政府实事工程事关人民群众最直接、最现实、最迫切的利益问题，是政府不断提高公共服务水平，让人民群众共享改革发展成果的有效载体。如何把实事做好、好事做实，让百姓得到实惠、感到满意，是社会普遍关注的问题。这一问题在我市县乡两级政府实事工程人大代表票决制实践中得到了有效解决和正面体现，被中央媒体誉为“基层民主政治建设的一次有力推动”。

人大代表票决政府实事工程，使实事工程从“领导拍板”到“代表票决”，从“一厢情愿”到“你情我愿”，从“为民做主”到“让民做主”，从“一人撑船”到“众人划桨”。近几年来，经过进一步规范和完善，代表票决制工作逐步在全市乡镇推广实施，并进一步延伸和扩展到街道和县级层面，有力地拓展了人大代表履职途径，推动了重大行政决策的科学化和民主化，取得了良好的经济和社会效益。

开门决策问计于民 代表票决合力推进

——我市县乡政府实事工程人大代表票决制实践回眸

本报记者 陈 飞 通讯员 董昌维 钱健兴 文/图

2014年1月17日，宁海县力洋镇第十六届人民代表大会第三次会议开展对政府实事工程票决。图为工作人员统计得票。

A 新设一个制度 实事工程的推进更加顺利

在票决制工作的探索上，宁海县开全国之先河。力洋镇是宁海县票决制最早的乡镇。令时任镇党委书记蒋东辉感受最深的是，首次实行票决制后，该镇搁置多年的客运站建设项目，竟然“无障碍”推进了。他回忆，从2006年开始，力洋镇就计划改造客运站，但在拆迁过程中遇到了几个“钉子户”不配合、不支持，提出了不合理的补偿要求，无论镇领导怎么努力都无济于事，这一拖就好几年。“没想到，2009年镇人代会首次票决确定客运站改建项目后，这几名群众想法一下子变得开通了，主动配合搬迁，客运站改建非常顺利地开展起来。”

关注实事工程的不仅仅是人大代表，村民们也认为这是他们自己的事。“项目是人大代表选的，代表老百姓的意思，我们得支持。”决策过程的参与和对决策结果的理解，是从“钉子户”向配合者转变的缘由。

如今，力洋的居民已经可以从翻建一新的客运站便捷地乘车赶往城区等地了，整洁的环境与良好的营运秩序，极大方便了群众出行。

在之后的2010年1月15日，力洋镇人代会在镇中学食堂举行，56位镇人大代表每人领到一张“实事菜单”，上面写有诸如修路、修学校跑道等20项政府拟办的实事。由人大代表打分，按得分多少票选出下一年度要实施的10个实事项目。说起当年力洋镇人大代表票决的场景，镇人大代表孔安宝记忆犹新，在唱票时，代表关注程度比关注镇长选举还高。这一场景可以说是我市乡镇实事工程票决制的典型画面。

得益于票决制度，当年力洋镇花4年时间仍未解决的“断头路”——创业路顺利打通，投资600多万元的西仓溪治理工程推进过程中没有发生一起阻挠施工事件。

“村民觉得既然是自个儿投票决定的民生实事工程，自然就要举双手拥护。有了广泛的民意基础，镇里村里实事工程推进非常顺利，群众认可度很高。”力洋镇岭峧村党支部书记徐培飞说。

2009年12月，宁海县委发文《关于全面推行乡镇政府实事工程代表票决制的指导意见》，2010年票决制推广到了宁海县所有乡镇。

白溪，是宁海县境内最大的河流，流经前童镇河段约8.7公里，沿岸涉及8个行政村共2万余人。每到强降雨频发期和台风期，极易引发洪涝，流域周边群众深受水灾之苦；洪水过后溪流水浅，又常常闹起水荒，影响当地群众生产生活。对于是否开展白溪治理，前童干部群众中有过两种相反的意见。有人提出，白溪治理，不仅是民生水利工程，也是环境提升工程，对于作为旅游古镇的前童，非常必要。也有人表示质疑，前童多山，土地资源非常珍贵，开展白溪治理工程，要征用上千亩土地，人力、物力、财力投入巨大，如不能顺利完成，成为半拉子工程，该如何向百姓交代！为充分尊重民意，镇领导班子最终决定，把白溪治理工程列入2012年度前童镇政府实事工程候选项目，让人大代表来投票表决，确定是否实施该工程。

在镇第十六届人民代表大会第一次会议上，白溪治理工程获得较高票数，被列入2012年度镇政府实事工程。工程上马非常顺利，仅仅半年，拆迁征地工作全部完成，项目进场施工。目前，白溪治理工程第一、二标段已完工，第三标段也已进入扫尾阶段。

2012年10月，宁海县委又做出一个重大的决定，在2013年初开展县级实事工程人大代表票决制工作。于是，在当年宁海县召开的十七届人大二次会议第三次全体会议上，除了审议政府工作报告和选举，237名人大代表还有个特殊议程：代表们将从一张写有15个候选实事工程备选项目的名单中以无记名方式挑出2013年县政府应该率先要做的12个项目。依照有关规定，经重重筛选、汇总、整合，此次宁海县级实事工程参与票决的15个候选项目，项目总投资19.2亿元，年度计划投资7.9亿元，占当年财政预算支出的21.6%。

“票决的做法使政府的实事工程项目充分融入了民意，把民生事务真正办到了百姓心坎上，能有效调动群众积极性，保障实事工程的顺利实施。”宁海县人大常委会主任徐真民说。

B 引发一番思考 市人大常委会制定工作规范

政府实事工程票决制的初衷是为了推动基层人大行权履职，发挥基层代表主体作用。推行以来，其效果很好，极大地激发了代表履职热情，极大地推动了代表作用的发挥，推动了政府重大行政决策的科学化、民主化。其中包含了怎样的内生动力？这引起了宁波市人大常委会的持续关注。自2010年起，市人大常委会先后赴实行票决制的乡镇，听取县人大常委会和乡镇人大相关情况介绍，组织代表畅谈票决制的利弊，广泛征求群众对票决制的意见，实地察看了部分建成或在建实事工程项目。同时，市人大常委会就此项工作实施情况做了深入分析。

首先，从设立初衷来说，票决制拓展了人大代表依法履职的途径。以往政府实事工程也由全体人大代表在人代会上通过政府工作报告形式进行审议表决，但所有实事工程项目都已经捆绑打包，重大事项基本只是走程序，群众反映的意愿未得以最大限度地体现。票决制下，乡（镇）人大代表在广泛收集民意、汇总项目、票决工程项目、监督项目实施、测评项目等环节中全程参与，代表依法享有的监督权及重大事项决定权有了运行的平台，代表在各个环节的职责和工作内容更加明确，确定、监督公共财政资金分配和使用方面的主导作用得到充分发挥。同时，代表在会议期间和闭会期间的履职内容更加丰富，履职效果得到选民认可，积极性更高，监督工作的主动性、创造性更强，提出的建议和意见更切实可行。

更重要的是，票决制推进了乡镇政府决策的科学化、民主化。征集项目采取走访、约谈、座谈会、问卷调查等方式，为民意的进入提供了充足的通道；实事项目的最终确定权由代表把握，使工程项目决策建立在真正意义的民意基础上，实现了公共服务决策的民主化。基层普遍反映，“实事工程人大代表票决制，解决了因政府和群众视角不尽一致，导致政府拍板决定的实事与人民群众急需解决的问题存在一定差距的问题，也防止了政府投入大量的精力和资金建成的实事工程与群众需求脱节，群众不领情、不满意现象。"体现了量力而为的科学性，由群众通过人大代表对预算显示不合理或者超过能力范围的项目进行约束，破除人为的‘形象工程’和‘政绩工程’，防止财政经费浪费和损失。"工程的决策、实施相分离，接受人大代表的监督，增强了决策程序和结果的透明度，遏制了腐败问题的产生。”

票决制也推动了公共服务资源分配均等化。财政资金具有‘取之于民、用之于民’的特点，在有限的财力条件下，公共服务尤其是与民众关系非常密切的实事工程，面临如何分配公共财政资金的问题。票决制可更广泛发动代表、群众来提出实事工程项目，并由代表来表决确定，在一定程度上缓解并解决公共服务不平衡的问题，使公共服务最大限度地覆盖辖区的普通民众，避免了公共财政向某些地区、人群过度集中或倾斜。从实践来看，实事工程受益人群广泛的项目，都宜被人大代表票决‘点中’，如农村新型合作医疗保险、保障房建设、打通‘断头路’等工程项目都成了代表‘点单’后的实事工程。

基于以上原因，票决制促进实事工程实施就顺理成章了。人代会表决通过的实事工程项目，政府依法抓好落实；代表知情权和参与度扩大，不仅事前票决，还肩负事中监督和事后评估职责；公众对公共服务的需求得到回应，项目实施得到群众理解支持并积极配合。在良好的工作氛围下，实事工程开展会更加顺利，政府号召力、凝聚力会进一步增强，干群关系会更加和谐。

2013年初，市人大常委会将乡镇政府实事工程代表票决列入重要议事日程进行重点推进。当年，市人大常委会相关工作机构在赴余姚、慈溪、奉化、象山、北仑、鄞州等区县（市）实地调研后，形成《宁波市人大常委会关于乡镇政府实事工程代表票决制指导意见》征求意见稿，在认真听取方方面面意见后形成指导意见初稿，于12月初提交市人大常委会主任会议讨论通过，并在全市推广实施。

《意见》明确提出，实事工程代表票决工作是一个从项目的征集、筛选、票决，到项目实施、跟踪和监督，最后由人民群众充分享有实惠的过程。各地要规范做好实事工程票决的各个环节工作，确保票决制工作取得实效。要建立组织，明确职责，加强对票决制工作的领导。

一要统一思想，明确职责，加强领导。乡镇以领导小组的形式研究讨论票决制工作，提出实施意见。乡镇人大要充分发挥在票决制工作中的主导作用，勇于实践创新，完善工作机制。区县（市）人大常委会要加强指导，及时协调解决票决制实施过程中遇到的各类问题，总结票决制实施的经验做法，推动票决制工作科学化、民主化、规范化进行。

二要广纳民意，汇聚民智，夯实票决制工作的基础。广泛的民意是实施票决制并确保成效的基础。要切实抓好项目征集和项目初定等基础性环节，通过走访座谈、发放征求意见表或调查问卷等多种形式，深入基层和群众，广泛征求乡镇人大代表和社会各界的意见、建议，形成提交人代会的实事工程票决候选项目。要将候选票决项目立项目的、项目内容、投资额度、建设目标、完成期限和责任主体等情况及早印发或告知人大代表，提高对实事工程的认知度，为票决打好基础。

三要周密安排，精心组织，严格票决制工作的程序。实施票决工作是一项依法决定的过程。各地要周密安排，精心组织，在人民代表大会的筹备工作中要制定好票决程序，一般情况下大会应单设实事工程票决议程。要安排必要的大会审议时间，组织代表进行充分审议，形成代表对政府实事工程的共识。票决议程可以邀请本地市、县两级的人大代表和有关人士列席。

四要跟踪督促，强化指导，确保票决制工作的实效。乡镇人大要跟踪实事工程的实施情况，有计划地组织人大代表开展视察活动，听取政府责任部门进展情况汇报，掌握工程实施动态。政府实事工程完成或进展情况要在乡镇人民代表大会下一次会议上进行报告，视情由代表进行满意度测评。对因故未能按期完成的实事工程，政府应向人大代表做出解释与说明，同时提出下步全面完工的计划。对已完成的实事工程，可组织代表开展‘回头看’等活动，确保代表票决的政府实事工程真正落到实处。

C 强化一线履职 基层民主建设在路上

人大代表票决政府实事工程，是我市基层人大工作的一项实践创新，其议题来自民间，主题突出民生，落实依靠民主，结果赢得民心。经过市县人大的共同努力，我市的票决制工作初步形成了“党委领导、人大票决、政府执行、代表参与、群众助推”的实施模式，目前在全市85个乡镇实现了全覆盖，奉化、鄞州、海曙、江北、宁海等地已在县级层面实施。

这一创新举措也引起了省内外人大机构和主流媒体的广泛关注。《人民日报》、《中国青年报》、《浙江日报》、《人民代表报》等几十家国家、省、市主流媒体报道了我市票决制工作。2014年9月，力洋镇人大在全国县、乡人大工作理论研究会上，就票决制工作进行了交流。2016年7月，省人大常委会通过了《浙江省乡镇人民代表大会工作条例》，将我市票决制经验做法正式写入地方性法规。

在票决制工作具体实施的程序设计上，我市各地乡镇的做法，既有相通之处，又有地方特色。宁海县将其做法概括为‘点菜法’，把票决制整个流程，形象地分为议菜（征求意见）、配菜（整理筛选）、点菜（票决立项）、炒菜（组织落实）、验菜（代表督评）、用菜（群众享用）等六个环节。慈溪市逍林镇在参照宁海县基本做法同时，结合本地实际，作了进一步深化、完善和创新，创立‘综合协商加减保优法’，从征求阶段做好加法，到协商阶段做好减法，再到票决阶段确保项目‘优生’，最后跟踪问效阶段确保项目‘优育’。奉化区溪口镇从2014年起，镇人大每半年组织召开政府民生实事工程票决项目进展情况汇报会，每项实事工程对应落实2—3名区人大代表和主席团成员，采取‘一看、二听、三评议’方式，做好监督联络工作。

在街道层面，票决制工作的触角也在延伸。北仑区新碶街道从2013年开始，探索建立了民生实事项目人大代表合议制度，围绕街道民生实事项目，坚持征集以代表为主体，立项由代表合议为核心，通过项目公开征集、代表分组合议、办事处主动对接、立项民主投票、代表定期监督和成效科学评估六个工作环节，全程参与和监督街道民生实事项目的征集和实施。3年来，新碶街道共召开代表合议会议和投票会议各3次，通过项目征集和分组合议累计产生候选项目34个，通过民主投票累计确定正式民生实事项目22个，总投资约1.2亿元。2014年，宁海县桥头胡街道在学习借鉴乡镇票决制工作经验的基础上，探索建立了重大项目人大代表会商制。

近日，市人大常委会召开民生实事代表票决制工作部署会议，市人大常委会党组书记、主任王勇在会上强调，要积极推进民生实事代表票决制。一要争取支持，凝聚共识。实事工程项目的征集和筛选以党委、政府为主导，票决以人大代表为主体，人大要重点抓好票决、监督工作。各区县（市）人大要尽快就民生实事代表票决制向党委主要领导作专题汇报，积极争取党委的重视和支持。二要自上而下、积极推进。在全市各乡镇实现全覆盖的基础上，各街道也要积极探索、借鉴，力争在2018年底前实现乡镇、街道全覆盖。区县（市）层面要结合实际，积极推进。三要把握恰当，便于操作。票决项目应突出公益性、民生性、普惠性，而且当年可以完成。目前，我市海曙、奉化、宁海已将票决工作列入了今年人代会议程，鄞州在人代会前已就政府实事工程开展了代表票决。

路漫漫其修远兮，吾将上下而求索。政府实事工程人大代表票决制工作作为一项基层民主建设的成功尝试，仍然需要我们继续追踪研究和评估成效，尤其是在如何进一步增强民意基础，候选项目确定如何更加体现可行性、科学性，如何提高实事工程项目的可评可监督的实效性等方面，还需要不断探索和完善，以增强这项工作的实效性、可持续性和生命力，激发基层民主新活力，再创体制机制新优势，为宁波建设国际港口名城、打造东方文明之都，跻身全国大城市第一方队提供助力。

2015年4月，鄞州区塘溪镇人大组织代表视察政府实事工程。