

序

为贯彻落实中央关于加强调查研究工作的部署要求和省委工作安排，增强常委会调研工作的针对性、计划性、实效性，2018年初，根据常委会领导同志要求，省人大各专门委员会、常委会各工作部门围绕全省工作大局，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。经省十三届人大常委会主任会议第6次会议研究，形成了《2018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》。

计划印发后，常委会各位领导同志身体力行、率先垂范，把做好课题调研与贯彻落实中央决策部署和省委工作安排、改进常委会及机关工作作风结合起来，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

2019年2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

2019 · 1
总第 20 期

主 编：王树忠
副 主 编：张 力
责任编辑：刘文华 朱艳芸 金 鑫
联系电话：0531-86082320
电子邮件：sdrdllyjc@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 健全功能区人大工作机构实现人民代表大会制度全覆盖
于晓明
- 11 提升乡村旅游发展质量推动乡村振兴战略实施
王随莲
- 17 以宪法为核心的法治宣传教育的现状及对策研究
王 良
- 23 关于山东省“最多跑一次”改革事项落实情况的调查报告
齐 涛
- 27 地方人大常委会组成人员结构及代表性研究
齐 涛
- 36 关于全省涉农资金统筹整合情况的调研报告
王云鹏
- 41 关于全省脱贫攻坚工作情况的调研报告
王 华

专门委员会调研课题

- 47 改进和完善立法调研的几点认识
省人大法制委员会
- 51 关于我省食品小作坊小餐饮和食品摊点管理工作情况的
的调研报告
省人大教育科学文化卫生委员会
- 58 关于检查大气污染防治“一法一条例”实施情况的报告
省人大城乡建设与环境资源保护委员会
- 64 关于我省发展壮大农村集体经济情况的调研报告
省人大农业与农村委员会
- 70 关于新侨来鲁创新创业情况的调研报告
省人大民族侨务外事委员会

健全功能区人大工作机构 实现人民代表大会制度全覆盖

——关于我省省级以上功能区人大工作机构设置情况的调研报告

省人大常委会党组书记、副主任 于晓明

功能区是国务院和省、自治区、直辖市人民政府批准在城市规划区内设立的高新技术产业开发区、经济技术开发区、旅游度假区等实行国家特定政策的地区的统称。功能区是我国改革开放的产物，1984年5月，国家决定大连、天津、烟台、青岛等十四个城市为沿海开放城市，批准兴办经济技术开发区，标志着功能区的正式诞生。经过30多年的发展，功能区已成为推动我国工业化、城镇化快速发展和对外开放的重要平台，成为经济社会发展的重要组成部分，在推进体制改革、吸引外来资金、引导产业集群、发展开放型经济等方面发挥了不可替代的作用。根据国家发改委网站发布的《中国开发区审核公告目录》（2018年版），截至2018年3月，我国现有国家级开发区552个，省级开发区1991个。^①

功能区设立伊始，其主要目的是招商引资、发展经济。近年来，随着我国改革进程的深入和对外开放力度的加大，功能区经济社会迅速发展，人口急剧增加，各项社会管理事务也日益繁重，已由原来的以产业发展为主的功能区逐步演变为经济社会各项事业协同发展的准行政区。功能区管理机构是所在地人民政府的派

出机关，大多承担大量的行政管理职能，实行财政预算管理和独立核算机制，有的功能区还设立了派驻的人民法院、人民检察院。但功能区不是一级行政单位，不设立人大及其常委会。作为相对独立的一个行政单位，由于不设人大机构，形成社会主义民主法治建设的空白区，人民民主权利得不到有效行使，行政工作、经济工作、司法工作、财政预决算等得不到相应的约束和监督，代表选举工作缺乏专门机构和人员组织实施，住区人大代表活动无人组织、权利行使受到严重影响。功能区作为人才、科技、产业和资本的聚集区，是最具增长活力的区域，是改革开放和建设发展的先行区，也应该是坚持和完善人民代表大会制度、推进社会主义民主法治建设的先行区。建立健全功能区人大工作机构，推动功能区人大工作健康开展，加强功能区民主政治建设，成为亟需解决的问题。

一、我省省级以上功能区基本情况

截至目前，我省有高新技术产业开发区、经济技术开发区等省级以上各类功能区204个，其中国家级39个（含青岛西海岸新区），省级165个；具有行政管理职能的137个，其中国家级27个，省级110个。

^① 《中国开发区审核公告目录》（2018年版），国家发改委网站，2018年2月26日。

30多年来,各类功能区充分发挥经济先导和创新引领作用,地域面积逐渐扩大,人口不断增加,地区生产总值和公共财政预算收入等经济社会发展指标快速增长,呈现出一些显著特点。从地域面积和管辖范围看,省级以上功能区呈现出地域面积不断扩大、管辖范围逐渐扩张的特点。如,国家级的济宁高新技术开发区现辖5个街道、172个村居,面积255平方公里,地域面积占所在行政区济宁市任城区面积的39.17%。莱芜市下辖只有莱城区和钢城区2个行政区,而包括高新技术产业开发区、雪野旅游区、经济开发区和农业高新技术产业示范区在内的功能区则有4个,功能区辖乡镇(街道)数量占该市的40%。从人口规模看,省级以上功能区呈现出人口规模不断增加、流动人口占比较高的特点。如,莱芜市人口137.58万人,4个功能区的人口占比接近50%。泰安市岱岳区总人口101万,实际管辖人口61万,岱岳经济开发区管理人口近40万,人口占岱岳区总人口的40%。德州经济技术开发区人口总计29.5万人,其中户籍人口17万人,流动人口12.5万人,流动人口占比超过43%。从地区生产总值和公共财政收入看,省级以上功能区地区生产总值和财政收入呈现总量大、占比高、增速快的特点。一是总量大。如济宁市2017年度所有功能区实现GDP总量约为1959.47亿元,占全市的42.13%。二是占比高。从市级层面看,济宁市2017年度实现市级一般公共预算收入69.1亿元,其中济宁高新区、太白湖新区和经济技术开发区一般公共预算收入合计51.75亿元,占市级一般公共预算收入的比例为74.89%。从县级层面看,德州乐陵经济开发区、宁津银河经济技术开发区和夏津经济技术开发区2017年度实现GDP总量分别占所在行政区的74.1%、73%和82.7%;一般公共预

算收入分别占所在行政区的79.71%、75%和66.49%。三是增速快。国家级经济技术开发区中的德州经济技术开发区,2017年实现一般公共预算收入23.8亿元,增幅达18.62%。省级经济开发区中,济宁微山经济开发区、太白湖新区和任城经济开发区2017年一般公共预算收入增幅分别高达40%、52%和87.9%。

我省功能区管理体制主要有以下三种类型:一是功能区与行政区管理体制合一。如青岛西海岸新区管委会和青岛市黄岛区政府合署办公,两块牌子一套人马,这种体制避免了功能区在法律上不是一级行政区的尴尬,理顺了行政管理体制。二是准政府的管委会体制。功能区管委会作为所在行政区政府的派出机构,根据所在行政区政府授权行使部分行政管理和社会事务管理职能。准政府的管委会体制中,功能区主要有区辖乡镇(功能区辖一个以上乡镇、街道)、区辖村(功能区与乡镇或街道独立运行,直接管辖部分行政村)两种类型。在日常管理中,具有行政管理职能的功能区虽然不是行政区,但已经被作为行政区来管理。部分功能区特别是国家级功能区,在辖区面积、经济总量、人口数量、社会发展等方面颇具规模,经济总量往往比一般的县(市、区)大的多。三是单纯功能区的管委会体制。此类功能区一般地域面积较小、人口较少、没有行政管辖或社会管理职能,管委会机构精简、机制灵活、工作高效,如不少旅游度假区、综合保税区、工业园区等一般采用这种管理体制。

二、我省省级以上功能区人大机构设置及工作开展情况

省委一直高度重视功能区人大工作,对功能区人大工作开展和人大机构设置提出明确要求。2014年11月,《中共山东省委关于进一步加强和改进人大工作的意见》(鲁发〔2014〕

21号)规定,国家级和省级开发区可明确相关机构和人员承担有关人大工作。2015年10月,为贯彻落实党中央和全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的要求,省委《关于加强全省县乡人大工作和建设的实施意见》(鲁发〔2015〕17号)提出,根据工作需要,探索在由县(市、区)管理、具有行政管辖职能的省级及以上开发区设立人大工作委员会,作为县(市、区)人大常委会的派出工作机构,协助人大常委会开展监督、选举、组织代表活动等工作。开发区人大工委配备专职主任或副主任,并明确专职工作人员。开发区人大工委主任、副主任由派出的人大常委会任命。

(一)我省省级以上功能区人大工作机构设置情况。多年来,各地在加强功能区人大工作机构设置方面进行积极探索,积累了一些经验。特别是鲁发〔2015〕17号文件的出台有力推动了我省功能区人大工作机构设置和人大工作开展。文件不仅提出在功能区探索设立人大工作机构,并且对机构职能、人员配备等作出了明确规定。根据调研掌握的情况,我省各类功能区中,市县人大常委会设立派出功能区人大工作机构66个,其中,在国家级功能区设立派出工作机构3个,在省级功能区设立派出工作机构63个;各类功能区内设人大工作机构11个,其中,国家级功能区内设人大工作机构6个,省级功能区内设人大工作机构5个。各类人大工作机构共有工作人员193人,其中主任66人,副主任47人,工作人员80人,功能区配备人大工作联络员12人。2017年6月19日,在全国人大常委会召开的推进县乡人大工作和建设经验交流会上,十二届全国人大常委会委员长张德江对我省积极探索在功能区设立人大工作机构的做法予以充分肯定。

(二)我省功能区人大工作机构设置和工

作开展模式。与功能区的管理体制相适应,我省功能区人大工作机构设置和工作开展主要有五种模式:一是功能区与行政区体制合一,成立功能区人大及其常委会。青岛市黄岛区与青岛西海岸新区合署,成立黄岛区人大及其常委会行使地方国家权力机关职能。二是行政区人大常委会在功能区派出工作机构,一般称为工作委员会。在功能区设立人大工作机构较早的是菏泽和德州。2011年4月,菏泽市人大常委会批准设立了菏泽经济技术开发区人大工作委员会,配主任1人、副主任1人,工作人员2人。2011年5月,德州市人大常委会批准设立了德州经济技术开发区人大工作委员会,为德州市人大常委会派出工作机构,目前配备主任、副主任各1人,人员使用开发区的编制。三是功能区党工委内设人大工作机构,一般称为人大工作室或人大联络处。济南高新技术产业开发区在2015年机构改革中,组建了人大工作室作为党工委内设机构,将高新区党工委办公室和组织部承担的人大工作职能划入人大工作室,并配备3名工作人员从事人大工作。潍坊市在潍坊高新技术产业开发区、潍坊滨海经济技术开发区、潍坊经济开发区、潍坊峡山生态经济开发区等4个市属开发区设立人大工作室,为党工委领导下的联络协调机构,由党工委负责人兼任工作室主任,组织部或政治工作部承担具体工作,并确定1-2名工作人员为专职或兼职联络员。四是功能区未设立人大工作机构,其工作职能由功能区党工委办公室或组织人事部门承担。烟台经济技术开发区有关人大工作由开发区党工委组织部代管,安排1名兼职人员具体负责与市人大常委会、所在行政区福山区人大常委会的联络对接以及人大代表服务等工作。由于功能区党工委组织部承担大量的组织、党建、人才等工作,人大工作力量不足、

工作开展难以保障。五是不具有行政管理职能的功能区。包括人大工作在内的各项管理职能由所在行政区国家机关承担。

从调研掌握的情况看,我省功能区人大工作机构设置不健全和不平衡的问题比较突出,尤其是管理区域广、经济体量大、社会管理任务重的市属省级以上功能区,人大工作机构设置滞后。据统计,我省市属省级以上功能区53个,设立人大工作机构的15个(不含青岛市黄岛区),其中人大常委会派出工作机构5个,占功能区总数的2.45%;功能区党工委内设机构10个,占功能区总数的4.9%。县(市、区)属省级功能区151个,设立人大工作机构的62个,其中人大常委会派出工作机构61个,占功能区总数的30.39%;功能区党工委内设机构1个,占功能区总数的0.49%。除少数区政合一的功能区外,工作开展最好的是人大常委会派出工作机构,其次是功能区党工委内设机构,而由党工委办公室或组织人事部门承担人大工作的功能区,因其工作职能多、工作量大,很难有足够的精力从事人大工作,大多是被动应付,个别功能区甚至无力应付,导致人大工作基本处于停摆状态。

三、设立功能区人大工作机构的必要性和紧迫性

(一)设立功能区人大工作机构是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。我国宪法规定,人民代表大会制度是我国的根本政治制度。党的十九大报告把“坚持人民当家作主”作为新时代中国特色社会主义的基本方略“十四个坚持”之一。功能区管理机构是所在地人民政府的派出机构,大多承担着一级政府的职能,实行财政预算管理和独立核算机制,一些部门如公安、国土、规划、环保等也都设立了相应的机构,部分功能区还派驻了人民法院、人民

检察院。随着经济社会的发展,功能区面积不断扩大,人口数量逐渐增加,社会管理任务日益繁重。如泰安高新技术产业开发区(国家级)辖区地域面积748平方公里,人口48.2万,在全国高新区地域面积排名第3。泰安高新区于2017年8月在党工委组织部加挂了人大和政协工作联络室牌子,但没有专门人员从事人大工作。在地域面积和人口相当于一个县的区域内,没有专门的人大工作机构从事人大工作和组织人大代表开展活动,不利于人大工作开展,也不利于人大代表依法有效履职。因此,要从坚持中国特色社会主义政治发展道路和推进人民代表大会制度发展完善的高度,来认识功能区人大工作和建设的重要意义,保障宪法和法律法规在功能区的有效贯彻实施。

(二)设立功能区人大工作机构是促进功能区经济社会持续健康发展的客观需要。以经济开发区为例,我省经济开发区经历30余年的建设发展,始终保持了“发展速度明显高于全省平均水平,主要经济指标所占比重持续上升”的良好势头,成为我省发展最快、投资环境最优、产业层次最高、集约程度最强的经济板块,发挥了改革开放“试验田”作用。据省商务厅统计,2017年我省省级以上经济开发区公共预算收入增长、固定资产投资增长、规模以上工业增加值增长、进出口增长和实际利用外资增长均高于全省平均水平。但随着功能区经济社会各项事业的发展,也出现了一些不适应功能区发展的问题。在现行体制下,市属功能区的年度发展计划、财政预算决算、国有土地房屋征收等事项都应由人大讨论通过。各市一般将市属的功能区作为县区进行管理,其年度财政预算决算由市人代会审查批准,所在行政区人大及其常委会对其没有监督权,在闭会期间市人大常委会对功能区公共财政资金运行也没

有实质性监督,造成人大对功能区财政预决算监督工作的“盲区”。^①省委巡视组、省级审计机关对莱芜市功能区进行巡视时,就曾提出功能区财政预算监督缺位等问题。目前,大多数功能区没有人大工作机构开展相关监督工作,不利于功能区决策的科学化、民主化和法治化。在功能区设立人大工作机构,是保证宪法、法律、法规和人大及其常委会决议、决定在功能区正确实施,实现对功能区经济社会发展有效监督,促进功能区经济社会持续健康发展的有效途径。

(三)设立功能区人大工作机构是保障人民民主权利的重要措施。县乡两级人大代表换届选举时间跨度长、参与人数多、法律程序严、社会关注度高,需要功能区与所在行政区人大及其常委会密切配合。但功能区人大工作机构不健全甚至缺位,导致换届选举时在代表名额分配、选举经费保障、候选人推荐和组织选民依法选举等环节,有关方面难以充分、有效对接。如,泰安市岱岳区与岱岳经济开发区财政各自独立,在2016年底县乡人大代表换届选举时,岱岳区换届经费只能按照岱岳区实际管辖的61万人口计算并由岱岳区财政支付,主要位于岱岳区范围内的岱岳经济开发区管辖的近40万人口的换届经费无法列入预算,换届经费存在1/3的缺口。2016年底县乡人大换届时,中央要求:“对各类开发区、高教园区等,由选举委员会商有关方面,根据实际情况划分选区并分配代表名额。”由于没有专门人大工作机构和工作人员,功能区在协商时主动性、专业性不足。烟台市福山区县乡人大换届选举,平均0.11万人选举1名区人大代表,辖区内的烟台经济技术开发区平均每1.36万人选举1名区人大代表,两区差别为12.36倍,存在着明显的“同票不同权”。因此,设立和健全功能区人大工作机

构是保障人民民主权利、促进功能区民主法治建设的现实需要。

(四)设立功能区人大工作机构是保障人大代表依法履职的迫切需要。具有行政管辖权的功能区所辖的乡镇、街道和村居实际上已与原行政区“分家”,其行政管理、社会事务已交由功能区负责。但按照法律规定,在人民代表大会会议期间,住功能区的县乡两级人大代表要到所在行政区参加人民代表大会。住功能区人大代表平时大多都工作生活在功能区,很少参与行政区工作,对行政区经济社会发展情况不掌握不了解,参加人代会某种程度上成了“作客”“列席”;投票表决各项决议、选举国家机关领导人员和组成人员成了“帮忙”;对行政区工作也难以提出高质量的议案、建议,对功能区不便提出建议、批评和意见,代表权利难以有效行使。在闭会期间,行政区人大常委会或人大主席团组织代表开展活动不便邀请住功能区人大代表参加,更重要的是代表视察、调研的是行政区的工作,与功能区关系不大,住功能区人大代表也不便于参加。因没有人大工作机构,功能区既无意愿、也无能力组织代表开展闭会期间的活动,住功能区人大代表自行开展活动“名不正、言不顺”,造成住功能区人大代表会议期间“列席”、闭会期间“放羊”的尴尬局面。住功能区人大代表提出的关于功能区工作的意见建议受制于没有组织和人员负责交办、督办和办理,导致住功能区人大代表履职意愿不强。如岱岳经济开发区内住有岱岳区人大代表101名,占所在行政区人大代表总数的1/3,在人代会期间,审议的是行政区岱岳区的各项报告;在闭会期间,既不能对行政区经济社会发展提出意见建议,对所在功能区提出的意见建议又没有专门机构负责办理。

^① 苏庆亮,《关于在开发区设立人大工作机构的思考》,《人大研究》,2013年第8期。

在调研时，住功能区人大代表纷纷表示，他们与行政区人大常委会的关系是“有娘家，但隔着一层，指望不上”，因此，“迫切希望”“强烈呼吁”设立功能区人大工作机构，加强功能区人大工作。

四、影响功能区人大工作机构设置的因素

作为改革开放先导区和体制机制创新试验区，功能区已经成为带动区域经济发展的强力引擎，但由于功能区人大工作起步迟、发展慢、机构缺、人员少，不少功能区成了经济上的“巨人”、民主政治建设的“矮子”、人大工作的“盲区”。^①目前，大多数功能区面临着人大工作机构设置缺失、工作力量不足、工作开展不力、经济社会各项事业缺乏有效监督等问题，通过调研分析，造成目前状况的主要原因如下。

（一）对功能区人大工作重要性的认识不足。功能区既是经济高地、产业高地，也是技术高地、人才高地，但由于对民主政治建设重要性的认识不够，功能区一定程度上成为了民主政治建设的洼地、监督洼地。人民代表大会制度是我国的根本政治制度，功能区的健康成长既要遵循经济发展的规律，也要符合法治的一般精神和基本的政治制度。^②习近平总书记在十三届全国人大一次会议闭幕时的讲话中指出，我们要以更大的力度、更实的措施发展社会主义民主，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，建设社会主义法治国家。人民代表大会制度保证和支持中国人民当家作主，是支撑国家治理体系和治理能力的根本政治制度，加强功能区人大工作是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求。但一些地方对功能区民主政治建设重要性的认识不足，对功能区人

大工作的重要性缺乏正确认识，甚至还存在功能区的特色就是机构精简、机制灵活、工作高效，在功能区设立人大工作机构会影响功能区工作效率的错误认识，导致人民代表大会制度在部分功能区出现了“空白”，功能区人大工作处于“空转”状态。

（二）设立功能区人大工作机构的法律依据不够明确。地方组织法第五十三条第一款规定，常务委员会根据工作需要，设立办事机构和其他工作机构。这可理解为在功能区设立人大工作机构的重要法律依据，但法律对功能区能否设立人大工作机构、如何设立人大工作机构、可以赋予哪些职责并没有明确规定。目前，全国人大和省级人大在功能区人大工作方面都没有出台相关法律法规，功能区人大工作缺乏充分的法律依据，导致功能区人大工作机构法律地位不明确，组织形式不统一，人员配备不平衡，影响了功能区人大工作的正常开展。调研过程中发现，功能区和市县人大常委会对于在省级以上功能区尤其是国家级功能区设立人大工作机构的要求和期望非常强烈。

（三）设立功能区人大工作机构的政策依据不够全面。2014年11月15日，中共山东省委《关于进一步加强和改进人大工作的意见》（鲁发〔2014〕21号）关注到了功能区人大工作的问题，要求“探索街道、开发区人大工作新模式”“国家级和省级开发区可明确相关机构和人员承担有关人大工作”。文件只是规定可以明确相关机构和人员承担有关人大工作，没有涉及设立人大工作机构的问题。2015年，省委出台的《关于加强县乡人大工作和建设的实施意见》（鲁发〔2015〕17号）对功能区人

① 黄胜平，《与时俱进，建立我国开发区人大制度》，载《中国高新技术产业导报》，2016年7月4日。

② 张鸣年，《制度创新：“管委会体制下”人大制度建设思考》，江苏社科界第八届学术大会学会专场应征论文。

大工作机构设置和人员配备作出了一些具体规定,但文件仅对县乡人大工作和建设进行规范,明确可以设立人大工委的范围为“县(市、区)管理的省级以上开发区”,而管辖区域面积更广、经济体量更大、经济社会事务更繁杂的市属功能区不在政策调整范围内。从调研情况看,市属省级以上功能区人大工作机构设置和人大工作开展明显落后于县(市、区)管辖的功能区。

五、积极探索,不断完善功能区人大工作机构设置

(一)坚持党的领导,加强功能区人大工作。功能区人大工作是功能区工作的重要组成部分,必须紧紧依靠党委的领导。2015年6月,《中共江苏省委关于加强全省县乡人大工作和建设的实施意见》提出“根据工作需要,探索在具有行政管辖职能的省级及以上开发区设立人大工作委员会。作为有管辖权行政区域人大常委会的派出工作机构,协助人大常委会开展监督、选举、组织代表活动等。开发区人大工委配备专职主任或副主任,并明确专职工作人员。开发区人大工委主任或副主任由派出的人大常委会任命。”意见的出台,有力促进了江苏功能区人大工作力量配置和人大工作开展。建议各级党组织积极吸收借鉴外地成功经验和有益做法,把功能区人大工作列入议事日程,听取工作汇报,总结经验,查找不足,适时出台文件,为加强功能区人大工作机构设置提供政策依据。有关人大及其常委会要通过召开会议、总结部署工作、开展视察调研、听取工作汇报等形式,及时了解功能区人大工作开展情况,帮助解决存在的问题,不断加强和改进功能区人大工作。

(二)加强顶层设计,尽快出台功能区人大工作相关法律法规。功能区地域面积、人口以及经济社会发展迅速,社会管理任务日益繁

重,亟需充实人大工作力量,完善人大工作机制,实现人民代表大会制度全覆盖。2015年修改的地方组织法第五十三条第二款规定,省、自治区的人民代表大会常务委员会可以在地区设立工作机构;第三款规定,市辖区、不设区的市的人民代表大会常务委员会可以在街道设立工作机构。目前,我省县级人大常委会在580个街道设立了工作机构,配有专职主任557名,兼职主任23名,副主任382名,大部分街道都配备了工作人员,街道人大工作得到有力提升。建议全国人大常委会借鉴在地区、街道设立人大工作机构的做法,尽快修订地方组织法,明确在具有行政管理职能的功能区设立人大工作机构,规范和健全功能区人大机构的地位、性质、职权、机构设置和运作制度;建议省人大常委会在不与有关法律法规政策相抵触的前提下,积极探索出台功能区人大工作方面的地方性法规,规范功能区人大工作的范围、内容和方式,为功能区人大工作开展提供法律法规依据。

(三)健全功能区人大工作机构,配齐配强工作力量。近年来,为加强功能区人大工作,全国各地进行了一些有益的探索。江苏、郑州等地高度重视功能区人大工作,积极探索实践,相继建立了人大机构,对推进功能区民主法治建设、促进功能区经济社会发展起到了重要作用。2009年,河南省郑州市十三届人大常委会第三次会议审议通过《关于在郑州高新技术产业开发区和郑州经济技术开发区设立工作委员会的决定》。2010年11月,13家国家级开发区在江苏省无锡市发起成立全国开发区人大工作联席会议和全国开发区人大研究会,探讨开发区人大机构建设问题。我省潍坊、德州、菏泽等市在功能区人大工作机构设置方面也都进行了积极探索。这些实践探索,都为功能区人大工作提供了宝贵经验。在实践探索的基础上,

可结合实际因地制宜，采取不同模式有序推进功能区人大机构设置工作。

一是推进各类功能区与行政区整合，成立人大常委会。苏州高新区与苏州市虎丘区、杭州高新区与杭州市滨江区、宁波开发区与宁波市北仑区、沈阳高新区与沈阳浑南区，都是经过较长时间的融合发展，通过有效整合实现了区政合一，这是加强地方国家权力机关建设、发挥人大职能作用的有效方式。苏州高新区于1990年11月开发建设，1992年11月被国务院批准为国家高新技术产业开发区。2002年9月，苏州市行政区划调整，高新区与虎丘区合并，实行开发区和行政区合一、两块牌子一套班子的管理模式，配齐了包括区人大及其常委会在内的四套班子，既彻底解决了行政主体资格问题，又保持了高新区的体制优势。^①通过区政合一，解决了许多法律上的问题。2011年，南通市出台《南通市沿海前沿地区重点中心镇实行区镇合一管理体制指导意见》，推进产业园区和乡镇区划融合，实现功能互补，统筹发展。^②南通市园区与邻近乡镇基本实行了合一管理模式。2016年10月1日施行的《山东省经济开发区条例》第十五条规定，根据经济开发区发展阶段、区位条件和城市化进程的需要，位于中心城区或与城区连片发展的经济开发区，可以并入相关行政区，远离中心城区且条件成熟的经济开发区，可以整合周边区域，探索建立新的行政区。从实践和发展趋势来看，推进功能区与行政区有效整合，在行政区成立人大及其常委会是促进功能区经济社会各项事业协同发展的有效途径。

二是大力推进行政区人大常委会在功能区

设立派出工作机构。为加强功能区人大工作，由所在行政区人大常委会设立派驻功能区人大工作机构是一个有效且具操作性的办法。采取这种做法的有辽宁省鞍山开发区、阜新高新区，河南省洛阳高新区、郑州高新区、郑州开发区，四川省成都经济技术开发区，江苏淮安经济技术开发区等等。2007年，郑州市人大常委会高新技术产业开发区工作委员会经郑州市编委批复设立，作为郑州市人大常委会的派出工作机构，配备主任一名，副主任四名，办公室工作人员三名。主任和办公室主任使用市人大常委会机关编制。建议在现行体制下，在机构人员编制总量控制的基础上，由省或市级机构编制部门批准设立市、县（市、区）人大常委会派出功能区人大工作机构，机构人员编制在本行政区内统筹协调解决，人员可由开发区管委会调剂或由市人大常委会派出。在调研中，无论是市县人大常委会同志还是开发区的同志都明确表示，设立开发区人大工作机构，可不新增编制职数，由当地自行统筹解决，人大工委主任、副主任可单设，也可由功能区党工委领导同志兼任，当务之急是设立机构，明确人员，把工作开展起来。在推动功能区设立人大工作机构过程中，还应考虑人大工作机构规格问题，应与功能区的级别保持适度一致。若其规格过低，则难以体现人民代表大会制度在国家政治体制中的应有地位，将导致人大工作开展缺乏相应的工作力度。

三是由功能区设立人大工作机构。如确因客观因素限制不能设立人大常委会派出工作机构的，也可暂由功能区设立人大工作机构，由具有管辖权的行政区人大常委会授权或委托其

^① 黄胜平，《我国开发区体制必须适应和谐社会建设的迫切需要》，载《学术交流》2007年第5期；《各级开发区不能游离于人大监督之外——从全国经验看人大对开发区工作的探索与创新》，载《人大研究》，2018年第5期。

^② 蔡惠忠等：《南通沿海地区区镇合一管理体制改革的调研与思考》，载《南通职业大学学报》2012年第3期。

负责功能区的人大工作，人员编制由功能区统筹。济南高新技术产业开发区是首批国家级高新技术产业开发区，自1991年3月国务院批准设立至2015年，未设立人大工作机构，与人大相关的综合管理和服务工作由高新区党工委办公室和组织部具体承担。在2015年机构改革中，济南高新区组建了人大工作室作为党工委内设机构，将原来高新区党工委办公室和组织部负责的人大工作职能划入人大工作室，由3名同志具体从事联系代表、组织代表开展活动等工作。住功能区的各级人大代表激动地说，“这回终于有娘家了”。3年多来的实践证明，有无专门机构人员从事人大工作，工作成效和面貌大不一样。近年来，潍坊市积极指导滨海开发区先行一步，成立人大工作室，设人大工作处等3个处室，编制15名，在所在街道成立人大工作室，实现功能区、街道两级人大有机构、有编制、有人员，走出了一条功能区人大建设的滨海路子。

经过一段时间的探索，在全面总结经验和基础条件成熟后，可将功能区内设机构调整为所在行政区人大常委会派出工作机构。无锡新区在2008年设立了功能区人大工作机构——无锡新区人大工作联络委员会，是新区党工委的内设工作机构。2010年8月，“无锡新区人大工作联络委员会”由原来的党工委内设工作机构调整为无锡市人大常委会的派出工作机构——无锡市人大常委会新区工作委员会，实行市人大常委会和新区党工委双重领导，以新区党工委为主的管理体制。2015年10月，国务院正式批复江苏无锡新区通过区划调整为行政区即新吴区，同时保留国家高新技术产业开发区的性质，无锡新区从高新区逐步发展为行

政区。^①无锡新区创新人大工作的做法为目前体制下功能区人大工作开展提供了有效样本。人大工作机构从无到有，从党工委工作机构到人大常委会派出工作机构，发展成熟为政区合一体制后再设立人大及其常委会，从而形成逐步规范健全的功能区人大工作机构发展路径。

四是对辖区范围较小、社会管理事务较少的功能区去行政化。对辖区范围较小、经济体量不大、社会管理事务较少的功能区，建议剥离其行政和社会管理职能，回归主业，其行政管理职能由所在行政区人民政府或街道负责，既能有效促进功能区经济发展，又能理顺行政管理体制。

（四）明确功能区人大工作职责，充分发挥职能作用。建议通过立法或出台相关文件，进一步明确功能区人大工作机构的职责，主要包括：宣传宪法、法律法规和上级人大及其常委会的决议、决定，保证其在本区域内的贯彻实施；加强与功能区管委会和司法机关的联系，了解经济社会发展计划、财政预算及执行、司法工作以及其他方面的工作情况，提出意见建议；根据人大常委会授权或委托，加强与功能区内各级人大代表的联系，组织开展闭会期间的代表履职学习和代表活动，开展视察调研、执法检查等；联系和指导功能区所辖乡镇（街道）人大工作机构的工作；指导代表联系选民，定期接待代表来访，反映代表的建议、批评和意见，督促相关部门办理人大代表意见建议；组织代表向选民报告履职情况，接受选民的监督；协助有关部门及市、县（市、区）人大常委会相关工作机构做好功能区内人大代表的换届选举工作等。

^① 苏庆亮，《关于在开发区设立人大工作机构的思考》，《人大研究》，2013年第8期。

提升乡村旅游发展质量 推动乡村振兴战略实施

省人大常委会副主任 王随莲

全面推进乡村振兴是党的十九大作出的重大决策部署。习近平总书记在2018年3月参加十三届全国人大一次会议山东代表团审议时指出，山东要充分发挥农业大省优势，打造乡村振兴的齐鲁样板。我省乡村旅游资源丰富，基础较好，完全有条件在全国率先打造乡村旅游的样板。乡村旅游高质量发展是实现乡村振兴的重要方面。乡村旅游规模迅速扩大以后，乡村旅游转型升级、提质增效已成为我省乡村旅游发展面临的主要问题。去年7月至11月，在王随莲副主任带领下，省人大民侨外委员会会同原省旅发委组成调研组，围绕加快乡村旅游高质量发展，推动乡村振兴战略实施这一课题，先后赴甘肃、陕西两省考察学习，在省内深入到临沂、日照等市的乡村旅游点实地了解情况，同时还委托威海、德州等市协助调研并提供情况。在此基础上，调研组坚持问题导向，多次讨论研究形成调研报告。

一、发展乡村旅游是乡村振兴的重要驱动

截至目前，全省规模化发展乡村旅游的村庄达到3500多个，乡村旅游经营业户8.4万户，吸纳安置城乡就业人口52万多人。2017年，全省乡村旅游接待游客4.45亿人次，超过全省旅游接待总数的二分之一，实现乡村旅游消费2549亿元，超过全省旅游消费的四分之一。今年前三季度，全省乡村旅游接待游客3.59亿人

次，乡村旅游消费总额2032.74亿元，同比分别增长12.29%和15.50%，乡村旅游已经成为乡村振兴的重要推手。

（一）发展乡村旅游促进乡村产业振兴。近年来，通过发展乡村旅游，我省建设了兰陵国家农业公园、寿光蔬菜高科技示范园、济宁南阳湖农场等100多处不同产业类型的乡村旅游园区。打造了济南齐鲁八号风情线、蓬莱丘山山谷、肥城桃文化等30多个乡村旅游集群片区和安丘市齐鲁酒地健康小镇、沂水县传奇崮乡小镇、夏津县德百小镇等20多个精品旅游小镇，涌现出一批产业特色突出、经济效益明显的田园旅游综合体。乡村旅游收入已成为乡村集体经济收入的重要来源。

（二）发展乡村旅游促进乡村人才回归。从2013年开始，我省不断加大对乡村旅游和旅游扶贫从业人员的培训力度，连续6年组织6900多名乡村旅游带头人赴日本、法国、意大利、台湾等国家和地区学习培训，这些人员已经成为山东乡村旅游发展的骨干力量和项目带头人，2000多个乡村旅游资源禀赋好的村庄得到开发和提升。乡村旅游的蓬勃发展已经吸引了一部分文化创意、设计策划、市场营销、服务管理等方面的从业人员回乡创业。

（三）发展乡村旅游促进乡村文化繁荣。近几年，通过泰山人家、沂蒙人家、泉水人家、

胶东渔家等乡村旅游品牌的打造,通过对淄博新城镇、泰安大汶口古镇、莱芜茶叶口镇、临沂压油沟村等古村镇的保护开发,利用传统的花会、灯会、庙会、山会、歌会等民俗活动,有力的推动了乡村文化的发展。

(四)发展乡村旅游促进乡村生态保护。通过对农村的乡野环境、森林、植被、湿地、水源等资源的保护开发,实施生态修复和生态再造,建成了临沂竹泉村、淄博峨庄、枣庄台儿庄、济宁十八盘、滨州三河湖村等一批原生态乡村旅游区,带动周边生态环境的改善。从2015年开始,连续实施“旅游厕所革命”,加大对乡村旅游厕所改造力度,改善了农村卫生环境。在乡村旅游发展好的村庄,三堆(粪堆、土堆、柴堆)基本消失,绿水青山得到有效恢复,村民的生态环保意识越来越强。

(五)发展乡村旅游促进基层组织建设。乡村旅游发展壮大了村集体经济,带动了基层党组织建设,增强了基层党组织的凝聚力。像兰陵县代村党支部发挥战斗堡垒作用,抓党建抓旅游,成为乡村振兴样板,支部书记王传喜被评为全国时代楷模;沂南县铜井镇成立马泉旅游圈党委,党委下设4个职能支部和5个旅游产业党支部,打造“党建+旅游”新模式。乡村旅游的发展促进了乡村社会的文明进步,巩固了基层组织建设。

(六)发展乡村旅游带动农民脱贫致富。通过自主开发、大项目带动、合作社+农户、公司+农户等扶贫模式,全面实施旅游扶贫,利用土地流转、入股分红、提供岗位等收益方式,促进贫困人口增收致富。像淄博市博山区中郝峪村,村民以各类资源入股成立旅游公司,开发休闲农业与乡村旅游项目,从人均年收入不足2000元的穷村发展到人均年收入3.8万元的富裕村。

二、现阶段我省乡村旅游发展中值得重视的问题

我省乡村旅游的发展点多面广量大,已经走在了全国前列,但我省乡村旅游发展的质量不高,影响提质升级的因素还有很多,主要表现在以下几个方面:

(一)法规政策宣传落实不到位,政策集成力度不够。近年来,国务院和各部委陆续出台了一系列支持乡村旅游发展的政策措施,省委、省政府也下发了促进乡村旅游提档升级的多个文件,但这些政策利好并没有得到有效利用和充分发挥,尤其是通过政策集成集中解决乡村旅游发展资金、土地、环保等方面的困局仍然没有解开。2016年新修订的《山东省旅游条例》把乡村旅游发展单设一节,对乡村旅游有专门的扶持条款。但是,从问卷调查的结果来看,基本了解条例的乡村旅游经营户达不到60%,仍有40%多的乡村旅游经营业户不太了解或者完全不了解条例的有关内容。许多乡村旅游经营者对省里出台的乡村旅游扶持政策不清楚,有的政府机关工作人员对政策拿不准、吃不透,造成政策在“最后一公里”的落实上大打折扣。比如,今年6月,省物价局下发的《关于发挥职能作用推动全域旅游发展的指导意见》中明确规定:“将利用世界自然遗产、文化遗产以及重要的风景名胜区等公共资源建设的景区门票价格,由政府定价改为政府指导价管理。其他景区门票价格及景区内交通服务价格,实行市场调节价,由经营者自主确定价格水平。”在调研中,有民营投资旅游景点的业主反映,今年国庆节前在落实重点国有景区降价过程中,有的市还参照国家发改委2008年下发的《关于整顿和规范游览参观点门票价格的通知》(发改价格〔2008〕905号),对一些民营投资的普通景区也同国有名胜风景区一样实行政府指

导价，这种“新政策不落实，老政策不放手”的做法，引起民营投资业主的不满。

（二）规划的科学性不够、约束力不强。全省有130多个县市虽然作了乡村旅游规划，由于规划执行不力，导致建设时有些项目擅自变更。有些规划定位不当，不适合市场需求，科学性、合理性本身就存在问题，有的照搬别人模式，不符合当地实际，导致许多乡村旅游规划名存实亡。从旅游部门提供的数据看，全省仅有56%的乡村旅游区有正式规划，17%的没有规划，27%的规划不完整。比如，前几年主题游乐园被热捧，有的地方没有认真分析客源市场，盲目跟风上项目，建成开业时热闹一阵子，很快就被市场淘汰，现在许多主题游乐园处于闲置状态，造成大量的资源浪费。

（三）基础设施建设滞后、服务管理能力差。我省乡村旅游资源好的地方，大多处在相对偏远的地区，水、电、路、气、暖、通讯等基础设施建设跟不上，乡村旅游点的道路标识、停车场、厕所、游客服务中心、无线网络等设施配套不完善，很多地方的住宿条件、厕所卫生、就餐环境、餐饮安全等公共服务问题较多，造成乡村旅游点脏、乱、差的现象比较普遍。有的乡村旅游厕所没有上下水设施，有的甚至还在使用旱厕，多数乡村旅游区（点）公路修建的较窄，停车场数量少，游客进不去出不来的现象时有发生。

（四）项目同质化、低端化问题较突出，与当地文化的融合度不高。多数乡村旅游点都是对现有的农田、果园、林场、水库等自然资源进行简单的改造或者仿照别人的开发模式，忽视了对成功范例的深入研究，缺乏创新设计和深度开发，没有把自然生态与当地优秀的传统文化进行很好的融合，致使乡村旅游的主题

文化特色不鲜明。从全省看，区位优势突出，有影响力的乡村旅游点占比不到40%，能满足游客多元化需求的乡村旅游项目和乡村旅游综合体数量偏少。多数地方的乡村旅游基本是自行设计、自己建设、自主经营，甚至一哄而上、盲目开发、重复建设、无序竞争，一定程度上存在“千村一面”“千景一色”的现象。有的地方看到台儿庄古城效益不错，一个市就开发建设三四座古城，缺乏创新意识，必然会造成资源的浪费。

（五）乡村旅游人才匮乏。据统计，全省仅有30%的乡村旅游从业人员经历过专业培训，50%的从业人员仅参加过少量培训，20%的从业人员基本没有经过任何专业培训。“懂技术、会经营、善管理、能营销”的乡村旅游人才和高素质从业人员较为稀缺，从而制约了乡村旅游的健康可持续发展。大多数村级组织负责人缺乏培训，对发展乡村旅游的思路、办法、措施等经验不足。适合发展乡村旅游的村镇大多地处偏远，外出人才回乡创业的积极性不高。

（六）民宿管理制度缺失。全省登记在册的三星级以上民宿业户有300多家，无消防许可的民宿比例达78%；三星级以下民宿业户超过1.1万家，无消防许可的民宿比例高达95%以上，大多处于非法经营状态。《山东省旅游条例》明确规定，乡村和城镇居民利用自有房屋、院落或者其他条件依法从事旅游经营，对符合条件的，公安消防、卫生计生、食品药品监督管理等部门应当依法作出许可。调研中相关部门和民宿经营业主反映，我省民宿管理缺少《民宿治安消防管理规定》和特种行业许可，是造成民宿非法经营的主要原因。民宿经营存在管理不规范、监管不到位、无序化发展等问题，存在很大的安全隐患。

三、对我省乡村旅游高质量发展的意见建议

我省乡村旅游发展已站在新的历史起点上。刘家义书记在全省农村工作会议上指出，要以乡村全域旅游助推乡村全面振兴。近期，国家发改委又印发了《促进乡村旅游提质升级行动方案（2018年-2020年）》，这充分说明了乡村旅游发展是乡村振兴的重要突破口，各级都要进一步提高对乡村旅游重要性的认识，找准战略定位，找准路径抓手，找准措施办法，把乡村旅游打造成乡村振兴齐鲁样板的重要引擎和动力。

（一）加大对法规政策的宣传落实力度。乡村旅游发展要提质增效，首先要吃透法规政策精神做好人员培训。一是加大法规政策集成力度。把国家及省、市各级支持乡村旅游发展的法规政策进行梳理汇集形成汇编，下发到县、乡、村级组织，方便学习和查阅。旅游主管部门通过新闻发布会、电视、广播、网站、微博微信和新媒体等多种手段，对支持乡村旅游发展的法规政策进行捆绑宣传，扩大社会公众知晓面。二是加大培训力度。对主管乡村旅游发展的各级干部定期进行轮训，省、市、县三级联动组织，请文化和旅游、发改、财政、自然资源、农业农村等主管部门和旅游专家学者进行政策的宣传和解读，组织现场教学，采取多种措施提高相关人员的法规政策水平和管理服务能力。三是加大督查力度。由人大、政府相关部门分别对乡村旅游发展法规政策的落实情况适时进行督查，深入到具体的乡村旅游点和项目中去跟踪问效，消除“中梗阻”，促使法规政策在基层落地生根，防止好的法规政策只停留在会议中、文件里、口头上。四是坚持规划引领。乡村旅游发展既要有全省的总体规划，也要有区域性的局部规划，还要有具体项目的

详细规划，更要同乡村振兴战略规划相衔接，以此避免重复雷同，形成区域特色和差异化发展格局。规划一经确定，就要体现约束性和指导性，防止随意变动，若要变动就必须经过专家的论证并履行相应的程序。

（二）加强乡村旅游人才支撑。乡村旅游发展投入大，见效慢，生活条件差的现实，很难引进高层次人才和高校旅游专业毕业的大学毕业生投身乡村旅游的发展。怎么办？一是就地育才，把当地热心乡村旅游发展的农民培养成乡村旅游人才。各级地方政府应充分利用大学、职业学院和专业机构的优势，对当地农民和乡村旅游从业人员进行专业化实用性培训，组织乡村旅游带头人和从业人员外出考察学习，有计划、有步骤的把普通农民培养成懂经营、会管理的乡村旅游发展人才，就地发家致富。逐步把部分农民培养成当地景区的讲解员、导游员和从业者。二是筑巢引才，带动人才聚集。出台优惠政策，利用乡村的一些优质资源和有开发前景的项目，在引入社会资本的同时引进优秀的管理团队，以点带面，吸引回乡大学生、返乡农民工、青年创业团队、应用型策划营销人员等参与到乡村旅游发展的具体项目中来，实现互利共赢。日照市春风十里乡村文旅创意园，以“文创园区、旅游乡村、创客基地”定位，目前已吸引60多名“乡村创客”入驻发展，其中来自北京、上海、青岛等各方面的高层次人才30多人，发展势头良好。三是注重发挥行业协会、商会的作用。有的市、县成立的农家乐协会和旅游商会对乡村旅游的发展起到了良好的推动作用。从实际情况看，这些协会、商会作为政府与企业之间的桥梁，向政府传递企业的发展需求，同时协助政府制定行业发展规划、产业政策和有关法规，制定并执行行规行约和各类标准。组织市场开拓，发布行业信息，

开展行业调查、评估论证、培训、交流、咨询、展览展销活动等，对乡村旅游的发展起到很好的推动作用。政府主管部门应支持这些协会、商会规范发展。

（三）突出特色创新发展。我省乡村旅游目前急需提质增效创新发展，应从以下几个方面下功夫。一是以全域旅游的理念发展乡村旅游。全域旅游作为一种区域发展的新模式、新理念，将一个区域作为完整的旅游目的地打造，通过“旅游+”“+旅游”实现城乡统筹协调、区域资源有机整合、产业融合发展、社会共建共享。在乡村振兴项目中主动体现旅游功能，围绕旅游理清发展的新思路、创造行业的新亮点，实现山青、水秀、林美、庄净、人和的乡村新面貌。二是打造主题特色突出的乡村旅游综合体。加快精品民宿、特色小镇、田园综合体、休闲农庄、现代农业园等项目建设。按照一二三产业融合发展的理念，培育像东阿阿胶、济南宏济堂、平阴玫瑰小镇、菏泽牡丹园等规模化发展，打造一批旅游功能突出的乡村旅游综合体。发挥像胶东渔家、沂蒙人家、水浒人家、运河人家、湖上船家等乡村旅游品牌优势，构建齐鲁文化浓郁、主题特色突出的乡村旅游集群片区。三是加强文化等特色产业的开发保护。我省传统古村落众多，依托国家历史文化名村、历史文化名人以及乡村古街区、古建筑等，培育一批知名度高的旅游村落，遴选一批历史悠久、特色鲜明的老旧村，打造成像沂南竹泉村那样的“看得见山、望得见水、记得住乡愁”的休闲度假旅游点；加强对雕栋石刻、名人碑文、历史古桥、农业遗迹等乡村文物的保护利用，因地制宜建设一批民俗博物馆、历史文化展室以及民俗旅游特色村；依托非物质文化遗产，培育一批传统戏曲、民俗表演、传统工艺制作、写生绘画等文化遗产村落，培养一批非

遗传承人、民俗工匠、文化能人；培育区域特色产业品牌，像烟台苹果、淄博陶瓷、潍坊萝卜、莱芜三辣、菏泽牡丹、平阴玫瑰等众多传统品牌的地理标志，促使古村落、乡村文化和特色产业融合发展。四是积极发展乡村定制旅游。定制旅游是根据游客的需求，以游客为主导的旅游产品消费新模式，游客可以根据自己的喜好和需求定制行程，选择自己想体验的活动和服务，最大限度的满足游客个性化的需求。在消费升级的大背景下，定制旅游逐渐成为游客休闲度假的新标志。体验田园风光、乡村文化、民间风俗、风味小吃、健康养生等是乡村旅游的主要活动方式，可以让游客慢下来、静下来细细体会。由于乡村旅游点和点之间往往交通不便，没有公共出行服务，这恰好是定制旅游的优势所在，政府应加以引导，打造符合时代发展的新业态。

（四）强化措施保障。乡村旅游高质量发展需要强有力的措施保障。目前最需要解决落实的有以下几个方面：一是大力提升乡村基础设施建设和公共服务水平。推进农村环境综合整治，重点对村里的道路、绿化、污水、垃圾、水电气暖等进行整治改造，彻底解决农村草堆、柴堆、土堆、粪堆等乱堆乱放现象。在乡村旅游集中片区规划建设停车场、公共厕所、咨询中心等公共服务设施，提升公共服务水平。应加大对乡村道路建设的力度，将错车带、观景台、应急区等纳入建设规划，切实解决乡村旅游点道路不畅设施不完善的问题。二是落实设施的管护责任。重建不重管的现象在乡村普遍存在，主管部门在投资建设的时候，就要考虑好建成后的使用和管理问题，使建设的基础设施和公共服务设施发挥最大效用。通过购买服务和定点管护等方式，由具体单位和专门的人员负责对建好的基础设施和公共服务设施进行管理和

维护。三是完善乡村旅游发展的制度规范。民宿是乡村旅游发展中的新生事物，是很好的乡村旅游产品，但我省民宿管理一直没有明确的管理规范。2016年8月，浙江省公安厅出台了《浙江省民宿（农家乐）治安消防管理暂行规定》，同年12月浙江省政府出台《关于确定民宿范围和条件的指导意见》，为浙江省民宿（农家乐）健康可持续发展提供政策层面的保障，取得良好的效果。建议借鉴外省经验，由主管部门牵头出台相关规定，完善对民宿的经营、许可、卫生、消防等方面的规范，从制度上规范民宿发展的一系列问题。四是鼓励社会资本投入乡村旅游发展。乡村旅游靠农民的自有资金是很难做到规模化、规范化发展的，要积极鼓励和引导社会资本投资发展乡村旅游。通过营造良好的乡村旅游发展环境、创新社会资本参与方式、探索建立乡村旅游产业投资基金、加大乡村旅游贷款支持力度等方式，吸引多种经营主体的社会资本投资乡村旅游的发展。沂南县马泉村和竹泉村引入社会资本发展乡村旅游就是很好的典型：马泉村是个有名的贫困村，村周边是杂草丛生的荒山坡，沂南县引入山东吉利旅游开发有限公司后，通过整山治水、植树造林、把昔日的荒山土岭打造成集休闲采摘、农业观光、度假养生等功能于一体的现代农业休闲园区；竹泉村原来是个典型的空壳村，引入山东龙腾旅游集团开发，利用独特资源优势，与南

京林业大学竹研究所建立合作关系，先后投资1.5亿多元，建成了具有农家风情特色的沂蒙山区综合性旅游目的地。

（五）充分发挥各级人大代表和政协委员的作用。调研组在陕西省考察时发现，安康市中坝作坊小镇成立了许多人大代表、政协委员牵头或投资的乡村旅游挂牌帮扶点，发挥代表、委员联系群众、帮扶群众的良好作用，在当地反响良好。我省各级人大代表13万多人、政协委员4万多人，大多是当地的能人、名人，是一笔宝贵的财富，要发挥他们在脱贫攻坚乡村振兴中的带头引领作用。可以借鉴陕西安康的做法，在机关干部下派帮扶的基础上，发挥各级人大代表、政协委员的优势和特长，根据本人的意愿，在本选区开展脱贫帮扶行动，采取自愿结对和组织牵线相结合的办法，与我省正在积极探索和推行“一清五帮十到户”（一清：贫困人口底数清，五帮：帮规划、帮资金、帮项目、帮培训、帮营销，十到户：产业扶持到户、就业岗位到户、用工名额到户、资产收益到户、持股分红到户、送智送教到户、结对帮扶到户、金融扶持到户、农产品采购到户、电商联通到户）的扶贫模式融合到一起，在推广景区带动、能人引领、自主开发、项目带动、合作参股、企业帮扶、农家乐经营、农村电商等多种旅游扶贫模式中让代表、委员参与进来，深入下去，为全省乡村旅游发展和脱贫攻坚贡献力量。

以宪法为核心的法治宣传教育的现状及对策研究

省人大常委会副主任 王 良

十三届全国人大一次会议高票通过《中华人民共和国宪法修正案》，反映了全国各族人民的共同心愿。宪法修改，是以习近平同志为核心的党中央从新时代坚持和发展中国特色社会主义全局和战略的高度作出的重大决策，是推进依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措。省人大常委会按照中央指示精神，认真贯彻落实省委部署要求，把以宪法为核心的法治宣传教育列入2018年工作要点和监督计划，作为重大政治任务来抓。去年5月至7月，省人大常委会组成调研组，对我省开展以宪法为核心的法治宣传教育及“七五”普法决议贯彻实施情况赴青岛、淄博、东营、烟台、泰安、威海、滨州、聊城、莱芜等9市及19个县（区）进行专题调研，听取有关情况汇报，深入法治宣传教育基地、法律服务中心、中小学校、街道、乡村、社区等，与基层人大代表、社区、居民委员会、村民委员会、社科理论工作者、媒体负责人等进行交流。调研结束后，形成调研报告，印发省十三届人大常委会第四次会议。

10月，省人大常委会党组副书记、副主任王良根据中央有关部署要求，按照省委工作计划安排，带领第三检查组赴德州、滨州、胜利油田对“七五”普法和依法治省规划落实情况进行中期检查。省人大内务司法委员会结合省

人大常委会调研、中期检查情况以及全省各级人大常委会在监督工作中发现的问题，对我省以宪法为核心的法治宣传教育工作中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，以期达到推动以宪法为核心的法治宣传教育工作引向深入的目的。

一、成效与经验

（一）提高政治站位，宪法学习宣传兴起高潮。自宪法修正案颁布实施以来，全省各级各部门把宪法学习宣传和贯彻实施作为重大政治任务，摆在法治宣传教育工作核心位置，迅速在全社会兴起学习宣传教育高潮。省委、省人大常委会、省政府、省政协等几大班子通过理论学习中心组、专题报告会、研讨会等多种形式，原原本本认真学习宪法，为全省学习宣传宪法活动作出表率。全省各级各部门集中开展悬挂宪法宣传标语挂图、设置宪法宣传专栏、宪法微视频征集等活动，精心设计安排宪法读本发放、宪法宣誓仪式、宪法学习交流报告会、宪法宣传品牌“四个一”活动，推出宪法进机关、进学校、进农村、进社区、进企业、进单位、进军营、进网络、进新型社会组织、进特殊工作领域“十进”模式。省普法办、省委组织部等12部门联合启动的网上宪法法律知识竞赛活动，全省注册参赛人数突破602万人，创全国省级层面主题普法教育活动参赛人数历史

之最。截至目前，全省开展千人以上规模宣传教育活动8万余场次，培训普法骨干5万多人，通过网站、微信、微博等“互联网+普法平台”推送各类宪法宣传信息1300余万条。

（二）出台条例制定政策，法治宣传教育制度措施进一步实化硬化。省委、省人大、省政府紧密结合我省普法实际，出台一系列规范性文件，为法治宣传教育提供制度保障。省委深改办审议通过，省委组织部、省委宣传部、省司法厅、省人力资源和社会保障厅、省普法办公室联合出台《关于完善国家工作人员学法用法制度的实施意见》，把学法档案纳入干部人事档案统一管理，在全国首次将法治知识纳入全省党员干部德廉和党风党纪知识学习测试内容。省人大常委会审议通过“七五”普法决议、2016—2020年依法治省规划和《山东省法治宣传教育条例》，将“增强全民法治观念”纳入全省经济社会发展综合考核，明确“谁执法谁普法、谁主管谁负责”责任和检查考核、经费保障、责任追究等具体措施，使普法由“软任务”变成“硬指标”。围绕推进普法责任制落实，省委宣传部、政法委、省新闻出版广电、法院、检察院、普法办等部门联合出台《关于进一步加强新形势下法治宣传教育工作的意见》《关于加强全省普法讲师团建设的意见》《关于进一步加强社会主义法治文化建设的意见》等6个《意见》，进一步强化了普法责任落实、媒体公益普法宣传、法治文化建设、以案释法等工作。

（三）突出工作重点，尊法学法守法用法成效明显。一是突出关键少数和关键群体。抓住领导干部这个“关键少数”，把宪法法律列入理论学习中心组学习研讨内容，纳入各级党校（行政学院）、社会主义学院培训班教学总体规划，重点加强领导干部学法用法培训，使

学习宪法法律成为领导干部的必修课，普遍落实国家机关工作人员宪法宣誓制度，把法治建设成效作为衡量领导班子和领导干部工作实绩的重要内容，纳入政绩考核指标体系，有效促进了广大党员干部尊法学法守法用法。抓住青少年这个“关键群体”，深化法治进校园活动，构建学校、家庭、社会“三位一体”青少年法治教育格局。全省建立青少年法治教育基地3689个，五莲县、滕州市青少年普法教育基地入围首批全国青少年法治教育示范基地命名单位。二是坚持精准普法。围绕服务保障省委中心工作，突出加强新旧动能转换、乡村振兴战略、脱贫攻坚、环境保护、安全生产、社会稳定、民生保障等相关法律法规的宣传普及，全力服务推动现代化强省建设。组织“12·4”国家宪法日、“平安行·你我他”“国家安全日”、防范非法集资宣传月、法治宣传月等20余项主题活动，开展各类专题法治宣传教育1000余场次，公民法治意识、法律素质明显增强。三是注重法治实践。各地以树立宪法意识、弘扬法治精神、培育法治信仰、推动法治实践、促进依法行政为主要任务，深入开展法治创建活动，全省有6个市、135个县（市、区）荣获全国法治创建先进单位，175个村被评为“全国民主法治示范村”，总体数量居全国前列。四是融入司法服务。各地积极推动法官、检察官、行政执法人员以案释法和释法说理制度，通过徐玉玉、于欢案等有社会较大影响的案件公开审理，取得了生动的普法效果。扎实开展“一村一法律顾问”送法下乡活动，全省为基层配备2万余名律师、9千余名法律服务工作者，将执法、司法、法律服务过程变为群众信法尊法学法守法用法的过 程，有效地促进了基层民主法治建设和社会和谐稳定。五是严格依法立法，牢固树立依法立法理念，严守立法权限，

严格做到不与上位法相抵触，切实把握地方立法的“红线”和“底线”。从1980年至今，省人大及其常委会共制定400余件地方性法规、决定和批准设区市500余件地方性法规、决定，为推进法治山东和经济文化强省建设提供有力法制保障。

（四）弘扬文化传统，法治文化建设取得新突破。各地认真学习贯彻习近平总书记视察山东重要讲话和重要指示批示精神，把弘扬培育和践行社会主义核心价值观融入普法宣传全过程，以齐鲁优秀传统文化为依托，推进传承红色文化、优秀传统文化与法治文化相融合，利用山东传统文化底蕴深厚的优势，做好法德共进、法德结合文章，厚植法治素养，积极实施法治文化阵地拓展、精品创作、活动惠民、品牌创建、媒体传播和理论创新“六大工程”，打造了在全国有影响力的曲阜政德教育基地、沂蒙精神教育基地、胶东党性教育基地等，创作出青岛微电影《韶华叹》、莱芜梆子《儿行千里》、反腐专题片《永不停歇的征程》等优秀剧目，创建了烟台“法德共进”、日照“法德一体”等特色普法品牌。

二、存在问题及原因

从调研情况看，我省以宪法为核心的法治宣传教育工作情况总体是好的，但也存在着不少问题，概括起来，主要有以下几个方面。

（一）以宪法为核心的法治宣传教育工作进展不平衡。调研发现，一些地方和单位对以宪法为核心的法治宣传教育工作存在认识不到位、措施不扎实、工作不落实等问题。有的认为“发展是硬指标，普法是软任务”，有“等一等”“放一放”的现象。有的领导干部学习宪法主动性不强，仅满足于一般性了解，听听报告、看看辅导，没有通读熟知宪法文本的不在少数。有的部门单位把法律顾问当作摆

设，既不“常顾”也不“深问”，重大决策缺少合法性审查。从近两年法院行政诉讼案件收案情况看，2016年全省法院受理行政诉讼案件27188件，2017年达到43427件，上升近60%。虽然有些案件内容重复或交叉，但仍反映出有的领导干部不善于用法治思维、法治方式处理问题，简单机械，越权干涉，决策不依法、执法不规范以及不作为、乱作为等现象仍然比较突出。

（二）青少年法治宣传教育存在短板。虽然我省城市、农村中小学均开设了法治课程，但普遍存在课时少、教材不统一、缺乏专职法治教师、教育方式单一等问题，配备的法治校长、法治课教师大多是兼职，有的“只见名不见人”，青少年法治教育不系统、不全面，不务实、不规范，缺乏鲜活性、时代感。有关部门对在押未成年犯情况进行初步分析，发现未成年犯受教育程度低、家庭环境差、父母离异、沾染不良习惯及问题少年团伙影响占相当大比例，如有纹身现象的人数占到75%以上，一些城市近郊、农村未成年人吸毒、暴力犯罪有上升趋势，主要原因是这些未成年人不学法、不懂法，是非善恶不辨、良莠美丑不分。

（三）法治宣传教育针对性实效性不强。针对农村农民的普法观念滞后，方式单一，内容陈旧，供需脱节，部分农民不愿学、不认真、不参与，成为农村法治宣传教育的一大短板。针对社区矫正特殊人群的法治宣传教育工作实效性不强，我省监狱在押罪犯8万余名，社区服刑人员近6万人，对这部分在社会服刑“特殊群体”的法治教育应为改造矫正工作的重中之重，但由于缺乏专门法律法规体系支撑，受执法主体、人员身份、经费保障等因素影响，矫正和法治监管责任尚未理顺。据统计，县级司法局负责矫正工作人员一般为4人左右，而

且交叉兼职，有的乡镇司法所不足2人，最多时监管矫正犯罪人员达280多名，监管基本靠自律、家教和“点卯”，法治教育难以系统开展。

（四）媒体公益普法责任制没有真正落实到位。目前，省、市、县三级广播、报刊、电视等媒体因资金、收视率和专业人才缺乏等原因，开展公益法治宣传积极性不高，现有普法栏目、刊载播发稿件数量和质量，与普法要求和公众需求不成正比，个别媒体受利益驱使，将公益普法节目放在非显著版面、非黄金时段刊播（发），弱化了普法效果。利用新兴媒体开展数字普法、智慧普法不够普及，仅仅满足于标语式、广场式、广播式、传单式等传统方式，采用互联网平台和动漫、微电影等开展普法运用较少。与江苏、浙江、广东、贵州等省份相比，我省普法微博、微信、网站“两微一站”普法，在设计风格、信息质量、影响程度、浏览点击率等方面都存在较大差距。

（五）检查考核指标不实不硬。我省普法责任制评价考核体系，存在对象不覆盖、指标不具体、权重不匹配等问题，缺乏严格的考核验收和激励奖惩机制。如对领导干部学法用法没有具体量化考核指标，成员单位开展工作情况及取得的成效没有科学考核标准，对学法用法守法成效没有引入第三方考量评价机制，一定程度上导致一些地方和部门只注重形式不注重效果，只图表面上的热闹，法治宣传教育工作难以向纵深推进，效果大打折扣。

三、对策与建议

以宪法为核心的法治宣传教育工作是一项长期性、复杂性、系统性社会工程，今后应从以下方面采取措施，将以宪法为核心的法治宣传教育引向深入，筑牢法治信仰，在全社会形成尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的浓厚氛围。

（一）从讲政治高度强化普法教育责任落实。习近平总书记强调，“奉法者强则国强，奉法者弱则国弱”“在全党全社会深入开展尊崇宪法、学习宪法、遵守宪法、维护宪法、运用宪法的宣传教育活动，大力弘扬宪法精神，大力弘扬社会主义法治精神，不断增强人民群众的宪法意识”。各级各部门要按照习近平总书记重要指示精神，将省委的具体部署要求落到实处，切实把学习宣传贯彻宪法法律作为一项重要政治任务抓紧抓实。一是推进国家工作人员特别是领导干部学法用法制度化、规范化。健全完善党委（党组）理论学习中心组学法用法制度；按照《关于完善国家工作人员学法用法制度的意见》，持续实施领导干部学法用法制度和德廉法考试制度，将学法用法及考试成绩作为党员领导干部考核提拔的重要依据；严格落实宪法宣誓制度，增强领导干部忠于宪法、尊崇宪法、维护宪法意识，提升依法决策、依法办事能力；切实抓好领导干部学习培训，各级党校、行政学院、社会主义学院等教育部门将宪法法律学习列入培训计划，开设与其职业特点相对应的法律课程。二是健全领导体制、落实普法责任制。建议尽快将省、市、县全民普法依法治理工作领导机构的组成人员调整到位，确保法治宣传教育工作的部署安排、组织实施、考核督导落到实处。按照中办、国办印发的《关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见》，全面落实我省实施意见。三是完善考核考评机制。加大普法依法治理在经济社会发展综合考核的“增强全民法治观念”定性指标考核中权重，制定科学完备的量化考核指标体系，出台《法治山东建设指标体系和考核标准》，研究制定“谁执法谁普法”普法责任制落实情况第三方评估考核指标体系和以法治、德治、自治为重点的乡镇、村（社区）

法治创建指标体系。四是完善经费保障制度。建议将省级普法经费列为财政专项经费，并建立动态调整机制，统一规范市、县两级普法经费保障标准及拨付办法。

(二) 突出抓好重点群体法治宣传教育。一是抓好青少年法治宣传教育。宣传、教育、司法行政、共青团、妇联和公众媒体等部门单位，结合青少年身心特点，编写统一法治教材教案，制定具体教学计划；配齐配强法治校长（法治辅导员），充实配备法治教育专业师资队伍；学校要加强与司法机关协作，通过以案释法，用鲜活事例上好法治宣传教育课；公安、工商、文化执法、网管等部门结合各自职责，加强对网吧、游戏厅、娱乐、纹身场所及其从业人员的监管，强化行业自律，为青少年的健康成长营造良好的环境。二是抓好农民和进城务工人员法治宣传教育。各级普法办、各普法成员单位要重点下沉到村民委员会、居民委员会，借助“村两委”成员和律师、人民调解员、农村土地承包仲裁员、法官、检察官等法律职业群体，根据农村特点和农民需求，采取“量体裁衣”式普法，增强普法效果。三是抓好企业管理人员法治宣传教育。加强对企业管理人员的安全生产、环境保护、依法纳税、诚信守法、保障企业职工合法权益等专项法治宣传教育，提高依法经营、诚信经营意识。四是抓好社区矫正人员的法治宣传教育。省司法厅等有关部门要积极研究制定社区矫正监管、法治教育、矫正期满效果评估等工作标准和规范，解决制约社区矫正工作的队伍、经费等突出问题，确保社区矫正人员法治教育落实到位、质量到位、效果到位，为他们成为合格公民重返社会打下坚实基础。

(三) 创新形式载体，增强普法学法用法实效。一是各普法成员单位要围绕我省新旧动

能转换、乡村振兴、海洋强省、环境保护、防范金融风险、安全生产、招商引资招才引智等重点工作，根据普法对象的特点，分区域、分行业、分节点，开展“订单式”精准普法；法院、检察院、司法行政部门要公正司法、严格执法，同时对司法、执法中发现的影响经济发展、社会稳定的问题，及时向有关部门、执法单位提出司法建议，共同营造良好的司法保障环境。二是把普法工作纳入县、乡、村三级网格化服务管理，充分发挥网格管理员贴近人民群众的优势，宣传宪法法律和政策法规，让文本上的宪法法律在基层在群众中“学起来”“热起来”“活起来”“用起来”。三是加快推广实施“法律顾问全覆盖”工程，切实做好“一村（社区）一法律顾问”工作，重点对农村产权制度改革、农村土地确权登记、土地流转、乡村旅游等法律政策进行送法下乡、送法上门，使每一名农民成为法律上的明白人。四是宣传、文化、广电、新闻出版、社科联、“五老”宣讲团等部门单位社会组织发挥好舆论管控、教育引导职能，强化正面宣传，对错误思想和不当言论要旗帜鲜明，敢于亮剑。继续推进“互联网+法治宣传”行动，依托网站、微信、微博、客户端等大众传播平台，搭建全民普法阵地，形成贴近群众、贴近实际、贴近生活的“互动式”普法。五是打造法治文化精品，提升法治文化产品的思想品格和艺术品位，弘扬真善美，贬斥假恶丑。宣传、文化及媒体等部门单位要深入挖掘齐鲁优秀传统文化中法德共治元素并赋予社会主义核心价值观新内涵，培育法治文化精品，形成“一市一品牌、一县一特色、部门有特点、行业有亮点”的山东法治文化格局。

(四) 加强对学习宣传贯彻宪法和普法工作的监督检查。习近平总书记强调，“宪法的

生命力在于实施，宪法的权威也在于实施”，“加强宪法实施和监督，把国家各项事业和各项工作全部纳入依法治国的轨道，把实施宪法提高到新的水平”。宪法第九十九条规定，“地方各级人民代表大会在本行政区内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行”。全省各级人大及其常委会作为地方国家权力机关，要切实

履行法定职责，通过听取和审议专项工作报告，开展执法检查、视察、专题调研等形式，确保宪法法律得到正确实施；加强规范性文件备案审查，依法全面开展对政府规章和规范性文件的合宪性、合法性审查，维护宪法权威和国家法制统一。

关于山东省“最多跑一次”改革事项 落实情况的调查报告

省人大常委会副主任 齐 涛

为深入了解我省政务服务“最多跑一次”改革事项落实情况，加快推进“放管服”改革，进一步改善发展环境，不断增强山东经济社会发展活力，按照省人大常委会专题调研计划，我们于去年5月30日，通过山东人大门户网站、山东省人大代表履职网络平台向我省省市两级人大代表发放了“最多跑一次”改革事项调查问卷，并向50名基层人大代表（其中省人大代表20名，市人大代表30名）寄送了调查函。同时，委托济南、淄博、东营等10市人大常委会各组织10名基层省市人大代表开展了相关调查。现将有关情况报告如下。

一、“最多跑一次”改革事项落实情况总体评价

参与调查的代表结合自己在投资项目审批，不动产登记，工商注册登记，涉税业务办理，户籍、居住证、出入境证件办理，结婚登记，子女入学，职业资格认定，医保社保办理等方面的1项或2项内容，介绍了自己亲身经历或亲朋好友在办理这些事项时的具体经历。

代表们总的认为，“最多跑一次”改革，是优化办事流程、精简办事环节、压缩办事时限的内在要求，也是积极创建“为民、便民、利民”服务软环境、提升政府服务效能的必然选择。去年以来，我省以打造“审批事项少、办事效率高、服务质量优”的政务环境为目标，

积极开展削权减证、流程再造、精准监管、体制创新、规范用权“五大行动”，积极搭建互联互通政务服务平台，充分发挥“互联网+政务服务”的资源优势，政府部门办事效率进一步提高，企业群众到政府办事“最多跑一次”改革不断深化，市场活力和社会创造力进一步激发，改革取得了初步成效。

省人大代表冯红梅、张健、马祖斌、刘加山、何中菊等谈到，自我省推出政务服务“最多跑一次”改革事项后，切实感受到政府部门提高了服务企业、服务基层、服务群众的热情和举措，尤其是在今年，政务大厅推出的“一窗受理、集成服务”更加便捷，不用跑多个窗口，审批材料减少了，办事程序简化、办事效率提高、办事时间缩短，办事大厅的窗口设置、咨询受理、叫号提示、流程导图等服务，非常人性化，也很贴心，窗口工作人员的服务态度也有了很大改观。有代表讲，从去年下半年开始办理工商登记业务的效率提高了，跑的趟（次）数少了。在申请律师执业资格证时，根据司法局提供的材料准备清单，将所有材料准备好后，在山东省司法行政许可网上进行申请，填写相关信息，然后到司法局窗口将材料提交，通过高清仪拍照上传，一次就能完成律师执业资格证的申领。有的代表谈到，山东税务业务“最多跑一次”改革，让企业办税人员有更多的获得感。

单就申购发票增量这项业务来讲,原来企业办税人员需要带齐所有手续及业务资料,到税务大厅排队叫号等候办理,往往需要一上午的时间,若资料准备不充分,需重新准备再次排队。

“最多跑一次”改革后,企业办税业务人员可先登录【网上办税】,点击【我要办税】提交相关资料。系统受理业务后,企业办税业务人员只需带齐本月进项发票,到柜台直接领用即可,节省了时间,提高了效率。还有些代表讲,社保部门实施网上申报和纸制材料审核管理办法后,切实减少了办事人员的跑腿次数。对养老、医疗、工伤、失业、生育五项保险,企业在网上就能做好增、减、停保人员的基数调整,通过网银缴费,社保部门审核后出具发票,只跑一次;在办理职工退休、医疗、工伤、失业、生育待遇时,只要手续齐全,也只需跑一次。原来新参保的职工,缴纳职工医疗保险时,需本人持相关证照到各区县原社保机构办理,停止本人城镇居民医保后,再到人社部门办理职工医保,现在新参保职工,可直接在人社部门一次性办理。

二、存在的主要问题

代表们在情况反馈中,也指出了政务服务“最多跑一次”改革中存在的困难和问题,主要有:

一是投资项目审批“慢、长、繁”的问题依然存在。临沂市人大代表万新利反映,企业在投资项目审批过程中要跑很多部门,浪费了大量的人力物力,项目审批效率太低,影响项目落地进程。省人大代表韩立明反映,有的地方“容缺受理”机制不够完善,容缺“预受理”“预处理”落实不到位。省人大代表王万喜认为,企业和市民在山东省“互联网+政务服务”平台提交的相关建设类审批事项、审批材料,最好能够实现审批服务集中办理,实现一次上传、

多次调用、数据共享的目标,减少材料重复提交,提升建设项目审批效率和服务水平,从而节约办事成本。

二是“数据烟囱”和“信息孤岛”还没有完全消除。济南市人大代表王琨反映,济南市章丘区从去年“改市为区”后,很多方面已经和市里融合,但是在不动产登记方面还没能和济南市进行融合,导致现在济南市市的居民在章丘区购买了房屋后,进行不动产登记时还必须到章丘区办理,市民办理一次手续就得往返100公里、一天才能办完手续,有时还需要来回跑好几次,很不方便。省人大代表杜琳反映,流动人口目前已经成为城市的重要组成部分,在各行各业发挥着重要作用,但他们的子女入学方面还存在一些困难。流动人口子女异地入学,必须按学校要求提供户籍证明。有的地方,公安部门户籍信息网络平台的异地户籍信息服务功能不强,需要父母返回户籍地开具证明才能备齐入学材料,这在一定程度上给他们带来时间、财力和精力的浪费。

三是有的地方政务服务便民化不够、办事指南专业性太强。省人大代表张健反映,政府部门与企业群众双方掌握的信息不对称,实际需跑多次才能真正了解办理事项的所需材料、办事流程等信息;有的客服电话常在占线状态难打通,即使打通了也很难把事情说清楚弄明白;有的网上办事大厅的事项名称、分类、办事指南等专业性太强,办事群众看不懂、不会用,尤其对于一些年龄大、文化程度不够高、不会使用电脑的人员就更加困难。青岛市人大代表王联珠在办理不动产登记时发现,办事大厅里缺少相应业务办理流程说明,有些业务的提示说明术语化,一般居民很难将自己要办理的业务与之对应。有的出入境证件办理窗口,工作人员脸色难看,做业务解释时表情僵硬。

德州市人大代表徐艺婧反映,有一次其朋友去办理工商注册登记,取完号就一直在排队,到了中午快到下班的时间,服务人员说快下班了,不予办理了。省人大代表毛小园谈到,有的部门信息公开做得不够,群众对所需办理的事项,需要的各种材料事先不太清楚,容易遗漏。有些人反映想通过官方网站或者微信公众号获取信息,却存在更新不及时或者不方便查找等问题,还有群众反映,有的政务大厅窗口少,办事等待时间较长。

此外,还存在群众知情不到位、转诊手续办理难度大、异地就医不能直接结算、退休人员待遇领取资格认定手续繁杂等问题。

三、原因分析

经过认真分析,我们认为,存在上述问题的原因主要有以下几个方面:

一是有的地方并联审批系统建设不到位。受传统审批习惯的影响,受部门利益掣肘,部分单位未能按照统一收缴管理、统一票据管理、统一账户管理、统一结算管理、统一支出管理的模式,把相关职能并联,未能做到同步式审批、并联式审批、一站式审批。很多“最多跑一次”事项仍延续传统办事流程,一些部门审批还没有完全从串联审批变为并联审批,致使企业群众办事仍然存在“多头跑”“反复跑”现象。

二是有的地方信息共享和数据开放推进力度不够。没有打破条块分割,部门之间业务协同不理想,一些领域信息资源没有开放,公民、企事业单位和社会组织基本信息以及政务服务网各类办理事项的信息没有实现归集共享。实体大厅、网上平台、移动客户端、自助终端、服务热线有机结合不够,线上线下功能互补、融合发展没有很好地实现,互联网+政务服务的基础工作不扎实。

三是有的部门工作人员官本位意识、等级

观念根深蒂固。“放管服”改革是政府对自身职能的变革,是“革自己的命”。行政人员要从“审批者”变为“监管者”“服务者”,难以刷出过去的“存在感”,一些干部反而会有不少“失落感”。转变传统观念,变“卡位干部”为“人民公仆”,强化服务意识,真心实意地为人民服务,是一项长期的任务。

四、改进意见建议

“最多跑一次”改革,是一个目标,也是一个承诺,对政府部门更是一种强大的约束,体现了政府刀刃向内、自我加压、自我革命的精神。同时,“最多跑一次改革”是一项系统性工程,基层自下而上推进难度远大于自上而下统一部署,应加大顶层设计,完善工作机制,大力推进改革,积极营造锐意进取、干事创业的营商环境。

一是进一步提高对“最多跑一次”改革重大意义的认识。“最多跑一次”改革,是深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神,贯彻落实习近平总书记视察山东重要讲话和重要指示批示精神,认真践行以人民为中心发展理念,建设人民满意的服务型政府的重要举措。全省各级各部门要进一步提高对“最多跑一次”改革重大意义的认识,解放思想、转变观念,勇于担当、主动作为,积极回应群众期待,结合本地区、本部门工作实际,采取有力措施,深化“最多跑一次”改革,进一步优化我省营商环境,激发经济社会发展活力。要按照省委省政府《关于深化“一次办好”改革深入推进审批服务便民化实施方案》的要求,切实推动政务服务由“最多跑一次”向“一次办好”转变。

二是持续推进审批制度改革。着力打造“宽进、快办、严管、便民、公开”的审批服务模式,最大限度减少企业和群众跑政府的次数,不断

优化办事创业和营商环境。推进各审批服务部门“一窗受理、信息共享、集成服务”改革，按照整体政府理念，以“一窗受理”为切入点，倒逼部门衔接管理制度、整合办事流程，推进部门协同作战、集成服务，推动群众办事从“找部门”向“找政府”转变。完善容缺受理、联审联办、区域评价和全程领办、代办、帮办等运行机制，实行“一份办事指南、一张申请表、一套申报材料”，切实提高行政审批效率；认真落实首办负责、一次告知、限时办结、政务公开、投诉举报等制度，在承诺办理时间内，由过去企业在部门间来回跑改为申报材料等信息在部门之间流转，实现申报材料一次提交、事项办理只跑一次；建立行政服务监督机制和办理工作回访机制，推行网上评价、电子监察系统，强化政务服务中心监管职责，不断提高政务服务水平。

三是加快建设统一的省级网上审批大厅。加快全省政务云建设，将全省各部门业务全面整合到一个统一系统，实现信息互联互通，打破“信息孤岛”，为“最多跑一次”改革提供强有力的信息技术支撑。强化互联网思维，推动政府管理创新与互联网、物联网、大数据、云计算、人工智能等信息技术深度融合，配套研发政务服务网移动端，推进电子证照库建设，减少证照纸质申请材料的重复提交，提高信息化、数字化在项目审批中的作用，努力打造“移动办事大省”。

四是推进“最多跑一次”项目办理标准化。按照减环节、减材料、减时限、减费用的要求，编制标准化的工作规程，制定统一的“最多跑一次”项目办理指南目录，明确办理范围、办理条件、办理材料、办理流程等，构建形式直观、易看易懂的办理流程图（表），实现网上可查、

电话可询，为企业和群众办事提供清晰指引。取消没有法律依据的证明和盖章环节，取消不必要的申报材料和含糊其辞的说明，以标准化促进规范化、便捷化，并将其积极有效地传播到办事人员、办事企业和群众中，提高改革实效。建立健全公共服务事项数据库，发挥大数据分析应用作用，及时解决“最多跑一次”改革推进过程中的热点、难点、堵点问题。

五是加强便民服务平台建设。积极开通部门微信公众平台，推进即时交流互动与咨询服务，拓宽互动交流和即时沟通渠道。推进网上政务大厅和全流程行政审批系统建设，强化统一平台的运行和联动工作机制，加强各单位网站有效链接，发挥信息互通作用。完善基层综合便民服务平台功能，将审批服务延伸到乡镇（街道）、城乡社区等，实现就近能办、多点可办、少跑快办。落实容缺受理、预约服务、错时服务、叫号服务、上门服务等便民措施。加大对“最多跑一次改革”有关政策的宣传，让群众知晓并理解办事必需的材料、必要的流程、对应的审核时间，增进群众的理解，提高群众的满意度和获得感。

六是进一步提高政务部门的服务质量和服务水平。强化窗口服务意识，适当增加办事窗口，提升服务理念，开展微笑服务。积极开展免费复印打印、证件快递、午间服务岗等特色服务。对综合受理窗口工作人员进行全方位、多技能培训，使他们具有受理多部门、多专业、多领域的业务能力。科学调剂窗口办事力量，提高人力资源的利用率，缩减群众等待时间。同时要注重引进、培养计算机软硬件及信息安全方面的人才，避免工作期间出现“机器罢工”等现象。

地方人大常委会组成人员结构及代表性研究

省人大常委会副主任 齐 涛

宪法和地方组织法规定，县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会是本级人民代表大会的常设机关，在本级人民代表大会闭会期间依法行使国家权力。常委会组成人员由人民代表大会从代表中选举产生，是常委会的主体，依照宪法和法律的规定集体行使职权，其基本结构和代表性情况直接关系到人大常委会的工作质量和职能作用的发挥。当前，地方各级人大常委会依法履职的能力水平和实际效果，与党和人民的期望以及经济社会发展的现实需要相比还有不少差距，其中组成人员结构不尽合理、代表性不够强是一个重要因素。为全面掌握我省各级人大常委会组成人员结构基本情况和存在的共性问题，有针对性地制定加强和改进常委会自身建设的措施意见，去年，我们对省人大常委会、全省设区的市及部分县级人大常委会组成人员情况进行了专题调研，通过问卷调查、座谈讨论、实地走访等多种方式，收集数据资料，听取意见建议，并对我省各级人大常委会组成人员结构现状及代表性问题等进行研究分析，提出了优化常委会组成人员结构和强化代表性的意见建议。

一、省市县三级人大常委会组成人员结构基本情况

在省委的统一领导下，我省新一届地方各级人大换届选举工作坚持党的领导、充分发扬民主、严格依法办事，周密安排、精心组织，

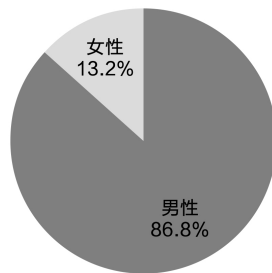
依法选举产生了新一届各级人大代表和常委会组成人员，圆满完成了全省人大换届任务。从目前情况来看，全省各级人大常委会组成人员思想政治素质好，履职能力强，群众认可度高，大多是各阶层、各战线、各行业的骨干，为充分发挥地方国家权力机关职能作用奠定了良好的组织基础。

（一）省人大常委会组成人员结构情况

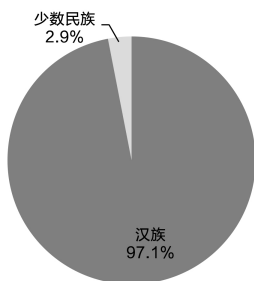
省十三届人大常委会现有组成人员 68 名，包括主任 1 名，副主任 6 名，委员 61 名。其中专职委员 25 名，占 36.8%，连任委员 30 名，占 44.1%，任省人大专门委员会或常委会代表资格审查委员会委员的 41 名，占 60.3%。

从性别来看，男性组成人员 59 名，占 86.8%；女性组成人员 9 名，占 13.2%，低于省十三届人大代表中妇女代表 27.72% 的比例。

从民族来看，汉族组成人员 66 名，占 97.1%；少数民族组成人员 2 名（回族 1 名，高山族 1 名），占 2.9%，低于省十三届人大代表中少数民族代表 3.44% 的比例。

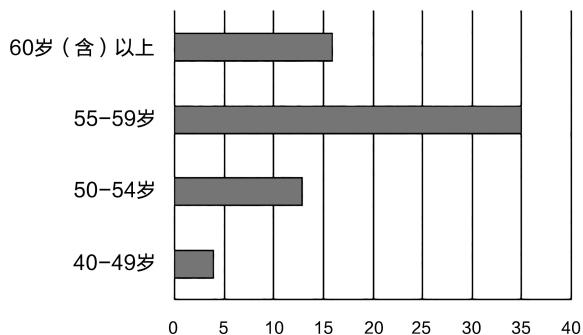


省人大常委会组成人员性别结构图



省人大常委会组成人员民族结构图

从年龄来看，最大年龄 62 岁，最小 41 岁，平均 56.3 岁。其中，60 岁及以上 16 名，占 23.5%；55—59 岁 35 名，占 51.5%；50—54 岁 13 名，占 19.1%；40—49 岁 4 名，占 5.9%。50—59 岁年龄段组成人员是主要工作力量。

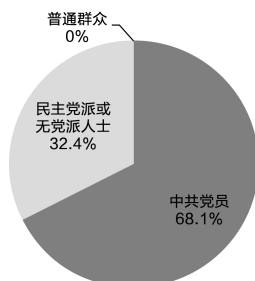


省人大常委会组成人员年龄结构图

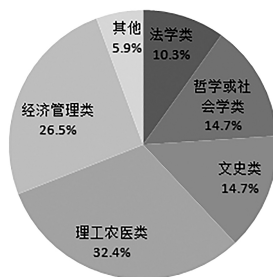
从政治面貌来看，中共党员 47 名，占 69.1%，超过组成人员总数的三分之二，且党龄普遍较长，平均党龄 32.8 年；民主党派或无党派人士 22 名（1 人既是中共党员，又是致公党员），占 32.4%；没有普通群众身份人员。

从文化程度来看，研究生及以上学历 44 名，占 64.7%；大学本科 20 名，占 29.4%；大专及高职 3 名，占 4.4%；中专 1 名，占 1.5%。同时，组成人员中有院士 1 名，泰山学者 6 名，高级专业技术职务人员 11 名，总体文化水平较高。

从专业类别来看，法学类 7 名，占 10.3%；经济管理类 18 名，占 26.5%；文史类 10 名，占 14.7%；理工农医类 22 名，占 32.4%；哲学或社会学类 10 名，占 14.7%；其他 4 名，专业覆盖面较广。

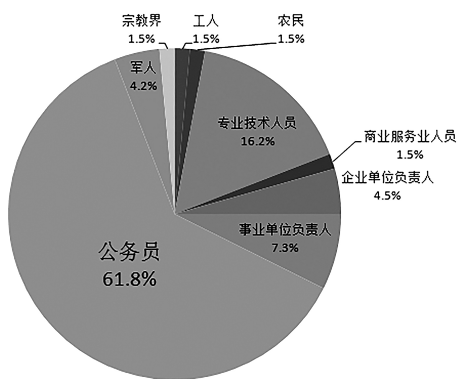


省人大常委会组成人员政治面貌结构图



省人大常委会组成人员专业结构图

从职业状况来看，目前是公务员或担任专职委员前是公务员的 42 名，数量较多，占 61.8%；专业技术人员 11 名，占 16.2%；企事业单位负责人 8 名，占 11.8%；军人 3 名，工人、农民、律师、宗教界人士各有 1 名，没有个体户、进城务工人员、自由职业人员等新兴社会阶层人员。按照工作单位级别划分，在省级单位（省直机关、省属企事业单位、省级社会组织等）工作的 56 名，占 82.4%；在市级单位（市直机关、市属企事业单位、民营企业和市级社会组织等）工作的 11 名，占 16.2%；在村居级单位工作的只有 1 名，没有在县级或乡镇单位工作人员。



省人大常委会组成人员职业结构图

（二）设区的市人大常委会组成人员结构情况

根据省十二届人大常委会第二十三次会议《关于设区的市新一届人民代表大会代表及常务委员会组成人员名额的决定》，全省17个设区的市应有市级人大常委会组成人员739人，截至2018年8月，实有652人，各市委员均有空缺。

其组成人员中，男性明显多于女性，中共党员明显多于民主党派、无党派人士和群众，汉族明显多于少数民族，部分设区的市没有少数民族委员和群众委员。年龄方面，各市55—59岁年龄段人员占多数，除莱芜、德州外，普遍超过50%，50岁以下委员较少，40岁以下委员非常少见。专兼职方面，淄博、济宁、德州、菏泽四市专职委员比例达到并超过60%，其他市均低于这一标准，约在40%—59%之间。连任方面，各市连任比例参差不齐，一般在30%左右，其中淄博连任比例最高，达到58.3%，日照、莱芜较低，分别为16.7%和18.2%。

在组成人员知识结构上，各市大学本科以上学历的组成人员均超过80%，有的市研究生及以上学历人员接近或超过一半，如青岛、滨州分别达到45.5%和55.9%。专业结构方面，各市情况略有差别，大部分市级人大常委会组成人员中经济管理类人员较多，淄博、潍坊、济宁等市超过70%，但日照只有11.1%；法学类专业人员普遍较少，一般在3—5人，有的市只有1人，与其他专业相比不占优势。同时，各市经济管理类人员中在职学习居多，第一学历普遍较少，工商管理、行政管理、公共管理方向人员居多，人大工作迫切需要的财政、金融等专业人员较少。

在组成人员职业结构上，各市人大常委会与省人大常委会一样，公务员或担任专职委员

前是公务员的人员最多，企事业单位和专业技术人员相对较少，一线工人、农民、商业服务业人员最少，有的市甚至没有工人、农民委员，各市均很少有商业服务业或新兴行业从业人员。从组成人员工作单位来看，各市人大常委会组成人员主要集中在市级单位，县级、乡镇或村级单位都较少。

（三）县级人大常委会组成人员结构情况

根据省人大常委会关于全省县（市、区）新一届常委会组成人员名额的决定，我省137个县（市、区）应有县级人大常委会组成人员4857人，截至2018年8月，实有4675人。基本结构情况以泰安市泰山区、东营市河口区为例列举。

泰山区十七届人大一次会议选举产生人大常委会主任、副主任、委员共33名。其中，男性28名，女性5名；汉族32名，少数民族1名；中共党员30名，民主党派或无党派人士3名，没有普通群众身份委员；专职组成人员18名，占54.6%；连任组成人员19名，占57.6%。年龄结构上，55—59岁5名，占15.2%；50—54岁20名，占60.6%；40—49岁7名，占21.2%；31—39岁1名，占3.0%，60岁以上及30岁以下年龄段没有组成人员，总体来说低于市级人大常委会组成人员平均年龄。知识结构上，大学本科学历人员30名，大专及高职学历人员3名。专业结构上，管理学专业人员23名，法学类专业人员3名，理工类专业人员3名，文史类专业人员2名，哲学类、医学类专业人员各1名，没有经济学类人员。身份和职业构成上，有专职人大主任1名，副主任5名，人大机构负责人12名，区委组织部门、纪检部门、政法部门负责人各1名，工、青、妇、医疗、教育人员各1名，行业代表性人士7名；公务员身份人员共计25人，占75.8%，企事业单位

负责人共计7人,占21.2%,农民1人。届中,1名委员因个人职务变动辞职,现有常委会组成人员32名。

河口区额定组成人员名额31名,区十八届人大一次会议上实际选举产生30名。截至2018年8月,实有组成人员29名,其中男性25名,女性4名,全部为汉族;中共党员27名,无党派人士1名,群众1名;专职组成人员18名,全部为人大机关工作人员,专职化比例62.1%;连任组成人员9名,连任比例31.03%。年龄结构上,55—59岁8名,占27.6%;50—54岁14名,占48.3%;40—49岁7名,占24.1%。知识结构上,大专及以上学历2名,大学本科学历25名,研究生及以上学历2名。专业结构上,经济管理类专业人员12名,法学类专业人员3名,理工类专业人员4名,文史类专业人员3名,医学类专业人员3名,其他专业人员4名。身份和职业构成上,有专职人大主任1名,副主任5名,人大机构负责人12名,教育、卫生、农村、企业人员各1名,油田单位人员4名,东营港经济开发区人员1名,区委组织部门、妇联部门负责人各1名;公务员身份人员共计21人,占72.4%;专业技术人员6人,占20.7%;农民、工人各1人。

二、我省地方人大常委会组成人员结构和代表性存在问题分析

从调查摸底和统计分析情况看,我省各级人大常委会在优化组成人员结构、加强常委会自身建设方面取得了一定成效,组成人员整体素质较高,工作能力较强,总体结构趋于合理。但同时也要看到,目前各级人大常委会组成人员的数量与结构还存在一些问题和不足,特别是年龄结构、专业结构、职业结构、专职比例等还不够科学,性别、地域、阶层等方面的代表性还需进一步完善。

(一)组成人员数量难以完全满足结构性和代表性要求

地方组织法自1979年颁布实施,共作过3次修改。现行组织法和相关法律对各级人大常委会组成人员数量作出明确规定,省、自治区、直辖市35—65人,人口超过8000万的省不超过85人;设区的市、自治州19—41人,人口超过800万的设区的市不超过51人;县、自治县、不设区的市、市辖区15—35人,人口超过100万的县(市、区)不超过45人。根据上述规定,人口超过100万的县级人大常委会组成人员可以配备到45人,但人口不超过800万的设区的市人大常委会组成人员最多41人,这就出现了部分县级人大常委会与设区的市人大常委会组成人员数量“倒挂”的现象。如聊城市人大常委会组成人员法定数量为41名,但下辖的东昌府区和莘县均为45名。我省是人口大省,总人口已超过1亿。17个设区的市有12个市人口没有超过800万,其他5个市在800万以上,其中临沂市人口超过1000万;137个县(市、区)人口超过100万的有23个,50万以下的只有36个,常委会组成人员数量“倒挂”现象比较突出。

同时,全省各级人大常委会大部分存在组成人员名额空缺,部分市级人大常委会组成人员甚至空缺10人以上。如潍坊和济宁两市人大常委会组成人员法定名额均为51人,2017年换届时实际分别选举产生45人和36人,之后由于部分委员辞去职务,组成人员数量进一步减少。截至2018年8月,潍坊市人大常委会组成人员实有41人,人员缺口较大。一方面组成人员数量过少,难以兼顾代表性。经过40年的改革开放和现代化建设,我国社会阶层结构发生了深刻变化,在原有的工人、农民和知识分子阶层之外,又派生出民营科技企业的创业人

员和技术人员、受聘于外资企业的管理技术人员、个体户、私营企业主、中介组织的从业人员和自由职业人员等新兴社会阶层，人们思想的独立性、选择性、多样性和差异性也在不断增强，迫切需要通过各级人大及其常委会反映诉求、维护权益、平等地参与国家管理和社会治理。常委会组成人员数量少，在名额分配时必然捉襟见肘，难免顾此失彼，有些阶层会出现空缺，其代表性必然受到影响。另一方面组成人员数量不足，不利于人大职能作用的发挥和工作水平的提高。地方各级人大及其常委会处于社会主义民主法治建设的第一线，是全面依法治国的重要建设者和推动者。随着全面依法治国的深入推进，人大工作任务越来越重，制定出台地方性法规、加强对“一府一委两院”的监督、讨论决定重大事项等大量工作都需要人大常委会承担，其人员力量和履职能力直接影响人大工作实效。尤其是随着地方立法体制的调整，地方立法任务愈加繁重，进一步凸显了地方人大常委会组成人员力量特别是专业工作力量不足等问题。

（二）专职组成人员比例不高

对于常委会专职组成人员，从广义上理解，只要主业是从事人大工作的委员，都可以认为是专职委员；从狭义上理解，则仅仅包括除了担任常委会委员外，不再担任其他任何职务的驻会委员。但即使是按广义理解的标准，我省各级人大常委会专职委员的比例也普遍低于60%。目前，省人大常委会专职组成人员比例为36.8%，设区的市人大常委会只有济宁、德州、淄博、菏泽超过60%，分别为80.6%、66.7%、63.9%、63.3%。

兼职委员过多，容易导致参会率低、发言率低、平时参加常委会重要活动少等问题，在一定程度上影响到常委会工作质量和效率。如

青岛市十五届人大常委会曾对届中五次会议出席情况进行专门统计，平均每次会议请假缺席9.2人次，占时任47名委员的19.5%，其中，因事请假的兼职委员占请假人员总数的94%。换届以来，各级人大常委会的会风会纪大为改善，人员出席率明显提高，但在参加执法检查视察、代表履职学习、密切联系代表和群众等方面，兼职委员的参与度和履职效果明显弱于专职委员。一方面履职时间和精力不够。人大工作政治性、法律性和专业性都很强，常委会组成人员想要较好地履行职责，需要花费大量的时间和精力进行调查研究和深入思考。但兼职委员都有本职工作，许多还是工作单位的主要负责人或业务骨干，本职工作负担过重、分身乏术，没有足够的时间和精力从事人大工作的研究和常委会审议议题的准备，对高质量完成常委会工作任务力不从心。另一方面履职动力和积极性不足。兼职委员的本职工作实效普遍与其工资福利和晋升奖励挂钩，与个人切身利益息息相关。与之相比，常委会对组成人员缺乏激励手段和刚性约束机制，更多依靠委员的责任意识，对于常委会工作能干多少、干到什么程度，具有较大的随意性。个别委员甚至把常委会组成人员身份当作荣誉称号，满足于做“举手委员”“鼓掌委员”，直接影响常委会工作成效。

（三）组成人员专业结构有待优化

从各方面反映的情况来看，换届以来，虽然各级人大常委会组成人员的学历层次有了较大提升，但专业结构还不尽合理，具有专业背景的委员较少，专业覆盖面也不够广，懂法律且有丰富执法经验的人才缺乏，懂财政金融且有经济管理工作经验的人才缺乏，精通人大制度理论且有人大工作实践经验的人才缺乏，还没有形成权力机关集体议决重大事项所需要的

专业结构。如省十三届人大常委会组成人员中，第一学历、最高学历学习过法律、政治学类的只有12位，财政金融类的只有5位；各设区的市人大常委会组成人员中，法律专业委员普遍不足20%。淄博市人大常委会作为较早开始地方立法工作的市级人大常委会，其组成人员中只有2人有法律专业背景，仅占全部人员的5.56%，日照、莱芜、聊城只有1人是法律专业，财经、规划、城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的专业人才比例更低。组成人员专业性不够强，专业结构不合理，是导致各级人大常委会履职能力和水平受限的重要因素。由于相关专业知识缺失，部分常委会组成人员在审议法规草案和参与预算审查、执法检查等专业性强的工作时，处于工作深不下去、问题发现不了、有效举措提不出来的被动状态，在一定程度上使常委会的工作质量和效果打了折扣。

（四）组成人员年龄总体偏大

目前，我省各级人大常委会组成人员的年龄结构呈明显的倒金字塔形，50—59岁年龄段人员最多，55—59岁尤其集中。年龄较大的委员多，虽然有经验丰富的优势，但也带来了一系列问题。一是容易出现断层问题。组成人员总体年龄偏大，未形成有效梯次结构，再换届时必然出现许多委员齐上齐下、大进大出现象，难以保持常委会工作的连续性。特别是一些担任专门委员会领导职务的委员届内频繁更换，不利于专门委员会作用的发挥。二是动力不足问题。从人员构成来看，年龄较大的组成人员特别是专职委员，一大部分是从党委、政府有关部门转过来的干部，年龄即将“到杠”，这种情况难免会使他们产生“船到码头车到站”的心态，在一定程度上导致工作动力不足。且年龄偏大的委员受精力和健康状况限制，接受

新生事物和开拓创新的能力一般较弱，思考问题、开展工作或作出决策更容易凭老经验办事。

（五）组成人员职业构成不够合理

为加强人大常委会对“一府一委两院”的监督，宪法和有关规定，人大常委会组成人员不得担任国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务。但从实际情况看，省市县三级人大常委会组成人员中，有党政机关工作经历的人员较多，特别是曾担任或正在担任领导职务的人员比重过大。工会、妇联、共青团、侨联、工商联、文联等社会团体进入人大常委会的成员，也多是其主席、副主席或者书记、副书记等。如省人大常委会中，曾担任或正在担任党政机关工作部门领导职务的人员占比超过60%，专职委员中超过95%；设区的市和县级人大常委会则普遍超过三分之二。此外，组成人员中教育界占比较高且不均衡，主要是来自各个大学的校长、党委书记或是民主党派、无党派的教授，中小学和学前教育工作人员较少。各级常委会组成人员中普遍缺少工人、农民和基层普通群众代表，以及部分弱势群体和新生职业如进城务工人员、民营技术企业创业人员、自由职业人员等。从各级人大常委会的工作实际来看，领导干部到人大常委会担任委员并不必然带来问题，但官员比例过高，必然在名额分配上产生“挤出效应”，导致常委会组成人员中基层人员比例降低、结构失衡等，势必弱化常委会组成人员的代表性。

（六）地域和阶层代表性不够强

目前，各级人大常委会组成人员在选区来源上基本能够做到统筹兼顾，保证各选区代表团都有代表进入常委会。但是常委会组成人员名额不是以地域为基础进行分配，考虑更多的是“条”的利益，而对“块”的利益辐射不够充分。这就造成了组成人员难以实现地域或阶

层“全覆盖”，特别在基层或一些弱势群体出现“空白区”。根据调研情况，我省各级人大常委会组成人员的居住地和工作地与选区不一致的情况较多，多数委员的工作和生活主要集中在同级党政机关所在地或中心城区。如省人大常委会中17个设区的市和解放军代表团均有代表，且名额分配与人口比例基本相当，但实际上常住济南的组成人员达到60人，占全部人员的近90%，住其他地区的组成人员也主要集中在青岛、济宁等市，大部分设区的市没有常住的省人大常委会委员（济南60人，青岛3人，济宁2人，淄博1人，日照1人，泰安1人）。市县两级人大常委会组成人员同样多集中在中心城区，如聊城市下辖1区、1县级市、6县，但35名人大常委会组成人员中，34名长期居住、工作在中心城区东昌府区；荣成市人大常委会34名组成人员中，31人在市政府驻地的崖头街道区域内工作生活；有的县级人大常委会甚至超过80%的组成人员住在城区，造成了事实上地域代表性弱化的问题。

此外，各级人大常委会中女性、少数民族、宗教界委员人数较少的问题比较普遍，特别是少数民族和宗教界委员一般只有1—2名，有的市、县级人大常委会甚至没有少数民族代表；基层群众代表、新兴阶层从业人员数量也很少，等等。这些群体在常委会中的“发声”力度不够，其象征意义远大于参与议事决策的实际效果。

三、优化地方人大常委会组成人员结构及代表性的措施建议

党的十九大报告指出，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。强调要完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构，使各级人大及其常委会成为全面担负起宪法法

律赋予的各项职责的工作机关，成为同人民群众保持密切联系的代表机关。对各级人大及其常委会加强自身建设、做好新时代人大工作提出明确要求。

（一）坚持在党的集中统一领导下加强常委会组织建设。优化常委会组成人员结构，必须充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，进一步加强和改善党对人大工作的领导，确保人大及其常委会和有关职能部门在党委领导下齐心协力、协调一致开展工作。各级党委应当把加强人大常委会组织建设纳入党委总体工作布局，摆上重要议事日程，把优化组成人员结构作为大事来抓，定期研究解决常委会组织建设中的重要事项和重大问题。在人大换届选举和常委会组成人员补选过程中，应当充分听取人大常委会党组的意见建议，对组成人员的年龄结构、专职结构、知识结构、职业结构等进行合理化安排。加强对人大制度和人大工作的宣传，引导社会各界深刻认识地方国家权力机关的重要作用，彻底改变把地方人大及其常委会当作“养老机关”“橡皮图章”的错误认识。各级人大常委会党组要严格执行请示报告制度，及时向同级党委请示报告解决组成人员结构问题的建议。密切与党委组织部门的沟通协调，协助把好入口关、质量关，着力推进组成人员队伍建设。注重引导组成人员中的党员履行好共产党员和人大代表的双重责任，带头贯彻执行党的路线和各项方针政策，确保全体组成人员拥护党的领导，牢记职责使命，勇于担当、善于作为，勤勉敬业、忠实履职，扎实推动党委决策部署在人大工作中落实落地。

（二）着力优化常委会组成人员结构。一是逐步提高专职组成人员比例。党中央和全国人大常委会多次强调，要逐步将常委会专职组成人员比例提高到60%以上。地方各级人大常

委会应结合实际,认真研究制定实际举措,搞好组成人员专职化试点,对专职委员的基本条件、设置比例、产生程序等进行论证,适时补选一批年富力强、学识精深的专职委员,逐步提高各级常委会组成人员专职比例。对于从党委、政府转任人大常委会、专门委员会的专职委员,应不占人大机关的编制,在编制总量内单列管理,原则上与原单位脱离关系,其工资福利待遇由人大常委会机关予以保障。这样既符合责、权、利相统一的原则,又有利于他们依法履职。二是注重优化组成人员知识结构。在推荐确定常委会组成人员人选时,各级人大常委会和党委组织部门既要注重候选人的受教育程度,又要注重其专业背景和职业经历,既有针对性地吸收法律、财政经济、科技环保、社会管理等方面的优秀人才,又广泛吸收各方面不同层次、不同类型的人才,逐步增加专家型委员占比和基层产业工人占比,形成组成人员之间知识结构、能力结构的互补,更好地满足常委会工作的需要。三是进一步优化组成人员年龄结构。常委会组成人员中,既要有经验丰富的老同志,又要有奋发有为的中青年干部,形成合理的年龄梯次。在确定组成人员人选时,应注重降低常委会组成人员任职年龄,通过有针对性地补选,吸收年富力强的中青年委员进入常委会工作,使40—55岁人员成为常委会干部队伍的中坚力量,整体形成“两头小中间大”的“纺锤型”年龄结构,保证每一届都有相当数量的委员继续留任。换届时应尽可能把上一届常委会中尽职尽责履职、作用发挥突出的优秀成员推荐为新一届常委会组成人员,使能够连任两届的组成人员由现在的不到三分之一增加到一半左右,避免大进大出、一届一茬的断档现象,确保常委会工作的连续性和稳定性。各级党委组织部门在统筹干部任

用时也应科学规划、合理安排,拓宽选拔视野,打破职级限制,一方面,适当考虑将具有良好政治素质、较强议事能力、工作实绩突出的人大机关干部和党委、政府部门中素质高、能力强的年轻干部推荐为组成人员候选人,逐步改善组成人员年龄偏高的现状;另一方面,防止和克服人事安排中把人大当作干部任职“终点站”的倾向,探索将常委会的中青年专职委员在任职一至两届后转岗到党委、政府等其他单位任职,促进干部合理有序流动,增强组成人员履职活力。

(三) 逐步提高组成人员代表性。选举法规定,“各级人民代表大会的代表应当具有广泛的代表性,应当有适当数量的基层代表,特别是工人、农民和知识分子代表;应当有适当数量的妇女代表,并逐步提高妇女代表的比例”。各级人大常委会组成人员从代表中选出,是“代表中的代表”,同样应当具有广泛的代表性,能够充分反映社会各阶层、各行业、各地区的利益诉求。因此,在组成人员名额分配上,既要考虑“条”,又要考虑“块”,做到“条”“块”兼顾;既要汇集各党派、各团体、各企业事业单位的优秀分子,又要拓宽组成人员甄选路径,畅通各代表团和代表联合提名委员候选人渠道,增加基层一线工人、农民、专业技术人员、新兴社会阶层和女性委员数量,适当降低党政机关干部委员比例,保证组成人员来源的多元性。在提高地域代表性方面,应注重吸收一批在基层长期工作和生活的代表进入常委会,更大程度地反映不同地区基层人民群众的利益诉求。

(四) 适当扩大组成人员规模。从各级人大常委会依法履职的现实需要和长远发展来看,逐步扩大组成人员规模,合理增加数量,特别是省级和设区的市级人大常委会组成人员数量,是优化组成人员结构的当务之急。一方面,

各级人大应在目前法律规定的名额范围内及时对常委会组成人员进行补选，足额配齐配强人员力量，并在增补的同时提高专职委员比例、优化职业和知识结构、降低组成人员年龄。另一方面，应对地方组织法进行修改，提高各级人大常委会特别是省级和设区的市级人大常委会组成人员名额，确保组成人员数量至少达到同级人大代表的十分之一以上，使各阶层各战线各行业各地域都尽可能在常委会中有自己的代表。

（五）持续提高组成人员履职能力。优化组成人员结构、提高其代表性是一项长期工作。在现有的组成人员结构基础上，各级人大常委会应积极探索，强化措施，着力提高组成人员依法履职能力，弥补结构性不足带来的影响。

注重加大对组成人员的培训力度，把各级人大常委会组成人员培训纳入全省干部总体培训计划，通过集中教育、专题培训、举办研讨班等方式，加大组成人员对人民代表大会制度理论、宪法法律以及立法、预算审查等专业知识的学习力度，进一步提高组成人员的法治意识和依法履职能力。进一步完善组成人员出席常委会活动等制度，建立委员履职档案和评价体系，把组成人员置于制度约束之下，督促他们依法履行职责。不断加强常委会组成人员与人大代表、人大代表与人民群众的联系，经常深入基层，到群众和人大代表中去，全面掌握实际情况，认真听取意见建议，在审议法规草案和参与议事时准确反映人民群众的意见诉求，更好地维护人民群众的根本利益。

关于全省涉农资金统筹整合情况的调研报告

省人大常委会副主任 王云鹏

建立涉农资金统筹整合长效机制是党中央重大决策部署，是我省实施乡村振兴战略、打造乡村振兴齐鲁样板的重要保障。按照省人大常委会工作部署和年度监督工作计划，省人大财经委、常委会预算工委紧扣党中央决策部署、省委工作要求，持续开展对涉农资金统筹整合工作的专题调研，先后多次召开省政府有关部门参加的座谈会，省人大常委会副主任王云鹏出席会议，听取财政、审计、发展改革、国土、水利、农业、交通等部门情况汇报；开展17市涉农资金统筹整合情况书面调研；到济宁市、日照市、德州市、聊城市及部分县（市、区）、乡（镇）实地考察调研。在深入了解情况、广泛听取意见建议基础上，研究推动完善改革的措施。现将有关情况报告如下。

一、我省涉农资金管理使用基本情况

（一）我省涉农资金规模和分布

多年来，全省各级认真贯彻落实中央和省委关于“三农”工作决策部署，持续增加涉农资金投入。据统计，2018年各级涉农资金总计已达2305亿元，占当年一般公共预算和政府性基金预算总支出的16.95%，为全省农业农村改革发展和民生改善提供了有力保障。按级次划分，中央资金719亿元，省级资金359亿元，市级资金185亿元，县级资金1042亿元。按支持领域和资金用途划分，大致可分为5大类37个支出方向：一是生产发展类576亿元，主要

用于农业生产发展、水利发展、林业改革发展、气象事业发展、农业现代流通服务体系建设和农业综合开发、高标准农田建设、农产品质量安全、农业资源与生态保护、农业防灾减灾、农业保险保费补贴等；二是生态宜居类253亿元，主要用于农村交通发展、农村危房改造、美丽乡村建设奖补、村级公益事业建设“一事一议”财政奖补、农村环境整治等；三是扶贫开发类124亿元，主要用于财政专项扶贫、黄河滩区居民脱贫迁建、专项彩票公益金支持贫困老区扶贫开发、公益事业扶贫发展等；四是农村改革类160亿元，主要用于村级组织运转经费保障、扶持村级集体经济发展、农村集体产权制度改革补助等；五是公共服务类1192亿元，主要用于农村教育、文化、养老、医疗卫生和计划生育等社会事业发展。

（二）涉农资金管理使用中存在的矛盾和问题

长期以来，涉农资金管理使用中存在以下矛盾和问题：一是政出多门。省级涉农资金管理部门就有30余个，支出政策比较多，难免“各唱各调”。二是交叉重复。部门职能交叉重复，一些领域同一事项由多个部门管理、多头安排项目和资金，不仅影响资金科学、合理配置，而且因建设标准、项目资金管理、验收要求各不相同，使基层难以把握，无所适从。三是结构固化。受体制机制制约，长期以来资金分配

无法突破部门分割的藩篱。四是使用分散。每年中央、省级涉农专项资金各有40项左右,市县两级涉农专项资金“撒芝麻盐”“小散乱”问题更为突出,严重影响涉农资金使用效益。

(三)前期试点探索涉农资金统筹整合有关情况

针对涉农资金管理使用中存在的突出问题,我省积极探索开展涉农资金统筹整合工作。2013年,省政府在莱芜市开展涉农资金整合试点,对性质相同、用途相近的涉农资金进行归并,通过集中财力,实施连片综合开发,提升涉农资金规模效益。2014年,全省22个县启动实施涉水涉地资金整合试点,整合资金集中支持高标准农田建设。2015年,财政部、国家发展改革委选择山东等4个省份开展涉农资金管理改革试点,探索建立“省级层面整合、县级整体推进”的涉农资金整合模式。2016年,选择20个脱贫任务比较重的县,支持县级统筹整合使用各行业、各级次、各渠道涉农资金,集中力量支持脱贫攻坚。通过以上试点,积累了一些经验,取得了一定成效。

二、建立涉农资金统筹整合长效机制改革实践及成效

(一)我省改革实践

2017年8月29日,中央全面深化改革领导小组召开会议,习近平总书记出席会议并作重要讲话,作出探索建立涉农资金统筹整合长效机制的重大决策部署。2017年12月,国务院印发《关于探索建立涉农资金统筹整合长效机制的意见》(国发〔2017〕54号),要求按照坚持问题导向、坚持简政放权、坚持统筹协调、坚持分类施策基本原则,着力推进涉农资金行业内整合和行业间统筹,改革完善涉农资金管理体制机制,健全保障措施,切实提升国家支农政策效果和支农资金使用效益。

对党中央、国务院关于建立涉农资金统筹整合长效机制的部署要求,我省高度重视。省委书记、省人大常委会主任刘家义多次作出批示、提出要求,强调各级各部门要认真学习贯彻习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神,站在全面从严治党的高度,讲政治、顾大局,围绕打造乡村振兴齐鲁样板,推动涉农资金统筹整合工作。省委、省政府结合实际,聚焦深层次矛盾问题,积极推进改革。2017年10月,省政府印发《关于进一步推进涉农资金统筹整合的意见》(鲁政发〔2017〕30号),部署全面实施涉农资金统筹整合工作。文件提出加强部门资金整合,在全省范围内探索建立覆盖各类涉农资金的“大专项+任务清单”统筹整合模式;下放管理权限,建立目标到县、任务到县、资金到县、权责到县“四到县”涉农资金管理体制。按照鲁政发〔2017〕30号文件规定,各级稳步推进统筹整合工作,资金规模效应初步显现,全面实施涉农资金统筹整合工作取得一定成效。

国发〔2017〕54号文件印发后,为深入贯彻中央改革精神,2018年6月,省委办公厅、省政府办公厅印发《关于加快推进省级涉农资金统筹整合的实施意见(试行)》(鲁办发〔2018〕29号,以下简称《实施意见》),提出创新涉农资金管理体制,将涉农资金全部纳入乡村振兴“资金池”,设立乡村振兴重大专项资金,彻底改变以部门为主体的资金管理体制。省级统筹安排资金,主要用于省委、省政府确定的乡村振兴重大任务、重大工程(项目)以及应急救灾支出,按照“职能部门报需求、领导小组定任务、财政部门预算评审下资金”的方式管理;切块分配市县使用资金,市县集中用于实施乡村振兴战略,按照“乡村振兴有规划、财政部门切资金、市县统筹使用”的方

式进行管理。

（二）制度突破及其成效

我省《实施意见》的出台，从根本上改变了“部门分割”“多头管理”的体制，实现了涉农资金管理体制的重大变革。通过完善顶层设计，推动省级层面跨部门资金统筹整合，着力打破长期以来基层推进涉农资金统筹整合过程中面临的隐性限制，为基层开展实质性资金整合、发挥资金聚集效应、提高资金使用绩效提供了有力的制度保障。概括改革取得的突破和成效，主要是理顺了以下重要关系：一是中央和地方的关系。明确中央涉农资金严格执行国发〔2017〕54号文件和相关专项资金管理办法规定，农业补贴类资金、中央约束性任务资金和实行项目管理的资金原则上不纳入统筹整合范围，切块下达的指导性任务资金，在符合中央管理要求的前提下纳入统筹整合范围。二是统筹整合和脱贫攻坚的关系。要求2020年前，各级每年安排用于脱贫攻坚的资金不得少于上年，确保打好精准脱贫攻坚战。三是集中统一管理和各负其责的关系。坚持集中统一管理，乡村振兴重大专项资金由省委农村工作领导小组按照“统一集中、统一决策、统一分配、统一考核”的原则管理。省级职能部门负责提报需求、制定标准、加强指导、参与监督考核等工作。各市、县履行统筹整合主体责任，科学配置、合理安排资金，推动统筹整合工作取得实质突破。四是顶层设计和上下联动的关系。从省级层面加强涉农资金统筹整合，指导市县参照省级做法加大本级涉农资金统筹整合力度，实现上下联动。五是资金整合和全面深化改革的关系。以涉农资金统筹整合为引领，倒逼涉农领域加快“放管服”改革，以改革的整体性、系统性、协调性，确保资金整合取得实质性突破。从市县调研情况看，《实施意见》受到基层普遍欢迎，认为是涉农资金管理体制的根本性变

革，极大地突破了原有体制束缚，“解决了过去认为不可能解决的问题”。

（三）《实施意见》的贯彻落实

《实施意见》印发后，各级各部门按照省委、省政府工作要求和文件规定，立即行动起来，积极采取有效措施，稳步有序推进统筹整合各项工作。

一是加强组织动员。省政府及时召开推进涉农资金统筹整合工作电视会议，部署统筹整合工作，统一思想，明确任务。随后，省政府新闻办召开新闻发布会，省财政厅赴各市开展政策宣讲、组织对省直有关部门和市县财政部门进行专题培训等。通过以上举措，积极宣传涉农资金统筹整合改革重大意义，详细解读改革政策，对于各级各部门把握改革正确方向、结合实际落实改革措施，起到了积极的促进作用。

二是制定实施办法。为保障统筹整合工作稳步有序推进，根据《实施意见》规定，省财政厅制定印发了《省级涉农资金统筹整合实施办法（试行）》，以及《涉农资金统筹整合内部工作程序（试行）》，细化明确财政部门涉农资金统筹整合工作职责以及预算编报等环节工作程序和要求，为发挥好财政职能作用、推动统筹整合政策落实提供了遵循。

三是组织预算编报。按照《实施意见》确定的时间节点，组织21个省直部门提报2019年涉农资金重大工程和切块下达资金任务清单。据统计，各部门共提报重大工程97项，资金需求441亿元。在对部门提报的重大工程和任务清单进行认真梳理研究基础上，提出了2019年省级乡村振兴重大专项资金预算安排的初步建议。

四是各地认真抓好落实。《实施意见》出台后，各市县进一步加强涉农资金统筹整合组织领导，积极推动统筹整合工作。各市认真研究制定贯彻落实意见，目前全省17市中已有6市出台了实施办法，其余市也已研究提出实施

办法,正在履行发文程序;组织编制乡村振兴战略规划、年度计划,明确乡村振兴时间表、路线图和重大建设项目任务;各县(市、区)按照整得实、接得住、用得好的要求,积极行动,摸清本级涉农资金家底,着力打造统筹整合平台,编制资金统筹整合方案,做好承接上级涉农资金的各项准备工作。

三、推进完善改革需着力解决的问题

此次改革是涉农领域一次深刻的制度重构,从涉农资金项目确定、预算编制、管理监督到考核评价等一系列制度需要重新建立和完善,改革力度大、涉及面广。由于实施意见出台时间较短,当前处于新旧制度转换的“过渡期”,改革任务十分艰巨。从调研情况看,推进改革落实落地还需要着力解决好以下问题:

(一) 涉农资金分配管理制度有待进一步完善

调研发现,市县对涉农资金管理顶层设计方面的主要关注点是,简政放权的政策能否真正落实到位,能否给基层更大的整合空间。从前期情况看,省、市约束性任务资金定向使用,不能统筹;指导性任务资金虽然按政策可统筹整合,但在实际工作中,职能部门存在管理过细、过于具体的问题,往往要求县乡将指导性任务落实到片区、项目,并严格考核,形成“上面是指导、下面到项目”的状况,导致资金用途被固化,整合空间被压缩。《实施意见》着力改变这一状况,整合各部门资金,统一切块下达,并同步下达重点任务清单。对此,有的市县反映,对“重点任务”的性质不好把握,担心像以往指导性任务一样被层层硬化,影响基层根据实际需要统筹安排使用资金。

(二) 综合考核评价制度有待尽快出台

从以往上级部门单项考核转变为实施综合考核评价,是省委贯彻落实中央关于改进检查考核督导工作要求的重要举措,是涉农资金统

筹整合政策落实的有力保障。对于如何设置考核评价指标,有针对性地开展考核评价工作,各方面普遍关注,希望省里尽快出台相关制度,明确考核评价政策,树立正确导向,发挥好考核评价对统筹整合工作的指导和约束作用,确保改革取得良好成效。

(三) 部门职能转变有待加快推进

推动部门职能转变是《实施意见》提出的明确要求,是确保新的涉农资金管理体制有效运转的关键。对照新的改革要求,目前部门职能转变还不够到位,以往部门通过直接管项目、管资金推动工作,行业规划、计划与资金统筹整合要求不够衔接,有的规划、计划还捆绑一定资金,增加了统筹使用难度。部门项目管理、资金管理等方面的制度规定也尚未相应进行修订完善,与资金整合的要求不相适应。同时,按照《实施意见》规定,相关职能部门要积极推进“放管服”改革,创新完善管理、服务方式,这方面工作也亟需加强。

(四) 基层治理能力有待进一步提升

新的涉农资金管理体制对市县基层治理能力提升提出了新的更高要求。由于长期以来一直由上级部门定任务、定项目、定资金,县乡习惯于在上级具体指导管理下开展工作,对于如何保证新体制落实、落细、落地,如何加强项目资金管理,集中财力办大事,相关措施需要完善,有的存在“本领恐慌”问题,担心上级放权后,资金管不好、用不好被追责。

(五) 思想认识有待进一步提高

调研发现,部门、市县学习贯彻落实《实施意见》存在不平衡问题。主要是有的部门、市县思想认识还没有完全到位,主动应对、超前研究、积极作为的意识有待进一步增强。部门过去以项目、资金为抓手推动工作,路径依赖思维较强,担心资金切块下达,市县“接不住”“用

不好”；有些部门担心资金整合到其他领域，影响本行业规划任务的完成，期望继续通过明确约束性任务方式，保证本行业领域的投入，而在适应新体制要求，完善管理、加强服务方面超前研究考虑的不多。有的市县存在等靠思想，对上级部门是否真正放权仍然存在顾虑。

四、对策建议

（一）健全完善资金分配管理制度

围绕深化简政放权，对切块下达到基层的资金，省、市在同步下达重点任务清单时，要着力提升宏观性、指导性，防止任务清单过于详细、具体；鼓励探索建立资金使用负面清单制度，通过明晰政策边界，充分拓展资金整合空间，确保发挥好资金聚集效益。要尽快修订完善涉农资金管理办法，一方面与统筹整合要求相适应，另一方面切实规范资金使用管理，保障资金安全运行。

（二）建立科学合理的综合评价制度

抓紧出台对市县涉农资金统筹整合工作综合考核评价办法，科学设置评价指标，完善评价体系，规范组织实施，提高评价的质量和效率。加强评价结果应用，将综合考核评价结果与绩效考核及资金分配挂钩，真正形成以资金使用绩效为导向的管理模式，强化激励约束机制。通过科学的考核评价，着力引导市县树立正确的发展观、政绩观，更加关注财政资金使用的中长期效果，更加关注在完善治理体系、提高治理能力方面的改革发展成效，更加关注人民群众的获得感、满意度，确保改革沿着正确的方向扎实推进。

（三）着力推动部门职能转变、基层治理能力提升

省级各职能部门要牢固树立大局意识、全局意识，根据“放管服”改革要求，把握好职

能定位，切实转变工作重心，科学制定行业规划，做好行业规划、计划与整合要求的有机衔接，积极探索创新管理服务方式，尽快形成精简、高效的管理运行机制。各市、县要认真履行统筹整合主体责任，切实加强涉农资金统筹整合工作统一领导，科学规划、合理确定本地乡村振兴重点领域、主导产业、重点项目，按照上下联动要求，整合资金，优化投向，集中投入，加强资金使用管理，切实增强统筹整合工作实效。

（四）完善组织保障措施

加强政策宣传培训，使各级、各部门更好地把握改革精神、政策要义及具体要求，凝心聚力，上下联动，推动改革落实落地。要加快构建行之有效的监督机制，建立完善覆盖事前评估、事中监控、事后评价、问题整改全过程以及包括人大监督、审计监督、社会监督全方位监督体系，为确保涉农资金统筹整合取得良好成效提供有力保障。

（五）放大改革示范效应

围绕全面实施绩效管理改革体制机制，是新时代深化财税体制改革的内在要求，是破解财政收支矛盾日益突出问题的客观需要。我省涉农资金统筹整合改革，从根本上改变了资金管理体制机制，并以资金管理为切入点，结合机构改革，推动部门职能转变和基层治理能力提升，探索了一条解决财政专项资金多头管理、重复设置、结构固化、使用分散问题，全面提升财政资金使用绩效的有效途径。在集中精力推进改革的同时，应注重放大改革示范效应，及时总结推广涉农领域改革经验，全面推动财政专项资金管理创新，建立现代财政制度，从源头上优化财政资金供给，提高资金绩效，为经济文化强省建设提供有力保障。

关于全省脱贫攻坚工作情况的调研报告

省人大常委会副主任 王 华

打赢脱贫攻坚战是以习近平同志为核心的党中央作出的重大战略部署，是党的十九大报告中提出的“三大攻坚战”之一，也是全面建成小康社会最艰巨的任务。省委、省政府深入贯彻落实党中央决策部署，聚焦目标定位，明确工作布局，扎扎实实推进每一项工作。2018年是我省脱贫攻坚具有转折意义的一年，是脱贫工作由集中攻坚向巩固提升、全面完成转变的关键一年。按照省委书记刘家义同志的要求和省人大常委会党组的工作安排，下半年组织相关同志，赴省内部分市进行了专题调研，实地了解工作情况，把握我省脱贫攻坚特征，梳理存在问题，研究提出对策建议。

一、我省脱贫攻坚工作主要情况和做法

从调研情况看，全省各级各部门高度重视脱贫攻坚工作，全面落实党中央关于脱贫攻坚的决策部署，紧扣省委提出的走在前列目标定位和“八个精准”工作要求，以超常规举措推进精准扶贫精准脱贫，贫困人口总量大幅减少、贫困发生率持续降低、贫困地区和贫困群众生产生活条件明显改善，脱贫攻坚战取得决定性进展。据统计，党的十八大以来，全省累计减贫500多万人，其中，2016年脱贫151.2万人，2017年脱贫83.2万人，截至2017年底全省贫困人口减至17.2万人，贫困发生率由7.2%下降到0.24%，低于全国贫困发生率2.86个百分点。全省重点村基础设施建设、村容村貌整治、

公共服务提升等工作稳步推进，进一步补齐了发展短板，提升了脱贫攻坚综合效益。概括起来，我省脱贫攻坚主要呈现出四个方面特点：

（一）组织领导到位。一是注重加强党的领导。各级各部门旗帜鲜明讲政治，始终把加强党的领导摆在脱贫攻坚首要位置，充分发挥党的领导和政府职能作用，全面加强扶贫机构和队伍建设，健全了“省负总责、市抓推进、县乡抓落实”的工作机制，建立起坚强有力的组织领导体系，夯实了脱贫攻坚工作根基。二是注重加强顶层设计。省级层面搭建起由省委、省政府《关于贯彻落实中央扶贫开发工作部署坚决打赢脱贫攻坚战的意见》和各成员单位25个专项实施方案、23个工作意见构成的“1+25+23”脱贫攻坚政策框架，各地相应完善了配套落实措施，形成了目标明确、任务清晰、措施具体的作战表和路线图。三是注重加强责任落实。各级各部门逐级细化完善脱贫攻坚责任制，层层签订脱贫责任书、立下“军令状”，健全了横到边、纵到底、全覆盖的责任体系。各级党政主要负责同志带头履行脱贫攻坚主体责任，推行省领导同志联系脱贫任务比较重的县（市、区）制度，开展市、县、乡三级党委书记遍访贫困对象行动，形成“党政一起上、党委靠前站、五级书记抓、领导做示范”的工作格局，为打赢脱贫攻坚战提供了有力保障。

（二）精准施策到位。各地以解决好“扶

持谁”“谁来扶”“怎么扶”“如何退”问题为抓手，自觉把精准理念贯穿识贫、扶贫、脱贫全过程，做到了识真贫、扶真贫、脱真贫、真脱贫。一是贫困人口识别退出精准。各级各部门深入摸清省情、贫情，建立贫困人口识别认定和动态调整机制，逐户逐人采集6大类44项3亿多条信息，搭建扶贫开发综合平台，绘制农村贫困人口分布、扶贫措施到户到人、脱贫人口动态管理“三张图”，每年开展一次贫困对象动态调整，反复清洗数据、比对信息，提高数据质量，为推动脱贫攻坚有力有序开展，奠定了坚实基础。二是瞄准贫困人口施策精准。对照中央提出的“两不愁、三保障”标准要求，因人因户、因贫困原因、因贫困类型施策，大力推进脱贫攻坚重点工程。强化健康扶贫，落实“八个一”工程，实施“三个一批”行动，完善“两免两减半”“扶贫特惠保”等政策，实现贫困人口住院治疗个人负担费用低于总费用10%，确保因病致贫人口基本医疗有保障。强化教育扶贫，全面落实资助、高考专项录取政策，实现从学前教育到高等教育资助全覆盖，确保因学致贫家庭义务教育有保障。比如，德州市庆云县实施“一名科级干部扶志、一名优秀教师扶智、一名爱心企业家帮钱”的“三帮一”扶贫助学模式，筹集扶贫助学基金4300万元，帮扶贫孤学子535人。强化贫困户危房改造，实施“能固则固、能建则建、能养则养、能租则租、能保则保”的做法，确保贫困户住房安全有保障。强化保障性扶贫，实施资产收益、农村低保、实物供给、邻里互助等兜底措施，推进农村低保和扶贫标准“两线合一”政策，确保失能、弱能贫困人口不愁吃、不愁穿。比如，聊城市推行老弱病残特困群体集中托管模式，建成供养中心16处，供养失能人员1097人。临沂市构建“子女尽责、集体担

责、社会分责、政府负责”的孝善养老体系，设立4000万元“孝善基金”，实现70岁以上贫困老人全覆盖。三是聚焦深贫地区发力精准。紧盯“4个2”深度贫困地区，加大产业扶贫、就业扶贫等开发性扶贫力度，实施特色“种养加”和旅游、电商、光伏等扶贫项目，开发保洁员、护林员等公益岗位，实现每个省定扶贫工作重点村至少有1个特色产业、1个农民合作组织，每个贫困户至少有1个增收途径。创新运用地方标准，提升精准扶贫质量，在全国率先出台省级扶贫标准，《精准扶贫 扶贫车间》地方标准，帮助贫困人口在家门口就业增收。据统计，全省建设各类扶贫车间6126处，吸纳贫困人口就业12.6万人。菏泽市大力发展电商扶贫，建立“企业+贫困户+电商”“扶贫车间+贫困户+电商”等模式，健全县、乡、村三级电商服务体系，带动创业，增加就业。其中，扶贫工作重点村发展电商服务站点331个，带动贫困户13999户。

（三）支撑保障到位。坚持多方参与、多元投入、多层联动，形成政府、市场、社会协同发力的攻坚保障体系。一是加强财政金融支撑。加大财政投入，全省县级以上财政专项扶贫资金累计投入170.86亿元。加大涉农资金整合力度，推进省级涉农资金统筹整合，切块分配市县使用，重点支持产业扶贫，形成“多个渠道引水、一个龙头放水”的扶贫投入新格局。探索金融扶贫模式，创新金融产品，推出“无抵押、无担保、基准利率、财政贴息”扶贫小额贷和新型经营主体带动贫困人口就业“富民生产贷”，累计发放贷款132.24亿元，支持带动建档立卡贫困人口23.01万人。二是加强干部人才支撑。深入开展选派第一书记抓党建促脱贫、干部驻村帮扶、“千名干部下基层”工作，累计选派第一书记4万多名、驻村干部2300余

名,实现2000个重点村驻村工作队全覆盖,进一步锻炼了干部,促进了脱贫攻坚工作。三是加强协作联动支撑。建立省内“6+6”扶贫协作机制,推进省内东中部地区与西部地区,围绕产业扶贫、劳务协作、人才支持、社会参与等方面开展结对帮扶,财政专项扶贫协作资金2.37亿元,签约协作项目52个。广泛动员社会力量,集中优势资源,合力助推脱贫攻坚,组织开展“千企帮千村”、双联共建、金晖助老、巾帼送暖、慈善助残等活动,形成“大扶贫”工作格局。

(四)监督问效到位。督查问责、审计问廉、考核问效等多措并举,以“严”“实”的作风,推进阳光扶贫、廉洁扶贫。一是加强巡视巡察监督。实现20个脱贫任务比较重的县(市、区)巡视全覆盖,市县巡察把脱贫攻坚作为重要内容。深入开展扶贫领域腐败和作风突出问题专项治理,严肃查处扶贫领域腐败、作风和责任落实突出问题。二是深化“嵌入式”审计监督。聚焦扶贫政策、资金、项目、责任等,提前介入、全程跟踪,实现有脱贫任务的县(市、区)审计全覆盖,发现问题及时处置。开展扶贫专项审计整改情况“回头看”,规范问题资金1.26亿元。三是严格督查考核问效。坚持专项督查和年终督查并重,严格考核各市党委、政府和成员单位的扶贫工作实绩,严肃约谈考核等次靠后的市和部门负责人同志。强化正向激励引导,开展脱贫攻坚先进集体和先进个人评选表彰活动。四是狠抓问题整改落实。注重做好监督问效“后半篇文章”,聚焦中央巡视反馈、省委巡视、审计、督查、考核等发现的问题,找准偏差落差,补齐短板弱项,每年开展“问题整改落实季”集中行动,重点问题挂牌督办,推动问题整改落实,保证了脱贫攻坚工作质量。

二、我省脱贫攻坚面临的形势和问题

当前,我省脱贫攻坚已进入最后决战阶段,从宏观上看,脱贫攻坚形势发生明显变化,呈现出阶段性特点,主要表现为“三期叠加”。一是脱贫任务全面完成的决胜期。我省现有17.2万贫困人口,今年底要基本脱贫;此外,还有253.1万脱贫不脱政策人口,需要持续巩固脱贫成果;每年还有一些返贫、新致贫人口需要帮扶。决胜2020年,实现“不落一村、不漏一人”的目标,任务仍然十分艰巨。二是脱贫攻坚与乡村振兴的融合期。二者在目标上契合,任务上融合,推进上结合,内在高度统一。对贫困地区而言,脱贫攻坚期内,乡村振兴的主要任务仍然是脱贫攻坚,重点是加强规划衔接、政策融合、资金整合、力量联合,以脱贫攻坚夯实乡村振兴基础,以乡村振兴巩固脱贫攻坚成果。三是脱贫攻坚矛盾挑战的凸显期。越是到最后冲刺阶段,越是接近目标,影响脱贫稳定性和制约脱贫成效的发展资金短缺、农村人才匮乏、发展后劲不足、长效机制不健全等矛盾问题越凸显,越需要真抓实干,埋头苦干,尽锐出战。

从调研情况看,虽然我省脱贫攻坚取得显著成效,但是,对照党中央部署要求,对照省委的目标任务,还存在一些问题和不足,特别是在巩固脱贫基础、提升脱贫质量、保持脱贫长效、坚决防止返贫方面需要加大工作力度。一是脱贫攻坚任务艰巨繁重。从全省剩余贫困人口看,布局分散,致贫原因复杂,老龄化现象明显,越往后脱贫成本越高、难度越大。就布局而言,17.2万剩余贫困人口插花分布在14个市、117个县,但更多还是分布在菏泽、临沂等深度贫困区域,两市贫困人口占全省的59.9%。就结构而言,因病致贫的占61.2%、因残致贫的占12.9%、因缺劳动力致贫的占

13%，60岁以上老年人占48.6%。从“脱贫不脱政策”的人口看，失能弱能人口占比高，巩固提升难度大。比如，临沂市“脱贫不脱政策”的人口中，60岁以上老年人30.7万、因病因残致贫30.4万、无劳动能力贫困户35.1万，而且多数相互交叉，占比超过60%。这部分群众与剩余贫困群众具有共同特征，政策依赖性强、自我发展能力不足、抵御风险能力弱，需要加大力度、持续投入、精准帮扶。二是部门协同和政策衔接力度有待加大。各级各部门围绕打赢脱贫攻坚战分别出台政策、编制方案、完善措施，极大地推动了贫困地区脱贫攻坚工作，但从实施情况看，部门之间信息共享、工作协同不够，政策之间还存在条块分割、衔接不紧等问题。有些地方政策宣传不到位，基层干部群众存在不了解、不熟悉、不会用政策的情况，影响了政策执行效果和脱贫工作质量。三是产业扶贫成效有待提升。从调研了解的情况看，我省有些地方已建成的产业项目呈现小、散、弱现象，产业化、精细化、组织化程度不高，带动和辐射作用有限，抵御市场风险能力偏弱，项目后续管理维护有待提升。相比之下，习近平总书记精准扶贫战略思想的首倡之地湖南，推广“四跟四走”产业扶贫模式（资金跟着穷人走、穷人跟着能人走、穷人能人跟着产业项目走、产业项目跟着市场走），将普惠政策与特惠政策相结合，改普惠式扶贫为差异化扶持，以直接帮扶、委托帮扶、股份合作为载体，帮助贫困农户发展或参与发展当地特色产业，分享农业全产业链和价值链增值收益，有效解决了资金投向不准、扶贫效益不高、贫困群众在产业发展中被边缘化等现实问题，值得深入学习借鉴。四是脱贫内生动力不足。从贫困村和贫困户角度看，多数贫困村基层组织建设弱化、村级集体经济薄弱、基础设施落后，影响了脱

贫积极性、主动性；有些贫困户存在互相攀比、“等靠要”、安于现状思想，自我脱贫、主动脱贫意识不强、信心不足。从帮扶工作角度看，对解决“精神贫困”的重视不够、有效措施不多，贫困群众的脱贫主体作用发挥不充分。五是扶贫开发法治建设有待加强。从全国扶贫开发法治建设情况看，目前，广东、江苏、河南、陕西、山西、黑龙江、吉林等10余个省份已颁布实施扶贫开发地方性法规，由依靠行政手段、经济手段推进脱贫攻坚，升级为运用法律手段明确责任、完善机制、依法治贫、依法脱贫。从我省来看，扶贫开发法治建设步伐相对缓慢，急需着眼脱贫攻坚期内和脱贫攻坚消灭绝对贫困后，经济落后地区的开发建设、整体发展以及相对贫困治理等问题，加快制度创新、工作创新，进一步提高扶贫开发的制度化和规范化水平。

三、关于我省脱贫攻坚的对策建议

2018年11月9日，省扶贫开发领导小组全体会议指出：要坚持以习近平总书记扶贫开发重要论述为指引，深入贯彻落实党中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决策部署，确保贫困人口同全省人民一道迈入全面小康社会。我省的脱贫攻坚战到了最关键的时刻，全省上下认识上要高度统一，行动上要履职尽责，形成合力，狠抓落实。

（一）进一步夯实脱贫攻坚政治责任

打赢脱贫攻坚战这场硬仗，必须统一思想认识，增强做好脱贫攻坚工作的责任感、使命感和紧迫感。要严格按照习近平总书记视察山东重要指示要求，强化脱贫攻坚责任意识，坚持精准扶贫精准脱贫，紧盯“黄河滩”、聚焦“沂蒙山”、锁定“老病残”，深化扶贫举措，按照“2018年基本完成、2019年巩固提升、2020年全面完成”的工作布局，三年三步走，确保

如期完成脱贫攻坚任务。要深入把握脱贫攻坚工作的阶段性特征，咬定总攻目标，坚持现行标准，按照“两不愁三保障”要求，强化到村到户到人精准帮扶，补齐稳定脱贫短板，夯实逐步致富基础。要注重加强党对脱贫攻坚工作的领导，强化五级书记一起抓，突出县乡村直接落实责任，加强上下衔接，密切行业部门横向协同，广泛开展社会动员，合力攻克贫困最后堡垒。

（二）进一步强化精准理念

脱贫攻坚贵在精准、重在精准、难在精准，成败也在精准。要深入摸清贫困人口需求，继续推进因户因人精准施策。坚持组织体系、投入力量、政策支持、考核力度不变，更加精准精细做好各项工作。一是识别和退出要精准。建议指导市县加强扶贫开发领导小组成员单位沟通协作、信息共享，加强数据比对分析，严把准入退出标准，确保不落一个真穷的、不帮一个不穷的。二是施策要精准。继续做好产业扶贫、就业扶贫工作，让能干活的贫困人口都通过劳动光荣脱贫。落实“三保障”扶贫政策，完善保障性扶贫措施，发挥各项医疗保障政策叠加效应，降低贫困人口就医负担；分类制定落实教育扶贫措施，确保贫困家庭适龄学生不因贫失学辍学；在完成存量危房改造任务的基础上，推进增量危房改造，确保贫困群众住房安全。三是督导要精准。省级层面切实加强监督指导，按照精准精简高效的原则，完善督查、考核、评估以及正向激励、容错纠错工作机制，确保脱贫攻坚各项工作始终沿着正确方向前进。

（三）进一步深化脱贫攻坚与乡村振兴融合

乡村振兴，摆脱贫困是前提。要紧紧抓住实施乡村振兴战略的重大历史机遇，以推进“五个振兴”为切入点，统筹解决贫困乡村、贫困

群众即期脱贫和长远发展问题。一是在工作理念上抓融合。脱贫攻坚不仅取得了显著成效，而且还积累了丰厚经验，对于实施乡村振兴战略、破解新时代“三农”难题具有重要借鉴意义。要认真坚持和发展精准发力、群众参与、社会动员、集中攻坚等精准扶贫理念和精准脱贫方法，因地制宜、精准施策、循序渐进，推进打造乡村振兴齐鲁样板，避免“千村一面”。二是在体制机制上抓融合。从组织领导、规划衔接、政策配套、要素支撑、工作推进等方面，建立脱贫攻坚与乡村振兴相互支撑、整体联动、协调推进、一体落实的工作体制机制，放大叠加效应，实现“同频共振”。三是在任务接续上抓融合。脱贫攻坚期内，乡村振兴在资金、项目、人才等方面的支持政策重点向特殊贫困地区倾斜，着力补齐基础设施和基本公共服务短板，合力打赢脱贫攻坚战。脱贫攻坚期后，结合推进乡村“五个振兴”，加快农业农村高质量发展，夯实贫困乡村接续发展和贫困户稳定增收、逐步致富基础，确保脱贫攻坚与乡村振兴“一盘棋、一体化”推进。

（四）进一步激发内生动力

贫困群众既是脱贫攻坚的对象，更是脱贫致富的主体。打赢脱贫攻坚战，激发内生动力是关键，既要帮助贫困乡村、贫困群众摆脱贫困状态，更要注重增强自我发展能力，实现由“帮扶为主”向“引导为主”转变，由“要我发展”向“我要发展”转变，由“基本脱贫”向“稳定脱贫”转变。一是加强贫困村党组织建设。深化抓党建促脱贫攻坚，选优配强村两委班子，建好建强村级党员队伍，培养选树农村致富带头人，充分发挥村级党组织战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，打造一支“不走的扶贫工作队”。二是大力发展壮大村级集体经济。深入推进农村土地制度改革、农村集体产权制度改革

革等农村综合改革，逐步破解制约村级集体经济发展的体制机制障碍，盘活农村集体资源资产资金，鼓励发展生态经济、物业经济、边角经济，拓宽村级集体增收渠道，培育村级集体经济发展新动能。三是激发贫困群众内生动力。改进帮扶方式，探索建立脱贫激励机制，加强政策宣传、教育引导、技能培训、典型示范，推进脱贫政策、脱贫方法、致富经验进村入户，帮助贫困群众转变观念、找准门路、增强信心，切实将扶贫与扶志、扶智相结合，尊重扶贫对象主体地位，激发劳动脱贫、自我脱贫的内生动力，增强其自我发展能力，依靠自身辛勤劳动摆脱困境、改变命运、走上致富道路。

（五）进一步建立巩固脱贫成果的长效机制

建立长效机制是巩固脱贫成果的根本之策。脱贫攻坚越是进入后半程，越要正确把握打赢脱贫攻坚战与打好扶贫开发持久战的关系，更加注重提升脱贫质量，更加注重脱贫效果可持续性，更加注重抑制返贫，让脱贫成效真正获得群众认可、经得起实践和历史检验。一是建立返贫预警机制。重点加强脱贫户和贫困边缘户的动态监测，通过定期跟踪回访、返贫户个人申报、系统信息比对等多渠道收集预警信息，综合分析研判脱贫形势，加强分级预警、分类帮扶，做到“即时出现、即时纳入、即时帮扶”，提高脱贫的稳定性和持续性。二是建立扶贫风险防控机制。将扶贫风险防范工作纳入县、乡、村三级扶贫工作体系，重点防范化解扶贫产业市场风险、合作经营风险和扶贫信贷风险、债务风险、社会风险，做好风险评估，制定实施防范和处置应对措施。三是加强扶贫标准体系建设。在大力推广扶贫车间、村级扶贫专岗等就业扶贫标准的基础上，研究推进旅

游扶贫、电商扶贫、种养殖业技术扶贫等产业扶贫标准建设，配套制定精准扶贫考核指标体系等关键标准，健全完善具有山东特色的扶贫标准体系，以标准引领脱贫攻坚提质增效。

（六）进一步发挥人大职能作用

党委工作重点就是人大工作中心。要牢牢把握围绕中心、服务大局的工作方向，自觉把打赢脱贫攻坚战作为人大工作的重中之重，积极贡献脱贫攻坚人大力量。一是加大监督力度。要把省委重大决策、政府着力推进、群众普遍关注的脱贫攻坚重大事项作为监督重点，综合运用听取专项工作报告、专题询问、视察调研等方式，采取横向互动、纵向联动等方法，增强监督实效，推动脱贫攻坚决策部署落实。二是加大支持力度。要依法行使宪法和法律赋予人大的讨论决定重大事项职权，抓住脱贫攻坚工作中带有根本性、全局性、长远性的问题，深入调查研究，广泛集中民智，依法作出决议决定，推动脱贫攻坚工作改革创新。要充分发挥人大代表作用，引导代表聚焦精准扶贫精准脱贫，找准依法履职的切入点和着力点，积极建言献策，加大代表关于脱贫攻坚议案建议的督办力度，促进脱贫攻坚重要问题解决。三是加强法治建设。要把加强扶贫开发法治建设作为法治山东建设的重要内容，坚持以法治思维和法治方式推进扶贫开发工作，善于发挥立法的引领和保障作用，认真践行“针对问题立法，立法解决问题”的理念，以解决脱贫攻坚中急需解决的重大问题为重点，深入总结我省脱贫攻坚的有效做法和工作经验，广泛学习借鉴外省先进经验做法，加大体制机制创新，完善扶贫开发制度设计，推进我省扶贫开发工作步入规范化、法治化轨道。

改进和完善立法调研的几点认识

省人大法制委员会

党的十八届四中全会指出，法律是治国之重器，良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系，必须坚持立法先行，发挥立法的引领和推动作用，抓住提高立法质量这个关键。提高立法质量的根本途径，是推进科学立法、民主立法，而立法调研则是两者结合的最好形式，也是提高立法质量的一项基础性工作。本文拟结合我省多年来地方立法调研的实践，分析存在的不足之处，探索改进的办法，以期能够对完善立法调研、提高立法质量有所裨益。

一、立法调研的重要意义

1. 立法调研是依法立法的客观要求。党的十九大指出，全面依法治国，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，要坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。在这一过程中，依法立法是最基本最首要的任务。法律法规如何制定，依据什么精神、原则、标准、程序、要求制定，是全面依法治国顺利实施的先决条件。立法法第五条、第六条、第五十八条明确规定，立法应当从实际出发，发扬社会主义民主，广泛听取有关机关、组织和公民的意见，体现人民的意志，保障人民通过多种途径参与立法活动。因此，做好立法调研工作，是贯彻立法法、依法立法的内在要求，是做好立法工作的前提。

2. 立法调研是民主立法的重要形式。立法

是通过强制性规范为社会制规矩、定方圆的活动，事关人民群众的切身利益。一部法规是否属于良法，最根本的检验标准是是否反映广大人民的意愿，维护广大人民的利益，使法规成为增进人民福祉、增进社会认同的最大公约数。民主立法的核心在于立法要为了人民、依靠人民，要坚持党的群众路线，从群众中来，到群众中去。通过立法调研，深入群众，认真听取群众呼声，想群众所想，急群众所急，切实解决好群众最关心、最直接的利益问题，既能够集思广益，凝聚民智，提高立法质量，又能够使法规最大限度地反映人民群众的意愿，充分实现最广大人民参与立法的民主权利，切实维护人民群众的根本利益。

3. 立法调研是科学立法的现实基础。习近平总书记指出，调查研究是谋事之基、成事之道。没有调查，就没有发言权，更没有决策权。重视调查研究，善于调查研究，在调查研究的基础上解决突出矛盾和问题，是我们党一以贯之的优良传统，是谋划工作、科学决策的重要依据。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，既要尊重和体现立法活动自身的规律，又要尊重和体现法律法规所调整的社会关系的客观规律。通过立法调研，了解掌握实际情况，明白人民群众所思所想，才能对经济社会发展中遇到的问题做到心中有数，找准地方立法的切入点，抓住立法所要调整的社会关系和解决的根本问

题的症结所在,通过分析研究找到解决问题的思路,从而立出好法,以良法促进发展保障善治。

4. 立法调研是法治宣传教育的便捷途径。立法的过程,既是一个发扬民主、集思广益、凝聚共识的过程,也是普及法律知识、增强法治观念的过程。通过立法调研,把立法和普法结合起来,让人民群众参与到立法过程中,近距离了解法律法规的制定过程和相关制度的设置目的,熟悉相关领域的法律知识,以切身体验去引导和影响人民群众对法律法规的认同,从而起到宣传教育和普及法律法规知识的作用,为推动法规顺利出台和贯彻实施打下良好基础。

二、立法调研的现行做法及存在的不足之处

多年来,省人大法制委员会、常委会法工委和有关专门委员会对立法调研高度重视,把它作为推进依法立法、民主立法、科学立法,提高立法质量的基础性工作来抓,做了大量细致的工作,积累了丰富的经验,立法调研取得了很大成效,有力推动了立法质量的提高。

立法调研的一般流程是这样的:地方性法规案提交省人大常委会或者经省人大常委会会议一审后,有关专门委员会或者法制委员会即行开展立法调研。首先发文告知有关市人大常委会拟于何时到有关市开展调研,调研多数采取召开座谈会听取意见和实地考察相结合的形式。发文时,对参加座谈会的部门单位和人员提出要求,实地考察地点的安排一般由市人大常委会确定,座谈会的具体组织工作也由市人大常委会负责。在座谈会上,立法调研组听取参会人员对照法规案的意见建议,待调研结束后将这些意见建议进行汇总整理,供有关专门委员会或者法制委员会审议时参考。从近几年立法调研的实践来看,存在的突出问题就是立法调研的实效性不足。从实际运行情况看,主要

有以下几个方面的表现:

一是调研内容针对性不够强。偏重于对法规条文本身的一般性了解,调研前缺少对社情民意和法规案涉及主要问题的深入研究和准确把握,调研内容与实际情况的契合度不够紧密,有时难免偏颇和遗漏。

二是调研的市县代表性不够突出。省人大常委会的立法任务比较繁重,法规数量多,立法调研比较频繁。为了避免到同一市县调研的次数过多,在选择调研的市县时,会刻意避开当年或者近几个月已经去过的地方,而不是从如何搞好调查研究、怎样有利于法规案的审议出发考虑问题,导致调研效果不够理想。

三是考察地点典型性不足。主导作用发挥不够,放手甚至被动接受市人大常委会安排考察地点,有时存在走经典路线看“盆景”的情况,到工作局面好和先进的地方看得多,到困难多、情况复杂、矛盾尖锐的地方看得少,又因时间短往往“走马观花”,对实际情况了解不深不透不全面。

四是座谈会安排不尽合理。座谈会参加人员中市里的部门单位多、基层一线的少,管理者多、被管理者少,干部多、群众少,实务工作者多、专家学者少。座谈会的形式也不够灵活,听的多、问的少,自顾自话的多、互动交流的少。与此相反的情形是,在有些情况下,利害关系对立或冲突的双方或多方同时参加座谈会,要么因意见不一、争执不下,座谈变座吵,无法进行心平气和地讨论研究;要么因有所顾忌而语焉不详或干脆沉默不语,不能畅所欲言,意见无法完整正确表达。

五是调研成果的转化运用还不充分。调研结束后,虽然对意见建议作了汇总整理,但受时间、人员、能力等多种因素的限制,往往缺乏深入细致的研究,在法规审议中吸收采纳也

不全面，调研成果的运用不够充分，调研实效打了折扣。

三、提高立法调研实效的几点建议

党的十九大提出，要发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用。这一主导作用，不仅仅是发挥人大在立法选项、立法起草、立法审议中的作用，而是要将人大主导的理念、思路、工作方法贯穿于立法工作的全过程，包括立法调研工作中。

立法调研，一般需要经过确定调研重点、拟定调研方案、安排调研人员、准备调研资料、选择调研地点和调研对象、组织开展调研、综合研究分析等工作环节。从人大及其常委会立法工作特点出发，尤其需要重视以下几个环节：

一要精心选择调研重点问题。立法工作涉及面广，不是每个领域我们都能做到心中有数。在调研前要认真学习相关领域的专业知识，认真学习上位法的有关规定，会同政府有关部门对法规草案和常委会组成人员的意见进行仔细研究，准确把握需要通过立法解决的重点、难点、痛点和矛盾焦点问题，使立法调研能够做到有的放矢，提高针对性。

二要开好座谈会。座谈会参加人员要有广泛的代表性，既要有本级部门代表，也要有下一级部门代表，还要有基层一线代表；既要有干部，也要有群众；既要有管理者，也要有管理相对人，还要有专家学者和社会公众等独立第三方。要营造开放包容平等理性的座谈会气氛，力戒先入为主，鼓励与会人员紧扣调研重点问题充分发表意见，要特别注意保护行政管理相对人、普通群众的“话语权”，因为他们是法律法规的直接受益者或者规制对象，与法规贴得最近，也最有发言权。对于矛盾焦点和分歧较大的问题，要通过召开不同群体参加的座谈会，分别听取起草部门、其他有关部门、

行政执法人员、行政管理相对人和人大代表、专家学者、普通群众的意见建议，使他们能够畅所欲言，表达真实想法，反映的情况更加客观公正、真实可靠。

三要切实做好实地考察。要深入基层深入一线进行调研，多方位多层次多渠道了解情况，切忌走马观花。既要选择比较好的，也要看中等的，还要看比较差的，力戒走固定路线看“盆景”，力求全面掌握真实情况。要学会解剖典型，通过对代表性、典型性事例的研究，举一反三掌握全面情况，提高调研效率。

四要创新调研方式。要把座谈和实地考察结合起来，把明查和暗访结合起来，把面上调查和解剖典型结合起来。既要注意典型调查、实地调查、座谈讨论、明查暗访等传统方法的运用，又要尝试问卷调查、抽样调查、网络调查、民意测验等定量研究方法和数理统计分析的运用。对争议较大的问题，可以尝试委托专家顾问、立法服务基地等独立第三方开展调查，既能发挥专家学者的智囊作用，又能提高立法调研的客观公正性。要借助门户网站、网络论坛、公众号、自媒体、微博、微信、QQ等网络信息技术和即时通讯技术，在发布调研信息、建立讨论群组、交流调查资料、收集调研结果、利用投票功能征求意见等方面积极探索。

五要加强对意见建议的研究分析。调查是研究的前提和基础，研究是调查的发展和深化，要在分析研究上下功夫。首先要把获得的大量第一手资料进行认真梳理，去伪存真、去粗取精，归纳整理出认识比较一致的意见和存在较大分歧的意见。其次要对这些意见建议进行研究论证。研究论证要运用科学的方法，学会辩证思维，防止以偏概全。要运用法治思维和法治方法，以法治的理念、原则、逻辑对问题进行分析、研究、判断，使研究结果既能体现客观规律，

反映广大人民群众立法诉求，又能符合法律原则和法律规定。

四、立法调研成果的转化运用

调查研究是依法立法、民主立法、科学立法的形式和方法，通过摸实情、出实招、求实效，最终达到提高立法质量的目的。在此过程中，立法调研成果的转化运用就起着决定性的作用。没有调研成果的转化运用，立法调研就是在做“无用功”。调研结束，在对社情民意全面掌握和深入研究论证的基础上，就要在成果转化运用上下功夫。一是要权衡利弊、统筹兼顾，将合法、合理、合情、有价值的意见建议吸收到法规条文中来，成为法规内容的一部分，成为全社会共同遵守的行为规范。二是将公众意见采纳情况向社会公开，这样既有利于调动人

民群众参与立法的积极性，同时也维护了人民群众对立法工作的知情权和监督权。三是要将调研情况汇总整理成工作简报，印发常委会和专门委员会组成人员，供他们审议时参考，提高法规案审议水平。

习近平总书记指出，人民群众对立法的期盼，已经不是有没有，而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题；不是什么法都能治国，不是什么法都能治好国；越是强调法治，越是要提高立法质量。我们应当认真学习贯彻习近平总书记这一重要讲话精神，顺应时代要求，不断加强立法调研，努力提高立法质量，为全面依法治国和法治山东建设提供更加有力的法治保障。

关于我省食品小作坊小餐饮和食品摊点管理工作情况的调研报告

省人大教育科学文化卫生委员会

食品安全事关广大人民群众身体健康和生命安全,是重大的民生工程,也是重大的经济、社会和政治问题。根据省人大常委会年度工作计划和《2018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》通知要求,为充分履行人大监督职能,进一步推动法律法规深入贯彻实施,通过发现和推动解决当前食品小作坊小餐饮和食品摊点(以下简称“三小”)领域存在的突出问题,有效推进“食安山东”建设,省人大教科文卫委员会于2018年4月对我省食品小作坊小餐饮和食品摊点管理工作情况进行了专题调研。省人大教科文卫委员会高度重视本次课题调研,为确保调研成效,与省食药监局多次进行沟通,制订了详细专题调研方案,并专题听取了省食药监局等6个省直部门关于我省“三小”食品工作情况汇报,同时为提高调研能力和质量,还邀请食品安全专家和法律专家参加会议,听取了他们的意见建议。4月中旬,委员会组成两个调研组,由主任委员仇兴玉、副主任委员毕玉惠分别带队,委员会组成人员和部分省人大代表参加,先后赴淄博、东营、泰安、日照4市及所属的4个县(市、区)进行调研,听取了所到市、县(市、区)政府以及相关部门工作情况汇报,不打招呼、不设路线,先后深入32家食品小作坊、80家小餐饮店、71家食

品摊点和2个基层食药监所实地调研,与一线同志面对面交流,广泛了解情况。期间,调研组召开了有人大代表、县(市、区)、乡镇(街道)、食品相关行业协会有关负责同志和基层食品药品监管人员、食品生产经营者参加的座谈会,充分听取各方面对加强我省“三小”食品工作的意见建议。为扩大调研覆盖面,同时委托烟台、威海、聊城、菏泽等4市人大对本市“三小”食品监管工作和法律法规贯彻实施情况进行调研,形成并提交了书面调研报告。调研组在汇总各方面情况、再次听取省食药监局等有关部门和食品安全专家的意见后,形成了调研报告稿。现将调研情况报告如下。

一、基本情况

我省是食品产业大省、消费大省。食品工业规模连续多年居全国第一位。全省共有获证食品生产加工企业15641家,规模以上食品工业企业主营业务收入1.76万亿元,获证食品流通单位35.3万户,获证餐饮服务单位26.9万家。自2013年7月食品药品监管体制调整以来,全省各级政府及有关部门坚决贯彻习近平总书记“四个最严”要求和省委、省政府决策部署,以“食安山东”建设为统领,坚持“打、建、创”并举、“放、管、服”结合,严把从农田到餐桌的每一道关口,全省食品安全形势总体稳定向好。在全国食品安全考核中,我省始终

处于第一方阵。经过近3年的积极创建,济南、青岛、烟台、潍坊、威海等5市于2017年6月被命名为首批“国家食品安全示范城市”,占全国总数的1/3。2015年国务院在我省召开全国“双安双创”试点现场会期间,2017年“双安双创”成果展在北京举行期间,汪洋同志对山东工作都给予充分肯定。2016年和2017年,全国人大常委会《中华人民共和国食品安全法》执法检查组、国务院食安委督查组先后到山东检查,均对我省食品安全工作给予好评。

食品小作坊、小餐饮和食品摊点是食品生产经营的重要组成部分,与民生息息相关,在方便群众生活、传承饮食文化、推动特色产业发展、增加就业等方面发挥着重要作用。同时,又具有规模小数量多分布散、生产经营条件差、市场主体资格不全、生产经营不规范等特点,一旦管理不到位,容易引发食品安全问题。为依法加强“三小”监管,2016年,根据省人大常委会立法计划,在省人大常委会主导下,在省人大教科文卫委员会和常委会法工委多次直接参与下,经过省人大常委会会议先后两次审议,《山东省食品小作坊小餐饮和食品摊点管理条例(草案)》(以下简称《条例》)于2017年1月18日获高票通过,并于2017年6月1日起正式施行。《条例》是一部贯彻以人民为中心的发展理念、推进共建共治共享社会治理格局的重要地方性法规,立法过程中广泛吸收了食品监管工作的实践经验,较好地体现了公众意愿,回应了社会需求,法规的专业性和整体操作性较强,是当前我省食品安全治理的“良法”和“利器”。

《条例》颁布实施不到一年即被列为专题调研项目,充分体现了省人大及其常委会对全省食品安全工作的高度重视,其目的,就是通过推动法律法规的贯彻实施,切实保障人民群

众的身体健康和生命安全,促进全省食品安全工作健康发展,维护社会和谐稳定。根据《条例》规定和我省当前食品安全面临的形势及存在的突出问题,调研组确定了此次专题调研的六项主要内容:《条例》宣传贯彻实施基本情况;“三小”登记、备案情况;基层监管工作中具体措施和经验做法;规范提升行动实施情况、“一对一”帮扶及违法案件查处情况;《条例》实施过程中存在的主要困难和问题;进一步贯彻实施《条例》,加强“三小”监管工作的意见建议。

调研组总的认为,全省各级政府及有关部门高度重视“三小”食品监管工作,以《山东省食品小作坊小餐饮和食品摊点管理条例》颁布实施为契机,坚持“食安山东”建设为统领,不断加大法律法规的学习宣传力度,配套制度体系逐步完善,从业者主体责任意识逐渐增强,生产经营条件不断改善规范,各级监管人员依法执政水平及全省“三小”食品安全水平均得到有效提升,人民群众的获得感和满意度进一步增强。同时也应当清醒地看到,法规实施过程中还存在着一些不容忽视的困难和问题,全省各级政府及有关部门在“三小”食品监管方面依然任重道远。

二、“三小”食品监管工作主要做法和成效

(一)深入宣传贯彻《山东省食品小作坊小餐饮和食品摊点管理条例》。《条例》经省十二届人大常委会第二十五次会议审议通过,《条例》颁布实施不久,省食品安全委员会迅速印发通知,从领导干部、监管执法人员、广大从业者和社会各界等不同层面,广泛深入开展形式多样的普法宣传活动,全力营造全社会共同关注食品安全的法治氛围。一是召开新闻发布会。省政府新闻办、省食药监局及各市政

府先后多次召开新闻发布会,通过介绍《条例》主要内容及宣传贯彻工作安排、通报“三小”整治和监管工作情况、就社会关注的问题回答记者提问等形式,借助全省各级各类新闻媒体向社会公众传递政策信息和工作动态。二是开展全方位的培训。食药监部门通过组织实施集中授课、专家解读、以会代训等形式,对各级业务分管同志、基层执法人员、食品安全协管员和“三小”从业者进行培训,特别是在政策咨询宣传、业态监管服务等技术操作层面,对执法人员和协管员多次轮训,累计开办培训班200余班次,参训人员近40万人次;各级质监部门还对2000余名食品相关从业人员开展了食品接触材料标准的培训。三是主动送法上门。全省各级食药监部门把“三小”生产经营单位作为法律法规宣传贯彻主阵地,牵头设计印制了以“共促三小规范、共享食品安全”为主题的宣传海报23万套、宣传手册49万套,面向“三小”经营户、村居(社区)、学校周边等发放张贴,实现了对30余万名从业人员宣传教育全覆盖;各基层食药监所通过建立微信工作群,向辖区内“三小”生产经营从业者普及知识,发布提醒,督促规范。四是不断提高社会知晓率。借助报刊、电视、广播、网络等100余家媒体,多层次多角度进行解读、报道《条例》200余次,通过门户网站、官方微信公众号开设宣传专栏,持续宣传《条例》内容,发布省市县监管工作动态。在省食安办、食药监局组织开展的宣传贯彻《条例》有奖答题活动中,共有13万余名网友积极参与。同时,各级利用“12331”热线电话、“3.31投诉举报日”等主题活动为社会各界提供相关咨询10万余次。教育、工商、质监、城市管理等部门根据职责分工,也分别组织开展了形式多样的宣传教育工作。

(二)完善相关配套制度。为强化法律法

规实施效力,《条例》颁布后,省人大常委会法工委、省政府法制办和省食药监局联合编写了《条例释义》,就立法精神、《条例》内容进行全面解读。省政府出台《关于餐饮质量安全提升工程的实施意见》,要求各市将深入开展“三小”规范提升行动作为重点工作,建立“农安、食安、公安”三安联动机制,通过创新管理方式,不断提高监管效能。省食药监局制定《山东省“三小”规范提升实施方案》,计划到2020年,全省“三小”质量安全水平和产业发展水平得到全面提升。同时对照《条例》要求,先后制定了《山东省食品小作坊小餐饮登记管理办法》《山东省食品摊点备案办法》,开发了食品小作坊和小餐饮登记制证系统。按照《条例》有关章节的授权规定,淄博、德州2市制定了《关于加强学生校外托管场所安全管理的意见》,对校外托管场所安全管理进行规范。淄博、东营、泰安、日照、菏泽等市还组织县(市、区)政府制定了食品摊点备案管理制度。

(三)依法落实各项职责。一是严格落实食品安全工作责任制。2017年12月,省委、省政府办公厅出台《关于食品安全党政同责的意见》,明确了各级党委、政府及相关部门工作责任,将食品安全工作评议考核结果作为对领导班子和领导干部综合考核评价及实行奖惩的重要参考,落实了食品安全“有责、有岗、有人、有手段”的“四有”责任。二是落实日常监管责任,实行宽进严管、利民便捷的登记备案管理模式,截至调研期间,全省已完成“三小”登记备案16.5万家,登记备案率约为92%。食药监部门统一设计“三小”监管清单,结合“三小”风险等级制定日常监督检查计划,明确检查频次和标准要求,实现了监管时间、内容、结果有记录、可查证,2017年以来全省共检查“三小”从业者近30万户次。三是强化

源头治理,探索建立食用农产品产地准出和市场准入有效衔接机制,倒逼种植养殖源头加强食用农产品质量管控。2017年,我省农业和食药监部门依照农产品质量安全和食品安全法制定出台工作方案,对韭菜采取合格证、销售凭证“双证制”管理,确保生产经营全过程可追可查,社会反响良好。四是强化监督检查,依法对各类违法行为作出限期整改要求或进行处罚和取缔。2017年,全省共组织抽检“三小”生产经营食品17535批次,合格率96.3%。质监部门共抽查食品相关产品878批次,合格率为98.4%。卫生计生部门每年按照10%的比例对餐饮具集中消毒单位实施“双随机”抽查,2017年,全省共处罚违法违规餐饮具集中消毒单位135家次,罚款金额18.2万元。

(四)规范提升工作取得初步成效。一是全面推行六项规范。全省食药监部门将“亮证经营、安全承诺、原料公示、单据留存、场所清洁、操作规范”等六项规范作为对“三小”从业者的基本要求,明确其严格履行主体责任;推动生产加工过程通过“明厨亮灶”形式进行展示,促进其生产经营规范化水平提升。二是开展“在一线助规范”行动。省食药监局组织全省9667名基层监管所人员对广大“三小”从业者开展“一对一”帮扶,全省17市均相继实施,在“三小”业户摊点或经营场所悬挂帮扶公示牌,公示监管人员帮扶信息,截至调研期间,全省各级累计帮扶9494家“三小”经营业户。三是积极打造“三小”食品生产经营示范区。全省各市积极引导传统特色食品小作坊抱团式发展,推动建设集中加工园区,通过加快城区标准化市场规划建设,不断提升农贸市场建设标准,疏导“三小”退路进场进店规范经营。目前全省已打造260多个(类)“三小”示范集中区,以点带面推动了“三小”业态食品安全水平的

整体提升。

三、“三小”食品监管工作中面临的主要问题

目前,全省纳入管理的食品小作坊小餐饮和食品摊点共约18万家,从业人员33万余人,由于“三小”点多、面广、分散、门槛低、流动性强,一些从业者食品安全意识和法律意识淡薄,生产布局不合理、卫生条件差、安全隐患多,加之我省《条例》颁布时间短,在法律法规贯彻实施过程和食品安全监管工作中仍存在一些困难和问题,需要引起高度重视。

(一)对食品安全重要性的认识还不够,工作开展不到位不均衡。有些地方和部门对食品安全工作重视不够,对食品安全形势认识不到位,缺乏贯彻实施《条例》的主动性;有的乡镇政府、街道办事处贯彻实施法律法规责任不到位,将本应由其负责的食品摊点备案工作委托基层食药监所负责;由于个别执法人员认识不到位,对应承担的权利和义务缺乏责任担当,在实施监管和服务过程中心存畏难情绪,导致工作开展不到位、成效低、反响差。一些从业者年龄大、学历层次低,缺乏主动学习食品安全知识和法律知识的意识,诚信意识淡薄,甚至有个别唯利是图,置食品安全于不顾。据了解,鉴于《条例》颁布实施时间较短,截至目前,17市均未按照《山东省地方立法条例》要求制定“三小”监管具体规定;除淄博、德州市外,其余15个市尚未通过地方立法或者规范性文件的方式对校外托管场所食品安全制定管理办法。

(二)基层监管能力相对薄弱。乡镇(街道)食药监所除负责“三小”日常监管外,还承担着其他食品生产经营单位和药品、化妆品、医疗器械经营单位的监管职能。每个监管所工作人员普遍为3至5人,1名监管人员平均要

承担着 30 至 100 多户生产经营主体的日常监管任务,监管面积大、对象多,执法车辆、快检设备、工作经费不足,有的还存在专业人才匮乏、年龄结构老化等问题。加之多数“三小”生产经营重点时段与执法人员工作时间产生错时,造成基层监管力量难以适应监管形势和所承担的监管任务。县级卫生计生、城市管理等部门也不同程度地存在监管能力薄弱的问题。

(三)生产经营者和从业者主体责任意识淡薄。部分“三小”从业者对法律法规认识模糊、了解不深,自律意识、法治意识特别是主体责任意识不强,被动接受管理,甚至抵触监督检查;部分“黑作坊”无视生产安全和食品安全,置法律法规于脑后,无证生产食品相关产品,不履行进货查验义务,使得未取得生产许可证的食品塑料包装、纸质包装等食品相关产品进入“三小”生产经营环节;一些“三小”业户盲目追求个人经济收益,存在掺假使假造假、非法添加等违法行为,有些产品直接流入城乡结合部和偏远村居的集市、商店,而广大群众尤其是农村消费者监督防范和自我保护能力较差,缺少对假冒伪劣产品的识别辨别能力,往往以价格低廉作为购物取向,使不安全食品 and 不法分子有机可乘。

(四)《条例》部分适用问题亟待明确。一是“三小”界定不够清晰。如食品小作坊定义较为笼统,调研中发现,“从业人员少、生产加工规模小、生产条件和工艺流程简单”在实践中难以准确认定,无法与食品生产许可适用对象清晰区分。生产主体未取得资质从事食品生产加工的行为,属于未取得食品生产许可还是未取得登记证,目前无法准确判定。二是小餐饮可否从事网络订餐规定不明确。国家食药监总局 2018 年 1 月 1 日制定施行的《网络餐饮服务食品安全监管办法》规定“入网餐饮服

务提供者应当具有实体经营门店并依法取得食品经营许可证”。按照该办法,各地小餐饮网络经营由本行政区作出规定并遵照执行,由于我省《条例》出台时间在前,对此未作明确规定,目前小餐饮依法不能开展这项业务,但小餐饮网络订餐业务在省、市、县各级均较为普及,全面禁止既违反民意,操作难度也非常大,但与此同时带来的食品安全隐患和问责风险不容忽视。三是监管执行难、结案难情况。为加大对违法行为的震慑,对违法行为责令改正或警告后拒不改正的,罚款额度起点较高。很多从业者本就是小本经营,在出现违法行为面临高额罚款时,无力承受处罚,导致执行难、结案难,也给基层执法人员造成了工作困扰。

(五)食品安全地方标准建设需要加强。《条例》规定“食品小作坊、小餐饮和食品摊点生产经营的地方特色食品,没有食品安全国家标准的,可以由省人民政府卫生和计划生育部门会同食品药品监督管理部门制定并公布食品安全地方标准”。我省有着悠久的传统饮食文化,存在一批传承已久的地方特色食品。但诸如起源于明末清初的济南名吃黄家烤肉等地方特色食品,尚无食品安全国家标准和地方标准,导致抽样检验无标可依,日常监管无规可循,加大了食品安全风险,也不利于地方特色食品的产业化、集约化发展。

四、进一步推动“三小”食品安全监管工作的建议

习近平总书记在党的十九大报告中强调“实施食品安全战略,让人民吃得放心”。与一般食品生产经营企业相比,“三小”食品散布在街头巷口、城乡结合部等人口聚集地,在为百姓提供方便、丰富饮食需求的同时,也普遍存在“散、乱、小、差”等情况,其食品安全更是人民群众最关心、最直接、最现实的利

益问题，各级政府及有关部门不能因为街头摊贩有碍观瞻就一刀切地加以取缔，也不能单纯为了照顾从业者生计而放任不管。为加强和改进“三小”食品安全监管工作，推动相关法律法规贯彻实施，省人大教科文卫委员会提出以下对策和建议：

（一）进一步提高认识，继续加大法律法规宣传普及力度。各级政府及有关部门要按照“七五”普法要求，把加强食品安全“一法一条例”的学习、宣传、教育作为保障食品安全的基础性工作。一是把学习宣传《条例》列入全民普法的重要内容。把各级领导干部带头学法作为树立食品安全法治意识的关键，不断提高广大干部群众尤其是监管和一线执法部门工作人员尊法、学法、守法、用法意识。要加强执法队伍建设，加大法律知识和专业技术培训，提高执法人员法治意识和执法水平。二是要建立科学有效的宣传教育机制。要有针对性地组织专家学者解读食品安全政策法规，开展科普宣传，做好风险防控，澄清不实传闻，发布消费警示，引导社会正向舆论。要充分利用好“食品安全宣传周”，深入社区、学校、农村集市、旅游景点等重点区域，开展集中学习宣传活动，不断提高人民群众的食品安全意识和自我保护能力。三是进一步强化经营者的主体意识。要厉行法治，采取微信推广、以案说法、微电影等群众喜闻乐见的方式，既宣传法律条文，让食品生产经营者知法懂法守法，也要用生动的案例进行警示教育，增强其对法律的敬畏、对生命的敬畏，督促生产经营者提高思想认识，转变经营观念。同时要鼓励和支持行业协会加强行业自律，制定行业标准，在行业领域充分发挥道德教化作用，引导从业者严格守法、以德自律、依法经营。

（二）加快配套制度建设，不断完善法规

制度体系。一是要进一步做好《条例》释疑解答工作。对“三小”界定、小餐饮网络订餐等适用问题，建议按照《山东省地方立法条例》规定，加快推动出台相关立法解释，明确食品安全质量管理体系和经营标准，严格资质审查和实名登记。二是建立完善信息公开制度。要保障人民群众的知情权，认真做好食品安全信息发布和舆论引导工作，确保信息发布的及时性、准确性、科学性。对网络谣言要及时回应，让群众了解事实真相，消除各种不稳定因素。三是加快配套制度建设。建议各市按照《条例》第八章附则规定，进一步强化责任落实，加大工作推进力度，尽快研究出台“三小”监管具体规定和校外托管场所食品安全监督管理办法，积极回应社会关切。

（三）坚持依法行政，切实提高法律法规实施效果。法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。全省各级政府及有关部门要从全面推进依法治国、加快建设法治政府的高度，认真履行《条例》所赋予的法定职责，真正把法律法规转化为法治实践。一是要严格落实食品安全责任制。按照食品安全“一法一条例”规定，完善考核体系和考核办法，严格落实地方政府属地管理责任，并逐步加大考核权重。要发挥各级食安委统一领导、综合协调的作用，推动市县两级落实“四有”要求，并作为重要指标纳入各级党政领导班子和领导干部政绩考核体系。二是要严格规范公正文明执法。要认真落实法律法规的各项权利义务，切实做到有法必依、执法必严、违法必究。要加强执法管理，规范执法程序，建立一线执法全过程记录制度，确保执法行为有据可查，有效预防执法不严、执法不公和随意执法、粗放执法等现象，努力让人民群众在每一次执法过程中感受到公平正义。三要牢固树立以人民为中心的发展理念。

要强化对行政权力的制约和监督，充分发挥党内监督、民主监督、社会监督等各类监督作用，建立常态化监督制度，按照职权法定、程序合法的要求，推进政务公开透明，确保公务执法人员严格依照法律法规权限履职尽责。

（四）切实筑牢基础，加强基层监管力量建设。各级政府及有关部门要结合本地“三小”食品产业实际和监管重点，推动监管重心和执法力量下沉到一线，配齐、配强监管人员和执法装备。要探索建立延时错时执法工作机制，做到任务、责任和保障“三到位”。要积极推进政府购买服务项目，通过公益性岗位弥补基层监管力量薄弱的问题。各相关部门要积极推动监管工作规范化建设，通过制订简明易懂的操作手册，开展理论和实务并重的培训，不断提高基层监管人员发现问题、处置问题的能力。乡镇政府、街道办事处要明确村（居）食品安全协管员职责和相关待遇，加强日常工作考核评价，充分发挥其在食品安全监管各环节中的协助监管作用。

（五）多措并举，持续强化管理服务成效。一是抓严管。以小餐饮和食品摊点为重点，扩大登记备案覆盖率，力争做到应登尽登、应备必备。各基层食药监部门要依法做好日常检查和监督抽检，督促“三小”从业者严格落实进货查验、单据留存等法定义务。卫生计生、质监等部门应当加强对餐饮具集中消毒单位、食品相关产品生产单位的监管力度，防止不安全餐饮具、食品等相关产品流入“三小”业户。要强化信用监管，推进诚信体系建设，建立完善“三小”食品安全信用档案和“红黑名单”制度，加大违法信息公示和曝光力度，实施联合奖惩，倒逼“三小”业户严格自律。二是助规范。在前期工作基础上，扩大“在一线助规

范”活动的广度和深度，对标“六项规范”，进一步提升食品安全保障能力。卫生计生、食药监等部门要密切配合，全面梳理我省尚无食品安全国家标准的地方特色食品，通过依法立项，制定食品安全地方标准，完善食品加工工艺规程，明确卫生检验指标，推进地方特色食品保护传承和产业健康发展。三是促提升。各级要加强集中经营场所配套建设，以“双安双创”为契机，高标准、多层次开展本区域的示范区创建行动，引导“三小”进街（区、园、村）经营，推动“三小”生产经营条件全面改善、不断规范。

（六）齐抓共管，积极推进社会共治。习近平总书记强调：“对食品安全问题，要在加强监管、严厉打击的同时，动员全社会广泛参与，努力营造人人关心食品安全、人人维护食品安全的良好社会氛围，不断增强公众对食品安全的信心。”各级政府及有关部门要进一步加强部门协同、联合督办，注重规范引导，形成全社会共同防范食品安全问题的工作合力，切实提升食品安全监管水平，严防重大食品安全事故发生。要发挥好行业协会、新闻媒体、食品安全协管员的重要作用，积极支持媒体全程参与监管并开展深度报道。要利用市场机制，通过政府购买服务的形式，发挥好社会组织和专家在政策制定、科普宣传、舆情应对、事故处置等方面的作用。要加强道德教育，强化道德约束，积极推动广大从业者树立食品安全道德意识和职业道德责任感，自觉规范经营行为。要畅通公众参与渠道，积极打造微博、微信、投诉举报等新平台，倾听民声、了解民意，充分调动公众参与监督举报，引导社会舆论和大众力量共同维护“舌尖上的安全”，推动食品安全监管工作逐步实现法治化、有序化。

关于检查大气污染防治“一法一条例” 实施情况的报告

省人大城乡建设与环境资源保护委员会

根据2018年监督工作安排和刘家义同志要求,今年上半年,省人大常委会就全省贯彻实施《中华人民共和国大气污染防治法》《山东省大气污染防治条例》(简称大气污染防治“一法一条例”)情况和中央环保督察反馈交办问题整改落实情况进行了执法检查。刘家义同志对这次执法检查高度重视,亲自审定工作方案,提出明确要求。

为使执法检查进行得深入扎实、富有成效,常委会于3、4月份连续3次组织有关方面专家和部分省、市人大代表到各地进行检查,并组织专家赴重点区域对环境评价管理、黑臭水体治理、固体废物特别是危险废物处置、城市环境基础设施建设、生活垃圾分类处理等重点问题进行专题调研。4月16日,执法检查组召开全体会议,听取省政府有关工作情况汇报,对提高执法检查工作实效提出具体要求。4月16日至20日,省人大常委会组成6个执法检查组,于晓明、王随莲、王良、齐涛、王云鹏、王华同志分别带队,各专门委员会、部分人大代表及环保专家、省环保厅有关同志、媒体记者参加,对全省17市开展检查。各检查组坚持问题导向,根据掌握的问题清单,采取不打招呼、“一竿子插到底”的办法进行随机抽查、明查暗访,力求做到问题企业走到,现场情况看到,法律实施不足指到,存在问题和意见建议讲到,

督促政府、有关部门和企业抓好法律法规贯彻实施和法定责任贯彻落实。现将有关情况报告如下:

一、全省贯彻实施“一法一条例”的基本情况

从执法检查和平时了解的情况看,近年来,全省各级牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念,认真贯彻实施大气污染防治“一法一条例”,严格落实国家和省大气污染防治决策部署,大力推进中央环保督察问题整改、环境保护突出问题综合整治,持续发力,攻坚克难,做了大量富有成效的工作,全省空气质量逐步改善。2017年,全省细颗粒物(PM_{2.5})、可吸入颗粒物(PM₁₀)、二氧化硫(SO₂)、二氧化氮(NO₂)平均浓度分别为57、106、24、37微克/立方米,同比分别下降13.6%、11.7%、31.4%、2.6%;二氧化硫、二氧化氮平均浓度首次达到国家空气质量二级标准,其中细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度在京津冀晋鲁豫六省、市中最低,超额完成了国务院“大气十条”考核下达的改善目标和《山东省大气污染防治规划二期行动计划》(以下简称“二期行动计划”)确定的阶段性改善目标。

一是深化学习宣传,积极推进“一法一条例”贯彻实施。各级普遍运用报刊、电视、网络等多种媒体,采取集中培训、学习研讨、环

保宣传日等多种形式,加大对环保法律法规的宣传普及。各设区的市及时制定出台环保法规和相关举措,推动环境保护工作扎实开展。如济南市先后修订出台《济南市大气污染防治条例》《济南市禁止燃放烟花爆竹的规定》等地方性法规,德州市以政府规章形式出台《德州市大气污染防治管理规定》,烟台、泰安、日照、威海等市出台《环境空气质量生态补偿考核办法》《环境保护约谈办法》等,有效增强了环境保护工作的可操作性。

二是强化组织领导,着力构建完善大环保格局。各级党委普遍把生态环境保护纳入本地区经济社会发展大局谋划推进,逐级明确任务、压实责任,推动形成党政主导、部门联动、社会参与的大环保格局。潍坊、临沂、聊城、菏泽等市成立了大气污染综合整治治理领导小组和办公室,实行集中办公,整体谋划推进,形成工作合力。

三是坚持目标导向,强力推进中央环保督察问题整改。紧紧扭住中央环保督察反馈问题整改,瞄准省委确定的整改目标任务,进一步强化举措、落实责任,建立台账式管理、清单化调度机制,坚持“一个问题、一个方案、一套人马”,实施“挂牌督办、限时办结、验收销号、社会公开”程序化管理,推动督察问题整改落实。截至目前,根据反馈意见细化分解的四大类 19 项 64 个问题,已完成或基本完成 12 项,其余正在积极推进。

四是聚焦重点领域,全力推动突出问题整治。截至 2017 年底,全省 17 市排查出的 38953 台燃煤小锅炉全部淘汰,10 蒸吨/小时及以下燃煤锅炉已基本“清零”,今后发现一起、查处一起、追责一起。全省净压减煤炭消费量 2706 万吨以上。淄博市全面淘汰 20 蒸吨/小时及以下燃煤锅炉。东营市 60.3% 的村居已完成

散煤清洁化治理,每月在重型柴油货运车辆集中停放地开展一次联合执法检查与抽测。滨州市加快推进三条“公改铁”货运铁路建设等。

五是加强执法监管,严厉惩治环境违法行为。青岛市通过开展遥感检测、有奖举报、专项整治等措施,强化对黑烟车、黄标车及无标车监管。枣庄市实行大气环境违法行为“双罚”制度,既处罚大气环境违法企业,又处罚地方政府和管委会。济宁市率先推行“防尘员”制度,481 名防尘员每日对建筑工地实施巡查督查。莱芜市建立“环保 110”,实现行政执法与刑事司法联动。2017 年,全省环保部门实施处罚环境违法案件 44917 件,罚款 14.8 亿元,在全国是最多的。这些扎实有效的工作举措,大大推进了环境治理和空气质量改善。

二、检查发现的主要问题分析

这次执法检查重在发现问题、查找原因、督促整改。检查发现,我省大气污染防治工作还有不少短板和弱项。

(一)“一法一条例”学习宣传贯彻还有不少差距。在大气污染防治“一法一条例”的学习宣传方面,较为普遍地存在方法简单、手段单一,氛围不浓、效果不佳的问题。检查组在现场随机询问了若干政府部门领导、企业负责人及员工,有的对“一法一条例”要么基本不了解,要么掌握得不准确、不具体,对法律规定和法定责任的概念比较模糊;个别企业偷排偷放、拒不执行环境行政处罚的情况客观存在;个别群众焚烧垃圾和秸秆的现象时有发生等。这说明对“一法一条例”的学习宣传还停留在表面,深入扎实、入心入脑的工作做得不够,环保法治意识还需进一步强化。

(二)能源结构与产业布局不合理的问题依然突出。我省能源结构不够合理,煤炭消费总量大,燃煤污染控制任务艰巨,复合性污染

特征十分明显。济宁、枣庄、菏泽3市产业中火电、焦化、化工、矿产、水泥占比大。青岛、日照、临沂3市都依托港口发展临港工业，在100余公里的海岸线上设立了董家口、临沂临港、拓汪临港等重化产业园区，布局了青钢、山钢等多家钢铁企业。日照市作为全省重大生产力转移的承接地，山东钢铁日照精品基地全面建成后将增加二氧化硫排放量6109吨、氮氧化物排放量12116.5吨，给空气质量改善带来巨大压力。淄博市中心城区周边分布着大量的电力、化工、建陶、物流、粉性物料堆场等重污染企业。东营市结构性污染问题突出，重化工产业比重大，能源结构中煤炭占比偏高。潍坊市现有化工企业1631家，接近全省总数的1/4，寿光、滨海开发区化工企业分布密集。滨州市2017年全市压减煤炭1697万吨，但煤炭消费总量在全省仍居首位。滨州魏桥集团、聊城信发集团近年来分别违规建设运行45台和9台燃煤发电机组，导致煤炭消费量大幅增长，煤炭消费减量化工作面临较大压力。

（三）环保压力传导还不到位。从政府及有关部门层面上看，部分市特别是部分沿海城市环境保护工作在推进力度、资金投入、措施手段等方面，还有一定差距。环保部门与其他部门的具体监管职责界定不够清晰，齐抓共管的合力不足；对油品质量、重型柴油车、垃圾处理、自然保护区监管等方面，还存在职能交叉重叠、多头管理、职责不清、协调困难、执法效率低下等问题。从企业层面上看，部分企业落实环保主体责任不到位，有的还存在消极应付、边整边犯、打游击战、偷排偷放现象。根据省环保督察热线接到的投诉举报情况，仍有小化工、小石灰窑、小电镀等散乱污企业“死灰复燃”。部分规模以上企业环保设施更新不及时，资金投入不到位，对环境污染治理缺乏

长远规划，有的企业在被环保部大气强化督查发现挥发性有机物（VOCs）收集处理不到位的问题后，仅仅采用活性炭吸附的手段应付过关；有的省属国有企业环保设施落后，莱钢集团有限公司堆料场基本上还是露天堆放；滨州魏桥集团电解铝产生的危险废物因无法及时处置而长期贮存，甚至将危险废物非法填埋；烟台海德建筑工程机械有限公司喷漆房、烘干房废气处置工艺和设施陈旧，属无效设施。还有个别企业存在执法检查期间临时停产、逃避检查等问题。

（四）中央环保督察反馈问题整改工作进展不平衡。检查发现，中央环保督察反馈的问题，有的整改进展缓慢，有的未按要求进行，还有的至今未有明显变化。烟台市蓬莱西海岸违法围填海项目、威海市荣成市政府及国土资源部门为企业违规用海办理手续的问题，相关部门至今没有认真梳理，没有主动向上级有关部门汇报沟通，也没有拿出具体整改方案及措施。烟台市莱州金兴化工有限责任公司工业固废存放问题没有从根本上解决。威海市乾丰建材有限公司仍使用劣质油作为燃料，燃油锅炉无治污设施。滨州市邹平县垃圾填埋场渗滤液没有得到有效收集，部分渗滤液从填埋场溢流到场区周边道路；无棣县生活垃圾处理场渗滤液储存量大，处理能力不足，防渗措施不到位；滨州广富钢铁公司300万吨炼铁项目，安全距离内的村庄搬迁仍未完成；滨州市列入我省二期行动计划要求于2017年底完成的工业污染综合治理项目仍有4个未完成。德州市在大气强化督查中发现的华能有限公司德州电厂存在原料煤堆场未按要求密闭，电厂防扬尘措施不完善，传送带无封闭措施等问题仍未整改到位；列入二期行动计划要求于2017年底完成的工业污染综合治理项目还有3个尚未完成。聊城市

在省级环保督察中反馈的 28 个问题，目前尚有 3 个问题未整改完成；列入二期行动计划要求于 2017 年底完成的工业污染综合治理项目，还有 2 个未如期完成。

（五）扬尘污染依然比较严重。据统计，全省现有房屋建筑工程在建项目 7054 处，仅济南市就有 1527 个，工地扬尘仍是重要污染源。一些地方渣土运输管理不规范，“黑渣土车”不同程度存在。东营、潍坊市部分建筑施工、道路施工、渣土运输、物料堆场等防尘措施不够到位。菏泽市城区拆迁、建筑工地密闭网不达标，车辆冲洗台长度不够。烟台、威海两市城郊扬尘控制不到位，工地覆盖率不高，裸露土地较多，部分工业企业料场堆场、物料运输等抑尘措施不落实。聊城市临清大唐火电厂到临清市区道路两旁，碧海国环污水处理厂周边及施工现场，还有许多裸露黄土没有按要求覆盖，未采取抑尘措施。

（六）移动源污染日益凸显。其中，重型柴油货车的污染尤为严重。我省机动车和非道路移动源（船舶、工程机械、农用车辆）保有量大且增速快，以公路运输为主，柴油车保有量和 12 吨以上重型柴油车数量均居全国首位。从整体排放看，占汽车保有量 9.4% 的柴油车，其氮氧化物排放量约占机动车排放量的 64%，1 辆达标排放重型柴油车污染物排放量约等于 200 辆达标小汽车的排放量。也就是说，即使目前存量的柴油车全部达标排放，由于环境容量有限，仍难以满足大气污染防治要求。目前，各市在对重型柴油车监管方面，普遍存在多头管理、职责不清、衔接不顺、监管不力等问题。我省沿海地区的港口码头较多，非道路移动机械和船舶污染较重，污染底数不清、标准体系与管理要求不匹配等问题突出。

（七）臭氧治理亟待加强。我省石油炼化、

橡胶轮胎、家具生产、有机化工、工业涂装和包装印刷等行业企业众多，机动车和非道路移动机械等交通运输源和餐饮油烟、汽车维修、干洗等生活源底数不清，挥发性有机物排放量大。在挥发性有机物治理上起步晚、技术不成熟，监测、监管及统计等基础工作薄弱，排放标准体系不健全，污染第三方检测机构市场混乱、执法监管难度大等问题突出。泰安市泰开电子有限公司车间部分工序、点位还存在跑漏和逸散现象；山东能源重型装备制造集团有限公司新汶分公司厂房未按要求采取密闭或其他减排措施；莱芜华盛包装科技股份有限公司厂房未严格落实密闭要求，存在无组织排放的情况等。由于对挥发性有机物治理不力，以致我省各市臭氧浓度平均值逐年升高，2017 年已居全国前列。今年以来，我省各市臭氧浓度仍呈逐月上升趋势，截至 4 月 27 日，全国 338 个城市臭氧累计浓度倒数排名前 20 的城市中，我省占了 6 个。臭氧已成为主要的空气污染物，严重制约了我省城市空气质量优良天数比例的提高。

（八）环境保护基础设施建设滞后。各地城市现有生活垃圾处理能力与实际处理需要的矛盾十分突出。2017 年济南市生活垃圾产生量为 6088 吨/日，其中济南市生活垃圾第二综合处理厂焚烧处理约 2500 吨/日，剩余垃圾大多采用填埋方式处理，导致该市现有垃圾填埋场全部超设计负荷运转。检查期间，菏泽市定陶区因污水管网破裂，导致东护城河水体污染的舆情发生，主要是污水管网陈旧，收集效率低下，导致附近居民的生活污水直排河道。济宁市各垃圾处理厂也普遍存在超负荷运转的问题，由于缺少扶持政策，致使垃圾处理项目建设滞后。各地危险废物处置设施建设不平衡，处理能力不足的问题也比较突出。聊城市危险废物综合处置设施尚未开工建设，济南市因 1 家处理医

疗废物的企业停产后,仅有1家工业危险废物综合处置单位,还要担负医疗废物的处置,导致部分危险废物必须异地处理,存在监管隐患。

(九)环保队伍的素质能力有待提高。各市普遍存在环保工作人员少、混岗混编、一线执法力量薄弱等问题。部分市“智慧环保”建设滞后,仍停留在传统的执法监管模式上。随着环保工作任务加重、领域拓宽、环境违法手段变异,大气污染越来越呈现复合性、反应性的特征,特别是在细颗粒物($PM_{2.5}$)、臭氧(O_3)等指标的治理上,亟需科学分析污染成因,精准制定有效措施,系统开展协同控制等,迫切要求环保队伍要加强学习新知识,掌握新技能,提高科学精准治污能力,改进执法监管手段。

三、关于下一步工作的几点建议

(一)切实提高政治站位,坚决扛起生态文明建设的政治责任。全省各级要进一步提高认识,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真学习贯彻习近平生态文明思想和全国生态环境保护大会精神,学习贯彻全省生态环境保护大会暨“四减四增”三年行动动员大会精神,学习贯彻环境保护法律法规,牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,坚决扛起生态文明建设的政治责任。全面落实生态环境保护“一岗双责”“失职追责”等规定要求,不断强化政府及职能部门的环保责任意识,加强考核与问责力度,层层传导压力,形成各司其职、各负其责、密切配合的生态环境保护工作合力。强化绿色发展刚性约束,围绕所有污染源达标排放、辖区环境质量达到国家要求、生态红线得到保护与生态破坏得到修复三条主线,科学谋划环境保护工作思路,系统推进污染综合整治,妥善处理环境保护与经济发展的关系,任何时候、任何情况下,都不能以牺牲环境换取一时的经济增长。

(二)进一步完善法律法规体系,注重用法律武器治理污染。加快我省生态环境保护领域地方立法步伐,完善生态环保法规体系,推动中央重大决策和省委工作部署落实落地。《山东省水污染防治条例》《山东省环境保护条例》已列入今年立法计划,尽快启动《山东省土壤污染防治条例》《山东省自然保护区条例》《山东省固体废物污染环境防治条例》的立法工作,为我省环境保护工作提供良好法治保障。进一步推动环境保护法律法规的贯彻实施,以法律的武器治理污染,用法治的力量保卫蓝天。

(三)以实施新旧动能转换重大工程为契机,加快能源结构、产业结构和运输结构调整。全省各级政府要认真贯彻中央决策部署和省委工作安排,加快新旧动能转换,以钢铁、煤炭、煤电、化工、电解铝等行业为重点,着力化解过剩产能,坚决淘汰落后产能。抓紧制定实施山东省调整“四个结构”、做到“四减四增”特别是减少公路运输、增加铁路运输工作方案,细化2018—2020年煤炭消费减量替代工作方案。加快推进“外电入鲁”和清洁能源开发利用,扩大天然气消费市场,提高天然气消费比重。

(四)持续推进重点领域突出问题整治,依法打好污染防治攻坚战。全省各级政府要围绕空气质量改善目标,严控燃煤排放污染,深化实施煤电机组、燃煤锅炉超低排放,加快推进散煤治理,完成燃煤小锅炉“清零”任务。聚焦当前污染防治工作薄弱环节,集中力量,精准施策,打好几场标志性攻坚战。一是强化重型柴油货车和加油站污染防治,建立全过程监管体系,通过严格的监管和环境准入,倒逼重型柴油车淘汰和治理。持续开展加油站清理整顿和油品质量专项检查,加大国V车用油品质量监管力度。二是加强挥发性有机物治理,

严格落实《山东省“十三五”挥发性有机物综合整治工作方案》，扎实开展对能源消费、重点工业企业、散乱污企业、交通运输领域挥发性有机物排放情况的排查和整治，强化工作措施，力争挥发性有机物综合整治工作取得新突破。三是强化扬尘污染综合整治，扎实开展建筑扬尘和渣土运输专项治理，加强工业企业无组织扬尘治理，加快城市建成区裸露土地绿化，积极开展城市周边裸露山体绿化，清理整顿露天矿山开采。四是加快推进生活垃圾、危险废物等处置能力建设，立足快速推进的城镇化进程，合理规划、科学布局危险废物综合处置项目建设，统筹抓好生活垃圾、危险废物的处置处理。五是从严监管治理机构和第三方检测机构，制定监管规范和溯源监测制度，建立省市县三级治理和检测监管联动机制，对以低价中标扰乱市场秩序，特别是对出具虚假监测数据报告的机构纳入“黑名单”管理。

（五）全力做好中央环保督察问题的整改落实。抓好中央环保督察反馈问题整改是一项重大政治任务，各有关部门要层层压实责任，形成工作合力，立改立行，尽快“清零”。对非法围填海、自然保护区违规建设等一些重大问题的整改，要按照中央批准的整改方案，积极推进，尽快整改到位。对于其他尚未整改到位的问题，也要抓紧整改，举一反三。决不能以临时性关停等方式敷衍整改，不能简单地一关了之，更不能以补办手续来“洗白”违规项目。要落实整改责任，明确时间节点，将整改情况及时在政府网站公开，接受社会监督。

（六）坚持严格执法，始终保持执法监管

的高压态势。全省各级政府和相关环境执法部门，要围绕大气污染防治“一法一条例”贯彻实施，健全完善部门联动执法机制，依法强化执法监管，从严打击偷排偷放、非法排放有毒有害污染物，非法处置危险废物，伪造或篡改环境监测数据等违法行为。按照生态环境部要求，实施所有污染源排污许可制，落实定期巡查、问题查处、沟通反馈、监督考评机制，采取有效措施，确保日常监管不留死角。加强网格化监管体系建设，定期公布监管结果，对污染举报居高不下、发生严重环境污染和生态破坏事件等情形的，严肃责任追究，倒逼责任落实。对违规上项目、搞建设，盲目开发破坏自然资源，造成环境污染和生态资源破坏的，以及未正确履行职责、整改不力、工作不严不实，造成本地区生态环境和自然资源问题突出或任期内生态环境状况明显恶化等情形的，依法依规依纪严肃处理。

（七）强化科技支撑，为精准治污提供技术保障。尽快构建我省区域空气质量调控分析和综合决策科技支撑体系的数字化平台，实现省、市两级层面环保数据采集、形势研判、决策分析、监管执法的一体化、科学化和智能化，为全省各城市环保精准化污染减排和精细化监管协调提供技术支持。根据我省和各市空气质量现状和大气污染特征，结合全省和各市能源、产业结构调整，开展对氮氧化物（NO_x）、挥发性有机物（VOCs）、臭氧（O₃）、细颗粒物（PM_{2.5}）的作用机理研究和污染成因分析，根据分析结果提出解决方案，为协同控制、精准治理环境污染提供有效科技支撑。

关于我省发展壮大农村集体经济情况的 调研报告

省人大农业与农村委员会

发展壮大农村集体经济，是全面贯彻落实习近平总书记“三农”思想和视察山东重要讲话、重要指示批示精神的重要举措，是打造乡村振兴齐鲁样板、巩固党在农村执政基础的有力保障。为全面了解我省发展壮大农村集体经济工作情况，2018年6月，省人大农业与农村委员会召开会议，专题听取省农业厅、省林业厅等7个部门工作情况介绍，赴烟台、潍坊、临沂、泰安4市开展调研，深入18个村（居）了解相关情况，并与市、县、乡镇和村（居）干部进行座谈交流。综合先期在省内开展的问卷调查和省农业厅赴浙江、江苏进行的相关考察情况，形成我省发展壮大农村集体经济情况的调研报告。

一、我省发展农村集体经济的主要情况和做法

近年来，省委、省政府高度重视农村集体经济发展，以实施乡村振兴战略为新时代“三农”工作的总抓手，紧紧围绕促进农民增收和壮大农村集体经济的目标，坚持改革驱动，突出资源撬动，推进产业联动，多方力量拉动，强化“能人”带动，深化农业供给侧结构性改革，为推动农业转型升级、加快新旧动能转换提供了重要支撑。据统计，全省现有农村集体经济组织8.3万个。2017年，村级账面资产3843.9亿元，较上年增长8.3%，村均463万元；净资产

2256.1亿元，较上年增长9.3%；全省农村集体经济组织当年总收入555.17亿元，较上年增长5.7%；有经营收益的村46089个，占总村数的55.2%，较上年提高2.9个百分点。其中，经营性收益10万元以上的村13261个，占16%，较上年提高0.5个百分点。农民人均可支配收入达到15118元，比“十二五”末增加2188元。

（一）坚持改革驱动，破除体制机制障碍。统筹推进农村集体产权制度、集体林权制度改革等农村综合改革，打通资源要素流通渠道，激发农村集体经济发展活力。一是扎实推进农村集体产权制度改革。省委、省政府将农村集体产权制度改革作为破解农业农村改革发展深层次矛盾问题、搭建集体经济发展制度基础的根本性举措，先后6次专题研究农村集体产权制度改革，出台《关于稳步推进农村集体产权制度改革的实施意见》。省财政先后拨付1.35亿元，专项用于改革。按照试点先行、逐步推开的总思路，2015年起，先后在8个县（市、区）开展国家试点，34个县（市、区）开展省级试点，积累了改革经验。今年我省被农业农村部确定为全国农村集体产权制度改革整省试点省份。截至6月底，全省20410个村（居）完成清产核资，占总数的23.6%；清查资产1349.2亿元，集体土地面积2135.3万亩；17555个村（居）基本完成改革任务，占总数的20.3%；去年以

来全省 1976 个村实现分红，分红总额 8.56 亿元。二是积极推动集体林权制度改革。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念，坚持商品林确权颁证到户，公益林分股不分山、分利不分林的原则，明确集体林地产权。全省集体林地确权面积 4168.68 万亩，确权率 90.6%，其中家庭承包到户 1842.3 万亩，占 44.2%；集体统一经营 1490.15 万亩，占 35.7%；其他方式承包 836.23 万亩，占 20.1%。各地通过流转经营、大户承包等方式，大力发展森林旅游、林下经济等森林产业，有效促进了农民增收和农村集体经济发展。2017 年，全省实现林业产值 6887.5 亿元，居全国第二位；出现了一批农民人均林业收入过 5000 元的县、农民人均林业收入过万元的乡镇村庄。三是通过拓展农村产权权能激发活力。围绕推动农村各类产权有序流转，重点推进县域农村综合产权流转交易市场建设，做好承包土地经营权、林权、集体经济组织股权、“四荒地”使用权、宅基地使用权等农村产权流转交易，盘活存量资产，增加农民财产性收入。全省县、乡两级建立交易中心 1424 个，实现交易 168.2 亿元。积极拓展农村产权抵押担保权能，今年一季度全省农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款余额 74.4 亿元，同比增长 266%，惠及农业经营主体 2.9 万家，较去年同期增加 1.9 万家，为解决农业融资难问题探索了有效途径。

（二）突出资源撬动，深度挖掘发展潜力。坚持将盘活农村土地、宅基地等资源作为挖潜重点，努力将资源优势转化为发展优势。一是通过清产核资拓展发展空间。将清产核资作为摸清家底的重要契机，全面开展清查，同步清理经济合同，理清债权债务，挖掘增收潜力。2017 年，42 个试点县（市、区）清查集体资产 217.6 亿元，比原来掌握的增加 21.4 亿元。各

地通过有偿出租、股份合作等方式，把村里的“四荒地”、边角地等资源利用起来，把“沉睡资源”变为增加集体收入的“源头活水”。肥城市高新区十里铺村，清理“四荒地”60 余亩，发展苗木产业，建设“绿色银行”，年增收 19 万元。二是推动适度规模经营提高效益。强化土地确权成果应用，省级层面出台了引导土地经营权有序流转、完善农村土地所有权承包权经营权分置、培育新型经营主体、经营权抵押贷款等指导意见，鼓励村集体通过领办创办土地股份合作社、推动土地流转等方式，积极发展特色产业，提升土地规模效益，带动农业增效和农民增收。全省组建农村土地股份合作社 8117 家，土地经营权流转 3174.8 万亩，流转率 34.4%，土地经营规模化率达到 40%。三是探索推进宅基地“三权分置”试点。省级层面出台了《关于开展农村宅基地“三权分置”试点促进乡村振兴的实施意见》，在全省 17 个试点县（市、区）推进农村宅基地所有权、资格权和使用权“三权分置”试点工作，有效盘活农村建设用地，提高土地资源节约集约利用水平，增加集体收入。肥城市高新区穆庄村，利用旧村腾空土地建设村级工业园，发展村办集体企业 3 家、引进企业 14 家，安置村民就业 350 多人，年集体增加收入 800 多万元。该村还探索用土地租金换取企业股权、企业自建厂房所有权，实现村集体持续增收、集体资产不断增值。

（三）推进产业联动，培育转型发展新动能。产业是财富之源、发展之基，围绕培育特色优势产业、推进一二三产业融合发展，探索发展了一大批资源经营型、物业服务型、资本运营型、合作组织带动型、村企合作型、产业联动型、电商经济型等集体经济发展模式，带动了农民增收，壮大了村集体经济。一是做强优势主导产业。发挥乡村特色自然资源、特色

农产品富民增收的作用，坚持因地制宜、因村施策，重点支持生态品牌农业、观光旅游业等优势产业做强做大，逐步形成产业拉动、特色鲜明、错位发展的产业格局。烟台市福山区南庄村流转土地 300 多亩，种植大樱桃等各类经济作物 1 万余株，集体年收入 200 余万元。临沂市费县景山村发挥山区村特色资源优势，大力发展乡村旅游、观光采摘，新建千亩荷花园，打造百亩生态梨园和有机桃、大樱桃、核桃示范园，利用两年时间，从集体收入仅有 7094 元、依靠“输血”运转的薄弱村，转变为集体收入突破 10 万元、能够“造血”发展的增收村。二是大力发展农业“新六产”。省级层面出台了《推进农村一二三产业融合发展的实施意见》，围绕创新产业融合、发展新型业态、培育多元主体、健全利益联结机制等方面出台了 31 条政策措施，推动产业链相加、价值链相乘、供应链相通。潍坊市昌乐县庵上湖村，通过盘活荒沟荒地等资源，引入山东矿机集团等社会资本，打造集“现代农业、培训教育、乡村旅游、休闲采摘”为一体的新型农村田园综合体项目，走出一条“党支部+合作社+新六产”的转型发展新路径，年销售收入 3000 万元，人均收入 3 万元。三是培育新型农业经营主体。省级层面出台了《关于加快构建政策体系培育新型农业经营主体的实施意见》，从财政支农资金、政府购买服务、项目扶持等方面，加大对新型经营主体的扶持力度。截至 2017 年底，我省依法登记注册的家庭农场 5.5 万家、农民专业合作社 19.2 万家，年销售收入过 500 万元的农业产业化龙头企业 9600 家。目前，各类农民专业合作社、农业社会化组织中由村集体或村“两委”干部牵头创办的约占 17%，实现小农户和现代农业发展的有效衔接。

（四）多方力量拉动，支持力度不断加大。一是加大政策支持。省里分别于 2012 年、2017

年先后两次召开全省发展壮大农村集体经济现场会，从政策扶持、环境优化及模式推广等不同层面，加大了对农村集体经济发展的支持和引导力度。部署实施了村级集体经济发展“三年行动计划”，提出力争到 2020 年底基本消除集体经济空壳村。二是加大资金投入。2015 年 10 月，我省被财政部确定为第二批扶持村级集体经济发展试点省份。2016 年以来，省财政筹集资金 7.3 亿元，专项扶持村级集体经济发展。同时，加大对涉农资金的整合力度，三年来省财政安排扶贫资金 64 亿元，其中 60% 以上用于产业扶贫，为农村集体经济发展提供了“原始资本”。三是完善基础设施建设。今年全省部署开展了农村人居环境整治“三年行动计划”，总投资 1500 亿元，全面实施农村道路、厕所、供暖、供电、学校、住房、饮水“七改”工程，提升基础设施建设水平，改善居住生活环境，为发展壮大农村集体经济创造良好的外部条件。

（五）强化“能人”带动，培养农村人才队伍。从调研情况看，凡是农村集体经济发展较快、后劲较足的乡村，关键是有一个好“带头人”、一个好班子和一支过硬的农村人才队伍。一是抓好农村“带头人”培训。为切实增强村干部贯彻落实党的路线方针政策、推动村庄发展、带领群众脱贫致富的素质能力，按照刘家义书记“务求实效”的批示精神，省委组织部、省农业厅、省扶贫办、省财政厅等部门联合对 2000 个省扶贫工作重点村的党支部书记分期分批开展集中培训。各市按照市、县分级负责的方式，对农村“两委”干部进行了全覆盖轮训。二是抓好新型职业农民培训。着眼解决“谁来种地”等现实问题，全省各级农业部门加大了对新型职业农民的培训力度，通过实施创业培训、科技培训、合作社示范社和家庭农场示范场带头人培训工程，围绕生产经营

管理、金融知识、市场营销等方面开展培训，全面提升从业者素质。近年来，共培训培育新型职业农民 20 余万人次。三是深入开展帮扶工作。各级通过派出单位包村、第一书记驻村、党员干部联户等方式，加大对贫困村、薄弱村的帮扶力度。截至去年底，省里共选派第一书记 10962 名开展驻村帮扶，实现省定扶贫工作重点村和党组织软弱涣散村全覆盖；省、市、县三级选派 386 名优秀机关干部，到扶贫工作重点村和工作基础薄弱村担任党支部书记。

二、当前制约我省农村集体经济发展壮大的瓶颈问题

虽然我省在发展壮大农村集体经济方面进行了积极探索，取得了明显成效。但是，我省收入 3 万元以下的经济薄弱村仍有 1.27 万个，占总村数的 17.12%，这些村的村级运行经费基本靠“补”“捐”“要”，其中空壳村 4239 个，数量依然较多。从整体上看，存在东部发展好于西部、经济发达地区好于经济相对较差地区；局部看，城中村优于郊区村、城郊村优于偏远村、平原村优于山区村、班子强的村优于班子弱的村。对标农村集体经济发展的先进地区、对标打造乡村振兴齐鲁样板的要求，我省农村集体经济发展依然面临很多困难和问题。

从外部条件看有“三缺”：一是缺政策支持。从纵向看，各级党委政府在政策扶持、资金投入、定向帮扶等方面对农村集体经济发展的支持力度不大、针对性不强。从横向看，财政、发改、国土、农业、金融等有关部门在涉农政策、资金、项目等方面还存在各自安排、撒“芝麻盐”的现象，党委政府在发展壮大农村集体经济方面的政策资金整合效应未能充分显现。二是缺人才队伍支撑。集体经济发展相对缓慢、比较薄弱的村，往往都缺乏懂经营、善管理的“带头人”，班子凝聚力向心力不强。

由于年轻人、有能力的人基本选择外出经商务工，留守农村的大多是“386199”群体，村干部不同程度存在年龄偏大、思想保守、闯劲不足问题，有得过且过思想和畏难情绪。三是缺监督考核激励。当前，各地对发展农村集体经济重视不够、力度不大，还没形成有效的激励考核奖惩机制，导致基层干部存在惰性思维，积极性不高、动力不足。

从自身条件看有“三弱”：一是基础条件弱。江苏省苏州市 2016 年底就实现了所有村年稳定性收入超 200 万元的目标，2017 年底村均年稳定性收入达到 815 万元。嘉兴平湖市 2017 年底就已全面转化年经常性收入 70 万元以下的薄弱村，2018 年底所有村经常性收入将达到 100 万元。相对江浙而言，截至 2017 年底，我省 8.3 万个村中，没有集体经营性收入的村仍有 37336 个、占 44.8%，普遍面临底子薄、缺少启动资金等诸多困难。二是市场竞争力弱。受历史原因、改革进度等因素影响，当前很多村集体经济组织在管理经营集体资产、发展农村集体经济方面的作用发挥有限，在财务公开、规范管理、利用社会资本等方面还没完全建立起符合市场经济运行规律的体制机制。三是发展后劲弱。较江浙地区集体经济经过产业发展、物业租赁经济等模式升级为抱团经济、“飞地”经济等新型发展模式看，我省村级发展方面普遍缺少长远规划，无论是发展产业项目、资产运营、资源运作还是总体状况，都处在初始起步阶段，很多村目前面临的不是产业转型升级，而是如何激活自身“造血”功能的问题。

从加快发展看有“三难”：一是债务化解难。不少村级面临巨额债务、利息等压力，还要承担公益事业支出，经调研，村级刚性公共支出一般在 2—5 万元，再加上村民对公共服务设施要求更高，很多村被迫举债。同时，公益设施

维护、绿化养护、环卫保洁、路灯电费等支出也大幅度上涨,很多村面临老债未销新债又起的状况,负担过重、举步维艰。二是产业发展难。当前我省大多数农村仍以发展传统种植业为主,发展休闲、观光农业等新业态不仅需要较好的自然资源禀赋和优越的区位条件,还需要较强的经济实力做后盾,而且市场风险较大,资金回收周期较长,转型较难。三是贷款融资难。各级投入村集体经济发展的财政资金有限,再加上产权制度改革尚未完成,农村集体资产存在归属不清、变现难等问题,可盘活资产少、缺少抵押物,金融部门能够提供的金融产品种类不多,且贷款手续复杂。

三、关于加快我省农村集体经济发展的建议

发展壮大农村集体经济是引导广大农民走共同富裕之路的重要途径,是增强基层党组织凝聚力向心力号召力、提高村级组织服务群众能力的重要物质保障,是巩固党在农村的执政基础、维护农村社会安定和谐、完善农村基本经营制度、推进农村改革发展的迫切需要,更是我省培育农业农村发展新动能,实现“走在前列、全面开创”的总目标,打造乡村振兴齐鲁样板的重要举措。需要各级党委政府高度重视、统筹谋划、精心组织,以强有力的举措推动农村集体经济持续健康快速发展。

一是加强组织领导,形成工作合力。建议省级层面尽快成立发展壮大农村集体经济工作领导小组,制定出台《关于扶持农村集体经济发展的若干意见》,明确牵头抓总责任和推动落实责任,加大财政扶持、税收减免、用地保障及金融服务等支持力度,形成多方联动、相互协作、齐抓共管的工作局面。建议将发展村级集体经济工作纳入省经济社会发展综合考核体系,建立各级党委书记负总责的责任机制,

层层传导压力,严格督查问效。

二是鼓励改革创新,探索发展路径。坚持用改革创新的方式破解发展难题,深化农村集体产权制度改革、集体林权制度改革、宅基地和农村承包地“三权分置”改革等农村重点领域改革,通过整合分散的土地、空闲宅基地,采取入股、联营等方式,盘活农村资源,激发农村活力。创新土地流转模式,引导村集体统一规划、流转土地,提升适度规模经营水平,增加稳定收益。创新发展方式,对资源匮乏、基础较差的薄弱村,鼓励打破地域界限,开展“强村带弱村、富村带穷村”行动,通过共建标准厂房、农贸市场等方式大力发展租赁经济、物业经济和产业项目。加大统筹力度,借鉴江浙“飞地抱团”发展模式,鼓励有条件的地区探索由县、乡层面统筹整合土地指标和财政补助,通过在开发区、工业园区等区域联建项目或集体物业的方式抱团发展,共担风险、共享收益。

三是着眼长远发展,强化人才支撑。农村集体经济要发展,离不开人才支撑保障。建议进一步发挥抓党建促村级集体经济发展的总引领作用,选好用好村党支部书记,以农村政策、新型产业、经营管理为重点,加大对村干部的教育培训力度,帮助他们解放思想、更新观念、提高本领。要打好“乡情牌”,念好“引才经”,通过多种途径吸引大学生、专业技术人员、返乡创业农民、致富能手、复退军人等人才积极投身乡村建设。以培养爱农业、懂技术、善经营的新型职业农民为目标,加强对各类规模经营主体的创办人、领办人的培训,为农业农村持续发展提供重要人才支撑。

四是健全规章制度,从严审计监管。以深化产权制度改革为契机,指导村级建立健全资产管理台账和登记、保管、使用、处置、备案制度以及资产资源处置招投标、经济合同管理

等制度。探索运用大数据技术强化农村集体“三资”管理，不断提高农村集体资产管理制度化、规范化、信息化水平。探索建立村级债务申报审批和预警机制，指导乡镇党委政府加强村级债务的动态监测，坚决防止盲目举债，严防发生新的不良债务。探索建立定期审计和不定期审计相结合的常态化审计制度，提高审计质量，形成有效监督。

五是加快立法步伐，为发展壮大农村集体经济提供法治保障。目前，在地方立法层面，我省已制定出台了《山东省农村集体经济审计条例》（1995年）、《山东省农村集体经济承包合同管理条例》（1999年）、《山东省农村

集体资产管理条例》（1999年）三部地方性法规。从制定的时效性看，主要是针对向市场经济转型时期，乡镇企业、村办企业发展较快而制定的，目的是规范和强化农村集体资产管理运营，已不适应新时代农村集体经济发展需要，迫切需要从政企、权责、股份运行等方面加以健全和完善。建议省人大常委会及时调研、论证和梳理，做好发展壮大农村集体经济方面法规的立改废工作。同时，积极向全国人大常委会反映，尽快制定出台国家层面的农村集体经济组织法，切实为发展壮大农村集体经济提供法律保障。

关于新侨来鲁创新创业情况的调研报告

省人大民族侨务外事委员会

山东省是长江以北最大的侨乡，山东籍华侨华人和港澳同胞约120万，分布在90多个国家和地区。改革开放以来，新华侨华人（以下简称“新侨”）呈逐年增多趋势。他们既熟悉我国国情、又熟悉住在国情况，既有较高的知识水平、又有报效祖国的热心，已经成为我省实施“双招双引”的重要资源。今年以来，省人大民族侨务外事委员会先后赴济南、烟台等部分市就新侨创新创业情况进行调研，召开各类座谈会听取意见建议，并实地考察了部分侨资企业，同时还通过函调的方式了解了江苏、福建等省的有关情况。报告如下：

一、我省新侨创新创业基本情况

近年来，我省通过各种渠道引进了大量高学历专业人士，他们携带自己的技术专利和研究成果在我省直接投资企业或合作开展科学研究，创办了一批高新技术企业，许多科技研究项目被列为省重点项目，有的入选国家“千人计划”，有的荣任“泰山学者”特聘教授和海外特聘专家。他们在我省经济建设，尤其是推动新旧动能转换重大工程中发挥了积极作用。

（一）创业投资规模不断扩大。山东独特的区位优势和不断优化的投资环境吸引着越来越多的新侨来鲁创业发展，投资规模不断扩大，发展前景越来越好。如，新侨企业RCL投资控股集团和平邑县投资30亿建设集运动、休闲、旅游、观光、乡村建设于一体运动小镇；新侨

企业德迈国际集团在济南投资15.2亿创立了工业园后，又在威海投资建设康养项目等，许多新侨投资项目发展势头良好，示范效应明显。

（二）创业投资领域逐步拓宽。越来越多的新侨涉足电子信息、生物制药和新能源等高科技领域。如三庆置业集团除房地产业外，又投资涉足新能源、教育、软件开发、旅游等领域，创建了章丘教育科技工业园等。天保置业、美捷家纺等也进入了高新技术和投资领域。济南晶正电子公司，天岳先进材料科技公司不但引领行业科技，又拓宽了与军工领域的合作。

（三）创业投资区域梯次拓展。改革开放初期，投资主要集中在交通便利、经济发达的济南、青岛、烟台等大中城市或沿海地区。近年来由于我省政策上的扶持和发展战略的引导，新侨投资逐渐向欠发达地区转移，一批投资额较大的企业如山东步长集团落户菏泽、东盟现代生态旅游城项目落户德州，沾化庆翔金属材料有限公司落户滨州等。

（四）创业投资形式多样化。近年来，新侨在我省的投资更加多样化，侨资并购逐渐成为侨商投资的一种新途径，在国有企业改制中，利用侨资并购盘活企业现有资产，调整产业结构和进行产业升级，显现了很好的效果。如，新侨企业华光日化集团近几年先后并购了济南铅笔厂、济南轻工化学厂、山东三塑，不但使企业起死回生，更使即将下岗失业的职工保住

了饭碗。还有的新侨以技术入股形式创办高新技术企业成为新亮点。

(五) 支持公益事业发展, 具有浓烈的政治热情。据统计, 30 多年来, 海外侨胞捐助我省公益事业超过 20 亿元人民币。新侨企业山东步长集团, 目前已捐资 1 亿多元开展了“同心·共铸中国心”大型医疗公益活动, 组织两岸三地医疗专家、爱心人士 2000 多人, 赴贫困农村进行医疗培训、义诊巡诊、救助救治、健康宣传和爱心捐赠等活动, 大力支持偏远农村医疗卫生事业的发展, 并且带动了很多新侨踊跃参加活动。目前我省侨界全国人大代表 2 名, 省人大代表 9 名, 还有很多市以下人大代表和政协委员, 充分体现了新侨参与政治的社会责任感。

二、新侨在创新创业方面存在的问题和面临的困难

省委省政府历来高度重视吸引海外人才回国创新创业, 在政策引导、工作机制、服务体系、平台建设等方面出台了一系列政策性文件, 对促进新侨来鲁创业发挥了重要的作用。但新侨在来鲁创新创业过程中依然面临不少问题和困难。

(一) 新侨企业普遍存在融资难的问题。新侨企业新上项目和新产品研发时, 在基础设施建设和研发投入上对资金的需求量大, 往往面临资金困难问题。许多新侨反映银行为防范风险, 对小微企业慎贷、惜贷现象普遍, 部分银行放贷门槛较高, 要求其比本地企业提供更高的担保, 这在一定程度上影响了企业扩大经营。另外银行开发的各种融资产品对中小企业则要求条件苛刻, 中小企业可利用的银行平台资源少。融资渠道狭窄, 抵押难、担保难、审批难导致民间借贷活跃, 一些担保机构、典当行等受利益驱使违规放贷, 不仅大幅增加了企业融资成本, 更潜藏着金融风险。融资难已成

为影响和制约侨资企业正常经营运转和远期扩张发展的突出问题。

(二) 招工用工难。近年来人工成本大幅上涨, 企业的缺工情况和招工难问题日益突出。企业在用工和招工方面主要面临两个困难: 一是企业人工成本上升, 普通工人和技术工人的月工资均呈现逐季度上升的趋势; 二是企业招工难问题仍然突出, 并且季节性和结构性特征十分明显, 一线生产员工缺口较大, 岗位空缺情况严重, 尤其是一些高新技术型侨资企业反映专业技术人员奇缺, 高科技人才难觅, 特别是一些欠发达地区高端复合型人才用工缺口大的问题更为普遍。

(三) 知识产权保护不够。新侨投资者大多有海外学习和工作经验, 对知识产权保护的重要性和必要性有较高认知。他们普遍反映在知识产权维权问题上, 存在知识产权专业人才匮乏、维权成本高、诉讼周期长、执行力度弱、处罚轻, 制假售假违法成本低等问题。例如, 精合医药的技术人员, 泄漏公司核心技术, 偷盗公司产品进行倒卖。该公司在维权过程中, 却因为无法提供具体的经济损失证据而不能立案。知识产权保护力度不够, 对回国创业者产生了消极的影响。

(四) 投资环境仍需改善。有的地方对于新侨创新创业还存在“重引轻管”的问题。一些项目费了很大周折引进来, 但项目落地后, 服务不到位, 企业经营一旦出现问题, 由于不能及时给予协调解决, 导致好的项目夭折; 有的地方对涉侨经济纠纷案件重视程度不够, 在一定程度上存在申诉难、执行难的问题。我省支持海外人才来鲁创新创业的政策体系虽然已初步形成, 出台了海外高层次人才的资金支持、家属安置、税金减免、子女入学、车辆购置等相关规定, 但配套落实措施跟不上, 相关单位

尽管制定了对人才的优惠政策，但没有建立统一的管理系统，资源难以共享。

三、几点意见和建议

面对国家“一带一路”倡议的发展和我省新旧动能转换重大工程，许多海外侨胞看到了新的机遇，引发了浓厚兴趣。为进一步做好新侨回国创新创业工作，提出以下意见和建议：

（一）帮助克服融资难的难题。政府要引导金融机构不断改进和加强对新侨企业特别是高新技术企业的金融服务。鼓励银行探索新型金融工具，打破原有传统银行申请贷款方式，充分利用数字经济的优势，采用更便捷的贷款模式。从政府层面出台相应鼓励政策，设立新侨创新创业投资引导基金，以政府股权投资撬动创投机构投资，按照“政府引导、市场运作、科学决策、严格管理”的原则，引导创业投资资金转向战略性新兴产业。贯彻落实好《山东省人民政府关于进一步扩内需补短板促发展的若干意见》（鲁政发〔2018〕24号），对符合条件的高科技企业创业担保贷款提供贷款贴息。

（二）加快实用型人才培养，帮助解决用工难问题。鼓励新侨企业加强与高校、科研机构合作，更广泛的开展与企业的合同培养、订单培养、定向培养，使人才培养与产业结合更紧密、更实用。在引进海外高层次人才方面要做好全省范围的统筹工作，将引进海外人才的

规划、计划纳入全省的人才需求进行整合，帮助用人单位在更广领域更高层次开展人才引进工作，力争达到事半功倍的效果。

（三）进一步加大对知识产权保护的力度。构建综合全面的知识产权保护机制，综合运用审查授权、行政执法、司法保护、仲裁调节等手段，形成知识产权保护的合力。建议在新侨企业聚集的高新区和经济开发区专门设立知识产权法院或知识产权法庭，加大司法执行和处罚力度，加快诉讼流程，建立健全知识产权诉前保护机制，帮助指导新侨企业在国内司法环境中正确合理的运用知识产权，规避可能出现的法律风险，避免和减少经济损失。

（四）切实优化营商环境。强化开放意识，树立服务观念，搞好软环境建设。坚决杜绝“重引进、重批建、重收费、轻协调、轻管理、轻服务”的思想，全力打造“审批事项少，办事效率高，服务质量优”的发展环境，提供“店小二”+专业化服务，按照“一次办好”的理念在涉及新侨事业发展和切身利益的问题如项目申报、创业申请、资金筹措、科研环境、人才引进培养、专利申报和维权以及子女教育、医疗保险、社会保障等方面，积极探索新方式、新规则，破解制度障碍，解除新侨创新创业的后顾之忧。将人才、资本、技术、产业有机整合，通过灵活创新的合作机制，实现各方利益最大化。