

坚持和完善人民代表大会制度

沪苏浙皖开展全国首次政务服务领域的区域协同立法——

长三角“一网通办”有法了

本报记者 倪弋

一条看不见的“路”，在长三角地区铺就。这条“路”，不是承载车流物流的实体道路，而是奔涌着信息、数据和服务的“高速公路”——长三角政务服务“一网通办”。

3月下旬，上海、江苏、浙江、安徽三省一市人大常委会相继表决通过《促进长三角政务服务“一网通办”规定》(以下简称《规定》)，该《规定》将于今年5月1日起同步施行。

作为全国首次政务服务领域的区域协同立法，它不仅是纸面的规定，更是内容高度协同、步调高度一致的“联合行动”。它标志着长三角“一网通办”在历经多年实践探索后，以法治形式固化了这一改革创新成果，为这条政务服务“高速公路”立下了统一、清晰、高效的“交通规则”。

凝聚共识 统一规则 从“盆景”到“风景”

长三角地区，以不到4%的国土面积，创造了全国近1/4的经济总量。经济要素高频流动、人员往来密集密切，对跨区域政务服务提出了天然要求。

2018年11月，长三角区域一体化发展上升为国家战略，“一网通办”美好愿景加速落地。截至目前，三省一市政府联合打造的长三角政务服务“一网通办”平台已开通300余项政务服务事项，累计全网办超1532万件。

然而，过程并非一帆风顺。“过去，我们更多是与往来密切的兄弟省份‘点对点’自发签订合作协议，像‘结对子’。”上海市黄浦区政务服务中心主任徐皓说，这种模式虽能解决部分问题，但难以形成区域合力，标准不一、事项零散，如同散落的“盆景”，难以连成整体的“风景”。

真正的堵点在更深层的制度层面。企业设立、社保医保转移、公积金异地提取……每项跨省业务的背后，都牵扯着不同行政区域的规章制度、审批流程、数据标准和业务系统。“表层是网络互联，里层是制度协同。没有统一的规则，数据跑得再快，也可能在制度‘关卡’前‘刹住车’。”一位长期参与长三角“一网通办”系统建设的技术专家坦言。

改变，需要超越技术层面的制度设计。协同立法，成为关键一招。此次三省一市协同立法制定的《规定》，虽篇幅精炼，仅15条，但凝练聚焦、直击堵点，旨在构建统一的制度规则。

“长三角协同立法，核心是以服务国家战略为牵引，以满足企业和群众异地办事需求为导向，将行之有效的改革成果固化下来，并为解决更深层次的难点、堵点提供法治保障。”上海市人大常委会法工委主任阎锐道出立法初衷。

《规定》创设的核心制度是“清单管理”。这意味着，今后在长三角能跨省份办理哪些政务服务事项，将由三省一市共同编制、共同发布、动态调整“统一菜单”。“设立这一制度，就是要通过清单化管理、标准化实施，让企业和个人清清楚楚知道，‘跨省份能办什么、依据什么办、具体怎么办’，最终实现‘同标准、无差别、便捷办’。”江苏省人大常委会法工委主任陈志红解释。

这份清单将聚焦企业从“出生”(准入)

到“身后”(注销)，个人从出生、教育到养老的全生命周期高频需求，并逐步拓展政策、法律、金融等增值服务。“今年我们力争新增100个‘跨省通办’事项，从个人服务为主向企业与个人并重拓展，从办事服务向资质资格等跨区域互认共享拓展，更好推动‘人找政策’升级为‘政策找人’。”上海市政府办公厅副主任周小燕介绍。

从分散探索到协同立法，从技术连接到统一规则，长三角三省一市正在将政务服务，从各自栽培的“盆景”打造成统一连片的“风景”。

服务顺畅 效率跃升 从“能办”到“好办”

《规定》搭建了“四梁八柱”，服务的“血肉”如何更加丰满?协同立法要解决的，正是让“跨省通办”不仅“能办”，更要“好办”。



得如同在属地窗口一样的“手把手”指导。

浙江的“浙里办”、江苏的“苏服办”、安徽的“皖事通”也各展所长。在浙江，通过数据共享和流程再造，创新推出“海船开航一件事”集成服务，船主办理出港手续从跑多次、交多份材料，变为线上一次申请、并联审批。“我们正着力打造更多这类‘跨省通办’标志性场景，深化社保卡一卡通、工伤医疗数据快速共享等，把改革举措化为群众可感可及的便利。”浙江省数据局副局长刘璠介绍。

在江苏，依托强大的政务数据共享平台，正推动更多事项从“网上可办”向“全程网办”“好办易办”转变。在安徽，“皖事通”平台深度接入长三角服务体系，安徽居民在沪苏浙生活、办理社保、公积金等业务也愈发顺畅。

从“远程虚拟窗口”的贴心帮办，到“政务服务连锁店”的协同网络，再到各地特色应用的不断创新，长三角“一网通办”正将立法确立的规则，转化为一个个让企业更省心、群众更舒心的生动实践。

法治护航 优化生态 从“共享”到“共赢”

长三角“一网通办”的促进和深化，其意义远超越政务服务本身。它通过“共享”降低制度性交易成本，优化区域营商环境，最终服务于一个更高的“共赢”目标：促进要素自由流动，实现资源高效配置，助推长三角一体化发展。

数据，是“共享”的基石，也是“共赢”的燃料。

《规定》专章强调夯实数据共享与安全基础，要求依托全国一体化政务大数据体系，建成长三角数据共享交换平台，统一业务数据标准，并加强全生命周期安全防护。目前，三省一市政府已协同制定《电子证照共享应用规范》《公共数据分类分级指南》等5项区域地方标准，建成长三角政务数据共享平台，实现40类高频电子证照共享互认、汇聚数据目录

924项、注册挂载数据资源1336个，为实现更广泛和高效的数据共享打下基础。

正是通过这些共享的数据，长三角困难学生教育资助，通过数据比对可实现“免申即享”，已资助完成超2.4万人；长三角居民异地购房提取公积金可全程网办，已办结超4.6万笔。安徽省数据资源管理局相关负责人表示：“数据的顺畅流动，让‘皖事通’不仅能服务本省居民，更让安徽居民在长三角任何一地都能享受到便捷的异地服务。”

更深层次的“共赢”，体现在区域发展生态的优化上。对上海而言，“一网通办”的深化持续提升了对总部经济的黏性与枢纽功能，使上海能够更高效地服务辐射长三角。对于苏浙皖的各城市，则能更好地承接产业资源、实现精准引流，凭借更优的营商环境吸引企业落户。

对于企业，最直接的感受是运营成本的下降和效率的提升。一家在长三角拥有多个分支机构的科创企业负责人算了一笔账：“以前办理跨省份业务，差旅、人力、时间成本很高。现在越来越多的事能异地办、线上办，甚至在一个窗口就能联动办好，估计能为企业节省至少15%的政务协调成本。这让我们更愿意在长三角追加布局产业链。”

“《规定》不仅是技术的联通，更是治理理念的协同、制度规则的统一和发展生态的共建。”阎锐说，“一网通办”这条法治护航、数据驱动、服务高效的政务服务“高速公路”，将有力助推长三角地区高质量发展。

图①：安徽合肥市瑶海区在政务服务大厅设立长三角地区政务服务“一网通办”综合服务窗。图为工作人员向市民介绍办理事项。

图②：长三角政务服务“一网通办”平台用户登录界面。

图③：讲解员介绍上海“一网通办”“浦易达”平台的功能。新华社记者 方 茜摄

系统可以对患者进行辅助诊断，病理助手几秒钟就能定位微小病灶，大模型可以实时总结患者病情、辅助医生写病历，这不但极大节省了诊断时间，也帮助我们最大可能地避免漏诊误诊。

这些年，科技创新的浪潮奔涌向前，我亲身经历了医疗行业的巨变。每一次进步，都是为了解决群众就医看病的痛点，而这些痛点到一线才能了解到、用真情才能解决好。

我相信，人工智能将成为医生的好助手，帮助医生把更多精力花在患者病床边，促进医疗资源普惠可及，让更多人在家门口就能享受优质医疗服务。而全国人大代表这一沉甸甸的身份，也会时时督促我深入群众，履职尽责，为解决群众急难愁盼做更多实事。

(作者为全国人大代表、浙江大学医学院附属第一医院院长，本报记者 尹玉昆、刘军国采访整理)

人大代表在基层

养群羊，为啥还得配上职业经理人?一只羊，能细分成50多个部位销售?大山深处的围栏里，还要给羊做B超?

在培育羊产业链的过程中，甘肃临夏回族自治州东乡族自治县伊非种植养殖专业合作社理事长张忠山有着自己的思考。日常工作围着羊圈转，为了把产品卖出去，养殖基地、生产车间都是他的直播间，不时有小羊闯入镜头，网友亲切地称他为90后“羊倌”。

张忠山是土生土长的“东乡娃”，东乡是甘肃最后摘帽的8个深度贫困县之一，也是国家乡村振兴重点帮扶县。

“从小看着家家户户养羊，但过去每家最多也就养几十只羊。”张忠山回忆，东乡群众做好“羊文章”，得打开更多路子。2017年，他回乡创业，次年，牵头成立合作社，并通过电商平台将羊肉销往全国。

“为了提升‘东乡贡羊’的市场影响力，张忠山在销售环节动了不少脑筋。他给每一份售出的羊肉都附上卡片，写明对应部位的最佳烹饪方式。再加上全产业链的有效搭建，年销售额实现大幅增长，带动上百户农户共同致富。”

张忠山感慨：“今天的农村不一样了，只要有能力，只要肯下功夫，不用离开家乡，也能有一片大有可为的广阔天地。”

“人大代表是一种责任，时刻提醒我，根植乡土，为民发声。”当选全国人大代表以来，张忠山提出完善农村养老、托育服务体系，依托特色产业增设家门口就业岗位等务实可行的建议，把“一只羊”的文章做成“一片富”的事业。

“履职，就要随时随地做调研。”张忠山分享自己最朴实有效的履职方式。在搭建产业链的过程中，张忠山和甘肃兰州、浙江义乌、福建厦门等地的新农人交流，了解到不少农村地区面临一个问题——电商服务站发挥作用不强。

“我去了不少村子调研，电商服务对农村而言，不仅是发挥接发快递的作用，更是农村产业发展的支撑。”2023年全国两会上，张忠山提出关于让农村电商服务站在乡村中发挥更有效作用的建议，引起农业农村部、商务部等部门重视。

这几年，张忠山发现，农村电商的“最后一公里”被渐渐打通，运输又快又便利；不少地区在电商服务站设立公益性岗位，服务工作更可持续。

“10个人的时候，我自己事事都管；100个人的时候，就需要专门的管理人才。”在履职过程中，张忠山持续关注农业人才的培养，并提出促进乡村人才振兴的建议。他举例，这些年，东乡养殖企业有700多家，粗放管理难以协调众多部门的员工，最终影响全产业链精细化建设。

“十五五”规划纲要提出，“因地制宜培育农业强县”“培育农业产业化龙头企业，完善联农带农机制”。对此，张忠山深受鼓舞，信心满满。

“强国必先强农，农强方能国强，作为‘三农’领域的人大代表，我会锚定现代农业需求，实实在在提建议，勤勤恳恳做农业。”张忠山表示，将继续扩展视野，广泛展开调研，站在群众立场上为人民发声，让乡村振兴的路子越走越宽。

连线地方人大

重庆率先通过地方性法规 全生命周期规范“红头文件”

本报记者 刘新吾

“对‘红头文件’来说，这部《条例》既是‘紧箍咒’，也是‘说明书’，督促我们提升文件制定能力和水平。”重庆市石柱土家族自治县人民政府办公室一名负责文件审核制发的干部表示。

该干部口中的《条例》即《重庆市规范性文件管理条例》，于3月25日经重庆市六届人大常委会第二十二次会议审议通过，将于6月1日起正式施行。这是全国首部关于规范性文件全生命周期管理的法规。

规范性文件俗称“红头文件”，事关公民、法人和其他组织的权利与义务，涉及社会运行的方方面面。然而，一段时间以来，规范性文件制发管理在不同程度上存在条块分割、标准不统一等症结堵点，有的机关随意发文，有的职能部门内设机构“降格发文”，基层重复发文、多头发文的现象时有发生。

《条例》共6章41条，涵盖制定权限、程序规范、清理评估、监督责任等，将全市各级人大、“一府一委两院”及法律法规授权组织制定的规范性文件全部纳入适用范围，实行“全口径”规范，打破了过去条块分割的管理壁垒。

“管好规范性文件，是把权力关进制度笼子的体现，这部《条例》扎紧了权力的‘口子’，让乱发文失去生存空间。”重庆市规范性文件备案审查研究中心专家、西南大学法学院院长叶金育介绍，重庆推行“规范性文件制定主体清单制度”，清单以外的国家机关、有关组织不得制定规范性文件，特别是议事协调机构、临时机构、未经授权的公共企事业单位不得“越位”发文。

过去，有的基层干部深有感触：上级出台一份文件，要求下级“抓紧制定配套文件”；配套文件还没落地，又接到新的发文要求……层层配套、层层发文，基层疲于应付，“文山会海”沉渣泛起。

对此，《条例》明确规定，法律、法规以及上位规范性文件已作出明确规定的，或者同一层级其他规范性文件就同一事项已有具体规定且仍然适用的，制定机关应避免重复制定。同时，所制定的规范性文件不得要求其他国家机关、组织制定配套规范性文件。

“上级不能随意‘甩锅’让下级再发文，这就从制度上为基层减负。”重庆市人大常委会备案审查工委备案审查处副处长周杰说。

让规范性文件全过程有章可循，也是这部《条例》的一大创新。

《条例》明确暂行、试行文件有效期不超过5年，到期未按程序延期自动失效，建立了效力监控和失效提醒机制，防止文件“长期休眠”和“效力模糊”。针对应急处突等特殊场景，《条例》还专门设置简易程序，兼顾规范与行政效率。

“规范性文件一经出台，就要向社会广泛宣传，不能‘犹抱琵琶半遮面’。”重庆市人大常委会备案审查工委主任黄谷介绍，《条例》推动形成规范性文件“源头规范制定、过程协同监管、事后闭环评价”的管理链条，将有力保障全市各级各类“红头文件”规范、提质、增效。

把「一只羊」的文章做成「一片富」的事业——九〇后「羊倌」当代表

本报记者 宋朝军

代表之声

到一线找痛点出良方

梁廷波

“实施医疗卫生强基工程”“强化基本医疗卫生服务”……今年的《政府工作报告》多次提到我所从事的医疗卫生工作，令人振奋。与其他人大代表交流，我发现民生是大家共同关注的主题。从医疗到就业，从教育到养老，民之所盼，就是我们党要干的。

从背着药箱走村串户算起，我的从医之路已走过四十余载。作为从临床一线走出来的全国人大代表，不管是在手术台上救死扶伤，还是在会场上为民代言，都绕不开找准痛点、对症下药。

履职路上，我常走进病房、走到医护中间，听患者的就医感受、问一线的实际需求。只要敞开心扉倾听民意，总能寻见到一些破解难题的良方。

例如，在调研中，我发现医疗数据“孤岛现象”突出——各地区、各机构、各学科的数据，如同一堆零散的“拼图”碎片，仅靠自己

的力量难以拼出通向未来智慧医疗的“藏宝图”。为此，我提出了加强医保医疗公共数据互通共享的建议，呼吁打破壁垒，让数据有序跑起来，这也利于我国在医疗人工智能领域突破创新。随后，相关部门致电听取我们在临床一线了解到的患者心声。目前，全国所有省份实现地市内医疗机构之间检查检验结果互认项目超过200项。25个省份建成了省级影像云，累计调阅超过3.5亿次。

建议落地有声。以我任职的浙江大学医学院附属第一医院为例，智慧医疗的创新实践正在开展。不久前，有一位外地患者对我说，医院里，用一部手机就能完成预约咨询、挂号取号、检查签到等全流程，异地检查

结果也能调阅和互认，省了很多麻烦。这背后运用什么技术，普通患者也许并不清楚，但更高效、更精准、更便捷的医疗获得感，却是老百姓能实实在在感受到的。听到患者的认可，我感到格外欣慰。

作为全国人大代表，我深知，让智慧医疗惠及更多患者，三甲大医院是主力，而基层医疗机构是底座。为此，我多次组织协调会，围绕智慧医院建设的堵点痛点，让知名医院、街道社区医疗机构、乡村卫生机构各抒己见，集思广益，努力把“人工智能+医疗”从部分学科、部分医院的“点状尝试”，升级为可借鉴、可复制、可推广的实践成果。

如今，在不少医院，人工智能影像辅助