

序

为落实加强和改进常委会调查研究工作的意见，增强调研工作的针对性、计划性、实效性，2017年初，根据常委会领导同志要求，省人大各专门委员会、常委会各工作部门紧密围绕省委关于经济社会发展的重大决策部署，结合常委会中心工作，研究提出了常委会分管领导领銜的重点调研课题建议和本委员会、本部门的年度调研课题。经省十二届人大常委会主任会议第85次会议研究，形成了《2017年省人大常委会领导重点调研课题和省人大专门委员会、常委会工作部门调研课题计划》。

调研课题计划印发后，常委会领导同志身体力行、率先垂范，把做好课题调研与贯彻落实省委部署要求、改进常委会及机关工作作风结合起来，与教育引导常委会及机关广大党员干部转变思维方式转变工作方式、提高综合素质提高工作效能结合起来，深入基层、深入群众，掌握实情、了解民意。各专门委员会、各工作部门牢固树立问题意识、突出问题导向，以发现问题、破解难题、指导工作为根本出发点，普遍成立课题调研组，集中时间和精力开展调查研究，取得了一系列调研成果。

现将调研成果编印成册，供领导和同志们参阅学习。

编者

2018年4月

山东人大工作 理论与实践 CONTENTS

主管单位：山东省人大常委会办公厅
批准机关：山东省新闻出版广电局

2018 · 1
总第 17 期

主 编：王树忠
副 主 编：张 力
责任编辑：刘文华 朱艳芸 杨 洁
联系电话：0531-86082320
电子邮件：sdrdlyjc@126.com
地 址：济南市院前街 1 号
邮政编码：250011

印 刷：济南百思特印业有限公司
印 数：3300 册
印刷日期：每季度第二个月

目 录

常委会领导重点调研课题

- 02 关于全省县乡人大工作和建设情况的调研报告
柏继民
- 08 法院执行难成因分析及对策研究
夏 耕
- 19 关于全省生态循环农业发展情况的调研报告
温孚江
- 24 关于全省地方政府财政投融资情况的调研报告
尹慧敏
- 35 关于全省环境状况 and 环境保护目标完成情况的调研报告
张新起

专门委员会调研课题

- 38 地方立法贯彻社会主义核心价值观的几点认识
省人大法制委员会
- 46 关于我省对外开放情况的调研报告
省人大财政经济委员会
- 52 关于我省公共卫生工作情况的调研报告
省人大教育科学文化卫生委员会
- 58 关于依法促进我省乡村旅游健康持续发展的调研报告
省人大民族侨务外事委员会

常委会工作部门调研课题

- 64 我省设区的市地方立法现状、问题及对策研究
省人大常委会法工委
- 74 关于地方人大及其常委会讨论决定重大事项有关情况的
调研报告
省人大常委会研究室

关于全省县乡人大工作和建设情况的 调研报告

省人大常委会副主任 柏继民

为深入贯彻落实中共中央转发的《中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见》，贯彻落实全国人大常委会加强县乡人大工作和建设座谈会、推进县乡人大工作和建设经验交流会精神，贯彻落实省委实施意见和全省县乡人大工作座谈会精神，全面了解掌握我省换届后县乡人大工作和建设情况，有针对性地制定完善加强和改进县乡人大工作的措施，把中央决策部署和省委工作安排进一步落实落细，提高我省县乡人大工作和建设水平，切实巩固党的执政基础、加强基层国家政权建设。围绕如何推进我省县乡人大工作和建设这个课题，我带领常委会及机关有关人员，先后赴浙江、海南、黑龙江、内蒙古等省区考察学习，深入我省部分市、县（市、区）和乡镇（街道）实地调研督导，并委托有关设区的市人大常委会组织专题调研。考察学习和调研过程中，我们通过召开座谈会、实地走访、查阅资料等方式，认真学习兄弟省区人大的先进经验，与基层的同志共同探讨工作中存在的主要问题，研究具体思路与对策，积极推进我省的县乡人大工作和建设，取得了显著的成效。

一、各地加强县乡人大工作和建设情况

中央和省委文件对加强县乡人大工作和建设作出总体部署，全国人大常委会和省座谈会为贯彻落实提出了具体意见和要求。各地坚持把推

进落实文件和会议精神作为重大政治任务，以实际行动推动县乡人大工作和建设与时俱进、创新发展。一是加强学习深化理解。中央和省委文件下发后，各设区的市党委高度重视，召开市委常委会原原本本学习文件和会议精神、听取同级人大常委会党组工作汇报，对贯彻实施作出具体部署。各设区的市人大常委会通过召开党组会议、主任会议、各类座谈会等，深入学习中央文件精神，准确把握工作原则、重点任务、基本要求，结合实际研究制定贯彻落实措施。各县（市、区）党委和人大常委会也认真学习相关文件和会议精神，吃透精神实质，把握规定要求，为推动县乡人大工作创新发展打牢坚实基础。二是立足实际细化举措。各设区的市人大常委会根据市委的部署安排，组织专门力量，注重突出本地特色，坚持问题导向，学习借鉴先进经验，研究制定了关于加强县乡人大工作和建设的意见，并反复征求各方面的意见建议，确保各项措施务实管用。目前绝大多数设区的市以市委文件的形式，出台了有关实施意见。部分县（市、区）也结合自身实际，出台了加强县乡人大工作和建设的意见。三是召开会议专题部署。各设区的市以党委的名义，组织召开了县乡人大工作座谈会或人大工作会议，各县（市、区）委书记、人大常委会第一副主任，乡镇党委书记、人大负责同志等参加了会议。会议深入研究探讨加强县乡人大工作和建设的具体

措施，进一步统一思想、提高认识，把中央和省委的决策部署落到实处。四是加强指导狠抓落实。各设区的市人大常委会坚持把加强工作指导作为一项重要职责，县级人大常委会把指导乡级人大工作作为经常性工作，落实工作责任，加强调查研究，强化督导检查，帮助基层人大解决工作和建设中遇到的实际问题。在实际工作中，各地普遍坚持试点先行示范带动，认真总结好的经验做法，为全面推开提供学习借鉴，指导工作开展。五是齐抓共管形成合力。各级党委充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，把县乡人大工作纳入党委工作整体布局，明确任务、完善措施，推动中央和省委新要求新举措落到实处。党委组织、编办等有关部门积极支持人大建设，全面落实县乡人大机构、人员编制、人大常委会主任（人大主席）专职化等规定要求。县乡人大聚焦多年来制约其职能作用发挥的突出问题，加大力度、寻求突破，探索实践了系列新举措新方式，全力推动中央决策部署落实落地见效。

通过认真贯彻相关文件和会议精神，特别是落实专职化、规范会议、加强和改进监督、机构设置和人员编制等规定，进一步夯实了基层人大工作基础，有效提升了工作能力和水平，县乡人大工作空前活跃，各项工作都取得了重要进展，为推动人大工作创新发展注入了新的活力。

（一）组织建设得到新加强。各地认真落实新修改的地方组织法和中央、省委文件规定，结合县乡人大换届，健全工作机构，充实工作力量，提高工作效能。一是着力加强工作机构建设。各县级人大普遍增设了法制、财政经济、教科文卫、城建环保、农业农村等5个左右的专门委员会，设立了专门委员会办事机构。县级人大常委会对应设置了人代工委、预算工委等工作委员会和办公室、研究室、信访室等工作机构，基本涵盖了常委会行使职权所需的各项职能。针对部分

乡镇改为街道的实际，各县级人大常委会普遍在街道设立工作委员会。积极探索在省级以上开发区设立人大工作委员会，作为县级人大常委会的派出机构，为依法履行职责提供了组织保障。二是全面加强队伍建设。各地根据省人大常委会通过的县（市、区）新一届人大代表及常委会组成人员名额的决定，进一步扩大县级人大常委会组成人员数量，普遍增加了8-10个常委会组成人员名额，且大部分用于增加法律、财政预算、经济等方面的专业人员，常委会、专委会组成人员的结构明显改善。大力推进县级人大常委会主任和乡镇人大主席专职配备，结合县乡人大换届，积极稳妥调整落实，截止目前，全省137个县级人大常委会主任有136个落实了专职化；99%的乡镇人大配备了专职人大主席，部分乡镇还配备了专职副主席和专兼职工作人员。加大人大干部提拔交流力度，有的乡镇人大主席、街道人大工委主任转任乡镇长、办事处主任，进一步激发了人大干部队伍活力。针对当前编制紧张的实际情况，各地立足本地实际通盘考虑，统筹解决人大机关编制不足的问题，绝大部分县级人大常委会主任、副主任不再占人大机关编制，部分县级人大机关利用增加事业编的做法，有效增加了工作力量。三是切实加强自身建设。全省县乡人大旗帜鲜明讲政治，坚决贯彻落实同级党委的决策部署，紧紧围绕本地区工作大局依法履行职责。严格执行请示报告制度，对人大工作中的重大事项、重要问题、重大决定、重要活动安排，都及时向同级党委请示报告，将党的领导贯穿于人大工作的全过程、各方面。深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想，学习党章党规和宪法法律，学习人大理论，努力把学习成果转化为推动人大工作的动力和实效。大力加强信息化建设，县级人大常委会普遍建立了网站、微信公众号等，有的地方还建成了代表履职网络平台、电子表决系

统，提高了工作效率和信息化水平。

（二）依法履职取得新成效。县乡人大紧紧围绕同级党委关于改革发展稳定的决策部署、经济社会发展中的重大问题和人民群众普遍关注的热点问题，依法行使各项职权，为推动地方经济社会发展和民主法治建设发挥了重要作用。一是完善落实各项制度。各县级人大及其常委会普遍制定或修订了常委会会议和主任会议议事规则、常委会组成人员守则、常委会组成人员分工联系乡镇人大办法等制度措施，基本实现了各项工作有法可依、有章可循。在推动乡镇人大依法履职上，各地进行了积极探索实践。如，青岛即墨市、日照市东港区、滨州市邹平县等地研究制定了加强乡镇人大规范化建设的指导意见，对乡镇人大会议和闭会期间乡镇人大主席团工作职责作出规范，为乡镇人大依法履职提供了制度保障。二是加强和改进监督工作。县乡人大认真贯彻监督法及相关法律规定，综合运用多种法定监督方式开展监督工作，推进“一府两院”依法行政、公正司法。如，淄博市淄川区人大常委会在听取审议“一府两院”专项工作报告、开展视察、实施预算和计划审查时，结合开展了专项工作评议和满意度测评，增强了监督实效。济宁市任城区积极推进专题询问常态化，常委会组成人员在听取专项报告后可直接就有关问题进行询问，提高了监督的针对性；该市嘉祥县建立了第三方评估参与机制，依靠专业力量开展司法监督和预算审查监督，保证了监督质量。济南市章丘区连续两年对审计查出问题整改情况进行质询，增强了监督的刚性，提高了监督实效。三是依法行使重大事项决定权。县乡人大坚持把听取审议“一府两院”工作报告、审查批准计划和预算作为行使重大事项决定权的重点，依法作出决议决定。同时，积极探索规范讨论决定重大事项的范围，健全完善相关工作机制，围绕本地经济社会发展中带有全局性、根本性、长

远性的重大事项依法作出决议决定。如，潍坊青州市连续在4次人代会上以人大决议的形式划定重点保护区，为云驼风景区、青州古城、饮用水源地、西南山区安上了“护身符”。烟台龙口市各乡镇人大推行代表票决制，以得票多少确定本年度乡镇人大重大事项和民生实事。四是规范做好人事任免工作。县乡人大始终坚持党管干部和人大依法任免相统一的原则，严格按照地方组织法有关规定，普遍落实了任前法律知识考试、任前表态、供职发言、宪法宣誓、任期内评议任命干部等制度措施，对于提高任命人员的法治意识、责任意识、公仆意识，起到了重要推动作用。

（三）代表工作有了新发展。县乡人大坚持代表主体地位，树立为代表服务思想，不断完善工作机制，努力提高服务水平，支持和保障代表依法履职。一是依法做好代表选举工作。按照中央和省委的统一部署，县乡人大坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事有机统一，县乡人大代表选举工作依法有序、圆满顺利，代表结构进一步优化，素质进一步提高。县级人大代表中，专业技术人员占12.14%，比上届提高1.3个百分点；大学本科以上学历的占47.48%，比上届提高3.51个百分点。乡镇人大代表中，工人、农民和专业技术人员占78.16%，比上届提高0.93个百分点。具体工作中，各地严把代表入口关，细化候选人标准条件，实行负面清单否决制，规范工作程序，严明工作纪律，推动各项工作依法有序开展。如，聊城市认真组织代表候选人与选民见面，县乡两级人大代表与选民见面的比例分别为92.9%和91.6%。济南市各县区组织投票选举模拟演练并制作成光盘，下发各选区，为组织选举奠定了良好基础。滨州市在全省率先研发应用了选民登记信息系统，充分利用选民身份证信息的唯一性，从根本上解决了选民重复登记问题。二是加强代表履职平台建设。县乡人大普遍设立了代表之家、

代表活动室、代表联络室等代表履职平台,有的还依托工作网站、微信群,建立起了代表联系群众的“空中平台”,实现了代表联系群众的“全天候”。如,枣庄市按照“有场所、有制度、有计划、有档案”的要求,建设代表工作站197个,为代表联系群众、反映民意、依法履职搭建平台。聊城市高唐县建立了“市人大常委会委员微信群”“镇街人大主任微信群”等信息化平台,充分利用现代传媒手段及时传递工作信息、交流工作情况、反映群众呼声。三是健全完善“双联”制度。各地普遍开展了以常委会组成人员联系人大代表、人大代表联系人民群众为主要内容的“双联”活动,更好地保障代表知情知政,进一步密切代表与人民群众的联系。如,德州禹城市开展了以“常委会组成人员联系代表、代表联系人民群众,创建人民满意的人大常委会、创建人民满意的人大常委会机关”为内容的“双联双创”活动,推进闭会期间代表活动常态化,近两年来各级人大代表联系选民近万次,收集意见建议4516条。临沂市沂南县将“双联”工作与脱贫攻坚相结合,充分发挥县乡人大代表与人民群众密切联系的天然优势,铺下身子、摸清底子、多提点子,收集困难群众脱贫需求600余条,并及时向政府有关部门进行反映。四是深化代表议案建议办理工作。各地县乡人大坚持把代表议案建议办理工作摆在重要位置,及时交办、跟踪督办、抓好落实。如,莱芜市钢城区规范办理程序,定期调度检查,年底进行审议,并组织代表对办理结果进行满意度测评,形成了环环相扣的工作机制。威海市环翠区人大常委会与“一府两院”共同制定交办、责任、通报“三项制度”,严把领导签字、人大审查、代表反馈“三个关口”,确保代表议案建议的办理质量。五是扎实做好代表服务保障工作。各地县乡人大充分尊重和维护人大代表的各项权利,组织代表参加培训,完善代表履职档案,保障代表活动经费,健全激励机制,努力为代表依

法执行职务提供服务保障。如,泰安市各县(市、区)根据代表参加集中视察、专题调研、执法检查、培训学习等活动需要,结合各地实际,确定经费标准并依法纳入财政预算予以保证。东营市利津县、广饶县通过代表履职信息管理系统,对代表履职记录进行量化分析和智能统计,自动生成履职成绩单,激励代表积极履职尽责。

二、县乡人大工作和建设面临的困难和问题

从调研了解和基层同志反映的情况看,我省县乡人大工作和建设取得了明显成效,但也面临着一些实际困难和问题,主要有:

一是思想认识还不够到位。有的县乡党委对人大的性质、地位和作用认识还不到位,对新形势下如何发挥地方国家权力机关的职能作用缺乏系统深入地思考和研究,没有建立起指导和加强人大工作的机制。有的政府领导特别是乡镇一级的领导,没有从思想上摆正人大与政府的关系,没有把人大摆到应有的法律地位去认识,甚至认为人大监督是添乱,存在漠视、抵触的现象。部分县乡人大领导干部也存在着“二线”思想,认为到人大工作是退休前的过渡,多一事不如少一事,缺乏责任意识、担当意识、进取精神。

二是县乡人大人员编制偏少、专职不专用。根据中央和省委文件要求,虽然各地县级人大已普遍增设了专门委员会,明确了办事机构,人大常委会增设了工作机构,但新增机构人员编制多为机关内部调剂,“县级人大常委会主任、副主任、专职委员的编制单列,不占县人大机关编制”的要求还没有完全落实到位,很多地方还存在着“一人委室”现象。乡镇人大主席大都分工政府的工作,很难把主要时间和精力用于抓人大工作,“种了别人的田,荒了自家的地”的现象仍然存在;有的乡镇人大专职工作人员未真正配备,有的即使配备了工作人员,也往往需要承担其他领域的工作任务,影响了人大工作的开展,制约了人大职权的发挥。

三是县乡人大代表、县级人大常委会和专门委员会组成人员的结构和素质有待优化。有的县乡人大代表不熟悉本地区的经济社会事务，不了解党委的决策部署，审议能力不高，依法履职能力不强；有的县乡人大代表把代表职务看成荣誉称号，把参加人代会和代表活动看作是“例行公事”，开会不发言，表决随大流；还有个别代表在外经商或打工，长期缺席人大组织的活动，影响了代表整体作用的发挥。有的地方县级人大常委会和专门委员会成员中，行政型领导干部较多，懂法律、懂经济的专业人员较少，知识结构和整体素质与人大工作要求不相适应；有的地方县级人大常委会和专门委员会成员年龄整体偏大，人大机关干部交流机制不畅，没有形成合理的年龄梯次结构，影响了人大工作的活力和效率，难以适应推动人大工作创新发展的需要。

四是县乡人大工作水平有待提高。部分县乡人大依法履职的状况，与法律赋予的职权、人民群众的期待还有较大差距。监督工作方面，程序性监督多、实质性跟踪监督少，不敢或不善于围绕热点难点问题开展监督、未能及时回应群众的关切；监督方法比较“老套”，多是“走马观花”“蜻蜓点水”，刚性监督手段运用较少，监督缺乏权威性和实效性。讨论决定重大事项工作方面，缺乏计划性、主动性，多是就法定事项按程序作出决议、决定，结合本地实际主动讨论决定重大事项较少，导致人大讨论决定重大事项的权力存有虚化倾向。选举任免工作方面，缺乏对被选举任命人员的有效监督。乡镇人代会、主席团会议存在重形式轻效果的问题，部分乡镇人大主席团在闭会期间主动开展活动少，开发区和街道人大工作弱化，作用难以真正发挥。

三、加强县乡人大工作和建设的几点建议

党的十九大报告强调，人民代表大会制度是坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统

一的根本政治制度安排，必须长期坚持、不断完善。县乡两级人大是基层国家权力机关，是国家政权建设的重要基础。加强县乡人大工作和建设，对于巩固党的执政基础，坚持人民主体地位，推动我省创新发展、持续发展、领先发展，开创经济文化强省建设新局面，实现由大到强战略性转变，具有重要意义。为不折不扣地贯彻落实好中央和省委关于县乡人大工作和建设的部署要求，推动我省人大工作的创新发展，在调查研究的基础上，结合工作实际，提出以下建议。

一是加强对县乡人大工作的领导和支持力度。坚持党的领导是做好人大工作的前提和保证。各级党委要从坚持和完善人民代表大会制度这个根本政治制度的高度，从提高党的执政能力和执政水平、巩固党的执政基础、加强基层国家政权建设的高度，进一步加强对县乡人大工作和建设的领导，把人大工作纳入党委总体工作布局，列入重要议事日程，统一部署和推进。坚持定期听取同级人大的工作汇报，认真研究和帮助解决县乡人大工作中遇到的实际困难和问题。贯彻全面依法治国要求，重视发挥国家根本政治制度的优势，支持县乡人大依法行使职权，特别是法律规定应由人大讨论决定的重大事项，必须按照法律程序经人大审议决定，充分发挥县乡人大在基层民主政治建设中的重要作用。全省县乡人大应自觉坚持党对人大工作的领导，主动向同级党委请示汇报工作，确保党的主张通过法定程序成为国家意志，确保党组织推荐的人选通过法定程序成为国家政权机关的领导人员。

二是加强县乡人大组织建设和干部队伍建设。各地要在前期工作的基础上，继续落实好中央、省委文件中关于加强组织和干部队伍建设的相关要求，夯实县乡人大工作基础。各级党委要进一步落实中央、省委关于县乡人大机构设置、人员配备等规定要求，保证县乡人大工作有效运转。

注重加强对县级人大专门委员会工作指导,优化常委会组成人员结构,提高人大依法履职能力。各地要结合自身实际,健全人大组织制度和工作制度,尽快研究制定规范开发区人大工作和建设的办法,为推进开发区民主法治建设提供保障。进一步完善乡镇人大会议、工作等制度,引导乡镇人大干部把主要精力放在人大工作上,切实解决“专职不专用”的问题。针对县级人大普遍反映的机关人员编制偏少问题,设区的市人大常委会应积极与组织、编办等部门进行沟通协调,适当增加县级人大机关编制,加强统筹调配与合理使用,解决好“一人委室”的问题,保证人大各项工作的有效开展。同时要积极运用各种方式加强人大干部同党政部门、司法部门干部之间的双向交流,激发人大机关干部队伍的生机和活力,提升整体工作能力水平。

三是更好地发挥县乡人大代表作用。县乡两级人大代表由选民直接选举产生,来自人民、植根于人民。县乡人大代表作用发挥得好坏,直接关系到地方人大工作的成效。在具体工作中,县乡人大要继续落实好“双联”制度,县级人大常委会要有效扩大代表对常委会工作的参与,乡镇人大主席团要积极组织代表开展活动,促进代表与选民保持经常性联系。县乡两级党和国家机关特别是人大机关应积极为代表依法履职提供服务保障,注重加强县乡人大代表特别是新当选代表的学习培训工作,保证代表一届内参加一次以上的学习培训;落实好将代表经费纳入本级财政预算的要求,探索建立县乡人大工作经费合理增长机制;认真处理好代表提出的议案和建议,用心解决代表反映的群众生产生活中的实际困难和问题,使代表能够更好发挥主体作用和桥梁纽带作用,夯实县乡人大工作的群众基础。

四是切实加强县乡人大自身建设。打铁必须自身硬。人大是国家权力机关,也是重要的政治机关。县乡人大要坚持把自身建设摆在重要位置,进一步强化措施,狠抓落实,努力提

高依法履职、服务大局的能力和水平。要坚持用党的创新理论武装头脑、指导实践、推动工作,认真组织学习习近平新时代中国特色社会主义思想,学习党章党规,学习宪法法律和人民代表大会制度理论,努力提高政治素质、法治素养和理论水平,为依法履职打牢基础。要坚持把作风建设摆到更加突出的位置,巩固拓展落实中央八项规定精神和省委实施办法成果,坚持问题导向,深化“四风”整治,严守纪律规矩,强化责任担当,树立为民务实清廉的良好形象。要继续推进县乡人大信息化建设,县级人大要建立完善门户网站和电子表决系统,有条件的乡镇、街道要同步开设人大网站网页,积极推进代表网上履职平台和代表建议网上办理系统建设,进一步提高人大工作信息化水平。

五是研究制定我省乡镇人民代表大会工作条例。目前我省调整和规范乡镇人大工作的地方性法规,是1995年制定的《山东省乡镇人民代表大会工作若干规定》,已颁布实施20多年了。在新形势下推进民主法治建设,特别是依法推动落实中央和省委关于加强县乡人大工作和建设的部署要求,亟需研究制定更加系统规范的乡镇人大工作条例,将基层人大工作中可复制、可推广的经验制度化法律化。不少基层人大同志提出,省人大常委会应根据上位法的相关规定和我省实际情况,尽快启动该项法规的立法工作,组织专门力量,深入研究新型城镇化条件下乡镇人大的职责、任务,依法规范和完善乡镇人大会议及工作程序,进一步明确乡镇人大主席团的组成、职责、经费保障、闭会期间工作方式以及乡镇人大干部的职责定位等,为加强和改进乡镇人大工作提供法制保障。坚持理论与实践相结合,认真掌握履行职责、做好工作所必备的各种知识,强化战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维、底线思维,着力提高把握全局、推动发展的能力和水平。

法院执行难成因分析及对策研究

省人大常委会副主任 夏耕

按：根据《2017年省人大常委会领导重要调研课题和省人大专门委员会、常委会工作部门调研课题计划》，由夏耕副主任领衔牵头，内务司法委员会组成调研课题组，结合上半年常委会视察法院执行工作情况，在广泛调研的基础上，撰写了《法院执行难成因分析及对策研究》报告，报告为省委科学决策提供了重要参考依据。省委常委、政法委书记林峰海同志批示：“这份研究报告确实很好，问题剖析深刻，对策建议扎实，对解决法院执行难是难得的参考，望省高院积极吸纳合理化建议，全力以赴攻坚克难，下决心啃下执行难这块硬骨头。”省法院院长白泉民同志批示：“报告有深度，特别对法院自身原因一针见血，切中时弊。请法院执行局认真研读，改进工作，如有修改意见或建议请提出来。”

省人大常委会副主任柏继民批示：“这份报告质量高。建议送常委会党组各同志阅。”于晓明副主任批示：“建议把这个报告发各专门委员会、各工作部门参阅，并在拟定今后的监督工作计划时仿行。人大的监督工作很重要，还有很大的发展空间，关键是要有思路、有眼光、有深度、有高度，最根本的是在实际工作中取得应有的效果。”

生效裁判的执行是整个司法程序中的关键环节，执行工作是矛盾化解的最后环节，最直接体现法律生命力的关键，关系到胜诉当事人

合法权益的兑现，关系到经济社会发展的诚信基础，关系到全面依法治国基本方略的正确实施。随着我国改革开放的不断深入，大量的社会矛盾通过诉讼的形式，运用法律手段进行化解，其中很大部分需要执行来实现权益。拉丁法谚：执行乃法律之终局及果实。如果人民法院的判决不能有效执行，将会加剧对抗，激发新的社会矛盾，造成社会不稳定，司法公信力缺失。现在，执行难问题已经逐渐成为全社会高度关注的热点难点问题，成为实现社会公平正义、维护法律权威的毒瘤，成为推进司法体制改革和依法治国进程中的瓶颈问题。

十八大以来，党中央高度重视执行难问题的解决。十八届四中全会明确提出“要切实解决执行难，依法保障胜诉当事人及时实现权益”的要求。习近平总书记提出“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标。2016年3月13日，在十二届全国人大四次会议上，周强代表最高人民法院作出庄严承诺：“坚持以人民呼声为第一信号，向执行难全面宣战……用两到三年时间，基本解决执行难问题，破除实现公平正义的最后一道藩篱。”我省被最高人民法院确定为率先基本解决执行难重点推进省份。省委对此高度重视，把推动法院解决执行难问题列入工作重点。省人大常委会为贯彻落实中央的决策部署和省委的工作安排，于2017年4月对全省法院执行工作进行了

视察,同时采取省、市、县人大联动的方式,对全省各级法院执行工作同步开展监督。2017年5月,省人大常委会第三十次会议听取审议了省法院关于全省法院执行工作情况的报告,出台了《山东省人民代表大会常务委员会关于进一步推动人民法院执行工作的意见》,对推动基本解决执行难起到了有力的促进作用,一些困扰法院执行工作的突出问题得到有效解决,一些历史积案得到化解,法院执行工作的社会影响和社会认同明显增强,解决执行难的舆论环境明显改善。

视察结束后,省人大常委会副主任夏耕领衔成立专题调研组,到省法院和部分市、县进行专题调研。省人大内务司法委员会结合省人大常委会视察和审议情况以及全省各级人大常委会在监督工作中发现的问题,对我省法院执行工作存在的问题及成因进行了研究梳理,从理论和实践的结合上提出了相应解决对策,以期达到推动解决法院执行难目的。

一、我省执行难的现状

从调查摸底和各方面反映的情况看,我省未执行案件的基数依然庞大。截至2017年5月,全省各级法院共排查出未实际执结案件高达47.4万件,其中,被执行人无履行能力的约27.5万件,正在执行的19.9万件,分别占案件总数的58.1%和41.9%。与此同时,新收执行案件数持续大幅上升的态势依然持续:2015年山东省各级人民法院共受理各类执行案件31.4万件,2016年1月至2017年4月,新收各类执行案件56.2万件,仅2017年第一季度全省收案12.6万件,同比上升11.5%。新收加旧存,加重了法院执行工作的压力。

执行难不仅损害了法律的权威和尊严,扰乱了正常的社会主义市场经济秩序,影响了社

会诚信体系的建立,而且危害了社会和谐稳定。在省委的坚强领导、省人大常委会监督下,经过法院和社会各界的共同努力,至2017年8月底,我省正在执行的案件19.9万件,已执结和终本17.7万件,达到积案总数的89%。但这其中有相当比例的“执行不能”案件被依法裁定为终本案件,大量终本案件案结事未了,执行难问题并没有得到真正意义上的解决,导致胜诉人的合法权益无法实现,人民群众对司法公正的获得感不强,基本解决执行难的社会认同度不高。

二、执行难的主要表现

当前执行难问题主要表现在以下几个方面。

(一) 被执行人难找和被执行财产难寻、应执行财产难动

执行案件中,能够找到被执行人或者查找到被执行人的可供执行财产是案件得以顺利执行的前提。被执行人难找和被执行财产难寻、应执行财产难动是目前执行难中的“难中之难”。1、被执行人难找。(1)被执行人在审理阶段就下落不明或者行踪不定,法院缺席审理,缺席判决,执行阶段仍下落不明或行踪不定;(2)被执行人在判决生效后申请执行前外出以逃避执行;(3)被执行人在收到法院的执行通知书后外出或临时躲避以逃避执行;(4)被执行人为外来务工人员,在审理阶段或执行阶段返回原籍难以查找;(5)被执行单位(公司、企业等)为逃避执行,其知情员工拒不提供法定代表人去向、住址等信息,有的甚至为法定代表人通风报信;(6)法院与公安的联动机制不畅,不能利用技术手段调查被执行人的行踪。2、被执行人财产难查。执行人员向相关单位、个人查询被执行人的财产权证照、股权凭证、存款或汇款、工资、应获

取的收入时，被查询单位或个人往往以要替客户保密、经办人不在、一时找不到相关资料等为由拒绝查询。有的则拖延时间，甚至利用时间差向被执行人通风报信，有的虽然同意查询，却不出具查询结果的证明。凡此种种，延误了大好的执行时机，为被执行人转移、隐藏、变卖财产提供了便利条件。3、被执行财产难动。在执行程序中，被执行人以各种理由和方式与法院对抗，拒不履行义务。有的暴力抗执，对执行人员施以暴力手段等；有的消极对抗，如“拖”“赖”“躲”“逃”，或事先隐匿、变卖财产、抽逃资金等，致使法院找不到可执行的财产。截至2017年5月5日，全省法院因当事人恶意规避执行导致难以执行的案件达3.1万件，占未结案件总数的15.9%。

（二）法院执行效率不高

《民事诉讼法》规定执行案件应当在六个月内执行完毕，但是执行案件超期、延期是执行案件的普遍现象。有的法院蜻蜓点水调查一次就草率结案，申请恢复执行率居高不下。有的法院重程序轻实际执结，纸面数据与实际执结率形成强烈反差，过多适用“终结本次执行程序”结案方式，执行标的到位率低，足额执行完毕的较少。此种情况不但对执行申请人的根本利益造成实质性损害，也对法院的公信力及国家的司法权威造成危害。长久以来，执行成功率低已造成了社会公众对整个法院系统的不信任，造成我国司法权威的逐渐丧失。如，高密市人民法院执行的一起案件，被执行人为高密市康庄镇郑家村委会，执行标的额仅为2000多元，但10多年未执行到位，被最高人民法院通报。

（三）不规范执行现象不同程度存在

不规范执行是指执行机构执行人员在执行

过程中违反法律法规执行，从而损害执行当事人一方或者双方权利的行使的执行行为。执行实践中，因监督管理薄弱，节点监控和流程管理缺失，尤其在基层法院，执行合议庭功能虚设，合而不议、虚假合议现象较为严重，使疑难案件、重大节点丧失合议庭内部监督，极易导致工作失误。外出调查、查封冻结、评估拍卖等行为仍然存在不规范，消极执行、选择性执行、乱执行现象甚至违法违纪问题仍然存在。不熟不执、不催不执、不督不执现象在一定程度上还较为普遍。明显超标的额查封、扣押、冻结财产及违规执行的现象依然存在。烟台某法院执行一起汽车买卖纠纷案，当事人将车辆交至法院后，执行干警却将车辆交付给案外人，致使车辆长期下落不明，当事人连续16年上访。2016年以来，全省有39名执行干警因消极执行、乱执行等违法违纪问题受到党纪处分或被追究刑事责任。

（四）涉及特殊主体的案件难以执行

执行工作实践中，涉及特殊主体的案件主要有以下几类：1、一些涉及党政机关、司法部门、军事部门、社会团体作为被执行人的案件，这类案件多在计划经济向市场经济转型过程中由于长期历史原因积累形成，执行起来困难较大；2、一些被执行企业的法定代表人（主要负责人）则利用其人大代表、政协委员等身份阻挠、对抗法院执行；3、一些医院、学校或其他公益单位成为被执行人时，因其在社会中的特殊作用，往往难以执行；4、一些交通事故损害赔偿案件、刑事附带民事赔偿案件、劳动争议案件、抚养赡养以及婚姻家庭家事纠纷案件，因债务人履行能力较差、裁决事项可执行性差等原因难以执行。

（五）地方或部门保护主义的干扰

地方或部门保护主义的干扰影响和制约了法院执行的质效。受中国社会经济状况、体制结构等因素的制约，法院的审判与执行活动与地方政府的财政、人事等息息相关。一些地区的重点或龙头企业因与当地经济利益密切相关，在作为被执行人时往往得到当地政府的特殊保护；有些企业甚至就是国有的或者国有控股，如果其资产被执行就意味着将使他们的利益受到损害。此种情况下，地方政府或部门非但不会配合法院做好执行活动，而且会以稳定为借口对法院施压。2016年9月，寿光市人民法院到曹县执行案件时，遭到当地领导干扰，发生暴力抗法事件，参与本次暴力抗法的曹县原政协副主席韩保亮已被撤销职务。

（六）义务协助执行人不积极协助法院执行

《民事诉讼法》明确规定银行、国土等有关部门有协助法院开展执行工作的义务，对法院的执行工作应予配合。但在实践中，有些协助执行人往往出于自身利益的考虑，对执行法院百般推脱：有的金融机构寻找种种借口不协助法院办理查询、冻结、划拨手续，甚至给被执行人通风报信，转移已冻结的款项；有的房地产管理部门以法院未委托其指定的机构进行评估、拍卖等理由，拒绝协助法院办理过户手续；有的协助执行人以涉及商业秘密为由拒绝向法院提供有关的资料。截至2017年5月，我省法院尚不能信息化查询政府部门信息系统内的被执行人的身份信息、出入境证照信息、户籍信息、失信被执行人住宿信息、工商档案信息、税务缴税信息、投保信息等，查控系统尚不能实现对被执行人的边控，对被执行车辆的查封、扣押，查找及控制决定司法拘留的被执行人。我省地方性商业银行尚无一家实现网络自动扣划功能。

旅游、教育部门在限制住宿高档宾馆、高消费、子女就读高收费学校等方面还未实现自动限制。

（七）外地委托案件得不到当地法院积极执行

外地委托案件得不到当地法院积极执行，主要有以下几种情形：1、对外地法院委托执行案件不重视，消极应付，长期积压，甚至将执行案件束之高阁，既不执行也不给委托法院答复。2、在协助外地法院执行时存在地方保护思想，以自己执行人员少、执行困难多、执行阻力大为由对委托执行案件一推再推，不积极协助外地法院执行。3、在执行委托执行案件时，有的法院甚至为本地被执行人出具经济困难无可供执行财产的证明，要求外地法院对案件中止执行，帮助被执行人逃脱执行。4、在执行委托执行案件时讲条件，要求被协助方必须先完成己方的特定要求。有些法院的执行人员在执行过程中，利用执行和解手段，滥用执行和解方式，以做申请执行人工作为由，要求其接受苛刻的条件或者作出较大让步。例如，迫使申请执行人放弃利息甚至部分欠款，或者以滞销物品抵债等，从而助长了本地被执行人逃避执行的行为。

三、执行难的主要成因

执行难不只是纯粹的法律问题，而是一个复杂的社会问题。造成执行难的原因非常复杂，既有历史原因，也有现实原因；既有外部原因，也有内部原因；既有思想观念层面上的问题，也有实际操作过程中的问题；既有体制、制度方面的问题，也有社会经济发展程度方面的原因；既有法院自身的问题，也有当事人方面的原因；既有法律和司法解释方面的滞后，也有法律理解和适用上的偏差。执行难是社会多种矛盾在执行领域的集中反映，体现了各种现实

利益关系的对立和冲突。具体来说，造成执行难的原因主要有以下几种。

（一）执行理论研究层面上的原因

关于执行难的含义界定不准确是造成执行难理论层面上的原因。执行难现象虽然长期存在，但过去相当长一段时期以来，人们对执行难问题存在模糊认识，认为凡是法律文书生效后不能执行的情形都属于执行难，这种对执行难含义的理解显然过于宽泛。在市场经济条件下，任何民事交易都难免出现风险，债权能否实现最终要受制于债务人的财产状况等诸多客观因素，有些案件在法院执行的时候，被执行人实际上已经没有财产可供执行，或者可供执行的财产不能满足债权或不能在多个债权人之间足额分配。这类案件的执行仅仅靠加大执行力度根本无法解决。根据我省几个地方法院所作的统计，因被执行人没有财产而导致不能执行的案件占全部执行案件的30%左右，这些案件显然不应属于真正意义上的执行难，而应视为客观意义上的执行不能。因此，真正意义上的执行难，应当是指被执行人有履行能力，但由于种种原因却得不到执行的情形。

（二）法律制度层面上的原因

执行法律制度及相关配套法律、法规不完善是造成执行难的法律层面上的原因。

一是立法和法律适用方面。1、现行民事诉讼法关于执行程序的规定仅有30多个条文，某些重要的执行法律制度缺失，有些规定不够合理或相互冲突，有些规定过于笼统，缺乏可操作性，从而造成了法律依据不足、执行措施缺乏、执行力度不够、执行程序不规范等诸多问题。2、我国民事实体法律特别是物权法律制度还不完备，导致执行人员在查找财产、确定权属、处理执行标的物过程中常常面临许多实

体法律障碍。3、我国个人破产法律制度尚未建立，企业破产法律制度运行不畅，许多本应通过破产程序清理的债权债务却迟迟停留在执行程序中，导致执行积案居高不下。4、刑事法律规定的拒不执行判决、裁定罪由公安机关立案侦查。但是由于认识理解因素的制约，导致实践中该类犯罪很难受到追究，严重影响了执行的效果和法律的权威。

二是在配套制度方面。执行不能退出制度缺失，许多执行积案都处于休眠状态。在被执行人丧失履行能力或无财产可供执行的情况下，案件没有从执行程序中退出的出口。这些案件实际上也很难再查找到被执行人可供执行财产，恢复执行的概率极低，应该定性为执行不能。再如多数刑事附带民事赔偿案件，被执行人已无能力履行法律义务，甚至已执行了死刑，能否启动社会救助体系对生活困难的申请执行人进行社会救助进而使执行案件退出程序，目前没有成型的制度。

（三）被执行人原因

一是被执行人没有可供执行的财产，客观上属于执行不能。当事人诉讼前，被执行人生活窘迫或企业吊销歇业，无任何可供执行的财产。有的企业法人财产已设置抵押、质押，若强制执行，仅能偿还抵押权人、质押权人的债务，执行没有实际意义；有的被执行人完全丧失劳动能力，没有任何经济来源，法院穷尽执行措施，也不可能执行到位。

二是被执行人是自然人，其唯一财产难以处置。有的被执行人现有财产仅是其必须的生活、生产资料，执行受限，案件推进往往陷入僵局。1、财产单一，被执行人只有维持生活的财产，在债权与人权的矛盾中，法律选择保障人的基本生存权；2、财产共有，被执行人与家

人共同生活财产难以分割，强制措施有可能侵害共有人的合法权益；3、产权不清，被执行人虽地上有房产，但土地属于国家或集体，难以转让；4、农村房产，土地属于宅基地系集体土地，相关政策限制转让条件，且房屋价值不高，无人受让，难以处置。

三是被执行人匿藏行踪。这种情况多表现为自然人，但也包括公司、企业的法人代表人。随着经济的发展，人口流动性增大，外出务工已成为常态，很多被执行人难以找到；还有部分被执行人恶意逃避执行，在法院做出不利判决后，就外出躲避，致使法律文书难以送达，财产状况难以查明，执行措施难以采取。

四是被执行人以直接隐匿、转移的方式恶意进行财产规避。包括将存款、房产、股权、证券登记在别人名下；低价或无偿转让不动产隐藏对价款；直接转移动产；夫妻双方搞“假离婚真赖账”，将可供执行财产归属于配偶或子女名下；以假破产、帐外帐循环、关联交易、公款私存、开设多头账号等方式进行财产规避。

五是通过虚假生效法律文书逃避执行。被执行人通过恶意诉讼、虚假调解、虚假仲裁或公证等方式进行转移财产、虚列债务扩大债务数额、恶意设置权利负担，制造无可供执行财产或债台高筑无履行能力的假象，迫使申请执行人接受“和解计划”，放弃高额合法利益；提起第三人撤销之诉和许可执行之诉，拖延申请执行人实现债权的时间，增加申请执行人实现权利的诉讼负担和精神压力。

六是滥用司法程序和执行救济途径。被执行人为拖延执行和转移财产，执行法院执行措施动一步，被执行人就提出一个执行异议，如执行法院查封冻结了被执行人的财产，被执行人就唆使配偶、亲戚、生意伙伴以利害关系人

或案外人提出案外人异议。由于异议权的对等义务较轻，成本低，异议人基本无需负担任何代价，即使异议被驳回也无相应的法律责任。执行法院在案外人对执行标的提起异议时，大都保留谨慎态度，担心出现执行错误和执行回转的后果，执行人员更害怕出现执行错案或造成执行信访，不愿也不敢继续采取处分措施，执行案件长期滞留在执行控制性措施阶段，经常出现为了等待执行复议结论或案外人异议诉讼判决的过程中，执行标的物历经几次续查封，客观上达到了被执行人拖延执行的目的。

七是被执行人对外负债过多，查封的财产无法处置或不宜处置。有些案件虽查封了被执行人的财产，但存在轮候查封或抵押权设置问题。例如，轮候查封被执行人房产，因该财产另案被首轮查封，且案件处于诉讼阶段，轮候查封法院对该财产无优先处置权，不能启动执行程序，无法处置该财产。再如，虽然首封了被执行人财产，但该财产已对案外人设定了抵押，即使处置了该财产，也仅能保证案外人的债权，申请执行人的债权得不到实现，对该类案件中的财产便不宜进行处置。此外，对被执行人持有其他公司股权虽进行了冻结，但该公司对外已是资不抵债，拍卖股权没有任何实际意义，对该类财产也是无益执行。

八是滥用执行和解。实践中，相当多的被执行人不是考虑如何履行义务，而是为了拖延时间，一面唆使案外人提起执行异议阻碍执行程序进程，另一面假意还款，设置分期分批还款的条件，诱使申请执行人放弃部分权利。达成执行和解后，被执行人得以“合法”延长履行期限和减少债务履行数额，客观上阻却强制执行程序进行，甚至执行和解履行期间成为恶意转移财产或财产规避的最佳时机，一旦被执

行人不履行执行和解协议，申请执行人只能恢复原依据执行，被执行人规避执行的成本为零。

（四）法院自身原因

一是执行人员方面。1、业务素质不高。执行队伍不适应工作需要，业务水平较低，对法律掌握不够，不能很好地运用现有的法律法规和司法解释，解决问题缺少法律思维和法理依据。据初步统计，全省法院有231名执行干警不适应工作要求。2、大多数法院重审判、轻执行，导致执行岗位工作人员总体素质低于审判岗位人员。截至到2017年5月，济南、青岛、潍坊、济宁、临沂、德州、聊城、菏泽法院没有充实执行力量，执行人员达不到15%的要求，执行岗位员额法官比例低于审判岗位。3、结构不合理，数量偏少。目前全省法院共有执行干警3463人，执行法官、法官助理、书记员、法警等各类人员统算起来，人均需办案200余件。全省有54个法院未达到人员配备比例要求，人员不足的问题较为突出。4、素质欠缺，责任心不强，消极执行、拖延执行、选择执行现象突出。主要原因系当前社会环境复杂，有的执行法官惧怕信访压力，有的执行法官有贪腐渔利想法。

二是执行工作的信息化建设进展不均衡，影响执行质效。部分法院与政府采购衔接不够，所需的软硬件设施不能及时到位。在执行指挥系统方面，执行案件追求高效，需要上下级法院协调行动，快速反应。省人大常委会视察发现，目前全省有24个法院尚未建成执行指挥中心，仅临沂市就有8个，没有达到全省三级法院执行指挥中心连网、统一指挥调度的要求。网络查控体系建设正处于推进阶段，查控财产功能有限，执行装备不能满足工作需要。信息流程管理系统方面，最高人民法院2016年8月中旬运行的执行案件流程管理系统是一个办案平台，

也是一个监督管理平台、执行公开平台，但我省有些法院执行人员和监督管理人员的实际运用还不够，使信息化手段未能发挥应有作用。

三是委托法院和受托法院互相推卸责任，造成执行难。一些委托执行案件，委托法院只依据判决书中体现的被执行人户籍所在地判定被执行人在受托法院，简单移送，造成受托法院查找被执行人困难，案件无法执结。甚至受托法院在辖区找不到被执行人财产，造成受托法院浪费大量人力物力。此外，相当一部分标的额较小，甚至可以不需要主张权利的案件，委托法院依然对外委托，将包袱移送给受托法院承担。

四是执行工作的规范化管理不到位，存在管理漏洞。审判不考虑执行，立、审、执衔接配合不紧密，诉讼保全等措施滞后，部分当事人转移财产，加大了执行难度；有的法院执行案件流程管理不到位，节点监控等功能未能有效发挥，积案清理存在“抽屉案”、体外循环案；一些法院终本案件标准掌握不严，适用不规范，恢复执行的程序不及时、不顺畅，终本案件数字存在“水份”。

（五）体制机制方面的原因

一是社会诚信机制缺失。我国尚未建立起完善的诚信体系，诚信制度不完善。诚信体系缺乏司法保护，失信者不能及时得到严厉制裁，守信者不能得到有效保护。在市场经济飞速发展的今天，我们发现中国社会诚信缺失的严重性，诚信问题已经成为一个需要全社会认真对待的重大社会问题。从每年需要强制执行的案件数量的持续上升，以及近年来申请执行率的迅速增长，足以看出中国人诚信意识的缺失。与诚信意识相匹配的是中国的信用体系。目前中国的社会信用体系混乱，没有建立针对每个

人的诚信档案，也没有针对个人和企业所进行的专门的资信调查，企业和个人的资信信息分散在银行、行政机关、事业单位、商家、新闻机构等地方，没有进行有效地整合，因此，产生许多漏洞，给不诚信的人以可乘之机，从而谋取不法利益。我国的诚信观念还较传统，停留在儒家修身养性的道德层面，没有上升到公民的权利、义务层面，而不是作为市场经济条件下公民、组织的基本行为准则。目前，我国没有健全的法律制度、诚信制度体系对诚信缺失者予以惩治，致使信义贬值，这是当前诚信缺失极为重要的原因。

二是联动惩戒机制不健全。拒不执行法院生效裁判的违法成本低，是导致执行难的重要原因。除了法律责任追究不力外，社会联动惩戒不足也导致执行难问题。这既有联动部门积极性不高，联而不动、动而不实的问题，也有法院主动沟通不够、推动不够的问题。《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》（中办发〔2016〕64号）要求，各联动惩戒单位2016年年底完成与全国信用信息共享平台联合惩戒系统的对接。但截至2017年5月，我省法院尚不能信息化查询联动成员单位信息系统内的被执行人的身份信息、失信被执行人工商档案信息、税务缴税信息等。2017年4月底，省法院与省公安厅、省检察院联合印发的办理拒不执行判决、裁定刑事案件指导意见，以及省法院与省公安厅联合会签的解决执行难的协作备忘录还需逐级认真落实。

三是打击拒执犯罪的力度小。法院与公安、检察机关对打击拒执犯罪的标准掌握不统一，法院移送的多，公安立案的少，难以形成覆盖。自2016年以来，全省法院移送公安机关拒执犯

罪案件1016件（1096人），但实际立案只有352件（357人），比例为34.7%（32.6%），判刑只有160件（165人），比例仅为15.8%（15.1%）。其中，立案比例比较低的为：临沂移送63案（63人），公安机关立案9案（7人），立案比例为14.3%；济宁移送139案（140人），公安机关立案22案（22人），立案比例为15.8%；滨州移送135案（158人），公安机关立案32案（33人），立案比例为23.7%；菏泽移送125案（132人），公安机关立案30案（30人），立案比例为24%。

四、破解执行难的对策与建议

解决执行难是一项复杂的社会系统工程，不仅是人民法院的重要职责，也是一个需要全社会共同努力的过程。通过对实践中执行难的各种表现及对导致执行难原因的研究，解决执行难问题应该在完善民事执行立法、深化改革法院执行机构、革新法院执行方式、建立执行联动机制等方面狠下功夫，建立符合法律要求和社会需要的新的民事执行运行机制，构建“党委领导、政法委协调、人大监督、政府支持、法院主办、部门配合、社会各界参与”的基本解决执行难综合治理新格局。

（一）加强执行立法，为破解执行难提供完善的法制保障

制约执行工作的因素，无论是法院内部的因素还是法院外部的因素，在法律规范层次上都有所体现，现行有关执行的法律规定过于简单、原则，缺乏可操作性。为了从根本上解决执行难问题，应当加快立法步伐，进行顶层设计，以解决实践中的执行难为出发点，改革和完善强制执行法律制度，制定一部系统的、独立的、具体的、具有可操作性的《强制执行法》，以规范执行工作程序，促进执行工作顺利进行。

建议将执行制度从《民事诉讼法》中独立出来，参照日本、奥地利、瑞典等国家的立法模式，制定和颁布独立的《民事强制执行法》，规定民事强制执行法与宪法、民事实体法、民事诉讼法、破产法等相关部门法的关系；规定执行当事人的范围、执行标的、执行财产的查明、执行救济制度；明确执行权配置及运行机制，创新、规范执行措施和执行方法，使执行工作有法可依，保障执行工作的顺利进行，以适应执行工作的需要。

（二）完善执行联动机制，为破解执行难提供坚强的机制保障

1、坚持党的领导是攻克执行难的根本保证。党的领导是人民法院执行工作坚持正确的政治方向和司法方向的关键，也是人民法院顺利开展执行工作的根本保障。在执行工作中，必须要将贯彻党的方针、政策与严格依法办案有机结合，坚持在宪法和法律的框架下，维护法律和党的政策的统一。法院要主动将执行的各项工作置于党的领导之下，执行工作的重要部署、重大改革措施和重大案件的执行等，应及时向党委请示报告，特别是工作中遇到的问题和困难，主动争取党委的重视和支持，立足执行工作服务于党委、政府的中心工作，营造良好的经济社会发展环境。根据我省执行难的实际情况，建议成立省委政法委牵头的解决执行难领导机构，实现党委的统一领导和指挥，进一步完善我省基本解决执行难综合治理格局。

2、加强人大监督，促进法院执行工作有效开展。各级人大及其常委会要根据监督法的规定，结合执行工作的实际，创新监督的方法和途径，采取视察、执法检查、听取审议专项工作报告等方式，促使法院切实改进执行工作

作风，把依法独立执行、维持司法公正和人大监督有机结合起来，促进执行工作的有效开展。

一是法院要不断增强接受人大及其常委会监督的自觉性，更新监督理念，将人大的监督变成对法院执行工作的支持，借助人大监督，破解执行工作中遇到的难题。二是定期邀请人大常委会及人大代表到法院视察、检查执行工作，切实把执行工作置于人大及其常委会的监督之下，使人大常委会能够及时掌握和了解执行中遇到的难题，帮助支持法院解决执行难题。在具体执行案件过程中，特别是在执行一些涉党、涉政的复杂疑难案件或者涉及被执行人是人大代表的案件，要及时向人大常委会请求帮助和协调，解决法院自身无法解决的难题。三是法院应建立执行工作新闻发布制度，增加执行工作的透明度，每季度召开一次执行工作新闻发布会，邀请人大代表、政协委员及部分新闻媒体记者参加，通报近期的执行工作情况，听取人大代表对法院执行工作的意见和建议，及时发现和解决自身存在的问题。

3、加大政府的支持力度是破解执行难的物质保障基础。目前，我省执行案件数量多、涉及范围广、跨越时间长、执行难度大，政府应高度重视法院执行难问题，将法院执行工作专项经费纳入年度财政预算，切实帮助法院解决警力不足、经费困难、装备落后等问题；建立执行特困救助基金制度，及时解决急需救助的案件，确保困难申请执行人的基本生产、生活需要。负有法定协助执行义务的政府有关部门单位要协助法院依法做好执行工作，除法律法规另有规定外，不得以任何借口推诿、拖延、阻碍、干预执行工作。

4、建立完善沟通联络机制，有效优化执行环境。人民法院对案情重大、疑难、复杂和

当地有影响的案件，要积极主动邀请各部门共同研究制定方案，形成合力，建立执行威慑机制，推动执行难问题的解决。（1）与公安机关联动，加强出境、车辆管理，协调暴力抗法事件。如省法院与省公安厅签署了《关于推进解决执行难的协作备忘录》。（2）链接银行诚信系统，共筑信用体系。（3）房产部门积极配合做好房屋登记过户方面的协助执行工作。（4）加强与工商、房地产、金融、建设等部门的沟通。在被执行人履行法律义务前，对其投资融资、房地产、车辆买卖登记、工程招投标、企业信用等级评定等进行限制与制裁。（5）与电台、媒体联动，在电视、报纸上开辟专栏，宣传法律知识，公布典型案例，努力改善执行工作的舆论环境，加强舆论监督。

（三）大力提高全社会的法律意识和诚信意识，为破解执行难打下坚实的思想基础

增强公民的法律意识，鼓励公民学法、知法、护法。通过广泛深入的社会主义法治理念和社会主义核心价值观的宣传教育活动，使全社会树立尊法崇法观念，以诚信守法为荣，提高自动履行和协助执行的自觉性；使当事人和社会公众了解执行工作的规律，客观、理性地认识执行难的真正含义，减少对法院执行工作的误解；使广大党员干部和人民群众正确认识拒不履行、拒不协助执行以及干预执行行为的性质，积极支持司法机关的执行活动；使社会各界充分认识到执行难是一种复杂的社会问题，执行难问题的解决需要全社会的共同努力。此外，还要通过宣传教育，提高当事人的交易风险意识，减少执行难现象的发生。要在全社会广泛开展诚实守信教育，培植“守信用、重承诺”的观念，建立以诚信原则为中心的道德体系，为解决执行难营造良好的道德氛围。

（四）建立完善的信用体系是破解执行难的一个标本兼治的有效机制

从信用缺失源头出发，是治本之策。建立信用体系是市场规律决定的，运用市场经济的手段，加大失信的成本和代价，是解决执行难问题的有效途经。社会各界应从自身做起，全力营造信用环境、创建诚信社会，人民法院执行案件以诚信为基石，建立执行威慑机制。金融业特别是银行业是社会信用信息的主要提供者 and 使用者，各部门应积极支持信贷征信体系的建设，充分利用其信用信息资源，加强信用建设和管理。信贷征信机构依法采集企业和个人信息，并为政府部门、金融监管机构、企业和个人提供方便、快捷、高效的征信服务。加强联合信用惩戒。十八大以来，中央历次全会都对建设诚信社会提出具体要求。2013年最高人民法院《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》出台，使失信的被执行人“一处失信，处处受限”。2017年，国家发改委、最高法院和四十四部委联合下发的信用惩戒备忘录，通过8大类55项惩戒措施，在30多个重点领域对失信被执行人实行联合信用惩戒。但该机制还没有常态化，系统性、协同性、可操作性需要进一步提升，实现的方式手段也要进一步明确完善，从而真正打破信息壁垒，实现信用信息资源共享，让诚实守信成为全社会共同的价值追求和行为准则。

（五）加快推进执行管理体制改革的根本出路

实践证明，执行改革是解决执行难问题的根本出路。首先，应大力推进执行体制改革，进一步完善高级人民法院执行机构统一管理、统一协调本辖区执行工作的管理体制。上级法院应充分利用统一管理的体制优势，发挥

执行工作的整体效能，灵活运用指定执行、提级执行等手段，克服地方、部门保护主义和各种非法干预，解决案件久拖不执等问题。其次，应进一步改革和完善执行机构设置，上级法院进一步加大对地方各级人民法院和专门法院执行工作的监督和指导力度。再次，进一步强化审执分离，在科学界定审判权和执行权内涵和外延的基础上，把执行程序中涉及的需要通过诉讼程序解决的事项从执行局的职责范围内分离出去，交由审判组织审理，执行局只负责处理执行事项。最后，在执行局内部，将执行事项进一步划分为审查判断事项和实施事项，并交由不同的内设部门办理，以切实解决执行权过分集中的问题，真正建立既相互协调又相互制约的执行权分权运行机制。

（六）推进执行工作规范化建设，加强正规化、专业化、职业化执行队伍建设，为解决执行难提供制度和组织保障

制度建设和组织保障是解决执行难的重要措施。法院要坚持用制度管人、管事、管权，完善执行权力约束机制，提高制度执行力。1、完善执行案件管理。彻底排清理清执行积案的数量与类别，全面推行执行案件系统管理，确保全部执行案件在管理系统中运行，加强流程管控，实现执行过程按程序、留痕迹、可检查。2、规范执行案款过付。严格执行案款管理，实现一案一账号、专款专付，统一明确过付时限，无法定理由的不能延期或暂存。3、严格终本案件的退出和恢复执行机制。对于穷尽一切执行措施

仍然不能执行到位的案件，严格把握终本标准，规范终本程序，加强审核监督，顺畅恢复执行程序，切实保证终本质量。省法院于2017年6月15日至9月25日组织开展的“百日执行攻坚”专项活动中，开展了终本案件“回头看”，全省法院共排查终本案件47.4万件，经过严格筛选，符合继续终本条件的27.5万件，恢复执行后执结6.8万件。4、科学把控破产案件退出执行程序。推广执行转破产的做法，从源头上减少进入执行程序的案件。5、强化执纪问责。严格落实最高法院规范执行行为的“十个严禁”，全面、主动、动态地监督干警的执行行为，对在执行工作中发生的滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为，绝不姑息、绝不护短、绝不手软，坚决依法查处。

执法者自身素质的高低直接影响执行活动的质量和效率。过去，由于对执行工作的地位、作用认识不够，在执行人员的配备上先天不足，使得执行队伍整体素质不高。一些执行人员在公正执法、文明执法上存在的一些问题导致了社会群众不满的“执行乱”现象，这些乱执行的行为更加剧了“执行难”的程度。为改变这种局面，除了应加强对执法干警的思想政治建设、纪律建设、作风建设外，还应对法律业务素质进行不断更新培训。以当前司法体制改革为契机，以落实司法责任制度为目的，对现有的干部人事等管理制度进行大刀阔斧的改革，努力推进执行队伍建设，使之适应新时期执行工作的需要。

关于全省生态循环农业发展的 情况的调研报告

省人大常委会副主任 温孚江

绿水青山就是金山银山。生态循环农业是加快转变农业发展方式、推进农业现代化的重要途径。实施乡村振兴战略，建设美丽乡村，促进农业生产、生活、生态协调发展，必须更加重视并大力发展生态循环农业。特别是近年来，我省现代农业建设加快推进，取得显著成效，但保供给、保收入、保安全、保生态的压力日益加大，农业发展已经到了更加注重合理利用资源、更加注重保护生态环境、更加注重可持续发展的历史新阶段，发展生态循环农业势在必行。为深入了解全省生态循环农业发展情况，及时总结经验，研究探讨加快推进生态循环农业发展的有效途径，2017年10月，我们专门到省直有关部门和部分市，对农业与畜牧业生态循环发展进行了调研，深入了解我省生态循环农业发展情况。

一、全省生态循环农业发展的基本情况

近年来，全省各级各有关部门认真贯彻落实中央和省委关于生态文明建设的部署要求，在确保粮食等主要农产品和肉蛋奶等畜产品供给的同时，坚持绿色发展理念，积极推进生态循环农业发展，着力转变农业发展方式，不断提高农业可持续发展能力，取得显著成效。

（一）坚持示范带动，生态循环农业建设不断加强。2011年以来，在全省组织实施生态

农业示范县项目，省财政共投入4.24亿元，累计组织实施项目建设128县次。2016年-2017年，在基础较好的农业基地开展生态循环农业基地示范建设，两年来省财政共投入1.48亿元，在全省实施示范项目53县次，有力推动了生态循环农业建设。与此同时，开展现代生态循环农业示范创建活动，评选出省级生态循环农业示范县10个、示范区18个、示范点85个，在项目示范带动下，全省建设规模以上生态循环农业示范基地8387个，面积达1005万亩。如菏泽市争取省财政补助资金3160万元，建设省级示范项目11个，全市建成规模以上农业示范基地26个，推进秸秆还田综合利用率达92%以上，粮改饲玉米收储突破30万吨。全省积极开展畜牧养殖标准化示范创建，连续8年实施部、省、市、县4级联创，通过改良品种、改造圈舍、配套设备、完善设施等，提高规范养殖水平。目前共创建国家级标准化示范场380家、省级1706家、市县级3000多家，畜禽标准化规模养殖比重达到71%，高于全国15个百分点。大力推进现代畜牧园区建设，引导家庭农场、养殖大户和农民合作社等新型经营主体开展多种形式的联合与合作，推动要素集聚优化，发展政府、企业、金融机构、合作组织等“多位一体”模式，加快建设现代畜牧

业示范园。强化项目推动，实施种养结合一体化试点工程，投入资金 1.15 亿元，扶持 7 个县探索农牧循环新机制。

（二）坚持突出重点，农业面源污染防治深入推进。省政府专门印发了《关于打好农业面源污染防治攻坚战实施方案》《山东省 2016—2020 年化肥减量使用行动方案》《山东省到 2020 年农药使用量零增长行动方案》等文件，成立了全省农业面源污染防治推进工作组，大力推动化肥农药减量增效。淄博市在农药使用零增长行动中，大力推广科学施肥等技术，实施水肥一体化，推广有机肥使用，并建立高毒农药统一储备管理和病虫害统防统治等制度，对农业面源污染开展防治攻坚，农业生态环境得到明显改善，农业废弃物综合利用水平不断提高，农产品产地认证 199.1 万亩，占全部农产品总面积的 71.59%，占比居全省第一。2016 年全省配方化肥推广应用面积达到 5200 万亩，水肥一体化技术累计推广面积 130 万亩。强化农药监管，推行农药经营台账制度，严格禁止剧毒、高毒农药用于农业生产，全省化肥、农药施用量连续 4 年平稳下降，2016 年全省化肥施用量同比减少 7.03 万吨，农药同比减少 2.43 万吨。潍坊市大力推进农药减量工程，市人大常委会制定出台了《潍坊市禁用限用剧毒农药管理条例》，加强对高毒农药管理，为农产品质量和农业生态环境保护，提供了有力保障。通过指导科学用药，加大绿色防控技术推广力度，2016 年绿色防控面积达到 460 万亩，农药使用量同比减少 11%。省政府发布了《山东省耕地质量提升规划（2014-2020）》，启动实施土壤改良、农药残留治理、地膜污染防治等工程，4 年来，省财政共投入资金 2.8

亿元，在 103 个县（次）开展试点示范，累计推广面积 135 万多亩。菏泽市争取省财政资金 7000 多万，在 9 个县市区实施了土壤改良修复、农药残留治理、地膜污染防治等 6 项工程试点，项目区耕地可持续生产能力明显增强，济宁市实施了环南四湖池塘生态改造工程，改造池塘 1.07 万亩，有效改善了南四湖及周边的生态环境。大力实施畜禽养殖提升工程，以“一沟两池”配套为重点，着力抓好养殖环境治理，从源头上减少畜禽养殖污染，加快发展生态、特色、旅游畜牧业，实施精致畜牧业品牌创建，扩大优质高端畜产品供给，实现畜禽养殖经济效益、社会效益和生态效益相统一。在巩固家禽和生猪产业优势的基础上，加快牛羊驴等草食畜发展，推进草畜配套，构建新型种养模式。优化养殖布局，科学划定“三区”，年内将完成禁养区规模养殖场户关闭搬迁，截至目前，全省已完成关闭搬迁任务 96% 以上，科学合理确定畜禽养殖规模，支持畜禽养殖向粮食主产区和果菜茶优势区转移，推动形成养殖、种植业生态循环格局。

（三）坚持绿色发展，农业废弃物资源化利用水平不断提高。以畜禽粪便、农作物秸秆等为原料，稳步推进农村沼气建设，截至 2016 年底，各类沼气工程池容量达到 2400 万立方米。实施秸秆综合利用试点示范工程，推广秸秆全量精细化还田、秸秆青贮氨化等综合利用技术模式，2016 年全省秸秆综合利用量达到 7500 万吨，利用率达 87%。以地膜污染防治工程项目为载体，积极推广 0.008mm 以上标准地膜和可控降解生态地膜栽培技术。围绕大型规模养殖场、专业化养殖废弃物集中处理中心、中小养殖场户、专业化服务组织 4 类主体，指导建

立畜禽养殖废弃物资源化利用体系，逐步培育成支撑农牧循环的新产业，目前，全省畜禽粪便处理利用率达到 82%，污水处理利用率达到 59%，粪污综合利用率达到 74%。菏泽市大力发展农村沼气，通过废弃物综合利用，实施种养结合，促进循环利用，全市粪污处理利用率达到 70% 以上，年产沼气 32.7 万立方米，沼气用户达 5 万多户。在源头减量、过程控制、末端利用三个环节，分别推广适宜的技术模式，总结提炼能源利用、商品有机肥、基质化利用等 6 种技术模式和龙头集约、第三方处理、合作互助等 4 种组织模式，提升养殖企业畜禽养殖粪污资源化利用水平。大力实施畜禽粪污资源化利用工程，投入资金 1.88 亿元，在 5 个县开展畜禽粪污资源化利用推进试点。

（四）坚持功能拓展，休闲农业加快发展。休闲农业融合生产、生活、生态功能，在农村经济社会发展中具有重要作用。坚持积极拓展农业生态环保、休闲观光、文化传承等多种功能，结合生态农业、特色产业发展，加快培育农业休闲观光资源，加强休闲农业和乡村旅游示范创建，不断提高生态农业、休闲农业、创意农业建设水平。充分整合农、林、牧和旅游、文化、教育等资源，加快推进休闲农业与一二三产业融合，强化大农业、大旅游、大文化、大市场意识，以满足城乡居民多元化休闲消费需求为重点，开发建设形式多样、特色鲜明、个性突出的休闲农业和乡村旅游产品，实现“农区变景区、田园变公园、劳动变活动、产品变商品”。截至 2016 年，全省共创建国家级休闲农业和乡村旅游示范县 17 个，国家级休闲农业与乡村旅游示范点 30 个，创建省级各类休闲农业经营主体达到 12000 余家，年营业收

入超过 550 亿元，近 60 万户农户受益。济宁市把发展循环农业与打造农业品牌、发展旅游、餐饮、物流、加工相结合，着力拓展农业产业链。围绕金乡大蒜、鱼台优质大米和小龙虾、邹城食用菌产业园、泗水甘薯产业、微山渔湖产业、汶上芦花鸡开发等，着力打造农业绿色品牌，构建农业绿色产业，提升了农业品牌价值。2016 年，金乡大蒜出口创汇 7.21 亿美元，鱼台优质大米达 20.1 万吨，小龙虾产值 4.8 亿元，邹城食用菌 26 万吨，产值 20 多亿元，泗水甘薯占韩国市场的 40%， “微山湖”品牌价值超过 40.67 亿元，汶上芦花鸡养殖加工产值达 9 亿元，带动了农民就业，促进了农民增收。

二、面临的主要困难和问题

我省生态循环农业发展虽然取得了一定成效，但是这些成效仅仅是初步的，与实施乡村振兴战略要求，与农业农村现代化的新要求和农民群众的新期待相比，还有较大差距，还存在一些问题，主要有以下几个方面：

（一）对发展生态循环农业认识程度不高。受传统农业发展思维影响，掠夺性生产问题突出，对生态循环农业重要性认识不足，对农业生产过程中产生的环境污染缺乏强烈的紧迫感。农产品市场优质优价机制尚未完全形成，生产者过度追求量的增长与产出效益，忽视质量与安全，忽视农业生产环境与生态环境，农业生态循环观念缺失已成为农业生产过程中资源短缺、生态破坏、环境污染等问题的重要原因。全社会对生态循环农业的认知度、各级对生态循环农业的重视程度有待进一步提高。

（二）农业面源污染问题仍然比较突出。大量化肥使用和农药使用不当，容易对耕地造成污染，影响农产品质量安全，地膜大量使用，

导致土壤中地膜残留增加，造成“白色污染”，农作物秸秆利用率较低，造成资源浪费，环境污染。畜禽粪污处理不到位，全省有18%的畜禽粪便、41%的养殖污水还没有得到及时处理利用。沼气工程面临储运成本高、资源化利用缺乏输送管网、沼渣沼液肥料化利用缺乏消纳用地及田间管网配套设施等问题，部分中小型沼气工程运行不佳，冬季产气不足，夏季产气过多，容易造成二次污染。

(三)生态循环农业发展支撑体系不完善。促进生态循环农业发展的技术体系相对较弱，环境工程、废弃物资源化利用、清洁生产等技术研究较少，特别是对生态循环农业链条上的关键环节、关键技术缺乏深入研究，制约了先进农业生产技术的推广效果。支持生态循环农业发展的政策体系不健全，财政扶持力度不够大，产业融合不够紧密，社会化服务体系建设滞后，与生态循环农业发展相协调的融资机制、激励机制和生态补偿机制尚未完全建立。

(四)规范生态循环农业发展的相关法律法规不完善。生态循环农业发展过程中涉及化肥、农用地膜、畜禽粪便的资源化利用等，缺乏有针对性的相关配套法律法规。2008年施行的《山东省农村可再生能源条例》，迄今已近10年，生态循环农业发展中出现了许多新情况、新问题，法规内容呈现出一些与生态循环农业发展不相适应的地方，比如针对农药的管理，我省缺乏相关的配套法规。

三、对策及建议

坚持农业农村优先发展，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，必须把大力发展生态循环农业作为重要抓手，着力提升我省农业现代化水平，增强

农业可持续发展能力。

(一)强化绿色发展理念，努力抢占生态循环农业发展先机。生态循环农业是以生态、循环、优质、高效、可持续为主要特征的农业，是农业的发展方向。面对日趋紧张的资源约束、耕地面积不断下降、水资源短缺等问题，要进一步增强环境保护和资源节约意识，切实转变农业发展理念，由过去主要满足量的需求向质量安全转变、由粗放低效向集约高效发展，解决农业发展造成的环境问题，切实做到保供给、保质量、保安全。坚持走绿色发展的路子，通过对资源的循环利用，实现可持续发展，加强对农药化肥使用的控制、农业标准化的推广，保证农产品增产与质量安全。通过生产过程的节本增效，进一步提高土地的产出效益，通过对面源污染的控制，减少对生态环境的损害，实现农业发展与生态环境的和谐统一、传统农业向现代农业的转变，进而实现经济效益、社会效益和生态效益相统一。

(二)坚持统筹规划、示范引领，加快推进生态循环农业发展。生态循环农业发展涉及多领域、多部门、多环节，关系到现代农业发展，是一项系统工程，要将其纳入农业现代化、乡村振兴战略规划之中，突出农业经济系统与生态环境系统相互协调发展，统筹种植产业园区与规模养殖场的规划布局，加快推进农牧结合发展。加快生态循环农业示范区和示范基地建设，加大国家级示范区创建力度，充分发挥其引领带动作用，形成可复制可推广的经验。依托各类现代农业园区及优势农产品主产区，合理确定创建区域，以各类新型经营组织为实施主体，合理布局生态循环产业和生产模式，选择生态环境好、科技含量高、辐射带动强的

农业生产基地，集成推广循环农业技术，建立成熟的生态农业循环模式。

（三）紧紧围绕生态循环农业发展的重点任务，集中力量实现重点突破。围绕生产过程的节本增效、耕地的提质增效、农产品的绿色增效三大任务，要在推进化肥农药的减量增效控害上持续用力，在保证农产品产量与质量的基础上，科学合理使用化肥，大力推广水肥一体化、农药绿色防控，深入推进专业化统防统治，提高农药利用率。要在推进秸秆综合利用上持续用力，逐步减少秸秆直接还田，开发多种用途，实现多次增值，积极推进秸秆在商品有机肥加工、养殖食用菌、生物质能源等领域的综合利用，实现秸秆肥料化、饲料化、燃料化。要在畜禽养殖废弃物的资源化利用上持续用力，加快农牧结合，加快推广畜禽粪便有机肥生产、沼气生产等资源化利用，进一步改善农村能源结构，稳步推进沼气建设，使用清洁能源。要在推广农业标准化生产上持续用力，大力推进标准化的现代生态循环农业技术和模式，推进良种良法配套、农机农艺融合，实现农产品生产、加工等全过程的标准化。

（四）强化科技支撑，不断完善农业社会化服务体系。加强新技术新工艺的推广应用、关键技术的协同创新、新型职业农民的培训，不断推动生物、信息、设施、节能等新技术在生态循环农业中的应用，促进信息化融合发展。努力破除制约生态循环农业发展的技术瓶颈，

加强实用人才培训和队伍建设，为生态循环农业发展提供人才保障。培育多元化服务主体，大力发展合作社、协会、龙头企业等成为农业社会化服务的主要力量，强化农业公益性服务体系建设，不断提升乡镇和区域性农业技术推广、动物疫病防控、农产品质量监管等公共服务机构的服务能力。不断创新农业社会化服务方式和手段，为农民提供全方位、低成本、便利化的生产经营服务。

（五）大力推进机制、政策创新，为生态循环农业发展注入生机活力。按照治标与治本相结和、当前与长远相统筹、具体实践与机制建设相并进的要求，不断完善符合我省实际的生态循环农业推进机制、监管机制、评价机制等，建立健全政策支撑、市场化运行有效衔接的制度体系。完善扶持政策，形成政府推动、市场导向的现代生态循环农业发展机制和农业生态补偿机制，拓宽融资平台，鼓励社会力量参与生态循环农业建设，形成政府、市场主体、金融机构等多方参与的市场化、社会化投入机制。

（六）完善法律法规，依法保障生态循环农业健康持续发展。

在现有农业、环保等法律法规基础上，加强生态循环农业方面立法，完善生态循环农业的相关法律法规，努力构建生态循环农业发展的法律保障体系。

关于全省地方政府财政投融资情况的调研报告

省人大常委会副主任 尹慧敏

近年来,随着我省财税体制改革不断深化,财政投融资发展较快,在经济下行压力较大的情况下,为稳定经济增长、保障改善民生以及推进供给侧结构性改革提供了重要财力支持,发挥了不可替代的作用,但与此同时,在发展过程中也存在一些亟待研究解决的问题。为加强人大预算监督工作,依法保障财政投融资活动健康发展,根据省人大常委会2017年工作计划安排,省人大常委会财政投融资问题调研组,分别听取了省财政厅、省发改委、省金融办、人民银行济南分行、山东银监局、山东保监局、国家开发银行山东分行、农业发展银行山东省分行等部门开展财政投融资工作的情况和意见建议,到部分市县进行了实地考察调研,在此基础上,进行了深入研究,现将我省财政投融资发展现状、取得的成效、存在的问题及对策建议报告如下:

一、政府财政投融资发展状况

地方政府财政投融资是指地方政府为国民经济和社会事业,以财政信用为基础,采取市场化运作方式,发挥财政资金的引导带动作用,吸引社会资本,加快城乡基础设施建设和公益事业发展,或实现特定财政政策目标的投融资机制、政策和管理制度的总称。财政投融资起步较早,如八、九十年代地方财政通过设立财政周转金支持企业发展等。2014年全国人大修

订预算法,对地方政府举债严格管控,同时支持鼓励地方创新财政投融资机制,保障重点项目资金需求,提高政府投资效率,财政投融资进入快速发展阶段。目前地方政府主要投融资方式包括政府债券、政府与社会资本合作模式(PPP)、政府引导基金、重点项目对接政策性银行贷款,以及政策性担保、财政贴息等。实践证明,财政投融资是在社会主义市场经济条件下,财政理财方式的重大转变;是财政发挥国家治理基础和支柱作用必不可少的重要工具。从我省看,据初步统计,目前全省财政投融资总规模达到1.8万亿元,对于优化财政支出方式,发挥财政资金“四两拨千金”的聚合效应,有效缓解建设资金供需矛盾,加快推进城镇化、棚户区改造、节能环保等重大民生工程,保障改善民生,稳定经济增长;对于推进供给侧结构性改革,促进政府职能转变,拓宽社会资本投资渠道,支持民营经济发展,鼓励创新创业,加快新旧动能转换和产业结构升级等,均发挥了重要作用,取得了良好的经济效益和社会效益。

(一) 财政投融资改革基本情况

1. 建立自发自还的地方政府债券融资机制。按照国家的安排,我省自2014年开始试点自发自还地方政府债券,加大对保障改善民生和经济结构调整的融资支持力度。政府债券由

省政府统一面向市场发行,筹集资金转贷市县,由市县使用和偿还。目前债券期限为3—10年,利率在4%左右,已建立起包括信用评级、承销团承销、发行兑付等一套完整有序的债券发行体系。我省政府债券评级保持AAA级水平。

2. 大力推广应用PPP模式。PPP即政府和社会资本合作,是指政府和社会资本在基础设施建设及公共服务领域建立的一种长期合作关系。通常模式是由社会资本承担设计、建设、运营、维护基础设施的大部分工作,并通过“使用者付费”及必要的“政府付费”获得合理回报;政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管,以保证公共利益最大化。2014年以来,我省积极推广PPP模式,并不断完善PPP工作机制,形成了财政、发改部门牵头,行业主管部门分工负责的统筹推进机制,研究建立了项目可行性研究、物有所值评价、财政承受能力论证、项目库管理、项目推介、示范推广等全生命周期管理流程。

3. 设立政府引导基金。政府引导基金是指由政府出资设立并按市场化方式募集运作的政策性投资基金。政府通过设立引导基金,吸引专业投资机构或基金管理机构合作设立私募股权投资基金,以更好地吸引社会资本投入种子期、初创期中小微企业、战略性新兴产业和基础设施,推进经济结构调整和转型升级。2014年,省政府出台《关于运用政府引导基金促进股权投资加快发展的意见》,省财政健全配套制度,各级财政将预算安排的支持产业发展和科技创新等领域的专项资金用于设立政府引导基金,重点聚焦股权投资基金、基础建设基金、产业基金、直投基金四大板块,基金引导效应逐步显现。

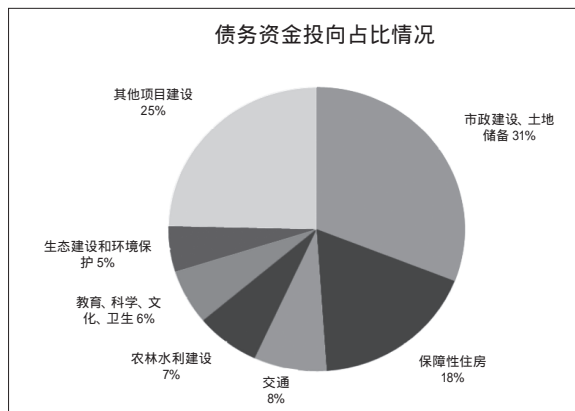
4. 创新重点项目建设政银合作机制。2014年以来,面对国家加强地方政府债务管理,

剥离融资平台政府融资职能,原政府平台融资模式不适应政策监管要求的新形势,我省创新推行重点项目建设政银合作机制,统筹运作政策性银行贷款和商业银行贷款,有力地支持了全省棚户区改造等重点民生工程项目建设。

另外,我省各级还通过财政贴息、设立中小企业代偿补偿资金池、支持发展政策性担保等其他多种方式,充分发挥财政资金的引导和撬动作用,积极为实体经济缓解融资难、融资贵问题。

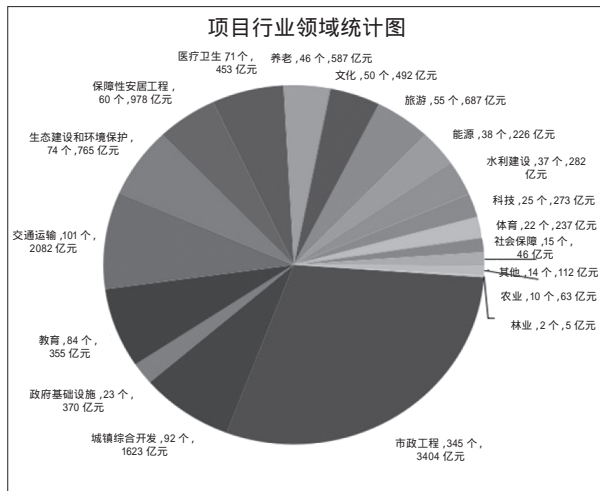
(二) 财政投融资规模和投向

1. 地方政府债务。截至2016年底,全省地方政府债务余额9444.4亿元。从债券资金投向看,政府债务主要用于基础设施等公益性项目建设,其中市政建设、土地储备2900.4亿元,占30.7%;保障性住房1700.3亿元,占18%;交通759.5亿元,占8%;农林水利建设672.7亿元,占7.1%;教育、科学、文化、卫生593亿元,占6.3%;生态建设和环境保护487.5亿元,占5.2%;其他项目建设2331亿元,占24.7%。此外,各级财政部门还充分利用国家置换债券政策,专项用于替代融资平台公司等已经举借的短期高息债务,截至2017年上半年共计发行政府置换债券6588.76亿元,优化了



分地市政府债务余额情况

地区	2016年政府债务余额
合计	9444.4
省级	578.8
各市小计	8865.6
济南市	809.6
青岛市	950.6
淄博市	493.3
枣庄市	314.2
东营市	262.4
烟台市	815.2
潍坊市	1008.4
济宁市	606.3
泰安市	459.9
威海市	474.3
日照市	217.5
莱芜市	136.7
临沂市	812.0
德州市	558.9
聊城市	294.7
滨州市	422.0
菏泽市	229.6



同时，省发展改革委围绕国家确定的七个重点领域，依托国家重大项目库建立省级PPP项目库，截至6月底，储备项目1130个，通过项目推介会、政府网站等向外推介项目1004个，总投资6800亿元；2017年上半年签约项目81个，总投资1275.8亿元，新开工项目64个，总投资448亿元。

存量债务期限结构，缓解了当期偿债压力，减轻了利息负担，有效防范了系统性风险。

2. 政府和社会资本合作 (PPP)。截至2017年上半年，全省通过省级审核纳入财政部PPP综合信息平台管理的项目1164个，概算总投资达1.3万亿元，均居全国第2位。完成物有所值评价和财政承受能力论证的项目512个，总投资5423亿元。签约落地项目294个，居全国首位，项目总投资3687亿元，吸引社会资本1843亿元。全省PPP储备项目广泛覆盖能源、交通运输、市政工程、教育、养老等19个主要经济社会领域，涉及垃圾发电、交通枢纽、轨道交通等77个细分行业，其中市政工程、交通运输、城镇综合开发3个公共服务领域项目数量最多，分别储备项目345个、101个、92个，投资额分别达3404亿元、2082亿元、1623亿元。

3. 政府引导基金。截至目前，全省各级共设立政府引导基金132只，参股设立基金235只，基金总规模达到2845亿元，完成投资项目1096个，实现投资额1060亿元，带动其他金融机构和社会资本投资4510亿元。省级共参股设立基金46只，认缴规模1451亿元，其中引导基金认缴出资113亿元，财政资金实现近13倍的杠杆放大效应；实缴规模194.3亿元，其中社会资本实缴规模162亿元，完成投资项目167个，投资额182.1亿元，拉动其他金融和社会资本投资1160亿元。省级政府引导基金直投基金共支持齐鲁股权交易中心挂牌企业340家，落实投资10亿元，带动各地政府配套以及吸引金融和社会投资320亿元。

4. 重点项目建设融资。截至目前，全省棚户区改造等重点项目建设融资贷款项目累计获得银行授信3887亿元，发放贷款1849亿元。

其中，省级统筹项目累计授信 2597 亿元，发放贷款 1381 亿元；市县独立对接项目累计授信 1290 亿元，发放贷款 468 亿元。以融资项目看，棚改项目累计授信 2452 亿元，发放贷款 1433 亿元；其他项目累计授信 1435 亿元，发放贷款 416 亿元。通过重点项目政银企合作，2016 年以来，全省共实施棚户区改造计划 129 万套，惠及居民 80 多万户；新建和改扩建中小学 2292 所，新增学位 127 万个；建设农村公路安全生命防护工程 3 万多公里。

（三）财政投融资管理体系建设

随着我省财政投融资方式的日益丰富和财政投融资规模的逐步扩大，在日常投融资活动中，如何通过加强管理促发展、提效益、防风险，成为一项重要课题。近几年，全省各级各部门加强财政投融资管理制度建设，规范投融资运作，初步构建起了各类投融资全流程管理体系。

1. 构建全过程政府债务监管体系，促进政府债务管理规范化。制度建设方面，在全国率先制定印发了加强政府性债务管理的实施意见，陆续出台了政府债务限额管理、预算管理、风险评估和预警等多项制度办法，印发了山东省政府性债务风险应急处置预案，建立了覆盖政府债务“借、用、管、还”全过程的管理制度体系和“闭环”管理运行机制，将政府性债务管理全面纳入制度“笼子”。管理机制方面，统筹考虑市县债务负担、综合财力等情况，建立了分类管理机制。对债务率超过 100%、介于 80—100% 之间、低于 80% 的市，分别设定不同的管理目标，实行不同的政策引导。监督考核方面，已连续三年将“政府债务率”纳入全省经济社会发展考核范围，并综合运用债务率等指标，对市县进行债务风险提示和预警。同时，组织各级各有关部门在全省范围内对政府债务管理领域违规违纪问题开展自查

自纠行动，坚决制止和纠正政府各类违法违规举债行为。

2. 完善 PPP 项目管理体系，促进 PPP 项目规范落地。落地难一直是 PPP 发展过程中的一个突出问题。针对这一问题，一是强化政策扶持。省政府出台了《创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的实施意见》等文件，省财政安排专项资金对优选的省级示范项目和落地项目给予奖励，引导调动各级抓项目规范、促项目落地的积极性。二是破解融资难题。促进 PPP 项目与金融资本精准对接，多次举办项目融资推介会。在全国率先设立 1200 亿元的省级 PPP 发展基金，今年又与中国 PPP 基金达成初步合作协议，引进规模 100 亿元的中国 PPP 基金，利用专业化运作机制，对符合条件的项目，及时开展投融资支持。三是严格项目库管理。建立 PPP 综合信息管理平台 and 咨询机构库、专家库，实施项目“能进能出”制度，加强项目库入库项目全生命周期管理。四是打造示范项目，推动形成“推介先导—示范推广—样本复制—全面开花”的工作格局。五是优化合作环境。监督引导各地秉持开放、合作、包容理念，对各类性质的社会资本一视同仁，努力营造良好的营商合作环境。

3. 坚持市场化运作，促进政府引导基金规范健康发展。一是加强顶层设计。省政府出台《关于运用政府引导基金促进股权投资加快发展的意见》《省级股权投资引导基金管理暂行办法》《推动资本市场发展和重点产业转型升级财政政策措施》和《加快省级政府引导基金投资运作若干政策措施》，搭建起我省政府引导基金制度框架。省财政厅等部门研究制定了引导基金管理工作流程、绩效评价管理办法等配套制度，以及不同方向引导基金管理实施细则等，细化引导基金投资管理方法和运作流

程，初步形成了全面系统、科学规范的引导基金管理制度体系。二是加大监管力度。建立基金调度督导制度、约谈制度、通报制度、违诺失信惩戒机制，对设立慢、出资慢、投资慢以及因管理能力等原因导致参股基金运作产生风险的基金管理机构及时进行约谈，加快推动基金设立和投资运作，对不按约定履行基金设立、出资、投资义务的参股基金，责令政府引导基金退出，实现“瘦身强体、提质增效”。三是完善引导基金投资激励机制。采取引导基金让利、加大奖励力度、设立直投资基金、跟进投资、投贷联动和风险补偿等多项激励措施，鼓励参股基金规范运作，推动基金早投资、早见效。

4. 优化制度流程，加快重点项目融资进度。一是建立健全重点项目融资管理制度体系，出台了棚户区改造融资方案、专项贷款资金管理办法、贷款操作指南，制定并不断优化贷款流程和政府购买服务协议等规范文本。二是加强政银合作，拓宽融资渠道。省政府分别与国开行、农发行签署《战略合作协议》，两家银行承诺三年内分别提供我省3000亿元授信额度，并明确省财政厅为牵头部门，统筹运作政策性贷款支持棚户区改造等城乡基础设施重点建设项目。逐步将融资服务银行拓展到国有商业银行、股份制银行等所有商业银行，建立了金融服务良性竞争机制。三是丰富融资运作方式，实行省级统筹运作与市县独立对接相结合，既发挥省级投融资主体信用等级高、承贷能力强，贷款规模大、期限长、利率低的优势，有效解决困难地区信用低、融资难、融资贵的问题，又调动地方政府的积极性，提高了融资效率。四是加强财政承受能力论证，加快项目贷款进程。指导各地按照“必要、合理、可持续”的原则，压实项目投资计划和融资需求，减轻筹资压力，防范财政风险。在此基础上，建立“日调度、

周统计、月报告、年考核”制度，确保贷款早到位、早见效。

二、政府财政投融资风险分析

截至2016年底，我省地方政府债务余额9444.4亿元，严格控制在省人大批准的限额内。从债务指标看，衡量政府债务余额占GDP比重的政府负债率为14.1%，低于全国36.7%的总负债率水平，大大低于60%的警戒线；衡量政府债务余额占政府一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算支出汇总数比重的政府债务率指标为78.2%，低于100%的警戒线，比全国地方政府债务率80.5%的水平还低2.3个百分点。与主要经济指标相比，我省政府债务规模适度，风险总体可控。分区域看，全省有德州、莱芜、泰安、临沂、滨州5市政府债务率超过100%，分别为133%、127%、111%、107%和106%，其他12市和省本级均在100%以内。对上述9444.4亿元存量债务，其中2015年新预算法实施以来通过发行政府债券规范举借的新增债务，全面纳入了预算管理；对以前年度通过融资平台等举借的政府债务，截至目前已大部分置换为政府债券，按计划将于明年全面完成债务置换，使债务期限结构趋于合理，利息负担大大降低。同时，建立了风险评估预警机制，印发了应急处置预案，完善了责任追究制度，债务负担较重的市多方筹集资金偿还存量债务，随着经济企稳向好，政府债务率呈稳中有降态势。调研分析，这部分纳入政府债务统计范围的“表内”政府债务，其风险总体上得到了有效控制，但部分县市债务负担较重、基层财政比较困难、偿债能力不足等问题仍然不容忽视。当前和今后一个时期，债务率较高的地方，应继续统筹财力，压减债务规模，使债务率逐步降至警戒线以内；其他地方要着力优化债务期限结构，降低利息负担。

对于中西部欠发达地区,政府债券应适当倾斜,引导支持地方政府创新市场化融资机制,加快发展和改善民生。

调研发现,目前财政投融资领域的风险主要来自“表外”,即市县为缓解巨大的建设资金需求与财力不足之间的矛盾,通过违规变相举债,或融资行为不当,形成的政府隐性债务风险。有的地方仍在违规通过融资平台公司举借债务,地方政府和人大以担保函、承诺函、安慰函等形式为项目实施主体的银行贷款等融资活动提供担保、还款、兜底等承诺,或作出不符合法律法规的决定。有的地方PPP项目和政府投资基金采取固定回报、保底承诺、回购安排、明股实债等方式吸引社会资本,实质上是变相融资。有的地方扩大了政府购买服务范围,将铁路、公路以及科教文卫等领域的基础设施建设作为政府购买服务项目,有的直接将金融机构、融资租赁公司等非金融机构提供的融资行为纳入政府购买服务范围,延长了购买服务期限。还有的地方在年初未安排预算的情况下实施政府购买服务,使购买服务行为脱离预算约束,超越财政承受能力。上述违规变相举债行为,形成政府隐性债务,使未来的财政支出责任有所累积,在财政收入增速放缓、收支矛盾比较突出的情况下,风险有所聚集。

今年以来,针对地方违规变相举债问题,财政部等部门连续印发文件“紧急叫停”,要求撤销违规出具的承诺函等变相违规担保;对除棚户区改造、易地扶贫搬迁以外违规扩大范围实施的政府购买服务项目进行整改,已经发放部分贷款的履约年限由原来的15至20年调整为5年,未发放贷款的项目一律协商解除协议和合同。市县整改所涉及的项目主要是城镇普通中小学大班额改造、农村公路生命安全防护工程、医养结合项目等,均为投资大、无直接收益或收益低下的公益性项目,很难向PPP转化。从了解的情况看,受金融机构暂停提款影响,在项目方找到替代资金之前,已开工建设的项目由于资金链断裂面临停工,未来可能出现“半拉子”工程;有的县大部分项目已经完工,应付工程款没有后续资金来源,易引发社会稳定等问题。同时,这些项目由市县融资平台公司负责承贷和建设,撤销政府信用背书,缩短偿债期限,大大增加了融资平台公司偿债压力。考虑当前平台公司转型缓慢,行政色彩较浓,资产流动性不强,缺乏市场化经营能力和持续盈利的主业,未来还贷压力很容易转化为政府的“隐性债务”,财政金融风险应当引起高度关注。

政府违规变相举债屡禁不止,有其深刻的历史背景和原因。

一是对地方财政投融资需求较大。经济相对发达的地区要提质增效,率先发展,中西部地区城乡基础设施、棚户区改造等民生欠账较多,要加快发展,补齐短板,各方面融资需求仍然较大,包括在建项目在内都需要持续投入建设资金,希望上级对地方举债能够理解,加强债务管理也应考虑地方经济发展需要。调研中,市县同志反映当前经济下行压力依然较大,如对地方政府举债投资限制过多,稳增长、保就业也面临诸多困难。

二是一些体制机制性矛盾和问题还未解决,如政府和市场边界未能清晰界定,政府支出范围和标准缺乏明确规定,中央与地方事权和支出责任相适应的财政体制尚未建立,地方税体系尚未健全,转移支付制度不够科学等,地方事权和支出责任不匹配的状况长期存在。

三是由于现行的工作考核评价制度仍然过于强调GDP,导致地方政府举债冲动较难扼制。

举债往往给本届政府带来政绩，而偿债责任大多留给下届政府或寄望上级政府救助。这种举债权利与偿债责任相脱节的状况导致有些地方债务风险意识薄弱，“重借轻还”的倾向尚未真正扭转，重当前政绩、轻长远发展，重项目建设、轻债务管理，短期内以需求为导向大量举债，甚至盲目追求高标准建设，加大了控制地方政府债务规模增长的难度。

四是新的政府举债融资机制尚不能满足基本需要。按照预算法规定，地方政府唯一的举债渠道是发行政府债券。2016年全国地方债额度1.18万亿元，2017年为1.63万亿元，国务院核定我省新增债券额度分别为701亿元、978亿元，相比巨大的建设资金需求可谓“杯水车薪”。打造“中国版市政债”和地方政府转变职能、建立政府市场化融资机制，需要经历一个探索实践、深化改革的过程。而在政策转换的“过渡期”，一方面地方政府融资供需矛盾异常突出，另一方面“新政”频出有时也会令地方忙于应对，甚至引发政策风险。

五是监督机制仍不够完善。近年来，各级人大和政府不断加强地方政府性债务管理，取得了一些阶段性成果，但一些关键性制度尚需进一步建立完善。权责发生制的综合财务报告仍在试点，对政府财政金融风险的全面把握和控制，缺乏有力制度支撑。政府财政投融资的信息公开制度不完善，发挥社会监督的作用有限。人大对地方政府财政投融资的监督还不到位。目前，政府向人大提交的债务信息没有明确的标准和要求，大多只有新增债务、置换债务、余额限额等总量数据，缺少债务资金支出的具体项目、偿债计划等人大代表和常委会委员关心的详细内容，代表和委员难以开展实质性审查。同时，对政府或有负债情况、政府中长期支出责任是否向人大报告也没有明确规定。

如何落实新预算法要求，完善财政投融资预算审查监督程序和监督手段，突出监督重点和关键环节，增强对地方政府债务的监督实效，需要各级人大抓紧研究和探索。

三、政府财政投融资体制机制方面存在的主要矛盾和问题

近年来，从中央到地方高度重视财政投融资工作，财政投融资呈快速发展态势，不仅有效缓解了各级建设资金的不足，对政府投融资管理方式也产生了极大冲击。在投融资机制不断创新、取得了明显成效的同时，管理体制不顺、法制建设滞后、实施效率不高、民间资本参与不够等矛盾和问题也日渐显现，需要认真研究解决。

（一）管理体制不顺

新预算法实施以来，中央和省级加强了对地方政府投融资行为的指导和监管，但财政投融资管理体制仍需完善。如，在推广使用PPP模式方面，自上而下存在部门交叉监管问题，区别基础设施领域和公共服务领域，分别由发改和财政部门负责，地方财政投融资工作受到政出多门的困扰，具体工作中存在部门协调难、部门之间政策文件条款不一致的问题，导致基层执行过程中出现困惑。体制上的缺陷，造成财政投融资工作缺乏统一规划，也不利于从整体上掌控投融资规模，识别和有效防控风险，阻碍了财政投融资改革的深化。

（二）法制建设滞后

在总结基层探索实践的基础上，中央和省级陆续出台了一些制度，但尚未形成科学的监管制度体系，这与财政投融资快速发展的现状是不相适应的。一是法律层次低。目前中央已出台的PPP、政府引导基金、政府购买服务等管理制度，全部为政府或部门规范性文件，尚没有一部规章，更谈不上法律、法规，财政投

融资工作开展缺乏强有力的法制保障，以市场化手段吸引社会资本参与缺乏良好的法制环境。二是制度碎片化。由于体制原因和历史发展原因，财政投融资一些制度是因时因事而立，缺乏系统性，尚未形成完整体系，有些制度文件出现相互“撞车”现象。三是相关的土地、价格、金融、税收、资产管理等方面的配套政策不衔接。

（三）运作机制有待完善

我省财政投融资总体规模不断扩大，但存在“重规模、轻效率”“重数量、轻质量”的问题，投融资总体规模与项目落地产生的效果之间存在一定的差距。在政府引导基金方面，市场化投资运作机制与各级各部门行政管理目标之间存在一定矛盾，社会资本的出资和投资进度与政府释放财政政策效应的时间要求有一定差距，受经济下行、投资前景不明朗、项目储备不足等因素的影响，“资金等项目”“项目等资金”的问题同时存在，影响了引导基金政策效应的有效发挥。在推广使用PPP模式方面，项目选择不科学，有的地方为加大融资建设力度，将不具备PPP条件的项目生搬硬套、包装上马；操作不规范，有的项目立项、土地、环保、规划等要素不兼备，就急于与社会资本方开展合作和项目建设，违背基本建设程序；有的项目合同不够明确，预留谈判和操作空间，为未来项目实施埋下隐患；项目融资难，大部分商业银行没有针对PPP的信贷政策和金融产品，对PPP项目仍沿用传统信贷模式，通常要求实物资产抵押、政府担保或母公司担保，加之PPP项目融资期限普遍较长，对商业银行的资产流动性影响较大，使PPP项目融资愈加困难。在重点项目建设融资方面，同样存在项目库建设滞后、项目筛选论证不充分问题，导致贷款到位慢或空趴账上，抬高了融资成本。有的市县从启动政府购买服务到签订

借款合同发放贷款需要半年以上，影响了项目建设进度。

（四）民间资本参与不够

财政投融资的核心是利用财政信用，撬动社会资本。但调研发现，参与的社会资本主要是金融资本和国有企业，相比之下，民间资本参与度不够高。一是法制保障有待加强。由于受财政投融资立法层级效力较低等因素影响，民间资本方普遍担心领导换届、政府失信等带来的风险。二是营商环境有待改善。有的地方政府认为民营企业不可控、风险高，容易面临审计、舆论压力，倾向于与“中”字头大型央企合作，对民营资本参与的积极性造成一定影响。部分PPP项目招商中，民营资本未享受与国有资本同等待遇，部分PPP项目特别是投资额较大的项目，在实际运作过程中变成了为国有企业“量身订做”。三是竞争实力有待增强。公益性项目投资大、周期长、收益低，但对融资能力、管理运营要求高，受资金、管理等方面制约，民企常常难与大型国企特别是央企抗衡。我省社会投资基金发展基础较为薄弱，目前高水平基金管理团队和人才不足，项目筛选和投资运作能力有限，也在一定程度上影响了与政府引导基金的合作。

（五）政府融资平台公司转型不到位

政府融资平台公司是财政投融资的重要载体，面临着转型发展的重要任务。自2014年各级按照新修订的预算法和国务院有关规定，逐步剥离政府融资平台公司的政府融资职能，取得了一定成效，但受历史等多方面因素制约，总体上转型比较缓慢，市场化程度不高，自生能力不强。多数平台公司法人治理结构不健全，资产流动性不足，缺乏市场化经营能力和持续盈利的主业。融资平台公司继续以银行贷款、信托产品、资产管理计划等方式融资。偿债资

金来源主要依赖地方政府的补贴、划入资产转让和债务借新还旧,带有明显的政府信用支持的特征,受土地市场和国家融资政策影响较大。从金融机构看,短期内难以摆脱对平台公司“政府信用支撑”的风险偏好和不当预期,债权人约束不强,容易导致融资行为不规范,而且贷款期限错配问题比较普遍。据省银监局监测情况反映,截至2017年6月末,辖内平台公司一年内到期贷款金额、一年以上三年以内到期贷款金额分别占全部平台贷款的11.98%和35.53%,与公益性项目建设周期不相匹配,集中还贷压力较大。诸多方面制约着政府融资平台公司的市场化转型和风险化解。

四、促进政府财政投融资发展的意见建议

当前,全省上下正处于深入学习贯彻党的十九大精神,用习近平新时代中国特色社会主义思想武装头脑,推进供给侧结构性改革,全面实施新旧动能转换重大工程,实现率先发展、走在前列的关键时期。财政投融资必须适应形势要求,立足山东实际,深化改革,依法运作,加强监管,着力发挥在稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险等方面的重要调控作用。针对调研反映的问题,围绕促进财政投融资有度、有序、高效发展,提出如下意见建议:

(一)坚持深化改革,处理好促发展与防风险的关系

在现阶段,我省经济仍处于增速换挡、结构调整、动力转换的进程中,实行积极的财政政策,稳投资、保民生、补短板,是政府的必然选择。在地方财力不足的情况下,地方政府通过财政投融资促进经济社会发展有其必要性和合理性,但应当牢固树立风险防范意识,坚持科学规划、稳步实施、严格监督,注意把握好尺度和节奏。从政府融资空间分析,2016年全国地方政府债务余额是15.32万亿元,占地

方总财力的比重约为80%,2017年赤字率已达3%的较高水平,可见政府发债融资的空间已经比较有限。寄希望于通过政府大规模发债保障建设融资需求是不现实的。因此,正确处理好防风险与稳增长之间关系,出路仍然在于继续深化财政投融资改革,用改革破解发展难题。要在厘清政府与企业关系的基础上,加快建立规范的地方政府举债融资机制,推进融资平台公司市场化转型,促进经济社会发展。要进一步转变政府职能,创新完善投融资体制机制,更好地发挥财政资金的引导作用。要把工作的着力点放在推动经济战略性调整和转型升级上,确保积极财政政策精准发力。要改革工作考核评价制度,做实绩效评价机制,进一步扭转过去单纯以地区生产总值和财政收入增长论英雄的局面,增加经济发展质量、效益、民生、环保等方面的指标,将地方债务负担、未来财政支出责任增加摆到更加重要的位置,全方位考评政府和相关领导干部,引导各级政府统筹处理好保持经济持续健康发展和防范财政金融风险的关系。

(二)加强顶层设计,确保财政投融资规范有序发展

加快财政投融资立法进程,提高立法层次,是确保财政投融资健康发展的题中之义和当务之急。要准确把握国家改革动向,总结我省改革实践,借鉴外部经验,积极推进财政投融资条例立法进程,对投融资管理体制、配套政策、考核监督等作出规定。在管理体制建设方面,进一步理顺部门职责分工,加强部门协调配合,建立自上而下、统一高效、运转协调的财政投融资监管体系,解决多头管理、政出多门问题,为实现财政投融资管理规范、规模适度、结构合理、风险可控奠定基础。在政策支持方面,进一步压实政府及其有关部门责任,明确土地、

价格、税收、资产管理、金融等方面配套支持政策，提高政策“含金量”，加强政策衔接，形成政策合力，使财政投融资真正成为加快推进我省新旧动能转换、棚户区改造、城镇化、扶贫攻坚、环境治理等重大政策落地的有力引擎。在完善考核机制方面，要探索形成符合市场化投融资特点的绩效评价体系，既要加强激励约束，根据绩效评价结果奖优罚劣，又要在明确“红线”“底线”的基础上，建立科学合理、公平公正的容错机制，形成勇于改革、干事创业的浓厚氛围。

（三）完善管理运行，打造良好的财政投融资生态

要坚持市场化改革取向，围绕转变政府职能、提高效率这一核心，加强诚信体系建设、鼓励公平竞争、规范项目运作，营造良好的财政投融资生态环境。一是强化契约意识。各级政府要建立健全诚信体系，强化失信联合惩戒机制，特别是要把政府履约践诺情况纳入政绩考核，建立政府失信问责机制。通过制度约束，减少政府和社会资本合作的不确定性，降低制度性交易成本，维护保障投资人合法权益。二是鼓励公平竞争。在财政投融资活动中，不得设立对民间资本的歧视性规定，已设立的要坚决清理取消，清除民间资本参与的门槛；积极推进符合条件的PPP项目公司和政府引导基金建立多元化股权结构，支持鼓励符合条件的项目由民间资本控股，逐步释放财政投融资对民间资本的红利，同时，防止“新瓶装旧酒”，重走过度利用金融资本搞建设的老路。三是完善运行机制。按市场规律办事，完善利益机制，实现风险共担、利益共享，设计好合作退出机制，严格招投标等工作程序，防止暗箱操作，从制度上保障投融资活动的规范运作，激发各类市场主体的活力。

（四）优化结构，突出重点，提高财政投融资整体效率

围绕贯彻落实省委重大决策部署，区别不同情况，进一步优化财政投融资结构，突出重点，提高效率。各地要充分利用好国家实施棚户区改造的贷款融资优惠政策，在精算平衡和财政可持续的基础上，科学规划，合理确定融资建设规模，加快棚改进程，彻底改变居民生活居住环境，同时，统筹推进教育大班额改造等民生工程，使之成为推动城乡发展、实现“旧貌换新颜”的重要政策支柱。推广使用PPP模式，要在规范项目库上下功夫，集中清理已入库项目，严把项目审核关，对不适宜采用PPP模式实施、前期准备不到位、未按规定开展财政可承受能力论证及物有所值论证等项目，坚决予以剔除，以腾出资源和空间加快合规项目推进。要继续针对政府引导基金设置分散、支出缓慢等问题，加大清理整合力度，集中力量支持新旧动能转换等重大任务，切实提高财政投融资效率。

（五）强化风险防控，确保财政投融资可持续发展

一是严格执行财政支出责任事前审核制度。尽快建立统一规范的财政可承受能力论证标准体系，凡产生未来财政支出责任的财政投融资项目，必须通过综合财政承受能力论证，未通过论证的一律不得实施，从源头上防范财政风险。二是要加强预算约束。对政府发债和已确定的财政支出责任，要及时足额纳入年度预算和中长期财政规划，确保政府偿债和履行支出责任具有稳定可靠的资金来源，做到切实可行。三是要提高风险应急处置能力。加强对政府财政支出责任的事中监测，及时做出风险研判，确保风险早发现、早报告、早处置。严格落实政府性债务风险应急处置预案，提高应急处置能

力。四是建立部门联合监管机制。构建包括财政、发改、地方金融监管、人民银行分支机构、银监、证监、保监等部门在内的跨部门联合监管机制，形成对政府债务、平台公司银行贷款、私募股权基金、融资租赁、资产管理计划、保险融资以及PPP、政府购买服务、政府投资基金等全方位监管体系，强化监管合力，及时识别和处置风险隐患。五是严格问责。对违法违规举债融资、担保、违规设立未来财政支出责任等行为，发现一起、查处一起、问责一起。此次调研基层反应比较集中的问题是，各地按照财政部等部门文件规范政府购买服务等融资行为过程中，由于文件未对在建设项目后续融资作出安排，因银行停贷导致项目无法进行，可能造成“半拉子”工程，或因拖欠工程款可能引发社会稳定等问题。对此，建议国务院及其有关部门及时作出补充规定，对已开工建设的项目，地方政府应与金融机构协商对贷款协议年限等条款予以规范，金融机构应按协议继续发放贷款，确有必要，也可考虑政府发行专项债券，保证项目实施。

（六）加强人大监督，保障财政投融资健康发展

对于政府财政投融资工作，各级人大及其常委会要站在促发展、防风险的高度，进一步增强监督工作的主动性和实效性，支持政府及其部门改革创新，搞好投融资管理，提高投融资效率。要把财政投融资作为预决算审查监督的重点，作为预决算审查监督向支出和政策拓展的重要内容，通过依法审查、听取专项工作汇报、监督调研等方式，查找问题，分析原因，研究措施，提出意见。要强化对地方政府债务的审查监督，严格落实债务限额控制、预算管理的要求；改进政府向人大报告地方债务的制度，细化政府债务预算、决算和有关报表的编报，

全面反映债务增减变化情况；要进一步加强对本级政府举债规模、结构、用途、收益、偿还计划及债务风险等情况的具体审查监督，增强监督实效。各级人大要结合财政投融资发展和风险防范的新情况、新要求，加强对PPP、政府引导基金、重点项目政府购买服务融资等多元化投融资模式的监督，对形成的中长期支出责任进行详细审查。财政部门要每半年向本级人大有关专门委员会和常委会有关工作委员会书面报告地方政府债务的举借、管理和资金使用以及中长期财政支出责任等情况，同时，各级人大还要积极推动深化财政预算制度改革，建立完善事权与支出责任相适应的财政体制，规范政府支出范围和标准，加快构建地方税体系，进一步完善转移支付制度，加快推进权责发生制的政府综合财务报告编制工作，为地方政府合理控制风险、有效发挥财政投融资职能作用、促进经济社会健康发展提供有力的制度保障。

阳光是最好的“防腐剂”，各级政府要把信息公开作为完善财政投融资机制的重要环节，加强财政投融资综合信息平台建设，细化公开内容，切实增强透明度。要重点推进政府购买服务公开，政府及其所属部门应当公开政府购买服务决策主体、购买主体、承接主体、服务内容、合同资金规模、分年财政资金安排、合同期限、绩效评价等内容。推进PPP项目信息公开，应当重点公开PPP项目决策主体、政府方和社会资本方信息、合作项目内容和财政承受能力论证、社会资本方采购信息、项目回报机制、合同期限、绩效评价等内容。推进融资平台公司名录公开，使政府重点建设项目和相应的中长期支出责任显性化，促进决策民主化、科学化，防范道德风险，自觉接受社会监督。

关于全省环境状况和环境保护目标完成情况的调研报告

省人大常委会副主任 张新起

2017年5月，省人大常委会组成调研组赴德州，对全省环境状况和环境保护目标完成情况进行调研，期间，调研组分别听取了有关部门的情况汇报，进行了座谈交流，实地察看了20余处现场。总的来看，全省各级各部门高度重视环境保护工作，采取措施扎实有力，全省环境质量水平进一步提升，2016年环境保护目标任务按期完成。2016年，“蓝天白云，繁星闪烁”天数同比增加34.2天，空气良好率同比增加8.4个百分点，省控重点河流COD和氨氮平均浓度分别为23.1毫克/升和0.81毫克/升，同比分别降低2.7%和10.8%，实现了连续14年持续好转，土壤环境质量总体良好，生态环境状况总体稳定。

当前，我省的环境保护工作主要有以下几个特点：一是各级领导高度重视。全省各级各部门深入贯彻落实新发展理念，全面贯彻落实现党中央、国务院关于环境保护的决策部署，统筹推进经济社会发展与环境保护工作，推动生态文明建设深度融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程，以改善环境质量为核心，着力推进大气、水、土壤污染治理攻坚。二是大气污染防治工作全面推进。实施大气污染防治规划二期行动计划，统筹推

进，综合发力，加快推进工业绿动力计划和散煤治理，全面推进燃煤电厂（锅炉）超低排放改造，强化区域联防联控，有效应对重污染天气。自国务院“大气十条”实施以来，我省空气质量连续4年持续改善。三是水污染防治成果得到巩固提升。制定落实“水十条”实施方案，构建水污染防治工作体系，切实抓好南水北调沿线水质、饮用水水质安全保障，流域治污成果持续提升。四是土壤和固废污染防治工作日益深入。出台落实“土十条”实施方案，构建全省土壤环境质量监测网，开展基础调查和污染地块修复试点，强化危险废物全过程规范化管理。五是环境监管执法持续加强。全面推进生态环保体制改革，划定生态保护红线，大力开展环保专项行动，持续加强环境监管执法，对环境违法行为，严格依法进行处罚。六是生态环保体制改革不断深化。制定改革文件，初步构建起生态文明建设制度体系，加快推进生态文明建设领域治理体系和治理能力现代化。开展环保改革试点，系统建立环保倒逼机制，持续推进钢铁煤炭行业去产能，有序推进环保违规建设项目清理整顿工作。

虽然我省环境保护工作取得了一定成效，但与人民群众对环境质量的期盼仍有距离，仍

然存在一些亟待解决的困难和问题。一是发展阶段的环境约束愈发趋紧。我省正处于工业化、城镇化中高速发展阶段，能源结构不合理，煤炭消费量占全国的12%，清洁高效利用比例还较低，完成煤炭消费量削减的国家约束性指标任务十分艰巨，主要污染物排放总量仍然较大，结构性污染问题依旧突出。二是环境保护工作面临的形势依然严峻复杂。我省大气污染总体依然严重，冬季时节不少城市雾霾频发，仅有威海市2016年年均达到国家空气质量二级标准；部分河流断面水质不稳定，少数断面水质超标问题长期拖而不决；土壤污染防治基础薄弱，少数企业治污减排措施落实不到位。三是环境保护基础工作推进不足。全省各地危险废物处置设施建设滞后，处置能力不足，存有很大的环境安全隐患；有的城市污水处理厂处理能力偏低、超负荷运行、管网建设不配套；农村环保基础设施建设较差，散煤污染、生活垃圾、畜禽养殖污染问题仍大量存在。四是执法监管和联防联控工作有待加强。我省基层环境执法监管能力不足，执法队伍力量相对薄弱。环境执法监管不严格、不到位的问题还不同程度存在，违法排污行为得不到有效控制。区域联防联控、重污染天气监测预警机制等尚不健全，应对能力有待于进一步提高。五是人民群众的获得感还有很大不足。2016年，全省环保系统接到人民群众来电、来信、来访6万件，是2010年的5倍。舆情监测显示，12月份的重污染天气过程中，公众关注度居高不下。这反映出，群众对清新空气、清澈水质、安全食品、优美环境等生态产品的需求越来越迫切。

为进一步做好我省环境保护工作，提出如

下建议：

一、牢固树立绿色发展理念，持续保持环境保护工作的强力态势。各级政府必须切实落实环境保护地方责任制，强化对本行政区域环境质量负总责的担当，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的强烈意识，真正把加强生态环境保护作为推动经济转型升级的动力。建立健全生态文明建设责任制，通过完善党政领导干部生态环境损害责任追究制度和自然资源资产离任审计试点工作，推动落实各级党委、政府及有关部门环境保护职责，强化绿色发展的刚性约束。相关部门要齐抓共管，加强工作合力，要以推行环保督察为契机，推动政府切实承担起环保主体责任和发挥统领作用，积极推动各级各部门密切协作，切实抓好污染治理和生态保护，形成强大的工作合力。要进一步加强环保队伍建设，特别是基层环保能力建设。

二、坚持经济与环保“双赢”，以环保倒逼新旧动能转换。要加快推进绿色、循环、低碳发展，增强“走在前列”意识，把握新旧动能转换的形势要求，以推动转型发展为主线，加快构建以绿色为特征的产业体系、生产生活方式和消费模式。要加快调整产业结构，大力发展服务业和战略性新兴产业，抑制高耗能、高排放行业过快增长，加快淘汰落后产能。要节约集约利用资源，努力降低能源、水、土地消耗强度，有效控制用水总量，严格管制土地用途。要推行绿色循环低碳的生产方式，持续推动节能减排，推行清洁生产，采用新能源等方式，减低我省煤炭消耗量，发展循环经济，提高空气质量。要加快推动生活方式绿色化，引领绿色消费，建设绿色宜居家园。

三、实施污染治理攻坚，全力推进环境质量持续改善。要以提高环境质量为核心，从人民群众反映强烈的突出环境问题入手，坚持问题导向，坚决打好大气、水、土壤污染防治“三大战役”，以环境质量的持续改善增强人民群众的获得感。要建立健全大气污染重点防治区域联动机制，实施大气污染治理同频共振、协同发力、区域共治；要认真研究污染源，强化环保科技创新和技术引进，大力推行利用科技手段治理污染。要抓好省控河流断面水质达标，严格执行排污许可制，全面实施水污染防治，持续提升省控河流治污成果。要加大土壤污染防治力度，深入落实《土壤污染防治行动计划》，着力解决土壤污染威胁农产品安全和人居环境健康等突出问题。要加强对危险废弃物的监督管理，对高校实验室污染物及居民家中废旧电池等固体废弃物，要尽快建立回收处置体系。要做好城市的布局规划，在危险废弃物处置场所和污水处理厂的选址上要科学合理。

四、加快标准体系建设，推动法律法规贯彻落实。要坚持以法治理念、法治方式推动生

态文明建设，严格执行环保法等法律法规。要健全环保法规标准体系，有序开展水污染防治条例、土壤污染防治条例立法工作，完善地方环保标准体系和地方排放标准。要进一步加大环境执法力度，严格监管，依法严厉打击各类环境违法行为，发现问题，绝不姑息，真正让环境违法行为受到严厉处罚。要将环境普法宣传教育纳入各地综合普法范畴，全力推进环境守法，加强生态法治宣传教育，强化企事业单位和各类生产经营者的环保意识，提高从业人员守法经营的环保责任观念，使尊法守法用法成为广大干部群众的自觉意识和行为准则。

五、加大信息公开力度，进一步强化社会监督。环境问题事关群众切身利益，全省环境状况和环境目标完成情况、群众关切的环境热点问题不能含糊，不能回避，政府要逐项核实，正面回应，核实后，要用群众听得懂的语言讲清楚，以多种形式在媒体上向社会公布。强化社会监督，增强群众性和渗透力，充分调动社会各方面力量共同参与环境污染防治，营造全社会共同参与的环保工作大格局。

地方立法贯彻社会主义核心价值观的几点认识

省人大法制委员会

党的十八大报告提出“富强、民主、文明、和谐，自由、平等、公正、法治，爱国、敬业、诚信、友善”的社会主义核心价值观，分别从国家、社会、公民个人三个层面提出要求，明确了我们要建设什么样的国家、什么样的社会、什么样的公民这个重大问题。习近平总书记强调，“人类社会发展的历史表明，对一个民族、一个国家来说，最持久、最深层的力量是全社会共同认可的核心价值观。核心价值观，承载着一个民族、一个国家的精神追求，体现着一个社会评判是非曲直的价值标准。”“要把道德要求贯彻到法治建设中。以法治承载道德理念，道德才有可靠制度支撑。法律法规要树立鲜明道德导向，弘扬美德义行，立法、执法、司法都要体现社会主义道德要求，都要把社会主义核心价值观贯穿其中，使社会主义法治成为良法善治。”党的十八大以来，国家作出了一系列重大部署，大力加强社会主义核心价值观体系建设，积极培育和践行社会主义核心价值观。中央办公厅和国务院办公厅印发的《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的

指导意见》明确指出，社会主义核心价值观是社会主义法治建设的灵魂，要把社会主义核心价值观融入科学立法、严格执法、公正司法、全民守法各环节。地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，地方立法贯彻社会主义核心价值观，对于更好发挥地方立法的重要作用，进一步加强社会主义道德建设和法治建设，提高全社会文明素质，推进国家治理体系和治理能力现代化，都具有重要意义。总的看，地方立法对社会主义核心价值观的研究和适用还不够重视、不够自觉，有的法律规范与社会主义核心价值观的要求不尽一致，导致法规贯彻实施效果不佳，社会对法律规范信任度不够高。因此，地方立法急需加强理论研究和实践运用。

一、地方立法贯彻社会主义核心价值观的意义

（一）社会主义核心价值观是地方立法的价值指引

习近平总书记在党的十九大报告中指出，社会主义核心价值观是当代中国精神的集中体现

① 《习近平谈治国理政》，第168页。

② 《习近平谈治国理政》第二卷，第134页。

现，凝结着全体人民共同的价值追求。社会主义核心价值观具有鲜明的民族性、时代性、先进性，是马克思主义世界观在道德领域的集中体现，是中华优秀传统文化在新时代创新发展，是全国各族人民为实现中华民族伟大复兴的共同思想道德基础，是凝聚社会共识、解决社会矛盾的最大公约数。社会主义核心价值观的性质、法律规范的作用决定了地方立法必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为统领，必须符合并体现社会主义核心价值观的要求，实现国家的价值目标、社会的价值取向和公民的价值准则三者有机统一。比如公平正义，亚里斯多德有句名言：法律是公正和行善的艺术。就是说，立法是坚守公平正义和教人们崇德行善的艺术。立法不仅要追求法律规范本身上的公平正义，而且要追求植根于法律规范之中法律价值上的公平正义——法的灵魂和精神，追求法律规范实施效果上的社会普遍公平正义，如惩恶扬善等社会普遍正义观念，还要尊重人民的朴素情感和道德诉求，从而彰显立法的价值取向。只有这样，法律规范才能得到公民发自内心的认同、遵守和服从，自觉、积极、主动地把法律规范作为言行的遵循，即内化于心、外化于行。总之，社会主义核心价值观是地方立法的灵魂，是地方立法必须始终坚持的核心价值指引。

（二）社会主义核心价值观是衡量地方立法质量的根本标准

法律是治国之重器，良法是善治之前提。党的十九大报告指出，推进科学立法、民主立

法、依法立法，以良法促善治。古人讲“立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治”。因此，推进依法治国首先要立良法。那么，什么样的法是良法？评价良法的尺度和标准是什么？“良法”应该是法理、情理、伦理三者和谐有机统一体。立法支持什么、鼓励什么、反对什么、限制什么，首先是个价值观问题。“良法”既要符合并正确反映客观规律，尊重立法本身的规律，讲法理，从法律规范上讲是科学、严密的；而且要尊重情理，讲道理，增强道德底蕴和人文情怀，从法律价值上讲是追求公平正义的。前者是法律规范本身逻辑结构所要求的，后者是法律规范被社会认可并得以顺利施行的价值观前提和基础，二者是目标一致的、相统一的。立法站在人民的立场问题，为了实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，恪守以民为本、立法为民，符合并体现社会主义核心价值观这个最广大人民共同的价值追求，这样的法就是良法，是高质量的法，否则就不是。因此，社会主义核心价值观是立法必须具备的优秀品质，是评价和检验立法是不是良法的核心价值尺度和根本标准，缺少了这个尺度和标准，就从根本上否定了立法，是“一票否决”。

（三）地方立法贯彻社会主义核心价值观是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求

法律制度体系是国家治理体系的重要组成部分，科学完备的法律制度体系是提高国家治理能力的重要基础和保障。推进国家治理体系

① [北宋]王安石：《周公》。

现代化，必然要求法律制度体系科学、规范，为治理能力现代化提供重要制度支撑。习近平总书记指出，“法律是成文的道德，道德是内心的法律。法律和道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的作用，在国家治理中都有其地位和功能。法安天下，德润人心。法律有效实施有赖于道德支持，道德践行也离不开法律约束。法治和德治不可分离、不可偏废，国家治理需要法律和道德协同发力。”地方立法贯彻社会主义核心价值观，把内在的道德追求和外在的社会规范统一起来，充分发挥法治和德治的重要作用，共同推进国家治理体系和治理能力现代化，是地方立法的责任担当。

徒善不足以为政，徒法不足以自行。道德和法律的作用方式不同，道德规范的显著特点是具有评价、教育作用。法律规范的显著特点是它的强制作用，运用国家强制力制裁违法和犯罪行为，以确保法律规范的正确实施。但法律规范的施行不是为了私人利益，而是为了公共利益，所以既要靠强制，又要靠自觉遵守。法律规范和道德规范共同实现国家治理的目标。特别是在社会诚信缺失、价值观扭曲，违背社会主义核心价值观的现象还比较普遍存在，致使经济活动和社会管理成本很高的情况下，要推进国家治理体系和治理能力现代化，立法就必须把社会主义核心价值观的要求上升为法律规范，明确告诉人们哪些可以做、哪些应当做、哪些禁止做，并明示法律后果，突出法的

强制作用，强化法的外部硬约束，使法治和德治共同发力，道德与法律互相配合，以此规范人们的行为，引导人们的价值取向，推动社会主义核心价值观的社会认同和自觉践行，共同营造和维护和谐的社会秩序，实现国家治理的目标。

二、地方立法贯彻社会主义核心价值观应把握的重点

习近平总书记指出，“要运用法治手段解决道德领域突出问题。法律是底线的道德，也是道德的保障。要加强相关立法工作，明确对失德行为的惩戒措施。要依法加强对群众反映强烈的失德行为的整治。”“要注意把一些基本道德规范转化为法律规范，使法律法规更多体现道德理念和人文关怀，通过法律的强制力来强化道德作用、明确道德底线，推动全社会道德素质提升。”^①地方立法贯彻社会主义核心价值观，要坚持问题导向，以提高全民法治意识和道德自觉为抓手，以解决经济社会发展中普遍存在的突出问题为突破口，找到“立法”与“道德”的交集。总的看，地方立法还没有做到自觉以社会主义核心价值观为指导，在一些重要领域和环节，地方立法对弘扬社会主义核心价值观保障不力、支持不足，引导性、激励性、约束性不够，与社会主义核心价值观融合不紧、甚至与社会主义核心价值观不相符。对群众反映强烈的一些热点、难点问题，地方立法没有及时跟进，缺乏针对性和可操作性的法律制度。这些突出问题，既是社会主

① 《习近平谈治国理政》，第二卷，第133页。

② 《习近平谈治国理政》，第二卷，第134页。

③ 《习近平谈治国理政》，第二卷，第117页。

义核心价值观融入地方立法的“短板”所在，也是培育和践行社会主义核心价值观的立法需求所在。地方立法要坚持问题导向，紧紧围绕社会层面的“自由、平等、公正、法治”和公民个人层面的“爱国、敬业、诚信、友善”的要求来展开，其中，“平等、公正”和“敬业、诚信”是立法的切入点，也是立法的重点，从而为实现国家层面“富强、民主、文明、和谐”的目标奠定坚实基础。

（一）从社会层面，要着力营造公平正义的社会环境，引导积极向上的社会风尚。公平正义是社会主义的本质要求，是社会主义法治建设的核心价值追求。《中华人民共和国立法法》明确规定，立法应当科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。这是地方立法应当遵循的一条基本原则，这里的“科学合理”就是社会主义核心价值观中的“平等、公正”在立法中的体现。公平正义既是道德问题也是法律问题，因而是地方立法的重要切入点。

首先，要公平合理地设定行政管理机关之间的权力与责任，主要是尊重政府确定的“三定方案”对行政管理机关的职责划分，形成各司其职、互相配合、运行有效的管理体制。

其次，要公平合理地设定行政机关的权力与责任和行政管理相对人的权利与义务。重点是依法严格规范行政行为，防止因违反道德准则导致行政行为不适当。比如，立法中应注意把握行政自由裁量权不宜过大，以免行政执法显失公平，确保立法所确立的行政管理规范符合道德准则，培育公平正义的行政道德。以《中华人民共和国行政复议法》为例，

该法第二十八条第二款第三项规定“具体行政行为明显不当的”应当撤销、变更或者确认该具体行政行为违法。这里的“明显不当”，就包括行政行为显失公平和违反道德准则。所以，如果在相关的行政管理立法过程中注意把握公平公正的制度设计，在行使行政处罚等行政管理行为过程中适度缩减自由裁量权，则可以避免显失公平的行政行为。虽然《中华人民共和国行政诉讼法》也把具体行政行为纳入司法审查，可以保证纠正违法的和不当的行政行为，但如果在立法环节就注意公平合理地设定行政机关的权力与责任和行政管理相对人的权利与义务，则可以大大减少司法环节的诉讼成本。

第三，要公平合理地设定公民之间、法人之间、公民与法人之间的权利与义务。立法时应当注意，在赋予一部分公民权利的同时，要保护好相对应的另一部分公民的权利。比如有的地方在制定未成年人保护条例时，针对如何保护那些有不良行为记录的未成年人接受义务教育的权利问题，立法过程中曾有不同意见，有的认为应在普通学校单独设立特殊班级，有的认为可在不公开不良记录的前提下进入正常班级学习。其实，这两种意见都忽视了有不良记录的未成年人可能对其他未成年人造成的不良影响，从而损害了其健康成长的权利。山东省在制定《山东省企业工资集体协商条例》过程中，法制委员会高度重视公平合理保护职工和企业双方权利，根据统一审议意见，在条例第一条明确规定了立法目的是为了保护和企业的合法权益。司法实践中也存在值得商榷的问题，有这样一个案例：酒后驾驶电瓶

车的朱某撞到陈先生停在自家门口的机动车，后经抢救无效死亡。虽然在事故处理过程中公安机关认定朱某应负全部责任，但法院仍判决陈先生作为机动车主应负不超过10%的赔偿责任，依据是《中华人民共和国道路交通安全法》的规定，机动车与非机动车驾驶人、行人之间发生交通事故，机动车一方没有过错的，承担不超过百分之十的责任。该案例和《道路交通安全法》的这个规定的争议之处就在于不适当偏袒所谓的弱势群体，让机动车驾驶人承担“道义给付责任”，大大减损了民事责任的教育和预防功能，不仅立法有失公平公正，法院审理也有片面理解民法“无过错责任”和违背公平公正原则之嫌。所以，公平合理地设定平等主体之间的权利与义务是地方立法应当高度重视的问题。

第四，要鼓励褒奖见义勇为行为。十二届全国人大五次会议通过的《中华人民共和国民法总则》（以下简称《民法总则》）第一百八十四条规定，因自愿实施紧急救助行为造成受助人损害的，救助人不承担民事责任。这将鼓励助人为善、见义勇为等道德行为。这样规定的现实针对性很强，体现了鲜明的立法价值导向。从地方立法实践看，一些省级人大常委会制定了鼓励和保护见义勇为行为的地方性法规，对弘扬社会主义核心价值观，激发社会正能量，起到了重要的积极作用。地方立法不仅要鼓励褒奖见义勇为行为，还要贬斥诬陷、甚至勒索见义勇为者的人。比如，某地三名中学生在放学路上扶起一位摔倒在地的女奶奶，女奶奶不仅不感谢，反而抓住学生不放，先后索要50元、100元、500元，最后干脆要10万

元住院费，三名学生只好报警，幸亏事发地有监控探头，把事情经过全记录了下来，这才把事情解释清楚。对这位老奶奶的诬陷勒索行为，需要地方立法的鲜明态度，在法律规范中予以斥责、甚至给予法律制裁。

第五，要维护“公序良俗”。公序良俗就是公共秩序和善良风俗。《民法总则》规定，从事民事活动、处理民事纠纷均不得违背公序良俗，违背公序良俗的民事法律行为无效。这是立法第一次将“公序良俗”作为民事活动的规范和准则。《中华人民共和国婚姻法》规定子女有赡养父母的义务，就是基于中华民族传统美德中的“孝”，这是社会主义核心价值观“友善”在父母子女关系上的体现。因此，地方立法应当积极维护中华民族善良风俗，发挥引领价值追求和价值导向作用，而决不能伤害善良风俗。

（二）从公民个人层面，要着力构建诚实守信、权利义务（责任）相一致的观念。诚信不仅是人的立身之本，也是市场经济运行和社会和谐有序的重要基础。现实生活中，诚信缺失是突出的社会问题，诸如考试作弊、学历造假、食品掺假等等，一些人不以欺骗为耻反以为荣，给人民群众生命财产造成了重大损害，也大大增加了社会管理的成本。从根本上解决诚信缺失问题，必须依靠法治，加大对失信行为的法律惩戒。诚信原则已经成为民事法律规范和经济法律规范的基本原则，如《民法总则》对欺诈、胁迫、恶意串通损害他人合法权益的民事法律行为作出了无效或者撤消的否定性规定。中华民族素有“善有善报、恶有恶报”“种瓜得瓜、种豆得豆”的道德观念，也有“言必

信，行必果”“人而无信，不知其可也”的道德追求，这与社会主义核心价值观是一致的。地方立法应当在权限范围内对规范公民个人诚信有所作为，加强对诚信守法行为的奖励和违法失信行为的惩罚，让讲诚信的人得到尊重和保护，让不讲诚信的人受到谴责和制裁，用强有力的法律制度倒逼人们树立诚实守信的观念和意识，在全社会营造守信光荣、失信可耻的良好氛围。

社会主义核心价值观里有“敬业”，敬业就是责任和义务，就是在尽义务的同时享权利，也可以说先尽义务后享权利。权利与义务是对应的，有权利就有义务，恰如一枚硬币的两个面。权利是相对的有条件的，也是受限制的有边界的。地方立法在处理公民权利与义务的关系时，要倡导义务优先、责任优先，建立以责任（义务）能力为前提的权利行使机制，形成与义务履行能力相匹配的权利行使限度，就是说，法律规范赋予权利是附条件的权利：如果不能履行与权利相对应的义务，如果在行使权利的同时侵害了他人的合法权利，那么权利就要被限制、甚至被剥夺。日常生活中常见因损人利己的行为引发矛盾和纠纷。比如一些人常说“人人为我，我为人人”，这是提倡以权利为先、以自我为先的价值观，就是他人先尊重“我”的权利、礼让于“我”，然后“我”才反过来尊重他人、礼让他人。这种以“我”优先的观念造成了自我权利膨胀，导致现实中为实现自我权利而忽视他人合法正当权利的现象时有发生，

最典型的是近年来社会广泛关注的“大妈广场舞”，广场是公共场所，大妈有跳舞的权利，但如果广场周边有居民居住，大妈跳舞播放的音乐声音过大，就影响了周边居民休息的权利甚至正常的生活秩序，不少地方因此造成矛盾纠纷和冲突，影响社会和谐稳定。如果大妈在跳舞之前先想想是否会影响周边居民的正常休息和生活并采取必要措施如降低音乐音量，就会既行使了自己跳舞的权利，又履行了尊重他人合法权利的义务，是双赢的结果。“人人为我，我为人人”和“我为人人，人人为我”不是语言表达顺序的差异，而是体现权利义务价值观的不同，要提倡“我为人人，人人为我”，“我为人人”在先，“人人为我”在后，树立正确的权利义务观，积极履行责任和义务，增强自我约束能力，反对滥用权利。

中华优秀传统文化强调“己所不欲，勿施于人”的理念，具有鲜明的时代价值。《中华人民共和国宪法》第五十一条规定，公民在行使自由和权利的时候，不得损害国家的、社会的、集体的利益和其他公民的合法的自由和权利。这是地方立法正确处理权利与义务关系的宪法依据。近年来，不少地方出台了《文明行为促进条例》《养犬管理条例》《控制吸烟条例》《见义勇为保护条例》等法规，这些立法以社会主义核心价值观为指导，以公共道德建设为导向，明确了公民在公共场所的文明行为规范，如不大声喧哗、不随地吐痰、不干扰他人正常生活、鼓励和保护见义勇为等，并对

① 见《论语·子路》，《习近平谈治国理政》，第170页。

② 见《论语·为政》，《习近平谈治国理政》，第170页。

③ 见《论语·颜渊》，《习近平谈治国理政》，第170页。

不文明行为如违章停车、欺诈经营等规定了处罚措施。实践证明，地方立法应当、而且完全可以将社会主义核心价值观转化为具体的法律规范，突出思想道德内涵，为社会树立起文明标尺，建立正向激励和反向惩戒机制，鼓励诚信、惩戒失信，让公民、法人和其他组织牢固树立责任和义务意识，诚实履行对他人、对社会应尽的责任和义务，推动形成崇德向善的社会氛围，把社会主义核心价值观落实到经济和社会生活的各个方面。

三、地方立法贯彻社会主义核心价值观应加强制度建设

地方立法贯彻社会主义核心价值观的要求，应当把制度建设作为重点，建立健全相关的工作制度。

一是建立立法过程中价值观审核制度。在立法工作中要从社会主义价值观的角度审视制度设计和权利义务设定，确保权力与责任、权利与义务设置科学合理和公平正义。比如由专家学者、实际工作者和人大代表组成审核小组，对法规草案是否符合核心价值观作出评价，作为赋予还是限制权利、赋予还是取消行为资格等的重要条件。对违背社会主义核心价值观的应当禁止或者限制行使某些权利，如在城市限制养犬立法，因为养犬人的道德素质跟不上，养犬行为侵害他人权益和公共利益时有发生，所以要限制。还有公共场所禁止吸烟立法，均是因为在公共场所吸烟危害他人健康权益，所以要禁止。

二是建立以核心价值观作为设置法律责任轻重的重要标准制度。近年来，路人故意挑逗或虐待流浪人员的事件时有发生，有的造成了

严重的人身伤害，产生了恶劣的社会影响。如小佳、小雪、郝某等人酒后故意戏弄流浪人员周某，并对周某拳打脚踢，周某被殴打后经抢救无效死亡，法院分别判处小佳、小雪和郝某有期徒刑。该案件性质之恶劣就在于小佳和小雪等人故意戏弄侮辱流浪人员，是严重违背社会公德的行为，应当依法依理严惩。在道路交通违法行为中，只有临时行驶证的机动车驾驶人故意闯红灯，自认为即使闯了红灯交警也可能找不到人，不仅是违法行为，而且是严重的不道德行为，违法性质更恶劣，依法依理都应重处。国外立法也有将道德作为评判违法行为情节轻重标准的情况。比如，德国埃森检察机关曾经对面对昏倒老人见死不救的4人提起刑事诉讼，这4人面临最高一年的监禁，这说明见死不救不仅是违法行为，而且是犯罪行为。在美国，欺骗等不诚信是严重的违法行为，不仅上学、找工作、日常出行会受到限制和影响，甚至会受到刑事处罚。这些对地方立法都具有借鉴意义。

三是建立立法协商制度。立法协商是立法机关主导，法律规范规定的权利义务、权力责任相关方参加，就权利与义务、权力与责任设置进行的协调和商量。立法协商是在立法机关主持下，可以是行使行政管理职责的行政机关之间、行政管理机关与管理相对人之间、行政管理相对人之间，就立法原则、立法目的、主要制度设计等重点问题，以及各方面意见分歧较大的问题，直接面对面交换意见，发表看法，立法机关可以居间协调各自立场，使各方达成共识。协商的目的是实现权利与义务、权力与责任设置的科学合理和公平公正。比如对“大

妈广场跳舞”问题，立法机关可以请大妈代表和广场周边居民代表一起协商，在尊重大妈跳舞权利和维护周边居民休息权利之间寻求公平合理的解决方案，这样做不仅实现了法律规范本身上的公平正义，而且实现了立法贯彻社会主义核心价值观关于“公正”“法治”“友善”等要求。

四是建立借助科技手段辅助立法决策制度。现代科学技术的发展对社会科学的影响越来越大。立法不能仅凭经验和感觉作定性分析，更重要的是依靠科学技术手段，作定量分析，用数据说话。这样才能增强立法决策的科学性、合理性、可行性，也才能最大限度凝聚各方面共识。山东省人大常委会在制定《山东省辐射污染防治条例》过程中，对于通信基站电磁辐射是否应当纳入调整范围，就有两种不同意见：一种认为，现有设备都符合国家强制标准，地方立法不应再作限制性规定；另一种认为，通信基站电磁辐射问题确实存在，特别是安装在城区居民楼附近的中继站，电磁辐射对周围居民健康的威胁更大。通过委托第三方进行现场

测量，用实测数据来佐证，就统一了认识，实现了法律意义和道德意义上的公正合理。

四、结语

习近平总书记指出，“核心价值观，其实就是一种德，既是个人的德，也是一种大德，就是国家的德、社会的德。国无德不兴，人无德不立。”推进中国特色社会主义伟大事业，实现中华民族伟大复兴，必须提升全体中国人民的思想道德素质，或者说，没有全民族思想道德素质的提升，中华民族伟大复兴就缺乏坚实的基础。就在本文结稿时，媒体报道，一名女子因为等丈夫到站上车而死死抓住高铁列车车门，阻碍列车关门，导致列车发车晚点，全车乘客的时间都被耽误了。这显然是严重违背社会主义核心价值观的行为。所以从现实需要出发，地方立法面临十分紧迫而繁重的任务，应当增强责任感和使命感。然而，地方立法贯彻社会主义核心价值观还是一个新课题，在这方面的研究还不深入，有许多理论问题需要进一步探讨，本文权作抛砖引玉，期望对地方立法工作有一些启发。

① 《习近平谈治国理政》，第168页。

关于我省对外开放情况的调研报告

省人大财政经济委员会

改革开放是我国的基本国策，1978年我国开启改革开放的伟大征程，实现了中国发展方式的历史性转折，经过40年的不懈努力，中国经济社会发展取得了巨大成就，中华民族以崭新的姿态屹立于世界经济政治舞台。作为沿海经济大省，山东充分发挥区位优势，以开放促改革、促发展，经济社会各领域发生了深刻变化，对外开放工作取得巨大成就，也站在一个新的历史起点上。2017年9月，省委、省政府召开全省开放型经济发展大会，出台全省开放型经济发展意见。为落实省委决策部署，配合省人大常委会听取审议全省外经贸工作情况的报告，推动全省对外开放工作取得新进展，我们先后赴上海、天津、广东、浙江、江苏、海南、福建等省市及省内部分市进行了调研，对省内情况进行了对比分析，有关情况如下：

一、我省对外开放的基本情况

80年代，我省抓住沿海开放机遇实现了东部率先崛起；90年代，我省实施东西全面开放战略，促进了对外经贸规模不断扩大；进入新世纪，我省抢抓加入WTO机遇，推动经济实现了快速发展。近年来，面对国际国内新变化、新特点、新趋势，全省上下深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，按照省委省政府的决策部署，迎难而上、开拓创新，外经贸各项指标稳中有进、进中向好，发展结构、运行质量明显提升。2016年，全省货物进出口15466.5亿元，其中出口9052.2亿元，进口6414.3亿元。

出口、进口规模均居全国第五位，进出口增幅在全国前六位省市中位居第一；实际使用外资1110.7亿元，居全国第六位；实际对外投资862.3亿元，对外承包工程新签合同额841.2亿元，居全国第二位。今年1—10月份，全省进出口、出口、进口分别增长17.6%、10.8%和27.4%，呈现快速增长势头；实际使用外资944.3亿元，增长6.3%，继续保持平稳增长；实际对外投资320.5亿元，下降57.1%，非理性对外投资得到有效遏制；对外承包工程营业额588.9亿元，增长7.2%，稳居全国前列。

（一）积极对接国家开放战略，提高在全国开放格局中的地位作用。一是争取国家级试点成果丰硕。济南开展构建开放型经济新体制综合试点试验、青岛建设跨境电子商务综合试验区、服务外包示范城市、威海开展服务贸易创新发展试点、临沂开展市场采购贸易方式试点等多项开放领域的先行先试纷纷落地山东，在市场配置资源新机制、经济运行管理新模式、全方位开放新格局、国际竞争合作新优势等方面进行了大胆探索创新，形成了一系列可复制、可推广的经验。二是抢抓中韩自贸区机遇成效明显。充分发挥毗邻韩国的优势，推动威海中韩地方经济合作示范区写入中韩自贸协定，中韩（烟台）产业园纳入中韩自贸区框架。省政府与韩国产业资源通商部建立部省合作机制。率先开展中韩金融合作五项试点。三是主动融入“一带一路”战略成效显著。制定实施了参

与建设“一带一路”工作要点，举办“一带一路”战略高层对接洽谈会，引导企业加大对“一带一路”的投资力度，在沿线建立了4个国家级境外经贸合作园区，占全国（17个）的近1/4。1—9月份，全省对沿线国家和地区实际投资59.8亿元，增长69.8%，占比达到20.5%；完成工程营业额270.6亿元，占全省的53.3%；派出各类劳务人员增长27.8%，占全省的35.6%；进出口达到3643.7亿元，增长22.2%，占全省27.5%。

（二）大力推动外贸转方式调结构，质量效益明显提升。一是加快发展外贸新业态新模式。1—9月份跨境电商出口523.7亿元，增长35.4%；30家外贸综合服务企业出口141.5亿元，其中本土培育企业出口增长63.4%；市场采购贸易方式出口已达6.32亿美元。新业态激活了一批“不懂不敢不会”做外贸的中小企业，2016年全省新增有出口实绩的出口企业7833家，拉动全省出口增长6.1个百分点；今年净增出口企业1803家，占全省出口企业的5%。二是加快外贸结构调整步伐。充分发挥外贸扶持资金的引导作用，支持大型成套设备扩大出口，机电产品1—9月份出口增长13.9%，拉动全省出口增长5.2个百分点；率先建成全国首个出口食品农产品质量安全示范省，农产品去年出口突破1000亿元大关，占全国的近1/4，稳居全国首位。贯彻落实全省品牌建设大会精神，出台了加快国际自主品牌建设实施意见。举办了一系列国际自主品牌建设专题培训班，加大出口企业境外商标注册、体系认证和专利申请政策资金扶持力度。开展了“山东品牌全球行”系列活动，在日本、韩国、匈牙利设立了山东品牌产品常年展示中心。312个国际自主品牌企业出口占全省的比重达到12%左右。三是大力发展服务贸易。把服务贸易列入省委年度考核体系，建立了省政府服务贸易联席会议机制，省政府出台《关于加快发展服务贸易

的实施意见》，推动5个省级服务贸易创新发展试点城市和19个省级服务外包示范基地建设，促进了服务贸易快速发展。1—9月份，全省服务贸易进出口2291.2亿元，增长13.6%。

（三）加强与跨国公司战略合作，促进了产业升级和区域发展。一是发挥高层推动机制作用，连续9年举行“香港山东周”，累计签约重大合作项目1406个，已批准实施项目877个，实际到帐外资229.1亿美元、人民币651.8亿元。创新举办“3·20中国高层发展论坛山东之夜”、美国商务周、“选择山东”全球路演等重大经贸活动，与一批来自欧美的跨国企业加强了机制性合作。截至目前，共有211家世界500强企业在我省累计投资708个项目。二是着重引进高端高质项目。注重引进高端制造投资，制造业实际使用外资480.4亿元，增长12.4%，占全省的54.6%，高于全国25个百分点。加大现代服务业引进力度，新设融资租赁企业67家，较去年增加51家；新设投资性公司4家，累计达到24家；新设研发中心2家，总量达到33家；新批及增资外商投资养老企业8家，合同外资14.7亿美元。有力带动了全省产业结构的转型升级。目前，占全省企业总数1.4%的外商投资企业，年均生产总值占全省的14.2%，纳税总额占全省的21.3%，进出口总额占全省的38.7%，从业人数占全省城镇就业的5.1%。三是开发区开放载体作用增强。2016年，《山东省经济开发区条例》的出台将开发区纳入法制化发展轨道。实施开发区体制机制创新试点，激发了园区发展的动力活力。青岛中德生态园、中美清洁能源产业园、中英创新产业园、欧亚经贸合作产业园区等国际合作园区、特色产业园区加快推进，进一步增强了开发区的辐射带动能力。目前全省161家省级以上经济开发区公共财政预算收入、实际使用外资和进出口占全省的比

重提高到 38.9%、56.2% 和 56.3%。

(四) 坚持引进来与走出去并重, 提升双向开放能力。一是务实推进国际产能合作。发挥走出去的双向带动作用, 通过走出去获取资源、技术、品牌、管理、市场, 进一步拓展发展空间, 服务于全省结构调整和转型升级。1—9 月份, 国际产能和装备制造对外投资 74 亿元, 占全省的 25.3%; 境外资源开发合作 93.9 亿元, 占 32.1%。我省企业在国际能源及原材料的价格话语权和供应稳定性大有提高。二是提升对外工程劳务合作层次。推动 260 余家省内企业与 32 家央企建立了战略合作, 在一般建筑、电力工程和交通运输建设、石油化工等取得了良好成效。1—9 月份, 全省新签过亿美元大项目 15 个、合同额 429.7 亿元。交通运输、电力工程建设项目完成营业额分别增长 47.1% 和 7.5%。作为中国以色列建筑劳务合作两个试点省份之一, 首批 3313 人高端劳务输出已完成技能测试和培训工作。三是大力培育源自山东的跨国企业。中国重汽、兖州煤业、海尔集团等 10 家企业进入中国非金融类跨国公司百强。青岛建设集团、威海国际公司、烟台国际公司等 8 家企业入选 ENR (美国《工程新闻记录》) 全球最大国际承包商 250 强, 入选企业数量居各省市首位。

二、我省对外开放存在的主要问题

虽然我省开放型经济取得了快速发展, 但全省开放度只有 23.1%, 低于全国 8.3 个百分点, 规模以上工业企业中有出口业绩的只占 11.8%, 近 90% 的企业尚未进军国际市场, 整体开放水平还有较大差距。与兄弟省市比较, 我省利用外资的存量规模、增量增速都存在较大差距, 区域失衡问题较为突出。对外投资受国家加强境外投资真实性、合规性审慎监管的要求, 境外投资势头放缓, 境外投资面临风险日益突出, 反哺国内行业发展的作用有待进一步提高。开

发区体制机制回归现象突出, 动力活力减弱, 国际化、法治化营商环境还有较大差距。不少开发区发展空间不足, 少数存在土地利用粗放等现象。海关特殊监管区功能优势有待释放。这些困难和问题反映各地在理念认识、举措路径、精神状态、营商环境等方面仍存在一定差距。

在理念认识上。我省一些地方对扩大开放的认识不够深刻, 有的认为现在经济总量大了, 不缺钱了, 搞不搞开放、有没有外资无关紧要、不碍大局; 有的认为外资企业难打交道, 各种要价条件苛刻, 招外资短期难有成效, 与其花大力气对外招商, 还不如引内资效果明显; 有的认为与其把资源项目、市场机会给外资, 还不如留给自己的企业, 肥水不流外人田, 没有看到外资搭载的先进技术、品牌效应、资本纽带、管理经验在产业结构转型升级、新旧动能接续转换过程中的重要作用, 未能完全适应形势发展变化。具体行动中瞻前顾后、顾虑较多, 缺乏敢闯敢试、敢为人先的胆识和气魄, 不仅与先进地区相比差距较大, 与西部地区相比也落在了后边。重庆把开放作为西部内陆城市实现弯道超车的重要途径, 近年来通过“渝新欧”, 以大交通带动大开放, 打破了“发达国家—中国沿海—内陆地区”开放梯度转移模式, 直接参与国际分工、汇集全球要素资源、打造世界产业高地, 外引内联效果日益彰显, 笔记本电脑生产占全球的 1/4, 汽车产量全国第一, 通过双向开放带动了地方经济, 去年重庆市开放度超过我省 0.3 个百分点。贵州以开放推动大数据产业加快发展, 引进了一批行业龙头聚集贵州, 2016 年大数据引领的电子信息制造业增加值增长 71.3%, 预计到 2020 年大数据带动相关产业规模达到 4500 亿元, 国家批准贵州建设中国首个国家大数据综合试验区, 一举抢占了大数据产业的制高点。正如李克强总理所说, 我国现

在的开放格局已经由过去的“东西差距”，更多地表现为了“南北差距”。

在措施路径上。对传统产业、传统开放驾轻就熟，对发展新技术、新产业、新模式、新业态思路不宽、措施不多，存在一定的传统路径依赖。浙江省为了加快促进外贸创新发展，推动跨境电商、市场采购、外贸综合服务平台成为拉动出口的“三驾马车”；杭州以全国首个跨境电商综合试验区建设为契机，创新通关便利化、检验检疫、金融支付、退税结汇和信用管理，使得企业出口申报时间从原来的4个小时，缩短到平均一分多钟，发生了颠覆式变化，2016年浙江省实现跨境网络零售出口319.3亿元；义乌、海宁率先开展采购贸易方式试点，2016年全省市场采购贸易出口1872.2亿元，占到全省出口总额的10.6%，成为拉动浙江外贸增长的重要动力。广东始终把确保开放工作全国领先摆到首位，超前谋划、大胆创新，始终把开放作为以开放促改革、促创新、促发展的主要手段；广州花都市场采购试点今年3月6日上线，但广州海关打破只在花都才能报关、查验的惯例，允许省内6个口岸均可承办花都企业的报关通关手续，试点1个多月的时间就实现出口20亿美元；在招商引资上对重点项目推行“一事一议、集体决策、免责条款”，强化土地、环保、财政奖励等方面的措施，为了引进投资610亿元的富士康项目，分10年每年直接给予12亿元的奖励性资金，具体数额和项目税收挂钩。

在产业定位上。我省产业结构层次低，传统产业占工业的比重高达70%，重化工业占传统产业的比重高达70%，主营业务收入前三位的分别是化工、农副产品、纺织业，而广东、江苏第一大产业均为计算机通信制造业，比重分别达到23.8%和11.2%，我省只有3.9%。根据安永、德勤针对跨国企业对中国投资意向的

调查显示，近年来大部分世界500强主要投资于电子信息、生物医药、新能源、医疗器械、智能制造、现代农业、金融服务、科技研发等“四新”项目，我省现有的产业结构不太符合国际资本向国内流动的趋势，对话能力、产业基础、合作平台、生态环境相对弱化，与世界500强在产业结构升级过程中对接的难度较大。反观浙江省聚焦信息经济、高端装备制造与新材料节能环保、健康、旅游、时尚、金融七大万亿级优势产业，制定了《浙江省外资招大引强“五个一批”行动方案（2017）》，着力引进外资大项目。江苏省在大力发展光电显示产业、高端装备产业以及生物医药三大支柱产业的基础上，又提出了下一代汽车、集成电路和激光智能制造三大新兴产业的发展方向，2016年7月总投资30亿美元的台积电12英寸晶元项目落户南京浦口经济开发区。

在营商环境上。与广东、江苏、上海等先进地区存在较大差距，特别是在形成投资意向过程中吸引力不强，在形成投资决策过程中配套支撑不够，在实际经营过程中创新要素不足。推进“放管服”成效还不明显，企业的获得感不强，存在流程多、效率低，信息多、共享难，收费多、成本高等问题。城市国际化程度不高，据安永《山东省营商环境诊断报告》，济南、青岛国际航线不到30条，与成都（101条）等中西部城市也有较大差距；国际学校、国际医疗难以满足外籍员工需要，现有国际学校和国际办学项目只有14个，数量、质量均与京沪、江浙等地有较大差距，且以韩国学校为主流，欧美教育体系更少，增加了吸引高端人才的难度。展示山东对外开放形象的平台不多，缺乏高层次的国际论坛、峰会以及高水平的投资贸易洽谈会。

在精神状态上。面对国际国内形势的深刻

变化和深度调整,一些干部工作状态有待提高,存在不敢干、不愿干、不会干的问题,特别是在专业素养、国际视野、创新思维、勇于担当的精神上与全省以开放促新旧动能转换发展的要求还有相当差距。有的怕担风险,存在“多干多错、少干少错、不干不错”的思想;有的认为激励机制欠缺,推动开放、参与招商的动力不强;有的地方商务部门、开发区配备干部还存在照顾性安排现象,或者是专业知识缺乏、业务不深不透、专业化水平不高,或者是因为年龄、岗位等原因,存在安于现状的情况。这在中央和省里的政策落实上就有明显体现,国务院《关于扩大对外开放积极利用外资若干措施的通知》出台后,兄弟省市纷纷研究制定含金量高的优惠政策,江苏召开了高规格的全省发展大会,着力做好招商引资和招才引智工作。目前我省还有10个市没有出台实施意见,反映各市对利用外资工作的重视程度还有待加强。比如,虽然国家全面放开养老市场,但外商投资依然面临翻译人才和介护人才匮乏、养老机构 and 医院职能定位限制以及养老制度和养老金制度的对接等问题。

三、进一步提升我省开放水平的意见建议

深入学习贯彻党的十九大精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,按照省第十一次党代会和全省开放型经济发展大会的部署和要求,紧紧围绕加快新旧动能转换重大工程,坚持对外开放与对内开放紧密结合、引进来和走出去良性互动、经济开放和社会民生领域开放协调共进、货物贸易和服务贸易融合发展,积极融入国家扩大开放战略布局,打造“一带一路”战略交汇的重要枢纽、对外经贸深度合作战略高地、环渤海经济圈的开放增长极,推动形成全面开放新格局。

(一) 加快构建开放型经济新体制。创新推进国家级开放试点。全力参与泛济青烟新旧动能转换综合试验区申建工作,抓好自贸试验区改革试点经验复制推广,着力推进理念更新、模式创新,打造制度创新高地。深入推进“放管服”改革,实施准入前国民待遇加负面清单管理模式,提高投资贸易便利化水平,健全涉外风险防控体系,创造内外资公平竞争的政策法律环境。做好济南构建开放型经济新体制综合试点、青岛跨境电子商务综合试验区、威海服务贸易创新发展试点、临沂商城工程物资市场市场采购贸易方式试点工作,支持青岛创建国际消费中心城市、西海岸现代国际贸易试验区、潍坊创建国家农业开放发展综合试验区,通过改革创新促进流程再造,利用先行先试抢占发展先机。

(二) 不断完善扩大开放新格局。积极参与“一带一路”建设,加强与沿线国家的经贸合作、互联互通、能源资源、金融合作和人文交流。建立健全与重点国家地区合作机制,重点拓展欧美,探索鲁港经贸合作新模式,推进与新加坡更广泛的经贸联系,务实推进与日韩大企业的合作。统筹推进省内开放,引导东部沿海地区提升开放层次水平,加快中西部地区开放步伐,形成多级带动、多点支撑、协调发展的良好格局。加大县域经济对外开放力度。深入推进开发区体制机制创新试点,提升开发区载体功能作用,推动特色产业园区、生态工业园区和国际合作园区建设,提升海关特殊监管区的功能优势,激发园区动力活力。

(三) 着力提升产业竞争新优势。抓好国家和省里出台的一系列政策措施,支持各地在法定权限范围内创新招商引资优惠政策。加强与世界500强及行业领军企业合作,围绕战略新兴产业、先进制造业、现代服务业及现代农

业加快引进一批具有战略性、引领性、支撑性的重大项目，吸纳全球资源助推新旧动能转换。创新招商引资理念和引资方式，搭建中小企业精准对接国际资源的服务平台，充分利用股权并购、股东贷款、境外上市、融资租赁、PPP等方式吸收外资。精心组织“香港山东周”“美国周”“日本周”“德国周”和“选择山东”全球路演活动。加强高层次人才、人才团队和商业模式的引进工作。实施“走出去企业回归发展行动计划”，鼓励企业通过跨国并购获取优质资产、先进技术、人才团队和创新资源，打通国际资源、技术、人才回流渠道，助推省内产业结构升级。

（四）大力发展外贸新模式。发挥青岛国家级跨境电子商务综合试验区示范引领作用，支持济南、烟台、潍坊、威海、日照省级跨境电子商务综合试验区升级。持续开展“跨境电商进万企”活动，加大外贸综合服务企业培育力度。完善外贸综合服务授信风险补偿机制，提升外贸综合服务企业在通关、物流、金融、保险等方面的综合服务能力。支持临沂商城市场采购贸易方式试点在同一关区内互联互通、多点报关。支持企业加强国际自主品牌培育认定工作，举办“鲁产国际品牌产品”全球行、中华行、网上行系列活动，打造面向境外推广山东品牌的线上公共服务平台。积极争取创建国家服务贸易创新发展综合试验区、中日韩服务贸易创新试点、国家服务外包示范城市和特色服务出口基地、特色文化服务出口基地，推动文化、旅游、信息、金融、中医药、体育休闲等服务贸易发展。

（五）积极拓展双向开放新领域。加快推动开放由制造业向服务业拓展，由社会经济领域向社会文化领域延伸，形成全方位开放新优势。大力推动金融业开放，支持境外资本独资

或合资设立金融机构，引进外资金融总部和功能中心，支持跨国企业开展跨境双向人民币资金池业务。加快文化领域开放步伐，支持青岛申办国家对外文化贸易基地，与文化部合作建设海外中国文化中心，打造高水平山东文化推介平台。提高国际科技合作层次，深化与以色列、欧盟、美国、俄罗斯及独联体国家的科技合作，加快中以农业科技生态城和中俄、中乌、中白科技合作园建设。提升国际旅游合作水平，推进“好客山东”品牌国际化，用好青岛口岸72小时过境免签和境外游客购物离境退税政策，扩大入境旅游规模。全面放开养老服务市场，引进国外先进的管理经验、理念和模式，促进医养结合、多业态发展，支持济南建设“国际医学中心”。加快城建领域的开放合作，支持外资在污水处理、城市供水、垃圾处理、城市燃气、地下综合管廊、智慧城市、海绵城市等领域开展PPP合作，扩大建筑工程设计领域开放，不断提高城市建设、管理的国际化水平。

（六）强化开放发展新支撑。推动建立对外开放工作协调机制，加强对外开放的工作规划、重大政策、大项目推动及外商投诉等协调、指导和服务。发挥企业在人才引进、培养、使用中的主体地位，鼓励企业引进海内外高层次人才、创新团队和职业经理人，增强开放经济的人才支撑，在出入境、工作许可和居留、配偶随迁、子女就学、社会保障等方面提供快捷高效的绿色通道服务。加大开放政策支持力度，出国管理在继续坚持从严从紧管理的同时，对执行重要经贸类任务，举办或参加境外展会，以及开展重大合作项目的团组予以倾斜和支持。完善对外开放目标责任制和开放型经济绩效评价体系，将营商环境、500强项目、商业模式创新、跨国公司培育、园区建设等纳入绩效评价范围，强化扩大开放的激励导向。

关于我省公共卫生工作情况的调研报告

省人大教育科学文化卫生委员会

根据省人大常委会年度工作计划，为进一步推动我省公共卫生事业发展，协助常委会做好听取审议省政府关于全省公共卫生工作情况报告的工作，省人大教科文卫委员会组成调研组，由省人大常委会副主任张新起带队，于2017年8月份对我省公共卫生工作情况进行了调研。期间，调研组专题听取了省卫生计生委关于全省公共卫生工作情况的汇报，实地察看了山东大学齐鲁医院、省立医院东院区、省中医药大学附属医院、省疾控中心等公共卫生和医疗服务机构，并先后赴德州、聊城两市及所属的两个县（市），通过听取政府工作情况汇报，召开有人大、政府有关部门、公共卫生机构负责同志和人大代表参加的座谈会，实地走访部分疾控、卫生监督、妇幼保健、社区卫生服务单位等形式，较为全面地了解了我省公共卫生事业发展的基本现状。从调研的情况看，我省各级政府认真贯彻落实中央和省委关于发展公共卫生事业的一系列决策部署，不断加大投入，强化政策措施，狠抓任务落实，在保障人民群众健康权益，促进公共卫生服务均等化等方面采取了一系列积极有效的措施，形成了政府主导的公共卫生综合治理格局，初步建立起以健康为中心的公共卫生服务体系，我省居民各项主要健康指标居全国前列。主要情况是：

一、我省公共卫生事业发展取得显著成绩。

（一）政府主导的公共卫生综合治理格局

基本形成。各级政府将公共卫生作为全面深化改革和保障改善民生的重要内容，不断完善措施，加大投入，强力推进，狠抓落实。省政府多次对公共卫生工作进行研究，自2010年起先后开展两轮为期6年的“健康山东行动”，共有36个部门参与，是全国较早开展健康省建设的省份之一。省编办、发改、财政等部门先后出台疾控中心编制标准和实验室建设方案，确定到2018年基本完成疾控中心规范化建设。投入力度不断加大，2016年全省公共卫生机构财政补助收入161.19亿元，较2015年增长3.79%。基本公共卫生服务项目人均补助标准由2009年的人均15元提高到2016年的45元（2017年达到50元），中央、省和地方财政投入分别达到16亿元、4.8亿元（不含青岛，下同）、19.7亿元。广泛开展卫生城镇创建活动，国家卫生城市累计达到28个，国家健康城市建设试点市3个，数量均居全国前列。

（二）以健康为中心的公共卫生政策体系不断完善。各级政府把公共卫生服务均等化作为基本医疗卫生制度“四位一体”的重中之重，逐步建立起更加完善的公共卫生政策体系。一是加强公共卫生法制建设，先后制定和修订了爱国卫生条例、艾滋病防治办法、突发公共卫生事件应急办法等一系列法规规章，建立健全了公共卫生相关标准规范和指南体系。二是坚持问题导向，以儿童、孕产妇、老年人、流动

人口等为重点人群，建立健全涵盖健康档案、健康教育、健康管理、监督协管、应急处置等12大类49项基本公共卫生项目的服务规范、资金投入、工作流程、考核标准等政策体系。三是针对传染病、慢性病、地方病、职业病等重大疾病和主要健康危险因素，建立健全包括扩大免疫规划、艾滋病防治、结核病防治、精神卫生、慢性病防治、妇女“两癌”、孕前优生检查、环境监测等重大公共卫生项目的工作方案、实施细则、考核标准等。四是强化公共卫生领域信息化建设，围绕公共卫生健康大数据开发应用，先后建立起传染病网络直报、居民死亡原因登记报告、重点慢性病监测和生活饮用水、公共场所等环境与健康监测体系，比较全面地反映全省不同地区和人群的主要疾病和健康问题。今年7月份，还首次向社会全面系统地发布了居民疾病与健康状况数据，受到社会广泛关注。

（三）重点传染病和地方病防控成果更加巩固。一是重点传染病疫情保持稳定。建立起功能完善、覆盖城乡的传染病防治网络，法定传染病疫情监测系统全部实现网络直报，每年实施传染病监测预警2.7万余次，处置各类传染病聚集性疫情200余起，2016年全省甲乙类传染病报告发病率137.19/10万，处于全国较低水平。二是免疫规划策略更加完善。自2007年起实施扩大国家免疫规划，疫苗针对传染病发病率降至历史最低水平，连续26年未出现脊灰野病毒所致脊灰病例。全省急性乙肝报告发病率10年内降低70.43%，15岁以下儿童乙肝表面抗原携带率降至0.16%以下，减少儿童乙肝慢性携带者140余万人。青岛市为适龄儿童免费提供水痘疫苗接种，水痘发病率下降23.94%。三是艾滋病、结核病等保持低流行状态。全省艾滋病检测实验室和检测点达1835家，自愿咨询检测门诊覆盖所有县（市、区）。实施艾滋病、梅毒、

乙肝母婴阻断项目，累计检测孕产妇314.73万人，成功跟踪阻断母婴传播28例。截至目前，我省现存活艾滋病感染者和病人9324例，艾滋病抗病毒治疗比例提高到90%，病死率控制在4%左右，整体疫情控制在低流行水平。活动性肺结核登记率由2011年的40.89/10万降至2016年的26.69/10万，治疗成功率94.44%。四是实现重点地方病、寄生虫病控制和消除目标。全省117个非高碘县（市、区）总体合格碘盐覆盖率保持90%以上，居民碘营养处于适宜水平，达到保持消除碘缺乏病目标要求；基本完成已知饮水型地方性氟中毒病区饮水安全工程和改水工程建设，改水率达到91.45%；消除疟疾工作进展顺利，连续5年无本地病例，842例境外输入性病得到有效救治，未发生二代病例。五是职业病防治工作取得积极进展。全省职业健康查体机构达到160家，覆盖17个市的89%的县（市、区），职业病诊断机构实现市级全覆盖。

（四）非传染性疾病预防工作实现新的突破。一是健康综合干预更加规范有效。“十二五”期间累计创建17个国家慢病综合防控示范区，示范区居民心血管疾病标化死亡率平均下降31.95/10万，降幅是非示范区的1.71倍。重点职业病和放射卫生、饮用水水质监测扩展至17市和90%的乡镇。全面实施健康素养促进行动，开展了健步走、健骨操培训等一系列形式多样、内容丰富的活动，居民健康素养水平达12.08%，高出国家平均水平1.73个百分点。二是减盐防控高血压项目成效显著。自2011年起开展了我国第一个由政府主导实施的大规模人群减盐干预项目，实现了全省居民标准人日调味品食盐摄入量由2011年的12.5克降至2016年的10.1克，与高血压密切相关的缺血性心脏病和脑卒中致死比例减少10%，得到世界卫生组织、世界高血压联盟的高度关注，并入选第

九届全球健康促进大会优秀案例。三是疾病筛查与管理机制不断完善。积极应对慢性病“井喷”势头，全省血压、血糖检测，高血压患者血压控制率由2011年的12.4%提高到21.6%，糖尿病患者血糖控制率由17.2%提高到30.7%。试点开展了脑卒中和心血管病高危人群筛查与干预，筛查发现的70.2%的高危个体经医学和生活方式干预后转为低危。大力开展癌症早诊早治试点工作，累计完成肺癌等5类癌症36万余例的临床筛查任务，早诊率达到70%以上，是全国筛查人口最多的省份。四是重点人群健康管理实现新突破。全面实施中小学生健康体检工作，每年组织1万多名医务人员为中小学生进行一次健康体检，通过加强健康教育和个性化干预，青少年身高、体重和胸围等身体形态指标继续呈现增长趋势，各项指标均显著优于全国平均水平。五是精神卫生服务能力持续增强。实施国家严重精神障碍治疗管理项目，每年为3000例患者提供免费门诊维持治疗药物，患者规律服药率达到80.2%，病情稳定率达到96.8%。积极配合公安、综治等部门落实肇事肇祸严重精神障碍患者强制医疗，对患者进行集中收治。规范开展严重精神障碍筛查与发病报告，全省登记在册患者41.16万例，报告登记率达到4.18%，管理率达到84.24%，高于全国平均水平。

（五）基本公共卫生服务均等化水平不断提高。充分发挥基层医疗卫生机构的优势，推动公共卫生服务重心下移，公平可及性有效提升。全省建立居民电子健康档案8205.9万份，电子建档率83.33%。65岁及以上老年人健康管理率达66.74%，0—6岁儿童健康管理率达82.26%，孕产妇健康管理率达86.13%，适龄儿童免疫规划疫苗全程接种率保持在95%以上。2008年正式启动高血压国家中医临床研究基地项目，大力推广中医适宜技术开展高血压治疗，并将重点

病种研究成果纳入全省基本公共卫生服务项目。流动人口基本公共卫生服务覆盖面逐步扩大，2016年流动人口子女疫苗接种率达94.19%，孕妇产后访视率达84.0%。地区间差异逐渐缩小，对公共卫生筹资、资源配置和服务提供3个维度14个指标的公平性评价显示，全省公共卫生服务公平性较好（基尼系数小于0.3），有效发挥了对普通居民、弱势群体和低收入群体的健康保障作用，连续3年电话调查居民总体满意度均达到95%以上。连续3次在国家考核中荣获第三名的好成绩，并获得国家财政资金奖励。

（六）卫生计生综合监督执法取得积极进展。连续3年开展了卫生计生服务监督年、综合监督提升年、综合监督规范年等主题年活动，健全监督体系，规范执法行为，累计监督检查各类单位（机构）70万家次，立案15874起，移交公安机关案件180起，取缔非法医疗机构3758家，医疗市场和卫生工作秩序明显好转，群众健康权益得到有力保障。2016年开展监督检查28.79万户次，居全国第2位；查办案件7104起，居全国第3位。与2015年相比，监督覆盖率提高5.54%，非法行医率下降24.7%。开展了传染病防治法等7部重要法律、16部行政法规落实情况监督检查，医疗卫生机构依法执业意识显著增强。我省开展卫生计生综合监督示范区创建的经验做法，得到国家卫生计生委高度肯定并在全国推广。

（七）妇幼健康服务能力得到进一步增强。积极应对全面两孩政策带来的新形势、新要求，全力保障不断增长的妇幼健康服务需求。2016年全省各级新扩建妇幼保健机构39所，县级及以上助产机构产科床位增至3.2万张，较2015年增加5100张；新生儿科床位增至6427张，较2015年增长近22%，全省儿科医师达1.08万人，千人口儿科医师数达0.66人。实施县级

新生儿重症监护能力提升项目，省级财政拨付1000万元，对49个项目县NICU建设进行补助，切实提升了基层救治能力；实施农村孕产妇住院分娩补助项目，累计补助553.85万人，住院分娩率保持99.9%；实施农村妇女孕前和孕早期补服叶酸项目，累计服用人数467.16万人，神经管缺陷发生率从3.5/万降至0.97/万，降幅达72.29%；实施农村妇女“两癌”筛查项目，累计完成宫颈癌筛查244.16万人、乳腺癌筛查37.29万人，确诊宫颈癌患者350例，乳腺癌患者185例，通过对患者及早干预治疗，降低了死亡率。加大出生缺陷防治工作力度，开展新生儿四种遗传代谢性疾病筛查项目，累计筛查新生儿471.5万余例，确诊患儿4800余例，有效降低了残疾的发生。通过以上项目的实施，母婴保健服务惠及城乡，为减少危重孕产妇死亡、促进全省儿童健康主要指标持续改善作出积极贡献。

(八) 突发公共卫生事件应对处置工作取得明显成效。省本级和17市全部成立独立或合署办公的应急办。全省组建各级各类卫生应急队伍1239支，其中国家级队伍1支、省级队伍28支、市级队伍243支、县级队伍967支，共有应急队员1.86万人，基本形成“统一指挥、布局合理、反应灵敏、运转高效、保障有力”的卫生应急体系。建立了军地、区域卫生应急协作机制，完善卫生应急物资分级储备制度，加快打造陆海空立体化紧急医学救援网络。成功应对埃博拉出血热、中东呼吸综合征等输入性疫情威胁，实现“严防控、零输入”。及时处置人感染H7N9禽流感等突发疫情，有力保障了不发生重大传染病暴发流行。科学高效开展突发事件紧急医学救援，得到党和国家领导人的高度评价。

二、存在的矛盾和问题

从听取汇报和调研的情况看，虽然各级政府

力保障了人民群众健康和社会和谐稳定，但是与中央、省委的部署要求相比，与法律法规的有关规定以及人民群众对卫生与健康服务的需求相比，还存在一些突出矛盾和问题：

(一) 对于公共卫生重要性的认识还需进一步提高。有些地方对于新时期卫生与健康工作重要性的认识还不到位，健康知识、健康技能以及健康生活理念普及程度不高，宣传渠道过于单一、宣传手段和创造性不足，“重大疾病治疗、轻预防保健”等问题还不同程度地存在。

(二) 公共卫生服务水平有待进一步提高。公共卫生干预策略与措施还不完善，居民高盐高脂饮食、有害饮酒等不健康的生活方式较为普遍，空气、饮用水和土壤对居民健康的影响持续存在。部分重大公共卫生项目如严重精神障碍患者免费服药、心脑血管病高危人群筛查、农村妇女“两癌”检查、生活饮用水监测等覆盖面还不够广；一些重大疾病如严重精神障碍、耐多药肺结核、H7N9禽流感、艾滋病等救助政策落实不够到位，不能满足群众需求。

(三) 公共卫生经费投入保障机制还不够完善。尽管各级政府对公共卫生的财政投入逐年增加，但由于配套政策不完善，仍然存在财政性预算拨款比例不高，专项经费补助不到位，持续性投入机制不健全等问题。全省目前有24个县(市、区)未落实结核病防治经费，62个县没有安排精神卫生专项经费。各级疾病预防控制中心作为公益一类事业单位，其经费开支依靠业务创收的比重占38.32%，个别县级疾控中心高达90%。国家取消疫苗加成和原有的三项服务性收费项目后，由于没有新的相应的配套政策和财政补助，收入锐减，工作运转难以为继。

(四) 公共卫生基础设施建设急需加强。基层公共卫生机构的设施设备与国家标准、现实需求相比还存在不小差距。许多机构的设备

严重陈旧老化，50%以上县级疾控中心建筑面积达不到国家标准。近1/4的妇幼保健机构床位数不足国家标准的70%，有43家妇幼机构由于没有住院床位，无法开展基本临床医疗服务。66个县（市、区）没有精神卫生专业机构，24个县（市、区）没有精神科床位。城乡之间、区域之间公共卫生服务能力差距过大，致使心脑血管、癌症、新生儿出生缺陷等疾病早期筛查和综合防治工作覆盖率不高、筛查受益面过窄。

（五）基层卫生网底还不够牢固。城市社区和偏远农村地区卫生服务网络仍有空白点，还有148个街道和1万多个行政村没有社区卫生服务中心或卫生室。基层医疗卫生机构医保基金份额不足，基本药物补助标准、医疗服务价格多年来没有调整，影响了其“治早、治小”预防职能的发挥。

（六）公共卫生专业队伍建设亟待加强。由于收入低、职称晋升困难、工作环境差等原因，导致基层公共卫生机构人才短缺，尤其是高层次人才缺乏、人员老化、人才流失等现象严重；卫生执法监督人员短缺，全省每万人口疾控人员和监督人员的数量均低于国家标准，1/3的县（市、区）精神科执业（助理）医师数量低于国家精神科医师配置最低标准；仅有3个市、11个县（市、区）疾控机构落实了新编制标准。

三、几点建议

为进一步做好我省公共卫生工作，委员会提出以下意见和建议：

（一）提高思想认识，切实把公共卫生放在优先发展的战略地位。公共卫生事关人民群众身体健康，是生命安全的第一道防线，也是健康山东建设的重要内容。建议各级政府要从战略和全局的高度充分认识发展公共卫生事业的重要性，认真落实好中央、省委关于公共卫

生工作一系列部署要求，以高度的责任感和使命感，推动我省公共卫生事业创新发展。要将公共卫生纳入经济社会发展规划，将公共卫生工作纳入重要议事日程，定期听取工作情况汇报，专题研究解决公共卫生方面的重大问题。要认真贯彻“以基层为重点，以改革创新为动力，预防为主，中西医并重，将健康融入所有政策，人民共建共享”的新卫生与健康工作方针，牢固树立大卫生、大健康的观念，把以治病为中心转变为以人民健康为中心，拓展公共卫生服务的内涵和外延，努力实现全方位、全周期保障人民健康。要倡导健康文明的生活方式，加大公共卫生法律法规、科学防治知识和健康生活理念的宣传教育力度，提高各级领导、社会各界对公共卫生工作重要性的认识，调动起全社会关心、支持、参与公共卫生事业发展的积极性。

（二）强化法治思维，依法推动公共卫生工作规范开展。加强公共卫生领域法治建设，是落实全面推进依法治省、建设法治山东的内在要求。建议各级政府要深入宣传贯彻《传染病防治法》《精神卫生法》《母婴保健法》《职业病防治法》《山东省爱国卫生工作条例》等法律法规，切实增强各级领导、有关部门、医疗卫生从业者尊法、学法、守法、用法意识，树立法治思维，依靠法治引领和推进公共卫生体制改革，确保法律法规和中央、省各项政策规定和要求落到实处。要紧紧围绕群众反映强烈、迫切需要解决的打击非法行医、禁止非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别人工终止妊娠、维护生活饮用水卫生安全等公共卫生领域存在的热点、难点问题，继续加大监督执法力度，在全行业形成有法必依、执法必严、违法必究的法治管理氛围，为人民群众身心健康保驾护航。

（三）完善体制机制，进一步健全公共卫生服务体系。尽管我省公共卫生事业取得了显

著成绩，但仍然面临着诸多机制性、政策性的难题，仅靠卫生计生部门自身难以解决，需要多个部门协同推进。建议各级政府要根据全国、全省卫生与健康大会精神、《“健康中国”2030规划纲要》和我省规划纲要确定的目标任务，进一步突出问题导向，完善运行机制，健全组织体系，提升公共卫生服务水平。要根据相关法律法规和政策要求，研究出台卫生计生监督机构人员编制标准，加快制定和落实疾控中心、妇幼保健机构等公益一类事业单位财政保障政策，明确省、市、县三级公共卫生机构业务经费财政补助标准，特别是提高对收治精神疾病、传染病等特殊疾病的医疗机构的补助水平，保障各类公共卫生机构正常运转。要根据国务院和我省深化医改重点工作安排，进一步推动解决公立医院债务化解问题。要建立完善财政补助与医疗保险及医疗救助、疾病应急救助等政策的有效衔接机制，确保严重精神障碍、耐多药肺结核等重大传染病患者应收尽收、应治尽治、应管尽管，确保患者不因经济原因中断治疗，保障患者健康权益和公共安全。要积极推动预防疾病的关口前移，将预防接种、疾病早诊早治、中医药治未病等预防性服务纳入医疗保险支付，鼓励和引导群众建立有病早防的健康意识。

（四）坚持以基层为重点，着力提升各级公共卫生机构服务能力。公共卫生工作的重点在基层，难点也在基层。建议各级政府要从政策、人员和经费保障上进一步加大对各级特别是基层公共卫生机构的支持力度，使其服务能力与经济社会发展和人民群众健康需求相匹配，筑牢公共卫生服务网底。要按照“十三五”规划的要求，进一步用足、用活、用好各项政策措施，大力改善基层医疗卫生机构基础设施和实验室设备条件，加快启动县级疾控中心业务用房建设项目，加强耐多药肺结核等重大传染病和精

神疾病救治场所的安全防护设施建设，调整完善村（社区）卫生室规划设置标准和乡村（社区）医生配置标准，力争实现到2020年全省基层医疗卫生机构标准化建设全部达标，完成省、市、县均设置一所政府举办的标准化妇幼健康服务机构等目标任务。要改革完善基层卫生管理运行机制，激发基层医疗卫生机构发展活力，提升其在提供基本医疗、落实基本公共卫生服务项目和开展社区健康管理等方面的综合服务能力和水平，满足辖区居民的基本医疗卫生需求。要进一步发挥中医药在基本公共卫生服务和重大疾病防控中的作用，满足群众中医药服务需求。

（五）加强公共卫生人才队伍建设。人才队伍建设是支撑公共卫生事业快速发展的关键，也是提高服务质量、满足多层次公共卫生需求的根本保证。建议各级政府切实采取有效措施，进一步加大公共卫生专业人才培养和引进力度，夯实公共卫生事业发展人才基础。要调整完善疾控机构职称结构比例，建立符合公共卫生专业机构特点的薪酬制度，落实和提高防疫津贴、精神卫生津贴、乡村（社区）医师补助，对基层医疗卫生机构招聘急需紧缺专业人才实行倾斜政策，吸引更多优秀人才进入并充实公共卫生人才队伍，尽快解决基层公共卫生人才匮乏的问题。要研究制定助产服务队伍发展规划和助产人员职称晋升办法，合理培养、配置妇幼专业人才资源。要进一步深化基层医疗卫生机构人事制度改革，落实好针对基层全科医生的优先聘用、提前报考专业技术资格考试等优惠政策，优化乡村（社区）医生队伍结构，吸引和留住基层公共卫生业务骨干人才。要研究探索建立乡村（社区）医生执业风险防范机制，完善乡村医生准入、退出机制，推动乡村医生向执业（助理）医师转化，提高乡村医生队伍执业医师化水平，筑牢基层公共卫生体系网底。

关于依法促进我省乡村旅游健康 可持续发展的调研报告

省人大民族侨务外事委员会

根据年初常委会主任会议研究通过的关于《2017年常委会领导重要调研课题和省人大专门委员会、常委会工作部门调研课题计划》，省人大民侨外委员会对所负责的“依法促进全省乡村旅游健康持续发展”课题进行了认真调研。温孚江副主任对这项课题很重视，提出明确要求并先后带队赴省内外调研。年内，委员会会同省旅发委先后赴贵州、吉林等乡村旅游先进省份进行考察学习，深入到省内部分市县的乡村旅游点和旅游产业园区调研了解情况。同时委托17市人大民侨外委员会在本市进行调研，并报送了调研报告。在考察学习和调研的基础上，委员会和省旅发委以问题为导向，就我省乡村旅游发展的现状、存在的差距和扎实推动提档升级等问题进行了多次研究讨论。现将情况报告如下：

一、我省乡村旅游发展的基本情况

我省乡村旅游兴起于上世纪80年代，在经历了30多年的自发式发展阶段后，到2010年前后进入快速发展时期。截至目前，全省规模化开展乡村旅游的村庄已达3332个，乡村旅游经营业户7.8万户，吸纳安置就业42万人，建成旅游强乡镇527个、特色村1180个、星级农家乐4063个、精品采摘园921个、开心农场168个。61个村被国家旅游局命名为“中国乡村旅游模范村”，数量全国第一。2016年，全省乡村旅游接待游客3.97亿人次，旅游收入2200亿元，

分别占全省旅游接待人数、旅游收入的二分之一和三分之一。在整体规模等方面，位于全国前列，对农民增收作用显著。

（一）政府积极引导推动。省政府先后出台了《关于提升旅游业综合竞争力加快建成旅游强省的意见》《关于贯彻落实国发〔2014〕31号文件促进旅游业改革发展的实施意见》《关于印发山东省乡村旅游提档升级工作方案的通知》等文件，自2013年以来，省财政共投入6.7亿元直接用于乡村旅游发展。省政府还采取“改厨改厕”、组织乡村旅游带头人赴境外精准交流等一系列富有成效的举措，推动乡村旅游提档升级。17市均出台了支持乡村旅游发展的意见，132个县（市、区）编制了乡村旅游发展规划。扶贫、住建、农业、林业、水利、海洋与渔业等相关部门加强支持配合，特色产业扶贫基金、新农村建设、小流域综合治理、农业结构调整专项资金等，都给予了一定支持。

（二）基础设施逐步完善。近三年，省财政从“两区一圈一带”发展资金中，拿出部分资金用于乡村道路、停车场、游客咨询服务中心等旅游基础设施建设。各地与美丽乡村建设相结合，积极筹措资金完善乡村旅游道路等基础设施，全省乡村旅游交通、厕所等得到明显改善。如潍坊市从2015年开始连续3年单列乡村旅游专项资金，到2017年达到2000万元。沂源县投

资 30 亿元对乡村旅游道路进行了改造提升。淄博、莱芜等市对域内河流全部进行了整治美化，生态环境明显改善。目前，全省有 70 多个镇和 300 多个乡村旅游点建成了游客咨询服务中心，2000 多个乡村旅游点开通了无线网络。

（三）旅游业态不断丰富。各地充分利用民俗文化、历史文化、田园风光和当地特色资源，结合农业产业结构调整，打造了一批农业观光、劳动体验、科普教育、生态渔家、休闲度假等新兴业态。结合乡村记忆工程，保护传承了章丘朱家峪村、山亭石头部落、邹城上九山村、荣成东楮岛村、沂南竹泉村等一批传统古村落。近年来，又结合消费升级，推出了一批康养中心、研学基地、房车自驾车营地、精品民宿和海洋牧场等新业态。

（四）旅游扶贫成效明显。全省确定的 400 个旅游扶贫村，已有 294 个村得到开发建设，直接脱贫 17886 户、41276 人，间接带动 24 万人增收。其中，沂水四门洞、兰陵压油沟、郯城葵固堆、新泰掌平洼村等 196 个村人均增收 4000 多元。乡村旅游成为精准扶贫的重要渠道。

二、存在的主要问题

总的看，我省乡村旅游还存在理念不新，创新不足，低层次重复建设，质量效益低，发展后劲不足等问题，突出表现在以下几个方面：

（一）认识不清，自觉性不高。一是在乡村旅游发展过程中，一些地方的政府部门和旅游企业、个体经营者对发展乡村旅游的意义认识不足，对乡村旅游的内涵、性质、特点和目标定位有不少片面观念和模糊认识。二是一些地方政府对乡村旅游资源的底数不明、发展思路不清，发展存在一定的盲目性，缺乏顶层设计和战略性引导。虽然邀请第三方制定了规划，但存在为规划而规划，规划与实践两张皮的现象，规划没有充分发挥应有的引导作用。三是一些地方对发展旅游业重要性只是喊在嘴上写在纸上，存在以会议落

实会议，以文件落实文件，只喊不做或喊的多做的少的现象。四是有的地方抓旅游工作的思维和方法仍然沿袭过去发展其他产业的老套路，盲目投资、低层次同质化问题突出，满足不了人民群众对美好生活的需要。

（二）档次低，效益不高。我省乡村旅游总体处于发展的初级阶段，突出特征是自由发展，不少乡村旅游点都是农民看到其他村庄在搞，才跟风投资上马。有的满足于对现有农田、果园、林场、湖泊等自然资源进行简单的改造，多以采摘、观光、餐饮为主，产业链条短，规模小，层次低，特色不鲜明，缺乏创新设计和深度开发，参与性体验性创新性项目少，满足不了游客多样化差异化的需求，很难吸引远程游客。客源结构主要是所在城市的市民，主要收入来自“周末一日游”，且淡旺季明显，经济效益整体不高，消费结构不够合理。据统计，全省乡村旅游接待总数超过旅游接待总数的二分之一，但乡村旅游的收入仅占全省旅游收入的三分之一。在乡村旅游消费中餐饮、游览等基本消费占比达 90% 以上，其他消费占比不足 10%。有的基层干部和群众反映，乡村旅游看起来很热闹，但赚不到钱，得不到实惠。

（三）服务不规范。一是服务意识不强。乡村旅游的投资者、经营者、管理者大都是村干部或农民，缺乏经营的实践和经验；乡村旅游服务人员主要是以农村家庭妇女为主，自身文化素质、文明礼仪、服务技能等都存在较大差距。二是服务规范不落实。近年来，我省先后制定了《好客山东服务标准》《旅游特色村评定标准》《好客人家星级农家乐》《民宿旅游服务规范》等一系列服务规范，但是这些服务规范在很多乡村旅游点很难落实，从业人员缺乏组织和技能培训。

（四）基础设施不完善。我省乡村生态资源好的地方，大都处在相对偏远的地区，经济欠发达，水、电、路、气、暖、通讯等基础设

施建设滞后。很多乡村旅游点都存在交通不畅、引导标识不明、停车场少、卫生环境差等问题。这两年全省开展了大规模的乡村旅游改厨改厕活动，有了很大改观，但总的看，餐饮住宿、道路交通等基础服务设施还达不到游客的需求。节假日很多乡村旅游点，由于交通不畅，停车场数量少，造成交通拥堵，游客进不去出不来。2017年上半年，全省受理旅游有效投诉784件，76.5%的旅游投诉发生在旅游节假日，很多投诉是对乡村旅游的基础设施不满意。

（五）体制机制不活。一是体制不顺。乡村旅游发展涉及农业、林业、水利、海洋渔业、住房建设、国土、交通、环保等多个部门，规划不统一，资源难整合，旅游主管部门协调难度大，综合协调机制难以有效发挥作用。二是机制不活。比如，今年中央1号文件明确提出，允许通过村庄整治、宅基地整理等节约的建设用地，通过入股、联营等方式，重点支持乡村休闲旅游养老等产业和农村三产融合的发展。但从我省实际情况看，大多数都是农民把土地经营权一次性流转给合作社或者公司，合作方式单一，农民的利益得不到有效保障，难以激发调动农民的积极性。另外，乡村旅游融资难的问题，长期得不到解决，主要是市场化的融资机制还没有建立起来，这些都制约了乡村旅游的健康持续发展。

（六）发展后劲不足。一是创新能力不强。受经济利益的驱动，很多地方的乡村旅游开发都呈现出跟风式盲从性的特点。最近两年，民宿旅游成为乡村旅游追随的热点，我省许多的地方也把民房改造成民宿，有的甚至不惜破坏生态违规建民宿，而这些民宿的居住环境、卫生设施、配套服务等都比较落后，留不住客人，不仅没有产生效益，反而增加了农民负担。二是规模化程度不高。全省大多数乡村旅游点都是家庭作坊式的分散经营，缺少统一规划、有机整合和规范管理，

加入合作社的农户约8700家，仅占全省经营业主的八分之一。还没有培育出像江西婺源、浙江莫干山、贵州西江苗寨那样有名气的精品。三是乡村旅游人才匮乏。这是各地普遍反映的突出问题，全省17市都提出乡村旅游占旅游市场的半壁江山，急需旅游景区规划、创意策划、市场营销、经营管理、宣传推介、电子商务等专业人才。

三、外省发展乡村旅游的几点启示

（一）政府主导，统筹规划。发展乡村旅游离不开政府的积极引导和扶持推动。最近几年，浙江、河北、江西、贵州、海南等多个省（市）成立了由政府主要领导同志任组长的旅游工作或旅游改革发展领导小组。各地不断加大资金投入，北京市旅游专项资金达到了7亿元，湖南省达到了5.45亿元，江苏省达到了5亿元。经济实力排在我省后面的云南、广西、福建、贵州分别达到了6.6亿元、6亿元、4.7亿元和4.2亿元，河北、青海两省也都超过3亿元。2016年我省旅游专项资金3.8亿元，列全国第八位。浙江、河北、贵州等省还召开了高规格的旅游大会，其中贵州省从2005年开始连续召开了12届全省旅游发展大会。吉林省历时两年时间，委托第三方对全省旅游资源进行了全面摸底普查，形成了《旅游资源普查总报告》《分类专项旅游资源普查报告》等6个旅游资源普查成果和旅游资源数据库，为乡村旅游开发提供了基础保障。

（二）对标先进，高点定位。近年来，全国各地发展旅游业各显神通，抢抓机遇，想方设法抢占市场，扩大份额。浙江省第十四次党代会明确提出：按照把省域建成大景区的理念和目标，高标准建设美丽城市，深入开展小城镇环境综合整治，深化美丽乡村建设，使全省城乡面貌实现大变样。贵州省突出山地特色，打造“山地公园省”品牌，2015年以来，连续举办了三届国际山地旅游大会，推动贵州山地旅游与户外

运动实现了跨越式发展。湖南省聘请国内一流策划团队，完成了《全域旅游基地建设研究报告》和《全域旅游基地建设工作方案》，启动了三批湖湘风情文化小镇创建活动。发展乡村旅游，必须坚持世界眼光、国际标准、本地特色，在品牌打造、产品建设、公共服务、政策保障等方面，全面对标先进，抢占市场制高点。

（三）立足优势，创新发展。近几年黄山市推广“庄里模式”“徽州农舍”经验，鼓励农民采取集资入股或以村组集体经济组织为龙头，组建乡村旅游开发公司或合作社，倡导“公司+农户”“公司+协会+农户”“村委会+公司+农户”“企业+合作社+农户”等经营管理模式，形成统一品牌、统一经营、统一服务的良好竞争格局。陕西咸阳袁家村在打造关中印象体验地过程中，注重游客参与性、注重与周边景区联合扩展、坚持利益共享原则，形成特色农家乐、景区依托、创意产业、社区参与融为一体的综合型发展模式。河南洛阳市实施“旅游+扶贫”的精准扶贫模式，薰衣草庄园巧借牡丹文化节、河洛文化节东风，花样翻新活动不断，让游客常看常新成为乡村旅游发展新名片。

（四）规范管理，优质服务。规范化、特色化是实现乡村旅游可持续发展的重要途径。北京市制定了《乡村旅游特色业态标准及评定》，从总体环境、住宿设施、餐饮设施、基础设施、安全要求、服务要求、社会贡献要求等7个方面明确了乡村旅游8种新业态的评定规则和标准，规范引导乡村旅游升级换代。浙江省先后制定了《省级农家乐特色村认定办法》《农家乐服务质量星级评定标准》等地方标准，以标准化建设促进乡村旅游规范化发展。湖南省着力强化旅游部门的协调职能，从体制机制上强化组织领导。乡村旅游的实质是体验和休闲，服务显得尤为重要，要让游客感觉到新、奇、美，

有在家和住宾馆都不一样的品味。

（五）加强宣传，营销推介。营销是旅游产业发展的基础性工作，同时也是一门科学，好的营销方案事半功倍。贵州省就善于利用国际、国内重大活动高层平台宣传推介多彩贵州。2016年世界旅游大会期间，贵州省通过买断大会欢迎午宴的办法，在人民大会堂省委书记亲自推介贵州旅游，产生了轰动效应。同时，还利用“一带一路”国际合作高峰论坛在北京举办的契机，连续18天对京、津、冀三省（市）7座及以下小型客车行驶贵州境内高速公路实施免费通行政策和门票全免优惠政策，引爆了贵州旅游。切实做好营销规划，既要善于运用传统媒体、新媒体开展旅游的宣传营销，也要善于利用重大活动、国际平台等宣传推介旅游。

四、意见和建议

目前，我省乡村旅游走到了从无序自由式发展到规范提档升级的关键节点。新时代，要有新思路，新作为。围绕乡村旅游供给侧改革，推动乡村旅游提档升级，提出以下意见和建议。

（一）把握乡村旅游的本质属性，破除乡村旅游提档升级的认识误区。乡村旅游是在乡村兴起的新的旅游业态。它是城市旅游、名山大川观光旅游发展到今天，适应游客新的需求的产物，从某种意义上说，它是一种层次更高的需求。它与城市旅游、名山大川观光旅游的特点不同，但层次、品位不仅不能低，而且应当更高。只有这样，才能有人光顾、持续发展，才有效益。但目前对于乡村旅游，不少基层干部、经营业户却存有要求不能高，层次低一点、条件差一些没关系等种种片面和模糊认识。这是目前乡村旅游低水平重复建设，层次低、效益低的一个认识原因，必须认真克服和破除，切实增强乡村旅游提档升级的紧迫感和自觉性。

（二）站在推动新旧动能转换的高度认识

和对待乡村旅游。习近平总书记指出：旅游是综合性产业，是拉动经济发展的重要动力。省委、省政府已经将旅游业纳入新旧动能转换的十大重点产业。乡村旅游是旅游业的重要组成部分，推动乡村旅游提档升级，把乡村旅游打造成生态休闲、旅游度假、有地方特色的旅游目的地，是帮助农民增收，促进新型城镇化、农业现代化、美丽乡村建设和农村扶贫工程等相结合，提升农村精神文明建设的重要举措。要引导各级各部门和广大干部群众提高认识，转变传统发展理念，站在培育新动能的高度重视旅游业发展，充分发挥包括乡村旅游在内的旅游业在实施新旧动能转换重大战略中应有的作用。

（三）按主导产业的要求去加强组织领导，加大工作措施。省第十一次党代会确定旅游产业作为我省十大支柱产业之一。对乡村旅游也要放在主导产业上来谋划和发展。一是要加强组织领导。进一步完善各级旅游工作联席会议制度，把乡村旅游工作作为重要议事内容，进一步落实和强化旅游主管部门的职能，从人员、资金方面给予支持，形成干事创业的良好氛围。二是要加强顶层设计，形成全省一盘棋，落实好综合协调机制。加强与农业、文化、城建、林业、国土、工商、交通等部门沟通力度，建立乡村旅游各相关部门之间的协调机制，共同推动乡村旅游产业发展。三是加大政策扶持力度。建立强有力的乡村旅游推进机制，将乡村旅游纳入经济社会发展总体规划，上升到与工业、农业同等重要的位置，统筹推进乡村旅游与美丽乡村建设、新型城镇化一体发展。要建立考核激励机制，对重点县、乡（镇）可探索实行差别化考核办法，把各方面的积极性引导到乡村旅游发展上来，对工作不力的要建立责任追究机制。

（四）提升公共服务能力，加强乡村旅游管理。一要强化政府的职能作用。各级政府要

把乡村旅游基础设施和公共服务设施建设，纳入经济社会发展总体布局，结合乡村旅游发展，推进乡村道路、排供水、垃圾处理等基础设施建设，补齐乡村公共服务设施的短板。旅游管理部门要尽快完善乡村旅游的标准化质量管理体系建设，将符合标准的乡村旅游点纳入全省统一的质量监管平台。二要发挥社会组织的作用。充分发挥协会、合作社，以及相关管理服务公司等社会组织的作用，支持其统一标准、统一管理、统一宣传营销，建立行业自律机制，提升自我管理水。三要严格市场准入。公安、消防、工商、物价等部门要加强管理和服，对不具备开业条件的坚决不允许开业，对出现问题的要坚决整改，不符合行业要求的要坚决退出旅游市场。

（五）重视基础性建设，加强具体指导。一是开展乡村旅游资源普查。把乡村旅游提档升级落到实处、搞到好处，必须对全省各地乡村旅游的资源禀赋搞清楚，对已建的乡村旅游项目的经营状况搞清楚，对今后新上项目上什么弄明白，不然提档升级就会陷入盲目性。在全省开展一次乡村旅游资源普查，摸清底数，形成乡村旅游资源数据库，是进行顶层设计、因地制宜、科学决策，整合资源、制定规划，加强管理、促进营销的基础条件和保障。二是坚持规划引领。在把握各地乡村旅游资源优势的基础上，在全省旅游产业发展总体规划的框架下，编制或调整区域性乡村旅游发展规划，分门别类地制定提档升级工作方案，明确发展重点和调整方向，形成区域特色和差异化发展格局。三是坚持目标引领。当前，很多乡村旅游点都是一家一户、家庭式经营，发展方向和目标不明确，很难形成持续发展能力和品牌竞争力，这也是乡村旅游档次低，无序竞争的重要原因之一。制定中长期发展规划，在产品研发、质量管理、市场营销、品牌打造等方面建立一整

套完善的工作体系，明确发展路径，加强对乡村旅游业户的目标引导。四是典型引领。加大对乡村旅游发展典型的宣传力度，让群众看到希望，学有榜样，赶有目标。同时坚持因地制宜，宜旅则旅，开发与保护并重，坚决遏制跟风式、重复性低品位开发，造成资源和财力浪费。五是加强工作具体指导。坚持尊重农民和经营业主的主体地位与加强指导提供咨询等服务相统一。本着对旅游事业和农民群众高度负责的精神，坚持实事求是、宜旅则旅的原则，对已有的乡村旅游项目提什么档，升什么级，对适合不适合新上项目、上什么项目、怎么上，提出具体的指导意见。加强社会咨询服务机构和组织建设，形成政府旅游行政部门、社会服务组织和市场咨询机构相结合的乡村旅游咨询服务体系。

（六）加大乡村旅游产品的管理与营销。一是加大对资源的宣传推介整合力度，对全省乡村旅游资源进行全方位的打造包装，在注重主流媒体宣传的同时，充分利用旅发大会、孔子文化节、啤酒节、风筝节、牡丹节、蔬菜博览会、花博会、糖酒会等平台，不断扩大山东乡村旅游的知名度。二是加强乡村旅游经营管理队伍建设。继续利用考察学习的形式培训乡村旅游发展带头人，和旅游院校合作，吸引鼓励旅游专业的大学生从事乡村旅游的发展，为提档升级培养储备人才。三是着眼目标市场，在境内外重要客源地加大宣传推介力度，不断拓宽乡村旅游客源市场。要注重宣传方式的创新和文化产品的联合，借助影视、歌曲、旅游商品，以及微博、微信、网站、电商、大数据等新手段，加强乡村旅游营销，增强宣传推介的效果。

（七）大力发展沿海和海上旅游。我省内地乡村旅游资源内涵丰富，但与外地差异性不强，优势不突出。我省海岸线长、沿海地域广阔，地理位置适中，海洋渔业基础好，自然风光独特，

海岛渔业民俗文化特色鲜明，发展乡村旅游得天独厚，潜力巨大。要积极促进海洋渔业与乡村旅游有机融合，把沿海和海上旅游作为一个重点，精心规划和打造。大力推动和扶持长岛县休闲度假国际旅游岛建设，带动全省沿海和海上旅游业的发展。

（八）在规模化集约化发展中实现好、维护好农民的利益。我省乡村旅游正从一家一户分散式经营模式向规模化、集约化方向发展，这必然涉及到土地流转，涉及到农民宅基地利用等问题。如果这个问题处理不好，乡村旅游就会走偏，农民利益就要受损。要着力稳定农村土地承包关系并保持长久不变，依法保护农民的土地承包经营权，保障农民宅基地用益物权，包括土地流转、房产流转等，使其既有股份收益，又有打工收益，还有租金收益。引入社会资本发展乡村旅游，要切实处理好投资者与农民的关系，土地所有权归集体，承包权归农民不能变，要依法操作，规范运作，防止农民的利益受到损失。

（九）推进乡村旅游联盟建设。在乡村旅游发展中，既要强化政府主导，也要遵循市场规律，让市场在资源配置中发挥决定性作用。今年7月份，国家农业部主导成立了全国休闲农业和乡村旅游产业联盟。此前，广东、湖北等省也成立了乡村旅游产业联盟，对乡村旅游的发展起到了很好的推动作用。我省在打造“好客山东”旅游网的同时，应结合实际需求，着眼长远发展，探索成立省、市、县“三级联动”的乡村旅游联盟，支持这些机构在规划协调、产品开发、市场开拓、品牌打造等方面发挥积极作用。政府和旅游行政主管部门要加大与乡村旅游联盟的沟通协调，在制定政策、安排资金、编制规划等方面，都要事前征求联盟的意见建议，精准施策，搭建政府与企业、企业与企业、跨行业的沟通与联系桥梁，实现乡村旅游多元化健康持续发展。

我省设区的市地方立法现状、问题及对策研究

省人大常委会法工委

2015年3月，十二届全国人大三次会议审议通过了新的立法法，赋予全部设区的市地方立法权。省人大常委会按照立法法的规定，报经省委同意，于2015年7月24日通过了《山东省人民代表大会常务委员会关于确定14个设区的市人民代表大会及其常务委员会开始制定地方性法规的时间的决定》，明确14个新取得地方立法权的设区的市分别于2015年8月1日和12月1日起开始制定地方性法规。

两年多来，我省各设区的市人大及其常委会积极开展立法工作，取得了一些成绩和经验，但也存在一些问题。为了全面掌握设区的市地方立法工作情况，总结工作中的经验和做法，分析研究立法中遇到的困难和问题，提出进一步加强和改进设区的市地方立法工作的对策，省人大常委会法工委和山东大学立法研究服务基地共同组建了课题组。2017年5月10日至11日，省人大常委会副主任夏耕同志到淄博市就地方立法工作进行调研。7月至8月，课题组分别到青岛、菏泽、聊城、德州等市，采取问卷调查、召开专题论证会等方式开展调查研究，并赴福建省以及厦门市学习考察设区的市创新立法和省人大常委会审批法规相关程序和做法。在调查研究的基础上，结合工作实际，形成了课题研究报告。

一、我省设区的市地方立法工作现状

2016年1月至2017年11月，省人大常委

会共批准设区的市报批法规、决定83件，其中2016年批准41件，2017年批准42件。各设区的市人大常委会能够坚持立法与改革发展决策相衔接，注重从法律制度上研究解决本市经济社会发展的重点问题，发挥立法的规范、保障和引领、推动作用。

（一）坚持立法与改革决策相衔接，着力加强重点领域立法

一是主动适应改革需求，积极通过立法引领、推动改革发展。设区的市立法紧紧围绕改革发展大局，以问题为导向，突出重点领域和改革关键环节立法，使得地方立法更有针对性，更加切合地方经济和社会发展的实际需要。以《潍坊市禁用限用剧毒高毒农药条例》为例，该条例立足于潍坊市是农业大市的实际，针对农产品质量和品牌农业在发展中遇到的突出问题，对剧毒高毒农药实行最严格的管控，破解了困扰政府多年的农药管理和执法缺乏依据、刚性不足的难题，是一次把立法和改革决策相衔接，引领和推动地方改革发展的有益探索和实践，这方面的立法在全国尚属首例。再如《聊城市道路交通安全条例》，针对聊城市城区三轮车、四轮车非法运营现象突出，但部门权责不明晰、管理不善的现状，通过大量的调研、论证和协调工作，对交通管理部门和公安部门的管理职责进行调整，明确由公安机关交通管理部门承担三轮车、四轮车非法客

运营的查处职责，落实了执法责任，加大了整治力度，取得很好的社会效果。

二是积极回应社会关切，着力推动解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题。设区的市立法从本地实际出发，从城市管理的“小事项”入手，针对人民群众关心关注的热点、难点问题立法，满足人民群众对美好生活的期盼。如青岛、东营两市制定了养犬管理条例，济南、济宁、烟台、潍坊等市制定了燃放或禁止燃放烟花爆竹管理条例，滨州、临沂、菏泽等市制定了供热条例，日照、菏泽等市制定了物业管理条例。以《滨州市供热条例》为例，为充分维护和保障居民用暖的合法权益，条例明确规定了“采用入住用热率48%的标准”，明确了采暖时间、供暖达标温度，同时还对行政主管部门职责、供热企业和热用户的权利义务等做了制度规范。该条例对滨州市的供热用热管理工作起到了重要的促进作用，更为满足广大市民的供热需求发挥了积极作用。

三是践行“绿水青山就是金山银山”的理念，突出生态环境保护立法。生态环境的保护与人民群众的利益息息相关，各设区的市都高度重视与环境保护相关的立法。有的市人大常委会注重从城市环境保护的整体出发，制定综合性生态保护地方性法规，如《威海市城市风貌保护条例》，该条例从“山、海、湾、滩、岛、泉”的城市整体空间格局着眼，突出重点海岸带、自然岸线、沿海防护林等生态保护要求，划定了基本生态控制线、绿线、蓝线、紫线等保护范围，坚守城市发展的生态底线，将城市整体风貌、自然风貌、历史文化风貌全部纳入立法保护范围。有的市选择从某一特殊区域或是环境保护的某一领域着手，制定区域性或专项生态保护地方性法规，如烟台、威海等市制定了饮用水水源地保护条例，济南、德州等市制定了湿地保护条例，济宁制定了泗河保护管理条

例等，对特殊区域的水体进行保护；如菏泽、潍坊等市制定了大气污染防治条例。还有的市针对本市特有的地貌环境和环保治理的重点，制定相应的法规，如济南、枣庄制定了山体保护条例，严格山体保护的制度设计，强化规划管控和保护措施，明确山体修复治理的责任和相关措施等。

（二）坚持依法立法，积极推动立法工作制度机制建设

一是建立了加强党对立法工作领导的制度机制。设区的市人大及其常委会始终把坚持党对立法工作的领导作为必须遵循的重大政治原则，自觉坚持和依靠党的领导，围绕党的重大决策部署安排立法工作，通过法定程序实现党的主张和人民意志的有机统一，保证地方立法正确的政治方向。一方面，在立法选项上，各设区的市始终坚持紧紧围绕市委决策的重点、经济社会发展的难点、人民群众关心的热点选择立法项目，同时对市委提出的立法项目建议，积极响应，认真落实。例如，济宁市人大常委会为贯彻市委对城市管理和城市治理提出的新要求，制定了《济宁市大气污染防治条例》《济宁市城镇容貌和环境卫生管理条例》《济宁市智慧城市促进条例》，为该市改善生态环境、创建国家级卫生城市以及推进智慧城市建设和城市管理模式创新提供了有力的法律支持和制度保障。另一方面，市人大常委会积极争取市委支持，立法规划、计划报请市委审定，并根据市委的立法建议及时调整立法计划，并就重要的立法项目和立法中的重要问题及时请示汇报，主动接受党的领导。例如，东营市人大在起草《东营市城镇容貌和环境卫生管理条例》《山东黄河三角洲国家级自然保护区条例》过程中，多次向市委报告法规起草情况，以《人大工作专报》的方式及时向市委请示汇报。实践表明，越是坚持党的领导，就越能有效地进行立法沟

通协调，有效地推动立法进程，及时解决立法工作中遇到的实际困难和突出问题。

二是制定地方立法条例，将立法纳入法制化轨道。地方立法权是新立法法赋予设区的市的一项重要职权，规范完善的立法程序是行使地方立法权的重要保障。新取得立法权的14个设区的市均经过本市人民代表大会通过了制定地方性法规条例，原有立法权的淄博市修订了制定地方性法规条例。这些程序性法规为立法工作的开展提供了制度基础和法制保障，促进了立法工作的规范化、程序化和制度化。其中，有些设区的市根据立法实践和本市实际，制定了可操作、有特色的审议程序和机制，如淄博市将法规审议程序确定为“两审三通过”，以保证法规能够得到充分审议；莱芜市在规定“三审制”的同时，还对各方面意见比较一致或者调整事项较为单一的法规案，作出了两次或者一次审议即交付表决的特别规定，保证了一般法规能够得到充分审议，又从实际出发兼顾了法规审议程序的灵活性，以节约立法资源。

三是加强立法程序化、规范化建设，为工作开展打下良好基础。第一，重视编制立法计划和立法规划。为保障立法有步骤、有计划进行，发挥人大常委会在立法中的主导作用，各设区的市人大常委会都编制了年度立法计划，部分市制定了五年立法规划。同时，为严格立法权限，在项目拟定阶段即征求省人大常委会法工委意见，由两级人大常委会法工委共同研究，确保在立法权限之内确定法规项目，为法规审议通过打下基础。第二，改进和完善立法工作模式，逐步确立了市人大常委会法制工作委员会、市政府法制办公室以及有关部门“全程参与，分段领跑”的工作模式，形成工作合力，提高工作效率，确保了立法工作的顺利开展。第三，规范细化审议程序。各设区的市制定了配套的

立法程序规则，为地方立法权的行使提供基本指引。如枣庄市人大常委会法工委编制了《枣庄市人民代表大会及其常务委员会制定地方性法规流程图》和《枣庄市人大常委会审议和表决地方性法规案流程图》，简洁明了地反映了市人大及其常委会整个立法过程；济宁市人大常委会注重法规审议工作，结合常委会审议的法规项目，提供相关背景资料，并在审议法规项目之前向常委作专题辅导，解答疑问，引导常委会组成人员对法规草案的关键条款进行深入讨论，有效提高了法规审议质量。第四，严格按报批程序规定，能够在法规草案审议阶段征求省人大常委会法工委意见，并根据省人大常委会法工委提出的合法性审查意见作出修改，确保了法规不与宪法、法律、行政法规和省地方性法规相抵触，保证了法规顺利批准。第五，加强立法工作制度建设。如泰安市人大常委会制定了地方立法规划和年度立法计划编制办法、立法咨询员工作办法、立法协调联系会议制度、立法协商工作办法等；菏泽市人大常委会制定了立法计划编制办法、立法听证办法、评估办法、立法协调联系会议等制度。

（三）坚持科学立法、民主立法，努力提高立法质量

各设区的市制定了相应的制度和举措，采取多种形式，努力拓宽公众参与立法的渠道，提高立法民主化和科学化水平。

一是不断拓宽社会公众参与立法的途径，广泛征集社会公众的意见和建议。第一，注重立法公开。每年拟定的立法计划和提交审议的法规草案都通过多种渠道向社会公开，方便群众以电话、短信、电子邮件等多种方式提出意见和建议，并提高了法规的宣传效果，引导社会各界就法规焦点问题进行深入讨论，为法规的实施打下良好的社会基础。第二，改进调研方式，

组织不同群体、不同层面的座谈会、论证会、协调会；将工作重心下沉，通过实地调研、社区座谈、走访等形式，深入街道、社区，广泛听取利害关系人、基层群众、政府有关部门等各方面的意见和建议。第三，建立立法联系点。临沂市坚持开门立法，确定了20个基层立法联系点，每个法规草案和立法制度都通过书面或者专程到基层立法联系点座谈调研，征求意见。济宁确定了20个基层立法联系点，制定了《基层立法联系点工作办法》，广泛听取基层群众的意见建议。

二是建立完善立法专家论证、咨询制度，为地方立法提供理论支持。第一，通过召开专家论证会、委托开展专题研究等方式，深化专家、立法咨询员对立法工作的参与。如烟台市、滨州市、日照市针对具体立法项目，邀请相关领域专家，多次组织召开专家论证会对涉及的重点内容进行充分论证，保证了地方立法的科学性和针对性。第二，结合本地区特点建立立法研究基地，形成立法论证咨询长效机制。如潍坊市人大常委会与潍坊学院、潍坊医学院和山东求是和信律师事务所合作建立了地方立法研究服务基地；烟台市人大常委会选取烟台大学、鲁东大学、山东工商学院等三所高校建立地方立法基地，参与地方性法规草案的起草、评估、论证等立法咨询服务活动；聊城市人大常委会与聊城大学合作建立了立法服务基地，并就《聊城市道路交通安全条例》和《聊城市水环境保护条例》签订了专项委托协议书，立法服务基地已就两个条例草案分别出具了专项工作报告。第三，开展立法协商。青岛、泰安、滨州等市充分发挥政协的人才资源优势开展立法协商工作，制定立法协商工作办法，对年度立法计划和地方性法规案进行专题协商。

三是注重突出地方特色。地方特色是地方立法的生命线，是地方立法质量的本质要求。《济

南市名泉保护条例》突出了济南“泉城”这一地方特色，对名泉保护作出具体规定。《莱芜市钢结构建筑应用促进条例》突出了莱芜“钢城”这一地方特色，是以地方立法形式在全国率先制定的深化钢铁行业供给侧改革的地方性法规，为莱芜市钢结构建筑应用和钢铁行业转型发展提供了法治保障。淄博市从作为煤炭生产、消耗、利用大市的实际出发，制定《淄博市煤炭清洁利用监督管理条例》，为该市煤炭清洁利用工作走上法治化轨道提供了保障。东营市作为黄河三角洲的中心城市，立足区位优势，制定《山东黄河三角洲国家级自然保护区条例》，填补了长期以来黄河三角洲自然保护区管理的法律空白。再如《威海市居民养老服务保障条例》，专门规范居民养老服务保障，突出了威海宜居城市的地方特色，等等。

（四）市人大常委会法工委坚持合法性审查原则，确保设区的市报批法规顺利批准

多年来，市人大常委会在审查批准济南、青岛、淄博三市地方性法规方面积累了丰富的经验。针对新赋予地方立法权的设区的市人大常委会经验欠缺、人员不足的情况，在以往成熟做法的基础上，进一步规范了法规报批程序，改进完善审查方式。

一是对设区的市制定地方性法规继续采取“提前介入、跟踪审查”的审查方式。首先，市人大常委会在对法规案进行一审后，即将该法规的草案文本、说明及有关材料送交市人大常委会法工委征求意见。市人大常委会法工委提前介入，有比较充足的时间对法规草案进行研究和论证，对法规草案进行合法性审查，提出修改意见和建议。其次，市人大常委会对法规草案的每一次重大修改，都要将修改后的法规文本及时以传真或者电子邮件的形式发给市人大常委会法工委，使审查人员能够及时、全

面掌握法规的修改情况；对于法规修改过程中的一些意见和问题，省人大常委会法工委及时与市人大常委会法制工作机构进行沟通，遇有重要的或者原则性的问题，则及时与市人大常委会的负责同志以及市政府有关部门的负责同志进行座谈，共同研究，提出解决问题的办法。再次，在审查过程中，通过“两头延伸”的办法，即省人大法工委工作向下延伸，市人大法制工作机构的工作向上延伸，双方拉近距离，不断加强沟通协调，增强互信，形成立法合力，有效地保证了法规质量，使报批的地方性法规能够得以顺利批准。

二是进一步健全法规审查机制，提出审查指导意见。第一，在省地方立法条例中，补充规范了省人大常委会审查批准程序，增加了设区的市人大常委会撤回报批法规的条件和时间。第二，制定了《设区的市报批地方性法规程序规定》《设区的市报请批准地方性法规报告电子格式标准》，明确了设区的市人大常委会向省人大常委会法工委报送法规的时间节点，提前介入的措施和意见反馈采纳程序，加强了省、市两级人大常委会法制工作机构的沟通联系，力争把合法性问题解决在省人大常委会审查批准之前。第三，为加强统筹省内立法工作，制定了《关于设区的市人大常委会制定2018年度立法计划的几点意见》，对设区的市年度立法计划的内容安排、项目数量和进度提出了指导建议。同时，省人大常委会加强对法规草案合理性内容审查指导，重点对权利义务的设定、行政处罚合理性设定、立法技术等给予指导，以提高法规质量。

三是加强对设区的市地方立法调研，及时解疑释惑给予指导帮助。新有立法权的市刚刚开展立法工作，缺少经验，在着手具体立法项目时面临很多问题和疑惑。这些问题有的是立法理论和认识方面的，更多的还是操作程序方面的，迫

切需要省人大常委会法工委给予及时的解答和指导。为此，在平时电话沟通交流的基础上，省人大常委会法工委领导还多次带领两个业务处室的同志，赴相关市考察调研，召开由市人大法制委、人大常委会法制工作机构、市政府法制办、有立法任务的市政府有关部门参加的座谈会，介绍省地方性法规起草、审议中的经验和做法，解答他们在具体操作中遇到的问题，收到了良好的效果。

四是搭建平台，加强立法交流和学习培训。对于刚有立法权的14个设区的市人大常委会，普遍存在立法力量不足、立法经验欠缺的现实问题。为提升立法人员的立法业务能力，加强各设区的市立法经验交流，省人大常委会连续两年召开了全省设区的市地方立法工作会议，通过大会发言和分组讨论，各地市进行了充分的交流学习，总结了立法工作中的成绩和不足，并就立法工作中出现的新情况、新问题提出了意见和建议。全省设区的市地方立法工作会议的召开有利于统一思想，提高立法认识。省人大常委会分两次组织各设区的市人大常委会法制工作机构的立法工作人员参加全国人大举办的立法工作培训班，通过基础理论学习、专项提升学习以及立法实务操作等课程安排，提升了地方立法人员的理论素养和实际工作能力。另外，省人大常委会还举办了两次大规模的全省地方立法培训班，参训人员范围大，培训内容层次高。通过培训，拓展了各地市立法人员的立法业务知识，增长了立法业务能力。

二、我省设区的市地方立法存在的问题

两年多来，各设区的市人大常委会对立法工作进行了积极有益的探索和实践，积累了不少宝贵的经验，开创了地方立法的新局面，为今后的工作打下了坚实的基础。在看到成绩、总结经验的同时，我们也要清醒地认识到地方立法工作中的不足和差距，还需要下一步努力

加以解决，多在做实做精上下功夫。

（一）立法项目选择不够科学

一是选项针对性不突出。目前，改革已经进入攻坚期和深水期，啃的都是“硬骨头”，面临的都是体制机制的破与立、利益格局的调整、重大制度的顶层设计等深刻变动。各设区的市尤其是新取得立法权的市立法积极性非常高，但是个别的市有多制定一点、快制定一点的想法，导致部分立法项目方向不明确，针对性不突出，有盲目性，以致项目选择失之粗放、失于精细。

二是立项重复上位法。虽然实施性立法是地方立法重要任务之一，但在立项上选择与上位法同样的题目，细化的空间不大，没有找准切入点，内容难免重复，法规文本冗长。如大气污染防治方面的立法，国家层面有，省里有，设区的市再按照这个体例立法就很难有所突破，就会出现大量重复性条款。

三是法规题目过大，立法调整范围太宽。立法中追求地方性法规体系化，急于填补地方立法空白，所立法规调整法律关系太杂太笼统，重点不突出，操作性不强，造成立法资源浪费，达不到立法的目的。

四是缺少地方特色。选项没有根据本市实际需要，有攀比心理，不是需要怎样解决问题就怎样立法、需要规定几条就规定几条，造成部分法规内容大同小异，或者不考虑本地实际而直接照搬外省市立法。

（二）法规质量有待进一步提高

一是对依法立法认识还不到位，合法性把关不够。依权限立法，依程序立法，坚持不抵触原则，是设区的市人大常委会应当坚持的首要立法原则，也是重要的政治责任。依权限立项和立法过程中依程序立法的问题不突出，但在法规草案内容上超越地方立法权限、违反不抵触原则问题较多。如在上位法没有规定的情

况下，违法增设行政许可，增设扣押等行政强制措施，违法增设行政处罚或者行政处罚超越幅度、改变处罚种类等。还有的条文设定了民事基本义务或者限制了民事权利，如规定建设单位承担业主大会筹备会经费，对违法建筑直接规定断水、断电措施等等。

二是法规文本质量不够高。条文重复上位法较多，很多条文都是直接照搬上位法；部分条文缺少合理性研究，制度设计过于草率，尤其在行政处罚的设定上缺少严密性、系统性，没有根据“过罚相当”的原则科学设定。

三是立法技术不规范，文本表达粗糙。部分条文直接从文件中摘抄而来，规范性不强；有的内容宏观没有可操作性；还有的条文尤其是法律责任部分表述不清，逻辑性不强，不符合法律规范的要求，有可能对执法造成误导等等。

（三）立法协调机制不健全

一是部分市政府部门立法积极性不高，立法启动难，进程缓慢。在国家简政放权和加大权力运行监督等背景下，有的部门存在着“多一事不如少一事”的心理，懒政怠政，存在着推诿扯皮的现象，立法原生动力不足。还有不少立法项目来自于党委或政府领导的“点题”，而不是管理工作自身需要，部门主动立法的意愿不强。另外，在法规修改征求意见过程中，其他非主管部门重视不够，参与程度低，会签过的法规意见仍有反复，影响立法进度。

二是法工委、法制办、部门之间应当进一步协调。人大常委会法制工作机构、政府法制办及有关部门在法规立项、起草、审议过程的关系，各市在制定地方性法规条例中作了明确规定，部分市还建立了联席会议制度，但是还需要在实践中磨合，逐步建立起“全程参与、分段领跑”的协调配合机制和相互信任、彼此尊重的工作关系。

三是专门委员会作用有待进一步发挥。市人大专门委员会工作任务较重、人员不足，在法规提前审查阶段发挥熟悉专业和把握实际情况这一“专”的优势不足，法规审查报告有的过于草率，对立法的必要性和重大问题把握不够。

（四）地方立法队伍力量薄弱

一是编制人员偏少，现有人手与所承担的职责不匹配，难以适应日趋繁重的工作任务。立法工作在人大总工作量中占比很大，按照全国人大张德江委员长的要求，地市级人大法工委应配备10人，而我省各地级市满足这一标准的几乎没有，法工委的同志长期加班加点、超负荷运转。政府及其部门立法专门力量也较为薄弱，甚至一些部门的法制工作者都是兼职。充足的人员是高质量高效率完成一项工作的前提条件，立法队伍人员长期缺失会挫败地方立法的积极性，影响立法工作进度和立法质量。

二是立法工作人员综合素质和业务能力有待于提高。立法是一项理论性强、专业性强的工作，立法工作的顺利推进需要专业型法律人才作为中坚力量。但是在地方立法实践中，不论原有还是新有立法权的市人大常委会，普遍面临立法工作者能力和水平参差不齐、立法业务知识需要不断更新等实际问题。另外，除了济南市、青岛市和淄博市是原有立法权，立法经验较为丰富外，其他地市立法队伍成立时间不长，工作经验和法律实践都明显不足，对立法工作特点规律的把握和立法专业技能的掌握都有待提高。

三是对设区的市地方立法工作的指导、调研和培训需进一步加强。2015年，为适应立法法修改后设区的市地方性法规审批工作的需要，经省编委批准，法工委增设了两个处、定编10人负责此项工作，但目前两个处力量配备明显不适应工作需要，还需要进一步加强人员配备，进一步完善审查指导工作。

（五）地方立法研究服务基地的作用发挥有待加强

2015年，省人大常委会与山东大学、山东师范大学、济南大学、山东政法学院和烟台大学合作建立了地方立法研究服务基地，这是推进科学立法、民主立法的有益探索，也是立法工作加强现代智库建设的重要内容。各基地都做了大量富有成效的工作，基本按要求完成了各项工作任务。但是也存在一些问题和不足：一是个别基地对研究工作重视程度不够，工作部署少、检查少，以致个别研究项目未能按时完成。二是个别项目研究偏重于理论研究，缺少对现实问题的深入调查和分析论证，对立法实践的指导性不强。三是立法特色不明显，部分研究成果侧重于对具体问题的研究，缺少对立法项目进行整体制度设计，对于地方立法的应用价值不足。

三、做好设区的市地方立法工作的建议

（一）编制好年度立法计划，把住地方立法质量第一关

年度立法计划既是人大常委会立法工作有步骤有计划进行的保障，也是发挥好人大主导作用的重要抓手。各市人大常委会对这项工作要高度重视，建立完善编制立法计划的程序和规范，对各方面提出的立法需求全面考量、总体设计、科学选择。重点把握好以下几个方面：

一是以问题为导向，突出重点领域立法。要把党委重大决策、政府着力推进、群众普遍关注的事项作为立法重点，抓住涉及利益调整的核心问题进行立法。还要注意把依法治理与运用行政、经济、社会良俗等其他社会治理方式结合起来，选择适宜通过立法解决的事项进行立法，对不适宜立法的事项可以通过市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范体系调整。

二是注重从小事项、小切口入手。“民生无小事、枝叶总关情”，设区的市要发挥好市

级立法灵活性、针对性的优势，认真梳理城乡建设管理、环境保护、历史文化保护领域的具体事项，把群众反映最强烈最突出的问题找出来逐项研究，选择一个个焦点问题作为切入口，细致缜密地逐项通过立法规范调整，逐步提升地方治理的法治化、精细化、科学化水平。

三是注意与上位法的衔接，避免宏观性、重复性立法。要认真研究已出台的法律、行政法规和省地方性法规，着力在解决具体问题、增强针对性和可操作性上下功夫，尽量不要再重复上位法同样的调整范围和题目，上位法规范的内容本来就比较宏观，设区市立法再以同样的题目立项难免重复，以致小法抄大法，缺少针对性，特色不明显。

四是实施性立法要注意把握时间间隔。上位法出台后，一般来说需要实施一段时间，待某些制度规定的适用性、操作性问题或者细化要求显现出来，地方再进行有针对性地研究，结合本地实际作实施性立法比较合适。不要上位法一出台就忙着制定细化规定，既缺少实践经验和深入调研，影响法规质量，也有损立法的严肃性。当然，与上位法规定抵触、必须及时修改的地方性法规除外。

五是要把握立法节奏，适当控制立法数量。地方立法要善于利用有限的立法资源，精雕细刻、多出精品，不要在立法数量上搞政绩工程。

（二）健全完善立法工作机制

要建立完善党委领导、人大主导、依托政府、社会各方有序参与的立法工作机制。

一是落实加强党对立法工作的领导的举措。第一，要认真贯彻执行好党中央关于加强党领导立法工作的意见。各市可以根据实际制定具体实施意见，建立健全相应机制，落实各项举措，从制度上保证立法与中央、省委的改革决策相衔接，与地方党委的工作部署相衔接，以

确保党中央的政策方针和国家宪法法律在本地得到贯彻落实。第二，地方立法规划、计划要通过人大常委会党组报地方党委批准执行。编制立法规划、计划要制定相应的规范和程序，以确保编制和报批工作规范、及时、有序。第三，要建立健全重大问题请示报告制度。对重要的地方立法项目和立法中的重大问题要通过人大常委会党组向党委请示报告，以确保准确领会和贯彻落实党委的立法意图，确保党委及时了解 and 掌握人大常委会的立法进程。

二是在法规起草环节，处理好坚持人大主导和发挥政府依托作用的关系。人大对立法的主导作用体现在立项、起草、审议等环节。由于地方性法规绝大多数属于行政管理法的范畴，这就决定了地方性法规的起草不论由谁承担或者牵头，都离不开政府的依托和支持，离不开政府在行政管理方面的专业特长和实际经验。政府已经形成了一套完善的政府起草程序，人大要依靠这个程序。尤其是法制部门在平衡协调各部门的关系，剔除部门利益的过程中发挥了很重要的作用。因此，地方法规的起草必须把发挥人大主导作用和发挥政府依托作用有机结合起来。要健全完善立法协调配合机制，由市人大常委会负责统筹、协调立法全过程，结合年度立法计划，主动加强与有关部门和单位的联系沟通，落实立法工作责任制，确定各立法项目的分管负责人和主办人。市人大常委会法工委要提前介入，组成法制办、有关部门、部分专家参加的起草小组，工作班子分工不分家，各自发挥优势，一起调研、一起研究论证，一起修改文本，密切沟通和配合，提高立法工作效率，把重大问题解决在提请常委会审议之前，保证立法质量和进程。

三是完善法规草案审议机制，提高审议质量。第一，加强专门委员会审议。专门（工作）

委员会应当发挥“专”的优势，为常委会审议把握好第一道关口，对立法的必要性、成熟性、可行性进行充分调查、论证和研究，解决立不立法、能不能立法的问题。同时，对法规草案涉及的重要制度、工作机制等问题，特别是起草阶段各方意见不一致的问题进行研究并提出审议意见。另外，组成人员在常委会审议中要发挥好带头作用，积极发言，向小组介绍法规的调研审议情况，引导其他常委就法规的重点和焦点问题发表审议意见，提高审议质量。第二，法制委要注重发挥“统”的作用。根据常委会组成人员、有关专门委员会的审议意见和其他有关方面的意见进行统一审议，重点调研、审议法规草案的合法性、合理性、规范性问题，并在审议结果的报告中全面、准确地反映各方面的意见以及意见吸收情况。第三，提高常委会会议审议质量。合理划分常委会会议一、二审的重点内容。一审应侧重审议立法必要性、可行性，重要制度设计的合理性，以及是否与上位法相抵触等问题；二审应侧重审议法规草案的修改情况，包括意见的吸纳情况、存在的主要矛盾和分歧、各方面的协调共识等问题。在改进审议程序上，可以综合考虑法规草案的社会关注度、常委会组成人员审议意见等因素，增加“隔次审议”，保障有充足的时间开展调研论证和对法规草案进行修改完善。

四是把握好法制工作机构的工作定位，明确立法工作的研究性质。法制工作机构处在立法工作的最前线，直接担负着为人大及其常委会履行立法职权当好参谋助手、做好服务保障的重要职责。法制工作机构要有责任担当，把工作建立在科学研究的基础之上，既要研究法学理论和上位法，又要研究法治实践经验，切实把握好立法指导思想、制度设计和工作进度，避免拍脑袋立法、应急立法等问题的发生，要选好配好立法工作人员，保证足够的时间和精

力，确保沉下心来深入开展调查研究，为立法当好参谋助手。

五是积极创新民主立法、科学立法的体制机制。第一，建立完善公开征求意见制度。向社会公布法规草案全文征求意见，对收集到的意见和建议及时整理研究，尽快建立意见反馈机制。第二，改进立法调研工作。立法调研要把调研重心下移，向基层和群众延伸，通过召开各种不同形式的座谈会、论证会、协调会以及实地考察等方式，多渠道、多层次征求不同社会阶层和群体的意见。第三，完善代表参与立法制度。组织召开立法调研座谈会、征求意见座谈会时，邀请一定数量与法规内容有关的人大代表参加，面对面听取意见。第四，建立听证会制度。针对法规审议中群众普遍关注、反响强烈或者争议较大的问题，召开立法听证会。第五，建立完善立法评估机制。立法评估是推进科学立法、民主立法的有效途径。根据立法需要，委托科研机构、律师事务所等第三方机构对法规的可行性、合法性、必要性进行立法前、中、后评估，形成立法评估报告，为法规的立、改、废提供依据。

（三）健全完善设区的市报批法规审查机制

审查批准设区市的地方性法规，是立法法赋予省人大常委会的法定职责。为了保证审查质量，提高审查效率，确保法规顺利批准，要进一步落实和完善好“提前介入、跟踪审查”的机制。

一是做好设区的市立法计划项目审查。依权限立法是设区的市必须遵循的立法原则，是否在权限内立法也是省人大常委会合法性审查的职责。各市要在立法计划拟定阶段征求省人大常委会法工委意见，确保设区的市在立法权限之内确立法规项目。权限不明确、把握不准的项目，最好放一放，并向党委汇报清楚，或者及时与省人大常委会法工委沟通，必要时向全国人大常委会法工委汇报请示。

二是坚持不抵触原则，严格合法性审查。对照法律、行政法规和省地方性法规进行审查；没有上位法规定的，遵循宪法、法律规定的精神、国家和省有关政策；还要把握好行政处罚法、行政许可法、行政强制法对地方立法设定权限制性规定，提出合法性审查意见。

三是加强合理性指导。综合各方面意见，对法规的制度设计、条文表述等给予合理化建议。比如权利与义务、权力与责任配置的平衡性和适当性；法律规范的完整性和内部和谐性，不能自相矛盾。条文表述要做到用词准确、表述规范、语义明确，使用法言法语，以免产生歧义等等。

四是加强调研，重视共性问题研究和论证。两年多来，设区的市在法规制度设计中遇到了不少共性问题，既有理论性的也有实践性的。比如，实施类地方立法中如何避免与上位法重复，如何与上位法衔接好；生态环保类立法如何把握保护和发展的平衡；单纯地方事务的立法空间有多大；行政三法方面关于行政许可设定，行政处罚的合理性，行政强制措施的空间等等。对这些问题需要加强调研，深入研究论证，具体问题由省和市法工委共同协商解决；条件成熟时可以出台共性问题指导意见。

（四）强化地方立法队伍建设，提升立法人员专业水平

一是加强地方立法人员的规范化选拔。遴选素质过硬、专业突出的立法人员，严把“进人关”“用人关”，确保立法队伍的专业水平。坚持立法人员选拔的政治性、专业性相结合，坚持立法人员素质的理论性、实践性相结合，立足地方现实，在确保政治素质过硬的前提下，优先选拔既有法学知识背景，又有基层管理经验的立法人员。

二是创新地方立法人才培养的方式，注重地方立法人才的梯队建设。借鉴“双百”计划，

对于立法人员奇缺，短期内又无法配备的，可在全省范围内调配法学教师、研究人员到立法部门挂职锻炼，科学布局地方立法队伍的人才梯队，避免出现人才队伍在年龄、性别、学历结构、实践经验等方面的断层。

三是进一步加强对立法人员的培训工作。努力提高立法人员的专业素质和法制工作机构的整体立法能力，是提高立法质量的组织保证。除全国人大常委会和省人大常委会举办的专门培训外，还应进行多种形式的学习交流，开拓立法人员的知识面，增加业务能力和水平。

（五）推进地方智库规范化建设，发挥好智库作用

一是打破地方智库的条块分割。加强地方立法机关，尤其新赋权市的地方立法机关与五个省级地方立法研究服务基地的联系。加强立法机关对地方智库工作的引导，对于某一立法基地具有明显研究优势的项目，可以直接委托；对于研究任务繁重、牵涉领域较多的项目，可以由人大牵头，联合多家立法基地共同组成课题组完成。

二是畅通地方智库的调研通道。高度重视智库调研对地方立法的重要作用，鼓励地方智库探索调研方式的多样化，采用地方立法机关出具调研函、召集论证会、协同调研等方式，积极为地方智库的调研营造宽松和谐的外部环境。

三是完善地方智库的考核激励机制。结合地方智库的行业属性，引入地方立法研究服务竞争机制，并通过项目级别认定、项目经费分阶段拨付、项目成果鉴定等方式，充分挖掘地方智库的研究潜力，调动地方智库的研究热情。

四是促进地方智库管理的规范化。制定地方智库工作规则和规范，明确地方智库立法研究服务的角色定位和服务范围、服务程序、服务标准等，将地方智库的管理纳入到规范化管理的轨道。

关于地方人大及其常委会讨论决定重大事项有关情况的调研报告

省人大常委会研究室

党的十八届三中全会作出“健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告”的重大决策。党的十九大强调，要加强人民当家作主制度保障，支持和保证人民通过人民代表大会行使国家权力，支持和保证人大依法行使立法权、监督权、决定权、任免权。中共中央办公厅下发的《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》（以下简称《实施意见》），对人大讨论决定重大事项工作作出部署提出要求。党中央的决策部署和工作安排，为各级人大依法行使重大事项决定权提供了基本遵循、指明了努力方向，对于更好地坚持和完善人民代表大会制度、进一步做好讨论决定重大事项工作，必将起到重要推动作用。中共山东省委历来高度重视人大依法决定重大事项工作，将其作为推动人民代表大会制度与时俱进的重要内容，作为推进科学决策、民主决策、依法决策的重要举措，充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，全力支持和保障人大及其常委会依法行使重大事项决定权。

中央《实施意见》下发后，省委、省人大常委会认真学习中央文件精神，对贯彻落实中央决策部署提出具体意见。根据省委部署要求，省人大常委会成立专题调研组，采取座谈讨论、实地考察等多种形式开展调查研究，深入了解

我省各级人大讨论决定重大事项工作的主要做法、基本经验、存在问题和意见建议等，现将有关情况报告如下。

一、我省各级人大依法行使重大事项决定权的工作实践

讨论决定本行政区域内的重大事项，是宪法和法律赋予地方人大的一项重要职权。多年来，我省各级人大及其常委会始终遵循抓重点、议大事、求实效的原则，完善制度，强化创新，勇于实践，积极主动做好讨论决定重大事项工作，在落实党委重大决策、促进经济社会发展、推动民主法治建设等方面发挥了重要作用，在具体实践中探索出了一些行之有效的经验做法。概括起来，主要有以下几个方面：

（一）健全制度明确范围。多年来，我省各级人大依据宪法、地方组织法等有关法律的规定，结合本地实际和具体情况，制定完善地方性法规和规范性文件，积极推进讨论决定重大事项工作规范化、制度化。省人大常委会于2001年通过了《山东省人民代表大会常务委员会讨论决定重大事项的规定》，根据形势任务的发展变化，于2010年又进行了修订；全省17个设区的市人大常委会，有14个市制定出台了关于讨论决定重大事项的相关规定或办法。这些地方性法规和规范性文件，对重大事项的范围及讨论决定的步骤和程序作出了比较详细具体的

规定，为行使重大事项决定权提供了法治保障。如菏泽市2015年根据党的十八届三中全会精神，修订了《菏泽市人大常委会讨论决定重大事项的规定》，对常委会讨论决定重大事项的原则、程序、主体责任等进行了明确细化，特别是科学界定了重大事项的范围，详细列出了重大事项清单，明确了常委会听取审议后必须作出决定的17种情形、可以作出决定的19种情形及依法审批后报备的4种情形，为人大及其常委会依法行使重大事项决定权提供了依据。

（二）围绕中心主动作为。我省各级人大在行使重大事项决定权过程中，着眼于事关本地区经济社会发展带有全局性、长远性、根本性的重大问题，找准着力点、结合点，适时作出决定决议，推动工作落实。一是紧紧围绕落实党委重大决策部署。及时把党委关于本地区发展的重大决策通过法定程序转化为国家意志和人民意愿，推动党委决策落实落地。如2014年，淄博市委作出“转调创”的重大决策后，淄博市人大常委会专门听取了市政府关于重大项目建设工作情况的报告，并作出相应决定决议，提出了抓好产业定位、搞好项目筛选、破解土地资金人才等瓶颈制约的意见。二是紧紧围绕“一府两院”重点工作推进。立足推动解决“一府两院”工作中遇到的重点难点问题，依法审议相关报告并作出决定，积极支持和促进相关工作的开展。如为确保完成2017年底基本解决执行难的目标任务，监督支持全省各级法院依法开展执行工作，省人大常委会在开展视察、听取审议工作报告的基础上，于今年初审议通过了《山东省人民代表大会常务委员会关于进一步推动人民法院执行工作的意见》，对促进人民法院执行工作、解决执行难问题起到了非常重要的推动作用。三是紧紧围绕事关人民群众利益的重大问题。解决广大人民群众最现实

的利益诉求，是人大依法履职行权的根本目的。多年来，我省各级人大常委会普遍关注涉及人民群众切身利益的教育、医疗、养老、环境保护、城市建设管理等事项，依法作出有关决定决议，有力促进了重点民生事业的持续发展。

（三）突出特色因地制宜。近年来，我省各级人大及其常委会立足本地实际，在依法行使重大事项决定权上积极探索，形成了一些可借鉴、可推广的经验做法。如菏泽市人大常委会积极推行重大事项议题公开征集，在年初拟定重大事项议题过程中，通过新闻媒体、人大网站、热线电话、调查问卷等方式，向社会广泛征集意见建议；议题确定后，通过当地报纸和人大网站向社会公布，回应了人民诉求，凝聚了社会共识。青州市人民代表大会从2010年开始，除程序性就政府工作报告、计划和预算作出决定决议外，还先后就云驼风景区保护、古城保护修复、水源地保护、西南山区生态保护等听取市政府专项工作报告，依法作出决定决议，有效杜绝了上述地区的无序开发。高密市人大常委会明确要求辖区乡镇结合工作实际，在乡镇人代会上至少审议1件重大事项，并依法作出决议。基层人大的这些有益探索，有力推动了县乡人代会行使重大事项决定权的常态化。

（四）完善机制强化监督。实践中，我省各级人大及其常委会在严格按照常委会议事规则和法定程序讨论决定重大事项的同时，积极创新方式方法，不断完善讨论决定重大事项的有关工作机制。各地普遍建立了重大事项事前调研机制，组织常委会组成人员和代表，深入实地、深入群众进行调研，提高常委会审议的针对性、实效性；推行了预审机制，加强对重大事项、重大决策的合法性、可行性、必要性审查；落实了人大专门委员会初步审查、常委会主任会议提交审议、常委会会议集中审议“三审制”，提高了讨论决定

重大事项的科学化民主化法治化水平。在推动决定决议落实上，各地坚持把行使重大事项决定权和监督权紧密结合起来，把人大监督延伸到决定决议执行的全过程，采取多种措施，强化跟踪监督，确保决定决议得到有效贯彻落实。如烟台市制定了《常委会决议及意见建议处理监督办法》，对常委会作出的决定决议建立办理情况台账，实行销号制度。潍坊市制定的《潍坊市人大及常委会工作考核办法》，将全市各级各部门推进落实人大及其常委会决定决议情况单独作为一部分，制定了量化考核实施细则，每年一月份对上年度各部门落实情况进行打分考核，提升了人大决定决议落实效果。

二、当前人大讨论决定重大事项工作存在的矛盾和问题

人大的决定权，实质上是人民的决定权，是人民利益和意志的集中表达，体现了国家权力的性质和本源，是人大最基本、最重要、最能体现国家权力机关性质的权力。但在实践中，相比立法权、监督权和人事任免权，地方人大在行使重大事项决定权上还普遍存在着不主动不充分不到位的问题，突出表现在以下几个方面：一是被动决定多，主动决定少。从决定决议的提出主体来看，多数是由同级党委提出建议或者“一府两院”根据工作需要提请，人大常委会被动作出决定决议，地方人大常委会有计划地围绕本行政区域内的重大事项主动作出的决定决议较少。二是程序性决定多，实体性决定少。从决定决议的内容来看，各地作出的决定决议程序性、宣传性、号召性内容较多，而明确、具体、可操作性的内容较少。三是作出决定相对多，事后监督措施少。还不同程度地存在着重讨论决定、轻跟踪问效的问题，有时即使跟踪监督了，也由于缺少刚性手段，效果难以保证。这些问题的存在，既有认识偏差、责任不强、能力不足等主观

方面的原因，也有体制机制不够顺畅、相关法律法规不够具体等客观方面的原因。在调研中，基层人大普遍反映在以下几个问题上难于把握：

（一）关于党委、人大和政府三者权力的把握。我国决策体系包括党委的决策权、人大的决定权和政府的行政权，虽然法律对三者的职责进行了界定，但由于受长期以来形成的习惯、民主法治意识相对淡薄等因素影响，实践中逐步形成了党委决策、政府执行、人大监督的权力配置格局，人大的重大事项决定权常常被忽视。在权力运行中，地方党委往往认为，由党委就某方面的工作作出部署，更有利于各部门去抓落实，没必要再通过人大作出决定决议；地方政府提请人大审议决定重大事项的自觉性主动性不够强，一些重大事项往往以党委政府联合发文或行政命令的方式予以贯彻。地方党委、政府的决策和行政习惯，挤压了人大行使决定权的空间，导致人大不敢大胆行使决定权，担心有与党委争权、与政府分权的嫌疑。

（二）关于重大事项范围的界定。宪法和地方组织法，以及中央《实施意见》对各级人大及其常委会行使重大事项决定权作出了规定，总体而言规定涉及面很宽，比较笼统和原则。但我们也要看到，重大事项是一个动态的概念，具有很强的区域性和时限性，不同地区的重大事项认定不会相同，即使是同一个地方不同时期的重大事项也会有所不同，作为国家法律，只能作原则性规定，不可能把各地的具体实际都罗列出来。这些原则性规定，既给各地预留了自由发挥的空间，也带来了具体界定的难题。范围太宽、门槛太高会导致操作性不强，范围太窄、门槛太低又会影响决定权行使的权威性和实效性，把握起来比较困难。如何在宪法和相关法律法规的原则下，进一步明确重大事项的范围和重点，需要各地根据自身实际，深入研究和确定。

(三) 关于个别错误决定责任的承担。宪法和法律赋予了地方人大及其常委会讨论、决定本行政区域内重大事项的权力,但没有对错误决定所要承担的责任进行明确。由于受重大事项的动态性、时限性,以及讨论、决定过程中调研是否深入、论证是否充分等因素影响,人大及其常委会在决定重大事项时可能存在决策错误的风险,多多少少会给人大及其常委会带来压力。从调研情况看,我省少数地方人大迫于地方党委政府的压力,作出了一些关于政府举债、购买服务等方面的决定,这类决定大多为临时提请,难以有充足的时间进行充分论证,这些决定一旦出现问题 and 风险,地方人大常委会是否要承担相应的责任,也同样值得商榷。

三、做好人大讨论决定重大事项工作的对策建议

中央《实施意见》明确了做好重大事项决定工作的方向、重点和路径,把人大行使重大事项决定权提到了新的高度。人大讨论决定重大事项是一项政治性、政策性、实践性很强的工作,涉及到党和国家的决策体制和运行机制,需要在实践中不断研究探索,积累经验提升水平。贯彻落实好中央部署要求,推动地方人大讨论决定重大事项工作制度常态化,我们认为,应着重把握好以下几个问题。

(一) 始终坚持和依靠党的领导。做好讨论决定重大事项工作,必须坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,核心是坚持党的领导,最重要的是各级党委为人大行使重大事项决定权提供坚强的领导保障。党委领导支持的力度决定着人大讨论决定重大事项工作的质量。人大讨论决定重大事项,必须坚持和依靠同级党委的领导与支持。必须着力构建党委集中统一领导、人大严格依法履职、政府切实执行并向人大报告的工作机制,推动讨论决

定重大事项工作制度规范化。必须紧贴党委中心工作,善于行使重大事项决定权,充分发挥人大的职能优势,及时把党委决策部署转化为国家意志,通过国家政权机关实现党对国家和社会的领导,确保党委的各项决策落到实处。

(二) 不断优化人大行使重大事项决定权的环境。核心是理顺党委决策权、人大决定权和政府行政权。对地方党委来讲,党委决策本质上属于政治主张,具有间接性,主要靠党组织的约束性和党员干部的示范作用带动广大人民群众贯彻执行;而人大决定是具有普遍约束力和强制执行力的国家意志,带有准法律性质。实现科学执政、民主执政、依法执政,要求地方党委必须善于通过人大作出决定决议来贯彻落实党的决策部署,实现党的主张与国家意志、人民意愿的根本统一。对地方政府来讲,人大与“一府两院”是产生与被产生、监督与被监督的关系,政府行政权理应服从人大决定权,对应当由人大及其常委会决定的重大事项,政府必须向人大报告并及时提交人大讨论决定。对地方人大及其常委会来讲,要敢于善于行使重大事项决定权,充分发挥在汇聚民意、集中民智、凝聚民心上的优势,通过讨论决定重大事项,进一步充实、丰富、完善党的主张,推动政府重点工作开展。

(三) 准确把握讨论决定重大事项的重点。由于重大事项本身固有的区域性、时限性、动态性等特点,我们不可能对人大讨论决定重大事项的范围作出很具体的量化规定,也不可能对诸如什么样的项目、多大投资、哪些事项由人大决定等,划出一个“硬杠杠”。但通过立法的形式对人大讨论决定的事项作出规范仍有必要。地方人大要按照全局性、长远性、根本性的原则,立足本地区实际,采取原则规定、具体列举和兜底条款相结合的方式,对讨论决定重大

事项的重点和范围进行细化。地方人大在具体行权过程中，一方面，要扎实做好有明确法律规定且人大必须作出决定的重大事项；另一方面，要把工作的重心放在贯彻落实同级党委的重要决策和事关人民群众切身利益、社会反映强烈的重大问题上。同级党委作出的重大改革、推进的重点工作、实施的重要项目，地方人大要及时跟进、深入研究，搞清楚哪些可以而且有必要列入人大讨论决定重大事项的议题，主动请示报告同级党委，将党的主张和人民意志更充分地反映在重大事项决定当中。也就是说，人大行使重大事项决定权要注重质量而不可一味追求数量，从各地实际出发，因时因地把握好决定权行使的工作重点，紧紧抓住“法律法规有规定、党委有要求、过去有基础、群众有期盼”的重大事项不放，切实做出“党委满意、政府支持、群众高兴”的实效来。每届人大集中全省人大的精力抓好3—5个讨论决定重大事项的突破，并在全省全面推开，做深做透，既“求实”又“求好”，循序渐进，不断总结实践经验、探索工作规律，逐步扩大行权范围。

（四）完善人大讨论决定重大事项相关机制。讨论决定重大事项，需要不断建立完善科学规范的制度机制，注重流程再造与规范，保证人大议决质量。健全讨论决定重大事项制度机制，从决定的提出、草拟、调研、讨论、审议以及表决和最后结果的公布，都要形成严格、规范的操作程序。建立重大事项议题协商确定制度机制，围绕提请讨论决定的重大事项应具备的条件、实现目标、相应难点、可行举措等内容，科学确定重大事项议题。法律法规明确规定须由人大及其常委会讨论决定的重大事项，有关方面应当依法及时提出。建立重大事项议题审查制度机制，对重大事项、重大决策草案的合法性可行性审查，确保不与宪法、法律、

法规和上级人大及其常委会决定决议相抵触，维护宪法和法律的权威、尊严。建立重大事项议题调研审议制度机制，通过召开座谈会、听证会、论证会等多种形式广泛听取社会各方面意见，准确把握意见分歧以及重点难点问题，提出可行性意见建议。对专业性、技术性较强的重大事项，应当组织相关专家、专业机构进行必要性、可行性、科学性论证，必要时要求有关方面进行补充论证。发挥人大代表和常委会组成人员在讨论决定重大事项工作中的作用，邀请相关人大代表和常委会组成人员参加调研、座谈、听证、论证等活动，认真听取和采纳人大代表和常委会组成人员提出的意见建议。按照民主集中制原则和常委会议事规则，充分发扬民主，充分保障人大代表和常委会组成人员的民主权利，不断提高审议质量和水平。建立讨论决定重大事项程序制度机制，人大及其常委会讨论决定重大事项，应当严格按照法定程序和议事规则进行，提高工作质量和效率。建立决定决议贯彻执行监督制度机制，充分运用听取审议工作报告、开展执法检查 and 专题询问、组织代表视察和专题调研等方式，加强对决定决议贯彻实施情况的监督检查，必要时可组织满意度测评，推动决定决议得到有效执行。

（五）务求讨论决定重大事项工作的实效。工作实效是人大讨论决定重大事项的根本导向，有实际成效，决定权行使才会有社会基础，才能得到各界支持，制度才有生命力。人大讨论决定重大事项，要坚持问题导向和绩效导向，视绩效为决定权行使的生命，从人民群众关心的问题、党委需要人大帮助的问题、政府期望人大支持的问题与实际出发，从切实解决问题、提高决定绩效出发，依法依程序行使好重大事项决定权，更好地保障党委决策部署的落实、促进法律法规实施、推动群众关切问题的解决。