

民主法治建设

镇江市人大常委会主办



- 宣传人大制度
- 弘扬民主法治
- 交流工作经验
- 展示代表风采

2019 年第 **8** 期
总第301期

(内部资料 免费交流)



市委书记、市人大常委会主任惠建林主持政情通报会并讲话。



市长张叶飞作政情通报



2019年8月28日至29日上午，市八届人大常委会召开第二十次会议。市委书记、市人大常委会主任惠建林主持会议并讲话。28日上午政情通报会上，市长张叶飞通报了上半年国民经济和社会发展情况以及下半年的工作安排。市人大常委会常务副主任张洪水，市监委主任黄利民，市人大常委会副主任王萍、王常生、岳卫平、陈琳，市人大常委会秘书长丁羽如，市政府、市中级人民法院、市检察院等相关负责人等参加会议。



2019年7月30日，市八届人大常委会召开第三十二次主任会议。市人大常委会常务副主任张洪水主持会议并讲话。市人大常委会副主任王萍、王常生、陈琳，秘书长丁羽如出席会议。副市长曹丽虹列席会议。



2019年8月20日，市八届人大常委会召开第三十三次主任会议。市人大常委会常务副主任张洪水主持会议并讲话。市人大常委会副主任王萍、王常生、岳卫平、陈琳，秘书长丁羽如出席会议。



把带头做到“两个维护”作为首要任务

——论学习贯彻习近平总书记在中央和国家机关党的建设工作会议重要讲话

事在四方，要在中央。坚决做到“两个维护”，是党的十八大以来我们党的重大政治成果和宝贵经验，是我们党最重要的政治纪律和政治规矩。

“带头做到‘两个维护’，是加强中央和国家机关党的建设的首要任务。”在中央和国家机关党的建设工作会议上，习近平总书记对推进中央和国家机关党的政治建设提出明确要求，强调以党的政治建设为统领，才能永葆中央和国家机关作为政治机关的鲜明本色。学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，就要从历史和现实、理论和实践、国内和国际的结合上深化认识、强化认同，不断锤炼忠诚干净担当的政治品格，不断增强带头做到“两个维护”的自觉性坚定性。

中央和国家机关首先是政治机关，是践行“两个维护”的第一方阵。中央和国家机关各部门各单位虽然职责分工不同，但都不是单纯的业务机关，都有着鲜明政治属性，必须牢固树立政治机关的意识，把带头做到“两个维护”作为首要任务。中央和国家机关广大党员、干部特别是党员领导干部、一把手做工作要首先自觉同党的基本理论、基本路线、基本方略对标对表，同党中央决策部署对标对表，提高政治站位，把准政治方向，坚定政治立场，明确政治态度，严守政治纪律，经常校正偏差，做到党中央提倡的坚决响应、党中央决定的坚决照办、党中央禁止的坚决杜绝。

带头做到“两个维护”，从根本上讲就是要做到对党忠诚。忠诚必须体现到对党的信仰的忠诚上，体现到对党组织的忠诚上，体现到对党的理论和路线方针政策的忠诚上。对党忠诚，不是抽象的而是具体的，不是有条件的而是无条件的。“两个维护”要体现在坚决贯彻党中央决策部署的行动上，体现在履职尽责、做好本职工作的实效上，体现在党员、干部的日常言行上。新形势下，要大力加强对党忠诚教育，发挥中央和国家机关红色资源优势，形成具有中央和国家机关特点的党内政治文化。

带头做到“两个维护”，既要体现高度的理性认同、情感认同，又要有坚决的维护定力和能力。提高政治定力和政治能力，要靠学习，更要靠政治历练和实践锻炼。中华民族伟大复兴绝不是轻轻松松、敲锣打鼓就能实现的。要战胜前进道路上的各种风险挑战，没有斗争精神不行。中央和国家机关党员领导干部要坚持底线思维、增强忧患意识、发扬斗争精神，在防范化解风险上勇于担当、善于履责、全力尽责；各部门各单位要创造条件让干部在斗争实践中经风雨、见世面、长才干、壮筋骨，不断增强践行“两个维护”的政治定力和政治能力。

旗帜鲜明讲政治是我们党作为马克思主义政党的根本要求。不断增强拥护核心、跟随核心、捍卫核心的思想自觉、政治自觉、行动自觉，始终同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，就能在确保全党统一意志、统一行动、步调一致上，发挥好中央和国家机关应有作用。

——摘自《人民日报》

目 录 Contents

编委会主任：丁羽如
编委会副主任：徐 萍 周义平
魏跃明 张纪成 胡高云

编委会委员：(按姓氏笔画为序)

丁 吉 于士和 文雁才 冯锦跃
许向阳 李忠法 李幸福 张炳良
张 蕾 经山河 施正中 范永放
赵 峰 姚继承 徐红军 夏雨林
倪艳平

主 编：徐红军

常务副主编：王 平

编 辑：(按姓氏笔画为序)

丁剑峰 王永生 曲海国 张 伟
陈柯宇 张晨阳 俞小俊 祝昌镜
殷 峰

常务编辑：丁剑峰

本刊法律顾问：程美瑛

(镇江市人大代表、江苏镇江
君业律师事务所主任)

(内部资料 免费交流)

2019年 第8期
总第301期

卷首 把带头做到“两个维护”作为首要任务
——论学习贯彻习近平总书记在中央和国家机关党的
建设工作会议重要讲话

◆ 特别关注

4 牢记初心使命 凝心聚力推动高质量发展
——政情通报会主持讲话(摘要)
/ 市委书记、市人大常委会主任 惠建林

6 政情通报
/ 市长 张叶飞

◆ 学习贯彻习近平总书记关于人大制度的重要思想

10 提升履职能力 展现应有担当
/ 市人大常委会内司委主任 倪艳平

13 四个“坚持”推动教科文卫工作高质量发展
/ 市人大常委会教科文卫委主任 赵 峰

◆ 监督纵横

15 面对面交流间的民生情怀
——全市政情通报会侧记
/ 郑仁轩

◆ 代表风采

18 逐梦奔跑的园林人
——记镇江市人大代表 汤 槿
/ 张 搏 刘 宁

21 养殖大王的襟怀
——记丹徒区人大代表 邓克孝
/ 任 锁 吴 佩

◆ 立法研究

25 镇江市地方立法方法创新和实施机制研究(上)
/ 市人大常委会法工委课题组

◆ 探索与实践

28 加大政策扶持力度 优化民营经济发展环境

/ 顾 谦

30 强化顶层制度设计 统筹推进乡村振兴
——对丹徒区落实乡村振兴战略的思考

/ 阮振坤

◆ 基地视角

35 加强人大代表在立法中的作用问题研究

/ 周德军

38 人大工作更应该对形式主义官僚主义坚定说不

/ 仰叶齐

◆ 特别报道

41 试析镇江解放初期人民民主政权建设及时代价值

/ 杨 兵 陈明媚

◆ 四十年回眸

45 坚持和依靠党的领导推动地方人大工作与时俱进

/ 镇江市人大常委会办公室

◆ 大事记

48 2019年7月份

◆ 书画摄影

封面 镇江云台山麓

摄影 / 张忠玉

封二 图片要闻

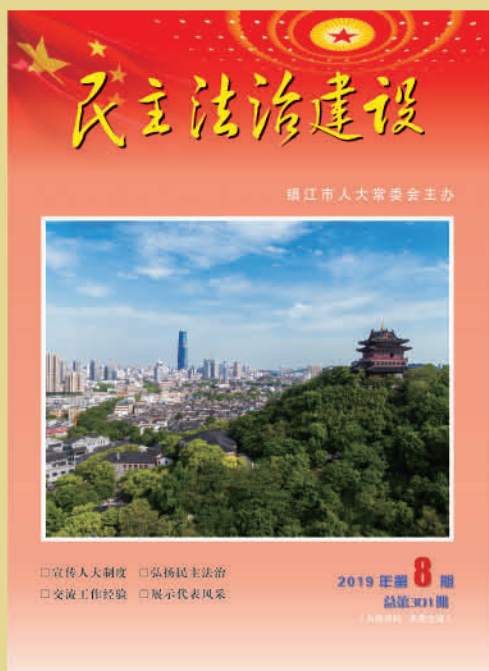
摄影 / 陆 强

封三 图片要闻

摄影 / 陆强等

封底 城市山林

摄影 / 石小刚



镇江市人大常委会 主办

地 址:镇江市行政中心
(南徐大道68号)

邮政编码:212050

电 话:0511—84427778 84400538

传 真:0511—84424478

电子信箱:zjrdmfzjs@163.com

准印证号:S(2019)11000008

电脑图文制作:镇江市新祈嘉图文设计
有限公司

承印单位:南京孚嘉印刷有限公司

总 印 数:6000份

本期采用的有关出版物和网上
图文资料,敬请作者与编辑联系,领
取稿费。

牢记初心使命 凝心聚力推动高质量发展

——政情通报会主持讲话(摘要)

市委书记、市人大常委会主任 惠建林

(2019年8月28日)

每年一次的政情通报会，是人大代表知情问政的重要平台，也是政府了解社情民意的重要渠道。今年的政情通报会，人大超前谋划部署，把着力点放在落实市委七届九次全会精神上，放在助推人代会目标和“民生十件实事”的完成上，放在解决问题、推动工作、凝聚发展合力上，聚焦点更准。会前组织委员、代表深入基层开展调研，为高质量开展审议打好基础。政府积极主动接受人大监督，作了精心准备。

刚才，市长张叶飞同志的政情通报，回顾我市上半年经济社会发展情况，提出下半年的工作思路和重点，讲得很实在、很到位。今年上半年取得的成绩来之不易，值得倍加珍

惜。一是稳中求进的局面来之不易。政府各项工作稳步推进，经济发展呈现平稳态势，重大工程项目进展顺利，改革攻坚任务有力落实，和谐稳定局面得到不断巩固。在宏观经济形势压力加大，生态环境保护措施越发严格，债务化解要求更高的情况下，保持稳中求进的态势非常不易。二是产业强市的业绩来之不易。始终把产业发展牢牢抓在手上，开展“七大重点产业”招商引资，新签约亿元以上产业项目136个，孚能锂电池、北汽新能源汽车、长城汽车核心零部件等重大项目加速推进。战略性新兴产业销售收入占比、高新技术产业产值占比进一步提高，这些成绩的取得非常不易。三是

攻坚克难的状态来之不易。面对严峻复杂的形势和繁重艰巨的任务，在深化供给侧结构性改革、工业“散乱污”企业整治、国有企事业单位改革、债务化解等方面，千方百计破解难题，这种攻坚克难的精气神非常不易。四是改善民生的成效来之不易。尽管经济、财政压力很大，但民生导向、惠民力度没有一丝减弱，坚决打赢脱贫攻坚战，持续加强产业扶贫、驻村帮扶；有力推进“民生十件实事”，切实解决群众反映强烈的热点问题；生态文明建设成效显著，群众可观可感。

这次政情通报会，开得非常成功，既是一次代表知情问政、献计献策的会议，更是一

次凝聚共识、凝聚智慧、凝聚力量的会议。市长张叶飞同志紧扣年初《政府工作报告》确定的目标，作了一个全面、务实的通报，并对6个专题发言作了很好的回应性讲话。6名市人大代表围绕各自主题作了专题发言，准备充分、质量很高。希望人大和政府进一步用好政情通报会这个平台，更好地助推全市中心工作开展。下面我简要讲四点意见：

一是更大力度凝聚发展合力。市委七届九次全会向全市发出了“牢记初心使命，决胜全面小康，以高质量发展新业绩庆祝新中国成立70周年”的号召，对照习近平新时代中国特色社会主义思想和高质量发展的要求，对照高水平全面建成小康社会的目标，我们的任务仍然十分艰巨，需要全市上下凝心聚力，把工作立足点放在促进高质量发展上，上下同心、共同发力，合力解决发展中的问题，合力推进工作中的重点，全力完成各项目标任务。要紧盯发展目标不松动。继续咬定既定目标，不骄不躁不懈怠，全力以赴、不折不扣完成年初确定的工作任务。人大要紧紧围绕政府工作报告中承诺的各项目标任务，突出发展中的大事要事、议案和重要建议、民生实事以及欠序时的指标，依法履职、建言

献策，切实把市委的各项决策部署落到实处。政府要进一步弘扬实干精神，谋实策、出实招，干实事、求实绩，围绕问题攻坚，朝着目标前进。要激发干事热情不松劲。政府各个部门要积极对接长三角一体化等国家战略，主动抢抓发展机遇，领会落实中央政策精神，创造性开展工作。各个条线、社会各界特别是人大代表要积极深入基层、深入一线，宣传我市经济社会发展取得的成绩，将市委市政府攻坚克难、改善民生的作为和成效更好地传递给广大群众，进一步激发群众的热情和信心，进一步把全市上下、各级干部群众的智慧、力量凝聚到镇江高质量发展中。要维护大局稳定不懈怠。今年是建国70周年，维护大局稳定是重中之重的工作，人大和政府都要更加关注民心民意，更加重视疏导民情民意，要通过代表依法把群众的呼声反映上来，解决民众高度关注的一些问题，切实化解矛盾和隐患，以良好的环境和氛围庆祝建国70周年。

二是更实举措推进产业强市。产业强市是镇江实现高质量发展的关键。人大、政府都要进一步提高认识，切实把思想和行动统一到贯彻市委全会关于全力推进产业强市建设的精神上。坚持战略定

力，要把推动产业强市作为一项长期性基础性工作，持续关注、主动作为，保持定力、久久为功，不能有任何偏移和懈怠，一锤接着一锤敲，一点一滴积累，积小胜为大胜。坚持项目导向，要始终围绕项目转，千方百计排除各种因素的干扰，进一步浓厚招引项目、推动项目的氛围，强化对项目落地见效的考核，切实推进项目，特别是重大项目落地。坚持特色发展，要站在抢抓长三角一体化重大战略机遇的角度，聚焦我市主导产业深耕细作，推动产业发展抢占关键环节、打造镇江特色、厚植发展优势。

三是更富成效践行为民初心。坚持“民有所呼、我有所应”，强化责任担当，发挥职能作用，为人民用权、为人民履职、为人民服务。要以主题教育实效践行为民初心。即将开展的“不忘初心、牢记使命”主题教育是下半年我市工作中的一项重大政治任务，人大要按照党中央、省市的部署开展好主题教育，把为民服务解难题作为重要目标，把加强基层人大建设作为重要抓手，狠抓整改落实，确保取得让群众真正感受得到的成效。要以“代表机关”定位践行为民初心。人大要按照建设“代表机关”的要求，积（下转第12页）

政情通报

市长 张叶飞

(2019年8月28日)

年中市政府向市人大常委会作政情通报,是长期以来坚持的一项制度安排,既让人民群众更好了解和监督政府工作,又让政府有更多机会主动倾听民意、回应民声、凝聚民心,更加自觉践行以人民为中心的发展思想。下面,根据会议安排,我就政府上半年工作情况和下半年工作打算作一汇报,共五个方面。

第一,从经济运行看,总体稳中向好,但压力仍然很大,说到底我们要坚持产业强市不动摇

上半年,在市委的坚强领导下,在市人大的监督支持下,我们按照人大八届三次会议确定的各项目标任务,持续发力、勇于攻坚,经济运行稳中向好。“稳”体现在地区生产总值、一般公共预算、固定资

产投资等主要指标实现总量“双过半”,新增上市挂牌企业2家,股票融资25.77亿元;港口货物吞吐量达1.5亿吨,同比增长106.3%,居全国第11位,反映出经济企稳态势更加巩固。“好”体现在项目建设成效好。按照“七个产业、七个部门、七个突出”的工作思路,扎实推进主题招商,开展了海工船舶产业招商推介会、航空航天产业高质量发展合作恳谈会、镇江乡村振兴产业项目推介会等系列招商活动,全市新签约亿元以上产业项目136个,投资超百亿的金东高档纤维基材料智能制造项目成功落户,孚能动力电池、长城汽车零部件、北汽麦格纳等重点项目加速推进;减税降费各项政策落地见效,特别是金融支持实体经济加力提速,全市新增制造业贷款47.13亿元,占比达

19.9%,居全省第二。

但冷静分析,仍然面临诸多挑战,从外部看,中美贸易摩擦加剧,今年5月起,美国对输美商品再次提高关税,全市6月出口增速出现明显下滑,上半年进出口总额同比下降8.3%;8月24日,美方宣布将对约5500亿美元商品加征关税税率,外贸形势不容乐观。从内部看,高质量发展倒逼转型,从去年的环保风暴到今年的安全风暴,企业生存压力更大,完成全年目标十分艰巨,稳定经济运行至关重要。下半年,我们将坚持产业强市不动摇,重点抓好两个方面。一手抓增量,让更多项目引得进、落得下。上周三,省里召开省领导挂钩联系省重大项目现场推进会,释放出“抓项目就是稳增长、就是抓机遇、就是谋未来”的强烈信号。上周四,

市政府在深圳举办了产业项目推介会,签约20个项目,总投资超百亿,效果很好。下一步,将抢抓上海产业疏解和江苏自贸区机遇,认真梳理招商信息,加快制定“招商地图”,组织专题招商活动,引进更多优质大项目。同时,加大协调推进力度,疏通项目建设的痛点堵点,实现早开工、早投产、早见效。一手抓存量,让现有企业留得住、活得好。一个地方的经济发展,既要招外商更要强内商。前不久,区域经济学家李继凯提出,盘活本地资源、用好本地资源有时比引进一个企业、孵化一个新兴产业、培育一个新增长点更加重要。很多企业家代表在今天的议案建议中都对做强本地企业提出了很多好的建议,王德标等代表提出精简企业用电审批流程,支持小微企业扩大融资;王广新代表提出优先选择本地企业承接工程EPC,推动本地建筑产业转型升级等等,很受启发。我们将把更多精力放在整合本地资源、做强本地产业、壮大本土企业上来,运用好工业云平台,将土地、能源、资金、人力等要素向优质企业倾斜,让企业吃饱喝足、开足马力;持续优化营商环境,帮助企业排忧解难,完善“一门帮办”制度,落实减税降费政策,引导企业对接资本

市场,以政府效率提升企业效益,以转型的确定性对冲外部的不确定性。

第二,从生态环境看,改善成效明显,但任务依旧繁重,说到底我们要狠抓绿色发展不放松

上半年,全市污染防治打了一个翻身仗,多项指标改善幅度居全省前列。PM_{2.5}平均浓度同比下降12个百分点,优良天数同比增长1.7个百分点;城市地表水质位列全省第3,国考断面优Ⅲ比例分别提高12.5和15个百分点,全市断面水质全部达标,得到了省生态环境厅充分肯定。这其中离不开市人大的鼎力支持,多次组织开展水环境执法检查,并围绕大气污染防治立法、雨污混接排查整治、索普周边环境整治等方面提出了很好的意见。

但我们感到,生态环境问题的根源在于过去增长方式的粗放,需要加快建立与污染防治要求相适应的产业布局 and 生活方式,真正从源头上控制污染物排放。从产业布局看,我市产业主要是沿江带状布局,沿江1公里地区以不到6%的国土面积,集聚了全市2/3的化工产业、23%的工业产值和80%的外资项目,环境承载压力巨大。市政府研究室正在组织调研,围绕宁镇扬一体

化,以S122快速化改造构建起宁镇中轴发展带,结合镇丹高速、S240、仪禄高速等重要线路打造多个节点,更好承接上海、南京产业辐射,推动产业布局向南拓展,带动丹阳、丹徒和句容等南部腹地发展。从产业结构看,我市产业偏化偏重,污染源多、风险源多,在长江大保护的背景下,既是挑战,更是产业转型升级的契机。前期,市委、市政府多次专题研究化工整治,形成安全环保整治提升实施方案,下一步将按照“一园一策”“一企一策”思路,综合采取整治提升、限期整改、停产整顿、异地搬迁等措施,推动落后产能出清、产业提档升级。从基础设施看,主要是城镇污水管网基础设施薄弱,高资、谏壁等地20平方公里还未实现管网覆盖,雨污混接造成溢流入河污染。最近,我们正在与三峡集团、农发行等深入对接,惠书记专程到北京与三峡集团签订合作协议,开展污水管网治理合作,聚焦厂网一体和流域治理,打造综合性收入自求平衡项目。下一步,我们将结合《推动长江经济带发展工作要点》,扎实推进产业升级、生态修复、污染治理等六大工程,加快建设“一岛三带四区”,打造更多特色亮点,绘就镇江百里长江图。

第三，从民生改善看，注重精准有效，但群众期盼更高，说到底我们要加快补齐短板不停步

上半年，市政府坚持过紧日子思想，将有限财力更多用于民生保障，民生类支出占比达到71.5%，新增城镇就业4.36万人，城乡居民基础养老金、最低生活保障标准稳步提高。8月6日，网信办组织网络名人镇江行活动，邀请国研中心、民生周刊、北京大学等领域专家实地考察我市民生工程并座谈交流，专家们都给予了充分肯定，人民日报全媒体平台、搜狐网、腾讯网等主流媒体都作了报道，效果很好。

但对照群众期盼，我们在公共服务配套方面还存在不足，今年卫生城市复审迎检中发现了包括农贸市场脏乱差在内的诸多问题，既有管理粗放的问题，也有功能缺失的问题。近期，洪水主任签了人大建议给我，提到主城区还有200多个无雨棚公交站台，给群众出行带来了不便，这让我们深切体会到，民生改善永无止境，还有大量工作要做。下一步，我们将着力围绕三个方面补齐民生短板。一是优供给。比如农批市场建设，很多代表都提过，目前镇江还没有一个规模大、品种全的农批市场。今年我们做了认真谋划调

研，下一步将按照“成本最少、矛盾最小、统分结合、分步实施”的思路，加快形成朱方路片区和官塘桥农批市场改造提升“一揽子”方案，更好丰富广大市民的“菜篮子”和“餐桌子”。再比如公共文化设施，今年人大1号议案就是关于加快推进我市现代公共文化服务体系建设的，指出个别地区图书馆、博物馆、文化站等公共文化服务设施建设存在“先拆后建”“先拆未建”现象，建设水平还不高。我们将加大公共文化示范区建设经费保障，探索推行政府购买公共文化服务岗位，推进服务标准化、均等化、数字化，更好满足群众公共文化需求。二是促均衡。上个月，外国语学校西津渡校区正式招生，与去年老六中相比，招生人数翻了一番，周边群众反响很好。这说明镇江不缺好的资源，合理优化布局就能带来质的提升。我们将继续扎实推进“八校联动三大工程”，深化医联体、分级诊疗体系建设，推动更多更好公共服务向基层倾斜，让人民群众近距离享受家门口的优质服务。三是拓渠道。随着财政收支平衡压力加大，如何保持民生支出稳定增长，需要创新思路，吸引社会资本积极参与。丹阳本土民营企业江苏丹凤集团投资4亿元，建设老年人护理

院，规划设置床位1800张，目前已有160余位老人入住，生活环境和服务质量都很好。我们将加强政策引导，用好发行地方政府专项债券的政策工具，在医疗健康、水电气热等公用事业方面谋划一批优质项目，加大与央国企、政策性银行、民营资本合作，落实各项优惠政策和条件，为优化公共服务创造更多空间。

第四，从城乡建设看，面貌不断改善，但精细化集约化程度不够高，说到底我们要聚焦内涵提升不松劲

上半年，我们扎实推进精美镇江建设，聚焦城乡薄弱环节，集中力量解决一批群众反映强烈的热点问题，大市口等14个片区50万平方米老旧小区改造稳步推进，改造城乡老旧供水管网近8公里，新增停车泊位4272个，累计对492个行政村开展村庄清洁行动，完成农村公厕、户厕新建改造提升5300多座。

从当前形势看，城乡基础设施仍是补短板的重要领域，在积极财政政策作用下基建投资有望反弹回升，面临新一轮城乡建设机遇，需要我们抢抓政策窗口期、城乡统筹发力。对城市来说，重点是提升集聚度。积极抢抓长三角一体化、宁镇扬一体化等重大战略

机遇,认真谋划仪禄高速、镇扬二通道建设,构建“横贯东西、沟通板块”的快速化城市通勤道路,以内聚成核更好对接外联一体。同时,在当前房地产投资和信贷持续收紧的背景下,加快完善土地收储整理上市机制。前段时间,市政府办作了深入研究,初步设想是通过土地级差调节机制,由市土储中心组织成熟地块有序上市,土地收入用于收储平台公司和辖区在手地块,并逐步完善周边配套,待成熟后上市交易,通过每年集中打造1-2个成熟板块,做到“一个池子蓄水、一个龙头放水”,建一块、成一块、兴一块。对乡村来说,重点是持续优环境。乡村环境整治是习近平总书记亲自部署的重大任务,社会各界都很关注,陆廷余等代表提出让农村美起来农民富起来的建议,很有针对性。前期,杭祝鸿秘书长牵头,对乡村环境整治开展了认真调研,主要集中在垃圾处置、污水治理、厕所革命、农业废弃物处理四大薄弱点,任务十分艰巨。下一步,我们将聚焦这些短板,分别成立工作专班,制定工作计划,统筹资金保障,健全考核机制,压实责任、压茬推进,确保今年年底前完成全部目标任务70%以上,形成明显工作量和成效,为明年全面完成三年整

治行动打好基础。

第五,从社会稳定看,保持和谐平稳,但各种隐患仍然很多,说到底我们要加强风险防控不懈怠

上半年,我们深入开展安全生产隐患大排查大整治,全市生产安全事故起数和死亡人数保持“双下降”,尤其是市总工会积极参与,精心举办劳动保护培训班9期,培训830多人,职工安全意识得到了很大提升。金融风险 and 债务风险平稳可控,信访积案化解有力推进,国家交办信访件化解达92.3%,省交办信访件全部办结,市人民来访接待中心接访人次下降27.5%。

但必须清醒看到,无论是响水爆炸事件,还是昆山燃爆事故,包括这个月初扬中发生的苯罐车碰撞泄漏,尽管没有造成人员伤亡和环境污染,但给我们敲响警钟,安全是易碎品,一失全无。今年是大庆之年,维护安全稳定重于泰山。我们将时刻紧绷安全稳定这根弦,全力巩固社会和谐稳定大局,重点做好两个方面工作。一方面是**坚守底线**。以9、10两个月为重点,深入开展重点领域安全隐患大排查大整治行动,及时对整改情况进行“回头看”,对整改不到位的坚决关停整顿,确保不留死角。

充分发挥信访工作联席会议制度作用,畅通信访矛盾纠纷收集渠道,强化分析研判和动态预警,开展欠薪农民工、拆迁安置、涉众型经济案件集中排查,深入化解信访老户和历史遗留问题,坚决把矛盾化解在基层、消灭在萌芽。另一方面是**主动引导**。自媒体时代,稍有不慎,“茶杯里的风暴”就会变成社会大风暴,继而发生“蝴蝶效应”,影响社会稳定,需要我们加强舆论引导。今年以来,我们完善新闻发布机制,开展“七大主题招商”“企业降成本”等专题发布活动,社会反响很好。我们将进一步创新舆论引导方式,充分利用微信微博、新闻发布、线上座谈等全媒体形式,多渠道全方位加强与网络名人和广大网民的互动交流,共同宣传正能量,讲好镇江故事,展示镇江形象,为全市经济社会发展创造良好的舆论环境。

下半年政府工作任务艰巨、使命光荣。真诚希望市人大一如既往给予支持、帮助和监督。我们将在市委的坚强领导下,努力把各项工作做得更好,确保全面完成年初人代会确定的各项目标任务,为推动高质量发展走在前列、高水平决胜全面小康奠定坚实基础,以优异成绩迎接新中国成立70周年!

提升履职能力 展现应有担当

市人大常委会内司委主任 倪艳平

早在1939年,毛泽东同志在延安时期开展学习运动时就指出:“我们队伍里边有一种恐慌,不是经济恐慌,也不是政治恐慌,而是本领恐慌。”几十年来,时事变迁,时代发展,“本领恐慌”在相当一个范围、相当一个时期都是存在的。进入中国特色社会主义新时代,习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,赋予了我国根本政治制度新的丰富的内涵。人大内务司法工作者作为我国根本政治制度的重要践行者,是广大群众根本利益的坚定维护者,长期存在的“本领恐慌”感已经转化为强烈的使命感、责任感和紧迫感。当前,改革进入深水区,各种新情况、新问题、新矛盾层出不穷,我们已经清醒地意识到自身能力与时代发展、工作需要之间存在

的差距。正确对待这一差距,不能茫茫然手足无措,更不能昏昏然无所事事,而是应该静下心来学习,沉下心来历练,让自己在清醒认识形势、准确把握大势、积极顺应趋势上具备基本能力,紧跟发展步伐。人大内务司法工作涉及面广,改革任务重,发展空间大,对个人的宏观思维和知识更新要求较高,将“本领恐慌”转化为提升履职能力的动力,更好展现应有担当,时不我待。

一、提升政治能力。政治能力是从事党和国家各项事业的第一能力,是把握方向、把握大势、把握全局的能力,表现在政治定力、纪律定力、道德定力、抵腐定力上。人大内务司法工作联系监督的对象主要是司法和民生,担负维护公正、法治重任,政治能力必须与岗位职责相匹配,提升

政治能力是必修课。要自觉把“以人民为中心”贯穿于工作学习全过程,不忘初心,牢记使命,加强政治历练,积累政治经验。要常思政治理想牢不牢、政治方向对不对、政治立场稳不稳、政治纪律严不严;常检是否坚决维护以习近平同志为核心的党中央权威和集中统一领导,是否自觉把人大内务司法工作紧紧扣在贯彻落实党中央重大决策部署上来,紧紧扣在回应人民群众重大关切上来,紧紧扣在厉行法治、推进全面依法治国上来,不放纵、不越轨、不逾矩,以勇于自我革命的精神打造和锤炼自己的政治品格。

二、提升学习能力。高质量发展加快了个人知识的折旧,“本领恐慌”意识是时代发展的要求,是转变作风的力量源泉。活到老学到老已经成为

现实需要,成为一种态度,一种责任。要坚持持续深入的理论学习和思想武装,坚持理论与实践紧密结合,进一步增强坚持和完善人民代表大会制度的责任感和使命感。第一,向书本学。政治上的坚定源于理论上的清醒,学政治要精读原著,理解要义,掌握马克思主义立场、观点、方法,正确领会习近平新时代中国特色社会主义思想,领悟马克思主义中国化的精髓,补充精神之钙;学业务要遵循人大内务司法工作的规律和特点,把学宪法法律法规政策放在首位,同时广泛学习各方面知识,时刻关注对口联系部门重大工作部署,关注经济社会发展和各领域改革攻坚动态,广泛地、准确及时地获取新知识、新信息,把新知识融入已有的知识,转化为落实党中央和市委要求、推动深化改革的能力,转化为提高运用法治思维和法治方式推动工作的能力。第二,向基层实践学。广阔的工作实践是一所没有边界的学校,基层一线群众是我们最好的老师。要以我要求知的自觉,观察和投入新实践,在不断发展变化的环境中博采他人之长,探索新的更加有效的工作方法。不管是成功还是失败,都要善于总结经验教训,以谦逊的态度真诚修正错误

瑕疵,在不断的改进中汲取养分。要把我们在书本上学到的知识放在实践中检验,加深理解,学以致用,在干事中长本事,在历练中变老练,提升应对复杂局面,准确驾驭目标的能力。第三,与对口联系部门交流学。作为监督者,能力水平理应更胜一筹。但现实问题是人大内务司法部门的同志并不直接从事司法机关或政府内务具体工作,对行业内政策的变化、工作中出现的新的难点痛点等,往往通过专题调研才能发现,体会并不是那么直接、及时、深切。这就需要我们经常性地与对口联系部门交流学习,互派学习,增进了解,为正确开展监督工作提供全面准确的依据。

三、提升调研能力。习近平总书记说:“调查研究是谋事之基、成事之道。没有调查,就没有发言权,更没有决策权。”人大内务司法工作代表人民说话,准确掌握内务司法民情民意是科学决策所必需也是唯一可靠的前提和基础。弄清情况、分析研判、找准症结、靶向发力应当成为我们的基本技能。形势越是纷繁复杂,调研能力越显重要,必须始终把调查研究作为做好人大工作的基本功。一要解决调研的动力问题。肩负重任,心系百姓,是工作激情的源泉,

是沉得下去的最大动力。只有身到心也到,才能了解群众在想什么、盼什么、最需要我们做什么,才能抓准维护司法公正的关键,做到监督工作接地气、聚民意、求实效。脱离群众所急所盼闭门造车是对人民最大的不负责任。二要解决调研的作风问题。中央八项规定对改进调查研究提出了详细要求。习近平总书记用“深、实、细、准、效”概括了调研要达到的5个要求,强调要求真务实。我们要沉下身心走进一线,不仅要听取基层组织的意见,更要多层次、多方位、多渠道、面对面倾听普通群众的“家常话”,听最接地气的意见,掌握最直接的情况,把具体问题的真相和全貌调查清楚,做到“耳聪目明、心中有数”。三要提高分析判断水平。坚持从群众中来,到群众中去,集中民智民意民情,从个别的事物中找出他们的内在联系和规律性,以小见大、由点及面,既要解剖典型,又要了解全局,透过现象看本质,从实际出发把问题的根源找准确,使想出来的举措和方案符合实际情况,真正做到科学建议和决策。

四、提升监督能力。人大监督制度,是人民代表大会制度的重要组成部分,是代表国家和人民进行的具有法律效

学习贯彻习近平总书记关于人大制度的重要思想

力的监督。监督工作做得如何直接关系到人大作用能否得到发挥。近日,习近平同志对地方人大及其常委会工作作出重要指示强调:结合地方实际创造性做好立法监督等工作,更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。这给人大监督工作注入了新动力,也对我们的履职能力提出了新要求:既要政治过硬,也要本领高强。从近几年实践效果看,重点要补齐以下两个方面存在的短板:一要敢于担当监督责任。法定职责必须为,内务司法委员会作为人大常委会的工作机构,对“一府一委两院”相关工作的监督,是法律赋予的责

任,必须认真履行;与对口部门工作目标一致,人大监督,既是制约,又是支持,是以推动解决具体困难和问题为抓手,促进整体工作人民满意度的提升,我们要树立正确的监督观,准确把握监督与支持的关系,强合力,出实效,让监督保持底气,充满正气。二要善于创造性开展监督工作。依法规范行权,严格依照法定权限和法定程序开展监督工作,吃透市委和市人大常委会党组的决策部署,融入工作谋划,不越位擅权、不缺位失职;代表广泛参与,最大程度吸纳人民代表意见,在建议决策中体现代表主体地位,反映代表心

声,传达选民呼吁;主动沟通协调,对监督中存在的意见分歧,不能做老好人,更不能对着干,应讲究工作方法,考虑解决问题的现实条件,通过充分沟通达成共识,绝不能因盲目建议导致出现妨害改革发展的被动局面;持续跟踪问效,以钉钉子精神,紧紧咬住关系广大群众切身利益的突出问题不放松,督出实效;以公开促高效,坚持人大内务司法履职向社会公开,强化自身接受群众监督提升工作水平的自觉性,增强“一府一委两院”落实监督意见的主动性,提高公民守法、参政的广泛性。

(上接第5页)极倾听民声、为民代言、回应期待。要畅通民声渠道,把群众呼声作为人大工作调研、监督、决策的重要参考和依据。要进一步发挥“代表联络工作站”作用,切实开展好“五级人大代表统一接待选民活动”,打通代表联系群众“最后一公里”。要以民生实事实效践行为民初心,紧盯政府工作报告中10件民生实事,严格对照承诺事项,一条条看成果、找问题、提建议,千

方百计为老百姓办实事、干好事、解难事。

四是更高标准推动落地见效。今天会上的6个专题发言,既有推进实体经济发展的要事,又有生态文明建设的要事,又有民生改善的难事,都是我市高质量发展的重点难点。人大要一着不让促落实,会后,请人大办公室抓紧汇总,及时交市政府研究办理,切实把大家调研思考的成果转化落实到政府具体工作中。

各委员会要把这些审议发言作为重点,依法开展监督,持续推动落地见效。政府要一诺千金抓落实,要明确责任主体,拿出有效举措,加快落实到位,以实际行动取信于民,让人民满意。代表要一以贯之助落实,发挥自身优势,始终把推动问题解决作为着力点,在各行各业、社会各界积极帮助政府落实工作、落实政策,增强工作整体实效。

(根据讲话录音整理)

四个“坚持”推动教科文卫工作高质量发展

市人大常委会教科文卫委主任 赵 峰

学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想,是人大领导干部的首要任务和看家本领,也是做好新时代人大工作的根本遵循和政治保证。市人大常委会教科文卫委以习总书记重要思想为引领,坚持提高政治站位、人民主体地位、抓大事少而精、加强能力建设,突出方向性、人民性、实效性、科学性,切实推动新时代教科文卫工作高质量发展。

一、坚持提高政治站位,着力保证教科文卫工作的方向性

人大是党领导下的重要政治机关,旗帜鲜明讲政治是第一位要求。市人大教科文卫委必须自觉增强“四个意识”,坚决做到“两个维护”,切实把坚持党的领导作为想事情、干工作、促发展的首要原则,确保正确政治方向。

一要紧跟中央部署要求。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入

学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想、全面依法治国新理念新思想新战略和全国“两会”重要讲话精神,把党的路线方针政策和决策部署贯彻落实到教科文卫工作全过程和各方面。

二要紧扣市委工作大局。通过教科文卫委扎实有效地工作,着力推动市委相关重大决策部署的贯彻落实,推动社会普遍关注的重大问题和人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题的有效解决,确保与市委形成步调一致、共谋发展的强大合力。

三要紧贴党组中心工作。主动将教科文卫委工作置于市人大常委会党组的领导之下,坚持重大事项及时向分管主任请示、向人大党组报告,重要工作、重大活动及时报市人大党组讨论研究,并听取意见、服从决定。

二、坚持人民主体地位,着力践行教科文卫工作的人

民性

习总书记指出:“人民当家作主是我们党矢志不渝的奋斗目标”。维护好、实现好、发展好人民群众的根本利益,是人大工作的出发点和落脚点,也是人大工作永葆生机和活力的关键所在。

一方面,要坚持以人民为中心的发展思想。按照习总书记“同人民群众保持密切联系的代表机关”的要求,深入实际、深入基层、深入群众,开展调查研究,倾听群众呼声,了解民情民意,集中群众智慧,使教科文卫委工作建立在广泛的民意基础之上,更加顺应民心、体现民意、贴近民生,真正做到民有所呼、我有所应。

另一方面,要充分发挥教科文卫领域人大代表作用。人大代表生活在人民群众之中,与人民群众有着天然的、广泛的、密切的联系。教科文卫领域的市人大代表既是基层一线的实际工作者,又是相关领域的专家,集代表性、先进性

学习贯彻习近平总书记关于人大制度的重要思想

与专业性于一身，在联系群众、组织群众、动员群众方面具有独特的优势。在工作中，要积极邀请市有关代表参加调研、视察、督办、询问等活动，充分发挥他们在各自领域的专业优势，力求在立法、监督等方面发挥更大重要作用。

三、坚持抓大事少而精，着力增强教科卫卫工作的实效性

人大工作由于自身特性，如果面广量大，难以面面俱到，但必须有服务大局的政治觉悟、纵览大局的宽阔眼界、把握大局解决关键问题的真才实学。因此，要坚持抓大事、少而精，切实增强工作实效，不断提升人大影响力。

一要重点推进教育优先发展。教育问题关系千家万户和社会发展进步，必须放在优先位置，以人民群众满意为标准办好教育事业。要持续关注城乡义务教育一体化发展，优化义务教育资源配置，办好学前教育、特殊教育，努力让每个孩子都能享有公平而有质量的教育；要持续关注职业教育发展，推动完善我市职业教育体系建设，充分发挥职业教育服务振兴实体经济的作用；要持续关注教育培训机构治理，进一步规范教育培训市场、做强教育培训品牌，形成家长、学生、政府、机构多方共

赢局面。

二要重点推进科技创新发展。创新是引领发展的第一动力。要跟踪推进创新型城市建设，深化科技体制改革，努力培养造就一批国内外一流的科技人才和团队，为产业强市凝聚“智慧动力”。要跟踪推进镇江市高校园区建设，促进驻镇高校在校地合作、科技成果转化、毕业生留镇创业、服务镇江实体产业等方面发挥重要作用。要跟踪推进镇江市国家高新区建设，助力打造全市创新驱动主引擎，充分发挥科技创新引领作用。

三要重点推进文化繁荣兴盛。满足人民过上美好生活的新时代，必须提供丰富的精神食粮。要推动文化体制改革，推动完善文化管理体制，加快构建把社会效益放在首位、社会效益和经济效益相统一的体制机制。要推进国家公共文化服务体系示范区建设，深入实施文化惠民工程，为镇江高质量发展提供精神动力和文化支撑。要推动文化产业发展，推进完善文化经济政策、健全现代文化产业体系和市场体系，打造镇江城市符号和文化标识。

四要重点推进健康镇江战略。人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。要助推医药卫生深化改革，坚持“为

全国探路”的目标定位，医疗、医保、医药“三医”联动，真正让中央和省有关部署有效落地；其中，要推动医疗资源整合、深化公立医院改革，为市民提供高质量的医疗卫生服务。要助推全民健身，形成城乡互补、配置均衡、规模适当、实用便捷、合理安全的体育设施格局。

五要重点推进相“十件实事”完成。每年的政府工作报告体现了对全体市民的庄严承诺。对报告中“十件实事”涉及教科卫卫委的工作任务，制定详细督办计划，纳入每月工作安排，通过听取汇报、实地考察等形式，切实推动市政府相关部门顺利完成任务、切实兑现承诺。

四、坚持加强能力建设，着力提升教科卫卫工作的科学性

一要扎实开展主题教育。结合“不忘初心、牢记使命”主题教育活动，按照“守初心、担使命，找差距、抓落实”的总要求，把学习教育、调查研究、检视问题、整改落实贯穿于主题教育全过程，确保理论学习有收获、思想政治受洗礼、干事创业敢担当、为民服务解难题、清正廉洁作表率。

二要大力提升专业水准。教科卫卫领域跨度大，专业性强。要加强宪法（下转第17页）

面对面交流间的民生情怀

——全市政情通报会侧记

□ 郑仁轩

2019年上半年,面对不断加大的宏观经济形势压力,重大项目建设是否顺利?生态环境高质量建设成效几何?面对群众的迫切需求,民生实事推进如何?公共服务质量建设能不能受到群众认可、经得起历史检验?8月28日,全市政情通报会对涉及百姓利益的大事要事难事作了一一汇报和现场表态,彰显了在市委领导下,市人大和市政府分工协作,同心合力建设“强富美高”新镇江的强烈责任。

议得都是群众最关心的事

政情通报会又称为“小人代会”,是人代会闭会期间,人大代表知政问政的重要平台。

我市地区生产总值、一般公共预算、固定资产投资等主要指标实现总量“双过半”。项目建设成效好,按照“七个产业、七个部门、七个突出”的工作思路,扎实推进主题招商,

全市新签约亿元以上产业项目136个。

“在宏观经济形势压力加大,生态环保措施越发严格,债务化解要求更高的情况下,能保持稳中求进的态势非常不易。”市委书记、市人大常委会主任惠建林对此高度肯定。

公共文化服务是提升群众获得感幸福感的重要方面,也是近年来群众诉求的焦点。年初人代会上,周明磊等26名市人大代表联名提出“加快推进我市现代公共文化服务体系建设的议案,被定为市人大常委会今年重点督办的一号议案,社会关注度很高,同时,市人大常委会还调研大运河文化风光带建设情况,视察文化场馆和基础设施建设情况,积极推动国家公共文化服务体系示范区创建。

加强公共文化服务,也是今年政府工作报告承诺的10

件民生实事之一,全年计划“完成市区公共文化布局规划,国家公共文化服务体系示范区创建通过中期评估,提升镇(街道)文化广场15个、村(社区)文化广场37个”“完成11个茅山革命老区经济薄弱村综合文化服务中心强基层任务,开展全民艺术普及惠民文化活动500场”

半年过去了,市政府坚持既尽力而为、又量力而行,落实省定基本公共服务清单和基层基本公共服务配置标准,把民生工程办成民心工程。突出创新性、精品化,深化国家公共文化服务体系示范区创建,完善基层公共文化服务设施网络。

上半年的“民生成绩单”远不止于此,稳定就业形势、实施“健康镇江”行动、大气污染防治、老旧小区改造、养老服务业发展,等等。哪里有人

民群众的期待,哪里就有市政府的回应。

对政府来说,民生改善永无止境。还有大量工作要做。下一步,将着力围绕三个方面补齐民生短板:优供给,比如农批市场建设,将按照“成本最少、矛盾最小、统分结合、分步实施”的思路,加快形成朱方路片区和官塘桥农批市场改造提升“一揽子”方案,比如公共文化设施,将加大公共文化示范区建设经费保障,探索推行政府购买公共文化服务岗位;促均衡,继续扎实推进“八校联动三大工程”,深化医联体、分级诊疗体系建设,推动更多更好公共服务向基层倾斜;拓渠道,加强政策引导,用好发行地方政府专项债券的政策工具,在医疗健康、水电气热等公用事业方面谋划一批优质项目,加大与央企、政策性银行、民营资本合作,落实各项优惠政策和条件,为优化公共服务创造更多空间。

整个上午,大会议得都是群众最关心的事。在场的人大代表们备受鼓舞,参会的市人大代表对市政府上半年成绩的充分肯定。

民意表达不止于听

自2017年开始,市人大常委会创新代表、委员对政情通报的参与方式,专门安排一个

环节,选出5-6名代表、委员围绕社会普遍关注的问题进行专题发言,畅所欲言、表达心声。

“人大代表为人民群众履职行权,代表的是民心民意。既要认真审议报告,也要敢于表达声音。”市人大代表孙志军表示。

水污染防治是今年上半年人大系统的“重头戏”。市人大常委会在4月至6月期间,组织开展了持续3个月的高规格、严要求的《水污染防治法》执法检查。

政情通报会上,市人大代表邹云娣围绕“加大水污染治理,提升水环境质量”做了专题发言,肯定成绩的同时直言存在的问题“基础设施存在短板。全市城市管网建设和雨污分流改造滞后,现有污水管网存在短缺、断头、损坏、雨污错接混接私接等问题,雨污水合流排放情况依然存在”,这些来自基层的声音受到市委市政府的高度重视。

同样关心水环境的还有市人大代表黄昕,5月份,他参加了《镇江市饮用水源地保护条例》执法检查,随执法检查组赴金山湖应急备用水源、长江征润州饮用水源地、运粮河高新区段、丹徒区朝阳河等地,实地查看了水源地和备用水源地保护以及河道水质等

情况,并听取相关情况汇报。

他将执法检查过程中看到的问题、听到的百姓心声,形成“防患未然,确保全市饮用水绝对安全”专题发言,向大会作了报告,呼吁“严格饮用水源地保护、取水、处理、供水到水龙头出水的全过程管理和检测,进一步强化饮用水安全保障制度建设,为确保全市居民能够喝上干净、卫生、放心、安全的饮用水而攻坚克难、加压奋进。”

扬中市八桥镇人大主席姚永洪来自基层,因此更关注农村人居环境整治,他认为改善农村人居环境是当前推进乡村建设的重要任务,是实施乡村振兴战略的第一场硬仗。他做了“扎实推进农村人居环境整治,坚决打好实施乡村振兴战略第一仗”专题发言,直言道“与浙江各地相比,目前我市各级领导干部对农村人居环境整治工作的重视程度还有一定差距,把绿水青山就是金山银山理念认知转化为实际行动也有一定差距。”

除此之外,还有3名代表分别围绕“加快推进重大项目建设,促进产业高质量发展”“进一步优化营商环境,促进民营经济高质量发展”“加强各级各类公共文化场馆建设,有效提升使用效率”做了专题发言。这些专题发言,既有推

进实体经济发展的重大事,也有生态文明建设的大事,又有民生改善的难事,都是我市高质量发展的重点难点。发言共提出问题21条,建议24条。这些问题和建议,大部分来自基层、来自人民。

“几位代表围绕重大项目建设、优化营商环境、饮用水源地保护、农村人居环境整治等6个课题建言献策,既紧盯经济社会发展最新形势,又紧扣产业强市、长江大保护等重点工作,充分展现了市人大围绕中心、服务大局的高度和水平。”对于代表发言,市长张叶飞作了回应并表态,“市政府办公室将逐条归纳梳理,对能立即办的,将明确责任分工,立行立办,及时落实;对事关长远的,全力创造条件,逐步协调推进,用最短的时间实现最大的效益。”

让民生实事“落地生根”

一份部署、九分落实。“抓落实”是一种态度,更是走出镇江发展“上扬线”的基石。去

年政情通报会,市人大代表提出的问题,当年不能解决的,都列入了今年的政府工作报告。“突出问题导向,确保如期完成脱贫攻坚任务”“深入推进《镇江市长江岸线资源保护条例》实施,用法治护航长江保护和高质量发展”得到了很好的解决和落实,收到群众好评。

对于今年的问题,惠建林提出了“抓落实”的具体要求,“人大要一着不让促落实,及时交市政府研究办理,切实把大家调研思考的成果转化落实到政府具体工作中去。政府要一诺千金抓落实,以实际行动取信于民,让人民满意。代表要一以贯之助落实,在各行各业、社会各界积极帮助政府落实工作、落实政策,增强工作整体实效。”

列席会议一位部门负责人说:“这次常委会上,市人大常委会组成人员,不但对我们所做的工作给予了充分肯定,还客观指出了存在的问题,剖析了原因;人大的审议很有质

量,大家的发言水平很高,对我们的工作既是监督,又是支持,一些委员发言更直接,有助于我们把各项工作做的更好。对大家提出的宝贵意见,会后我们将认真研究,积极采纳,争取以优异的成绩向全市人民交一份满意的答卷。”

“书记坚决要求落实的部署令人鼓舞,市长虚心听取代表发言、真诚回应代表建议的胸怀令人高兴,这让我们对镇江今后的发展充满了信心。”会后,市人大代表董小助直抒胸臆,表达了内心的兴奋之情。

“作为一名基层干部,回去之后一定按照惠书记、张市长的要求,通过实实在在的工作和具体的落实,确保完成市委市政府下达的各项工作任务。”丹阳司徒镇人大主席束瑞成的想法勾勒了基层干部真抓实干的群像,也让大家对举措的落实充满信心。

(作者单位:市人大常委会办公室)

(上接第14页)和相关法律法规的学习,加强人民代表大会制度理论的学习,加强教科文卫知识的学习,科学把握改革发展的新情况新知识新思路,真正做到干一行、精一行,成为教科文卫工作的专家能手。

三要切实加强联动互动。要进一步加强与省人大教科文卫委的联系,努力完成交办的各项任务 and 活动;要进一步加强对各辖市区人大教科文卫工作的联系与指导,邀请参加市人大的重点工作和重要

活动,形成上下联动的整体合力;要进一步加强与对口单位的工作联系,及时了解掌握有关工作动态,共同协商、研究、推进全市教科文卫工作创新发展。

逐梦奔跑的园林人

——记镇江市人大代表 汤 槿

□ 张 搏 刘 宁



“我们都在努力奔跑，我们都是追梦人。”习近平总书记在新年贺词中饱含激情和信心的亲切话语，激起亿万人民的共鸣，让无数追梦人更添奔跑的豪情。在句容市有着这样一位平凡而努力的人，凭着胆识和勤劳在同步小康的道路上逐梦奔跑，巾帼不让须眉成功绽放了最美的芳华，她就

是镇江市六届、七届、八届人大代表、江苏汤氏园林有限公司法定代表汤槿。

创业路上当“闯客”

江苏汤氏园林有限公司是待业青年汤槿创业的传奇，大学毕业后，她站过街头，卖过服装，打过零工，他没有被

工作上的不稳定和不如意击倒，更没有被城市里舒适的生活牵绊，27岁那年，通过她的努力，考进了句容金融系统工作，收入颇丰，算得上“白领”了。但她性格开朗、内心好强，怀着逐梦奔跑的强烈愿景的她，毅然放弃优越的工作，选择了自主创业。汤槿从亲戚、朋友那儿借资3万多元，创办了汤氏园林有限公司

创业的道路绝非平坦，许是她骨子里充盈着不服输的精神气，许是她名字中的“槿”，冥冥之中与花木“有缘”，从几亩地起步，从培育苗木开始，逐步成长壮大。几年后，便成立了江苏汤氏园林有限公司，并任董事长。

公司成立以来，汤槿高度重视企业经营管理的专业性和专业性，重视内部资源的整合及外部资源的拓展，确定

“以人为本、以科技为先导、以市场为依托、以创新求发展”的路子,公司因此得到了长足发展,拥有了4项发明专利,具有园林绿化二级资质,市政三级总承包资质。先后承接了住宅、城市公共绿地、市政道路、大型厂区、商业广场步行街、主题公园等绿化景观设计与施工。完成、在建《优良乡土常绿阔叶树种青冈和苦槠的良种选育》《林业三新工程》《特色苗木培育与休闲观光示范基地建设》等多个科技项目工程,获得了“江苏省科技型中小企业”等荣誉。

近几年来,随着人们生活水平提高和闲暇时间增多,旅游呈现多样化,徜徉在农村成为新时尚。于是,农业与旅游叠加而成的新型产业——休闲观光农业应运而生。汤瑾认真分析市场,将农业与生态休闲观光、旅游业更紧密地结合,精心布点。先在南面,创建了句容市容南风景生态园,既承接茅山的游客,又打造了乡村旅游新景点,被评为江苏省四星级乡村旅游区。在北面创建了容北茶谷,承接宝华山游客,建成了美丽的田园景观,一举获得全国休闲农业与乡村旅游五星级企业。在此基础上,她充分发挥互联网的优势,采用“互联网+乡村旅游+农业”的模式,“线下体验,线

上销售”,让三者进行深度融合,大大提高了效益。

进入新时代,面临新任务,汤瑾没有丝毫懈怠,她敏锐地捕捉到旅游也在转型升级,正向文创文旅方向发展,花卉旅游业将迎来了新的发展机遇。公司在苗圃上积累了丰富经验,有专利和人才优势,具备转型条件。经多方洽谈,与全国农业技术示范基地——江苏欧月花卉有限公司合作,把容南风景生态园打造成以高品质欧月和绣球为主的浪漫文化主题园区。不久,茅山脚下将花团锦簇、繁花似锦。

致富路上做“创客”

桑梓情浓,代表情切。历经十多年的艰辛创业,汤瑾的汤氏园林现已获评“江苏省农业产业化龙头企业”“镇江市农业科技示范园”“句容市农业科技型企业”“科普示范基地”“农业服务示范基地”“青年农民创业示范基地”等诸多荣誉,尤其2008年当选市六届人大代表以来,汤瑾的眼界和境界都有了质的飞跃,如何提高茶谷经营管理水平,更好地辐射带动家乡贫困户脱贫致富成为萦绕在她心头沉甸甸的社会责任。自己富裕了不算富,还要帮助大家富。”汤瑾对

我说。作为土生土长的句容人,是家乡这片山水哺育了她,对此怀有深厚的情感。“尤其作为一名市人大代表,更要肩负起社会责任,为民谋利益,让民得实惠,用以要报答父老乡亲”。

被认定为镇江市农业产业化龙头企业后,她首先想到的是切实发挥“龙头”作用。公司结合自身产品特点,采取了“企业+基地+农户”经营模式,通过良种选育、推广,辐射带动周边农户3000余户。采用了签订合同的方式与当地农户利益联结,以直接收购或帮助其销售苗木、农产品的方式来实现农民致富。同时,公司吸收了周边农民就业500余名,直接增加农民收入200多万元,在高水平全面建成小康社会中贡献了力量。农民在家门口打工,既照顾到家庭,又增加了收入,深受百姓的称赞。

每年在容北茶谷都举办“茶香节”,吸引了周边数万人参加,影响力越来越大,促进了农民增收致富。

代表路上成“谋客”

作为一名成功女性、一名人大代表,汤瑾善良中有着细腻、直率中不失睿智,无论是带领团队趟出了现代生态农业发展模式,还是感受了周边

群众致富中的那份幸福牵挂，都不能让她踌躇满志停滞不前。“当选人大代表更应积极依法履职，在更广阔的范围内为推进现代生态农业鼓与呼。”如饥似渴的汤瑾找来《地方组织法、选举法、代表法导读与释义》《人大代表怎样提出议案和建议》等书籍进行“补钙充电”，责任与担当让这个自信的女强人边学习边思考，同时积极参加各级组织的代表活动，在知行合一和调研视察中强化代表职务意识、提升代表履职能力，走上了为民代言的“谋客”之路，一切只为了那份神圣承诺。

秉承“人大代表人民选，人大代表为人民”的理念，汤瑾关注和围绕一些关系社会大局、关乎民生改善的热点深入开展调查研究，真实反映社情民意，不忘初心当好党和政府联系群众的桥梁纽带。时间进入新时代，但我市现阶段农村流通服务网络建设比较滞后，

连锁配送经营不够健全，工业品与农副产品双向流通不畅，农民买难、卖难问题仍然突出。在调研中汤瑾发现镇江地区农村商品流通主体规模小、经营散、实力弱、服务差，大市场与小生产的矛盾突出；流通方式和经营业态仍然较为落后；农村经营消费环境欠佳；农村供销合作社的作用不强；农村市场成为假冒伪劣商品的“避风港”。于是她领衔提出“关于加强农村现代流通体系建设的建议”，建议市政府及部门加强农村商品流通总体规划建设，同时加大农村流通基础设施建设支持力度。重点抓好加快构建农副产品现代流通网络、健全完善农业生产资料现代经营服务网络、提升完善农村日用消费品现代经营网络、加快整治再生资源回收利用网络建设，充分发挥供销合作社的作用。着力构建多元化农村商品流通服务体系，加强农村流通人才队伍建设。

该建议被确立为重要建议办理，由于办理效果好，也被市人大常委会评为优秀建议。此外，她参与调研或联名附议提交了《关于弘扬亚夫精神，推广“戴庄经验”，深入推进全市乡村振兴的建议》《关于提升全市休闲观光农业发展层次的建议》《关于推进下蜀镇生态休闲农业园区建设的议案》《关于加大扶持力度促进休闲观光农业园区健康发展的议案》《关于加强社会化养老工作的建议》等，一篇篇高质量建议案的提出推动了有关工作的提速增效，厚积薄发也让她成为牵记民情的民气代表、牵念民生的民心代表。

更无柳絮因风起，惟有葵花向日倾。汤瑾心揣梦想矢志奔跑，有理由相信这个谱写下创业传奇的市人大代表，在助力乡村振兴、共建美好家园的过程中将会匠心续写传奇，成就出彩人生。

（上接第27页）法治程度较高的深圳、武汉等地方立法实施境遇尚且如此，其他设区的市地方立法实施效果可见一斑。因此，立法者不得不反思，除了存在法规宣传不够到位、执法主体不够重视、群众不够自觉等外在因素，我们所设置的

条款是否符合其应有的价值追求和目的预期？囿于位阶、权限和强制手段等因素，如果说国家法和省级法规的实施更多靠的是自上而下的“强制推行”，那么设区的市地方立法则更多要靠利益平衡后的各方自觉遵守。因此，除了“有

特色”，我市地方立法更应当追求“可操作”，准确说是“可执行力”，否则“良法善治”只会是空中楼阁。换言之，具备施行条件、得到较好执行的地方立法，才可谓是新时代应有的“良法”，才得以“善治”。

（未完，待续）

养殖大王的襟怀

——记丹徒区人大代表 邓克孝

□ 任 锁 吴 佩

一个人最大的幸福,莫过于自己的价值被社会承认;一个人最大的快乐,莫过于孜孜以求的事业获得成功;一个农民企业家最大的心愿莫过于农民都富起来。

邓克孝原本是一个普通的农村青年,成长为现在的镇、区优秀党员;市乡村优秀科技人才;镇“创业之星”;区渔业生产先进工作者;区优秀人大代表;省、市劳动模范等。这一系列殊荣的取得,离不开党的培养教育,更离不开各级领导的关爱和支持。回眸自己的成长历程,可谓是坎坷曲折,风风雨雨。生活的酸甜苦辣、创业的跌打滚爬,锤炼着邓克孝艰苦创业的意志,一次次的失败,一个个的挫折,坚定了邓克孝劳动致富的信心,感悟了实现人生价值理念。十几年的曲曲折折、坎坎坷坷,虽然付出了沉重的经济代价,

但是却换取了丰富的精神财富,使自己进一步拓展了致富的思路,初步认知了市场,也开始接触了资本与积累的学问,懂得了一些管理与经营的理论,掌握了一些资本运作的技能,这些经验只有在不断实践中获取,也只有在实践中才能不断完善自我,取得成功。

理清思路, 认准的路坚持走下去

九十年代初,邓克孝萌发了摆脱贫困、发家致富的念头,试图走上田埂,闯入市场,寻找着致富的门路。他开始壮着胆子下水,摸着石头过河,靠着家庭仅有的微薄积蓄,肩挑箩筐,串村走巷叫卖蔬菜,这是邓克孝人生第一次接触生意,与人进行买卖交易。后来改行设地摆摊做服装生意,劳累一天,总算口袋里有了

些钱,初步尝到了投资经营与利润回报的甜头。对市场也有了兴趣,有了兴趣也就有了信心和胆识。于是,大胆尝试大投入高回报的经营模式,凭着一股热情,一下盖了10间猪舍大办百头猪场。生猪市场瞬息万变,不到三年亏损二十万元,后又改行引进海门杂交山羊,结果又失败了。跌倒了,再爬起来,结果硬着头皮又改养沛县肉狗,花几万元引进了一批肉狗苗,不到一个月狗仔一个个死亡……就这样一次又一次的摸索,一次比一次失败得惨重。几年来,家底掏空,债务累累,老婆孩子埋怨邓克孝,亲戚朋友责怪邓克孝,村头群众嘲讽邓克孝,自己也沉浸在迷茫、困惑和苦恼中。欲速不达,欲罢不能。俗话说:“痛定思痛”,邓克孝带着种种疑惑,无意中接触到“科学发展观”的理论,使邓克孝领悟:凡事

要尊重客观规律,讲究科学态度,违反事物发展规律,主观臆造,蛮干不行,几十万元血本无归的残酷打击,逼得邓克孝不得不重新调整思路,一切从实际出发,量力而行,谋求合理的经营项目,改变单一的经营模式。首先,邓克孝依靠地方政府,咨询有关部门,得到他们的帮助和支持,吃透政府对发展农村经济的扶持政策。其次,在政策的引导下,依托农村自然优势,寻找发展机遇。接着,邓克孝深入市场,了解信息,分析原因,掌握规律,制定对策。经过反复思考,权衡得失。认为:在农村发展最有利的条件,就是利用土地资源优势,走高效农业发展的路子,大力发展渔业生产是邓克孝看好的方向。无论是成本投入、生产过程、市场销售、经济效益等都有潜在的发展空间。

瞄准目标, 义无反顾地追求下去

2000年伊始,邓克孝积极响应政府“发展高效农业”的号召,把全部精力投入到水产养殖上来,制订了近远期发展规划,量力而行,循序渐进,逐步扩大的经营理念,开始承包了生产队的20亩水面积,放养了青虾。经过自己的辛勤付出,一年就收入6万元,当年投

入当年回报。这一下可振奋了邓克孝,终于开辟了一条属于自己的致富之路。同时邓克孝欣慰地勉励自己“成功了,继续走下去”。政府领导多次鼓励邓克孝要“想远的,干大的,创新的”于是,加大投入,下定了决心,继续在养殖上增加品种,把养殖面积增加到100多亩,投入了15万元资金,建了比较规范的养殖池15个。在放养品种上又增加了基围虾、罗氏虾,实施了虾、蟹混养。在养殖技术上采用“精放精养”的科学养殖方法,不断探索新的增产增效路子,放养适销对路的新产品,缩短了经济投入的周转期,掌握养殖过程中的几个重要环节,不断注入养殖过程中的科技含量,使养殖业沿着良性循环的路子越走越好,几年后,由于采用科学养殖法,成本逐步降低,利润逐步增加,收入逐年提高,甚至出现收入逐年翻番的喜人景象,这样不仅把日子过好了,而且给做大做强养殖业奠定了坚实的基础。到目前为止,在邓克孝的带领下,宝堰镇水产养殖品种从单一的鱼,发展到高产混养鱼、青虾养殖、虾蟹混养等,水产养殖面积从3000亩迅速发展到现在近万亩。特别是他养殖的青虾,经过精心养殖,以外观美、肉质优、口感好的评价赢得了市场,现在宝堰青

虾畅销南京、常州等大中城市,受到消费者的青睐。亩产从1000多元提高到4000多元。合作社的养殖户个个喜悦满面,兴高采烈。

共同发展, 带动农民兄弟富下去

邓克孝家祖祖辈辈家无寸土,住无定所,父辈常打工度日,他们过着衣不遮体,食不裹腹的悲惨日子。邓克孝这一辈子生在新社会,长在红旗下,富在开放年,怎么能忘记农民兄弟们?特别是那些,思富无路、致富无门的乡亲们,怎么也应该伸出手扶持他们一把。于是,邓克孝登门拜访,说服他们与邓克孝共同参与养殖业生产,先后带动了50多户纯农户挖田开塘养殖青虾,技术上毫无保留地传授给他们,经济上尽力扶持他们,市场上带领他们闯荡。这些养殖户慢慢地走上轨道,掌握了技术,学会了经营,口袋慢慢地鼓了起来,个个扬眉吐气,啧啧称赞。这时,邓克孝趁势而上,吸纳了132户养殖户,成立了丹徒区万顷洋特种水产合作社和镇江市丹兴水产养殖合作联社,联社由全区8个乡镇11家水产专业合作社组成。这是省第一家由养殖专业合作社联合成立的农民经济组

织,覆盖了宝堰、荣炳、上党、高桥等8个乡镇的重点渔区,服务带动养殖渔农户1381户,养殖面积1.8万余亩。合作联社每季销售商品虾600吨、商品河蟹2400吨,为渔农户提供养殖虾苗101吨、扣蟹苗种1170吨,累计实现销售总额2.17亿元。联社的“五统一”(统一提供苗种、统一养殖模式、统一品牌销售、统一经营核算)经营理念,得到市、区农业部门的推广。

邓克孝借助合作联社这个大平台,大理推广科技兴鱼。联社成立以来,他义务送科技入户,先后免费发送《水产养殖》《科学养鱼》等多种报纸杂志数千份。引领20多户渔民捡起来和谐培育养殖基地200多亩,共培育扣蟹苗种、青虾5200多公斤,解决了荣炳、宝堰重点渔区苗种紧缺的实际困难。利用合作联社有理阵地举办养殖技术培训班,多次召开虾蟹混养现场会,推广沙塘鳢鱼与河蟹混养的新技术,研制推广微生物制剂,培养养殖能手300多人。他还自费购置水产品检测仪器,成立了水产品质量检测点,帮助养殖户解决产品质量问题,对本地区水产品质量起到了保障作用。邓克孝积极发挥先进模范作用,带动或帮助群众共同致富。帮助外来养殖户胡求学、

戴卫国等解决养殖用地、养殖技术、资金短缺等困难。利用本人的良好信誉,为养殖户担保贷款80多万,解决渔农流动资金困难的燃眉之急。白兔镇行香村民吴春明在电视上看到邓克孝的报道后,转成赶到宝堰拜师,在邓克孝的悉心指导下,如今,吴春明的养殖面积已经发展到50多亩。来自白兔镇的郑爱民,经邓克孝精心指导,由养鱼改养青虾,养殖面积发展到70多亩,实现了发家致富。

让农民增收,走共同富裕的道路。由于自己的不懈努力,诚信致富,赢得社员的信任,今年大家一致推举邓克孝任合作联社社长,同时还获得“农产品经纪人”职业资格证书。使邓克孝得到领导的关爱,群众的拥戴,社会的认可。这些只能说明过去,未来还任重道远,距离区养殖联社三年目标:社员发展到2300人、高效渔业水面再增加2600亩、亩均销售收入8000-9000元、渔民户均增收2000元还有一定距离。

事业有了发展,邓克孝没有忘记村里的孤寡老人以及社会上的困难群体。出资支持村里修路,解决孤寡老人的生活困难,自助患重病家庭,向地震灾区捐款……近几年来他已累计献爱心近10万元。

邓克孝认为,作为一名养殖业的基层人大代表,具体本职工作体现就是要帮助农民富裕,代表着基层农民的利益。

履职尽责, 把群众的心声带上去

邓克孝自2006年起,已连续当选三届丹徒区人大代表,当谈起这十几年当区代表的体会时他说:“人大代表人民选,履职尽责为人民。”他认为:“我当代表,再忙也要参加人大的每一次会议和活动,依法履行代表职务,反映群众的心声,推进政府为民办实事,帮助群众增加收入。”他十分珍惜参加每年一次的人代会的机会,会议期间专心履行代表的职责,自始至终按照规定参加代表活动。依法审议“一府两院”工作报告,并积极提出建议。闭会期间,市区镇人大组织的每一次代表活动,他从不缺席。在走访接待选民时,他认真向选民宣传法律知识,访民情,听民意,解民忧;在视察调研活动中,他主动发现问题,提出合理的意见建议;在督办代表建议时,他敢于讲真话实话,提出整改意见。

每年召开区人代会前,邓克孝都能积极走访选民,认真听取他们的意见和建议,在丹徒区第十五届人民代表大会

第一次会议召开前,他针对丹徒区青虾养殖分布在宝堰、荣炳、上党、高桥等8个乡镇,养殖区域分布散、不成规模,养殖户养殖技术、销售信息不共享,种苗供应、成虾销售缺乏规模效应,青虾养殖效益不高等情况,联系走访了其他乡镇的青虾养殖户,提出成立丹徒区青虾养殖联合专业合作社的意向并得到了其他养殖户的响应,于是他就联合其他乡镇的区代表提出了《关于成立镇江市丹兴水产养殖专业合作社的建议》,当年在区农委的牵头下,成立了丹徒区第一家跨区域的专业合作

联社——镇江市丹兴水产养殖专业合作社,所有养殖户一致推举邓克孝为合作联社理事长,通过这几年的紧密型的“五统一”合作,合作联社的效益得到了逐年提高,惠及了所有水产养殖户。

镇荣公路是S265的重要路段,是茅山老区的形象道路,随着镇荣公路二期改扩建工程的竣工通车,只剩下上会集镇至荣炳不到20公里没有改扩建,这不仅严重影响当地群众的交通出行,更直接影响到茅山老区的经济发展,于是他联系其他代表到区交通局了解情况,并通过大量调研,

参与提出了《关于加快实施镇荣公路三期拓宽改造的建议》建议区政府一鼓作气实施镇荣公路三期改扩建工程,尽快贯通S265。目前镇荣公路三期改扩建工程已在建设之中。

人大代表不只是一个光荣称号,更承担着神圣的使命。邓克孝深知人大代表使命之崇高、责任之重大。谈到下一步的目标,邓克孝信息满满:“作为一名省劳模,将在带领所有水产养殖户共同富裕上再创新业绩;作为一名区代表,将在依法履职为民代言上,再创新成效。”

(上接第47页)员会讨论决定重大事项的规定》的通知》(镇发[2017]32号),在2014年文件的基础上,对全市各级党委、人大、政府贯彻落实人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项做了进一步的明确和细化,充分发挥人民代表大会制度优势和功效,推进国家治理体系和治理能力现代化。

六份文件中的每一条内容都是实打实的干货:

——“各级党委每届任期内至少召开一次人大工作会议,每年要专题听取人大常委会党组工作汇报,研究解决人大工作的重要问题”;

——“把人大监督依法行政、公正司法情况纳入对机关年度目标管理和绩效考核之中”;

——“辖市区人大及其常委会要完善街道(园区)财政预算决算监督办法,街道(园区)人大工委辖市区人大常委会授权”;

——“建立健全党委对地方立法工作中重大问题决策机制,市委在研究重大改革发展决策时同步研究地方立法决策问题,及时协调并解决立法工作中遇到的难点问题,定期召开专题会议,部署地方立法工作”;

“突破点多、含金量高、操作性强”成为全市各级人大系统在贯彻落实中对市委六份文件的共识。

六份文件形成的“组合拳”,全面推动了人大建设,推动了全市在全省首先实现辖市区人大“一办六委”、镇级人大“两专一办”建设全覆盖,首先解决人大干部的政治待遇、经济待遇问题,首先设立市人大法制委和人大常委会法工委,首先做到辖市区人大主任全面专职化,强化了履职保障。

(赵敬敬)

镇江市地方立法方法创新和实施机制研究(上)

市人大常委会法工委课题组

【摘要】面对新时代的新要求和新机遇,镇江市地方立法须以“创新”迎之。本文结合设区的市地方立法工作现状,拟对新时代我市地方立法的价值追求、目的预期进行分析,提出“地方立法方法创新和实施机制研究”命题,并主要结合地方立法实践,从立法内容、立法程序、立法能力等方面作以阐述,盼为推动我市“良法善治”的高水平全面依法治市提供理论探讨思路。

【关键词】镇江市地方立法、新时代、良法善治、方法创新

新时代下,如何更好地以良法促进发展、保障善治,已然成为设区的市地方立法工作亟待研究的新课题¹。从目前搜集到的资料看,近些年特别是2015年《立法法》赋予设区的市地方立法权以来,相关研究观点和文章层见叠出,但结合设区的市地方立法实践、研之于“方法”的则并不多。“新时代”以“新”命题,包括镇江市在内的设区的市地方立法亦当以“新”破题,既站位于全面依法治国大局中去考量,又置于深化依法治市进程中去把握,坚持以问题为导向、以特色为载体、以质量为优先、以管用为目的的“方法创新”,

方可不断取得新作为新发展。

一、问题之提出

习近平总书记多次强调“法者,治之端也”。党的十九大报告将坚持全面依法治国确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义基本方略的重要内容,其“十六字方针”摆在首位的就是“科学立法”。报告提出了“推进科学立法、民主立法、依法立法,以良法促进发展、保障善治”的重要论断,也明确了我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的趋势定位。据此,如何以高质量的立法保障高质量发展,给正在稳步发展的我市地方立法提出了新要求、提供

了新机遇。

新时代要实现我市地方立法的新作为,离不开以正确的“方法”为指引。立法方法具有目的性、实验性、阶段性和多学科性等特征,是以增进立法过程的合理性程度、提高立法质量为目标²。立法方法论的核心问题是法律创制的方法,其中包含法律的价值安排与价值的实现程序,前者关涉“如何认识正确的法律”的内在于方面问题,后者则关涉“如何获得正确的法律”的外在于方面问题³。简单讲,立法方法就是立什么样的法、怎样立法,抑或说是科学立法、民主立法、依法立法的实现方式,本

1 本文“地方立法”特指设区的市人大及其常委会制定地方性法规的活动。

2 姜孝贤、宋方青:《立法方法论探析》,载《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2016年第3期。

3 朱志昊:《从价值预设到法律形式:立法方法论基础初探》,载《河南大学学报(社会科学版)》2011年7月。

文第三部分将从立法内容、立法程序、立法能力等三个方面展开分析。

创新是引领发展的第一动力。为更好引领、推动和保障城市改革发展,我市地方立法方法的创新就显得尤为重要。一方面,“创新”是地方立法的本质要求和应有之意。源于《立法法》第七十三条之规定,地方立法包括执行性立法、自主性立法和先行性立法三种类型⁴,其主要任务就是根据本行政区域需要对上位法作出细化或者填补上位法空白。在这个意义上,地方立法应当拥有独特的视角和功能定位,着眼于社会管理和公共事业等领域,坚持有所为有所不为,探索地方立法在创新社会规则、调解特殊社会关系等方面的积极作用,寻求与中央立法相比依靠地方立法更具效益的立法领域⁵。而作为体现本市实际情况、适应本市治理需要、解决本市实际问题的地方立法,更需以创新思维来把握自身特点和存在问题,作出适应发展、具体可行的制度安排。另一方面,“创新”是实现以高品质立法护航城市高质

量发展的必然选择。高质量发展须以高质量的法治环境为保障,其中地方立法保障居于基础地位。处于新时代发展大局中,如何找准地方治理之需和民生福祉之盼的契合点以实现有的放矢,如何兼顾严格遵循上位法和体现地方特色的关系以实现务实管用,地方立法的方法必须善于创新。

需要说明的是,“创新”从内涵上指以现有的思维模式提出有别于常规或常人思路的见解为导向,利用现有的知识和物质,在特定的环境中,本着理想化需要或为满足社会需求,而改进或创造新的事物、方法、元素、路径、环境,并能获得一定有益效果的行为。其有三层含义:一,更新;二,创造新的东西;三,改变。创新既是一个过程,也是一个结果。本文“方法创新”并非是对包括我市在内的设区的市原有地方立法方法的否定,而是侧重于结合新时代大背景,我市地方立法方法的应然改进和改变。这些方法创新在立法实践中已多有体现,更应当通过理论研究推动其成为主流方法,从而进一步指导实践。

提出地方立法方法的创新,首先对设区的市地方立法整体现状要有清楚认识:围绕“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”这三方面事项,2015年之后新获立法权设区的市纷纷结合自身城市需要,制定了城乡市容和环境卫生、水源保护、安全生产等各类地方性法规⁶;先前已有地方立法权的“较大市”则逐渐放慢立法步伐,从一味追求数量转向立法数量与质量并重⁷,法的修改逐渐成为地方立法的主要工作。但如果细究起来,在立法内容方面,仍存在着部分选题(调整范围)过大、体例架构“贪大求全”、重复上位法、缺乏“特色、干货”条款等问题,一定程度浪费了立法资源;在立法程序方面,仍存在着未能充分发挥起草工作组的主体作用、征求意见的渠道较为单一、公众参与的积极性不高、意见建议缺乏有效性、各单位协调不一致和各环节衔接不够紧密等问题⁸,一定程度上影响了立法效率;在立法能力方面,仍存在着立法队伍专业人员占比不高、新获立法权设区的市缺少立法工作经

4《中华人民共和国立法法释义》,全国人大常委会法制工作委员会国家法室编著,法律出版社2015年7月第1版,第236-238页。

5刘振刚:《地方立法理念与方法的若干思考》,载《行政法学研究》2013年第4期。

6闫然、毛雨:《设区的市地方立法三周年大数据分析报告》,载《地方立法研究》2018年第3期。

7李敏、李睿:《江苏省设区市立法的现状、问题及对策》,载《淮海工学院学报(人文社会科学版)》2017年7月。

8设区的市地方立法实践中,这样经常导致出现条文文本在起草牵头单位送审时是一稿、政府法制机构审查修改后又是一稿、经过人大二审后则修改的面目全非。

验、立法配套制度不完善、立法培训针对性不强、以及参与立法第三方因容易“忽视实践中的可能性并有埋没在纯理论迷雾之中的危险”⁹而往往不够接地气等问题,一定程度上影响了立法质量。

提出问题是为了解决问题,直面不足更说明新时代下转变思维的必要性和迫切性。综上,引出“镇江市地方立法方法创新和实施机制研究”之命题,为工作实践和理论研究提供参考,即本文所冀望达到的研究目的。

二、镇江市地方立法的价值追求和目的预期

地方立法的得失成败取决于所设定的目标和理念恰当与否,而目标与理念恰当与否又在根本上取决于它们是否准确反映了所依托的法治国情和地方实情¹⁰。因此,我市地方立法如何“方法创新”就需要在对价值追求和目的预期作出判断的基础上进行分析。新时代提出“良法善治”理念,其中“良法”可谓立法的“价值追求”,“善治”可谓立法的“目的预期”,此即为探求立

法方法创新提供了方向指引。

从概念上讲,法的价值是指法律满足人类生存和需要的基本性能,即法律对人的有用性。地方立法的主要任务是解决本地区的实际问题,这就要求地方立法更应关注本地区的实际情况,准确把握问题的特点和规律,以具体可行的实施方案体现地方立法效果,这样才能做出适应本地区经济社会发展的成本最小化和效益最大化的制度安排¹¹。作为专属我市的制度规范,其地方立法必须符合城市定位和市情发展,既能够满足本市治理体系和治理能力现代化水平提高的需要,又满足市民日益增长的良好法治需求,从而更好引领、推动和保障改革发展行稳致远,此即地方立法的“价值追求”。

如果说“价值追求”比较抽象,那么所要达到的“目的预期”,即通过法规的制定、条款的设置所要解决什么问题、解决到什么程度,就是在具体立法活动中要考虑的关键标尺。“善治”提醒立法人,新时代的立法工作目标不仅是实

现法律制度体系的完备,更要以人民安居乐业、社会安定有序为实质内核。无论是细化上位法的执行性立法、为地方事务需要的自主性立法,还是根据本地具体情况的先行性立法,我市地方立法都必须在全面摸清“家底”上下功夫,坚持问题导向、特色导向、目的导向,切实让全体市民在共建共享发展中有“看得见摸得着”的法治获得感。

法的生命在于实施。只有当法规落地适用,我市地方立法才能有真正的存在感,因此谈论立法的“价值追求”和“目的预期”就绕不开“实施”这一话题。然而从现实中设区的市地方立法整体来看,实施效果不甚理想:《深圳市公共厕所管理办法》实施一年半来从未罚过,老版《深圳经济特区控制吸烟条例》实施十五年来也没有开过一张罚单,《深圳经济特区性别平等促进条例》颁布两年多来实施的工作机构都还没成立¹²;黄鹤楼被游人刻30处刀痕,《武汉市城市公园管理条例》实施三年无一罚单¹³。立法多年、(下转第20页)

9【法】勒内·达维:《英国法与法国法——一种实质性比较》,潘华仿译,清华大学出版社2007版,第45页。转引自黄良林:《论设区的市地方立法起草》,载《人大研究》2017年第8期。

10 刘振刚:《地方立法理念与方法的若干思考》,载《行政法学研究》2013年第4期。

11 张伟:《地方立法的价值追求与实现途径》,载《山东人大工作》2016年第1期。

12 参见“网友吐槽深圳法规:餐厅吸烟罚50 15年无1张罚单”,凤凰网资讯,浏览于2018年7月20日,http://news.ifeng.com/a/20150325/43410620_0.shtml。

13 参见“黄鹤楼被游人刻30处刀痕 法规实施3年无一罚单”,中国新闻网,浏览于2018年7月20日,http://www.chinanews.com/cul/2013/05-28/4863038.shtml。

加大政策扶持力度 优化民营经济发展环境

□ 顾 谦

习近平总书记在2018年民营企业座谈会上指出,我们要不断为民营经济营造更好发展环境,帮助民营经济解决发展中的困难。习总书记的重要讲话,为我们做好新时代民营经济工作指明了前进方向。新时代下,不断优化民营企业营商环境,对实施产业强市战略、推动镇江经济高质量发展具有重大意义。

优化民营经济发展环境是一项需要持之以恒、久久为功的“持久战”。近年来,市人大高度重视民营经济发展,连续2年在督办“加大有效投入,加快产业强市,推进高质量发展”议案、“加大对民营经济政策扶持力度”重要建议,对减轻企业负担、构建新型营商环境、维护企业合法权益等方面持续关注推进。市政府持续加大政策扶持力度,不断改善优

化发展环境,大力支持和推动民营企业发展,全市民营经济呈现稳健发展态势。

一、基本情况

(一)领导重视,积极贯彻中央精神。近年来,市政府制定出台了涉及产业强市、金融支持、减负降费、转型升级等一系列政策文件。特别是去年中央民营经济座谈会后,市政府及相关部门深入学习贯彻习近平总书记的重要讲话,召开全市民营企业座谈会,听取民营企业意见建议;市政府常务会议就贯彻落实中央及省市民营企业座谈会精神作出部署,明确目标,理清思路。今年6月1日,我市召开全市民营经济发展大会,出台了《关于切实降低企业成本促进经济高质量发展的若干措施》《镇江市金融支持民营经济发展若干措施》《镇江市服务企

业“一门帮办”实施办法》以及《关于构建亲清新型政商关系的实施意见(征求意见稿)》等政策文件,以更新举措为民营经济提供政策支撑。

(二)狠抓落实,政策落地稳步推进。积极落实中央以及省市减税降费政策,集中体现在四个方面:一是降低企业税费负担,2018年全市民营企业累计减免税款89亿元,办理民营企业出口退税35.6亿元。二是降低企业用工成本,企业基本养老保险单位缴费比例降至16%,预计每年为全市企业减负9.7亿元。三是降低企业运营成本,自2018年初连续5次下调一般工商业电价,为企业减负近4.7亿元。2018年华润燃气实施优惠气价,企业节省用气成本超6500万元;实行弹性用地出让方式,节约用地成本超5000万元。四是优化企业融

资服务,积极为民营企业提供信贷保障,截至4月末,镇江银行业民营企业贷款余额达1196亿元,增长5.5%;积极推进民营企业上市,截止目前,新增挂牌上市的企业中民营企业占95%。

(三)深化改革,发展环境不断优化。深化放管服结构性改革,帮助民营企业协调问题矛盾。建立3000家骨干企业联络员队伍,加强对政策信息的精准推送。每年累计输入外来劳动力3.5万人,实施万名高校毕业生留镇行动,帮助企业解决用工难、人才短缺等问题。扎实推进不见面审批改革、商事制度改革,不断优化和规范审批流程。通过持之以恒的服务民营企业发展,截至目前,全市现有民营纳税人25.72万户,贡献全市63%的地区生产总值、64%的固定资产投资、61%的税收,为我市经济发展作出了积极贡献。

二、存在问题

(一)政策配套和营商服务有待完善。中央、省密集出台的部分政策文件,市级层面的配套细则和措施需及时跟进和落实。有些惠企政策限制条件较多或要求较高,民营企业较难争取。服务民营企业的经济统计体系、信息平台建设等还不健全,部门工作合力有待加强。

(二)要素制约矛盾仍然存在。有的民营企业发展前景良好,但受用地指标制约,影响了企业的扩大生产。目前我市产业层次还不高、工资薪酬偏低,加上周边一二线城市人才虹吸效应影响,高端人才和高技能人才短缺,人才流失率偏高,2015—2017年毕业生平均流失率达51%。

(三)融资难问题较为突出。不少民营企业由于规模小,资质较弱,导致大部分银行不愿意把贷款优先借给民企。虽然中央、省市出台了金融支持民营企业发展的有关政策措施,但落地效应还不明显。截至4月底,全市企业新增贷款中,民营企业贷款余额比重不足1/4。

三、对策与建议

(一)提高政治站位,强化政策落地效应。习近平总书记在中央民营企业座谈会上强调:“民营经济只能壮大、不能弱化,不仅不能‘离场’,而且要走向更加广阔的舞台”。市政府要深入领会总书记关于民营经济发展的重要论述,不折不扣贯彻落实国家、省支持民营经济健康发展的政策意见,确保各项政策文件落实到位。市工信、税务、科技、人社、医保、金融等相关部门要加强通力合作,积极转变工作职能,系统推进多部门、多渠道

服务民营经济体系建设。要加强信息数据共享,完善统计指标体系,做到精准分析掌握因政策出台对民营企业在税费负担、用工成本、运营收入、融资服务等方面的影响和效果,提高配套政策出台的精准度和有效性。

(二)推进综合施策,加大要素调节力度。深入推进国家、省减税降费政策和近期全市民营经济大会上出台的一揽子政策措施落地。通过落实土地使用税下调、工业供地方式改革、土地盘活等措施,降低企业用地成本。积极推进扩大电力市场交易规模,支持绿色发展电价政策,实施产业链核心企业水价优惠、试点大用户用气议价试点等办法措施,降低企业用能成本。以“省双创计划”“金山英才计划”等人才项目为抓手,加大招才引智力度;要充分发挥我市高校教育资源优势,为企业培养输送更多适用人才。

(三)降低融资成本,破解民企融资难题。构建多层次的信贷服务体系,引导金融机构将信贷资源向民营企业倾斜,增强企业的获得感。创新金融产品试点,强化风险管控,加大对民营企业,尤其是互联互通企业的支持。拓宽民营企业直接融资渠道,加大企业上市引导和扶持力(下转第34页)

强化顶层制度设计 统筹推进乡村振兴

——对丹徒区落实乡村振兴战略的思考

□ 阮振坤

当前,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,而这种不平衡不充分在乡村最为突出。实现两个一百年奋斗目标,最繁重的任务在农村,最广泛、深厚的基础在农村,最大的潜力也在农村。结合对周边市县的调研心得和丹徒区人大推动“三农”建设的实践,本文着力从强化要素保障、实现“三个转变”的角度出发,谈一谈如何统筹落实好乡村振兴战略的一些思考:

从横向的维度看,推动乡村振兴必须充分保障投入农村的“人、财、物”三大要素

实现乡村振兴,关键在于资源要素的加快投入。如果没有规划引领、缺少资金支持和政策支撑,资源要素的短缺必

然会成为长期阻碍乡村振兴的最大瓶颈。通过科学的资源配置,让人才、资金、基础设施等要素持续稳定地向“三农”流动,是实现乡村振兴必不可少的基础一环。

(一)在选人用人、招才引智上配优配强。

选好带头人,抓好村支书队伍建设。调研发现,农村许多发展问题和社会问题,最终都归结到一个“散”字,体现在农民缺乏组织带动,没有凝聚力和向心力,缺少利益纽带和情感纽带。无论是村民之间还是村集体内部,都需要有一个带头人,而村支部书记无疑就是一个村的纽带。村书记的思路与胆魄,能否发挥号召力和影响力、能否成为领头雁、排头兵,某种程度上决定了这个地方乡村振兴的出路。一个优

秀的村支书,必须至少具备1-2方面的素质或优势,即:有资源(能带来资金或项目),有思路(有清晰的发展规划),有威信(在群众中有号召力),能带头(能带领群众共同创业致富),敢担当(发展遇到难题能扛起责任)。组织部门应着力强化“能人治村”理念,从政治上的红人、经济上的富人、管理上的能人、品行上的好人中选任能匹配本地发展实际的村支书。

提升待遇,保障干部扎根基层的热情。强化对农村基层人才生活待遇的保障、提供更大的发展空间,是吸引人才留守、振兴乡村的关键。一要强待遇,完善相关政策制度,确保农村的基层干部能获得与城市就业者相接近的经济收入,并以制度性的方式持续保

障待遇的提高,保障农口干部其扎根基层、干事创业的热情和信心。二要抓培养,实施人才“挂钩回归”计划,把素质高、能力强、有乡情、愿奉献的人才请回农村任职,无论是退休返聘、还是挂职锻炼、或是结对帮扶,都可以先试先行、边学边干。对适应力强、发展思路好、工作有实绩的,可以尝试长期定点驻村,发挥优势,引领发展。三要明出路,加大从优秀村党组织书记中选拔乡镇领导干部、招录公务员、招聘乡镇事业人员的力度,以提供个人发展前景激励优秀村干部尤其是年轻干部扎根基层、长期奉献。同时,推荐政治素质强,参政议政能力强的优秀村“两委”成员、大学生村官担任各级党代表、人大代表和政协委员,为他们提供参政议政的舞台。

引贤纳智,不断提升农村创业就业吸引力。当前,大量青壮年劳动力进城务工,乡村人口的年龄结构、性别结构失衡,留守在乡村的大多数是老人、妇女、儿童,农村人口的快速流失成为农村经济社会发展乏力的重要因素。乡村振兴根本在人,当前,以80、90后一代青年人思路宽、方法新、敢创新,正逐渐成为各条战线干事创业和社会发展的中坚力量。各镇、(园区、街道)、各村

要打好“乡情牌”,吸引大学毕业生、职业农民尤其是年轻的创业者回乡发展。组织、人社部门要完善招才引智政策,搭建创业创新平台,促进各路人才“返山归乡”、“上山下乡”投身乡村振兴。农业部门要对接好产业发展需求,大力培育新型职业农民,促进农村实用人才素质提升,为农村培养职业农民、技术农民、现代农业领办人。人社、卫生、教育部门要倾注力量,大力改善乡村基层的各项保障条件,在医疗、卫生、教育等公共服务领域加大投入,让返乡创业就业人员得到越来越好的保障。

(二)在资金保障上建立多元化的投入机制。

“发展的钱从哪里来”,是乡村振兴过程中要着力解决的突出问题。可以从三个方面扩充投入乡村振兴的资金渠道:

政府要引领风向,加大财政资金投农力度。按照江苏省委、省政府实施乡村振兴战略的总体部署,各级财政支出要更大力度地向“三农”倾斜,建立涉农资金统筹整合长效机制,实行以奖代补和贷款贴息,撬动更多金融和社会资本投向乡村振兴。同时,还将落实中央新增耕地指标和城乡建设用地增减挂钩节余指标

使用办法,所得收益通过预算安排全部用于巩固脱贫攻坚成果和实施乡村振兴战略。这些政策,对解决农业农村发展的资金问题是重大利好。各地应在政策落地过程中,由国土部门、财政部门抓紧研究,尽快承接相关政策,积极抓好落实,提升乡村振兴战略在各项社会事业发展中的首位度。

以企业为主体的社会资本应成为投资兴业的主流。实现强村富民,必须发展好村级集体经济、培植地方支柱产业,这是普遍共识,而这有赖于以企业为主体的社会资本的持续投入。各地应积极探索新的农业开发模式和投融资模式,着眼农业产业项目、休闲创意农业、乡村旅游的区块式整体开发,吸引可以拉动村级经济发展和农民就业的优质项目。可以尝试以村企合作的模式,以整个村域为主体引入具有较强综合开发能力、具备较丰富投资建设经验的大公司集团,共同组建旅游开发公司来经营村庄。这其中,我们在调研中学习到的泰州市政府和万科集团的合作模式可以作为典型案例参考。

要强化金融对农业实体经济的支撑作用。在暖企惠民“大走访”及对农业项目的监督推进中,不少农业企业、新型农业经营主体都反映了农

业项目融资难这一共性问题。必须进一步深化农村金融改革,探索推进“两权”抵押贷款试点,逐步建立多层次抵押物流转处置机制。要深化“政银担”合作,调整完善扶贫小额信贷政策,精准对接建档立卡低收入农户融资需求,通过不断创新方法,着力解决农业适度规模经营主体融资难、融资贵问题,通过多管齐下的金融支持,为乡村振兴提供强大助力。

(三)在基础设施建设上不断加大投入力度。

坚持一张蓝图绘到底,不断强化规划引领。在发展中,如果没有统一的发展思路,各地往往会陷入各自为政的局面,最终可能形成村村点火、户户冒烟的散乱无序发展状态。必须通过规划引领,形成区域城乡全覆盖的一本规划、一张蓝图,整合国土、水利、交通、环保等部门资源,形成合力共建美好乡村。近年来,各地在城乡“多规合一”上已经进行了一些初步探索。今后,还要通过更广范围、更多维度、更深层次的“多规合一”,有效破解镇域之间各自为政的问题,对发展空间进一步优化,为生态保护、土地利用、交通水利等社会事业协调统一奠定基础。同时,着力破解城乡二元化问题,从城乡空间、

城乡基础设施、城乡公共服务、城乡生态环境的融合出发,加强总体规划,着力实现城乡基础设施融合。大力推行道路、水系、电力、给水、排水、通讯、天然气等基础设施的网路连通,通过打通各类资源流通渠道,形成城乡完整的资源流动路网,构建城乡资源交融一体化,逐步消除乡村基础设施建设盲区。

坚持继承和发展的原则,建设特色田园乡村。无论是之前的新农村建设,还是近几年的特色田园乡村建设和田园综合体建设,乡村环境面貌的提升都是重点。在对多个特色小镇村走访调研的基础上,我们建议分三个层面,在统一规划的基础上,通过重新包装,对老村进行整体规划和保护性开发,“修旧如旧”,打造各地“特色”:一是对具有典型乡土建筑遗存的古村,实施传承保护。以保护性修缮为根本,充分保护原有街巷形态与格局、地貌遗迹、古文化遗址、乡土建筑等文化要素,在继承的基础之上进一步完善村庄道路、水系、基础配套设施,对古村落进行合理的利用开发。二是对地理位置偏远、较易受到自然灾害影响或基础设施比较落后的地区进行创新新建,在完善住房、交通、卫生、垃圾处理等公共服务设施的基础上,

在建筑样式、色彩等方面开展创新,着力体现出当地环境和传统生活习性。三是避免“千村一面”,对特色不鲜明的乡村进行挖掘改造,充分挖掘地域乡土文化本质与内涵,将村落规划布局、民居形态、乡土景观、产业布局等问题进行整体考虑,将乡土元素结合整体村落历史风貌进行表现。无论是哪种方式,都建议地方政府牵头住建、旅游、规划、国土、农业部门共同考察,集体会商,统一实施。

坚持社会保障和软环境建设优先,不断改善人居条件。当前,乡村同城市发展二元化的根本差距在医疗和教育条件的差异,只有不断缩小差距,资本、人才、技术等要素才愿意流动到乡村。一方面,要抓紧提升农村基层教育水平。相较于工业,农业落后最突出的是农业劳动力素质较低;相较于城市,农村落后最关键的是教育发展滞后。优先发展农业农村,最重要的就是让农村也享有优质的教育资源。要吸引市内名牌中、小学的分校区向乡镇布局,在较偏远地区,可以把已经撤并的部分小学校恢复起来,让人口比较集中的中心村及一部分行政村乃至自然村,通过优质小学教育资源的重新布局而恢复生机活力。另一方面,持续

强化基础公共卫生服务。发挥政府在基本医疗卫生服务中的主导作用,着力补齐基层医疗卫生短板。一方面,着力扭转乡镇居民有病就习惯往市区跑的现状,不断提升区、镇医院建设水平,从硬件配备、科室配备、医疗能力、医生素质上不断强化投入、实现提升。同时,着力推动优质医疗资源下沉,按照“四化”乡镇卫生院(建设标准化、业务规范化、管理科学化、运行信息化)建设标准,不断加强乡村两级医疗卫生服务机构建设,提升基层人才队伍素质和基层医疗机构服务能力。

从纵向的经度看,实现乡村振兴必须打通“资源变资产、资产变股权、股权变收益”三个环节

实现乡村振兴,必须进一步优化资源分配和要素流通环节,将投入变为产出,让农民群众真正在发展中得实惠,共享发展成果。

(一)树立优化发展的理念,推动资源变资产。

要充分挖掘土地潜在价值。农村最大的资源是土地资源,有限的土地资源要优先支持农村基础设施建设和农村新产业、新业态发展。要不断深化农村土地制度改革,着力盘活农民闲置宅基地和农房,积极探索农村土地确权成果

在推进土地流转、抵押融资、承包地有偿退出等方面的转化应用。

要充分发挥生态优势。生态是绿色发展、持续发展之源,好生态、好环境就是推动发展的高起点、好资源。各级干部应该切实树立绿水青山就是金山银山的意识,将生态自然财富、生态财富看作社会财富、经济财富,在探索、实践中将乡村的优良生态转化为绿色发展的深厚潜力。

要建立绿色向明确的考核机制。各地要正确处理好地方集体经济发展和环境保护之间的关系,处理好眼前利益和长远利益的关系。根据产业规划布局、人口基数、地域位置、自然生态禀赋等地区差异,实行目标差别化考核,明确各地在产业发展和生态环境保护上的平衡。着力构建符合生态文明建设新要求的导向明确、标准科学、体系完善、奖惩得当的生态保护差别化考核评价制度。

(二)推动产权制度改革,实现资产变股份。

当前,各地农村集体经济组织都积累一定的资金、资源、资产,如果不盘活整合,就难以发挥应有的作用,如果不尽早确权到户,就存在流失或者被侵占的危险。当前,要加大力度推进集体产权制度改

革,及早将利益分享机制确权给每个农民,实现清晰的产权归属、明晰的集体成员资格认定,透明的利益分配机制。各地要树立非改不可、早改早受益、要改就改出成效的观念,抓紧推好这项工作。在这一轮产权制度改革完成后,还要逐步落实农民的土地承包权、宅基地使用权、集体收益分配权和对集体经济活动的民主管理等权利,形成有效维护农村集体经济组织成员权利的长效治理体系。此外,当前农村的休闲娱乐文化资源相对匮乏,赌博、大肆消费等不良习惯仍然存在。随着农村居民收入的提高,必须切实改变农民观念,鼓励农民创业致富,进一步推动农民闲置资金入股村级集体经济发展,形成对下一步发展基金的整合,从而形成资金变股金、股金变收益的良好循环。

(三)发展特色产业项目,实现资产变收益。

全力发展集体经济,实现产业强村。实现乡村振兴,产业兴旺是基础。要发展村级经济,吸引农业项目,吸收社会投资,必须及早理清发展思路。要在尊重不同乡村资源禀赋的基础上,充分发挥各地独特的资源优势,实现差异化的产业发展。良性的乡村产业规划,应着眼一、二、三产业的高

度融合,在发展生态经济、休闲体验、农业园区的同时,因地制宜地发展农产品深加工,不断提高乡村特有资源的附加值,让新型农村经济主体快速成长。如,丹徒区上党镇敖毅村,一心一意发展特色农业,打造出了敖毅黄桃品牌,并围绕黄桃产业发展精深加工,延长产业链、提升附加值,实现了特色发展。谷阳镇西麓村,充分发挥靠近新城工业园区的优势,建设标准化厂房并出租,有效增加了村集体收益。各地要以一村一业为思路,科学规划产业发展思路,着力形成百花齐放、特色发展的态势。这其中,尤其要大力发展乡村生态休闲体验旅游,重点围绕“让农事成为娱乐体验”的思路,打造农业农村体验经济,将陶渊明“采菊东篱下,悠然见南山”的悠闲和超

脱通过农事体验展现出来,塑造现代人追求的田园生活,让游客在体验中满足自己的“田园梦”,让田园情节和乡村田园风光游成为生活时尚,更成为新的农村经济增长点。

创新扶贫思路,实现精准脱贫。当前,各地的扶贫项目主要以物业类扶贫为主,真正以发展高效设施农业,带动贫困户脱贫的项目很少,从长远来看,存在一定的结构性短板。对此,我们建议:一要加强顶层设计,因地制宜采取村企结对、组团帮扶、撤村并村等形式,探索产业、物业、资源开发等多条集体经济脱贫路;二要强化红色金融支撑,加强政银企钩工,探索经济薄弱村振兴发展的贷款途径,专项支持强村富民;三要加大资源的整合统筹,区、镇两级探索成立集体经济发展公司,采取资源

入股、不动产入股、资金入股等形式,引导村与村之间抱团脱贫。

发挥产权改革作用,不断提升收入水平。要积极引导和帮助村民参与当地产业发展和村庄建设运营,以股权作价入股村集体产业或经营平台,获取资产性收益、劳动性收益和分红,实现稳定增收。大力推进土地流转,土地流转后农用地用于发展现代农业,流转后节约的建设用地建房出租,土地的效益(土地增值)反哺给三农。同时,整合土地、资金、劳动力三方面要素,推动土地入股“地生钱”,资金入股“钱生钱”,劳力入社“力生钱”,形成家家有资本,户户成股东,人人有股份,年年有分红的良好局面。

(作者单位:丹徒区人大常委会办公室)

(上接第29页)度,帮助企业迈入多层次资本市场。对民营企业临时性资金困难,要创新思路,加大救助力度,帮助企业度过难关。

(四)完善服务机制,优化营商环境。建立健全促进民营经济发展工作机制,加强组织领导和政策协调,及时听

取民营企业意见建议,研究解决民营经济发展中的突出问题。纵深推进放管服改革,进一步精简行政审批事项,加快推进服务企业“一门帮办”模式,降低制度性交易成本。全面实施市场准入负面清单,清理和废止影响民营企业参与公平竞争的各项规定。加强

对涉及民营企业案件的法律监督,最大限度减少对企业正常经营活动的负面影响,依法严厉打击侵害企业和企业家合法权益的违法犯罪活动,为民营企业发展创造公平公正的法治环境。

(作者单位:市人大常委会预算工委秘书处)

加强人大代表在立法中的 作用问题研究

□ 周德军

人大代表参与立法是我国人大代表的重要职责。中国特色社会主义法律体系是不断发展和完善的,人大代表应不断提升自我法治意识,积极参与其中。新的历史时期,全国人大代表肩负着更加重要的历史使命,对人大代表在立法中的作用发挥提出了更高的要求。各级人大代表必须加强学习习近平总书记全面依法治国的新理念新思想,提高政治站位,勇担历史使命;深入学习宣传和贯彻实施宪法,成为宪法法律的积极宣传者和宪法权威的坚定维护者;凝聚人民意志,反映群众声音,切实代表人民利益与意志;加强立法学习,关注参与立法,提升立法参与质量,切实有效地发挥人大代表在立法中的积极作用。

一、提高政治站位,勇担历史使命

全国人民代表大会是国家的最高权力机关和立法机关,立法是全国人民代表大会的重要职责,是新时代我国法治的前提和基础,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要方式和制度依托。人民代表大会制度是我国的根本政治制度,因此人大代表必须要有坚定的政治立场,不断强化自身政治意识,提高政治觉悟,坚定道路自信和理论自信。人大代表作为国家最高立法机关的组成人员,必须不断增加自我学习意识,深入理解掌握习近平总书记全面依法治国理念,全面把握中国特色社会主义法律体系,才能担负

建设新时代中国特色社会主义法治国家的历史使命。政治过硬是习近平总书记对党员领导干部的第一位要求,在我国人民代表大会制度下,人大代表代表人民行使国家权力,政治过硬也必须成为人大代表的第一位要求。在当前世界形式复杂多变的背景下,我们党和国家的事业正处于非常关键的重要历史时期,西方国家尤其是美国不断给中国发展制造各种障碍,中国社会和经济发展面临着前所未有的风险和挑战。作为人大代表,我们必须对党和国家绝对忠诚,紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,坚决维护党中央权威和集中统一领导,始终对党忠诚、为党分忧、为党尽职、为民造福,担负时代和历史赋予人大代表的使

命,满怀激情地投入到新时代中国特色社会主义的伟大实践中去。

二、深入学习宪法,宣传维护宪法

宪法是一国法律成体系中的母法,我国宪法作为国家的根本大法,是党和人民意志的结晶。2018年我国宪法修正,是我国新时代社会主义法治进程中的重大事件,充分体现了党的主张和人民意志的有机统一,充分体现了习近平新时代中国特色社会主义思想引领和社会主义实践创新的有机统一,充分体现了我国宪法持续稳定和与时俱进的有机统一。此次宪法修正,把党的十九大确认的一系列重大理论观点、党的重大方针政策、特别是习近平新时代中国特色社会主义思想写进宪法,是我国宪法在新的历史时期不断完善和重要创新与进步。此次宪法修正,不仅体现了我国宪法与时俱进的品格特质,而且修正后的宪法更加适应新时代的社会政治经济发展要求,必将对我国全面依法治国战略进程的推进发挥重要的作用。我国的人民代表大会制度正是宪法确立的根本政治制度,宪法和法律规定了人大代表履行职责的每一项权

利和义务,人大代表履职尽责的每项工作,都直接关系到新时代依法治国战略的实施和推进。我国宪法的修正过程是严肃、严谨、审慎的,反映了我国政治制度和经济发展、社会稳定的现实需求,从根本上来说,我国现行宪法凝聚了全党的智慧,反映了人民的意愿,得到全党、全国人民的认同,是人民群众利益的集中体现和重要阐述。人大代表深入学习宪法、宣传维护宪法,能够加深人大代表对习近平总书记全面依法治国理论的认知和理解,增强人大代表在工作实际中贯彻实施宪法和法律的主动性和自觉性。人大代表不但要做学习宪法的主动带头人,还要成为宪法法律的积极宣传者和宪法权威的坚定维护者。作为人大代表,必须要努力学习宪法知识、弘扬宪法精神,推动宪法实施,争做遵守宪法、执行宪法的模范,把全面贯彻实施宪法贯穿于代表依法履职的全过程。

三、凝聚人民意志,反映群众声音

国家立法是社会上层建筑对社会物质发展的重要体现。全国人民代表大会是我国的最高立法机关。凝聚人民意志,反映群众声音,解决群众

难题,维护社会秩序,是人大立法的本质要求。人民代表大会的立法工作是与人民群众切身利益息息相关的一项严肃的工作,人大制定的法律能否反映、保障、促进社会稳定和经济发展,关键在于立法能否反映社会的现实法治需求。然而由于社会的快速发展,国家立法不可能时刻反映社会的即时变化,因此国家立法不可避免的存在滞后性。人大代表来自人民,只有深入人民群众,才能即时反映群众声音,表达人民意志。根植于人民,是人大代表最能够反映群众呼声,了解群众需求,凝聚人民意志的重要力量的基础和保证。因此,人大代表在国家立法的社会需求反馈中理应发挥重要作用。人大代表来自于人民,与人民群众有着天然的、紧密的联系,应该强化为人民服务的责任担当,做人民群众的温暖贴心人和忠实代言人,充当好上情下达和下情上传的桥梁。人大代表能否贴近群众、贴近生活,是反馈国家立法需求的至关重要的因素。作为人大代表,应该积极履行代表职责,深入群众,了解民生,对于发现的问题及时反馈,积极行使人大代表的提案权,为经济发展建言献策,了解各类法律案件的社会影响,掌握社会法制需求的最新

动态,广泛听取和反映人民群众的意见和要求。人大代表在工作实际中要始终坚持人民主体地位,深入贯彻以人民为中心的发展思想,关注社会民生,发现群众困难,保证立法提案和立法建议服务于社会发展的现实需求,保证人大立法的制定和实施能够切实解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题,实现好维护好发展好最广大人民的根本利益。

四、加强立法学习,全程参与立法

人大立法不仅是人大代表集中开会、阅读草案、举手表决的程序性活动,更为重要的是要按照《立法法》规定的立法程序,行使立法职能,保障制定法律的科学性和客观性、规律性和逻辑性的一系列立法活动。扩大人大代表对立法工作的参与程度,保障人民代表大会行使立法权,是我国人民当家作主的重要体现。在我国的人民代表大会制度下,人大代表是我国国家权力机关的组成人员,是人民代表大会的主体。人大代表参与立法工作的最直接体现正是在于人大代表参与审议法律草案和表决通过草案,这既是人大代表行使职权的重要内容,同

时也是我国人大代表发挥代表作用、表达民声的重要体现。人大代表对法律草案的审议,既是我国人大代表行使立法权的重要环节,同时也是我国立法法规定的法律通过的不可或缺的重要程序,同时也是确保最终全国人大通过的立法能够更加合理和准确、适应社会经济发展需要的重要保障。人大代表加强对立法程序、立法内容、立法权限等知识的学习,是参与立法的重要保障,也是保证参与质量的必然要求。各级人大代表应不断加强立法学习,进一步了解新时代中国特色社会主义法律体系和我国的立法体制、立法工作,增强自身法治理念,提高代表自身运用法律知识执行代表职务的能力和水平。人大代表只有知法懂法,才能更好地参与到中国特色社会主义法律体系的建设中。近年来,随着我国社会民商事活动的丰富,人民群众对民法典的出台呼声日高,2020年两会期间有望通过的我国第一部民法典,已然成为全社会关注的热点法律事件。制定和通过适应社会发展的民法典,已经成为人大工作

的重要任务。作为参与民法典草案审议和表决的主体,人大代表肩负着神圣的使命。在民法典的审议过程中,绝大多数人大代表并非法律专业工作者,为了更好地行使审议和表决权,就要求代表们必须做好充足的功课,这样才能保证代表高质量的行使民法典的审议权和表决权。

全面建设社会主义法治国家的新时代背景下,要加强我国人大建设,做好人大工作,就必须提高人大代表的政治站位,增加人大代表深入学习宪法自觉性,激发人大代表工作热情,即时反馈群众法治需求,加强人大代表立法的参与程度和参与质量,始终坚持与时俱进,创新、发展和完善人民代表大会制度,充分发挥我国人民代表大会制度的优势和特点,服务于新时代中国特色社会主义建设。

(作者单位:江苏大学法学院)



人大工作更应该对形式主义官僚主义 坚定说不

□ 仰叶齐

人大及其常委会作为国家权力机关,依法享有立法权、决定权、任免权和监督权四项基本职权,这四项职权都是代表人民行使管理国家的权力,是神圣不可亵渎的,容不得有半点形式主义官僚主义。

—

法律是治国之重器,良法是善治之前提。《宪法》确立人大作为国家唯一的立法机构,县级以上人大都依法享有立法权,“把全面依法治国推向前进,确保法律制度设计行得通、真管用,发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用,”最为关键的就要不断提高立法质量和效率。如果立法这个人大首要职权行使存在形式主义官僚主义,不顾实

际、长官意志、拍脑袋、想当然,随意废立;或者不求质量、不做调查研究、减少程序、压缩环节、轻易立法,通过的法律是肯定不能满足人民的期待,也达不到善治的目的。当前随着改革发展和社会需要,人大立法特别是地方立法速度加快、数量增加,立法的质量问题也日益凸显出来:有的年初颁布了立法计划,接近年底收官之际,为了完成任务,只好草草审议、匆匆过会;有的追求体例形式上的完整,抄引上位法条款,过度模仿和抄袭,条文看上去很漂亮,但和本地实际对不上号,不管用;有的立法条款随意设计,处罚幅度自由宽泛,甚至与上位法相矛盾相抵触等等。这些问题的存在是形式主义官僚主义的必然结果,严重影响了立法

质量和实施效果。

新形势下进一步提高立法质量,让每一部法律法规都成为精品,必须要像绣花一样精细“立法”,坚持发挥人大及其常委会的主导作用,坚持依法、科学和民主相结合。“立项”环节必须根据国家经济社会发展的实际需求,强化对立项规划前的评估调研和对社会民众意见或者建议的吸收与回应,严把立项审查关口,切实做到深入基层,问计于民,让立法更“接地气”。“起草”环节要强化人大“自主立法”,加强对政府及其职能部门法规起草工作的“动态监督”,重视社会力量的引入,广泛征求社会公众的意见建议。“审议”环节要严格程序,“规定动作”要细化到位,“该调研的一定要深入广泛地调研,该

听证的一定要认真负责地听证,该协调的一定要耐心反复地协调,该修改的一定要合法合理地修改,一条一款、一字一句,马虎不得”。

二

从性质上讲,人大及其常委会一旦就国家或地方重大事项做出决定那就是终极决定,具有法律效力,必须无条件执行,如果做出的决定出现失误,那就会对经济社会发展和民主法治建设造成重大损失,所以人大决定权的行使是必须慎之又慎的。作为人民民主的直接体现,人大重大事项决定权来源于人民的委托和授权,必须以人民为中心,体现最广大人民的意志,不仅要行使,而且要充分行使。首先,要坚持党的领导,注重全局性。人大及其常委会重大事项决定权是党的主张经过法定程序变成国家意志的重要途径,人民的诉求和愿望变成国家意志的重要途径。决定权行使要自觉服从和服务于中心工作,积极推动党委决策部署贯彻落实,实现党的领导和依法办事的统一,实现党的主张与国家意志的统一,这是行使好重大事项决定权的根本保证。

其次,要坚持依法办事,

注重合法性。重大事项的确定,以宪法法律为依据;事项的审议和作出决议决定,按照法定程序进行;决议决定的公布,必须符合法律的要求,使之具有法定的权威,这是行使好重大事项决定权的首要前提。

第三、要坚持广征意见,注重群众性。决定起草、执行等各个环节,要深入基层、深入群众,听取民声、集中民智;在议决重大事项时,充分吸纳各界代表、专家学者的意见;通过公民旁听、监督公开等制度,激发群众有序政治参与的热情。通过充分发扬民主,把问题解决在表决之前,形成广泛共识后再上会审议和作出决定,这是行使好重大事项决定权的重要基础。

第四、要坚持跟踪落实,注重实效性。把监督权与重大事项决定权结合起来,综合运用多种监督方式,检查和督促决议决定有效实施,通过跟踪监督及时查找问题,修正目标方向,推动决定有效落实,做到决而有效执行、行有良好效果,这是行使好重大事项决定权的关键环节。

三

人大任命是干部选拔作用的最后一道环节,并不意味

着按程序走完就行了,人事任免权是宪法和法律赋予人大常委会的一项重要职权,要本着对党对人民高度负责、对工作对干部高度负责的态度,正确处理党管干部原则与依法任命的关系,用条例和制度来规范人事任免,从严把好四个关口:一是任前了解关。人大常委会要对党委提请任命的“一府两院”人员进行任前必要的调查或考察,了解被提请任命人员的德、能、勤、绩表现情况,以便常委会审议作出客观公正的决定,这是对党委考察的一种补充,为使用干部再把了一道关。

二是法律测试关。对拟任命人员,在审议之前必须通过以《宪法》、《地方组织法》、《代表法》、《选举法》等有关法律法规和行政法规、地方性法规,以及本级人大常委会通过的有关决议、决定为重点法律知识测试,并逐步规范考试程序,建立考试档案,让任前法律考试成为一种制度。

三是宣誓表态关。让拟任命人员在常委会会议上面向庄严的国旗国徽,进行入职宣誓或向常委会组成人员作书面表态发言。这不仅是对拟任干部进行再教育,而且有效地增强干部履职的神圣感、使命感,进一步强化任命人员法律意识,提高为民服务质量。

四是审议表决关。严格规范审议任命程序,采取逐人审议和逐个无记名投票表决的方式,对提起任命人员常委会组成人员都要提出自己的看法,表明自己的态度,使常委会任免工作更加规范和更具权威性。

四

人大四项职权中立法、决定和任免权要求相对更为具体、更加刚性些,人大监督采取的形式,监督的频率和强度不便做硬性规定,因而“人大监督工作容易搞虚,不容易做实。”常常存在只注重形式而忽视效果的现象。比如执法检查只注重次数、时间而忽视重点难点,看不见有整改结果;听取工作汇报只注意好的方面和存在问题而忽视意见建议和跟踪监督,事后有关部门依然“我行我素”;专题询问往

往选题不够精准,吸引不了选民关注,甚至还与有关部门事先沟通排演,成为“作秀”和“对台词”。人大监督过程中之所以会出现这些形式主义问题,一是有些单位不能正确对待人大监督,甚至认为人大监督是对其不信任,是故意“挑刺”、“找毛病”;二是有些人大机关和代表也常常存在多栽花少栽刺的思想,削弱了人大监督的权威和效果。

人大监督是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督,具有不可替代性。监督权是人大运用最普遍、最经常的一项重要职权,也是其他权力行使的重要保障,如何依法行使监督权,实行正确监督、有效监督,必须彻底根除形式主义,在敢字上真发力,落实上做文章,靠方法求实效。首先,要克服“怕得罪人”、“多理解支持”的“思想,敢于监督、敢于较真。人大的支持是一种

结果的支持,通过监督发现“一府一委两院”工作存在的问题与偏差,及时督促纠正和改进,确保依法行政、公正司法,这才是最高层次的支持。其次抓好监督落实、督促问题解决。如果监督不抓落实,再多的付出也是“白忙”,再好的建议也是“白提”,再严厉的质问也是白问。必须要有“踏石有印,抓铁有痕”的气魄,对监督的事项,揪住不放,持续追踪问效,不达目的不放手,没有效果不罢休。同时,要讲究监督工作的方法和艺术。人大监督不能搞硬碰硬,得理不让人,多做换位思考,加强沟通交流;要注重日常监督,也要敢于运用质询、特定问题调查等刚性监督手段;还提倡与媒体监督、群众监督等其他形式联动配合,形成合力,取得最佳效果。

(作者单位:安徽省潜山市委党校)

(上接第44页)江的实际行动来答复你们,尽我们的力量来支援解放军继续进军,迅速消灭残敌,完成全国统一的事业。”第三,各地传达召开会议。各县的首届各界人民代表大会,也在建国前后相继召开。丹阳县首届各界人民代表

会议于9月13日召开。扬中县首届各界人民代表会议于10月1日至3日召开。丹徒县首届各界人民代表会议于10月6日至20日召开。句容县首届各界人民代表会议于10月9日至12日召开。会上,由各县县长作施政工作报告,广泛听取各界

代表的意见,改进政府工作,明确今后任务,迎接和庆祝中华人民共和国的诞生。

(未完,待续)

(作者单位:镇江市史志办、镇江市桃花坞小学)

试析镇江解放初期人民民主 政权建设及时代价值

□ 杨 兵 陈明媚



(1949年4月,在苏北组建的镇江地、市委领导人合影)

1949年4月23日,中国人民解放军横渡滚滚长江,以排山倒海之势,一举占领具有3000多年历史的江南古城镇江,镇江人民迎来彻底解放。镇江解放当天,经中共华中工委批准,中共镇江地方委员会(简称中共镇江地委)和苏南行政区镇江专员公署(简称镇江专署)正式成立。原镇江县划分为镇江市和丹徒县,城区

及近郊属镇江市,其它为丹徒县管辖。4月26日,苏南行政公署决定,镇江专区辖镇江市和丹徒、丹阳、句容、扬中、江宁、溧水、高淳7县。5月上旬,奉中国人民解放军华东军区之命,华东军区警备第七旅撤销,旅部机关改编为中国人民解放军苏南军区镇江军分区。至此,镇江党政军领导机构均已建立。镇江从解放,特别是到

中华人民共和国成立之前的5个多月时间里,镇江地方党组织及各级工作人员,全面加强人民民主政权建设,为建立、巩固和壮大人民新政权做出了卓有成效的成绩。

一、全面加强党的领导,确保人民民主政权建设正确方向

中国共产党领导是人民民主政权建设的基石。离开中国共产党的领导,人民民主政权建设就是一句空话,就成无源之水、无本之木。国际共运史经验表明,一个国家没有马克思主义政党的领导,或者共产党一旦丧失对社会主义国家的领导权,社会主义性质便不再存在。1871年建立的巴黎公社作为社会主义早期实验,由于缺乏一个以马克思主义理论武装起来的革命政党的领导,仅存在了2个多月。马克



(军管会接管活动及文件)

思、恩格斯总结巴黎公社失败的教训,得出了坚持工人阶级政党的领导是科学社会主义的一条根本原则。

镇江解放后,中共镇江地方委员会即正式成立。这样,镇江的党组织就由解放前的秘密的、分散的、没有固定辖区的状态转变为公开的、有完整系统的、有固定辖区的各级领导机构。镇江的党员队伍构成,主要由随军南下党员、在农村坚持游击战争的党员和城市地下党党员3部分组成。党员数仅占总人口数的0.15%左右,有的县还达不到这个比例。如当时句容县,至1949年12月4日全县共有10个区、92个乡、343823人,有中共党员293人,党员数只占总人口数的0.085%,党的基础还很薄弱。面对接管城乡、支援前线、剿匪肃特、征粮征税、稳定物

价、抗洪救灾等一个紧接一个的复杂繁重任务,对党员干部提出了越来越高的要求。镇江党组织根据中央、华东局和苏南区党委的一系列有关指示,切实加强党的思想、组织、作风建设,提高党的战斗力,从而有力地保证了解放初期党对人民民主政权建设的领导。第一,开展公开党组织工作。解放前,共产党的组织和党员的身份是秘密的。解放后,党中央决定公开党组织和党员身份,首先在城市和机关开展公开党的工作。1949年下半年,苏南区党委在第二次组工会议上,布置了公开党的工作任务。随后,地委决定首先在地直机关和市级机关进行公开党的工作,并召开地直机关和市级机关全体党员大会,由地委负责同志传达上级指示并作动员报告,引起了比较强

烈的反响,密切了党和群众的联系,提高了党在群众中的威信。不少非党干部通过公开党的活动,觉得共产党的确是大公无私的,便纷纷要求入党。据不完全统计,当时就有80多人申请入党。第二,整理农村地下党组织。镇江农村原地下党,一是在抗日战争时期抗日根据地建立和发展起来的;

二是在游击区抗日民主运动中建立和发展起来的。由于斗争形势的残酷和变化,解放前农村地下党屡遭破坏,脱党、自首、叛变的现象较多,因此苏南区党委在第一次组织工作会议上就规定了整理原有地下党组织的任务。镇江地委和各县(市)委把这一工作作为整党工作的一个重要方面来抓。在1949年4月镇江解放,到1950年底的一年多时间里,各地对农村原地下党先后进行了多次整理。经过整理,达到了几个目的:一是提高了党员的思想水平,稳定了工作情绪;二是党员发挥了骨干、带头作用,党支部发挥了在各种运动中的核心领导作用,从而提高了党和人民政府的威信,加强了党与群众的联系;三是清除了个别混入党内的不纯分子,初步纯洁了党的组

织。第三,严肃党纪。解放后,大部分党员干部在工作中保持了艰苦朴素的优良作风,但也有部分干部在胜利形势下放松对自己世界观改造,居功自傲,在工作中闹情绪,违反政策,甚至严重违反党纪。在农村基层,有的干部随便打人,强迫命令;有的干部请假不准就自由回家或超假不归,出现严重的无组织无纪律现象。为严肃党的纪律,教育全体干部,地委组织部抓住典型案例教育全体党员。1949年秋,地委组织部对镇江市一位镇长不服从组织调动,脱离革命队伍,开小差回家的问题,作出了开除其党籍的决定。此决定发至区委及各级机关支部,要求组织讨论,教育了全体党员。第四,发展党员。解放初期,根据中央建党方针,渡江以后,一般停止发展党员,个别的执行慎重发展和宁缺毋滥的方针。镇江全区从1949年6月至10月的5个月中,从机关干部、城市和农村的积极分子中,采取个别吸收方式发展新党员71人。句容县从解放后到年底,新发展党员53人。这些新党员,均经过了相当的教育过程、一定的斗争和工作考验。至1949年末,镇江地区有中共支部231个,党员3646

人。其中,镇江市有党支部18个,党员357人;丹阳有党支部57个,党员664人;句容有党支部27个,党员293人。第五,加强舆论宣传。为了向人民群众及时宣传解释中共中央和华东局、苏南区党委的各项方针政策,动员全体人民恢复和发展生产,配合和参加各项中心工作,建设新镇江,1949年5月26日,中共镇江地委创办《前进日报》。该报为中共镇江地委机关报,是日报,对开两版,发行量5000至8000份,后于同年12月31日奉命停办。《前进日报》的宗旨是“发扬人民的言论出版自由,拥护、实行、宣传共产党的政策和人民政府的法令;团结镇江地区的全体工人阶级、农民阶级和广大知识分子,同时也团结小资产阶级和自由资产阶级的代表人物,共同打倒国内反革命势力,争取全国解放战争的早日

彻底胜利,建立以工农联盟为基础的人民民主专政,迅速恢复和发展生产。”《前进日报》虽然办报时间不长,但它有力地配合了全国解放战争和人民民主专政建立,成为党和政府的喉舌和助手。解放初,镇江还成立了新华通讯社镇江支社。

二、隆重召开镇江市首届人民代表大会,彰显人民民主政权建设国家性质

毛泽东同志曾经说过:“人民,只有人民,才是创造世界历史的动力。”恩格斯曾经说过:历史活动是群众的事业。决定历史发展的是“行动着的群众”。人民群众是历史的创造者,是创造世界历史的动力。中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地主各级人民人表大会。



(1949年9月,镇江市第一届人民代表大会召开)



(1949年10月31日,苏南各界人民代表会议第一届镇江分区代表)

从1949年6月起，军管会和镇江市委、市政府积极筹备首届各界人民代表会议。第一，酝酿准备会议。第一届各界人民代表会议代表的产生基本上采取“各界推荐，政府审核加聘”的办法，基层组织健全的，由群众推选，政府加聘；基层组织不健全的，如工商界、文教界等，则由各界提名，政府审核加聘；无组织的群众，如自由职业者、少数民族、民主人士、宗教团体由政府调研后直接聘请；党政军代表则实行直接指派。代表资格为：凡与人民群众有密切联系，在群众中有相当威望，积极赞助人民群众事业的各界人士。第一届代表分布情况：职工代表31人，农民代表5人，文教界代表16人，自由职业者代表8人，工商界代表30人，学生代表12人，青年团代表3人，妇女代表5人，少数民族代表4人，民主人士代表3人，宗教团体代表1人，军属代表2人，党政军代表18人，共138人。第二，组织召开会议。镇江市第一届各界代表会议原定8月初召开，因台风侵袭，抗洪救灾而推迟。1949年9月5日，苏南区党委发出《关于召开各界人民代表会议的指示》，要求各地遵照中央指示精神，召开各界人民代表会议。根据苏南区党委和镇江地委的指示，镇江

市在做好筹备工作的基础上，于同年9月26日至30日召开第一届各界人民代表会议第一次会议。这次会议的主要议题是：恢复生产，稳定市场，加强社会治安。会上，中共镇江地委代理书记韦永义致开幕词；中共镇江市委书记储江作《努力克服困难，为建设繁荣的新镇江而斗争》的报告，提出今后以恢复与发展生产、支援南下、开展肃匪反特、实行新民主主义教育和整编节约为建设镇江的5大任务；镇江市市长何冰皓作《解放5个月来工作概况和今后工作的政府工作报告》，全面总结解放以来镇江在接管、市政建设、财经、教育方面取得的成绩。同时，也对工作中存在的缺点作了检讨。代表们共同商讨了当前工作和建设繁荣、进步、生产的新镇江工作方针，一致通过了市政府工作报告，对市政府在解放后短短5个月中各项工作取得的巨大成绩感到满意。代表们真切地感受到人民政府是真正为人民利益工作的，对面临的各种困难所采取的对策和措施是及时、正确的；代表们看到了人民政府的新作风、新风貌，看到了政府对改造旧镇江、建设新镇江的决心、信心和能力，增强了对政府的信任感，充满了感激的心情。会议讨论发言时，工人代

表说：“过去国民党参议会开会，连大门口也不让我们站。现在人民政府请我们参加会议，商讨全市大事，我们大老粗做了主人。”大家表示，一定要团结在共产党和人民政府的周围，为各项建设事业贡献力量。大会收到提案593件，合并归纳为8大类47件提案。会议作出关于恢复和发展生产、社会治安、文化教育、妇女工作等4项决议。会议推选镇江市第一届各界人民代表协商委员会作为人代会闭会期间的常设机构，设委员27名，储江为主席，陆小波、邵象伊为副主席。会议还通过了向中国人民解放军致敬电、向中国人民政治协商会议第一次会议致敬电、向世界和平大会中国分会筹委会致拥护电。其中，向中国人民解放军致敬电全文如下：“毛主席、朱总司令并转人民解放军全体同志：镇江解放已5个月了，镇江人民站起来。现在我们能紧紧团结、民主商讨如何建设新镇江，过着愉快自由的生活、这都是由于你们正确的英明的领导，及人民解放军英勇善战及中国人民的努力奋斗的结果。我们怀着极度感激的心情，谨代表全市18万人民向你们致以衷心爱戴和崇高的敬意，并努力克服当前困难，以积极建设新镇（下转第40页）

编者按：为纪念地方人大设立常委会40周年，深入学习研究宣传贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，增强全社会对我国根本政治制度的了解和理解，本刊将分期刊发相关文(图)，全面回顾地方人大设立常委会40年来的发展历程、工作成就和主要经验，进一步推动人大制度与时俱进、完善发展。

坚持和依靠党的领导 推动地方人大工作与时俱进

镇江市人大常委会办公室

习近平总书记指出，治国犹如栽树，本根不摇则枝叶茂荣。人大工作亦如栽树，只有根本牢固才能与时俱进。坚持和完善人民代表大会制度，必须毫不动摇坚持中国共产党的领导，这是推进人大工作与时俱进的根本。镇江市委始终

把人大工作作为党委的重要工作来抓，把人大工作纳入党委总体工作布局，做到统一谋划、统一部署，全力支持人大依法行使职权，营造尊重人大、支持人大、关注人大的良好氛围，有力促进了人大工作的开展。

三场全局性会议， 掀开人大工作新篇章

2013年5月20日，市委召开全市人大工作会议，对人大工作适应新形势、落实新要求、取得新成效，进行研究和部署。

2014年9月16日，市委召开全市庆祝人民代表大会成立60周年大会，进一步加深全市上下对人民代表大会制度的理解，更好地发挥人民代表大会制度的政治优势。

2015年10月9日，市委召开全市基层人大工作规范化建设座谈会，对充分发挥基层人大和人大代表的作用，扎实推进镇江基层人大规范化建



1995年3月25日，镇江市委召开人大工作会议。

设作出总体部署。

三年三场全局性的人大工作会议,为全市人大及常委会提供了基本遵循和坚强保障,在市委坚强有力领导下,市人大常委会积极履职,创新开展工作,对政府工作部门开展专项评议、对人代会或常委会选举或任命的干部开展述职评议、举行政情通报会问政问效等等,收到社会广泛赞誉。

每年开展“五级人大代表统一接待选民日”活动,组织全市近4000名国家、江苏省、市、区、镇五级人大代表赴300多个人大代表接待选民中心(站),集中接待选民、倾听选民心声,打通代表密切联系群众的“最后一公里”。20余名市领导均以普通代表身份参加,切实增强了活动的影响力和实效性。

从2013年开始,围绕全市中心工作开展专项评议,市委书记每年开会动员并做指示。专项评议聚焦产业发展、环境整治、脱贫、教育、就业等民生领域,对相关部门组织评议,广泛听取群众意见,集中群众智慧,客观真实反映群众的呼声、愿望和诉求,督促解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,使人大所作的每一个重大决定、每一项重点监督都能最大限度地贴近民

心、反映民意。

在市委统揽下,坚持每年年中举行政情通报会,组织常委会委员和代表,围绕年度主要指标的完成和民生实事的办理,问政问效于政府。市长到会通报工作、回应委员和代表;委员、代表作大会审议发言。充分发挥代表密切联系群众的优势,助推上下凝心聚力推进工作中的重点、解决发展中的问题,最大限度地动员全社会力量共同参与到全市发展之中。

镇江市委对人大工作的重视和支持,为镇江人大工作的与时俱进提供了强大的政治保障,极大地提振了人大干部干事创业的精气神,激发了全社会重视、支持人大工作的正能量。

四个率先,

走出了地方立法的加速度

“通过!”随着主持人话音落地,镇江市首部地方性法规——《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜区保护条例》,经省人大常委会第十九次会议于2015年12月4日表决通过,成为了自2015年3月立法法修改后全国首批获得地方立法权城市首个递交省级人大常委会审议通过的地方性法规。

从首批获得地方立法权到正式递交江苏省人大常委会审议,《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜区保护条例》仅用了不到5个月时间。能如此迅速地制定镇江首部地方性法规,其根源是市委在加强立法领导上的“四个率先”。

这要追溯到2015年年初,市委把争取地方立法权列为全市“十件大事”,高度重视、全力支持人大争取地方立法权,推进地方立法工作:率先选举产生人大法制委,批准成立立法工委,配齐工作机构;率先组织召开《立法法》、地方立法工作专题培训;率先向省人大汇报争取立法权;率先召开全市立法工作启动大会,推动地方立法工作。

市委的坚强领导和保障,实现了人大地方立法工作的良好开局,也为人大扎实推进科学立法、民主立法提供了有力支撑。在抢占首部地方性法规制定之后,镇江人大相继制定了全市首部经济领域地方性法规、全国调味品行业首部地方性法规《镇江香醋保护条例》,国内首部长江岸线资源保护的地方性法规《镇江市长江岸线资源保护条例》,等等。迄今为止,全市成功制定地方性法规9部,立法工作被中央人民广播电台、《经济日报》《中国人大》等10多家省级以上媒

体关注和报道。

在这期间,市委对立法工作的领导和支持从未走远。2017年,市委批转全市贯彻实施人大起草的《镇江市人大常委会2017-2021年立法规划》,规划围绕“生态优先、特色发展”城市定位,安排立法项目24件,其中正式项目12件,调研项目12件;支持市人大常委会创新校地共建模式,与江苏大学合作,成立“镇江市地方立法研究中心”和“江苏大学卓越法律人才培养工作站”,强化地方立法力量。2018年,市委总揽全局,积极探索立法协商新实践,指导人大与市政协联合开展立法协商活动并制定《镇江市地方立法协商工作办法》,为规范立法协商活动、广泛凝聚共识提供可操作的程序依据。

“更高水平地构建党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的地方立法格局。”对镇江地方立法工作,市委书记、市人大常委会主任惠建林提出如此要求。

党的领导也需要人大的主动争取。“党的领导是做好立法工作的根本保证。市人大常委会要始终把坚持党的领导贯穿到立法工作始终,确保人大工作正确的政治方向。要坚持编制立法计划、规划向市委专题汇报,坚持重要立法项

目、立法中重大问题向市委请示报告,坚持将提请表决通过的地方性法规报市委审定。”市人大常委会常务副主任张洪水说道。

六份文件,创优了依法履职的“镇江环境”

法律有规定、执行不到位,政策有要求、落实不过硬,基层有呼声、解决不够好,这些问题在人大工作中存在多年,人大代表、人大干部普遍反映,但都未能解决到位。面对这些,从2013年起,市委连发六份文件,力求“解决问题、推动工作”。

第一份文件:《中共镇江市委关于进一步加强和改进人大工作的意见》(镇发[2013]30号),从加强社会主义民主政治建设的高度,对加强和改善人大工作作出了重要的制度创新,解决了制约人大履行职权和组织建设的一系列突出问题,使人大在全局工作中的作用得到了进一步明确和加强。

第二份文件:《中共镇江市委关于转发〈镇江市人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定〉的通知》(镇发[2014]21号),进一步明确行权原则,界定行权范围,规范行权程序,保障重大事项决策

的民主化、科学化、法治化,进一步依法推动市委重大决策部署的贯彻落实。

第三份文件:《中共镇江市委关于贯彻落实〈中共江苏省委关于坚持完善人民代表大会制度推动人大工作与时俱进的意见〉的通知》(镇发[2014]40号),在充实、完善和提升上下功夫,全面贯彻全省人大工作会议精神,扎实推动镇江人大工作与时俱进。

第四份文件:《中共镇江市委关于加强基层人大规范化建设的意见》(镇发[2015]30号),针对基层人大履职不够到位、工作不够规范、发展不够均衡等问题,本着实事求是、完善提高的要求,对基层人大工作加以规范,进一步提升依法履职水平。

第五份文件:《中共镇江市委关于加强地方立法工作的意见》(镇发[2015]35号),从全面推进依法治国,实现治理体系和治理能力现代化的高度,对加强地方立法工作作出重要的制度创新,使立法在全局中的引领、推动和保障作用得到进一步明确和加强,有效激发和形成了全社会重视立法工作、支持立法工作的整体合力。

第六份文件:《中共镇江市委关于印发〈镇江市人民代表大会常务委(下转第24页)》

大事记

(2019年7月)

1日 市人大机关办公室党支部召开党员大会。市人大常委会常务副主任、党组副书记张洪水,秘书长、机关党委书记丁羽如参加会议。

1—5日 市人大常委会副主任王萍带队,赴安徽省宣城、安庆、芜湖等地调研城市民族工作。市人大常委会副主任陈琳带队,赴贵州省安顺市、黔东南苗族侗族自治州、遵义市等地调研历史文化保护地方立法相关工作。

2日 市人大常委会第二期“人大讲坛”开讲,南京大学教授李永刚围绕“中美经贸摩擦”作专题讲座。市人大常委会常务副主任张洪水聆听讲座,秘书长丁羽如主持讲座。

8日 市人大常委会组织召开“做大做强我市航空航天产业”重要建议办理调研座谈会,市人大常委会副主任王常生出席会议。

8—10日 重庆市涪陵区人大常委会党组副书记、副主任姚明勇一行,来我市考察社区居家养老工作。市人大常委会副主任陈琳陪同考察。

10日 市人大机关委员会第一支部召开党员大会,市人大常委会副主任陈琳参加会议。

10—11日 省人大预算工委主任顾树生一行,来我市开展深化预算拓展改革和国资管理报告专题调研。市人大常委会副主任

王常生陪同调研。

市人大常委会副主任王常生带队调研全市河湖长制工作。

11—12日 浙江省金华市人大常委会党组书记、主任黄锦朝一行,来我市考察开发区人大和专项评议工作。市人大常委会常务副主任张洪水、副主任岳卫平陪同考察。

12日 市人大代表丹徒二组调研社会治理工作,市人大常委会常务副主任张洪水、市政府副市长陈金观参加调研活动。

市人大常委会副主任王萍带队,赴句容调研“加快推进我市现代公共文化服务体系建设”议案办理工作和红色文化传承弘扬情况。

17日 省人大常委会民宗侨委副主任郭敏文一行,来我市调研保护和促进台湾同胞投资工作。市人大常委会副主任王萍陪同调研。

省人大常委会农委在我市召开《江苏省粮食流通条例(草案)》苏南片区立法座谈会,市人大常委会副主任王常生参加活动。

18日 市人大常委会副主任王萍带队,赴市文化广电和旅游局督办“关于加快推进我市现代公共文化服务体系建设”的议案。

市人大常委会副主任王常生带队,赴市工信局调研高端装备制造制造业发展、工业经济运行、优化民营经济发展环境等方面工作。

19日 市人大常委会副主任王常生带队,赴市地方金融监管局,调研我市金融运行、防范化解金融风险、金融支持实体经济发展等方面工作。

24日 市人大代表句容三组调研金融机构服务实体经济发展情况,市人大常委会副主任岳卫平参加活动。

29日 市人大常委会副主任王萍带队赴官塘桥街道,督导国家卫生城市复审迎检工作。

市人大常委会副主任王萍带队调研镇江民间文化艺术馆新馆。

30日 市人大常委会常务副主任、党组副书记张洪水主持召开党组扩大会议,传达学习市委七届九次全会精神,副主任王萍、王常生、陈琳,秘书长丁羽如出席会议。

市八届人大常委会召开第三十二次主任会议。市人大常委会常务副主任张洪水主持会议并讲话,副主任王萍、王常生、陈琳,秘书长丁羽如出席会议。市政府副市长曹丽虹列席会议。

31日 市人大常委会副主任王常生召开会议,初审市审计局《关于2018年度镇江市本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》、市财政局《关于镇江市2018年财政决算的报告》《镇江市2018年市本级财政决算草案》《关于镇江市2019年上半年预算执行情况的报告》等。(陆强)



2019年7月30日，市人大常委会常务副主任、党组副书记张洪水主持召开党组扩大会议，传达学习市委七届九次全会精神，安排部署市人大常委会贯彻落实工作。市人大常委会副主任王萍、王常生、陈琳，秘书长丁羽如出席会议。机关全体副处级以上干部参加会议。



2019年8月6日，部分省直镇江组、盐城组的省人大代表来我市开展联组活动，视察、推进乡村振兴工作。省人大代表、副省长马秋林以普通代表身份参加活动。市人大常委会常务副主任张洪水陪同视察并参加座谈，市人大常委会副主任王常生陪同视察，副市长曹丽虹作《镇江市乡村振兴战略实施情况汇报》。



2019年8月16日，市人大常委会副主任曲福田带领执法检查组，来镇开展《中华人民共和国人民调解法》《江苏省人民调解条例》执法检查。市人大常委会副主任陈琳陪同执法检查并参加执法检查汇报会，副市长、市公安局局长陈金观汇报全市人民调解工作情况。



2019年8月23日至26日，市人大常委会副主任王萍带队，赴扬中、句容市调研公共文化服务体系建设情况。



2019年8月19日下午，市人大常委会副主任岳卫平带队，调研《镇江市金山焦山北固山南山风景名胜保护区保护条例》执法检查意见落实情况。

弘扬民主法治 构建和谐镇江

HONGYANGMINZHUFAZHI GOUJIANHEXIEZHENJIANG



准印证号 S (2019) 1100008