

北京人大

2018**11**
总第227期

习近平在民营企业座谈会上的讲话

李伟在北京市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上的讲话

在法治下推进改革 在改革中完善法治



市十五届人大常委会举行第八次会议



市十五届人大常委会举行第八次会议，任命陈雍为市监察委员会副主任、代理主任，接受张工、阴和俊辞去北京市副市长职务。市人大常委会主任李伟主持会议。市人大常委会副主任庞丽娟、闫傲霜、李颖津、张清、侯君舒，秘书长刘云广出席会议。副市长杨斌、市高级人民法院院长寇昉、市人民检察院检察长敬大力列席会议。

- 1. 市人大常委会主任李伟向新当选的市监察委员会副主任、代理主任陈雍颁发任命书
- 2. 陈雍进行宪法宣誓
- 3.4.5. 投票表决相关人事任免事项
(摄影/薛睿杰)

1	2
3	
4	5



加强理论武装 提高政治站位 增强工作能力

本刊编辑部

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，科学阐述了国家根本政治制度的历史必然、特点优势、实践要求，明确提出了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务，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。

栗战书委员长强调指出，学习好、研究好、宣传好、贯彻好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，是人大同志的首要任务和看家本领，也是做好新时代人大工作的根本保证。贯彻落实这一要求，我们必须加强思想统领，努力深思悟践，不断推进人民代表大会制度和人大工作与时俱进、完善发展。

要在学习上下功夫。建立常态化长效化的学习制度，坚持原原本本学习、持续深入学习，坚持学原著、读原文、悟原理，坚持联系地、系统地、全部地学习习近平新时代中国特色社会主义思想，全面把握“八个明确”和“十四个坚持”的丰富内涵，全面领会习近平总书记关于各方面工作的重要思想、重要论述，同时要立足人大工作实际，学深悟透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，做到常学常新、常用常新，切实把学习成果转化为推进人大工作的强大精神动力。

要在理论研究上下功夫。坚持问题导向，理论联系实际，围绕总书记的重要思想，结合中华文明历史传承，结合我国革命建设改革的伟大实践，结合人民代表大会制度的发展历程，深入研究阐释人民代表大会制度的历史必然、巨大功效、特点优势和世界意义等，进一步坚定制度自信。认真总结提炼人民代表大会制度建设和人大工作的好经验好做法，研究新情况新问题，不断深化对人大工作规律的认识和把握。

要在宣传上下功夫。牢牢掌握人大新闻舆论工作的主动权、话语权，既要做好会议宣传，也要做好日常宣传；既要用好传统媒体，也要用好新媒体；既要重视提前策划，也要重视宣传效果，综合运用多种形式和渠道，大力宣传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，大力宣传人民代表大会制度的特点和优势，大力宣传北京市各级人大工作的进展和成效，多用鲜活生动的事实，多用通俗易懂的语言，讲好人大故事，让国家根本政治制度深入人心。

要在贯彻落实上下功夫。紧跟习近平总书记的指示要求，紧跟党中央决策部署，自觉把人大工作放到党和国家工作大局、本地区中心任务中去思考、谋划和推进。紧紧围绕市委提出的加强“四个中心”建设、提高“四个服务”水平、做好“三件大事”、打好“三大攻坚战”等中心任务，更加自觉地落实中央批复的新版北京城市总体规划，更加密切地关注人民群众对城市发展便利性、宜居性、多样性、公正性、安全性的新需求，更加系统研究北京作为超大城市在人口资源环境方面存在的突出问题，更加主动地听取人大代表和人民群众的意见建议，推动人大工作更加符合实际、更加贴近群众、更加精准有效，更好地服务党和国家大局、保障首都改革发展。✍



2018年第11期
总第227期

主管主办单位 北京市人大常委会
编辑出版 《北京人大》编辑部
国内刊号 CN11-4553/D
出版日期 每月10日

编辑委员会

主 任	刘云广			
副 主 任	崔新建			
委 员	马曙光	王玉江	王荣梅	车克欣
	田洪俊	朱光彤	刘玉芳	刘军(执行)
	刘 军	刘长利	孙 强	孙 杰
	杜灵欣	李文起	李玉君	李昌安
	张伯旭	张 越	陈 永	陈宏志
	陈国才	邵 恒	金树东	金 晖
	郝志兰	胡耀刚	郭 森	黄 强
	彭丽霞			

主 编 刘 军

编辑部

主 任	穆晓玲
编 辑	薛睿杰 何纯谱 宁晓雯
	张雪松 史 健 丁 琦
责 任 编 辑	薛睿杰
编 务	王兰英
美 编	王文静
采 编 室	(010)65291955/1905/1901/1951
发 行 室	(010)65291903/1953
通 联	(010)65291955
传 真	(010)65291903
电 子 邮 箱	bjrdzazhi@bjrd.gov.cn
通 讯 地 址	北京市朝阳区建国门南大街6号
邮 政 编 码	100022
广告经营许可证	京朝工商广字第0218号
印 刷	廊坊市佳艺印务有限公司
发 行	北京中邮弘发(北京)贸易有限公司
定 价	6.00元

卷首语

- 01 加强理论武装 提高政治站位 增强工作能力

高层声音

- 04 习近平在民营企业座谈会上的讲话
09 更好发挥人大代表作用 履行宪法法律赋予职责

专稿

- 10 加强思想统领 努力学思悟践 以首善标准做好新时代北京人大工作
——在北京市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上的讲话

特别关注

- 16 在法治下推进改革 在改革中完善法治
从“加强法制”到“厉行法治”
——改革开放40年法治建设历程、成就和经验启示
24 改革开放以来本市立法实践与发展
27 推进法治中国首善之区建设 精心编制五年立法规划
——市人大常委会法制办公室负责人就五年立法规划答本刊
31 精准立法 服务首都发展大局
33 促进法律有效实施 建设良好法治环境
35 立法工作有力保障首都改革发展



图/中新社

特别报道

- 40 以首善标准做好新时代北京人大工作
——北京市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综述
43 全国人大北京团开展专题调研
47 北京市人民代表大会制度理论研究会换届大会召开
49 聚焦养老难题 推进“医养结合”
——市人大常委会就居家养老健康服务工作开展专题调研

立法经纬

- 52 开展评估 完善法治 促进乡村振兴



11月9日，市人大常委会组织代表开展会前集中视察。图为“全面落实首都城市战略定位，全力推进全国科技创新中心建设”座谈会现场。摄影/薛睿杰

研究与探索(合作栏目)

- 54 加强人大立法工作协同 助力京津冀协同发展
- 56 坚持以人为本 建设高水平无障碍公共环境

知情知政

- 58 投资建设四十年 提质增效谱新篇
——改革开放40年北京市固定资产投资成就回顾

基层人大

- 61 多措并举 推动学前教育再上新台阶

- 63 欢迎订阅2019年度《北京人大》



《北京人大》微信订阅号正式开通!

扫描二维码即可关注

在民营企业座谈会上的讲话

(2018年11月1日)

习近平

大家好！今天，我们召开这个座谈会，主要是听听大家对经济发展形势和民营经济发展的意见和建议。首先，我向在座各位民营企业家和全国广大民营企业家，致以诚挚的问候！

刚才，几位民营企业代表发了言，提出了不少有价值的意见和建议，有关部门要认真研究吸收。下面，结合大家发言和关心的问题，我讲几点意见。

我国非公有制经济，是改革开放以来在党的方针政策指引下发展起来的。公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，是中国特色社会主义制度的重要组成部分，也是完善社会主义市场经济体制的必然要求。党的十一届三中全会以后，我们党破除所有制问题上的传统观念束缚，为非公有制经济发展打开了大门。1980年，温州的章华妹领到了第一张个体工商户营业执照。到1987年，全国城镇个体工商等各行业从业人员已达569万人，一大批民营企业蓬勃兴起。1992年邓小平同志南方谈话发表后，兴起了新一轮创业兴业、发展民营经济的热潮，很多知名大型民营企业都是这个时期起步的。

党的十五大把“公有制为主体、多种所有制经济共同发展”确立为我国的基本经济制度，明确提出“非公有制经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分”。党的十六大提出“毫不动摇地巩固和发展公有制经济”，“毫不动摇地鼓励、支持和引导非公有制经济发展”。党的十八大进一步提出“毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展，保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护”。

党的十八大以来，我多次重申坚持基本经济制度，坚持“两个毫不动摇”。党的十八届三中全会提出，公有制经济和非公有制经济都是社会主义市场经济的重要组成部分，都是我国经济社会发展的重要基础；公有制经济财产权不可侵犯，非公有制经济财产权同样不可侵犯；国家保护各种所有制经济产权和合法利益，坚持权利平等、机会平等、规则平等，废除对非公有制经济各种形式的不合理规定，消除各种隐性壁垒，激发非公有制经济活力和创造力。党的十八届四中全会提出要“健全以公平为核心原则的产权保护制度，加强对各种所有制经济组织和自然人财产权的保护，清理有违公平的法律法规条款”。党的十八届五中全会强调要“鼓励民营企业依法进入更多领域，引入非国有资本参与国有企业改革，更好激发非公有制经济活力和创造力”。党的十九大把“两个毫不动摇”写入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略，作为党和国家一项大政方针进一步确定下来。

2016年3月4日，我在参加全国政协十二届四次会议民建、工商联界委员联组会时，专门就坚持我国基本经济制度问题发表了讲话，阐明了党和国家对待民营经济的方针政策。今天开这个会，目的是集思广益、坚定信心、齐心协力，保持和增强我国民营经济发展良好势头。

今年10月20日，我专门就民营经济发展问题给“万企帮万村”行动中受表彰的民营企业企业家回信，强调改革开放40年来，民营企业蓬勃发展，民营经济从小到大、由弱变强，在稳定增长、促进创新、增加就业、改善民生等方面发挥了重要作用，成为推动经济社会发展的重要力量。支持民营企业发展，是党中央的一贯方针，这一点丝毫不会动摇。

一、充分肯定我国民营经济的重要地位和作用

今年是改革开放40周年。40年来，我国民营经济从小到大、从弱到强，不断发展壮大。截至2017年底，我国民营企业数量超过2700万家，个体工商户超过6500万户，注册资本超过165万亿元。概括起来说，民营经济具有“五六七八九”的特征，即贡献了50%以上的税收，60%以上的国内生产总值，70%以上的技术创新成果，80%以上的城镇劳动就业，90%以上的企业数量。在世界500强企业中，我国民营企业由2010年的1家增加到2018年的28家。我国民营经济已经成为推动我国发展不可或缺的力量，成为创业就业的主要领域、技术创新的重要主体、国家税收的重要来源，为我国社会主义市场经济发展、政府职能转变、农村富余劳动力转移、国际市场开拓等发挥了重要作用。长期以来，广大民营企业企业家以敢为人先的创新意识、锲而不舍的奋斗精神，组织带领千百万劳动者奋发努力、艰苦创业、不断创新。我国经济发展能够创造中国奇迹，民营经济功不可没！

我们党在坚持基本经济制度上的观点是明确的、一贯的，从来没有动摇。我国公有制经济是长期以来在国家发展历程中形成的，积累了大量财富，这是全体人民的共同财富，必须保管好、使用好、发展好，让其不断保值增值，决不能让大量国有资产闲置了、流失了、浪费了。我们推进国有企业改革发展、加强对国有资产的监管、惩治国有资产领域发生的腐败现象，都是为了这个目的。同时，我们强调把公有制经济巩固好、发展好，同鼓励、支持、引导非公有制经济发展不是对立的，而是有机统一的。公有制经济、非公有制经济应该相辅相成、相得益彰，而不是相互排斥、相互抵消。

一段时间以来，社会上有的人发表了一些否定、怀疑民营经济的言论。比如，有的人提出所谓“民营经济离场论”，说民营经济已经完成使命，要退出历史舞台；有的人提出所谓“新公私合营论”，把现在的混合所有制改革曲解为新一轮“公私合营”；有的人说加强企业党建和工会工作是要对民营企业进行控制，等等。这些说法是完全错误的，不符合党的大政方针。

在这里，我要再次强调，非公有制经济在我国经济社会发展中的地位和作用没有变！我们毫不动摇鼓励、支持、引导非公有制经济发展的方针政策没有变！我们致力于为非公有制经济发展营造良好环境和提供更多机会的方针政策没有变！我国基本经济制度写入了宪法、党章，这是不会变的，也是不能变的。任何否定、怀疑、动摇我国基本经济制度的言行都不符合党和国家方针政策，都不要听、不要信！所有民营企业和民营企业企业家完全可以吃下定心丸、安心谋发展！

总之，基本经济制度是我们必须长期坚持的制度。民营经济是我国经济制度的内在要素，民营企业和民营企业企业家是我们自己人。民营经济是社会主义市场经济发展的重要成果，是推动社会主义市场经济发展的重要力量，是推进供给侧结构性改革、推动高质量发展、建设现代化经济体系的重要主体，也是我们党长期执政、团结带领全国人民实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦的重要力量。在全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化国家的新征程中，我国民营经济只能壮大、不能弱化，不仅不能“离场”，而且要走向更加广阔的舞台。

二、正确认识当前民营经济发展遇到的困难和问题

近来，一些民营企业在经营发展中遇到不少困难和问题，有的民营企业家形容为遇到了“三座大山”：市场的冰山、融资的高山、转型的火山。这些困难和问题成因是多方面的，是外部因素和内部因素、客观原因和主观原因等多重矛盾问题碰头的结果。

一是国际经济环境变化的结果。一段时间以来，全球经济复苏进程中风险积聚，保护主义、单边主义明显抬头，给我国经济和市场预期带来诸多不利影响。民营企业占我国出口总额的45%，一些民营出口企业必然会受到影响，那些为出口企业配套或处在产业链上的民营企业也会受到拖累。

二是我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段的结果。当前，我们正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期，经济扩张速度会放缓，但消费结构全面升级，需求结构快速调整，对供给质量和水平提出了更高要求，必然给企业带来转型升级压力。在结构调整过程中，行业集中度一般会上升，优势企业胜出，这是市场优胜劣汰的正常竞争结果。市场有波动、经济有起伏、结构在调整、制度在变革，在这样一个复杂背景下，部分民营企业遇到困难和问题是难免的，是客观环境变化带来的长期调整压力。对高质量发展的要求，民营企业和国有企业一样都需要逐步适应。

三是政策落实不到位的结果。近年来，我们出台的支持民营经济发展的政策措施很多，但不少落实不好、效果不彰。有些部门和地方对党和国家鼓励、支持、引导民营企业发展的大政方针认识不到位，工作中存在不应该有的政策偏差，在平等保护产权、平等参与市场竞争、平等使用生产要素等方面还有很大差距。有些政策制定过程中前期调研不够，没有充分听取企业意见，对政策实际影响考虑不周，没有给企业留出必要的适应调整期。有些政策相互不协调，政策效应同向叠加，或者是工作方式简单，导致一些初衷是好的政策产生了相反的作用。比如，在防范化解金融风险过程中，有的金融机构对民营企业惜贷不敢贷甚至直接抽贷断贷，造成企业流动性困难甚至停业；在“营改增”过程中，没有充分考虑规范征管给一些要求抵扣的小微企业带来的税负增加；在完善社保缴费征收过程中，没有充分考虑征管机制变化过程中企业的适应程度和带来的预期紧缩效应。对这些问题，要根据实际情况加以解决，为民营企业发展营造良好环境。

当前，我国民营经济遇到的困难也有企业自身的原因。在经济高速增长时期，一部分民营企业经营比较粗放，热衷于铺摊子、上规模，负债过高，在环保、社保、质量、安全、信用等方面存在不规范、不稳健甚至不合规合法的问题，在加强监管执法的背景下必然会面临很大压力。

应该承认，当前一些民营经济遇到的困难是现实的，甚至相当严峻，必须高度重视。同时，也要认识到，这些困难是发展中的困难、前进中的问题、成长中的烦恼，一定能在发展中得到解决。我相信，只要我们坚持基本经济制度，落实好党和国家方针政策，民营经济就一定能够实现更大发展。

三、大力支持民营企业发展壮大

保持定力，增强信心，集中精力办好自己的事情，是我们应对各种风险挑战的关键。当前，我国经济运行总体平稳、稳中有进，主要指标保持在合理区间。同时，我国经济发展的不确定性明显上升，下行压力有所加大，企业经营困难增多。这些都是前进中必然遇到的问题。

面对困难挑战，我们要看到有利条件，增强对我国经济发展的必胜信心。一是我国拥有巨大的发展韧性、潜力和回旋余地，我国有13亿多人口的内需市场，正处于新型工业化、信息化、城镇化、农业现

代化同步发展阶段，中等收入群体扩大孕育着大量消费升级需求，城乡区域发展不平衡蕴藏着可观发展空间。二是我国拥有较好的发展条件和物质基础，拥有全球最完整的产业体系和不断增强的科技创新能力，总储蓄率仍处于较高水平。三是我国人力资本丰富，有9亿多劳动力人口，其中超过1.7亿是受过高等教育或拥有专业技能的人才，每年毕业的大学生就有800多万，劳动力的比较优势仍然明显。四是我国国土面积辽阔，土地总量资源丰富，集约用地潜力巨大，也为经济发展提供了很好的空间支撑。五是综合各方面因素分析，我国经济发展健康稳定的基本面没有改变，支撑高质量发展的生产要素条件没有改变，长期稳中向好的总体势头没有改变，同主要经济体相比，我国经济增长仍居世界前列。六是我国拥有独特的制度优势，我们有党的坚强领导，有集中力量办大事的政治优势，全面深化改革不断释放发展动力，宏观调控能力不断增强。

从外部环境看，世界经济整体呈现复苏回暖势头，和平与发展仍是时代潮流。今年前三季度我国进出口保持了稳定增长势头，同主要贸易伙伴进出口贸易总额均实现增长。随着共建“一带一路”扎实推进，我国同“一带一路”沿线国家的投资贸易合作加快推进，成为我们外部经济环境的新亮点。

总之，只要我们保持战略定力，坚持稳中求进工作总基调，以供给侧结构性改革为主线，全面深化改革开放，我国经济就一定能够加快转入高质量发展轨道，迎来更加光明的发展前景。

在我国经济发展进程中，我们要不断为民营经济营造更好发展环境，帮助民营经济解决发展中的困难，支持民营企业改革发展，变压力为动力，让民营经济创新源泉充分涌流，让民营经济创造活力充分迸发。为此，要抓好6个方面政策举措落实。

第一，减轻企业税费负担。要抓好供给侧结构性改革降成本行动各项工作，实质性降低企业负担。要加大减税力度。推进增值税等实质性减税，而且要简明易行好操作，增强企业获得感。对小微企业、科技型初创企业可以实施普惠性税收免除。要根据实际情况，降低社保缴费名义费率，稳定缴费方式，确保企业社保缴费实际负担有实质性下降。既要以最严格的标准防范逃避税，又要避免因为不当征税导致正常运行的企业停摆。要进一步清理、精简涉及民间投资管理的行政审批事项和涉企收费，规范中间环节、中介组织行为，减轻企业负担，加快推进涉企行政事业性收费零收费，降低企业成本。一些地方的好做法要加快在全国推广。

第二，解决民营企业融资难融资贵问题。要优先解决民营企业特别是中小企业融资难甚至融不到资问题，同时逐步降低融资成本。要改革和完善金融机构监管考核和内部激励机制，把银行业绩考核同支持民营经济发展挂钩，解决不敢贷、不愿贷的问题。要扩大金融市场准入，拓宽民营企业融资途径，发挥民营银行、小额贷款公司、风险投资、股权和债券等融资渠道作用。对有股权质押平仓风险的民营企业，有关方面和地方要抓紧研究采取特殊措施，帮助企业渡过难关，避免发生企业所有权转移等问题。对地方政府加以引导，对符合经济结构优化升级方向、有前景的民营企业进行必要财务救助。省级政府和计划单列市可以自筹资金组建政策性救助基金，综合运用多种手段，在严格防止违规举债、严格防范国有资产流失前提下，帮助区域内产业龙头、就业大户、战略新兴行业等关键重点民营企业纾困。要高度重视三角债问题，纠正一些政府部门、大企业利用优势地位以大欺小、拖欠民营企业款项的行为。

第三，营造公平竞争环境。要打破各种各样的“卷帘门”“玻璃门”“旋转门”，在市场准入、审批许可、经营运行、招投标、军民融合等方面，为民营企业打造公平竞争环境，给民营企业发展创造充足市场空间。要鼓励民营企业参与国有企业改革。要推进产业政策由差异化、选择性向普惠化、功能性

转变，清理违反公平、开放、透明市场规则的政策文件，推进反垄断、反不正当竞争执法。

第四，完善政策执行方式。任何一项政策出台，不管初衷多么好，都要考虑可能产生的负面影响，考虑实际执行同政策初衷的差别，考虑同其他政策是不是有叠加效应，不断提高政策水平。各地区各部门要从实际出发，提高工作艺术和管理水平，加强政策协调性，细化、量化政策措施，制定相关配套举措，推动各项政策落地、落细、落实，让民营企业从政策中增强获得感。去产能、去杠杆要对各类所有制企业执行同样标准，不能戴着有色眼镜落实政策，不能不问青红皂白对民营企业断贷抽贷。要提高政府部门履职水平，按照国家宏观调控方向，在安监、环保等领域微观执法过程中避免简单化，坚持实事求是，一切从实际出发，执行政策不能搞“一刀切”。要结合改革督察工作，对中央全面深化改革委员会会议审议通过的产权保护、弘扬企业家精神、市场公平竞争审查等利好民营企业的改革方案专项督察，推动落实。

第五，构建亲清新型政商关系。各级党委和政府要把构建亲清新型政商关系的要求落到实处，把支持民营企业发展作为一项重要任务，花更多时间和精力关心民营企业发展、民营企业成长，不能成为挂在嘴边的口号。我们要求领导干部同民营企业家打交道要守住底线、把好分寸，并不意味着领导干部可以对民营企业家的正当要求置若罔闻，对他们的合法权益不予保护，而是要积极主动为民营企业服务。各相关部门和地方的主要负责同志要经常听取民营企业反映和诉求，特别是在民营企业遇到困难和问题情况下更要积极作为、靠前服务，帮助解决实际困难。对支持和引导国有企业、民营企业特别是中小企业克服困难、创新发展方面的工作情况，要纳入干部考核考察范围。人民团体、工商联等组织要深入民营企业了解情况，积极反映企业生产经营遇到的困难和问题，支持企业改革创新。要加强舆论引导，正确宣传党和国家大政方针，对一些错误说法要及时澄清。

第六，保护企业家人身和财产安全。稳定预期，弘扬企业家精神，安全是基本保障。我们加大反腐败斗争力度，是落实党要管党、全面从严治党的要求，是为了惩治党内腐败分子，构建良好政治生态，坚决反对和纠正以权谋私、钱权交易、贪污贿赂、吃拿卡要、欺压百姓等违纪违法行为。这有利于为民营经济发展创造健康环境。纪检监察机关在履行职责过程中，有时需要企业经营者协助调查，这种情况下，要查清问题，也要保障其合法的人身和财产权益，保障企业合法经营。对一些民营企业历史上曾经有过的一些不规范行为，要以发展的眼光看问题，按照罪刑法定、疑罪从无的原则处理，让企业家卸下思想包袱，轻装前进。我多次强调要甄别纠正一批侵害企业产权的错案冤案，最近人民法院依法重审了几个典型案例，社会反映很好。

我说过，非公有制经济要健康发展，前提是非公有制经济人士要健康成长。希望广大民营经济人士加强自我学习、自我教育、自我提升。民营企业要珍视自身的社会形象，热爱祖国、热爱人民、热爱中国共产党，践行社会主义核心价值观，弘扬企业家精神，做爱国敬业、守法经营、创业创新、回报社会的典范。民营企业要讲正气、走正道，做到聚精会神办企业、遵纪守法搞经营，在合法合规中提高企业竞争能力。守法经营，这是任何企业都必须遵守的原则，也是长远发展之道。要练好企业内功，特别是要提高经营能力、管理水平，完善法人治理结构，鼓励有条件的民营企业建立现代企业制度。新一代民营企业要继承和发扬老一辈人艰苦奋斗、敢闯敢干、聚焦实业、做精主业的精神，努力把企业做强做优。民营企业还要拓展国际视野，增强创新能力和核心竞争力，形成更多具有全球竞争力的世界一流企业。

我就讲这些，谢谢大家。☑（据2018年11月02日《人民日报》）

更好发挥人大代表作用 履行宪法法律赋予职责

中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书10月25日下午在京主持召开部分全国人大代表座谈会，听取代表们对人大工作、民主法治建设等方面的意见建议。他强调，要自觉深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，始终牢记党和人民的重托，牢固树立“四个意识”，站稳政治立场，增强政治观念、法治观念、群众观念，更好发挥人大代表来自人民、植根人民的特点，履行好宪法法律赋予的神圣职责。

栗战书说，建立与列席常委会会议的人大代表座谈机制，是全国人大常委会联系代表、接受监督的重要举措。人大代表对基层实际情况最熟悉，对党中央决策部署和宪法法律实施情况最了解，对人民群众所思所想所盼最清楚，可以把基层情况、群众呼声、思考建议充分反映出来，推动国家机关改进工作。

栗战书指出，人大代表是个光荣的称号，更是一份沉甸甸的责任。代表要把密切联系人民群众作为充分发挥作用、依法履职尽责的基本功，通过各种途径和形式深入开展调查研究，广泛听取群众意见建议，真正了解人民群众在想什么、忧什么、盼什么，号准人民群众的脉搏，汲取人民群众的智慧，当好党和国家密切联系人民群众的桥梁和纽带。

栗战书希望代表要善于反映民意、汇聚民智，代表人民意志行使职权。要全面准确反映问题，有针对性地提出意见建议，把人民群众最关心、最迫切的愿望呼声反映上来，把基层实践中的成功经验和做法总结出来，坚持从大局和全局出发、从最广大人民根本利益出发考虑问题、提出建议、行使职权。

栗战书要求，人大常委会和人大机关要为代表密切联系人民群众做好服务保障。要认真学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，总结代表工作经验，健全完善代表联系人民群众的制度机制，拓宽代表联系群众渠道。要进一步提升代表议案、建议办理实效，完善代表建议处理反馈机制，真正推动解决实际问题。要持续扩大代表对常委会、专门委员会工作的参与，认真听取采纳代表提出的意见建议。要探索建立代表联系群众的有效机制，督促代表积极联系群众、自觉接受监督。

（据2018年10月26日《人民日报》）

加强思想统领 努力学思悟践 以首善标准做好新时代北京人大工作

——在北京市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上的讲话

(2018年10月29日)

市人大常委会党组书记、主任 李伟



摄影/薛睿杰

同志们：

这次会议，是经市委批准召开的一次重要会议，主要任务是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，加强理论和实践成果交流，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”，发挥人大职能作用、提升履职能力和水平，以首善标准做好新时代北京人大工作，推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展。

今年9月26日至27日，全国人大常委会在河北石家庄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。栗战书委员长在讲话中强调，学习好、研究好、宣传好、贯彻好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，是人大同志的首要任务和看家本领，也是做好新时代人大工作的根本保证。讲话对总书记这一重要思想的主要内容作了“十个坚持”的权威概括，就是坚持党的领导，坚持走中国特色社会主义政治发展道路，坚持和完善人民代表大会制度，坚持人民当家作主，坚持全面依法治国，坚持民主集中制，坚持全面贯彻实施宪法，坚持以良法促进发展、保障善治，坚持正确监督、有效监督，坚持民有所呼、我有所应。讲话还就学习好、研究好、宣传好、贯彻好这一重要思想提出了四个方面明确要求。

10月10日，市委常委会会议专门听取了石家庄交流会会议情况和市人大常委会党组部署的贯彻落实举措。蔡奇书记明确提出，要把学习研究宣传贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想摆在突出位置，以首善标准推动北京人大工作、力争为全国作示范，体现了市委对人大工作的高度重视和殷切期望。我们这次会议也是贯彻全国人大常委会石家庄会议精神和市委指示的会议。

刚才，7位同志结合工作实际谈了学习体会、交流了经验做法，讲得都很好，听了很受启

发。下面，我就学习好、研究好、宣传好、贯彻好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讲三点体会和意见，同大家交流。

第一，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

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，科学阐述了国家根本政治制度的历史必然、特点优势、实践要求，明确提出了做好新时代人大工作的重大原则、思路举措、重点任务，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。学深悟透总书记这一重要思想，就要围绕“十个坚持”的主要内容，首先学原著、读原文，老老实实、原原本本地学，同时要着眼历史，站位全局，结合工作，融会贯通地学，把学习成果转化为推进人大工作的强大精神动力。

一是不忘初心，深刻领会总书记重要思想蕴含的深邃历史内涵。习近平总书记指出，一切向前走，都不能忘记走过的路；走得再远、走到再光辉的未来，也不能忘记走过的过去，不能忘记为什么出发。中国特色社会主义政治发展道路，是近代以来中国人民长期奋斗历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的必然结果；在中国实行人民代表大会制度，是中国人民总结惨痛历史教训、翻身掌握自己命运、进行艰辛探索创新的必然选择。六十多年的实践充分证明，人民代表大会制度是符合中国国情和实际、体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。我们学习领会总书记的重要思想，就要深入了解我国特定的政治条件和历史文化遗产，深入了解我们党带领人民走中国特色社会主义政治发展道路的曲折历史进程，搞清楚我国人民代表大会制度同西方“三权分立”制度的本质区别，从而更加坚定长期坚持、不断完善人民代表大会制度的自信和自觉。

二是抓住根本，深刻领会总书记重要思想揭示的强大根本政治制度优势。习近平总书记指出，发展社会主义民主政治，关键是要增加和扩大我们的优势和特点，而不是要削弱和缩小我们的优势和特点。宪法明确了我国政体为人民代表大会制度，党的十九大报告进一步指出，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。我们学习领会总书记的重要思想，就要从“根本”二字入手，准确把握人民代表大会制度在我国社会主义制度中的地位作用，准确把握坚持党的领导、人民当家作主、依法治国的辩证关系，准确把握加强人民当家作主制度保障的核心要义，一切从根本政治制度入手、一切从根本性质定位出发、一切从根本宗旨目标着眼，始终坚持党的领导这一根本保证、坚持人民当家作主这一本质特征，坚持依法治国这一基本方式，更好地发挥人民代表大会制度的根本政治制度作用。

三是明确职责，深刻领会总书记重要思想指明的新时代人大工作方向、工作使命、工作任务。习近平总书记明确要求，地方各级人大及其常委会要依法行使职权，保证宪法和法律在本行政区域内得到遵守和执行。党的十九大报告进一步提出，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。我们学习领会总书记的重要思想，就要进一步理解和贯彻党领导人民在新时代推进中国特色社会主义事业发展的基本理论、基本路线、基本方略，进一步明确新时代对人大及其常委会工作提出的新任务新要求，积极推进人民代表大会制度理论和实践创新，以制度机制完善创新驱动工作质量不断提升。

第二，用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统领人大工作。

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，既有思想指引、又有实践要求，既有总体方针、又有操作方法，既是强大的思想武器、也是科学的行动指南。我们要不断提高政治站位、不断增强围绕中心、服务大局的责任和意识，在深入学习领会的基础上总结经验、开展研究，使总书记的重要思想内化于心、外化于行。

一是强化人大及其常委会的政治机关属性。习近平总书记指出，看北京首先要从政治上看。北京是全国政治中心，政治中心就要同党中央在思想上政治上行动上保持高度一致，并且要体现在工作各方面。人大是权力机关、工作机关、代表机关，它首先是政治机关，人大代表是法定职务、工作职责，它首先是政治职务。我们要认真领会和理解总书记重要思想中蕴含的鲜明政治立场、强烈政治担当，牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚决维护习近平总书记的核心地位、坚决维护以习近平总书记为核心的党中央权威和集中统一领导，在思想上政治上行动上同以习近平总书记为核心的党中央保持高度一致。要按照市委“三个一”和“四个决不允许”的要求，不断强化全市各级人大及其常委会的政治机关属性，坚持和加强党对人大工作的全面领导，自觉把人大各项工作紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署上来，紧紧扣在回应人民群众重大关切上来，紧紧扣在厉行法治、推进全面依法治国上来，吃透中央精神、领会市委意图、做好本职工作，确保党的主张通过法定程序成为国家意志，确保党领导人民有效治理国家。

二是围绕党和国家大局、全市中心工作推进人大工作。党的十九大为我们描绘了建设社会主义现代化强国的宏伟蓝图，部署了决胜全面建成小康社会的目标任务。具体到当前，就是统筹

推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，实施科教兴国、乡村振兴、区域协调发展等国家战略，突出抓重点、补短板、强弱项，特别是坚决打好防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治三大攻坚战，这就是人大工作必须紧扣的大局。习近平总书记高度重视北京工作，两次亲临北京视察、三次发表重要讲话，多次作出重要批示指示。市委贯彻党中央和总书记的要求，提出加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平，做好“三件大事”，打好“三大攻坚战”，这就是北京人大工作的中心任务。我们要把人大工作放到党和国家工作大局、全市中心工作中去思考、谋划和推进，更加自觉地落实党中央批复的新版北京城市总体规划，更加密切地关注市民群众对城市发展便利性、宜居性、多样性、公正性、安全性的新期待新需求，更加系统地研究北京作为超大型城市在人口资源环境方面存在的突出问题，更加主动地听取人大代表和市民群众的意见建议，推动人大工作更加符合实际、更加贴近群众、更加精准有效，更好地服务党和国家大局、保障首都改革发展。

三是注重学习领会基础上的具体运用。学习贯彻总书记的重要思想，思想上要紧跟，行动上要落实。这方面，全国人大常委会为我们作出了表率。全国人大常委会的议题安排、工作部署、提出的任务要求，栗战书委员长的讲话、批示和指示，都始终贯穿着总书记的重要思想，都始终围绕总书记提出的任务要求，都是对总书记重要思想的具体运用。比如，人大工作“五个根本在于”的总要求、专门委员会“法定性、专业性、经常性”的特点概括、人大及其常委会履职“三个紧紧扣在”的基本要求、发挥人大及其常委会在立法工作中主导作用的五项具体要求、人大监督“法定三原则”和执法检查“法律巡视的利剑作用”等等，都贯穿了总书记重要思想的精髓要义，既讲清楚了道理，又提出了方法，具有很强

的针对性和指导性。我们要向全国人大常委会学习，在深入领会和把握总书记重要思想的基础上，积极创新方式方法，推动总书记的指示和要求更好地贯穿学习实践，融入组织实施，增强工作的整体性、系统性、可操作性。

四是加强理论研究和经验总结。我们各级人大搞理论研究，是为了加深对总书记重要思想的理解，是为了加深对人大制度特点和人大工作规律的把握，是为了发挥好国家根本政治制度优势，从而更好地用总书记重要思想指导工作。全市各级人大在认真履职行权的同时，要结合学习、结合工作开展理论研究，总结好经验好做法，研究新情况新问题。人大工作的同志也要积极支持研究、主动参与研究、多出研究成果。市人大常委会将加强对全市各级人大经验交流的支持力度，积极总结、提炼、推广基层在理论和实践创新中形成的好经验好做法。

前不久，市人大制度理论研究会完成了换届，明确了今后五年的主要任务和工作目标。市人大常委会各工作机构、各区人大常委会和市属社科理论研究机构都是团体会员，希望大家积极支持研究会平台建设和调研工作，多贡献信息、经验和智慧，共同营造健康发展、良性互动的研究氛围。北京哲学社会科学领域研究力量雄厚，人才资源富集。要通过理论研究会平台，组织发挥研究机构和专家学者在基础研究、应用研究、比较研究等领域的专业优势，形成一批高质量理论研究成果，为我们学习贯彻总书记重要思想、提高履职能力水平提供智力支持。

第三，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贯彻落实到实际工作中。

学习的目的全在于运用。检验我们学习成效的标准，就是看我们的工作有没有贯彻落实总书记的重要思想，有没有贯彻落实党中央决策部署

署、贯彻落实市委工作安排，有没有贯彻落实全国人大常委会提出的目标要求。我们要按照主动、担当、精准、有效的工作理念，不折不扣完成党中央决策部署、完成市委交付的任务，大胆推进改革发展需要、人民群众期盼、属于人大职权范围内的事项，不断提高履职能力和水平，更好发挥人大及其常委会职能作用。

一是健全完善学习贯彻制度。要建立常态化长效化的学习制度，用制度化的安排确保学习成效。比如，市人大常委会已经建立起常委会党组集体学习、常委会组成人员专题学习、市人大代表履职学习和机关党员干部日常学习的四级联动学习制度，把学习总书记的重要思想、重要论述、重要批示指示作为常委会党组会议、主任会议、常委会会议和各专门委员会会议的首要议题、首要议程、首要内容，及时准确传达、全面有效融入，实现了全员覆盖、日常覆盖、长效覆盖。要健全请示报告制度，市区人大常委会、乡镇人大对履职中的重大事项、重要问题，都要及时请示同级党委研究决定。今年以来，市人大常委会党组已经向市委专项报告工作71次。要完善人大及其常委会的组织制度和工作制度。当前，主要是按照中央批复的机构改革方案，认真稳妥地做好与人大有关的机构调整工作，做好同政府部门的衔接，修订和调整内部议事规则和工作制度。按照改革方案，市人大将增设社会建设委员会、市人大常委会也将增设相应工作机构。目前，我们正按照市委统一部署，积极推进这项工作。

二是高质量完成好既定任务。今年以来，全国人大常委会落实党中央决策部署，在加强党对人大工作的领导，布局重点领域立法、发挥执法检查法律巡视利剑作用、完善预算联网监督制度、推进国有资产管理情况向人大常委会报告、加强和改进代表工作、密切同地方各级人大联系等方面进行了许多探索创新，对地方人大及其常委会相关工作提出了明确要求。我们要按照党中

央决策部署，紧跟全国人大常委会工作步伐，高起点高标准做好相关工作，确保新的工作实现良好开局、既有工作得到不断改进。明年，市委将召开五次人大工作会议。其中，许多工作需要各区及乡镇人大配合，具体工作安排我们还将作出专门部署，希望大家积极参与进来，共同完成好市委交付的这项重要任务。此外，明年年初的市十五届人大二次会议将进行大会立法、任命一批国家机关领导人员，任务比较重，希望各区人大协助做好相关筹备工作。

三是提高人大宣传工作实效。全国人大常委会十分重视人大新闻宣传工作，栗战书委员长多次作出重要批示指示。我们要不断增强宣传意识，在依法履职的过程中，既要做好会议宣传，也要做好日常宣传；既要用好传统媒体，也要用好新媒体；既要重视提前组织策划，也要重视宣传效果分析，通过各种形式和渠道，大力宣传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，大力宣传北京各级人大在立法、监督、代表、自身建设等方面的工作进展和成效，面向大众、注重创新、回应关切，用生动活泼的事实讲好人大故事、立法故事、代表故事，让国家根本政治制度深入人心。

同志们，在新时代坚持和完善人民代表大会制度，以首善标准做好北京人大工作，使命光荣、责任重大。我们要紧扣大局，勇于担当，改进作风，真抓实干，切实增强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的看家本领，扎实练好调查研究这项基本功，模范践行群众路线，不断提高履职能力水平，以永不懈怠的精神状态和攻坚克难的奋斗姿态完成好党和人民交付的任务、履行好宪法和法律赋予的各项职责，为首都改革发展提供坚实民主法治保障。

谢谢大家！



在法治下推进改革 在改革中完善法治

习近平总书记指出，“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮”“立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用”。

今年是改革开放40周年。40年来，中国特色社会主义法治事业与改革开放相伴而生、相辅相成，改革开放取得了举世瞩目的历史性成就，法治建设开辟出了一条无可比拟的中国特色社会主义法治道路。伴随着国家改革开放和法治建设的不断推进，北京市的法治建设也取得了骄人的成绩。仅以立法为例，在市委领导下，市人大及其常委会先后制定、修订和修改地方性法规400余项，其中现行有效136项，为首都改革发展提供了有力的法治保障。我们正朝着建设法治中国首善之区的目标阔步前进。

今年是贯彻党的十九大精神的开局之年，也是决胜全面建成小康社会、实施“十三五”规划承上启下的关键一年。在市委领导下，市人大及其常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，恪守以民为本、立法为民的理念，坚持首都城市战略定位，紧紧围绕首都改革发展稳定需要，精心编制五年立法规划，着力加强重点领域立法，以良法促进发展、保障善治；推进科学立法、民主立法、依法立法，健全地方立法工作体制、机制、程序和技术规范，推动地方立法工作与时俱进、完善发展；加强对法律实施情况和“一府两院”工作的监督，推动全社会增强法治意识；不断将人民代表大会制度在首都的实践推向深入，为首都各项事业发展提供了法治保障。

从“加强法制”到“厉行法治”

——改革开放40年法治建设历程、成就和经验启示

文 / 马一德

今年是改革开放40周年，过去40年，是经济社会飞速发展的40年，也是我国法治建设突飞猛进的40年，法治建设与改革开放同步推进、相得益彰。回顾法治建设40年历程和成就、总结经验启示，对分析研判全面依法治国重大问题和谋划新时代中国特色社会主义法治体系建设，具有重大现实意义。

一、改革开放以来法治建设的历史进程

中国特色社会主义法治事业是与改革开放同步启动、相辅相成。1978年12月召开的党的十一届三中全会决定把党和国家的工作重心从以阶级斗争为纲转移到以经济建设为中心上来，发出了“加强社会主义法制”的号召，邓小平强调：“搞四个现代化一定要有两手，只有一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制。”十一届三中全会会议公报在党的历史上第一次把法制建设提高到“保障人民民主”的高度，从而开辟了中国人民从“站起来”走向“富起来”的时代。以十一届三中

全会为起点，中国特色社会主义法治进程经历了拨乱反正、确立依法治国基本方略、全面推进依法治国三个历史时期。

（一）1978—1997年：拨乱反正，重铸法制权威

“文革”结束后，我国面临着经济实力、科技实力与国际先进水平差距进一步扩大等一系列困难和问题，如何拨乱反正、恢复社会秩序是摆在党和人民面前的重大命题，以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体高度重视法制在治国理政中的基础性作用，通过重建法制、恢复司法系统来规范社会秩序。

1978年12月13日，邓小平同志在中央工作会议闭幕会上的讲话中指出：“现在的问题是法律很不完备，很多法律还没有制定出来。往往把领导人说的话当做‘法’，不赞成领导人说的话就叫做‘违法’，领导人的话改变了，‘法’也就跟着改变。所以，应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律，例如工厂法、人民公社法、森林法、草原法、环

境保护法、劳动法、外国人投资法等等，经过一定的民主程序讨论通过，并且加强检察机关和司法机关，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。”党的十一届三中全会强调指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威。”

面对“文革”期间公检法被“彻底砸烂”、律师辩护制度被取消的局面，“文革”后，我国法治建设的当务之急是尽快恢复和建立遭到严重破坏的司法机构，重建律师制度，制定一批法律，迅速恢复法律秩序和以法律秩序为支撑的社会秩序。

以邓小平同志为核心的党的第二代中央领导集体首先通过重建司法系统来恢复社会秩序。在党中央的领导下，1978年恢复人民检察院，明确其职能是维护国家尊严，保障公民基本权利；1979年7月1日，五届全国人大二次会议一天之内通过刑法、刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法等七部重要

法律，恢复了1966年至1976年间被破坏了的社会主义法制原则，被法学界称为中国法治史上著名的“一日七法”。《人民法院组织法》及《人民检察院组织法》，为明确法院和检察院的地位、职权、设置等问题提供了法律依据，同年恢复司法部 and 律师制度。

1980年9月20日，五届全国人大常委会第16次会议决定成立最高人民法院特别法庭，对林彪、江青反革命集团进行公开审判，从11月20日开庭公审到1981年1月25日作出判决，历时近4个月，开庭42次，严格按照法定程序进行法庭调查和辩论，对林彪、江青反革命集团制造国家和社会动乱的严重罪行进行了彻底清算，充分体现了法律面前人人平等的原则，伸张了正义，恢复了法律的尊严，维护了法制的权威，树立了依法办事、依法治国的范例。

以“一日七法”为先导，我国陆续制定了《民法通则》《行政诉讼法》等一大批重要法律，从此，中国开始修改宪法和制定新的法律。1982年12月4日，总结中国特色社会主义建设中的经验教训，现行宪法正式颁布，这是我国法制发展史上的里程碑事件。1982年宪法继承和发展了1954年宪法的人民民主原则、社会主义原则等基本原则，用国家根本大法的形式，对国家的政治制度、经济制度，对公民的基本权利和义务，对国家机构的设置和职责等重大问题，作了明确

规定。1982年宪法的颁布实施，对于发扬社会主义民主、健全社会主义法制，实现国家长治久安、各族人民安居乐业，起到了极其重要的保障作用，成为改革开放以来党领导人民治国理政的总章程。

此后，六届、七届全国人大期间，先后审议通过法律96部，立法重点在适应经济体制改革、对外开放所需要的法律，以及保障公民权利方面的法律。1989年4月《行政诉讼法》的实施，标志着“民告官”的行政诉讼制度的正式确立。在执法和司法方面，人民法院、人民检察院、公安部门依法打击危害社会和经济秩序的各种犯罪活动，开展了声势浩大的“严打”行动，使社会治安明显好转，保障了改革开放和现代化建设的顺利进行。1986年，“一五”普法活动在全国展开，法制宣传教育由此不断加强和深入。

20世纪90年代，随着改革开放的逐步深入，社会主义市场经济得以全面推进，市场经济是法治经济，与经济体制转轨相适应，护航社会主义市场经济的法制建设驶入快车道。1992年10月，党的十四大提出建立社会主义市场经济体制，并且从“建立社会主义市场经济体制的迫切要求”出发，指出要“高度重视法制建设”。1993年12月，八届全国人大常委会第五次会议通过《公司法》，确立公司这个市场主体的法律地位，1996年3月，八届全国人大四次会议通过《行政处

罚法》，这是我国第一部专门规范行政行为程序的法律，对于治理当时存在的行政处罚乱象、确保市场经济持续稳定发展起到了保障作用。

从1979年至20世纪90年代中期，先后制定了《刑法》《刑事诉讼法》《经济合同法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》等维护社会秩序、保障人民权利以及重建司法组织机构的重要法律，我国法制建设驶入蓬勃发展的快车道。特别是“八二宪法”确立的基本制度架构，使改革开放在总体上稳定的社会秩序中渐次展开，走出了改革开放前“运动式”治理的误区，为恢复社会秩序和开展经济建设提供了强有力的法制基础。

（二）1997—2012年：确立依法治国基本方略

1997年，党的十五大在总结1949年以来，特别是改革开放以来法制建设经验的基础上，正式提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的目标和任务，将此前的“社会主义法制国家”这一表述改为“社会主义法治国家”，正式将依法治国确立为治国理政的基本方略。这是当代中国法治进程中的又一个重要里程碑，标志着中国法治建设进入快速发展时期。

1997年，党的十五大报告中明确提出，要“进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治

国，建设社会主义法治国家”，指出：“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观要求，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保证。”

根据党的十五大提出的依法治国基本方略，全国人大及其常委会进一步加强立法工作，1999年，九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，正式将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”载入宪法。这次会议还通过了《合同法》，对20世纪80年代出台的经济合同法、涉外经济合同法、技术合同法进行整合规范，使我国市场交易规则更加完备。与此同时，保障人权方面立法取得突破性进展，公民合法权益得到更有效的保护。2000年3月，九届全国人大三次会议通过的《立法法》、2001年国务院发布的《行政法规制定程序条例》、《规则制定程序条例》进一步推动了依法行政、依法治国进程。为了履行加入世界贸易组织的承诺，我国大规模开展法律法规清理修订工作，中央政府清理法律法规和部门规章2300多件，地方政府清理地方性政策和法规19万多件，全国人大及其常委会还及时修改了中外合资企业法、中外合作企业法、外资企业法、多个与知识产权有关的法律、海关法、保险法等，进一步完善了我国扩大对外开放的法律环境。

2002年，党的十六大将“依

法治基本方略得到全面落实”作为全面建设小康社会的重要目标，上升到政治文明的范畴。2006年1月，《公务员法》和中共中央、国务院同年4月印发的《〈公务员法〉实施方案》施行，实现了干部人事的依法管理，健全了干部人事管理法律法规体系。2006年8月，十届全国人大常委会第二十三次会议通过《各级人民代表大会常务委员会监督法》，对加强人民代表大会制度建设，保障各级人大及其常委会依法行使对同级政府、法院、检察院的监督权，对进一步发挥人大代表作用，都作了明确规定。2007年，党的十七大号召“全面落实依法治国基本方略，加快建设社会主义法治国家”。2010年3月，修改

后的全国人大和地方各级人大选举法规定，城乡按相同人口比例选举人大代表，更好体现了人人平等、地区平等、民族平等的原则，进一步完善了中国特色社会主义选举制度。

在改革开放中实行依法治国，必然要推进司法改革。党的十五大首次提出“推进司法改革，从制度上保证司法机关独立公正地行使审判权和检察权”。根据十五大的决策部署，在党中央领导下，最高人民法院、最高人民检察院以维护司法公正、提高司法效率为目标，从人民最不满意的突出问题和关键环节入手，以加强权力制约和监督为重点，积极稳妥地进行了司法改革。2002年，党的十六大进一步提



出“司法体制改革”命题，要求“推进司法体制改革，按照公正司法和严格执法的要求，完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度”。2007年，党的十七大进一步强调要“深化司法体制改革”。

2011年3月10日，在十一届全国人大四次会议上，时任全国人大常委会委员长吴邦国在作全国人大常委会工作报告时庄严宣布：一个立足中国国情和实际、适应改革开放和社会主义现代化建设需要、集中体现党和人民意志的，以宪法为统帅，以宪法相关法、民商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范构成的中国特色社会主义法律体系已经形成，包括1部宪法、236部法律、690多件行政法规、8500多件地方性法规，国家经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设的各个方面均实现有法可依。中国特色社会主义法律体系的形成，是中国特色社会主义法治建设历程中的标志性事件，为开启全面依法治国新时代提供了前进阶梯。

（三）党的十八大以来：开启全面推进依法治国新时代

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视法治建设，对全面依法治国作出的一系列重大决策，法治与改革两轮驱动，“法治”成为党中央治国理政的关键词，通过厉行法治不断深化党对治国理政规律的把握，高屋建瓴擘

画全面依法治国的总目标和路线图，提升立法质量，颁布实施民法总则等20余件法律，加强了食品安全、环境保护、消费者权益保护、知识产权、反不正当竞争、国家安全等方面的立法，为事关民生、社会公正、国家长治久安关键领域的改革发展提供了法律依据；依法建立了政府权力清单和责任清单制度，强化了问责制度，实现对行政决策程序的刚性约束，以推行人性化基层执法为切入点，满足人民群众对执法机关公信力需求，让法治政府建设步履坚实；着力破解影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，对深化司法体制改革作出了系统化的顶层设计，执法司法规范化建设进一步加强，以司法责任制改革为核心深化司法体制改革，建立司法人员分类管理、法官独立审判、司法人员职业保障等一系列具体制度，开辟了“让审理者裁判、由裁判者负责”的中国特色社会主义司法新局面……全面依法治国沿着既定道路砥砺前行，使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

党的十八届四中全会正式提出全面推进依法治国。以此为标志，中国特色社会主义法治逻辑向更大广度和深度推进。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》旗帜鲜明地指出：“依法治国，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代

化的必然要求，事关我们党执政兴国，事关人民幸福安康，事关党和国家长治久安。”党的十九大报告进一步提出了“全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障”的重要论断，在重申法治对于改革开放与中华民族伟大复兴的重要保障作用的基础上，进一步将法治升华为中国特色社会主义的本质要求。这意味着，“全面依法治国”已深入中国特色社会主义的内在逻辑，坚持和推进“全面依法治国”成为建设中国特色社会主义的题中应有之义和不可或缺内容。

二、改革开放以来法治建设的历史性成就

改革开放40年来，从拨乱反正、重铸法制到建成比较完善的中国特色社会主义法律体系，从健全社会主义法制到构建中国特色社会主义法治体系，从践行“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”到贯彻“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”，中国特色社会主义法治建设发生了历史性巨变，法治已成为促进和保障我国经济、政治、文化、社会和生态文明健康发展的磅礴之力。

（一）开辟了中国特色社会主义法治道路

道路就是方向，方向决定命运，关乎我国未来法治和政治发展的目标和成败。在走什么样的法治道路的问题上，我们既不能走封闭僵化的老路，也不能走改旗易帜的



摄影/王文静

邪路。习近平总书记指出：“具体讲我国法治建设的成就，大小小小可以列举出十几条、几十条，但归结起来就是开辟了中国特色社会主义法治道路这一条。”

中国特色社会主义法治道路是中国共产党领导人民在历史中形成的、在传承与创新中发展的。这条道路既遵循法治的普遍规律，又尊重中国的历史和国情，为坚持和发展中国特色社会主义提供了有力的法治保障。坚持中国特色社会主义法治道路的“核心要义”是实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，三者相互关联、相辅相成，形成了一个道路结构的有机体。在中国特色社会主义法治道路中，党的领导是根本，中国特色社会主义制度是基础，中国特色社会主义法治理论是支撑。

改革开放40年来，在中国特色社会主义法治道路的实践中，中国共产党以依法治国为核心，提出了一系列的政策主张，经过不断融合发展，形成了中国特色社会主义法治理论的基础。尤其党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面推进依法治国、加快法治中国建设，拓展了中国特色社会主义法治道路，形成了中国特色社会主义法治理论，成为习近平新时代中国特色社会主义思想的核心要义之一。其主要内容包括：要坚持党对依法治国的领导，坚持人民主体地位，坚持中国特色社会主义法治道路，坚持建设中国特色社会

主义法治体系，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，坚持依宪治国、依宪执政，坚持全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，坚持处理好全面依法治国的辩证关系，坚持建设德才兼备的高素质法治工作队伍，坚持法律面前人人平等，抓住领导干部这个“关键少数”。这些重要论述为新时代走中国特色社会主义法治道路提供了科学指引。

（二）确定了全面依法治国的总目标：建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家

改革开放40年，中国特色社会主义法治体系从逐步形成到日趋完善，法治国家、法治政府、法治社会一体化建设成果卓著。党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾转变为“人民日益增长的美好生活需求和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，法治建设的重要性更加凸显，新时代的政治、经济、文化、社会、生态文明建设需要更有效的法治保障。

2014年10月召开的党的十八届四中全会是中国共产党执政历史上首次以法治为主题的中央全会，全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》是中国社会主义法治建设史上第一部就法治建设的全局性和前瞻性问题作出全面部署的纲领性文献。决定的最大亮点是提出了全面依法治国

的总目标，这就是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。习近平总书记指出：“提出这个总目标，既明确了全面推进依法治国的性质和方向，又突出了全面推进依法治国的工作重点和总抓手。”全面推进依法治国涉及政治、经济、文化、社会、生态诸多方面，总目标明确后，法治建设的实际工作中才有了总揽全局、纲举目张的总抓手，各项工作都围绕这个总抓手来谋划、推进，不因循守旧、墨守成规，也不罔顾国情、超越阶段，而是同推进国家治理体系和治理能力现代化相融合、相适应。可以说，全面依法治国的总目标的确定，为未来很长一段时间内法治建设乃至国家治理都进行了全面布局谋篇。

（三）开创了国家治理现代化的“良法善治”新境界

改革开放40年来，与经济持续高速增长相伴随，我国正处在剧烈的社会转型期，各利益群体间的利益冲突频繁出现，各种社会问题层出不穷。党中央、国务院不断推进法治政府建设和行政执法体制改革，依法行政能力明显提升。党的十八大以来，国际形势日益复杂，国内改革进入攻坚期和深水区，各种矛盾风险交织叠加。以习近平同志为核心的党中央在十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的重大决定。国务院推动依法行政进入“快车道”，颁布实施《法治政府建设实施纲要（2015—

2020年)》，确立了到2020年基本建成法治政府的奋斗目标和行动纲领；各级政府坚持法定职责必须为、法无授权不可为，依法决策、简政放权、严格执法、优化服务，政府工作法治化水平不断提高；政府法律顾问制度普遍建立，行政决策科学化、民主化、法治化水平进一步提高；“双随机、一公开”全面推行，事中事后监管不断加强；法治政府建设考核评价制度正在建立，督促检查力度显著加强。

全面深化依法治国实践是国家治理领域一场广泛而深刻的革命，党的十八大以来，党中央明确提出“法律是治国之重器，良法是善治之前提”。党的十九大报告进一步提出“以良法促进发展、保障善治”。新时代的中国法治应当是良法善治。所谓良法，就是反映人民意志、尊重保障人权、维护公平正义、促进和谐稳定、保障改革发展、引领社会风尚的法律。所谓善治，就是加强宪法和法律实施，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，形成全民守法的良好氛围。

三、改革开放以来法治建设的经验启示

改革开放40年，中国特色社会主义法治事业是与改革开放相伴而生、相辅相成，改革开放取得了举世瞩目的历史性成就，在法治建设中同样开辟出了一条无可比拟的中国特色社会主义法治道路。坚持党对法治建设的领导、坚持以依宪治

国统领法治中国建设、坚持以“人民为中心”，是中国共产党人领导全国人民践行法治的最宝贵经验。中国特色社会主义进入新时代，面对种种风险与挑战，必须立足中国现实、汲取历史经验，中国特色社会主义法治道路才能越走越宽、越走越远。

(一) 坚持党对法治建设的领导

中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，也是法治建设的坚强领导核心。改革开放40年来，在中国共产党的领导下，中国的现代化建设堪称世界奇迹，中国的法治成就也是成绩斐然。新时代走中国特色社会主义法治道路，依然要坚持党的领导，这符合社会主义现代化发展的一般规律。党的十八届四中全会明确提出“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。把党的领导贯彻到依法治国全过程和各方面，是我国社会主义法治建设的一条基本经验”，十九大报告特别强调“坚持党对一切工作的领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的”，“中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导，党是最高政治领导力量”。

新时代，把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面，要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，构建和完善合乎党

的主张、人民意志、国家利益的中国特色社会主义法治体系。党在全面深化依法治国实践中坚持和发挥领导作用的关键在于：坚持党领导立法、保证执法、支持司法、带头守法。领导立法要求中国共产党在立法中要发挥领导作用，要在充分了解人民的要求和意愿的基础上，提出党在立法方面的主张，使法律的制定和修改体现全民意志，反映全民诉求。要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用，推进科学立法、民主立法、依法立法，完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系。保证执法是指，党的各级组织要确保各项法律、法规真正得到贯彻施行，各级党组织有监督、保证行政机关严格执法、公正执法、文明执法的责任。支持司法是指“各级党组织和领导干部要支持人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权和检察权。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情。”带头守法意味着“各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法，任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。”

习近平总书记强调，坚持法律面前人人平等，重点要抓住领导干部这个“关键少数”，引导领导干部解决观念问题。“现在，一些党员、干部仍然存在人治思想和长官意识，认为依法办事条条框框

多、束缚手脚，凡事都要自己说了算，大搞以言代法、以权压法。这种现象不改变，依法治国就难以真正落实。”领导干部要常怀对法律的敬畏之心，率先垂范，严守法律，并且踏踏实实地推进法治建设；对违反法律者，无论是谁，都要追究责任；组织部门要把是否能够依法办事作为干部选任的考察标准之一。

（二）坚持以依宪治国统领法治中国建设

现行宪法是“治国安邦的总章程”，反映了我国各族人民的共同意志和根本利益，科学地界定了国家根本大法的内涵。宪法是“治国理政的总依据”“全面依法治国的总依据”“国家各种制度和法律法规的总依据”。因此，坚持依法治国首先要坚持依宪治国，坚持依法执政首先要坚持依宪执政。

现行宪法1982年诞生以后，在党中央领导下，全国人大于1988年、1993年、1999年、2004年先后4次对其个别条款和部分内容作出了必要的修正，共通过了31条宪法修正案，这4次宪法修改充分吸收和体现了党领导人民进行改革开放和社会主义现代化建设的成功经验。2018年，在中国特色社会主义进入新时代的历史方位的时代背景下，十三届全国人大一次会议对现行宪法进行了第五次修改，通过了21条修正案。新宪法修正案确立了科学发展观、习近平新时代中国特色社会主义思想在国家政治和社会

生活中的指导地位，实现了国家指导思想又一次与时俱进；明确规定中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的属性，丰富了国体的政治和法律内涵；对国家主席任期作出新的规定，从制度上完善了被实践证明科学有效的党中央总书记、国家主席、军委主席三位一体的领导体制；使中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局从党的战略构想上升为国家意志。这些修改，顺应了新时代发展需要，在最高法层面反映了全面依法治国理论与实践的最新成果，使现行宪法成为一部新时代中国特色社会主义宪法。

现行宪法及其历次修改为法律法规的立改废释提供了宪法依据，现行宪法以其人民性、科学性、权威性，统领着法治中国建设的航程，实践充分证明，现行宪法及其修正案有力地保障了人民当家作主，有力地促进了改革开放和社会主义现代化建设，依宪治国、依宪执政的法治基础也越来越稳固坚实。在新时代，依宪治国、依宪执政就是在坚持和发展中国特色社会主义。

（三）坚持“以人民为中心”，在法治轨道上推动改革开放

改革开放40年，一条重要经验是：在法治轨道上推动改革开放，同步推进改革和法治，以法治护航改革，在改革中完善法治。

邓小平同志反复强调：一手抓改革，一手抓法制。“法令行则国

治，法令弛则国乱。”在法治轨道上推动改革开放，就是要运用法治思维和法治方式深化改革，发挥法治对改革的引领和推动作用。以法治凝聚改革共识、以法治引领改革方向、以法治规范改革进程、以法治化解改革风险、以法治巩固和发展改革成果。

在新时代，推进改革开放再出发，要坚持“以人民为中心”，在法治轨道上推进改革。更好统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为。坚持法治为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为法治建设的根本目的，倍加关注人民对民主法治、公平正义、人权保障、产权保护、安定有序、环境良好的美好向往，把体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增进人民福祉、促进人的全面发展作为改革和法治建设的出发点和落脚点，落实到依法治国全过程各方面。使法治因改革而得到不断完善。实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要，通过立改废释等途径，让改革与法治实现良性互动，形成合力。正如习近平总书记指出，要让全面深化改革、全面推进依法治国如鸟之两翼、车之双轮，推动建成社会主义现代化强国的宏伟目标如期实现。

（作者系全国人大代表，北京市社科院法学所研究员）

链接

以良法促进发展、保障善治

抓住提高立法质量这个关键

我们要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好结合起来。要坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性，发挥立法引领和推动作用。要抓住提高立法质量这个关键，深入推进科学立法、民主立法，完善立法体制和程序，努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。

（习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上的讲话，2014年9月）

在法治下推进改革，在改革中完善法治

在法治下推进改革，在改革中完善法治，这就是我们说的改革和法治是两个轮子的含义。我们要坚持改革决策和立法决策相统一、相衔接，立法主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用，做到重大改革于法有据，改革和法治同步推进，增强改革的穿透力。

（习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上的讲话，2015年2月）

法律是治国之重器，良法是善治之前提

建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。要恪守以民为本、立法为民理念，贯彻社会主义核心价值观，使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。要把公正、公平、公开原则贯穿立法全过程，完善立法体制机制，坚持立改废释并举，增强法律法规的及

时性、系统性、针对性、有效性。

完善立法体制，加强党对立法工作的领导，完善党对立法工作中重大问题决策的程序，健全有立法权的人大主导立法工作的体制机制，依法赋予设区的市地方立法权。深入推进科学立法、民主立法，完善立法项目征集和论证制度，健全立法机关主导、社会各方有序参与立法的途径和方式，拓宽公民有序参与立法途径。

加强重点领域立法，加快完善体现权利公平、机会公平、规则公平的法律制度，保障公民人身权、财产权、基本政治权利等各项权利不受侵犯，保障公民经济、文化、社会等各方面权利得到落实。实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要。

（党的十八届四中全会公报，2014年10月）

推进科学立法、民主立法、依法立法

深化依法治国实践。全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，必须坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。成立中央全面依法治国领导小组，加强对法治中国建设的统一领导。加强宪法实施和监督，推进合宪性审查工作，维护宪法权威。推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治。建设法治政府，推进依法行政，严格规范公正文明执法。深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。

（党的十九大报告，2017年10月）

（整理/薛睿杰）

改革开放以来本市立法实践与发展

文 / 熊菁华

法律是治国之重器，良法是善治之前提。改革开放40年来，在市委领导下，市人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，在科学立法、民主立法、依法立法上下功夫，推动立法工作方式不断完善，立法质量不断提高。

贯彻群众路线，提高立法的民主化、科学化水平

市七届人大及其常委会通过召开立法座谈会，明确本市地方立法的范围、程序、规划和组织领导。举办法学讲座，加强学习培训。

市八届人大及其常委会设立政法、财经、教科、城建、农村委员会，负责草拟需要本委员会拟定的地方性法规，对有关方面准备提交市人大及其常委会审议的地方性法规草案进行研究，并提出意见。政法委员会对提请市人大及其常委会审议的地方性法规草案统一进行研究。1984年，首次聘请10名专家担任民主与法制建设方面的顾问，听取专家学者的意见自此成为一项长期制度。1985年，设立法制工作室，负责法制建设方面的综合协调

工作。

市九届人大及其常委会在立法中坚持群众路线，广泛征求各方面意见。1990年，制定计划生育条例，常委会领导和有关方面的工作人员深入到郊区县和基层单位，先后召开各种类型的座谈会上百次，直接征求近千人次的意见，促进生育调节政策做到宽严适度。组织立法工作者、实际工作者、理论工作者包括法制建设顾问共同参加立法研究和起草工作。

市十届人大及其常委会制定地方立法工作程序，加强法规起草中的衔接协调工作，把已经发现的问题和矛盾解决在提交常委会审议之前，首次制定五年立法规划和年度计划。在立法中，认真贯彻民主立法的原则，坚持实际工作者与理论工作者相结合，邀请人大代表和人民群众参与立法。起草法规邀请代表参加，组织专家学者论证，对需要全民遵守的法规广泛征集群众意见，使法规的制定和执行有广泛的群众基础。1993年，制定禁止燃放烟花爆竹的规定，首次在立法中将法规草案登报公开征求意见，并在8个城近郊区进行问卷调查，共发

放调查表83985张。1996年，成立北京市立法学会，多次召开立法研讨会，提高了立法工作理论和实践水平。

贯彻立法法，提高立法工作水平

市十一届人大及其常委会制定本市制定地方性法规条例，就市人大及其常委会的立法权限、立法程序和解释程序作出了规定。修订常委会议事规则，明确法规案一般经过两次常委会审议，对法规草案的审议更为充分。首次设立法制委员会，在常委会工作机构对法规草案初审基础上，对地方性法规草案进行统一审议。常委会主任会议制定地方性法规若干技术问题的规定，对法规的体例、内容和文字表述作出规范。

注重调查研究和发扬民主。1998年，制定劳动力市场管理条例，各方面争议较大，委员们发言十分热烈，先后有24位委员发表了90多条意见。会后，主任会议安排有关领导牵头组成调研组，广泛听取和分析各方面的意见，经过充分协商达成共识。

注重发挥人民群众在立法中

的作用，对与广大市民生活密切相关的一些重要法规，如见义勇为奖励与保护条例、实施村民委员会组织法若干规定、中关村科技园区条例、市容环境卫生条例，将法规草案公之于众，征求广大市民的意见。市容环境卫生条例草案公布后，12天共接到市民电话、来信、来访和电子邮件2606件次，征集到具体意见和建议4446条，使条例的制定做到了体民情、表民意、聚民智。1999年，首次实行公民旁听常委会会议制度，见义勇为奖励与保护条例是第一个常委会审议时公民旁听的地方性法规。

注重发挥专家学者在立法中的作用。在中关村科技园区条例的起草过程中，邀请了多位法律、经济、科技方面的专家直接参加起草工作组。专家与立法部门、实际工作部门的同志一起全程进行法规草案起草和调研论证，实现了理论与实践的有机结合，提高了立法的科学化水平。

开展法规清理、修改和废止工作，修改和废止的法规数量达到法规总数的22%和23%。1999年，结合立法法实施，对116项法规进行了全面清理。2001年，适应我国加入世贸组织新形势，对125项法规进行了专项清理。

市十二届人大及其常委会制定立法规划和计划编制、法规起草等16项立法工作规程。2003年，首次将五年立法规划项目建议草案向社会公布，公开征集市民意见。共收

到群众来信、电话和电子邮件2081件次，新提出立法建议221条，合并为立法项目28项，60%以上的建议被采纳。

就关系群众切身利益的事项举行立法听证会，听取不同利益群体的意见。2004年，首次就实施道路交通安全法办法举行了立法听证会，从公开征集到的8000多条群众意见中选择了有争议的两个事项进行听证。2005年，就烟花爆竹安全管理规定中燃放时间和限放区域两个焦点问题召开立法听证会。立法对听证会上的合理意见尽可能加以吸收，使法规制度设计更加完善。

根据市委关于建立健全市人大常委会专门委员会的有关要求，市十二届人大一次会议决定设立人大内务司法委员会、财政经济委员会、教育科技文化卫生体育委员会，市十二届人大四次会议决定设立人大城市建设环境保护委员会、农村委员会、民族宗教侨务委员会，协助市人大常委会做好法规审议工作。

聘请19位法律专家作为法制建设顾问，建立由170多位专家组成的立法咨询专家库，建立立法语言专家咨询工作机制，为解决好立法中的热点难点问题和专业性问题提供了有力支撑。

经市委同意，2009年和2011年，市十三届人大常委会与市政府共同召开立法工作座谈会、研讨会。明确把“保证国家法律实施，促进首都科学发展，规范约束权力

运行，保障公民合法权益，整合协调利益关系，促进社会公平正义”作为地方立法的基本价值取向。

针对立法工作中存在的部门作用强、整体统筹弱，法规起草与审议相脱节的问题，确定了新的立法工作格局，即：坚持市委对立法工作的领导，增强市人大常委会在立法工作中的主导作用，发挥市政府在法规制定中的基础作用，加强市人大及其常委会和市政府相互之间及内部各部门之间统筹协调。按照这样的工作格局，常委会坚持将五年立法规划和年度立法计划、重要法规草案以及立法工作中的一些重要问题及时报送市委研究，为下一步工作夯实基础。

在坚持立法公开征求意见等民主参与机制的同时，制定并实施了一些科学立法与民主立法有机结合的立法工作机制。

一是开展法规立项论证工作。为加强常委会对立法工作的整体统筹，在市政府提出立项报告的基础上，由市人大常委会在深入调查研究、广泛听取民意的基础上，就立法的必要性、可行性、合法性、立法宗旨、立法内容、核心条款以及法规效果预期等问题进行论证。由主任会议决定立不立、怎么立。共对37项法规项目进行了立项论证，同意立项31项。

二是开展立法后评估工作。常委会于2008年奥运会后，对与奥运相关的18项法规和1项决议开展了立法后评估，之后对历史文化名城

保护条例、实施动物防疫法办法、学前教育条例等法规开展了后评估。

三是开展法规预案研究工作。针对一些事关首都科学发展和人民群众根本利益，迫切需要通过立法解决，但涉及的矛盾比较复杂不宜马上进入立法程序的项目，成立项目组和课题组，对制定控制吸烟条例、基本住房保障条例、农村宅基地和农民住宅条例等法规开展预案研究。

完善立法工作制度，提高立法质量

市十四届人大及其常委会扎实推进代表大会立法工作。2013年，市十四届人大常委会党组向市委作了将部分重要地方性法规提交市人代会审议通过的专题汇报，得到了市委支持。2014年，常委会将大气污染防治条例、实施代表法办法、代表建议办理条例三项法规草案提交市十四届人大二次会议审议表决。同年底，市委四次人大工作会议提出，对于涉及坚持和完善人民代表大会制度、首都改革发展、城市建设和社会治理等人民群众普遍关注的重大问题的一些地方性法规，应提请市人民代表大会审议、通过并颁布实施。

逐步完善地方立法工作格局。常委会坚持党对立法工作的领导，市人大常委会党组经常召开会议对立法重要工作和重要法规草案进行研究。对五年立法规划、年度立法计划、重要法规草案、立法中的重

要问题，由市人大常委会党组向市委请示报告。发挥市人大及其常委会在立法中的主导作用，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。发挥市政府在立法中的基础性作用，推动市政府加强内部立法工作统筹协调。市政府提出立法项目的，由市政府负责统一组织起草法规案。市政府向市人大常委会提请审议的法规案，由副市长或者委托的法制工作机构的负责人向常务委员会作说明。

坚持从人民群众中汲取智慧、凝聚共识，综合运用座谈会、论证会、听证会、三级代表联系、网络公开发布等机制和平台，充分听取代表、专家、社会各界和人民群众的意见建议。在逐步完善地方立法工作格局的基础上，确保立法充分体现党的主张，使每一项法规都符合宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护。

不断健全立法工作机制。健全立法起草、论证、协调、审议机制，注重把握客观规律，突出重点环节，细化工作流程，加强组织协调，立法科学化、精细化、规范化水平进一步提升。完善立法调研机制。对立法中的重要问题，组织代表明察暗访，委托专业机构开展民意调查，扩大调研覆盖面，使制度设计更加符合客观实际。健全社会参与立法机制。坚持法规草案向社

会公开征求意见。把法制建设顾问的深度参与和相关领域专家顾问组的重点参与相结合。引入专业机构、社会组织参与立法，重要问题委托专业调查机构组织街头访问。建立立法协商机制。

重要法规草案由市人大常委会党组提出，市委决定，在市政协组织立法协商。2013年底，在全国首次开展立法协商，五年来先后安排大气污染防治条例等7部法规草案进行立法协商，逐步实现制度化常态化。优化法规审议表决机制。强化专门委员会立法工作职能，由原来的只负责一次审议改为负责两次审议，法制委员会负责统一审议，重要法规草案提请大会审议表决。

坚持立项论证制度。就24项法规项目进行了立项论证，经主任会议讨论，同意立项17项，不予立项或暂缓立项7项。没有经过立项论证的项目，一般不进入起草程序。坚持立法后评估制度。对精神卫生条例、实施妇女权益保障法办法开展了立法后评估。坚持法规预案研究制度。就行政程序条例、机动车停车管理条例、物业管理条例、地下空间规划管理条例进行了预案研究。

建立京津冀立法协同机制。三省市人大常委会召开立法协同工作会议，形成了加强京津冀人大立法工作协同的若干意见等制度成果，并在三地大气污染防治条例等多项立法中初步开展立法协同。✍



推进法治中国首善之区建设 精心编制五年立法规划

——市人大常委会法制办公室负责人就五年立法规划答本刊

党的十九大提出，“推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治”。今年是市十五届人大及其常委会届首之年。在市委领导下，市人大常委会以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，着眼牢固确立首都城市战略定位，加强“四个中心”功能建设，提高“四个服务”水平，对未来五年本市地方立法工作进行整体谋划，编制了《北京市十五届人大常委会立法规划》。

本刊：请您谈谈编制立法规划的总体考虑。

法制办负责人：立法规划具有预期性和指导性，涉及地方立法工作全局和未来走向。通过立法规划，可以从总体上对有效指导本市立法工作实践、合理配置立法资源、优化立法内容、提升立法质量。编制立足现实、重点突出、合理可行的立法规划，有利于加强党对立法工作的领导，有利于确立并保障实现阶段性的立法工作目标，有利于增强立法工作的主动性，有计划、有步骤地开展地方立法工作，防止重复立法、分散立法。

在编制立法规划过程中，为进一步优化立法资源配置，提高立法规划项目安排的科学性、合理性、有效性，使每一项立法都能体现宪法精神、反映人民意志、得到人民拥护，始终坚持以下原则：一是坚持党的领导，坚决贯彻落实党中央重大决策和市委工作部署，为首都改革发展稳定提供制度保障。二是坚持以人民为中心，顺应社会主要矛盾变化，将人民对美好生活的向往作为奋斗目标。三是坚持维护法制统一，彰显地方立法特色，加强重要领域立法、修法工作。四是坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性和可操作性，全面提升地方立法质量。五是坚持地方立法工作格局，统筹立法资源配置，有序安排立法项目。

本刊：请您介绍一下市人大常委会开展立法规划编制工作的过程。

法制办负责人：按照市委关于做好地方立法工作，科学拟定五年地方立法规划的重要指示，市人大常委会会同有关方面，积极谋划、充分准备，深入调研、集思广益，严格论证、精心选题，确保立法规划编制工作顺利开展。

2017年4月13日，市人大常委会主任会议通过了立法规划编制工作方案，为有序开展立法规划编制工作明确了时间表、路线图。根据工作方案，市人大常委会扎实开展基础研究和各项准备工作，首次对北京市现行有效的全部地方性法规进行了评估，通过全面梳理、检视与分析，回顾历史，摸清家底，总结研判，为在立法规划编制中更好地确定地方性法规立、改、废项目，提供了判断依据和有价值的建议。与此同时，市人大常委会对历届立法规划完成情况，特别是十四届立法规划实施情况进行了梳理分析，并对外省区市编制立法规划的资料信息进行了总结汇编。为进一步提高立法规划编制的科学性，还邀请了理论界和实务部门的专家学者，就立法规划相关制度、机制建设，以及立法选项工作开展等问题，进行了交流研讨，为立法规划编制工作奠定了良好的理论和实践基础。

市人大常委会坚持开门立法，

向市人大各专门委员会、市人大代表、市政府各委办局、16个区人大常委会和有关单位，以及全体市民和社会各界人士公开征集立法项目建议。为广泛征集建议，充分凝聚共识，有针对性地开展了一系列调查研究工作，围绕北京城市总体规划落实，2022年北京冬奥会冬残奥会筹办工作、城市规划建设治理等重点领域立法问题进行专题研究，深入了解立法需求。为了将京津冀协同发展的要求贯彻到地方立法工作中，市人大常委会多次就立法规划编制工作与天津市人大常委会、河北省人大常委会进行交流研讨。经广泛征求意见，市人大常委会共收到立法规划项目建议229项，将重复建议合并整理后为173项。

市人大常委会对立法规划项目进行了严格的论证筛选，召开一系列论证会、调研座谈会，综合考量立法必要性和可行性、立法项目工作基础和成熟度、立法事项轻重缓急等因素，并就立法规划项目安排征求了全国人大常委会法工委的意见，通过代表服务平台再次征求了市人大代表的意见、建议。在反复研究、论证的基础上，提出《北京市十五届人大常委会立法规划（草案）》，于2018年8月提请市委常委会审议通过。

本刊：立法规划的主要内容涉及哪些方面？

法制办负责人：立法规划共安

排项目65项，其中，一类项目是任期内完成制定、修订的法规，有27项；二类项目是任期内调研起草，条件成熟时制定、修订的法规，有29项；三类项目是根据情况和需要，及时制定、修订或者废止的法规，有9项。按照统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，落实北京城市总体规划，加强“四个中心”功能建设的要求，将一类和二类项目分为以下四个方面：

一是坚持首都城市战略定位，加强“四个中心”功能建设，优化提升首都功能，落实北京城市总体规划方面，有19项。为落实北京城市总体规划，修订城乡规划、历史文化名城保护、测绘、公路等法规，制定城市副中心建设管理、生态保护红线、节水、地下空间管理等法规。为做好政治中心立法保障，制定街道办事处条例和反恐防暴法规，修订人防条例。为加强文化中心法治建设，制定非物质文化遗产、公共文化服务保障、中轴线文化遗产保护、文化创意产业促进、地方志等法规。为加强国际交往中心法治建设，修订志愿服务促进条例。为加强科技创新中心法治建设，制定促进科技成果转化条例，修订中关村国家自主创新示范区条例。

二是坚持全面深化改革，建设现代化经济体系，促进首都经济社会高质量发展方面，有11项。为贯彻新发展理念，制定国民经济和社

会发展计划审查监督、地方金融监管、人才发展促进、社会信用等法规，修订审计、实施种子法办法、安全生产、招标投标、信息化促进等法规。为实施乡村振兴战略，修订实施农民专业合作社法办法、农村集体资产管理条例。

三是加强生态文明建设和生态环境保护，提升超大城市治理精细化水平，构建国际一流的和谐宜居之都方面，有12项。为推进生态文明建设，制定危险废物污染防治条例，制定户外广告和牌匾标识管理规定（或修订市容环境卫生条例），修订大气污染防治条例（或制定移动源排放污染防治条例），修订生活垃圾管理条例、实施野生动物保护法办法等法规。为营造共建共治共享社会治理格局，制定机动车停车、非机动车管理、查处非法客运、住房租赁、物业管理、社会工作服务等法规，修订出租汽车管理条例。

四是加强民主政治建设，保障和改善民生，提高公共服务水平方面，有14项。为维护公民合法权益，促进社会公平正义，制定司法鉴定、华侨权益保护、台湾同胞投资保护等法规，修订宗教事务、信访、少数民族权益保障、消费者权益保护等法规。为解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，制定小型食品业生产经营、发展中医药、献血、不动产登记等法规，修订实施道路交通安全法办法、燃气管理、殡葬管理条例。

此外，将根据上位法立法进程、机构改革情况和2022年北京冬奥会冬残奥会立法需求，需要及时制定、修订或者废止的法规项目列为第三类，如保障2022年北京冬奥会冬残奥会顺利举办相关法规、预防未成年人犯罪条例等。

本刊：请您介绍一下立法规划的主要特点。

法制办负责人：立法规划的主要特点体现在四个方面。一是紧紧围绕党中央重大决策和市委工作部署，突出北京城市总体规划落实、注重融入社会主义核心价值观等内容。立法规划中与北京城市总体规划直接相关的有19项。为了认真贯彻习近平生态文明建设重要战略思想，将社会主义核心价值观融入生态文明建设，安排修订大气污染防治条例，将移动源排放污染防治条例作为京津冀协同立法项目积极推进，制定生态保护红线管理条例、节水条例，通过构建最严格制度最严密法治治理污染，保卫绿水青山、蓝天白云。

二是按照精治、共治、法治的要求，直面超大城市治理重点难点问题和疏解整治促提升等方面的立法需求，突出地方立法“小切口”特色。聚焦所要解决的问题加强专门立法，进一步增强地方立法的针对性。如，为解决城市交通停车难、安全隐患以及秩序混乱等治理难题，立法规划以组合拳方式，安排“立三法修一法”，安排制定机

动车停车条例、查处非法客运若干规定、非机动车管理条例，修订实施道交法办法。今年3月、5月和7月，市十五届人大常委会第三次、第四次、第七次会议分别审议通过了这四法规并颁布实施。

三是坚持立法为民的思想，发扬社会主义民主，充分发挥人大代表重要作用。把办理人大代表议案、建议同立法规划编制工作结合起来，把人大代表提出的每一件立法规划项目议案、建议纳入规划编制考虑，进行认真研究，及时反馈。通过代表服务平台和三级代表联系机制等多种方式，广泛征求并充分吸纳了人大代表和人民群众意见、建议。立法规划编制突破了“拼盘立法”的惯性思维，努力改变以往主要由政府报项目、人大常委会进行筛选的单一局面。在65项立法规划项目中，代表建议项目有40项，约占62%。

本刊：请您谈谈如何保障立法规划的实施。

法制办负责人：市委明确提出，立法规划颁布后要加强实施，北京地方立法应当走在全国前头。为了保障立法规划的有效实施，积极推进地方立法工作，必须认真把握以下几点：

一是要秉承立良法促善治的价值理念，坚持科学立法、民主立法、依法立法。以首都建设和发展的实际需要为出发点，以立法要解决的问题为切入点，准确把握立法

需求，针对立法中涉及的重大利益调整和争议较大的重要立法事项，加强论证咨询，引入第三方评估，进一步提升地方立法的科学性。坚持以人民为中心，协调处理好各方主体之间的关系，充分发挥人大代表作用，拓宽公众有序参与立法的渠道，汇聚民意、集中民智，进一步提升地方立法的民主性。必须以宪法、法律为依据，在立法法的制度框架和地方立法的权限范围内，准确把握地方立法空间。完善立法工作制度和程序，确保地方立法的内容和程序合法，以立良善之法、立管用之法保障善治，更好地贯彻落实全面依法治国基本方略。

二是要坚持地方立法工作体制，加强制度、机制建设，提升地方立法的质量和效率。坚持党对立法工作的领导，市人大常委会审议的所有立法项目及时向市委报告，重大立法事项提请市委常委会会议讨论决定。充分发挥人大主导作用，加强立法工作统筹协调和法规制度的顶层设计，发挥地方立法在调整社会关系、化解社会矛盾、优化社会治理方面的重要作用。加强市人大常委会和市政府沟通协调，将地方立法与改革发展决策相衔接，加强相关制度、机制建设，避免立法工作重复低效，不断提升地方立法的质量和效率。

三是要强化责任落实，提升立法规划的实施效果。为保障立法规划项目落地，为了进一步增强立法规划的刚性，建立健全立法项目责

任制。对列入规划的项目明确责任单位和工作时间安排。其中，对于一类项目，明确了起草单位、提案机关和时间要求。对于二类项目，明确了牵头单位和启动调研时间，并要求牵头单位须自启动调研两年内完成调研工作，向市人大常委会提交立法调研报告，在调研报告中对下一步立法工作安排提出意见。市人大常委会加强对立法规划实施的督促、检查和指导，列入立法规划的立法项目，条件成熟的优先列入年度立法计划。市人大常委会有关工作机构提前参与，加强调研，全面了解实际情况。市政府法制工作机构对政府部门承担的调研、起草工作进行督促、指导和协调。各相关单位按照立法规划的项目安排及任务分工，积极开展相关工作，未能按期完成调研、起草任务的，及时向市人大常委会提出书面报告，说明情况并提出工作意见。

未来五年，市人大常委会将以立法规划的实施为主线，顺应新时代新要求、呼应新时代人民群众新关切、紧跟新时代党中央和市委的新部署，积极推进地方立法工作，在法治下推进改革、在改革中完善法治，不断提高立法的针对性、及时性、系统性和可操作性，全面提升地方立法质量，充分发挥地方立法对本市经济社会发展的引领和推动作用，为新时代党和国家事业发展、为首都北京各项事业发展作出新贡献。✎

（赵晓琦）

精准立法 服务首都发展大局

今年，在市委领导下，市人大及其常委会秉持主动、担当、精准、有效的工作理念，紧紧围绕“抓好三件大事、打好三大攻坚战”决策部署，立良法、求实效、助改革、促善治，为建设国际一流的和谐宜居之都提供了有力的民主法治保障。

加强重点领域立法，以良法促进发展、保障善治

常委会安排审议地方性法规10项，目前审议通过6项，正在审议3项，准备提请审议1项。

围绕加强本市机动车停车治理、非机动车管理，规范客运市场秩序、“立三法修一法”。为本市交通治理提供坚实的法治保障。一是制定机动车停车条例，认真落实市委“发挥立法的引领、推动、保障和规范作用，既管当前、也管长远，显示制度预期”要求，以解决停车的资源、民生、秩序、停与行的关系等问题为着力点，对本市机动车停车泊位供给、治理与服务、道路停车等问题作出具有创新性的制度安排。按照“保居住、限过往，保存量、限增量”原则，区分居住停车与出行停车，区分重点区域和非重点区域，规定不同的停车

泊位供给和停车定价机制，适度满足居住停车需求，从严控制出行停车需求，降低中心城区和重点区域机动车使用强度，促进城市综合交通体系协调、可持续发展。二是制定非机动车管理条例，聚焦非机动车的生产、销售、登记、通行、租赁经营、停放及管理等环节，作出具有针对性的制度安排，确保法规符合规律、管用有效。加强了对电动自行车管理，建立了电动自行车产品目录制度和登记制度，对不符合国家标准的超标电动车实行过渡期制度。针对共享单车乱停乱放、无序发展等突出问题，对政府、经营企业、非机动车驾驶人等各方法律义务、责任作出了明确的规定。三是制定查处非法客运若干规定，聚焦五类非法客运行为，依据地方立法权限，设置罚款、没收、扣押、暂扣机动车驾驶证等治理措施。四是对实施道路交通安全法办法进行修订，强化了对动力驱动三轮车、四轮车治理，根据上位法相关规定，将其纳入机动车管理，同时强化外卖企业法律责任。

为进一步弘扬宪法精神、彰显宪法权威，对本市国家工作人员宪法宣誓组织办法进行了修订。根据上位法，对宣誓誓词作了相应修

改，增加了宣誓仪式奏唱国歌和与监察委员会有关的内容。根据本市实践经验，进一步明确了宣誓仪式的基本规程、组织方式。

围绕加强非物质文化遗产的传承和保护，审议非物质文化遗产条例草案。贯彻非物质文化遗产法，对实践中涉及代表性传承人的权利、项目保护单位的法律地位等上位法没有相应规定的问题，通过地方立法予以明确。贯彻中央关于传承发展中华优秀传统文化的新要求，完善非遗传承相关制度。贯彻完善全国文化中心功能的要求，对非遗区域性整体保护、非遗项目分类保护、建立非遗展示交流与服务平台、非遗进校园、传承人才贯通培养等作出制度安排。

围绕加强危险废物管理，保护和改善环境，保障人体健康，审议固体废物污染环境防治条例草案。从本市危险废物结构、特点及管理中存在的突出问题出发，总结提炼实践中的经验和有效做法，细化完善国家上位法的规定，对危险废物实施全过程规范化管理，将管理重心向事前预防转移，有效控制环境风险，促进城市安全运行。

围绕规范小型食品业生产经营活动，保证食品安全，审议小型



摄影/薛睿杰

食品业生产经营规定草案。统筹考虑小型食品业发展与首都城市发展的便利性、宜居性、多样性、公正性、安全性要求之间的关系，提高对小餐饮、小食杂店、小作坊和食品摊贩精细化管理水平，严防、严管、严控小型食品业安全风险。

今年11月，结合听取和审议市政府关于实施《北京城市总体规划(2016年—2035年)》工作进展情况的报告，将审议城乡规划条例修订草案，推动城市总体规划严格执行，发挥规划的战略引领和刚性管控作用，确保一张蓝图干到底。

根据全国人大常委会统一部署，对本市涉及生态文明建设和环境保护的28项地方性法规进行了专项自查和清理，对大气污染防治条例、水污染防治条例等7项法规进行了打包修改。

加强立法后评估，提出法规立改废释的对策建议

党的十九大提出实施乡村振兴战略。常委会成立涉农地方性法

规评估工作组，对照中央、市委农村工作会议精神，对本市24项涉农地方性法规进行立法后评估，初步形成阶段评估成果和意见建议。在立法方面，要围绕农村经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设，以及乡村规划建设治理等方面加强立法规划。落实中央关于推进农村集体产权制度改革的意见，完善相关立法，构建归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格的中国特色社会主义农村集体产权制度。在执法方面，要健全执法机制，落实属地责任，加强服务管理，在司法方面，要完善行政案件应诉工作制度，选任具有农业专业法律知识人员作为人民陪审员，更好地保护农民合法权益和诉讼权利。在守法方面，要推进普法与立法、执法、司法有机结合，做好释法说理，加强法律宣传教育。

创新立法工作方式，推进科学立法、民主立法、依法立法

常委会恪守“以民为本、立法

为民”理念，抓住提高立法质量这个关键，完善立法工作体制，健全立法工作机制，推进科学立法、民主立法、依法立法，确保立法指向具体、实用可行、及时有效。

一是科学编制五年立法规划。根据中央和市委对立法工作的新要求，突出与国家法律相配套的实施性立法和体现首都特色的创制性立法，坚持立、改、废同步推进，使立法规划切实发挥科学配置立法资源、有序引导立法工作的重要作用。

二是坚持市委领导、市人大及其常委会主导、发挥市政府在法规制定中基础作用、加强相互之间统筹协调工作格局，明确权力边界、完善工作程序、创新工作方法。坚持向市委请示报告制度，及时解决立法工作中遇到的难题，确保立法制度设计与改革顶层设计之间有机衔接。

三是完善立法调研机制、健全社会参与立法机制、优化法规审议表决机制，在市委领导下继续做好立法协商工作，拓宽公民有序参与立法途径，充分发挥立法顾问、专家学者以及高等院校等第三方机构的专业优势，科学把握立法规律。

四是恰当处理立法体例大而全和小而精的关系，在发挥综合性立法优势同时，注重精细化和精准立法。通过制定指向具体、实用可行、及时有效的法规，提高了立法及时性、系统性、针对性、有效性。☑

(整理/薛睿杰)

促进法律有效实施 建设良好法治环境

2018年，市人大常委会围绕保障公民、法人和社会组织的合法权益，推动“一府两院”依法行政和公正司法，提高城市精治共治法治水平，加强对法律法规实施情况的监督，综合运用多种监督方式，依法监督、持续监督、有效监督，强化监督实效。

加强执法检查，保证法律法规得到有效实施。对消防安全条例实施情况进行检查。执法检查组围绕城乡结合部地区村民自建房、大型综合体建筑、高层建筑、老旧厂区改造再利用、文物古建等消防安全问题，以及消防力量和装备建设、灭火救援、执勤战备等情况，到东城、朝阳、丰台、大兴等地进行了实地检查调研，委托16个区人大常委会对本行政区域内贯彻实施条例情况进行了自查。通过检查，理清哪些是立法问题，哪些是执法问题，哪些是守法问题。针对检查出的全民消防安全素质有待提高，消防安全责任制落实和火灾防控存在薄弱环节，消防基础设施和消防力量建设仍有不足等突出问题，提出进一步加强消防安全宣传教育培

训，严密责任体系，提升消防安全管理水平，进一步推进重点问题的有效解决等意见，督促政府、部门和单位改进工作，使执法检查成为完善立法的重要依据。

对旅游法和旅游条例实施情况进行检查。执法检查组按照看事查法、突出重点、注重实效的原则，紧紧抓住首都旅游功能定位的贯彻落实、旅游公共服务和市场监管、“一日游”市场治理以及民宿经营管理等规定的执行情况等问题开展

检查。通过检查，既看到了法规实施取得的明显进展，也发现工作中仍然存在的问题，提出了更好地发挥北京旅游在优化提升首都核心功能中的作用，推动旅游业高质量发展；完善旅游公共服务，提升供给质量和水平；完善景区管理各项制度，妥善保护和利用旅游资源；加强综合监管，规范旅游市场秩序；完善配套制度，抓紧研究制定民宿管理规定等意见，进一步推动了法规的实施。



摄影/王文静



摄影/柳依

落实预算法律法规，加强对计划、预算执行的监督。市十五届人大常委会第五次会议听取和审议了2017年预算执行和其他财政收支的审计工作、2018年国民经济和社会发展规划上半年执行情况、2018年预算上半年执行情况、2017年预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况等4项计划预算报告，落实预算法和预算审查监督条例，对做好新时期预算管理和预算监督工作提出的新要求，推进预算绩效管理，促进预算管理制度改革，推动建立符合新时代要求、符合首都城市战略定位的财政预算制度和财政支出格局。

结合议题审议，推进相关法律法规贯彻实施。听取和审议市政府关于2017年本市环境状况 and 环境保护目标完成情况的报告，推动市政府贯彻大气、水、土壤污染防治等方面法律法规，进一步完善环境

保护体制机制，确保城市环境质量持续改善。听取和审议学前教育供给保障情况的报告，结合学前教育条例对学前教育是国家教育事业的组成部分的定位，推动市政府紧抓“疏整促”机遇完善幼儿园所规划布局，满足就近就便入园需求，提高学前教育质量。今年，本市新建、改建、扩建158所幼儿园，新增3万个学位。听取和审议生活垃圾分类工作情况与研究处理生活垃圾分类管理条例执法检查报告审议意见情况，推动垃圾分类制度体系建设，推动垃圾处理源头减量和资源化。

加强对司法工作监督，推进司法体制改革。常委会围绕中央和市委关于深化司法体制改革的部署，开展司法工作监督。成立专题调研组，围绕司法监督不同主题，通过实地视察、听取汇报、旁听庭审、召开主题座谈会，与一线法官、检察官座谈等方式，全面了解市各级

法院、检察院在推动规范化建设、健全工作机制、深化司法体制改革等方面的工作情况。市十五届人大常委会第七次会议听取和审议了市高级人民法院关于“基本解决执行难”和市人民检察院关于“加强法律监督”工作情况的报告，并结合调研情况，提出依法充分履行法律监督职能；明确监督目标，牢固树立共赢的监督理念；主动适应改革，不断提升法律监督实效；突出问题导向，切实强化监督队伍建设；始终以首善标准推进解决执行难工作；进一步构建解决执行难的长效机制；进一步完善综合治理执行难工作格局；进一步提高执行工作能力水平等意见建议。

“两院”高度重视常委会审议意见的落实，市高级人民法院从在源头治理、理顺机制、健全制度等方面建章立制，坚持以人民为中心，提升司法公信力，加大强制执行力度，完善工作衔接机制，认真办理好代表建议，力求形成“基本解决执行难”长效机制。市人民检察院继续深化法律监督体系建设，全面履行法律监督职能，继续深化检察改革，健全完善法律监督机制，积极营造良好监督环境，加强过硬检察队伍建设，不断提高检察队伍专业化水平，进一步发挥在维护司法公正、促进依法行政、保护社会公益、推动国家治理体系和治理能力现代化过程中的重要作用。✂

（薛睿杰 丁琦）

立法工作有力保障首都改革发展

文 / 薛睿杰

改革开放以来，首都地方立法工作成效显著。在市委领导下，市人大及其常委会先后制定、修订和修改地方性法规400余部，其中现行有效136部，为首都经济社会发展和现代化建设提供了有力法治保障。

推动经济建设

市八届人大及其常委会制定农作物种子质量管理条例，提高种子质量，促进农业生产发展。

市九届人大及其常委会制定价格监督检查条例，加强价格管理，安定人民生活。制定农业联产承包合同条例，深化农村经济体制改革。

市十届人大及其常委会适应建设社会主义市场经济体制的需要，制定外商投资企业清算条例，外商投资企业解散条例，经济技术开发区条例，邮政通信条例，电信通信条例，文化娱乐市场管理条例，产品质量监督管理条例，反不正当竞争条例，技术市场管理条例，生活消费品、生产资料市场管理条例，农村集体资产管理条例，农村集体所有荒山荒滩租赁条例，乡村集体企业承包经营条例，实施农业技术推广法办法，农村股份合作企业暂行条例。

市十一届人大及其常委会制定中关村科技园区条例，促进私营个体经济发展条例，劳动力市场管理条例，招标投标条例，农作物种子条例，农业承包合同条例，中医发展条例，修订技术市场管理条例，农村集体资产管理条例。

市十二届人大及其常委会制定专利保护和促进条例，实施种子法办法，信息化促进条例。

市十三届人大及其常委会制定中关村国家自主创新示范区条例，深化科技体制改革，推动城市转型发展。制定实施农民专业合作社法办法，鼓励、支持、引导农民专业合作社的发展，推进农业农村现代化。

市十四届人大及其常委会制定促进中小企业发展条例，修订修改专利保护和促进条例，农村股份合作企业暂行条例，劳动力市场管理条例，专业技术人员继续教育规定，农村集体经济审计条例，农业机械化促进条例，促进私营个体经济发展条例，人才市场管理条例，技术市场条例，以深化改革为动力，推动首都高质量发展。

市七届人大及其常委会制定关于案情复杂的刑事案件延长办案期限的审批办法，惩办犯罪，保护人民，维护首都的社会治安。制定区、县人民代表大会代表选举试行细则，保证选举法有效实施。

市八届人大及其常委会制定村民委员会暂行组织条例，发展农村基层民主。制定区、县、乡、镇人民代表大会代表选举实施细则，保障选民当家作主，行使选举权利。制定关于议案的若干暂行规定，关于北京市人大常委会设立各专委会的暂行规定，推进人大及其常委会自身建设。制定关于游行示威的若干暂行规定，维护首都的公共秩序。

市九届人大及其常委会制定实施城市居民委员会组织法办法，市人民代表大会议事规则，市人大常委会会议事规则，实施代表法办法，实施集会游行示威法办法，乡、民族乡、镇人民代表大会组织条例。

市十届人大及其常委会制定地方立法工作程序，预算监督条例，代表建议、批评和意见办理条例，代表视察办法，实施保守国家秘密法若干规定。

市十一届人大及其常委会制定村民委员会选举办法，实施村民委员会组织法的若干规定，市人大常委会任免国家机关工作人员条例和制定地方性法规条例，修订区、县、乡、民族乡、镇人大代表选举实施细则。

市十二届人大及其常委会制定听取和审议市人民政府、市人民法院和市人民检察院专项工作报告办法，检查法律法规实施情况办法，修订市人民代表大会会议事规则，市人大常委会会议事规则，制定地方性法规条例，预算监督条例，代表建议、批评和意见办理条例，市人大常委会任免国家机关工作人员条例，区、县、乡、民族乡、镇人民代表大会选举实施细则，实施代表法办法，代表视察办法。

市十三届人大及其常委会制定审计条例，加强审计监督。制定规范性文件备案审查条例，维护国家法制统一，保障公民、法人和其他组织的合法权益。修订区、县、乡、民族乡、镇人民代表大会选举实施细则，实施村民委员会组织法的若干规定，村民委员会选举办法。

市十四届人大及其常委会制定代表建议、批评和意见办理条例，实施代表法办法，国家工作人员宪法宣誓组织办法，讨论、决定重大事项的规定，预算审查监督条例，修订审计条例，区、县、乡、民族乡、镇人民代表大会代表选举实施细则，乡、民族乡、镇人民代表大会组织条例，制定地方性法规条例，实施保守国家秘密法若干规定，推进社会主义民主政治建设。

推动社会建设

市八届人大及其常委会制定劳动保护监察条例，保护劳动者在劳动过程中的安全
和健康。制定工业产品质量监督条例、商用计量器具管理办法，维护用户和消费者的
合法权益。

市九届人大及其常委会制定未成年人保护条例，保护消费者合法权益条例，残疾
人保护条例，中外合资经营企业工会条例，保障律师执行职务若干规定，公民义务献
血条例，计划生育条例，实施归侨侨眷权益保护法办法，保护人民群众利益。

市十届人大及其常委会制定实施红十字会法办法，实施消费者权益保护法办法，
实施母婴保健法办法，实施妇女权益保障法办法，征兵工作若干规定，外地来京务工
经商人员管理条例，农民负担管理条例，职业病防治卫生监督条例，殡葬管理暂行条
例，信访条例，规章设定罚款限额规定，修订劳动保护监察条例。

市十一届人大及其常委会制定少数民族权益保障条例，见义勇为人员奖励和保护
条例，实施工会法办法。

市十二届人大及其常委会制定无障碍设施建设和管理条例，人口与计划生育条
例，中小学生人身伤害事故预防与处理条例，集体合同条例，征兵工作条例，修订未成
年人保护条例，实施归侨侨眷权益保护法办法，规章设定罚款限额规定，信访条例。

市十三届人大及其常委会制定法律援助条例，就业援助规定，修订实施残疾人保
障法办法，实施妇女权益保障法办法。

市十四届人大及其常委会制定居家养老服务条例，院前医疗急救服务条例，控制
吸烟条例，修订人口与计划生育条例，实施母婴保健法办法，未成年人保护条例，少
数民族权益保障条例，见义勇为人员奖励和保护条例，实施工会法办法，殡葬管理规
定，维护和保障公民合法权益。

推动文化建设

市八届人大及其常委会制定实施义务教育法办法，保证义务教育的实施。

市九届人大及其常委会制定禁止赌博条例，严厉禁止赌博活动，维护社会治安秩
序。制定图书报刊音像市场管理条例，确保出版事业坚持为人民服务、为社会主义服
务的方向。制定中等职业技术教育条例，职工教育条例，发展教育事业。

市十届人大及其常委会制定实施教师法办法，专业技术人员继续教育规定，实施
档案法办法。

市十一届人大及其常委会制定学前教育条例，科学技术普及条例，博物馆条例，
图书馆条例，宗教事务条例，体育设施管理条例，修订实施档案法办法。

市十二届人大及其常委会制定实施国家通用语言文字法若干规定、实施民办教育
促进法办法，全民健身条例，实施国防教育法办法，宗教事务条例。

市十三届人大及其常委会修订实施义务教育法办法。

市十四届人大及其常委会制定全民健身条例，修订图书馆条例，实施档案法办
法，禁止赌博条例等法规，提高市民素质和社会文明程度。

推动生态文明建设

市八届人大及其常委会制定实施水污染防治法条例，水利工程保护管理条例，防治水污染，保护水生态，保障饮用水安全。制定农村林木资源保护管理条例，加速首都绿化。制定开办乡镇集体矿山企业和个体采矿审批办法，合理开发利用和保护矿产资源。

市九届人大及其常委会贯彻切实保护耕地的基本国策，制定实施土地管理法办法。贯彻大气污染防治法，野生动物保护法等上位法，制定实施大气污染防治法条例，实施野生动物保护法办法，实施水土保持法办法，实施渔业法办法等法规。制定水资源管理条例，城市节约用水条例，推动节水型城市建设。制定城市绿化条例，郊区植树造林条例，发展绿化事业。

市十届人大及其常委会制定基本农田保护条例，保障农业持续稳定发展。制定密云水库怀柔水库和京密引水渠水源保护管理条例，加强水源保护，保障人民身体健康。

市十一届人大及其常委会制定实施大气污染防治法办法，实施水污染防治法办法，城市河湖保护管理条例，市容环境卫生条例，森林资源保护管理条例，矿产资源管理条例，实施节约能源法办法，公园条例，古树名木保护条例，修订密云水库怀柔水库和京密引水渠水源保护管理条例。

市十二届人大及其常委会制定实施水法办法，实施气象法办法，修订实施渔业法办法，矿产资源管理条例。

市十三届人大及其常委会制定河湖保护管理条例，水污染防治条例，湿地保护条例，绿化条例，生活垃圾管理条例，修订实施节约能源法办法。

市十四届人大及其常委会制定水土保持条例，大气污染防治条例，修订基本农田保护条例，生活饮用水卫生监督管理条例，水利工程保护管理条例，森林资源保护管理条例，河湖保护管理条例，矿产资源管理条例，绿化条例，改善城乡环境，建设宜居城市。

推动城市规划建设和安全运行

市七届人大及其常委会落实中央书记处关于首都建设方针的四项指示，制定市容环境卫生管理规定，城市绿化管理暂行办法，文物保护管理办法，道路交通管理暂行规则，建设拆迁安置办法，推动首都现代化建设。

市八届人大及其常委会落实北京城市建设总体规划方案，以加强城市管理和建设为重点，制定城市建设规划管理暂行办法，文物保护管理条例，公路路政管理条例，修订市容环境卫生管理规定，城市绿化管理暂行办法，道路交通管理暂行规则，推动首都建设沿着具有文化古都特色的现代化城市前进。制定农村建房用地管理暂行办法，促进节约用地。制定城乡集市贸易食品卫生管理办法，保障人民身体健康。

市九届人大及其常委会制定社会治安综合治理条例，维护社会治安秩序和社会稳定。贯彻城市规划法，制定城市规划条例。

市十届人大及其常委会根据首都城市现代化建设的需要，制定城市市容环境卫生条例，实施矿山安全法办法，严格限制养犬规定，禁止燃放烟花爆竹的规定，公共场所禁止吸烟的规定，消防条例，警察巡察条例，建筑市场管理条例，建设工程质量条例，实施食品卫生法办法，统计管理条例，行政性事业性收费管理条例，实验动物管理条例，家畜家禽检疫条例。

市十一届人大及其常委会制定旅游管理条例，小公共汽车管理条例，人民防空条例，实施防洪法办法，实施防震减灾法办法，修订消防条例，统计管理条例，市容环境卫生条例，实施矿山安全法办法。

市十二届人大及其常委会作出关于为顺利筹备和成功举办奥运会进一步加强法治环境建设的决议，制定大型社会活动安全管理条例，食品安全条例，志愿服务促进条例，安全生产条例，实施动物防疫法办法，烟花爆竹安全管理规定，养犬管理规定，燃气管理条例，历史文化名城保护条例，实施文物保护法办法，预防和查处窃电行为条例，测绘条例，城市基础设施特许经营条例，实施道路交通安全法办法，公路条例，修订旅游管理条例，实验动物管理条例，市容环境卫生条例。

市十三届人大及其常委会把握首都城市性质和定位，制定城乡规划条例，促进经济、社会、人口、资源、环境全面协调可持续发展。巩固奥运制度成果，制定实施突发事件应对法办法，道路运输条例，修订大型群众性活动安全管理条例，安全生产条例，消防条例，食品安全条例。

市十四届人大及其常委会学习领会习近平总书记对北京的重要讲话精神，制定建设工程质量条例，轨道交通运营安全条例，实施防震减灾法规定，动物防疫条例，旅游条例，统计条例，修订烟花爆竹安全管理规定，安全生产条例，食品安全条例，绿化条例，实施矿山安全法办法，为城市管理提供了法律保障。



摄影/薛睿杰

以首善标准做好新时代北京人大工作

——北京市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综述

10月29日，市人大常委会召开北京市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。市人大常委会党组书记、主任李伟出席会议并讲话，市人大常委会党组副书记、副主任刘伟主持会议，市人大常委会党组成员、副主任李颖津、张清、侯君舒，副主任闫傲霜，市人

民代表大会制度理论研究会会长柳纪纲，市人大常委会党组成员、秘书长刘云广出席会议。市人大各专门委员会，市人大常委会各厅办室负责同志，16区人大常委会主任、有关部门负责人，部分乡镇人大主席、人大街工委负责人以及部分人大代表参加会议。

市人大常委会副主任刘伟介绍

了今年9月全国人大常委会在河北石家庄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的有关情况 and 会议精神，通报了市人大常委会传达学习 and 向全国人大常委会、市委报告落实举措的有关情况。刘云广同志传达了市委常委会会议精神和蔡奇书记对北京市学习贯彻习近平总

书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、做好新时代北京人大工作的部署和要求。市人大常委会法制办公室、市人大财经委员会，西城、朝阳、通州区人大常委会，密云区西田各庄镇人大负责同志和全国人大代表马一德同志作了重点发言，谈了对习近平总书记这一重要思想的学习体会，介绍了理论和实践中形成的好经验好做法。会议印发了《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专题摘编》和各区人大常委会、部分乡镇人大交流材料。

会议一致认为，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，回答了新时代坚持好完善好人民代表大会制度的重大课题。面对新形势新任务新要求，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是把学习研究宣传贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想摆在突出位置，在学懂弄通做实上下功夫，进一步加强理论武装，提高政治站位，增强工作能力，以首善标准做好新时代北京人大工作。

市人大常委会法制办公室主任王荣梅表示，当前全面深化改革和发展都处于关键时期，改革发展对立法工作提出的要求，已经不仅仅是总结实践经验、巩固改革成果，而是需要通过立法凝聚改革共识、做好顶层设计、推动制度创新、引领改革发展。做好立法工作，必须以习近平总书记这一重要思想为指

引，把以人民为中心的发展思想贯穿到立法的各环节，把社会主义核心价值观融入立法全过程。在工作中完善体制机制，坚持科学立法、民主立法、依法立法，确保各项法规立得住、行得通、真管用，不断提高立法质量，为建设国际一流的和谐宜居之都提供坚实的法治保障。

市人大财政经济委员会主任委员张伯旭表示，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对加强人大预算审查监督职能作出了一系列重要决策部署，这是习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想在加强人大预算审查监督职能上的重要体现，是对各级人大及其常委会监督工作提出的新要求。要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，不断提高对人大预算审查监督工作的认识，以改革精神推进新时代人大预算审查监督工作。

西城区人大常委会党组书记、主任杜灵欣表示，党的十八大以来，西城区人大常委会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，牢固树立“四个意识”，大力践行“红墙意识”，坚持把习近平总书记重要思想转化为地方人大工作的生动实践，立足首都功能核心区实际，积极探索实践，推动新时代西城区人大工作创新发展。

朝阳区人大常委会党组书记、主任陈宏志表示，朝阳区人大常委

会坚持学以致用，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贯彻到人大工作的具体实践中，贯彻到人大代表的依法履职中，推动基层人大工作与时俱进完善发展。

通州区人大常委会党组书记、主任李玉君表示，通州区人大常委会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转化为推动人大工作与时俱进、完善发展的具体行动，转化为加快建设北京城市副中心的生动实践，不断提高新时代人大工作的质量和水平。

密云区西田各庄镇人大主席张卫星表示，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，把乡镇人大依法行权履职放在了更加突出的地位，充分体现出以习近平总书记为核心的党中央对基层民主政权建设的高度重视。作为新时代的首都乡镇人大，只有学深悟透总书记的重要思想，自觉运用这一科学理论统揽和指导乡镇人大工作，才能使乡镇人大工作真正落地落实。

全国人大代表、市社会科学院法学所研究员马一德表示，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有效载体。党始终代表中国最广大人民的根本利益，党的主张同人民的意志是高度统一的，坚持党的领导，实现党的主张，就是保证人民当家作主，就是维护人民根本利



摄影/薛睿杰

益。党领导人民制定宪法法律，党领导人民实施宪法法律，党自身在宪法法律范围内活动。人民代表大会制度就是党支持和保证人民当家作主、实行依法治国、实现社会长治久安的制度载体。

市人大常委会主任李伟在讲话中说，这次会议是经市委批准召开的一次重要会议，主要任务是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，加强理论和实践成果交流，进一步增强“四个意识”、坚定“四个自信”，发挥人大职能作用、提升履职能力和水平，以首善标准做好新时代北京人大工作，推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展。

李伟从学习领会、统领工作、贯彻落实三个方面，谈了学习贯彻

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的心得和体会，对全市各级人大学习好研究好宣传好贯彻好总书记这一重要思想提出了明确要求。在学习领会方面，要不忘初心，深刻领会总书记重要思想蕴含的深邃历史内涵；抓住根本，深刻领会总书记重要思想揭示的强大根本政治制度优势；贯穿融入，深刻领会总书记重要思想指明的新时代人大工作方向、工作使命、工作任务。在统领工作方面，要强化人大及其常委会的政治机关属性，围绕党和国家大局、全市中心工作推进人大工作，注重学习领会基础上的具体运用，加强理论研究和经验总结。在贯彻落实方面，要健全完善学习贯彻制度，高质量完成好既定任务，提高人大宣传工作实效。

李伟强调，要牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决维护习近平总书记的核心地位，维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导，坚定不移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，坚定不移贯彻党中央决策部署和市委工作安排，紧紧围绕党和国家发展大局、全市中心工作做好人大工作，发挥好人大及其常委会职能作用，切实增强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的看家本领，扎实练好调查研究这项基本功，模范践行群众路线，以永不懈怠的精神状态和攻坚克难的奋斗姿态做好新时代北京人大工作，为首都改革发展提供坚实民主法治保障。☑

（整理/何纯谱）

全国人大北京团开展专题调研

文 / 张杰

按照全国人大常委会办公厅关于组织全国人大代表进行专题调研的通知要求，结合北京团代表关注的热点问题，9月21日，市人大常委会主任李伟带队，34位全国人大北京团代表围绕“深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，实施京津冀协同发展战略，加快产业转型升级，聚焦疏解整治提升专项行动开展情况”进行了专题调研。全国人大常委会委员、全国人大农业与农村委员会副主任委员杜德印参加调研。

专题调研工作情况

今年是十三届全国人大代表履职第一年，代表们主动处理好本职工作与履行代表职责的关系，积极参加调研活动。市人大常委会主要领导对组织好调研活动，提高调研实效提出了要求。常委会机关相关部门形成合力，努力做好专题调研的服务保障工作。

疏解非首都功能是落实首都城市战略定位、治理“大城市病”、构建现代经济体系的强大动力，也是推进京津冀协同发展的关键环节。这次专题调研将疏解整治促提

升专项行动作为选题，结合北京当前的中心工作和改革发展的实际，让北京团的全国人大代表亲身感受北京在建设国际一流的和谐宜居之都过程中取得的新成就。

调研活动采取实地察看、听取汇报与座谈交流相结合的方式进行。代表们实地察看了东城区东四四条至六条和草厂七条八条背街小巷治理工作，西城区沈家本故居的文物腾退和“广阳谷城市森林公园”拆违建绿工作，还听取了关于北京市“疏解整治促提升”专项行动有关工作情况的汇报，并进行了座谈交流。

代表们认为，北京市将开展“疏解整治促提升”专项行动，作为贯彻落实党的十九大精神的实际行动，作为落实北京城市总体规划的重要举措，工作力度前所未有，取得了显著成效。

市人大常委会主任李伟指出，全国人大北京团的代表在履职和工作中关注首都发展、关心北京建设，提出了很多宝贵意见建议，希望代表们充分发挥密切联系群众的天然优势，积极关心、关爱和支持基层一线干部群众，为他们履职尽

责、真抓实干提供支持保障。要提出更多站位高、研究深、考虑全的意见和建议，既贯彻党中央的重大决策部署，又结合北京的中心工作，既体现高水平、高标准、高要求，又体现城市治理阶段性、复杂性、长期性的特点。

北京市“疏解整治促提升”专项行动取得的成效

一是非首都功能疏解取得阶段性成效。认真落实中央关于疏解非首都功能“控增量”“疏存量”两个政策意见。增量管控严格有效，严格执行新增产业禁止和限制目录。2017年以来全市累计不予办理新设立或变更登记业务约3800件。存量疏解持续发力，疏解提升市场和物流中心467个。加快疏解部分公共服务功能，北京建筑大学、北京信息科技大学、北京城市学院等高校师生入驻郊区新校区累计超过3万人。城市副中心建设扎实推进，通州区总体规划、城市副中心控制性详细规划和重点规划设计导则编制完成；行政办公区一期工程基本完工，今年年底将启动第一批约1.5万公务员搬迁工作，将带动各



摄影/薛睿杰

类企事业单位向城市副中心转移。

二是违法违规行为治理效果明显。以综合治理压缩聚集空间，以拆除违法建设为龙头，着力推动“拆违”向“治违”转变。全面加大综合整治力度，2017年以来全市拆除违法建设腾退土地约1.2万公顷，为实现减量发展、留白增绿，城市品质提升腾出了宝贵空间。将“开墙打洞”封堵、恢复、设计、招标、施工一体化推进，整治“开墙打洞”约3.4万处，着力解决后续经营、街面美化提升等问题。依法依规加强城市管理，持续开展占道经营、无证无照经营整治，加大对“黑中介”“二房东”的依法惩治力度，有效治理了各类违法违规

生产经营行为。

三是便民服务和人居环境明显改善。加快完善便民服务设施，加强疏解治理腾退空间使用，提升生活性服务业品质。市政府从2017年开始，连续三年每年安排固定资产投资补助便民商业设施建设，加快织补便民网点。2017年以来建设提升蔬菜零售等便民商业网点2425个，其中蔬菜零售网点871个。把“一刻钟社区服务圈”建设作为解决群众基本生活需求问题的重要抓手，城市社区覆盖率达到87.5%。鼓励市属国企将存量的物业资源和疏解腾退用地，优先用于建设公共服务设施，首农、首旅、京煤等企业主动利用疏解腾退空间建成一批

养老驿站、便民设施、公共活动中心等民生工程。积极利用疏解腾退空间为市民建设更多的绿色空间、公共活动场所。在老旧小区整治提升中，统筹违法建设、群租房、地下空间等综合整治，以整体打包方式推进抗震加固、节能改造、加装电梯、架空线入地、上下水改造、补建停车位、增设养老和文化健身等便民设施、楼顶绿化等一体化实施。

四是重点区域品质不断提升。核心区深入推进以背街小巷为重点的城市精细化管理，制定背街小巷整治提升三年行动计划，全面推行街巷长、小巷管家制，加强街巷整体设计、统筹实施架空线入地，规范街区秩序。聚焦成片连线治

理，围绕故宫周边、“三金海”地区（三里河、金融街、中南海周边）、什刹海地区、南锣鼓巷、簋街等重点区域开展综合整治。中轴线上景山公园、中山公园（社稷坛）、北海公园、天坛公园等四家公园基本完成居民占用文物腾退，申遗各项准备全面启动。

五是共建共享机制逐步形成。市领导多次采取“四不两直”的方式，深入基层了解群众所思所想，同时依托首都之窗、12345便民热线、媒体专栏等渠道，将市民举报和媒体曝光点位纳入治理任务台账，督办落实。充分发挥群众积极性，形成了“西城大妈”“朝阳群众”“石景山老街坊劝导队”等群众性组织；涌现出朝阳全要素小区等群众自治典型。把信息发布作为推动城市治理的重要手段，坚持舆论先行。加大信息发布力度，释疑解惑、凝心聚力，让市民充分知晓、理解和参与城市建设管理。创新宣传方法手段，在全国率先打造“向前一步”电视专题节目，聚焦城市治理中的难点、热点问题，搭建共商共治平台，倡导公共价值回归和公民意识提升。

代表提出的意见建议

代表们一致认为，随着北京市疏解整治促提升专项行动的持续开展，任务越来越艰巨、涉及的利益关系越来越复杂，疏解非首都功能是一项长期性、系统性、复杂性、社会性的任务，需要久久为功、持

续推进。

（一）加强立法，培育法治文化

于志刚代表提出，在疏解整治促提升专项行动中，有关文化名人故居的腾退、改造、整治，以及今后如何运营、发挥文物应有作用，还有城市公共绿地、森林、公园等的管理，都需要通过调研制定出切实可行的地方性法规来加以固化和规范，确实发挥首善之区的带动作用。

齐政代表提出，现行的文物保护法偏弱，要强化法律实施，有效遏制非法行为。马一德代表提出，疏解整治促提升专项行动是长期性的任务，北京市在这方面应先行先试进行系统立法，奠定法治基础。解决好涉及的民政、信访、诉讼管辖等问题。高子程代表提出，文明的社会、法治的社会要培育市民守法的行为习惯和心理习惯，在疏解整治促提升的过程中，培植守法文化很重要。

方复全代表提出，疏解整治促提升过程中要严格执法。现在执法不严、有法不依的现象依然存在。要通过文化建设，提高全民的守法意识。要完善执法机制，确保法律实施。田春艳代表建议，制定一部适应国情和城市现状的地下空间利用的法律。

厉莉代表建议，将“朝阳群众”“西城大妈”这些实践经验加以总结分析提炼，最终形成常态化、规模化、体系化、法治化的现

代社会的概念和体系，走出一条超大城市精治、共治、法治的新路。同时，要对疏解中不同产权形态的情况，设计针对性的疏解方案。

刘加军代表建议，立法规范解决私搭乱建问题，加大对违法建筑的拆迁力度。阎建国代表建议，对不适应疏解整治促提升的法律法规进行一次认真全面梳理，废改一批不适合现今发展的法律法规，出台一部京津冀协同发展法。

徐滔代表建议，一是全市要统一房屋补偿的办法，二是完善文物腾退的司法保障体系，三是专业人才辅助基层工作，四是尽早完善对业主委员会的监管体系，五是对严重妨碍公共领域的行为进行约束。张礼斌代表提出，街道干部、工作人员在疏解整治促提升工作发挥了重要作用，当前办事处工作难度大，面临情况复杂，建议加快办事处工作的立法，理顺关系，发挥其应有作用。

（二）提升北京品牌，打造首都文化

马一德代表提出，要充分利用科技手段，提升整治过程中的北京品牌，向全世界展示北京的人文底蕴、历史底蕴和皇家文化。冯乐平代表建议，要借助疏解整治促提升专项活动来打造首都名片，打造出古都的文化胡同、阳光胡同。张礼斌代表建议，做好纪念北平和平解放70周年的活动，把北京的历史文化资源和红色文化资源充分发挥出来。

（三）发挥代表作用，推动问题解决

高子程代表建议，在疏解整治促提升过程中，有哪些具体问题需要代表了解的，需要中央支持的，比如资金的支持，政策的支持，法律的支持等等，都详细罗列出来，给代表提供尽可能细化的素材，让代表提出意见建议更有针对性。要及时总结疏解整治促提升工作的经验和教训，认真进行梳理，让代表帮助呼吁推动问题解决。

厉莉代表建议，相关职能部门要加强与代表的日常沟通，丰富沟通方式，畅通沟通渠道，帮助代表获取更多的相关信息，确保代表集思广益，提出更有建设性意见，更有分量的建议。

（四）注重工作细节，提升老百姓的获得感

李俊丰代表建议，要尽量拆一处、清一处、复绿一处，老百姓重点关注的复绿地方，财政应该给予倾斜。李勇代表建议，胡同和小巷的整治应该因地制宜，在胡同整体美观整洁的情况下，不仅满足旅游观光，还要确保居民居住舒服、生活方便，建设好相关的配套设施。侯湛莹代表建议，无论是建设城市绿地，还是打造胡同文化，都要考虑多方群体的生活需求。

伊彤代表提出，治理违章建筑、“开墙打洞”，要有长效机制，把取得的成效保持下去。对于已经腾退的地上地下空间，要有统筹考虑。要注意疏和堵的结合，腾



摄影/薛睿杰

出来的地方是做绿化，还是停车场，还是商业网点和卫生机构，要从规划上来提升人民群众的获得感。

（五）加强顶层设计，争取中央的支持

冯乐平代表提出，疏解整治促提升是一项长期的、社会性的工作，必须加强顶层设计。首都是全国人民的首都，北京的疏解工作要取得中央的支持，要加强与中央单位的沟通协调，中央也要出台一些具体政策，支持北京做好这项工作。

吴素芳代表建议，一是要加强研究，积极争取中央层面的政策和项目支持，二是要研究新一轮发展过程中北京和中央，包括京津冀协同发展中的财政和税收机制，争取中央在存量、增量上的全面支持，三是争取中央资金支持。韩永进代表提出，在北京的中央单位多，要把中央单位的积极性调动起来，积

极探索多种模式的合作机制，既做好疏解整治，又做好文物保护。

（六）加强舆论引导，形成良好社会氛围

李勇代表提出，疏解整治促提升要加强宣传引导，统一思想，把工作的重心放在基层，取得基层干部群众的理解和支持。吴素芳代表建议，为疏解整治促提升工作营造一个好的宣传环境。要有正确的舆论引导，处理好当前和今后长远发展的关系。

阎建国代表提出，国家治理现代化要靠全社会和全民共同参与治理，加大这方面的宣传力度非常重要。

徐滔、班宇侠代表建议，政府部门应进一步加强与新闻媒体的合作，在关系公众利益的问题上要善于运用公共媒体的引导作用，让现代新型媒体成为城市治理的重要力量。✍

北京市人民代表大会制度理论研究会换届大会召开

文 / 市人大制度理论研究会秘书处

10月10日，北京市人民代表大会制度理论研究会换届大会暨第四届研究会第一次会员大会胜利召开，市人大常委会主任李伟、中国人民代表大会制度理论研究会副理事长兼秘书长李连宁，市人大常委会副主任刘伟，市十三届、十四届人大常委会副主任柳纪纲，市第三届人大制度理论研究会会长赵凤山、副会长赵义，市人大常委会秘书长刘云广出席大会。

会议审议通过了第三届研究会常务理事会工作报告、第三届研究会监事会工作报告、《北京市人民代表大会制度理论研究会章程（修订草案）》，确定了第四届研究会全体会员，共计119人，由团体会员和个人会员组成。柳纪纲当选第四届研究会会长；市人大常委会秘书长刘云广，副秘书长、研究室主任崔新建当选第四届研究会副会长；崔新建兼任研究会秘书长。会议选举产生了第四届研究会常务会组成人员44人，会议还选举产生了第四届研究会监事会成员。

第四届研究会会长柳纪纲代

表新一届研究会领导班子，感谢市人大常委会领导和研究会全体会员的信任和支持，表示新一届研究会将在市人大常委会党组的领导下，遵照章程、认真履职，不负重托、努力向前，为做好新时代首都人大工作、推动人民代表大会制度与时俱进、完善发展做出更大的贡献。

中国人民代表大会制度理论研究会副理事长兼秘书长李连宁受胡康生理事长委托，代表中国人大制度理论研究会向大会的召开表示热情的祝贺！希望新一届市人大研究会学习好、研究好、宣传好、贯彻好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，努力开创人大制度和人大工作理论实践研究的新局面。

市人大常委会主任李伟向新一届研究会表示热烈祝贺，对第三届研究会领导班子，以及多年来为研究会建设发展付出辛勤劳动的老领导、老顾问、老同志表示敬意，对中国人大制度理论研究会长期以来的帮助和指导表示感谢。

李伟充分肯定了研究会五年

来的工作，认为研究会工作成绩突出、成效明显，形成了一批高质量的研究成果，在市区人大具体工作中得到运用体现，在国家根本政治制度理论研究方面发挥了应有的作用。与市委党校共同创建了领导干部民主法治教育培训合作机制，举办民主法治讲座进党校课堂，共建基层民主法治案例教学点，围绕民主与法治建设开展的学术交流活动，在推动相关学术理论研究方面也产生了积极影响。加强了同中国人大制度理论研究会沟通联系，兄弟省（区、市）人大研究会的联系交流，不断提升自身的研究能力和工作水平，影响力不断扩大。

李伟指出，新一届研究会履职的五年，是全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神的五年，结合新时代新形势，他对研究会的工作提出了要求：

一是要不断强化政治属性，切实以习近平新时代中国特色社会主义思想统领人大制度理论和实践研究。党的领导是人民代表大会制度的本质要求和最大优势，市人大常



摄影/薛睿杰

委会是市委领导下的政治机关，市人大制度理论研究会作为常委会领导下的学术团体，政治属性是研究会的天然属性，坚持党的领导、旗帜鲜明讲政治是研究会开展一切工作的根本前提。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，是长期坚持、不断完善人民代表大会制度的科学行动指南，也是在新时代做好人大制度理论研究工作的根本遵循。要不断强化研究会的政治属性，切实用习近平总书记的重要思想统领人大制度理论和实践研究工作，把坚持党的领导、旗帜鲜明讲政治这一根本原则落实到研究会各项工作全过程，紧紧围绕中央决策和市委部署谋划和推进工作，无论是课题研究，还是学术交流，都要不折不扣地落实这一根本原则，保证人大制度理论和实践研究始终走在正确的轨道上。

二是要聚焦研究重点，努力做好新时代人大制度理论研究工作。研究会要认真贯彻栗战书委员长关于加强人大制度的理论研究的工作要求，首先要落实全国人大常委会“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”精神，加强对习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想的研究，紧紧围绕会议提出“十个坚持”全面系统加强研究阐释。其次要加强对党的十八大以来人大制度建设和人大工作好经验好做法的提炼、总结和研究。深化对人大工作规律的认识和把握，加强对全国人大、兄弟省（区、市）人大经验做法的交流借鉴，为本市各级人大及其常委会履职提供理论支撑和信息参考。三要围绕人大及其常委会履职加强应用对策研究，贯彻市十五届人大常委会提出的“主动、担当、精准、有效”的工作理念，发挥理论研究的优势，为人大及其常委会履职、为市委五次人大工作会筹备提供必要的智力支撑，推动人民代表大会制度在北京的实践创新发展。

三是研究会要明确自身定位，推动研究会工作再上新台阶。研究会要发挥自身特点和优势，不断加强体制机制建设，充分调动全体会员的积极性、主动性和创造性，真正在“研究”上下大功夫。市相关

部门、市级研究机构、各区人大等作为研究会团体会员，各单位负责同志作为团体会员代表，和专家学者等个人会员一起，充分发挥各自的优势，紧紧围绕全市中心工作和人大决策亟需的重大课题，开展集体攻关，产出更多优秀的研究成果，并促进研究成果的转化运用。一方面将研究成果应用到各级人大工作当中，推动解决市、区及乡镇人大工作实践的现实问题；另一方面产出更多理论价值高的研究成果，更多地参加高层次的研讨交流，更多地在北京日报和前线杂志，乃至人民日报、求是杂志、光明日报等学术地位高的交流平台上展示宣传。要建立更为科学有效的协同研究机制，加强与社科研究机构、高等院校及兄弟省（区、市）人大研究会的联系，加强同其他党政机关的联系，加强同区、乡（镇）人大的联系，不断推动各方面的合作、交流与互鉴。

李伟表示，市人大常委会党组将一如既往地重视并支持研究会工作，今后市人大常委会党组每年至少要听取一次研究会工作情况汇报并形成制度，将研究会工作作为党组领导的一项重要工作。市人大各专门委员会、常委会各工作机构和办事机构，各区人大常委会都要大力关心支持研究会工作，切实为研究会顺利开展各项工作提供服务保障，努力将研究会建设成为服务人大及其常委会工作的高水平智库。✎

聚焦养老难题 推进“医养结合”

——市人大常委会就居家养老健康服务工作开展专题调研

文 / 李放



调研东城区隆福医院老年康复护理服务体系建设情况。摄影/陈晨

党的十九大报告提出，要积极应对人口老龄化，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。围绕《北京市居家养老服务条例》（以下简称《条例》）贯彻落实，市人大常委会每年确定一个重点难点问题，持续开展监督工作。今年11月，市人大常委会将在常委会会

议上围绕如何推进医养结合工作，继续听取和审议市人民政府关于推进居家养老健康服务工作情况的报告，并开展专题询问。为此，由市人大常委会副主任侯君舒担任组长的工作调研组，针对推进医养结合等重点制度的建立和落实开展专题调研。

抓住难点 扎实调研

医养结合，重在医养，难在结合。根据市人大常委会委托市统计局做的调查报告和市人大代表开展的养老服务需求调查结果，医疗卫生服务是居家老年人最基本、最迫切的养老服务需求，特别是在高龄、失能、失独、失智、独居等特

殊居家老年人中，这种需求体现得更加明显。长期以来，医疗卫生和养老服务因为专业特点与分工不同，基本是两个不同的领域和服务体系，分属不同的政府工作部门负责。随着老年人口高龄化进程加快和医疗护理需求的上升，医和养如何更有效衔接与结合成为委员和代表们调研的重点问题。

5月22日，工作调研组召开工作启动会，部分常委会委员、内司委委员、教科文卫体委委员、妇女和老龄工作代表小组代表，有关政府部门及十六区人大常委会的相关负责同志参加会议。内司办通报了工作方案、监督重点和即将开展的调研计划情况。市政府对全市推进居家养老健康服务工作做了总体汇报，市卫生计生委、市民政局、市发展改革委、市财政局、市人力社保局、市规划国土委、市金融局分别从各自职责分工方面汇报了推进居家养老健康服务工作的具体情况。市人大常委会副主任侯君舒在总结讲话中指出，今年要抓住医养结合这个重点难点问题，聚焦居家养老健康服务，积极回应代表和社会关切。各方要继续关注居家养老服务体系建设的核心问题，坚持不懈，持续推动；针对人口老龄化等社会领域的突出问题，努力创立共建、共治、共享的社会治理工作模式；市政府及相关部门要聚焦居家和社区方向，做好今年听取审议专项工作报告和专题询问的各项准备工作；积极发挥专业代表小组的

优势作用，广泛汇集民意，集中民智。

自今年6月起，调研组每次聚焦一个具体问题，开展了多场实地调研，切实发现和了解问题。在丰台方庄社区卫生服务中心，调研组重点了解基层医疗卫生机构开展居家养老健康服务工作情况，针对家庭医生签约服务、居民健康干预和管理、基层社区医疗卫生信息化管理和人才队伍建设进行了实地考察和座谈。针对社区养老服务平台如何有效结合医疗卫生和护理服务，调研组实地查看了朝阳区华威西里养老服务驿站和护理站的改革试点情况，以解剖麻雀的方式，了解在养老服务“最后一公里”和“一百米”的基层社区，在居家老年人的家门口如何接受医养结合服务。按照养老全生命周期及全产业链条服务的目标，调研组赴东城区隆福医院切实了解他们在开展老年人康复

护理及安宁疗护（临终关怀）探索工作中面临的实际困境和政策难题。为推进居家养老健康服务的城乡统筹均衡发展，调研组赴怀柔区琉璃庙镇后山铺村幸福晚年驿站、琉璃庙镇社区卫生服务中心，与农村老年人、医护人员、养老和医疗机构负责人、镇村基层干部进行了深入交流，听取各方对推进农村居家养老健康服务工作情况的意见建议。

集中民智 发挥合力

为广泛汇集民意、集中民智，找到解决问题的最大公约数，调研组充分发挥人民代表大会制度优势，密切联系群众，多种方式深入调研：邀请调研组成员、老龄工作代表小组成员、妇女代表小组成员在自己所在选区和社区进行小型分散式调研，直接听取居家老年人及从业人员的意见建议；委托各区人大常委会就本行政区域内的相关情



调研怀柔区琉璃庙镇后山铺村幸福晚年驿站农村居家养老健康服务工作情况。摄影/李放



朝阳区华威西里社区养老服务驿站的老人正在做理疗保健。摄影/钟继红

况进行调研，全面掌握区级落实情况；充分利用今年市统计局对居家老年人和基层卫生服务机构的各项养老健康服务调查结果，结合专业分析和社情民意，定位居家养老健康服务重点需求和政策实施效果。

除此之外，为集中各方调研成果，形成合力推动问题解决，调研组还召开了多场专题座谈会：听取市卫计委、市民政局、市发改委、市财政局、市人力社保局、市金融局等政府各部门对全市居家养老健康服务工作的意见建议，利用人民代表大会制度的沟通平台与监督机制，在打通部门信息壁垒、发挥老龄委工作协调机制上下功夫，督促政府各部门协调配合解决居家老年人面临的综合性问题；听取各基层卫生服务机构、居家养老服务机构、互联网医养平台、外资养老服务机构、产业咨询公司等各类型企业和社会组织对目前居家养老服务

产业发展和法规政策落实的意见建议，在推进专业运营和可持续性发展等方面汇集各方智慧。

持续跟进 久久为功

人口老龄化将是今后一段时间长期影响和伴随社会发展进步的现实问题。市人大及其常委会针对这项长期性、综合性的重大而紧迫的民生工作和战略任务，从全局角度进行整体工作部署，综合运用多种监督方式，多个专门委员会协同配合，持续监督跟进这项工作。近五年来，市人大及其常委会共组织执法检查、议案办理等有关养老的立法监督活动36次，代表参与523人次。通过广泛宣传，提高了《条例》在全市领导干部、工作部门、基层群众等社会各方面乃至全国的认知度和认可度；推动了以养老服务驿站为平台的“三边四级”居家养老服务体系的初步建立；完善了

老年人长慢病社区处方方的基层用药制度；破解了家庭医生入户诊疗的法律认知障碍；督促了老旧小区加装电梯和适老化改造等老年人环境无障碍建设问题的进一步解决等等。这些监督工作切实推动了《条例》规定的落地、落实。

今年的监督调研工作以保障老年人的基本健康养老、提升健康养老服务可及性和提高家庭养老照护能力为目标，继续推进全市居家养老健康服务的工作开展。调研组将紧紧围绕工作方案确定的五个重点，以推进医养结合制度的建立落实、居家养老健康服务监测评估体系建设、老年康复护理服务体系建设、居家养老健康服务产业发展和长期护理保障制度建设为抓手，深入基层，深入一线，深入沟通，努力推动社会各方同向发力，将这项涉及全市300多万老年人及家庭的重要民生工作做好，做实。✍

开展评估 完善法治 促进乡村振兴

文 / 卢忠华

为落实中央和市委关于实施乡村振兴战略的有关部署，进一步完善本市涉农地方性法规体系，市人大常委会精心部署，对现行有效的24部涉农地方性法规进行全面评估，为推进乡村振兴战略实施提供法治保障。

落实市委决策，精心制定评估标准。根据市人大常委会2018年工作安排，今年年初，市人大农村委和市水务局、市农委、市气象局、市园林绿化局、市农业局等单位充分沟通，认真研究涉农地方性法规立法后评估标准，做好前期准备工作。3月，市委出台关于实施乡村振兴战略的若干措施，要求开展促进乡村振兴的地方性法规立法调研。4月，市人大常委会主任会议讨论通过立法后评估工作方案，将乡村振兴立法调研与法规评估工作紧密结合，明确通过评估要提出近期法规立改废的对策建议，提出完善首都涉农地方性法规体系、提高地方立法质量的对策建议，明确了制度规范性和实施有效性两大类五项具体评估标准。

在制度规范性方面，一是评估政策性与适应性，评估法规是否

与十八大以来党中央、全国人大、国务院、市委的文件精神一致，是否与京津冀协同发展、乡村振兴战略、机构改革、土地制度改革、集体产权制度改革一致。二是评估合法性与协调性。评估法规是否与法律、行政法规等上位法相抵触；法规规定的制度之间是否协调一致；是否与相关地方性法规相衔接；配套规定是否完善。三是评估合理性与操作性。评估法规中制度是否符合公平、公正原则，是否科学、合理，是否必要、适当；执法体制、机制、措施是否具体可行，程序性规定是否明确可行；法律责任是否适当。四是评估技术性。评估法规是否符合立法技术规范，概念界定是否明确，逻辑是否严谨。

在实施有效性方面，评估行政相对人和公众对法规及其主要制度的知晓度、满意度；法律制度是否得到普遍遵守和执行，是否实现了立法目的；法规实施成本和政治效益、经济效益、社会效益、文化效益（特别是弘扬社会主义核心价值观）、生态效益等情况；实施中存在的主要问题和原因等。

加强统筹协调，精心组织评估

工作。5月，按照评估工作方案确定的指导思想、组织领导、评估标准、评估重点和方法步骤，评估工作正式启动。成立由市人大常委会副主任刘伟任组长、农村委员会负责人任副组长，农村委员会、法制委员会部分组成人员和市政府法制办、市农委、市水务局、市园林绿化局、市农业局、市气象局主要负责人参加的评估工作组，统筹推进评估工作。各单位分别成立主要领导牵头、分管领导负责、相关处室和工作机构参与的评估小组，制定和实施本领域的评估方案。为加强工作统筹，由农村办公室负责协调工作，组织开展资料搜集、调研安排和报告起草。

7月到9月，按照自行评估与委托评估相结合、全面分析与专题调研相结合、书面与网络征集意见相结合、座谈研讨与走访视察相结合、定量分析与定性分析相结合的安排，评估工作组和各评估小组积极开展评估工作，并分别委托有关单位开展第三方评估。评估工作组动态跟踪了解各单位评估情况，研究答复有关问题，并协调市规划国土委配合市农业局开展基本农田条



例评估。先后赴市农研中心、市农业局、市园林绿化局、市水务局、市农委沟通评估事宜，就评估标准、方法、重点进行协商，将收集整理的各方面评估意见，提供给各单位研究。拟订单项法规评估报告和部门综合评报告模板，供各单位参考。开展涉水法规、气象法规评估报告讨论与评审工作，参加种子法实施办法评估调研并组织成果转化座谈会。参加全国人大乡村振兴立法座谈会，与津沪浙粤等兄弟省市立法进行比较研究，赴日本、韩国和台湾地区考察城镇化及相关立法。

在评估工作中，一是充分发挥代表主体作用。征求农村委员会组成人员和农村代表小组成员以及各区人大意见。将法规评估与听取审议“实施乡村振兴战略，促进城乡融合发展”议案办理等工作结合

起来，组织市、区人大代表深入区和乡镇村实地调研，了解制约首都乡村振兴的短板和问题，从规划管控、农用地承包管理、宅基地管理、集体经营性建设用地入市、产业发展、人才振兴等方面进行研究，充分听取群众意见和建议。二是广泛征求各方意见。广泛征求国家机关、科研机构、行业协会、律师的意见，通过网络征求公民意见，收集意见近600条，会同评估组各成员单位进行研究，确保各方面的意见和呼声能够得到妥善处理。三是充分发挥专家作用。评估工作组委托高校、律所作为第三方辅助评估。评估小组分别委托国家行政学院、北京林业大学、北京农学院等单位辅助评估。

注重评估实效，服务乡村振兴战略。评估工作坚持依法评估、

科学评估、民主评估、公开评估，紧扣四项评估重点。一是上位法已经制定或者修改，地方性法规没有及时跟进，做出一致性修改或者细化、补充的。二是上位法尚未制定，但政府部门履职确实需要，亟待地方性法规提供法治保障的。三是地方性法规存在职责交叉、权责脱节，影响落实首都城市战略定位和城乡融合发展的。四是地方性法规组织群众、服务群众，发挥市场和社会作用，解决事关群众切身利益的基本民生问题等方面制度支撑薄弱的。

目前，涉农地方性法规全面评估工作正在按计划积极推进。评估工作组初步完成评估总报告，评估小组完成本单位综合报告和单项评估报告的起草，总体达到了评估预期目标。报告将对现行涉农地方性法规提出维持、修改、废止和解释的意见。结合未来一段时期首都乡村振兴的制度需求，提出改进立法、执法、司法、守法的建议。从乡村规划、土地管理、农村经营主体、一二三产融合发展、社会保障、文化振兴、生态环境保护等方面，研究了完善现行法律法规的意见，初步梳理了推进首都乡村振兴立法思路。评估报告拟12月提请市人大常委会主任会议审议。为推动评估成果转化，拟根据评估情况对部分法规打包简易修改，列为明年的立法计划项目，将部分评估成果作为相关法规制定、修订立项论证报告内容。✎



加强人大立法工作协同 助力京津冀协同发展

文 / 姜俊梅 赵家如 刘文杰

京津冀人大立法工作协同座谈会第五次会议于今年7月召开，北京市人大常委会党组书记、主任李伟，天津市人大常委会党组书记、主任段春华，河北省人大常委会党组书记、常务副主任范照兵出席座谈会并讲话。会议交流了三地人大立法规划和年度立法计划编制情况，讨论通过《京津冀人大立法项目协同实施细则》，原则同意将“环保条例”“机动车移动源污染防治条例”作为立法工作协同项目，进一步提高了京津冀人大立法工作协同广度和深度。

把握重点，推进环保领域立法项目协同

座谈会上，三地人大常委会法制工作部门分别介绍了立法规划、立法计划编制情况，就立法项目协同的备选项目进行了深入探讨。

北京市2018年至2022年地方立法规划编制工作的基本原则是：坚持党的领导，坚决贯彻落实党中央和市委决策部署；坚持以人民为中心，立法为了人民，依靠人民；

坚持维护法制统一，彰显地方立法特色；坚持问题导向，提高立法的针对性、及时性、系统性、可操作性；坚持地方立法工作格局，统筹立法资源配置。计划安排立法项目65项，其中，任期内完成制定、修订的一类项目27项，任期内调研起草，条件成熟时制定、修订的二类项目29项，根据情况和需要及时制定、修订或者废止的三类项目9项。

天津市年度立法计划编制采取三年滚动方式。2018年度立法计划突出了四个重点：一是深入贯彻落实新发展理念，突出体现提高发展质量和效益，加强深化改革，鼓励创新方面的立法；二是深入贯彻落实绿色发展理念，突出体现节约资源和保护环境，加强生态环保领域立法；三是深入贯彻落实以人民为中心的发展思想，突出体现保障和改善民生，践行社会主义核心价值观，推动社会主义文化繁荣兴盛，加强社会事业方面的立法；四是深入贯彻落实党的十九大关于发展社会主义民主政治的部署要求，以保障人民当家作主为核心，坚持和完

善人民代表大会制度，完善重大事项决定权行使，预算监督、备案审查等方面的立法。安排立法项目48项，其中，第一类审议项目12项，第二类预备审议项目13项，第三类调研项目23项。

河北省五年立法规划编制工作，坚持立法决策和改革决策相一致，以更加完善的法制建设推动更大力度的改革发展；突出重点领域立法，围绕结构调整、污染治理、脱贫攻坚、依法行政、社会治理等方面内容安排立法项目；认真贯彻落实中央关于社会主义核心价值观融入法治建设的要求；对照全国人大立法规划、立法计划和国务院立法计划加强配套，搞好衔接；注重发挥代表作用、凝聚全省人民意志，将各界关注度高和代表议案反映集中的项目列入立法规划。计划安排立法项目86项，其中，拟在任期内提请审议的一类项目49项，待条件成熟时安排审议的二类项目22项，酌情作出安排的三类项目15项。

三地人大常委会高度重视立法

项目协同工作，积极推进将立法工作协同成果落实到具体的立法项目上。通过对三地五年立法规划、年度立法计划项目的梳理，有30余个立法项目主题相同或相近，可以作为两地或三地立法项目协同的备选项目。按照《京津冀协同发展规划纲要》提出的推进生态环保等重点领域率先突破的要求，会议原则同意将制定“机动车污染防治条例”

（移动源污染防治条例）作为三地人大的立法工作协同项目，将制定“环保条例”作为天津市、河北省两地人大的立法工作协同项目，北京市人大积极参与。立法工作协同项目，经三地人大常委会主任会议同意后组织实施。

出台细则，进一步明确立法项目协同工作内容

本次会议的一项重要成果，就是原则通过《京津冀人大立法项目协同实施细则（讨论稿）》，进一步推动立法项目协同实施工作。实施细则共11条，主要规定以下内容：

一是制定目的。实施细则的制定目的是为了加强京津冀人大立法项目协同实施工作，提高三地人大立法工作协同实效。

二是立法项目协同工作内容、工作方式和组织保障。从实际出发，明确三地人大针对相关项目立法中的共性问题，共同开展研究，共同形成解决方案，研究成果由各方共享。

三是立法协同项目确定和组织

实施。三地人大常委会法制工作机构结合年度立法计划编制工作，对立法协同项目进行协商，经三地人大常委会主任会议同意后确定立法协同项目。三地人大法制工作机构联席会议，研究确定立法协同项目需要研究的共性问题和立法项目协同实施方案。

四是立法项目协同成果和成果转化机制。立法项目协同相关方提出立法共性问题研究报告，在京津冀人大立法协同工作座谈会上进行研讨。

五是开展法规清理工作协同。三地人大可以根据全国人大统一要求、京津冀协同发展现实需要，协同开展法规清理工作。

服务大局，不断提高立法工作协同水平

座谈会上，三地人大常委会主要领导，全国人大常委会法工委立法规划室负责人对京津冀人大开展立法工作协同取得的成绩给予充分肯定，对立法工作协同未来发展提出了更高期望。

天津市人大常委会认为，立法工作的协同，“同”是结果，“协”是过程、要求、重点。建议进一步增强协同立法的顶层设计，推动协同立法机制创新，争取协同立法的国家支持，推动理论研究成果的完善和转化，加强与其他协同发展区域的交流，关注、学习和借鉴长三角等地区协同发展的成功经验。

河北省人大常委会指出，京津

冀三地人大立法工作协同从松散到紧密、从机制到项目、从单一项目到规划协调，取得了丰硕成果，同时还有很大的深入空间。会议形成的纪要文件，应当向同级党委报告，进一步得到党委支持和指导。建议全国人大加强国家层面的区域立法，对区域协同给予支持和保障；三地人大要做好深入调研和协同工作，继续完善协同机制，进一步从法治的角度推动京津冀协同发展。

北京市人大常委会主任李伟在讲话中指出，京津冀协同发展，是习近平总书记亲自决策、部署和推动的重大国家战略。四年来，三地人大常委会交流范围日益扩大、协作力度逐步加大，为更好实现立法工作协同打下了坚实基础。本次会议将环保方面的项目确定为立法协同项目，既是推进三地协同发展的具体体现，也是打好污染防治攻坚战、满足人民群众对生态环境建设需求的具体举措。北京市人大常委会将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，坚持党对立法工作的领导，坚决贯彻落实中央决策部署和市委工作安排，秉持主动、担当、精准、有效的工作理念，加强与天津和河北两地人大常委会的交流互鉴，不断提高立法工作水平。要认真落实会议共识，围绕立法工作协同项目开展联合调研、联合攻关，围绕京津冀协同发展中的重点项目组织前瞻性、展望性研究，共同努力为京津冀协同发展提供坚实的民主法治保障。✎

坚持以人为本 建设高水平无障碍公共环境

文 / 致公党北京市委课题组

建设高水平无障碍公共环境是检验北京建设国际一流的和谐宜居之都的重要标准，也是当前北京落实新版城市总规、筹办冬奥会和冬残奥会、切实满足群众“七有”切身利益的重要内容。致公党北京市委与北京市残联联合成立的课题组通过调研发现，近年来北京无障碍公共环境建设取得了显著成绩，但也存在无障碍公共环境的通用性认识不足、法规适用不健全、城乡发展不平衡、建设规范缺统筹、既有建设不达标、建好的设施被占用或受破坏后无人维护等问题。对此，课题组提出如下建议。

从完善地方法规入手，制定与北京建设国际一流的和谐宜居之都相匹配的无障碍公共环境建设法规

2004年，北京市制定实施《北京市无障碍建设和管理条例》，虽然是我国首部无障碍建设的地方性法规，但与2012年国务院颁布实施的《无障碍环境建设条例》相比，存在对公众在不同生命阶段和特殊

时期的无障碍需求考虑不充分，对信息沟通交流和新科技应用没有涉及，对无障碍公共环境的系统性内容和流线化设置的统筹不够等问题。当前，北京还未对该条例实施开展评估和需求调研，建议由市人大常委会和首都文明办等相关部门，探讨立足北京未来发展需要，对无障碍公共环境的地方法规进行修订。

从北京市重点工作入手，结合落实新版城市总体规划、筹办冬奥会、建设美丽乡村等，全面提升无障碍公共环境建设水平

一是在全市落实《北京市城市总体规划（2016年—2035年）》中，确定编制《北京市无障碍环境专项规划及配套导则》的具体目标，组织专业机构和专家完成编制任务并推动落实。二是高标准、高水平落实好《北京2022年冬奥会和冬残奥会无障碍工作任务清单》任务，把无障碍设计要求纳入场馆设计建设大纲，抓好住宿、交通、信息服务等专项计划的组织实施。三

是以我市正在开展的美丽乡村建设为契机，将乡村无障碍环境建设工作纳入其中，补齐农村无障碍公共环境建设的短板，并将农村无障碍公共环境建设纳入考核内容，全面推进美丽乡村建设。

从满足群众实际需求入手，着力改善和加强老旧社区、大型居住区等区域无障碍公共环境的配套服务建设

北京的城市发展阶段已进入增量与存量空间提质优化并举阶段，针对老旧社区、大型居住区等公共区域要制定相关改建政策，增加或提高无障碍设施标准，优先解决必去的、使用频度高的公共场所无障碍设施，原来没有的进行新建。一是开展全市无障碍建设现状摸底调查，查找存在的问题，制定整改工作方案，条块结合进行改造；二是探讨可操作的无障碍设施改建规范标准，在保障居住安全和卫生的前提下，出台无障碍设施改造的规范和指南，为现有设施的无障碍改造提供支持；三是建立中央和地方相

一致的多方共建机制，突破现有政策，对中央和北京市资金补助政策一视同仁；四是做好公共出行领域的无障碍公共环境建设，在航空、地铁、公交车、无障碍出租车等方面，不断完善政策保障，形成较为完善的无障碍出行保障体系。打造公交站台、公交车系统化的无障碍公交样板线路，以点带面推动地面公交无障碍系统化建设，满足肢体、视力残疾人无障碍出行需求。五是鼓励研发各种新型无障碍技术，加大“互联网+无障碍”政策支持力度，重点推动利用“互联网+”实现信息交流无障碍工作。六是选取老旧居住社区作为改建试点。

从强化工作协同的角度入手，抓紧研究建立无障碍公共环境建设的运作机制

在规划、建设和管理的过程中，统筹政府、企业、人民团体和社会组织的职责分工和协作方式，探讨无障碍公共环境从规划设计、施工监理、竣工验收、使用维护、体检评估和监督反馈的全程运作机制。一是开展各地区无障碍公共环境规划的系统研究，统筹各构成要素，适时调整无障碍公共环境建设协调机构，形成相互衔接的关联体系；二是制定首都无障碍公共环境建设行动计划，进行任务分解，形成工作时序安排，有重点分步骤推进工作落实；三是严格建设竣工验收管理，将无障碍公共环境建设的规范要求作为强制性达标内容；四是委托专业研究机构联合社会组织开展调研和评估，将无障碍公共环境建设纳入新版《北京城市总体规划》实施的年度检查科目，实时监控建设水平和进度情况。

从加强宣传的角度入手，大力营造全社会共建共治共享的无障碍公共环境建设氛围

无障碍公共环境涉及每一个人，应当积极倡导“消除障碍、促进融合”的理念，加强无障碍理念和内容的普及推广。一是加大资金投入，通过政府向社会力量购买社会服务的方式，让专业的社会团体和组织机构参与无障碍推广活动和环境设计；二是在普及责任意识时，加强政府部门的职责观念和沟通合作，把无障碍公共环境建设自觉纳入常规工作范畴；三是在倡导公众参与时，创新宣传形式，充分利用盲人体验馆、心目影院等现有的资源，普及无障碍通用设计理念，让每个人都能有意识地成为无障碍公共环境的建设者。✎（课题执笔人：宋煜）

今年9月，市规划国土委发布了《北京市无障碍系统化设计导则》（以下简称《导则》），对城市公共空间部分、各类建筑场地部分、其他区域部分的无障碍设计提出了要求。

《导则》倡导以人为本的通用设计理念。关注妇女、儿童以及有障碍需求的所有人群（如提拉杆旅行箱出行的人群），并与国际一流标准对接，充分体现通用和共享的原则，提升城市整体环境品质，方便公众出行。对体育场馆相关的无障碍设施的连续性作出了技术规定，使体育场馆的无障碍设施设计与周边道路、公园等场地的无障碍设施融会贯通，为冬奥会、冬残奥会打造无障碍环境提供了技术保障。同时突出北京特色，对街巷和胡同的无障碍设施如何与北京传统风貌相结合提出了指导性的意见。

《导则》突出了城市公共空间、建筑场地以及建筑内部空间三者之间无障碍设施的系统性，推动无障碍设施由“点”到“线和面”的全面提升。在城市设计、场地设计、建筑设计、室内设计、标识设计和器具设计等方面，明确了深化设计和精细化设计的系统化标准。

《导则》细化了各类交通换乘接驳节点的规范要求，轨道交通站场与城际高铁客运站的换乘接驳、轨道交通与地面公交的换乘接驳、结合交通接驳节点就近设置非机动车停车位、骑行流线与轨道交通站场停车位的无障碍接驳等问题，使轨道交通、地面公交、步行、非机动车、出租车、小汽车等出行方式之间无障碍衔接。

投资建设四十年 提质增效谱新篇

——改革开放40年北京市固定资产投资成就回顾

文 / 崔霞

改革开放40年来，投资建
设在改变北京城市面貌、优化产业
结构、调整空间布局、改善生态环境
和保障社会民生等方面发挥了关键
作用。随着经济发展阶段的变化以
及城市总体规划目标的确定，城市
建设从快速扩张转入平稳推进期，
全市投资由规模扩张向提质增效的
新阶段转变。

一、投资规模扩大，对经济增长 形成重要支撑

从我市全社会固定资产投资规

模看，1978年完成22.6亿元，2017年
完成近9000亿元，年均增长18%。
其中，第一个十年（1978—1987）
年均增长20.8%，第二个十年
（1988—1997）年均增长21.7%，
第三个十年（1998—2007）年均
增长14.5%，第四个十年（2008—
2017）年均增长9.2%，逐步进入提
质增效的新阶段（如图）。

二、投资结构改善，引导产业结 构优化

投资结构改善引导产业结构

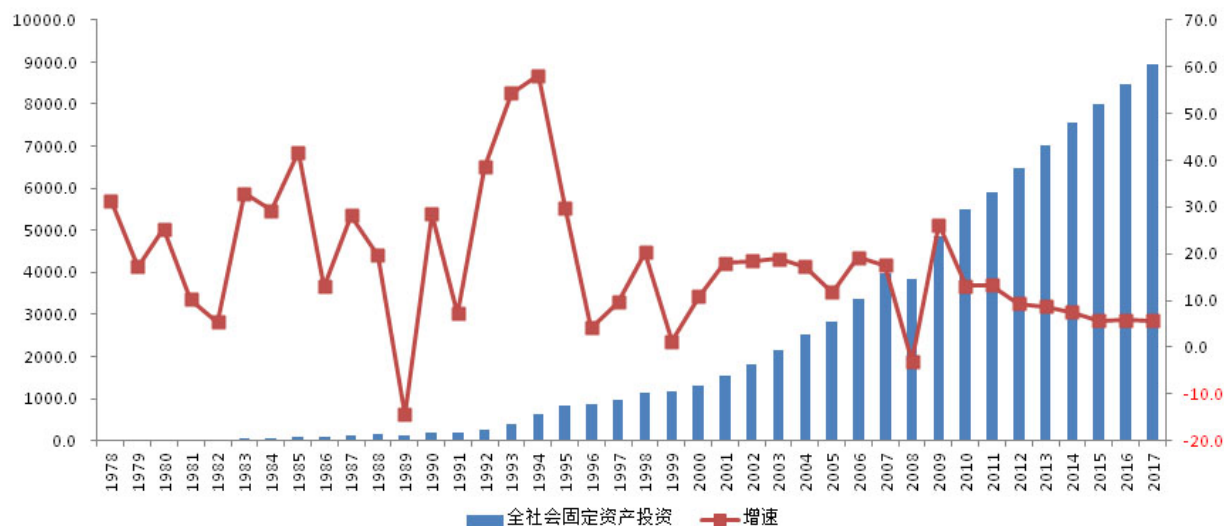
和经济结构优化。改革开放40年
来，全市按照中央宏观战略部署，
在不断扩大投资总量、推动经济增
长的同时，大力调整投资结构，
引导优化产业结构。三大产业投
资规模由改革开放初期（1978）的
6.3：48.4：45.3调整为2017年的
1.1：10：88.9。“三二一”的产
业投资格局不断巩固，经济发展稳
定性增强。

1.工业投资减量提质发展，带
动经济结构转型

1978—2017年，全市工业投

1978—2017年我市全社会固定资产投资规模和增速

单位：亿元，%



资累计完成10385.1亿元，年均增长13.1%，占同期全社会固定资产投资11.1%。随着京津冀协同发展及《北京城市总体规划（2016年—2035年）》对城市定位的调整，一方面，高耗能工业投资大幅下降。石油加工、炼焦和核燃料加工业、化学原料和化学制品制造业、非金属矿物制品业、黑色金属冶炼和压延加工业、有色金属冶炼和压延加工业完成投资占工业投资的比重由2012年的7.4%降为2017年的2.2%。另一方面，高技术制造业投资快速增长。2012—2017年，高技术制造业累计完成投资914亿元，占工业投资的比重由20.1%提高至22.5%。高技术制造业投资的快速增长推动了全市以电子信息产业、光机电、现代生物产业为重点的高新技术产业群的形成，和以集成电路制造、装备制造业等为主导的现代制造业体系的发展。

2. 新兴服务业不断涌现，提升经济活力

40年来，全市第三产业投资快速发展，累计完成投资7.9万亿元，年均增长20.2%，高于全社会固定资产投资年均增速2.2个百分点。

改革开放前20年（1978—1997），第三产业中交通运输仓储邮电通信业和教育业投资增长较快，年均增速分别为22.8%和27.6%，分别高于同期全社会固定资产投资增速0.9个和5.7个百分点。1998年开始实行住房分配货币

化改革，房地产开发投资快速增长，成为带动第三产业主力军，1998年到2011年，房地产开发投资年均增长18.8%，占全社会固定资产投资比重由1998年的不到1/3提高到2011年的超过5成。2012年以来，第三产业中新兴服务业投资增长加快，进一步提升了经济活力。2012—2017年，信息服务业、文体娱乐业、租商服务业投资年均增速超过10%。

三、短板领域发力，带动城市功能完善

改革开放40年来，基础设施、生态环境和公共服务领域投资快速发展，改变了城市面貌和空间格局，改善了城市环境，提升了城市服务水平。

1. 基础设施投资快速增长，服务功能全面提升

40年来，全市累计完成基础设施投资2.5万亿元，年均增长18.4%，高于全社会固定资产投资增速0.4个百分点，占全社会固定资产投资平均比重为26.7%。

全市道路网络建设大力推进，提升城市硬件设施。40年间，公路累计投资2105.6亿元，年均增长18.9%。截至2017年，全市公路里程达到22226公里，城市道路里程达6359公里，分别比1978年增加2.4倍和2.1倍。逐步推进区域交通格局由“单中心、放射状”向“多节点、网格状”转变。京新、京密、京昆等高速公路先后建成通

车，平安大街、崇外大街、阜外大街、万寿路南延等城市干道相继建成，城市路网整体效率和综合通行能力得到大幅度提高。

公共交通体系建设加快，改善居民出行环境。1991年到2017年，全市城市公共交通业累计完成投资4536.3亿元，年均增长26%。全市公共交通运营车辆由1978年的2743辆增加到2017年的3.1万辆，增长10.3倍；运营线路由119条增加到908条，增长6.6倍；运营线路长度由1427公里增加到19898公里，其中轨道交通运营线路长度由24公里增加到608公里，分别增长12.9倍和24.3倍。2017年，全市轨道交通客运量37.8亿人次，首次超过公共电汽车客运量。

电、热、气、水等能源领域供给能力大幅提升，满足生活和生产需求。改革开放以来，全市能源领域累计完成投资3789.9亿元，年均增长16.4%，其中，电力、供热、天然气、供水投资增速分别为16.3%、16.7%、15.4%和14.4%。电网供电能力及供电可靠性大幅提高。望京、广渠门、怀柔北、龙潭湖、高碑店等地先后建设220千伏输变电工程。2017年，全社会用电量达到1066.9亿千瓦时，其中城乡居民生活用电218亿千瓦时，分别比1978年增长13.5倍和103.7倍。供热事业快速发展。三环路热力工程、郑常庄燃气热电工程、石景山热力管线工程、高碑店至青年路热力管线工等项目陆续建成，极大

地提高了全市集中供热能力。2017年,全市集中供热面积6.5亿平方米,比1990年增长16.7倍。城市天然气事业突飞猛进。2006年,北京焦化厂外迁,标志着天然气供应全面替代了历时50年之久的人工煤气供应。陕甘宁天然气进京和陕京二线、三线、四线等外部气源工程顺利完工,天然气使用规模大大提高。2017年,全市天然气供气总量164.2亿立方米,家庭用户达到652.7万户。城市供水能力持续增长。在加强供水、节水、排水各个环节建设力度的同时,对主要河道水系和中小河道进行了综合治理。先后建设了南干渠、东干渠、河西支线、大兴支线等南水北调干线及配套工程,同时不断加强城市供水干线的建设和改造,进一步完善供水管网,自来水供应网络持续拓展。2017年,全市自来水综合生产能力由1978年的134万立方米/日提高至522.1万立方米/日,自来水供水管道长度由2926公里延伸到16105公里。

2. 生态环境领域投资加快,城市更加宜居

园林绿化建设成效显著。1991—2017年,全市园林绿化领域投资累计完成357.7亿元,年均增长23.2%。先后建成永定河园博湖等“五湖”相连的生态景观,建成密云、平谷、怀柔等新城滨河森林公园,建成翠湖、长沟、琉璃河等湿地公园。城市环境不断改善,人均公园绿地面积由改革开放

初期的5.1平方米/人增加到2017年的16.2平方米/人;城市绿化覆盖率由1978年的22.3%提高到2017年的48.4%。环卫水平逐步提高。1996—2017年,全市环境卫生领域投资累计完成1060.3亿元,年均增长47.3%。垃圾无害化处理能力不断提高,平谷、房山、朝阳、丰台等区生活垃圾焚烧厂和南宫、高安屯等餐厨垃圾处理厂相继建成,极大地提高了我市的垃圾无害化处理能力。全市生活垃圾无害化处理能力由2000年的每日6550吨,提高到2017年的每日24341吨,生活垃圾无害化处理率由2000年的56.4%提高到2017年的99.9%。污水治理能力增强。为改变污水直排的局面,改革开放以来,全市陆续治理了京密引水渠、筒子河、凉水河及南护城河等各水系。污水处理能力不断增强,由1978年的23.2万立方米/日提高到2017年的665.6万立方米/日,增长27.7倍,污水处理率由1978年的7.6%提高到2017年的92.4%,再生水利用量由2005年的2.4亿立方米提高到2017年的10.5亿立方米,增长3.4倍。

3. 公共服务投资稳步增长,满足居民美好生活需要

居民居住水平提高。1998年房改以来,我市保障房体系经历多次变革整合,最终形成公租房和具有保障房性质的共有产权房并行的保障房体系。2008—2017年是保障房建设规模迅猛增长的时期,全市累计完成保障房投资6449.5亿元,年

均增速为34.2%;竣工面积6303.1万平方米,年均增速为4%;销售面积2976.6万平方米,年均增速为10.3%。2017年末,北京市保障房施工面积4277.5万平方米,是2007年的4.1倍,占全市商品房施工面积的33.9%,比2007年提高24个百分点。

教育、卫生、文化体育和娱乐业等领域建设进一步满足居民需要。2003—2017年,教育行业完成投资1432.8亿元,年均增长9.1%,北京工商大学、北京建筑大学、北京城市学院等高等院校部分本科教育布局新城;卫生行业完成投资561.7亿元,年均增长11.8%,全市卫生机构超过万家;文化体育和娱乐业完成投资1402.7亿元,年均增长17.2%,雁栖湖生态发展示范区、古北水镇、葡萄博览园等生态旅游特色项目带动当地区域经济增长。截至2017年末,全市共有各类学校3556所,博物馆179家,公共图书馆24座,体育场地超过2万个。公共服务领域的发展,使得人民群众在居住、就学、就医和享受文化生活条件得到明显改善,进一步满足人民对美好生活的向往,促进社会的进步与长足发展。

回顾40年来我市固定资产投资建设成就,投融资体制的深刻变革带动了投资建设在经济、社会领域取得了巨大成就。展望未来,投资工作将不断提质增效,在助力经济结构转型、完善城市功能和改善民生方面发挥重要作用。✎

多措并举 推动学前教育再上新台阶

文 / 朝阳区人大教科文卫体委员会



国运兴衰，系于教育；人生百年，立于幼学。学前教育是国民教育基础的基础，处于整个教育事业的最前端，既是国计，更是民生。朝阳区政府两期“学前三年行动计划”的开展，使学前教育事业取得了长足的进步，一些突出矛盾得到缓解，但一些根本性问题仍然存在。为进一步推进学前教育发展，朝阳区人大常委会立足自身职责，

结合发展需要，聚焦“扩学位、增普惠”，分析学前教育发展情况及趋势，探究政府主要措施及成效，进行了广泛深入的调研，提出建议如下。

落实第三期行动计划，完善发展格局

明确发展格局。切实按照党的十九大提出的“幼有所育”的要求，遵循公益普惠原则，构建公办

民办并举，普惠为主体，民办国际高端为补充的格局。以幼儿发展出发点，提高各类型幼儿园教育质量。强化机制建设，提高综合治理能力，确保学前教育可持续发展。

强化工作责任，推进工作落实。发展学前教育事业是一项系统工程，需要在政府的统筹领导下，教育、规划、建设、社会工作、农村工作和社会单位共同参与、共同

推动,应当以《学前教育三年行动计划》为依托,抓住关键因素,摸清需求底数,落实工作责任,做好任务分解。

统筹协调,解决难点热点问题

进一步加强配套管理。学前教育配套是最基本的学位来源,应当进一步规范学前教育配套管理工作,建立对新建学前教育配套的定期通报和跟进机制,保证不延误、不流失;提升配套规划水平,在政策和规范允许范围内,扩大学前教育配套面积,增强承接能力,扩展覆盖范围。

因类施策,解决问题。对长期存在入园难的地区要一地一策,努力扩充资源。对配套设施欠配欠缴的地区,要加大追缴力度,通过配套的落实解决区域入园难问题。对配套已经充分使用但仍不能满足入园需求的地区,可采取租用社会资源的方式解决。对有教育预留地的地区,发挥教育预留地的调节作用,用于建设幼儿园。

继续增加投入,提升普惠比例

持续加大资金投入。朝阳区当前学前教育经费在财政教育经费中所占比例为8.53%,距离市政府提出的到2020年占比提升至14%还有一定差距,需要继续加大财政扶持力度,进一步提升学前教育经费在财政教育经费中所占比例。

继续完善扶持政策。针对普惠性幼儿园扶持资金不足的问题,应

当在科学核算成本的基础上,加大整体投入水平,切实降低普惠性幼儿园资金负担,应当对保育质量、规范管理、师资培养等事关幼儿园可持续发展的问题进行精准投入,切实提升园所保教水平。

努力提升重点地区普惠率。加快提升普惠性幼儿园占比较低地区的普惠覆盖率,加快落实公共教育配套转普惠要求,加大民办幼儿园转普惠扶持力度,在保证按期实现80%普惠园覆盖率的基础上,实现各街乡普惠园率的相对均衡。

稳定教师队伍,提高教师素质

搭建教师资源补充平台。从解决当前各类型幼儿园招聘困难的现实角度看,需要搭建幼儿教师资源补充平台,建立由政府主导的实时、开放的人员招录和从业记录系统,为各类型幼儿园补充人员提供及时、可靠、高效的人力资源信息。

搭建教师专业发展平台。幼儿教师整体业务能力方面还较为薄弱,涵盖各类型幼儿园的培训体系虽然已经建立起来,但作用未能得到充分发挥。应当继续深化完善幼儿教师培训管理平台,提高培训资源供给量和园本培训占比、线上授课占比,丰富线上培训课程内容。幼儿教师职称状况不够理想,存在着未评比例过大、民办园教师参评意愿不高等问题。应当建立幼儿教师职称评聘平台,更好对接继续教育培训体系,简化或降低申报材料

中各类证明材料的种类和门槛。

规范工资管理,提高教师待遇。教师薪酬制度是留住优秀教师、减小教师流动率、稳定教师队伍最直接有效的手段,应当提升行业整体待遇水平,保证薪酬收入客观体现幼儿园教师的专业技能和劳动付出,逐步打破由园所性质带来的薪酬差异和教师编制壁垒,缩小不同类型幼儿园间的收入差距。

完善监管服务体系,提高教育质量

当前,政府在幼儿园整体的监督与管理中还存在不少薄弱方面。一要围绕提高质量,进一步完善对非教委主办幼儿园的监管制度体系,明确各项标准,以要求促规范、以标准促提升。二要继续加强监管制度落实,充实监管力量,依托督学制度的严格执行,建立对监测结果的干预机制,促进保教质量的提升。三要监管与服务并重,在人力资源、业务指导等方面给予积极的支持,帮助幼儿园建立招聘、培训、职称评定、评先评优等培养平台。四要规范民办自主定价幼儿园经费使用,加强民办自主定价幼儿园的成本核查与公开,保证收费切实用于幼儿园的可持续发展。

我们应当抓住机遇,改革创新,攻坚克难,以为人民群众谋福祉、为学前教育谋发展为己任,努力实现第三期学前教育行动计划的各项改革发展目标,将“建设教育强区,办人民满意的教育”的承诺践行到底。✎

欢迎订阅2019年度《北京人大》

《北京人大》是北京市人大常委会机关刊物。刊物高举中国特色社会主义伟大旗帜，坚持以宪法和法律为准绳，围绕中心、服务大局，大力宣传人民代表大会制度和社会主义民主法制建设，反映我市各级人大及其常委会以及“一府两院”在推进首都民主法制建设中的作为与成效，交流新时期做好人大工作的经验，展示各级人大代表履职为民的风采，探讨进一步坚持和完善人民代表大会制度的理论与实践，为推动本市人大工作和首都民主法治建设积极发挥作用。

《北京人大》立足本市人大工作实际，设有高层声音、专稿、特别关注、特别报道、立法经纬、研究与探索、基层人大、代表风采等栏目。在新的一年里，我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习、宣传、贯彻党的十九大精神，贯彻中央和市委对人大工作提出的新要求，按照市人大常委会的工作部署，进一步提高刊物质量，使之更加贴近人大工作、贴近代表、贴近基层，提高思想性、理论性、指导性、服务性和可读性。同时，杂志将秉承刊物定位和宗旨，为读者提供更为丰富的信息资料，更加赏心悦目的阅读体验。

真诚希望和欢迎广大读者继续关心和支持《北京人大》，多提宝贵意见，群策群力，精心耕耘好我们共同的精神园地。

《北京人大》为月刊，大16开本，全彩印刷，国内统一刊号为CN11—4553/D，每月10日出版，每期定价仍为6.00元不变（含邮资），全年72.00元。订阅者可将订阅款直接汇至本刊编辑部。

开户行：北京银行建国支行 **户名：**北京人大编辑部 **账号：**01090329400120111013584

编辑部地址：朝阳区建国门南大街6号（北京市人大常委会办公楼内） **邮政编码：**100022

电话：010—65291903/1951 010—65291953（传真） **联系人：**王兰英 王文静

电子邮箱：bjrdzazhi@bjrd.gov.cn

第一联 报销凭证（订购单位自存）

订购单位 (或个										
发 行	北京人大编辑部	地址	北京建国门南大街6号(北京市人大常委会办公楼内)							
开 户 行	北京银行建国支行		户名	北京人大编辑部	账号	01090329400120111013584				
邮政编码	100022		联系电话		010-65291903/1951					
订阅份数			起止日期		年 月 日至 年 月 日					
汇款方式	☐ 邮局 ☐ 银行									
合计金额(大写)		万 千 百 十 元			合计金额(小写)			元		

注：此联订户自存，与邮局汇款或银行汇款收据一并作报销凭证；亦可加盖组织订阅单位公章作为报销凭证。传真：010—65291953 电子邮箱：wanglanying@bjrd.gov.cn

第二联 请清楚填写本联，并寄回北京人大编辑部

订购单位 (或个										
发 行	北京人大编辑部	地址	北京建国门南大街6号(北京市人大常委会办公楼内)							
开 户 行	北京银行建国支行		户名	北京人大编辑部	账号	01090329400120111013584				
邮政编码	100022		联系电话		010-65291903/1951					
订阅份数			起止日期		年 月 日至 年 月 日					
汇款方式	☐ 邮局 ☐ 银行									
合计金额(大写)		万 千 百 十 元			合计金额(小写)			元		

北京人大杂志 () 份	邮 政 编 码: 印刷品 收件人地址: 收件人单位: 收 件 人: 发 件 人: 北京市人大常委会《北京人大》编辑部 北京市建国门南大街 6 号 邮编: 100022
------------------------------------	---



10月26日，市人大常委会主任李伟带队到石景山区调研本市侨务工作。图为在北京“侨梦苑”·侨创空间考察高精尖产业发展情况。
摄影/薛睿杰



11月10日，市人大常委会主任李伟就“优化营商环境”到联想集团调研，听取企业相关意见建议。市人大常委会秘书长刘云广参加调研。
摄影/薛睿杰

