



人大监督不能留白

留白是绘画的一种艺术方法，不留白，布的很满的一幅画常被认为是一种不足或缺点。但是，开展人大监督工作如果留了白，就会被认为监督不到位。

监督权是人大及其常委会的一项重要职权，是人民代表大会制度的内在要求和制度安排，特别是对区一级人大来说，监督权是开展工作最主要的抓手，行使好宪法和法律授予的监督权，加强对区“一府一委两院”的监督，显得尤为重要。

人大监督要有全面性。人大监督的对象是“一府一委两院”，监督的内容是依法行使职权。因此，人大及其常委会的监督应该是全面的，而不是选择性的。在监督议题的选择上，既要关注区域经济社会发展改革的中心工作，也要积极回应人民群众普遍关心的热点难点问题；在监督方式的选择上，既要善于运用监督法赋予的多种监督方式，也要不断激活“一府一委两院”内部的监督机制。

人大监督要有持续性。人大及其常委会所监督的工作，有的时候远远不是一次，甚至一年就能够见到效果的，往往需要跨年甚至跨届监督才能收到效果，有的问题甚至在解决以后还会发生反弹。这就需要人大在同一个监督题目上有持之以恒的耐心，发扬“钉钉子”的精神，持续性地开展工作，用“韧劲”带动“干劲”，持续发力，加强跟踪，切实推动相关工作的开展。

人大监督要有实效性。人大监督，最终目的是为了督促解决工作中存在的问题。能不能解决实际问题，能解决多少实际问题，是衡量人大监督实效的一个重要标准。从实际运行看，一个完整的监督流程也应该是始于发现问题，止于解决问题。因此，在人大监督过程中，要始终坚持问题导向，增强问题意识，既要肯定成绩、总结经验，还要发现问题、查找不足，更要深入研究、对症“下药”，推动问题得到解决、工作得到改进、法律得到有效实施。

（本刊）

目录 CONTENTS



海淀人大

HAIDIANRENDA

2018年第2期

总第68期

主办单位:

海淀区人大常委会

编委会

主 任: 刘长利

副 主 任: 王鲁豫 臧桂武

杨 莉 刘佩金

邓佑玲

编 委: (按姓名笔画排列)

白 莉 刘文英

刘文海 那 梅

孙大钧 李友成

吴琢如 赵 迅

赵德法 郭少东

郭景玉 阎秀敏

梁 珍

主 编: 刘佩金

副 主 编: 俞昌吉 唐 会

责任编辑: 吴向荣

卷首语

人大监督不能留白 本刊…………… (1)

组成人员读书班

在2018年区人大常委会组成人员读书班专题座谈会上的讲话

区委书记 于 军…………… (4)

在2018年区人大常委会组成人员读书班上的动员讲话

区人大常委会主任 刘长利…………… (8)

宣传信息会

在区人大常委会2018年宣传信息工作会议上的讲话

区人大常委会副主任 刘佩金…………… (10)

2017年度区人大常委会宣传信息工作总结

区人大常委会研究室…………… (13)

调研与思考

以问题为导向,做好代表建议工作

区人大常委会副主任 杨莉…………… (17)

建立预算审查机构,加强预算审查监督

区人大常委会副主任 刘佩金…………… (22)

共享单车现状及管理对策思考

区人大常委会城建环保办公室…………… (26)

监督工作

做好刑事案件速裁试点工作,促进司法资源合理有效配置

区人大常委会法制办公室…………… (29)

代表论坛

新形势、新特点、新任务 崔新健…………… (34)

如何加强我区人大预算监督工作 张永慧…………… (38)

学习、思考与创新 孙 英…………… (40)

学习贯彻中共中央《关于人大预算审查监督重点向支出预算

和政策拓展的指导意见》的几点体会 张凤琴…………… (42)

代表风采

以饱满的心去迎接挑战 区人大常委会办公室…………… (43)

知行合一，从杏坛走出的人大代表

区人大常委会办公室…………… (45)

基层工作

中关村街道治理“开墙破洞”与疏解非首都功能工作调查报告

区人大常委会中关村街道工委办…………… (47)

西北旺镇人大代表2018年赴贵州履职学习班学习考察报告

西北旺镇人大办公室…………… (51)

两院专栏

聚焦决胜“基本解决执行难”，区法院创新举措频出

陈 晨 董艳雪…………… (55)

传销也搭“互联网金融”快车，打击“虚拟货币”网络传销

亟待提速 王 硕 梅 玥…………… (57)

机关党建

坚持“三抓三促”，凝聚人心力量，切实发挥人大机关

党组织的战斗堡垒作用 唐 会…………… (59)

学习园地

中国共产党人的时代观 徐 涛…………… (60)

中国优秀传统文化的当代价值 史焕翔…………… (62)

《海淀人大》投稿…………… (61)

封面：一碧万顷昆明湖 …………… 本 刊 摄

封底：荷花镜里香…………… 谢 雯 摄



本刊地址：北京市海淀区

长春桥路 17 号

1125 室

电 话：82510126

传 真：82510124

邮 编：100089

E-mail: hdrdxx@163.com

网 址：www.hdrd.gov.cn



在2018年区人大常委会组成人员 读书班专题座谈会上的讲话

区委书记 于 军
(2018年6月11日)



各位组成人员，同志们：

很高兴再次参加区人大常委会组成人员读书班。今天有这样一个机会和大家一起聊聊，共同商讨如何更好地做好人大及全区各项工作，确实很开心，也很有必要。刚才几位常委会组成人员谈了体会和感受，提了意见和建议，都很好。下面，我再讲三方面意见。

一、人大工作成效显著、值得肯定

今年是贯彻党的十九大精神开局之年，是改革开放和中关村创新发展40周年。本届人大常委会已换届一年多，经过一年多的实践，新一届人大及其常委会在长利同志的主持下，在各位副主任、各位委员以及全体人大代表的共同努力下，紧紧围绕区委提出的建设具有全球影响力的全国科技创新中心核心区的工作目标和“挖掘文化与科技融合发展新动力、构建支撑创新发展的新型城市形态”，始终坚持以人民为中心，依法履行职能，在推动民主法治建设、

促进全区经济社会发展等方面，发挥了越来越大的作用。个人感觉有以下四个特点：

一是谋划工作站位高。人大常委会党组牢牢把握区委工作重点，把中关村科学城建设、创新生态体系和新型城市形态构建、文化与科技深度融合等全区工作重点，都作为人大今年工作的重要内容，真正做到把服务全区工作大局作为人大工作的出发点和落脚点，体现了常委会党组统筹大局的能力和担当精神。

二是监督工作力度大。我很高兴地看到，人大常委会和区政府始终本着同一个工作目标，从不同角度和各自分工，着重发力。人大工作既有对政府工作的监督，也体现了对政府工作的支持。政府在工作中遇到的难点也是人大监督工作推动的重点。去年，常委会根据新时期监督工作的特点，制定了加强和改进监督工作的意见，并从今年开始逐一落实，在加强和改进预算监督工作、专项工作跟踪监督，对区国资委、卫计委、农委、社会办等相关部门开展工作评议等三个方面积极探索和创新。在安排、动员和部署这些工作时，人大和政府都事先做了很好的沟通，长利同志和彬彬同志都亲自出席，形成了解决问题、推进工作的合力，共同推动了区委既定目标的有效落实。

三是代表工作有活力。人大代表是推动海淀发展的宝贵资源和重要力量。常委会党组把做好代表工作、发挥代表作用，作为重要任务来谋划和推进，今年在代表工作方面也有一些新的做法，代表工作的活

力进一步显现。比如,在代表建议办理方面,探索建立第三方评价机制,对所有建议承办单位的办理工作进行评价。此外,代表们积极参与议案督办、建议办理、视察和调研活动以及各联组举办的各项活动,展现了很高的履职积极性。

四是审议发言水平高。换届一年半来,各位组成人员通过不断学习、深入调研、认真履职,在常委会会议上作审议发言时,指出的问题越来越切中要害,提出的对策越来越精准可行,充分展现了常委会组成人员很高的履职能力和水平,发挥的作用越来越突出。

总之,区委对区人大常委会的工作是满意的。在此,我代表区委,向各位常委会组成人员,向常委会机关干部,表示衷心的感谢!

二、全区发展取得新成绩、处于新方位、承担新使命

今年以来,在市委市政府的坚强领导下,我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,全面贯彻党的十九大精神,深入落实市第十二次党代会精神和新版北京城市总体规划,按照高质量发展的要求,聚焦中关村科学城,以构建支撑创新发展的新型城市形态为主题主线,以文化与科技深度融合为新动力,更加提高政治站位,更加强化党建引领,更加聚焦工作重心,更加强调创新支撑,更加突出区域优势,不断开创各项事业发展新局面。在减量集约发展的大背景下,主要经济指标呈现稳中向好、同频共振良好态势,一季度地区生产总值1472.1亿元,同比增长8.8%,高于全市2.1个百分点,总量和对全市贡献继续保持第一;疏解整治促提升专项工作加速推进,人口规模继续巩固递减趋势;出台中关村科学城创新发展十六条和77条实施细则,在更高层次打造创新生态体系,在社会上引起了很好的反响;出台大幅提高投资审批效率等49项优化营商环境具体措施,在全市营商环境综合考核评估中位居前列,商事制度改革、双创基地建设、落实重大政策等三方面工作得到国务院办公厅通报表扬。区域生态环境稳步提升,一季度空气质量位居城六区第一,南沙河流域首次达到地表水Ⅱ类标准,荣获首都环境建设示范区和北京

市市容环境突出贡献单位、生态环境突出贡献单位。民主法治建设进一步加强,支持和保证区人大及其常委会依法充分行使职权,改进监督方式,创新监督举措,充分吸收人大代表对海淀发展的意见建议。结合中关村科学城建设,创新性地提出了“街乡吹哨、部门报到、地区鸣笛、家家出力”区域化党建工作思路,通过党建整合区域资源,与驻区单位积极构建“共建、共治、共享”新型合作伙伴关系,推动党建引领街镇管理体制机制创新。

5月28日,习近平总书记在两院院士大会上发表重要讲话。这一重要讲话对于海淀来说,具有很强的指导意义和重大现实意义。进入新时代,海淀应该做科技创新的排头兵,在实施世界科技强国这一国家战略中更好地发挥我们的作用。这是我们的责任,也是我们的机遇,海淀也有这样的基础、条件和能力,市委市政府主要领导对我们也是这么要求的。5月22日、26日,蔡奇书记、陈吉宁市长一周内两次来到海淀,走访企业,召开座谈会,要求我们全面总结中关村改革创新40年工作,进一步聚焦中关村科学城建设,加大先行先试,引领支撑首都创新发展和高质量发展。

对海淀自身发展而言,也正处于历史发展新方位和深度转型的关口期,一是从政治要求上看,今年正值改革开放和中关村创新发展40周年,作为中关村创新发展的发源地、作为首都四个中心的集中承载区,海淀应该在实现“两个一百年”的奋斗目标和建设国际一流的和谐宜居之都方面大有作为;二是从技术变革上看,新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图、重塑全球经济结构,这为我们从跟跑、并跑转向领跑提供了历史性机遇,我们一定要紧紧围绕中关村科学城的功能定位,瞄准世界科技前沿,做好基础储备,实现新一轮的跨越;三是从发展模式上看,减量发展已经成为鲜明特征,如何处理多元发展诉求与各种制约因素之间的矛盾,深刻考量我们的智慧和能力;四是从发展效益上看,既要稳定经济总量,更要提高发展质量,增量控制和存量提质并存,要通过发展质量的优化提升保障经济总体的稳步提升;五是从城市发展上看,需要重新梳理城市肌理、

完善城市功能,当前世界城市已经从“以产业为中心、以产聚人”向“以人为中心、以人兴产”转变的阶段,我们为此也进入了从园区建设向创新型城市建设转变的阶段,要科学地构建新型城市形态。六是靠土地等自然资源禀赋进行大开发的条件已不具备,需要进一步盘活和重新布局原有资源,同时进一步挖掘新的资源。例如现阶段数据资源正在形成、整理当中,尚未形成固定的分配格局,我们就要把握机遇,强化组织和引领。

为了更好地肩负起支撑创新发展的历史使命,落实好市委市政府领导对我们的要求,在认真督促落实上半年工作完成情况的同时,我们也在积极谋划下半年的工作。这里,跟大家交流,也请大家多提宝贵建议。下半年,我们还是要紧紧围绕加快建设具有全球影响力的全国科技创新中心核心区的工作目标,聚焦中关村科学城,以改革开放和中关村创新发展40周年为契机,大力弘扬改革创新精神,以首善标准做好各项工作,力争在挖掘文化与科技融合新动力、构建支撑创新发展的新型城市形态建设上取得实质进展,在推动北京创新发展、高质量发展上继续当好领头羊、主力军、发动机、新引擎,确保完成全年目标任务。我点几个方面的重点工作:一是要深入落实新版北京城市总体规划。结合海淀分区规划和中关村科学城规划的编制工作,结合疏解整治促提升工作,找到落实和推动新型城市形态构建的突破口和切入点,进一步明晰各部门、各街镇共同推进新型城市形态构建的行动路径。二是要结合纪念改革开放和中关村创新发展40周年,加大先行先试,积极推进科技创新、产业创新、金融创新、商业模式创新、制度创新、政府管理服务创新,不断改善和优化创新创业和营商环境,当好改革创新试验田和原始创新策源地自主创新主阵地,引领带动北京实现创新发展、高质量发展,更好地在京津冀乃至全国发挥辐射带动作用。三是要加快文化与科技融合发展步伐,持续推进社会主义核心价值观建设,实施市民文明素养提升行动,传承弘扬中关村创新精神,深入挖掘历史文化内涵,提升公共空间文化品位,巩固拓展文化创意产业领先优势,形成文化为本、科技为翼的融合发展格局。

四是要形成与新型城市形态相匹配的城市治理能力,继续完善大城管工作体系,做到“街镇吹哨、部门报到”,形成政府主导、部门联动、社会协同、群众参与的多元治理格局;继续巩固拓展疏解整治促提升各项成果,优化综合交通体系,坚决打赢蓝天保卫战、碧水攻坚战和生态环境突出问题歼灭战。五是要加强民主法治建设,尤其要支持和保证区人大及其常委会依法充分行使职权,使区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。六是要尽心竭力保障和改善民生,按照“七有”的要求,围绕百姓便利性、宜居性、多样性、公正性、安全性的需求,在教育、医疗卫生、养老、住房、就业社保和基层社会治理等方面取得让人民群众满意的突破性进展,同时充分发挥海淀的科技优势,进一步提高城市公共安全水平,确保政治安全和社会面安全稳定。七是要坚定不移全面深化改革开放,统筹抓好各重点领域改革落地,尤其要抓好科技创新、政府自身、营商环境、海淀园管理体制、金融、区属国企等方面的改革。八是要坚决把新时代全面从严治党新要求 and 任务落实到位,着力加强党的政治建设,抓好思想理论武装,打造高素质专业化干部队伍,推动基层各领域党建创新发展,持之以恒正风肃纪,构建不敢腐、不能腐、不想腐的长效机制。

三、依法做好人大下半年的工作

做好下半年工作,任务艰巨、责任重大,离不开人大和人大代表的关心、支持和参与。这就需要进一步加强人大自身建设,推动人大工作创新发展,不断提高人大和人大代表依法履职的能力和水平。

(一)立足新时代,全面自觉地坚持党对人大工作的领导

一是坚持自觉主动地接受区委的领导。坚持党的领导,是人民代表大会制度不断发展和完善的基本前提,是建设中国特色社会主义民主政治和法治体系的必然选择,也是做好人大工作的根本保证。区人大及其常委会作为区委领导下的政治机关,一切工作都要紧紧围绕全区中心工作谋划和推进,主动接受区委的领导,在区委统一领导下尽心尽力做好自身职责范围

内的工作。凡是区委和人民需要的都要做到主动担当、及时跟进、善于作为、精准有效，不折不扣贯彻落实区委的决策部署和工作安排，把坚持中国共产党的领导这一重大政治原则，贯穿于人大依法履职的整个过程，落实到人大工作的各个方面。

二是全面自觉发挥人大党组的核心作用。在我国的国家权力机关中，党对人大的领导是通过人大党组来实现的，人大党组领导核心作用的充分发挥，是加强党对人大工作领导的组织保证。常委会党组要坚持抓好党建是第一政绩的理念，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，以政治建设为统领，全面加强思想建设、组织建设、作风建设、纪律建设、制度建设，切实担负起在人大党建工作中的管党治党的政治责任，充分发挥常委会党组把方向、管大局、促落实的领导核心作用，确保常委会各项工作在区委的领导下，依法有序推进。

三是全面自觉加强“三支队伍”的建设。要全面自觉地加强代表群体中的中共党员、常委会组成人员中的中共党员，常委会机关中的中共党员三支队伍的建设，充分发挥他们的先锋模范作用。特别是在座的各位常委会组成人员中的党员们，更要全面自觉地加强党性教育，牢固树立政治观念、大局观念、组织观念和纪律观念，模范地贯彻党的理论和路线方针政策，在思想上政治上行动上与党中央保持高度一致，确保区委的主张和意图通过法定程序得到全面落实。

（二）牢记新使命，全面自觉地担负起宪法法律赋予的各项职责

一是在监督工作上要有新担当。要按照“正确监督、有效监督”的总要求，从自身职能、性质、特点出发，找准服务大局的切入点、结合点，集中力量、有的放矢，把握好力度、掌握好尺度、选择好角度，寓支持于监督之中，不断提高监督工作的实效。要认真贯彻落实市委市政府主要领导调研海淀讲话精神，以改革开放和中关村创新发展40周年为契机，在推动中关村科学城建设、优化区域营商环境、疏解整治促提升等方面，继续发挥应有的作用。

二是在决定重大事项上要有所突破。要修订和完善区人大常委会关于讨论、决定重大事项的规定，进

一步推进讨论、决定重大事项工作，积极探索有效行使重大事项决定权的方式方法，争取在决定重大事项上有所突破，使人大做出的决议决定，更加符合新时代发展的要求，符合区情实际，符合人民群众的意愿。

三是在人事任免上要坚决贯彻区委的意图。坚持党管干部与人大依法行使选举任免权相统一，严格依照法律规定，正确行使选举权和表决权，规范人事任免程序，强化监督力度，进一步做好人事任免及监督工作，确保区委推荐的优秀人选，经过法定程序成为区国家机关领导人员。

（三）实现新作为，全面自觉地同人民群众保持密切联系

一是要充分发挥常委会组成人员的作用。常委会组成人员肩负着代表人民行使权力的神圣职责。要增强大局意识，始终把服务全区工作大局作为履行职责的中心任务，加强对全局性、战略性、前瞻性问题的思考和研究，充分发挥自身优势，把全区上下的积极性、主动性和创造性最大限度地调动起来、凝聚起来，形成推动我区发展的强大合力。

二是要推动改善民生。坚持以人民为中心的发展思想，把我区民生保障不平衡不充分问题作为监督工作的主要目标和主攻方向，多谋民生之利，多解民生之忧，广泛听取群众意见建议，了解群众的所需所想所盼，掌握群众急需解决的问题和困难，既尽力而为，又量力而行，一件事情接着一件事情办，一年接着一年干，全心全意为人民群众利益代言，为地区百姓发声，努力推动解决事关人民群众切身利益的各种民生问题，让人民群众的获得感更强。

三是要自觉接受人民群众的监督。常委会组成人员的法律地位和本质特征，决定着常委会组成人员依法执行职务，是一种公权的行使，因此必须自觉接受人民的监督和检验。各位委员要深刻了解自己权力的来源，在履行职务、参加活动时，主动自觉接受人民群众的监督，经常听取所在选区群众对自己履职情况的意见建议，以多种方式向原选区选民报告履职情况，充分发挥好在党和国家机关与人民群众之间的桥梁纽带作用，努力做人民群众满意的委员。

（下转第9页）

在2018年区人大常委会 组成人员读书班上的动员讲话

区人大常委会主任 刘长利

（2018年6月11日）



各位常委会组成人员、各位同志：

我们2018年常委会组成人员读书班今天正式开始。按照惯例，每年举办组成人员读书班，让大家在繁忙而紧张工作中，抽出时间来进行集中的学习、交流和研讨，是我们历届常委会坚持和传承下来的一个非常好的传统，从多年的实践来看也取得了很好的效果。

本次读书班的主题是“全面贯彻党的十九大精神，做好新时代人大及其常委会工作”。习近平总书记在十九大报告中指出，经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。新时代，新使命，呼唤着新气象和新作为。我们这一届区人大及其常委会，履职期间正好是党和国家“两

个一百年”奋斗目标的历史交汇期，首都迈向国际一流的和谐宜居之都的关键期，海淀发展深度转型的关口期，改革开放和中关村创新发展40周年的重大历史节点。这就需要区人大及其常委会在全区工作中发挥更加重要的作用，也对全体区人大代表、特别是常委会和专门委员会履职提出了新的更高的要求。我们必须立足更高的起点、以更高的水平履职和工作，不辜负党和全区人民的重托。因此，我们今年的读书班，以“全面贯彻党的十九大精神，做好新时代人大及其常委会工作”为主题，就是要集中大家的智慧，进一步交流研讨，如何以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻落实党的十九大和十九届一中、二中、三中全会精神，充分发挥人大职能作用，为推动新时代海淀区各项事业发展提供坚实的民主法治保障。

我理解，做好新时代人大工作，需要从四个方面着手：

一是立足新时代海淀的战略定位，增强人大工作的主动性。今年是中关村创新发展40周年。市委书记蔡奇同志在5月22日、26日两次调研中关村时强调，中关村是我国科技创新的策源地，也是北京创新发展的主阵地，进入新时代，中关村要有新定位

新气象新作为，要以中关村改革开放 40 周年为契机，大力弘扬改革创新精神，进一步深化先行先试改革，大力加强自主创新，全面提高开放水平，努力打造人才高地，发挥辐射带动作用，在推动北京创新发展、高质量发展上发挥引领带动作用，为创新型国家建设做出新的更大贡献。我们要对照蔡奇书记提出的各项要求，对照区委十二届七次全会提出的各项目标任务，认真梳理区人大及其常委会承担的任务，积极把人大工作融入到全区中心工作中，充分发挥人大的制度优势和代表优势，在推动海淀新一轮发展中主动作为、发挥优势和作用。

二是要牢记新时代人大工作的使命，增强人大工作的担当性。海淀区作为中关村的发源地和主体，经过 40 年砥砺奋进，进入了新的历史阶段，40 年的发展和积累，为海淀区新时代跨越式高质量发展奠定了坚实基础，但同时也仍然存在发展不平衡不充分的问题，比如科技创新层次和能级还需要进一步提升，园区与城市发展呈分离式“两张皮”状态，人口资源环境矛盾依然突出等。人大与政府虽然职责不同、分工不同，但目标是一致的，都是在区委领导下独立行使职权、协调一致开展工作。我们要切实担负起宪法和法律赋予的各项职责，自觉站在大局上想问题、

办事情，依法有效行使职权，与政府同向发力，形成改进工作、解决问题的合力，确保市委和区委的决策部署在区人大及其常委会得到贯彻落实，为加快建设具有全球影响力的全国科技创新中心核心区贡献人大的力量。

三是把握新时代人民群众的多样化需求，增强人大工作的精准性。要坚持问题导向，始终如一秉持人民立场，准确把握人民群众的意愿和要求，多在凝聚共识、谋求共治、实现共享上下功夫，不仅能够真实、准确地反映人民心声，而且能够善于区分和研究不同群体的意愿，照顾群众心理、化解摩擦矛盾，有效发挥各个群体的建设性作用，使人大的各项工作能够更好地反映人民意愿、更好地满足人民需求、更有效地推动问题解决。

四是要聚焦新时代人大“两机关”建设，增强人大工作的有效性。要聚焦提高人大工作实效性，健全完善各项工作制度，创新改进工作机制和方式方法，使各项职权的行使更加规范化、制度化、程序化，使区人大及其常委会真正成为全面担负起宪法法律赋予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。

（上接第7页）

（四）展示新气象，全面自觉地加强人大及其常委会自身建设

要切实加强思想政治建设，牢固树立“四个意识”，坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想指导、统领人大工作，全面落实到人大工作各方面和全过程。要抓好常委会组成人员、专门委员会和常委会机关干部队伍建设，注重培养良好的专业能力和专业精神，在推动全区工作发展上体现出人大应有的专业水准。要充分认识到新时期下进一

步加强作风建设的极端重要性，防止“四风”反弹，在开展调研、视察等各项工作时，要出真招、见实效，力戒形式主义。要严格遵守各项纪律，守住底线，不越红线，不碰高压线。

同志们，今年是改革开放和中关村创新发展 40 周年。在这 40 年里，区人大及其常委会为中关村的创新发展、为海淀的民主法治建设做出了重要贡献。今天，接力棒已经传到我们的手中，希望各位能够把海淀人大的优良传统发扬光大，并传递下去，让它成为民主法治建设的标杆、成为推进我区各项事业全面发展的重要力量。

在区人大常委会2018年 宣传信息工作会议上的讲话

区人大常委会副主任 刘佩金

（2018年3月30日）



同志们：

在全国“两会”刚刚闭幕之际，我们就召开了这次区人大常委会宣传信息工作会议。本次会议的主要任务是，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真学习宣传贯彻党的十九大精神和全国“两会”精神，回顾总结2017年区人大宣传信息工作，分析当前我区人大宣传信息工作所面临的形势，部署今年工作任务。

刚才区人大常委会研究室副主任唐会总结了2017我区人大宣传信息工作，研究室主任俞昌吉同志宣读了2017先进宣传信息工作单位和优秀宣传信息工作者名单，对先进集体和优秀个人进行了表彰，我代表区人大常委会向获得先进荣誉称号的单位和个人再次表示祝贺；向一年来辛勤工作的各位信息员表示感谢！下面，我再讲四点意见。

一、充分肯定2017年我区人大宣传信息工作所取得的成绩

在过去的一年里，在区人大常委会党组的领导和

重视下，在区委宣传部、区新闻中心，区人大常委会各室、人大各街道工委、各镇人大以及“一府两院”各部门的配合支持和广大人大宣传信息工作者的共同努力下，我区人大宣传信息工作有了新的进展，取得了新的成果。

（一）领导更加重视。去年是本届区人大常委会的届首之年，常委会坚持继承与创新相结合，围绕全区大局，聚焦重点问题，认真履行了宪法和法律赋予的职能。常委会党组充分认识到人大宣传工作的极端重要性，把人大宣传信息工作列入重要议事日程，分工由我主管人大宣传信息工作，要求常委会各办公室将宣传信息工作与日常工作同部署同安排，并在资金等各方面给予大力支持。人大各街道工委、各镇人大领导也非常重视宣传信息工作，为充分展示基层人大代表的履职风采和我区民主法治建设的成果做出了贡献。尤其值得表扬的是，去年7个镇人大，在领导的重视下，稿件数量增幅很大，报送也非常及时。

（二）队伍更加给力。去年我们新组建了人大宣传信息网络，构建起一张遍布区、街镇、“一府两院”的宣传信息网络，形成了以常委会机关为主导、相关单位为骨干、基层通讯员、信息员为主体的人大宣传信息队伍。无论是区人大常委会机关各室、各代表小组的通讯员、信息员，还是“一府两院”的同志；无论是从事多年人大宣传信息工作的老同志，还是新加入这支队伍的新同志，尽管都是兼职的，但都有较强的责任心，默默无闻地写稿报稿，表现

出了肯吃苦、勤写作、乐奉献的精神。如区统计局、区财政局、海淀园、区检察院等部门的同志，积极报送区情政情和与人大相关的宣传信息稿件，为人大代表知情知政立下了汗马功劳，做出突出贡献。另外，还有很多默默无闻、埋头苦干的同志，为我区人大宣传信息工作做出了很大贡献，值得我们尊敬和学习。

（三）成绩更加明显。去年在常委会党组的重视支持下，创办了人大微信公众号，改版升级了人大门户网站，安排专人负责内容更新及运行维护，加快了新闻内容更新速度，人大宣传面貌焕然一新。微信公众号自创办以来，共制作发布文章 144 篇，累计阅读人数达到 39294 人，累计阅读次数达到 82400 次。同时，《海淀报》、海淀有线电视台、《海淀人大》《海淀人大信息》刊物、“海淀人大”微信公众号、海淀人大门户网站，各个宣传阵地和宣传平台整合资源，同向发声发力，壮大了宣传声势，扩大了宣传效果。此外，我们还积极向《北京人大》《市人大信息》积极报送稿件，《市人大信息》采用量居全市前茅。

二、提高思想认识，切实增强做好新时代人大宣传信息工作的责任感和使命感

充分认清形势，增强做好人大宣传工作的重要性的认识，是做好工作的前提。党的十九大报告对坚持和完善人民代表大会制度、推进新时代人大工作作出了新部署、提出了新要求。习近平总书记在全国宣传思想工作会议上强调，意识形态工作是党的一项极端重要的工作，必须坚持巩固壮大主流思想舆论，弘扬主旋律，传播正能量，激发全社会团结奋进的强大力量。人大宣传信息工作事关党的路线方针政策和国家法律法规的贯彻落实，事关民生民意和民主法治建设，是党的宣传工作的重要内容，也是人大的一项基础性、经常性工作。每年全国“两会”，举世瞩目，中外记者云集，宣传工作声势浩大，就是因为全国“两会”是全国人民了解国家大政方针，外界了解、观察中国的窗口，也越来越成为展示中国制度优势的窗口。同样，做好我区人大宣传信息工作，对于展示和宣传我区坚持和完善人民代表大会制度、全面依法治国、推进我区民主政治建设的生动实践，具有十分重要的意义。各位信息员要站在政治和全局的高度，

站在坚持和完善根本政治制度的高度，站在宪法和法律的高度，站在推进我区改革和发展的高度，加大宣传信息工作的力度、广度和深度，切实增强工作的针对性和实效性，通过人大宣传信息工作，把人民代表大会制度的优越性充分展示出来，把区人大及其常委会围绕中心、服务大局，动员和凝聚全区各方合力，推动科学发展的优势充分展示出来，为人大及其常委会依法履行职责，为加快建设具有全球影响力的全国科技创新中心核心区营造良好的社会舆论环境。

三、抓住 2018 年区人大宣传信息工作重点

今年，区人大常委会将紧紧围绕区委区政府中心工作，找准人大依法监督履职、推动全区发展的切入点、着力点，坚持新发展理念，聚焦中关村科学城，以构建创新生态体系和新型城市形态为主题主线，以文化与科技深度融合为新动力，依法行使宪法和法律赋予的各项职权，充分发挥人大的制度优势和职能作用，创新开展各项工作。围绕 2018 年常委会工作重点，宣传信息要着重做好以下几方面的工作：

（一）做好对贯彻落实党的十九大精神的宣传报道。今年是全面贯彻落实党的十九大精神的开局之年，常委会各项工作也将紧紧抓住深入学习宣传贯彻十九大精神这一主线来开展，以学促知，以知促行，在区委的坚强领导下，围绕区委中心任务开展人大工作，在财政经济监督、讨论决定重大事项、保障和改善民生、代表履职的服务和保障、提升常委会整体履职水平等各个方面不断探索创新，切实发挥好代表主体作用和人大职能作用。区人大常委会机关各室、各人大街道工委、镇人大要把本单位包括人大代表深入学习宣传贯彻落实十九大精神情况及时收集并反映上来。

（二）做好对常委会今年的创新工作和重点工作的宣传报道。本届区人大常委会在创新监督工作方面将作出有益的探索和实践，已经制定出台了《海淀区人大常委会关于加强和改进监督工作的意见》，本届之内将对保障性住房建设分配与管理情况、社区卫生工作情况、区属国企所属社区配套用房腾退使用情况、农村集体经营性建设用地情况、区法院执行机制综合改革推进情况，开展专项跟踪监督。届内将实

现所有政府工作部门评议全覆盖，今年就将按照《海淀区人大常委会关于加强和改进监督工作的意见》，对区国资委、区卫计委、区农委、区社会办、区环保局开展工作评议。还将进一步深化预算初审工作，加大部门预算审查力度；继续推进预算联网监督。在法治建设和司法监督方面，常委会听取和审议区政府关于依法行政工作情况的报告、听取和审议区公安分局关于规范执法、完善执法办案管理中心运行机制情况的报告、听取和审议区法院、区检察院关于刑事案件速裁试点工作情况的报告。区属新闻媒体、人大微信公众号、人大网站、常委会各室，以及与此工作相关的人大系统宣传信息单位要事先拟定宣传报道策划和方案，做好宣传报道工作。

(三)做好代表议案和建议督办工作的宣传报道。今年常委会将认真督办“关于以改革创新为动力，积极创建国家卫生区，加快推进健康海淀建设的议案”等8件并案的议案，跟踪督办“关于大力推进非首都功能疏解，加快建设和谐宜居海淀”议案，对代表在区十六届四次人代会上提出的341件代表建议开展督办，其中有23件建议由常委会重点督办，9件建议列入了2018年常委会跟踪督办件。相关宣传信息工作也要跟进，要持续宣传报道常委会在创新议案和建议督办机制、健全完善督办工作格局，“一府两院”各承办单位认真办理等方面的新举措、新进展以及所取得成效，提高议案和建议办理工作的透明度。

(四)做好对代表履职的宣传报道。今年常委会将充分调动代表依法履职积极性，切实发挥代表主体作用，围绕区委中心工作、区人大常委会重点任务、人大议案办理以及地区发展和人民群众关心的问题，积极搭建平台，开展形式多样的代表活动，并将继续在全体代表中组织开展“代表联系选民月”活动。区属各宣传媒体、区人大系统各宣传信息单位，尤其是各人大街道工委和镇代表小组，要积极宣扬我区人大代表依法履职、为民代言，特别是积极参加“代表联系选民月”活动中涌现出来的典型事迹，增强代表履职的使命感和责任感，弘扬正激励，汇聚正能量，凸显正效应。《海淀人大》《海淀人大信息》要设立固定栏目，“海淀人大微信公众号”要设专题，《海

淀报》也要安排专版，加大对代表履职和代表风采的宣传力度。

四、切实加强和改进2018年人大宣传信息工作

(一)要严把政治关。人大宣传信息工作不是一般的新闻宣传，具有很强的政治性、法律性和意识形态属性，必须把好政治关，掌握好宣传尺度，坚持好正确舆论导向。要始终把坚持党的领导放在首要位置，贯穿于人大宣传信息工作始终，落实好党的政治纪律和宣传纪律。按照人大依法办事的特点和要求，无论是正面的监督报道，还是批评报道、建议性报道，都要把好度，不说过头的话，不做过头的事，坚持在区委领导的全局下思考，在法律规定范围内进行。要把好反映民意的工作导向，对事关人民群众切身利益和长远发展的问题，要敢于宣传、善于报道，使人大宣传切实反映人民群众的意愿，充分发挥民意机关的作用。

(二)要选准宣传角度。人大宣传信息的资源很丰富，关键是要开拓思路、创新形式、丰富内容，选准角度。一要找准切入点。遵循新闻规律，选准角度，及时反映人大依法履职，尤其是开展监督工作的做法和成效。二要挖掘闪光点。围绕创新工作、特色工作，采取现场报道、深度报道、专题报道等方式，深挖素材资源，丰富报道内涵，不断增强宣传信息的吸引力和感染力。三要把握结合点。在贴近群众、贴近民生、贴近实际动脑筋想办法，把握好人大工作、代表履职和群众生活的“结合点”，把更多宣传信息的题材向基层倾斜、向代表倾斜、向人民群众倾斜，更好体现人大工作与人民群众的紧密联系。如今年常委会将社区养老服务驿站建设、公共文化、安全生产、环境保护、公厕规划与建设、“无煤化”工作等民生问题列入了监督议题，将加大监督力度，增强监督实效，推动区政府在补齐短板上下功夫，让人民群众有更多的获得感，相关宣传信息工作也要紧紧围绕这些民生工作多做文章，多用笔墨，把人大推动上述民生问题的解决所开展的相关工作宣传好、报道好。

(三)要形成宣传合力。加强人大宣传信息工作，

(下转第16页)

2017年度区人大常委会宣传 信息工作总结

区人大常委会研究室



2017 年，区人大常委会宣传、信息工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在区人大常委会及其党组的领导下，在各信息单位的支持和配合下，紧紧围绕区人大常委会工作重点，加大宣传力度，增强宣传效果，为人大工作的创新与发展营造了良好的舆论氛围。全年共编发《海淀人大信息》54 期，刊用各类信息 443 条，共计 15.2 万字；《海淀人大》4 期，共计 22.4 万字；《海淀报》专版 11 期，共计 6.1 万字。此外，我们还创办了“海淀人大”微

信公众号，共制作发布文章 144 篇，改版了“海淀人大”门户网站，安排专人专职负责内容更新与维护。

一、强化领导，完善网络，夯实工作基础

（一）强化领导机制。区人大常委会领导高度重视宣传信息工作，将其列入重要议事日程。在年初召开的宣传信息工作会上，主管副主任刘佩金就做好 2017 年宣传信息工作作部署，提要求；年中常委会主要领导经常过问，协调解决遇到的困难，并对重要稿件审核把关，督导宣传任务的执行和落实。

常委会机关各办公室领导也把宣传信息工作放在重要位置，与本职工作同布置、同安排、抓落实。

（二）重视队伍建设。2017年，针对各单位信息员变动较大的情况，常委会重新对各单位的信息员进行了登记和核实，确保人大宣传、信息触角伸向全区各个系统、各条战线，为宣传、信息工作的顺利开展奠定了组织基础，并通过以会代训、邮件往来、电话指导、主动约稿等方式，加强与各位信息员的沟通，使大家能够了解人大宣传信息工作的特点，掌握撰写人大宣传信息稿件的技巧，积极报送有关稿件。

（三）坚持评优评先。为进一步调动各位信息员的积极性，常委会充分肯定人大宣传信息成果，高度尊重各位信息员的劳动，对业绩突出的同志，认真执行《海淀区人大系统宣传、信息工作评比奖励办法》，继续开展评优评先工作，在2017年年初召开的宣传信息工作会议上，对15个先进单位和13名优秀个人进行了表彰。

二、搭建平台，整合资源，营造宣传声势

（一）整合各个宣传平台。根据不同宣传信息媒介的特点和优势，设置不同的栏目和专题，对人大的重要工作进行立体、多层次、全方位的宣传，营造宣传声势，增强宣传效果。一是充分利用《海淀人大信息》《海淀人大》等信息宣传刊物，及时反映人大各项工作开展情况，及时传递代表的呼声、意见和要求。二是办好每月一期的《海淀报》专版，围绕常委会工作重点和群众关注热点，提前进行主题策划，反映区人大常委会工作的新举措新成效。三是依托市、区人大常委会网站，丰富内容，加快更新速度，使群众和代表能够及时地了解人大工作。

（二）加强与市、区宣传信息部门的合作。在年初，主动与市人大常委会办公厅信息处和区委办信息室联系，将其信息收集要点列入人大宣传信息年度工作计划，使人大信息能够更好地实现为市、区领导服务的目标。年中，我们主动向《北京人大》《市人大信息》《海淀信息》《海淀舆情》投稿，扩大我区人大工作影响，加大宣传工作力度。

（三）加强区人大宣传信息网络之间的互动。常委会各办公室在每周召开的沟通会上，相互通报本周

工作，便于提前掌握重要宣传信息线索，提前策划宣传工作方案。如针对“代表联系选民月活动”和“市人大代表届末履职总结活动”，代表联络室与研究室在活动开展前，就共同商定宣传方案，在活动结束后组织专稿，撰写信息，对活动进行了较好地宣传。常委会还定期或不定期与街镇、“两院”以及各委办局联系，通报工作情况，传达宣传要点，明确阶段性宣传任务，主动提供人大业务咨询。各宣传信息单位也做到了及时、准确地宣传报道本单位本部门与人大相关的工作。

（四）创建“海淀人大”微信公众号。海淀人大官方微信的内容涉及通知公告、人事任免、重要讲话、本届代表、党建园地等。主要围绕宣传人民代表大会制度和我区人大工作，找准切入点和着力点，利用群众喜闻乐见的形式，切实提升宣传的传播效果和实际影响。广大群众通过浏览公众号，可以及时了解人大的最新工作情况，掌握人大代表履职足迹，关注最新民生动态，还可以和人大代表零距离互动。“海淀人大”官方微信是区人大常委会利用新媒体宣传人大工作的一种新形式，它的创办，又搭建起了一座区人大常委会与人大代表、人民群众之间沟通的新的桥梁。自2017年6月创办以来，共制作发布144篇，累计阅读人数达到39294人，累计阅读次数达到82400次。

（五）改版“海淀人大”门户网站，并派专人专职负责内容更新及维护。改版后的门户网站，包含人大概况、新闻中心、重要发布、监督工作、代表工作、会议专题、资料中心等。相较以前，新版网站形式更简洁美观，内容更丰富详实，更新更及时迅速，成为广大群众了解、查阅区人大常委会工作、资料的重要平台。

三、围绕中心，突出重点，提升工作质量

（一）围绕全区工作大局，服务领导决策

一是围绕区委、区人大常委会重要决策和工作部署做好人大宣传信息工作。去年，我们围绕中关村科学城建设、整治“开墙破洞”“疏解整治促提升”等全区工作大局，通过信息收集反映人大代表和人民群众对这些工作的意见和建议，通过《海淀人大信息》和向市人大常委会办公厅信息处、区委办信息室报送相关信息等形式，既起到了交流人大工作的目的，

也为领导决策和推动上述工作的开展提供了支持。

二是围绕新闻热点开展宣传信息工作。党和国家召开重大会议，或者重大决策、重大部署出台后，我们及时通过信息，收集报送社会各方面的议论看法和思想动态。去年党的十九大胜利闭幕后，我们开辟了“十九大精神学习宣传贯彻专题”栏目，展示了市人大常委会机关、各街镇学习十九大精神的情况，同时还把学习情况汇总，报送区委信息室和市人大常委会办公厅信息处，积极反映我们学习党的十九大精神的动态。

三是围绕民生热点开展宣传信息工作。去年，我们围绕食品安全、环境保护、农村集体产权制度改革等民生热点问题，以《海淀报》为载体，分别专版刊登了《食品安全监督永远在路上》《让青山绿水常在 让蓝天白云常有》和《依法持续监督 助力海淀区农村集体产权制度改革》等内容，既回应了群众关切，体现了政府在民生工作中取得的成绩，又反映了人大监督取得的成果。

（二）突出人大特色，服务人大及其常委会履行职能

我们从区人大及其常委会对区“一府两院”实施的法律监督和工作监督中发掘题材，通过宣传报道，展示人大行使宪法和法律赋予的职权所产生的社会效果。

一是加强对人代会、常委会会议和主任会议“三会”的宣传。去年，我区共召开了两次人民代表大会，人代会召开期间，区人大常委会与区宣传部门制定了详细的大会宣传报道方案，组织阵容强大的采编队伍，采用报纸、电视、网站、微信公众号、简报等多种宣传形式，对大会的盛况及代表们审议各项报告的情况进行了准确、及时、生动的报道，增强了人民群众对区人代会的关切度和注意力，促进人民代表大会制度深入人心。

对区人大常委会会议的报道，除做好程序性报道外，还围绕会议审议的重点，对常委会组成人员的审议意见和会议作出的决定、决议作了如实报道。比如，去年常委会对区教委2016年基本建设、修缮、安防专项资金使用和管理情况进行了专题询问，涉及225

个项目9.95亿元资金。在前期充分调研、视察的基础上，共有11名组成人员在第七次常委会会议上向政府相关部门作了提问，提出了基建项目遴选、项目管理、建立财政资金使用长效监督和绩效评价机制等方面共25个问题。对此，我们以《海淀报》专版的形式作了刊登，同时登出了张永慧、齐国生、关宝兰等代表参加专题询问的体会、对该项工作的意见建议等，既反映了常委会和代表的履职实践，也增强了会议的透明度和现场感，使人大工作能贴近群众，走向百姓，体现区人大及其常委会为民当家作主的真实本质。

二是加强对人大及其常委会依法履行“三权”情况的宣传。及时宣传反映区人大及其常委会履行重大事项决定权、监督权、人事任免权“三权”的做法、经验和所取得的成效。督办代表议案是常委会的一项重要工作，去年常委会认真督办了代表提出的“大力推进非首都功能疏解，加快建设和谐宜居海淀”议案。我们不仅通过《海淀人大信息》连续报道了常委会从部署、沟通、指导、支持、督促等方面开展的议案督办工作全过程，而且在《海淀报》和《海淀人大》上设置专栏，以“大力推进非首都功能疏解，加快建设和谐宜居海淀——区十六届人大‘一号议案’督办纪实”为题，对议案督办工作进行全方位的宣传报道。

三是加强对常委会日常工作的宣传。重点围绕常委会开展的执法检查、视察、调研、座谈、代表论坛等工作进行宣传报道。比如，我们对常委会组织的各种视察、调研、考察、培训等，均通过网站、官方微信等及时宣传报道，同时通过寄送《海淀人大信息》刊物的形式让群众、代表全面了解常委会日常工作。

（三）宣传工作亮点，服务代表行使职权

一是宣传代表履职为民的典型事迹。去年，我们通过微信公众号，共刊登了张永慧、王越、段淑珍、卞海虹、王玉凤、尹卫东、徐志梅等7位代表在听民声、访民意、解难题等方面的典型事迹。此外，在代表联系选民月活动期间，我们还通过《海淀报》《海淀人大信息》《海淀人大》、市人大常委会办公厅的《人大信息》等媒介，宣传“代表联系选民月”活动情况，生动报道了代表在管理国家事务、密切联系群众、参

与民主决策、依法履行职责和监督推动“一府两院”工作的情况，展示了市、区人大代表为民务实、尽职尽责的履职风采，进一步激发了代表的履职责任感和光荣感。

二是宣传街镇人大工作亮点。2017年，区人大常委会各街道工委、镇代表小组进一步发挥工委班子和镇人大的组织领导作用，不断创新工作方法，结合地区实际和代表履职需求，开展了形式多样的代表活动，并取得了新的成效。在做好工作的同时，多数街镇也注重做好相关宣传报道工作，共向《海淀人大信息》报送稿件189条，向《海淀人大》投稿3篇，同时，我们还以“充分发挥代表主体作用 促进地区发展和民生改善”为题，举办专题研讨会，并在《海淀人大》以专刊的形式，刊登了全区各街镇的相关论文，介绍和宣传了各自创新代表工作的好经验和好做法，又起到了交流工作、相互启发、相互借鉴、共同促进的作用。

三是宣传“一府两院”自觉接受监督的创新举措。

在《海淀人大信息》常年开设“区政区情”和“法检专栏”栏目，介绍“一府两院”自觉接受人大和代表的监督，认真办理代表议案和建议以及履行法定职能的创新举措，刊登全区经济运行情况，全区社会发展情况等，方便代表从整体上了解全区总体工作。《海淀人大》还分别刊登了区法院报送的“48小时全流程审结醉驾案”和“小团队 大格局”、区检察院报送的“零容忍涉医类犯罪 维护良好医疗秩序”等文章，介绍法院、检察院打击犯罪、维护社会公平正义的创新举措，为代表知情知政、履行好监督职责提供信息支持。

回顾一年来的宣传、信息工作，尽管取得了一定成绩，但还存在不少问题和不足，主要是：宣传工作还应继续加大力度，深度方面需要进一步拓展和挖掘；对通讯员、信息员的培训、指导还不到位；宣传、信息稿件的质量还有待于进一步提高；通讯员、信息员发挥作用不够平衡等。这些问题我们会高度重视，在今年的工作中采取措施予以改进。

（上接第12页）

既是人大及其常委会的份内职责，也是贯彻党的宣传方针政策的政治责任。区相关新闻宣传部门要大力支持人大宣传工作，机关各室、各人大街道工委和镇人大以及“一府两院”相关宣传信息单位，要切实加强领导、明确责任、落实人员，做到有安排、有部署、有奖惩；常委会研究室、办公室要积极发挥主导作用，定期检查工作、推动工作，确保宣传信息工作深入开展。要充分利用各种宣传平台和载体，除办好《海淀人大》刊物、《海淀人大信息》等传统宣传信息刊物外，要充分利用海淀报、区有线电视台等主流媒体传播广、影响大的优势，发挥舆论导向作用。同时，还要开动脑筋，加强策划，充分发挥“海淀人大”微信公众号、“海淀人大网站”等新媒体传播速度快、受众广、阅读方便的优势，突出宣传的时效性，努力讲好人大故事、传递人大声音。同时，常委会办公室、研究室也要加强与市人大常委会有关部门和区外媒体的联系和沟通，积极报送相关稿件，努力形成互联互通、上

下联动的宣传信息工作机制，进一步扩大我区人大工作的宣传声势。

（四）要加强队伍建设。加强宣传信息工作队伍建设，是做好宣传信息工作的重要组织保证。研究室要根据新形势新任务新要求，根据宣传信息人员变动较大这个实际情况，加大对宣传信息队伍的业务培训力度，努力提高他们的整体素质，造就一支政治坚定、业务精通、作风优良、能打硬仗的人大宣传信息工作队伍。

同志们，海淀已进入了新时代，开启了新征程，本届区人大及其常委会面临新形势，肩负新任务，我们比任何时候都更加需要倾听人民呼声、回应人民期待、凝聚人民力量。做好宣传信息工作任务艰巨，责任重大，使命光荣，让我们在区委和区人大常委会党组的坚强领导下，以更加强烈的责任感和紧迫感，精心组织好各项人大宣传活动，进一步唱响主旋律，倡导正能量，发出好声音，为宣传好人民代表大会制度，为加快建设具有全球影响力的全国科技创新中心核心区营造良好的民主法治氛围。

以问题为导向，做好代表建议工作

——海淀区第十五届人大代表建议工作分析和思考

区人大常委会副主任 杨 莉

人大代表是国家权力机关组成人员，代表人民行使管理国家事务的权力。人大代表对各方面工作提出建议、批评和意见（以下简称建议）是法律赋予的权利，办理好代表建议是有关机关和组织及其承办单位的法定职责，督办好代表建议是人大常委会的一项重要职权。本文通过对区十五届人大期间代表建议工作的梳理、分析和思考，查找问题，寻求对策，为今后做好代表建议工作提供有益的参考。

一、代表建议工作基本情况

区十五届人大期间（2012年—2016年），全体人大代表围绕全区中心工作和社会民生热点问题，依法履职，积极谏言，提出了许多高质量的建议。基本情况如下：

（一）提出情况

区十五届人大期间，代表在历次人代会上提出建议2415件（含议案转建议），闭会期间提出建议228件，两项合计共提出建议2643件，年均提出建议约529件。

代表建议由常委会承办39件，占建议总数1.6%；由政府承办2056件，占建议总数85.1%；由法院承办22件，占建议总数0.9%；由检察院承办13件，占建议总数0.5%。转区委群团研究参考72件，占建议总数3.0%；转市属及其他有关部门研究参考213件，占建议总数8.8%。

据统计，建议属于具体事务办理方面的828件，占建议总数34.3%；管理服务加强方面的504件，占

建议总数20.9%；一般工作建议方面的441件，占建议总数18.3%；基础设施建设方面的310件，占建议总数12.8%；政策调整完善方面的220件，占建议总数9.1%；城镇规划管理方面的108件，占建议总数4.5%；工作作风改进方面的4件，占建议总数0.2%。

通过对代表所提建议的梳理分析，有以下四个特点：

一是紧扣民生问题。区人大代表与党同心，与政府同向，与百姓同声，紧紧围绕民生问题提出建议。对一些百姓高度关注的，如交通出行、环境整治、入学入托等热点问题，积极提出建议；对选民反映强烈的难点问题，敢于较真碰硬，抓住问题不放手，直至推动问题的解决。

二是数量多范围广。区人大代表民主法治意识强，依法履职热情高，积极行使建议权。十五届人大期间，代表年均提出建议500余件，人均约1.2件，建议总量居我市各区首位。建议内容涵盖了城市建设、环境整治、财政经济、教科文卫体、民主法治、农村水务等各方方面面的工作。

三是质量高特色明。海淀区域内智力资源丰富，加之浓厚的民主氛围和人大文化传承，使得代表整体履职水平较高，提出的建议客观具体，措施有力。随着社会的发展和改革的不断深入，代表们对生态文明建设、地区之间均衡发展以及政策调整完善等方面问题极为关注，提出的建议表现出强烈的时代特色。

四是谋全面有深度。代表们围绕区委中心工作，服务全区工作大局，提出的建议既考虑了全面工作，

又具有一定的深度。比如部分代表长期关注的“学前教育普惠性教育方面的问题”，就是希望通过改善所在辖区的学前教育资源，促使承办单位不断改进工作，不断推进我区学前教育整体工作的开展。

（二）办理情况

《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》（以下简称《代表法》）第四十二条规定，有关机关、组织应当认真研究办理代表建议，并自交办之日起三个月内答复。这从法律层面明确了承办单位办理代表建议的法定职责。区十五届人大期间，“一府两院”通过积极探索创新，代表建议办理工作取得了新成绩，形成了好经验。

一是依法承办。代表建议的人民性和法定性决定了办理工作的重要性。重视不重视代表建议，实质上是尊重不尊重代表依法行使职权的重要问题。区“一府两院”主要领导高度重视代表建议办理工作，在人大常委会召开建议交办会后，区政府、区法院、检察院对建议办理工作及时进行部署，从建议的法定性和重要性方面，要求各承办单位严格依照法律规定，认真开展建议办理工作。

二是分级负责。各承办单位在建议办理工作中，建立了主要领导负总责、分管领导组织、承办人员落实的分级负责制，形成了具体承办人员提出初步答复意见，主管领导把关，主要领导签发的 work 程序。通过对建议办理工作中的各个环节加以规范和落实，形成了“纵向衔接、横向协调”的建议办理工作体系。

三是协调推进。近年来，代表建议呈现出综合化的趋势，反映人民群众的热点、难点问题更多，个别建议还涉及历史遗留问题，其解决的复杂性、长期性更为突出，许多问题往往不是一个部门能够解决的。区政府主管建议工作的副区长和其他各位副区长召集相关承办单位负责人，共商难点问题解决之策，调度各方共同推动建议落实。例如：就代表提出的万柳地区卫生站建设、慈献寺桥下建筑拆除等建议，时任区政府常务副区长穆鹏同志先后多次召开由承办单位主要领导参加的推进会，提出具体工作要求，同时，认真听取受邀参会代表的意见，共同研究办理工作。

（三）督办情况

北京市实施《代表法》办法第三十条规定，区人民代表大会常务委员会应当对本级人大代表建议的办

理情况进行监督。这从法律和实施层面明确了代表建议的监督主体。多年来，人大常委会在建议督办中，形成了一套行之有效的监督方法，体现在如下四个方面：

一是实行“高位协调”。区人大常委会主任和各位副主任高度重视代表建议办理工作。为督办好、落实好代表建议，多年来，人大常委会和区政府之间建立了区级领导层面的“高位协调”机制，从建议办理的总体情况把握、工作进度推进，到重点督办、跟踪督办建议牵头负责，加强经常性的联系，重点问题、重要事项及时沟通，有力地推动了建议办理工作的开展。

二是抓住重点问题。区人大常委会每年都要结合全区中心工作和人民群众关心的热点、难点问题，确定部分建议作为常委会重点和跟踪督办建议件。十五届人大期间，共确定重点督办建议件46件，其中，38件建议已解决或有推进，7件建议列入计划解决，1件建议做出解释；确定跟踪督办建议件72件，其中，21件已经解决，20件有重大进展，16件有所推进，15件受客观条件所限已向代表做出解释。例如：通过重点督办建议，解决了“牯牛桥社区居委会用房改善”“健安西路贯通”等一批多年未解决的难点问题，赢得了百姓口碑；再如，常委会以监督环境整治工作为重点，通过组织代表视察、调研和督办相关议案、建议办理情况，在人大代表中凝聚起了共创全国文明城区的共识，获得了代表点赞。

三是实施代表参与督办。代表参与建议督办工作是落实代表知情权，保障代表依法履职的重要方式之一。十五届人大期间，人大常委会共聘请79人次（有连任监督员）代表作为代表建议督办监督员，全程参与常委会建议督办工作。监督员在专项检查、专题调研等活动中共提出意见、建议100多条，为建议承办单位改进工作提供了帮助。在建议督办中，常委会发挥市、区两级代表联动机制，共同推动问题解决。例如，“西三旗教育预留地”问题是一件遗留了近20年“难题”，在市、区两级代表的共同努力和常委会督办下，此“难题”最终得以解决，新建学校已于2014年正式招生、开学，有效缓解了该地区“入学难”问题。

四是开展全程网上督办。常委会借助科技资源优势，进一步完善了代表建议网上办理系统，辅助常委会工作机构随时掌握建议办理进度。通过持续推进，

所有承办单位都能将与代表的沟通情况、答复意见等记录在该系统中，做到了网上建议办理全覆盖，促进了承办单位与代表之间的联系沟通，推动了建议办理工作的落实。

二、代表建议工作存在的问题

通过对区十五届人大期间代表建议工作的认真研究分析，我们认为在建议的提出、交办、办理和督办四个环节还存在着以下问题：

（一）提出时存在的问题

一是个别建议的提出质量有待提高。有的建议深入调研不够，提出较为空泛，缺乏针对性；有的建议中反映多个问题，未能做到“一事一议”；有的建议涉及的是本单位的利益，不是选民关注的问题；还有极个别的建议存在和个人利益关联的情况。

二是提出建议的代表人数还需增加。虽然代表年均、人均提出建议的数量都较多，但从提出建议的人数上看还不够广泛，每年提出建议的代表人数约占全体代表总数的五分之二，一些履职积极的代表，每年都能提出多件建议，但也有部分代表，多年里一件建议也未提出。

三是书写建议的规范性还要加强。有的代表所提建议书格式不规范，比如：未填写联系方式或统计选项，造成承办单位无法及时与代表取得联系，常委会在分析建议时不能及时掌握情况；有的代表缺乏专业知识，不能用规范语言表达自己的建议。

（二）交办时存在的问题

一是分析的客观性还需提升。根据《海淀区人民代表大会代表建议批评和意见办理规定》（以下简称《规定》），常委会以“分门别类，定性入轨”的原则，对会上建议进行综合分析并确定七个类别的建议。但是，个别建议内容存在多个属性的问题，增加了划分类别属性的不确定性。例如：某代表提出的“关于响应中央经济工作会议，尽快出台降低海淀企业成本的建议”，从表面看是政策调整完善类的建议，但通过分析发现，代表所指的“成本”既指物质成本又指时间成本，又具有管理服务加强类的属性。因此，主观分析因素的增加，在一定程度上造成了建议分类的不准确。

二是交办的效率和准确性还要提高。每年市、区两级人代会与春节长假较为接近，代表们在会上提出

的少数建议需要与有关承办单位反复沟通，才能明确承办职责，由此留给常委会工作机构进行分析、研究的时间就较为紧张，影响了交办效率。另外，对于内容综合性较强的建议，承办的主体往往落实到街、镇，而有关街、镇又缺少协调职能部门的能力，造成建议办理效果不佳。

（三）办理时存在的问题

一是思想认识还需要提高。个别单位缺乏自觉接受人大及其常委会监督的“人大意识”，没有意识到承办代表建议是自身的法定职责，对办理工作思想上重视不够，认识上还没有完全到位，工作上抓得不紧，落实上措施不力。极个别单位甚至认为代表建议是给部门找麻烦、加负担。

二是与代表的沟通还需要加强。个别单位在办理过程中缺乏与代表的主动沟通，特别是对属于政策规定或客观条件限制暂时不能解决的建议，没能做到积极主动地与代表联系沟通，造成代表对办理工作的不理解和对办理结果的不满意。个别承办人员在与代表沟通的方式、方法上还需要改进。

三是综合协调工作还需要完善。对一些内容综合性较强的、需要多个部门协同办理的建议，建议主管部门在建议交办后，综合协调主办、协办单位之间的办理关系，统筹推进相关建议整体办理进度，工作还要完善，力量还要加大，牵头抓总的作用还要进一步发挥。

（四）监督中存在的问题

一是督办力度还需加大。近年来，常委会采取有力措施，建议督办工作取得了较好的效果，代表们也给予了充分的肯定。但是，在工作实践中发现，督办工作的力度还有继续加大的空间，例如，对《规定》第二十九条中“办理代表建议敷衍塞责的”处理还缺少“硬的”办法。

二是督办方式还要创新。在建议督办工作中，通常采用的形式是听取汇报、实地检查、专题调研等，但是，对一些办理难度大的建议，常规的督办检查方式、方法在一定程度上还不能达到应有的效果，需要常委会工作机构进一步创新督办工作方式。

三是公开工作还需推进。代表建议和答复意见的公开是一项需要很好研究、不断推进的工作。有效的做好“双公开”工作，是代表依法履职、有关机关依

法行政的重要措施。调研发现,尽管代表们非常支持“双公开”工作,但是更希望将公开与隐私、公开与保密等工作统筹考虑,稳步推进。

三、影响代表建议工作的因素分析

代表建议工作是一项政策性、法律性、时效性非常明确的工作,建议办理结果如何,受到多方面因素影响:

(一)代表方面。代表提出建议不是将选民意见简单、直接地转述,也不同于宪法规定的公民对国家机关和国家工作人员提出的建议,而是代表以体现大多数选民的意见、要求为基础,通过对多方意见进行综合分析、深入思考后提出的。代表提出建议是法律赋予的权利,同时也是对选民应当履行的职责和义务。代表只有具备对选民、对代表职务高度负责的态度,并通过不断提升依法履职的能力,才能提出反映民意、针对性强的建议。

(二)办理方面。代表建议的办理标准是什么?这是影响代表建议办理成效非常重要的因素,也是做好代表建议办理工作首先要弄清楚的问题。有人觉得,办理建议应该让代表满意,要以代表签署意见为准;有人认为,代表建议是反映群众的意见,必须倾听群众意见,群众满意与否才是办理标准。代表提出建议是为了广大人民群众的根本利益,有关机关和组织及其承办单位办理代表建议是维护广大人民群众根本利益的直接体现,也是为人民服务。因此,应该把群众是否满意作为检验建议办理的最终标准。

(三)监督方面。《规定》第二十九条指出,区人大常委会应当加强对代表建议办理工作的监督。代表建议监督工作是常委会的一项重要工作,监督的定位应在常委会层面,具体实施应在工作机构层面。常委会下设的代表联络室及各相关办公室都应是建议督办工作的责任部门,应当对代表建议集中反映的问题组织调研、视察,督促承办单位做好办理工作,这样才能发挥各自的专长,形成常委会整体督办合力。

四、加强和改进代表建议工作的思考

通过以上对十五届人大期间代表建议工作的回顾和分析,在对建议的提出、办理和督办三个方面查找不足和问题的基础上,为做好今后的代表建议工作,我们提出四方面加强和改进建议工作的意见:

(一)进一步深化对建议工作的认识

一是做好建议工作是坚持和完善我国根本政治制度的具体实践。人民代表大会制度是我国根本政治制度,代表提出建议,是代表履行职责,参与管理社会事务,监督“一府两院”工作的重要形式。人大常委会要把建议办理工作作为坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者有机统一和充分发挥人民代表大会制度优势的具体实践,认真抓好、抓实、抓出成效。

二是做好建议工作是坚持党的群众路线的生动体现。区人大代表是选民直接选举产生的,植根于人民群众之中。代表的建议是在深入了解民情,充分反映民意,广泛集中民智的基础上提出来的。“一府两院”通过建议办理工作,加强了同人大代表的直接联系,把党的路线方针政策通过人大代表宣传到人民群众之中,通过采纳代表提出的合理建议,使人民群众的意志和愿望有序进入到决策和工作当中,体现了党的政策从群众中来到群众中去的群众路线。

三是做好建议工作是坚持以人民为中心发展思想的本质要求。党的十九大报告中指出,中国特色社会主义进入新时代,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。代表建议办理工作必须紧紧抓住新时代我国社会主要矛盾变化新特点,特别是我区人民群众对美好生活的新期待,坚持以人民为中心的发展思想,通过办理好每一件建议,进一步增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

(二)进一步提高代表履职能力

一是要抓好履职培训。加强人大代表培训工作是提高人大代表履职能力的一项战略性和基础性工作。在代表履职中,常委会工作机构既要加强宪法、法律法规的培训,又要结合国家内外发展情况,开展新形势、新知识的学习,同时,还要针对代表履职所需,做好撰写议案、提出建议等业务知识的讲授。例如,可将每年代表提出的建议及承办单位的答复意见进行梳理,选择优秀建议和答复意见汇编成册,为代表提供范例,供代表们学习借鉴。

二是要加强调查研究。做好调查研究工作是代表提出建议的前提和基础。对于一些百姓关注的社会热点和民生难点问题,代表在提出建议前,一定要广泛地了解选民意见,做好调查研究工作,通过认真的思考,确保所提出的建议即满足部分地区和人民群众的

具体利益，又符合国家和社会的公共利益。

三是要密切联系选民。党的群众路线是“从群众中来，到群众中去”，这一点对于人大代表来说同样适用。区人大代表是选民直接选举产生的，更应密切联系原选区的选民，通过接待选民日、走访选区、“代表联系选民月”等形式，开展经常性的联系选民活动，践行“人民选我当代表，我当代表为人民”的庄严承诺。

（三）进一步落实建议办理主体责任

一是要健全和完善代表建议办理工作制度。代表建议办理是一项具有法律性、程序性、时效性的工作。各承办单位要从建议分析、工作措施、目标效果和责任落实等方面，进一步健全和完善本单位办理代表建议工作的规章制度，将代表建议办理工作与单位日常工作有机衔接，不断改进自身工作。

二是要探索建议办理新方式。在现行的建议办理工作中，有两种建议办理方式：一是单独办理；二是协同办理。对于那些涉及多个承办单位，且权重几乎相等的建议，可以探索由主管部门统一协调，相关承办单位按照自身职责，分别办理，分别答复的方式。对那些代表集中关注的同一类问题，可以探索合并办理，由承办单位采取集中研究，统一答复的方式，以减少重复性办理，提高办理效率。

三是要加强与代表的沟通联系。加强与代表的沟通联系是做好建议办理工作的重要环节。承办单位在落实办前、办中和办后“三沟通”联系代表的基础上，还可以探索定期接待代表的方式，如每月固定一天，由单位建议主管领导接待有关代表，向代表介绍本单位办理建议情况，回应代表关心的问题，促进建议办理工作落实。

四是要加强承办人员队伍建设。“一府两院”建议主管部门要加强对承办人员政策法规和业务知识的学习培训，帮助承办人员提高政治站位和法律意识，掌握办理工作业务流程和职责规定。另外，还要保持建议承办人员队伍的稳定性，确保建议办理工作的连续开展。

（四）进一步增强建议督办实效

一是要不断创新代表建议督办方式。创新是做好建议督办工作驱动力。建议督办工作可以学习借鉴其他地区的做法，探索引入“第三方评估机制”，通过引入有资质的评估机构，建立恰当的评价体系和评

估指标，对代表建议办理情况和落实效果进行评价。还可以探索开展联合督办方式，由常委会相关工作机构联合对有关承办单位的建议办理情况进行督办，发挥各工作机构对口联系优势和代表联络室统筹协调作用，增强常委会整体督办效果。

二是要加强对人大街道工委和镇人大的指导。常委会相关工作机构要利用工作交流、业务学习等形式，对人大街道工委和镇人大如何做好代表建议工作进行培训，不断提高街、镇代表建议工作水平。人大街道工委和镇人大除办理好各自承办的代表建议外，还要积极为代表在建议调研、文字处理等方面提供必要的指导和帮助，不断提高代表建议的质量和水平。

三是要发挥好代表主体作用。代表是人大工作的主体，人大工作的水平检验的是代表依法履职的能力。常委会各工作机构要为代表履职搭建好平台，通过不断丰富代表参与监督的内容，健全和完善代表履行监督职责的机制，充分发挥好代表主体作用。代表也要以“主人翁”的姿态，以饱满的精神状态参与到建议督办工作中，对承办单位要实事求是的指出存在的问题，提出加强和改进工作的意见，督促做好建议办理工作。

四是要推动建议和答复“双公开”。市人大常委会已经明确了代表建议及其办理情况以公开为原则，不公开为例外的工作要求。区人大常委会应结合本区实际情况，在做好保密工作的基础上，依法做好建议和答复的公开工作。可以探索通过门户网站、区级报刊等新闻媒体，推进建议和答复的公开工作；还可以探索建立面向社会的建议满意度测评系统，方便人民群众对关心的建议进行满意度评价，征求公众对建议办理工作的意见，进一步加大社会监督力度。

五是要健全完善奖惩制度。常委会相关工作机构可以研究、制定建议办理工作的奖惩制度。一方面，可以采取适当形式，开展优秀建议承办人员评选活动，表彰先进，树立榜样，引导建议承办人员向榜样看齐，不断提高责任意识和业务水平。另一方面，对建议办理工作不重视、制度不健全、人员不落实的；对不按规定时间答复、搪塞应付的；对泄露代表个人信息、国家秘密的承办单位和人员，依法、依规进行处罚，起到应有的警示作用。

建立预算审查机构，加强预算审查监督

区人大常委会副主任 刘佩金

审查与批准政府预算，是宪法法律赋予各级人民代表大会的重要职权，也是发挥人大监督政府职能的具体体现。而预算审查工作机构的科学设置、审查权利的优化配置以及审查程序的健全完善，是代议机关有效承担和行使预算审查批准权利的关键。

2017年是海淀区第十六届人民代表大会的届首之年。人大常委会根据新时期人大及其常委会工作的新要求新挑战新任务，设立常委会预算审查办公室，协助海淀区人大财政经济委员会承担预算审查监督的具体工作，并以此为契机开展多项工作，切实提高了预算监督的针对性和实效性。

一、各级人大预算审查机构设置情况

设立相对独立的预算审查机构，有利于各级人大及其常委会提高预决算审查监督工作的专业化水平、增强依法监督能力。

（一）全国人大常委会预算审查机构设置情况

全国人大常委会1998年即设立了相应的工作机构，名称为“全国人民代表大会常务委员会预算工作委员会”。现有主任一名、副主任两名，主任由全国人大财政经济委员会副主任委员担任。

（二）北京市人大常委会预算审查机构设置情况

北京市人大于2010年设立了常委会预算工作委员会。预算工委现有主任一名、副主任两名。市人大设立预算工委以来，各项工作均走在前列，特别是颁布实施了新的《北京市预算审查监督条例》¹，为北京市各区修订预算审查监督办法、进一步强化审查监督提供了法律依据和业务指导。

（三）北京市各区预算审查机构设置情况

目前，在北京市16个区中，除海淀区外，东城区、西城区、石景山区和密云区等4个区的区人大常委会设置了预算审查专门机构。海淀区人大常委会在十六届之前，内设财政经济工作委员会作为开展财经监督的机构，下辖财政经济工作委员会办公室承担具体工作。

2016年12月，海淀区第十六届人民代表大会第一次会议依法选举设立了财政经济²、法制、教育科技文化卫生体育、城市建设环境保护、农村5个专门委员会，作为本级人民代表大会的常设工作机构。同时为适应新时期预算审查监督工作需要，2017年5月经市、区编办批复，区人大常委会设立预算审查办公室，负责协助区人大常委会、区人大财政经济委员会（下简称财经委员会）承担预算初步审查、预算执行监督、预算调整初步审查、决算初步审查等方面的具体工作，现有副处级领导干部1人、科级干部2人。

二、我区人大预算监督工作基本情况

新一届海淀区人大常委会高度重视预算审查监督工作，2017年颁布实施的《海淀区人大常委会关于加强和改进监督工作的意见》提出：“实行正确监督、实行依法监督、实行有效监督……加强和改进预算监督工作”。预算审查办公室作为区人大常委会的工作机构和区人大财经委员会的办事机构，成立以来积极开展工作、尝试探索创新，使我区预算审查工作在深度和广度上得到有效加强，具体包

1.《北京市预算审查监督条例》于2017年3月1日起施行。

2.十六届人大第一次会议选举产生了17名区人大财经委委员。

含以下几方面主要内容。

（一）加强和改进预算初步审查

1. 增强预算初审力量

一是组建区人大常委会财经代表小组。在区人大 13 个代表联组中各选 1 至 2 名具有财政经济工作经验或关注预算管理改革的代表，组建成立区人大常委会财经代表小组，并制定了工作规则。通过组织财经代表小组成员参与预算初审工作，拓宽了预算初审的代表参与面，更好地发挥了人大代表在财经监督工作中的作用，提高了监督工作的实效性。二是有针对性地组织培训。考虑到届首之年新任职代表较多、预算审查经验缺乏且预算审查专业性较强等特点，举办两场预算监督知识培训，为代表们讲授《预算法》、《北京市预算审查监督条例》及下一年度海淀区部门预算编制思路等，帮助代表们掌握一定的预算审查知识与技能，提高代表履职监督能力。

2. 拓宽预算初审范围

区第十六届人大在注重政府财政预算初审的同时，不断拓宽预算初审范围，加强了对部门预算的初步审查监督，届内将逐步扩大范围，力求覆盖所有区属预算单位。2017 年，常委会要求在预算初审会议之前，财经、法制、教科文卫体、城建环保和农村五个专门委员会各选择一个对口部门进行试点，提前介入部门预算编制，通过听取汇报、研读材料、调研座谈、参与重点项目事前绩效评估等方式，了解掌握相关情况，充分发挥专业优势对部门预算进行审查，形成部门预算初审意见，纳入财政经济委员会对预算草案的初步审查意见中。

3. 改进预算初审会议

2017 年 12 月召开区人大财经委员会（扩大）会议暨首次区级计划和预算初审会，邀请财经代表小组成员、各专委会代表和常委会部分组成人员参会，拓宽了预算初审人员参与范围。同时，为使委员及代表有更充分的时间研究、讨论和初步审查政府财政预算，适度延长了初审时间，由原来半天时间延长到两天。另外，为给代表提供更多参考信息，初审会安排区财政局、区发改委等部门对一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算“四本预算”以及政府投资计划进行专场解读；安排统计局、金融办等多个经济部门做关于区域经济、金融、

税收情况的报告，便于委员及代表全面了解我区综合经济形势，为初审财政预算提供帮助。

4. 完善预算初审反馈机制

十六届之前，财政经济工作委员会召开会议听取和讨论预算草案，形成讨论意见供常委会审议预算草案时参考，并根据常委会审议情况，形成常委会初步审查意见交区政府相关部门研究办理。

十六届人大设立区人大财经委员会作为区人大常设机构。根据《预算法》第二十二条规定“设区的市、自治州人民代表大会有关专门委员会对本级预算草案初步方案及上一年预算执行情况、本级预算调整初步方案和本级决算草案进行初步审查，提出初步审查意见”，财经委员会被赋予了相应的法律地位。财经委员会形成的预算初审意见具备法律效力，直接交由政府财政部门研究处理。与之前流程相比，减少了常委会审议这一环节，预算初审的时效性有所提高。

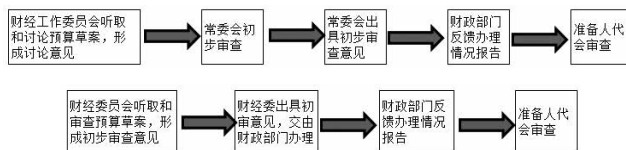


图1：工作委员会与专门委员会预算初审流程对比图

此外，2017 年还将试行了两年的要求财政部门反馈办理情况这一做法常态化制度化，提高了财政部门对预算初审意见的重视程度。

（二）加强对预算执行情况的监督

近年来对预算执行的监督由重点监督财政部门逐步深入到资金使用部门，由重点审查预算指标完成情况转为审查资金的使用效益。

2017 年，人大常委会继续开展专题询问活动，根据代表关注、群众关心及资金数量等方面，选择了区教委 2016 年基建、修缮、安防专项资金（共 9.95 亿）使用情况作为专题询问项目，通过委托审计、自主选择 6 所学校 10 余个项目开展视察、调阅 3 个基建项目的全部档案等方式，掌握项目资金使用管理的具体情况，并提出了加强项目前期论证评审、健全项目库动态管理、严格履行政府采购招投标规定、统筹资金合理配置教育资源等方面的建议，推动改进预算管理工作。

同时，联合各专委会组织代表参与部门预算支出项目事前绩效评估和事后绩效评价。43 位代表参与 53 个 2016 年项目的事后评价，涉及资金 7.85 亿元；

33位代表参与2018年项目的事前评估,涉及各部门和街镇近80个重点项目;评估建议不予支持的资金6995万元、部门核减资金3375万元,合计核减资金1.04亿元。代表们对项目绩效管理和财政资金使用建言献策,监督作用得到有效发挥。

(三) 强化国有资本经营预算监督

在预算草案中细化国有资本经营预算相关内容,要求报告中增加国有资本经营预算与国有企业经营收益对应的数据表格以及国资预算收入测算依据;在区级计划和预算初审会上通过专场解读向代表提供关于国资预算的详实信息。注重国有资本经营预算监督与国企经营情况工作监督的有机结合,主任会议两次审议国有资本经营情况的报告,要求区国资委制定区属国有企业发展规划,推进国有企业转型升级,完善国有资产管理体制,科学编制国有资本经营预算,不断提升国有资本经营管理水平,提高国有资本经营的经济性、效益性,实现国有资本保值增值。

(四) 开展预算联网监督

为全面提升人大预算监督信息化水平,探索推进预算联网监督,设立了专用办公室,配置了与财政联网的电脑,并初步完成了数据对接,基本实现了对财政预算指标、项目管理、政府采购、预算执行数据的实时查阅监督;同时,要求财政局联网开放政策法规及规范性文件库,为常委会了解中央、北京市和区属政府部门涉及财政领域的相关政策文件提供便利。

三、我区人大预算监督工作中存在的问题

近年来,我区人大预算审查监督工作一直在探索实践中发展,也取得了一些成效,但离新时代人大工作肩负的使命、人大代表和人民群众的期待还有不少距离,主要表现在以下几个方面。

(一) 制度建设需要进一步完善

当前,区人大开展预算审查监督工作主要依据《预算法》《北京市预算审查监督条例》的相关规定执行。在自身制度建设方面,2003年制定的《海淀区预算监督办法(试行)》,2004年开始执行,至今已有十几年,已经不能适应新形势下预算监督工作

的需求,亟待加以修订。另外,由于预算监督工作环节较多、内容丰富,在流程优化上需要进一步研究探索,对于工作实践中取得良好效果的创新举措,如专题询问工作、部门预算审查、事前绩效评估等方面,也应该加以梳理总结,使其制度化规范化,形成指导工作的常态机制。

(二) 预算监督机构作用应进一步发挥

一是在服务财经委员会和财经代表小组履行职责方面,准备工作还有不少有待提升和改进的空间,提供给代表们的参考信息也应更加详尽。二是日常工作中与审计部门和财政部门的沟通和指导仍存在薄弱环节,前期沟通尤其需要加强,沟通机制也需要总结完善。三是由于部门预算审查范围不断扩大,对于预算监督工作人员的专业性提出了更高要求,不仅需要掌握财会、法律知识,还需熟知多个相关行业领域,目前工作机构的专业化水平尚显不足。

(三) 对街镇预算的管理工作有待加强

2016年起,海淀区各街道经费支出已列入区本级支出,街道预算视同部门预算进行管理。区人大应履行监督职责,对街道的预决算编制、预算执行情况也应进行审查监督,但受机制和精力所限,这项工作尚未深入实施,对镇人大³预算监督的业务指导和支持也显得不足。

四、国内外预算监督经验借鉴

他山之石,可以攻玉。学习其他国家和地区预算管理制度改革和预算审查监督工作的先进经验,有利于开阔视野、拓展思路,丰富海淀区日后的工作实践。

(一) 美国预算管理制度

美国现代公共预算管理制度在上世纪出现过多种不同模式,其中的“零基预算模式”和“绩效预算模式”已被广泛应用。从联邦政府层面来看,由于法律体系完善、组织机构健全、配备了充足的人员、审议时间充分,美国预算监督制度已较为成熟,国会⁴能够很好地履行预算监督职能;从央地关系来看,由于联邦、州和县市三级政府之间事权和支出责任界定清晰,地方政府对可支配的财力和应提供的公共产品

3.镇政府作为海淀区的下一级政府,镇本级预算由镇人大审查监督。但根据《预算法》规定区人大常委会有权撤销镇人大及其常委会关于预算、决算的不适当的决定、命令和决议。且区人大对镇人大是业务指导关系。

4.在美国国会,参议院、众议院各有一套审核联邦预算编制的庞大机构,包括国会拨款委员会、国会筹款委员会、国会预算委员会、国会预算办公室、国会会计总署等。

和服务预期相对稳定,有利于地方政府科学合理编制和执行预算,以及适时调整财政政策。

在对预算执行进行监督方面,美国国会最有效的监督途径是对拨款的控制。即使在预算法案生效以后要完成拨款活动,仍须国会批准。拨款前国会有关委员会可以要求有关单位提交进展报告或者陈述工作,检查预算执行情况,获满意后才能获得进一步的拨款,预算执行中的开支也必须经过总审计署的核准。国会拨款委员会还会对行政机关的预算执行情况进行日常监督。

(二) 北京市人大预算审查监督工作

北京市人大预算审查监督工作实践经验丰富,有多项值得学习吸纳的举措。一是在每年计划和预算初审会上,安排半天时间,专题审议一个市级部门的下一年度部门预算编制情况和重点支持项目情况。二是聘请市人大常委会预算监督顾问,邀请来自高等院校的知名学者、资深行业专家按时按需参加预算监督活动。三是各专门委员会跟踪监督对口联系单位部门预算执行情况,切实督促部门提高预算编制和执行水平。

(三) 其他地方人大预算审查监督工作

温岭市人大:公民以民主恳谈为主要形式参与政府年度预算方案协商讨论,主要举措有部门预算民主恳谈、代表联络站部门预算征询恳谈、常委会初审票决部门预算等,逐步实现了预算编制从少数人决定到多数人参与决定。

佛山市人大:建立了功能强大、覆盖广泛的人大预算支出在线监督系统,横向与财政、审计、社保等部门联网,纵向联通下属区和试点镇,实现了对政府预算的全口径、全过程在线监控。

北京市东城区人大:在预算审查方面,实现区属一、二级预算单位的部门预算全部提交人代会审阅;在预算执行监督方面,对财政资金建设的重点项目开展视察活动,除财经委委员外还邀请部分不驻会的常委会组成人员共同参加;积极走访税务、财政部门,关注预算收入的完成情况。

五、完善我区预算审查监督的建议

经济发展新常态下,海淀区财政收支矛盾突出、资金平衡压力巨大,预算管理工作也仍有改进提升的空间。党的十九大报告提出要“建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度,全面实施绩效管

理”。这既需要政府部门不断深化改革、强化管理责任,也需要人大不断创新监督方式,寓支持于监督之中,与政府形成工作合力。

(一) 完善制度建设

一是修订预算审查监督办法。在贯彻《预算法》、《北京市预算审查监督条例》的基础上,结合海淀区情区况修订出台《海淀区人大常委会预算审查监督办法》,作为新时期预算审查监督工作的依据。二是不断优化预算审查监督流程,及时提炼总结预算监督中行之有效的方式方法,出台规范性文件将其固定化,为今后工作的开展提供制度保障。

(二) 充分发挥预算监督机构作用

一是注重财经委员会委员和财经代表小组成员作用的发挥,通过加强培训提升履职能力,积极组织代表参加各项预算审查监督活动。二是增强人大机关人员的预算监督意识,充分调动各专门委员会及机关人员力量参与预算监督工作,不断提高人大预算监督能力。三是聘请预算监督顾问,采用政府购买服务方式聘用专业人员参与人大预算监督,提升人大预算监督的专业化水平,增强预算监督实效。四是做实做细准备工作,发挥工作机构参谋助手作用,围绕预算草案中的重要数据进行分析、对比,为代表审议预算提供参考。

(三) 强化人大预算绩效监督

一是拓宽人大绩效监督的涉及面。继续组织代表参与财政局支出项目的绩效评估、绩效评价,并组织代表参与发改委政府投资重大项目事前绩效评估,同时督促国资委启动国有企业投资项目事前绩效评估并向人大汇报。二是拓宽绩效监督的群众参与度。对于社会高度关注、影响广泛深远的重大民生项目,有序组织部分目标收益群众参加事前评估,从源头上提高财政资金建设项目的群众满意度。

(四) 加强街道乡镇预算管理

将22个街道视同区属委办局管理,由区人大各专门委员会或街道人大工委对其进行预决算的审查监督,力争做到区属单位预算监督全覆盖无死角。同时加强与镇一级人大的工作联系,组织面向镇人大代表的预算业务知识培训,提高镇一级代表预算监督履职能力,推动镇人大预算监督由程序性审查逐步转为程序性审查与实质性审查并重。

共享单车现状及管理对策思考

区人大常委会城建环保办公室

2016年以来，以智能手机和互联网为基础的共享自行车（共享单车）随着资本市场的疯狂涌入迎来了井喷式发展，在解决城市交通出行“最后一公里”问题、缓解城市交通拥堵等方面发挥了积极作用，但是共享单车在迅猛发展中，也出现了单车遭破坏和乱停乱放、用户权益缺乏保障、骑行环境较差等问题。特别是在北京、上海等大城市，随着越来越多的共享单车“涌入”本就拥挤不堪的城市道路，不仅考验了公民的素质，更对城市的综合治理能力提出了挑战。

一、共享单车的发展情况

我国共享单车的概念最初是以城市公共自行车系统的建立开始，该系统虽然起步晚，但是发展迅速。全国最早开始大规模建设公共自行车系统的杭州，自2008年建设以来，从最初的61个站点2800辆车到2411个站点6.6万辆车，2013年曾获评“全球最便捷的公共自行车系统”，领先于巴黎等世界其他城市。

而目前风靡全国的共享单车，主要是指以手机移动终端为支持，在城市地铁公交站点、居民区、商业区、校园等各个公共空间，提供自行车共享租赁服务的车辆。用户通过手机GPS进行定位，利用扫码等智能方式一键解锁自行车，骑行后通过手机结算费用的共享用车模式。如果从OFO（即小黄车）2015年试点投放在各大学校园算起，到如今迅速扩张到各大城市，也仅有3年时间。

我国的共享单车虽然发展时间虽短，但是在市场

特别是资本助推下，共享单车在最近两年呈现了井喷式增长，目前已有摩拜、ofo、小蓝、便利蜂、骑呗等数十家企业杀入这个市场。从整个共享单车市场来分析，据数据显示，截至2017年末，全国共享单车投放总量约达到2000万辆，估算市场规模、用户规模将分别有102.8亿元、2.09亿人。从共享单车企业规模来看，摩拜、ofo已从众多企业中脱颖而出，合计占比86.33%，占据绝大部分市场。从共享单车城市分布来看，由于一线城市聚集了大量的学生、上班族且人口稠密，需求量大且互联网应用程度高、普及广，用户大多集中在一线城市，占比60%以上。

二、共享单车面临的问题

共享单车的爆发式发展，让我国各大城市面临了一系列始料未及的问题，特别是投放量的持续攀升，短时间内对政府管理、行业规范、用户使用都带来了一定的考验和挑战，种种因素的叠加，使得移动的“风景线”变成了移动的“市容殇”。其问题主要表现在三个方面，即：用户权益保障问题、单车骑行与道路空间资源矛盾、共享单车使用停放秩序问题。

（一）用户权益保障问题

由于行业发展的自发性、高效性，以及相关监管政策的滞后，共享单车模式中存在涉嫌侵害用户的人身、财产、信息安全权、知情权等问题。特别是对用户个人信息、押金退还等权益保护目前相对薄弱。

一是社会普遍关注的押金问题。对整个行业而

言,这笔押金数目庞大,但共享单车平台承诺的“押金、余额随时可退”,实际上在退押金时却屡屡遭到无故拖延或不能直接退还。资金的合法使用和有效监管,是共享单车管理中的重点问题。

二是单车的质量存在一定隐患。由于资本的疯狂注入,单车需求量急剧增长。但除了摩拜单车建立了自己的生产基地外,其余企业均属于委托自行车生产企业进行生产,其质量虽在2017年逐渐好转,但依然良莠不齐。

三是用户的人身和信息安全问题。个人资料信息、行动区域路线等信息,被企业大数据所掌控,有被泄露和非法利用的空间。同时,骑车过程中遇到意外事故,责任的划分和赔偿机制仍需要完善,国内也已出现因骑乘共享单车发生事故造成死亡伤残的索赔案例。

(二) 单车骑行与道路空间资源矛盾

机动车强势路权的错误理念认识和机动车侵占非机动车道停车行为,导致自行车出行基础设施缺乏,出行环境差。缺少自行车道,共享单车的大量投放使用与现存自行车道的数量不匹配。同时,现有的自行车道宽度不够,骑行人的路权得不到保障,路权分配上,由于机动车、非机动车道之间未设置物理隔离设施,机动车随意进出和停靠非机动车道,挤压了非机动车道的空间,严重威胁骑行人的安全,导致共享单车与道路空间资源的矛盾突出。

(三) 共享单车使用停放秩序问题

一方面,不文明骑行、将共享单车据为己有甚至是刻意破坏单车的事件;另一方面,从全市乃至全国各大城市来看,自行车停放空间相对匮乏、散乱,特别是在地铁站、商业区等枢纽区域,大量自行车无处停放,使共享单车成为了“城市病”。其症结在个人用户、单车企业和政府层面均有表现。

一是用户层面

共享单车使用过程中普遍存在恶意损毁、占为己有等不文明行为。破坏行为可谓多种多样,如扒轮胎、卸车座、拆链条、涂车牌号和二维码,甚至直接扔至河或湖中、喷漆占为己有、车座上插针等种种恶劣行为。种种破坏行为不仅成为国民素质的“照妖镜”,

同时也给共享单车平台企业的管理带来了一系列挑战。据报道,福建福田的卡拉单车,在其官方平台上发表声明称“投放不满一月丢失率达76.5%”,公司被迫停止运营。卡拉单车第一批投放667辆车,短短20天仅剩下157辆,公司难以维持。

如果说损耗率考验的是用户的个人素质和企业的运营成本,那么共享单车的乱停乱放更是成为一个突出的社会问题。因路面空间有限而导致的自行车场地较少,有些用户只顾自己方便,在盲道、路口、绿化带中随意停放的现象十分普遍,部分地段甚至用“蝗虫”形容堆积成灾的共享单车。

二是企业层面

企业的问题主要是资本涌入和激烈竞争下的粗放式自行车投放,造成各大城市共享单车区域布局不平均和超饱和,投放过多,大量单车会成为“僵尸车”,造成公共资源的浪费。同时,企业缺少对用户不文明用车、违规停车的相关规范手段,对共享单车的管理不到位,既没有应用有效的技术手段对用户使用单车过程中出现的不文明行为进行约束,也缺乏有效的引导规范机制。

三是政府层面

政府对“突如其来”的单车乱象没有充足准备和前期约束,加之制度制定的滞后性,导致缺乏精细化的标准和规定对企业及用户进行管理和引导。以北京为例,市级政府对共享单车乱停乱放现象,除了约谈企业相关负责人提出要求外,限制投放外,没有其他措施。而区级政府作为城市的“一线管理者”,只能采取代为收存车辆、协助码放等手段,从管理和执法方面都相对被动,且对用户方无法采取行政手段进行规范或处罚。

三、共享单车管理对策

应用互联网科技和共享经济模型发展的共享单车的出现,为市民出行的“最后一公里”带来了极大的便利,成为城市公共交通的有益补充;然而作为新生事物所衍生出的一系列问题,也不可避免的为城市的发展和管理带来新的挑战。特别是作为随着互联网+而兴起的新兴事物,对共享单车的规范和管理并无国外成熟经验可以借鉴,需要政府管理者从政府、企

业、用户三方同时着力，多措并举规范共享单车的使用，实现管理的精细化和信息化。

（一）政府宏观监管与精细化管理

一是建立和完善共享单车领域法规条例。市级政府要加强研究“互联网+”领域的法规条例，制定管理方式、管理标准等具体实施办法，明确相关部门责任及企业、用户等相关各方的责权义务。

二是加强资金监管，保障用户权益。在不干涉企业合理资本运作的基础上，加强对巨额用户押金的监管，保证押金可退可兑。要求企业切实保证用户资金、个人信息的安全。

三是科学评估城市共享单车承载量。市政府要根据城市规模、人口密度和路网密度等要素，合理测算共享单车的承载量，做到总量控制，科学引导企业投放单车，避免资源浪费和共享单车超饱和挤占城市空间。

四是将单车调度纳入现有城市管理平台。重点加大对单车停放秩序的管理，应用市区两级城市管理指挥中心的监控平台，将单车调度作为一项重点管理内容，建立政府主导的调度机制，对各单车企业的车辆投放进行统一调度，避免单车“扎堆”停放及出现“用车荒”。

五是营造适宜绿色出行的交通环境。倡导便捷、共享的绿色交通理念，逐步改善现有路面交通环境，合理区分机动车与非机动车区域，避免混行，保障行人与非机动车的行驶安全。更加灵活划定共享单车停车区域，引导规范个人停车行为。

（二）企业形成科学运营体系

一是建立更加完备的运营体系。做好“承上启下”工作，主动接受政府对行业的管理，同时引导用户在骑行、停车等环节安全规范。进一步提升行业的科技化、智能化水平，线上做好数据信息的分析处理平台和用户终端的智能开发，线下做好车辆的维修维护、调度和规范码放。

二是合理安排企业发展扩张规模。共享单车行业是依托互联网和共享经济兴起的朝阳产业，不是资本恶性竞争的逐利场。在“烧钱”的野蛮生长过后，各个企业更应注重自身成长发展，不盲从、不跟风，不搞“车海战术”，将品质与服务作为可持续的发展点，形成良性的行业竞争氛围。

三是主动与政府衔接，实现资源合理调配。应用企业自身大数据的基础上，与城管委、城市管理指挥中心等政府相关部门主动衔接，形成城市共享单车资源的合理调配，“盘活”大量闲置车辆，既能做到资源的合理利用，也能降低企业运营维护成本。

（三）个人用户规范使用行为

现阶段，共享单车的相关监管手段并不完善，单车的使用和停放规范主要依靠用户自觉，长期来看需要进一步提升公民整体素质，短期内建议采取经济手段和行政引导并行的管理模式。

通过单车企业的押金管理，更好实现经济手段的规范力度，用扣除押金、加倍收费等形式，提高用户违规骑行、违规停放成本。同时，建议企业对规范使用、规范停放车辆的用户给予适当奖励，做到奖惩并行。



做好刑事案件速裁试点工作 促进司法资源合理有效配置

区人大常委会法制办公室

编者按：

刑事速裁案件是指对可能判处三年有期徒刑以下刑罚的案件，事实清楚、证据充分，当事人对适用法律没有争议，被告人认罪认罚并同意适用速裁程序的案件。开展刑事案件速裁试点工作，对于进一步完善刑事诉讼制度、提高诉讼效率、维护当事人合法权益具有十分重要的意义。

第十二届全国人民代表大会常务委员会第九次会议授权最高人民法院和最高人民检察院在北京、天津、上海、重庆等地开展刑事案件速裁程序试点工作。最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部和司法部等六部门联合印发了《关于在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的办法》。我区作为刑事案件速裁试点工作单位，制订了《海淀区刑事案件速裁试点工作细则》，全区于2015年启动试点工作，构建了具有海淀特色的“全流程刑事案件速裁程序”。

为了推进试点工作，区人大常委会高度重视，积极发挥监督职能，多措并举监督和促进相关工作开展；区公安分局、区检察院、区法院、区司法局等相关部门精心组织实施，完善工作机制，落实责任分工，加强沟通协调，试点工作收到了优化司法资源配置、维护司法公正、提高办案效率的良好效果。

区人大常委会：

发挥监督职能 促进试点工作

刑事案件速裁试点，是全国人大常委会首次对司法改革事项进行授权。2018年，区人大常委会为更好监督刑事案件速裁试点工作开展，安排在常委会会议上听取和审议这一议题。

为协助常委会听取和审议区海淀分局、区人民检察院、区人民法院、区司法局关于刑事案件速裁试点工作报告，区人大法制委员会于3月29日组织区人大常委会部分组成人员、区人大法制委员会部分委员、部分市区人大代表到区公安分局执法办案管理中心视察相关工作。委员和代表们观看了介绍工作开展情况的专题片，实地查看了执法办案管理中心各

工作部门，了解了工作流程，并听取了区公安分局、检察院、法院、司法局等负责同志的工作情况汇报。随后召开了法制委员会第七次会议，讨论各部门工作报告，并提出了意见和建议。

一是要认真总结试点经验，梳理评估各项措施，形成具有代表性的“海淀速裁模式”，为刑事案件速裁工作的进一步开展提供建设性的意见和建议。

二是要加强沟通协调，落实配套保障措施，完善相关制度建设，形成公开透明、配合有序的工作机制，充分利用联席会议制度，做到各部门各司其职、各负其责，同时能形成有效的工作合力。



海淀区第十六届人大常委会第十三次会议听取和审议“公检法司”四部门关于刑事案件速裁试点工作情况的报告

三是要在制度创新上下功夫，坚持问题导向，创新制度措施，充分体现刑事速裁程序“简易、快速、

公正”的独特价值，充分释放其程序优越性，充分调动适用的积极主动性。

四是要不断完善配套法律援助制度，支持和鼓励更多的律师事务所和律师参与相关工作，确保简化程序的同时不减少当事人的权利，切实保障当事人的合法权益。

五是要充分发挥海淀的高科技优势，加强刑事速裁工作的科技化和信息化，通过科技手段实现各部门信息的实时共享，切实提高刑事速裁的工作效率。

六是要站在“贯彻宽严相济刑事政策，体现认罪认罚从宽处罚精神”的高度，通过刑事速裁程序的实施，减少审前羁押，对当事人从快处理、从宽量刑，有效避免“刑期倒挂”现象，更好发挥社区矫正功能，帮助当事人早日改造和回归社会。

区公安分局:

进一步完善刑事诉讼程序 提高办理刑事案件的质量和效率

在开展办理刑事案件速裁工作中，区公安分局强化办案部门协作，制定了《海淀公安分局办理速裁案件程序规定》，逐步完善、提升办理刑事案件速裁的水平

一、刑事案件速裁工作的具体做法

一是加强引领牵动，将刑事案件速裁办理纳入分局中心工作统筹部署。要求办案单位领导要认清当前的执法形势，提高认识，积极适应执法办案工作的新要求。同时强调在实际工作中应当以保证案件质量和程序合法为前提，在充分保障犯罪嫌疑人和被受害人的权利的基础上，缩短办案期限，简化办案流程。

二是完善工作机制，为全局规范开展轻微刑事案件速裁办理提供制度保障。加强对办案单位民警培训，明确何类刑事案件可以适用速裁程序办理。通过学习，基层办案民警在案件受理之初即明确哪些案件可适用速裁办理，为案件适用速裁程序办理提供坚实的基础。

三是加强协调配合，与检法司等部门共同加强机

制建设。一方面，区公安分局与区检法司等部门协调配合，建立了刑事案件速裁程序办理案件通报机制、会商机制、提前介入机制，反馈机制，形成了良性的工作模式。另一方面，分局与检法机关共用审讯提票，协调看守所及时对犯罪嫌疑人、被告人进行提押，保障速裁程序快速进行。

二、刑事案件速裁工作的主要成果

2015 年开展速裁案件以来，截止 2018 年 5 月，区公安分局共启动速裁案件 2538 件，其中启动 48 小时速裁案件 68 件，不仅速裁案件的数量逐月递增，涉及案件种类也由单一性质的危险驾驶扩展向其他类案件发展，优化了司法资源配置，提升了办案质量，犯罪嫌疑人在看守所的平均羁押期限由 137 天缩短至 40 天，这样不仅减轻监所的看管压力，减少民警工作强度，而且大幅度节约了司法资源。有效避免了嫌疑人被长期羁押存在的风险隐患。

三、刑事案件速裁工作的下一步措施

一是提高非羁押性强制措施适用速裁程序的数

量。区公安分局将会同检法司等部门共同商定关于非羁押性强制措施适用速裁程序的细化标准，建立相关工作机制，同时加强对办案单位的相关培训，进一步加大对非羁押性强制措施适用速裁程序的力度和决心。

二是改善场所限制问题。去年以来，分局已经开始着手谋划建设新的执法办案管理中心，同时和检法司等部门沟通，在新的执法办案管理中心内设计专门的速裁区，法庭的数量和办公区域的数量完全满足公检法司各部门的需要。

区人民检察院:

发挥检察机关枢纽作用 创新海淀刑事速裁模式

一、刑事案件速裁试点主要工作情况

(一) 大幅提高速裁程序适用。2017年，区检察院公诉部门共适用速裁程序办理刑事案件1105件1140人，同期受理审查起诉案件3634件4494人，速裁程序适用率达到30.4%。一是设立专门的速裁办案组，保证速裁工作整体上专人专责，体现主体性；二是简化速裁案件的办理程序和手续，理顺工作机制，体现便捷性；三是在审查逮捕环节即建议公安机关启动速裁程序，体现程序启动监督上的前置性。

(二) 创新速裁形式，推出“48小时全流程结案”模式。海淀区公检法机关依托在海淀分局执法办案中心设立的第二速裁办公区和速裁法庭，利用犯罪嫌疑人被传唤后在执法办案中心羁押的48小时，完成侦查、起诉、签署具结书、审判的全部流程，制度化实现羁押后48小时内判决。

(三) 加强对适用速裁程序犯罪嫌疑人的权利保护，实现法律帮助律师的辩护人化。在认罪认罚从宽改革中，区检察院与区公安、法院、司法局等相关部门达成共识，对值班律师的法律帮助进行了全面升级，实现了法律帮助律师的辩护人化，从而加强了对适用速裁程序的犯罪嫌疑人的权利保护。

(四) 建立公检法司内部数据交换系统，实现速裁案件电子卷宗内部流转。建成了海淀区公检法司内部数据交换系统，对于“48小时全流程结案”的速裁卷宗，由公安机关将纸质卷宗扫描进系统，不再移送纸质卷宗，区检察院基于电子卷宗办案。

(五) 用好不起诉决定权，避免适用速裁程序导致“明轻暗重”隐忧。区检察院要求对适用速裁

程序的案件，积极考虑不起诉的处理方式。

二、取得的成效

自区检察院进行速裁程序试点工作以来，与区公安、法院、司法局配合，速裁试点工作有序开展，不断取得新成效，联合推出的“海淀速裁模式”在全国司法系统都产生较大影响力，获得社会各界的广泛关注与认可。2017年除了在全国范围内的会议上介绍、推广经验，接待多批次各级、各地区司法同仁的参观访问之外，各主要媒体也做了专门报道，同时速裁办案组在全市检察机关进行的优秀办案团队评比中，被评为“2017年度优秀办案团队”。

三、今后的工作思路和安排

(一) 借助网络科技手段，进一步提高工作效率。一是实现速裁案件的卷宗电子化，进行内部网络流转；二是建立、完善远程提讯和远程开庭系统。

(二) 进行内部文书精简，减轻不必要的工作负担。区检察院将依托公安机关对速裁卷宗的电子化，以电子化卷宗为基础，探索在可能判处一年有期徒刑以下刑罚案件中实行无审结报告的工作模式，并将该模式逐步向全部速裁案件扩展。

(三) 提高量刑建议与运用不起诉决定权的水平，加强权益保护。一是进一步提高公诉承办人提出精确量刑建议及与律师沟通的能力与水平；二是提高干警正确运用不起诉决定权的能力，制定常见多发犯罪作相对不起诉处理的书面标准，加强不起诉工作的规范化、标准化，同时对公诉承办人进行培训，提高其甄别犯罪嫌疑人、根据个案情况作相对不起诉处理的意识与水平。

区人民法院:

探索刑事案件速裁的有效模式 为刑事诉讼制度的完善提供海淀样本



区人大常委会杨莉副主任带队视察区公安分局
执法办案管理中心

一、具体情况和相关措施

我区自2015年5月1日启动“全流程刑事案件速裁程序”，截止至2017年12月31日，区法院共适用刑事速裁程序审结各类案件2099件，占同期全部审结刑事案件的27.2%。

（一）优化司法资源配置方面。一是建立书记官办公室，进一步推进繁简分流，优化司法资源配置，通过集约化管理提升审判质效；二是制定常见速裁犯罪量刑指导意见，提高速裁适用率，推行表格判决书，提高审判质效；三是加强数字化建设，强化信息化支撑，推动数据分享，简化流转环节。

（二）保障被告人合法权益方面。一是充分保障被告人的辩护权，与司法局互相配合，全面推动刑事辩护全覆盖，充分保障被告人的辩护权；二是强化庭审实质化，确保被告人“认罪认罚”真实自愿，同时在案件审理中充分落实“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革要求，开庭时法官在听取被告人陈述并审核证据的基础上，着重确认其认罪的自愿性并询问控辩双方量刑协商情况，并在尊重量刑协商的基础上当庭裁判；三是在适用速裁程序审理案件时，

严格依法公开审理，利用远程视频技术，在区法院数字法庭同步显示开庭审理情况，被告人家属及公民均可在该法庭旁听庭审。

二、改革的成效

一是缩短了被告人审前羁押时间。被告人在押速裁案件的全流程办理平均用时较2014年同期适用简易程序审理的同类案件审前羁押期间缩减约70%，犯罪嫌疑人在看守所的平均羁押期限缩短至40天。

二是提高了被告人服判息诉率。选择速裁程序被告人量刑可下调10%至30%；其中判处拘役占63.9%，缓刑、管制和罚金刑占17.9%，轻刑比例明显提高，罚当其罪的效果明显优于之前适用简易程序时的量刑结果，让轻罪被告人尽早回归社会。

三是进一步优化司法资源配置，实现了被告人认罪认罚简单案件的快速分流与办理，节约了司法资源，使司法机关有更大精力办理疑难复杂案件。

三、下一步的工作思路

一是提高速裁适用率，进一步优化司法资源配置。在今后的工作中将与其他政法机关认真研究，在保障案件质量的基础上，进一步提高速裁适用率。

二是加强与其他机关配合，确保速裁案件的审理效果。加强与公诉机关配合，进一步提高量刑建议的精确性与准确性，提高认罪认罚适用率；加强与司法局配合，切实保障被告人的辩护权，提高速裁案件法律援助律师有效辩护。

三是及时修改相关规范性文件，充分发挥文件的引领、规范作用。结合我区刑事审判实践，对相关规范性文件予以重新修改。

四是加强信息化建设，以科技手段提升速裁质效。进一步完善、升级电子卷宗流转系统，减少案件在途流转时间，同时探索公诉人、辩护人远程开庭，提高庭审效率。

区司法局:

严格落实法律援助工作责任 确保速裁试点工作取得实效



区人大常委会组织召开刑事案件速裁试点工作
情况座谈会

一、试点工作开展基本情况及工作特点

区司法局积极配合区公安分局、区法院、区检察院在我区推进刑事速裁程序试点工作，在海淀区公安分局看守所建立刑事速裁法律援助工作站；会同相关部门建立了联席会议工作机制，共同开展认罪认罚从宽制度试点工作；借助联席会议工作平台，积极进行沟通协调，在我区全面推进刑事案件律师辩护全覆盖各项工作任务。

一是落实任务及时，统筹组织有序。确立了联席会议工作机制，明确了各单位工作职责，在日常工作的推进过程中，逐渐规范工作流程，完善工作模式。在区法院刑事审判庭所在地专门设置了工作站，除派遣值班律师外，还设置了一名工作联络员，

专职负责该项工作的联络和衔接。

二是深入号召动员、律师广泛参与。区司法局印发组建刑事法律援助工作团队的通知后，有关工作在我区律师中得到了积极的反响，多家律师事务所在申报加入全区工作团的基础上，在本所号召动员，组建专业团队服务该项工作。

三是认真履行职责，工作发挥实效。我区参与各项工作的律师认真履行职责，充分展示了我区律师的专业优势和职业素养，在一些重大案件的审判过程积极参与、不计得失发挥了非常重要的作用。

二、下一步的工作措施

一是持续推进队伍建设。支持和鼓励更多的律师事务所和律师加入该项工作，为工作的进一步开展完善队伍建设。

二是积极开展沟通协调。充分发挥联席会议制度，加强与法院、检察院、公安机关的沟通协调，群策群力，共同推进工作。

三是着力加强学习培训。重点对认罪认罚从宽、刑事速裁和刑事辩护全覆盖工作的开展和值班律师工作机制进行培训，提高参与律师的熟悉程度和能力素质。

四是全面实现工作规范。细化工作流程，规范工作程序，明确工作纪律和工作要求，加强档案管理，充分发挥案件回访和同行评估工作机制，确保工作质量，实现工作规范。



新形势、新特点、新任务

崔新健

今年3月，中共中央办公厅印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》（简称《意见》），要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实。这是2015年新《预算法》的进一步落实，是党中央加强人大预算决算审查监督职能的重要决策部署，是在新的历史条件下推动人民代表大会制度与时俱进、健全人大监督制度的一项重要举措，也是发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用的重要举措。

通过学习《意见》，个人收获很大，结合海淀区人大常委和人大财经委的工作经历，谈谈个人的一点粗浅的认识和体会。《意见》出台是为了适应新形势，《意见》更加突出了新特点，为地方人大常委会、人大财经委员会提出了新任务。

一、《意见》适应新形势

《意见》是在中国共产党领导下社会经济发展建设经验积累和理论沉淀的结晶。自1995年以来，地方人大监督政府预算历经三个阶段，地方人大预算监督能力在逐步提升。第一个阶段建章立制——奠定了人大预算监督的基础，1995年我国开始实施“经济宪法”——《中华人民共和国预算法》及《中华人民共和国预算法实施条例》；第二阶段部门改革——拓宽人大预算监督的范围，1999年我国开始实行部分预算改革；第三个阶段代表参与——提升人大预算监督的民主，2005年地方人大预算监督过程中引入

了基层民主。新《预算法》和《意见》正是在此基础上，进一步实现各级人大对政府预决算“实质性”审查监督。

随着中国改革开放和经济发展，中国进入新时代，《意见》为适应新形势的产物。对于贯彻党的十九大精神，以宪法和预算法、监督法等法律为依据，推进依法行政、依法理财，保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实具有重大意义。

（一）《意见》是为了更好地坚持党的领导和人民当家作主

《意见》强调，认真学习贯彻党中央重大方针政策和决策部署，坚持党对人大预算审查监督工作的领导。预算数字中有政治。牢牢把握中国特色社会主义进入新时代和社会主要矛盾的转化，使财政预算和政策更好服务于党和国家中心工作，推动经济社会持续健康发展。坚持以人民为中心的发展思想。国际上一般用预算修正和预算监督工具两个标准来衡量立法机关监督预算的能力。《意见》有利于人大进一步实现其担负的守护公众钱袋子的职能，使预算安排和政策更好地贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署。作为“国家账本”，政府预算关乎经济社会发展方方面面，关乎广大人民群众切身福祉。政府预算反映国家的战略、规划、政策，反映政府的职责、活动范围、方向。

（二）《意见》是为了更好地实现依法治国的理念

审查批准预算、决算和监督预算执行,是宪法和预算法、监督法等法律赋予全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会的重要职权。《意见》强调严格按照宪法和预算法、监督法等法律赋予的预算审查监督职权,通过法定程序、运用法定方式,加强支出预算和政策审查监督工作,提高审查监督的针对性和有效性。人大依法开展预算审查监督,是提高财政资金使用绩效和政策实施效果的客观需要,也是对预算法、监督法关于人大预算决算审查监督特别是支出预算和政策审查监督规定的细化深化。有利于强化政策对支出预算的指导和约束作用;有利于加强和改善宏观调控,有效发挥财政在宏观经济管理中的重要作用。更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用,更好发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用。

(三)《意见》是为了更好地推动政府依法行政,依法理财

《意见》加强对政府预算全口径审查、全过程监管,坚持监督与支持相统一,人大通过依法加强预算审查监督,推动政府依法行政、依法理财。有利于提高支出预算编制质量和预算执行规范化水平,实施全面规范、公开透明的预算制度;有利于加强对政府预算的全口径审查和全过程监管。

从国际社会预算监督实践的总体情况来看,预算监督根据监督主体的不同一般包括立法机关的立法监督、行政部门的内部监督、司法机关的审判监督以及作为预算最高主权者——人民大众的社会监督。过去习惯性认为预算监督就是指财政部门对政府财政收支活动实施的专门监督,相应的预算监督管理改革的重点更多地停留于行政体系内部、停留在技术化管理规范的完善层面,但其实施效果总体上不尽如人意。事实上,从政府公共财政资金的来源及其分配、使用的最终目的来看,预算监督的最高主体、最终话语者当为全体人民,而其监督对象及核心当属对财政预算资金分配、使用产生最直接影响的行政部门所实施的预算编制和预算执行行为。

在现代国家治理中,社会大众除保留广泛的公共财政预算知情权、重大公共收支行为的投票决策权、

检举控告权和一定程度的财政预算过程的参与权外,更多的是通过其选举的代表——代议机构及其专门机构来行使日常的、专业化的监督权,也即主要通过间接民主、代议制民主加以实施和实现。因此,立足于我国的现实国情,借鉴国外经验,完善各级人大及其常委会对预算全方位(全面性、全过程)的审查、监督制度就成为我国“实施全面规范、公开透明的预算制度”、“加强对全口径预算决算的审查和监督”改革的重点和方向。

二、《意见》突出新特点

《意见》明确政府预算的定位和支出预算、支出政策的涵义,这些界定从一个新的高度突出了人大对预算审查监督的重大意义和新特点。人大通过审查监督支出预算和政策,保障党中央重大方针政策和决策部署的贯彻落实。《意见》主要突出审查监督的全口径、全过程和全方位三个重要特点。

(一)实现政府预算的全口径审查监督

人民代表大会对政府预算的审查是我国公民监督政府收支行为,提高政府预算规范性、科学性的重要途径。《意见》提出,人大对支出预算和政策开展全口径审查和全过程监管,包括支出预算的总量与结构、重点支出与重大投资项目、部门预算、财政转移支付和政府债务五个方面主要内容。海淀区人大及其常委会在这些方面都不同程度开展了相应的工作,对于重大投资项目的事后评估、对于部门预算的事前评估和一些专项预算审查监督。在新《预算法》和《意见》背景下,海淀区人大及其常委会通过总结实践经验和人大预算监督理论的探讨,可以继续有效地推进政府预算全口径审查监督工作。从执法层面来看,需要从提高全口径预算管理的社会认知、细化预算内容、提高预算透明度、推进支出绩效评价、加强人大代表审查监督的业务培训等方面入手。

政府预算全口径审查监督与政府全口径预算管理相辅相成。政府全口径预算管理源于中国财政管理体制的实践,长期以来政府预算管理面临着的两大难题:一是现有政府收支未能全部纳入政府预算;二是并非所有已纳入预算管理的政府收支都受到了严格、规范的管理与控制,为了破解这两大难题,国家提出

了“全口径预算管理”解决方案。而人大对政府预算全口径审查监督，正是要从扩大审查监督的预算范围、预算编制方法、预算问责机制等方面考虑，实现政府预算内容的全口径审查监督，但凡凭借政府行政权力获得的收入与为行使行政职能所管理的一切支出，包括公共预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算、政府性基金预算，都要纳入人大对政府预算的审查监督，这是保证预算透明和可问责的基石。

（二）实现政府预算的全过程审查监督

《意见》提出人大加强对支出预算和政策的审查监督，将有助于强化政策对支出预算的指导和约束作用，加强和改善宏观调控，提高支出预算编制质量和预算执行规范化水平。预算监督的全过程，完善预算编制情况、加大预算审批力度、严格预算执行调整、促进预算决算公开，让预算监督体现在预算的整个过程。要加强对政府预算收入编制的审查，要强化对预算收入执行情况的监督，推动严格依法征收，不收“过头税”，推动依法规范非税收入管理，改善营商环境。通过事前、事中和事后的全过程审查监督，有助于确保政府预算产生的效益和财政的公开透明。

地方人大对政府预算全过程审查监督应该是一个着眼全局的体系，一个能充分反映和体现监督与治理客观规律的体系，全过程、多功能的，包含对权力运行过程和权力运行过后的监督。过程监督立足于财政运行的过程环节，可以使事前财政监督制度制定、事中运行监督和事后问题惩治三个环节有机融为一体，从而健全人大财政监督的整个机制体系。全过程审查监督机制的需要具备监督的制度性保障、监督行为主体的强大有力、监督信息机制的透明公开、对财政运行的经常性监督和监督的评价和激励机制，实现全过程审查监督的规范性（主要包括监督的制度化和公开化）、科学性（运行程序的合理设计，实现程序控权）和系统性，要走综合治理的道路，同时监督应适度超前，把监督前移至“进行前”或“进行初”，使得整个监督过程更为主动。

（三）实现政府预算的全方位审查监督

政府预算的全方位审查监督就是指审查监督无死角。《意见》强调，全国人大及其常委会、地方各

级人大及其常委会要提高可操作性和运转效率，提高审查监督的针对性和有效性。各级人大及其常委会作为人民的代表对预算实施全方位的审查、监督，其实质要义是指政府的全部收入和支出都应当纳入预算，实施规范化、法治化的动态管理、监督和控制。其更深层的要义在于监督主体的全方位，就是要发动社会各界的监督力量，建立人大监督、审计监督及社会公众、新闻媒体等监督相结合的监督机制。对1995年以来105地方人大预算监督案例的研究总结发现，法律法规的建立健全、公民参与的深化、人大角色定位和组织体系的改革、监督手段的多样化是影响人大预算监督的主要因素。

全方位审查监督意义重大。将政府的一切财政收支活动纳入规范化、法治化的轨道，纳入人民大众及其代表的监控视野，实现现代民主法治国家的最高主权者、预算资金的来源者暨预算支出的受益者——人民大众对政府财政收支活动的直接或者间接的参与、控制和监督，实现现代国家的公共财政暨公共政策治理，进而实现对政府施政范围、施政方向和具体施政行为的规范和控制，保证政府施政行为不越位、不缺位，保障人民大众整体利益最优化实现。全方位审查监督不能简单靠投入规模，而是要提高可操作性和运转效率，提高审查监督的针对性和有效性。

三、《意见》提出新任务

《意见》指出，全国人大及其常委会、地方各级人大及其常委会要按照总结、继承、完善、提高的原则，在巩固完善现有程序和方法基础上，进一步探索健全程序，创新方式方法。《意见》对地方人大常委会、人大财经委员会提出了更高的要求，也提出了新任务。根据新《预算法》和《意见》，海淀区人大及其常委会结合地区特点，不断推进政府预算审查监督工作。

（一）面向未来，创新思路——加快预算审查监督信息化和网络化

《意见》提出，加快推进预算联网监督工作。要适应信息社会发展要求，加快推进预算联网监督工作，实现预算审查监督信息化和网络化。要充分利用预算联网平台，加强对支出预算和政策的审查监督，提升审查监督内容的翔实性和时效性，增强审查监督

工作的针对性和有效性。2015 年开始实施的新预算法要求,建立健全全面规范、公开透明的预算制度,确定了全口径预算体系,也确定了人大对政府财政预算全覆盖、全过程监督的法律地位。党的十九大报告强调,坚持人民主体地位健全人民当家作主制度体系。开展预算支出联网监督,人大能及时了解资金流向,及时发现预算编制、预算执行中存在的问题并提出建议,使人大对政府预算监督由事前、事后监督,转变为实时在线全程监督,由形式上的程序监督升级为全口径、全过程和全方位的实质监督,拓展了预算监督的广度和深度,提升了预算监督的质量和实效。

海淀区人大及其常委会从战略眼光进行布局规划,夯实基础,极大力度推进预算联网监督。预算联网监督是一个复杂的系统性工程,需要高度重视超前谋划,在软硬件预算与建设方面提早准备;加强联网监督系统建设,统筹推进预算联网监督;建立相关工作制度,开展专题业务培训。预算联网监督可满足人大代表有组织地随时监督、实时监督的要求,实现了人大对财政预算支出的实时在线全过程监督,是互联网时代现代信息技术下人大预算监督模式的创新,也是预算审查监督工作的重大突破。这种简单方式既有利于实现人大预算审查监督机构和执行部门之间的信息对称,又有利于扩大人大各专工委、人大代表以及社会公众预算审查监督参与度,能够更好地发挥人大预算审查监督作用。

(二) 面向人民,创新方法——丰富预算审查监督的渠道、方式和制度

《意见》提出各种充分听取意见建议的方法。一是召开座谈会、通报会等多种形式,认真听取本级人大代表、专家智库等社会各界关于重点支出、重大投资项目、重大支出政策等方面的意见建议。二是深入开展专题调研。各级人大及其常委会应当根据年度工作要点和监督工作计划,听取和审议政府关于重点支出预算和政策专项工作报告,开展专题调研,提出有针对性、前瞻性和可行性的意见建议。三是探索就重大事项或特定问题组织调查。根据预算法,各级人大和县级以上各级人大常委会可以就预算、决算中的重大事项或特定问题组织调查。四是探索开展预

算专题审议。人大财政经济委员会每年对预算草案进行初步审查时,应根据中央经济工作会议精神,对有关支出预算和政策开展专题审议。政府有关部门负责人应到会听取意见,回答询问。五是人大有关的专门委员会可以对相关领域部门预算草案、相关重点支出和重大投资项目、有关转移支付资金和政策开展调查研究,更好发挥人大专门委员会的专业特点和优势。根据需要,可以引入社会中介机构为人大预算审查监督工作提供服务。海淀区人大及其常委会充分应用这些方法,在政府预算审查监督工作中取得了很好的效果。可以针对一些地区特点,面向人民、明显代表、面向基层,采取一些创新性方法,进一步构建和丰富预算审查监督的渠道、方式和制度。

(三) 立足海淀,创新内容——突出当地预算审查监督的重点

海淀区人大及其常委会在政府预算审查监督工作中一直走在全国的前列,随着海淀区社会经济发展需要迈出更大的步伐。政府预算反映国家的战略、规划、政策,反映政府的职责、活动范围、方向。《意见》强调,坚持党对人大预算审查监督工作的领导,使预算安排和政策更好地贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署。因此,海淀区人大及其常委会根据国家和北京市的大政方针,可以突出重点地开展政府预算审查监督工作,中关村国家自主创新示范区建设在我国建设自主创新型国家战略中具有举足轻重的地位,围绕这一主题开展政府预算审查监督,有助于贯彻党中央重大方针政策和决策部署。当前,北京面临加强“四个中心”功能建设,治理“大城市病”,推动创新发展,建设国际一流和谐宜居之都的繁重任务,围绕突出首都功能、疏解导向与生态建设工作开展政府预算审查监督工作,有利于落实习近平考察北京的讲话精神和北京市的规划。海淀区人大及其常委会可以根据工作重点有计划地开展政府预算审查监督,突出每年的人大预算审查监督,真正有效地创新落实新《预算法》和《意见》。

(作者系区人大常委会委员,海淀区人大财政经济委员会委员,民建海淀区委副主委,中央财经大学商学院教授)

如何加强我区人大预算监督工作

张永慧

在学习了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》（以下简称《意见》）的基础上，谈一点儿粗浅的想法。

审查批准预算、决算和监督预算执行，是宪法和预算法、监督法等法律赋予各级人大及其常委会的重要职权。我们已经走过了几十年，也取得了不少实效。但是纵观过去，人大预算审查监督的主要着力点是在审查、批准预算报告，区人大常委会一直在预算监督上做出努力，比如，把关口前移，提前介入到预算编制上以及预算的收支平衡问题，对重大投资项目做过专题询问等等，都取得了相应的成效，对规范预算行为、促进依法行政、推动经济社会发展，发挥了重要作用。但是，我们关注的重点还是在哪些项目应该列入预算、哪些项目不应该列入预算，而对支出预算和政策关注的不多，对财政资金使用绩效、特别是如何与政策实施效果挂起钩来，还没有站位到那个高度去认识、去执行。这次中共中央办公厅印发的《意见》实际上是人大预算审查监督重点的一个转向。人大加强对支出预算和政策的审查监督，有利于强化政策对支出预算的指导和约束作用，使预算安排和政策更好地贯彻落实党中央重大方针政策和决策部署，有利于加强对政府预算的全口径审查和全过程监管，更好发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用。

《意见》中主要内容包括：

一、支出预算的总量与结构。我理解，这里的重

点应该是审查支出政策的可持续性，使政府的职能作用发挥得更好，切实提高财政资金配置效率。

比如，提前介入预算编制工作中，在共享单车项目中就有一个支出政策的可持续性问题，在共享单车已经多的成灾情况下，如何考虑这项预算的投入？

二、重点支出与重大投资项目：在不断健全决策机制的前提下，明确政策目标，为什么将它定为重大投资项目？要明确此项目与政策的关联性，这样在加强对重点支出与重大投资项目执行情况的监督过程中，才能督促其实现支出绩效和政策目标，才能去与政策目标兑现。否则，空对空的监督就谈不上监督实效。

三、部门预算。项目库建设对部门预算编制是一个重大支撑，它是对本部门预算的长远规划的蓝图架构，与项目支出预算息息相关。人大要全面了解所设定的部门重大项目支出绩效目标，抓住绩效目标，才能有的放矢地监督。对审计查出的问题要重在整改落实，对整改情况应有跟踪，对区人大常委会、对人大代表应该有回复、有个交待。

四、财政转移支付。我理解重要的是关注转移支付对促进实现海淀区财政平衡及基本公共服务均等化问题，以及专项转移支付的整体绩效情况；

五、政府债务。以前，对政府债务的关注比较少，今后应该本着《意见》的精神，考虑人大如何强化政府预算约束，坚决制止无序举债搞建设，规范举债融资行为。加强监督，以遏制隐性债务增量，制止新增

各类隐性债务。

其实前面四个方面如支出预算的总量与结构、重点支出与重大投资项目、部门预算，几乎都与地方政府债务、无序举债搞建设关系密切。

在八项措施中，其中第八项是加快推进预算联网监督工作。要适应信息社会发展要求，加快推进预算联网监督工作，实现预算审查监督信息化和网络化。要充分利用预算联网平台，加强对支出预算和政策的审查监督，提升审查监督内容的翔实性和时效性，增强审查监督工作的针对性和有效性。建议区政府在智慧城市建设中，如何统筹考虑实现预算审查监督信息化和网络化的问题以及推进健康海淀的信息化建设。

另外，对国有资产的监督问题上，人大也要着手考虑做起来。党的十八届三中全会提出，要加强人大国有资产监督职能。2017年12月，中共中央印发《关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》，部署建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度，对地方建立政府向本级人大常委会报告国有资产管理情况制度也提出了明确要求。

为了贯彻落实好这项改革举措，全国人大坚持党中央的集中统一领导，紧紧围绕党和国家工作大局，全面贯彻党的路线方针政策和党中央有关国有资产的重大决策部署。全国人大常委会明确，各省、自治区、直辖市今年都要建立报告制度，全国地市一级今年也要争取建立报告制度，2019年扩大到有条件的县级地方，2020年要实现全国所有县级以上地方全覆盖。

在以上的背景前提下，按照这个时间节点，海淀区应该积极投入探索，是否能开展人大听取和审议政府关于国有资产管理情况报告，加强人大对国有资产管理情况的监督，为国有资产全口径监督制度的建立打下坚实的基础。

首先，要广泛调研，摸清底数。海淀区国有资产的家底如何？国有资产分布范围广，规模体量大且涉及行业比较多，要掌握家底和管理现状。要把国有资产监督工作做深做实，难度很大，但是又必须做。加强国有资产管理，人大监督是一道重要的防线。为

贯彻落实中央精神，进一步加大人大对国有资产的监督力度，一定要建章立制促进长效。最后形成向区人大常委会报告国有资产管理情况的制度。能否探索形成对国有资产管理机制：人大监督、政府及组成部门负责、审计部门督促的工作的合力，共同构成一种新的机制。”

这次学习《意见》，我理解，过去政府预算审核管理和人大预算审查监督的重点用通俗的话说，就是过去主要是管谁在花钱，花到哪个领域；而现在主要是管钱是怎么花的，这钱花的对不对、值不值。

这有利于全面完整地反映预算支出。将绩效管理的理念贯穿预算编制、执行和审查监督全过程，其深远意义当然不只是当下遏制地方政府举债无序搞建设，而是在于更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，更好发挥人民代表大会制度支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度作用。

大道理其实并不复杂，因为公众不仅关心政府花了多少钱，更关心钱花得怎么样，通过人大的监督就能倒逼地方政府提高财政资金使用效益和政府工作效率。在这个意义上来说，预算绝不是一个简单的“账本”，这才是国家治理体系和治理能力现代化的要义所在。

（作者系区人大城市建设环境保护委员会委员，北京应用物理与计算数学研究所研究员〔退休〕）



学习、思考与创新

孙 英

今年三月，中共中央印发了《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》（以下简称《意见》），要求各地区各部门结合实际，认真贯彻落实。

一、学习与体会

根据党中央的决策部署和预算法、监督法等法律规定，《意见》对实施人大预算监督重点向支出预算和政策拓展这项战略任务，从重要意义、总体要求、主要内容、主要程序和方法、组织保障等五个方面进行了全面阐述，具有前瞻性、系统性、针对性和可操作性。联系实际深入学习和贯彻落实《意见》，对学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，加快推进人大预算监督重点向支出预算和政策拓展，实现全口径审查和全过程监管，提高审查监督的质量和效能，具有重要的指导作用。

（一）关于重要意义的“四是”和“四个有利于”。宪法和预算法、监督法等法律赋予人大及其常委会审批预决算和监督预算执行的重要职权。“四是”即：实施人大预算监督重点向支出预算和政策拓展，是依法加强和改进人大预算审查监督工作的内在要求，是建立和完善中国特色社会主义预算审查监督制度的重要举措，是提高财政资金使用绩效和政策实施效果的客观需要，也是对预算法、监督法关于人大预算决算审查监督特别是支出预算和政策审查监督规定的细化深化。“四个有利于”（见文）。

（二）关于总体要求的“六个坚持”。坚持党

中央集中统一领导；坚持围绕、服务党和国家大局；坚持以人民为中心的发展思想；坚持依法开展审查；坚持问题导向；坚持积极探索与扎实推进相结合。

（三）关于主要内容的“五个方面”。对支出预算总量和结构、重点支出与重大投资项目、部门预算、财政转移支付、政府债务等五个方面的主要工作内容提出了的具体要求。

（四）关于主要程序和方法的“八点要求”。按照总结、继承、完善和提高的原则，在巩固完善现有程序和方法的基础上进一步探索健全程序，创新方法，提高可操作性和运转效率，提高审查监督的针对性和有效性。同时提出了“八点要求”（见文）。

（五）关于组织保障的“三方要求”。对各级党委、全国人大及其常委会和地方各级人大及其常委会、地方各级政府等提出了组织保障方面的要求。

二、思考与建议

近些年，海淀区人大及其常委会在财政预算决算的审查监督方面进行了有益探索和创新，取得了成效。特别是2018年，在全市各区率先制定和发布了《北京市海淀区预算审查监督办法》。该办法由区人大财经委负责起草，经区第十六届人大常委会第十三次会议审议通过，自2018年5月1日起实施。该办法是根据预算法、监督法、审计法，以及《北京市预算审查监督条例》《北京市审计条例》等法律法规，依据《意见》，结合本区实际制定。全文包括总则、预算的审查和批准、预算执行的监督、预算调整的审

查和批准、决算的审查和批准、附则等共计六章52条。该办法内容全面系统、可操作性强。特别是在人大财经委起草过程中，全面贯彻融入了《意见》的主要内容和要求。本届区人大及其常委为加强财政经济工作的领导和组织保障，依法成立了区人大财经委员会，区人大常委会预算审查办公室、区人大财经代表小组；组织有关专门委员会参加预算的初审工作，在2017年部门预算初审试点的基础上，进一步扩大覆盖面；邀请人大代表参与政府部门组织的部分财政支出项目的事前绩效评估；组织开展了部分重点支出项目的专题询问等；着手开展了预算联网监督工作……在看到成绩的同时，我们应当清醒地看到在支出预算和政策拓展方面还存在一定的差距和薄弱环节，特别是后者，在财政资金的使用绩效和政策实施效果方面还存在短板，在审查监督工作的针对性和有效性，健全和完善程序机制，创新理念、方法和管理等方面还需要进一步加强和提高。为进一步做好人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展方面的工作，提出以下建议：

（一）深入学习、提高认识、创新思维。认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，深入学习领会《意见》、党和国家的方针政策、有关法律法规，学习领会《北京市海淀区预算审查监督办法》，要采取各种有效措施，加强培训和宣传指导。组织区人大常委会组成人员、各专门委员会委员、人大代表联系实际深入学习，研讨交流。只有深入细致地学习，深刻领会和掌握，才能提高认识、转变观念、创新思维，在实践中真正贯彻落实。

（二）坚持党的领导、坚持改革创新，在探索创新方式方法、健全完善程序机制等方面有所作为。海淀区人大常委会曾在督促政府率先公开“三公”经费的信息、开展全口径预算编制，开展重大支出项目的专题询问等工作方面有所创新。建议本届人大常委会适时研究开展重大事项和特定问题组织调查的探索工作，努力创造海淀人大的新鲜经验。

（三）加强队伍建设，充分发挥区人大财经委、区人大常委会预算审查工作机构、财经代表小组、区人大有关专业委员会，以及人大代表在推进支出预

算和政策审查监督方面的作用。坚持统一领导，分工负责，通力合作。区人大常委会要加强与政府财政、发改委等部门的沟通协调，及时听取人大代表和社会各界的有关意见建议。要进一步扩大人大代表的知情权，特别是重大决策和有关政策的知情权，提高代表对支出预算和政策审查监督工作的参与度。

（四）切实做好对政府财政预算的初审工作，做到审查关口前移，进一步加大部门预算的审查力度。要及时总结经验，推广应用。坚持以问题为导向，抓住重点，突破难点，统筹推进。研究引入符合条件的第三方机构为人大开展支出预算和政策拓展提供有效服务。加快推进预算联网监督工作，提高预算监督的信息化水平。

（五）督促政府进一步建立和健全全面规范、公开透明的预算制度和配套政策，加大信息公开的力度。同时按照《意见》的规定，区人大常委会应当及时向社会公开对支出预算和政策的有关审查监督情况。要切实提高审查监督的效果，充分发挥监督的作用。

（六）合理调整安排区人大财经委员会关于政府财政预算决算初审会议和区人大常委会关于政府财政预算决算审议会议的时间，提高会议审议的质量和效果。

（作者系区人大财政经济委员会委员，中国船舶工业综合技术经济研究院原总工程师〔退休〕）



学习贯彻中共中央《关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的指导意见》的几点体会

张凤琴

一、几点体会

（一）站位高。强调党的领导、强调服务服从于国家政策、强调以人民为中心，对政府预算的任务、目标更加明确。

（二）内容全。文件强调政府预算要反映国家的战略、规划、政策、反映政府的职责、活动范围、方向六个方面内容。支出预算在依法合规前提下，要包括支出方向、规模、结构、制度等四个方面。并且要求对预算支出和政策开展全口径、全过程的监管（5+1），即支出预算的总量与结构、重点支出与重大投资、部门预算、财务转移支付、政府债务和收入预算。

（三）重实效。预算的审核由审总额即收支平、政府赤字，扩大到审用途即审支出和政策执行。不但关注花钱、更关注花钱的方向。即把握预算方面，只有符合党、政府的大政方针预算才是符合要求的预算。为实现这一目标，进一步规范了预算审查程序，提出了审查方式方法创新的要求。

二、几点建议

（一）将指导意见精神落实到预算管理的全过程。即贯穿于预算编制、审查、执行、监督、检查、评价的全过程。例如：在预算决策审中查要看是否落实党委决策前置审查要求；预算审查过程中要看是否反映了中央、市、区战略、规划、政策要求、涵盖政府职责、活动和方向；在预算执行的检查、监督中要看是否建立了政策调整与预算调整的联动机制、绩效评价中是否考虑了改善民生的内容等。

（二）做好预算支出、政策拓展的审查、监督

工作顶层设计。建议从三个层面入手：一是在区人大常委会层面，做好《北京市海淀区预算审查监督办法》（简称办法）的宣贯，使各级领导、预算管理和编制单位（人员）、预算审查和监督单位（人员），都能够了解本办法并在行动中自觉执行；二是在预算管理层面，政府相关部门（单位）调整和拓宽思路，预算工作重点不但包括预算收支的总额平衡和赤字控制，更要关注预算安排的政策性、全局性、方向性，关注是否围绕解决影响发展的突出热点、难点问题等，这些要在下发预算编制的有关文件中给予落实；三是在预算编制和执行层面，要深刻理解上级规定、文件要求，根据确企业的职责、定位，主动对接区人大预算审核、监督办法和全国人大指导意见要求。从而自上而下，层层压实工作、落实责任。

（三）区人大常委会自身落实好指导意见的建议，一是提升区人大常委会预算审查、监督的质量。即由重视审查数字真实性、完整性向重视预算效果转变，由重视总额控制向服务服从于国家、市、区大局转变，由重视预算审计结果向重视发现和解决问题转变；二是思路创新。例如在检查预算执行效果时，涉及民生问题的可否吸收相关受益人员参与效果验证；在项目建成验收时，对于经验、问题等，可否录入数据库为同类项目借鉴；政府扶持的贴息、减免税等项目，在建成可否建立效益跟踪评价机制，考察其在税收、就业等方面的贡献是否持续有效，且有成长性等。

（作者系区人大代表，中铝能源有限公司财务总监）

以饱满的心去迎接挑战

——记区人大代表林菁

区人大常委会办公室



林菁，无党派人士，硕士研究生学历。1990年毕业于北京航空航天大学电子自动化控制系，1995年成立北京佳讯飞鸿电气股份有限公司，担任董事长。专注公司管理工作，带领公司主板上市，致力于通信信息领域的应用创新和产品创新，规划设计的产品参与保障了北京奥运会、上海世博会等国家重大事件。历任第十二届北京市政协委员，第十届海淀区政协委员，第十一、十二届海淀区政协常委，北京市青年联合会第七、八、九届委员会委员。现任第十三届北京市政协委员，第十三届海淀区人大常委、海淀区工商联副主席、海淀区工商联中关村翠湖科技园商会会长、中关村高新技术企业协会副会长、中关村上市公司协会副会长等多项社会职务。被评为“北京市劳动模范”、“北京市有突出贡献的科学、技术、管理人才”等。

“必须有一颗饱满的心去迎接挑战”，用这句话形容林菁的状态再适合不过了。他个性鲜明，敢想敢做，敢闯敢拼，勇于并善于创新，说话的语速都要快于一般人，有着执着的追求。正因为这样的个性，让他在创业过程中突出重围，也形成了一种鲜明的公司文化。

丰富的阅历使人大代表工作更接地气

林菁毕业于北京航空航天大学自动控制专业，学校浓厚的科研氛围，再加上中关村改革创新大潮的冲击，让他在毕业前就萌发了自主创业的想法。现在，他不仅是佳讯飞鸿董事长，同时当选为海淀区人大常委。林菁的肩上又多了一份责任。

林菁有着丰富的人生阅历，毕业后，曾先后就职于北京雪花集团和汇佳国际数据系统有限公司。经过几年的积累，1995年他与几个伙伴开始创业，后来成立了北京佳讯飞鸿电气股份有限公司。他和伙伴们先后做过人力资源管理软件、医院的病历首页软件等。在一次的偶然的工作中，林菁想到用计算机替代电传设备，按照这个思路，他们生产了第一个产品——智能电传电报终端，替代了机械式电传设备。以后，他们又为铁路部门建成智能人工话务系统，由此他们成功迈进铁路通讯领域，并决定投身于通

信产业。

这些经历让林菁在人大常委的工作中更加接地气。见的多了，尝试的多了，总结方法，善于发现，勇于创新，在很多事情上解决问题的思路是相同的，这在林菁看来，见识比知识更重要。

在谈到做人大代表的认识时，林菁说，“一方面要了解政府部门的工作思路、工作流程；另一方面要让百姓通过人大发出声音来。”在做海淀人大工作的过程中，他对人大代表的理解和认识也越来越深刻。这个身份让他有机会跟老百姓走得更近了，了解百姓心声，急百姓所需，解百姓所求。

作为海淀区人大常委会组成人员，他说自己是个新兵。但在百姓的事儿上他却不遗余力，加强与社区居民的交流互动，认真去发现存在的问题、重视可以提升的每一个地方。

在他看来，人大代表要代表人民的呼声和期盼。

比如，中塔公园里老人在那休闲，社会人士遛大型犬，老人们会担心、害怕。林菁针对这个事儿提出了建议，区养犬办认真对待，加强监管，对遛大型犬的人有了一定的震慑作用，为老人休闲健身营造了良好的环境。还比如，道路交通拥堵、违建的问题，让居民们痛苦不堪，这些都是与老百姓生活息息相关的，林菁总要通过提意见、议案的形式，力所能及地想办法改进一些。

高效、关注来自基层声音的同时，优秀基层工作人员的工作态度也给了他很大的触动。比如，在甘家口街道联络中塔居民，林菁发现社区居委会的工作人员挺不容易的。停车、邻里纠纷等等，什么琐碎的事情都要管，在这些基层工作人员的身上可以看到闪光点，看到一份责任，一份热情。这些也鼓舞着林菁更好地履职尽责、服务为民。

创新思维 运用科技手段为生活服务

随着城镇化的快速发展，居民生活水平不断提升，城市机动车保有量也大幅提高，老百姓在出行条件得到极大改善的同时，也面临着由于停车设施供给不足而出现的停车难问题。这种现象日益凸显，特别是老旧小区尤为严重。那么，要如何缓解城市老旧小区停车难问题？

林菁做了认真深入的调研，他认为老旧小区停车难问题，究其原因有以下几点，一是停车资源不足，由于老旧小区建设年代久远，大多无地下车库及地面停车场，可供停车空间有限；二是管理难度较大，老旧小区从总体规划上对机动车停车问题考虑不足，致使通行道路设计狭窄。由于部分车辆无序停放，导致已有车位没有得到充分利用；三是综合利用协调难，停车资源错时利用、闲置用地开辟为临时停车场等工作需要政策保障及相关单位支持，可以被开辟利用的道路停车资源相对有限。

林菁认为，作为国家级创新型城市，海淀区在着力打造宜居城市过程中，应充分发挥其科技优势，对老旧小区停车难的问题进行综合治理。他建议，因地制宜，新建、改造停车场，通过采用政府采购、PPP等多种模式，投建占地面积小、空间利用率高、设备运行平稳、技术成熟可靠的新型机器人停车塔，在有



限空间内最大限度地增加停车数量，同时推广应用泊车机器人，有效提高既有地面停车场的使用效率。

针对老旧小区现状，林菁建议，在加强沟通与协商，实现物业和业主双向管理的人治基础之上，要完善小区网络监控系统，实施社区数字化安全管理，同时搭建小区车辆综合管理系统，对外部社会车辆进行有效控制。他还建议，可以通过搭建智慧停车云平台，精细化管理区域性停车位，运用云计算、物联网、大数据处理等先进信息技术手段，把周边停车资源统筹管理起来，提升公众停车信息服务水平。另外，林菁建议，在合规的前提下，通过互联网平台积极推广车位分时出租，激活停车位买卖、抵押、租赁等行为，用市场手段解决小区停车难题。

聚校友之智，谋创新发展，也是林菁比较关注的一个事情。林菁作为北航北京校友会的会长，他说，“北航‘德才兼备，知行合一’的精髓早已融入我们的精神中。企业家精神是‘不忘初心，始终如一’，另一个必不可少的还有创新精神。”

校友会按照“以感情为纽带、以沟通为基础、以活动为载体、以合作交流为渠道、以事业发展为目标”的指导思想，一直在努力搭建学校与校友、校友与校友间相互促进、共同发展的沟通平台，使学校与校友、校友与校友在感情和事业上联系得更加紧密，互动得更加有力。

不同于其他社会组织，林菁说：“我们之间交流和互动的基础更多的是彼此间的信任和同窗情谊。”他曾在北京校友会换届大会上说过，“惟爱与信任不可辜负。”相信在人大代表的工作中，林菁也必如此，以满腔的热情，实干的精神，不忘初心，履职为民。

知行合一，从杏坛走出的人大代表

——记区人大代表李丽

区人大常委会办公室



李丽，是海淀区第十五、十六届人大代表，也是中国农业大学信息电子学院教授。多年来一直从事工程图学、计算机辅助设计、图形图像处理等领域的教学和研究工作，是工程图学系列课程的学科带头人，北京市教学名师。

作为一名人民教师，她扎根杏坛育桃李，埋首科研与教育；作为一名人大代表，她尽职尽责，勇挑责任担当。

在李丽眼里，每一节课都是唯一的，上好每一次课都是对学生负责，更是对社会负责，参加区人大常委会和街道工委组织的活动和培训时她会尽量将课务调好，参加完活动立即赶回学校，再加班加点完成教学科研工作。在测绘与三维建模CAD实验室，她和学生共同交流，为学生解疑答惑。

李丽代表是农大选区选出的人大代表，在第十五届代表任职期间，她负责与学知园社区居民的联系工作。在第十六届代表任职期间，李丽代表还负责与农大选区选民的联系工作。为了密切联系选民，李丽代表尽可能多地参加社区居民的活动，除与选民代表座谈交流，还与居委会、居民代表、学生代表、教职工代表等建立起短信、电话、微信、邮件等多种联系方式，积极互动。在当选海淀区第十五届人大代表不久后，李丽代表就用手机号注册了邮箱，为与选民联系提供便利。

李丽代表说：“我觉得，居民的每一项诉求都各不相同，既要统筹考虑目前社会发展的现状，遵守国家的法律法规；又要创新思维，学习了解诸多领

域知识，寻求解决问题的方式方法；还要向优秀的老代表学习，吸取经验，提高作为代表的履职能力，不辜负选民对代表的期望，学做称职的人大代表是我努力的方向。”

2012年10月，学院路街道组织了以“急群众所急，想群众所想，为百姓办实事”为主题的人大代表进社区调研活动。在活动中，学知园社区居委会领导及居民代表一致反映，该社区的清林苑等小区居民出行十分不便，原因是这里有一条修了十年而未通的断头路——银泉路东段，银泉路西段已于2006年底建成通车，而剩余银泉路东段200米，一直没有打通。没有向西通行的路，不仅给小区居民的出行带来了不便，而且还有许多诸如治安、急救救护等方面的

隐患存在。经过实地考察、走访，李丽代表提出了“关于打通‘银泉路’，解决清林苑等小区居民出行难问题的建议”。



建议提出后，区政府建议承办单位认真调研，沟通协调，并细化该路段的修建方案。通过多方共同努力，该路段终于于2014年3月15日重新开始修建。

目前，银泉路已经修建完成。李丽代表深刻体会到，人大代表既要反映广大群众的呼声和诉求，解决群众困难，同时也要做好政府各项政策及法规的宣传，帮助政府推进工作，架起党和政府沟通服务群众的桥梁。

作为人大代表，李丽关注海淀发展的各个方面，她通过参加2018年度海淀区化肥农药减量增效项目事前绩效评估了解到，为实现农业部制定的2020年化肥使用零增长行动方案，海淀区政府制定了化肥减量计划，拟在2018年设立化肥减量项目。在计划购买的有机肥中，优质有机肥2000吨，速溶有机肥20吨。这么大量的投入，必须制定科学合理的方案。她

建议：建立有机肥使用档案，跟踪有机肥的使用效果，进行土壤肥力的综合测评，逐年积累与有机肥使用相关的综合数据，指导农民科学种植，加快推进农业产业发展。

作为在教育系统工作的人大代表，李丽特别关注教育事业的发展，对此她提出了关于加大中小学在线开放课程力度的建议。教育是海淀区的名片，海淀不仅拥有一流的教育教学硬件资源，而且拥有很多经验丰富的师资队伍。一方面，要让更多的学生享受到海淀区优质的教育资源；另一方面，要丰富中小学生的学习方式，激发学生的学习兴趣。李丽代表建议，建议加大中小学建设在线学习课程的力度，为学生提供良好的在线学习环境，让学生在感兴趣的前提下提高学习效果。

2017年4月，海淀区正式启动了创建国家卫生区活动，确定了2020年前实现创成国家卫生区的工作目标。她建议，要加大创卫力度，建立创建国家卫生区工作实施细则，统筹部署，建立健全长效机制，把卫生区创建工作与文明城区建设和城市综合管理工作紧密结合，将创建工作纳入规范化、常态化轨道，确保创卫任务圆满完成。

李丽代表说：“能够当选海淀区第十五届、十六届人大代表，我既感到无上光荣，又感到责任重大。做好本职工作，不辜负人民群众对我的厚爱、支持和信任，勤勉尽责地履行人民代表的职责、学做称职的人大代表是我努力的目标。”为了课堂上的莘莘学子，为了广大的人民群众，今后，她还将继续在“知行合一”的道路上行走着……



中关村街道治理“开墙破洞” 与疏解非首都功能工作调查研究报告

区人大常委会中关村街道工委办

“开墙破洞”治理工作是北京市疏解非首都功能工作（以下简称“疏非”）的重要组成部分，更是北京市提高精细化治理水平的有效举措。本课题聚焦于中关村街道疏解整治促提升的专项工作，总结中关村街道在“疏非”和治理开墙打洞过程中的主要做法和经验启示，为“首善”标准提供可推广、可复制的模式与经验。

一、中关村街道治理“开墙破洞”与“疏非”工作背景

“开墙破洞”是指房屋使用人私自破坏、改变房屋外立面，将居民楼的一层“由居改商”的现象。这一现象可追溯到20世纪80年代末90年代初，是随着改革开放和经济发展而开始的。“开墙破洞”破坏原来的楼体结构，严重威胁居民住房安全，加之无序的商铺经营行为造成了严重的城市交通拥堵，危害街道卫生环境、扰乱周围居民的生活秩序。各种零散的商业建筑产生的经济作用超越了首都核心职能。

自2014年中央提出京津冀协同发展战略后，北京确定了疏解非首都功能、提升优化首都核心功能、建设国际一流的和谐宜居之都的目标。2017年1月14日的北京市十四届人大五次会议开幕，时任北京市代市长蔡奇作政府工作报告时表示，2017年北京将实施“疏解整治促提升”专项行动，把疏解非首都功能、城市综合治理专项行动与人口调控紧密挂钩，形成支撑，确保取得明显成效。明确要严厉打击开墙打洞、占道经营、无证无照经营等行为。2017年12月北京市委十二届四次全会召开，北京市委书记蔡奇再次强调持续推进疏解整治促提升专项行动。

在2018年1月24日，北京市第十五届人民代表大会第一次会议上代市长陈吉宁作政府工作报告，提出2018年要着力做好八方面重点工作，其中就包括加强城市精细化管理，下大气力治理“大城市病”，继续开展“开墙打洞”治理。可见，中央和北京市领导对疏解非首都功能、提升和优化北京城市功能，提升城市精细化管理水平等，一直十分关注。“开墙破洞”治理工作也逐步成为改善城市居住环境、疏解非首都功能的关键环节。

中关村街道作为海淀区的核心区域，有人才高地、创新发源地和商业重地等美誉，其积极响应和落实中央和北京市委市政府各项工作中具有先锋表率作用。从发展历程与现实情况来看，中关村地处繁华区域，人流、车流、信息流等均高度集聚，中关村街道所管辖的区域吸引了大量常住人口和外来流动人口。中关村街道地处中关村国家自主创新示范区核心区和中关村科学城，特殊的地理区位和有限的发展空间导致了辖区门店丛生，居改商用、破墙开店等现象屡禁不止。中关村区域有大量房子始建于上世纪七八十年代，有大片的老旧小区。这种现实背景，一方面造成了中关村街道“开墙打洞”现象较为突出，另一方面则是现实利益错综复杂，治理难度可想而知。中关村街道“开墙破洞”整治任务台账共534处，工作量位列海淀区街镇之首，也可见，中关村街道治理“开墙破洞”的工作具有典型性、代表性，值得认真研究，总结经验，并探讨长效机制的建设，以为全市、乃至大城市治理提供经验借鉴。整治“开墙破洞”、治理大城市病已经成为当前以及未来一段时间内中关村街道城市治理的重要任务。

二、“疏非”背景下中关村街道“开墙破洞”治理措施

通过访谈调查、实地观察等研究方式，考量中关村街道“开墙破洞”治理在优化市容环境、拆除违章建筑、改善街道布局以及疏解非首都功能等方面取得的工作措施，重点关注中关村街道城市管理部门在整治工作中体现的战略部署、机构组建、人员配置、工作绩效考核、工作监督等方面的实施情况。中关村街道治理“开墙破洞”的工作的主要措施包括：

（一）建立健全专项整治工作领导小组和执行机构

中关村街道为认真落实北京市治理“开墙破洞”的专项工作，专门成立了以街道党工委牵头的专项工作领导小组，由街道党政主要领导任组长，街道副职领导任副组长，城管监督分中心、城管科、综治办、宣传部、城市运行服务中心、工商所、城管分队、食药所、派出所、交通队、房管三所等相关部门为成员单位的开墙破洞专项整治工作领导小组。街道党政领导将治理“开墙破洞”列入中关村街道的重要政策议程，领导干部亲自督阵，将工作目标层层分解，工作积极性层层传递，形成了一支积极肯干、认真细致的专项工作队伍。城管、工商、食药、交通、公安等执行机构积极参与，各司其职，在治理过程中用好、用足各项政策，从维护人民群众宜居生活环境、建设美丽首都的高度，认真完成各项治理任务。

（二）建立精细化的治理台账与跟踪推进机制

在治理“开墙破洞”过程中，中关村街道建立了精细化的台账制度，与北京市、海淀区的各级整治任务对标，并精确到本街道的治理任务点，形成治理台账，对照台账将任务落到实处。台账成为治理工作的重要抓手和指引。按照北京市“疏解整治促提升”专项行动计划，2017年北京市一共整治“开墙破洞”约1.6万处，其中城六区整治“开墙破洞”约1.56万处。2016年10月，海淀区城市服务管理指挥中心牵头，制定了《海淀区2016—2018年开墙破洞专项整治工作总体方案》，并摸排、建立了海淀全区“开墙破洞”整治台账。海淀区共有5315处台账任务，2017年计划完成3441处。中关村街道“开墙破洞”整治任务台账共534处，工作量在海淀区居于首位。

为了将工作做细、做扎实，中关村街道对存在的突出问题和重点部位进行拉网式排查，每一个点位都留存影像资料，通过联勤联动排查，对存在的矛盾摸

清底数，同时仔细与区级台账进行比对，最终确定中关村街道开墙破洞整治工作台账。

台账制度是落实任务的牵引，但不是全部，台账不能局限于纸上，必须落到实处。因此，在对照台账逐项、逐点落实治理过程中，中关村街道嵌入了工作例会机制，为保证计划进度，街道每周召开工作例会、每月召开总结会，及时对出现的问题进行汇总，探讨解决办法，总结经验教训，并对下一步工作进行部署。同时会议还要求对文字、照片、录音等影像资料留存建档，形成会议纪要。街道建立了中关村街道开墙破洞整治工作微信群，要求三片联合执法队、各职能部门、施工作业单位每天向办公室汇报整治情况及工作进度。

（三）开展广泛而细致的宣传教育引导工作

工作重在做得细致。中关村街道在治理“开墙破洞”过程中，三项宣传方式：一是通过发动街道科室、执法队、社区、三包组、施工作业单位开展入户宣传，向商户发放《告知书》，对抱有侥幸心理的业主和商户反复做工作，彻底打消其侥幸等待心理；二是利用社区LED宣传屏滚动播出宣传口号、在重点区域公示宣传展板；三是召开居民代表会、答疑会与居民互动走访现场等方式大力宣传开墙破洞整治，积极征求意见，为后期整治工作开展做足准备。通过广泛宣传，形成强大的舆论攻势，为开墙破洞工作的有效推进创造良好的社会舆论环境。

在舆论环境营造方面，除了由政府部门直接针对违法商户等进行宣传攻势之外，中关村街道还积极引入民情民意调查反馈机制，通过将中关村街道居住的百姓的心声、言论等形式，将大家对于疏解整治促提升的热情拥护支持的民情民意传出去，让违法商户、违规居民等感受到大家对于整齐有序、洁净清爽的居住环境的迫切需求，是民心所向，街道办的治理“开墙破洞”的专项工作有深厚的民意基础，是一件“得民心、有温度”的整治工作，打消违法商户、违规居民的抵触心理、怀疑心理等。

（四）创新与推行多样化的治理模式

中关村街道在治理“开墙破洞”过程中，摒弃了传统的“一刀切”模式，而是充分考虑所整治区域的特殊地形、居民需求等，因地制宜，一地一策。主要做法包括一是加装护栏挤压空间，二是砌墙封门源头封堵，三是拆违建绿恢复原貌，四是注重衔接综

合整治。下属三个案例是中关村街道开展多样化治理方式的典型例证。

一是对双榆树北路等采取加装护栏挤压经营空间方式开展整治。街道统一协调对双榆树北路进行综合改造,新建隔离护栏,恢复绿化,压缩沿街破墙商户经营空间。双榆树北路共拆除原有硬质铺装 2057 平米、拆除原有违章护栏 213 米、渣土清运 1345 立方、拆除违建 364 平米,新建挡墙铁艺围栏 403 米、新建绿化围栏 465 米、透水砖铺装 508 平米、散水砼浇筑 247 平米、新建绿地 1333 平米。

二是对青云北路、大钟寺北路等采取砌墙封门源头封堵方式开展整治。青云北路一直是街道环境整治重点,也是市级挂账乱点。为从根本上解决问题,街道决定对青云北路、大钟寺北路等采取砌墙封门源头治理方式开展专项整治。由牌匾整治入手,组织对青云北路、大钟寺北路、双榆树北路东段 84 块违规设置的广告牌匾进行拆除,其中联合执法拆除 59 块,动员商户自拆 25 块。逐步深入拆除违法建设,封闭门店 83 户。同时在商户外围修建实体围墙,从源头上彻底阻断其经营可能。

三是对双榆树三街、科学院南路等区域采取拆牌匾、拆违建、建绿地、恢复建筑物原貌等方式开展综合整治。双榆树三街毗邻双榆树中心小学,是有名的商业街,俗称“女人街”,道路全长 418.3m、主路宽度 6m,紧邻人民大学、当代商场、超市发、华星影院、双安商场,聚集诸多商铺,历来是治理难点。2017 年年初,街道结合开墙破洞、无证无照整治与背街小巷治理,联合城管、工商、食药、公安、交通、房管等部门对双榆树三街开展综合整治,邀请媒体到现场对整治行动进行全程采访报道。通过查证照、拆除广告牌匾、拆除违法建设、清理堆物堆料、封闭违规开门、恢复建筑物原结构、新建绿地、修建文化墙等一系列措施,对道路两侧 61 处开墙破洞问题点位进行封堵,拆除广告牌匾 61 块,拆除违法建设 517 平方米、新建绿地 2000 余平方米、修建文化墙 350 米,疏解流动人员 116 人。同时为解决双榆树三街交通拥堵、乱停车的问题,街道积极与交通部门协调,在双榆树三街实行西向东单行措施,并施划车位 28 个,有效解决了该路段交通拥堵的问题,周边居民停车难的问题也得到缓解。现在双榆树三街变得宽敞明亮、干净卫生、井然有序,环境卫生、交通、

安全等问题得到明显改善。

三、中关村街道“开墙破洞”治理成效与启示

中关村街道在治理开墙打洞过程中,取得了较为突出的成效。本部分在总结分析治理成效的基础上,试图系统提炼概括中关村街道疏解非首都核心功能过程中相关措施凝练形成的经验与启示。

中关村街道在治理过程中,取得了较为突出的成效。截止 2016 年底,中关村街道先后对双榆树北路、青云北路、大钟寺北路、58 号院、中关村南一街、中关村南路、财经东路等周边开展了开墙破洞整治,取缔无照经营开墙破洞门店 310 余处,拆除开墙破洞违法建设 164 处,共 5323 平米,砌墙封门 83 处,疏解流动人员 1200 余人。2017 年上半年,中关村街道通过拆除违法建设、封堵开墙破洞、实施“留白增绿”等措施,整治开墙打洞 577 处,拆除违建 26725 平方米,新增绿化面积近 9000 平方米。中关村街道治理“开墙破洞”取得了较为突出的成果,被北京电视台、人民日报等多家媒体公开报道。

综合来看,中关村街道在治理“开墙破洞”专项工作过程中,形成的工作模式以及有益治理经验主要包括:

(一) 建立健全“党建+”的多部门协同治理机构

协同治理理论认为,要在开放系统中寻找有效治理结构的过程。协同治理理论就是有关在开放系统中有效治理结构形成的研究范式。从公共治理的领域来说,公共部门需要协调和调动各部门的力量,打破传统的部门利益藩篱,实现凝聚力量办大事的优势,实现跨部门工作的无缝链接。在治理“开墙破洞”的工作过程中,中关村街道以区域化党建工作为引领,充分发挥党工委的领导统筹作用和驻区各方力量的协同参与作用,形成事务共商、环境共治、成果共享的整体合力。街道党工委坚持把“两学一做”学习教育贯穿于整治工作全过程,注重发挥基层党组织和共产党员在群众动员、政策宣传、模范执法等方面的组织优势和模范作用,坚持学做结合,以学促做,以做践学。中关村街道成立的由街道党政主要领导任组长,街道副职领导任副组长,城管监督分中心、城管科、综治办、宣传部、城市运行服务中心、工商所、城管分队、食药所、派出所、交通队、房管三所等相关部门为成员单位的开墙破洞专项整治工作领导小组起到了有效的凝聚协同的作用。领导高度

重视专项治理工作，在治理过程中，形成领导牵头、各部门紧跟、层层落实的工作格局。在中关村街道治理开墙破洞的工作过程中，北京市工商局局长陈永、副局长况旭、区委常委、常务副区长孟景伟、区委常委、副区长龚宗元、副区长梁爽、区城管指挥中心、区城管执法监察局、工商海淀分局、区食药局、区市政市容委等主要负责同志以及区开墙破洞专项工作组都曾到中关村街道对我们的开墙破洞整治工作进行指导。中关村街道工委书记许云、武装部长周启君、办事处副主任罗军及街道相关科室、职能部门负责人多次深入一线现场检查和指挥梳理整治提升工作。

值得指出的是，除了领导层面协同的构建，在执行领域，中关村街道还形成了区域性联合执法机制，发挥大城管体系作用。在现有编制不增加的基础上，街道整合专业执法力量，成立了中关村地区综合执法管理中心，下设南、中、北三支联合执法队伍。联合执法机制的形成，有效解决了单一执法部门权责有限、执行力欠缺的问题。通过联合执法，从证照、规划、卫生、安全消防等多方面对开墙破洞门店开展综合整治，有效提高了工作效率。

（二）构建治理全过程的舆论引导与群众动员体系

媒体是党和政府与群众沟通的桥梁与纽带，习近平总书记利用新传播技术、新媒体平台通过网络和移动互联网与群众交流，使党的领导人与群众沟通方式得到创新，有效拉近了党的领导人与群众的距离，用实际行动践行了群众路线。在当前自媒体时代，舆论导向在影响人心和公共治理工作方面，发挥着越来越重要的作用。在治理“开墙破洞”过程中，利益考量固然是行政相对人行为动机的一个方面，且是重要方面，但是，他们也是人民群众的一员，并不是不讲理、顽固不化的人群，所以，在疏解整治促提升过程中如何进行有效地舆论引导和教育疏导就显得非常重要。

在专项治理工作中，留出充足的时间进行舆论引导，让广大人民群众理解政府的工作目标，让与执法工作直接相关的行政相对人理解政府的政策指向、价值目标，积极配合相关的治理工作，这是全过程舆论引导的重要价值。除了事前的工作宣传，事中的舆论监督，还应该加强事后的舆论关注，让专项治理工作善始善终、有条不紊地推进。

（三）探索建立健全治理长效工作机制

从长效机制的角度探讨中关村街道“开墙破洞”

治理工作成果如何保持，如何防止反弹，如何形成制度化的政策机制。针对治理过程中存在的主要难点，包括中关村街道人口密度大，流动人口多，治理后维持难；治理工作难以协调多方面利益诉求；监督、执法难度大等等。探讨未来时期中关村街道进一步推进“开墙破洞”治理长效工作机制的实践路径。主要从社会舆论形成机制建设、法律法规体系建设、社区街道服务建设等方面提出政策建议。注重改造前的社会动员工作，争取群众的支持，形成改造合力；完善相关法律法规建设，为治理工作的进一步推进提供强制力保障；注重“治”与“疏”的有机结合，对特殊困难群体给予相应的帮扶政策，并完善街道社区服务，补全服务短板，推进街道服务质量提升等。同时，要增强对“开墙破洞”治理工作的绩效考核，不仅要关注改造数量，更要考核社会影响，保证“质”与“量”的统一，加强内外部监督。

从未来而言，需要注意到疏非和治理“开墙破洞”工作的长期性，要在两个方面继续加强城市治理。一是从指标转向治本。要在明确首都城市规划、中关村街道发展规划等的基础上，形成长期的明确的可预期的城市管理目标，让各利益主体、行政相对人明确自身的行为定位，积极参与中关村街道、城市治理的所需要的、所积极鼓励支持的领域，从低端散乱的经营领域逐步腾退出来。目前，以开墙破洞整治为契机，顺势而上，响应北京市“疏解整治促提升”的号召，对不同区域、不同性质的违法建设、开墙破洞行为，采取不同的整治方式，治理效果明显。但是，如何避免反弹，如何让居家、乐业等多种目标良好地组合起来，还需要加强一系列辅助性的工作。

二是从运动式执法向长期依法执法转变。由于主客观等多种因素的制约，本轮“开墙破洞”治理专项工作不可避免地仍存在运动式行政的特征，这无可厚非，毕竟是时代发展的阶段性所决定的。但是，从长远来看，需要加强法制宣传、依法行政的力度，在违反城市规划的苗头初期，就要依法依规予以劝阻、制止或惩处，而不是等到问题积重难返时再采取暴风骤雨的雷霆手段。要让试图违规违法的商户或住户等明白，在依法行政的背景下，不要有侥幸心理、人情心理。善治首先需要法治的基础，是包括政府部门在内的各方行为主体各安其位的目标要求。

西北旺镇人大办公室

邓迎香支书将人大代表们领到麻怀村党员群众活动中心,讲述了“麻怀隧道”的由来,分享了将“狭窄隧道”凿成“小康大道”的喜悦。陈列室墙上,图文并茂的记录了“致富隧道”从无到有的过程。由于技术、资金和物资上的缺乏,打洞拓道工程曲折经历了十次动工,邓迎香就凭着一股韧性和倔劲,从凿洞的积极分子变成了拓改隧道的带头人,成为了当代“女愚公”。代表们从陈列在活动室里的无数奖牌奖杯和荣誉证书里,看到了一个女村官的传奇人生。随后,在村道德讲堂室,代表们观看了麻怀村民拓改隧道的纪录片,聆听了邓迎香带领大家拓改隧道过程中的点点滴滴,无不被其坚持不懈的精神所打动。

(三) 传承“天眼”精神

“创新驱动发展战略大力实施,创新型国家建设成果丰硕,天宫、蛟龙、天眼、悟空、墨子、大飞机等重大科技成果相继问世。”十九大报告提及的重大科技成果,中国天眼昂然在列。FAST即有“中国天眼”之称的500米口径球面射电望远镜,是具有中国自主知识产权、世界最大单口径、最灵敏的射电望远镜。由“天眼之父”——中国天文学家南仁东,于1994年提出构想,从预研到建成历时22年,2016年9月25日在贵州省黔南州平塘县落成。

南仁东,从清华大学电子工程系毕业后,在东北的一个无线电厂一干就是十年。改革开放后,他代表中国天文台的专家曾在外国著名大学当过客座教授,做过访问学者,还参加过十国大射电望远镜计划,曾得到美国、日本天文界的青睐,却在20世纪90年代中期毅然舍弃高薪,回国就任中国科学院北京天文台副台长。1994年7月,FAST工程概念提出。为了给项目选址,南仁东带着300多幅卫星遥感图,跋涉在中国西南的大山里,走过不少当地农民都觉得难走的路,先后对比了1000多个洼地,最终选定贵州省平塘县。

在去往FAST的路上,代表们认真的听取了平塘县克度镇天文小镇各项目建设、建筑设计理念、工程推进情况等相关内容介绍,详细了解了中国天文史、射电天文简史、天文科普知识、FAST建设历程及运行等内容。在“天眼”观景台上,代表们认真聆听了FAST项目情况介绍,详细了解500米球面射电望远

镜系统构成及运行原理,实地感受了这项工程建设的宏伟与震撼。

二、学习的经验

(一) 塘约道路的主要经验

塘约经验的精髓为巩固农村集体所有制和加强党支部的建设,发挥了优秀共产党员的先锋模范带头作用。改革以“三权”促“三变”,围绕“三权”+党建+扶贫+产业+金融的发展思路,探索实施“村社一体、合股经营”的发展模式。

一是改革农村产权制度,盘活各类资源资产。通过开展土地承包经营权、林权、集体土地所有权、集体建设用地使用权、房屋所有权、小型水利工程产权和农村集体财产权等“七权”确权工作,并公示确认,建立产权档案,颁发相关证件,明确了权利归属,稳定了土地承包关系。在此基础上,开展盘活资产工作:开展土地入股,通过经营将所获收益与村集体分享;按照土地承包权与经营权分离的原则,构建支农扶农信贷新模式,提供抵押贷款。

二是认真推进农业经营制度改革,实行“股份合作、集体经营”。塘约村成立了以党支部为引领、村集体所有的“金土地合作社”,村民以田、地、坡耕地入股合作社,实现户户入社、户户带股。成立了合作社的最高权力机构——成员大会,选举和罢免理事长、执行监事。建立了利润分红制度,土地收益由合作社、村集体、村民按照4:3:3的比例进行分成。建立“七统一”发展机制,全村实行资金统一核算、土地统一规划、村干部统一使用、财务村务统一核算、农产品统一销售、美丽乡村统一建设、红白喜事统一操办“七统一”。其中,设立红白理事会,是改革的一大亮点。同时,围绕农业供给侧结构性改革,大力发展现代山地特色高效农业,大力调整农业产业结构,建设了占地300多亩的农业产业园,育苗中心区、高科技展示区、采摘体验区和示范种植高产高效区,每年可产生近600万元的经济效益。加强产业风险防范,村集体从每年的利润分红中抽取20%作为村级金融担保基金,为土地承包经营权、林权和房屋所有权等抵押提供担保贷款。

三是改革村级治理制度,凝聚党群力量。村支两委是党和政府所有政策的出口、落脚点,也是一个村集体千户万户农家的主心骨。塘约村的成功经验,根

本在于有一个好的基层党组织。“党总支+党支部+党小组”的乡村治理结构，组织带领群众艰苦创业、抱团发展；村民小组、村民调解委员会、村民代表大会“三级调解”制度，有效化解各类村民纷争；党总支定期交流沟通、解决村民热点难点问题，党小组负责收集群众意见，将党的声音和力量传递至农户，打通了联系服务群众的最后一米；党组织的“三会一课”不只是进行理论知识的学习，而是切切实实的解决乡村建设中遇到的各种问题和难题，党建工作、群众工作完完整整的融入到经济工作、企业管理、市场开拓中。通过村支两委的工作，真正做到公平、公正，实现取信于民，最终把人民群众动员起来、组织起来、激励起来，重塑了农村的社会秩序。

（二）麻怀干劲的主要经验

当代“女愚公”的邓迎香，她在脱贫攻坚战中身体力行，带领当地各族群众凿通隧道，兴办农村专业合作社，反贫困、奔小康，凝聚成了“勇于挑战，锲而不舍，迸发干劲，建设家园”的“麻怀干劲”。这是一种敢于挑战、锲而不舍、实干苦干的精神，是麻怀支部带领群众脱贫致富奔小康所孕育出的一种永存力量。

邓迎香于1972年9月生于罗甸县董当乡高峰村，小学文化，2008年7月加入中国共产党。1990年嫁到麻怀村，从此麻怀村便成为她的家。1990年的麻怀村村民还用传统的煤油灯照明，俗话说“靠山吃山”，可麻怀村的石头太多、太硬，少有的几块土地只集中在山间腹地，大山挡住了人们的脚步。

1999年农村电网改造，她向村主任李德龙提出挖隧道的设想，经实地踩点，他们意外发现“广山坡”半山腰上有一个长40多米溶洞，溶洞北端刚好连接着麻怀村。经过与村民协商，大家一致同意以溶洞为突破口，挖一条通往麻怀村的隧道。经过两年多的努力隧道基本打通，虽然最窄处只能过人，无法通行交通工具，但已足够把电杆抬进村，2001年麻怀村终于可以用上电了。

“要致富先修路”，邓迎香深知只有把路修通了，村子的发展才有希望，变化才能实现。她决定发动村子里的群众一起拓宽这条通往外界道路。她争取到了村两委的支持，村民也积极响应了起来，数月之后，麻怀村27户村民都相继参与到拓宽道路的建设中来。

为了解决拓宽隧道的资金问题，邓迎香到县里找相关部门帮助。通过她的努力，共得到县直部门、社会各界以及家乡亲人的资金支持7万多元，水泥物资80余吨。

2011年8月15日，216米的麻怀村隧道顺利通车。通车不久，罗甸县委县政府又派出交通部门对隧道进行了加固处理，使得隧道成为麻怀联结外界的快捷通道。2012年，邓迎香又带领群众将从册山公路接麻怀村委的公路全部硬化成了水泥路，使村里的公路变得更加平整和安全。

2014年5月，邓迎香当选麻怀村村委会主任。为进一步改变麻怀村贫穷落后的面貌，邓迎香一方面开始四处考察，寻找能够落户麻怀村的项目，另一方面她给在外打工的年轻人打去电话，希望他们返乡创业，成功办起了麻怀村第一个种植专业合作社。同时，为让更多没有资金的群众脱贫致富，邓迎香又鼓励村民将自己的土地流转给合作社。村民不仅能拿流转金，还可以到合作社打工赚钱，全村的群众都被调动了起来。

2016年底，邓迎香被推选为支部书记。如今的麻怀村，落实了农村改厕项目，修建了通村公路，村民用上了农用车、面包车甚至开上了轿车，80%以上的村民住上了新房，全村群众坚定地走在同步小康建设的道路上。

（三）“天眼”的主要经验

“天眼”是世界上口径最大的单口径射电望远镜，与号称“地面最大的机器”的德国波恩100米望远镜相比，灵敏度提高约10倍，与排在阿波罗登月之前、被评为人类20世纪十大工程之首的美国Arecibo 300米望远镜相比，其综合性能提高约10倍，将在未来20~30年保持世界一流设备的地位。“中国天眼”标志着我国在科学前沿实现了重大原创性突破。

2017年10月，“天眼”发现了2颗新脉冲星，也是中国射电望远镜首次发现脉冲星。这不仅是我国最重大的科技创新成果，也彰显我国大国治理的自信与现代化能力的极大提升。

“天眼”项目自1995年11月成立推进委员会，到2016年9月落成启用并开始接收来自宇宙深处的电磁波为止，历经22年。22年的建设历程，我国决

策者和建设者们经历了发达国家先参与后退出困境、巨额资金的压力、选址的艰辛、人才的匮乏、自然和生活条件的艰苦等等一系列重大挑战，但是正是基于大国体制、自力更生，并借“集中力量办大事”的制度优势和上下同心协力的合作精神，克服了重重困难和阻力，独立自主完成了这一具有划时代意义的重大工程。从这个意义上说，不仅是科技创新的成就，也是我国道路自信、制度自信的最好注释。

“天眼”也是我国科技扶贫，精准脱贫的示范与标杆，项目落户我国欠发达地区的贵州省黔南布依族苗族自治州平塘县克度镇，组织当地村民扶贫搬迁到更好的地方，并在当地建起了天文小镇，发展科技旅游业。项目的投入运行后，引来全国各地乃至世界各地的旅游者和天文爱好者，进而让大山深处热闹非凡、焕发了勃勃生机。这带动了旅游、增加了村民就业、提高村民收入，也实现了精准脱贫。

三、学习的启示

在贵州省学习的5天中，代表们一路走、一路看、一路听、一路想，对贵州省的发展建设留下了深刻印象，也对做好我镇工作有了新的思考。

此次学习的内容丰富，各具特色，既有经济发展的内容，又有社会发展的内容，既有贵州全省面上的发展战略，又有地方各自依据区域环境创新发展地方特色的具体做法。从总体上看，贵州省近几年来，在扶贫、旅游产业、基础设施建设、新农村建设等方面已经迈出了实质性的步伐。尽管5天的学习时间不长，但代表们开阔了眼界，交流了经验，加强了了解，增进了感情，感到收获很大，对未来工作的启示，有以下几点：

（一）突出党建引领，夯实基层基础

突出党建引领，可以切实提升了基层党组织的战斗力和执行力。塘约改革能够步入成功，其根本原因是有一个一心为众、一心为公的好班子，在这个班子带领下，党建工作没有碎片化，而是网格化、职业化、信息化。塘约村的干部虽身处最基层，却以实际行动履行了作为干部应有的担当。

塘约村的成功经验表明，党的领导是建设社会主义新农村的根本保证，以党组织为核心的农村基层党组织是建设社会主义新农村的基础和关键，建设社会主义新农村必须发挥好村党支部的战斗堡垒作用。因此，

我镇建设社会主义新农村，必须把加强党的基层组织建设放在首位，严格落实农村基层党建工作责任制，全面规范农村基层党组织生活，持续整顿软弱涣散党组织，推进党的基层组织建设全面进步全面过硬。

（二）强化精神引领，注入攻坚动力

精神领域、思想层次的改造作用是对个体最深刻、最根本的塑造，可以实现个体情感寄托等精神价值与改造客观物质世界、创造物质财富的统一，重塑并强化个体社会责任感和集体荣辱意识，培养个体认真负责、严谨求实的工作作风和工作态度。

西北旺镇在实施乡村振兴战略，做好“三农”工作的同时，要认真学习忘我奉献的情操、苦干实干加油干的精神，进一步激发决战脱贫攻坚、决胜同步全面小康的强大动力，要强化宣传教育，激励全镇干部群众撸起袖子加油干，携手续写西北旺镇发展新篇章。

（三）创新发展模式，找准目标定位

贵州省快速发展的经验，是要倾力制定一个改革的好方子，塘约村和天文小镇的成功，就是创新发展模式的体现。

塘约道路的实质是把群众组织起来，走联合生产、共同富裕的发展道路，落后的制度阻碍了农村的发展，只有改变制度，由散到合，由私到公，才能迅速推进农村的大发展、大进步，才能让农民群众尽快过上共同富裕的幸福生活，这是制度上的创新。依托全世界最大的射电望远镜，平塘县克度镇变身“天文小镇”，正在把曾经普通的小镇打造成“观天探地、世界唯一”的天文学旅游目的地，天文小镇的文化园的建设，都是围绕大射电，无论是酒店、游客服务中心、观景台还是天文体验馆，这些都是按照有科技元素和天文元素的要求来做的，整个镇的规划都朝着天文小镇的发展方向来定位，这不仅带动了当地周边的经济发展，也让克度镇村民的生活发生了翻天覆地的变化，这是产业结构上的创新。创新驱动发展，但不能一味照搬照抄、简单复制。各地情况不同，很难“放之四海而皆准”，要鼓励各区域结合实际，大胆探索，实现差异化、多元化发展。

此次贵州之行，收获颇丰，西北旺镇人大代表将认真总结在贵州学习到的宝贵经验，并通过宣传、实践等方式，积极促进地区发展和民生改善，为地区工作建言献策、为最美西北旺建设添砖加瓦！

聚焦决胜“基本解决执行难” 区法院创新举措频出

陈 晨 董艳雪

决胜“基本解决执行难”，是今年全国法院的一项重点工作。海淀区人民法院坚决贯彻落实上级指示精神，聚焦主业、精准发力，推出了一系列创新举措，不断提升执行工作效能，破解执行难困局。

成立“基本解决执行难”支援团队

2018年3月，区法院吹响“基本解决执行难”决战冲锋的号角，首先从人力资源上全面支持执行工作，协调调配全院各部门20名干警至执行部门，并将34名新入职大学生全部配备至执行支援岗位，坚决如期打赢执行攻坚战。

一、集全院之力，科学调配人力资源配齐执行力量。从立案、审判、警队、综合行政部门等全院各部门抽调20名干警充实到执行部门。人员类别涉及员额法官、法官助理、书记员；业务特长涉及案件审判、档案归档、电脑操作等。充分发挥不同人员特长，推动形成执行攻坚集体优势，探索构建各取所长、良性互助的支援工作机制。

二、成立决胜“基本解决执行难”支援团队临时党支部，充分发挥党建龙头作用。支援团队存在时间较短，工作周期有限。为了统一思想、提高站位，让新建团队在最短时间内形成凝聚力、战斗力，区法院机关党委决定成立决胜“基本解决执行难”支

援团队临时党支部，临时党支部设党支部书记、副书记各一名，主管支援团队工作；设组织委员一名，负责支援团队廉政及纪律工作；设宣传委员一名，负责思想引领与政治建设工作；设青年委员一名，负责指导协调团员，推动形成“党员带团员、团员带队员”的支援团队工作机制，充分发挥党建龙头作用。

三、高度重视执行理论与宣传工作，打好决胜阶段“舆论战”。从研究室、新闻办各抽调1名干警全力配合执行局完成决胜期间的材料写作、新闻宣传任务。研究室、新闻办分别制定工作方案，有序开展执行理论与执行宣传工作，多渠道、多层次、有组织地研究执行工作出现的问题，宣传执行工作取得的成效，定期通报基本解决执行难的阶段性成果，推动改善执行工作的舆论环境。

四、制定人员管理与工作评查方案，切实抓好支援工作落实。为了防止支援团队出现“摆样子、走过场”的情况，执行局科学制定人员管理与工作评查方案，合理组织方案实施，真查严查，严抓支援工作落实。一是分解部署支援工作。执行局根据工作进度，科学制定支援团队每人每周40件的支援工作任务数，确保支援工作任务落实到人；二是定期组织业务交流与业务培训。结合支援工作所出现的问题，系统学习、集中解决，确保工作中做到“问题及时发现、困难

有人解决、漏洞迅速弥补”，促进支援工作顺利开展；三是精细化管理支援工作进度。支援团队制作“工作进度复核表”，每周安排固定人员进行任务核查督导，以公开透明、全程留痕的方式核实、检查支援团队工作情况，激发工作活力，提高工作效率；四是增加考核机制。按照区法院党组安排，支援团队所有成员在“基本解决执行难”期间的表现将纳入本人年终考核，表现优异者予以表彰，被退回者将记为不合格，以奖罚分明的制度充分调动支援团队工作积极性。

五、注重解决执行工作中的突出问题，促进审执工作的良性互动。为充分发挥支援作用，建立执行长效工作机制，支援团队积极参加执行法官会议，畅通执行局与派出庭室的沟通协调与反馈渠道。通过执行支援丰富认识、加深理解，将执行援军打造成为审执工作的主力军，让队伍在流动中得到锻炼，在锻炼中提升能力。如刑庭支援法官就拒执罪移送开展系列座谈，统一认识差异、明确裁判标准；民庭支援法官则根据执行难点反思民事裁判的可执行性，加深对执行工作的理解和认同。通过工作共享机制，支援团队将支援工作中发现的执行难点、提高执行质效的工作思路及时反馈给执行局，促进审执工作的良性互动。

在全国率先推出执行财产处置“云拍模式”

为了提升执行网拍率和财产变现率，解决查扣财产处置周期长、管理不规范的问题，区法院联合京东平台，在全国率先推出执行财产处置“云拍模式”。云拍模式是指法官做出动产、车辆扣押决定后，直接交付京东方面，由京东云仓库统一管理；申请执行人可自主选择五大互联网拍卖平台公开拍卖，成交后由京东直接交付被执行财产。与传统的网络拍卖模式相比，云拍模式具有以下优势：

一、充分利用京东云仓储在标准化物流管理的专业优势，有效提高动产处置效率。云拍模式打破传统评估拍卖模式场地、管理人员的限制，利用京东云仓储在标准化物流管理的专业优势，将法官依法扣押的财产直接交由京东物流提取并就近存储于京东仓

库，解决了动产“扣押盘点难”“异地执行难”“运输风险大”等问题，在提高执行效率、节约司法资源等方面效果显著。例如区法院近期的一起赴云南边境执行的案件中，利用云拍模式调动京东在当地的仓储物流力量，仅用48小时顺利完成对2000余件各式玉器及玉石原料的盘点、登记、打包及装车工作，完成了以往法院需要一周甚至更长时间才能完成的工作，有效提高动产处置效率。

二、改善网拍“重不动产拍卖、轻动产处置”现状，降低动产处置难度。大型动产具有“财产价值小、搬运保管难度高、处置耗时长”的特点，法官执行积极性不高。云拍模式利用京东云仓储优势，在法官做出查扣决定后，查扣财产即由京东物流接手，以京东自营商品的操作标准存储于京东云仓，网拍成交后通过京东物流体系完成实物交付。云拍模式助力法官从运输、仓储等事务性工作中解放出来，法官只需远端下达程序指令操作即可完成高度自动化、自主化的处置流程，有效提高了法官扣押、拍卖动产的积极性。例如近期执结的一起涉案主体百余人的劳动争议案件中，区法院利用云拍模式在2小时内顺利完成34台网络服务器、3台喷墨打印机、1台以太网交换机的搬运及仓储工作，解决了以往查扣大型动产搬运保管难度高的问题，大大降低了动产处置难度。

三、规范流程、全程留痕，有效防控执行廉政风险。云拍模式下，执行法官只负责做出查扣决定，而不直接保管被执行人财产，执行指挥办公室负责评估、拍卖一体化操作，由此形成案件处理与财产处置两大执行核心工作相互监督相互配合的工作模式，有效降低执行廉政风险。此外，借助京东信息化管理模式，对查扣财产实现公开透明、全程留痕的实时监控。以车辆处置为例，入库云仓的车辆采用24小时视频监控，车辆保养维修、配合评估、预展看样等关键节点通过京东WMS系统第一时间予以记载和传输，有效避免传统模式下查控财产“底数不清”“疏于维护”“贬值严重”的弊端。

（作者单位系区人民法院）

传销也搭“互联网金融”快车 打击“虚拟货币”网络传销亟待提速

王 硕 梅 玥

近期，海淀区人民检察院审查了一起通过销售虚拟货币进行非法传销的犯罪案件。经审查认定，该案中传销组织“五化联盟”通过社交网络发展会员推销虚拟货币“五行币”，并对会员收取会费进行传销活动。该组织共发展会员 20 余万人次，涉案金额 5.2 亿元人民币。此类案件系新型网络传销犯罪，与传统传销相比，呈现出许多新特点和新问题，应当引起高度重视。

一、案件特点

（一）传销组织炒作“虚拟货币”概念，假借国家旗号包装传销行为。本案中传销组织“五化联盟”利用“虚拟货币”在中国金融市场价格暴涨情况和受害者想“一夜暴富”的心理，炒作“虚拟货币”概念，宣称“五行币”是“比特币升级版”、要将其打造成为世界第一虚拟货币，升值空间巨大。传销组织“五化联盟”还打着“国家慈善公益工程”的旗号，对外宣传拯救难民，拯救民族互联网，成就更多平凡人，售卖“五行币”是国家行为，组织头目是是国家任命的，让受害者认为非法传销行为是“国家行为”，更具有欺骗性。

（二）传销参与方式便捷、受害者数量大且传销手段隐蔽性高。传销组织“五化联盟”首先通过社交网络宣传传销产品“五行币”，然后使用网站

注册或者微信好友发送邀请码注册的方式发展下线，最后通过支付宝或微信支付的方式来收取会费。这种网络传销的参与方式便捷，发展下线速度快且受害者数量多，范围广。该案中上线和下线无需见面，同一层级也相互不了解，发展下线过程和支付会费都通过网络，网络犯罪记录易被清除，具有隐蔽性。

（三）传销产品为网络虚拟理财产品，会费和奖金形式繁多。该案中网络传销产品从以往的商品营销、资源开发、保健养生等“实体经济”领域转向了“网络虚拟经济”领域，传销产品为网络虚拟货币“五行币”。该案中会费和奖金形式也纷繁复杂，会员缴纳的会费和奖金以电子币（用于提现）、报单币（用于会员注册）、云币（用于转换公司股权）等形式体现在会员账号中，种类繁多，更具迷惑性和欺骗性。

（四）涉案人员多、金额巨大，境内与境外相勾结，侦破难，追回损失难。该案中传销组织“五化联盟”通过发行虚拟货币“五行币”发展会员 20 余万次，涉案金额 5.2 亿元。被害人人数众多，分布范围广，经济条件一般，挽回经济损失的意愿强烈。且该传销组织网站和服务器均在境外设立，传销组织头目也多逃窜至境外遥控指挥，境外追踪取证难，侦破难度大。

二、反映问题

（一）普通群众对国家互联网金融政策和“虚

拟货币”概念缺乏了解，防范意识和维权意识淡薄。虽然“虚拟货币”作为一个新兴互联网金融概念，发展前景光明，但是目前“虚拟货币”在中国还处于一个灰色地带。央行曾就“虚拟货币”发布了风险提示强调：我国尚未发行虚拟货币，也未授权任何机构公司发行，也无推广团队，目前市场上的“虚拟货币”均为非法定的虚拟货币。本案中被害人目前“虚拟货币”金融政策和概念缺乏了解，不具有分辨能力，防范意识淡薄。被害人王某发现受骗后出于“面子”考虑放弃了维权，一定程度上放纵了传销组织传播。

（二）对于网络上“涉传”信息、“涉传”网站和社交软件缺乏监控。“虚拟货币”网络传销不同于传统传销，线下集会活动少，传销活动主要依托于网络。通过网站、社交媒体、社交软件宣传传销产品，发展传销下线。但是，目前对传销的监控还主要集中在线下活动，对网络论坛、公众号上“涉传”的敏感信息和可疑网络传销网站缺少监控，对聊天中出现的可疑信息和在线可疑支付记录也缺少监控，导致很难发现新兴网络传销犯罪和掌握网络传销组织内的最新动态。本案中传销组织“五化联盟”在微信群中散布“五行币”的非法传销信息，通过微信聊天进行洗脑，发展下线，通过微信在线支付或者网上银行转账支付会费，极少现金见面交易。

（三）侦查过程中取证难。对于网络传销的电子取证主要存在三个难点，一是电子证据获取难，网络传销同传统传销最大的区别就是载体变为网络，网络上的活动痕迹都是电子数据，犯罪分子一旦发现自己被“监控”就会及时关闭网站，删除交易记录和聊天记录，毁灭电子证据。二是电子证据认定难，例如本案中犯罪嫌疑人称其在传销网站中的账号被盗，不是其本人操作，发展下线不是其本人行为。对于网络虚拟账号和本人的同一认定存在困难。三是网络传销跨地域范围广，搜集证据时需要搜集所有被害人的材料，被害人分布范围广，区域协作机制缺失，跨区域搜集证据难度大。

三、对策建议

（一）建立网上“打传”工作平台。建立网上打传工作平台既可以宣传国家最新互联网金融政策，

公布剖析网络传销经典案例，预警新型网络传销，增强群众的防范意识；又可以接受群众对网络传销案件咨询和举报，及时发现，及时处置，减少群众损失。

（二）创新网络监管模式。创新网络监管模式，利用网络大数据技术，逐步建立网络传销敏感词组库，对于出现敏感词组的网站和社交平台、群聊要自动锁定，加强监控，加强对其中可疑信息分析，固定其犯罪证据，及时处置，防止进一步扩大。

（三）坚持情报主导侦查和电子取证并举。公安机关应增强网络传销案件的情报搜集力度，加强包括网站服务器IP地址、服务器所在位置、网站会员注册信息、会费网络交易记录等线上情报获取，及时将获取电子数据通过刻录成光盘或书面材料固定为电子证据格式。加强传销组织层级机构，传销组织头目信息，传销组织主要活动范围线下情报获取。

（四）建立多部门联动机制，形成“三位一体”联合作战体系，并积极与民间“打传”组织合作，实现社会共治。电信网络运营商发现网络“涉传”信息及时屏蔽，公安网安部门和金融机构及时追踪网络传销组织活动和资金流动轨迹，公安和工商及时查处，追回损失，形成“屏蔽”“追踪”“查处”三位一体联合作战体系。同时执法办案部门也要加强区域间执法合作，积极开展工作交流和合作。执法部门也要积极同民间打传组织合作，鼓励支持引导民间“打传”组织协助打击网络传销，宣传防范知识，群防群治，实现社会共治。

（作者单位系区人民检察院）



坚持“三抓三促” 凝聚人心力量 切实发挥人大机关党组织的战斗堡垒作用

唐 会

区人大常委会机关党总支下设第一、第二、第三和老干部共四个党支部，共有 106 名党员。

2017 年，区人大常委会机关党总支以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的十九大精神，在区人大常委会党组和区直机关工委的领导下，坚持“三抓三促”，进一步凝聚人心和力量，切实发挥党组织的战斗堡垒作用，为常委会各项工作的顺利开展提供了坚实思想和组织保障。

一、抓思想建党，促意识提升

党总支把政治建设摆在首位，坚决贯彻执行党的路线方针政策，团结带领机关全体党员牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。一是积极推进“两学一做”学习教育常态化制度化，引导机关党员干部读习近平治国理政新理念新思想新战略等原著、原文，全年组织各种学习 20 余次。二是围绕“两贯彻一落实”总体要求，认真学习习近平总书记两次视察北京的重要讲话；围绕落实北京市总规，专题听取和审议区政府关于中关村科学城建设等情况的报告。三是在机关掀起学习宣传贯彻党的十九大精神的热潮，研究制定详细的学习方案，认真落实党组书记、党总支书记宣讲十九大精神要求，组织开展专题学习研讨和专题辅导讲座。四是丰富学习方法和载体，以活动强化党组织凝聚力，组织参观抗日战争纪念馆等红色教育基地，赴怀柔区渤海镇北沟村先进党支部等学习先进典型，组织开展丰富的党日活动。五是注重发挥宣传阵地作用，积极运用新媒体，创办“海淀人大”微信公众号，改版“海淀人大”门户网站，专门设置机关党建版块，受到代表和社会广泛关注。注重发挥传统宣传模式优势，固定每季度制作党建活动展板，很好地展示了区人大常委会党建工作成果。

二、抓组织建党，促党内民主

一是狠抓责任落实，积极争取党组对机关党建工

作更大的重视和支持，全年党组召开的 29 次会议中，有 11 次会议研究讨论了党建工作方面的 13 个议题，20 次会议研究讨论了“三重一大”方面的 32 个议题。二是严肃党内政治生活，不断使“三会一课”、双重组织生活会、民主评议党员等党内政治生活制度更加健全、执行更加严格，定期召开总支会、支委会、党员大会，各支部下设党小组，以各办公室为单位，定期召开党小组会议；先后召开支部处级领导干部民主生活会和全体党员参加的组织生活会，认真开展批评与自我批评，让“咬耳扯袖”成为常态；常委会党组成员带头落实领导干部双重组织生活制度，积极参加各支部组织的各项学习活动。三是做好党总支和支部换届工作，严格工作流程和纪律，配全配强党组织人员队伍，党总支专设学习委员，总支和各支部均设立了专职纪检委员，相继召开了新一届总支会、支部支委会，积极组织参加基层党组织书记集中轮训，严格规范填写《党支部工作手册》和《党员手册》，各支部不断加强对党员的日常管理以及发展党员工作。

三、抓制度治党，促风清气正

一是推动机关作风建设。以在机关开展“作风建设年”活动为契机，有效发挥党总支的思想引导、组织协调和服务指导作用，督促指导机关编制了《机关内部控制手册》，补充修订《机关规章制度汇编》，完善信息公开、“三重一大”实施细则、考勤考核管理等 13 项制度，严肃财经纪律，堵塞制度漏洞，从严格日常管理中提高精气神和战斗力，有效提高了机关工作效能。二是深入推进党风廉政建设，层层签订责任书，切实把党风廉政建设责任制落到实处；开展“为官不为”、“为官乱为”问题专项治理，着重对政治站位不够高、监督力度需加大等 6 项问题进行专项治理，共自查出问题 45 个，制定了 87 条整改措施，并认真进行整改，推动形成人大机关依法作为、敢于作为、善于作为的良好风貌。

（作者系区人大常委会研究室副主任）

中国共产党人的时代观

徐 涛

正确认识和把握时代问题是党制定路线、方针、政策的重要依据。习近平总书记在党的十九大报告中指出：“经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”中国特色社会主义进入新时代，对于我们国家和民族，对于世界社会主义和人类社会的发展都具有重要意义。在不同的话语体系中，“时代”这一概念往往呈现出不同的理论内涵。正确理解中国共产党人的时代观在不同话语中的意义指向，有助于更好地认清我国当下的历史方位，有助于更好地学习和贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想。

与时俱进的时代观

时代观指的是人们对时代总的观点和看法，是反映时代发展总趋势和逻辑演进规律的根本观点。作为世界观的一个方面，时代观体现了主体对时代的一种主观心理表达，代表着主体的思想观念和价值倾向性。同时，时代反映了一定社会在特定阶段的基本特征，具有空间和时间的二重性。因此，处于社会不同发展空间或者不同发展阶段的人们，往往拥有不一样的时代观。

随着时代的发展变化，人们的时代观也在与时俱进、不断更新，在新的历史发展阶段往往会形成新的时代观念。在党的十九大报告中，习近平总书记用“三个意味着”来阐释中国特色社会主义进入新时代。“三个意味着”是对我国历史发展新方位最深刻、最确切的理论总结，也是中国共产党人时代观的最新表达。

三个维度对应三种时代话语

话语是时代的反映，同时又推动着时代的发展和

进步。根据历史唯物主义观点，人是社会历史的主体，“历史不过是追求着自己的目的的人的活动而已”。一方面，话语产生于某个历史时代，是历史阶段性特征的概况和总结。另一方面，话语是某个历史时期“现实的人”的话语，它产生于活生生的社会现实，是一种现实的、实践性的历史观念。同时，作为正确实践经验总结和科学理论的话语，还推动着人类历史的发展进步。

中国共产党人的时代观包含三个维度，一是中国维度，体现的是中华民族复兴的新前景；二是社会主义维度，体现的是科学社会主义在中国的新发展；三是人类维度，体现的是中国经验对人类社会的新贡献。三个维度对应三种时代话语，即“民族复兴”的时代话语、“社会主义新发展”的时代话语和“中国经验”的时代话语。

作为“民族复兴”的时代话语。习近平总书记指出：“中国特色社会主义进入新时代，意味着近代以来久经磨难的中华民族迎来了从站起来、富起来到强起来的伟大飞跃。”1949年中华人民共和国的成立，代表着中华民族“站了起来”，开始了独立自主建设社会主义的新时期。1978年党的十一届三中全会以后，代表着中华民族“富了起来”，人民逐渐由解决温饱进入了小康时代。党的十八大以后，中国真正步入“强起来”的伟大时代，无论是国家硬实力、软实力，还是民族自信心，都在中国不断走近世界舞台中央的过程中得到了强化和提升。今天，我们比历史上任何时期都更接近中华民族伟大复兴的目标。随着第一个百年奋斗目标的即将完成，我们也更有信心实现建成社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标。顺利完成“两个一百年”奋斗目标，能够为实现中华民

族伟大复兴的中国梦奠定坚实牢靠的基础。

作为“社会主义新发展”的时代话语。在国际社会主义运动处于低潮的今天，中国依旧高举中国特色社会主义伟大旗帜，并取得了举世瞩目的发展成就，这无疑为科学社会主义在当今世界的发展注入了强大活力与动力，使科学社会主义在 21 世纪的中国保持着鲜活的生命力。

如果从托马斯·莫尔的空想社会主义代表作《乌托邦》发表的 1516 年算起，社会主义在人类社会已经存在 500 多年了。社会主义的发展历程，充满了曲折与沧桑。马克思恩格斯通过对德国古典哲学、法国的空想社会主义以及英国的古典政治经济学的批判性吸收，形成了科学社会主义思想。十月革命之后，建立起世界上第一个社会主义国家，使科学社会主义从理论变为现实，为其他国家开辟了可供借鉴的社会主义发展道路与发展模式。新中国成立后，社会主义制度在中国建立，并由此开启了建设社会主义的新征程。党的十一届三中全会以后，我们党领导人民开创了中国特色社会主义，有效地突破了苏联模式的局限与弊端，使社会主义更加符合中国实际，开辟了社会主义在中国发展的新时期。

党的十八大以来，中国共产党在前人的基础上继续实践和探索中国特色社会主义，进一步深化了对中国特色社会主义的认识，迎来了科学社会主义在中国发展的新时代。在世界社会主义发展史上，中国特色

社会主义构成了当今中国乃至世界新的时代话语，为科学社会主义的完善和发展提供了坚实的理论支撑。

作为“中国经验”的时代话语。中国特色社会主义进入新时代，不仅仅意味着中国自身的某种改变，而且还意味着中国为世界带来的巨大影响与变化。中国共产党是为中国人民谋幸福的政党，也是为人类进步事业而奋斗的政党。中国自古以来就存在着“穷则独善其身，达则兼济天下”的信条，友善、开放、包容是中华民族的优良传统，也体现了中华民族豁达开朗的民族性格。中国在社会主义现代化建设中取得的经验和成就，能够为那些落后国家和地区提供中国经验、中国方案和中国智慧，这种中国经验主要体现在中国特色社会主义道路、理论、制度和文化之中。

中国经验更加强调理论的适用性和包容性。任何理论只有结合自身实际情况加以选择和运用，才能在实践中起到良好效果。“鞋子合不合适，只有脚知道”，如果只是一味照搬教条，而不结合自身实际情况加以甄别和选择，往往会适得其反，达不到想要的结果。一方面，中国不会将自身的道路和模式强加给任何别的国家，每个国家都有自主选择自身发展道路的自由和权利，互相尊重和包容是中国特色社会主义的内在要求。另一方面，中国基于自身的成功经验，着力打造人类命运共同体，为解决人类重大问题提供中国方案，贡献中国智慧，努力发挥中国经验的重要作用。

（本刊摘自《学习时报》2018 年 6 月 20 日第 A2 版）

《海淀人大》投稿须知

- 1、全文一般不超过 3000 字，先寄 A4 打印稿，待接到采稿通知后，再传电子文档；
- 2、稿件内容以人大工作为主，文体不限，议论文、散文、杂文、诗歌均可；
- 3、来稿请注明题目、作者姓名、身份和详细地址；
- 4、最好随文附上与稿件内容相关的照片或图片。

来稿请寄：海淀区长春桥路 17 号海淀区人大常委会研究室

邮编：100089

电 话：82510126（吴向荣）

传真：82510124

电子信箱：hdrdxx@163.com

中华优秀传统文化的当代价值

史焕翔

中华文明是世界古文明中唯一没有中断、传承至今的伟大文明，中华民族五千年文明历史孕育出中华优秀传统文化，是中华民族最深沉的精神追求。站在新的历史起点，深入挖掘根植于中华民族基因中的优秀文化特质，对其进行创造性转化、创新性发展，更好地同中国当代文化相融通，展示中华优秀传统文化的当代价值，是实现中华民族伟大复兴的必然要求。

一、中华优秀传统文化为马克思主义中国化提供文化沃土

马克思主义是科学、系统的思想体系。从马克思主义思想来源看，它生长于西方文化土壤中，如何将这样一种“外来文化”融入中国的革命、建设、改革实践中是非常重要的时代课题。马克思主义中国化的过程是马克思主义理论与中国传统文化从相遇结合到融通发展的过程，中国传统文化为其提供了精神底蕴，汲取传统文化的优秀基因与马克思主义理论融合贯通、相互契合、共同发展。

习近平总书记强调：“在带领中国人民进行革命、建设、改革的长期历史实践中，中国共产党人始终是中国优秀传统文化的忠实继承者和弘扬者，从孔夫子到孙中山，我们都注意汲取其中积极的养分。”离开了中国传统文化，中国特色、中国气派和中国风格就无从谈起。毛泽东注重用中国传统文化中的命题解读马克思主义，深入浅出地说明问题，他创造性地用“实事求是”来阐释辩证唯物主义认识论；将“民惟邦本”“民为贵，社稷次之，君为轻”等中国传统文化中的民本思想升华为“群众路线”思想；用“知行观”生动阐述认识与实践的关系，近年来，我们党提出的“全面建成小康社会”的奋斗目标，吸收借鉴传统文化中“小康”思想的精华，结合中国实际国情体现了对传统文化的继承与超越；

“和平统一、一国两制”的伟大构想是对中国特有的“和合”思维的当代阐发；“依法治国，以德治国”的理念将传统法治思想和德治思想进行现代性转化；科学发展观秉承了“天人合一”的传统文化基因。习近平新时代中国特色社会主义思想深刻阐释了马克思主义中国化的文化内涵，其治国理政思想是对中国传统治国安邦、修齐治平思想的超越与转化；“人类命运共同体”理念是对“天下为公”、“世界大同”、“仁者爱人”思想的创新性发展。

一种文化的活力不是抛弃传统，而是在何种程度上吸收传统、再铸传统。在马克思主义理论指导下发展的中国传统文化，与当代文化不断融合创新，其合理的文化内核逐渐积淀为中华民族最深沉的精神追求和价值指引。马克思主义中国化是一个动态的、不断创新的历史进程，中国传统文化为其发展提供不竭动力和思想源泉，不断推进理论创新、制度创新、文化创新。

二、中华优秀传统文化为社会主义市场经济发展提供价值导向

我们正处在一个大发展、大变革、大调整时期，内化于中国人精神世界、外化于中国人行为方式的传统价值观念和道德标准，在急速转型的经济关系中发生嬗变，在价值领域呈现多元化趋势，在道德领域呈现混乱迷茫态势，如何构建促进社会主义市场经济发展，有利于现代化经济体系建设的价值导向成为我们亟待解决的问题。中国传统文化可以说是伦理型文化，文化观念与价值观念、社会规范紧密相连，汲取其中优秀文化基因为社会主义市场经济的健康有序发展提供价值导向。

中国传统文化蕴含的义利观有助于遏制市场经济条件下的拜金主义，端正追求物质利益的态度，

在一定程度上消解私利化倾向。在义利关系上,传统儒家倡导“先义后利”“见利思义”“义然后取”“不义而富且贵,于我如浮云”“君子喻于义、小人喻于利”的价值取向。传统宗法社会,义利观根植于小农经济形态土壤中,在某种程度上体现出“重义轻利”、“以义抑利”的倾向,没有充分尊重个人正当利益,带有一定的历史局限性,但其中不乏合理要素。市场经济的主体是“理性经济人”,追求个人利益最大化是市场经济的目标,对个人利益的过度追求不免滋生一些唯利是图、损公肥私的现象。以社会主义市场经济精神为指导,挖掘中国传统义利观中的合理要素,在充分尊重个人正当利益的同时,主张义利统一,有利于规导市场经济条件下的私利化倾向,有利于构建一个和谐、文明的社会主义市场经济秩序。

诚实守信的价值观有助于加强市场主体的道德修养,培育良性的市场经济契约精神。市场经济实质上是一种“契约经济”“信用经济”,它与诚实守信的价值观存在天然的联系,传统文化强调“仁义礼智信”,强调“君子养心莫善于诚,致诚则无它事矣。”“信”既是持家、兴业的重要行为规范,同时也是做人的内在道德要求。从市场主体角度而言,树立诚信意识,加强道德自律,确保市场经济交往活动中行为的道德稳定性,尤其在网络经济时代,诚实信用对市场买卖双方都是非常重要的品行;从市场秩序角度而言,建立诚信制度,将诚信融进社会主义法制经济中,充分发挥政府在市场经济中的辅助功能,建立完善的个人、企业、中介信用制度体系,保证市场竞争的公平性。

中国传统文化中的和合思想、大同理念、自强精神等优秀基因,为社会主义市场经济发展提供了文化资源、精神力量,在新的历史条件下,继续巩固、拓展、创新中国传统文化,发挥它强大的生命力,为创建当代中国政治经济学理论体系提供文化资源。

三、中国传统文化是彰显文化自信的有力支撑

“文化自信是一个国家,一个民族发展中更基本、更深沉、更持久的力量。”彰显中国文化自信,是道路自信、理论自信、制度自信的基础,是文化强国战略的前提。五千年绵延不绝的中华文明是文化血

脉的延续,是建立中国文化自信的有力支撑,不断从中国传统文化中发掘合理资源,继承传统、创新传统,将传统文化与近代文化、当代文化融通。

中国优秀传统文化是坚定文化自信的底色。“文化自信,是一个国家、一个民族、一个政党对自身文化价值的充分肯定,对自身文化生命力的坚定信念。”正是出于对中国传统文化自豪感,中华民族才能坚定文化自信,渊远流长的中国传统文化虽历经磨难却已经深深积淀于中国人的思维模式和价值取向中,成为我们坚定文化自信的文化根基。中国传统文化强调“天行健,君子以自强不息”“公家之利,知无不为,忠也”“吏不廉平,则治道衰”“君子之守,修其身而平天下”等,其中蕴含的自强、公忠、廉洁、修身等理念具有鲜明的民族特色和时代价值,是中华文明传承至今没有中断的根基,是我们坚持文化自觉的底气、坚定文化自信的底色。

中国传统文化的包容性、开放性、融合性特质使中华民族在世界文化多元格局下保持文化自信。在几千年的历史流变中,中国文化经历辉煌、衰败未曾中断发展至今,历史和现实说明中国文化具有开放包容、兼收并蓄、融会贯通的特质。汉唐时期佛教文化的传入、宋明时期阿拉伯文化、波斯文化的传入,中国文化不仅没有被削弱反而在吸收借鉴外来文化精华的基础上再创中国文化的辉煌,以开放、包容的态度接纳,结合本民族文化进行转化,为外来文化打上中国烙印,进而为中国传统文化增添新的活力。中国传统文化发展至今,依旧保持鲜活的创造力和强大的生命力,得益于中国文化的包容开放、兼收并蓄的特质,使中华民族在西方文化霸权、文化渗透的背景下依旧能坚定文化自信,为世界文明多样性发展贡献中国力量。

四、中国优秀传统文化为社会主义核心价值观构建提供思想源泉

中华优秀传统文化是中华民族的精神命脉,是涵养社会主义核心价值观的重要源泉,也是我们在世界文化激荡中站稳脚跟的坚实根基。中国传统文化与社会主义核心价值观是一种双向的互动融通,一方面,构建社会主义核心价值观体系是对中国传统优秀文化的继承

与升华；另一方面，中国传统文化与社会主义核心价值观是“源”和“流”的关系，中国传统文化蕴涵的独特价值体系是社会主义核心价值观的重要思想资源。

社会主义核心价值观在国家层面倡导“富强、民主、文明、和谐”，在社会层面倡导“自由、平等、公正、法治”，在个人层面倡导“爱国、敬业、诚信、友善”，体现了中国人民的价值诉求和社会主义本质要求。社会主义核心价值观的个人、社会、国家三个维度与中国传统文化倡导的“正心、修身、齐家、治国、平天下”相一致。中国传统优秀文化蕴涵丰富的治国理政思想，传统儒家强调“民惟邦本”“民贵君轻”的民本思想，提倡“大道之行也，天下为公”，主张“天人合一”，注重人与人、人与自然统一的和谐思想。中国传统宗法社会虽以家为本位，但注重将以血缘为基础的道德规范扩展到社会中，“仁义不仅是个人的道德，仁义在中国古代社会发展中，它也是社会价值。”孔子讲“仁者，爱人”已经由血缘关系延展到“四海之内皆兄弟”“天下大同”的社会理想中去，“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”等观念都体现在社会维度中，为构建自由、平等、公正、法治的社会提供价值支撑。不管从国家、社会、个人哪个层面出发，践行社会主义核心价值观的立足点都在个人道德的培育，中国传统文化非常重视对个人道德修养、道德理想的培养，崇尚修身，提倡“仁义礼智信”，强调“君子坦荡荡”“君子义以为质”，追求“君子”的理想人格，从而达致内圣外王。

社会主义核心价值观把涉及国家、社会、公民的价值要求融为一体，既体现了社会主义本质要求，继承了中华优秀传统文化，也吸收了世界文明有益成果，体现了时代精神。中国优秀传统文化是社会主义核心价值观构建的源头活水，培育社会主义核心价值观注重吸收中国优秀传统文化的优秀基因，从中获得精神力量，增强中华民族的向心力、凝聚力，弘扬具有当代价值的中国文化精神。

五、中国优秀传统文化为解决人类问题贡献中国智慧

当今世界正处在经济全球化、社会信息化、文化多样化时期，各国之间的联系从未如此紧密，人类正

共同面对恐怖主义、贫富分化、环境污染等诸多全球性问题，解决这些问题需要世界人民共同协作。中国传统优秀文化蕴涵着解决当代人类面临问题的重要启示，中华民族秉承共商共建共享的全球治理观，愿为全球治理贡献中国智慧。

自古以来，中华民族的血脉中流动着“和”的基因，始终崇尚和平、和睦、和谐，强调“和而不同”“以和为贵”，中国的历史和现实证明中国历来尊重他国文化，主张平等交流、互相借鉴。中华民族反对暴力与战争，我们坚持走和平发展道路，是对几千年来中华民族热爱和平的文化传统的继承和发扬。经济全球化背景下，各国存在共同利益，中国传统文化倡导“博施众利”“正其义不谋其利”，秉持正确义利观，主张互利共赢，坚持将国家利益与国际利益统一；西汉时期中国曾开辟了连结中亚、西亚、地中海各国的“丝绸之路”，开展经济交往、促进文化交流，新时代我们提出了“一带一路”构想，积极发展与沿线各国经济合作、文化交流，带动沿线经济发展，为发展中国家提供了一条走向现代文明的发展轨迹，为全球治理提供中国方案。“亲仁善邻，国之宝也”、“救灾恤邻，道也。”中国传统文化素来重视邻里间的守望相助、和睦共处，传统的睦邻观念上升到政治治理角度，为地区和平安全发展提供中国经验。中国传统文化蕴涵丰富的生态保护思想，“亲亲而仁民，仁民而爱物”“民吾同胞，物吾与也”等主张人与万物平等，构建一种和谐共生的关系，为解决全球环境问题提供价值参考。

站在新的历史起点上，我们要以中国优秀传统文化为根基，秉持“海纳百川”的包容心态、“和而不同”的共处原则，尊重他国文明，增强世界文化之间的交流互鉴，吸收世界文明的先进成果，坚持本土化、民族化，注重弘扬中国优秀传统文化的优秀基因，结合现实国情进行创造性转化、创新性发展，使绵延几千年的中华文明焕发恒久魅力，彰显中国优秀传统文化的现实意义和当代价值。

（本刊摘自《红旗文稿》2018年第12期，作者单位系中国人民大学哲学院）