

代表委员围绕法治政府建设建言献策

为激发“四敢”营造良好法治环境

焦点热议

□ 本报记者 胡兰兰 徐睿翔 倪方方

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程。政府工作报告提出,大力推进法治政府建设,切实发挥法治对转变政府职能的引导和规范作用,全面推行权力清单、责任清单、负面清单管理。当前,如何进一步加强的法治政府建设,为“干部敢为、地方敢闯、企业敢干、群众敢首创”营造良好法治环境、提供坚实保障?会场内,代表委员们纷纷围绕这一话题建言献策。

将法治贯穿行政治理各方面

各级政府承担着推动经济社会发展、管理社会事务、服务人民群众的重要职责。推进法治政府建设,要将法治化思维贯穿于行政治理的各个方面。

“法定职责必须为、法无授权不可为,这是基层法治政府取信于民的根本准则。”省人大代表、溧阳市市长周永强说,近年来,溧阳规范重大行政决策组织实施,落实落细政府事项合法性审查,持续推进“放管服”改革,推动综合行政执法改革走向“深水区”,自觉将权力置于“制度笼子”。深化法治政府建设示范内涵,溧阳将进一步规范政府重大行政决策程序,强化规范性文件审查,纵深推进“放管服”改革,深化“产业链+法律服务”工作,推动更多事项“集成办”、更多政策“畅通兑”、更多服务“标准化”,切实将法治建设贯穿于经济社会发展全过程各方面。

省政协委员、省社会科学院副院长陈爱蓓说,当前,江苏要扛起经济大省“勇挑大梁”的重大责任,全面加强履行政府职能不可或缺。确保政府始终在法治的轨道上履行职责,既完成公共事务,又提高治理绩效,不断提升公共管理和服务水平,是新时代中国特色法治建设的重点。当务之急是进一步转变政府职能,优化政府职责体系和组织结构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,提高行政效率和公信力。同时,持续深化行政执法体制改革,合理下放基层能够承接的行政执法权,探索跨部门、跨领域综合执法,解决权责交叉、多头执法问题,坚持严格规范公正文明执法,正确处理政府与市场、政府与社会、政府和公民内部之间的关系,建设与服务经济和市场相适应的有限政府,大力营造法治化营商环境。

“法者,治之端也。打造法治化的营商环境,良法善治至关重要。”省政协委员、河海大学法学院副院长陈广华说,法治化营商环境归根到底是用法治来规范政府和市场的边界。目前最紧迫的是对地方法规进行“废、改、立、释”,在宪法和法律框架内形成与优化营商环境相适应的江苏地方法规体系和法治环境。具体而言,就是逐条梳理地方法规中与宪法和法律相冲突的地方,该废除的废除,该修改的修改;在优化营商环境方面立法还存在空白的,应加快相应地方法规立法进程。要避免地方法规之间的冲突和不协调而引发执法困境。

不断提升决策科学化民主化法治化水平

决策是行政权力运行的起点。建设法治政府,依法决策、科学决策、民主决策是共识,规范重大行政决策程序更是依法行政的迫切需要。

省政协委员、泰州市副市长周小慧说,如今涉及国计民生的重大行政决策中,大多数地方政府都严格遵循法定决策程序。她举例说,去年泰州拟制定养老服务体系建设规划,相关部门联合第三方调查机构用了3个多月时间,对全市老人的年龄结构和养老需求全面摸底

后,严格落实专家论证、公众参与、风险评估、合法性审查、集体讨论等程序,确保决策经得起推敲和审视。

行政决策的科学民主,还依赖多方参与下的意见汇集。周小慧发现,少部分政府决策公示或征求意见时,社会公众参与没有完全调动起来。她认为,有必要搭建更多公众与政府对话的平台,提高公众参与的便利度,在决策中汇集民智、凝聚民力,让决策落实更有底气。

省政协委员、常州市政协副主席张加林近年来的一个明显感受是:规范性文件管理力度不断加强,合法性审核机制普遍建立,有效减少了越权文件、违法文件、“奇葩”文件的出台。同时,政府部门送到司法部门进行合法性审查的文件越来越多,“这说明政府依法决策的意识不断增强。”他表示,需要注意的是合法性审查不能流于形式,应该重视采纳合理的审查意见建议。

省人大代表、江苏瀛元律师事务所主任杨钧辉连续多年担任苏州市政府法律顾问,他参与地方法规草案起草、政府规章和规范性文件的合法性审查不下数十次。在他看来,政府法律顾问不仅是“问”,更在于提前一步的智力支持,应聚焦服务高质量发展、增进民生福祉、维护社会和谐稳定等工作,深度参与政府重大合同协议审查、重大民生政策论证等,帮助政府识别风险、防范风险,将风险控制控制在可预测的范围内,助力政府提高依法行政的能力和水平。

行政执法既要有力度又要有温度

行政执法一头连着政府,一头连着群众,直接关系到党和政府的信任、对法治的信心。行政执法工作成效几何,事关政府公信力和人民群众切身利益。

“持之以恒深化行政执法规范化建设,让执法既有力度,也不失温度,方能使群众坚定对法治政府建设的信心,打造出规范有序、宽松良好的法治化营商环境。”省政协委员、淮安市司法局副局长郑劲松告诉记者,淮安从去年开始大力推行包容审慎监管执法,健全完善行政执法裁量权基准制度,启动实施涉企不予、从轻、减轻行政处罚事项“三张清单”制度,推出512项免罚轻罚清单,全年运用“三张清单”实施行政处罚超过1.1万件,累计为企业减负约1.8亿元。

郑劲松说,淮安将实施包容审慎监管执法升级行动,动态调整“三张清单”内容,力争覆盖所有行政执法部门、所有工作事项和所有工作领域,以包容审慎为常态、从重从严为例外。同时,进一步创新行政执法监督方式,充实特邀监督员队伍,综合运用多种方式实现“述、评、议”闭环。强化结果运用,把包容审慎监管执法纳入对市直部门年度考核的重点内容,推动行政执法部门更好地担当作为。

“我们明确对情节显著轻微、没有明显社会危害的违法行为,不得采取行政强制措施。”省政协委员、省市场监督管理局副局长孙洪兵说,去年底,省市场监管局在规范行政执法、优化营商环境方面出台不少文件,将市场主体违法情形、量罚情节等因素类型化、具体化,形成常见违法行为的裁量基准,强化过罚相当、尺度统一。“下一步,将深化包容审慎监管,规范行政执法裁量,避免量罚不当、小过重罚。”

省政协委员、江苏中德律师事务所主任韩旗说,建议用好新修订的行政处罚法中规定的“首违不罚”制度,对初次违法且危害后果轻微并及时改正的行为按规定不予处罚;合理选择执法的时间和频率,尽量减少不合理、不必要的执法行为对企业正常经营活动的干扰;执法过程中注意惩罚与教育相结合,尤其是在基层执法过程中,以释法说理及时进行引导和教育,做好执法公示。“在合理运用柔性执法手段的同时,还应当保证执法力度,尤其对于自然资源、生态环境保护、公共卫生、安全生产等领域违法行为仍应当严格执法,甚至加大执法力度。”

让“问题”未成年人在“管”和“爱”中健康成长

□ 本报记者 白雪

省人大代表、镇江市公安局京口分局刑警大队刑事科学室警务技术四级主任金怡在工作中发现,当前社会治安日趋向好,但近三年未成年人违法犯罪的案件增多了。她通过公安专业系统数据统计、兄弟单位反馈、问卷调查等形式,对部分违法未成年人家庭及受教育情况进行专项调研分析,带来进一步管控、关爱“问题”未成年人的建议。

金怡介绍,调研对象中13至16岁(初中年龄段)的样本占90.6%,这个年龄段的孩子尚处青春期,生理成熟与心理幼稚、精力过剩与调节能力低等矛盾矛盾集中显现。从心理上看,青春期未成年人缺乏对信息的正确辨识能力,自我中心、猎奇和模仿意识较强,叠加逆反心理,易被外界诱导走向歧途。家庭教育同样是金怡调研的重点,调研对象中,父母不在孩子身边的占37.5%,家庭条件比较优越但疏于管教的占21.9%。她发现,孩子在缺乏父母关爱和管教的环境下成长,容易出现社会化缺陷。家庭教育中存在过于溺爱或暴力情况,也会影响孩子身心健康成长。此外,管理方式松散、唯分数论等学校教育问题,校园周围不良环境、网络不良文化影响等社会因素,以及政法机关在办理未成年人违法犯罪案件时与家庭、学校、社会相关部门之间的联动机制、协同教育管理合力缺失等,都是导致未成年人

走向违法犯罪的原因。

“未成年人所涉案件呈现队伍稳固化、作案职业化、教育低层次、犯罪团伙化、惩戒薄弱化等特点。”金怡建议,各级党委政府要重视“问题”未成年人管控、关爱工作,将未成年人违法犯罪预防工作纳入政府目标管理范畴,建立健全制度机制,切实作为社会治理的重要一环来抓;要整合教育、公安、检察院、法院、司法、民政等部门资源力量,建立专门的未成年人违法犯罪预防机构,不断充实未成年人违法犯罪预防专业队伍;完善现有的未成年人关爱中心运作机制,整合优质社会资源,发挥好未成年人违法犯罪预防和权益保护的双重职能,并深化“家长+学校+公安+社会”组成的“四维一体”联合治理模式;公安机关在打击未成年人违法犯罪工作上应对未成年人案件办理给予更多重视,加强力量配备。特别是对屡教屡犯的未成年违法嫌疑人按需要建档,进行重点研判、跟踪、帮教,通过有效预防和有力打击,持续降低未成年人案件发案数。

此外,她建议以教育为重,坚持推进帮扶矫正机制建设,在全省范围内进一步探索建立专门的帮教学校,会同第三方力量,将因年龄问题不予行政处罚、不予起诉、免于追究刑事责任等未成年违法犯罪嫌疑人,送入专门学校开展集中、定点、定时的在校帮教教育,帮助其复学、就业,修正人生观、价值观,在关爱中走上正轨,回归社会。



南京市宪法广场,本报记者 范俊彦 摄

发力创新挺起制造业“硬脊梁”

智库专家看两会

□ 本报记者 魏晓敏

省政府工作报告在部署未来五年经济社会发展的主要目标任务时提出,要“以更大力度创新为江苏现代化建设赋能增效”。创新是引领发展的第一动力,在现代化建设全局中处于核心位置。作为制造业大省,江苏如何进一步以创新驱动发展、塑造发展新优势?记者专访南京师范大学教授蒋伏心,南京大学长江产业经济研究院副院长、研究员陈柳,江苏省社科院区域现代化研究院副院长程俊杰。

记者:党的十八大以来,创新驱动成为江苏发展的核心战略,创新已引领我省经济社会发展的第一动力。在推进创新的过程中,江苏有哪些领先优势?还存在哪些短板?

陈柳:简单来说,主要有三个方面的领先优势:一是形成了不容小觑的战略科技力量,包括建设苏州实验室、紫金山实验室、太湖实验室等一批重大创新平台,高水平研究型大学建设加速推进,在众多战略性新兴产业涌现出一批领军型科技企业等。二是以企业为主体的创新在全国处于领先地位。有数量众多“专精特新”企业,物联网、生物医药等10个集群获评国家先进制造业集群,数量居全国第一。三是多条产业链在全国处于领先地位,如轨道交通设备产业链、

智能电网产业链、生物医药产业链等。目前存在的短板主要是产业链、创新链协同不够,科技人员创新创业自发性不足,发源自市场内在的科技创新成果转化还相对较少。

记者:产业链供应链自主可控是提升产业链供应链发展韧性、实现经济长远发展的客观需求。以创新持续提升产业链供应链自主可控能力如何进一步强化?

蒋伏心:进入新发展阶段,江苏创新驱动要聚焦通过创新持续提升产业链供应链自主可控能力。第一,完善关键核心技术创新的“举省体制”,争取尽快在核心技术领域取得突破,取得一批重大标志性科技创新成果。第二,重点培育价值链链主企业,将已有能力在国际市场与中国国内市场建立价值链的企业重点遴选,在现有单项冠军企业与培育企业的基础上,进一步扩大数量,将在价值链中逼近链主位置的企业吸收进来,分市分层次建立核心企业培育库。第三,强化链条融合与集群发展。通过政策调整和资源配置,着力推动创新链、产业链、供应链的深度融合;着力推动先进制造业集群发展,统筹战略性新兴产业、高新技术产业和传统制造业之间的关系,全面提升六大国家级先进制造业集群的竞争力。

陈柳:首先要重视两类企业:一类是链主企业,一般在整个产业链中占据优势地位,规模体量比较大的企业;一类是“专精特新”企业,一般是给链主企业配套协同。其次,要识别链主企业,在识别的基础上做好大中小企业、上中下游企

业、链主企业与“专精特新”企业之间的融通、协同发展的问题,超越简单的供应链的关系创造企业之间协同创新、联合创新、利益共享的机制。

记者:如何推动中小企业向“专精特新”企业升级?

程俊杰:推动中小企业向“专精特新”企业升级还需要进一步提升政策的精准性、协调性,打造市场化、法治化、国际化一流营商环境,有效缓解影响企业向“专精特新”发展的要素、能力、竞争、市场等约束,重点是要加快完善四大机制:一是竞争机制。实施严格的知识产权保护制度,营造更加公平竞争的市场环境,鼓励中小企业因竞争而生、靠竞争而强。二是要素配置机制。打破中小企业向“专精特新”发展的人才瓶颈,鼓励企业提前介入人才培养过程。三是评价机制。对“专精特新”企业、产品、专利等的评价合理增加市场和社会评价权重。四是扶持机制。强化政策之间的协调性,引导企业提高专注力和持续性,鼓励企业向纵向做深做精,避免盲目扩张。

记者:数字经济是我省转型发展的关键增量,未来如何更好发展数字经济,抢占这一关键赛道?

程俊杰:要做好产业数字化、数字产业化两篇文章:一方面推动融合发展。充分发挥我省实体经济尤其是制造业优势,加快智能化改造数字化转型,努力建设“数实融合第一省”。充分释放“智改数转”的放大、叠加、倍增效应,深刻理解其内在规律,分层分类、着眼业务、因地制宜,在认识、能力、政策、安全

等方面着力,引导企业特别是中小企业进一步打通持续价值实现的逻辑并推动生产、商业、服务等模式创新。另一方面促进错位发展。积极培育第三代半导体、元宇宙等未来数字产业。围绕产业链供应链生态体系建设,着力优化要素配置、主体能力、复杂联系、演化迭代、政策协调,大力推动5G、人工智能、物联网、新型显示等优势数字产业集群发展,不断提升产业竞争力和集群能级。

记者:江苏是科教大省,有着巨大的人才优势,如何以教育科技人才支撑提升创新整体效能?

蒋伏心:江苏科教资源丰富,要进一步通过深化改革,实现人才优势向技术优势的转化。一是创建产业集聚力和科创平台。大力创建施展才干的事业平台,塑造促进人才进一步成长和发展的空间。二是提升整体薪资水平。通过深化收入分配制度改革,使江苏成为最能吸引人才的高地。三是整合完善人才政策。进一步健全江苏产业布局整体协调机制和人才政策协同体系,充分发挥对人才的调控和引导作用。人才工作涉及多个部门,需要进一步在流程上合作和协同。

陈柳:这些年,江苏推动产学研紧密结合,促进高校科技成果转移转化,最大限度把高校人才优势、科技优势转化为创新发展优势。江苏的人才如何服务江苏的产业,是“创新链”“产业链”协同匹配的问题,相信在长时间的协同中一定能够找到一个平衡点。现在要做的是进一步优化创新创业的环境,让江苏优秀人才在本地就有创新创业的广阔舞台。

为了一份养老提案,她跑了数千公里

□ 本报记者 蒋明睿

“看到政府工作报告里提到‘苏适养老’,我特别激动!”省政协委员,南京中医药大学国际合作与交流处处长、国际教育学院院长张旭已连任三届省政协委员,这一年,她不仅在江苏省内跑了多家养老机构、社区,还到宁夏、山西等地调研,行程数千公里,写下一份关于“深化构建社区+中医+居家养老服务保障体系”的提案。

“我省居民养老,总体约90%的老人由家庭成员照顾,7%享受居家社区养老服务,3%选择机构养老。”张旭在调研时发现,家庭、社区养老中,助餐、助浴、家政、护理等方面存在服务缺口、布局不合理等问题。

“养老是个老话题,我写这份提案,要在增强现实针对性和可操作性上下功夫。”张旭从自己身边的资源着手,“我是南京中医药大学的一员,中医药在老人康养上有独特作用,我校养老服务与管理学院第一届学生还没毕业,就有多家单位来招人,这说明社会对掌握中医药知识的养老人才极度渴求。”她还注意

到,疫情期间积累了许多网格化管理经验,疫情防控进入新阶段,网格员所掌握的信息正可以为精准养老服务人提供便利条件。

这些年来,政协委员履职习惯已融入了张旭的生活,看到什么事她都想去反映社情民意。实地调研、翻阅文件、观察生活,是她撰写提案的“法宝”。根据一年来的履职情况,张旭此次建议,创新居家社区养老服务模式,积极调动社会组织、社会工作者、社区志愿者等社会力量,实行网格化服务管理;将中医药融入居家养老服务保障中,让老年人群体可以享受到优质中医药康养服务。在此基础上,提供互联网+养老服务。鼓励扶持相关企业建立完善社区养老服务信息系统。通过云端技术对老人进行健康监测,与个性化中医药保健服务相结合,更好发挥中医药“治未病”以及辨证施治、综合调理的优势。

“我们有现成的中医药课程体系、师资和场地,也愿意在加强养老服务人员专业技能培训以及加快培养老年医疗、护理、心理和健康管理等专业人才上出一份力,助力擦亮‘苏适养老’品牌。”

融媒看两会

一字展宏图

崔锋:唱响文旅融合大风歌

省政府工作报告提出,“坚持以文塑旅、以旅彰文,推动文物和文化遗产在有效保护中更加活起来”。“徐州是两汉文化发源地,汉墓、汉画像石、汉兵马俑等汉文化资源丰富,我们要把它们保护好利用好。”省政协委员、徐州市文化广电和旅游局局长崔锋用一个“汉”字来展望未来。

本报记者 颜颖 焦贤颖 杨晓璇

张鑫:快递小哥用“跑”传递信心

透过物流业发展可真实地感受到经济社会发展的变化。省人大代表、南通顺丰速运有限公司快递员张鑫说:“我刚开始做快递员时,送得最多的物品是文件,现在送的物品琳琅满目。”做客新华日报·交汇点新闻两会“汇客厅”,张鑫写了一个“跑”字。他说,这个字充满对未来工作、生活的信心。

本报记者 胡安静 赵宇轩 杨晓璇