

准印证号：皖L07-004

弘扬民主法制

宣传人大工作

加强工作研究

贴近代表生活

# 铜陵人大

TONGLINGRENDA

安徽省优秀  
内部资料性出版物

04

2020（总第198期）

内部资料 免费交流





# 市人大常委会2021年工作务虚会召开



12月25日下午，市人大常委会2021年工作务虚会在市行政会议中心召开，认真总结市人大常委会一年来的各项工作，研究谋划2021年乃至未来五年的人大工作。市委书记、市人大常委会主任丁纯主持会议并讲话。市人大常委会副主任何刚明、叶萍、汪宜武、陈昌生、陈元中，秘书长裴学和等参加会议。

丁纯充分肯定了市人大常委会今年以来各项工作。他指出，2021年是“十四五”时期推进铜陵高质量发展的关键期，要进一步提高站位、抬高标准、深谋细究、务实创新，切实把思想和行动统一到中央和省市决策部署上来，推动新时代人大工作迈上新台阶。

丁纯强调，要坚持党对人大工作的全面领导，自觉围绕党委决策部署开展工作，高质量完成党委交办的各项任务。要坚持围绕中心、服务大局，进一步找准依法履职与中心工作的结合点和切入点，做到中心工作推进到哪里、人大工作就跟进到哪里，人民群众的新期盼在哪里、人大监督就落实到哪里，问题集中在哪里、人大监督就推进到哪里。要坚持地方立法务实管用、解决问题，监督工作更有力度、更有实效，发挥人大“法律巡视”利剑作用。要坚持代表主体地位，引导代表挑起依法履职的“重担子”，增强群众工作的“厚底子”，多提参政议政的“好点子”。要坚持全面加强自身建设，充分发挥人大工作优势，着力锻造敢担当、善作为的优良作风，努力建设一支政治过硬、业务精通、纪律严明的人大队伍，不断夯实人大工作基础。

丁纯强调，当前正处于“十三五”收尾、“十四五”开篇的关键节点。要树牢“一线”意识，强化使命担当，主动对标对表，发扬自身优势，以主人翁的精神谋划未来发展大计，以只争朝夕的状态回报组织培养和群众期待，以专业的水平和敬业的态度积极参政议政，努力为推动高质量发展、创造高品质生活作出人大应有贡献。

会上，市人大常委会各副主任、秘书长结合各自工作分工进行了发言，分析存在的问题，对明年的工作提出了意见建议；常委会各工作、办事机构负责人进行了交流发言。

## 弘扬宪法精神 建设法治中国

在深入学习贯彻党的十九届五中全会精神之际，我们迎来第七个国际宪法日。弘扬宪法精神，推进全面依法治国，更好地发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用，对于全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步，具有重大而深远的意义。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央大力推进全面依法治国，加快建设社会主义法治国家。在习近平法治思想指导下，以宪法为统帅的中国特色社会主义法律体系不断完善，法治政府建设稳步推进，司法体制改革持续深化，全社会法治观念明显增强，我国法治现代化水平显著提高。党的十九届五中全会对全面依法治国作出新部署，习近平总书记在中央全面依法治国工作会议上发表重要讲话，为新时代法治中国建设指引正确方向、提供行动指南。

弘扬宪法精神，建设法治国家，要以习近平法治思想为指导，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。习近平法治思想源于实践又指导实践，深刻回答了新时代为什么实行全面依法治国、怎样实行全面依法治国等一系列重大问题。这一重大理论创新成果，顺应实现中华民族伟大复兴时代要求，是新时代全面依法治国的根本遵循和行动指南。要认真学习、全面贯彻习近平法治思想，把握核心要义，明确工作要求，扎实做好全面依法治国各项工作，不断开创法治中国建设新局面。

宪法是国家的根本法，是治国安邦的总章程。全面依法治国，首先要坚持依宪治国、依宪执政。党领导人民制定宪法法律，领导人民实施宪法法律，党自身要在

宪法法律范围内活动。要坚持宪法确定的中国共产党领导地位不动摇，坚持宪法确定的人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体不动摇，切实推进合宪性审查工作，进一步健全保证宪法全面实施的体制机制，把维护宪法法律权威落到实处，更好体现坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一。

宪法的生命在于实施，宪法的权威在于实施。弘扬宪法精神、建设法治中国，要加强宪法实施和监督，牢固树立法治公信力。“徒法不能以自行”，能不能做到依法治国，关键在于党能不能坚持依宪治国，各级政府能不能依法行政。要聚焦落实宪法解释程序机制、加强备案审查制度和能力建设等关键环节，进一步抓早抓实、抓出成效。要把权力关进制度的笼子里，健全法律面前人人平等保障机制，推动转变政府职能，提高依法行政水平，做到有法必依、违法必究、执法必严，有效保障人民群众合法权益，有力维护宪法法律尊严。

“法律必须被信仰，否则形同虚设。”弘扬宪法精神，建设法治中国，要筑牢司法公正底线，在实践中不断增强全民法治观念。公平正义是司法的灵魂和生命。依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，才能让广大人民群众充分相信法律、自觉运用法律。各级领导干部和公职人员带头依法办事，加大宪法宣传教育和普法力度，在全社会形成尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的良好氛围，必将为奋进新征程汇聚起强大法治力量。



编印单位：铜陵市人大常委会  
编辑出版：《铜陵人大》编辑部

## 铜陵人大

### 编委会成员

主 任：裴学和

副 主 任：刘永荣

委 员：黄 伟 陈昌龙 王 宾  
张志远 徐继祥 徐安林  
马怀保 章毅民 袁 明  
刘 斌 厉 军 朱碧海  
俞正银 郜国正 马 斌  
张灵中

主 编：刘永荣

副 主 编：刘文娟

责任编辑：罗昌耀 丁朝鹏 叶志宏  
邵 琼 吴 炜 张 勇  
刘文娟

### 本期责任编辑：

刘文娟

### 法律顾问

黄冬松 许贵勇 赵礼平

地 址：市行政中心南楼 1211 室

电话传真：0562-5880093

http://www.tlsrd.gov.cn

E-mail: tlrpxzx@163.com

邮 编：244000

印 数：1300 份

印刷单位：安徽卓诚文化传媒（集团）有限公司

印刷日期：2020 年 12 月 28 日

发送对象：全国各地市人大，在铜全国、  
省人大代表，市人大代表，市、县、区  
人大机关工作人员

请地址不明的作者与《铜陵人大》编辑部联系

## CONTENTS

### 卷 首

弘扬宪法精神 建设法治中国·····01

### 特 稿



李锦斌在省委人大工作会议上强调 加强党对地方  
人大工作的全面领导 奋力开创新阶段安徽人大工  
作新局面·····04  
中共安徽省委出台《意见》加强新时代人大工作和  
建设·····06  
以主人翁的精神谋划未来大计  
以只争朝夕的状态推动高质量发展  
——在 2021 年市人大工作务虚会上的讲话（摘  
登）·····丁 纯 07

### 立 法

立法治“尘”，开出治“本”药方  
——《铜陵市扬尘污染防治管理办法》获批出台  
·····13  
检查立法质量 促进法规实施 为市民安全乘梯保  
驾护航  
——我市人大常委会首次开展立法后评估侧记  
·····王 宾 14



## 履职纵横

坚持问题导向 狠抓整改落实 深入推进铜都环保世纪行活动

——2020 年铜都环保世纪行活动综述

…………… 铜都环保世纪行活动组委会 15

立足职能 以优质高效的普法宣传保障经济社会高质量发展

——2020 年我市“江淮普法行”活动综述

…………… 监察和司法工委 17

## 代表之窗

在田野里烙下履职脚印

——记市人大代表、枞阳县长沙乡新农村党总支书记陈昌文……………张久愿 21

切实当好政府与群众之间桥梁与纽带

——记市人大代表、铜陵市阳光拍卖有限责任公司董事长刘红……………路 璐 22

真实反映民情民意 切实为民办好实事

——记市人大代表、义安区胥坝重新村党支部书记、村委会主任徐尚文……………田 间 22

敢说敢提的“90 后”人大代表

——记市人大代表、郊区大通镇大院村党总支副书记朱海翔……………杨 柳 24



## 思 考

浅析我市企业国有资产管理现状和对策建议

……………预算工委 25

我市村级集体经济发展存在的问题及对策建议

……………农工委 32

在实干中运行 在运行中担当

——学习习近平总书记对关心下一代工作重要指示精神的体会及工作思考……………沈言胜 29

关于打造“创意铜陵”品牌的几点建议

……………马乐陵 31

## 调查研究

关于加强公共卫生服务体系和能力建设的调研报告

……………刘 斌 33

关于推动新时代人大信访工作的几点思考

……………周宏亮 41

## 论 坛

对履职测评“不满意”被调岗的思考……………滕修福 38

在“等额补选”中代表还有提名候选人权利吗?

……………王鸿任 39

## 文 苑

枫沙湖上天鹅美……………詹敬鹏 41

乡村篱笆……………吴 华 42

凡是过往，皆是序章……………刘云燕 44

松石云海协奏曲（封面）……………陈家喜 / 摄

秋染山万重（封底）……………仇笑平 / 摄



# 李锦斌在省委人大工作会议上强调 加强党对地方人大工作的全面领导 奋力开创新阶段安徽人大工作新局面



12月7日下午，省委人大工作会议在合肥召开。省委书记、省人大常委会主任李锦斌出席会议并讲话。他强调，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平法治思想和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、考察安徽重要讲话指示精神，进一步加强党对人大工作的领导，奋力开创新阶段全省人大工作新局面，为打造“三地一区”，建设经济强、百姓富、生态美的新阶段现代化美好安徽提供有力法治保障。

省委副书记、省长李国英主持会议。省政协主席张昌尔，省委常委，省人大常委会副主任，

省政府副省长，省法院院长、省检察院检察长出席会议。合肥市委、六安市人大常委会、宁国市人大常委会、濉溪县刘桥镇人大主要负责同志在会上作了交流发言。

李锦斌指出，2015年全省人大工作会议以来，各级党委坚定贯彻以习近平同志为核心的党中央决策部署，把加强地方人大工作纳入党委工作全盘，一体谋划、一体部署、一体推进，有效发挥了地方国家权力机关的重要作用。全省各级人大及其常委会在中央及省委的坚强领导下，坚定不移走中国特色社会主义政治发展道路，与时代同步、与改革同频率、与实践同发展，理论武装得到新加强，服务大局展现新作为，履职为民取得新成效，自身建设迈上新台阶，为深化法治安徽建设、推动经济社会高质量发展作出了重要贡献。





李锦斌强调，党的十八大以来，习近平总书记着眼实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦，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一系列重要论述，为我们做好新阶段地方人大工作提供了科学指引和根本遵循。当前已进入全面建设社会主义现代化国家、向第二个百年奋斗目标进军的新发展阶段，做好新阶段地方人大工作，是坚决做到“两个维护”的必然要求，是深化全面依法治省的必然要求，是满足人民对美好生活向往的必然要求，是推进新阶段现代化美好安徽建设的必然要求。全省各级各部门要把握新发展阶段提高政治站位，更加深刻认识我国人民代表大会制度的重要地位和特点优势，不断增强做好新阶段人大工作的政治自觉、思想自觉和行动自觉。

李锦斌指出，全省各级人大要按照省委十届十二次全会的部署要求，聚焦新战略安排砥砺政

治担当，积极探索依法履职的新思路、新举措，更好地把制度优势转化为治理效能，确保完成强化“两个坚持”、实现“两个更大”目标任务。要牢牢把握根本原则，始终坚持党对人大工作的全面领导，坚如磐石做到“两个维护”，坚定不移严守纪律规矩，坚持不懈提高党建质量。要牢牢把握人大主责，围绕贯彻新发展理念、构建新发展格局、护航高质量发展聚力用劲，围绕维护法治统一、促进公平正义聚力用劲，围绕保障人民权益、增进群众福祉聚力用劲，更好地向中心聚焦、为大局出力。要牢牢把握根本动力，创新完善立法工作机制、监督工作机制、决定权和任免权行使机制，进一步健全适合国家权力机关特点、充满活力的制度机制。要牢牢把握工作基础，始终把人大代表工作作为人大的基础性工作，切实强化对代表的服务保障，着力提高代表履职能力，积极引导代表转变工作作风。

李锦斌强调，要立足新使命

任务强化政治保证，着力加强做好新阶段人大工作的组织领导。各级党委要把人大工作纳入党委总体工作布局，及时对人大工作进行研究部署、提出指导性意见。要加大对人大及其常委会依法行使职权的支持力度，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，抓好人大代表选举工作，扩大公民有序政治参与。要支持人大及其常委会加强自身建设，把工作机构建得更强、把干部队伍选得更优、把基层基础夯得更实，推动人大工作不断取得新成绩。

李国英在主持会议时强调，要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，按照党中央及省委决策部署，聚焦新阶段现代化美好安徽建设，充分发挥人大职能作用，进一步增强地方立法质效、完善有效监督机制、提高讨论决定重大事项水平。“一府一委两院”要严格执行人大及其常委会作出的决议决定，认真办理代表议案和建议，自觉接受人大监督，积极为人大开展工作创造良好条件。

省委各部委、省人大常委会各工作机构、省政府各组成部门主要负责同志，各省辖市市委书记、市人大常委会主任或主持日常工作的副主任、市委组织部部长，各县（市、区）党委和人大常委会主要负责同志，共约350人参加会议。



# 中共安徽省委出台《意见》 加强新时代人大工作和建设

为全面贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，深入贯彻落实习近平法治思想、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，深入贯彻落实习近平总书记考察安徽重要讲话指示精神，进一步加强党对人大工作的领导，奋力开创新时代全省人大工作新局面，近日，中共安徽省委印发了《关于加强新时代人大工作和建设的意见》。这是省委进一步加强人大工作和建设的重要制度性安排，是我省人大工作的重要指导性文件。

《意见》共6个部分21条，站位高、指向明、内容实。坚定坚持人大工作的正确政治方向，具有很强的政治性、全局性；全面贯彻五年来特别是党的十九大以来党中央关于人大工作的一系列新部署新要求、吸纳了地方人大一些行之有效的创新做法，具有很强的时代性、创新性；凸显了大抓基层的鲜明导向，就强化基层人大工作和建设提出了既必要、又可行的政策举措，具有很强的针对性、实效性。

《意见》突出强调要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想

统领人大工作，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，扎实开展人民代表大会制度理论的学习宣传，促进全社会坚定制度自信，凝聚起全省人民推进新阶段现代化美好安徽建设的智慧和力量。突出强调要加强党对人大工作的全面领导，全面落实党中央关于加强人大工作和建设的部署要求，积极主动将党的领导主张和重大决策部署转化为地方性法规。各级党委要高度重视人大工作，每届至少召开1次人大工作会议，党委常委会每年至少听取1次本级人大常委会党组工作汇报，乡镇党委每年至少听取2次乡镇人大工作汇报，对人大工作和建设进行研究部署。在领导班子和领导干部考核时，注重了解“一府一委两院”接受人大监督的情况。

围绕充分发挥地方国家权力机关职能作用，《意见》提出，要增强地方立法质效，树立了“健全依法治省急需、满足人民日益增长的美好生活需要必备的法规制度”这一新的目标导向，提出了通过“小切口”立法解决实际问题等新的立法理念；要健全正

确、有效监督机制，明确提出“根据需要可以对相关主管部门、被审计部门单位提交的整改情况报告进行满意度测评”、实行审议意见及问题清单交办督办等制度，“支持人大对归口党委职能部门领导或管理的政府部门、垂直管理单位开展监督”；要全面落实中央关于健全人大讨论决定重大事项制度的部署要求，把握讨论决定重大事项的范围和程序机制，支持县乡两级人大探索建立民生实项目人大代表票决制；要坚持党管干部原则与人大依法行使选举权、任免权相统一，认真做好选举任免工作。

《意见》就支持和保证人大代表依法执行职务强调，要坚持人民主体地位，拓宽联系人民群众和人大代表的渠道，广泛听取意见建议，保证各项决策符合人民根本利益，并对加强代表“三室一点一家”规范化建设、开展代表“双述职”、强化代表履职管理和监督、健全代表退出机制等提出了新的要求。

《意见》重点对县级人大及其常委会建设提出了要求；专门针对乡镇、街道、开发区人大工作和建设中的薄（下转第9页）



# 以主人翁的精神谋划未来大计 以只争朝夕的状态推动高质量发展

——在 2021 年市人大工作务虚会上的讲话（摘登）

■ 市委书记、市人大常委会主任 丁 纯



刚才，各位副主任、秘书长和各工委负责同志作了很好的发言，大家从事业出发、为发展着想，在认真调研和深入思考的基础上，谈了许多真知灼见，听后很受启发。务虚会既是一个理清思路、达成共识的交流会，也是一个明确重点、谋实思路的动员会，对做好明年乃至今后的人大工作很有意义，各工作、办事

机构要认真吸收转化，切实运用好今天的会议成果。下面，在大家发言的基础上，我再讲两点意见：

**一、全面总结今年以来人大工作，既增添信心和责任，也看到挑战和压力**

今年以来，市人大常委会紧紧围绕全市发展大局，担当作为，履职尽责，全面完成各项任务，

为统筹推进全市疫情防控和社会经济发展，贡献了人大力量。

一是理论武装得到新加强。

无论是学习习近平总书记考察安徽重要讲话指示，还是学习党的十九届五中全会精神，无论是学习习近平法治思想，还是学习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，都坚持学思践悟，做到了学用结合。

二是服务大局展现新作为。紧扣“六稳”“六保”、打好“三大攻坚战”、融入长三角一体化发展、防疫防汛、审计整改、国有资产管理、“十四五”规划编制、促进公正司法等，认真开展立法、监督工作，精准服务全市中心大局。研究制定《文明行为促进条例》、《生活垃圾分类管理条例》等两部法规并正式实施，《扬尘污染防治管理办法》本周也通过省人大审查批准，即将颁布实施。

三是履职为民取得新成效。审议安全生产、养老服务、民生工程、

扫黑除恶、医保改革等工作报告，回应群众关切，督促有关方面落实人大审议意见；健全常委会联系代表、代表联系群众“双联系”制度，广泛听取意见建议；强化服务保障，支持代表依法履职；加强代表建议督办，推动解决群众“急难愁盼”问题。四是自身建设呈现新气象。深化“三个以案”警示教育，切实抓好市委巡察整改工作；注重加强制度建设，修订了常委会党组议事规则和工作规则，制定了常委会审议意见督查办法和代表履职管理办法；坚持问题导向，深入开展调研，形成一批质量较高的调研报告，为市委决策提供参考。

同时也要清醒看到，面对新形势新要求新任务，工作中仍存在一些短板不足：一是立法质量还需要进一步提高。五中全会《建议》提出“加强重点领域、新兴领域立法”，省委人大工作会议提出“小切口”立法、立法要解决实际问题，真正以高质量立法服务和保障高质量发展。二是监督工作还需要进一步加强。监督的方式、力度、深度、实效还有提升的空间。三是代表工作还需要进一步提高。在激发代表履职热情、加强代表履职管理、提高代表建议办理质量、发挥好代表参政议政等方面，还需要进一步创新思路方法。四是自身建设还需要进一步加强。常委会组成人员的履职能力、机关作风建设和工作标杆仍需进一步提升。这些问题，都需要深入研究，切实解

决。

## 二、用心谋划明年乃至“十四五”人大工作，谋出更好更实的思路举措

明年是“十四五”开局之年，也是我们党建党100周年。明年，市委将召开全市人大工作会议，认真总结本届以来人大工作成效，研究制定加强人大工作的意见，推动全市人大工作整体发展。谋划好明年乃至“十四五”人大工作，意义十分重大。要注意几个结合：结合学习贯彻十九届五中全会精神、习近平法治思想、省委人大工作会议；结合学习贯彻中央及省委经济工作会议精神、省委市委全会精神，确保人大工作方向不变、靶心不偏。具体来说，要做到“五个坚持”。

一要坚持党对人大工作的全面领导。人大常委会要自觉围绕党委决策部署开展工作，高质量完成党委交办的各项任务。严格执行重大事项请示报告制度，人大工作中的重大问题、重要情况，都要及时向党委请示报告，确保党的领导落实在人大工作的各方面各环节。人大党组要发挥把方向、管大局、保落实的领导作用，确保各项工作都体现党的领导。人大党组要认真履行全面从严治党主体责任，支持纪委监委派驻人大机关工作组履行监督责任，发挥探头作用。

二要坚持围绕中心、服务大局。进一步找准依法履职与中心工作的结合点和切入点，科学安排法规制定、审议报告、执法检

查、重大事项决定等议题，推动人大工作更好地向中心聚焦、为大局出力。要围绕市委重大决策部署，紧扣“十四五”规划编制、融入长三角一体化发展、推动高质量发展等中心工作，有计划有重点地安排立法、监督项目，做到中心工作推进到哪里，人大工作就跟进到哪里。特别是要加强预算审查监督，建好用好人大预算联网监督系统，健全“建、管、用”的长效机制，做到“联得上、用得好、有实效、可持续”，切实为人民看好“钱袋子”、晒出“明白账”，把有限财力更多投入到转型发展最急需、人民群众最期盼的地方，不断提高财政管理绩效，确保财政资金用到“刀刃”上，不能再干贪大求洋、过度超前、不讲效益的事；要围绕满足人民群众对美好生活的向往，紧扣群众对就业、环境、医疗、教育、法治公平等方面的需求，协力推动群众“急难愁盼”问题的解决，做到人民群众的新期盼在哪里，人大监督就落实到哪里；要围绕经济社会发展中困难多、问题多、矛盾多的领域，紧扣打好“三大攻坚战”、发展实体经济、推进社会治理现代化等找准症结、靶向施策、精准助力，做到问题集中在哪里，人大监督就推进到哪里。

三要坚持地方立法务实管用、解决问题，监督工作更有力、更有实效。要立足地方人大立法权限，进一步完善五年立法规划，调整充实立法项目。地方



立法要突出地方特色，找准“小切口”，不搞“大而全”，使所立的法规符合实际、有质量、可操作，能够解决实际问题。法规的生命和权威在于实施，要发挥人大“法律巡视”利剑作用，开展执法检查、立法评估，推动所立法规得到有效实施。要加强对“一府一委两院”的监督，综合运用审议报告、执法检查、满意度测评、专题询问等方式开展监督，完善人大决议决定和审议意见交办督办制度，探索对归口党委领导或管理的政府部门、垂直管理单位开展监督。在开展执法检查、调研督查中，多开展暗查暗访和随机抽查，组织专业力量参与，委托第三方评估，力争找准真问题，提出硬招实招，增强监督的实效。

四要坚持代表主体地位，更好发挥代表作用。要完善常委会与代表、代表与群众“双联系”制度，扩大代表对常委会工作的参与，广泛听取意见建议。要抓好代表建议办理工作，完善建议交办督办、综合评价、满意度测

评制度，提高建议问题解决率。要丰富闭会期间代表活动，加强代表活动室、代表联络站建设，提升代表小组活动实效，执行代表履职补助制度，保障代表更好执行职务。要健全代表履职档案，强化代表履职管理和监督。要连续加强代表分层培训、会前集训、日常实训，提升代表政治素养和履职能力，引导代表挑起依法履职的担子，增强群众工作的底子，多提参政议政的好点子。

五要坚持全面加强自身建设。要把人大工作的优势发挥得更充分。人大工作有不少优势，比如：密切联系代表，既接天线，又接地气，能够及时听到群众呼声、看到政策在基层落实情况；常委会组成人员多岗位历练，政策水平高，工作经验丰富，实战能力强；人大作为监督机关，平台大、站位高，可以集中时间精力开展调研，全面客观分析问题、提出对策，要把这些优势充分发挥出来，围绕市委重大决策部署，人大可以多做些调研，为市委决策当好参谋、提供参考。要把作

风锻造得更优。人大不是“二线”，不能歇一歇、松一松，要坚持“有作为才有地位”，抛弃“要不要干、干多少”的顾虑，树立“怎么干、怎么干得更好”的思想，着力锻造敢担当、善作为的优良作风。要把队伍建设得更强。要加强对人大干部特别是年轻干部的思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，努力建设一支政治过硬、业务精通、纪律严明的人大队伍。要把基层基础夯得更实。要贯彻落实省委人大工作会议精神，指导县乡人大完善机构设置，加强基层人大组织建设，提升人大工作规范化水平。

同志们，当前正处于“十三五”收尾、“十四五”开篇的关键节点。我们要树牢“一线”意识，强化使命担当，主动对标对表，发扬自身优势，以主人翁的精神谋划未来发展大计，以只争朝夕的状态回报组织培养和群众期待，以专业的水平和敬业的态度积极参政议政，努力为推动高质量发展、创造高品质生活作出人大应有贡献。

（上接第6页）弱环节，提出了一些解决问题的具体意见。其中，明确规定市县在核定的领导职数内，为人大专委会配备熟悉相关专业的专职副职，办事机构和工作机构至少配备1名专职工作人员；规定街道人大工委设专职主任1人，有条件的地方可以配备

专职副主任。《意见》针对乡镇人大主席及工作人员专职配备问题作了明确规定；同时从实际出发，实事求是地作出了“进一步探索省级以上开发区人大工作机构保障的有效形式，加强人员力量配备”等原则规定。这进一步体现了省委对基层人大工作和建

设的高度重视，也必将有力推动基层人大改善履职条件、提升履职能力、增强履职实效。

《意见》还明确要求，各地各有关单位要认真抓好贯彻落实，加强督查，确保各项要求落实到位。

《铜陵市扬尘污染防治管理办法》获批出台——

## 立法治“尘”，开出治“本”药方

环境就是民生，青山就是美丽，蓝天也是幸福。党的十八大以来，习近平总书记曾多次就打赢蓝天保卫战作出重要指示。今年是实施蓝天保卫战三年行动的收官之年。2020年12月24日下午，省十三届人大常委会第23次会议批准了由铜陵市人大常委会提交的《铜陵市扬尘污染防治管理办法》，自2021年4月1日起实施。这是我市深入践行习近平总书记生态文明思想的重要举措，也是我市拥有地方立法权之后首部出台的环保法规，对持久做好我市大气污染防治工作具有深远意义。

又是一年秋冬季，治理扬尘再攻坚。

对于生活在传统工矿城市的铜陵人来说，曾经的“呼吸之痛”仿佛近在眼前。一辆大货车经过，瞬间尘土飞扬；建筑工地上渣土倾倒，现场“腾云驾雾”；小石子厂露天开采，灰尘殃及周边数十里……这种地面上的尘土在风力、人为带动及其他因素作用下进入大气后，积少成多，就会大大增加环境空气中总悬浮颗粒物的浓度，成为开放性污染源，称之为“扬尘污染”，直接威胁人体健康。

在过去的十年里，人们对空

气质量的关注达到了空前。“铜陵的PM10和PM2.5指标在皖江五市中最高，其中扬尘污染对我市PM10指标影响占到了40-60%，对PM2.5的指标影响也达到近30%。”近日，市生态环境局大气环境科科长章俊告诉记者这一数据，揭示了我市扬尘污染防治任务的艰巨性。

**我市扬尘污染的主要源头在哪里？**

11月15日下午，记者来到铜陵海螺码头，长江上波光粼粼，两辆大型货轮停靠码头进行装载作业。沿着记者头顶长达几公里的皮带廊，水泥从仓储车间被输

送至码头，再顺着溜槽导入船舱。只见中间的主管道负责下料，两侧的细管道负责向上收尘，出来的水泥细腻如水，流动性极佳，没有一点粉尘扬起。

“一艘船每小时装载的水泥和熟料就达到900-1000吨，每年输出达千万吨以上，如果没有强大的收尘设备，码头的情况是难以想象的。”已经在码头工作十几年的铜陵海螺码头分厂副厂长刘强告诉记者，以前设备收尘能力没这么大，总是有灰尘溢出来，经过了多轮升级改造，如今收尘效果已经达到了今年安徽省最新规定的水泥行业排放标准。

(上接第14页)立法后评估报告，要求市人民政府及相关部门继续加大《条例》的宣传力度，加强重点问题的研究解决，进一步改进法规实施，并适时启动《条例》修改工作，不断提高全市电梯安全管理水平，更好地保障人民群

众安全乘梯、放心用梯需求，满足人民日益增长的美好生活需要。

市人大常委会副主任、评估小组副组长陈昌生说：“针对评估中发现的《条例》实施和立法质量存在的问题，市人大常委会将根据评估情况予以分类处理。

需要对法规进行修改的，由主任会议决定是否将其列入下一年度立法计划或者立法规划。属于法规执行方面，则将相关改进法规实施工作的意见，交市人民政府及有关部门研究办理，让评估成果能够迅速转化。”



“作为工矿城市，我们的矿石原料多，从外地运来的散料也多，物料运输量一直位居全省前列，导致扬尘污染在沿江地市处于高位。”章俊表示。

从2008年起，我市开始高度关注扬尘污染防治工作。2010年，市政府专门出台了《铜陵市大气污染防治管理办法》和《铜陵市扬尘污染防治管理办法》，为扬尘污染治理明确了主攻方向。2014年，市政府启动了为期五年的大气污染防治行动计划，实施包括扬尘污染综合整治在内的“七大工程”，对建筑施工、渣土运输、市区道路、露天矿山等扬尘进行严格治理，明确将建筑施工扬尘污染控制情况纳入建筑企业信用管理系统，全市所有渣土运输车辆实行密闭运输，推行市区道路机械化清扫，不再审批露天矿山项目，分期分批关闭全市露天采矿，积极推进矿山环境恢复治理，向扬尘污染治理发

起了攻坚。2018年，我市又启动了蓝天保卫战行动三年计划，掀起了有史以来最强烈的“环保风暴”，向扬尘污染发起了总攻。

在一系列重拳出击下，我市扬尘污染治理取得了显著成效。根据省生态环境厅对2020年全省16个地市空气质量分析，今年1月1日-11月7日，我市空气质量优良天数比例为94.8%，比2015年同期增加11.9%；PM<sub>2.5</sub>、PM<sub>10</sub>平均浓度分别为31.4、59.1微克/立方米，比2015年同期分别下降40.4%、26.5%，治理效果在沿江地市中表现突出。1-10月份，全市空气质量综合指数为3.89，较上年同期下降18.3%，空气质量好转态势显著。

但尽管如此，我市作为工矿城市的基础并未改变，持续推进“十四五”大气污染防治工作，还需要从根本上对大气污染防治进行制度规定。

在《中华人民共和国大气污

染防治法》《安徽省大气污染防治条例》等上位法陆续颁布实施的基础上，2019年，市人大常委会充分征求多方意见，结合铜陵实际，正式将《铜陵市扬尘污染防治管理办法》列入立法计划。本次立法对上位法中没有明确的扬尘污染统一了定义标准，细化了各部门的职责分工，梳理了扬尘污染的防治措施；同时，针对我市扬尘污染治理中发现的难点，突出了散装、流体物料堆场和运输扬尘污染防治法律责任。市人大常委会副主任陈昌生表示，这是一部“小切口”立法，充分体现了铜陵的地方特点，不仅要对扬尘污染“治病”，更要实现“治未病”，从而找到扬尘污染“治本”之路。下一步，市人大常委会将依法监督政府及有关部门做好法规的普及宣传和实施。



# 检查立法质量 促进法规实施 为市民安全乘梯保驾护航

——我市人大常委会首次开展立法后评估侧记

■ 王 宾

开展立法后评估工作，是地方人大加强和改进立法工作，提高立法质量，确保法规有效实施的一个新举措。通过文献研究、问卷调查、实地调研、情况报告、实例分析等方法对法规的实施效果进行分析，综合评价法规制度和措施的设计是否合理，是否可行，是否有针对性，全面准确地把握法规运行中的问题，对于完善法规和法规实施机制具有重要意义。2018年底，市人大常委会即制定了《铜陵市人大常委会立法后评估办法》，但一直没有实际开展过这项新工作。按照市人大常委会2020年工作安排，今年6月至9月，市人大常委会首次开展了对《铜陵市住宅电梯安全管理条例》（以下简称《条例》）立法后评估工作。

## 深入研究 有针对性选择拟评估对象

选择评估对象是评估工作

的第一步，也是评估工作取得成绩的重要环节。自2015年9月我市开始行使地方立法权以来，市人大常委会已经制定实施的法规7件，修改1件。为了开展好首次真正意义上的立法后评估活动，市人大常委会依据《铜陵市人大常委会立法后评估办法》确定了选择评估对象的工作思路：一是要关系民生，群众关注；二是要重点突出，注重现实性与可操作性；三是要区别于执法检查和其他形式的法律监督，为今后开展立法后评估工作取得经验，做好示范。经过反复研究，最终确定《铜陵市住宅电梯安全管理条例》为首次评估对象。

《铜陵市住宅电梯安全管理条例》自2018年1月1日起施行，至今已近3年，它贴近百姓生活，涉及百姓生命财产安全，影响群众切身利益。“现在该《条例》是否‘管用、适用、好用’，是

否达到当初预期的立法目的，确需对它进行一次全面系统地评估总结，为下一步改进法规实施、修改完善法规，切实提高电梯安全管理工作水平打好基础。”市人大常委会委员、法工委主任汪刘稳介绍说。

## 精心组织 确保评估效果

为了确保首次立法后评估工作取得实效，市人大常委会成立了以党组副书记、副主任何刚明为组长，副主任陈昌生为副组长，常委会财经工委、法工委、市政协经济委、市直相关部门等负责同志，以及部分市人大代表、市人大常委会立法咨询专家为成员的立法后评估小组，制定了工作方案，召开了立法后评估动员会，对评估工作进行全面动员部署。随后按照评估工作方案确定的评估标准和程序，开展了一系列活动。一是发布公告、开展问卷调查。在铜陵人大网、铜陵市政府



网等相关媒体上发布评估公告，设计了调查问卷表，刊登在铜陵日报上并在部分社区开展了问卷调查，征求社会公众的意见和建议。二是委托市政协经济委向有关界别的政协委员征求意见和建议，委托基层立法联系点收集民众的意见和建议。三是市政府相关部门对《条例》实施情况进行自查，相关部门还分别向住宅电梯使用单位、维保单位、建设工程设计单位、项目建设单位等行政相对人征集意见，征集对象超过所辖单位总数的 50%。四是召开了不同层次的座谈会，分别听取行政相对人、社区、业主等意见和建议。五是针对调研过程中集中反映的电梯改造修理时申请住宅专项维修资金困难等问题，专门就该市住宅专项维修资金使用管理情况进行了调研。六是召开评估小组全体会议，听取市人大常委会法制工作机构关于《条例》立法后评估调研情况汇报和市政府相关部门关于《条例》实施情况汇报，就《条例》提出评估意见。在上述工作基础上，经汇总、整理、分析，形成评估报告。

### 聚焦突出问题 精准评价法规实施效果和立法质量

电梯安全与人民群众的人身财产安全息息相关，对《条例》评估的重点离不开《条例》本身的立法思路与特点。“《条例》坚持问题导向，不追求面面俱到，坚持‘小切口’立法，在框架设计上聚焦‘住宅电梯’和‘使用环节’两个方面，主要是



考虑到‘住宅电梯’属于共有产权，不同于单一产权的电梯，落实安全责任主体比较复杂，涉及业主、业委会、物业公司、实际管理人等多个主体。”汪刘稳表示。“此外从多年来国家电梯事故分析报告和我市实际来看，电梯安全主要是在使用环节出问题相对最多；抓住了这两个方面，也就基本解决了我市电梯安全管理的主要问题。”鉴于此这次评估的重点就要围绕住宅电梯“使用环节”，在这个环节中，法规相关制度和措施安排的是否合理可行？政府及相关部门和其他相关责任主体是否履职到位？

9月9日上午，评估小组第二次全体会议听取了市政府相关部门关于《条例》实施情况汇报。从前期调研和汇报情况来看，《条例》自实施以来，市政府及相关部门切实履行法定职责，进一步明晰部门职责关系，各尽其

职，电梯安全管理社会共治的局面初步形成；制定和完善相关工作机制和制度，建立了电梯维保单位备案制度和星级评定制度，对电梯维保单位实施分类监管；积极落实监管举措，加大执法力度。市市场监督管理局副局长左林介绍说，“自2018年以来，主管部门共处理投诉举报250余起，检查电梯安装、维保、使用单位500家次，排查电梯各类隐患190余台次，下达《监察指令书》40余份。”全市电梯安全管理工作进一步规范，业主的电梯安全意识明显提升，电梯运行安全形势总体平稳。

管好住宅电梯使用环节，保证选型配置的电梯质量、数量以及与安装有关的土建工程符合要求是前提。《条例》规定，选型配置的电梯质量和数量必须符合建筑设计要求，不符合要求的，审图机构不得发放审查合格文

件；电梯安装单位在申报监督检查时，必须要提供住宅电梯机房、井道、底坑、通道等土建工程施工质量验收材料。8月28日上午，在召开的与电梯安装、使用相关企业负责人座谈会上，审图机构、建设单位、电梯安装单位负责人纷纷表示，由于《条例》对上述规定很清晰，法律责任明确，又有相应的处罚，这些规定得到很好执行。“过去长期遭受诟病、群众反映强烈的因电梯配置数量不足、建筑工程质量影响电梯安全运行的投诉基本杜绝。”左林说。

电梯使用单位是电梯安全管理的第一责任人，应当确保电梯的使用安全。但是一些电梯使用单位责任意识淡薄，管理不规范。8月27日、9月2日，评估小组分别在铜官区翠湖社区和联盟社区召开了由小区内业委会负责人、业主代表、物业公司负责人、电梯维保单位负责人、所在社区人大代表等参加的座谈会。业主、业委会普遍反映，不少物业公司未配备电梯安全管理人员或配备不足，对电梯运行缺乏有效的日常巡查，对维保内容和要求不清楚，对维保的监督检查缺乏应有意识和手段。有的电梯使用单位为了降低维保费用，对维保单位“以修代保”的行为予以默认，影响了电梯安全运行。还有一些电梯使用单位，为了催缴物业费，存在停用电梯或者电梯智能卡不予充值以此变相限制业主乘坐电梯的现象。

维保单位负责人徐元文认为，“确实存在在保养维护上走过场，不按照安全技术规范要求维保的现象，致使电梯带病运行，埋下隐患。”同时维保市场存在低价恶性竞争的顽疾，致使一些低价中标的维保单位在维保中偷工减料、“以修代保”。

“恶性竞争也导致高质量的维保公司以及维保专业技术人员流失，影响了我市电梯维保市场整体水平。”电梯安装公司负责人金维政忧心地说。

住宅电梯更新、改造、修理和运行费用是群众关注的重要问题，如果得不到有效保障，必然直接影响到电梯的使用及安全运行。按照“谁所有，谁出资”的原则，《条例》明确规定住宅电梯所有权人应当承担住宅电梯所需费用。这些费用有的含在物业费中，有的需要业主自行筹集。对住宅电梯需要更新、改造、修理的，已建立住宅专项维修资金的业主，所需资金可以按照规定向监管部门或代管部门申请住宅专项维修资金。目前全市住宅专项维修资金使用管理主要是执行省政府规章，由于施行较早，与原住建部、财政部规章不一致。业主委员会、物业公司普遍反映电梯修理申领住宅专项维修资金门槛高、手续复杂、周期长。“甚至出现为修电梯、因程序繁琐，致使电梯停用一个月的极端现象，严重影响了民众正常出行。”业委会负责人余海英说。

电梯发生故障时，能否实现

快速救援，既是群众关心的重点问题，也是《条例》规范的重点。按照《条例》规定，依托“110”为平台，以电梯维保单位维保人员为应急救援专业队伍，实行网格化管理，相关部门制定了《铜陵市电梯应急救援处置规范》，由公安部门统一指挥电梯应急救援工作。《条例》实施以来，应急救援快速反应机制日趋完善，运行顺畅。共处置880起电梯警情，解困群众1395人次，取得了较好的社会效果。

关于《条例》立法质量。《条例》是我省第一部关于住宅电梯安全管理方面的地方性法规，具有较强的地方特色。“《条例》总体上符合上位法，安排的制度基本合理、衔接协调，条文表述及逻辑结构较为严密，立法用语准确规范，具有较强的针对性、可操作性，立法成效较好。”市人大常委会立法咨询专家夏为胜等认为，“而法规本身，由于《民法典》物权编的新要求、新规定，以及随着人民群众生活水平的提高，对安全渴求的不断提升，《条例》部分条款内容滞后、有的需补充完善、个别条款操作性不强等需要进一步研究和改进。”

### 运用好评估成果 发挥评估作用

评估本身不是目的，如何运用好评估成果，即如何“对症下药”，才是关键。日前，市十六届人大常委会主任会议第61次会议听取了《铜陵市住宅电梯安全管理条例》（下转第10页）





# 坚持问题导向 狠抓整改落实 深入推进铜都环保世纪行活动

——2020 年铜都环保世纪行活动综述

## ■ 铜都环保世纪行活动组委会

2020 年，铜都环保世纪行活动组委会深入学习贯彻习近平总书记生态文明建设重要思想，在各成员单位的共同努力和新闻媒体的积极参与下，克服疫情汛情等不利因素影响，紧紧围绕“守护碧水蓝天净土 建设幸福美丽铜都”主题，组织开展了一系列的采访报道活动，促进了环保法律法规的贯彻实施，增强了社会和市民的环境保护意识，促成了一些环保问题的有效解决，为加快建设现代化幸福美丽新铜陵作出了贡献。

### 一、统筹谋划精心准备

（一）科学谋划方案。为了进一步适应形势发展和群众意愿，不断推陈出新打造亮点，组委会扎实开展了前期调研工作，认真谋划工作方案。一方面，学习有关政策法规，广泛了解国家和省环保工作动态，另一方面，紧密结合我市年度生态环境保护工作重点和群众关注的热点难点问题，在此基础上形成活动方案。2020 年铜都环保世纪行活动聚

焦“水污染防治回头看”“土壤污染防治”“生活垃圾分类处理”三个方面重点工作，深入宣传生态环保工作的新成效、新经验。方案把握活动重点、注重前后衔接，明确目标要求和责任单位，细化每个阶段任务，优化具体措施和方式方法，具有较强的指导性和操作性。

（二）强化组织领导。为保障活动有序开展，成立了由市委宣传部、市人大城建环资工委、市生态环境局、市住建局、市城管局、市新闻办、铜陵日报社、市广播电视台等 17 个单位和部门组成的活动组委会。市人大常委会党组副书记、副主任何刚明担任主任，政府相关部门及各新闻单位选派业务骨干充实到组委会成员队伍。何刚明副主任多次专题听取环保世纪行工作汇报，并带队开展活动。各参加单位协调配合履职尽责，整体效应得到充分发挥。

（三）做好宣传发动。6 月 18 日，市人大常委会举行了

2020 年铜都环保世纪行活动组委会第一次会议暨启动仪式，会议对活动开展进行全面部署，对 2019 年铜都环保世纪行好新闻作品和优秀组织单位予以表彰。市人大常委会党组副书记、副主任何刚明作动员讲话，市政府分管副市长吴强做表态发言，有力地推动了活动开展。

### 二、深入推进活动开展

（一）细化工作安排。组委会采取专题采访与部门环保宣传相结合，一方面，要求市生态环境局、市城管局以及其他有关部门，结合各自职责和工作实际，开展相关生态环保工作和法律法规的宣传工作。另一方面，围绕 2020 年铜都环保世纪行三个方面工作重点，每月安排 1 个主题，开展 2 项具体活动，组织媒体记者分阶段开展专题采访报道。其中，6 月份，对《铜陵市生活垃圾分类管理条例》实施情况进行采访报道。7 月份，对上级环保督察反馈问题整改落实情况采访报道。8 月份，配合省人



大常委会开展执法检查，对土壤污染防治情况进行采访报道。9月份，对水污染防治法执法检查发现问题整改落实情况进行采访报道。10月份，利用1个月时间，针对2020年铜都环保世纪行活动中发现问题的整改情况，开展“回头看”，推进问题整改。

（二）加强深度报道。在组织新闻采访报道的宣传内容上，组委会特别要求注重广泛性、翔实型和针对性。既突出年度活动主题和工作重点的特色宣传，又加大环境与资源保护法律法规和环保知识的普及力度。经深入采访，推出了《拥抱“无废”遍地是“宝”》《修复生态“伤疤”还一片绿水青山》《向污染“亮剑”守一方青山绿水》等一批内容丰富、影响面广、有报道深度的新闻宣传稿件，产生了较大的社会影响。为呼应《铜陵市生活垃圾分类管理条例》实施，推动有关单位开展了“垃圾分类进校园”等一系列活动，并结合环保世纪

行活动进行了深度宣传。

（三）把握舆论导向。整个活动期间，组委会牢牢把握新闻舆论宣传正确导向，一方面，坚持正面宣传为主，围绕活动主题，深入报道生态环境工作成效与做法，充分发挥新闻媒体在推动绿色发展、建设生态文明中的积极作用。另一方面，善于发现问题、敢于反映问题，坚持用事实说话，组织连续报道，推动问题解决。

### 三、着力提升工作实效

（一）加大宣传力度，提升稿件质量。组委会今年共组织集中采访10余次，并积极为媒体记者提供新闻线索和服务，全力支持其进行深度采访，全年各类媒体共发表专题新闻作品50余篇，其中省级以上媒体发表近20篇，刊发了一批质量高、影响力大的稿件。各成员单位紧密结合自身工作，扎实开展环保世纪行宣传工作，构建起了全方位、立体式宣传模式，达到了增强公

众环保法制观念和环保意识，推动环保问题解决的目的。

（二）创新方式方法，提高监督实效。组委会积极发挥好人大法律监督、媒体舆论监督和社会公众监督的合力作用，坚持面上宣传与点上监督相结合的方式开展新闻宣传。一是充实活动内容，将日常执法检查工作中发现的问题列入活动内容，提高了活动的针对性。二是创新工作方式，在集中采访的基础上，增加了分散采访与暗访，并多次采取“四不两直”方式深入开展实地检查。三是持续督查跟踪，针对活动中发现的问题，适时开展“回头看”专项行动，推动问题及时解决。

（三）坚持问题导向，推动问题解决。组委会密切关注群众反映的环保热点难点问题，不回避矛盾，整合多方力量，强化跟踪问效。全年针对突出生态环境问题整改、生活垃圾分类、环保重点工程实施等工作中存在的问题，多次开展专项活动，推动一批问题得到有效解决。如，通过对水污染防治工作的持续跟踪督查，推进了我市的地表水质不断得到改善（近日，省生态环境厅公布1-10月全省16个地级市地表水质质量排名，铜陵在城市水质指数排名全省第三，地表水质质量同比改善幅度排名全省第一）。



# 立足职能 以优质高效的普法宣传 保障经济社会高质量发展

——2020 年我市“江淮普法行”活动综述

## ■ 监察和司法工委

为深入贯彻落实习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略，扎实推进全市法治宣传教育工作和“七五”普法规划的实施，持续推动全社会树立法治意识，为全市经济社会高质量发展营造良好的法治环境，今年以来，市人大常委会监察和司法工委与市法治宣传教育领导小组办公室、市委宣传部，以“加强全民普法 促进全面小康”为主题在全市范围内扎实开展了“江淮普法行”活动。

### 一、提高认识、加强领导， “江淮普法行”活动组织有序

今年是“江淮普法行”活动在全省开展的第12个年头，我市将开展好“江淮普法行”活动作为贯彻实施“七五”普法规划和决议的重要载体，根据省统一部署，结合法治铜陵建设实际，紧扣活动主题认真谋划，研究制定了铜陵市2020年“江淮普法行”活动实施方案及“普及行”“宣传行”“督查行”方案，细化活



动内容，明确“三行”任务。

为在全市范围内掀起开展“江淮普法行”活动高潮，广泛营造法治宣传教育氛围，引领、示范和推动全市法治宣传教育工作开展，我市于8月21日上午在万达广场举行了2020年“江淮普法行”活动启动仪式。启动仪式上，33家市直执法部门结合自身工作职能，开展了形式多样的广场集中普法活动，发放各

类法治宣传资料近万份，解答群众法律咨询300余人次，相关活动被中国普法网、安徽普法网先后报道。

### 二、突出重点、融入大局， “普及行”活动深入开展

我市“江淮普法行”活动紧紧围绕全市中心工作，紧紧抓住领导干部和青少年等重点普法对象，积极发挥普法讲师团和普法志愿者队伍作用，扎实开展了

一系列法治宣传教育实践活动，推动普法工作与中心工作同频共振、同向发力。

（一）紧扣中心工作，推动普法服务大局落点更准

一是围绕疫情防控抓普法。在市级主要媒体刊发《新型冠状病毒感染肺炎疫情当前防控工作有关法律知识问答》23问等相关法律知识，加大《传染病防治法》《突发事件应对法》《突发公共卫生事件应急条例》等法律法规宣传力度，及时回应社会关切；出台《关于为中小微企业应对新冠肺炎疫情共渡难关提供法律服务的实施细则》，为企业提供“点单式”法治宣传和法律服务；通过“铜陵普法”微博、“铜陵法治宣传教育”微信及铜陵司法行政官网累计发布疫情防控信息、案例及法律知识问答等132篇，累计阅读量达50000次以上，力争疫情科普、法律法规政策宣传传入脑入心。

二是围绕扫黑除恶抓普法。各单位紧紧围绕扫黑除恶专项斗争，积极开展各类普法活动，通过发放宣传资料、举办“以案释法”专题讲座、解答群众咨询等面对面的宣传形式，向群众宣传打击黑恶势力的有关法律知识、举报方式，形成扫黑除恶的浓厚氛围。市委政法委举办扫黑除恶专项斗争书画展，依托“平安铜都”微信公众号开展扫黑除恶专项斗争先进人物评选、扫黑除恶知识竞答活动，市检察院制作扫黑除恶专项斗争宣传片，市公安

局及时发布扫黑除恶战果。

三是围绕优化营商环境抓普法。出台《铜陵市优化营商环境实施细则（试行）》和《关于建立诉求闭环管理和全程响应机制的具体措施》，引导机关部门运用法治思维和方式帮助企业解决发展中的堵点、痛点和难点问题。落实普法责任制，组织8家单位负责人，开展“局长送政策”云宣讲，全面宣传解读助力中小微企业克服疫情影响加快复工复产“22条”意见、应对疫情影响加大对个体工商户扶持力度“18条”措施、“16条”细则等。同时，为规上企业配优配齐法律顾问，打造“全时空、全业务”的专业法律服务体系。

四是围绕“三大攻坚战”抓普法。深入落实《铜陵市深化“法治护航精准扶贫”五大行动实施意见》，开展扶贫法治宣传行动，实施“三个一”工程，全市22个省级中心村实现法治公园（农家书屋）全覆盖；组织司法所和村（社区）法律顾问以及专职律师，对扶贫开发项目开展分类“法律体检”；组建普法小分队，利用农闲、集会等时间节点，开展文艺汇演、法治宣讲、以案说法等形式多样的“送法下乡”活动。落实金融领域“谁执法谁普法”责任制，市公安局、市地方金融局等大力宣传互联网金融风险、非法集资以及校园贷、现金贷等方面的法律法规，共同承担防范化解重大金融风险的普法联动责任。围绕服务生态铜都，市生态

环境局、市城市管理行政执法局大力开展《水污染防治法》《铜陵市燃放经营烟花爆竹管理规定》《铜陵市生活垃圾分类管理条例》等法律法规宣传，累计开展环保法治宣传活动百余场次，发放环保法治宣传资料万余份，解答环保相关法律咨询5000余人次，通过精准普法持续推动全社会环保文明的养成。

（二）紧扣重点人群，推动法治理念信仰树得更牢

一是打造领导干部普法“全闭环”。出台《国家工作人员旁听庭审活动常态化开展工作制度》《铜陵市党政领导班子和领导干部履行法治领导责任述职测评制度》，落实《关于完善全市国家工作人员学法用法制度的实施意见》和《县处级领导干部任职资格法律知识考试制度》，将习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略和《宪法》、《民法典》、党内法规纳入干部教育年度培训计划，作为党校主体班次必修课，构建领导干部学法、听法、述法、考法“全闭环”，以领导干部带头学法、模范守法引领法治建设。落实宪法宣誓制度，市委书记、市人大常委会主任丁纯等市领导带头开展宪法宣誓，市中院、市检察院等组织新任法官、检察官向宪法宣誓。持续深化《民法典》宣传，市委宣传部、市委依法治市办等印发方案，专题部署《民法典》学习宣传工作，市委、市人大、市政府中心组理论学习会带头学习





《民法典》，市直各部门举办《民法典》学习讲座50余场，推动《民法典》进学校、进企业、进社区、进农村。

二是下好青少年普法“先手棋”。围绕“扣好人生第一粒扣子”主题，市法宣办、市教体局深入贯彻落实《青少年法治教育大纲》，针对不同年龄段学生特点，制定分阶段、多层次的法治教学活动方案和培养细则，帮助学生树立正确的价值观。针对幼儿园、小学生，开设《法治与道德》课程，注重开展法治启蒙教育和安全教育；针对初、高中学生，注重法治实践教育，开展青少年暑期法治实践活动，组织青少年学生参观市法治教育基地、禁毒教育基地和防空知识馆，开展“民法典进校园”、网络安全教育“校园日”、交通安全教育等不同形式的“开学第一课”法治教育活动。加强青少年宪法教育，组织6名学生参加全省第五届学生“学宪

法讲宪法”演讲比赛活动。持续深化“铜娃学法”品牌塑造，市中院组织学生参观诉讼服务中心，旁听庭审，开展“模拟法庭”活动，强化学生尊法守法意识。充实青少年法治教育力量，抽调法官、检察官、司法所长和律师担任法治副校长，市、县（区）两级检察院检察长带头担任法治副校长，298所学校法治副校长实现全覆盖。

三是激活农民普法“一池水”。强化农村普法阵地建设，精心打造农林村宪法广场、群心村法治公园、天桥社区环保法治广场等法治“风景线”，建立村（社区）法治学校448个，实现448个村（社区）法治教育阵地全覆盖。强化农村普法队伍建设，依托农村“两委”干部和乡贤资源，建立了8772人的“法律明白人”“法治带头人”队伍，累计开展培训百余次，落实“一村一顾问”制度，实现448个农村

（社区）法律顾问全覆盖，帮助村（社区）制定修订村规民约、社区公约。强化重点时节普法，利用“五一”劳动节、“三下乡”、“农民丰收节”、“三月三”庙会等时间节点，通过法治讲座、法治文艺演出、法律咨询、法治灯谜等群众喜闻乐见的形式，深入宣传《宪法》《民法典》《保障农民工工资支付条例》等重点法律法规。

（三）紧扣依法治理，推动法治文化创建更优

一是法治元素植入文化创作。落实“1+N”法治文化作品宣传模式，围绕《宪法》《民法典》等重点法律和防控疫情、扫黑除恶、垃圾分类等法治热点，推出主题突出、生动活泼、创意新颖的法治文化精品力作，生动阐释法律知识和法治精神，为法治文化建设提供源头活水。创作法治动漫、微视频、剪纸、书画等文化作品167件，择优报送第十七届全国法治动漫微视频作品10件，报送第六届“法润江淮 共筑美丽安徽”法治文化作品69件，市公安局创作的抗疫作品《对不起，但我还在你身边》在新华社、人民网和凤凰网等主流媒体刊播。

二是法治创建融入基层治理。落实《关于加强全省法治乡村建设的实施意见》，深入推进民主法治示范村创建工作，将基层民主法治建设纳入美丽乡村建设、纳入文明社区、文明乡镇测评体系。加大乡村法治宣传教育



力度和法治文化阵地建设,对全市乡村(社区)法治文化公园、文化广场、法治宣传栏、农家书屋进行提档升级,同时在乡村商场、超市、农贸市场制作法治宣传标语、图片展览、大型户外LED电子屏等,打造一批法治文化特色阵地,使法治文化融入群众的生产生活,营造浓厚的乡村法治环境。开展“互联网+公共法律服务”建设,完善公共法律服务体系,不断满足基层群众法律服务需求。

### 三、拓展载体、丰富形式, “宣传行”活动有声有色

我市高度重视“江淮普法行”活动的宣传工作,活动启动以来,认真落实“宣传行”活动方案要求,及时安排部署全市“江淮普法行”宣传报道工作,确定宣传重点,明确宣传要求,进行了全面而深入的宣传报道。

(一)强化普法动态日常宣传,推动宣传工作“见实效”。从服务全市普法工作大局出发,不断加大舆论宣传力度,以《铜陵日报》、《铜陵新闻》(电视)和《铜陵早新闻》(广播)为主要宣传阵地,及时跟踪报道全市“江淮普法行”活动的各项工作,动态跟进,广泛宣传,推出相关报道40余篇。落实媒体公益普法责任,巩固“法治铜陵、铜都警方、铜都法苑”三大传统普法栏目,常态化做好“江淮普法行”宣传报道工作,在市级主流媒体刊发法治宣传教育新闻稿件98篇,播放视频12期,全面展示

我市法治宣传工作的成功经验、先进做法和突出成效。铜官区“江淮普法行”广场集中宣传活动的的相关信息被凤凰网予以登载,展示了我市推进“江淮普法行”活动的积极举措。

(二)强化普法特色重点宣传,推动宣传内容“深下去”。围绕当前中心工作,抓住重要时间节点,以专栏报道和整版报道形式,有针对性地展开重点宣传,营造强大舆论声势。针对今年疫情,铜陵日报整版刊登《新型冠状病毒感染肺炎疫情当前防控工作有关法律知识问答》,市广播电视台推出《云上法庭隔空办案疫情防控与执法办案两不误》等稿件,有力地配合了疫情防控宣传。结合《民法典》的制定实施,在市广播电视台推出《民法典》相关专题讲座,广泛开展法律法规宣传。

(三)积极拓宽普法宣传渠道,推动宣传形式“活起来”。加强新媒体普法阵地建设,铜陵新闻网、铜陵网络台、铜陵手机台等市直媒体所属网站、新媒体平台同步做好“江淮普法行”报道的推送、转载,网上、网下同频共振,扩大宣传的覆盖面和影响力。打造铜都普法微联盟,依托“平安铜都、铜陵中院、铜陵检察、铜陵公安在线、铜陵市法治宣传教育”五大政法机关微信公众号组建普法联盟,开设“铜陵市法治景观、智能法律问答”等普法专栏,通过发布“江淮普法行”普法资讯、普及法律知识、

开展以案释法等形式,与群众进行线上线下互动,刊发普法稿件3000余篇,将法治教育嵌入网络媒体宣传,起到了良好的宣传效果。

### 四、加强督查、确保实效, “督查行”活动持续深化

为推动“江淮普法行”活动在全市范围内扎实有效开展,市人大常委会监察和司法工委认真组织开展了“督查行”活动。

(一)结合工委工作职能,将督查活动融入日常工作同步推进。今年以来,市人大常委会监察和司法工委结合日常工作调研,先后就市中院、市司法局、市检察院普及宣传《民法典》、《社区矫正法》和认罪认罚从宽制度情况进行了督查,督促相关部门积极承担面向社会的普法责任。就日常工作交流中发现的高校普法有待强化的问题,与铜陵职业技术学院一同前往扬州市,学习考察当地开展精准化法治宣传和互动式法律服务的先进经验,结合考察学习成果,提出了深化校地法治建设合作,选聘司法工作人员、律师到高校兼任任教,为在校大学生提供专业指导,协调相关部门和单位提供一批见习岗位,使在校大学生提前了解司法工作实务,提升个人法务工作能力的意见建议。

(二)结合基层法治建设,围绕普法融入基层治理开展专项督查。为全面掌握我市基层普法依法治理工作现状,市人大常委会监察和司法工(下转第40页)

# 在田野里烙下履职脚印

——记市人大代表、枞阳县长沙乡新农村党总支书记陈昌文

■ 张久愿

“焚烧秸秆是违法行为，上午烧秸秆，下午就拘留……”日前，在地处江心洲的枞阳县长沙乡新农村，一支由村里党员志愿者组成的禁烧应急队正带着“土味大喇叭”，在田间地头巡逻，用最接地气的宣传口号将秸秆禁烧宣传到位。

焚烧秸秆曾经是广大农村地区普遍存在的问题。今年是打赢蓝天保卫战三年行动的决胜之年，做好秸秆禁烧工作至关重要。但从现实层面来说，秸秆禁烧工作面对的群体是广大农民，从认知水平、投入成本、传统习惯等多种因素考虑，秸秆禁烧工作在实施中还遇到一些难题，这一点新农村党总支书记陈昌文感受深刻。他告诉笔者，拿新农村的情况来说，目前存在几点困难，一是秸秆在田里的量太大，农民自己没办法弄走；二是现有的补贴标准不足以支撑秸秆处理的成本；三是作为江心洲地处偏远，运输成本大，很多秸秆收储单位来收运的积极性不高。

在市十六届人大三次会议期间，身为市人大代表的陈昌文专门提交了《关于积极开展打赢蓝

天保卫战切实做好秸秆禁烧工作的建议》，提出应适当增加秸秆还田补助资金，激励群众自觉遵守秸秆禁烧法律法规。“党的政策方向是正确的，但农民种田也辛苦，如果因为秸秆处理削弱了群众种粮积极性就不好了，作为人大代表既要宣传贯彻好党的政策方针，也要积极反映人民的心声，如果能让老百姓响应国家政策同时，增加一点收入，解决禁烧后的生产、用工、用药等问题，



就能让群众从心理上接受秸秆禁烧政策。”

让陈昌文感到高兴的是，在建议提出两个月之后，相关部门就专门到新农村就此项工作展开深入调研。今年8月，市生态环境局和市农业农村局专门就建议给出了答复，其中明确指出，我省目前正在制定新的秸秆综合利

用奖补资金使用政策，我市将根据省里新政策及时调整实施方案及其相关细则，同时努力从源头不断化解秸秆收储难、利用难问题，推动我市秸秆禁烧工作向精细化管理方向持续发力。

“因为每天跟群众打交道，对基层的情况比较了解，这为代表履职提供了基础。”陈昌文坦言道。据悉，由于四面环水、交通不便，新农村曾是枞阳县仅有的几个深度贫困村之一。2014

年，作为村里的种植能手，陈昌文被村民们推选担任村党总支书记，并于2016年当选枞阳县人大代表，2017年当选市人大代表。几年来，陈昌文时刻不忘乡亲们的嘱托，带领村民们大力发展村集体经济，通过扩大鱼塘养殖，引进光伏电站，办起农家乐，发展艾草种植和大棚蔬菜，让曾经“一穷二白”的村落呈现出了新面貌，并在田野里烙下了代表的履职印记。2020年，新农村高质量完成了全部脱贫目标任务，村集体经济增加到19.97万元，实现了贫困户和集体经济收入双增收。



# 切实当好政府与群众之间桥梁与纽带

——记市人大代表、铜陵市阳光拍卖有限责任公司董事长刘红

■ 路 璐

日前，在市公共资源交易中心内，一场非法采砂船舶拆解资产拍卖会在此举行，来自铜陵市阳光拍卖有限责任公司的董事长刘红是此次拍卖会的拍卖师。作为一名民营企业的市人大代表，她始终从全局出发，为我市经济的发展出谋划策。她深入调研，精修议案，抓住每一个机会为民营企业的发展摇旗呐喊。她既是行业的领路人，又在用代表的身份尽责履职。

2017年底，刘红当选为市十六届人大代表，这不仅是政治荣誉，还是一份沉甸甸的责任。刘红说，人大代表就是普通公民和政府之间的桥梁，既然自己有幸作为一名人大代表，就应当发挥联系、沟通、推动的作用，“在这个过程当中，了解身边老百姓对各种热点问题的反应，通过我们人大代表的身份和作用帮助他们去上传，以期问题能够得到解决，这是我们履职的一个重要体现。”

作为一名民营企业代表，刘红对于经济发展环境有着天然的敏感。2019年，她提出的《关于在我市推行“地票交易”制度的建议》引起政府及相关单位的

重视。对此，刘红认为，铜陵尽管地域不大，但工业化程度相对较高，如何拓展有限的用地指标空间是关键，“这样的好处就是农民能盘活自己家的资产，又增加了我们建设用地的指标，有效地整合了资源的转换，这是两全其美的事情。经济建设的空间、城市建设的空间拓展了，农民自



己闲置的资产也变现了，而且这一块跟我的职业有关系，如果能够实现，我觉得这是一个很好的桥梁。”

不仅如此，刘红还充分发挥市人大铜官区第一代表小组副组长的作用，她积极开展小组活动，通过实地走访和召开座谈会的形式，与小组成员们围绕市委、市政府重大决策和市人大常委会重点工作、民生热点等主题，提出活动建议。通过闭会期间小组活

动的交流，刘红先后附议了《关于编制养老设施布局规划和加强养老设施建设的建议》和《关于启动大通和悦洲老街历史建筑加固和修缮的建议》，这些建议的提出，推动了相关问题得到有效解决。“对我们的建议，相关部门在给予书面答复的同时，也采取了实际行动，例如将大通和悦街历史建筑纳入到铜陵市文化遗产名录中。”刘红对此很满意。

刘红表示，市十六届人大四次会议召开在即，自己已经为会议准备好了议案和建议，并希望通过所提出的议案和建议推动城市发展。刘红透露，这次主要是加强志愿者队伍建设提升和管理工作方面的建议，“因为我自己也想作为一名城市的志愿者加入到这个组织当中去，在加入的过程中当中经一些调研和了解，发现我们的志愿者队伍建设和管理还存在一些问题。所以，我希望通过提出建议，解决这些问题，同时带动更多有实力的企业家，为城市建设城市文明做出我们的一份贡献。”

# 真实反映民情民意 切实为民办好实事

——记市人大代表、义安区胥坝乡重新村党支部书记、村委会主任徐尚文

## ■ 田 间

“能够喝上安全放心的饮用水，我这心里别提有多高兴了！”12月16日，在义安区胥坝乡重新村，村民刘丽平欣喜地说。自从去年10月重新村饮水工程顺利完工、入村进户，重新村居民从以前长期用水供水不稳定、水质没保障变成了如今水质清澈、用水稳定、饮水安全，农村饮水安全巩固提升工程赢得了村民的一致满意。

这与市人大代表徐尚文的努力是分不开的。

2018年，徐尚文在市十六届人大一次会议上提出了《关于加快实施胥坝乡饮水安全工程的议案》，建议政府整合全乡现有5座小水厂，新建一座大型水厂，改造现有供水管道，实行并网供水，实现全乡

24小时不间断供水，同时确保水质安全达标。2019年，徐尚文在市十六届人大二次会议上再次提出《将胥坝乡自来水改造提升工程纳入市区民生工程，确保改造工程资金落实的议案》，政府高度重视，积极采纳了这一建议，投入3000多万用于胥坝乡饮水安全，把多年解决不了的问题纳入省级民生工程一次性彻底解决。

今年46岁的徐尚文是土生土长的重新村人，现任重新村党支部书记、村委会主任。曾连续担任义安区第十四届、第十五届、第十六届人大代表，并于2017年底当选市人大代表。当选人大代表后，徐尚文既感到无限光荣，又感到责任重大，面对党和人民的信任，徐尚文立足本职工作，大胆务实创新。为了解基层农民最真实的呼声，几年来，徐尚文



坚持利用周末及节假日，到市、县、区各级广泛联系和走访各界人士特别是基层群众，了解群众所想所需，认真听取并记录他们对政府工作的意见和建议。

在今年召开的市十六届人大三次会议上，徐尚文一口气提交了四份议案一份建议，分别是《关于义安区江心洲逐步退出的相关产业实施生态长效补偿机制的议案》、《关于要求提高乡镇养老

机构工作人员待遇的议案》、《关于将农民自用船拆解实施补助的议案》等，引起了各级各部门的高度重视，并立即着手实施，使相关问题得到及时解决。其中，在他领衔提交《关于打击江砂非法盗采联合执法行动的议案》后，市水利局会同各县区政府以及市公安局、市交通运输局开展了专项行动，强力推进打击非法采砂工作。目前，八百里皖江铜陵段江砂盗采的违法现象得到了有效遏制。

作为一名扎根在农村的人大代表，徐尚文的内心始终关心着与农民利益相关的点点滴滴。市十六届人大四次会议即将召开，他准备从洲圩区环境大保护出发提出议案，主要围绕加大生态长效补偿和市区级应加大对洲圩区生态旅游设施建设投入，加强对洲圩区农民发展生态农业方面培训等内容。

他说，作为一名基层的人大代表，就要充分反映基层社情民意，促进经济社会健康快速发展。“下一步，我将不负群众信任，集中精力投入到村级发展和美好乡村建设工作中，切实为农民增收、百姓生活舒适富裕出一份力。”

# 敢说敢提的“90后”人大代表

——记市人大代表、郊区大通镇大院村党总支副书记朱海翔

■ 杨 柳

“我市火车直接从市中心穿过，中午、晚上休息时间总是听到轰轰隆隆的噪声，请问要怎么解决？”打开百度搜索，关于我市主城区火车鸣笛扰民的话题在过去十年里陆陆续续有人反映。今年，90后人大代表朱海翔关注到了这一老问题，在市十六届人大三次会议上提交了《关于解决铜陵主城区火车鸣笛扰民的建议》，希望为推动彻底解决这一问题出一份力。

朱海翔深知，作为一座“火车拉来的城市”，解决这一历史遗留问题并不是一件轻松的事情，但他坚持为此事发声，“噪音污染被很多人忽视了，虽然我不住在主城区，也和自己的工作无关，但作为一名人大代表，应该关注群众的呼声。”

让他没想到的是，自己的建议获得了市政府高度重视，副市长吴强领衔办理，并主持召开铁路噪声污染投诉整改推进会议，指导铁路噪声问题整改工作。在近日召开的市十六届人大常委会第24次会议上，副市长王勇报告了市政府《关于市十六届人大三次会议代表建议办理工作情况的报告》，其中专门对该建议的

办理情况进行了详细介绍。据悉，目前我市相关责任单位已经积极与业主单位沟通，督促业主单位采取由汽笛改为风笛、减少鸣笛次数、安装隔音板等方式，一定程度上降低铁路噪声对居民的影响。同时，为从根本上解决这一问题，市发改委已谋划编制了《铜陵铁路地区总图规划》，研究老火车站迁建和南北铁路环线建设等项目，进一步优化我市铁路交



通路网结构，已经获得国家铁路集团批复认可。随着这些项目陆续实施，我市将从根本上缓解铁路交通带来的城区环境噪声污染问题。

这一办理结果让朱海翔看到了一名人大代表身上的价值和肩上的责任。今年29岁的他是安徽省第五批选聘大学生村官，有着丰富的基层工作经历，2017年当选为市十六届人大代表，2018年

还被市环保局选聘为市环保督察员。年纪轻轻就被选为人大代表，朱海翔觉得光荣感、责任感和使命感始终伴随着自己，他告诉笔者：“我总是在想，自己的人生阅历和知识储备是否足够为选民代言，怎样成为一名合格的人大代表？”带着这一信念，他不断给自己“充电”，从《宪法》《代表法》《组织法》《选举法》进行全方位学习，每年坚持调查研究，深入选区、走访选民，广泛听取群众意见，做到对发现的问题敢说、敢提。

“几年的代表经历大大拓展了我的视野，也开拓了我的工作思路。”他说。

如今，新一次人代会召开在即，朱海翔已经早早想好了今年要提的建议，那就是希望进一步加强对村干部企业管理知识的培训。这同样是他思考已久的建议，他说，脱贫攻坚的任务今年就要全部完成了，接下来要做好与乡村振兴的衔接工作，乡村振兴首先是产业振兴，而产业发展离不开村干部的实施，因此提升村干部的综合素质是做好乡村振兴的基础。笔者眼前的这位年轻人，已经越来越能胜任人大代表的角色。



# 浅析我市企业国有资产管理 现状和对策建议

■ 预算工委

近年来,我市持续推进企业国有资产管理、改革发展等工作,较好地发挥了国有企业对全市经济社会发展的基础保障和引领带动作用。

一是组建新设机构,推进国资监管。2019年初,根据《铜陵市机构改革方案》,我市新组建成国有资产管理委员会(简称“国资委”)。作为我市机构改革组建的新部门,市国资委代表市政府履行对市属国有企业出资人职责,加强对国有企业改革和重组的推进,加强对企业国有资产的监管,更好地发挥国有资产的整合、把控、引领作用。

二是加强制度建设,规范国资监管。近年来,我市先后出台了《市属国有企业贯彻落实“三重一大”决策制度指导意见》《市属国有企业重大投资项目决策实施办法》等系列制度,聚焦优化国有资本结构布局,建立现代国有企业制度,完善国有资产管理体制,规范了国有企业重大投资、产权转让、资产处置、企业增资

和重大担保等行为的决策审批程序,明确各级监督管理部门职责。

三是持续深化改革,引领国资监管。认真贯彻党的十八届三中全会和十九大精神,准确把握国资国企改革的目标要求,坚持问题导向,增强改革定力,以改革放活力、强动力,助力国有企业做强做优。加快推动建投公司向聚焦项目在建、土地一级开发,房地产开发、资产经营和资本运作五大业务发展模式的城市综合运营商转型发展;交投公司向“融投建管运”五位一体的城市综合交通基础设施综合运营商转型发展。积极推动发投公司改组,创新资产管理和投融资模式,提升国有资本运营效率,更好地发挥产业投资和资本运作功能。扎实推进铜化集团混合所有制改革完成,改善企业资本结构,企业资产负债率回归合理水平,实现企业稳健发展。

总体来看,全市企业国有资产管理取得了一定成效,但我们也清醒地认识到,企业国有

资产管理还存在一些问题和挑战:

(一)企业国有资产监管机制有待健全。一是企业国有资产监管缺乏统一监管体制,多头监管问题仍然存在,以管资本为主的国资监管大格局尚未形成。如,目前我市本级26家国有企业,分别由市国资委、市经开区管委会、住建、文旅、交通、水务、行政执法局、铜陵日报社等多家不同单位或部门履行出资人职责。二是部分企业法人治理结构不健全,个别公职人员兼任企业管理人员,国有企业内部控制与外部监督机制有待加强。三是为支持部分市属企业信用评级需要,企业股权和管理权存在分离现象。

(二)部分市属企业转型发展亟待推进。部分市属国有企业长期作为政府投融资平台,以公益性项目建设为主,未能形成具有较强市场竞争力的核心主业,虽然资产数量庞大,但其可变现资产及能产生稳定现金流的优质经营性资产很少,“造血”功能不强,盈利能力不足,债务本息

兑付压力将持续加大，可能引发债务违约风险。

（三）少数企业遗留历史问题亟需分类处理。一是房屋资产问题。有的企业重建回迁已十多年，房屋不动产权证仍未办理；有的企业处于停产留守状态，部分老旧房产存在安全隐患问题；有的企业资产未充分开发利用，形成空置浪费。二是制度执行问题。有的企业资产登记制度落实不到位，未按规定进行资产财务处理，造成底数不清，账实不符，未能真实反映收支盈亏。三是企业诉讼执行问题。有的企业投资逾期和担保代偿项目较多，主要依靠法院起诉追偿，渠道单一，周期长、执行慢，困扰企业正常经营。

（四）国资监管专业化程度有待提升。随着国资国企改革的深入和发展壮大，国资监管工作日益复杂，国资监管工作量持续加大，急需懂市场、懂经济、懂企业管理的专业人才，而目前市国资委专业力量不足，人员配置、队伍建设与日益繁重的国资国企管理任务不相匹配，难以适应加强国资监管新要求新任务的需要。

加强企业国有资产管理，是促进我市经济社会全面协调发展的重要举措，是保证国有资产安全完整和保值增值、提高国有资本运营效率的必然需要。为此建议，市政府及其相关部门要明确工作重点，强化工作措施，努力做好企业国有资产管理。

（一）全面深化国有企业改革，不断提高国有企业竞争力。树牢“发展为王、项目为王、实干为先”鲜明导向，进一步理清工作思路，突出重难点，把准关键点，加快推进国有企业改革举措的落实落地。“管住、管活、管好”国有企业技改和项目建设，发挥国有经济主导作用，引导企业聚焦主业、做强主业，真正把有限的资金、资产、资源用在核心主业的拓展延伸上。建立出资人监管权力和责任清单，以简政放权、放管结合、加强服务为重点，进一步厘清监管权责边界，优化国资监管方式，不断增强国有企业的活力、动力和能力。健全现代企业制度，完善法人治理结构，探索国有企业职业经理人制度，畅通国有企业经营管理者与职业经理人身份转换通道。重视解决企业诉讼执行问题，创优企业发展“四最”营商环境。

（二）不断优化国有经济布局，注重发挥国有企业引领作用。抢抓长三角一体化发展机遇，深入谋划“十四五”国有企业发展专项规划，发挥国有资本在提升经济发展功能、保障服务民生和引领产业发展等方面“挑重担、作贡献、起示范”作用。要厘清国有企业股权结构和管理权结构，逐步消除市属企业间股权和管理权相分离的现象。要做好国资清产核资工作，全面盘活现有资产，处置闲置资产，搞活增量资产，整合优良资产，激活无形资产，确保国有资产的安全完整

和保值增值。

（三）牢固树立底线思维，进一步防范化解企业债务风险。持续关注国有企业对外借款、担保等事项，确保依法合规。完善政策支持体系，推进国有资产整合，依法依规将优质资产资源、特许经营权等注入方式，支持国有企业市场化转型发展，以增量调整带动存量优化。国有企业要积极对接资本市场，创新盈利模式，增强市场融资能力，提升自身“造血”功能。加强国有企业融资管理，规范融资行为，合理控制融资规模，健全重大项目投融资决策管理制度。鼓励国有企业提高信用评级，积极通过发行企业债、资产证券化等市场化方式举债，建立多途径、低成本的融资渠道。

（四）建立高效监管体系，加强国有资产管理专业队伍建设。按照国有资产管理一盘棋的思路，理顺国有资产管理体制，建立我市国资国企高效监管体系，形成全方位、多层次的事前、事中、事后监管格局。推进国有资产在线实时监管平台建设，有效实施集中监管。借助大数据等先进技术，逐步实现国有资产“底数清、来去明、管得住、利用好”，同时为人大开展国有资产联网监督创造条件。加强国有资产管理的专业队伍建设，招录专业人才，合理配备管理人员，不断提升工作人员专业素养和能力，为有效履行国有资产监督管理职能打下坚实的基础。

# 我市村级集体经济发展存在的问题及对策建议

■ 农工委

近年来，我市认真贯彻落实中央和省委、省政府关于扶持壮大村级集体经济的工作部署，成立市、县区两级专项工作领导小组，及时出台实施意见及配套政策，全面推进农村集体产权制度改革，统筹财政、党费等资金投入，每年遴选 80 个左右村开展“扶持补助一批、以奖促建一批、激励做强一批”专项行动，积极实践探索入股分红、服务创收、控股经营、抱团整合等村级集体经济发展模式。目前，全市村集体经济经营性收入 10 万元以上村有 170 个，50 万元以上村 32 个。

我市扶持壮大村级集体经济已取得阶段性成效，但在发展过程中还存在一些困难和问题：

一是村级集体经济总体发展水平偏低。多数村集体经济经营性收入主要依靠发包、出租收入，收入渠道较为单一，直接进行生产、服务等取得的经营收入匮乏。部分村受地域位置制约，自然资源有限，可依托盘活的资源资产较少，经济发展空间较小，村级运转主要依靠上级财政转移支付、结对单位帮扶、光伏扶贫收益等外力支撑，自身“造血”功能严重不足。据统计，2019 年

我市村集体经营性收入平均值为 16.43 万元，低于全省村均 19 万元水平；村集体经营性收入 5 万元以下“空壳村”“薄弱村”尚有 28 个，“消薄脱壳”任务依然较重。

二是村集体经济组织建设管理较为薄弱。农村集体产权制度改革及“资源变资产、资金变股金、农民变股东”改革进展还不均衡、不深入，作为改革重点任务之一的集体经济组织建设亟待健全完善。我市各行政村虽已组建了新的集体经济组织——村股份经济合作社，但市场主体地位有待确立，与村民委员会的职能关系有待明晰，开发利用资源资产、发展壮大集体经济的功能作用发挥不够。部分村集体经济组织流于形式，缺少有效管理，难以保障规范运营。

三是基层发展意识和发展能力不适应新形势需要。部分镇、村干部对发展村级集体经济没有清晰的思路和完整的规划安排，对自身家底掌握不清，自身优势把握不准，谈起发展思维固化、视野狭窄、胸无良策。一些镇、村干部有畏难思想，担心兴办集体经济实体失败后，不仅给集体

和个人造成经济损失，还容易引起群众埋怨、组织不满，甚至受到处分，干脆不求有功、但求无过，欠缺担当精神。我市对发展村级集体经济，除近年来脱贫攻坚有考核要求外，以前基本上没有纳入各级工作考核范围，并且由于农村经管机构不健全、职能弱化，尤其是乡镇农经工作力量薄弱，导致业务指导有限、监督管理乏力。

发展壮大村级集体经济是推进农业产业化、实现农业现代化的必然要求，是增强农村基层组织活力、改善农村生产生活环境、促进农民增收致富的有效途径。为进一步推动我市村级集体经济发展，现提出如下几点建议：

一要抓好分类帮扶。坚持重点扶持与全面推进相结合，科学研定扶持壮大村级集体经济的规划计划，深入实施“三个一批”专项行动，确保 2022 年完成“村集体年经营性收入 10 万元以上村达 75%，‘空壳村’‘薄弱村’总体清零”的目标任务。充分考虑发展阶段和条件，采取“一村一策”等方式予以分类实施。对基础条件较好的村，强化规范管理，着重培育其做大做强集体经



济，发挥示范引导作用；对有一定集体资产资源条件、但缺少经营性资金的村，着重给予引导性支持，指导其加强经营管理，提升自主发展能力；对“空壳村”“薄弱村”，着重给予资产性扶持，帮助其建立健全管理制度，加快集体经济项目建设。

二要完善运营机制。妥善处理好村“两委”与集体经济组织的关系，进一步明确三者的职能定位，积极探索“政经”分离，突出村集体经济组织的市场主体地位和特殊法人地位，尊重村集体经济组织依法独立开展经济活动的自主权，建立完善以市场为导向、经营灵活、管理有效、运行稳健的村级集体经济新机制，充分发挥村集体经济组织在管理集体资产、开发集体资源、发展集体经济、服务集体成员等方面的功能作用。按照现代企业制度的要求健全村集体经济组织内部结构，引入先进管理理念，积极培养和提升自我管理能力。制定落实收益分配制度，在提取一定比例的集体经济收益作为公积金、公益金和村级组织管理费后，集体成员按股权分红。加强对村集体经济组织的监督管理，推行内部经营与监督分离的制约机制，健全财务公开、会议核算、审计监察等制度。

三要拓宽发展渠道。深化农村集体产权制度改革和“三变”改革，盘活村级集体资金、资产、资源，激发集体经济组织活力，因地制宜发展农村新产业新业态，宜农则农、宜工则工、宜商则商，不断拓展集体经济发展途

径。做好区域性主导产业规划和开发，全力支持村集体经济组织开发利用集体资源资产，发展高效生态农业、设施农业、特色农业和农产品加工业，形成生产、加工、销售一条龙产业链；依托自然风光、民俗风情、农耕文化等，发展乡村休闲旅游业；在周边产业园区、人口集聚区等，购建厂房、商铺门面、仓储设施等物业项目，发展物业经济；组建农民专业合作社、劳务队等服务实体，为农业经营主体、本地居民提供生产生活服务；采取“电商企业+基地+专业合作社+农户”等模式，加快发展农村电商经济。

四要加强政策扶持。统筹安排扶持壮大村级集体经济专项资金，突出扶持重点，适当向贫困地区倾斜，严格实行专款专用，并切实加强绩效管理。用好用活现有各项涉农财政支持政策，采取资金整合、先建后补、以奖代补、政府与社会资本合作、政府引导基金等方式，多渠道增加村级集体经济投入。优先安排集体经济“空壳村”“薄弱村”基础设施和公共服务设施用地；积极支持村集体经济组织以节约集约用地为原则，大力开展土地整治，增加村集体有效耕地面积和建设用地面积，盘活闲置宅基地和农房。鼓励村级集体经济组织兴办、参与各类生产经营性项目，依法依规减征免征相关税费，加大信贷支持力度，推进信贷评级授信工作，降低集体经济组织融资成本。

五要强化人才支撑。采取从基层干部中选拔、大户能人中

聘请等多种方式，选优配强村集体经济组织负责人和经营管理人员。实施乡村企业家人才队伍建设工程，构建乡村企业家人才培养的长效机制。鼓励各级各类优秀人才、城市工商企业经营者、外出务工人员、高校毕业生、退役军人等，带技术、带资金、带项目支持或参与村级集体经济发展。加强农村经营管理体系建设，充实乡镇农经队伍，将当前乡镇农经职能从乡镇财政机构中剥离，单独设置农经站所，配齐配足乡镇农经人员，强化对村级集体经济发展的管理指导。

六要注重激励考核。建立完善引导激励机制，实行村级集体经济发展绩效与扶持政策资金挂钩制度，对重视程度高、发展效果好的乡镇，在政策扶持和资金分配上给予适当倾斜；对工作成效明显、集体经济增收突出的村，给予精神鼓励和物质奖励。落实落细“基本报酬+履职绩效+创收绩效”的村干部报酬发放新模式，调动村干部投身改革、发展集体经济的积极性和主动性。把发展村级集体经济纳入县区、乡镇两级党委和政府主要负责人及领导班子综合考核评价的重要内容，纳入村级目标管理千分制考核的必考内容，对思想消极、工作不力、弄虚作假的，严肃追究相关干部责任。同时，应建立容错纠错机制，加强对干部干事创业积极性的保护，对工作开拓创新中存在的失误，应区别对待，形成允许改革失误、不允许抱残守缺的鲜明导向。

# 在实干中运行 在运行中担当

——学习习近平总书记对关心下一代工作重要指示精神的体会及工作思路

■ 沈言胜

11月17日至18日，习近平总书记纪念中国关心下一代工作委员会（以下简称关工委）成立30周年暨全国关心下一代工作表彰大会之际，作出了重要指示，为关心下一代事业揭开了崭新的一页，并在关工委历史上再一次彰显里程碑般的意义。

连日来，全市各级关工委分别开展了多种形式的学习贯彻。我身为关工人，也学习了数遍，每学一次都有新的领悟和感受，每学一次，更加坚定做好关工委工作的决心和信心。

习近平总书记在指示中充分肯定中国关工委成立30周年来，特别是党的十八大以来，团结带领广大“五老”等人员，不忘初心，牢记使命，为促进青少年健康成长发挥的重要作用。同时，向各级党委和政府发出号召，要关心和支持关心下一代工作。习近平总书记的重要指示文字虽短，却内涵丰富，热烈祝贺与亲切问候中蕴含着以习近平同志为核心的党中央对关工委事业的肯定，对广大“五老”等人员的关怀和

尊重。

一是阐明关工委工作意义。习近平总书记指出：“青少年是祖国的未来和民族的希望。”历史经验告诉我们，培养造就人才是一项伟大工程。引用《管子·权修》中的思想，“一年之计莫如树谷，十年之计莫如树木，终身之计莫如树人。”习近平总书记从战略高度把关心下一代工作和祖国的未来，民族的希望紧紧联系在一起，进一步增强了我们做好关心下一代工作的政治责任感和历史使命感。

二是提出服务任务。习近平总书记重要指示充分肯定广大“五老”等离退休老同志为促进青少年健康成长发挥了重要作用。而“促进青少年健康成长”，则是关工委工作服务的主要任务，也是其成立初衷，并由关工委工作性质所决定，是党的为人民服务的宗旨在关工委工作上的具体和直接体现。作为关工人，我们一定要做好服务青少年这篇大文章，解决好服务什么，如何服务好的问题。

三是重视服务主体。关工委的性质表明“五老”是服务青少年的主体。习近平总书记重要指示重申了“五老”在党和国家政治生活中的地位，即“是党和国家的宝贵财富，是加强青少年思想政治工作的重要力量。”这是对广大“五老”人员的极大信任，令人振奋，倍受鼓舞。“五老”人员也要跟上时代步伐，由“过去式”转变为“现在式”，加强学习，提升自己，深入实际，贴近生活，贴近青少年，贴近时代，讲好中国故事，服务好青少年。

四是强化服务保障。关心下一代事业是全党事业的重要组成部分和重要内容。做好关工委工作，服务好青少年，没有党委和政府的关心和支持是难以想象的。习近平总书记强调“各级党委和政府要加强对关心下一代工作的领导，支持更多老同志参加关心下一代工作，使广大‘五老’在关心下一代的广阔舞台上老有所为，发光发热，为培养造就社会主义建设者和接班人作出新的更大贡献。”习近平总书记重要

指示强调党要加强对关工委工作的领导，支持更多老同志参加关心下一代工作，实际是强调各级党委要为各级关工委的组织建设和“五老”队伍建设提供组织保证。有了健全并强有力的关工委班子，有了热爱关心下一代事业、老有所为的“五老”队伍，服务青少年的根本任务，才可以更好地实现。

学习领悟习近平总书记重要指示的深刻内涵，主要在于运用。重在领悟，贵在落实，内化于坚定信念，外化于自觉行动，推进关心下一代事业创新发展。

一是深刻认识关心下一代工作的重大意义。从退休后放松状态与“小我”中走出，自觉承担新的历史任务，深刻领会指示精神，吃透核心要义，认真学思践悟。

二是担负起立德树人光荣使命。要按照习近平总书记指出的正确方向，紧紧围绕时代主体，突出使命任务，精心策划好、提炼好、开展好传承红色基因和深入推进“五老”关爱工程。通过正面教育、文化陶冶、实践感召和关爱温暖，帮助青少年扣好人生第一粒扣子，让他们更多认知党的恩德，加深对党的情感，增

强听党话、跟党走自觉性。

三是大力弘扬“五老”精神，加强新时代“五老”队伍建设。

“忠诚敬业、关爱后代、务实创新、无私奉献”的“五老”精神，是党的优良传统与时代精神在关心下一代工作上的最好结合。习近平总书记对“五老”工作给予充分肯定和高度评价，我们倍受鼓舞，深受感动，一定要倍加珍惜党中央的信任和关怀，倍加珍惜总书记的褒扬和鼓励，立足新时代，保持坚守初心，一心为党的政治本色，从新的历史方位，积极践行“五老”精神，不断磨砺自我，使我们的政治素养、理论水平、服务能力跟上时代发展步伐，做共产主义远大理想的信仰者、传承者。

四是积极争取各级党委和政府的领导与支持。认真贯彻习近平总书记重要指示精神，着力点要放在抓好关工委组织建设，提高能力水平上，其主要抓手就是“党建带关建”。要积极争取党委政府重视和支持，推动完善“党建带关建”工作机制，落实好相关文件精神，真正做到“四纳入、四同步、四到位”，实现党建关建双促进。

五是主动配合党政部门、群

团组织开展工作。形成思想联通、组织联体、阵地联建、资源连用、优势互补、协调配合的良好局面，不断完善党委统一领导、党政齐抓共管、关工委主动作为、有关部门积极配合，社会各界广泛参与的关心下一代工作机制和社会氛围，不断增强关工整体合力，推进关工委工作与时俱进，创新发展。

当前，关心下一代事业面临前所未有的大好机遇。党的十九届五中全会科学规划了中国未来5年及15年的发展蓝图，认真学习贯彻全会精神是当前各级关工委的首要政治任务。作为一名关工人，要全面把握关心下一代工作的新形势，深刻认识我国社会主要矛盾带来的新特征，新要求，深刻认识错综复杂的国际环境带来的新矛盾、新挑战，贯彻新发展理念，坚守立德树人初心，牢记为党育人，为国育才使命，用关爱青少年健康成长实际行动融入这个奋进的时代，用崇高的“五老”精神彰显广大老同志的初心使命，在实干中运行，在运行中担当。为培养民族复兴大任的时代新人，培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人作出新贡献。





# 关于打造“创意铜陵”品牌的几点建议

■ 马乐陵

清华大学建筑学院城市规划系唐燕教授撰写的《创意城市实践》《文化、创意产业与城市更新》两本书对创意城市做了深入研究。正如唐燕教授在书中说的那样：“2007年在德国从事博士后研究的时候，已经深感‘创意’和‘文化’在欧洲的影响力”“文化和创意在城市未来发展中的地位和作用正在被决策者们接受和认识，并不断在实践中予以推行”“西方发达国家和地区醉心于‘创意城市’带来的连锁反应”。

经济发展、城市品牌塑造、生活消费都离不开“创意”，这也正是西方发达国家和中国很多一线城市在发展中高度重视创意的原因。如何让铜陵更有创意？创意如何赋能铜陵？打造“创意铜陵”能否助力铜陵城市品牌塑造和营销？

西安大唐不夜城、重庆洪崖洞、长沙文和友、无锡拈花湾、湖州龙之梦……抖音捧红了一个又一个“创意城市”，吸引一波

又一波青年人去“打卡”，刺激当地的文化旅游乃至经济发展。就铜陵而言，从长远看，可以实施“创意铜陵”城市品牌项目，全面整合资源推动“创意+”融入“城市血脉”。小到公交站牌广告、小区公共设施，大到城市公园、公共文化场馆等，无一不需要创意“加持”。“浪漫杨家门”“最美滨江书屋”、“三合一”最美图书馆等“创意文化场景”屡次在《人民日报》和中央电视台等国家级媒体“崭露头角”。试想，如果整个城市在马路、口袋公园、公共文化设施等“硬件建设”和城市宣传口号、形象设计等“软件建设”都突出创意元素，那么一定会达到“网红”的效果，让一个又一个“打卡人”成为“公益推荐官”“形象代言人”，吸引更多的大学生、青年才俊来铜陵，推动铜陵享誉全国乃至闻名全球。

建设“创意铜陵”品牌，可以从以下几个方面着手：

（一）建立“共创机制”，

营造“共建共享”良好氛围。整合全市约100个单位共同参与，建立联席“共创机制”。如：市委宣传部负责创意城市形象整体外宣、理论、文艺成果打造；交通运输局负责公交站牌、公交车身广告、公交车载电视、公路设施等“创意植入”；住建局负责窨井盖、绿化、路灯、老旧小区改造、口袋公园等“创意植入”；商务局负责农贸市场等“创意植入”；教体局负责学校校园等地“创意植入”，等等。

（二）策划“创意活动”，建设“创新创造”活动体系。日漫的动漫节、戛纳的电影节、德国卡塞尔的文献展等等都是一个国家或城市的品牌活动，这些活动都会带来“真金白银”的巨额效益。针对铜陵实际，可以充分整合“网络红人”资源，全力打造铜陵“直播学院”品牌，助力文旅景区宣传推介和农产品直播带货，甚至在经济主战场“发声”。创造性策划“中国（铜都）铜粉英雄会”“中国公园城市年度排



行榜”“母婴直播带货行业高端峰会”“长三角首届儿童文学节”“华夏青铜文明·长三角微电影创投季”“创意城市星推官”等创意品牌活动，用“创意+全平台推广”引入行政单位、媒体资源、创意企业和相关赞助商合作，取得经济主战场发展、城市品牌塑造、产品营销的多方共赢。

（三）建设“创意场景”，实现“文化文艺”赋能城乡。铜陵目前的乡村基础环境好，但是创意氛围较淡。可以充分整合美丽乡村建设资金，推动铜陵的美丽乡村建设“动漫村”“儿童文学村”“水果村”等创意项目。例如：作为铜陵后花园的农林村就可以充分整合文化名家、公益性文化协会、高校文艺人才以及

文创企业资源，以寒暑期社会实践和重大课题项目的形式合作。宁波市宁海县葛家村就通过引进中国人民大学丛志强团队并整合省文联文艺人才资源实现“创意赋能乡村”，用20万的经费打造了40多个“艺术共享空间”，实现400万的效果，打开了“文化艺术赋能乡村”之路。

（四）整合“创意阶层”，确保“英雄英才”大展才华。首先提出创意阶层的佛罗里达，开创了创意城市研究的“佛罗里达学派”。根据《文化、创意产业与城市更新》书中定义，“创意阶层”包括科学与工程、建筑与设计、教育、艺术、音乐等人才。铜陵可以充分整合文化企业、各类创新团队、文艺协会、艺术培

训机构等资源，建设宏大的“创意阶层”人才库，并不局限于铜陵本地人才，更要将眼光聚焦在五湖四海的铜陵籍人才。通过“项目制”充分发挥人才的“公益社会价值”，推动形成“全民共建、全民共享，文创赋能、产业振兴”良好氛围。

铜陵经济、文化、社会等各方面的高质量、可持续发展，离不开创意久久为功“赋能”，更需要源源不断增添“动能”。“创意铜陵”品牌建设和“城市营销”项目需要创新思维与主动作为，让人才“引进来”、项目“落下来”、资源“活起来”，最终会实现铜陵“红起来”！

# 关于加强公共卫生服务体系和能力建设的调研报告

■ 刘 斌

近年来，在市政府的高度重视下，在各级卫健部门的共同努力下，全市公共卫生服务体系逐步完善，应急能力和水平不断提升，有力保障了人民群众的身体健康和生命安全。

## 一、公共卫生服务体系和能力建设基本情况

1. 疾病预防控制体系基本建立。全市建立疾病预防控制机构 3 个。各医疗机构均设立预防保健科或卫生应急办，配备了专（兼）职公共卫生工作人员，覆盖市、县、乡、村的疾病预防控制组织网络初步建成，建立较为完善的疫情网络直报体系。

2. 医疗救治体系持续完善。全市现有医疗机构 635 个，其中三甲综合医院 2 个，三甲中医医院 1 个，三甲妇幼保健院 1 个，开放床位 9351 张，拥有执业（助理）医师 3567 人。已建成传染病专科医院 1 个，传染病定点医院 5 个，二级以上综合性医院均

设立了感染性疾病科。

3. 紧急救援体系全域覆盖。组建市紧急救援中心、枞阳县急救分中心，设立 13 个急救分站，实现了“120”特服号码全市统一。全市院前急救现有急救医生 63 人，医疗救护员 19 人。在省内率先成立国内“120”首家“铜陵航空医疗救援基地”；推广“互联网+急救+志愿者”服务；院前院内协同救治系统建设运行，实现了院前院内的无缝对接。

4. 基层公共卫生体系不断健全。以家庭医生签约服务为纽带，组建“1+1+N”服务团队，面向重点特殊服务群体，推进“精准签约、有效履约”。积极推进医防融合，成立医防融合指导中心，实现市级公卫和临床专家双下沉，指导社区开展疾病预防项目。设置市级卫生监督机构 1 个，县区级卫生监督机构 4 个，乡镇、社区卫生协管站 45 个，覆盖全市的卫生监督网络已经建成。依

托市直医疗卫生机构，组建了 6 类共 11 支、146 人组成的市级卫生应急专业队伍。

## 二、公共卫生服务体系和能力建设存在的困难和问题

尽管我市在公共卫生服务体系和能力建设取得了较为明显的成效，但应该看到，在新形势下尤其是在此次新冠肺炎疫情发生后，也暴露出部分较为明显的短板和弱项，主要表现在以下方面：

一是基层公共卫生服务应急网络不健全，网底薄弱。部分市辖区未设立区级疾控中心，疾病预防控制分级负责、属地主体责任的体制机制落实不到位。基层医疗卫生机构普遍缺乏公共卫生医师，公卫岗位主要由护理人员替代，职责履行难到位。疾控和基层机构基础设施建设较滞后，公共卫生监测预警体系不完善，大数据、云计算、人工智能等技术运用不广泛。公共卫生信息化



建设条块较多，医疗机构、疾控机构和基层机构互联互通不到位。

二是重医轻防为主的方针未能得到有效落实。“预防为主”的理念未落到实处，缺乏深入、系统、全面、精准的谋划和部署。

“重医轻防”的现象没有根本转变，公卫与临床存在“两张皮”的现象，公共卫生领域尚未形成疾病预防控制与临床医学的密切高效合作机制，没有充分发挥临床医学在疾病早发现、早治疗中的重要作用。

三是医疗机构和疾病预防控制机构协调性不够，存在防、控、治脱节现象。临床与公共卫生之间存在“医不懂公共卫生，公共卫生不懂医”现象，两只队伍人员岗位交流难以实现，队伍融合较难。医疗机构缺乏开展公共卫生服务的内生动力，以及约束履行法定职责的考核机制。

四是专业人员缺乏、公共卫

生领域队伍建设有待加强。人才结构矛盾突出。我市疾控类机构现有编制中从事疾控工作的人员仅占 42.37%（包括行政人员），专业技术人员远远低于 85% 的比例，且普遍年龄偏大，50 岁左右人员近一半，现有人员的结构性矛盾非常突出。

五是公共卫生应急物质和服务保障能力有待提高。物资储备需要加强。公共卫生应急物资有效期短、储存要求高、消耗量大，日常储备难以应对突发重大疫情。急救系统 12 个分站中仅有一个分中心设施相对规范，其他均借用医疗机构用房，无洗消设施。

### 三、几点建议

针对我市在公共卫生服务体系和能力建设中的矛盾和问题，防范化解公共突发事件和重大疫情风险，加强公共卫生服务体系和能力现代化建设，任务更显紧迫。

习近平总书记在全国抗击新冠肺炎疫情表彰大会上，指出：要抓紧补短板、堵漏洞、强弱项，加快完善各方面体制机制，着力提高应对重大突发公共卫生事件的能力和水平。对于进一步加强公共卫生服务体系和能力建设提出了明确要求，为我们做好新时期公共卫生服务体系和能力建设指明了方向，提供了强大精神动力。

1. 进一步提高法治意识。要学习贯彻实施《基本医疗卫生与健康促进法》等有关法律法规，科学谋划“十四五”公共卫生服务体系和能力建设的总体目标。加快建立以卫健与应急、公安等部门联动联合执法机制，推进执法队伍专业化，依法保障人民群众的公共安全。采取多种形式，普及公共卫生安全相关法律法规的宣传，提高公民知法、懂法、守法、用法的意识和公共卫生风险防控意识，营造全社会重视公



共卫生的良好氛围。

2. 坚持预防为主的安全应急策略。公共卫生应急处置，要在“防”字上下功夫，坚决贯彻预防为主的卫生与健康工作方针，各级卫健部门要坚持常抓不懈，发挥社区（村）卫生服务机构的作用，将预防关口前移，做到早发现、早报告、早隔离、早治疗，避免小病酿成大疫。强化风险意识，相关职能部门要加强公共卫生风险动态排查、无缝监测、科学评估和及时预警，完善公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制。创新爱国卫生运动，倡导健康文明的生活方式，着力提升人民群众卫生健康素养，促进健康铜陵建设。

3. 加快推进医防融合步伐。要推动公共卫生服务与医疗服务高效协同、无缝衔接，健全防治结合、联防联控、群防群治工作机制。在公共卫生机构和医疗机构之间建立人员柔性流动的互通

机制，加强岗位交流，探索疾控与医疗“双向培养”模式。建立医防融合培训机制，重点加强队伍能力建设，努力培养一批既是公共卫生专家又是临床专家的跨界人才队伍，提升疫情监测预警和应急响应能力，发挥他们在应对突发公共卫生应急事件中的作用。

4. 不断提升公共卫生应急能力建设。要在统筹加强我市公共卫生和医疗服务体系建设的基础上，科学优化医疗资源配置，构建布局完善、层次明晰、职责明确、协调高效的医疗防治体系。改革完善疾病预防控制体系，优化完善机构职能设置，持续加强软硬件投入。要整体谋划、全面提升公共卫生防护网络，织牢织密基层公共卫生防护“网底”。优化传染病救治机构规划布局，努力建成以传染病医院为骨干、综合医院感染科为支撑、基层医疗卫生机构和其他各级各类医疗

机构为前哨、院前急救中心为纽带的重大医疗救治体系。建立适应现代化疾控体系的人才培养使用机制，完善激励保障机制，加强公共卫生学科建设，提高科研能力和水平。

5. 强化保障措施。要强化组织保障，提升各级政府公共卫生管理能力，建立督导、考核和问责机制。加强信息化建设，推进公共卫生领域健康大数据应用，健全信息公开制度。强化物资保障，坚持平战结合、采储结合，抓紧建立公共卫生应急物资储备目录，确保关键时刻公共卫生应急保障物资找得到、调得出、用得上，全面提升我市应对重大突发性事件应急管理水平。强化投入保障，持续加大公共卫生财政资金保障力度。要强化应急医疗保障，统筹推进基本医保基金和公共卫生服务资金使用。

（上接第37页）代表密切联系群众的优势，建立起人大代表与人民群众联系的有效制度，探索建立预约人大代表参与重要信访接待机制，充分利用和发挥好各级人大代表联络站的渠道作用，在涉及群众切身利益的具体问题和典型案件中，合理安排人大代表参与接待群众来访，既充分发挥代表在化解社会矛盾中的积极作用，也便于代表在接访过程中

收集线索资料，就群众关心的热点、难点问题及时向相关部门提出合理的意见建议。

（四）主动探索信访信息的有效运用渠道。一是要注重加强对信访信息情况的综合分析，在处理大量信访诉求的同时，不断归纳带有普遍性、倾向性的社会热点问题，为常委会相关工委监督履职提供实用素材。二是要结

合我市正在践行的司法类案监督工作，通过对人民群众在人大信访过程中对涉法涉诉案件反映较为集中的类案进行汇总、分析，为常委会选定相应的司法类案作为司法监督议题提供信息，推动司法活动中的一些具体的共性问题的解决，提高司法监督工作的实效，不断提升人大信访工作水平。

# 关于推动新时代 人大信访工作的几点思考

■ 周宏亮

人大信访工作是党和国家信访工作的重要组成部分，是人大常委会密切联系群众的桥梁和纽带。如何在当前形势下深入学习贯彻习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要指示和习近平法治思想，始终坚持以人民为中心的发展思想，立足人大职能，主动作为，勇于担当，履职尽责，切实发挥人大信访部门的职能作用，推进人大信访工作向更高水平发展，是我们人大信访工作者必须关注和思考的问题。

## 一、人大信访工作的重要作用

人大信访是透视社情民意的窗口，是常委会保持同广大人民群众密切联系最直接、最有效的渠道。人民群众向人大反映信访诉求，行使的是提出批评和建议的权利，是人民群众参与国家治理的一种体现。通过群众来信来访，人大可以倾听广大群众的意见、呼声，把握人民诉求，以

便代表人民更好地履行自己的职责，是国家权力机关维护人民群众权益的具体体现。通过信访反映的情况，可以对“一府一委两院”全面履职进行更深入的了解，推进依法行政、司法公正，是开拓人大监督工作视野、强化人大监督工作实效的有效方式。

## 二、人大信访工作的基本特点

人大信访工作与政府信访工作的出发点和目的是完全一致的，都是妥善处理社会矛盾和纠纷，为群众排忧解难，维护社会和谐稳定。但在实际工作中，人大信访又有自己独特的特征，主要表现在三个方面：

（一）处理方式相对单一。与政府信访不同，人大信访的一个显著特点就是对于信访问题不直接处理，只能严格地按照交办、转办程序交由相关部门办理落实，同时根据相关规定对具体承办部门的办理情况适时进行督办。但具体操作中，个别承办单

位对办理信访件不够重视，一些疑难信访案件久拖不决甚至敷衍应付，仅仅满足于答复当事人而未能做到有效的释法说理，一定程度上制约了信访案件的办理效果。

（二）涉法涉诉占比较高。从人大信访实践来看，涉法涉诉信访，尤其是涉诉信访，是群众向人大信访反映的主要内容。近两年，我市人大涉法涉诉信访占比均在70%以上，主要反映：不服法院刑事、民事裁判，集中在合同纠纷、债务纠纷、治安管理处罚案等；执行申诉，集中在生效裁判执行不到位、强制执行程序异议等；法官违纪问题，大多是信访人对法院裁判不服、执行工作不满，转而检举审判人员办案不公等。

（三）重信重访居高不下。从信访数据来看，近两年我市人大信访总量与上年相比分别下降了16.1%、25%，群众来信来访总体上保持逐年下降趋势，信访



形势较为稳定，但重信重访的比例始终居高不下，近两年重信重访率分别为66.9%、62.6%，成为当前信访工作中一个较为突出的问题。相当一部分是通过其它信访渠道解决无门转而寻求人大监管，重复访、缠访等情况较为普遍，容易形成“打卡式”来访，解决难度较大。如今年10月一名来访群众仲裁案件败诉，因属于涉法涉诉案件其他信访部门向其出具了不予受理的书面材料，后转向人大信访反映情况，在一个月时间里来访8次，后经反复释法说理并协调两家办案部门对案件审理过程及法理依据进行了详细说明，来访群众相对有所释怀。

### 三、当前人大信访产生原因和情况分析

（一）群众对人大的信任和期望不断增强。随着民主法治进程的不断推进，人民群众对人大工作认识越来越深刻，对人大的期望值越来越高，在群众心中，人大是人民群众利益的代表机关，是国家权力机关，面对一些经济社会快速发展带来的问题和矛盾，群众选择通过人大信访的渠道反映自身诉求和提出建议，即是为了维护自己的合法权益，也是对国家权力机关和人大工作的信任和期望。

（二）少数工作人员责任意识不强。部分行政机关和司法机关干部业务不精，工作出现错误，部分裁定有失公平，导致当事人不满从而向人大进行申诉、控告

或者检举。有的裁判文书说理部分不够透彻，事后也未向当事人进行详尽的解说，导致当事人对裁判结果不服。有的干部和工作人员工作作风不够严谨，责任心不强，办理事务和案件不够细致、有瑕疵，甚至出现文字错误，引发当事人不满。有些部门沟通协调不够，影响工作的统一性和权威性，引发信访人误解。

（三）部分来访群众法律知识不足。有些来访群众对相关法律知识的认知不足，认为人大是国家权力机关，是监督相关部门的，因此，任何对“一府一委两院”的不满都可以请求人大直接监督解决，尤其是在涉法涉诉问题上，来访群众因为对一些终审判决生效、检察机关不予抗诉的案件的司法处理程序和判决结果不认同，在法律程序已完结的情况下，普遍要求以个案监督的形式予以介入，将信访作为解决涉法涉诉问题的主要途径，但是人大信访工作的特殊性质也决定了目前还难以满足这部分来访群众的诉求。

### 四、推动新时代人大信访工作的几点思考

（一）不断深化对人大信访工作的整体认识。要深刻认识到人大信访工作是国家信访工作的重要组成部分，必须坚持在党委的领导下开展工作，主动把人大信访工作纳入党和国家的信访大格局中。要深入学习贯彻习近平法治思想，以百姓之心为心，带着对人民群众的深厚感情，善于

站在群众的立场上思考问题，弄清信访事件的来龙去脉，冷静分析产生问题的前因后果，做好解释、教育疏导，提出可行的处理方案，争取来访群众的理解，钝化相关方面的矛盾，确保依法、有序办理信访。要处理好监督与支持的关系，与其他相关部门的信访工作厘清边界、理顺关系，做到“到位不越位，尽职不越权”，切实把属于人大信访职责范围内的工作做好，同时做一些能起到“润滑剂”、“减震器”作用的工作，协助相关部门共同做好信访当事人息访工作。

（二）持续强化人大信访工作的办理效果。督办信访案件解决信访问题是人大信访工作的基石和根本，根据人大信访工作不直接处理信访问题的原则，人大信访是将信访件转交给有处理权利的部门办理，但不能只转不管，要加强研究，创新方式方法，通过督办推动问题有效解决，对一些群众意见强烈、反复来访，与广大群众切身利益密切相关的热点、难点和重点案件的办理情况，要进行跟踪了解；对个别办理迟缓、推诿扯皮或办理不符合要求的，坚决退回重办，对逾期未报送办理结果的，进行重点督办。

（三）注重发挥好人大代表在人大信访工作中的作用。人大代表来自群众、来自基层，了解人民群众的想法和意愿，更能取得人民群众的信任。要充分发挥人大代表在信访工作中的作用，紧紧抓住人大（下转第35页）

# 对履职测评“不满意”被调岗的思考

■ 滕修福

日前，重庆市大足区一名由人大常委会任命的国家工作人员，因履职测评结果为“不满意”，被区委调离岗位。

对本级人大常委会任命的国家工作人员进行任后监督，不少地方人大常委会在做，但少有像大足区人大常委会这样的履职测评有“不满意”的，更少有像大足区委这样的采纳人大测评结果而将“不满意”对象调离岗位的。读了这则消息，可以预测该“不满意”对象会被区人大常委会依法免职。笔者由衷地对该区人大常委会开展任后监督“不留情”和区委支持人大工作“动真格”的做法，表示赞赏！

开展满意度测评，没有明确的法条规定；但却是人大常委会开展任后监督不可或缺的环节和刚性监督手段。近年来，一些地方人大常委会开展任后监督探索出一些成功做法，诸如开展述职评议、进行满意度测评，多少能使所任命对象有所顾及。据报道，大足区人大常委会制定了“1+5”人事任免工作办法及其配套文件，坚持“332”工作思路，推动了人事任免工作规范化、制度化和科学化。像大足区这样，人大常委会有一整套人事任免及任

后监督制度，人大常委会组成人员进行满意度测评“不留情”，区委能够尊重和采纳人大常委会的“不满意”测评结果，支持人大工作“动真格”。大足区这样做，不仅仅能让所任命对象有所顾及，而且更能警醒一些懒政怠政者，让他们感到“震慑”。

大足区履职测评“不满意”被调岗，能够带给我们诸多思考：

一是如何强化监督、履职尽责？地方各级人大及其常委会是地方各级国家权力机关，是依法代表广大人民群众管理国家事务、行使国家权力的。人大的权力是法定的，概况来讲，有四权：立法权、选举任免权、重大事项决定权、监督权，而监督权是人大及其常委会常态化行使的重要职权，且与立法权、选举任免权、重大事项决定权相互交合，贯穿于人大各项权力行使的过程中。强化监督，首先要依法监督。要依法制定各项监督制度和议事规则，让人大的监督权在法律的框架内运行。其次，要善于监督。要善于运用法定的监督手段，诸如对人大选举及人大常委会任命对象的监督，可以通过询问和质询进行问责；要善于创新，探索行之有效的监督方式和监督手

段，诸如在听取和审议专项工作报告、执法检查的基础上，组织开展专题询问、工作评议、满意度测评人和事。再次，要敢于监督。人大监督蜻蜓点水式的走过场，即使有法定职权、再好的制度、再刚性的监督手段，也只能停留在纸上。只有敢于监督，诸如可以通过满意度测评不留情面，可以通过启动特定问题调查、罢免案、撤职案对不称职的选举或任命对象进行惩戒。

二是如何争取支持、行权到位？党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。人大工作要始终坚持党的领导，积极争取同级党委的支持。首先，要遵循重大事项向同级党委报告制度。人大及其常委会依法制订各项制度和议事规则，以及年度工作要点、监督计划等，预先要由党组向同级党委进行汇报，听取党委意见和建议。其次，要遵循党管干部的原则。涉及问责或惩戒选举任命对象，预先要报告同级党委并加强与纪检监察机关、组织人事部门之间的沟通，争取党委支持和纪检监察、组织人事部门的配合，让人大的权力更显刚性。

# 在“等额补选”中代表 还有提名候选人权利吗？

■ 王鸿任

地方组织法第二十五条规定：“地方各级人民代表大会补选常务委员会主任、副主任、秘书长、委员，乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席，省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长，县长、副县长，区长、副区长，乡长、副乡长，镇长、副镇长，人民法院院长，人民检察院检察长时，候选人数可以多于应选人数，也可以同应选人数相等。选举办法由本级人民代表大会决定。”若候选人数同应选人数相等，即等额补选，代表还可以联合提名候选人吗？笔者认为回答应当是肯定的。因为地方组织法

第二十一条规定：“县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会的组成人员，乡、民族乡、镇的人民代表大会主席、副主席，省长、副省长，自治区主席、副主席，市长、副市长，州长、副州长，县长、副县长，区长、副区长，乡长、副乡长，镇长、副镇长，人民法院院长，人民检察院检察长的人选，由本级人民代表大会主席团或者代表依照本法规定联合提名。”这一规定赋予代表的联合提名权，行使范围涵盖了人民代表大会进行选举时，需要提名候选人的各类选举，自然也包括补选，既包括差额补选，也包括等额补选。只不过在许多

情况下，人们忽视了在等额补选中代表依法联合提名的权利。

与上述观点相反，认为等额补选时代表无须再联合提名候选人，其主要理由是：等额补选时大会主席团必然要提出候选人，而且提出的候选人人数一定与应选人数相等，如果代表再联合提名候选人，哪怕只是一人，加上主席团提出的候选人，这样候选人的数量必然会超过应选人数，“等额补选”便无法实施，若因此实行差额补选，便会造成与选举办法上已经确定的等额补选不相一致的尴尬局面。于是，不少地方在等额补选时，只由主席团提出候选人，代表不再联合





提名候选人。看起来简便省事，而实际上自觉或不自觉地忽视乃至剥夺了代表联合提名候选人的权利。允许代表联合提名候选人而代表没有提出候选人，与压根儿就没允许代表联合提名候选人，或者虽然有代表依法联合提出了候选人却被置若罔闻，是性质完全不同的两码事。这种错误的观点和做法，主要是对等额补选的法定程序及其正确实施缺乏清晰的认识和把握，将选举方式与代表提名这两个不同概念的法定事项混淆在一起了。

就等额补选来说，从地方组织法第二十二条的规定中，可以

理出：自大会通过选举办法之后，到大会投票选举之前，需要正确认识和准确把握的法定程序有三项：一是提名候选。既包括主席团提名候选人，又包括代表依照法律规定的联合人数联名提出候选人，而且二者所提出的候选人都不能超过应选人数，具有同等的法律效力，不存在可以厚此薄彼的问题；二是酝酿、讨论候选人。这是提名候选人截止之后的又一程序，不仅要对所有被提名的候选人进行酝酿、讨论，而且要让代表们充分发表意见，而不是“提名”与“讨论”成为“两张皮”，或者泛泛议论走个过

场，酝酿、讨论的实际情况，要由代表团长如实向主席团报告；三是确定正式候选人。这是主席团在民主基础上的集中，根据酝酿、讨论中多数代表的意见，确定出既符合等额选举人数要求，又经得起代表监督的正式候选人名单，正式候选人既可以是主席团提名的候选人，也可以是代表联合提名的候选人。做到这些，且不说代表联合提名的候选人被确定为正式候选人，即使没有被确定为正式候选人，但代表在等额补选中提名候选人的权利得到了应有的重视，代表依法联合提名候选人才不会白提。

（上接第20页）委会同市司法局，在市人大常委会分管领导的带领下，分别于今年8月底、11月初开展专项督查活动，前往义安区法治文化长廊、犁桥村，铜官区农林村、郊区金苑社区等地，通过听取汇报、实地查看、查阅资料等方式，深入了解我市基层法治文化阵地建设情况，对“江淮普法行”活动进展、送法进社区、进乡村工作情况进行了督查，并就如何进一步将法治元素融入群众日常生活，与基层普法工作者进行了深入的交流。

（三）结合普法责任落实，围绕普法工作实效开展重点督查。为督促各县区各部门各单位提高政治站位，落实普法责任，

确保2020年“江淮普法行”活动取得实效，市人大常委会监察和司法工委印发了《关于开展2020年“江淮普法行”之“督查行”活动的通知》，明确了内容，细化了分工，组成两个督查组，深入枞阳县、郊区、铜陵学院以及市人社局、市交通局、市应急管理局等7家市直属行政执法部门，重点检查“三行”活动方案的制定和落实情况、“七五”普法活动开展情况以及法治宣传教育工作成效等，督促县区政府进一步推进法治文化建设，打造富有铜陵特色的普法品牌，督促各行政执法部门进一步强化“谁执法谁普法”主体责任落实。在今年省“七五”普法终期评估验

收中，我市“七五”普法工作和2020年“江淮普法行”活动得到了市人大常委会副主任刘明波的肯定。

2020年“江淮普法行”活动，在全市各县区各部门各单位的共同努力下，取得了预期的效果，但依然存在对“谁执法谁普法”的普法责任制认识不到位、城乡之间法治宣传教育资源分布不均衡、法治宣传形式创新不足等问题。下一步，我们将坚持“普、宣、查”三位一体工作机制，不断提升普法和依法治理工作水平，提高法治宣传教育实际效果，努力为铜陵经济社会高质量发展营造更加良好的法治环境。

# 枫沙湖上天鹅美

詹敬鹏

铜陵枫沙湖，一个非常美丽的湖名，小天鹅越冬的天堂。到枫沙湖去拍摄小天鹅，去欣赏小天鹅游弋、飞翔、嬉戏的美丽倩影，一直是几位影友的向往。

枫沙湖，位于铜陵普济圩农场的北面，是枞阳、无为交界处，水面达到 1000 公顷以上，整个湖区生态环境良好，是长江中下游重要的湖泊湿地保护区。每年 11 月到来年的 3 月间，都有大量的候鸟迁徙越冬，也是国家二级保护动物小天鹅等在长江中下游地区的主要栖息地。据相关资料介绍，每年在枫沙湖越冬栖息的小天鹅有上万只，它们视这里为家，视枫沙湖为最美风景线。铜陵枫沙湖，成了小天鹅越冬栖息地的天堂。

近日的一个早晨，我们一行 4 人迎着冬日的寒风，驾车前往枫沙湖拍摄小天鹅。当天天气阴沉沉的，眺望整个湖面也是灰蒙蒙的，能见度极差。在一位老农的指点下，小车沿着枫沙湖畔一米多高的防洪墙路面行驶，一直行驶到小天鹅栖息的湖面停下。一下车，我们看到枫沙湖尾部浅水滩上一群（大约有百来只）小天鹅在游弋。这是我们第一次在天然湖泊看到这么多的小天鹅，急忙端起手中的相机进行抓拍。

由于我穿着红色运动服，怕惊动在游弋的小天鹅，只好远距离地一边欣赏、一边抓拍。正在一边游弋一边觅食的小天鹅，被我们一位影友近距离拍摄时惊动了，这群小天鹅惊叫着扑打着双翼往湖心奔去……谁知，这一惊扰，惊出了小天鹅飞动的美感来，一幅天鹅起舞图映入眼帘，喜得两位大师急忙按下相机的连拍快门。目睹此景，顿时想起了小时候熟读的骆宾王《咏鹅》诗句：“鹅、鹅、鹅，曲项向天歌。白毛浮绿水，红掌拨清波。”

据了解，天鹅，是世界上最大的游禽，也是世界上最大的飞行鸟类。种类有大天鹅、小天鹅、疣鼻天鹅、黑天鹅、黑嘴天鹅、黑颈天鹅等。天鹅与大雁同属雁形目，词语“鸿鹄”讲的就是这两种鸟。“鸿”是大雁，“鹄”是天鹅，这两个字都常被人们用来形容大的意思，比如鸿鹄之志。天鹅的生活习性也如同大雁，喜欢生活在有河流滩涂或湖泊沼泽的地方，是一种候鸟。夏天时，它们在北方孵卵育雏；天冷之后，它们就成群结队飞到南方越冬。

接着，我们又来到枫沙湖主体湖面，有上百只小天鹅在湖中央游弋、嬉戏。走近湖边，满眼的小天鹅在湖中结队集中栖息，

时而游弋、时而嬉戏；时而引吭高歌、时而展翅飞翔。放眼眺望，犹如一串珍珠洒落在湖面上，让人惊叹不已。我们正在远距离拍摄集中栖息的小天鹅时，忽然从空中传来了一群小天鹅的鸣叫声，抬头望去，由远处飞来的小天鹅在空中不断地变换队形，一边鸣叫，一边向下滑翔，并向湖中的小天鹅群集聚，湖中央的小天鹅群中，还有几只拍打着双翅，好像是在迎接新朋友的到来……

多美的场景啊！如果是蓝天白云？如果是日出的早晨，或是日落晚霞的时刻？体形优美的小天鹅，在空中飞行时，组成斜线或“V”字形队列；在水中滑行时，神态庄重地划过波光粼粼的水面；在湖面飞翔时，长颈前伸，徐缓地煽动双翅，真的就宛如一幅醉人的美丽画卷，铺展在美丽的枫沙湖上。

显然，拍摄小天鹅既要摄影器材好，又要摄影技巧过硬，更要选择一个好天气。这次枫沙湖拍摄小天鹅之行，虽说天公不作美，留下小小遗憾，但我们还会再去拍摄枫沙湖上小天鹅最美的情影。这正是：枫沙湖美拨清波，年年初冬迎天鹅。寒水共长天一色，人鸟相处唱新歌。

# 乡村篱笆

■ 吴 华

在我儿时，村里一般人家很少建有围墙，但每家房前屋后都有篱笆围着的晒场或小菜园。这些篱笆有清理水沟垒起低矮土埂栽上刺蔷薇或木槿围起来的；也有直接沿晒场或菜园边用铁锹起槽交叉斜插一米多高手指粗的竹棍编成的；无论是土埂上栽蔷薇木槿的土篱笆还是用桂竹编织的竹篱笆，人们都会在建篱笆时留有进出口，并在口子上绑个栅栏门，供家中主人、禽畜或来客出入。

乡村篱笆多是用来阻挡禽畜的：无论家门口晒场，还是村边菜园。在一些影视剧或画家眼里，乡村篱笆是道美妙风景。其实在乡村，这篱笆圈的晒场，多是农家用来晾晒谷物的，既晒水稻、小麦、棉花、黄豆、花生，也晒农家自制的辣椒糊、豆酱与咸鱼、腊肉；当然，我们儿时也会在晒场玩老鹰叼小鸡、老虎抢羊、跳田字格、打纸四角、滚铁环，因此这篱笆墙内便是乡村的儿童乐园；篱笆围着的菜园，是我儿时最挂念的地方。出生于上世纪六十年代初的我，那时除了

逢年过节，似乎每天都吃不饱，可每家菜园都栽有菜瓜、黄瓜，菜园边的水沟里长有我儿时最喜欢吃的蒿瓜（即茭白）、莲藕和菱角，都是我那时最稀罕的好东西。这水沟既可为园里蔬菜浇水提供水源，又放养有鲫鱼、鲤鱼，可让各家偶尔打打牙祭改善贫苦生活，或是给家中来客整个荤菜充充脸面。

我老家那小村名叫黑沟冲，位于县城东边十几里的低矮丘陵区，南北向的小山岗上，横七竖八散落着二三十户农家，各家门前都自建着晒场，且都有篱笆围着；村庄周边便是庄上各家精心打理的菜园。我记得我家当初的菜园有两分多地，菜园周边特地开挖了两米宽、一米多深的水沟，挖水沟起出的土堆放在水沟外围，过后就在土堆上扎了结实耐用的竹篱笆，竹篱笆外栽上了刺蔷薇、木槿和芭茅草。在那清贫年代，老家一带好象有这样的说法：“一户人家，如果连猪、鸡都懒得养一只，哪还能算是一户人家？”因此，憨厚朴实的庄

户人家每年都会饲养一些猪、狗、鸡、鸭，似乎只有这样家中才有生气。那时老家农户的鸡都是散养的：早晨起来，将鸡笼门打开，那些鸡就“咕咕”地叫着，在大公鸡带领下鱼贯而出，一眨眼工夫，稻场边、屋檐下、土堆上，房屋四周便到处都是鸡的影子；到了傍晚，主人站在屋檐下“咕咕”一唤，再在门前晒场撒点谷糠，那些鸡就全都摆着“八字步”赶回家，吃罢谷糠便一个个结伴钻进鸡笼，主人将笼门一关就行了。那时农家新捉回的小猪仔，也多是散养几天才关到猪圈喂粗食的。小猪仔刚买回放养时，主人会不定时唤回小猪仔喂点精食，因此小猪仔即便散放着也不跑远，就在房前屋后跟着四处刨灰觅食的鸡群拱泥土，累了就扒在竹园边或绿树下晒太阳，饿了就跑回自家篱笆门前叫唤，主人便知小猪仔饿了，这时就会扔些老菜边或是山芋、南瓜之类，有时干脆给它喂点稀饭拌细糠。那些自由惯了的猪仔和鸡，每当从笼里放出来，自是不会象人那样



听话，总是喜欢不该啄的也啄、不该刨的也刨。为防止鸡、猪等禽畜祸害主人晒的谷物和园子里的蔬菜，每到开春农闲时，人们便想着法子修补、加固篱笆，以便将晒场、菜园与小猪、鸡鸭们隔离开来。记得小时候，父母曾告诉过我，有种杂树就叫“拦埂篱”，需要修补的篱笆处，主人总是将“拦埂篱”枝条扦插补上。这种杂树生命力特强，由于春天雨水多，一插下立马就能活，到了夏秋时枝条上还会开出或红或紫、或蓝或白的花，把篱笆装扮得蛮好看的。现在我终于明白，原来这“拦埂篱”就是“木槿”树。房前屋后的篱笆扎得多了，经过年年修修补补，久而久之，篱笆就将房屋围成了一个风味十足的农家院落。篱笆围得严实，可专门阻挡猪鸡，却阻挡不了人的行走。一家老小每天进进出出，顺手一提简易的篱笆门就成，很轻巧，也很方便。

庄户人家过日子总是惜土如金。开春了，种植蔬菜时，人们自然忘不了顺着蜿蜒的篱笆，沿途种上几棵瓜豆，诸如冬瓜、南瓜、丝瓜、苦瓜、刀豆、扁豆、豇豆之类，然后再倒上几筐烧好了的火粪土或是从灶洞掏出的草木灰。几场春雨过后，那些瓜、豆就象比赛着似地开始疯长，没几天工夫，原先枯黄的篱笆就变成了一道青翠欲滴的绿墙。还未等人回过神细看，一转眼那青葱的绿篱笆上，又四处开满了大大小小金、紫、黄、白各样耀眼的

蔷薇、木槿和金银花，还有那冬瓜、南瓜、丝条、扁豆的花。平常不起眼的篱笆，夏秋时节变成了一道人见人爱的花墙。当然，天晴时，家中女主人也会偶尔就地取材，把洗好的湿衣服放到篱笆上摊开晾晒。那遍布篱笆的绿与花，以及沿着篱笆新结的瓜豆，或挂在篱笆上、或卧在绿草丛中，让古旧的乡村土屋一下子跟着变得漂亮起来。

瓜豆的藤子将篱笆爬得密不透风，猪和鸡自是再也无法钻进晒场和菜园了。不过，这篱笆下的瓜叶藤蔓间，可是它们觅食嬉戏的好地方。有时，明明看见村中小路上有群鸡走过来，可刚和主人打声招呼，一扭头鸡们便不见了。待有小孩捧着新烧好的山芋或刚熟的玉米棒蹲篱笆边准备啃时，或是小孩擦着鼻涕蹲在篱笆边屙屎时，那烤山芋和嫩玉米的清香与小孩刚拉的屎味顿时便引得那些鸡狗从瓜叶藤蔓下全钻出来，一个个伸长脖子，成群地围着小孩直打转，“咕咕”“咯咯”“喔喔”地叫个不停，急得小孩不得不将手中的食物举得老高老高，更有那小狗仔直接伸头去抢小孩屁股下刚拉的屎，生怕鸡们把它的美味给抢了，这场景路过的大人早已司空见惯，可我儿时每次看到都会嘻笑不已，如今回想起来也仍觉得好笑。

爬满篱笆的瓜豆，一旦开结便没完没了。今天摘了这头，昨天刚摘的那头又新长了出来。一天不采摘一遍，就会有瓜豆变老

了。可家里就那么几个人，总不能摘了当饭吃？于是，主妇们便将吃不完的给煮了、切了、晒了，制成一包包的干菜。到腊月，这些干菜和腊肉一起或炖或蒸，就都是喷喷香的啦！写到这，我不禁想起儿时偷吃酱刀豆的事。在我老家，那时人们都喜欢自制麦、豆酱，更喜欢将鲜嫩的刀豆放到酱钵里腌，因此我小时总喜欢乘大人干活去了，便溜进人家晒场搅动酱钵里的竹棍，看里面刀豆可腌好了，一旦发现总要偷上几根吃。这时即便被人发现，也没人会骂你，大多是嘻笑这小孩很顽皮。如今想来，乡村这纯朴的乡风真好！可再勤快的采摘，也会有漏摘的。等到冬天，篱笆上总会有枯萎的瓜豆仍挂在藤上，当主人清理藤蔓时，篱笆上下总会滚出一些老得发亮的瓜或干豆条，主人见了便呵呵一乐，忙叫自家孩子拿回家，说留明年做种正好！

如今，乡村的篱笆越来越少了。鸡，也改成为规模的圈养；蔬菜，住进了大棚。残存的篱笆变得歪歪斜斜的，早没了当初鲜活的模样。曾听人说过，篱笆是乡村的魂！可现在我已不敢想象，我的老家这些如魂的篱笆虽还未完全消失，可面对那些多是“空壳村”的村庄，今后它还是我记忆深处一直让我魂牵梦萦的乡村吗？……

# 凡是过往，皆是序章

■ 刘云燕

2020年注定了是不平凡的一年。

庚子春节，却赶上了新冠肺炎疫情。欢天喜地的聚会取消了，热闹的街市也冷冷清清下来。家里最忙碌的是爱人，他是基层的一名民警。在除夕夜，接到紧急任务的他，从此就没有再休息过一天。每一个社区的排查，每一个从疫区回来人员的跟踪。而我开始了居家生活。平日里，两手不沾阳春水。到了此时，儿子在家上网课，我开始做个小厨娘。原来没有任何烹饪经验，只能现抓老师。比如，我会和妈妈远视频，问问她：“这一盒带鱼如何收拾，如何做带鱼？”妈妈则手把手地远程教我。当我干得大汗淋漓，把成果拍给她看时，她却哈哈大笑：“你根本没有弄干净。”我只得复工。2020年，口罩居然整整带来一年。

因为疫情，我们取消了每年一次的长途旅行。原来的计划被迫取消。秋天时，因回江苏老家办事，只匆匆游览了徐州古城，行走在回龙窝，户部山，感受古

老彭城的魅力。每次旅行，都会感觉放空了自己。一个人在陌生的城市里走一走，就会有很多新的发现。走近户部山，高宅大院密布，民居鳞次栉比，既有官宦之家，富商之宅，也有书香门第。这些院落依山就势，参差错落，构思巧妙。显得古老又生机勃勃。喜欢古宅呈现出来的文化韵味。漆黑的大门上，多会张贴着对联，诸如：“间吟风月诗无草，梦吐文章笔有花。”院落里，瓦制的小宣窗，显得格外灵动。巨大的芭蕉叶，生得郁郁苍苍。

这一年是生命中的低谷，遭遇了很多的困难和不如意。在艰难时刻，我时刻提醒自己，即使身处艰难，也要记得仰望星光。就像吉米在漫画中所说：“掉落深井，我大声呼喊，等待救援。天黑了，黯然低头，才发现水面满是闪烁的星光。我总是在最深的绝望里，遇见最美丽的惊喜。”我深知：每一粒熬过冬天的种子，都有一个关于春天的梦想。生活中哪怕荆棘仍在，也要咬牙坚持。亦如作家桐华所言：“也许因为

这个世界有白昼，也有黑——有冬天，也有春天，所以光明总是与黑暗交错，寒冷总是和温暖相随。”我们只有彼此呵护，彼此温暖，才能相依前行。

站在寒冬的岁尾，我喜欢去家附近的道观里去看一次腊梅。在冰天雪地中，那一树嫩黄色的梅花，灿烂的开放。独爱梅，它是一种多么高洁的花，不畏寒冷，在万物萧索时，给人们带来芬芳，给人们带来春的希望。

新的一年马上就要来临，站在岁月的渡口，我们深知，自己是个很平凡渺小的人。可是我们也要做一盏灯，哪怕灯光微弱，也会照亮这个世界。照亮身边的人，让他们因为有我，而感到幸福，感动美好。

面对新的一年，我们需要有一份梦想，哪怕这梦想很简单，它是我们前进路上一面高高飘扬的旗帜，能给人无穷的力量，指引着我们去克服一个又一个困难。如果生命是一首激荡起伏的乐曲，那么凡是过往，皆是序章……



# 图片新闻



▲ 12月8日至10日，市人大常委会党组副书记、副主任何刚明率队在铜部分省人大代表围绕铜陵市与长三角区域产业分工协作情况开展集体视察。



▲ 12月8日，市人大常委会副主任叶萍率队调研我市贯彻实施《外商投资法》情况。



▲ 12月17日，市人大常委会副主任汪宜武率队调研工业和信息化发展“十四五”规划谋划及2021年重点工作安排。

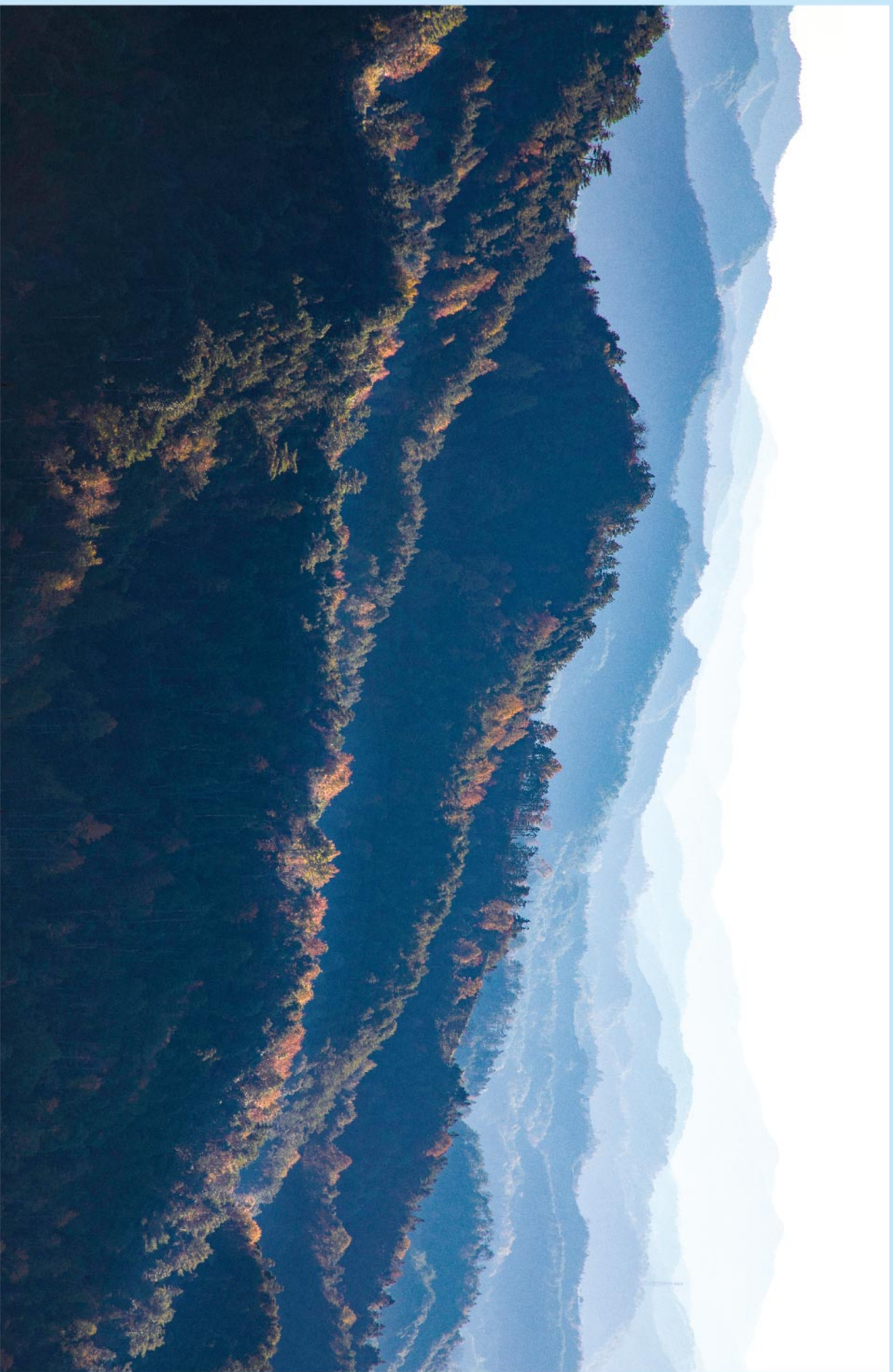


▲ 12月10日，市人大常委会副主任陈昌生率队调研府院联动机制建立和运行情况。



▲ 11月19日，市人大常委会副主任陈元中参加社会建设工委对口联系部门座谈会。





秋染山万重

仇笑平/摄