

## 坚持和完善人民代表大会制度

沪苏浙协同立法促进长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展

## 以法治方式助力跨行政区域共建共治

本报记者 巨云鹏

近日,上海、江苏、浙江两省一市人大常委会分别表决通过《促进长三角生态绿色一体化发展示范区高质量发展条例》(以下简称《条例》),《条例》将于今年5月1日起在三地同步施行。

建设长三角生态绿色一体化发展示范区(以下简称“示范区”)是实施长三角一体化发展战略的先手棋和突破口。《条例》对示范区内规划建设、生态环境、创新发展等跨区域协同制度,作出全方位、多维度的规定,对示范区已探索形成的重点制度创新成果,用立法的形式固定下来,有利于以法治方式助力示范区走出一条生态文明与经济社会发展相得益彰的跨行政区域共建共享新路径。

## 在法治轨道上保障示范区制度创新

2019年11月,由上海市青浦区、江苏省苏州市吴江区、浙江省嘉兴市嘉善县组成的示范区成立。

青浦、吴江、嘉善三地汇聚处,如果不借助标识和地图,面对同样长势的作物绿植、风格相近的江南水乡、几乎一样的方言口音,来到这里的人们很难意识到,几米开外,就已身处不同省份。

“然而,过去一旦涉及项目,跨省域的感觉立刻就出现了。”示范区执委会生态和规划建设部副部长刘群星说,跨省域的项目过去需要由三地分别进行审批,还会面临流程不统一、标准不一致、材料不同等问题。

按照此前国家发改委发布的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》,示范区要在跨省级行政区、没有行政隶属关系、涉及多个平行行政主体的框架下,探索一体化推进的共同行为准则,形成制度新供给。其总体战略定位是一体化制度创新试验田、生态优势转化新标杆、绿色创新发展新高地、人与自然和谐宜居新典范。

“示范区的使命是不破行政隶属、打破行

政边界,探索区域一体化治理新机制。”示范区执委会副主任、上海市发改委副主任张忠伟说,作为长三角一体化发展“试验田”,示范区的制度创新要形成标准、规则,法治的刚性约束作用不可或缺。

示范区从成立伊始,就注重法治引领、强化制度创新。2020年,沪苏浙两省一市人大常委会分别通过《关于促进和保障长三角生态绿色一体化发展示范区建设若干问题的决定》(以下简称《决定》),明确了沪苏浙两省一市联合成立的示范区理事会作为决策平台;两省一市共同设立的示范区执委会作为开发建设管理机构;示范区执委会根据《决定》授权,行使省级项目管理权限等内容。

眼下,由沪苏浙两省一市共同打造的“方厅水院”建设正酣,这个项目跨越青浦、吴江、嘉善三地。在《决定》支撑下,通过示范区执委会的协调统筹,“方厅水院”的建设实现了一个平台推进,以及一体化立项、招标、审查、审批、监管。

上海市人大常委会法工委主任阎锐说,示范区取得的系列制度创新成果需要法治的固化完善,同时,示范区作为一体化发展“试验田”,需要在深化改革上得到法治的进一步支持,此次《条例》的制定是对示范区更深层次、更高水平一体化的制度创新。

## 为示范区发展向纵深推进拓展改革空间

江苏省人大常委会法工委主任赵建阳介绍,2021年,两省一市人大常委会对《决定》开展执法检查时发现,示范区执委会法定职责尚未细化,与国家部委管理机制尚不匹配,与两省一市的工作沟通一事一议,在工作机制等方面尚存在较多的问题和困难,在土地管理、投资管理、财税分享等方面,相关部门之间还缺乏合作、协同机制等。

2023年修改后的立法法将区域协同立法从地方探索创新的层面提升到国家法律制

度的层面,将其作为新时代深入实施区域协调发展战略的重要制度创新和保障。“以地方立法整合法律资源、协调区域经济社会发展、提升区域治理效能、保障区域发展战略实施,更好发挥示范区引领长三角更高质量一体化发展的作用。”阎锐说。

在构建跨区域治理体制和法治保障方面,《条例》创新规定了政府间协议、区域合作、财税分享、统计与指标体系,对执委会的委托授权,以及行政许可的集中受理、相互委托等综合性的跨域治理机制,加强投资项目的审批、核准、备案与用地、环境影响评价、水土保持方案编制等方面的协调联动。

为体现示范区生态优势转化新标杆、绿色创新发展新高地的定位,《条例》对生态环境分区管控制度作了总体规定,特别是提出要建立生态环境标准区域协同工作机制。还从水和固体废物污染防治的角度,对共保联治、联防联控机制作出规定。

在关于创新推动市场要素集聚和有效配置方面,《条例》对以“一区多园”模式建设跨区域高新技术产业开发区,以及金融支持、知识产权保护服务、人才流动、数据基础设施建设等保障措施予以明确。

《条例》还要求进一步体现示范区的江南水乡文化特色,加强非物质文化遗产保护传承,促进文旅融合。为促进基本公共服务便利共享,提升示范区公共服务一体化水平,《条例》对编制示范区共建共享公共服务项目清单、开展教育协同、医疗保障与医疗协作、养老服务合作、社会保障卡“一卡通”等作出规定。

“《条例》对重点领域制度创新成果作了固化,为下一步示范区发展向纵深推进拓展了改革空间。”张忠伟介绍,沪苏浙两省一市有很多国家级的试点,这次立法为示范区进一步加强系统集成改革、释放制度红利提供了支撑。

## 以立法进程的协同化确保法规实施的合力

近年来,伴随长三角一体化发展国家战略的深入实施,长三角地区区域协同立法驶入快车道。除示范区外,沪苏浙皖三省一市还协同开展了长江流域禁捕、长江船舶污染防治、铁路安全管理、居民服务“一卡通”等方面的立法。“立法协同趋于精准精细,支持了长三角一体化发展体制机制创新,促进了区域法治环境整体水平提升。”赵建阳说。

阎锐介绍,在此次《条例》立法过程中,两省一市人大常委会在以往长三角协同立法的经验基础上,把地方立法工作作为服务区域协调发展的重要方面,以一体化的理念、一盘棋的意识,在示范区立法中着力推进协同立法方面的同频共振,确保决策协调、文本协同、调研协力。

两省一市人大常委会多次共同赴示范区实地调研,深入了解示范区项目创新、制度创新的成果和经验;多次召开会议听取示范区相关部门、企业和群众对一体化制度创新的意见建议;还首次探索各自邀请专家并联合召开专家论证会的工作模式,首次探索召开两省一市人大常委会法工委、政府有关部门、示范区执委会共同参加的专题协调会。

“《条例》不仅为示范区一体化高质量发展提供了基础性法治保障,与之前的协同立法相比,在具体工作机制上也有许多创新做法。”浙江省人大常委会法工委副主任吴恩玉介绍,三地在立法过程中共同起草、共同调研、共同修改,以工作模式的一体化确保法规内容的一致,同时,同步审议、同步通过、同步实施,以立法进程的协同化确保法规实施的合力。

“我们将抓好《条例》的贯彻落实,会同两省有关部门,在新起点上推动示范区建设任务落实落地。”张忠伟说。

高质量办理代表建议  
高标准建设农田水利

近年来,江西省抚州市金溪县人大常委会充分与人大代表沟通,高质量办理人大代表建议。针对人大代表提出的意见建议,金溪县人大常委会不断完善办理机制,分门别类责成相关部门依法依规妥善处理,同时县、乡人大工作人员做好跟踪督办。

日前,有人大代表提出加强高标准农田水利建设,发展现代农业的建议,金溪县人大常委会推动相关部门认真研究办理,持续加强农田水利建设。图为金溪县琉璃乡波源村推动灌区建设改造,既改善了农村生产生活条件,又美化了乡村环境。

邓兴东摄(人民视觉)

## 代表之声

基层强则国家强,基层安则天下安。如何进一步加强和创新基层社会治理,推进基层治理现代化?记者采访了4位来自基层一线的全国人大代表。

—编者

全国人大代表,青海省循化撒拉族自治县白庄镇苏呼撒村党支部书记、村委会主任马世功:

## 坚持自治、法治、德治相结合

基层治理,一头连着经济社会发展,一头连着群众幸福指数。要健全党组织领导的自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,推进基层治理体系和治理能力现代化。

加强基层党组织建设,筑牢坚强战斗堡垒。推进党的基层组织活动方式创新,加强与社会、媒体和公众的交流互动,让办好事、办实事的过程,成为基层党组织引导群众的过程、基层党员干部树立良好形象的过程。

坚持自治、法治、德治相结合,实现优势互补、协同发力、融合共治。健全完善基层民主协商机制,有效发挥广大群众积极性主动性。健全监督体系,规范基层管理行为,使基层社会治理在法治轨道上开展。强化道德引导,大力弘扬社会主义核心价值观,重视德治的教化作用。

吸引优秀人才返乡,激活创新活力。把具有一技之长、对乡村全面振兴作出贡献的“土专家”“田秀才”“乡创客”选拔、培养起来,让他们带领传承技艺、带动产业发展、带动群众致富。

(本报记者 贾丰丰采访整理)

全国人大代表,重庆市万州区五桥街道香炉山社区党总支书记、居委会主任傅山祥:

## 提升服务群众的意识和能力

基层治理要把服务群众、造福群众作为出发点和落脚点,立足群众迫切需要解决的问题和困难,用心用情织出基层治理服务网,让群众的呼声有人听、建议有处提、事情有地办。

基层治理涉及面广、事项繁多,必须花心思、下苦功,练就“绣花功夫”。统筹兼顾推动治理,将精细化管理落实到每一条大街小巷,既要在扮靓“面子”上下功夫,持续提升乡村“颜值”,也要在做实“里子”上出实招,让基层治理在“一针一线”中饱含精巧之思,让群众生活更有温度、更加美好。

树牢为民服务理念,在情感上亲近群众、行动上服务群众,重点增强年轻基层工作者的群众观念和群众感情。持续改进工作作风,提振村(社区)工作者爱岗敬业、担当作为的精气神,防止为群众办事敷衍了事、推诿扯皮。

坚持一件接着一件办,做到问题不解决不松劲、解决不彻底不放手、群众不认可不罢休,把服务工作做深、做精、做实,以看得见、摸得着、享受得到的实际成效回应群众期盼。

(本报记者 常碧罗采访整理)

全国人大代表、内蒙古自治区鄂伦春自治旗古里乡党委书记吴海军:

## 加强基层治理队伍建设

基层社会治理成效如何,基层干部是决定性因素。要加强基层治理队伍建设,逐步建立一支素质优良的专业化村(社区)工作者队伍,不断壮大城乡基层治理骨干力量。

选优配强,优化基层队伍建设。加强基层党务工作者队伍建设,选优配强党组织书记,做到政治过硬、敢于担当、善于治理、群众信任。完善准入机制,通过换届选举、公开招聘等方式,有效解决村(社区)工作人员力量不足的问题。

加强培训,促进能力素质提升。分层分类对村(社区)工作者开展政策法规、业务知识和专业服务能力培训,突出实战实训,在走访入户、民意收集、隐患排查、矛盾化解等基层治理工作中锻炼实践,切实提升综合素养和履职能力。

减负赋能,激发干事创业热情。建立村(社区)工作事项准入制度,进一步精简村(社区)事务,纠治“指尖上的形式主义”。加强激励关怀,建立岗位薪酬制度并完善动态调整机制,保障基层工作者待遇。

(本报记者 元玉昆采访整理)

全国人大代表、河南省南阳市第一中学教师郭丽:

## 用心用情化解矛盾纠纷

坚持和发展新时代“枫桥经验”,完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制,对加强基层治理具有重要意义。

坚持党的群众路线,紧紧依靠人民群众,把问题解决在基层、化解在萌芽状态。各地因地制宜,坚持好、发展好新时代“枫桥经验”,把问题解决在基层、化解在萌芽状态。激励推动更多的工作人员用心用情做好矛盾纠纷化解工作,营造邻里和睦、社区和谐的良好氛围。

充分发挥人大代表、乡贤等在处理化解群众矛盾纠纷、营造和谐邻里关系中的特殊作用。丰富群众文化生活,促进群众沟通交流,提升群众幸福指数,从源头上减少矛盾纠纷的滋生。

强化矛盾预防意识,推进关口前移,第一时间掌控矛盾状态,做好应急处置工作。畅通群众诉求表达渠道,定期研判社情民意,做到见微知著。

(本报记者 毕京津采访整理)

## 履职故事

## 让非遗走向更广阔天地

本报记者 王珏

飞针走线、丝丝入画,一幅精美的苏绣在姚建萍手下显现。作为首批国家级非物质文化遗产项目苏绣的代表性传承人,全国人大代表、苏州大学苏绣艺术研究院名誉院长姚建萍长期致力于苏绣的创造性转化、创新性发展,希望让非遗走向更广阔天地。

创立刺绣艺术馆,推进非遗进校园、培养苏绣艺人、推动苏绣走出国门……这些年,姚建萍一方面不断拓展苏绣的题材和技艺,形

式,另一方面积极推动非遗融入人们的生活,促进优秀非遗的传承与发展。

在走访调研中,她发现当前传统手工艺产业规模较小,经营形态以个体工商户或者小作坊式业态为主,很难形成规模化发展,人才、资金、技术等方面均遇到瓶颈。

于是,她提出加快传统手工艺创造性转化与创新性发展的建议,呼吁为传统手工艺提供更全面的产业建设发展指导政策。一方面,加强政策帮扶,推动企业开展研发创新,

打开大众市场。另一方面,有规模的龙头企业提供更多就业岗位,保障工艺美术从业者稳定就业,提高从业者经济收入与社会地位,从而形成传承的良性循环。

她的建议得到了有关部门的联合答复:将减轻传统手工艺企业税收负担,加强工艺美术人才支持,扶持传统手工艺产业发展等。相关部门表示,将深化推进中国传统工艺振兴,研究完善相关税收政策,加强人才体系建设,持续推动工艺美术行业

高质量发展。

如何吸引年轻人,是非遗传承面临的现实问题。在姚建萍的积极推动下,苏州大学成立了苏绣艺术研究院,探索和建立产学研用一体化机制。

今年全国两会,她建议把非物质文化遗产项目的传承纳入高等院校学历教育体系,推动非遗事业的可持续发展。“高校在科学育才方面有明显优势,依托高校相关学科专业构建非物质文化遗产项目传承体系,能吸引更多青年人。”姚建萍说。

“希望将文化资源优势转化为经济发展优势,既保护传承民族优秀传统文化,凝聚人心,讲好中国故事,又提升产业经济规模,创造就业,为文化强国作出更大贡献。”作为一名全国人大代表,姚建萍表示将依法履职尽责、积极建言献策,更好促进非遗保护传承与创新。