

听民意聚民智 贴民心惠民生

在践行全过程人民民主中彰显以人民为中心

——以建立完善民生实事项目人大代表票决制为样本

市人大工作理论研究会第一课题组

悠悠万事，民生为大。我们党历来高度重视民生，自成立之日起就把改善民生作为重要的政治主张和奋斗目标，在发展壮大的过程中也始终把全心全意为人民服务作为自己的根本宗旨，进入新时代再次旗帜鲜明地提出“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”。习近平总书记更是把人民群众的小事当作头等大事，既讲“民心是最大的政治”，又讲“民生是最大的政治”，以“为中国人民谋幸福”的初心和使命，推动解决人民群众最关心最直接最现实的问题。同时，总书记还强调，要“做得人心、暖人心、稳人心的事”“从人民群众关心的事情做起，从让人民满意的事情抓起”“想群众之所想，急群众之所急，把所有精力都用在让老百姓过好日子上”。

党的十八大以来，各级各地认真贯彻总书记关于民生工作的指示精神，坚持把保障和改善民生放到突出的位置，在聚焦“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”持续发力、持久用力的同时，也积极探索精确掌握和解决群众“急难愁盼”的举措机制，其中民生实事项目人大代表票决制逐步成为最具代表性和操作性的新模式。去年以来，南京市人大工作理论研究会总结我市实践探索的基础上，梳理各地民生实事项目人大代表票决制的开展情况，从理论联系实际的角度出发，开展相关课题研究，以期能对该项工作起到参考作用。

一、民生实事项目人大代表票决制的形成发展

民生实事项目人大代表票决制（后文亦简称票决制）是指，针对群众反映突出、需求迫切的民生问题，通过适当形式遴选提出民生实事候选项目，由人大代表在人民代表大会会议期间以无记名投票方式，票决产生（一般为差额）正式民生实事项目，交政府及有关部门推进实施，并接受人大常委会、人大代表、人民群众监督的民生实事兴办机制和模式。

民生实事项目人大代表票决制萌芽和发端于“以人民为中心”的价值理念，其思想源泉贯穿总书记从政的各个时期：在河北正定工作时，总书记就曾在县城大街上临时摆桌子，听取群众的意见建议，了解群众的民生诉求，通过3年的扎实工作，使农民生活得到了极大改善；在福建工作期间，总书记提出实施了信访接待下基层、现场办公下基层、调查研究下基层、宣传党的方针政策下基层“四下基层”制度，大力推动了进万家门、知万家情、解万家忧、办万家事“四个万家”活动，密切了党群干群的联系，使党委政府的各项工作特别是民生工作更加顺民意、得民心；到浙江工作以后，总书记又亲自主持“建立健全为民办实事长效机制”课题调研和探索实践，提出“建立健全为民办实事长效机制就是要坚持以人为本的执政理念”，这也成为了总书记“以人民为中心”发展思想的重要源泉，种下了民生实事项目人大代表票决制的理念种子。

2004年，在总书记的亲自擘画下，浙江省在全国率先出台《关于建立健全为民办实事长效机制的若干意见》，把为民办实事纳入规范化、制度化、经常化轨道。2008年，浙江省宁海县在力洋镇和大佳何镇率先试水“政府实事工程代表票决制”，试点以后自2009年起在全县14个乡镇全面推广这项工作。2012年，宁海县出台《中共宁海县委关于推行县政府实事工程人大代表票决制工作的通知》，决定从2013年开始票决制工作上升至县级层面。2015年6月，浙江省委下

发《关于全面加强基层党组织和基层政权建设的决定》，明确提出要推广“政府实事工程人大代表票决制”做法。2016年7月，浙江省人大常委会通过了《浙江省乡镇人民代表大会工作条例》，将票决制的经验做法正式写入地方性法规。2017年，浙江省委、省人大常委会要求全面推行票决制，并于2018年在全国率先实现票决制市、县、乡（镇）全覆盖。与此同时，全国各地在建立完善为民办实事长效机制的过程中，以票决制为着力点，先后进行了试点探索。从实践情况看，这种机制和模式，拓展了民意诉求的表达渠道，提高了民生实事的幸福指数，增强了民主监督的实际效果，逐渐成为做好新时代地方人大工作的重要抓手。

二、民生实事项目人大代表票决制的南京实践

在南京，最早实施民生实事项目人大代表票决制的是鼓楼区，2005年鼓楼区就在人代会上票选“政府年度为民办实事重点项目”。之后，建邺区、雨花台区、高淳区砖墙镇也开展了民生实事项目人大代表票决制试点工作。2018年，南京市开始谋划推动民生实事项目人大代表票决制工作。2018年10月，市人大常委会成立调研组，由常委会领导带队，赴浙江省开展专题调研，全面深入了解票决制的整体流程和关键环节，形成调研报告后经常委会党组审定报市委参阅，同时鼓励、引导和推动相关区镇开展试点。2019年10月，市人大常委会会同市政府向市委请示，建议在全市建立和实施“民生实事项目人大代表票决制”。2019年11月，市委常委会审议通过后，印发《中共南京市委关于实施民生实事项目人大代表票决制工作的意见（试行）》（以下简称《票决制意见（试行）》），民生实事项目人大代表票决制在南京正式落地。

（一）市级层面实施情况

2019年12月，为做好民生实事项目人大代表票决制实施工作，市级层面成立票决制工作领导小组，由市人大常委会主要负责同志任

领导小组组长，市委、市人大常委会和市政府分管负责同志任副组长，同时明确市人大常委会人代联委负责对接、协调、推动代表票决制有关工作，市人大常委会研究室负责相关制度设计和完善工作，市人大及其常委会各工作机构和各区人大常委会负责组织代表跟踪监督民生实事项目的推进实施情况。

截至目前，南京市民生实事项目人大代表票决制市级层面已经完整实行两个轮次，在这一过程中，形成和运用了“群众提、代表决、政府办、人大评”的流程模式：一是项目征集由“群众提”。围绕提高项目的精准度和操作性，线上通过“我的南京”APP、12345 热线等渠道广泛听取群众意见，形成“人民群众建议清单”；线下通过人大、政协组织发动各级人大代表、政协委员和各民主党派提出建议，形成“代表委员建议清单”；同时由各民生工作部门结合调研掌握的情况，形成“民生项目预排清单”。在 2020 年度民生实事候选项目征集过程中，收到各方有效建议 3198 条。在 2021 年度民生实事候选项目征集过程中，再次收到各方有效建议 3619 条，比上一年度增加 13.1%，同时在此基础上先后召开市级民生实事项目对接会 5 场、区级民生实事基层群众座谈会 12 场，夯实了民生实事项目的民意基础。二是项目确定由“代表决”。年度民生实事候选项目初稿形成后，按照程序经市人大常委会主任会议、市民生实事项目票决制工作领导小组会议、市政府常务会、市委常委会研究讨论后，由市人大常委会会议审议通过并提交市人代会票决。市人代会期间，各代表团对民生实事候选项目进行审议，对票决办法草案进行酝酿讨论；主席团听取审议和酝酿情况汇报后，决定将票决办法草案和候选项目提交全体会议表决；全体会议期间，通过电子表决形式先通过票决办法草案，再表决产生民生实事项目，现场宣布表决结果。市十六届人代会三次会议、四次会议分别从 12 件 44 项、12 类 50 项候选项目中，表决产生正式项目 10 件 39 项、10 类 45 项。三是项目实施由“政府办”。人代会后，

市政府将票决产生的民生实事项目进行任务分解，明确责任主体和完成时限，要求各个项目的实施单位对照任务目标，紧扣时间节点，加强工作统筹，强化质量把关，确保既定民生实事圆满完成。在此过程中，市人大常委会制定专门监督工作方案，组建由市人大代表专业组、各区代表组组成的监督组，全程督促项目的推进实施。2020 年，由市人大及其常委会各工作机构牵头，组成 10 个监督组，以项目为对象，对年度 10 件民生实事开展“一对一”监督；2021 年，着眼防止重复监督、多头监督的问题，继续由市人大及其常委会各工作机构牵头，重新组成 8 个监督组，以部门为对象，对其承担的民生实事项目开展集中监督。四是项目质效由“人大评”。在各监督组通过实地视察、走访群众等形式持续跟踪项目实施情况的基础上，市人大常委会依托市区两级政务服务中心的人大代表联系点，组织开展民生实事项目监督代表主题接待月活动，充分听取群众对于民生实事实施情况的意见建议。2020 年接待月活动先后有 361 名各级人大代表参加，开展活动 126 场次，接待群众 788 人次，收集反馈意见建议 300 余条；2021 年组织各级人大代表接待群众 249 场次，收集意见建议 583 条。市人大常委会年中听取和审议市政府民生实事项目推进情况报告；年底听取市政府民生实事项目完成情况报告和各监督组监督情况报告，并对十件（类）民生实事项目实施完成情况分别开展满意度测评，测评结果书面印发全体市人大代表，实现票决制工作的闭环。

综合市级民生实事项目人大代表票决制两年来的实施情况，有着以下的特点。从项目内容来看：2020 年度和 2021 年度投资最大的件（类）分别为改造治理棚户危房、提升居住服务水平，年度投资额为 386.7 亿元、263.2 亿元，占总投资额 88.6%、63.9%；投资最大的项为实施棚户区改造和新建棚改安置房、保障性住房建设，年度投资额为 373.6 亿元、250 亿元，占总投资额 85.6%、60.7%。投资最小的件（类）分别为提升健康服务水平、加强医疗保障服务，年度投资额为

0.99 亿元、1.68 亿元，占总投资额 0.2%、0.4%；投资最小的项（列明投资额的项）为开展物业机构信用评价、推广使用电子医保凭证，年度投资额为 97 万元、30 万元，均在总投资额中占比极低。两年均无跨年度项目，即便是保障性住房等建设周期较长的项目，也是采取数字化指标的方式确定年度目标。从票决结果来看：件（类）上两年的候选目标均多于正式项目 20%，子项上候选目标分别多于正式项目 12.8%、11.1%；落选项目总投资额分别为 31.4 亿元、0.2 亿元。从监督方式来看：由市人大常委会牵头，以市人大代表为主体组成监督组，2020 年针对具体项目、2021 年针对责任单位开展定向监督，年终市人大常委会根据监督情况，对项目实施质效开展满意度测评。从测评情况来看：常委会满意度测评分为满意、基本满意、不满意三个等次，满意票超过组成人员半数的为满意，满意票不足半数、但与基本满意票的总和超半数的为基本满意，否则为不满意，两年的测评中均没有出现结果不满意的项目，分别只有 1 个项目结果为基本满意，2020 年度为推进垃圾分类治理，2021 年度为推进教育均衡发展，其中 2021 年度推进教育均衡发展满意票数为 25 票，仅差 1 票即可过半数，且当天 5 名组成人员因请假未能投票。

（二）区级层面实施情况

2005 年鼓楼区首次开展“为民办实事”票选后，工作一直延续至今，并不断发展完善，2017 年出台了《关于为民办实事重点项目实施情况的督办办法》，同时根据市《票决制意见（试行）》的精神，逐步形成了覆盖“征集、遴选、确定、督办”的“四环合一”制度体系。2019 年起，建邺区、雨花台区开始试点民生实事项目人大代表票决制工作，在年初召开的人代会上正式票决产生年度重点民生实事项目。2020 年，随着市级层面票决制的落实，玄武区、秦淮区、江宁区、浦口区、溧水区等 5 个区的票决制工作也全面展开。2021 年，栖霞区、六合区、高淳区等 3 个区也完成首次民生实事项目人大代表票决工作。

至此，市区两级票决制实现全覆盖。值得注意的是，高淳区于 2019 年和 2020 年分别在砖墙镇、阳江镇启动实施了镇级的票决制工作。

课题组对 2021 年度各区民生实事项目人大代表票决制工作进行了梳理（具体见附件）。共性特征主要有：各区均采用差额的形式进行票决；票决落选项目均继续实施，即“落选非否决”；票决入选项目实施时均分解为子项、小项或具体事项，便于常态监督和量化评价。差异特点主要有：征集意见的数量差距较大，征集意见最多的是建邺区，达到 40000 余条，原因在于建邺区将 12345 热线工单问题直接纳入民生实事意见范畴；意见最少的栖霞区为 74 条，来源包括区人大代表意见建议 49 条和通过区政府网站、微信公众号征集市民意见建议 25 条；此外除建邺区还有 4 个区征集的意见建议超过 400 条。差额票决的具体形式存在差别，11 个区中 8 个采取“票决大项”的形式，且候选目标多于正式项目 20%，即“12 选 10”；鼓楼区也是采取“票决大项”的形式，但候选目标多于正式项目 100%，即“20 选 10”；六合区则是采取“票决小项”的形式，即在每个大项中差额落选一个子项；溧水区也是采取“票决小项”的形式，但对于票决产生的小项重新归纳为 10 件再细化为 70 项。项目投资总额差距悬殊，最高的江宁区为 101.2 亿元，最低的玄武区为 3.2 亿元，其中江宁区仅安置房建设子项投资额就达 54 亿元，占年度投资额的 53.4%。监督方式选取各有侧重，7 个区采取针对项目的方式，跟踪项目推进情况；2 个区采取针对部门的方式，跟踪部门职能履行和工作落实情况；还有 2 个区采取属地监督的方式，跟踪街道或者园区内项目实施情况。

三、民生实事项目人大代表票决制的重要价值

民生实事项目人大代表票决制聚焦民生的“急难愁盼”，构建了“征集民意、项目票决、实施监督、效果评价”的流程模式，把民生实事项目的建议权、选择权、监督权交给人民群众，实现了从“为民作主”到“由民作主”，同时通过嵌入人大代表票决的形式，把涉及

群众切身利益的“关键小事”变为落实人民民主权利的“头等大事”，充分彰显和践行了“人民群众对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”。

（一）实施民生实事项目人大代表票决制，是以人民为中心的发展思想的生动体现。习近平总书记指出，“以人民为中心的发展思想，不是一个抽象的、玄奥的概念，不能只停留在口头上、止步于思想环节，而要体现在经济社会发展各个环节”。以人民为中心，蕴含着发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的施政理念，回答了为谁发展、为何发展、如何发展的问题。进入新时代，特别是随着小康社会的全面建成，人民美好生活的需要已经从物质文化拓展到了民主法治、公平正义、生态环境、和谐安宁等各个领域，这就要我们不仅要千方百计做大“民生蛋糕”，还要想方设法分好“民生蛋糕”。票决制的引入，就把“干什么事、干哪些事”的家交给了群众来当，把“钱怎么花、钱花在哪”的主交给了群众来作，实现了让“吃蛋糕”的人来“分蛋糕”。人民群众既成了民生实事的最终受益者，也成了民生实事的决定参与者和直接监督者。特别是在项目遴选的过程中，通过票决制的制度设计，能够充分吸收人民群众的意见建议，真正找准人民群众的所急所难、所愁所盼，推动了民生实事项目由政府“自说自话、自弹自唱”变为人民“共议共定、共建共享”，确保政府决策与群众需求的精准对接、高度融合，在深化了民生实事项目“供给侧改革”的同时，也释放了人民群众的“民生内需动力”，从而更加直接、更为充分、更有针对地满足人民群众的美好生活需要，让群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

（二）实施民生实事项目人大代表票决制，是全过程人民民主重大理念的实践路径。习近平总书记指出，“我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主”。“全过程人民民主”重大理念的提出，丰富和发展了社会主义民主政治理论，为

新时代发展社会主义民主政治、建设社会主义政治文明，提供了道路指引和根本遵循。在中央人大工作会议上，习近平总书记再次强调，“民主不是装饰品，不是用来做摆设的，而是要用来解决人民需要解决的问题的”，并用创造性地提出“四个要看、四个更要看”的民主评价标准，同时指出全过程人民民主“是全链条、全方位、全覆盖的民主，是最广泛、最真实、最管用的社会主义民主”。应该看到的是，通过票决的形式决定民生实事项目，正是在保证人民投票权的基础上，进一步扩大人民的参与权；正是在坚持民主选举的同时，进一步深化民主协商、民主决策、民主管理、民主监督；正是在中国特色社会主义法律体系的框架下，进一步推动宪法和法律法规的执行落实；正是在民主的权力运行规则和程序下，进一步强化权力的监督和制约。票决制巧妙地将民生实事项目的选定、监督、评价等环节，放到人民代表大会制度的运行轨道上来，充分发挥人民代表大会实现全过程人民民主的重要制度载体作用，也正是以“看得见、摸得着、可参与”的方式让人民群众依法行使管理国家事务的民主权利，进而诠释了最广泛、最真实、最管用的社会主义民主真谛。

（三）实施民生实事项目人大代表票决制，是推进基层治理现代化建设的重要抓手。习近平总书记强调，“基层强则国家强，基层安则天下安，必须抓好基层治理现代化这项基础性工作”。基层治理是国家治理体系中的“基础单元”，也是人民群众感知公共服务效度和温度的“神经末梢”，更是促进社区认同走向社会认同并最终实现国家认同的“源头动力”。推进基层治理现代化，关键是要构建配置合理、职责清晰、协调运行的权力运行机制，形成政府治理、各方共治、群众自治的良性互动格局，维持风险可控、价值多元、求同存异的开放社会环境。权力运行机制的构建上，票决制把党委决策、人大决定、政府执行、公众参与有机结合起来，依法明确各方的角色定位，清晰划分各方的职责事权，有效解决了基层治理主体“缺位”“越位”“错

位”的突出问题。治理互动格局的形成上，票决制涵盖民主协商、民主决策、民主管理、民主监督的各个环节，拓展了参与基层社会治理的平台载体，有利于调动人大代表、人民群众的积极性和主动性，发挥各方在基层社会治理中的优势和作用。开放社会环境的维持上，票决制建立了群众诉求常态化收集、精准化解决机制，让群众的操心事、烦心事、揪心事能够有处说、有人管，同时也让群众更加清楚地把握民生实事“谁来定”“谁来干”“干什么”“干多久”的问题，有利于我们找到基层治理的“最小遗憾值”，算出民生实事的“最大公约数”，通过共建共享减少矛盾纠纷，借助共识共治防范风险隐患。

（四）实施民生实事项目人大代表票决制，是做好新时代地方人大工作的创新举措。习近平总书记在对地方人大及其常委会工作的重要指示中强调，要“结合地方实际，创造性地做好立法、监督等工作”，“更好发挥人大代表作用，接地气、察民情、聚民智，用法治保障人民权益、增进民生福祉”，“提高依法履职能力和水平，增强工作整体实效”。票决制立足人大法定职能，是行使重大事项决定权的重要内容，同时也深化了监督工作、强化了监督刚性，搭建了人大代表闭会期间履职的新平台。票决制的权力基础来源于宪法法律赋予人大重大事项决定权，同时也是重大事项决定权的实体化、具体化。票决制的“票决”仅是整个制度设计的一个重要环节，监督票决项目落地见效则是此项制度的另一关键环节。通过对票决项目的跟踪监督，既可以在法治框架内，赋予人大监督更加丰富的实践价值和社会效应，增强人大监督的穿透性和影响力；也是聚焦群众关切深化财政预决算审查监督的重要组成，能够以点带面地强化对政府性资金的使用绩效管理，拓展人大代表和人民群众参与管好“钱袋子”的途径，确保有效的财力产生最大的效益。票决制还为闭会期间的代表履职提供了实质载体，让代表在项目征集和实施的过程中担当了“调研员”“监督员”“宣传员”的角色，进一步密切了代表与群众的联系，提高了群众对

代表履职的知晓度和认可度，进而激发了代表依法履职、主动履职、常态履职的热情。

四、民生实事项目人大代表票决制的瓶颈问题

近年来，“为民办实事长效机制”的浙江模式受到越来越多的重视，民生实事项目人大代表票决制也被越来越多的采用。总体上说，目前各地票决制都在不同程度上借鉴参考了浙江经验，同时也结合实际情况作了适当改进和完善，在制度程序和流程安排上不尽相同，但主要还是围绕“征集民意——审议票决——实施监督——效果评价”的四个主要环节进行展开。综合各地的实施情况，以下五个方面的问题也需要引起重视：

一是顶层设计和实践探索的关系问题。票决制最早在海宁县的两个镇开始试水，随后逐步上升到县级、市级，是从实践中总结完善、创新发展并且由点到面的过程，在顶层设计上各地采取的形式却各有不同，有的地方由党委印发实施意见，如宁波市、常州市等，其中常州市是由市委、市政府联合印发；有的地方由人大常委会作出决定，如广州市、张家口市；有的地方由人大常委会出台实施意见，如安阳市；有的地方则采取的是“党委印发意见+人大作出决定”的模式，如杭州市、眉山市。在省级层面，浙江省是由省委办公厅印发意见，同时省人大常委会也将此项工作列入 2021 年度的立法调研项目，正在积极推进地方立法。就南京来看，省级层面由省人大常委会出台指导意见，市级层面由市委印发实施意见，而区级层面则有 5 个区由区委印发意见或方案，1 个区由人大出台实施办法，另有 5 个区尚未制定或修订整体的工作意见，实践探索和顶层设计还有分离脱节的现象。同时，值得注意的是，浙江模式并非在所有地区都适用。浙江作为经济发达地区，其民生实事项目绝大多数是市县乡本级财政支出，由本级人大代表进行票决是很少受到上级项目资金监管等的掣肘，能够真正做到由地方人大代表和人民群众深度参与决定项目的选择和

实施。而多数欠发达地区的民生实事项目是省市县乡配套协同进行，民生项目资金的很大一部分是来自上级，自主权不大，无法真正像浙江那样实施票决制，往往只能复制浙江经验的形式而无内核。如青海、宁夏、西藏、新疆等主要依靠中央转移支付的少数民族聚集地区，以及一些中西部欠发达地区就没有开展这项工作，或者只在部分地区开展试点。就南京而言，在街道层面推行民生实事项目票选也存在类似情况，因为城区街道财政自主权小，民生资金来自于上级部门，很难做到民生实事项目的真正票选和实施，而财政实力和自主权较大的郊区街道就不存在这个问题。

二是民意征集的覆盖面和针对性问题。票决制的亮点在于尊重人民群众的主体地位，而难点也恰恰在如何充分有效地征求群众的意见建议。各地在实施票决制过程中都尤其重视项目遴选阶段的民意征集，普遍利用政府门户网站、微信公众号、微博等线上载体和采取座谈会、问卷调查等线下形式，积极扩大票决制的知晓度和参与度。北京市虽然暂未实施票决制，但是在民生实事征集过程中也进行深入探索，自 2019 年起开始委托市统计局开展入户问卷调查，征求 2400 户户籍居民的建议；2020 年又将入户问卷调查的范围拓展到在京居住 6 个月以上的非京籍居民和门头沟、房山、昌平、大兴等 4 个区的农村地区，样本数量也增加到 2630 户。就南京来看，征求意见的方式也是做到线上线下相结合，但是征集到的意见仅有 3000 余条，按提出者的人数来算，只有不到常住人口的万分之三，群众的参与度比较有限；同时，在候选项目的确定上，群众关注高的一些热点问题未必能纳入候选项目提请票决。在我市编制 2021 年民生实事候选项目时，公共交通、城乡环境、住房保障三个领域群众反映较为强烈，提出建议数量占比合计高达 67.98%，其中包括提高地铁线路规划建设效率、加强房价调控和租房市场整顿等问题，但是最终没有被纳入民生实事候选项目，这其中固然有实施难度较大的因素，但也反映了征求意见

结果和确定项目之间的关联度还不够高，一些群众非常关心的“急难愁盼”问题还未能通过票决制来得到有效解决。类似情况在有的区也存在。

三是各级人大代表的积极参与和作用发挥的问题。代表是民生实事项目票决制的重要主体，但目前作用主要发挥在票决、监督环节，征集意见和评议环节的参与度不高，应当更好发挥民意上传下达的桥梁纽带作用，真正成为这项工作的参与者、推动者，而不是旁观者、评论者。目前征求意见环节由政府主导，人大组织动员人大代表积极参与的力度不足，代表响应程度、参与深度、建议质量也有待提升。同时，人大机关在征集意见阶段提前介入不够，政府候选项目的“盘子”端上来以后，更多只能被动接受，主动引导仍需加强。人大常委会（主任）会议、政府常务会议、市委常委会议等决策机制已经成熟，民生实事项目票决制领导小组在这项工作中的实质性作用比较有限，组织协调、源头把关等职能没有充分发挥。

四是“大民生”和“小切口”的结合问题。党的十九大报告提出“民生七有”，即幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶，涵盖群众生活的各个方面，2020 年南京全市民生支出占一般预算支出接近 80%。就南京来看，2020 年和 2021 年民生实事分别用“件”和“类”来划分，最终确定的子项分别为 39 项和 45 项，其中 2020 年投入占全市民生支出近 1/3。子项较多的好处在于，可以覆盖民生事业的方方面面，照顾各方群体的利益诉求，实现社会福利的整体提升。不利之处在于，民生投入资金相对分散，没有办法聚焦重点难点加大投入，特别是在财政过紧日子的情况下，难以啃下民生问题的“硬骨头”；为了达到比较全面的目的，有一些政府部门本来就要做的、但社会需求又不那么迫切的工作，也被列为民生实事项目，降低了项目的针对性、群众的获得感；同时人大监督力量有限，针对如此面广量大的民生实事项目，监督工作很难深入。

对比杭州市,2020年和2021年10件民生实事拆解后分别只有14项、17项,且分别对应14个、17个责任部门,非常具体和明确,也利于人大开展深入的跟踪监督。

五是项目质效评价和结果运用的问题。票决制是个闭环过程,其中最后的效果评价环节对于票决制工作的严肃性和长效化具有极为重要的现实意义。从制度设计上,较为科学的是“谁决定谁评价”,最为有效的是“谁受益谁评价”,便于操作的是“谁监督谁评价”,也是说评价的主体可以是人大代表、人民群众或是人大常委会,目前各地实施票决制大多采取人大常委会评价的模式,即人大常委会在听取审议政府民生实事项目完成情况报告,以及各监督组监督情况报告或项目评价报告的基础上,分件(类)由常委会组成人员进行满意度测评,测评结果在第二年初的人代会上随同年度民生实事项目完成情况报告,印发全体市人大代表。南京也是这一模式。同时评价结果如何运用?是否应当与人大任命人员的监督相结合,是否应当纳入部门年度考核,以及如何建立未完成项目或不满意项目的整改落实机制,还有待进一步探索和完善。

五、民生实事项目人大代表票决制的完善建议

民生实事项目人大代表票决制生动体现以人民为中心的发展思想,具体实践全过程人民民主重大理念,也是确保政府兴办民生实事更加科学、更加精准、更富实效的工作抓手。当前和今后一个时期,实施民生实事项目人大代表票决制要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,聚焦人民群众最关心最直接最现实的利益问题,贯彻共商共建共享理念,贯通民生实事提出、确定、办理、评议等各个环节,在全过程人民民主中充分体现以人民为中心,确保群众的“急难愁盼”得到用心倾听、用情办理、用力解决。具体要立足党委、群众、代表、政府、人大五方主体,推动工作提升和制度完善:

(一)始终坚持党的全面领导,进一步强化票决制工作的组织保

障。坚定落实坚持党的领导这一最高政治原则，更好发挥党的领导这个最大政治优势，健全完善党委领导、政府实施、人大推动、社会参与的民生实事兴办工作机制，确保票决制工作的正确方向，夯实票决制工作的组织基础。一是要切实加强制度规范建设。注重做好顶层设计，构建“意见——决定——办法”的制度体系：由各级党委制定出台票决制实施意见，明确票决制的总体要求、工作原则、程序机制和组织体系等根本问题，建立和加固票决制的“四梁八柱”；根据党委实施意见，由各级人大或人大常委会通过票决制有关决定，为票决制的实施提供法治保障；人代会期间，酝酿并表决票决办法，确保票决在法治轨道上顺利推进。二是要具体落实党委总揽全局。党委定期听取民生实事兴办工作情况汇报，及时研究解决突出问题，全面推动各项任务落实：项目选排过程中，听取意见征集情况和候选项目遴选情况汇报，推动民意与民生的衔接和映照；项目上会票决前，将票决准备工作作为人代会筹备的重点，听取专项报告，作出专门部署；项目实施推进时，每季度或半年听取政府落实情况和人大监督情况报告，确保项目有序推进、顺利完成。三是要健全完善统筹推进机制。成立由党委、人大常委会、政府负责同志参加的实施民生实事项目人大代表票决制工作领导小组，设立办公室或者秘书处，具体负责票决制的组织实施以及完善提升，促进人大作用发挥和政府积极依法履职，推动票决制工作的各项要求和目标任务得到全面落实。充分发挥领导小组的职能作用，对于需要提交党委研究决定的事项，特别是年度民生实事候选项目，首先经领导小组讨论，提出意见建议。

（二）积极扩大群众有序参与，进一步厚植票决制工作的民意基础。坚持充分发扬民主，把群众需要不需要作为民生项目遴选决策的最重要依据，把群众满意不满意作为民生项目效果评价的最根本标准，确保我们的奋斗目标与人民群众对美好生活的向往全面对表、始终一致。一是项目征集要充分体现民意。继续运用政府门户网站、微

信、微博和“我的南京”APP的平台载体，加强民生实项目成效特别是票决过程的宣传力度，在提高票决制工作知晓度的同时，调动群众参与的积极性和主动性。积极探索委托第三方开展入户调查、分析12345政务服务热线民生诉求等形式，切实找准群众所急所难、所愁所盼，有针对性地剖析民生的热点难点、堵点痛点，并努力将这些堵点痛点的解决方案纳入候选项目中，真正让民意所向成为民生所指。2021年，鼓楼区充分吸纳民意，把“中小学教室安装空调”纳入当年民生实项目，这项工作虽然因为资金问题一度立项阻力很大，但是在区人大常委会的决心推动下，这项工作最终纳入民生实项目并顺利实施。2021年，鼓楼区教育局通过区政府采购招标完成了小学普通教室空调招标2657台，计划三年完成区内全部小学的普通教室空调安装；截止去年底，已为17所学校安装946台空调，真正为广大学子提供了冬暖夏凉的舒适环境，得到了家长和社会的广泛好评，也彰显了为民办实事的初衷所在。二是项目实施要充分尊重民意。高度重视项目实施可能带来的利益调整和舆论动态，充分考虑项目实施对于群众生产生活可能产生的负面影响，动态把握推进速度和力度与群众接受程度的平衡点，确保民生项目的实施顺民心、得民心。探索采取居民圆桌会、邻里议事会等形式，借鉴北京电视台《向前一步》栏目的经验，针对实施过程中矛盾纠纷突出的项目，面对面地沟通意见，点对点地解析政策，找到民生的“最大公约数”。三是项目评价要充分尊重民意。坚持“向人民报告、请人民评判、让人民满意”，建立民生实项目的综合实施情况和具体落实情况的通报机制，通过群众易于接受的渠道交出民生项目“答卷”，让群众及时、全面地“阅卷”。探索运用网络、电话、走访等形式开展问卷调查，在项目评价体系中增设并提高群众评价的权重，真正用群众的获得感和满意度来作为民生实项目的“试金石”。

（三）切实尊重代表主体地位，进一步凝聚票决制工作的整体合

力。立足人大代表来自人民、植根人民的优势，把握人大代表依靠人民、服务人民的定位，把参与票决制作为发挥代表作用、履行代表职责的重要内容，通过保障代表联系群众、票决项目、开展监督，增强票决制工作的实际成效。一是要巩固拓展代表联系群众的平台载体。继续用好市区两级政务服务中心的人大代表联系点，分专题、分区域组织开展民生实项目监督代表主题接待活动，推进代表联系群众、听取意见常态化和制度化发展。探索在民生项目的建设现场或者落实载体上建立代表联系点，引导代表沉到一线、下到基层，了解民生项目的最新情况和人民群众的真切想法，让“代表主动找群众、群众方便找代表”。二是要确保代表票决项目的科学民主。继续发挥代表在项目征集和遴选中的积极作用，组织代表针对项目实施的必要性和可行性开展前期走访调研，为会议票决做好充分准备。探索候选项目论证会、听证会等制度，由人大代表、居民代表、专家学者、责任单位等参加，就项目实施背景、资金来源、计划安排以及预期效果等展开询问和答辩，为代表特别是非专业领域的代表提供更加全面和充分的票决参考。三是要提高代表开展监督的能力水平。继续采取代表小组监督的模式，以具体项目和责任部门为对象，开展全过程、清单式监督，确保票决项目有力有序推进、按时按质完成。探索专业监督方式，实行行业领域代表、直接受益代表、第三方代表混合编组形式，充分发挥代表中律师、会计师、建筑师、设计师以及公职人员等的作用，组织代表监督专项培训，推动代表监督落到实处、取得实效。

（四）不断提高政府落实能力，进一步增强票决制工作的综合质效。紧盯兴办民生实事的责任主体，坚持政府在征集和实施等环节的主导地位，落实目标分解、责任分工、进度分段的具体要求，强化政策配套、资金保障等基础工作，保证票决项目顺利有序推进。一是要把好项目的遴选征集关。将民意基础和全局工作紧密结合起来，在根据群众诉求梳排候选项目建议时，综合考虑中央工作大局和地方实际

情况，把贯彻落实中央决策部署和提高地方民生福祉衔接好；综合考虑长期任务和阶段目标，把实施国家战略和解决眼前问题统筹好；综合考虑建设类项目和管理类项目，把建设“新”和改善“旧”平衡好；同时要从提升群众满意程度入手，把改造硬件和改善软件结合起来，优化政务服务和公共服务的流程，真正让群众享受到更加便利的生活环境。二是要把好项目的推进实施关。加强项目的调研，合理分析确定项目的资金投入、进度安排以及时间窗口和工程次序，科学论证寻求民生的“最小公倍数”，真正把有限的资金和资源用到民生的刀刃上。探索设立储备项目库和资金池，对于票决确定的民生实事目标留出冗余，对于票决以后出现的新情况新形势新需求争取空间，确保票决的事项刚性兑现、群众的诉求及时满足。三是要把好项目的验收审计关。严格把握项目的竣工验收和审计收官，在“尽力而为、量力而行”的前提下，保证资金的正常运转，提高资金的使用效率，让民生领域的资金安排产生最大的经济和社会效益。树立强烈的“受监督”意识，自觉接受人大及其常委会的监督，接受民主监督、监察监督、司法监督、社会监督和舆论监督，及时落实整改监督指出的突出问题，确保以民生得民心，用政府的辛苦指数换得人民的幸福指数。

（五）充分发挥人大职能作用，进一步深化票决制工作的实践探索。坚持从人大落实以人民为中心的发展思想出发，深刻认识票决制在实现全过程人民民主上的现实意义，以人大的制度优势推动民生工作迈上新台阶，用民生的民主实践推动人大工作开辟新境界。一是要凝聚思想共识。全程参与民生实事项目的征集，在组织动员代表和群众提出意见建议的同时，积极宣传党委政府改善民生的实际成效，积极宣传各级人大实现全过程人民民主的不懈努力，积极宣传票决制的初衷和目标，营造支持和参与票决制工作的浓厚氛围。把实施票决制作为“讲好新时代人大故事”的重要内容，通过具体的事例、鲜活的案例阐述“中国的民主是广泛真实管用的民主”。二是要推动工作落

实。把票决制作为人大依法监督、精准监督、有效监督的重要抓手，将其与人大审议政府工作报告及审查批准计划、预算相关制度有机衔接，在通过法定程序产生项目的框架下，增强民生实事的刚性。在民生实事实施的过程中，发挥人大代表示范带头作用和基层人大组织引导作用，协助政府化解矛盾、调解纠纷，根据群众的诉求和意见及时提出合理化的建议，提高民生实事实施过程的柔性，减少民生实事的阻力。三是要强化结果运用。继续实行人大常委会听取民生实事实项目实施情况汇报并开展满意度测评的机制，坚持将人大常委会测评结果在人代会上印发代表，形成票决制的闭环。对近年来民生实事实项目实施情况开展“回头看”，探索将满意度测评结果与政府部门履职评议结合起来，与政府部门负责人履职评议结合起来，提高民生实事特别是票决项目实施情况的评价权重。探索在人代会上开展民生实事实项目满意度测评，向全体代表晒出成绩单，真正把“评价权”交给“决定者”，实现民生实事实项目绩效的科学评估，更好提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

附件 1

南京市人大工作理论研究会 第一课题组组成

组 长：	陈绍泽	市人大工作理论研究会会长
副组长：	陈礼勤	市人大工作理论研究会副会长
	侯成新	市人大工作理论研究会副会长
成 员：	王利民	市人大常委会研究室主任
	吴 云	市人大常委会研究室副主任
	王 康	市人大常委会研究室调研处处长
	靳海波	市人大常委会研究室调研处副处长
	张宸来	市人大常委会研究室调研处一级主任科员

附件 2

部分地区为民办实事长效机制及民生 实事项目人大代表票决制工作情况

1. **浙江省：**探索起步最领先，实践经验最成熟，制度建设最完善。民生实事项目人大代表票决制工作的镇级试点，最早的是 2008 年浙江省宁海县力洋镇和大佳何镇；县级探索，最早的是 2013 年浙江省宁海县；市、县、乡（镇）全覆盖，最早的是 2016 年浙江省。从时间上说，浙江省票决制的各级试点探索都是开风气之先。浙江省在先行探索中也非常注重经验的总结和制度的完善，各级先后由党委、党委办公厅、人大常委会等出台政策文件规范票决制工作，推动建立指导意见和标准流程，同时还鼓励各级各地结合实际深化创新探索，如杭州滨江区的微信监督群、桐庐县的民生圆桌会、宁波市鄞州区姜山镇票决项目民意指数表等做法，都为票决制工作的深化开辟了新的思路和途径。

2. **北京市：**尚未采用人大代表票决机制，目前实行组成人员表决形式。针对年度民生实事项目，北京市虽然没有建立或推行人大代表票决机制，但是也在某种意义上采取了“票决”的实质形式。自 2015 年起，北京市人大常委会开展在每年的常委会会议上，听取市政府关于下一年度重要民生实事项目安排情况的报告，经审议后，由常委会表决作出决议。根据《地方组织法》的有关规定，常委会作出决议采取的是“一人一票”“过半通过”的原则，因此可以认为北京市实行的常委会组成人员票决机制，同时基于决议表决的过程，对于具体项目只能做到“等额票决”。我们也可以把这种民生实事项目的产生形式，看成是“人大代表票决制”的简化版或者过渡版。

3. **江苏省常州市：**省内最先试水，省内最早实现市县乡三级全覆盖。2013年，民生实事项目人大代表票决制在溧阳市埭头镇落地，这既是常州市的“试水”，也是江苏省内的首次探索，由此形成了党委领导、群众建议、代表票决、政府办理、人大督评的“埭头经验”。2017年，常州市人大常委会以现场会的形式，决定在全市乡镇推行票决制工作。溧阳市、常州市分别于2018年初、2019年初在县级、市级启动实施这项工作。2020年初，常州市所辖6个区（市）、36个镇全部启动实施人大代表票决制，在全省率先实现市县乡三级全覆盖。值得注意的是，“埭头经验”在借鉴外地做法的同时，还有效结合了2008年开始溧阳开始实行的村级事务村民代表票决制的成功做法。由此，我们也可以把溧阳乃至常州的民生实事项目人大代表票决制，看作是“村级事务村民代表票决制”的升级版或者进化版。

4. **江西省宜春市：**开展项目满意度测评，做好票决后半篇文章。宜春市自2020年开始实施民生实事项目人大代表票决制，在2021的人代会上，除票决出2021年度10件民生实事外，同时对上一年票决的10件民生实事项目完成情况开展满意度测评，实现了“谁决定谁评价”的票决制工作闭环。具体实施的过程中，宜春市坚持项目征集听民意、与民谋，每年开展不少于1个月的意见征集活动；坚持项目确定由民审、让民定，确保做到“选对、选准、选优”；坚持项目实施请民督、由民评，“一事一小组、一季一督查”，定期开展项目推进监督工作。特别是根据满意度测评的需要，年中，由市人大常委会主任会议听取市政府关于民生实事项目进展情况的报告；年底，以监督小组为主体，组织由部分人大代表、专家参加的评估小组进行终期评估，形成评估报告，作为次年人代会上开展满意度测评的参考。

5. **深圳市罗湖区：**组织人大代表评估论证会，夯实票决项目的民意基础。罗湖区于2021年初的人代会上正式实行民生实事项目人大代表票决制，但实际上自2013年起，罗湖区就已经开创了区政府

投资民生实项目人大代表评估论证制度，8 年以来共有 107 个区政府投资的民生实项目通过人大代表的评估论证。2012 年罗湖区遭遇商业旺区绿化提升民生工程“喝倒彩”后，彻底改变关门拍脑袋做决策的模式，搭建开门听民意汇民智的载体，组织省、市、区人大代表针对政府投资民生项目进行前期调研，并召开由人大代表、居民代表、专家学者等参加的评估论证会，通过项目介绍、调研汇报、评委提问、投票表决、现场开票等环节，得票超过半数的项目才能列入提交人代会票决的民生实事候选项目，这就为促进科学决策、民主决策提供了有力支撑。

附件 3

2020年度和2021年度南京市民生实事 项目人大代表票决制实施情况统计表

年 度	2020	2021
征集意见总数（条）	3198 条	3619 条
候选项目数	12 件 44 项	12 类 50 项
候选项目投资总额（亿元）	468	412.2
正式项目数	10 件 39 项	10 类 45 项
正式项目投资总额（亿元）	436.6	412
有无跨年度项目	无	无
项目完成情况	全部完成	全部完成

2021年度各区民生实事项目人大代表票决制

实施情况统计表

序号	区	征集 意见 总数 (条)	候选项目 数	入选项目数	入选项目 投资 总额 (亿元)	落选项目情况	监督情况	有无跨 年度项 目	备注
1	玄武	109	12项 24子项	10项 21子项	3.2	纳入国民经济和社会 发展计划继续实施	以属地为对象,7 个组	无	
2	秦淮	88	12项 44子项	10项 39子项	17.3	继续实施	以项目为对象, 10个组,每组1 项	无	
3	建邺	40000	12项	10项 33子项	19.3	列入民生实事项目总 盘继续实施	以项目为对象,5 个组,每组2项	有 3个子项	票决后再分子 项
4	鼓楼	102	20件	10件 18子项	未统计	继续实施	以部门为对象, 不分具体组	无	票决后再分子 项
5	栖霞	74	12件	10件 21子项	未统计	继续实施	以项目为对象, 10个组,每组1 件	无	票决后再分子 项
6	雨花台	1223	12项	10项 49子项	23.7	列入为民办实事项目 继续实施	以属地为对象, 不分具体组	有 3个子项	票决后再分子 项





特别奖

序号	区	征集 意见 总数 (条)	候选项目 数	入选项目数	入选项目 投资 总额 (亿元)	落选项目情况	监督情况	有无跨 年度项 目	备注
7	江宁	173	12项	10项 52项	101.2	继续实施	以项目为对象， 10个组，每组1 项	有 14个子 项	票决后再分子 项
8	浦口	121	12项 38子项	10项35子 项96个具 体事项	64.5	继续实施	以项目为对象， 10个组，每组1 项	有，26 个具体 事项	子项再分具体 事项
9	六合	690	10类 48项	10类 38项	45.1	继续实施	以部门为对象，9 个组	有 6个项目	每类差额1项
10	溧水	2199	40项	35项	35.5	继续实施	以项目为对象， 10个组，每组1 项	未明确	入选项目重新 分为10件70 项
11	高淳	496	12项 42子项	10项 36子项	44.9	继续实施	以项目为对象， 10个组，每组1 项	未明确	