人民与权力

江苏省人大常委会机关刊物　2018年 第6期　总第419期

从“制造”到“智造”和“创造”

——江苏制造业规模“八连冠”的背后

金色麦田里的追梦人

——记省人大代表顾正中

◆5月30日，全省长江经济带发展工作推进会在宁举行，对我省保护长江生态、推进长江经济带高质量发展作出专题部署。省委书记、省人大常委会主任娄勤俭在会上发表讲话。

◆省十三届人大常委会第三次会议完成各项议程后，5月31日下午在南京闭幕。省委书记、省人大常委会主任娄勤俭主持闭幕会并讲话。

满意度测评倒逼审议意见落实

■本刊评论员

5月30日上午，江苏省十三届人大常委会第三次会议就省政府、省人民法院落实省人大常委会审议意见的4个反馈报告进行满意度测评。运用“满意度测评”方式对落实审议意见情况开展监督，这在江苏省人大常委会尚属首次。

满意度测评是人大及其常委会对监督事项的一种跟踪问效方式。去年召开的江苏省人大常委会会议分别听取和审议了“一府两院”多个专项工作报告，形成了审议意见，并转送有关方面研究处理。江苏省人大常委会从今年1月起，将落实省人大常委会审议意见的反馈报告列入常委会会议议程进行重点审议，完善了人大监督的重要环节，延伸了人大监督的链条。本次省人大常委会会议在专门听取和审议审议意见落实情况反馈报告后，启动满意度测评，倒逼审议意见的办理和落实，形成一个完整的监督系统。

长期以来，人大常委会审议意见落实，缺乏有效的评价机制和系统的回应机制。监督法第十四条、第二十条和第二十七条分别对人大常委会听取专项工作报告、计划执行报告、预算执行报告、审计报告、执法检查报告及审议意见等的处理作出了明确规定，但在研究处理流程的规定上比较原则扼要，缺乏绩效评价机制和双向互动的回应性反馈程序，导致人大监督实效性大打折扣。满意度测评作为一种回应反馈机制，一方面，使监督者与被监督者信息形成“传输——反馈”的闭合回路，避免了人大监督有始无终、“虎头蛇尾”；另一方面，常委会组成人员有“议”有“决”，定性和定量结合，有利于全面完整评价监督事项。测评结果的不确定性，以及测评结果的有效运用，会对办理部门产生一种无形的压力，凸显出人大监督的严肃性和强制力，有效推动办理部门采取有力措施，高效组织审议意见的落实和“执行”。

满意度测评，目的在于落实办理部门的责任，提高办理部门的落实力度。满意度测评，最忌“一盘端”、“一锅煮”。目前一些已开展满意度测评的地方，对上一年度审议意见落实情况不是“逐项”而是总体进行满意度测评。这些审议意见的办理落实，分属不同的部门，总体进行满意度测评，既不能准确评价某一个审议意见的落实情况，也不能精准确定某一个办理部门的责任，大家“个个有责”但又“人人无责”，致使一些对审议意见敷衍应付的办理部门蒙混过关，实际意义不大。江苏省人大常委会本次满意度测评涉及去年审议的深化医药卫生体制改革进展情况报告、法院执行工作情况报告等4个议题，满意度测评时，4个审议意见的落实情况逐一“过堂”，各方责任明晰，优劣一目了然，办理部门的压力前所未有，这一压力必将转变为解决实际问题、提升审议意见办理成效的强大动力。

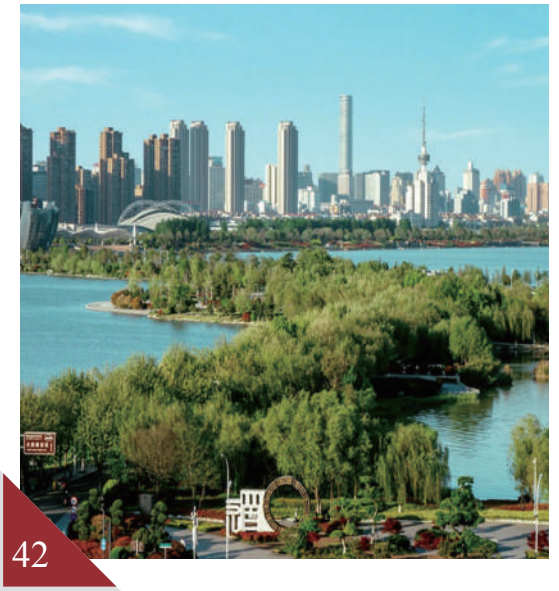
人大常委会对审议意见落实情况开展满意度测评，不是一个法定监督的方式，但体现了人大监督的一种态度和担当，这个过程中不仅要“敢为”还要“善为”，其关键在于对测评结果的运用。此次江苏省人大常委会的满意度测评结果不仅要向有关机构和部门进行反馈，还将专送省委、省政府、省纪委（监委）、省委组织部等，作为考核评价工作时的参考依据，同时根据需要向社会公布，既明确了导向，又保持一定的灵活性，形成了由人大监督、党委评价、纪律问责、社会舆论构成的较为完备的外部监督体系。作为被监督者，有关机构和部门内部也能根据满意度的高低直观感受到工作的优劣，有利于对标找差，发现工作的不足，从而推动相关工作补短板、解难题。

审议意见落实难、难落实，一直是困扰地方人大常委会的难题。满意度测评，有效提升了人大监督刚性和实效；分项进行满意度测评，避免了测评流于形式、走过场现象。程序一小步，民主一大步。坚持完善人大制度既需要宏大的理论体系来构建，也需要一个又一个细节措施来支撑。在法律框架内的大胆探索、务实创新，都是丰富人大制度的鲜活内容，它们在修葺和完善人大制度，支撑着人大功能的实现，引领着人大民主的发展方向。尽管这些程序、细节的变革只是人大工作进步的一小步，但其价值不是细节性的。这是满意度测评的实践意义，更是给我们地方人大工作带来的有益启示。Ⓡ

目 录 CONTENT

06

从“制造”到“智造”和“创造”



42

戮力同心，
扎实推进淮海经济区中心城市建设

聚 焦

◆本刊特稿

P4 在省十三届人大常委会第三次会议上的讲话 / 娄勤俭

◆特别关注

P6 从“制造”到“智造”和“创造”
——江苏制造业规模“八连冠”的背后 / 本刊策划

P11 江苏制造:独角兽的急行军 / 伍里川

履 职

◆代表之声

P12 真抓实干,推动高质量发展 / 徐郭平 惠建林 李建伟

◆代表风采

P16 金色麦田里的追梦人
——记省人大代表顾正中 / 段云思 启洲

P18 履职尽责不懈怠 百姓幸福记心中
/ 徐道红 庄哲 姜飞等

◆代表工作

P22 发挥代表主体作用 增强人大工作实效
/ 沈冰洁 黄艳等

畅 言

◆研究探讨

P24 坚持新思想引领 推动高质量履职
——关于新时代地方人大工作的几点思考 / 景迅

P26 系统化思维在人大工作中的运用与思考 / 叶海波

◆主任论坛

P28 充分发挥地方立法引领保障作用
让法治真正成为苏州核心竞争力重要标志 / 陈振一

P30 以十九大精神为指引奋力谱写新时代地方人大工作新篇章等 / 赵晓玲 蔡绍忠 吕锦

◆来稿集萃

P34 基层人大要多参与助推民生实事等
/ 陈启发 王建 周亚定

◆公众评论

P36 审议意见办理期限刍议等 / 花志荣 郁继东 王燕

◆理论摘要
P38　论社会主要矛盾转化与网络治理转型等
◆每月评点
P40　网络路，行漫漫 / 周静文

纵 横

◆市县巡礼
P42　戮力同心，扎实推进淮海经济区中心城市建设 / 孔令伟
P44　契合百姓期盼　顺应时代发展
——徐州市各县（市）区人大工作巡礼
/ 丁勇　肖作平　段荣海等
◆监督纪实
P50　强化刚性监督　彰显履职担当 / 秦仁才　韩路路　刘钦博
◆人大广角
P53　强化代表工作，发挥人大作用 / 周时兰　田之本
◆基层人大
P55　代表选民“面对面”　化解矛盾“心连心”
/ 崔文军　相城　张晓芹
◆他山之石
P57　浙江：票决制的探索推广完善
◆信息快递
P70　云南:对法院执行工作和检察机关开展公益诉讼工作专题询问征求意见建议等

法 治

◆立法经纬
P60　规范农村集体资产管理　强化乡村振兴法治保障
——《江苏省农村集体资产管理条例》解读 / 顾文卿
P62　以法治护航270公里“黄金水道” / 赵敬敬
◆社会与法
P64　“孩子，请你原谅我们！” / 张安娜　宋世明

记 录

◆事件回顾
P67　改革开放中异军突起的江苏乡镇企业（下） / 华晓琦
◆文化时空
P69　又闻夏夜蛙鼓声 / 季川

人民与权力

2018年第6期　总第419期

主管：江苏省人大常委会

主办：江苏省人大常委会研究室

本刊编委会

主 任：陈蒙蒙

编 委：唐　健　王　林　曹远剑　欧阳波
朱有华　邵伟明　莫宗通　江建平
吴沛良　周　琪　朱晓明　秦景安
刘广忠　杨　勇　王腊生　顾树生
张　亮　张一卒　唐　亮　林克勤
黄蓉华　王立峰　高宏华　顾　杰
杨　扬　戴咏寒　应　群　徐国均
林正玉　丁羽如　叶海波　苏耀西

主　　编　王　林
编　　辑　《人民与权力》编辑部
本期责任编辑　赵亚洁
电　　话　025-83275635(办公室)
83275633(通联部)
传　　真　025-83275548
地　　址　南京市中山北路32号
邮　　编　210008
网　　址　http://www.jsrd.gov.cn
电子邮箱　rmyql@vip.sina.com
刊名题字　徐利明
印刷单位　江苏苏创信息服务中心
定　　价　6.00元

封面人物

顾正中，江苏省第十一、十二、十三届人大代表、淮安市农科院作物研究中心主任。主持育成5个小麦新品种通过审定。作为主要完成人完成的“高产优质多抗小麦新品种淮麦20推广”等获得省级、市级多项奖项；2017年入选淮安市533人才工程领军人才培养对象。

在省十三届人大常委会第三次会议上的讲话

■中共江苏省委书记、省人大常委会主任　娄勤俭

在大家的共同努力下，本次会议圆满完成了各项预定议程，马上就要闭幕了。会议共审议了2件省级地方性法规，通过了其中的1件，审查批准了3件市级报批法规，审议了3件专项工作报告和4件审议意见落实情况反馈报告，审议通过了7件代表议案审议结果或处理意见的报告，审议通过了地方政府债务限额及省级预算调整方案，还通过了人事任免事项，达到了预期的效果。

本次会议审议通过的《江苏省农村集体资产管理条例》，是我省“三农”领域的一部重要地方性法规。条例明确了农村集体经济组织主体地位，明晰了农村集体资产权属问题，规范了农村集体资产经营管理体制机制，对于保护农村集体经济组织及其成员合法权益，促进农村集体经济发展具有重要意义。发展壮大农村集体经济是我省“三农”工作的重要任务。全省各级政府及有关部门要以《条例》颁布为契机，进一步深化农村集体产权制度改革，提高农村集体资产管理水平和运营效率，切实保障农民群众合法财产权益，更好地发挥农村集体经济在农民增收和乡村振兴中的作用。会后，省人大办公厅、有关委员会要会同相关方面加大普法力度，开展集中宣传。

本次会议听取和审议了省政府关于全省基本公共服务标准化建设情况的报告。常委会组成人员在审议中对我省基本公共服务标准化建设工作给予了充分肯定，同时提出了积极的建议。全省各级政府要在认真总结实践经验的基础上，根据高质量发展的要求，科学统筹规划，完善标准体系，加大投入力度，促进我省城乡基本公共服务均等化，不断提高基本公共服务供给水平，满足人民群众日益增长的美好生活需要。

本次会议听取和审议了省政府关于“中国制造2025”江苏行动纲要实施情况的报告。常委会组成人员在审议中指出，制造业是振兴实体经济的主战场，江苏制造业基础较好、实力雄厚，完全有条件、有优势在建设制造业强省上走在全国前列。要以提高制造业供给体系质量为主攻方向，加强自主创新能力建设，切实减轻企业负担，着力推动制造业转型升级，进一步增强我省制造业发展优势。

本次会议听取和审议了省政府关于2017年度环境状况和环境保护目标完成情况的报告。常委会组成人员在审议中充分肯定了过去一年省政府及有关部门在保护生态环境方面作

出的努力。同时指出，生态环境仍是我省经济社会发展中的一个短板，补齐短板必须下更大的力气。前不久，中央专题召开了全国生态环境保护大会，习近平总书记发表了重要讲话，对坚决打好污染防治攻坚战、推动我国生态文明建设迈上新台阶作出战略部署。全省上下要认真学习贯彻总书记重要讲话精神，积极践行“绿水青山就是金山银山”的发展理念，坚持全民共治、源头治理，以落实中央环保督察整改要求为抓手，下决心解决环境保护突出问题，坚决打好污染防治攻坚战，大力推进生态保护修复，加快推动绿色循环低碳发展，努力实现生态环境质量持续改善。要抓紧修改完善环境领域的地方性法规，用最严格制度最严密法治保护生态环境。

对于常委会组成人员在审议以上专项工作报告中提出的意见和建议，省人大办公厅要会同相关委员会认真汇总整理，及时送交省政府研究处理，并加强跟踪督办。省政府要将处理情况向省人大常委会作出报告。

本次会议审查批准了江苏省2018年地方政府债务限额及省级预算调整方案。常委会组成人员指出，这次省级预算调整，贯彻了中央和省委对经济工作的总体部署，体现了高质量发展的导向，是必要的、及时的。省政府及相关部门要认真执行调整后的财政预算，省人大有关委员会要对调整后的预算执行情况加强跟踪监督，确保全面完成年度预算任务。

本次会议还审议了省政府和省法院落实省人大常委会审议意见4个反馈报告，并开展了满意度测评，这是增强人大监督实效的创新之举。从测评的情况来看，常委会组成人员对审议意见落实情况总体是满意的。省“一府一委两院”要把落实人大常委会审议意见摆上重要议事日程，加大工作推进力度，切实提高办理质量。省人大常委会也要努力提高审议的质量和水平，使形成的审议意见更加精准务实，更具针对性和操作性。对于满意度测评工作，要在试行的基础上，不断总结经验、加以完善。

本次会议还审议通过了省人大有关委员会关于省十三届人大一次会议代表议案审议结果或处理意见的报告。人大代表依法向人民代表大会提出议案，是代表执行职务、发挥作用的重要方式。依法审议和处理好代表议案是尊重代表主体地位的重要体现。省政府及有关部门要按照本次会议通过的审议结果或处理意见的报告，认真做好落实工作，切实推动问题解决，让人大代表满意。省人大常委会要加强与代表的沟通和联系，不断扩大代表对人大工作的参与，使人大立法、监督等各项工作建立在广泛的民意基础之上。Ⓡ

从“制造”到“智造”和“创造”

——江苏制造业规模“八连冠”的背后

■本刊策划

去年5月，我国自主研制的新一代喷气式大型客机C919在上海浦东机场起飞。这架承载了中国人航空梦的“中国制造”大飞机，背后与江苏有着千丝万缕的联系——首个静力试验在南航完成，综合监视系统无锡造、系列保密技术支持来自盐城，仅镇江就有11家企业跻身协作配套供应商行列。备受瞩目的天宫二号空间实验室、蛟龙号载人潜水器、神威太湖之光超级计算机……也都有江苏制造的身影。

2015年，我省制定实施《中国制造2025江苏行动纲要》，提出要加快建设制造强省，增创竞争新优势，抢占世界先进制造业发展制高点。实施三年来，成效如何？5月28日，省十三届人大常委会第三次会议听取和审议了省政府《关于“中国制造2025”江苏行动纲要实施情况的报告》，以期为江苏制造业未来发展规划路径。

成绩亮眼：制造业规模“八年冠”

省经信委主任谢志成表示，江苏制造业规模连续8年保持全国第一，2015-2017年增速始终高于全国平均水平，高于广东、浙江。2017年规上工业增加值超过3.5万亿元、增长7.5%，占全国比重12.5%，对全省经济增长的贡献率在50%左右。规上工业企业利润总额超过1万亿、居全国第一，占全国比重超过14%。制造业税收收入保持较快增长，由2015年的5365亿元增长至6521亿元，占全省税收收入比重由2015年的41%提高至46%。全国制造业第一大省地位继续保持，在全省经济社会发展中的贡献和支撑作用依然较大。

同时，先进制造业不断壮大。高新技术产业、战略性新兴产业分别增长14.4%、13.5%，先进制造业占比从2012年的38.7%增长至45%左右。从行业领域看，新材料、节能环保、医药、软件、新能源、海工装备等产业规模居全国第一，新一代信息技术产业规模全国第二，光伏、智能电网、海工装备等细分领域分别占全国市场份额50%、40%和30%以上。从投资结构看，工业技改投资占工业投资的比重提升至57.9%，高新技术产业投资增长7.9%，高耗能和过剩产能行业投资分别下降3.6%和12.8%。从利用外资看，制造业实际利用外资占比接近45%，主要集中在通信设备、计算机及其他电子设备、电气机械及器材制造等先进制造领域，2017年智能电网、海洋工程装备、新能源汽车产业实际利用外资分别增长77.2%、59.8%、39.5%。先进制造业占全省制造业比重持续上升，多个细分行业发展水平领先全国，提升存量、优化增量的产业结构调整取得初步进展。

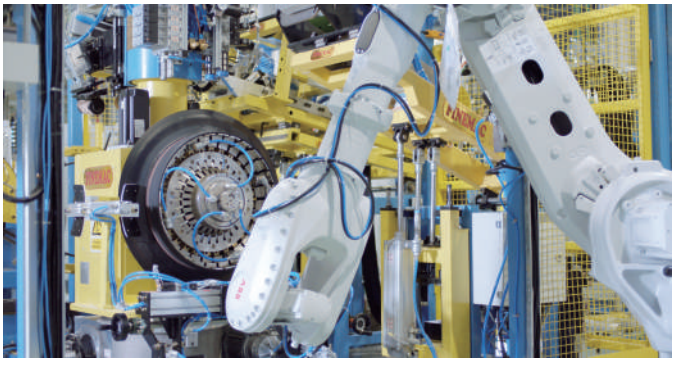
此外，自主创新能力不断增强。2017年，全社会研发投入占比2.7%，科技进步贡献率62.0%，建有研发机构的大中型工业企业和规模以上高新技术企业1.1万家，企业研发机构建有率超过90%，企业在全社会研发投入和研发人员的占比均超过85%。规上工业企业研发投入不断增长，从2015年的1506.51亿元增长至1746.0亿元，占比约1.12%。创新成果不断涌现，新增发明专利授权1330件、PCT专利申请399件，专利产出数量实现翻番，“神威·太湖之光”连续四次荣登全球超级计算机排名榜首，中复神鹰碳纤维项目获得国家科学技术进步一等奖，航科实现国内首家T800级碳纤维产业化，昆山维信诺成功研制出国内首款12英寸AMOLED全彩显示屏，亨通集团生产出全球电压等级最高、单根无接头最长的海底电缆，恒立液压突破挖掘机专用高压柱塞泵等关键部件。我省制造业创新正处于从跟踪模仿为主转向跟踪和并跑、领跑并存的关键阶段。

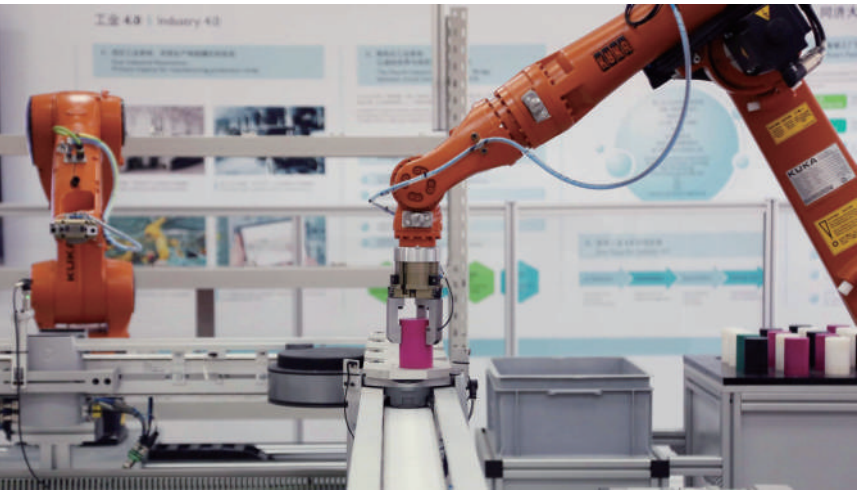
“江苏顺应了时代发展的步伐，从改革、政策、生产要素整合等层面给予了制造业发展极大的支持。”省人大常委会委员、省人大财经委主任委员江建平评价说，“中国制造2025”江苏行动纲要的配套文件不断出台，直击制造业发展的痛点和难点，为江苏制造业发展打通了前进的路径。

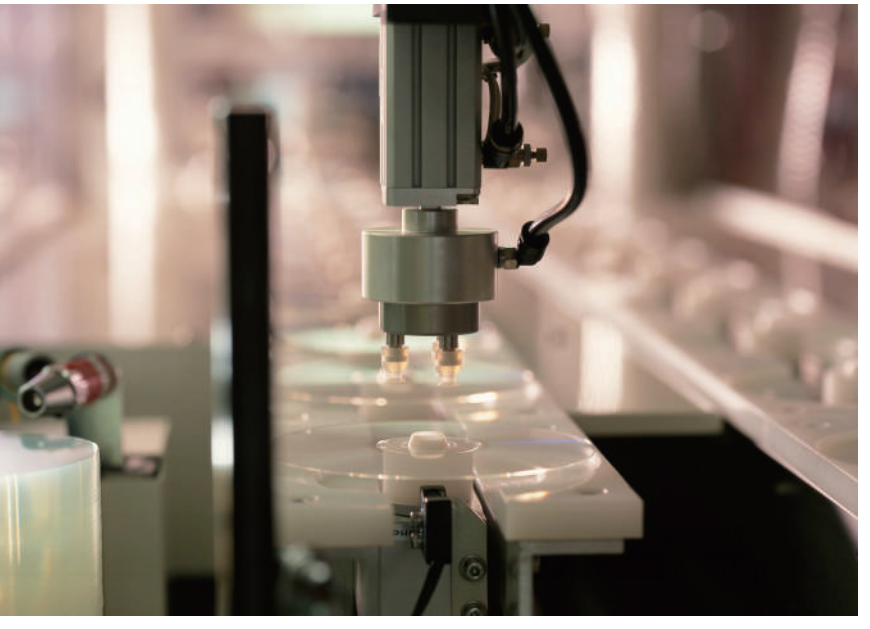
从“制”到“智”：自主创新脚步不停歇

38台全自动细纱机前后整齐排列，上万纱锭欢快地高速旋转，偌大的车间里却只有几名工人骑着小型电动车在近百米长的机器间来回巡查……

作为一个国家级的产业转型升级项目，百年企业江苏大生集团的数字化纺织车间，所有设备都是智能化操作。“智能生产线不只是提高了生产效率，更让企业经营决策更精准。”大生集团总会计师漆颖斌说，大生的财务系统与智能生产线连接，生产数据实时传输到财务系统，通过数据模型分析，帮助生产经营决策。比如，对生产线记录的成本数据进行分析，就能







得出什么时候生产、生产多少，效益会最大化。

“全省170多万会计人员，其中大部分从事基础岗位的工作，中级职称12万多人，高级职称1万人，典型的金字塔型，亟须优化人才结构。大部分会计人员仍在从事记账、算账和报账为主的传统业务，我们要让财务管理者真正成为企业经营发展的高参。”省财政厅会计处处长黄春育说，经济结构调整和转型升级，“中国制造2025”和“互联网+”发展战略的实施，对企业实施创新驱动发展战略提出了更高要求。为推动会计人员从核算型向管理型转变，根据《规划》，“十三五”期间，我省将面向经济社会发展重点领域的大型企事业单位和会计师事务所，培养造就5000名高层次会计人才，加强会计行业领军人才的培养，力争高层次会计人才数量在国内处于领先地位。

像大生集团这样，企业的信息化、智能化、网络化转型经验正在不断复制。以徐工信息Xrea为代表的工业互联网平台实现装备制造企业与互联网的跨界融合，以我乐家居为代表的大规模个性化定制模式正被迅速推广。目前，全省重点行业骨干企业装备自动化率达到85%以上。制造企业向服务环节延伸拓展，以海澜之家为代表，通过打造“品牌+平台”的新型商业模式，实现传统制造企业在产业链、价值链的“双跃升”；以双良节能为代表，通过提供全生命周期管理服务，推动企业转型升级。部分企业服务环节收益成为企业利润的新增长点。

前不久，美国政府制裁中兴通讯的事件，掐住了中国制造业缺乏核心技术的“命门”，更敲响了制造业粗放发展的警钟。不占领科学前沿、忽略基础研究、缺乏核心技术，如果光谈规模，不谈质量，不能突破制约产业的核心瓶颈，制造业就会走进死胡同。

报告显示，2017年，我省全社会研发投入占比2.7%，科技进步贡献率62%，建有研发机构的大中型工业企业和规模以上高新技术企业1.1万家，企业研发机构建有率超过90%，企业在全社会研发投入和研发人员的占比均超过85%。规上工业企业研发投入不断增长，从2015年1506.51亿元增长至1746亿元。创新成果不断涌现，新增发明专利授权1330件、PCT专利申请399件，专利产出数量实现翻番。目前，全省已拥有创新型领军企业140家、高新技术企业10814家，民营科技企业超过10万家，规上科技服务机构4900多家，从业人员67万人。

然而，省人大财政经济委员会的调研报告显示，尽管目前我省制造业整体规模和综合竞争力连续多年位居全国前列，但我省制造业发展过程中所存在的大而不强、大而不优的状况尚未得到根本扭转，不少企业还存在有“制造”无“创造”，有“产权”无“知识”的现象。产业关键核心技术相对薄弱、研发投入强度偏低、技术创新的机制不够完善是我省自主创新能力发展的挡路虎。

“总体来看，江苏自主创新虽然取得了不错的成效，但一些领域离预期目标还存在不小差距。”江建平认为，江苏要认真对标找差、补短板，如何继续保持江苏在全国乃至全球制造业重地的特色，如何缩小与世界先进水平在“精密仪器、高端装备、核心技术、工艺设计”等方面的差距，这是江苏制造业当前亟待解决的问题。

调研报告显示，江苏能够完全自主掌控技术的领域不多，全省制造业技术对外依存度大大超过美国、日本等发达国家，高端制造能力有待增强，智能制造装备、新能源、汽车等行业与国际先进水平之间差距仍然较大。企业更多追求生产销售和利润等指标的增长，对技术创新关注不够，尤其对难度大、周期长的基础技术和共性技术研究投入不足，目前研发投入占主营

业务收入比重仅为1.08%，低于全国平均水平，也远低于广东等省份。产学研衔接不畅，科研院校的研究开发与市场需求脱节，许多科技成果没有得到及时有效的转化，科技与经济“两张皮”的问题依然存在，服务于企业自主创新的资源和载体建设相对不足，各类科技中介服务机构和共享服务平台还不够完善，不能完全满足企业的创新需求。

“科技创新要从跟随者转向领跑者，经济到了‘1+1>2’的阶段，过去靠胆量，现在就要靠胆识，我们不能满足于做边角料，让人牵着鼻子走，而是要掌握核心技术，领着别人走。”省人大常委会委员、江苏华西集团有限公司董事长吴协恩坦言，“华西经过10多年数量转质量、体力转脑力的产业转型，不仅成功拓展了金融投资、旅游服务、仓储物流、远洋海工、农产品批发市场及矿产资源等一大批新兴产业，而且转向了高精尖的智能制造业。”

对此，调研报告建议，一方面，要以努力突破关键核心技术。强化企业创新主体地位，鼓励企业加大研发投入，加强创新体系建设，重视原始创新和基础研究。围绕增强制造业核心竞争力的重点领域、主攻方向，充分整合各类创新资源，构建市场化的研发体系，打造具有国内外领先水平的创新载体，推动制造业重点领域原始创新、集成创新，着力攻克一批关键核心技术，尽快在优势产业链的关键环节实现赶超。

另一方面要加强产学研深度融合。鼓励企业与高等院校、科研院所建立创新联盟，实现优势互补，积极培育自主知识产权，努力争取一批原创性成果，制定一批国际产业标准。推动公共科技资源进一步向企业开放，建立成果转化平台，健全产权交易等市场化服务体系，加快科技成果向现实生产力转化。

走出去：“独角兽”雄霸国际市场还有多远

从制造大省向制造强省转变，缺乏具有国际竞争力的大企业是江苏制造业发展过程中的一大痛点。

“目前，江苏入选世界500强的企业有两家，即沙钢和恒力集团。这两家都是传统制造业，但名气很明显赶不上其他省市龙头企业。缺乏具有国际竞争力的名牌企业，这是江苏制造业一直以来的痛。”省人大常委会委员、苏州大学教授王卓君说。

“制造强省的标志，就是拥有一批龙头制造业，就像深圳有华为和腾讯、杭州有阿里巴巴。有了这样的龙头型企业，江苏才算真正实现三个转变：江苏制造向江苏创造转变、江苏速度向江苏质量转变、江苏产品向江苏品牌转变。”吴协恩说，2017年，全省营业收入亿元以上企业超过2万家，行业细分领域的“单打冠军”超过2000家。超500亿元制造业企业从2014年的13家增加至16家，在肯定成绩的同时，也需要清醒地认识到，我省制造业大而不强的问题依然突出，制造业总体上处在全球产业链的中低端，产业层次还不够高，高端产品供给能力不够强，具有国际竞争力的龙头企业和自主知名品牌还不够多，距离迈向中高端还有较大差距。

“精密仪器以瑞士为代表，高端装备以德国为代表，核心技术以美国为代表，工艺设计以日本为代表。这些都是江苏学习和借鉴的对象。江苏还需要在体制机制、创新引领、环境友好等方面下功夫，充分发挥企业家人才、科技创新人才、营销开拓人才以及企业职业能手的作用。以世界优秀企业和优质产品为学习标杆，更好地向强者学习与合作，不断激发各方创新活力，创造良好的发展环境，尊重开发和保护知识产权，不断引导各产业向高端、高质发展。”江建平建议说。

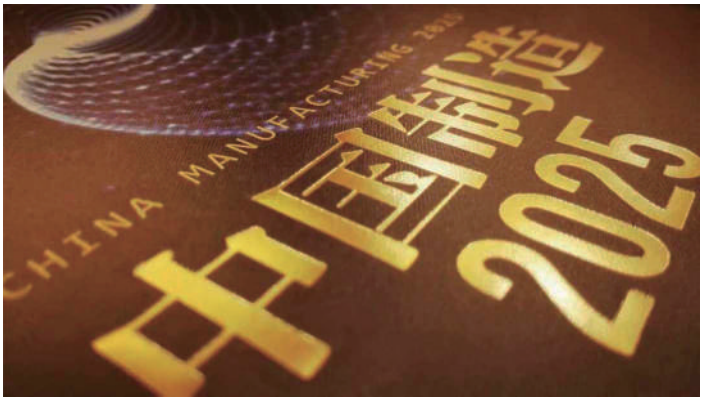
吴协恩认为，江苏打造龙头制造业并非一朝一夕就能成功，对于一些大型制造企业，经过多年实践，有一定的技术积累，建议进一步引导和支持互联网、大数据、人

工智能等新兴技术在制造领域的应用，将孤立的制造业企业和生产服务企业连接起来，形成互联互通、高效协同的生产网络；对于一些中小企业来说，完全靠自主创新，既不现实，也不经济，建议把长期、稳定的产学研合作，作为技术创新的源泉和保障，帮助其在各自领域成为“单打冠军”或“隐形冠军”。

对此，调研报告建议，加强企业培育要分类制定实施培育方案，实行省、市、县（市、区）三级联动，推动骨干企业做强做大、中小企业做精做专。制定“独角兽”企业培育机制，选取发展速度快、竞争力强、前景好的企业，通过专项资金扶持、政府性基金投资、优先纳入政府招标范畴等方式，推动一批潜在“独角兽”企业加快成长。大力弘扬精益求精的“工匠精神”，培育更多的“百年老店”，重塑传统特色品牌，做强现有知名品牌，培育自主创新品牌。引导企业围绕提升技术标准和产品质量不断加大研发投入，打造更多具有国际影响力的江苏知名自主品牌和制造精品。

同时，在推动制造业企业国际化进程中，一方面要紧扣国家发展战略。与“一带一路”等国家发展战略做好对接，密切跟踪世界经济的发展态势，加快“走出去”的步伐，积极开展国际产能合作。通过金融和保险等方面的支持，鼓励企业加大资本输出力度，增强国际化经营能力和竞争力。鼓励有实力的制造企业在境外开展并购和股权投资、创业投资，建立研发中心、实验基地和全球营销及相关服务体系。另一方面要推动利用外资量质并举。瞄准国际产业链和价值链中高端，注重引进一批先进制造业龙头型、旗舰型项目，引导外资投向新一代信息技术、高端装备、新材料、生物医药等高端制造领域。大力发展总部经济，鼓励境外企业和科研机构在我省设立地区总部和研发中心、营销中心、采购中心、物流中心等功能性机构。

“江苏制造业要走出去，要将各级政府、企业和科研院所的力量进一步调动起来，抓住全球高端制造业前沿信息，构建国际先进产业信息体系、基础研究与成果应用体系和特色需求开发体系。”江建平说，江苏要积极融入国家区域协调发展战略，充分利用国内外两个市场、两种资源，广泛嵌入区域分工协作链和全球产业链、价值链，提高制造业国际竞争力。



下活制造业一盘棋：产业结构调整箭在弦上

作为全国最发达地区之一，江苏经济总量迈上新台阶，质量和效益不断提升，但产业层次处于全球产业价值链中低端，传统产业占比接近70%，特别是沿江地区重化工业、高耗能行业比重偏高，退出低端产能任务仍然繁重。营收超百亿元的制造企业多集中在传统产业领域，4家超千亿的也都分布在冶金、纺织等传统行业。

同时，不少传统制造企业难以适应信息化发展趋势，在转型升级上面临路径迷茫；新兴产业比重仅占30%左右，且多处于低附加值环节；制造业增加值率仅为21%左右，低于全国平均水平5个百分点，与发达国家相比差距更大；我省企业从事零部件生产、加工组装环节较多，在国际产业分工链中处于中低端，有影响力的自主品牌不多，市场占有率相对不高。产业结构持续优化仍是摆在江苏企业转型升级、迈向经济高质量发展关口亟需解决的问题。

对此，调研报告建议，进一步推动江苏省制造业结构调整，更加突出战略性新兴产业这一重点。坚持把重大项目作为重要抓手，加快发展战略性新兴产业，更大力度推进重大项目特别是制造业项目落地见效，同时推进配套产业及时跟进，加快形成产业链，促进其集聚发展、高端发展、规模发展，努力形成全省制造业发展新的增长点。

大力推动传统产业提档升级。在加快去产能的同时，坚持把智能制造作为主攻方向，加快对优势传统产业进行自动化智能化技术改造，依托大数据、物联网等新一代信息技术，促进企业制造装备升级和互联网化提升。

加快制造业与服务业的有机融合。鼓励建设一批生产性服务业功能区，引导企业发展总集成总承包、研发设计等生产性服务业，引导和支持制造企业逐步向物流营销、品牌推广等上下游延伸，鼓励发展个性化定制、网络精准营销等制造业服务化的新业态新模式，不断提高生产性服务业的比重和水平。

大力发展绿色制造。按照建设“两型”社会的要求，促进产业结构调优调轻，加快实施节能和循环经济改造，切实降低企业综合能源能耗，提高能源资源利用效率，加快淘汰落后产能，组织清洁生产，加大污染防治力度，扎实推进生态建设和环境治理。

江苏制造任重道远，只要苦练内功、沉得住气，就一定可以在中国制造2025实现巨大的飞跃。对此，我们充满期待。

（朱彬彬　范杰玉）

江苏制造：独角兽的急行军

■伍里川

5月28日下午，十三届人大常委会第三次会议听取了由省经信委主任谢志成所作的《关于“中国制造2025”江苏行动纲要实施情况的报告》，这份报告晒出了江苏制造的耀眼成果，也显示了江苏强化顶层设计的“决策优势”。

全力推动江苏制造向江苏创造转变、江苏速度向江苏质量转变、江苏产品向江苏品牌转变，这是江苏制造的主旨。要实现这三个转变，特别是推动江苏智造，需要N种动力，其中一个很重要的“支撑性”动力是：培育更多更强大的江苏独角兽——独角兽公司一般指投资界对于10亿美元以上估值，并且创办时间相对较短，因发展速度快、稀少备受投资者青睐的公司的称谓。

实现这一点，既是回应市场的呼唤，也是深度擦亮江苏制造这一品牌，同时也是对智能制造大时代的深情拥抱。智能制造被视为“全球新一轮制造变革的核心内容，是中国制造实现由大变强、高端迈进的战略选择。”

省政府这一报告提及，行业细分领域的“单打冠军”超过2000家。超500亿元制造业企业从2014年的13家增加至16家。制造业上市公司288家，总市值超2.5万亿元，均居全国前列。2家企业入围世界500强，47家企业入围中国制造500强。徐工集团、亨通集团、天合光能、南瑞集团等龙头企业发展水平位居世界同行业前列。单打冠军，龙头企业……字里行间，“独角兽”呼之欲出。

而省人大财经委所作的《关于中国制造2025江苏行动纲要实施情况的调研报告》则明确提出，制定“独角兽”企业培育机制，选取发展速度快、竞争力强、前景好的企业，通过专项资金扶持、政府性基金投资、优先纳入政府招标范畴等方式，推动一批潜在“独角兽”企业加快成长。

这样的“设计”绝非偶然。当前，区域内独角兽企业的多寡、强弱，已经成为衡量一个地区经济发展状况特别是智能制造水平的重要指标。来自CB Insights的报告称，截至2018年2月底，全球独角兽俱乐部共有230家企业，总市值达到8019亿美元，其中有113家独角兽企业位于美国，占到全球独角兽企业总数的49%，中国以62家独角兽企业紧跟其后。排名第三、第四的英国、印度独角兽企业数量分别为13家、14家，与中美两国差距较大。

“独角兽指数”，不仅反映着国与国之间的差距，也显示着地区与地区之间的差距。不可等闲视之。

而眼前，宏大的目标之下，一个很现实的“江苏之问”是，我们的下一个独角兽在哪里？

需要强调的是，江苏要培育的是有核心竞争力的独角兽，而不是泛泛之辈。

事实上，江苏已经拥有一批独角兽。2017年中国独角兽榜单上，江苏有7家企业入选。不过，江苏的独角兽，还不是最有力量的独角兽。江苏独角兽企业发展不充分，数量少、估值不高，这些都是显性的不足。

再看胡润研究院选出的2017年中国120家独角兽企业，高端制造、云计算、人工智能、生物科技四大高科技行业的独角兽企业数量为29家，占比达到25%。其中高端制造类企业居多且总估值排名靠前，从地域分布来看，主要集中在北京（11家）、上海（7家）、深圳（3家）、杭州（3家）等城市。

显然，江苏在这个“高科技独角兽”名单里缺席了。这是一种缺憾。也是补课的理由。

看到缺席的原因，摸准发展的空白点，然后发力冲刺，这是必须的。独角兽企业的诞生充满着短平快的特征，短期内完全有可能集聚力量，形成巨型独角兽。

江苏之所以缺少估值巨大的独角兽，一个很重要的原因是，独角兽企业具有区域集中特征，而江苏缺少像北京中关村这类集聚效应显著的区域。

缺憾之外希望满满。江苏拥有数量众多的高新区、创业基地等集聚区，为孵化、孕育独角兽做考虑，这些集聚区有必要进一步“拓展”“腾挪”。

今年3月，科技部火炬中心、中关村管委会联合长城战略咨询发布了《2017年中国独角兽企业发展报告》，江苏入选的7家企业中，五星控股集团旗下的“汇通达”和“孩子王”同时获评“独角兽”。

这也从一个侧面证明江苏“准独角兽”的活跃程度。相信在制造强省建设取得积极进展和成效的今天，江苏的独角兽培育工程会取得更大突破。

而回到前述“决策优势”，我们欣喜地看到，江苏已经形成制造强省建设“1+X”政策体系。这是最大的信心源。

（作者为本刊特约撰稿人）

真抓实干，推动高质量发展

党的十九大作出“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重大判断，深刻揭示了新时代中国经济发展的历史方位和基本特征，具有重大现实意义和深远历史意义。我们要认真学习贯彻党的十九大精神和中央部署要求，把高质量发展作为江苏未来一个时期最鲜明的导向，力争在高质量发展上走在全国前列，努力为全国发展大局作出江苏贡献。

推动省属企业高质量发展走在全国前列

江苏是国资大省，全省地方国有企业资产总额居全国第2位，包括驻苏央企在内的各级各类国有企业经济总量约占全省的1/5。党的十八大以来，省国资委在省委省政府正确领导下，坚决贯彻党中央决策部署，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和十九大精神，准确把握新常态下企业发展规律，树立高质量发展理念，落实高质量发展举措，推动省属企业高质量发展不断取得新成效。

一是坚持以提高发展质量和效益为中心，全面推动省属企业争创一流。2013年初到2017年末，省属企业资产总额从6058亿元增加到9953亿元，增长64.3%；净资产从2122亿元增加到3672亿元，增长73%；利润从203亿元增加到386亿元，增长90.2%，年均增长13.7%，比上一个五年年均增幅高出11.6个百分点。2016年，国务院国资委对全国省级国资委监管企业财务绩效作出评价，江苏是唯一被评为优秀等次的省份。2017年，省属企业实现利润386亿元，创历史最好水平；净资产收益率9.9%，居全国第2位。目前，省国资委正在组织省属企业修编“十三五”发展战略规划，制订并实施创建一流企业三年行动计划，让先进企业更先进、后进企业赶先进、有条件企业向世界一流迈进，加快形成具有江苏特色和重要影响力的省属一流企业集群。

二是严格规范决策程序，坚决阻止高风险盲目投资，全力挽回重大风险损失。坚决推行“三重一大”决策制度，杜绝“一把手”个人说了算。建立投资负面清单，强化非主业投资管控，规定企业对非主业投资开展第三方论证，特别监管类项目由省国资委直接组织论证，及时终止各类非主业高风险投资超过500亿元，防止了一批极有可能造成重大损失的项目上马。严禁开展融资性贸易，组织开展专项检查，督促企业全面清退此类业务。出台企业内控体系建设指导意见，编印风险防控应用指引，开展抽查审计，推行企业有关重大事项由内部法务机构和外聘法律顾问“双重法律审核”，

多措并举强化企业风险防控。2013年以来，省属企业没有新发生重大投资损失。大力推进瘦身健体，清理僵尸企业、退出低效无效资产。

三是服从服务全省高质量发展大局，调整优化国有资本布局结构。大力推进国有资本向基础性战略性领域聚焦。省属企业每年新增投资400亿元左右，95%以上集中在基础设施、能源资源、现代服务业、高新技术产业、战略性新兴产业等行业和领域。大力推进跨企业资产重组。整合全省沿江沿海港口资源，组建省港口集团。大力推进企业内部资源整合，使存量国有资本和资源进一步向优势企业和企业主业集聚。

四是把创新作为高质量发展的第一动力，在创新投资中打头阵。改革考核办法，将“国有企业技术创新平台建设、研发投入、科研成果”等情况列入省属企业负责人任期考核内容，明确“企业技术开发费用全额视同利润”，调动企业创新积极性。改革激励机制，对省属企业领导人员实行突出贡献特别奖励，明确“企业市场化聘用特殊人才薪酬可在企业工资总额预算基数范围外据实列支”，鼓励企业创新创业。近三年，省属企业累计投入研发经费40多亿元，承担省级以上各类科技计划项目73项，申请专利658件。大力推进人才强企战略，近年来省属企业引进境内外高层次人才近千人。注重发挥国有创投机构作用，放大国有资本功能，带动全社会创新创业。目前，省国资委正在推动国有创投机构围绕全省产业结构调整和“1+3”功能区布局规划，聚焦实体经济，培育更多科技创新典范和行业排头兵企业。

五是全面开展新一轮国有企业改革，激发和释放企业高质量发展活力。以上市发行股票为主要路径推进混合所有制改革，2014年以来省属各级企业有8户实现首发或重组上市，平均每年2户，引入各类社会资本436亿元，资产增值595亿元。截至2018年3月，全省国有控股上市公司51户，总市值9000多亿元；其中，省属企业11户，市值2700多亿元。对处在一般竞争性领域且达不到上市条件的企业，鼓励、支持其通过产权交易所向各类社会资本公开竞价转让股权或引进增量投资，特别是通过以留住人才为目的的骨干持股等方式推进混改。省属各级企业64.2%实现混合所有制，比全国地方国企混改比例高出17.2个百分点。大力推进公司制改制，省属企业集团层面100%、各级子公司96%以上完成改制任务。加强董事会建设，省属企业有13户开展外部董事试点，派出外部董事24人，苏豪集团等企业实现“外大于内”的规范董事会架构。改革劳动、人事、分配“三项制度”，华泰证券、高投集团等企业已实现员工能进能出、管理人员能上能下、收入能增能减的“三能”改革目标。

六是以管资本为主加强国资监管，做强做优做大支撑高质量发展的国有资本。健全国资监管制度体系，制定出台国企改革“1+N”文件36个及其他监管制度，基本形成完整有效的国资监管制度体系。精简规范出资人审批事项，累计取消、下放17项，保留17项，精简幅度50%，保留事项制成清单对外公布，切实做到法定职责必须为、法无授权不可为、清单之外无权力。在省国资委内设机构中增设督查办，对监事会监督检查发现的问题、国资委机关职能处室履职中发现的问题、巡视审计等有关方面移交的问题、信访举报经查实的问题进行归口管理，建立“各方发现报告问题、企业整改落实、国资委检查核实、相关机构问责追责”的监督工作闭环，已有130多个问题列入闭环管理，共追责问责767人。目前，省国资委正在围绕管好国有资本“布局、运营、回报、安全”，转变职能、强化监管，努力做强做优做大国有资本。

七是深入推进全面从严治党，为省属企业高质量发展提供坚强有力的政治保证。全面加强国企党建，牢固树立“四个意识”，坚决维护党中央权威和集中统一领导，坚决维护习近平总书记领袖核心地位。把加强党的领导融入公司治理，充分发挥企业党委“把方向、管大局、保落实”作用，落实“四同步、四对接”，实现“五个全部”，即：省属企业集团层面全部完成党建要求进章程，全部实现党委书记、董事长“一肩挑”，全部配备抓党务工作的专职副书记，全部设置党务工作部门，全部把党组织研究讨论作为决策有关重大问题的前置程序。省国资委党委认真落实省纪委《监督意见》，严格履行全面从严治党主体责任，制定责任清单对外公布；与各省属企业党委签订《党风廉政建设责任书》并指导企业层层签订；建立约谈制度，压实企业党委书记“第一责任人”责任；率先出台《省属企业党支部建设规范》，探索开展专项巡察，建立“述评考用”工作机制；保持反腐败高压态势，加强作风建设不止步，努力营造风清气正的高质量发展环境。

（全国人大代表、江苏省政府国有资产监督管理委员会主任　徐郭平）

深度对标苏南，推动高质量发展

2014年，习近平总书记视察镇江，殷切寄语“镇江很有前途”。前不久，省委主要领导来镇江调研，充分肯定镇江“倡导深度对标苏南，树立高质量发展走在前列的鲜明导向”。把“镇江很有前途”变成生动现实，高质量发展是必由之路。走在高质量发展前列，深度对标苏南是应有之义。镇江全市上下将深刻认识镇江地处苏南板块但发展相对滞后的现状，自觉以苏南的理念、思维、行动为标杆，奋力开启高质量发展新征程，加快建设“强富美高”新镇江。

在精神状态上深度对标，永不懈怠、追赶超越。苏南精神，本质上是一种勇于拼搏、不懈奋斗的精神。对于镇江的启示，就是必须克服小富即安、小成即满的心态，始终保持艰苦奋斗、负重奋进的劲头，不断以新作为推进新发展，以新状态开创新局面。镇江是“四千四万”企业家精神的发源地，近年来发展有优势有亮点，但总体来说冲劲、拼劲、闯劲少了些，面对新时代新形势新任务，迫切需要从思想深处来一次大解放，迫切需要使工作水准有一种新提升，迫切需要让发展热度来一个再升温。提振争先奋进的精气神，走出镇江发展的上扬线，是一个持续努力、久久为功的过程，需要精准务实确定目标，紧紧围绕省委“六个高质量”的要求，以更宽广的视野，在全国乃至世界范围内选准坐标系，逐一排出经济发展、改革开放、城乡建设、文化建设、生态环境、人民生活等方面学习追赶的标杆，系统谋划路径举措，精心制定工作方案，切实抓好任务落实，一步一个脚印实现省委娄书记视察镇江时提出的“追赶超越”的要求。

在理念思维上深度对标，解放思想、改革创新。解放思想、敢为人先，是苏南之魂。工作成效和发展水平上的差距，根源就在于思想上的差距。镇江应以永远在路上的执着深度解放思想，彻底摒弃小码头的狭隘发展观，不断破除与新时代要求、高质量发展不相适应的思想观念和思维定势，坚定把新发展理念落到实处。要善于登高望远，主动融入区域一体化大局和经济全球化大势，自觉运用系统化思维、辩证思维、底线思维谋划和推进发展，真正把机遇效应转化为发展红利。改革是最强动能，创新是第一动力，要以科技创新为核心，对有发展前景和市场潜力的前沿科技领域超前布局，推动科技与产业深度融合。以体制机制创新为根本，在关键领域改革上用功发力，更好发挥“放管服”等重点改革的带动效应。以工作方法创新为基础，跳出过去的老套路、旧框框，用高水平工作推动高质量发展。

在战略思路上深度对标，稳中求进、善作善成。稳中求进工作总基调是治国理政的重要原则。落实到镇江，关键是把稳和进作为一个整体来把握，稳的重点放在稳住经济运行、不发生系统性风险上，防止大起大落。进的关键放在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力上，实现高质量的进、高效益的进、可持续的进。无论是稳，还是进，都要保持战略定力，持续推进生态优先、特色发展，大力实施产业强市、创新驱动、乡村振兴三大战略。坚持问题导向，勇于直面问题、善于分析问题、努力解决问题。重中之重是打好防范化解风险、精准扶贫、污染防治三大攻坚战。坚持以我为主、依法依规地防范化解政府债务、非法金融等风险点，守好不发生系统性风险的底线。建立健全就业、低保、社会救助等一系列体制机制，保障脱贫工作精准务实、脱贫成果常态长效。并且，以钉钉子精神推进“263”专项行动，加快建设天蓝、地绿、水清的美丽家园。

在方法策略上深度对标，系统谋划、狠抓关键。城市的发展是一个有机整体，各个条块都不是孤立存在的，不能单打独斗，更不能各自为政、自行其是。从方法策略上看，镇江与苏南先进地区的差距主要在于发展的协调性不强、工作的统筹性不够。下一步，我们将以推进供给侧结构性改革为主线，加大系统谋划的力度，统筹做好稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险各项工作，提升发展的整体性、协同性、精准性、实效性。抓牢抓实牵一发动全身的关键环节，重点是突出规划先行，结合城市总体规划修编，大力推动多规合一，实现中心城区所有规划内容全部纳入、统筹管理。构建综合交通体系，优化城市内部道路建设和交通组织，加强与周边区域交通基础设施衔接。抓好各类项目建设，着眼建立自主可控的产业体系，招引推进产业项目特别是制造业项目，围绕依法依规、有力有序，严格施行政府投资项目生成管理机制，把镇江发展的基础打牢打实。

在工作质效上深度对标，精益求精、务求实效。始终保持争第一、做唯一的昂扬锐气，持续弘扬重实干、求实效的优良作风，是苏南发展的重要经验。深度对标苏南，必须不驰于空想、不骛于虚声，低调务实不张扬、撸起袖子加油干，让镇江的高质量发展更有说服力和公认度。我们将更大力度转型发展，经济工作的重点进一步突出实体经济特别是先进制造业，城乡建设

的重点进一步突出内涵式提升，社会建设的重点进一步突出共建共治共享。更大力度特色发展，深化生态文明建设综合改革，打造低碳特色。有所为有所不为，形成差别化的产业竞争力。做好历史文化资源挖掘提炼整合的文章，讲好镇江故事。更大力度务实发展，坚持目标求实、举措扎实、工作敲实，不提不切实际的发展口号，不为一时的数字而纠结，不在华而不实的荣誉上做文章，工程化实施、项目化推进各项工作，以过硬作为创造过硬成果。

在发展环境上深度对标，守法守信、团结奋进。发展环境包括公平竞争的市场环境、适合人才发展的创业环境、依法保护产权的法治环境、安定和谐的社会环境、绿色美丽的生态环境，是一个地区思想解放程度、市场发育程度和政府执政水平的具体体现，是新时代城市的综合竞争力、核心竞争力。对镇江来讲，营造良好的发展环境，最根本的是树牢“四个意识”、增强“四个自信”，认真贯彻落实新时代党的建设总要求，纵深推进全面从严治党，营造风清气正的政治生态。最关键的是厉行法治、倡导诚信，政府带头尊法、学法、守法、用法，在法治轨道上统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为、化解社会矛盾，稳定各类主体的良好预期。最伟大的力量是同心合力，我们将倍加珍惜和全力维护镇江当前心齐、气顺、劲足的发展氛围，建立健全绩效考核体系和鼓励激励、容错纠错、能上能下三项机制，引导各级干部树立正确的发展观政绩观，充分调动方方面面的积极性创造性，推动形成心无旁骛抓发展、合力共建新镇江的生动局面。

（省人大代表、镇江市委书记　惠建林）

破解增收难题　推动农业高质量发展

在政策性增收减弱、价格拉动能力降低、农产品变现缓慢的新形势下，推动农业高质量发展，对持续推进农民增收，积极探索农民致富路子至关重要。灌云县人大常委会组织专题调研组，邀请常委会委员和人大代表积极参与，以灌云县为对象，开展调查研究，分析现阶段农民增收的瓶颈问题，针对性提出意见和建议。

一是突出工业优先，加快产业体系建设，增加就业岗位促增收。加快农村经济发展，根本在农业，关键在工业，潜力在一二三产融合。省级层面在资金和用地指标上对农村，特别是苏北农村给予扶持，加快苏北乡镇工业园区建设，大力培植一批产业化龙头企业，拉长产业链条，推动工业和农业的互动发展，为农民增加就业机会。重点发展机械制造、服装纺织、农产品加工等产业，通过建设标准化厂房，招引来料加工、来件装配、来样定做和农副产品加工等“三来一加”企业，推动农民家门口就业，增加农民收入。同时，要进一步加大对农民培训的力度，引导农民转变就业观念，提高农民就业能力、创业能力和辐射带动能力，促进农业劳动力向农业产业延长链转移，由单纯外出务工向就地就近转移就业转变。

二是把沂河淌沿线作为重点片区，连片开发，通过整体开发促增收。由于基础设施落后、产业特色不明显、财政投入较少等多种原因，沂河淌沿线地区经济发展整体缓慢，特别是河淌沿线的行政村发展更为滞后。建议根据沂河淌沿线地区自然条件和产业发展实际，因势利导，从省级层面制定出台综合发展规划，完善提升基础配套设施，大力发展工业经济、现代农业和生态旅游，着力将沂河淌沿线片区打造成“现代农业特色区、新型城镇化示范区、生态旅游先导区、连片开发样板区”。

三是创新体制机制，利用资产条件，拓展农民财产性收入促增收。通过搞活农村资产来帮助农民增收是一条较好的渠道，建议省相关部门针对苏北欠发达地区出台政策，进一步鼓励农民盘活资产。可通过补贴进一步鼓励土地流转，积极推进适度规模经营，降低农业生产经营成本，提高土地产出效益，帮助农民通过土地经营权的流转、入股分红获得更多收益。

四是改变农业补贴方法，利用调控手段，调动农民种地积极性促增收。按照新时期粮食生产要“藏粮于地、藏粮于技”的要求，充分发挥国家各类农业补贴的引导作用，精准农业补贴支持对象，引导农业生产经营者积极推广农业新品种、新技术，优先发展新、特、优型粮、果、蔬等产品。建议相关部门在加大补贴力度的同时，进一步研究出台新的政策措施，根据家庭农场、土地股份合作社等新型主体的需要，按照谁种地谁受益的原则，根据实际种植面积给予生产经营者补贴，让耕种者真正受益，调动其积极性。通过出台相关政策，制定补贴目录，对新品种引进、新技术推广的种植养殖业进行适当补贴，以新科技在农村的快速推广来促进农业增效、农民增收。

五是加大对苏北地区的财政转移支付力度，拉动苏北地区整体发展促增收。苏北地区多数青壮优质劳动力常年在外务工，造成苏北地区难以选拔到优秀的村“两委”带头人，农村缺乏能力强的创业者，很大程度上影响了苏北农村的发展。建议省里能出台更多的农村创业鼓励政策，对回乡创业者、留乡创业者给予大力支持，把苏北农村建设成全省优质粮食、蔬菜生产基地，生态特色旅游观赏基地，传统农事体验基地。在留住青山绿水、留住乡愁的同时，带动农民增收，拉动苏北地区整体发展。同时，要结合扶贫开发，按照城乡低保自然增长机制，逐年提高农村低收入最低生活保障标准，不断提高政府托底人群的收入。

（下转第33页）

金色麦田里的追梦人

——记省人大代表顾正中

■段云思　启洲

无边绿锦织云机，全幅青罗作地衣。

个是农家真富贵，雪花销尽麦苗肥。

在杨万里的这首诗里，描绘了早春雪融，麦苗返青的美景，而当这些绿油油的麦苗能够茁壮成长，变成一片金色的麦浪时，就是农家真正的财富。省人大代表、淮安市农科院作物研究中心主任顾正中正是守护这来之不易的农家财富的一员。作为一名连任三届的人大代表和农业科研工作者，他既是田间的知识分子，也是实际的劳作人员，从“小麦专家”到“专家型代表”，他逐梦阡陌，在发挥本职工作优势，全力服务百姓民生上不断实践，认真履行着一名新时代基层人大代表的责任。

麦花香里说丰年

在党的十九大报告里，有这样一句话：“确保国家粮食安全，把中国人的饭碗牢牢端在自己手中。”这句话曾让顾正中反复咀嚼，心有戚戚。

1991年7月，放弃了留校工作机会的顾正中回到家乡工作，被分到淮阴农科所小麦育种科研组。走下田间地头时，顾正中看到了许多生动的面孔，听到了农民最朴实的增收致富愿望，这些都使他对农业的理解更为立体和深刻。此后的接近三十年里，这种责任感和使命感令他无惧行业的艰苦，远离喧嚣和繁华，悉心于小麦育种工作，从一位初出茅庐的普通科研工作者成长为杰出的小麦育种专家，为了小麦高产，大地的丰收而努力奋斗。

出差成为了顾正中的常态。小麦的高产离不开科学的种植和有效的病虫害防治，为此，顾正中走村入户为农户们提供培训。一来二去，农户们都知道有一位能为小麦“把脉问诊”的人大代表，常常主动向他咨询自己的这个品种该什么时候进行病虫害防治，顾正中都一一解答、亲力亲为，尽己所能地帮助他们解决问题。

正是通过这样的长期实践，顾正中积累了大量关于农业的知识与经验。在担任代表的十多年里，他围绕育苗、粮食和农业发展等问题，先后撰写“关于我省恢复良种补贴采取政府采购方式的建议”、“关于农村土地流转的几点建议”、“关于降低或取消全省扶贫重点县区地方项目配套的建议”等建议。受到了相关部门的极大重视和积极办理，为相关政策的制定提供了专业依据。而由他参与或主持育成的小麦新品种中，11个品种通过国家审定，10个品种通过省级审定。其中，淮麦22被农业部确定为全国23个小麦主导品种之一，淮麦33则先后通过江苏省、国家审定，以695.8公斤/亩刷新全省小麦高产纪录，实现了他要让农民在不增加投入的情况下增收的心愿。这些优良的品种在江苏、安徽等地年推广5年累计推广4000余万亩，累计增产小麦10亿公斤以上，为国家粮食安全做出重大贡献。

“每当听到农户们说我的品种产量高，病虫害防治好，我就觉得非常开心。”顾正中的声音里充满了喜悦，“只要能培育出好的品种，让老百姓在不增加投入的基础上多收获一些；只要能为农业发展、农民增收建言献策，为他们解决实际问题，就是对我最大的回报。”

土地流转献良策

2013年7月江苏省人大常委会作出关于组建省人大专业代表小组的决定，顾正中被列入省人大农业和农村专业代表

小组。同年12月，小组在扬州进行新型农业经营主体发展情况的调研，对于此次的调研，顾正中很是重视，他做了充分的准备。小组到淮阴区刘老庄、五里等乡镇进行实地调研，在那里，顾正中认真了解了当地土地流转及新型农村组织、农业经营主体发展的情况。在交流会上，他结合自己的所见所闻，作了关于土地流转及新型农业经营主体的现状、存在问题及建议的发言，得到了与会人员的充分肯定。

“我常常到农场去，感受比较深的就是规模化种植对产量的提高和病虫害防治都大有益处。通过土地流转发展以农户为主体的适度规模经营可以提高农民的收益。”然而，由于顾正中常常与村民接触，他清楚地知道随着土地流转速度持续加快，规模不断扩大，在流转过程中已经不可避免的出现一些问题，这将大大阻碍农民的增收致富。因而，此次调研结束后，顾正中并没有停下脚步，他继续对这些问题做了更深入的研究和思考，并迫切地感到需要拿出具体方案来解决。

“要建立统一的土地流转交易平台，规范流转行为，使土地流转交易全程公开、透明，让农民利益达到最大化；要在土地政策上予以扶持，根据流转规模安排一定比例的建设用地……”2014年的省人代会上，经过深思熟虑，顾正中提出了《关于农村土地流转的几点建议》。这件建议得到了高度重视，与其他几位人大代表提出的两件关于农村土地流转方面的建议，被省人大常委会主任会议确定为2014年度重点督办的建议之一。

2014年8月21日至22日，顾正中跟随建议督办小组前往新沂市，就关于农村土地流转方面的建议进行督办。实地察看了江苏苏元农业发展有限公司、徐州恒丰鲜切花合作社、万福家园等新型农业经营主体，了解了被流转土地后农民就近就业创业、社会保障情况，听取了基层群众的意见和建议。之后，在徐州市召开的督办会上，顾正中认真听取了建议办理工作和相关情况的汇报并作了关于土地流转现状、存在问题及建议的发言。

令他欣慰的是，省农委等相关部门立刻行动起来，并根据这些建议在农村土地承包经营权确权登记颁证、经营权流转、农村产权市场交易和工商资本进入农业的准入制度建立、承包经营纠纷调解仲裁、农用地的附属设施用地政策落实和被流转土地农民生活社会保障等方面进行了大量工作。当年就基本完成16个县500多个乡镇整体推进土地承包经营权确权登记颁证工作，2015年全省推开，2016年底全省基本完成。此外，依托市、县、乡三级农经机构和已有的产权市场、土地流转中心等现有平台，开展农村产权市场建设试点……建议得到了有效办理和落实，极大地促进了农民的增收致富。

科技兴农躬行者

“实施乡村振兴战略”、“要坚持农业农村优先发展”、“加快推进农业农村现代化”、“农业科技创新助推民生改善”……谈起党的十九大报告提出的这一系列涉及农村发展的重大战略，顾正中如数家珍。作为一名奋战在农业一线的科研工作者，他自然知晓科技对现代农业的重要性，用科技武装农业，促进现代农业发展是他一直努力的方向。

“我们正在做的就是把更多的技术融入到前期的品种当中，使这个品种抗病虫害好，产量高，尽量减少后期的投入。这样既为老百姓节省了成本，也简化了程序。”“如今年轻人大部分在外打工，种地的多数是老年人，他们也希望越简单越好。”顾正中又补充道。对他而言，老百姓满意的笑容就是对他最大的肯定。

尤其令他感到振奋的是，近年来，江苏省承担着率先实现农业现代化的试验区任务，以科技兴农为支撑，农业科技进步贡献率多年稳居全国各省区首位，在“十三五”规划中，更是提出2020年农业科技贡献率达到70%以上。然而，他也清醒地看到，在“互联网+”蓬勃发展的时代，江苏在“互联网+”农业方面却略显不足。

“当前农村青壮年劳力紧缺，设施农业水平较低和从业者素质参差不齐，严重制约着传统农业向现代农业的快速转变。”他举了一个例子，“我在工作中遇到一对夫妻，一开始种植规模比较小的时候做得很好，如果要扩展规模，首先面临的问题就是劳动力紧缺，劳动力成本过高，风险加大。”在顾正中所接触的农户里，出现类似情况的数不胜数，他坦言，农民想要通过传统耕种来致富是很难的，如果能运用现代信息技术手段，代替人工劳作，扩大种植规模，就能提高收入。

据此，2018年江苏省十三届人大一次会议上，顾正中把这个萦绕多年的想法写成了《关于“加快推进江苏省'互联网+'农业建设发展”的建议》。他提出，“利用物联网技术嫁接与改造传统农业，不仅可对设施蔬菜、设施养殖的精准监控，实现节本增效与疫情综合防控，更可以解决农业科技推广最后一公里问题与创新农业产业化经营方式，具有时代的紧迫性和现实的可靠性。”他建议省政府要高度重视互联网对现代农业发民的影响，在全省以“互联网+”农业为抓手加快推进江苏现代农业发展。

“具体从事农耕的农户家庭大部分都缺乏运用现代信息技术的能力，他们十分期盼政府能够提供技术支持和政策支撑。”顾正中表达出了农户们的心声。他十分期待看到在科技的引领下，在现代化农业的不断发展中，农民会真正成为令人羡慕的职业。

“二麦俱秋斗百钱，田家唤作小丰年。”惦记着农民增收的期待，怀揣实现农业现代化的梦想，顾正中依然每天穿行在田野之间，踏实、笃定地在为“农”服务这条道路上不断前行。

履职尽责不懈怠　百姓幸福记心中

不忘初心，行走在阳光路上

她，用诚信，创办了阳光假日酒店；她，用爱心，关爱身边的人，关爱这个社会，让越来越多的人感受到世间的真情与温暖；她，用责任，为民生呼喊、为民利奔波。她就是淮安市第七、八届人大代表，金湖县阳光假日酒店有限公司总经理徐松。无论是作为酒店的“掌门人”，还是一名人大代表，她始终用一颗火热的心和一腔真挚的情怀，以实际行动默默地谱写了一首首动人的责任之歌。

“人大代表是一种荣誉，更是一种责任，我要用实际行动尽责履职。”徐松是这样说的，也是这样做的。

无论工作多忙，她总要挤出时间学习有关法律知识和人大业务知识。从而使自己的整体素质和能力水平不断提升，为更好地发挥人民代表的作用打下了坚实的基础。凡是代表活动，每次都参加；凡是征求代表意见，她总是积极发言。

“一个好的建议的提出，不仅需要自己深入的调查研究，更需要集中群众的智慧。”为准确地把基层的情况、群众的要求、愿望和期盼带到会上，努力反映人民群众的心声，每次参加市人代会前，她都尽可能地深入基层进行调查研究，并认真做好准备工作，把从各种渠道搜集到的意见和信息归纳整理，形成建议，在会上转达。她说，群众的信任比金子还金贵。近年来，她围绕改善金湖的交通条件，建设大交通，促进金湖的经济社会发展，提出《关于加快建设高邮湖大桥的建议》，得到市县领导高度的重视和采纳。针对当前看病贵、看病难的问题，她提出了《关于提高农村合作医疗保险对重大疾病赔付标准》的建议，引起市政府的关注，金湖县政府及时出台相关文件，提高了相关费用的报销比例，让人民群众得到了实惠，受到群众好评。她围绕深化军民融合发展、建立新型军政军民关系提出的建议，得到市县领导高度的重视和采纳，并安排相关部门做好调研规划工作。针对优抚对象看病贵、住房难的问题，她提出了《关于为优抚对象发放门诊定额医疗补助的建议》，引起了政府的高度关注，及时出台了相关文件，实现了优抚对象医疗费“一站式”即时结算，将重点优抚对象住房建设纳入灾后建房、农村危旧房改造和新农村建设规划，使优抚对象得到了实惠。

“我的财富来源于社会，回报社会是我应尽的责任。”这是徐松常挂在嘴边的一句话。多年的商海拼搏，使徐松尝到了成功的喜悦，自当选市人大代表后，她以更高的标准要求自己承担更多的社会责任，用实际行动来回报社会，始终把扶贫济困、支持地方经济建设看成是自身的使命和应尽的责任。多年来，她热心社会公益事业，积极慷慨解囊。

她先后以爱心结对的方式，资助30多名贫困学子完成学业。她坚持每年中秋节和春节各带慰问金和礼品，看望镇敬老院的五保老人，给他们送去节日的问候。连续十年带头组织员工义务献血。真情无价，真爱无边，无论是慈善捐款，还是社会救助，徐松和她的“阳光团队”从不落后。她的善举数不胜数，县特殊学校的师生，敬老院的五保老人，因灾因病的特困家庭，孤苦无助的贫困学子，时刻都能感受到“阳光”的温暖。“回报社会是一种快乐和幸福。”在徐松看来，赠人玫瑰、手留余香，她只想在她能力范围内，尽可能的多承担起一份社会责任，多帮助一些人，让更多的阳光温暖人间。

“千百万扶贫济困大行动”开展以来，作为企业届人大代表，她负责结对帮扶陈桥镇万坝村。万坝村为省定经济薄弱村，共有324户家庭。其中五保户2户、残疾人16户、失独1户、低收入33户、重大变故1户，贫困户占总户数的26%。自结对以来，徐松第一时间来到万坝村了解情况，与村干部和群众一起从产业扶贫、基础设施扶贫、户对户扶贫讨论帮扶方案，决心帮助该村在帮扶期内脱贫达小康。了解完村里的情况后，她觉得心里沉甸甸的，人大代表的使命感油然而生，她觉得她有义务为村里，为村民做点事情。于是，她逢年过节上门慰问困难户，并积极联系外地客商来本村发展高效农业。在走访过程中，村里的两户贫困户一直牵动着徐松的心，如何帮助这两户村民走出困境，徐松一直在思考。扶贫先扶志，她决定先帮助这两户改善生活环境，鼓励他们树立起生活的信心，并帮助他

们多方寻找就业渠道，摆脱困境，久违的笑声又从这两个农家小院中传出。

爱心不尽，履职不止。采访结束时，为人低调的徐松再次谦虚地表示："我做得还不够，今后回报社会的力度还应加大，我一定会尽己所能履职尽责，绝不辜负选民的重托和期望。"（徐道红）

每一种身份都是一份责任

从卫生行政管理岗位，到深入一线成为公立医院的"掌舵人"，到被选举为无锡市梁溪区首届人大代表——翻开无锡市第八人民医院院长严于兰的人生履历，每一步成长的足迹都清晰而坚实，足音高亢而有力。

"每一种身份都是一份责任。"严于兰深情地说，尤其是作为一名长期服务于基层卫生事业的人大代表，贴近民众，倾听民声，反映民意，为了人民群众的身心健康奔走建言，这是自己的职责所在。

"我是一座桥，一边是人民，一边是政府，我就是它们之间的桥梁。"严于兰表示。身份就是责任，自从有了人大代表这一身份后，她牢记责任，处处留心，事事操心，跑基层跑得更勤了，与百姓的对话也更多了。

和严于兰接触后会发现，在她的身上能找到的是一种医者特有的气质——关爱社会、奉献道义。作为来自医疗系统的人大代表，严于兰对就医难问题有着更多的关注，在她的建言献策中出现频率最高的就是一个"医"字。

曾经当过市级卫生行政部门分管全市社区卫生妇幼卫生的管理者，严于兰和妇女儿童早就结下了不解之缘，她对妇儿群体的关注也更高一些。现在作为无锡八院、映山河妇儿医院的"掌舵人"，她经过一番深入调查研究，看到了目前妇儿保健服务领域的问题并拿出了翔实的数据。"需求和专业人才严重倒挂！"严于兰提出建议：优化整合梁溪区妇幼保健技术服务资源，建立起以防为主，防治结合的妇幼保健服务体系。

除了妇女儿童，老年人也是严于兰重点关注的对象。梁溪区是无锡的"老城厢"，更是"老龄区"，全区105万人口中超过60岁的老年人比例相当高，总人数有几十万。她每每看到老人们步履蹒跚前来医院就诊，为"一床难求"而奔波时，就有一种惭愧和无力感。于是，又一件代表建议在她的思考下"出炉"——共建老年病医院的建议。她在建议中提出，强化医疗规划引领，协调推进八院优质资源整合利用，建设老年病医疗新高地，填补无锡市空白。

医改，是每一位医院管理者思考的命题。这两年，作为医改的重要举措，无锡一直在力推"医联体"建设，用分级诊疗化解就医难、就医挤。严于兰更是时刻关注和思索"医联体"的发展。她说，梁溪区可谓无锡的"医疗高地"，医疗资源全市居首。"如何切实将医联体与构建新型城市卫生服务体系紧密结合起来，仍需要不断加强探索和研究，完善医联体的制度设计与模式创新。"在区两会上，她提交了一件建议：充分整合梁溪区区域医疗资源优势，建立合作双赢、协调发展的梁溪区大区域统一的紧密型"医联体"。

一件件代表建议，字里行间写满真知灼见，如一剂剂良方，为促进区域医疗卫生事业的健康发展，为满足群众百姓的身心健康发挥了滋养补益之效。

三件建议很快引起区委区政府、区卫生行政部门的重视。在她的建言引导和督促下，梁溪区开始频频"出手"大动作：投入3000万元用于改善基层医疗的环境和增添新设备，硬件设施开始提档升级。建立起区域社区卫生服务中心集中检验中心，实现优质医疗资源共享。今年初梁溪区还建立了慢性伤口病"联盟"，为卧病在床患有褥疮的老人、糖尿病足患者等老年群体服务。接下来，梁溪区还将以专科为切入点，组建以妇儿为专科特色的八院"医联体"等，用改革实践为全市"医联体"发展探路。

"我会一直尽我所能为百姓鼓与呼，也让群众深切感受到人大代表就在他们身边。"严于兰说。在最近召

开的职工代表大会上，她向全院在职、退休职工细细描绘出医院的“十三五”发展蓝图。在这张蓝图中，看到了她紧贴自身建言的改革路径：比如医院将瞄准“健康促进型医院”的新定位，把目光从疾病治疗逐步拓展到健康管理上，大力发展健康服务产业；比如凸现区域专科特色优势，加快映山河妇儿医院品牌化发展；又比如将立足大区域、整合大资源，加快老年病慢病管理医疗康复医养结合产业化发展……

欲问秋果何所累，自有春风雨潇潇。业务上的高手，管理上的强手，一心为民的人大代表，对百姓的贴心服务者，无论哪种角色都演绎出精彩，这就是人大代表严于兰的人生本色。在她身上，看到的是“人民代表为人民”的责任担当，看到的是“一片丹心映杏林”的精神之光。她用自己的实际行动，践行着一个人大代表、共产党员的崇高誓言。（庄哲　张入月）

始终把守护群众的幸福当成责任

孙月侠是是连云港东海县牛山街道的一位社区工作者，也是东海县第十六届、十七届人大代表。多年来，她始终把群众的幸福记心上，履职尽责，多次被东海县人大常委会评为优秀县人大代表。

“我承诺，我会坚持党的领导，依法履行代表职责，密切联系群众，把群众需要作为行动指南，提高幸福社区居民的幸福感。”这是孙月侠换届选举期间在候选人与选民见面会上的承诺。她承诺掷地有声，行动踏石有印。

选举为县人大代表后，孙月侠将社区工作和代表履职结合起来，与群众联系更勤了。每与群众接触，她都一问对社区工作有什么想法，二问有什么问题需要帮忙解决的，三问对她个人服务和代表履职有什么意见，时刻想着为群众办实事、办好事。她所在的幸福社区，工作千头万绪，但她事无巨细，把各项惠民政策落实到位。对待居民，热心接待，社区解决不了的就耐心指导居民找到解决途径和方法，免得他们多跑腿，被社区居民称为“贴心大姐”“热心代表”。

2016年，群众多次反映社区广场舞扰民，幸福社区居民健身难，她就多方联系，帮居民申请健身点。健身点审批下来了，缺少健身器材，健身活动无法开展，她就在2016年县十六届人大五次会议上，提交了《关于在幸福社区安装健身器材的建议》。经县文广体局三个月的办理，建议得到妥善解决，周边群众纷纷点赞：一件建议让居民早、晚有了健身好去处。

“人民选我当代表，我当代表为人民”。孙月侠始终牢记宗旨，依法履职，服务大局，把群众满意作为标准严格要求自己，每次组织代表活动她都认真参加，调研视察逢会必到，每次座谈会她都从群众切身利益出发，积极发言献策。她的学习笔记、履职手册、民情日记一本接一本。

孙月侠在走访中了解到金陵御花园小区南门路段积水严重影响居民出行的情况。于是，雨季、雨量集中的时间亲自到现场查看，发现路上积水深度可达40厘米，有时机动车辆会在街中熄火造成交通安全隐患。她立刻多方了解责任单位和处理措施，在2017年县十七届人大一次会议上提出了《关于解决金陵御花园门前道路积水的建议》。经县住建局办理，雨污管网疏通了，路面提升了，积水情况明显改善。

2017年7月，在接待选民过程中有居民反映王庄巷大排档一条街卫生状况差，违建较多，且多年没有下水道污水横流，每到夜晚，车辆、就餐人员等拥堵在路上，通行不畅，居民矛盾较深。收到此信息后，孙月侠随即召集联络站的十名代表到王庄巷实地查看和询问。经过视察，代表们形成了很有必要推动问题解决的共识，及时把问题向街道人大工委报告。街道人大按照县人大常委会关于代表走访接待选民反映问题处理办法的“一题三单”制度要求，形成“解决王庄巷居住环境的问题”报告单上报到县人大常委会。经县人大常委会主任会议研究、办公室交办，8月底，县城管局联合街道办事处及东蔡村，用不到一个月的时间，王庄巷大排档被拆除，对道路重新修整、绿化，化解了居民多年来的积怨，大大提升了居民生活的幸福指数。

多年来，孙月侠在群众之中树起了好口碑，在牛山街道“人大代表之家”代表履职积分公示栏上，她的积分高居三甲。

“群众关心的就是我关注的；群众幸福了我才幸福。新的形式给代表履职提出了新的要求。县人大常委会的履职积分公示制度也给我们设置了履职规范，我要做得更好。”作为幸福社区代表联络站代表组组长，孙月侠尽职尽责。在了解到一些老旧居民区巷道建设标准低，群众出行不便的问题后，她在

2018年县十七届人大二次会议上，对海陵福邸小区等几条需硬化的巷道必要性进行了调研分析，提出了《关于巷道道路硬化的建议》。县住建局接到建议后，经过实地调研，结合全年建设安排，很快作出了肯定答复。

居民饮用水安全是群众关心的重要民生工程之一。为让群众喝上干净、放心、安全的饮用水，4月9日下午，幸福社区代表小组在孙月侠的带领下，和县环保局监测站专业技术人员一起分赴牛山街道望东村和望西村，摸清了用水居民底数，现场测试水质达标情况，对保障饮水安全问题提出了意见和建议，“我们代表小组会持续跟进望西村自来水的进展情况。”孙月侠说。

孙月侠做人实、做事实。当一名优秀代表、守护群众幸福，孙月侠一直在路上。在她的带动下，牛山街道代表履职积极性、活动参与率都进一步提高，在政府重点工作监督、民生热点难点问题推动过程中发挥了重要作用。

（姜飞　姜芳）

扎根基层一线，积极履职为民

王俊，土生土长的宜兴市徐舍镇联星村人，多年来他扎根于基层一线，在联星村党总支书记的岗位上兢兢业业地服务了十几年。2016年12月，连任多届镇人大代表的王俊被选为宜兴市第十七届人大代表。他深知，作为一名来自基层一线的人大代表，肩负着党和人民的重托，在感到无尚光荣的同时，也感到了责任的重大，唯有继续立志扎根基层，积极履行职责，带领全村百姓走上脱贫致富的道路，才能不负群众的信任。

作为一名农村党总支书记、基层一线的人大代表，王俊知道法律法规和政策理论学习的重要性，他每天都要直接面对老百姓，如果不懂法，不懂政策，没有一定的理论水平，不可能做好服务，更做不好老百姓的代言人。担任人大代表后，他不管工作多么繁重，每天都为自己留有一定的时间用于学习，结合自身工作的需要，坚持学习党的路线、方针、政策，深刻领会精神实质，不断提高自身的整治觉悟和理论水平，增强自身素质，增强自身的代表意识。平时除了积极参加市镇两级人大组织的学习活动之外，还挤出时间认真学习《宪法》、《代表法》、《选举法》等一系列法律法规，经常深入群众与他们面对面进行交流学习，不断提高自己履职尽责的能力。高强度的理论学习，大大提高了王俊为民服务、为民代言的能力和自信心。

作为基层人大代表，他明白只有把选民放在心里，深入群众，与他们面对面交流，了解他们的疾苦和需求，通过提出建议和意见，切实为他们解决问题，才算得上是一名合格的人大代表。

王俊担任村支书的联星村，地处徐舍镇西北部偏远地区，几乎没有工业经济，农业也由于地势低洼，常年饱受自然灾害之苦。在合并之初，全村环境“脏、乱、差”，露天粪缸遍地都是，苍蝇到处乱飞，村民们怨声载道。王俊带领村干部，通过多年的积极争取和努力，新建、改造和拓宽了水路、道路，村里主要干道还进行了黑色化，联星村的交通状况得到了大大改善。针对全村“脏、乱、差”的卫生环境，王俊果断启动了村庄环境综合整治三年规划。几年过去了，如今的联星村，环境优美，百姓安居乐业，处处呈现出了一排排“小桥、流水、人家”的江南田园气息，平时不经意的走在村里清澈的小河边、柳树成荫的小路上，总能听到村民喜悦的赞美声。王俊由衷地想，只有心系选民，确确实实的为他们做好事，做实事，才能够得到群众的信赖和支持。

王俊担任了多年的村支部书记，但是心中却一直有一个遗憾，没有早日摘去戴在头顶上的“扶贫村”帽子。2016年，王俊在经历了百年未遇的特大洪涝灾害后，他再也坐不住了，在洪灾形势稳定后，他就开始了大量的调研和考察。功夫不负有心人，经过不懈的努力，王俊针对联星村地势低洼的特点，终于引进了抗涝的5000亩莲藕种植项目，项目签约成功后，王俊转身又投入到了土地流转、村民思想工作等一系列的后续事务上去。所有的成功背后都是艰辛的努力和付出，千亩荷田里，除了碧水红花、荷叶田田，又有谁知道这一派和谐景象后面，王俊付出了多少辛勤和汗水。如今项目引进成功了，莲藕种植获得了丰收，投资商得到了巨大的经济效益，村级经济也得到了明显的改善，更重要的是村民在莲藕种植项目上得到了实实在在的好处，光莲藕种植用工上，村民工资性收入就达到了17600元。看到走在干净整洁的乡村道路上，穿过夕阳西照的荷田边的老百姓，一脸幸福、骄傲的说我们现在的生活不比城里人的差，王俊就觉得所有的努力都是值得的。

人大代表和党支部书记这两个角色，在工作上有重叠，但也不完全是一回事，王俊明白作为一个基层人大代表，在服务好本村村民以后，还要放眼全市，要能够尽量代表最广泛的基层。为此，他在工作之余，不管多忙都坚持参加各级人大组织的活动，经常到兄弟村进行学习交流，还经常到其他乡镇、其他村，进行走访、收集民意，通过这样的方式学习经验，了解群众的诉求，在市人代会上提出了具有广泛代表性的建议和意见：《关于重视发展平原圩区水乡农村特色文化旅游，将水乡特色旅游纳入全域旅游总体规划的建议》、《关于对规模种植户、家庭农场提高受灾救助标准，以鼓励土地流转、集约经营现代农业的发展的意见》等，最大限度地履行了自己的人大代表职责。

（陆新艳）

发挥代表主体作用　增强人大工作实效

“为民做主”到“由民做主”的嬗变

常州市下辖溧阳市，山清水秀，生态优美，先后获评国家全域旅游示范区、全国文明城市殊荣。近年来，该市人大工作坚持与时俱进，改革创新，不断取得新的突破。

2013年1月，在溧阳市埭头镇第十六届二次人代会上，该镇当年实施的民生实事项目一改往年由党委政府研究确定的做法，决定借鉴村级事务村民代表票决制的经验，改由人大代表投票确定，这是“政府民生实事项目人大代表票决制”在溧阳市的首次“试水”，取得了良好的社会反响。市人大常委会高度重视，及时介入，通过试点探索、完善提升、制度规范、提炼总结，逐步形成了较为成熟的“埭头经验”，并于2016年在上兴镇进行示范推广。该市相关做法得到了省、常州市人大的充分肯定，常州市人大专门召开现场推进会，要求将“埭头经验”在常州地区全面推广。

2017年，溧阳市委专门印发了《关于推行市民生实事项目人大代表票决制工作的实施意见》，市人大常委会及时作出《关于推行市民生实事项目人大代表票决制工作的决定》，并于当年推动票决制工作在市镇两级人大实现全覆盖。

广泛征集民意，让群众“点单”。溧阳市镇两级人大认真梳理近年来代表提出的建议意见，深入了解人民群众的痛点、难点、堵点，把群众关注度较高的项目直接纳入民生实事候选项目库。在市镇人代会召开前，组织人大代表和相关职能部门到村（社区）、企事业单位开展集中走访活动，并通过网络、报刊等渠道广泛征求“两代表一委员”和广大人民群众的意见和建议。然后，将收集到的建议项目进行整理、汇总和筛选，交由相关职能部门和专业机构对各个项目进行可行性论证，形成初步候选项目，经党委审定后，确定最终的候选项目。

实行现场票决，让代表“定单”。在市镇两级人代会召开前，提前将候选项目及相关背景材料发至每位代表手中，并组织代表在人代会期间认真进行讨论、审议，收集意见建议。在人代会期间，专门设置现场票决环节，代表们人手一票，从候选项目中票选出最关心最迫切的重点民生实事项目。在2018年年初召开的市镇两级人代会上，全体市人大代表从11件候选项目中票选出8件政府重点民生实事项目，各镇人大代表从112件候选项目中票选出84件，全部交由政府实施。票决结果现场公布，报大会备案，并通过多种渠道向社会公开，接受群众监督。

组织项目实施，让政府“买单”。代表票决的项目一经确定，政府立即组织召开专项工作会议进行研究部署，并根据各个项目所涉及的内容，及时进行责任分解。同时，将人大代表票决项目列入政府年度重点工程（工作），进一步明确项目建设的目标任务、时间节点、牵头部门和完成时限，并交由相关职能部门具体实施。而且，溧阳市政府还按照每个项目有领导挂钩、有工作班子、有实施计划、有督查机制的“四个有”要求，狠抓项目推进和质量管控，千方百计将民生实事工程办好办实。

强化全程监督，让人大“验单”。溧阳市人大将政府民生实事项目落实情况列为人大监督重点，综合运用多种监督手段实行常态化督查，确保每个项目落到实处、发挥作用。一方面，建立人大代表联系督办民生实事票决项目制度，科学排定监督计划，定期邀请人大代表开展听取汇报、现场视察、专项督查等活动，有针对性地提出建议意见，积极为项目推进出谋划策。另一方面，在人代会召开前，组织对政府当年度重点民生实事项目实施情况开展专题调研，形成专题调研报告，并在人代会期间组织开展满意度测评，让项目实施成效由代表“说了算”。同

时，组织代表以走访群众、向选民述职等形式，经常性向项目实施地选民群众通报项目进展情况，宣传项目实施成果，提升群众满意度。

溧阳市民生实事项目人大代表票决制实施以来，通过不断细化完善，逐步形成了一套较为成熟的工作机制，也取得了一定的工作成效，充分体现了党对人大工作的领导，有力促进了政府决策的科学化民主化，有效提升了人大的监督实效，充分发挥了代表的主体作用，切实增强了人民群众的幸福感。

（沈冰洁　蒋逸琦）

“提”有分量　“办”有质效　“督”有力度

做好代表工作，充分发挥人大代表的主体作用，始终是人大工作的重中之重。换届以来，盐城市大丰区人大常委会找准着力点，抓住关键点，在代表建议的“提、办、督”上下功夫，有效凸显了办理人大代表建议在推动地方经济发展和民生改善方面的积极作用。

“仇飞代表提出的‘推进镇工业园区发展建议’具有很强的前瞻性、指导性和建设性，是发展镇村工业经济、补齐发展短板、实现富民兴区的重要举措。”大丰区经信委主任程维抑制不住心中的喜悦，对代表提出的建议大加赞赏。盐城市开发园区改革大会要求各乡镇在园区建设上要积极创造条件，全力推进，而大丰区政府在年初办理此建议时，高度重视、深入调研，采取了一系列高起点、大力度、全方位推进镇工业园区建设的政策措施，使得我区在新一轮发展过程中，获得了先机，较其他县（市、区）提前了半年，为镇村经济发展创造了空间，为创业致富提供了条件。

提出高质量的建议是办理好建议的前提，大丰区人大常委会高度重视建议的“提出关”，新一届代表选出后，区镇两级人大就分层分级对代表进行履职培训，特别是对如何提出好建议作详细辅导，并组织代表开展会前视察调研，深入选区汇民意聚民智，同时提高组织化程度，通过老代表带新代表、“一府两院”及其部门接受代表询问、区镇人大指导把关等会前细致有效的工作，一批植根于民意的具有科学性、合法性、普惠性、可操作性的“四性”建议产生。

“投入保费300多万元，实施全区托底救助民生三项保险工程；投入500万元，出台特困群众大病救助政策；整合镇（区）救助窗口，成立全区统一社会救助平台……”严红代表对民政局办理她提出的“困难群众社会保障建议”时如数家珍，用两个大拇指给予了大大的赞。

此建议的办理过程正是大丰区各承办部门办理代表建议变“文来文往”为“人来人往”的具体体现，为进一步规范建议办理工作，出台《关于办理人大代表建议、批评和意见的办法》，制定代表议案建议办理工作流程，从议案建议的提出、承办单位的明确、处理意见的确定、见面答复的要求、处理方案的落实等方面做出详细要求，特别是在与代表的沟通交流上，要求承办单位与代表实行办前座谈、办中视察、办后征询“三见面”，提高建议办理的针对性和可行性。同时坚持“一把手”负责制，实行“定责任领导、定责任科室、定责任人、定办理时限、定办理要求、包办理效果”的“五定一包”工作责任制……规范的办理流程、严格的责任落实，使承办部门从单纯追求“满意率”，变为提高“办成率”，而“办成率”的提高，又保证了代表的“满意率”。

“到目前，已建成镇级生活污水处理厂9座、铺设截污管网300多公里，垃圾无害化处理达95%以上，疏浚清理河道1647条，建成供水加压泵16座，实现区镇村三级管道8260公里，投资2亿元建设都市环保秸秆发电厂，年消耗20万吨秸秆二期项目抓紧推进，禁养区关停规模养殖场85家，建设8个粪污集中处置点，建成高效农业面积125万亩、特色现代农业园区19个，新发展家庭农场248家，12个镇全部建成国家生态镇，4个村通过国家生态村验收……”

随着经济社会的发展，加强农村环境综合整治、改善农村人居环境成了代表关心、群众关注的热点，每年都有相当数量的议案建议涉及此内容。区委区政府高度重视，将生态立区作为“十三五”规划中的五大战略之一，强力推进。区人大常委会通过列为1号议案、作为重点建议、主任会议议题、常委会审议等多种方式，持续不断、连续跟踪，督促政府及相关部门下大力气加以解决和落实。

为增强代表建议办理实效，大丰区人大常委会形成了常委会领导领衔督办、工委对口督办、整体面上督办、代表与社会参与督办的协同机制，变“独角戏”为“大合唱”。每年4月、8月、12月在各新闻媒体，区人大对代表建议承办责任落实、办理进度与代表满意度、办理结果进行“三公示”，推动开门办理力度，接受全社会监督。区人大常委会通过组织代表与承办单位召开见面座谈会、现场推进会、跟踪督办会，集中视察等方式，大力度推进建议办理。每年组织优秀议案建议、先进承办单位及个人评先表彰，营造“比学赶超”良好氛围，全面激发代表履职积极性，推动办理工作向纵深推进。

一件件建议的办理，彰显了政府依法行政的为民情怀，一件件建议的督办，凸显了人大工作的创新活力，一条条建议的落实，增强了大丰经济发展的后劲，一个个“丰硕成果”让我们有理由期待，代表们一样能满怀激情、积极履职，代言出真实的民生，在一步一个脚印中，推动社会整体前行。

（黄艳　金福华）

坚持新思想引领　推动高质量履职

——关于新时代地方人大工作的几点思考

■景迅

习近平新时代中国特色社会主义思想是我们党长期坚持的指导思想，也是宪法修正案确立的国家指导思想，涵盖经济社会发展、治党治国治军、内政国防外交的各个领域、各个方面。自觉运用其中所蕴含的立场、观点、方法，汲取其中的真理力量、精神力量、文化力量，对于筑牢共同思想基础、保持团结奋斗的生机与活力，更加科学有效地想问题、作决策、干工作、抓落实，具有重要的理论意义和实践意义。开展新时代的人大工作，必须深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，把牢方向、创新实践，在高质量履职上迈出新的步伐。

一、坚持党和国家指导思想不动摇，是做好新时代地方人大工作的根本。

习近平总书记2014年9月在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上的讲话，深刻阐述了评价一个国家政治制度是不是民主的、有效的“八个能否”标准，强调“发展社会主义民主政治，关键是要增加和扩大我们的优势和特点，而不是要削弱和缩小我们的优势和特点”，系统提出“六个坚持”、“六个切实防止”的重要思想，丰富了马克思主义国家学说和政治理论，开辟了中国特色社会主义民主政治发展新境界。在十九届中央政治局第四次集体学习时的讲话中，习近平总书记指出，“我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，要对我国宪法确立的国家指导思想、发展道路、奋斗目标充满自信，对我国宪法确认的中国共产党领导和我国社会主义制度充满自信，对我国宪法确认的我们党领导人民创造的社会主义先进文化和中华优秀传统文化充满自信。”坚持“四个自信”，把宪法确立的国家政治制度的特点和优势充分发挥出来，首要的和根本的原则问题就是坚持党和国家指导思想不动摇，旗帜鲜明坚持党的领导，旗帜鲜明走中国特色社会主义道路，旗帜鲜明讲政治、讲民主、讲法治。

一要坚持党对一切工作的领导这个根本点不动摇。宪法修正案明确，中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。习近平总书记指出，坚持党的领导是方向性问题，必须旗帜鲜明、立场坚定，决不能羞羞答答、语焉不详，决不能遮遮掩掩、搞自我麻痹。习近平总书记还指出，坚持党的领导不能停留在口头上的表态，而是要体现在行动上。贯彻落实好总书记要求，就是要自觉把工作放在党中央工作大局中考量和部署，自觉做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决执行、党中央禁止的坚决不做，执行党的决策部署不讲条件、不打折扣、不搞变通。只有这样，才能确保旗帜鲜明、方向不偏。

二要坚持走中国特色社会主义政治发展道路不动摇。一方面，坚持在党的领导下健全人民当家作主制度体系、发展社会主义民主政治，确保党领导人民有效治理国家，确保党始终成为中国特色社会主义事业的坚强领导核心。另一方面，对充

分发挥社会主义民主政治的优势和特点充满信心，把民主政治建设作为关系根本、关系全局的重大问题来谋划和推进，保持咬定青山不放松、任尔东西南北风的政治定力，在健全民主制度、丰富民主形式、拓宽民主渠道等方面探索实践，保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。

三要坚持全面依法治国基本方略不动摇。十九大报告将坚持全面依法治国列入新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略。党的十八大以来，习近平总书记对全面依法治国作出一系列重要论述，明确全面依法治国的指导思想、总体要求、重要任务，阐明法治建设的重大理论和实践问题，对建设社会主义法治国家作出重要顶层设计。对于地方人大而言，落实依法治国方略，一方面要坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键；另一方面要坚持厉行法治，推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。当前，要紧密结合党的理论和路线方针政策的宣传教育，解读好宪法的精神、原则、要义，解读好宪法所规定的重大制度和重大事项，使广大人民群众真正认识到宪法不仅是全体公民必须遵循的行为规范、而且是保障公民权利的法律武器，使宪法真正走入日常生活、走入人民群众。

二、彰显人大制度魅力，关键在于既长期坚持、又不断发展。

人民代表大会制度集中体现了社会主义民主政治的优势和特点。党的十八大以来，习近平总书记先后在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会、庆祝全国人民代表大会成立60周年大会、全国两会党员负责同志会议等重要场合，从协调推进“四个全面”的战略高度，多次就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表重要讲话，提出了一系列新思想新观点新论断。党的十九大报告进一步对加强人民当家作主制度保障作出系统部署、提出明确要求。所有这些都丰富和发展了人民代表大会制度理论宝库，开辟了马克思主义中国化的新境界，为长期坚持、不断发展人民代表大会制度提供了根本遵循和行动指南。

一要深刻认识实行人民代表大会制度的必然性。要结合学习近代社会史、中国革命史、人类制度史，深入学习领会习近平总书记关于人大制度的系列重要讲话，深刻理解和把握人民代表大会制度是中国人民在人类政治制度史上的伟大创造，是深刻总结近代以后中国政治生活惨痛教训得出的基本结论，是中国社会100多年激越变革、激荡发展的历史结果，是中国人民掌握自己命运的必然选择，是体现社会主义国家性质、保证人民当家作主、保障实现中华民族伟大复兴的好制度。也就是，最符合中国国情的国家政权组织形式，只能是按照民主集中制原则组织起来的人民代表大会制度。

二要深刻认识人民代表大会制度的根本性。习近平总书记指出，人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的根本制度安排。这一论述深刻揭示了人民代表大会制度的本质内涵，阐明了坚持党的领导、人民当家作主、依法治国三者的关系。只有充分发挥这一根本政治制度作用，才能更好地实现坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一，把国家和民族前途命运牢牢掌握在人民手中。

三要深刻认识人民代表大会制度的发展性。习近平总书记关于人民代表大会制度是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度的重要论述，赋予人民代表大会制度新的历史内涵，揭示了我们党对人民代表大会制度的认识达到了一个新的历史高度。全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。只有不断适应社会发展和形势需要，扎实推进人大领域各项改革，扎实推动人民代表大会制度与时俱进，才能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、发挥人大职能作用，重在实干、贵在实效。

进入新时代，社会主要矛盾发生重大变化，经济发展阶段也在发生历史性变化，人民不仅对物质文化生活提出更高要求，而且在民主、法治、公平、正义等方面的要求日益增长。今后五年，既是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是地方推动高质量发展的关键期，质量变革、效率变革、动力变革的要求更加迫切，决胜高水平全面建成小康社会的“三大攻坚战”必须打赢，无论是人大制度建设还是法定职权的行使，也都面临不少新任务新要求。我们要有时不我待的紧迫感，以更强的责任担当贡献“人大力量”，以更高的履职质量书写“人大答卷”。

一要稳步推进地方立法，为高质量发展、高水平小康提供有力保障。要根据地方党委的决策部署，加强统筹，突出重点，牢固树立“质量第一”的立法理念，进一步完善法规起草、论证、协商、审议、评估机制，把握和平衡好各方利益诉求，使立法的过程成为发扬民主、集思广益、凝聚共识的过程，使制定出来的法规充分体现发展规律、反映人民利益、符合客观实际，真正做到立得住、行得通、可操作、真管用。

二要增强监督实效，推动高质量发展、高水平小康的各项举措落到实处。紧扣改革发展的重大问题和人民群众关注的热点问题开展监督，有所为有所不为。坚持问题导向，冲着问题来，奔着解决去，把着力点放在推动解决瓶颈和短板问题上，放在推动解决人大代表、人民群众普遍关心的热点难点问题上。更加注重改进监督方式，综合运用专项审议、专题询问、执法检查、工作评议等监督手段，加强协同联动，增强监督刚性，强化跟踪监督，直到抓出成效。

系统化思维在人大工作中的运用与思考

叶海波

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央运用系统化思维提出了治国理政的大政方针，特别是统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，不仅具有完整的思路和举措，也在思想方法上树立了典范。省委娄勤俭书记多次在讲话中强调，要突出系统化思维，整体谋划推进工作。人大工作作为党的工作的重要组成部分，本身也是一个系统工程。因此，必须增强系统思维意识，弄通其关键特征，自觉在实践中运用，更好地推动人大工作融入新时代、适应新形势、实现新作为。

第一，准确把握系统化思维的整体性特征，在全局中准确定位人大工作

整体性特征是系统化思维方式的核心。这一特征要求我们要把人大工作放到全局工作中去思考、去谋划、去推进，始终坚持“三个一”：一是坚持与党的工作保持一个方向。人大工作必须毫不动摇地坚持党的领导。作为地方人大，党委发出的号召要积极响应，党委作出的决策部署要积极贯彻落实，党委有关意图要确保圆满实现，这是人大工作必须坚持的一项基本原则。在指导思想上围绕中心，在工作部署上突出中心，在工作方法上贴近中心，在监督重点上紧扣中心，使人大工作始终与党委的中心工作保持一致。二是坚持与监督对象聚焦一个目标。这个目标就是共同推动地方经济社会持续健康发展。“一府一委两院”由人大产生、受它监督、对它负责。目标的同一性，决定了两者之间既是法定的监督关系，又是工作上的支持关系。人大应当做到积极作为不越位，勇于担当不错位，彰显权威不缺位，发挥作用不虚位，寓服务、支持、有效、法治于监督之中。三是坚持与各个方面共举一面旗帜。这面旗帜就是中国特色社会主义，这是我国的根本制度，人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度等都植根于这个制度。

三要充分发挥代表作用，凝聚推动高质量发展、高水平小康的强大合力。各级人大代表都是各行各业的骨干，工作和生活在群众之中，在联系群众、组织群众、动员群众方面具有独特优势，是推动工作的一支重要力量。要通过人大代表更好地向群众宣传党委政府的政策举措，激发人民群众追求美好生活的积极性主动性创造性，汇聚起加改革发展强大正能量。要让代表更多地了解民情民意，多提有价值有质量的议案建议，为增进民生福祉献计献策，推进市委决策部署更好地落实。

四要切实加强调查研究，努力为实现高质量发展、高水平小康提供科学参考。把调查研究作为人大及其常委会的一项基础性工作抓实抓细抓牢，注重从地方党委政府的决策部署中、从基层百姓的民生诉求中、从部门工作的生动实践中，选择调研课题，把调查研究与人大立法调研、执法检查、专项视察等有机结合起来，通过增强调查研究的深度、提高调研质量来提升人大履职成效。

五要加强自身建设，着力提高服务高质量发展、高水平小康的能力水平。要提高政治站位，把党的政治建设放在首位，持续增强人大干部的党性意识，做到心中有党、心中有民、心中有责、心中有戒，始终保持永不懈怠的精神状态。要提高发展站位，以最高标准、最好水平为标杆，培育建设学习型干部、研究型队伍，提升助推发展的能力和效能。要提高工作站位，对人大制度、人大工作进行系统而不是片面的、深入而不是肤浅的探索实践，用扎实有效的履职实践，努力讲好新时代人大工作的南通故事，写好民主法治建设的南通篇章。

第二，准确把握系统化思维的协调性特征，在平衡中统筹履行人大职责

协调性特征是指系统内蕴含的和谐统一。这一特征启示我们，人大在履职行权的时候应当做到“三个统筹”：一是统筹做实“两个机关”。党的十九大报告明确了人大及其常委会“两个机关”定位。如何协调推进“两个机关”工作？代表工作不能只局限于某个工委，应拓展到各委办室共同关注，通过组织专业代表小组活动、广邀代表参加调研视察活动等，真正尊重代表主体地位，发挥代表主体作用。代表履职应逐步形成培训、监督、述职、考核、档案管理等配套机制，进一步规范代表履职管理，激励代表提高履职能力，增强履职自觉性，发挥模范带头作用。二是统筹行使“四项职权”。总体而言，宪法法律赋予了人大立法权、监督权、重大事项决定权和人事任免权，各级人大需要根据本级职权和本地实际准确行使。要依据上位法，针对本地实际，在规定的领域制定具有必要性、可操作性的地方性法规，必须坚持不抵触、有特色、可操作、少而精的原则，强化问题导向，不能为立法而立法。行使人事任免权，一方面必须坚持党的领导，确保组织意图的实现；另一方面要防止单纯走程序、无所作为的倾向，建立健全任中监督机制。三是统筹运用监督形式。根据监督法的规定，人大常委会的法律监督和工作监督主要有七种形式。要实施正确、有效监督，需要根据实际情况，采取相应的监督形式。从实践看，已经常态化运用了听取和审议专项工作报告、审查和批准决算、执法检查等形式。规范性文件备案审查是开展法律监督的重要形式，是规范行政行为，推进法治政府、法治社会建设的重要手段。相对于法律监督的其它形式而言，规范性文件备案审查还有较大的改进空间，要达到“有件必备、有备必审、有错必纠”，人大机关在人员力量的配备、工作关注度的倾斜上还要做出更大努力。询问和质询往往一方面会引发多方面的关注，对工作产生较大的推动作用；另一方面也会对事关方形成一定的压力，有时甚至会出现意外的负面影响，需要审慎对待，既不可全然回避，也不能简单操作。

第三，准确把握系统化思维的控制性特征，在统揽中科学推进委办室工作

控制性特征是系统主体对客体进行动态控制。这一特征告诉我们，要使系统始终保持理想的“最佳运行状态”，就要进行有效的控制，在动态中寻求优化。具体到人大常委会各委办室工作，需要解决“三个问题”：一是解决条线分割的问题。人大常委会各委办室既相对分工，各负其责，又要求在常委会的统一领导下，围绕中心，相互配合，共同推进。二是解决孰轻孰重的问题。人大常委会各委办室工作没有重要与非重要之分，但在实际工作中，有些工委常年承担较多的中心任务，成为事实上的重点工委。这就需要我们根据时代特点、年度重点、关注热点，科学掌控好工委承担议题的数量和份量。如，有法定议题的，可以在深化、创新上做文章；承担议题数量不多的，可以在刚性监督形式上有所侧重等。三是解决忙闲不均的问题。由于人大常委会每年工作议题安排的侧重点不同，形成有些工委某个年度或某个阶段工作不均衡，可以通过组织专题视察调研、开放式办公、统一调用工作人员等办法，有效地整合资源和力量。

第四，准确把握系统化思维的立体性特征，在发展中有效强化机关建设

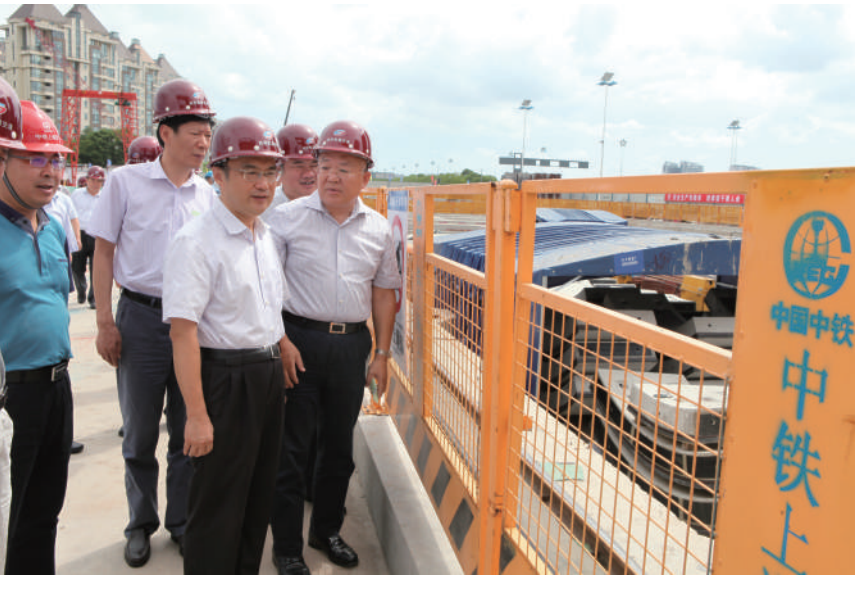
立体性特征表明系统是由诸多要素构成的多维、多层次的统一整体。我们既要强调人大工作的全局定位、人大职权的统筹履行以及各委办室工作的协调开展，也要加强人大机关自身建设，通过规范内部运转，优化人员素质，来提升人大机关的工作质效。加强机关建设，做到“三个并重”：一是重视组织建设与重视个人发展并重。提高组织化程度，使人大成为讲政治、守规矩的机关，使人大干部具备良好的政治品行、道德素养和职业操守。二是提升政治素质与提高业务水平并重。当前，最重要的是深入学习贯彻党的十九大精神和习近平总书记的系列讲话，自觉以习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑、指导实践、推进工作。三是规范内部运行制度与完善外部协调机制并重。要在机关内部积极推进以制度管人、管事、管权，以管理规范化促进作风优质化、工作高效化。

充分发挥地方立法引领保障作用 让法治真正成为苏州核心竞争力重要标志

■陈振一

本届以来，市人大常委会认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，依法履行地方立法职能，积极探索，主动作为，为全市改革和发展营造良好的法治环境，让法治真正成为苏州核心竞争力的重要标志。

一是始终坚持党的领导，紧紧围绕党委中心工作，牢牢把握人大立法正确政治方向。党的领导是地方立法始终坚持正确政治方向的根本保证。常委会认真贯彻落实中央关于加强党领导立法工作的意见，自觉接受并积极主动争取市委对人大立法工作的领导和支持，做到立法决策与改革发展决策相衔接，从法律制度上保障党的路线方针政策及重大决策部署在全市的贯彻实施。常委会认真贯彻执行中央和省市委的重大决策部署，紧紧围绕市委中心工作和本地改革发展全局进行立法决策，通过加强生态文明建设、民生保障和历史文化保护立法，努力在法治框架内为推动改革、促进发展、改善民生、维护稳定提供可靠路径、解决之道和有效办法。建立立法项目向党委预报制度，在编制五年立法规划、年度立法计划和审议每项法规草案时，都按要求、按程序以常委会党组名义上报市委。在修订地方立法条例时，涉及地方立法重大体制机制和重大制度设计问题，均专门向市委请示报告。认真贯彻落实市委关于全面推进法治苏州建设的重大决策部署，认真完成市委确定分解的各项立法工作任务，充分发挥常委会党组在地方立法工作中的领导核心作用，建立健全常委会党组定期听取有关立法工作进展情况制度，主导推进立法进程。



二是始终坚持问题导向，紧紧围绕重点领域的难点问题，切实提高立法的实效性。紧紧围绕生态文明建设、民生福祉、城乡一体、古城、古镇、古村落保护等热点问题，持续聚焦问效问责，狠抓立法实效。如生态保护补偿问题，2010年以办理代表议案为抓手，推动建立生态补偿机制；2011年对议案办理“回头看”，督促政府完善生态补偿政策实现全覆盖；2012年要求进行专项审计，并加大力度促进扩面提质；2014年在全国率先出台生态补偿地方性法规，2015年，又将生态保护补偿工作作为常委会首次专题询问的议题，专题听取政府关于生态保护补偿工作情况报告，并开展专题询问，有力推动了生态补偿机制的进一步落地生根。《条例》自2014年10月1日施行以来，市政府及相关部门按照法规要求，抓紧制订出台了市生态补偿条例实施细则和调整生态补偿政策的意见等一系列配套政策措施，全市生态补偿制度框架基本构建完成。2010年以来，全市累计投入生态补偿资金60.78亿元，103.88万亩水稻田、29.41万亩生态公益林、64个水源地村、165个生态湿地村、8.97万亩风景名胜区得到了补偿。生态保护补偿不仅有效推动建立了生态保护者恪尽职守、生态受益者积极参与的激励机制，而且有力地带动了全社会生态环境投入的不断增长。与此同时，全市社会生态保护意识明显增强，生态保护力度不断提升，生态环境持续得到改善。在

前两年连续跟踪监督大气污染防治的基础上，2017年制定出台了市禁止燃放烟花爆竹条例，重点是明确烟花爆竹禁售问题，为推动禁放工作常态化、长效化开展提供法律支撑。今年，还将修订市节约用水条例，重点是解决城市绿化浇灌、道路冲洗禁止使用公共供水问题。又如对古城、古镇、古村落保护问题，常委会也始终关注，2013年在全国率先制定出台古村落保护条例，从保护江南水乡传统风貌和苏州传统历史文化保护的角度出发，就整体保护、落实保护重点、杜绝破坏性建设、规范古村落流转等重点问题作了一些创新性规定。2014年、2015年连续两年对古村落保护条例实施情况进行了执法检查，重点对保护修复利用和流转等重点问题进行监督。2017年，制定出台苏州国家历史文化名城保护条例和市古城墙保护条例。2015年制定的居家养老服务条例也是历经四年的试点、调研、论证、审议的持续聚焦，才形成立法依据和条件的成熟性。

三是始终坚持以人为本，紧紧围绕民生热点，切实维护广大人民群众合法权益。坚持以人为本，立法为民，是构建中国特色社会主义法律体系的五条重要经验之一，也是常委会始终坚持和遵循的立法理念。制定居家养老服务条例、道路交通安全条例，修订献血条例，就是常委会注重从本地实际需要和人民群众的利益出发，更加重视社会领域立法，积极加强和创新社会管理，努力保障、服务和改善民生，着力构建和谐社会的有效举措。制定市道路交通安全条例，将完善交通安全设施、治理交通拥堵、加强机动车和非机动车管理的一些创新举措充实到法规中，保障和推动了上位法的贯彻实施；针对苏州老龄化加快的实际情况，以及居家养老服务存在的设施短缺、服务内容和服务能力不足、服务人才匮乏等问题，在全国地级市率先制定出台居家养老服务条例，明确政府、家庭、社区等相关主体在居家养老服务中的责任，并针对居家养老服务体系建设的重点环节作出了具体规定，有效地促进我市居家养老服务社会化发展；重新制定延伸农村、覆盖全市范围的市排水管理条例，充分体现了苏州加快推进城乡一体，为进一步改善和提升农村环境面貌，夯实了法治基础。近年来，养犬人群日益扩大，饲养犬只的数量和种类都在增多，由此引发的城市管理问题和社会矛盾加剧，人民群众反响较大。为此，我们把修订市养犬管理条例列入了今年立法工作计划。此外，今年还将修订市房屋使用安全管理条例，制定市居住房屋出租安全管理条例，着重根据“放管服”改革的要求，进一步明确相关部门安全管理责任，着重解决出租房房屋安全使用和管理的问题。

四是始终坚持人大立法主导作用，紧紧围绕提高立法质量这个关键，积极探索人大主导立法新机制。常委会注重发挥人大立法主导作用，积极探索人大主导立法新机制。首次由人大组织起草政府管理职能的居家养老服务法规草案。对居家养老服务立法，打破以往先由政府相关职能部门起草法规草案，并由政府向常委会提交法案的常规立法模式，而是首次由人大相关工委牵头组织起草法规草案，并由主任会议向常委会提出法案。首次启动法规个别重要条款单独表决机制。在市居家养老服务条例制定过程中，对存在较大意见分歧的居家养老服务设施的规划配套标准问题，在两审通过法规前，首次启动个别重要条款单独表决程序，表决结果更加充分反映各方面意见。首次引入第三方参与献血立法审查论证机制。根据党的十八届四中全会关于积极探索委托第三方起草法案机制的新要求，常委会首次尝试委托第三方承担修订献血条例的立法审查论证事项，全过程参与法规的起草、调研、论证、审核、修改、审议、报批等环节。第三方以客观中立的态度完成立法审查论证工作，按期提交调研论证报告，为常委会审议修改法规提供了重要参考。首次由专家对居家养老服务法规草案修改稿进行最后修改统稿，提交市人大法制委统一审议。首次调整改变相关法规修改形式。政府相关职能部门对原《苏州市献血条例》拟作局部修改，且政府向人大提交的也是献血条例修正案。鉴于一审时常委会组成人员及社会各方对修改完善《条例》提出了许多意见建议。因此，常委会主动改变既定立法模式，对原《条例》进行大幅度修改并确定采取修订的立法形式。首次创新法规清理模式。根据市政府相关部门报送立法建议项目的情况，常委会2016年立法计划仅确定对《苏州市市政设施管理条例》等3件地方性法规进行清理修改。为充分体现地方立法主动适应改革和经济社会发展需要，及时组织力量，对照国家和省、市有关行政审批制度改革文件，对我市现行有效的59件地方性法规进行全面认真细致梳理，最终确定9件需要“打包清理修改”的法规。应当说，针对此次法规清理修改，常委会主动改革创新法规清理模式，改变了以往政府提什么，人大就审什么，即“政府上菜，人大开席”，人大立法被动依赖政府及部门的局面，而是坚持问题导向机制，变“等米下锅”为“点菜上桌”，积极把握法规立项和法案起草主导权，充分发挥人大立法主导作用。

（作者为苏州市人大常委会党组书记、主任）

以十九大精神为指引 奋力谱写新时代地方人大工作新篇章

赵晓玲

党的十九大报告对人大工作的职能和任务、人大机关的定位和建设提出了一系列新论断、新思想、新要求，为做好新的历史条件下的地方人大工作指明了方向、提供了遵循。我们要把思想和行动进一步统一到十九大精神上来，全面学习领会，深入思考研究，坚决贯彻落实，奋力谱写新时代地方人大工作新篇章。

深入贯彻新思想，着力推动人大工作与时俱进。牢牢把握“习近平新时代中国特色社会主义思想”的深刻内涵，用新思想引领前进方向，用新使命强化责任担当，奋力开创新时代地方人大工作新局面。一要深刻领会精髓要义。党的十九大取得的最重大的理论成果，就是确立了习近平新时代中国特色社会主义思想作为党长期坚持的指导思想，这是贯穿十九大报告的灵魂。要深刻认识这一创新理论的科学性、时代性、实践性，准确把握中华民族伟大复兴理论的主题和中心地位，始终把人民利益摆在至高无上的地位，切实用新思想新精神武装头脑、指导实践、推动工作。二要充分发挥职能作用。紧紧围绕十九大提出的重大战略部署和目标任务，准确把握全局，聚焦重点难点，精准发力，持续用力，充分发挥人大的制度优势、智力优势和联系群众优势，依法履行职能，聚合社会力量，为推进改革发展稳定大局注入强大正能量。三要推动工作创新发展。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一，围绕人大职责，结合工作实际，积极探索，创新实践，将审议报告、专题询问、执法检查、工作评议、质询、特定问题调查等法定监督方式科学组合起来，把行使重大事项决定权、人事任免权与监督权有机结合起来，进一步健全完善相关工作机制，确保人大各项工作更具针对性、更有实效性。

聚焦聚力新任务，着力推动履职质效持续提升。牢牢把握“全面担负起宪法法律赋予各项职责的工作机关”的职能定位，紧扣党委决策部署，认真履职行权，全力推动经济社会更高质量发展。一要高质量行使监督权。坚持正确监督、有效监督，把监督工作切入点、着力点放在助力打好决胜全面建成小康社会“三大攻坚战”、促进经济发展质量效率动力三大变革以及推动解决人民日益增长的美好生活需要与发展不平衡不充分的矛盾上，高质量开展调研调查、审议审查和督办督查，加强上下联动，形成监督合力，增强监督实效，确保中央和省市区委决策部署落地落实。二要高质量行使决定权。坚持依法决策、科学决策，严格执行区人大常委会讨论决定重大事项的规定，及时就发展规划计划、财政预算决算和政府民生实事项目等事关改革发展、民生改善、法治建设等方面重大问题作出决议决定，强化决议决定执行情况跟踪问效，确保讨论决定重大事项更好体现党的主张和人民意志。三要高质量行使任免权。坚持党管干部、依法任免，严格执行拟任职人员任前法律考试、拟任职发言、颁发任命书、向宪法宣誓等制度，进一步规范完善任免程序，强化任后监督，注重把监督事与监督人结合起来，全面推行干部述职评议，有效激励和督促国家机关工作人员履职尽职、勤政为民。

积极谋划新举措，着力推动代表作用充分发挥。牢牢把握“同人民群众保持密切联系的代表机关”的本质属性，突出强主体、优保障、创特色，不断为代表依法履职注入新的生机和活力。一要提升代表履职能力。有计划地组织开展代表履职培训，持续推动“一家一室”平台标准化建设、常态化管理、规范化运作，继续开展“‘四个高港’·人大代表在行动”主题实践活动，广泛吸收代表参与常委会和专门委员会工作，推进专业代表小组规范化建设，不断增强代表的综合素质和履职本领。二要增强代表履职动力。认真执行“双联”制度和代表履职管理监督办法，建立代表履职网络信息平台，探索对代表履职进行积分制考核，健全代表履职登记统计、考核通报等制度，开展履职先进代表小组和先进个人评选活动，不断引导和激励代表增强依法履职的责任感、使命感和荣誉感。三要激发代表履职活力。把提高建议办成率作为激发代表履职热情、推进民主政治建设的重要抓手，进一步完善建议分类办理、重点督办、全程公开、科学评估等机制，

对往届往年重点督办建议，实行滚动督办、跨年督办，一督到底、督出成效，努力推动建议办成率和代表满意率“双提升”。

主动适应新要求，着力推动自身建设全面加强。牢牢把握“健全人大组织制度和工作制度”的规范要求，系统谋划，统筹推进，全面提高履职能力水平。一要在深化党建中增强政治定力。进一步发挥党组政治核心作用，严格执行党章、党内政治生活准则和党组议事规则，严守党的政治纪律和政治规矩，扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育活动，持之以恒加强作风建设，确保始终做到方向正确、目标明确，政治上坚定、行动上自觉。二要在健全机制中促进规范履职。进一步修订完善常委会议事规则、主任会议议事规则、科学决策机制、监督工作机制和机关办文、办会、办事等各项规章制度，严格议事程序，规范履职行为，不断推进常委会履职行权科学化、法制化和机关日常管理精细化、高效化。三要在推进实践中提升工作效能。坚持发展导向、问题导向、效果导向，深化调查研究，善于学习借鉴，积极探索“会前实地视察+会中重点发言”“审议意见+问题清单”“再审监督+跟踪问效”等新举措，持续加强区人大专业化建设和镇街人大规范化建设，努力推动全区人大工作整体提升、完善发展。

（作者为泰州市高港区人大常委会主任）

人大监督工作必须“长出牙齿”

■蔡绍忠

金湖县人大在长期的工作实践中，拒绝搞“花拳绣腿”和“花架子工程”，在监督工作中不当“和事佬”，敢于“挑刺”，采取一系列刚性措施，在继承传统做法的基础上，努力创新监督方法，先后在全省首创“两述一评”、连续开展专题询问等刚性监督手段，力促监督力度由“柔”变“刚”，确保监督有效果、有成绩，让金湖人大的监督工作真正“长出牙齿”。

一、在拓展监督领域上下功夫，注重监督选题的精准性。紧跟上级部署、紧贴县情实际、紧盯民生热点，认真制定年度监督工作计划。综合运用视察调研、专题询问等方式，实现组合行权、叠加发力，在助推经济社会发展中主动作为。在监督方式方法上，审议通过了县人大常委会专题询问暂行办法，明确要筛选重大民生事项，适时开展专题询问，及时回应人民群众关切，促进解决一大批民生问题。在财税经济建设方面，在全省率先建成和运行了财政预算在线监督系统，打造“玻璃钱柜”。今年依法加强计划、预算决算的审查、批准和监督，出台关于建立健全审计查出突出问题整改工作监督机制的实施意见，进一步深化同级审问题的整改落实，促进地方经济科学发展、政府依法管财理财。在公正司法执行方面，组织调研检察院刑事执行检察和法院案件执行工作，组织代表参加“千名代表听庭审，千名代表助执行”活动，创新开展“百名代表参与涉法涉诉信访接待活动”。县镇人大联动视察公安执法规范化工作，出台县人大常委会法律咨询专家库管理办法，通过监督，更好地保障和促进严格执法、公正司法、全民守法。

二、在规范监督程序上下功夫，增强监督工作的实效性。规范和细化了监督工作流程，切实做到“议题调研显精度、发现问题求深度、审议发言有高度、督办整改强力度”。开展调研时，做到有计划、有重点、有准备；调研过程中，注重点面结合、上下联动，把情况摸清、把问题搞透、把建议提实，确保在审议监督的时候讲真话，保证每一项监督活动不走过场。有了前期充分的调研，审议讨论时，常委会组成人员发言踊跃、气氛热烈，不但愿讲话、敢讲话，而且会讲话、讲真话。对每一项议题的审议，都能够做到成绩讲够、问题讲透、建议提准。会后还将大家的审议发言形成《审议情况通报》送相关县领导和相关部门办理，相关工委及时和

承办部门沟通跟进，督促落实到位。人大常委会会议限期听取审议意见办理情况报告，并进行满意度测评，一次不通过的，要求再次办理、再次报告，跟踪问效、一抓到底。在用足听取审议工作报告、执法检查、视察和调查等“软性”监督方式的基础上，必要时依法启用质询、特定问题调查、撤职等“刚性”监督手段，监督“一府两院”改进工作，充分彰显人大监督的严肃性和权威性。

三、在创新监督方式上下功夫，坚持监督力度的坚韧性。一是连续监督，对同一监督议题保持持续关注，如连续多年坚持视察供电工作，重点审查审议意见落实情况，开展连续监督，并坚持审议意见“回头看”。二是联合监督，既协助好上级人大的监督，又注重与镇人大常委会联合进行法律监督和工作监督，形成人大工作合力，注重联合监督。今年4月上旬启动的《农机安全管理条例》，县镇联动时间跨度长达五个月。三是开门监督，监督过程中更加关注民意，县人大开通微信平台，收集群众和全体人大代表关于相关议题的意见，将收集到的群众意见和建议作为审议意见附件，交由县人民政府办理并跟踪督办。四是跟踪监督。在全县范围内开展的“两述一评”，要求述职人员对镇人大主席团的综合评议意见中的代表建议或意见进行整改，并在接到评议意见的一个月内向镇人大主席团提交书面整改方案，三个月内提交书面整改情况报告。对问题整改不力或者拒不整改的、测评结果为不称职的述职人员，镇人大主席团可启动约谈、质询、特定问题调查等监督方式。多种监督方式并用，切实增强了监督工作实效。

（作者为金湖县人大常委会主任）

努力建设高素质专业化人大干部队伍

吕 锦

党的十九大报告提出要建设高素质专业化干部队伍。作为新时代人大干部就应当有新气象、新使命、新担当、有新作为。要积极适应“两个机关”建设的新要求，坚从理想信念、担当创新、自身建设、人文关怀等方面创新思维，持高标准、严要求建设高素质

专业化人大干部队伍。

一是以精准化思维坚定理想信念。唯有发挥思想教育的“先导力”，才能扭紧思想和行动“总开关”。牢固树立“四个意识”。旗帜鲜明地拥护习近平总书记这个核心，坚决向党的理论和路线方针政策看齐，做到思想上充分信赖、政治上坚决拥护、组织上自觉服从、行动上时刻紧跟，不断坚定对中国特色社会主义事业的道路自信、理论自信、制度自信和文化自信。始终坚持党的领导。无论是开展监督、决定、任免、选举、代表等各方面工作，还是加强自身建设，都坚持和依靠党的领导，重大事项事前请示、重要会议主动汇报、重点活动请予支持，在思想上、政治上、组织上始终与党委同心、同向、同步。持续强化党性锤炼。坚持以党课培训“补好钙”、集中轮训“加满油”、专题培训“充足电”，深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，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，在学懂弄通做实上下功夫，不断提升政治觉悟和政治能力。

二是以统筹化思维强化担当创新。时代是奋斗者的时代，奋斗者需要担当，更需要创新。在角度捕捉上求准。注重捕捉和研究新情况、新问题，找准人大监督工作的突破口，把重点锁定在党委决策的、政府推动的、群众关注的热点难点议题上，发挥人大“在线监督”的优势，不断提高人大工作的针对性、绩效性和品位性。在方式选择上着力。既要综合运用执法检查等行之有效的常规性监督方法，切实抓好

事前、事中、事后的监督，又要大胆探索运用询问、质询、特定问题调查、备案审查、票决测评、二次回审、追踪问效、撤职罢免等刚性监督手段，不断增强监督工作实效。在运用范围上拓展。围绕提升人大工作质效，拓展创新运用范围，坚持总体监督与重点监督相结合，增强监督的针对性；普遍监督与个案监督相结合，增强监督的具体性；监督事与监督人相结合，增强监督的权威性；监督与支持相结合，增强监督的统一性；强化监督与督促整改相结合，增强监督的实效性。

三是以专业化思维锻造过硬队伍。党的十九大报告要求增强干部队伍适应新时代中国特色社会主义发展要求的能力，为我们指明了方向、标注了坐标。干部要人岗相适。围绕把最合适的人选放到合适的岗位目标，坚持“引进来，走出去”相结合，通过公开招录、定向遴选等途径，引入政治素养高、专业基础好、写作能力强的优秀人才到人大工作。对于新提拔和转岗到人大的年轻干部，在一个岗位工作一段时间后，定期轮换到其他工作岗位任职，让年轻干部在干事中长本事、在历练中变“老练”。学习要常态长效。本着“增新、补缺、提高”的原则，通过定期讲座、挂职锻炼、联合办班等多种形式，拓宽人大干部培养渠道。坚持和完善好学习调研、座谈交流、理论研讨等制度，努力让理论成果得到转化、思想认识得到升华、能力素养得到提高，以积极向上的心态和学风，追求人生大目标、展现人生大舞台。工作要务实高效。把人大履职建立在充分把握社情民意上，做到“愿挑担子”真担当，自觉把上级的决策部署贯彻到具体行动中，把经济社会改革发展落实到本职岗位上；做到“撸起袖子”真干活，紧扣中心不动摇、不折腾、不懈怠，把服务工作抓好，把配合工作抓实，把人大工作抓细；做到“扑下身子”真解难，主动践行调查研究之风，深入基层掌握民情，深入一线解剖麻雀，争做解决实际问题的人。

四是以人性化思维严管厚爱干部。“以人管人，越管越烦人；以制度管人，越管越爽神。”要立足凝聚起干事创业、奋发有为的精气神，建立健全人大制度机制。建立日常严管、约束的新机制。把管政治、管思想、管作风、管纪律统一起来，按照总书记提出的“五个必须”要求，自觉把纪律规矩挺在前面，行为要遵纪守法，办事要雷厉风行，工作要深入扎实，自身要清正廉洁。大力提倡讲真话、不讲假话，讲实话、不讲虚话，讲短话、不讲长话，大兴求真务实之风，努力提高工作质量和效率。建立日常考核、评价的新机制。建立科学的考核指标体系，强化日常工作、重点工作、创新工作等考核力度，着力破解“干多干少一个样、干好干坏一个样”的“大锅饭”现象。建立人大干部和代表履职考评制度，对参加会议、视察调研、审议发言等情况，精准“画像”、记实“明细账”，让人大干部和代表比有目标、赛有动力、干有方向。建立日常厚爱、激励的新机制。旗帜鲜明为敢于担当、踏实做事、不谋私利的人大干部撑腰鼓劲，经常性开展谈心谈话，听取意见建议，传递组织关怀。及时宣传和展示各地思想政治教育和能力建设的做法和成果，讲好“人大故事”、唱响“人大声音”。扎实开展先进人大工作者、创新案例、调查研究、信息宣传等互动性强、参与度高的评选表彰活动，切实增强思想政治工作的感染力、号召力，不断激发人大干部的工作热情和激情。

（作者为盐城市亭湖区人大常委会主任）

（上接第15页）六是加快提升新型经营主体的带动作用，依托结构调整促增收。在发展好稻麦等常规农作物种植的同时，在资金上加大扶持力度，扶持苏北欠发达地区的设施农业和高效农业发展，用以奖代补的方式，发展一批具有示范作用的高效种养殖业，进一步引领和带动常规农业向高效农业转变。鼓励和引导农业产业化龙头企业和农民专业合作组织积极参与农业机构调整，发挥带动作用，以工业化的理念谋划农业，组织农产品质量有机认证，创建农产品知名品牌，加快转变农业发展方式，提升全县农业产业化水平，减少价格下跌对农民带来的不利影响。

七是加强农村电商队伍建设，扩大农产品销售促增收。灌云县与阿里巴巴公司合作，在全县各村建设村淘服务中心，但目前主要以购买农资、生活用品等下行业务为主，本地农产品上行问题仍然没有得到有效解决。建议相关部门出台政策，进一步加大电商人才的培训，组织电商销售当地农产品，在资金上扶持，对销售量比较大的电商在广告宣传等方面予以奖补，对从事农产品运输的电商物流给以补贴，打通农产品的销售渠道，提高农产品的销售收入。

八是加快乡村旅游产业发展，促进农旅深度融合，扩大旅游效应促增收。灌云等苏北县区在发展工商业方面明显处于劣势，但具备丰富的生态旅游资源。鉴于旅游产业投入大、回报期长，地方政府在经费投入上明显乏力，建议相关部门进一步加大对欠发达地区旅游业的扶持力度，推进特色小镇、观光农业、美丽乡村等建设，让农民在通过发展种植、养殖业获得收益的同时，通过发展生态旅游、特色观光、民宿餐饮等再增收。

（灌云县人大代表、灌云县人大常委会农经委主任　李建伟）

A

基层人大要多参与助推民生实事

一要坚持问题导向，进一步完善民生实事的征集吸收机制。一方面，充分发挥人大密切联系群众优势，问需于民。通过公开征集、网络问政、问卷调查、走访座谈、实地调研等方式，充分听取人民群众的意见建议，真正把人民群众反映强烈、社会关切、带有共性的问题吸纳上来，并结合本地实际，科学合理确定民生实事项目，使民生实事更加贴民心、合民意。另一方面，充分发挥人大代表来自各行各业，与群众联系密切、熟悉民情、了解民意的优势，依托“代表之家”和“代表联络站”多种民意汇集平台，了解选民的诉求和意愿，逐步形成民意汇集的常态化和制度化。

二要坚持底线思维，进一步完善民生实事的调研协商机制。利益多元化是当今社会的基本特征，必须平衡好多元主体之间利益。要充分发挥人大作为人民当家作主的政治平台的职能，把分散、局部的民意集中起来，根据普惠、公益和民生优先的原则，把广泛征集来的民生实事项目进行梳理汇总，去粗取精，去伪存真，精心筛选，确定当前民生突出问题，形成组织化的意志，形成相关利益诉求的法制和政策共识。

三是坚持效果导向，进一步完善民生实事的监督推进机制。民生实事办得好不好，关键要看能否拿出实实在在的成绩。在民生项目的推进和实施过程中，人大要通过视察、调查、执法检查，听取和审议工作报告，开展专题询问等多种监督方式，形成抓落实的倒逼机制，监督政府将民生实事落到实处。

四是坚持公开透明，进一步完善民生实事的反馈机制。在实践中要不断完善民意的征集反馈机制。坚持透明公开，良性互动的原则，根据问题征集的不同渠道，采取点对点答复、集中答复和网络答复等方式，无论采纳与否都要详细回复，并作出解释，充分尊重民意，扩大公民的有序参与。在民生实事推进实施过程中，可以组织代表视察、调查等方式及时跟踪督促。听取政府关于民生实事推进情况的汇报，可以邀请相关提意见的公民旁听，提高民生实事办理的透明度，接受百姓监督。

（陈启发）

B

将调查研究当作提高人大监督质效的法宝

一是把握特点，坚持原则。四个特点：一是政治性。调查研究要自觉树立“四个意识”、增强“四个自信”，注重吃透党和国家的政策，充分体现人民的意志和主张。二是法律性。调查研究要坚持法制思维和法治方式，讲问题、提建议要有法可依、有根有据。三是广泛性。必须重视和善于听取不同层次、不同声音、不同类别等方方面面的意见和建议，防止先入为主，偏听偏信。四是服务性。调研工作必须与人大工作紧密结合，围绕议题多花心思、多费力气，切实增强调查研究的针对性和实效性。

四项原则：一是坚持问题导向的原则。既要关注取得的成绩，更要关注存在的问题，注重把发现解决问题作为调查研究的聚焦点和着力点。二是坚持群众路线的原则。注重深入实际、深入基层、深入群众，倾听基层诉求，反映群众意愿。三是坚持求真务实的原则。一切从客观实际出发，不做事先定调子、有结论的调研，多做不打招呼的随机性调研，听实话、察实情。四是坚持调研并重的原则。既要把事情的真相和全貌调查清楚，更要深入细致的研究分析，把问题的本质和规律把握准确，把解决问题的思路和对策研究透彻。

二是把握关键，注重质量。把握关键：要把握调研议题旨意，每个调研议题，都要明确针对性，注重实效性。要把握时代发展要求，加强对与调研议题相关的党和国家大政方针，学习研究。要把握监督对象实情，加强对联系部门工作的了解、研究、积累，保证调研有的放矢。要把握人民群众关切，了解人民群众的呼声和诉求，为实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益建言献策。

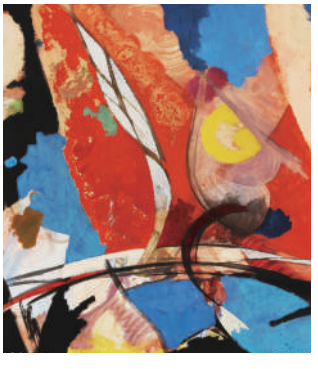
着眼于质量：调研方案要科学。调研议题要紧扣人大履职要求，根据确定的调研选题精心谋划安排。力量组织要优化。要善于

组织集体调研，对一些重要议题可组织常委会组成人员开展集体调研，发挥集体智慧力量。要善于吸收代表参与。充分发挥代表分布不同行业，大多数处在经济社会发展的第一线，对群众所想、所求、所盼最了解的优势。要善于借助利用外力。对有关专业性政策性较强调研议题，吸收相关专家学者参与，借助第三方力量和现代调查手段，努力提高调研的效率和科学性。情况研析要深入。对在调查中获取的信息、了解的情况、发现的问题等，特别是对有些重要情况、重要数字要反复核实，确保提供一份情况全、问题清、建议准、质量高的调研报告。要建立调研成果转化机制。区分不同情况，将调研成果转化为常委会执法检查、专项工作报告的审议意见或代表建议和书面意见，经过常委会审议后提交“一府两院”相关部门办理落实。

三是要把握根本，打牢基础。一是精选监督议题。探索完善监督议题的征集、筛选、评价和公开机制，做到拓宽渠道，广泛征集；把握原则，精心筛选；统筹兼顾，精准安排。通过科学选题，使调研方向更明确、重点更突出、针对性更强。二是端正指导思想。贯彻寓监督于支持之中的要求，在调查研究中突出精准实，带着问题感情下去，把真实情况搞准，力求每一份调研成果都体现应用性、针对性、可行性，对部门工作有启发，有帮助。三是提高政治综合素质。调研中要坚持正确的政治立场，增强政治鉴别力和政治敏锐性，准确研判形势，分析情况，提出建议。四是强化全局意识。注重在大局下观大势、谋大事，注重立足实际想问题、谋发展。五是丰富自身知识素养。人大干部不仅要有较好的政治素质，还应做到既懂政策、又懂法律；既懂政治，又懂经济。这样才能在调查研究中开阔视野、拓展思路、提高质量。（王建）

C

强化代表履职担责要注重“四问”



一是要问心为先，夯实履职担责的思想基础。要常怀感恩，不忘初心。代表要经常扪心自问，当代表究竟是为了什么，当了代表应当怎样履行好职责。要诚存正念，出以公心。代表在行使权利时要常扪心自问，是否做到了思谋全局，心系群众，权为民所用，利为民所谋。要记挂责任，揖志抟心。

二是要问路为要，把握履职担责的风向路标。要关注和把握党和国家的政策走向。当前要牢牢把握习近平新时代中国特色社会主义思想的深刻内涵、新时代打好决胜全面小康的三大攻坚任务、实施农村振兴战略等一系列要求，并在履职过程中加以贯彻和运用。要关注和把握区域经济社会的发展走向。高度关注党委政府的改革发展部署，自觉担负起凝心聚力、助推发展的历史使命。要关注和把握各级人大的工作走向。认真履行代表职责，争做学习实践的表率，依法履职的表率。

三是要问计为需，寻求履职担责的妙策良方。要俯首贴耳，问计于民。绝大多数代表来自于基层一线，平时就工作生活在选民中间，作为代表要充分利用这一得天独厚的自然条件，问计于民，服务于民。要程门立雪，问计于师。代表周围有许多高手能人，尤其是担任过多年人大代表的，他们有着厚实的履职知识和丰富的实践经验，要放下身段向他们拜师学艺求真经。要旁征博引，问计于邻。要善于借助互联网的优势，或借助外出学习考察的机会，开阔胸襟、开阔眼界、开阔思路。

四是要问事为本，促使履职担责的成果生成。要问事关经济发展的大事。当前尤其要紧扣实施产业强市战略，防范金融风险，盘活闲置资产，营造引商、留商、安商、富商环境等方面多出好主意、好办法，花大气力。要问事关民生福祉的实事。高度关注人民群众反应强烈的热点难点问题，为涉及民生方面的硬件改善、软件提升、活件变活鼓与呼，不断改善民生福祉。要问提升行政效能的难事。依法监督积极推进各级政府进一步完善机制、改进作风、优化服务的举措，提高行政效能，更好为民服务。（周亚定）

审议意见办理期限刍议

■花志荣

审议意见是人大常委会组成人员集体智慧的结晶，是民情民意对“一府两院”专项工作的集中反映，同时也是衡量常委会会议质量的重要标尺。无庸讳言，各地人大常委会普遍重视审议意见的办理落实工作，视其为提升审议质量、增强监督实效的“临门一脚”。然而，由于监督法并未明确“一府两院”向常委会报告审议意见研究处理情况的期限，加之多数地方人大常委会对此要求的不同，在工作实践中，由此对审议意见的办理质量形成了不同程度的影响。因此，根据“一府两院”不同专项工作的实际情形，如何科学合理、实事求是地确定“一府两院”办理审议意见的期限，就成了各级人大常委会做实监督工作不可忽视的问题。

综观监督法出台后各省级人大常委会制定的监督法实施办法等配套法规，有关审议意见办理期限的规定主要分为三类。一类是直接明确具体办理期限，如陕西、河北等省人大常委会提出审议意见办理期限在2个月以内，吉林、海南等省提出一般在3个月以内，江苏、湖北等省规定为6个月以内，最长的有规定1年以内的。第二类是在明确具体办理时限的同时细化了事先提出研究处理方案的时限，并对延迟办理情形作了规定。如湖南省、北京市分别规定，“一府两院”应当自收到审议意见后2个月内或3个月提出研究处理方案，并送交有关专门委员会或者人大常委会工作机构。在此基础上，提出“情况复杂，不能在规定时间内报告的，人民政府、人民法院或者人民检察院应当提前提出延期申请，经主任会议同意可以延期报告”。第三类则无量化规定，如云南、四川省和重庆市人大常委会要求在限定期限内报告办理情况。

随着全面深化改革步入深水区，加之“一府两院”有关专项工作实施的进展、推进的难度、节点以及人大常委会整改要求、标准等诸方面的差异，很难拿同样的办理时限这一把尺子去衡量“一府两院”不同专项工作的整改。其实，这可能也是监督法并未明确“一府两院”向人大常委会报告审议意见研究处理情况期限的主要原因。如此，上述第一类、第二类，由省级人大出台全省各级人大常委会一体遵循的审议意见办理时限的做法似乎有刻舟求剑之嫌。

科学合理地确定审议意见办理时限，涉及常委会组成人员对相关议题宏观背景、当地实践、问题症结及审议意见实施难易程度等方面全面客观的把握，更涉及“一府两院”破除体制机制障碍、积极作为的决心和勇气。因此，要建立健全相关协调机制。在审议意见梳理汇总后，人大有关专门委员会或常委会有关工作机构要主动与“一府两院”及相关部门对接，共同研究审议意见办理过程中可能会遇到的难点和阻力，特别是对在体制、政策层面等可能绕不开的瓶颈和制约因素要有前瞻性、预见性。在此基础上，提出相关议题审议意见的办理期限建议，供主任会议最终确定参考。同时，要引入审议意见办理期限变更的弹性机制。对在办理落实过程中，确因情况复杂需延长报告时间的，可借鉴上述第二类的做法，应由“一府两院”提前向人大常委会提出延期申请，并经主任会议同意。此外，要明确相关追责措施。对无正当理由不按规定期限送交审议意见研究处理情况报告的，要责令限期改正或通报批评、责成有关机关负责人向常委会作出说明，乃至进行质询等，从而增强审议意见办理期限的约束力，为增强办理质效奠定良好的基础。

法治政府建设监督不应忽视“微问题”

■郝继东

党的十九大报告进一步对法治政府建设提出了若干新的具体要求，开启了法治政府建设的新征程。新时代新要求，人大及其常委会加强法治政府建设监督，除了要听取法治政府建设中的重大问题

外，更应注重“微问题”的监督，一步一个脚印地把法治政府建设向前推进。

要关注“微意识”。法治政府建设是一项系统工程，事关经济社会建设的方方面面，这对人大监督工作提出了极高的要求，人大监督要在见人见事见思想上下功夫，尤其要关注法治政府建设中的“微意识”流露，练就窥一斑而知全豹的本领。例如，从“拆违”等社会关注的具体热点问题入手，去考证政府及其部门履职过程中法治意识是否存在偏颇。人大监督要善于发现和指出此类“微意识”问题，防止以“依法行政”作为借口，部门之间相互推诿扯皮，不干事、不管事，督促政府加强相关法律的宣传和教育，引导形成统一的法治思想认识，及时纠正有违法治的倾向性问题，增强政府公信力和执行力，强化法治政府建设的合力。

要留心“微声音”。从以往实践来看，“加强执法信息公开”基本已经成为人大监督法治政府建设审议时的共同声音，但在基层执行中我们却经常能听到不同的“微声音”，究其根本，是加强执法信息公开意识提升之后，不同程度出现了“重复输录”“多头公示”等现象，执法部门相同公示内容要分别输录于政府的行政执法工作信息平台、纪委的行政权力运行监督平台，上级部门的监管信息系统等，缺乏有效整合。部分地方市场监督管理部门信息公示需要同时进入六个平台，公安部门年行政处罚案件几十万件，重复公示会达到百万件的工作量，严重消耗了行政管理资源，降低了工作效率，甚至挤占部门执法精力，影响执法质量，与加强执法信息公开的初衷相背离。人大监督法治政府建设过程中多留心“微声音”，有助于找到监督重心，抓住关键，精准发力。

要纠正“微行为”。行政负责人出庭应诉是政府支持人民法院依法受理行政案件，推动政府及有关职能部门严格依法行政的重要举措。然而各行政机关负责人对出庭应诉行政诉讼重视程度仍然不一，部分负责人应诉能力偏弱，应诉不积极、不主动，客观存在怕出庭、不出庭现象。人大监督法治政府建设，要善于捕捉“微行为”问题这一敏感点，以小剖大，重点督促政府加强领导干部学法用法，有计划地组织领导干部开展年度法治专题研讨，更好地树立正确的法治观念，主动履行出庭应诉责任，真正在学法普法执法用法的过程中不断提高依法行政能力，形成人人敬畏法律、尊崇法律的良好法治氛围，将法治建设引向深入。Ⓡ

不忘初心，携手共进

■王燕

今年是全面贯彻中共十九大精神的开局之年，是改革开放四十周年，也是中共中央发布“五一口号”七十周年，各民主党派都在重温历史，弘扬优良传统，共同体味情怀，以实际行动深化共识，统一思想，汇聚力量，共同推进新时代中国共产党领导的多党合作事业不断向前发展。

抗战胜利后，中国人民渴望和平与民主，中国共产党的任务不仅要“重整旧山河”，还要“建设新国家”。1948年4月30日，中国共产党发布“五一口号”，号召各民主党派、各人民团体、各社会贤达迅速召开政治协商会议，讨论实现召集人民代表大会，成立民主联合政府。各民主党派、无党派人士热烈响应，公开表示在政治上愿意接受共产党的领导。“立党为公、执政为民”是中国共产党的初心，而“接受中国共产党的领导，为实现中华民族伟大复兴而不懈奋斗”是民主党派的初心。“五一口号”成为中国共产党与各民主党派合作的共同心声，是全国人民建设新中国的共同愿望，成为我国多党合作的基础。重温历史，就要学习掌握“不忘合作初心”的深刻内涵，做到坚决拥护中国共产党的领导，坚定不移地捍卫中国共产党领导的多党合作和政治协商制度，坚定不移地走中国特色社会主义道路，党外人士要做多党合作的实践者，参政议政的排头兵，合作初心的坚守者。

回眸70年，各民主党派与中国共产党实践合作的过程中，走过了一条从爱国主义向新民主主义、由与中国共产党合作到接受共产党领导的历史道路，中国共产党领导的多党合作制度是历史的选择。与中国共产党思想上同心，目标上同向，行动上同行，始终坚持中国共产党的领导，已成为各民主党派的共识。“长期共存 互相监督 肝胆相照 荣辱与共”的十六字方针，展示了新时期共产党与各民主党派更加密切的合作关系。重温历史，就应以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，力争做政治思想上的表率、凝聚合力上的先锋，为融洽政党关系、全面建设小康社会、共创民族复兴伟业作出努力。

党的十九大吹响了实现中华民族伟大复兴“中国梦”的号角，这就需要各民主党派不忘合作初心，继续携手前进，共同担负起历史和时代赋予的光荣使命，在建设社会主义现代化强国的新征程中展示新气象、再现新作为，合力绘好共筑中国梦的最大同心圆。Ⓡ

论社会主要矛盾转化与网络治理转型

张爱军、秦小琪在《求实》2018年第2期撰文指出，习近平总书记在十九大报告中提出："中国特色社会主义进入新时代，我国社会主义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。"随着主要矛盾的变化，网络治理也要相应进行转型：一、网络民主治理转型。网络民主治理转型主要是从维稳强制治理向协商民主治理转型。网络政治参与的实质是舆论参与，舆论参与的沟通与交往居于核心地位。只有沟通与交往并形成舆论才是网络的实质，沟通与交往从另一个意义上说就是协商民主。二、网络法治治理转型。网络法治治理转型主要是从新权威主义治理向法治治理转型。网络法治治理是中国共产党的执政目标，是社会主义法治的重要体现，是加强人权法治保障的重要领域，是善治的重要标志。三、网络公平治理转型。网络公平治理转型就是从随机治理向制度治理转型。制度的公平与否，决定着网络公平治理与否。制度公平才会实现网络公平治理。四网络正义治理转型。网络正义治理转型就是从政治正义治理向司法正义治理转型。这表现在：网络法治治理以正义为依归，网络科学立法是司法公正的重要前提，网络民主立法是司法公正的重要保障，网络合宪性审查是司法公正的关键部分。五、网络安全治理转型。网络安全治理转型是从传统安全治理向传统安全与非传统安全并重转型。网络治理要适应国家总体安全的需要，提高网络治理体系的安全性能。要以国家总体安全为纲，以网络治理体系为目，纲举目张。

中国海外投资利益保护的法律风险管理模式探讨

祝宁波在《理论导刊》2018年第3期撰文指出，尽管我国日益重视海外投资利益的保护，但是，在维护海外投资利益方面仍然存在着经验不足、政府主导，政治、外交手段为主的保护效果欠佳，政府对海外企业监管乏力且与企业配合不足等问题。"一带一路"建设的持续推进，使得维护我国企业海外投资利益的需求日益迫切。维护海外投资利益应注重海外投资的法律属性，以实现与投资目标国家互利合作与发展共赢为目标，充分发挥法律的引领作用。法律风险管理模式下中国海外投资利益保护的实施：第一，制定完善中国海外投资法律制度。一套完善的海外投资法律制度体系有助于我国企业对外投资"有法可遵、有章可循"，有助于海外投资企业及时准确识别潜在的法律风险，从而使整个国家的法律风险管理体系更好的发挥服务与监管的功能。第二，建立由政府部门集中统一领导，各商会、行业协会配合，海外投资者广泛参与的立体联动的法律风险管理主体网络。通过该协调机制的有效运作，为国家在对外签署双边、多边以及国际投资保护协定、国际投资争端解决、海外投资保险制度等问题提供全面的信息支持与诉求基础，从而全面降低海外投资风险，充分保护海外投资利益。第三，在海外投资利益与风险的法律管理组织架构和工作机制上，构建以风险识别、风险评估、风险预警及风险控制与管理为中心内容的多环节、协调配合机制。确保整个风险管理系统顺畅、有序地开展工作，从而及时准确识别风险，形成相应的风险管理组织与流程，丰富我国海外投资利益法律保障制度的实践。第四，从风险发生的各主要因素考虑，建立强大的海外投资信息数据库，为政府和海外投资企业及人员提供全面的信息和安全保障。

从"两规"到"留置"：党和国家执纪方式的重要创新

高维峰在《理论月刊》2018年第3期撰文指出，制定国家监察法，依法赋予监察委员会职责权限和调查手段，用留置取代"两规"措施，是党的十九大报告中明确提出的建立和完善国家监察制度的重要举措。留置取代"两规"是中国共产党在监督执纪方式上的科学发展，体现的是中国法治进程的发展和反腐斗争合法化的深入。实施留置措施能健全统一党的反腐败领导机制，重塑党的治理权威；建构科学高效的监察治理体系，有利于推进国家治理现代化，严格规范权力之行使，有利于实现执纪方式的合法化。留置措施实施的保障基础与展望：（一）《国家监察法》的制定实施是留置措施的法理基础。有了明确的法理依据，才能更有底气的实施。（二）科学明确权能属性是确保措施推行的关键。从全国人大常委会的决定可以看出，人民检察院不再享有职务犯罪的侦查权利，使得检察机关能够单一化，专司法律监督职能，将原本属于行政权的侦查权从检察权中剥离出来，以监察机关的形式运行，并以党的纪检方式配合，从根本上上明确了留置措施的权职归属问题。（三）规范合法的执行是留置措施的实践基础。留置是一种强制性措施，但并非司法手段，在实施过程中必须有明确的法律规定和具体的操作程序。（四）有效的多位监督是措施实施的根本保障。实施留置措施，关键在于统筹整合监督力量，构建和加强自我监督、社会各界监督和司法监督相统一的监督机制。

政府向社会组织购买公共服务的需求表达

蔡礼强在《政治学研究》2018年第1期撰文指出，学界对政府向社会组织购买公共服务的研究，比较关注供应方缺陷、需求方缺陷、购买服务中的政府监管以及对政府管理能力的

挑战，承接服务社会组织的独立性以及专业化的挑战等问题，缺乏对政府购买服务中各参与主体如何进行需求表达的系统分析。从最直接效果来说，政府、社会组织与公民三方参与、良性互动的需求表达关系，能够使购买的服务项目准确回应社会最急迫、问题最突出、供给最匮乏的需求，避免供需错位、供需脱节问题，让有限的购买服务项目尽可能效果最大化。政府在购买服务中主动开展的需求调查有助于提高政府的开放性和回应性，完善政府治理体系。通过形式多样的需求调查，以及社会组织和公民的全方位参与，有助于提高政府理解公民并回应公民需求的能力，打破了政府自上而下独自决定服务供给的封闭模式。公民的个体性表达、组织性表达和参与性表达，有助于提高购买服务的项目决策质量和项目的政策接受性，在促使购买服务更符合民众需求的同时，推动了一个更加开放和更具回应性的政府治理体系。社会组织在购买服务中发挥的需求整合作用，无意中提供了扩大公民参与的双轨路径。在政权维度上，公民对购买服务的知情权和参与权是基本的政治权利；在治权维度上，公民的政治参与有助于实现治理的有效性。也就是说，社会组织的参与需求整合，成为政府与公民合作治理的公共平台，起到同时提升国家统治正当性和实现治理有效性的双重效果，对于扩大公民的有序政治参与具有重要的意义。总之，融合三方需求表达的参与式治理，不仅可以提高购买服务的有效性，更好地满足公民的多元化、个性化和高质量服务需求，还有助于打造共建共治共享的社会治理新格局。

中国法治评估指标体系及党内法规体系状况分析

朱景文在《学术前沿》2018年2月撰文指出，建设科学的法治建设指标体系和考评标准，把法治建设的成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，是党的建设的重要任务。2015-2016年中国人民大学法治评估研究中心进行了两次全国范围的法治评估，共设立一级指标6个（法律规范体系、法治实施体系、法治监督体系、法治保障体系、党内法规体系和法治效果体系），二级指标20个，三级指标62个，四级指标168个，以被访者的主观评价为基础，对法治各项指标进行评估。对党内法规体系的评估结果显示，党内法规体系从2015年的69.10分上升到72.59分，是各项一级指标中上升幅度最大的。党规国法的协调性得分有了明显提高，从2015年的65分上升到71.97分，在一定程度上反映了一年来加强党内法规建设取得的成就。但是，党内法规建设中仍然存在着问题，党内法规监督中党员监督和党外监督的评价远远落后于党委监督和纪委监督，特别是党员监督与党委、纪委监督的反差明显，差距高达十几分。党外监督和纪委监督的好评率分别达到55.16%和66.83%，而普通党员监督和党外监督的差评率也分别达到55.21%和43.3%。如何加强党员监督和党外监督是提高党内法规执行力的非常突出的问题。干部考察任命是党的组织部分的一项重要使命，但是该领域任人唯亲、不讲规矩、带病提拔的现象不时发生，而且难以被问责、很少被问责。两次评估评价都很低，只有61.72分。党组织领导廉洁指标虽然2016年比2015年有很大进步，从62分提高到69.03分，在某种程度上说明反腐斗争的效果，不敢腐、不能腐、不愿腐的机制正在形成和发挥作用，但是整体评价仍然不高，只有65.52分。这说明，反腐工作依然任重道远。

共享视角下海绵城市创新浓度的提升路径

徐君、武英凯在《青海社会科学》2018年第1期撰文指出，共享发展理念是我国当今五大发展理念之一，“发展为了人民。发展成果由人民共享”诠释了建设海绵城市的动机，而“发展依靠人民”则为提升海绵城市创新浓度指明了道路。解决人才短缺、技术落后、资金不足等方面的问题都必须要发动人民的力量，坚持和践行共享发展理念是提升海绵城市创新浓度的必由之路。（一）人才共享。人才是指人才跨单位、跨地区提供智力服务的一种人才流动模式。人才共享可以使人才的智力资源得到更充分的利用，能够促进项目推进、技术创新。（二）技术共享。技术共享是指技术拥有者有目的地将技术传递或扩散的过程。技术共享有利于技术的普及或交流，进而促使技术的集聚、组合与创新，同时技术共享可以节省成本，环节资金短缺的情况，对提升海绵城市创新浓度有积极意义。（三）信息共享。信息共享指的是不同主体间信息的共用及交流。信息共享有利于资源的优化配置，对节约社会成本、创造社会价值有重要意义。在提升海绵城市创新浓度过程中，对人才信息、技术信息、市场信息以及建设信息等方面的信息进行共享，可以为人才共享、技术共享、发展PPP项目、缓解资金短缺状况、促进民众参与提供支持。（四）领导力共享。领导力共享指的是将传统自上而下的、垂直分布的单角色领导力转变为水平的、团队间的多角色领导力。通过领导力共享，转变政府在海绵城市建设中一家独大的状况，将企业和民众纳入海绵城市建设体系，使民众企业的身份从参与者、被管理者向共同责任人、共享领导者转变，从而激发团队积极性和创造力，从而使海绵城市的创新浓度得到提升。

网络路，行漫漫

■周静文

尽管得到了网络捐款救济，3岁的王凤雅还是因视网膜母细胞瘤去世，网上掀起轩然大波，这件事，不失为观察社会治理的一个很好的切片。而一篇基层干部自述被手机包围的“现代化办公”一文，则引发了形式主义之论。

加强完善网络募捐的信息公开制度

河南省太康县女童王凤雅去年被诊断为视网膜母细胞瘤，其父母向社会募捐救女。今年5月，网友指责王凤雅母亲杨美芹诈捐。随后，水滴筹、嫣然天使基金会的声明基本证实杨美芹没有诈捐。

这里头，核心问题是外界的捐款，有没有用于治疗？杨美芹的错，从外人的角度看，是放弃了治疗。志愿者的思路可能是“我对你好，你就必须听我的”，但杨美芹全家在选择和意愿应该排在志愿者的热心之前。志愿者按欧美发达国家和上层社会的标准，去要求一个中部农村贫困家庭选择“正确的做法”，甚至想主导治疗，其实不切实际。舆论各种未审先判，包括诈骗、遗弃、杀人，更加不妥。

很多新闻事件在谣言中煎熬，反复翻滚、一再反转。公众陷入什么都不敢相信、或相信什么都有阴谋与套路的愤世嫉俗。这的确是无可奈何的现象。但是，因为爱心遇险，就得出“慈善不能碰”这样的结论，这就是因噎废食了。事态的反转，正是人们对真相的追求。在我看来，所有的讨论，都是有意义的。当事人是否重男轻女，志愿者是否沽名钓誉，自媒体是否为流量而不择手段，这些讨论通通有意义。因为我们社会的公共舆论领域，像这样热浪奔流的讨论毕竟不多，从人本主义出发去讨论社会问题，探索更好地尊重生命，本身就是构建新时代社会治理和良好秩序的有益努力。法治社会的立法基础是法律条文要经充分讨论，只有通过充分讨论和反复辩论，明确法律条例对社会不同群体的影响，才能达成最大的民意共识。

人性分善恶，它应该受到制度的约束。尊严是昂贵的，所谓人穷志短，贫困阶层不得不算计很多东西。这就

是贫穷之恶。在这方面，如果制度的篱笆构筑的再牢靠一点，就能对他们发挥更大的救济支撑，这样我们就不必要每每在热点事件中被迫尴尬地面对我们尴尬的人性。

舆论时而痛骂当事人一家，时而又谴责某些慈善志愿者。这世界上特别好的人和特别坏的人都是少部分，大部分的人都是你我一样的普通人，有优点，也有各种缺点。完美无瑕的人一个也没有。一些志愿者的做法确实有不对的地方，但他们这些年在保护妇女儿童权益方面也的确做了很多好事，功不可没。民间慈善很不容易，其生存的空间并不大，即使缺点再多，他们的效率和资源无疑是政府民政事业的有益补充。发展民间慈善，释放民间活力，是社会向好的标志。有了问题，绝不能一哄而上群起攻之、简单粗暴一关了事。但是，也必须意识到，民间救助的流程必须重新进行制度化设计。

一个3岁孩子的离世，让人叹息揪心。央视评论员认为，事件对网络慈善伤害不小，这样一个双输的结果，值得各方反思。公众在声讨之前，应该先让理性多跑一会儿，追一追事实，等一等证据。对于作为传播重要节点的自媒体，必须对自己的言行负责，在发声时务必慎重。人民日报的公众号强调，爱心无罪，但慈善有规。要弥合两者之间的信任裂痕，就必须加强完善网络募捐的信息公开制度，让每一份爱心都落地有声。从长远来看，更要完善大病保险政策，加大医疗救助力度，才能让更多的父母不用求助网络，按照既定程序得到最好的治疗和救助。

别让微信群绊住干部手脚

解放日报微信公众号最近刊发了一篇基层干部的文章，自述被手机包围的“现代化办公”徒增烦恼：综治网格员专用手机、统计员专用手机、扶贫干部专用手机、农业综合服务员专用手机、纪检干部专用手机……且每个手机配一个App，还有那些永远看不过来的微信工作群。一个基层干部下乡，却要同时带5部手机才能完成工作，无疑成了数字时代的新“割据”，不无黑色幽默。

不可否认，微信群在上传下达、及时沟通等方面有不小的作用，不仅让工作效率变高了，也让工作流程透明了。但是过犹不及，一些基层干部的手机微信、QQ工作群现在加到“炸”：本镇工作群、乡村工作群、医保群、农保工作群、卫生计生群、环境卫生群、扶贫攻坚群、扶贫第一书记群、党建工作群，还有各村的村党支部交流群、村民群……十几个甚至几十个群需要浏览回复，有的还需要投票、转发、点赞，碰到有人@的还要@回去。一些干部下到基层、进村入户的第一件事，就是先到挂钩的贫困户找人合影，上传照片到群里“打卡”，并管这叫作“工作留痕”。难怪有基层干部说，有了这么多的微信群，看上去不用跑腿了，但实际上更加劳心劳力。

利用手机定位、上传照片核实，的确对基层干部工作进行了实时监督。但是，如果只看到信息技术和大数据便利化的一面，认为“上了网”就能将一切搞定，那就失之偏颇了。更有甚者，一些新生代领导干部试图用“微信办公”来取代现场办公，不下基层，不去调研，不与群众面对面交流，指导布置工作就在微信群“@所有人”，指令一发就坐等“收成”，既不应该、也不现实。

一味依赖微信群，会给实际工作带来诸多负作用。首先，一些干部热衷“让数据多跑路，让自己少跑路”，过分依靠手指上得来的“大数据”做决策，容易脱离实际，闭门造车。其次，上面千条线，下面一根针。那么多微信群需要一一回复处理，让部分基层干部不得不把主要精力放在应付手机上，整天泡在群里，无暇深入基层，反而降低了工作效率，影响了工作效果。再有，领导干部开会、加班、执法、慰问贫困户等等，都以发图发视频来显示其“工作状态”，久而久之，形式主义同样会在网上、群里落地生根。

“键对键”“群对群”看似方便，但它不能取代“面对面”。上下级之间需要高效的交流，干群之间也需要真诚的沟通，而所有这一切，都不能单纯靠手机“打个卡”“签个到”来解决。多接一些地气，少来一点套路，需要在实践中克服路径依赖、惯性思维，探索寻找切合实际、贴近基层的行之有效的工作方法。这样，人民公仆才不会变成只会动动手指的“微信群奴”。

解放日报的评论指出，这实质是落后的行政理念与先进的工具之间发生冲突的必然。若思维、观念没转变，使用的工具再现代化，也难以跳出原有的形式主义之坑，更难言进步。那些致力于现代化办公的基层政府与部门，推广现代化办公，要换工具，更得换“脑”。Ⓡ

戮力同心，扎实推进淮海经济区中心城市建设

——徐州市人大常委会就推动市委决策部署落实作出决议

■孔令伟

为深入贯彻党的十九大精神和习近平总书记视察徐州重要指示，全力推动市委关于建设淮海经济区中心城市决策部署的落实，近日，徐州市第十六届人大常委会第十三次会议就扎实推进淮海经济区中心城市建设专门作出决议，要求全市各级国家机关并号召全市人民，要深刻认识建设淮海经济区中心城市的重大意义，戮力同心、砥砺奋进，主动融入、积极作为，为扎实推进淮海经济区中心城市建设共同努力奋斗。

淮海经济区位于长三角、环渤海和中原三大经济区的结合部，拥有亚欧大陆桥东部桥头堡突出区位，承担着中国经济东靠西移接力重任。2017年6月，国务院批复徐州城市总体规划，首次在国家层面明确徐州淮海经济区中心城市的发展定位；省委7月份专题研究徐州工作，8月份出台支持徐州建设淮海经济区中心城市的文件，将徐州建设成为淮海经济区中心城市作为全省重大战略来抓；市委10月份就淮海经济区中心城市建设工作作出全面部署，徐州在全省乃至全国的发展格局中被提到了前所未有的战略位置。

“应当说，扎实推进淮海经济区中心城市建设是我市当前和今后一个时期工作的重中之重。”市人大常委会常务副主任、党组副书记张赴宁指出，人大作为地方国家权力机关，在党委的领导下，围绕事关本地区经济社会发展的重大事项，依法作出决议决定，是宪法法律赋予的一项重要职责，同时也是确保党的主张通过法定程序成为国家意志的重要途径。

近年来，徐州市人大常委会在围绕全市工作大局依法行使重大事项决定权方面，一直积极自觉主动，始终与市委保持同心同向同力，凝聚干事创业强大合力。先后作出关于“七五”普法的决议、关于加强全市城乡供水一体化建设的决议、关于评议市发改委等部门“放管服”工作情况的决议等，无不扣紧工作大局，呼应社会热点，事关百姓福祉，较好地体现了地方国家权力机关的担当和作为。

去年底，市人大常委会主任会议在研究2018年工作时重点强调，人大工作要有一个主线，即要紧紧围绕市委决策部署和中心工作开展人大工作，当前的重点任务之一就是要尽快起草市人大常委会关于扎实推进淮海经济区中心城市建设的决议，为进一步推动落实市委建设淮海经济区中心城市的决策部署作出人大努力。

市十六届人大二次会议后，市人大常委会有关委室认真研读国务院批复和省市委关于建设淮海经济区中心城市的相关政策文件，在学习借鉴省人大和部分兄弟市人大具体做法的基础上，形成了决议草案。草案形成后，先后征求了“一府一委两

院”、各县(市、区)人大常委会及有关方面的意见,经过座谈讨论、反复修改后,提交市十六届人大常委会第十三次会议审议通过。决议概括了淮海经济区中心城市建设的重大意义和核心内涵,向全市各级国家机关和人大代表分别提出要求,同时也向全市人民发出号召。从内容上看,具有很强的战略性、导向性和号召性,充分体现了人大决议的定位和特点。

决议要求,全市各级人民政府要按照市委统一部署,紧扣建设淮海经济区中心城市的战略定位,深刻理解把握徐州建设中心城市的目标内涵和重点任务,坚持以新发展理念为指导,按照高质量发展的要求,强化使命担当,切实履行职能,建立和完善推进落实机制,进一步加快淮海经济区中心城市建设步伐。要加快产业升级,增强经济综合实力;要强化枢纽地位,完善综合交通网络;要增强城市功能,提升承载力和吸引力;要深化改革开放,加快集聚发展要素;要聚焦乡村振兴,促进富民增收;要彰显文化特色,提升社会文明程度;要加强生态建设,筑牢可持续发展基础。全市各级监察委员会和人民法院、人民检察院要找准服务保障建设淮海经济区中心城市的结合点和着力点,依法履行监察和审判、检察职能,为扎实推进淮海经济区中心城市建设营造良好的法治环境和稳定的社会环境。全市各级人大及其常委会要牢牢把握大局,积极主动作为,依法履行职责,更好地植根人民、代表人民、服务人民,为扎实推进建设淮海经济区中心城市提供有力保障。要充分发挥立法的保障和推动作用,加强统筹,突出重点,优先安排与淮海经济区中心城市建设密切相关的立法项目,大力推进科学立法、民主立法、依法立法,切实提高立法质量。要围绕淮海经济区中心城市建设推进实施中的重大事项,加强调查研究,及时依法作出决议决定,促进决策科学化、民主化、法治化,凝聚全社会的力量推动党委决策部署的落实。要针对发展中的短板和工作中的薄弱环节,加大监督力度,改进监督方式,切实增强监督工作的系统性、针对性和有效性。要坚持监督与支持的有机统一,与“一府一委两院”形成合力,加快推动淮海经济区中心城市建设步伐。全市各级人大代表要切实增强政治责任感和使命感,在本职工作岗位上干事创业、争先创优,发挥表率作用,及时反映人民群众的意愿和要求,帮助基层群众办实事、解难事、做好事,为扎实推进淮海经济区中心城市建设贡献智慧和力量。决议号召,全市人民是建设淮海经济区中心城市的实践者和推动者,要积极响应市委市政府的号召,自觉投身建设淮海经济区中心城市的新实践中去,形成大众创业、万众创新的热潮,以勤劳和智慧创造幸福生活、建设美好家园。

4月27日,市十六届人大常委会第十三次会议全票通过了决议。会议结束时,市人大常委会常务副主任、党组副书记张赴宁就进一步贯彻落实决议强调,决议是新时代人大工作围绕中心、服务大局的具体举措,有利于更好地将市委主张通过法定程序转变为地方国家权力机关的意志,有利于更好地团结动员全市上下扎实推进淮海经济区中心城市建设新实践,为打造‘强富美高’新徐州营造浓厚氛围。他要求,市人大常委会各工作机构要加大决议宣传力度,使决议精神真正成为全市上下的共识,使决议号召真正成为全市人民的自觉行动;全市各级国家机关要认真贯彻落实决议,结合各自实际,充分发挥职能作用,戮力同心,众志成城,为进一步加快推动淮海经济区中心城市建设作出应有贡献。

决议全文通过《徐州日报》、徐州人大“一网两平台”和手机客户端等媒体向社会公布后,上引起了热烈反响。广大干部群众纷纷表示,市人大常委会作为地方国家权力机关,这次紧扣市委决策部署,依法作出关于扎实推进淮海经济区中心城市建设的决议,非常及时、也非常必要,决议全面贯彻了党的十九大精神和习近平总书记视察徐州重要指示,对全市各级国家机关和全市人民同心协力扎实推进淮海经济区中心城市建设新实践提出要求、发出号召,既是“动员令”,又是“冲锋号”。大家表示,在今后的工作中,一定要认真执行决议、响应号召,脚踏实地、开拓进取,凝心聚力、众志成城,在自己平凡的工作岗位上,做出非凡的业绩,为扎实推进淮海经济区中心城市建设添砖加瓦、贡献力量。

契合百姓期盼　顺应时代发展

——徐州市各县(市)区人大工作巡礼

丰县:打好监督“组合拳”助推生态文明建设

良好生态环境是最普惠的民生福祉。近年来,丰县人大常委会认真学习贯彻习近平总书记关于生态环境保护的重要指示精神,紧紧抓住生态建设“牛鼻子”,打好监督“组合拳”,大力助推生态环境综合治理,取得明显成效。

及时开展执法检查,助推固、液体废弃物的综合治理。2015年新修订的环保法实施后,县人大常委会检查组采取相关部门选点与检查组临时选点相结合方式,当年对新环保法贯彻实施情况进行检查,并及时向县政府反馈执法检查的综合情况及整改意见。依照新环保法的有关规定,县人大常委会主任会议决定,自2015年开始,县人大常委会每年度都听取和审议县人民政府关于全县环境状况和环境保护目标完成情况的专项工作报告。去年中旬,全国人大常委会固体废弃物污染环境防治法执法检查组,对丰县生活垃圾与农村废弃物收集、无害化处置实现城乡全区域覆盖表示肯定。

持续审议专项报告,助推大气污染防治的综合治理。县人大常委会将听取和审议县政府关于年度环境状况和环境保护目标完成情况列为常委会常规性议题,有效地促进了全县环保工作上新水平、出新成效。今年初,县政府专门成立大气污染防治工作指挥部,集中开展“散乱污”企业专项整治行动,严管工业企业污染、扬尘污染、机动车(船)排气污染、燃煤污染、油气污染、秸秆焚烧污染、城区饮食业油烟污染。今年以来,已依法取缔“散乱污”企业近500家,全县$PM^{2.5}$年均浓度比2015年下降22%,空气质量优良天数比例达到72%以上。

积极组织专题视察,助推地表水污染的综合治理。县人大常委会把饮用水源地保护列为本届常委会的重点工作议题。2017年,县人大常委会两次组织市县人大代表对大沙河饮用水源保护情况进行专题视察。县政府十分重视人大常委会的视察意见和建议,开展以“两减六治三提升”为主要内容的“263”专项行动,进一步加大地表水综合治理与生态环境保护的工作力度。截止去年底,已完成燃煤锅炉整治1540台,关停化工企业14家,治理黑臭水体342条,河道两岸500米禁养区养殖场全面关闭搬迁,整治挥发性有机物污染企业193家,省级以上地表水考核断面水质达到或优于Ⅲ类比例79.2%以上,国考断面水质达到或优于Ⅲ类比例100%。

重点督办代表建议,助推农村宜居环境的综合治理。丰县十七届人大一次会议上15名县人大代表联名提出的《关于加强农村公共空间治理,打造农村宜居环境的建议》,被列为大会重点督办建议。针对农村公共空间存在的肆意侵占、乱堆乱放、乱搭乱建及农村公共资源资产底数不清、产权不明等问题,县人大常委会每年组织人大代表开展专题调研,对代表建议办理跟踪督办,并向县政府提出建设性意见建议。县政府高度重视代表建议办理工作,城乡公共空间治理以来,已拆除各类违章建筑物75万平方米,整治县级以上道路416公里,整治县管河道217公里,整治镇区街道82条,清理村级集体资产4.3万平方米,村级公共资源5260亩,完成100余个农村环境连片综合整治试点。

(丁勇)

沛县:持续关注老旧小区改造

安居才能乐业。近年来,沛县人大及其常委会高度关注小区居民居住环境,通过开展调研视察、组织执法检查、审议政府报告、举行专题询问等多种方式,切实加强对老旧小区改造工作的监督,为增进民生福祉,解决城市发展不平衡不充分问题发挥了积极作用。

调查研究摸实情。老旧小区由于建设时间早,基础配套设施大多破损严重,日常管理混乱,百姓意见较大,成为人代会上代表群众热议的难点、焦点问题。市民反映最多的就是停车难、违建多、环境差、配套弱。2016年开始,县人大常委会组织代表深入调研,认真倾听百姓心声,充分了解社情民意。针对调研发现的问题,建议县政府要加强领导,加大投入,从居民期盼的小区停车难、排水难、小区燃气使用等热点问题入手,分批次解决老旧小区环境、公共秩序、物业管理等问题,切实改善民生。在县人大的积极推动和政府各部门的共同努力下,县政府出台了《沛县老旧小区综合改造整治暨长效管理工作实施方案》,并当年投资约2300万元,完成了鼓楼小区一二、三、四期及明珠园小区等3个老旧小区的基础设施改造,惠及居民2800余户。

高频监督促实效。老旧小区改造涉及项目多,时间跨度长。为确保全县老旧小区改造工作顺利进行,县人大常委会先后6次组织代表视察老旧小区改造工作。通过召开座谈会,听取各部门在项目推进过程中面临的困难,想方设法帮助部门破解难题,有力推动了老旧小区改造的进度。县人大常委会坚持每年听取审议县政府《关于沛县老旧小区改造工作情况的报告》。在高频次的监督聚焦下,县政府高度重视,积极行动,加大投入,对污水管网重新铺设、路灯重新装设、监控加密、安全隐患拆除、划定停车位、绿化重新规划,通过几年的努力,已完成改造的15个老旧小区,绿树掩映,停车有序,路畅灯亮,干净整洁,功能齐全,居民们没有了往日的烦恼。“再也不怕路不平摔倒,不怕下雨积水,不怕没路灯走夜路了!”家住江南山水小区的张阿姨竖起大拇指连声赞道:“路修好了,灯也亮了,绿化、停车位都有了,老小区胜似新小区,住在这里幸福满满的。”

持续发力保长效。推进老旧小区改造,有利于改善居民的居住条件和生活品质,提高群众获得感、幸福感、安全感。今年是老旧小区改造工作实施的第三年,县人大常委会将对这一民生工程持续跟踪监督。从方案制定、资金筹措使用、工程质量、工程进度等方面进行全程监督,持续通过调研、视察及时发现问题并提出意见建议。结合当前开展的“三走三问”主题活动,组织代表走进社区问和谐,了解小区居民对老旧小区改造最关心什么,及时形成建议意见交由政府参考。坚持问题导向,适时组织专题询问。通过代表“红脸”“出汗”的问题,督促政府紧抓工程进度、狠抓工程质量,确保老旧小区改造工作任务优质高效完成,真正把好事办好、实事办实,为全县人民交上一份满意答卷。

“就是要通过人大的持续监督,强力推动老旧小区一个一个的改造、一年一年的升级,一步一步地改善沛县居民的居住环境。”在今年年初研究全年工作要点时,县人大常委会主任张兴涛如是说。

(肖作平)

睢宁:倾听选民的呼声

“圩河还是上个世纪九十年代清淤过,现多年没有清理,已经变成臭水沟啦。”

“各村杨树多,杨絮漫天飞,孩子过敏,大人眼睛睁不开。”

“现在各村道路都设置路障,水泥墩子让进出车辆吃尽了苦头。”

“秸杆放一把火污染一周,放在臭水沟里污染常年。”

“一户养殖,臭气满村。”

5月4日,县人大代表周莲萍来到李集镇袁肖村走访选民,和选民零距离“啦呱”,选民们纷纷表达了自己的关切。

近年来，睢宁县人大常委会在全县各级人大代表中，深入开展人大代表回选区见选民记好民情日记活动，要求全县每位县、镇人大代表主动走进选区回访选民，把党委政府声音带下去，把人民群众的呼声带上来，进一步密切人大代表与人民群众联系，充分发挥代表桥梁纽带作用，促进全县经济发展和社会和谐稳定。

活动中，睢宁县人大常委会注重做到“五个结合”：结合党的群众路线教育实践活动，扎根基层，深入群众，倾听群众呼声；结合人民代表大会制度，围绕充分发挥广大人民群众的主人翁作用，促进宪法法律实施；结合百名代表问项目活动，围绕全县经济发展、民生工程、社会和谐稳定中的重大问题，以及人民群众普遍关心的热点问题，及时提出建议、批评和意见，促进“一府一委两院”改进工作；结合代表联系选民制度落实，代表释疑解惑，对选民提出的一些不符合政策和政府一时难以办到的意见和要求，及时向群众做好宣传、解释工作，对选民提出符合改策要求的意见建议，代表督促政府相关职能部门及时改进，有效解决；结合代表监督制度，围绕代表法第五条关于“代表受原进区选民或者原选举单位的监督”的规定，鼓励引导广大代表积极参加选区各项社会活动，准确掌握和反映社情民意，扎实履职，主动作为，积极为选民和群众办实事办好事。

为保证该项活动取得实效，县人大制定了详细的实施方案，每月5日、15日、25日为代表访选民活动日，由各代表小组的代表轮流定时到指定地点接待选民，必要时可以据情况要求“一府一委两院”领导、相关职能部门负责人参加接待选民活动，听取选民意见，答复选民询问。在选区设立选民意见箱，公示代表联系电话，发放代表联系卡、征求意见表等与选民保持联系。人大代表小组组长每月将代表收集的意见建议进行归纳整理、分类报送人代工委。县人大将全县各代表小组上报的的意见和建议进行整理、分类汇总后向县人大常委会主任会议汇报，经研究后，属于“一府一委两院”职责范围内的事项交“一府一委两院”及相关职能部门办理，并负责督办；对属于乡镇职权范展内的事项，由镇人大主席团交办、督办。“一府一委两院”及相关职能部门对交办的群众意见和建议要明确承办单位和承办人、承办时限，及时建立办理档案，并将办理情况在一个月内向县人大常委会书面反馈，县人大对交办的事项进督促、检查、通报，每半年进行一次考评，年度总评，及时总结表彰。

（段荣海）

邳州：监督“小问题”　保障“大民生”

“在天山路北段有一根电线杆子快折断了，较危险，请有关部门重视，采取措施。”2018年3月6日晚7时许，邳州市人大代表、特教中心教师郭庆在公交车上发现这一问题，并随手拍下现场照片，随后发布在“邳州市人大代表履职e掌通”内“四随”监督平台。几分钟后，市人大领导留言要求“请人大办与城管局联系，实地察看处理。”随后，人大办公室及时与城管局联系，经过城管局现场确认，电线杆权属为电信局，要求电信局尽快处置。第二天电信局就安排人员现场处置，消除了安全隐患。

近年来，邳州市人大积极适应新媒体给人大监督和代表工作带来的新要求，委托开发了基于“微信”APP下的“邳州市人大代表履职e掌通”，设置了以“随手拍、随地发、随时转、随机督”为主要内容的“四随”监督平台，拓展监督视角，让代表监督摆脱时间、空间制约，实现随时随地履职尽责。

随手拍，图文并茂直面问题，为民代言不缺位。人大代表在工作生活中发现的问题，通过手机随手拍下照片，配以文字说明，图文并茂反映问题，提出建议意见。邹学珍代表在乘坐公交车时，经常遇到一些市民乘车时没带零钱的尴尬场面，他们呼吁能否开通手机“扫码”支付功能。她将这一问题上传到“四随”监督平台，建议在公交车上增加该支付功能。

随地发，随时随地履职尽责，主动作为敢担当。代表将反映的问题随地上传到“四随”监督平台，实名指出问题、提出建议，对于一些群众反映强烈的问题和社会不文明现象，敢于揭露，勇于建言，体现了代表依法履职的担当精神。在代表反映的问题得到政府及相关部门的高度重视并妥善解决后，代表履职的积极主动性得到提升。

随时转，及时转办解决问题，依法履职不越权。市人大常委会将代表上传的问题及时梳理归纳，分类处置。对于一些反映比较集中、一时不能解决的问题，通过召开专题会议、转到“民声通”平台交办等措施，确保问题落到实处。2017年，运河街道多名代表将珠江大沟脏乱差的图片发到“四随”监督平台，提出“治理珠江大沟”的建议。市人大常委会高度重视，通过召开座谈会听取群众意见建议，并向市委汇报。市委、市政府在广泛吸纳民意、充分调研论证的基础上，投入近12亿元实施了珠江大沟片区综合整治工程，实现颜值逆袭，群众拍手称赞。对于一些需要立即处置的问题，市人大办公室及时与相关部门联系沟通，随时落实解决措施。

随机督，加强监督注重实效，后续督查常态化。问题交办后，市人大常委会随机督查问题处理情况。如邹学珍代表提出的“在公交车上增加‘扫码’支付功能”的建议，经“民声通”平台转到市交通局办理，一周内就给予了答复，承诺今年5月底前所有公交车陆续开通“扫码”支付功能。届时，市人大常委会将组织代表现场视察，确保代表合理建议得到落实。

“‘四随’监督平台上代表所反映的问题，大多看似‘小问题

’，实是‘大民生’，建立‘四随’监督这一平台，其出发点和落脚点都是关注民生、为民代言、促进和谐。因此对于代表反映的每一个问题，市人大常委会都高度重视，按照办理流程及时落实到位。”提出“四随”监督平台构架的市人大常委会主任胡汉军说。（孙景龙）

新沂：守护学前教育的美丽晴空

党的十九大报告将学前教育放到了前所未有的重要位置，明确提出要在“幼有所育、学有所教”上不断取得新进展。新沂市人大常委会积极回应民生关切，将学前教育列入年度监督工作重点，着力解决全市人民群众反响最强烈的“入园难”、“入园贵”问题。

培训，及时“充电”。《江苏省学前教育条例》是开展学前教育工作的主要法律依据，市人大将其作为本年度普法工作的第一站，多形式开展宣传教育活动，有力促进了条例的贯彻实施。3月16日，邀请省教育厅基础教育处副处长殷雅竹，作了题为《江苏省学前教育政策解读》的辅导讲座，市政府分管副市长、教育局有关同志及全市100多所幼儿园主要负责人参加了培训。培训会上，殷雅竹对《江苏省学前教育条例》进行了深入浅出地解读，科学分析了新沂学前教育现状，并对今后的发展提出了建议。

来自堰头幼儿园的张新艳园长感到收获满满，“这次培训真是一场‘及时雨’，让我们不仅对条例有了更深的理解，更增强了做好幼儿教育工作的责任心与信心”。

检查，摸清“家底”。4月初，市人大对《江苏省学前教育条例》的贯彻情况开展执法检查。检查采取“听、看、议”的方式，分三步实施：一是发布公告听民声。在电视、网络、报刊上发布检查公告，广泛征求意见，先后通过邮箱、电话、信函等方式收到群众意见10多条，为检查打下了良好的基础。二是现场察看知实情。检查组分别来到钟吾一号在建幼儿园、唐店街道中心幼儿园、佳佳乐看护点等处，看现场、访群众、查台账，全面了解学前教育现状，确保情况摸得透、问题找得准。三是座谈交流聚合力。随后，检查组召开座谈会，听取市教育局、物价局、市场监管局、卫计委等部门有关情况的汇报，并进行了深入地讨论交流。代表们当面锣、对面鼓，不仅一针见血指出存在问题，还提出了一些具有针对性的意见、建议。

“主城区仅有机关幼儿园等3所公办幼儿园，虽然规划到2020年，全市将建成公办园132所，问题是主城区现在已经没有地块用来新建独立公办园。”

“建议加大教师招聘力度，还上历史欠账，并在薪酬上逐年提高。支持鼓励现任教师参加专业培训，促进全市保教水平不断提升……”

通过座谈交流，理清了学前教育的发展思路，达成了共识。

审议，开出“药方”。4月27日，市十七届人大常委会第11次会议听取审议了市政府关于学前教育的报告。与会人员结合前期的调研检查，纷纷献计献策，形成了“抓住重点、破解主城区公办幼儿园数量不足难题，狠抓质量、提升幼儿园建设水平，持之以恒、不断提升保教人员数量和待遇，积极引导、有效促进民办幼儿园提档升级，形成合力、不断提升学前教育动态监管水平”等5条审议意见，交由市政府办理。

“城乡之间、公办私立之间发展不均衡、办园水平参差不齐等问题仍然存在，学前教育仍然是整个教育体系中最薄弱的一环。市政府及有关部门要正视问题、拿出有力举措，切实加以解决。”市人大常委会主任张长征在会上要求。

为确保意见得到落实，市人大将在下半年开展“回头看”，对学前教育进行专题视察，并在常委会上听取整改情况的汇报，进行满意度测评。

在人大的监督推动下，市政府进一步加强幼儿园的规划建设，积极创新管理机制，强力推进学前班与无证园的清理整顿，持续开展幼儿教师的招聘与培训，新沂学前教育的天空正变得更蓝、更美。（程敏　胡强）

铜山：在创新中彰显人大作为

经济监督是人大监督的重点，预算监督则是经济监督的关键和难点。徐州市铜山区人大牢牢牵住财政管理的“牛鼻子”，不断建立健全审查监督机制，将监督触角向部门预算延伸、向镇级预算拓展，促进了预算编制和预算管理的规范化和科学化，提高了人大审查监督政府财政工作的质量和水平。

一是不断完善财经监督机制，着力提升监督工作质效。区人大常委会严格执行新预算法，依法履行预算决算审查监督职能，于2014年率先在苏北制定出台《区级预算审查监督暂行办法》和《关于加强区级部门预算审查监督的意见》，把涉及的各种政府性资金全部纳入预算监督范围，对预算的编制、执行、调整到决算实行全过程监督。对政府一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算实行全方位审查监督，做到算好“四本账”，不放过任何监督盲区。加强对财政预决算执行情况的经常性监督，突出专项资金的监管和评审，“全口径”财政预决算监督逐步实现由程序性向实效性的转变。

二是拓展监督的广度和深度，完善部门预算编制工作。探索创新预算监督方式，把预算监督延伸到对部门预算执行情况的审查，加大对财政资金的跟踪问效。换届以来，先后完成了对区农口四个部门、建设口六个部门、科教文卫口7个部门、发改经贸口11个部门预算执行情况的重点审查，让政府“钱袋子”全部纳入人大监督视野，针对相关部门在预算、决算、绩效管理等方面存在的问题，提出整改意见30余条。财经工委每次都将审查情况及时反馈并跟踪督促整改，我区部门预算逐步走上规范化轨道。

三是加强对镇级人大的指导，提升镇级预算监督水平。将预算监督的触角延伸到镇级，促进各镇提高预算编制的科学性、合理性和准确性。对全区17个镇镇级人大预算审查监督及镇级政府预算管理工作情况进行问卷调查；对大彭、刘集、茅村、利国等8个镇进行实地检查，听取了镇人大主席关于预决算监督工作情况的汇报和各镇关于预算法贯彻实施情况的汇报。查看了近年来各镇人代会审议预算、通过决算、审查预算执行情况的相关台账。检查组围绕规范程序性、扩大公开性、注重绩效性、突出实效性等方面提出改进意见，促进镇级预算审查监督工作逐步提升。

四是当好先行先试的排头兵，扎实推进预算联网监督。根据全国和省市人大关于预算联网监督工作的要求，区人大迅速落实相关工作。及时向区委作专项工作汇报，争取区委支持。成立了由常委会分管副主任任组长、财经工委、财政局、人保局、审计局、国税局、地税局主要负责人为成员的领导小组，明确职责分工，协同推进各项工作。制定了预算联网监督工作方案，开通了预算联网基础信息查询端口，进一步完善了查询功能，组织联网监督系统开发，计划上半年实现区本级联网监督软件试运行，年底前完成系统预管理制度、操作规程的制定以及系统维护，确保我区预算联网监督工作走在全市前列。

（王燕）

贾汪：让“老法宝”焕发新活力

“如何抓好实体经济？”“塌陷地治理有什么计划？”“全区城乡供水一体化工程进度怎样？能否保证2018年让全区居民喝上放心水？” ……

这是时间的指针回拨到2018年1月14日晚上的场景片段。此时，66名人大代表和区人大、区政府领导及区政府相关职能部门、法检两院主要负责人济济一堂，参加徐州市贾汪区人大常委会组织召开的人大代表问政会。

自2013年以来，贾汪区人大常委会在人代会期间组织人大代表问政，成为深化人大审议监督、增强人大监督实效的有效实践。新一届常委会换届以来，区人大常委会坚持以问题、效果、责任为导向，探索建立“代表集体问政”长效机制，拓宽监督外延，专题询问这个“老法宝”焕发出新的生机活力。

知道“问什么”：“问政犹如一场测试，目的并非把测试对象”考倒“，而是在测试中发现问题，认识问题、研究问题，最终解决问题。”会场上，贾汪区人大常委会主任李健说，“通过问政会，促进”一府两院“研判有关工作推进的可行性，审视有关工作推进中存在的急难问题，强化有关工作推进的关键措施，促进形成整体合力，共同解决问题、改进工作。”

问政问题选的准、有针对性，是代表集中问政成功与否的基础。李健主任认为，要问就问与群众切身利益有关的事项，要问就要真问实改——而这，也是常委会全体组成人员的共识。为此，在广泛征求意见的基础上，常委会决定将“实体经济发展”“城乡供水一体化工程”“精准扶贫”等确定为问政议题。不同于以往的泛泛而谈，每个问题都有“含金量”，都是人民群众期盼的“实货”。

明确“做什么”：为防止问政止步于“一问一答”、流于形式，区人大常委会作出了一系列制度安排，保障监督力度不减、效果持续。一是加强审议。“一府两院”在6个月内向常委会书面反馈整改落实情况报告，并在人大常委会会议上进行审议。二

是强化测评。对应询部门的整改落实情况进行测评。若测评结果为不满意的，除责成继续整改外，还将责成应询部门主要负责人在区人大常委会会议上作说明并在区人大常委会网站上予以公示。三是建章立制。制定《贾汪区人大代表问政会办法（暂行）》，明确了代表问政会的目的、程序和要求，让代表问政有章可循、有规可依。

确保“改到位”：抓好整改落实，取得实效是代表问政的制度意义所在。为此，区政府积极行动，狠抓落实。1月24日，代表问政会召开的十天后，区政府张克区长主持召开区政府常务会议，就代表问政会关注的问题，进行专题研究，作出安排部署。“区水利局负责，加快推进区域供水工程，确保2018年6月份全区人民如期饮用骆马湖水”“坚持任务化、项目责任化、责任化，确保全年0.9万低收入人口脱贫、5家经0薄弱村达标、6家经济薄弱村服务中心完成改（扩）建任务”。

年底之前，区人大常委会将组织代表和群众，对问政涉及问题和建议的落实情况进行“回头看”。通过持续、跟进监督，并一督到底，督出成效，实现问政会的价值。（张群　闫飞）

云龙：心系民生助小康

“小康路上一个都不能掉队！”在如期建成全面小康社会进程中，如何发挥人大代表参谋助手、监督协助、桥梁纽带及模范带头的独特作用？2017年，徐州市云龙区人大常委会用“心系民生助小康”主题实践活动给出了掷地有声的答案。

按照统一部署，主题实践活动共分为广开言路集项目、认真遴选定项目、组织代表领项目、代表履职推项目，跟踪问效督项目和集中述职评项目六个阶段，层层推行，件件落实。实施方案要求：每一个项目都要聚焦“富民惠民”主题，让每一位人大代表都能发挥代表作用，最终实现“补短板帮民富、解难题助发展、化矛盾促和谐”的工作目标。

从8月份开始，通过问卷调查、网上征集、社区排查申报等方式，区人大常委会共征集项目建议500余条，经过慎重遴选，最终确定392条项目清单。在区人大常委会的组织发动下，全区170多名人大代表全部“动”了起来，代表活动“实”了起来，人大代表把责任“扛”了起来。短短3个月时间，每位代表都根据自身特点，主动申领、督办为民服务项目，密切与人民群众联系，尽力为群众办实事办好事。

放眼云龙，到处都留下人大代表认真履职的匆匆背影与深深足迹。在项目建设期间，代表们积极发挥监督作用，全程跟踪、协调和督办，对实施过程中遇到的困难，主动向相关部门反映沟通，为群众利益、发展大局履好职、站好岗。

夏春辉虽然是区人大常委会主任，但他把自己看作一名普通的人大代表。活动期间，他走遍了大龙湖选区58平方公里的角角落落。辖区惠民小区共有256栋楼，住有1万余户拆迁居民，小区为敞开式，四周没有围墙，小区墙面脱落，部分房屋屋顶漏雨，道路破损且没有路名，公共配套设施跟不上，给百姓生活造成颇多不便。了解情况后，他多次协调市、区相关部门，建议将惠民小区列入市级老旧小区改造项目并被采纳。作为项目的申领人，项目实施过程中，他又密切关注，全程跟踪督办，多方征求群众意见，努力让改造方案取得百姓认可。

蒋学众是市、区两级人大代表，江苏银行徐州分行行长，他多次到选区兴隆社区走访，与居民进行交谈。在了解到社区不少居民特别是老年人，由于对金融知识缺乏，参加非法集资而上当受骗的情况后，他组织银行全体职工，在辖区发起了“平安金融社区行”活动，利用节假日走进社区、企业、学校进行金融知识的普及宣传，受益人群达2万余人。

城乡供水是民生大事，涉及千家万户。作为主城区，云龙区大龙湖、潘塘、翠屏山、大郭庄四个涉农办事处却仍有10个行政村、8个自然村累计近6万人未吃上自来水。结合主题实践活动，区人大常委会组建专题调研组，深入潘塘、大龙湖街道，实地查看云龙区城乡供水情况并形成调研报告上报市人大。经过市、区两级人大代表的跟踪督办，目前，大龙湖、潘塘片区已完成自来水主管网的铺设工程，管线接入刘湾水厂，为实现城乡供水一体化全覆盖做实了基础工作，解决了老百姓今后的安全吃水问题。

一个个项目的解决，换来了群众一声声的赞许。在年底的代表述职评项目活动中，代表们精彩而实在的履职事例，博得选民群众的阵阵掌声。全区代表申领的392个项目，完成了356个，剩余的36个项目，将在今年底陆续完成。

（沈成会　张红艳）

强化刚性监督　彰显履职担当

开创区级人大预算审查监督工作新局面

2017年是南京市秦淮区人大财经委履职的开局之年，也是人大预算审查监督工作取得“四个首次”突破性成效的一年。这一年，区人大财经委（常委会预算工委）始终牢牢把握“寓监督于支持，寓支持于监督”的深刻内涵，注重提升监督实效，开创了区级人大预算审查监督工作的新局面。

“首次”行使财经监督初审权“赢尊重”。财经委成立后的“首秀”着实令人印象深刻，这是首次以全体组成人员会议形式，对政府预算、决算、审计报告、地方债务限额和债券安排等进行初步审查，也是全国、省市人大加强县乡人大工作和建设在秦淮的一次生动实践。

会上，方维翔、吴虹鸥、徐博源等来自会计师事务所、银行、企业等单位，且懂经济、管财务、履职热情比较高的组成人员们，如数家珍地点到了各类报告中具体的内容和数据，围绕非税收入、预算编制、政府投资项目审计等内容抛出了问题，区发改、财政、审计局领导的回答不回避、不含糊，“正面交锋”中既有坦诚答复，又有整改表态。这次“首秀”，财经委认认真真行使了财经监督权，还重点围绕培育扶持新兴产业、深化财税体制改革、提升审计约束力等内容提出了针对性的意见和建议。“以前，人大对政府预算的审查监督注重程序性，现在和未来，将以程序性与实质性并重的监督模式，助推政府经济社会更好发展。”连任两届的老代表、财经委委员吴虹鸥坦言。

“首次”检查街道预算执行情况“得点赞”。“我建议，应适度追加街道2017年的城管预算经费。”“街道2017年的‘三公经费’预算没有列出具体支出项目，建议增加这部分内容。”“街道应提前规划、认真研究，科学合理安排2016年社区为民服务专项资金的结余部分。”以上是2017年1月，区人代会期间，各地区代表团对口审查本街道预算专题会上，代表们的审议发言。

人代会结束后，区人大财经委（常委会预算工委）“马不停蹄”，及时总结经验做法，积极探索创新思路，于4月抽取部分街道，检查其预算公开情况；11月，又组织各街道代表组对本街道预算执行情况进行了跟踪检查，区财政、审计局相关人员全程参与。检查过程中，代表们努力克服时间紧、任务重的困难，抓紧时间听汇报、查台账、问问题，详细了解本街道预算执行情况，共提出了强化项目支出管理、规范政府采购程序、加大培训费用投入等近40条中肯的意见和建议。区人大财经委（常委会预算工委）所逐步推进的街道预算审查监督“全口径、全过程、全覆盖”，为全面改进街道预算执行情况，科学、合理调整预算支出奠定了良好基础。

秦淮区人大首次开展的街道预算执行情况检查，得到了市人大的“点赞”，尤其是由区人大制定规范统一的表格，将街道当年预算数、当年实际支出与翌年预算编制进行逐项比对，直观反映了街道预算执行情况，这种对预算执行一目了然、通俗易懂的做法，被市人大认可并向全市推广。

“首次”督办审计查出问题整改“有成效”。“审计查出问题屡查屡犯，到底有哪些原因？财政和审计应该共同研究，从建章立制开始，逐步解决。”这是区人大财经委委员多次对政府审计查出问题整改落实情况提出的建议。

对此，区人大财经委（常委会预算工委）积极开动脑筋，反复征求市人大、区政府相关部门意见，几易其稿，于2017年6月，由区委办发文出台了《中共南京市秦淮区人大常委会党组关于改进审计查出突出问题整改情况向区人大常委会报告机

制的意见》，为审计查出问题整改工作制度化、长效化提供了法理依据。这项意见的出台对加强和改进人大预算审查监督工作，增强人大监督刚性和实效而言，无疑是一项重要制度创新。

根据意见要求，针对2016年财政决算审计查出的突出问题，区人大常委会向区政府发出审议意见要求深化整改。为了进一步加强对整改情况的监督，区人大财经委（常委会预算工委）持续开展检查、调研、跟踪督办。2017年11月，区政府分管副区长首次在区人大常委会会议上汇报了区政府审计查出突出问题整改落实情况，有效克服了“以文件落实文件”的弊端，推动了意见的落地生根、开花结果。

“首次”借用外脑提升财经监督水平“获认可”。区人大财经委（常委会预算工委）承担着组织区人大及其常委会与全区经济发展相关的各类视察检查、专题调研和政府计划、预算审查监督等诸多工作，工作量大且专业性较强。对此，区人大财经委（常委会预算工委）深感自身专业力量有所欠缺，于是在2017年12月初，精挑细选了来自南航大、陆军工程大学两所高校的专家教授，以及区域内业界、部门资深人士成立预算审查专家组，并召开全体组成人员会议，通过了《秦淮区人大财政经济委员会（区人大常委会预算工作委员会）预算审查专家组工作办法（暂行）》。

“我认为，环保局2018年项目支出预算说明不够细化，第三方检测服务费、污染普查工作经费两个项目资金需求测算不够准确。”胡宝庆专家在对环保局2018年预算进行预先审查时，直奔主题、直指问题。“民政局2018年部门项目支出预算说明中，社区建设专项资金用于智慧社区信息平台建设，据我了解，这笔资金除区级财政拨款外，市级财政也有资金扶持，建议在报告中增加详细说明，使内容更加全面。”倪岩专家给出了中肯的修改意见。2017年12月中下旬，11名专家积极投入到对12个部门2018年预算的预先审查工作中，他们严审细抠、一丝不苟，认真发言，并撰写了专题审查报告，提出的意见和建议得到了被审查部门的认可与采纳，为2018年初区人代会审议政府预算奠定了坚实基础。（秦仁才）

分组监督推动民生实事落地

今年灌南县实施十大民生实事工程，分别涉及教育、医卫文体、棚户区改造、城区道路、城乡环境优化、水利建设、综合交通、商业便民、生态保护、创新创业等方面。这十大民生实事工程将有效促进社会保障体系完善，提升公共服务水平，改善城乡人居环境，有力保障民生。为进一步推动“十大民生工程”有序开展，灌南县人大对“十大民生工程”开展分组监督，推动民生实事工程顺利实施。

精心挑选监督项目，推动监督有的放矢。今年十大民生实事工程涉及43个实事项目。为增强监督效果，突出群众普遍关心的热点问题，县人大在43个项目中精心挑选了11个项目作为分组监督的重点。在精选监督议题上做到“三个抓好”。一是抓好调研。县人大常委会组织各委室与乡镇人大联合对十项民生实事工程进行调研，了解所涉及的部门以及推进落实情况。二是抓好走访。县人大始终坚持以人民为中心，组织市县乡人大代表开展大走访活动，深入群众，汇聚社情民意，征求群众意见建议，把群众最关心的作为监督工作重点。三是抓好梳理。结合每月10日的选民接待日，对全县11个人大代表之家和39个人大代表联络站的选民登记簿信息进行数据梳理汇总，掌握群众关注度比较高的民生需求并整理汇总。经过调研、走访和梳理，精心挑选了棚户区改造、乡镇污水收集管网铺设和农村公路提档升级等11个项目。

扎实组织监督活动，确保项目顺利推进。分组监督作为人大行使监督权，推动民生实事工程顺利推进的一项重要举措，为保障该工作顺利实施，县人大常委会主任会议通过《关于在全县人大代表中开展“十大民生工程”分组监督的工作方案》。开展分组监督，做到“三个明确”。一是明确监督主体。将市县乡人大代表混合编组成21个专业代表小组。11个乡镇人大主席团根据乡镇实际，认领一个监督项目，由乡镇人大主席团负责分组监督的视察调研、走访座谈等活动的具体组织实施。二是明确活动开展。对本乡镇承担的监督项目，年内至少开展不少于2次专项视察调研，对落实情况进行跟踪推进。三是明确履职考核。对代表参与专项活动情况，各乡镇人大记入代表履职档案，年底作为参与考核评比的重要依据，县人大常委会将对“十大民生工程”分组监督落实情况进行监督考核。

开展民生实事票决，切实增强监督质效。民生实事是惠民工程，事关群众切身利益，也是每年人代会期间群众对《政府工作报告》关心的重点。今年县人大将对政府民生实事工程落实情况开展票决。对民生实事工程票决，做到“三个确保”。一是确保科学性。对民生实事工程落实情况，由人大代表开展分组监督，对落实情况进行全程跟踪督办，掌握第一手资料，增强票决的科学性。二是确保广泛性。对民生实事落实情况，由各乡镇人大主席团组织代表征求群众意见，对民生实事工程落实情况开展满意度测评，了解民情民意，将其作为票决的重要依据，增强票决的广泛性。三是确保合理性。在民生实事工程推进中，针对部分项目在推进中因受客观因素影响，未能按序时完成，为增强票决的合理性，由政府相关部门做好解释说明和列出具体工作举措，以供代表在票决时参考，增强票决的合理性。（韩路路）

监督测评“升级版” 服务发展高质量

“本报告指出了各部门工作主要存在的不足，强化问题导向，也为今后工作的提升和改进明确了方向……”这是苏州市吴中区委书记唐晓东在一份“成绩报告单”上作出的批示。这份“成绩报告单”，出自吴中区人大常委会打造监督测评“升级版”的创新动作，是对政府组成部门年度工作开展监督测评的最新成果。

适应高质量发展的时代要求，“高质量监督”成为人大工作的天然追求。为此，吴中区人大常委会加压履职，于去年出台了《苏州市吴中区人大常委会关于对区人民政府组成部门年度工作开展监督测评的试行办法》。根据测评办法规定，近期，吴中区人大常委会第一次对政府组成部门进行了“麻辣”测评。

监督对象全覆盖。此次测评，改变了以往每年选取部分政府部门作为评议对象的做法，而是对区政府26个组成部门一个不落地进行集中测评，真正做到测评对象全覆盖、监督工作实打实，避免“走流程”“走过场”。

评分维度全方位。根据测评办法，此次测评考核内容更全面，分为依法行政、完成工作任务、办理议案建议、主动接受监督、在人民群众中有较好口碑5个方面，真正把政府组成部门的工作全方位置于监督“探头”下，让监督触角延伸到每一个角落。在全方位测评的基础上突出监督重点，积极回应群众关切，更多地侧重于各部门依法行政和完成工作任务两块内容，其中，“依法行政”在测评结果中占比20%，“完成工作任务”占比50%。

吴中区人大常委会按照测评考核内容的5个方面，细化监督措施，严格测评标准，规范测评流程。

深入调查研究。为了全面掌握各部门依法行政情况，常委会内务司法工委与区法院、检察院、纪委、法制办、司法局等部门一一对接，了解各部门在行政过程中有无违法行为，有无行政诉讼败诉记录。同时，常委会各委、室按照《关于区人大常委会各委、室与有关部门建立分工联系的通知》要求，梳理各部门工作情况，对各部门主动接受人大监督情况进行综合考评。

严格审查报告。常委会收到各部门年度工作报告后，对照《政府工作报告》和《区政府关于下达2017年主要工作任务的通知》，细勘清单，对标数据，一一梳理人代会上区政府向人大代表承诺的工作目标任务完成情况，全部按条目进行汇总，作为最后形成总分的重要依据。

广泛听取意见。针对人代会议案和代表建议办理情况，常委会人代联工委综合议案办理考核结果、建议办理“满意率”“办成率”，广泛听取代表意见，进行综合评价。比如，梳理出历次人代会上代表重复提出的、办理成效不明显的建议，对责任部门作出相应扣分。同时，人代联工委还组织130位区人大代表对政府各组成部门进行了满意度测评，分别核算出各部门在人民群众中的口碑情况。

客观公正评分。常委会办公室提前将各部门履职报告提交常委会组成人员审阅。2月份召开的常委会会议，组成人员对各部门进行了现场打分。为使测评工作更加真实有效，在明确具体的评价标准基础上，会议要求常委会组成人员提高打分的区别度，“90分以上的部门不得超过20家，同一分值的部门不得超过5家。”

最终，常委会形成综合测评结果，给出了一份沉甸甸的“成绩报告单”——“95分以上单位共7家，90-95分单位共16家，90分以下单位共3家……”，并一一明确指出各部门存在的问题和不足，真正让人大监督工作“长出牙齿”，更有底气、更有力度。

吴中区人大常委会致力于监督测评结果的运用和转化，积极推动测评意见落实，让人大监督与政府工作以“高质量发展”为靶标同心同力，形成良性互动。

问题导向促整改。“人代会确定的生态河道、防洪闸建设指标未完成”，“特困户、低保户的保障水平与群众的期盼有差距”，“议案和代表建议办理力度不够”……此次测评，最终发现问题和给出意见45条，涉及考核内容的5个方面。对此，常委会要求政府组成部门抓好相关问题整改，并向区人大常委会上报整改结果。

跟踪监督求实效。对于监督测评中暴露问题较多、排名靠后的几个部门，区人大常委会主任张炳华又带队一一前往调研，督导整改，确保测评意见不折不扣得到落实。对于需要长期推动解决的问题，由常委会相关工委负责保持沟通，跟踪监督。政府组成部门纷纷表示，将以人大监督测评为契机，外加压力，内增动力，认真对照测评结果，推进整改落实，以高质量的服务，赢得代表认可、群众信任、人民满意。R （刘钦博）

强化代表工作，发挥人大作用

海安人大：多措并举助力代表工作上台阶

健全代表工作机制。一是代表履职培训制度。代表履新伊始，为了让人大代表“审议有声，履职有痕”，县人大常委会结合年度工作情况，自主编印代表履职知识题库，分区镇组织培训，进行代表应知应会知识测试，促进代表素质提升。二是代表信息公开制度。组织各区镇人大将县镇人大代表的姓名、单位职务、联系方式等信息在村或社区人大代表接待站公开栏内公示，方便选区选民向人大代表反映意见和要求。三是邀请代表列席常委会会议和活动制度。根据每次常委会会议议题，结合代表专业特长，有针对性地邀请 2 至 3 名人大代表列席会议，听取代表的意见和建议。邀请人大代表参加常委会开展的视察调研、执法检查、专题询问、工作评议等活动，拓展常委会工作的民意基础。

完善代表激励机制。一是创新评优评先激励机制。研究出台了县人大常委会“三优三先”评选表彰办法，评选优秀人大代表、优秀议案建议、优秀建议承办单位、区镇人大工作先进集体、先进人大工作者、先进人大代表之家。通过县“两台一报”及时刊发先进典型、先进事迹，促进典型带动，提升代表履职热情。二是完善代表履职评价机制。出台县人大常委会人大代表履职评价办法(试行)，重点对人代会期间的履职情况及闭会期间代表活动情况进行评价，作为代表推荐连任和劝其辞去代表职务的重要依据。三是探索建立代表退出机制。实施“履职不力”人大代表分色预警制度，对人大代表中自身要求不严、不能较好履行代表义务等表现，结合年度人大代表满意度测评结果，视情节轻重分别给予黄色、橙色、红色预警。

加强代表联系机制。一是构建代表履职平台新体系。完成全县 43 个“人大代表之家”提档升级，新建近 200 家“村居人大代表接待站”，在行政服务中心设立首个“代表履职基地”，依托区镇人大创新设立“履职服务岗”、“监督服务超市”等，创新建立多种履职平台，保证代表活动有场所、开展活动有制度、联系群众有渠道。二是开展代表接待选民活动。充分发挥代表接待站、代表之家的平台作用，开展代表接待日、代表参与信访矛调、代表群众面对面等活动，使代表和群众之间的联系更紧密、更畅通。

开展专项监督活动。按照便于管理、方便活动的原则，常委会以区镇为单位划分代表小组，各代表小组每季度至少开展一次活动。重点围绕全县中心工作，就县域经济发展、产业结构调整、美丽乡村建设、环境保护、现代农业等主题开展专题调研，并形成调研报告，为地方党委政府决策提供重要参考。

开展代表主题活动。结合市人大常态化开展的“万名代表小康行”主题实践活动和海安县委开展的“走帮服”活动，在全县各级人大代表中广泛开展“走基层、送服务、督办理”履职为民主题实践活动。活动以来，全县各级人大代表共走访农户 41400 户，帮扶困难群众 2174 户，挂钩联系企业 1502 家，提出建

议1249条，很多有价值的建议意见受到各级领导的高度重视并落实。

开展代表述职活动。组织代表立足本身工作实际向选民们汇报一年来履职情况，然后由选民代表就人大代表的述职进行面对面评议。选民代表积极向人大代表提出意见建议，现场提问，代表及时解答，促进了代表更好地履行职责。全年已有201名县镇人大代表向选民进行了述职，12名南通市人大代表向县人大常委会进行了述职。

重引导，让代表“好声音”掷地有声。人代会前，围绕提出议案及建议、批评和意见相关注意事项，对“代表如何提出建议”做专题辅导。人代会期间，围绕全县重点工程、重要工作，组织代表开展专题视察，引导代表以实事求是和认真负责的态度，把所见所闻、体会最深、感触最大的事件和问题，形成相应建议，确保代表建议切合海安发展、回应群众呼声。

重沟通，让代表“好声音”有的放矢。组织召开县人大常委会负责人、承办单位负责人和部分人大代表参加的代表建议意见交办会。在建议办理过程中，邀请人大代表参与建议督办现场视察和座谈交流。邀请代表全程参与建议办理，承办单位办理前与代表沟通、了解代表具体要求，办理中与代表联系、通报办理进程，办理后向代表反馈、征询代表意见，使办理工作让代表满意、群众受益。

重督办，让代表“好声音”落地见效。年初，筛选出10条重点建议，建立健全“县政府负责人领办、人大负责人督办、相关部门具体承办、人大各委室负责催办”的重点建议办理机制，并将重点建议办理情况通过新闻媒体向社会进行公示，接受群众监督。年中，组织代表集中视察建议办理情况，并对所有建议中代表反馈不满意建议，专题组织人大相关委室、政府办、承办单位、人大代表开展“四位一体”建议督办活动。年底，常委会专题听取县政府关于代表议案建议办理情况报告，并进行满意度测评，推进代表建议件件有落实，事事有回音。

（周时兰）

泰兴人大：绿水青山就是金山银山

近年来，泰兴市人大常委会持续加强生态环境监督，市政府及各部门、各企业围绕生态环境建设不断发力加力，全市环境质量不断提升，生态效益不断凸显，实现了经济发展与生态环境改善的良性互动，有力地促进了经济转型发展，推动了民生福祉改善，保持了社会和谐稳定。

制订助推水环境改善的“路线图”。针对群众反映较

多的生态环境突出问题，本届人大常委会履职伊始，即把生态文明建设作为履职重点，以促进水环境改善为切入点，突出水污染防治、城乡黑臭河道整治、活水工程建设等内容，列出任期五年的生态监督计划，驰而不息，久久为功，力争通过一届努力，推动全市水环境得到根本性好转。

吹响畜禽养殖污染防治的“冲锋号”。泰兴是传统的畜禽养殖大县，养殖业的快速发展在致富农民的同时，破坏了农村生态环境，也造成了不少矛盾纠纷和信访事项。针对这一问题，市人大常委会及时确定议题，从组织开展调研、组队外出学习、指导制定方案、推动项目实施等方面，连续多年开展污染防治监督。市政府迅速制定畜禽养殖污染治理实施意见，拿出专项资金，启动非规模化畜禽养殖污染物处理试点，加快养殖污染物资源化利用步伐。全市畜禽养殖污染治理工作取得了明显成效，畜禽养殖粪便综合利用方法、模式，被写进《国务院办公厅关于加快推进畜禽养殖废弃物资源化利用的意见》，获得中央财政3650万元奖补资金。

打好生态文明监督的“组合拳”。市人大常委会始终坚持在监督中支持、在支持中监督，与政府及相关部门做到正向发力、双向用力、共同加力。在议题确定上，突出水环境治理的同时，加大生态工程建设、国家生态市创建等工作的监督力度；在方式选择上，形成了会议审议、代表视察、执法检查、专题询问等多种方式综合运用的监督机制；在监督效果上，坚持发扬钉钉子精神，探索实施清单式交办、跨年度督办等创新举措，着力开展跟踪问效。

泰兴生态文明建设的实践充分证明，绿水青山就是金山银山。进入新时代，我们将认真学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，积极践行“五大发展理念”，像保护眼睛一样保护生态环境，像对待生命一样对待生态环境，为建设谐美丽的新泰兴继续努力，发挥人大更大作用。

（田之本）

代表选民“面对面” 化解矛盾“心连心”

人大代表“信访代理制”值得点赞

近年来，农村群众信访、集体上访、越级上访事件时有发生，信访内容日益复杂，针对这些情况，淮安市洪泽区西顺河镇人大在驻镇人大代表中开展“信访代理制”，由人大代表收集和整理群众想要诉求的问题，有的转化为人大代表的建议和意见，有的协调、督促有关部门及时处理，减少了信访沉积案件。仅2018年以来，已有12起信访矛盾纠纷通过人大代表信访代理逐步得到落实。

做好宣传，化解群众怨气。顺河镇人大组织代表广泛深入地宣传好、解释好国家的法律法规和党的惠农政策，监督各项政策法规在阳光下贯彻执行，保证群众的知情权、参与权、享有权。镇沿河路的居民多次到镇政府反映，附近工厂对他们造成污染，而且过往车辆的噪音太大。人大代表宋炳阳等主动上门做工作，多次召开工厂领导参加的群众座谈会，走访群众40余人次了解情况，同时向群众宣传《环境保护法》和国家对噪音的有关规定，从而使群众了解了有关法律和规定，取得了理解，问题得到了解决，代表的行为受到了群众的好评。

了解信息，把握社情民意。顺河镇通过人大代表密切联系选民这个渠道，在接待选民、走访选民的过程中，及时了解信访信息，准确把握信访脉搏，对症施治，妥善处理信访问题，力争做到解决问题不出村，群众上访不出镇，不给上级添麻烦。某石油勘探公司在该镇进行地下资源勘探，“放炮”影响千家万户的正常生活，也给当地的群众带来了一定的损失，在赔偿问题上与群众意见不一致。为了防止出现上访和集访的现象，该镇30余名人大代表从勘探公司进场到勘探结束，始终注意做好群众的思想工作，召开了12次座谈会，走访了80余名在当地有一定影响的群众代表，使他们形成了“应当维护国家利益”的共识，最后勘探公司按标准对受损失的群众进行了赔偿，没有一名群众提出无理要求。

主动参与，解除群众困难。顺河镇人大代表真正把信访群众当家人，把群众反映的问题当家事，站在群众立场处理问题，多做人对人、面对面、手拉手、心连心的工作，办好顺民意、解民忧、惠民生的实事。该镇街南村群众因镇属企业输送芒硝的管道破裂，造成附近树木死亡，群众要求赔偿的诉求没有得到芒硝矿的及时答复，准备集体上访。该村人大代表知道后，主动参与该事件的处理，做群众的“代理人”，既注意做好群众的工作，安抚他们的情绪，又多次到企业协调，经过努力，该事件得到妥善解决，群众的诉求得到了满足。

镇人大主席表示，在人大代表中开展“信访代理制”，就是要变群众着急为代表着急，变群众跑腿为代表跑腿，将全镇所有“代表之家”建设成为“代理人民诉求之家、为民排忧解难之家、维护公平正义之家、法制宣传教育之家、征集人民建议之家和人民群众满意之家”。（崔文军）

架起选民代表“连心桥”

“我们小区外来租户多，很多租户卫生状况差，更有人高空抛物，十分危险。”“小区棋牌室深更半夜还人声鼎沸，经常引发邻里矛盾。”“现在小区在警务室和物业保安的不间断巡逻下，治安相较以前有明显改善，但是盗窃电瓶车电瓶等现象仍有发生。”……

“好的，你们说的情况我已经记下了。属于派出所职责范围内的我们将积极研究对策加以解决，争取给大家一个满意的答复。”

这是近期在苏州市相城区阳澄湖镇湘苑社区人大代表接待站发生的一幕。相城区阳澄湖镇人大代表、党委委员、派出所所长周利春正坐在接待站里热情地接待选民。周利春代表一边倾听选民反映的意见，一边认真做着记录，并不时地与选民进行交流。短短一上午共收集各类选民意见、建议4条，涉及民生工程3条，基础设施配套1条。

目前，像湘苑社区这样的代表接待选民平台，在相城区阳澄湖镇已建成11个，实现了镇级全覆盖，搭建了代表与选民面对面交流，收集社情民意、化解社会矛盾、促进代表履职、提升代表形象的全新平台。

过去，人大代表一般在选举期间和选民见面比较多，而在闭会期间，人大代表如何开展工作？如何与选民联系？如何反映民意？这是乡镇人大迫切需要解决的问题，也是全力提升代表履职水平的突破点。今年年初，相城区阳澄湖镇人大在吸收总结其他乡镇人大代表接待选民的经验基础上，指导全镇11个选区完成代表接待站建设。在各个接待站内，都能看到各项制度整齐地挂在墙上，包括《代表接待站的主要任务》《人大代表接待选民日制度》《人大代表接待选民日工作流程图》《代表构成情况一览表》等，建立了接待、交办、督办和及时反馈等“一条龙”流程。与此同时，阳澄湖镇人大还依托代表接待站的运转，不断创新作为，率先在相城区阳澄湖镇人大代表之家岸山联络站建立了网上人大代表之家，定期对代表小组活动和代表履职情况进行通报。

相城区阳澄湖镇人大主席张春燕说：“建设代表接待站，我们的主要任务，第一就是‘搭天线’，把党和政府的政策及时地传达到人民群众中去。第二就是‘接地气’，代表接待日使我们的人大代表能够深入到选民中间，直接听取群众的建议意见。第三就是‘架桥梁’，代表接待日主要听的是选民各个方面的意见建议，这些意见建议经由镇人大汇总后，转交给政府的有关部门来处理和解决。”

相城区阳澄湖镇人大的目标很明确，就是要努力把接待站建成人大上下联动的“工作站”、法律政策的“宣传站”、促进和谐的“减压站”、为民解难的“服务站”。（相城）

“农家选民会”生根开花

“我们组里硬质渠已经修好了，6月份就不愁打水了，谢谢你们啊……”4月23日，海安县墩头镇人大代表徐海涛在回访选民时，墩头镇墩西村的村民紧紧握住他的手，激动地说。这是墩头镇各级人大代表深入开展“农家选民会”，密切联系人民群众，真心为民解忧的一幕。

联系群众创新路。走进农户家中，视线内一张张质朴的面

孔，朴素的八仙桌，各色的长凳，浓浓的农家气息扑面而来……墩头镇由4乡合并而成，面积分布较广，为方便代表联系选民、联系群众，墩头镇近年来积极寻找代表联系群众新途径，创造性地把代表群众联络点设在了农户心灵最深处。今年以来，墩头镇人大以“新时代群众意见直通车”主题活动为载体，创新代表联系群众模式，丰富代表服务群众内容，推动代表全方位联系群众，零距离服务群众，尽心解决群众实际困难，创造性组织代表开展“农家选民会”活动。

代表工作添动力。“农家选民会”活动才开展短短几个月，但其从形式到内容都深受代表和群众的欢迎。代表们参加活动后纷纷给予高度评价，认为通过这种形式可以更加直接的了解基层群众的所急、所难、所愿、所盼，帮助群众解决更多的实际困难，广泛听取和征求群众对代表履职的意见和建议，不断改进工作。“农家选民会”开展以来，代表们积极帮助协调解决民忧，解决问题及困难60余件。

履职规范有支撑。结合“新时代群众意见直通车”主题活动，墩头镇人大积极引导全镇各级100余名人大代表深入基层，开展“农家选民会”，推动代表群众互动工作机制。3月份，墩头镇第十八届人民代表大会主席团会议通过《墩头镇人大代表农家选民会实施办法》，要求每名人大代表在选区固定对接联系10名选民，并在其中4名选民家中按季召开人大代表农家选民会，帮助他们解决在生产生活中的具体困难，征集农村产业发展、美丽乡村建设等方面的意见。为促进代表转变工作作风，对群众开展常态联系，实现“群众身边有代表、代表就在群众身边”。镇人大在组织代表开展“农家选民会”的基础上，组织对选民意见反映准确、政府办理效果明显、群众反应满意的人大代表建议和审议意见进行评选，评选出人大代表履职好建议、人大代表审议好声音，推动代表进一步履职，主动实现好维护好人民群众的根本利益。（张晓芹）

浙江：票决制的探索推广完善

作为浙江人大工作的一张“金名片”，民生实事项目人大代表票决制为坐实人大重大事项决定权提供了一个可行样板，进一步激发了人大代表的履职积极性；同时也有效推动了政府公共决策的民主化、科学化、法治化，使民生实事项目真正惠及广大人民群众。

1月16日上午，宁波市第十五届人民代表大会第三次会议在宁波文化广场大剧院隆重开幕。今年，代表团除了审议政府工作报告和计划、预算报告等事项外，还票决产生2018年宁波市十大民生实事项目。

据悉，人大代表票决的13项民生实事候选项目，包括棚户区改造工程、“污水零直排区”创建、学前教育扩容提质工程、契约式家庭医生制服务、城市生活垃圾转运设施建设、群众体育工程等，年度投资总额达到221亿元。项目涉及了住房、教育、卫生、环保、养老等各主要民生领域，既体现全市总体民生需求，又关注区县（市）重点民生问题；既回应新时代广大人民群众对美好生活的新需求，又充分考虑相关项目建设的可行性、连续性。

接地气，可复制，全覆盖

“票决制更能反映表决人的真实意愿，避免了举手表决可能存在的从众心理。这也是现在科学决策的一个整体趋势，我认为不仅仅要用在民生实事上，而是有必要多方面、多领域、多层次推广。”

“推进票决制工作是践行'以人民为中心'发展思想的有效载体，是完善发展人大制度的重要形式。这是我省基层民主政治建设的创新实践。”

“群众提出、代表审议、人大决定，实现了民生实事项目与群众需求的对接，使民生实事项目更接地气，更与群众意愿契合。”

……

发轫于浙江宁海的力洋镇、大佳何镇的民生实事项目代表票决制，十多年来，一直备受社会各界关注，好评如潮。在各地取得成功经验的基础上，2017年3月，浙江省人大常委会在宁海召开现场交流会，决定在市县乡三级全面推行“民生实事项目人大代表票决制”工作。2017年7月，中共浙江省委办下发文件，要求各市、县（市、区）、乡镇全面推广票决制。

“及时总结和完善各地已经开展的票决制工作情况，力争通过两到三年时间实现全省范围全覆盖，把民生实事项目代表票决制打造成浙江基层民主政治建设的一张'金名片'。”在宁海的现场会上，浙江省人大常委会相关负责人对推广这项制度划定了时间表。仅仅用了一年时间，票决制在浙江遍地开花，形成了一道民主民生的靓丽风景。

截至今年4月21日，浙江省11个市、89个县（市、区）全部开展民生实事项目人大代表票决制。907个乡镇，已开人代会835个，全部开展票决制工作。市本级、县（市、区）和乡镇实际票决数总计6575项，实际票决项目总投资额3331.58亿。尽管对于街道人大工委没有硬性要求全面推开该制度，但已有331个借鉴乡镇票决制做法，通过会商、合议等形式，确定民生实事项目。

如此快的推广速度，出乎许多人的意料，也正说明了该项制度的可复制性、可操作性。票决制设计的初衷是“让乡镇人大代表在闭会期间有一个履职平台，让代表们在乡镇建设中发挥更大作用”，如今得以推广并上升到县、市级人大，足见其生命力和制度价值所在。

看得见，抓得住，好操作

“民生实事项目代表票决，是人大履行重大事项决定权的积极实践。”人大工作研究学者潘国红认为，重大事项决定权，是宪法和法律赋予人大的一项重要职权，是国

家权力机关应有的根本特征。

“但长期以来，由于各方面原因，一些本属地方人大及其常委会决定的重大事项，往往却‘无权’去决定，要么是‘一府两院’直接决定，要么就是政府与党委联合发文决定。”潘国红表示，重大事项决定权虚置、流失的现象普遍存在。

党的十八届三中全会《决定》强调，要“健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告”。2017年1月，中共中央办公厅下发《关于健全人大讨论决定重大事项、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》。

目前，理论界和实务界已逐渐达成对重大事项决定权重要性的共识，但从各地人大常委会行权看，“四多四少”现象仍存在。

“法律有明确规定的行使的多，法律原则规定或未明确规定的行使的少；做出的决定面面俱到、隔靴搔痒的多，抓住重点、切中要害的少；被动行使的多，主动决定的少；做出决定的多，落实到位的少。”导致这种现状的主要原因是：“党委领导、人大决定、政府执行”的权力运行机制还没有完全理顺，何为“重大事项”法律规定不明确，开启决定权的程序设计不足等。

“民生实事项目票决制正是抓住了人大重大事项决定权难以落地这个‘痛点’，让决定权看得见，抓得住，好操作。”有学者指出，民生实事项目事关人民群众最直接、最现实、最迫切的利益问题，是政府提升公共服务水平，让人民群众共享改革发展成果的有效载体，无疑是本行政区域内“事关全局”，“人民群众普遍关注”的重要事情和问题，属于人大讨论决定的重大事项范围。

对于推行民生实事项目人大代表票决制的意义，杭州市社科联（社科院）主席（院长）沈翔认为，这样做一方面扩大了民主，民意吸纳更为科学，另一方面也促进了民生实事更加有效地实施：“民生实事项目人大代表票决制先向广大人民群众征集意见，而不是政府先定，这样更贴近百姓需求，百姓更有获得感，提高了人民满意度。这样一来，政府为民办事自然更加顺利，更加有效，更加实在。”

票决制着眼于强化对公权力的制约，把监督项目化、具体化，赋予票决项目具有较强的执行力，且针对实施环节进行全程监督，体现了“政府对人大负责、受人大监督”的人大制度基本原理。

对人大而言，找到了服务中心工作的结合点，把社会关切的重大民生事项纳入到人大依法议决、监督和评价的法治轨道，可以更好服务党委、政府中心工作的落实。票决制为人大依法履行法定职权提供了很好的载体，推进了决定事项的实体化和持续监督的常规化。特别对于乡镇人大而言，使乡镇人代会的会议形式更加丰富、审议内容更加充实、监督实效更加明显，也使人大代表在闭会期间有了实质性活动载体，代表履职方式由“虚”转为“实”，进一步激发了代表履职热情，从而为乡镇人大依法规范履职，推进乡镇人大工作经常化制度化提供了很好的平台。

深扎根、防走偏、渐完善

票决制在一些地方已经实施十多年，积累了丰富的经验，并在全省范围得以推广，但也不可避免地存在一些令人担忧的现实难题。

“由于担心列入当年建设计划的民生实事项目不能按期完成，代表意见大，影响年度考核，因此政府个别职能部门和部分乡镇在项目征集过程中不积极主动申报项目。”浙江省人大常委会相关部门在调研中发现，部分乡镇，特别是地方财力不足的乡镇，为了完成上级部署的工作任务，把一些已经明确有上级财政支持，原本就已列入年度建设计划的项目又放到人代会上进行票决，影响了代表参与票决制工作的积极性。

中山大学教授、人大制度研究专家何俊志在接受记者采访时表示：“票决制能否发挥好作用，重点要看三个环节：立项的民意基础是否充分，票决采用哪种投票方式，后期人大对项目实施的监督作用发挥是否充分。”各级人大要通过一系列制度设计和安排，防止“长官意志”披上“民主外衣”，“代表主导决策”沦为“代表陪同决策”。

“在人大代表票决民生实事项目之前，应该有更为精细的民意听取和吸纳机制。”专家指出，当下的“民意”是复杂、多元的，有些所谓的“民意”，可能是假“民意”。而且，在较大的行政区划内（比如设区的市），也有可能出现对重大民生工程认识和看法上的分歧。

因此，对征集到的民意进行甄别，让其真正成为代表决策的正当性基础和重要来源，就需要发挥代表联络站在收集民意中的作用，充分利用网络等新媒体广泛听取民意，要在审议政府民生实事候选项目时，让政府部门相关负责人到会接受询问，有条件的地方，可以召开专题询问，夯实票决的民意基础，使政府的意见与民意呼声形成最大公约数。

开会讨论是人大行权的主要手段。如何开好会，讨论好候选项目，也直接影响着票决效果。从目前的实践看，人大在审议议案时，人大代表或常委会组成人员虽然也发表意见建议，但尚未形成辩论制度。重大事项是事关一地“全局性、长远性、根本性”的问题，在行使重大事项决定权时，应鼓励人大代表或常委会组成人员围绕所审议的事项发表意见、开展辩驳，甚至采取逐条逐项辩论的方式，讨论形成决定。只有如此，才能最

大程度凝聚共识，提高重大事项的决定质量。

票决只是票决制中的一个环节，票决后如何进行有效监督就成为头等大事。就目前来看，对于如何将人大的决定贯彻执行下去、如何对决定的执行跟踪监督、如何对执行不力追究责任等方面，尚缺乏系统可行的规范。票决是非常严肃的事情，一经票决就产生了法律效力。要建立健全问责机制，对票决执行不力的，通过采取询问和质询，满意度测评，特定问题调查等方式进行监督问责，以维护票决制的严肃性，树立人大权威。

民生实事项目必然涉及到资金问题，如果“只看项目，不看账目”，人大监督很可能是隔靴搔痒，只牵住了“牛尾巴”，没能牵住“牛鼻子”。例如，美丽公路项目，要绿化种树，但种什么树，多少树龄的苗，间隔距离多少，如果监督不到位就可能导致决策的不科学、不合理，施工不到位，不规范。

对此，“票决项目+预算审查”被一些专家认为是深化票决制的一条有效路径。而这一方面，温岭人大探索实施的参与式预算已经走过了十多年历程，其工作方式和经验值得总结推广。

“一种地方创新，无论其效果多好，多么地受到群众拥护，最终都要靠制度的护航才能走得更远。”专家表示，要在总结、提炼票决制工作经验并形成制度基础上，积极稳妥地将这套行之有效的做法延伸至人民群众有更多关切的重大事项上面，从而产生“多米诺骨牌”效应，实现人大讨论决定重大事项的“扩面”，由民生实事覆盖到所有重大事项。

〔链接〕平湖新仓：引入第三方评估民生实事

平湖市新仓镇民生实事项目代表票决制工作始于2015年3月。在实践中，代表们遇到普遍难题：政府实事项目监督过程中，需要具备专业的工程管理、基建财务等方面知识，受限于知识面，难以提出较为针对性的意见建议；每年政府均投入大量财政资金用于多个民生领域，但缺乏有效手段对项目完成情况进行量化评估。

为此，新仓镇人大在2017年度选取2个项目试水“政府实事项目绩效评价工作”。2016年度实事项目“七彩公益坊”成为首批试点项目之一。

鉴于专业性强的特点，镇人大决定引入第三方评价机构开展绩效评价。

在专业第三方的协同下，相对科学合理的评价指标体系建立。这个体系包含：一级评价指标3项（决策、管理、绩效）；二级指标7项（项目目标、决策过程、预算安排、项目管理、财务管理、项目产出、项目效益）；三级指标17项；四级指标40项；并根据指标项分别赋予了计分权重，确保项目绩效评价的涵盖面广、评分依据科学、计分权重合理，能够真实反映被评价项目从项目建设、工程管理、项目管理、项目产出效益等各方面的实绩。

指标体系建立后，镇人大协同第三方对受益人群、施工与管理人群等进行分类访问，并发放了针对不同人群的调查表，获得第一手资料；访谈项目实施单位负责人、项目工程监理人员、镇人大代表等，客观了解关于“七彩公益坊”决策过程中的项目论证情况、程序完备性，预算资金安排是否到位、合理，项目实施后产生的经济效益、社会效益、可持续效益，以及项目建设中存在的问题等方面情况。随后对采集的数据进行分类分析形成评价报告。

2017年8月，新仓镇第十四届人大主席团第五次会议听取了《关于2017年政府性投资项目绩效评价情况的报告》，同时将绩效评价报告提交新仓镇十四届人大三次会议，供与会代表审议。

最终，针对“七彩公益坊”项目，镇人大整理出项目前期预算不充分、项目管理存在问题等6个方面问题，并提出切实的整改意见，要求政府相关部门整改到位。“镇人大也对被评价项目过程予以全面分析，总结出此类项目决策与执行中的注意点，为今后类似项目落地提供参考依据。”新仓镇人大相关负责人说。

选编自《浙江人大》杂志

规范农村集体资产管理 强化乡村振兴法治保障

——《江苏省农村集体资产管理条例》解读

■顾文卿

特邀嘉宾：

邵伟明　省人大法制委主任委员

吴沛良　省人大常委会农委主任

李后龙　省人大法制委副主任委员、常委会法工委副主任

祝保平　省农委副主任

党的十九大报告指出，“实施乡村振兴战略”，“深化农村集体产权制度改革，保障农民财产权益，壮大集体经济”。5月31日，省十三届人大常委会第三次会议通过了《江苏省农村集体资产管理条例》（以下简称条例），条例将于今年的10月1日起施行。条例紧密联系我省实际，对农村集体经济组织及成员、资产权属与运营、财务管理、股份合作、保障监督等方面做了具体规定，为维护农村集体经济组织及其成员的合法权益，促进农村集体经济发展和乡村振兴提供了强有力的法制保障，对于落实党的十九大精神，维护农民合法权益，具有重要意义。本刊特别约请全程参与此次立法过程的几位嘉宾对条例进行详细解读。

问：条例的立法背景是什么？

吴沛良：随着农村集体产权改革的深入推进，集体资产的管理形式和经营机制不断完善，农村集体经济发展活力不断增强，集体资产规模不断扩大，条例的出台对于防止农村集体资产流失，促进农村集体经济发展壮大，巩固党在农村的执政基础发挥重要作用。首先，有利于巩固和完善农村基本经营制度。农村集体经济是农村基本经营制度的主要内容。通过立法，逐步建立产权清晰、权责明确、监督民主、管理科学的集体资产管理体制和运行机制，促进集体资产保值增值和集体经济实力增强，是新形势下探索农村集体所有制有效实现形式的制度保障。其次，有利于筑牢农村改革“四个不能”底线。习近平总书记在小岗村召开农村改革座谈会时强调，农村改革要守住“四个不能”底线，不能把农村土地集体所有制改垮了，不能把耕地改少了，不能把粮食生产能力改弱了，不能把农民利益损害了。通过立法有利于增强规范资产管理的权威性、约束力和执行力，提高农村集体资产管理水平和运营效率，筑牢集体资产被侵蚀和农民利益受损害的防线。最后，有利于贯彻落实五大发展理念。作为发展集体经济的重要物质基础，农村集体资产管理必须贯彻创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。加快农村集体资产管理立法，促进产权更加明晰，明确集体经济组织成员权益，加快农村资源要素市场化进程，将为农村集体资产运营管理、收益分配等提供法律依据。

问：条例的立法思路是什么？

邵伟明：改革是乡村振兴的重要法宝。制定条例的立法思路有以下几点：一是坚持社会主义公有制为基础的基本经济制度不动摇，创新农村集体经济运行机制。农村集体经济是社会主义公有制经济的重要形式。改革的目标是探索农村集体经济新的实现形式和运行机制，不断解放和发展农村社会生产力，绝不能削弱农村集体经济。我们坚守法律政策底线，在坚持农民集体所有不动摇、坚持农村基本经营制度不动摇的前提下，着力解决农村集体资产产权主体不明、权属不清、权能单一等问题。二是坚定农村集体产权制度改革方向，积极稳妥推进改革。明确农村集体经济组织市场主体地位，完善农民对集体资产股份权能，是中央确定的农村集体产权制度改革方向。在改革实施步骤上，中央要求根据集体资产的不同类型和不同地区条件确定改革任务，坚持分类实施、稳慎开展、有序推进。我们坚持推动成立农村集体经济组织、推

进股份合作这一改革方向，同时，对于是否全省都要成立以及成立何种类型的农村集体经济组织，则立足省情实际，不搞“齐步走、一刀切”。三是既要壮大发展集体经济，又要切实增加农民收入。改革的目的是促进集体经济发展和农民持续增收，特别是要通过推进股份合作将经营性资产确权到户，切实增加农民财产性收入，使农民有更多的获得感。我们按照中央推进产权制度改革要求，着力体现开发集体资源、盘活集体资产，推动发展新型农村集体经济，落实农村集体经济组织成员权利，坚持促进集体资产保值增值和提高农民收入并重。四是既要有效规范农村集体资产管理，又要充分尊重农民意愿和基层实践。农民是实施乡村振兴战略的主体。加强农村集体资产管理，既要完善集体经济组织治理结构，构建现代化农村集体经济治理体系，改变实践中集体资产管理不规范的做法；又要尊重农村基层实践和农民意愿，充分发挥农民主体作用，确保农民的知情权、参与权、表达权和监督权，真正让农民成为改革的参与者和受益者。我们对除出于集体资产监管的需要必须由法规规定的事项外，对于适合交由章程规定、集体讨论决定的事项，在规范民主决策程序的基础上交由集体民主决策。

问：农村集体资产管理立法，内容重要，制度复杂，事关广大农民的切身利益。这次制定条例的重点和难点在哪里？

李后龙：这次条例制定有三个方面的难点：一是关于农村集体经济组织的设立。从省内调研的情况看，目前我省有一半的村未成立农村集体经济组织。苏南地区农村集体经济组织特别是股份经济合作社设立状况较好；苏中地区有的虽然成立了农村集体经济组织，但并未实际运作，集体资产仍由村委会代管；苏北地区由于集体经济基础比较薄弱，农民对成立农村集体经济组织的积极性普遍较低。根据这一实际情况和省委关于深化农村集体产权制度改革实施意见的精神，坚持推动成立农村集体经济组织这一改革方向，对是否成立农村集体经济组织不作硬性规定，科学把握农村的多样性、差异性、区域性，把选择权交给农民。二是关于集体经济组织成员身份确定。从调研的情况看，集体经济组织成员身份确定的情况非常复杂，各地的做法千差万别，立法只能解决成员身份界定的共性问题，个性问题适宜由集体经济组织自主决定。为此，我们作了如下处理：参照《江苏省农村土地承包经营权保护条例》第十条的规定，将现实中争议较小，一般应当作为集体经济组织成员的几种情形作出规定；明确经本集体经济组织成员（代表）大会表决通过的人员，可以认定为成员；要求县级人民政府制定成员身份确认的指导意见，明确确认程序和标准。三是因地制宜推进股份合作制改革。从调研的情况看，农村集体经济组织股份合作模式基本集中在苏南，苏中、苏北很少。中央和省委文件的精神也是主要在有经营性资产的村镇，特别是城中村、城郊村和经济发达村开展股份合作制改革。我们坚持推进股份合作改革这一方向的基础上规定对通过股份合作制改革成立股份经济合作社，不搞“一刀切”，不搞千篇一律的标准化作业，坚持一切从实际出发，既尽力而为，积极作为，又量力而行，稳扎稳打，交由农民自主选择。

问：农村集体资产虽然多，可是债务也很重。请问条例在农村集体经济组织保值增值以及债务风险控制方面都有哪些规定？

祝保平：规范农村集体资产经营管理是实现资产保值增值、发展壮大集体经济的重要途径。从全省农村集体经济总体看，已经探索了多种管理模式和发展路径。条例总结各地发展实践，一是鼓励农村集体经济组织采取直接经营、发包、租赁、合资、合作等多种经营方式，建立健全集体资产产权登记、运营管理、财务会计、收益分配、责任考核和风险控制等各项制度，促进集体资产保值增值；二是参照国有资产管理有关规定，对农村集体资产经营管理相关人员任职条件、农村集体资产经营者权利义务、资产运行规则以及农村集体经济组织作为出资人的经营管理权利作出规定；三是就加强农村集体财务管理作出规定，从票据规范、账户管理、会计档案、委托代理以及民主决策、财务公开等方面进行规制，特别是总结我省开展农村集体三资管理“阳光行动”试点情况，提出通过信息化手段，落实农村集体经济组织成员的知情权、参与权、监督权。四是明确要求农村集体经济组织应当加强债权债务管理，严格控制债务规模，定期向本集体经济组织成员公开债权债务情况。县级农村集体资产主管部门应当对农村集体经济组织的债务规模设置警戒线；乡镇人民政府应当按照警戒线标准，根据农村集体经济组织的经营管理需要和债务偿还能力，对农村集体经济组织及其成员发布预警信息，提示债务超过警戒线可能造成的风险。农村集体经济组织及其管理人员，不得以农村集体资产为其他单位或者个人的债务提供担保。

以法治护航270公里“黄金水道”

■赵敬敬

一座山水城，半部江南诗。处于“十字黄金水道”的镇江因港而兴、因水而兴，270公里的滨江岸线具有特殊的生态价值、经济价值和文化价值。4月1日，作为国内首部长江岸线资源保护的地方法规《镇江市长江岸线资源保护条例》（以下简称《条例》）正式实施，开启了用法治护航“黄金水道”，续写古城江河文化的新阶段。期间，每一个精彩难忘的片段，无不记录着一股精益求精的执着，一种为后世存资源的胸怀。

守望一段自古流今的岸线

“共抓大保护，不搞大开发。”2016年1月，习近平总书记在推动长江经济带发展座谈会上提出，长江流域涉及水、路、港、岸、产、城和生物、湿地、环境等多个方面，是一个整体，必须全面把握、统筹谋划，并指出，当前和今后相当长一个时期，要把修复长江生态环境摆在压倒性位置。这一重要指示成为镇江制定《条例》的触发思想。

据统计，目前全市拥有自然滨江岸线约270公里，其中滨江生态、生活岸线共计约142公里，占镇江自然滨江岸线总长的53%；规划生产、港口岸线约126公里，其中约2/3处于未开发状态，其中深水岸线达87公里，占全省的三分之一，岸线资源得天独厚。千百年来，无数文人墨客在此留下绝唱，辛弃疾“何处望神州，满眼风光北固楼”，范仲淹“山分江色破，潮带海声来”……岸线资源，已经成为古城镇江物质文明和文化记忆的重要组成部分。

近年来，镇江沿江经济发展迅速，但由于缺乏长江岸线资源保护的总体规划，导致产业布局不尽合理，小企业小码头大量占用深水岸线，产业陆域腹地纵深较小，岸线利用率不高；经济建设与生态保护未能协调发展，各类不合理开发和利用行为给生态环境造成不同程度影响和侵害……

镇江有必要通过立法，针对生态岸线与生活岸线，实施严格的建设控制，禁止生产性占用；针对生产岸线、港口岸线，进行资源整合、转型升级，切实提高长江岸线资源的保护能力和保护水平。不仅如此，滨江岸线和沿岸资源是镇江城市发展的稀缺性、不可复制性资源，开展长江岸线资源保护立法，有利于推进生态文明建设，充分发挥滨江岸线资源独有的生态、经济和社会效益，助推“生态领先、绿色发展”成为镇江的最大优势和特色。为此，镇江市委具有前瞻性地同意市人大常委会将《镇江市长江岸线资源保护条例》列为年度立法计划正式项目，条例制定工作全面启动。

市人大常委会常务副主任张洪水表示，在“共抓大保护，不搞大开发”背景下，这是严格保护镇江市岸线资源的需要。

2017年3月份，镇江市人大召开年度立法项目交办会，将这项涉及交通、水利、发改、环保、国土、规划、农委、住建、海事等多个管理主体，且国内没有相关的立法先例可供借鉴的起草任务，明确由交通局负责牵头。

“制定符合我市实际的地方性法规，切实保护岸线资源正当其时。”市人大常委会副主任岳卫平在开展立法调研时指出。

制定一部从无到有的法规

“《条例》是针对长江岸线资源保护的全国首部地方性法规，填补了国内空白，在保护规划、分区保护、集约利用、监督管理等方面作了有益探索和创新，具有较强的地方特色和操作性。”市人大常委会法工委主任张蕾表示。

接到任务之后，市交通局高度重视，成立起草工作小组、制定详细起草计划，聘请第三方研究单位交通部科研院，先后召开30多场由行政主管部门、长江专业管理机构、港口企业和码头业主、沿线政府参加的调研座谈会，专门听取“两代表一委员”和各方专家的意见建议。

“我们还专门赴武汉长江水利委、长江航务管理局和省交通厅、水利厅进行调研和学习。在充分汲取各方意见的基础上，5月17号，完成部门起草阶段的主要工作，提交了《条例（草案）》送审稿。”市交通运输局局长丁锋介绍道。

6月，市八届人大常委会第三次会议对《镇江市长江岸线资源保护条例（草案）》进行了初次审议。“国内没有相关的立法先例可供借鉴，难度可想而知。”张蕾表示。

实际过程中，现实的问题汇集，成为长江岸线资源保护立法工作亟待破解的难题。如何用好“留白”？如何适当做减法？如何处理好开发与保护、宜居与宜游、当前与长远的关系？如何从不同视角解答生态保护和永续发展，让“黄金水道”充分发挥“黄金效益”？

边学习边起草、边调研边起草、边摸索边起草……经过字斟句酌和反复修改，一些问题逐渐就有了思路和答案。

“明确以长江岸线资源保护为立法目的，以生态优先、科学规划、集约利用、分类保护为原则。”

“长江岸线定义为‘水域、陆域和水陆交界线共同组成的地带’。”

“引入生态环境修复和损害赔偿制度。”

“成立‘长江岸线资源保护委员会’，负责组织、协调相关保护工作。”

……156人次参加的5场征求意见座谈会，《镇江日报》、镇江人大网站、镇江人大发布微信平台计4次全文公布，向社会征求意见，收集意见、建议561条，进行8次集中修改论证，对256条意见和建议予以采纳。这些数据的背后，展现了立法工作者的责任与担当，智慧与力量。

数易其稿的条例草案，2017年12月2日经江苏省第十二届人大常委会第三十三次会议批准，正式与社会公众见面。

开启一场由近及远的护航

法律的权威在于实施。2018年4月1日，《条例》正式实施，意味着镇江市从法律层面进一步规范对长江岸线资源的保护、利用和管理等活动。

《条例》分为七章，共四十条。主旨是为了加强长江岸线资源保护，提高长江岸线资源利用的综合效益，保障经济、社会和生态的可持续发展。据此，《条例》对保护规划、分区保护、集约利用、监督管理、法律责任等内容分别作了相应规定，将更好的推进镇江国家生态文明先行示范区建设，助推“生态优先、特色发展”成为镇江市最大的优势和特色。

它强调统筹资源，实行长江岸线资源的分区保护。《条例》在制定过程中，坚持生态优先、分区保护的原则，通过设置专章“分区保护”，将岸线资源划分为保护区、保留区、控制利用区和开发利用区，明确不同区域的保护内容、功能及其开发利用的目标，严格分区管理和用途管制，严控新增开发利用项目，促进长江生态环境保护和资源优化配置，为规范岸线开发利用和治理保护提供依据。

它明确创新机制，保护长江岸线资源的生态环境。规定生态环境管理制度和建立生态补偿机制相关内容，引入生态环境修复和损害赔偿制度，明确将沿江重要湿地和森林公园等生态功能保护区纳入岸线资源保护区加以严格保护，将“饮用水源地二级保护区”全部纳入岸线资源保留区，并支持沿江化工企业开展绿色技术创新和清洁低碳生产，从而形成绿色发展方式、生活方式，走生态良好的文明发展道路。

它鼓励科学利用，发挥长江岸线资源的黄金效益。通过统筹各资源要素，把水安全、防洪、治污、港岸、交通、景观等融为一体，设置“集约利用”一章，规定人民政府应当坚持集约利用长江岸线资源，引导产业向陆域纵深发展，减少对临水岸线的占用，并分别就长江沿线化工产业绿色转型、港口岸线优化利用、旅游产业集聚发展等作出引导性规范。

它提出细化管理，规范长江岸线资源的使用机制。推行岸线有偿使用制度，利用经济杠杆，通过市场机制，调整岸线使用功能，合理布局涉岸项目。同时对有效期届满未延期、项目法人终止、规划调整不再用作港口岸线等情形，规定了港口岸线许可的注销手续。针对“为公共利益需要使用土地的”“使用期限届满”“未动工开发满两年的”等情形，规定收回土地使用权，由此细化了长江岸线资源使用、退出机制，加强了对岸线资源的使用管理。

“以法治力量助推长江岸线资源永续发展，是我们义不容辞的责任和使命。”市人大常委会副主任陈琳在《条例》实施工作会议上强调。正如她所说，《条例》的实施，将为镇江市长江岸线资源保护工作开启一场由近及远的护航。

“孩子，请你原谅我们！”

——一起母亲勒死幼儿案引发反思

■张安娜　宋世明

三岁幼童正是在父母膝下承欢的时候，可是懂事的男童苏苏却被精神病发作的母亲亲手勒死，生命过早凋谢，上演了一出人间悲剧。

“孩子，请你原谅我们！”四月底，苏州市吴江区检察官付雷含泪写下了致这个无辜的孩子一封信，千万网友为孩子的命运和检察官的信流下热泪，该案件引发了对于“监护权监督及儿童生存权”保障的大讨论。

单身母亲突发精神异常勒死3岁儿子

今年1月12日，在吴江务工的单身母亲杨某突然产生妄想，认为出租屋内存在某种毒液。于是，她收拾了帐篷、被子等物，带着三岁的儿子苏苏（化名）在吴江同里镇漫无目的走了一夜，直至第二天中午晕倒在路边。当地巡逻民警发现后，立即联系她在上海打工的弟弟要求其赶来照顾杨某，随后民警将杨某送回出租屋。

回到出租屋，杨某的妄想越发严重，认定自己即将身亡，儿子无人托付。不愿儿子受苦的母爱本能，让她产生带走儿子的念头。此时，刚好孩子因围巾绕颈，让妈妈帮其解开，可妈妈却两手抓住围巾两端用力勒。

大概是勒的力量不够，第一次，孩子昏厥后不久，又咳嗽着苏醒过来。不想，妈妈再一次勒紧了围巾。在两次勒杀孩子的过程中，杨某曾与其父、其弟通话，其弟也快速赶来并报警，可惜警察和救护车赶到时，孩子已然无救。经法医鉴定，孩子系因颈部被勒引起呕吐，呕吐物堵塞气管窒息死亡。

“我心痛孩子的遭遇，却对孩子的母亲没有愤怒。”办案检察官付雷说。经苏州市广济医院司法鉴定，勒死孩子时，杨某处于轻度精神病状态，有限制刑事责任能力。鉴定还特别指出，其作案系因轻度精神病与现实因素共同作用。

现年33岁的杨某是山东东明人，2011年就到吴江打工。期间，与他人同居后于2015年2月生下了一名男婴。不幸的是，孩子还未出生，同居男友就人间蒸发，杨某不得不一人独自带着孩子在吴江生活。由于孩子无人照料，杨某只好辞去工作，仅靠家人定期资助艰难度日。

付雷介绍，邻居们反映，这个3岁的孩子，虽然年龄小，但乖巧懂事，很早就学会了自己穿衣、吃饭，以及一个人安静待在出租屋内，仿佛已是一个小大人。然而，长年的孤独压抑和现实的生活困境，最终还是导致其母亲精神走向崩溃，并间接夺走了这个幼小的生命。

或许是内心无法面对这一残酷的事实，杨某对儿子的逝去一直避而不谈，只是不停在铁窗内哭泣，其

亲属也是追悔莫及。然而，对于其他相同境遇的母亲和儿童，这一案件正是有力的警示。

付雷在办案中心情一直很沉重，为了排解情绪，他含泪写了一封给那位死去孩子的信。信中，付雷一直在自责："孩子，请你原谅我们……是我们做的太慢，是我们做的不够。"

"我要请你原谅我们。在你出生时就不知道亲生父亲是谁的时候，母亲出现关系妄想和被害妄想的时候，我们都不知道，你正在经受苦难。你一直在不正常的监护下生活了三年，这三年里，你比同龄人更早学会自己吃饭，还会给妈妈嘴里塞吃的；你比同龄人更早学会自己穿衣，还会对妈妈说：我爱你。"

"我要请你原谅我们。当我们的孩子参加夏令营的时候，你正紧紧地牵着妈妈，陪着她在火车站滞留。在长达半个月的流连往返中，你或许也看到了候车室里精美的图画书和五颜六色的玩具？你一定也闻到了汉堡包和奶油的香味了吧？"

"我要请你原谅我们。关于你的亲生父亲，你妈妈给我们的信息太少了。警察叔叔调查了很久。通过访查，我知道你妈妈的朋友圈里有一张你和一个男人的合影。他是不是那个从来没有抚养过你的爸爸？他是不是遗弃了你和妈妈的那个人？"

"我要请你原谅我们。当邻居在深夜听到你妈妈长时间嚎哭时，不知道你是怎么面对和渡过的。当邻居听到你对妈妈说"妈妈，我要脸的，我有脸的"时候，当邻居听到你妈妈打在你脸上的耳光声音时，当我循着检验报告在你的脸上找到了针孔时，你那小小的心灵是在经历怎样的恐慌与煎熬啊!!!"

"而这一切，当时我们都不知道，都不知道。那天，你的小舅舅来找我，一个努力在上海打拼的普通农民，伤感、疲惫、无奈。他是你最亲的亲人了吧？看着你出生，对你最疼爱。半天才说了一句："小时候是我姐姐带我的。可是我真的没有办法带着我姐和我外甥去打工啊。"面对你妈妈的轻度精神病的鉴定结论，他默默地流泪：'我以为我姐就是被人抛弃，所以心情不好，我真不懂啊，我若早知道她得了精神病，我怎会离开，我怎会离开。'"

"这些年做未检，如果没有眼泪灌溉，我也许还是那个心中只有法条的公诉人；如果没有播种希望，我一定还是那个走不进孩子们内心的检察官。可是，满以为做得挺好的我们，还是要请你原谅我们。如果我们早些知道你的情况，我们会找你的外公，找你的舅舅，找你的大姨。他们不懂不要紧，我们可以告诉他们；他们不愿意负担也不要紧，我们可以劝说、帮

助他们。我们一定不会让你置身于如此危险的成长环境之中，我们绝不会让你的妈妈幻想着'带你一起离开人世'！"

"孩子，我要请你原谅我们。你知道吗？去年我们办了一件支持"撤销监护权"起诉的案件。那个小姐姐离开了侵害自己的亲生父亲，她的世界恢复了纯白，她又有了梦的未来。可是，我们还是处在探索和研究阶段，没有法定化，没有规范化，更没有让所有人认识与记住，检察机关可以支持起诉'撤销监护权'。是我们做的太慢，是我们做的不够。"

"孩子，我要请你原谅我们。照片里的你，有大而黑的眼睛，抿紧的双唇和尖尖的下巴。在人世的三年中，你少有笑容，妈妈难得有清醒地说'爱你'。但你仍然象个天使，是邻居和亲人眼中那个懂事的小精灵。你放心去吧。对于我们而言，你会成为是我们推进撤销监护权公益诉讼工作中的指路牌，长明灯。"

"你穿过黑暗的时候不要害怕，因为前面天就会亮起来了。从今往后，我会建议同事们，从你的名字当中取字，作为今后我们对支持撤销监护权工作的代称。每当念一次你的名字，这个世界上就有一个孩子得到了安全和温暖，好吗？"

这封信自4月26日由"苏州检察发布"微信公众号发布后，迅速引发社会广泛关注，千万网友参与微博热搜讨论。原本，这起案件，就像其他许多杀婴案一样，悄无声息地发生，悄无声息地结案，却不想因为这篇文章而引发舆论关注。

付雷说，要不要发出这封信，他也一直在犹豫，但是"一个有温度的人，才能去温暖别人。我有悲伤，亦可播之四方。"

他认为，未检（注：未成年人检察科 ）检察官，首先是有丰

富感情甚至激情的人，然后才是穿着制服的司法者。十个“请你原谅”引发全网泪奔，而付雷正是想通过这封信来表达一个诉求——杀婴案并不鲜见，这些悲剧的发生有偶然因素，但并非完全不可避免。“不能只是心痛，还要为更多这样处境的孩子做些什么才对。”付雷说。因此，他公开了他写的信，希望能以这样一种形式的呼唤换来“更成熟完善的社会支持体系，让事先预防代替事后悲伤”。

外来务工人员婴幼儿权益保护应引起重视

“孩子就躺在床上，是被母亲活活掐死的，而妈妈却在卫生间若无其事地洗着澡，仿佛什么都没有发生。”这个场景在苏州工业园区检察院检察官苏云姝脑中一直挥之不去，尽管她已离开未成年人检察工作，但是仍会时时想起这样的场景。

苏州工业园区另一名精神病妈妈刘文在家中用丝巾勒死了自己七岁的女儿。工业园区检察院向工业园区法院提出强制医疗申请后未获批准。一年后，刘文在女儿的忌日上吊自杀。

事实上，类似精神病母亲杀害自己婴幼儿的悲惨案件，看似偶然，但并不少见，尤其是在外来务工人员群体中。

从2013年以来，仅在苏州市工业园区这278平方公里的土地上，就有7件外来务工妈妈杀害自己孩子的案件，平均每年都有一到两起。这还不包括她办理的那起精神病妈妈杀害自己孩子的案件，因为这位妈妈是苏州本地人。

苏云姝说，在检察系统，我们将这一类案件称之为“杀婴案”，受害者都是那些婴幼儿。而他们的妈妈很多与杨某境遇相似，未婚生子，生活陷入困境。付雷还透露，除了杀婴，在外来务工人员群体中，父母贩卖婴儿的也不少。他在办理杨某这起案件的同时，还在办理另一起外来务工人员父母贩卖婴儿的案件。

透过此案，两位检察官认为，在儿童保护中，三方面问题亟待破解或完善。

——知晓孩子的生存状态。“儿童保护，首先要知晓孩子的生存状态，并分类进行关注。”苏云姝说。在这一类杀婴悲剧中，孩子都是婴幼儿，还不具有交流沟通能力，怎样知晓他们的生存状态，并进行重点关注，是保护孩子的前提。在外来务工人员群体中，这一问题尤为突出，一些单亲妈妈怀孕、生子，当地的妇幼保护机构常常都不知晓。

——尽快确立支持起诉“撤销监护权”公益诉讼职能。付雷说，由父母来抚养孩子，当然是最好的选择，但是如果父母不适宜，比如精神病、吸毒乃至生活陷入困境不愿抚养等等，则有必要确立一个底线，为儿童保护撑起一片天，而支持起诉撤销监护权就是这样一条法律底线。然而，具体的法律适用方面，还存在规定模糊的问题。《民法通则》虽有撤销监护权的规定，但撤销监护人监护资格的条件是什么？监护侵害行为的标准是什么？缺乏这样的细化，影响着对监护权的监督。

好在，检察机关近年来在这些方面作出了积极探索。2015年1月5日，在办理一起亲身父亲性侵幼女的案件中，徐州铜山区检察院向区民政局发出检察建议，建议民政局作为申请人向法院提起撤销小女孩父母的监护权，另行指定合适的监护人。

2015年2月4日，铜山区法院当庭判决，撤销其父母的监护权，指定区民政局作为小女孩的监护人。这就是“全国首例申请撤销监护权资格案”，该案还被写入了当年的最高法和最高检工作报告。如今，在检察机关的帮助下，女孩有了新的监护人，已经顺利在校读书。

——构建保护孩子的场所或建立相应寄养模式。当父母不再适宜抚育孩子，或者对父母是否有能力抚育孩子进行评估时，让孩子去哪里，寄养在什么样的家庭或怎样的场所，也需要进一步完善相关机制。目前的孤儿院等机构，收养的主要是失去父母的孤儿，其中很多甚至是残疾儿童，并不适宜抚育这些孩子。

“当杨某时常一个人深夜哭泣，当杨某掌掴孩子时，当杨某产生妄想带着孩子离家昏倒在路边时，如果有人或者有机构站出来，孩子的命运可能就会发生转折。”有网友在付雷的信后留言。

“未成年人尤其是儿童权益的保护应该从事后惩戒向事前监督延伸，此类案件一旦进入了刑事程序，事实上已经造成了较为严重的损害后果，对未成年人身心健康的修复和保护达不到较好的效果。”办案检察官认为，预防是最好的保护，而这要靠全社会共同努力。

改革开放中异军突起的江苏乡镇企业(下)

■华晓琦

异军突起

1984年是乡镇企业发展的转折点,这一年中共中央、国务院发出四号文件《转发农牧渔业部〈关于开创社队企业新局面的报告〉的通知》,不仅将"社队企业"更名为"乡镇企业",而且赋予乡镇企业不同于社队企业的新的性质和内容,乡镇企业有了更多的自主权。同年8月,江苏省委、省政府批转乡镇企业管理局《关于贯彻执行中央四号文件开创江苏乡镇企业新局面的报告》。一系列政策方针的出台,为江苏乡镇企业的发展创造了良好环境,江苏的乡镇企业由此步入改革开放、快速发展的新阶段。无锡堰桥的"一包三改"经验、四轮齐转的"耿车模式"均产生于这段时期。

堰桥乡是无锡县的一个乡镇。1983年初,堰桥乡受农业家庭联产承包责任制的启发,在原社队企业的经济管理体制上实施改革,即"一包三改"。"一包",就是所有企业和经济实体全面实行经济承包责任制;"三改"就是改干部任免制为选聘制,改工人录用制为合同制,改固定工资(补贴)制为浮动工资制。"一包三改"的实行,较好地解决了经营者的责、权、利问题,有效地革除了不适应生产力发展的生产关系中的主要弊端,大大促进了生产力的解放。1983年,堰桥乡农副工三业总产值比上年增长74%,社员人均收入比上年增长了一倍多。江苏省委及时总结了无锡堰桥的"一包三改"经验,并号召全省各地因地制宜地学习和推广。

"耿车模式"是指耿车发展乡镇企业经济的一种类型。在经济不发达的农业地区发展乡镇企业,"耿车模式"具有一定的代表性。

耿车原为耿车乡,在历史上一直是一个出名的"讨饭乡"。针对人多地少、经济基础薄弱的耿车实际,为了改变耿车贫困面貌,把农民群众领上富裕的道路,乡里把发展乡镇企业作为富民强乡的突破口,制定了切合实际的优惠政策,鼓励全乡有技术的、有门路的、有劳力的"八仙过海、各显其能"。在乡党委带领下,耿车乡的乡镇企业从无到有,由小到大,呈现了户办、联户办、村办、乡办企业四轮齐驱的局面。人们把这种做法形象的比喻为"四轮齐转,双轨并进,大的集中上水平,小的分散进家庭,大轮带动小轮飞,小轮推着大轮转。"这其中,乡、村、户、联户四个层次办企业,称为四个轮子,它运行在乡、村集体所有制与联户、个体所有制双轨上。随着"耿车模式"的形成与发展,昔日贫穷落后的耿车发生巨变,一跃成为苏北地区乡镇企业的"新状元"和排头兵。"耿车模式"也由此闻名全国。

在政策的扶持下,江苏乡镇企业迸发出改革的活力,呈现出方兴未艾、生机勃勃的发展势头。1984年,全省乡镇企业数达到25.5万个,总产值占全国乡镇企业总产值的六分之一,有15个乡(镇)的工业产值超过亿元。1992年邓小平南方谈话后,江苏乡镇企业加快开放步伐,加大投入力度,以高速度、高水平、跳跃式迎来发展高峰,到1995年,乡镇企业在全省工业经济总量中实现了"三分天下有其二",为全省经济发展作出了突出贡献。

苏南模式

江苏乡镇企业的持续快速发展,特别是苏南地区乡镇企业引发的农村经济社会的巨大变化,受到各级领导和理论界的高度关注和充分重视。许多专家学者不约而同对中共十一届三中全会以来苏南地区的经济社会发展道路进行分析、总结与概括。

1983年底,费孝通带领小城镇调查组对苏南地区(苏州、无锡、常州地区)进行深入调查研究,随后发表《小城镇大探索》一文,文中首次提出了"苏南模式"一词,并将其解释为"以发展工业为主,集体经济为主,参与市场调节为主,由县、乡政府直接领导为主的农村经济发展道路。"

总的来说,"苏南模式"就是对苏南地区通过发展乡镇企业实现非农化发展方式的一种总结与概括。在多年实践

探索的基础上，苏南模式逐步形成了具有鲜明地方特色的“四为主、一共同”的基本特征。即“以集体经济为主，以乡镇工业为主，以市场取向为主，以政府推动为主，走共同富裕道路”。

“苏南模式”在传统的计划经济体制和农村人民公社集体经济制度下孕育而生，它艰难地实现了两大突破：首先是突破传统农业体制模式，发展了以乡镇工业为主的非农产业，启动了农村工业化和城镇化的进程，揭开了中国农村工业化的序幕；二是冲破高度集中统一的计划经济体制的束缚，首开市场调节的先河。市场是乡镇经济发展的主要依托，市场调节是乡镇企业组织生产经营的重要手段。乡镇企业不仅原材料供应和产品销售依靠市场，而且资金、技术、人才等生产要素也通过市场机制解决。这两大突破，奠定了苏南模式的基础。

“苏南模式”其产生的积极效应是非常明显的，随着农民收入大幅度增加，农民生活水平有了很大提高，苏南经济保持了30年的高速发展。1978年，苏州、无锡、常州市农民人均纯收入分别为204元、181元、103元，而1987年，苏州、无锡、常州市农民人均纯收入分别增加到944元、925元、855元。对无锡农村320户的抽样调查显示，1988年，该地区人均收入1000元以上的和500−1000元的家庭占94.7%，基本实现了共同富裕。

作为全国农村经济发展多种模式之一，“苏南模式”以改革开放为条件，在农村从自给半自给经济向商品经济转化、传统农业向现代农业转化的历史背景下产生，是中国特色社会主义在苏南农村的成功实践。

历史贡献

乡镇企业是中国农民继包产到户后的又一个伟大创造，被称为中国农村改革的第二次革命。它的兴起和发展，对促进江苏经济和社会发展，特别对适时解决农村、农业和农民面临的现实问题，作出了重大贡献。“九五”期末，江苏全省GDP、财政收入和农民纯收入的1/3、工业经济的3/4、农村经济的4/5以上是乡镇企业创造或贡献的，这是江苏经济的最大特色和优势所在。如今，江苏民营企业百强榜上，超过半数由乡镇企业转制而来，华西集团、春兰集团、红豆集团、阳光集团等一大批明星企业脱颖而出，成为江苏企业中的实力中坚。乡镇企业的异军突起，还为小城镇的发展提供了必要条件，从而带动了江苏小城镇建设进入黄金时期。

乡镇企业的快速发展带动农村工业化水平的不断提高，从而导致对农村城镇化的强烈需求。农村工业化把农民从种植业、养殖业中解放和转移出来，当这些农民成为产业工人后，所产生的新需求和爆发出来的动力，成为小城镇建设的极大推力。

由乡镇企业组成的农村工业及其配套而来的非农产业逐步成为小城镇的产业支撑。江苏乡镇企业异军突起，使得它在地域经济中占有很重要的份量，有能力承担起小城镇经济发展的重任。与此同时，随着乡镇企业的快速发展，农村的工业化给农村地区的第三产业也带来了大发展的契机，大量第三产业应运而生，建筑业、商贸服务业、交通运输业，均成为农村非农产业的重要组成部分，从而丰富了小城镇的产业结构，使小城镇经济建设更加合理高效。

从农业中转移出来的剩余劳动力，成为小城镇建设的人口资源。江苏乡镇企业的快速发展，使得一些农村劳动力从土地上解放出来从事非农产业。当这些劳动者拥有了生产技术经验，提高了生活收入后，开始憧憬和向往城市生活，渴望城市文明。这批农民和企业家是小城镇建设的主力军，也是发展小城镇实现农村城镇化的基础条件。

在乡镇企业的推动下，江苏农村的城镇化一改过去萎缩衰落的状态，转而呈现突破性进展，并催化了县域经济相继崛起和一批新兴城市的成长。无锡、常熟、江阴等县域经济强劲崛起，新兴中小城市相继成长。1979年全省建制镇有114个，常住人口230.6万人，占全省总人口的3.95%；1997年，全省建制镇发展到918个，常住人口达610.74万人，占全省总人口的8.54%。不少小城镇已发展成为当地政治、经济、科技、文化、和生活服务的中心，城乡经济文化交流的桥梁和纽带。”

又闻夏夜蛙鼓声

■季川

每到夏夜，村庄四周，青蛙们就会倾巢而出，在池塘边、水沟旁、田野里，奏响夏夜的大合唱了。“咕咕咕咕，咕咕咕咕”，青蛙们鼓着腮帮子，深呼吸，吐纳丹田气，把清亮、悦耳的保护庄稼的战歌，唱起来，不要指挥，不要伴奏，它们兀自歌唱着。此起彼伏，此伏彼起，与田野安甜的梦乡连成一片，令人感慨，令人动容。

劳累了一整天的村民们，晚饭过后，喜欢把自家的竹床、竹椅搬到家门口，边摇着蒲扇，边说着家长里短或者农事。小时候，我喜欢拿着个小瓶子，逮萤火虫，逮着一个就朝小瓶子里面装，往往满头大汗之际，奶奶就喊我回来乘凉了。

晚上八九点钟的样子，月朗星稀，微风阵阵。父亲早就把蚊香点着了，母亲及时地剖开一个大西瓜，一家人坐在那里大口大口分享。村外的蛙鸣此时最是激情澎湃的时候，一个田野接着一个田野地响起集结号，仿佛马上就要上阵，把胆战心惊的害虫们一网打尽。我睡在竹床上，听爷爷讲那青蛙是益虫的故事，爷爷说青蛙专吃稻象虫、二化螟、稻苞虫等，一年能捕捉害虫一万多只呢，是咱们庄稼的忠诚卫士，可厉害了。所以我一直对青蛙们充满了敬意。

记得有次我放学后去村外割猪草，路过一个小池塘，突然看见一条水蛇正将一只青蛙紧紧缠住不放，青蛙痛苦地挣扎着。说时迟，那时快，我赶忙上前抄起一根竹竿，把水蛇一顿猛抽，水蛇招架不住，只好将到手的青蛙松开了，青蛙得救了。我回去告诉了爷爷，爷爷还奖励我两颗糖果呢，夸我做的对。

宋代大诗人贺铸在《乌江广圣寺虚乐亭》诗歌里面说：“避雨孤篷泊柳阴，潮回溪曲稻花深。有时白鹭窥鱼下，竟日青蛙伴我吟。”大诗人为我们描绘了好一幅夏日田园风光图啊。

现代大作家老舍先生也写过一首关于青蛙的诗歌，《蜀村小景》：“蕉叶清新卷月明，田边苔井晚波生。村姑汲水自来去，坐听青蛙断续鸣。”把农家的夏日小景勾勒的栩栩如生。

参加工作后，有次朋友聚会，有人点了盘“红烧贵妃腿”，我一看是红烧青蛙，立刻叫服务生撤下去，朋友还笑我太土气不会享受美味，那一顿饭我吃的是坐立不安。殊不知，咱们农村出来的人对青蛙是有很深的感情的呢。

农谚云：“蛙满塘，谷满仓”。是啊，青蛙是庄稼的保护神，庄稼又是我们的亲人，我们不能伤害青蛙们，那就让我们在“稻花香里说丰年，听取蛙声一片”。Ⓡ （作者为江苏省作协会员）

◆黑龙江:加大对省内国家自然保护区保护力度

为加大对省内国家自然保护区保护力度,近日,黑龙江省第十三届人大常委会第三次会议举行第一次全体会议,通过了关于《黑龙江人民代表大会法制委员会关于修改<黑龙江丰林国家级自然保护区管理条例>等5部地方性法规修正案(草案)》(以下简称《修正案草案》)的说明。《修正案草案》共涉及修改《黑龙江丰林国家级自然保护区管理条例》《黑龙江呼中国家级自然保护区管理条例》《黑龙江牡丹峰国家级自然保护区管理条例》《黑龙江南瓮河国家级自然保护区保护条例》《黑龙江双河国家级自然保护区管理条例》五部地方性法规。

◆云南:对法院执行工作和检察机关开展公益诉讼工作专题询问征求意见建议

近日,云南省人大常委会就法院基本解决“执行难”问题和检察机关开展公益诉讼向社会征求意见建议。今年7月,云南省人大常委会将听取和审议省高级人民法院关于解决“执行难”工作情况和省人民检察院关于检察机关开展公益诉讼工作情况的报告,并结合报告开展专题询问。通过听取审议“两院”专项工作报告和专题询问,找准影响法院执行工作和检察机关公益诉讼深入开展的问题和差距,支持和监督法院和检察机关依法履行职责,提升司法权威和司法公信力,促进依法行政,维护国家和社会利益。

广泛征求人民群众和社会各界的意见建议是此次专题询问的一项内容。通过征求意见建议,听取人民群众和社会各界的声音,积极回应人民群众和社会各界关切,让专题询问更“接地气”,更有针对性,更有利于法院执行工作检察机关公益诉讼工作的深入开展。

◆陕西:确立刚性约束要求保护市场主体合法权益

《陕西省优化营商环境条例》于5月1日起正式施行,标志着陕西省优化营商环境工作进入规范化、法治化轨道。该条例共八章八十七条,主要从保护市场主体、提升政府公共服务水平、规范政府监管行为、维护市场秩序、明确监督保障措施等方面对优化陕西省营商环境工作进行了规范。该条例立足陕西实际,坚持问题导向,注重做好制度设计,在规范政府职责、平等保护权益、服务市场主体、责任追究等方面都有很多可圈可点之处。条例的颁布实施,是陕西省经济社会发展和法制建设中的一件大事,是进一步规范政府行为、促进投资和创新创业、构建现代化经济体系的有力保障,对更好地贯彻落实中央和省委决策部署、持续深化“放管服”改革、创新完善工作机制、凝聚工作合力、创造一流的营商环境具有重要而深远的意义。

◆甘肃:集中废止8件地方性法规

在甘肃省十三届人大常委会第二次会上,甘肃省人大常委会关于废止《甘肃省经纪人管理暂行条例》等8件地方性法规的决定获得通过,意味着甘肃省8件地方性法规被集中废止。

据了解,2017年4月以来,根据《国务院办公厅关于进一步做好“放管服”改革涉及的规章、规范性文件清理工作的通知》和《省人大常委会办公厅关于开展涉及生态环境保护内容的地方性法规专项清理工作的函》,甘肃省政府法制办组织开展多次地方性法规、政府规章和规范性文件专项清理工作,将清理涉及的地方性法规内容报送甘肃省人大常委会,其中涉及修订项目10部、废止项目8部。甘肃省人大常委会将拟废止的地方性法规全部列入省人大常委会2018年立法计划,按照立法程序规定,将8件需要废止的地方性法规进行整合打包处理。

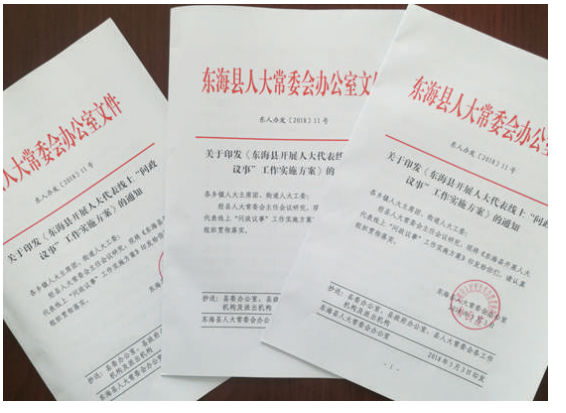
徐州市人大常委会强化议案办理工作

日前，徐州市人大常委会组织部分常委会组成人员、市人大代表赴丰县、沛县等地，跟踪督查去年“一号议案”——《关于持续推进黄河故道综合开发的议案》。督察组实地查看了丰县黄河故道大沙河综合治理工程、梁寨镇黄河故道现代果业示范园、沛县黄河故道高效设施瓜菜示范园等五个黄河故道综合治理工程，详细了解黄河故道综合开发工作落实情况并听取了市政府关于议案办理情况的汇报。督察组认为，各级各部门要高度重视议案办理工作，提高认识，采取有效措施；要贯彻新发展理念，高标准科学规划，推动全市黄河故道综合开发。要及时分析开发中的新情况，强化环境资源治理和财政支持，做好沿线各县市区开发协调。市人大常委会将继续开展跟踪监督，确保议案办理工作取得实效。（曹兆军）

东海县人大线上“问政议事”让人代会永不闭幕

为破解代表履职难题，提升人大工作效率，东海县人大常委会积极开发人大代表履职交流平台，全面打造线下“家、站、岗”履职平台和线上“群、号、站”信息平台双轨运行的互动体系，县人大常委会依托“群、号、站”中的“县乡人大工作群”“人大宣传工作群”“专业代表小组群”“代表之家群”等微信群，设立虚拟的“线上议事厅”，围绕执法检查、国有资产管理、创卫长效机制建立等常委会或主任会议议题，卫生乡镇创建、地产矛盾化解、教育均衡发展、食品安全监管、家庭医生签约等民生实事与社会高质发展议题，引导代表“知无不言、言无不尽”，积极参与讨论，打造“永不闭幕的人代会”，进一步发挥人大代表了解民情、反映民生、集中民智、代表民意的主体作用。

（东海）



镇江市丹徒区人大“三个融入”做实廉政工作

融入党建工作，强基固本抓廉政。镇江市丹徒区人大常委会党组和机关党支部深入落实全面从严治党要求，把打造廉洁型党组织作为党建的一项长期任务，持之以恒，抓紧抓实。每月一次集中学习，把《党章》和《中国共产党廉洁自律准则》、《中国共产党纪律处分条例》等党纪党规作为学习重要内容，结合落实“三会一课”制度，每年安排至少三次廉政教育党课，让党员干部进一步坚定理想信念，筑牢思想防线。融入监督工作，主动作为促廉政。按照上级和丹徒区委的统一部署，丹徒区十六届人大二次会议和区人大常委会第九次会议，依法选举和任命了区监察委员会主任、副主任、委员，为监察体制改革试点工作顺利推进提供了保障。融入代表工作，树好形象倡廉政。丹徒区人大常委会明确提出人大代表要“带头遵纪守法，做廉洁奉公的表率”，把廉洁自律情况作为填写履职档案、向选民述职的一项重要内容，实行“一票否决”，让人大代表时时绷紧“廉政”弦。（韩雪）

“政党不是现代国家的附加物和附属品，而是政府的组织者和中心力量，是政府中决定性、创造性的角色。国家犹如一部政治机器，政党则是这台机器的发动机和调节器。”

——中国人民大学国际关系学院教授周淑真

“人口红利不仅仅是一种资源禀赋，因为世界上具有潜在人口优势的国家不只中国。只有在经济进行改革和开放，并且在这条路上走对了的时候，才可能把潜在的人口红利转化为经济增长的源泉。”

——中国社会科学院副院长、学部委员蔡昉

“当前中国财政政策空间仍然较为充裕。虽然未来可能面临一定的政府债务风险，但是通过强化财政政策和货币政策的协调配合，就可以为财政政策节省空间，从而增强财政政策的可持续性。”

——中国社会科学院经济研究所陈小亮

一个人目标高远，行为高度自律，他才会把自己的人生像导弹一样发射到高处。

——冯仑

足够耀眼的时候，缺点就成了特点。

——这就是成功的魅力

不够完善又何妨？万物皆有裂缝，那是光照进来的地方。

——加拿大艺术家莱昂纳德·科恩

差不多16小时吧。

——不久前，陕西省委常委、西安市委书记王永康被问到一天工作多长时间时，如此回答。

比“认贼作父”更可怕的，是当代教育中的“认师作父”。

——当代的师生关系存在相当严重的权力不对等，而导师掌握的学术资源几乎可以决定学生的前途命运。

融不进城市，回不去故乡。

——你在异乡还没有站住脚，而你在故乡的父母却已经老了，作为独生子女的“90后”群体已开始面临赡养老人的压力。

当你想玩什么，有人在想学什么——时间；当你在做计划，有人已出发——执行；当你为上次的失败沮丧，有人已开始下次尝试——心态；当你决定放弃，有人却坚信前进就有希望。那些比你走得更远的人，并不一定比你聪慧，只是每天多走了一点。

——网民讨论“差距是怎么产生的”

我们之所以犯傻，往往是因为急着把自己的聪明说出来。

——慢一点可能更有效

贪、俗、装、懒、放弃自己。

——俞敏洪总结的“油腻”的五大特征

及时闭嘴是中国家庭最缺的教养。

——会说话是与生俱来的能力，会闭嘴是自我选择的善良

最好的学区房，是你家的书房。

——六神磊磊

人往往在闲得发慌的时候最矫情、最脆弱，在深渊挣扎的时候最清醒、最坚强。

——网友

当别人恭维你时，偷偷高兴一下就可以了，但不可当真，因为那十有八九是哄你的；当别人批评你时，稍稍不开心一下就可以了，但不要生气，因为那十有八九是真的。

——哄与真

自古文化和旅游就不是简单的物理叠加，而应是复合的化学反应。

——文化和旅游部的组建被网民们称为“诗和远方终于走在了一起。”对此，文化和旅游部副部长李金早表示，要以机构改革为契机，大力推进文化和旅游整合发展。

向往“国际”，建在“中心”，热衷“花园”，喜爱“公馆”，青睐法国，取遍欧洲。

——网易房产分析几万个楼盘，发现了中国房产取名的套路。

高中语文老师在第一堂课上说：“我先做个自我介绍。请大家翻开课本第一页，找到主编，那就是我的名字。”

大家惊呆了，没想到我们学校竟然藏龙卧虎！

他神秘一笑：“想不到吧，我们俩重名。”

■ 管艳

省人大代表

灌云县剪纸丫丫艺术工作室法人

余萍　摄影

ISSN 1005-7935
06>

国际标准刊号:ISSN1005-7935　国内统一刊号:CN32-1409/D　广告经营许可证号:120226　定价:6.00元
9 771005 793068