

二十年迭代改革！「温岭模式」何以保障人民当家作主

从线下恳谈到线上监督，从一地实践到省级标准，二十年来，这种模式已促进政府调整预算近五十亿元——

本报记者 谢文英

习近平总书记指出，全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，是最广泛、最真实、最管用的民主。民主恳谈自1999年在浙江温岭诞生后，从化解群众矛盾到协调公共利益，在社会治理和基层民主政治建设上发挥了重要作用。2005年至今，这种以民主恳谈形式参与政府年度预算方案协商讨论的模式，历经20年迭代改革仍经久不衰。不久前记者来到温岭，寻找温岭参与式预算保障人民当家作主的路径。

参与式预算缘何在温岭扎根？

时任温岭市委副书记张学明，是温岭参与式预算的亲历者和推动者。他认为，温岭民营经济发达，有着孕育协商民主的丰厚土壤。

“温岭不仅诞生了中国第一家股份合作制企业，还发放了全国首个个体工商户营业执照，民营经济快速发展。在解决温饱、走上全面建设小康之路时，这里的民主氛围逐渐浓厚，民众心声需要表达。在这个时候，民主恳谈的形式正好满足了民众的需求。”张学明说。

“当时，村级民主恳谈协商会要求每个家庭派一名代表参加，发言有多热烈是你想象不到的。”提到民主恳谈，张学明的眼里闪着光。当时他分管意识形态工作，这让他有更多机会接触基层群众。

有个村民给张学明留下深刻印象。“他在黑龙江做生意，接到开民主恳谈会的通知后专程坐飞机赶回温岭。我问他为什么要这样做。他说，过去没有人在意我们的想法，现在专门邀请我们开会、听我们的意见。几千块的机票钱可以再挣，但是民主恳谈的机会错过了就没有了。”张学明感慨道，当主人翁意识被激发后，群众参与治理的愿望非常强烈。

然而，一些干部却很有顾虑，担心群众提问会变成当众揭短，反而激化矛盾。

温岭市委民主恳谈工作办公室原

◆开一次民主恳谈会非常不容易，会出现很多意想不到的问题。没有民主法治思维，民主很难推进下去。

◆代表能够对预算提出修正议案，当年在乡镇一级是破天荒的创举，因为这真正体现了人民当家作主。

◆这20年，温岭除了深化预算民主恳谈之外，还探索开展了人代会部门预算票决、人大交办绩效评价、人大交办审计调查、政府债务跟踪监督等工作。这些改革探索，充分调动起人大代表和广大群众当家理财的热情，激荡出基层民主的蓬勃力量。

◆2024年6月，“参与式预算数智在线”应用亮相全国人大常委会法制工作委员会组织召开的各级人民代表大会常务委员会监督法修改座谈会，得到了与会专家的高度评价。

主任陈奕敏说，“有的领导当着我的面抱怨，搞什么恳谈？我们的干部什么事情都不用做，都去做恳谈好了”。

2005年6月，时任浙江省委书记的习近平到温岭市松建村调研，对当地通过民主恳谈推动新农村建设的成效予以充分肯定。这让温岭更坚定了推进民主恳谈这种基层民主协商新形式的决心。

“那时候干群之间的主要矛盾集中在村务特别是村级财务等。”张学明说，温岭市的解决办法是约法三章：先查账，再向群众公开，矛盾解决了才能开会。为适应这种情况，温岭市还专门成立了农村清账组。三年时间，清账组把村级财务都查了一遍，一些村干部因涉嫌犯罪被移送司法机关。

随着民主恳谈不断深入人心，恳谈的主题慢慢触及公共事务的核心即公共预算，当时基层群众对财政资金的使用和项目建设十分关注，提出“既然什么都可以谈，那么政府预算是否也可以拿出来谈一谈？”就这样，民主恳谈自然而然地渗透到对政府预算方案的监督中。

“开一次民主恳谈会非常不容易，会出现很多意想不到的问题。没有民主法治思维，民主很难推进下去。”张学明动情地说，“民主恳谈在温岭诞生并发展，由最初乡镇党委、政府通过与群众平等对话、共同协商增进干群互信的思想政治工作载体，发展成为民主决策、民主管理、民主监督的新型基层民主协商形式。一路走过来我们经历了许多不眠之夜。”

选民和人大代表能看懂预算报告吗？

改革之初，有两道绕不开的难题：一是乡镇党委不愿意把预算方案拿出来，二是选民和人大代表能否看懂预算报告？万一预算报告在人代会通不过，谁担得起这个责任？一些乡镇领导建议，先把预算民主恳谈停下来。

“民主恳谈不能停下来。”温岭市人大常委会预算工作委员会主任林应荣回忆说，当时有顾虑是正常的，预算民主需要一个过程。“我很佩服时任泽国镇党委书记蒋招华、新河镇党委书记金良明等改革者们的勇气，他们的态度非常明确：民主恳谈不但要搞，而且要积极回应群众的关切。”

2005年4月，泽国镇试行“城建基本项目”民主恳谈。同年7月，温岭市新河镇把民主恳谈机制引入到预算中来，举行了预算民主恳谈。两镇的试水，揭开了温岭参与式预算的序幕。

2006年3月，在新河镇第十四届人民代表大会第七次会议期间，代表们首次行使了预算修正权。新河镇人大代表陈元方等5名代表联名提出“扩大农村垃圾清运覆盖面”的议案，经大会主席团审查，并提交大会表决。尽管时隔20年，陈元方对此事记忆犹新：“代表能够对预算提出修正议案，当年在乡镇一级是破天荒的创举，因为这真正体现了人民当家作主。”

泽国镇居民朱培勇在2010年财政预算恳谈会上指出，在城市社区环境卫生1749万元预算中没有找到公厕的建设项目，但是公厕不足严重影响环境卫生。为此，他提出“应安排公厕改造资金”的意见。随后经过泽国镇人大审议，这条意见被写入泽国镇的预算修改项目中。

“事实证明，群众不仅能够看懂预算报告，而且问题找得很准。这些意见说明，政府预算与群众的生活密切相关。”2007年1月，张学明转任温岭市人大常委会主任，他上任后公开表态，参与式预算要在全市全面推开。同时，他要求预算报告写得尽量通俗易懂，便于群众审查。

近日，石塘镇人大主席赵灵军正忙着组织人代会前的培训工作。他介绍说，为确保选民和人大代表更充分地讨论预算报告，每年都会组织相关培训，预算报告也会提前一周发到选民和代表手上。

“20年来，共有12万余人次参加了2400多场各类型预算的民主恳谈，促进政府调整预算近50亿元。”林应荣说，这20年，温岭除了深化预算民主恳谈之外，还探索开展了人代会部门预算票决、人大交办绩效评价、人大交办审计调查、政府债务跟踪监督等工作。这些改革探索，充分调动起人大代表和广大群众当家理财的热情，激荡出基层民主的蓬勃力量。

◆开一次民主恳谈会非常不容易，会出现很多意想不到的问题。没有民主法治思维，民主很难推进下去。

◆代表能够对预算提出修正议案，当年在乡镇一级是破天荒的创举，因为这真正体现了人民当家作主。

◆这20年，温岭除了深化预算民主恳谈之外，还探索开展了人代会部门预算票决、人大交办绩效评价、人大交办审计调查、政府债务跟踪监督等工作。这些改革探索，充分调动起人大代表和广大群众当家理财的热情，激荡出基层民主的蓬勃力量。

◆2024年6月，“参与式预算数智在线”应用亮相全国人大常委会法制工作委员会组织召开的各级人民代表大会常务委员会监督法修改座谈会，得到了与会专家的高度评价。

国务院发展研究中心研究员赵树凯在《参与式预算与基层治理创新：从温岭经验谈起》（刊发于2023年《治理研究》）一文中提到，随着公共基础设施的铺设和现代化建设的全面开展，基层政府的财政压力增大，对于乡镇一级政府来说，是一个重大的挑战，这也是一个全国性的难题。在这种情况下，温岭的参与式预算和民主恳谈制度，在全国具有重要启发和引导意义，成为化解基层治理危机、解决基层治理困局的一个非常有效的制度创新。

温岭参与式预算只能在温岭生存吗？

今年11月3日，浙江省级标准《公众参与政府预算审查工作指南》（下称《工作指南》）正式发布，这是在省人大常委会办公厅指导下，温岭市人大常委会牵头，一些地方人大等单位共同参与起草的标准。该标准将温岭参与式预算的“实践探索”固化为“标准流程”，这标志着参与式预算从“温岭实践”上升为“全省标准”，走出了温岭。

“在公众如何有效参与审查政府预算问题上，始终缺乏明确答案。《工作指南》有效解决了实践中存在的预算审查工作标准不统一、公众参与渠道不畅、质效有待提高等问题。《工作指南》对操作细节作出明确规定，比如，针对预算审查的专业性要求，设置了专业技术人员信息库等。”《工作指南》的主要起草人之一、现任温岭市人大常委会主任朱明连解释说，《工作指南》将抽象的民主理念转化为可操作的“技术语言”。比如，规定参与人数控制在30人至100人，随机抽选比例需达75%至85%。“这些看似简单的数字背后，蕴含着既要防止‘被代表’，又要避免‘大呼隆’的民主智慧。”

“《工作指南》的制作过程本身，就是一场民主实践的生动展示。”朱明连说，从2022年10月启动项目，到今年11月正式发布，起草组的足迹遍布杭州萧山、温州龙湾、绍兴上虞等地。历时3年，《工作指南》起草组共召开30多场座谈会，收集了92条意见建议，每一条意见都被认真对待。

“每一次基于时代背景下的制度创新，都会在浙江省乃至全国产生示范效应。”林应荣见证了温岭参与式预算的每一次改革。他说，广东、上海、四川、江苏等多地目前都在探索不同形式的参与式预算，大量乡镇也在进行预算讨论。

2022年，温岭市人大常委会以践行全过程人民民主为导向，研发了“参与式预算数智在线”（下称“数智在线”），通过数字赋能进一步提升预算监督质效。

“打开‘数智在线’，应用系统，77个市级部门的预算数据一目了然，人大代表随时可以在线提意见、跟踪整改进度。”温岭市人大常委会副主任陈文波介绍说。

“我们依托‘数智在线’，将所有77个部门预算分解到全市17个代表小组进行分组监督。”陈文波说，“数智在线”运行以来，已有1500多名人大代表和选民参与了对全市77个单位的预算资金审查，发表有效意见1415条，促进调整预算安排4.39亿元。

2024年6月，“数智在线”应用亮相全国人大常委会法制工作委员会组织召开的各级人民代表大会常务委员会监督法修改座谈会，得到了与会专家的高度评价。同年，各级人民代表大会常务委员会监督法修改时增加了一条——常务委员会运用现代信息技术开展联网监督，建立健全信息共享和工作贯通协调机制，提高财政经济工作监督效能。

而回溯制度演进轨迹，早在2014年，温岭参与式预算的创新做法就为预算法第45条的出台提供了实践经验。该条款规定，县、自治县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会举行会议审查预算草案前，应当采用多种形式，组织本级人民代表大会代表，听取选民和社会各界的意见。

“参与式预算的动力和活力，在于它顺应了社会主义民主政治发展的方向。”朱明连表示，面向未来，温岭市人大常委会将继续牢记初心使命，坚持守正创新，推动参与式预算不断蝶变升级，为发展全过程人民民主、推进基层治理现代化贡献更多温岭智慧和力量。

代表委员 关注这件事

朱丽平代表：

创新传播方式凝聚崇军共识



本报讯（记者潘志凡 通讯员王韵怡）近日，全国人大代表、中国铁路上海局集团有限公司财务部会计科科长朱丽平在调研上海市宝山区检察院涉军检察工作时，对检察履职彰显强军担当、让崇军拥军在法治护

航下深入人心的做法表示肯定。

近年来，上海市检察机关高度重视涉军检察工作，持续深化军地协作，成效明显。作为上海检察机关深化涉军检察工作的缩影，宝山区检察院通过军地协作、融合履职、公益保护等多元举措，将涉军检察服务延伸至一线。朱丽平了解到，该院加强与驻沪部队、国防动员办、国家安全机关等单位的合作，在驻沪部队设立检察工作站，构建“检军协作新模式”，入选最高人民检察院发布的典型案例（事例），推动多个点位设立红色文化检察保护点、军事管理区标识。该院与中国人民解放军上海军事检察院联合办理的督促保护“一二八”淞沪抗战遗迹

行政公益诉讼案入选最高检发布的检察公益诉讼典型案例。该院还在多领域开展涉军检察工作，依法支持起诉维护军人合法权益，开展专项监督推动30余家单位落实“军人优先”政策，组建涉军案件“四大检察”融合履职，协作办理相关案件42件。

“希望检察机关进一步创新传播方式，通过短视频、典型案例解读、线上普法直播等群众喜闻乐见的形式，更精准、更广泛地传播涉军检察工作。”朱丽平建议，检察机关在宣传检察工作的同时，潜移默化地将国防安全知识和相关法律法规融入其中，进一步凝聚全社会崇军拥军、共护国防的共识与力量。

鄂晓梅委员：

以竞赛促推业务能力提升



本报讯（记者于莹莹 通讯员乔羽 王晓博）“参赛选手基本功扎实，对辩题把握精准，冷静沉着，充分展示了检察官的风采。”近日，内蒙古自治区检察院、内蒙古自治区总工会举办第三届全区检察机关未成年人检

察业务职业技能竞赛，全国政协委员、内蒙古大学法学院教授、博士生导师鄂晓梅受邀担任辩论赛环节评委，对参赛选手的表现给予高度评价。

“对方的观点要顺势利用，回应反驳对方，也是证明自身观点的好机会。”

“要注重挖掘对方抛出的问题，从中找出破绽，再回归自身立场与理论观点，从而有力回击。”

……

活动中，鄂晓梅详细了解未成年人检察工作和竞赛开展情况，并从论辩规则、论辩技巧等方面提供了专业建议。

鄂晓梅关注到，这场竞赛紧密结合新形势未检工作发展需求，设置

成新湘代表：

激活妇女权益保障全链条治理



本报讯（记者张玲丰 通讯员朱峻豪）全国人大代表、湖南省湘绣研究所有限公司总经理成新湘始终关注妇女权益保障工作。她告诉记者：“湖南省长沙市检察机关通过公益诉讼检察履现出的智慧与担当，让我深切感受到法治守护‘她权益’的温度与力量。”

反家庭暴力工作是一项系统性工程，是国家、社会及每个家庭的共同责任。长沙市望城区检察院以“个案切入一类案监督一系统治理”递进式监督，推动行政机关全面落实家庭暴力告诫书制度，并进一步完善家庭暴力警情分级处置，形成家庭暴力预防、处置、救助全链条治理体系，促进家庭暴力告诫制度从“纸面规定”转化为“治理实效”。

检察机关的探索并未止步于此。以案件办理为契机，长沙市检察机关开展维护妇女权益保护公益诉讼检察监督专项行动。长沙市天心区检察院办理的母婴室建设不规范系列行政公益诉讼案，推动辖区医疗机构母婴室积极整改，让“尴尬角落”变为“温馨驿站”。长沙县检察院联合妇联

促成行政机关制定驾培行业防范性骚扰专项方案，由点到面督促驾培行业加强妇女权益保护。

与此同时，长沙市检察机关履职触角延伸至妇女群体的人身安全与人格尊严保护，针对贬损女性人格的违法广告、网络暴力等问题，依法提起民事公益诉讼，捍卫妇女精神权益。

作为人大代表，成新湘曾参与检察公益诉讼立法的研讨，深知公益诉讼能够以“诉”的确认推动“治”的完善，激活妇女权益保障的全链条治理。从母婴室到职场环境，从人身安全到人格尊严，法治的守护正在让“妇女能顶半边天”的誓言落地生根。她希望检察的法治星火汇聚成炬，照亮每一位女性的前行之路。

规范流程，侦监协作有序有力

河南方城：“一单式”侦查活动监督管理机制获代表称赞

本报讯（通讯员王永强 汪宇堂 时国庆）近日，全国人大代表、豫西工集团中南钻石有限公司高级工程师、中国兵器首席技师胡来运在河南省方城县检察院侦查监督与协作配合办公室实质化运行座谈会上，对该院工作表示肯定。这背后，是该院落实代表建议创新“一单式”侦查活动监督管理机制的生动实践。

早在2022年6月，方城县检察院联合侦查监督与协作配合办公室，但运行中逐渐暴露职责边界不清、纠正违法各自为战、“挂案”无人问津等问题。

2024年底，胡来运到方城县检察院

调研时直言痛点：“要探索新模式，让这个部门真正发挥作用。”

为回应代表关切，方城县检察院今年初创新出台“一单式”侦查活动监督管理办法，破解以往监督“分散化、随意化、碎片化”困境。据介绍，该模式以《侦查活动监督管理单》为核心，将卷宗规范、依法介入、“挂案”清理等八项监督事项整合入单，随案流转。管理单中设置公安局法制办、检察院刑检部门、侦查监督与协作配合办公室三方意见栏，明确岗位责任与边界，由责任人签字、单位盖章，侦查监督与协作

配合办公室全程督办，实现监督留痕。配套建立台账、日志及数据共享制度，重大问题通过检警联席会议研判，文书统一归档，确保流程可溯。

“一单式”侦查活动监督管理机制运行以来，通过源头管控，公安机关移送案件材料缺失、文书不规范、不落实认罪认罚从宽制度等问题明显下降，案件整体质量显著提升；通过“一单式”侦查活动监督管理机制，督促检察机关依法介入引导侦查30余件，适用刑拘直诉办理案件40余件，督促办理立案监督案件20余件。

学校来了“金牌法治辅导员”

甘肃古浪：构建“检察官+代表”协同护苗模式

本报讯（记者南茂林 通讯员杨帆）近日，全国人大代表、甘肃省武威市古浪县大靖镇三台村党支部书记兼村委会主任李光霞，与古浪县检察院检察官一同走进大靖镇中心小学，以“法治宣传+互动交流+心理测评”多元形式，为乡村学生们送上一堂接地气、有温度的法治课。

作为“金牌法治辅导员”，李光霞站上乡村校园讲台，从校园欺凌、偷盗抢骗等不良行为切入，用亲切的乡音俗语解读法律条文，并和检察官一起耐心解答孩子们“被欺负了怎么办”“遇到陌生人求助要帮忙吗”等疑问，让法治力量在互动中扎根。

“李阿姨讲得太好了！我现在知道遇到坏人不要害怕，要勇敢地说不，还要及时告

诉老师和家长。”孩子们的真诚反馈，让李光霞倍感欣慰。

“代表的参与，让法治教育更有力度、更贴民意、更得民心。”古浪县检察院相关负责人介绍，此次活动的开展，源于李光霞在履职调研中发现的问题。她多次听到村民反映农村校园法治教育形式单一，孩子缺乏自我保护意识，便第一时间将这一民生诉求反馈给古浪县检察院，建议强化农村校园法治宣传。

收到人大代表建议后，古浪县检察院迅速响应，联合相关单位，将刑事审判庭“搬进”农村中小学，让师生“零距离”感受庭审现场；联合县公安局、教育局、妇联、共青团等6部门，会签《古浪县未成年人检察

工作社会支持体系工作协议》《古浪县未成年人法治教育实施办法》等，明确各部职责分工，构建起“代表发声、检察牵头、多方联动”的保护机制。同时，为推动“六大保护”融通，今年初，该院创建“检察官+代表”护苗模式，发挥人大代表开展监督与联络群众的优势，收集相关意见建议，通过联动开展法治宣传、困境儿童帮扶等工作，筑牢未成年人权益保护防线，推动形成全社会共同参与的未成年人保护格局，护航青少年健康成长。

李光霞对检察机关协同护苗成效给予充分肯定，表示将继续发挥桥梁纽带作用，推动更多社会力量参与进来，让法治之光照亮每一位乡村少年的成长之路。