

序

为深入推进省委“工作落实年”和全省“担当作为、狠抓落实”工作动员大会部署要求的贯彻落实，扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育，2019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衔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研究，形成了《2019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，常委会领导同志身体力行、率先垂范，把做好课题调研与开展“不忘初心、牢记使命”主题教育、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。

编者

2020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：山东省新闻出版局

2020 · 1
总第 22 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 关于我省人大代表工作情况的调研报告 于晓明
07 关于做好乡镇政府立法工作的调研报告 于晓明
12 营造良好法治环境保障和促进民营经济健康发展
王 良
18 关于乡镇人大机构工作压力情况的调研报告 齐 涛
23 我省民营经济发展环境调研报告 王云鹏
30 关于全省河湖清理整治情况的调研报告 王 华
35 关于开展专题询问的实践与思考 孙建功

专门委员会调研课题

- 41 做好地方立法统一审议工作的几点认识
省人大法制委员会
47 关于我省高新技术发展工作情况的调研报告
省人大教育科学文化卫生委员会
53 关于全省土壤污染防治情况的调研报告
省人大城乡建设与环境资源保护委员会
57 关于全省强农惠农富农政策落实落地情况的调研报告
省人大农业与农村委员会
62 山东省多层次养老服务体系的法制构建
省人大社会建设委员会

常委会工作部门调研课题

- 67 关于社会信用立法调研有关情况的报告
省人大常委会法制工作委员会
70 关于财政支持省属普通高等教育发展专项资金管理使用情况的调研报告
省人大常委会预算工作委员会
74 关于省级科技创新发展资金管理使用情况的调研报告
省人大常委会预算工作委员会
78 关于省级乡村振兴重大专项资金管理使用情况的调研报告
省人大常委会预算工作委员会

关于我省人大代表工作情况的调研报告

省人大常委会党组书记、副主任 于晓明

党的十八大以来，我省各级人大常委会认真学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，把加强代表工作作为做好人大工作的有力抓手，切实尊重代表主体地位，探索创新代表活动方式，充分发挥代表主体作用，代表工作取得明显成效。为推动“不忘初心、牢记使命”主题教育深入开展，进一步提高全省人大代表工作水平，2019年6、7月份，我在青岛西海岸新区进行调研，到长江路街道长江中路社区人大代表工作站、张家楼镇达尼社区人大代表工作站，实地了解人大代表工作站建设以及代表接待日活动开展情况，与基层人大的同志和部分人大代表进行了座谈。带队到济宁调研，围绕如何发挥代表作用以及各级人大常委会如何为代表履职提供服务，与住济宁市省十三届人大代表第二小组进行座谈交流。其间，还多次召开代表座谈会听取意见，与有关市县人大常委会的负责同志交流代表工作，研究改进措施。

总的看，当前我省人大代表工作呈现出以下特点：

一是代表在围绕中心服务大局中的作用得到有效发挥。各级人大常委会谋划代表工作，都本着对党、对国家、对人民极端负责的态度，着眼推动中央决策部署和省委工作要求的贯彻落实，着眼宪法法律法规的有效实施，着眼改革发展稳定大局，支持代表依法履职，发挥代

表在促进经济社会发展和民主法治建设方面的重要作用。

二是代表与群众联系更加密切。各地积极建设代表联系群众实体站点和网络平台。目前，我省建立各级人大代表联系群众实体工作平台7572个，基本实现全省所有乡镇街道全覆盖，代表能够在本地代表联络站点，就近有序广泛联系群众。有的地方积极探索代表联系群众新途径，延伸了代表联系群众的触角，打通了联系群众的“最后一公里”。比如，淄博市人大开展了以“人大代表新时代新担当新作为”为主题的公开接待群众活动。比如，高唐县人大开展“千名代表听民声”活动，组织代表进站接待群众基础上，利用农村大集，去“赶集摆摊”，主动到群众中间听取意见建议，帮助解决实际问题，切实提高了代表的荣誉感、成就感和群众的获得感、幸福感。

三是代表履职形式进一步丰富多样。青岛市黄岛区、禹城市、寿光市、阳信县等地积极创新代表履职新形式，探索开展民生实事项目人大代表票决制工作，很好地实现了政府决策与民众需求精准对接，推动了民生实事项目的顺利实施。同时，激发了群众和人大代表参与管理社会事务的主人翁意识，实现从“为民作主”到“由民作主”，构建起党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一的基层实践平台。

四是代表工作服务保障水平有新提升。各级人大常委会高度重视代表履职学习，科学确定学习内容，丰富学习方式方法，有的还组织代表到浙江等地实地考察学习。通过履职学习，代表完善了知识储备，开阔了视野，增长了见识。更加重视对代表履职的激励约束。青岛、菏泽等市人大常委会开展优秀代表建议和代表建议先进承办单位的评选，一些县级人大已经连续多年开展这项工作。各地高度重视代表履职信息化建设，积极开发建设代表履职网络平台和移动客户端，为代表履职提供便捷高效的信息化服务。

五是代表履职管理更加扎实有效。各级人大按照代表法的相关规定和中发〔2016〕3号文件的有关要求，普遍加强了对代表的履职管理，取得明显效果。代表向原选区选民或原选举单位报告履职情况，是代表法规定的加强代表履职管理的重要方式，是新形势下加强和改进代表工作，促进代表更好履职的有效措施。目前，我省已基本普及县乡两级人大代表向原选区选民报告履职情况的做法。济南、潍坊等多数市人大常委会组织市级人大代表向原选举单位报告履职情况。德州市人大常委会率先于2016年7月组织4名住德州的省人大代表，向市人大常委会口头报告履职情况，32名省人大代表作书面报告。多数地方规定人大代表在任期内至少向原选举单位或原选区选民报告一次履职情况，禹城市人大常委会坚持每年组织代表向选区选民面对面报告履职情况，并接受监督评议。组织人大代表向原选区选民或原选举单位报告履职情况，密切了代表与原选区选民和原选举单位的联系，增强了代表履职责任感使命感，提高了代表工作实效性。

同时，我省人大代表工作也存在一些问题

和不足，主要表现在：一些代表履职意愿不强、履职能力不高，不能适应新形势新要求；有的代表小组活动不够经常，发挥作用不够；有的代表活动声势不小，实际效果一般；各地代表工作开展不平衡，有的地方代表工作活力不足；一些地方人大常委会与代表的联系不够密切，组织代表开展活动内容简单，形式单一。这些问题应当引起重视，并切实加以解决。

代表工作是人大常委会的一项重要的基础性工作。代表工作潜力巨大、空间巨大，代表工作大有可为。我省各级人大常委会要按照栗战书委员长“要像重视立法、监督工作一样重视代表工作”的要求，把代表工作放到更加重要的位置来思考，来谋划，来推动，把全省人大代表工作提高到一个新的水平。

一、做好新时代人大代表工作应理清总体工作思路

落实中央的部署要求和习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，做好新时代的人大代表工作，应当着力“把握一条主线、搭建两个平台、抓好三个重点、强化四项保障”。

把握一条主线：就是树立以人民为中心的思想和以代表为主体的理念，发挥代表来自人民、植根人民的优势，接地气、听民声、解难题、聚民智，充分发挥人大代表的作用。

搭建两个平台：就是建设好代表履职实体平台和网络平台。一是建好代表小组活动室、代表之家、代表联络站等实体平台。按照“全面覆盖、管理规范、活动经常、注重实效”的原则，扎实推进实体平台建设，使之成为闭会期间人大代表学习交流的课堂、服务群众的窗口、依法履职的阵地。二是建设代表履职网络平台，充分利用现代信息技术为代表履职提供信息服务，组织代表开展调研视察、问卷调查、

工作测评、交流互动等活动，通过网络平台提交代表议案建议、查询建议办理动态和办理结果、进行网上满意度测评等。

抓好三个重点：一是切实做好双联系工作。常委会组成人员与所分工联系的代表保持经常性联系，通过走访、座谈和信函、电话等多种方式，向代表通报上级精神、常委会工作，虚心听取代表意见建议，深入了解社情民意。指导直接选举的县乡人大代表在本选区内，通过代表之家、代表活动日、主题实践活动等形式，接待选民和群众，直接听民声、察民情、解民忧。间接选举的全国、省市人大代表向原选举单位报告履职情况，通过实体平台和网络平台，听取群众意见建议，使代表履职更好反映民意、集中民智。二是进一步增强闭会期间代表活动实效。紧紧围绕中央决策部署和省委工作大局确定活动主题，创新代表闭会期间活动方式，采取省人大常委会集中组织与各选举单位自行组织调研相结合、全国人大代表调研与省市人大代表调研相结合，代表小组调研与代表个人调研相结合，代表专题调研与代表小组活动相结合，省外调研与省内调研相结合等多种方式，组织代表进行全方位、深层次、多渠道的调研活动，形成有价值的调研报告，推动重大问题和难点问题的解决。三是努力提高代表议案建议工作质量。在两个方面下功夫。一方面，引导帮助人大代表在深入调研论证的基础上积极提出高质量的议案建议。另一方面，着力提高议案建议的办理质量。健全完善代表议案建议处理机制，更好地发挥代表议案在常委会立法和监督中的重要作用，加大代表建议的督办力度，积极推进建议办理公开，推动代表建议办理由答复型向落实型转变，督促有关机关和组织通过办理代表建议更精准地改进工作。

强化四项保障：一是加强组织领导。站在推动人民代表大会制度与时俱进的高度，将代表工作纳入常委会重要工作日程，加强组织领导，完善工作机制，加大工作力度。坚持领导带头，以上率下，实行常委会主要领导亲自抓，分管领导靠上抓，其他领导在各自分管领域共同抓，人事代表工作部门牵头抓的代表工作机制，形成常委会和机关主要领导带头参加代表活动，带头发挥代表作用的工作格局。二是提升素质能力。把加强代表履职学习，提高代表履职能力，作为一项重要的系统性基础性工程，科学拟定学习计划，把代表初任学习、履职学习、专题学习、专题研讨和履职交流有机结合，帮助代表深入了解和掌握党和国家工作大局，了解掌握中央决策部署和省委工作安排，了解掌握国情省情民情及当前和今后一个时期的重点工作，牢记人大代表的初心和使命，熟悉履行代表职责、发挥代表作用的途径和方式，不断提升代表的履职能力和水平。三是强化制度规范。修改完善《关于新时代进一步加强和改进人大代表工作的意见》《关于加强和规范省人大代表活动的若干意见》等代表工作制度，出台代表经费使用管理办法，提高制度的针对性和可操作性。健全完善代表履职激励约束机制，加强代表履职管理，进一步完善代表履职档案，准确反映代表履职情况，并以适当方式通报，作为换届时继续提名的重要依据。四是积极探索创新。认真落实中央、省委和全国人大常委会有关文件精神，加强与市县人大工作的联系，鼓励基层人大从实际出发，大胆创新，多出经验，推动代表活动覆盖面更加广泛、影响力更加深入、活动效果更加务实。及时总结推广各地代表工作创新发展的典型经验，推动代表工作与时俱进、整体提升。

二、做好新时代人大代表工作应遵循以下原则

要始终把代表工作作为一项重要的基础性工作，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚持与时俱进、改革创新，坚持统筹协调、上下联动，进一步明确代表工作应遵循的原则。

一是坚持党的领导，强化政治功能。自觉学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，把坚持党的领导贯穿代表工作的各个环节、各个方面，着力增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，自觉在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，确保代表工作正确的政治方向，突显人大机关的政治属性和政治功能。

二是坚持人民主体地位，切实维护人民利益。发挥代表来自人民、植根人民的特点和优势，鼓励支持代表通过各种方式，密切与人民群众的联系，关注社会热点难点和堵点，通过依法履行代表职责，及时反映人民群众的愿望和要求，推动解决事关群众切身利益的问题，更好地发挥人民代表大会作为人民当家作主主渠道的重要作用。

三是坚持围绕中心，服务改革发展大局。代表工作是一项重要的政治性工作，必须围绕中心，服务大局，找准切入点、结合点，确保取得实实在在的效果。无论是确定代表工作重点，还是组织代表履职活动，都要紧紧围绕中央重大决策部署和省委工作安排，围绕经济社会发展中的重大问题，围绕省人大常委会工作重点来进行，确保代表工作始终与党委中心工作同向，与常委会重点工作合拍，与政府推进的工作共振。

四是坚持改革创新，提高代表履职质量。

强调思想再解放、改革再深入、工作再抓实，学习借鉴各地的好经验好做法，结合山东实际，积极探索创新，在代表小组建设、闭会期间代表活动、代表议案建议工作、代表履职平台建设和代表履职管理等方面，探索行之有效的的方式方法，增强代表工作时代性、实效性。

五是坚持上下联动左右衔接，形成工作合力。立足人大自身职能、性质、特点，统筹安排，抓住关键，通过开展各级人大协同、五级代表联动，形成代表工作合力，进一步激发代表履职积极性、主动性和创造性，实现全省人大代表工作整体推进、同步发展，使人大在全省工作大局中有作为、有地位。

三、做好新时代人大代表工作应重点抓好以下工作

一是增强代表履职学习的针对性。2019年举办两期省人大代表履职学习班，邀请省法院、检察院和发改、财政等部门的负责人介绍相关制度与工作情况，为代表在会议期间审议好各项报告和议案创造条件。结合举办代表履职学习班，邀请高唐县人大常委会负责同志介绍“千名代表听民声”活动开展情况，并组织进行现场观摩。

二是提升代表小组建设水平。密切与全国和省人大代表小组的联系，加强对17个重点联系的省人大代表小组的指导，注重发挥22个专业代表小组作用。适时组织代表小组召集人进行座谈交流，通报情况，听取意见。及时总结推广代表小组建设和活动的经验做法，推进省人大代表小组制度化、规范化建设，切实增强代表小组活动实效。

三是创新代表专题调研方式。围绕中央重大决策部署和省委重点任务，以及法律法规实施中的重要问题和人民群众普遍关心的热点难点问题，确定代表调研专题。组织省人大代表

全面开展跨选举单位调研，依托专业小组进行专题调研，邀请有关专家参加代表调研，委托相关领域的人大代表围绕某一重点专题进行调研。对调研中发现的重大问题及相关建议，及时报送省委或转相关方面参考。

四是提升代表列席常委会会议的实效。增加全国、省人大代表列席省人大常委会会议的人数，邀请省直全国人大代表列席省人代会，住各市的全国人大代表列席市人代会。针对常委会会议议题，重点邀请与审议议题相关的全国人大代表和省人大代表列席省人大常委会会议。会议期间，召开代表座谈会，通报有关情况，征求代表意见建议。

五是完善代表履职网络平台功能。完善升级省人大代表履职网络平台现有功能，提升代

表交流讨论、问题反映等功能，丰富履职参阅资料，使平台功能更加完备、栏目设置更加科学、操作更加方便。升级平台移动客户端，建设代表履职智能移动网络服务系统。同时，采取措施推动代表履职网络平台的应用。

六是建立代表履职激励约束机制。组织开展省人大代表向原选举单位报告履职情况工作。在德州市组织省人大代表向市人大常委会报告履职情况现场观摩。制定代表建议质量和办理情况的评价标准和评选办法，组织开展优秀代表建议和先进承办单位评选工作。完善代表履职档案。大力宣传履职优秀代表的事迹和典型经验，激励代表依法执行代表职务，充分发挥作用。

关于做好乡镇政府立法工作的调研报告

省人大常委会党组书记、副主任 于晓明

习近平总书记在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上脱稿讲话时提到，山东有的乡镇干部反映，乡镇权力有限、责任无边，责任状一大堆，“一票否决”满天飞，基层不堪重负。对此，省委已有清醒的认识，2017年底，制定出台了《关心关爱基层干部减轻基层工作负担的十条意见》。2018年5月，按照省委要求，由我牵头负责，组成省委政研室、省委组织部、省编办、省人大常委会研究室、省财政厅、省人社厅、省政府研究室等部门参加的调研组，围绕“乡镇管理体制改革不到位，乡镇法定职责与实际工作量不适应，乡镇财政收入与承担的发展任务不适应”问题进行了专题调研。在2019年2月召开的全省“担当作为、狠抓落实”工作动员大会上，刘家义同志明确提出要加快乡镇政府工作立法进程，并列入了省委常委会2019年工作要点。

为认真落实中央部署和省委要求，省人大常委会将制定《山东省乡镇人民政府工作条例》列为2019年重点立法任务。为做好这部法规的调研起草工作，在2018年调研的基础上，2019年6月中旬，常委会组织力量赴枣庄市的多个乡镇开展了立法调研；6月下旬，在省委党校召开座谈会听取了第八期乡镇长培训班学员代表的意见建议；7月中旬，我又带队赴齐河县、平原县开展立法调研，与基层同志广泛交流，听取情况，征询意见。通过一系列的调研，对当前乡镇政府履职中的困境、问题的症结有了

比较全面的了解，立法的思路更开阔了，方向更明确了，重点也更清晰了。主要情况报告如下：

一、乡镇应该干什么

为准确掌握乡镇的职责，我们认真梳理了有关法律法规和政策规定，主要职责体现在以下三个方面：

（一）党章党规规定。党章党规主要从加强党的建设方面赋予了乡镇党委应履行的职责。党章第三十二条规定，党的基层组织是党在社会基层组织中的战斗堡垒，是党的全部工作和战斗力的基础，主要包括宣传和执行党的路线、方针、政策，密切联系群众等八项基本任务。《中国共产党农村基层组织工作条例》根据党章相关规定，对乡镇党委的主要职责进行了具体细化。

（二）法定职责。宪法第一百零七条规定，乡、民族乡、镇的人民政府执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令，管理本行政区域内的行政工作。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六十一条规定，乡、民族乡、镇的人民政府行使的职权共有7项，包括管理本行政区域内的经济、教育、文化、卫生等行政工作，维护社会秩序、办理上级人民政府交办的其他事项等内容。总体而言，这些规定比较宏观和抽象。

（三）各级政府出台的有关文件。近年来，为推动基层治理体系和治理能力建设，党中央、国务院及省委、省政府出台了10余项有关乡镇工作的文件。国家出台的文件包括：关于实施

乡村振兴战略的意见、关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见、关于推进基层整合审批服务执法力量的实施意见等。省里出台的文件包括：关于推广经济发达镇改革试点经验深入推进乡镇（街道）行政管理体制改革的实施意见、关于加强乡镇政府服务能力建设的意见、关于明晰县乡职责规范“属地管理”的若干意见等。这些文件对乡镇政府的管理体制、工作职能、财权事权等提出系列要求。

上述职责定位，是乡镇党委和政府履行职责的法理依据，也应该作为做好乡镇政府立法工作的主要依据。

二、乡镇实际在干什么

在调研中，许多基层干部反映，乡镇的职责并没有明确的界限和范围，实际承担的职责包括党的建设、经济发展、招商引资、民生保障、平安建设、文化教育等方方面面。此外，还要承担大量上级部门部署的临时性、阶段性工作。座谈中，基层干部普遍反映除了党建和经济工作外，以下四个方面的工作占据了他们绝大部分的时间和精力：一是信访维稳。由于各类矛盾的长期积累和少数群众“信访不信法”，基层各类信访问题众多，大部分乡镇干部都有信访包案任务。特别是在敏感时期和关键节点，需要24小时全天候靠在维稳一线，经常是好几个乡镇干部看1个老上访户，耗费了大量人力物力财力，一旦出现问题就要被通报问责。二是安全生产。按照属地管理原则，乡镇还承担着企业安全、食品安全、交通安全、校园安全、卫生安全等很多方面的责任。这些工作面广量大，基层既无审批处罚权，也无技术手段，只能靠人海战术，力所不及，效果也不好。三是环境保护。各级都对环保工作提出了很高的标准和要求，农村又是污染防治的主战场之一，涉污企业数量多、布局散，生活污染、农业污染和工业污染叠加，排查难、监管难、整改难、

取缔难，让基层干部跑断腿、磨破嘴，疲于应付。调研发现，绝大多数的乡镇都有因环保问题而被问责的干部。四是民生工程。主要包括扶贫攻坚、旱厕改造、危房改造、大班额改薄、道路建设等，这些民生实事普遍具有时间紧、任务重、考核严的特点，也是上级部门督导检查的重点。基层干部既要千方百计筹措配套资金，又要进村入户做好群众工作，承受的压力很大。

面对一茬压着一茬的工作，绝大多数基层干部兢兢业业，任劳任怨，不敢懈怠。但由于各方面因素的制约，目前乡镇在完成任中实际处于“干好很难、干不好受罚”的窘境。一是有责无权。我国现行的法律法规一般将行政许可和行政处罚等权力赋予县级以上政府主管部门，但在实际工作中，原本属于上级政府或部门职能范围的工作，被转移或转嫁给乡镇。特别是环境保护、安全生产、城市管理等领域，执法权在区县级，但管理权、监督权在乡镇，基层干部不得不硬着头皮上，企业关停、违建拆除等工作普遍存在程序不合法的问题。二是有职无人。在财政供养人员只减不增的大政策下，乡镇普遍存在编制总量不足和结构性缺编问题，大多数乡镇干部一人多岗、身兼数职。调研时齐河县祝阿镇的干部就反映，多的时候一个分管负责同志一天接待参与5个活动。近年来虽然考录了部分干部，但由于工作条件相对艰苦、发展空间相对狭小，走的比来的多，干部年龄老化、年轻干部断层、男女比例严重失衡、专业技术人员缺乏现象十分普遍。三是有事无钱。目前乡镇财政资金主要来源是地方财政收入和上级转移支付，绝大部分用于保工资、保运转、保民生。而近年来出台的一系列民生政策均要求地方政府配套。另外还有信访维稳、环境保护、安全生产等不可预见性支出，体制内可用资金满足不了实际支出需要，部分乡镇不得不通过融资、举债等方式推进地方经

济发展和基础设施建设。四是有惩无奖。乡镇工作苦、任务重、压力大，“上面千把锤，下面一个钉，谁都可以敲一敲”，但却没有与之相配套的待遇。乡镇事业单位乡科级非领导职务少，技术类岗位少，晋升渠道窄，而且不能享受职级并行、公车补贴政策。同时，乡镇干部也是各项工作“没有回旋余地”的最终责任承担者，工作如履薄冰。面对层层加码、层层加压的指令性任务，乡镇干部只能“照单全收”，工作呈现无序、忙乱、应付的状态，需引起各方面的高度重视。

三、乡镇的问题根子在哪里

从调研情况看，基层之所以出现上述问题，原因是多方面的，既有乡镇工作自身的原因，也有上级党委在工作指导上的局限。许多问题从表面看是基层“权责不一”“权责不匹配”，但从深层次分析还是体制机制的障碍。集中体现在以下四个方面：

（一）一些重大决策不够科学。应当肯定，上级出台的很多政策，出发点是好的，但在制定和执行过程中有的没有完全考虑到基层的实际情况，造成部分政策“看似很美好，实则很麻烦”。一是一些领域出台政策频率过快。这些年连续出台了涉及老年民办教师、电影放映员、乡村医生等补贴政策，基层反映，这些政策口子开得过大，吊高了涉事群众胃口，必然引起其他群体的攀比。不少乡镇的书记担心“麻烦事在后面”。再比如煤改气工程，有些部门过分强调推进速度，造成有的地方气源供应不足，有的甚至连合适的炉具都买不到。二是有的政策不接地气。一些部门在制定政策时脱离实际，导致一些政策在基层行不通，落不了地。好心未必办好事，好意未必得到好评。比如旱厕改造，有的农户院落内外早已全部硬化，有的已经长期无人住，但上级为追求改厕率，仍要求限期完成，一些群众对此有怨言。三是有

的政策缺乏连续性。一些基层干部反映，这几年我省大力推动棚改、小班额和雨污分流等民生工程，由于资金需求巨大，为完成任务，不少乡镇选择举债或融资。在工程实施过程中，有的房子已经拆了、路已经挖了、学校已经动工了，但后来上级又要求各级政府及其所属部门不得以任何方式举借债务，担心会形成“半拉子”工程，基层两头作难。

（二）“属地管理”执行上有偏差。属地管理是我国行政管理的一种普遍方式，其管理范围直观，责、权、利明晰，便于操作、运行。但在实际工作中，有些“属地管理”却变了味，用一些基层干部的话就是“属地管理是个筐，什么都能往里装”。一是执法主管部门变成了监管考核部门。一些部门将大量的工作任务以“属地管理”名义转嫁给乡镇承担，自己变成“甩手掌柜”，还要定期对乡镇进行通报检查，在齐河县、平原县调研时几个乡镇干部反映，2019年以来迎接的各类检查督导就有20多次。实际工作中，对乡镇的综合考核虽然是由县委、县政府组织，但在实际操作中都是由县直有关部门具体实施，乡镇没有什么话语权。二是过分强调“属地管理”，忽视“谁主管、谁负责”。一些部门在出现问题后将责任简单归于乡镇，而忽略了“谁主管、谁负责，谁审批、谁负责”。齐河县华店镇干部就反映，乡镇境内运输危化品的车辆一旦发生交通安全事故，按照属地管理原则，乡镇将会被追责问责，但乡镇却无权限监管车辆的通行。三是能干的要干，不能干的也要干。一些专业性强、技术性强的工作，也在“属地管理”管理的要求下，不管基层是否具备承接的能力和条件，也压给乡镇来做。比如环境保护工作，乡镇普遍没有专业部门和专业力量，基层干部大都缺乏环保专业方面的知识，到企业检查只能是做做样子、走走过场，无法真正起到监督作用。

(三) 工作指导不够务实。乡镇的情况千差万别,但很多工作在推进过程中不考虑地区差异,不考虑实际情况,一个政策管到底,一把尺子量到底,乡镇只有当传令兵、包工头的份,没有什么选择余地。脱离实际的工作指导,挫伤了基层干部的主动性和创造性。一是工作指导简单化。有些上级部门安排部署工作,动不动就要求乡镇有专人、有场所,根本不考虑乡镇是否有编制、有条件,达不到要求就扣分。在调研时我就注意到,有的乡镇会议室挂着很多牌子,没有挂上去的更多,哪个部门来检查就挂哪个部门的牌子。有的干部习惯于将上级要求“复制+粘贴”发到微信群里,当“二传手”,靠“一指禅”安排工作,靠上传图片检查落实情况。二是工作指导粗放化。不少乡镇负责同志反映,上级安排部署工作有时不考虑基层的实际需求和承受能力,以订报纸为例,少的每年花费20多万,多的30多万,这个问题反映多年,就是得不到有效解决。有的乡镇反映,在植树造林工程中,上级逐级分解任务,多的要栽3000亩,少的也要2000亩,然而有的乡镇绿化率已经很高了,没有足够空间完成任务。三是工作指导表格化。一些部门过分依赖表格来开展工作,形成“表格依赖症”,甚至用数据代替实地调查,用填表代替具体举措。我在齐河县调研时,几个乡镇的负责同志就提到,2019年以来填报的各类报表及督导检查统计表就有600多个。不仅如此,一些部门还不顾实际,限时要求乡镇上报数据表格,有的需要一星期甚至更长时间才能准确填报的数据,要求三天内上报,基层干部为了按时完成任务只好大约莫了。

(四) 考核评价不够精准。一是考核项目过多。近年来,越来越多的职能部门为体现自身工作的重要性,不断加大对基层的考核力度,考核项目一年比一年多。有的乡镇反映,上级对其工作考核涉及经济、党建、综治、纪检、信访、

环保、项目建设、招商引资、安全生产、精准扶贫、文明创建等多个方面,造成乡镇干部什么都要做,什么都做不好。二是实际“一票否决”事项多。虽然经过多次清理,现在“一票否决”事项主要包括人口与计划生育、社会治安综合治理、安全生产和重大安全生产事故风险、节能目标考核、重大食品安全事故、主要污染物总量减排、减轻农民负担、特别重大亡人火灾责任事故等方面,但在实际工作中,上级部门部署的临时性、阶段性任务往往冠以“政治任务”,给基层带上“紧箍咒”,如果工作不到位,面临的压力不亚于“一票否决”事项。三是激励作用小。综合考核看似与乡镇干部的政治、经济待遇直接挂钩,但实际工作中起到的正向激励作用有限。由于考核项目过多,乡镇往往疲于应付,以差不多、过得去、不出事为目标。在一些地方,由于政策、财力等多方面原因,考核应发放的财政奖励资金往往不能兑现。

四、下一步如何做好乡镇政府工作立法

乡镇政府是我国最基层的政权机关,也是法律法规政策落实落地的重要执行者。通过立法明确乡镇政府与市县各级政府及其工作部门的权责界限,为乡镇政府依法履职提供制度化、法治化保障,是解决乡镇政府“权力有限、责任无边”问题,切实为基层减负的重要举措。根据省委要求和常委会工作要点,2019年4月,我们全面启动了《山东省乡镇人民政府工作条例》制定工作,在各方面的共同努力下,条例草案已经省十三届人大常委会第十三次会议初审。从初审情况看,条例草案虽基本成型,但需要继续修改完善的地方还很多。结合前期调研和常委会会议初审情况,就做好条例草案的修改完善,提出以下建议:

(一) 准确把握立法导向。在调研中我们深切感受到,乡镇工作忙、乡镇工作累、乡镇工作苦,但又不得不正视这样一个问题:在当

前改革发展形势和行政管理体制下，乡镇是提供基本公共服务、组织基层治理、打通“最后一公里”的关键执行者，上级政府及部门无法取代其职能和作用。正如调研时一位乡镇干部讲到，工作虽然千头万绪，但我们不做又有谁能扛下来、做得了。因此，我们在制定乡镇政府工作条例时，要始终把握一个鲜明导向，就是立法不是为了削减乡镇的职能，减少乡镇的工作，而是通过立法规范上级政府及其部门与乡镇的权责关系，理清责任边界，减少不合理的负担和压力，调整、规范、强化基层的工作，为乡镇创造体制顺畅、管理规范、保障有力、待遇公平的干事创业环境。

（二）紧密衔接法规文件。立法是为国家定规矩、为社会定方圆的圣神工作，依法立法是实现良法善治的基础。根据省委要求，2019年要完成乡镇人民政府工作条例立法，虽然时间紧、任务重，但我们不能为了追求立法效率而忽视立法质量。必须坚持科学立法、民主立法、依法立法，相关立法组织牵头单位要抽出时间和精力，认真学习研究宪法、行政法、组织法等相关法律，确保条例的具体条款不与宪法法律抵触，不违反上位法，坚决避免越位立法、越权立法。必须围绕推动落实中央决策和省委部署，认真对照中央、省委出台的相关文件，搞好衔接，把已经明确了的事项上升到法律层面，做到条例的内容与中央、省委文件不冲突、扣得紧。

（三）不断深化立法调研。深入开展立法调研，广泛征求意见，是民主立法、开门立法的必然要求，也是准确把握和反映各方意愿、确保法规符合实际的现实需要。乡镇政府工作条例调整的主体涉及乡镇政府、市县政府及其相关部门，各方利益诉求交汇，分歧点很多，必须在做好立法调研上下更大功夫。7月中旬在齐河县、平原县调研时，几位乡镇负责同志

针对条例草案提的一些意见建议就让我深受启发，对相关条款的内容也有了新的认识。在条例的下一步修改中，要采取实地调研、论证会、听证会等多种形式，面对面地征求乡镇负责同志，县市政府及人社、编办、城管、环保、应急等职能部门的意见建议，同时发挥相关专家学者的力量，形成工作合力，努力把这部法规修改好、完善好。

（四）研究破解关键问题。乡镇工作中虽然有不少矛盾和问题，但归纳起来主要是上下级的关系、执法体制、财政体制、审批制度等几个关键问题。立法过程中，对这些关键问题，我们要组织力量进行深入研究，做好制度设计，争取有所突破。我在齐河县华店镇调研时了解到，该镇整合辖区内药监、司法、城管、综治等执法力量，组建了23人的综合执法队伍，搭建了综合执法应急指挥中心，综合治理水平得到显著提高，但也存在执法程序不够严谨规范的问题。基层蕴含着无穷的智慧和创造力，我们要多到基层走一走、看一看，认真总结归纳基层好的经验做法，规范改进后吸收到条例中，真正解决实际问题。

（五）努力做到务求实效。乡镇政府工作条例作为一部创制性的地方法规，没有先例可供参考借鉴，立法难度很大。这就要求我们在立法过程中，必须根据上位法的原则和中央精神、省委要求，突出地方特色，着力在法规的必要性、可行性、可操作、重实效上下功夫。要坚持内容与形式并重，注重立法技术规范的运用，语言力求规范、准确、精炼，在体例结构的选择上，坚持形式服从内容，实事求是，不搞一刀切，不搞千篇一律，不贪大求全，抓住关键的几条，有几条写几条，解决能够解决、有条件解决的问题，做到尽力而为、量力而行，确保这项法规立得住、行得通、真管用。

营造良好法治环境 保障和促进民营经济健康发展

省人大常委会党组副书记、副主任 王良

民营经济需要良好的发展环境，而法治环境是保障民营经济健康发展的重要因素。我省的民营经济发展环境到底怎样？特别是司法机关在营造良好法治环境方面有何作为？广大民营企业对我省法治环境的评价如何？怎样为民营企业健康发展营造良好的法治化营商环境？带着一系列问题，2019年6-10月，我带领省人大监察和司法委员会调研组围绕“担当作为找差距，初心引领促发展”主题对营造良好法治环境，保障和促进民营经济健康发展进行了专题调研，寻根溯源，查找症结，提出良法善策。期间到我省济南、青岛等10个市进行实地调研，走访了25家民营企业，召开了14次座谈会，分别与省司法机关、省工商联、省民营企业家协会等部门、单位有关负责同志以及企业界人大代表、部分民营企业家、律师等进行深入座谈交流，并赴浙江、江苏调研学习。

总的看，全省各级政府及司法机关认真贯彻中央部署和省委要求，以营造良好法治环境为导向，切实转变职能，采取了一系列能感知、有温度、见实效的举措，为优化营商环境，促进民营经济高质量发展提供了有效的法治保障。

对营商环境的重视程度不断提升。省委、

省政府研究出台了推进新旧动能转换重大工程、支持非公有制经济健康发展10条、支持民营经济高质量发展35条和保障服务民营企业健康发展系列政策措施。各地普遍建立健全了“省级政策+司法部门配套+市县举措”的政策体系，司法机关也相继出台一系列配套举措，为民营经济高质量发展提供了有效的制度支撑。亲商护企的司法保护力度不断增强。各地司法机关注重依法平等保护，积极为民营企业发展提供有效司法保障。2018年至今，全省共立查经济犯罪案件1.1万余起，涉案价值512.2亿元。临沂市公安机关加强知识产权保护，严打侵权假冒经济犯罪76起，有效维护市场生产经营秩序。2014年至2018年，全省法院共受理破产案件1504件，其中民营企业破产案件占到全部破产案件的90%以上。省法院依法妥善审理了东营天信集团、临沂常林集团等一大批在全国具有较大影响的民营企业破产案件，并公布保护民营经济十大典型案例。淄博市法院2018年以来积极参与民企“担保圈”金融风险化解工作，化解不良资产155.65亿元。依法维权和纠纷化解机制不断完善。各地政府、司法机关、工商联等加强协调配合，建立健全会商研判、办案协作、执法司法衔接联动等机制，协调解决企业涉法涉诉问题，充分发挥司法调解、人

民调解、行业调解、仲裁等作用，加强矛盾纠纷排查调处，畅通司法维权和救济渠道。青岛市设立劳动争议、金融贷款、消费权益、保险等领域行业性、专业性调解组织 168 个，年均排查化解纠纷 6000 余件，占全部人民调解案件的 20%。司法服务的载体不断丰富。各地政府、司法机关积极拓展法律服务渠道，省检察院建立了派驻省工商联检察工作站，东营市检察院在全省率先建立服务民营企业法律护航中心，省司法厅组织万名律师下乡入企开展公益法律服务，组建各类律师服务团队 60 多个，联系服务民营企业近 3000 家，提出法律风险防控建议 3.7 万余条。各地还创新对民企法治宣传方式，利用融媒体和新媒体等推送法治信息和典型案例，扩大普法宣传覆盖面，引导企业尊法守法、依法经营。

我省各级司法机关在保障服务民营经济发展方面取得了一定成效，法治化营商环境总体向好，但仍然存在许多问题和不足，需要引起足够重视。

——民营经济发展活力不足。我省的民营经济是推动全省经济增长的重要动力，从 2015 年至今，我省民营经济占 GDP 的比重一直在 50% 以上，总量也是高居全国第三位，仅次于广东和江苏，但总体发展活力不足。我省每万人口拥有私营企业 77.4 户，低于全国 92.1 户的平均水平，分别比广东、江苏少 66.3 户、105.3 户；我省每万人口拥有个体工商户 320.8 户，低于全国 326 户的平均水平，分别比广东、江苏少 54.1 户、157.1 户。我省拥有的中小民营企业和个体工商户数量与之相比存在明显差距，可以看出我省营商环境还存在诸多亟待解决的问题。

——司法理念相对滞后。司法理念是最为

突出、最为迫切、最难解决的问题。各地对民营企业发展的重要性认识不够，对中央决策部署和省委工作要求落实主动性不强，特别是司法机关机械办案的现象依然存在。重公轻私。一些地方司法机关及领导干部站位不高、理念滞后、思路不宽，习惯于“关起门来过日子”，对民营企业反映的突出问题不敏感、不知晓，有的戴着“有色眼镜”看待民企，忽视民企“不要求特殊保护，只祈盼平等对待”的诉求，不能做到一视同仁，依法平等保护。重打击轻保护。有的执法司法人员在办理涉民营企业案件时重入罪、轻出罪，在罪与非罪的法律界限上把握不准，不能严格区分涉案财产和合法财产、个人财产和企业财产。执法办案简单随意化。草率采取羁押措施限制人身自由，简单机械滥用查封、扣押、冻结等强制性措施，有的将经济纠纷作为刑事犯罪案件办理，甚至利用刑事手段插手经济纠纷，侵害民营企业和当事人合法权益。省内某市某橡胶公司法定代表人，因内部股权争夺被恶意举报，当地司法机关草率采取羁押措施，事后又撤案，严重影响企业正常经营。某市县级公安机关在办理一合同诈骗案中，在省市两级公安机关一致认为案件定性不正确的情况下，依然以刑事案件为由，插手经济纠纷，致函法院阻止民事判决执行，导致当事人到处上访。

——司法办案质效有待提升。民营企业及律师对诉讼周期长、办案效率低、办案质量不高、久拖不判、久拖不执的问题反映比较强烈，员额法官独立裁量权过大，缺乏有效的监督制约，办“人情案”“关系案”，甚至枉法裁判的情况时有发生。企业只要一涉诉，既费时又耗力，即使胜诉，权益也无法兑现。虽然基本解决执行难取得阶段性成果，但企业普遍反映执行难现象依然存在，案件执行时间长、执行不到位，

企业获得感不强,民营企业主身心疲惫,戏称“不是在法院,就是在去法院的路上”。某市某房产置业公司与租赁业主的合同纠纷案件,从立案到现在长达6年,法院一直拖延未作出有效判决,导致该公司6000多平方米的商场多年闲置,造成严重亏损。目前,我省一些“僵尸企业”破产案件还未得到有效处置,占据土地、资本、劳动力等大量要素资源,不利于资源有效配置和产业优化升级,也妨碍新旧动能转换。在企业破产案审理中存在耗时久、周期长、专业能力不足、资产处置难等问题,案件审理短则一两年,长则十几年。有的司法机关还存在有案不立、有案不查、选择性执法、逐利性执法现象。某市某矿业有限公司属当地政府招商引资项目,但长期被当地黑恶势力非法干扰,无法正常经营,企业报案80余次,当地公安机关以警力不足、人手不够、等领导批示等原因始终不予立案。

——产权保护和纠纷化解难。知识产权司法保护力度不够。在民营企业生产经营中,窃取商业秘密、侵犯知识产权的现象较为突出,不仅影响企业科技研发积极性和人才队伍稳定,更影响企业生产经营。法院缺少专门审判机构、审判团队、专业审判人员,知识产权案件审理中存在举证难、技术事实查明难、赔偿低和执行难等问题。某市某钢化玻璃制品厂参与了10余场专利侵权案件的诉讼维权,虽然省高院2010年就已判决该企业胜诉,判令侵权人停止侵权,但侵权人置若罔闻、躲避执行,至今未果。申诉维权渠道不畅。有的律师提出,检察机关法律监督职能发挥不好,民事、行政案件监督力度不大,作用不明显,门槛高、程序多、抗诉难,企业维权申诉难上加难。一些企业反映,对司法机关的诉求意见反映渠道不畅,尤其是对政府部门行政裁决不服,或与国企的产权纠

纷、经济纠纷等“不能告、不敢告、告不起”。有的民营企业家说,“国有企业欠民营企业的钱可以作为商业纠纷草草处置了事,民营企业欠国有企业的钱就被认为是侵占国有资产,处罚很重,叫人如何不心寒?”多元化解纠纷效果不佳。涉企劳务、合同、民间借贷等纠纷案件化解渠道单一,各地调解组织不健全,调解力量不专业,仲裁费用较高,司法确认周期长,纠纷转诉讼案件依然较多,多元化解纠纷效果不明显。

——依法行政有待提高。一些地方政府“新官不理旧账”、政策性许诺不能兑现、政策朝令夕改,在招商引资中“欺商骗资、随意承诺”,甚至有“背信弃义、关门打狗”行为,对民营企业合法利益置之不顾,甚至违约毁约,迫使民营企业“走投无路”,甚至“远走高飞”,这些违法行为严重制约了市场健康发展。前段时间,一家创办于我省的双创平台“凤岐茶社”,“孔雀东南飞”离开山东落户浙江的教训值得反思。全省法院行政诉讼收案率逐年上升,2019年1-9月份,全省法院共新收各类行政诉讼案件41101件,同比增长4.88%。法院行政审判案件的数量不断增加,反映出地方政府依法行政意识淡薄,执法不规范,不作为、乱作为,在企业面前“摆谱充大爷”现象和“不求不办”的懒政习惯依然存在,有损政府诚信,影响营商环境。

——民营企业面临的法律风险高。民营企业法治意识不强。我省民营企业尤其中微企业,规模小、基础弱、产权结构单一,抵御市场风险的能力较弱;有的民营企业主遇事靠领导、找关系、托熟人的惯性较大,法律意识淡薄,遵纪守法意识不强,在集资贷款、劳务合同约定等方面,极易陷入纠纷和法律诉讼,办事依法、遇事找法、解决问题靠法的意识还未树立

起来,有些民营企业主说要随身携带“绿卡”和“银行卡”两张卡,也说明了其法治意识不强和经营信心的不足。刑事法律风险居高不下。非法集资、信贷诈骗等涉众型经济犯罪高发多发,其中恶意逃废金融债务等严重影响金融秩序的违法犯罪时有发生。有的民营企业“家企不分”,公司财产与个人资产“混搭”,企业内部人员易发生职务侵占、挪用资金、窃取知识产权等违法犯罪行为。数据显示,2013年至2018年民营企业刑事犯罪占全部企业家刑事犯罪的比例从79%上升到88%。担保链贷款风险突出。许多民营企业受融资难、融资贵的影响,相互之间担保借贷,一旦资金链和担保链断裂,正常生产经营的企业承担担保连带责任,陷入债务危机甚至破产,使民营企业主面临诉讼、被列入失信人名单等风险,导致生产经营中断,甚至恶性循环。

——司法服务保障不精准、不到位。提供法律服务的针对性不强。有些地方开展的律师进企业“免费法律体检”“送法到企业”活动,未根据企业需求“量身定制”,遭到企业拒绝,甚至认为干扰了企业正常生产经营;选派公益律师担任企业法律顾问,由于能力和专业水准不够,甚至受利益驱动或缺乏职业操守,不能为企业提供有效的法律服务。法治宣传不深不广。对民营企业的法治宣传教育存在盲区和死角,特别是针对民营企业家的法治宣传教育形式单一、载体不多,提升企业法治意识,推动依法经营、诚信经营的效果不佳。有效制度供给不足。立法保障不及时、不精准,立法引领和推动作用发挥不明显,清理过时的法规规章滞后,有的现行法规规章“好看不好用”,过于笼统,照抄照搬、盲目复制,与实际不符,与现实需求脱节,在落实效果上不尽如人意,有的依然存在不利于民营企业平等保护发展的

内容,企业反映“打的雷不少、接的雨不多”。

习近平总书记指出:“法治是最好的营商环境”。各级政府及司法机关要进一步更新理念,依法履职,拿出真招实策,有效破解制约民营经济发展的问题,切实营造良好的法治化营商环境。

(一)营造依法平等保护的法治环境。切实更新司法理念。市场主体最期盼的是平等法律保护,各级司法机关要真正树立起“亲商爱商护商”“依法平等保护”理念,充分运用司法保护手段鼓励引导民营企业发展壮大,坚持民营企业主体地位平等、诉讼权利平等和发展机会平等,依法平等保护企业诚实守信、公平竞争,摒弃破除地方保护主义等不良因素干扰,增强民营企业家的自信心、安全感。依法慎用强制措施。各级司法机关要牢固树立审慎谦抑理念,慎重采取拘留、逮捕等限制人身自由的强制措施,慎用查封、扣押、冻结等手段,严禁超标的、超范围查封、扣押、冻结涉案财物,最大限度降低司法行为对民营企业生产经营活动的负面影响。防止刑事打击扩大化。公安、法院、检察院既要遵循“罪刑法定、疑罪从无”原则,坚持证据裁判规则,准确把握法律政策界限,严格区分经济纠纷与经济犯罪,又要从有利于经济发展,保护民营企业合法权益的角度出发,依法纠正有案不立、有罪不究、滥用强制措施及定罪量刑不当等问题,以零容忍的态度查处违法插手经济纠纷等行为,对机械办案、违法办案的责任单位及责任人严肃追责,维护司法公正,努力做到法律效果与社会效果相统一。

(二)营造公正高效的司法保护环境。从严打击涉企违法犯罪。各级司法机关要严厉打

击非法集资、信贷诈骗等扰乱、破坏金融和市场秩序的涉众型经济犯罪,从严打击欺行霸市、垄断经营、破坏企业发展的黑恶势力,打准打实打狠,切实保护好金融秩序和市场秩序。提高民商事案件审判质效。各级法院要充分发挥审判职能,提质增效,全面推进案件繁简分流,符合速裁程序和简易程序条件的案件,依法从快办理,推动涉民营企业诉讼案件“快办、快审、快结”,解决案件久审不结、久拖不决问题。加大知识产权司法保护。依法审理各类知识产权案件,严厉惩处侵权违法犯罪,加快设立知识产权法庭,组建专业审判团队,推广设立“移动微法院”,探索在线审理规则和审理模式,健全跨区域协作机制,提高知识产权保护专业审判质效,让民营企业迸发创新创造活力。积极处置“僵尸企业”破产案件。建立完善法院与自然资源、人社、税务等部门的企业破产处置协调联动机制,将“企业破产办理”指标纳入营商环境考核评价体系,探索流程再造,缩短案件办理时限,加速“僵尸企业”及时出清,助推新旧动能转换,优化资源配置。省法院要探索建立定期发布破产案件司法处置白皮书制度,向省委、省政府提交企业破产年报,为领导决策提供市场发育情况信息参考。针对破产案件法律关系复杂、审理周期长等问题,建立破产案件简易审理程序机制,探索设立破产法庭,组建专业化审判队伍,通过高效审判破产案件,推动营造优胜劣汰的市场环境。继续加大执行力度。不断提高执行能力和水平,加大对拒不执行、规避执行、干预执行等行为的惩戒力度,充分保障胜诉当事人合法权益实现,巩固基本解决执行难成果。

(三)营造精准优质的司法服务环境。加快推进“智慧司法”体系建设。各级法院、检察院等要加快提升网上立案、网上缴费、流程

查询系统建设,丰富线上智慧诉讼服务功能,满足企业和当事人便捷化、人性化的多元司法需求。注重纠纷诉源治理。各地要加大纠纷多元化解力度,强化源头治理,完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接的纠纷多元化解机制,为市场主体提供便捷高效的纠纷解决途径。借鉴浙江纠纷诉源治理新模式,有效整合综治、司法、人社、建设、群团等部门、行业调解资源,全面推广“在线矛盾纠纷多元化解平台”,打造“资源集聚、分层递进、智能解纷”的在线纠纷解决模式,实现平台与法院办案系统的无缝对接,促进矛盾纠纷“漏斗式”分层过滤,实现“矛盾消解于未然,风险化解于无形”。做实做优公共法律服务。充分利用人工智能、大数据技术,加快智慧公共法律服务体系建设,有效整合调解、仲裁、律师、公证、司法鉴定等法律服务资源,及时分析企业的法律风险和法律诉求,有针对性地提供优质精准法律服务。借鉴江苏“大数据+法律服务”模式,通过大数据可视化分析平台进行数据分析、预测预警,及时为企业的法治需求提供良方好药,让企业感受到全生命周期、全科医生式的服务新体验。创新律师行业服务模式。借鉴海南经验,推动律师参与司法服务的广度和深度,放宽律师事务所合伙人准入条件,整合律师、会计、审计、税务等专业法律资源,成立综合、高效、便捷的律师法律服务平台,为涉外涉港澳台法律业务、“一带一路”建设、自贸区建设提供优质高效的法律服务。实施精准法治宣传工程。各普法成员单位要围绕新旧动能转换、环境保护、防范化解金融风险、安全生产、“双招双引”等重点工作,根据企业实际,通过“送法上门”、“法律体检”、普法讲座等形式,开展“订单式”“量体裁衣”精准普法,引导市场主体合法经营、依法维护自身合法权益。

（四）营造依法行政、依法经营的法治诚信环境。严格依法行政。“为政者率先奉法”，各级政府要按照习近平总书记关于构建“亲”“清”新型政商关系的要求，紧紧围绕“放管服”“一次办好”改革，切实增强法治意识和依法行政能力，建立法律顾问制度，加强规范性文件审查和重大决策前法律咨询，有效避免减少行政诉讼案件；各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题、推动发展的能力，严格依法办事，守信践诺，做到“新官也要理旧账”。切实解决不作为、乱作为、慢作为及推脱绕、慵懒散、虚假空等问题，克服“衙门化”倾向、“官老爷”做派、“局外人”心态，让企业真正感受到政府及司法机关贴心服务、真诚帮扶的新气象、新作为。增强“法商”思维。各级政府及司法机关要引导民营企业主自觉尊法学法守法用法，增强诚信意识、契约意识、规则意识，依法审慎经营，通过在企业内部设置专门法务部门或聘请法务

人员，增强企业事前风险预判的能力、事中依法经营的能力、事后依法维权的能力。

（五）营造高效务实的法治保障环境。全省各级人大、政府要围绕企业市场准入、产权保护、投融资、公平竞争等方面的问题，加快推动“立改废”工作，及时制定修改有关法规规章，加快《山东省优化营商环境条例》立法进程，清理无法律法规依据，减损市场主体合法权益，违法违规设置市场准入和退出条件，及干预市场主体正常经营活动的规章及内容，为市场主体提供有效制度供给。各级执法司法机关要认真贯彻落实省人大常委会《关于加强新时代检察机关法律监督工作的决议》，保障法律统一正确实施，促进严格执法和公正司法。全省各级人大要创新监督方式和途径，通过执法检查、视察、调研等监督手段，推动相关法律法规的贯彻落实，切实解决制约民营经济发展的短板，推进法治政府、诚信政府建设，为民营经济发展营造良好的法治保障环境。

关于乡镇人大机构工作压力情况的调研报告

省人大常委会副主任 齐涛

为深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，落实中央“基层减负年”要求，根据省人大常委会党组关于开展“不忘初心、牢记使命”主题教育的工作部署，围绕乡镇人大机构工作压力这个专题，我与调研组同志一道，通过座谈交流、实地走访、调查问卷等方式，与乡镇基层的同志共同探讨工作中存在的困难和问题，征求他们的意见建议，提出有针对性的改进措施，形成了调研报告。

一、乡镇人大建设情况和压力状况

乡镇人大是最基层的国家权力机关，是基层政权的核心，做好乡镇人民代表大会工作，对于加强基层民主政治建设，巩固人民民主专政的国家政权，具有极为重要的意义。从调研情况看，近年来各地认真贯彻落实中央决策部署和省委工作要求，落实乡镇人大主席专职化配备、规范会议召开、加强和改进监督工作、健全机构设置等规定，进一步夯实了乡镇人大工作基础，乡镇人大工作取得了显著成效。但是对照人民代表大会制度建设目标，对照宪法和法律规定，对照人民群众的愿望和期盼，我省乡镇人大工作还存在一些问题和不足，面临较大压力，仍需进一步改进和提升。

（一）乡镇人大干部配备情况

基本实现乡镇人大主席专职配备，但力量配置不平衡。目前，全省基本实现了乡镇人大

主席专职配备，部分乡镇还配备了1-2名专职副主席和专兼职工作人员。禹城市10个乡镇都配备了1名人大主席，1-2名副主席，1-2名专职工作人员。单县18个乡镇全部配备了专兼职的工作人员。烟台市福山区、牟平区部分乡镇仅有一名人大主席，没有配副主席，几乎所有乡镇均没有配备专职工作人员，乡镇人大具体工作，只能临时找人帮忙，任务再多一点、重一点，就请示党委临时抽调工作人员，“无人可用”的现象时有发生。

在调研中我们发现，有相当一部分乡镇的人大主席年龄偏大，如烟台市福山区乡镇人大主席共11名，最大的56周岁，最小的47周岁，平均年龄51周岁。牟平区参与调查问卷的7名镇街人大负责同志年龄50岁以上的有5人，占调查总数的71%，另外两名干部年龄也在45岁以上，他们中的大多数将在人大岗位上干到退休。目前大多数乡镇的现状是，到了乡镇人大主席这个位置，就看到了职务“天花板”，没有再进步的空间，很少交流担任镇长或者部门正职，能够安排到县直单位享受正科级干部或主任科员待遇就不错了。有的乡镇人大主席原为乡镇党委副书记，如果提拔到人大主席位置上后再安排，反不如直接从党委副书记的位置上安排得理想。出口较窄，流向单一，缺乏激励，形成了“进入人大就是退居二线等待退休”的认识，导致部分同志思想保守，工作激情减退，

严重影响了人大工作的活力与成效。

（二）乡镇人大与党委政府的关系

从调研中我们了解到，乡镇人大能够积极围绕党委中心工作依法履职，乡镇人大主席对涉及人大工作的重大事项、重要问题、重大决定、重要活动安排，都能及时向同级党委请示报告。从实际工作运行来看，乡镇党委的领导核心地位与作用是毋庸置疑的，政府作为行政机构掌管着财政等实际权力，而人大作为权力机构，却是这三者中地位最低的，存在着“大牌子、老头子、空架子”问题，在人民群众心目中的权威形象还没有真正树立起来。从对德州市德城、陵城两区“乡镇人大主席履职情况”的问卷调查看，在分析监督权行使困难的原因时，乡镇人大主席认为是乡镇政府更重视党委决策的占26.19%，在分析重大事项决定权行使困难的原因时，乡镇人大主席认为是乡镇政府更重视党委决策的占30.56%，乡镇人大代表认为是乡镇政府更重视党委决策的占26.83%。调研中，一位人大主席感慨地说：“权力机关权力弱，部门和群众有事需要解决向党委书记反映，党委书记可以指示政府办理；向镇长反映，镇长可以直接安排有关部门处理；找乡镇人大，不仅走程序费时间，问题转个弯最终还要回到党委、政府层面去。”

（三）乡镇人大法定职责履行情况

乡镇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。但是总的看，面对新时代对乡镇人大工作的新要求，乡镇人大履职成效还有一定差距和不足，有些工作还停留在表面，和党委、政府的工作相比还显得比较“虚”。一是部分乡镇人大闭会期间组织活动不多。调

研中发现，由于代表团召集人多是由村干部或者镇级站所负责人担任，部分召集人忙于各自单位事务，组织代表活动不积极不主动，即使组织活动也是走走看看、听听问问，形式单一，效果不明显。二是部分乡镇人大代表履职责任感不强。有些乡镇人大代表参加活动应付心态比较重，主动反映民情偏少，发挥为民代言作用、密切联系选民不积极，很少能够提出有份量的代表建议。有的人大代表因身份结构原因当选，文化层次比较低，履职能力差，特别在一些专业性较强的工作方面，提出意见建议的能力不足，代表的主体作用发挥不到位。三是监督力度不够。乡镇人大在处理与党委和政府的关系时，重视了党委对人大工作的领导，弱化了人大对政府的监督，或多或少地存在着“开展监督过多会给政府添负担，政府会有想法”的思想。实际工作中履行法定职责不到位，推进法律法规在本行政区域内实施等方面存在差距；监督存在弱化倾向，直接把人大监督等同于组织调研，“支持”多“监督”少，监督缺少刚性和力度。对“双重管理”单位的监督更加难以有效开展，既有部分乡镇人大对监督工作重视不够，缺乏有效监督的主观意愿，又有监督结果运用难问题，特别是派出所、卫生院、国土所等乡镇基层站所由上级部门直管，即使提出监督意见，也很难引起上级部门的足够重视，监督结果落实不到位。四是相关制度规定比较原则。《地方组织法》对乡镇人大的职权做了原则性规定，但在操作层面还缺乏具体安排。乡镇人大主席团的职权是主持召开乡镇人代会，但实际操作中往往成了在会议期间认真走程序，从而给代表们留下人代会就是“签个到、听报告、举个手、拍个照”的形式，闭会以后的工作推进缺乏相应的制度安排。例如重大事项的界定、监督事项的选定、议案建议或意见处理等，都

无章可循，从而给人大履职带来了困惑。

（四）乡镇人大主席工作分工情况

人大主席除本职工作外，还都不同程度地分管、参与城建、征地拆迁、综治、信访、环保等中心工作、重点工程，参与帮包村、居，多数还承担着扶贫、招商引资、民营经济、农业农村等具体工作，与其他党政班子成员承担同等责任。以济南市济阳区为例，济阳区下辖4个乡镇的人大主席均分管拆迁安置、社区建设、重点项目建设，1个乡镇还同时分管“双招双引”工作，其中仅垛石镇人大就承担招商引资、税收、油区、统计、济北瓜菜批发市场及社区建设工作。平均每人分管乡镇党政工作达6项以上，“一肩多挑”情况普遍。人大主席之所以承担这么多的中心工作，是因为人大主席都是从党政班子优秀成员中提拔的，政治素质高、工作经验丰富，能干事、有担当，党委把重点工作交给他们省心、放心。

二、乡镇人大工作压力来源

调研中，有90%的乡镇人大主席反映压力较大，主要来源于以下几个方面：

（一）人大作用发挥不够充分

人大工作政治性、政策性、法律性强，对人大干部和人大代表要求比较高。目前各级对乡镇人大干部开展工作培训相对较少，加之许多人大干部一般由经济、党务岗位转任，对乡镇人大工作业务不熟悉，对具体政策不了解。党委中心工作时间要求紧、工作难度大，占用了大部分精力和时间，人大主席用于谋划、推动人大本职工作的时间精力不足。在召开乡镇人民代表大会，发挥职权作用方面，一般每年举行两次，有的乡镇只召开一次，基本上每次安排一天或两个半天时间，日程比较紧凑，在有限的会议时间内很难进行实质上的讨论、审议。从主席团发挥作用来看，在会议召开次数

上没有完全达到“每季度1次”的要求；在决定重大事项方面，因为缺少具体操作细则，对讨论决定的内容和范围把握不好，不能很好地满足实际需要。

（二）兼职或分管政府工作过多，影响人大自身工作开展

很多乡镇人大主席、副主席在基层工作时间长、经验丰富、熟悉情况，威望高，是乡镇的“定海神针”，常常承担一些急难险重的工作。在乡镇，中心工作是第一位的，人大干部如果不做党委中心工作，就可能被边缘化。因此，人大干部都不同程度地参与中心工作、重点工程，甚至是分管政府工作，个别人大副主席甚至担任政府职务。他们很少过节假日、双休日，基本是“五加二”“白加黑”高负荷快节奏运转。这些工作不仅有“硬任务”，还有“严指标”，稍有不慎可能就被追责，背上处分，工作中的精神压力较大。作为国家权力机关的工作人员，同时参与政府工作，既是裁判员，又是运动员，造成了自己监督自己，不利于人大工作的开展，这样也违背《地方组织法》精神、违反中央18号文件要求。

（三）工作状态低迷，工作力量薄弱

由于乡镇人大干部出口较窄、流向单一，提拔机会少，一些同志到人大任职后，普遍认为进步空间已经很小甚至到头了，是工作岗位的最后一站，目标就是退休，“船到码头车到站”的想法较为普遍，存在职务升迁的压力，工作缺乏原动力。部分乡镇人大干部在实际工作中只是被动应付上级的要求，不愿不会抓本职主业。乡镇人大工作力量不够，缺乏人才。在调研中我们发现，一个10万人口的乡镇，接近7万选民，却只有一名人大主席、一名副主席、一名工作人员，有的乡镇连这样的配备程度都达不到，缺编非常严重。工作力量的缺乏直接

制约了乡镇人大工作的开展。

（四）乡镇财力不足，人大工作开展受到影响

一些地区受财力影响，乡镇人大工作经费没有依法纳入本级预算，完全靠协调解决。一般是“先干活”再报销，乡镇人代会、代表小组活动室建设、人大主席团活动、代表活动都需先垫支；有些乡镇为无固定收入的代表发放履职补贴，但标准多年未调整，明显偏低，也影响了代表履职积极性。同时因乡镇资金紧张，对代表反映的民生问题有时不能迅速解决，代表群众不理解，对基层人大也形成了压力。

三、主要对策和建议

加强乡镇人大工作和建设，发挥好乡镇人大的作用，对于巩固人民代表大会制度，加强基层民主政治建设，推进基层治理体系和治理能力现代化，关系重大、意义深远。建议从以下几个方面加强和改进工作，减轻乡镇人大工作压力，提升乡镇人大工作水平。

（一）加强党委领导，始终坚持正确的政治方向

人大工作是乡镇工作的重要组成部分，加强乡镇人大的工作和建设，首先是要加强党对人大工作的领导，特别是县、乡党委对乡镇人大工作的领导。乡镇党委应当认真落实党委专题听取人大工作报告制度，及时研究解决人大工作中的重要问题。乡镇人大要坚持重要事项向党委请示报告制度，重要工作和重大事项要及时向党委报告、请示，争取党委对人大工作的支持。乡镇人大要树立“围绕中心、服务大局”的工作理念，坚持把党委的工作重心作为人大的工作中心，始终在思想上和工作上与党委同频共振、同力同向。

（二）发挥县级人大常委会指导作用，提高基层人大工作整体合力

乡镇人大不设常设机关，人事变动相对比较频繁，要保持人大工作的连续性、稳定性和规范化，离不开上级人大常委会的帮助和指导。

因此，县级人大常委会要把加强对乡镇人大工作和建设的指导作为一项常态性的工作，列入重要议事日程。一是加强工作联系。除定期召开工作交流会议、邀请乡镇人大主席列席县级人大常委会会议外，应把县级人大常委会组成人员联系代表和选民同联系指导乡镇人大工作结合起来，指导乡镇人大依法开好会议，组织好闭会期间的代表活动。二是加强业务培训。帮助乡镇人大干部熟练掌握人大工作的法律和业务知识，规范乡镇人民代表大会会议、主席团会议程序和内容，健全和完善各项工作制度，推动乡镇人大工作法制化、规范化、制度化。三是加强工作协同。在县级行政区域内，经济、社会和文化发展水平差异不大，县乡党委的工作重点和工作部署具有一致性。在人大重要工作和活动安排上实行县乡联动，不仅能够形成合力、增强工作实效，而且有利于提升乡镇人大工作的总体水平和活力。对于上级关于人大工作的重要部署和指示精神，以及乡镇人大工作中普遍存在的问题，县级人大常委会党组要及时向党委汇报，通过提出相关的工作意见和召开乡镇人大工作会议等形式，进行统一部署，推动乡镇人大工作更好地适应新形势、新任务的要求。青岛市黄岛区在发挥县级人大常委会指导作用方面进行了积极探索实践，研究制定了加强乡镇人大规范化建设的指导意见，就提升人代会质量、发挥主席团作用、活跃代表活动、健全工作制度等作出规范，完善听取审议工作报告、执法检查、视察、调研等机制，开展了专题询问、专项评议、满意度测评等，就县镇两级工作联动提出要求，回应了基层关切，为镇街人大工作依法有序开展提供了制度

保障。

(三)明确人大工作职责,进一步强化乡镇人大工作力量

要突出人大工作主责主业,合理安排乡镇人大主席、副主席工作。人大干部可以参与、协助党委工作,但不能分管政府工作。乡镇中心工作很多是乡镇政府职责范围,人大干部不能作为责任主体接受上级政府部门考核和问责,让人大干部有更充裕的时间和精力推进本职工作。要进一步优化人大的组织结构,完善人员配备。乡镇人大应根据需要配备专职副主席和工作人员,较大的乡镇应根据需要适当增加配备,并落实相应的待遇,切实解决当前人大领导职数及工作人员偏少的问题。

(四)重视乡镇人大干部配备,进一步完善乡镇人大干部的流动机制

要从坚持和完善人民代表大会制度的高度,加强乡镇人大干部的选拔任用。人大工作岗位要选优任能,安排综合素质较高的同志担任相应职位,注重培养锻炼,加强与党委政府干部交流任职。要拓宽乡镇人大主席任职流向,根据其工作能力、工作业绩、综合评价,与镇党委、政府领导成员一起统筹安排,让乡镇人大干部队伍“活”起来。有些地方将乡镇人大主席职务作为培养锻炼干部的重要岗位。禹城市多数乡镇人大主席都是由乡镇常务副镇长提拔担任,在乡镇党政领导班子成员职务排序中位列第四,即党委书记、乡镇长、党委副书记、人大主席,乡镇人大主席离任后多数重用担任

乡镇党委副书记。临沂、聊城等地的做法则是将乡镇党委副书记提拔担任乡镇人大主席,形成了乡镇党委副书记—乡镇人大主席—乡镇长—乡镇党委书记的干部成长梯次。近年来,高唐县9个乡镇中有8名乡镇人大主席先后调整为乡镇长,临清市换届后有6名乡镇人大主席先后调整为乡镇长。这些地方的做法,拓宽了乡镇人大干部交流任职的渠道,进一步激发了人大干部队伍的活力,值得借鉴推广。

(五)优化履职环境,进一步发挥代表主体作用

人大代表是人大工作的主体。代表的素质和作用发挥决定着人大工作的成效和水平。做好乡镇人大工作,必须坚持尊重代表、依靠代表,创造条件引领代表发挥作用。要完善代表履职阵地建设,加强“人大代表之家”、代表小组活动室等平台建设,方便代表密切联系选民和群众,夯实代表的履职基础。严格执行关于代表活动经费列入本级财政预算的规定,研究出台具体的乡镇人大工作经费、代表活动经费、代表执行职务补贴标准,切实保障代表的权益。注意培养发掘一部分具备一定文化素养和履职能力的基层一线群众,使他们逐步成长起来。在酝酿乡镇人大代表候选人时,要善于听取各方面的意见,确保优中选优,把综合素质高、履职能力强,符合代表结构比例要求的代表候选人选出来。优化代表队伍结构,提高代表队伍素质,增强乡镇人大工作活力,提高乡镇人大工作水平。

我省民营经济发展环境调研报告

省人大常委会副主任 王云鹏

为推动中央支持民营经济高质量发展重大决策部署和省委有关工作要求落实落地，按照“不忘初心、牢记使命”主题教育工作要求，结合2019年省人大常委会工作安排，我带领调研组先后赴聊城、泰安、青岛、烟台、济宁等地对我省民营经济发展环境进行了调研。为全面了解真实情况，按照不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同接待、直奔基层、直插现场的要求，先后3次赴分工联系的企业听取意见，到相关市实地考察20余家企业，与60多位民营企业家和基层人大代表深入交谈，广泛听取基层干部和群众的意见建议，与相关专家座谈讨论，深入分析情况，研究改进对策。通过听、看、比、议，对我省民营经济发展环境有了比较全面的了解，现将有关情况报告如下：

一、基本情况

省委、省政府历来高度重视民营经济发展，特别是习近平总书记在民营企业座谈会上发表重要讲话以来，全省上下广泛动员、积极行动，密集出台多项扶持政策，积极帮助企业纾困解难，努力解决思想观念、制度供给、法治、政策、政务、金融、人才、创新、社会管理、城市品位、商业文化等各种发展环境方面存在的突出问题，多措并举推动民营企业高质量发展。广大民营企业普遍感到我省发展环境已经和正在发生着深刻变化，感受到党的政策“暖心”“安心”，

认为“民营经济迎来了又一个发展的机遇，迎来了又一个发展的春天”，增强了进一步发展的信心和决心。截至2018年底，全省共有民营经济市场主体889.5万户，占全部市场主体的98.2%。2019年1-6月，民营经济市场主体新增63.6万户，总数达到953.1万户，居全国第三位，其中新增中小企业19万户，总数达到280万户。

（一）强化组织领导，工作协调推进有新发展。2018年11月，习近平总书记发表支持民营企业发展重要讲话的第2天，省委书记刘家义同志就召开全省民营企业座谈会，听取对我省民营经济发展的意见建议，提出推动民营经济高质量发展的有效举措。2019年7月，省政府成立促进非公有制经济发展工作领导小组，由省委副书记、省长龚正同志担任组长，26个省直部门（单位）为成员单位，加强对促进非公有制经济发展工作的组织领导。省委办公厅、省政府办公厅印发《关于进一步加强党政领导干部联系服务民营企业 and 行业协会商会构建亲清新型政商关系的意见》，省级领导带头，每人联系2家非公有制企业、1个重大项目、1家在外省的山东商会和该省在山东的商会，各级领导干部每人联系1-2家民营企业或有关行业协会商会，定期开展走访调研。开展“万名干部下基层”工作，其中服务民营企业1847家，帮助企业理清发展思路、解决实际困难。

(二) 强化政策引导, 优化政策环境有新发展。近年来, 我省相继出台《关于支持非公有制经济健康发展的十条意见》《关于印发支持实体经济高质量发展的若干政策的通知》《关于进一步扩内需补短板促发展的若干意见》《关于支持民营经济高质量发展的若干意见》等, 制定一系列含金量高的惠企政策。开展“送政策上门精准对接”服务民营企业活动, 各级各部门通过政策汇编、专场培训会、政策大集等形式送政策下基层、进园区、到企业。落实减税降费政策, 组织开展涉企收费专项检查, 减轻企业负担。目前我省执行的涉企行政事业性收费全部为中央立项, 省定涉企行政事业性收费已全部取消, 2018年累计对民营企业落实税收减免644亿元, 全省民营企业平均税负已降至4.7%, 低于全国0.3个百分点。2018年, 全省共有9866户企业享受研发费加计扣除优惠, 加计扣除优惠额431.32亿元; 共有1938户高新技术企业享受高新技术企业所得税优惠政策, 减免企业所得税105.46亿元。2019年1-5月, 全省各级累计减免税费1479.11亿元, 累计减收城镇土地使用税16.73亿元; 1-6月, 累计减免印花税5.02亿元, 减收车船税2.28亿元。

(三) 强化简政放权, 提高办事效率有新发展。进一步深化商事制度改革, 落实国务院“证照分离”改革事项, 对直接取消审批的2项, 移出“双告知”目录; 对审批改为备案、实行告知承诺、优化准入服务的104项, 精简申请材料, 压缩审批时限。对省级实施的17类工业产品生产许可审批事项, 全部委托市级审批。将“多证合一”扩大到“45证合一”。“一次办好”事项清单实现全覆盖, 开展优化营商环境10个专项行动, 基本实现“3545”专项改革目标。进一步压缩企业开办时间, 3个工作日完成营业执照办理、公章刻制、银行开户、涉

税办理、社保登记事项等。

(四) 强化法治保障, 维护企业合法权益有新发展。省纪委监委出台《关于规范政商交往推进构建亲清新型政商关系的工作意见(试行)》, 明确列出政商交往的9项“正面清单”和9项“负面清单”, 从党纪政纪层面规范政商关系。省高级人民法院出台《关于印发服务保障民营经济高质量发展十条意见的通知》, 公布了十大典型案例, 省人民检察院出台《关于充分发挥检察职能依法服务和保障民营经济高质量发展的意见》, 省司法厅出台《关于进一步加强法治保障和法律服务支持民营企业发展的实施意见》, 省高级人民法院、省工商联出台《关于印发共建服务保障全省民营经济高质量发展协作机制的通知》, 为保障民营经济高质量发展、维护民营企业合法权益提供良好法治环境。

(五) 强化平台建设, 完善公共服务有新发展。我省在全国第一批建成中小企业公共服务平台网络, 聚集各类服务机构3000多家, 年服务企业超过10万户(次)。以山东省中小企业公共服务平台为基础, 正抓紧建设省民营企业综合服务平台, 利用大数据技术, 为企业提供政策解读、政策匹配、诉求疏解等一站式服务, 计划于2019年底前正式建成使用。连续举办四届中国(山东)中小企业服务商大会, 已成为国内规模最大、种类最全的服务商品牌盛会, 吸引大批优秀服务商落地山东。建立省中小企业对外合作交流机制, 将中小企业组团出访由省外事办单列计划、快速审批。省委、省政府领导重要出访活动, 优先安排中小企业。组织中小企业考察团赴境外开展经贸交流, 举办对外经贸活动, 组织民营企业参与对接洽谈。

(六) 强化企业培育, 壮大市场主体有新

发展。加快国家、省、市创业辅导基地建设，出台《山东省小型微型企业创业创新示范基地建设管理办法》，安排省财政专项资金2.4亿元，连续3年扶持培育30个创业辅导基地。目前，全省市级以上创业辅导基地超过600家。实施“一企一技术”创新工程，推进中小企业个性化创新，目前，省级“一企一技术”研发中心1375家、“一企一技术”创新企业1248家。培育“专精特新”和瞪羚企业，引导企业技术、管理、经营和服务模式创新。推动产业集群发展和特色产业镇建设，省级产业集群发展到152个，山东省特色产业镇发展到259个，特色产业占镇域经济的比重超过50%。

（七）强化融资助企，缓解融资难题有新发展。强化银行机构监督考核，完善普惠金融管理体制。出台《关于深化“银税互动”促进全省实体经济健康发展的实施意见》《关于进一步推进落实无还本续贷政策的指导意见》《关于建立企业应急转贷基金的指导意见》《关于“民营和小微企业首贷培植行动”的指导意见》等文件，加大对小微企业的信贷支持。截至2019年5月底，全省普惠口径小微企业贷款余额增长11.4%，贷款户数76.5万户，较年初增加9.8万元；银行机构审批发放银税互动贷款7736笔、283.96亿元；小微企业无还本续贷余额1266.49亿元，较年初增加91.25亿元；省市两级应急转贷引导基金支持企业338家（次），运用金额62.18亿元。截至2019年6月底，全省金融机构累计培植民营和小微企业1.6万家，获得首贷的企业1.4万家，首贷金额累计269.1亿元；全省应收账款融资服务平台累计开通用户8215家，累计融资12342笔，融资金额5493.22亿元。组建省级投融资担保集团，完善省市县三级政府性融资担保体系，实施小微企业融资担保降费奖补政策等。

二、存在的主要困难和问题

尽管我省民营经济发展环境有了显著改善，企业获得感明显增强、满意度明显提高，但离中央部署和省委要求还有一定差距，优化发展环境工作仍然在路上。

（一）服务意识不到位，个别地方存在执法简单化、“一刀切”现象。一是有的干部存在“官本位”思想惯性，以居高临下的心态对待民营企业 and 企业家，没有或不愿转换为“店小二”角色。一些干部习惯拿着文件依据办事，没有依据和先例的就行不通。一些涉及多个部门的事项，因部门之间甚至部门内部处（科）室之间不通气，企业问题难以解决。有的干部对企业和经济工作不熟悉，习惯“官场套路”，不善于按市场规律办事。二是个别干部政绩观存在偏差，“新官不理旧账”，后任借理由将前任执行的措施和履行的合约推掉。有的企业反映，刚被招引进来时能够感受到“店小二”服务，但入驻后这种服务逐渐减弱。有的做企业工作时倾向于“抓大放小、重强轻弱、亲外冷内”，乐于包靠大企业、大项目，对小微企业生存和发展中的困难比较“冷漠”。三是有的企业和行业协会反映，现在“门难进、脸难看”现象少了，但“事难办”现象仍然存在。一些部门经常为某事某会议要求企业上报文字材料，而民企懂公文、写材料的人少，遇到要文字材料时就很难，不仅老过不了关，还要被批评。四是有些工作推进慢，企业等得很着急。比如，在化工企业进区入园工作中，一些具备环保和安全生产条件的企业经过评审被认定为在线重点监测单位就可以不搬迁。这项监管措施充分考虑到了企业发展的历史、规模和生产管理水平等，既有利于监管也有利于发展，企业十分欢迎。目前这项工作推进慢，有的企业说，“天上一日、地上一一年”，在线重点监测单位

名单迟迟没有公布，计划中的技术改造和扩大投资等无法进行，企业很着急。五是个别干部工作作风简单粗暴，执法工作简单化、“一刀切”。临沂市兰山区在大气污染治理工作中搞“一刀切”，临时采用“停供蒸汽”方式导致下游400余家已开展过多轮环境整治的板材企业被迫停产停业，25家货运停车场除1家兼顾公交车停放而正常运营外，其余全部停业整顿；义堂镇要求该镇范围内的270家经营型餐饮企业全部停业整顿，严重影响到当地群众的生产生活。其他个别地方虽然问题没有如此严重，但也不同程度存在这样那样的执法简单化问题。还有企业反映，千方百计筹资新上的设备本来符合标准，但时间不长就被认定不符合要求需要淘汰，企业损失很大。

（二）法律宣传实施不到位，地方性法规修订工作相对滞后。调研发现，企业遇到问题时不愿找法，更愿意找领导帮助解决；企业发展中不善于学法用法，更习惯找政策要政策，反映出我省法治化营商环境建设任重道远。一是中小企业“一法一条例”宣传普及力度不够，甚至在一些地方被忽视遗忘，缺乏深入持久宣传解读。企业对相关法律法规知晓度和感受度低，甚至有些地方相关部门工作人员对这两部法律法规知之甚少，更谈不上执行落实。二是有的企业不敢拿起法律武器维护自身合法权益，担心“赢了官司、输了关系”。比如清理拖欠民营企业中小企业账款工作中，有的企业怕得罪政府和国企今后难以生存下去，不敢投诉、忍气吞声。三是促进中小企业发展的地方性法规需要及时修订。2007年我省制定了《山东省中小企业促进条例》，十余年过去了，情况发生了很大变化，《中华人民共和国中小企业促进法》已于2017年重新修订，我省条例还尚未纳入修订计划，一些规定已经不能适应当前

需要。

（三）有些政策落实存在堵点，政策效应未能完全释放。我省密集出台了一系列促进实体经济和民营经济高质量发展政策措施，力度之大前所未有的，但落实落地效果未及预期。一是减税降费等政策落实不到位。如，有的市、县未严格执行城市基础设施配套费按70%征收的优惠政策，省公共资源交易中心以及有的市、县未退还或违规向企业收取政府采购履约保证金、土地竞买保证金，有的地方和单位向安居工程项目违规征收应减免的税费。政府调整规划及拆迁等原因导致工程项目开不了工、土地闲置问题时，企业照样须缴纳土地使用税。二是有的财政、金融、土地、人才等政策门槛高、受益面窄、针对性不强。由于审批手续复杂，民营企业很难像国企一样得到政府的专项财政资金。土地新政策主要针对新上企业和项目，而面广量大的老企业享受不到。不少企业反映，一线技术型人才严重缺失，劳动密集型企业招工难，人才支持政策多集中于高学历、高层次人才，中小企业经营发展亟需的有丰富实践经验的技术型人才不属于支持范围，不能享受扶持政策。三是有的支持政策出台慢。如，国家制定了支持锂电池发展政策，要求各省根据自身情况制定相关具体措施。据企业反映，江苏省每1千万时财政补贴5分钱，浙江省也制定了相关政策，我省还没有出台相关政策。四是一些“孵化、培育”平台没有发挥应有作用。近年来，各地围绕创新创业、电子商务、新旧动能转换等打造了许多具有“孵化器”功能的众创空间、科创、新动能基地、电子商务产业园及平台等，但有的实际运营能力不强，有的甚至为了维持经营，将房间出租给不合规的企业，难以发挥“孵化、培育”作用，背离了政策初衷。

（四）有些权限下放工作未完全到位，“一

次办好”改革需进一步深化。一是对青岛西海岸新区赋权工作没有完全到位。《山东省青岛西海岸新区条例》规定,省及青岛市政府应当将新区履行职能所需的行政管理权限依法授予新区管委会,除法律、行政法规明确规定不能委托的以外可以委托新区行使,同时规定自条例实施之日(2018年1月1日)起一年内公布行政管理和服务事项清单。目前,省级权力事项下放7项,其他权限下放工作还没有到位。二是“一次办好”改革还需进一步深化。一些从事实际工作的同志反映,企业申报的事项往往涉及多个部门、多个环节、多种材料,真正做到“一次性办好”,需要政府各个部门联合起来,对所有审批事项流程进行认真梳理研究,通过全面“流程再造”才能实现。不少地方部门间协同推进力度不够,“流程再造”改革刚刚开始,跨部门跨领域全链条事项“一次办好”还未全面实现。三是政务服务信息化水平不高,存在“信息孤岛”现象。我省政务信息资源共享交换平台已经搭建,但涉及多个部门事项办理的政务服务平台功能还不完善。有的部门信息化建设欠账较多,内部各业务系统独立运行,部门之间信息不能共享。有的系统内部省市之间没有畅通的信息化渠道,一些事项还要“跑腿”办理。基层反映,省级政务服务平台与其他业务平台兼容不够,大部分证照不能在这一平台办理,市县在自己系统办完后,还需要将政务服务数据“二次录入”到省级政务服务平台,大大增加了基层窗口工作量。有的企业反映,地方成立的行政审批服务局模式不一,办同样的事项不同地方标准不一样,统计、档案管理、行政许可事项、外商投资企业登记等工作要求千差万别。

(五)金融政策落实不到位,融资难融资贵仍是企业面临的突出问题。调研发现,资金

紧张问题仍居民营企业特别是中小企业反映问题之首,融资难融资贵仍是长期制约中小企业发展的“老大难”,主要表现为银行贷款难、抵押担保难、直接融资难和贷款利率高、中介费用高、“过桥”资金成本高等。小微企业贷款大多需要抵质押物,银行和担保公司往往仅认可土地、厂房等不动产,而且抵押率在允许范围内(50%-70%)一般就低不就高,基本都在50%左右。据了解,我省小微企业的贷款利率普遍上浮20-30%,有的高达50%以上,再加上担保成本、承兑汇票及保证金成本、贷款抵押物评估和登记费用、过桥资金成本、“被理财”“被存款”成本等,小微企业贷款综合成本普遍在10%左右。有的企业反映,签订贷款合同时,企业主要经营者或团队成员及其家属、子女都要签订连带责任承诺书,由有限责任扩展为无限责任。近年来,各级政府出台了大量促进小微企业融资的扶持政策,但政策落实中仍存在时间较长、环节较多等问题。比如“无还本续贷”政策中对于银行机构发放贷款损失有30%风险补偿,但省级资金迟迟未出台相关细则,导致银行机构无法申请;“政银保”政策中保费补贴要求的材料较多、申请时间较长,有的长达半年以上,导致保险公司办理积极性不高。民营企业科技成果转化难题实质也是金融政策支持问题,突出表现在金融机构仍按传统行业分类,用“一刀切”方法将传统行业中的科技创新项目拒之门外。比如属于纺织行业的山东康平纳集团2014年获得科技进步一等奖,至2018年的5年时间,没有获得产业转化的金融贷款、基金等支持。另外,我省融资担保机构不健全,资金规模普遍偏小,服务能力水平不高,对促进中小微企业融资作用有限;我省多层次资本市场体系不健全,政府对天使投资、风险投资、私募股权投资的政策引导不够,

中小企业直接融资渠道狭窄。

(六)市场环境复杂多变,民营企业经营存在较多困难。当前国际经济环境深刻变化,特别是中美经贸摩擦具有不确定性,给国内经济发展和市场预期带来影响,在经济下行压力下,中小企业抗风险能力弱,受波及影响大。我国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,民营企业特别是中小企业面临不小转型升级压力。我省民营企业主要集中在传统行业,且普遍存在治理结构不完善、风险管控能力较低、信息透明度不高、财务不规范等管理问题;土地、资金、人才、能耗指标等要素资源配置不均,成为中小企业发展的“卡脖子”问题;环保安全督查、去产能、化工产业专项整治等政策倒逼企业优化升级,中小企业尤其是传统制造企业生存空间急剧压缩;受人才、技术和资金等因素制约,民营企业转型创新意愿不强,创新发展的内在动力不足。

三、进一步优化发展环境的建议

(一)深入开展“不忘初心、牢记使命”主题教育,增强促进民营企业健康发展的服务意识和能力。深入学习领会习近平总书记关于发展民营经济的重要论述,把“不忘初心、牢记使命”主题教育成果贯穿到服务民营经济高质量发展全过程,增强为民营企业服务的深厚感情和责任担当,更加自觉地从经济社会发展大局的高度履行好服务民营企业发展的职责。主动对标对表党中央决策部署和法律规定,深入民营企业特别是生产经营困难企业调查研究,认真查摆在发展民营经济、服务民营企业等工作中的思想作风、方式方法、政策制定落实等方面存在的差距和不足,积极创新和改进工作,用心用力为民企办实事、解难事,让民营企业家感到在山东创业发展很安心、很舒

服。进一步加强基层干部专业化综合性业务培训,提高服务企业的专业能力,重点培养一大批熟悉全流程审批服务、专业化高素质的政务服务人员。引导党员干部树立正确政绩观,完善“担当作为、狠抓落实”工作激励机制,倡导“法无禁止即可为”的工作理念,形成干部为企业担当、组织为干部担当的良好氛围,依法保护干部和企业家的干事创业积极性。

(二)着力深化市场化导向改革,营造公平透明可预期的发展环境。正确处理政府与市场的关系,强化“店小二”服务理念,提高按市场规律办事能力,切实转变政府职能、优化营商环境。深化“一窗受理、一次办好”改革,积极推进流程再造和信息共享,统一政务服务标准,加快政务服务信息化、一体化建设,营造高效政务环境。完善市场机制,抓紧清理有关歧视性规定,依法健全完善支持扶持政策,坚决查处各类垄断、限制竞争和不正当竞争的行为,创造公平市场环境。建立以政府主管部门牵头、法院配合、行业参与的纠纷多元化解机制,推动政府部门依法行政、依法履职,形成良性法治环境。注重发挥各级工商业联合会、行业协会(商会)的作用,加强行业自律管理,维护企业合法权益。依托信息技术,健全统一规范的全省民营企业公共服务平台,增强中小企业高效管理运营、技术创新支持、对外投资贸易等信息资源的可获得性和获取便利性。加强企业家队伍建设,培养一批引领新经济发展的优秀企业家,不断提升民营企业自身管理能力。完善地方人才政策,在购房、社保、落户、子女入学等方面给予倾斜,引进和留住企业所需的各层次人才。

(三)加大金融支持力度,缓解民营企业特别是中小企业融资难题。完善各类各层次技术创新专项资金,运用对企业的无偿资助和贷

款贴息等方式支持创新驱动发展。省级层面尽快设立扶持中小企业发展的引导基金，更好发挥财政资金乘数效应，以更大力度扶持培强中小企业，鼓励引导金融和社会资本支持实体经济发展。加大对恶意逃废银行债务行为的打击力度，打造良好金融生态环境；鼓励金融机构加强与总部对接，主动争取政策支持，争取更多信贷规模、不良贷款核销额度、债转股指标。金融监管机构要进一步完善落实差异化监管政策，把“提高不良贷款容忍度”和“尽职免责”的要求具体化，增强操作性，并落地实施。加快放开对中小金融机构成立的限制，放宽金融市场准入，鼓励民营企业发起和参与组建面向中小企业融资的民营银行，从源头上加大对中小企业信贷资金的供给数量，满足中小企业融资需求。完善政府主导的融资担保体系，加大对有发展潜力和市场需求的中小企业融资支持；设立政府融资担保基金，加大对主业和业绩突出的担保公司的扶持力度；通过中小企业发展基金、财政专项资金、国有资本预算等财政资金，做大担保资本金规模，增强信用能力。加快推进多层次资本市场建设，规范发展互联网金融，大力引进风投创投资金，拓宽企业直接融资渠道，推动中小企业逐步摆脱单纯依靠银行信贷间接融资的路子。

（四）严格公正司法，切实保护民营企业合法权益。巩固清理拖欠民营企业中小企业账款工作成果，进一步统一口径，摸清拖欠底数，完善清欠台账，加大跨地区清欠的协调力度，

并研究建立防范拖欠长效机制，让企业有实实在在获得感。加大对侵犯产权行为的打击和惩处力度，坚决保护中小企业及企业家的财产权和其他合法权益。清理并解决行政许可中介服务方面的突出问题，加大查处惩罚力度，切实减轻企业负担。加强维权渠道建设，完善维权机制，畅通企业反映问题和诉求的渠道，及时解决企业诉求，支持中小企业勇于拿起法律武器维护自身合法权益。

（五）加强立法和监督工作，推动民营经济高质量发展。按照省人大常委会立法工作计划，《山东省优化营商环境条例（草案）》已提交2019年11月召开的省人大常委会会议审议。这是落实中央有关重大决策部署和省委工作要求的重大举措，也是民营经济发展环境的重要法制保障。省人大财经委要严格落实法定程序，认真开展立法调研，加强法规草案初审，严格把好初审关，为常委会审议打下良好基础。为巩固“不忘初心、牢记使命”主题教育成果，省人大常委会及时调整工作计划，把围绕优化营商环境开展专题调研、听取省政府专项工作报告、组织专题询问列入2019年11月份的常委会议题。以推动有关法律法规、政策措施落实为切入点和主抓手，坚持问题和目标导向，解放思想、开拓思路，着力发现营商环境方面存在的突出问题，深入分析原因、研究对策措施、提出意见建议，推动我省营商环境再优化、再提升。

关于全省河湖清理整治情况的调研报告

省人大常委会副主任 王华

为深入学习贯彻习近平生态文明思想，落实省委关于全面推行河湖长制的要求，2019年下半年我带领相关同志，就我省加强河湖管理保护、全面推行河湖长制情况，到部分市、县开展调研。从调研情况看，河长制、湖长制在全省得到有效落实，河湖治理形成新常态，但还有大量基础性、系统性工作要做，还需增强忧患意识、危机意识，加大力度，持续攻坚。

一、我省河湖清理整治工作基本情况

我省分属黄、淮、海三大流域，黄河横贯东西，大运河纵穿南北，河流密集，水系众多，境内河流9800余条，湖库6100余个，河湖岸线13.5万公里。近年来，各级各部门高度重视河湖管理保护工作，坚持把全面推行河长制、湖长制、加强河湖清理整治作为深入学习贯彻习近平生态文明思想的重要实践，作为贯彻落实全省“担当作为、狠抓落实”工作动员大会精神的重要举措，聚焦“秀美河湖、生态山东”工作目标，围绕管好盛水的“盆”和护好“盆”里的水，紧盯“乱占、乱采、乱堆、乱建、乱排”河湖乱象，扎实开展河湖管理保护攻坚战。据统计，2019年以来，全省共排查清理整治河湖违法问题1.6万余处，实现河湖排查全覆盖、重大问题隐患全清零，基本消除了黑臭河、养殖河、种地河等现象，解决了一大批河湖突出问题，保障了河湖防洪安全和水生态安全，河湖管理保护取得重要阶段性成效。综合调研

情况，我省河湖清理整治工作主要呈现出以下特点：

（一）注重强化政治责任。各级党委政府坚决落实党中央、国务院全面推行河长制的决策部署，省委书记、省长带头示范共同担任总河长，建立省、市、县、乡、村五级河长湖长体系，完善河长会议、督察督办、部门联动等配套制度，形成党政同责、部门联动、责任明确、分级管理的工作格局，实现河湖从“没人管”到“有人管”、从“多头管”到“统一管”、从“管不住”到“管得好”的重大转变。据统计，全省明确河长76199人、湖长10877人，各级河长湖长累计巡河巡湖63.7万人次。

（二）注重依法依规治理。一是河湖法规体系基本形成。目前，涵盖水资源保护、水域岸线管护、水污染防治等重点领域，以水资源条例、水污染防治条例、湖泊保护条例、南水北调条例、胶东调水条例、水功能区监督管理办法、入河排污口监督管理办法等为主要内容的法规制度体系基本形成，河湖治理法治保障不断增强。二是河湖标准规划逐步完善。流域水污染物综合排放标准、生态河道评价标准、水安全保障总体规划、省级重要河湖岸线利用管理规划等地方标准规划日益完善，促进河湖法规制度落实、规范涉河涉湖主体行为、提升河湖管护质量的引导约束作用不断增强。三是河湖执法监管力度持续加大。全面开展清河、

清违清障系列专项整治行动,完善督察、通报、约谈、挂牌督办、联动执法等制度机制,构建五级河长、民间河长、社会监督、“智慧监管”等河湖立体化监管网络,推行卫星遥感比对、无人机动态监控、日常巡查、第三方暗访等“天地空”一体化精准监管模式,有效维护了河湖管理保护秩序。临沂市和连云港市建立边界河流综合执法机制,共同打击边界河道非法采砂、影响水功能区水质等违法行为。

(三)注重分类施策和系统治理有机结合。各级各部门既注重系统把握河湖问题内在联系,坚持统筹上下游、兼顾左右岸、贯通干支流、衔接城与乡,综合运用管理措施和工程措施,推进源头管控和末端治理,系统解决“水多”“水少”“水脏”“水浑”等新老水问题。同时,又充分考虑河湖问题种类繁多、量大面广、成因复杂等特点,不搞一刀切,理顺“四个关系”(事实与认定、合法与违法、直管与省管、严格执法与人文关怀),甄别建立“合法清单”和“问题清单”,分类解决侵占水域、非法排污、非法养殖等问题,实现清理整治与保障群众合法权益有机统一。比如,德州市临邑县对沿河违建的4600多平方米鸭棚没有一拆了之,而是集中安置到鱼鸭混养基地,得到养殖户支持认可。

(四)注重治理保护和开发利用统筹兼顾。坚持以保护促开发,以开发促保护,坚守保护底线,严控开发上线,挖掘河湖多种功能,发挥河湖综合效益。一是河湖防洪减灾功能不断增强。加强病险水库除险加固、河道防洪治理、水毁工程修复等防洪减灾工程建设,完成1200余座病险水库、1916处河道、205座大中型水闸、648处塘坝等防洪隐患治理任务,完善全省防洪减灾工程体系,进一步夯实人民群众生命财产安全屏障。二是河湖水运资源开发持续

深化。据统计,全省内河通航里程达1100余公里,总通过能力超过7000万吨。2018年,全省内河港口吞吐量累计完成7365.6万吨,同比增长12.5%,进一步带动流域经济社会发展。三是建设美丽河湖发展美丽经济。探索开展生态河道建设与评价试点,因地制宜推进人工湿地水质净化工程,保护挖掘河湖文化遗产和景观资源,增添沿河沿湖地区发展活力。比如,济宁市建成人工湿地水质净化工程56处、面积30.5万亩,污水净化能力达80万吨/天,有效改善了入湖主要河流水质,促进流域内生物多样性恢复,又通过发展湿地芦苇、莲藕、菱角和湿地观光,带动农民增收,推动湖区产业结构调整。

二、我省河湖管理保护面临的主要问题

从调研情况看,全省河湖管理保护进入由“集中清违清障”到“常态长效治理”的转化期,河长制、湖长制步入从全面推行到全面见效、从“有名”到“有实”的关键期。我省河湖管护范围广、基础弱、难度大,河湖管理保护既是攻坚战,更是持久战,越往后巩固提升治理成效的任务越重,长久实现河湖“水清、岸绿、河畅、景美”的目标,仍然面临不少困难和亟待解决的问题。

一是河长制、湖长制落实“最后一公里”有待强化。河长湖长是相应河湖管理保护的直接责任人,打通河长制、湖长制“最后一公里”,关键在于河长湖长带头扛实责任、狠抓落实。调研发现,有的地方落实河长制、湖长制存在“上热下冷”现象,部分基层河长湖长对河湖管护工作重视程度不够、职责掌握不清、履职不到位,解决问题不及时。有的县乡对非法排污、偷排偷倒等行为排查、监督力度不够,特别是部分村(居)对责任区域巡查监管不力,有的网格管理员、河道管理员形同虚设。

二是河湖污染源管控存在薄弱环节。河湖污染“问题在水里，根子在岸上”。调研发现，我省河湖水环境质量持续向好的基础还不稳固，工业污水和城乡生活污水直排河湖，农村垃圾围河围湖等问题仍然存在。第一，部分企业落实治污主体责任不到位。尤其是规模以下企业环保投入不足，人员技术水平偏低，治污设施简陋，超标排放、偷排倾倒废水等环境违法行为时有发生；极个别企业甚至通过暗管、罐车等方式违法排污，对河湖水质造成严重影响。第二，城镇生活污水收集处理存在薄弱环节。有些地方，老旧城区污水管网老化、漏损或错接混接，城中村或城乡结合部存在污水管网空白区，造成生活污水溢流或直排，导致河湖水质频繁波动。比如，有的县区污水管网建设相对滞后，生活污水收集处置不到位，多处生活污水直排入河，导致临近河流部分区段水体黑臭。第三，农村污水处理面临困扰。从一些行政村建成的生活污水处理设施看，处理能力、覆盖范围难以满足需求，运营费用难以保障，运行管理不规范，导致已建成的部分设施无法正常运行。调研中普遍反映，农村集中处理污水难度大，经费、污水流量和处置污水能力都存在现实问题。目前，农村生活污水就近排放、随意直排问题普遍。第四，农村垃圾围河围湖问题依然严重。有的村镇垃圾收集不及时，群众在沟塘河渠倾倒垃圾行为还比较普遍。比如，东鱼河、洙赵新河、泗河部分河段治理面临的主要问题是垃圾清理难度大，存在边清边倒现象。

三是河湖保护修复难度大，系统治理任务重。第一，河湖面貌修复难度大。由于长期侵占、围垦、排污、种植、养殖、盗采等现象，河湖面貌、水体水质及周边生态环境退化严重。县级以下河道尤其是农村河道老化退化问题突出，部分

河段堤防缺损严重。第二，河湖生态恢复难度大。我省河流均为季风区雨源型河流，除汛期外，大部分河流基本无有效径流，处于断流状态，自净能力弱，环境容量小，加之工业结构性污染问题突出，COD、氨氮等涉水污染物排放总量居高不下，河湖生态极为脆弱。第三，河湖文化遗产保护开发难度大。河湖文物遗存损毁、民间工艺流失等问题严重，保护开发规划体系、法规保障和部门联动机制亟待建立，政策支持力度有待加大。比如，大运河山东段世界文化遗产保护利用专项规划编制工作横向衔接和纵向对接不紧密，保护利用形式单一，与旅游、文创等产业融合程度较低，有的文化遗产处于“沉睡”状态。

四是河湖治理长效机制尚未健全。第一，河湖立法工作有待加强。有的地方反映，现行河湖法规对蚂蚁搬家式的盗采河砂、内河航运船舶生活污水和污油管理等未作出明确规范，相关管理工作处于“无法可依”状态，有必要通过立法将实施河长制、湖长制的有关经验、做法、政策、制度加以固化，促进工作落地见效。第二，河湖管护投入保障机制有待完善。近年来，各地持续加大河湖治理资金投入，但资金来源渠道单一、区域投入差异明显，一些地方在河湖治理资金安排上存在“靠后排队”现象，一些地方无力投入足够的管护资金，河道清淤、水污染防治、水生态修复等项目资金缺口大，河湖治理面临“粮草不足”问题。比如，有的地方反映，农村生活污水治理资金缺口大，省级尚无专项扶持资金，加之融资渠道有限，地方筹措资金压力较大。有的地方虽然建立了联合执法队伍，由于缺少运行经费，实际发挥作用十分有限。第三，全民共治机制亟待建立。河湖保护普法宣传力度不够，河湖管护社会参与度不高。有的群众河湖保护意识不强，相关

法规政策知晓率低,有的群众认为保护河湖是政府的事,与自己无关,全社会共同关心、支持、参与和监督河湖管理保护的氛 围不浓厚。

三、关于加强我省河湖管理保护工作的建议

河湖管理保护是关系党的使命宗旨的重大政治问题,也是关系民生的重大社会问题。管好、用好、护好河湖资源对于缓解我省水资源严重短缺瓶颈制约,促进新旧动能转换、保障经济社会持续健康发展具有重要意义。各级各部门要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想为指引,提高政治站位,牢记初心使命,强化责任担当,扎实推进河湖管理保护工作,为全省高质量发展提供坚实保障。

(一)深入学习贯彻习近平生态文明思想,坚决落实河湖管护政治责任。习近平生态文明思想是指导各级各部门科学解决复杂水问题的根本指南。学懂弄通悟透习近平生态文明思想是搞好河湖治理的首要前提。第一,要深化思想认识。牢固树立“绿水青山就是金山银山”的理念,强化生态优先、绿色发展意识,正确把握河湖治理和经济发展的辩证关系,充分认识河湖治理的重要性和紧迫性,增强思想自觉、行动自觉。第二,要掌握正确方法。牢固树立“山水林田湖草是生命共同体”的理念,深刻认识河湖治理的自然规律、生态规律,坚持系统治理思维,分类施策,综合施策,联防联控,推进全流域综合治理;强化钉钉子精神,克服毕其功于一役倾向,久久为功,脚踏实地,一项一项抓好落实。第三,要激发内生动力。落实政府责任,以推动河长制、湖长制全面见效为契机,扎实推进河长制湖长制认河认湖、巡河巡湖、护河护湖、治河治湖履职到位。强化企业责任,督促涉水排污企业严格遵守水污染防治法律要

求,加强内部管理,实施清洁生产,确保依法达标排放。推进全民共治,加强河湖保护宣传教育,重点加强乡村基层宣传力度,提升河湖保护意识,创新群众参与保护形式,推动从“要我治水”向“我要治水”转变,营造爱河护河良好氛围。

(二)牢固树立法治理念,提升依法治理河湖能力。河湖法治是河湖善治的重要保障。一是坚持依法行政。善于运用法治思维和法治方式推进河湖治理工作,扎实推进《水法》《水污染防治法》《水土保持法》等治水管水基本法律和《山东省水资源条例》《山东省水污染防治条例》《山东省湖泊保护条例》等地方法规有效实施,提升河湖治理法治化水平。二是加强立法创新。推进河湖管护领域法规“立改废”工作,探索推进河长制、湖长制地方立法,积极借鉴外省先进经验,着力从法制层面明确规范河长湖长职责、巡河巡湖、督察督办、综合执法、考核表彰、责任追究等工作机制,推进实施河长制、湖长制步入法治轨道,为各级河长湖长履职尽责提供法治保障,实现从“有章可循”到“有法可依”转变。指导市级层面聚焦河湖管护领域重点难点问题开展地方立法,制定出台特色鲜明、务实管用的高质量地方法规。三是加强法律实施监督。坚持问题导向,加大河湖管护领域法律法规实施情况的监督力度,拓宽法律法规实施的社会监督渠道,广泛听取法律实施的意见建议,不断加强和改进立法工作,保证法律法规有效实施。

(三)着力补齐控源截污短板,强化入河入湖污染防治。控源截污是治理河湖污染的根本之策。加大规模以下工业企业排查力度,严格排污许可管理,严厉打击污水直排偷排违法行为。加快补齐城乡污水收集处理基础设施短板,以污水处理厂扩容、雨污分流改造、再生

水循环利用等为重点,推进老城区、城乡结合部、新型农村集中社区等重点区域污水处理设施建设,探索小型氧化塘、水底森林等低成本、生态型污水处理模式,解决城乡污水处理难题。推动解决农村垃圾围河围湖问题,压实县、镇、村、农户责任,加大问题排查、集中清运、教育引导和激励监督力度,落实农村垃圾“户投放、村收集、乡镇转运、县(市)处理”模式,推进农村生活垃圾分类处理、资源化利用,实现垃圾收集、安全处置全覆盖。

(四)系统推进河湖生态修复,巩固提升清理整治成果。加强河湖管理保护,重点是解决河湖生态环境透支问题。加强河湖生态调查,开展生态健康评估,科学清淤疏浚,修复河湖空间形态,建设生态清洁型小流域,推进河湖水系连通,促进河湖功能恢复。重点加强农村河湖生态修复,着力解决农村河湖“脏乱差”等突出问题,科学编制农村河湖“一河一档”“一河一策”,全面划定农村河湖管理范围,结合农村人居环境整治三年行动工作安排,统筹推进农村河岸垃圾清理、水面保洁、河道清障和水资源保护、水污染治理、水生态修复等工作,促进农村河湖面貌持续好转。

(五)加强河湖文化保护传承,提升河湖治理综合效益。坚持共抓大保护、不搞大开发的理念,充分保护挖掘河湖文化遗产和景观资源,以大运河文化带建设为重点,摸清河湖文化家底,统筹推进沿河沿湖自然生态环境、历史文化遗产等物质文化遗产和民风民俗传统技

艺等非物质文化遗产挖掘整理工作,夯实保护传承基础。搞好顶层设计,加快编制保护利用专项规划,加强规划协调衔接,推动区域创新融合发展,形成保护传承合力。加强分类管理,把握好存量和增量的关系,既要解决保护不到位问题,推进文化遗产、河道水系、生态环境等系统治理,也要防止建设性破坏问题,注重保护沿河沿湖地区原有风貌,最大限度地保持文化遗产的真实性、完整性和延续性。

(六)深化河湖管护改革创新,完善常态化长效治理机制。一是创新河湖管护机制。加快推进河湖确权划界工作,量化河湖空间管理和事务管理,层层明确管护主体,落实管护责任,充实基层管护人员,实现河湖管理全覆盖;积极引入市场机制,鼓励向社会组织购买河道疏浚、水域保洁、岸线绿化等管护服务。二是健全河湖执法监管机制。加强部门联动,上下协同,信息共享,定期会商,建立健全河湖综合执法监管机制,推行执法巡查网格化管理,强化基层执法队伍能力建设;加快推动“互联网+监管”,建设智慧河湖,充分发挥大数据、人工智能等信息技术作用,提高河湖执法监管智能化、精准化水平。三是创新河湖治理投融资机制。建立健全河湖生态补偿、长效保护等综合性奖补措施,探索构建“以政府公共财政投入为主,充分发挥市场融资作用,社会资金广泛参与”的河湖治理投融资机制,多渠道支持河湖生态补偿与保护。

关于开展专题询问的实践与思考

省人大常委会秘书长 孙建功

专题询问是人大常委会有计划、有组织、有重点地就某一方面工作开展监督的重要形式。2010年6月，十一届全国人大常委会第十五次会议结合听取审议中央决算报告和审计工作报告开展了专题询问。9年多来，专题询问从尝试探索到全面展开、从逐步完善到形成机制，成为各级人大常委会的一项经常性监督工作，受到了广泛关注和各方好评，产生了积极反响和良好效果。如何坚持好运用好完善好这一监督形式，提高人大监督工作实效，是各级人大常委会面临的共同课题。按照省人大常委会年度重点调研课题计划，我对省人大常委会开展专题询问情况进行了总结梳理，对专题询问有关问题进行了初步思考，并就如何改进完善专题询问工作提出意见建议。

一、实践与成效

从2014年5月山东省人大常委会首次进行专题询问以来，经过十二届、十三届省人大常委会的接力推进，专题询问的方式不断改进，机制不断创新，工作不断深化，在实践中发挥了越来越重要的作用，日益展现出强大的制度优势和发展活力。

1. 从社会焦点到民生热点到改革难点，专题询问的覆盖面越来越广。在开展专题询问工作中，省人大常委会始终紧扣事关全省经济社会发展的重大部署，聚焦“一府一委两院”工作中存在的薄弱环节，立足人民群众反映强烈

的突出问题，来选题谋划和推动实施。截至目前，省人大常委会共开展专题询问11次，涉及全省安全生产、环境保护和大气污染防治、教育工作和学前教育、社会保障体系建设等方面，都是与全省大局紧密相关、社会普遍关注、迫切需要解决的重大问题。比如，2014年5月，省人大常委会首次开展专题询问，就聚焦社会高度关注的大气污染防治工作，此后又三次对环境保护和大气污染防治工作进行专题询问，持续推动有关问题整改。从2016年开始，省人大常委会连续四年对全省安全生产工作开展专题询问，督促政府有关部门和各市全力做好安全生产工作，促进全省安全生产形势持续好转。2015年、2018年，省人大常委会两次就教育工作开展专题询问，对促进我省办好人民满意的教育，解决幼儿入园难、入园贵等问题发挥了积极作用。2015年省人大常委会就社会保障体系建设开展专题询问，有力地推动了全省社会保障工作深入开展。2019年11月下旬，省人大常委会就营商环境进行专题询问，以实际行动贯彻落实省委工作要求，助力全省改革开放和新旧动能转换。

2. 从指定询问到自由提问到现场满意度测评，现场询问的辣味越来越足。围绕增强专题询问的互动性、针对性、实效性，省人大常委会不断完善专题询问机制，规范工作流程，优化问答规则，真正让问者问出疑惑、问出要害、

问出成效，让答者答出原因、答出对策、答出行动。近年来，专题询问的询问人从常委会组成人员扩大到全国、全省人大代表，应询人从省政府及其组成部门扩大到设区市政府及市直部门，指定询问人数从8名左右减少到4名左右，现场提问问题个数从8个左右增加到15个左右，从提前通气“开卷考试”到背靠背“闭卷考试”，从一开始的“不敢问”“不愿问”“不会问”到犀利追问、补充询问、“连环问”，从最初的照本宣科、低头念稿到真诚坦率、从容应对，询问的重点更突出、问答更聚焦、组织更高效。比如，2018年7月，省十三届人大常委会第四次会议开展的安全生产工作专题询问，大幅度扩大询问人和应询人范围，12位常委会组成人员、全国和省人大代表就政府部门如何更好地运用法律武器抓好安全生产等问题提出询问，并进行了追问和补充询问；省政府23个部门负责人到会应询，11个应询单位的负责同志回答了相关问题。2019年5月，省十三届人大常委会第十二次会议开展的大气污染防治工作专题询问，进一步改“指定型”询问为“自发型”询问，仅安排了4位常委会组成人员作为指定询问人，并首次邀请群众代表列席，首次组织全省16市政府分管负责人接受询问，首次对作答情况现场进行满意度测评，收到了良好效果。

3. 从图文直播到电视录播到电视直播，专题询问的社会影响力越来越大。为充分回应社会关切，保证监督效果，省人大常委会提前将专题询问有关安排向社会公布，并根据实际情况逐步加强对专题询问的全程报道和深度报道，将专题询问活动置于公众和社会监督之下。2014年第一次专题询问，就在大众网、齐鲁网和山东人大信息网进行全程网络图文直播，实现了从关门监督到开门监督的转变。从2017年开始，对专题询问全程录像，会后制作电视专

题片，通过山东人大网刊播视频，进一步增强了专题询问的透明度。2018年7月，省十三届人大常委会第四次会议，首次通过全程电视直播和网络视频直播形式开展专题询问，山东广播电视台公共频道、人民网山东频道、大众网、齐鲁网、中国山东网、齐鲁晚报网、山东人大网、山东省安监局网站、新锐大众客户端、闪电新闻客户端同步全程视频直播，视频直播从此成为专题询问的常态。此外，还在山东人大网、《山东人大》杂志等平台上对专题询问工作进行详细解读、深度报道，向全社会生动展现人大依法行使监督职权、省政府及其有关部门自觉接受人大监督的工作情况，形成正确舆论导向，营造良好监督氛围。

4. 从意见交办到问题督办到再次审议，推动问题解决的效果越来越实。省人大常委会注重做好专题询问“后半篇”文章，抓好专题询问的跟踪问效和成果转化。专题询问后，相关专门委员会认真总结梳理常委会组成人员及列席人员在分组会议和联组会议上提出的问题和意见、建议，形成常委会的审议意见，转交省政府研究办理，提出改进措施，并要求在规定时间内向常委会提交办理情况的报告。对整改落实情况，省人大有关专门委员会持续抓好跟踪督促，常委会会议专门听取和审议有关办理情况的报告，从而形成监督落实的完整工作链条。比如，2018年5月，省十三届人大常委会第三次会议对大气污染防治情况进行了专题询问，会后以常委会办公厅文件形式将执法检查报告和专题询问所提问题转省政府办理。省政府责成生态环境厅对相关问题进行了认真梳理，细化为十个方面27项问题建议，逐项明确整改内容和责任单位，推动整改落实，收到积极效果。同年11月，省十三届人大常委会第七次会议听取并审议了省环保厅代表省政府所作的《关于

全省大气污染防治工作专题询问审议意见办理情况的报告》，以及省发改委等19个应询单位提供的《关于全省大气污染防治工作专题询问审议意见办理情况的分项报告》；同时，针对省十三届人大常委会第四次会议关于全省安全生产工作专题询问审议意见办理情况，听取并审议了牵头应询部门省应急管理厅所作的主报告和13个应询单位提供的分项报告，做到了专题询问有意见、有答复、有办理、有结果、有报告、有反馈，达到了解决问题、改进工作的目的。

二、经验与启示

1. 加强领导是根本，重视到位才能监督到位。党的十八大以来，习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度、发展社会主义民主政治发表一系列重要论述，为加强和改进新时代人大监督工作提供了指引和遵循。全国人大常委会带头深化专题询问工作，支持各级加强理论研究、实践探索、制度创新，为各级人大及其常委会作出了示范。省委对专题询问工作高度重视，年初常委会专门研究通过监督工作计划，刘家义书记亲自审阅专题询问方案，并多次对专题询问工作作出批示。省人大常委会领导带头研究部署专题询问工作，改进完善专题询问办法，并亲自主持联组会议，带头提问追问，精准总结点评，发挥了驾驭全局、掌控节奏、适时点评、深化主题、顺势引导、调动情绪的重要作用，确保专题询问既严肃高效又积极活跃。常委会组成人员积极参与，会前充分调研、认真准备，会上认真审议、积极提问，力求把问题问准问透，展现了代表人民行使监督职权，想人民之所想、急人民之所急的高度责任感。省政府积极接受监督，每次专题询问都安排1位副省长到会听取意见并作表态讲话，截至目前省政府负责同志和有关部门负责同志200多人次参加应询，虚心听取意见、严肃回答询问，

并认真负责地抓好整改落实。各专门委员会、各工作部门各负其责，统筹做好前期调研、议题选定、方案制定、协调沟通、会议准备、意见交办等工作，为专题询问提供了有力保障。实践证明，开展专题询问必须坚持党的领导，把握正确方向，做到同心同向、同力同行，这是做好工作的根本。

2. 把握规律是前提，认识到位才能行动到位。从本质上看，专题询问依然是询问，是对询问这一法定监督形式的创新和发展，是更加集中、更加规范的询问，具有准备更加充分、组织更加严密，参与人员级别更高、更有代表性，询问和回答更具针对性等特点。从形式上看，专题询问寓审议、批评、建议等多重功能于一身，体现了询问与审议相结合，建议与批评相结合，监督与支持相结合，实践中往往与听取审议报告、执法检查等监督形式结合运用。从功效上看，专题询问有助于“一府一委两院”提高人大意识和履责意识，推进依法行政、公正司法；有助于人大代表加深对“一府一委两院”工作情况的理解和掌握，扩大人大代表和社会公众的知情权；有助于促进常委会组成人员增强履职自觉性，提高常委会会议的审议质量；有助于相关部门改进工作，推动相关问题的解决落实。从定位上看，专题询问最终目的不是把应询单位“问倒”“考倒”，而是帮助指出问题、共同研究问题、督促解决问题，达到加强沟通、凝聚合力、促进落实、推动工作的效果。经过多年来的探索实践，各级人大常委会对专题询问工作规律的认识不断深化，对专题询问这一监督形式的运用更加到位，常委会组成人员参与专题询问的自觉性越来越强，“一府一委两院”及其组成部门负责人主动接受专题询问的意识越来越强，社会公众对专题询问的认知度和关注度越来越高，这为专题询问工作营造了良好

的群众基础和舆论环境。实践证明，开展专题询问必须提高站位、正确定位，把握规律性、提高自觉性、增强坚定性，这是做好工作的前提。

3. 依法监督是基础，制度到位才能执行到位。2015年全国人大常委会在总结经验的基础上，研究提出《关于改进完善专题询问工作的若干意见》，就专题询问的选题、前期准备、沟通协调、问答规则、跟踪问责、新闻宣传、机制建设等7个环节进行改进完善。省人大常委会也于2014年出台了专题询问试行办法，具体规定了专题询问的对象、内容、程序及要求，使专题询问有章可依、有规可循。在具体工作实践中，省人大常委会按照制度创新、流程再造的要求，对相关流程和机制不断细化完善，实现了专题询问的规范化、程序化、机制化。比如，改进了先期调研和执法检查、询问和应询、满意度测评、新闻宣传、督办落实等具体办法；细化了内部工作协调会、询问人协调会、应询人协调会、新闻发布会等工作要求；健全了常委会全体会议听取专项报告、分组会议审议、联组会议专题询问等工作流程；完善了指定询问和临时提问相衔接、应询牵头部门和其他单位相配合、专门委员会和常委会工作机构相协调等工作机制。正是因为组织方式和工作机制的不断完善，进一步提高了专题询问的针对性，使监督工作更加富有成效。实践证明，开展专题询问既要严格依法开展工作，又要善于创造性抓好落实，靠制度创新把法定职责落实到位，这是做好工作的基础。

4. 周密组织是关键，工作到位才能效果到位。对于每次专题询问，省人大常委会都精心安排、从严要求，力求达到最佳效果。在议题选择上求“准”。为使询问问题更有深度、更有力度、更有影响，坚持通过召开座谈会、开展问卷调查、公开征集意见等方式，广泛听取

群众意见建议，优先选择那些社会高度关注、各方面反映集中、当前急需解决而且经过努力可以解决的问题作为专题询问的重点。在询问准备上求“深”。坚持把推进专题询问与专题调研有机结合，与执法检查有机结合，与听取和审议专项工作报告有机结合，掌握工作的现状和实情，摸清基层的呼声和诉求，找准问题的关键和重点，找到解决的办法和出路，为专题询问做好充分准备。在现场组织上求“严”。专题询问联组会议期间，主持人掌控现场，正确引导，现场气氛有序而热烈；提问者开门见山，切中要害，问得辣味十足；部门负责人直面问题，坦诚作答，答得红脸出汗；政府负责人态度坚决，掷地有声，见人见事见担当，每次都开出了高质量和好效果。在跟踪问效上求“实”。对于常委会组成人员提出的意见建议，做到及时梳理交办，及时跟踪督促，及时办结回告，确保询问事项真正落实到位，维护好专题询问的严肃性。实践证明，开展专题询问必须坚持问题导向、结果导向，本着对法律、对人民、对人大事业高度负责的精神，做到谦抑谨慎、精益求精，这是做好工作的关键。

三、问题与思考

经过近年来的发展和完善，专题询问正逐步成为各级人大及其常委会加强和改进监督工作，推进各级党委重大决策贯彻落实的有效抓手。但总体看，专题询问目前还处于探索阶段，仍面临一些共性问题，存在一些需要改进和提高的地方。

1. 关于专题询问的法定性问题。人大行使职权的一个最基本的要求就是讲究程序性，遵循规范性，没有程序和规范，在实践中就容易出现随意性、主观性，监督的实效就难以保障。虽然地方组织法和监督法对询问进行了专门的阐述，但规定较为宽泛，对询问的内涵未作出

具体的界定，更没有将专题询问纳入其中。目前看，专题询问主要依据的是各级人大常委会有关实施办法，缺乏国家层面的法律规范，从而降低和弱化了监督的效力，使得询问权的价值和活力未能得到充分挖掘。经过近年来的实践，各级对于专题询问的认识逐步深化，也积累了一些好的经验做法，有必要以制度的形式固定下来，在监督法实施办法中作出更为具体的规定，并相应对人大常委会原有专题询问办法作出修改完善，使专题询问有法可依、有规可循，更具有权威性、操作性。

2. 关于专题询问的经常性问题。询问权是法律赋予人大的一项重要监督职权，行使好这一权力，是法律的要求、人民的期待、代表的呼声，也是政府的愿望。但目前看，对于专题询问工作存在两种误区，一种错误认为专题询问不过是一问一答，无关痛痒，无非是走过场、造声势，解决不了实际问题，难以取得实质性监督效果，因而缺乏积极性；一种将专题询问等同于质询，过分强调“刚性监督”的一面，担心开展专题询问会影响与“一府一委两院”的关系，存在“抹不开面子”“多一事不如少一事”的思想，开展工作顾虑重重。这些都影响到专题询问的正常开展和常态化工作的形成。对于专题询问，要有正确的认识，既要大胆行使，又要理性对待，更要善于运用，切实把专题询问作为常态化的重要监督形式和手段，在实际工作中用足用好、开展得更加有声有色。

3. 关于专题询问的严肃性问题。目前各地开展专题询问，会前组织安排的痕迹仍然较重，指定询问人、指定询问题目等人为因素多一些。有些为了兼顾与“一府一委两院”的关系，避免有关部门出“洋相”，提前将询问题目告知被询问单位，由这些部门单位准备“标准”答案。这种“开卷型”的专题询问，虽然能有效避免

问不到要害、答不出要点的现象，预防提问无根据、回答不属实的情况发生，但由于安排过于周密细致，容易使问答变成对口型、念台词，看不到“出汗”“脸红”“心跳”的现场紧张气氛，难免有“彩排”“作秀”之嫌，难以达到监督的效果，需要本着求真务实的原则加以探索改进。

4. 关于专题询问的民主性问题。常委会组成人员是专题询问的主体，在专题询问中应当发挥主导作用，这是大家应该享有的权利，也是必须履行的职责。在开展专题询问之初，为防止提问冷场或所提问题质量不高，事先帮助筛选询问题目，适当指定几名主询问人是可以的，但随着专题询问的发展，专题询问应当趋于常态化，提倡和鼓励自主询问、主动询问，这更有利于代表享有监督权、知情权和询问权，也不致于使专题询问刻板化、拘谨化和形式化。这是大势所趋，也是一个逐渐演变的过程，需要从提高常委会组成人员和人大代表的履职能力做起，着力解决不愿问、不敢问、不善问、不会问的问题，回归专题询问本来面貌。

5. 关于专题询问的实效性问题。专题询问始于问，但决不应止于“答”。整改效果如何、问题解决得怎么样，是衡量专题询问成效的关键所在。目前，有一种倾向需要注意，那就是个别政府和部门的负责人存在“过关”思想和应付心态，回答询问时，言之凿凿，信誓旦旦，会后却敷衍了事、不管不问，导致一些本该解决的问题久拖不决，对此还缺乏强制性的手段，使得专题询问的能效大打折扣。解决这一问题，一方面要求政府及有关部门说到做到，认真负责地抓好整改落实，以实际成效取信于民；另一方面则要求各级人大常委会敢于动真格，跟踪做好“后半篇”文章，让人大监督“长出牙齿”。

四、对策与建议

为进一步开展好专题询问工作，建议以学习贯彻党的十九届四中全会精神为契机，按照坚持和完善党和国家监督体系的要求，本着“坚持和完善相融合，规范与创新相促进，监督与支持相结合，内容与形式相统一”的原则，着力在推进“四化”方面积极探索、不断改进。

推进常态化方面：1. 在应询对象上，在继续加强对政府和有关部门专题询问的基础上，适当时候对监察委员会、人民法院、人民检察院工作依法开展专题询问，提升依法监察、公正司法水平。2. 在询问内容上，在对民生热点问题开展专题询问的基础上，将事关改革发展大局的问题特别是预算审查、审计工作纳入询问议题。3. 在议题确定上，宜精不宜多，宜深不宜浅，宜专不宜广，力求可解决、可操作、可监督、可落实，除年初确定的议题外，常委会组成人员在执法检查 and 调研过程中发现的重要问题或群众反映强烈的问题，也可以临时提出专题询问建议。4. 在组织形式上，专题询问不仅可以在常委会会议上进行，也可由常委会委托有关专门委员会组织；既可以在常委会联组会议上进行，也可以在分组会议上进行，逐步实现专题询问的专业化、小型化、多样化、常态化。

推进规范化方面：1. 完善专题询问办法，对询问议题的产生途径、主要内容，询问前的准备步骤，询问中对询问人和答问人的要求，询问后的意见督办以及新闻宣传作出详细规定。2. 细化现场询问流程，引导询问向重点内容倾斜集中，给临时提问留出更多空间，引导问答双方追问、插话，避免提问表面化、一般化，防止答问念稿子、念口径，增强现场的互动性和询问的穿透力，提高现场问答的质量和效果。3. 发挥常委会委员的主导作用，鼓励委员们自愿报名，委员们提问既可以参考专门委员会汇

总的问题，也可以自拟题目、自由发问；不仅报名询问的委员可以追问，其他委员也可以追问，调动委员们履职的积极性主动性。

推进公开化方面：1. 扩大公众有效有序参与，完善邀请公民旁听制度，扩大人员涵盖范围，增加旁听人数，增强询问委员的履职压力，增强应询部门的责任意识。2. 提高专题询问的社会知晓度，对专题询问的年度计划、询问议题，及时向社会公布，征求公众意见，保障公众的知情权、监督权。3. 拓展新闻宣传的广度和深度，询问前围绕调查研究、执法检查、报告审议等开展连续报道，询问中根据需要进行全程直播报道，询问后围绕整改落实情况开展跟踪式、多维度、深层次报道，放大专题询问效果。

推进实效化方面：1. 强化及时交办机制，在前期调研和执法检查过程中，就梳理出经过努力可以解决的重点问题和能够推进的工作，及时进行转办交办；询问会后，对询问中的重点事项及工作建议进行归纳梳理，及时交“一府一委两院”及其职能部门研究办理。2. 强化跟踪督办机制，对专题询问意见研究处理情况和整改情况进行跟踪监督，对应询单位在答复中提出的具体事项进行重点督办，定期听取审议询问后整改落实情况报告，并根据需要提请常委会会议审议。3. 强化办结回告机制，要求“一府一委两院”及其职能部门定期报告办理工作，交办的专题询问事项办理结束后，应及时报告人大常委会。4. 强化满意度测评机制，实行现场应询满意度测评、办理结果满意度测评“双测评”制度，将满意度测评结果报告同级党委，作为年度考评考核的参考依据。5. 强化责任追究机制，对审议意见办理不及时、履职不到位、责任不落实，情况严重的，依法启动质询、特定问题调查等手段，确保问题得到妥善解决。

做好地方立法统一审议工作的几点认识

省人大法制委员会

统一审议，是立法的必经程序、重要环节。地方立法统一审议制度一经立法法确立，就为维护法制统一、提高立法质量发挥着重要作用。本文旨在通过回顾我省地方立法统一审议制度的建立过程、工作实践，分析统一审议工作存在的不足之处，研究探讨改进的办法和措施，以求对立法工作有所裨益。

一、统一审议制度在我省地方立法中的确立

何为统一审议？简单说，“统一审议就是指负责统一审议的机构，对提请审议的法律法规草案进行统一把关。”立法中的统一审议制度，国家先于地方而确立。党的十一届三中全会后，为适应我国立法工作全面恢复并迅速展开的新形势，建立统一审议制度提上了日程。1982年通过的宪法规定，全国人大设立民族、法律等6个专门委员会。1982年12月6日，习仲勋同志在五届全国人大五次会议上所作的关于全国人大组织法草案的说明中指出，为了有利于维护法制的统一，避免各项法律互相矛盾、互不衔接，需要建立统一审议制度。随后颁布的全国人大组织法规定，法律委员会统一审议向全国人大或者全国人大常委会提出的法律草案，其他专门委员会就有关的法律草案向法律委员会提出意见。这标志着国家层面的立法统一审议制度正式确立。

地方人大及其常委会行使地方立法权以来，对地方性法规案是否实行统一审议制度，在立法

法出台以前，有关法律对此没有作出规定。在实践中主要有三种做法：第一种是参照全国人大的做法，由有关专门委员会对所有的地方性法规案进行统一审议；第二种是没有统一审议环节，自始至终由有关专门委员会分别审议；第三种是先由有关专门委员会分别审议，但在交付表决前由负责法制的委员会进行统一审议。我省即属于第二种模式，由内务司法、财政经济、教科文卫、民族侨务外事、农业农村、城乡建设环境资源等专门委员会分别负责相关法规草案的审议工作。这种模式有利于发挥专门委员会与政府部门联系较多、情况熟悉、专业精通的优势，但也在一定程度上存在部门利益倾向，可能导致法律的公正性、权威性受损等不利影响。因此，在制定立法法过程中，根据全国人大和地方人大的工作经验，从有利于保证立法质量，维护法制统一的目的出发，明确了地方人大及其常委会在制定地方性法规时，必须实行统一审议制度。2000年3月九届全国人大三次会议审议通过立法法，该法第六十八条第二款明确规定：“地方性法规草案由负责统一审议的机构提出审议结果的报告和草案修改稿。”其中所称“负责统一审议的机构”，就是后来有立法权的地方人大新设立的专门委员会——“法制委员会”。2000年2月，山东省九届人大三次会议设立了法制委员会。次年2月，山东省九届人大四次会议审议通过了《山东省制定和批准地方性法规条例》，最终确立了由法制

委员会对我省的地方性法规案实行统一审议的制度，使我省的地方立法由过去的各专门委员会分散审议转向由法制委员会统一审议的模式。根据立法法和我省现行地方立法条例的规定，统一审议的任务就是，根据各代表团或者常务委员会组成人员、有关专门委员会的审议意见和各方面的意见，对地方性法规草案进行审议研究，向代表大会主席团或者常务委员会提出审议结果的报告和草案修改稿，供代表大会或者常务委员会会议审议。在交付表决前，还要根据各代表团或者常务委员会组成人员对草案修改稿的审议意见，再次进行审议研究，提出草案表决稿，由主席团或者主任会议提交全体会议表决。

二、地方立法统一审议的价值目标

（一）维护国家法制统一

我国实行的是既统一又分层次的立法体制。维护国家法制统一，构建我国法治体系的内在和谐，是对地方立法提出的根本要求，是地方立法的前提。立法法第七十二条规定：“省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。”“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的事项制定地方性法规。”因此，地方立法统一审议的首要任务是维护国家法制统一，也就是要坚持地方性法规与上位法“不抵触”原则，即不能与宪法、法律、行政法规相矛盾、相冲突、相违背。对“不抵触”原则，可以分为三个层次理解：一是不同宪法、法律、行政法规的具体条文的内容相抵触（法条不抵触）；二是不同宪法、法律、行政法规的立法精神、

基本原则相抵触（法意不抵触）；三是不超越宪法、法律赋予地方人大及其常委会的立法权限（法权不抵触）。同时还要考虑地方性法规之间相互衔接，避免出现矛盾、冲突。

当然，快速发展和变化的地方情势，常常置既定的国家法律制度与地方现实需要于不完全适应的矛盾状态之中。面对各异且多变的地方现实，是尊重上位法还是满足解决地方实际问题的需要，如何在上位法的普适性与地方的特殊性之间设计两全的法规制度，是一个理性的价值选择过程。在这个理性选择和博弈的过程中，必须坚持与上位法“不抵触”的原则，这是地方立法的前提和边界。在实际工作中，具体到某一项立法，法条不抵触比较直观、具体，法意不抵触更具抽象性和隐蔽性。法意代表着一部法律的基本原则，法条表达的是一部法律的具体规则；基本原则具有稳定性和趋势性，具体规则具有变动性和时效性，而且具体规则应当以实现基本原则为归宿。因此，在地方立法统一审议中，坚持法意不抵触，意味着在更高层次上坚持了法制统一。

（二）维护地方立法设定制度的公正性

公平正义是中国特色社会主义的内在要求，也是社会主义法律的基本属性。党的十九届四中全会提出，要健全社会公平正义法治保障制度。因此，地方立法必须以维护社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。只有体现公平正义的法，才可能是良法，只有良法，才可能实现善治。从这种意义上讲，维护地方性法规的公正性，理应成为地方立法统一审议的内在价值追求。在地方立法中，受地方立法权限的制约，无论是实施性立法，还是创制性立法，大多数属于管理类立法。因行政权力处于天然的优势地位，处理好权力与权利的关系就显得尤为重要。受地方立法“工具论”思维

的影响，立法常常被用作行政部门对行政相对人进行管理的工具，地方立法不可避免地表现为将权力授予行政部门，将禁止性、强制性、义务性的内容规定给行政相对人；地方性法规中行政机关权力偏多、责任偏少，公民、法人和其他组织义务偏多、权利偏少；行政权力具体而责任模糊，相对人权利空泛而义务繁多，导致权力与责任不统一、权利与义务不平衡，严重损害社会公平正义。

在地方立法统一审议中，坚持公平正义的价值取向，必须以保障权利为立法本位，体现以人民为中心的思想，防止行政权力非理性膨胀。这就要求必须转变立法观念，要从管理本位转向权利本位，以权利制约权力；要从方便行政管理转向规范行政行为，以方便公民权利代替方便行政权力。

（三）维护地方立法调整利益的平衡性

庞德说：“法律的功能在于调节、调和与调解各种错综复杂和冲突的利益。法律的任务或作用，在于承认、平衡和保障这些利益。”立法作为一个利益表达、利益识别、利益选择、利益整合的过程，是一种确认利益、分配利益和调整利益的活动。因此，只要有立法，必然存在利益博弈。随着全面深化改革的不断推进，我国社会正日益呈现出主体多元化、利益多元化、诉求多元化的趋势，反映在立法中的利益博弈现象将日益增强。地方立法要发挥调整社会关系、维护社会稳定的功能，使所调整的社会关系处于稳定状态而不至于失衡，必须处理好各方面利益的平衡。

地方立法利益调整不平衡，往往同权力与责任、权利与义务的不合理设定有关。因此，在利益平衡时，应当坚持权力与责任、权利与义务的统一，坚持受益者应当承担所需的成本、受损害者应当得到合理的补偿。同时，还要注

意对特定群体的适度倾斜和保护。

在地方立法实践中，面对各种不同的利益诉求，平衡各方利益的主要机制，是以少数服从多数的原则来确定利益的分配，这是程序公正的要求。但在主体多元化、利益多元化、诉求多元化的趋势下，对各方利益的不同诉求和分歧，统一审议不应满足于少数服从多数的原则，而要在不同利益诉求和分歧面前，让各方利益充分博弈。在兼听各方利益诉求的基础上，全面衡量、统筹兼顾，找到各方都能接受的最大公约数，用最合理的解决方案来统一认识，使通过的法规最大限度地满足各方利益诉求。正如博登海默的观点：“当事人各方相应的诉求并不是简单明了的对或错。因此采取一种妥协或相互调整形式可能要比‘二者取其一’的方式更为可取。”

三、地方立法统一审议的实践

（一）地方立法统一审议的基本做法

根据《山东省地方立法条例》第二十二条、第二十六条、第三十七条、第四十四条的规定，法制委员会对地方性法规草案进行统一审议，向省人民代表大会或常务委员会提出审议结果的报告、修改情况的说明和草案修改稿、表决稿。

以省人大常委会的立法程序为例，统一审议分为六个步骤：1. 法规草案提请省人大常委会会议一审后，法制委员会进行立法调研，听取有关部门、单位、人大代表、专家学者和基层群众对法规草案的修改意见和建议。2. 立法调研结束后，省人大常委会法制工作委员会根据常委会组成人员和有关专门委员会的审议意见、立法专家顾问提出的意见、立法调研期间各方面的意见和建议，对法规草案进行修改，修改后送法制委员会会议审议。3. 法制委员会召开委员会会议，对修改后的法规草案进行逐条审议，形成草案修改稿，连同审议结果的报

告,提请省人大常委会主任会议研究。4.主任会议通过后,法规草案修改稿提请省人大常委会第二次审议,法制委员会向常委会全体会议作法规草案审议结果的报告。常委会会议期间,省人大常委会法制工作委员会根据常委会组成人员的审议意见,对法规草案修改稿作出修改,送法制委员会审议。5.法制委员会召开委员会会议,根据常委会组成人员的意见对修改后的草案修改稿进行统一审议,提出草案表决稿,连同草案修改稿修改情况的说明,提请省人大常委会主任会议研究。6.主任会议通过后,提请常委会全体会议表决,以常委会全体组成人员的过半数通过。表决前,法制委员会向常委会全体会议作草案修改稿修改情况的说明。

(二)地方立法统一审议中存在的主要问题

从我省的立法实践看,近二十年来,法制委员会通过履行统一审议职责,发现并纠正了一些同上位法相抵触的法规条款,维护了国家法制统一;审慎思考并妥善处理了一些立法的重点难点和矛盾焦点问题,维护了人民群众的根本利益,促进了经济社会持续健康发展;从体例结构、内容表述、语言文字、文本格式等方面对立法技术进行统一规范,提高了法规质量。但不可否认,统一审议中还存在标准不统一、程序不严格、重点不突出、协调难度大、审议质量有待提高等突出问题,需要不断加以改进。

一是审议的标准不统一。立法法和《山东省地方立法条例》赋予了法制委员会统一审议职责,但在具体工作中,统一审议审什么,怎么审,并没有明确的规定。随着立法工作的不断开展,地方立法应当遵循“不抵触、可操作、有特色”的原则,逐渐成为立法工作者的共识。后来,“立得住、行得通、真管用”成为衡量立法质量高低的标准。虽然这些原则和标准,为指导统一审议工作发挥了重要作用,但依然

是笼统的、粗线条的,可操作性不强,在具体工作中离不开立法工作者的价值判断和自由裁量,难以避免统一审议中的随意性,最终损害了统一审议的权威性。

二是法制委员会与其他专门委员会分工不明确,审议重点不突出。立法法和《山东省地方立法条例》对法制委员会和其他专门委员会的审议程序作了原则规定,但没有明确规定二者在审议中的侧重点。由于职责不清晰,加上在制定法规过程中有关部门(法规起草部门、司法厅、省人大常委会法制工作委员会等)参与的人员相对固定,在实践中就产生了重复劳动的问题,即有关专门委员会调研论证审议的重点问题,到了法制委员会统一审议阶段还要重新来一遍,并且在这一过程中参与的工作人员基本相同,由此就出现了重复调研论证审议的现象,不仅浪费了立法资源,也违背了统一审议制度设立的初衷。

三是审议程序不严格,存在法制委员会的统一审议和有关专门委员会的初步审议相互脱节的现象。统一审议改变了原来由有关专门委员会一揽子包到底的做法,有关专门委员会认为自己的任务只是提出初审意见,最终决策权在法制委员会。而在法制委员会统一审议阶段,专门委员会的意见可能会被采纳,也可能不被采纳。长此以往,如果有关专门委员会认为自己的意见不被重视,工作的积极性和责任心难免受到影响。

四是争议处理程序不明确,协调难度大。彭真说过,立法就是在矛盾的焦点上“砍一刀”。到了统一审议阶段,地方性法规涉及的难点、焦点问题显现出来,有的还存在很大争议。法制委员会虽然是统一审议机构,但与同属人民代表大会的其他专门委员会,两者在法律地位上是平等的,一旦产生争议,协调的难度很大,很容易影

响立法工作的顺利进行。

四、做好统一审议工作的几点建议

(一) 坚持党性标准，旗帜鲜明讲政治。立法是制规矩、定方圆的重要政治活动，具有鲜明的政治属性，必须旗帜鲜明讲政治。1. 牢固树立政治意识、大局意识、核心意识、看齐意识，坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，坚决维护习近平总书记党中央的核心、全党的核心地位，坚决维护党中央权威和集中统一领导。2. 严守政治纪律和政治规矩，在政治立场、政治方向、政治原则、政治道路上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致，在原则问题上和在大是大非面前保持清醒头脑，做政治上的明白人。3. 坚决贯彻中央重大决策部署，立法决策要与国家重大改革举措相衔接。4. 贯彻落实省委工作安排，适应全省经济社会发展大局需要。5. 涉及立法的重大问题、重大举措和重要事项，要及时向党组织请示报告。

(二) 坚持人民标准，贯彻以人民为中心的思想。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，是人民当家作主的重要途径和最高实现形式，具有强大生命力和显著优越性。统一审议工作必须坚持以人民为中心的思想，把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为出发点和落脚点。1. 正确把握公权力与私权利的边界，科学界定不同法律主体之间的权力与责任、权利与义务。2. 正确处理人民群众当前利益和长远利益的关系，维护人民根本利益。3. 设定的管理措施必要、适当，采用对行政相对人权益损害最小的方式实现立法目的。4. 积极推进民主立法，拓宽人民群众有序参与立法的渠道，充分利用座谈会、论证会、听证会等形式，听取人民群众的意见。

(三) 坚持法治标准，维护国家法制统一。

1. 符合地方立法权限，遵循地方立法程序，不与宪法、法律、行政法规相抵触。上位法有明确规定的，不抵消、改变或者规避上位法的规定；上位法没有明确规定的，不违背上位法的立法目的、立法精神和立法原则。属于法律授权的，不超出授权规定的事项和范围。2. 设定行政处罚应当与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。上位法对违法行为已经作出行政处罚规定，需要作出具体规定的，应当在上位法规定的给予行政处罚的行为、种类和幅度的范围内规定。3. 对实施上位法设定的行政许可作出的具体规定，不增设行政许可；对行政许可条件作出的具体规定，不增设违反上位法的其他条件。4. 上位法对行政强制措施的对象、条件、种类作了规定的，不作出扩大规定；上位法中未设定行政强制措施的，不设定行政强制措施。5. 不包含限制或者排除公平竞争、设置不合理交易条件、不合理收费等内容。

(四) 坚持实践标准，增强可操作性。1. 符合国情、省情和工作实际，坚持问题导向和目标导向，有针对性地解决突出矛盾和问题。2. 积极采纳实践证明行之有效、需要长期坚持的经验做法和政策措施，及时修改或者废除不适应改革和经济社会发展需要的规定。3. 重要制度设计和权利义务关系的重大调整，要统筹兼顾不同群体的利益诉求。4. 贯彻社会主义核心价值观，体现鲜明价值导向。5. 一般不规定机构设置、人员编制、经费预算等事项。6. 法规文本结构合理、语言规范、表述准确。

(五) 明确法规审议的重点。统一审议是法制委员会与其他有关专门委员会分工合作的一种工作机制，要发挥专门委员会“专”的优势和法制委员会“统”的作用，必须明确各自的审议重点。法制委员会应侧重审议法规草案的

合法性，即法规草案是否与宪法、法律、行政法规相抵触；是否与我省现行有效的法规相衔接；创制性的制度设计及公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任的设置是否科学合理。同时应负责对法规草案进行相应的立法技术处理，包括法规用语是否规范、条款设置是否合理等。其他有关专门委员会则应侧重审议法规草案的合理性，即立法的必要性、可行性和立法依据；法规草案的基本框架、体例结构和重要内容；法规草案的专业性问题、重点难点等问题。这样分工，有利于法制委员会和有关专门委员会明确各自在立法工作中的职责和任务，优势互补，共同做好立法工作。

（六）妥善处理争议分歧。立法是一项综合性很强的工作，涉及到各方面利益关系的调整。到统一审议环节，法规草案涉及的重点难点问题、各方面关注的焦点问题都会集中表现出来，对有些问题各方面的意见还不统一。能否化解分歧、达成共识，关系立法工作的顺利进行和法规质量的高低。法制委员会要加强同有关专门委员会、常委会工作机构、省政府有关部门以及社会各方面的联系，及时沟通情况、交换意见、凝聚共识。在工作中，法制委员会要认真研究常委会组成人员和有关专门委员会

提出的审议意见，凡是能采纳的都要积极采纳；对没有采纳的，要及时反馈，从法律依据和客观情况上作出说明和解释。法制委员会与有关专门委员会对地方性法规草案的重要问题无法达成一致意见时，应当向省人大常委会主任会议报告。如果涉及重大事项或者各方面存在较大意见分歧，法制委员会应当向省人大常委会主任会议提出暂缓提请常委会会议审议或者表决的建议，留待进一步研究。

法律是治国之重器，良法是善治之前提。古人讲，立善法于天下，则天下治；立善法于一国，则一国治。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。”因此，回顾总结我省地方立法统一审议的工作实践，正确认识存在的问题，完善统一审议制度，坚持党性标准、人民标准、法治标准、实践标准，明确法规审议重点，妥善处理争议分歧，充分发挥统一审议的制度优势，做好统一审议工作，必将为维护法制统一、提高立法质量产生更大的作用。

关于我省高新技术发展工作情况的调研报告

省人大教育科学文化卫生委员会

高新技术是指对一个国家或者一个地区的政治、经济和军事等各方面进步产生深远影响，并能形成产业的先进技术群，具有高智力、高收益、高战略、高投资、高竞争以及高风险等特点。高新区和其中的高新技术企业、高新技术产业基地已经成为推动区域经济发展的重要增长极，为一个地区战略性新兴产业的培育和发展提供了强大的平台支撑。当前，全球新一轮科技革命和产业变革交汇融合，我省也正处于经济结构深度调整期、瓶颈突破期、动能转换胶着期，这为加快推动新旧动能转换、实现经济高质量发展提供了重大机遇。为强化高新区管理、激发企业创新能力、有效推动高科技成果转化，根据省人大常委会年度工作计划和《2019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，省人大教科文卫委员会于2019年8月份对我省高新技术发展工作情况进行了专题调研。现将调研情况报告如下。

一、调研的基本情况

党的十九大明确指出我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，省第十一次党代会确定把加快新旧动能转换作为统领经济发展的重大工程，努力提升我省综合实力和核心竞争力，出台了《关于推进新旧动能转换重大工程的实施意见》。为进一步落实省委决策部署，推动法律法规深入贯彻实施，不断培育壮大高

新技术企业和高新技术产业集群，推进我省经济高质量发展，省人大常委会将《山东省高新技术发展条例》（以下简称《条例》）贯彻实施情况列为2019年的一项重点监督内容。省人大常委会副主任王随莲非常重视该项工作，听取相关工作情况汇报，并带领调研组到济南市实地调研中国重汽技术中心、济南量子研究院、神思电子等高新技术企业，详细了解济南高新区及相关企业在贯彻实施《条例》、推进高新技术产业发展过程中存在的困难问题和意见建议。省人大教科文卫委员会在调研工作中坚持问题导向，根据我省高新技术事业面临的形势和《条例》规定，经与省科技厅多次沟通协商，制定详细调研方案，并确定了调研的七项主要内容：《条例》宣传贯彻实施情况；高新技术研究开发情况；高新区建设管理情况；高新技术企业培育和发展情况；推动高新技术产业发展的具体措施和经验做法；《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》、推动高新技术发展的意见建议等。

在此基础上，委员会于8月12日召开专题会议，听取了省科技厅关于全省《条例》贯彻实施情况和高新技术发展工作情况的汇报，8月13日至16日，由主任委员仇兴玉、副主任委员夏季亭分别带队，常委会副秘书长徐清、委员会组成人员、部分省人大代表和省科技厅有关负责同志组成两个调研组，先后赴青岛、

淄博和泰安、临沂4市及所属的部分高新区进行调研,听取所到市政府、高新区及相关部门工作情况汇报,深入国家高新区、科技企业孵化器、高新技术企业、科研院所等实地察看,期间,召开有省人大代表、高新区、高校、科研院所负责同志及科技企业孵化器、科技中介服务机构、高新企业代表等参加的座谈会,充分听取各方面意见建议。为扩大调研覆盖面,委员会还委托烟台、威海、德州、聊城4市人大对本市贯彻实施《条例》情况进行调研,并提交了书面调研报告。委员会在汇总调研情况,听取省科技厅等有关方面的意见后,研究形成了调研报告。

二、推动高新技术发展的主要做法和成效

近年来,全省各级政府高度重视高新技术发展,紧密结合我省高新技术产业发展实际,深入贯彻实施《条例》,推进高新区建设,完善配套政策措施,不断强化高新领域技术研发,加强高新技术企业培育,全省高新技术产业蓬勃发展,高新技术各项工作取得重要进展。2018年全省规模以上高新技术产业产值占规模以上工业产值比重达到36.92%,比2011年提高了9.61个百分点。可以说,《条例》的深入贯彻实施,为推进创新型省份建设、促进经济高质量发展提供了有力法治保障。

(一)以宣传贯彻《条例》为重点,不断完善配套政策措施。《条例》自颁布实施以来,全省各级政府及有关部门采取媒体宣传、培训讲座、深入企业宣讲等方式开展学习宣传,不断强化全社会对《条例》的认同感和贯彻实施力度,营造推动高新技术发展的良好氛围。各级政府准确把握科技发展形势,结合科技创新需求,加快推进科技体制改革,先后从创新、财政、土地、税收、人才、成果转化等方面出台了一系列政策措施和专项规划、计划等,形

成了较为完善的科技创新政策法规体系,全省高新技术及产业总体发展思路、任务目标和措施保障更加明确。济南、青岛、淄博、泰安、临沂等市根据《条例》要求和当地实际,先后制定出台了一系列促进高新技术发展的配套政策,涵盖产业发展布局、高新园区建设、创新环境、服务体系、知识产权保护、科技合作交流等方面,极大的强化了《条例》的实施效力。

(二)强化高新技术研究开发和平台建设,引领带动高新技术产业快速发展。省政府根据近年来我省经济社会发展实际和《条例》相关规定要求,不断加大高新技术研究开发财政投入力度,2019年省财政资金投入120亿元用于科技创新,是2018年的3.7倍。省政府连续15年组织实施省重大科技创新专项,在高端装备制造、特种新材料、绿色化工、新能源、新一代信息技术等重点领域部署重大科技创新项目共176项,2018年投入省级财政科技资金3.4亿元,带动企业和高校、科研单位研发投入30.5亿元,先后突破高端容错计算系统、新一代神威E级原型机系统、高强高模碳纤维、铝合金大规格铸锭成形等多项关键共性技术,在国内外相关核心技术领域牢牢掌握了主动权。省科技厅、省财政厅等部门先后出台《山东省重点实验室管理办法》《山东省技术创新中心管理办法》《山东省院士工作站备案管理办法》等政策措施,推进各类科技创新平台建设,截至目前,全省拥有国家重点实验室21家,国家工程技术研究中心36家,数量均居全国前列。其中,2016年9月在青岛市设立的国家高速列车技术创新中心,是全国首家技术创新中心,在推动轨道交通产业发展方面发挥了重要作用。临沂高新区积极推进科技创新资源开放共享,大力发展磁电产业,成立了国家级软磁复合材料产业联盟,全力打造“政产学研金服用”创新创业共同体。

(三) 高新区建设不断推进, 引领带动区域经济快速发展。近年来, 省政府积极指导各市深化高新区管理体制, 落实“小政府、大服务”的要求, 推进简政放权, 完善公共服务机制, 构建创新发展、集约发展的新机制, 擦亮区域经济发展的“特色名片”。2016年依托济南、青岛、烟台、威海等6家高新区建设山东半岛国家自主创新示范区, 以蓝色经济引领转型升级, 构建开放、协同、高效的科技创新体系, 全力打造具有全球影响力的海洋科技创新中心。目前, 全省省级以上高新区从2005年的13家增加到20家, 其中国家级高新区由2005年的5家增加到13家, 数量位居全国第二位。全省20家高新区以占全省不到2%的土地实际控制面积, 创造了全省近12%的规模以上工业总产值、13%的公共财政预算收入和12.5%的进出口总额。通过实施普惠性激励、科技成果转化补偿、“人才特区”等一系列先行先试政策, 推动每个高新区聚焦1到2个主导产业, 如淄博高新区依托国家工业陶瓷材料工程技术研究中心, 集中打造全链条布局的新材料创新大平台, 实现了产业链区域带动的良好效果。

(四) 强化高端人才支撑, 助推高新技术企业提档升级。全省各级政府树立“人才是第一资源”的理念, 大力实施创业创新领军人才计划、引进和培育各类高层次创新创业团队(人才), 通过支持引导高新技术企业引进高层次科技人才, 开展产学研合作、建设高水平创新平台、实施重大科技创新任务, 推动创新能力持续提升。济南、青岛、烟台、泰安、德州等市实行以增加知识价值为导向的分配政策, 从工资收入、成果转化、科研经费等方面给予倾斜和扶持, 激发科技人才创新创业的积极性。青岛市强力打造人才高峰, 2016年建设的国际院士港, 是世界上院士聚集度最高的区域之一, 院士港布局了5大领

域共3000亩产业园区, 为产学研提供“一条龙”便捷服务。淄博市2016年启动实施校城融合发展计划, 深化与驻淄高校合作, 实现了人才、技术、项目和产业发展的全面提升。

(五) 强化高新技术企业培育, 激发企业创新活力。各级政府以高新技术企业源头培育为抓手, 深入落实普惠性财政政策, 强化科技企业孵化载体建设, 实施“瞪羚”“独角兽”“单项冠军”企业培育工程, 加快实施“现代优势产业集群+人工智能”十大重点工程和六大专项行动, 做大做强特色产业集群。截至2018年全省高新技术企业达到8904家, 比2011年增长了315%, 高新技术企业队伍群体的不断发展壮大, 引领带动全省高新技术产业实现健康发展。为进一步规范省级孵化器标准和管理, 推动孵化载体专业化发展, 省科技厅制定出台了《山东省科技企业孵化器管理办法》, 截至2018年底, 全省省级以上科技企业孵化器达到303家(国家级84家), 省级以上众创空间达到623家(国家级198家), 国家专业化众创空间5家, 数量均居全国前列。扎实做好科技型中小企业评价工作, 引导符合条件的加入国家科技型中小企业库, 给予精准服务和政策扶持, 截至2019年8月份, 入库企业数达到7703家, 超过2018年全年水平。

(六) 创新扶持手段, 优化高新技术企业创业环境。实施科技型中小企业创新竞技行动计划, 探索通过以赛代评的方式, 对332个在竞技行动中胜出的中小微企业通过重点研发计划给予研发经费补助7074万元, 为企业注入政府无偿“天使资金”; 积极推动银行机构与200多家企业达成近30亿元合作意向, 支持企业创新发展。同时, 加大普惠性创新扶持政策实施力度, 省市两级财政累计为2088家企业给予研发投入补助资金8.7亿元, 为1600多家

2018年度升级为高新技术企业的中小微企业补助1.6亿元；为13976户企业和2597家高新技术企业分别落实2018年度研发费用税前加计扣除金额533亿元、所得税减免额127亿元，均实现了大幅增长。

三、调研中发现的主要问题

近年来，全省高新技术研发、高新区建设和高新技术企业培育等工作取得很大进展，但是与推进新旧动能转换的要求相比，与先进省市相比，还有一定差距，全省各级政府在深入贯彻实施《条例》、推动高新技术事业健康发展方面依然任重道远。

（一）高新技术产业竞争力不够强。各市高新技术产业集群化发展不到位，一些主导产业没有形成区域特色，市场份额占比不高，产业带动作用不够强势。有些园区内高新技术产业同质化严重，存在“撞车”和重叠发展的现象，各区域主导产业之间还没有形成优势互补。有的西部地市受区位影响，产学研合作渠道不畅，高端人才引进储备不足，高新技术产业链条相对短、层次不高，有些企业只是参与高新技术产业链条部分环节的专业分工，产业附加值和关联度不高，有的企业甚至处于产业链低端，市场核心竞争力不强。

（二）高新区辐射带动作用不强。我省传统产业结构长期偏重，有的高新区在产业规划布局 and 总体设计上定位不合理，主导产业多而不强、布局分散，难以形成强有力的区域辐射带动效果，相对东部其他沿海省市还有较大差距，有的市高新区存在一定的资源闲置、低效利用等现象。从总量看，2017年全省国家高新区工业总产值1.55万亿，仅为江苏省的二分之一、广东省的三分之二；从发展速度看，近三年全省国家高新区工业总产值年均增幅4.5%，低于江苏的7.2%、广东的6.5%。调研中发现，随着经济社会发展，一

批社会事务性审批管理权限下放到高新区，导致其承担了过多的行政职能和社会性事务，一定程度上制约了高新区发展活力。

（三）高新技术企业总体数量偏少。高新技术企业的数量和质量是衡量一个地区科技创新活力的重要指标。全省高新技术企业数量（8904家）全国排名从2017年第8位上升至2018年第6位，但与广东、江苏等先进省份相比差距依然很大，仅为广东的20%，不足江苏的一半。2018年全省国家科技型中小企业入库企业数6714家，为广东的24.2%、江苏的43.5%。究其原因主要是企业自主创新能力不强、财政科技投入尤其是地方财政投入乏力、科技型中小企业后备力量不足等。

（四）企业主体创新意识不够强。受经济形势、传统观念等影响，部分科技企业负责人功利化思想严重，认为科技研发投入大、回报慢，发展高新技术产业的主体意识不强、积极性不高。如2017年全省规模以上工业企业有研发活动的企业数占比为23.4%，低于全国平均水平4个百分点。有些高新技术企业奉行“拿来主义”，偏重追求经济投入“立竿见影”的效果，自主创新重视不够，研发投入不足，这违背了《条例》中关于“高新技术企业应当持续增加技术研究开发资金的投入”规定要求。还有一些企业对科技创新和研发投入存在认识偏差，停留在先进设备引进等硬件投入上，对生产研发、人才引进、核心信息获取等事关科技创新的引领性工作缺乏重视。

（五）高新技术发展法律法规和政策体系有待完善。根据经济社会发展需要，国家和省里近几年出台了一系列政策措施，有效促进了高新技术快速发展，但是我省《条例》规定的有些内容已经与当前发展实际不相符合。如2016年科技部等部委印发《高新技术企业认定

管理办法》，我省《条例》还与之存在一些不一致的地方：高新企业认定条件相对宽泛、认定程序相对笼统、企业申请认定初审时间过长等，这些规定已经不符合当前创新发展提质增效的需求，一定程度上制约了我省高新技术企业快速健康发展。

四、推动高新技术发展的意见建议

习近平总书记多次强调：创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。建议全省各级政府及有关部门，按照习近平总书记关于“走在前列、全面开创”的重要指示精神，深入贯彻落实省委、省政府关于推动经济高质量发展的部署要求，深入贯彻实施《山东省高新技术发展条例》，加快省科技计划体系重构和流程再造，加速提升高新技术发展和创新能力，全面推动创新型省份建设和全省新旧动能转换进程。

（一）进一步加大《条例》学习宣传和贯彻力度，推动各级政府依法履行职责。法律法规的生命力在于实施，建议各级政府和有关部门进一步提高思想认识，加强组织领导，明确职责分工，利用电视、报纸、网络、专题培训、科技活动周等多种方式，继续加大《条例》学习宣传力度，推动各级领导、企业、科研单位等深入学习《条例》、贯彻落实《条例》，努力形成全社会关心支持高新区及高新技术产业发展的浓厚氛围。要根据国家和省对高新技术产业发展的部署要求，健全完善符合高新技术及产业发展规律的政策保障、创业服务、风险投资等制度体系，为全省高新技术发展创造良好的法治环境和坚强的法治保障。

（二）加强创新技术攻关，强化高质量科技创新供给。要充分利用省级财政科技资金大幅增加的机遇，加快构建高新技术领域攻坚体制，梳理各产业领域相关关键技术链条，通过

组织实施重大基础研究和重大科技创新工程项目，在关键共性技术、前沿引领技术、现代工程技术等方面开展重大课题攻关，不断激发高新技术企业自主创新内生动力。要积极争取国家重点研发计划等创新资源，借力推动形成一批颠覆性创新成果，解决一批制约产业发展的“卡脖子”技术问题。要深化科技管理体制改革的，推动建立以企业为主体、市场为导向、产学研深度融合的技术创新体系，加大基础性、应用型研究，争取大型知名央企和国内外一流高校院所来我省共建重大科研机构和创新平台。要统筹军地科技创新资源，积极推进军民融合，对产品或技术在同行业领先、市场应用比较广，并且对国外产品或技术有替代作用的高新技术企业，建议各级政府为其创新型试点应用提供必要的政策扶持和相应补贴。要落实中央关于加快海洋科技创新步伐的要求和省委工作安排，充分利用海洋科学与技术国家实验室以及国家深海基地、大型综合海洋科考船等国家级创新平台，加快海洋经济由技术支撑型向创新引领型转变，推动海洋战略新兴产业快速崛起。

（三）强化高新区建设，打造科技引领新高地。建议各级政府以各类高新区为载体，立足于打造引领企业自主创新、带动区域经济发展的高新技术产业聚集区，不断创新高新区管理和体制机制，营造良好营商环境，特别是要以山东自贸试验区建设为契机，强化制度创新和成果创新，引领区域快速发展，努力打造新一轮改革开放先行地。要不断做“强”高新区：通过大力实施创新型产业集群培育工程，以关键共性技术和重大创新产品为突破口，引导产业集群加大自主创新力度，不断做大做强主导产业，拉长产业链条。要不断做“优”高新区：通过对高新企业摸底排查、清理整顿，推动建立“亩均税收”领跑者激励机制，引导

园区优势产业向优质化高端化发展。要不断做“特”高新区：省政府及有关部门要加强引导，充分挖掘各市区位优势，突出产业特色化，促进创新链和产业链精准对接，推动高新技术企业差异化特色化发展。同时，要积极推动日照、聊城、菏泽等高新区升级为国家高新区，实现国家高新区全省16市全覆盖。

（四）建立科技型企业梯次培育机制，打造优质精良的高新技术企业队伍。要大力实施科技型企业梯次培育行动，进一步完善从科技型中小微企业、高新技术企业、高成长性高新技术企业到龙头企业的梯次成长培育工作体系，推动全省高新技术企业既有数量突破，又打造一批高成长型企业，特别是在新一代信息技术、新材料、新能源、先进制造等领域，培育一批引领型高新技术产业集群。要积极推进符合产业转型升级方向的民营企业，进军新产业、研发新技术、探索新业态、创造新模式，催生一批新的齐鲁品牌，实现品牌高端化。要加大普惠性扶持政策落实力度，加强科技政策与财税、金融、产业等政策高效配置，引导和支持高新技术企业特别是创新型中小企业实现技术创新和成果转化，不断提高产品市场占有率和竞争力。

（五）强化人才引领作用，为高新技术发展创造智力支撑。人才是衡量一个国家和地区综合实力的重要指标，建议各级政府及有关部门在广聚人才、以“智”提“质”上下功夫，落实好关于加强高新技术人才队伍建设的各项政策措施，建立政府引导、以才引才、社会参与的多元化人才引进模式，精准聚焦一批新技术、新产业、新业态方面的“高精尖缺”人才。要提升人才精细化服务水平，建立高端人才引进的绿色服务通道，切实解决子女入托、就学、就医、养老保险等后顾之忧。近年来，我省高校各类毕业生已突破60万，建议各市政府及有

关部门树立“人人都是人才、人人都可以成才”的观念，充分利用青年人思维活跃、创新欲望强的独特优势，为其成长成才、脱颖而出积极搭建服务平台，营造良好的人才使用、发展和创新环境。同时，在筑巢引凤招揽天下英才时，也要固巢养凤防止人才外流，通过落实成果转化、薪酬补贴、项目资助等激励性措施，加强对本土人才的选育和培养，建设一批产业优势突出、人才特色鲜明的产才融合发展园区和区域人才聚集区，为高新技术发展提供强有力的人才保障和智力支持。

（六）鼓励引导传统产业运用高新技术实现改造升级。我省是制造业大省，要按照省委提出的“八大战略布局”和关于“腾笼换鸟”“凤凰涅槃”的部署要求，紧紧立足于现有产业优势，积极引导大中型制造业企业破解制约发展的技术“瓶颈”，通过引入高新技术改造传统工艺，推动科技本土化、特色化发展，提升传统工业技术装备水平，促进传统优势产业与高新技术对接融合，在加快推进工业产业转型升级进程中，推动新旧动能转换，实现传统产业链由中低端向中高端迈进。

调研中有些市、高新区负责同志以及部分高新技术企业负责人提出，信息化时代高新技术更新换代很快，确保全省高新技术良性快速发展，实现“走在前列、全面开创”，需要根据国家和省对高新技术发展的新部署新要求，以及当前经济发展形势和有关政策规定，对2005年制定的《山东省高新技术发展条例》相关内容进行及时、必要的修订完善。对此，委员会建议省人大常委会尽快将《条例》的修订列入立法计划，建议省政府及有关部门做好前期调研论证等工作，努力推动立法工作主动适应改革和经济社会发展需要，切实增强法规的针对性和实效性。

关于全省土壤污染防治情况的调研报告

省人大城乡建设与环境资源保护委员会

2019年6月下旬，省人大城乡建设与环境资源保护委员会组成调研组，赴济南、东营两市对土壤污染防治情况进行了调研。调研组听取了政府相关部门及企业的情况介绍，实地察看了济南裕兴化工有限责任公司原厂区、山东塑料试验厂土壤修复情况和蓝星石油有限公司济南分公司、东营华新环保技术有限公司、东营市原奥金化工有限公司危废处置现场。现将有关情况报告如下：

一、我省土壤污染防治基本情况

《中华人民共和国土壤污染防治法》自2019年1月1日开始实施，这是贯彻落实党中央有关土壤污染防治的决策部署的法律保证，也是完善中国特色法律体系，尤其是生态环境保护、污染防治的法律制度体系的客观要求，更为开展土壤污染防治工作，扎实推进净土保卫战提供法治保障。全省各级认真贯彻土壤污染防治法，积极落实《山东省土壤污染防治工作方案》，以保护和改善土壤环境质量为核心，以保障农产品质量和人居环境安全为出发点，不断加强土壤污染防治工作，总体上完成了土壤污染防治行动计划2016年以来国家部署的重点工作任务，取得了阶段性成果，为深入开展土壤污染防治工作打下良好基础。

（一）制定工作方案，完善工作机制。全省各级对土壤污染防治工作高度重视，制定印发了《山东省土壤污染防治工作方案》，各市

也都制定了工作方案，明确了工作目标和任务分工，土壤污染防治工作全面启动。济南市编制了《济南市土壤污染治理与修复规划（2018—2020）》，将土壤污染防治工作纳入2019年度目标和工作任务，真正落实土壤污染防治党政同责，并建立了土壤污染防治联席会议，对土壤污染防治工作方案落实情况实行月调度、年自查，制定印发了《济南市土壤污染防治工作评估考核规定》，完善土壤污染防治工作考核机制。东营市制定了土壤污染防治工作方案，与土壤环境重点监管企业签订目标责任书，进一步推进土壤污染防治工作。

（二）开展土壤污染状况详查，初步摸清全省土壤环境质量状况。一是完成了农用地污染状况的详查。2018年5月原省环保厅等5部门联合印发《山东省土壤污染状况详查实施方案》，在全省开展了农用地污染状况详查工作。2018年年底完成了农用地土壤污染详查和成果集成，有关报告和成果及时上报了国家。二是积极推进重点行业企业用地调查工作。生态环境厅成立了详查办，组织实施企业用地调查工作，协调推进重点行业企业用地调查进度，2020年底前完成全部调查工作。通过详查，初步摸清了全省土壤环境质量状况。

（三）布设监测点位，制定发布了重点监管企业名单。按照原环境保护部《关于开展国家土壤环境质量监测国控点位布设工作的通

知》和《关于开展重点区域土壤环境质量监测风险点位布设工作的通知》要求，于2015年和2016年组织各市相继开展了土壤环境质量监测国控点位和风险点位布设工作。全省共布设国控点位1795个，其中，基础点位1116个，背景点位123个，风险监控点位556个。国控点位数量基本实现土壤环境监测点位所有县(市、区)全覆盖。开展全省土壤环境重点监管企业筛选工作，共确定重点监管企业417家，已通过“山东环境”网站对社会公开，其中348家重点监管企业自行开展了土壤监测工作。

(四) 建立部门联动监管机制，加强对土壤污染源的监管。我省印发了《关于做好污染地块土壤环境管理信息工作的通知》，就疑似污染地块名单的建立、省会城市污染地块名录建立和社会公开情况、对暂不开发利用或现阶段不具备治理修复条件的污染地块风险管控措施的落实情况、建立部门联动监管机制等提出明确要求，对未按要求落实相关调查评估、治理修复及填报信息的污染地块，相关国土资源、建设规划部门不得批准其用地收储流转、规划选址申请。全省各级生态环境部门均已开始建立本行政区域疑似污染地块名单，截至2019年6月4日，全省共填报地块158块，其中污染地块10块，疑似污染地块135块，非污染地块13块。

(五) 开展治理试点示范，推动污染地块治理与修复。我省积极支持土壤污染地块治理修复和土壤监测能力建设，重点对已完成环境风险评估报告、可研报告、立项批复等前期工作较为成熟的项目，以及重金属污染综合防治示范项目予以支持，为全省土壤污染防治工作积累经验、做好示范。2016年以来，利用中央财政资金支持了7市7处工业污染地块开展试点示范治理修复，目前3个项目和1个项目一

期工程已完成项目验收。

二、存在的困难和问题

近年来，特别是土壤污染防治法实施以后，我省土壤污染防治工作步伐加快，各项工作正在积极推进，但长期以来，我省能源结构偏重，产业布局不合理，污染物排放总量居高不下，土壤作为污染物的最终受体，已受到明显影响。在实际工作中还存在不少困难和问题。

一是绿色发展理念树立得还不够牢固，土壤污染防治工作基础薄弱。有的地方政府及部门对“绿水青山就是金山银山”的理念没有学深悟透，没有把生态文明的理念、原则、目标融入到当地经济社会发展各方面，政府的监管责任还没有完全到位。土壤是构成生态系统的基本要素之一，是人类赖以生存的物质基础，是人类社会不可或缺的宝贵资源。我省土壤污染防治工作基础十分薄弱，全省土壤环境质量状况的底数尚未搞清，在实际工作中仍然存在土壤污染防治部分工作监管未理顺，尚未建立完善的制度体系和管理体系。有的地方和相关部門对推进净土保卫战的紧迫性、复杂性和艰巨性认识不足，生态环境责任尽职不到位。

二是法律法规贯彻落实不够严格认真，法律责任还不明确。由于土壤污染具有隐蔽性、滞后性、累积性和地域性，以及治理难、周期长等特点，加之历史遗留问题多，一些地方政府和部门对土壤污染防治的法律责任还不明确，责任追究和费用追偿制度尚未形成。土壤污染防治法第七十五条规定：县级以上人民政府应当将土壤污染防治情况纳入环境状况和环境保护目标完成情况年度报告，向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告。有的地方对法律法规贯彻落实不够严格认真。

三是土壤污染执法意识不强，齐抓共管的格局没有真正形成。土壤污染情况十分复杂，

几乎所有的污染物质都会进入土壤，土壤污染预防应当涉及对废水、废气、固体废物等诸多污染源的控制，各有关部门还未形成齐抓共管的局面。与水和大气环境监管相比，土壤污染防治工作专业技术性强，全省各级生态环境部门的土壤环境监管意识还比较薄弱，土壤监管和执法专业队伍、执法装备严重不足，专业化水平不高，土壤污染事件应急能力有待提高。

四是土壤和地下水环境监测网络不完善，地下水污染底数不清。我省尚未建立土壤和地下水监测网络，仅初步完成土壤环境质量监测国控点位建立，并且个别国控点位还存在设置不够科学和分布不够合理的问题，地方生态环境部门土壤和地下水监督性监测尚未全面开展，仅部分土壤重点监管企业开展了自行监测，尚未形成省、市、重点县（区）和企业“四位一体”土壤和地下水环境监测网络。地下水的管理工作过去只注重于地下水资源价值，未在全省开展地下水污染状况调查，地下水污染底数不清。

五是土壤污染防治标准体系还不健全，部分土壤治理责任主体灭失。土壤治理修复工程量大，成本高、周期长，应当突出预防为主、保护优先，企业普遍存在资金压力大、积极性不高，影响到了土壤污染治理和修复。大量污染地块面临场地评估与修复，修复资金是制约工作进展的瓶颈问题。一些地方在土壤土地治理工作中，“宁治不防”“末端表彰”的倾向不同程度地存在。土壤污染防治的标准体系不健全，要求不明确，责任不清晰，监管部门缺少有效的法律依据。土壤污染委托第三方治理缺乏有效监管，土壤环境数据共享理念差，治理标准还有待进一步规范。

六是企业污染排放对周边土壤影响情况不明。防治土壤污染，直接关系到农产品质量安全、

人民群众身体健康和经济社会的可持续发展。我省是化工大省，化工企业众多，企业排放对周边土壤尤其耕地影响较大，污染物长期积累极易造成周边土壤污染。我省土壤污染防治工作起步较晚，深度排查和风险评估尚未开展，企业对周边土壤影响情况不明。

三、几点建议

我省土壤环境状况总体不容乐观，“防”的任务远重于“治”的任务，必须坚持加强领导，加大投入，强化监管的原则，防治结合，标本兼治，有效防止土壤污染蔓延，坚决避免走“先污染、后治理”的老路，切实保护好未受污染土地的环境安全。

（一）进一步提高认识，建立健全土壤污染防治工作机制。全省各级各部门要深入学习领会习近平生态文明思想，清醒认识土壤污染防治工作的长期性、艰巨性，认真贯彻落实《土壤污染防治法》和《土壤污染防治行动计划》，把改善土壤环境质量作为经济持续发展、社会和谐稳定的重要保障，切实抓好土壤污染防治工作，打好净土保卫战。要积极落实土壤污染防治目标责任书任务，严格进行评估考核，逐步完善政府引导、部门联动、公众参与、协同推进的工作机制。督促县级以上人民政府依法将土壤污染防治情况纳入环境状况 and 环境保护目标完成情况年度报告，并向本级人民代表大会或者人民代表大会常务委员会报告。

（二）摸清污染底数，做好土壤状况和地下水环境调查工作。要加快推进重点行业企业用地土壤污染状况详查，完成基础信息调查和风险筛查工作，摸清重点行业企业土壤污染状况及污染地块分布，持续建立污染地块清单和优先管控名录，推动重点行业企业用地土壤污染风险管控。积极开展集中式地下水型饮用水源地和重点污染源地下水环境调查，查清城市

集中式饮用水源保护区、补给区和径流区地下水环境状况，污染源空间分布，分析潜在污染威胁。要结合全省水文地质特征、地下水开发利用和土地利用状况，以及地下水生态环境保护要求，及早开展地下水污染调查，查明全省地下水污染分布，确定重点污染区域或主要污染地段。要在完成农用地土壤状况详查的基础上，按污染程度开展土壤质量类别划分，区分不同类型，采取风险管控措施，开展污染治理修复。

（三）加强部门联动，推进土壤污染治理与修复。要做好建设用地的污染状况调查和风险评估，强化部门联动监管，保障关闭搬迁企业场地再利用土壤环境安全。要在全省范围开展（疑似）污染地块专项排查，摸清全省疑似污染地块土壤环境初步调查、风险评估、治理修复现状，确保相关企事业单位依法依规开展疑似污染地块和污染地块相关活动，有效防范土壤环境二次污染。要加快农用地土壤污染防治治理与修复技术应用试点示范项目推进。做好城镇人口密集区域危险化学品生产企业搬迁改造腾退土地污染风险管理和修复工作，防止设施、设备、建筑物和构筑物等拆除活动污染土壤。要结合治理与修复试点，不断探索提高土壤污染治理与修复技术，形成和推广一批易推广、成本低、效果好、不反复的土壤污染修

复适用技术。

（四）加大财政支持力度，推进土壤和地下水环境监测网络建设。要加大财政资金支持力度，加快推进全省土壤和地下水环境监测能力建设，确保省、市级和重点县（市、区）生态环境部门具备按照相关标准和技术规范要求开展土壤和地下水环境监测的能力。进一步优化调整国控点位，督促土壤重点企业自行开展监测并信息公开，形成山东特色“四位一体”土壤和地下水环境监测网络和体系。

（五）加快立法步伐，完善地方法规和标准体系。建立有效的法律制度和配套的标准、规范，对于依法规范土壤污染防治行为，最大程度地减少土壤污染，保障农产品质量和公众健康，具有十分重要的意义。当前，我省经济正处于新旧动能转换的关键时期，调整经济结构，淘汰落后产能和老工业区搬迁改造正在扎实推进，由于历史原因造成的工业企业场地污染急需治理修复。《山东省土壤污染防治条例》已纳入省人大常委会立法计划，要在对全省土壤污染状况、污染因素、存在问题和治理措施充分调研的基础上，加快推进立法进程，尽快出台条例，明确各方责任，合理有效地解决和分配防治费用，增强人民群众防治土壤污染的意识，调动各方面的积极性，形成全社会关心、支持、参与土壤污染防治工作的良好局面。

关于全省强农惠农富农政策落实落地情况的调研报告

省人大农业与农村委员会

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重，不断加大强农惠农富农政策力度，扎实推动乡村振兴，为决胜全面建成小康社会打下了坚实基础。2019年，省人大农委采取书面调研和实地调研形式，就我省落实强农惠农富农政策问题，听取省农业农村厅等16个部门工作情况介绍，先后到枣庄、济宁、聊城等市、县开展调研，走访农业产业强镇、农业特色种植（养殖）示范基地、农业龙头企业、农民专业合作社，与市县有关部门、乡镇（街道）、村（居）和新型农业经营主体负责人等进行座谈。通过调研，总的感到，强农惠农富农政策在我省落地效果是好的，但工作中也存在一些不容忽视的问题，应当用发展的眼光来看待，用改革的办法去破解。

强农惠农富农政策支撑了乡村振兴战略实施 推动了我省农业农村现代化

从调研情况看，近年来，我省各级各部门认真学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，深入贯彻落实习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神，坚持把农业农村发展摆在优先位置，聚焦维护国家粮食

安全首要责任和打造乡村振兴齐鲁样板中心任务，扎实推动党中央、国务院“三农”工作重大决策部署落实落地，不断完善政策规划体系，加大“三农”投入力度，优化了发展环境，激发了发展活力，全省农业向全面发展、多样化和高质量发展迈进，整个“三农”工作向乡村振兴集中发力。

一是农业综合生产能力稳步提升。各级各部门充分发挥中央各项支农惠农补贴政策效应，大力推进耕地地力保护、粮食适度规模经营、农业资源保护利用、绿色高效技术推广应用，进一步夯实农业生产基础，确保了粮食安全和主要农产品有效供给。2018年，全省安排耕地地力保护补贴资金77.47亿元、粮食适度规模经营补贴资金15.9亿元、农技推广补助资金1.81亿元，全省农业总产值、增加值、出口总额等均居全国前列，农作物耕种收综合机械化率达86%以上，畜禽粪污综合利用率达86.75%，农作物秸秆利用率超90%。

二是农业农村新旧动能转换步伐加快。以农业供给侧结构性改革为主线，深化农村综合改革、培育新型农业经营主体、发展壮大乡村特色产业、促进农村一二三产业融合发展和农业全产业链发展，田园综合体、乡村旅游、农村电商等新产业、新业态快速成长，农村经济

发展活力不断增强。全省农村集体产权制度改革成效明显，建立市、县、乡三级农村产权交易中心 1547 个，流转交易农村各类产权 16.9 万件，实现交易额 207.5 亿元。全省集聚 5 家省级以上龙头企业的县（市、区）达 95 个，全国农业产业化示范基地总数达 19 个，新型农业经营主体达 20 余万家，龙头企业年销售收入占全国的 1/6。农业品牌效应显现，“齐鲁灵秀地品牌农产品”省级农产品整体品牌和“济宁礼飨”“聊·胜一筹”等市级区域公用品牌，成为助推农业转型升级、提质增效的新动力。

三是农业农村发展支撑保障体系逐步健全。“三农”金融服务水平持续提升，政策性金融、商业金融、合作性金融及其他新型金融形式构成的多元化、多层次农村金融体系基本形成。截至 2018 年底，全省农商行涉农贷款余额 7298.5 亿元，126 家村镇银行贷款余额 678.9 亿元，推进农村承包土地经营权和农民住房财产权抵押贷款试点，“两权”抵押贷款余额 114.2 亿元，同比增长 79.3%。农业保险政策逐步完善、保险品种不断增加、保障水平持续提升，目前，全省政策性农业保险险种达 24 个，提供风险保障 682 亿元。乡村人才队伍建设不断加强，新型职业农民、农村专业人才、科技人才、社会各界下乡人才等各类乡村人才培育、引进、评价、激励、服务机制逐步完善，累计培育新型职业农民 14 万人，认定 4 万人。

四是农村生产生活环境明显改善。农村人居环境整治、农村饮水安全巩固提升、“四好农村路”建设等各项政策落地见效。农村人居环境持续改善，农村自来水普及率达 95% 以上，水质达标率快速提升；90% 的乡镇建有污水处理设施，农村生活垃圾处理率达 99%，全部乡镇基本完成农村无害化卫生厕所改造。农村路网体系不断优化，全省农村公路总里程达 24.99

万公里，位居全国第二，行政村通沥青（水泥）路率达 99%。调研中，我们真实看到乡村面貌发生了较大变化，美丽乡村建设正由点向面扩展，农民群众对打造宜业宜居的生产生活环境充满期待，更充满信心。

落实强农惠农富农政策还存在不少障碍和制约 如何打通政策落地“最后一公里”，有大量工作要做

改革开放以来，围绕农业强、农村美、农民富，从中央到地方先后推出一系列政策措施，构成了比较完备的政策体系，集中起来就是“人地钱”的问题。从调研情况看，这些政策落实的“堵点”“痛点”“难点”也在“人地钱”上。这既是长期制约农业农村发展的根本性问题，也是当前影响乡村振兴进程和质量的瓶颈因素，而在不同历史时期、不同发展阶段矛盾的重点又各不相同，现阶段突出表现为：

一是农业农村发展的人才政策瓶颈。乡村振兴，产业是物质基础，人才是重要支撑。调研了解到，人才短缺则是当前农业农村发展的最大制约。我省乡村本土人才培育、返乡就业创业激励、城乡人才资源共享等方面政策吸引力还不强，农村人力资源开发不充分，人才总量不足、质量不高，引才难、留才难、育才难等问题突出。第一，乡村本土人才培育不够精准。新型职业农民培训存在重培训主体资质资历和专家学者、轻“土专家”“田秀才”等优势师资，重理论轻实践，重学时轻效果等倾向，培训的针对性、实用性不强；有的市具备资质的培训机构仅 5-6 家，难以满足农民多元化培训需求，有的培训“不接地气”“不解渴”，很多免费培训班处在“叫好不叫座”的尴尬境地。第二，部分返乡就业创业政策门槛偏高。

有的地方反映乡村人才招考中的一些政策规定与实际脱节，很难招到人。比如，有的县乡镇卫生院空编 200 余个，受全省招考政策要求本科以上学历限制，每年大量岗位无人报考。有的返乡创业激励政策不符合农村创业实际。比如，《山东省就业补助资金管理办法》（鲁财社〔2018〕86号），将参加职工社会保险作为创业者申请一次性创业补贴的必要条件，一些选择参加居民养老、医疗保险的创业人员，特别是农村种植（养殖）行业创业人员，难以享受补贴政策。第三，农村人力资源开发、城乡人才资源共享意识薄弱。有的地方给科技人员戴上了领导干部的“官帽子”，禁止科研院所专业技术人员利用双休日、节假日下乡开展有偿服务；有的科技人员已经退休，也要求三年内不得从事有偿服务，造成了人才资源的浪费，制约了专业技术人员作用发挥和农技成果转化。

二是农业农村发展用地政策瓶颈。山东是产粮大省、耕地保护大省，耕地面积 1.13 亿亩，永久基本农田保护面积 9587 万亩，保护率达 85%。基层普遍反映，现在乡村振兴面临着耕地保护与产业用地保障双重压力，一方面耕地的红线不能突破，另一方面产业发展又需土地供应，而 85% 的基本农田保护率决定了产业发展可用土地的空间很小，这其中工业用地又占了大头，留给农业的空间更小。比如，聊城市不少乡村家门口都是基本农田，发展乡村旅游、农家乐寸土难寻。农业设施用地指标紧缺，农业项目建设用地审批难、项目落地难现象比较普遍。与此同时，还有大量农村土地资源未被有效唤醒，主要是受现行政策的制约，农村承包地“增人不增地”“减人不减地”调地难、难调地以及农村宅基地“建新不拆旧”“土地空心化”问题严重。

三是农业农村发展资金政策瓶颈。第一，涉农资金使用管理有待调整规范。中央和地方政策的衔接不畅，中央资金允许大专项范围内进行整合，资金随着任务下达，有明确的整合边界。我省的资金整合政策要求不设置整合边界，根据需要整合。由于对政策的理解和把握不一致，一些县（市、区）很多时候分不清到底是中央资金还是省级资金。有的县反映，县级政府统筹使用涉农资金的主动权不足、资金使用效益不高，有些上级职能部门担心资金被用到其他领域，影响本行业任务完成，“打招呼”指定资金用途；有的县反映，在 2019 年已下达到县的 3000 万元资金中，“打招呼”指定用途的占资金总额的 50% 以上，除去保障重点工程和重点任务的投入，实际用于农业基本建设、农业资源与生态保护、农业防灾减灾等基础性、公益性、民生类的投入相对偏少。第二，部分涉农政策地方财政配套压力大、落实难。比如，农业保险政策实行各级财政按比例配套，一些县（市、区）由于配套资金不到位，普遍存在限额参保、限量参保或选择性开展农业保险问题，我省开设的日光温室、苹果、桃等特色保险，近年推广面积一直不大。第三，“三农”金融服务不适应乡村振兴融资需求。我省县域和农村金融市场发育总体滞后，农村金融组织体系不健全，特别是欠发达地区金融机构网点偏少，放贷权限和信贷额度有限，金融服务主体缺位，多数金融机构涉农贷款普遍门槛高、抵押手续繁琐、放款时间短、利率高。调研发现，全省农商行作为服务“三农”主力军，由于历史包袱沉重、公司治理结构不完善，账面不良贷款率高达 6.79%，严重影响其自身发展和支农能力。

调研组认为，各地反映的问题既有政策顶层设计方面的普遍性问题，也有政策执行中存

在的区域性问题，透过问题表象，根本症结在于政策供给、执行、监督三个层面：从政策供给层面看，一方面，部分政策不适应形势任务需要。部分现行政策老化失效，与实施乡村振兴战略打造乡村振兴齐鲁样板的部署要求相比，与推进农业农村新旧动能转换、农业供给侧结构性改革的重点任务相比，与农村一二三产业融合发展过程中涌现出的新产业、新业态、新模式相比，与省级及以下机构改革和职能转变的新形势新要求相比，还存在许多不适应、不匹配的问题，亟待调整完善。另一方面，部分政策配套措施不完善、缺乏操作性。一些涉农政策，缺乏具体实施细则和操作办法，导致基层出现落实偏差。从政策执行层面看，一方面，部门横向协同、上下衔接不紧密，落实不彻底。惠农政策落实涉及多部门、多环节、多方面，需要相关部门攥指成拳、协同发力，但具体工作中部门之间沟通不深入、协调不到位，牵头部门“单打独斗”“唱独角戏”，协作部门事不关己、被动应付的现象依然存在，导致政策落实推进乏力。另一方面，部分地方机械性执行政策，效果打折扣。一些地方在吃透政策、精准落实上下的功夫不够，执行政策照搬照抄，原则性有余、创新性不足，不敢闯、不敢试，走入“机械式”“一刀切”抓落实的执行误区。从政策监督层面看，政策落实综合评价机制还不完善，重政策制定、轻跟踪服务的问题不同程度存在，政策监督的针对性、创新性、实效性不强，推动政策落实落地的整体合力尚未形成。

推动强农惠农富农政策落实 关键在深化改革，要害在增加有效制度供给

山东农业农村发展正处于新旧动能转换加

速期、打造乡村振兴齐鲁样板关键期、农业大省向农业强省跨跃的转变期，政策需求和实施力度不断加大。各级各部门要按照省委提出的“咬定目标、突出重点、深化改革、心系民生、转变作风”抓落实的要求，大胆创新，精准施策，进一步激活乡村发展新动能。

一是优化乡村发展政策环境。坚持问题导向，认真梳理、全面摸清我省现行强农惠农富农政策底数，涉及中央层面需要调整完善的，通过适当方式提出意见建议；对于我省出台的政策文件，应做好废、改、立工作，增强有效制度供给，破除无效制度约束。加快政府职能转变，深化涉农领域“放管服”改革，精简办事程序，创新服务方式，提升服务质量，完善监管方式，优化发展环境，增强发展活力。健全完善强农惠农富农政策落实综合评价机制，规范各类检查考核，凝聚监督合力，推进评价结果共享，提高监督实效，减轻基层负担。

二是加快乡村产业提质增效。加强乡村产业发展规划，优化产业布局，强化县域统筹，因地制宜发展多样化特色农业，推进县域、镇域产业聚集，促进县、镇、村联动发展。大力培育新型农业经营主体，带动农村一二三产业融合发展，构建紧密联结机制，让农民更多分享产业增值收益。鼓励发展农业生产性服务业，加快培育各类服务组织，支持龙头企业、农民专业合作社、农村集体经济组织等开展生产托管、代耕代种、统防统治、农资供应、农技推广、农产品初加工等专项服务和综合服务。

三是加大财政金融支农力度。加强涉农整合资金使用管理制度建设，搞好配套衔接，营造宽松政策环境，提升县级政府支农统筹能力，发挥资金综合效益。深化农村金融组织改革，完善公司治理结构，健全农村金融服务体系，提升服务农村经济发展和防范化解金融风险能

力。建立县域银行业金融机构服务“三农”激励约束机制，鼓励政府性、政策性融资担保公司降低担保服务门槛和担保费率，探索建立新型农业经营主体信用评价体系，发挥信用信息信息服务农村经济主体融资功能。完善地方特色农业保险奖补政策，试点小麦、玉米、花生等大宗作物以村或镇为单位整建制投保，探索耕地地力补贴结余资金优先用于补贴农业保险保费农户自缴部分，提高农业保险覆盖面和保障水平。

四是加强乡村产业发展用地保障。建议省级层面尽快制定设施农业用地按农用地管理的具体落实措施，多种方式解决乡村产业发展用地难题，满足合理需求。探索省市县联动“点供”用地，依法落实“乡镇统筹”等有效机制，充分整合、集约、高效利用土地资源。指导市、县在年度土地利用计划中安排一定比例，专项用于新型农业经营主体建设配套辅助设施和支持农村新产业新业态发展。城乡建设用地增减挂钩节余的用地指标，优先支持新型农业经营主体开展生产经营。支持新型农业经营主体依法依规盘活现有农村集体建设用地发展新

产业。

五是统筹推进乡村人才队伍建设。加强基层党组织带头人和党员队伍建设，选好、用好、管好村“两委”带头人，充分发挥“领头雁”作用，提升乡村治理能力和治理水平，激活乡村发展内生动力。加快培育乡村本土人才，统筹开展新型职业农民、农村生产能手、乡村工匠、文化能人、手工艺人和经营管理人才等多类型、多形式、多层次培训，注重发挥“土专家”“田秀才”示范带动作用，完善乡村人才认定标准和管理办法，搭建乡村人才库。加大返乡就业创业支持力度，坚持人岗相适原则，适当放宽乡镇专业技能人才招录条件，解决乡镇编制资源闲置问题；完善返乡就业创业优惠扶持政策，营造主体活跃、政策务实、平台多元、服务精准的返乡就业创业环境。推进城乡人才资源共享，充分发挥行业企业、高等学校、职业院校、科研院所等人才资源优势，完善激励农业经营管理人才、专业技术技能人才下乡服务政策，搭建服务载体，创新服务形式，提高人才资源使用效率。

山东省多层次养老服务体系的法律构建

省人大社会建设委员会

一、基本情况

山东是全国老年人口数量第一大省，当前正处于人口老龄化快速发展阶段，老年人口总量大、增幅快，高龄化、失能化持续加剧。习近平总书记指出，“有效应对我国人口老龄化，事关国家发展大局，事关亿万百姓福祉。”人口老龄化是世界范围内的人口发展趋势，也是我国当前重要的基本国情。老年人口的急剧增多对传统养老服务方式提出了巨大挑战。建立和完善多层次社会养老服务体系是时代发展的必然选择和必然要求，是应对传统养老方式危机的有效途径，是满足老年人多样化养老需求的有力保障。

（一）山东省人口老龄化的情势

1. 人口老龄化进程加快。2016年，全省60周岁及以上的老年人口突破2057万，占全省总人口的20.68%，正式进入中度老龄化社会。2017年，山东省60周岁及以上老年人口2137.3万人，占总人口的21.4%，高出全国平均水平4.0个百分点；65岁及以上老年人口达1399.8万人，占总人口的14.0%，高出全国平均水平2.6个百分点。至2018年底，全省60岁以上老年人2240万，占总人口的22.4%，其中，65岁以上1511万，80岁以上217万，失能半失能400万。预计到2020年，全省60岁以上老年人口将达2400多万。

2. 山东老龄化趋势预测。经相关研究机构联合测算，未来山东省人口年龄结构主要呈

现三个特征。首先，0-14岁组人口数量和比重呈现先增后减的趋势：至2020年，0-14岁组人口数量和比重达到峰值，占总人口比例约为17%；2021-2044年，0-14岁人口比重呈下降趋势；2045年0-14岁组人口所占比重降至13%左右，之后在较长一段时期内保持在这一水平。其次，15-64岁劳动年龄人口比例逐年下降，2020年将降至68%左右，到2045年劳动适龄人口将比目前减少约2000万人左右。第三，人口老龄化趋势日趋加剧，老年人口比例将大幅提高，2045年65岁及以上老年人口所占比重将超过30%。

3. 养老成为重要民生问题。人口老龄化的加速发展使我省人口年龄结构、抚养比、代际关系等发生了重大变化，老年人口基数大、增长快、发展不平衡、承载基础差等问题凸显，高龄、失能、半失能和空巢老人占比不断增加，养老和医疗保障支出持续增长，家庭和社会养老压力进一步加大，如何养老、怎样养老等成为社会持续关注的热点难点问题。养老服务作为一项老年人福利制度，是为了满足老年人的起居照料、日常护理、医疗保健、精神文化、社会参与等各种需求而提供的有针对性的服务，是基本社会保障的重要内容。发展养老服务，建设和完善养老服务体系，不仅仅是为了满足老年人养老需求、保障老年人权益，更是保障和改善民生的重大工程，是全面建成小康社会的客观要求。健全完善多层次养老服务体系成

为当前面临的重大课题。

（二）我省多层次养老服务体系建设的措施

建立和完善社会养老服务体系已成为各级党委政府关心、社会广泛关注、群众迫切期待解决的重大民生问题。近年来，全省各级深入学习贯彻习近平总书记关于养老工作的重要论述，坚决落实党中央、国务院有关决策部署，始终把发展养老服务作为切实保障和改善民生的一项重要工作来抓，聚焦老年群体的养老服务需求，科学谋划、统筹推进居家养老、社区养老和机构养老工作，养老体系建设取得长足发展。

1. 逐步建立完善养老服务政策体系。省政府把养老服务纳入经济社会发展总体布局和新旧动能转换、乡村振兴等重大部署，先后出台养老体系建设、发展养老服务业、养老服务业转型升级、“十三五”规划、放开养老市场、支持社区居家养老、社区养老设施配建等7个文件，省有关部门出台配套文件42个。青岛、威海出台《社区居家养老服务条例》。菏泽等地将养老服务纳入科学发展和重点民生项目考核。

2. 优化养老服务供给体系。各地按照盘活存量、做优增量、提高质量原则，持续推进养老服务供给侧改革。全省养老机构2221家、床位48万张，入住老人26万，床位利用率54.2%，民办和公办（建）民营1315家，占比60%，护理型养老床位17万张，占比35.4%。建设社区日间照料中心5000处，农村幸福院1.1万处。引进培育专业养老服务组织200余家，发展居家养老信息平台101家。威海市城市公办养老机构、乡镇敬老院公办民营率分别达到100%、73%，12349居家养老信息平台可提供200多项服务，日均呼叫量2000余人次，累计提供上门服务13万多人次。

3. 逐步补齐养老服务保障短板。一是省级

每年安排10亿元专项资金，建立了养老设施建设补助、运营补贴制度；每年安排5000亩专项用地指标，要求各地按照人均用地不少于0.2平方米的标准编制养老设施专项规划；开展社区养老服务设施清查整改专项行动，督促各地按照新建小区每百户20平方米、老旧小区50平方米标准，清欠养老服务设施18231处。争取国家开发银行支持养老项目29个、授信50亿元，争取国家普惠金融项目支持7000万元。济南市督促各县（区）采取追缴、置换、购置等方式，解决了298个老旧小区养老设施配套问题。二是兜底养老保障比较扎实。全面建立了经济困难老年人养老服务补贴制度、农村留守老年人关爱服务体系，2.4万名农村失能特困人员实现集中供养，将5.2万名农村留守老年人纳入信息化管理、建立巡访制度。济南、青岛、威海等地对困难老年人分别给予每月20-60小时的上门服务。潍坊市峡山区通过社会化募捐设立“扶老助困”慈善基金1亿元。职工长期护理保险试点全面展开，青岛市建立了涵盖职工和城乡居民的长期护理保险制度。三是队伍专业能力明显提升。对设立养老服务专业的院校补助100万元，全省29所院校设立养老服务与管理专业，在校生3000人。建立本专科毕业生入职补贴、养老护理员补贴等制度，评选“齐鲁敬老使者”86名，每月发放1000元津贴并纳入省专家人才库。建立省级养老培训基地7处，每年安排培训经费1000万元，全省累计培训养老服务与管理9万人次、失能老年家庭成员15万人次，组织开展境外培训12批210人次。我省代表队在全国养老护理员职业技能竞赛中，连续两届获团体前三名。

4. 初步形成行业监管体系。建设全省统一的养老信息管理系统，录入老年人信息310余万人、养老设施信息2万多处。编制省级养老服务地方标准22个。设立并公开了市县民政部

门养老服务质量监督投诉电话。连续3年开展养老院服务质量专项行动,累计投入资金10亿元,对全省养老服务机构安全隐患进行排查整改,关停并转527家,机构服务质量合格率达到96%。青岛、威海、滨州、聊城等地实施养老机构等级评估制度,对养老机构实行动态化等级管理,并与享受补贴挂钩。

二、存在的突出问题及原因分析

虽然山东省加快了建设社会养老服务体系的步伐,积极应对广泛的养老需求。然而,伴随着老龄化进程的高速加快,受养老责任意识、法制建设、资金投入等多种因素影响,山东省养老服务体系建设水平仍滞后于养老实际需求,面临诸多复杂问题。

(一) 养老服务管理缺乏前瞻性规划

1. 养老机构布局规划不到位。由于针对养老机构选址和土地审批的规划不到位。随着城市规模的扩大,出现了养老院边缘化现象,为了节省成本,一些养老院建在了郊区,导致交通不便、就医难等问题出现,即使价位相对较低、居住空间较大,依旧无法对老年人形成有效的吸引力,入住率偏低。

2. 社会福利服务设施专项规划空位。以济南为例,虽然济南市对于统筹规划发展城市养老服务设施有明确要求,但却没有专门的社会福利服务设施专项规划,导致在实际操作过程中,虽然上级政府分配给济南养老服务用地指标,但却出现建设养老机构项目选址与土地利用规划及城市总规划不一致或相违背的情况,使项目最终无法落地。

(二) 养老服务政策法律支撑体系存在着短板

1. 部分养老服务政策遭遇瓶颈。目前山东尚未出台省级层面的养老服务专门法规,各级各部门出台的一系列养老服务政策,由于政出多门,存在着衔接不力、协调困难、缺乏可操

作性等问题,导致实际执行中难以落实,一些土地、税收、贴息、水电气暖等优惠政策长期难以兑现,用地难、融资难、医疗难的问题长期得不到解决,制约了社会力量投资兴办养老服务机构积极性,民间资本不敢或不愿涉足养老服务产业,已经进入养老服务市场的社会力量难以实现良性运转和可持续发展。

2. 相关养老服务政策的制定存在滞后性,阻碍了养老服务业的健康发展,比如,医保联网问题长期得不到解决,养老服务机构无法纳入医保结算,严重制约了医养结合的发展等。

3. 现行扶持政策重机构轻社区和农村、重建设轻运营,机构运营补贴只补3年,对城市日间照料中心、农村幸福院、养老服务信息平台没有运营经费补助,造成资源闲置和发挥作用不足。

4. 政府购买养老服务制度尚未全面建立。政府购买养老服务的项目目录偏窄,局限性大,尚未真正发挥效用。

(三) 养老服务供给体系的多层次、多样化尚未完全形成

1. 养老服务市场发育不足。受思想观念、经济能力等影响,“花钱买服务”的消费环境远未形成,有效市场需求不足。

2. 供给结构不平衡。有效供给不足与无效供给闲置并存,40%的机构床位处于闲置状态,护理型床位仅占床位总量的35.4%,30%以上的日间照料中心、农村幸福院处于闲置状态。

3. 养老与相关行业融合不够,规模化弱,聚集度低,缺少大型综合体、产业园区和发展集聚带。

4. 金融机构对养老行业贷款积极性不高,养老行业抵押融资难、融资渠道窄问题突出,养老行业发行债券、上市融资政策未真正实施。

(四) 养老服务保障体系的不平衡性突出

1. 城乡发展不平衡。部分乡镇敬老院硬件

设施差,乡办乡管,缺乏活力,尤其缺乏失能老年人护理能力。农村老年人支付能力弱、为老服务设施少,农村养老破题难。

2. 区域发展不平衡。受经济条件和消费能力制约,东部地区养老服务业发展比较迅速,中西部地区发展较为缓慢。青岛、烟台等地对每张新建养老床位补助经费为4000-10000元,西部地区仅有1200-2000元。

3. 队伍专业能力偏低。受养老行业劳动强度大、薪酬待遇低、社会地位不高影响,养老服务从业人员大多为“4050”人员,难以吸引专业人才加入养老服务队伍。从目前养老机构从业人员看,具有本专科和高职学历的只有638人,仅占2%。专业化养老服务组织数量少、规模小,大多在本土经营,能走出去、在国内具有影响力的屈指可数。

4. 兜底养老基础薄弱。一是困难老年人养老服务补贴、政府购买养老服务制度,保障范围比较窄,服务标准比较低。二是老年人长期护理保险制度推进难度大,除青岛外已试点地区仅限于保障职工群体,受财力等因素制约没有把城乡居民纳入保障范围,对养老服务支撑不足。

(五) 养老服务行业监管体系薄弱

1. 服务质量不尽人意。一是部分养老机构基础设施简陋。根据调研发现,部分养老机构房间内没有厕所、厨房,走廊、楼梯没有安全扶手,没有专门的娱乐活动场地,老人只能在楼道或大厅活动;没有专门的医疗保健科室,无法应对老人急病医治及日常健康检查。二是养老服务种类单一。目前济南市大多数养老机构提供的服务依旧是单一的收养性养老服务,即养老机构仅提供老年人住宿、饮食的基本需求,而不提供医疗、教育娱乐、心理保健等多方位服务。

2. 日常监管不到位。目前对养老机构的日常监管几乎没有相应的机制,处于空白,养老

机构管理和服务水平基本处于无人监管状态,我省探索组建养老机构督导员队伍,作为第三方力量,发挥“眼睛、桥梁”功能,帮助养老机构提升管理和服务水平,但是我省第一批督导员只有18名专家,数量偏少,作用发挥有限。

3. 养老机构的运行管理监管不到位。养老服务机构的运行关系着入住老年人的服务质量,特别是养老机构消防安全管理、食品安全和护理安全,这是安全底线。但是调研发现,部分养老机构贯彻落实国家关于《社会福利机构消防安全管理十项规定》不到位,甚至个别养老机构负责人不知道有这个规定;民政、公安等部门联合组织培训、开展消防安全专项治理的活动不到位;食品药品监管和民政等部门对养老用餐服务食品安全工作的检查、督查不到位等。

4. 评估、审计管理监督不到位。养老机构等级评定制度不健全,存在着对养老机构的人员配备、设施设备条件、管理水平、服务质量、社会信誉等进行综合评估不系统,信息公开渠道不畅通,公众无从得知等等问题。

三、对策与建议

(一) 研究制定养老服务体系建设中长期规划。根据我省老年人口规模、结构、需求、支付能力的变化趋势,明确中长期发展原则,分阶段明确定量、定性发展目标,从完善社会保障体系、建立服务与产品供给体系、推进医养结合、养老产业与事业协同发展、构建养老孝老敬老政策体系和社会环境等方面,明确全省养老服务体系建设中长期发展方向和重点任务。

(二) 健全完善养老服务的法规、政策。总结省内外养老服务立法经验,适时出台弘扬中华民族孝老爱老尊老优良传统、切合我省实际、有针对性的养老服务地方性法规。精准施策,重新梳理、评估和完善现有政策文件,破

除政策壁垒，制定分类指导实施政策，全面落实养老服务财政扶持、土地规划、融资支持、税费减免优惠政策，促进养老服务体系建设工作规范化、制度化。调整优化现有财政补贴政策，重点向社区居家养老、农村养老、失能老年人照护倾斜，推动养老机构补贴由“补砖头”向“补人头”转变，实行运营补贴长效化。学习借鉴发达国家经验，建立养老护理保险制度或者养老服务补贴制度，如日本、韩国等国家的护理保险制度，通过长期投保护理保险，进入老年后获取相应的老年护理及服务费用；英国、瑞典等国家的养老服务补贴制度，家庭成员参与养老服务，家庭其他成员通过其所提供的养老服务可以获得一定的政府补贴。

（三）完善多元化、多层次、专业化养老服务体系。将养老服务体系作为保障改善民生、经济转型升级的重要内容，以需求为导向，深入推进养老服务供给侧改革。培育、壮大养老服务供给主体，深入推进公办养老机构改革，大力支持发展民办养老机构，鼓励社会资本参与养老服务，建立多元化养老服务供给体系。提升居家养老服务水平，健全居家养老服务补贴制度，完善社区养老服务供给，打造集短期托养、日间照料、居家服务为一体的综合性养老服务中心，加强社区、居家、机构养老协同发展。创新完善医养结合模式，强化医养资源与机制的整合，促进医疗卫生服务资源与养老服务资源有效衔接融合，打造医中有养、养中有医、医养联动等不同类型的医养结合模式。实施“互联网+养老”工程，加快推进智慧养老，形成全省养老管理、服务、宣传和资源推介一体化、一张网。

（四）着力强化农村养老服务。坚持问题

导向，按照养老服务城乡统筹发展和基本养老服务均等化要求，加大政府财政投入，根据人口数量、地理分布、经济发展程度与区位优势，加强农村养老设施的布局与服务网点建设，建立区域性农村养老服务中心与服务网点。鼓励优秀养老服务品牌向农村延伸服务。发展农村老年社会工作者和志愿者队伍，为农村留守、空巢、失能老人提供专业化的养老服务。

（五）建立完善养老服务标准体系。根据市场需求状况与供给水平，在国家统一标准基础上，构建特色化、区域性养老服务质量标准。建立完善“需求评估+供给评估+人才资质评估”的认证体系。建立第三方评估机构与专家智库，健全评估工作机制，加强对评估结果的监督与运用。强化品牌建设，扶持一批实力强、产业融合度高、发展潜力大的养老服务综合体和大型连锁服务企业，进入国家和省优秀服务品牌，发挥引领行业发展的标杆作用。

（六）培育专业化、职业化养老服务人才队伍。将养老服务人员作为现代化职业体系建设的重点内容，建立养老护理员职业技能等级认定制度。制定优惠政策与表彰奖励制度，吸引专业人才加入，提升养老服务行业吸引力。引导院校设立养老服务相关专业，开展养老服务人员在职培训，建立学历教育、职业教育和在职教育培训相结合的多层次人才培养体系。

（七）强化养老服务质量监督。建立跨部门综合协调监管机制，完善失信联合惩戒和黑名单管理制度，加大对违法行为的惩戒力度。加强行业自律管理，形成政府监督与行业内部自我管理、自我约束、自我监督相结合的监督机制。发挥社会监督作用，健全养老服务反馈受理机制，切实维护老年人合法权益。

关于社会信用立法调研有关情况的报告

省人大常委会法制工作委员会

为学习借鉴上海市、广东省立法工作先进经验，提高我省地方立法质量，2019年4月1日至4日，省人大常委会法制工作委员会主任姚潜迅、副主任王仲泉同志带领由法工委、省司法厅、省发改委有关同志组成的调研组，赴上海市、广东省开展了社会信用立法调研。现将有关情况报告如下：

一、上海市社会信用条例立法情况

《上海市社会信用条例》于2017年6月23日经上海市第十四届人民代表大会常务委员会第三十八次会议通过，并于2017年10月1日起施行。在国家还没有信用法的背景下，上海市社会信用条例是我国第一部综合性社会信用地方性法规，具有原创性和可借鉴性。

（一）清晰界定“社会信用”概念。将“社会信用”定义为“具有完全民事行为能力的自然人、法人和非法人组织，在社会和经济活动中遵守法定义务或者履行约定义务的状态”。这一界定，明确“社会信用”概念兼具市场经济属性和社会管理属性，也划出了立法规范与道德规范的界限，回应了“不能搞道德档案”的社会关切，得到了国家主管部门和专家学者的充分肯定。

（二）明确社会信用工作职责分工。明确规定了政府、社会信用主管部门、行业主管部门以及其他政府部门在社会信用工作中的职责分工，有效避免了推诿扯皮和多头重复建设，

促进形成统分结合、各负其责的工作合力。

（三）从严管理信用信息。对公共信用信息的归集，实行全市统一的目录管理；对目录列明的，必须归集，不允许以各种理由拒绝提供，不允许未进目录的信息向平台导入，解决了“应归不归”和“无序归集”两大难题。对市场信用信息的采集，划定了市场行为的“底线”，明确在采集市场信用信息时，必须遵循真实、客观、必要的原则，依法进行，不得侵害国家秘密、商业秘密和个人隐私。在目录管理基础上，创新性地建立了公共信用信息数据清单、行为清单、应用清单三张清单，实现了对公共信用信息归集、共享、管理、使用等全过程的规范化、精细化管理。

（四）规范开展守信激励与失信惩戒。注重引导、发挥市场激励和约束作用，充分激发市场主体的信用自决权；行政应用作为市场应用的补充，对市场应用起到示范作用。将失信惩戒区分为一般性惩戒和特别惩戒：一般性惩戒针对一般性失信行为，主要在行政程序上进行限制；特别惩戒措施针对严重失信主体，明确规定应当依照法律、行政法规规定采取市场和行业禁入、限制公共资源交易等特别惩戒措施。

（五）注重加强信息主体权益保护。明确信息主体的特殊救济制度，包括信息主体的知情权、消除权、异议权、修复权等。规定自然

人有权每年免费获取两次本人的信用报告，明确失信信息查询期限为五年，鼓励信息主体通过主动履行义务、申请延期、自主解释等方式减少失信损失、消除不利影响，进行信用修复。

（六）规范和促进信用服务产业发展。以专章形式对规范和促进信用服务产业进行了规定，明确信用体系建设专项资金应当支持信用服务产业发展，支持信用服务机构利用大数据等技术开发具有自主知识产权的信用产品，各级政府部门在政府采购、招标投标等环节使用信用报告的相关费用不得由申报主体承担等，为打造具有国际影响力的信用服务机构提供法治保障。

（七）加强社会信用环境建设。要求本市各级国家机关加强自身信用建设，严格兑现向社会做出的政策承诺，认真履行依法签订的合同；要求国家工作人员发挥诚信示范作用，建立国家机关工作人员信用档案制度；规定政务诚信记录和政务诚信考核评价制度，考评结果作为绩效考核的重要参考；在全社会弘扬诚信文化，制定诚信教育规划，加强诚信宣传等，营造良好的信用环境。

二、广东省社会信用条例立法情况

2017年下半年，广东省启动了信用立法前期研究工作，赴长三角地区开展立法调研。2018年，广东省除充分征求各方面意见建议外，先后召开了两次专家学者座谈会和一次立法听证会，采纳各方面意见建议近200条，形成了《广东省社会信用条例（送审稿）》。广东省信用立法基本承袭了上海市信用立法的总体思路和宗旨原则，又结合广东实际做了以下三个方面的创新发展。

（一）系统规定市场信用信息的采集、披露与应用问题。在借鉴兄弟省市立法经验的基础上，针对市场信用信息部分明确了更多可操

作、有实效的制度设计。相比其他省市已出台社会信用立法，广东条例有关信用服务机构采集市场信用信息、市场信用信息的披露、市场信用信息异议与修复机制等方面的规定，都具有前瞻性和创新性。

（二）重视联合奖惩机制设计，将试点经验上升为法规规定。广东省正在试点推广“信用奖惩、一键搞定”便捷模式，指导试点单位将信用联合奖惩措施和奖惩对象嵌入到各级、各部门的办事系统中，立法将相关经验上升为立法制度设计。需要说明的是，所规定的系列联合奖惩措施来自于对国家有关部委联合签署的50余个联合奖惩备忘录的梳理归纳，保证了惩戒措施的合法性、统一性、权威性。

（三）把握粤港澳大湾区优势，鼓励支持区域信用合作。鼓励国家机关、法律法规授权具有管理公共事务职能的组织结合“一带一路”发展战略、粤港澳大湾区发展规划开展跨境信用合作，助力粤港澳两岸三地共同建设互认互通的信用体系，营造国际化、市场化、法治化的营商环境。

三、我省信用立法需要考虑的重点问题和工作建议

（一）明确各方职责，推动全社会合力共建。同上海、广东等地相比，我省信用体系建设仍处于起步发展的初级阶段，建议在我省信用立法中进一步明确各级政府及部门在信用体系建设中的职责作用，促进形成“政府主导、市场驱动、各方参与、社会共治”的诚信建设新局面。一是明确政府与市场的角色定位。政府主导信用体系建设，但并不包办一切，政府依法依规开放共享信用数据，负责提供公共信用报告等公益性产品；信用服务机构等市场主体负责信用产品开发应用、信用服务增值创新等商业产品。二是明确信用主管部门和行业主

管部门的职责。信用主管部门负责社会信用工作的综合协调、监督管理和协调实施，但并不包打天下，各行业信用体系建设应当由对应的行业主管部门分别负责。三是厘清信用体系建设和行业综合管理的关系。信用体系建设不是对行业部门行政执法、检查、监管等管理职责的替代，不能将行业监管责任简单推向信用体系建设。

（二）妥善平衡公权力与私权利关系，努力打造良法善治。社会信用立法涉及公权力与私权利边界的合理划分，社会信用立法的最大难度在于兼顾两者之间的平衡。一是遵循合法、审慎、必要原则，从实体和程序两方面强化公共信用信息目录管理。一方面，纳入目录管理的公共信用信息，有关部门不得以任何理由拖延或者拒绝提供，着力解决“应归不归”问题；另一方面，具体事项纳入目录要说明理由，并经过公开征求意见等把关程序，防止“无序乱归”侵害主体的合法权益。二是平衡好信用信息共

享和个人信息保护的关系。在国家个人信息保护法未出台的背景下，借鉴先进省市立法实践经验，对个人信息采取最小干预原则，兼顾行政目标实现和个人信息保护要求，合理设定个人信息归集范围。

（三）积极稳妥实施联合奖惩，大力褒扬诚信惩戒失信。守信联合激励和失信联合惩戒机制是社会信用体系建设的核心机制，也是我省社会信用立法应特别关注的重点，要着力考虑如何使各项激励和惩戒措施既有效又合法。一是合理设置激励措施、严格按照法定权限设定联合惩戒措施。二是规范建立行政性惩戒措施清单。行政性惩戒措施首先要有明确的法律、法规依据，具有合法性；其次，惩戒措施与失信行为之间要具有关联性；最后，惩戒措施应当与失信行为的性质、情节和社会影响程度相适应，要符合过罚相当的比例原则。三是明确联合惩戒措施清单由省统一制定，下级不得层层加码、不得擅自增加惩戒措施。

关于财政支持省属普通高校教育发展专项资金管理使用情况的调研报告

省人大常委会预算工作委员会

为切实加强对财政重点支出和政策的审查监督工作，根据省人大常委会2019年监督计划和主任会议审议通过的实施方案，省人大常委会预算工委于2019年5月至10月组织对省级财政用于支持省属普通高校建设发展的“教育发展资金”预算管理使用情况开展了持续跟踪监督和专题调研。常委会领导高度重视，党组书记、副主任于晓明对转变监督方式、增强监督实效提出明确要求；党组成员、副主任王云鹏先后五次主持召开座谈会，听取有关部门情况汇报；常委会办公厅印发文件委托各市人大常委会同步开展有关监督调研；预算工委调阅省教育厅部门预算编制执行资料进行审查，到青岛大学、济南大学、山东师范大学、齐鲁工业大学四所省属重点高校实地调研；聘请山东大学经济学院科研团队全程参与调研工作。现将审查监督调研情况报告如下。

一、基本情况

省委、省政府高度重视我省高等教育事业发展，着力增加预算投入，为推进省属高校完善办学条件、扩大办学规模、提高办学质量、加快实施科教强省战略提供了有力保障。2019年，省级预算安排教育发展资金329.95亿元，比上年增长10%。此次调研，着重了解省属41所本科院校资金、资产管理使用情况，研究存

在的问题，提出政策建议。根据2019年省级预算，省级教育发展资金中用于省属41所本科院校投入159.63亿元，较上年增长25.95%，增幅明显快于省级教育发展资金总额10%的增幅；占专项资金总额的比重为48.38%，较上年提高6.12个百分点，表明省级教育投入进一步向本科院校倾斜。从预算资金用途看，用于基本支出111.29亿元、占总量的69.72%；业务类项目支出1.53亿元、占0.96%；投资发展类项目支出46.81亿元、占29.32%，具体主要用于保障本科院校基本运转、学科专业建设、学生资助和教师队伍素质提升等方面。

二、存在的矛盾和问题

（一）高校办学体制有待完善。按照现行省以下事权和支出责任划分，省属41所本科院校经费保障由省级财政负担。从全国看，我省拥有普通高校的数量和规模比较大，而省级财力占总财力的比重9.1%，在全国排名末位。省级财政支撑高等教育体系压力较大。受财力制约，目前我省高等学校生均定额拨款标准较低，2018年我省普通高等教育生均一般公共预算教育经费15210.02元，低于全国平均水平（19411.44元），在31个省区市中排第27位，处于全国下游水平，长此以往不利于保障我省高等教育持续快速健康发展。调研

发现,目前支持鼓励市县参与办学的政策措施不够有力。部分高校反映,省属高校作为省级单位,在享受当地人才引进等政策方面还不够理顺。如长清大学城的高校,吸纳引进了较多优秀科研人才,学校自身难以全面保障专家公寓和周转房的需求,作为省属事业单位又无法享受济南市或长清区引进人才住房优惠政策,引进人才的就近居住问题一直难以解决,增加了人才后顾之忧和学校引进人才难度。以上表明,我省各级政府上下联动、共建共享发展高等教育的格局尚未形成、相关体制机制有待进一步完善。

(二)部分高校办学分散,资源整合难度较大。我省高校数量虽多,但有山无峰、办学质量参差不齐,外延式发展痕迹比较明显。省属高校多校区办学现象比较普遍,虽然在一定程度上拓展了办学空间,但也造成债务负担重、办学成本高等制约发展的突出问题。如齐鲁工业大学在济南、青岛、济宁、菏泽四地办学,仅济南就拥有长清、千佛山、彩石、历下、历城五个校区,目前学校负债达6个多亿。山东科技大学在济南、青岛、泰安三地办学,山东师范大学、济南大学均有两个校区。推进我省高等教育高质量发展,加快建设培育“双一流”,进一步拓展办学发展空间,突破债务负担重、办学成本高等发展瓶颈,亟需加大教育资源统筹整合力度,推进校际、校区、学科专业等教育资源优化配置。在这方面,潜力大,难度也大,仅凭高校“单打一”与当地政府协调对接,往往缺乏足够的话语权和主动权,需要省政府及有关部门加强顶层设计,整体规划,统筹兼顾,有序推进。

(三)专项资金管理方式有待进一步优化。长期以来,省属高校专项资金一直沿用项目法分配管理。2019年,省财政将多项资金整合为

“教育发展资金”一个大专项,实行“大专项+任务清单”管理,下放资金分配权。从审查监督情况看,虽然2019年主管部门对高校资金进行了一些整合,但是仍然全部实行项目法分配管理,明确资金使用的具体项目、具体用途,学校缺乏调剂自主权,资金“放管服”改革红利尚未有效惠及高校及所属资金使用单位。从实地调研的4所高校看,教育专项资金项目设置仍比较多,存在“小”“散”的问题。2019年,主管部门安排齐鲁工业大学省级以上教育发展资金3.11亿元,涉及项目12大项,其中资金规模100万元以下的5项,最小的为大学生创新创业训练计划22.5万元(具体分为50个小项目);安排济南大学项目12大项,金额2.02亿元,其中资金规模100万元以下的3项,最小的为4项大赛奖励21.3万元、大学生创新创业训练计划22.1万元(分为48个小项目);安排山东师范大学项目16大项,金额1.87亿元,其中资金规模100万元以下的4项,最小的为4项大赛奖励39.9万元。主管部门对高校资金统得过多、管得过细,不利于充分调动高校自我改革、自我发展积极性,容易造成发展同质化倾向,也在一定程度上影响资金使用绩效。

(四)专项资金设置不够科学合理。2019年用于支持高校内涵式发展方面的专项资金45.35亿元,占全部投资发展类专项资金的64.6%。调研发现,这部分专项资金设置门槛相近,造成学校内部学科专业间“苦乐不均”。部分高校反映,“双一流建设奖补资金”“高校协同创新”“教育服务新旧动能转换专业”等大额专项资金,支持对象趋同,申报条件相近,导致财政资金支持相对集中于少数学科专业,不能很好满足需要,学校又不能调剂使用,有时出现“多数学院缺资金、少数学院花不了”

的状况，影响资金效率和预算执行进度。如某高校有10个专业获得财政支持专项资金占全校专项资金总额的55.17%，该校共有100多个专业，相当于十分之一的专业集中使用全校一半以上的专项资金。同时，有的项目资金分配也不够科学合理。2018年获得“双一流建设奖补资金”资助的学科多达42个，其中化学学科6个、工程学科4个，没有充分体现“双一流”建设“扶优扶强、重点突破”的政策意图，存在资金分散、重复建设问题。

（五）预算执行进度不理想。2019年受中央支持我省高校发展资金到账较晚，省自然科学基金、科技创新发展资金、人才建设资金等科技方面资金项目申报评审周期较长等因素影响，高校预算执行进度不够理想。截至8月31日，4所高校专项资金预算执行进度均慢于时间进度。从预算工委对省教育厅部门预算审查结果看，部分专项资金结转较多，2018年末省教育厅结转资金21.54亿元，比2017年末增加33.65%，除项目跨年度实施、按合同约定未达到付款条件等正常结转事项外，预算执行进度缓慢形成的结转达6.79亿元，占结转资金总额的31.50%，是教育资金结转较多的重要原因，也直接影响资金使用绩效。

（六）高校存量资产盘活存在体制机制障碍。经过多年积累，省属高校拥有大型仪器设备资源比较多，且具备一定科研实力和技术水平。在保障教学科研需要基础上，学校能够充分利用仪器设备为社会提供检验检测等方面服务，拓宽收入来源。但由于高校属于事业单位性质，无法取得相应的资质认证和检测收费许可，不能向社会提供服务，大量仪器设备不能充分有效与社会共享共用，无法带来经济效益；高校的著作权、专利权、校誉、科研成果等无形资产较多，对这部分国有资产管理体制不健

全，评估较为困难，管理得不到很好的保障，有的被社会少数部门或个人无偿使用；由于政策激励不足等原因，部分科研成果未能及时转化；目前也缺乏支持高校利用闲置不动产举办众创空间等激励政策，不利于高校闲置不动产盘活利用。

（七）考核管理制度不够健全。高校专项资金管理存在重分配、轻实绩的问题。预算绩效管理体系不健全，评价指标设置不够科学合理，评价质量有待提高。从抽查近期绩效评价报告看，省教育厅对2017年度31个预算项目支出绩效情况自评得分均在90分以上，有12个项目得分为满分100分，与省财政组织开展的重点项目支出绩效评价结果差距较大。目前高校预算管理和绩效管理还缺乏有机融合，以绩效为导向的激励约束机制也不够健全有力。

三、几点建议

（一）改革高校办学体制，健全共建共享激励机制。创新办学模式，鼓励有条件的市县通过联合办学等多种方式支持高等教育发展；完善高校争取社会资源的财政支持政策，激发高校服务社会的主动性，拓宽资金来源，逐步改变省级财政“小马拉大车”的现状。疏通省属高校与市县政府之间的政策梗阻，进一步优化对市县“双招双引”的考核政策，探索将高校引进人才、科技成果转化项目落地等按照一定比例纳入驻地政府政绩考核成果，使高校引进人才、科研项目等更充分享受当地政府优惠政策，调动市县支持高校发展的积极性，增强高校服务地方经济社会发展的责任感，形成互惠双赢的良性发展格局。

（二）优化专项资金管理体制，确保改革红利惠及高校。探索对高校实行“大专项+任务清单”的管理模式。有关部门应进一步加大

教育发展专项资金整合力度，优化支持政策，对发展任务进行分类管理。通过明确约束性任务，确保中央、省委确定的重点任务落实；有效扩大高校资金支配权，通过建立指导性任务清单或实行负面清单管理，使高校能够自主统筹财力，更好的保障高校个性化发展的需要。推动政府部门职能转变，深化“放管服”改革，切实将工作重心转变到完善高等教育发展规划、发展政策和实施科学的绩效评价上来，为高等教育发展创造良好的环境。

（三）整合盘活教育资源，推动资源优化配置、高效利用。省政府要加强顶层设计，以加快我省“双一流”建设、实现高等教育高质量发展为目标，统筹拟定学校、校区、学科专业整合方案，完善政策配套措施。有关部门要加强与市县沟通，破解高校多校区办学、谈判成本高、校区整合置换难等问题，推动教育资源向优势高校、优势学科专业聚集，

为实现我省高等教育跨越式发展创造条件。加强高校资产管理，完善高校利用仪器设备、科研力量服务社会的政策措施，推动高校加强“物联网”等资产信息化建设，提高资产的利用率；研究制定推动高校科研成果转化、利用闲置不动产创办众创空间等政策，激活高校存量资产，更好发挥社会 and 经济效益。

（四）完善考核监督机制，提高资金使用绩效。探索建立符合高校实际的全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系，科学设置绩效评价指标，提高绩效评价质量，注重评价结果运用，硬化绩效约束。进一步推进教育发展资金和高校预算管理信息公开，自觉接受社会监督。各级人大及其常委会要依法加强对教育资金预算编制执行情况监督，增强监督针对性、有效性；审计机关要加强审计监督。倡导良好教风学风，尽快建立健全教学、科研诚信体系，保障高等教育健康发展。

关于省级科技创新发展资金管理使用情况的调研报告

省人大常委会预算工作委员会

为切实加强对财政重点支出和政策的审查监督工作，根据省人大常委会2019年监督计划和主任会议审议通过的实施方案，省人大常委会预算工委于2019年5月至10月组织对省级科技创新发展资金的管理使用情况开展了持续跟踪监督和专题调研。常委会领导高度重视，党组书记、副主任于晓明对转变监督方式、增强监督实效提出明确要求；党组成员、副主任王云鹏先后五次主持召开座谈会，听取有关部门情况汇报；常委会办公厅印发文件委托各市人大常委会同步开展监督调研；预算工委对省发展改革委、省科技厅等相关部门预算编制执行情况审查，到四所省属重点高校和三户科技创新型企业实地调研。聘请山东大学经济学院科研团队全程参与调研工作。现将审查监督调研情况报告如下。

一、基本情况

针对财政科技资金投入不足、管理分散、绩效不高等突出矛盾和问题，在省委坚强领导下，2019年省政府及其财政等部门着力增加科技投入，改革资金管理体制，完善财政支持政策，为实施创新驱动发展战略、加快新旧动能转换提供有力支撑。一是大幅度增加省级科技资金投入。省级财政统筹财力安排科技创新发展资金预算120亿元，较上年增加87.6亿

元，是上年的3.7倍。二是加强资金统筹整合。实行“大专项+任务清单”资金管理模式，将原省级“自然科学基金”“重点研发计划资金”“科技基地建设资金”“科学普及和推广奖励资金”“北大农学院合作建设资金”等多个专项优化整合为“科技创新发展资金”一个综合性专项，其中100.27亿元归口省科技厅管理，为盘活存量、优化增量、科学编制预算奠定了基础。三是调整优化管理职责。按照“抓两头、放中间”改革思路，财政部门主要负责组织预算编制、绩效管理和研究制定支出政策，业务主管部门拟定专项资金分配方案，开展项目申报、审批、验收。改革赋予职能部门更大的资金分配权，有利于夯实责任，提高效率。四是完善财政科技支持政策。连续出台《山东省创新券使用管理办法》《山东省企业研究开发财政补助实施办法》等文件，重点完善了涉企科技政策措施。

根据2019年省级预算，科技创新发展资金120亿元主要用于七个方面：一是重大基础研究4.54亿元。重点资助基础研究、应用基础性研究和科学前沿探索，以及支持青年人才和优秀科研团队建设等。二是应用研究和技术研究开发36.73亿元。重点资助战略性、前瞻性、公益性重大科技攻关和重大共性关键技术及产

品研发等。三是科研创新基地建设 48.71 亿元。聚力支持青岛海洋科学与技术试点国家实验室等各类科技创新基地（平台）、山东产业技术研究院等新型研发机构建设等。四是引导社会技术创新 19.27 亿元。重点支持企业技改、中小微企业“小升高”、企业研发后补助、兑付创新券等。五是新旧动能转换重大工程重大课题攻关 2 亿元。六是农业科技创新 5 亿元。七是科学技术普及 3.75 亿元。

从调研情况看，2019 年大幅增加省级财政科技投入，受到高校、科研院所、企业等各方面普遍好评！通过深化财政“放管服”改革，加强科技部门对资金归口管理，有利于增强整体规划性，集中财力办大事，并更好发挥职能部门专业优势。

二、存在的矛盾和问题

（一）尚未彻底解决部门多头管理、支持方向趋同的问题。总额为 120 亿元的省级科技创新发展资金涉及到的管理部门有 11 个，部门管理职责存在交叉重复，有的财政资金支出政策界定不够清晰，如，省科技厅管理的重点研发计划、技术创新引导计划、省发展改革委管理的新旧动能转换重大工程重大课题攻关项目、省工业和信息化厅管理的重点研发计划、省科技厅管理的重点研发计划、技术创新引导计划、省发展改革委管理的新旧动能转换重大工程重大课题攻关项目、省工业和信息化厅管理的重点研发计划等，在资金支持方向、支持重点以及绩效目标设置上相近，省级科技资金细分项目设置过多，统筹整合仍存在一定空间。

（二）政策支持重点不够突出。作为省级层面的科技资金，支出政策仍存在“小、散”等碎片化现象，对通过国家级评审落地山东的重点实验室、重大项目、科技企业孵化器，省及省以下政府财政支持政策不够有力，不能很好缓解高校、企业在实验室建设、重点项目推进等方面的资金压力。同时，有关支持政策的包容性不够强。如，有的项目已获国家重点

研发计划支持，在项目存续期间，我省出台有关支持政策，没有将这类正在研发实施中的项目纳入支持范围，没有充分考虑“新老”项目衔接以及先申请项目的技术领先性和存续期较长的实际情况，不利于调动“领跑者”的积极性。

（三）资金分配方式比较单一。目前，科技创新发展资金主要采取项目法方式分配，项目的选择和验收主要依靠专家评审，部分高校、企业反映，项目评审周期较长，资金到位时间较晚，不利于及时保障项目需求，也影响预算执行进度。有的单位反映，部门在分配资金时，有时会考虑扩大受益范围而使规模大、实力强的单位得不到应有支持。对竞争性领域科技企业的支持，采用项目法分配资金较多，政策普惠性不强，在一定程度上影响科技政策的可预见性及引导带动作用的发挥。虽然今年调整完善了企业研发后补助、创新券等政策措施，情况有所好转，但受财力等因素制约，政策受益范围、支持强度等均有待进一步提高。

（四）预算管理方式有待探索完善。省科技厅管理的科技创新发展资金共计 100.27 亿元，其中仅有省科技厅自身管理使用的“科技合作专项资金”、“科技奖励专项资金” 2.3 亿元列入科技厅部门预算，绝大部分以代编预算形式管理，影响年初细化预算编制。调研发现，自然科学基金、重点研发计划、技术创新引导计划、科技创新基地建设等项目，属于财政科技支出的重要方面，且支出政策比较稳定，基本具备纳入部门预算管理的条件。目前，以代编预算为主的科技资金管理方式不利于预算的完整细化、公开透明。

（五）科研项目资金管理仍然存在“重物轻人”倾向。部分高科技企业和高校反映，近年来，虽然省政府及有关部门着力完善科研项

目资金管理，放宽政策限制，但由于政策落实不到位，特别是受传统“重物轻人”管理思维影响，科研项目资金管理仍然存在对购买设备、材料、图书等有形投入的偏好，对科研人员智力等无形投入重视不够。在实际预算编制执行中，直接费用占比较高，用于人员支出特别是激励性的绩效支出等间接费用占比较低，不能很好适应现代科技创新发展的需要，不能有效调动科研人员潜心研究、攻关克难的积极性。被动增加设备等投入势必影响资金使用效率。有的科研人员反映，仍然需要花费较多时间用于编制预算、报销等事务性工作，增加了科研活动之外的负担。

（六）资金管理不够公开透明。调研发现，各部门按照有关规定对部门预决算信息进行了公开，但对其参与分配管理的专项资金信息未建立集中公开平台，存在信息不详实、分散、不便查阅等问题。2019年省级加大科技投入，科技创新发展资金规模、项目及政策数量大幅增加，由于没有设立统一规范的信息公开平台，不利于增强科技政策和资金分配透明度。对面向社会的普惠性政策宣传力度不够，不利于提升政策实施效果。

（七）绩效管理、科研诚信体系等制度建设有待加强。政府部门预算绩效管理尚处于起步探索阶段，适应科技创新规律、符合科研工作实际的绩效评价体系尚未健全完善，评价指标设置不够科学、精准，预算管理和绩效管理仍然存在“两张皮”问题，激励约束机制有待加强，企事业单位仍然存在重资金分配、轻绩效管理的问题。覆盖高校、科研单位、企业、科研人员、评审专家、中介机构等全方位科研诚信体系亟待完善，联合惩戒机制不够有力，违法违规成本较低，相应增加了政府监管成本，也在一定程度上影响政府公信力。

三、几点建议

（一）理顺部门职责，完善政策体系。科学界定科技、发改、工信等部门支持科技进步的职责边界，明晰部门职责权限，优化基础研究、应用基础性研究、科技成果转化、产业化等科技资金支出结构，打造政策受益范围明确、支持重点突出的科技创新政策体系，进一步提高资金统筹整合力度，防止交叉重复。完善政府间事权和支出责任划分，进一步聚焦省级财政支持重点，使支持政策协同发力，增强政策集聚效应。强化政策定期评估调整机制，对绩效低下或市场机制能够有效调节的予以取消，以更好地集中财力办大事。

（二）转变支持方式，增强政策的公共性、普惠性。把增强财政政策的公共性、普惠性作为打造市场化、法制化、便利化营商环境的重要内容，作为深化供给侧结构性改革、降低制度性交易成本的重要举措，作为推动政府职能转变、流程再造、提高效率的重要抓手。坚持市场化改革方向，在财力可能的情况下，逐步提高基础研究、应用基础性研究的保障水平，完善项目筛选机制，增强竞争性、透明度；采取“定向扶持”“一事一议”“国家支持项目跟进补助”等灵活有效方式，加大对重点项目、具有产业链整合能力的龙头企业的支持强度，激励引导重点高校、科研单位和企业参与国内外竞争；着力提升财政政策普惠性，压缩在竞争性领域政府直接配置资源的空间，主要采用事后奖补支持方式，增强企业单位获得政府补贴的可预知性、确定性，防范道德风险，提高补贴支出效率；积极探索推进科技领域财政资金股权投资改革，创新支持方式，更好适应“双创”需求。

（三）完善预算管理，保障支出效果。研究将项目设置比较稳定、支出方向和绩效目标

比较明确的专项资金列入相关部门(单位)预算,提高年初预算到位率;加强项目库、创新型企业种子库建设,为早编细编预算、增强预算编制精准性奠定基础;改革完善科技资金支付方式,减少中间环节,提高支付效率;完善财政科技项目资金管理制度,严格落实省委省政府有关政策,深化“放管服”改革;充分尊重和信任科技人员,赋予科研创新团队更大的资金支配权,科学反映智力投入的价值,开展项目经费使用“包干制”改革试点,调动科研人员创新积极性;探索建立符合科技创新规律的绩效管理体系,增强绩效约束激励机制,从制度上保障预算执行效率和支出效果。

(四)健全监督机制,加强科研诚信体系

建设。各级人大及其常委会要依法加强对科技支出预算编制执行情况监督,增强监督针对性、有效性;政府及有关部门要建立统一规范的信息公开平台,推进财政科技政策、项目立项、评审、资金分配全过程公开,自觉接受社会监督;对普惠性政策要加强媒体宣传,增强社会知晓度;审计机关要加强审计监督。有关部门要对通过科研造假等违法违规行为骗取政府补贴的单位、个人,以及参与违法违规活动的相关人员、社会中介机构等依法依规严肃查处。尽快建立健全职责明确、协同高效的科研诚信管理体系,对失信行为加大联合惩戒力度,倡导良好学风,弘扬科学家精神,确保把科研资金用在刀刃上,维护政府公信力。

关于省级乡村振兴重大专项资金管理使用情况的调研报告

省人大常委会预算工作委员会

打造乡村振兴齐鲁样板是省委贯彻习近平总书记视察山东重要指示批示精神、落实党中央大政方针的决策部署。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），改革以职能部门为主体的资金管理体制，实现涉农领域制度创新重大突破，为集中财力推进乡村振兴战略提供了有力保障。围绕落实省委决策部署，省人大常委会加强监督，2019年11月听取审议省政府《关于推进涉农资金统筹整合情况的报告》，省人大财经委、常委会预算工委对涉农资金统筹整合情况开展专题调研。

2019年是新的涉农资金管理体制启动实施的第一年。按照省人大常委会监督计划和主任会议审定的方案，省人大常委会预算工委自5月至10月，继续对省级乡村振兴战略资金预算管理使用情况开展专项审查监督和跟踪调研。常委会领导高度重视，党组书记、副主任于晓明提出明确要求；党组成员、副主任王云鹏先后五次主持召开座谈会，听取有关部门情况汇报；常委会办公厅印发文件委托各市人大常委会同步开展监督调研；预算工委对省发展改革委、省交通运输厅、省水利厅、省农业农村厅、省扶贫开发办等5个相关部门的预算进行审查，到济南、德州两市及所属五个县区实地

调研。聘请山东大学经济学院科研团队全程参与调研。现将审查监督调研情况报告如下。

一、基本情况

从跟踪监督情况看，2019年省财政新设立总额为400亿元的“乡村振兴重大专项资金”，其中40.47亿元省级统筹用于省委、省政府确定的重点项目，其余359.53亿元采用因素法直接切块分配市县统筹使用，不再通过职能部门安排项目和资金，也未随资金对市县下达指导性任务，从省级层面对涉农资金进行了实质性整合，应当给予充分肯定。

根据2019年省级预算，省级统筹资金40.47亿元，安排用于灾后重点防洪减灾工程9.34亿元、调蓄调水工程4.63亿元、农业事业发展和重大科技创新工程16.5亿元、农业应急救援及重要项目预备支出10亿元。按因素法切块市县的资金359.53亿元，资金主要用于专项扶贫、黄河滩区脱贫迁建工程、灾后重点防洪减灾工程、村级组织运转保障四项约束性任务以及其他乡村振兴重大项目。从预算执行情况看，省财政已于9月底将中央和省级乡村振兴战略资金下达完毕。

为推进涉农资金统筹整合改革，省委农办、省财政厅联合制定印发了乡村振兴重大专项资金管理、综合绩效评价管理等暂行办法，加强配套制度建设。省财政厅通过视频会议、

政策宣讲、业务培训、领导班子成员分头带队调研，以及建立资金使用监督信息化平台等措施，着力推进改革落地；省级有关部门认真组织提报重点项目需求，拟定建设标准；各市政府同步改革涉农资金管理体制，编制年度涉农资金使用方案，落实改革要求。

二、存在的矛盾和问题

从调研情况看，在涉农资金管理体制改革推进过程中，仍存在一些值得关注的矛盾和问题。

（一）部分县市区资金整合空间不足。2019年省财政切块分配市县资金359.53亿元，其中，中央转移支付资金172.61亿元，需按中央规定用途使用；省级资金186.92亿元，用于专项扶贫等四项约束性任务105.84亿元，占56.6%，所占比重较高；其余81.08亿元原则上可由县级政府统筹调剂使用，但这部分资金还需安排用于上级项目配套，县级统筹使用空间被进一步压缩。从任务管理看，中央部委随资金下达约束性任务、指导性任务，资金不能跨行业使用；省级下达约束性任务，没有再下达指导性任务；市级下达约束性任务，部分市同步下达指导性任务，此次实地调研的两个市，济南市市级两类任务均下达，德州市市级安排乡村振兴专项资金较少，下达约束性任务，未下达指导性任务。从两市所属五个县区资金具体使用情况看，除章丘区，另外四县区完成市以上约束性、指导性任务和项目配套任务后，剩余可调剂使用的资金较少。经济欠发达的德州市，市、县两级财力紧张，“三保”等基本支出压力大，县区普遍自主调剂使用资金空间不足。总之，上级任务安排过多、要求过硬，以及财力制约等因素，是导致部分县市区资金整合空间不足的主要原因。

（二）规划任务确定不够科学合理。一是乡村振兴战略规划与行业规划衔接不够。据省水利厅反映，水利建设具有全流域治理、城乡

一体化实施、外部性强的特点，因此，必须加强整体规划。但各级在按区域编制乡村振兴战略规划过程中，未充分考虑水利建设行业规划需求，致使全省水利发展“十三五”规划、水安全保障总体规划等明确的建设发展任务，未与乡村振兴战略规划实现有序对接。同时，原水利部门参与分配管理的资金（包括城乡水利建设）已全部纳入乡村振兴重大专项资金。对此，部门担心部分行业规划任务“悬空”，影响我省水利事业健康发展。二是规划任务与基层财力不够匹配。有的县区反映，上级农村公路建设补助资金仅占年度农村公路计划投资总额的11.8%，与规划任务相比，资金缺口较大。省审计厅审计发现，淮河流域重点平原洼地南四湖片治理工程，2018年济宁、菏泽两市需投资1.45亿元，年末资金缺口4712.5万元；2019年枣庄、济宁、菏泽三市共需投资3.94亿元，是上年计划投资额的2.72倍，相关市县资金筹集压力较大。

（三）与中央有关部委政策要求不够衔接。我省涉农资金管理体制改革走在全国前列，改革举措力度很大，具有先行先试性质，如，允许市县对跨年度项目自主安排实施进度，统筹使用资金。调研中发现，中央有关部委在对中央安排地方的项目进行考核评价时，对分年度项目实施、预算执行进度及资金配套方面有专门的要求，与我省市县实际情况存在差异，对此，有的部门担心影响中央部委对我省工作的考核，增加争取中央对我省更大支持的难度。

（四）绩效评价体系有待进一步完善。作为一项管理制度创新，涉农资金统筹整合综合绩效评价体系还有待于在实践中进一步健全完善，有的市县反映，现有考核指标设置可操作性有待增强，如：农业科技进步贡献率、农产品网络零售额等指标测算难度较大；有的指标设置不够合理，节地生态安葬率、农村固定宽带100M以上

用户占比等指标与省级涉农补助资金使用绩效关联度不够紧密；农村居民人均可支配收入、农村居民恩格尔系数、城乡居民收入比等，均设置绝对值指标，未使用增长量或增长率等相对值指标，不利于精准反映政策效果。

（五）预算执行进度和公开有待改进。受中央资金下达较晚等因素影响，有些资金到达县市区的时间已是9月份。资金到位较晚，不利于加快预算执行进度，更好保障重点项目需求。省级涉农资金统筹整合后，对省级切块分配市县的转移支付资金有关情况未全面公开，预算透明度有待进一步增强。

（六）工作推进机制不够有力。推进涉农资金管理体制改革的，要求行业主管部门、市县各级政府进一步转变管理职能，创新管理方式，完善工作推进机制。调研发现，有的部门对市县改革进展情况、资金使用情况等调研了解不及时，情况掌握不全面。同时，部门间协同配合机制也需要进一步健全完善。有的市长期以来习惯于定任务、定项目、定资金，仍然对下规定任务较多，导致基层资金整合难度大。有的县市区对新体制下的赋权不适应，存在“本领恐慌”，怕出错追责；有的存在等靠观望思想，工作推进比较迟缓；有的市县把统筹整合工作安排给财政等个别部门负责组织推进，统筹协调机制不健全、不到位，影响工作质量和效果。

三、几点建议

（一）进一步完善涉农资金管理体制。逐步规范省以下政府间涉农事权和支出责任划分，科学制定支出标准，合理设置约束性任务，完善约束性任务管理方式，建立定期评估和退出机制；取消指导性任务或实行负面清单管理，最大限度简政放权，激发基层活力，提高涉农资金配置效率和使用效益；建立与经济社会发展水平和乡村振兴任务相适应的涉农资金正常增长机制，不断增强基层财政调控能力；积极向中央有关部委反

映我省改革情况，争取政策支持，使我省获得更多改革先行先试自主权，为打造乡村振兴齐鲁样板创造有利条件。

（二）完善规划引领机制。围绕切实增强乡村振兴规划的科学性、引领性、可行性，完善规划决策机制，重大政策和项目的确定要充分听取人大代表、政协委员等社会各界意见建议，必要时由人大或人大常委会作出决定；加强乡村振兴规划与水利、交通、农业农村等行业规划之间的有机衔接，加强财政可承受能力评估论证，建立健全规划的定期评估和调整机制，加强规划任务的动态管理，更好保障乡村振兴由上级主导向规划引领转变。

（三）加强预算绩效管理和监督。进一步加强涉农资金预算执行监控，加快预算执行进度，及时下达补助资金。加强重点项目和资金使用动态监测，不断提升信息化管理水平。不断完善涉农资金统筹整合综合绩效评价管理办法，优化绩效评价指标体系设置，更好反映资金绩效，切实防范基层政府治理中的短期行为和道德风险，树立鲜明政绩导向。加大涉农资金预算编制执行信息公开力度，进一步增强透明度。各级人大及其常委会要加强涉农资金统筹整合、乡村振兴战略实施等方面的监督，支持政府统筹财力办大事。审计机关要依法加强审计监督，确保涉农资金安全、高效使用。

（四）创新财政投融资机制，形成多元投入格局。建立健全实施乡村振兴战略的财政投入保障制度，完善财政投融资政策，有效发挥财政资金杠杆作用，引导和撬动金融和社会资本更多投向农业农村。在田园综合体、高标准农田建设、污水处理、现代产业园区等领域，通过推广使用PPP模式，拓宽融资渠道，支持重点项目建设。在加强风险防控的基础上，支持发行乡村振兴专项债券，筹集更多资金，助力乡村振兴战略的有效实施。