

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，2021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《2021年省人大常委会领导重点调研课题和省人大专门委员会、常委会工作部门调研课题计划》。

计划印发后，常委会领导同志身体力行、率先垂范，把做好课题调研与开展党史学习教育结合起来，与贯彻落实中央人大工作会议精神和省委人大工作会议要求结合起来，与常态化开展形式主义官僚主义专项整治结合起来，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。

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

2022 · 1

总第 29 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 邵珠国
联系电话：0531-51782293
电子邮件：sdrdlyjc@126.com
地 址：济南市院前街 1 号
邮政编码：250011

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

目 录

常委会领导重点调研课题

- 03 关于我省公共卫生工作情况的调研报告 王随莲
08 《山东省黄河三角洲生态保护条例》立法调研报告 王 良
22 关于我省人大代表履职管理情况的调研报告 齐 涛
28 山东省属国有企业混合所有制改革调研报告 王云鹏
34 推动南四湖流域生态保护和高质量发展需要关注的
几个重点问题 王 华
41 关于推动全省各级人大及其常委会深化刚性监督增强
监督实效的研究与建议 孙建功

专门委员会调研课题

- 48 关于我省规划环境影响评价工作情况的调研报告
省人大法制委员会
54 关于全省食品安全工作情况的调研报告
省人大财政经济委员会
59 关于全省智慧法院建设情况的调研报告
省人大监察和司法委员会
64 关于《山东省红色文化保护传承条例》宣传贯彻情况
的调研报告 省人大教育科学文化卫生委员会
68 关于全省农村公路工作情况的调研报告
省人大城乡建设与环境资源保护委员会
72 关于全省物业工作情况的调研报告
省人大城乡建设与环境资源保护委员会
76 关于全省化肥农药管理使用情况的调研报告
省人大农业与农村委员会
82 关于我省侨资企业助力山东高质量发展情况的调研
报告 省人大民族侨务外事委员会
89 从人大安全生产执法检查报告剖析法律实施与人大
监督的成效 省人大社会建设委员会

常委会工作部门调研课题

- 94 提升人大调研工作质效加强成果转化运用的调研报告
省人大常委会研究室
99 关于全省国有自然资源资产管理情况的调研报告
省人大常委会预算工作委员会

关于我省公共卫生工作情况的调研报告

省人大常委会副主任 王随莲

习近平总书记指出：“只有构建起强大的公共卫生体系，健全预警响应机制，全面提升防控和救治能力，织密防护网、筑牢筑实隔离墙，才能切实为维护人民健康提供有力保障。”为深入贯彻落实习近平总书记关于加强公共卫生体系建设、提高应对突发事件能力的重要指示要求，推动全省公共卫生事业持续健康发展，2021年6月，我与省人大教科文卫委员会调研组，先后到山东省公共卫生临床中心、山东省疾病预防控制中心、济南市国际医学科学中心等部门和地方，就我省公共卫生工作特别是公共卫生基础设施、机构服务能力和人才队伍建设等情况进行了专项调研，形成调研报告如下。

一、概况和成效

近年来，省委、省政府高度重视公共卫生事业发展，认真贯彻落实习近平总书记关于加强公共卫生体系建设的重要论述，贯彻落实党中央关于卫生和健康工作的决策部署，始终坚持“人民至上、生命至上”理念，扎实推进健康山东建设，积极推进公共卫生和基本医疗服务各项工作。全省公共卫生服务水平明显提升，公共卫生体系建设不断完善，居民疾病与健康监测网络基本建立，应急医疗救治储备能力进一步增强，居民健康状况持续改善，卫生资源总量居全国前列，国家卫生城市达30个、居全国第3位。主要表现在：

（一）公共卫生综合治理格局更加健全。2018年以来，省委、省政府先后颁布实施《“健康山东2030”规划纲要》《山东省政府关于健全完善公共卫生体系的意见》《健全完善公共卫生体系实施方案（2021—2025年）》等一系列重要举措，有力推动了公共卫生政策体系建设。2021年省委专门成立重大疾病和传染病防治工作领导小组，统筹协调公共卫生工作，市、县均成立相应组织机构，上下一体、协调有序推进公共卫生工作，以人民健康为导向的综合治理体系基本形成。

（二）公共卫生服务体系进一步完善。出台《山东省各级疾病预防控制中心标准化建设三年行动实施方案》，对疾病预防控制中心发展所需建设经费、人员经费、公用经费等作出明确规定。启动省公共卫生临床中心和青岛、菏泽分中心建设，推动以市为单位设立一所达到三级标准的市级传染病医院；二级及以上公立综合医院、中医医院、妇幼保健院全部建成规范化发热门诊，县级综合医院感染性疾病科实现全覆盖。实施基层医疗卫生机构标准化建设和基层医疗卫生服务能力提升行动，推动基层服务体系提档升级。目前，全省各级各类医疗卫生机构8.37万个，在岗人员100.91万人，其中疾病预防控制中心199个，医院2615个，基层医疗卫生机构7.98万个，每千人口执业（助理）医师、注册护士分别达到3.25人和3.53人。

基本公共卫生服务项目人均经费标准由 2009 年的 15 元提高到 2021 年的 79 元。完善重大疾病防治措施，建立特殊群体、特定疾病医药费豁免制度、医保基金应给予付制度，启动实施“三高共管、六病同防”的医防融合慢病管理模式，在全国率先推行 6 种严重精神障碍患者免费治疗。

(三) 突发公共卫生事件处置能力不断提升。2020 年初针对疫情防控紧急形势，省人大常委会迅即制定《关于依法加强新型冠状病毒肺炎疫情防控工作的决定》，对《山东省突发公共卫生事件应急管理办法》进行了修订。把医疗卫生行业综合监管纳入城乡社区网格化服务管理，形成城乡社区网格化监管体系。完善突发事件卫生应急处置和响应流程等 10 余项制度规范，省级卫生应急预案达 22 部，市级预案 285 部，形成门类基本齐全的县级应急预案体系。建成卫生应急队伍 1500 余支，建成 14 个省级紧急医学救援基地和 51 个市级区域紧急医学救援基地，构建起区域快速救援全覆盖、综合与专科兼顾的紧急医学救援网络。实施国家扩大免疫规划，规范疫苗接种管理，完成疫苗使用信息追溯系统建设，基本实现疫苗扫码出入库；推进智慧化接种门诊和成人接种门诊建设，全省建成智慧化门诊 408 处、成人门诊 105 处。

(四) 卫生综合监督工作成效明显。医疗卫生行业综合监管制度初步建立，省、市、县、乡、村“四级五层”监督体系更加健全，基本建立了以“双随机、一公开”监管为基本手段，以重点监管为补充，以信用监管为基础的新型监管机制。监督主题年活动和监督执法“蓝盾行动”特色突出，属地监管责任得到落实，监督执法效能显著提升。到“十三五”末，我省卫生健康领域监督覆盖率位居全国第一。

二、存在问题

(一) 思想认识不够到位。公共卫生是涉及广大人民群众身体健康和生命安全预防保健基础性的社会事业。没有全民健康，就没有全面小康。调研中发现，一些地方和部门存在三种认识误区：一是把公共卫生等同于医疗卫生，对其重要性、长期性和紧迫性认识不足，“重医轻防”观念普遍存在；二是认为公共卫生是卫生健康部门的事，与相关部门关系不大，配合协调不够、工作主动性不强；三是疾病防控机构偏重于基础设施、仪器设备等硬件建设，忽视了运行机制、功能定位、人员素质等软件建设。

(二) 治理体系存在短板。主要体现在三个方面：一是基层基础相对薄弱。基层医疗机构资源仍比较匮乏，设备配置相对薄弱，人才总量仍显不足，服务能力不够强，技术水平偏低。乡镇卫生院医疗服务逐渐萎缩，个别街道社区卫生服务站覆盖不到位，中医、传染病、精神病、妇女儿童等专科医院基础设施相对薄弱。二是“三医”联动有待加强。医保政策杠杆调控作用不明显，医保支付政策有待进一步完善；鼓励引导基层医疗机构开展防病治病、提供中医药适宜技术、住院康复的激励机制有待深化，中医药适宜技术项目的医保力度不够；分级诊疗和家庭医生制度尚在起步阶段。三是全生命周期健康管理的体系还不够完善。儿童青少年近视、肥胖等问题突出，根据省疾控中心数据显示，2020 年我省儿童青少年总体近视率高达 56.98%，抽测学生肥胖率、超重率分别是 12.94% 和 15.29%。老年痴呆、抑郁症等呈上升趋势，吸烟、饮酒、高盐饮食等慢性病危险因素流行水平较高，早发现、早干预的机制尚不完善。社会普遍存在职业病防治意识淡薄，主动开展职业防护和职业健康监护意识不足。

(三) 应急机制有待完善。主要体现在三个方面: 一是部门联动机制不够完善, 相关部门的责任有待进一步落实, 部门之间的协作有待加强, 应急处置方式手段还不够多样, 联防联控能力有待提升; 公共卫生与医疗服务的医防融合还有很大空间, 疾病预防控制机构与医疗机构间信息共享、相互联动还不够紧密。调研发现, 疾控中心在规范化建设、实验室建设等方面存在很多不足。二是公共卫生事件应急响应机制有待进一步健全。现有的网格化管理体系不能完全适应重大疫情防控的需要, 监测“前哨”分布不够广泛, 乡镇卫生院、社区卫生服务中心对传染病的早期辨识和筛查能力不足, 学校、企事业单位医务室以及村民委员会、居民委员会灵敏度不高, 传染病早发现、早报告、早处置、早治疗的能力有待加强; 物资保障机制不够完善, 应急救援物资集中管理、统一调拨、统一配送有待加强。三是卫生监督机构建设改革滞后。部分被监管单位级别高、监管难度大, 癌症防治中心等大多不是独立设置的专病防治机构, 依托医疗机构建立的疾病防治机构与现有疾控体系不兼容, 游离于疾控体系之外。

(四) 队伍建设亟需强化。主要体现在三个方面: 一是队伍结构不合理, 人员老化严重。全省县级疾控中心非专业技术人员比例达 25.0%, 中专及以下学历人员占 57.3%, 从业人员平均年龄 43 岁; 全省乡村医生大专及以上学历占比 21.3%, 45 岁以上占比 58.9%。二是招录难、流失大, 人才青黄不接。近几年各级公共卫生机构加大了招聘力度, 提高了补贴待遇, 但总体上各级公共卫生机构的专业人才依然严重缺乏。特别是作为基层公共卫生守门人的全科医生, 在数量和质量上难以满足基层公共卫生现实需求。据调研显示, 全省近半数乡村医生月收入在 2000 元以下。三是专业培训不到

位。卫生应急管理干部、应急队员职业培训不够系统、演习频次低, 基层卫生服务队伍没有严格落实轮训制度。

(五) 法治建设亟待跟进。在新冠疫情防控中, 传染病预防和报告、野生动物保护、公共卫生危机应对等方面公共卫生立法不够完备, 公共卫生法制监督体系不完善, 存在紧缺医疗物资无法及时合理分配的问题。公共卫生应急“一案三制”执行缺少有力法制保障, 对拒不配合流行病学调查的人员缺少“硬手段”。在“四不两直”和随机抽查中发现, 部分基层单位公共卫生法制意识淡薄, 对疫情防控规定依从度不高, 甚至出现逃避履行责任和义务的现象。

三、意见建议

围绕补齐公共卫生服务短板, 提升公共卫生服务能力, 提出如下建议:

(一) 健全机制, 压实政府公共卫生责任。建议省委、省政府进一步健全重大疾病和传染病防治工作领导小组工作机制, 加强公共卫生工作的指导、协调和管理, 完善相关政策和改革方案, 健全常态化的工作会商、研判和决策、督导机制。各级党委、政府要认真落实省委、省政府颁发的《山东省政府关于健全完善公共卫生体系的意见》《健全完善公共卫生体系实施方案》, 全力推进我省公共卫生体系改革; 要进一步完善健康优先发展保障制度, 建立稳定的公共卫生事业投入机制, 适度增加公共财政投入, 拓宽公共卫生基本建设渠道, 加大公共卫生应急经费保障力度, 严格落实政府举办乡镇卫生院、社区卫生服务中心“一类保障二类管理”的规定, 健全财政对医疗机构的补偿机制, 在卫生健康重点项目审批、规划用地、人才队伍建设等方面给予更大支持; 要强力推进“三医联动”机制建设, 强化医保资金在公共卫生服务体系中的杠杆作用, 在确保医保基

金安全的情况下，及时结算医疗机构超支垫付资金，提升基层医疗机构医保预付标准，促进各项医保政策出台与“医疗、医药”相衔接、相促进。

（二）强基固本，加快公共卫生基础设施建设提级扩能。建议省委、省政府结合“十四五”规划的实施，强化顶层设计，坚持规划引领，强化全省统筹，合理确定医疗卫生机构建设和建设计划，优化全省公共卫生资源配置，逐步缓解供需矛盾。各级政府要高度重视全省公共卫生重点项目建设，争取早建成、早启用；要切实保障各级新改扩建医院、疫控中心等项目按照时间节点推进；要加快镇街卫生院、社区卫生服务中心标准化、规范化建设，改善村卫生室条件，着力做好基层医疗设备更新；要严格落实社区卫生服务用房配套建设政策，实现新建小区、老旧小区改造、农村社区建设中社区卫生服务用房同步规划、同步设计、同步建设、同步使用；要积极推进中心村卫生室、一般村卫生室和村卫生室服务点建设，打造农村地区15分钟健康服务圈；要加快信息系统建设，大力推行“互联网+医疗健康”，健全门诊管理、影像诊断、远程会诊等系统，覆盖基层医疗卫生机构，实现家庭医生签约、慢病防控、分级诊疗等信息互联互通；发挥国家健康医疗大数据北方中心的作用，加强信息系统整合共享，以健康档案为核心，以人为本构建智慧型公共卫生体系，完善“生育-预防-治疗-康复-护理-养老-临终关怀”全生命周期健康服务链，实现区域卫生系统资源共享，促进公共卫生大数据应用。

（三）深化改革，不断提升公共卫生服务能力。建议省委、省政府以人民群众多层次、多元化的公共卫生需求为导向，努力打造更高水平的公共卫生服务新模式；要加强顶层设计，

持续深化改革，创新突破，建立符合公共卫生人才岗位特点的薪酬制度、绩效考核评价体系和职称评定体系；要以需求为导向，创新课程体系设置、教学方法和教学场所、师资队伍选择等，着重培养处理重大疫情、突发公共卫生事件的能力，着力培养复合型、兼容型、实践型人才。各级政府要认真贯彻落实《山东省基层医疗卫生服务能力提升行动三年规划》，推动基层医疗卫生服务体系提档升级，早日实现县域公共卫生和医疗服务能力全面提升，逐步建立“以人为本”的县域整合型服务体系；要深化基层卫生健康服务模式转型，做实做细家庭医生签约服务，落实签约差异化医保支付政策，提升基本公共卫生服务质量要加强中医药健康服务能力，提高乡镇卫生院、社区卫生服务中心中医药服务水平；要加大基层公共卫生服务人员的培训力度，切实保障基层公卫队伍培训制度实施落实，全面提升从业人员专业素质能力。

（四）科学应对，加强公共卫生应急体系建设。建议省委、省政府进一步完善应急指挥机制，完善突发公共卫生事件应急预案体系，改革联防联控群防群治工作机制，健全不同级别和规模事件的监测、预警、报告、救治、管控等应对处置方案，健全公共卫生重大风险研判、评估、决策、防控协同机制，形成分级分层快速灵敏的应急响应机制。加大硬件设施建设，进一步完善重大传染病救治网络，切实改善基层发热门诊、急诊部、住院部、医技科室等业务用房条件，更新换代医疗装备，完善医疗废弃物、污水处理等后勤保障设施。加快推进市、县两级疾控机构专业化建设，加强高端装备配置和关键技术研发，提高检验检测和疾病预防控制能力。提升监测预警能力，建立智慧化预警多点触发机制，充分运用大数据、人工智能、云计算等数字技术，健全网络直报、

医疗卫生人员报告、药品销售监测、科研发现报告、舆情监测、环境健康危害因素监测等多渠道监测预警机制，进一步提高公共卫生监测预警能力。强化应急保障工作，科学合理布局，健全省、市应急医疗物资储备中心和片区分中心。落实应急医疗物资储备专项资金，确保应急医疗物资储备充足。

（五）多措并举，完善疾病预防控制体系。建议省委、省政府着力从体制机制层面理顺关系，实施疾控网底工程建设，强化以疾控机构为中心、医院为支撑、基层卫生服务机构为网点的疾病预防控制工作网络。完善爱国卫生运动工作常态化机制，引导社会各方力量参与爱国卫生运动，巩固国家卫生城市、全国文明城市创建成果。加大公共卫生知识宣传力度，采取多种形式向公众宣传普及公共卫生知识及相

关法律法规，推动普及健康生活方式，提高居民健康素养。加强重点人群健康服务，深入实施母婴安全和健康儿童行动计划，大力开展出生缺陷综合防治，完善覆盖全省的慢性病监测系统，全面推广健康危害因素监测、生命登记监测系统，开展健康企业建设，引导用人单位开展员工健康管理。尽快研究制定与《山东省中医药条例》相配套的政策措施，推动法律法规落地。健全中医药协同疫病防治机制，持续实施基层中医药服务能力提升工程，加强社区卫生服务中心、乡镇卫生院中医馆建设。抓实抓细疫情常态化防控工作，坚持“外防输入、内防反弹”不放松，进一步完善五级联动指挥体系，压实属地、部门、单位和个人“四方责任”，把好“入口关”“监测关”“管控关”“处置关”，确保公共卫生工作落实落细落地。

《山东省黄河三角洲生态保护条例》 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

为贯彻落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展重要论述精神和对山东工作的重要指示要求以及党中央决策部署，加强黄河三角洲生态保护，保障生态安全，推动黄河三角洲经济社会高质量发展，根据省委工作安排，省人大常委会将制定《山东省黄河三角洲生态保护条例》作为2021年重点立法项目，我根据省人大常委会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

党的十八大以来，习近平总书记多次实地考察黄河，就黄河流域生态保护和高质量发展多次作出重要指示要求。2021年10月20日至21日，习近平总书记深入东营市实地了解黄河流域生态保护和高质量发展情况。22日下午，习近平总书记在济南市主持召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会。习近平总书记指出，沿黄河省区要落实好黄河流域生态保护和高质量发展战略部署，坚定不移走生态优先、绿色发展的现代化道路。习近平总书记强调，大力推动生态环境保护治理，加强下游河道和滩区环境综合治理，提高河口三角洲生物多样性。

2021年11月26日至27日，中国共产党

山东省第十一届委员会第十四次全体会议在济南召开，审议通过了《中共山东省委关于深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神扎实推动黄河流域生态保护和高质量发展的决定》。全会强调，习近平总书记在深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话，从事关中华民族伟大复兴和永续发展的高度，科学分析当前黄河流域生态保护和高质量发展形势，深刻阐述了一系列重大理论和实践问题，体现了对发展规律的深刻洞察和科学把握，体现了高瞻远瞩的战略谋划，发出为黄河永远造福中华民族而不懈奋斗的伟大号召，为推动黄河流域生态保护和高质量发展提供了根本遵循和行动指南。全会强调，要全面落实习近平总书记在深入推动黄河流域生态保护高质量发展座谈会上的重要讲话精神，统一思想行动，强化使命担当，扎实推动黄河流域生态保护和高质量发展。要提高战略思维能力，正确处理好保护和发展，发展和安全，当前和长远，全局和局部的关系，深刻把握任务要求，坚定不移走生态优先，绿色发展的现代化道路。要加快构建抵御自然灾害防线，全力保障黄河下游长久安澜。要全方位贯彻四水四定原则，把水资源节约集约利用放在更加突出的位置，推动集约节约发展。要大力推动生态环境保护治理，加强黄河三角洲保护修复，打造黄河下游绿色生态

廊道。

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讲话、重要指示精神，为黄河三角洲生态保护立法调研工作开展，推进黄河流域生态保护和高质量发展提供了根本遵循。省委贯彻落实措施和重要工作安排，为黄河三角洲生态保护立法调研工作明确了实施路径。

二、调研目标

贯彻落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展重要论述精神和对山东工作的重要指示要求以及党中央决策部署，梳理有关黄河流域的上位法和我省地方性法规，找出现有法律、法规中针对性不强、衔接性不够的问题以及存在的制度空白，总结我省在黄河三角洲生态保护方面存在的问题和成功的经验做法，研究论证符合我省黄河三角洲特殊河情水情的生态保护制度设计，增强法规的针对性、适用性和可操作性。运用法治思维和法治手段，改善黄河三角洲生态环境，优化水资源配置，保障黄河三角洲生态保护和高质量发展。

三、调研方式

此次调研主要采取了以下方式：

（一）立法及相关制度资料汇集、梳理。调研组对黄河三角洲生态保护有关的法律、行政法规、地方性法规、相关的国家政策制度等上百件立法及相关制度进行了汇总、整理。同时通过梳理有关黄河流域的上位法和我省地方性法规，系统分析了现有法律、法规存在的立法冲突、立法空白等问题。调研组还充分利用网络资源，对黄河三角洲生态保护的相关政策文件和学术论文、报告等进行了全面搜集整理，并对相关制度进行了整理分析，对黄河三角洲生态保护进行了深入研究。

（二）实地调研与召开座谈会相结合。为

提高地方立法的实效性和针对性，深入东营、滨州等黄河三角洲区域实地调研，召开相关部门参加的座谈会，广泛的征求意见建议，发现并总结我省黄河三角洲生态保护方面存在的问题。

（三）立法比较分析。结合国家《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，借鉴《长江保护法》的立法经验，对《长江保护法》进行关联性和对比性研究，对比长江黄河不同，结合我省黄河三角洲生态保护实际和发展需要，对立法涉及的前沿领域进行探讨，提高制度设计的前瞻性。

（四）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。

四、调研工作开展情况

（一）委托滨州学院地方立法研究服务基地进行前期论证。为了提高立法质量，充分利用社会智库力量，2021年年初委托滨州学院地方立法研究服务基地就黄河三角洲生态保护的立法问题和制度设计进行前期研究论证，并对具体条文进行草拟。

（二）成立立法起草小组。组织召开有省司法厅、山东黄河河务局、省生态环境厅、省自然资源厅等有关部门参加的立法调度会议，制定工作方案，安排部署任务。省人大常委会法工委会同省司法厅、山东黄河河务局、省自然资源厅等部门组成立法起草小组，协同开展条例起草、调研和论证修改工作。

（三）广泛开展立法调研，实地征求各方意见。赴滨州、东营进行立法调研，组织召开滨州市、东营市人大常委会、市政府及市发改委、市司法局、市自然资源规划局、市生态环境局、市住建局、市水利局、市农业农村局、市海洋

发展渔业局、市统计局和滨州黄河河务局等参加的座谈会，同时征求了部分全国、省人大代表和专家的意见建议；赴陕西、宁夏开展立法调研，学习考察黄河流域生态保护和高质量发展立法工作经验。

（四）主动请教有关专家，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，积极跟进国家黄河保护立法工作，调整调研和立法起草重点；与全国人大常委会法工委、水利部保持密切联系，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，先后与烟台大学法学院刘经靖教授、东营市自然资源和规划局孙燕燕高级工程师和滨州学院夏江宝教授三位专家联系沟通，听取他们的专业意见建议。

（五）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1日，正式发文委托滨州学院地方立法研究服务基地就黄河三角洲生态保护的立法问题和制度设计进行前期研究论证；4月下旬，组织召开立法调度会，制定工作方案，安排部署任务，成立立法起草小组；5—6月份，立法起草小组同滨州学院地方立法研究服务基地保持密切联系，就条文框架、内容设计等进行多次沟通，同时在资料搜集、现场调研等方面给予滨州学院地方立法研究服务基地多方面的便利；6月底，滨州学院地方立法研究服务基地完成初稿，在此基础上进行修改完善，形成专家建议稿；7—8月份，立法起草小组多次召开会议，根据职责分工，对条文进行修改完善；9月份，市人大常委会组织召开立法协调会，统筹推进起草工作，并计划提交11月份召开的市人大常委会初次审议。

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，确保起草的制度和质量。法工委会同省司法厅、山东黄河河务局、省自然资源厅等部门，对草案初稿进行了多次集中研究、讨论和修改，形成了草案送审稿。

第二部分 调研论证报告

一、立法基本情况

黄河经过百年来的沧海变化，携带大量泥沙在入海口处淤积，形成了巨大的冲积平原，孕育了我国暖温带最完整的湿地生态系统——黄河三角洲生态系统。特殊的地理区位、优越的生态环境，使黄河三角洲成为东北亚内陆和环西太平洋鸟类迁徙的重要驿站，在维持渤海湾和黄河下游流域生态平衡、保持生物多样性方面具有重要战略地位。

（一）立法背景

黄河流域生态保护和高质量发展是事关中华民族伟大复兴和永续发展的千秋大计，推动黄河流域生态保护和高质量发展，是以习近平总书记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。2019年8月，总书记在甘肃调研时指出，要共同抓好大保护，协同推进大治理，推动黄河流域高质量发展，让黄河成为造福人民的幸福河。2019年9月18日，习近平总书记在河南郑州主持召开黄河流域生态保护和高质量发展座谈会并发表重要讲话，指出黄河流域生态保护和高质量发展是重大国家战略，要“共同抓好大保护，协同推进大治理”，强调“黄河三角洲是我国暖温带最完整的湿地生态系统，要做好保护工作，促进河流生态系统健康，提高生物多样性”。2020年1月3日，习近平总书记在中央财经委员会第六次会议上指出“黄河流域必须下大气力进行大保护、大治理，走生态保护和高质量发展的路子”，强调“要加快黄河三角洲自然保护地优化整合，

推进建设黄河口国家公园”，“实施黄河三角洲湿地生态系统修复等重大工程，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”。2020年10月5日，党中央、国务院印发《黄河流域生态保护和高质量发展规划纲要》，明确要求要将黄河保护治理行之有效的普遍性政策、机制、制度等予以立法确认。习近平总书记指出，“治国必治黄”，要贯彻新发展理念，遵循自然规律和客观规律，统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理，保护好中华民族的母亲河。强调推进下游湿地保护和生态治理，建设黄河下游绿色生态走廊，加大黄河三角洲湿地生态系统保护修复力度，促进黄河下游河道生态功能提升和入海口生态环境改善，开展滩区生态环境综合整治，促进生态保护与人口经济协调发展。2020年10月26日至29日，党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，明确提出推动黄河流域生态保护和高质量发展。2021年6月7日至9日，习近平总书记在青海省调研时强调，要积极推进黄河流域生态保护和高质量发展，综合整治水土流失，稳固提升水源涵养能力，促进水资源节约集约高效利用。

2021年10月20日至21日，习近平总书记深入东营市的黄河入海口、农业高新技术产业示范区、黄河原蓄滞洪区居民迁建社区等，实地了解黄河流域生态保护和高质量发展情况。22日下午，习近平总书记在山东省济南市主持召开深入推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会，并发表重要讲话。习近平总书记指出，要坚持正确政绩观，准确把握保护和发展关系；要统筹发展和安全两件大事，提高风险防范和应对能力；要提高战略思维能力，把系统观念

贯穿到生态保护和高质量发展全过程；要坚定走绿色低碳发展道路，推动流域经济发展质量变革、效率变革、动力变革。习近平总书记强调，要加快构建抵御自然灾害防线，全方位贯彻“四水四定”原则，坚决落实以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，走好水安全有效保障、水资源高效利用、水生态明显改善的集约节约发展之路；大力推动生态环境保护治理，加强下游河道和滩区环境综合治理，提高河口三角洲生物多样性。

（二）立法必要性和可行性分析

栗战书委员长在陕西西安召开的黄河保护立法座谈会上明确提出，黄河治理是一个系统工程，要按照总书记提出的“共同抓好大保护，协同推进大治理”要求，因地制宜、分类施策、尊重规律，统筹推进山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理；要发挥人大在立法工作中的主导作用，统筹协调，完成好黄河保护法这一重大立法任务。我省位居黄河流域下游，黄河流经我省9个市、25个县（市、区），自菏泽市东明县流入我省，在东营市垦利区注入渤海，河道长628公里。我省境内黄河有大汶河和金堤河两条支流，同时黄河下游重要蓄滞洪区东平湖水库也在我省境内。在黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略、国家在推进黄河保护法的历史大背景下，我省制定黄河三角洲生态保护地方立法，是贯彻落实习近平生态文明思想、习近平总书记重要指示要求和党中央决策部署的重要举措，是从根本上解决黄河突出问题、维护黄河流域乃至国家生态安全贡献山东力量的现实需要，也是促进黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略实施的重要保障。

多年来，我省在黄河三角洲生态保护方面积累了丰富的经验和做法，为黄河三角洲生态

保护地方立法奠定了坚实的实践基础；水法、环境保护法、水污染防治法等为黄河三角洲生态保护地方立法提供了上位法的依据；长江保护法，作为我国第一部流域专门法律，其立法理念和立法内容对我省黄河三角洲生态保护地方立法，具有重要的借鉴意义。

二、黄河三角洲生态保护面临的主要问题

（一）生态系统保护修复方面

1. 生态系统敏感脆弱，生态系统功能亟待提升

黄河三角洲新生土地成土历程短，熟化程度低，土壤养分少、含盐量高、地表蒸发快，极易盐碱化；湿地生态系统发育成熟度和稳定性较低，自我调节能力弱，容易受黄河淡水资源丰枯、海水返蚀、自然灾害、外来物种入侵、人为活动干扰等条件影响，自然湿地面积锐减，湿地生态系统退化、生物多样性降低等风险较高，生态系统的整体功能亟待提升。

2. 入海水沙减少、格局单一，生态需水保障问题突出

黄河来水来沙减少，海岸侵蚀严重，威胁河口生境。黄河入海径流量与输沙量对三角洲湿地的形成和发育具有重要影响。上世纪50—60年代，黄河年平均入海水量483亿立方米，2000年以后为167亿立方米/年，入海泥沙量也显著减少，改变了河口海域的海水盐度、营养条件和饵料生物种群数量，导致近海生物资源下降，生物多样性降低。

单一的黄河现行入海流路，无法实现湿地系统的良性维持。黄河三角洲面积广大，但能直接接受黄河径流资源补给的仅限于主流路较小区域甚至局限于主流路中的主河槽区域，三角洲绝大部分区域湿地无法实现与黄河的水系连通和地表径流，打破了河流、沼泽、海滩的自然连通格局，原有水分条件和湿地类型发生

重大改变，引起湿地生态系统逆向演替，其中盐沼湿地和滩涂湿地受损最为严重，对整个三角洲生态产生巨大影响。

湿地淡水资源短缺，生态需水量得不到满足。东营市多年平均降水量为537.4毫米，75.5%集中在汛期6—9月，其他季节干旱少雨；多年平均蒸发量为1885毫米，蒸发量是降水量的3.5倍。黄河来水量减少直接影响到湿地淡水水源补给，生态用水没有保障，打破了湿地水盐平衡、水量平衡和生态平衡，造成湿地干涸、萎缩和盐渍化，对生态系统和生物生境产生严重威胁。

3. 湿地保护体系不完善，沿黄生态保护力度不足

区域统筹的生态保护体系仍不完善。自然保护区分布不均衡，主要集中于滨海及浅海区域，一些重要的陆域湿地未能纳入湿地保护体系；保护与利用的矛盾依然存在，油气开发、渔业养殖造成自然生态系统破碎化；淡水资源、资金和人力保障等因素也制约了湿地保护与管理。

沿黄生态保护力度亟待加强。黄河三角洲地区沿黄生态建设历史欠账多、绿量不足、结构功能单一，沿黄生态廊道内部防护林、经济林及乔灌草模式比例不合理、防护功能退化，与河口湿地保护区域缺乏有机过渡和衔接。

4. 土地盐碱化，森林总量严重不足

黄河三角洲地区土壤盐碱化严重，水盐障碍问题突出、造林难度大、可选树种少。森林面积总量不足，覆盖率远低于全国平均水平；森林生态系统破碎化严重、整体结构和功能偏弱，存量森林低质、低效、退化问题突出，森林系统的多种功能无法发挥。

5. 缺乏海陆统筹，海洋生态功能降低

海岸带开发强度不断增大，自然资源和生

态系统服务之间的平衡和协同性差,河海兼顾、陆海统筹模式较为缺乏,生态环境问题突出。一是海洋生态环境压力较大。近岸海域污染物多为陆源输入,东营市6条主要入海河流均存在污染物超标现象。二是重要海洋生态系统呈现亚健康状态。围填海、滩涂开垦、海洋工程等海洋开发活动频繁,滩涂开发等活动改变了潮滩湿地生境中的多种环境因子,使野生物种受损,滨海湿地面积减少,生态功能萎缩和退化。三是海洋灾害威胁较大。存在风暴潮、海冰、海水入侵、海岸侵蚀、生物入侵等海洋灾害。四是海岸线受到蚀退威胁。黄河入海水沙持续减小,导致河口地区不断受到海水侵蚀,如刁口河故道蚀退面积超过200平方公里。由于持续缺乏水沙补给破坏了区域水盐平衡,形成海水倒灌,加速了土壤盐碱化,使陆域植被呈逆向演替。

6. 外来物种入侵,严重影响黄河三角洲生物多样性

外来物种入侵已成为全球变化研究的重要问题,因其缺少天敌而具有超强竞争力。例如原产北美洲的互花米草,为多年生草本植物,生长于滩涂湿地或入海河口,繁殖能力强,兼具有性和无性繁殖,且对环境适应及耐受能力很强,生长蔓延迅速,危害性大,对海岸带的生物多样性、滩涂养殖、河道航运及排涝等都会造成严重威胁,还会造成沉积物淤积,影响海水交换能力,导致水质下降,已被国际自然资源保护联盟列入全球最具威胁性的100种外来生物名录。互花米草自1990年进入黄河三角洲,2012年后在自然保护区内爆发式蔓延,截至2019年黄河三角洲互花米草覆盖面积已超过4500公顷,是2010年的6.7倍,是引种之初的3.4万倍。互花米草强大的无性繁殖能力逐渐使得盐地碱蓬、海草床生境被侵占,滩涂底栖动

物密度降低了60%,鸟类觅食、栖息生境减少或丧失,造成鸟类种数减少、生物多样性降低,严重威胁了黄河三角洲滨海湿地原生生态系统安全。

(二) 水环境治理方面

1. 水污染防治不到位,水质达标不稳定。各市河道内仍有部分因历史原因存在的或水质不达标排放的入河排污口,存在生活污水、工业污水、农村面源、畜禽养殖等各类水污染问题,如部分县区污水处理能力不足,导致部分区域生活污水未经收集处理溢流至附近河道,污水管网不完善,雨污混流、雨后溢流问题突出,入河污染物总量远超其自净能力。2020年,地表水水质状况监测结果显示,滨州市河流优良水质断面仅占四分之一,V类水质断面占12.5%。东营市2020年12月份地表水环境质量通报显示,东营市列入“水十条”考核的国控地表水断面黄河利津水文站为IV类,未达到考核目标要求。

2. 黑臭水体治理“长制久清”工作面临较大压力。我省采用遥感识别和现场调查相结合的方式开展农村黑臭水体排查,截至2020年底,共发现农村黑臭水体1398处,其中滨州138处、东营118处,黄河三角洲黑臭水体治理“长制久清”工作面临较大压力。

3. 海陆统筹的水环境治理体系尚未建立。水环境治理缺乏有效机制,未对海陆整体水环境进行统筹规划。一是海水、河水的监测评价标准和指标不一致,没能形成从海域水质倒逼河流水质目标的体系;二是部门协调管理问题凸显,管理职能交叉,职责不明确;三是防治机制缺位,更专注于江河湖库的污水治理,缺乏近海水域环境研究;四是海陆水域监视监测网路和预警预报监测体系不健全,水环境风险应急能力不足;五是部分区域水污染防治基础

设施建设滞后、能力不足、标准不高，未从根源解决区域污染突出问题，致使水质改善缓慢。

（三）水资源保障方面

1. 水资源短缺问题突出

黄河三角洲属半湿润半干旱气候，受自然条件限制，地表水、地下水资源匮乏。东营市人均水资源量为296立方米，低于全省平均水平，不足全国平均水平的六分之一。滨州人均水资源量仅为265立方米，不足全国平均水平的八分之一。对客水依赖程度高，引黄河水指标远远不能满足需要。如东营市引黄指标为7.02亿立方米，“十三五”期间东营市实际年均引黄量达到11.13亿立方米，平均年超计划引水4.11亿立方米；滨州市引黄指标为8.57亿立方米，实际年均引黄量达到13.99亿立方米，平均年超计划引水5.42亿立方米。目前，根据近五年的实际引黄情况，东营市、滨州市已被水利部划为黄河干流超载区，取用黄河水的新增取水许可暂停审批，对农业、工业、生活取用黄河水监控更加严格，每年引黄量也将逐年被压减；同时“十四五”期间，黄河“八七”分水方案调整，也将对黄河三角洲引黄供水形势产生较大的影响。在对黄河水资源高度依赖的现状下，供水水源相对单一，应急备用水源建设相对滞后，遇特殊年份或应急突发事件时供水保障程度不高，黄河三角洲地区资源性缺水的严峻形势将愈加突出。

2. 水资源统一调配水平偏低

一是“九龙治水”问题突出。水管理体制仍存在城乡分割、部门分割，黄河部门负责引水口门管理；城市管理部门负责城市供水、防洪；水利部门负责城市以外的供水、灌溉和防汛（供水水库、黄河引水口又由地方和油田分别管理）；环保部门负责水污染防治；供排污各自为政，在城乡、区域和引、蓄、供、用水等方

面分属不同部门管理，使得地表水、地下水、客水、中水等难以整体上优化配置，用水无法统筹规划。二是目前多水源、多水价，且各类水源价差较大，不利于水资源的统一配置，也不利于充分利用客水。三是水资源对转变经济发展方式的倒逼机制尚未真正形成，产业布局、园区开发、城市建设等尚未充分考虑水资源、水环境的承载能力，以水定产、以水定城尚未落到实处。四是依法保护、促进节约、规范运作的水权交易机制尚未建立，水资源配置方式比较粗放。

3. 水资源节约集约利用不够，高效节水型社会未真正形成

一是农业节水体系尚不完善。经过多年灌区续建配套与节水改造工程建设、农业节水工程建设、高标准农田建设等基础设施配套，灌区干渠节水改造、农业节水的最后一公里问题逐步得到解决。受限于资金、权属管理等因素，大中型灌区支渠及配套工程建设滞后，已成为制约农业节水成效的主要短板。二是传统工业产业占工业比重大，整体耗水量较大。东营市2019年万元工业增加值用水量为15.1m³/万元，低于华北区15.5m³/万元的平均水平，但较烟台市、青岛市、威海市的平均先进值6.3m³/万元仍有一定差距，高耗水行业节能减排任务艰巨。三是非常规水利用率低。因拦蓄工程不足、长江水价格偏高等因素，地表水、地下水、长江水利用率低，中水回用利用率远达不到要求。四是公共供水存在跑冒滴漏现象，老旧供水管网提升改造迫在眉睫。五是节水管理制度尚待健全。“自律式”节水运行机制尚不完善，有利于提高水资源使用效率和效益的水价形成机制尚未建立，水资源的稀缺性和不可替代性没有得到真正体现。六是节约集约用水观念不足，不合理的用水现象依然突出，地下水超采严重。

（四）水灾害防御方面

一是“水少沙多、水沙关系不协调”导致“二级悬河”等不利态势长期存在，部分险工及控导工程老旧失修，部分引黄涵闸等穿堤建筑物存在安全隐患，亟需实施除险加固。重点小型水库雨、水情和安全监测设施配套不完善，部分水库存在安全隐患，水库安全鉴定和除险加固常态化机制尚不完善。二是现行流路防洪工程不完善，防御洪水能力低。已实施的黄河入海流路治理工程改善了不利河势，通过有计划的人工改道，在一定的时间内相对稳定了入海流路，提高了河口河段的抗洪能力。但目前河口地区防洪工程不完善，左岸大堤全线不满足1级堤防顶宽10米的要求，有26.8公里在高度上达不到设计标准。三是骨干河道尚未得到全部达标治理。部分市级骨干河道尚未达到流域规划防洪除涝标准，流域面积200平方公里以下的农村河道长期缺乏系统治理，畅通、有序的防洪减灾网尚未真正建立。四是城市防洪排涝体系建设与城市防洪标准不相适应。城区河道治理标准与城市防洪标准不匹配，加之近年极端天气频发，城市防洪面临巨大压力，严重影响居民生命财产安全。五是防潮工程建设滞后，有待加强。六是防洪工程监测预警、调度系统尚不完善。骨干防洪系统监测预警信息化基础设施配套滞后，无法实现水情信息实时监测，现代水利一张网尚未建立，一旦出现险情大多只能被动响应，效率不高。

三、黄河三角洲生态保护立法现状评估

（一）黄河三角洲生态保护现有立法概况

改革开放以来，环境保护立法一直受到高度重视，目前我国主要以环境保护法为核心加以单项资源保护与单项污染防治立法构建生态保护法律体系，还没有专门性生态保护立法。对黄河流域管理的国家级综合立法黄河保护法

正在制定过程中，但尚未出台。目前黄河三角洲相关的法律法规众多，管理权分属十多个部门，总体上黄河三角洲生态保护的立法主要包括国家层面立法、流域层面立法、地方层面立法，以及各立法层次颁布的各项相关法律、规章、规范性文件等。

1. 国家层面立法

在国家立法层面，与黄河三角洲有关的法律既有水、水污染防治法、水土保持法和防洪法“涉水四法”，也有环境保护法、土地管理法、森林法、渔业法、矿产资源法、城乡规划法、行政许可法、节约能源法、行政处罚法等相关法律；既有防汛条例、抗旱条例、河道管理条例、水文条例、水土保持法实施条例、水库大坝安全管理条例、蓄滞洪区运用补偿暂行办法、自然保护区条例、防治海岸工程建设项目污染损害海洋环境管理条例等行政法规，也有水利部制定颁布的河道管理范围内建设项目管理的有关规定、入河排污口监督管理办法、取水许可管理办法、水行政处罚实施办法、建设项目水资源论证管理办法和水利部关于国际跨界河流、国际边界河和跨省（自治区）内陆河流取水许可管理权限的通知，环保部饮用水水源保护区污染防治管理规定等部门规章。

2. 黄河流域层面立法

主要包括由国务院、水利部和黄河水利委员会（以下简称“黄委会”）专门为黄河流域管理制定和颁布的法规、规章，如国务院制定和颁布的黄河水量调度条例，水利部制定和颁布的黄河下游滩区运用财政补偿资金管理办法、关于黄河水利委员会审查河道管理范围内建设项目权限的通知、关于授予黄河水利委员会取水许可管理权限的通知、黄河河口管理办法、黑河干流水量调度管理办法等。黄委会为贯彻和落实法律、法规和规章也制定了一大批规范

性文件,主要有黄河水量调度条例实施细则(试行)、黄河取水许可管理实施细则、黄河水权转换管理实施办法(试行)、黄河下游滩区运用财政补偿资金管理办法、黄河水权转让管理实施办法等。

3. 山东省地方层面立法

从地方层面来看,调整黄河三角洲地区生态保护的规范性法律文件包括:一是贯彻实施国家环境保护资源等法律法规,根据我省实际颁布的一系列地方性法规,如《山东省水污染防治条例》《山东省土壤污染防治条例》《山东省水资源条例》《山东省森林资源条例》《山东省海洋环境保护条例》等。二是在黄河流域层面,围绕黄河河口治理开发、黄河水资源配置利用、自然保护区管理保护等方面颁布的地方性法规规章,如《山东省黄河河道管理条例》《山东省黄河防汛条例》《山东省黄河工程管理办法》等。

另外随着2015年地方立法权扩至所有设区的市,黄河三角洲各地市也在湿地和海岸带保护方面进行了相应立法,如《东营市湿地保护条例》《东营市海岸带保护条例》《东营市湿地城市建设条例》《滨州市海岸带保护条例》《滨州市湿地保护管理办法》等。

(二) 黄河三角洲生态保护立法存在的问题

我国现行涉水相关法律均是针对全国普遍情况制定,法律的原则性较强,对黄河三角洲保护调控功能不足,缺乏针对性和可操作性。《黄河水量调度条例》虽然是黄河流域层面的专门立法,立法性质属于国务院行政法规,但其属于单项及局部立法,不足以在流域层面解决法律之间长期存在的冲突、空白与重叠,也无法满足黄河三角洲生态保护的特殊需求。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、防洪防汛等单一工作的规范要求,且条例颁布实施多年,一些规定已经与黄河三角洲生态保护的形势任务不相适应,需要与时俱进、进行完善。

因此,尽管黄河三角洲现有法律已从国家、流域、地方三个层面,对黄河三角洲区域内水资源保护管理、环境污染治理、生态保护修复以及水安全保障等方面做出了规定与指导,但因为这些立法涉及多层级、多机关、多法律关系,具有明显的部门立法、要素立法、分散立法特征,不仅缺乏针对性和有效性,而且由于各种规范的出台背景、核心内容、制度体系缺乏协同等而存在诸多法律冲突,分散的一般立法模式无法满足黄河三角洲生态保护的特殊需求,无法充分适应黄河三角洲生态保护统一、综合、系统、协同治理的特殊需求。这就迫切要求我们制定一部既能体现涉水法律一般原则要求,又能体现黄河三角洲特性的专项法规。

四、与《长江保护法》的立法比较分析

《长江保护法》是以法律形式贯彻落实习近平总书记关于长江保护的重要指示、党中央对长江经济带绿色发展战略部署的有效措施,是我国生态环境法体系建设的标志性成果。《长江保护法》以推进共抓大保护、不搞大开发,提高长江流域生态环境保护的整体性和系统性为立法思路,以生态优先、绿色发展为立法原则,以实现长江经济带高质量发展为立法目标,在立法理念和立法内容等方面均有重大创新与突破。该法律的制定与实施对加强长江流域生态环境保护和修复,促进资源合理高效利用,保障生态安全,实现人与自然和谐共生、中华民族永续发展,具有重大意义。作为我国第一部流域专门法律,其立法理念和立法内容对黄河保护立法包括我省黄河三角洲生态保护地方

立法,具有重要的借鉴意义。

(一) 长江保护法立法经验

1. 强调绿色发展

《长江保护法》首先强调长江流域要实施绿色发展,强调推进长江流域生态环境与社会经济协同发展。通过优化产业结构与布局、建立开发区绿色发展评估机制、组织对各类开发区的资源能源节约集约利用情况开展定期评估等措施,统筹规划、建设与管理,促进生态环境保护与经济发展的协同与融合。

2. 突出生态优先

《长江保护法》强调实施生态优先,将长江流域生态环境保护和修复放在压倒性位置。加大对长江流域的水污染防治与监管力度,有效控制总磷排放总量、提高城乡污水收集处理能力、制定更严格的地方水污染物排放标准等内容。明确了跨区域横向生态补偿的要求,加大对长江流域上游生态功能重点区域生态补偿力度,鼓励长江流域上下游、左右岸、干支流地方人民政府之间开展横向生态保护补偿。强调推动长江流域生态产品价值实现机制,鼓励社会资金建立市场化运作的长江流域生态保护补偿基金,将市场化经济措施和财政式补偿制度相结合,加强生态环境服务付费。

3. 创新体制机制

《长江保护法》立足我国国情,在流域管理模式方面做出了特色方案,首次在法律层面明确建立长江流域统筹协调机制下的分部门管理体制,以协调机制统筹和解决各省市之间的横向关系和矛盾,从而使流域总体规划、流域环境和生态保护及修复制度、流域水质管理和污染控制制度以及流域水资源管理规划和运作等规划政策联系协调起来。

4. 加强空间管控

明确了生态环境空间管控内容,加强生态

保护红线监管的有关要求,科学有序统筹安排长江流域生态、农业、城镇等功能空间,划定生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界,优化国土空间结构和布局,将生态保护红线等已经成熟的做法以法律条文的形式固化下来,进一步明确了国务院生态环境主管部门对长江流域生态保护红线实施统一监管。

5. 加大用水调节

重视农业用水的节约和面源污染控制,以实现水体功能分区目标。重视生态用水的调配和保障,提出了长江干流、重要支流、重要湖库控制断面的生态流量、水位管控等指标。区分了水生态标准和水环境标准,明确了相关标准的涉及范围,重视不同要素水体的标准衔接,有利于形成长江流域生态保护的标准网络体系和规范体系。强化监管执法,加强长江流域生态环境保护监管,综合运用多重监管手段,建立联合惩戒和信息共享机制。完善执法保障人才队伍建设,完善执法监督和网格化监管体系,加强长江流域环境监管执法技术支持能力建设,推进生态环境管理数字化智能化,加强区块链、人工智能新技术融合应用,充分发挥大数据、信息化等技术在流域监管执法中的应用,不断提高执法效能,实现流域管理的智能化与精准化。强化市县监管执法能力建设,推进执法重心向市县下移,加强基层执法队伍建设。推行流域污染联防联控,加强联合执法、交叉执法。

6. 加大制度保障

落实长江流域生态环境保护综合行政执法机关、公安机关、检察机关、审判机关信息共享、案情通报、案件移送制度,推进长江流域环境资源专门审判机构建设,统一涉长江流域环境资源案件的受案范围和审理程序。构建长江流域常态化司法协作机制,加强流域内地区间在

立案、审判、执行方面的工作协调对接。探索建立跨省界和流域上下游重大生态环境损害赔偿制度,加强案件筛选、索赔磋商和修复监督。妥善审理环境公益诉讼,加强与行政处罚、刑事司法及生态环境损害赔偿等制度的有效衔接。

(二)立法比较分析

黄河保护与长江保护既有共同之处,也有不同之处。长江流域降水丰沛,年平均降水量500-1400毫米,多年平均地表水资源量9012亿立方米,占全国总量的33%;河流治理开发程度较高,自然资源丰富,人口众多,经济社会发展水平较高,在我国经济版图中占据重要地位,过度经济开发导致的生态环境问题日益突出。与长江不同,黄河年降水量在150-750毫米,降水稀少且分布不均,水资源严重短缺,总量不到长江的7%;黄河流域水土流失严重,泥沙多,多年平均天然输沙量达16亿吨,多年平均天然含沙量35千克每立方米,生态环境十分脆弱;“水少沙多、水沙关系”不协调的自然特性,造成黄河下游持续淤积抬高,平均每年以8-10厘米的速度增加,成为举世闻名的地上悬河,严重威胁防洪安全,凌汛灾害也比较严重;黄河流域经济社会发展滞后,经济总量与长江流域相比有较大差距,沿黄各省区产业倚能倚重问题更加突出,也存在低质低效问题。同时,黄河流域还是我国重要的能源基地和粮食生产基地,承担着维护国家能源安全和粮食安全的重任。因此,与长江经济带和长江三角洲国家战略共抓大保护、不搞大开发的要求不同,习近平总书记在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上指出,“治理黄河……坚持生态优先、绿色发展,以水而定、量水而行,因地制宜、分类施策,上下游、干支流、左右岸统筹谋划,共同抓好大保护,协同推进大治理”,这是黄河流域生态保护的基本政策方针。同时

强调“下游的黄河三角洲是我国暖温带最完整的湿地生态系统,要做好保护工作,促进河流生态系统健康,提高生物多样性”。

黄河三角洲生态保护立法应在这一方针的指导下,立足黄河三角洲面临的主要生态环境问题,考虑流域立法的特征,依据中央政策和现行法律法规,总结前期治理工作的经验教训,在借鉴《长江保护法》立法经验基础上进行制度设计。

五、立法制度设计

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。立法起草小组围绕法规名称、调整范围、体例结构、内容重点等,反复进行了研究论证。

(一)关于黄河三角洲立法研究范围

在条例起草制定过程中,围绕黄河三角洲立法研究范围,进行了多次的研究论证。关于黄河三角洲范围,主要有以下两种:一种是自然地理概念上的黄河三角洲。黄河三角洲依据成陆时间,可以分为古代、近代和现代三角洲。自然地理概念上的黄河三角洲主要指近代黄河三角洲,是1855年黄河在铜瓦厢决口夺大清河在山东利津进入渤海冲击而形成的三角洲平原,呈现以东营市垦利区宁海为顶点、北起徒骇河口、南至支脉沟河口的扇形区域,整个扇形地区面积达5400多平方公里,行政区域上包括东营市垦利县、河口区、东营区、利津县、广饶县部分区域以及滨州市沾化区和无棣县部分区域。第二种是《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》划定的黄河三角洲高效生态经济区范围。2009年11月23日,国务院正式批复了《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》,黄河三角洲成为国家区域协调发展战略的重要组成部分。《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》界定的黄河三角洲高效生态经济区范围包括东

营市、滨州市和潍坊市的寒亭区、寿光市、昌邑市，德州市的乐陵市、庆云县，淄博市的高青县，烟台市的莱州市，共涉及6个地级市的19个县（市、区），总面积2.65万平方公里。

经过研究，我们认为，黄河三角洲高效生态经济区是以黄河历史冲积平原和鲁北沿海地区为基础，向周边延伸扩展形成的经济区域，是为了促进发展，将自然环境条件相似的地方进行融合的区域，范围较自然地理概念上的范围要大好多。我们此次立法，主要是为了加强生态保护，如果将《黄河三角洲高效生态经济区发展规划》划定的黄河三角洲高效生态经济区范围作为立法的调整范围，每个地方需要保护的侧重点不一样，这样反而不能很好的突出黄河三角洲生态保护重点，不利于黄河三角洲整体的保护。因此，本次立法的调整范围按照第一种自然地理概念上的黄河三角洲确定，并在立法中明确：本条例所称黄河三角洲，是指以东营市垦利区宁海为顶点，北起徒骇河口、南至支脉沟河口的扇形区域。

（二）关于生态保护规划

黄河三角洲生态保护是一项长期工程、系统工程，做好黄河三角洲的生态保护，必须做到规划先行，充分发挥规划战略的统筹引领作用。调研认为，黄河三角洲生态保护立法应当包含以下几个方面：一是应当明确省人民政府有关部门根据国家和省黄河流域生态保护和高质量发展规划、黄河流域综合规划、黄河河口综合治理规划，编制黄河三角洲生态保护规划，报省人民政府批准后实施；二是应当明确黄河三角洲生态保护规划包含的内容，比如生态保护与修复、环境保护与污染治理、绿色生态廊道、水安全保障等内容；三是应当明确，在黄河三角洲进行城乡建设、交通、水利、工业、农业、渔业、旅游、油气勘探开发以及气候资源开发

利用等活动，必须符合黄河三角洲生态保护规划。涉及黄河三角洲的各类区域规划、专项规划，应当符合黄河三角洲生态保护规划的要求；四是对严格遵守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单，应当作出明确规定。

（三）明确政府职责

黄河三角洲生态保护是一项系统工程，应当梳理清楚省人民政府和所在地设区的市人民政府的各自职责。经过调研论证，条例应当明确：省人民政府统一领导黄河三角洲生态保护工作，建立健全黄河三角洲生态保护协调机制，统筹解决黄河三角洲生态保护工作中的重大问题；黄河三角洲所在地设区的市、县（市、区）人民政府应当将黄河三角洲生态保护工作纳入当地国民经济和社会发展规划，优化调整产业结构和布局，统筹生态保护和经济社会发展。

（四）突出黄河三角洲水资源保护

水资源短缺是黄河流域最大的矛盾，黄河流域水资源量仅占全国的2%，多年平均降水量446毫米，仅为长江流域的40%；多年平均水资源总量647亿立方米，不到长江的7%；水资源开发利用率高达80%，远超40%的生态警戒线。生态脆弱是黄河流域最大的问题，位于下游的黄河三角洲更是如此，极易发生退化，恢复难度极大且过程缓慢。加强黄河三角洲水资源的保护，亦是对黄河三角洲生态保护的基础和保障。

经过调研论证，黄河三角洲生态保护立法应当在以下几个方面加强对水资源的保护：一是加强水源涵养，规定采取措施保护植被，涵养水源，防御水灾害，防治水污染，保护水生态，加强黄河河道及其入海备用流路岸线管控，保证水资源可持续利用；二是合理利用黄河水和外调水，统筹配置地表水、地下水和非常规水，

科学合理分配水资源；三是黄河三角洲所在地县级以上人民政府加强对饮用水水源保护区的保护，加强对地下水超采的管控；四是明确规定建立用水总量和强度控制目标体系，进行用水总量和强度控制；五是建立健全黄河三角洲水系连通机制，保障生态补水途径畅通。

（五）重点加强对生物多样性的保护

黄河三角洲是世界上土地增长最快、暖温带保存最完整、最广阔、最年轻的湿地生态系统，是我国面积最大的野大豆分布区，也是东北亚内陆和环太平洋鸟类迁徙的重要停歇地和越冬地，是国际重要的鸟类栖息地、繁殖地和中转站，是中国乃至世界上重要的鸟类保护基地。受自然和人为因素影响，黄河三角洲天然湿地面积缩减，生物多样性保护形势仍然严峻。习近平总书记强调，下游的黄河三角洲是我国暖温带最完整的湿地生态系统，要做好保护工作，促进河流生态系统健康，提高生物多样性。

经过调研论证，黄河三角洲生态保护立法应当在以下几个方面加强对生物多样性的保护：一是建立加强黄河三角洲生物多样性保护工作的组织协调机制，健全监测机制，提高预警和管理水平；二是加强对陆生野生动植物、水生生物、野生动植物栖息地和保护区的保护，加强对柽柳、白蜡等原生植物资源的保护，开展造林绿化、湿地修复等植被恢复工程，开展公益林的抚育和改造；三是建立生物安全监测预警防控体系，开展对外来入侵物种的调查、监测、预警、控制、评估、清除等工作，建立常态化物种监测、生态风险预警和应急响应机制，防范外来物种入侵。

（六）强调生态修复

近年来，由于黄河流域持续干旱及沿黄引水量增大，湿地淡水补给不足等因素影响，注入黄河三角洲生态湿地的水量骤减，已不能

满足黄河三角洲生态系统的需要，加上海水侵蚀和倒灌，造成湿地生态萎缩严重，淡水湿地面积逐年减少，湿地质量下降，依赖湿地生存的动植物不断减少。因此，通过黄河三角洲生态保护地方立法，保护修复湿地生态系统，以良好的自然生态环境支撑经济社会的可持续发展，为黄河三角洲高质量发展服务，具有重要意义。

经过调研，黄河三角洲生态保护立法应当在以下几个方面加强对黄河三角洲的生态修复：一是坚持自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的原则，加强山水林田湖草沙系统治理，组织开展湿地保护修复，有序推进退耕还河还湿，实施生态补水，减少油气开采、围垦养殖、港口航运等活动对黄河三角洲生态系统的影响；二是加强河口治理，保障入海河道畅通和河口防洪防凌安全，禁止侵占刁口河等黄河入海备用流路；三是组织开展退化农用地生态修复、历史遗留废弃油气井生态修复，加强黄河三角洲范围内国家公园、自然保护区和各类自然公园等自然保护地建设，实施生态修复工程，恢复提升自然保护地体系生态功能；四是加强荒滩荒地、重点风沙区、盐碱地以及主要河流、道路沿线等重要生态区域生态修复工作，加强对本行政区域河道、湖泊的排污口开展排查整治，实施分类管理；五是组织划定黄河三角洲地下水重点污染防治区，明确环境准入、隐患排查、风险管控等管理要求，重点加强油气开采区等地下水污染防治监管；六是加强碳排放的管控，开展碳排放、能耗控制和空气质量达标协同管理。

（七）强化保障措施

为了做好黄河三角洲的生态保护，需要在以下几个方面强化保障措施：一是资金保障，建立健全黄河三角洲生态保护财政保障机制，

将生态修复重点项目建设纳入财政预算，同时建立社会资本参与的多元化投融资机制；二是完善生态补偿，建立流域横向生态补偿机制，省人民政府财政和生态环境等部门应当根据省级生态文明建设财政奖补规定，通过转移支付等方式对黄河三角洲生态保护予以补偿；三是应急保障，依法做好水、大气、土壤、森林、野生动植物等生态环境要素和自然灾害监测工作，编制自然灾害、环境污染等突发事件应急预案，保护人民生命财产安全。

第三部分 调研工作小结

此次立法调研与法规起草，前后历时半年多的时间，有计划、有方案、有步骤、有安排，已经形成《山东省黄河三角洲生态保护条例（草案）》。根据立法计划工作安排，省十三届人大常委会第三十二次会议已经对条例草案进行了初次审议。此次立法调研时间紧、任务重，各部门团结协作，保质保量完成了立法调研和法规起草任务。在调研工作中，注重做好以下几点：

一、始终坚持党对立法工作的全面领导。

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。在调研和法规起草过程中，始终贯彻重大事项向省委请示报告制度。条例草案经省政府常务会议讨论通过后，形成正式的法规范案；法规范案提交省人大常委会再次审议交付表决前，按程序报省委常委会进行研究，而后提交省人大常委会再次审议并交付表决。这一举措，确保了黄河三角洲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、充分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。一是组织成立立法起草小组。组织召开立法推进会，成立有省人大常委会法工委、省司法厅、省生态环境厅、省自然资源厅、省水利厅等部门组成的立法起草小组，协同开展条例起草、调研和论证修改工作。二是组织制定工作推进方案。常委会法工委会同省司法厅研究制定了工作方案，对立法起草小组成员单位、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。三是常委会领导亲自部署亲自调度，确保按时完成任务。省委主要领导多次听取汇报，提出指导意见。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部署。

三、重视发挥地方立法研究服务基地作用。

条例在调研、起草过程中，注重发挥地方立法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”交给地方立法研究服务基地，作为其“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，委托滨州学院地方立法研究服务基地承担黄河三角洲立法课题研究，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，为黄河三角洲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。

关于我省人大代表履职管理情况的调研报告

省人大常委会副主任 齐 涛

为推动人大代表依法履行职责，充分发挥代表作用，按照省委部署和常委会要求，牵头成立调研组，通过实地调研、座谈交流、问卷调查等方式，对当前我省人大代表履职管理情况进行了调研，同时书面调阅了部分省（市、区）人大的有关经验做法。在此基础上，认真总结梳理我省各级人大代表履职管理现状，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、加强人大代表履职管理的必要性

人大代表是国家权力机关的组成人员，代表人民行使国家权力。要发展全过程人民民主，保证人民当家作主，就必须加强对人大代表履职的管理，推动其依法有效行使代表权利，充分发挥代表作用。

（一）加强人大代表履职管理，是落实宪法和有关法律规定的的基本要求。宪法第三条规定，全国人民代表大会和地方各级人民代表大会都由民主选举产生，对人民负责，受人民监督；第七十七条规定，全国人民代表大会代表受原选举单位的监督；第一百零二条规定，省、直辖市、设区的市人民代表大会代表受原选举单位的监督，县、不设区的市、市辖区、乡、民族乡、镇的人民代表大会代表受选民的监督。代表法对宪法的有关规定进行了细化，其中，第三、四条分别规定了人大代表依法享受的权利和应当履行遵纪守法、参加会议、参

与活动、联系选民等七个方面的义务；第六条、第四十五条规定，人大代表受原选区选民或者原选举单位的监督，代表应当采取多种方式经常听取人民群众对代表履职的建议，接受监督。可以说，在宪法和法律层面我们已经有了人大代表履职管理监督的基本框架，关键在于如何把宪法和法律的各项要求落到实处。

（二）加强人大代表履职管理，是充分发挥代表主体作用的客观需要。人民代表大会的主体是代表，人大工作的活力在代表，工作水平看代表，工作潜力靠代表。我省各级人大代表共有13万余名，代表全省1亿多人民行使国家权力，每一名代表的身后都是人民群众的信心和嘱托。代表的政治义务能否有效履行，职能作用能否有效发挥，直接关系到国家权力机关能否有效运作，关系到人民群众的意愿能否在国家政治生活中得以体现。因此，加强对代表履职的有效管理，对于促进代表更好地代表人民利益和意志依法履职，彰显我国人民代表大会政治制度的优越性，具有十分重要的意义。

（三）加强人大代表履职管理，是推进全过程人民民主的内在要求。人大代表来自人民、代表人民，是全过程人民民主的重要参与者、实践者、推动者。在前不久召开的中央人大工作会议上，习近平总书记就坚持和完善人民代表大会制度，加强和改进新时代人大工作，不断发展全过程人民民主提出明确要求，指出要

充分发挥人大代表作用,做到民有所呼、我有所应。要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式,更好接地气、察民情、聚民智、惠民生。加强和改进代表工作,充分发挥代表在全过程人民民主中的作用,不仅需要代表自觉增强内生动力,以强烈的责任感和使命感依法履职,也需要加强顶层设计和制度约束,以完善的监督管理机制规范和促进代表更好履职,使人民当家作主更加有效地落实到国家政治生活各个环节各个方面。

二、我省人大代表履职管理的实践探索

近年来,我省各级人大认真落实宪法和法律的有关要求,围绕加强代表履职管理监督、支持保障代表依法履职,进行了积极探索实践,形成了不少务实管用的做法经验。

(一)代表履职载体平台逐步建立。为代表依法履职搭建好舞台,是加强代表履职管理监督的重要前提。全省各级人大认真落实习近平总书记“支持和保证人大代表依法履职”的要求,建立完善联系服务和保障代表履职的各项机制。省人大层面,在认真落实代表法规定的代表履职方式要求的同时,积极探索创新,全面推行担任省人大代表的省级领导干部、常委会组成人员到原选举单位调研、听取群众意见建议制度,建立代表列席人大常委会会议、召开列席代表座谈会、专门委员会和工作委员会对口联系代表等机制。2018年以来,邀请代表参加常委会立法调研、执法检查、专题调研等活动800余人次。市县人大层面,围绕打通代表联系群众“最后一公里”,已建成7500余个代表之家、代表联络站、代表工作室等联系群众实体平台,组织开展内容丰富的代表履职主题实践活动,根据代表专业特长成立不同层面的代表小组,探索推出“千名代表听民声”“码上找代表”“议题式公开接待”等新型履职方

式,开发建设代表履职网络平台和移动客户端,系列创新举措为代表提供了便捷高效的履职载体平台。

(二)代表履职管理制度逐步完善。制度建设是加强优化履职管理、推动代表队伍建设的重要保障。近年来,全省各级人大按照宪法和代表法的相关规定,认真落实《中共中央转发〈中共全国人大常委会党组关于加强县乡人大工作和建设的若干意见〉的通知》(中发〔2015〕18号)、《中共中央关于加强和改进人大代表、政协委员有关工作的通知》(中发〔2016〕3号)、全国人大常委会办公厅《关于加强全国人大代表履职管理的意见》(联〔2017〕5号)等文件的有关要求,逐步加强代表履职管理制度化建设。省人大常委会于2019年制定了加强和改进省人大代表工作的意见,围绕推动代表依法履职提出6个方面36条具体措施。从市县人大情况看,目前全省已有14个设区市、98个县市区制定了代表履职管理方面的条例、办法、守则等制度规定,13个设区市、89个县市区探索实行了本级代表退出机制。

(三)代表履职监督方式逐步拓展。代表向原选区选民或原选举单位报告履职情况,是代表法规定的加强代表履职管理监督的重要方式。2016年7月,德州市率先组织4名住德州的省人大代表向市人大常委会现场报告履职情况,32名省人大代表作书面报告。2019年10月,省人大常委会召开代表工作座谈会,现场观摩驻德州市省人大代表向市人大常委会报告履职情况,全面推广德州市的经验做法。目前,我省已基本普及省市县乡四级人大代表向原选举单位或选民报告履职情况的做法。其中,东营、泰安规定每年报告1次,其余14个设区市规定任期内至少报告1次。另外,各级人大普遍建立完善了本级代表履职档案,其中,省人大常

委会依托省人大代表履职网络平台分别为我省全国人大代表、省人大代表建立了履职档案，全面记录省人大代表在会议期间、闭会期间的履职情况，在每年的人代会期间将代表履职情况与代表本人见面；各市县在建立代表履职档案的同时，有11个设区市、89个县市区通过内部通报、门户网站、张榜公示等方式公开代表履职信息。这些举措密切了代表与原选区选民或原选举单位的联系，增强了代表履职的责任感和使命感。

（四）代表履职评价工作逐步开展。在完善代表履职档案、落实履职情况报告制度的基础上，各级人大在建立完善代表履职评价和激励约束机制方面也进行了积极探索，进一步激发代表依法履职内生动力。2019年，省人大常委会设立山东省优秀人大代表建议和先进承办单位评选表彰项目，济南、枣庄等地也定期组织开展优秀人大代表、优秀代表建议评选活动。青岛、烟台等地推行代表履职积分化管理，对年度得分少于规定分数的代表，采取发函、培训、约谈等方式进行提醒，并将评价结果作为评先树优和推荐连选连任的重要依据。东营制定落实市人大代表履职评价办法，已连续4年对代表履职情况进行评价，先后对77名履职优秀的代表进行通报表扬，对2名履职不积极的代表进行劝辞。潍坊市建立代表述职评议机制，分“优秀、称职、基本称职、不称职”四个档次对代表进行测评，评议结果当场公布、记入代表履职档案，两次评议不称职的予以劝辞。

三、当前代表履职管理存在的问题及原因分析

总的看，随着人民代表大会制度的持续完善和社会主义民主法治建设的深入推进，各级人大代表的综合素质、履职能力、作用发挥显

著提升，较好地履行了宪法和法律赋予的职责。但我们也要看到，也有一些代表履职意愿不强，履职效果不佳，有的把当代表看作是一种政治荣誉，把参加代表大会会议作为“例行公事”，审议议案报告不发言，任期内未提任何议案建议；有的闭会期间很少参加甚至从不参加代表活动，群众观念淡薄，宗旨意识不强，把联系服务群众看作是件“麻烦事”；有的不能正确处理执行代表职务与开展本职工作之间的关系，不能妥善安排好本人的生产和工作，优先执行代表职务。剖析这些问题，虽然有少数代表政治站位不高、履职能力不足的原因，但深层次原因还是代表履职管理机制的不完善和监督制度没有真正落实落地。

（一）监督主体的监督意识不强。代表要接受原选区选民或者原选举单位的监督，这是有关法律明确规定的。但实践中，从选民的角度看，不少选民不知道选举法中有选民监督代表的条款，片面以为只要选出代表就完成选举任务；有的选民尽管知道有监督代表的权力，但对如何实施有效监督不清楚，即使个别选民通过信访举报等途径监督代表，起因往往与代表个人存在利益冲突，真正出于督促代表依法履职的监督较为少见。从选举单位的角度看，一些地方国家权力机关在思想认识上有误区，认为人大代表是国家权力机关组成人员，身份比较特殊，存在不敢监督、不想监督、不会监督的问题。

（二）有关法律的规定比较笼统。虽然代表法等有关法律规定了代表应当履行的义务，并要接受选民或者选举单位的监督。然而，对代表监督什么、如何进行监督、监督结果如何运用等问题，目前还缺乏具体可操作的法定程序，这样就导致代表在履行职责时只有自律起作用，缺少他律的限制。比如对于履行代表职

责消极应付不作为、利用代表职务谋取个人私利等行为，往往是只要代表不触及法律“红线”造成恶劣影响，不踩道德“黄线”引起公愤，一般来讲最多是约谈提醒，代表一般都能任期届满。长此以往，实际上造成了人民的监督权利被架空，法律对代表的监督权力无法落地。

（三）监督制度执行力度不够。近年来，各地围绕落实宪法和法律要求、做实做细代表履职管理，制定出台了不止制度规定，取得了一定成效，但还存在制度不够细化、执行不够到位、约束不够有力等问题。比如我省14个设区市人大常委会制定的有关代表履职管理方面的制度规定，只有济南、青岛、烟台、东营、泰安等地对代表在人代会期间的审议发言、提出议案建议、参加视察调研、代表小组活动、联系服务群众等履职活动的频次或数量有具体要求，大多数制度还是以原则要求、正面引导为主，缺乏刚性约束。再比如各地开展的对代表履职情况报告测评、评价激励等工作，也存在重形式、轻实效的问题，评价结果大多用于表彰奖励先进，较少用于责任追究，基本没有作为辞职、罢免的依据。

（四）代表退出机制尚不完善。代表法规定了代表资格终止的七种情形，其中，迁出或调离本行政区域、辞职、未经批准两次不出席人代会、犯罪、丧失我国国籍、丧失行为能力等六种情形要求明确，也便于操作。罢免的程序则过于严格，对提出罢免程序的主体要求过高，实际工作中这一法律规定往往针对的是重大违纪违法行为。此外，根据代表法的立法精神，如果代表履职不到位、选民或选举单位对其不满意，是可以对代表进行罢免的，但不满意的标准是什么没有具体规定，导致罢免很难启动。从调研情况看，16个设区市本届以来因违纪违

法请辞或罢免的市人大代表为159名，因履职不到位请辞或罢免的代表仅有9名。

四、加强人大代表履职管理的对策建议

《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度 加强和改进人大工作的意见》（中发〔2021〕39号），就建立代表报告履职情况制度、完善代表履职评价体系和激励机制等作出部署。从地方人大来讲，关键是要按照代表法的规定、党中央和全国人大的要求，立足地方实际，总结成熟经验，勇于探索创新，加快建立健全程序合法、措施有效、执行有力的代表履职管理监督机制，进一步规范代表履职行为，激发代表履职活力，提升代表履职实效。

（一）严格把好代表“入口”关。人大代表作为国家权力机关的组成人员，必须具备对组织高度负责的态度和能够胜任工作的能力，只有这样才能不负法律和人民赋予的权力。当前，县乡人大代表换届选举工作正在开展，省、市人大代表换届选举也将相继启动。各地在选举产生人大代表时，要把坚持党管干部原则和充分发扬民主有机结合，高度重视代表人选的法定标准和条件，在严格把好代表人选政治关、结构关的同时，严格落实“九个一律”，对于那些履职意愿不强的，没有履职能力或履职条件的，不得推荐提名或继续提名为人大代表人选，努力将愿意为民办事且又具备较高政治素质、文化素养、道德操守、履职能力的人吸收到人大代表队伍中来。

（二）建立完善代表履职管理各项制度。建立要求明确、便于执行的代表履职管理制度，是激发代表履职热情、提高代表履职水平的重要保障。各级人大要按照宪法、代表法规定和中央、省委有关文件要求，积极探索创新，紧密结合本地代表工作实际，加快制定或完善代

代表履职管理的具体办法,从思想政治建设、出席代表大会会议、参加闭会期间活动、联系人民群众、提出议案建议、依法执行代表职务、履职管理监督等方面,对代表依法履职作出明确具体的规定,尽可能做到细化、量化、可操作。同时,要同步建立代表履职学习、履职登记、履职报告、履职评价等配套工作制度,通过各项制度的制定完善落实,让代表工作有章可循,让监督工作有据可依,推动代表履职常态化、制度化、规范化。

(三)改进代表履职监督方式。要坚持代表向原选举单位报告履职情况制度,报告内容包括行使代表权利、履行代表义务、联系人民群众、反映社情民意、为群众办实事等情况,做到代表每年都要提交履职书面报告,任期内至少到会议现场报告1次履职情况。总结推广潍坊、德州等地的经验做法,在全省逐步推行代表履职评议或满意度测评制度。要探索开展代表履职评价工作,综合运用代表履职档案、代表积分制管理等形式,对代表履职学习、参加活动、联系群众等履职情况进行登记、统计和排名,并将有关结果作为评判代表是否称职、能否胜任代表职务、能否继续提名,以及表彰奖励的重要依据,杜绝“干多干少一个样、干与不干一个样”。要探索选民监督代表的具体方式,各地在组织开展代表报告履职情况、评价表彰代表工作时,要选择部分素质过硬、公道正派、敢于直言的选民代表全程参与,充分发挥选民的监督主体作用。

(四)逐步推进代表履职信息公开。公开是有效的监督手段之一。各级人大要在建立完善代表履职档案的基础上,积极探索公开代表履职情况的方式和渠道。依托人大代表履职信息化平台,积极推进代表履职情况内部公开,让本级代表可以相互查看,通过比学赶超提升

代表履职主动性。依托代表之家、代表联络站、代表小组活动室等载体,将代表履职情况张贴上墙,主动接受到访群众的监督。总结推广聊城等地人大在社区公开栏、公告栏公示本级人大代表履职情况和积分的经验做法,让人民群众能够更大范围、更直观地了解代表履职情况。另外,注重发挥新闻媒体的监督促进作用,积极邀请新闻媒体对代表履职情况进行宣传报道,对履职典型事迹进行集中宣传,提升代表参与活动的积极性。

(五)探索建立代表退出机制。要重视代表履职档案、报告履职情况、评议监督的结果运用,对代表当选后不尽责、履职意愿不强的,或违反社会道德、存在与代表身份不符的行为,本级人大常委会要及时进行约谈或函询,经提醒仍不改正的,商请有关部门责令其辞去代表职务。对代表存在法定终止代表资格或暂停执行代表职务情形的,应当依法终止其代表资格或暂停其执行代表职务。对因工作变动不宜继续担任人大代表的,本人应当主动辞去代表职务。对涉嫌严重违纪违法已立案审查、需追究刑事责任的,要依法罢免其代表职务,以保障人大代表队伍的纯洁性,维护人大代表的形象。

(六)提升代表履职服务保障水平。丰富代表履职学习内容,通过代表履职学习班、专题学习研讨班、履职交流研讨班等形式,采用线上线下学习相结合的方式,满足代表多样化、个性化的学习需求。各有关国家机关要定期向代表通报工作情况,赠阅有关参阅资料,拓宽代表知情知政渠道。完善人大常委会组成人员和人大专门委员会、常委会工作部门联系代表制度,建立代表列席人大常委会会议、专门委员会会议等制度,扩大代表参加人大常委会立法调研、专题调研、执法检查、专题询问等活

动的范围和频次，使代表的良策更多更有效地体现在人大工作中。不断丰富和拓展代表联系群众的渠道、方式、内容，充分依托现代信息技术，实现网上网下联动、互为补充，让更多的代表进“站”入“家”，使代表与人民群众

走得更近、联系更紧。健全人大代表活动经费保障机制，建立完善代表履职补助制度，探索推行代表履职补助差异化发放，为代表依法执行代表职务，充分发挥代表作用创造良好条件，提供高质量的服务。

山东省属国有企业混合所有制改革调研报告

省人大常委会副主任 王云鹏

党的十九大提出“深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培育具有全球竞争力的世界一流企业”。省委将省属国有企业混合所有制改革作为深化国有企业改革的重要举措，并研究提出三年工作计划（2019-2021）。为客观了解近年来工作实效，推动党中央重大决策部署和省委有关工作要求落实落地，省人大常委会组成调研组进行了为期两个月专题调研。现将有关情况报告如下：

一、主要做法

近年来，我省按照中央“完善治理、强化激励、突出主业、提高效率”的十六字方针，立足实际，积极探索，不断创新，通过推进上市、引进战略投资者、入股非公企业、员工持股等多渠道、多方式、多举措，推进省属国有企业发展混合所有制经济。

（一）加强政策引领，混改政策体系不断完善。以《省委办公厅 省政府办公厅关于省属国有企业发展混合所有制经济的意见》（鲁办发〔2016〕10号）为统领，先后制定了推进资产证券化、发挥中小股东作用、规范员工持股、引进战略投资者、混改操作指引等5个配套政策，形成了较为完备的“1+5”混改政策体系。2020年12月，在全国率先出台《省属企业混合所有制改革后评价工作实施办法》，建立混合所有制改革后评价制度，客观评价企业混改成效，实现以“混”促“改”的目标。

（二）明确目标责任，二级及以下企业混改全面推进。按照“宜混则混”原则，研究制定混改三年（2019-2021）工作计划，将170户企业纳入混改范围。截至2021年6月底，已完成117户，10户员工持股试点企业任务已完成8户。研究提出混改三年工作目标，即到2021年末，省属企业混改户数和资产占比达到“双75%”的目标。同时，将混合所有制改革完成情况纳入省属企业负责人经营业绩考核，进行考核与督导。截至2020年末，省属国有企业混改户数比例达到68.9%。仅2020年，全省就有248户省属国有企业完成混改或实施二次混改，吸引各类资本269.51亿元。

（三）注重提质增效，省属一级企业混改取得突破。2019年8月，提出全面深化省属一级企业混改的工作要求和推进措施，在更高层次、更大范围推进混改。要求除承担省政府专项任务、具有特定功能的省属企业外，其他企业均要积极推进集团层面的混改。中泰证券于2020年6月3日成功在上海证券交易所主板实现首发上市，打破省属企业多年未新增A股首发上市公司局面。山东特检与中央企业国家开发投资集团成功合作，国家开发投资集团现金增资7.5亿元，持股51%。泰山保险与战略投资者德国安顾签署增资协议，安顾集团出资8.82亿元，持股24.9%。

（四）广泛推介宣传，省属企业混改项目

落实落地。提出“五个增量”目标（资本增量、人才增量、管理增量、品牌增量、技术增量），组织山东省属混合所有制改革资本对接会等活动，充分利用中国企业改革发展论坛、“双招双引”推介会、日韩自贸区推介会等平台，广泛发布省属企业重点混改项目，对非公资本“不设准入门槛、不设比例限制、不设行业限制”，拿出“优质资源、优质资产、优质企业”吸引优质战略投资者参与省属企业混改。积极引导企业通过增资扩股、股权转让、合资新设等方式完成混改。

二、取得的成效

调研组选取山东高速、鲁商集团、山东黄金、山钢集团和水发集团等5家省属企业集团为样本，进行了深入实地调研，并对其所属223户混改企业的混改模式、推进情况、财务数据等进行了统计分析。五家企业集团资产规模大（以2021年上半年数据为例，样本企业资产总额18459亿元，占省属企业47%）、参与混改企业数量多，对研究省属国有企业混合所有制改革取得的效果具有较强代表性和典型性。总体情况看，样本企业混合所有制改革推进较快，成效比较显著，基本实现了国有资本与非国有资本的有效融合，整体提升了混改企业的活力、规模、实力和效益。

（一）混改进度较快，基本实现目标和要求。五家企业集团列入混改计划的223户企业中，220户完成了混改，在混改户数和混改资产两方面均实现目标要求。其中，水发集团、山东高速和山钢集团分别完成99户、64户和49户，占样本企业混改户数的95%，推进措施比较得力、效果比较明显。

（二）混改方式多样，社会资本持股大幅增加。从混改方式来看，223户企业引入战略投资者55家，占24.6%；与非国有方合资新

设企业53家，占23.8%；投资入股非国有企业39家，占17.5%。从混改结果看，混改后国有资本持股344.38亿元，相较混改前增加13.05%，而社会资本持股277.85亿元，增加192.78%，初步实现了国有资本和非国有资本交叉持股的目标，吸纳非国有资本参股、控股经营的效果已显现。混合后纳入合并报表企业204家，占比91.4%，对混改企业控制力持续增强。

（三）混改稳妥有序，分层分类差异化推进。从企业类型看，主业处于充分竞争行业和领域的生产经营型企业参与混改较多，集团层面参与混改较少。从企业级次看，五家省属企业集团参与混改以3级企业为主，数量为143家，占比64.1%；2级企业数量为16家，占比7.1%；山钢集团和山东黄金两家1级企业的混改正在推进；其余为4级及以下企业。从企业规模看，参与混改以中等规模企业为主，资产规模1000万元到1亿元的企业共99家，占比47.37%。资产规模较大的企业，有实力的投资者进入较少。

（四）资产规模壮大，经济效益明显提升。以2021年6月底为基准，对128户混改企业（部分新建企业无基期数据）混改前后财务数据比对分析：混改后净资产达1253.58亿元，增长72.6%；营业总收入达979.61亿元，增长66.7%；净利润达57亿元，增长60.97%。从以上财务指标来看，净资产涨幅最大，说明企业在混改过程中，大幅增加了股东投资，起到了扩张企业规模的作用；营业总收入、净利润大幅增长，说明企业经济效益得到了较大提升。净资产增长的比例略高于营业收入，营业收入涨幅略高于净利润，混改后企业的净资产收益率，也就是股东投资收益率出现了小幅降低。

三、存在的主要矛盾和问题

尽管山东省属国有企业混合所有制改革取得了一定的成效，但不想改、不敢改、不会改等现象仍不同程度存在，具有突破性、示范性、带动性的改革亮点还不多；部分企业对混合所有制改革在经济高质量发展中的重要意义认识还不足，混改后公司治理水平和资金、技术、人才等要素配置效率还不高。

（一）部分企业“混而难改”现象比较突出。有的对混改认识不深，理解不透，存在为“混”而“混”的现象；有的实现了形式上的“混”，而未推进实质性的、深层次的“改”；有的实现了“混”和“改”，但“改”的效果没有达到预期。突出表现有“三难”：一是治理结构难改。国有产权单一、“一股独大”、民营资本作用发挥不够等问题依然突出，导致企业治理机制存在先天缺陷，严重影响企业市场经营机制形成。特别是在垄断性行业混改困难重重，即使改制为公司制、股份制企业，在经营管理上行政化色彩依然较浓，现代企业治理有名无实、貌合神离。二是经营理念难融。国有企业要考虑经济目标和政治社会责任，并担忧承担国有资产流失风险责任。而非国有企业或社会资本主要追求经济目标，并担忧持股比例较小，合法权益得不到充分保障。两者在战略目标选择、经营决策考量、运行体制机制方面存在明显区别，造成不同所有制经营目标和经营理念的融合难度较大。三是企业文化难合。部分国有企业文化中，虽然经历了从全民所有制到公司制、股份制改革，但对身份认识还是停留在国有企业职工阶段，对混改后是否还是国有企业、企业未来发展前景心存疑虑，影响了改革推进速度，致使有的混改企业只停留在股权变化和工商变更层面，混而未改的情况还是比较多的。截至目前，绝大多数国有企业员工混改

后仍保留原身份。

（二）公司法人治理结构存在一定缺陷。混改企业各决策层级界限不清、职责不明的现象较为普遍，仍存在政企不分、政资不分等问题，影响现代企业治理结构的建立。一是党组织与董事会的权责界限不明确。既影响了董事会的独立性和权威性，也影响了管理部门的效率和效果。有的企业党组织实际工作中流于形式；有的企业党组织将前置研究讨论等同于前置决定，甚至代替董事会决定，承担了很多董事会职能，管了很多不该管的具体工作；有的企业党组织和董事会在决策事项上出现分歧，导致管理机构无所适从。二是股东大会职能发挥不足。有的企业国有股权一家独大，在企业很多重大决策上占有绝对控制权，中、小股东没有实际决策权，股东大会流于形式。有的股东会则因各方利益难以平衡，争执不下，贻误商机。三是有些混改企业管理层身兼数职，难以保证各职位独立性。多数混改企业主要负责人身兼两职，甚至有的一人身兼三职。多个层级的人员发生重合，一些重大的决策风险不能制衡。四是国资母公司通过行政指令方式设定具体任务和时间表，甚至依照惯性干预混改企业内部经营管理，影响了国企混改决策论证。国有控股或占大股的混合所有制企业依然按照国企管理，管理层时间精力在盯市场、盯经营与迎检迎查、职位晋升中难以平衡。

（三）混改企业差异化管理机制尚未建立。在混改企业中，国有管理模式和民营管理模式“泾渭分明”，有时甚至存在根本性冲突。国有股权占控制地位的混合所有制企业延续了国有企业管理模式，领导任命、薪酬分配、三重一大、内控管理等方面难以突破现有国资监管制度要求。企业管理改革中，国资和社会资本形成较好融合的并不多，双轨制的管理方式，

在遇到具体生产经营问题时也会出现分歧。比如：民营企业招聘的员工，随着混改成为混合所有制企业的员工，但在学历等硬性指标上不符合国资人力资源管理要求，身份问题难以解决，混改企业和非混改企业之间的人力资源调配较为困难，难以增加员工对企业的认同感。混改企业的国有派驻人员也进入两难的境地，完全按照国资监管要求建立完备的管理体系，则可能丧失混改企业的市场灵活性、经营自主性，甚至带来管理效率的降低。但不按照国资监管要求，则其自身将承担合规风险，承担管理责任甚至被问责追责。

（四）差异化选择机制和退出机制不够健全。推进混改有时没有充分考虑宏观经济形势、市场波动等现实情况，还未建立适应市场的差异化选择机制和退出机制。有些企业在提出混改动议时，市场具备相应条件，但随着市场情况变化，有可能出现不适宜改革的情形。比如，鲁商集团参与混改的业务全部集中在完全竞争行业，受疫情冲击，经营状况出现下滑，引入战略投资者的难度和不确定性增加，虽被列入混改计划，但不是最佳时机。有些企业受到政策等因素影响，不适宜进行混改。比如，水发集团下属惠源、峡山水务2家公司，主要经营城乡供排水，是半公益性质企业，一方面水权交易涉及城乡居民的饮水安全，地方政府担忧所有权性质的改变带来潜在风险，另一方面水权作为一种无形资产，真实价值难以评估，导致改革难以推进。

（五）配套保障体系和制度不够完善。国有企业混合所有制改革需要健全完善相应的法律保障体系和政策制度体系，加强对各类产权的流动和保护。调研发现，现有的法律制度体系仍然是“双轨制”，尤其在组织人事、劳动分配、企业融资、监管追责等方面比较突出，

不能很好的适应混合所有制发展。一是混改企业的人事、劳动和分配三项制度改革还没有取得突破性进展，内外部约束机制的构建与企业人力资源价值开发需求不匹配，管束有余、激励不足。大部分国企薪酬分配差异化改革还未落地，正向激励机制尚未有效构建，适应市场化竞争要求的薪酬激励机制难以建立，效益好的企业员工不能从企业发展中获得较多收益，企业内生活力不足。二是对国资混改缺乏精准操作细则，资产评估、产权定价、市值管理、产权交易等方面的政策制度体系尚不完善，难以为规范混改有序推进、有效防止国有资产流失提供保障。三是员工持股试点受政策约束，持股方式和操作模式方面存在障碍。例如，员工持股试点单位仅有10家，并对员工持股总量和单一员工持股比例分别设置了30%和1%的上限，影响了股权激励作用的发挥。

四、对策建议

推进省属国有企业混合所有制改革，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，不能为“混”而“混”，不能一“混”了之，要改出“国企资源+民企机制”的新优势、新活力。

（一）宜改则改，稳妥推进，把准混改范围。混改是一项有效政策工具，但并不是所有企业都适合，应分类推进、区别对待，不能作为任务目标刚性要求。要进一步调查摸清省属企业适宜混改或计划再次混改的企业情况，分类提出实现混改的目标、路径和具体措施等。从国资角度来讲，最适合混改的是完全竞争领域和充分竞争领域的企业，特别是生产型和商业型企业。在这些领域，社会资本有着良好的发展基础，在市场领域有着不同于国资国企的独特优势，容易形成优势互补。比如鲁商集团银座家居和家居行业民营企业龙头红星美凯龙

进行混改后，实现了良性互补。公益性和半公益性企业则需要稳妥开展混改。这类企业对市场敏感度差，往往承担一定的社会责任，追求经济效益的同时，也要追求社会效益、生态效益。因此企业发展目标上，国有资本和社会资本的出发点会存在分歧，是否适合进行混改和混改后的股权结构需要慎重考虑。对于事关国计民生的重要行业、重要领域，则需要审慎把握，要充分考虑国家安全、人民生计。在这类行业中，国资要掌控核心，可以适当放开产业链中非核心部分进行混改。

(二)市场运作，效益为先，优选混改对象。要尊重市场经济规律和企业发展规律，以企业为主体，充分发挥市场机制作用，引入匹配度高、认同感高、协同性高的战略投资者。比如，产业类企业，应优先选择引入与企业产业布局、发展战略相匹配，产品有较强关联度，具有行业领先核心技术的战略投资者；资本运营类企业，应优先选择引入拥有先进发展理念和管理模式，具有较强投融资能力和资本运营能力的战略投资者。应把引资本与转机制结合起来，构建以管资本为主的国有资产监管体制和建立市场化经营、运作机制。在混改之前，需要就自身战略发展定位、方向、目标、实现路径和举措等进行系统思考和规划，清楚自身的长板、短板和渴望获得的互补性经营管理要素。在混改实施过程中，要始终坚持问题导向，不偏离做强做优做大国有资本的根本方向；要在完善公司治理结构、建立市场化经营机制、推动实现高质量发展等方面多下功夫。通过改革使原来国有企业单一的国有资本和非国有资本相融合，实现资本、人才、管理、品牌、技术等增量提升，实现以“混”促“改”的目的。

(三)依法依规，公开自愿，规范混改程序。要进一步履行法定程序，规范操作流程，维护

相关利益主体合法权益。一是要确保依法依规。已经实行混合所有制的国有企业，要着力在完善现代企业制度、提高资本运行效率上下功夫，明晰产权，同股同权，保护各类所有制产权的合法权益。规范股东会、董事会、经理层、监事会和党组织的权责关系，形成定位清晰、权责对等、运转协调、制衡高效的法人治理结构。二是要确保公开透明。进一步健全国有资产交易规则，切实做到规则公开、过程公开、结果公开。如国有企业产权和股权转让、企业增资扩股、上市公司增发等信息应通过产权、股权、证券市场公开披露，公开择优确定投资人，达成交易意向后，及时公示交易对象、交易价格、关联交易等信息。三是要确保自主自愿。对于适宜继续推进混合所有制改革的国有企业，要充分考虑企业所处行业、发展阶段等因素，坚持因企施策、宜独则独、宜混则混，不搞拉郎配、不搞全覆盖、不设时间表，成熟一个推进一个。应建立完善的、合理的退出机制，让各种所有制资本能够依法依规顺畅流动，有序进退。在条件成熟的混改企业试点“三项制度”改革，全面深化国企管理人员聘任制、劳动用工契约化和全员绩效考核及收入分配市场化改革，加快构建职业经理人制度，对企业高管人员实行“按质论酬”。

(四)差异管理，区别管控，释放混改活力。要研究制定符合混合所有制企业特点的有差异的国资监管指导意见，对混改企业实施差异化管控，实现高质量发展。企业产权的多元化变化，必然倒逼国有资产监管方式以及监管机构自身进行改革，真正实现从“管人管事管资产”“既当婆婆又当老板”到“以管资本为主”的转变，促进混改后企业各方面参与公司治理力量的有效制衡。企业层面要正视差异、求同存异，保留并发扬各自优秀文化基因，果断抛弃不利于

融合的因素，建设适合混改企业发展的文化系统。国企要摒弃原有行政管理思维，以市场化经营为导向，以企业家思维与非国有资本进行合作对接。国有股东按照“该管的一定管好，不该管的坚决下放”的原则，区分重大事项和一般事项，明确授权范围和管控界面，并确保派出的董事、监事审慎研究各项议题，独立发表意见和主张并独立承担相应职责。在日常监管中，可通过“事前”的目标、计划或预算，“事中”的执行监控、分析报告和“事后”的绩效管理，全面落实战略定位，建立混合所有制企业既灵活又有效的监管机制。

（五）健全制度，完善保障，优化混改环境。

要健全完善相应的法律保障体系和政策制度体系，营造良好的改革环境。一是要将混合所有制经济发展纳入法制化轨道，全面清理与混合所有制经济发展不相适应的法律、法规、规章和文件。二是要注重修订完善与国有企业混改相关的资产评估、产权定价、市值管理、产权交易、员工持股和信用担保等方面的政策制度体系，为规范有序地推进国有企业混改，有效防止国有资产流失提供保障。三是要建立容错机制。鼓励探索和创新，充分尊重企业首创精神，对有关单位和个人依法依规决策、实施有关改革措施未能实现预期目标的，进行精准辨识，给予充分包容。

推动南四湖流域生态保护和高质量发展 需要关注的几个重点问题

省人大常委会副主任 王 华

为深入贯彻落实省委关于推动南四湖流域生态保护和高质量发展部署要求，做好南四湖生态保护立法工作，统筹解决南四湖流域生态治理、产业发展和民生保障问题，2021年10月上旬，我带队赴济宁市实地考察南四湖渔民生产生活、污水处理、池塘退养、湿地建设、产业转型等情况，学习借鉴浙江、安徽两省推动新安江跨省流域生态共保共治经验做法。

从调研情况看，近年来，省委、省政府深入践行习近平生态文明思想，坚决扛起南四湖生态保护政治责任，科学谋划，统筹施策，以壮士断腕的决心推动南四湖实现由“酱油湖”向三类水体转变，保护治理取得明显成效。一是组织领导坚强有力。省委、省政府主要领导同志亲自挂帅、亲自督战，多次深入湖区调研，专题研究重大问题，为南四湖保护治理把脉定向。各有关方面和省内流域市县担当尽责、克服困难、狠抓落实，湖区渔民群众、工矿企业响应号召、服从大局，形成上下联动、齐心协力、共同抓好大保护的良好态势。二是综合治理成效显著。深化“治保用”综合治污体系，推进工业、农业、生活、船舶、外来水“五水共治”，域内4市累计关停1.07万家重污染企业，取缔小码头572个，实施退养退渔1.5万余公顷，排查各类排污（水）口12466个，整治完

成8569个，4930个行政村生活污水得到治理。三是法治体系不断完善。南四湖生态保护立法有序推进，在已经出台《山东省水污染防治条例》《山东省湖泊保护条例》《山东省南水北调工程沿线区域水污染防治条例》以及《济宁市水环境保护条例》基础上，《山东省南四湖生态保护条例（草案）》也已提请省人大常委会进行初审，这一条例出台实施后，将形成综合性法规、专项法规和地方法规衔接配套的南四湖生态保护法治保障体系。四是协同共治稳步推进。鲁苏两省之间、济宁市与徐州市、微山县与沛县初步建立跨省流域水生态环境联防联控机制。在全国率先全面建立县际流域横向生态补偿机制，实现流域4市42条河流75个断面横向生态补偿全覆盖。五是民生保障工作扎实有效。坚持人民利益至上，通过加大财力投入、政策补偿、低保救助、技能培训和就业服务、实施渔民安居工程等措施，全力保障湖区群众生活。

南四湖生态保护是一篇大文章，目前，工作进展和取得的成绩是初步的，南四湖生态保护和高质量发展仍处于压力叠加、负重前行的攻坚期，产业转型的阵痛期，动能转换的窗口期，生态环境形势依然严峻，保护治理成果还不稳固，改善群众生产生活条件，实现产业振兴，

让湖区群众共享生态保护和高质量发展成果，还有不少矛盾和问题需要破解。

一、优化顶层设计，完善保护治理体系

南四湖生态保护和治理，问题表现在湖里，根子在岸上，需要统筹谋划、综合发力、上下协同、湖岸共治。从体制机制看，南四湖保护治理“统”的力度不够，统分结合、整体联动的工作机制不健全。目前，在省生态环境委员会框架内组建了南四湖东平湖流域生态环境保护协作领导小组，依托省、市、县生态环境部门优化了监管协调机制，但从运行情况看，还偏重末端水质监管执法，统筹推进源头治理、绿色发展力度较弱，省级层面部门之间条块分割、多头管理、衔接不畅、底数不清等梗阻问题依然存在。从政策支撑看，南四湖保护治理的规划引领不足，总体规划、专项规划、配套制度等政策体系不完善，资金投入不足，资金来源单一，主要依靠财政资金，保障力度有限。从治理方式看，有的部门和干部仍然存在一些模糊认识，有的认为“保护治理南四湖的责任主要在济宁市、微山县”，有的认为抓生态保护压缩了发展空间，没有正确把握生态保护和经济发展的关系，在落实上“被动地”重点突破多，“主动地”整体推进少，推动南四湖生态保护由“集中整治”向“依法治理”、“一湖之治”向“流域之治”转变任务迫切。

南四湖流域生态保护，事关大运河文化带、南水北调工程、雄安新区建设等国家战略实施，事关山东高质量发展。要树立大局观念，立足服务国家战略，聚焦“三区一地一枢纽”发展定位，结合推进新旧动能转换、打造乡村振兴齐鲁样板，抓好顶层设计，统筹安排，整体推进，着力提升南四湖保护治理、绿色发展、生态法治、组织保障一体化水平。要优化体制机制，加大省级层面“统”的力度，建议在省级层面成立

南四湖生态保护和高质量发展工作领导小组，加强政策协同、要素协同、力量协同、落实协同，构建省市县上下联动工作机制。要完善规划体系，加快编制出台南四湖生态保护和高质量发展总体规划、专项规划，推动流域跨省交界市县规划共商共编，统筹安排湖区国土空间优化、自然资源利用、流域综合治理，强化功能管理、资源管控和生态保护，推动涉湖产业协调融合发展。要更加注重求真务实，科学把握保护治理时序，指导有关市县明确近期、中期、远期目标任务，按照时间表，在整体推进基础上，聚焦主要矛盾、主动发力、重点突破，做到全局和局部相配套、治本和治标相结合、渐进和突破相衔接。要加快立法进程，对南四湖生态保护和绿色发展作出系统性、整体性制度安排，依法解决南四湖保护治理面临的突出问题。

二、加强精准治理，补齐生态系统短板

南四湖流域水网密布、物种丰富、城镇密集，保护治理形势复杂。抓好南四湖大保护，重中之重在于找准病因、辩证施治。调研发现，目前在精准治污上还有不少薄弱环节。一是南四湖生态健康科学研究滞后，保护治理科技支撑薄弱。与云南、安徽等省相比，我省湖泊治理科研平台建设、技术创新应用、专业人才引进培养等方面还有差距，特别是南四湖生物多样性保护、水生植物资源化利用、生态循环农业发展、湖区富营养化防治、航运污染防治等重大课题科研攻关力度有待加强。比如，南四湖每年约有38万亩菹草、5万亩芦苇，其生长期间对净化水质具有重要作用，但衰退腐烂后对水质造成污染。据估算，每年打捞收割费用约5600余万元，目前，既无能力打捞收割，更无资源化利用途径，本来应当成湖区群众致富的资源优势变为湖区的生态负担。二是截污控源任务艰巨。一方面，城乡环境基础设施不健

全。流域内仍有640公里以上管网为雨污混流，城市建成区内仍存在管网收集空白区。城镇生活污水收集处理设施运行维护长效机制不完善，建制镇生活污水处理率为73%，农村为53%。湖内住家船生活污水和垃圾目前虽已采取集中收集拉运方式处理，但点多面广、高度分散，管理难度大。另一方面，点源排放标准和河湖水质标准差距大，河湖执行地表三类水标准，污水处理厂排放执行一级A类标准、工业点源执行行业标准或流域标准，较地表三类水差距较大。从监测情况看，部分河流水质不稳定，2021年1—9月流域内36个国控断面中，优良水体32个，占比88.9%，其他4个国控断面水质均值为地表水四类，未达到优良水体标准。省生态环境厅开展流域专项执法发现，25家企业存在外排废水超标问题。三是生态扩容谋划推动不够。湿地生态系统是维护河湖生命健康的重要屏障，目前南四湖流域已建成109处人工湿地，由于长期投入不足、体制不顺，部分湿地缺乏系统运营维护管理机制，有的破损、淤塞，降低水质净化效果。

南四湖生态系统是相互依存、紧密联系的有机整体，正确认识和把握南四湖生态规律，是科学高效推动保护治理的前提。要加快推进南四湖生态保护智库建设，深化南四湖生态系统科学研究，掌握各生态要素健康状况、内在功能和演变机理，开展绿色技术创新攻关和示范应用，综合运用工程、生物和微生物等技术措施，构建水体、底泥、湿地、水岸良性循环系统，促进水生物保护、水生态平衡、水经济发展。要大力推进立体治水，紧盯水生态安全，坚持“城乡并举、水陆并进、建管并重、整转并推、干群并抓”，采用城镇、农村和湖区三区联治方式，加大“减”的力度，强化城乡截污治污基础设施建设，推进湖内垃圾污水收集

上岸处理；做好“增”的文章，因地制宜，科学规划布局重点入湖河流和环湖生态缓冲带、人工湿地等工程，开展退化湿地修复治理，加快推进退养池塘综合整治，完善建设、管理、保护体系，构建布局合理、功能完善、规模适宜的生态屏障。要加快提升智慧监管水平，探索建立南四湖监管大数据平台，利用物联网、云计算、大数据、地理信息系统等关键技术，聚合重点行业领域数据信息，实现湖区监测监控有效覆盖，构建信息共享、监测预警、会商研判、协调联动、快速反应机制。

三、加强民生保障，带动渔民群众共同富裕

退渔退养是河湖生态环境整治的重要一环，表面看是环保问题，实质是民生问题，关键在于做好“后半篇文章”，抓好渔湖民转产发展和安居工作。据统计，南四湖堤防内约有10.2万“渔湖民”分布在微山县11个乡镇（街道）、110个村。湖堤内“渔湖民”主要分为三类：一是以农业生产、耕种为主的农民，约5.8万人，与堤外农民生产生活方式没有明显区别。二是以农业种植、渔业养殖兼而有之的半农半渔的农民，约2.7万人，生产方式主要是“一池一田”，池内养殖、池上种植。三是以船为家的渔湖民，截至2020年6月底，共4855户16332人，生产方式主要是渔业养殖捕捞、船舶运输、外出务工，部分从事农家乐、渔家乐。综合分析，当前民生工作的重点是抓好半农半渔群众转产发展和以船为家纯渔民转产发展和安居工作。据微山县反映，目前面临的主要问题：一是转产转业难度大。渔湖民平均年龄45岁以上，文化程度偏低，学习新技能困难，不少渔湖民退养后难以实现转产，存在社会稳定风险。以以船为家的渔民为例，退养前从事渔业养殖的占比85%，缺少其他就业技能；年龄结构总

体偏大,60岁以上3351人、占比20%,19-59岁、9432人占比58%,18岁以下3549人、占比22%。二是渔民安居工程推进难度大。据调查,目前4855户16332名以船为家、无房无地的渔湖民,仅有1410户4542人上岸意愿强烈,占总人数的28%,计划列入第一批安居试点工程。对于剩余以船为家渔湖民群众,还需深入细致了解意愿,是采取上岸集中安置,还是参照高楼渭河水街模式进行安置,应当认真听取群众意见。三是补偿资金缺口大。微山县反映,2021年县财政收入预算比2018年减少10.1亿元,继续下滑趋势明显,退渔退养等有关补偿费用仅靠市县承担压力较大。

推动南四湖保护治理要妥善处理生态和民生的关系,努力实现生态保护和民生保障相协调。目前,南四湖民生保障工作的主要矛盾是退渔退养群众关心的资产评估、经济补偿、转产发展、社会保障等问题,建议成立工作专班,制定专项方案,深入了解意愿诉求,全面摸清工作底数,精准建档立卡,建立“一户一册一干部”结对帮扶机制,采取发展产业、务工就业、支持创业、公益岗位、特困救助等形式,分类做好安置工作。要健全民生保障政策体系,建议省市县民政、人力资源社会保障、住房城乡建设等部门上下联动,专题研究完善转产转业、住房安置、社会保险、困难救助等政策体系,既要充分激发内生动力,又要牢牢兜住民生底线,解除群众后顾之忧。要有序推进安居工作,充分尊重群众意愿,体现人文关怀,坚持依法依规、程序严谨、公开透明,重点把握“资产评估”“拆解补偿”“废弃物处置”“验收管理”等关键环节,解决好“钱从哪里出、人往哪里去、房从哪里来”等难点问题,采取新建住房、购房补贴、货币安置、公租房等方式,确保有意愿上岸的群众搬得安心、住得放心。要统筹

做好暂无上岸意愿群众安置工作,完善连家船公共设施,优化服务管理,改善提升生活环境,让群众先稳住心。同时要及时了解群众思想动态,跟踪做好后续工作。

四、加快产业转型升级,推动绿色低碳发展

南四湖流域自然资源、人文资源、生态资源丰富,有鸟类220多种、鱼类近80种、水生经济植物70多种,又是京杭大运河航运交通要道,随着南四湖保护治理向纵深推进,湖区产业不适应高质量发展要求的问题越来越突出。一是产业组织方式、运营机制亟待优化。南四湖渔业组织化、产业化、现代化程度偏低,渔业发展方式和空间布局亟待优化,渔民以传统一家一户养殖为主,渔业龙头企业偏少,限养区池塘缺乏整体规划,禁养区135.3万亩大水面和25.5万亩退养池塘保护利用尚未破题。据统计,退养以来,渔业产量明显下滑,2020年水产品产量26.66万吨,同比下降13.7%,渔民收入受到较大影响。如何破解南四湖保护与发展的困境,浙江省淳安县提供了成功的经验。他们在千岛湖保护上,坚持政府引导、企业进入、渔民参与,整合资源要素,发展大水面保水渔业,实现“一条鱼带动一方经济、一条鱼呵护一湖秀水”。1998年淳安县以千岛湖80万亩水面经营权入股,与中国林业集团森旅控股有限公司共同投资设立千岛湖发展集团有限公司,千发集团每年投放鲢、鳙鱼种,以鱼控草、抑藻、净水。鱼类资源实行混合主体所有,其中,鲢、鳙鱼属于千发集团财产,由其放苗、捕捞,形成养殖、管护、捕捞、加工、销售、科研、烹饪、旅游、文创于一体的完整产业链。其余112种鱼类属于国家所有,由淳安县渔政部门管理,沿湖传统渔民通过申办捕捞证、缴纳资源税进行捕捞。目前,千岛湖渔业资源蕴藏量达15万

吨,经济价值40亿元。渔业总产值从2007年的1.4亿元增长至2019年的2.7亿元,渔民年平均收入从2007年的6100元增至2019年的26648元。二是湖区产业绿色化、生态化转型任务迫切。比如,南四湖流域水稻种植面积达63万亩,但仅9.39万亩稻(藕)田完成退水治理,35%的稻(藕)田发展稻渔生态种养;自然保护区实验区内22.6万亩池塘,仅3000亩完成生态化改造试点,95%以上的养殖池塘缺乏尾水处理设施。而千岛湖上游新安江沿岸的黄山山市拥有80万亩茶园,通过实施茶业种植生态化、加工清洁化、技术标准改造,推广茶园全域绿色防控,实现茶叶增产提质、茶农节本增收。2020年黄山山市茶叶产量达4万吨,茶叶全产业链产值150亿元,出口量和出口额占全国六分之一和九分之一。三是湖区产业融合发展进程缓慢。比如,微山湖文旅、渔旅、农旅融合不够,旅游产品同质化、碎片化,主体项目局限于微山岛、南阳岛和红荷湿地观光,旅游配套设施不健全,产业链条短,特别是“住”“购”和“娱”等环节薄弱,难以满足市场需求。据统计,2020年,微山县接待旅游总人数70.2万人,同比下降68%,实现旅游社会总收入6.28亿元,同比下降64%,其中既有疫情因素影响,更反映出湖区资源整体保护利用水平不高,产业层次处于低端,市场吸引力不足。四是湖区港航物流产业集聚化程度比较低。主要表现在:港口多、规模小、分布散,没有形成规模效益,亟需整合。湖区运营船舶多为柴油动力船舶,耗能高、污染大、运力小、机械化、智能化程度低,新能源船舶推广应用才刚刚破题。

生态优先、绿色发展是南四湖保护治理的根本出路,也是发展民生事业的必然选择。要转变治理理念,充分挖掘南四湖生态、水运、

自然、文化等优势资源,探索生态价值多元转化路径,推动生态产业化、产业生态化,大力发展生态产业、新兴产业和循环产业,延伸产业链条,构建绿色产业体系。南四湖产业转型升级优势在水,特色在鱼,潜在在港行物流产业。建议:一是深化经营体制、运行机制改革。用好政府和市场“两只手”,引导社会资本参与保护治理,借鉴千岛湖经验做法,由省水发集团、土发集团与微山县合作成立南四湖发展有限公司,以发展大水面生态渔业、全域生态旅游产业为重点,科学评估鱼类渔产潜力,统一规划提升旅游服务品质,用好水资源,做足“鱼”文章,完善联农带农机制,以鱼养水治水,以鱼兴业富民。优化整合南四湖生态资源、红色渔乡和运河风情文化等文旅资源,打造内陆湖泊文化旅游综合目的地,增强南四湖造血功能。二是加快推动湖区产业绿色转型、融合发展。聚焦湖区特色种养产业,组织省市农业(渔业)科研院所、涉农高校科研力量,开展种质资源保护利用、生态种养技术、病虫害绿色防控等联合攻关、专题研究,创新生态循环种养模式,发展湖区特色农产品精深加工,促进农旅、渔旅、文旅深度融合,让湖区群众共享生态保护成果。三是加快港航物流产业提档升级。充分发挥京杭运河物流优势,推进济宁港口资源整合,建设绿色化、智能化、标准化、现代化大港口,构建全省内河航运通江达海、畅通资源要素流通的经济动脉。整合沿线传统船舶制造企业,引进先进船舶制造企业,建设新能源船舶制造基地,培育港航与制造业融合创新发展模式。

五、加强上下游沟通合作,推进流域共治共享

南四湖流域是一个完整的生命系统,推动南四湖生态保护要牢固树立“一盘棋”思想,

既要办好山东的事情,也要加强上下游省(市)协同合作,形成“共抓大保护”的合力。目前,鲁苏两省以及南四湖交界的济宁市与徐州市、微山县与沛县分别签订了联防联控协议,但流域协同治理还处于起步阶段,面临的形势任务依然严峻。一是入湖河流水质不稳定。2021年1-9月,南四湖53条入湖河流,有4条河流为劣五类水体。其中,我省39条入湖河流,优良水体21个,占比53.8%。二是流域排放标准不统一。按照国家水质评价标准,湖泊的总磷指标控制要求比河流严4倍,水在河里都达标,入湖即成为“污水”的问题客观存在。为保障南水北调水质安全,我省加严了全盐量、硫酸盐、氟化物地方排放标准,约严于上游省份4-6倍,流域水污染物排放标准亟需统一。三是上下游联防联控长效机制尚未真正建立。长期以来,我省在合作推进南四湖生态治理上,对上游承担了生态补偿责任,对下游承担了确保一湖清水北上的政治责任,跨省流域全链条生态补偿机制尚未破题。鲁苏交界两市县合作交流的层面和形式相对单一,以信息通报、联合监测为主,停留在技术层面,还需逐步完善协同治理工作机制。与京津冀还未开展实质性合作,服务和融入国家战略、推动区域一体发展的空间有待拓展。

南四湖上下游省(市),既是流域生态保护共同体,更是经济发展共同体,我省作为南四湖生态保护的主战场,要主动加强与上下游省(市)沟通,探索利用河湖长联席会议、河湖长联盟、联合治水磋商等形式,充分发挥流域交界市县人大、政协作用,探索建立多领域、多层面合作交流机制,推动在系统谋划、协商协调、整体推进、督促落实等方面协同发力。要深化合作共治,聚焦水环境问题突出的入湖跨界河流,共同摸排污染源底数,建立交界地

区外源污染清单,协商共治共护方式,编制“一河一策”方案,加强联合监测、联合执法、应急联动、资源共享,推动跨界河湖治理保护政策、计划规划、技术标准等有效衔接,形成河湖治理良好秩序。要探索完善跨省流域生态补偿机制,把京津冀纳入南四湖生态补偿机制,坚持权责一致、合理补偿原则,科学设置生态补偿标准体系,形成保护者和受益者良性互动局面。推动建立多元化补偿关系,采取对口协作、产业转移、人才培养、共建园区等方式,激发生态保护动力,推动形成优势互补、高质量发展的区域经济布局。

六、争取国家支持,打造跨省流域生态保护样板

无论是从南四湖治理面临的现实问题看,还是从外省流域生态保护实践经验看,推动跨省流域保护治理既要横向协同,更要上下联动。一方面,从治理任务看,南四湖流域涉及鲁苏豫皖4个省、34个县、53条入湖河流,流域面积大,污染来源广,治理任务重。此外,南四湖流域水资源、水环境、水生态的监管、执法、监测涉及面广,分属不同层级、不同部门事权。另一方面,从浙江、安徽两省推动新安江流域生态补偿改革试点的成功经验看,主要得益于国家层面支持。2011年,习近平同志在全国政协一份调研报告上作出重要批示,强调“千岛湖是我国极为难得的优质水资源,加强千岛湖水资源保护意义重大,在这个问题上要避免重蹈先污染后治理的覆辙。浙江、安徽两省要着眼大局,从源头控制污染,走互利共赢之路”。习近平同志重要批示为推动新安江流域生态保护指明了正确方向,开启了全国首个跨省流域生态补偿改革试点。2012年,财政部、原环保部、安徽省、浙江省正式签订《新安江流域水环境补偿协议》,每轮3年,已开展三轮试点,

共安排资金 48 亿元。目前，改革试点工作已圆满收官，并纳入长三角一体化发展国家战略，逐步向建设新安江 - 千岛湖生态补偿试验区升级转化。

建议我省借鉴浙江的做法，积极向国家有关部门反映南四湖生态保护的重要性和困难，争取设立南四湖特别生态功能区，纳入京津冀协同发展战略。同时，要通过省人大、省政协，向全国人大、全国政协的领导同志汇报，请他

们组成调研组到南四湖实地调研，提出跨省流域共治共保建议，争取中央领导同志的批示，为统筹推进南四湖生态保护工作提供有力支撑。要积极争取将南四湖流域保护治理、清淤扩容等重大工程、重要事项纳入《南水北调东线二期工程治污规划》《南水北调东线二期工程规划》，推动拟定南四湖流域水污染物排放标准，支持节约集约利用南四湖资源发展绿色低碳产业。

关于推动全省各级人大及其常委会 深化刚性监督增强监督实效的研究与建议

省人大常委会秘书长 孙建功

中央人大工作会议对加强人大监督工作提出明确要求，强调增强监督刚性和实效，切实解决不便监督、不好监督、不敢监督、不善监督的问题，实行正确监督、有效监督、依法监督。为深入学习贯彻中央人大工作会议精神，推动党中央决策部署落实落地，按照省委、省人大常委会党组工作要求，由我牵头，副秘书长兼办公厅主任刘治敏同志具体负责，办公厅有关同志参加，围绕“推动全省各级人大及其常委会深化刚性监督增强监督实效”这一课题开展了深入研究。通过认真学习有关理论和法律法规，与省图书馆合作广泛调阅相关资料，加强和省内外各级人大常委会有关工作机构的沟通联系，对刚性监督在思想上深化了认识、在理论上加深了理解、在工作上摸清了现状、在推进上提出了对策，就刚性监督内涵“是什么”、开展刚性监督“为什么”、刚性监督现状“怎么样”、深化刚性监督“如何干”等问题形成了一定研究成果。为便于常委会决策，现将有关情况报告如下。

一、刚性监督方式具有鲜明特点，是开展人大监督工作的“重磅武器”，在人大监督体系中占据重要位置

刚性监督是一种约定俗成的称呼，尚没有权威文件或法律法规对其进行定义。目前，在人大监督的学术研究、制度建设和工作实践中，

一般把询问、质询、特定问题调查、撤职案的审议决定等方式称为刚性监督方式，把运用这些方式称为开展刚性监督工作。梳理有关法律法规规定，可以从“四个性”来理解和把握刚性监督的基本特质。

一是主体的权威性。人民代表大会及其常务委员会作为国家权力机关及其常设机关，是运用询问、质询、特定问题调查、撤职案的审议决定等刚性监督方式的根本主体（需要特别指出的是：1. 乡镇人民代表大会不能组织特定问题调查委员会；2. 人大常委会的撤职权实质上是人民代表大会罢免权的延伸），这充分彰显了任何国家机关及其工作人员的权力都要受到监督和制约这一人民代表大会制度的重要原则和制度设计的基本要求，充分体现了人大集体行权的特点。特别是区别于听取审议专项工作报告、执法检查、规范性文件备案审查等常态监督方式只作为人大常委会职权，运用刚性监督方式是各级人大及其常委会的重要职权，凸显了刚性监督的重要地位。

二是权力的法定性。运用刚性监督方式，是宪法法律赋予人大的一项法定权力。宪法第71条、73条分别明确全国人大及其常委会开展质询、特定问题调查的权力。地方组织法第28条、29条、31条，明确地方各级人大运用询问、质询、特定问题调查等监督方式的权力；第44

条第12款、47条、52条明确地方各级人大常委会开展质询、特定问题调查以及撤销个别人员职务的权力。监督法第6章、第7章、第8章集中明确各级人大常委会运用询问、质询、特定问题调查、撤职案的审议决定等监督方式的权力。预算法第85条明确各级人大及其常委会就预算、决算中的有关问题进行询问、质询的权力。宪法法律的有关规定是运用刚性监督方式的根本依据。

三是运用的严肃性。各种刚性监督方式均有严谨的运用条件和严格的运用程序。地方组织法、监督法等法律对此作了规定，各级人大及其常委会议事规则也进行了相应安排。比如，从发起层面看，质询、特定问题调查、撤职需要按照有关法律规定，由一定数量的代表、常委会组成人员或主席团、主任会议等按程序提议并经审议确定后启动；从推进层面看，质询如何开展，特定问题调查委员会如何组成及如何进行调查，撤职案如何审议，都有明确的原则性要求；从结果层面看，质询应采取口头或书面方式答复，特定问题调查应向人代会或常委会提出调查报告，撤职应采用无记名方式表决，等等。可以概括为，刚性监督的启动门槛更高、推进程序更严、作用效力更强。

四是内容的重要性。总体来看，刚性监督方式作为能级更高、力度更大、影响更广的监督方式，需要慎重行使，其监督内容应当是较为重要的工作、事项或对象。以常委会开展特定问题调查为例，监督法明确规定，“各级人民代表大会常务委员会对属于其职权范围内的事项，需要作出决议、决定，但有关重大事实不清的，可以组织关于特定问题的调查委员会。”按照法律规定，常委会开展特定问题调查是围绕常委会行使职权、由常委会直接组织进行的，调查内容是重大事实不清的事项，而不是一般、

平常的事项，只有确实属于人大专委会、常委会工作机构难以调查清楚的重大事项，才可开展特定问题调查。从一定意义上说，正是由于监督内容的重要性，才直接决定了刚性监督的重要性。

立足人大监督工作全局，可以从“四个关系”上深化对刚性监督的把握。一是把准刚性监督和常态监督的关系。刚性监督方式和常态监督方式相辅相成，共同构成人大监督的“武器库”，两类监督方式既有侧重、又有贯通，不可相互替代，不能畸重畸轻。刚性监督方式作为人大监督的“重磅武器”，既在监督方式、内容、措施上填补了空白，又可与常态监督方式配合使用深化监督效果，还以更高效用为其他监督形式发挥作用提供了有力保障。二是把准刚性监督和监督刚性的关系。人大监督是法定监督，监督的方式、主体、内容、程序、成果运用等是严格依法规范的，具有确定的法律强制力，刚性是人大监督的固有属性。无论是刚性监督方式还是常态监督方式，都要落实刚性的标准和要求。刚性监督的“刚性”，要从相对概念的角度进行理解。三是把准刚性监督和强力支持的关系。寓支持于监督之中，这是开展人大监督的辩证法。开展刚性监督工作同样要坚持辩证观点，深刻把握对“一府一委两院”的刚性监督与强力支持是内在统一的，运用刚性监督方式不是给“一府一委两院”找麻烦，而是对其工作的更大支持，根本目的是推动“一府一委两院”更好履行法定职责。四是把准刚性监督和揭示问题的关系。揭示问题不是刚性监督的目的，而是督促改进工作的手段。开展刚性监督工作一方面要坚持问题导向，但另一方面也不能片面把揭示问题大小作为衡量刚性监督成效高低的唯一标准，把重大复杂情况搞清楚、准确评价有关工作绩效、发现并督促推

广先进经验做法等，只要有利于促进“一府一委两院”改进工作，也是“刚性”的具体体现。

二、开展刚性监督符合党中央部署和新时代要求，对人大及其常委会依法履职具有重大意义，必将有力推进全省人大工作高质量发展

开展刚性监督不只是一个完善监督工作方式方法的问题。必须提高政治站位，切实从认真履行宪法法律赋予人大的监督职权的高度出发，深刻把握开展刚性监督对加强和改进新时代全省人大工作的重要意义和关键作用。

一是落实党中央部署的实际行动。进入新时代，党中央对加强人大监督工作作出系列重要部署，习近平总书记多次作出重要指示，要求人大把监督权用起来，创造性地做好监督工作，做到正确监督、有效监督、依法监督，为深化刚性监督指明了方向。前不久召开的中央人大工作会议，对运用刚性监督方式作出进一步安排，明确要求开展询问、质询、特定问题调查，强化各方面依法履职。全国人大按照党中央部署，正在组织修改地方组织法，筹划修改监督法，将对刚性监督提出新的法律规定。2019年召开的省委人大工作会议特别强调探索运用质询、特定问题调查等监督方式，增强监督刚性。不折不扣贯彻落实上级决策部署，这是极其严肃的政治纪律。必须自觉坚持旗帜鲜明讲政治，对标对表党中央决策部署，严格落实省委工作要求，切实以深化刚性监督工作的实际行动增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”。

二是围绕中心服务大局的有力措施。省委锚定“走在前列、全面开创”“三个走在前”的总遵循、总定位、总航标，鲜明提出了“六个一”的发展思路、“六个更加注重”的策略方法、“十二个着力”的重点任务。保证省委部署要求落实落地，推动开创新时代现代化强

省建设新局面，人大监督工作大有可为，也必须有所作为，刚性监督不能“缺席”。要把刚性监督作为推动实现党的意图、执行党的意志、落实党的决定的强力手段用实用好用到位，聚焦省委部署实施的重点工作、重大事项、重要任务，聚焦制约经济社会发展的堵点、难点、痛点，聚焦人民群众所思、所盼、所愿，谋划开展系列刚性监督项目，推动各国家机关形成贯彻省委工作要求的更强合力，切实以刚性监督的实效，进一步在促进新时代现代化强省建设上发挥人大作用、彰显人大担当、体现人大价值。

三是人大工作创新发展的具体抓手。推进人大工作创新发展是本届省人大常委会履职最鲜明的特色，是抓好人大各项具体工作的标尺和要求，也为深化刚性监督、加强和改进人大监督工作提供了契机。深化刚性监督对全省各级人大及其常委会来说是一项新的课题，实质上就是推进人大监督工作思路创新、制度创新、方式创新，是在新的形势下人大工作创新的再发力、再抓紧、再提质。坚持以创新的理念审视刚性监督，以创新的标准引领刚性监督，以创新的措施推进刚性监督，以创新的制度保障刚性监督，努力实现刚性监督有力度、有特点、有效果，必定为持续推进人大工作创新发展注入新的活力。

四是对标先进追赶先进的重要内容。近年来，全国各级地方人大及其常委会在逐步铺开专题询问工作的基础上，对运用其他刚性监督方式进行了一些积极探索。在省级层面上，河北省人大常委会2016年就文物保护与管理开展质询，江西省人大常委会2016年就食品生产加工小作坊和食品摊贩、辽宁省人大常委会2018年就政府支出预算结构和政府性债务开展特定问题调查。在市县层面上，2015年在广西自治

区梧州市人民代表大会会议上有代表提交了质询案，安徽祁门县人大常委会2016年就古建筑利用、江苏省淮安市淮安区人大常委会2017年就环境保护、云南省昆明市人大常委会2018年就建筑工地扬尘治理开展质询，四川省广安市人大常委会2015年就渠江广安段流域水污染治理与饮用水源保护开展特定问题调查。特别是浙江省有关基层人大常委会在开展刚性监督上作了较多探索，云和县人大常委会2014年就财政存量资金、2015年就国有固定资产情况连续开展特定问题调查，嘉兴市人大常委会2017年就市属国有资产、2020年就市本级教文卫系统事业单位国有资产开展两次特定问题调查，丽水市人大常委会2015年就污水排放问题开展质询，海宁市2016年就农户刚需建房、安吉县人大常委会2019年就重要水源地水质保护、桐庐县人大常委会2020年就医保扶贫开展特定问题调查，都取得了很好效果。他山之石，可以攻玉。应当积极学习借鉴外地先进经验，通过深化刚性监督为我省人大工作高质量发展添动力，助推山东人大工作走好“第一方阵”。

三、我省推进刚性监督工作的进展尚不够平衡，一系列突出问题仍然存在，需要引起高度重视并切实加以解决

近年来，我省在开展刚性监督工作方面取得了一定进展。省人大常委会坚持把深化专题询问工作摆上重要议事日程，制定出台并及时修订完善专题询问工作办法，全面创新现场询问组织方式、问题呈现方式、答问结果测评方式，2018年首次实现专题询问的电视和网络视频同步直播，而后专题询问直播实现常态化；在组织省直部门负责同志参加专题询问的基础上，2019年首次函请16市负责同志列席会议并受委托回答相关问题，2020年首次运用云视频+5G技术组织16市负责同志参加询问，专

题询问的对象持续扩展；鼓励现场随机提问，要求有关部门、有关市负责同志当场作答，对相关部门回答情况现场填报满意度测评表，听取审议专题询问所提问题办理情况报告后再次进行满意度测评，一系列创新举措切实增强了询问效果。市县两级人大常委会在推进专题询问常态化、公开化、实效化上也取得了一定成效，打造了一些亮点。一些县级人大常委会在开展质询、特定问题调查方面进行了积极探索，像潍坊市奎文区人大常委会2018年、临沂市罗庄区人大常委会2020年、郯城县人大常委会2021年分别就国有资产开展特定问题调查。但与形势要求相比，与省外先进地区相比，我省在深化刚性监督上力度还不够大，特别是省、市层面上开展质询、特定问题调查仍基本处在“空白”状态，县级层面上开展质询、特定问题调查的数量和质量也都有待提升。深刻分析背后原因，除了质询、特定问题调查、撤职作为人大监督“重器”本就不该轻易动用外，在思想层面上、制度层面上、推进层面上也存在着一些不容忽视的突出问题，严重制约了有关刚性监督方式的运用。

一是存在“不想用”的问题。主要是一些地方人大常委会、人大工作者对刚性监督在认识上还有差距，在思维上还有误区，在把握上还有偏差。比如，有的对刚性监督的重要作用看不清，认为常态监督方式完全够用，对针对一些重大事项运用刚性监督方式的必要性缺乏清醒认识。有的对刚性监督的内在属性看不透，认为刚性监督就是要找出有关方面的大问题，害怕开展刚性监督一旦“揭开盖子”收不住场。有的对刚性监督的探索规律看不懂，认为上级人大常委会没有开展有关工作，下面也不能开展。有的对刚性监督的根本目的看不准，认为刚性监督就要给“一府一委两院”挑毛病，担

心破坏人大与监督对象的关系。有的对刚性监督的发展趋势看不远，认为刚性监督方式原来没用过，现在也没有基础和条件使用。事实上，通过这些年来山东创新开展专项询问的实践和先进地区深化刚性监督工作的经验，完全可以证明这些认识是不准确、不全面、不深刻的。

二是存在“不好用”的问题。主要是相关制度机制还不够健全，运用刚性监督方式在一定程度上存在无从下手的问题。有关法律涉及刚性监督的条文多是原则性规定，地方各级人民代表大会、人大常委会的议事规则也没有条件对刚性监督作出细化规定，客观上需要以若干单行制度对运用刚性监督方式作出制度性安排。目前，我省不少地方人大常委会都制定了开展专题询问的工作办法，专题询问工作基本实现了有章可循。但对如何开展质询、特定问题调查、撤职案的审查决定等，包括省人大常委会在内的绝大多数地方人大常委会还缺乏有效的细化制度供给，即便有时想启用这几种监督方式，也往往因为没有制度规范而无法实施。

三是存在“不善用”的问题。主要是对如何运用刚性监督方式尚缺乏深度思考和有力措施，导致工作推进浮在面上、深不下去。比如，有的地方党委在有关文件中对开展刚性监督工作进行了着重强调，但同级人大在细化部署、汇报争取、推进落实上抓得不够紧。有的地方没有把学习法律法规、深化调查研究、建立完善制度等作为先决条件，谋划运用刚性监督方式呈现“空中楼阁”状态，后续工作很难推进。我省几个县曾就一些事项召开过“质询专题会议”，但并没有履行提交质询案等程序，实际上是把专题询问当成了质询。有的地方操作具体监督项目的水平不够高，找不准刚性监督的切入点，拿不准开展监督的时机，虽然有实施刚性监督项目的打算，但最终难以落地。

以上有关突出问题，是深化刚性监督的“顶门杠”，必须推动全省各级人大及其常委会下大力气坚决予以克服。

四、深化刚性监督必须把准推进方向、明确实施路径、抓住关键重点，以有效行动推动我省刚性监督工作突破性试点、实质性开展、持续性完善

深化刚性监督上级有要求、法律有规定、履职有需求、外地有经验、推进有基础，有条件也有必要开展。建议把深化刚性监督摆在全省人大工作的重要位置，采取积极有力的系列措施，适时启动并持续深化这项工作。综合考虑，开展刚性监督工作应坚持以下原则：一是坚持党的领导。始终在党的领导下开展人大监督工作，认真学习贯彻党中央决策部署和省委工作要求，对刚性监督有关重大事项自觉向同级党委请示汇报，严格按照同级党委部署要求抓好落实，以刚性监督的实际成效彰显各级人大及其常委会的政治判断力、政治领悟力、政治执行力。二是坚持依法依规。坚持把宪法法律作为深化刚性监督的根本准则，积极健全完善并严格落实有关地方性法规和制度规定，自觉做到根据法定职责、限于法定范围、遵守法定程序运用刚性监督方式，始终在法治轨道内开展监督工作。三是坚持突出重点。本着实事求是的原则，结合山东人大工作实际，当前和今后一个时期，在持续抓好专题询问工作的基础上，把深化刚性监督的重点放在由人大常委会用好质询、特定问题调查这两种方式上。人大常委会关于撤职案的审议决定、在人民代表大会会议上运用刚性监督方式等，待各方面时机成熟后再启动。四是坚持稳中求进。深刻把握开展刚性监督工作的规律和特点，始终秉持积极审慎的态度，注重统筹速度和质量、兼顾目的和效果、考量可能和需要，选准适当时机、瞄准

适当内容、运用适当方式筹划和推进刚性监督项目，确保刚性监督充分发挥正面影响，坚决防止出现不良影响。

深化刚性监督是一项兼具政治性、长期性、复杂性的重大任务，不可能毕其功于一役，需要一个探索—总结—完善的过程。目前看，“十四五”时期这一工作仍将处于探索阶段。在这一阶段应着重抓好以下几个方面事项。

一是以加强学习为前提。切实通过学习廓清迷雾、把握规律、形成共识，为深化刚性监督奠定坚实思想基础。1. 围绕学好理论，把学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想贯穿深化刚性监督全过程、各方面，组织各级人大党组织利用理论学习中心组等方式，重点学习好、领会好、贯彻好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特别是习近平总书记关于加强人大监督工作的重要论述，确保以科学理论指导刚性监督工作开展。2. 围绕学好法律，把加强对有关法律法规的学习研究列入学习计划，及时跟进学习地方组织法、监督法的修改情况，吃透各项法律依据、规定和要求，推动刚性监督工作始终依法开展。3. 围绕学好经验，适时组织全省各级人大常委会有关负责同志赴浙江等地区进行考察学习，进一步把先进单位开展刚性监督的经验做法摸清，结合我省实际认真吸收转化。

二是以明确规划为引领。主动以系统思维对深化刚性监督进行深远谋划、综合布局、协调部署，保障刚性监督工作有序有力开展。1. 推动加强顶层设计，积极建议在省委人大工作会议上及配套文件中，对深化刚性监督作出重点部署，为全省各级人大及其常委会开展工作提供指引。2. 推动实化实施计划，紧跟监督法修订情况，筹划制定关于全省各级地方人大常委会深化刚性监督的总体方案，提出推进工作的

指导思想，就推进步骤、重点任务、责任落实等方面作出细化安排，切实明确深化刚性监督的路线图、时间表、责任书。3. 推动加强协同联动，指导有条件的市县人大常委会按照全省统一部署，紧密结合当地实际，制定出台深化刚性监督的实施方案，力求既下好全省“一盘棋”，又打出当地“特色牌”。

三是以健全制度为基础。突出先立后破、不立不破，坚持宁可备而不用、不可用而不备，待监督法修订后，推动各级人大常委会加快制定出台刚性监督有关制度。1. 积极完善有关地方性法规，抓住监督法修订这一有利时机，研究制定我省监督法实施办法，对各级人大常委会运用包括刚性监督方式在内的法定监督方式作出进一步规定，以法治方式引导、规范和推动全省各级人大常委会开展刚性监督工作。2. 积极细化省人大常委会开展刚性监督工作的制度规范，分别制定出台省人大常委会关于开展质询、特定问题调查的办法（试行），提出切实可操作的具体工作流程、机制和措施，并根据工作开展情况适时完善。3. 积极推动市县两级人大常委会健全完善有关制度，总结推广青岛市黄岛区人大常委会制定质询办法等做法，推动各地逐步建立完善关于刚性监督的制度体系。

四是以试点破冰为带动。坚持试点先行的推进策略，积极通过试点总结工作经验、打造工作亮点、提振工作信心，为纵深推进刚性监督提供有益借鉴。1. 按照自下而上的顺序分层级开展试点，先期选择和支持3—5个有条件、有意愿、有能力特别是之前开展过有关工作的县级人大常委会分批次开展试点，而后在1—2个市人大常委会再进行试点，取得一定经验后由省人大常委会组织开展省级层面上的试点，争取利用3—5年的时间，顺利完成各层级试点任务。2. 按照先易后难的顺序运用不同方式进

行试点，考虑到质询案只能由一定数量的常委会组成人员联名提出，特定问题调查既可以由一定数量的常委会组成人员联名提议也可以由主任会议提议的情况，以慎重组织、便于操作为标准，把由主任会议提议开展特定问题调查作为首批试点运用的方式，质询、常委会组成人员联名提议开展特定问题调查可在之后批次试点中运用。3. 按照先小后大的顺序确定监督事项，参照浙江有关市县的做法，市县两级人大突出“小切口”，选择既有一定份量同时又易出成果的重大事项开展刚性监督，暂不触及解决难度大、涉及矛盾深的有关问题，防止在前期经验尚不丰富的情况下造成工作“骑虎难下”。省人大常委会的试点可结合制定出台有关法规或作出决定，就某一领域工作中的重大事项开展特定问题调查，这样做的好处是可以把出台法规或作出决定作为刚性监督的后续成果，最大程度上规避试点出现“易开花难结果”的问题。有关试点工作结束后，应及时总结经验，完善有关制度，加强研究谋划，持续把刚性监督引向深入。

五是以强化保障为支撑。切实采取多方面的有力措施，进一步加强领导、凝聚力量、优化条件，为深化刚性监督提供坚强保障。1. 强化组织保障，成立深化刚性监督工作领导小组，由省人大常委会主任任组长，负责日常工作的副主任任常务副组长，其他副主任任副组长，

省人大有关专委会、常委会工作部门以及各市人大常委会负责同志参加，通盘谋划和推进各项工作。严格落实请示报告制度，深化刚性监督工作方案、领导小组成员名单以及建立制度、推进试点等工作均及时向省委请示汇报，重点事项力争经省委常委会会议审议通过。建立完善日常调度推进机制，由省人大常委会秘书长牵头，常委会办公厅、各专委会办公室及有关试点市县人大常委会负责同志参加，协调推进有关工作。试点市县参照省级层面的做法，建立完善相应的组织领导机构。积极向全国人大汇报有关情况，争取全国人大适时来我省就刚性监督工作开展调研，加大工作指导力度。

2. 强化智库保障，依托省人大常委会专家顾问队伍，组建深化刚性监督工作专项智库，重大决策作出前咨询专家意见，重点工作推进时邀请专家参与，重要任务完成后组织专家评估，为深化刚性监督提供有效智力支持。近期，重点组织有关方面专家开展细化研究，形成系列研究成果，为深化刚性监督提供参考。3. 强化舆论保障，首批试点工作取得一定成果前，宜坚持少说多做，防止引起不当舆论炒作。试点工作取得显著成效后，应通过省内外重点媒体和人大自有媒体持续开展一系列有深度、有广度、有温度的新闻报道，切实发出人大声音、讲好人大故事，为深化刚性监督提供良好舆论氛围。

关于我省规划环境影响评价工作情况的 调研报告

省人大法制委员会

习近平总书记指出：“生态环境保护与经济发展是辩证统一、相辅相成的，要完整、准确、全面贯彻新发展理念，保持战略定力，站在人与自然和谐共生的高度来谋划经济社会发展”。规划环境影响评价的本质是将生态环境保护纳入区域经济社会发展综合决策，是区域环境管理工作的顶层设计，是完整、准确、全面贯彻新发展理念的有效手段。为充分了解规划环评制度在我省推进落实情况，进一步提升法规统一审议质量，2021年年初，省人大法制委员会会同省生态环境厅就我省规划环境影响评价情况，赴省内有关设区的市及部分区县开展专题调研。现将有关情况报告如下。

一、基本情况

近年来，山东省陆续开展了产业园区、交通、畜牧业、渔业、能源（热电联产）、矿产资源规划、工业（造纸行业）等规划的环境影响评价工作。一系列规划环评工作的开展，对全省经济可持续发展起到了重大推动作用，对产业园区的良性发展起到了重要引导作用。

（一）制度体系不断健全。一是规划环评的法律法规体系不断完善。《中华人民共和国环境影响评价法》于2002年10月28日经全国人大常委会审议通过，实施以来的历次修改均对开展规划环评提出了具体要求。2009年8月

12日经国务院审议通过的《规划环境影响评价条例》，是针对规划环评的专项立法，在环评法基础上进一步明确了规划环评的主要内容、审查、跟踪评价、法律责任等。2018年11月修正的《山东省实施〈中华人民共和国环境影响评价法〉办法》要求县级人民政府对其组织编制的规划进行环境影响评价，级别由国家规定的设区的市以上人民政府及其有关部门扩展至县级人民政府。二是规划环评实施的相关配套政策文件不断健全。《中华人民共和国环境影响评价法》实施以来，有关部门大力推动规划环评工作。2010年11月12日，省政府办公厅印发《关于进一步加强规划环境影响评价工作的通知》，对全省规划环评工作作出了整体部署安排。随后，省生态环境厅陆续制发了《关于建立全省县级以上各类园区规划环评复核备案制度的通知》《关于进一步加强产业园区规划环境影响评价管理工作的通知》《关于加快推进专项规划环境影响评价工作的函》等文件进一步加强规划环评的实施工作。

（二）促进规划更加科学。目前，我省开展规划环评工作的规划编制机关主要为产业园区管理部门和发展改革、能源、自然资源、交通运输等部门，相关的规划环评从规划的定位、规模、布局、结构、时序等方面提出了规划优

化调整建议。通过规划环评的开展,进一步促进规划更加科学,从决策源头预防环境污染和生态破坏,促进经济社会发展和生态环境相协调。例如,通过产业园区规划环评,优化园区空间布局、产业结构和发展规模,完善环境管理体系建设,突出以环境质量为核心,引领区域高质量发展。通过矿区规划环评,优化调整矿区布局、避让生态环境敏感区,对于一些可能产生重大环境影响的矿区提出暂缓开发的建议。通过港口规划环评,避让自然保护区、取消生态环境敏感区规划、减少大量围填海面积。通过轨道交通规划环评,优化线路选线、铺设方式及大宗用地选址,促进轨道交通规划与城市及人居环境的协调发展。

(三) 推进产业不断升级。经过多年的实践,规划环评在推进产业升级方面不断发力,取得了明显成效。例如,调研中了解到,我省造纸行业,通过行业专项规划环评和园区规划环评的推进,不仅解决了造纸企业水污染严重的历史难题,而且通过规范化管理,产业不断做大做强,成为我省的龙头产业之一。又如,某开发区始终坚持规划与规划环评先行,从成立到历次升级均开展了规划环评工作,充分采纳规划环评建议,对规划进行了数轮优化完善。规划环评审查提出的“控制主城区工业开发,缩减工商混合用地规模;调轻产业结构,远期取消化工定位”意见,被开发区管委会不折不扣地采纳落实。该开发区优化布局,促进产业转型升级,于2018年前后取消了化工园区定位,关停并转生产型化工企业20余家,整治保留重点监控点2家,重点发展工业机器人、自动化设备、电力设备、汽车零部件等高端装备产业,引领高质量发展。

(四) 促进营商环境更加优化。我省已基本建立了规划环评与项目环评联动机制,通过

联动倒逼,规范了产业园区相关配套的污染防治设施的建设,督促园区集中供热、污水处理等基础设施配套建设,减少了企业的重复投资,营商环境得到明显改善。国家和我省的相关政策文件中明确要求,产业园区规划环评结论应作为入园项目环评的重要依据;对于规划环评已通过相应生态环境主管部门组织审查且其提出的规划方案优化调整建议已被规划审批机关和园区管理机构采纳的园区,其项目环评简化内容可以适当简化;对于满足园区生态环境准入条件的建设项目,其环境影响评价中可不单独开展政策符合性分析、选址环境可行性分析,生态环境现状调查与评价等方面可直接引用规划环评结论,但环境质量有明显变化或需要补充特征污染物的除外;规划环评中已充分分析规划内项目跨界环境影响的,项目环评可不再论证;项目依托规划的集中供热、污水集中处理、固体废物集中处置的,项目环评中正常工况的环境影响可直接引用规划环评结论。规划环评与项目环评联动机制大大促进了我省工业产业的合理化布局,对改善区域、流域环境质量起到良好的推动作用。

(五) 助力“三线一单”落地实施。实施“三线一单”生态环境分区管控制度是贯彻习近平生态文明思想的重要举措。习近平总书记多次强调要加快划定并严守生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线三条红线。“三线一单”落地实施的“后半篇”文章依靠的规划环评和项目环评,其中规划环评起的作用更大。我省在高速公路网规划及规划环评编制过程中,充分应用落实“三线一单”成果,将规划路网与“三线一单”环境管控单元进行位置关系对比,进而分析其在选址、布局、污染物排放和生态影响方面的环境合理性,提出路线方案优化和污染防治要求。如,针对青岛市即墨区现

有24家热镀（浸）锌企业布局较分散，环保设施、环保管理等相对落后等问题，青岛市通过规划环评将热镀锌行业的特色化“三线一单”生态环境管控要求，细化落实到具体管控单元，指导现有企业升级改造和新建企业选址准入，推动生态环境准入清单在热镀锌行业细化落地。同时采取分类分区的方式推进辖区的24家热镀（浸）锌企业转型升级，以环境管控单元指导热镀锌企业布局，以准入要求和排放标准倒逼热镀锌企业升级改造，取得了比较好的效果。

二、存在的问题

虽然我省在规划环评制度推进落实工作中取得了一定成绩，但基于规划本身的复杂性和产业发展的不确定性，其在管理方式、公众参与等方面仍然存在一些问题。规划环评制度作为一项从源头参与经济社会发展决策的预防环境污染和生态破坏的环境保护制度，仍然面临许多挑战。主要体现在以下几方面。

（一）部分领域规划“未评先批”问题依然突出。《中华人民共和国环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》规定，规划编制机关应当在规划编制过程中对规划组织进行环评、对规划环境影响报告书质量负责，在报送审批专项规划草案时，应当将环境影响报告书一并附送规划审批机关，在规划审批前由生态环境主管部门召集审查规划环境影响报告书。但在实际中，部分规划编制机关和规划审批机关存在违法情况，即规划编制机关在没有开展规划环评或者环评尚未完成的情况下就报送规划草案，而规划审批机关在没有规划环评文件的情况下就批准了规划草案。在调研中，我们了解到，个别专项规划在未依法编制规划环境影响报告书的情况下，通过了规划审批机关的审批，属于典型的“未评先批”。“未评先批”的规划中，部分规划涉及饮用水水源保护区、生态保护红

线等重要环境敏感区，这些规划的实施可能造成比较显著的累积性、长期性影响。

（二）规划环评对规划的优化调整作用发挥得不够充分。从规划环评与规划方案的互动成果角度来说，早期介入、全过程互动，是规划环评发挥对规划优化调整作用的重要前提。然而有的规划环评介入过晚，对已经形成的规划草案在报批前临时组织规划环评，或是在规划已经批复的情况下补办规划环评手续，规划环评的优化调整建议无法落实到规划方案中。同时，受规划后重大建设项目、招商引资等因素驱动，规划编制机构未采纳规划环评的合理优化调整建议，规划环评流于形式，对规划的布局、规模、产业定位等起不到实质性优化调整效果，源头预防的应有作用大大削弱。

（三）规划环评成果落实缺乏硬性保障机制。在规划实施过程中，规划环评报告书结论及审查意见中的环境保护相关要求的落实是规划环评成果发挥成效的重要途径，然而从调研的产业园区来看，在开发建设和环境管理中或多或少存在规划环评结论及审查意见落实不到位的情形，规划环评的审查意见未形成刚性约束。对于否定性、制约性意见和建议，一些规划编制机关采取回避、绕行的态度，有的规划甚至没有审批机关或者随意批、随意调，有的产业园区规划环评要求屡屡不落实，有的园区和当地环境主管部门甚至对园区规划、规划环评内容不知情，规划和规划环评编制过程中不闻不问，拿到审查意见就束之高阁，规划环评成了一纸空文。从调研情况来看，具体表现在以下几方面，一是未按规划环评要求引进项目。二是集中供热、污水集中处理等环境基础配套设施建设滞后。三是区域性减排措施不能及时落实。四是居民搬迁、饮用水源地调整等要求长期未落实，人居矛盾和环境风险长期存在。

五是环境监测监管预警体系缺失,进而导致区域环境问题持续存在并引发大量公众投诉。

(四)部分领域规划主体责任仍不明确。落实主体责任是强化规划环评落地的根本要求。但目前一些规划领域主体责任仍不明确。以产业园区为例,园区管理机构现存多种形式,管理委员会、当地政府派出机构、第三方公司、县级或乡镇代管等,有的甚至没有明确的管理机构。实际管理中,不少园区规划并没有审批,规划环评落地到底是规划审批机关负责还是园区管理机构负责,目前并没有形成一致的意见。

(五)规划环评与项目环评联动不够深入。尽管在法律法规和政策文件中都对联动做了明确要求,在部分审查意见中也要求相关内容进行简化和强化,但实际工作中难以操作。例如,如何简化,简化到什么程度,理解因人而异,莫衷一是。此外,由于相关技术导则对简化内容并未深入分析和要求,相关评审专家和生态环境主管部门也是按照技术规范要求进行评估和审批。在“放管服”的大背景下,规划环评如何与“三线一单”、排污许可、执法检查等衔接,需要在实践中进一步研究和深化。

(六)规划环评质量亟需提高。有的规划编制机关随意选取规划环评技术单位,在规划和规划环评编制过程中不闻不问,导致规划环评文件质量不高,指导性不强。由于各类型产业园区环境污染和影响特征不同、所在区域生态环境约束不同,规划环评编制过程中需针对区域环境特征、园区的污染特征开展评价,提出有针对性、可操作性的规划调整建议及污染减缓措施。但调研发现,部分园区规划环评成果质量不过关,在空间布局合理性论证、产业定位和准入把关、污染管控措施要求等方面存在有效性和指导性不足的问题。分析起来有以下原因。一是园区历史遗留问题较多,缺乏可

行的解决方案。工居混杂现象普遍,布局性环境问题突出;一些环保基础设施建设滞后,区域环境质量总体堪忧。二是环保措施可行性论证不足,无明确的减排方案。不少园区资源环境制约明显,未提出可行的配套减排方案;一些中水回用目标高,但缺乏回用的可行性分析。三是审查意见原则性要求多,规划环评成果难落地。不少园区审查要求针对性不强,难以有效落实。一些审查意见中混淆规划环评与项目环评评价内容,将布局性问题推向项目环评阶段。四是未规范开展规划环评审查工作。有的园区规划环评召集审查时,选取的专家水平参差不齐,导致提出的审查意见指导性不强,难以从环境质量改善、环境风险防范等方面发挥指导和约束作用。调研发现,部分生态环境部门召集审查程序不规范,某市在组织化工园区规划环评审查过程中,专家人数不足审查小组总人数的二分之一,违反了《规划环境影响评价条例》要求,造成审查程序违法,审查意见无效。

三、相关建议

开展规划环评是贯彻落实习近平生态文明思想,实现经济社会发展与环境保护双赢,构建资源节约型和环境友好型社会的重要举措。各级各部门应提高认识,提升站位,深刻领会并自觉践行习近平生态文明思想,充分发挥规划环评推动生态文明建设和实现可持续发展的重要作用,把规划环评工作进一步抓紧、抓实、抓好。

(一)切实增强规划环评普法宣传实效。国家已经出台了《中华人民共和国环境影响评价法》《规划环境影响评价条例》,我省也颁布了相应的地方性法规,应从提高依法行政能力的高度,进一步宣传规划环评的重要意义,通过开展公开宣讲、座谈交流、专题培训、系

列解读等多种活动,加强政府部门相关负责同志和规划环评技术机构相关从业人员的培训;应加强与新闻单位的配合,发挥媒体宣传优势,充分利用电视、电台、网络、报纸等,采用网站专栏、微信微博、专题报告会、视频教学等方式进行全方位宣传、解读,提升宣传质量,增强宣传效果。

(二)进一步规范规划环评编制和审查。为有效推进规划环评制度的实施,建议:一是规划环评应在规划前期阶段即开始介入,做到规划环评文件与规划方案同步编制、同步论证、同步审定,从而形成有效互动;二是生态环境部门要做好规划环评工作的指导协调和监督管理等工作,定期调度提醒规划编制机关做好规划环评工作,对不认真落实规划环评法律法规要求的,通过发函、约谈、实地督导等方式保证其真正落实到位;三是规划审批机关应规范规划的审批,通过完善各级政府的规划审批机构和审批手续,对未依法征求生态环境部门意见的篇章或者说明,以及未依法附送由生态环境部门组织审查的环境影响报告书的规划,规划审批机关坚决不予通过审批,使规划环评真正成为规划决策的依据,只有将真正融入规划决策过程,规划环评才能发挥其效力。

(三)严把规划环评质量关。规划环评成果质量水平直接关系其成效发挥。法律法规明确规定,规划编制机关是规划环评的责任主体,对规划环评文件质量负责。因此,规划编制机关要提高认识,将规划环评工作纳入重要议事日程,在规划前期组织开展规划环评工作,在规划实施五年后及时组织跟踪评价工作;规划编制机关要委托信誉好、质量高的环评中介机构,安排专人紧盯规划环评文件质量,在规划环评编制过程中充分对接,提供详实基础资料,确保编制出高水平、高质量的环评文件,及时

报生态环境部门组织审查;生态环境部门要结合环评“放管服”改革要求,参考建设项目环评机构信用管理体系建设情况,研究推动建立规划环评机构的信用监督管理机制,引导和规范规划环评市场,为规划编制机关选取高水平规划环评技术机构,进一步提高规划环评编制质量打下良好基础。

(四)深化规划环评与项目环评联动。要强化规划环评的约束作用。法律法规规定,规划环评是建设项目环评的重要依据,对于未依法开展规划环评的产业园区,应坚决依法依规不予审批其入园项目,从而倒逼规划环评工作的开展;要强化规划环评的引导作用。对符合规划环评要求的具体建设项目,可以采取有效方式对项目环评文件进行简化。对于依法已经完成规划环评工作,且规划环评结论和审查意见被采纳落实的产业园区,要深入探索项目环评的具体简化方式,并进一步推进入园建设项目环评分类调整改革试点工作;要支持鼓励相关技术科研机构深入探索研究规划环评与“三线一单”、排污许可、执法检查等的衔接联动工作。

(五)加强执法监督和检查考核。细化需要编制规划环评的规划目录。《编制环境影响报告书的规划的具体范围(试行)》和《编制环境影响篇章或说明的规划的具体范围(试行)》自2004年印发以来,近20年未进行修订,相关规划环评范围界定较为模糊,建议国家有关部门进一步细化完善需进行环评的专项规划及综合规划类别的名录,并谋划建立“部门编制、公众参与、环保审查、政府审批”的规划环评管理机制。同时充分发挥司法、审计、生态环境保护督察等的监督力量,切实提高规划环评实施的科学性和及时性。对于玩忽职守造成决策失误的和决策后不严格执行的,应当依法追

究法律责任。

（六）强化园区规划环评的跟踪评估。在产业集聚发展的背景下，各类产业园区已经成为区域经济增长的关键节点，是区域发展规划和战略布局的重要平台，且在重大项目必须入园的环境管理要求下，各类产业园区已成为工业发展的主要载体。在我省绝大多数产业园区已开展规划环评的基础上，应重点做好产业园区的跟踪评价工作。对规划环评实施5年以上

的各类产业园区，加强跟踪评价，通过跟踪评价对园区进行“查体”，发现存在问题，提出解决措施，促进园区环保管理。对原规划环评审查的实施范围、适用期限、规模、结构和布局等与政府批准或规划的内容不一致的，应重新审查规划环评并提出规划修改建议。生态环境部门应依法定期检查督导规划环评审查意见及结论的落实情况，及时发现问题，提前介入，避免在规划实施过程中产生重大不良影响。

关于全省食品安全工作情况的调研报告

省人大财政经济委员会

民以食为天、食以安为先，食品安全事关人民群众的身体健康和生命安全。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央对食品安全工作作出了一系列重要部署，把食品安全提到了“执政能力的重大考验”“关系中华民族未来”的高度。习近平总书记反复强调，食品安全既是重大民生问题，也是重大政治问题，明确指出要实现“四个最严”。为深入贯彻习近平总书记关于食品安全工作的重要指示批示精神，推动食品安全法律法规落实落地，根据省人大常委会工作安排，2021年5至6月，省人大财经委对全省食品安全工作进行专题调研，摸清基本情况，推动解决一批突出问题、管控一批风险隐患，保障群众“舌尖上的安全”。现将调研情况报告如下。

一、全省食品安全工作取得明显成效

省委、省政府高度重视食品安全工作。省常委会提出，不合格的食品不上市、不进户、不上桌，确保食品上市合格率100%。全省认真实施食品安全法律法规，大力推进“食安山东”建设，严防、严管、严控食品安全风险，食品安全形势持续稳定向好。在国家食品安全工作评议考核中，我省连续七年等次为A级。“十三五”末，主要农产品质量安全和食品安全评价性抽检合格率均在98%以上。

（一）加强组织领导，食品安全工作责任制得到较好落实。省委、省政府出台《关于深

化改革加强食品安全工作的实施意见》，强化顶层设计。制定省常委会委员、省政府领导班子成员食品安全工作责任清单，以上率下，压实责任。将食品安全纳入党政领导干部政绩考核、全省经济社会发展综合考核、平安山东建设评价体系，列入重点督查事项。将“保障食品安全”“强化农产品质量安全监管”等列入今年第一、二批“我为群众办实事”重点民生项目清单。

（二）健全监管体系，食品安全风险管控能力进一步提高。实施标准引领，全省农业和畜牧业地方标准和技术规程达3000余项，建立农产品质量安全一乡一业标准体系库。强化过程严管，全面推行生产经营单位食品安全公开承诺活动，推动主体责任落实。定期开展食品安全风险监测与评估，认真做好食源性疾病预防，今年食源性疾病病例监测进一步向村卫生室（社区卫生服务站）延伸。加强基层治理能力建设，深入推进食品安全网格化管理，50%的县将食品安全纳入社会综治网格，延伸食品安全监管触角。加强基层食品安全监管执法队伍建设，实施“百千万”培训工程，提高队伍整体素质和监管执法能力。2020年以来，全省共侦办食品领域刑事案件2085起，抓获犯罪嫌疑人5274人，打掉窝点1220个，有效震慑了食品安全违法犯罪行为。

（三）开展攻坚行动，食品安全基础工作

不断加强。完成全省耕地质量类别划分,受污染耕地安全利用率达99.8%。农药使用量连续五年下降。推广食用农产品合格证制度,全省已有26万主体实行食用农产品合格证,开具合格证2990万余张。全省基本建立从屠宰到生产经营的追溯体系,畜禽规模化养殖比重达84%。开展校园食品安全守护行动,学校食堂“明厨亮灶”、量化分级良好以上、检查覆盖率达100%。开展保健食品行业专项清理整治行动,严厉打击保健食品领域非法生产经营、欺诈和虚假宣传等问题。

(四)严格疫情防控,进口冷链食品安全风险得到有效管控。成立冷链食品疫情防控工作专班,在全国率先全域设立进口冷链食品集中监管专仓,扎实开展进口冷链食品新冠病毒检测和预防性消毒工作。全省设立专仓53个,累计入仓消毒进口冷链食品106万吨、开展核酸检测221万份,发挥了专仓彻检彻控第一道关口作用。坚持人物同防、人物同查,完成动态摸排检测22轮。建成全省冷链食品疫情防控管理系统,实现从进口到消费的全环节追溯、全链条防控,为冷链食品疫情早发现、早处置提供了保障。

(五)深化品牌建设,食品产业迈向高质量发展。省政府出台推进“食安山东”品牌建设实施意见、加快食品产业高质量发展17条措施。各地以“食安山东”建设为统领,开展跨行业、多层次、全方位品牌创建,推动食品产业高质量发展。全省“三品一标”(即无公害农产品、绿色食品、有机农产品和农产品地理标志)产品达9470个,“食安山东”示范单位9000余家,生产示范基地44个,省级以上海洋牧场示范项目120个,齐鲁放心果品182个,省级经济林标准化示范园337个。加强县乡村三级网络建设,建设完善农村食品经营服务网

点,提升乡村食品质量。全域推进“双安双创”,全省16个市、136个县(市、区)创建为省级及以上食品安全市县,3个市、101个县(市、区)创建为省级及以上农产品质量安全市县。

二、食品安全存在的突出矛盾和问题

调研中我们发现,我省食品安全法律法规实施还存在一些突出问题,食品安全领域薄弱环节和风险隐患比较多,食品安全工作离人民群众期盼还有不小差距。

(一)食品安全法律法规宣传和健康知识普及不到位,社会氛围不浓厚。不少地方和单位对食品安全法律法规宣传工作不重视,对“谁执法谁普法”的普法主体责任认识不清,缺乏大规模、系统性、有针对性的普法宣传,常态化宣传普及工作机制尚未建立。调研中对食品生产经营者现场问询时发现,一些个体经营者相关法律知识欠缺,一些食品经营企业未按法律要求对职工进行食品安全知识培训。特别是在城乡结合部、农村地区,群众对食品安全法及食品安全知识不了解,自我保护和维权能力不强,群众参与食品安全工作的积极性不高,安全健康饮食的氛围不浓厚。随机采访发现,年轻消费群体“只要口感、不管安全”“眼不见为净”等观念仍然存在。

(二)生产经营者主体责任落实不到位,食品安全基础工作不扎实。习近平总书记指出,食品安全首先是“产”出来的,强调要落实生产经营者第一责任人责任。但从调研情况看,一些生产经营者主体责任意识淡薄,特别是个体经营者主体责任不落实问题比较普遍。主要表现为:生产经营者对应当承担的主体责任内容不清楚,第一责任人意识不强;缺乏进货查验记录、出厂检验记录、食品安全自查等制度规范,有的虽然制度规范上了墙,但在实际生产经营中落实不到位;对食品安全缺乏必要投

人,甚至片面追求经济利益生产销售劣质食品;对员工管理不到位,从业人员食品安全意识不强、知识不够。

(三)农村、“三小”、新业态监管工作薄弱,食品安全存在隐患。农业种养殖规模化、组织化程度较低,农户“小、散、乱”格局尚未改变,对违法使用禁限用农业投入品、不规范使用农业投入品、不执行农业投入品安全间隔期规定等问题,精准监管难度较大。有的地方尽管建立了农业投入品监管平台,但平台终端的一些经营者不会用或长期不用。一些农药经营店没有严格落实进销存货登记制度,农药销售去向不明。多数农药经营者是高中以下文化程度,存在“只管卖、不会用”问题,很难发挥植物医生的作用。从公布的抽检数据来看,食用农产品存在的主要问题是农兽药残留超标。法律规定的动物检疫合格证明制度没有得到完全落实,部分屠宰单位未按规定申报检疫,存在未经检疫的牛羊家禽等产品流入市场现象。农村集市管理主体不明确,销售的农产品主要来源于中小种植养殖户、散户,一些食品来源于小作坊,基本上未经检测即上市。农村小超市、小百货店存在进货凭证不全、食品贮存方法不规范、销售过期食品等问题。我省食品小作坊、小餐饮、食品摊点(简称“三小”)约有47万家,监管工作难以实现全覆盖,后厨卫生差、管理制度不落实、餐厨废弃物回收处置缺乏管理、小作坊产品自检和合格证明文件缺失等问题较多,有些整而不改、屡整屡犯。对网络订餐、生鲜电商等新业态缺乏及时有效监管手段,外卖配送食品存在不卫生、包装标签不规范、无检验检疫证明等问题。

(四)标准管理机制不健全,标准工作较为薄弱。标准宣传培训、指导解答、执行实施、跟踪评价等工作与标准制定修订之间的贯通机

制不健全,未能做到协同联动、高效衔接、实时反馈。市县相关部门对涉及标准工作的咨询、投诉、诉讼等应对力量不足。基层同志反映,新产品、新品种安全标准滞后,有的监管工作无标可依,比如食品中的非法添加物质名单未随监管需要及时调整,对监管和检测中发现的农药、添加剂等未完全覆盖,调味面制品无明确标准等。

(五)追溯体系不统一,追溯作用发挥不充分。食品安全法明确要求建立食品安全追溯体系,保障食品可追溯。从调研情况来看,全省农产品质量和食品安全追溯体系不健全、不统一,追溯体系信息化建设推进不快,离全链条、可追溯、智慧化监管还有不少差距。从种植养殖、食品生产到食品销售、餐饮服务,农业农村、市场监管、商务等部门都建立了自己的信息化追溯体系,但各自设计、管理、服务,模式标准不同,导致部门间、层级间以及部门与企业间的追溯系统不兼容,数据信息不能互通互享,影响了追溯和监管效能。基层监管部门反映,虽然上级建立了一些食品安全智慧监管平台,但移动执法终端配备不到位,智慧监管APP使用不便捷,监管工作只是简单地从纸质化变为电子化,监管信息不完整。消费者反映,对食品扫码后仅仅出现一些简单信息,多数食品还无法实现“从田间到餐桌”全程追溯。

(六)协同监管机制不顺畅,基层监管执法力量薄弱。个别地方分工不够明确、措施不够细化,食药安委协调解决重点难点问题不够得力、有力。有的市县政府和职能部门对食品安全工作关注不够、投入不足。有的基层机构未能按要求将食品安全作为综合执法的首要职责予以落实。市县行政审批制度改革后,一些地方食品生产许可职能划入行政审批局,审批与监管分离,部门间信息互通共享不及时,有

时对法律法规尺度把握不一致，监管漏洞等现象时有发生。有的地方对农药分为行政审批局审批经营许可、农业农村局监管、综合执法局执法、综合检测中心检测，多部门管理，相互衔接不畅。食用农产品产地准出和市场准入衔接机制不完善，收购、储存、运输等环节监管部门不明确，存在监管漏洞。行刑衔接不紧密，移送涉刑案件沟通机制不健全。2018年以来，行政部门移送案件线索占比为33.6%，低于全国40%的平均水平。基层特别是乡镇（街道）监管和综合执法部门的监督对象增多、职责繁多，监管力量与繁重任务不匹配。基层同志往往身兼数职，年龄结构老化、专业知识不足，导致一些地方食品安全、农产品质量安全的监督工作弱化，日常监督检查开展不过来。

（七）相关法律法规不完善。基层监管执法部门反映，有的食品安全管理工作缺乏法律依据。从近年来农产品质量安全监测情况看，不合格农产品生产主体多数为小农户，但农产品质量安全法对小农户监管没有明确规定，缺乏监管依据。有的违法行为在法律适用上不一致，如食品安全法、农产品质量安全法均对食用农产品农兽药超标违法行为作出处罚规定，但处罚金额存在很大差别，导致执法办案尺度不一。个别需要制定的地方性法规还没有及时制定，如食品安全法于2015年颁布施行，国务院食品安全法实施条例也已施行，我省还没有制定相应的地方性法规。《山东省食品小作坊小餐饮和食品摊点管理条例》规定，校外托管场所食品安全监督管理办法由设区的市制定，但多数市还没有制定。

三、做好食品安全工作的建议

各级各有关部门要从讲政治的高度，本着对群众高度负责的态度，时刻绷紧食品安全这根弦，依法履职，久久为功，筑牢“从农田到

餐桌”每道食品安全防线。

一是提高政治站位，压实工作责任。深入学习贯彻以习近平同志为核心的党中央关于食品安全工作的决策部署，落实省委工作要求，践行以人民为中心的发展思想，把保障食品安全作为一项重大政治任务抓紧抓好。严格按照《地方党政领导干部食品安全责任制规定》和法律法规要求，采取有效措施落实党政同责和属地管理责任。健全食品安全监管责任体系，厘清部门职责，用足评议考核、履职检查等手段，做到对标对表、明职履职、担责尽责、失职问责。

二是加强法律宣传，推动法律落实。认真落实普法责任制，把加强食品安全普法教育作为保障食品安全的基础性、常态化工作，增强全社会食品安全法治意识。广泛开展食品安全知识进社区、进学校、进农村、进超市等活动，加大食品安全法和食品安全知识网络宣传力度，发挥行业协会自律、舆论监督、群众监督作用，营造企业守法经营、消费者用法维权、监管者依法办事的良好氛围。严格落实食品安全法及其实施条例、农产品质量安全法、我省“三小”条例等法律法规，严厉打击违法犯罪行为，对违法行为依法严厉处罚、处罚到人、应曝尽曝。

三是开展专项整治，建立长效机制。根据日常监管、投诉举报、检验监测等掌握情况，建立各环节问题和风险隐患清单，制定整改台账。针对突出问题和风险隐患开展专项整治，着力解决食用农产品农兽药残留超标问题、超范围超限量使用添加剂和非法添加问题、索证索票和产品溯源问题、餐饮具消毒不到位和厨房环境不清洁问题等，对农村集市、交通场所、旅游景区周边、养老院食堂等重点区域开展集中整治，抓紧研究网络销售食品等新兴业态的监管对策。

四是夯实基层基础，提升治理能力。推动监管资源和执法力量下沉，加大财政保障力度，加强人员培训，确保基层有足够力量、必要设施、专业能力履行监管执法职责。加强部门间、区域间协调联动，建立上下一体的风险会商、隐患排查、联合执法、信息通报等工作机制，形成工作合力。加快追溯体系和智慧监管建设，打通部门、层级间数据共享壁垒，整合各部门追溯系统，建设全省统一的食物和食用农产品信息化追溯体系，实现全闭环、智慧化监管，提高监管效能。

五是完善法律法规，优化制度供给。深化食品安全法制建设，加快相关法规制度“废改立”，做好我省食品安全条例制定的前期准备工作；做好我省农产品质量安全条例、“三小”条例等法规修订工作，对食品新业态、新领域、

新主体的安全监管做出明确具体规定，重点解决当前食品安全监管依据缺少和可操作性不强等问题。建议国家层面对法律有关条款进行修订或做出司法解释，统一农兽药残留的处罚标准，将小农户纳入监管范围。

六是凝聚各方力量，推进共治共享。推动落实生产经营者主体责任，引导诚信守法经营。建立常态化宣传机制，提高公众对食品安全的科学认知水平和安全意识。畅通群众参与渠道，完善投诉举报奖励机制，让群众成为自身权益的维护者和食品安全的监督者。综合运用法律、道德、教育、技术等手段，共同治理食品安全网络谣言，引导公众健康饮食、理性消费、科学监督。邀请人大代表、政协委员、专家学者建言献策，发挥行业协会行业自律作用，推动食品行业高质量发展。

关于全省智慧法院建设情况的调研报告

省人大监察和司法委员会

为进一步贯彻落实最高人民法院关于加强智慧法院建设的部署要求，监督支持我省各级法院深入推进智慧法院建设，借助现代信息技术提升审判工作质效，受常委会委托，2021年8月中下旬，省人大监察和司法委员会组成调研组，对我省智慧法院建设情况进行了专题调研。期间，调研组先后到省法院和济南、聊城、济宁、泰安、临沂等5个市及部分区县（市、区），实地察看诉讼服务中心、审判流程管理及执行查控平台、人民法庭等现场，与一线法官、部分律师、当事人等进行座谈交流，并书面征求山东睿扬、京鲁、三和德通等3家律师事务所的意见建议，了解掌握全省智慧法院建设推进情况。

一、基本情况

智慧法院是依托现代信息技术，以高度信息化方式支持司法审判、诉讼服务和司法管理，实现全业务网上办理、全流程依法公开、全方位智能服务的人民法院组织、建设、运行和管理形态。近年来，全省各级法院按照最高人民法院的统一部署，稳步推进智慧法院建设，以高度信息化方式支持司法审判、诉讼服务和司法管理，努力为人民群众提供高效便捷的司法服务。

（一）推动实现电子诉讼服务网上办理。自2018年推广网上立案以来，全省各级法院已经形成了以移动微法院作为统一用户入口，山东法院电子诉讼服务网、律师服务平台为支

撑的多元化、一站式在线诉讼服务模式，当事人足不出户就可以在网上办理立案、交费、送达、评估鉴定、证据交换、远程庭审等业务。主要表现在：一是推行网上立案。2020年以来，全省法院共收案359.22万件（截止到2021年8月10日），其中通过网上途径立案296.6万件，占比82.57%，有18.65%的案件在8小时工作时间以外完成。二是实现网上缴费、送达。93.42%的案件通过微信、支付宝、网银等方式线上支付诉讼费用，64.51%的案件使用短信、邮箱、微信等方式送达。三是司法鉴定网上办理。由当事人自主选择鉴定机构，鉴定结果网上传输，平均鉴定用时缩短到20天，仅2021年就网上鉴定4.4万件，占全国总数的三分之一。四是优化诉讼流程。全省各级法院推行3日内审核立案，30日诉前调解不成功的案件自动转立案，申请执行立案时无需提交裁判文书生效证明等便民措施。自主研发的诉状智能生成系统，对民间借贷纠纷、劳动合同纠纷等20类常见民事案件，可以通过要素式选择和填空方式快速生成起诉状，有效解决当事人立案难题。

（二）形成全流程网上办案模式。各级法院依托智慧法院系统，大力推行全流程网上办案，实现诉讼服务、审判执行、监督管理和绩效考核全部线上运行。一是提高案件审理的规范化水平。在办案流程中设置重要节点，形成所有环节全覆盖的闭环管理模式，推动案件正

常流转，避免因人为原因导致案件审理停滞不前、超出时限。二是智能化辅助法官办案。基于对司法大数据的深度挖掘，辅助法官梳理证据、查明争议焦点、推送裁判规则和案例、撰写裁判文书、统一裁判标准等。三是实现案件全流程线上自动运转。将原来分散的功能模块聚合在一起，法官能够通过一个平台解决所有问题，从案件受理开始，由系统自动完成发诉、排期、签章、送达、归档等事务性工作，让法官有更多的时间和精力专注于案件本身。2021年1-8月，全省法官全员上线率99.47%，网上阅卷率、程序性文书生成率90%以上，合议庭笔录网上会签率、裁判文书网上会签率99%以上，减轻法官案头事务性工作30%以上。

（三）提升服务专业化审判水平。各级法院按照最高人民法院关于加快推进人民法庭职能优化和布局调整的工作安排，加快推进专业化智慧法庭建设。一是建设金融速裁平台。与金融机构实现数据对接，妥善处置信用卡和金融借款类等新型群体性纠纷，临沂市及兰山区法院实现线上批量完成诉讼业务，降低企业诉讼成本。二是建设知产智审平台。利用3D技术，解决在知识产权审判过程中实物证据存储和移送难题，将电子证据用于举证质证。三是建设证券类纠纷代表人诉讼平台。实现涉证券类群体性纠纷一体化网上办理，线上实现发布登记公告、登记审核参与诉讼、开庭、裁判文书线上送达及公开。四是建设刑事办案辅助系统。上线危险驾驶罪类网上办案模块，公诉抗诉、检察监督、线索移送、强制措施、刑罚执行等工作全部网上办理。聊城市茌平区法院在线下庭审的基础上，通过加入远程提讯庭审，将1个法庭改造为融合式法庭，实现了三合一混合式庭审模式。

（四）为当事人提供方便快捷的诉讼服务。

通过对50名诉讼律师问卷调查结果显示，90%的律师认为，随着智慧法院的推进，当事人、律师足不出户就可以完成立案、缴费退费、申请保全、信息查询、联系法官、申诉信访、诉讼咨询等事项，节省了时间和成本，实现了在掌心里、指尖上就能办成事、办好事的愿望。2020年疫情期间，各地纷纷推出诉讼便民措施，如泰安市联合泰安三大通信运营商，为涉诉困难当事人提供免费流量；临沂市上线启用律师“一码通”功能，律师可凭二维码通过认证，直接获取案件的相关信息。

二、存在的问题及原因

智慧法院建设是一个庞大的系统工程，现代科技与法院业务的深度融合在观念、应用、完善等方面存在磨合期，实际应用中也遇到一些困难和问题，需要不断创新完善。

（一）理念转变不及时，各地智慧法院建设推进情况不均衡。一是部分法院对信息化工作落实不到位。一些基层法院对智慧法院建设的重要性认识不足，对信息化工作的复杂性、系统性缺乏深刻理解，系统应用、维护、管理等措施不得力、责任不到位，信息化建设迟缓，导致系统应用效果不佳。2020年全省各级法院网络化应用成效指数评价显示，各地智慧法院建设不均衡现象较为突出，在网上办案、网上执行、网上信访、司法政务和数据管理五大应用指标评价考核差异较大。二是部分法官对网上办案还不适应。一些年龄偏大的法官，墨守传统的纸质办案模式，信息知识和应用能力培训又没有及时跟进，对应用智慧法院系统办案还不适应，甚至不愿用不会用。三是信息技术人才短缺。大部分基层院没有设立专门技术科室，系统的维护主要依靠聘用制人员和企业驻场人员，有10个基层院没有在编专业化人员，24个基层院仅1人，不能满足日常工作需要。

(二)智慧法院系统对案件的全流程监管作用还没有显现。一是案件全流程监管还存在盲区。对全流程网上办案时限监管方面,缺乏预警提示、处置约束机制,尤其是执行案件,申请通过进入执前调程序后,执行期限、执行款物交付等环节未设置明确的限制节点,容易发生执行拖延和交付不及时的现象。二是系统功能开发和实际应用脱节。由于系统研发者编制的程序流程与司法流程存在一定的偏差,智慧法院系统功能设置与实际司法应用不相匹配。调研中发现,各级法院部门设置、团队组建、职责分工不完全一致,造成统一模式下的办案系统在部分基层法院运行不顺畅。三是系统应用还不够稳定。部分律师、当事人反映,智慧法院系统的一些功能还不完善,在诉讼立案申请等材料扫描、文书生成时经常发生故障,甚至在网上庭审时出现卡顿、掉线。网上阅卷模块仍未启用,立案相关的文书、受理通知书、开庭传票、缴费通知书、发票等还无法直接查看或下载,仍需当事人和律师去法院现场进行处理,让群众少跑腿作用打了折扣。

(三)线上开庭缺乏庄严性、仪式感。线上庭审不规范、不严肃问题比较突出,加大了法官驾驭庭审的难度。部分当事人在线上开庭时无视法庭纪律及规则,不听审判人员劝阻,随时插话,任意发言;有的边开车边参与庭审,或在庭审过程中来回走动;有的当事人在遇到对自己不利的事实时,以故意掉线等借口擅自离开,和他人协商后再返回庭审现场。另外,由于线上庭审网上交换证据难以辨别真伪,影响庭审活动顺利进行。

(四)法院内外信息共享仍存在信息壁垒。内部信息互联方面,智慧法院系统由多家公司开发,在数据共享、互联互通等方面仍不顺畅,系统各模块间还存在数据格式不统一、不同模

块之间数据调用困难等问题。外部信息共享方面,虽然在省委政法委牵头下,政法协同办案平台完成了一期建设并上线运行,但是办理刑事案件案件的信息化水平较低,政法部门间仍停留在纸质、线下的办案模式,数据信息线上传输还不顺畅,尚未形成切实可行的资源共享机制。公安、交警、工商、住建、律协、运营商之间的数据相对封闭,与不动产管理、市场监管、税务、银信、保险等部门信息联动机制还不顺畅,缺乏数据融合。

(五)网络信息安全存在隐患。调研中发现,当前智慧法院系统在数据库运行维护、信息安全保护等方面还存在安全隐患,如果系统遭到网络攻击,易发生信息丢失、泄密失密等问题。对涉及行政诉讼、信访、拆迁等社会敏感案件,存在忽视审判信息安全分级管理的问题,容易导致信息泄露、舆情事件等安全事件发生。

三、对策建议

针对存在的问题,各级法院要坚持问题导向,结合政法队伍集中教育整顿成果,深入推进智慧法院建设,借助信息技术手段加快推进审判体系和审判能力现代化,切实为人民群众提供方便快捷的司法服务。

(一)进一步提高智慧法院建设重要意义的认识。以习近平同志为核心的党中央高度重视网络安全和信息化工作,对网络强国建设提出一系列新观点、新论断,为提高智慧法院建设水平,推进审判体系和审判能力现代化提供了根本遵循。全省各级法院要深入学习贯彻习近平总书记关于网络强国战略系列重要讲话精神,切实增强智慧法院建设的责任感、使命感,不断提高案件受理、审判、执行、监督等各环节的信息化水平,推动智慧法院建设实现新发展,让人民群众在智慧法院建设中有更多获得

感。省法院要坚持顶层设计与地方创新相结合，根据我省司法体制改革和实际工作需要，科学制定长远发展规划，引领带动全省各级法院实现均衡发展，确保智慧法院建设顺利推进、逐步完善。各级法院要进一步强化对智慧法院建设重要性的认识，增强信息技术应用能力和水平，领导干部要以身作责、以上率下，带头掌握和使用全流程网上办案，带头运用新知识、新技术破解司法工作难题。

（二）进一步细化高效便捷的司法措施。智慧法院不单纯是把传统的执法办案从线下搬到线上，而是通过信息化方便群众、提高法院工作质效的新时代必然要求。全省各级法院要秉承司法为民、公正司法的根本要求，进一步创新模式、优化流程，切实把司法为民、公正司法理念贯穿智慧法院建设始终。一是满足少数特殊群体的诉讼需求。对一些文化程度低、不熟悉线上办案流程的群众，要在诉讼服务中心醒目处设置提示标识，引导当事人熟悉立案、缴费、调解、送达等各个环节流程及操作要点，并安排专业人员面对面为群众提供服务，破除群众诉求面临的技术鸿沟和现实困难。二是开通启用网上阅卷功能。针对律师普遍反映的网上无法阅卷问题，省法院要对现有系统进行升级改造，及时开通网上阅卷功能，解决当前存在的需要到法院现场查阅立案证据、开庭笔录等问题，增强司法公开的主动性，让数据多跑路，让群众少跑腿，打通司法便民“最后一公里”。三是增强线上庭审的严肃性。要进一步对线上庭审的场所、身份确认、证据交换、庭审纪律等作出规范，有效防止诉讼参与人身份不符、仪容不整、举止不当、随意走动和交流等行为，对扰乱正常庭审秩序的要予以警告和惩戒，维护庭审活动的仪式感、严肃性，彰显法庭的庄严性、权威性，增强当事人对法律的敬

畏之心。

（三）借力智慧法院建设强化案件监督管理。以实现办案模式自动化、智能化、一体化来提高审判质效，是智慧法院建设的深层次含义，要求各级法院充分利用现代信息技术，深度挖掘智慧法院系统的使用功效。一是完善审判智能辅助系统。要充分利用司法大数据对法院工作的辅助参考作用，深度研发运用审判智能辅助系统，通过对海量案件进行分级、分类筛选，实现类案推送功能，使法官在审理疑难复杂案件时，根据要素信息，通过多层多类关键字检索，精准推送相似案例、法律法规、证据梳理、办案规范、争议焦点、裁判尺度等，并根据案件的个性化、差异性，自动提出裁判建议、生成裁判文书，辅助法官作出公正裁决结论，有效排除个人认知、知识结构、人情干扰等影响，确保裁判尺度统一，避免因同案不同判引发社会舆情。二是实现对案件审判执行全过程的监督管理。要借助信息技术，对案件的立案、分案、开庭、保全、鉴定、合议、裁判文书签发送达，及执行查封、异议审查、过付、终本及恢复执行等全过程、各环节进行监督管理，所有数据实时采集汇总，对案件质效评估、审判执行流程监督、案件运行态势分析等进行实时监测，在重要环节、重要节点设置流程预警、时限预警、风险预警，发现问题及时干预处置，增强案件的监督管理水平，推动审判执行工作依法有序、高效运转。三是强化对法官的业绩考评。要把《法官法》对法官考评的相关规定加以细化，引入智慧法院系统，通过实时采集汇总重要数据，对衡量法官业绩的重要指标，如收结案比、法定审限内结案率、裁判文书质量、改判和发回重审率及涉诉来信来访等，进行定性、定量分析，通过翔实数据对法官作出科学公正评价，作为奖励和惩戒的重要依据，倒逼

审判质量和效率的提高。

(四) 强化信息互联互通, 拓展信息化功能。智慧法院建设不仅涉及法院自身诉讼审判业务, 还需要相关部门单位的协作配合, 以信息化手段形成“纵向贯通、横向畅通”全流程办案模式, 打破信息孤岛、数据壁垒。一是实现内部各系统之间相互兼容。针对应用中出现的各系统之间不完全兼容、信息流转不畅等问题, 要对现有立案、诉讼、审理、执行查控、案件管理等系统的接口参数、标准进行统一, 实现各系统之间的完全兼容、相互衔接、互联互通, 避免因各系统独立运行带来的不利影响, 使智慧法院的整体功能得到充分发挥。二是深化与相关部门信息共享。要在政法委的组织协调下, 积极争取检察院、公安、司法行政、交管、工商、国土、住建、银行等部门单位支持配合, 通过互联互通实现数据信息共享, 改变传统的专人报送材料、人工录入信息、现场查控等线下办案模式, 实行案件的线上智能化、规范化、一体化办理, 有效节约司法资源, 缓解案多人少矛盾, 让法官把更多时间和精力用在案件审理上。三是增强司法大数据深层次应用。要定期对司法大数据进行收集汇总、研究分析, 及时发现法院工作存在的问题和不足, 为研究制定改进措施、推动问题整改提供科学依据。对审判工作中反映出来的一些共性问题, 如涉及经济发展、社会治理、民生保障及法律法规实施中存在的问题, 要及时向党委报告, 向人大提出法律法规立改废建议, 向政府提出改进工

作的司法建议, 向全社会提供更多更有价值的信息, 为更深层次促进社会治理提供司法智慧、司法服务。

(五) 树立信息安全意识, 健全完善保障措施。在深入推进智慧法院建设的过程中, 全省各级法院要切实采取有效措施, 进一步强化系统运行维护、信息安全保密等工作, 确保智慧法院系统正常运转、安全可靠。一是切实做好信息安全保护工作。要坚持国家总体安全观, 把信息安全保护工作与推进智慧法院建设放在同等重要的位置, 一体谋划、同步推进, 建立健全相关保密制度, 研究制定各项人防技防物防措施, 强化使用人员安全保密意识, 克服系统终端多、与网络联通、技术外包、人员流动性大等不利影响, 坚决杜绝信息失泄密事件发生, 维护国家政治安全和社会稳定。二是加强信息化专业队伍建设。要通过人才引进、购买社会服务、技术培训等方式, 增强人才、技术储备, 成立以专职为主、专兼职为辅的专业技术队伍, 负责系统运行维护、硬件检测、软件开发及数据加工处理等工作, 确保智慧法院系统正常运转、发挥功效。三是加强宣传推介。要借助内外网、两微一端、新闻媒体等, 加大对智慧法院建设的宣传推广力度, 使全社会知晓智慧法院建设在方便群众诉求、增强办案质效等方面所取得的成效, 并开通相关评论平台, 建立健全群众意见建议收集及反馈机制, 引导全社会共同关心、支持、推动智慧法院建设, 提升司法公信力和人民群众满意度。

关于《山东省红色文化保护传承条例》 宣传贯彻情况的调研报告

省人大教育科学文化卫生委员会

《山东省红色文化保护传承条例》（以下简称《条例》）于2021年1月1日起在全省施行，这是全国第一部保护传承红色文化的地方性法规，为我省保护红色资源、传承弘扬革命精神提供了有力的法律保障。为全面了解《条例》颁布实施以来全省宣传贯彻情况、工作成效、存在的问题，研究提出进一步贯彻实施《条例》的意见建议。省人大教科文卫委员会于2021年4月下旬至6月中旬，到青岛、枣庄、日照、临沂、滨州市进行了专题调研，同时就条例中政府履行主体责任相关内容，对全省16个市148个县（市、区）（含12个经济开发区和高新区）的情况进行了书面调查。现将有关情况报告如下。

一、基本情况

习近平总书记强调，加强革命文物保护利用，弘扬革命文化，传承红色基因，是全党全社会的共同责任。从调研情况看，《条例》颁布施行以来，全省各级各部门迅即行动，将红色文化保护传承作为一项重要工作，结合工作领域和地域特色，结合庆祝建党一百周年和党史学习教育，采取有力举措，推进《条例》的贯彻实施，取得一定成效。

（一）汇聚合力，加大贯彻实施力度。全省各级党委政府高度重视，把红色文化保护传承工作放到了极其重要的位置来谋划和部署，

把落实习近平总书记关于红色文化保护传承的重要论述与贯彻实施《条例》结合起来，通过理论学习中心组、举办专题讲座、宣讲和研讨交流等方式，加强《条例》学习宣传和发动。省文化和旅游厅专门下发《关于做好〈山东省红色文化保护传承条例〉宣传贯彻工作的通知》，把《条例》学习宣传贯彻作为重要任务列入工作计划，结合自身职能部署到位、解读到位、传达到点、融入工作。省市县部分职能部门将红色文化保护传承纳入国民经济和社会发展规划、国土空间规划，据不完全统计，全省有14市（除青岛、济宁市）约60.1%的县（市、区）将保护传承工作纳入“十四五”规划，有9市（除济南、青岛、潍坊、济宁、菏泽市）约53.37%的县（市、区）将其纳入国土空间规划，日照、滨州市正就有关规划征求意见。许多地方通过落实文物保护经费等措施加强革命文物保护利用，据不完全统计，全省有13市（除青岛、枣庄、菏泽市）约27.7%的县（市、区）将其经费纳入了本级财政预算。如淄博市、聊城市均设立1000万元文物保护资金，加强文物保护修缮。日照市委、市政府投资2500万元建设“五大基地”于一体“日照革命历史纪念馆”。临沂市首次将4处市级烈士纪念设施维修改造资金纳入市级预算，争取省以上烈士纪念设施维

修资金 1300 万元。枣庄市薛城区新增纪念馆革命文物保护展陈运转经费预算 100 万元。

(二) 突出重点, 贯彻实施氛围浓厚。各地充分依托传统媒体和新媒体广泛开展学习宣传活动, 不断提高公众对《条例》知晓率, 提升全社会保护传承红色资源的法律意识。临沂市、县新闻媒体第一时间在重要版面刊发报道《条例》颁布消息和相关内容, 邀请专家学者解读宣讲, 开展形式多样的知识问答和竞赛活动。枣庄市依托新时代文明实践站开展宣讲, 使红色文化进一步走近群众。日照市针对文旅队伍抓培训、面向观众抓普及、摸清红色家底抓调研, 扩大《条例》的辐射面和普及度。按照《条例》规定, 各地都结合本地实际, 着力打造 7 月“红色文化主题月”特色品牌, 与文化和自然遗产日同步组织“红色文化主题月”启动仪式, 推出“诵读红色家书”展演、“致敬 100·向远方”红色旅游等 400 余项特色活动及文旅融合精品产品, 有力提升红色文化传承弘扬质量水平。临沂市努力将“水乳交融、生死与共”沂蒙精神打造成为与延安精神、井冈山精神、西柏坡精神一样在全国范围内有影响力的红色文化。胶州市构建“一主两线六环”红色基因传承体系, 有关做法被中央党史学习教育领导小组简报刊发。针对山东革命老区实际, 各地积极做好弘扬英烈精神这篇“大文章”, 组织英烈事迹报告会、主题教育活动 1200 多场次, 启动“英烈面孔—为百位革命先烈画像”大型公益活动, 开展“英烈故事大讲堂”“媒体记者红色之旅”专题活动, 派出讲解员 1582 人次宣讲英烈故事, 极大激发爱党爱国情感, 产生保护传承红色文化的强大正向效应。

(三) 聚焦建党百年, 开展系列红色文化活动。省文化和旅游厅开展“8 个 100 庆祝建党 100 周年”系列活动, 推出一批别具特色的展览

展陈, 创新开发文旅融合产品。编制实施山东省红色旅游发展规划, 举办 2021 中国红色旅游推广联盟年会, 发展红色旅游。临沂市注重融合, 实施资源+旅游+乡村振兴, 放大红色资源效应。枣庄市注重做好传承红色文化与乡村振兴的结合文章, 走出“红色+乡村游”路子, 推进红色文旅融合, 激发乡村经济活力。省文化和旅游厅举办“百年征程、时代华章”第十二届山东文化艺术节暨山东省建党百年系列庆祝活动, 展示山东红色艺术成果, 形成全省歌颂党的浓厚氛围。临沂市继续加强沂蒙精神题材文艺作品创作, 推出舞台剧《沂蒙百年》等一批红色剧目。各地通过广播、电视、报纸、新媒体等进行全方位、立体式、高密度宣传, 播出我省制作的红色经典剧目, 策划制作红色文化主题报道, 集中展示我省红色文化深厚积淀和创新成果。临沂市下大力报道新时代弘扬沂蒙精神的典型事迹, 2021 年在中央电视台《朝闻天下》《新闻直播间》以及山东电视台相关栏目播出多则重头稿件, 有效展现我省红色文化魅力。

(四) 立足长效治理, 建立健全管理体制机制。省文化和旅游厅在前期革命文物普查和总体规划编制的基础上, 编制山东革命片区建设三年行动计划, 明确串点连线成片具体项目, 力争形成规模效益, 打造全国革命片区建设示范区。同时, 着眼红色文化保护传承“治理能力和治理体系现代化”, 推出《山东省红色文化遗存认定办法》等系列规范系统的配套措施。省退役军人事务厅加大修缮保护力度, 创建全国红色旅游经典景区 6 个、全国爱国主义教育基地 7 个。同时, 推进提质改造“五年行动”, 对全省 581 处烈士纪念设施建档立卡, 将 90 多个县(市、区) 122 个乡镇(街)级、3607 多处零散烈士纪念设施纳入常态化、规范化管理, 加强了陵园整体规划建设。潍坊市研究出台《潍坊市红色文化资源保

护条例》。枣庄市台儿庄区探索规范“四实、三常、三新”“433”红色资源保护弘扬利用的新路子，即聚力留住红色记忆，“四实”方针抓保护；聚力传承红色基因，“三常”用力抓弘扬；聚力发展红色产业，“三新”导向抓利用。各地区注重协调汇聚各方力量，形成红色文化保护传承的强大合力。省级层面正在建立山东省红色文化保护传承工作协调机制。据不完全统计，全省有12市（除青岛、济宁、聊城、菏泽市）约占全省56%的县（市、区）建立了专项协调机制。

二、存在的问题

从调研情况看，全省在《条例》宣传贯彻上初见成效，但整体上不均衡的问题还比较突出，在部分地市落实不够，有的问题还比较严重。

（一）红色文化保护传承这根弦绷得不够紧。在省人大常委会督导安排以及有关部门具体推动下，各级反应迅速，结合各自实际及时开展工作，《条例》贯彻实施取得初步成效，但有些政府和职能部门对红色文化保护传承还不够重视，既没有专门组织学习动员，也没有相应的推进落实举措。调研发现，部分地区的一些单位的负责同志对《条例》颁布的背景条件、主要内容以及自身相关职责一知半解，甚至对《条例》出台尚不知情。有的在《条例》的学习贯彻上存在重形式、走过场现象，只注重完成开会部署、学习培训、编写简报等“规定动作”，没有真正从“弘扬光荣传统、赓续红色血脉”的高度来审视对待，对红色文化资源挖掘宣传普及还不够，人们对红色文化认知度不高，导致在末端落实力度偏软偏弱。

（二）主体责任落实还有很大差距。《条例》对落实政府和职能部门主体责任作了明确要求，但从实际情况看，全省各地推进力度不一、差距很大，临沂、枣庄、威海、烟台等具备红色文化传统优势的地市力度大、成效好，一些基

础相对薄弱的地市对红色文化传承保护工作未能做到有计划、有部署，没有真正摆上工作日程，对实际工作中遇到的矛盾难题研究解决不够及时。据不完全统计，青岛、济宁市和59个约占全省39.86%县（市、区）未将红色文化保护传承纳入国民经济和社会发展规划，济南、青岛、潍坊、济宁、菏泽5市和69个约占全省46.62%县（市、区）未纳入国土空间规划。

（三）人才和经费等支撑保障还不够有力。不少地方对红色文化保护传承的投入支持力度不够。经费方面，多数地方依赖国家和省级层面资金支持，未建立配套的长效经费保障机制，一些红色遗存长期得不到修缮、整治、展示，毁坏严重，如胶州第一个党支部遗址修缮不到位、没有人管理，全省县级以上烈士纪念馆5年以上没有改陈布展的占93.2%。《条例》颁布后，仍有青岛、枣庄、菏泽和107个约占全省72.29%县（市、区）未将传承保护经费纳入本级财政预算。人才人力方面，各级革命文物行政部门和烈士纪念设施保护单位机构不健全、人员不足，缺乏专职研究人员。各基层单位受编制所限，全省烈士纪念设施436处，实有工作人员1139人，平均每处只有2.6人，专业素质高、讲解能力强的专业人员少之又少，有相当一部分人员是兼职或借调或购买服务，专业能力不强。《条例》颁布后，全省只有42个约占全省28.37%的县（市、区）建立了人才培养机制，还有青岛、淄博、东营、济宁、威海、日照、德州、聊城、菏泽9市和106个约占全省71.62%的县（市、区）未建立人才培养机制，只有30个约占全省20.27%的县（市、区）建立专家咨询机构，还有青岛、济宁、枣庄、东营4市和118个约占全省72.29%县（市、区）未建立专家咨询机制。

（四）保护传承长效机制还不够健全。红

色文化传承保护是一项系统和长期工程，需要健全完善的制度机制保障。目前，管根本保长远的配套机制还没有系统建立。省级工作协调机制仍处于报告审批阶段，青岛、济宁、聊城、菏泽、东营5市和79个约占全省53.37%县（市、区）未按要求健全协调机制，各个部门配合协作的工作合力未有效聚集。各级对红色文化保护的监管反馈机制也不健全，有关重要情况、疑难问题的上下反馈不够顺畅，了解掌握、研究解决不够及时。全省《条例》贯彻情况尚未纳入考核评价体系，检查监督缺乏硬性手段，压力传导不够。

三、意见建议

全省各级各部门要结合全面学习贯彻习近平总书记“七一”重要讲话精神，扭住重点、精准发力，持续推动《条例》宣传贯彻，全面提升我省红色文化保护传承水平。

一是切实提高思想认识。习近平总书记对红色文化保护传承工作高度重视，作出系列重要论述，特别是在庆祝中国共产党成立100周年大会上回顾百年红色奋斗史，强调指出“要继续弘扬光荣传统、赓续红色血脉”。结合学习习近平总书记“七一”重要讲话精神，结合正在开展的党史学习教育，结合重大节日和纪念日对《条例》的宣传贯彻进行一次再部署、再动员、再发动，广泛开展《条例》宣传实践活动，不断增强贯彻实施《条例》的政治自觉、思想自觉和行动自觉。

二是强化落实主体责任。着力强化政府在红色文化保护传承工作中的主体责任，统筹省市县各级各部门工作力量，积极构建与之相适应的红色文化保护传承体系。以此次检查调研为契机，梳理汇总存在问题，通报有关情况，督导各地把深入贯彻实施《条例》、加强红色文化保护传承列入党委政府的重要议事日

程，纳入国民经济和社会发展规划，结合实际统筹做好本地区的保护传承工作，对有关重要事项集中会商、总体把控，以强有力的组织领导推动各项工作落地落实。

三是加大支撑保障力度。督导各级政府严格执行《条例》规定，将红色文化保护传承所需经费纳入本级财政预算，并建立长效的经费保障机制。同时，积极争取上级支持，通过设立革命文物保护利用专项资金或设立专项红色文化保护传承工作经费等方式，对现存亟待修缮的红色遗址集中进行维护，对红色文化加大挖掘开发力度，发挥最大效益。各级政府及各文化和旅游部门、退役军人工作部门按照各自职责健全机构、配齐人员，保证《条例》顺利实施，促进红色文化保护传承工作有效开展，在积极争取增加红色文化保护相关编制的同时，立足现行编制体制，创新思路成立红色文化研究会等社会机构，广泛吸纳老干部、社会有识之士、革命英烈后代和革命老战士等，参与红色文化研究和保护管理。

四是加快完善配套机制。在政府统筹下，建立完善红色文化保护传承统一领导联合推进的工作机制，实现资源整合、政策集成、资金集聚。强化文化旅游、宣传、党史、退役军人、教育等部门合作，开展会议协商，共同组建专家库，成立专家咨询组，建立快速便捷沟通渠道和部门联动合作机制。指导各级建立贯彻落实《条例》职责清单，围绕总体统筹、宣传发动、经费补充、专业技术指导、人才培养等方面制定分工落实方案，切实树立一盘棋思想，认真扎实开展好红色文化传承保护工作。建立完善情况反馈机制，各级政府及有关职能部门应密切关注《条例》贯彻落实质效问题，结合日常调研、专项督导等，及时推广好的做法，协调解决具体问题。

关于全省农村公路工作情况的调研报告

省人大城乡建设与环境资源保护委员会

2017年,习近平总书记对“四好农村路”作出系列重要批示,要求从实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战的高度,聚焦突出问题,完善政策机制,既要把农村公路建好,更要管好、护好、运营好,为广大农民脱贫致富奔小康、为加快推进农业农村现代化提供更好保障。为深入贯彻落实习近平总书记重要指示精神,进一步推动全省农村公路建设,认真贯彻《山东省农村公路条例》,省人大城乡建设与环境资源保护委员会组成调研组,赴烟台、泰安、威海、临沂等4市开展调研。重点围绕农村公路“建、管、养、运”等四方面工作,实地察看了烟台市蓬莱区、龙口市,泰安市泰山区、岱岳区,威海市文登区、荣成市,临沂市兰山区、费县等地农村公路现场19处,与政府有关部门及部分项目负责人进行座谈交流,详细了解情况,听取意见建议,分析问题原因,探讨解决措施。现将调研情况报告如下。

一、全省农村公路工作总体情况

党的十八大以来,省政府坚决贯彻党中央、国务院的决策部署和省委要求,坚持将“四好农村路”作为服务全面建成小康社会、推进农业现代化的重要载体,提高政治站位、加强组织领导,科学精准施策,要素有力保障,在严格实施《中华人民共和国公路法》《山东省农村公路条例》等法律法规基础上,高标准谋划、高质量推进农村公路工作。截至“十三五”期末,

全省农村公路路网规模达到25.8万公里,居全国第二位。全部乡镇、建制村实现通沥青(水泥)路,具备条件的建制村100%实现通客车,农村客运公交化改造率达到91.1%。全省农村交通基础设施条件得到全面改善,为打造乡村振兴齐鲁样板提供了坚实交通保障。交通运输部在临沂市召开的全国“四好农村路”养护现场会上充分肯定和推广了我省的做法,在全国创树立了优质品牌。在贵州召开的全国推动“四好农村路”高质量发展现场会上,山东作典型发言。杨传堂书记、李小鹏部长两次致信省委主要领导同志,对山东推进“四好农村路”高质量发展提供有益借鉴提出表扬。

(一)持续强化组织领导,科学规划指导“四好农村路”高质量发展。自2018年起,省政府办公厅先后印发《关于进一步做好“四好农村路”工作的实施意见》《山东省推动农村通户道路硬化工作方案》《山东省深化农村公路管理养护体制改革实施方案》,对全省“四好农村路”建设和农村通户道路硬化工作作出全面部署;2021年5月6日,省政府常务会议研究通过了《全省“四好农村路”提质增效专项行动方案》,实施路网提升、道路通达、通行安全保障、融合发展样板、运输服务升级等五大工程,全面推进农村公路从规模速度型向质量效益型转变。同时,按照省委要求,“四好农村路”建设工作纳入各市经济社会发展综

合考核体系，各级政府出实招、见实效，有力保障了农村公路工作顺利推进。

（二）不断完善制度建设，农村公路的法治化建设水平不断提升。为促进农村公路事业发展，推进社会主义新农村建设，2018年修订了《山东省农村公路条例》，2020年又修订了《山东省公路路政条例》，为农村公路的依法管理提供了有力保障。各设区的市也及时制定出台农村公路配套政策，济南、枣庄等市相继发布实施本市农村公路条例。

（三）全面改善路网结构，农村公路畅通水平显著提升。认真践行以人民为中心的发展思想，大力优化农村公路路网结构，提升养护水平，增强通行保障能力。各级政府积极开展“三年集中攻坚”专项行动，实施路网提档升级、自然村庄通达、路面状况改善、运输服务提升等四大工程，加快建立农村公路管理养护长效机制，落实相关责任制，在财力、物力、人力上大力支持，加快形成农村公路高质量发展格局。构建“规模结构合理、设施品质优良、治理规范有效、运输服务优质”的农村公路交通运输体系，夯实乡村振兴基础，全面提升农村交通通达深度和服务乡村振兴能力。

（四）建立多层级管理养护机制，农村公路养护管理能力逐步提升。农村公路“三分建、七分养”。目前，全省农村公路工作在管理养护上基本形成了“省、市两级交通运输主管部门行业监管，县级政府为责任主体，乡镇和村委会积极参与”的五级管养制度，创新全方位日常养护管理模式。全省有10个市设立了县级或副县级农村公路管理机构；92%的县（市、区）设立了农村公路管理机构；95%以上的乡镇明确了农村公路养护机构。烟台市于2021年初印发《全市道路交通安全路长制工作实施方案》，进一步压实农村公路管理养护责任。在

资金筹措上，建立以省级奖补为引导，市、县投入为主体，社会资本为补充的多元化投融资机制。其中“三年集中攻坚”专项行动期间，省级财政每年安排奖补资金50亿元，市、县政府每年将政府土地出让金收益的2%-3%部分、整合使用的涉农资金和“一事一议”资金统筹用于农村公路建设养护。此外，通过利用道路冠名权、路侧资源开发权、绿化权等市场化方式，积极拓宽融资渠道。泰安市市级财政三年设立7.5亿元奖补资金，按照“先干先得、多干多得”原则分配奖补资金，充分调动县（市、区）工作积极性。临沂市通过PPP模式两年融资6亿元，蒙阴县拍卖公交站点广告经营权用于两条道路的养护，兰陵县将样板路绿化用地使用权转让给两家公司种植苗木。

（五）建立完善全方位考核机制，农村公路安全保障水平稳步提高。建立完整的农村公路基础数据库、空间信息库、属性信息库，完善省、市、县三级共用的农村公路信息管理应用体系，做到“一路一档、一桥一档”，基本实现全省农村公路可查、可看、可控。在市、县级通过推行智慧农村养护管理平台，进行公路巡查、养护巡查和水毁巡查，实时报送现场巡查情况，实现动态监管和精准施工。对农村公路工作情况实施政府绩效考核、行业综合考评、专项活动督导、“四不两直”明察暗访等全方位考核。强化考核结果运用，严格落实奖惩措施，对弄虚作假、虚报瞒报、偷工减料等违规行为实行“一票否决”。

（六）建立融媒体舆论宣传机制，农村公路齐抓共管的格局扎实推进。充分利用传统和新媒体手段，全方位做好“四好农村路”宣传工作。与省广播电台开设“奋斗新时代——山东四好农村路”专栏，加大各地好政策、好经验、好案例的宣传推介力度；与大众日报社联合举

办“我家街巷最美”宣传活动，通过抖音赛，展示“百条美丽街巷”，评选“十条最美街巷”，引导推动全省农村通户道路硬化和美丽宜居乡村建设。

二、存在的主要问题

我省农村公路工作虽然取得了一定成效，但由于建设周期早、公路里程长，尤其是穿越村庄的村道，在养护、管理方面还存在短板，困难和挑战依然存在，与广大人民群众对人居环境改善和舒适出行的需求相比，还有一定差距。

一是农村公路管养问题突出。我省农村公路建设起步早，规模大，十年前建设的农村公路，已进入大中修养护高峰期。虽然全省每年实施1.8万公里的农村公路养护专项工程，占到农村公路总里程的7%。但对于我省农村公路特别是村道来说，还适应不了养护的整体需求。全省共有19.1万公里的村道，数量多、覆盖面广，部分地区在落实农村公路特别是村道管理养护、路政管理方面还不不到位，制度建设尚未完善，日常巡查、修护、绿化、安保等日常管养工作量巨大，管理养护任务十分繁重，村道失养、失管、以建代养现象仍然存在。

二是农村公路建设压力大。我省农村公路早期道路建设标准相对都较低，虽然加大了改扩建力度，但仍然有6万公里路面宽度4米左右的道路急需改扩建。农村公路量大、面广，日常巡查、修护、绿化、安保等日常管养工作任务十分繁重。由于区域经济发展不均衡，部分经济欠发达地区的农村公路仍有等外路、断头路等现象。

三是农村公路资金筹措较为困难。由于农村公路事权在县级人民政府，省级财政投入有限，地方财力普遍不足，农村公路作为公益基础设施不像其他高速公路或者国道，可以采取

社会融资的方式，农村公路投资主要还是公共财政的支撑，资金保障问题成为制约农村公路发展的关键因素。建设成本不断上涨，仅砂石料近五年来已翻了一番，需要筹措更多资金来解决农村公路的资金问题。所调研的4个市，普遍存在农村公路建设养护资金缺口问题，其中临沂市10亿元，烟台市3亿元，威海市2.2亿元。

四是农村公路交通安全形势严峻。农村公路安全防护设施历史欠账较多，早期建设的农村公路技术标准偏低、缺少安全防护设施的现象还不同程度存在，加之农民群众交通安全意识相对淡薄，机动车安全性能不高，交通安全监管薄弱，农村地区交通安全形势依然严峻。

三、几点建议

（一）提高政治站位，充分认识推动农村公路高质量发展的重要意义。“要致富、先修路”，农村公路是服务“三农”的公益性、先导性基础设施，是保障广大农民群众生产生活的基本条件，是实施乡村振兴战略的重要抓手和基石。全省各级各部门要进一步提高政治站位，认真学习贯彻习近平总书记关于“四好农村路”系列指示精神，从实施乡村振兴战略、打赢脱贫攻坚战的高度，进一步深化对建设农村公路重要意义的认识，聚焦突出问题，完善政策机制，既要把农村公路建好，更要管好、护好、运营好。

（二）加强法治建设，积极构建规范有效的政策制度体系。全面贯彻实施《山东省农村公路条例》等法规政策，细化和完善农村公路建设、管理、养护、运营有关制度措施，加快形成完备的农村公路法律规范体系，全面推行覆盖县、乡、村道的“路长制”，建立县有路政员、乡有监管员、村有护路员的路产路权保护新机制，构建“县级指导、乡级负责、市场

养护、乡村保洁”的乡村道管护新体系。积极推动各设区的市加强农村公路立法，完善配套政策制度，实现农村公路工作法治化。

（三）落实安全责任，大力提升农村公路建设水平。一是强化安全基础设施建设。严格落实农村公路新改建工程的交通安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用制度。积极推进农村公路“千灯万带”工程。二是完善重点路段防护设施。进一步完善以客运班线、接送学生车辆及务工通勤集中线路，长下坡、临水临崖、急弯陡坡等危险和事故多发路段为重点的道路护栏、禁令、警示等交通安全设施设置，提升农村道路安全保障水平。三是加强桥梁隐患整治力度。加大对现有农村公路危旧桥梁改造力度，开展提升公路桥梁安全防护能力专项行动，提高农村公路桥梁安全通行水平。

（四）加大资金投入，全面完善支持有力的资金保障体系。发挥财政资金引导作用，逐步建立“政府主导、社会支持、群众参与”的投资长效机制。继续把农村公路作为重点工作全力推进，坚持一把手亲自抓，分管领导靠上抓，克服费税改革带来的资金压力，多措并举，千方百计筹措资金，不断加大投入，通过整合省、

市级涉农资金及相关资金渠道，支持农村公路提档升级、支持建设美丽乡村、“农村公路+”等部省级以上融合发展样板路，加大支持革命老区、黄河滩区和经济欠发达地区力度。鼓励采用社会力量捐助，利用公路冠名权、绿化、广告和路域资源开发经营权等方式筹集资金。鼓励将公路建设和一定时期的养护进行捆绑招标，将农村公路与其他经营性项目一体化开发，运营收益用于公路养护，全力保障农村公路建设养护需要，确保农村公路投资规模逐年扩大。

（五）注重宣传引导，动员全社会力量支持参与农村公路建设。始终将“修农民真正需要的路”作为农村公路工作的出发点和落脚点。根据我省农村公路的特点，创新建设和管理体制机制，积极探索符合我省省情的农村公路管养体制。广泛宣传发动，调动和发挥相关部门和全社会的积极性和创造性，推动农村公路工作由部门行为向政府行为转变，由行业行为向社会行为转变。在工作过程中，强化群众观点，坚持走群众路线，从群众立场出发考虑问题，上下联动、密切配合、齐抓共管，推动农村公路高质量发展，为全面推进乡村振兴和加快农业农村现代化提供更好保障。

关于全省物业工作情况的调研报告

省人大城乡建设与环境资源保护委员会

按照省人大常委会 2021 年工作安排，省人大城乡建设与环境资源保护委员会赴济南、德州、聊城等市对物业工作情况进行调研。调研组实地察看了华黎花园小区、万科城、东海香港城、岔河小区、祥和嘉苑小区、芙蓉苑小区等 16 个小区的物业工作相关现场，与政府有关部门及人民群众进行深入交流，详细了解情况。现将调研情况报告如下。

一、全省物业工作基本情况

近年来，全省物业工作以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，以加强“齐鲁红色物业”建设和开展物业服务行业文明创建活动为主题主线，以山东物业走在前列为目标定位，完善制度管理，深化改革提升服务，转型升级增强活力，取得明显成效。截至目前，全省物业管理面积 25.8 亿平方米，物业服务企业 1.12 万家，从业人员 64 万人；3.96 万个住宅小区中 3.2 万个已实现物业服务覆盖，覆盖率达到 84.1%；成立业主大会、选举业主委员会 11709 个，组建率约 30%，其中 2019 年以来新组建业主委员会 6654 个；住宅专项维修资金归集总额 951.87 亿元，累计增值 88.42 亿元，使用 34.29 亿元。总体上看，全省物业工作体制机制进一步完善，监管力量明显增强，服务质量水平不断提高，物业行业实现健康有序发展。

（一）坚持以党建引领物业服务管理，全域推进“齐鲁红色物业”建设。印发了《关于

以党建引领物业服务管理促进提升城市社区治理水平的指导意见》《“齐鲁红色物业”建设三年行动计划》，把“齐鲁红色物业”建设纳入城市基层党建总体部署，作为各级党委书记抓基层党建述职评议考核的重要内容，推动物业管理与城市基层党建、基层社区治理融合共进。完善工作体制机制，截至目前，各市、县（市、区）已通过成立领导小组、成立联席会议等形式全部建立物业管理综合协调机制，省、市、县（市、区）全部依托住建部门成立物业服务行业党组织；643 个街道已建立物业管理联席会议制度，明确了抓物业管理工作的内设机构，占街道总数的 97%；一半以上的城市社区居民委员会已下设环境和物业管理委员会，年底前将实现全覆盖。加强物业管理制度建设，各市全部建立完善物业管理联席会、业主恳谈会、人民调解委员会“三会”制度，建立物业服务企业清单、业主委员会权责清单、街道社区党组织评价清单“三张清单”，出台物业服务质量考核评价办法等制度文件，物业服务日常监管得到有效加强。

（二）坚持以人民为中心，提升物业服务覆盖水平。针对老旧小区脱管失管、环境脏乱差等问题，指导县（市、区）物业主管部门每年组织街道社区对物业服务覆盖情况开展全面排查，对没有物业服务的居民小区，积极推动业主选聘专业化物业企业，对未选聘专业化物

业服务的居民小区，指导街道社区采取街道社区党组织领办公益性物业企业、引入国有物业企业、专业性社会组织等方式，提供秩序维护、保洁等基础服务。结合老旧小区改造工作，把落实物业管理模式作为老旧小区改造的前提条件，推动改造完成后的老旧小区实现物业管理全覆盖。截至目前，已有 9109 个小区通过街道社区党组织领办公益性物业企业、引入国有物业企业、专业性社会组织等方式，实现了物业服务覆盖，群众居住生活环境进一步改善。潍坊市创新建立老旧小区改造后续管理基金，通过分类施治、“一小区一策”，全市 1362 个“三无”小区实现物业服务全覆盖。

（三）密切部门协调联动，强化物业服务监督管理。印发《山东省物业服务企业信用信息管理办法》，在全国率先实现了从资质管理到信用管理的平稳过渡，明确了物业服务企业信用信息的具体内容、评价方式标准和评价结果运用，实现了分级分类差异化监管，同步建成了省物业服务企业信用信息管理系统，已在全省全面推广应用。加强部门协调联动，开展部门联合物业服务“双随机、一公开”监督检查，对随机抽取的 248 个物业服务项目进行现场检查，有效规范物业服务行为。规范电动汽车充电桩建设，理顺了居民个人电动汽车充电桩安装流程。做好电动自行车停放充电管理，加强政策宣传，加大执法力度，积极协调增设集中充电设施，切实维护群众生命财产安全。

（四）健全业主委员会治理结构，提升业主自治水平。督促街道办事处落实组织、指导业主大会成立和业主委员会换届工作职责，监督业主大会和业主委员会依法履行职责。建立并落实街道党工委和住房城乡建设、政法、市场监管、信访等部门参加的联审把关机制，引导党员业主带头参加业主委员会选举，截至目

前，全省已有 3824 个业主委员会成立了党组织。自 2020 年开始，每年对业主委员会委员进行全覆盖培训，全面提高业主委员会委员依法履职能力。部分县（市、区）开展了业主委员会向社区党组织定期报告、业主大会和业主委员会印章使用监管试点，各市建立业主委员会权责清单制度，广泛接受业主监督。明确业主大会可根据法律法规规定，授权业主委员会行使一定额度内业主共有部分经营收益支出、住宅专项维修资金使用决策权力，业主大会可以决定给予业主委员会成员适当的工作补助，支持业主委员会发挥作用。

（五）加强监督检查，提高维修资金使用效率。修订印发《山东省住宅专项维修资金管理暂行办法》，指导各市规范资金归集存储管理、落实增值收益分配，提高资金使用效率，明确 7 种应急维修情形下可直接组织维修。印发《关于全面推进电梯责任保险和推动开展电梯“保险+服务”新模式应用工作的通知》，明确维修资金可用于购买与电梯维修、更新和改造有关的保险。加强日常监督检查，2020 年，组织对 4 个市 12 个县（市、区）的维修资金归集、使用和管理情况开展了检查。提升维修资金管理信息化水平，各市积极对维修资金信息系统进行升级改造，济南、济宁、日照等市已实现维修资金线上申请、在线查询和电子表决等功能。

（六）完善服务标准，促进物业行业健康发展。以省文明委把物业行业列为全省文明行业创建首批 15 个试点行业为契机，精心组织文明行业创建活动试点工作。发布实施《物业服务规范》系列地方标准 11 项，公布物业企业标准建设重点项目 32 项；部署实施“1266 品牌建设行动计划”，印发《山东省物业服务企业品牌建设导则》，4 家物业企业入选山东省服

务业高端品牌培育企业；坚持问题导向，开展物业领域“大排查、解难题、暖万家”专项行动，排查问题 5.3525 万件，解决 52670 件，问题解决率 98.4%。物业行业在疫情防控中作出了突出贡献，省政府办公厅印发《应对新冠肺炎疫情支持生活服务业批发零售业展览业及电影放映业健康发展的若干意见》，明确提出可以对参与疫情防控工作的住宅小区物业企业给予适当补贴；省 18 个部门、单位联合印发《关于落实常态化疫情防控举措支持物业服务行业健康发展的通知》，提出 13 项具体支持保障措施。深化鲁港两地物业管理合作举办鲁港物业管理研洽会，支持山东物业企业“走出去”，明德物业、诚信行物业等一批省内物业企业走出山东，在外省市和 20 多个国家和地区开展物业服务，擦亮了山东物业品牌。

二、存在的主要问题

（一）物业服务还不到位、质量不够高。物业服务专业化、规范化、标准化水平不高，服务意识和能力与业主需要存在一定差距。尤其是物业服务企业资质取消后，大量市场主体进入物业服务市场，服务水平参差不齐，环境卫生、设施设备维护和秩序维护不到位，物业服务没有达到合同约定标准。一些地方甚至存在侵占小区公共收益、捆绑收取物业费等违法违规行为。个别物业企业通过变相提高物业费标准或者降低服务标准来降低成本，加剧与业主的矛盾。

（二）法律职责落实不到位、监管边界不清晰。物业企业资质取消后，以信用为基础的市场监管体制未全面建立，缺乏有效的监管措施，对物业服务项目负责人、业主委员会委员、业主的信用管理制度缺失，守信联合激励、失信联合惩戒具体政策需要进一步完善。部分职能部门和居民对物业管理主体存在误解，

认为小区管理主体是物业服务企业，小区内的所有问题都应该由物业服务企业负责，一些地方执法“不进小区”问题比较普遍，水电暖等专营单位没有服务到户、收费到户，转嫁物业管理区域内相关管线和设施设备的维修养护责任。

（三）业主自治水平低、能力弱。成立业主大会、选举业主委员会是业主实现自我管理、自我服务的重要内容和基础。但由于业主参与自治管理的积极性不高、街道社区怠于履行业主大会成立和业主委员会换届工作职责等多种原因，业主大会成立难、业主委员会选举难现象比较普遍。业主委员会履职监管不到位，相当比例的业主委员会不能正常发挥作用，个别地方出现了业主委员会越权决策问题，损害业主合法权益。

（四）服务标准和收费价格不匹配，亟待加以规范。住宅物业价格管理机制不灵活，一些地方物业服务收费政府指导价多年不变，没有根据经济社会发展水平以及物业服务成本变动及时调整，企业普遍反映人工等成本增长较快，经营压力持续增大，物业服务难以持续提升。

三、几点建议

（一）进一步深化“齐鲁红色物业”建设。健全党建引领社区治理框架下的物业服务管理工作机制，强化物业服务监督管理，加强街道社区物业监管工作力量，深化社区物业党建联建，推动物业服务管理融入社区治理。加大执法力度，推进综合执法力量进小区，及时处理私搭乱建、占用消防通道、电动自行车违规停放充电、高空抛物等违法行为。加强物业服务事中事后监管，不断健全以信用为基础的物业服务市场监管机制，加强守信联合激励、失信联合惩戒，通过开展部门联合“双随机、一公开”

监督检查、完善投诉处理机制等手段，加强物业服务监督管理，解决好群众反映的物业服务问题矛盾。

（二）进一步提升业主自治能力水平。加强业主委员会建设，完善业主大会和业主委员会设立运行相关制度，持续加强对业主委员会的履职监督。加强对业主大会筹备、业主委员会选举和换届改选的组织领导，把好业主委员会成员候选人的推荐关、审核关。探索业主大会授权业主委员会行使一定额度内业主共有部分经营收益支出、住宅专项维修资金使用决策权力等做法，提高自治效率，保障业主委员会开展工作。完善社区环境和物业管理委员会运行机制，监督业主委员会按规定履职。定期对业主委员会成员开展物业管理法律法规等业务培训，提升业主委员会履职能力。

（三）进一步提高物业服务覆盖率。坚持以人民为中心的发展思想，解决好老旧小区脱管失管问题，对无物业服务的老旧小区，街道社区充分征集居民群众意愿，通过引入专业化物业服务企业，由街道社区党组织领办公益性物业企业、引入国有物业企业、专业性社会组织等方式提供基础服务，依法通过将多个零星住宅楼等重新划定为一个物业服务区域，实现集中管理，提高共有设施设备利用效率提升小区居住生活环境。将落实物业管理模式作为老旧小区改造前提条件，建立老旧小区改造后长效管养机制，巩固维护改造成果。

（四）进一步加强住宅专项维修资金监管。加强住宅专项维修资金交存、使用管理，提高维修资金管理机构专业化、规范化管理水平。加快维修资金管理信息系统建设，建立完善维

修资金管理信息系统，提高信息化监管水平。积极探索使用维修资金购买电梯安全责任保险和住宅维修资金管理年报制度，提高维修资金使用绩效和管理透明度。严肃查处侵占挪用维修资金等违法违规行为。

（五）进一步做好行业安全生产工作。落实“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”要求，指导物业服务企业按照有关规定完善消防安全管理制度，明确消防安全管理人，落实消防安全责任，督促物业服务企业加强管理区域防火检查与巡查，及时处置风险隐患，开展电动车消防安全综合治理，发现电动自行车在公共区域违规停放充电等行为，及时劝阻并向有关部门报告。完善联合执法工作机制，持续开展消防车通道障碍物集中清理。指导督促物业服务企业加强日常巡查和安全隐患排查。

（六）进一步依法推动物业服务行业健康发展。随着经济社会快速发展和人民生活水平的提高，物业管理条例已不适应当前形势发展，亟需修订。要加强物业服务地方标准、团体标准、企业标准建设，提高标准化水平。引导物业服务企业积极发展线上线下生活服务，探索开展“物业城市”服务，持续拓展行业发展空间，推动物业服务规模化、集约化和专业化发展。大力发展智慧物业，推进“互联网+物业”的深度融合和产业延伸，通过开发物业管理综合服务平台，建立健全信息共享开放机制，提高物业服务能力。加强物业服务行业人才建设，组织开展从业人员职业技能培训和行业职业技能竞赛，支持物业服务企业按规定自主开展技能人才评价工作。

关于全省化肥农药管理使用情况的调研报告

省人大农业与农村委员会

为全面贯彻落实习近平生态文明思想，切实保障人民群众“舌尖上的安全”，省人大农业与农村委员会就我省化肥农药管理使用情况进行调研。首先听取省农业农村厅、省农科院有关工作情况汇报，从面上了解全省情况，委托烟台、潍坊、德州、滨州、菏泽等五市调研，拓展调研的覆盖面。在此基础上，组成专题调研组，邀请基层人大代表参加，赴聊城实地考察，先后赴阳谷、莘县、高唐等3个县的8个乡镇调研，与群众、基层监管人员面对面交流，与家庭农场、农业企业等新型农业经营主体负责人座谈，深入了解基层真实情况。查看农资市场、乡镇农安办、农药包装废弃物贮存库等项目，了解各地的创新做法、先进经验和工作的短板、堵点。委员会综合分析各方面情况，梳理基层干部、群众和农技推广人员提出的意见建议，形成了这篇调研报告。

一、我省化肥农药管理使用主要情况和做法

近年来，全省各级各部门认真学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作重要论述，深入贯彻落实中央关于农业绿色发展的决策部署，持续强化新发展理念，以粮食稳产保供为底线，以农业高质量发展为抓手，着力推进化肥农药减量增效行动，取得了较好成效。在粮食产量连续7年稳定在千亿斤的基础上，化肥农药施用总量均呈现下降趋势。2019年提前完成“到

2020年农药使用量10%负增长”的目标任务，农药使用量已实现连续11年下降；2020年，全省化肥用量380.9万吨，与我省2007年历史峰值相比，减少23.9%，已连续13年负增长，减肥年限与减肥幅度均居全国前列。这些重要成绩彰显了作为农业大省的责任担当，守住了农产品质量安全的底线，为发展现代农业、打造乡村振兴齐鲁样板打下了坚实基础。

（一）深入贯彻新发展理念，科学推进绿色农业发展。山东是农业大省，改革开放以来，山东农业快速发展，成为全国重要农产品生产基地，在一定程度上得益于化肥农药的广泛使用，但也面临着如何能让农业生产安全和可持续发展等重大问题。党的十八大以来，省委、省政府把减少化肥农药使用量作为践行新发展理念的重要举措，先后制定出台《关于创新体制机制推进农业绿色发展的实施意见》《建立以绿色生态为导向的农业补贴制度改革意见》《山东省加强污染源头防治推进“四减四增”三年行动方案》《山东省耕地质量提升规划》等指导性、规范性、政策性文件，开展包括化肥、农药在内的农业投入品减量投入、提质增效，为做好农产品质量安全工作，提升山东农业市场竞争力和可持续发展能力打下良好基础。2021年11月5日，发布《山东省新一轮“四减四增”三年行动方案（2021-2023年）》，方案提出在2020年较2015年化肥施用量下降

17.8%基础上,到2023年再下降3%,农药减量要在2020年较2015年农药使用量下降24%基础上,到2023年再下降6%,明确目标任务,完善政策措施,以实际行动保持全省化肥农药施用量负增长的态势。

(二)加快关键技术推广应用,深入推进化肥减量增效。坚持统筹推进,强化示范引领,以“测、替、改”为主要抓手,大力推广化肥减量增效技术。一是着力“测”,加强土壤养分动态监测。测土配方施肥是化肥精准减量的重要支撑,每年组织开展取土化验,发布施肥配方,全省测土配方施肥技术覆盖率稳定在90%以上。统筹分解落实取样化验、试验示范任务,坚持取样化验、试验示范、技术培训指导全覆盖,在试点县打造一批高标准集成技术示范区,宣传推介化肥减量增效技术,配方肥应用面积逐年增加,2020年达到6600万亩以上。2021年继续安排7174万元在全省开展取土化验12000个,在17个示范县开展化肥减量增效示范。二是着力“替”,实施有机肥替代化肥。因地制宜推广农作物秸秆、禽畜粪污等有机废弃物堆肥还田、增施商品有机肥、果园生(种)草等有机肥替代化肥技术。累计投资2.3亿元,安排36县次开展试点,累计建成有机替代技术示范区50余万亩,示范区内化肥用量较传统减少15%左右,有机肥用量增加20%以上。2020年全省商品有机肥用量436.4万吨,较2017年增加7.2%。三是着力“改”,改进施肥方式,发展水肥一体化。水肥一体化是推进减量增效关键技术,省委省政府专门出台文件部署安排,累计投资1.26亿元,安排51县次开展水肥一体化示范,撬动市县财政和社会资本投资约50亿元。归纳总结技术规程、推广模式和运行机制,及时在全省面上进行推行,技术应用面积快速增加,“十三五”期间累计

新增744万亩,2021年继续安排7000万元在7个县开展旱作节水示范。

(三)坚持综合治理、标本兼治,深入推进农药减量控害。持续加大农作物病虫害绿色防控力度,着力推进农药减量,重点在“精、控、替、统”上下功夫。一是扎实推进精准防治。开展病虫测报指导,在全省建立250个智能化监测站,初步构建起覆盖全域的智能化病虫害监测网络。组织各地每年及时发布病虫预报、警报,实行最佳防治时期用药,把病虫害危害努力控制在初发阶段,减少盲目用药、乱用药、滥用药现象。二是创新绿色防控技术。积极示范推广生态调控、理化诱控、生物防治等绿色防控技术和模式,加强绿色防控产品、技术的试验示范,制定发布病虫害绿色防控技术标准体系。指导创建26个全国绿色防控示范县,全省绿色防控覆盖率从2016年的25.84%提升到2020年的41.67%。三是大力推进替代高毒农药。推广环境友好型农药、高效低毒低残留农药,加大农药使用培训宣传力度,普及科学用药知识,2020年,全省累计举办各类植保技术培训1137期(次),科学用药水平不断提高。积极开展有害生物抗药性监测,制定科学用药方案,指导科学防治。四是积极推行农作物病虫害统防统治。扶持病虫防治社会化服务组织发展,提升植保机械装备水平和规范化作业水平。通过政府购买服务等方式,大力组织引导小麦“一喷三防”、玉米“一防双减”等开展统防统治作业。目前,全省培育专业化防治组织3600多个,拥有高效植保机械8.4万台(套),其中大中型植保机械1.9万台(套),植保无人机7087架,专业化统防统治能力显著增强。

(四)强化监督管理,营造良好市场氛围。一是扎实推进化肥行业新旧动能转换。开展化工产业安全生产转型升级专项行动,推进企业

安全绿色集聚发展，通过安全、环保、节能、质量等倒逼机制和化工园区的认定，加快化肥行业的产业调整步伐。顺应农业发展客观要求，推进缓控释肥、水溶肥、海藻肥、生物有机肥以及土壤调理剂等新型功能肥料的开发推广，激活化肥行业转型发展新动能。加强对重点产品、重点区域、重点市场的巡查和抽查力度，完善质量追溯和全程监管机制，确保肥料产品质量，“十三五”共出动执法人员40余万人次，查获假劣农资货值2300余万元。二是逐步完善农药管理制度体系。印发《山东省农药行业转型升级行动计划》，确定农药产业布局和产品结构优化升级、农药生产经营全程可追溯、农药包装废弃物妥善处置等目标任务，监督指导农药管理部门、生产企业、经营单位、科研机构等行业主体实施农药技术创新、农药生产转型升级、科学选药用药示范、农药包装废弃物收集处置、农药产品可追溯系统建设和农药监管执法规范化，扎实推进“产”“管”并举，农产品检测合格率保持在97%以上。

二、存在的问题

经过全省各级各部门接续努力，我省化肥农药减量增效态势良好，但是对照打造乡村振兴齐鲁样板新要求、深入推进乡村生态振兴新趋势、推动农业高质量发展新任务，还存在一些困难和问题。

（一）我省化肥农药使用大省的现状仍未根本改变。据农业农村部反馈数据，我省2019年化肥播亩用量为24.1公斤，位列全国第十五位，但是化肥施用总量在全国各省（区、市）中仍居于第二位，农药使用强度同样居全国前列，使用总量多年居全国第一位。出现这种状况，原因是多方面的。从客观上看，我省是粮食生产大省，粮食播种面积大，亩单产水平高出全国56.3公斤，又是蔬菜、水果生产大省，高效

经济作物需肥量高于粮食作物2到3倍，在现有技术水平下，为维持较高农业产能，农药化肥使用量必然维持在高位。从主观上看，也有推进措施不够、科技支撑不足等工作上的短板和堵点，化肥农药减量增效工作还需要继续下功夫、使长劲。

（二）思想认识水平仍需提高。部分市、县对于化肥农药减量重视程度不够，工作缺乏激励措施，部分项目区域针对性不强，化肥农药减量没有专家论证、数据支撑，用多少、怎么用还缺少精准尺度。调研发现，由于农业生产收益较低，从事农业生产的群众年龄普遍偏大，受传统用药用肥观念影响，片面追求粮食产量，对于化肥农药过量使用带来环境污染、地力下降等危害认识不足，还存在盲目加大用药量和化肥量的不良习惯。对物理防治、生物农药了解不够，认为没有化学农药来得快。对农业废弃物特别是农药包装废弃物回收处置处理工作认识不到位，生态保护意识不强，乱丢乱弃现象还没有从源头遏制。

（三）体制机制和要素支撑仍然是短板。一是财政资金支持不足。部分市没有化肥农药减量的专项支持资金，主要依靠上级切块资金，涉农资金整合以后，部分地方列支相关资金的意愿不强。以推广有机肥为例，我省部分市未出台相关扶持政策，江苏、浙江等地近年出台了支持有机肥生产与应用政策，杭州市每年市级财政补贴资金总额不少于1500万元用于推广有机肥。二是基层专业人员短缺。全省县级植保站实际在岗专业技术人员不足400人，平均30万亩耕地1名植保人员。人才存在断档，上世纪六十年代之前出生的老一辈植保专业人才逐步退出植保工作一线，新进人员从小接触农业实践少，工作资历短、经验少，且流动快，很难顺利承接相应的专业技术工作。三是农资

基层执法监管弱化。新一轮机构改革后，基本形成了“行业管理+综合执法”的监管体系，但行政管理与综合执法、综合执法与刑事司法衔接不紧密，执法能力不足和监管不到位等问题依然存在。据统计，全省81个县（市、区）实行农业综合执法，55个县（市、区）实行跨领域部门综合执法，而农资管理部门大多无执法权，综合执法部门又不熟悉农资业务，存在执法监管缺位现象。四是绿色防控规模化效益与分散经营存在矛盾。我省病虫害多发、覆盖面积广，需要群防群控才能达到最大效率，水肥一体化等技术也需要规模化推广才能达到投资收益平衡，但目前农村还是以“小而散”的生产经营体制为主，农户自行施肥，病虫害分散防治，社会化专业服务组织的覆盖面还不小、服务质量还不高，大规模区域协调推进绿色防控、统防统治存在困难。

（四）技术支撑能力仍需持续加强。一是机械化短板明显。受农户分散种植等实际条件影响，新型高效大型植保机械存在进地难、压损率高的问题，制约了统防统治的开展。我省耕种耙收、烘干入库等环节的机械化率已达85%，而植保环节的机械化率仅33.2%。背负式手动和机动喷雾器数量仍占较大比重，施药器械落后，农药跑冒滴漏还不同程度存在，影响农药利用率和防治效果、效率。二是抗病高效新品种研发不足。我省在小麦抗赤霉病、抗条锈病种质和基因研究方面走在前列，但是总体来看，种业创新能力和发展水平与农业大省地位不匹配，种业发展方式转变较慢，种质资源保护形势不容乐观，种业科技创新能力不强，种业市场监管和知识产权保护存在薄弱环节，从一定程度上影响了从种子这一农业生产源头上推进化肥农药减量。三是技术体系还未成熟。蔬菜、果树等作物在部分重大病虫害技术研究

上取得了一定进展，但与小麦、玉米病虫绿色防控大面积成熟应用的机制与模式相比，存在较大差距。对化肥减量增效技术模式缺乏系统全面的归纳总结，没有形成某种作物一个完整生长周期的施肥用药技术规范，给相应技术模式的复制、推广与应用带来难度。

（五）重点工作推进仍需继续加快。一是测土配方施肥推广力度有待加强。受项目资金和群众接受程度等因素制约，精准掌握耕地的养分状况不足，难以形成规模优势。二是水肥一体化覆盖范围小。水肥一体化技术要求高、资金投入大，在粮食等收益较低的大田作物上，群众接受程度不高。三是有机肥替代不足。有机肥肥效慢、用量大、人工成本高，对土壤改善作用需长期才可见效，加上有机肥施用机械化水平不高，群众购买商品有机肥积极性不高，制约了有机肥替代工作的开展。四是绿色防控推进慢。绿色控害技术的推广存在初期投入大、见效周期长的特点，推广普及难度大。如每台太阳能杀虫灯价值2000元左右，可以供40亩地至少用5年，平均每年每亩10元，但一次性投入成本高，多数农户往往难以接受。同时受农产品优质优价机制尚不成熟等原因，造成我省绿色控害技术推广速度偏慢。

三、几点建议

绿色发展是农业生态保护和高质量发展的本质要求，也是农业现代化的大势所趋，化肥农药的减量增效是绿色发展的核心，要发挥农业大省优势，以改革创新为基本动力，以农业供给侧结构性改革为根本措施，切实推进化肥减量增效、农药减量控害。

（一）提高政治站位，切实增强做好化肥农药减量增效的大局意识。党的十八大以来，习近平总书记多次对农产品质量安全和化肥农药管理工作作出重要指示批示，明确指出要调

整农业投入结构,减少化肥农药使用量,确保人民群众舌尖上的安全。2021年10月,习近平总书记视察山东,就推进黄河流域生态保护和高质量发展作出新的重要指示。我省作为沿黄重要农产品生产区,搞好农业生态保护和高质量发展是推动黄河流域生态保护和高质量发展、打造乡村振兴齐鲁样板的生动实践,深入推进化肥农药减量增效是落实习近平总书记指示批示的重要举措。全省各级各部门要认真学习贯彻习近平总书记重要讲话和指示精神,既要算“经济账”,也要算“生态账”“社会账”,进一步增强推动化肥农药减量增效的责任感使命感,坚定不移走生态优先、绿色发展的现代化道路。既要保持农业生产过程的清洁化和生态化,通过使用绿色生产技术和投入品,减少化学肥料和化学农药的施用,从根本上解决农业面源污染问题,也要加强人员配置、加大资金配套,深入摸底、分门别类,因地制宜、细化措施、加强考核,全面推进化肥农药减量增效工作。

(二)完善体制机制,系统推进化肥农药减量增效。化肥农药减量增效是涉及面广且工作具体的系统工程,要完善制度设计,出台相关政策引导,培育农民群众自觉自愿的积极性,形成工作合力。一是要完善工作体系。根据机构改革方案,完善机构人员配置,建立农业农村、财政、发展改革、科技、气象等相关部门参加的工作协调机制,加强部门协同联动,明确责任分工,推动任务落实。二是要健全政策体系。积极争取中央财政项目支持,地方开展以奖代补、专项补贴,发挥政府资金引导作用,推动化肥农药减量增效技术的应用和推广。借鉴浙江、江苏、上海等省市的做法,加大有机肥替代化肥等项目的奖补力度。三是要完善服务体系。发展化肥农药减量增效技术配套服务体系,

立足于农户实践中遇到的困难与需求,以服务农民为原则,将技术推广、农民培训等环节进行整合,建立农资供应、技术指导、信息对接、生产服务、培训推广一体化的服务平台。四是要健全监督体系。严格农产品质量和农业投入品管控,建立纵横到边、全面覆盖的监管体系,安全可靠、标准规范的生产体系,重点突出、精细精准的执法体系,通过加强农产品质量监管倒逼农业投入品使用。五是要完善宣传体系。鼓励教学科研机构、行业协会和骨干企业发挥技术和信息优势,开展技术推广、政策宣传、技术培训、服务指导等工作。充分发挥农业合作社及统防统治组织的桥梁和纽带作用,传播科学施肥用药知识,提高农民科学施肥用药意识,大力营造全社会关心支持化肥农药减量增效工作的良好氛围。

(三)强化改革创新驱动,发挥土地经营规模化效益。“土地活则产业兴”,土地规模化经营也是化肥农药减量增效的突破口,要始终把推进农业农村改革创新作为推动三农工作的“金钥匙”。一是要深入推进农村土地制度改革。继续探索农村集体土地所有权、承包权、经营权“三权分置”有效实现形式,在基本完成农村土地确权登记颁证工作的基础上,健全农村土地承包经营权登记制度,让农民吃上“定心丸”、种上“放心田”,推动加快土地经营权流转,解决土地细碎化、规模经营不足等问题。二是创新农业经营体制机制。大力培育农业新型经营主体和高素质农民,发展多种形式的适度规模经营,重点在家庭农场、种植大户、农业园区开展有机肥替代化肥等技术试点示范,加快试点成果转化应用,扩大有机肥替代化肥的实施区域和覆盖作物范围。三是打造农资社会化服务体系。要加快基层为农服务中心建设,充分发挥土地流转、农资供应、农机作业等功

能，增强直供服务、技术支持。开展土地托管服务，依托新型农业经营主体和专业化服务组织，推进科学施肥、绿色防控和统防统治，积极解决散小农户积极性不够的痛点难点问题。四是推进农业产业链标准化。在土地规模化经营的基础上，以产品为主线，质量控制为核心，种植技术为基础，推动现代农业全产业链标准化，发挥我省农业产业优势，积极争取国家试点，先行先试，走出一条产出高效、产品安全、资源节约、环境友好的现代农业发展新路子。

（四）强化科技支撑，激活化肥农药减量增效根本动力。一是加强种业创新。遵循种业发展规律，立足山东种业比较优势，积极融入服务国家种业发展大局，明确主攻方向，坚持少而精原则，聚焦小麦、玉米、大豆等主要农作物，培育抗病、优质、高产新品种。二是因地制宜推广新药剂新技术。加大引导与扶持，推广缓释肥料、水溶肥料等高效新型肥料，在粮食主产区大力推广“化肥深施+水肥一体化”技术，果茶园重点推广“有机肥+配方肥+机械深施”模式，设施农业园区示范推广滴灌施肥、喷灌施肥等水肥一体化技术。三是创新推广模式和渠道。在传统服务模式的基础上，鼓励有条件的地方建立农业信息化服务体系，依托互联网、手机信息系统等定期发布和推送施肥施药技术，提升技术服务的覆盖面。四是加

强病虫害监测预警体系建设。进一步完善自动化、智能化田间监测网点布局，设立加密监测点，进一步提高病虫害监测预警的时效性和准确性，做到早发现、早报告、早预警、早防治，最大限度减少农药投入量。

（五）及时总结经验，加快立法步伐。我省在化肥农药减量增效方面多项工作走在全国前列，积累很多先进经验和做法，去年12月，全国人大常委会副委员长武维华对我省莘县农产品质量安全监管工作作出批示，今年5月，全国人大农业与农村委员会委员刘玉亭带调研组赴聊城开展专题调研。建议省直有关部门加强这方面的调查研究，深入挖掘、系统梳理全省各地成熟经验和典型。一要重视技术模式的总结提炼，形成可复制、可推广、本土化的绿色高质高效技术模式，分区域、分作物制定操作性强的施肥用药技术规程。二要及时将工作方法总结提升，推动实践证明可行的工作经验形成制度安排，探索山东模式，打造化肥农药减量增效的齐鲁样板。三要加快立法步伐。目前在国家层面没有肥料管理方面的立法，我省作为农业大省，应当在这方面先行先试，建立健全全链条的肥料管理制度。及时修订完善《农产品质量安全条例》等相关法律法规，实现从生产、流通到使用的全程监管，切实增强化肥农药减量增效的法制保障。

关于我省侨资企业助力 山东高质量发展情况的调研报告

省人大民族侨务外事委员会

根据常委会年度工作安排，为更好地联系服务侨资企业，2021年下半年，省人大民族侨务外事委员会会同省侨联组成调研组，先后赴济南、淄博、聊城三市和省地方金融监管局、省人才集团等省直部门单位调研，并委托其他13市在本市采取实地走访、座谈交流等方式，对全省侨资企业发展现状、服务侨企发展的经验做法以及存在困难问题进行全面深入调研，深入听取有关方面意见建议。在充分调研的基础上，委员会形成了调研报告，现将有关情况报告如下。

一、我省侨资企业的基本情况

截至目前，我省现存外商投资企业1.6万余家。2020年，我省新增外商投资企业3060家，同比增长21.6%；实际使用外资176.5亿美元，同比增长20.1%。2021年1-9月，我省新增外商投资企业2362家，同比增长17.9%；实际使用外资162.6亿美元，同比增长50.9%。目前正常运营的侨资企业（含港澳台）有4696家，投资总额664.8亿美元，从业人数约24.7万人。全省侨资企业投资方来自60多个国家和地区，排名前五的国家分别为美国、新加坡、日本、加拿大、澳大利亚，其中来自美国投资有1409家，约占30%。从行业分布来看，全省侨资企业主要分布在50多个行业，数量超过500家的

行业有制造业、批发和零售业、科学研究和技术服务业。

二、侨资企业助力我省高质量发展的突出特点

（一）科技创新型企业突出。在我省侨资企业最为集中的制造业中，部分企业具备较强的科技创新研发实力，产品技术水平达到国内同行业乃至世界先进水平。隔而固（青岛）振动控制有限公司研发的减振控制装备，应用于港珠澳大桥、神州十二号载人飞船、北京大兴国际机场等重点工程，已经成为我国高端减振降噪领域的龙头企业。青岛浦芮斯光电技术有限公司开发的磁光开关和热稳定波长标准具系列产品，近二十年来稳居全球光电子产业第一位，成功应用于“嫦娥五号”和空间站“天和”核心舱。青岛德通纳米技术有限公司研发的石墨烯改性功能涂料和轻质高强度复合材料，广泛运用于海洋装备、新能源车辆、无人机、航空航天工程等，是我国长江以北地区重要的石墨烯生产基地和供应商。

（二）企业外向型程度较高。我省侨资企业发挥熟悉海外市场和国际规则的优势，为本地企业走向海外、开拓国际市场牵线搭桥，积极服务我省对外经济合作。青岛阿斯顿工程技术转移有限公司是科技部委派的“中国—上海

合作组织技术转移中心”唯一运营单位，公司通过链接青岛涉海科研院所和大中型企业，推动青岛企业与上合组织国家开展国际科技合作和成果转化，助力青岛“中国—上合组织地方经贸合作示范区”建设。济南耐普顿数码科技公司，积极协调马来西亚 ANS 公司在山东投资 1.3 亿元，从事绿色环保的水性材料研发生产项目，产品远销四十多个国家和地区，占有全球 15% 的市场份额。威海中恒管桩有限公司积极响应国家“一带一路”政策号召，首进文莱就获得 5000 万元国际大订单，后又相继承担了文莱、印尼等国家的项目，实现了“走出去”。

（三）企业平台资源优势明显。我省侨资企业人脉商脉资源丰富，积极配合省市各级开展形式多样的双招双引活动，吸引高层次人才和高质量产业项目落地。软资资本控股有限公司积极引进萨马酒店管理有限公司和萨马酒店项目落户青岛，两个项目总投资额达 8 亿元人民币。青岛金海牛科技有限公司聚焦区域市场，打造能源环境产业园，集聚上下游 300 多家行业企业落户园区，形成 60 亿元产业规模。浙江海邦创智投资有限公司青岛分公司与青岛市北城发集团发起设立总额 1 亿元的专项人才创新投资基金，扶持海内外高层次人才创业项目落户青岛，力原中国总部、山东圣邦总部两个总投资 7 亿元的项目即将签约。

（四）制造产业集中潜力巨大。我省侨资企业积极投身新能源汽车制造、有色金属冶炼、生物药品研发生产等行业，制造产能增速和规模呈现逐年上升趋势，为当地经济社会发展做出了积极贡献。青岛侨企分布在 18 个行业，其中制造业有 445 家，约占 43%；威海荣成浦林成山轮胎，投资总额达 7 亿美元，2019 年创造利税达 2.1 亿元，提供就业岗位近 5000 个。山东安泰集团在菏泽落户建厂已十余年，吸纳了

周边 2000 余名群众就业，万丽时装在多个乡镇投资建厂，吸纳周边约 2 万名群众就业。枣庄山东云享天空科技服务有限公司，2020 年度实现营业收入 13.8 亿元，缴纳税款 1.13 亿元，带动地方社会就业近 1100 人次。

（五）侨企抱团发展后劲充足。我省广大侨商以鲁为家，坚持资源共享、合作共赢，以侨为桥、抱团发展的良好氛围已然形成。山东省侨商会作为省内侨商合作的核心平台日渐成熟，覆盖全省 100 多位重点侨商、近 500 家侨资企业。2021 年侨资企业之间对接开展上市辅导合作，推动鸿承环保科技公司成为本年度我省唯一一家在香港交易所主板挂牌上市公司。省新侨创新创业联盟、省侨联“一带一路”侨商会联盟也都汇集了一大批来自包括“一带一路”沿线国家在内的侨界企业家和优秀青年创业者。2021 年 12 月 15 日，省侨联发起成立山东沿黄九市助力推动黄河流域生态保护和高质量发展侨商暨新侨创新创业联盟，成功引领众多海内外侨商，在落实习近平总书记指示要求上展现侨界担当。省内联系服务侨商的机制更加灵活到位，省侨联携手省司法厅启动“一带一路”海外护航机制、与中国银行山东分行开展战略合作，为侨商侨企在山东投资发展提供法律服务和金融支持。

（六）热心公益社会责任到位。广大在鲁侨商积极参与社会建设和慈善公益事业，在抗击疫情、扶贫帮困、乡村振兴等领域贡献侨界力量。新冠肺炎疫情爆发以来，包括侨商侨企在内的海内外鲁籍侨胞捐资捐物达 1.5 亿元，捐资数额位居全国前列。德迈国际产业集团在疫情发生第一时间捐款 255.2 万元，及时转产口罩机全力生产防控期间急需的口罩，并向斯里兰卡捐赠口罩机等抗疫物资价值 1764 万元。山东侨乡集团、威海顺建贸易有限公司等 30 多

家侨资企业积极参与社会公益事业，累计捐赠公益性的项目达52个，捐赠总额为7354.54万元。威海富力悦心生物科技公司设立了全球首家无花果生物科技研发中心，无花果种植面积达500亩，使200户农民年均增收5000元。

三、侨务部门服务侨资企业的主要做法和成效

(一) 围绕中心服务大局，双招双引取得实效。各级侨务部门紧紧围绕山东八大发展战略，坚持“以侨为桥、以侨引侨、以商招商、牵线搭桥”，广泛动员海内外侨胞服务新旧动能转换和“双招双引”工作，积极为引进海外人才、资金、技术和智力服务，促进海内外经贸合作和科技交流，彰显了“侨”的优势和特色。2021 华商企业科技创新合作交流暨高层次人才走进济南“侨梦苑”活动中，有34个项目达成合作协议，总投资额269.59亿元人民币。侨资企业在人才项目落地、资金协调等方面互相配合、互相协助，近年来引进英国皇家工程院院士李琳团队和华人华侨专家耿直、顾大重、王跃驹等进驻山东，引进到位侨资100多亿元。青岛侨务部门积极协助侨资企业解决政策咨询、项目选址、企业注册等各方面需求，促成总金额125.8亿元的29个项目注册或签约，其中签约项目9个，总投资额97亿元，注册项目20个，总投资额28.8亿元。

(二) 搭建交流合作平台，促进侨资企业资源交流共享互动。各级侨务部门互相配合，充分发挥广大侨商智力密集、融通中外、联系广泛的独特优势，为侨资企业整合资源、互通信息、携手发展搭建平台。近年来，在原国务院侨办、中国侨联等国家部门的大力支持下，我省先后建立了“侨梦苑”和多个新侨创新创业基地，为侨胞特别是新侨创新创业提供了很好的舞台。同时，积极搭建具有山东自己的创

新创业平台。省侨联与25个重点国家和地区的30多个有影响力的侨团签订了《共同为山东企业“走出去”服务合作备忘录》；发起成立“一带一路”侨商会联盟，与“一带一路”沿线56个国家的侨商会、侨社团组织建立了战略伙伴关系，有效推动“一带一路”沿线国家、地区实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通“五通”，逐步促成区域大合作格局。济南、青岛、烟台、威海等市成立了新侨创新创业联盟、海归创新发展协会、留学生联谊会、留学人员及眷属联谊会等平台，积极开展招商对接、联络联谊活动。济南市设立海内外侨驿站，国内19家，海外29家，深化与海外侨团的交流合作，设立覆盖90多个国家地区的“侨汇泉城”人才资源库。

(三) 建立服务推进机制，为侨资企业投资提供全方位服务。各级涉侨部门立足激发侨企创新创业潜能与活力，制定措施办法、建设平台机制，为侨商提供全方位服务。济南市出台《关于推进济南“侨梦苑”建设发展的若干扶持政策》，并首家设立市级专项产业投资基金，将进一步优化华侨华人创新创业、海外优质资源集聚环境，加快产业集聚、项目落地、高端人才引进。全省各级侨务部门倡导成立侨星志愿服务组织100多支，为侨资企业提供法律、医疗、金融文化等全方位服务。潍坊市侨务部门为助力侨企全链条转型升级，重点打造了“一谷、一院、一站和一中心、一基地、一联盟”服务平台建设，建立“1+N”联合服务机制，对涉侨审批服务事项实现一站式服务。

(四) 直面侨资企业需求，举办特色活动助推侨资企业发展。各级侨务部门充分发挥桥梁纽带作用，以“创业中华·兴业齐鲁”为主抓手，开展了“侨界创新创业”系列活动，连续举办“华商企业科技创新合作交流会”“侨

聚齐鲁”“海外侨领研修班”等活动，助推各界与侨资企业以及侨资企业之间交流合作，谋求发展。济宁市在侨资企业中积极举办全球经济形势分析专题报告会、“创业中华·兴业齐鲁”2021山东（济宁）投资合作洽谈会、“2020海内外儒商、高层次人才投资创业云上行”活动，重点解决企业对国内外形势的全面了解、促进侨资企业之间的沟通交流等现实问题。临沂市举行“创业中华·兴业齐鲁—2020中国侨商走进临沂”“侨聚临沂 共襄发展——2020山东（临沂）海内外华商投资合作云上行”活动，在多个领域、不同层次签署15个合作项目。泰安市积极参与“选择山东”系列全球路演活动、全省“好客至诚山东云平台”建设，通过举办、参加泰山国际登山节投资合作洽谈会、儒商大会等，不断拓展招商引资渠道，扩大投资规模。

（五）拓展交流合作渠道，为侨资企业提供多元化服务支持。当前新冠肺炎疫情影响广泛深远，世界经济复苏面临严峻挑战，省涉侨部门积极推动对外交流，帮助侨资企业应对挑战。依托海外山东商会及海外侨社团组织，省贸促会、省侨联、省工商联联合举办“山东国际儒商会启动仪式暨全球儒商交流会”，推动在德国、美国、韩国等11个国家成立了山东国际儒商会。威海市积极贯彻实施“三服务”工作方案，与人社局、商务局等部门密切合作，构建信息聚集的网络载体，积极协调发改委、工信局等部门，为多家侨资企业申请享受创新性企业扶持政策。枣庄市侨务部门拓展全方位合作渠道，每年各区（市）组织企业参加进口博览会、俄罗斯展会、印度国际精细化工展览会、广交会等境内外展会，深化与匈牙利等“一带一路”国家地区和拉美、非洲、俄罗斯等新兴市场的联系合作。

（六）真情维护侨益，妥善解决侨资企业

的困难和问题。德州市侨务部门疫情期间，针对企业面临的用工紧张和原材料供应短缺、物流运输受阻等实际困难，积极协调有关部门保障企业正常运行。菏泽市侨务部门协助做好侨资企业投诉和信访处理工作，妥善解决各类经济和民事纠纷。日照市侨务部门建立联系侨资企业制度，定期走访，跟踪服务；建立侨胞定点医院，打造归侨侨眷和海外侨胞之家，为海外人才创造更好的生活环境。枣庄市、济宁市、威海市侨务部门开展“送政策、送服务、进企业”活动，对到当地投资兴业的侨商从项目投资到买房置业实施全方位的服务。

四、侨资企业助力我省高质量发展存在的突出问题

（一）成本上涨导致部分侨资企业生产经营困难。因受全球新冠疫情持续蔓延的影响，导致侨资企业人员不能按计划到岗、物流不畅，原材料、物资、设备供应中断，用工、运输、能源、融资成本不断增加，国际物流费用、原材料成本上涨叠加因素凸显，使外贸企业特别是中小企业经营成本高位运行。以橡胶轮胎为例，出口货物周转时间延长、集装箱成本增加、运输成本飙升，出口产品利润空间压缩，利润率仅维持在5%左右，同时，受产品同质化、行业间不良竞争影响，企业间竞争方式仍以价格战为主，导致产品出口价格偏低，利润下降，一些内贸企业由于原材料成本太高，已几乎没有利润，一些主要依靠出口的侨资企业普遍面临已签订单取消或延期、新订单签约困难等问题。

（二）融资难制约企业发展。受金融、信贷政策影响，企业存在融资成本高、审批程序复杂门槛高等各种问题，在当前企业利润普遍较低的情况下，企业还款压力增大，人力开支、管理开支、房租、贷款利息等压力较大，现金

流紧张,在一定程度上制约了侨资企业的发展。一是银行为防范风险,对出口企业存在慎贷、惜贷现象。贷款门槛高,且年利率偏高,在当前利润普遍较低的情况下,企业还款压力增大。同时银行在收到到期贷款后,企业若要续贷,需要重新评估,手续较繁琐,且贷款额度低、期限短,没有享受到内资企业同等待遇。二是受外汇管理规定的限制,固定时间内可启用的外资数量有限,有的企业遇到购买大型设备或生产运转需一次性大量注资时,往往资金不能及时到位。三是面向中小微侨资侨属企业贷款主要以抵押担保贷款为主,客观上许多中小企业缺乏有效抵押资产,企业感觉贷款门槛高、手续繁、额度低、期限短、品种少,甚至根本无法从银行得到贷款。而民间贷款机构融资成本高、风险大,企业难以承担。四是海外疫情的蔓延,货物流通成本加大,周期延长,资金周转更加困难。

(三) 缺乏高端人才影响转型升级。随着新兴产业的发展,高素质技术性、管理型人才需求不断增加,本地人才储备不足、外来人才留不住,尤其是高端技术人才招引难。一是受地域影响,高新技术人才不愿意选择到二三线城市工作,加之其配偶及子女的生活舒适度和教育需求无法得到满足,造成二三线城市企业人才缺乏。二是一些技术性强的工作,工作环境不是很好,年轻人怕脏怕累不愿意干,企业原有的老技术人才又面临退休,出现人才断档的危机。三是有些市惠才政策力度不大,引进途径单一,导致企业在引进高端人才方面受到制约,尤其是专业的海外市场开拓人才的缺乏,制约了企业海外市场开拓步伐。

(四) 重承诺轻兑现导致政策落实不易。一是个别地方存在“重承诺轻兑现”的现象,招商时什么都答应,后来因地方政府换届、领

导变更等原因,优惠政策无法落实落地,例如有些企业在建厂时就面临拆迁问题得不到解决,有些企业反映政府服务部门在基础设施建设方面存在效率较低的现象,影响了企业的正常运转。二是个别部门审批手续繁琐,中间环节较多,存在互相推诿扯皮的现象。三是部分针对企业的政策不透明,欠精准,存在抽屉政策,信息不对称,部分惠企政策条款过于宏观、笼统,缺乏配套措施及相应的实施细则。

(五) 品牌建设滞后影响企业拓展。品牌建设是一个长期的过程,需要持之以恒的培育。部分侨资企业只注重眼前短期经济效益,不愿在品牌建设上做长期投资,有的企业做了品牌也是一个空壳,没有长期规划。缺乏品牌意识和推广渠道,品牌管理水平低下等因素制约了企业发展,产品被市场淘汰的速度加快,不利于企业未来的经营管理。如东营市橡胶轮胎产量占全国近30%,仅广饶县就有规模以上橡胶轮胎企业40多家,生产规模较大,但企业普遍存在贴牌生产现象,自主品牌较少,名牌产品不多,且存在产品同质化现象。据了解,南部非洲国家没有自己的轮胎生产企业,轮胎主要是从中国进口,东营市轮胎产品在当地的市场占有率、知名度均不高,这与该市轮胎产能现状不符,与品牌建设滞后有很大关系。

五、意见和建议

(一) 加大引资力度,优化侨企产能结构。继续深入开展“双招双引”工作,强化以侨引资工作,加强对侨资企业的招商引资工作,鼓励和引导华侨华人利用自身资本、专利、知识、产品等优势,引进一批高质高效产业项目,不断增强侨资企业发展后劲。政府有关部门应制定对中小企业财税扶持政策的宏观目标,对中小企业特别是创新型企业实行灵活政策。大力发挥“侨梦苑”“新侨创新创业联盟”等产业

园区和有影响力的侨企的带动作用，利用各地园区的优惠政策和产业集群的优势吸引更多创新型企业到当地落户注册，完善产业链条，增强带动效应，实现双赢。引导侨资企业积极参与供给侧结构性改革，推动企业技术升级和结构调整，在新产品研发方面加大资金和技术投入，加快企业自主创新步伐，开发技术含量高、附加值高、环保节能产品，增强在国际上的竞争力。

（二）进一步优化投资环境，为侨资企业创造良好发展条件。建议从减少赋税、优化政务环境两方面着力，加大服务力度，营造宜商、富商、稳商的良好环境，重点加大对产品科技含量高、发展潜力大的侨资企业的政策支持力度，推动企业做大做强，提高侨资企业整体贡献率。一要为侨资企业做好服务，在项目洽谈、立项、审批、建设过程中主动为侨商提供咨询帮助，确保项目顺利落地建设。二是侨务部门要加大对侨资企业服务力度。与侨商保持经常性的沟通联络，协同相关职能部门通过建立“一站式、限时制”服务平台，以较快的速度、简便的手续，切实为侨资企业解决在建设、生产、经营过程中面临的实际困难和问题。三要完善涉侨法规体系，依法维护侨资企业权益。要加快推进我省华侨权益保护条例立法工作，尽早制定出台一部高质量的华侨权益保护地方性法规，切实提高侨务工作法治化水平。

（三）积极引进人才，引导侨资企业转型升级。侨资企业加快转型升级和结构调整，离不开高端人才支撑，海外高层次人才是发展高新技术产业、建设创新型国家的一支重要力量。一要充分发挥各级侨务工作协调机制的平台和桥梁作用，吸收组织和人力资源等相关部门参加，为吸引海外高层次人才和创新创业团队来山东发展“量体裁衣”，出台优惠政策，协调

各部门围绕创业扶持、项目支持、社会保障和子女教育等方面，提供全方位精细化服务。二是加强与省人才集团的战略合作。依托省人才集团开发的五大数据平台，实现优势互补，资源共享，共同做好海外各种高层次人才的引进，既满足侨资企业人才需求，又为海外高层次人才提供发展平台。省侨联要尽快在全省范围内筛选出10—20家高成长性的高新技术侨资企业清单，积极对接省人才集团，针对其人才需求提供全方位服务，带动市县侨务部门开展合作，切实满足侨资企业人才需求。三是积极打造海外人才平台。侨务部门与省人才集团合作创设海外人才基金，集中打造海外人才回国初创项目风险投资与孵化器，实现人才成果产业化，促进学有所成的留学人员与资金项目合作进行对接，实现双赢。

（四）加大金融扶持，解决侨资企业融资困难问题。通过政策支持手段，推进融资方式创新，强化侨资企业金融服务，建立健全侨资企业的金融服务机制。一是引导侨资企业特别是中小微企业、初创企业，加快完善规范企业财务制度，练好内功，提高资金使用效率。高度重视企业征信建设，以良好的信用和出色的效益赢得融资机会，摒弃逃废债行为。二是充分发挥各级侨务部门和侨商会桥梁和纽带作用。沉下去，多听侨企意见，汇集企业需求；请进来，积极主动为侨资企业融资牵线搭桥，协调相关部门定期召开政策吹风会宣传会，加强政策解读，真正解决政策“最后一公里”问题，做到金融惠企政策人人皆知，扶持侨资企业壮大发展。三是建立与银行等金融机构和金融监管部门的战略协作机制，积极推广“金融管家”制度。积极推荐产业政策导向、信用良好的规模以上侨资企业，以及具有广阔前景的专精特新中小企业列入金融帮扶侨资企业清单，主动

对接金融监管部门，率先推广“侨企专项金融辅导队”“金融管家”制度，对清单内企业金融需求分层管理、因企施策，实施保姆式服务，以个性化的金融产品满足企业融资需求。四是引导支持企业拓宽融资渠道。各级金融监管部门要积极协调金融机构，进一步完善信用评估体系，推动银税互动、应急转贷等措施落实落地，探索灵活多样的贷款方式，用好用足再贷款再贴现额度，加大对中小侨资企业贷款投放力度，引入融资担保机构，发挥政府性融资担保公司的作用，大力发展直接融资，助推企业加速发展。

（五）发挥侨商资源优势，共同开拓国际市场。国家深入推进共建“一带一路”，给海外华侨华人提供了广阔的发展空间和机遇。建议省发改委、省商务厅、省工信厅和省贸促会

等部门单位出台优惠政策，积极引导侨资企业发挥好熟悉两个市场、两种资源的优势，鼓励发展跨境电子商务综合服务平台，健全跨境电子商务链、供应链，带动国内企业商品、技术、服务开拓国际市场。各级侨务部门和侨商会发挥侨务优势，积极推动“一带一路”侨商会联盟落地落实，深化与“一带一路”沿线国家有实力、有影响的侨商会、重点侨社团以及海外重要侨领、侨商的联系，积极开展“请进来，走出去”活动。引导侨商积极参与“华交会”“海洽会”等涉外涉侨经贸活动，进一步加强与海外侨商的对接，促进更多侨企境外发展，实现海外产能输出、资本输出，延伸产业链。充分发挥海外工作站作用，加强内引外联、牵线搭桥，拓展多元化国际市场，实现国内与海外企业双向合作、互利共赢。

从人大安全生产执法检查报告剖析 法律实施与人大监督的成效

省人大社会建设委员会

宪法法律赋予我国各级人大及其常委会保证法律法规在本辖区内实施的职责。执法检查是各级人大及其常委会以同级“一府一委两院”为对象，就法律执行情况所开展的一种专门的检查活动，它是人大依法行使监督权的一种有效方式。各级人民代表大会常务委员会每年选择若干关系改革发展稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题，有计划地对有关法律、法规实施情况组织执法检查。实践证明，执法检查是各级人大常委会最频繁使用的执法监督方式，也是最有效的人大执法监督手段之一。做好执法检查工作，不仅有利于法律法规的贯彻实施，维护宪法和法律的尊严，同时，也能进一步提高人大的法律地位。本文通过分析、解读山东省人大常委会执法检查的有关报告和资料，剖析人大执法检查工作的取得的成效和存在的薄弱环节，并对改进人大执法检查工作进行对策性研究，这对于我们在新形势下进一步加强人大监督工作具有重要意义。

一、对当前人大执法检查工作的现状分析

(一) 推动了有关法律法规正确有效实施。人大执法检查报告对执法部门提出的建议和要求每一次都是明确和具体的，“一府一委两院”及其执法部门对人大执法检查报告中提出的问题和建议非常重视，都要制订切实可行

的措施，进行整改落实，并将落实情况报告人大常委会。人大执法检查促进了各级人民政府及其有关部门依法行政，促进了人民法院和人民检察院公正司法。山东省人大常委会自2016年以来，连续六年对全省实施《中华人民共和国安全生产法》《山东省安全生产条例》等有关法律法规实施情况进行执法检查，成效显著。一是各级各部门将抓好安全生产作为重要的政治任务，纳入了经济社会发展规划和为民办实事工程；二是推动安全生产制度体系和责任体系更加健全完善，全省制定并落实《山东省实施〈党政领导干部安全生产责任制规定〉细则》《山东省安全生产行政责任制规定》《山东省生产经营单位安全生产责任制规定》，全面压实了部门安全生产和应急管理责任；三是促进安全生产监管执法力度持续加强；对重大隐患和各类违法违规行为严格落实执法措施，使安全生产监管执法保持日常高压状态；四是推动安全生产巡查和问责严格落实，对安全生产责任不落实、工作不到位的行为依法进行严肃追责问责。

(二) 营造了法律法规实施的强大声势和良好社会氛围。执法检查的过程是对法律的宣传普及的过程，也是一次活生生的法治宣传教育的过程。由于人大执法检查围绕重大问题和

热点问题，受到社会各方面的广泛关注。而且对执法检查中发现的重大典型违法事件及其处理结果可以公之于众，使得法治宣传教育的效果非常显著。例如，山东省人大常委会通过对安全生产有关法律法规实施情况执法检查和专题询问，不仅深化了各级各部门的认识，也厚植了安全生产的社会基础。针对相关法律知晓度低的问题，有关单位结合部门职责，认真落实“谁执法谁普法、谁管理谁普法、谁服务谁普法”普法责任制。企业安全生产责任意识进一步增强，特别是一些大中型企业把落实安全生产责任作为企业生存发展的基础，遵守法律法规逐步成为常态。社会公众自觉参与、关注安全生产的意识明显增强。

（三）推动重点区域、重点部位、重点企业问题的有效解决。执法检查组到各地去检查，就是为了深入了解法律实施的真实情况，了解执行和适用法律中带有典型性、普遍性的问题。通过执法检查发现的许多执法中的共性问题，提出有针对性的实施法律的意见建议。各级人大常委会通过执法检查，确实发现了执法、司法中全国各地大面积存在和长时期得不到扭转的问题、难点和焦点问题和迫切需要解决的问题。执法检查报告对存在的问题进行分析，并对解决这些问题和进一步实施好法律法规提出有针对性的建议。以山东省2018年省人大常委会安全生产执法检查为例，共检查企业7721家，查出问题隐患14038项，省人大常委会在此基础上认真梳理总结出具有普遍性的六类问题：法律责任落实、制度体系建设、普法宣传培训等方面不到位，生产经营性交通事故频繁发生，农村道路交通安全问题突出，低速电动车安全监管亟待强化，水上交通和渔业事故多发，加气站和液化气使用安全管理存在薄弱环节以及安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防

体系建设亟需强化等。针对这些问题，执法检查报告提出了系统性整改建议，及时进行交办，明确跟踪督办责任，促进问题及时有效整改，确保人大执法检查意见的有效落实，保障人大监督的权威。

（四）推动了法律质量的提高和法律体系的完善，增强了法律的可实施性和实施的效果。通过执法检查，可以发现法律本身不够完善的地方，通过修订和完善有关法律，提高立法质量，使法律更加切合实际，更具有可操作性，促进我国法律制度更加完备。山东省人大常委会针对安全生产执法检查中发现的涉及法律法规不完善的问题，加快“立、改、废、释”工作，集中清理涉及安全生产的法律法规，相继出台《山东省石油天然气管道保护条例》《山东省突发事件应急保障条例》等法规，向全国人大常委会建议修改安全生产法等法律，加大对安全生产违法行为的处罚力度。

二、存在的问题与原因

近年来，各级人大及其常委会依照宪法和法律的规定，积极探索，勇于实践，执法检查工作取得了一定的成绩。同时，还应该清醒地看到，执法检查工作还面临着一些困难和问题，存在着一些短板弱项，执法检查的监督效果还不能令人满意等。

（一）对人大执法检查的定位把握不够准确。执法检查作为一种监督形式，其性质、地位、作用还没有被人们充分地认识和接受，在组织运作程序、工作方式方法等许多方面还处于探索之中，有待于进一步规范。有的把执法检查涉及的具体单位或部门同执法检查的对象混为一谈，热衷于就事论事，直接去处理一些很具体的问题，却忽略了作为监督对象的同级“一府一委两院”对法律实施过程中出现的问题应该承担什么样的责任，对负有领导责任的

人员该采取什么样的监督手段。结果“丢了西瓜，捡起芝麻”，弱化了执法检查的监督功能。近年来，法律实施过程中存在的问题那么多，但却很少见到“一府一委两院”的主要负责人出面承担责任，或受到较为严厉的处置。

（二）执法检查监督程序缺失。任何一个程序都应当是被监督的，没有监督的存在，就会导致程序的运行倦怠与无力。在我国，对执法检查的监督是远远不够的。执法检查基本处于半公开的状态，导致社会无法参与监督；审议结果无约束力，导致审议效果差；检查回访制度的缺位，导致检查意见得不到落实。这些都致使检查效果弱化，凸显不了检查的初衷。

（三）委托执法检查程序空白。根据监督法的规定，全国人大常委会和省、自治区、直辖市的人大常委会可以根据需要委托下一级人大常委会对法律、法规在本地区的实施情况进行执法检查。但由于监督法对委托检查的程序没有做出进一步规定，导致每个地区都有自己的一套执法检查模式，出现各自为政、协调性不强、计划性差等问题。主要表现为：局部地区计划性相对较好，但总体较差；上一级的计划性强，下一级的计划性弱；常委会一届任期计划的稳定性与长期的不稳定性。有些地方将法律、法规集中检查，有些地方只检查法律的实施情况。即便在同一地区一些执法检查的侧重点也会各不相同。在一些地方，上一级人大执法检查制定计划时没有及时通知下一级人大常委会，造成了下一级人大常委会要根据上一级的临时委托而匆匆忙忙地改变自己的监督工作计划，这样下一级的人大在进行执法检查时既要完成上一级的委托任务，又要完成自己的监督工作任务，从而造成了很大的压力。特别是县一级，压力更大，因为其既要接受省、市一级的执法检查委托，还有可能来自

全国人大常委会的委托，自己的空间更小。还有就是一届人大常委会人员作出重大调整时，新组成的人员很少去关注上一届所已经检查过的法律、法规情况，进而可能出现重复检查的现象。

（四）执法检查发现的问题解决不够得力。执法检查中发现问题容易，解决问题难。解决问题时不敢碰硬，查纠措施不得力，惩戒手段不硬。如，由于执法部门在执法过程中承担的责任在法律上规定得不够明确，使执法检查的对象难以界定，导致执法检查“只见问题不见人”。同时也往往导致部门与部门之间在法律执行问题上相互扯皮推卸责任。

三、对策与建议

（一）强化执法检查工作模式制度化、规范化。实践证明，执法检查已经成为人大开展监督工作的行之有效的形式，对维护法律的权威和尊严起到了很好的作用。各地也都积累了一定的经验，要在不断总结经验的基础上，深入持久地开展下去。山东省人大常委会坚持聚焦老问题、发现新问题，重点检查法律法规贯彻落实方面存在的问题，并在监督常态化的基础上，不断总结工作规律，加强执法检查的规范性建设，建立起全要素、全链条监督新模式，打出了一套环环相扣、步步为营的“组合拳”，也为其他领域的执法检查及其他监督工作树立了标杆。

（二）确定执法检查重点。首先，执法检查要突出重点。现有的法律法规数量众多，人大对之执行情况不可能一一进行监督检查。这些年来，全国人大常委会每年组织的执法检查大体在四到五次，数量虽然不多，但起到了举一反三的效果，不仅推动了这几部法律及其相关法律的正确实施，而且在增强全社会法律意识和法制观念方面发挥了重要作用。总结以往

执法检查的经验，人大常委会在制订执法检查计划时可以考虑直接从突出的问题入手，抓住重点，有的放矢。要切实提高执法检查工作的质量，必须突出重点、注重实效。要有针对性选择检查的法律项目。关键是要抓住关系改革发展稳定和法律实施中的重大问题，抓住与人民群众切身利益密切相关的热点难点问题。其次，要找到“一府一委两院”执法中普遍存在的共性问题。人大不能越俎代庖地直接去处理具体问题，要通过具体问题进一步发现或找到“一府一委两院”及其部门在法律法规实施、执行中存在的漏洞，诸如有法不依、执法不严、违法不究，以及执法不作为乱作为、重利益争权力、避责任轻服务等有共性的问题，特别是普遍出现或反复出现的问题、体制机制方面的问题，进而监督“一府一委两院”解决存在的问题。不直接处理问题，并不意味着人大对问题无能为力。人大可以就存在的问题进行跟踪监督，或者采取进一步的监督手段，综合运用质询和询问，专项工作审议、特定问题调查，撤职和罢免等监督手段，以保证法律法规得到实施。

（三）强化执法检查组人员构成。要突出人大代表的主体地位。人大代表和人民群众的积极参与是发挥执法检查效能的必要条件，必须坚持公开原则。按照监督法的规定，执法检查组的组成人员，除了从本级人大常委会组成人员以及本级人大有关专门委员会组成人员中确定，还可以邀请本级人大代表参加；常委会的执法检查报告及审议意见，“一府一委两院”对其研究处理情况的报告，向本级人大代表通报并向全社会公布。

（四）增强人大执法检查跟踪督办的刚性。执法检查要敢于动用刚性监督的手段，落实有关部门的责任。对于通过常委会审议作出的审

议意见和执法检查报告提出的针对性强的建议，有关部门必须在规定的时间内提出整改方案、措施，并及时实施。如果常委会人员大多数满意测评都很低，常委会要责令相关部门限期改正，并严格要求有关部门实行内部的执法责任制，这样有利于有关部门建立起自己的自我约束机制，发挥人大监督的外部监督与有关部门的内部监督综合作用，以逐步改变执法不力、司法不公的状况。人大常委会对于敷衍塞责、无故迟延履行、不认真履行审议意见的，要促使其履行。对于拒不履行、不接受质询、拒绝接受检查的有关部门及国家机关工作人员，只要属于其选举、任命的，要依法行使免职、撤职权，对不属于其选举任命的人员要交给有关部门处理，有关部门要及时将处理结果告知人大常委会。常委会对于属于本级人大选举、任命的公职人员要向本级人民代表大会提出罢免案。总之，要综合运用人大的法定措施，抓好各项工作，发挥综合效应，会在一定程度上巩固和深化执法检查的效果。

（五）完善地方立法制度，增强法律的可实施性。人大执法检查表明，立法质量是影响法律实施的重要因素。法律条文诸如太过原则性、执法主体不明、执法责任不清，或具体程序、实施手段缺失等。通过完善民主立法制度和立法技术提高立法质量非常重要。某些法律的可实施性不强，是因为立法过程各方利益的参与尤其是普通民众的参与不足，受部门利益和集团利益过度影响，权力与权利、权力与责任、权利与义务配置不当，在某些民众普遍关注的利益调整的重大问题上，未起到“在矛盾焦点上砍一刀”的作用。立法不能太粗、不能回避矛盾，否则立法中的问题就会在实施中凸显出来，反倒和实施中受到各种利益的抵制或牵制，从而变成弹性很大的“软法”，或

者不得不变通执行，甚至频繁修法。法律规定责任一定要明确清晰，如在水污染防治方面，就需要“明确责任，齐抓共管。市、县两级环保部门要对本区域的水污染防治实施统一的监督管理，在严格执法，推动重点流域、区域、行业和企业的水污染防治方面发挥重要的监督

管理作用；发改、经信等部门要根据各自的职责，大力促进有利于水污染防治的产业结构调整、技术改造、清洁生产和循环经济的实施；农业农村、自然资源、卫生健康等部门要在各自的职责范围内，对有关水污染防治实施监督管理。

提升人大调研工作质效 加强成果转化运用的调研报告

省人大常委会研究室

习近平总书记指出，调查研究是谋事之基、成事之道，没有调查，就没有发言权，更没有决策权。调查研究历来是我们党的传家宝，也是做好人大工作的基本功。进入新发展阶段，完整、准确、全面贯彻新发展理念，服务和融入新发展格局，对人大各项工作包括调查研究工作提出了新的更高要求。围绕深入学习贯彻中央人大工作会议精神，进一步优化提升我省人大调研工作质效、加强成果转化运用，更好地服务人大及其常委会科学决策、依法履职，我们根据2021年度调研课题计划，采取多种方式开展了调查研究，书面征集了各设区的市人大常委会的调研工作情况和意见建议，认真分析了工作中存在的问题和不足，研究提出了对策建议，形成了调研课题报告。

一、我省各级人大开展调查研究的基本情况

多年来，我省各级人大及其常委会始终坚持把调查研究作为履行职权的“第一程序”、发挥人大职能作用的关键环节、密切联系群众的基本途径、改进工作作风的重要手段，积极探索创新调研工作机制和方式方法，加强调研成果转化运用，为依法履职行权提供了有力支持和保障，推动立法、监督、决定、任免等工作更加体现针对性、科学性和民主性。

（一）精准选择调研课题。调查研究能否取得实效，精准选好题是基础。近年来，各级人大按照“围绕中心、服务大局，发挥优势、量力而行”的原则，紧紧抓住事关全局的长远性、根本性、紧迫性问题，严把调研选题关，切实做到调研到关键处、参谋到点子上、服务到决策中。比如，烟台市被确定为山东省新旧动能转换“三核”之一后，市人大常委会专门成立调研组，就更好推进新旧动能顺利转换，促进现代服务业、先进制造业高质量发展开展调查研究，提出锚定城市定位打造现代产业体系的建议，为市委决策提供了重要参考。各地人大坚持围绕人民群众关心关注的热点难点问题开展调研，牢牢扭住人民群众普遍关心的教育、医疗、就业、养老、环境、食品药品安全等重点难点问题，深入开展调查研究，推动解决人民群众的操心事、烦心事、揪心事。比如，泰安市人大常委会聚焦完善学前教育、改善义务教育、提高高中教育、促进大学生培养和就业，每年确定一个专题，采取听取汇报、现场调研、问卷调查、满意度测评方式，摸实情、讲真话、求实效，形成4份高质量的专题视察或调研报告，推动提高全市教育质量和水平。新时代如何加强自身建设，更好发挥地方人大职能作用，也是人大调研的一个重点。比如，省人大常委

会 2018-2019 年围绕“扎实做好新时代人大工作、充分发挥人大职能作用”这一课题，通过多种形式开展调研，全面掌握全省各级人大依法履职和自身建设情况，协助省委起草了《关于做好新时代人大工作的意见》，出台了一系列行之有效的政策措施。各级人大围绕学习贯彻习近平法治思想、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，广泛开展有关课题研究或专题研讨，准确把握人大工作的特点和规律，积极探索新思路新举措，努力在守正创新中推动人大工作提质增效。

（二）精密组织调研活动。调研实不实、质量高不高，关键在组织实施。各级人大以扎实深入的作风、灵活多样的方式、科学有效的方法，深入开展调查研究，坚决杜绝走程序、走过场，搞作秀式调研，取得了实实在在的效果。一是在“深”上下功夫。坚持零距离深入一线，开展扎根式驻点走访，面对面倾听诉求，力求情况摸得真、摸得实。比如，省人大常委会在制定长岛海洋生态保护条例时，把立法听证会开到“渔民家门口”，现场听取岛上居民和驻岛单位的意见建议，并据此对条例草案内容作了调整完善，实现环境保护与群众利益维护一体推进。二是在“广”上下功夫。采取点面结合、明察暗访、上下联动等方式，进行多层次、立体式的调查研究，既看先进典型，又看落后单位，既听正面意见，又听不同呼声，既集中开展调研，又组织小分队开展调研，既发动人大代表聚焦问题专题调研，又注重发挥专家学者“外脑”作用，努力使人大调查研究体现方方面面的意见和要求。比如，滨州市在开展“十三五”规划执行情况和“十四五”规划编制工作时，向各级人大代表发出征求意见信 40 份，深入企业、高校、市直部门调研 5 次，先后召开 11 次不同层次、不同范围、不同方式的调研会议，

走访市直负责人、企业家 35 人次，翔实的基础资料为制定好“十四五”规划奠定了坚实基础。三是在“新”上下功夫。在统筹运用听取汇报、现场考察、走访群众、问卷调查、召开座谈会、蹲点“解剖麻雀”等传统方式的基础上，充分利用现代信息技术开展调研，提高调研效率和质量。比如，东营市在开展文明行为促进立法调研时，充分依托网络、微信公众号、大数据平台等新媒体手段，向全社会征集“市民身边的不文明行动”，共采集数据 4.3 万多例，为科学设定法规条款、顺利出台条例奠定了良好的民意基础。

（三）精心撰写调研报告。调研报告是调查研究的成果，高质量的调研报告可以充分发挥以文辅政的作用。全省各级人大始终坚持高标准严要求，认真汇总分析调研素材，精益求精撰写调研报告，反复推敲打磨，确保有情况、有问题、有分析、有建议。一是注重深研细究，坚持对获取的第一手资料进行多层面、多角度的分析研究，去粗取精、去伪存真，精心提炼、深入思考，为提出科学有效的对策建议夯实基础。比如，淄博市人大常委会以国内人工智能赋能产业先进城市为例，对当前人工智能赋能“四强”产业中存在的问题进行了深入细致地分析，并根据当前淄博转型发展实际，提出了以人工智能赋能“四强”产业推动新经济发展的主要途径，得到市委的高度重视，将其列入“十四五”专业规划。二是注重实事求是，坚持一切从实际出发，以科学求实的态度，原汁原味汇报成绩，不遮不掩提出问题，确保调研报告内容真实、全面、客观。比如，省人大常委会在撰写全省优化营商环境工作情况的调研报告时，讲成绩部分只占百分之十五，用一半篇幅通过具体事例和数字指出工作中存在的六个方面突出问题，为有关部门出台各项纾困惠

企政策、打造市场化法治化国际化营商环境提出意见。三是注重管用有效，着力突破思想障碍和思维定势，努力提出解决问题的新思路、新办法，得出具有深度和力度的调研成果，真正做到立有据之论、谋有效之策、献可行之计，提升调研报告的“含金量”。比如，济宁人大常委会在开展港航经济发展调研中，紧扣国家政策 and 战略部署，提出组建港航发展集团、整合港口资源、发展临港产业等意见建议，得到市委充分肯定。

（四）精确转化调研成果。成果转化是调查研究的“最后一公里”，也是极为关键的一个环节。各级人大始终高度重视调研成果的转化和应用，把研究和转化融合起来，建立了调研成果转化、论证、督办机制，不断扩宽转化渠道，努力把“高见”转化为“高招”，把“良言”转化为“良策”，使调研成果真正有用、真正管用。一是坚持报党委供决策参考。各级人大所形成的重要调研报告，很多以常委会党组名义及时向同级党委报送，为党委科学决策、民主决策、依法决策提供重要参考。比如，青岛市人大常委会本届以来先后向市委报送20多篇调研报告，其中有10余篇得到市委主要领导批示。特别是关于蓝谷发展调研报告，引起市委高度重视，随后又被赋予对青岛其他7个国家级功能园区进行调研的任务，所提出的加强全市各经济区和功能区改革的意见建议，被充分吸纳到市委关于全面推进功能区体制改革的创新的意见中。二是及时转送“一府一委两院”研究处理。将一些重要调研报告以人大常委会审议意见的形式，反馈给政府及有关部门认真研究处理，明确办理时限，提升成果运用实效。比如，济宁市人大常委会针对城镇居住区配套幼儿园规划建设及管理的调研，市政府高度重视，实施“学前教育三年行动计划”，将幼儿

园建设纳入为民办好十件实事统筹推进，学前教育资源总量得到扩充，普及普惠水平进一步提升。三是注重与人大履职实践有机结合。各级人大围绕常委会会议议题形成的调研报告，都按程序印发主任会议、常委会会议，供审议有关议题时参考。在研究制定立法计划时，普遍开展专项调研，广泛征求意见建议，科学谋划确定立法项目，确保有效制度供给。在依法开展监督工作时，能够将调研中掌握的群众关心的热点、难点、焦点问题作为监督的重点，深入开展执法检查、工作视察、专题询问等，指出问题症结，提出可行方案，回应社会关切。

二、当前人大调研工作中存在的主要问题

面对新的形势和任务要求，人大调研工作中也存在着一些差距和不足，在提升调研质效、推动成果转化应用等方面需要加强和改进。

（一）调研方式不够多样。当前，经济社会发展中出现的问题，往往呈现多样性、系统性的特点，涉及到多角度、多层面，想要掌握第一手资料用于指导实践需要各方面综合用力。根据了解的情况，各级人大开展的调查研究工作，从组织形式来看，往往还是以“单打独斗”为主，上下级人大联合开展调研少，本级人大内部专委会之间、常委会工作机构之间联合调研少，存在各管各摊、各理各事的现象；人大自行组织的调研题目较多，与其他监督部门联动开展得少，邀请智库或第三方机构参与的少，一定程度上弱化了调研效果。从方式方法来看，还是采取听职能部门汇报、召开座谈会、到现场察看等传统方式多，而暗访、抽样调查、网上调查、个案调查、专家咨询等所占比例还不够高，对获得真实情况存在一定影响。从调研质效来看，存在重成绩轻问题的现象，调研样本选择条件好的多，条件差的少，面上调查多，蹲点调研少，在实地考察过程中，习惯于走“经

典”路线，看成绩多，找问题少。

（二）调研内容不够专业。人大调研涉及到经济社会发展的方方面面，其中相当一部分具有较强的专业性、时效性，想要真正了解掌握调研对象的发展规律和业务规范，需要一定的专业素养。工作中存在的问题主要有：一是调研能力不强。“没有调查就没有发言权”和“纸上得来终觉浅，绝知此事要躬行”的意识树得还不够牢，相关政策理论、法律法规、专业知识掌握得不够牢固，调研工作的要领和技巧不够娴熟，容易出现存在问题难以找准找实、有些政策规定把握不准、意见建议质量不高等现象。二是人员组成专业度不够。除常委会统一组织开展的集中视察等活动外，各专门委员会或常委会工作部门组织的调研活动中，邀请具有专业知识的专家学者、熟悉一线情况的基层代表较少，调研力量相对薄弱，观察分析事物的敏锐性和洞察力有所欠缺。三是研究问题不够专业。习惯于把调查研究当成了一般的工作视察，调研报告写成了一般的工作报告甚至是总结汇报，讲成绩“长篇大论”，讲问题“似非而是”，提建议“泛泛而谈”，真正问题发现不多，透彻分析看不到，提不出解决问题真招硬招。

（三）成果转化不够充分。人大开展调查研究根本目的是为服务人大及其常委会依法履职，更好发挥人大职能作用。但在具体实践中，人大调研成果的转化应用还有很多短板。一是推动成果转化的主动性不强，一些质量较高的调研成果仅仅止步于提交会议和印发文件，没有真正转化于实践，难以充分发挥调研的实效。二是有的部门对人大调研报告存在着消极应付的思想，或口头重视、实际应付，或避重就轻、虎头蛇尾，影响了调研成果的转化。三是跟踪督办不够到位，有的把调研报告转交给有关方

面就了事，缺少跟踪督查，造成转化工作不到位，没有切实解决问题，成果最终只停留纸面上，难以充分发挥作用。

三、做好人大调研工作的对策建议

《中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度、加强和改进人大工作的意见》明确提出，要“结合人大工作特点和定位，开展多领域、多层次、经常化、制度化的调查研究”，为我们做好人大调研工作指明了方向和重点，需要结合实际全面落实，切实提升人大调研的质量和效果。

（一）改进组织形式，着力强化调查研究深度。确保调查研究能够获得预期的效果，需要改进组织形式，变以往的“独角戏”为高质量的“对台戏”，确保调查研究能够沉得下去、摸得上来。一要加强学习，在夯实基础上下功夫。要学习相关法律法规规定，把握相关政策，把握调研的基本依据、基本原则，根据法律政策规定和实践要求开展调研。要打牢坚实的理论功底，不断提高政治理论、法律知识、有关专业知识和分析解决问题的能力。二要围绕中心，在选择样本上抓典型。进入新时代，我国社会主要矛盾已经发生深刻变化。做好人大调研工作，必须心怀“国之大者”，坚持围绕中央决策部署和省委工作安排，围绕事关改革发展稳定大局的重大问题开展调研。牢固树立党委工作重点就是人大工作中心的理念，着力服务保障改革发展稳定大局，紧紧围绕新旧动能转换、“六稳”“六保”、安全生产、生态环保等深入开展调查研究，努力做到中心工作推进到哪里，人大调研就跟进到哪里。三要创新方法，在丰富调研形式上求突破。要按照党委关注、群众期盼、问题导向、工作需要的原则，选择具有普遍代表意义的调研样本，分清主次、抓住关键，力求以“小切口”解决大问题。充分

利用媒体、网络等优势，通过人大网站、代表微博、微信公众号、网上会客厅在线交流等方式，让更多的民众参与到专题讨论中来，倾听来自各方面的声音。

（二）凝聚工作合力，着力拓展调研参与广度。各方面人员的广泛参与是人大调研区别于其他调研的突出特点。要充分发挥代表主体作用，把提高代表对人大调研的参与度作为贯彻全过程人民民主的重要体现，在选择课题、组织活动、座谈讨论和形成调研报告等各个环节上，尽可能扩大代表的参与面，充分尊重代表的意见和建议，使调研工作接地气、通民情。要注重吸收各方面人才参与人大调研。要调动常委会和专门委员会组成人员的积极性，发挥他们理论功底扎实、阅历经验丰富的优势，为调研工作把关定向；同时要注重借助社会力量，让专业人干专业事。特别是一些专业性较强的调研活动，可邀请一些对调研涉及行业专业知识较强的专家学者参与，鼓励支持他们从专业角度发表意见建议。要建立上下左右联动机制，对一些具有重大影响、带有普遍性和典型性的问题，既要加强本级人大各专门委员会、常委会各工作部门的左右联系，又要搞好各级人大上下联动调研或跨区域协同调研，共同推动党的决策部署落地落实，保证法律法规贯彻实施。

（三）创新工作机制，着力加大成果转化力度。衡量调查研究搞得好不好，关键是要看调查研究成果的运用。必须坚持问题导向、目标导向、结果导向，努力使调研成果为党委决策提供参考、为人大及其常委会行使各项职权服务、为“一府一委两院”工作提出指导性意见和建议。在成果转化运用中，要注重“三新”：一要健全分类转化新机制。对经过充分研究、比较成熟的调研成果，要及时报告党

委上升为决策部署，转化为具体措施，在制度层面落实下来。对通过调研实践证明行之有效的新经验新创造、具有启发学习价值的调研成果，要及时总结提炼，积极利用网络、人大宣传刊物和调研专刊等载体，进一步扩大对调研成果的宣传，提升调研成果的转化水平。二要探索转化运用新途径。对调研成果融入常委会会议的审议意见或决议决定中的，要明确审议意见或决议决定落实情况报告制度。要通过召开调研成果转化座谈会、现场会等形式，推动有关部门解决调研报告提出的问题，落实提出的意见、建议。要加强跟踪督办，适时对相关单位落实情况进行“回头看”。对个别整改难度大、时限长的问题，可纳入下一年度人大监督工作计划，进行持续性监督，促使人大调研成果尽快转化为决策并应用于实践。三要搭建成果转化新平台。要建立调研成果交流共享机制，通过召开专题调研会、汇报会和开展优秀调研报告评比活动等多种形式，加强与同级“一府一委两院”及有关职能部门的联系协调，重要调研报告和建议及时向同级党委报告。同时要加强与上级人大常委会及对口专门委员会、工作部门的沟通交流，通过刊发报告、领导批示等多种方式，着力推动调研成果更好地转化运用。

总之，高质量、高水平的调查研究，既是人大及其常委会依法有效履职行权的重要基础，是人大密切联系群众的重要手段，更是推动新时代人大工作与时俱进、创新发展的内在要求。我们要主动适应新形势下人大调研工作的特点与需要，把握好各个环节，不断提升人大调查研究工作质量，切实把调查研究贯穿于人大工作全过程各方面，为做好新时代人大工作夯实基础。

关于全省国有自然资源资产管理情况的 调研报告

省人大常委会预算工作委员会

根据省人大常委会 2021 年度调研工作计划，常委会预算工委对全省国有自然资源资产管理情况开展专题调研。多次召开座谈会认真听取省直有关部门情况介绍，委托 16 市人大常委会预算工委开展书面调研。围绕近 3 年省人大代表提出的 111 件自然资源资产管理方面的议案和建议反映的问题、审计查出的突出问题等开展分析研究。现将有关情况报告如下。

一、基本情况

自然资源是指天然存在、有使用价值、可提高人类当前和未来福利的自然环境因素的总和。自然资源资产是指其中具有稀缺性、有用性（包括经济效益、社会效益、生态效益）且产权明确的自然资源。属于国家所有即全民所有的国有自然资源资产是全体人民共同的宝贵财富，是国有资产的重要组成部分。

（一）全省国有自然资源资产种类和数量。国有自然资源资产由土地、矿产、森林、草地、湿地、水、海洋等七类自然资源资产构成。根据第三次全国国土调查和 2020 年国土变更调查数据，截至 2020 年底，我省情况如下。

1. 国有土地资源资产。全省国有土地面积 280.33 万公顷（4204.92 万亩），占全省土地总面积的 17.73%。其中，国有建设用地 127.66 万公顷（1914.86 万亩），占建设用地总面积的 42.98%；全省国有耕地 19.96 万公顷（299.39

万亩），占耕地总面积的 3.09%；国有园地、林地、草地、湿地分别为 2.57 万公顷（38.57 万亩）、27.88 万公顷（418.13 万亩）、7.35 万公顷（110.25 万亩）、23.11 万公顷（346.67 万亩）；河流水面、湖泊水面、水库水面、沟渠、盐碱地、设施农用地等其他国有土地，合计 71.80 万公顷（1077.05 万亩）。

2. 矿产资源资产。全省已发现矿产资源 148 种，占全国 173 种的 85.55%；查明资源储量的有 91 种，占全国 163 种的 55.83%。战略性矿产资源 22 种，国民经济赖以发展的支柱性重要矿产均有探明储量。

3. 国有森林资源资产。全省国有林地 27.88 万公顷（418.13 万亩），占林地总面积的 10.29%，主要为国有林场以及城镇范围内的林地，森林蓄积量 888.58 万立方米。

4. 国有草地资源资产。全省国有草地资源面积 7.35 万公顷（110.25 万亩），占全省草地总面积的 29.18%，主要为国有未利用地。

5. 国有湿地资源资产。全省国有湿地 23.11 万公顷（346.67 万亩），占湿地总面积的 93.52%。其中，沿海滩涂 18.80 万公顷（282.06 万亩），占 81.35%；内陆滩涂 4.31 万公顷（64.59 万亩），占 18.65%，沼泽地 0.0015 万公顷（0.02 万亩）。

6. 水资源资产。全省水资源总量为 375.30

亿立方米，人均水资源占有量 369.65 立方米。其中地表水资源量为 259.84 亿立方米、地下水资源与地表水资源不重复量为 115.46 亿立方米。全省 83 个国控地表水考核断面优良水体比例 73.5%，无劣 V 类水体。

7. 海洋资源资产。全省管辖海域面积约为 463 万公顷（6945 万亩）。全省共有海岛 589 个，总面积 1.02 万公顷（15.30 万亩），其中有居民海岛 32 个，占海岛总数的 5.43%；无居民海岛 557 个，占 94.57%。大陆海岸线总长 3504.74 千米，约占全国的 1/6。

（二）国有自然资源资产管理体制。国家将全民所有自然资源资产所有者职责内涵界定为“主张所有、行使权利、履行义务、承担责任、落实权益”五个方面，构建由“清查统计、资产核算、委托代理、使用管护、资产配置、收益管理、考核监督、资产报告”八项制度组成的权益管理制度体系。

从现行管理体制看，中央和县级以上地方政府履行全民所有自然资源所有者职责，管理对象为土地、矿产、森林、草地、湿地、水、海洋等七类资源。按照资源种类分别划定实际占有、产权登记、资产处置、收益征缴及分配等所有者权属行使主体和职责内容。为推进前述“五项职责”“八项制度”落实，建立归属清晰、权责明确、监管有效的管理体制，自然资源部正在有关省区市开展全民所有自然资源资产所有权委托代理机制改革试点。

从部门职责划分看，自然资源部门统一行使全民所有土地、矿产、森林、草地、湿地、水、海洋等自然资源资产所有者职责，统一行使所有国土空间用途管制和生态保护修复职责；生态环境部门统一行使生态和城乡各类污染排放监管与行政执法职责，指导、协调、监督生态保护修复工作；水利部门实施水资源监督管理

职责。

（三）国有自然资源资产管理情况。近年来，省政府及其有关部门认真贯彻落实党中央决策部署，落实省委工作要求，聚力攻坚，担当作为，国有自然资源资产管理改革取得积极进展，自然资源资产管理制度逐步完善，管理工作不断规范。一是自然资源资产管理体制基本建立。根据省机构改革方案，组建省自然资源厅，统一行使全民所有自然资源资产所有者职责。按照一类事项原则上由一个部门统筹、一事情原则上由一个部门负责的目标，调整优化部门职责。二是自然资源资产管理基础不断夯实。高标准建设国土空间规划体系，有序推进国土空间总体规划和专项规划编制；“国土三调”成果显著，全省自然资源统一调查监测体系加快构建。三是自然资源资产产权管理逐步深化。产权制度改革统筹推进，自然资源统一确权登记稳步开展。四是自然资源资产节约集约利用持续推进。创新“土地指标跟着项目走”、“标准地”改革等土地资源配置方式，逐步建立城乡统一建设用地市场。矿业权出让登记、矿产资源储量评审备案等权限重新划分，规范开展海域使用权出让。加强国土综合整治工作。五是自然资源资产权益保护逐步完善。耕地保护制度不断完善，自然保护地内矿业权退出依法有序进行，林长制全面推行，绿色矿山建设、历史遗留废弃矿山治理力度不断加大。

（四）国有自然资源资产配置和收益情况。2018—2020 年，全省国有建设用地供应总面积 14.47 万公顷（217.05 万亩），总收入 17180.41 亿元。其中协议出让面积 0.79 万公顷（11.79 万亩），占总面积的 5.5%，出让价款 909.14 亿元；挂牌出让面积 8.06 万公顷（120.85 万亩），占总面积的 55.7%，出让价款 16263.60 亿元；划拨出让面积 5.55 万公顷（83.27 万亩），占总

面积的38.3%；租赁面积0.06万公顷（0.86万亩），占总面积的0.4%；其他供地方式面积0.02万公顷（0.36万亩），占总面积的0.1%。

2018年至2020年，全省共出让矿业权103宗，包括金、水泥用灰岩、矿泉水、地热、建筑石料用灰岩等16个矿种，成交总金额74.19亿元。其中以市场竞争方式出让80宗，成交金额63.45亿元；协议出让23宗，成交总金额10.74亿元。

2018—2020年全省用水量660.42亿立方米，水资源税入库103.45亿元，全省水资源税年均入库34.48亿元。

2018—2020年全省累计审批用海面积16.76万公顷（251万亩），海域使用金收入6.98亿元。

二、存在的矛盾和问题

（一）自然资源禀赋与经济社会发展需要之间的矛盾比较突出。土地、水、重要矿产资源人均占比较低。资源承载经济社会发展的负荷较重。土地供需矛盾突出。人均占有耕地面积0.9亩，远低于全国1.4亩的平均水平；全省易开发耕地后备资源不足150万亩，且主要集中在偏远山区，地形坡度较大、土层薄，开发难度大；森林覆盖率为20.90%，远低于全国23.04%的平均水平；“人粮争地”、“林粮争地”，耕地占补平衡压力越来越大。我省是水资源短缺省份，2020年全省水资源总量375.3亿立方米，仅占全国水资源总量31605.2亿立方米的1%左右，人均水资源占有量不足全国平均水平的六分之一。煤炭资源经过多年开发利用，稀缺程度加剧，有的煤矿资源已近枯竭，需要在千米以下开采的煤矿在全国占比大，开采成本高，地质恢复难度加大。与此同时，我省经济结构偏重，资源型产业、“两高”产业规模较大，经济社会发展需求与资源供给之间的矛盾短期内难以得到有效缓解。

（二）推进土地节约集约利用任务比较重。一方面建设用地后备资源不足，另一方面建设用地闲置低效利用问题比较突出，部分市建设用地征而未用、批而未供，有的工业用地未根据项目变化调整。截至2020年底，我省两年以上批而未供土地（2009年至2018年审批）4.65万公顷（69.82万亩）、闲置土地7162公顷（10.74万亩），盘活存量土地、提高土地利用效率任务比较艰巨。根据国家有关部门的数据统计显示，2019年度山东省建设用地节约集约利用综合指数列全国第十二位，我省建设用地地均GDP为261.94万元/公顷，仅分别是广东、浙江、江苏的56.62%、62.46%、65.72%。目前，三条控制线划定工作尚未完成，将主体功能区规划、土地利用总体规划、城乡规划、海洋功能区划等“多规合一”尚未完成。统筹城乡一体化发展的制度和机制不健全、不完善，用于租赁住房建设的土地供给政策不落实，通过征用农村土地搞房地产开发等盲目铺摊子、上项目的冲动依然存在，影响土地集约节约、科学合理利用。

（三）节能减排降耗尚有较大空间。推进绿色转型发展的政策不够精准有力，以市场为导向的绿色技术创新体系需要加快构建，企业技术创新内生动力不足，绿色制造、智能制造占比有待提高，节能环保产业、清洁能源产业需要加快发展，产业数字化转型尚需加大力度。能源互联网等平台建设比较滞后，对企业的绿色发展考核评价机制不健全，扶持政策不够精准。奢侈浪费和不合理消费时有发生，节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区和绿色出行等创建工作需持续推进。

（四）资源有偿使用和生态补偿制度不够健全完善。资源价格改革有待深化，资源产品价格不能全面反映市场供求、资源稀缺程度、

生态环境损害成本和修复效益。工商业用水阶梯定价对水资源节约集约利用的激励作用不强,在一定程度上影响节水积极性和节水产业发展。探矿权、采矿权等资源及其产品的公开市场建设滞后,市场化交易程度有待进一步提高。环保市场尚需培育,用能权、排污权、水权等交易制度缺位,参与全国碳排放权市场交易的范围有待拓展,吸引社会资本投入生态环境保护的机制不够有力。市场化、多元化生态环境补偿制度尚处于探索阶段,纵向补偿机制需要进一步加大力度,横向补偿机制需要在地方立法和实施层面积极推进。

(五)生态环境保护尚存在亟待解决的问题。土壤污染防治工作中对污染控制风险点监管不到位,有的县存在未对部分土壤重点监管企业开展监测、未建立土壤预警和应急处置体系、未对变更土地用途的地块开展土壤污染状况调查等问题。水资源保护和利用矛盾突出,河湖生态环境问题长期积累凸显,水资源水环境承载能力达到瓶颈。水利基础设施不够完善,水灾、旱灾、病险水库等风险隐患依然突出。城市规划和建设中考当地水资源禀赋、水资源承载能力不够,缺乏完善的水资源刚性约束机制,“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”难以落到实处。浒苔绿潮等海洋灾害持续发生。自然资源执法队伍存在力量偏弱、结构不合理、“各自为战”等问题,导致监督执法力度不够,违法占地、违法采矿、违法用海用岛等案件时有发生。

(六)管理制度改革有待进一步深化。中央与地方全民所有自然资源资产所有权委托代理机制改革正在试点,资产占有、使用、处置、收益等资产管理制度体系有待健全完善。有的领域资产管理体制未完全理顺,如水资源管理仍存在部门职责交叉重复,自然资源部门行使

的自然资源资产所有者职责、国土空间用途管制和生态保护修复职责,与水利部门实施的监督管理职责之间的划分不够清晰,不利于统筹推进水资源科学规划、管理和高效利用。自然资源统计监测存在重数量指标、轻质量评价的问题。自然资源价值核算体系尚未建立,负债管理尚未破题,自然资源资产负债表编制工作进展缓慢。自然资源管理部门之间数据互联互通共享需要加强。

三、几点建议

(一)完善加快推进绿色高质量发展的制度和机制。统筹城镇和乡村建设规划,促进城乡资源能源节约集约利用,实现人口、经济发展与生态资源协调,防止城市群和都市圈盲目扩张。建立规划、建设、管理三大环节统筹机制,确保一张蓝图实施不走样、不变形。构建市场导向的绿色技术创新体系,完善绿色发展政策,鼓励开展能源节约、资源循环利用、新能源开发、污染治理、生态修复等重点领域关键技术攻关。加快工业和能源互联网建设,推进传统产业绿色发展、数字化转型,支持壮大节能环保产业、清洁生产产业、清洁能源产业。推行“碳均、能均论英雄”改革,对单位产值碳排放或能耗较低的工业企业,在财税、金融、用地等方面给予差别化政策支持,激发企业主体创新发展内生动力。大力推行绿色生活方式,促进生产系统和生活系统循环链接。

(二)加大生态系统保护力度。强化国土空间规划和用途管控,严守生态保护红线、永久基本农田、城市开发边界“三条线”,抓实“多规合一”,严控生态空间占用。加大盘活城乡存量建设用地力度,提高土地利用效率。高质量开展重要生态系统保护和修复重大工程,实施山水林田湖草沙一体化保护和修复。推进国土绿化行动,因地制宜实施森林质量精准提

升工程,持续增加森林面积和蓄积量。强化湿地保护,推进海洋生态系统保护和修复,提升生态系统质量和稳定性。

(三)着力解决突出环境问题。加快水污染防治,实施流域环境和近岸流域综合治理,抓好流域区域水污染联防联控联治,开展地下水污染调查和防治。大力整治城市黑臭水体,提升城镇污水和垃圾处理设施运行效果。全面加强重要饮用水的水源地安全保障建设,保障城乡居民饮水安全。强化土壤污染管控和修复,加强农业面源污染防治,加强建设用地土壤环境监控监管,防范土壤环境风险。开展农村环境综合整治,因地制宜推进农村生活垃圾、污水处理,加强固体废弃物和垃圾处置。加强环境治理制度保障,提高污染排放标准,强化排污者责任,健全环保信用评价、信息强制性披露、严惩等制度。

(四)推进资源全面节约集约利用。完善政府治理体系,逐步提高水耗、能耗和物耗标准,强化企业等节约资源责任意识。加强用水需求管理,全方位贯彻“四定”原则,增强刚性约束。强化约束性指标管理,实行能源和水资源消耗、建设用地等总量和强度双控管理。充分发挥市场对资源配置的决定作用,加强城乡统一建设用地市场、国有矿业权交易市场建设,深化资源环境价格改革,使资源价格充分反映市场供求和资源稀缺程度,体现生态价值和环境损害成本。完善市场化、多元化生态保护补偿机制,加强地方立法,规范同级政府间补偿行为,降

低交易成本。加大对重点生态功能区等重要区域财政转移支付力度,逐步提高补偿标准。健全生态补偿绩效评价制度,推动生态保护工作成果与转移支付资金分配挂钩。完善各类自然资源资产有偿使用制度,大力推进用能权、用水权、排污权、碳排放权等市场化交易,鼓励引导社会资本参与资源节约高效利用和生态环境保护。

(五)不断提升自然资源资产治理水平。进一步理顺自然资源资产管理体制,健全产权制度体系。继续推进各类资源资产统一确权登记。建立自然资源统一调查、评价、监测制度。加快推进编制完整的自然资源资产负债表,廓清自然资源的数量、质量、分布、权属、保护和开发利用等“家底”状况。强化生态环境保护综合执法与自然资源、水利、林业等相关执法队伍的协同执法,健全行政执法与司法衔接机制。建立科学合理的自然资源管理考核评价体系,开展领导干部自然资源资产离任审计。按照《山东省人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》,完善国有资产管理情况报告制度,加强人大对国有资产管理情况监督;推进国有自然资源资产信息共享和公开,增强管理透明度,保障人民对国有自然资源及其管理情况的知情权、表达权、参与权、监督权,推动国有自然资源资产管理法治化、规范化、科学化,更好发挥国有自然资源资产对于新时代现代化强省建设的重要保障作用。