

序

为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，深入贯彻中央决策部署、落实省委工作安排，2020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。经常委会主任会议研究，形成了《2020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，把做好课题调研与巩固深化“不忘初心、牢记使命”主题教育成果、落实省委“重点工作攻坚年”部署要求、推进形式主义官僚主义突出问题专项整治结合起来，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

2021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

2021 · 1
总第 25 期

主 编：王树忠
副 主 编：梁荣合 高广国
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 充分发挥地方人大职能作用扎实推进国家治理体系和治理能力现代化 于晓明
- 11 关于我省民营企业债务风险的情况调研及对策建议 王随莲
- 15 《山东省突发事件应急保障条例》立法调研报告 王 良
- 35 关于优化人大常委会、专门委员会组成人员结构的调研报告 齐 涛
- 45 山东省省级国资国企改革政策实施情况的调研报告 王云鹏
- 50 关于全省黄河流域生态保护和高质量发展情况的调研报告 王 华
- 56 关于进一步提高人大常委会会议质量的实践与思考 孙建功

专门委员会调研课题

- 63 关于我省海洋牧场发展情况的调研报告
省人大法制委员会
- 68 关于全省优化营商环境工作情况的调研报告
省人大财政经济委员会
- 74 关于深入学习贯彻民法典全面提升法治社会建设水平情况的报告
省人大监察和司法委员会
- 80 关于我省旅游业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
- 86 关于全省城市黑臭水体治理情况的调研报告
省人大城乡建设与环境资源保护委员会
- 91 关于全省农村饮水安全情况的调研报告
省人大农业与农村委员会
- 97 关于我省城市民族工作情况的调研报告
省人大民族侨务外事委员会

充分发挥地方人大职能作用 扎实推进国家治理体系和治理能力现代化

省人大常委会党组书记、副主任 于晓明

国家治理体系和治理能力是国家制度及其执行能力的集中体现。推进国家治理体系和治理能力现代化，关系党和国家事业兴旺发达、国家长治久安、人民幸福安康。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家治理体系和治理能力建设，把“完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标，把“实现国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面建设社会主义现代化国家的重要任务，作出一系列重大战略安排。党的十九届四中全会专题研究了推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题，对“坚持和完善中国特色社会主义制度的根本制度、基本制度、重要制度，把我国制度优势更好转化为国家治理效能”作出全面部署。党的十九届五中全会进一步将推进国家治理体系和治理能力现代化作为“十四五”时期经济社会发展指导思想和基本原则的重要内容，对国家科技治理、宏观经济治理、生态环境治理、政府治理、社会治理等重要领域治理体系和治理能力建设提出明确要求。人民代表大会制度是支撑我国国家治理体系和治理能力的根本政治制度。地方人大作为党领导下的地方国家权力机关，在发挥人民代表大会制度优势、推动各方面制度更加成熟更加定型、促进各方面制度优势更好转化为治

理效能上承担着重要的职责使命。

为全面了解我省各级人大在推进国家治理现代化过程中依法履职尽责的实际成效，有针对性地固根基、扬优势、补短板、强弱项，按照省委有关要求和省人大常委会工作安排，我带队赴省内部分市、县（市、区）和乡镇（街道）进行了实地调研，并委托有关设区的市人大常委会组织了专题调研。从调研情况看，全省各级人大及其常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，贯彻落实习近平总书记对地方人大及其常委会工作的重要指示精神、对山东工作的重要指示要求，在省委的坚强领导下，坚定坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，紧紧围绕地方改革发展稳定大局，勇于担当作为，锐意开拓进取，忠实履行宪法法律赋予的职责，依法推动各方面制度更加科学完善，为地方治理方式转变和治理能力提升、经济社会发展 and 民主法治建设作出了积极贡献。比如，立足地方改革发展、民生改善和民主法治建设实际需要，制定、修改了一批地方特色鲜明、针对性实效性都较强的地方性法规，其中现行有效的 557 件，为相关领域治理提供了有力制度支撑和法治保障；综合运用听取和审议专项工作报告、执法检查、专题询问、预决算审查、

备案审查等方式对“一府两院”工作开展监督，有效保证了宪法法律在本地区的贯彻实施，推动了各国家机关在法治轨道上严格按制度协调高效运转；坚持党委决策与人大决定、党管干部与人大任免有机统一，依法决定了一批事关本地区经济社会发展的大事要事，扎实做好选举任免工作，通过法定程序使党的主张成为国家意志、使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员；不断健全人大组织制度、选举制度和议事规则，积极探索完善支持和保障代表依法执行职务、扩大人民有序政治参与的制度机制，代表履职活动日益规范，群众反映意见建议的渠道更加通畅。我省13万多名各级人大代表不负党和人民的重托，针对国家治理和社会治理领域的热点难点问题，提出许多具有建设性的意见建议，为推动各方面制度完善发展和治理效能稳步提升贡献了智慧和力量。

同时，各级人大在立足本职、发挥优势、结合实际推进国家治理现代化方面还存在一些共性和不足。一是思想认识上，对地方人大在国家治理现代化建设中的角色定位把握不准确不全面。有的基层人大片面认为国家治理体系和治理能力问题过于“高大上”，与地方人大距离较远、关系不大，没有认识到党的十九届四中全会作出的13个“坚持和完善”部署要求，都与地方人大工作直接相关或需要通过地方人大依法行使职权予以支持保障。二是履职实践上，尚未充分发挥出人大制度和人大工作对治理现代化的推动作用。有的地方不知道如何将人大工作放在推进国家治理现代化的高度把握、谋划和推动，对立足人大职能、从制度建设和执行层面推动解决影响改革发展稳定和人民群众利益的重要问题缺乏深入的研究思考，工作针对性创造性还不够强。三是制度建设上，各级人大组织制度和工作制度还不够

健全完善。国家治理现代化离不开人大制度的完善发展，但各级人大在坚持党的领导和推进立法、监督、决定、代表工作等方面不同程度地存在制度不健全、机制不完善、落实不到位等问题，一些长期沿用的制度规定已经不能适应新时代人大工作的新要求，一些工作中的新情况新问题还缺乏规范化、制度化、程序化的解决机制。四是能力水平上，与治理现代化的要求相比还有较大差距。地方人大特别是设区的市人大常委会立法力量仍然较为薄弱，在专业人才数量、法律专业素养、立法工作经验等方面还有欠缺。县乡人大工作力量普遍不足，“工作人员少、懂业务的更少”的问题比较突出。少数人大代表对自身承担的职责使命缺乏正确认识，与选民缺乏经常性的联系，有的履职能力不强、法治素养不高，没有在地方民主法治建设中发挥出应有作用。

推进国家治理体系和治理能力现代化是全党的重大战略任务，需要各级各部门共同努力，地方人大责无旁贷。根据新时代新要求，结合调研发现问题，就坚持和完善人民代表大会制度、扎实做好新时代地方人大工作、在服务保障和推进国家治理体系和治理能力现代化中更好发挥地方人大职能作用，提出以下对策建议。

一、发挥地方人大政治机关作用，推动党的全面领导制度体系不断完善发展

中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征，是中国特色社会主义制度的最大优势。坚持和完善党的领导制度体系，既是我国国家制度和国家治理体系建设的首要任务，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的根本保证。地方各级人大作为重要的地方政治机关，理应带头坚持党对一切工作的绝对领导，带头增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉通过人大工作保证党总揽全局、

协调各方的领导核心作用得到充分发挥，推动党的路线方针政策和决策部署在国家工作中得到全面贯彻和有效执行。

（一）始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导。习近平新时代中国特色社会主义思想是党和国家必须长期坚持的指导思想，是新时代推进国家治理体系和治理能力现代化的行动指南。各级人大坚持党的领导，首先必须在学懂弄通做实习近平新时代中国特色社会主义思想上狠下功夫，在深入学习研究宣传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上狠下功夫，不断提高运用党的创新理论指导实践、推动工作的能力。坚持深学细研，把学习习近平新时代中国特色社会主义思想作为人大各类会议和履职活动的第一议题并形成制度化安排，通过读原著、学原文、悟原理，深刻领会、系统把握核心要义、丰富内涵、实践要求，真正做到学深悟透、融会贯通、真信笃行。坚持对表对标，建立健全与总书记重要指示要求对标看齐、校准偏差的长效机制，紧跟总书记重要指示要求完善工作思路和举措，谋划开展各项工作。坚持知行合一，学习中把自己摆进去、把职责摆进去、把工作摆进去，联系实际把总书记的重要思想阐释清楚、弄懂搞通，自觉运用其中蕴涵的科学思想方法和工作方法指导推进立法、监督、决定、代表等工作，把学习成果转化为人大工作与时俱进、创新发展的强大动力。

（二）不断完善坚持和依靠党的领导制度机制。党的十九届四中全会从6个方面提出了坚持和完善党的领导制度体系的重点任务，每一方面都与人大工作、人大建设密切相关。地方各级人大应当自觉按照要求，把坚持和依靠党的领导贯穿于人大工作全过程各方面，用完善的制度机制保障人大一切重要工作在党的领

导下扎实推进。健全完善请示报告制度机制。定期向同级党委报告落实党委部署和依法履职情况，人大工作中的重大事项、重要问题、重要活动及时请示报告。建立代表建议“直通车”制度，定期收集整理人大代表和社会各方面的意见建议，供党委决策参考。健全完善日常工作沟通协调制度机制。加强与党委工作部门的沟通协调，及时通报立法、监督、代表等工作情况，交换工作意见，争取工作支持。建立与“一府一委两院”和上下级人大的对口联系制度，遇事勤联系、常交流、多协商，按照党委部署要求协调一致开展工作。健全完善讨论决定重大事项联席会议制度机制。在党委领导下，每年与政府有关部门共同协商确定人大讨论决定重大事项议题，推动党的主张转化为社会各界广泛共识和自觉行动。

（三）坚决推动党委决策部署落实落地。习近平总书记强调，地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的决策部署，创造性地做好立法、监督等工作。按照总书记要求，地方各级人大必须精准理解和把握中央决策部署和同级党委的工作要求，找准围绕中心服务大局的着力点，突出问题导向、目标导向、结果导向，积极依法履职尽责，扎实推动人大工作创新发展。紧扣党委意图谋划人大工作，自觉把人大工作放在党委整体工作布局中思考，放在地方发展大局中推动，确保工作思路、工作目标、工作举措与党委同向同步。完善责任管理体系，围绕党委中心工作，梳理细化年度重点工作任务和推进方案，明责任、限时间、卡节点，形成任务具体、责任到人、环环相扣的“责任链”，以严格的责任制促落实、保成效。建立抓落实长效机制，完善重点工作督办流程，建立研究部署、设立台账、专人负责、及时报告、

定期调度、完成销号、成果公开的工作闭环，以钉钉子精神推动工作落实。

（四）切实提高依法履职水平。发挥人大职能作用，离不开坚强有力的党组织和作风过硬的干部队伍。从调研情况看，一些地方人大基层党组织建设还相对薄弱，部分党员干部缺乏攻坚克难、干事创业的激情，需要地方人大进一步加大机关党的建设和自身建设力度，推动人大依法履职能力和水平的提升。加强人大常委会党组建设。在人大常委会设立党组，是党领导人大工作的重要组织形式。各级人大常委会党组应当充分发挥把方向、管大局、保落实的作用，扎实履行全面从严治党主体责任，建立健全党建和业务工作融合发展长效机制，推动人大全面从严治党与依法履行职责紧密结合、互促并进。加强人大机关基层党组织建设。以提升组织力为重点，严肃党内政治生活，创新组织活动方式，不断提高人大基层党组织的政治领导力、思想引领力、群众组织力，在人大工作中更好发挥基层党组织战斗堡垒和党员先锋模范作用。加强人大党员干部队伍建设。把提高制度执行力作为新时代人大党员干部队伍建设的重要任务，通过加强思想淬炼、政治历练、实践锻炼、专业训练，引导广大干部依纪依法依规履行职责、行使权力、开展工作。建立科学动态的干部管理机制，突出实践实干实绩导向，加大在统筹推进疫情防控和经济社会发展工作火线、人大重点工作推进一线识别和选拔干部的力度，真正把忠诚干净担当的干部选出来、用起来。加强纪律作风建设。严格落实中央八项规定及其实施细则精神，深入开展形式主义官僚主义专项整治，加强人大常委会组成人员和机关干部职工履职监督，坚决纠正“二线”意识、“赋闲”思想和“庸懒散拖”现象。建立年度重点调研课题制度，大兴调查

研究之风，各级人大常委会负责同志要带头深入基层一线开展蹲点调研、“解剖麻雀”式调研，从基层和群众实践中汲取丰富经验智慧，促进人大依法履职能力提升。

二、发挥地方人大立法机关作用，推动中国特色社会主义法治体系不断完善发展

依法治国是党领导人民治理国家的基本方略，建设中国特色社会主义法治体系是推进全面依法治国的总抓手和完善国家治理体系的骨干工程。地方立法作为国家立法的延伸、细化和补充，在坚持和完善中国特色社会主义法治体系中发挥着重要作用。有地方立法权的人大及其常委会应当着眼构建系统完备、科学规范、运行有效的法规制度体系，坚持不懈加强和改进立法工作，以高质量的地方立法助推中国特色社会主义法治体系完善发展。

（一）强化有效制度供给。习近平总书记指出，“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。”近年来，地方立法工作稳步推进，立法质量明显提高，但对照“管用、能解决实际问题”的良法标准还有不小差距。有的地方立法项目安排不够合理，重立法数量轻立法质量、重立法形式轻立法实效；有的法规地方特色不够鲜明，存在简单重复上位法、宣示性过渡性内容过多等问题；有的地方性法规创新性前瞻性不足，缺乏对发展进程和改革路径的主动谋划和推进设计，部分条文的针对性和可操作性不够强，立法的引领推动和规范保障作用还没有得到充分发挥。针对这些问题，有地方立法权的人大及其常委会应当转变立法理念，突出立法重点，扎实推进精细、精当、精准立法，为地方经济社会发展和民主法治建设提供更多有效制度供给。着力推动党委重大决策转化为法规制度。地方党委中心工作是人大依法履

职服务保障的重点，人大立法也应当紧扣党委决策部署来谋划推进。对党委关注的重大事项，应主动开展立法前瞻性研究；对党委作出的改革安排，应跟进考虑涉及的立法问题；对党委提出的立法要求，应及时组织有关方面集中力量推进；适时向党委提出科学可行的立法决策建议，为促进地方经济社会改革发展提供法治方案。着力做好上位法的细化与配套。立足本地区治理实践需要，认真研究上位法有关规定，对已有上位法且法律规定明确、操作性强的，不再重复立法；对有上位法，但法律规定较为原则的，在维护国家法制统一的前提下，研究作出可操作、行得通、真管用的细化规定；对暂时没有同类上位法，但地方发展急需且在地方立法权限范围内的，在同级党委领导和上级人大指导下优先提上立法工作日程，以“小而精”的创制性立法规范地方事务、推动改革创新。着力加强重要领域立法。紧盯地方治理中的主要矛盾和矛盾的主要方面，把工作着力点放在解决发展不平衡不充分的体制机制问题上。如着眼经济发展新阶段新要求抓好高质量立法，加快制定发展实体经济、扩大对外开放、优化营商环境等促进发展质量变革、效率变革、动力变革的法规；着眼保障民生和加强社会治理抓好惠民立法，完善公民权益保障和利益协调机制；着眼生态文明建设需要抓好环保立法，健全有效约束资源开发和促进绿色发展、循环发展、低碳发展的制度；着眼国家意识形态领域安全抓好弘德立法，加强红色文化保护、优秀历史文化传承、社会救助、志愿服务等方面法规制定，夯实重点领域改革发展的法治根基。

（二）完善立法工作机制。立法体制机制是地方立法运行的制度依托，直接影响地方立法质量和效果。目前，部分有立法权的人大及

其常委会立法工作机制还不够系统完善，亟需在立法工作全过程各环节建立健全人大主导、科学完备、运转高效的工作制度机制。完善立法项目征集和论证机制。制定立法规划和计划前，应面向全社会公开征集立法项目建议，对各方面提出的立法项目通盘考虑、总体设计、科学选择、严格论证，研究确定拟立法项目，报请同级党委批准后实施。完善多元化法规起草和立法协调配合机制。涉及综合性、全局性、基础性的重要法规，应由人大专门委员会、常委会工作机构直接起草，或牵头有关方面组成专班，采取“全程参与、分段领跑”的工作模式共同起草。涉及部门多、立法难度大的法规项目，探索实行起草专班“双组长”制，由人大常委会分工联系的负责同志和政府分管负责人协调解决起草、审议、修改过程中的重大问题。对专业性较强的法规项目，探索委托高等院校、科研院所、立法研究服务基地等第三方机构研究起草，并逐步形成一般性、常态化的委托起草程序。对政府部门和其他方面组织起草的法规案，人大要提前介入、跟踪指导、严格把关，强化工作进度和内容把控。完善法规草案审议和表决机制。建立健全法规草案统一审议、草案和立法资料提前送达常委会组成人员、草案向社会公开、个别条款单独表决等制度，对涉及公民、法人和其他社会组织切身利益的重要法规草案，适当增加法规审议次数，增加隔次审议、延后审议的运用，保证有充足时间对法规草案进行调研论证和修改完善。对法律关系复杂、意见分歧突出的法规草案，采取积极审慎态度组织有关方面认真协商论证，关键时刻要敢于在矛盾焦点上“切一刀”，防止立法“部门化”倾向。完善法规宣传解读和动态维护机制。建立立法工作发言人制度，不定期发布立法工作相关情况和法规草案征求意

见采纳情况，为法规正确实施营造良好社会环境。建立立法后评估机制和常态化法规清理机制，对法规制度设计的合理性、法规执行效果和存在的问题等进行跟踪评估，动态提出修改或清理建议。

（三）拓展立法方式渠道。我国法律法规是广大人民意志和利益的体现。推进科学立法、民主立法，是加强和改进立法工作、提高立法质量的根本途径。省和设区的市人大及其常委会应当加强立法理论研究和实践探索，准确把握和遵循地方立法工作规律，通过多种渠道、借助各界力量补齐自身经验能力不足的短板，不断提升地方立法工作的科学化、民主化水平。拓展与高等院校、科研机构、专家智库等之间的专业化立法咨询渠道。依托从事立法研究的地方高校、科研院所、社团组织等，建立人大立法专家顾问库、立法研究服务基地等智库机构，及时就法规起草、制度设计、立法前中后评估、法规清理等工作中的重点难点问题，咨询专家意见或委托智库开展研究，强化地方立法工作专业支撑。拓展保障人大代表和社会各界有序参与的规范化开门立法渠道。扩大人大代表对常委会立法工作的参与，引导代表结合职业专长参加有关法规的起草、论证、调研、审议等活动，增加提请人民代表大会审议法规案的数量。规范公众意见收集、整理、采纳及反馈机制，在法规制定各环节，通过旁听座谈、论证听证、草案公开、问卷调查、实地走访等形式广泛征求管理相对人、利益相关群体和基层群众意见建议，加强基层立法联系点建设，保障人民群众通过多种方式表达利益诉求、实现立法有序参与。拓展享有地方立法权的人大及其常委会之间的常态化交流协作渠道。省级人大常委会应积极搭建沟通交流平台，总结推广各地立法工作中的好经验好做法，推动建立

地区间法规项目安排、审议时间推进、共性问题研究、重要领域攻关等方面的协同机制。设区的市级人大之间应主动加强立法工作交流合作，互相吸收借鉴在城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护立法及实施过程中的工作经验，必要时实施区域协同立法，增强地方立法工作整体实效。

三、发挥地方人大监督职能作用，推动党和国家监督体系不断完善发展

人大监督是在党的领导下，代表国家和人民进行的具有法律效力的监督，是党和国家监督体系的重要组成部分。依法做好人大监督工作，保障人民合法权益得到充分维护和实现，是落实国家制度安排、推进国家治理现代化的必然要求。党的十九届四中全会强调，要健全人大对“一府一委两院”监督制度、强化对权力运行的制约和监督、加强对法律实施的监督，为人大正确有效行使监督权指明了方向。地方各级人大应当准确把握人大监督的指向和重点，更加注重围绕保障法律实施、推动制度落实、规范权力运行谋划开展监督工作，使人大监督更加有为有力有效。

（一）创新拓展监督方式。坚持正确监督、有效监督是人大监督工作必须遵循的基本原则，要求各级人大正确处理监督与支持的关系，既敢于监督又善于监督，不断增强监督工作针对性、实效性。当前，一些地方人大监督工作制度还不够完备，有的法定监督方式没有得到很好运用，监督工作“后半篇”文章尚待完善，需要各级人大不断总结有效做法和成功经验，探索改进工作方式方法，更好树立起人大监督的法定权威。用足用好法定监督方式。改进听取审议报告工作，探索实施人大代表、常委会组成人员审前调研、重点发言制度。优化执法检查工作，采用检查组集中检查与专家学者先

期摸底相结合、明察与暗访相结合、规定点位与随机抽查相结合的方式，紧扣法律法规找准问题、提出建议。推动专题询问常态化规范化公开化，邀请人大代表、专家学者、企业家、一线员工和市民代表参加提问，鼓励随机提问、补充询问，并全程电视和网络视频直播。推进人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展，探索建立预算编制提前介入、预算执行跟踪分析、资金使用绩效审查的全过程监管模式，持续完善人大监督国有资产管理工作机制。做优做实监督“后半篇”文章。实施连续监督、跟踪监督、联动监督，完善监督发现重大问题向党委专题汇报、常委会听取办理情况专项报告和分项报告、审议意见办理情况满意度测评等措施，探索建立专题询问发现问题信息库和电子台账，对重点问题整改情况随时跟进，推动人大监督由一次性监督向连续性监督转变。深化细化刚性监督措施。坚决纠正人大监督工作中的“粗、宽、松、软”现象，对监督发现问题该曝光的曝光、该点名的点名，以典型案件推动面上问题解决。在法律框架内积极探索运用质询、特定问题调查等刚性监督手段，通过完善地方性法规、人大常委会会议事规则，对质询范围、答复时限、结果处理和特定问题调查的组织方式等作出可操作的规定，并在具体实践中逐步规范工作程序机制。

（二）研究建立与其他监督方式相衔接的制度机制。健全党和国家监督体系是一项系统性、全局性工程，需要各类监督主体和各方监督力量密切配合、同向发力。地方人大应注重做好与其他监督方式的有机衔接和协调联动，建立健全信息沟通、线索移送、措施配合、成果共享等工作机制，合力提升监督工作整体效能。比如，与党内监督衔接，将人大监督中发现的、代表建议中反映的涉嫌违纪或职务违法、

职务犯罪问题，以及受理的人民群众对“一府一委两院”及其工作人员的申诉、控告、检举等，及时移送纪检监察部门依纪依法调查处置，推动执纪与执法相贯通。与审计监督衔接，加强审计结果运用，完善听取审议政府关于年度预算执行和其他财政收支审计工作报告、审计查出问题整改情况报告制度，推动建立审计结果及整改情况与政策完善和预算安排挂钩机制。与舆论监督、群众监督衔接，把舆论监督发现的问题、群众普遍关注的难题及时纳入监督工作计划，依托人大代表和基层人大深入开展专题调研，必要时组织开展专项监督，督促相关部门迅速抓好问题整改；及时向社会公布监督工作计划、执法检查报告、审议意见及有关方面办理情况，在舆论和群众监督下推动人大监督工作更加完善。

（三）加强对人大及其常委会任命人员的监督。依法选举任免“一府一委两院”组成人员并加强对其的监督，是宪法法律赋予地方人大及其常委会的重要职权，是确保国家权力牢牢掌握在人民手中的重要保证。2015年中央转发全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见，强调要“加强对人大选举和任命人员的监督”，对充分发挥地方国家权力机关人事监督的法定职能提出明确要求。地方各级人大应当按照中央部署，扛起法定职责，进一步理清对人大选举和任命人员进行监督的原则、方式、机制、程序等问题，强化选举任命事前、事中、事后的全过程监督，督促被任命人员增强国家意识、法治意识、公仆意识，依法为人民履职尽责。任前考察阶段，应加强与党委组织部门的配合协调，深入了解拟任命人员的工作经历、主要政绩、依法办事能力和群众口碑，对其德能勤绩廉情况和任职资格等进行认真审查，为人代会、常委会会议审

议酝酿提供客观翔实依据。审议表决阶段，应保障人大代表和常委会组成人员的知情权，规范被推荐人选在会议投票表决前同人大代表、常委会组成人员见面程序，如实全面地反映被选举、任命人员的基本情况、考察情况等，并安排足够的时间让人大代表和常委会组成人员充分发表意见。任后监督阶段，应积极探索和挖掘行之有效的任后监督形式，重点围绕干部依法履职、工作实绩、办理代表建议等情况进行监督，对存在违反宪法法律或严重渎职失职行为，或者拒不执行人大及其常委会的决定的干部，应在党委领导下，依法行使罢免或撤职权，确保党和人民赋予的权力始终用来为人民谋利益。

四、发挥地方人大代表机关作用，推动人民当家作主制度体系不断完善发展

人大代表是国家权力机关的组成人员，是人民代表大会的主体，是人民选派到各级国家权力机关代表人民行使国家权力的使者。人大代表的作用能否得到充分发挥，一定程度上决定着人大工作的质量和效率，直接影响到各级人大在人民群众心目中的形象和威信，进而关系到人民代表大会制度的独特优势能否得到充分彰显。因此，地方各级人大必须坚持尊重代表主体地位，更好发挥人大代表来自人民、植根人民的特点和优势，紧紧依靠人大代表和人民群众做好人大各项工作，进一步凝聚和激发推进国家治理现代化的强大合力。

（一）健全人大组织协调工作机制，更好服务保障代表依法履职。习近平总书记强调，各级国家机关要支持和保证人大代表依法执行代表职务，发挥好代表了解民情、反映民意、汇集民智的作用。地方各级人大必须不断增强服务代表意识，着力健全保障代表依法履职的常态长效机制。建好用好代表履职平台。规范

提升“代表之家”“代表联络站（点）”等实体平台，探索搭建“互联网+代表履职”信息化平台，综合利用固定活动场所、门户网站、微信群、代表履职网络平台等拓宽代表知情知政、了解反映社情民意渠道，为代表依法履职、服务群众提供更大便利。丰富代表闭会期间活动。聚焦聚力服务“六稳”“六保”、重点领域改革、常态化疫情防控、乡村振兴、生态环保、安全生产、民生保障等重点工作，组织好代表视察调研活动，因地制宜开展“代表听民声”等主题实践活动，引导代表在本职岗位上建功立业，在为民服务中担当尽责。完善履职激励约束机制。根据代表履职需要，采取请进来、走出去、专家讲、代表说等方式，定期组织代表履职学习和经验交流，增强代表责任意识和履职能力。完善“联系、约束、评议、退出”全链条代表履职管理机制，建立代表任期内向原选举单位报告履职情况制度，规范代表履职档案，探索制定履职积分管理办法，督促代表依法有效履职尽责。

（二）深化拓展代表参与管理经济社会事务的方式方法，充分发挥代表在人大工作中的主体作用。推动常委会组成人员联系代表常态化。按照“做到真联系、取得真效果”的要求，引导常委会组成人员结合调研、视察、执法检查等活动密切与代表的联系，建立健全担任人大代表的各级领导干部与原选举单位或选区固定联系制度，经常面对面听取代表对推动经济社会发展、加强和改进人大工作的意见建议。推动代表参与常委会工作实效化。改进代表列席人大常委会会议的协调组织工作，根据会议议题，邀请相关领域代表特别是提出相关议案建议的代表列席，完善代表参与常委会监督工作机制，扩大邀请代表参加执法检查、专题调研、专题询问等活动的范围和频次，推进民生实事

代表票决制度化常态化。推动代表小组活动规范化。指导加强代表小组建设,推动健全学习、视察、调研、联系选民等制度机制,引导小组结合专业领域,有针对性地深入地方重点工作和项目一线开展评议活动,更好地发现和推动解决经济社会发展中的问题。

(三)完善代表议案建议工作机制,更好发挥代表在反映群众意愿、推进改革发展方面的重要作用。各级人大一直高度重视代表议案建议工作,在督促有关部门认真研究、办理、吸纳代表提出的意见建议方面进行了很多有益探索,但有的地方督办力度还不够大,对办理过程没有很好地跟踪问效,“重答复、轻落实”“文来文往”等问题仍有发生,必须进一步健全制度、强化举措,推动代表议案建议更好转化为促进经济社会发展的成果。加强源头引导。加强对代表提出议案建议的指导,探索建立代表提出议案前与有关部门沟通机制,组织承办单位向代表通报代表建议及采纳吸收情

况、当前重点工作和突出问题,引导代表有的放矢提出高质量的议案建议。注重过程提质。完善议案建议交办机制,督促有关方面优化办理流程、明确办理节点、严格办理责任。完善代表建议重点督办制度,由政府领导领办、人大常委会领导牵头督办,以点带面推进办理高质量。完善代表反映群众意愿和诉求的处理反馈机制,建立代表建议答复承诺解决事项台账,对于承诺解决的问题,抓好跟踪落实,及时向代表通报情况;对于暂时不具备办理条件的,耐心细致做好解释说明工作。强化结果运用。探索建立代表建议办理结果第三方评估机制,对办理结果不满意、评估结果为继续办理落实的,通过集中督办、专题询问、听取专项工作报告等方式督促办理。利用大数据技术等加强对代表意见建议的深度分析,及时将有价值、高质量的建议转化为深化改革、推动发展、优化治理的政策措施,凝聚各方智慧力量把治理现代化建设向纵深推进。

关于我省民营企业债务风险的情况调研及对策建议

省人大常委会副主任 王随莲

融资难融资贵问题长期困扰着民营企业的生存与发展，近三年来我省部分地区的“担保圈”问题凸显，造成企业债务危机蔓延与扩展，形成“火烧连营”之势。加之新冠肺炎疫情影响带来的不确定性，省内大型民营企业资金链流动性问题突出，甚至部分企业已身处困境，如债务危机集中爆发，可能引发市场震动，导致省内区域金融风险加剧。为此，我带领由省工商联与北京市金杜律师事务所、山东民营投资控股股份有限公司组成的专题调研组，先后赴10个地市开展调研，与部分商会、金融机构座谈交流，个别访谈民营企业65家，同步线上问卷调查企业2127家，现将有关情况报告如下。

一、我省民营企业债务风险的现状

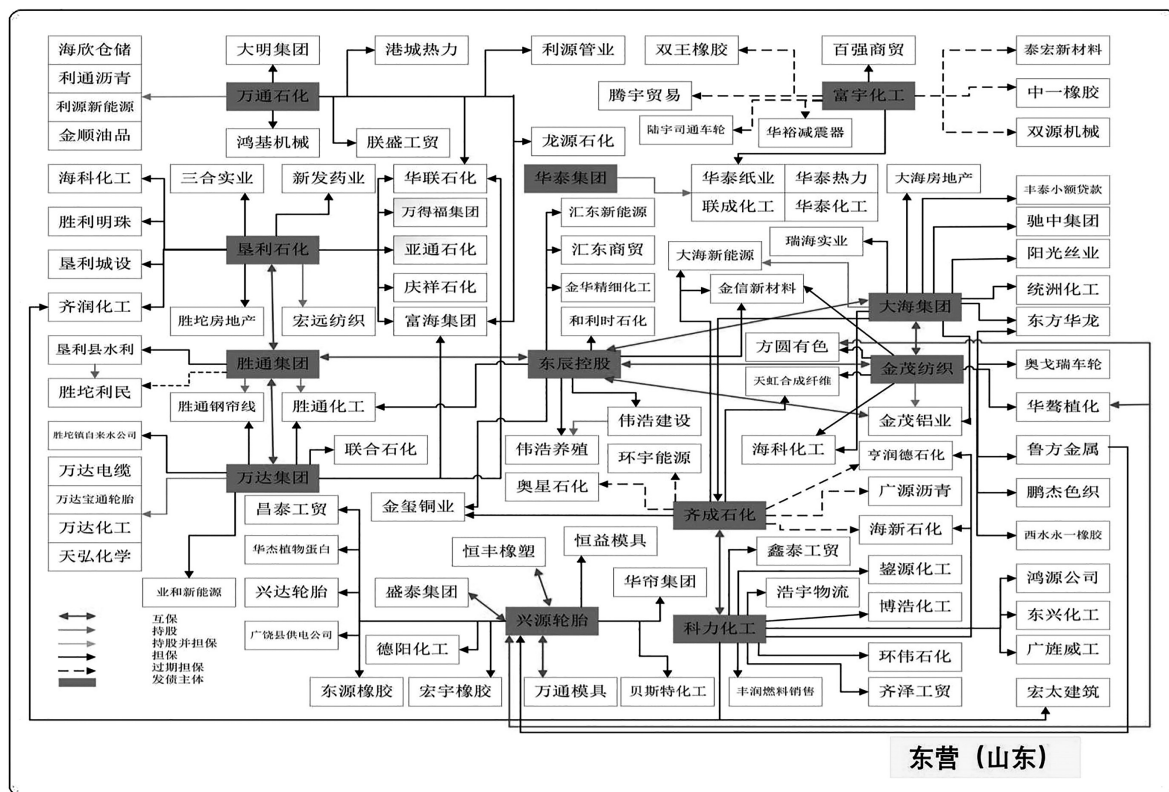
从调研情况看，我省大型民营企业因“担保圈”引发的区域性债务风险未能有效阻断，形势严峻。

一是企业规模大、债务规模大。2017年以来，我省企业债务危机频发，主要集中在大型民营企业和上市公司，特别是各地龙头企业。据不完全统计，我省“担保圈”涉及的债务总规模在3万亿左右，存在巨大隐患。

二是区域性强、连锁反应大。东营、临沂、聊城、菏泽、滨州等地已形成本区域内的担保圈。以东营为例（见下图），2017年10月13日，

自山东天信集团及关联的14家公司被东营中院裁定合并重整开始，大海集团、金茂集团、永泰集团、东辰集团、胜通集团等当地担保链企业接连爆发债务危机并破产，目前仍危及相关大型民营企业。聊城以泉林集团、菏泽以洪业集团、日照以晨曦集团、临沂以常林集团为开端，也引发了当地的不良连锁反应，若不能及时斩断债务链条，贻害难料。

三是债务化解难、金融风险大。近年来全省法院破产案件收案数量增势明显，2015—2017年每年收案只有200件左右，2018年收案762件，同比增长243.24%，2019年收案也达到526件，全省范围内进入破产程序的企业数量将持续高位运行。东营天信集团公司、大海集团虽已经进入破产重整程序并进入执行期，但采取由政府平台接盘的方式，风险资产被政府平台公司持有，表面由银行金融机构“出表”，风险资产依旧未能有效通过最终资产投资者化解，反而造成财政压力进一步增大。大海集团的破产重整因政府资金注入未到位等原因遇到瓶颈，企业经营仍未走上正轨，表面已解决，实则拖延未决。我省民营100强企业（销售收入均过100亿）从2018年至今已有7家破产，如意集团、中融新大集团等也已发生债务违约，面临巨大流动性风险，如不妥善处置，将引发新一轮“担保圈”债务危机连锁反应。



二、民营企业债务风险化解的不当处置及造成的后果

(一) 企业面临困境时，企业家自救信心不足、应对无力。我们在调研交流时发现，企业家要么存在回避心态，不愿提、不愿说，要么存在赌徒心态，幻想有资金注入出现奇迹。本轮债务风险给我省民营企业带来的严峻考验，多数企业首次遇到，对此缺乏正确的认识和经验，没有在恰当的时期采取恰当的处置方式。企业在危机初期，只顾掩盖问题；危机发展期又没有正确的化解方法，遭遇银行断贷、集中挤兑，不得不廉价变卖优质资产，导致资产净值急剧下降，流动性恶化，企业经营难以为继；进入危机期后，更是仅有“核销打包”的单一处置方式，丧失了价值企业债务危机化解的有利条件；危机爆发后，企业失去自救信心，或转为“逃废债”甩包袱，或束手无策。

(二) 金融供给“信用”不足，银行不当

处理加剧企业债务风险恶化。我省大型民营企业往往在多家银行金融机构有贷款或发债，一家银行抽贷断贷后其余贷款行蜂拥跟进，从而引发连锁反应。地方保护让债权受偿率大大降低，严重损害了金融机构的利益。金融机构不能与企业站在一起应对风险，许多地区缺乏新增贷款的支持，甚至是抽贷断贷。很多企业被迫代偿担保债务而引发自身危机。更为严重的是，一些股份制银行采取查封冻结的司法手段，极大影响了企业的正常生产经营。即使政府出面协调召开债委会，有的银行自身不良率居高不下，也不履行或怠于履行决议，导致企业债务化解久拖不决，企业经营进一步恶化，地方债务危机进一步扩大。

(三) 政府行政化主导“一刀切”导致恶性循环，损害了各方利益，恶化了地方金融环境。从目前省内大型民营企业债务风险处置中政府的普遍做法来看，开始时是遮掩问题，处

置时则用行政强制力量，迫使债权人银行接受不符合市场逻辑与定价机制的资产包转让价格或破产程序中的清偿金额，这种模式扭曲了市场机制，债权人未真正认可，反而使金融环境进一步恶化。继而政府安排地方平台公司接盘企业并投入财政资金偿还债务，其问题在于，一是平台公司的接盘使得企业家与核心经营团队丧失了经营控制权，企业经营难以为继甚至再次停产；二是平台公司以政府财政资金投资破产企业以偿还债务，投资资金并未真正用于企业的盘活与升级，重整后企业的经营依旧困难重重。这个过程往往会持续一至两年时间，企业价值消耗殆尽，最终走向破产、丧失重生机会，造成社会资源的巨大浪费和对企业家精神的极大打击（企业家本人及近亲属背负巨额个人债务无法翻身，调研中发现有个别企业家个人及其近亲属的债务超过100亿元）。加之政府财力有限，再有其他企业出现债务风险时政府力量已束手无策，加重了地方财政负担、加剧了地方财政风险；银行方面在博弈过程中受损，导致上级银行压缩整个地区的信贷规模，区域内正常经营的企业受到牵连、被抽贷压贷，恶化了地方金融环境，影响了区域经济发展。

西王集团债务风险化解采取“保持原核心团队控制力不变、保持债权人的持续支持、保持企业运营价值不减损、保持政府到位不失位”的“四保持”的成功模式，不仅使西王集团焕发了新的生机，更推动了滨州市金融环境的持续优化。截至2020年6月末该市银行本外币存贷款增量创四年来新高，不良贷款余额、不良率年中降幅均居全省首位，形成了良性互动。

三、当前民营企业融资纾困与流动性风险化解的建议

2020年各级财政收支矛盾加剧，单靠政府

出手“破圈断链”明显不够，应当高度警惕和预防企业债务风险向地方金融风险 and 地方政府财政风险蔓延。亟需围绕“六稳”“六保”工作任务要求，坚持底线思维，采取“市场化、法治化、专业化”手段，促进党委政府、银行、企业多方协作，把大型民营企业的债务风险化解与疫情常态化下的产业链重构、实体经济恢复、金融市场信心维护有机结合起来，探索出一条困境企业救助新路径。

（一）设立覆盖全省担保圈的省级“断链基金”。建议省委、省政府成立企业债务风险化解专班，统筹部署企业债务化解工作。参照央企信用保障基金的模式，按照互助、互利和自愿原则，探讨设立企业互助自救性质的省级“断链”基金，替代担保圈内各相关企业承担对银行的担保责任，斩断省内各地担保链。基金由担保圈内正常生产经营企业按照其担保额的1%—1.5%参与认购，一次性买断自己的所有担保责任。按照我省担保债务总规模3万亿估算，结合发生概率并剔除债务人自行承担的担保责任，基金规模在300—450亿（根据进一步调研测算与实际需要进行调整），用于在主债务人无力偿还情况下，承担担保企业所承担的10%到20%的担保债务（在主债务人无力偿还的情况下，由担保企业承担10%到20%的担保债务，是我省各地的通常做法，能够被银行等债权人接受）。基金的募集可以根据地区或风险等级分期推进，也可以在具备条件的市先行试点。

（二）成立第三方省级债务风险化解专家智库。针对我省现状，亟需富有经验以及崭新视野的专业团队作为第三方机构指导和介入。建议省政府委托第三方（比如具有法律和金融交叉优势的山东大学）汇集省内外化解风险专家，成立省级债务风险化解研究机构，组建专

家智库。指导各地政府遵循价值规律、运用市场的“手”来盘活资产并形成健康的定价和交易机制，从而有效化解企业债务风险、不断激发市场主体活力。引导各级政府、银行、企业形成共识：盘活存量资产，引进增量资本；兼顾各方利益，面向未来发展；维护企业价值，保护企业家精神。

（三）鼓励建立民营企业主导的金融平台载体。在经济形势存在高度不确定性的情况下，资金更加偏好信用强的国有企业，对金融资源形成“虹吸效应”，造成民营企业金融供给不足。建议省政府鼓励引导支持民营企业主导，围绕保护地方主导产业，以解决民营企业债务危机为核心，吸收央企、省外资金，创建更多市场化的应急转贷、担保增信、债务重组并购基金等金融平台载体，弥补我省国有平台资金不足、活力不够的短板，促进以市场化的方式帮助优质民营企业顺利走出债务困境。地方政府平台的资金用于救助企业时，应当单独设立账户用于企业正常经营，封闭运行。

（四）加强债务风险化解的培训考核。建议将债务化解、危机拯救纳入各级党政干部和企业家的培训内容，在我省各级党校、行政学院及有关培训机构新增企业债务化解和危机拯救方面的专业课程，向地方党政主要领导、负责金融工作的分管领导和大型民营企业负责同

志普及专业系统的处置方法。建议将企业债务风险化解成效全面纳入我省市县（区）地方党政领导班子考核和绩效考核，强化各级对化解地方债务风险和金融风险复杂性、艰巨性、紧迫性的认识，督促其切实采取有力措施，加大防范化解力度，提升危机拯救成效。破产保护是企业债务化解的法治保障，建议省法院一是加强对破产管理人的业绩考核，对于损害我省企业利益、给金融环境造成不良影响的剔除出目录，二是改变以抽签方式确定管理人的做法，采用公开招标的方式，让有经验、有实力、业绩良好的管理人入围。

（五）强化金融风险防控监管。建议将民营企业风险监控纳入“省金融风险防控检测大数据平台”。一方面，通过大数据分析甄别企业是否可救，对于无市场、无自救能力的企业要坚持出清，该破产的破产；对于有订单、有品牌、有效益，暂时出现流动性困难或是因担保被牵连的企业，需要外部资金注入，采取封闭运作，以产生增量来化解企业存量困难。另一方面，基于大数据平台信息，由省企业债务风险化解专班统筹协调，省、市、县（区）分级管理，一企一策，有效预防银行抽贷断贷、查封冻结，统筹企业债务、金融风险、财政风险，有效防止企业债务风险向地方金融风险、政府财政风险蔓延。

《山东省突发事件应急保障条例》 立法调研报告

省人大常委会党组副书记、副主任 王 良

第一部分 调研基本情况介绍

为了统筹发展与安全，加强突发事件应急保障工作，提高应急保障的能力和水平，保障人民生命财产安全和社会稳定，2020年2月以来，山东省人大常委会根据省委工作部署要求，结合疫情防控积极推动《山东省突发事件应急保障条例》立法工作。为提高立法质量，提升全省公共安全保障水平，破解突发事件应急保障领域制度缺失的瓶颈，我根据党组的安排组织开展了立法调研论证工作。

一、调研指导思想和调研目标

此次调研工作的主要指导思想是：坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九届四中、五中全会和习近平法治思想，认真落实习总书记的重要指示精神，总结我省应急保障体系的特色和优势，健全突发事件应急保障预测预警预防机制，破解突发事件应急保障过程中的难题，补齐短板弱项，着力建设和推进我省应急管理体系和能力现代化。

具体目标包括：

1. 总结近年来维护公共安全相关应急保障制度的实施效果，针对新冠肺炎疫情防控工作需要，对立法的必要性和可行性进行论证；

2. 立足实际需求，从立法技术角度对山东

省突发事件应急保障立法的调整范围、体例结构和立法重点进行科学定位；

3. 通过调研发现并总结我省突发事件应急保障工作的重点难点问题，广泛学习借鉴国外省外成功经验并针对我省实际，进行制度设计，并就制度设计的合法性、合理性和实效性进行预判。

二、调研方式

此次调研主要采取了以下方式：

1. 调研与起草一体协同推进。组织成立工作专班，于晓明同志任组长，我任副组长，常委会法工委、省司法厅、应急厅等20多个省直部门参加，迅速制定调研和起草一岗双责任务清单和协同推进工作方案，详细安排工作专班领导小组成员、各工作小组、立法服务基地调研与立法任务及完成时限等；

2. 立法及相关制度资料汇集。调研组对突发事件应急保障国家有关法律、行政法规、应急预案、发展规划、相关部委规章等约百余件立法及相关制度进行了汇总、分析、比对并按照应急保障措施涉及的不同领域进行了分类和整理；

3. 实地调研。为提高地方立法的实效性和针对性，采用“四不两直”方式深入基层进行问题摸排和经验总结工作，发现并总结我省突发事件应急保障制度建设中的重点难点断点堵

点问题并探索解决方案；

4. 学习借鉴。搜集整理国外有关立法和兄弟省市成功做法，结合我省实际和发展需要，对立法涉及的前沿领域进行探讨，提高制度设计的前瞻性；

5. 专题研究。在调研发现问题、总结经验的基础上，整合理论工作者、实践工作者和立法工作者的力量组成联合攻关小组，提出具体制度设计的方案并进行论证；

6. 广泛征求意见。对调研初步成果，广泛征求国家有关部门、各相关领域高层次专家意见，并采用视频连线、专题座谈、“蹲点调研、返场听评”方式再次征求基层一线工作人员和人大代表等的意见。

7. 集中组织调研成果论证和条例修改。5月至6月，常委会法工委会同省司法厅组织省应急厅、省公安厅、省水利厅、省卫健委、省粮食和储备局、省气象局等单位，先后4次根据调研成果对草案初稿进行了集中研究、讨论和修改，广泛吸收了各相关省直部门、市人大常委会报送的条款和山东大学专家建议。10月下旬，常委会法工委会同省司法厅、省应急厅又再次对省人大常委会审议意见和常委会立法调研意见逐条进行了论证研究，再次对条例草案进行了修改完善。

三、调研工作开展情况

按照“涵盖无漏项、横向能贯通、动员无死角、应急高效率”的要求，采取了多项开创性措施，积极推进立法调研工作。

（一）创新联合调研机制，吸收有关设区的市人大常委会参与调研和法规起草。在调动省直各相关部门参与立法的基础上，开创性地从设区的市中选取立法经验比较丰富、研究能力比较突出的济南、青岛、烟台、潍坊、济宁、威海、临沂、泰安等8个市人大常委会，分别

就网络安全、空中运输事故应急处理、核安全、水旱灾害、传染病疫情防控、海难海啸处理应对、地震灾害应对、森林防火等问题承担调研和起草任务，进一步调动了各设区的市参与省级地方立法的积极性，锻炼了队伍，开拓了思路，凝聚了合力。

（二）主动请教国家有关部门和专家，提高论证水平。调研中，及时了解国家立法动态和最新立法精神，根据全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划，研究论证条例草案的调研工作突破点；积极跟进国家应急管理立法工作，调整调研和立法起草重点；与全国人大常委会法工委、应急管理部保持密切联系，多次征求意见建议，争取指导支持，提高重大制度设计的研究深度和水平；同时就立法调研中涉及的一些前沿问题，拓宽征求意见的范围，先后与中国工程院院士、中国疾病预防控制中心传染病预防控制国家重点实验室主任、南开大学公共卫生与健康研究院院长徐建国、中国科学院院士、中国科学院大学副校长徐涛、清华大学国家治理研究院院长、法学院教授王振民、全国人大社会建设委员会委员、中国社会科学院法学研究所副所长、教授冯军、山东大学政治学与公共管理学院副院长、教授马奔、闪联信息技术工程有限公司总裁孙育宁等著名专家学者联系，听取他们的见解，提高调研论证水平。

（三）深入开展基层调研，广泛征求各方意见。常委会领导多次带队开展立法调研，先后赴济宁市、泰安市、威海市、济南市、东营市就疫情防控、森林防火、海难救助、网络安全、市域治理和网格化管理等问题听取相关单位和一线工作人员的意见，并通过立法研究服务基地就重大制度设计等咨询了相关专家的建议，不断加强基层与立法者的互动交流，推动立法

调研成果更好体现民情、汇聚民意、集中民智。

(四)加强工作调度,按时间节点推进起草工作,确保按时完成任务。3月11日,组织召开立法推进会,对省直有关部门承担的起草任务进行了部署;3月31日,组织召开视频会议,就组织设区的市参与立法工作进行了安排;4月初,起草小组拟定了条例框架,经常委会领导同意后发送各起草单位,各单位结合自身起草任务全面开展制度设计工作;5月11日、5月21日两次召开立法协调会,统筹推进起草工作。同时按照“十天一调度”的要求,加强与省直有关部门和有关设区的市人大常委会的沟通交流,提出指导性意见,确保起草质量。法工委会同省司法厅组织省应急厅、公安厅、水利厅、卫健委、粮食和储备局、气象局等单位,对草案初稿进行了多次集中研究、讨论和修改,吸收部分市报送的条款,确定草案框架和基本内容。

第二部分 调研论证报告

一、立法的必要性

公共安全关系人民生命财产安全,事关改革发展稳定大局,长期以来受到党中央和全社会的高度重视。近年来,随着各种不确定性因素频添,突发事件种类愈加复杂,数量日益增加,发生频率加快,并且涉及主体多元,不同领域交叉,影响规模扩大,应对突发事件的应急管理面临更多挑战。特别是“非典”和新冠肺炎疫情防控,对应急管理法治建设提出了更高标准和要求。

(一)突发事件应急保障立法是积极贯彻落实党中央关于应急管理体系建设的重大决策部署的具体举措

应急管理体系和应急管理能力建设是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对应急管理工作高度重视,习近平总书记站在实现“两个一百年”奋斗目标、保障中华民族长远发展的战略高度,对应急管理工作作出一系列新理念新思想新战略。2018年,以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想,着眼于构建统一领导、权责一致、权威高效的国家应急能力体系,作出组建应急管理部的重大决策部署。党的十九届四中全会《决议》指出:“构建统一指挥、专常兼备、反应灵敏、上下联动的应急管理体制,优化国家应急管理能力体系建设,提高防灾减灾救灾能力。”2020年2月14日,习近平总书记在中央全面深化改革委员会第十二次会议上,对完善重大疫情防控体制机制、健全国家公共卫生应急管理体系作出重要部署,强调指出,要健全统一的应急物资保障体系,把应急物资保障作为国家应急管理体系建设的重要内容,按照集中管理、统一调拨、平时服务、灾时应急、采储结合、节约高效的原则,尽快健全相关工作机制和应急预案。要优化重要应急物资产能保障和区域布局,做到关键时刻调得出、用得上。要健全国家储备体系,科学调整储备的品类、规模、结构,提升储备效能。要建立国家统一的应急物资采购供应体系,对应急救援物资实行集中管理、统一调拨、统一配送,推动应急物资供应保障网更加高效安全可控。这些重要论述为应急管理地方立法提供了科学指南和根本遵循。

(二)加快突发事件应急保障立法是提高我省应急保障水平的迫切需要

2020年2月,在新冠肺炎疫情防控最吃紧的阶段,习近平总书记在中央全面依法治国委员会第三次会议上指出,“要针对这次疫情应对中暴露出来的短板和不足,健全国家应急管

理体系,提高处理急难险重任务能力”;重点强调,“要完善疫情防控相关立法,加强配套制度建设,完善处罚程序,强化公共安全保障,构建系统完备、科学规范、运行有效的疫情防控法律体系”。全国人大常委会也多次召开会议,对疫情防控立法提出了明确要求。山东省委贯彻落实中央决策部署,强调要从这次疫情防控中发现问题,加快补短板、强弱项,健全体系、完善法治,抓紧制定公共安全应急管理保障条例。通过前期调研来看,应急保障体系涉及面广、影响面大,但当前国家和地方层面,还没有一部专门的应急保障法律法规或者部门规章。因此有必要发挥地方立法“先行军”和“试验田”的作用,及时制定出台一部专门的地方性法规,确保我省应急保障工作法治轨道上有序高效运行并为国家立法提供地方立法经验。

(三)突发事件应急保障立法是我省发展和人民群众生命财产安全的重要屏障

山东省人口多、密度大,区位优势、位置便利,城市化水平较高。与此同时,各类灾害风险交织叠加、易发多发,我省自然灾害的灾害种类多、发生频率高、造成的损失大;生产安全隐患量大面广,安全生产形势依然严峻复杂;公共卫生任务繁重;社会矛盾多样多发。在应对各类突发事件的实践中发现,我省应急保障工作整体形势较好,但由于缺乏必要的法律依据,有些部门和地市存在应急保障规划不科学、专业人员配备不齐、物资储备资金不足、信息共享途径不通畅等问题。加快应急保障立法,将有利于解决我省应急保障工作中资金不足、人手短缺、信息化不强等重点问题,做到应急保障工作有法可依。同时,我省应急保障的体制机制还不完善、法规还不健全,迫切需要通过立法来从体制机制上创新和完善应急管理,保护人民群众的生命财产安全和身体健康,提

高人民群众的获得感、安全感、幸福感。

二、立法的可行性

(一)以《突发事件应对法》为主的应急管理法律法规体系为地方立法奠定了坚实的法制基础

应急管理法律法规体系是应急管理的依据和保障。新中国成立以来,我国应急管理不断发展,应急范围不断扩大,应急能力不断增强。特别是2003年抗击非典疫情胜利之后,应急管理进入快速发展阶段。2007年11月1日,我国第一部综合性应急法律《中华人民共和国突发事件应对法》施行,形成了“一案三制”为基本框架的突发事件应急管理机制,应急管理逐步进入制度化、程序化、规范化的轨道。

当前,《中华人民共和国突发事件应对法》是我国应急管理的基本法,根据灾害的不同种类,全国人大常委会、国务院及其各部门也出台了相关法律法规。全国人大常委会颁布了《中华人民共和国防洪法》《中华人民共和国防震减灾法》等法律,国务院颁布了《中华人民共和国抗旱条例》《突发事件应急预案管理办法》《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》等行政法规。国家有关部委和行业主管部门也各自出台了应急管理的相关法规。山东省也出台了《山东省突发事件应对条例》《山东省防震减灾条例》等相应的地方性法规。总的来看,我国目前已基本建立起了以宪法为依据、以《中华人民共和国突发事件应对法》为核心、以相关单项法律、行政法规和地方性法规为配套的应急管理法律法规体系。据不完全统计,我国与应急管理有关的法律、条例、办法、预案、规定、通知、指南等多达400多项,覆盖自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四大突发事件类别,已经初步建成了具有中国特色的应急管理法律体系。

(二) 抗击新冠肺炎疫情的巨大成就, 为开展立法提供了强有力的实践支撑和民意基础

新冠肺炎疫情发生以来, 党中央坚持人民至上, 生命至上, 第一时间实施集中统一领导, 提出坚定信心、同舟共济、科学防治、精准施策的总要求, 因时因势制定重大战略策略。成立中央应对疫情工作领导小组, 派出中央指导组, 建立国务院联防联控机制, 各级党委和政府、各部门各单位各方面在党中央的坚强领导下, 迅速形成统一指挥、全面部署、立体防控的战略布局。在疫情防控中, 提出早发现、早报告、早隔离、早治疗的防控要求, 确定集中患者、集中专家、集中资源、集中救治的救治要求, 注重科研攻关和临床救治、防控实践相协同, 充分发挥科技对疫情防控的支撑作用, 迅速建立全国疫情信息发布机制, 并适时推动防控工作由应急性超常规防控向常态化防控转变, 健全及时发现、快速处置、精准管控、有效救治的常态化防控机制。中国人民风雨同舟、众志成城, 构筑起疫情防控的坚固防线。从对口支援湖北、物资调运、社区值守、科研攻关、治安维护、志愿服务, 全民动员参与, 自觉服从疫情防控大局需要, 主动投身疫情防控斗争, 觉悟和素养得到极大提高和锻炼。这些都为地方性法规的出台提供了丰富实践经验, 积累了深厚的民意基础。

(三) 兄弟省市和国外的一些先进经验为我省立法提供了有益借鉴

虽然我国现阶段没有专门规范突发事件应急保障的法律、行政法规、部门规章或地方性法规, 从国家层面的《突发事件应对法》《自然灾害救助条例》《中央救灾物资储备管理办法》到各地方相应的地方性法规, 只是将突发事件应急保障作为其中一个重要章节, 没有上升到专门的法规或规范性文件, 但是, 在这些

法规中也规定了一些有关应急保障的规划布局、管理体制、工作机制、保障措施等内容, 同时, 也有部分省市为规范突发事件应急保障出台了突发事件应急物资保障管理办法, 如陕西省已经制定出台并实施了《陕西省应急物资保障管理办法(暂行)》, 江苏省起草了《江苏省应急物资储备管理办法》(征求意见稿), 也为我省立法提供了宝贵经验。此外, 他山之石, 可以攻玉。习近平总书记在主持中央政治局第十九次集体学习时强调, 要发挥我国应急管理体系的特色和优势, 借鉴国外应急管理的有益做法, 积极推进我国应急管理体系和能力现代化。各国虽然政治体制、经济基础、文化传统等存在极大差异, 但都不得不对突发事件带来的灾难, 发达国家在应对突发事件中也积累了很多行之有效的制度规范。因此, 也可以研究突发事件应对法律制度成熟的国家, 对其可资参考之处进行借鉴。

三、我省突发事件应急保障面临的挑战、工作经验和不足

(一) 我省突发事件应急保障面临的挑战

1. 自然灾害。我省是自然灾害较为严重的省份之一, 灾害种类多、发生频率高、造成的损失大。水旱灾害、气象灾害等灾害多发频发, 对人民生命财产安全构成很大威胁。地震风险大, 中国大陆唯一的 8.5 级地震发生在我省郟城县。大陆海岸线长达 3345 千米, 经常受到海洋灾害袭击。地质灾害、森林火灾、生物灾害等自然灾害时有发生。

(1) 水旱灾害。水旱灾害是我省最主要的灾害之一。十年九旱, 旱灾影响范围广, 持续时间长, 危害严重, 几乎每年都会发生。2011 年遭遇六十年不遇特大干旱, 全省平均无降水日数达 117.7 天, 32 万人发生临时性饮水困难。同时, 干旱水患矛盾严重。“旱涝并存”

成为常态，“旱涝急转”有所加剧，“北方天气南方化”特征凸显。1999年潍坊诸城单日降水量达619.7毫米，为有气象记录以来我省历史之最。

(2) 气象灾害。在气候变暖背景下出现极旱、极涝、极热等极端天气气候事件的概率较大，台风北上影响我省的风险在增大。2018年台风“温比亚”、2019年台风“利奇马”接连影响山东，其中台风“利奇马”造成全省性历史最强降水，全省753.61万人受灾，直接经济损失397.95亿元。2016年1月23日商河县最低温为-21.8℃，打破了56年来的低温记录。1987年我省先后三次遭受冰雹袭击，直接经济损失约5亿元。

(3) 地震灾害。我省及近海位于华北地震区东南部，郯庐、聊考两大地震带纵贯南北，燕山-渤海断裂带在半岛北部沿海通过，具有发生中强以上地震的地质构造背景，且地震活动具有分布广、强度大、震源浅、灾害后果严重的特点。全省有29%的国土面积和46%的人口分布在地震重点监视防御区内，16个市有15个市发生过5级以上地震，7个市发生过6级以上地震。公元1668年发生8.5级郯城大地震，造成在册人丁5万余人死亡，破坏面积涉及方圆近千公里。

(4) 海洋灾害。受台风、温带气旋、寒潮大风等天气影响，我省沿海经常发生风暴潮、巨浪及海冰等海洋灾害，尤以莱州湾西南部沿岸最为频繁和严重。沿海地区温带风暴潮导致的决堤垮坝、毁桥坏路、造成人员死亡等现象几乎每年都有发生，经济损失达数千万至数亿元的严重或特重风暴潮灾害平均7~8年便发生1次，其中1997年风暴潮直接经济损失高达115亿元。2010年我省遭遇40年来最严重的“海冰”，受灾人口达9.5万人，造成直接经济损

失高达22亿元。

(5) 地质灾害。我省地质构造复杂，地形地貌多样，矿业开发、工程活动强度大，降雨时空分布不均，地质灾害致灾因素多。灾害类型以海(咸)水入侵、滑坡、崩塌、泥石流、地面塌陷等为主，分布具有明显的区域性。2000年泰安市岱岳区下港乡及黄前镇中北部普降特大暴雨，引发多处崩塌、滑坡、泥石流地质灾害，造成21人死亡、99人受伤，直接经济损失1.37亿元。

(6) 森林火灾。全省有13个森林防火重点市、92个重点县，主要林区可燃物载量远远超过国际上公认的每公顷30吨的临界值，具备发生重大以上森林火灾的客观条件，森林火险等级居高不下。仅2018年度防火期内，全省就发生森林火灾16起，火场总面积3960多亩，受害森林面积3220亩。2011年莱芜、长清连发“4.16”“4.18”森林火灾，过火面积13000余亩。

(7) 生物灾害。全省林业有害生物2031种，危害严重的有20多种，年均发生700万亩左右，造成经济损失20亿元以上。特别是松材线虫病、美国白蛾、日本松干蚧等外来重大有害生物叠加侵袭，对森林资源安全构成严重威胁。农业有害生物传播蔓延形势严峻，草地贪夜蛾来势凶猛，苹果蠹蛾、马铃薯甲虫等检疫性有害生物入侵风险加大。九十年代传入的美洲斑潜蝇，每年造成损失10亿元以上。黄海浒苔绿潮灾害连续13年暴发，对海洋生态环境造成严重危害。

2. 事故灾难。我省城市化水平较高，生产和商贸活动频繁，人流、物流、车流量大，致灾因素多，各类事故隐患和安全风险交织叠加，生产安全事故易发多发。危化品领域和矿山安全生产风险较大，火灾、交通事故、海难、海上溢油等事故风险长期存在，因超负荷运行、

年久失修等原因引发的城市生命线事故风险不容忽视。

(1) 危化品事故。危化品易燃易爆、有毒有害、种类繁多，致灾因素隐蔽，处置技术要求高，一旦发生事故，波及范围广、破坏性强。我省是危险化学品及化工企业大省，化工工业产值居全国第一，拥有危险化学品从业单位24639家，重大危险源、重点监管工艺等风险点多面广，事故发生率高。2013年青岛市“11.22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故造成62人死亡、136人受伤，直接经济损失7.5亿元。

(2) 矿山事故。我省矿山的安全、环保、节约、质效仍处在较低水平，随着开采深度不断增加，现场条件逐年恶化，安全管理难度不断加大。现有煤矿生产矿井中，受水、火、瓦斯、煤尘、冲击地压“五大灾害”威胁矿井占80%以上。另外，全省衰老矿井逐年增多，一旦井下发生险情，撤人时间长、难度大。2007年因暴雨引发的华源煤矿溃水事故造成181人死亡。2018年山东龙郛煤业有限公司发生冲击地压事故，造成21人死亡、4人受伤，直接经济损失5639.8万元。

(3) 火灾事故。高层建筑、地下建筑、大型城市综合体、化工企业等火灾防控重点目标数量不断增长，体量大，火灾危险性高，一旦发生火灾事故救援难度大。“三合一”场所、城中村、群租房等老问题积重难返，电动自行车、物流仓储等新问题日益凸显，成为群死群伤火灾事故的高风险领域。2000年青岛丰旭实业有限公司青州分公司“4.22”特大火灾事故，造成38人死亡、20人受伤。

(4) 重大交通事故。道路交通事故频发多发，道路交通安全形势依然严峻。2014年“11.19”蓬莱特大交通事故造成12人死亡、3

人受伤。铁路、航空、水路交通一旦发生事故，就会造成极大社会影响，给人民群众生命财产造成极大损失。2008年“4.28”胶济铁路特别重大交通事故造成70人死亡、416人受伤。

(5) 城市生命线事故。我省城市管网、道路交通以及燃气、热力、供水、排水、电力、通讯等重要基础设施多数处于超负荷状态，城市生命线工程安全运行风险陡增。基础设施在接近或到达使用年限后安全风险日益增加，极易发生大面积路面塌陷和桥梁垮塌、城市燃气管道泄漏爆炸等事故，上世纪80至90年代建设的基础设施经过近30年运行，已经到了重点维护阶段。1995年济南市历下区羊头峪东沟街煤气泄漏爆炸事故，造成3000米路面、附近房屋和汽车被炸毁，死亡13人，受伤55人。

(6) 其他事故灾难。我省沿海客船航线多，客船载客量大，受恶劣气象海况、操作不当、车载货物自燃或其他原因影响，有可能发生船舶碰撞、火灾等险情事故，船舶发生碰撞导致油类和危险化学品泄漏重特大污染事故的风险日趋增加。1999年“11.24”“大舜”轮特大海难事故造成282人死亡，直接经济损失约6000万元，社会影响巨大。2011年蓬莱渤海19-3油田漏油事故累计造成5500平方公里海水和渤海西岸部分岸线污染，对海洋环境和海洋资源造成重大损害。

3. 公共卫生事件。我省人口多、密度大，加之区位优势，交通便利，社会交往频繁，人口迁徙流动性强，公共卫生任务繁重，公共卫生安全形势严峻。重大急性传染病仍是我省公共卫生领域的最大风险，一旦发生重大疫情，极易造成大规模传播。自然灾害和安全事故带来的次生灾害也是公共卫生重大风险源。食品药品安全、动物疫情、化学污染、核与辐射等风险长期存在。

(1) 传染病疫情。随着全球一体化加快和大规模人口迁徙,传染病爆发流行风险加大。全球几乎每年都有一种或几种新的突发急性传染病出现,如SARS、中东呼吸综合征、埃博拉出血热、新冠肺炎等。鼠疫、霍乱等传统烈性传染病时有发生,威胁并未消除。截至2020年4月10日,我省新冠肺炎疫情已累计报告确诊病例761例,死亡病例7例,追踪密切接触者21444人,企业停工停产数日,正常社会秩序受到冲击,损失巨大。

(2) 食品药品安全。我省是食品生产大省,食品工业规模和食用农产品产量连续多年高居全国首位,但小型食品企业数量多、分布散、集约化程度不高。近几年粮食真菌毒素发生大面积爆发,食用和饲用农产品受真菌毒素污染日趋严重。药品安全形势严峻,存在药品天然风险、药品质量风险、不合理用药风险三方面问题,药品市场秩序仍未根本好转。疫苗等生物制品,输液器、注射器等一次性医疗器械,心脏支架、人工肝肺等高风险医疗器械风险较大,2016年济南非法疫苗案造成比较大的社会影响。

(3) 动物疫情。我省养殖业较为发达,重大动物疫病病源种类多、分布广,疫情风险始终存在。高致病性禽流感、非洲猪瘟等发病率或者死亡率高的动物疫病一旦迅速传播,将给养殖业生产安全造成严重威胁、危害。从2013年4月枣庄报告第一例人感染H7N9禽流感病例以来,截至2018年6月我省共报告人感染H7N9型禽流感病例29例,死亡12例,病死率41.38%。2005年,济南市长清区发生亚洲I型口蹄疫疫情。

(4) 其他严重影响公众健康和生命安全的事件。我省是核电新兴省份,规划装机容量位居全国前三,且新投产项目均为新堆型,应

用了许多新技术、新工艺,存在许多未知风险,在极端地质灾害或极端气象灾害等情况下,诱发核电事故的风险不容忽视。根据专家预测:全球50年内出现一次福岛或更大量级损失的事故;27年内出现一次切尔诺贝利(或更大)级别事故;10年内出现一次三哩岛(或更大)级别的事故。核与辐射事故风险不可小觑。

4. 社会安全事件。我省社会安全形势总体稳定、趋势向好的同时,仍面临社会矛盾多样多发、反恐形势严峻复杂、黑恶势力滋生、网络安全隐患日益突出等问题。大规模群体性事件呈现涉及领域广泛、参与主体多元、组织化倾向明显、处置难度加大等特点,随着新兴媒体的普及,更加大了处置难度。与5G、区块链、云平台等新兴技术相关的网络安全挑战不断加大,网络舆情“破坏力”增大,挑战加剧。非法集资案件、非法传销案件社会危害大。

(1) 大规模群体性事件。随着经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整,因利益纷争等人民内部矛盾引发的群体性事件成为影响社会稳定的突出问题。公众对安全的需求及对政府公共安全治理的要求也在不断提高,邻避类群体性事件增多。2000年涉及民族习惯的阳信群体性聚集事件导致6名群众死亡、32人受伤(13名民警受伤),造成了严重的社会影响。2019年平度群体性聚集事件发生了暴力袭警、打砸车辆等严重违法犯罪行为,对社会公共秩序造成重大危害。

(2) 网络安全事件。新形式的网络安全威胁和风险伴随物联网、云计算、大数据、人工智能等新技术的应用不断滋生、扩散和叠加,数据泄露风险加大,电信网络诈骗、篡改网站和互联网金融等问题风险较为突出。针对关键基础设施的网络破坏升级,攻防对抗加剧。2018年我省不动产登记信息平台曾遭受勒索病

毒侵袭，波及50个县（市、区）。2016年临沂女孩学费被骗猝死案，引发重大社会影响。

（3）网络舆情事件。随着自媒体普及，热点舆情更多地围绕与公众利益攸关的民生、健康等展开，网民“代入感”和移情作用强烈，呈现小热点、大舆情的特征，易引发群体的焦虑、不安全感心态。部分影响力大的自媒体发布带有强烈的个人色彩和主观臆断的信息和观点，极易带偏和误导舆论的真实认知。自然灾害或事故灾难处理不妥常引发次生舆情事件。2017年聊城“于欢杀人辱母”案和2019年聊城医生开“假药”事件，在网络引发较大舆情。

（二）我省突发事件应急保障工作的经验

“十三五”以来，特别是省第十一次党代会以来，省委省政府高度重视、强力推进公共安全应急管理保障体系建设，突发公共事件防范应对能力明显增强。

1. 应急管理体制逐步完善。落实新一轮机构改革精神，省、市、县三级应急管理机构全部挂牌运行，搭建了全省应急管理体系的“四梁八柱”，党委领导、政府主导、分工负责、属地管理、军地协同、区域协作的应急管理体制初步形成。纵横贯通的应急联动机制初步建立，省、市、县应急指挥信息系统实现互联互通。在全国第一个制定省级应急管理三年规划，出台安委会工作规范和专业委员会工作规则，调整重构防汛抗旱指挥部、森林草原防灭火指挥部，职能责任进一步理顺。

2. 应急准备工作持续加强。各级政府应急预案体系进一步健全，防汛抗旱、森林火灾、地震救援、危险化学品事故救援、大型商业综合体灭火救援等综合演练的实战性、针对性明显增强。重大水利工程、气象工程、防震减灾基础工程、农业工程、海洋工程、地质灾害整治工程、农村危房改造工程大力推进，工程防

御能力进一步增强。2019年在全国率先推行灾害民生综合保险，省、市、县三级财政共投入保费2.9亿元，为全省群众提供了52.3亿元的自然灾害和意外事故保障额度。安责险试点工作积极推进，2019年参保企业达4.53万家，实现承保保费2.53亿元，提供风险保障金额8742亿元。

3. 风险防控水平不断提高。水文、气象、地震、林业等部门监测预警网络趋于完善，灾害风险调查和重点隐患排查工程试点稳步推进，灾害风险监测预警信息化水平不断提升。在全国率先建成危险化学品重大危险源监测预警系统，实现对一二级重大危险源的在线监控预警。出台山东省安全生产风险管控办法，进一步明确了生产经营单位风险防控职责。深入推进企业安全生产风险隐患双重预防体系建设，累计辨识管控风险点167.6万处，排查治理隐患96.3万条。平安山东建设持续开展，以“雪亮工程”为支撑的人防物防技防心防立体化社会安全防控体系进一步健全。传染病网络直报系统不断完善，疾病预防控制能力不断增强。

4. 应急救援能力明显增强。以消防救援力量为主体的应急救援队伍初步构建，现有464个执勤消防站、3000余辆各类消防车、7300余名国家队指战员和1.26万余名政府专职消防员。直升机基地规模不断扩大，功能不断完善，停机坪数量达到176座。海上专业救助船、专业救助航空器数量增加，救助能力不断增强。森林火灾、危化品事故灾害、自然灾害、矿山和地质灾害、海洋灾害等5个区域应急救援中心和鲁东、鲁中、鲁南等3个区域灭火与应急救援中心建设快速推进。国家和省市县相关物资储备库逐步建立。平邑“12.25”石膏矿坍塌事故救援成为国内首例、世界第三例通过钻井打孔实现井上成功救援的案例，创造了矿山事故

救援的范例。

5. 安全教育培训广泛开展。应急管理科普宣传进教材和进学校、进机关、进企事业单位、进社区、进农村、进家庭、进公共场所“七进”活动深入推进，“安全生产月”和“5.12”国家防灾减灾日等群众性宣传教育活动深入开展。面向公众的应急科普和安全体验场馆、综合性安全体验教育基地加快建设。全省企业全员安全生产“大学习大培训大考试”专项行动和特种作业人员大比武活动深入开展。安全生产技术服务机构队伍逐步壮大，服务能力、质量和水平进一步提升。安全发展示范城市、综合减灾示范社区创建活动扎实开展，社区居民防灾减灾救灾意识和能力不断增强。

（三）我省突发事件应急保障工作存在的不足

我省公共安全应急管理保障体系建设虽然取得显著成效，但仍存在许多短板和不足，公共安全应急管理保障能力同公共安全形势任务的需要、同新时代现代化强省建设的要求还不相适应。

1. 法治体制机制尚不健全。应急管理政策不配套、法规不健全、标准体系不完善问题亟待解决。应急管理体制机制仍处在探索、构建期，应急资源和力量的整合、行业部门专业预防和应急救援责任需要进一步强化，应急指挥平台横向联动还不通畅、纵向联动还不快捷，难以满足“跨行业、跨地域、跨层级、防灾减灾救灾”应急指挥需求。

2. 风险监测防控仍不到位。风险隐患排查还存在薄弱环节，自然灾害风险监测预警存在盲区，城市生命线工程隐患排查技术手段落后，病险水库、桥梁、危楼险房等基础设施和电梯、油气管道、游乐场等特种设备排查还存在盲点。安全预防控制体系不够健全，责任落实还有缺

位，特别是企业落实主体责任内生动力不足。从业人员的风险意识较差，风险辨识能力不足，风险防控措施落实和精准治理不够。对可能引发群体性聚集事件等社会安全事件的苗头性、倾向性问题排查不够深入。重大疾病预防体系仍不健全。

3. 应急保障与应对能力不足。消防救援队伍规模结构有待优化，人员缺口较大。化工园区专业应急救援队伍建设进程较慢。救援物资、装备、运输工具储备不足，调运不畅，大型油气储罐灭火、大功率快速排水、大直径钻孔、救援机器人等先进适用装备缺乏，难以满足救灾工作需要。极端条件下道路、通信等紧急抢通能力和紧急医学救援能力有待提升，航空救援、海上救援能力有待加强。应急响应不够敏锐快捷，平战转换效率不高，重大事件精准处置能力有待提高。

4. 基层基础工作相对薄弱。应急管理基层基础弱、底子薄，仍处在巩固期、提升期。乡镇（街道）有班子、有机制、有预案、有队伍、有物资、有培训演练“六有”和行政村（社区）有场地、有装备物资、有工作制度“三有”的基层应急管理标准化建设措施落实不到位。基层安全监管执法、消防救援、森林防火、防汛抗旱、综合减灾等方面专业人员少、力量不足。市县应急装备物资匮乏，备用衔接不够顺畅。基层医疗基础薄弱，医疗救援水平不高。社区应急管理组织力不强，公众安全意识淡薄，自救互救能力较弱。

（四）新冠肺炎疫情应急保障工作中出现的短板

2020年1月初，武汉市发生严重的新冠肺炎疫情，并迅速向周边省市扩散，2020年1月21日，我省出现首例确诊病例。面对快速传播的疫情，省委、省政府及时启动重大突发公共

卫生事件一级响应，统一领导、统一指挥、统一行动，有效遏制了疫情蔓延势头，最大限度地保障了全省人民群众生命安全和身体健康。面对突如其来的重大疫情，我省在公共卫生应急保障方面也暴露出不少短板。

1. 卫生应急体制不健全。联防联控工作机制有待完善，相关部门职责还不够清晰、配合联动不够顺畅，平战转换的适应性和效率有待提高。

2. 传染病监测预警体系不完善。自动预警信息系统针对未知疾病预警不够及时；新发疾病和重大传染病的网络直报效率还不够高，评估预判、初期处置能力还不够强。

3. 卫生应急物资保障体系不完善。应急物资储备调拨、管理、分配机制不健全，储备品种、数量不适应应急需求，应对重大疫情的物资保障能力明显不足。

4. 卫生应急人才短缺。基层医疗卫生力量薄弱，医疗救援、疾病预防、卫生应急队伍不够强大，管理和专业技术人员缺乏，管理水平和实战能力有待提升。

四、国外及兄弟省市的有关立法经验

（一）国外有关立法情况

他山之石，可以攻玉。习近平总书记在主持中央政治局第十九次集体学习时强调，要发挥我国应急管理体系的特色和优势，借鉴国外应急管理的有益做法，积极推进我国应急管理体系和能力现代化。国外部分国家在突发事件应对方面也积累了一些经验。在国际上，与突发事件相对应且运用广泛的是“public emergency”，对这一概念较有代表性的解释是欧洲人权法院作出的，即一种特别的、迫在眉睫的危机或危险局势，影响全体公民，并对整个社会的正常生活构成威胁。各国虽然政治体制、经济基础、文化传统等存在极大差异，但

都不得不面对突发事件带来的灾难，各国在应对突发事件中形成了各具特色的突发事件应对体系。

需要指出的是，虽然相关制度在数量和内容上日渐增长，但在此次新冠肺炎疫情应对过程中，作为全球医疗技术最发达、最成熟的美国等国家，应对疫情非常不力，截止12月初，美国确诊病例已超过1501万例，近28.5万名新冠患者因病死亡。一些政客“政治私利至上”，不惜淡化疫情，不讲科学，甚至“甩锅”推责，从而导致疫情大暴发，人民生命健康受到极大侵害，经济陷入衰退，引发社会动荡，其中暴露出制度设计和实施中的缺陷需要我们引以为戒，鉴前毖后。

1. 美国突发事件应对法律制度

美国作为当前世界上第一大经济体，在拥有强大的经济实力的同时，也饱受自然灾害、事故灾难、恐怖袭击等侵扰。美国的突发事件应对法律制度主要由以下几方面组成：（1）民主立宪国家将尊重和保障人权视为根基，对于公民的基本权利不可随意减损，即使是在紧急状态期间对人权减损行为也要进行合宪化控制。美国《宪法》第1条第9款和第五修正案分别规定了紧急时期公民人身保护令的中止和大陪审团的暂停。美国《宪法》对应急授权做出了明确的规定，主要包括：授权联邦政府接管州政府的民兵指挥权限；授予联邦政府行政权打破司法权制衡的权力；授予州政府紧急处置权；授予应急人员免受重罪起诉的豁免权。（2）《全国紧急状态法》对紧急状态的宣布程序、实施过程、终止方式、紧急状态期限以及紧急状态期间的权力做出了详细规定。根据这项法案，总统有权宣布全国进入紧急状态。2019年2月15日，美国总统特朗普宣布美国进入“国家紧急状态”。这将成为美国自1976年以来第

59个国家紧急状态。(3)应急管理的战略规划。自2011年发布第一个关于应急管理的战略规划后,在2014年、2018年相继发布第二个第三个战略规划,根据每个阶段应急管理工作所面临的形势制定相应的战略目标。在2011年发布的第一个应急管理战略规划中,提出要实现重点社区应急管理体系全覆盖。2014年第二个应急管理发展“五年规划”,提出要推动社会组织应急管理全面制度化。到第三个战略规划中则将防灾减灾的风险文化建设放到了首位。应急管理战略目标的演变从重点覆盖社区到社会组织参与应急管理制度化建设再到风险文化建设。

2. 日本突发事件应对法律制度

日本由于地处亚欧板块、太平洋板块的交汇区域,太平洋环火山带频繁活动地区,地震、台风、火山喷发等自然灾害频发。为使防灾减灾救灾和恢复重建等有法可依有序进行,日本制定了完善的突发事件应对法律制度。(1)《灾害对策基本法》作为日本灾害防治的基本法,有“抗灾宪法”之称。根据在灾害应对中暴露出来的问题,对该法也及时进行修改。例如针对在应对“3·11大地震”存在的问题,对救灾物资的发放时间进行修改,规定中央和都道府县政府可以不等受灾地申请就提供物资支援,调整了相关规定方便跨地区接收灾民。2013年4月针对东京直下型地震和南海海槽地震,日本内阁会议再次通过了《灾害对策基本法》修正案,规定在“灾害紧急状态”下,由日本政府确定基本应对方针。2014年7月,日本政府又一次提出新的《灾害对策基本法》修正案草案,据统计,该法迄今已订正了23次,平均每两年修改1次。(2)除《灾害对策基本法》外,日本还对重点灾害进行了立法,如《河流法》《土砂灾害防治法》等。《土砂灾害防治法》明确

规定了土砂灾害防治对策基本方针、基础调查、警戒区域的指定和警戒避难体制等、特别警戒区域的指定和开发行为的限制等。在《警察法》《自卫队法》中对于处理政治性紧急状态作了规范。应急立法不断进行修改和完善,据统计目前有各类应急管理法律法规227部。

3. 德国突发事件应对法律制度

德国是世界上应急管理体系高度发达的国家之一,正如其忠于传统,服从规则;恪守严谨,遵从秩序;崇尚理性,善于思辨的民族性格,突发事件应对工作严谨缜密,德国应急管理体系因其完善的法律制度、有序的机制协调、合理的分工布局、先进齐全的装备等特点具有明显优势。突发事件应对法律制度方面,德国在民事保护、志愿者保护等方面的法律制度较为完备,值得学习借鉴。(1)《德意志联邦共和国基本法》(以下简称《基本法》)将德国紧急状态划分为四个层次。颁布于1997年的《民事保护法》,标志着德国应急的重心已转向民事保护。2002年《民事保护新战略》在联邦政府各州内政部长和参议员常设会议上通过,该法对应对突发事件的措施作了统一的规定,且在发生重大灾害的情况下,为德联邦政府能积极介入到各州的应急救援中提供了法律上的依据。(2)德国的应急救援志愿者队伍在世界上也是一流的。为不断促进应急救援队伍的规范化、专业化和制度化建设,德国出台了一系列关于规范应急救援志愿者的法律。其中《德国联邦技术救援志愿者法》将志愿者与政府之间权利义务的关系作为调整对象,对应急救援依法有序进行提供了法律保障。此外,该法还规定雇主不得因志愿者在参加应急救援而减损其报酬。该规定消除了志愿者经济上的忧虑。

(二) 外省有关立法

我国现阶段没有专门规范突发事件应急保

障的法律、行政法规、部门规章或地方性法规，从国家层面的《突发事件应对法》《自然灾害救助条例》《中央救灾物资储备管理办法》到各地方相应的地方性法规，只是将突发事件应急保障作为其中一个重要章节，没有上升到专门的法规或规范性文件。部分省市为规范突发事件应急保障出台了突发事件应急物资保障管理办法。目前，陕西省已经制定出台并实施了《陕西省应急物资保障管理办法（暂行）》，江苏省起草了《江苏省应急物资储备管理办法》（征求意见稿）正在广泛征求意见。《陕西省应急物资保障管理办法（暂行）》自2016年3月1日起实施。在以下方面作出了具体规定。

一是清晰界定了应急物资的概念。《陕西省应急物资保障管理办法（暂行）》（以下简称《办法》）明确指出应急物资是指用于应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件所需的物资。

二是明确了应急物资保障工作的职责与分工。《办法》指出省应急委员会负责全省应急物资保障的领导工作。省发展改革委具体负责全省应急物资保障的日常管理工作，履行以下职责：编制和实施全省应急物资保障体系建设规划，制定省级政府应急物资储备目录和年度实施方案，编制省级应急物资保障预案；负责省级应急物资储备数据库和应急物资保障调度指挥平台建设和运维、省级应急物资储备库监管、省级应急物资调用协调、重点应急物流园区建设工作；负责制定全省应急物资管理制度，建立应急物资储备、更新、补充和区域应急物资保障联动机制等。

三是规定了储备库建设与储备管理的有关要求。《办法》指出要根据风险评估和突发事件发生情况，科学规划，合理布局，加快建设省、市、县三级应急物资储备库体系。应急物资储

备库一般选建在靠近人口密集区和易受灾地区、交通便利的地方。按照结构合理、品种齐全、规模适度的要求，坚持政府储备与社会储备相结合，实物储备与能力储备相结合，做好应急物资储备。省级各有关部门及单位根据各自职责分工和风险评估，储备规模为能满足省内重大、特别重大突发事件所需。市、县、区人民政府根据区域内突发事件发生的特点，储备规模为能应对域内一般和较大突发事件所需。应急物资采购，按照公开招标、透明节俭的原则，严格按照政府采购的有关规定执行。重特大突发事件和紧急抢险急需的应急物资，经同级人民政府批准后，可进行紧急采购。紧急采购活动结束后，采购的应急物资品种、数量、单价等结果应当在网上公布，接受社会监督。食（药）品类等不宜长期保存的应急物资，可与有关供应商（厂）家签订供货协议，委托定点代储，保证供应。采购的应急物资必须符合国家相关技术标准，质量安全可靠。鼓励社会力量积极参与应急物资储备工作，鼓励支持引导城乡居民家庭储备必要的应急物品，扩大应急物资储备的来源渠道。

四是规范了应急物资的调用与补充。《办法》指出要建立健全应急物资调用机制，突发事件发生后，首先动用本级应急物资储备。在本级储备无法满足需要的情况下，可向上级人民政府提出应急物资调用申请，调用申请应明确需要调用的应急物资种类、规格和数量及调运时间和地点等内容。需要省级统一协调调用应急物资的，经省人民政府同意，省应急管理办公室向省发展改革委提出调度意见，由省发展改革委发出调度令统筹调用。省级各有关部门和单位要严格执行调度令，负责组织实施应急物资调用等工作，并及时向省发展改革委反馈落实情况。航空、铁路、公路等交通运输

部门对应急物资运输应优先安排，加强联动，保证运输。省级各有关部门和单位要根据本单位应急物资储备和使用情况，商省财政厅做好应急储备物资的补充、更新和核销工作。《办法》在提高应对突发事件保障能力，规范应急物资保障管理工作方面发挥了积极的作用。

五、立法总体思路

在调研实际工作情况和立法需求的基础上，调研工作进入制度设计和论证阶段。作为一项创新性的立法项目，科学谋篇合理布局是首要任务。在论证调研中，围绕法规名称、调整范围、体例结构、内容重点等，反复进行了研究论证。

（一）立法“切口”

在工作开展初期，调研组原拟采用“重大公共安全应急管理保障”为立法主题并围绕应急管理保障开展制度设计。在起草过程中，为确保立法的科学性和与国家法律体系的衔接，组织对名称和主要调整领域等进行了深入论证。大家在充分肯定该立法项目的同时建议围绕应急保障这一专门领域进行立法，条例名称确定为《山东省突发事件应急保障条例》。主要理由有：一是“应急保障”较“应急管理保障”更能准确反映我省立法重点。根据有关法律法规的规定，“应急管理”侧重行政管理，主要是规范突发事件的应对机制和措施。目前，国家在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件应对方面已经出台了一系列立法，初步统计涉及法律、行政法规多达百余部，应急处置措施已经比较完备，而且应急处置措施带有强制性，地方立法没有创新空间。据了解，国家层面也将总结本次疫情防控的经验教训，对相关法律、行政法规进行修改完善，进一步调整优化突发事件应急管理体制机制。我省以集成立法的方式重点围绕强

化应急保障进行立法，完善事前、事中和事后应急保障措施，既能补充细化国家有关规定，弥补国家立法的薄弱领域，也能与《山东省突发事件应对条例》等现行地方性法规相互衔接、相互补充。因此，条例以“应急保障”为调整范围更为精准科学，也更有利于发挥地方立法的优势特点。二是目前国家立法对公共安全概念缺乏明确界定。经论证认为，公共安全作为一个专门术语，侧重于社会安全事件，涵盖不了各领域安全。按照全国人大常委会法工委立法技术规范要求，法的标题由效力范围、规范对象和体例类别构成，公共安全因无法全面反映立法目的和主要内容，不宜在名称中表述；三是以“突发事件”为切口设计名称更契合我国现有法律体系。在我国已有的相关立法中，大多以“突发事件”为关键词设计法的名称，如《中华人民共和国突发事件应对法》、《国家突发公共事件总体应急预案》等，已经形成较为完整的部门法律体系。采用“突发事件”这一表述，可以更好地与国家现有法律体系相衔接、相协调。同时，由于《中华人民共和国突发事件应对法》将突发事件分为“特别重大、重大、较大和一般”四级，为避免歧义，建议在标题中不再使用“重大”这一表述。

（二）立法体例

条例调整范围广，涉及部门法多，在自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件四类突发事件应急保障中的一些基本制度，如保障要求、指挥体系、经费资金、社会动员等是共同的，但针对我省工作实际补短板、强弱项的保障措施又各有其特色和适用领域。起草前期，采用了地方立法惯常适用的体例结构，根据自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件四类突发事件对条款进行分章规定，发现这样布局虽然覆盖面广，但由于各类突发

事件应急保障在规划、资金、科技、物资、交通、社会秩序保障等方面存在大量共同问题，不仅条文之间繁琐重复，而且内容庞杂、逻辑不清，无法突出地方特色。为克服这一难点，调研中反复研究并认真比较研究了国家立法和我省立法中采用的各种体例结构，结合条例立法需要，建议根据各规定的不同调整领域，重新进行了组合，并在规划保障、物资资金保障、信息科技保障等三章中建议设一般规定和特殊规定两节，在一般规定一节中对相关共同重点问题进行规定，在特殊规定一节中按照四类突发事件的顺序，由面到点，针对实践中需要规范的难点痛点堵点问题，精准施策，发挥地方立法精细化特点，提高突发事件应急保障措施的针对性和可操作性。

（三）立法重点

通过调研，建议该立法项目应当坚持“立管用的法”理念，在开展制度设计中应遵循以下原则：一是要坚持问题导向。要以此次新冠肺炎疫情防控中的工作经验和暴露出的问题为切口，从更高层次、更广领域补齐应急保障制度短板，完善事前、事中和事后应急保障措施，补充细化国家有关规定，弥补国家立法的薄弱领域，并与《山东省突发事件应对条例》等现行地方性法规相互衔接、相互补充。二是要立足精准施策。按照“涵盖无漏项、横向能贯通、动员无死角、应急高效率”的要求，在上位法已经确定应急管理基本制度框架下，要从规划、人员、物资、资金、信息、科技、运输、通讯、社会秩序等方面细化上位法有关应急准备和预警制度，不求大而全，坚持精准施策，提高法规的实效性和可操作性。三是要注重学习借鉴。应当以发展的视角构建现代化的应急保障制度体系，推动先进制度经验与实际的结合，切实提高我省应急保障体系和能力的现代化。要学

习研究先进理论研究成果和成功实践经验，注重推进大数据、云计算、地理信息、区块链等现代信息技术和成果在应急保障中的应用，坚持制度设计的前瞻性、整体性和可操作性的有机结合。

六、主要制度设计

（一）规划保障

突发事件应急保障体系和能力建设是一项长期工程、系统工程，必须牢固树立安全发展理念，把公共安全作为最基本的民生，为人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安编织全方位、立体化的公共安全网，不仅需要从长计议，并且要融入各项事业发展中同步建设。从工作布局角度讲，首先要做好突发事件应急保障相关规划。《突发事件应对法》第十九条规定，城乡规划应当符合预防、处置突发事件的需要，统筹安排应对突发事件所必需的设备和基础设施建设，合理确定应急避难场所。突发事件应急保障是应急体系建设中极为重要的内容，也应当科学编制相关发展规划。

调研认为，立法中的应急保障规划至少应当包括两个方面：一是明确县级以上人民政府在编制各类规划、应急避难场所设置、基础设施建设、产业发展布局、重大工程建设等方面的应急保障任务和措施；二是针对应急保障的重点环节，分类规定自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等各类突发事件的规划和基础设施建设要求。

（二）组织人才保障

在应对突发事件过程中，应急人才发挥着不可替代的作用。以抗击汶川地震灾害为例，我国出动解放军、武警官兵 14.6 万余人，民兵预备役 7.5 万人，消防特勤、特警、边防等公安救援队伍 1.7 万余人，地震、矿山等专业救援队 5200 多人，医疗、防疫、医药和卫生监督

人员 9.3 万余人，共转移解困群众 148.6 万人，抢救生还者 8.4 万人。结合其他突发事件应对过程中的经验，是否有一支专业化的、训练有素的公共部门应急管理人才队伍，显得格外重要。美国、日本等国家的危机处理体系和快速反应机制在人员救助、社会稳定、防范恐怖袭击、恢复正常社会和经济生活中起着关键性的作用。他们不仅有各种专业技术人员应对突发事件，还建立了全国性的应急管理机构，不仅有灵敏而系统的信息网络，还有专门研究的专家和培养危机管理人才的专业。2019 年应急管理部门组建后全面履职，应急管理体系和能力更得到了提升，但在应对新冠肺炎疫情过程中仍暴露出一些短板，比如尽管应急管理部门整合了以往分散在多部门间的应急队伍，但仍然远远不是能将卫生、公安、防疫等行业性机构和职业化人员统合起来的跨部门、跨地区、跨行业的综合性应急管理机构，再如复合型应急人才、灾害风险评估人才、监测预警人才、专业应急救援人才以及恢复重建人才等均有很多欠缺，又如基层应急行政管理人才不足、高层次应急管理人才不足、从事应急基础研究的人才不足等等。这些现状都指向一个方向，即要进一步健全应急队伍和应急人才体系，加强应急队伍和应急人才能力建设，优化应急人才综合管理和激励保障机制。

调研认为，在组织人员保障方面应当规定三方面的内容：一是明确县级以上建立联防联控机制，设立应急指挥机构；二是加强国家综合性消防救援队伍和专业应急救援队伍建设，建立应急救援队伍指挥平台；三是规定相关专业人才培养、社会组织有序参与和志愿者队伍建设等制度。

（三）物资保障

应急物资保障是实现突发事件有效应对的

关键，同时也是一项复杂的系统工程。应急物资的生产、采购、捐赠、储备、交通运输、邮政快递、仓储配送、分拨分发等各环节互相关联，环环相扣。有时甚至需要跨地区运作，才能确保应急实效。近年来的应急工作实践，尤其是今年的新冠肺炎疫情防控过程中，明显反映出应急物资保障中的多方面短板，主要表现为：一是应急物资储备不足、生产滞后。疫情爆发初期，医用防护服、护目镜、相关药品等紧急医用应急物资储备严重不足，远不能满足防控之需。二是应急物资生产和采购能力不足，协调性不够。很多物资的日常需求量不高，平战结合的思维不牢固，突发事件发生后加急组织生产和采购，影响了工作效率。三是应急物资分发效率不高。国家紧急调拨、采购以及社会捐赠了大量物资，一方面使得相关地仓库物资堆积，几近爆仓；另一方面是物资停留时间过长，没有及时分发到急需之处。深刻总结在应急物资保障方面的经验教训，条例应当在完善应急物资保障体系和管理体制上下功夫，既要着力解决当前突出的问题，也要着力解决长期存在的问题。建议在一般规定中，明确县级以上人民政府完善应急物资储备管理制度，建立省、设区的市、县（市、区）三级应急物资保障体系和全省统一、互联互通的应急物资管理平台以及物资储备、采购、受赠管理、协议储备、社会监督等基本制度；在特殊规定中，明确各类专业物资的储备责任、方式和管理等具体制度，提高应对不同类别突发事件的应急物资保障能力。

（四）信息科技保障

科技与信息化建设是提升应急管理效能的关键，也是全局性、系统性、战略性工程。依靠科技信息化提升防范化解重大安全风险的能力，构筑应急管理核心能力是最近一些年来

应急管理工作的基本方向,并且已经在很多领域进行了有益的尝试,取得了良好的效应。比如在贵州,由于特殊的地理状况,山洪灾害频繁,防汛抗旱形势严峻。近年来,贵州省积极应用大数据、云计算、人工智能、三维实景模拟等新技术新手段,探索出一条利用大数据支撑防汛抗旱监测预警和指挥决策的新路。再如国家地震台网中心,依托物联网、移动通信等新技术,基本实现了地震监测数字化、网络化和自动化,进一步提高了地震感知、预警速报和应急服务能力,为防震减灾事业发展注入了新的动力。此外还有很多行政部门,在应急管理中按照“通网络、汇数据、搭平台、强应用”的思路,创造性地构建起智慧管理格局,提高了突发事件应对的效率和精准度。习近平总书记在中央政治局第十九次集体学习时提出“积极推进我国应急管理体系和能力现代化”的总体要求,其中强调,要强化应急管理装备技术支撑,优化整合各类科技资源,推进应急管理科技自主创新,依靠科技提高应急管理的科学化、专业化、智能化、精细化水平。要加大先进适用装备的配备力度,加强关键技术研发,提高突发事件响应和处置能力。要适应科技信息化发展大势,以信息化推进应急管理现代化,提高监测预警能力、监管执法能力、辅助指挥决策能力、救援实战能力和社会动员能力等。因此,应当将科技信息化保障作为突发事件应急保障的重要内容,不断提升突发事件应对中的科学化水平。同时调研认为,科技信息化能力建设应当是贯穿和体现在各项具体保障制度中的全面性建设,包括支持应急保障科技研发、加大科技创新平台建设力度、加强新技术新方法在突发事件应急管理中的融合应用等具体内容。

建议在一般规定中,就支持应急保障科技研发、推动相关科技成果转化、加大科技创新

平台建设力度、加强新技术新方法在突发事件应急管理中的融合应用等问题,明确政府、企业和相关科研机构的具体责任,完善相关推进措施;在特殊规定中,明确各类突发事件中先进科技应用和现代化管理的具体目标和实施责任。

(五) 运输通讯保障

现代社会条件下,对于突发事件应对而言,运输与通讯就是救灾救援的生命线,需要给予特别保障。就交通运输保障来看,现代交通运输系统越来越显现出机动化、快速化、智能化的特征,但同时也存在运行管理协调方面的复杂性和在经受各种突发事件冲击时的脆弱性,加快构建交通运输应急保障体系是确保应急效率,提升应急水平的重要环节。新冠肺炎疫情应对初期,反映在交通运输方面的不足主要有:一是应急物资干线运输通行不畅。一些地方未经批准封闭高速公路、阻断国省干线公路、擅自设卡、拦截、断路,带来物流通道不畅,干线运输通行受阻,运营车辆出入难度增大。部分地方封村封路现象严重,导致防疫物资、人员通行不畅。二是航空物流能力严重不足。航空是时效性很强的交通运输方式,是空中生命线与国际应急物资战略通道。但截止至2018年底,全国航空货运飞机仅160架,航空货运机场尚为空白,航空物流能力严重不足,很难满足国内广阔地域与快速增长的航空应急物流需求,国际航空应急物流保障能力薄弱。航空货运公司规模普遍偏小,最大的航空货运公司——顺丰航空仅有货运飞机60架,而美国联邦快递、联合包裹等航空物流巨头均拥有超过600架货运飞机,具有全球送达能力与很强的应急、战时保障能力。三是专业物资如医药、冷链等物流发展滞后。高效医药物流体系尚未完全形成,疫情发生时难以提供快速、精准、高质量的医药配送服务。

就通讯保障来看，2003年非典发生之后，我国十分重视应急管理中的通讯建设，具备了车载卫星通信、车载移动通信、便携卫星移动通信等较为丰富的应急通信手段，并在近年来的历次灾害应对中得到了检验。2008年5月，汶川地震发生后，当地公用通信基本瘫痪，应急通信便发挥了极为突出的作用，主要措施包括利用卫星移动电话报出灾区信息，出动卫星通信车、搭建临时指挥所通信系统，利用卫星链路替代固定线路，尽快开通移动通信，以及配合政府部门发布灾害预警、交通状态、防灾避灾提示等公益信息等等，为抗灾救援提供了有力的保障。作为自然灾害大国的日本，为了有效应对各种灾害，在应急通信体系、技术和能力等方面大力建设，取得了防灾减灾成效，也值得借鉴。目前，日本已建立起覆盖全国、功能完善、技术先进的防灾专用通信网络，包括：以政府各职能部门为主，由固定通信线路、卫星通信线路和移动通信线路组成的“中央防灾无线网”，连接消防厅与都道府县的“消防防灾无线网”，以自治体防灾机构和当地居民为主的都道府县、市町村的“防灾行政无线网”，以及在应急过程中实现互联互通的防灾相互通信无线网等。2003年日本本州岛发生7级地震，依托较为完备的应急通信体系，整个处置过程非常迅速、有序。地震一发生，新干线列车、核电站、炼油厂等全部自动停止运行；地震发生1-2分钟，电视画面出现地震消息及相应的视频；10分钟后，摄像直升机已向首相官邸传送灾区图像；1.5小时后，召开记者招待会，宣布政府对地震的判断。日本政府反应极为迅速，应对有效，以至于灾害造成的损失较为轻微，显示了现代化的应急通信信息系统在突发公共事件应急中所发挥的显著作用。

针对以上问题，条例可以在以下几个方面

作出规定：一是明确全省应急交通运输综合协调机制建设、省应急运输调度信息平台建设、交通运输应急保障队伍建设等基本制度；二是对公路、铁路、机场、航空管理等单位的运输应急保障能力建设规定具体措施；三是规定应急通讯设施和管理制度等内容。

（六）社会秩序保障

从各国在突发事件应急方面的实践看，突发事件应急涉及政府不同部门、相关企事业单位、社会组织及个人，是一项多部门协作联动的系统工程。在重大突发事件应急处置中，现场的环境遭受破坏，人员受伤或死亡，受影响人员陷入恐慌，应急救援人员、受害者家属、媒体人员大量涌入现场，往往会导致不同领域、不同程度的秩序混乱。社会秩序的保障是应急管理的重要方面，也是应急保障的重要内容，主要包括治安保障、市场秩序保障等。

就治安保障方面来看，突发事件治安保障是政府相关部门（以公安机关为主）在突发事件现场和相关场所开展以保障安全和维护秩序为目的的一系列工作。在所有的应急工作中，治安保障既是应急处置的重要环节，也是其他应急工作的基础。《突发事件应对法》第四十九条规定了在应急处置过程中“依法从严惩处哄抢财物、干扰破坏应急处置工作等扰乱社会秩序的行为，维护社会治安。”有效的治安保障可以防止事态蔓延扩大，为应急工作的顺利开展创造有利环境，也可以及时防范和打击各种与突发事件相关的违法犯罪行为。因此，突发事件发生后，公安机关应当迅速提供治安保障，加强对重点地区、重点场所、重点人群、重要物资（尤其是救灾物资和装备）的防范保护，维护社会秩序，及时疏散受灾群众。

就市场秩序保障来看，自然灾害、事故灾难、社会安全事件或公共卫生事件发生后，极

易造成防疫物资、粮食、食用油、肉类，蔬菜、饮用水、方便食品等生活必需品市场供求关系突变，在较大范围内导致价格异常波动或者商品脱销或滞销，需要应急处置，维护相对平稳的市场秩序。以应对新冠肺炎疫情为例，2020年2月初，国家市场监管总局就出台了《关于依法从重从快严厉打击新型冠状病毒疫情防控期间违法行为的意见》，重点治理三类行为：一是野生动物及其制品违法交易；二是防护、防疫物资制假售假；三是哄抬防护防疫用品及制作原材料和粮油肉蛋奶等基本民生商品价格。4月初，随着疫情防控进入常态化，国家市场监管总局又发布了《关于支持疫情防控和复工复产反垄断执法的公告》，重点查处办妨碍疫情防控和复工复产的垄断行为，及时响应社会相关诉求。据4月27日的报道，疫情期间，全国仅价格违法案件就立案16482件，处罚12192件，有效地维护了市场秩序，呵护了社会和市场信心。

针对以上情况，建议条例在进行制度设计时应当规定县级以上人民政府及其有关部门、乡镇人民政府、街道办事处、居民委员会、村民委员会在社会矛盾纠纷排查调处、惩处应急期间违法犯罪行为和恢复重建期间开展救助、补偿、抚恤、安置等方面的责任和具体措施。

第三部分 调研工作小结

这次立法调研与法规起草工作采取紧密结合，嵌入式推进的方式开展。一方面，在调研的同时，组成工作专班，根据调研成果起草相关条文；另一方面，针对起草过程中发现的薄弱环节和难点痛点，再有针对性地组织调研和论证。目前，根据调研成果进行的制度设计已经形成，《山东省突发事件应急保障条例》（见附件）已经省政府常务会议审议通过并提交省

十三届人大常委会第二十四次会议审议通过。这次调研的立法项目是全国首部突发事件应急保障地方立法，又是在新冠肺炎防控最吃紧的阶段开展，任务艰巨，使命光荣。在调研工作中，注重做好以下几点：

（一）突出政治性，坚持党对立法工作的全面领导。始终坚持党的领导，是立法工作必须遵循的重大政治原则，也是立法工作不断取得新成绩、实现新发展的基本经验。条例的启动，是山东省人大常委会贯彻落实党中央决策部署和省委工作安排的具体举措，也是地方立法坚持以人民为中心，积极回应群众期盼，最大限度凝聚社会共识的生动实践。在调研和法规起草过程中，工作专班贯彻重大事项向省委请示报告制度，在条例立项、名称调整、重大制度设计等方面的重要节点都向省委及时报告，创新探索实施法规草案提请省人大常委会会议审议前，由提案机关率先提请省委常委会审议工作机制。条例草案经省政府常务会议讨论通过后，由省政府提请省委常委会会议进行了审议，然后再由政府形成正式的法规范案。这一举措，确保了应急保障立法的指导思想和主要内容始终遵循正确的政治方向，强化省委对立法工作的领导，确保立法符合省委决策部署。

（二）保障科学性，发挥人大在立法中的主导作用。为了整合资源，动员各方面力量参与立法调研工作，在调研各个环节，积极发挥人大的主导作用。一是组织成立工作专班。根据省委刘家义书记的指示要求和所提出的立法意见，迅速组织成立了由省人大常委会党组书记、副主任于晓明同志任组长，我任副组长，常委会法工委、省司法厅、应急厅等20多个省直部门参加的立法工作专班。专班分为立法领导小组和起草小组，明确了职责任务。二是常委会领导亲自部署亲自调度，确保按时完成任

务。省委书记、省人大常委会主任刘家义多次听取汇报，提出指导意见。省人大常委会党组书记、副主任于晓明亲自带队调研、亲自审改条例草案；常委会领导多次组织召开立法推进会和立法协调会，对调研和立法工作进行了部署。三是牵头组织制定了工作推进方案。常委会法工委会同省司法厅研究制定了工作方案，对工作专班成员单位、立法服务基地、各阶段调研和起草具体任务及完成时限等进行了详细安排。同时注重与条例草案各相关起草单位的沟通协调，凝聚合力，加快立法工作进程。

（三）增强实效性，创新立法工作推进机制。一是创新条例调研起草方式，吸收有关设区的市人大常委会参与调研起草。在调动省直各相关部门参与立法的基础上，首次吸收有关设区的市人大常委会参与调研起草工作，选取调研能力比较突出的济南、青岛、烟台、潍坊、济宁、威海、临沂、泰安等8个市人大常委会，分别就网络安全、空中运输事故应急处理、核安全、水旱灾害、传染病疫情防控、海难海啸处理应对、地震灾害应对、森林防火等问题承担调研和起草任务，进一步调动了各设区的市参与省级地方立法的积极性，开拓了思路，凝聚了合力。二是深入开展实地调研，广泛征求各方意见。围绕广泛征求社会各方面意见，常委会领导多次带队开展立法调研，先后赴济宁市、泰安市、威海市、济南市、东营市就疫情防控、森林防火、海难救助、网络安全、市域

治理和网格化管理等问题听取相关单位和一线工作人员的意见。三是创新“返场听评、蹲点调研”工作方式，实现“民有所呼，法有所应”。前期调研时，我省东营市在市域治理和网格化管理方面积累了一些成功经验，在深入推进相关改革中也面临着一些体制机制障碍。工作专班根据调研成果，在草案中有针对性地完善了相关规定，并再次到东营市就市域治理和网格化管理等应急保障制度深入研究探讨，直接听取一线对立法制度设计方案的评价和意见，加强基层与立法者的互动交流，推动立法更好体现民情、汇聚民意、集中民智。

（四）提高针对性，用好“三题递进”研究论证方式。条例作为全国范围内首部突发事件应急保障的省级法规，没有现成经验可供借鉴，立法难度比较大。注重发挥研究服务基地的智库作用，探索用好问题—课题—破题“三题递进”方式，将立法过程中发现的“问题”交给研究服务基地，作为研究服务基地的“课题”进行研究论证，以创新性的制度设计实现“破题”。具体工作中，委托山东大学立法研究中心承担应急保障立法课题研究，重点对立法的名称、体例结构和国内外应急管理领域立法情况进行了深入研究论证，充分发挥地方立法研究服务基地的理论优势，有的放矢地解决了很多问题，为应急保障立法提供了强有力的智力支持，实现了理论工作者、实践工作者和立法工作者的深度融合。

关于优化人大常委会、专门委员会组成人员结构的调研报告

省人大常委会副主任 齐 涛

党的十九大和十九届四中全会明确提出“完善人大专门委员会设置，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构”“加强地方人大及其常委会建设”的部署要求，对于坚持和完善人民代表大会制度，推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重大的战略意义和现实意义。习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立六十周年大会上指出，要优化人大常委会、专门委员会组成人员结构，完善人大组织制度、工作制度、议事程序。县级以上地方各级人大常委会是本级人民代表大会的常设机关，人大专门委员会是人民代表大会的常设工作机构，地方各级人大常委会和人大专门委员会组成人员构成情况直接影响人大及其常委会职能作用的发挥，因此，优化人大常委会和专门委员会组成人员结构，是人大及其常委会依法履行职责、发挥地方国家权力机关职能作用的重要保证，也是发展社会主义民主政治、积极稳妥推进政治体制改革、扩大人民民主的必然要求。

一、我省地方各级人大常委会组成人员构成情况

近年来，省委高度重视人大常委会、专门委员会组织建设，新一届全省各级人大常委会和专门委员会组成人员思想政治素质好，履职能力强，群众认可度高，大多是各阶层、各战线、各行业的骨干，为充分发挥地方国家权力机关

职能作用奠定了良好的组织基础。

（一）地方各级人大常委会组成人员构成情况

1. 省级人大常委会组成人员情况

截至2020年9月，省十三届人大常委会现有组成人员77名，包括主任1名，副主任6名，秘书长1名，委员69名，组成人员数量比届初增加9名。其中，专职41名，占53.2%，比届初增加16名；连任29名，占37.7%，比届初减少1名；任省人大专门委员会或常委会代表资格审查委员会委员的53名，占68.8%，比届初增加8名；常委会组成人员比届初增加9名，其中辞去常委会委员的5名，去世的1名，补选常委会委员15名（14名公务员、1名大学党委书记，均为党政领导干部）；在人大机关工作的7名，占10%，比届初增加1名（补选2名，终止资格1名）。（表1）

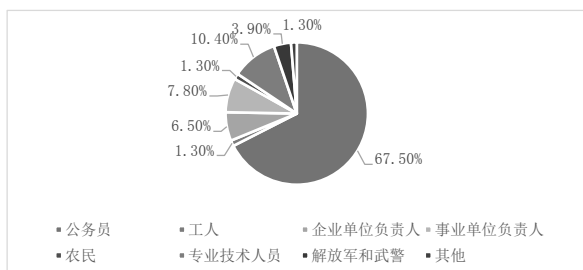
表1 省十三届人大常委会组成人员人数变化情况表

统计时间	组成人员	主任	副主任	秘书长	委员	专职组成人员	连任组成人员	任省人大专门委员会或常委会代表资格审查委员会委员的组成人员
2018.2	68	1	6	1（副主任兼任）	61	25	30	42
2020.9	77	1	6	1	69	41	29	54

从职业构成看，公务员52名，占67.5%；企业单位负责人5名，占6.5%；事业单位负责

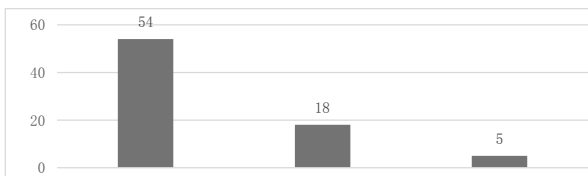
人6名,占7.8%;工人1名,占1.3%;农民1名(为村党支部书记兼村委会主任),占1.3%;专业技术人员8名,占10.4%;解放军和武警3名,占3.9%;其他1名(宗教界人士1名),占1.3%。从综合情况看,领导干部57名,占74%,比届初增加9名。(表2)

表2 省十三届人大常委会组成人员职业构成情况表



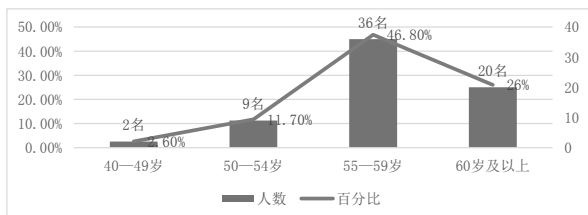
从政治面貌看,共产党员54名,占70.1%,比届初增加8名;民主党派18名,占23.4%,比届初增加1名;无党派人士5名,占6.5%;没有群众。(表3)

表3 省十三届人大常委会组成人员学历情况表



从年龄结构看,最大的64岁,最小的43岁,平均年龄57岁。其中,40-49岁2名,占2.6%;50-54岁9名,占11.7%;55-59岁36名,占46.8%;60岁及以上20名,占26%。55岁以上年龄段的常委会组成人员是主要工作力量。(表4)

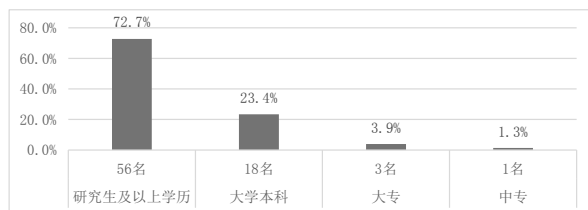
表4 省十三届人大常委会组成人员年龄结构表



从学历情况看,研究生及以上学历56名,占72.7%,比届初增加12名;本科18名,占

23.4%,比届初减少2名;大专3名,占3.9%;中专1名,占1.3%。组成人员中有院士1名,泰山学者6名,文化水平总体上比上届有所提高。(表5)

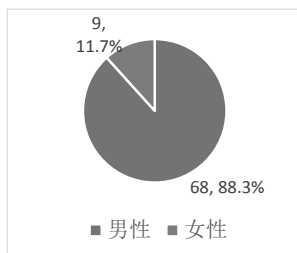
表5 省十三届人大常委会组成人员学历情况表



从专业类别来看,法学类、文史类占比均在15%左右,经济管理类接近30%,理工农医类超过30%,哲学或社会学类15%,还有个其他专业,涵盖面较广。

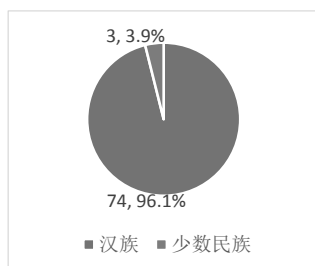
从性别来看,男性68名,占88.3%,比届初增加9名;女性9名,占11.7%,比届初下降1.5个百分点,比省十三届人大代表中妇女代表的比例27.08%低15个百分点。(表6)

表6 省十三届人大常委会组成人员性别情况表



从民族来看,汉族74名,占96.1%;少数民族3名(回族2名,高山族1名),占3.9%,高于省十三届人大代表中少数民族代表3.44%的比例。(表7)

表7 省十三届人大常委会组成人员民族情况表



2. 市级人大常委会组成人员情况

济南、莱芜行政区划调整后,全省16个设区的市人大常委会组成人员名额共698名,截至2020年6月,各市人大常委会组成人员实有668名,除济南、烟台、德州满额,其他市均有空缺。从专兼职方面看,目前各市专职组成人员共410名,占61.4%。占比达到并超过60%的有10个市,专职比例最高的是济宁为83.33%,最低的是烟台为51.22%。从连任方面看,连任207名,占总数的31%,各市连任比例参差不齐,连任比例最高的济南为78.4%(因济南、莱芜行政区划调整),最低的枣庄仅15.63%。从兼任方面看,兼任同级人大专门委员会委员的共401名,占60%,兼任比例最高的潍坊为86.67%,最低的泰安为33.33%。从人员变动方面看,换届以来,因辞职、去世等原因辞去或终止常委会委员资格的170名,补选常委会委员193名,比例最高的济宁为45.83%,比例最低的泰安仅10.26%。(表8)

表8 市级人大常委会组成人员基本情况表

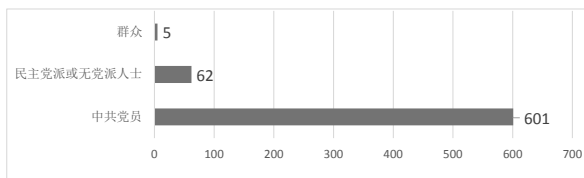
总名额	实有数	专职组成人员	连任组成人员	兼任同级人大专门委员会委员的	因辞职、去世等原因辞去或终止常委会委员资格的	补选常委会委员
698	668	410	207	401	170	193

从职业构成看,公务员的人数最多,占比均在60%以上,最高的济宁高达93.75%;企事业单位负责人相对较少,人数最多的是潍坊有13人,占比最高的是日照为34.4%,人数最少的是德州仅有1人;专业技术人员最多的聊城只有3名,济宁、泰安、威海等3市没有;一线工人、农民最少,一般只有1-2名,滨州、东营、济宁、泰安、潍坊、烟台、枣庄等7市没有;各市均没有新社会阶层从业人员。

从政治面貌看,中共党员601名,占90%;民主党派或无党派人士62名,占9.3%;

群众5名(德州、济宁、临沂、烟台、菏泽各1名),仅占0.7%。(表9)

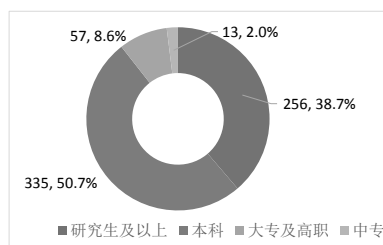
表9 市级人大常委会组成人员政治面貌情况表



从年龄结构看,平均年龄最小的是济南为52.9岁,最大的是济宁为57.8岁,多数市人大常委会组成人员平均年龄在55岁左右。除青岛、烟台,其余14市55-59岁占比均高于60%。各市共有10名40岁以下市级人大常委会组成人员,仅占1.5%。55-59岁年龄段是市级人大常委会组成人员的主要工作力量。

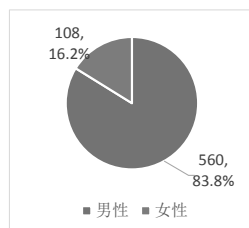
从学历情况看,本科以上达到88.4%,其中,研究生及以上256名,占38.3%,占比最高的滨州研究生以上学历达61.8%;本科335名,占50.1%;另外,大专及高职57名,占8.5%;中专13名,占1.9%。

表10 市级人大常委会组成人员学历情况表



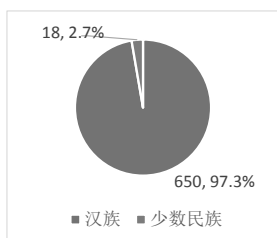
从性别来看,男性560名,占83.8%;女性108名,占16.2%,比换届时市级人大代表中妇女代表的比例23.37%低7.2个百分点。(表11)

表11 市级人大常委会组成人员性别情况表



从民族来看，汉族 650 名，占 97.3%；少数民族 18 名，占 2.7%，明显低于换届时市级人大代表中少数民族代表 8.24% 的比例。（表 12）

表 12 市级人大常委会组成人员民族情况表



3. 县级人大常委会组成人员情况

以县级人大常委会组成人员名额均较多的临沂为例。该市 12 个县（区）县级人大常委会组成人员名额 466 名，换届选举产生 455 名，截至 2020 年 6 月实有 450 名。其中，男性 415 名，占 92.22%；女性 35 名，占 7.78%。汉族 447 名，占 99.33%；少数民族 3 名，占 0.67%。中共党员 412 名，占 91.56%；民主党派或无党派人士 12 名，占 2.67%；群众 26 名，占 5.78%。专职 226 名，占 50.22%；连任 134 名，占 29.78%；补选 86 名，占 19.11%；兼任专门委员会组成人员 328 名，占 72.89%。年龄结构上，31-39 岁占 2.44%；40-49 岁占 15.78%；50-54 岁占 26.67%；55-59 岁占 50.44%；60 岁及以上的占 4.67%。知识结构上，研究生及以上占 9.78%；本科占 64.44%；大专及高职的占 19.56%；中专、职高、高中及以下占 6.22%。专业结构上，经济学类占 20.44%；管理学、法学类、理工类超过 10%；文史类、教育学类、农学类、人文社科类、医学类均低于 10%。职业构成上，公务员占 67.33%；企业单位负责人占 16.67%；事业单位负责人占 4.67%；专业技术人员占 2.89%；工人占 0.67%；农民占 6.22%。

以县级人大常委会组成人员名额较少的烟台市福山区为例。福山区人大常委会组成人员

名额为 33 名，该区十八届人大一次会议选举产生人大常委会组成人员 31 名，截至 2020 年 6 月实有 32 名。其中，男性 25 名，占 78.1%；女性 7 名，占 21.9%。汉族 32 名，无少数民族。中共党员 30 名，民主党派或无党派人士 1 名，没有群众。专职 19 名，占 59.4%；连任 15 名，占 46.9%；补选 5 名，占 15.6%；届中，4 名委员因职务变动辞职；兼任专门委员会组成人员的 5 名，占 15.6%。平均年龄 55 岁，其中 40-49 岁占 6.2%；50-54 岁占 34.4%；55-59 岁占 50%；40 岁以下以及 60 岁以上年龄段的没有。知识结构上，研究生及以上占 6.2%；本科占 56.3%；大专及高职占 31.3%；中专、职高、高中及以下占 6.2%。专业结构上，管理学占 39.4%，经济学类、法学类、文学类分别占 6.1%，理工类占 12.1%，医学类仅 1 名占 3%。职业构成上，公务员占 65.6%；企业单位负责人占 21.9%；事业单位负责人占 3.1%；农民占 9.4%，没有专业技术人员和工人。

（二）我省地方各级人大专门委员会组成人员构成情况

1. 省级人大专门委员会组成人员情况

2018 年 1 月，省十三届人大一次会议通过 7 个专门委员会组成人员 53 名。2019 年 2 月，省十三届人大二次会议决定增设社会建设委员会、调整监察和司法委员会后，省十三届人大共设立 8 个专门委员会，截至 2020 年 9 月，共有组成人员 70 名。其中，有 8 名组成人员的 3 个，有 9 名组成人员的 4 个，有 10 名组成人员的 1 个。从性别看，男性 58 名，占 82.9%；女性 12 名，占 17.1%。从民族看，汉族 66 名，占 94.3%；少数民族 4 名，占 5.7%。从政治面貌看，中共党员 50 名，占 71.4%；民主党派或无党派人士 21 名，占 30%，其中 1 名组成人员党派既是中共又是农工党。从年龄结构看，40 岁以下 1 名，

占1.4%；40-49岁6名，占8.6%；50-54岁10名，占14.3%；55-59岁17名，占24.3%；60岁及以上36名，占51.4%，其中年龄最大的67岁，最小的39岁。从知识结构看，研究生及以上44名，占62.9%；本科19名，占27.1%；大专6名，占8.6%；中专1名，占1.4%。从职业构成看，公务员40名，占57.1%；企业单位负责人11名，占15.7%；事业单位负责人5名，占7.1%；专业技术人员11名，占15.7%；农民或社区居民3名，占4.3%；没有工人。换届以来，补充通过专门委员会组成人员21名，均为公务员、党政领导干部。（表13）

表13 省级人大专门委员会组成人员情况

专门委员会数	性别		民族		政治面貌			年龄结构				学历			职业构成						
	男性	女性	汉族	少数民族	中共党员	民主党派或无党派人士	40岁以下	40-49岁	50-54岁	55-59岁	60岁及以上	研究生及以上	本科	大专	中专	公务员	企业单位负责人	事业单位负责人	专业技术人员	农民或社区居民	
8	70	58	12	66	4	50	21	1	6	10	17	36	44	19	6	1	40	11	5	11	3

2. 市级人大专门委员会组成人员情况

济南、青岛、烟台、淄博的人大专门委员会组成人员分别为110名、117名、113名和113名；其他设区的市人大专门委员会人数最少的38名，最多的83名，一般在40-70名之间。

以青岛为例。目前，青岛市人大8个专门委员会共有组成人员117名。从性别看，男性97名，占82.9%；女性20名，占17.1%。从民族看，汉族115名，占98.3%；少数民族2名，占1.7%。从政治面貌看，中共党员96名，占82.1%；民主党派或无党派人士15名，占12.8%；群众6名，占5.1%。从年龄结构看，40岁以下4名，占3.4%；40-49岁16名，占13.7%；50-54岁38名，占32.5%；55-59岁53名，占45.3%；60岁及以上6名，占5.1%。从知识结构看，研究生及以上71名，占61.7%；本科

39名，占33.3%；大专6名，占5.1%；中专1名，占0.9%。从专业类别上，经济学类25.6%；理工类23.9%；管理学、法学类10%-20%；其他占比10%以下。从职业构成看，公务员34名，占29.1%；企业单位负责人50名，占42.7%；事业单位负责人11名，占9.4%；专业技术人员8名，占6.8%；农民5名，占4.3%；工人1名，占0.9%；其他8名，占6.7%。

以菏泽为例。目前，菏泽市人大8个专门委员会共有组成人员67名，各专门委员会主任委员均由常委会副主任兼任。从性别看，男性57名，占85.1%；女性10名，占14.9%。从民族看，汉族63名，占93%；少数民族4名，占6%。从政治面貌看，中共党员52名，占77.6%；民主党派或无党派人士11名，占16.4%；群众4名，占6%。从年龄结构看，40岁以下3名，占4.5%；40-49岁17名，占25.4%；50-54岁11名，占16.4%；55-59岁30名，占44.8%；60岁及以上6名，占9%。从知识结构看，研究生及以上10.5%；本科68.7%；大专学历16.4%；中专4.5%。从专业类别上，经济学类、管理学类、法学类、理工类、文史类占比超过10%，其他不足10%。从职业构成看，公务员29名，占43.3%；企业单位负责人21名，占42.7%；事业单位负责人11名，占9.4%；专业技术人员8名，占6.8%；农民5名，占4.3%；工人1名，占0.9%；其他8名，占6.7%。

3. 县级人大专门委员会组成人员情况

以济南市历下区为例来分析。目前，历下区人大8个专门委员会共有组成人员43名。从性别看，男性31名，占72.1%；女性12名，占27.9%。从民族看，汉族41名，占95.4%；少数民族2名，占4.6%。从政治面貌看，中共党员33名，占76.7%；民主党派或无党派人士9名，占20.9%；群众1名，占2.3%。从

年龄结构看,40岁以下1名,占1.3%;40-49岁15名,占45.9%;50-54岁6名,占14%;55-59岁18名,占41.9%;60岁及以上3名,占7%。从知识结构看,研究生及以上5名,占23.3%;本科19名,占62.8%;大专1名,占9.3%;中专1名,占4.7%。从专业类别上,经济学类、管理学、理工类超过10%,法学等其他专业仍不足10%。从职业构成看,公务员27名,占62.8%;企业单位负责人7名,占16.3%;事业单位负责人5名,占11.6%;专业技术人员1名,占2.3%;工人1名,占2.3%;其他2名,占4.7%,没有农民。

综上所述,省市县三级人大常委会和专门委员会组成人员结构呈现出一些共同点,主要有以下方面:专兼职方面,常委会专职组成人员比例大部分达到50%,兼任专门委员会组成人员比例较高,但连任比例参差不齐。届中,人大常委会补选和专门委员会补充通过的大多为领导干部、公务员,主要来自同级党政机关部门负责人,下级党委的书记、副书记和人大常委会主任、副主任。从数量上看,同级党政部门进入常委会或专门委员会的比下级党政部门的多。年龄方面,55-59岁年龄段人员占多数,50岁以下委员较少,40岁以下委员非常少见。省人大专门委员会中60岁以上的年龄段人员占多数,老龄化较为突出,市县主要以55-59岁年龄段为主。专业方面,经济类、管理类占比较高,法学类、医学类、农学类专业领域占比偏低。职业方面,公务员占比最高,一般都在60%以上,专业技术人员较少,有的没有一线工人或农民。

二、我省地方人大常委会、专门委员会组成人员结构存在的问题及成因

从调研情况看,近年来,我省在优化人大常委会和专门委员会组成人员结构、加强自身

建设等方面取得了一定成效,组成人员整体素质不断提高,总体结构趋于合理,有力地保证了地方各级人大常委会依法履职。但同时也要看到,目前各级人大常委会和专门委员会人员配备还存在一些问题和不足,主要表现在以下方面。

(一)组成人员规模偏小,代表性不足

一是难以兼顾代表性。现行地方组织法对各级人大常委会组成人员数量明确规定,省、自治区、直辖市35-65人,人口超过8000万的省不超过85人;设区的市、自治州19-41人,人口超过800万的设区的市不超过51人;县、自治县、不设区的市、市辖区15-35人,人口超过100万的县(市、区)不超过45人。由此可以看出,地方各级人大常委会组成人员名额不足代表总数的1/10。常委会组成人员数量少,限制了结构性安排,在名额分配时难免顾此失彼,有些阶层会出现空缺,导致代表性、广泛性不足。虽然目前法律没有对专门委员会组成人员数量作出明确规定,但专门委员会组成人员结构同样存在公务员、领导干部居多,专业技术人员、基层代表和新社会阶层人员偏少,代表性不够多元等问题。

二是存在市县人大常委会组成人员数量“倒挂”现象。2015年地方组织法修改时,增加了县级人大常委会组成人员数量,而省、市人大常委会组成人员数量不变,实践中,有的地方出现了市、县人大常委会组成人员数倒挂现象。如枣庄市人大常委会组成人员名额为41名,但下辖的滕州市为45名;泰安市人大常委会组成人员名额为41名,但下辖的新泰市为45名。我省是人口大省,总人口已超过1亿。截至2019年底,有5个设区的市人口在800万以上,其中临沂、菏泽人口超过1000万。136个县(市、区)人口超过100万的有26个,比

换届时增加3个；50万以下的只有28个，比换届时减少8个，个别地方常委会组成人员数量“倒挂”现象比较突出，一定程度上影响了人大常委会工作的开展和作用的发挥。

三是常委会组成人员空缺现象比较严重。从调研情况看，我省各级人大常委会大部分存在组成人员名额空缺。如省十三届人大常委会组成人员名额85名，一次会议选举产生68名，空缺17名；截至2020年9月实有组成人员77名，仍空缺8名。聊城市人大常委会组成人员名额51名，截至2020年6月实有41名，空缺10名，缺口较大。专门委员会人员配备也是参差不齐，菏泽市各专门委员会主任均由常委会副主任兼任，日照市有的专门委员会除主任委员外最多配备1名副主任委员，有的专门委员会没有副主任委员，人员力量薄弱。

（二）专职比例偏低

宪法规定“人大常委会组成人员不得担任国家行政机关、监察机关、审判机关和检察机关的职务”，中发〔2015〕18号文件提出“加强县级人大组织建设，优化常委会组成人员结构，逐步将专职组成人员比例提高到60%以上”，这些都是加强人大常委会建设的新要求。从常委会组成人员专职化情况看。目前，省人大常委会专职组成人员41名，占53.2%。设区的市人大常委会有10个市专职比例达到60%，其余6个市专职比例在50%-60%之间。枣庄6个县级人大常委会仅有3个专职比例超过60%。从专门委员会组成人员专职化来看。省人大专门委员会专职组成人员35名，占50%。市级人大专门委员会的专职组成人员占比均不足60%。泰安6个县级人大常委会中有5个专职比例低于50%。由此可看出，我省各级人大常委会和专门委员会组成人员人数偏少，专职比例仍有待提高。

兼职组成人员过多，不仅导致参会率低、发言率低、视察调研参与率低、平时参加常委会重要活动少等问题，在一定程度上影响到常委会工作质量和效率。据统计，2019年省人大常委会共召开8次会议、19次全体会议，常委会各次全体会议平均缺席人员在12人左右。其中，全体会议请假超过10次的委员有7人（均为兼职委员），占时任常委会68名组成人员的17.6%，缺勤率相对较高。从实际情况看，在参加执法检查、代表履职学习、密切联系代表和群众等方面，兼职组成人员的参与度和履职效果明显弱于专职组成人员。当前，影响兼职组成人员作用发挥的主要因素有：一是履职时间和精力不够。人大工作政治性、法律性和专业性都很强，组成人员需要花费大量时间和精力才能更好履职。由于兼职组成人员多数是部门主要领导，有的是业务骨干，甚至一人兼任数职，难以抽出足够时间和精力思考研究人大工作，工作“撞车”难免发生，导致不能有效正确处理人大工作与本职工作的关系，个别组成人员甚至不能保证出席有关会议和活动。二是履职条件不充分。兼职组成人员本身大多来自党群机关，有的来自企事业单位，许多还是部门主要负责人，职务和工作的多重性导致其履职时或多或少受到周围环境和条件的制约，影响行使职权的公正性。另外，部分专职组成人员按期到任的比例较低，有的往往是到届中才转到人大工作，影响人大常委会尤其是专门委员会的整体运转。三是履职意愿不强。有关法律法规对常委会及专门委员会组成人员的履职约束过于原则，约束机制不完善。个别组成人员甚至将人大职务当作政治身份、荣誉称号，满足于做“会议委员”“举手委员”，会议发言泛泛而谈，难以提出有价值的意见建议，直接影响常委会、专门委员会工作质量和活动效果。

（三）专业结构不够合理

换届以来，虽然各级人大常委会组成人员的学历层次有了较大提升，但专业结构还不尽合理，具有专业背景的较少，专业覆盖面也不够广，懂法律且有丰富执法经验的人员缺乏，懂财政金融且有经济管理工作经验的人员缺乏，精通人大制度理论且有人大工作实践经验的人员缺乏，还没有形成权力机关集体议决重大事项所需要的专业结构。如省十三届人大常委会组成人员中，具有法律专业背景的不足20%，市、县人大常委会组成人员中也普遍不足20%。济南作为较早开始地方立法工作的省会城市，其人大常委会组成人员中缺乏法律专业背景的人员。各级人大常委会组成人员中，财经、规划、城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护等方面的专业人员比例更低。

人大常委会和专门委员会的工作需要相当强的专业知识能力，但现有结构安排主要考虑身份、党派等比例，对专业、职业背景考虑不足。目前，组成人员学历层次不断提升，但我省各级人大常委会及专门委员会组成人员中具有专业知识背景的普遍少，专业人员欠缺问题在市县级人大常委会、专门委员会组成人员结构中尤为突出。即使有部分专业人员，也多是单位负责人，真正在某一方面有所建树的专业人员微乎其微。组成人员专业性不够强，专业结构不合理，是导致各级人大常委会及专门委员会履职能力和水平受限的重要因素。人大常委会的主要任务是立法、监督、决定重大事项、选举任免等工作，需要大量专业知识和职业素养，这并非是通过短期学习就能解决的。

（四）年龄总体偏大

目前，我省各级人大常委会组成人员的年龄结构呈明显的倒金字塔形，高龄组成人员比例过高，50-59岁年龄段人员最多，55-59岁

尤其集中。组成人员大多数是从党政群机关转到人大的，年龄大、经验丰富，但也带来了一系列问题。人员大进大出问题突出，容易出现断层。组成人员总体年龄偏大，触及退休年龄的人员多，造成齐上齐下，大进大出现象，不能形成有效梯次结构，难以保持常委会工作的连续性。特别是一些专门委员会组成人员届内频繁更换，不利于专门委员会作用的发挥。开拓创新不够，正常履职有时难以保障。大部分组成人员接近退休年龄，有的甚至不能干满一届，难免会有懈怠思想。有的组成人员年龄偏大，受精力限制喜欢凭经验思考问题，开拓创新精神不够。有的组成人员受健康状况影响不能参加视察调研、参加执法检查等工作，影响工作的正常开展。

（五）组成人员职业构成不合理

省市县三级人大常委会组成人员中，有党政机关工作经历的人员较多，特别是曾担任或正在担任领导职务的人员比重过大，占比普遍超过三分之二。各级人大常委会组成人员中普遍缺少工人、农民以及新社会阶层人员，导致常委会组成人员中基层人员比例降低、结构失衡等，弱化了常委会组成人员的代表性和广泛性。目前，组成人员安排主要考虑政治素质、代表阶层和转岗安排，职业构成、知识结构、能力结构仍没有引起足够重视。省人大常委会77名组成人员中，从事金融行业的仅2名，占2.6%；律师仅1名，占1.3%；医学行业仅2名，占2.6%。市级人大常委会组成人员中，济南没有法学、医学、教育学等专业背景的组成人员，德州没有教育学专业背景的组成人员，淄博没有理学、教育学、医学等专业背景的组成人员，组成人员中仍然缺乏重要专业背景和职业经历的人员。因此，有的外行充当内行，有的长期处于业余和被动应付的状态，工作中难以提出

有价值的见解和意见，使常委会和专门委员会工作大打折扣。

（六）地域和阶层代表性不够广泛

目前，各级人大常委会组成人员在选区、选举单位来源上基本能够做到统筹兼顾，保证各选区、各选举单位都有代表进入常委会，但难以实现地域或阶层“全覆盖”。我省各级人大常委会组成人员的居住地和工作地与选区（选举单位）不一致的情况较多，多数委员的工作和生活主要集中在同级党政机关所在地或中心城区。如济南市人大常委会组成人员在济南市区工作的占96.1%，村居工作的仅3.9%，造成了地域代表性弱化的问题。基层代表、新兴阶层从业人员数量少，导致这部分阶层代表性不足。根据调研情况，省市县三级人大专门委员会组成人员存在同样的情况。

三、几点建议

（一）坚持党的领导，持续加强人大常委会和专门委员会组织建设

人大既是国家权力机关，也是重要的政治机关。加强人大常委会和专门委员会组织建设，必须始终把加强党的领导放在首位。优化人大常委会和专门委员会组成人员结构，必须充分发挥各级党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，必须在党委统一领导下凝聚各方力量共同推进。各级党委应当把加强人大常委会组织建设纳入党委总体工作布局，摆上重要议事日程，把优化组成人员结构作为大事来抓。在人大换届选举和组成人员增补过程中，应充分听取人大常委会党组的意见，对组成人员的年龄、专业、职业等结构进行合理化安排。各级人大常委会党组要严格执行请示报告制度，及时向同级党委请示报告解决组成人员结构问题的建议。密切与党委组织部门的沟通协调，协助把好入口关、质量关，着力加强组成人员队伍建设。

（二）适当扩大组成人员规模

地方组织法对地方人大常委会组成人员名额作出了明确规定，但没有对专门委员会组成人员名额作出规定。由于人大常委会和专门委员会在人民代表大会闭会期间承担大量日常工作，建议全国人大常委会适时修改地方组织法，增加省级和设区的市级人大常委会组成人员名额，确保各级人大常委会组成人员数量达到同级人大代表的1/10，既要汇集各党派、社会团体、少数民族、企业方面代表人士等，又要适当吸纳专家学者、基层劳动者和新社会阶层代表等，真正反映最广大人民群众的利益，以适应新时代人大工作的现实需要。另外，在条件允许的情况下，足额配齐配强人员力量，并在增补的同时提高专职组成人员比例、优化职业和知识结构、降低组成人员年龄，有利于增强工作力量。

（三）逐步提高专职组成人员比例

探索建立组成人员专职化制度，对专职组成人员的基本条件、设置比例、产生程序等进行论证，适时补选一批经济、法律、社会管理、科技、财政金融、城乡建设和环境保护等方面知识层次较高、年富力强的人员，逐步将常委会专职组成人员比例提高到60%以上。建议以法律法规或制度形式规定各级人大常委会和专门委员会组成人员专职化比例并保证实施。

（四）注重优化组成人员结构

地方各级人大常委会、专门委员会职权涉及经济社会发展的各个方面，不仅要求组成人员具有较高的政治素质，还必须具有与工作相关的知识储备、专业背景和职业素养。在素质结构方面，既要有针对性地吸收法律、经济、财政、金融等方面的优秀人才，又要广泛吸收各方面不同层次、不同类型的人才，逐步增加专家型组成人员占比和基层一线工人、农民的

比例，形成一个既懂政治又懂经济，既掌握法律又熟悉政策，既会做人大工作又了解“一府一委两院”工作的“智囊团”，更好地满足人大工作的需要。在来源方面，各级人大常委会和专门委员会组成人员是“代表中的代表”，应能够充分反映社会各阶层、各行业、各地区的利益诉求。因此，其既要汇集各党派、各团体、各企业事业单位的优秀分子，又要适当吸纳有关专家学者和基层代表，不断拓宽组成人员甄选路径，保证组成人员来源的多元性，形成一个由方方面面组成的具有代表性和广泛性的群体。在提高地域代表性方面，应注重吸收一批在基层长期工作和生活的代表进入常委会和专门委员会，更大程度地反映不同地区基层人民群众的利益诉求。在优化年龄结构方面，组成人员中既要有经验丰富的老同志，又要有奋发有为的中青年人士，形成老、中、青搭配的合理年龄梯次。注意吸收年富力强的中青年进入常委会和专门委员会工作，使45-55岁人员成为中坚力量，整体形成“两头小、中间大”的梯次结构。在连任方面，换届时应尽可能把上一届常委会、专门委员会中尽职尽责履职、作用发挥突出的优秀成员推荐为新一届组成人员候选人，使能够连任两届的组成人员由现在的不到三分之一逐渐增加到一半左右，保证每一届都有相当数量的组成人员连任，避免一届一茬的断档现象，确保工作的连续性和稳定性。

（五）完善干部交流机制

要从坚持和完善人民代表大会制度的高度，加强人大机关干部的选拔任用。既要重视

从人大机关工作机构和办事机构内部选拔政治素质良好、议事能力较强、工作实绩突出、年富力强的人大机关干部担任专职组成人员，又要考虑将党委、政府部门中知识面广、素质高、能力强的年轻干部推荐为组成人员候选人，逐步改善组成人员年龄偏高、专职比例低的现状。要拓宽人大机关干部任职流向，建立能进能出的人大干部交流使用机制，与党委、政府干部一起统筹安排，探索将常委会和专门委员会的中青年专职组成人员在任职一至两届后转岗到党委、政府等其他单位任职，促进干部合理有序流动，让人大干部队伍“活”起来。

（六）提高组成人员履职能力

优化组成人员结构，提高组成人员履职能力是一项长期性、系统性工作，既要注重前期组成人员来源、结构等，又要注重后期履职和考核。要不断密切常委会组成人员、专门委员会组成人员与人大代表和原选区、原选举单位的联系，提高省人大常委会和专门委员会议事决策水平、工作质量。要加大组成人员履职学习力度，通过专题集中学习、举办研讨班等方式，增强组成人员法律、理论方面的专业知识，提高其法治意识和依法履职能力。建立对组成人员的监督考核评价体系，量化工作标准，完善履职档案，严格出席会议参加活动考核。继续推行履职情况通报，每年定期通报参加会议和重大活动出勤情况以及审议发言情况。将届内履职情况作为推荐连任的重要条件，既能有效解决连任比例偏低的问题，又能从根本上解决“终届制”问题。

山东省省级国资国企改革政策实施情况的调研报告

省人大常委会副主任 王云鹏

为推动党中央关于国资国企改革决策部署和省委改革攻坚任务落实落地，按照省人大常委会2020年监督工作要点和重点调研课题安排，省人大常委会组成调研组对省级国资国企改革相关政策实施情况进行专题调研。现将有关情况报告如下。

一、省级国资国企改革发展取得的主要成效

近年来，在省委坚强领导下，省政府及有关部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党中央关于国资国企改革决策部署和省委工作安排，围绕推进国有经济高质量发展，完善国有资产管理体制，加强国有资产管理，深化国有企业改革，促进国有资产保值增值，取得明显成效。

截至2019年末，省级39户一级企业资产总额7.12万亿元，其中：实体类企业27户，资产3.18万亿元；金融类企业6户，资产3.89万亿元；文化类企业6户，资产495.59亿元。资产规模超过千亿元的有17户、超过两千亿的有11户。省级企业所有者权益总额1.44万亿元，其中：实体类企业1.02万亿元，比2017年增长27.64%；金融类企业3944.93亿元，比2017年增长12.27%；文化类企业288.56亿元，比2017年增长1.07%。省级企业营业总收入、利润总额、净利润分别比2017年增长29.30%、25.34%、32.14%。2019年省国资委监管的27

户省属企业营业收入居全国第3位；资产规模、利润总额、劳动生产总值均居全国第4位；资产负债率69.24%，低于全国省级监管企业平均水平2.4个百分点。

实施混改三年工作计划。2019年省属企业（含权属企业，下同）共有187户完成混改任务，引进非资本201亿元，初步统计，省属企业混改户数占比已达67.8%。2020年上半年新增混改企业72户，资产证券化率超过51%。推动产业板块向主业聚集。清理整合非主业企业，加大主业投资力度，2019年度省属企业投资总额中主业投资占比已达97%。加快国有企业战略性重组。组建山东铁路投资集团、山东机场集团、山东港口集团、山东省国欣文旅集团、山东国欣颐养集团；实施山东重工与中国重汽、山东能源与兖矿集团、山东高速与齐鲁交通强强联合。深化市场化改革。转换企业经营机制，开展劳动、人事、分配三项制度改革专项行动，2019年以来共竞争淘汰中层以上管理人员451人，在管理人员的薪酬结构中，绩效年薪占比达60%以上。9户上市公司实施股权激励计划，195户非上市公司实施中长期激励试点，3户企业开展职业经理人制度试点。完善国有资本监管体制。省国资委印发授权放权清单，明确界定监管职责，更好发挥国有资本投资运营公司职能作用。推进国有金融资本管理改革。落实

完善国有金融资本集中统一管理的实施意见，拟订实施方案，确立省级国有金融资本、金融机构管理体制，开展产权登记等基础管理工作；改革重组恒丰银行，成立省投融资担保集团，通过助推中泰证券、威海商业银行上市及鲁信集团等增资扩股，提升服务实体经济能力。大力加强国有企业党的建设。认真落实省委关于加强新时代省属企业党的建设实施意见，全面完成省属企业“党建入章”。国资国企改革不断深化完善，国有资本实力不断发展壮大，国有经济在实施全省重大发展战略中的主导骨干支柱作用不断增强，为现代化强省建设提供了重要保障和有力支撑。

二、存在的主要矛盾和问题

（一）国资国企布局结构改革有待深化拓展

省级国有企业总体布局结构不优，效率尚有较大提升空间。权属企业布局分散、管理链条长、质量效益不高。绝大多数处于一般性充分竞争领域，行业布局较为分散。四级及以下权属企业占比过半，级次链条长，企业户数多，势必增大监管难度和国有资产流失风险。省属企业大部分资产集中于少数重点企业集团，优质资产相对集中于少数上市公司，而多数企业规模较小、效益不高的问题比较突出。新增投资结构亟待优化提升。审计调查发现，省级企业对文化、旅游、新能源等产业项目的投资比较散乱。省属地方金融企业“小、散、弱”特征明显。省级国有金融骨干龙头企业实力不强，与我省经济大省的地位不相适应。以上表明，省级国资国企布局结构调整改革任务比较艰巨。

（二）混合所有制改革仍需不断完善

省属国企混改已取得重大突破，但改革仍需要在实践中不断发展完善。受我省国有企业

资产偏重、民营企业活力不足等因素制约，通过引进高水平战略投资者实现国有经济与民营经济强强联合的成功案例不多。在鼓励非公有制企业控股国有企业、发展混合所有制经济方面，推进相对缓慢。国有资本绝对控股的混改企业较多，相对控股、参股企业较少；按照国家规定，员工持股改革仅在10户试点企业进行，通过混改实现股权合理配置、促进企业经营机制转换的效果尚未充分显现。为推动改革破题和快速铺开，当前对国有企业混改的考核比较注重混改资产、户数等数量指标，而混改质量方面的考核评价制度不够健全。适应发展混合所有制经济新形势，国有相对控股、参股企业的国有资产监管政策也需要调整完善。

（三）国有企业中长期激励机制有待加强

调研中企业反映，我省省属企业中长期激励政策虽有明显改进，但实际执行中，仍然存在激励政策门槛较高、激励方式单一、激励力度不足等问题。从企业须具备的条件看，按照现行国家和省有关规定，企业只有达到相应的业绩水平和绩效指标，才可以对核心骨干人员实施中长期激励政策。由于政策设定的门槛较高，目前仅有少数省属企业开展中长期激励工作。特别是困难企业无法运用中长期激励政策激发内在活力，不利于企业摆脱困局。从激励方式看，大部分企业通过超额利润提成、项目跟投实施激励，相对于股权激励，上述激励方式没有在企业与被激励对象间建立长期稳定的“利益捆绑”机制，负盈不负亏，无法充分发挥激励作用。从激励力度看，项目跟投政策规定，跟投人员合计投入资金不得超过项目资金峰值的10%，单个跟投对象投入资金不超过项目资金峰值的1%，跟投比例不高。若将混改企业实施员工持股视为激励政策，混改企业员工持股总量不得高于公司总股本的30%，单一员工

持股比例原则上不高于总股本的1%，激励效果不够明显。

（四）部分国有企业风险隐患不容忽视

部分企业债务负担较重。一些企业集团资产负债率居高不下，今年受疫情影响，企业资金链处于紧绷状态，偿债压力加大。企业权益性融资增长较快。除“显性”负债外，部分企业还利用永续债等权益性融资工具开展融资活动，且权益类融资的平均融资成本高于同期有息负债融资利率，企业债务利息负担较重。企业债务化解和风险防范存在薄弱环节。企业化债方式比较单一，市场化、法制化债转股工作推进不够理想，全口径债务风险评估、预警、处置机制不够健全。企业历史潜亏挂账不容忽视。综合研判企业风险，还应当考虑部分企业历史潜亏挂账较多这一因素。历史潜亏挂账多，消化难度大，增大了企业风险隐患。

（五）企业创新发展内生动力不足

省属企业研发投入水平低，且投入极不平衡。企业实际享受税收优惠政策的研发费用与账面数相差较大，反映出企业存在研发费用会计核算不规范、费用归集不准确问题，也不排除有的企业存在虚增研发费用问题。从政策层面看，企业创新发展的内生动力不足，反映出引导企业创新发展的机制不够健全，如，支持企业开展应用基础研究、核心技术攻关以及促进企业科技成果转化等方面的扶持政策不够有力；对企业研发投入真实性、有效性缺乏严格考核等。

（六）国有金融资本管理体制改革的深化

管理体制尚未完全理顺，对省属企业集团出资举办并行使股东权利的金融机构，财政、国资、实际出资人金融资本监管职责边界不够清晰。国有金融资本运营体系不够完善，省级金融控股平台尚需加快培育。金融资本战略重

组和布局结构调整推进比较缓慢。城商行、农商行改革任务较重。国有金融资本统计报告、财务监管、经营预算、绩效考核、薪酬管理等基础工作亟待加强。地方金融风险不容忽视，金融风险监控、预警、处置机制需要加强。

（七）“阳光国企”建设存在短板

近年来，省级国有企业信息公开工作有所加强，但从“阳光国企”建设目标任务看，还存在不平衡、不充分问题。企业集团好于权属企业，上市公司好于非上市公司；企业特别是权属企业的关键信息，如主营业务所处行业、主要经济指标、重要关联交易事项等信息公开不够及时完整；企业提供公共产品、公共服务的信息不够透明，同时，对提供公共产品、公共服务企业的绩效考核，未引入社会评价，尚未形成有效的社会监督制约机制。

三、对策建议

（一）加大布局结构调整力度，提升国有资本整体效能

围绕贯彻党中央关于国资国企改革“有进有退、有所为有所不为”的战略方针和省委“减户数、增效益”决策部署，把布局优化、结构调整作为省属企业改革发展重中之重，把收缩战线、提高资本集中度作为改革着力点，切实推动国有资本向服务全省经济社会发展战略的重点领域、关键行业、龙头骨干企业聚集，向承担专项任务、提供公共产品和公共服务的领域集中，提高国有资产配置效率。要在清产核资、摸清家底的基础上，加强规划引领，落实“一企一策”原则，采取混改、兼并、重组、破产、关闭等多种方式，推动国有资本有序进退，不搞“一刀切”“齐步走”。要着重发挥国有资本投资运营公司作用，把推进布局优化、结构调整作为对其绩效考核的重点，加强企业投资监管，支持引导企业聚焦主业转型升级，提高

国有资本运营质量和效益。

(二) 围绕提质增效, 持续推进混合所有制改革

从省属企业混改情况看, 在实现量的突破基础上, 必须适时引导改革向质的提升转变。要突出强企目标, 统筹国有、集体、非公各类资本, 省内、省外、国外各类资源, 打造具有一流竞争力的龙头企业。推动国有企业引入民营机制, 支持非公有制企业参与国有企业改革, 更好发挥混改在优化资源配置、推进新旧动能转换、产业链供应链优化提升方面的重要作用。要进一步解放思想, 鼓励处于充分竞争领域的国有企业, 通过相对控股、参股、设置优先股等多种形式, 完善法人治理结构, 转换经营机制, 提高资产收益率。要加强改革质量考核, 尽快出台企业混合所有制改革“后评价”制度。适应发展混合所有制经济要求, 进一步完善国有相对控股、参股企业的国有资本监管制度, 为国有资产保值增值提供良好体制保障。

(三) 完善中长期激励机制, 增强政策实施效果

坚持市场化改革方向, 进一步降低政策门槛, 扩大政策实施范围, 完善针对困难企业的中长期激励政策; 积极争取国家政策支持, 在更多混改企业进行员工持股改革。进一步加大激励力度, 适当提高股权激励对象持股比例、项目跟投人跟投比例。进一步完善中长期激励方式, 形成产权型激励与分配型激励并重的多元化激励格局, 强化激励对象与企业利益捆绑。转变监管方式, 简化审批流程, 加强激励政策绩效评估, 增强企业发展活力和竞争能力。

(四) 加强企业债务风险防范, 加快推进债转股工作

在对企业资产负债率和有息负债规模实施

有效管控的同时, 要着重加强全口径企业债务风险防范, 建立覆盖经营性负债、权益性负债、企业担保等企业债务统计监测平台, 结合债务期限结构、偿债能力等指标, 对企业债务负担进行科学分析, 对债务风险进行评估预警。加强全方位企业债务风险管理, 对企业集团及其权属企业的重大融资行为进行穿透式监控, 着重防范“担保圈”系统风险。创新市场化、法制化降负债防风险工具, 加快推进债转股工作, 研究建立省级债转股专项基金或平台公司, 加强与金融机构和企业对接, 并完善相关政策, 疏通债转股推进中的“堵点”“瓶颈”, 更好发挥债转股工具在化解企业债务风险以及促进产业结构升级等方面的积极作用。

(五) 优化考核扶持政策, 营造创新发展良好环境

围绕增强企业创新发展内生动力, 进一步完善考核体系, 加强对企业研发投入真实性、有效性的考核, 将企业研发费用享受税收优惠政策情况纳入考核视野, 使出资人考核政策与税收优惠政策协同发力, 强化对真投入、见实效企业的考核激励, 防范道德风险。鼓励企业加强基础研究、原始创新和核心技术攻关, 建立科技创新重点企业、重点项目名录, 对纳入名录管理的企业和项目给予必要的政策支持。探索建立赋予国有企业科技人员职务科技成果所有权或长期使用权制度, 在赋权形式、成果评价、收益分配等方面开展试点工作, 充分调动企业科研人员创新的积极性、主动性。

(六) 完善国有金融资本管理制度体系, 推动国有金融企业持续健康发展

进一步厘清国有金融资本监管职责边界, 压实管理责任, 加强部门协调配合, 推进统一管理制度落实落地。加快培育壮大省级金融资本运营平台, 健全国有金融资本管理运营体系;

推进国有金融资本战略性重组，做强做优做大金融龙头企业。加大金融机构改革力度，深化城商行、农商行改革，完善法人治理结构，健全普惠金融组织体系，切实增强服务实体经济能力。依法加强出资人管理，强化金融企业财务监管、绩效考核和薪酬管理，注重高端金融人才队伍建设。高度重视金融风险防范，建立与金融管理部门协同配合机制，加强监管联动和信息共享，防止国有金融资本流失，促进经济金融良性循环发展。

（七）强化治理机制，守牢国资国企改革发展底线

围绕防范国有资产流失，加强对企业重大

投融资、境外投资、产权交易、资产评估等重点领域、关键环节的监管，提高监管信息化水平，增强监管的及时性、有效性。推进国有企业审计监督全覆盖，加大审计力度，着重治理企业财务核算不规范、虚盈实亏等问题。加强出资人监管、审计监督、纪检监察、巡视巡察等协调配合机制，对企业短期行为、道德风险、利益输送等严肃追责问责。大力推进“阳光国企”建设，尽快建立统一的信息公开平台，推进企业集团权属企业信息公开，增强企业向社会提供公共产品、公共服务的透明度，引入社会评价机制，并将评价结果纳入企业绩效考核，切实加强社会监督。

关于全省黄河流域生态保护和高质量发展情况的调研报告

省人大常委会副主任 王 华

推动黄河流域生态保护和高质量发展，是以习近平同志为核心的党中央着眼中华民族永续发展作出的重大战略决策。山东地处黄河下游，黄河自菏泽东明流入我省，在东营垦利注入渤海，河道长628公里，流经9市25个县（市、区），是沿黄9省区中的经济大省、人口大省、文化资源大省。习近平总书记、党中央对山东寄予厚望，要求在推动黄河流域生态保护和高质量发展中，发挥山东半岛城市群龙头作用。2020年5月至9月，就全省贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署情况，先后到济南、菏泽、东营3市进行调研，委托其他沿黄6市人大常委会同步开展调研。

总的感到，黄河流域生态保护和高质量发展上升为重大国家战略一年来，全省各级各有关部门特别是沿黄9市，认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神，自觉围绕党和国家工作大局，研究重大问题，明确发展定位，谋划工作思路，积极对接国家战略，研究确定了一批重大事项，推出了一些重要举措，各项工作实现了良好开局。一是加强组织领导，压实工作责任。各地普遍反映，省委贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和中央决策部署，政治站位高，大局意识强，主体责任扛得牢。省委主要负责同志亲自谋划推动，先后召开常委会会议和专题座谈会，进行研究部署和组织动员，推

动我省黄河流域生态保护和高质量发展工作有序有效展开。沿黄市县和有关部门迅速行动，积极担当作为，形成以上率下、上下联动的工作格局。济南市出台《关于实施黄河流域生态保护和高质量发展国家战略行动的意见》。东营市委市政府成立领导小组研究推动黄河三角洲保护工作。菏泽市多次主动与省有关部门沟通对接，努力争取将菏泽打造成黄河安澜重要保障区、黄河生态保护示范区、高质量发展先行区、黄河下游城市群重要节点城市。二是调研先行，规划引领。省委主要负责同志带头深入沿黄9市调研，全面了解情况，研究重大问题，夯实了决策基础。沿黄市县和有关部门开展了专题调研，掌握第一手资料，做实抓落实的基础性工作。坚持规划引领，省委、省政府组织编制省级实施规划和专项规划，研究谋划重大政策、重大项目，精准对接国家规划纲要。滨州市梳理48个具体问题，开展全域普查调研，推进实施规划编制工作。菏泽市依据滩区资源优势和产业基础，加快编制产业发展规划。三是抓住重点，着力解决突出问题。坚持生态优先，持续破解水污染等难题，黄河干流两个国控断面水质达到Ⅱ类标准，4个支流省控及以上断面水质达到Ⅲ类标准，初步搭建沿黄9市25个县“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）空间管控

格局。坚持节水为重,开展第三次全省水资源调查评价,加快实施农业节水提升、水生态保护、供水保障等重点工程。坚持协同推进,研究提出跨省区合作重大事项,推进区域交流合作;沿黄9市联手打造文旅发展共同体,成立黄河流域城市文化旅游联盟,率先探索协作推进高质量发展实践路径。菏泽市聚合高校资源,共建黄河研究院,打造综合性黄河生态保护、产业发展、理论研究平台。

推动黄河流域生态保护和高质量发展是一篇大文章,我省这方面工作还处于谋篇布局阶段,工作进展也只是初步的。综合梳理调研情况,感到有几个问题需要重点把握。

第一,全面准确领会习近平总书记重要讲话精神,解决好认识和站位问题。党的十八大以来,习近平总书记多次考察黄河,发表一系列重要讲话,作出一系列重要指示,深刻阐释了黄河保护治理的战略意义、理念方法和目标任务,发出“让黄河成为造福人民的幸福河”的号召,体现了我们党关于黄河保护与治理的重大战略考量、重大战略决策,为新时代推进黄河保护治理提供了根本遵循。研究谋划我省黄河流域生态保护和高质量发展问题,一定要学习深、领会透习近平总书记的重要讲话精神,用以指导解决问题、推动工作。

从调研情况看,当前我省各地各有关部门对黄河保护治理十分重视,融入国家战略、抢抓发展机遇的愿望也非常强烈。但不少地方对习近平总书记重要讲话精神,学习不够深入,理解不够全面,对黄河流域生态保护和高质量发展的内在要求把握上存在偏差。一谈黄河问题,诉求多是增加引黄指标、多争取重点项目、加大土地和资金要素支持等,而对资源环境承载能力和水资源节约集约利用涉及较少,特别是对生态保护缺乏系统思考和统筹谋划。

解决这方面的问题,关键在于学深悟透习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要论述,准确把握精神实质,正确认识和处理三个方面关系:一是提高政治站位,正确认识和处理生态保护与高质量发展的关系。这是贯彻落实习近平总书记重要指示精神的要旨所在。习近平总书记指出,治理黄河,重在保护,要在治理。要坚持生态优先,绿色发展,并提出了五项主要目标任务。这五项主要目标任务是一个整体,有着内在逻辑联系。理念上有根本性要求,即绿水青山就是金山银山;战略上有先后序安排,即重在保护,生态优先;实践上强调统筹协调,即统筹谋划,共同抓好大保护,协同推进大治理。应注意引导各级各有关部门,克服就保护说保护,就开发说开发,甚至把保护与利用割裂开来的观念,不能眼睛只盯着如何多用黄河水,忘记了水从哪里来,如何才能确保黄河安澜,如何实现水资源永续利用。对沿黄各市来讲,不能把黄河单纯当做供水渠道,而要看到黄河保护与治理的生态意义、经济价值、社会效益和文化根脉,深入践行新发展理念,尊重规律,科学谋划,真正让黄河造福山东人民。二是牢固树立“一盘棋”思想,正确认识和处理局部与整体的关系。引导各级各有关部门认识到,黄河的保护与治理,不是一个省和哪一个市、哪一个部门的事,而要坚持全国一盘棋。要立足山东,跳出山东,从国家全局和战略层面考虑问题。无论是人大立法,还是制定规划、布局产业、引进项目,都要有统筹意识、协同意识。三是坚持问题导向、保持历史耐心,正确认识和处理当前与长远的关系。习近平总书记强调,“治理黄河的功利好坏,要以千百年计,不能急,不能马虎。”这是我们在工作中需要高度注意的一个问题。要引导各级各有关部门,在工作指导上做好长

期作战的思想准备，明确推进黄河保护治理，既要立足当前，增强紧迫感，找准短板弱项，因地制宜，分类施策，推动解决突出问题，做实做细基础工作，又要着眼长远，搞好顶层设计，科学编制规划，循序渐进，注重质量，久久为功。

第二，牢固树立生态优先、节水为重的理念，把水资源作为最大的刚性约束。节约集约利用水资源是推进黄河流域生态保护和高质量发展的思维底线、逻辑起点。目前，全省已有13个市的115个县（市、区）用上了黄河水，黄河供水量占全省总供水量的30%以上，已经成为支撑我省经济社会发展的重要战略资源。但是，我省水资源保障形势依然严峻，主要表现为水资源紧缺与用水方式粗放并存，工业和城市生活用水与农业用水和生态用水压力逐步加大。一是水资源配置亟待优化。水资源调配工程体系不完善，特别是局域水网和雨洪资源利用体系不完善，部分地区雨洪资源调蓄、调配能力不足。比如，各地调蓄工程规模差别较大，我省沿黄地区共有平原水库753座，总设计库容14.76亿立方米，其中东营设计库容占全省总量的56.3%，滨州占16%。受引水指标限制，黄河干流水量汛期不参与调度造成水资源浪费，全省年平均有85亿立方米雨洪水出境入海。二是引黄供水能力下降。受调水调沙影响，我省黄河主河槽普遍下切1米以上，引黄涵闸引水能力受到不同程度影响，小流量引水造成渠道淤积，原有的灌区渠道输水功能降低，主要依靠黄河供水的菏泽、聊城、德州、滨州、东营等市面临引水难题。三是水资源利用效率偏低。综合分析近三年来我省引黄用水结构，农业灌溉用水占比69.1%，是我省引黄供水的主要用途。调研发现，我省农业用水方式还比较粗放，一方面，农田灌溉以大水漫灌为主，灌水技术落后，装备水平低，水资源浪费严重，农业节

水灌溉面积仅占有效灌溉面积的54.5%。另一方面，引黄灌区配套设施不健全，灌区农田水利建设以大沟大渠等骨干工程为主，分干、支渠以下工程几乎全部为土渠，渠道渗漏淤积损毁严重，影响灌区正常运行和灌溉效益发挥，农业节水增效的压力较大。

破解水资源制约问题，关键在于转变用水方式、科学配置水资源。一是强化水资源刚性约束。要引导沿黄各市把注意力由多向上争取引黄指标，转到节约用水上，坚持以水定需、量水而行、合理分水、管住用水，摸清用水底数，探索推进黄河流域综合水价改革，完善水资源配置市场机制，严格控制水资源开发总量。二是加强水资源调配能力建设。鼓励有条件的地方依托南水北调工程，尽量多用一点长江水。优化现代水网布局，推进丰枯调剂、多源互补水网建设，实施水库增容扩容、水系连通、河湖调蓄等工程，科学拦蓄洪水，提高雨洪水资源利用率。三是坚持条块结合，统筹推进引黄涵闸、防沙闸改造和渠道清淤等引黄工程，优化灌区水资源调度，提高引黄供水保障能力。四是深入实施节水、控水行动，大力发展节水产业和技术，加快大中型灌区节水改造，综合运用工程、技术和管理措施，不断提高农业节水水平，全面推广节水生活方式，推进水资源节约集约利用。

第三，摸清黄河家底，精准推进黄河保护治理。黄河流域生态保护和高质量发展是一个复杂的系统工程，摸清黄河家底、强化数据支撑是全面谋划、统筹推进黄河保护治理的关键性基础性工作。调研发现，我省黄河流域保护治理底数不清、基础研究薄弱等问题比较突出，一些基础数据缺失，动态性数据的监测收集跟不上。比如，目前，山东黄河流域的覆盖范围、资源环境承载能力、沿黄地区经济社会用水底

数、土地利用现状、黄河文化资源分布状况等方面的基础资料，有的不够精准详实，有的处于空白状态。有的地方在推进黄河保护治理对接国家规划、省级规划中，由于基础数据不扎实，统筹谋划和系统研究不够，提报的有些重大项目质量层次不高、支撑性不强，难以获得国家政策支持。针对上述问题，建议加强我省黄河流域专项调查研究，组织多学科、多部门联合开展黄河山东段生态环境、资源等调查，全面摸清黄河山东段家底，打破黄河信息孤岛。可在沿黄地区设立基础数据监测平台，及时掌握水资源、生态环境、入海流量等动态情况。加强黄河数据信息分析研究、共享应用，为精准对接国家战略，科学规划黄河保护治理路线、划好“红线”提供依据。

第四，扛牢粮食安全责任，推动黄河流域农业高质量发展。习近平总书记指出，“不要一说研究黄河发展，什么东西捡进筐里都是菜。黄河流域发展的内涵一定要定义清楚，不是不发展经济，而是要以黄河生态保护为重要的背景依据，来考虑如何符合不同流域、不同省情区情的发展道路。”就我省而言，沿黄地区既是全省粮食主产区，也是全国的重要粮食生产基地。2019年，沿黄9市粮食播种面积、总产量分别达到8526万亩、3729万吨，占全省的68.4%和69.6%，肉类、奶类产量分别占全省的64.2%和70%，农林牧渔业增加值2810.9亿元，占全省的51.3%，为保障国家粮食安全发挥了重要作用。研究我省黄河流域高质量发展问题，首先要突出粮食主产区功能定位，扛牢粮食安全责任，推进黄河流域农业高质高效发展。

目前，我省黄河流域农业发展处于由传统农业向现代农业转变期，结构不优，效益不高，特别是滩区发展滞后等问题依然突出。一是沿

黄地区农业结构不够合理。沿黄地区种养结构、产品结构和区域结构还没有完全适应市场需求，种植业内部经济作物比重不高；农业产业链条短、集聚度低，上市流通的农产品以初级产品为主，精深加工及综合利用能力不强，一二三产业融合发展程度不高，农产品加工业与农业总产值之比远低于国际现代农业标准，生产效益偏低。二是环境资源问题日益凸显。据统计，沿黄地区以占全省57%的耕地，生产了全省69%的粮食、94%的棉花、23%的油料、57%的蔬菜，耕地一年两作，常年得不到休养生息，耕地地力透支较重，化肥、农药、地膜等用量也处于全省较高水平，大部分资源的开发和利用已接近极限。三是黄河滩区农业发展滞后。我省黄河滩区面积1702平方公里，耕地182万亩。长期以来，受特殊自然地理条件和黄河防洪政策限制，滩区产业结构单一，多以传统的小麦、玉米种植为主，缺乏优势主导产业。农业投入不足，水利等基础设施落后，农业机械化、科技化、生产经营组织化程度较低，缺少新型农业经营主体带动，农业生产存在靠天吃饭现象，综合效益远远低于全省平均水平。比如，有的县滩区土地面积达5.18万亩，仅有1家农业经营企业，缺少农产品加工企业及相关配套产业。

保障粮食安全，发展现代农业，沿黄地区的责任不可替代。要以实施乡村振兴战略为动力，以产业兴旺为重要目标，争创农业发展新优势。一是巩固和提升粮食产能。深入实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，大力实施耕地质量提升工程，加强高标准农田建设，整建制推进粮食绿色高质高效创建，促进沿黄地区农业生产绿色发展。二是加快推进农业供给侧结构性改革。立足黄河流域资源禀赋和产业优势，大力发展高效特色农业，培育农业新型经营主体，发展农产品精深加工，培植农业新产业新业态，

加快沿黄地区农业产业化进程，打造沿黄地区农业特色品牌。三是加大滩区农业发展扶持力度。科学利用黄河滩区、库区、湖区资源，因地制宜发展优质粮食、蔬菜、中药材等高效特色产业，加大项目资金倾斜支持力度，改善农业生产基础条件，深入开展滩区作物育种、高产栽培、资源高效利用等科学研究和农技推广应用，提升滩区农业生产综合效益。

第五，讲好山东黄河故事，统筹保护利用黄河文化资源。保护好、传承好、弘扬好黄河文化，是延续历史文脉、坚定文化自信的必然要求，是推进黄河流域生态保护和高质量发展的重要体现。我省沿黄地区历史文化遗产高度富集，拥有全国重点文物保护单位150处，省级文物保护单位1087处，国家级非遗项目107项，省级非遗项目449项，既是中华文明的重要发祥地之一，又是黄河文化带的重要组成部分，在保护传承弘扬黄河文化中担负着重要历史使命。

总的来看，目前我省黄河文化保护利用整体水平还不高，黄河文化产业发展仍处于起步阶段，与文化资源大省的地位不匹配。一是对黄河文化保护、传承和利用的关键问题研究不够系统深入。特别是对如何阐发山东黄河文化内涵、讲好山东黄河故事、弘扬黄河文化时代价值，如何把握整个黄河文化与齐鲁文化、泰山文化、运河文化、水浒文化、红色文化的深层联系等问题，缺乏深入研究、系统谋划。二是沿黄地区历史文化遗产挖掘保护力度有待加大。有的地方反映，受人才、技术、资金限制，沿黄文化遗产列入文保单位的多，完成保护开发的较少，众多历史遗迹被深埋地下，“有文无物，有名无实”，有说头，有讲头，但没看头。三是黄河文化资源整体保护利用水平较低。与河南等省份相比，我省沿黄文化遗产保护碎片

化问题明显，多数人文资源处于原生状态，文化遗产活化利用形式单一，传承载体和传播渠道有限，黄河文旅资源整合程度不高，开发利用滞后，黄河文化品牌不够响亮，可体验可感知的具象化的文旅品牌较少。比如，河南省充分挖掘黄河兰考东坝头段毛泽东主席1952年、1958年两次视察黄河所到地和黄河最后一次决口改道处、黄河最后一个大弯处等历史、文化、自然资源，完善投入管护机制，设立焦裕禄干部学院现场教学点和河南省水利科普教育基地，讲好毛泽东主席视察黄河故事和黄河下游河道变迁历史，打造黄河下游标志性景观。济南泺口是毛泽东主席多次视察的地方，目前，毛泽东主席视察泺口黄河纪念地、泺口黄河铁路大桥等黄河历史文化资源开发利用不足，还处于沉睡状态。

推进黄河文化保护传承弘扬是一项系统工程，应当深入研究、精心谋划。一是加大黄河文化研究阐释力度。统筹推进黄河历史文化和黄河保护治理研究，整合有关高校、研究机构，搭建黄河文化研究平台，加强黄河文化研究人才队伍建设，健全完善黄河文化研究协同创新和联合攻关机制。二是加强黄河文化遗产系统性保护。全面开展黄河历史文化资源摸底普查，探索建立多方参与、多元投入的保护工作机制，分类推进黄河历史文化资源的抢救、保护、传承和弘扬工作。三是做大做强黄河文化产业。推进黄河历史文化资源综合利用，将资源优势转化为产业优势，整合串联黄河沿线自然景观与人文资源，提升展示服务水平，培育新型文化业态，充分展现沿黄地区独特的历史记忆和文化魅力。

第六，完善协调联动机制，形成共同保护治理合力。黄河保护治理涉及上下游、左右岸、干支流，多部门、多行业、多领域。能否正确

处理流域管理与行政区域管理和行业管理之间的相互关系，建立协同高效的管理体制机制，直接影响黄河保护治理成效。调研发现，我省黄河管理体制机制不够顺畅有力，条块分割，职能交叉，分头管理，“九龙治水”的局面仍未得到根本性扭转。一方面，流域与区域、区域与区域、部门与部门之间管理衔接不紧密。比如，黄河河务部门作为水利部黄河水利委员会设在地方的流域派出机构，仅有黄河大堤内有限的监督、调节和管理职权，大堤外两岸的地区则归地方政府管理，地方政府管理中又涉及生态环境、自然资源、水利等多个部门，沿黄9市之间、部门与部门之间，尚未形成“共同抓好大保护、协同推进大治理”的工作合力。另一方面，与沿黄8省区的协调联动机制建设还未破题。比如，水污染联防联控方面，虽然我省黄河水质达到Ⅱ类标准，但受中上游地区输入总磷和无机氮污染物影响，造成下游引黄水库和河口海域水质时有超标。

上述问题，既有流域的共性问题，也有区域的个性问题，但从根本上看，都是体制机制问题，破解这些问题关键在于强化大局意识，打破一地一段一岸的局限，建立健全协调联动工作机制。习近平总书记强调，强化西安、郑州国家中心城市的带动作用，发挥山东半岛城市群龙头作用，推动沿黄地区中心城市及城市群高质量发展。我省是沿黄9省区唯一出海口，又是沿海经济大省，应当有更大的作为。建议一方面，尽快推动建立省级黄河生态保护和高质量发展协调机制，统筹研究确定重大事项、重大工程、重大政策，协商解决跨部门、跨区域的重大问题，加强条块协同、上下联动，促进沿黄地市协同保护、协同治理、协同发展。另一方面，聚焦生态保护、水资源利用、资源

要素配置、区域联动合作等关键环节，主动对接国家有关部门，积极加强与沿黄8省区沟通协调，建立信息共享、资源整合、协调联动的长效工作机制，探索共同推动黄河流域生态保护和高质量发展的路子。

第七，要加快推进黄河立法，提升依法保护治理能力。黄河立法是系统解决黄河流域治理难题的迫切需要，也是统筹推进黄河流域生态保护和高质量发展的重要保障。从国家层面看，当前关于黄河保护的规定散见于《水法》《防洪法》《环境保护法》《土地管理法》《黄河水量调度条例》《黄河河口管理办法》等30多部法律法规中，现行相关立法相对分散，部分制度存在空白，有些规定针对性不强、衔接性不够，难以对黄河流域保护治理进行全面系统规范。从我省情况看，现行《山东省黄河河道管理条例》《山东省黄河防汛条例》都是针对河道管理、工程管理、防汛等单一工作的规范要求，且条例颁布实施十多年来，一些规定已经与推进黄河流域生态保护和高质量发展的形势任务不相适应，需要与时俱进、不断完善。从现实需要看，滩区湿地管理保护和开发利用、新淤土地的权属、水资源管理、河口管理、浮桥管理、自然保护区（生态保护红线）与黄河管理范围重叠等问题，亟待通过立法进行解决。

我省黄河立法工作于2015年启动，已经形成《山东省黄河条例（征求意见稿）》，应当说，立法条件基本成熟。考虑争取明年在全国率先出台一部发挥统领作用的综合性法规，用法治思维、法治方式统一规范黄河流域的保护管理和经济活动，协调不同地区、行业、领域的关系，有效管控开发利用边界，进一步强化法律在黄河流域生态保护和高质量发展中的引领、规范、推动和保障作用。

关于进一步提高人大常委会会议质量的 实践与思考

省人大常委会秘书长 孙建功

举行人大常委会会议，是宪法法律规定的人大常委会履行职责的重要方式。人大常委会会议的质量高低、效果好坏，直接决定着人大常委会行使职权是否到位。为进一步改进常委会会议审议工作、提高常委会会议质量，组织办公厅书面调阅了上海、广东、江苏等省（市、自治区）人大常委会相关经验做法，并与机关负责同志和部分省人大常委会组成人员、省人大代表进行座谈交流，听取意见建议。在此基础上，认真总结梳理相关做法和经验，深入分析存在的问题及原因，研究提出改进工作的意见建议和具体措施。

一、提高人大常委会会议质量的重要意义

党的十八大以来，习近平总书记对坚持和完善人民代表大会制度、做好新形势下地方人大工作提出了明确要求。改进常委会会议审议工作、提高常委会会议质量，是贯彻总书记重要讲话精神、完善人大制度的重要举措，是推动人大常委会依法履职、实现人大工作创新发展的重要保障。主要基于以下三方面考虑：

第一，这是由常委会会议的政治性和严肃性决定的。人大常委会是人民代表大会的常设机关，是权力机关的组成部分，依法行使立法权、监督权、重大事项决定权、选举任免权，在国家治理体系中居于重要地位、肩负重要职责、发挥重要作用。根据宪法法律有关规定，人大

及其常委会决定问题的特点是一人一票。无论是法律的制定还是其他重大问题的决定，都必须由常委会全体组成人员按照民主集中制原则，依照法定程序，集体行使职权，集体决定问题。这就决定了人大常委会行使权力和履行职责的主要活动形式是举行会议，会议质量好不好，直接影响常委会的决策水平和履职成效。只有不断改进审议工作、提高审议质量，才能制定出顺应发展要求、符合人民意愿的良法，才能更好地督促“一府一委两院”依法履职，才能选出德才兼备、群众公认的领导干部，从而更好发挥人大在经济社会发展中的积极作用。

第二，这是由常委会会议的法定性和程序性决定的。为保证人大常委会依法履行宪法和法律赋予的职权，全国人大及其常委会先后通过了全国人大组织法、全国人大常委会议事规则、地方组织法、立法法、监督法等法律，作出加强法律解释工作、中央预算审查监督、经济工作监督等一系列决定决议，对人大常委会的组织职权和工作程序等进行了详细规定，建立起一套科学严密、运转协调、务实高效的人大常委会会议制度和议事程序。其中，地方组织法规定，地方人大常委会会议由主任召集，每两个月至少举行一次。《立法法》对法律案的提出、审议、表决、公布作出全面规定。《监督法》明确了常委会听取和审议专项工作报告

等七种监督形式。全国人大常委会会议事规则，从会议的召开、议案的提出和审议、听取和审议工作报告、询问和质询、发言和表决等方面，对人大常委会的议事和工作程序作了进一步细化。依法保障人大法定职权，一个很重要的方面就是全面落实制度，坚决做实程序，提升人大常委会履职审议的制度化、程序化、规范化水平。

第三，这是由常委会会议的创新性和实践性决定的。多年来，全国和地方各级人大常委会会议制度和议事规则总体保持稳定，并根据形势不断发展完善。从全国人大常委会看，1987年制定了全国人大常委会会议事规则，2009年4月进行了首次修改，为各级健全常委会工作制度，规范议事程序，提高议事效率，发挥了重要引领和示范作用。从地方各级人大常委会看，近年来各省级人大常委会都对常委会议事规则作出修改，江苏、安徽、广西、宁夏等省（市、自治区）就改进审议工作、提高审议质量提出具体要求，吉林、内蒙古、青海等省（市、自治区）进一步改进和完善了会前调研、审议发言、意见反馈、跟踪督办等工作流程；各市县人大常委会也做了大量有益探索。总的来看，各级人大常委会履职审议的制度越来越定型，内容越来越丰富，程序越来越规范，组织方式越来越多样，审议过程越来越公开，社会参与越来越广泛。面对新时代人大工作的新形势新任务，党的十九届四中全会要求，健全人大组织制度、选举制度和议事规则；党的十九届五中全会强调，坚持和完善人民代表大会制度；十三届全国人大常委会立法规划提出，在修改《全国人大组织法》的同时一并考虑修改《全国人大议事规则》《全国人大常委会议事规则》，这为各级人大常委会进一步深化实践探索、完善会议制度提出了要求、提供了

机遇。

二、山东省人大常委会提高会议质量的实践探索

2018年换届以来，省十三届人大常委会共召开会议23次，审议议题343项。其中，累计审议法规案30件；听取审议专项工作报告26项，听取审议计划、预算执行及审计情况报告、审查批准决算等10项；开展专题询问8次；作出决议决定21项；任免国家机关工作人员363人次。常委会通过的多项成果获得社会高度评价，得到全国人大常委会和省委领导批示肯定，在全国具有开创性和示范性意义。围绕提高会议质量，常委会进行了积极探索和创新，积累了一些成熟的经验和好的做法。

一是紧扣中心，在议题设定上更加聚焦。常委会始终坚持“抓大事、议大事”，紧紧围绕“走在前列、全面开创”目标要求和省委八大发展战略、九大改革攻坚行动，把省委确定的重点难点作为审议的着力点，把社会关注的热点焦点作为履职的切入点。比如，围绕推动高质量发展，历经四次审议，创新出台《山东省新旧动能转换促进条例》，成为全国首部以新旧动能转换为主题的地方性法规，较好发挥了立法对新旧动能转换的引领、推动、规范和保障作用；围绕以法治方式解决乡镇政府“权力有限、责任无边”的问题，审议通过《山东省乡镇人民政府工作条例》，是全国首件减轻基层负担、提高乡镇政府工作效能的专项法规，有力推进了我省基层治理体系和治理能力现代化；围绕保护长岛海洋生态和防止污染损害，审议通过《山东省长岛海洋生态保护条例》，是我省在海岛生态保护方面的创制性立法，对促进长岛经济社会高质量发展具有重要意义。比如，紧紧围绕安全生产、生态环保等重大主题，连续5年开展安全生产执法检查、听取工作报

告、进行专题询问,推动有关方面落实法律责任、提升监管能力,推动全省安全生产形势持续好转;连续7年安排环境保护专项监督,听取审议全省环境状况 and 环境保护目标完成情况、环境资源审判工作情况等专项工作报告,开展大气污染防治执法检查 and 专题询问、土壤污染防治专题调研,不断满足人民群众对良好生态环境的需要。比如,面对突如其来的新冠肺炎疫情,常委会第十七次会议表决通过了《山东省人民代表大会常务委员会关于依法加强新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定》;第十八次会议表决通过了《山东省医疗废物管理办法》,听取审议省政府关于全省野生动物保护和贯彻落实全国人大常委会决定工作情况的报告,为统筹推进疫情防控和经济社会发展提供了法治保障。

二是依法履职,在议事程序上更加规范。2018年省十三届人大常委会第三次会议对《山东省人大常委会会议事规则》作出修改,就会议程序、会议组织等作出新的规定,并增加了开展专题询问的内容,为常委会会议的规范化、程序化提供了保障。近年来,省人大常委会会议根据需要不断调整列席人员范围,每次常委会会议都有计划地邀请市、县(市、区)、乡镇的基层人大代表列席,本届以来又根据常委会会议议题邀请专家学者列席会议。扩大了代表对常委会活动的参与,常委会会议期间组织列席会议的部分全国人大代表、省人大代表和基层人大代表召开座谈会,听取代表意见建议,并形成制度安排。制定完善《山东省人大常委会专题询问工作办法》,把专题询问作为常委会会议一项经常性工作,参与询问人员从常委会组成人员扩大到列席会议的各市人大常委会负责同志、全国和省人大代表、专家学者、群众代表,接受询问人员从省政府及其组成部门

负责人扩大到设区市政府及市直部门负责人,并通过全程电视直播和网络视频直播形式开展,实现了专题询问的常态化、规范化、公开化、实效化。健全完善新闻发布机制,历次常委会会议之前均组织召开新闻发布会,及时通报有关情况,进一步增强了常委会会议的透明度和社会影响力。

三是务求实效,在会议组织上更加到位。从会前调研、会中审议、会后督办各环节入手,改进方式,完善机制,推进会议组织工作科学规范、务实高效。在会议材料准备上,突出一个“早”字,明确要求会议召开7日前将法规草案发给常委会组成人员,为会议审议留足准备时间。2020年以来为加强党对人大工作的领导,对于拟提请省人大常委会会议审议的法规案、重大事项决议决定草案和工作报告,先提请省委常委会审议,再提交省人大常委会会议审议。在会议纪律上,突出一个“严”字,严格常委会组成人员请假制度,要求常委会组成人员因病或其他原因不能出席会议的,必须在会议召开前履行书面请假手续。在会议审议上,突出一个“实”字,要求常委会组成人员会前围绕会议议题开展专题调研,会议审议时有针对性发言,提出审议意见;进一步完善审议意见督办反馈机制,加强跟踪问效,将关于常委会审议意见办理结果的报告列入常委会会议审议议程,并对报告开展满意度测评,办理结果通过常委会公报向社会公布。

四是创新手段,在会务保障上更加高效。主动顺应新时代人大工作新要求,以“互联网+”模式推进人大工作开展,充分发挥现代信息技术在依法履职方面的作用,提升了会务服务工作的科学化、精准化、高效化水平。适应疫情防控常态化要求,整修常委会会议厅,建设启用常委会视频会议系统,打造了具备远程视频

会议、摄像录播等功能的集中控制式多媒体会议系统。省十三届人大常委会第二十二次会议，首次采用云视频+5G连线的方式，在济南设主现场，在16个设区市设分现场，对安全生产和应急管理进行专题询问。在采取电子表决器、电子阅文系统的基础上，省十三届人大常委会第二十三次会议正式启用升级了智能表决系统，为常委会会议提供电子签到、电子阅文、电子表决等全方位的电子会务服务，既方便了与会人员查询、审阅会议文件资料，又保障了常委会组成人员更好地行使民主权利。积极深化与省图书馆等机构的战略合作，借助其数字化的馆藏资源和网络化的智库力量，就常委会相关议题开展专题研究，有针对性地为常委会组成人员履职提供参考资料和咨询服务，提高履职审议的科学化专业化水平。

三、影响人大常委会会议质量的突出问题

分析评价常委会会议质量，至少应包括以下标准：1. 审议内容是否抓住了全局、要害问题，考量的是政治标准；2. 常委会组成人员是否充分发表自己的意见，考量的是民主标准；3. 审议过程是否符合宪法法律规定，考量的是法治标准；4. 审议意见对各项事业是否起到了积极的促进作用，考量的是实践标准；5. 审议结果是否得到了社会的认可，考量的是社会标准。对照以上评判标准，地方各级人大常委会会议还存在一些共性问题和需要改进的地方。

一是议题设置不够精准。有些地方人大常委会在选择议题的时候没有紧扣社会普遍关注的热点、难点问题，未能突出党委、政府的中心工作，不是人民群众密切关注的民生问题，导致会议重点不突出、针对性不强。一些地方在常委会议题的选定上，往往是主任会议出题或者常委会领导点题，有时过于依赖政府职能部门作用，过分强调专门委员会、工作委员会

之间的工作平衡，议题收集渠道较窄，选题主观色彩较浓，难以充分汇集公众的意见和利益，缺乏足够深厚的民意基础。

二是委员履职不够充分。个别常委会组成人员履职活跃度不高，在常委会会议上不发言、少发言或者发言跑题，没有发挥应有作用。有的没有经过认真思考和准备，会议发言敷衍应付；有的把握不住主题和时间，东拉西扯偏离主题；有的不了解情况，不熟悉法规政策，提意见泛泛而谈；有的不敢直陈问题，评价工作报告评功摆好，说些空话、套话、恭维话；个别兼职委员甚至因其他活动或工作分不开身而经常性缺席审议。

三是会议组织不够规范。近年来各级人大常委会认真贯彻精文简会要求，省人大常委会会议一般安排3-4天，市、县级人大常委会会议一般安排1-2天，会议节奏较为紧凑合理，但有的地方也存在盲目压缩会期的倾向，个别地方甚至一年内多次召开会期半天的常委会会议，这必然导致常委会组成人员没有足够的时间进行思考和发表意见。一些地方分组审议会议纪律松弛，对常委会委员和列席人员的请假把关不严，会议现场管理不到位，经常出现部门正职代替“一府一委两院”副职、部门副职代替部门正职、处室负责人替会等情况，损害了会议的严肃性。有的地方会前调研不够充分，搞形式、走过场、不深入。有些专题询问形式大于内容，实际效果有待进一步提高。

四是审议结果不够严实。个别地方对常委会会议书面审议意见把关不够严、质量要求不够高，有的问题导向不鲜明，审议意见笼统原则，缺乏明确整改目标，导致落实起来缺乏可操作性，办理起来缺乏着力点。一些地方对常委会审议意见存在重交办轻督办的倾向，交办审议意见满足于“一送了之”，跟踪问效止步于“文

来文往”，经常出现审议时“大张旗鼓”、审议后“偃旗息鼓”的现象，存在审议意见落实情况好坏一个样的倾向，压力传导明显不足。

五是社会关注不够广泛。总体来看，地方各级人大常委会会议还不够公开透明，群众对常委会履职情况知晓度不高、获得感不明显。目前，对常委会会议的公开报道，多数局限于程序性、结果性的报道，诸如什么时间开会，听取了什么报告、作出了什么决议决定，什么人员出席和列席了会议，对一些人民群众比较关心的内容，公开不及时、宣传不广泛、解读不到位。社会公众参与常委会会议的渠道仍不够畅通，列席会议的人大代表少，参与旁听的公民更少，导致群众无法充分了解会议的审议情况和委员的议政情况，难以对常委会组成人员形成有效的监督，没有形成了解、支持、参与人大工作的良好氛围。

以上种种问题表现，背后有着多方面原因。

1. 思想认识层面，主要是个别委员对人大工作的地位和作用存在认识偏差，没有从为民履职代言、保证人民当家作主的高度认识人民代表大会制度和人大工作的特殊重要性，没有充分认识到自身肩负职责使命的特殊重要性，缺乏强烈的责任意识 and 使命意识。比如，有的缺乏对人大制度的敬畏感，没有从根本上形成捍卫人民代表大会制度的自信和自觉、维护宪法法律权威的忠诚和坚定；有的缺乏对人大工作的荣誉感，存在“赋闲”“二线”和边缘化心态，缺乏担当进取、履职尽责的积极性和主动性；有的缺乏对为民代言的责任感，人大工作的初心淡化，没有把以人民为中心的发展思想在具体工作中体现好、实现好。

2. 能力素质层面，主要是委员结构不够优化、专业水平不够高，与依法履职的要求存在一定差距，影响了议政水平和质量。比如，在

组成结构上，常委会专职委员比例不够高，部分兼职委员不能够正确处理做好本职与依法履职的关系，时常因为本职工作无法参加会前的调研视察活动，无法与人民群众保持经常性联系，甚至无法正常出席常委会会议。在职业结构上，常委会委员来源还不够广泛，多数来自同级党政机关和企事业单位，其他行业人员和基层人员相对较少，难以在常委会会议上广泛反映各方面诉求。在专业结构上，有法律、财经等方面专业背景或从业经历的委员人数较少，个别委员专业能力有待提高，工作中难以提出有价值的见解和意见，使常委会的工作质量和效果打了折扣。

3. 制度规范层面，主要是地方人大的法定职权没有得到充分运用，宪法法律赋予人大的制度空间没有用足用好，制度效能没有充分激发出来。比如，有些法定职权仍处于休眠状态，质询、特定问题调查等还需要在工作中进一步探索实践；有些制度规定不够细化完善，像会期制度、审议发言制度、列席和旁听制度等，具体操作中存有一定随意性，还没有形成一整套完备有效的工作制度体系；有些制度执行不够严格规范，特别是沟通协作机制、督办落实机制、会议请假制度等在执行中还存在“宽、松、软”的情况，也在一定程度上影响了审议的效果。

四、改进人大常委会会议质量的相关建议

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。改进人大常委会会议质量，必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深刻把握人大常委会会议作为根本政治安排基本载体的定位，不断在坚持党的领导上发力，在维护人民当家作主上深化，在推进依法治国上见效，确保通过人大常委会会议这一法定程

序,使党的主张成为国家意志,使党组织推荐的人选成为国家机关领导人员,保障人民通过各种途径和形式管理国家事务、管理经济文化事业、管理社会事务,推动人民代表大会制度得到有效贯彻落实。

一是提升队伍素质。1. 优化委员结构。坚持在同级党委的领导下,积极加强与组织部门的沟通协调,有计划地结合换届工作,全面优化常委会委员结构,适当增加专职委员数量,有序扩大委员界别来源,大力引入优秀专业人才,注重合理搭配年龄梯队,切实打造一支能力强、素质优、结构好的委员队伍。2. 深化化学习培训。探索完善常委会委员常态化学习培训机制,每年定期开展多轮集中培训,历次常委会会议前围绕审议议题开展专题学习,积极督促委员利用相关履职平台、阅文系统进行自学,推动委员进一步丰富相应的知识储备。3. 强化考核评价。建立完善常委会组成人员履职情况通报和档案制度,每半年通报一次会议出勤情况,年终通报审议发言、参与调研等情况,并作为评价常委会组成人员履职能力和推荐换届连任的参考依据。

二是完善会议制度。1. 完善议题确定机制。自觉把常委会会议议题设计放在全局工作中谋划,每年年初根据常委会年度工作要点和立法、监督、代表工作计划排定常委会议题安排总体方案,探索加入民生实事重大项目人大代表票决等议题,实施过程中根据党委最新部署要求、社会热点问题以及有关具体工作推进情况及时调整议题计划,确保常委会会议议事始终方向准、重点明、质量高。2. 完善调查研究机制。坚持把调查研究作为常委会会议议事的前置工作,积极推动委员采取集中调研、小组调研、个人调研等形式,用好用足书面调研、委托调研、电话调研、视频座谈调研、社会问卷调查、点

对点实地调研等方式,深入一线摸清实际情况。

3. 完善会务组织机制。严格落实“一府一委两院”有关负责同志列席常委会会议制度,对缺席、替会等情况,定期向有关方面进行通报。推动各级常委会每年将开展专题询问列入常委会会议计划,积极采取扩大参会人员、开展随机提问、进行全程直播等举措,全面推动专题询问常态化、规范化、公开化、实效化,确保更好发挥作用。4. 完善社会参与机制。持续推动人大工作新闻发布常态化,全面加强与新兴、传统新闻媒体单位的沟通合作,广泛深入挖掘人大新闻富矿,推出一批反映常委会会议议事过程和议事成果的优秀作品和专题专栏,不断扩大常委会会议的影响力。健全完善会议列席制度,适当增加列席常委会会议的基层人大代表名额和旁听常委会会议的公民人数,进一步营造公开、民主议事的良好氛围。

三是优化议事程序。1. 保证审议时间。明确要求有关方面至少应在常委会会议召开10日前报送会议材料,由常委会办公厅(室)及时转送至常委会组成人员;根据会议议题科学安排会议日程,保证常委会组成人员有充分时间审阅材料、发表意见和展开讨论。2. 改进听取方式。在听取书面报告的基础上,探索采取报告+PPT或小视频+辅助资料等方式,深化对工作报告和专门委员会审议意见的解读,帮助常委会组成人员更好掌握审议内容,提高审议的质量和效率。3. 优化审议形式。对重要议题采用分组审议方式,充分发挥小组召集人作用,引导常委会组成人员紧扣主题、就事论事,一事一议、深入讨论,坚决杜绝偏离重点、合并审议、蜻蜓点水等问题;在常委会联组审议时,每组安排一至两名委员进行重点综合发言,对影响较大的议题,还要对委员发言进行整理并在媒体上摘登,力求调动委员审议发言的积极

性。4. 提高交办质量。对审议意见严格把关，以正式文件形式送达“一府一委两院”及有关部门办理，并及时督促承办部门制订出办理计划和措施，确保有序有力抓好审议意见办理。5. 狠抓跟踪督办。责成相关专委会、工作委员会通过组织视察、召开座谈会等形式，跟进了解“一府一委两院”及有关部门落实审议意见的进展，发现问题及时提出整改要求。督促“一府一委两院”在规定时限内将办理结果书面报告人大常委会，在常委会会议上逐一进行满意度测评，对于落实审议意见不力或测评不满意的，必要时可以启动质询、特定问题调查等程序，倒逼审议意见的有效落实。

四是借力强化支撑。1. 发挥信息技术的助力作用。加快建设完善视频会议系统，根据需要在集中审议时进行连线咨询、在专题询问时进行远程询问等，为常委会会议提供便利条件。用好智能表决系统和阅文系统，及时传送会议电子版材料，定期向委员推送学习材料和经济社会发展资料，更好保障常委会委员依法行使职权。2. 发挥专家智库的外脑作用。全面加强立法、预算等研究基地以及专家顾问团队的建设，定期组织专家力量对常委会会议涉及的重点、难点和焦点问题进行调研论证，及时提报

研究成果供常委会会议参考。积极探索与图书馆等信息咨询平台开展战略合作，为常委会会议提供参考资料和咨询服务，协助提升常委会会议专业水准。在人大工作中引入第三方力量，在重点监督议题和重要法规审议前，开展第三方评估，评估意见印发常委会会议，供组成人员参考。3. 发挥人大代表的主体作用。充分发挥人大代表履职服务平台、地方立法网、预算联网系统、网上代表联络站等平台载体作用，对各级人大代表和社会各界对法规草案、执法司法中重大民生问题提出的意见和建议，进行全面分析、科学研判，以准确、翔实的案例和数据反映法律法规实施和民情民意的实际情况，为常委会审议提供科学依据和参考。积极利用代表移动履职 APP 等载体，全面深化和落实常委会组成人员联系原选举单位、联系代表等机制，加强委员与代表的日常联系沟通，及时将代表对有关工作的意见建议反映到常委会会议上，不断提升集思广益、民主议事的水平。

加强制度建设，对进一步提高人大常委会会议质量具有管长远管根本的重要作用。建议省人大常委会对相关工作统筹研究考虑，适时出台提高常委会会议质量的意见，以制度化方式推动常委会会议质量不断迈上新台阶。

关于我省海洋牧场发展情况的调研报告

省人大法制委员会

根据《2020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，法制委员会对我省海洋牧场发展情况进行了专题调研。现将调研情况报告如下。

一、发展海洋牧场的优势和机遇

我国不仅是人口大国，也是海洋大国。改革开放40年来，我国已成为世界第一渔业生产国和水产品贸易国。养殖业、捕捞业、加工流通业三大传统产业不断发展壮大，增殖渔业、休闲渔业等新兴产业快速发展，特别是多营养层级生态循环养殖、深水大网箱养殖等技术开发与完善，为渔业发展开拓了新空间。从外部环境看，全球新一轮科技革命加速向海洋领域融合，催生了一批海洋新产业、新业态、新模式，掀起了新的蓝色经济发展浪潮。日本等海洋渔业发达国家早在40多年前就开始大规模发展海洋牧场，近年来已开始向深水区域拓展，并取得了良好效果。我国从20世纪80年代开始，在一些沿海省市进行海洋牧场建设的初步试验，先后在山东、广东等沿海区域进行了人工鱼礁的建设。2006年，国务院印发《中国水生生物资源养护行动纲要》，明确指出要加强渔业资源增殖和水域生态保护，并将增殖放流和海洋牧场建设作为重要举措，我国海洋牧场建设进入快速发展时期。据统计，目前世界上已有64个沿海国家发展海洋牧场，资源增殖品

种逾180个。

我省是海洋大省，海岸线长3345公里，约占全国的1/6；毗邻海域面积15.95万平方公里，与陆域面积相当；有海岛589个，海湾200余个。海域类型多样，既有砂质海域，又有淤泥质和基岩质海域，在全国具有较强的典型性和代表性。海洋生态环境状况总体良好，沿海受台风等极端天气影响较小，大部分海域达到一类、二类海水水质标准。海洋资源丰度指数全国第一，近海栖息和洄游的鱼虾种类达260余种，主要经济鱼类40多种，浅海贝类达百种以上，是鲍鱼、刺参、对虾、扇贝等海珍品的主要产区之一。海洋科技力量雄厚，拥有青岛海洋科学与技术试点国家实验室等一批重量级的海洋科研机构和创新平台，现代化海洋牧场发展具备坚实的科技支撑。

党的十八大以来，党中央和国务院高度重视海洋事业发展。2016年，国务院印发《全国农业现代化规划（2016—2020年）》，提出了“促进渔业资源永续利用，建设人工鱼礁、海洋牧场”的发展方向。2017年，中央一号文件提出，“发展现代化海洋牧场，加强区域协同保护。”习近平总书记多次就建设海洋强国发表重要讲话、作出重要指示。2018年3月，总书记在参加全国“两会”山东代表团审议时强调，海洋是高质量发展的战略要地，要更加注重经略海洋；山东要发挥自身优势，努力在发展海

洋经济上走在前列，加快建设世界一流的海洋港口、完善的现代海洋产业体系、绿色可持续的海洋生态环境，为建设海洋强国作出山东贡献。2018年6月，总书记在我省考察时强调，建设海洋强国，必须进一步关心海洋、认识海洋、经略海洋，加快海洋科技创新步伐；海洋经济、海洋科技将来是一个重要主攻方向，从陆域到海域都有我们未知的领域，有很大的潜力；海洋牧场是发展趋势，山东可以搞试点。2019年10月，总书记在致中国海洋经济博览会的贺信上强调，海洋是高质量发展战略要地；要加快海洋科技创新步伐，提高海洋资源开发能力，培育壮大海洋战略性新兴产业。总书记的这些重要论述，为我们发展海洋经济、建设海洋强省指明了努力方向、提供了根本遵循。

二、海洋牧场发展的基本情况

发展海洋牧场对于增殖养护渔业资源、改善海域生态环境、推进渔业养殖高质量绿色发展具有重要意义。20世纪90年代初，我省提出了“建设海上山东”战略，为大力发展海洋经济吹响了号角。近年来，全省上下认真贯彻习近平总书记关于经略海洋的重要指示精神，立足海域优势和海洋科技优势，加快实施“海上粮仓”战略，大力推进海洋牧场建设。截至目前，我省建设海洋牧场约7.9万公顷，创建省级以上海洋牧场示范项目（区）105处，其中国家级海洋牧场示范区44处，占全国的40%。2020年，全省海洋牧场综合经济收入突破2500亿元。主要有以下做法：

一是坚持规划引领、统筹协调，高点谋划发展举措。2014年，省政府印发《关于推进“海上粮仓”建设的实施意见》，提出“海上粮仓”建设计划，将海洋牧场作为“海上粮仓”核心区进行重点打造。2017年编制出台《山东省海洋牧场建设规划》，确立了“一体两带三区四

园多点”（“一体”，即投礁型海洋牧场，建设人工鱼礁主体区；“两带”，即游钓型海洋牧场，建设滨岸观光渔业带和离岸休闲海钓带；“三区”，即底播型海洋牧场，建设黄河三角洲海域大宗贝类底播区、半岛东北部海域海珍品底播区和半岛南部海域高值贝类底播区；“四园”，即田园型海洋牧场，建设莱州湾滨海湿地生态园、烟威近海贝藻生态园、半岛东部“海洋蔬菜”生态园以及海州湾种质养护生态园；“多点”，即依据海区自然条件和装备类型布局，建设多处装备型海洋牧场，推动牧场渔业由近岸向离岸深水区域拓展）的空间布局。制定《“海上粮仓”省级海洋牧场认定标准（试行）》，编制实施《海洋牧场建设规范》，根据不同海域的区位、资源和环境等自然属性，划分了投礁型、底播型、装备型、田园型、游钓型等五类特色海洋牧场，实行差异化发展。2018年启动实施了《山东省海洋牧场示范创建三年计划（2018—2020年）》，大力推进离岸海洋农牧化建设，着力打造先进生产要素聚集的全价值链海洋生态牧场综合体。2019年制定《山东省现代化海洋牧场建设综合试点方案》，将试点工作纳入省委海洋发展委员会重点推进事项。研究制定海洋牧场试点工作推进管理办法，建立重点任务工作台账，定期组织调度。省直有关部门和相关市县同步制定配套推进措施，配齐配足工作力量合力推进，有效推动了各项试点工作顺利开展。

二是坚持科企协同创新，打造合众发展模式。发挥海洋与渔业科技优势，引导科研教学机构与重点企业对接，大力推行“龙头企业+合作社+渔户+科研单位”的“大渔带小渔”模式，将政府的支持、科研机构的技术优势、企业的资金和管理优势、合作社的规模优势、渔户发展生产的积极性有机结合起来，形成紧

密的利益联结体，集聚资金、扩大规模、分散风险。成立全省生态型人工鱼礁技术管理中心（烟台）和4个实验中心（威海、日照、莱州、长岛），显著提升人工鱼礁新技术引进、研发、试验及推广能力。成立山东省现代化海洋牧场专家咨询委员会，搭建海洋牧场“政产学研用”平台，科学规范海洋牧场建设规模、选址、礁体设计、投放施工和开发利用，合力开展现代化海洋牧场信息装备研发、深远海增养殖等关键技术攻关，加强海洋牧场新技术的推广应用。目前，全省参与海洋牧场建设的规模以上企业达130余家，省级以上科研院所10余家。

三是坚持减量提质增效，推进绿色可持续发展。在海洋牧场发展中，不盲目追求产量规模的扩张，把着力点放到涵养生态、提升质量、增加效益上。推行多营养层级生态循环模式，改单一品种单层养殖为多品种间作、轮作、立体养殖，改高密度养殖为合理疏养，改近岸浅海养殖为离岸深远海养殖，取得了良好的生态和经济效益。在科学论证的基础上，在近岸适宜海域，建设人工鱼礁区260余处，投放船礁、构件礁、藻礁、牡蛎礁等人工鱼礁1800多万空方，人工鱼礁区基础生产力提升11.2%，生物量增长6.7倍，渔业资源和生物多样性明显增加，海水水质状况明显改善，海底荒漠化得到初步遏制。选划235处省级海洋增殖站，累计增殖放流鱼虾贝藻各类苗种800多亿单位，主要经济物种增殖放流直接投入产出比达1:17。

四是坚持重大项目示范带动，提升信息装备水平。将重大项目建设作为发展海洋牧场的重要抓手，以近浅海和深远海两个区域为重点，选择中集来福士、长岛弘祥海珍品、长岛佳益海珍品、日照市万泽丰渔业等重点企业开展试点，大力推进威海海恩蓝海水产养殖公司北黄海水域三文鱼深海牧场、国信中船（青岛）海

洋科技公司10万吨级智慧渔业大型深远海养殖工船、日照市万泽丰渔业公司黄海冷水团水域深远海养殖等示范项目，建成集资源管护、气象水文观测、安全保护、物资补给、特色旅游、海洋科普等功能于一体的自升式、半潜式、漂浮式、可移动式等四类海上多功能平台48座、大型养殖工船1艘、大型深水智能网箱6座，平台作业水深可达30米，带动全省海洋牧场装备化水平整体提升。2019年，国内首座深远海智能化坐底式网箱“长鲸一号”交付使用。这是国内首个通过美国船级社检验和渔业船舶检验局检验的网箱，养殖容积6万立方米，除每年能养1000吨鱼外，可同时满足30人休闲垂钓和观光旅游需求。为解决海洋牧场海面以下看不见、测不准、说不清、不可控的问题，启动国内首个海洋牧场观测系统建设，布设24处海底观测站，对牧场海面以下海域状态实时在线视频观测，对海洋牧场生态环境质量实施有效管控，实现海洋牧场区域“可视、可测、可控、可预警”。

五是坚持全产业链打造，促进多元融合发展。坚持海洋牧场海陆统筹建设，提出了海洋牧场“一厅、一室、一院、一馆”的“四个一”建设标准，即海洋牧场陆域配套建设展示厅、监控室、研究院和体验馆，提升海洋牧场建设的可见性和可控性。鼓励越来越多的牧场从单纯养鱼延伸到放鱼、钓鱼、赏鱼、品鱼、识鱼、加工鱼、售卖鱼一条龙，使“一条鱼”产生了“多条鱼”的价值。适应海洋牧场休闲海钓产业蓬勃发展的实际，从2014年起，按照“投放生态礁、放流恋礁鱼、建造专业船、整治海岸线、完善配套服务”的建设思路，扶持创建了15处省级休闲海钓基地，评定省级休闲海钓场65处，建造专业海钓船261艘。65处省级休闲海钓场年接待游客达168万人次，经营收入4亿元，

带动旅游消费 42 亿元，实现了渔业与外部产业全面融合。“渔夫垂钓”品牌在全国打响，“到山东，有鱼钓”成为业界共识和山东旅游新热点。

三、海洋牧场发展中存在的突出问题

我省海洋牧场发展虽然走在全国前列，取得了很大成绩，但与国际先进水平相比还有较大差距，与培育海洋经济新增长点、维护海洋生态安全、建设海洋强省的要求还有较大差距，面临着一些突出问题。

一是法治保障方面。海洋牧场作为一种新业态，现行相关法律法规政策供给远远不能满足需求。目前，我国并未制定与海洋牧场相关的国家层面的法律法规，这导致在实践中存在海洋牧场产权划分不清，经营和监管主体不明确；海域使用金征收标准高，海域批准使用年限短；片面追求短期经济效益而忽视海洋牧场生态修复和资源养护功能的发挥，缺乏相应的监测和管理监督；海洋牧场装备审验标准不完善、机构职能未理顺等问题。近年，国家和省出台了一些位阶较低的文件，如《国家级海洋牧场示范区管理工作规范（试行）》《人工鱼礁建设技术规范》《海洋牧场分类及人工鱼礁资源养护效果评价技术规范》，原省海洋与渔业厅制定的《休闲海钓渔船试点管理暂行办法》《海洋牧场平台试点管理暂行办法》，省海洋局等部门制定的《关于推进海洋牧场产业集群发展的意见》。这些文件位阶较低、效力不足，很难解决海洋牧场建设中面临的突出问题。

二是资金支持方面。海洋牧场建设投入大，按照试点方案测算，我省现代化海洋牧场建设综合试点 3 年内共需投入资金 53.2 亿元，缺口较大。我省有关部门制定了《关于金融支持海洋牧场建设的若干政策措施》《关于支持海洋战略性产业发展的财税政策的通知》等政策措

施，也充分利用燃油补贴资金，加大了对海洋牧场增殖放流、人工鱼礁建设等方面的扶持力度，但这远远不够。海洋牧场建设风险大，真正适合的商业保险产品缺乏。各地在缺乏有效的融资机制和风险补偿机制下，企业投资积极性不高，各地试点任务和项目落地实施难度较大。按照省政府《关于实施财政资金股权投资改革试点的意见》、省财政厅《关于印发省级财政资金股权投资改革试点实施办法（暂行）的通知》部署要求，今年改革了海洋牧场补贴方式，省级财政将海洋牧场建设直接补助资金调整为股权投资，企业接受程度和政策效果需要时间检验，这都将影响到海洋牧场发展。

三是统筹协调方面。海洋牧场建设发展是一项系统工程，涉及面广、工作量大，需要各级各部门协同配合、同向发力。海洋牧场建设综合试点方案包含 25 项具体任务，涉及发展改革、财政、农业农村、海洋等 23 个部门和 7 个沿海市及相关县（市、区）政府。虽然各级各部门高度重视，横向加强了联系沟通，纵向明确了责任分工，在人员、政策、资金等方面都作了细致安排，但由于部分试点内容需要多个部门、多个层级协调配合、共同推进，目前在力量上仍显得不够聚合、措施上仍不够统一，尤其是在市级层面，大多以海洋发展（渔业）部门为主牵头推进，成效不够理想。

四、推进海洋牧场高质量发展的几点建议

加快推进、大力发展现代化海洋牧场是贯彻落实习近平总书记经略海洋重要指示要求的重大政治任务，必须高度重视、持续发力，抓实抓细、抓出成效。

一是提高认识、夯实责任。要深入学习贯彻习近平总书记关于建设海洋强国重要论述和经略海洋重要指示精神，不断增强海洋牧场建设的责任感和使命感，把建设现代化海洋牧场

作为打造“海上粮仓”、发展海洋经济、推动乡村振兴的重要抓手，纳入我省新旧动能转换和海洋强省建设重点工程，全力推进。沿海7市党委政府要把海洋牧场建设纳入重要日程，建立健全组织领导机制，明确分工、落实责任，对标试点内容，加大推进力度，不断提高海洋牧场的综合效益。各级发展改革、农业农村、海洋渔业部门要发挥好牵头抓总作用，财政、科技、自然资源、生态环境、交通运输、市场监管等部门要各司其职、各负其责，积极作为、形成合力，加大工作推进落实力度。

二是完善制度体系。结合我省实际，尽快制定《山东省水生生物资源养护管理条例》等地方性法规，修订《山东省人工鱼礁建设管理办法》《山东省休闲渔钓管理办法》等规范性文件，对海洋牧场的规划建设、开发经营、生态保护、监督管理、法律责任等方面做出规定，确立发展改革、农业农村、海洋渔业、生态环境等部门的协同监管机制，明确海域使用审批、财政优惠、税收减免、海洋环境保护和金融融资等方面的政策措施，加强对海上多功能平台、大型智能网箱、海底观测网等的监督管理，为海洋牧场良性发展提供制度保障。同时要积极争取国家相关部委间的统筹协调或授权，指导和帮助我省试点工作顺利进行。

三是加大资金保障。在积极争取国家部委加大对我省海洋牧场支持力度的同时，要进一步调整、完善我省海洋牧场财政资金支持方式，在保留省级示范专项资金的基础上，按照“谁投资、谁管理、谁受益”的原则，用好现代海洋产业基金和股权投资改革政策，引导各市、县强化多元投入，推动建立以企业为主体的投

融资机制和建设管理机制。改革海洋牧场补贴方式，鼓励开发更多适合海洋牧场特点的商业险种，探索运用以奖代补、贴息、保费补贴等方式支持海洋牧场发展。充分利用燃油补贴资金，加大对海洋牧场增殖放流、人工鱼礁建设等方面的扶持力度。有效利用绿色金融政策，依法合规加大绿色信贷、绿色债券、绿色保险对海洋牧场的支持力度。

四是守住安全底线。时刻绷紧安全这根弦，坚决守住不发生大的安全事故这条底线。要依法开展海洋牧场环境影响评价，确保海洋牧场建设符合海洋生态环境保护要求。强化防灾减灾，加快建设海洋牧场预警平台，开展灾害风险排查，提高对风暴潮、海浪、海冰、赤潮、绿潮、溢油、环境突发事件的监控能力和预警水平。强化安全管理，落实安全生产属地管理责任，加大执法检查力度，落实好海洋牧场多功能平台、休闲海钓船、摆渡船的消防、救生等安全保护措施，确保安全运营。强化秩序维护，海洋、渔业、海警、公安等部门要密切协作，完善涉海执法信息共享、联合执法协作机制，积极开展海洋牧场社会治安综合治理，打击盗采盗捕渔业资源等违法犯罪行为。

五是注重宣传推介。要将海洋牧场宣传工作纳入山东落实习近平总书记重要指示要求的系列专题宣传总体安排，全面反映我省在海洋牧场绿色发展、深远海养殖等方面的工作成果。深入总结提炼海洋牧场建设的新进展、新经验，加大对先进典型的宣传推介力度，发挥好示范引领作用。同时，加强国际合作和交流，学习借鉴先进国家的发展经验和管理模式，不断提升我省海洋牧场建设的层次和水平。

关于全省优化营商环境工作情况的调研报告

省人大财政经济委员会

营商环境是一个地区市场环境、政务环境、法治环境、社会环境等方面的综合体现，优化营商环境就是解放生产力、提高综合竞争力。为推动中央关于优化营商环境工作重大决策部署和省委工作要求落实落地，2020年省人大常委会继续把听取省政府优化营商环境工作报告并开展专题询问列为监督工作重点。2020年9月至11月，省人大财政经济委员会到烟台、泰安、菏泽等市实地调查，与企业家和基层干部群众交心交谈、听取意见；到省政府办公厅、省发展改革委等省直部门走访调研，围绕重点问题与有关专家反复研究论证；通过网络，面向社会公开征求意见；根据疫情防控常态化实际，委托地方人大召开企业座谈会，征求企业家和人大代表意见建议，委托地方工信部门开展民营和中小企业营商环境专题调查，委托地方行政审批服务部门，全面回顾总结审批改革情况等，对全省优化营商环境工作情况进行了广泛深入调研，推动一些问题得到及时解决。现将调研情况报告如下。

一、持续深入优化营商环境工作取得明显成效

2020年以来，全省上下深入贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，按照省委工作要求，统筹推进疫情防控和经济社会发展，把持续深入优化营商环境作为做好“六稳”工作、落实“六保”任务的重要抓手，强力推出一系列政策举措，加快重点领域改革、

制度创新、流程再造，有效激发各类市场主体活力。前三季度，我省GDP同比增长1.9%，高于全国1.2个百分点；实有各类市场主体1144.7万户，同比增长13.6%；新设外商投资企业2003家，同比增长17.5%。在全国工商联组织的2020年“万家民营企业评营商环境”工作中，我省入选营商环境最好的十个省份。

一是强化组织领导。省委、省政府高度重视营商环境，成立省持续深入优化营商环境和推进政府职能转变领导小组，由省委主要领导同志任组长，领导小组办公室设在省政府办公厅，从相关部门抽调人员组成专班集中办公。各级各部门把优化营商环境作为重大任务，主要负责同志负总责亲自抓。为应对疫情冲击，稳定经济运行，成立省级统筹应急保障平台，组建省经济运行应急保障指挥部，整合各级各部门工作力量，实现疫情防控形势下的经济运行监测、调控、保障等工作有序高效运转。开展选派万名干部“四进”攻坚行动，下沉工作力量，督促政策措施落实，帮助基层、企业解决实际困难。

二是完善工作机制。省委确定2020年是全省“重点工作攻坚年”，开展九大攻坚行动，全方位、深层次改革攻坚，破解制约高质量发展的体制机制障碍。出台《关于持续深入优化营商环境的实施意见》及19个配套措施，细化任务、明确时限、实化责任，对全面优化营商环境做出系统、具体安排。把优化营商环境政策落实情况纳入省委省政府重点督查任务，优

化营商环境工作情况纳入省纪委监委监督检查和巡视巡察范围,提高优化营商环境在对各市经济社会发展综合考核和省直机关绩效考核中的权重,构建全方位考核监督机制。在全国率先设立企业诉求“接诉即办”省级平台,建立企业诉求快速响应机制,已受理企业诉求超过3万件,办理结果满意率保持在90%以上。

三是持续简政放权。向济青烟3市、其他13市、青岛西海岸新区和34个国家级开发区分别下放省级行政权力361项、61项、240项、103项。以“负面清单制”方式向自贸试验区和上合示范区放权,除“负面清单”213项省级行政权力事项外,其他省级事项均可由“两区”承接。推动将市级行政许可事项调整由县级实施,推进“市县同权”。优化再造审批服务流程,持续推进“减环节、减材料、减时限、减费用”。企业开办普遍实现一窗受理、一表填报、全程网办、1个工作日办结。在餐饮、便利店、药店等20个行业开展“一业一证”改革,办事环节、申请材料、审批时间平均压减70%以上。整合上线山东省“政务服务一网通办”总门户,全省事项可网办率93%、全程网办率86%。

四是创新营商政策。出台“人才兴鲁32条”“打造对外开放新高地45条”“支持多渠道灵活就业20条”“稳外贸稳外资32条”“支持八大发展战略财政政策26条”等政策措施,激发市场活力和社会创造力。阶段性减免困难行业和增值税小规模纳税人房产税、城镇土地使用税,阶段性减免社会保险费,降低职工基本医疗保险缴费费率等,加大清欠工作落实,减轻市场主体负担。1-9月份,累计为市场主体新增减税降费1329亿元,清理拖欠民营和中小企业账款8.21亿元,累计帮助5.6万余户企业追回账款372.93亿元,实现非涉诉类账款“清零”。

五是健全法规体系。省人大常委会审议通

过《山东省优化营商环境条例》《关于依法加强新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定》《山东省人才发展促进条例》《山东省社会信用条例》《中国(山东)自由贸易试验区条例》《关于向中国(山东)自由贸易试验区和中国—上海合作组织地方经贸合作示范区下放部分行政权力事项的决定》《山东省公共法律服务条例》《山东省标准化条例》等法规;省政府出台《山东省规章清理办法》,加大对不符合新发展理念、不利于高质量发展、不适应市场经济要求的规章清理力度,对梳理出的203件规章分期分批清理,为营商环境提供更加健全的法律保障。

二、存在的主要困难和问题

我省优化营商环境工作取得明显成效,但与法律要求、市场期盼和先进省份相比仍然存在差距。特别是突如其来的疫情给经济带来严重冲击,企业需要帮助解决的困难和问题比往年明显增多,优化营商环境工作任务艰巨。企业反映比较集中的问题有:

(一)“最后一公里”尚有堵点,政策红利未能完全释放。为应对疫情冲击,各级出台一系列纾困解难政策,力度之大前所未有的,但有的政策落实不够到位,未能完全达到预期效果。一是有些政策落实手续复杂,执行存在偏差。有的政策涉及多个部门,需要跑多个地方,手续繁琐,前置条件多,申报不方便。有的政策执行太仓促,申报通知要求的材料提交时间紧,企业不按规定时间申报就失去了享受政策机会。个别企业反映,地方对项目申报下指标,限制每个县只能申报一个,而不是符合条件的都能申报。一些创新创业、研发技改等单项优惠政策门槛设置过高,中小企业“够不着”。二是有些政策督办措施跟不上,基层落实不积极。省里加大涉企政策整合力度,有的政策往往由多个部门共同制定,以省政府办公厅或者牵头

部门名义出台,但实施过程中督办措施跟不上、工作整合不够,基层落实政策不协调、不积极,政策整体效应未能充分显现。三是有些政策配套衔接不够,影响政策落地见效。2019年,省六部门联合出台化解民营企业土地房屋产权历史遗留问题的指导意见,有的地方根据实际制定配套措施,一批历史遗留问题得到及时解决,但有的地方存在“等靠要”思想,没有政策要政策、有了政策要细则,迟迟没有出台地方配套措施,造成该文件难落实。四是有些专业性强的政策企业不会用、用不好。人大代表反映,我省出台的《关于进一步做好企业上市工作促进全省新旧动能转换的通知》《关于进一步运用资本市场助推全省新旧动能转换的若干意见》等文件,由于政策专业性强,一些企业缺乏深入了解,影响政策落实。一些中小企业反映,企业缺乏政策研究人员,对专业性强的政策不了解、不会用,没能很好享受应得的政策红利。

(二)改革磨合没有完全到位,政务服务效能有待进一步提高。一是相对集中行政许可改革需进一步深化。一些地方审批与监管部门职责分工不够清晰,工作联动机制不健全,审批与监管衔接存在断链现象。一些市县行政审批局反映,业务上受省行业主管部门监督指导,出现“一对多”工作现象,日常协调工作量大。省行业主管部门出台的政策文件通常对口下发给市县主管部门,审批部门往往获取不及时,造成审批与监管部门信息不对称。各地普遍反映,省行业主管部门对行政审批服务机构的业务培训较少,日常指导不够充分。二是“数据烟囱”“信息孤岛”仍然存在。国家部委、省和市级部门的业务系统尚未整合到位,数据未能充分共享,行政审批业务仍存在“多套系统、多个流程、多次录入”问题。某市行政审批局反映,面对的省以上系统有18个,其中有15个未完全实现对接。

部分业务历史数据不全、不准确、标准不统一,影响数据共享实效。有的业务系统运行不稳定、维护不及时,某行政审批局反映,在企业开办全程电子化登记过程中,“一窗通”系统及后台数据经常出现故障,但由于系统管理跨层级、跨部门,故障排除不够及时,导致企业办事等待时间过长。电子签名、电子印章应用不足,统一身份认证、电子证照库建设等方面相对滞后。三是“全省通办”有待提档加速。国务院已经在全国部署推进“跨省通办”,但我省尚未实现“全省通办”,离“跨省通办”距离更大。近年来,各地积极探索创新,推出容缺办理、限时办结等一大批创新性经验,但好经验好做法尚未标准化,没有在全省统一推广,导致企业在不同地方的体验不同。四是有的行政改革措施落实不够到位。国务院和我省优化营商环境条例均对区域评估以及工程建设项目并联审批、多图联审、联合竣工验收等改革事项做出明确规定,但部分地方政府因财政压力较大,区域评估工作进展不大;实施联合验收项目仍然较少,全省累计仅1230个项目,更多项目未能实施联合验收;施工图设计数字化联审未完全落实,个别地方水电气暖信未纳入联审。

(三)金融支持实体经济能力不足,融资难仍是制约民营和中小企业发展的突出问题。一是社会融资规模增量总体偏小。长期以来,我省社会融资规模增量与浙江、江苏等省相比一直存在较大差距。2019年,我省地区生产总值比浙江多8700多亿元,社会融资增量却比浙江少8300多亿元。2020年上半年,国家扩大资金投放,我省社会融资规模增加较多,但与浙江、江苏、广东相比差距仍然较大。1-6月份,我省社会融资规模增量为13484亿元,比浙江、江苏、广东分别少6542亿元、10821亿元、13015亿元,其中新增贷款7814亿元,比浙江、江苏、广东分别少6071亿元、6365亿元和9114

亿元。二是银行对小微企业不敢贷、不愿贷、不能贷的局面未有明显改变。一些小微企业确实有资金需求，同时也面临经营周期短、不确定性大、担保条件不足等情况，银行获取和验证相关信息的管理成本较高。“山东省融资服务信息平台”建设虽起步较早，但后期信息共享覆盖面拓宽缓慢，对金融机构为中小微企业“精准画像”支持不足。银行分支机构和基层人员反映，小微企业信贷差异化考核和正向激励措施、授信尽职免责机制等落实不到位，服务小微企业的积极性不高。出于利润和风险考虑，部分银行创新产品和服务的动力、能力不足，不能满足小微企业“短、小、频、急”融资需求，短贷长用、转贷难等供需矛盾突出。省级“中小微企业贷款增信分险专项资金”规模与市场主体需求、其他省份相比仍然较小，对农业领域、信用贷款等方面的支持力度有待加强。三是扶持小微企业发展的一些金融优惠政策落实不够好。有的商业银行为完成小微企业贷款任务，往往通过小额票据贴现、商业住房抵押按揭、大企业集团下属的副业企业办理小微企业融资业务，实际上与真正意义上的小微企业无关，违背了政策初衷。一些大企业利用金融政策争取低息贷款、发放低息债券，用于置换原有利息较高的贷款和债券。有的企业反映，银行发放贷款1000万元，其中包含300万元的银行承兑汇票，迫使企业存款300万元帮助银行完成存款任务。四是贷款抵押质押物范围仍未实质拓展。一些企业反映，银行对企业贷款主要是抵押贷款或变相抵押贷款，且抵押率逐次降低、贷款额逐次减少，拒贷现象时有发生。相当一部分小微企业因房地产等可抵押物证照不齐或不合法，无法作为合格抵押物获得银行融资。虽然国家开通贷款抵押范围较广，但大部分银行实际执行不多，知识产权、应收账款、存货、仓单、股

权、租赁权等权利抵押尚未真正得到银行认可。一些以互联网、信息技术等为主的轻资产企业，资产抵押担保能力更弱，融资更难。省地方金融监管局调查显示，企业反映“融资无法办理”的原因中，缺乏抵质押物占51.4%。五是有的银行“事前许诺，事后变卦”，以变更业务品种为理由抽贷、断贷，造成企业资金和信誉危机。某银行违背债委会公约约定，对一个正常经营的企业实施多次抽贷，在没有告知企业的情况下擅自将其调为五级分类的关注类，同时影响到其他银行也将该企业调为关注类。

（四）法治意识不够强，依法行政工作存在一定短板。有的地方和部门法治意识较弱，运用法治思维和法治方式解决问题的能力不足，法治对政府和市场主体的双向约束不够有力。一是有的执法行为简单机械。涉企监督检查重复问题依然存在，多部门、多层级检查的统筹协调不够，甚至存在打卡留痕等形式主义、官僚主义现象，基层企业和部门反映负担较重。有的部门机械执法，发现问题“以罚代管”，而不是真正帮助企业解决问题；有的直接把一些小问题作为违法违规问题上传征信系统，导致信用污点，给企业经营造成很大影响。有的化工企业反映，安全生产执法主要以专家意见为依据，但专家变化频繁，不同的专家对企业提出的意见建议差异很大，导致企业无所适从，不仅反复整改造成浪费，而且频繁停工开工形成新的安全风险。某公司反映，与国外企业合作中需进口1吨样品煤，但被海关以不符合《商品煤质量管理暂行办法》规定为由拒绝通关，没能及时进口样品煤，造成1.35亿元合同无法执行。二是对知识产权保护不够有力。不少企业反映，恶意模仿、商标雷同等“傍大牌”问题损害企业信誉、影响企业效益，但知识产权案件举证难、周期长、成本高、赔偿低，即

便胜诉也是“赢了官司、输了市场”，挫伤企业研发创新积极性。东阿蓝天七色建材有限公司反映，发现省内使用雷同“七色”商标品牌和雷同公司名称的企业有5家，虽已向有关部门投诉，但一直没有效果。三是对企业承诺事项兑现不够及时。某企业反映，2019年企业利用外资奖励政策，地方政府至今未兑现。某市“儒商大会”签约项目，在地方政府要求下举办了“两次”开工、入场仪式，但协议方市属某公司未履行投资协议所确定的土地入股义务，导致项目至今未能开工建设。四是对中介机构监管不到位。企业普遍认为，中介服务行业诚信体系不健全、监管缺失，有些服务质量差、收费高，甚至有的违法违规出具虚假报告，扰乱市场秩序。一些地方的能评、环评、安评、稳评等中介服务机构存在隐性的管控和垄断。有的企业反映，政府采购招投标、工程建设项目评审等领域“围标串标”、恶意低价中标等问题突出。五是地方保护和行政垄断仍然存在。我省要求全面实施市场准入负面清单制度，但企业反映有的领域在审批条件和手续上存在实质上的“准入难”。某市以市属企业不同意为由不予审批旅游包车、高铁站附近网约车“不合法”问题先后被媒体曝光。

（五）人才发展环境有待优化，人才请不来、留不住问题仍较突出。受思想观念、经济实力、人才政策、创业环境等因素影响，有些地方和企业面临请不来人才、留不住人才问题。一是人才发展理念亟需更新。各市人才政策大同小异，与城市定位、中心工作、发展战略等自身实际结合不密切，存在同质化竞争。用人单位主体作用发挥不够，特别是一些企业存在“引进人才不如引进设备”等急功近利观念，引才育才投入不大。二是高层次人才发展平台较小。部属高校仅有3所，省属高校没有1所进入“双

一流”；中科院12家分院和114家研究单位中，我省仅有4家研究单位，教育和科研人才聚集能力不足。上市公司数量仅占广东1/3，浙江、江苏1/2，市场化吸引人才的平台仍然较少。三是人才评价工作亟待改进。人才评价市场化水平较低，存在用单一的、统一的标准“框定”人才等现象，导致“用的评不上，评的评不上”。有的地方人才评定和奖励政策过分看重职称、学历、奖项、论文等条件，对专业技能人才、人才创新能力等重视不够。某公司本土技术人员成功突破某项技术，填补国内空白，但由于技术人员没有高学历、高职称，无法享受人才奖励政策。四是园区生活居住配套条件不够好。某市工业园区生活配套设施建设滞后，公租房不足，商业服务仅限于最基本的吃住需求，缺少社会交际场所；交通不便，虽然开通了部分公交，但线路有限，企业员工上下班和到主城区存在困难。不少企业反映，子女教育问题难解决，高端人才留不住。

三、下一步工作的建议

党的十九届五中全会指出，“形成强大国内市场，构建新发展格局”“持续优化市场化法治化国际化营商环境”。各级要对标对表党中央决策部署和法律法规，贯彻新发展理念，进一步转变作风、抢抓机遇、改革创新、攻坚克难，将优化营商环境工作不断推向深入，更大激发市场主体活力和社会创造力，推动经济高质量发展。

一是加强法律法规宣传贯彻落实。法治是最好的营商环境。加强民法典普法宣传，严格按照民法典规范处理平等民事主体间的人身关系、财产关系。严格落实企业法、合同法等市场经济基础法律，坚决禁止以红头文件、内部要求、上级指示为由侵犯市场主体合法权益。认真实施山东省优化营商环境条例、人才发展促进条

例以及中小企业促进“一法一条例”等法律法规，对照检查工作中的短板和不足，着力解决工作、法律“两张皮”问题，切实把优化营商环境工作纳入法治化轨道。机关事业单位和大型企业带头落实《山东省社会信用条例》，维护诚实守信社会秩序。司法机关加大对侵犯产权行为的打击和惩处力度，妥善处理涉产权保护案件，严格控制审理期限，加大案件执行力度，依法平等保护企业产权和企业家权益。

二是完善服务企业工作机制。将优化营商环境作为重要理念和目标融入我省“十四五”规划。正确处理政府与市场的关系，强化市场意识，坚持服务导向，加快转变政府职能，营造高效政务环境。统筹整合涉及民营经济发展的机构、人才、政策、资金等资源，增强服务的专业性、精准性和协同性。健全重大政策事前评估和事后评价制度，强化政策落实跟踪督办，提高政策科学性和公信力。强化营商环境考核评价，落实容错纠错、尽职免责等激励和保护机制，提高政府、金融等部门服务企业的积极性。进一步解放思想，破除“官本位”等传统陈旧观念桎梏，关心支持企业发展，加强对优秀企业和企业家的宣传报道，营造尊商重商的浓厚社会氛围。

三是解决制约企业发展的突出问题。壮大民营和中小企业公共服务平台，提高企业高效管理运营、技术创新支持、政策精准利用等信息资源的可获得性。加强市场主体发展辅导，针对不同行业开展企业家培训，分析经济发展形势，解读涉企政策法规，坚定发展信心。规范行政执法，推广运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性手段，依法慎重实施行政强制。深化相对集中行政许可权改革，尽快打通“信息孤岛”，统一政务服务标准，加快实现“全省通办”“跨省通办”。推行告知承诺制、容缺办理，实行“互联网+监管”、信用监管，营造开放包容、重信

守诺的创新创业环境。对符合条件的企业上市过程中遇到的信用修复、前期改制留下的“硬伤”等问题，依法能够解决的积极协助解决。加强行业协会商会综合监管，充分发挥其纽带作用、行业自律管理作用。开展中介服务机构专项治理，维护公平竞争的市场秩序。

四是加大金融对实体经济的有效支持力度。大力发展普惠金融，引导信贷资金更多流向资金压力较大、符合产业发展方向的中小企业。完善升级省融资服务信息平台，运用大数据技术解决银企信息不对称等问题。强化财政、金融协同联动，提高政府性融资担保能力，扩大省级中小微企业贷款增信分险专项资金规模，推动知识产权质押融资等政策落地，引导金融机构敢贷愿贷能贷。加快推进多层次资本市场建设，大力发展风投创投基金，提高直接融资比重。抓住科创板审核提速、创业板注册制改革、新三板精选层开板等机遇，加大企业上市推进力度。完善省市县三级金融辅导体系，加强对技改企业、高新技术企业、文化旅游企业等辅导，提高金融辅导的精准度。

五是打造良好的人才发展环境。人才是创新的根基、是创新的核心要素。完善专业职称评审制度，加强特色专业职称评审工作，落实民营企业专业技能人才职称评审同等待遇政策，让各类专业人才竞相涌现。优化人才奖励政策，更加重视创新能力、质量、实效和贡献，激发创新创业活力。强化人才市场化运作、专业化运营，为用人单位提供人才对接引进、人才项目运营、人才创业投资等专业服务。开展人才关爱行动，着力解决高层次人才住房、医疗以及配偶就业、子女入学等后顾之忧，让人才安心舒心工作。发展壮大优势产业集群，加快交通、5G等基础设施建设，打造生态宜居宜业环境，提升城市魅力，吸引更多人才在山东创新创业。

关于深入学习贯彻民法典 全面提升法治社会建设水平情况的报告

省人大监察和司法委员会

民法典是新中国成立以来第一部以“法典”命名的法律，是一部固根本、稳预期、利长远的基础性法律，是新时代我国社会主义法治建设的重大成果。为深入学习贯彻习近平总书记关于实施好民法典的重要讲话精神，落实中央决策部署和省委工作安排，切实推动民法典学习宣传和贯彻实施，促进全面依法治省，提升法治社会建设水平，常委会及时调整工作计划，于2020年10月组织对全省深入学习贯彻民法典全面提升法治社会建设水平情况进行了专题调研。常委会党组书记、副主任于晓明带队到省法院进行调研，党组副书记、副主任王良主持召开省委宣传部、省司法厅等14个省直部门座谈会，带领省人大监察司法委分两路赴聊城、威海、东营等8市调研，实地查看了公共法律服务、乡村民主法治示范村等现场，分别与宣传、教育、民政、生态环境、农业农村、市场监管、司法机关等部门、单位及人大代表、律师、人民调解员、村居社区工作人员等进行座谈交流，了解民法典学习贯彻情况。

民法典实施在即，这部法典的学习宣传效果如何，将直接影响民法典的贯彻实施。通过调研，总的看，全省各级各部门认真贯彻落实中央决策部署和省委工作安排，将民法典的学习贯彻作为推进法治山东建设的一项重大任务，

精心谋划，突出重点，采取了一系列有声势、有特色、有深度、有力度的举措，推动民法典学习宣传工作深入开展，为民法典的顺利实施夯实了坚实基础。

——迅速动员部署，民法典学习宣传掀起高潮。民法典颁布后，省委全面依法治省委出台《关于深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神推动民法典实施的意见》，省委依法治省办、省委宣传部、省委网信办、省司法厅4部门联合印发《关于开展民法典学习宣传的通知》，省人大常委会党组专门制发文件，对全省各级人大学习宣传民法典提出要求。全省各级党委、人大、政府、政协等几大班子通过理论学习中心组、举办专题讲座，研讨交流等方式，扎实开展民法典学习宣传，起到了以上率下示范带动作用。各地各部门结合实际，制定出台一系列实施意见和规范性文件，迅速兴起学习、宣传、遵守、运用民法典的高潮，着力提升全社会学习遵守民法典意识。截至目前，全省共组织各类宣传和培训、线上线下宣讲等活动16000余场次，举办领导干部专题学习9517余场次，青少年专题学习5255余场次，发放读本、宣传册等学习资料250余万份，运用网站、微博、公众号、抖音等普法平台发送宣传信息230余万条。

——抓住工作重点，扩大民法典普法覆盖面。抓好领导干部这个“关键少数”。各级各部门加强领导干部民法典的专题学习培训，将民法典纳入党委（党组）理论中心组学习、干部教育培训和国家工作人员学法用法考试内容。威海、聊城、滨州等市通过市委理论学习中心组集体学习、举办专题讲座、报告会等形式组织专题学习，枣庄、日照等市将民法典学习列入领导干部学法用法和年度述法重要内容。抓牢青少年这个“关键群体”。各类学校开展民法典进校园活动，通过法治讲座、主题班会、知识竞赛、手抄报、模拟法庭等多种形式开展民法典宣传教育。临沂市中小学开展法治副校长宣讲民法典活动，聊城市举行全市中小学生学习“我与民法典”征文比赛，东营市根据学生各年龄段特点制作《东营营说民法典》口袋书，方便青少年学习民法典。抓实精致普法这个“关键做法”。各级各部门结合本地实际和自身职能，广泛开展民法典进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进景区、进网络、进宗教场所、进家庭、进军营“十进”活动，将法治宣传延伸到社会每个角落，推动精致、精准普法。威海市将民法典的诚信原则作为重点，打造“诚信普法”金字招牌，引导市民树牢诚实守信、遵纪守法意识，在2020年全国城市信用排名中威海市荣登榜首。

——丰富形式载体，有力提升民法典普法实效。加强普法阵地建设。各地在法治公园、广场、长廊、市民活动中心等群众集中场所开辟宣传专区，设置普法公益广告，播放宣传语、宣传片，让人民群众在日常生活中潜移默化提升法治意识。枣庄薛城区高标准打造全省首个民法典主题公园，寿光市民法典主题公园成为网红“打卡”集合地。构建全媒体普法矩阵。

各地各部门充分发挥“播、视、报、网、端、微、屏”等各类普法平台作用，利用网络、微博、公众号、抖音、APP客户端等推送民法典知识，用生动活泼的形式和贴近生活的内容，让群众关注民法典、了解民法典、运用民法典。威海市《小威兰兰职场记》、诸城市《六个姐妹看演出》、青岛市《新说法》等一大批民法典普法戏剧栏目广受好评，省人大代表马东宁律师“直播带法”点击率粉丝量达10万多人。打造村居社区普法主战场。各地针对基层群众普遍关心、与生产生活密切相关的劳动就业、婚姻家庭、遗嘱继承、土地承包、征地拆迁、物业管理等事务，通过以案释法、公益普法、送法到村居社区等活动，有针对性地开展普法宣传，促进了基层民主法治建设和社会和谐稳定。德州市开展“民法典进社区—‘典’亮百姓生活”法治文艺汇演15场次，聊城、潍坊等市开展“法治夜市”“马扎夜市”“民法典赶大集”等活动深受群众喜爱。

——做好衔接工作，为民法典实施夯实基础。为做好民法典实施衔接工作，省人大常委会专门印发文件，组织开展全省地方性法规、政府规章及规范性文件的清理工作。全省各级人大根据民法典精神要义积极进行“立改废释”工作。各级政府及部门对照民法典，对政府规章、部门工作职责等进行梳理，厘清权力边界，及时全面清理与民法典规定和原则不一致的内容，研究制定有关配套制度文件及工作流程，为民法典的实施做好充分准备。省司法厅牵头组织对全省现行有效的558件政府规章和9000余件规范性文件进行专项清理。济南市对《济南市房屋登记条例》等5件地方性法规和2件规范性文件等与民法典规定不一致的内容进行了修改。省公安厅组织编写《山东省公安机关贯彻

实施民法典执法指引》，有效提升公安机关行政行为标准化、规范化水平。

从调研情况看，全省对民法典的学习宣传总体是好的，但与中央决策部署和省委工作要求相比，还存在一定差距。

——对学习宣传贯彻民法典的认识不到位。在民法典学习宣传贯彻中，还存在思想不重视、工作措施不扎实等问题。有的地方和部门普法责任主体意识不强，只注重完成开会部署、学习培训、编写简报等“规定动作”，存在重形式、走过场现象。少数领导干部对民法典促进法治政府建设的认知程度不高，思想上存有“新典旧法”的模糊认识，学习积极性、主动性不强，仅是开会学习记笔记、专题辅导听听报告，至今还没有通读民法典全文的不在少数。

——普法宣传工作开展不平衡。一些地方对宣传方式方法的创新力度不够，大多还是依靠广场式、广播式、传单式等传统方式，虽然利用新媒体手段开展普法宣传，但内容和形式的吸引力、感染力不够，微视频、微动漫、微电影等法治宣传精品少。调研发现，有的基层公共法律服务中心自助触摸查询机更新不及时，缺乏民法典有关内容。普法专业化程度不高，宣传主体“各自为政”，热衷于“大水漫灌”式普法，只注重形式而忽视效果，内容缺乏权威性、准确性，与社会生产生活脱节，容易造成人民群众理解掌握上的偏差。普法工作保障机制不完善，一些地方普法工作力量薄弱，人员、装备和经费保障不足，缺乏严格考核评价和激励奖惩机制，一定程度上制约了民法典学习贯彻效果。

——法规规章“立改废”不及时不全面。实施民法典，必然伴随着现行法规文件、传统

观念磨合渐进、革故鼎新的过程。虽然各地各部门对涉及民法典新规定的地方性法规、政府规章及规范性文件进行了清理，但依然存在梳理不细致、不到位、不全面，对民法典实施后在执行中易发问题分析研判不够，有关配套制度措施和 workflows 研究制定不及时，有的地方工作还相对滞后，存在“等”“靠”现象。目前在省级层面，根据政府规章和规范性文件清理情况，拟废止 77 件，完成 48 件，拟修订 66 件，仅完成修订 22 件，离完成预期任务目标还有很大差距。

——基层群众关注度不高。由于民法典宣传普及的广泛性不高，宣传内容和形式的感染力不强，基层群众的关注度不高，特别是在交通不便、人口流动性大，外出务工人员 and 留守老人妇女儿童较多的农村地区，普法对象集中难，宣传活动组织难度大，普法效果不好，造成群众对法律知识知晓度较低，运用法律解决自身问题能力不高。调研时询问当地群众有关民法典的内容，部分群众不了解、不清楚、知之甚少。

——民法典普法针对性实效性不强。民法典内容庞大，涵盖社会生活方方面面，各地针对不同地区、不同行业、不同类型群体，开展有针对性的精准普法不够。针对青少年的普法教育存在短板，虽然我省城市、农村中小学普遍开设了法治课，但普遍存在民法典教育缺教材、课时少、针对性不强、宣教形式单一等问题。有的学校普法宣传形同虚设，重形式轻内容，对校园暴力、校园欺凌等问题缺乏有效宣传及防范措施。针对司法机关、行政机关工作人员的行业培训、系统培训不及时、不到位，效果不佳。潍坊市某人民调解员反映，有的民政婚姻登记机构还没有设立离婚冷静期的有关规定

及流程,有的医疗机构工作程序尚未及时更新,医务人员对医疗确认程序还不熟悉不了解,有的物业管理部门对高空坠物、设施管理等情形还没有研究制定相应的应对措施。

法律的生命在于实施。全省各级各部门要深入学习贯彻习近平法治思想和党中央决策部署,紧抓重点,精准发力,采取扎实有效措施,确保民法典得到全面有效实施,提升我省法治社会建设水平。

(一) 提高思想认识,切实增强学习贯彻民法典的思想自觉和行动自觉。“人民法典,国之重器”。习近平总书记强调,各级党和国家机关要带头宣传、推进、保障民法典实施,加强检查和监督,确保民法典得到全面有效执行。提高政治站位。全省各级要深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,强化法治意识,充分认识实施好民法典,是全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的重大举措,是坚持以人民为中心、保障人民权益实现和发展的必然要求,切实把深入学习宣传和贯彻实施民法典作为当前乃至今后一项重要政治任务,抓实抓好,常抓不懈。坚持以人民为中心。民法典是新时代人民权利的宣言书,要准确把握人民至上、人民立场、人文关怀的基本理念,让民法典精神和内容内化于心、外践于行。围绕保障和改善民生,积极回应群众新要求新期待,研究谋划和解决法治领域人民群众反映强烈的突出问题,增强人民群众的法治获得感、幸福感、安全感。推进法治政府法治社会建设。要把民法典的学习贯彻与全面依法治省,推进法治政府、法治社会建设结合起来,发挥民法典在维护群众权益、化解社会矛盾纠纷、促进社会和谐稳定中的积极作用,提高社会治理法治化水平。完善考核与经费保障机制。将民法

典学习宣传贯彻与制定“十四五”时期普法工作同谋划、同部署、同推进,增加民法典普法治理在经济社会发展综合考核中的指标权重,制定科学完备的量化指标体系,加大普法投入力度,将普法经费列为财政专项经费,并建立经费动态调整机制,推动民法典宣传教育制度化、常态化、长效化。

(二) 创新普法模式,增强民法典学习宣传实效。通俗易懂、喜闻乐见、寓教于乐、潜移默化是衡量民法典宣传效果的重要标尺,要针对宣传教育规律和特点,因地制宜、因时制宜、因人制宜,推动民法典学习宣传工作创新。改进法治宣传模式。各级宣传部门、行政机关、司法机关、新媒体等要转变传统“照本宣科”“传声筒式”“填鸭式”的普法模式,采取灵活多样、生动活泼的形式,着力创作一批优秀法治文艺作品,借助艺术感染、精神浸润、人文渗透,把枯燥的法律条文演绎成群众喜闻乐见的生动语言和感染形式,引起群众思想和精神共鸣。做好线上线下普法融合。巩固发挥好广播电视、报刊等传统媒体重要作用,针对当前网络发达、手机普及的特点,依托网站、微信、微博、客户端等积极推进新媒体普法,用好微视频、微电影等形式,打造“看得见、摸得着、听得懂”的立体式普法新格局,把普法从群众简单的获取过程变为群众与普法者互动融合的过程,真正让民法典走到群众身边、走进群众心里。

(三) 细化工作措施,推动民法典学习宣传向深向实。民法典涵盖每个人从“生前”到“终老”各个阶段的民事权利,最大特点就是保护“私权利”。抓好基层群众普法。各级各部门要下沉到村居、社区、企业,根据基层特点,针对农村宅基地、农村经营承包、合同要约、婚姻家庭、邻里关系、遗嘱继承等与群众密切

相关、普遍关注的热点、焦点问题进行普法宣传，使民法典在基层群众中“落下去”“活起来”，让人民群众认识到民法典是依法治理社会的依据，也是维护自身权益的有力武器，引导干部群众养成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的意识和能力。抓好“两个关键”普法。坚持抓住领导干部这个“关键少数”，落实领导干部和国家工作人员学法用法制度，将民法典纳入各级各部门党委（党组）理论中心组学习的重要内容，及时纳入各级党校（行政学院）、社会主义学院、干部学院、网络学院等教育培训内容和教材，提高领导干部法治素养水平。各级领导干部要带头尊崇法治、敬畏法律，了解法律、掌握法律，不断提高运用法治思维和方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定、应对风险的能力，做学习、遵守、维护民法典的表率。重点加强青少年法治教育，将民法典纳入国民教育体系，更新学校法治教材，在大中小学法治课程中增加民法典教育内容，将各年龄段学生易于学习掌握的民法典知识融入学校立德树人教育，做到教材、计划、课时、师资“四落实”，通过开展法治讲堂、以案释法、模拟法庭等灵活多样的形式上好民法典法治教育课，针对校园暴力、校园欺凌等损害青少年身心健康的突出问题进行普法，提高青少年法治观念和自我保护能力。抓好重点行业从业人员普法。针对医疗卫生、物业管理、不动产登记机构、公共交通管理等与人民群众生活密切相关的重点行业，重点人群，加大行业普法宣传力度，将民法典分章、分节、分条进行专业化讲解，避免贪大求全，做到既专又精，引导有关部门、单位准确理解把握民法典核心要义，养成依法从业、依法服务的职业操守，确保民法典在相关行业落地落实。

（四）提升执法司法水平，依法维护群众合法权益。“法正则民悖”，民法典作为公权力的规范器，主要特征就是限制“公权力”。严格依法行政。民法典给行政权力定了规矩、划了界限，各级政府行政机关要准确识别民法典涉及的行政法律规范，厘清权责事项，更新工作流程，加快政府职能转变，推进法治政府建设。各类行政执法人员要坚持依法行政，把民法典的规定熟记于心，作为行政决策、行政管理、行政监督的重要标尺，把以人民为中心的价值理念融入行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收等活动当中，提高依法行政能力和水平。坚持公正司法。民事纠纷案件同人民群众权益联系最直接、最紧密。司法机关应及时修改完善或出台与民法典规定和原则相契合的司法解释，明确法律规定的含义和适用法律依据，使民法典的稳定性和适应性相统一。各级司法机关及司法人员要秉持公正司法，熟练精准适用民法典有关规定，依法妥善处理各类民事案件，强化司法活动监督，用法治方式化解社会矛盾纠纷，提高办案质量，增强司法公信力，保护公民、法人和其他组织的合法权益，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。优化法律服务。加强对行政执法司法人员、律师、人民调解员、法律顾问、基层法律服务等法治专门队伍、法律服务工作者的培训，引导依法依规诚信执业，打造高素质法治工作队伍。充分发挥律所、仲裁、公证、法律援助、人民调解、公共法律服务、非诉讼调解中心等法律专业机构作用，推动矛盾纠纷多元化解，帮助群众实现和维护自身合法权益，多方面推进民法典实施。

（五）完善相关立法，推进地方性法规规章的“立改废释”。民法典实施在即，各级立

法机关、行政机关、司法机关要抓紧做好地方立法与上位法的衔接，围绕民法典的新规定新精神新要求，及时研究制定同民法典相关联、相配套的规范性文件及工作流程，为民法典的实施提供保障。要坚持问题导向，全面梳理现行地方性法规、规章和行政规范性文件，及时清理与民法典规定和原则不一致的内容，对医疗卫生、不动产登记、物业服务管理等与民法典密切相关的领域，要及时研判、精细衔接，维护国家法制统一。

（六）发挥人大职能作用，加强对民法典

学习宣传贯彻的监督。宪法规定，“地方各级人民代表大会在本行政区内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行”。全省各级人大及其常委会作为地方国家权力机关，要把学习宣传民法典与履行法定职权结合起来，通过听取和审议专项工作报告，开展执法检查、视察、专题调研等法定监督形式，加强对民法典宣传贯彻实施情况的检查和监督，推动行政机关、监察机关、司法机关认真贯彻执行民法典，依法行政，公正司法，保护民事权利不受侵犯、促进民事关系和谐有序，保障民生福祉。

关于我省旅游业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

旅游既是现代产业，又是民生事业。大力发展旅游业，是加快转变经济发展方式、推动产业结构优化升级的重大举措，也是拉动消费、扩大内需的重要途径，更是增加就业、改善民生的迫切需要。特别是在当前疫情防控常态化条件下，充分发挥旅游业综合带动作用，激发文旅消费潜力，对于助力“六稳”“六保”工作，具有极大的推动作用。为进一步促进旅游法律法规的学习宣传和贯彻实施，推进我省旅游业持续健康发展，根据2020年省人大常委会工作计划安排，省人大教科文卫委员会对我省贯彻实施《中华人民共和国旅游法》《山东省旅游条例》（以下简称旅游“一法一条例”）情况和旅游业发展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

委员会在本次调研工作中坚持问题导向，与省文化旅游厅多次沟通协商，制定详细调研方案，在全面了解贯彻实施旅游“一法一条例”总体情况的基础上，确定了调研的7项主要内容：旅游业高质量发展情况；文化旅游融合发展情况；推广使用好客山东品牌、加强旅游市场营销、促进旅游消费情况；旅游市场秩序情况；文明旅游、旅游安全情况；旅游“一法一条例”贯彻实施过程中存在的主要困难、问题及原因分析；疫情防控常态化条件下，进一步推动法律法规贯彻实施、促进旅游业持续健康发展的

意见建议等。

省人大常委会副主任王随莲对这次调研活动非常重视，多次听取汇报，审定调研方案。为做好该项工作，在疫情防控常态化条件下，委员会尝试拓展调研渠道、丰富调研手段，从5月份开始，采用书面委托调研的方式，对济南等10市贯彻实施旅游“一法一条例”情况进行了初步调研。6月28日和7月3日，委员会组成调研组，由王随莲副主任带队，委员会主任委员仇兴玉、常委会副秘书长徐清和委员会部分组成人员、全国及省人大代表、专家顾问参加，在提前学习相关法律法规的基础上，分别赴省文化和旅游厅以及济南市进行调研，实地察看部分重点文旅项目和乡村特色旅游示范村，听取相关工作汇报，与有关部门、单位以及旅游经营者、旅游从业者等各方代表进行座谈交流。6月30日，委员会在济南召开视频会议，听取青岛、枣庄、潍坊、济宁、泰安5市的工作汇报，进一步了解各市贯彻实施旅游“一法一条例”的总体情况、存在的主要困难和问题，征求大家对进一步推动法律法规贯彻实施、促进旅游业持续健康发展的意见建议。委员会在汇总调研情况、听取各有关方面的意见后，研究形成调研报告。

二、推动旅游业发展的主要做法和成效

从调研情况看，省委、省政府一直高度重视我省旅游业发展，始终把繁荣发展旅游产业

作为调整优化结构、促进经济提质增效的重要任务来抓。特别是旅游“一法一条例”颁布实施以来,全省各级政府及有关部门将贯彻实施旅游“一法一条例”作为贯彻新发展理念、助力新旧动能转换的重要抓手,不断创新体制机制和完善工作细则,切实保障旅游者和旅游经营者合法权益,在全省形成了依法治旅、依法兴旅的良好氛围。“好客山东”旅游品牌享誉全国,休闲游、度假游、乡村游全面发展,旅游大项目建设稳步推进,旅游总收入连年攀升,为全省经济社会发展大局作出了积极贡献。目前,全省共有A级旅游景区1225家,其中5A级景区12家,数量分别居全国第一和第六位。2019年,全省接待国内外游客数量9.4亿人次,旅游总收入11087.3亿元,分别居全国第二和第五位。

(一)加强宣传培训,着力营造尊法学法守法用法浓厚氛围。各级政府及有关部门把抓好旅游“一法一条例”的宣传贯彻摆在重要位置,制定实施方案,做出具体安排。一是加强对政府工作人员的教育培训,将旅游“一法一条例”列入干部学法范围和普法考试大纲,明确工作职责,推动依法行政。二是开展对旅游从业者的宣讲培训,重点培训化解旅游纠纷、防范经营风险等方面知识,推动规范经营,提高服务质量。三是加强对社会各界的广泛宣传,利用各种媒体平台,全方位、多渠道广泛开展宣传工作,引导公众安全文明出行、理性消费维权。

(二)强化顶层设计,充分发挥政府主导作用。各级政府及有关部门不断强化顶层设计,将旅游业纳入国民经济和社会发展规划,明确旅游业发展总体思路、发展布局、目标任务和政策措施。一是强化高位推动。省委省政府将文化创意产业和精品旅游产业列为全省新旧动能转换“十强产业”,泰安市、日照市专门组建市委旅游工作委员会,作为市委议事协调机

构,强化对旅游工作的组织领导。二是强化政策支持。省政府出台《关于提升旅游业综合竞争力加快建成旅游强省的意见》等文件,各市也都出台了相关文件,统筹推进旅游产业发展。《济南市民宿管理办法》载入国家文旅部政策汇编,烟台市《关于加快葡萄酒休闲旅游发展的意见》获中国工业旅游创新成果奖。三是强化规划引领。省政府编制全省全域旅游发展总体规划、文化旅游融合发展规划等,优化旅游发展布局,引领旅游业科学发展。各市也都编制了发展规划,构建起了完善的旅游规划体系。

(三)加快转型升级,推动旅游业高质量发展。各级政府及有关部门聚焦关键环节,采取得力措施,大力促进全省旅游业转型升级、快速高质量发展。一是完善“好客山东”品牌体系。着力构建以“好客山东”为龙头,以16市城市旅游形象品牌为支撑的“好客山东”品牌体系,不断提升影响力和竞争力。二是加快重点文旅项目建设。2019年儒商大会精品旅游10个重点签约项目全部开工建设,年度投资额66.24亿元,项目投资进度逐步加快,为推动旅游业可持续发展提供了有力支撑。三是实施全域旅游发展战略。通过创建全域旅游示范省,不断促进旅游与相关产业的深度融合和高质量发展,形成泰安—曲阜优秀传统文化旅游、齐文化旅游、大运河(山东段)文化旅游、黄河三角洲生态文化旅游以及山水圣人、仙境海岸、平安泰山、黄河入海、运河水浒、亲情沂蒙等知名旅游项目和品牌。2019年,青岛崂山区、潍坊青州市、济宁曲阜市获评首批国家全域旅游示范区,济宁“乡村儒学讲堂”得到中宣部肯定。四是促进乡村旅游品质提升。把乡村旅游作为乡村振兴新引擎,制定相关指导意见,推进乡村旅游精品化创建和村庄景区化培育。2019年,全省乡村旅游接待游客5.4亿人次、

消费总额 2709 亿元。五是推动文化资源转化利用。各地积极做好古建筑和近现代重要史迹及代表性建筑资源活化利用,把特色文化资源充分转化为旅游产品,让不少文物建筑焕发了新生。六是促进文旅消费升级。连续举办四届山东文化和旅游惠民消费季,成为全国开展范围最大、参与企业最多、消费者分布最广、平台模式最新的文旅消费促进行动。省和各市先后出台加快推进夜间旅游的实施意见,积极培育打造夜间文旅消费集聚区,引导景区推出各类夜间文旅项目,延长博物馆、文化馆等文化设施开放时间,实现由日间游向全天候体验游转变。

(四)完善基础设施,不断健全旅游公共服务体系。各级政府及有关部门认真落实旅游“一法一条例”关于完善旅游公共服务的规定,明确职责分工,加强协调配合,不断提升公共服务质量和水平。一是构建便捷交通网络。各地通过增开航班航线、客运班列班次以及景区旅游专线等举措,有效改善了旅游的通达性和便利性。二是加快旅游基础设施建设。不断完善游客中心、停车场、自驾车营地以及景区道路、供水、供电、通信、旅游标识等配套设施,提高旅游者出游的舒适度和满意度。三是加强智慧旅游建设。运用大数据、云计算、物联网等信息化技术手段,推进“一部手机游山东”“一部手机游市(县)”工程,构建集全省旅游信息发布于一体的网络信息服务平台,为旅游者提供智能化、即时化、多元化的旅游信息服务。目前,首批 5A 级景区和部分重点 4A 级景区基本完成省级平台接入工作,信息技术对旅游产业的支撑作用日益凸显。四是推进旅游“厕所革命”。认真贯彻落实习近平总书记关于“厕所革命”的重要批示精神,将“厕所革命”作为一项重要的民生工程 and 民心工程。五年来,中央、省级财政累计投入旅游厕所奖补资金 3.5

亿元。截至 2019 年底,累计新建、改建旅游厕所 2.1 万座,数量全国第一。

(五)依法强化监管,持续净化旅游市场总体环境。各级政府及有关部门以贯彻实施“一法一条例”为抓手,加大监管力度,规范市场秩序,全省旅游环境不断改善,游客满意度日益提升。一是不断加大旅游市场执法监管力度。省政府建立了旅游投诉和市场监管协作机制,在全国率先设立 12301 旅游投诉咨询平台,各地也相继建立旅游投诉统一受理、市场监管协作和联合执法监管机制。每年组织开展旅游市场专项整治行动,严厉打击各类违法违规行为。2019 年以来,全省立案旅游违法案件 146 件,现已结案 124 件,罚款总计 87.13 万元。2018 至 2019 年,我省获得全国文化旅游市场综合执法“优秀案卷”1 个、“规范案卷”2 个,2 起重大案件得到依法查处并受到文化和旅游部通报表扬。青岛市建立跨部门的旅游纠纷投诉“双向联动调解机制”,烟台市建立旅游联合执法和投诉移交转办机制,在及时化解纠纷、规范旅游执法工作中发挥了重要作用。二是创新社会监督模式。各市都成立了旅游志愿者和社会监督员队伍,在维护旅游市场秩序、开展文明旅游宣传、引导依法维权等方面发挥了重要作用,济南市“旅游啄木鸟”志愿服务工作受到中央文明委肯定。三是构建旅游安全保障体系。各地都制定了安全处置应急预案,将旅游景区突发事件、高峰期客流应对处置机制和旅游安全预警信息发布机制等纳入当地统一应急体系,大幅提高了快速应急能力,全省旅游安全形势保持稳定。

(六)坚持统筹推进,加快文旅行业复苏回暖。2020 年以来,因疫情影响,全省文旅行业聚集性活动和场所全部暂停,是受冲击最为严重的行业之一。随着国内疫情防控形势持续向好,在抓好疫情常态化防控前提下,各级政

府及有关部门及早谋划、创新推出一揽子提振文旅行业复苏的政策措施,积极帮助企业纾困解难,全省文旅行业呈现逐步复苏回暖态势。一是推动文旅复工扩面提速。各级政府先后出台促进文旅产业健康发展的指导意见,明确文旅行业防控标准和复工条件,组织开展“惠游齐鲁、康游齐鲁、乐游齐鲁、颂游齐鲁、智游齐鲁、逸游齐鲁”六大行动,对于加快文旅行业复工复产起到了重要作用。截至目前,全省1225家A级旅游景区恢复开放919家,复工率75%。2654家旅行社有1590家恢复营业,复工率82.3%。二是提振文旅消费信心。制定《关于进一步扩大文化和旅游惠民消费的若干措施》,提前启动第四届山东文化和旅游惠民消费季,省市县三级共落实1.38亿元资金发放惠民消费券,截至目前已发放7374万元,成为推动文旅消费的重要力量。同步开展“山东人游山东”等活动,有效激发文旅消费潜力。三是帮助企业纾解困难。各地在全面调研的基础上,深入分析了解文旅企业面临的困难和问题,研究提出对策建议,大力实施减税降费、贷款贴息、股权投资、用工补贴、暂退旅行社质保金等多项扶持政策,有效缓解文旅企业经营压力。

三、旅游业发展中存在的主要困难和问题

我省在贯彻实施旅游“一法一条例”、推动旅游业高质量发展工作中取得了较好成绩,但对照法律法规的规定、旅游业的发展需求和人民群众对美好生活的新期待,还存在一些问题和不足。

(一)对旅游“一法一条例”重要性的认识还不到位。旅游“一法一条例”的普法宣传工作还不够深入,部分旅游经营者和游客对旅游“一法一条例”的内容还不够了解,有些文旅企业片面追求经济效益,法律意识有待进一步提高。旅游业对经济社会发展的重要作用和战略地位还未

被充分认识,个别地方和部门对抓旅游工作思想认识有偏差、政策落实不到位,在规划编制过程中部门协调意识不强,在规划实施过程中还缺乏严肃性和延续性,有时甚至流于形式。

(二)旅游市场秩序尚待进一步规范。一些地方存在短视行为,过度依赖门票收入,门票价格形成机制不合理。个别地方对旅游景区、企业、导游的管理还不够到位,“野导游”“黑导游”强行拉客、旅游市场非法经营、欺客宰客、强迫消费等现象时有发生,部分酒店和餐饮卫生不达标、服务不规范等现象一定程度存在。

(三)旅游监管体制机制有待完善。相关旅游职能部门间的协调配合和执法衔接需要进一步加强,尚未形成规范化、常态化、制度化的运行机制。尤其是文旅市场综合行政执法机构改革后,队伍隶属部门不统一,部门和机构职责界定不够清晰、规范,有的执法机构编制减少,基层一线执法队伍人员少、力量弱、执法手段单一等问题较为突出。

(四)旅游公共服务体系建设需要加强。旅游公共服务中心、景区停车场等基础设施还不能满足旅游业快速发展的需要,游客中心发挥功能作用还不够,旅游厕所仍然存在数量不足、布局不合理、管理缺位等问题,个别地方景区道路不顺畅,到达景区“最后一公里”的问题依然没有解决好,尤其在旅游旺季和节假日,道路、景区普遍存在超负荷运转和交通拥堵现象。乡村旅游同质化、低端化问题较突出,服务设施存在短板,交通、安全、供排水、环境卫生等还有差距。智慧旅游建设亟待加强,旅游大数据中心建设滞后,旅游监控平台、景区门票预约平台建设还不健全,省级平台接入的A级景区数量还太少。

(五)文明旅游意识亟待提高。随着大众旅游时代的到来,不文明旅游行为时有发生,

诸如不遵礼仪、不讲卫生、大声喧哗、过度维权、乱涂乱画甚至是损坏旅游设施等，尤其是在国际旅游市场上的这些不文明行为，严重损害了国家形象，也损害了中国旅游的形象。文明旅游问题引起了社会的高度关注，亟需通过制度创新，利用现代手段加以规范和引导。

(六) 疫情对旅游行业带来严重冲击。文旅行业大多属于轻资产、劳动密集型，抵抗风险能力较弱。由于疫情影响，游客数量大幅减少，企业运营陷入困境。目前，旅游景区严格执行限量要求，旅游市场营销、活动组织、消费引导等方面的业务开展面临现实困难。

四、进一步贯彻实施旅游“一法一条例”、推动全省旅游业高质量发展的意见建议

习近平总书记指出，旅游业是综合性产业，是拉动经济发展的重要动力，是衡量人民生活水平的一个重要指标。把旅游产业发展好，把旅游休闲的环境营造好，让广大群众游得放心、舒心、开心，就是实实在在为老百姓创造美好生活。建议全省各级政府及有关部门认真学习贯彻习近平总书记关于旅游工作的重要指示精神，紧紧围绕“走在前列、全面开创”目标定位，深入贯彻落实省委、省政府关于建设文化旅游强省的部署要求，深入贯彻实施旅游“一法一条例”，不断优化旅游发展环境，加快旅游业转型升级，全力推进我省旅游业全面发展、高质量发展。

(一) 进一步提高对旅游业发展重要性的认识。旅游产业覆盖面广、关联度高、产业链长、带动力强，兼具经济和文化双重属性，能够带动和促进交通、住宿、餐饮、商业、娱乐、文化、体育、康养等 110 多个相关产业的发展，对于调整优化产业结构、促进经济提质增效具有重要意义。各级政府及有关部门要进一步提高对贯彻实施旅游“一法一条例”重要性的认识，始终把繁

荣发展旅游产业作为扩大就业、改善民生的重要任务来抓，把旅游“一法一条例”的学习宣传当作长期性、基础性工作抓紧抓好，不断强化政府职能部门和执法人员依法行政水平，提升管理服务效能，为旅游业发展营造良好的法治环境。

(二) 强化统筹协调，做好规划编制。各级各部门在编制区域经济社会发展、城乡建设、土地利用、生态保护等各类规划时，要充分考虑全域旅游发展需求，加强部门协调力度，处理好旅游资源开发与生态保护的关系，强化规划的严肃性、可落地性和可持续性。以促进文旅融合为主线，编制旅游业与相关产业融合发展规划，开发文化旅游、红色旅游、康养旅游、乡村旅游、工业旅游、体育旅游、研学旅游等新型业态，形成区域特色和差异化发展格局。通过“旅游+”“+旅游”模式，实现区域统筹推进、资源有机整合、产业融合发展，满足不同消费群体的旅游需求。在新一轮机构改革中，充分考虑部门合并过程中旅游职能和其他相关职能的整合与衔接，确保旅游队伍建设稳定和旅游业可持续发展。

(三) 创新旅游业发展模式。着力打造培育龙头旅游项目和企业。以开展全域旅游示范省创建为契机，依托山东丰厚的历史文化资源，充分挖掘“好客山东”品牌效应，加大国家 5A 级景区创建工作力度，开发建设一批特色鲜明、带动力大的旅游精品项目，培强壮大一批主业突出、竞争力强的大型旅游集团。完善旅游投入机制，充分发挥财政拨款、旅游产业发展基金对旅游业发展的引导、撬动和放大作用。优化旅游产业资本化运作，多渠道吸引社会资本对旅游业的投入，增强旅游业发展后劲。规范旅游用地供给，加强旅游用地监管，提高旅游业用地市场化配置和节约集约利用水平，支持使用未利用地、废弃地、边远海岛等土地建设

旅游项目,逐步建立符合旅游产业发展特点的科学化、差异化、生态化的土地利用制度。规范提升旅行社管理服务水平,加强旅行社日常监管,依法查处旅行社违法经营行为。强化导游服务质量管理,完善导游准入和退出机制,充分发挥导游协会等旅游行业组织的自律作用。加大旅游人才引进和培育力度,制定人才培养引进政策措施,健全完善旅游人才评价机制,营造有利于旅游人才发展的社会环境。

(四)加大旅游联合执法力度。旅游产业发展涉及“食住行游购娱”等多个方面,旅游执法涉及诸多职能部门,要建立完善旅游联合执法机制,加强部门联动,强化综合执法,进一步加大旅游市场秩序整治的力度,形成标本兼治、惩建并举、综合治理的工作格局。依法严厉打击“黑社”“黑导”“黑店”“黑车”以及社会反映强烈的欺客宰客、强迫消费等违法行为,重点整治旅行社“挂靠承包”“零负团费”“不合理低价”以及假冒饭店星级、景区等级资质等严重侵害旅游者合法权益的行为。继续加强旅游执法队伍建设,完善纠纷处理机制,依法保护旅游者、经营者和从业人员等各方的合法权益。完善旅游信用体系,建立旅游企业和从业人员诚信等级评定、信用监督和失信惩戒制度,努力构建山东旅游文明诚信的市场环境和产业发展环境。

(五)加快旅游公共服务体系建设和功能提升。大力推进智慧旅游平台和全省旅游大数据中心建设,推广景区门票网上预约制度,尽快完成A级景区的省级平台接入工作,按照“限量、预约、错峰”要求,科学有效控制景区流量,提高游憩体验质量,营造安全、平稳、有序的旅游环境,实现生态效益、社会效益、经济效益的统一。不断完善旅游标识、旅游道路、步行道、景区停车场、自驾车营地等基础设施

建设,打造集旅游咨询、交通接驳、票务服务、商品销售、体验展示、游客休憩于一体的综合性服务中心。全面开展旅游“厕所革命”,采取有力措施,科学规划、合理布局,加大投入、加强管理。持续加大旅游直通车建设,开通机场、高铁站、长途汽车站等直达各个景区的公交直通车,实现旅游交通的“零换乘”和主要景区之间的串联,为游客提供顺畅便利的交通服务。

(六)大力推进文明旅游。文明旅游关乎国家和民族形象。要采取强有力措施推进《游客旅游不文明行为记录管理暂行办法》的落实,分级建立游客不文明档案,航空公司、铁路、旅行社、旅游饭店等各涉旅企业联动,形成旅游不文明信息通报机制,依法处理各类不文明旅游行为。加强对旅行社及导游、领队的管理与培训,督促旅行社通过领队讲解、发放资料、播放文明旅游宣传片等多种方式,从源头上把好文明旅游的“组团关、落地关、行程关”,督导旅游者遵从公序良俗,自觉做到文明旅游。

(七)推动文旅行业提振复苏。认真落实落细疫情防控和经济发展“两手抓、两手硬、两促进”工作要求,定期组织开展对旅游景区、旅行社、星级旅游饭店、公共文化场馆的全覆盖拉网式疫情防控和安全生产大检查、大排查、大整治。指导各景区、公共文化场馆严格落实安全生产和疫情防控各项要求,制定完善各项应急预案,提高疫情处置能力。认真梳理疫情发生以来国家和省里出台的一系列政策措施,建立工作机制,切实帮助文旅企业在金融扶持、减税降费、社保免缓减、失业保险返还、房租减免、水电气暖费用优惠缓交等方面用好用足扶持政策,缓解企业经营压力,帮助企业渡过难关。同时,针对部分文旅企业因疫情带来的合同纠纷、劳资矛盾、资金拖欠等问题,建立企业法律帮助服务机制,提供法律帮助、咨询服务和政策支持。

关于全省城市黑臭水体治理情况的调研报告

省人大城乡建设与环境资源保护委员会

为深入学习贯彻习近平生态文明思想，认真落实省委坚决打赢碧水保卫战的部署要求，2020年8月中旬至9月中旬，我们对全省城市黑臭水体治理情况进行了全面调研，通过实地考察、抽查暗访、网上征寻，对166条城市黑臭水体和104条县城建成区黑臭水体进行了明察暗访，对重点流域的城市黑臭水体进行了抽查。现场对政府、企业等有关人员进行了法律问卷调查，并紧扣法律条文，逐条分析存在问题的原因，提出改进工作的意见建议。

一、基本情况

近年来，全省各级政府、各相关部门按照中央部署和省委安排，大力开展水污染防治攻坚战行动，逐步加大对城市黑臭水体的治理力度。截至2020年6月底，我省列入清单的166条城市黑臭水体全部通过省级“初见成效”（主体工程完工，黑臭现象基本消除）评估验收，其中65条城市黑臭水体通过省级“长制久清”（全部工程竣工，建立起长效机制）评估验收，104条县城建成区黑臭水体完成整治92条，基本完成省委省政府要求的治理目标。

（一）加强组织领导，黑臭水体治理措施明显提升。省和市都建立了生态环境保护委员会或黑臭水体治理领导小组，省政府出台了《关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战实施意见》，通过“河长制”“湖长制”

等措施制度来落实治理黑臭水体，建立水环境保护目标责任制和考核评估机制，城市黑臭水体整治纳入省级环保督察。各市出台了治理黑臭水体规划和方案，烟台、威海、日照、德州等市开展了“清河行动”“河湖清四乱”等专项行动。

（二）强化源头管控，黑臭水体治理逐渐呈现系统化。黑臭水体源头管控是根本，各地从污水、垃圾等重点污染源抓起，提升污水、垃圾处理能力，加强控源截污，清淤疏浚，提高再生水利用，统筹兼顾污水、垃圾处理和管网建设，系统综合治理黑臭水体的局面初步形成。城市污水处理能力增强。目前，全省县以上已建成城市污水处理厂325座，污水处理能力达到1670万吨/日。2019年全省共处理城市污水50.14亿吨，县城以上城市污水集中处理率为97.42%。城市垃圾处理能力不断提升。全省共建成城市运行生活垃圾处理场128座，总处理规模8.14万吨/日。其中，填埋场60座、焚烧厂68座，焚烧比例占80%以上。城市污水管网建设不断完善。目前，全省县以上共有排水管道8.4万公里。2018年建成了1692公里，2019年新建了1165公里。再生水利用率不断提高。全省城市再生水利用量18.7亿吨，再生水利用率达到43.2%。

（三）政府资金引导、社会资本参与，黑

臭水体治理投入不断加大。省级财政列出专项，加大对黑臭水体治理的支持，2019年，省级财政拿出37.15亿元资金用于黑臭水体治理等水污染防治。济南、青岛、临沂、菏泽4市入选中央财政支持城市黑臭水体治理示范城市，得到中央财政的支持。各市县在加大财政投入的基础上，积极引入社会资本，开展PPP合作，基本形成了政府资金引导、社会资本、金融资本参与多渠道、多元化、多形式的投入模式。全省县以上黑臭水体治理共投入资金126亿元。东营、泰安、滨州等市近几年治理城市黑臭水体资金投入持续增加。

（四）完善地方法规及配套制度，执法力度不断增强。注重发挥法规制度的引领、规范和保障作用，省政府出台了《山东省落实〈水污染防治行动计划〉实施方案》和黑臭水体、饮用水等4个涉水标志性战役工作方案，编制《“十三五”山东省城镇污水处理及再生利用设施建设规划》，枣庄、潍坊、济宁、临沂、聊城等市制定了打好黑臭水体治理攻坚战方案。淄博市建立了“全员环保”工作机制，市人大常委会作出了《关于在地方各级人大代表中扎实开展向污染宣战行动的决议》。设区的市人大发挥地方立法的支持保障作用，积极完善地方立法，16个设区的市人大常委会制定了黑臭水体治理方面的地方性法规37件。加强监管执法，依法打击违法犯罪行为。2020年1至7月，全省实施处罚环境违法案件7394件，罚款3.98亿元。其中，实施查封、扣押案件328件；实施限制生产、停产整治案件18件；适用行政拘留环境违法案件196件；移送涉嫌环境污染犯罪案件40件。

二、存在的主要问题

从调研情况看，水污染防治法律意识不强、黑臭水体治理不彻底、监管能力不足等

问题仍然存在。水生态环境脆弱，已经治理好的水体水质随时有反弹的可能，当前一些地方部分水体反黑反臭的现象也时有发生。

（一）法律责任落实还有差距

《中华人民共和国环境保护法》（以下简称环保法）第27条规定，县级以上人民政府应当每年向本级人民代表大会或人民代表大会常务委员会报告环境状况和环境保护目标完成情况，对发生的重大环境事件应当及时向本级人民代表大会常务委员会报告，依法接受监督。据调查，全省有24个县（市区）没有落实这一法律规定。（2019年省人大执法检查发现，有4个市92个县（市区）没有听取该项报告。）

《中华人民共和国水污染防治法》（以下简称水污染防治法）第4条规定，地方各级人民政府对本行政区域的水环境质量负责，应当及时采取措施防治水污染。调研发现，全域治理污水的责任还不到位，部分支流和小流域水质较差，跨界河流治理相对滞后，有的地方考核断面水质出现了反弹；持久性、长效性工作措施不够，存在“头痛医头、脚痛医脚”“临时抱佛脚”现象，一条河流往往是城市断面治理，河流两端治理不够，水质和水域环境较差。有的工作还存在职责未理顺、分工不明晰等问题。如城市洗车企业污水管理主体责任还不明确、监管不到位，含有大量洗涤剂、油污的洗车污水大部分没有收集，直接排入雨水管网，导致雨污混流。

水污染防治法第5条规定，省、市、县、乡建立河长制，分级分段组织领导本行政区域内江河、湖泊的水资源保护、水域岸线管理、水污染防治、水环境质量改善等工作。调研发现，有的河长制责任落实不到位，河长履职不够，存在河长制“有名”“无实”的现象，甚至存在形式主义。如有的整个流域没有河长制标示

牌，有的虽然有河长制标示牌，但没有管理的痕迹，有垃圾乱堆乱放、垃圾渗滤液流入河流的情况。

《山东省水污染防治条例》（以下简称水污染防治条例）第35条规定，排放工业废水的企业应该采取有效措施，收集和处理产生的全部废水，防止污染环境。调研发现，部分企业法律主体责任缺失，环保投入不足、治污设施简陋，超标排污时有发生。有的污水处理厂提标改造进展滞后，难以稳定达标排放。有的企业污水处理工艺简单落后，处理完的水直接排入河道。政府及企业相关人员法律意识不强、法律知识不足，从法律调查问卷情况看，政府及有关部门人员答卷合格率为79%，企业管理人员答卷合格率为67%。

（二）标准和规划执行不到位

水污染防治法第13条、第15条规定，国务院环境保护主管部门和省、自治区、直辖市人民政府确定重要江河、湖泊流域的省界水体适用的水环境质量标准；适时修订水环境质量标准和水污染物排放标准。调研发现，水环境标准体系不完善，排放标准制定不够严谨，标准执行过于“整齐划一”，修订不及时。2019年底全省城市污水处理厂达到一级A排放标准的占95%以上，有的标准更高，在达到环境标准的基础上，因地因需，更精细、更经济、更科学的污水处理标准研究不够，有工程标准脱离实际、治理成本过高、浪费大的现象。

水污染防治法第16条、第17条规定，国务院环境保护主管部门会同国务院经济综合宏观调控、水行政等部门和有关省级人民政府编制重点流域湖泊水污染防治规划；有关市、县级人民政府应当制定限期达标规划，采取措施按期达标。调研发现，水污染防治规划执行还不到位。流域规划水质改善目标与完成治理任

务有差距，规划资金投入保障不足，实施结果没有达到规划效果。有的市县对污染水体尚未制定整治方案，更未落实限期达标措施。

水污染防治法第6章规定了水污染事故的处置，第7章规定了法律责任。调研中发现，有的地方对水污染防治缺乏风险意识，突发事件应急预案不健全，遇到水污染突发事件缺乏及时有效应对，应急措施和能力不足。

（三）水资源利用不够合理

水污染防治法第27条规定，国务院有关部门和县级以上地方人民政府开发、利用和调节、调度水资源时，应当统筹兼顾，维持江河的合理流量和湖泊、水库以及地下水体的合理水位，保障基本生态用水，维护水体的生态功能。调研发现，一些地方珍水惜水的意识淡薄，对实行最严格水资源管理制度必要性和紧迫性的认识不到位，特别是对再生水利用重视不够，利用率不高。据调查，2019年底全省城市污水处理厂基本达到一级A排放标准，这些优质水大部分直接排入河流，下大力气治理达标的水白白流失；一些地方对河道层层拦蓄，不合理调度，有的断绝了河道生态基流，河流湖泊缺乏流动水源，河道生态环境脆弱，水体自净能力差。

（四）源头治理存在短板

水污染防治法第49条规定，县级以上地方人民政府应当统筹安排建设城镇污水集中处理设施及配套管网，提高本行政区域城镇污水的收集率和处理率。调研发现，城市、特别是县城污水处理能力严重不足，污水处理配套管网建设欠账多、基础差，雨水管网污水管网错接或漏接的情况依然存在，管网不配套、设施不完善、运行不稳定问题较为突出，尤其是县城污水收集处理率明显偏低。

水污染防治法第45条第2款、第3款规定，

工业集聚区应当配套建设相应的污水集中处理设施；向污水集中处理设施排放工业废水的，应当按照国家有关规定进行预处理，达到集中处理设施处理工艺要求后方可排放。据调查，工业园区污水治理水平还不高，我省178个省级及以上工业园区/集聚区中，54%废水依托城市污水处理厂处理，且存在超负荷运行情况。工业园区废水自动监测设备仅针对常规污染物监管，对特征污染物涉及较少，如小清河流域有机氟化物等都未纳入监测范围。

水污染防治法第55、56条规定，县级以上地方人民政府农业主管部门和其他有关部门，应当采取措施，指导农业生产者科学、合理地施用化肥和农药，控制化肥和农药的过量使用，防止造成水污染。畜禽养殖场、养殖小区应当保证其畜禽粪便、废水的综合利用或者无害化处理设施正常运转，保证污水达标排放，防止污染水环境。调研发现，农业农村面源污染仍然突出。化肥和农药施用量仍然偏高，利用率仅为30%左右，有70%进入环境。多数畜禽养殖点未配建有效的治污设施或粪污无害化处置设施。

水污染防治法第59条对船舶排放污染物作出多项禁止性规定。我省船舶水污染防治工作有待提升。调研发现，船舶水污染物偷排超排现象较为普遍，船舶污水处理设施实际运行率较低，400吨位以下船舶生活污水排放控制缺乏标准，监管还处于空白；一些地方内河船舶水污染物处置能力不足，港口接收设施与城市公共转运处置设施不衔接。

水污染防治法第37条规定禁止向水体排放、倾倒工业废渣、城镇垃圾和其他废弃物。调研发现，有的地方河岸垃圾收集和处理不规范。河岸垃圾堆放时有发生，在河岸上随意倾倒的建筑垃圾、生活垃圾和黑油污泥，污染了

城市水体，致使水体变黑变臭。

（五）科技支撑作用发挥不够

水污染防治法第49条规定，县级以上地方人民政府应当统筹安排建设城镇污水集中处理设施及配套管网，提高本行政区域城镇污水的收集率和处理率。调研发现，有的工业企业污水处理基础设施工艺技术相对简单，科技含量不高。在维修旧管网和改造工程中新技术运用不足，疏通淤泥技术落后，老办法、笨办法多，造成工程成本过高，工期过长。有的市对215个城市小区调查，发现实施雨污分流的小区只有108个，仅占50%左右，雨污分流亟待运用科技手段和工艺加快管网升级，提升改造能力。

水污染防治法第46、47条规定对严重污染水环境的落后工艺和设备实行淘汰制度，禁止不符合国家产业政策的生产项目。据调查，我省化工、印染等7个行业数量众多，但先进生产工艺使用率不高，科技支撑作用不强。

（六）联动治理机制有待进一步加强

水污染防治法第28条规定，国务院环境保护主管部门应当会同国务院水行政等部门和有关省、自治区、直辖市人民政府，建立重要江河、湖泊的流域水环境保护联合协调机制，实行统一规划、统一标准、统一监测、统一的防治措施。水污染防治涉及上下游、左右岸、干支流，包含取水、用水、治污多个环节，需要统筹谋划、协同推进。调研发现，一些地方在水资源保护、水污染防治、水生态修复、黑臭水体整治等方面存在各自为政的现象，职责清晰、运行高效、联动合作的综合治理机制有待于进一步加强。

水污染防治法第29条规定，国务院环境保护主管部门和省、自治区、直辖市人民政府环境保护主管部门应当会同同级有关部门根据流域生态环境功能需要，明确流域生态环境保

护要求,组织开展流域环境资源承载能力监测、评价,实施流域环境资源承载能力预警。调研发现,黑臭水体的相关指标监管还不够到位,评估体系不完善,如企业自行或委托具有相关资质的单位开展污染物检测,由于利益驱使,存在着检测数据失真甚至造假等现象。当前基层人员少、混编混岗等现象导致执法队伍弱、执法手段和能力还不能适应黑臭水体治理监管任务的需要。

水污染防治法第11条规定,任何单位和个人都有义务保护水环境,并有权对污染损害水环境的行为进行检举。调研中发现,群众环保意识淡薄、参与意识不强,这次在网上征求意见,提出建议的就很少。

三、几点建议

(一)提高政治站位,把黑臭水体治理作为打赢碧水保卫战的重点工作。各级政府及有关部门要坚持以习近平生态文明思想为指导,牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念,坚持人民至上,努力实现省委、省政府提出的城市黑臭水体治理目标。坚持依法治水,落实责任,强化联动机制,形成全域治理、系统治理的格局。不仅要紧盯在册的166和104条黑臭水体,确保不反弹,逐步达到“鱼翔浅底,长制久清”的景象,还要关注季节性、临时性出现的城市黑臭水体,出现一条治理一条,彻底消除黑臭水体。在全面实现小康社会中让人民群众切身感受到环境美、城市美。

(二)增强法律责任,推动法律法规实施见底到位。法律的根本是落实,要坚持用法治思维、法治方式和法治手段治理黑臭水体,充分发挥法律的规范、推动、保障作用。各市人大常委会要按照上位法要求及有关规定,制定适合本行政区法规。各级政府要依法向本级人

大及其常务委员会报告环境状况 and 环境保护目标完成情况。各级人大、政府要通过报刊、电视、网络等多种媒介渠道,开展多种形式的普法教育,不断提高公众参与黑臭水体治理的法律意识和法律责任。要进一步强化社会监督,完善黑臭水体治理信息公开机制,依法保障公众知情权、参与权、监督权。

(三)加强源头防治、全域治理,实现城市黑臭水体彻底消除。要坚持全域治理,系统治理,注重上下游、左右岸、地上地下、干支流,控源截污、内源治理、生态修复、活水补源等,提高水的循环利用和中水利用率。要有计划、有目标推进城市雨污分流等管网配套建设,切断污水源头。要切实落实好河长制湖长制责任,形成各司其责、通力合作的的城市黑臭水体治理机制。全面排查城市黑臭水体,摸清底数,建立台账,制定治理计划,精准施策,不留死角。

(四)加大资金投入,强化科技支撑。治理黑臭水体资金保障是关键,各级政府要加大对黑臭水体治理的财政投入,积极采取措施引进社会资金、吸引金融资本,形成治污资金合力,创新模式,总结经验,发挥资金的有效性。要加强科技创新,在治污工程中,投入更多的科技元素,开展科研攻关,引进先进技术,注重使用先进的治污技术和工艺,降低治理成本,提升工程效能。

(五)坚持跟踪问效,做好监督工作的“后半篇”文章。针对执法检查 and 专题询问提出的问题,省政府要建立问题清单,认真整改落实,2020年11月份召开的省人大常委会会议听取审议了省政府整改情况报告。各级人大及其常委会要加强对黑臭水体治理的监督,通过执法检查、专题询问等方式,推动中央重大决策部署和省委工作安排落实落地。

关于全省农村饮水安全情况的调研报告

省人大农业与农村委员会

农村饮水安全关乎民生福祉，是脱贫攻坚的底线任务，也是实现乡村振兴的基础保障。党中央高度重视农村饮水安全工作，习近平总书记明确指出，要让农村人口喝上放心水。为深入贯彻习近平总书记重要指示精神和党中央决策部署，推动我省农村基础设施建设，切实提高农村供水保障水平，委员会于2020年5月份围绕全省农村饮水安全情况开展调研。考虑到疫情防控形势，协调16个市人大常委会同步开展调研，委托4位省人大代表在驻地、工作单位附近调研农村饮水安全存在的问题和困难；由常委会分管领导带队赴济南市平阴县、长清区实地查看村内供水、集中供水、水源地保护等情况。委员会综合分析掌握的第一手资料，形成了调研报告。

一、我省农村饮水安全基本情况

省委、省政府坚持把农村饮水安全作为重要民生问题，持续加以推进。2005年，我省在全国率先实施村村通自来水工程，大规模开展农村饮水工程建设，自来水普及率由42.6%提高到82.1%。2008年提出“农村供水城市化，城乡供水一体化”，按照“规模化发展、标准化建设、市场化运作”思路强力推进。2018年11月，我省出台《农村饮水安全两年攻坚行动工作方案》，计划在两年的时间内，在保障贫困人口有安全饮水的基础上，全面彻底解决农村地区饮水安全问题，实现农村群众由“有

水喝”向“喝好水”转变。

2019年以来，我省农村饮水安全工作进入全面发力、决战决胜阶段。各级各有关部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入落实“节水优先、空间均衡、系统治理、两手发力”治水方针，落实主体责任，强化顶层设计，突出问题导向，着力推进农村饮水安全基础设施建设，着力提升农村饮水安全管护能力。400个省扶贫工作重点村饮水安全提升工程全面完成，1617个氟超标村防治提前完成，4652个无集中供水设施村通水完成2985个，超额完成年度任务。农村自来水普及率达到96%，集中供水率达到97%，其中千人以上供水工程覆盖率达到86%，万人以上供水工程覆盖人口达到68%。农村群众特别是贫困人口饮水条件进一步改善，推动了农村生活质量的改善，为打造乡村振兴“齐鲁样板”、打赢脱贫攻坚战提供有力的支撑和保障。

（一）强化政治担当，扛起保障农村饮水安全政治责任。将保障农村饮水安全、提升管护水平作为一项重要政治任务来抓。一是明确任务目标。召开全省重点水利工作视频会议，强调农村饮水安全是“两不愁三保障”的重要指标，要求各级各部门把解决贫困人口和新发生贫困人口饮水安全问题摆在突出位置，强调2020年是全面建成小康社会之年，群众的饮水安全保障必须落实到位。在农村饮水安全

两年攻坚行动工作方案中明确要求，到2020年全部销号省定扶贫工作重点村饮水不安全问题，彻底解决无供水设施村的通水和氟超标村的饮水问题。各地也将农村饮水安全工作列入“为民办实事”“年度重点工作”等全力推进。二是明晰责任主体。实行农村饮水安全地方行政首长负责制，认真落实各级地方政府的主体责任、水利、生态环境、卫生健康等部门的行业监管责任、供水单位的运行管理责任。全省147个有农村供水任务的县全部明确了县级政府主体责任人和主管部门行业监管责任人，落实了5524个千人以上供水工程运行管理责任人，“三个责任”落实工作全面完成。三是全面摸清底数。组织调查摸底，全面核实了9万余个自然村和全部贫困户饮水安全信息，并及时录入农村饮水安全信息管理系统，建立台账，动态管理。对发现的问题村庄一村一策，分类施策，逐村确定解决方案、责任人和时间节点。开展农村饮水安全脱贫攻坚“回头看”大排查工作，流域机构采取“四不两直”方式对照饮水安全标准逐村逐户排查暗访50个县、994个村4970户用水情况，发现的473户、1143人饮水安全风险，已全部解决。四是强化督导考核。建立“每周调度、现场查看、通报约谈”+“第三方评估”的“3+1”督导机制。对进展滞后的地区，按照工作程序规定，采取告知情况、责令整改、警示约谈、挂牌督办、通报批评等5种方式进行督促，情节严重的进行追责问责。

（二）补齐工程短板，推进重点项目建设。紧盯饮水安全薄弱环节，结合全省农村饮水安全两年攻坚行动，各级各部门加快推进各项工程建设进度。通过农发行、国开行和地方债券等方式筹集资金一百多亿元，完成投资90亿元，各项重点任务进展顺利，省扶贫工作重点村饮

水安全改造提升已全部完工，贫困人口饮水型氟超标问题提前解决。一是全面谋划系统设计。平原区，大力推进城乡一体化规模供水，实现一县一网、一县两网供水。丘陵区，坚持能连则连、能并则并，实现规模化供水条件下的“户户通”。偏远山区，确因地形等因素只能单村供水无法入户的，在水质合格、水量可靠的基础上实现定点供水。二是提高标准严把质量，高标准开展工程建设。在充分调研基础上，选择具有相应资质的单位编制实施方案，提高设计质量及标准，确保设计科学、方便实用、经济可靠。按照项目法人制、招标投标制、建设监理制和合同管理制“四制”管理要求，严把工程设计关、产品准入关、工程监理关和竣工验收关四道关口，确保每一项工程都达到规范建设要求，做到建成一个工程，打造一个精品。三是坚持“短平快”和“长远实”相结合。既严格饮水标准，又不搞“一刀切”，在继续加快水源和主管网建设进度的同时，根据水源类型和供水方式，对短期内不能完成水源置换的村庄集中安装除氟罐、净水站等水处理设施，让农村群众喝上放心水。

（三）强化改革创新，推动建立农村饮水安全工程长效管理机制。水利、发展改革、财政、生态环境、住建、卫健六部门联合印发《关于加强农村饮水安全工程长效管理机制建设的实施意见》，为各地加快以县为单位成立农村供水公司提供政策支持，有效破解管护最后一公里难题，确保供水工程建得成、管得好、长受益。一是因地制宜，精准施策。在57个县初步实现城乡供水一体化的基础上，菏泽、聊城、滨州、济宁等地区继续城乡供水一体化工程，实现城乡供水同源、同网、同质、同服务、同监管。临沂、威海、烟台等山区加快提升农村供水规模化水平，一流域一网建设供水管网，

持续提高农村供水保证率和水质达标率。偏远山区小型单村、联村供水工程继续推进规范化达标改造,巩固提升水源和供水管网,保障群众饮水水质安全、水量可靠。二是进一步推进农村供水专业化管理。供水工程县级统管取得进展,县级农村饮水工程运行管理机构、管理办法及运行管护经费等“三项制度”得到落实,每个县都明确了部门管理主体和经营维护主体,促进了工程良性运行。目前全省已成立181家供水公司,服务人口占比达到62%。完善专业化队伍体系,先后举办基层供水管理人员、水厂技术人员、水质检测人员培训班和农村饮水安全建设与运行管理高级研修班,对556名基层饮水从业人员进行专业化技能培训,提高了专业化水平和服务保障能力。三是进一步完善监督服务体系。省市县三级全面建立农村饮水监督体系,累计设立“116”农村饮水监督电话181部,第一时间受理群众举报、第一时间调查解决问题,全面提升农村供水服务水平。四是进一步完善水费收缴体系。按照国家部署,制定《山东省农村供水水费收缴工作方案》,加快建立科学合理的水价形成和水费收缴机制,按时间节点完成水价核定并全面收取水费,为供水工程良性运行提供了有力资金保障。

(四)强化水质检测监测,推进农村饮用水水源保护。以供水人口多、环境敏感度高以及农村饮水安全工程支持建设的水源为重点,科学划定保护区或保护范围,有序开展水源地现状调查监测,因地制宜进行防护工程建设,逐个水源地设置标志牌和宣传牌,建设防护网和防护栏,硬化路面,清理周边环境。截至目前,全省日供水1千吨或服务人口1万人以上的水源已基本完成保护区划定工作,1007处贫困村饮用水水源保护区清理整理工作全面完成。水质检测监测体系进一步健全完善。推动健全

卫健部门饮用水水质检测、生态环境部门水源水质监测、县级水质检测中心水质巡检、万人水厂水质化验室日常检测的水质检测监测体系,配备完善净化消毒设施设备并规范运行管理,进一步提升水质达标率,全省累计建成118处县级水质检测中心。省级委托第三方对30县260个检测点进行水质抽检,水质情况及时反馈地方和供水单位,举一反三抓好整改。

二、存在问题

我省的农村饮水安全攻坚行动已经取得了阶段性的成绩,但是从根源上解决农村饮水安全问题,还存在着一些短板和制约因素,需要付出更大努力。

(一)我省水资源“先天不足”。一是“资源型”缺水与水资源节约利用不相协调。我省淡水仅占全国的1%,人均水资源占有量不足全国的1/6、仅为世界的1/24,属北方严重缺水地区之一。部分沿黄地市和胶东地区主要依靠引蓄黄河水,供水水源单一,对黄河水的需求和依赖程度非常高,但近年来黄河调水调沙,河床下切,引黄能力下降,水源水量保证率不足。我省城乡居民用水的节水运行机制尚不完善,居民节水意识有待提高,有利于提高水资源使用效率和效益的水价形成机制尚未在农村建立。二是“工程性”缺水问题亟待解决。日照、临沂等市依靠单一的本地水源供水,无外来客水工程补充,特殊干旱或连续干旱年份将难以有效应对。部门地区水利基础工程建设存在短板,雨洪调蓄、调配能力不足。随着经济社会的发展,特别是工业化、城镇化快速推进,生产生活用水需求量加大,部分采用地下水供水的地区存在超采现象,城乡居民生活用水和工业用水使用同一优质地下水水源,地下水水位出现明显下降,有些县区地下水水位三十年来已下降十余米。

(二) 部分农村饮水工程陈旧老化。我省推广村通自来水工程较早, 全省 60% 以上村内供水工程建于 10 年前, 多由村自筹资金建设, 设计标准低。农村饮水安全工程供水管材和设备都有使用寿命和周期, 很多已达到或超过使用寿命, 老化失修、跑冒滴漏问题突出, 容易造成供水管网区域性损坏、末端压力不足问题, 需要不断提升改造, 维护成本高、动态监管维护压力较大。小型单村、联村供水工程标准低、供水保证率不高, 干旱时期易发生临时性取水困难。还有一些地方的村民, 认为村庄原有水源水质较好、用水成本低, 不愿意饮用供水主管网的水, 导致村外管道工程长期建而不用, 长期闲置出现不同程度损坏。另外, 我省农村人居环境整治、“厕所革命”、美丽乡村建设等项目和工程都在推进, 有的已经完工, 部分地区由于缺少统筹规划, 未能与农村饮水安全工程协调推进, 存在建了又挖、挖了又建现象。

(三) 贫困人口饮水安全攻坚行动时间紧、任务重。农村饮水安全后续建设任务依然繁重, 据统计, 全省还有 1692 名贫困人口存在村通户不通自来水问题, 有 1667 个无集中供水设施村通水工程还未完工, 群众靠自备井或山泉等方式取水, 供水保证率缺乏可靠保障。已解决饮水型氟超标问题村中, 有 668 个村目前仅安装净水机, 采用分质供水, 未完成水源置换。另一方面, 部分工程受到新冠肺炎疫情影响, 建设进度与预期完工时间节点还有差距。

(四) 农村饮水安全工程运行管理水平有待进一步提高。各地按照中央和省有关要求, 大力推进农村饮水安全工程长效管理机制建设, 但是部分工作刚刚开展, 还存在一些问题和困难。一是管理体制有待进一步理顺。目前, 在省市两级多由水行政主管部门负责农村饮水安全监督管理工作, 而在县(市、区)则分别隶

属于水利、住建部门、公用事业、国有企业等部门单位, 涉及水源保护、工程建设、水质检测、水费收缴等多项工作, “五龙治水”, 协调难度大。部分区县虽然成立了农村公共供水公司, 但一些联村、单村供水项目却未纳入统一管理, 存在专业人员不足、运行管理不规范等问题。二是水费收缴存在一定困难。由于早期农村供水工程水费征收机制不完善, 群众缴纳收费较少, “喝水不花钱”已成为农村老百姓的传统观念, 部分群众用水缴费意识淡薄, 对收缴水费带有抵触情绪。三是农村供水系统信息化程度不高。农村一线供水水厂信息管理系统水平普遍较低, 在管线巡检、故障点警示、主管道重要节点监测等综合信息管理系统缺失的情况下, 日常巡检主要依靠人工排查进行, 工作效率低, 工作量大。

(五) 资金瓶颈依然存在。完善农村供水工程体系, 改造提升村内管网, 建设信息化管理平台等工作需要大量资金支持, 资金短缺仍是制约农村饮水安全最突出的问题。一是省级及以上补助资金减少。“十三五”期间, 农村饮水安全资金投入较“十二五”期间有所减少, 主要靠市、县解决, 部分财政困难地区工程建设资金缺口大。二是县市区资金配套意愿不强。涉农资金整合后, 省级及以下项目资金统筹分配, 不再安排农村饮水安全专项资金, 部分县市区对于农村饮水安全的重要性认识不足, 从统筹资金中列支农村饮水安全项目资金积极性不高。三是社会融资难度较大。由于农村饮水安全工程是民生工程, 主要服务于农村群众, 公益性强, 利润较低, 经济效益较差, 市场吸引力低, 社会资本参与积极性不高, 难以满足建设需求。

三、意见建议

2020 年是决战决胜全面建成小康社会之

年，也是脱贫攻坚收官之年，能否圆满完成农村饮水安全两年攻坚行动，直接决定我省农村全面小康的成色。各级政府和有关部门，认识要深化，工作要再聚焦，以更大决心、更大力度，抓好工作落实。

（一）坚持以人民为中心，以高度的责任感和使命感做好农村饮水安全工作。民以食为天，食以水为先，饮水安全事关最广大农村群众身体健康。这次新冠肺炎疫情让我们认识到，保障人民群众生命健康安全的深刻意义和重要性。一是站在保障公共卫生、推进经济社会平稳健康发展全局、决胜全面建成小康社会的高度，提高思想认识，坚持人民至上，扛牢政治责任，彻底解决农村饮水不安全问题，用实际行动向人民群众交出一份满意的答卷。二是站在经济社会可持续发展的角度，科学开发、合理利用水资源。认真学习贯彻习近平总书记生态文明思想，加强水资源开发利用管控，坚持节水优先方针，统筹考虑生产生活用水和地下水资源保护，推动用水方式由粗放向节约集约转变，用好地表水，慎用地下水，促进水资源可持续利用和经济高质量发展。三是站在打造乡村振兴“齐鲁样板”的全局，协调推进五个振兴。要结合全省村庄布局专项规划，统筹推进合村并居、美丽乡村建设、农村人居环境整治和农村饮水安全工程建设，进一步细化完善农村饮用水安全规划和分类确定推进时间，统筹农村饮水安全和其他农村工作的关系，为打造乡村振兴“齐鲁样板”作出应有的贡献。

（二）坚持统筹推进疫情防控和工程建设，加快补短板、强弱项。我国疫情防控向好态势进一步巩固，经济社会运行逐步趋于正常，生产生活秩序加快恢复。要在毫不放松疫情防控前提下，抓实农村饮水安全各项工作，简化程序，超常规实施，及时调整施工计划，保质保量按

时完成各项重点工程建设。抢抓国家拉动内需、鼓励地方发行专项债券、加大对重点领域和薄弱环节支持力度的重大机遇，多种形式多渠道筹集资金，破解资金瓶颈制约，为两年攻坚行动提供可靠资金保障。加快推进两年攻坚行动，尽快销号无集中供水设施村饮水风险，倒排工期，挂图作战，确保按期完成建设任务，提高供水保障水平。

（三）坚持精准聚焦，彻底解决贫困群众和饮水困难群众饮水安全问题。习近平总书记多次强调农村饮水安全在脱贫工作中的重要性：“着力补齐贫困人口义务教育、基本医疗、住房和饮水安全短板，确保农村贫困人口全部脱贫，同全国人民一道迈入小康社会。”针对农村贫困人口饮水安全情况要继续开展排查，对各类风险隐患进行查漏补缺，新发现的各类饮水问题，立即建立整改台账，纳入农村饮水安全两年攻坚行动范围，做到即查即改，确保贫困人口饮水安全问题全部解决到位。加大农村饮水安全知识的宣传力度，提高农村饮水安全保障工作在农民群众中的知晓率和认可度。村通户不通自来水的1692名贫困人口，只要有通水意愿，都要实施入户工程，要建立台账，倒排工期，逐一销号。

（四）坚持深化改革，提高农村饮水安全治理现代化水平。深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持“政府主导、公益属性、城乡统筹、强化管理”，探索推进农村饮水安全治理能力和治理体系现代化。一是大力推进农村供水工程统一管理、专业化管理。各地尽快以县为单位组建成立农村供水公司，进一步规范农村集中供水水厂建设运营，提升农村集中供水水厂的经济效益和社会效益。推进产权改革，引入市场机制，因地制宜明晰工程产权，改革工程管理体制和管理模式，引入企

业投资建设和运营。以政府和社会资本合作等方式吸引社会力量参与农村供水设施建设运营。提高农村饮水工程系统信息化水平，加快信息化管理手段的应用步伐，以信息化促进农村供水工程管理的现代化，提高行政监管能力、工程运行效率和水质达标率，提高供水基础设施运行效能。二是建立合理水价形成和水费收缴机制。各地要落实现行水价政策，合理核定供水成本，因地制宜实施单一制、两部制、阶梯式等水价制度。通过水费收缴，增强用水户自觉参与管理的责任意识和监督意识。全面实现有偿供水、以水养水，切实保障农村供水工程良性运行。部分山区、偏远地区，工程供水成本较高，水价和成本倒挂，仅靠水费收入难以满足良性运行需求。各级财政可对这些地区和工程适当补助，保障工程正常运行。加强农村饮水安全宣传，建立信息公开制度，公开水质、水价等情况，增强用水缴费和节约用水意识。三是强化水质保障和水源地保护。对只安装净水机解决氟超标问题的村，要继续推进改水工程，尽早通过水源置换方式彻底解决水质问

题。逐步完善水质监测网络。采取自检、巡检、抽检、委托第三方等方式，扩大农村饮水水质检测覆盖范围和频次，对发现的水质问题及时处理解决。

（五）加快立法步伐，为农村饮水安全提供坚实法治保障。我省是水利建设大省，在农村饮水安全方面先行先试，积累了很多好的经验和做法，要认真加以总结，加快制定相关地方性法规，使立法与发展现状相配套。目前，我省相关的法规有《山东省农村公共供水管理办法》（政府令第212号），从法律性质来看，属于政府规章，从制定的时效性看，办法于2009年颁布实施，已不适应新时代经济社会发展需要，迫切需要从专业化运行、产权制度等方面加以健全和完善。农村供水管理不仅包括工程建设与管理，而且包括对供水单位的行业管理和对社会公众的社会管理，供水管理的主体及其职责需要具备明确的法规依据。建议在适当时机，对农村饮水安全立法工作作出安排，理顺农村饮水安全方面的治理制度和治理体系，用法治手段保障广大人民群众的饮水安全。

关于我省城市民族工作情况的调研报告

省人大民族侨务外事委员会

为深入学习贯彻习近平总书记关于民族工作的重要论述，推动我省城市民族工作创新发展，按照省人大常委会专题调研计划安排，省人大民族侨务外事委员会统筹常态化疫情防控和委员会重点工作，提前谋划，周密安排，及时组成专题调研组，在听取省民族宗教委关于全省城市民族工作情况汇报的基础上，于2020年9月中旬开始先后赴泰安、德州、聊城等市进行实地调研，了解城市民族工作情况，听取有关意见建议，梳理存在的问题，研究提出对策建议，形成调研报告。

一、城市民族工作取得的成效

随着我国经济社会发展和城镇化进程加快，大量少数民族群众进入城市务工经商、求学创业，城市民族工作逐渐成为民族工作的重点。截至2019年，山东省少数民族人口72.17万，城市少数民族流动人口28.69万，跨省流动数量17.47万，分别占我省少数民族人口总数的39.75%和24.21%。近年来，我省高度重视城市民族工作，针对城市民族工作出现的新情况、新问题，采取一系列措施，城市民族工作不断取得进展。

（一）城市民族工作向心力凝聚力不断增强。一是不断完善城市民族工作有关政策和指导性文件。先后制定下发了《关于加强和改进新形势下民族工作的实施意见》《关于加强和改进少数民族流动人口服务管理工作的通知》

《关于山东省全面深入持久开展民族团结进步创建工作铸牢中华民族共同体意识的工作方案》等文件，为做好城市民族工作提供了遵循。二是深入开展民族团结进步创建工作。积极推动民族团结进步创建进机关、进社区、进企业、进乡镇、进学校、进宗教活动场所，创建全国民族团结进步教育基地5家、全国民族团结进步示范单位25家，命名全省民族团结进步教育基地16家、全省民族团结进步创建示范单位301家。三是扎实开展城市民族团结进步宣传教育。连续20年开展全省民族团结进步宣传月活动，组织专家学者和机关干部赴各地宣讲党的民族政策；加强青少年爱国主义教育和社会主义核心价值观引领，在全省民族中小学和内地民族班开展“建设伟大祖国、建设美丽家乡”主题教育活动，实施“民族团结+红色文化”“民族团结+传统文化”行动；创新方式方法，利用新媒体、新技术组织全省各市结合当地特色制作民族团结微视频和动漫作品。

（二）城市少数民族流动人口服务管理水平不断提高。一是积极构建多民族互嵌式社区环境。明确城市民族工作“主体在区县、延伸到街道、落实在社区”和“打造示范社区、发挥引领作用”的工作思路，在社区建立少数民族流动人口服务站，为城市少数民族群众提供劳动就业、社会保障等“一站式”帮助；在社区、企业、清真寺、民族社团等基层单位设立联络员，

乡镇（街道）配备统战委员，负责协调权益保障、困难救助等事宜，确保少数民族群众“进得来、融得入、过得好”。比如聊城市东昌府区印制《东昌府区少数民族流动人口服务手册》，通过“政务服务指南”“就业指南”“就医指南”“就学指南”等栏目为城市少数民族群众做好服务。二是加强城市少数民族流动人口服务管理规范化、信息化建设。建立了由省综治办、省民族宗教委、省教育厅、省人社厅等12个部门参与的少数民族流动人口服务管理协调机制。在省内7个市开展少数民族流动人口服务管理体系建设试点工作，搭建先行先试平台。青岛市将城市民族工作纳入经济社会发展总体规划，将少数民族教育、就业、社保、住房等统一纳入公共服务体系，建立了市、区、街道、社区“四位一体”网格化民族工作体系。2019年1月山东省民族事务管理平台开始运行，通过网络信息平台随时掌握城市少数民族群众基本信息情况。三是建立少数民族流动人口服务管理输出地与输入地对接机制，赴7个来鲁少数民族流动人口主要输出省区开展对接并签订《少数民族流动人口服务管理跨区域协调合作机制协议书》。

（三）城市少数民族群众获得感幸福感安全感不断提升。让少数民族群众共享改革发展的成果，既是城市民族工作的目标，也是城市民族工作的途径。一是加大对城市少数民族群众的民生投入，在推进基本公共服务均等化的基础上不断满足城市少数民族群众差异化需求，在少数民族群众相对集中的区域，新建或扩建了一批民族医院、民族养老院等公共服务设施，满足了少数民族群众的特殊生活需要。二是推动城市少数民族群众经济增收，注重为城市少数民族群众提供技能培训和就业指导，对流动经商、务工的城市少数民族群众提供政策优惠，

在城市街道、社区积极培育具有民族风情的特色餐饮。三是持续做好城市少数民族教育、卫生、文化、体育事业，我省民族社区文化大院、卫生站等综合服务设施基本实现全覆盖；民族中小学标准化建设进一步加强，基础设施明显改善，师资力量不断优化；定期举办少数民族文艺展演、传统体育运动会和群众性文体活动，各族群众的精神文化生活不断丰富。

（四）城市民族工作法治化水平不断提高。一是民族法律法规体系更加完善。新修订的《山东省民族工作条例》于2020年10月1日正式实施，为做好新形势下民族工作提供了法律依据。二是深入开展法治宣传教育。将民族法律法规纳入各级党员干部培训班教学课程，在基层开展典型案例、政策法规宣讲教育工作，不断提升民族工作干部法治素养和执法水平。深入少数民族群众广泛开展宣讲，2019年省民族宗教委联合省教育厅、新疆驻山东工作组，到青岛、威海等市少数民族群众较多的院校、企业，集中宣讲党的民族政策和法律法规。三是依法妥善化解涉及城市民族因素的矛盾纠纷。完善涉及城市少数民族因素的突发事件处置方案，坚持法律面前人人平等的原则，不把涉及少数民族群众的一般民事和刑事问题归结为民族问题，有效维护社会和谐稳定。四是做好涉民族宗教互联网舆情工作。成立山东省民族宗教舆情中心，制定涉民族宗教舆情管理办法，建立省、市、县三级舆情联络员队伍，积极做好网络涉民族宗教舆情的监测、研判和妥善处置。

二、城市民族工作面临的主要问题

从调研情况看，我省城市民族工作面临着一些新情况，存在一些亟待解决的问题。

一是对城市民族工作的认识有偏差。有的地方对城市民族工作的重要性、特殊性认识不足，对党和国家的民族政策理解不深、宣传不够，

民族团结进步创建和宣传工作还不够深入扎实。有的民族工作干部对城市民族工作的新形势新特点把握不准、认识不深，满足于城市民族工作“不出事”“没大事”，主动服务意识不强，工作缺乏创新思想和科学方法。

二是城市少数民族流动人口服务管理能力有待提高。城市少数民族流动人口往往具有工作短期性、居住不固定性、流动随意性等特点，导致有的民族工作部门无法及时掌握第一手资料，存在基本情况底数不清，工作针对性不强、措施不到位的情况，各部门之间协作联动机制还不够完善，信息沟通和数据共享等方面还不够顺畅。有的部门认为民族问题敏感复杂，存在不敢管、不愿管、不会管的情况，服务管理措施滞后、问题处置不恰当，无法满足少数民族群众生产生活的需要。

三是城市少数民族经济发展水平有待提升。我省城镇少数民族群众及少数民族流动人口大多务工和经商，所经营的生意往往存在规模小、市场竞争力不足等问题，在疫情影响下，许多少数民族群众的小本经营难以为继。少数民族企业在技术、资金、人才方面缺口较大，在新兴产业、制造业方面发展不足，缺少大型龙头企业带动。

四是城市民族工作法治化水平需要进一步提升。《山东省民族工作条例》已修订完成，与之配套的实施细则有待进一步完善。我省于2003年实施的《山东省清真食品管理规定》，已存在诸多滞后性，在清真食品等方面需要根据实际修订完善相关政策法规。部分城市少数民族群众法治意识淡薄，违反社会治安管理规定的情况时有发生，有的将一般治安问题、民事纠纷混淆于民族问题。

三、对策建议

做好新时代城市民族工作要认真学习贯彻

习近平总书记关于民族工作的重要论述，主动适应新情况新变化，积极探索和实践，开创新时代我省城市民族工作新局面。

(一) 充分认识做好城市民族工作的重要性。城市民族工作政治性、政策性强，影响面广，要把城市民族工作纳入各级党委、政府工作全局和议事日程，建立健全党政领导为组长、相关部门负责人共同参与的城市民族工作领导小组，着力构建党委统一领导、党政齐抓共管、民族工作部门综合协调、相关部门密切配合、全社会广泛参与的城市民族工作格局。各级党委政府定期研究城市民族工作的重大问题和重要工作，加强对城市民族工作新情况、新问题的调查研究，密切掌握城市民族工作动态和趋势，将城市民族工作纳入对政府部门的年度考核。重视民族工作干部队伍建设，加强对城市民族工作干部的培训，大力培养选拔少数民族干部和各类人才，支持民族工作部门更好履职尽责。

(二) 积极探索建设城市少数民族事务治理新格局。推进城市民族工作重心下移，把民族工作融入社区建设，进一步发挥社区贴近群众、联系群众的优势，充分向社区下放权力、输送资源，在社区推广网格化工作经验，使社区成为城市民族工作的窗口和平台。提升城市民族事务治理的智能化、精细化水平，建立服务管理信息平台，为少数民族流动人口提供规范化、多样化、人性化的服务；提升信息采集、分析、处理等动态管理能力，加强信息共享机制建设。促进公共服务均等化和改善民生，整合政府、市场、社会组织和社区居民等多种力量，在生产经营、子女教育、劳动就业、法律援助等方面，为城市少数民族群众提供更多公共服务和公共产品。加强国家通用语言培训，搭建就业创业培训平台，帮助各族群众提高就业技

能，提供就业信息。促进城市民族工作与基层党建融合，打造共建共治共享的治理格局。

（三）加快促进城市少数民族群众经济发展。要加强顶层设计，结合做好我省少数民族事业发展“十四五规划”，将城市少数民族经济发展融入我省八大发展战略，大力推动城市少数民族群众经济发展。扶持壮大骨干少数民族企业和中小微企业，积极发展新型制造业、民族手工业、旅游业等特色产业，推动新技术、新产业、新业态快速成长。优先发展少数民族教育事业，广泛开展职业教育和技术培训，帮助少数民族人才在城市创业发展。多措并举扩大就业，因地制宜建设一批民族贸易市场、民族特色商业街区等，防止部分少数民族群众“因疫返贫”。加强民族文化产业建设，积极塑造民族文化品牌，结合少数民族特色发展城市旅游、康养等现代服务业，激发城市少数民族经济发展的内生动力。

（四）建设完善城市民族工作法治体系。加强民族工作法律规范体系建设，深入学习贯彻新修订的《山东省民族工作条例》，尽快出台配套政策和实施细则；及时修订完善清真食

品管理等方面的政策法规，为构建嵌入式的社会结构和社区环境创造条件。坚持依法行政，

“要严格区分两类不同性质的矛盾，是什么问题就按什么问题处置”，切实运用法治思维来解决城市民族工作问题，提高民族工作干部及有关部门的执法水平。广泛宣传普及法律知识，引导城市少数民族群众增强法治意识，为他们提供法律援助，推动形成尊法、学法、守法、用法的良好氛围。

（五）进一步筑牢中华民族共同体意识。将党的民族方针政策纳入各级党政学习，加强对城市民族工作新特点新形势的研究，创新工作方法，提升城市民族工作水平。在少数民族人口相对集中的街道、社区，广泛开展党的民族理论政策、法律法规宣传教育。保护优秀传统文化，支持街道、社区开展形式多样的民族文化活动，积极发展城市民族文化创新产业，推动少数民族流动人口主动融入城市。把爱国主义教育摆在更加突出的位置，强化社会主义核心价值观引领作用，加强各民族交往交流交融，促进各民族像石榴籽一样紧紧抱在一起，构筑各民族共有精神家园。