

在今后的工作中，东城区人大常委会将充分发挥代表的主体作用，进一步健全吸纳民意、汇集民智工作机制，为推进首都文明建设作出新的贡献。✍

论人民代表大会制度 在国家治理体系中的地位和作用

文 / 李正斌

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次在中央文件层面提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”这表明我们党对现代国家治理规律有了新的认识，意义十分重大。党的十九大和十九届四中全会则对国家治理体系和治理能力现代化作出了更为深入的阐述和更加详实的部署。特别是党的二十大报告进一步明确到二〇三五年基本实现国家治理体系和治理能力现代化的目标。作为国家治理体系的重要组成部分，人民代表大会制度在推进国家治理体系和治理能力现代化过程中具有怎样的地位、发挥怎样的作用呢？本文试析如下。

一、人民代表大会制度是国家治理体系的重要组成部分

作为逻辑分析的起点，我们先对国家治理体系涉及的一些基本概念略作解析。首先是“治理”。“治理”是20世纪末兴起的新政治

概念，全球治理委员会将其定义为各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。“治理”不同于统治或管理，它是多元主体参与、多种规则并用、强制自愿并行、纵向横向互动的过程。而“国家治理”的概念，“一方面可以理解为对国家进行治理，国家是治理的对象，可以在一定程度上进行多元共治；另一方面，也可以理解为由国家进行治理”。显然，我们更多地是在第一种意义上理解国家治理的概念，同时从治理方式的视角看，也包括以国家为主体的公共管理行为。“国家治理体系”则是规范国家权力运行和维护公共秩序的一系列制度和程序。我国的国家治理体系是在中国共产党领导下管理国家的制度体系，它与国家治理能力紧密联系、相辅相成，是一个国家的制度和制度执行能力的集中体现。

从国家治理体系的外在构成上看，可分为根本制度、基本制度、

重要制度等不同层次的制度。根本制度是中国特色社会主义制度存在的基础和依据，是核心性制度，是国家制度的本源，包括我国宪法确立的有关我国的国体和政体方面的制度。基本制度是构建于根本制度之上的、体现党关于经济社会发展基本原则和基本理念的制度，是各领域建设赖以运转的主要依据和基本规范。包括基本政治制度、基本经济制度等。重要制度是从根本制度和基本制度派生而来的、国家治理各领域各方面各环节的具体性制度。包括根本制度和基本制度之外的，关于国家经济、政治、文化、社会、生态文明、军事、外交等方面的具体制度。这些根本制度、基本制度、重要制度有机衔接，构建起系统完备、科学规范、运行有效的国家制度体系。

由此不难发现，作为我国政体的人民代表大会制度是国家根本政治制度，是国家治理体系的重要组成部分，是国家其他政治制度之源。正如董必武所说，它“代表我们政治生活的全面”“表示我们政

治力量的源泉”，其在国家治理体系中具有特殊的地位和作用。

二、人民代表大会制度在国家治理体系中居于主导地位

人民代表大会制度作为党领导下的保证人民当家作主的国家根本政治制度的性质，决定了它是国家制度体系的基石，其在国家治理体系中居于主导地位。我们不妨从以下几个方面加以说明。

（一）从治理理念看，人民代表大会制度的人民性本质代表了国家治理体系的核心价值

我国现行宪法第一条规定：“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。”这就开宗明义地宣告了我们的国体是社会主义国家，其根本属性是人民民主专政，人民是国家的主人。自然，“以人民为中心”就成为国家治理体系的出发点和落脚点，或者说，是国家治理体系的核心价值。正如习近平总书记在十三届全国人大一次会议上的讲话中所指出的：“推进国家治理体系和治理能力现代化”，“确保人民享有更加广泛、更加充分、更加真实的民主权利，让社会主义民主的优越性更加充分地展示出来”。

那么，人民通过什么方式来行使当家作主权力呢？宪法第二条明确规定：“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级

人民代表大会。”换言之，人民是通过人民代表大会来行使当家作主权力的，人民代表大会制度设计的重要初衷就是为人民当家作主提供根本组织保障，就是要把代议机构由旧时代的“清谈馆”变为真正代表人民意志的“工作机构”，因而人民性是人民代表大会制度的最为本质的属性。

不难看出，人民代表大会制度的人民性本质与国家治理体系的核心价值是完全一致的，人民代表大会制度是国家治理体系人民性的集中代表。

（二）从治理主体看，人民代表大会制度组织载体的支配性地位奠定了国家治理体系多元化主体的内在秩序

现代国家治理体系的一个重要特征是多元主体的共同参与，这些主体包括公民和组织两大部分。人民群众作为公民个体的集中代表者，是国家治理的重要主体，而这一主体地位的实现和作用的发挥，根本途径则是人民代表大会制度。只有坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度这一根本政治制度，才能支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力。从国家层面看，组织又可分为国家机关、企事业单位、社会组织等，其中国家机关是其主要组成部分，在国家治理中发挥着重要的组织、引导、示范、管理等职能。在国家机关中，人大机关又居于支配性地位，“一府一委两院”等国家机关都由人大

产生，对人大负责、受人大监督。而企业事业单位、社会组织也需要在人大制度的框架内依照人民代表大会制定的法律法规来履行职能、发挥作用。因此，人民代表大会制度明确了参与国家治理的各类主体的地位、参与渠道及方式。

（三）从治理方式看，人民代表大会制度的民主化诉求体现了国家治理体系的基本特征

代议制度的产生与发展是现代民主政治发展的必然产物和重要标志，民主化诉求是现代代议制度的基本特征。人民代表大会制度作为新型的代议制，也必然以践行民主为其价值目标追求，以民主方式作为工作的基本运行方式。宪法规定：中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。可以说，民主集中制既是人大机关的组织原则，也是其活动原则。民主既体现在保障主权在民的国家制度上，也体现在让人民群众广泛参与的工作方法中。这与国家治理体系倡导多元主体共同参与、民主协商议事的基本特征不仅是完全一致的，而且其本身也成为国家治理民主化参与的重要形式和重要平台。

（四）从治理规则看，人民代表大会制度的法治化路径铸就了国家治理体系的重要依托

法治是国家治理体系和治理能力的重要依托。早在2014年10月，习近平总书记就在党的十八届四中全会第二次全体会议上的讲话中指出：“法律是治国理政最大最重要

的规矩。推进国家治理体系和治理能力现代化，必须坚持依法治国，为党和国家事业发展提供根本性、全局性、长期性的制度保障。”在中央全面依法治国委员会第一次会议上，他再次强调：“人类社会发展的事实证明，依法治理是最可靠、最稳定的治理。”可见，法治是国家治理现代化的重要基石。而要厉行法治，实现良法善治，离不开作为立法机关、同时又负有监督宪法法律实施职责的人大及其常委会。可以说，人民代表大会制度的法治化路径成为国家治理体系的重要依托。后文详述。

综上所述，我们不难得出结论：无论从国家治理理念上、治理主体上、治理方式上还是治理规则上考察，人民代表大会制度在国家治理体系中都居于主导地位。它既是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。

三、人民代表大会制度在国家治理体系中发挥着基础性作用

作为国家治理体系中的根本性制度，人民代表大会制度具有其他制度无可比拟的巨大政治优势。正如习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的重要讲话中所指出的：人民代表大会制度具有坚持中国共产党领导、保证党领导人民依法有效治理国家的显著优势；具有践行全过程人民民主、保障人民当家作主的显著优势；具

有贯彻民主集中制、保证国家政治生活既充满活力又安定有序的显著优势；具有保障全面依法治国、实现国家各方面工作法治化的显著优势；具有维护国家统一、保障国家长治久安的显著优势。这些内在的制度优势，使其在国家治理体系中能够发挥独特的基础性作用，为创造经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹提供重要制度保障。这些独特作用主要体现在：

（一）为执政党领导国家治理提供政治制度载体

中国共产党作为中国特色社会主义事业的领导核心，自然要对国家和社会实行全面领导；作为执政党，自然要治国理政，推进国家治理体系和治理能力现代化。但从法理上讲，政党有别于国家和社会，政党事务不同于国家和社会事务，政党要领导国家和社会事务需要一个打通政党与国家和社会的执政载体或平台，以实现民主执政、科学执政、依法执政，这个载体或平台就是人民代表大会制度。实际上，为共产党执政提供制度载体也是第一代领导人设计人民代表大会制度的一个重要初衷。在统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的过程中，通过人民代表大会制度的运行，可以使党的主张通过法定程序成为国家意志，形成宪法法律，进而通过宪法法律保障党的政策有效实施，实现党对国家和社会治理的领导。

（二）为实现人民当家作主的

国家治理目标提供根本制度安排

人民当家作主既是我们国家的性质和本质，也是国家治理的目标和追求。人民与人大关系的逻辑在于：人民通过行使选举权，将自己的一部分管理国家和社会事务的权力委托给自己选出的代表，组成代议机关，代行国家权力。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。这就形成了国家权力的第一重委托关系，由此建立的人民代表大会制度就为人民当家作主提供了根本制度安排，人民通过全国人民代表大会和地方各级人民代表大会行使国家权力，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务，把国家和民族的命运牢牢掌握在自己手中。因此我们说，代表人民意志、维护人民利益，保持与人民群众的血肉联系，是人民代表大会制度的价值所在和优势所在，也是人大及其常委会的立身之本。

（三）为国家依法治理提供重要制度平台

法律是最重要的制度形式，法治是国家治理的基本方式。“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。”人大及其常委会通过行使立法权，为国家治理提供系统化的规则体系，并通过行使监督权，促进严格执法、公正司法、全民守法，从而为法治国家、法治政府、法治社会建设提供重要制度平台，推动国家治理的法治化。党的十八大以来，全国人大及

其常委会和有立法权的地方人大及其常委会努力推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促善治，以宪法为核心的、主要由七大法律部门组成的中国特色社会主义法律体系已经形成并不断完善。在做好立法工作的同时，各级人大及其常委会把对法律实施的监督放在与立法同等重要的地位，通过开展执法检查、备案审查、代表视察、专题调研等多种形式，切实推动依法行政和公正司法，推动全面普法和全民守法，以确保宪法法律得到有效实施，确保行政权、监察权、审判权、检察权得到正确行使，确保人民权益得到维护和实现。

（四）为其他治理主体的设立和运行提供组织基础与合法性依据

由我国的国家性质和政权组织形式所决定，人民代表大会在统一行使国家权力的前提下，通过行使选举任免权，产生国家行政机关、监察机关、审判机关、检察机关，将国家权力中的行政权、监察权、审判权和检察权分别授予相应的国家机关来行使，其他国家机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。同时，人民代表大会又通过行使立法权和重大事项决定权，赋予其他国家机关以法定职权并为其开展工作提供法律依据。由此形成了国家权力的第二重委托关系，表明了人民代表大会与其他国家机关之间的产生与被产生、监督与被监督、决定与执行的关系。此外，人民代表大会通过立法，也为企业

事业单位和社会组织的设立和运行提供法律规则和制度基础。

一言以蔽之，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。它在国家治理体系中发挥着无可替代的基础性作用。我们“必须充分发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用，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”。

四、进一步发挥人民代表大会制度在国家治理体系中的重要作用

如前所述，新中国成立以来，特别是党的十八大以来，我们党领导人民不断探索实践，逐步形成和发展了以人民代表大会制度为核心内容的中国特色社会主义国家制度体系，为新时代推进国家治理体系和治理能力现代化奠定了扎实基础。当前我们要大力推进国家治理体系和治理能力现代化，其实质就是要适应时代变化，以人民代表大会制度为基础和依托，构建更加科学、更加完善的国家制度体系并切实运行，把各方面的制度优势转化为治理效能。

在这一转化过程中，如何把人民代表大会制度在推进国家治理体系和治理能力现代化中的根本政治制度优势充分发挥出来尤为关键。从前文的论述中我们不难发现，近些年来国家治理体系的日臻完善，是与人民代表大会制度在党的领导下认真履行立法、监督、重大事项

决定、选举任免等各项法定职能，积极推动社会主义民主法治建设，有效发挥党治国理政和人民当家作主的平台作用密不可分的。

同时我们也应当看到，人民代表大会制度在国家治理体系中的实际地位和现实作用，与其应有的地位和应发挥的作用相比，还有不小差距。或者说，人民代表大会制度的优势还没有充分转化为治理效能。其现实中的表现及原因多种多样，比较普遍的问题主要有：一是对人民代表大会制度在国家治理体系中的地位和作用缺乏正确认识。有的对国家制度体系认识有偏差，把国家制度等同于国家机关，又把国家机关简单理解为政府机关和监察、司法机关，甚至认为只是政府机关，不知道人民代表大会是国家政权机关，不知道人民代表大会制度是国家制度体系的核心组成部分；有的虽然知道人民代表大会制度，但对其性质地位和作用认识不到位；有的不能够从根本政治制度的高度来看待人民代表大会制度，仅仅把它等同于各级人大及其常委会，等等。二是不善于发挥人民代表大会制度在国家治理体系中的作用。在国家治理中不会用、不愿用、用不好人民代表大会制度，对运用民主法治手段进行国家治理不太适应，甚至存在误解。比如认为人民代表大会制度主要是讲民主的，而发扬民主需要花费大量的时间和投入，影响治理效率；或认为人民代表大会制度强调依法办事，

程序繁琐，不利于国家治理中的改革创新；还有的把人大履职当作纯粹是走法律程序、盖橡皮图章，在国家治理决策中不愿听取人大不同意见。三是人大及其常委会的工作方式和成效仍待提升。从人大本身履职情况看，在取得巨大成绩的同时，不可否认也存在一些工作方式上的问题，影响了其在国家治理中职能作用的发挥。比如立法理念还未完全从管理管制思维转变为多元共治思维，对改革的引领和推动作用发挥不够充分，一些重点领域立法比较薄弱，立法的科学化、民主化、规范化水平还需提升。监督实效不强：对监督的性质认识不到位，对监督与支持的辩证关系存在片面理解；监督内容的确定不尽科学合理；监督手段缺乏且运用不平衡；有些监督领域尚没有破题。代表选举的民主性和广泛性还需增强，“代而不表”和“表而不代”现象还比较普遍。人大及其常委会的机构设置还不完全适应新形势对人大工作提出的要求，工作方式不够规范和完善，组成人员和工作人员的专业化水平不高，等等。

对于根本政治制度乃至国家制度体系的完善来说，七十多年的时间还很短暂，存在一些不完善的问题十分正常，这也正是我们全面深化改革、大力推进国家治理体系和治理能力现代化的主要原因所在。要推动这些问题的解决，必须多管齐下，综合施策。

首先，要从提高思想认识入

手，正确理解人民代表大会制度在国家治理体系中的地位和作用。要从国体与政体关系的高度，正确认识人民代表大会制度对于保障人民民主专政的重大意义；要从国家制度体系的视野，正确认识根本制度、基本制度与重要制度的内在逻辑关系；要从保证中国共产党长期执政的站位，正确认识人民代表大会制度对于巩固党的执政地位的重要作用。要深刻认识到，只有坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，国家制度体系才有坚实的基础，推进国家治理体系和治理能力现代化才有制度支撑和依托。

其次，要从健全体制机制入手，充分发挥人民代表大会制度在国家治理体系中的基础性作用。完善体制机制可以从多方面、多角度着手，在此重点谈两个方面。一是要处理好党政关系：一方面党要真正把人民代表大会制度作为自己科学执政、民主执政、依法执政的重要制度载体，既要加强对人民代表大会的领导，又要改善对人民代表大会的领导；另一方面，人民代表大会要紧紧依靠党的领导，自觉坚持党的领导，同时积极为党科学民主决策搭建平台、提供渠道。二是要处理好人民代表大会与其他国家机关的关系：在人民代表大会制度框架下，做到统分结合，充分发挥国家治理关键主体作用，共同推进国家治理体系和治理能力现代化。

最后，要从完善工作方式入手，不断助推人民代表大会制度优

势转化为国家治理效能。要以“四个机关”建设为统领，不断完善各级人大及其常委会的工作方式。要在坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的前提下，在人民代表大会制度的框架内，围绕民主和法治建设的主题，针对履行立法、监督、重大事项决定、选举任免等职责，以及做好代表工作和自身建设等基础性工作中存在的突出问题，不断改进完善具体工作方式方法，切实提高履行职责的能力水平，有效发挥国家权力机关职能作用，为国家治理体系和治理能力现代化提供强大制度支撑。

总之，推进国家治理体系和治理能力现代化，必须走民主法治的道路，这离不开作为国家根本政治制度的人民代表大会制度作用的有效发挥；换言之，只有充分发挥人民代表大会制度的职能作用，国家治理体系和治理能力的现代化才有可靠保障。正如党的二十大报告明确指出的：“坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇。”我们要积极挖掘人民代表大会制度的内在优势，发挥其治理效能，使其能够为推动国家治理体系和治理能力现代化，进而为推进中国式现代化发挥更大作用！

（作者系市人大常委会社会建设委员会副主任委员，市人大常委会社会建设委员会工作机构一级巡视员）

贯彻实施好新修改的代表法 需妥善处理好几个方面的关系

文 / 黄玉清

3月11日，第十四届全国人民代表大会第三次会议通过了修改代表法的决定。这是自1992年代表法颁布实施以来所作的第四次修改，且是首次将修改决定提请大会审议通过。这次修改，是历次修改中幅度最大的一次，超过一半的条文都作了修改，其中重中之重的是增加了不少政治要求，需深入理解、认真领会。我认为，贯彻实施好新修改的代表法，除了要切实提高政治站位、落实好有关政治要求、确保正确的政治方向之外，还需从工作层面统筹把握、妥善处理好几个方面的关系。

一、民主与集中的关系

民主集中制是我们党的根本组织原则和领导制度，也是国家机关的组织和活动原则。这次代表法修改进一步强化了民主集中制，明确提出代表要“遵循民主集中制原则”“践行全过程人民民主”。贯彻实施好代表法，无论是代表还是相关方面，都要进一步坚持好民主集中制，妥善处理民主与集中的

关系，切实做到民主基础上的集中和集中指导下的民主的有机结合。

代表法既规定了代表的权利和义务，同时又明确代表是“国家权力机关组成人员”“参加行使国家权力”。贯彻实施代表法，处理好民主与集中的关系，重在处理好代表权利与国家权力行使上的关系，其中有两点要特别注意：一是人大代表要积极行使代表权利、履行代表义务，广泛听取民意、善于汇集民意并积极反映民意。这一过程，也具有民主集中的特点，社会各界特别是各级人大及其常委会既要为代表密切联系人民群众创造条件、提供保障，还要最大程度地防止代表在履职中出现被人提及的“代而不表”或“表而不代”的现象，切实提高人大代表的代表性、夯实人大及其常委会集体决策的民意基础。二是各级人大及其常委会在行使国家权力的过程中，要充分尊重代表在代表大会中的主体地位，将代表们提出的各方面意见或建议有效整合、凝练、转化、上升为人大及其常委会的集体决策。这一过

程，是民主集中制的重要体现，直接关系到人民民主权利的实现。这一过程，关键在于针对不同类型的代表权利，采取不同的方式，切实将代表个人分散行使代表权利与人大集体行使国家权力有机结合、有效衔接起来，既要防止代表权利虚置，又要防止代表履职孤立。代表权利虚置或履职孤立，都有悖于全过程人民民主的要求，都会割裂民主与集中的关系，都会影响代表作用发挥、人大民主决策。

二、权利与义务的关系

本质上，代表权利与义务是统一的，都是代表职责，不可偏废。实际工作中，要立足代表职责定位，妥善处理二者之间的关系，兼顾代表权利和义务，切忌将二者割裂开来。这次代表法修改，依然沿用了之前的做法，将代表权利与义务在第七条和第八条分别规定，同时加以完善，并没有将二者统一规定为“职责”。从现实的角度看，这样规定有不少好处：其一，建立了代表履职的权利体系和义务

体系，明确表明了代表既是有权利的，也是有义务的，但若用“职责”统一表述，权利与义务的内涵与外延就会相对模糊；其二，更加方便代表履职，能做什么、该做什么，非常清晰明确，各行各业的代表都能很好把握；其三，实事求是，不搞一刀切，给代表履职留下了余地。另外，从立法技术上看，代表法总则分别规定代表权利和义务，后面第四章、第五章分别规定代表履职的保障和监督，逻辑上更加清晰：有权利，就有保障；有义务，就有监督。

代表权利与义务是代表法的核心内容，要贯通整个代表法来理解。妥善处理二者之间的关系，需要特别注意三点：一是代表法规定的代表权利是“权利”而不是“权力”，没有强制力。二是第七条规定的代表权利与第八条规定的代表义务虽然都是八项，看似有重复，实则差别不小，并没有一一对应。权利与义务一一对应的，行使权利的同时也是在履行义务；权利与义务没有一一对应的，义务必须履行，但权利可以行使也可以不行使。三是代表法规定了多项代表权利和义务，实际工作中，既要处理好权利与义务的关系，也要处理好不同的权利行使之间的关系以及不同的义务履行之间的关系，尽量防止顾此失彼的现象发生。以上三点在组织代表活动，开展代表履职评价，办理代表议案以及建议、批评和意见等工作时，都是需要特别注

意的。

三、工作与履职的关系

从代表法的规定看，代表法主要涉及两大类主体：一类是人大代表，一类是各相关社会主体，包括各级人大常委会和乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团，各级人民政府、监察委员会、人民法院、人民检察院，以及代表所在单位、广大人民群众等。这一点，代表法很多地方都有体现，特别是第九条第二款、第十条、第十一条等条款的规定更是清晰明了。这就有了代表履职与其他各社会主体围绕代表履职所开展的工作之间的关系。

从广义上看，社会各界围绕着代表履职所开展的一切工作应该都可以称之为代表工作。这一点，很多同志可能不这样认为或没有意识到。但无论如何，也正是这一点，才真正形成了社会合力，奠定了代表履职的社会基础，保障了各级人大代表的充分履职，保证了代表法的全面贯彻实施，而这一点也正体现了人民代表大会制度的特点和要求。从狭义上看，代表工作可以界定为各级人大常委会以及乡、民族乡、镇的人民代表大会主席团围绕代表履职所开展的工作。按照代表法的规定，代表工作可以大概分为组织召集、服务保障、管理监督三个方面。这三个方面的代表工作，为代表履职提供了坚实的基础和全链条支撑。

处理好代表工作与代表履职

之间的关系，既简单也复杂。关键是首先要认识到代表工作不是孤立的，与其他各有关方面的工作是密不可分的，是皮与毛的关系。其次，要从坚持好、发展好、运行好人民代表大会制度的角度和高度，认识到代表工作的重要性，进一步提升代表工作能力，做好代表履职的服务保障特别是政务性服务保障，使代表工作与代表履职之间形成良性循环。

四、数量与质量的关系

数量与质量的关系处理问题是一个很大众化的问题，各方面的工作中都会遇到。贯彻实施代表法也避不开这一问题。

代表法第二章和第三章分别详细规定了代表在大会期间的工作和闭会期间的活动。但是，这些规定都相对原则，没有量化，也不好量化。现实工作中，要组织代表参加多少次闭会期间活动才算适宜、代表与选民或原选举单位联系到什么程度才算密切等问题，都会涉及到数量和数量的关系处理问题。

关于数量和数量的关系处理，关键是要把握好“度”。凡事皆有度，贯彻实施代表法的相关规定也是这样。在此二者关系的处理上，可能需要重点把握四个方面：一是坚持目标导向。如果目标能够实现，工作或活动很有实效，即使组织或参加一次活动也不为少。二是把握好法律的内在逻辑。代表法规定，代表无论是参加大会期间的工

作还是闭会期间的活动都是执行代表职务。既然大会期间是工作，闭会期间是活动，那么在代表履职要求的把握上，应该有所不同。三是从实际出发，不宜统一要求。代表的个人情况不同、不同性质的工作或活动的要求和目标不同、各级或各地人大的实际情况不同，相关要求也应有所不同。四是辩证地看，不走极端。既不能只讲质量不讲数量，也不能只讲数量不讲质量，关键是将二者统一起来，把握好平衡点。只有这样，才能真正推动工作高质量发展。

五、保障与监督的关系

代表法分设专章，规定了对代表执行职务的保障以及对代表的监督。这次代表法修改，进一步完善了对代表执行职务的保障、强化了对代表的监督。相关工作中需进一步处理好保障与监督的关系。

从代表法的规定看，保障和监督的内容、方式规定得都很明确，认真落实就好，本不应有什么困惑或顾虑。但实际工作中却很难做到，因为这涉及到很多具体问题。过于重视保障，监督可能就会缺位或不到位。反之，亦然。监督的主体和对象如果错了位，问题会更大。

处理好保障和监督之间的关系，首先需要对二者有一个充分的认识。从内涵上看，二者有本质区别。但从长远或换个角度看，监督也是一种保障，是另外一种意义上的保障。监督到位，可防止代表

履职失范，保障代表履职走得更远。从这个意义上说，保障与监督的关系，实际上是辩证统一、不可割裂的。

处理好二者之间的关系，需要特别注意两点：一是立足现实。人民代表大会制度建立70余年，还处在发展与完善的过程之中，而且代表都是兼职的，如何处理好保障与监督的关系，特别是激励与惩戒的关系，需要处理好理想与现实之间的关系，把握好重点和分寸。二是找准定位，分清责任。保障相对好说，社会各有关方面特别是各级人大及其常委会都要做好代表履职保障工作。但监督工作可能容易出问题，特别是容易弄混监督主体与对象之间的关系，出现监督错位。工作中，“充分发挥代表主体作用”这种说法已经耳熟能详了，但如果加以辨析，就会发现这种说法在有些场景下其实也存在身份错位等问题。

六、坚持与发展的关系

英国法律史学家梅因说，法律一经制定，就已滞后。相信这次的代表法修改决不是最后一次，以后肯定还会有第五次、第六次甚至更多次的修改。这次修改代表法，既强化了对代表的政治要求，也完善了相关制度，必须落实好、坚持好。但考虑到立法的滞后性，我们在落实好、坚持好相关制度的同时，还应以发展的眼光、开放的心态，与时俱进，积极作为，进一步加强研究和创新，不断完善相关工

作机制，为将来代表法的再次修改完善探索出路、积累经验。

这就要求我们，在贯彻实施新修改的代表法时，要坚持辩证法，妥善处理坚持与发展的关系。一是要落实好、坚持好相关制度要求。这是基础和前提。需要注意的是，工作中，既要落实好、坚持好新增加或新调整的制度，还要甚至更要落实好、坚持好没有做出任何调整的制度。二是认真领会立法的本意和法律文本背后的逻辑，从机制层面做好探索和创新。三是加强问题研究。这次代表法修改，积极回应了多年来遇到的一些问题，非常有助于代表履职和工作开展。但生活之树常青，未来肯定还会遇到这样那样的问题，必须加以深入研究，既为落实好代表法也为未来代表法的进一步修改完善做好准备、打牢基础。

上述六个方面的关系，必须深入理解、统筹把握。只有这样，才能深刻领会代表法的精神要义，从而更好地贯彻实施好代表法。

贯彻实施好代表法是一项系统工程，涉及人民代表大会制度的发展、完善和运行，涉及社会的方方面面，需要研究和解决的问题很多，必须凝心聚力，形成社会共识和合力。本文所言，只是管中窥豹、一孔之见，愿其能为推进代表法的贯彻实施提供点滴参考。如此，也算尽了一份个人的绵薄之力。

（作者系市人大常委会法制工作委员会副主任）

关注新版北京市生活垃圾管理条例实施5周年 专家建言： 垃圾分类的创新模式与长效机制

2020年5月，新版《北京市生活垃圾管理条例》（以下简称《条例》）正式实施。5年来，北京市深入贯彻落实习近平总书记关于生活垃圾分类工作的重要指示批示精神，以常态化、法制化、便民化为导向开展垃圾分类整改攻坚和提升行动，聚焦让群众可感可及、取得可视化成果精准施策，以钉钉子精神推动垃圾分类关键小事实现再提升，力促生活垃圾分类成为城市文明新标志。

回顾总结《条例》实施5周年的工作成效与特色做法，市城市管理委邀请清华大学环境学院固体废

物控制与资源化教研所所长刘建国、中国人民大学公共管理学院副院长杨宏山、同济大学环境科学与工程学院何品晶教授、北京市委党校公共管理教研部杨旒教授、中央财经大学政府管理学院城市管理系主任王伟、中国再生资源回收利用协会副会长唐艳菊等多位专家，结合当前工作实际研提对策建议。现将专家观点整理成文，以飨读者。

一、北京市生活垃圾分类深耕细作成效显著

在市委市政府的坚强领导下，在各中央单位以及各区、各部门共

同努力下，北京市垃圾分类取得了良好成效。主要体现在：一是减量降碳。5年来，全市生活垃圾处理量从2.77万吨/日下降为2.17万吨/日，减量率超过20%。二是资源回收。可回收物日均回收量增长2.6倍，生活垃圾回收利用率达到42%，提前完成“十四五”规划目标。三是服务管理。全市11座厨余垃圾处理设施完成带袋处理能力改造提升，推动实现厨余垃圾“不破袋”投放；全市确定161家大件垃圾托底回收单位，343个街道（乡镇）实现大件垃圾上门回收服务全覆盖。四是群众满意。广大市民分类意识普遍增强，根据现场检查情况和市统计局2025年4月调查显示，居民垃圾分类参与率98.3%，满意率94.1%，较《条例》实施前分别提高25.3个百分点和36.7个百分点。

多名专家学者充分肯定了北京市生活垃圾分类工作。刘建国教授肯定了垃圾分类工作的成效，认可北京在可回收物回收体系建设和企业参与方面的成功经验。杨宏山教授从整体工作入手，总结了北京垃圾分类具有的“强化管理、服务为



分小萌志愿者服务站进社区宣传垃圾分类。图/作者提供

先、全流程管理、收费制度、指挥合力”五个特点。何品晶教授、唐艳菊副会长都强调北京垃圾分类体系已经建立，一致认为“4+2”品类设置体现了北京特色。王伟教授总结提出垃圾分类应按三个发展阶段推进，第一个五年是意识建立期，第二个五年是习惯养成熟期，第三个五年是行为自觉期，肯定了北京市生活垃圾管理工作的先进性。

二、北京市生活垃圾分类创新引领特色鲜明

北京市是全国第一个出台生活垃圾管理条例的城市，也是最早启动生活垃圾分类试点的城市，在推进垃圾分类方面有着丰富的探索和实践，形成了以首善标准、服务理念为特色的“北京方案”。

（一）坚持依法治理，筑牢长效机制

刘建国教授高度认可政府高位调度、自上而下整体推进垃圾分类工作的做法。新版《条例》实施以来，北京市强化工作统筹，指挥部坚持目标导向和问题导向，梳理明确年度重点任务，修订生活垃圾分类考评方案，更好发挥指挥棒作用。何品晶教授提到北京垃圾分类要因地制宜，充分体现北京特点和首都特色，强调巩固垃圾分类体系。北京市推动生活垃圾管理条例、物业管理条例、文明行为促进条例、接诉即办工作条例4个条例同步修订、相继出台，通过协同立

法方式，筑牢法治基础，形成法治合力。

（二）坚持便民利民，促进习惯养成

2024年10月，北京市开展桶站张贴不破袋温馨提示语，桶前值守员积极提示居民不破袋投放厨余垃圾，将投放不脏手、减少异味扰民作为北京垃圾分类工作特色亮点。唐艳菊副会长提到畅通大件垃圾回收渠道的做法。北京市在居住小区（村）共设置大件垃圾投放点1.05万个，全面推行大件垃圾托底上门回收服务，创新采用“一袋式”上门回收模式。

（三）坚持精细智慧，强化科学管理

王伟教授肯定了北京构建的“全品类、全链条、全覆盖”体系，南宫生物质能源项目日处理厨余垃圾800吨，规模居亚洲前列。北京市运用AI识别技术通过视频分析违规投放行为，准确率达92%，利用卫星识别10平方米以上垃圾堆放点，追根溯源。杨宏山教授肯定了以单位为生活垃圾排放管理责任人、探索计量收费的做法。2021年9月，北京市在全国率先实行非居民厨余垃圾计量收费，强化主体责任，以计量实现精准管控，从源头减少了浪费。在全国生活垃圾收费工作会议上，国家发改委通报推广北京市的经验做法。

（四）坚持文明低碳，凝聚社会共识

杨旄教授强调推动源头减量

在全社会落地实施。全市10.2万家社会餐饮场所设立“光盘行动”劝导员，通过降低交易费用等措施推动净菜上市，每天减少垃圾量约620吨。王伟教授肯定了源头减量的突破性与重点领域的示范性。电子运单使用率98%，循环箱应用量达1500万个，全市95%的餐饮企业停止主动提供一次性餐具。对比巴黎一次性用品限制政策执行缓慢，北京通过“限塑十条”使超市塑料袋使用量下降85%，已经接近德国“绿点”系统的源头管控效果。

（五）坚持因地制宜，鼓励实践创新

王伟教授提到，通过科技赋能、机制创新与多方协作，北京市构建了政府主导、市场协同、公众参与的立体治理框架。相关数据是有力证明。北京构建“四级监督体系”，市区两级人大代表年均巡查2000余次。“市民热线+随手拍”平台年均受理问题10万件。小卫星监测覆盖全市，问题发现效率提升50%。对比伦敦社区堆肥依赖志愿者，北京市通过“万名代表下基层”活动，累计收集意见12万条，政策制定透明度更高。市级层面制定生活垃圾分类政策标准指引，各区、街道（乡镇）、社区（村）因地制宜，结合实际推进。

三、建立北京市生活垃圾分类长效机制的对策建议

结合市委、市政府决策部署要求，以及北京市生活垃圾分类推

进中遇到的一些问题，专家各抒己见，提出建议。

（一）健全碳核算体系，强化效能评估

目前，北京市在垃圾分类碳核算方面还没有形成完善统一的核算标准和方法体系，更准确地量化垃圾分类中的碳排放、加强碳减排研究，可以为城市绿色低碳发展提供更有力的支持。刘建国教授建议强化投入产出效益分析，特别是碳核算方面，分析显性、隐性的相关投入产出，推动垃圾分类“生态产品价值实现”，目前上海已经启动，建议北京也做相关研究。通过建立相关财政激励机制，对垃圾分类工作开展好的区域或单位进行奖励，调动积极性，促进垃圾分类和减量化工作的开展。唐艳菊副会长认为，可回收物从原来的3000余吨增长到7450余吨，增长了3倍，是有降碳贡献的，建议从制度建设、体系搭建、末端管理措施等方面予以加强，针对可回收物体系建设开展碳核算和降碳贡献分析。

（二）创新经济杠杆，激发市场活力

垃圾分类与经济社会发展全面绿色转型的协同，将环境治理嵌入经济系统和社会行为中，推动“降碳、减污、扩绿、增长”的协同增效。何晶晶教授建议，以减碳为牵引抓回收利用。鼓励低值可回收物的回收，用好经济杠杆，讲好垃圾分类的“双碳”故事。杨宏山教授也强调用好单位垃圾收费等经济杠

杆，例如，利用经济杠杆促进垃圾分类全面实施。王伟教授建议构建“垃圾分类+循环经济”产业生态。打造绿色产业链集群，推进能源化利用减碳增效。强化源头减量与绿色消费联动，建立全行业绿色标准体系，培育“垃圾资源化”新经济形态。

（三）加强普法宣传，深化习惯养成

创新宣传方式、拓展公共参与、完善激励机制，实现从“要我分”到“我要分”的转变，让垃圾分类成为北京市民的生活习惯和文明风尚。刘建国教授强调，在垃圾分类宣传中，应把握好“久久为功与只争朝夕”“国际经验与中国特色”“法定责任与激励倡导”之间的关系。杨旒教授建议加强法治教育，以法治化、便利化、常态化为导向。目前普法教育还不够充分，居民守法意识有待增强，特别是有些社区普法宣传缺位，导致居民产生垃圾分类只是道德倡议的误解。建议参考香港做法，在垃圾桶的周围加强普法教育宣传，强调乱扔垃圾会面临的法律后果。何晶晶教授提倡多元宣传，认为推进垃圾分类不要有一蹴而就的想法。垃圾分类难就难在要发动每一个人，北京机关多、学校多、医院多，要聚焦习惯养成抓宣传发动。

（四）提升环境品质，夯实分类基础

推进垃圾分类的同时，将加强环境治理作为重要目标，通过系统

性措施改善城市环境卫生、减少污染，提升居民生活质量。何晶晶教授认为，垃圾分类的底层逻辑是干净卫生，要把卫生问题放在垃圾管理的重要位置。加强与市民热线和网格巡查机制的联动，指导各区建立满冒脏污、值守不到位问题薄弱小区（村）台账并动态管理。王伟教授建议打造“无废园林”生态循环体系，包括绿化垃圾与厨余垃圾协同处理、垃圾处理设施景观化改造、优化城市公共空间与垃圾设施布局等。

（五）完善低值回收体系，突破资源化瓶颈

将垃圾分类深度融入绿色低碳发展大格局，形成具有首都特色的分类回收利用体系。刘建国教授认为，垃圾分类提质增效的重点突破口就是可回收物回收体系建设，重点在规范化、现代化。唐艳菊副会长强调低值是一个动态概念，低值回收处理好了，末端的分拣中心运营模式设计好了，垃圾分类减量是有可能迎刃而解的。建议更好发挥协会作用，完善政策扶持机制，明确“钱从哪儿来、扶持哪个”，坚持“扶持低值”原则，结合运距、运量等因素对低值可回收物给予补贴政策，定期修订低值可回收物清单目录，完善分拣中心用地规划，结合超长期国债等新政策，鼓励环卫企业、国企等参与分拣中心建设。✍

（市城市管理委李娟、戴志峰、王桂琴、任惠茹、彭之整理）

深入落实《北京市乡村振兴促进条例》 推动优化本市涉农事权和支出责任

——基于北京市涉农财政体制改革的调研与建议

文 / 童伟 杨德馨

为贯彻落实《北京市乡村振兴促进条例》（以下简称《条例》），市乡村振兴专家咨询委员会开展调研过程中，发现政策执行偏差、部门职责趋同、共同事权边界模糊是本市涉农财政事权划分存在的主要问题。建议以法治化建设为核心、差异化分权为路径，强化激励约束机制，构建“权责匹配、财力协调”的支农财政管理体系，推动乡村振兴战略实施，为首都农业农村现代化提供制度支撑。

一、现状与问题

近年来，本市财政部门按照党中央、国务院、市委市政府的决策部署，不断优化市区财政事权与支出责任划分，对涉农财政资金进行梳理与整合。目前，市级财政支出集中在农业发展战略、重大政策制定、农业防灾减灾、农业科技创新等方面；区级财政支出侧重于农村社会事业、公共服务和基础设施建设等领域。随着市区财政体制改

革和农业供给侧结构性改革的持续推进，市级涉农支出呈现出向农业绿色发展、都市休闲农业等新兴领域倾斜的特点，绿色发展水平稳步提升，农业科技进步贡献率突破70%。区级财政投入更加注重农民增收和农村人居环境整治等民生工程，全市美丽乡村建设覆盖率超过90%，农村居民人均可支配收入年均增长8.5%，城乡收入比缩小至2.3:1，乡村振兴成果显著。当前，本市涉农财政事权和支出责任划分存在以下问题：

（一）法规政策与实际操作存在偏差

基于政策文件制定的法制化、规范化程度不足，特别是涉及支出安排调整或新增政策内容时，往往通过“一事一议”的方式确定，例如农业农村改革发展资金、农村人居环境改善政策等；在涉农财政事权与支出责任的划分上，缺乏明确的标准和规范，政策执行中权责不对等、支出责任与事权脱节等问题

频现，影响了财政资金的效能。

（二）市区农业部门职责定位趋同

调研发现，个别区农业部门“三定”方案与市级部门高度趋同，事权配置重叠。如门头沟区农业农村局在“统筹推动发展农村社会事业、农村公共服务、农村文化、农村基础设施；指导农村合作经济经营管理工作；指导乡村特色产业、农产品加工业和休闲农业发展工作；组织构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系”等方面的职责，与市农业农村局完全一致，市区农业部门在职责定位上高度同质化，财政支出重复和支出盲区并存，不仅降低了事权履行的经济性，还加大了政府资源的耗费。

（三）共同事权较多，支出责任边界模糊

由于未充分考虑支农服务的性质及公共财政的受益原则，部分支农财政事权划分边界不清，支出



责任错配。一些应由区级具体承担的支农服务事项，市级财政负担过多，如农村公共服务与基础设施运维、设施农业装备与应用等，拉长了实施链条，影响了支出决策的准确性和执行的及时性；一些本应由市级财政承担的支农服务事项下放给区政府，如农业资源及生态保护、产业融合与发展、品牌培育与保护等。由于区政府缺乏相应财力保障，不仅难以保障服务质量，还对区级财政长期可持续发展带来不利影响。模糊的共同事权，如农业项目投资与管理、耕地质量保护等，还容易诱发事权下移，增加基层财政负担。

（四）区级执行动力不足

农业领域投入大、风险高、

见效慢，使区级投入偏好短平快项目，区域内产业链下游环节和附加值高的项目受到优先支持，短期内难以获得直接经济回报的基础性和长期性投入不足。

二、对策建议

清晰划分市区两级政府财政事权和支出责任，提高支农财政事权、支出责任与市区两级政府财力匹配度，逐步形成依法规范、权责匹配、运转高效的农业农村财政管理体制，不仅是北京市财税体制改革的重要一环，也是强化人大财政预算监督、促进《条例》落实、提高北京市支农公共产品供给能力和保障水平、实现首都农业农村现代化的重要基础。

（一）以《条例》为基本遵循，推动出台实施细则及事权清单，强化法治化与规范化建设

2024年《条例》的出台，标志着首都乡村振兴进入法治化、规范化新阶段。《条例》从目标任务、政策措施、考核评价、监督检查等方面明确了市区政府在乡村振兴中的职责与任务，为市区两级政府支农财政事权和支出责任划分提供了基本遵循。

应依照《条例》相关规定，细化市区权责清单，推动《北京市乡村振兴促进条例实施细则》（以下简称《实施细则》）和《涉农财政事权和支出责任划分清单》（以下简称《事权清单》）的制定和实施。通过《实施细则》规范市区支农财政事权与支出责任划分流程，细化改革举措，将市区涉农财政事权与支出责任划分的要求与原则以法律规范的形式确定下来。通过《事权清单》明晰市区两级政府涉农财政事权和支出责任的边界，可从政策规划制定、农业科技创新、设施农业发展、农产品生产指导、产业融合、农业投资管理、农产品流通、产品质量安全监管、耕地保护、农业生产资料和农业投入品监督管理、农业防灾减灾、高素质农民培育、农民增收、农村人居环境改善等方面归纳提炼。借助法律法规的强制性、稳定性和确定性，避免“一事一议”的随意性，杜绝支出责任层层下移、事权和支出责任脱节，使市区两级政府在法律规范



全市美丽乡村建设覆盖率超过90%。图为密云区古北水镇。摄影/程诚

与制度框架下行使行政权力。

(二) 推动部门职责划分差异化

为避免市区两级政府部门职责同构、支出同化,应借鉴利益归属、信息对称和规模经济原则,将惠及面广、外部性强、规模效益明显的支农服务职责上收,将服务对象明确、信息易获取、因地制宜的支农服务事权下放,避免政策执行中的模糊与推诿。

市级涉农部门担负的职责应包括农业基础设施建设、农业科技创新、应急储备保障、农业投资管理、农产品质量安全监管等。同时,还应承担起加强顶层设计和统筹协调,明确全市农业农村发展总体规划,建立涉农财政资金绩效评价体系,依据绩效评价结果分配资金,强化全市涉农工作监督检查,推动区级政府切实做好农业农村发展工作等方面职责。

区级涉农部门作为政策的执行者和支农服务的直接提供者,应承担具有地域管理信息优势、受益范围为本辖区的支农服务,例如农业科技成果转化应用、地区性农村基础设施建设和运维、农业生产发展等方面财政事权与支出责任。

对于跨区或市区两级均负有公共服务职责的支农服务,应确定为市区共同职责,例如动物防疫、高标准农田建设、设施农业等,由市区共同承担支出责任。同时,根据公共服务投入产出效率原则,进一步明确市区涉农财政事权及支出责

任,即哪级政府投入少、效率高则由哪级政府负责。在公共服务具有很强区域性,且两级政府投入产出大致相当情况下,优先由区级政府提供。

(三) 推动部分事权上移,减少共同支出责任

公共服务均等化既与财力相关,也与公共服务的规模化、辖区间外溢紧密相连。当前,涉农区的自有财政收入普遍偏低,多依赖市对区转移支付支持,促进均等化的能力还较弱,只有依靠上一级的政府才能有效解决区域发展均等化的实际问题。与此同时,由于农业的弱质性特征,追求经济利益最大化的区级政府在各项重点领域投入方面也有支农资金安排主观意愿不强的现象,对落实下放的农业事权积极性不高。

党的二十届三中全会决定明确指出,要“提升市县财力同事权相匹配程度”“适当加强中央事权、提高中央财政支出比例”“减少委托地方代行的中央财政事权”。因此,应在充分考虑区级财力的情况下,结合财政支农在保障粮食安全和缩小城乡收入差距等方面的作用,建议将部分支农财政事权与支出责任上移,同时减少共同事权和支出责任。

(四) 强化激励约束机制,完善转移支付

建立健全以绩效为导向的财政支持机制,将农业发展成效与财政转移支付挂钩。对在农业科技创

新、农村基础设施建设、农民增收等重点领域成效显著的区域,给予专项奖励和资金倾斜;对未履行支出责任或绩效不佳的区域,相应扣减转移支付资金,并启动行政问责程序,形成正向激励与负向约束相结合的机制。在此基础上,充分调动区级政府的积极性,推动市区两级政府在农业领域形成合力,共同促进本市农业农村的可持续发展。

总体来看,涉农财政事权和支出责任划分改革是乡村振兴战略的重要制度保障,也是国家治理体系和治理能力现代化的重要体现。当前改革已取得阶段性成效,但仍需通过法治化建设、差异化分权、财政协同等举措,进一步破解职责交叉、执行乏力等难题。市区人大作为地方国家权力机关,还应进一步发挥统筹协调作用,推动市区两级常态化协调机制建立,打破部门壁垒,促进信息共享与资源整合,确保涉农财政事权划分的精准科学,调整的及时有效;强化监督职能,加强立法后执法评审,纠正执行偏差,确保涉农财政事权划分的法律规范得到有效落实,为首都农业农村高质量发展、农业新质生产力形成营造良好的法治环境,在全国率先探索出一条城乡融合发展的现代化之路。

(作者童伟系市人大常委会预算监督研究基地(中央财经大学)研究员、北京市乡村振兴专家咨询委员会委员,杨德馨系中央财经大学博士)

完善执法检查工作机制 提升人大监督质效

——以《北京市城市更新条例》执法检查为例

文 / 李盈

执法检查是宪法法律赋予人大的一项重要监督职权。习近平总书记在中央人大工作会议和庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的重要讲话都指出，要充分发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用，各级人大及其常委会要担负起宪法法律赋予的监督职责，加强对宪法法律实施情况的监督。党的二十届三中全会明确提出，要健全人大对行政机关、监察机关、审判机关、检察机关监督制度。执法检查是各级人大常委会依法行使监督权的重要方式，也是最主要、最常用的监督方式之一，在推动法律法规有效实施、健全完善相关法律法规、保障人民群众切身利益、全面推进依法治国等方面起到了重要作用。

市人大常委会高度重视执法检查工 作，贯彻落实党组推动人大工作高质量发展的实施要点中关于加强和改进执法检查工作的具体要求，不断创新方式方法，通过精准监督、刚性监督、即时监督、持续

监督、融合监督等工作机制，增强执法检查质效，充分发挥执法检查“法律巡视利剑”作用，注重执法检查与立法、普法工作的融汇贯通、协调推进，取得了良好成效。

《北京市城市更新条例》是2023年3月1日正式实施的。2024年，常委会对条例实施情况进行了执法检查。执法检查审议意见被市委相关文件吸纳，市政府及其相关部门积极落实，出台了一系列政策文件，有力地推动了法规各项制度的贯彻落实，保障了城市更新工作的有序开展，收到了较好效果。结合本项执法检查，有四点做法体会。

科学凝练议题 提前谋划部署

对《北京市城市更新条例》进行执法检查，实现了监督议题生成上的“两个统一”。一是在市委加快转变首都城市发展方式的工作部署下，常委会监督工作的发力点和市政府加强城市治理的着力点相统一。2023年，市委城市工作委员

会全体会议明确要求“加快转变首都城市发展方式，打造宜居宜业的良好环境”，强调“要在城市更新上迈出更大步伐……健全工作机制，认真实施城市更新条例，不断探索市场化路径”。市政府工作报告在2024年重点工作安排中，明确将“深化城市更新行动”作为重点工作。市人大常委会将城市更新条例执法检查作为2024年重要监督议题，是贯彻市委决策部署，围绕中心、服务大局，与政府同向发力、寓支持于监督的精典选题。二是常委会领导高度重视、人大代表普遍关注和工作机构主动作为相统一。条例从立项起草、研究制定到审议出台，代表们持续高度关注、积极建言献策。在2023年初的市十六届人大一次会议上，田春艳、安丽娟等代表提出了17件城市更新相关建议，涉及条例配套规范性文件制定、老旧小区和危旧楼房更新改造等内容。城建环保办分析代表建议后，主动提出由常委会领导牵头重

点督办。2023年7月，建议办理完成后，城建环保办及时总结督办工作，形成督办报告，又主动提出将《北京市城市更新条例》列为2024年执法检查项目的建议，得到常委会主要领导批示同意，该项目顺利纳入年度监督工作计划。这项议题的生成，充分体现了常委会领导、专委会工作机构和代表意见的高度契合。

由于这项议题在2023年7月就基本确定，谋划部署时间充足。城建环保办成立了执法检查筹备工作组，开展了充分的预调研。相关人员加强学习培训和资料收集，通过实地调研深入了解实际情况，2023年10月就提出了执法检查初步设想，分析研究检查重点及检查方式。当年12月组织召开筹备工作会议，请市政府主管部门介绍条例贯彻落实相关情况，邀请部分区人大常委会负责同志和关注城市更新工作的代表参加，共同研究讨论执法检查初步方案。这项议题形成早、动手早、准备充分，为次年开展执法检查奠定了坚实基础。

统筹议案办理 周密制定方案

2024年初，在市十六届人大二次会议上，安丽娟、王月波等145人次代表提出了9件涉及城市更新工作的议案，大会主席团审议后决定将其列入市人大常委会年度监督工作计划，与执法检查统筹推进。“执法检查+议案”“专项报告+议案”是常委会综合运用多种监督

方式，追求监督效果最大化的惯常做法。主要是通过人员统筹，将提议案代表纳入执法检查组成员；内容统筹，以条例主要制度设计和代表议案提出的意见建议为基础研究提出监督重点；调研统筹，既检查条例实施情况也推进议案所提建议处理落实；结果统筹，形成执法检查报告兼顾议案办理情况，实现执法检查 and 议案办理的有机融合。

常委会2024年监督工作计划通过后，筹备工作组持续打磨执法检查工作方案，城建环保办主要领导带队，分别走访市住建委、市规自委，与两部门“一把手”面对面沟通方案内容，进一步明确了检查思路和步骤安排，确定了法规配套规范性文件制定和备案情况，城市更新实施主体、实施程序等主要制度的宣贯落实情况，五类城市更新工作推进情况等检查重点。组织成立了执法检查组，既有常委会领导又有普通代表，既有常委会委员又有专委会委员，既有参与立法的代表又有提出议案和建议、关注城市更新工作的代表，既有法律专业代表又有城建领域、直接从事城市更新工作的代表，充分体现了全面性和专业性。

创新方式方法 提高检查质效

《北京市城市更新条例》以规范政府及相关部门更新职责和各类更新活动为主，政策性和专业性强，各方面都比较重视。基于这个特点，执法检查运用了常委会主任

会议组成人员联系市人大常委会机制。这一机制过去多运用在立法工作中，运用在执法检查中还是第一次。在代表工委统筹下，城建环保办精心组织，各工作机构积极协作，集中利用一周时间，常委会主任会议组成人员分别到本人所联系的区开展调研座谈，听取了16个区相关情况汇报，实地深入20余个调研点位进行检查，广泛收集各方面对法规实施的意见建议，取得了很好的效果。

同时，由于城市更新工作机制是市级统筹、区级主责、街乡实施，条例实施情况和更新工作成效，与各区和街乡的重视程度、贯彻力度直接相关。因此，这个项目还采取了市区人大联动检查的方式。经协调沟通，16个区人大常委会都将城市更新执法检查作为当年重点监督议题，市区两级人大紧扣条例内容，紧盯法定职责，同步开展、同题共答，实现了检查内容和检查区域全覆盖。

在具体调研检查过程中，运用了“一事一表”征集意见方式。每次调研检查之前，向代表提供相关材料，发放《问题建议反馈表》，提醒代表事前认真学习条例相关条款，掌握重点内容，做好检查准备；检查过程中，让代表深入了解情况，主动询问问题，认真听取意见；检查结束后，请代表积极主动思考，填写意见建议，一周内反馈建议单。通过引导和服务，充分调动和发挥代表主体作用，在调研活

动中不光来了、看了、听了，还要问一问、想一想、写一写，切实提高了调研工作质量和代表履职质效。在城市更新检查调研活动中，通过“一事一表”共收集到35位代表提出的90余条意见建议。这些意见建议绝大部分都被吸收到执法检查报告或列入执法检查发现问题清单，交市政府研究处理。

此外，邀请住房城乡建设部原总经济师、中国城市规划学会理事长杨保军同志，围绕“实施城市更新行动，推动城市高质量发展”作了专题讲座。常委会组成人员、执法检查组成员、专委会委员、人大代表、机关干部、各区人大常委会执法检查组及相关同志500余人参加了专题培训，进一步夯实了执法检查和常委会审议的专业性。

在监督工作方式方法的创新上，如何把握人大制度的守正创新十分重要。坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，需要与时俱进、不断丰富人大制度的实践特色和时代特色，把握好人大制度守正和创新的辩证关系。人大守正，守的是政治立场、政治方向、政治原则之正。人大创新，创的是工作思路、工作内容、工作方法之新。因此，人大监督工作在权限法定、职责法定、程序法定、形式法定的大前提下，具体的工作思路、工作方法、工作内容才是追求创新的空间所在。在监督工作实践中，城建环保办总结积累监督工作经常使用的方法，归纳形成了“监督方法工具

序号	监督方法工具箱
1	自行调研检查
2	委托市人大常委会调研检查
3	要求市政府相关部门开展自查，或市区两级政府部门开展双自查
4	运用常委会组成人员联系人大代表机制征集意见
5	运用主任会议组成人员联系市人大常委会机制征集意见
6	利用“万名代表走基层”工作方法征集意见
7	分专题开展小组式检查调研
8	组织委员代表暗访或抽查调研
9	开展委员代表履职专题培训
10	召开代表座谈会征集意见或“一事一表”征集意见
11	召开专家学者座谈会征集意见
12	召开行业协会、基层工作者、管理相对人等座谈会征集意见
13	开展问卷调查或利用网络平台征集意见
14	结合信访和市民热线了解群众诉求和意见
15	就法律法规实施和某项工作开展情况委托第三方进行评估
16	开展京津冀人大协同监督调研
17	听取审议专项报告和执法检查报告时，同时开展专题询问
18	对重点议题可连续多年综合运用专项报告、议案办理、执法检查、专题询问等多种方式，进行持续监督或跟踪监督
19	注重立法和监督的贯通融合，请参与立法的委员和代表参加监督工作，也可通过监督检查提出立法修法建议
20	对于年度例行报告，要求政府及相关部门用专门篇幅汇报上年度审议意见研究处理情况，或者一并回应上年度相关监督工作审议意见的研究处理情况

箱”，可根据不同监督项目的特点来选择运用。

精心谋篇布局，撰写检查报告

执法检查报告的质量直接体现检查调研工作质量，也影响常委会会议审议质量。执法检查组高度重视报告撰写工作，组长多次听取汇报，集体研究推敲、修改完善。从大框架来说，第一部分主要是工作背景和工作过程。第二部分是成效，对条例实施情况进行了总体评价，并列举了推动机制日益完善、配套政策逐步健全、实施成效初步显现、社会关注度不断提高四个方面成绩。第三部分是问题，梳理提出了协调推进力度仍需加大、规划引领基础性作用尚待有效发挥、政策实施精准化亟待加强、多元主体

参与积极性需要进一步调动等四个问题。第四部分是建议，提出了加强统筹协调，形成推动城市更新工作的强大合力；强化规划引领，促进城市更新资源要素的科学配置；完善政策体系，推进城市更新项目高效实施；激发多元主体活力，实现城市更新更可持续的发展等四条建议。从内容来说，报告虽篇幅不长，但内容全面准确，紧扣法规条款，有案例说明，有数据支撑，严格遵循了问题部分不少于三分之一的要求；后附详细问题清单，对检查调研过程中发现的14条具体问题逐一列举说明；提出的建议针对性强，切实可行，为常委会高质量审议奠定了基础。✍

（作者系市人大常委会城建环保办副主任）

北京市城市更新的工作进展及现状

改革开放40多年来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，城市发展取得历史性成就，发生历史性变革。据统计数据，截至2024年末，我国城镇常住人口94350万人，比上年末增加1083万人；乡村常住人口46478万人，减少1222万人；城镇人口占全国人口的比重（城镇化率）为67%，比上年末提高0.84个百分点，这也是我国常住人口城镇化率首次超过三分之二。从城市发展规律来看，城镇化率达到60%左右是城市发展过程中，城市功能布局、住房和公共服务设施、交通和停车管理、生态和环境保护等方面问题集中凸显的时期。城市有机更新可以进一步优化空间利用效率，重塑产业发展格局，提升城市质量和活力，是城市进入中高发展阶段的必然趋势。

北京的城市更新可以分为四个阶段：一是1949年至1978年，中央政务和工业生产优先的旧城更新阶段。二是1978年至2002年，生产和生活并重的城市开发与更新阶段。三是2002年至2017年，以保护历史文脉为特征的城市更新阶段。四是2017年至今，减量发展背景下的综合城市更新阶段。特别是2017年，《北京城市总体规划（2016年—2035年）》正式发布，北京成为全国第一个提出减量发展的城市，“控增量、促减量、优存量”成为现阶段北京城市更新的总要求。也可以说，城市更新是实现北京这座超大城市的建设发展由主要依靠“增量开发”向着力开展“存量更新”转变的重要路径，对于打造新质生产力生长空间、全面提升城市建设质量、促进经济社会持续健康发展、满足人民日益增长的美好生活需要具有重要的意义。

北京市高度重视城市更新工作，体现在“五有”：一是有地方法规保障。市人大常委会落实党中央和市委决策部署，四套班子领导带头，27个部门组成立法工作专班，从2021年8月到2022年11月，利用15个月时间完成了《北京市城市更新条例》从立项

论证到审议表决的法定程序，重点规范了五类更新活动，为推动城市更新提供了比较系统的顶层设计和制度安排。二是有工作机制推进。2021年3月，北京市委城市工作委员会设立城市更新专项小组，市委副书记、市长任组长，分管相关工作的副市长为副组长，成员由市发改委、市经信局、市财政局等16个部门主要负责同志组成，定期召开专题会议，研究解决全市城市更新工作中的重大议题。专项小组下设三个专班，市住建委负责推动实施专班，市规自委负责规划政策专班，市发改委和市财政局负责资金支持专班。三是有专项规划引领。2022年市政府出台了《北京市“十四五”时期城市更新规划》，明确了“小规模、渐进式、可持续”的城市更新工作思路，提出了功能完善、提质增效、民生改善、严控大拆大建的工作原则。2023年出台了《北京市实施城市更新行动三年工作方案（2023—2025年）》，同时编制城市更新年度工作要点，明确具体任务。四是有政策措施落实。2024年8月，市委十三届五次全会通过的实施意见提出要“完善城市更新政策体系”。截至2025年4月底，市政府及相关部门已出台涵盖规划土地、审批实施、资金支持、协商共治等方面的47项城市更新政策，构建起城市更新制度体系的“四梁八柱”。五是有项目成果落地。2021年至2024年，北京市累计有306个项目入选城市更新示范项目。这些项目有的挖掘存量资源补足民生短板，有的实施老旧小区改造改善人居环境，有的优化功能布局促进产业升级，有的打造活力空间提升环境品质，很多项目成为网红打卡地和区域新地标。特别是石景山区首钢老工业区（北区）更新、朝阳区亮马河文化经济带、西城区大栅栏观音寺片区保护更新等8个项目入选了国家住房和城乡建设部编制的《城市更新典型案例集》，为全国的城市更新工作贡献了北京模式和北京经验。

市人大代表张春玲： 扎根长城脚下的“头雁”代表

文 / 本刊 张樾

“困难都过去了，再提起来光想着我们的成就了。”

今年是张春玲作为市人大代表履职的第3年、作为镇人大代表履职的第19年，也是她成为长城脚下一名村干部的第27年、以文旅产业发展促进京郊乡村振兴的第24年。

热情、爽朗、充满干劲儿，是张春玲留给人的第一印象。1996年，张春玲举家来到了密云区古北口镇古北口村，两年后她成为一名村干部，2004年当选为村党支部副书记。近30年的扎根，张春玲一次次地充当“头雁”，做着接地气的工作，也成为了村民贴心的代言人。她说：“我们村这些年的变化确实太大了。我心里特别感慨，酸甜苦辣咸都有，更觉得这么多年付出的辛苦没有白干。”

捧起长城碗，致富作先锋

“发展是实现人民幸福的关键。”张春玲“使劲儿干”的奔头儿始终围绕着“让老百姓收入多一些”。

在与张春玲见面前，有人这样



4月9日，市人大常委会相关部门到密云区古北口镇古北口村调研，张春玲代表（左二）在精品民宿内介绍民俗旅游发展情况。摄影/陈彦洁

介绍她：“他们村民俗旅游发展得不错，她自己做得更不错。”

张春玲得到的这句“更不错”，最初是被“逼”出来的。

2001年以前，古北口村是长城脚下的一个贫困村，人均年收入不到3200元。随着文化基因“觉醒”，长城风光、红色印记、“七郎坟、令公庙、琉璃影壁靠大道，一步三眼井，两步三座庙”等历史遗迹，都成为了古北口村发展民俗旅游的宝贵资产。从这时候开始，

张春玲负责村里民俗旅游产业发展工作，逐渐成为了“主理人”和“领头雁”。

万事开头难。看不到前景、没有现成路子，村民们大多不愿意干。为了让村民吃上“定心丸”，包括张春玲在内的5名村干部，带头在自家院子里做起了民俗接待。很长一段时间，来旅游的人少，村里做民俗接待的人一直不太多，“甚至有人泼冷水”。但作为必须向前的“头雁”，她一直坚持：为

了做旅游推广，她到市区街道点对点宣传；为了让村民看到致富希望，她带头干起了养殖；为了更进一步保护绿水青山，在政策推动下，2013年张春玲主动退养、改造房舍，建起更加专业的民俗旅游场地。

“很多村民看到我们干出了成效，慢慢有了积极性。”张春玲说。2012年村里成立了民俗旅游合作社，“2014年到2017年，村民收入翻了两番”，更加标准化管理让村民一起走上了致富路。现在，村里还有几家民俗户与国际旅行社长期合作，长城脚下的故事传播到更远地方。

2023年，古北口镇创建了国内首个全镇域“全国研学旅行基地”。在村集体的努力下，古北口村积极打造红色研学品牌，带来了不小的“溢出效应”：团体研学的游客用餐、住宿为民俗户带来较为稳定的客流；培养村民做导游、讲解员带动村民就地就业；景区收益让村集体收入增多……民俗旅游产业蒸蒸日上，带来了村民红红火火的日子。

提起村里的发展，村民们打心眼里觉得“真挺好”，这让张春玲有些欣慰。利用好村里闲置的服装厂和小学校、推进民宿升级改造、吸引返乡创业人才打造长城文化园……在村支书的带领下，古北口村积极谋划着下一步。想着“创业”路上的下半程，快退休的张春玲“干劲还挺足的”。

苦思而求索，实干显担当

密切联系人民群众是人大代表履职的“规定动作”，更是张春玲心里的“天职”和脚下的日常。

“多出去转转，就什么都知道了。”

“有空我就经常到各个村和村民们聊，当代表得多了解各种事儿。”

“当市人大代表，我更得为老百姓做点儿实事儿。”

……

走在村头巷尾，张春玲总是能和大家伙儿聊起来，各家各户的动态、各个民俗户的经营情况、村里旅游发展的问题，都在“一圈圈地转”和经常性地唠家常中装进了她的心里。多年来，她提出了加强高标准农田建设、改善101国道堵车问题、推动公路综合检查站提升改造等不少关乎地区发展的代表建

议，每一件都围绕着“让群众得到实惠、有获得感”。

2025年1月，在市十六届人大三次会议上，张春玲和密云团的代表们分享了古北口地区的发展情况，引起了包括区领导在内的许多代表的关注——

“村民们做民俗收入怎么样呀？”

“挺好的，但是村民们想在吸引客流上再发点力。”

“村里有什么特色美食吗？可以从这里入手。”

“挺多的！炖鸡、炖鱼，还有满族特色美食、各种特色小吃。”

张春玲坦言，村里的民俗旅游发展形势尚好，但到了“瓶颈期”，如何吸引更多人来是摆在他们面前的主要问题。在代表们的启发下，张春玲马不停蹄地策划了“长城脚下炊烟起”的铁锅炖项



2024年4月16日，张春玲代表在古北口村一家民俗户宣传食品安全与燃气安全相关政策。
摄影/陈彦洁



密云区古北口镇古北口村。图代表提供

目，打造起“室内及露天长城灶台+山野时令食材+非遗烹饪技艺”三位一体的沉浸式铁锅炖体验。

这次，她依然是只“头雁”，带着十家民俗户率先干了起来。

“村里有很多历史故事，我找了退休的老讲解员，用接地气的语言把故事录成音频，让游客能边看美景、边吃美食、边听故事。”说起这次“创业”，张春玲充满激情。

小家连大国，春耕勤不辍

“弘扬长城文化，讲好长城故事，带动更多人了解长城、保护长城。”2024年5月，习近平总书记给八达岭长城脚下的乡亲们的回信，让沿线群众更坚定了守护万里长城的信念。作为长城脚下成长起来的人大代表，张春玲将“以文旅产业发展促乡村振兴”作为自己履职的核心。古北口村的“绿色账本”写得越来越厚，乡村振兴的蓝图也描绘得越来越清晰，张春玲坚定地说：“长城保护与群众致富是齐头并进的。”

长城保护既是红线，更是“金扁担”。

青山不负人。在对蟠龙山长城的保护性开发中，古北口村扬起了京郊乡村振兴的风帆，也让更多游人了解到长城的价值。乡村振兴离不开产业振兴，张春玲表示，以习近平总书记的重要回信精神为指引，立足长城保护要求和密云区生态涵养区定位，今年履职过程中，她更加关注生态涵养区产业发展情况。文旅产业怎么更进一步、闲置资源怎么利用好、生态优势怎么能转化为发展动能……这些问题张春玲时时思索，更将之作为履职为民的“钥匙”，久久为功。

短视频的风口，可能吹出古北口下一个“春天”。

张春玲用“比年轻人还有干劲儿”的状态，利用一切时间、抓住一切机会，不断思考地区发展的可能性。采访过程中，她分享了一个喜讯：“我教民俗户拍短视频，有6家已经出师了！”

从2024年开始，张春玲探索

怎么运营好“畅游古北口”的短视频账号。现在她经常带着村里的选调生一起，扎到长城边上、庙宇之间，把镜头对准古北口的风土人情，让丰富的历史文化资源“走出大山”。“宣传队”要壮大起来，为了鼓励民俗户主动加入，她不光为他们采购设备，还手把手地教如何拍摄、剪辑，“从思路开拓上就带着他们一起干”。张春玲表示，互联网上流量很难把握，“有一两户火了，古北口文化被看到的机会就多了，我要带着大家伙儿先试试”。

从世纪初的小山村到现在的京郊历史文化名地，古北口村从长城的守护者变成了受益者。春来雁归，张春玲以“想把工作做得更好”的执着走在以绿水青山护得金山常在的履职路上，把讲好长城脚下的故事融入了“带着老百姓致富”的朴素情怀。来路风雨与彩虹并肩，她以“认为对我就继续干，用实践证明来说话”言明了不服输的“头雁”态度，看前路，仍志在千里。✍️

“按年度”开展五年规划审查监督 着力增强人大监督工作实效

文 / 范文华 刘旭

国民经济和社会发展五年规划是对国家和地区未来五年经济社会发展制定的总的行动纲领，是国家治理体系建设中一项抓当前、管长远的系统工程。对五年规划编制和实施情况开展监督，是地方组织法、监督法、《北京市国民经济和社会发展规划审查监督条例》等法律法规赋予人大的重要职责，是人大财经监督的重要组成部分。

东城区委高度重视五年规划实施情况，明确要求区政府每年要对规划实施情况进行评估，并向区人大常委会报告，为人大强化规划监督奠定了坚实基础。区人大常委会严格履行法定职责，认真落实区委工作要求，通过强化组织领导、健全工作制度、完善联动机制、聚焦年度重点等举措，率先在全市探索“按年度”对规划纲要编制和实施情况开展跟踪监督的创新做法，取得一定成效。

创新做法

一是强化组织领导，高效统筹协调，提升监督工作保障化水平。

建立高位统筹的工作领导机制是确保规划监督工作高效、有序开展的重要基础。区人大常委会将规划监督工作作为重要议事项，纳入常委会年度工作要点和重点监督工作计划。成立关于“十四五”规划纲要监督专项工作领导小组，由常委会主任担任组长、各副主任为副组长，常委会各委室负责同志为成

员，围绕区“十四五”规划纲要主要指标和重点任务，聚焦规划监督年度工作重点，研究制定规划纲要监督专项工作方案，组织市、区人大代表深入开展视察、调研、座谈等活动，定期召开会议听取工作汇报，统筹协调工作进展情况，沟通协调解决工作中的问题，为确保规划监督工作正确、有效、依法开展



2022年6月，北京市东城区第十七届人大常委会第四次会议首次按年度听取了区政府关于《北京市东城区国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》2021年度实施情况报告，区人大财政经济委员会提出意见和建议。摄影/王峥

提供了有力组织保障。

二是健全工作制度，完善监督程序，提升监督工作规范化水平。加强制度建设，是促进区人大常委会依法履行职责，提升规划监督规范化水平的重要保证。在总结往年监督经验基础上，2023年区人大常委会结合国家、北京市相关法律法规及工作实际，研究制定了《北京市东城区国民经济和社会发展规划审查监督办法》，将常委会“按年度”对规划纲要实施情况进行跟踪监督予以制度固化，明确了对规划、计划监督的职责、范围、程序、内容和要求等，实现监督程序上的完整闭环，推动监督工作规范化、制度化。

三是完善联动机制，凝聚监督合力，提升监督工作专业化水平。规划监督涉及财政经济、公共事业、社会治理等多领域，是一项综合性、专业性很强的工作，需跨领域多部门协同联动、形成合力。近年来，区人大常委会积极探索建立并不断完善区人大各专委会联动监督工作机制，财政经济委员会牵头协调，其他各专委会发挥代表主体作用和专业优势，按职责分工对政府相关对口联系部门开展全过程跟踪监督，形成专题调研报告和专业化监督意见。通过组织专题调研、邀请各专委会委员和代表专业小组成员列席常委会会议等方式，广泛听取各专委会和人大代表的意见与建议，推动各专委会协同开展规划纲要实施情况联动监督，有效形成

监督合力，提高监督的专业性和精准度。

四是聚焦年度重点，深化全过程跟踪，提升监督工作接续化水平。目前，国家及北京市相关法律法规对规划纲要编制阶段的审查监督和规划纲要实施阶段的中期评估监督等有着明确规定，区人大常委会创新建立“年度主题监督+五年轮替”机制，增加监督环节，形成完整监督链条。以对区“十四五”规划纲要实施情况开展监督的具体工作为例。

第一年即2021年，规划监督的主题和重点是聚焦“开好局、起好步”。在“十四五”规划纲要实施的开局之年，区人大常委会结合《东城区“十四五”规划纲要重点工作分工方案》，将涉及的419项重点任务依据区人大各专委会对口联系的政府部门，梳理形成《各专门委员会对口联系部门关于区“十四五”规划纲要的主要指标和重点任务清单》。区人大各专委会通过实地走访、座谈交流、书面或者线上听取意见等多种形式开展调研，对规划纲要主要指标和重点任务2021年各阶段工作完成情况进行跟踪监督，及时向区政府有关部门反馈相关意见建议，充分发挥寓支持于监督之中的作用，助推区“十四五”规划纲要良好开局。

第二年即2022年，规划监督的主题和重点是听取区政府关于规划纲要上一年度实施情况的报告。在前期广泛调研的基础上，2022年

6月，区十七届人大常委会第四次会议首次听取区政府关于东城区“十四五”规划纲要2021年实施情况的报告，提出具体意见和建议。同时，与区政府有关部门密切配合，建立区国民经济和社会发展规划纲要年度重点指标监测报告制度，加强对主要指标完成情况的动态监测和分析研判，着力推动规划纲要确定的各项指标和重点任务尽快落地见效。

第三年即2023年，规划监督的主题和重点是开展规划纲要实施情况中期评估专题调研。区人大常委会成立专题调研工作领导小组，下设由各专委会牵头负责的经济社会发展、民主法治建设、社会公共服务发展、城市建设管理与环境保护、社会建设5个专题调研工作组，采取视察走访、座谈交流多种方式开展联动调研，先后组织调研活动69次，实地视察调研点位79个，653人次人大代表、常委会监督顾问等积极参与，提出221条意见建议。同时，区人大常委会财政经济办公室与区发改委联合设计面向区人大代表、驻区企业、基层群众的调研问卷，在全区广泛开展问卷调研，共收回包括343名区人大代表在内的有效问卷2200余份。在此基础上，形成1份总调研报告和5份专题调研报告。当年10月，区人大常委会会议听取和审议了区政府关于区“十四五”规划纲要实施情况中期评估报告，并进行专题询问，提出高质量审议意见，为促进政府部门

进一步改进工作、解决问题，推动“十四五”规划后半程目标任务有序实施提供了决策参考。

第四年即2024年，规划监督的主题和重点是对常委会关于区“十四五”规划纲要实施情况中期评估审议意见的落实情况开展跟踪监督。各专委会联动开展了跟踪监督并提出书面意见建议。常委会会议于当年10月听取区政府关于常委会相关审议意见的研究处理情况报告，进一步完善对规划纲要的常态化监督机制。

第五年即2025年，规划监督的主题和重点是聚焦“十四五”规划收官和“十五五”规划编制。2025年是“十四五”规划收官之年，是为“十五五”良好开局打牢基础的关键之年。区人大常委会围绕区“十四五”规划纲要完成情况、存在的主要问题、今后五年面临的形势和困难挑战、高质量发展要求以及“十五五”时期主要指标、重点改革任务与重大项目安排的必要性和可行性，组织各专委会聚焦财政经济发展、民主法治建设、城市更新与治理、公共服务优质均衡发展、社会建设等领域深入开展专题调研。充分发挥市、区人大代表的主体作用，开展主题为“统筹编制好‘十五五’规划，着力助推经济社会高质量发展”的常委会主任会议成员接待人大代表活动和“全民参与编规划，人大代表在行动”的代表主题活动。与区政府规划编制部门合作设计调研问卷，面向人

大代表、政协委员、基层单位、群众等社会各界发放征求意见，深入践行全过程人民民主，推动集思广益、群策群力编制好规划纲要。常委会会议将于今年10月听取区政府关于区“十五五”规划纲要草案编制工作情况的报告。财政经济委员会将于12月召开会议，依法对区“十五五”规划纲要草案进行初步审查，提出具体化、可操作的初审意见，为区委区政府更好编制规划提供参考，为区人民代表大会依法审查批准规划纲要奠定坚实基础。

主要成效

在对规划实施“按年度”监督以来，主要取得了以下三个方面成效：

一是进一步增强了区人大常委会监督工作的刚性和实效。加强规划监督是一项系统性、阶段性和常态化工作。区十七届人大常委会依法履职以来，以健全监督长效机制作为增强监督刚性和实效的重要抓手，通过对规划纲要实施情况开展全过程跟踪监督的创新举措和探索实践，充分调动了广大人大代表、专委会委员依法履职以及社会各方面力量广泛参与监督的积极性，进一步健全吸纳民意、汇集民智工作机制，切实将人大监督贯穿于规划纲要编制与实施的全过程各方面，做到全程跟进、接续监督、精准发力、群策群力，确保了相关法律法规、区委工作要求以及人大决议的有效落实，有力推动了规划纲要确

定的主要指标和重点任务落细落地落到位。

二是进一步推动了区人大常委会五年规划监督与年度计划监督的有效衔接贯通。年度计划和五年规划是当前与长远的关系，二者相辅相成、互为依托。区人大常委会通过健全完善对规划纲要的常态化监督机制，促进了五年规划监督与年度计划监督的前后贯通、有机结合，为政府部门进一步统筹工作安排，对照当前与长远工作及时发现问题、拾遗补缺奠定了基础。

三是进一步推动区人大和区政府各部门有效形成工作合力，为规划纲要有效落实提供了重要保障。区人大常委会着力加强与政府部门的沟通协作，通过抓住规划纲要编制、规划中期评估等监督工作的关键节点，积极与政府部门对接规划执行与规划监督工作，推动各专委会探索将动态跟踪监督内容由总的规划纲要向各领域专项规划延伸拓展，并及时向政府部门反馈调研监督结果和各方面意见建议，有力促进了区人大与区政府同向发力、同题共答，共同形成推动规划纲要有效落实的强大合力。

东城区人大常委会将在深入总结“十四五”以来“按年度”对规划纲要实施情况开展监督工作的基础上，深入开展对区“十五五”规划纲要编制和实施情况的监督，为区“十五五”规划纲要科学编制、稳步实施积极贡献人大的智慧和力量。✍

奏响人大执法检查“四重奏”

文 / 石玉洁

执法检查是人大常委会依法行使监督职权的重要方式，也是人大推动法律法规贯彻实施、推进法治国家建设的重要手段和有效途径。本届以来，西城区人大常委会聚焦全区中心工作和改革发展大局、聚焦群众关心关切，坚持依照法定职责、限于法定范围、遵守法定程序、紧扣法律规定，先后组织开展了兵役法、反电信网络诈骗法、安全生产法、中医药法、非机动车管理条例、接诉即办工作条例、全民健身条例等法律法规的执法检查。突出问题导向、目标导向、结果导向相统一，区人大常委会从制度建设、环节把控、参与范围、跟踪落实等方面积极探索，用法治思维和法治方式推进人大执法检查创新，在实践中不断提升执法检查效能，有力促进法治中国首善之区示范区建设，为区域经济社会发展提供了更加坚实有力的民主法治保障。

重制度，让检查程序更规范

针对多年来执法检查工作中存在的制度程序不够规范、检查标准和内容尚需明晰、监督刚性实效有

待提升等问题，区人大常委会对近年来开展执法检查工作情况进行全面复盘，进一步确定了从制度机制入手规范执法检查的工作方向。常委会有关工作机构开展多轮次调研论证，广泛征求区委政法委、区司法局、区法院、区检察院等有关部门和区人大常委会法律顾问的意见建议，研究起草了《关于进一步完善区人大常委会执法检查若干事项的意见（试行）》（以下简称《意见》）。2024年，《意见》经区委全面依法治区委员会审议通过，在全区印发实施。

《意见》就执法检查的目标要求、内容和标准、工作机制等作出细化和规范，明确将法律法规实施责任体系、任务分工、普法宣传等情况纳入检查内容，把贯彻实施法律法规过程中收到的监察建议、检察建议、司法建议和产生的行政复议、行政诉讼、公益诉讼以及接诉即办情况作为法律法规实施成效的重要标准和内容。《意见》的印发实施，在有效规范人大执法检查工作的同时，进一步提升了全区各单位对人大执法检查监督重要性、必要性的认识，推动区级国家机关严

格落实法律法规赋予的职权，努力做到依法行政、依法监察、公正司法，进一步保证了宪法和法律法规在全区范围内的有效执行，提升了法律法规的实施效能。

重环节，让监督工作更务实

区人大常委会坚持正确监督、有效监督、依法监督，将《意见》有关要求，落实到安全生产“一法一条例”、传染病防治法、全民健身条例执法检查工作中，紧抓关键环节，切实提升执法检查质效。

夯实前期准备。严格执行党组先行研究原则，执法检查项目确定、工作方案等由区人大常委会党组研究确定，把准人大工作正确政治方向。坚持把执法检查议题纳入常委会年度监督计划向区委报告。坚持高规格组建执法检查组，由区人大常委会主任或有关副主任担任组长，严格制定执法检查方案，明确检查项目及重点内容、检查组成员组成、检查时间地点、检查步骤方式和检查要求等内容。坚持召开工作部署会、专题培训会，进一步凝聚共识，明确执法检查重点，确保执法检查有的放矢。

丰富检查形式。区人大常委会注重在实践中丰富完善执法检查形式，在听取汇报、现场检查、召开座谈会等常规形式的基础上，结合实际情况，探索采取分专题、小规模、多频次检查，开展“身边路边周边”检查、暗访、现场督办、问卷调查、调阅案卷等，通过深度视察检查，更加精准掌握第一手资料。推行代表线下检查、线上反馈模式，2023年，结合全民健身条例执法检查，首次依托“西城家园”小程序发放调研问卷并设置代表线上反馈“身边路边周边”检查情况模块，区人大代表广泛参与，切实提升检查工作实效。

规范问题清单。2021年，区人大常委会首次对执法检查过程中发现的问题进行梳理归纳，列出问题清单，明确整改期限并跟进监督。在多年实践基础上，区人大常委会积极落实《意见》要求，对执法检查问题清单进行了规范，明确提出要体现“四有”，即有具体问题、有条款对照、有数据支撑、有整改建议，进一步增强了执法检查的刚性约束。

落实闭环机制。区人大常委会完善落实“检查报告+问题清单+督促整改”执法检查闭环工作机制，紧盯落实成效，督促“一府一委两院”对执法检查反馈的意见问题加强研究处理，落实《意见》要求，进一步明确整改对策、时限、部门和责任人，促进执法检查质效不断提升。2024年，区人大常委会



2024年5月，区人大常委会执法检查组到清华池博物馆开展非物质文化遗产保护“一法一条例”执法检查。图/作者提供

开展安全生产“一法一条例”执法检查后，区政府认真落实执法检查审议意见，将整改措施纳入年度政府工作报告中，有力推进整改落实落地。

重参与，让意见汇聚更充分

区人大常委会积极拓展有效途径，扩大代表、群众对常委会执法检查工作的有序参与，深入践行全过程人民民主，全方位汇聚民情民意，持续拓宽监督工作民意汇集渠道。

重视发挥专业优势。区人大常委会积极完善代表自主选择参与常委会工作的机制，坚持按照代表自主选择参加执法检查、视察调研报名情况以及代表工作领域，积极邀请有意愿、有专业背景的代表加入

执法检查组，充实执法检查专业力量。在今年区人大常委会开展的传染病防治法执法检查中，首次邀请疾控领域专家共同参与，有效吸纳代表和专家们的意见，进一步提高执法检查的精准度和专业性。

广泛汇聚民意民智。区人大常委会以一年一度的“代表联系选民月”品牌活动为载体，积极探索推动与民生紧密相关的检查项目纳入活动主题，组织代表进家站面对面征求群众意见。2022年，围绕非机动车管理条例执法检查，组织304名市、区人大代表进家站，收集了1913名群众的意见建议；2023年、2024年，围绕全民健身条例执法检查、安全生产“一法一条例”执法检查，通过“代表联系选民月”活动分别征集到121条建议和81条建



2024年8月，市人大常委会执法检查组到大吉危改小区现场检查安全生产“一法一条例”贯彻实施情况。图/作者提供

议；2023年起，探索中学思政课教师参与常委会执法检查工作，进一步夯实了执法检查的民意基础，提高了执法检查的参与度和广泛性。

重跟踪，让督促落实更有效

跟踪监督是人大监督工作中的重要一环。市人大常委会高度重视监督工作的连续性，积极落实新修改的监督法对开展跟踪监督的有关规定，聚焦审议意见落实中的突出问题，以执法检查为突破口，探索做实监督工作“后半篇”文章，积极促进常委会审议意见议而有行，行而有果。

打好监督组合拳。注重将执法检查与专题询问、听取和审议专项工作报告等其他监督形式有机结合，形成合力、增强实效。区人大

常委会经过对2024年安全生产“一法一条例”执法检查审议意见和问题清单落实情况的深度分析，进一步选取了治理电动自行车火灾隐患、防范电动自行车火灾事故这一代表和群众高度关注的问题，作为今年常委会监督议题，通过听取审议专项工作报告并开展专题询问，持续加强跟踪监督。配合专题询问工作，目前已发放并回收有效代表问卷232份、居民问卷3048份，从中提取重点热点问题作为询问问题，通过专题询问方式，进一步推动区政府及有关部门严格落实有关法律法规，切实完善有关工作，更好保障群众生命财产安全。

深度推进融合监督。注重将既往人大监督议题落实情况与执法检查有机融合，更好推动审议意见

落实。今年，结合市、区联动开展《北京市数字经济促进条例》实施情况检查，市人大常委会探索在执法检查过程中，同步对既往开展的推动经济持续高质量发展、数字经济及智慧城市建设专项工作监督审议意见落实情况进行跟踪监督，以执法检查方式强化对既往监督议题审议意见落实情况的跟踪督办，进一步提升监督工作质效。

突出发挥专委会作用。严格落实《意见》有关要求，加强区人大有关专委会对“一府一委两院”落实市人大常委会执法检查审议意见情况的跟踪检查，通过视察调研、组织“回头看”等方式，进一步征求代表意见，提出跟踪检查情况的书面报告，促进执法检查审议意见落地有声、取得扎实成效。☑

全链条提升人大监督质效

文 / 朱光彤

人大监督是国家权力机关代表国家和人民进行的监督，是党和国家监督体系的重要组成部分。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上明确要求，“充分发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用”。近年来，昌平区人大常委会不断深化对监督工作规律的认识，坚持问题导向、实践导向和效果导向，从制度设计、流程优化、机制创新等方面积极探索实践，构建了“用制度推进工作、以规矩提升质量、靠细节保证实效”的监督机制，打造事前、事中、事后全过程监督“闭环”，切实增强了人大监督的针对性实效性，真正做到正确监督、有效监督、依法监督。

用制度推进工作

履行好监督职责，制度建设是先决条件。昌平区人大牢牢把握人大监督正确政治方向，坚持围绕中心、服务大局、突出重点，构建了“521”监督工作总格局，增强监督工作精准度和实效性。“5”是五个原则，重点围绕中央有部

署、法律有规定、市委有要求、区委有安排、群众有呼声来谋划监督工作；“2”是两项内容，一是法定监督事项，二是自选监督事项，突出做正确的事、正确地做事，对监督议题实施清单化管理；“1”是完善的监督工作制度，对如何开展监督进行指引和提供保障。系统回答了昌平人大监督工作“怎么定方向”“怎么排重点”“怎么提质效”问题。

把准职责边界。坚持把监督议题聚焦在法定范围，针对人大监督面广量大的特点，认真梳理有关法律法规和市级以上文件，共梳理出涉及人大监督事项27项。其中，人大常委会应当每年安排的监督议题8项、定期或不定期安排的监督议题9项，本级政府应当每年向常委会报告的事项7项、定期或不定期报告的事项3项。把持续完善制度规范建设作为推动人大监督长出牙齿并咬合有力的重要抓手，研究制定《北京市昌平区人大常委会对法律法规和有关文件规定监督议题的实施及意见反馈办法》，明确了责任办公室，落实落细法定监

督职责。

聚焦监督重点。坚持寓支持于监督之中，研究制定了《北京市昌平区人大常委会关于进一步加强沟通协调工作的办法》，建立与“一府一委两院”、上下级人大等沟通协调机制，广泛征集监督选题，认真分析筛选，处理好常规性和紧迫性、数量和质量的关系，真正把区委重视、政府力推、群众关注、人大可为的事项列为监督重点，切实做到人大监督议题紧扣中心、紧贴民心，确保监督议题选定更加全面、精准，实施各环节沟通顺畅、有序衔接。

织密“制度之网”。在确保制度“有用、管用、好用、实用”的原则下，对各类监督事项进行了全面的梳理和盘点，精心制定修订涵盖预算审查监督、专题询问、执法检查、听取审议专项工作报告办法、抓好审议意见落实等10余项监督制度，搭建起一套完整且实用的制度体系，做到监督工作的各个环节都有制度规范、都有程序要求，实现了监督工作全程闭环式制度设计，使议题确定、会前调研、会中

5月13日，昌平区人大常委会调研组到昌平区城北街道东关南里社区，实地察看《北京市文明行为促进条例》落实情况并征求意见建议。摄影/韩慧



审议、会后跟踪、效果评估等有了完整工作流程，推动形成人大与“一府一委两院”围绕议题充分沟通、协调一致、依法有序、务实有效的工作格局。

以规矩提升质量

审议质量是人大监督的“牛鼻子”，其质量高低直接影响监督的精准性和纵深度。昌平区人大坚持会议质量抓会前、会议审议抓会中、会议实效抓会后的工作要求，在会议的程序设计、议题安排、方法运用等方面下功夫，努力把审议这一人大监督的关键性环节抓牢做实。

高标准要求。根据常委会年度工作安排，要求每次常委会会前召开筹备协调会，安排常委会有关委室与“一府一委两院”进行充分沟通交流，明确会议议程、部署工作任务、提出具体要求。会后及时召开复盘总结会，从现场保障、议题设计、时间把控等方面逐一复盘，深刻剖析会议筹备、执行及协调调度过程中存在的问题和不足，全面查缺补漏，完善改进措施，建立健全工作机制，不断发现和解决问题。同时，进一步总结好做法、好成效，固化形成工作经验，全面提升办会工作水平。

高规格组织。在听取审议“一府一委两院”专项工作报告时，要求区人民政府区长或主管副区长、区监察委员会主任、区人民法院

长、区人民检察院检察长到会作报告，政府工作部门负责人列席会议，激发常委会组成人员履职积极性，促进审议质量的提高。在审议有关工作报告或议案前，确定3至5名委员或代表作为重点审议发言人员，积极参与会前视察调研、执法检查、座谈研讨等活动，广泛了解社情民意，全面客观掌握情况，从不同角度认真撰写书面审议发言提纲，要求发言观点明确、简明扼要、重点放在解决问题上，同时引导和带动其他同志积极参与审议，相互启发思路，确保提出精准的、具有建设性的意见，有效避免发言随意性。

高质量落实。人大常委会会议结束后，区人大有关专门委员会提出常委会审议意见初稿，经主任会议研究讨论，形成区人大常委会对专项工作报告的审议意见书并附具体问题清单，及时送交“一府一委两院”研究处理。要求“一府一委两院”主管领导召开专题会议，对审议意见书所提意见逐条逐项研究，制定落实审议意见书的处理方案，对审议意见书所提意见一一作出回应，能够采纳吸收的意见，制定切实可行的整改方案及措施；不能采纳吸收的意见，说明原因及理由，并形成专题会议纪要。两个月内，“一府一委两院”将落实审议意见书的处理方案和专题会议纪要一并报区人大常委会办公室，六个月内，形成落实审议意见情况的报告。区人大有关专门委员会将对落

实审议意见情况进行跟踪监督，实行清单化管理、项目化推进，做到整改一个、销号一个，以“一督到底”的钉钉子精神推动落实见效。

靠细节保证实效

创新是新时代人大监督的重要品格。昌平区人大转变思维方式，坚持从细节入手，创新工作理念和方法，推动监督工作标准更加量化、抓手更加实化。

严格程序。制定了《关于提高区人大常委会听取和审议专项工作报告相关文件材料规范化水平的意见》，规范会议文件材料的范围、形成过程、内容结构、格式要求等，细化了听取审议专项工作报告的会议程序、文件资料及列席人员等具体要求，为人大工作者开展工作提供了详细的操作规程。在审议“一府一委两院”专项工作报告时，突出人大专门委员会工作优势和作用，安排相关人大专门委员会副主任委员作会前调研情况报告、主任委员作初审报告，相关议题人大财经委要提供财政资金使用情况报告，供常委会组成人员审议时参考，不断增强会议审议专业性、实效性。

细化责任。制定听取审议专项工作报告、开展执法检查、专题询问工作流程图，严格要求审议意见书的格式、内容和办理程序，始终保持与“一府一委两院”及相关部门对接与沟通，主动就审议意见需要落实的事项、办理中存在的问

题和困难、审议意见研究处理情况报告格式、报告反馈内容、办理时限要求等进行沟通督察，力争在审议意见办理落实上达成共识、形成合力，便于“一府一委两院”整改落实。

赋能增效。发挥“外脑”优势，与中央财经大学合作，建立昌平人大财经监督研究基地，充分发挥专家智库的决策咨询和智力支持作用。组建司法、财经、科技教育、文化卫生、社会建设、环境保护、城市建设与管理、生态涵养和绿色发展等8个专业代表小组，按需求参加执法检查、专项报告审议、计划预算审查监督等，为常委会监督工作注入专业力量。注重数字化平台的建设，构建了人大预算联网监督、代表议案建议服务管理、代表家站管理等数字赋能监督体系，为高效开展人大监督提供信息化、智能化支撑。

一项项有力举措、一个个创新突破、一处处微小细节描绘出昌平人大监督的生动图景，充分彰显了人大监督与时俱进的时代特色，展现出新时代人大监督的新气象，昌平人大监督步入了提质增效的新阶段。下一步，昌平区人大将结合新的实践，坚守正确监督、有效监督、依法监督的重大原则，继续把这些宝贵经验传承好、运用好、发展好，不断丰富和拓展昌平人大监督工作的实践特色。✍

（作者系昌平区人大常委会党组书记、主任）

凝聚力量 共绘民生画卷

——丰台区北宫镇人大助力“民心项目池”落地见效工作实践

文 / 丰台区北宫镇人大

北宫镇位于丰台河西地区，镇域面积44.13平方公里，常住人口约7.4万人。下辖6个行政村、10个社区，既有城市又有农村，既有管理相对成熟的商品房、部队大院型社区、保障房社区，又有基础设施较差的老旧小区、服务水平较为薄弱的棚改回迁小区，诉求主体多元，群众诉求多样。近年来，随着城市化进程的不断加快，群众对高品质生活的需求日益增长，给基层治理工作带来了新的压力和挑战。

为更好地满足人民群众对美好生活的向往，北宫镇探索推行了“民心项目池”为民服务模式，围绕群众最关心、最直接、最现实的利益问题，结合接诉即办工作中的“集中诉求、高频诉求、难点诉求”，以及人大代表走访接待选民、倾听意见建议中选民反映的突出问题，通过深入调研和数据分析，把关注度高、反映集中、需求迫切的热点、疑难问题纳入清单，通过清单化管理、项目化推进的方式，推动民生实事项目落地实施，从而不断提升人民群众获得感、幸福感、安全感。自2023年2月创新

实施“民心项目池”工作模式以来，北宫镇累计完成244个民心项目，涵盖基础设施、便民服务、环境提升、安全维稳、文化活动等多个领域。2024年，全镇诉求总量同比下降10.32%，居民安全感满意度稳居全区前列。这一创新实践不仅解决了一批群众的痛点难点问题，更架起了政府与群众主动沟通的“连心桥”，为进一步践行全过程人民民主、提升基层治理水平提供了经验。

“民心项目池”让民意更加畅通、更快落地

北宫镇坚持把党建引领基层精细化治理作为“一把手”创新项目，统一部署、统筹推进，每年召开“民心项目池”建设工作会，制定并落实《北宫镇“民心项目池”建设工作方案》。将基层党组织的战斗堡垒作用贯穿于“民心项目池”全过程，通过镇域92个社区村党组织实现基层治理全覆盖。同时，依托党建工作协调委员会、“5+N”民主议事协商平台等，规范全镇村（社区）民主议事协商的

程序，引导群众有序参与基层公共治理。群众不再是基层治理的旁观者，而是积极的参与者和建设者，进一步推动形成共建共治共享的社会治理格局，让基层治理充满“温度”和“活力”。

广开言路，问需于民。民生无小事，枝叶总关情。在基层治理实践中，北宫镇广泛动员全体机关干部、镇人大代表、社区村网格员、楼门长等一线工作者，通过“上门问、微信说、意见箱、社区书记联系卡”等多种方式，深入到群众之中，构建起一张多方联动的民意收集网。同时，镇人大依托区人大常委会“代表在倾听”主题活动，通过组织“月进站、季回家、年述职”、集中视察等代表活动，更好听取群众的需求和意见。之后从合法性、合理性、可行性等多个维度，对收集到的项目进行分析研判、分类筛选，最终将群众的“急难愁盼”问题转化为“民心项目”清单，切实做到听民声、察民情、解民忧，让群众的每一个诉求都能得到真诚而有效的回应。

实干担当，问效于民。“民有

所呼，我有所应”，“民心项目”的关键在“办”。北宫镇坚持“群众提出来的，就要坚决办好”，通过专题研究、定期调度、专项督办，对清单中的项目逐一明确工作目标、责任部门、资金来源、完成时限。镇人大依法履行监督职责，督促各科室所队和社区村两个“施工组”一包到底，责任到人。比如，北宫镇太子峪白东自然村原为自备井供水，铸铁管道锈蚀、供水口径不足、水压不够问题频发，125户村民日常生活受到影响。北宫镇将自来水管改造纳入“民心项目池”，投入专项资金，增设增压设备，解决了村民“用水难”问题。

协商议事，问计于民。北宫镇积极搭建代表履职平台和协商议事平台，通过人大代表议事点、“面对面”对话等方式，动员辖区人大代表、共建单位、专家学者、

热心市民共同参与“民心项目”的“施工图纸”绘制，充分讨论项目实施路径与解决方案，让民生实事民做主，实现了基层治理中人与城的良性互动。比如，北宫镇鑫博西路片区内的4个居民小区因污水处理市政管线尚未接通，均采用污水处理站方式处理污水。由于处理站设置于居住区域或周边，长期异味弥漫，严重影响了居民的生活质量和社区的环境卫生，成为一项困扰社区的基层治理难题。2024年4月，在镇党委、镇政府的积极协调下，区水务局、区城管委、北京市排水集团、恒盛宏大公司与辖区物业等相关单位针对片区内污水处理难题进行协商，最终形成了由政府主导、企业筹资的排水问题解决方案。在协商过程中，人大代表发挥了重要作用。曾经担任人民调解员的镇人大代表李俊霞牵头成立了议事点，多次协调社区、物业和选民

坐在一起三方议事，一同参与“吹哨报到”，并全过程监督污水管线建设方案的制定和实施，有力推动了问题解决。

“民心项目池”让基层人大工作有了新的抓手

如何在“民心项目池”工作机制建设中更好发挥人大作用，将人大制度优势转化为治理效能，是镇人大研究思考的重要课题。近年来，在镇党委的坚强领导下，镇人大聚焦“民心项目池”工作机制建设，自觉践行全过程人民民主重大理念，充分发挥在密切同人民群众联系中的带头作用，组织人大代表通过视察调研、走访座谈等形式，广泛倾听群众意见建议，助推“接诉即办”向“未诉先办”转型升级，以“小项目”撬动“大治理”，督促推动群众的“急难愁盼”转化为看得见、摸得着的幸福实景。

确保群众“找得到人”。镇人大以代表之家、代表联络站为阵地，持续强化代表联系群众履职平台建设，形成了“代表联系月”固定接待和不定时的接待相结合的工作机制，并在每个联络站设立专人负责，做到“来访有登记、登记有反映、反映有处理、处理有结果”，真正打通了代表联系群众的“最后一米”。近年来，镇人大通过加强“人大议事点”建设，组织代表、选民、政府三方“面对面”座谈交流等方式，不断丰富人大代表联系



2023年3月，丰台区北宫镇人大代表在辛庄村代表联络站接待选民，收集意见建议。图/北宫镇人大

2025年3月，丰台区北宫镇人大在大灰厂社区代表议事点开展“代表面对面”座谈交流。
图/北宫镇人大



辖区群众的方式；在“家站点”的基础上，推进代表履职“微”格建设，将代表联络触角延伸到社区村“网格”中，利用居民微信群，最大限度倾听民声、反映民意。

确保群众“说得上话”。镇人大紧扣全镇经济社会发展大局，紧贴人民群众美好生活需要，依托“代表在倾听”“三边检查”等代表活动机制，更好倾听群众意见建议，有力推动社情民意转化为“民心项目”，进一步畅通了人民群众意见诉求的办理解决渠道。比如，大灰厂社区房屋建成年代久远且没有配装电梯，辖区200余名老年人、残疾人上下楼出行难题亟待解决。区、镇两级人大代表王海娜积极发挥代表作用，多次走访调研，与镇政府相关科室沟通协调，通过“民心项目池”购置了2台小型爬楼机，为特殊人群出行提供了便利

和安全保障。

确保群众“办得成事”。“民心项目池”工作模式实施以来，已完成244个民心项目，清单式管理、项目化推进的方式，将民生实具体化为一个个可操作、可衡量的项目，明确了责任主体、完成时限和具体任务。镇人大坚持寓支持于监督之中，支持政府打破部门壁垒，有效形成条块融合、逐级负责、综合治理的工作模式，促进民生实项目办理实效的全面提升。从更新小区自行车棚、打造提升文化广场，增设儿童设施、实施校园周边交通安全整治，到投入资金改造村级供水设备、协调解决困扰居民多年的老旧小区雨水排放及供暖改造难题，一件件民生小事，架起了政府与群众的“连心桥”，有诉即办，纾困解难，群众的痛点难点问题得到有效解决。比如，丰台

区第一小学北宫分校毗邻小区主干道，早晚高峰车流人流密集，道路标识磨损严重，给学生上下学过马路带来安全隐患。社区积极将校园周边交通安全整治纳入“民心项目池”，专门协调辖区企业、学校、交管部门等单位，就安装礼让标识、施划斑马线征求意见，达成一致解决方案。通过对该点位安装礼让标识、施划标识线，有效规范了校园周边交通安全秩序，切实保障了学校师生交通安全。

下一步，北宫镇人大将继续把“家站点”代表履职阵地打造成基层的“民情哨岗”，结合“接诉即办”工作，组织代表深入选民中“寻诉即办”，将群众“急难愁盼”纳入“民心项目池”，督促推动问题解决，更好凝聚基层治理合力，书写更多温暖人心的民生篇章! 



北京市行政区划变迁和各区功能定位

文 / 本刊 张巍

北京是一座历史悠久的城市，城内各区域定位的形成既有历史因素的影响，更受时代背景塑造。回顾建国以来北京市历次行政区划的变迁和市域范围的扩大，梳理城市各个区域功能定位，不仅能够窥见城市发展的轨迹，更展现了不同时期北京作为首都，为适应国家发展需要所做出的积极探索和务实行动。

一、北京市域范围与行政区划框架的形成

新中国成立以来，在党中央、国务院的领导下，为适应政治建设需要和经济发展需要，北京市行政

区划经历了多次调整，逐步形成了如今16个区的格局。

（一）“小而多”的复杂格局

1949年1月31日，北平和平解放。2月3日，在人民解放军进入北平当天，北平市军事管制委员会接管了20个区政府，同时组建了各区新的区政府。为适应安定社会秩序和镇压反革命的需要，根据原来行政区划，北平市军事管制委员会临时划定全市为32个区。

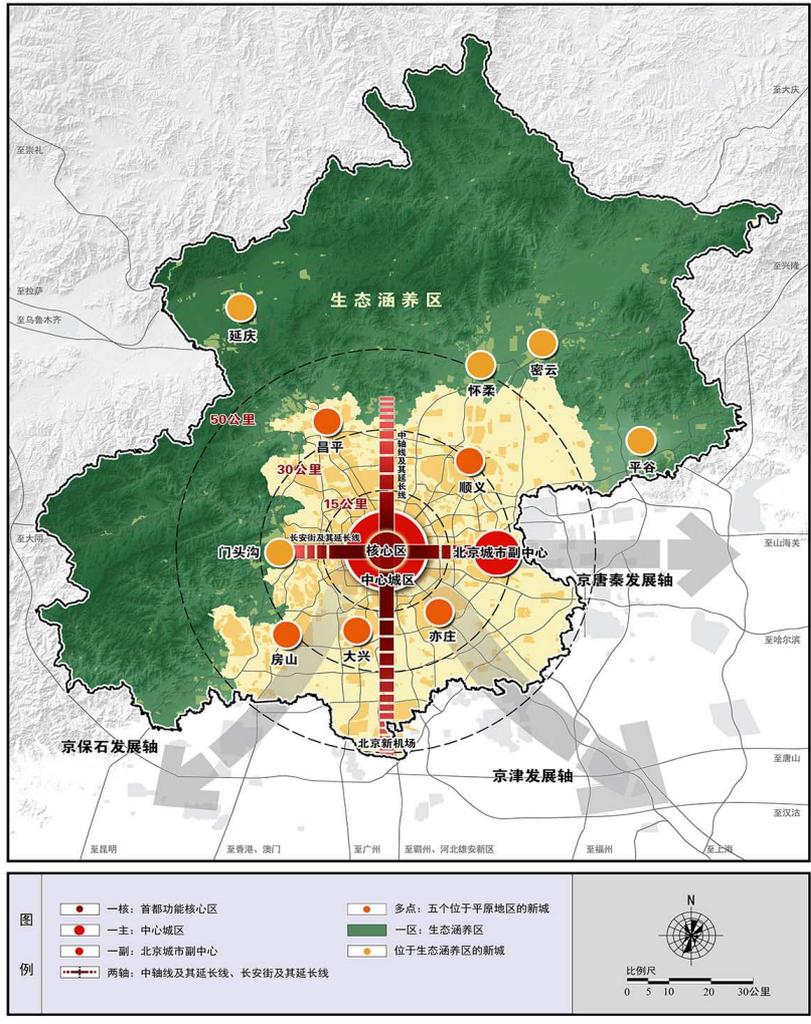
其中，城区总面积不足一百平方公里，分为12个区，以前三门（正阳门、宣武门、崇文门）为界，以北称内七区、以南称外五

区，这种紧密而精致的棋盘式区划，源自清末至民国的传统。城区外围分布着8个郊区，大体相当于如今朝阳、海淀、丰台的大部分地区。加上1948年解放军进入北平郊区时，划定的东至通县、南至黄村、西南至长辛店、西北至香山、北至沙河和小汤山的12个军事管制区，构成了北平32个区的复杂格局。

接管任务完成后，为便于进一步管理，1949年6月，华北人民政府批准北平市将距市中心较远、与当时城市建设关系不大的农村划回原建制，即将黄村等46个自然村和丰台南端的高家堡等4个村划归河

北京城市总体规划（2016年—2035年）

图02 市域空间结构规划图



外城4个区。当时，北京城内各区性质略有差别，如聂荣臻在报告中指出，第一区（内城东南部）为居民商业区，第六区（外城中北部）为商业区，第七区（外城东部）为手工业和劳动人民居住区。

1952年，北京区划再次整合，缩减为13个区，形成7城区6郊区的格局，同时，各区开始以地名命名。6月，城区9个区调整为7个区：第五区、第九区撤销，分别并入临近区。围绕故宫的第一至四区改称东单区、西单区、东四区、西四区；前三门以南，六至八区分别改称前门区、崇文区、宣武区。郊区并为6个区，分别为东郊区、南苑区、丰台区、海淀区、石景山区、门头沟区，和现在的名称基本一致。7月，因经济建设需要，报经中央人民政府政务院华北行政委员会批准，河北省宛平县全部和房山、良乡两县的一部分区、村划归北京。9月，除宛平县所属北安河等9个村划归海淀区外，宛平县及房山、良乡二县划归北京市的行政区域，与门头沟区合并组成了京西矿区。

（三）行政区划框架的基本形成

20世纪50年代至60年代初，北京市域范围与行政区划框架基本形成，即8区9县的区划格局，其中1958年是行政区划调整最大的年份。为发展能源产业和重工业，北京市自20世纪60年代到80年代，还专门设立了石景山区和燕山区，形成了10区8县的区划格局。

北省；长辛店南部的岗洼等12个村划归察哈尔省；另有昌平县的西北旺、东北旺、后厂、傅家窑、后营等5个村划归北平。此外，为减少行政单位，北平将原有郊区从20个区调整为8个区。经过调整，市域较2月有所减小，全市行政区划变为20个区。

（二）从以数字命名到以地名命名

1949年9月，中国人民政治协商会议决定新中国定都北京，北平改名为北京，设北京市行政区，直属中央人民政府管辖。建国初期，北京市界和行政区划曾多次变更。

当时，区辖面积过小，机构多，权力分散的弊端凸显，庞大的行政机构也造成干部人员明显不足，影响工作开展。1950年8月召开的北京市第二届第三次各界人民代表会议上，时任北京市市长聂荣臻在《关于执行一九五〇年度工作计划的报告》中指出，“为了便于领导，在精简编制的条件下，适当加强区的工作，我们呈经政务院批准，已将城区十二个区并为九个区，郊区八个区并为七个区。”这一时期，北京各区统一按照数字命名，即分称第一区至第十六区，其中城区9个区还分为了内城5个区和

1955年，德胜门、安定门、东直门、朝阳门、东便门、广渠门等关厢地区分别划归西四区、东四区、东单区与崇文区管辖（关厢是城门外大街及附近居民地区。北京历史上共有16个关厢，与十六座城门对应）。1958年，原有各区中，东单、东四合并为东城区，西单、西四合并为西城区；前门区撤销，其地域分别划入原崇文区和宣武区；东郊区更名为朝阳区；京西矿区再次更名为门头沟区；石景山区被撤销，行政区域并入丰台区。

“一五”期间，北京市工业和农业都取得了显著的进步。为服务中央，给首都发展提供必要条件和空间，原属河北省的九县一市陆续划归北京管辖。1956年3月，河北省昌平县划归北京市，更名为昌平区；河北省通县所属金盏等7个乡划归东郊区。1957年，国务院批准将河北省大兴县的新建乡和顺义县内中央机场区和进场公路，先后划归北京。1958年3月，河北省所属通县、顺义、大兴、良乡、房山5个县和通州市划归北京，5月，通县与通州市合并改设通州区，房山县与良乡县合并改设周口店区，大兴县与南苑区合并改设大兴区，顺义县改为顺义区。1958年10月，河北省所属怀柔、密云、平谷、延庆4县划归北京市管辖，这是自新中国成立后北京历史上最大规模的一次扩界。这些区域的划入，不仅极大地拓展了北京的城市空间，更为其经济发展注入了新的活力，同

时确保了北京生活物资供应的稳定与可靠。至此，北京市辖有13区4县，市属区域扩展至1.68万平方公里，形成了北京市现有的行政区域范围和轮廓。

1960年初，昌平、通州、顺义、大兴、周口店等5个区被陆续撤销，分别设立昌平县、通县、顺义县、大兴县、房山县。

1963年6月，经国务院批准，北京市将首钢及周围地区从丰台区单列出来，设立了石景山办事处，行政级别为区级。1967年8月，石景山办事处改称石景山区。

为促进石油化工产业的发展，1974年8月，设立石油化工区办事处，行政级别为区级，以房山县部分行政区域为石油化工区办事处行政区域。1980年10月石油化工区办事处撤销，改设燕山区，直至1986年燕山区与房山县合并为房山区。

（四）16区格局的定型

自20世纪80年代起，北京市18个区县的行政区划经历了较长稳定期。改革开放后北京市经济快速发展，远郊区城市化进程也十分迅速，90年代以来，“撤县设区”迎来高潮。新世纪，中心城区亦有所调整，行政区划更加合理，至2015年定型为现在的16个区的格局。

1997年至2002年，通县、顺义县、昌平县、大兴县、怀柔县、平谷县先后撤销，设立通州区、顺义区、昌平区、大兴区、怀柔区、平谷区。2015年，延庆县、密云县撤县设区。至此，北京结束设县历

史，实现完全城区化管理。

2010年7月，原东城区、崇文区撤销，设立新的东城区；原西城区、宣武区撤销，设立新的西城区。

二、当前北京空间布局及各区定位

2017年9月，中共中央、国务院关于对《北京城市总体规划（2016年—2035年）》的批复强调，突出把握首都发展、减量集约、创新驱动、改善民生的要求，根据市域内不同地区功能定位和资源环境条件，形成“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间布局，促进主副结合发展、内外联动发展、南北均衡发展、山区和平原地区互补发展。落实新版城市总规要求，北京市着力改变单中心集聚的发展模式，构建北京新的城市发展格局。

（一）一核：首都功能核心区

包括东城区和西城区两个行政区，总面积92.5平方公里。这里是全国政治中心、文化中心和国际交往的核心承载区，是历史文化名城保护的重点地区，是展示国家首都形象的重要窗口地区。

首都功能核心区充分体现城市战略定位，全力做好“四个服务”，维护安全稳定，保障中央党政军领导机关高效开展工作。保护古都风貌，传承历史文脉。有序疏解非首都功能，加强环境整治，优化提升首都功能。改善人居环境，补充完善城市基本服务功能，加强精细化管理，创建国际一流的和谐

宜居之都的首善之区。

（二）一主：中心城区

包括东城区、西城区、朝阳区、海淀区、丰台区、石景山区在内的城六区，是全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心的集中承载地区，建设国际一流的和谐宜居之都的关键地区，疏解非首都功能的主要地区。以两轴为统领，围绕核心区，中心城区在西北部地区、东北部地区、南部地区形成主体功能、混合用地的空间布局，保障和服务首都功能优化提升。

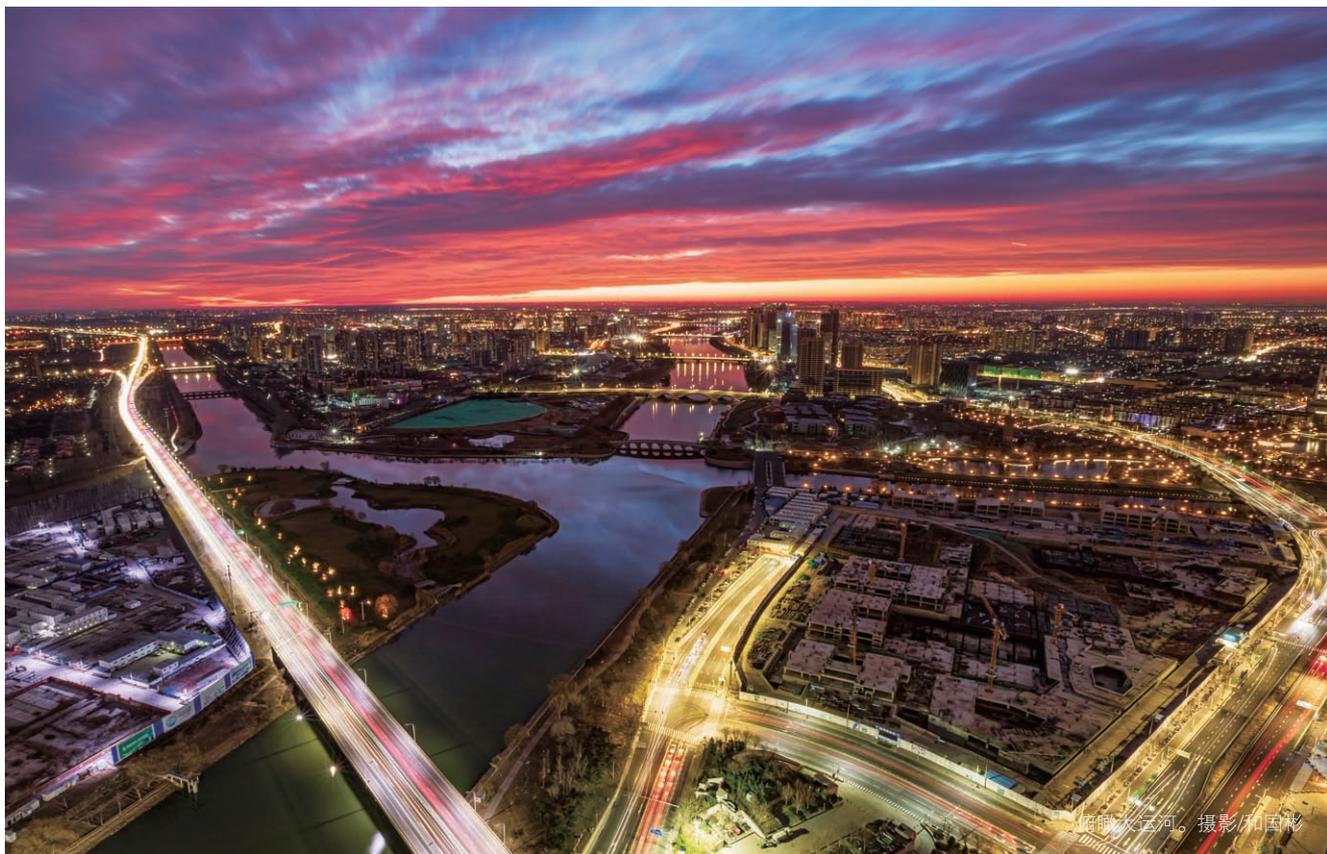
西北部地区主要指海淀区、石景山区，应充分发挥智力密集优势，加强高等学校、科研院所、产业功能区的资源整合，不断优化科

技创新服务环境，提升科技创新和文化创意产业发展水平。其中，海淀区应建设成为具有全球影响力的全国科技创新中心核心区，服务保障中央政务功能的重要地区，历史文化传承发展典范区，生态宜居和谐文明示范区，高水平新型城镇化发展路径的实践区。石景山区应建设成为国家级产业转型发展示范区，绿色低碳的首都西部综合服务区，山水文化融合的生态宜居示范区。

东北部地区主要指朝阳区东部、北部地区。应强化国际交往功能，建设成为国际一流的商务中心区、国际科技文化体育交流区、各类国际化社区的承载地。提升区域文化创新力和公共文化服务能力，

塑造创新引领的首都文化窗口区。规范和完善多样化、国际化的城市服务功能，展现良好的对外开放形象。建成大尺度生态环境建设示范区、高水平城市化综合改革先行区。

南部地区主要指丰台区、朝阳区南部地区。加强南部地区基础设施和环境建设投入，全面腾退、置换不符合城市战略定位的功能和产业，为首都生产生活提供高品质服务保障，促进南北均衡发展。其中，丰台区应建设成为首都高品质生活服务供给的重要保障区，首都商务新区，科技创新和金融服务的融合发展区，高水平对外综合交通枢纽，历史文化和绿色生态引领的新型城镇化发展区。朝阳区南部应



俯瞰大运河。摄影/张国彬

将传统工业区改造为文化创意与科技创新融合发展区。

（三）一副：北京城市副中心

这是北京“新两翼”中的“一翼”，规划范围约155平方公里，外围控制区即通州全区约906平方公里，进而辐射带动廊坊北三县地区协同发展。

北京城市副中心应当坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位，以创造历史、追求艺术的精神，以最先进的理念、最高的标准、最好的质量推进北京城市副中心规划建设，着力打造国际一流的和谐宜居之都示范区、新型城镇化示范区和京津冀区域协同发展示范区。紧紧围绕对接中心城区功能和人口疏解，发挥对疏解非首都功能的示范带动作用，促进行政功能与其他城市功能有机结合，以行政办公、商务服务、文化旅游为主导功能，形成配套完善的城市综合功能。

（四）两轴：中轴线及其延长线、长安街及其延长线

中轴线及其延长线为传统中轴线及其南北向延伸，传统中轴线南起永定门，北至钟鼓楼，长约7.8公里，向北延伸至燕山山脉，向南延伸至北京新机场、永定河水系。中轴线及其延长线以文化功能为主，是体现大国首都文化自信的代表地区。中轴线既是历史轴线，也是发展轴线。既要延续历史文脉，展示传统文化精髓，又要做好有机更新，体现现代文明魅力。

长安街及其延长线以天安门广

场为中心东西向延伸，其中复兴门到建国门之间长约7公里，向西延伸至首钢地区、永定河水系、西山山脉，向东延伸至北京城市副中心和北运河、潮白河水系。长安街及其延长线始终保持庄严、沉稳、厚重、大气的形象气质，是充分发挥展示大国首都形象和中华文化魅力的重要窗口。

（五）多点：5个平原新城

即顺义、大兴、亦庄、昌平、房山的新城及地区，是首都面向区域协同发展的重要战略门户，也是承接中心城区适宜功能、服务保障首都功能的重点地区。

其中，顺义定位为港城融合的国际航空中心核心区，创新引领的区域经济提升发展先行区，城乡协调的首都和谐宜居示范区。大兴定位为面向京津冀的协同发展示范区，科技创新引领区，首都国际交往新门户，城乡发展深化改革先行区。亦庄定位为具有全球影响力的创新型产业集群和科技服务中心，首都东南部区域创新发展协同区，战略性新兴产业基地及制造业转型升级示范区，宜居宜业绿色城区。昌平定位为首都西北部重点生态保育及区域生态治理协作区，具有全球影响力的全国科技创新中心重要组成部分和国际一流的科教新区，特色文化旅游和生态休闲区，城乡综合治理和协调发展的先行示范区。房山定位为首都西南部重点生态保育及区域生态治理协作区，京津冀区域京保石发展轴上的重要

节点，科技金融创新转型发展示范区，历史文化和地质遗迹相融合的国际旅游休闲区。

（六）一区：生态涵养区

包括门头沟区、平谷区、怀柔区、密云区、延庆区，以及昌平区和房山区的山区。生态涵养区是首都重要的生态屏障和水源保护地，是京津冀协同发展格局中西北部生态涵养区的重要组成部分，也是北京的大氧吧和保障首都可持续发展的关键区域。

门头沟定位为首都西部重点生态保育及区域生态治理协作区，首都西部综合服务区，京西特色历史文化旅游休闲区。平谷定位为首都东部重点生态保育及区域生态治理协作区，服务首都的综合性物流口岸，特色休闲及绿色经济创新发展示范区。怀柔定位为首都北部重点生态保育及区域生态治理协作区，服务国家对外交往的生态发展示范区，绿色创新引领的高端科技文化发展区。密云定位为首都最重要的水源保护地及区域生态治理协作区，国家生态文明先行示范区，特色文化旅游休闲及创新发展示范区。延庆定位为首都西北部重要生态保育及区域生态治理协作区，生态文明示范区，国际文化体育旅游休闲名区，京西北科技创新特色发展区。昌平和房山的山区，按照生态涵养区的总体要求，着力建设首都西北、西南部生态屏障，构建较高品质的特色历史文化旅游和生态休闲区。✍

图片报道

6月11日至12日，市人大常委会组织全国人大北京团代表，就做好本市“十五五”规划纲要编制工作、推动经济社会高质量发展开展专题调研。全国人大北京团代表、市人大常委会主任李秀领参加。



图为6月12日，代表们在门头沟区檀谷商圈了解门店运营、潮流艺术活动举办、文旅新地标培育等情况。摄影/吕亚南



图为6月12日，代表们在朝阳区来广营地区养老服务中心，察看养老机构建设和服务开展情况。摄影/吕亚南



摄影作品欣赏

竞发西湖

摄影 / 雨阳