

# 山东人大工作 理论与实践 CONTENTS

2024 · 2  
总第 37 期  
调研专刊②

编印单位：山东省人大工作理论研究会

编务主任：刘洪海

编务副主任：梁荣合 高广国 刘文华

编务成员：宋涛 朱艳芸 邵珠国

地址：济南市院前街 1 号

邮政编码：250011

联系电话：0531-51782293

电子邮件：sdrdllyjc@126.com

发送对象：全省人大系统

印刷：济南百思特印业有限公司

印数：3000 册

印刷日期：每季度 1 期

## 目 录

### 信息动态

- 03 山东省人大工作理论研究会培训班开班

### 立法经纬

- 04 加强我省经济工作监督地方立法研究

省人大法制委员会

### 监督纵横

- 11 推动人大监督与纪检监察监督、巡视巡察监督贯通  
协调的思考与研究

省人大监察和司法委员会

### 调研与思考

- 17 关于山东省“十四五”规划纲要实施中期评估情况  
的调研报告

省人大财政经济委员会

- 22 关于全省专利工作情况的调研报告

省人大财政经济委员会

- 26 关于我省中医药改革发展情况调研报告

省人大教育科学文化卫生委员会

- 31 关于全省美丽海湾建设情况的调研报告

省人大城乡建设与环境资源保护委员会

- 36 关于全省黄河流域历史遗留矿山现状情况的调研报告

省人大城乡建设与环境资源保护委员会

- 41 关于全面推进乡村振兴 加快建设农业强省情况的  
调研报告

省人大农业与农村委员会

- 47 关于充分发挥港澳同胞和海外华侨华人作用  
推动我省高质量发展的调研报告

省人大民族侨务外事委员会

- 53 关于全省就业情况的调研报告

省人大社会建设委员会

## 理论与实践

57 山东省特殊教育地方立法调研报告

省人大常委会法制工作委员会

65 关于发挥地方人大作用推进基层民主建设的调研报告

省人大常委会研究室

71 关于省人大代表建议工作情况的调研报告

省人大常委会代表工作委员会

77 关于我省地方政府债券管理监督情况的调研报告

省人大常委会预算工作委员会

## 探索与实践

83 关于健全工作机制更好发挥人大专家顾问作用的几个问题

省人大常委会办公厅

## 山东省人大工作理论研究会培训班开班



5月7日下午，省人大工作理论研究会培训班在枣庄开班，深入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，聚焦庆祝全国人民代表大会成立70周年这一主题，研讨人民代表大会制度重大理论和实践问题。省人大常委会副主任、党组副书记，省人大工作理论研究会会长王良出席并讲话。

王良指出，要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持党的全面领导，

严明政治纪律，以实际行动坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”。要紧扣现实所需、发展所急、群众所盼、自己所能，围绕重要思想和基本理论、重点工作和主要职能、基层经验和具体实践深入研究，形成一批高质量研究成果。要善于运用有效方法，突出问题导向，强化成果意识，增强共享观念，不断提高研究的质量和成效。要加强研究机构建设，进一步提高认识，健全完善工作机制，积极发挥职能作用，为地方人大工作提供理论支持。

# 加强我省经济工作监督地方立法研究

省人大法制委员会

依法开展经济工作监督是人大及其常委会监督工作的重要组成部分。随着经济社会发展进入新阶段、呈现新特点，省人大常委会经济工作监督的深度和广度也在不断扩展。今年以来，法制委员会办公室围绕加强我省经济工作监督地方立法问题开展了广泛深入的调研，与财政经济委员会办公室组成联合调研组赴江西、吉林两省考察，学习两省在加强经济工作监督立法方面好的经验和做法，与省发改委、省工信厅、省地方金融监管局、省统计局、省审计厅、中国人民银行济南分行等有关部门和单位进行了座谈，还征求了济南、青岛等设区的市人大常委会的意见，对我省经济工作监督情况有了较为系统全面的认识。

## 一、加强经济工作监督立法的重大意义

第一，加强地方立法是贯彻落实党中央有关精神要求，体现新时代新要求的必然选择。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》明确指出，“必须坚持和完善社会主义基本经济制度，使市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用，把握新发展阶段，贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，推动高质量发展，统筹发展和安全。”中央人大工作会议明确要求，“加强对国民经济和社会发展规划、计划的审查，进

一步规范审查程序，明确审查重点，增强工作实效。加强对规划、计划执行情况特别是重大决策部署、宏观经济政策、重大项目落实情况的跟踪监督，规范规划、计划调整的条件和程序。”这是党中央对人大经济工作监督提出的新的更高要求，也是当前和今后开展人大经济工作监督的重要指引和遵循，应当适应新时代新任务新要求，通过进一步加强和改进地方立法工作加以充分体现和贯彻落实。

第二，加强地方立法是适应监督工作需要，提高监督质效的客观要求。我省是经济大省，也是全国唯一拥有全部41个工业门类的省，经济活跃度高、经济运行情况复杂，因此，省人大常委会经济工作监督的任务重、难度大。而在今年以前，我省在经济工作监督领域的地方性法规，只有省八届人大常委会第十九次会议于1995年通过的《山东省关于国民经济和社会发展规划审批监督的规定》文件，既不能涵盖经济工作监督的全部内容，又难以适应新形势下经济工作监督面临的新要求。特别是2021年12月全国人大常委会对加强经济工作监督的决定进行修订以后，经济工作监督的内容、程序等进一步明确，我省通过立法总结、归纳、提升经济工作监督的条件已经成熟。省十四届人大常委会第五次会议通过的《山东省人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》，是对今后经济工作监督规范性、针对性、

可操作性的有效提升，具有重要的现实意义。

第三，加强地方立法是守正创新，及时总结提升有效做法和成熟经验的需要。近年来，随着经济社会不断发展，省人大常委会、财经委等有关专门委员会从实际出发，坚持稳中求进、坚持守正创新，既不墨守成规也不急于求成，脚踏实地、扎实细致地改进和加强经济工作监督，在听取和审议专项工作报告、执法检查、询问和质询、特定问题调查、专题调研、组织代表视察等方面作了许多有益探索和创新，形成了法规实施满一年报告制度、满意度测评等一批行之有效的经验和做法，需要进一步总结提升，形成法律规范。

## 二、加强经济工作监督立法的基本原则

一是坚持党对经济工作的集中统一领导。党的领导是社会主义法治最根本的保证。坚持和加强党对经济工作的集中统一领导，是以习近平同志为核心的党中央立足新时代提出的新要求，是习近平经济思想的重要内容。坚持党对经济工作的集中统一领导体现了社会主义市场经济的本质特征和制度优势，也是社会主义经济持续健康发展的根本保证。因此，人大及其常委会必须确保党的主张通过法定程序转化为国家意志，确保党的经济工作路线方针政策 and 决策部署通过法治方式得到有效贯彻落实。

二是坚持围绕中心工作、突出监督重点、体现山东特色。经济工作监督立法应当紧紧围绕党中央关于经济工作的方针政策、决策部署和省委有关工作要求，着眼于新时代新阶段的新目标和新要求，聚焦我省经济工作面临的突出问题，进一步明确监督重点。特别是中央经济工作会议、金融工作会议等确定的重大政策、指出的重点问题，应当在监督时予以重点关注，并在此基础上突出绿色低碳高质量发展等山东特色。

三是有机融入现有法律法规体系。中国特色社会主义法律体系是一个有机整体，经济工作监督立法应当坚持不抵触、有特色、可操作原则，在对经济工作监督相关问题进行规定、规范的同时，还必须与现有的法律规范保持和谐统一。例如，相关规定应当符合《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》的精神，相关程序性规定也应当与监督法、组织法、议事规则等法律法规中的规定衔接一致，防止照抄照转，提高立法的针对性、精准性、实效性。而关于预决算审查监督、审计工作和查出问题整改监督、国有资产管理情况监督、地方政府债务审查监督等相关工作，相关法规中已有明确规定，依照执行即可，不需要做重复规定。

四是充分吸收借鉴兄弟省区市的立法经验。截至目前，已经有上海、江苏、吉林、重庆、湖南、江西、青海、西藏等多个省区市出台了经济工作监督的决定。在这些决定中，体现出了经济工作监督方面的普遍共识，包括工作原则、监督内容等，同时也展现出了各地的探索、创新成果，对于省人大常委会做好经济工作监督立法提供了宝贵的经验和借鉴。

## 三、加强经济工作监督立法的主要内容

一是加强对党中央决策部署和省委经济工作要求贯彻实施的监督。党中央关于经济工作的方针政策、决策部署是从党和国家事业发展全局和战略高度作出的谋划，省委有关工作要求是对贯彻落实中央决策部署作出的安排，是推进全省经济社会发展的重要依据，也是省人大常委会依法加强经济工作监督的重中之重。对党中央决策部署和省委经济工作要求贯彻实施的监督，应当着眼于宏观层面，围绕落实中央经济工作会议精神 and 省委有关要求，确定若干重要工作事项听取和审议专项工作报告，或

者开展专题询问、组织对相关法律法规执法检查等。结合我省现阶段经济社会发展实际，应重点关注深化经济体制改革、推动高水平对外开放、构建现代化产业体系、加强科技创新、支持国有企业和民营企业发展壮大、保障和改善民生、促进共同富裕等重点领域工作以及绿色低碳高质量发展先行区建设、黄河流域生态保护和高质量发展、乡村振兴、经略海洋等重大战略实施和粮食能源、财政金融、产业链供应链稳定等事关发展全局的重大安全问题等。

二是加强对经济领域法律法规实施的监督。经济领域法律法规的实施情况，是省人大常委会监督工作的重要内容，省人大常委会制定的经济领域地方性法规实施满一年时，省政府有关部门应当主动向常委会书面报告实施情况。常委会对经济领域法律法规实施情况进行监督，最主要的形式是组织执法检查，执法检查应当坚持问题导向，针对法律法规实施中存在的问题，提出改进工作或修改完善法律法规的建议；对同人民群众切身利益密切相关或者社会反映强烈的问题，可以组织跟踪检查；对实施过程中存在较多问题的法规，省人大常委会和有关专门委员会可以开展进一步检查。

根据近年来经济运行特点和社会普遍关注的问题，省人大常委会应当通过统计法律法规贯彻实施情况的执法检查等方式，加强对经济数据真实性的监督。省政府统计机构应当在每年年底前向省人民代表大会财政经济委员会书面报告统计法律法规实施情况，包括省政府统计监督责任落实情况、统计机构和统计人员依法独立行使统计调查和统计报告情况、统计调查对象依法履行统计责任情况等，其中应当重点报告保障统计资料真实性、准确性、完整性和及时性的工作情况。

三是加强对省人大及其常委会相关决议、

决定执行情况的监督。通过决议、决定是人大及其常委会的法定职权，也是人大及其常委会法律地位的重要体现，例如，每年人代会都会通过关于全省上一年度国民经济和社会发展规划执行情况与下一年度国民经济和社会发展规划的决议，决议通过后，年度国民经济和社会发展规划才正式具有法律效力。对于省人大及其常委会在经济工作监督中作出的决议、决定，省政府及其有关部门应当认真贯彻执行。决议、决定执行期间，省人大常委会可以在必要时就有关情况听取审议省政府的专项工作报告。对不执行决议、决定或者执行不力造成严重后果的，省人大常委会可以通过专题询问、质询、特定问题调查等方式进一步加强监督。

四是加强对省人大常委会监督意见建议、审议意见处理的跟踪监督。省人大常委会、财政经济委员会和有关专门委员会在经济工作监督中发现问题，可以在充分调研论证基础上提出意见建议，确保意见建议具有针对性和可操作性，便于省政府及其有关部门研究处理。对于常委会组成人员在经济工作监督中的审议意见、执法检查中提出的意见建议，省政府及其有关部门应当认真研究处理并按要求向省人大常委会书面提交处理情况的报告。省人大常委会可以对省政府处理情况的报告、专题询问中政府应询部门(单位)或者应询人回答问题情况、有关部门就专题询问所提问题整改情况的报告进行满意度测评。

满意度测评是近年来财经委探索和尝试的一种行之有效的工作方法，能够准确、全面、客观反映常委会组成人员对于省政府相关工作的评价，帮助省政府及其相关部门及时发现不足、有效整改提高。

五是加强对国民经济和社会发展年度计划的初步审查。国民经济和社会发展年度计划是

为了实现经济和社会发展目标制定出的政策指导性文件，是宏观经济管理的重要一环，对于国民经济和社会发展年度计划的审查批准是人代会的权力，而常委会行使监督权主要是进行初步审查，具体工作由财经委负责。财经委应当在省人代会举行前，会同有关专门委员会对国民经济和社会发展年度计划进行初步审查。省政府有关主管部门应当积极配合，提交相关材料。财经委和有关专门委员会进行初步审查时应当全面、充分听取相关各方意见，特别是应当听取人大代表和常委会工作机构的意见建议，必要时可以听取设区的市人大常委会的意见，还可以邀请有关专家学者进行研讨或者委托相关专业机构进行研究。财经委的初步审查意见应当送省政府有关主管部门研究处理，省政府有关主管部门应当将处理情况及时反馈财经委。

初步审查的启动时间，不能照搬全国人大的规定。全国人代会一般于每年3月召开，因此全国人大财经委于人代会召开前45日启动初步审查，仍能保证国务院有比较充足的时间准备相关材料。而各省区市的人代会一般在春节前后召开，省级政府在人代会前45日基本不可能完成相关数据整理和情况汇总，此时启动初步审查不能全面客观掌握情况，也不利于有效实现审查目的，因此，上海、重庆、吉林、湖南、江西等省市规定人代会前一个月或三十日启动初步审查，而江苏省的规定是人代会前二十日，我省根据召开人代会的实际情况，规定为一个月，是科学合理、符合工作实际的。

六是加强对国民经济和社会发展年度计划执行的监督。从已经出台法规的各省区市规定来看，省级人大常委会对国民经济和社会发展年度计划执行情况的监督，最主要的形式是通过听取和审议省政府关于上半年国民经济和社

会发展计划执行情况的报告，全面了解上半年经济运行情况，为下半年有针对性地开展监督工作、督促省政府全面按时完成计划打好基础。报告中，省政府有关主管部门应当对未达到预期进度的指标和任务作出解释说明，并提出切实可行的政策措施，确保顺利完成国民经济和社会发展年度计划。对于常委会组成人员的审议意见，省政府应当认真处理并将处理情况向省人大代表通报。常委会听取报告前，财经委应当结合上半年经济运行分析对报告进行初步审查，并可以根据需要对重点经济工作推进、省级预算内投资计划的实施、重大项目进展等一并进行审查。

国民经济和社会发展年度计划应当严格执行，如果在执行过程中确有必要作部分调整，省政府应当将调整方案提请省人大常委会审查批准，并向省人代会下次会议报告。

七是加强对国民经济和社会发展规划纲要的审议和初步审查。五年规划纲要和中长期规划纲要属于长期计划，是经济社会发展的重要指导性文件，常委会对于纲要的审议以及财经委的初步审查，应当着眼于经济社会发展的延续性，从上一阶段纲要的执行情况入手来进行综合审查。因此，五年规划纲要和中长期规划纲要草案提请省人民代表大会审查批准的前一年，省人大常委会应当听取和审议省政府关于本阶段五年规划纲要的完成情况、下一阶段五年规划纲要和中长期规划纲要草案的编制及有关情况的报告，对于常委会组成人员的审议意见，省政府应当在完善纲要草案时研究处理，并将研究处理情况向财经委反馈。纲要执行期间，省人大财经委等有关专门委员会、常委会有关工作机构可以根据工作需要省级专项规划、区域规划编制等开展专题调研并提出相关建议。

八是加强对国民经济和社会发展五年规划纲要实施的监督。省政府应当加强对五年规划纲要实施情况的动态监测、中期评估和总结评估。省政府有关主管部门应当将五年规划纲要实施情况的动态监测材料送省人大财经委。五年规划纲要实施的中期阶段，省政府应当将规划纲要实施情况的中期评估报告提请省人大常委会审议。省人大有关专门委员会、常委会有关工作机构可以根据工作需要开展相关领域的专题调研，参加对中期评估报告的初步审查工作。五年规划纲要实施情况的总结评估报告与提请省人民代表大会审查批准的五年规划纲要草案一并印发省人民代表大会会议。

全省国民经济和社会发展五年规划纲要经省人民代表大会批准后在实施过程中需要作部分调整的，省政府应当将调整方案提请省人大常委会审查和批准，并向省人民代表大会下次会议报告。

九是加强对重大决策的监督。重大决策事关国民经济和社会发展大局和经济安全、涉及人民群众切身利益，省政府在出台前应当依法向省人大常委会报告。重大决策出台后应当严格执行，因国内外经济形势、国家宏观调控政策取向或者本省经济运行发生重大变化确需作出重大调整的，省政府应当及时向省人大常委会报告。

因重大自然灾害或者给国家、集体和人民群众财产造成严重损失的重大事件发生，或者出现其他需要报告的重大经济事项，省人民政府或者省人民政府有关部门应当向省人大常委会或者省人大有关专门委员会报告。省人大常委会认为必要时，可以依法作出决议、决定。

十是加强对特别重大项目决定和重大项目实施的监督。特别重大项目对于经济社会发展有着巨大的影响力，可以促进相关行业的发展，

扩大产业规模、提高行业竞争力，从而带动地区经济发展。因此，省人大常委会对全省国民经济和社会发展年度计划、五年规划纲要确定的重大项目以及涉及面广、影响深远、投资巨大的特别重大建设项目应当给予重点关注。对于此类项目，省政府可以向省人大常委会提出议案，由省人大常委会审议并作出决定。此外，根据省人大常委会安排，财经委等有关专门委员会和常委会有关工作机构，可以对重大项目的实施情况开展专题调研并提出相关建议。

十一是加强对地方金融工作的监督。地方金融发展对于填补中小城市及县域经济的金融市场空白作用重大，对于地方经济发展起着强有力的促进作用，因此省人大常委会加强对地方金融工作的监督非常必要。但是，在立法时应当非常慎重，因为金融领域立法很容易触及国家专属立法权，在《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》中，专门对加强金融工作监督作出了规定。而地方立法，应当将监督重点放在金融支持实体经济、防范化解金融风险、金融业运行和发展、地方金融监督管理和改革创新等方面，省政府地方金融监管机构应当每季度向省人大财经委报告相关情况，并提供季度和年度地方金融运行数据和相关材料。对于地方金融工作中出现的重大问题，省人大财经委可以开展专题调研，提出工作建议。

十二是加强对经济运行情况的监督。加强对经济运行情况的监督，有利于省人大常委会全面、综合了解全省经济状况，从而更有针对性地开展经济工作监督。因此，省人大财经委和常委会有关工作机构应当积极就经济运行情况开展调研，或者召开经济形势分析会，听取省政府有关部门、中央驻鲁有关部门和单位经济运行情况的汇报，定期对全省经济运行情况

进行分析研究，提出意见建议。经济形势若发生重大变化，可以开展专题经济形势分析。省政府有关部门、中央驻鲁有关部门和单位应当根据省人大财经委、有关专门委员会和常委会有关工作机构的要求，及时提供全省国民经济和社会发展相关数据和材料。

#### 四、加强经济工作监督需要注意的几个问题

一是充分发挥人大代表在经济工作监督中的作用。充分发挥代表作用是坚持和完善人民代表大会制度的必然要求，是人大工作保持生机和活力的重要基础，支持和保障人大代表依法履职是保证人民当家做主的重要体现。省人大常委会开展经济工作监督，也应当充分发挥省人大代表的作用，认真听取代表意见建议，主动回应代表关切，支持代表依法履职。省政府及有关部门研究重大经济问题、制定重要经济政策，应当听取代表意见。省人大财经委和常委会有关工作机构应当建立健全经济工作监督联系代表工作机制。

常委会确定监督项目时应当认真听取代表的意见和建议，在开展具体监督工作时，也应该根据需要邀请有关方面的省人大代表参加。对于代表议案建议提出的、代表普遍关注的经济社会发展工作中的突出问题，财经委等有关专门委员会和常委会有关工作机构应当组织开展专题调研。

二是加强与其他监督的贯通。党的二十大报告指出：要完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调。习近平总书记在中央纪委二次全会上强调：“要健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，统筹推进各类监督力量整合、程序契合、工作融合。”推动人大经济工作监督与各类监督紧密衔接、有机贯通、形成合力，既是贯彻落实

习近平总书记重要指示要求，也有利于增强人大工作质效，因此，省人大及其常委会应当建立健全人大经济工作监督与纪检监察监督、巡视监督、司法监督、审计监督、财会监督、统计监督等的贯通协调机制，加强信息互通、成果共用，形成监督工作合力。可以采取聘请研究机构和专家学者参与、委托第三方评估、利用大数据技术等方法，提高经济工作监督效能。

三是进一步提升市县两级人大经济工作监督制度化、规范化水平。经济工作监督是各级人大常委会的法定职责，但《全国人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》仅规范了全国人大常委会对国务院相关经济工作的监督，《山东省人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》也只规范了省人大常委会对省政府相关经济工作的监督，而调研中发现，市县人大在监督重点、监督程序方面各有特点，与全国人大、省人大并不完全相同，很多工作不能直接套用上级人大决定，因此，通过适当形式对自身经济工作监督加以总结、规范是必要的。但是受到工作力量不足、人员变动相对频繁等因素影响，市县人大经济工作监督的制度化、规范化水平仍有待提高，目前只有青岛市人大常委会出台了加强经济工作监督等决定。下一步，省人大常委会及有关专门委员会可以加强督促指导，帮助条件成熟的市县人大尽快总结提升，形成制度。

从总体上看，国家层面有监督法、组织法等上位法作为依据，全国人大常委会加强经济工作监督的决定也已经出台，经济工作监督对象和内容清晰明确、重点突出；法规层面，我省的常委会议事规则等法规已经对相关监督程序作出了明确规定，常委会关于加强经济工作监督的决定通过做好衔接，既避免了对已有条

文的重复，又节省了篇幅，使决定的文字做到了高度凝练；工作层面，省人大常委会多年来积累的丰富实践经验、形成的一整套成熟的、行之有效的经济工作监督机制和做法，通过总结提升成为了充分体现我省特色和经验的法律

规范。《山东省人民代表大会常务委员会关于加强经济工作监督的决定》的出台，是对省人大常委会经济工作监督的全面规范、总结、加强，一定会对提升省人大常委会经济工作监督水平起到积极促进作用。

# 推动人大监督与纪检监察监督、巡视巡察 监督贯通协调的思考与研究

省人大监察和司法委员会

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央围绕健全完善党和国家监督体系作出战略部署，强调构建以党内监督为主导、各类监督贯通协调的机制。党的二十大报告指出：“要完善权力监督制约机制，以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调”。习近平总书记在中央纪委二次全会上再次强调，“要健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系，统筹推进各类监督力量整合、程序契合、工作融合”。这都为推进各类监督贯通协调指明了方向、提供了遵循。2023年2月，省人大常委会副主任、党组书记杨东奇同志指出，推动人大监督与纪检监察监督、巡视巡察贯通协调是一个新课题，很有意义，要结合工作特点积极探索好。为落实党中央决策部署和省委工作要求，根据省人大常委会党组安排和开展调查研究工作的有关要求，2023年3月至7月，省人大监察和司法委员会成立专题调研组，围绕推动人大监督与纪检监察监督、巡视巡察等贯通协调，组织到青岛、潍坊、淄博等市调研，通过调阅材料、座谈交流、实地调研等，与省纪委监委机关、省巡视办等部门沟通衔接，共同分析研究，进一步凝聚了思想共识、加深了理论认同、摸清了工作现状、找到了对策措施，形成了制度成果。

## 一、从政治高度上把握人大监督与纪检监察监督、巡视巡察贯通协调的内涵实质和重要意义

人大监督与纪检监察监督、巡视巡察贯通协调是党中央一项重大政治任务，必须站在加强党和国家监督、推进国家治理体系和治理能力现代化、保障和促进各项事业长远发展的高度，深刻把握推动人大监督和纪检监察监督、巡视巡察贯通协调的重要性、必要性，着力构建有机贯通、相互协调的监督工作格局。

（一）推动人大监督与纪检监察监督、巡视巡察贯通协调，是贯彻落实党中央决策部署的具体行动。党中央把党内监督为主导，促进各类监督贯通协调摆在突出位置，习近平总书记多次强调深化贯通协调的路径措施。党的二十大以前，党的十八届六中全会、党的十九届四中、五中、六中全会都对推进监督贯通协调工作作出决策部署。全国人大常委会、中央纪委国家监委围绕推动各类监督贯通深入开展调研，出台具体措施。省十二次党代会上也作出重点安排。上级有部署，就要见行动，必须提高政治站位，认真对标对表，按照党中央部署和全国人大常委会、中央纪委国家监委和省委工作要求，切实抓好贯彻落实。

（二）推动人大监督与纪检监察监督、巡

视巡察贯通协调，是构建全方位权力监督格局的现实需要。目前，党和国家监督已从重点监督到全面覆盖、从单体做强到系统集成，监督体系逐步成熟定型。各类监督主体都是重要组成部分，只有相互贯通协调、统筹协调、一体推进，才能充分释放监督合力。习近平总书记强调，“党内监督在党和国家各种监督形式中是最根本的、第一位的，但如果不同有关国家机关监督、民主党派监督、群众监督、舆论监督等结合起来，就不能形成监督合力。”人大监督与纪检监察监督、巡视巡察作为其中重要组成部分，都是对国家公权力进行监督制约，只有将人大监督与党内监督的关联互动进一步体现出来，才更好发挥党内监督作用，提升监督治理效能，有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

（三）推动人大监督与纪检监察监督、巡视巡察贯通协调，是围绕中心大局，做好新时代人大监督工作的有力举措。人大监督是在党的领导下，代表国家和人民进行的具有法律效力的监督，人大监督重点是工作和法律监督，具有职权法定、事后监督的特点，纪检监察机关是党内监督和国家监察专责机关，巡视机构发挥综合监督作用，具有手段灵活、过程监督的优势。三者之间虽各有特点、各有侧重，但彼此方向一致、内容相通、方法互补，有利于人大监督借势发力、攥指成拳，有效解决人大监督工作中存在的“不愿监督、不好监督、不善监督”等问题，促进人大监督内容拓展、措施加力、效果提升，确保党中央决策部署和省委工作要求落实落地，确保国家法律法规得到有效执行，实现人大监督工作高质量发展。

### 二、在协作协同中探究人大监督与纪检监察监督、巡视巡察贯通协调的实践基础和现实条件

人大监督与纪检监察监督、巡视巡察在主

体、内容、方式等方面有所区别，但都服务于党的国家监督体系之中，三类监督内在统一、高度关联、相互影响，实现人大监督与纪检监察监督、巡视巡察监督等贯通协调，客观上有一定实践基础，也具备一定内在现实条件。

（一）指导方向高度统一。人大监督、纪检监察监督、巡视巡察都具有鲜明的政治属性，必须坚持党的全面领导，把监督工作的着力点和落脚点体现在坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的具体实践中。省人大常委会深入学习领会习近平法治思想，自觉把党的领导作为人大监督工作最高政治原则，年度监督工作计划、监督工作成果及监督工作发现的重大问题及时向省委请示报告，切实落实监督工作政治标准；为贯彻落实习近平总书记重要指示要求，十二届省委首轮巡视即部署开展黄河重大国家战略专项巡视；省纪委监委作为党内监督和国家监察专责机关，以强有力的政治监督为引领，坚定不移推进全面从严治党各项工作。

（二）谋划部署同向发力。为推动各类监督贯通协调，省人大常委会高度重视、超前谋划，中纪委二次全会结束不久，第一时间部署人大监督与纪检监察监督、巡视巡察贯通协调工作，将其作为年度重点任务和主题教育创新举措，高点站位、高标谋划、高质推进，指导推动市县人大积极探索、先行先试。省纪委监委着眼于推动党内监督与其他监督贯通协调，统筹各类监督力量整合、程序契合、工作融合，制定监督贯通协调“1+9”指导意见，并派员专程到省人大机关，就与人大监督贯通融合等事项进行座谈交流，通报工作安排部署，实现人大监督与党内监督同频共振、合拍共鸣。

（三）作用发挥协同高效。以纪检监察监督、巡视巡察等为主的党内监督，任务是确保

党章党规党纪在全党有效执行，这在党和国家监督体系中是最根本的、第一位的，发挥主导作用。宪法赋予人大对“一府一委两院”监督职责，主要是法律和工作监督，是对其贯彻实施法律法规、执行计划预算、落实决定决议等情况监督。党内监督与人大监督定位明晰、功能分明、协同发力对权力进行监督制约。比如，十三届人大常委会履职以来，在省委坚强领导下，坚持监督与支持并重、守正与创新同行，累计听取审议专项工作报告 85 项，开展执法检查 24 次，专题询问 13 次、专题调研 49 次，有力推动国家机关依法行使职权。

（四）监督工作联动契合。人大监督与纪检监察监督、巡视巡察工作都是围绕贯彻落实党中央重大决策部署和省委工作安排、聚焦经济社会高质量发展和人民群众急难愁盼突出问题开展。比如，围绕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、新旧动能转换等工作，省人大常委会开展系列专项监督，及时发现问题、跟踪问效，推动落实；省纪委监委建立“政治监督活页”，纳入专项监督范围，有效督促落实。同时，人大监督和纪检监察监督、巡视巡察三者监督对象范围也存在交叉和重叠，比如，围绕推动落实安全生产、环保责任，省人大常委会连续 8 年开展安全生产专项监督、连续 9 年进行环保专项监督，均探索邀请省监委人员参加执法检查、列席专题询问会议活动，合力推动政府部门落实责任。省纪委监委开展安全生产责任落实专项监督严肃问责问效，倒逼责任落实。

（五）方式手段互补结合。人大监督与纪检监察监督、巡视巡察方式各有侧重、相互配合、高度互补。比如，省人大常委会对“公检法司”4 部门政法队伍教育整顿情况进行监督，专门召开监督工作座谈会，邀请省监委汇报省政法队

伍教育整顿执纪执法工作有关情况，首次吸收共享了省委巡视办对司法机关的巡视成果，有关巡视材料为人大提供了大量一手数据、鲜活具体案例，提升了人大监督工作质效。省纪委监委配合开展政法队伍教育整顿，通过有关监督方式的集成使用，强化对政法机关的监督。

（六）成果运用衔接贯通。纪检监察监督强调纪严于法，人大监督重在厉行法治，监督成果的衔接是纪法衔接贯通的必然。一方面，党内监督有关成果通过人大监督深化。省人大与省纪委监委建立职务资格组织处理协同机制，纪检监察机关对人大代表和人大选举或者任命的公职人员进行审查调查、作出相关处置，人大要依法通过罢免、撤职、责令辞职等方式，解除其职务。另一个方面，人大监督成果为纪检监察监督提供支持，省纪委监委明确省人大领导批办的问题线索统一由省纪委监委案件监督管理室统一受理；人大监督工作中发现的问题以及党员领导干部、公职人员涉嫌违纪或者职务违法犯罪问题线索及向党组织报告，通过党内监督深挖线索、执纪问责、强化震慑、推动工作。

### 三、在对标先进中分析人大监督和纪检监察监督、巡视巡察贯通协调的短板弱项和突出问题

通过调研，全国各级有关方面在促进监督贯通协调方面做了一些工作，取得了一定成效，值得学习借鉴。

从中央层面看：全国人大机关、中央纪委国家监委围绕推动党内监督与人大监督贯通联合调研，提出意见。全国人大机关制定人大监督与纪检监察贯通协调工作任务清单，并就向纪检监察机关移送问题线索进行规范。全国人大监察司法委、预算工委与中纪委国家监委办公厅建立信息沟通机制，定期交流有关情况。

从外地层面看：浙江省出台《关于建立省级层面人大监督与纪检监察监督贯通协调工作机制的意见》。江苏苏州制定加强人大监督与纪检监察贯通协调的实施意见，建立了信息互通、联动协同、问题移交、成果共用的监督工作机制。四川宜宾纪委监委制定加强与市人大常委会监督协调配合的意见，明确会商研判、问题线索移交等7项措施。湖北南漳县推动人大监督与纪委监委监督贯通协调方案被全省监督工作创新案例予以推广。

从我省层面看：全省各级人大常委会积极强化人大监督与审计监督联动，每年听取审计报告和查出问题整改报告，依托省市县三级纵向贯通、横向联通的预算与国资联网监督系统，打通了与财会监督、同级监督、审计监督的信息交互渠道。枣庄市人大探索“人大+纪委”协调监督234工作机制，制定《关于建立人大监督和纪检监察监督贯通协调工作机制的实施意见》。滨州先行先试制定《关于加强人大监督和纪检监察监督、巡视巡察监督协同联动工作办法》。威海乳山人大与市纪委监委建立协同监督工作机制，推动形成常态化监督合力。

对照上级、外省市和我省先进地方经验做法，可以看到，我省人大与纪检监察机关、巡视巡察机构在推进监督贯通协调方面还面临一些亟需突破和解决的问题。

一是制度机制尚需健全完善。人大监督与纪检监察监督、巡视巡察监督等贯通协调相关制度还不健全，机制还不完善，流程还不规范，具体操作层面中还有一定障碍。目前，人大监督与其他各类监督贯通协调，主要是根据党的二十大报告、中纪委全会精神以及党内法规和规范性文件作出的规定，有些内容多是原则性安排，方向性部署，还没有具体完备、成体系的制度供给，缺少明确规范的工作指导

意见，导致工作无法开展。

二是工作推进程度还不均衡。各地贯通协调工作推进程度不一，有的地方还缺少有力措施，工作深入不够、落实力度还不大。尽管省人大常委会、省纪委监委都对推进贯通协调工作作出部署安排，大多地市和县（市、区）仍较为谨慎、持观望态度，尚未建立贯通协调机制，等待上级出台具体指导意见，导致制度引领作用还没有充分发挥。有的地方人大常委会与纪委监委日常协调不够到位，存在“各吹各的号、各唱各的调”的情况；有的找不准人大监督与纪检监察监督、巡察监督等工作结合点，搞不清贯通协调的具体事项，虽然有贯通意向打算，但较难组织实施。

三是协同联动不够紧密高效。人大监督与纪检监察监督的对象不同、职责不同，两者之间缺乏统一的监督平台和协调机制，监督存在分头负责、各自为战现象，时间进度上较难做到完全同步，相互之间借力发力和协调配合不够。人大与纪检监察机关开展协同联动监督也局限于共同监督职权范围，无法在更广泛的领域做到有效协同。同时，各级人大常委会在运用质询、特定问题调查等刚性监督手段上普遍没有破题，人大监督“尖锐武器”无法使用，也影响人大监督与其他监督协同发力。

四是信息共享不够及时畅通。人大监督和纪检监察监督、巡视巡察监督的信息管理平台不同，关联性、互动性不强，对监督对象的动态数据信息沟通不够及时、沟通渠道不畅，信息互通依靠“函来文往”，大大增加时间和行政成本。纪检监察机关、巡视机构通过监督发现涉及人大职责的有关问题，还没有形成信息通报机制。人大通过监督发现的有关部门单位和人员贯彻落实党中央决策部署方面存在的问题，人大代表、群众对全面从严治党的意

见建议,及人大代表、党员领导干部涉嫌违纪违法、职务犯罪等问题线索,不能及时有效提供,缺乏顺畅的沟通交流机制。

#### 四、用系统思维来推动人大监督与纪检监察监督、巡视巡察贯通协调持续深化和丰富拓展

推动人大监督与纪检监察监督、巡视巡察监督等各类监督贯通协调,是一篇大文章,也是一项系统性、全局性工作,当前还处在夯基垒台的阶段,需要在积厚成势上狠下功夫。在省级层面,省人大常委会机关与省纪委监委机关、省委巡视办等部门要统筹协调,充分发挥职能作用,密切配合、同向发力,找到推进工作的路径办法,推动形成衔接顺畅、协调高效的监督工作格局。

(一) 机制共建,放大监督优势。加强顶层设计。省人大常委会机关、省纪委监委机关、省委巡视办3部门要共同研究建立人大监督与纪检监察监督、巡视监督贯通协调的制度机制和办法,在沟通协作、信息互通、联动协同、成果共享等方面细化措施,推动市、县层面完善机制办法,实现贯通协调全覆盖。定期会商研判。要探索建立贯通协调联席会议制度,由各监督主体部门负责人同志牵头召开,及时通报情况、研究工作。强化常态沟通。各监督主体部门要建立定期沟通机制,明确专门处室和具体联系人承担日常联络任务,促进工作交流常态化、规范化。

(二) 资源共享,打通信息渠道。日常信息定期通报。省人大常委会、省纪委监委、省委巡视机构各监督主体可围绕监督贯通协调,就监督规划计划、专项整治方案、制度文件规定等事项,相互征求意见,及时予以反馈。在省人大常委会年度监督计划印发省监委基础上,推动省人大常委会制定监督计划征求省纪委监委

委意见制度化。重要问题相互移交。省人大常委会、省纪委监委、省委巡视机构根据各自职能职责和管辖范围,对监督发现的、经研判认为需要由其他监督主体知情和掌握的情况,应当及时通报相关监督主体。省人大常委会听取专项报告审议意见、执法检查 and 视察、调研报告、人大代表意见建议、有关部门单位对常委会审议意见整改落实情况涉及全面从严治党内容的,及时向省纪委监委、省委巡视机构通报。纪检监察、巡视监督工作中发现有关部门单位、公职人员贯彻落实党中央重大决策部署和省委工作要求存在的落差偏差和体制机制问题,群众高度关注、反映强烈的热点难点问题,财政金融、国有资产管理等经济运行中的重大风险和突出问题,执法司法领域中存在的普遍性、系统性问题,涉及人大职权范围的,及时通报省人大常委会。规范问题线索移送。健全完善人大向纪检监察机关移送具体问题线索机制,明确移动线索的内容、范围、程序等,发现问题线索及时移送,纪检监察机关及时依规依纪依法处置。

(三) 联动协同,形成监督合力。加强工作协同协作。围绕落实党中央重大决策部署和省委工作安排,推进经济社会高质量发展,省人大常委会、省纪委监委可结合实际,聚焦一定议题,联合开展专项监督或者专项整治。省人大常委会每年选取部分省监委办理的代表建议进行重点督办,推动监督工作深化。完善人员互派参与监督机制。省人大常委会开展执法检查、专题询问、视察、调研等工作时,可根据需要邀请省纪委监委、省委巡视机构有关人员参加。省纪委监委、省委巡视机构可根据工作实际,邀请人大代表或省人大常委会有关人员参与本部门的日常监督、巡视工作。

(四) 成果共用,推动问题整改。加强成

果运用。省人大常委会将纪检监察和巡视监督发现的典型性、普遍性问题作为听取审议专项工作报告、执法检查或视察、专题询问等监督工作的重要参考。省纪委监委、省委巡视机构在制定有关监督计划、开展检查监督和审查调查、巡视等工作前，应充分运用省人大常委会通报的有关情况。督促问题整改。对纪检监察和巡视监督发现并通报的涉及人大监督职责的重要问题，省人大常委会要采用多种方法手段加强监督，提出整改意见建议，强化跟踪督办，有关情况及时通报省纪委监委、省委巡视机构。对人大监督工作中发现的突出问题，省纪委监委、省委巡视机构要按照各自职责纳入监督范围，压实有关部门整改主体责任、属地责任、监管责任，督促立行立改、真改实改、彻底整改，有关情况及时反馈。注重成效共享。省人大常委会、省纪委监委、省委巡视机构可根据工作

需要，相互借鉴共享监督中形成的分析研究类材料、阶段性工作成效等成果，促进提升监督水平。

（五）强化保障，抓好责任落实。加强组织协调。省人大常委会要把监督贯通协调摆在工作全局重要位置，落实工作责任，及时研究有关情况，协调解决有关问题，把监督贯通协调工作纳入年度监督工作重要内容，持之以恒抓好工作落实。加大科技赋能。省人大常委会机关要充分利用现代信息技术，加快信息化网络平台建设，促进人大与“一府一委两院”信息互联互通和数据共享，全面加强对监督工作信息的搜集、甄别、分析，提高监督工作实效。强化舆论宣传。围绕推动人大监督与纪检监察监督、巡视监督贯通协调，积极报道好的经验做法和工作成效，为推动贯通协调营造良好舆论氛围。

# 关于山东省“十四五”规划纲要 实施中期评估情况的调研报告

省人大财政经济委员会

山东省“十四五”规划纲要明确了2021—2025年全省经济社会发展的总体目标、主要任务和重大举措，是政府履行职责的重要依据，是市场主体的行为导向，是全省人民共同的行动纲领。为依法监督规划纲要实施，推动高质量发展，服务新时代现代化强省建设，根据省人大常委会工作安排，2023年10月至11月，省人大财经委对“十四五”规划纲要实施中期情况进行了专题调研，通过赴部分市县实地调研，会同有关专门委员会与省直部门座谈交流，对16个市的政府中期评估报告和人大常委会审议意见做了分析研究，形成了调研报告。

## 一、“十四五”规划纲要实施情况总体较好

“十四五”以来，在省委的坚强领导下，全省上下以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的十九大、二十大精神，坚决落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求，锚定“走在前、开新局”，认真执行省十三届人大五次会议通过的“十四五”规划纲要，奋力推进社会主义现代化强省建设，经济社会各项事业取得了显著成效。规划纲要确定的21项指标中，8项指标超出预期，11项指标符合预期，2项预期性指标未达进度，总体完成情况较好。

经济运行稳中提质。“十四五”前两年，

全省地区生产总值分别为8.3万亿元和8.7万亿元，平均增速6.2%，高于预期目标0.7个百分点；2023年前三季度为6.8万亿元，保持了稳定增长态势，发挥了经济大省稳大盘挑大梁作用。从生产供给看。“十四五”前两年，粮食生产稳定在1100亿斤以上，2023年再创历史新高；工业增加值分别为2.72万亿元和2.87万亿元，工业“压舱石”作用发挥显著；海洋生产总值分别为1.52万亿元和1.63万亿元，稳居全国第二位。从扩大内需看。“十四五”前两年，分别实施了1.3万个和1.5万个省市县三级重点项目，固定资产投资分别增长6%和6.1%；2023年前三季度增长5.5%。持续提振消费，推出新能源汽车、家电、文旅、住房等促消费一揽子政策，消费规模稳居全国第三位。从动能转换看。改造提升传统产业，培植壮大化工、纺织服装、机械装备等六大优势产业，优化钢铁、石化、汽车等重大生产力布局，滚动实施“万项技改、万企转型”，培育国家级绿色工厂281家、绿色工业园区16家。发展壮大新兴产业，7个集群入选全国首批战略性新兴产业集群，数量居全国第一位；累计培育国家制造业单项冠军186家、专精特新“小巨人”企业756家，数量分别居全国第二、第三位。2022年数字经济总量突破3.9万亿元，居全国第三位，在GDP中占比超过45%。

社会和谐稳定。从基础设施看。截至2022年底，高铁通车里程2446公里，居全国前列；高速公路通车里程8048公里，重回全国第一方阵；内河航道通航里程1117公里；运输机场、通用机场分别达到10个和19个；沿海港口货物吞吐量18.9亿吨，居全国第一位。从生态环境看。2022年单位国内生产总值能源消耗较2020年降低11.1%，两年完成“十四五”目标的70%以上。2023年6月底，新能源和可再生能源发电装机占比达到41.8%。2022年地级及以上城市空气质量优良天数比率为73.2%，地表水达到或好于Ⅲ类水体比例83%，进展符合预期。从民生福祉看。“十四五”前两年，一般公共预算中民生支出超过79%。劳动年龄人口平均受教育年限11.08年，接近2025年11.3年的目标。城镇新增就业连年超过120万人，基本医保参保率稳定在95%以上。五级公共文化服务网络实现全覆盖，博物馆数量居全国第一位，全国文明城市数量居全国前列。

改革开放纵深推进。从科技创新看。“十四五”前两年，研发经费投入年均增长13.86%，高于预期目标4.56个百分点。组建崂山实验室，获批全国重点实验室21家，2项国家重大科技基础设施落地建设。截至2022年底，高新技术企业、入库国家科技型中小企业数量分别达到2.67万家和3.54万家。从区域发展看。黄河重大国家战略深入实施，“一群两心三圈”区域经济布局加快构建，沂蒙革命老区振兴发展，突破菏泽鲁西崛起成效明显，4个省级新区加快建设，乡村振兴“十百千”示范工程扎实推进。2022年11个设区市入围全国百强，26个县域地区生产总值超千亿元，全省常住人口城镇化率提高到64.5%。从深化改革看。公共卫生、应急管理、人才制度等领域改革取得

突破，重点领域国有资本实现优化重组，国企改革走在全国前列。推动“一业一证”改革，开展“无证明之省”建设，营商环境整体水平位列全国第一方阵，市场主体超过1400万家。从对外开放看。2022年进出口规模突破3万亿元，与“一带一路”沿线国家进出口规模突破1万亿元，对上合组织国家贸易额同比增长102.5%。自贸试验区112项试点任务全部实施，形成304项制度创新成果，建立17个联动创新区。成功举办跨国公司领导人青岛峰会、儒商大会、绿色低碳高质量发展大会、世界500强连线等重大活动，国际孔子文化节、尼山世界文明论坛影响持续扩大。

## 二、需要重点关注的问题

世界百年未有之大变局加速演进，经济社会发展的国内条件和国际环境发生深刻变化，特别是经济内生动力仍需加强，防范化解系统性风险压力较大，外部形势更趋复杂严峻，高质量发展面临不少困难和挑战，推进规划纲要顺利实施还需持续加力。以下问题需重点关注：

（一）科技支撑作用还未充分发挥。科技创新资源的统筹配置尚需优化，以创新价值、能力、贡献为导向的科技评价体系尚未真正树立。研发投入强度不高，2021、2022年全省研究与试验发展（R&D）经费投入强度分别为2.34%、2.49%，均低于全国平均水平。在创新平台建设过程中，部分依托单位存在“只重争牌子、不重发挥作用”的问题，创新平台载体质效有待提升。在破解产业链难点堵点方面，科技的引领作用发挥不够，特别是在集成电路、关键零部件、科研仪器设备等领域受制于人情情况明显。高端服务器所需的CPU、内存、硬盘/SSD，科研创新所需的精密仪器设备等依赖进口。海洋领域科研机构 and 人才集聚，但科技与

产业结合还不够紧密，以市场和需求为导向的海洋科研决策与开发机制尚未形成，海洋科技成果转化率高。

（二）现代化产业体系建设还存在短板。产业结构偏重，在全国工业产值排名前列的9个行业中，8个属于资源型耗能型行业，六大高耗能行业营业收入5.3万亿元，占全部工业比重高达49%。农业生产效率有待提高，劳动生产率居全国第11位。战略性新兴产业尚未成势，集群中过千亿企业仅4家，缺少过万亿元企业，“有山无峰”现象突出；集群涉及领域众多，但缺少影响力大、竞争力强的标志性产业集群；省级层面国有资本在战略性新兴产业领域布局偏少；海洋新兴产业占全省海洋产业增加值的比重较低，仅为6.5%。2022年“四新”经济增加值占比为32.9%，滞后于34%的预期进度。2022年数字经济核心产业增加值占地区生产总值的比重低于全国1个百分点。生产性服务业发展迟滞，比如信息技术服务业中大数据、云计算等新兴服务不强；物流服务业中公路、铁路、水运、航运等物流数据资源缺乏有效整合，多式联运存在堵点。

（三）内外部需求分化且总体偏弱。疫情后国内经济恢复需要一个过程，外部环境不确定、不稳定因素增多，对内外需求、供需两端都产生了深刻影响，总需求呈现偏弱态势。2021年社会消费品零售总额增长15.3%，2022年为负增长，疫情后2023年消费恢复不及预期，前三季度增长8.2%，但增速较上半年回落。接触型消费、假日消费恢复较快，但大宗商品消费不旺。房地产市场深度调整、动力不足，对产业链上下游市场消费和扩大投资带来较大影响。2021、2022年固定资产投资分别增长6%和6.1%，2023年前三季度增长5.5%，受企业效益不佳、财政增收承压等影响，扩大

生产、基建等投资提速较难。传统出口市场优势逐渐减弱，有的产业向外转移，进出口总额增速由两位数下降为个位数，2023年前三季度增长2.5%；各市普遍反映外资项目储备不足。

（四）财政收支矛盾需进一步纾解。受市场疲弱影响，部分行业运行困难，企业利润空间压缩，叠加政策性退税等因素，财政收入增速放缓。2023年前三季度，税收收入增长10.9%，增速回落；土地收入在2022年同期下降幅度较大的情况下，2023年又有下降；与土地出让相关的契税、土地增值税等税收同步下降。财政支出保障能力总体不强，2022年全省人均财政支出在全国排名靠后。随着经济社会发展，各领域对财政资金的需求呈快速增长态势，实施黄河重大国家战略、推进绿色低碳高质量发展、基层“三保”、政府债务还本付息等，都需要加大财政保障力度。城投债风险有所积聚，对地方财政形成不小挑战。

（五）社会民生领域仍有短板弱项。农业面临着价格和成本的双重挤压，农业效益偏低，农民收入不高，农村居民人均可支配收入长期居全国第八位。青年人口就业压力持续高压，“就业难”与“招工难”现象并存。教育高质量发展还有差距，基础教育优质资源供给不足，区域、城乡、校际发展不平衡；公办职业本科院校建设尚未破题，有的职业院校专业设置和技能水平与市场需求不匹配；高等教育综合实力不够强，省属本科高校尚未实现国家“双一流”突破。我省已整体进入中度老龄化社会，养老服务机构存在“小散弱”问题，养老事业和养老产业协同发展还不够。基层医疗卫生服务能力有待提升，大型公立医院超负荷运转。基层部门运用法治思维和法治方式推进社会治理的能力还有待提高。

### 三、对“十四五”后半期规划纲要实施的建议

我省发展的基本面没有改变、持续向好的态势没有改变,各方面发展优势仍在持续提升。特别是我省经济基础好、韧性大、活力强,随着中央和省里一系列稳经济政策措施出台落地,重大战略叠加效应逐步显现,宏观环境持续修复改善,改革创新蓄能增势,“十四五”后半期经济社会能够保持平稳健康发展。

(一)加强规划纲要实施管理。坚持一张蓝图绘到底,强化规划引领,保持战略定力,完善工作机制,推动规划纲要落实落细。以中期评估为契机,正确认识困难问题,总结推广有益经验,全面科学查漏补缺,确保如期实现目标。加强年度计划与发展规划、全省目标与地区、部门任务的衔接,有序推进规划纲要实施。做好年度监测分析,全面掌握规划纲要实施情况,及时发现和解决实施中的突出问题。推进规划管理监测数字化,打通各类规划的内容、实施等信息数据,提高智能化管理水平。

(二)抢抓机遇扩大有效需求。落实规范实施政府和社会资本合作新机制,充分发挥市场机制作用,更好发挥政府投资引导作用,激发民间投资活力,提高重大项目建设运营水平。根据我省产业特点、产品优势,研究促进消费与生产联动的政策措施,更好优供给、扩需求。有效提升城乡居民收入水平,改善居民消费预期,优化消费环境,稳定大宗消费,扩大服务消费,拓展新型消费,更好发挥消费对经济增长的基础性作用。深度融入共建“一带一路”,用好用足 RCEP 红利,高质量建设上合自贸示范区,高标准建设山东自贸试验区,优化开发区发展环境,开拓发展新兴市场,招引更多优质外资项目。

(三)加快构建现代化产业体系。抓好传

统产业转型升级,推动化工、冶金、纺织等支柱产业高端化、绿色化、集约化发展,加快工业互联网改造、数字化转型,巩固传统优势产业领先地位。坚持以科技创新催生新动能,加力培育发展新一代信息技术、高端装备、海洋、新能源等领域新兴产业集群,前瞻布局未来产业,加快形成新质生产力。大力推动现代服务业同先进制造业深度融合,推进生产性服务业专业化、高端化发展。以海洋工程装备、海洋生物医药、海水淡化及综合利用等产业为重点,发展壮大海洋新兴产业,推动海洋产业向价值链高端跃升。大力发展设施农业、生态循环农业、预制菜、农村电商、乡村旅游等新产业新业态,拓展“三农”增值增效增收空间。

(四)深入推进重点领域改革。充分用好国家对绿色低碳高质量发展先行区建设的支持政策和改革赋权,细化实化各领域配套承接措施,进一步激活内生发展动力。深化科技体制改革,打破创新资源要素流通壁垒,吸引留住更多高层次科技人才在鲁创新创业,有效推动科技成果转化,破解产业发展“卡脖子”技术难题。谋划推进省以下财政体制改革,规范明确省以下政府间财政事权和支出责任,建立合理有效的收入划分机制,有效防范化解政府债务风险,调动各级政府积极性。加快实施新一轮国企改革深化提升行动,完善中国特色现代企业制度和市场化经营机制,深化省属企业专业化重组,推动国有资本向“十强”产业集中。加大金融改革试验区建设力度,大力发展科技金融、绿色金融、普惠金融、养老金融和数字金融;稳步推进地方法人金融机构改革,提升规模实力和抗风险能力。

(五)切实保障和改善民生。坚持政府主导、市场参与、多方供给,强化要素保障和政策支持,加强部门协同配合,健全完善基本公

共服务体系，不断提高人民生活品质。加快发展更加公平更有质量的基础教育，对接国家重大战略和区域发展战略，调整优化学科专业布局，整体提升高等教育和职业教育综合实力，全面提高人才培养质量。强化居家社区养老设施管理运营，支持专业养老服务组织连锁化、规模化、品牌化运营养老服务机构，从根本上

改变“小散弱”发展格局和可持续运营难题。大力推进优质医疗资源扩容和均衡布局，加快建设分级诊疗体系建设，更好解决群众特别是重点人群就医急难愁盼问题。坚持和发展新时代“枫桥经验”，运用法治思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题，为经济发展创造和谐稳定的社会环境。

# 关于全省专利工作情况的调研报告

省人大财政经济委员会

专利是知识产权的重要组成部分，做好专利工作有利于推动创新创造和科技进步。为深入贯彻习近平总书记关于知识产权工作的重要论述，认真落实知识产权强省建设要求，推动《中华人民共和国专利法》《山东省专利条例》实施，2023年8月至9月，省人大财经委通过实地调研、问卷调查，以及委托部分市人大财经委联动调研，对全省专利工作情况进行了专题调研。

## 一、我省专利工作的总体情况

近年来，全省深入贯彻党中央、省委关于知识产权工作的决策部署，认真实施专利“一法一条例”，依法做好专利工作，着力打通创造、运用、保护、管理和服务全链条，包括专利在内的知识产权治理能力和治理水平明显提升。我省连续两年在国家知识产权保护工作检查考核中获得“优秀”等次，知识产权强国建设试点示范项目总数居全国前列，知识产权强省建设迈出坚实步伐，为绿色低碳高质量发展注入了创新动力。

（一）全面落实法律责任，专利发展基础不断夯实。省委、省政府高度重视专利等知识产权工作，省十二次党代会报告明确提出“万人高价值发明专利拥有量实现翻番”目标，高规格召开全省知识产权保护大会，将知识产权保护工作纳入对各市高质量发展综合绩效考核、营商环境评价体系，印发实施了《山东省知识产权强省建设纲要（2021—2035年）》《山东省“十四五”知识产权保护和运用规划》《山

东省专利奖励办法》等政策文件，5项措施列入省政府“稳中求进”高质量发展政策清单。人社部门完善专业技术人才职称评价标准，将专利作为综合评价的重要内容，突出创新价值。调查显示，92%的职务发明人认为参与的专利对专业技术职称评审有帮助。设立并评选山东省专利奖、山东省优秀发明家奖，加大对专利发明人的表彰力度。各设区的市党委政府也完善机制、强化措施，青岛市制定专利保护“一条例一规章”，淄博市将知识产权保护纳入“一号改革工程”清单，滨州市将知识产权纳入“更高水平富强滨州”建设总体布局，全省上下形成了齐抓共管、协同发力的工作合力。

（二）扎实推进科技攻关，专利创新能力稳步提升。聚焦重点产业集群和标志性产业链，着力加强核心技术知识产权攻关，提升自主创新能力。围绕新一代信息技术、高端装备、生物医药、新能源新材料等十强产业，组织实施重大科技项目，布局建设了一批重大科技创新平台，大力推进高价值专利培育工程，形成了一批自主可控、市场竞争力强的原创型、基础型、应用型高价值专利，促进了产业链延伸和价值链攀升。截至2023年9月，全省发明专利拥有量22.4万件、同比增长27%，每万人口发明专利拥有量达到22.05件，新增第二十四届中国专利奖47项。济南、烟台、潍坊等市发挥保护中心快速授权作用，专利平均预审周期压缩至

2天,提高了专利审查效率和授权成功率。

(三)全力推动实施运用,专利成果转化更加高效。聚焦产业发展,多措并举促进专利实施和转化。深化金融服务,实施质押融资服务“入园惠企”行动,2023年上半年完成专利质押登记2614项、金额244亿元,其中“普惠性”专利质押登记项目、金额居全国首位。实施专利转化专项计划,探索“专利开放许可”和“专利包”转化实施,提高转化实施效益,2023年上半年登记开放许可专利1355项、匹配推送中小企业231家,促成6个“专利包”转化实施、金额1.1亿元。开展专利导航,2023年以来,支持省级专利导航项目30项,全省共备案专利导航成果368项。强化财税支持,2022年以来,实施知识产权质押融资贷款贴息和风险补偿,省财政落实贴息资金1.27亿元、保费补贴资金2245万元;落实技术转让和技术开发等税收优惠政策,全省8680个(户)纳税人享受个人所得税、增值税等减免5.3亿元。

(四)依法加强系统保护,专利监管能力显著增强。聚焦法治化、市场化、国际化营商环境,提升专利综合保护能力。构建大保护工作格局,布局建设国家级知识产权保护中心7家、快速维权中心3家、海外知识产权应对指导地方分中心3家,建立省、市、县知识产权纠纷人民调解组织147家,建成山东自贸区济南片区国际仲裁院。加强司法保护,全面推进知识产权审判“三合一”工作,完善知识产权刑事案件集中管辖、集中审判、集中执行工作机制,2021年1月至2023年7月,全省法院共受理专利权权属、侵权及合同纠纷民事一审案件4478件,受理的专利纠纷案件数量呈持续增长态势。强化行政保护,2022年全省办理专利侵权纠纷行政裁决案件2547件,同比增长77%,专利侵权纠纷行政裁决工作经验,连续

两年被国家多部门联合推广。开展涉外保护,完善海外风险防控机制,开展海外纠纷应对指导,2022年以来帮助企业处理海外纠纷案件79件,支持100余家社会组织开展涉外风险防控体系建设。青岛市在全球12个国家(地区)设立海外纠纷应对指导办事处,在全市建立14个联络站,为企业“走出去”提供便利服务。

(五)深化提升服务水平,专利营商环境持续优化。聚焦知识产权服务便企利民,持续提升全链条服务质效。加强数据服务支撑,建成黄河流域知识产权大数据中心,扎实推进数据知识产权地方试点,建设了契合数据产品创新特点和知识产权工作规律的服务平台。加强中介机构管理,开展专利代理机构“蓝天行动”,依法查处非正常专利代理、无资质代理行为。实施以信用为基础的分级分类监管,2022年以来对1255家知识产权代理机构开展“双随机、一公开”检查,专利代理环境不断提升。提高平台服务水平,建成山东省知识产权公共服务平台,为创新主体提供全流程、一站式综合服务,已入驻服务机构50余家,提供服务1.3万余次。东营市高水平建立知识产权服务业集聚区,为全市专利工作提供社会化、专业化服务。

## 二、专利工作存在的主要问题

我省专利工作虽然取得了明显成效,但调研发现,仍然存在地区间工作不平衡、执法基础薄弱、公共服务能力不够强等问题,专利创新水平与我省在全国的经济地位不相匹配,离知识产权强省建设要求还有差距。

(一)专利创新创造能力亟待加强。一是专利质量有待提高。我省虽然是专利大省,多项指标位于全国前列,但专利“大而不强、多而不优”,高价值专利数量仍然偏少。2022年,我省每万人口高价值发明专利拥有量为6.5件,低于全国平均水平(9.4件)。二是人

才激励机制不活。虽然“一法一条例”规定了对职务发明人的奖励、报酬等激励机制，但调查显示，职务发明人没有获得奖励或不了解该机制的占23.9%，企业职务发明人无收益分配的占52.1%，专利授权单位尚未建立激励机制的占25.7%，影响了职务发明创造的积极性。三是缺乏专利布局意识。调查显示，企业开展专利等知识产权布局工作的仅占39.2%，没有专业团队或未开展此项工作的占比达70.8%，特别是在海外布局方面，我省企业进行海外知识产权布局的仅占3.7%，反映出企业国际竞争力不足。

（二）专利转化运用能力有待提高。一是专利质押融资个体规模偏小。虽然我省质押融资总规模全国领先，但调查显示，企业质押融资规模在200万元及以下的企业占比达84.1%，在1000万以上的仅占9.9%，反映出企业质押融资的潜力较大。二是专利转化率不高。调查显示，高校、科研机构等取得专利收益的占34.2%，多数高校研发出的专利技术成果与市场需求不相符，转移转化难度较大。调研中也有高校教师反映，现行的政策法规将科技成果纳入国有资产管理，高校领导对科技成果转化可能造成的国有资产流失风险存有顾虑。三是专利标准化程度不高。调研发现，我省企业参与标准制定的比例偏低，将自主专利技术纳入团体、行业、地方、国家或国际标准，形成标准必要专利的龙头企业少，专利运用与标准制定的结合还有较大差距。

（三）专利监管执法效能尚需提升。一是法律赋予专利行政裁决的职权不足。专利行政裁决无法对赔偿数额进行认定，针对故意侵权、反复侵权、群体侵权等恶性侵权行为，专利法没有赋予专利行政部门主动查处权，影响了行政执法效能的发挥。二是专利行政执法力量不足。全省普遍存在专利行政执法队伍专业化、职业化建设

薄弱问题，专利行政裁决案件年均增幅在20%左右，执法力量与执法需求不匹配，特别是基层执法力量严重不足、执法水平参差不齐。三是企业侵权纠纷应对能力不足。企业遇到专利纠纷时，不同程度存在取证难、维权成本高、维权时间长、执行困难、赔偿数额低、重复侵权等问题，尤其是遇到海外知识产权纠纷时，企业应对能力严重不足。主管部门数据显示，仅6.7%的企业选择主动维权，90%以上的企业希望政府在海外知识产权纠纷中提供帮助支持。

（四）专利服务供给能力亟需提高。一是专利代理机构的量质需提高。从数量看，我省专利代理机构与北京、广东等省市差距较大；省内分布不均衡，除济南、青岛外的14市均未达到全省平均水平。从质量看，近年来全国代理发明专利授权量排行榜前100名中，山东专利代理机构上榜的数量较少。二是专利运营服务机制不够完善。相比专利申请代理服务，我省促进专利转化运用的市场化服务机制还不够健全，建立和高效运营知识产权服务业集聚区的办法还不够多，知识产权服务业发展与先进省份相比还有差距。高校知识产权管理服务部门工作人员少，核心运营人员紧缺，运营能力和经验不足。三是专利价值评估机制不够健全。银行机构内部尚未建立完备的知识产权价值评估机制，主要由外部专业机构进行评估，而技术要素市场评估体系不够完善，评估标准不够统一，影响了金融机构将知识产权作为质押品的接受程度。

### 三、加强和改进专利工作的建议

（一）强化法治保障，营造公平公正的法治环境。推动专利领域法规制度“立改废”，加快修订出台《山东省专利条例》《山东省专利纠纷处理和调解办法》等地方性法规、规章。抓好《中华人民共和国专利法》《山东省知识产权保护和促进条例》的宣传解读，推动全社

会形成重视创新、保护专利的浓厚氛围。加大专利执法力度，针对专利权人、代理机构反映强烈的专利侵权、无资质代理等突出问题，持续开展专项整治行动，保持严打高压态势。落实知识产权惩罚性赔偿制度，统一行政执法与司法裁判标准。加强济南、青岛知识产权法庭建设。出台知识产权检察职能集中统一履行工作的具体措施，统筹知识产权刑事、民事、行政、公益诉讼检察职能。

（二）强化量质双升，营造充满活力的创新环境。制定实施与商业竞争策略相匹配的行业知识产权战略，重点支持一批创新能力强、发展潜力足的战略产业企业。开展“专利赋能”行动，“一企一策”精准助力企业加强关键核心技术攻关，促进产业链延伸和价值链攀升。深入开展知识产权强国建设试点示范创建，举办好新旧动能转换高价值专利培育大赛，开展省专利奖评审等，引导提升企业创新能力和水平。完善以高质量产出和高效益运用为导向的专利人才评价和激励机制，实施以增加知识和创新价值为导向的权益分配改革，依法赋予科研人员职务发明成果所有权或长期使用权，增强创新人才的现实保障和职业归属感。

（三）强化系统保护，营造规范有序的市场环境。加快专利保护领域的数字化改革，充分运用云计算、大数据、区块链等信息技术，建立智慧、高效、协同的数字化专利保护体系。用好企业知识产权信用监管系统，与“双随机、一公开”监管深度融合，提升监管质效。建立诉调对接、调解仲裁对接、行政执法与调解对接以及多部门会商协作的工作制度，推进落实依当事人申请的专利纠纷行政调解协议司法确认制度，在信息共享、案件移送、专业支持等方面形成工作合力。加强专利行政执法和司法队伍专业化、职业化建设，配强基层执法力量，提升专利执法

能力和水平。健全专利技术调查官、仲裁、调解、公证、社会监督等人才选聘、管理和激励机制，引导社会力量共同参与专利保护。

（四）强化转化运用，营造效益优先的发展环境。构建“产学研”合作新生态，鼓励高校、科研院所等在产业聚集区设立专业分院、分所，促进关键技术攻关和知识产权成果运用。组织执法司法部门、中介服务机构和专家深入企业开展专利工作培训，加强对中小企业的指导。制定推进“专利包”转化政策措施，推动高校院所、高新企业等创新主体唤醒“沉睡专利”，加快专利成果转化。支持金融、投资机构丰富专利投融资产品，依法依规推动专利证券化，积极促进资本要素与技术要素有机融合。强化“政企银保服”联动，推动专利质押融资服务进园区、进企业、进金融机构基层网点，丰富知识产权保险险种，扩大保险覆盖范围。建立专利与技术标准融合机制，开展“专利+标准化”行动，鼓励企业加强标准必要专利布局，将优势技术转化为技术标准。

（五）强化公共服务，营造开放共赢的营商环境。以建设济南、青岛、烟台国家知识产权运营服务体系重点城市为契机，培育和引进一批高端知识产权服务机构，拓展知识产权资产评估、交易、托管、转化、投融资等增值服务，做大做强我省知识产权服务业。发挥省级知识产权公共服务平台枢纽作用，支持各市布局建设知识产权综合公共服务平台。发挥技术与创新支持中心、高校国家知识产权信息服务中心、国家知识产权信息公共服务网点的专业优势，为创新创造提供技术咨询、信息服务。鼓励企业开展海外知识产权布局，利用我国与有关国家建立的专利审查高速路（PPH），加快海外专利的申请授权。加快推进知识产权保护公共服务机构海外布点，推进国内与海外服务机构合作，为我省企业“走出去”提供专业优质服务。

# 关于我省中医药改革发展情况调研报告

省人大教育科学文化卫生委员会

为深入贯彻习近平总书记关于中医药发展的重要指示精神，落实省委推进中医药强省建设的部署要求，根据省人大常委会2023年工作安排，4月初至5月中旬，省人大教科文卫委员会采取“四级联动”的形式，组织对全省中医药事业产业发展情况开展了专题调研。省人大常委会对这项工作高度重视，将项目列入《关于深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育的实施方案》。省人大常委会副主任王随莲亲自审定调研工作方案，对组织开展调研工作提出明确要求。调研组深入学习习近平总书记关于中医药的重要论述、重要指示精神，认真研读中医药法律法规，掌握相关政策，统一思想，深化认识。聚焦中医药发展重点环节，确定5个方面调研重点、14个重点问题，列出问题清单。4月上旬至中旬，在深入济宁、菏泽、临沂、枣庄4个设区的市开展调研的同时，委托所到市和济南、青岛、威海、烟台、潍坊共9个设区的市人大常委会，采取“省市县乡”四级人大同步开展工作的方式，形成监督合力。9个设区的市人大常委会共组织75个县（市、区）人大、116个乡镇人大开展中医药法律法规执法检查21次、听取专项报告25次、专题调研和代表小组调研160余次。配合专题调研组发放调查问卷23800余份，积极主动回应社会关切。调研工作广泛动员省、市、县、乡人大各级人大代表参与，营造全社

会关注支持中医药事业改革发展的浓厚氛围。5月15日召开省发改委、工信厅、卫健委等10部门、中医药生产经营服务单位代表参加的座谈会，省人大常委会副主任王随莲出席会议并讲话，通过听取工作汇报，反馈调研情况，形成共同推动“一法一条例”实施的合力。

## 一、中医药事业改革发展成绩显著

从调研情况看，全省各级深入贯彻落实以习近平同志为核心的党中央关于中医药工作一系列决策部署和省委工作安排，认真组织实施“一法一条例”，中医药事业产业发展取得明显成效，我省中医药大省、强省地位持续巩固提升。

（一）中医药事业产业发展环境持续优化。我省成立了由省委书记任组长、省长任第一副组长的促进中医药发展工作领导小组，高规格召开全省中医药大会，提出建设中医药强省的目标，印发《关于促进中医药传承创新发展的若干措施》《山东省中医药发展“十四五”规划》《山东省中医药产业发展规划（2022-2025年）》《关于加强医疗保障支持中医药发展的若干措施》《关于促进山东省中药产业高质量发展的若干措施》等一系列政策文件。市、县两级均成立促进中医药发展工作领导小组，中医药管理科室和人员编制数大幅增加，建立起横向协调有序、纵向衔接通畅的中医药管理体系。卫健系统将“一法一条例”纳入法治宣传教育五

年规划和年度学习计划，积极开展普法宣传，强化“一法一条例”培训，营造促进中医药发展的良好氛围。

（二）中医药服务能力大幅提升。省政府统筹一般公共预算、地方政府专项债券等资金渠道，加大中医医院基本建设和中医专科投入力度，支持创建国家级区域中医诊疗中心4个，国家中医优势专科21个，省级中医专科专病诊疗中心10个、重点专科300个，县域中医药龙头专科111个。出台医保支持中医药发展20条措施，对符合条件的中医药机构实现医保定点全覆盖，对中医优势明显、治疗路径清晰、费用明确的20个病种实行按病种收付费，按照全国平均水平调整中医项目价格。截至2022年底，全省共拥有中医类卫生健康机构6036个、执业中医医师5.54万人、床位7.86万张，建设中医医院407家，其中公立医院141家，实现市、县政府办中医医院全覆盖。政府办综合医院、妇幼保健院和传染病院全部设立了中医科，社区卫生服务中心和乡镇卫生院中医药综合服务区覆盖率达100%，99%的社区卫生服务站和82%的村卫生室能够提供中医药服务。全省二级以上公立中医医院全面推广普及中医经典、治未病、外治、康复、护理“五个全科化”服务模式，中医医疗机构特色优势和临床疗效不断提升。10个市、110个县（市、区）成功创建国家基层中医药工作先进单位，数量均居全国第一。

（三）中医药传承创新能力不断增强。强化人才引育，制定出台《关于深化医教协同进一步推动山东中医药教育改革与高质量发展的实施方案》等政策，进一步壮大我省中医药人才队伍。“十四五”以来遴选山东省名老中医（药）专家40名、名中医（药）专家320名、基层名中医（药）专家420名，中医药学术领

军人物10名、学科带头人70名。在新一轮国家中医药高层次人才评选工作中，新增国医大师1名、全国名中医3名、岐黄学者3名、青年岐黄学者4名、全国中医临床优秀人才30名。建设线上中医全科学院，为1300余所基层卫生机构培训中医医师5万余名。科技创新能力进一步提高。在省自然科学基金中专门设立中医药联合基金，对中医药基础研究给予重点支持。创建国家中医药传承中心1家，国家临床医学研究中心2家，国家中医药管理局重点学科38个、重点研究室6个、中医药三级科研实验室9个，全国基层名老中医药专家传承工作室38个，建设省级临床医学研究中心2家、工程技术研究中心3家，技术创新中心1家，中西医结合眼视光与近视防控国际合作基地1个，累计获得国家科技进步二等奖2项，省科技进步一等奖8项。为弘扬中医药文化，印发《山东省中医药文化弘扬传承工程实施方案》《山东省国家中医药综合改革示范区建设中医药文化建设专项行动方案》，擦亮“儒医文化、扁鹊故里、针砭发源地”三张名片，在两届世界文明论坛大会上设立中医药体验区和博览馆，在世界舞台上展示中医药文化的独特魅力，中医药文化影响力进一步提升。

（四）中医药产业规模和实力进一步壮大。制定《山东省道地药材和特色药材认定办法》，发布道地药材、特色药材和“鲁十味”名单，编制《山东省中药材标准》《山东省中药饮片炮制规范》，建设7个道地药材生态种植示范基地，12个中药材生态种植基地创建单位。加强中药材质量监管，建设中药原料质量监测技术服务中心1个、监测站2个，开展中药饮片、中成药生产企业专项检查，制定印发《山东省中药药物警戒工作平台建设规划》，中药饮片抽检合格率逐年提高。支持中药产业创新发展，

实施“鲁药振兴”工程和“中药突破”计划，条例实施以来有3个中药新药获批上市，数量居全国前列。2022年中成药生产企业、中药饮片生产企业达到221家，实现规模以上营业收入676亿元。建设国家中医药健康旅游示范区（基地）建设单位5家，省级康养旅游（中医药健康旅游）示范基地25家，省级文旅康融合发展示范（试点）区21家，出台《中医药特色医养结合服务规范（试行）》等，促进中医药跨界融合发展。

（五）中医药在疫情防控中的特色优势不断彰显。新冠肺炎疫情以来，省委、省政府深入贯彻落实习近平总书记关于疫情防控和中医药工作重要指示批示精神，坚持中西医结合、中西药并用，推动中医药早期介入、全程干预、深度参与疫情防控。将中医药全面纳入全省疫情防控和救治各类预案、方案。创新构建中西医协作“331”工作机制（即健全中西医协作指挥、预防、应急救治“3个体系”，建立中西医联合科研攻关、应急处置评估、物资储备“3个机制”，建设“1支中西医公共卫生应急处置人才队伍”），实现中西医结合首次全省大范围组织实施早期干预，首次整建制接管病区、首次全面管理一个方舱医院、首次全面进驻定点医院、首次中西医全程联合巡诊查房五个历史性突破。及时优化出台山东省中医诊疗方案，建立“防治康一体化”战疫模式，实现中医药诊疗率、中医药使用率、出院康复病例中医药方法参与率3个100%。最大程度减轻了疫情带来的冲击，中医药成为疫情防控“山东方案”不可或缺、不可替代的重要组成部分，有力维护了人民群众生命安全和身体健康。

### 二、存在的主要问题

从调研情况看，虽然我省中医药事业产业发展取得了显著成绩，但与国家促进中医药

事业发展的要求和人民群众的实际需求相比，还存在一些深层次矛盾和问题，中医药事业产业发展还存在不少短板弱项，需要认真研究。

（一）中西医并重方针落实不够，促进中医药特色优势发挥的政策机制亟待完善。调研发现，有些部门和地方对依法加强中医药工作的重要性认识不足，中西医并重方针落实不够。一些地方对中医药科学性的认识不到位，对中医药管理多套用西医药的理论和标准，“以西律中”的现象仍不同程度存在。部分公立中医医院基础设施、规模、人员编制达不到国家标准。在医保政策实施中，中医药服务项目纳入少、收费低问题普遍存在，严重制约中医药人员技术劳务价值的体现，有些地方对确有疗效且深受群众欢迎的院内制剂的支持力度有待进一步加强。

（二）中医药服务体系和服务能力建设有待进一步加强，中医药特色优势发挥不够。调研发现，上述规定在落实落地上还存在短板。中医优质医疗资源总量不足且分布不均，中医药在治未病中的主导作用、在重大疾病治疗中的协同作用、在疾病康复中的重要作用发挥还不充分。基层中医药服务能力薄弱问题仍然存在，作为县域龙头单位，县级中医医院负债率过高，2022年全省二级以上公立中医医院负债率73.74%，有24家单位超过100%，运营压力较大。

（三）中医药人才培养和队伍建设存在薄弱环节。调研发现，我省中医药特色人才培养机制还有待完善。一是高水平中西医结合人才、科研创新人才和领军人才仍然相对匮乏，缺乏符合中医发展规律的中医评价标准，不能满足中医药传承创新发展的迫切需要。二是公立中医医院中医医师队伍建设亟需加强。2022年全省二级以上公立中医医院医师占比平均值仅为

47.28%，距60%的目标还有较大差距。三是基层中医药人员不足，基层中医师职称评聘受制约，进人难、留人难现象突出，骨干人才流失严重。中医药公费医学生招生规模大幅缩减，很多市未安排中医类公费生招生计划。四是中医药院校教育和师承教育有待进一步强化，部分院校的中医药教育中医经典的设置偏少，中医药专业学生中医思维不稳固，临床动手能力有待加强。一些老中医学术思想和老药工传统技艺面临失传。五是民间中医队伍良莠不齐、鱼龙混杂，管理亟待加强。

（四）中医药科技创新能力不足，科研水平有待提高。我省中医药科技创新体系总体投入严重不足、基础薄弱的问题比较突出，中医药学现代化研究进展缓慢，用现代科学技术诠释中医药原理还需进一步加强。一些地方对中医药科技创新的重要性认识不足，科研碎片化、零散化问题较为突出。中医医院、中医药研究机构、高等院校、企业各类主体缺乏创新联动机制，产学研结合不紧密，科技成果转化率低，企业自主研发投入不足，原研药和创新药研发积极性不强，中药产品智能化生产、中医药数据库搭建等方面进展缓慢，直接影响了齐鲁中医药产品科技竞争力和市场占有率。

（五）中药材质量和中药产业发展水平有待进一步提高。调研发现，这些规定落实还存在不少问题。中医药行业标准化工作起步较晚，标准规范推广不足、应用面窄。全省中药材种植面积超过385万亩，但多数通过河北安国、安徽亳州等中药材市场以原材料出售，产业链条短，附加值低，资源优势得不到发挥。中药材质量规范建设相对滞后，现行中药质量控制与评价模式难以科学、全面地控制和评价饮片质量。中药审评审批政策不适应中药产业发展需要，政策激励作用不强。中药产业规模偏小，

山东道地药材、特色药材品牌建设工作相对滞后，“2022年中成药企业100强名单”我省仅有5家入选，“2022年中药饮片品牌企业”没有企业入选，需要打造出具有齐鲁地域特色优势的中药材品牌体系。

### 三、几点建议

（一）切实加大法律法规宣传贯彻力度，全面推进中医药“一法一条例”正确有效实施。各级政府要坚持以习近平总书记关于中医药的一系列重要指示要求为指引，进一步坚定中医药文化自信，继续扎实推进“一法一条例”学习宣传贯彻，把发展中医药摆在更加突出的位置，将中医药工作纳入考核体系，依法推动中医药高质量发展。要落实“谁执法谁普法”责任制，创新普法方式，丰富普法内涵，大力普及中医药法律法规知识，弘扬中医药文化。要加大“一法一条例”实施成果的宣传，在全社会营造关注中医药、认同中医药、信任中医药、依法保护和促进中医药发展的良好法治环境和社会氛围。

（二）完善符合中医药特点的管理体制机制，加大中医药发展保障力度。全面落实“一法一条例”关于建立健全中医药管理体系、建立符合中医药特点的管理体制的规定，加快山东省中医药综合改革示范区建设，聚焦破解中医药事业和产业发展难点和体制机制弊端，探索更多可供推广的改革经验，构建符合山东实际、具有山东特点的中医药发展体制，不断激发中医药事业产业发展的内生动力。各级政府及相关部门要按照中医药发展“十四五”规划要求，落实对公立中医医院基本建设、设备购置、重点学科发展、人才培养等方面的投入责任，灵活运用地方支持政策，鼓励、引导社会投入，提高中医药发展竞争力。要进一步推进医保支付方式改革，健全符合中医药特点的医保管理

和支付方式，完善院内制剂的医保报销政策，扩大基层慢性病中医药防治纳入慢特病报销的范围，适当提高中医药服务的报销比例，降低起付标准。在医保药品采购中，注重优质优价。要加快探索建立体现中医药人员技术劳务价值的中医医疗服务价格形成机制，建立科学合理的薪酬分配机制，调动医务人员提供中医药服务的积极性，增强中医药对优秀人才职业发展的吸引力。

（三）健全中医药服务体系，提升中医药服务能力。以国家中医药综合改革示范区为引领，落实国家基层中医药服务能力提升工程“十四五”行动计划，加强市级中医医院特色优势建设，推进县级中医院标准化建设，促进省域优质中医医疗资源扩容下沉。要坚持中西医并重方针，走中西医结合的道路，加强综合性医院中医临床科室建设和中医药人员配备，建设一批中西医协同的“旗舰”医院、“旗舰”科室，培育一批中西医结合团队和中西医结合的临床诊疗中心。要加强全省治未病中心和中医康复中心建设，发挥中医药在治未病和康复保健中的优势作用。要加强中医医院临床救治能力建设，打造临床疗效卓越、特色优势明显、创新能力突出、综合实力雄厚、辐射带动强劲的齐鲁中医药优势专科集群。

（四）加强中医药人才培养，强化中医药人才队伍建设。各级政府要进一步加大中医药专业院校建设力度，推动中、高职中医药专业院校提质增效。要依托齐鲁卫生健康人才工程，完善优化五级师承制度，加大中医全科医生培养制度，继续实施“西学中”人才培养计划，加强培育中医药骨干人才。要加强高层次中医

药人才培养和中医药重点学科建设，持续做好中医药领域泰山学者、山东省名中医药专家、齐鲁卫生健康人才遴选培育工作，形成一批具有影响力的中医药学科团队。要加强对基层中医药人员特别是乡村医生的中医药知识和适宜技能的培训，采取灵活多样的形式，提高基层中医医师运用中医药方法防治常见病、多发病的水平。要进一步改革中医药人才评价和激励机制，制定体现中医药学科特点的评价指标，在编制管理、基本待遇、执业前景、诊疗能力方面为中医药人员特别是基层人员提供更多优惠条件，更好地吸引中医药人才。

（五）加强科研创新，推动中医药高质量发展。各级政府要进一步统筹推进中医药基础研究和应用研究，布局建设一批中医药科技创新基地、重点实验室，组织实施中医药重大科技专项，支持企业、医疗机构、高校、科研机构协同创新，注重用现代科学技术解读中医药原理，产出标志性中医药科研成果，推动中医药理论创新。要加大对中医药老字号传承发展的支持力度，加强对传统制药技艺的保护、继承和研究，推动中医药的精华精髓不断传承发展。要推进中药材标准化规范化种植养殖，加快道地药材基地建设，建立道地药材生产、鉴定与评价技术体系，实现中药材优质优价。要将强化中药质量监管与简化流程优化服务摆在同等位置，在依法加强对中药材生产流通全过程的质量监督管理同时，进一步优化中药审批、饮片炮制政策，对标先进省市出台鼓励中药产业创新奖补政策，培育壮大龙头骨干企业，加快构建中药现代流通体系，推动中药产业高质量发展。

# 关于全省美丽海湾建设情况的调研报告

## 省人大城乡建设与环境资源保护委员会

为深入贯彻习近平生态文明思想，认真贯彻落实习近平总书记在生态环境保护大会上的重要讲话精神，贯彻落实全省生态环境保护大会暨美丽山东建设推进会部署要求，推动我省美丽海湾建设，按照省人大常委会2023年监督工作安排，10月至11月，调研组赴青岛、东营、烟台、威海、日照等地，就美丽海湾建设情况开展调研。调研组深入基层，通过召开座谈会、实地考察、调阅资料、与基层干部群众沟通交流等方式，深入了解我省美丽海湾建设情况，提出意见建议。

### 一、落实党中央决策部署，美丽海湾建设取得明显成效

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明建设，美丽中国被正式写入宪法。党的二十大报告中提出，发展海洋经济，保护海洋生态环境，加快建设海洋强国。习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调“构建从山顶到海洋的保护治理大格局”。“十四五”规划首次作出“推进美丽海湾保护与建设”的战略部署。中共中央、国务院关于深入打好污染防治攻坚战的意见，明确提出“到2025年，建成一批具有全国示范价值的美丽河湖、美丽海湾”的总体要求。

省委省政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，始终牢记习近平总书记殷殷嘱托，认真贯

彻落实习近平总书记关于“加快建设绿色可持续发展的海洋生态环境”的重要指示要求，坚持把绿色低碳发展作为解决生态环境问题的治本之策，高度重视海洋生态环境保护和美丽海湾建设工作。省委书记、省人大常委会主任林武强调，要深入贯彻习近平生态文明思想，牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，加快推动发展方式绿色低碳转型，广泛践行绿色低碳生活方式，坚定不移推进绿色低碳高质量发展，要在保护海洋生态、发展海洋经济上下功夫见实效，努力做好海洋这篇大文章。

省生态环境委员会印发了《山东省“十四五”海洋生态环境保护规划》，创新提出建设“清洁海洋、健康海洋、安全海洋、美丽海洋、绿色海洋”的目标，明确了强化精准治污建设清洁海洋、加强保护修复建设健康海洋、防控环境风险建设安全海洋、坚持系统治理建设美丽海洋等6方面19项重点任务48项具体任务，并将全省管辖海域划分为35个海湾（湾区），计划按照“基本建成一批、推进建设一批、逐步提升一批”的梯次安排，“十四五”期间打造5个国家级和10个省级美丽海湾优秀案例。

2023年8月，威海桑沟湾、烟台八角湾、烟台长岛庙岛湾成功入选生态环境部公布的全国第二批美丽海湾优秀案例，入选数量占第二批美丽海湾优秀案例总数的1/4，居全国第一

位。截至目前，全国两批美丽海湾优秀案例（提名案例）共20个，我省共有4个全国美丽海湾优秀案例（在第一批美丽海湾评选中，青岛灵山湾以第1名的成绩荣获全国首批美丽海湾优秀案例），入选数量占总数的1/5，全国领先，成为展现我省优美海洋生态环境的靓丽名片。

### 二、美丽海湾建设工作推进情况

（一）发挥人大职能作用，为美丽海湾建设提供法治保障。省人大常委会认真贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想和习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，发挥宪法和法律赋予人大的立法监督职能作用，加强法规制度供给和法律法规实施监督，确保我省美丽海湾建设在法治轨道上开展。一方面，加强海洋环境保护法律法规实施情况监督。2022年6月至8月，由省人大常委会副主任、党组书记杨东奇任组长的省人大常委会海洋环境保护“一法一条例”执法检查组，聚焦重点地区、重点领域、重点行业，深入企业、镇村、湿地、港口、自然保护区、海岸线修复现场等开展执法检查，针对法律法规实施不到位的问题，提出有针对性的意见建议，有力有效推动了海洋环境保护法律法规的贯彻实施。海洋环境保护“一法一条例”执法检查是省人大常委会生态环境保护执法检查首次由陆地向海洋延伸，实现陆海统筹的新举措。另一方面，坚持点线面结合、省市联动，加强海洋环境保护法规制度供给。指导青岛、东营、烟台、潍坊、威海、日照、滨州沿海7市制定海岸带保护条例，实现海岸带保护立法全覆盖。2019年7月，省人大常委会审议通过《山东省长岛海洋生态保护条例》，对于保护长岛海洋生态，防治污染损害，促进长岛经济和社会可持续发展具有重要意义。2022年9月，省人大

常委会审查批准《烟台市海洋生态环境保护条例》，为近岸海域生态环境质量全面改善、深度改善，为美丽海湾建设提供法治保障。2023年7月，省人大常委会审议通过《山东省生物多样性保护条例》，条例突出山东地域特点，坚持陆海统筹，专门对海洋生物多样性保护作出规定。

（二）制定指标体系，明确美丽海湾建设要求。制定印发《山东省美丽海湾建设要求》，体现“因地制宜、各美其美”建设导向，明确美丽海湾建设包括水清滩净型、生态秀美型、亲海怡人型3种类型。其中，水清滩净型适合于近岸海域优良水质比例高、岸滩干净整洁的湾区；生态秀美型适合于自然生境完好、生物多样性丰富的湾区；亲海怡人型适合于人文景观优美、公众亲海满意度高的湾区。同时，充分考虑我省各海湾（湾区）现有产业特点、生态环境状况、功能需求和保护目标等因素，在国家设置的海湾水质优良比例、海湾洁净状况、海洋生物保护情况、滨海湿地和岸线保护情况、海水浴场和滨海旅游度假区环境状况等5项美丽海湾建设基本创建指标的基础上，增设了3项必选指标、14项可选指标和2项不能参与评选的问题指标。明确健全“一湾一策”污染治理机制，实施海湾环境污染治理、生态保护修复、亲海品质提升等重点任务和工程，严格落实海岸建筑退缩线制度，实施“净滩净海”行动，加强海水浴场、岸滩、海面漂浮垃圾清理，拓展提升公众亲海临海空间。

（三）强化工作措施，美丽海湾建设扎实推进。沿海各市统筹谋划、多措并举，通过实施入湾河流整治、修复岸线湿地、健全工作机制等措施，因地制宜推进美丽海湾建设，走出具有山东特色的美丽海湾建设路子。一是建设“水清滩净型”美丽海湾。青岛灵山湾全区域

实施海湾整治提升,实现水清滩净、鱼鸥翔集。对入湾河流河道进行治理,沿湾污水收集处理率100%,海域优良水质面积连续三年100%。推进海上环卫、巡湾、湾长+检察长、片区+网格管理等工作机制,成立全国首个由渔民自发组成的民间海洋环保组织,实现陆海协同、多元共治,灵山湾蜕变成“水清、滩净、湾美、岛秀”的美丽海湾。威海桑沟湾创新陆海统筹治理,实现水清滩净、岸绿湾美。着力推行河湖湾“三长合一”管理模式,形成“河湖湾联动、水陆岸共治”整体合力。建设重点污染源在线监控系统,近岸海域海水水质优良率100%。修复湿地132万平方米,每年有数千只大天鹅和百种鸟类在此栖息越冬,成为我国首个国家级城市湿地公园。二是建设“亲海怡人型”美丽海湾。烟台八角湾打造生态优美黄金海岸,拓展亲海休闲空间。高标准实施海防林抚育更新,实现“三季有花、四季长青”。建成慢行步道44公里、生态休闲广场74处,建设占地12万平方米的湿地公园,八角湾畔“海、沙、浪、湾、泽”岸线特色得到完美呈现。烟台长岛庙岛湾大力发展“生态+”,打造生态旅游度假岛。整治修复岸线,旅游和自然岸线占比由38%提高到87.7%。加强源头治理,实现96处入海排污口“一口一策”全监管。整合海、岛、山等优势资源,建设99.9公里环岛漫道、11处省级休闲海钓钓场,建设全国首个海上3A景区、大黑山岛4A级景区。三是建设“生态秀美型”美丽海湾。东营黄河口坚持生态优先,扎实推进海湾生态治理。实施17个生态修复项目,连通水系241公里,确保生态水“引得出、送得到、蓄得住”。建设鱼类栖息地、鸟类繁殖岛、植被生态岛7.3万亩,开展关键物种栖息地保护、原生植物保育和水生生物恢复等工作,成为“中国东方白鹳之乡”“中国黑嘴鸥

之乡”。滨州贝壳堤岛以“护”为底、以“修”为补,为保护区生态保护筑起坚实屏障。提升巡护和监测的信息化、智能化,形成“海陆空”三位一体的监管体系。开展生态鸟岛堆积与巡护道路修复、植被恢复等,维护生境岸线8.6公里、生态岸线4.22公里,着力修复湿地滩涂。经过“护、控、治、修”等综合治理,自然湿地面积增加300多公顷,底栖生物平均密度大幅增加,鸟类由2015年的45种增加到现在的230余种。

### 三、美丽海湾建设存在的短板和不足

(一)考核奖励机制尚不完善。美丽海湾优秀案例评选尚未纳入创建示范活动项目目录范围,评选上美丽海湾优秀案例,既没有资金奖励,也没有高质量发展绩效考核激励,美丽海湾建设的品牌影响力还不够强,在申报美丽海湾优秀案例时,地方政府工作主动性还需进一步增强、统筹力度还需要进一步加大。

(二)长效管护制度配套不足。“重案例评选、轻长效管护”的问题还不同程度存在,在制度建设方面谋划不够、供给不足。多数未针对加强美丽海湾长效管护,出台专门的配套制度和行之有效的管理考评机制,美丽海湾建设方案、美丽海湾污染防治和 environmental 监管制度、美丽海湾垃圾长效清理机制、美丽海湾生态环境监测方案、美丽海湾亲海品质提升方案、美丽海湾建设成效定期评估制度、部门职责分工规定等制度机制还需要进一步健全完善。

(三)监测评估工作较为薄弱。海湾洁净状况、海湾内各类保护物种(含珍稀濒危物种)及海洋经济生物等重点生物物种变化情况、湾内滨海湿地及自然岸线保护情况等是评价美丽海湾建设成效的重要指标,美丽海湾优秀案例评选时需提供这些重要指标的前后对比变化情况,特别是在获评美丽海湾优秀案例后,还要

对美丽海湾建设成效进行定期评估。部分地区对加强海湾生态环境监测评估工作认识上还不够到位，统筹谋划还不够，有的海湾甚至没有开展过专项监测评估工作，相关生态环境变化情况缺乏有效数据资料。

（四）生态价值转化不够。将美丽海湾“高颜值”生态环境和地方“高质量”经济发展有机结合得不够紧密，在激发和释放“美丽海湾”中蕴含的“生态红利”方面研究谋划不够深入，美丽海湾生态品牌打造、美丽海湾生态价值转换工作存在短板，把良好的生态价值转化为看得见的经济价值、社会价值方面还有欠缺。

#### 四、提升我省美丽海湾建设成效的意见建议

（一）提高政治站位，加快推进美丽海湾建设步伐。建设美丽海湾，是贯彻落实习近平生态文明思想和国家重大战略部署的必然要求，是贯彻落实习近平总书记在全国生态环境保护大会上的重要讲话精神的具体措施。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立和践行“绿水青山就是金山银山”理念，坚持污染防治、生态保护、风险防范协同推进，围绕打造美丽岸线、培育美丽海域、提升治理能力，科学谋划、多措并举，高水平建设“水清滩净、鱼鸥翔集、人海和谐”的美丽海湾，厚植绿色低碳高质量发展生态底色，不断增强人民群众临海亲海的获得感和幸福感，为美丽中国建设作出新的更大贡献。

（二）建立健全跨部门跨区域协调机制。建设美丽海湾，是“十四五”乃至更长一段时期海洋生态环境保护工作的主线。美丽海湾建设涉及生态环境、自然资源、交通运输、文化旅游等多个部门，要进一步强化在美丽海湾建设、优秀案例申报、后期长效管护等方面的统筹协调作用，健全完善跨部门的协调机制，明

确部门分工和职责任务，建立美丽海湾规划、建设、监管、评估、宣传等管理制度，加强对美丽海湾的长效管护。涉及多个区域的美丽海湾建设，还应建立跨区域协调机制，对海洋生态环境保护进行统一部署、指导和协调。

（三）建立美丽海湾创建激励机制。美丽海湾是美丽中国在海洋生态环境领域的集中体现和重要载体，具有重要的示范性、创新性和引领性。建议积极推动将美丽海湾建设纳入创建示范活动项目目录，对评选上美丽海湾优秀案例的由上级党委政府予以通报、命名、授牌等。健全完善美丽海湾建设激励机制，统筹各类污染防治资金，对评选为国家或省级美丽海湾的地方政府给予资金激励，用于美丽海湾后期运行维护、监督管理和优化提升等工作。

（四）加强美丽海湾建设成效评估。进一步提高对美丽海湾建设前后海湾生态环境质量变化对比工作的重视程度，合理布设美丽海湾生态环境治理监测站位，确定监测断面、监测点位和监测频次，定期对美丽海湾水质状况、海滩垃圾状况、海湾内各类保护物种（含珍稀濒危物种）及海洋经济生物等重点生物物种变化情况、湾内滨海湿地及自然岸线保护情况等监测评价，摸清美丽海湾生态环境本底状况和生态环境质量变化情况。

（五）加强美丽海湾生态价值转化。习近平总书记强调，处理好发展和保护的关系，是一个世界性难题，也是人类社会面临的永恒课题。沿海各市要将美丽海湾建设纳入地方经济社会发展总体布局，根据海湾（湾区）自然禀赋、主导功能、发展定位，深入研究谋划将“绿水青山、碧海银滩”生态效益更好转化成“金山银山”经济效益的有效途径，因地制宜积极探索美丽海湾绿色可持续发展路径，谋划实施一批基础好、潜力大、前景广、利长远的

重大项目，促进优质生态要素向经济生产要素转变与融合，以海湾环境质量、生物生态状况、亲海环境品质的“三优”，促进生态、经济、社会效益“三赢”。

（六）加强宣传力度发挥舆论导向作用。充分利用广播、电视、报刊、网络等主流媒体，宣传普及美丽海湾保护与建设工作，凝聚社会共

识。通过展览展示、教育科普等多种方式宣传推广美丽海湾建设理念，让广大社会公众更好地理解 and 感受美丽海湾的环境之美、生态之美、治理之效，引导社会各界力量积极参与美丽海湾保护与建设，人人动手、人人尽责，激发起全社会共同呵护美丽海湾的内生动力，营造全社会共同参与海洋生态环境保护的良好氛围。

# 关于全省黄河流域历史遗留矿山 现状情况的调研报告

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 2023 年工作安排，省人大城乡建设与环境资源保护委员会会同省自然资源厅、省煤田地质局组成调研组，对我省黄河流域历史遗留矿山现状开展了为期半年的专题调研。调研组在听取有关部门汇报、掌握全省整体情况的基础上，10 月至 11 月份在省内外进行了实地调研。在省内分赴济南、淄博、济宁、泰安四市 7 县区的 16 个乡镇、25 个调研点，通过查看现场、听取汇报、交流座谈等方式，详细了解矿山治理规划、措施落实、资金保障等情况，听取意见和建议，分析存在问题的原因，探讨解决措施。同时，赴甘肃、山西学习借鉴外省的经验做法。

## 一、基本情况

### （一）历史遗留矿山现状

历史遗留矿山是指因采矿权灭失或政策性关闭等原因，无法确定修复责任人或责任人灭失的矿山。根据 2021 年进行的全国历史遗留矿山图斑核查结果，截止 2020 年底，全省共有历史遗留矿山图斑 22279 个（包括已治理和未治理），损毁土地面积 9.12 万公顷。本次调研范围主要为菏泽、济宁、泰安、聊城、济南、德州、滨州、淄博、东营等沿黄 9 市，共有历史遗留矿山图斑 9949 个、损毁土地面积 4.053 万公顷。矿种以建筑石料用灰岩、石灰岩、花岗岩、建筑用砂岩、砖瓦用粘土为主，其中建筑石料

用灰岩占比过半，开采方式主要以露天开采为主。截至 2022 年底，全省累计治理图斑 13379 个、面积 6.59 万公顷；尚有未治理图斑 8900 个、面积 2.53 万公顷。其中沿黄 9 市累计治理图斑 7786 个、面积 3.286 万公顷；尚有未治理图斑 2163 个，面积 0.76 万公顷。

### （二）对生态环境影响和污染情况

我省历史遗留矿山以矿山固体废弃物为主，因其露天不规范堆放引发的生态环境问题及土壤压占破坏问题较为突出。一是占用和损毁土地资源。矿山开采主要用地有矿山开采区、工业广场、晒坯场、工棚等，这些设施不可避免的占用了部分土地资源，有的因超量开采粘土资源甚至造成土地大量损毁，废弃工业广场、固体废弃物堆放占压大量土地资源，造成土地资源的浪费。据调研统计，沿黄 9 市现有历史遗留矿山中共存在固体废物堆存点 1864 个，其中 1857 个堆存点为第 I 类一般工业固体废物（危害较轻）堆存点，堆存面积约 671.07 公顷，堆存总量约 10935.32 万吨，其余 7 个堆存点为硫化矿开采产生的固体废物，堆存面积约 9.39 公顷，堆存总量约 567.17 万吨。二是对地形地貌景观造成影响与破坏。影响与破坏地形地貌景观的采矿活动主要是露天开采区域。露天开采直接剥离地表土和植被，形成裸露的采坑及废弃土地，遗留露天采矿场（包括露天矿坑、运

输道路、堆渣场、临时建筑物等),这些区域破坏原有地形和地表植被,与周边地貌景观形成较大反差,影响了视觉景观。三是导致水土流失及土地沙化。采场表土剥离后易产生水土流失;地表植被破坏后,受风力水力的侵蚀加剧,易出现土地沙化。随着矿山的开采,露天采场、矿山公路等的排水沟一旦维护不当,也会造成不同程度的水土流失。四是造成水土环境污染。历史遗留矿山主要环境污染包括大气污染、水土污染、固体废弃物污染等。矿山废水、废渣的不合理排放是矿区污染的重要原因,直接影响流域水环境质量和区域生态功能的安全性。

### (三) 治理修复情况

近年来,全省以习近平生态文明思想为指导,深入贯彻党的二十大精神,认真落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求,锚定“走在前、开新局”,紧紧围绕生态文明建设主线,以污染防治攻坚战和脱贫攻坚战为抓手,转方式、调结构、促发展,不断加强生态环境问题整治和矿山修复治理,全省矿区生态环境发生了历史性变革,生态修复取得了历史性成就。

一是落实监管主体责任,构建生态修复长效机制。各级党委、政府均制定了生态环境保护责任清单,严格落实“党政同责、一岗双责”责任体系。建立了矿山整治和生态修复联席会议制度,强化部门协调联动机制,将矿山生态修复治理与大气、水、土壤污染防治共同纳入环境保护目标考核责任制,同谋划、同落实、同考核。构建了市县乡村四级环境安全监管网络,形成分级负责、各司其职、齐抓共管的生态修复治理长效机制。同时,各级政府和有关部门、矿山企业采取多种形式不断加大普法宣传力度,广大干部群众的生态安全意识显著提升。

二是突出规划引领,系统谋划矿山生态修复工作。2018年,制定印发《山东省矿山地质

保护与治理规划(2018—2025年)》,明确以矿山复绿项目和2013年以来关停露天开采矿山、“三区两线”可视范围内历史遗留矿山等为治理重点。2021年,制定印发《山东省国土空间生态修复规划(2021—2035年)》,明确以“三区两线”历史遗留露天矿山为重点,推进破损山体、露天采场和废弃矿井生态修复。先后印发《山东省矿业绿色高质量发展提升行动方案》《关于进一步推进绿色矿山建设工作的通知》,进一步加快绿色矿山建设,保证矿山开采和修复治理同步实施、一体推进。制定出台《山东省历史遗留矿山生态修复实施方案编制指南(试行)》等3个指南,规范项目实施方案和土石料利用方案编制工作。

三是拓展筹措渠道,加大生态修复资金投入力度。针对我省矿山生态修复存在历史欠账多、投入不足等突出问题,积极发挥政府和市场“两只手”作用,最大限度凝聚各种有效资源支持矿山生态修复。2021年,制定《山东省矿山生态修复实施管理办法》,规范矿山生态修复管理,出台系列政策鼓励和支持社会资本参与矿山修复治理。2023年,出台《关于规范和支持社会资本参与生态保护修复的若干措施》,进一步规范矿山生态修复项目管理,明确社会资本参与生态保护修复的支持政策和保障措施。泰安市自2018年投入各类资金9亿元,完成历史遗留矿山整治310处,完成治理恢复面积2200余公顷;济宁市梁山县先后争取上级资金7773万元,县乡投入财政资金5472万元,社会投资1985万元,通过工程治理、村民自治、转型利用、自然修复等方式完成了187.2公顷矿山治理工作。据统计,2018年以来,全省争取中央财政资金近7亿元,投入省财政资金9.6亿元,吸引地方和社会资本120亿元,加快推进矿山生态修复工作。

四是创新治理模式，矿山生态修复取得显著成效。按照“谁治理、谁受益”的原则，充分运用市场化手段，探索构建“政府主导、政策扶持、社会参与、市场化运作”的新模式。建立多部门、多层次、跨区域协同推进的工作机制，实现生态系统整体保护、系统修复、综合治理。对全省历史遗留矿山图斑治理任务逐一梳理，及时将治理任务分解至相关市，建立治理台账，明确治理项目名称、治理责任人、治理面积、治理方式、资金规模等，实施“一矿一策、一矿一案”，做到“宜林则林、宜水则水、宜粮则粮、宜渔则渔”。济宁市实施市级层面专班体系运作，县级层面包保责任到位，组建每个项目“1名县级领导+1名部门班子成员+1名乡镇主要负责人”的包保专班，形成闭环管理，强化整改落实。聊城市针对本市历史遗留矿山全是砖瓦窑厂的实际，将传统的“采坑回填”“土地复垦”转变为“坑塘护坡”“安装围网”等措施，通过对采坑的升级改造，形成了高标准养鱼用坑塘。

五是推动严监管，强化矿山生态修复督导检查。坚持日常检查和重点督导相结合，发挥数字自然资源信息化手段，通过调度通报和现场督导检查等方式，及时发现和反馈存在的问题，强力推进矿山生态修复抓落实工作。重点开展露天矿山生态修复工作“回头看”，全省矿山地质环境保护与土地复垦“双随机、一公开”监督检查，对列入矿业权人异常名录或严重违法名单、中央生态环境保护督察发现涉及矿山环境保护与土地复垦问题要求整改而未完成整改销号等重点核查对象全覆盖，督促矿山企业切实履行矿山地质环境保护与土地复垦的义务。

### 二、存在的困难和问题

虽然我省矿山生态保护和修复治理取得了显著成效，但矿山生态修复是一个长期、反复的过程，不可能一蹴而就，重点地区矿山生态

环境问题依然突出，修复治理任务艰巨，主要表现在以下几个方面：

（一）矿山生态修复的法律法规体系不够完善，执行还不够到位。目前没有专门的矿山生态修复的法律法规，尽管有一定数量规范性文件，对生态修复项目的实施进行了规范，但因其法律效力较低，都是一般性规范性文件，这些文件依据的上位法散见于其他相关部门法，立法内容不完善、不统一、不系统，缺乏权威性，造成各方认识不一致。个别地方和部门对矿产资源法、环境保护法等法律法规和相关政策学习宣传和贯彻执行不够到位；统筹协调矿产资源开发利用、绿色矿山建设、矿山生态修复和地方经济发展的能力有待进一步提升；对矿山生态修复工作中的好经验好做法总结推广不够；部分企业对矿山生态修复工作不够重视，生态修复和污染防治主体责任履行还不够到位。

（二）历史遗留矿山治理任务繁重，治理恢复难度大。我省历史遗留矿山的形成，有些是由民采或乱采滥挖产生的，有些属于计划经济时期国有矿山开采造成的，有些属于由于矿业秩序整顿规范中被政策关闭而导致责任灭失的矿山，部分历史遗留矿山权属复杂。这些“历史欠账”大部分只能由各级政府负责治理，恢复治理任务仍然较重。同时，历史遗留矿山地质环境问题复杂，露天开采形成破损山体和露天采坑，造成地形地貌景观、植被破坏，局部存在崩塌、不稳定斜坡等地质安全隐患，有的开采面垂直落差几十米甚至上百米，造成治理困难，修复难度大。多数小型历史遗留矿山位置隐蔽，远离村庄及居民生活区，大型机械设备进场困难，不具备施工条件。

（三）资金缺口仍然较大，矿山修复激励机制尚未健全。目前，国家、省级层面均出台了利用市场化手段推进废弃矿山生态修复的相关意见，一定程度上激发了社会资本投入矿山

生态修复的积极性，也一定程度上缓解了资金紧张的问题。但对于一些区位优势不突出，规模小、分布散的历史遗留矿山，社会资本投入积极性不高，原采矿人缴纳的治理保证金远远不够生态修复费用，仍然主要依靠财政资金开展修复工作。如，济南市计划到2026年完成历史遗留矿山生态修复工作，现有919处历史遗留矿山图斑，总投资约为12.94亿元，已落实资金4.41亿元，尚需筹措资金8.53亿元。东平县正在开展的53个历史遗留矿山治理资金5亿元以上，上级专项治理资金仅3003万元，剩余均需县级自筹。

（四）综合治理技术有待提升，整体修复效果欠佳。目前大部分矿山地质环境治理工程具有一定的单一性、片面性，大部分是场地平整、回填种植土、苗木绿化等基础性治理，主要侧重于景观重现型修复（消除地质灾害危险和植被覆盖），较少兼顾环境质量型修复（水体、大气和土壤污染及协同治理）以及生物型修复（生物群落和种类的恢复）。许多高陡立面、采煤塌陷地、废弃矿井、地下水污染等严重影响民生的矿山生态环境问题治理工作，由于恢复治理难度大、技术不成熟、回报周期长等原因而导致工作开展相对不足，经济和社会效益不明显，投资和回报未形成良性循环。

（五）滥挖滥采现象仍屡禁不止，非法盗采砂石资源易反弹。受利益的驱使，存在盗采、偷采等违法行为，非法滥挖滥采和盗采行为只考虑开采砂石，不考虑水土保持和环境恢复治理，开采成本低，即便以低于市场的价格对外销售，对非法开采的单位和个人而言，都能够获得巨大利益。疫情防控全面放开后，国家各方面基础设施建设有序复工复产，对砂石原材料的需求量逐步增加，导致原材料供求紧张，矿产资源价格普遍上涨，由于巨大利益的驱使，非法盗采砂石的行为屡禁不止。非法开采在取

缔一回潮一再取缔一再回潮中反复，非法盗采砂石资源现象极易反弹。同时，以治理、整治矿山为名行开采之实等变相开采矿产资源违法行为，变“治理”为“开采”的现象仍然存在。

### 三、几点建议

（一）提高政治站位，落实法律责任，进一步深化对矿山生态修复治理的思想认识。要把学习贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记对黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的重要讲话精神作为矿山修复治理的根本遵循，全面贯彻落实矿产资源法、环境保护法、固体废物污染环境防治法等法律法规，切实担负起矿山生态修复的主体责任。牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，坚定不移走生态优先、绿色发展之路，抓住黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略、全省建设绿色低碳高质量发展先行区的叠加机遇，坚持山水林田湖草沙一体化保护与修复，打好“蓝天碧水净土”保卫战，深入打好污染防治攻坚战，依法全面、系统修复矿山生态系统功能和结构，促进矿区可持续性发展。借鉴甘肃省黄河立法的经验做法，准确把握黄河保护法核心要义，及时根据上位法的制定修改情况，做好我省地方性法规的立改废释工作。在出台《山东省黄河三角洲生态保护条例》基础上，加快做好《山东省黄河保护条例》的制定工作。适时启动黄河口国家公园、小清河管理等专项立法调研，逐步形成较为完善的黄河流域保护山东地方性法规制度，推动黄河流域保护各项工作在我省落地落实。

（二）压实主体责任，加快推进我省历史遗留矿山治理工作。生态环境保护和矿山治理是一项系统工程，需要方方面面形成合力。坚持“节约优先、保护优先、自然恢复为主”的原则，聚焦难点堵点，吸收借鉴兄弟省市的经验做法，明确各级责任主体和财政事权、生态工程项目建设主导权、空间布局规划权等，进

一步科学有序统筹布局“三区三线”功能空间，调整国土空间开发保护格局，明确不同空间的保护、修复和合理开发利用策略，守住国土安全底线。编制中小河流治理总体方案，以流域为单元，系统构建生态化保护治理路径，实施中小河流系统治理。进一步加强“三区两线”可视范围内、黄河流域重点区域、生态损毁严重地区等的历史遗留矿山治理工作。

（三）拓宽筹措渠道，加大资金投入，落实生态修复治理资金保障。推动建立政府主导、多元主体参与的废弃矿山综合整治多元长效作用机制。通过政策激励，吸引社会资本规范开展矿山生态修复，形成多元化、多渠道投融资机制。坚持“谁破坏、谁治理”“谁修复、谁受益”原则，探索“矿山生态修复+”等治理模式，推行市场化运作、科学化治理，通过资源综合利用、明确治理收益权、财政贴息奖补等，鼓励金融机构使用直接融资方式发行绿色金融债券，加强财政资源统筹提高废弃矿山综合治理资金使用效益。坚持资金跟着项目走，实行清单化管理、项目化推进、工程化落实，对符合条件的项目，积极探索财政资金项目直达机制。用活用好财税支持政策和投融资手段，加强碳交易市场建设，加强林业碳汇、海洋碳汇方法学研究和标准体系建设，开发碳汇产品。积极争取中央和省财政资金支持，发挥财政资金的引导作用，把生态“疤痕”变为经济“亮点”，努力实现生态效益、社会效益和经济效益相统一。

（四）加强科技攻关，建立环境监管制度和技术支撑体系。当前，矿山修复相关技术研究较少，现有的技术较为简单，根据不同自然条件下矿山类型和开采方式的差异性，加强矿

山生态修复的基础理论研究，提升科技理论支撑，多方位研究生态修复治理措施对策。加强系统整体治理观念，对矿山统筹开展山水林田湖草沙系统治理，因地制宜开展矿山生态修复治理，合理选择自然恢复、生态重建、辅助再生、转型利用等多元化实施路径，按照“保证生态安全，突出生态功能，兼顾生态景观”的次序开展修复工作。加强技术攻关，对废弃矿山实施分阶段分区治理与利用，建立现场试验场，凝练攻关技术成果，降低生态修复治理成本，建立治理利用关键技术体系，发挥原位特色，形成开发、治理、修复利用相关的系统治理模式。

（五）夯实监管实效，积极建设全民参与的长效管护机制。在深化拓展与河南省签订黄河流域省际间横向生态补偿协议的基础上，创新模式，不断提升黄河流域环境治理能力，实现生态环境的共担共治共享。借鉴山西省关于矿产资源开发利用、地质环境保护、土地复垦与生态环境恢复方案“四合一”联合编制经验，强化监督管理，加大推广宣传，加强我省地质、环境、气象、应急等部门之间信息共享互通，建立完善的矿山生态环境监测网络，构建省级山水林田湖草沙一体化生态保护修复监管平台，充分利用现有研发的“鲁地云”小程序，空天地一体化自然资源监测监管系统，搭载“随手拍”功能，鼓励社会公众发现举报各类违法行为。定期调查评估、遥感监控，全面掌握历史遗留矿山现状、生态现状，为实施历史遗留矿区生态环境综合整治提供有力支撑。实时监测区域地质环境动态变化，充分利用数字赋能优势，开展常态化监测监管，确保生态环境安全，坚决遏制违法违规问题发生。

# 关于全面推进乡村振兴 加快建设农业强省情况的调研报告

省人大农业与农村委员会

党的二十大提出要加快建设农业强国，2022年中央农村工作会议上，习近平总书记对全面推进乡村振兴、加快建设农业强国作出战略部署，2023年中央农村工作会议传达学习习近平重要指示，指出要锚定建设农业强国目标，把推进乡村全面振兴作为新时代新征程“三农”工作的总抓手。山东是农业大省，基础扎实、优势突出，2023年2月召开的省委农村工作会议围绕建设农业强省发出动员令，提出要深入打造乡村振兴齐鲁样板，在加快建设农业强省上走在前、开新局。

省人大常委会围绕党和国家大局谋划工作，将听取审议省政府关于全面推进乡村振兴、加快建设农业强省工作情况的报告列入年度监督工作计划。为协助省人大常委会做好审议工作，省人大农业与农村委员会成立调研组，听取省直有关部门情况汇报，先后到日照、青岛、烟台、威海、济宁、淄博等6个市了解情况，选取胶东、鲁西、鲁中、鲁南等地区具有代表性的县区开展调研，充分掌握不同区域、不同类型、不同模式推动乡村振兴情况。结合山东实际，聚焦建设农业强国五项重点任务进行细化，重点围绕粮食生产、产业振兴、农业农村改革创新、宜居宜业和美乡村建设等开展调研。调研中既了解各级政府和有关部门工作情况，又考察农业企业、新型农业经营主体、小农户

经营状况，同农民群众、种粮大户、企业负责人、基层干部面对面深入交流，听取意见建议，掌握第一手资料，邀请各级人大代表和专家顾问参加调研，共同探讨研究问题，形成了调研报告。

## 一、全面推进乡村振兴，加快建设农业强省基本情况

近年来山东各级各部门深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，牢记习近平总书记“打造乡村振兴齐鲁样板”嘱托，始终把“三农”工作摆在重中之重的位置，有力有效推进乡村全面振兴。2020年山东农林牧渔业总产值突破万亿元，2022年达到1.2万亿元，稳居全国首位，全省粮食总产连续九年稳定在千亿斤以上，粮菜果、肉蛋奶、水产品等产量均居全国前列，为中国人的饭碗主要装中国粮作出贡献，全省农产品出口额达到1394亿元，占全国的1/5以上，连续24年领跑全国，规模以上农产品加工企业近万家、占全国1/10，新型农业经营主体持续壮大，各类社会化服务组织超过12万个，85%以上的农户参与产业化经营，运用数字化、智能化技术推动农业高质量发展，近10万台农机应用数字终端设备，建成智能化玻璃温室2万多亩，打造乡村振兴齐鲁样板取得重要阶段性成效，为建设农业强省打下坚实基础。

（一）坚持高位推动，不断完善工作体制

机制。全省各级各部门牢固树立农业农村优先发展的政策导向,健全城乡融合发展政策体系,形成全省上下共同推进乡村振兴的强大合力。省委、省政府始终把打造乡村振兴齐鲁样板作为“一把手”工程,压紧压实各级书记抓乡村振兴责任,省级领导联系指导乡村振兴重点帮扶县,构建了一级抓一级、层层抓落实的组织领导体系。用好绩效考核、督查激励、述职评议、评选表彰等抓手,横向上任务化、清单化压实部门责任,纵向上加强对下指导、系统联动,将乡村振兴工作列入服务高质量发展考核,每年对16市及省有关部门进行考核评价,首次以省委、省政府名义表彰乡村振兴突出贡献集体和个人。扎实推动“万企兴万村”“百校联百县兴千村”等活动,启动实施国有企业、高等院校助力乡村振兴行动,积极引导社会力量参与乡村振兴。

(二)牢记“国之大者”,不断提高粮食综合生产能力。全面落实粮食安全党政同责,紧扣耕地和种子“两个要害”抓细抓实。严格执行“长牙齿”的耕地和永久基本农田保护制度,深入挖掘黄河三角洲盐碱地等后备资源潜力,持续推进大中型灌区配套改造和高标准农田建设。深入实施现代种业提升工程,“济麦”“登海”“希森”等品种多次刷新全国高产纪录,主要农作物良种覆盖率达到98%。实施主要粮油作物大面积单产提升行动,强化良田、良种、良机、良法、良制集成,全力推进区域性整建制“吨粮”“吨半粮”生产能力建设,夏粮、秋粮均呈现总产、面积、单产“三增”态势。牢固树立大食物观,深入挖掘设施农业、畜牧业、海洋渔业潜力,向设施栽培要果蔬,设施蔬菜产量和产值均居全国第一位。向规模养殖要肉蛋奶,畜禽养殖向集约化、工厂化、智能化跃升,国家级畜禽养殖标准化示范场发展到509家,

居全国首位。推动海水养殖向深远海进军,累计创建国家级海洋牧场67个,占全国40%。经多方面共同努力,全省粮食总产连续两年突破1100亿斤,蔬菜、肉蛋奶产量稳居全国首位,水果、水产品产量均居全国第二,分别占全国的1/9、1/10、1/10、1/8,为稳产保供和稳经济大盘作出了重要贡献。

(三)坚持统筹推进,不断推动打造乡村振兴齐鲁样板提档升级。积极适应“三农”工作重心历史性转移,统筹协调有序推进乡村产业、人才、文化、生态、组织“五个振兴”,夯实建设农业强省基础。一是乡村产业发展实现新跨越。加快构建现代乡村产业体系,实施农业全产业链高质量发展五年行动,培育形成了烟台苹果、沿黄肉牛、大花生等7个千亿级产业集群。创新性开展现代农业强县创建,现代农业产业园实现涉农县全覆盖,国家级农业园区数量居全国前列。积极引导发展电商平台、直播带货、短视频等新模式,农村电商已成为新农民的“新农活”。农产品电商销售百强县山东占了14席,居全国第二位。打造81个农产品区域公用品牌和700个农产品企业产品品牌,国际渔业博览会、薯业博览会、中国国际农产品交易会等一系列重大国际国内会议活动均落户山东。二是乡村人才队伍激发新活力。出台乡村人才振兴20条等文件,推进人才链、教育链、产业链、创新链“四链”融合,构建起从两院院士、泰山学者到农技推广人员、“田秀才”“土专家”的人才矩阵,农村实用人才总量达到270万人以上。三是乡风文明建设见到新成效。深入开展“听党话、感党恩、跟党走”活动,推出习语润心、明理胡同等一系列基层宣讲品牌,新时代文明实践中心(所、站)实现县乡村全覆盖,全面启动“四廊一线”文化体验廊道建设,创新推出“黄河大集”“村村

有好戏”等系列活动，乡村文化生活日益丰富。四是乡村建设行动取得新进展。坚定践行“两山”理念，加强农村环境综合治理，深入实施农村基础设施网建设行动，全省农村公路网规模达到26.3万公里，村内道路基本实现“户户通”，农村自来水普及率达到97.2%。统筹推进污水处理、垃圾处理等工程，持续整治提升人居环境，建成303万户美丽庭院、2500个省级美丽乡村。五是乡村社会治理迈出新步伐。开展全省村级党组织分类推进整体提升三年行动，完善第一书记和工作队帮扶机制，5年先后选派8万余名干部到农村一线抓党建、促发展。实施“强村共富”专项行动，集体经济收入超过20万、50万的村分别占到51.2%、30.4%，深入开展平安乡村、法治乡村建设，农村社会保持稳定有序安宁。

（四）坚持改革创新，不断增添农业农村发展新动能。一是创新工作方式方法。全省有5.4万个行政村，东中西资源禀赋、村庄形态、文化习俗等各不相同，立足山东实际，实施抓村连片推进乡村振兴工作方法，坚持以村和片区为基本单元，把位置相邻、功能相近、产业相融的村庄连片规划、连片建设，全要素协同推进乡村“五个振兴”，促进和美乡村全面发展。目前，全省已创建省级示范片区138个，带动市县建设片区1300个，覆盖村庄1.5万个，构建起梯次建设、分类推进的良好格局。2023年10月在全国学习运用“千万工程”经验现场推进会上作了典型发言，介绍相关工作方法和成效。二是强化农业科技装备支撑。开展关键核心技术攻关，全省农业科技进步贡献率达到66.32%，比全国高4个百分点。推动农机化全程全面高质量发展，大型动力机械、联合作业机械、先进植保机械、智慧农机等发展进一步提速，小麦和玉米耕种收综合机械化率分别达

到99%、96%。大力发展智慧农业，加强“三农”基础数据归集，推进数字技术与农业全产业链深度融合，强化农村信息基础设施建设，推动农村生产生活和公共服务数字化、智能化升级，提高行政村5G网络通达率。三是持续深化农业农村改革。巩固完善农村基本经营制度，率先基本完成农村承包地确权登记颁证整省试点，稳慎开展第二轮土地承包到期后再延长30年试点。深化农村集体产权制度改革，圆满完成农村集体产权制度改革整省试点，2022年底，全省农村集体经济组织资产总额为7882.7亿元，村集体经济组织总收入585.1亿元。规范农村产权流转交易，2022年全省农村产权流转交易16725宗，当年流转交易金额21.4亿元。稳步推进农村宅基地制度改革试点，完成试点县农村宅基地基础信息调查，推进农村宅基地审批规范化管理。

（五）坚持农民主体地位，不断激活乡村振兴内生动力。紧紧围绕农民群众的需求，引导广大农民参与乡村建设和发展，共建共享美好家园。创新开展村党组织领办合作社，充分发挥基层党组织的优势，把农民群众组织起来、抱团发展，全省村党组织领办合作社发展到2.1万家，增加集体经济收入2.1亿元，社员平均每户增收1000元左右。大力创设农村公益岗位，支持农民群众参与公共服务、项目建设、乡村治理等，全省累计开发岗位109.2万个、安置112.1万人。农民生活水平逐步提高，脱贫攻坚成果持续巩固拓展，累计减少省标以下贫困人口251.6万人，60万滩区群众圆了“安居梦”。乡村旅游、文化创意等三产融合新业态蓬勃发展，推动农户参与到产业化经营中来，2022年农村居民人均可支配收入达到22110元、五年年均增速7.9%，城乡居民收入比缩小到2.22 : 1，好于全国2.45 : 1的平均水平。

## 二、存在的主要问题

从调研情况看,我省城乡发展不平衡、农业农村发展不充分问题依然存在,农村现代化仍然是“四化”同步发展中的短板弱项,要推动打造乡村振兴齐鲁样板提档升级,加快建设农业强省步伐,还有不少困难和问题需要解决。

(一)保障粮食安全任务艰巨。我省粮食和重要农产品生产规模、产量都已长期处在高位,在耕地面积仅占全国的5%、淡水资源总量仅占全国2%的资源条件下,生产了全国8%的粮食、11%的蔬菜、10%的水果和15%的花生,有限的自然资源既要保障粮食生产,还要保障重要农产品有效供给,又要发展特色产业提高农民收入,资源的开发和利用已接近极限,农业生产面临多难局面。

(二)乡村产业发展需要提质增效。我省农产品总产量较高,但是产出效率还需提升,例如我省设施农业全国领先,但产出效率仅为荷兰的一半;主要粮油作物单产水平与国内外先进水平相比还有较大差距,其中玉米单产452公斤,比世界最高的美国低40%,大豆单产180公斤,比世界最高的巴西低20%。我省农业产业化在全国走在前,探索积累了“诸城模式”“潍坊模式”“寿光模式”,但缺乏像浙江“千万工程”一样统筹生产、生活、生态的乡村发展革命,对于如何在新时代新征程继续保持优势、领跑全国,需要不断积极探索、改革创新、深入实践。

(三)发展要素供给依然不足。调研发现,我省支持乡村振兴的政策有待完善提高,工作推进上不够平衡,结合实际学习运用“千万工程”经验的办法还不够多,在打造示范样板上内容较为单一、缺少特色内涵,集成要素资源推进片区建设的力度不够大,示范片区覆盖面还不够广。农村金融服务不适应乡村振兴融资需求,

涉农贷款“难、贵、烦”现象依然存在,农业信贷担保杠杆撬动作用需要进一步发挥。乡村人口数量不断萎缩,劳动适龄人口持续减少,高素质农民队伍建设亟待加强,乡村振兴人才支撑需要强化。

(四)推动共同富裕任重道远。2022年,我省城乡居民收入比进一步收窄,达到2.22,与发达国家1.2至1.5水平相比还有较大进步空间。2023年上半年,我省农村居民人均可支配收入13025元,增速虽然高于城镇居民2个百分点,但收入的绝对值差距依然较大。省内地区间农民收入存在不平衡现象,青岛是菏泽的1.5倍,鲁南经济圈不到胶东经济圈的70%。我省农村居民人均可支配收入与江苏、浙江、广东等省份相比还有差距。

## 三、几点建议

全面推进乡村振兴,加快建设农业强省是落实农业强国建设部署的必然要求,要全面对标农业强国的中国特色和基本要求,紧密结合山东实际,加快由农业大省向农业强省跨越。

(一)始终以习近平总书记重要指示批示精神为指引,切实增强建设农业强省责任担当。打造乡村振兴齐鲁样板,是习近平总书记对山东的殷切期望,建设农业强省是山东必须扛牢的重大使命。要深入学习贯彻习近平总书记关于“三农”工作重要论述和中央经济工作会议、中央农村工作会议精神,坚决贯彻习近平总书记对山东工作重要指示要求,准确把握乡村振兴的历史方位和建设农业强省的阶段特征,顺应新发展阶段形势变化,科学谋划全省农业农村发展目标任务,顺势而为、乘势而上,扬长补短、造峰填谷,全面推进乡村振兴、加快建设农业强省,积极为农业强国建设作出“山东贡献”,展现“山东担当”,以农业强省建设的实际行动和成效,坚定拥护“两个确立”,

坚决做到“两个维护”。要注重总结提炼近年来我省各地统筹推进“五个振兴”探索形成的行之有效、各具特色的经验做法,学习运用“千万工程”经验,创新提升“三个模式”,形成富有山东特色的新路径。鼓励各地积极探索、创新实践,在全国走在前、做示范,推动齐鲁样板提质增效、成色更足。

(二)始终把保障粮食安全作为头等大事,着力提高粮食综合生产能力。农业强,首先是粮食和重要农产品供给保障能力必须强。要压实粮食安全政治责任,既要抓好“米袋子”,稳定粮食播种面积,持续提升粮食产能,打造齐鲁粮仓;又要丰富“菜篮子”,向规模养殖要肉蛋奶,向海洋要水产品,向标准化要质量、要品牌,全力促进粮食稳产增产和重要农产品有效供给。既要保护好土地“存量”,严格执行“长牙齿”的耕地和永久基本农田保护制度,推动高标准农田建设提标扩面;又要积极拓展土地“增量”,深入挖掘黄河三角洲盐碱地等后备资源潜力,做好盐碱地特色农业大文章。要树立大食物观,加快构建粮经饲统筹、农林牧渔结合、植物动物微生物并举的多元化食物供给体系。要推动现代种业振兴,着力突破一批关键核心和“卡脖子”技术,推动种业全产业链改造升级。

(三)始终坚持科技和改革双轮驱动,持续增强农业强省建设内生动力。一是要持续强化科技兴农、数字赋能。要推动农业科技自立自强,紧盯世界农业科技前沿,聚焦农业发展短板,推进关键核心技术攻关,加快重点领域和关键环节科技创新。要强化农业科技装备支撑,推进农业科技装备全领域突破,不断提升农业科技化、机械化、设施化、智慧化水平。要深入推进数字赋能,促进云计算、大数据、物联网、人工智能等新一代信息技术与农业经

营管理深度融合,发展特色高效数字农业。二是持续推动生产要素向乡村流动。加快人才、土地、资本等要素在城乡间平等交换。着力解决好人的问题,培养懂农业、爱农村、爱农民的“三农”工作队伍,引导城乡各类人才投身乡村振兴,解决“谁来种地、谁来振兴”的问题。着力解决好地的问题,盘活农村闲置建设用地,用好集体建设用地,保障乡村产业发展用地。抓好宅基地制度改革试点,探索农村闲置宅基地和闲置农房综合利用。着力解决好钱的问题,拓宽乡村振兴资金来源渠道,完善涉农资金统筹整合长效机制,引导金融机构加大信贷投放力度,发展农业保险和再保险,集聚各类资源要素流向乡村、振兴乡村。三是持续推进乡村产业发展。乡村振兴,产业振兴是第一位的,只有产业兴旺了,才能让农村留得住人、成为安居乐业的美丽家园。要做好“土特产”文章,依托农业农村特色资源,开发农业多种功能,因地制宜选准产业发展突破口,把农村资源优势转化为产品优势、产业优势,持续推动乡村产业全链条升级。要拓展农业多种功能、挖掘乡村多元价值,发展乡村休闲旅游、乡村新型服务业等产业。加快构建现代乡村产业体系,发展新型农村集体经济,创新开展党组织领办合作社,增强农村集体所有制经济发展活力。

(四)始终坚持立足实际、分类推进,深入开展宜居宜业和美乡村建设。要进一步提升乡村基础设施水平,把公共基础设施建设的重点放在农村,统筹城乡基础设施规划建设,扎实推进农村道路、供水保障、清洁能源、防汛抗旱、数字乡村等建设,优先安排既方便生活又促进生产的建设项目。要坚持不懈改善农村人居环境,因地制宜推进农村改厕、生活垃圾处理和生活污水治理。要创新农村公共服务产品供给模式,优化配置城乡公共服务资源,推

动城镇公共服务向农村延伸，实现城乡基本公共服务均等化发展。要坚持各美其美、和而不同，立足乡土特征、地域特点提升村庄风貌，科学确定沿海、山区、平原等不同区域村庄总体定位，注重保护传统村落和特色民居，把挖掘原生态村居风貌和引入现代元素结合起来，突出保护乡村山体田园、河湖湿地、原生植被、古树名木等，传承好历史记忆、延续村庄传统文脉，以各具特色的“鲁派”民居留住青山、守住乡愁。

（五）始终坚持以人民为中心，不断增强农村群众获得感、幸福感、安全感。一要增加农民收入，坚持把农民增收作为“三农”工作的中心任务，推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴实现有效衔接，加快构建农户家庭经营为基础、合作与联合为纽带、社会化服务为支撑的现代农业经营体系，完善联农带农利益联结机制，把增值收益更多留给农民。切实稳定农民工就业收入，促进转移性收入合理增长，提高财产性收入比例，千方百计拓宽农民增收致富渠道。二要保障农民权益。要把维护广大农民根本利益、促进广大农民共同富裕作为出发点，坚持乡村振兴为农民而兴、体现农民利益、维护农民权益，坚持一切从实际出发，保持足够的历史耐心，不搞强迫命令、不刮风搞运动，

坚持数量服从质量、进度服从实效，求好不求快，真正把好事办好、实事办实。三要激发农民活力。农民是农业农村发展的根本力量，是乡村振兴的主体。改革开放40多年来，农村工作的一条重要经验，就是充分调动农民的积极性、创造性。既要把政府该干的事情干好、干到位，也要做好群众工作，健全农民参与的引导机制，发挥好农民的主体作用和首创精神，引导农民办好自己的事。

（六）始终坚持依法履职担当，在法治轨道上推动乡村全面振兴。实现乡村全面振兴，加快建设农业强省，法治是重要保障。《中国共产党农村工作条例》等党内法规、《中华人民共和国乡村振兴促进法》《山东省乡村振兴促进条例》等法律法规明确了促进乡村振兴的工作体系和责任体系以及各级政府推进乡村振兴职责和任务，必须抓好贯彻实施，进一步增强运用法治思维和法治方式推动乡村振兴的能力。省人大常委会将按照立法规划，加快涉农立法步伐，进一步完善我省农业农村法规制度体系，针对重点法规适时开展执法检查，更好地发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，确保乡村振兴在中国特色法治轨道上有序推进、行稳致远。

# 关于充分发挥港澳同胞和海外华侨华人作用 推动我省高质量发展的调研报告

省人大民族侨务外事委员会

为发挥港澳同胞和海外华侨华人的资金、科技和人才优势，深入打造我省对外开放新高地，委员会把充分发挥港澳同胞和海外华侨华人作用，推动我省高质量发展专题调研作为主题教育的一项重要内容扎实推进。4月份发函省侨办、省台港澳办、省侨联、致公党省委调度有关情况。5月份，委托济南、青岛、烟台、潍坊、威海5市人大民侨外委同步开展调研并报送调研报告。6月份开始，组成调研组赴淄博、东营、聊城、滨州等市进行实地调研，广泛听取各方面意见建议，深入了解当前山东与港澳交流合作现状以及海外华侨华人来鲁投资创业面临的形势、存在的问题，认真梳理研究形成了调研报告，现将有关情况报告如下。

## 一、我省港澳同胞和海外华侨华人在鲁投资基本情况

山东是长江以北重点侨乡省份，有归侨侨眷约120万，海外华侨华人、港澳同胞约120万，我省华侨华人分布在世界100多个国家，人数较多的依次为美国、日本、俄罗斯、加拿大、韩国、澳大利亚、巴西、法国、朝鲜、英国。华侨华人较多的城市依次为烟台、济南、青岛、威海、潍坊、日照。据不完全统计，截至目前我省正常运营的侨资企业有4600多家，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，

其中美国投资最多。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。现有港澳资企业5800余家，实际使用港澳资800多亿美元，64家山东企业在港上市，总市值约1.4万亿港元，包括潍柴动力、山东黄金、威高股份、荣昌生物等涉及多个行业。总体来看，近年来我省新旧动能转换步伐加快，全省经济提质增效，全面步入高质量发展轨道，港澳同胞和海外华侨华人发挥了不可替代的独特作用。

## 二、主要做法和工作成效

### （一）打造品牌活动，巩固拓展对外开放新高地

以凝聚侨心为目标，以联络联谊为重点，突出“四有人士”和新华侨华人、新生代，通过打造品牌涉外项目，巩固友谊、拓展合作、厚植友我力量，助力对外开放。连续8年举办“山东海外侨团负责人研习班”；每两年交替举办“山东旅外侨胞恳亲大会”和“山东海外侨团联谊大会”；连续多年承办中央统战部主办的“世界华裔杰出青年华夏行”山东段活动。配合省委主要领导出访，在日本举办“山东省与日本山东商会和侨界人士恳谈会”；配合省政府主要领导出访，在菲律宾举办“中国山东—菲律宾宿务合作推介会”，得到广泛好评。深

耕齐鲁文化推出的“中餐繁荣·味道齐鲁”和“中医关怀·仁爱山东”两个海外惠侨品牌，在推动涉侨交流方面取得显著成效。2023年11月，在日本、韩国成功举办“文化中国—中医关怀·仁爱齐鲁”中医交流活动，努力推动与海外侨胞加强联系增进感情。东营市开展“黄河入海 鲁商回家”海内外山东商会会长东营行，全方位、多渠道、多形式宣传双招双引政策，助力现代化高水平强市建设。

深入贯彻落实中央和省委有关工作要求，密切与港澳山东同乡联谊会、社团交流合作。扎实开展“泰山关爱行动”、“同乡文化名胜展”等特色乡情联谊活动。推动成立济南市港澳合作交流促进会、澳门枣庄同乡社团、香港济宁联谊会邹城分会等鲁港澳交流合作新渠道。组织在鲁港澳同胞定期联谊聚会，认真学习党的二十大精神 and 习近平总书记在庆祝香港回归祖国25周年大会上的重要讲话，进一步坚定“一国两制”制度自信。联合香港特区政府驻沪办、香港特区政府驻山东联络处共同举办“鲁港招待会”“庆祝香港回归祖国25周年主题灯光秀”“庆祝香港回归祖国25周年晚宴”“历久弥新·经典永存”第十届香港主题电影展等活动，积极推动全省上下关心支持港澳工作。

## （二）聚力“双招双引”，助推经贸领域务实合作

围绕我省经济结构战略性调整需求，积极融入“一带一路”战略，连续举办9届“华商企业科技创新合作交流会”，依托“山东海外华商博士投资创业合作周”等系列活动，招引谢国民、林玉唐、陈江和、许荣茂等众多世界知名华商来山东考察访问，促成了一批投资规模大、科技含量高、带动能力强的大项目落户山东。比如，东盟国际生态城是马来西亚发林集团主席林玉唐在德州齐河县斥资打造的综合

性文旅项目，规划占地10平方公里，总投资150亿元。亚太森博（山东）浆纸有限公司是新加坡金鹰集团旗下企业，是我省最大的侨资企业，已累计完成投资近300亿元，带动全省400余家浆纸上下游企业发展，提供就业岗位1万余个。2023年5月在济南、青岛和烟台举办华商企业科技创新合作交流会，来自37个国家和地区的230余位海外华商、侨领和华侨华人专业人士参会，携带合作意向项目200余个，涉及生物医药、新能源新材料、电子信息、物联网、高端装备等多个战略新兴行业，达成合作项目80个，总投资额500多亿元。济南市引荐38批760位海外华侨华人高层次人才、专家学者来济进行学术交流，引进545位海外华侨华人专业人士、留学人才申报“5150引才计划”。枣庄市创新选聘10名台港澳经贸交流大使，发挥以商招商优势，为全市项目招引牵线搭桥，效果良好。

全面推进鲁港澳经贸交流，2023年港澳山东周各项活动取得圆满成功，推动鲁港澳交流合作取得丰硕成果。成功举办“深化济港合作交流会”，13家省（市）香港商会、协会团体，76位港澳企业家、社团负责人来济参会。召开“鲁港合作—融汇香港优势 贯通海外市场”研讨会，驻港和我省企业代表等近200人线上线下参会，签署合作备忘录，在营商环境、双向投资、海外新市场开拓、人才培养等方面加强合作。创新举办“第二届澳门青岛双城啤酒文化节暨首届澳门青岛周”，在开幕式上举行的“青岛—澳门及葡语国家合作交流会”，邀请青岛与澳门两地50余家企业、150余位企业家进行“一对一”深度洽谈，签订多项合作协议。青岛市组织相关企业赴澳门举办“青岛—澳门及葡语国家合作交流会”，全面拓展与澳门及葡语国家合作渠道。“鲁港之约·蓄势待发”2022

鲁港招待会暨“优势独特·机遇无限”香港营商环境推介会、“鲁港聚力·数字赋能主题沙龙”、“政企联动 共话发展”—济港合作恳谈交流会等经贸交流活动成果丰硕。潍坊市利用国际风筝会等时机招引香港、澳门等社团和企业负责人来潍参观考察、投资兴业。

(三) 推进平台建设, 构筑涉侨港澳交流长效机制

深入挖掘侨务资源, 不断加强交流合作, 积极打造侨商产业聚集区和华侨华人创新创业基地—济南“侨梦苑”。率先在全国推出扶持政策, 出台《关于做大做强济南“侨梦苑”的若干措施》, 组建10亿元“侨梦苑”产业投资基金、1000万元“侨梦苑”贷款担保和1000万元风险补偿及专利质押融资三个专项资金, 打造了“侨有价”人才评估体系, 建立了生物医药等9大产业基地, 在全球设立了17家“侨梦苑”海外创新驿站。连续7年举办走进“侨梦苑”活动, 累计吸引50多个国家和地区1500多位专家、华商精英和海外高端人才团队走进“侨梦苑”洽谈交流, 达成合作意向350多个, 意向金额800多亿元。2021年10月, 中央统战部在我省召开“推进‘侨梦苑’建设发展工作交流会”, 对我省扎实推进“侨梦苑”建设给予充分肯定。淄博市制定出台《侨界聚力打造“同心兴淄”工作品牌实施意见》, 引导侨界发挥自身优势, 为现代化强市建设服务。

全省新设立11家“山东省台港澳青年交流实习基地”、5家“山东省港澳青少年爱国主义教育基地”。先后举办“炫彩青春 筑梦齐鲁”鲁台港澳大学生交流活动、“缘在齐鲁 品味山东”台港澳青年学生看山东等品牌交流活动, 激发港澳大学生的爱国情怀, 加深对中华优秀传统文化的理解和认同。济南市台港澳办联合团市委与澳门济南联谊会签订《济澳两地青少

年友好交流合作意向书》, 设立“台港澳同胞商量工作室”。鲁港驿站“一中心两平台N服务”工作模式日益完善, 实体空间面积达到3000平方米, 成功举办“鲁港驿站再出发—济港品牌交流合作沙龙”等一系列交流活动。威海市创建“七子聚威海 共创新未来”人才工作品牌, 搭建台港澳人才引进交流平台。

(四) 加强沟通协调, 推动解决海外侨胞、归侨侨眷及港澳同胞急难愁盼的问题

先后出台《山东省归侨侨眷权益保护条例》《山东省华侨权益保护条例》, 依法保护海外侨胞、归侨侨眷及港澳同胞的合法权益。积极协调有关职能部门解决侨胞、港澳同胞反应强烈的使用证件在国内办理相关事务不便等突出问题, 目前, 全省已完成交通运输、金融、通讯、教育、医疗、社保、企业登记、税务、住宿等领域的15项山东省级政务服务平台应用工作, 基本实现了侨胞、港澳同胞持有效证件在服务窗口无障碍办理业务。华侨在省内就业创业、华侨子女在其国内监护人工作地或者居住地接受学前教育、义务教育等依法有效实施, 归侨侨眷出境探亲、出境定居养老金领取、回国就医等权益得到有效保障, 依法维护侨资、港澳资企业在鲁投资权益成效明显。

全省各级财政每年投入500多万元提升早期归侨待遇, 惠及归侨2500余人; 连续开展15期“侨爱工程—送温暖医疗队”活动; 连续举办5期技能培训班, 进一步增强基层归侨侨眷职业技能和就业竞争力; 争取中央和省专项资金100余万元对全省484位贫困及相对困难归侨侨眷实施临时救助, 对126名贫困归侨侨眷实施医疗救助, 对43个贫困家庭学生实施教育救助。深化“侨星志愿者服务团”品牌建设, 推动15个国家成立41支侨星志愿者服务团队, 协调魏基成天籁列车、香港应善良福利基金会

等公益组织向贫困大学生、乡村基础设施建设捐赠物资价值6000余万元，如陈江和基金会捐资475万元建成临清市江和卫生服务中心综合楼、香港同胞栾义生捐资50万元支持省派第一书记帮扶村道路硬化项目等。

#### （五）弘扬齐鲁文化，讲好中国故事传播山东声音

充分发挥儒家文化发源地优势，以文化认同汇聚民心合力。与上百家海外有影响的华文报刊、网络、广播电视等媒体建立了良好的合作关系，连续举办12届“海外华文媒体齐鲁采风”活动，“齐风鲁韵”慰侨访演、华侨华人书画交流展等逐渐成为涉侨文化交流品牌。举办尼山世界华侨华人论坛，彰显了华侨华人在推动中华文明传播的作用，促进中西文明互鉴。全省现有中央统战部华文教育基地4处，省级华文教育基地和中华文化传承基地47处。我省累计向13个国家和地区派出300余名华文教师，是教师派出国别最多的省份。在韩国首尔、俄罗斯莫斯科、巴基斯坦拉合尔、印尼万隆、德国法兰克福、日本东京等地设立10个齐鲁文化体验中心，集中展示齐鲁文化代表性元素。中国驻俄罗斯大使张汉晖赴莫斯科齐鲁文化体验中心考察并题词：“弘扬中华文化，促进中俄友好”，齐鲁文化体验中心已成为在海外讲好中国故事、传播齐鲁文化的重要载体。

认真落实习近平总书记关于“香港、澳门与祖国内地同发展、共繁荣的道路必将越走越宽广”的重要指示，持续推动鲁港澳各领域人文交流合作，努力形成全覆盖、多层次、多面向的新格局。港澳青年交流季、山东传统文化走进港澳体验交流、港澳千人山东行等一系列品牌交流活动广受好评。“孔子家乡好客山东”文化旅游（澳门）推广周系列活动在澳门成功举办，先后开展了山东文化和旅游专题推介会、

山东美食（公众）推广及交流品鉴、山东戏曲进社区、山东非遗进校园、第10届澳门国际旅游（产业）博览会等活动，达成合作协议40余对，覆盖澳方企业近400家、民众超4万人。

“港澳台侨中秋联谊会”、“港风嘉年华”美食文化盛宴等系列活动精彩纷呈，台港澳各界参与人数屡创新高。探索建立“鲁港澳高校院所创新联盟”，发挥鲁港澳高校院所优势，助推港澳科技力量更好融入我省发展大局。烟台市举办“台港澳大学生来烟实践研习”等活动，探寻胶东文化之美，强化台港澳青少年的爱国爱乡情感。

### 三、存在的问题

（一）侨务、港澳工作基础数据掌握不够全面。近年来，全省侨务、港澳工作形势和任务发生了较大变化，出国留学、投资、定居的新华侨华人数量越来越多，华侨华人、港澳同胞回祖籍地创新创业不断活跃，侨务、港澳工作对象显著增加。从调研情况看，受人力、经费和统计手段制约，进行全面的侨务、港澳工作基础数据普查还有难度，很多地方对侨务、港澳工作对象的底数掌握不够精准，对他们的思想状况、愿望诉求掌握也不够全面，从而对侨务、港澳政策的科学制定和有效执行造成一定影响。此外，各涉侨部门之间在侨情资源共享方面还存在不够畅通的问题。

（二）侨务、港澳工作存在地域发展不平衡的问题。我省华侨华人、归侨侨眷和港澳同胞大多来自或生活在山东中东部地区，导致侨务、港澳工作服务对象和工作任务总体呈现“东多西少”的局面。目前，全省正常运营的侨资企业4600多家，港澳资企业5800多家，大多集中于济南、青岛、烟台、威海、潍坊、日照等市，而鲁西南、鲁西北等市数量偏少。此外，从企业规模效益以及带动能力来看，由于区位

和产业发展等方面的因素制约，我省西部地区的侨资、港澳资企业普遍规模偏小、社会影响力偏弱，有的仍属传统行业，创新性不足、技术含量较低，对人才的吸引力不强，对所在地区高质量发展的推动作用不够明显。

（三）部分侨资、港澳资企业发展还面临一些困难。一是市场开放度还不到位，有的企业存在原料供应不足和招标门槛过高拿不到项目的问题。二是人才引进难、用工难。受地域影响，高新技术人才不愿意到二三线城市工作，加之其配偶及子女的生活舒适度和接受高端教育的需求无法满足，无法扎下根来施展才能，造成二三线城市企业人才缺乏。由于用工成本增加，一定程度上也加剧了企业用工难。三是部分企业融资难。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企业的发展。四是企业订单减少、利润下降、预期下降。许多企业遭遇前所未有的疫情和国际经济下滑冲击，特别是以外贸为主的企业受到很大影响，主要是国际货物运输费用提高，风险加大，国外市场低迷，延迟交货和取消订单现象较为普遍。

（四）侨务、港澳工作力量还不适应形势任务发展要求。机构改革后，各级党委统战部加挂同级政府侨务办公室、港澳办公室牌子，随着海外统战工作领域不断拓展和港澳经贸文化交流日益频繁，依法维护海外侨胞、归侨侨眷和港澳同胞权益的任务逐渐加重，对工作人员业务水平要求相应提高，侨务、港澳工作很多时候处于人手少、任务重的状态。尤其是基层侨务、港澳工作部门，工作力量相对薄弱，多数只设一个台港澳侨科，干部兼职多、专职

少，有经验、懂业务的少，部分干部处理涉侨、涉港澳问题的能力不足，一定程度上影响了工作质效。

#### 四、意见建议

（一）提高思想认识，切实担负起新时代侨务、港澳工作职责使命。侨务、港澳等工作是党和国家十分重要的工作，面对新形势新任务新要求，要认真学习党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记关于侨务、港澳工作的重要论述，始终站在党和国家工作全局的高度，充分认识侨务、港澳工作的政治性、政策性、敏感性和复杂性。要坚持把党的领导作为侨务、港澳工作的根本要求，把实现山东高质量发展，打造对外开放新高地，推进中国特色社会主义强省建设作为根本目标，把实现好、维护好、发展好海外侨胞、归侨侨眷和港澳同胞的根本利益作为工作的出发点和落脚点，不断创新侨务、港澳工作新思路，开拓侨务、港澳工作新局面。

（二）用心涵养资源，不断发展壮大山东朋友圈。华侨华人、港澳同胞是助力我省高质量发展的重要资源，必须先涵养，再使用，边使用，边涵养。要杜绝重使用，轻涵养，只使用，不涵养。重中之重是要强化对华人华侨、归侨侨眷、港澳同胞的政治引领，广泛凝聚人心汇聚力量。要在保持已有交流合作基础上，持续放大华商企业科技创新合作交流会、港澳山东周、山东文化旅游推广周等大型活动的品牌效应，通过请进来、走出去，不断完善与海外华侨华人、港澳同胞的交流合作机制。在高层交往带动下，打造政府引导、社会参与、上下联动的常态化对接合作关系，引导各方面优势互补、互利共赢地融入山东高质量发展，努力形成全方位、多层次、宽领域交流合作的新格局。

(三) 坚持多措并举, 大力推进招商引资招财引智。继续举办好“华商企业科技创新合作交流会”、华商高层次人才走进济南“侨梦苑”、海外华商高层次人才投资创业合作周三大涉侨“双招双引”品牌活动, 通过三大活动, 为广大海外侨商了解山东寻找发展机遇提供窗口, 为山东有效吸引侨资提供切入点和有效渠道。要逐步扩大对香港、澳门进出口规模, 引导山东农产品出口企业到港澳注册商标, 培育熟悉国际规则的品牌农业龙头企业。支持具备条件的山东企业赴香港、澳门参加国际知名展会, 借助港澳平台开拓国际市场。加大对港澳招引力度, 支持来鲁设立合资合作医疗、养老机构, 支持港澳企业参与山东国企混改、香港金融机构在山东设立分支机构, 支持符合条件的山东企业赴港上市。

(四) 加强人文交流, 推进文化认同和文明交流互鉴。文化是拉近民心的桥梁和纽带, 要继续通过齐风鲁韵·山东省非遗展演、中华文化大乐园、中餐繁荣·味道齐鲁”和“中医关怀·仁爱山东”等活动来展现山东良好形象, 讲好中国故事山东篇。同时, 针对部分国家华

裔青少年不会讲华文现状, 加强华文教师选派力度, 优化选派国家范围, 提高华文教育海外覆盖面。要在深化文化交流中不断增强港澳青少年的文化认同和家国情怀。用好香港青年山东海洋科学实习计划、港澳千人山东行、山东省港澳青少年爱国主义教育基地和山东省台港澳青年交流实习基地等载体, 有效整合和利用全省各领域台港澳工作资源, 为港澳青年来鲁追梦筑梦圆梦搭建新的平台。

(五) 夯实基层基础, 不断推动侨务、港澳工作高质量发展。侨务、港澳工作基础数据是做好工作的前提, 要进一步加强基础数据调查, 摸清工作底数, 建立完善海外重点社团侨领、港澳重要人士数据库, 为工作开展提供数据信息支撑和保障。同时, 加强对山东侨务、港澳工作特点, 海外侨团、港澳社团情况, 山东侨资、港澳资企业情况等方面的专题研究, 为党委、政府决策提供依据。要加强工作队伍建设, 完善基层侨务、港澳工作机构, 配齐配强工作力量, 提高干部政策水平和业务能力, 确保工作机构和人员高效运转, 为山东侨务、港澳工作高质量发展提供坚实保障。

# 关于全省就业情况的调研报告

## 省人大社会建设委员会

就业是最基本的民生。党的二十大报告强调，要“强化就业优先政策，健全就业促进机制，促进高质量充分就业”，充分彰显了党中央对增进民生福祉、促进高质量就业的高度重视。山东省2023年城镇新增就业超110万人，青年群体就业规模增长，1-6月份城镇新就业人员中，16-35岁青年就业55.53万人，同比增长15.84%，占总量的62.82%。2023届全省高校毕业生达81.3万人，人数创历史新高，约占全国高校毕业生总量的7%，居全国第3位，较上年同期增加1.8万人，同比增长2.26%。全省保就业、稳就业压力较大。

### 一、2023年全省就业基本情况

从调研情况看，我省市场需求持续回暖，积极因素积累增多，就业政策和就业服务持续推动，就业结构持续优化，就业质量持续提高，数字平台经济从业人员持续上升，重点群体就业规模持续增加，城镇调查失业率控制在5.5%以内，就业形势保持总体稳定。就业促进工作持续创新，走在全国前列，制定“一稳三促”行动方案和推动高质量充分就业的意见等一揽子政策，提升经济增长的就业拉动力。实施高校毕业生就业创业“启航扬帆计划”，稳定扩大“三支一扶”招募规模，政策性岗位、见习岗位均稳定在10万个左右。更大力度实施城乡公益性岗位扩容提质行动，新创设城乡公益性岗位60万个。开展“春风行动暨就业援助月”

等活动，实现省内脱贫人口外出务工稳定在40万人以上、失业人员再就业32万人、就业困难人员就业6.8万人的目标任务。常态化开展企业用工服务保障行动，完善急需紧缺职业（工种）目录调查发布制度，持续解决企业“招工难”问题。

### 二、存在的主要问题

调研发现，我省虽然采取一系列有效措施，疏通就业中存在的痛点、难点、堵点，取得一定成效，但是依然存在着一些急需解决的问题与困难。

（一）就业总量压力保持高位。我省是全国唯一一个户籍人口、常住人口“双过亿”的省份，每年需在城镇就业的新成长劳动力100万人，再加上上年末结转、当年新增城镇登记失业人员，每年需在城镇就业的人数在200万人以上，就业总量压力很大。从岗位供给看，部分行业生产经营压力加大，特别是中小微企业达产扩产存在困难，招聘需求有所下滑，部分行业吸纳就业能力有所下降。从市场主体吸纳就业情况看，上半年，制造业吸纳就业3.43万人，同比下降10.62%；批发零售业吸纳就业2.42万人，同比下降9.53%，城镇新增就业总量增长放缓。从就业需求看，高校毕业生、失业人员、农民工等重点群体就业总量处于高位，比如，在青岛高校毕业生规模屡创新高，2023年达13.7万人、同比增加0.7万人，叠加往届离

校未就业毕业生，青岛市每年需要就业的毕业生超过15万人，青年群体就业总体压力增大。

（二）就业结构性矛盾突出。劳动力供给与市场需求不匹配，招工难与就业难并存、有人无事干与有事无人干的现象仍普遍存在，招工难问题尤为突出，年龄偏大的“4050”人员的就业难度较大。随着新旧动能转换和产业结构优化调整，人才结构失衡问题逐渐显现。普通岗位人员过剩，高层次研发人才、技术岗位的技能人才短缺。科技进步、产业转型升级对传统行业用人单位产生挤出效应，而“四新”经济等新兴产业就业技术门槛高，大龄、技能偏低的劳动者获取就业机会的难度增大。受就业观念影响，部分人员特别是年轻人不愿到制造业、服务业等体力劳动强度较大的一线岗位工作，部分劳动者就业期望值较高，与用人单位待遇差距较大，就业意识不强、动力不足，造成就业市场存在“有岗不就”的现象。

（三）重点群体的就业环境需要优化。就业歧视问题在一定领域存在，有的用人单位招录未婚未育女性和残疾人意愿低，或者增加限制女性就业条件；有的招聘单位不愿意录用已到生育年龄而尚未生育的妇女；有的用人单位只招录名校毕业生，而且对年龄和学历的要求超过岗位实际需要；受到就业歧视的人救济渠道不顺畅。就业观念比较保守，高校毕业生首次就业期望值偏高，不愿意到小企业、基层和艰苦地区工作，部分毕业生非机关、事业单位不去，出现“慢就业”、“缓就业”现象，加大了就业压力。退役军人适应市场环境和岗位需求的能力有待提升，对退役军人就业、创业的政策和资金支持力度不足。新生代农民工对就业岗位、福利待遇、劳动环境和发展预期的要求提高，而技能培训的支持力度有待加强，就业稳定性差。残疾人是就业难度最大的群体，

针对残疾人就业的政策供给不足，覆盖面窄，补助资金投入少；残疾人职业技能偏低，就业岗位受限，侵犯就业权益的现象还没有杜绝，促进残疾人就业的社会环境尚待改善。

（四）人才培养特别是职业教育不能满足社会需求。职业教育社会认同度还不高，存在重学历轻技能现象，工匠精神还没有深入人心，崇尚技能的社会氛围不浓，“重普轻职”、注重升学率的观念根深蒂固。一些院校的专业设置、课程体系、培养模式、评价体系等针对性不强，不适应社会对人才培养的需求。有的地方职业教育和培训与市场需求对接不紧密，不能合理设置、适当调整专业结构和培训内容。有的地方职业培训资金不足、设施落后，无法培养合格的适应岗位需求的技能人才。

（五）公共就业服务能力不足。各级公共就业服务机构，特别是基层公共就业创业服务供给能力与当前日益繁重的就业创业工作任务不相适应，难以满足用人单位和广大劳动者日益多元化、专业化、个性化的服务需求。公共就业服务能力发展不均衡，城乡公共就业服务机构之间在硬件设施、资金保障等方面还存在差距，村级服务平台建设还较为滞后。公共就业服务能力信息化水平不高，全省公共就业服务信息还没有实现联网贯通，部门之间、行业之间信息交换渠道较少，信息资源无法全省共享；信息收集和数据分析不够，时效性、准确率还不够高。公共就业服务能力专业化服务水平有待加强，就业促进法律法规规定的公共就业服务应免费提供就业政策法规咨询、职业信息、职业指导、职业介绍、就业援助、就业和失业登记等事务做得不到位。

（六）新业态发展产生的灵活就业等新问题亟待解决。随着网络大数据的开发应用，新业态从业人员的数量不断扩大，带来了稳定性

不足、灵活用工政策滞后等新问题，对就业创业服务、劳动关系保障等提出了新要求，与之相应的劳动者的政策支持、就业服务、社会保障等问题日益突出，有的地方对新就业形态管理规范不到位，致使新业态产生的就业活力和潜力得不到充分释放。

### 三、改进工作的对策建议

针对调研发现的问题，结合山东就业工作实际情况，经与政府有关职能部门研讨，提出如下对策建议。

（一）适应新发展格局，强化就业促进系统集成。按照构建新发展格局的要求，加强法律法规宣传贯彻，对照法律法规规定，严格落实领导责任、监管责任和工作责任，进一步健全促进就业工作领导工作机制，加强部门联动、政策协同，构建监管体制完善、责任机制明确、密切协调配合的就业促进综合管理体系，将就业促进与经济社会发展统筹部署、综合施策、系统推进。要完善“失业预警制度”，防范“灰犀牛”和“黑天鹅”风险事件，做到积极预防、有效调节、精准施策。地方政府对产业结构和产业布局进行重大调整时，在制定改革发展、产业调整、环保治理、社会管理等重要政策时，要综合评估可能对就业产生的影响，对可能造成规模性失业的，应提前制定应对措施，避免“一律关停”“先停再说”等简单“一刀切”做法，最大限度减少集中停工停产停业对就业的影响。积极探索建立“更高质量和更充分就业”指标评价体系，加大就业创业工作的考核权重。

（二）以产业带动就业，实现经济发展与促进就业的良性互动。解决就业问题根本要靠发展，一是要提高就业优先政策与经济发展战略相关度，注重发展有利于增加就业的产业，通过经济增长带动更多就业，避免出现高增长低就业的情况。二是要把稳定就业与经济社会

发展有效结合，切实把经济持续健康发展的过程变成促进就业持续扩大的过程，把经济结构调整的过程变成对就业拉动能力不断提高的过程，把“打造乡村振兴齐鲁样板”、城乡二元经济转换的过程变成统筹城乡就业的过程。三是要夯实就业在社会经济发展中的基础地位，大力营造大众创业、万众创新的社会环境，扩大就业规模，改善就业结构，提升就业质量，增加就业动力。

（三）促进重点群体就业，筑牢民生底线。重点群体稳则就业稳。一是扎实做好高校毕业生就业工作。高校要主动对接国家和市场需求，深化就业与招生、培养联动机制改革；加强对毕业生的就业指导，拓宽就业渠道，提高信息化服务水平，促进毕业生和就业岗位精准对接，引导鼓励大学生到基层工作。二是切实解决好农民工就业问题，加大对农民工的教育培训，提高农民工择业竞争能力、就业适应能力、自主创业能力，让更多的农民工掌握一定的创业知识和劳动技能，适应更多岗位需求。加大政策扶持力度，取消一些对农民进城就业、创业的限制性规定，为农民创业、就业创造更多机会。发展和规范农村劳动力市场，为农民工提供就业渠道和就业信息，有效地把剩余劳动力安置到位、输送出去。发展农村经济，吸引农民工返乡创业和让更多的劳动力就地消化。三是重视退役军人就业创业。要提高安置质量，完善扶持政策，拓宽就业渠道，强化就业创业培训，提升就业创业能力，保障退役军人在享受普惠性扶持政策的基础上再给予优先优待。四是促进城镇困难群体就业，加大吸纳包括残疾人等在内的困难人员就业政策支持力度，加强就业困难人员和零就业家庭人员的实名管理和分类帮扶，强化就业困难人员托底安置。

（四）健全公共就业服务体系，提升就业

服务能力。一要统筹城乡公共就业服务体系。加大对基层公共就业服务平台的政策和资金支持力度,推进并优化公共就业服务标准化建设,打通城乡公共就业服务“最后一公里”,实现全省五级公共就业服务平台上下贯通。二要提升服务质量。以“互联网+就业”为突破口,加快建设形成线上线下融合、信息互联互通、跨部门审核经办、精准推送服务的全省一体化公共就业创业服务信息平台,不断提升服务质量和效率。三要加强人力资源市场建设。完善信息收集和发布,强化就业创业指导,推进人力资源测评、开发、管理。规范职业中介管理,加强事中事后监督,切实维护劳动者合法权益。四要适应“零工经济”发展,多渠道促进灵活就业。要研究完善支持灵活就业的措施,抓紧清理取消不合理限制灵活就业的规定。规范平台经济健康发展,扩大新就业形态规模,在线上线下积极设立零工市场,为失业职工、农村

富余劳动力等各类人员灵活就业创造更多机会。研究灵活就业人员养老、医疗、工伤、失业保险政策,提高从事“零工经济”从业人员就业稳定性,维护其合法权益。

(五)改革传统教育模式,优化职业教育类型。要深入贯彻习近平总书记关于职业教育的重要指示,大力发展、改进职业教育和技能培训。一要不断扩大规模,大力发展职业教育,建设一批高水平职业院校和专业,加快构建现代职业教育体系。二要创新办学机制和培训方式,深入推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革,优化职业教育类型定位,深化产教融合、校企合作,提升培训的实效性。三要大力弘扬工匠精神,通过建立健全技能人才评价体系和薪酬待遇制度,体现技能人才劳动价值,提高技能人才社会地位,培养更多高素质技能人才、能工巧匠、大国工匠,为省经济社会发展提供有力人才和技能支撑。

# 山东省特殊教育地方立法调研报告

省人大常委会法制工作委员会

2023年5月至7月,根据学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育的要求,调研组就我省特殊教育地方立法开展了专题调查研究。为开展课题研究,调研组对我国特殊教育有关法律法规以及政策文件等进行汇总,按照学段分类整理,并搜集域外特殊教育立法以及其他省市的成功做法,积累了20余万字的基础资料。调研组一行先后赴日照、烟台、潍坊、济南、聊城等地,深入特殊教育学校、普通学校特殊教育班级、特殊教育指导中心、残疾人康复中心、残疾人就业单位等开展调查研究,还与山东省特教职业学院师生进行了交流。调研坚持问题导向、目标导向,通过实地调研、调查问卷、资料汇集、专题研究等方式,了解了我省特殊教育事业发展的新鲜经验,查摆了特殊教育事业发展中的重点难点堵点问题。在此基础上,结合地方立法工作中的经验和体会,进行了深入的归纳和思考,以期对完善我省特殊教育法治保障、提升我省特殊教育质量和水平发挥积极作用。

## 一、特殊教育地方立法的必要性和可行性

### (一)立法的必要性

一是贯彻落实党中央关于“强化特殊教育普惠发展”的重大决策部署。习近平总书记指出:“教育公平是社会公平的重要基础,要不断促进教育发展成果更多更公平惠及全体人民,以教育公平促进社会公平正义”。加强特殊教育

事业建设作为我省建立健全高质量教育体系的关键环节,是推进教育公平、实现教育现代化的重要内容,更是衡量社会文明进步的重要标志。党和国家始终高度重视保障特殊儿童青少年的受教育权。党的十八大、十九大及二十大报告中,习近平总书记多次提出“要努力办好人民满意的教育,支持特殊教育”“要办好特殊教育,努力让每一个孩子都能享有公平而有质量的教育”“强化特殊教育普惠发展”的要求,体现了国家特殊教育事业发展的长远目标和清晰定位,明确了新时代特殊教育普惠、公平的高质量发展要求。

二是提升我省特殊教育的质量与保障水平的实际需要。我省高度重视特殊教育工作,按照国家相关部署,已实施连续三期特殊教育提升计划,有效促进了特殊教育事业的发展。然而,目前我省特殊教育的实施主要以提升行动计划等规范性文件为依据,缺少专门地方立法作为强制约束和法治保障,实践中面临诸多难题。相较于普通教育,特殊教育在资源配置上存在较大差距,区域内发展失衡,特殊教育质量及保障水平亟待提升,总体上仍是教育领域的薄弱环节。特殊教育涉及事项复杂,影响范围广泛,目前国务院颁布的《残疾人教育条例》是开展特殊教育主要依据,针对性及覆盖面都有所欠缺。《立法法》明确,地方性法规可就下列事项作出规定:为执行法律、行政法规的规定,

需要根据本行政区域的实际情况作具体规定的事项；属于地方性事务需要制定地方性法规的事项。同时规定，除本法第十一条规定的事项外，其他事项国家尚未制定法律或者行政法规的，省、自治区、直辖市和设区的市、自治州根据本地方的具体情况和实际需要，可以先制定地方性法规。因此，在不与上位法规定相抵触的基础上，我省可以结合地方实际，率先制定《山东省特殊教育条例》，充分发挥地方立法先行先试的作用，提升我省特殊教育的质量与保障水平。

三是有利于促进特殊儿童青少年个体发展，推动社会整体进步。我省目前各类残疾未成年人共 101457 人，人口基数大，对于特殊教育的需求非常迫切。因此，为特殊儿童青少年无偿提供国家予以保障的、满足身心健康成长需要的优质教育，引导特殊教育受教育者形成自尊、自信、自强、自立的品质，以此促进个体实现最大程度的发展。我国现行关于特殊教育的立法规制，除《残疾人教育条例》外，多以零星条文散见于面向普通公民的教育法律法规中，并且多为原则性要求，可操作性不强，难以保障特殊儿童青少年的受教育权。因此，我省通过制定《山东省特殊教育条例》，将《宪法》《教育法》《残疾人保障法》《残疾人教育条例》等法律法规中特殊教育的相关规定进行细化和扩展，明确各参与主体的权利和义务，并设置法律责任保证实施，以此促进特殊儿童青少年个体发展，推动社会整体进步。

## （二）立法的可行性

1. 《残疾人教育条例》等特殊教育相关法律法规奠定基础。改革开放以来，我国特殊教育立法经历了从无到有、从单一到多元的发展过程。《宪法》首先明确：“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、

生活和教育”。《残疾人保障法》《教育法》《义务教育法》《家庭教育促进法》《未成年人保护法》《高等教育法》《职业教育法》等法律在不同领域细化要求，设置了保障残疾人受教育权的具体条款。1994 年，国务院颁布《残疾人教育条例》，并先后于 2011 年、2017 年两次修订，明确指出残疾人教育是国家教育事业的组成部分，应当实行普及与提高相结合、以普及为重点的方针，保障义务教育，着重发展职业教育，积极开展学前教育，逐步发展高级中等以上教育，提高教育质量，积极推进融合教育。目前我国已初步形成以《宪法》为指引，以《教育法》《义务教育法》等教育基本法、《残疾人教育条例》等行政法规为主要依据，以部门规章、地方实施细则为具体参照的特殊教育法律规范体系，为地方立法的开展奠定基础。

2. 国家层面的政策文件提供制度支撑。2014 年，教育部、中残联等九部门联合制定《特殊教育提升计划（2014—2016 年）》，以此全面推进全纳教育，确保残疾儿童有条件接受合适的教育。2015—2016 年，国务院印发《“十三五”加快残疾人小康进程规划纲要》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》，教育部印发《特殊教育教师专业标准（试行）》《普通学校特殊教育资源教室建设指南》。2017 年，教育部、中残联等七部门再次制定《第二期特殊教育提升计划（2017—2020 年）》，提出要坚持统筹推进，普特结合；尊重差异，多元发展；普惠加特惠，特教特办；政府主导，各方参与。随后，教育部单独及联合其他部门印发《关于加快发展残疾人职业教育的若干意见》《关于加强残疾儿童少年义务教育阶段随班就读工作的指导意见》等文件。2021 年 12 月，教育部、发改委等七部门制定《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》，提出要坚持政府主导、特

教特办；精准施策、分类推进；促进公平、实现共享；尊重差异、多元融合，到2025年，高质量的特殊教育体系初步建立。2022年，教育部、中残联等部门又先后印发《特殊教育办学质量评价指南》《残疾人中等职业学校设置标准》，指导特殊教育发展的规范性文件形成一定规模，并且涉及范围广泛且内容丰富。

3. 域外立法及其他省市有益做法提供借鉴。世界范围内，部分发达国家的特殊教育立法起步较早，发展历史悠久，美国、英国、韩国等国家已制定专门的《特殊教育法》，并且基本形成完整、有序的特殊教育法律体系，我省可适当吸收域外先进立法经验。与此同时，习近平总书记在全国教育大会上强调“坚持扎根中国大地办教育”，因此，《山东省特殊教育条例》的条文设计，应当充分考虑我国国情和社会文化土壤，依据我省实际需求与客观条件，因地制宜，制定有山东特色的特殊教育专门立法。1994年《残疾人教育条例》颁布时规定，“省、自治区、直辖市人民政府可以依照本条例制定实施办法”，河北省、陕西省等少数省份制定了《〈残疾人教育条例〉实施办法》，《残疾人教育条例》2017年进行了修订，修订后暂无其他省份制定新的地方性法规，各省为落实党中央、国务院的相关工作要求，陆续制定一系列关于特殊教育的规范性文件，包括《浙江省教育厅关于加强残疾人高中段教育的指导意见》《广东省关于加强残疾儿童少年义务教育阶段随班就读工作的实施细则（试行）》《广州市残疾人教育扶助办法》等，一定程度上为我省地方立法的开展提供借鉴。

## 二、调研中发现的主要问题及分析

为更好开展调查研究，汇总分析特殊教育存在的问题，5月底至6月初，调研组编制了《山东省特殊教育地方立法调查问卷》，收集广大

特殊儿童青少年及其亲友、特殊教育从业者的相关建议，共回收有效问卷6863份。6月中旬至下旬，调研组利用大数据分析、定量定性分析等统计方式，对问卷进行了汇总分析，形成了专项分析报告（附后）。

调研结果显示，特殊教育从业者、特殊儿童青少年及其家长、亲友反映的问题主要包括：特殊教育法律法规不完善；特殊教育师资力量不足、教育机构资金不足；特殊儿童青少年家庭负担过重；社会对特殊儿童青少年接纳度不高；特殊青少年职业发展路径过少、大龄青年托养资源较少等。

从特殊教育从业者角度出发，调研结果显示，特殊教育从业者与特殊儿童青少年沟通困难，职业发展存在工作任务繁重、心理压力、专业提升资源不足、职业成就感低等障碍；与此同时，教育过程中发现特殊儿童青少年存在心理问题突出、学习习惯差、家庭教育理念落后等问题；此外，很多特殊教育从业者反映所在工作机构难以设置特殊教育幼儿园、学前部（班）、特殊教育部（班），在特殊教育学校及机构申请医疗资质非常困难。因此，特殊教育从业者希望改善工作条件，包括促进与医院、康复机构、普通学校、托养机构等相关主体的协同合作，加强特殊儿童青少年康复与教育的融合；在专业人员职称评聘、人才培养等方面获得政策及财政支持。

从特殊儿童青少年及其家长、亲友角度出发，调研结果显示，面临的困难主要包括社会歧视，缺少接收学校、缺少职业教育训练，家庭经济困难等。制约特殊儿童青少年融入社会的原因，包括出行不便、无障碍设施不完善、社会接纳度欠缺等；而特殊儿童青少年入学难的原因，在于缺乏合适的学校及专业人员、接受特殊教育及康复训练方面费用太高等；此外，

受访者对于特殊儿童青少年的独立生活能力以及外在社会环境压力较为担心。为此,特殊儿童青少年及其家长、亲友希望特殊教育地方立法着重保障特殊儿童青少年的平等受教育权,并得到政策支持、专业支持及社会支持。政策支持包括确保就近入学,畅通转学、升学及就业渠道;专业支持包括教授康复训练及家庭教育方法,提供学业及心理咨询等;社会支持包括提升对特殊儿童青少年的社会接受程度,提供志愿服务等。

对于上述存在的问题,简要从以下四个方面进行分析:

1. 对于特殊教育师资队伍建设,应当加强特殊教育从业者和特殊儿童青少年的沟通交流,在进行知识教育的同时,注重心理健康教育,切实了解特殊儿童青少年所想所需。同时,应提升教学水平,丰富教学内容,针对不同类别残疾儿童特教实施全覆盖,加大特殊教育从业者康复等专业技能的培训力度。政府应当提高特殊教育从业者的福利待遇,设立专项资金,在养老保险、工资收入、职称评定、晋升等方面向特教老师适当倾斜。加大对特殊教育学校领导班子的专业素养的考核力度,增强特殊教育从业者工作积极性和稳定性。

2. 对于发展融合教育,应当准许有特殊教育需求的学生进入普通学校随班就读,或开展普校特教班融合教育,打破特殊儿童青少年求学壁垒,拓展特殊教育义务教育的年龄范围,保障特殊儿童青少年的受教育权。特殊教育受教育者的家长、亲友应当树立正确的教学观念,积极开展家庭式教育活动,促进家校教育融合。此外,努力实现医教融合,完善康复设备,提倡专业人员康复训练与教育密切配合,准许具有相关资质的康复机构进行特殊教育。

3. 对于落实协同保障,应当为特殊教育受

教育者营造不受歧视的教育环境、生活环境和就业环境,提供资金、技术、交通等方面的支持;建立完整的评估机制,提高社会各界对特殊教育受教育者的重视程度及包容度;加强特殊学校的建设,加大对特殊教育的财政支持,缓解家庭资金压力;进一步落实大龄特殊青年的就业和托养问题,增加相关就业岗位;相关医疗机构及社会团体加大宣传教育力度,使特殊教育受教育者及其家长、亲友及时了解相关救助项目。

4. 对于完善特殊教育地方立法,应当重点保障特殊儿童青少年的平等受教育权,提供接受适宜融合教育的条件;突出我省特殊教育地方特色,提升立法可操作性;提高特殊教育从业者的福利待遇,拓宽职业发展空间;积极开展家校协同教育,完善送教上门服务。

### 三、域外特殊教育的立法经验与借鉴

#### (一) 美国特殊教育法律制度

美国是最早进行特殊教育立法的国家,法律体系较为完备。1975年,美国颁布首部残疾儿童教育专门立法《所有残疾儿童教育法》,提出特殊教育实施的六项基本原则,确立联邦政府全面担负残疾儿童教育的职责,明确3-21岁残疾人享有接受免费、适宜的公立教育的权利,所有残疾儿童应在受到最少限制的环境中接受平等教育,并对残疾儿童的课程、顾问委员会、教育方式、经费投入及资助、鉴定和评估、家长参与等方面作了较为细致的规定。1990年,美国修订《所有残疾儿童教育法》并与《残疾幼儿法》合并,制定了《残疾人教育法》。该法案确立了特殊教育遵循的六项基本原则:接受免费适当的公立教育,零拒绝,非歧视性评估,最少受限制环境,家长和学生共同参与,正当程序。与此同时,法案强调禁止歧视残疾人,并增加了残疾类别。此外,特殊教育服务年龄

向两端延展,转衔服务被正式纳入个别化家庭教育服务计划中。1997年,美国通过《残疾人教育法》修正案,强化残疾儿童教育中家长的作用,同时增设残疾儿童的违纪教育惩罚条例。

进入21世纪,美国国会于2001年颁布《不让任何一个孩子掉队法案》,提出绩效责任,联邦经费使用灵活性,提升家长决策力以及特殊教育的科学有效性四项基本原则,保障每个儿童都能接受优质教育。2004年,美国制定《残疾人教育促进法》,明确教师资质与监护人责任,完善早期干预服务质量的问责机制和学前残疾儿童项目的衔接机制,继续强化残疾儿童家长的角色,体现追求公平和质量相均衡的价值观。

此外,美国特殊教育立法强调“零拒绝”原则,不得歧视,保证让符合条件的特殊儿童享受应有的义务教育;立法规定“公平评估”制度,以便确定学生所适合的特殊教育类型;注重个体化教育,根据年龄段不同,有针对性地制定符合个体特点的教育方案;重视融合教育,在《残疾人教育促进法》中规定对特殊群体的最小限制,保证特殊学生和普通学生在同等条件下学习,使两类学生相互接纳并包容;重视落实法律责任,保障特殊群体的合法权益,设置了听证会、向法院申诉以及告知家长等三种救济方式;提倡学校和家长共同参与特殊教育,规定各方主体需要承担的责任;建立完善的特殊教育资金援助机制,推动社会各界为残疾儿童事业发展作出贡献。

### (二) 英国特殊教育法律制度

英国是特殊教育立法起步较早的国家之一,1944年,英国议会通过《教育法》,该法案明确规定地方教育当局对特殊教育的职责以及特殊教育的对象,详细论述了中央行政管理体制、法定公共教育体系等内容。1976年,

《教育法》首次以立法形式明确保障残疾儿童进入普通学校接受教育的权利。1981年,《教育法》认可“特殊教育需要”的概念,引入评估与鉴定机制,明确家长参与特殊教育的权利并规定具体程序。之后经1989年《儿童法》、1993年《教育法》进一步发展,英国于1994年颁布《特殊教育需要鉴定与评估实施章程》,对残疾儿童教育的鉴定和评估作出全面规定。21世纪以来,英国先后于2001年颁布《特殊教育需要与残疾法案》、2011年颁布《特殊教育需要信息法案》,更加注重维护残疾儿童义务教育公平,并追求卓越的教育质量。

英国特殊教育立法具有以下特点:第一,特殊儿童教育地方立法推动中央立法。在英国特殊儿童教育立法初期,地方充分发挥立法自主权,颁布实施了一系列地方特殊儿童教育法律,进一步推动中央立法的开展。第二,特殊儿童教育立法覆盖面广,内容涉及特殊教育对象、地方政府及教育当局、鉴定和评估程序等,规定较为全面。第三,教育行政法规具有实践性和科学性。1994年《特殊教育需要鉴定与评估实施章程》颁布实施后,成为各国残疾儿童科学鉴定和评估规则的设计样板。第四,明确规定特殊儿童家长参与特殊教育的权利与义务。第五,立法充分保障残疾儿童的受教育权,为特殊儿童提供融合教育与全纳教育。

### (三) 韩国特殊教育法律制度

韩国于1977年颁布《特殊教育振兴法》,明确要求国家和地方政府采取措施振兴特殊教育,规定了特殊教育的主体范围、目的以及措施等。1994年修订《特殊教育振兴法》,重新界定特殊教育的概念,并扩大义务教育的范围,规定了特殊教育对象的鉴定及安置流程,倡导特殊教育形式的多样化发展,保障特殊教育对象及监护人的权利。2007年颁布《特殊教育法》,

重新定义融合教育，提出建立贯穿身心障碍者生涯的特殊教育体系，阐述了各个年龄段特殊教育的内容及类型等。2022年颁布《残疾人等特殊教育法》，对特殊教育的目的、国家与地方政府的任务、特殊教育对象的选择和学校安排、婴幼儿及中小学教育、高等教育、保则与处罚等事项作出详细规定。

韩国特殊教育立法规定“禁止歧视”条款，各级学校或者高校不得在教育机会提供方面存在歧视，不得以残疾为由拒绝入学；注重发展个性化教育，将特殊教育对象分为婴幼儿及中小学教育、高等教育两个阶段，分别进行针对性规定；保障特殊群体受教育的权利，设置了权益保障条款，《残疾人等特殊教育法》第35-38条规定了审查请求及处罚程序；注重发展一体化教育，增强普通学生对残疾学生的理解，促进相互交流、共同学习；明确国家和地方政府的工作职责，促进特殊教育与社会发展的融合。

#### 四、特殊教育地方立法的框架思路

《山东省特殊教育条例》作为创新性地方立法项目，科学谋篇、合理布局是基本要求，在此围绕法规名称、体例结构、立法重点及下一步工作重点等问题进行论证。

##### （一）立法体例

《残疾人教育条例》的体例结构参照普通教育的划分模式，主要分为学前教育、义务教育、职业教育、普通高级中等以上教育及继续教育，还包含教师、条件保障、法律责任等内容。然而，这种体例结构遭到部分学者批评，认为与国际教育界所提出的弱化教育形式区分，建立终身教育和融合教育的发展趋势背道而驰。域外特殊教育立法的体例结构通常没有完全按照学段划分，例如韩国《残疾人等特殊教育法》包含总则、国家和地方政府的责任、特殊教育

对象的选择和学校安排、婴幼儿及中小学教育、高等教育、保则与处罚等部分。

考虑到《残疾人教育条例》于2017年重新修订，该文本是新时代我国特殊教育工作的系统总结与发展提示，充分体现特殊教育发展的新理念与新趋势，《山东省特殊教育条例》宜继续沿用《残疾人教育条例》的体例结构。

对于《山东省特殊教育条例》的主要内容，应以《残疾人教育条例》为基础，整合《义务教育法》《残疾人保障法》等法律中关于特殊教育的条款，合理借鉴域外特殊教育立法经验。具体包括：对从学前到高等各级特殊教育的入学条件、安置方式、学制、教学内容、课程设置、教育评价方式、升学转学等作出详细规定，对各级政府及其相关部门、特殊教育机构及从业者、特殊教育受教育者的家长或监护人的职责、条件保障、法律责任等进行相应规定。

##### （二）立法重点

1. 强化政府责任意识，明确责任主体职责。党的二十大报告所提出的“强化特殊教育普惠发展”，即强调各级政府在特殊教育发展中所承担的积极义务。《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》确立的首要基本原则即落实政府主体责任，加强特殊教育统筹规划和条件保障，加大政策、资金、项目向特殊教育倾斜的力度，在普惠政策基础上给予特别扶持。

《山东省特殊教育条例》应明确省、市、县三级政府在特殊教育发展中的职责，建立省、市级统筹指导，县级政府落实的权责体系。与此同时，明确各级各类教育机构、社会组织所承担的义务，确保各参与主体发挥积极作用。考虑《残疾人教育条例》确立的责任主体“县级以上人民政府、有关部门、社会组织等”，实践中难以具体落实责任，《山东省特殊教育条例》应详细规定教育、民政、卫健、财政、

残联、妇联、共青团等相关部门及组织的范围，以及特殊教育学校、特殊教育从业者、特殊教育受教育者的家长或监护人等在特殊教育中的具体责任。建立可量化的指标制度，评估县级以上人民政府及其有关部门、社团组织、学校、特殊教育机构等义务主体的履职情况。

2. 拓展学段服务，健全特殊教育立法体系。从内容上看，《残疾人教育条例》的学段内涵建构不足，条例重点关注义务教育阶段的特殊教育，对于学前教育、职业教育、高中及以上教育等阶段的特殊教育内容规定不够具体。2021年，我省适龄残疾儿童义务教育入学率为99.48%，残疾儿童的受教育权益得到较好保障。因此，《山东省特殊教育条例》应在持续提高残疾儿童义务教育普及水平的基础上，制定加快发展非义务教育阶段特殊教育的具体措施。

《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》明确要求：“积极发展学前特殊教育，鼓励普通幼儿园接收具有接受普通教育能力的特殊儿童就近入园随班就读”。目前我省特殊儿童的入园率较低，存在入园标准缺失、幼儿园无法提供个别化支持、融合教育师资专业素养不足等问题，亟待地方立法予以解决。与此同时，我省残疾儿童青少年普通高级中等以上教育发展存在诸多制约因素，相当数量有特殊需要的学生，初中毕业后没有机会接受高中及以上阶段教育的机会。《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》提出：“着力发展以职业教育为主的高中阶段特殊教育。”《山东省特殊教育条例》应当采取具体措施，着力解决特殊需要学生高中及以上阶段教育“入学关”“质量关”“出口关”。发展特殊教育职业教育，是帮助残疾青少年回归社会、减轻家庭负担、缓解社会压力的有效路径。《“十四五”特殊教育发展提升行动计划》提出：“促进残疾人的

康复与职业技能提升，让残疾学生有一技之长，为将来就业创业奠定基础。”2022年11月15日，中残联、教育部等七部门联合修订《残疾人中等职业学校设置标准》，为新时代残疾人中等职业教育的高质量发展奠定基础，《山东省特殊教育条例》应当为我省特殊教育职业教育的发展谋篇布局。

3. 推进融合教育，全面提高特殊教育质量。融合教育又称全纳教育，是指使有特殊教育需求的残疾学生，最大程度融入普通学校学习，满足其不同的学习需求，构建开放、包容、接纳的教育体系。目前我省融合教育存在重效率轻质量、重义务轻责任、重政府主导轻家庭和社会参与等问题。《山东省特殊教育条例》应当明确融合教育质量目标并细化落实措施，构建多元主体共同参与的融合教育机制，大力推进普通教育和特殊教育的融合，职业教育和特殊教育的融合，医疗康复、信息技术与特殊教育的融合。

《山东省“十四五”特殊教育发展提升行动计划》提出，在加强普通教育和特殊教育融合方面，探索适应残疾儿童和普通儿童共同成长的融合教育模式；加强校际资源的共享与整合，发挥不同学校的优势作用。在推动职业教育和特殊教育融合方面，支持特殊教育学校开设符合残疾学生学习特点和市场需求的专业，鼓励特殊教育学校和职业教育学校融合办学，加强残疾学生职业技能训练，完善残疾学生生涯规划和就业指导。在促进医疗康复与特殊教育融合方面，健全康教融合服务体系，推进辅助器具进校园，医教康教结合工作特色基地。在促进信息技术与特殊教育融合方面，推进特殊教育智慧校园及智慧课堂建设，推动残疾儿童相关数据的互通共享，建设特殊教育教学资源库。《山东省特殊教育条例》可以合理借鉴

域外融合教育的规定，参照我国及我省融合教育的政策规定，制定切实可行的具体规则。

4. 明确责任主体，强化法律责任。基于特殊教育具有普惠性、公益性等特点，《残疾人教育条例》对于县级以上政府及其有关部门、社团组织义务的规定相对泛化，没有具体设置义务履行不当的法律责任，其中只有2个条款涉及地方各级人民政府及其有关部门、学前教育机构、学校、其他教育机构及其工作人员的法律义务，并且责任方式为通报批评、责令改正、行政处分等惩戒性较弱的形式，难以达到立法预期效果。

因此，《山东省特殊教育条例》应当强化法律责任的规定。首先，在《残疾人教育条例》责任主体基础上拓展范围，将家长或监护人、基层组织、社团组织等纳入特殊教育法律责任主体的范畴；其次，增加违反特殊教育义务的责任方式，应当针对不同违法主体及违法情形，设定不同的责任承担方式；最后，增强责任条款的强制性和可操作性。

### 五、下一步工作重点

(一) 坚持党的领导，确保特殊教育立法正确政治方向。特殊教育立法的启动，是常委会贯彻落实党中央决策部署和省委工作安排的举措，也是地方立法坚持以人民为中心，积极回应群众期盼，最大限度凝聚社会共识的生动实践。在下步立法工作中，更要贯彻落实党的二十大“特殊教育普惠发展”的要求，落实特殊教育发展中的政府主体责任，加强特殊教育统筹规划和条件保障，加大政策、资金、项目倾斜力度，在普惠政策基础上给予特别扶持，补齐发展短板。

(二) 明晰立法需求，回应社会关切。我省特殊教育发展仍存在诸多问题，区域发展不平衡，特殊教育质量和保障水平亟待提升。在线上问卷调查与实地调研中，特殊教育从业者、特殊教育受教育者及其家长、亲友提出了诸多具体问题和困难，须具体甄别其中应当在地方立法层面予以解决的问题，并在条文设计上有所体现。此外，对于解决我省特殊教育发展的难点问题上，各方主体提出了诸多建议和措施，《山东省“十四五”特殊教育发展提升行动计划》也提出了多种举措，《山东省特殊教育条例》需要具体甄别哪些规定可以纳入条例之中。

(三) 遵守立法规范，贡献地方智慧。因国家层面尚未制定特殊教育专门立法，故特殊教育相关规定散见于《教育法》《教师法》《义务教育法》《残疾人保障法》《高等教育法》《职业教育法》《妇女权益保障法》《未成年人保护法》等法律中，并以国务院《残疾人教育条例》这一行政法规为主要依据，各部委也制定一系列部门规章。《山东省特殊教育条例》应处理好与已有规范的衔接关系，确保不与上位法相抵触。与此同时，应当积极总结我省实践经验，在学前教育、职业教育、融合教育、保障措施、法律责任等方面大胆创新，为国家立法贡献地方智慧。

(四) 因地制宜，增强立法可操作性。当前我国特殊教育相关法律法规及规范性文件，法律规定原则性较强，实践中经常难以确定责任主体。《山东省特殊教育条例》应当突出地方特色，针对我省特殊教育发展的实际困难，明确对口部门及组织的具体职能和责任，增强条款的实用性和可操作性。

# 关于发挥地方人大作用 推进基层民主建设的调研报告

省人大常委会研究室

党的二十大报告立足新时代新征程，作出“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”的重要部署，强调“基层民主是全过程人民民主的重要体现”，对积极发展基层民主提出明确要求。广大人民群众最直接的政治参与主要在基层，最直观的当家作主感受主要在基层，发展基层民主是发展全过程人民民主的题中之义。人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体，地方人大在推动发展基层民主方面肩负重要职责，也大有可为。

为深入贯彻党的二十大精神，更好发挥地方人大对基层民主建设的推动作用，按照省人大常委会工作安排，结合开展主题教育，常委会研究室确定并开展了“发挥地方人大作用、推进基层民主建设”的课题调研。调研组认真汇总分析各地工作情况，结合参加执法检查、联系县级人大常委会、走访基层人大代表等，到日照、临沂、德州等地进行实地调研，深入了解我省各级人大特别是县乡人大推动发展基层民主的经验做法，认真查找问题不足，研究提出改进工作的对策建议，形成了调研报告。

## 一、全省人大推进基层民主建设的实践探索

地方组织法规定，地方各级人大坚持和发展全过程人民民主，保障公民的人身权利、民主权利和其他权利。近年来，全省各级人大及

其常委会坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，深入践行全过程人民民主理念，聚焦“全链条、全方位、全覆盖”和“最广泛、最真实、最管用”，结合基层实际，立足人大职能，依法支持和保证人民群众通过多种方式直接行使民主权利，在丰富拓展基层民主实践方面做了很多有益探索。

（一）坚持和加强党对发展基层民主的领导。各级认真贯彻落实党中央关于发展基层民主的决策部署，坚定坚持党的全面领导，牢牢把握工作正确政治方向。省委高度重视基层民主建设，在省第十二次党代会报告中对“健全基层群众自治制度，完善企事业单位民主管理制度”作出部署安排，在学习宣传贯彻党的二十大精神的决议中，对“健全基层党组织领导的基层群众自治机制，完善基层直接民主制度体系和工作体系，完善办事公开和企事业单位民主管理制度”提出明确要求。省人大常委会认真贯彻省委部署要求，依法作出调整村民委员会、城市居民委员会任期和换届选举时间的决定，通过法定程序推动中央部署、省委要求落实落地。各市、县党委普遍结合学习贯彻党的二十大、省第十二次党代会精神，对推进基层民主建设作出具体安排，为人大依法做好相关工作指明了方向和重点。各地人大在党委坚强领导下，

紧扣基层民主建设需要，创造性开展立法、监督、决定、代表等工作，有关重大问题、重要事项、重点工作及时向党委请示报告并按要求抓好落实，为城乡基层民主有序发展提供了有力保障。

（二）依法保障群众民主选举县乡人大代表。2021—2022年组织开展的县乡两级人大代表选举工作中，各地既严格依法办事又充分发扬民主，采取有力有效措施保障选民依法行使选举权利。一是认真进行选区划分和代表名额分配。各地按照各选区每一代表所代表的人口数大体相等、便于选民参加选举、便于代表联系选民等原则，科学合理划分选区，依法分配代表名额。认真落实选举法要求，推动新增的代表名额重点向基层群众、社区工作者等倾斜，新增的县级代表名额重点向由乡镇改设的街道倾斜。二是高质量做好选民登记。各选举单位与公安、民政等部门协同联动调查摸底人口情况，重点加强对流动人口、人户分离、区域结合部和新建单位的选民登记工作。青岛市研发使用了集选民登记、身份验证、资格转移、数据统计共享等功能于一体的登记信息系统，大幅提高了登记的准确性和时效性。三是精心组织候选人提名推荐和投票选举。各地严格落实提名和投票程序，组织动员广大选民积极参与候选人的提名推荐、酝酿协商和投票选举。东营市由选民联名推荐的县乡人大代表候选人分别占总数的34.78%和31.29%，较上届分别提高了3.17%和4.52%。淄博市针对流动人口较多、人户分离现象突出的实际情况，在能够确认委托人身份的前提下，允许选民以微信、短信、QQ留言等方式委托其他选民代为投票，为流动人口参选创造了便利条件。全省7600多万名选民一人一票选举产生县乡人大代表12万多名，代表结构更加优化，代表性更加广泛，成为彰显基层民主的一次生动实践。

（三）广泛吸收公众参与人大协商、立法协商。各级人大着力健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，积极组织群众参与人大工作各方面各环节的协商议事，广泛听取意见建议，努力做到“众人的事情由众人商量着办”。一是运用基层联系点开展协商。省人大常委会在全省设立了19个基层立法联系点，实现设区的市全覆盖，制定并实施联系点工作规则，每件法规草案都通过联系点听取基层群众意见建议。青岛市黄岛区建好用好全国人大基层立法联系点，组织群众代表参与了12部法律的意见征询工作，16条意见获全国人大采纳。淄博市、东营市在镇、社区、村、企业等不同类型基层单位创新设立社会建设基层联系点和观察点，跟踪征集群众对社会建设领域政策和工作的意见建议。二是通过各类会议开展协商。省人大常委会建立了公民列席省人代会、常委会会议制度，稳步扩大列席数量和频次；健全了立法调研、论证、听证、评估等制度，把中小企业促进条例立法听证会开到中小企业里，把未成年人保护条例立法听证会开到教师、家长、未成年学生、教育专家等群体中。菏泽市围绕旅游规划和特色旅游资源发掘、城市供水设施管理、养犬管理综合执法机制建立等重大利益调整及专业性问题，举办有基层群众参加的座谈会、论证会56场。各级人大认真贯彻落实大兴调查研究的部署要求，普遍结合实际制定或完善调研工作制度，经常深入群众座谈协商、问需问计。三是采取线上方式开展协商。省人大常委会坚持全部法规草案在网上全文公布并征求社会公众意见。烟台等地通过市级新闻媒体和人大“报刊网微”等平台，公开征集立法、监督工作议题，把群众反映突出、需求迫切的事项优先纳入工作计划。枣庄市开设了人代会“公民线上旁听席”，开通了立法征求意见微信小程序，通过

网意互动广泛汇集民意民智。

(四) 有序拓宽群众参与民主决策渠道。各级人大支持和保障群众有序参与基层决策制定和实施,推动提升民主决策、科学决策水平。一是直接组织群众议事决策。潍坊市支持各乡镇、街道因地制宜、探索实践,努力把人大工作触角延伸到基层群众中,发展出居民议事会、“小人代会”“民主议事厅”等多样化工作模式。滨州在全市29个街道全面推行居民议政会或选民代表会议制度。济宁市任城区济阳街道人大工委定期开展“居民说事”活动,围绕老旧小区改造、雨污分流、物业服务、居家养老等民生热点,组织代表、居民、社区两委沟通解决问题40余项。二是全面推行民生实事群众提议代表票决。各地人大积极开展民生实事代表票决工作,通过座谈调研、问卷调查、网上征集等形式,广泛征求群众关于民生类公共事业项目的意见建议,形成候选项目清单,由人大代表投票决定正式项目并交由政府组织实施,实现民生实事由群众“点单”。如泰安市泰山区制定实施办法,对项目征集、初定、审议、票决、监督和测评等工作环节作出规范,确保民生实事办到群众心坎上。青岛市即墨区健全完善“群众提、代表议、政府办、人大评”机制,推进17个镇街票决确定的152个民生实事项目开工落地。三是推动群众意见通过代表建议进入决策管理环节。各级普遍建立了代表建议“直通车”机制,引导代表将群众愿望心声整理成调研报告和意见建议,供党委决策参考。省人大常委会出台《完善人大代表建议“直通车”制度的意见》,畅通代表和群众意见建议入法入规渠道。淄博市张店区定期向市委报送包含城市管理、社区治理等方面意见建议的《人大代表重要建议参阅》,推动群众意见转化为促进发展、改善民生的具体政策举措。

(五) 推动健全基层民主管理平台。各级人大依法推动加强基层组织建设、健全基层群众自治机制,增强群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督实效。一是着力强化基层组织建设法治保障。省人大常委会制定出台乡村振兴促进条例,推动健全党领导下自治、法治、德治相结合的乡村社会治理体系,完善村级民主管理机制和工作运行体系;制定出台工会劳动法律监督条例,组织开展企业职工代表大会条例执法检查,依法保障职工合法权益。各地也围绕村民委员会、居民委员会、工会等方面法律法规实施情况积极开展人大监督,依法推动基层组织规范化建设水平不断提高。二是积极发挥代表联络站点服务群众参与社会治理作用。省人大常委会制定出台《加强代表联络站点规范化建设的指导意见》,支持和推动各地建好用好7500多个代表之家、代表联络站点,保障群众通过代表联络站点参与管理基层公共事务。宁津县加强县级代表之家、乡镇(街道)代表工作站、村(社区)代表工作室建设,组织各级人大代表“进家入站”接待人民群众,及时收集和反映群众的意见呼声、所想所盼,打造多层次全覆盖的“群众问题解决站”。临沂市建立代表联络站与乡镇信访办联动制度,潍坊市坊子区在选民接待站设立“人大代表+人民法官”工作站,诸城市设立若干工会人大代表联络站,多方协同推进基层民主治理。三是推动基层网格化管理和市民服务热线等规范发展。临沂、滨州等地围绕推进法治乡村建设、社会治理网格化等出台地方性法规,鼓励和支持社会组织、人大代表、政协委员、社会工作者及有特长的居民组成网格服务团队,为群众自治提供相关服务。济南等地制定12345市民服务热线条例,打造便捷、高效、规范、智慧的市民参与基层治理渠道。聊城市推行“代表+网格员”工作

机制，泰安市开展“代表进网格、履职在基层”活动，实现代表依法履职与深化基层社会治理深度融合。五莲县定期组织县直机关代表到社区与群众面对面交流，帮助解决实际问题。

（六）推进加强基层民主监督。各级人大健全完善基层民主监督相关法规制度和人大工作机制，保障群众依法监督各方面权力运行。一是推动基层事务公开。省人大常委会制定出台乡镇人民政府工作条例，修订村务公开条例，组织开展厂务公开条例执法检查，推动各基层单位组织建立健全政务村务厂务公开制度，自觉接受群众监督。济南、烟台、济宁、德州等市在开展优化营商环境、民营经济促进等立法、监督工作时，把推进高水平政务公开、事务公开作为重点内容，不断健全相关制度并抓好实施。二是扩大群众对人大监督工作的参与。省人大常委会完善专题询问工作机制，在开展重点民生问题询问时邀请群众代表参加提问。日照市在开展优化营商环境专题询问前，深入基层进行了2个月的调研，根据群众反映的112项问题确定了询问重点。费县建立人民陪审员、行政执法监督员、人民调解员联合监督机制，定期对政府组成人员、员额法官和检察官开展工作评议。三是创新开展群众监督人大代表履职。枣庄市台儿庄区以代表小组为单位，每年组织代表向选民述职。威海市推动开展区（市）、镇两级代表述职评议。日照市岚山区探索从选民中聘请“人大代表履职监督员”，对代表闭会期间履职情况进行监督，督促代表认真履行职责、增强责任意识。

## 二、存在的问题和不足

从调研和了解的情况看，我省各级人大在推进基层民主建设方面做了大量工作，取得了积极成效，同时还存在一些问题和不足。

一是对人大在基层民主建设中的角色定位不够清晰。部分基层人大干部片面认为人大工作

与基层民主距离较远、关系不大，缺乏对人民代表大会制度与基层群众自治制度的深刻理解，没有从人民当家作主制度体系的高度去正确把握二者的内在联系。有的对基层民主的科学内涵、目标任务、实践路径理解把握不够系统，对如何立足人大职能、发挥人大优势推动基层民主研究不深、办法不多，没有充分认识到党的二十大关于发展基层民主的部署要求，都与人大工作直接相关或需要人大依法行使职权予以支持保障。个别人大干部对社会公众的民主法治素养和群众参与基层治理的能力抱有偏见、信心不足，推动基层民主的积极性主动性不够强，没有充分认识到人民是决定党和国家前途命运的根本力量，人民代表大会制度的完善发展离不开基层民主建设的扎实推进。这些思想认识上的偏差都影响了地方人大在基层民主建设中的作用发挥。

二是基层群众直接参与人大工作的渠道方式不够丰富。有些地方吸纳公众直接参与人大工作的方式还较为单一、机制还不够健全，群众参与的广度和深度仍需拓展。如立法工作中，群众参与主要集中在法规草案征求意见阶段，覆盖各环节的全周期群众参与机制还没有建立起来；有的基层立法联系点、代表联络站点建设标准不够高、工作开展不够规范，民意“象征性采集”“选择式采集”“运动式采集”的情况时常存在。监督工作中，公民受客观条件限制参与人大监督不够便利，地方人大普遍缺乏相关的保障措施；有的尚未把人民群众来信来访集中反映的问题纳入监督视野，人大监督与舆论监督、群众监督没有真正打通。运用现代信息技术扩大群众参与也存在不少短板，人大网站、微信公众号等媒介在部分公众特别是青年群体中关注度低，群众覆盖面和参与有效性不高；网上听取群众意见建议的处理反馈机制不完善，也影响了公众参与人大工作的积极性。

三是部分地区代表选举组织工作不够深入细致。近年来，代表选举工作总体成效显著，但有些地方的选举组织工作不够科学合理，导致群众参与投票选举的积极性不高。一方面，流动人口参选保障措施不够完善。随着经济社会发展和城镇化进程不断推进，流动人口数量持续上升，各地都有相当一部分选民常住外省市工作生活，选民错登、漏登、重登现象时有发生。返乡投票成本高、委托投票或“落地参选”程序繁琐等问题，也制约了这部分选民的政治参与愿望和选举意愿表达。另一方面，介绍代表候选人不够充分。不少选民特别是城区选民对本选区的代表候选人不认识、不熟悉，主要依赖官方渠道了解候选人信息。但有些地方对代表候选人的介绍内容简单、缺乏特色，组织候选人与选民见面形式单一、时间短促，选民很难对候选人有较为全面的了解，一定程度上限制了选民参与代表选举的热情和动力。

四是人大代表反映民意的作用发挥不够充分。通过调研了解到，部分基层人大的工作力量不足，服务保障代表履职主要局限于召开人代会和处理代表议案建议，组织代表闭会期间活动不够深入扎实，指导代表小组活动不够及时精准，推动代表参与基层民主建设的有效举措不多。有的代表对自身承担的职责使命认识不够到位，除了参加会议、集体调研和视察活动以外，主动与选民或原选举单位联系较少，对群众愿望心声掌握不准确不全面。有的“进家入站”接待群众时“蜻蜓点水”、敷衍而过，没有很好地接地气、察民情、聚民智，帮助解决实际问题力度不大，在“民有所呼、我有所应”方面没有充分发挥出应有作用。有的基层代表法律知识和专业知识储备不足，履职能力不够强，所提意见建议的质量不够高，为民服务效果打了折扣。有的反映群众意见诉求不够及时主动，以

实际行动引导带动身边群众参与基层治理的效果不佳，履职成效与群众期盼相比还有不小差距。

### 三、改进工作的几点建议

党的二十大报告强调，要推动“全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平进一步提高”。发展基层民主是新时代推进全过程人民民主建设的重点任务和基础性工作，必须在党的领导下充分发挥各方职能作用，共同推动全过程人民民主理念在基层不折不扣落到实处。地方人大应当紧紧围绕党中央部署要求和地方党委工作安排，聚焦基层民主实践中的问题和不足，有针对性地加强和改进工作，支持和保障广大人民群众更加广泛、深入地参与到基层民主治理中来。

一是坚持和完善党对基层民主建设的领导机制。党的领导是人民当家作主的根本保证，也是发展基层民主的根本保证。为更好发挥党委总揽全局、协调各方的作用，建议设立联席会议机制，由党委有关部门牵头，人大、政府、政协、人民团体等方面的办事机构参加，定期会商解决推进全过程人民民主建设特别是基层民主建设的重要事项，实现各民主渠道在基层治理中有效衔接贯通和相关工作协调高效开展。各级人大要在党委统一领导下充分发挥职能作用，通过创造性做好立法、监督、决定等工作，依法推动完善基层直接民主制度体系和工作体系，依法拓宽基层各类群体有序参与基层治理渠道，推动构建共建共治共享的基层治理共同体。要积极推动人大协商与基层协商有机衔接，人大监督与舆论监督、群众监督等贯通协调，保障人民群众更好通过人大工作依法管理基层公共事务和公益事业，把制度优势更好转化为基层治理效能。

二是健全完善人民群众全过程参与人大工作机制。习近平总书记强调，要不断扩大人民

有序政治参与，完善人大的民主民意表达平台和载体，把各方面社情民意统一于最广大人民群众根本利益之中。各级人大应当把推进基层民主建设作为重要职责，在法律范围内积极探索完善会议制度、工作程序、运行机制，保证人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作的各个方面。健全常态化听取意见机制。建立健全人大工作信息公开和人民群众意见建议的收集、整理、采纳、反馈机制，构建分工负责、归口管理、集中交办、跟踪督办的闭环管理模式，推进群众意见建议处理规范化、制度化，在各项工作中自觉接受人民群众监督，最大限度吸纳民意、汇集民智。强化现代信息技术运用。学习借鉴浙江等地经验做法，加快推进“数字人大”建设，运用大数据技术广泛收集汇总各方面真知灼见，通过新媒体平台畅通社情民意表达和反馈渠道，进一步增强民意采集的全面性、准确性、时效性。加强工作平台载体建设。持续加强基层立法联系点规范化建设，探索设立预算审查和财政运行监督基层联系点，推广基层选民代表议事会，人大会议邀请公民旁听，执法检查、专题询问、工作评议邀请群众参与等有效做法，切实把人大工作建立在坚实的民意基础之上。

三是健全完善县乡人大代表选举工作机制。习近平总书记强调，要保证人民依法行使选举权利，民主选举产生人大代表。县级人大应当在党委领导下抓实县乡人大代表选举工作规范化组织和全过程监督，确保选举结果人民满意。把好代表“入口关”。积极配合党委组织部门改进代表人选的提名推荐、考察审查工作，依法保障选民提名推荐权，严格落实基层代表、妇女代表、少数民族代表等比例要求，提升代表履职整体功能。抓好选举组织关键环

节。按照依法有序、方便群众的原则，切实做好选区划分、选民登记、介绍候选人、无记名投票等工作，探索推动跨行政区域选民登记信息互联互通，细化完善流动人口参选服务保障措施，采取灵活多样方式组织代表候选人与选民见面交流、增强效果。改进宣传工作方式。讲清公民依法行使选举权利的重要意义，讲好人大故事、代表故事、选举故事，增强选民参与意识和责任意识，进一步提高参选率，使选举结果更好地体现人民意愿。

四是完善人大代表联系服务群众机制。人大代表是党委政府联系人民群众的桥梁纽带，推进基层民主建设离不开各级人大代表的广泛参与、担当作为。地方人大必须坚持尊重代表主体地位，加强代表工作能力建设，支持和保障代表为人民履职、为人民服务，充分发挥代表在发展基层民主中的重要作用。完善代表联系选民和群众工作机制。积极探索完善代表联络站点的运行管理机制，总结推广基层人大创造的代表专业工作室、代表主题实践活动、代表进网格等经验做法，多维度畅通代表联系群众的渠道，为代表更好地反映群众愿望呼声搭建平台、创造条件。完善代表履职服务保障机制。鼓励各地结合实际，积极采取多级代表联合、跨区域联动等工作方式，丰富代表闭会期间活动形式，支持和推动代表发挥主观能动性，探索创新更多推动基层民主建设的方式渠道。完善代表履职网络平台功能，支持代表通过各种方式加强思想作风和履职能力建设，提高为民服务水平。完善代表履职监督机制。深化细化代表向选民述职的相关制度安排，推广开展代表述职前走访选区选民、述职中接受选民询问、述职后接受选民测评等实践做法，建立健全群众监督代表履职的常态长效机制，保障和推动发展基层民主。

# 关于省人大代表建议工作情况的调研报告

## 省人大常委会代表工作委员会

为深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，进一步做好新一届省人大代表建议工作，充分发挥代表建议在发展全过程人民民主中的重要作用，按照常委会党组和机关党组部署要求，调研组先后赴烟台、济宁、德州、菏泽等10余个地市和区县，通过实地调研、座谈交流等方式，对当前省人大代表建议工作情况进行了调研，同时利用代表履职网络平台数据分析功能，对省十三届人大代表建议提出和办理情况进行了统计分析。在此基础上，认真总结梳理省人大代表建议工作现状，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、省人大代表建议工作基本情况

人大代表提出建议，是代表依法执行代表职务、充分发挥代表作用的重要方式；认真办理代表建议，是有关国家机关的法定职责，体现了对人民负责、受人民监督的宪法原则。省十三届人大以来，省人大常委会深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，认真落实中央人大工作会议和省委人大工作会议精神，高度重视加强和改进代表工作，紧扣代表建议“内容高质量、办理高质量”和“既要重结果、也要重过程”要求，从代表建议的提出、交办、承办、督办等各环节发力，持续加大代表建议工作力度，推动代表建议工作接地气、察民情、聚民智、惠民生，

以高质量代表建议工作深入践行全过程人民民主，助力新时代社会主义现代化强省建设。

（一）强化顶层设计，代表建议工作制度持续完善。省委出台加强和改进新时代人大工作的若干措施，就做好代表建议工作提出具体要求；省委主要领导出席代表履职学习班开班式、优秀省人大代表建议和先进承办单位表彰会等活动，对发挥代表作用、提高代表建议工作水平作出部署。省人大常委会将代表建议作为围绕中心、服务大局的重要内容，根据新修改的地方组织法及时修订《山东省人民代表大会代表建议、批评和意见办理工作条例》，明确省人大各专门委员会对有关代表建议的督促办理职责，新增承办单位应当建立代表建议答复承诺事项台账、向常委会会议报告代表建议办理情况等内容。代表工委每年牵头制定《关于做好省人大代表建议、批评和意见办理工作的意见》，对规范办理程序、密切联系代表、建立办理台账等提出细化要求，推动代表建议工作制度化。

（二）牢记职责使命，代表建议数量质量同步提升。省十三届人大以来，来自全省各条战线上的省人大代表，充分发挥来自人民、植根人民的特点优势，把人民群众对美好生活的向往和“急难愁盼”问题带到人代会，发群众之声，建发展之言，献有用之策，认真履行人民赋予的光荣职责。据统计，五年来，省人大

代表围绕全省各方面工作提出建议 4756 件，总量大幅增长，达到上一届的两倍，充分体现出代表们的履职热情越来越高。代表建议质量不断提升，大多数建议都是代表通过调研、视察、走访、座谈等方式形成的，聚焦全省改革发展稳定大局，充分反映人民意愿诉求，体现了代表们心怀国之大者、心系群众冷暖的责任担当。

（三）完善工作机制，代表建议办理实效显著增强。各承办单位坚持把代表建议办理作为自觉接受监督、倾听群众诉求、提升决策水平的重要抓手，努力做到民有所呼、我有所应。省政府主要领导同志每年都对代表建议办理工作提出要求，分管副省长按照职责分工，积极督促分管领域、分管部门认真办好代表建议。各承办单位普遍建立主要负责同志负总责、分管负责同志具体抓、综合处室总协调、业务处室具体办、专人抓落实的分级负责制，积极打通代表建议办理的全过程、各环节，建立落实一系列行之有效的管理审核制度，采取多种方式密切与代表的沟通联系，推动建议办理工作科学化、规范化。据统计，省人大代表提出的 4756 件建议，所提问题当年得到解决的达到 40%，三年内得到落实的占 90%，代表满意度 99%，推动了一大批高质量代表建议转化为促发展、惠民生、暖民心的政策举措。

（四）拓展督办方式，代表建议落实率不断提升。省十三届人大以来，针对代表建议办理中存在的重答复、轻落实问题，探索建立常委会领导重点督办、专门委员会归口督办、省委省政府督查办协同督办、代表工作部门常态督办、人大代表参与督办、承办单位内部督办的“大督办”工作机制，以多层次、全过程的督办体系，打通代表建议落实“最后一公里”。常委会主任会议每年两次听取审议代表建议重点督办工作，有关专门委员会严格落实跟踪督

办职责，常委会重点督办的 200 余件代表建议办结率、沟通率、满意度均达到 100%；充分发挥省委省政府督查办综合督查职能，对代表普遍关注的热点问题、连续多年提出的难点问题等开展联合督办；常委会代表工委认真履行综合协调职责，依托代表履职网络平台，适时掌握和调度各承办单位办理情况。2021 年，对十三届以来 17 件代表反馈为不满意的建议开展专项督办，2022 年，组织各承办单位对届内代表建议办理情况开展“回头看”，扎实做好代表建议“后半篇”文章。

（五）建立表彰机制，代表建议工作活力持续增强。在省委的关心支持下，2019 年经全国评比达标表彰工作协调小组批准，设立“山东省优秀省人大代表建议和先进承办单位”表彰项目，列为省级评比达标表彰常设项目。2019 年以来，常委会先后举办两次优秀省人大代表建议和先进承办单位评选表彰活动，160 件优秀省人大代表议案建议、20 个先进承办单位受到表彰。在 2022 年开展的第二届评选表彰工作中，进一步优化优秀省人大代表建议和先进承办单位评选程序，采取“双评议”方式，实行代表参与评选代表建议先进承办单位、部门参与评选优秀代表建议，有力促进了人大代表、承办单位加深交流、共同提高。

## 二、代表建议工作存在的主要问题

在有关方面多年来的持续努力下，省人大代表建议工作取得了明显成效，较好地发挥了代表建议在深化改革、推动发展、优化治理、改善民生中的重要作用，但工作中也存在一些需要改进的薄弱环节。

（一）代表建议质量有待提高。总的看，省十三届人大代表所提建议中，反映情况全面客观、分析问题深入透彻、提出对策切实可行的代表建议总量还不高，相当一部分代表建议

缺乏针对性、时效性和操作性，这也是承办单位普遍反映的一个问题。

1. 代表知情知政不够充分。部分代表对全省政治、经济、文化、社会和生态文明建设等全局性的情况了解不够全面，对有关政策法规的了解不够充分。在审核代表建议时，我们发现不少代表提出的建议，实际上省政府或有关部门已经制定出台了比较具体的政策文件，代表再提出来意义就不是很大，一定程度上增加了行政成本。

2. 代表建议全局意识不强。有的过多强调本辖区、本部门、本行业甚至个人所在团体利益，单纯要政策、要项目、要资金的代表建议数量仍占一定比例；有的所提问题比较宏观，涉及国家层面体制机制的改革完善，属于国家有关部委的职责范围，宜由全国人大代表提出；有的所提问题属于市县职权范围，宜由市县人大代表提出。

3. 代表建议前瞻性不够。不少代表在党政或企业担任一定领导职务，较少抽出时间和精力做细做实调查研究等准备工作，缺乏与群众面对面接触交流，不了解群众的真实意见和呼声，有的即使调研了也不够深入，提出的建议较为简单，缺乏对存在问题的深入分析，很难提出可操作的、完善的解决方案，解决问题缺乏超前思维。

4. 代表建议提出不够均衡。各代表团、各位代表提出建议情况还不够均衡，省十三届人大期间，少数代表团提出建议的总量比较少，每年人均不到1件；从代表提出建议情况看，有300余名代表届内未提交建议。

5. 代表建议预审机制缺失。不少地市人大的同志反映，近年来由于疫情影响，各代表团会议期间的服务保障人员大幅缩减，各代表团专门从事代表建议工作的人员少，大多都是兼

职，预审力量不足，很多建议来不及严格审核把关就进入提交程序，代表建议质量难以保证。

(二) 代表建议办理实效有待加强。长期存在的重答复、轻落实现象还没有根本扭转，具体表现在以下方面：

1. 思想重视程度不够。个别承办单位思想认识不到位，在代表建议的答复办理文来文往，缺乏研究，办理工作由一般干部全程负责，办理过程中没有及时吸纳代表提出的意见，没有做到及时有效解决问题；还有个别承办单位主观不努力，客观找原因，常以财力紧张、政策限制、管理权限等原因推卸责任，影响代表建议落实率。

2. 与代表的联系不够紧密。有的承办单位办理前与人大代表进行沟通不够，理解代表的真实意图不准确；有的承办单位办理后向代表汇报办理情况不及时，形式不灵活，较少通过召开座谈会、上门拜访等方式向代表面对面交流办理情况，办理效果得不到代表的认可和肯定。

3. 办理效果有待提升。不少代表建议反映的问题都比较复杂，部分承办单位在答复代表时态度诚恳、措施具体，能够在法定办理期限内答复代表，然而却忽视了后续工作计划或承诺事项的落实，客观上造成了讲程序但不重效果，“有答复、无办理”或者“办件不办事”。

4. 协作配合不够有力。对一些涉及多个承办单位的代表建议，一方面主办单位没有做好牵头办理工作，另一方面协办单位没有及时将办理意见函告主办单位，存在多头答复现象，影响了代表建议按期办理和落实效果。

(三) 代表建议督办有待强化。这方面的问题主要表现为督办方式相对单一，督办工作合力没有形成，督办效果不够明显。

1. 督办方式比较单一。对承办部门大局局

限于程序性监督，主要监督是否按期答复代表了，对代表建议的实际办理效果如何、代表是否满意等情况，较少通过专项督办、实地调研等方式及时跟进、掌握实情，造成少数承办单位缺少压力，影响了代表建议办理质量。

2. 督办合力有待增强。代表建议督办与常委会及有关专门委员会的监督、调研等工作结合不够，在依法将代表建议作为监督议题的重要来源、跟踪督促解决问题等方面做得还不够。有关专门委员会在常委会重点督办建议上用力较多，对联系部门承办代表建议的普遍监督不够。

3. 代表参与督办较少。代表履职网络平台的登录率不到50%，代表不习惯通过平台及时查看承办单位的答复文件，也无法按时填写承办单位与其联系沟通情况，并进行满意度评价。近几年我们通过印发平台使用手册、短信提醒、发送通知等方式，督促代表及时查看建议答复件并进行满意度测评，但目前主动测评率仍不到50%。

4. 督办内容有待拓展。代表按程序提交的建议基本能够按照有关规定交办和督办，但常委会主任会议成员、常委会组成人员在调研、座谈或联系代表时，以及常委会会议期间列席会议的代表参加座谈会时提出的意见建议处理程序不规范，有些意见建议办理不到位、反馈不及时。

5. 考评约束力度不够。有关法律法规对代表建议的办理落实没有明确的约束规范机制，承办单位的建议办理情况尚未纳入省直部门年度考核范围，“山东省优秀省人大代表建议和先进承办单位”虽然属于省级表彰项目，但尚未纳入绩效考核加分项目。

### 三、加强和改进代表建议工作的对策建议

习近平总书记指出，人大代表要充分发挥

来自人民、扎根人民的特点优势，密切同人民群众的联系，当好党和国家联系人民群众的桥梁；各级国家机关要支持和保证人大代表依法执行代表职务，保证代表知情知政，畅通社情民意表达和反映渠道，发挥好代表了解民情、反映民意、汇集民智的作用。各有关方面要深入学习贯彻习近平总书记的重要指示要求，从坚持和完善人民代表大会制度、发展全过程人民民主的高度，充分认识做好代表建议工作的重大意义，按照代表法和省人大代表建议办理工作条例的要求，紧扣“内容高质量、办理高质量”，从代表建议的提出、承办、督办等环节入手，不断创新方式，完善机制，强化保障，全面提升代表建议工作水平。

（一）完善代表建议提出机制。代表建议的质量如何，直接关系到建议办理的成效，提出高质量的建议是做好建议办理工作的前提和基础。从引导、规范和保障代表提出高质量建议的角度，应重点抓好以下工作：

1. 加强代表履职学习。人大代表要当好人民群众的代言人，提出有深度、有见地、质量高的建议，就必须时刻把学习放在首位。各级人大常委会要组织代表深入学习习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神，学习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，学习宪法、代表法和地方组织法等法律法规，学习开展调研、视察、执法检查、审议报告及提出议案建议等履职必备知识。各位代表也要增强主动学习意识，广泛学习执行代表职务所需要的政治、经济、法律等各方面知识，提高专业素养，拓宽思维眼界，确保提出的建议具有法律依据和政策依据。

2. 完善代表联系群众制度。人大代表植根于人民群众之中，只有做到思想上尊重群众、感情上贴近群众、工作上依靠群众，勇于担当、

履职为民，才能更好地提出有分量、有见地的建议。各级人大常委会要定期组织代表到联络站点、代表活动室联系群众，精心组织开展代表小组活动，与密切联系人民群众、了解社情民意、提出高质量议案建议等有机结合，听取和反映原选举单位和人民群众意见建议。要紧跟党贯彻党中央重大决策部署，紧贴人民群众对美好生活期盼，积极组织代表开展专题调研和视察，深入基层、深入群众，广泛听取各方面意见，研究形成高质量调研报告，为代表提出建议做好准备。

3. 拓宽代表知情知政渠道。完善代表提出议案建议前与部门沟通机制，督促“一府一委两院”定期向代表提供代表履职参阅资料，为代表和承办单位搭好桥梁。扩大代表对常委会、专门委员会、工作委员会工作的参与，组织提出相关议案建议的代表参与省人大常委会立法调研、执法检查、专题询问、代表建议重点督办等活动。根据省人大常委会会议议题，结合代表职业特点和代表所提意见建议，有针对性地邀请代表列席常委会会议；坚持常委会会议期间列席代表座谈会制度，做好代表意见建议整理、交办和处理情况反馈等各环节工作。

4. 严格代表建议审核程序。人代会期间，各代表团要选派服务意识强、业务水平高的同志专职服务保障代表规范提出议案建议，严格做好初审工作，对一些建议提的不准、文字表述不清的，要主动与代表沟通，指导协助代表修改完善；对个别与现行法律和政策不符的，应及时向代表说清楚，引导代表修改或撤回；对代转人民群众来信、涉及司法机关依法处理的案件、学术研讨、产品作品推介等内容的，及时商请代表撤回。

（二）改进代表建议办理机制。有关国家机关要把认真办理代表建议作为支持代表依法

履职、充分发挥代表作用的关键环节，健全完善办理机制，不断提升办理实效，切实解决重答复、轻落实的问题。

1. 提高政治站位。代表建议在国家机关工作中起着与人民群众的联系作用、推进工作的参谋作用、工作成效的反馈作用、各项工作的监督作用、合法权益的维护作用，办好代表建议有利于国家机关集思广益，提高决策的民主化、科学化水平，增强工作的针对性和有效性；有利于国家机关工作人员转变作风，加强与人民群众的沟通和联系，取得人民群众的支持和理解。各承办单位务必提高政治站位，严格标准要求，认真履职尽责，以对人民、对代表、对事业负责的态度，扎扎实实做好代表建议承办工作。

2. 完善办理制度。督促承办单位落实代表建议办理“既要重结果、也要重过程”的要求，建立健全相应的工作制度，实行主要领导、分管领导、处室负责人和具体承办人员分级负责制，建立落实代表建议接收登记、面商沟通、审核复文、征询反馈等机制。既要加强对每一件建议的研究和办理，提出解决问题的具体途径和措施，又要注重对内容相同或相近的代表建议的综合分析，找出建议反映出的深层次、结构性和体制性问题，统筹考虑，系统研究，从根本上提出对策办法，不能讲空话套话，杜绝回避矛盾、避实就虚。

3. 强化沟通协作。对涉及内容多、范围广、问题复杂、牵涉到多个办理部门的代表建议，常委会代表工作部门要会同省委省政府督查办、省委编办，科学界定相关部门的职责分工，督促各承办单位之间加强沟通协调。在具体办理过程中，主办单位要切实承担起主办责任，承办单位要主动配合，及时提供协办意见，真正形成办理合力，做到互相理解、互相支持，有

问题共同研究、协商解决，防止因业务交叉而互相推诿，因意见分歧而互相扯皮。

4. 密切联系代表。督促承办单位把代表建议办理作为密切联系代表、虚心听取意见的重要契机，把文字答复与电话联系、上门走访、出差顺访结合起来，做到办理前了解清楚代表提出建议的意图，办理中和代表共商解决办法，办理后及时听取反馈意见，在沟通联系中增进理解、达成共识、解决问题。要围绕代表关注的热点问题，通过邀请代表座谈、参加调研等多种方式，面对面与代表沟通交流，扩大代表对建议办理工作的参与，使代表成为建议办理工作的重要参与者和推动者。

（三）创新代表建议督办机制。对代表建议办理情况进行监督，是促进办理工作落实、提高办理工作质量的重要举措。改进代表建议督办工作的关键在于拓宽督办思路，创新督办方式，提高督办效果。

1. 凝聚督办合力。完善落实常委会领导重点督办、专门委员会归口督办、省委省政府督查办协同督办、代表工作部门常态督办、人大代表参与督办、承办单位内部督办的“大督办”工作机制，各专门委员会要按照职责分工，加强分类指导，扩大督办工作的覆盖面，将代表建议督办与行使监督职权结合起来，与执法检查、专题调研结合起来，促进相关问题的解决。代表工作部门要充分发挥统筹协调作用，主动加强与承办单位和代表的沟通联系，掌握办理进度，及时协商解决办理工作中遇到的困难和问题。

2. 扩大督办范围。既要加强对常委会重点督办建议的督办，也要对其他建议进行一般性

督办；既要督办会议期间代表提出的建议，也要督办闭会期间代表提出的建议；既要督办代表当年提出的建议，也要跟踪督办代表往年提出但没有办结的建议。督办的目标不限于办理具体事情、解决具体问题，而是为了促进有关机关和组织完善政策、健全制度、改进方式、提升效果。对于常委会主任会议成员、常委会组成人员在调研、座谈或联系代表时，以及常委会会议期间列席会议的代表参加座谈会时提出的意见建议，也应当纳入交办和督办范围，制定有关制度，明确各方职责，推动代表意见建议处理规范化、制度化，

3. 推进办理公开。充分利用各种媒体和现代信息渠道，将代表建议办理情况向社会公开。按照“谁主办、谁答复、谁公开”的原则，对涉及公共利益、公众权益、社会关切及需要社会广泛知晓的代表建议，公开办理复文的主要内容，并适当公开该单位办理建议的总体情况、意见建议吸收采纳情况、有关工作动态等。通过建立规范的代表建议信息发布机制，提高承办单位办理代表建议的透明度和公信力，更好地发挥社会监督作用。

4. 完善激励机制。加强与省委有关部门的沟通协调，争取将承办单位建议办理情况纳入省直部门年度绩效考核范围，将“山东省优秀省人大代表建议和先进承办单位”表彰纳入绩效考核加分项目。同时，积极申请对表彰项目的表彰数量、范围进行部分调整，将先进承办单位表彰数量由原来的10个增加到20个；增设子项目“省人大代表建议办理工作先进个人”，以更好适应当前代表建议工作需要，充分发挥正向激励效能。

# 关于我省地方政府债券管理监督情况的调研报告

省人大常委会预算工作委员会

地方政府适度举借债务是弥补地方财政收支缺口的重要方式，是积极财政政策的重要工具。发行地方政府债券是地方政府举借债务的法定形式。近年来，地方政府债券规模不断扩大，在加大财政投入力度支持经济发展方面发挥了重要作用。加强地方人大对政府债务的审查监督，是人大的重要法定职责，也是党中央交给地方人大的重要任务。根据2023年省人大常委会调研课题计划和主题教育调研安排，调研组对我省地方政府债券管理监督情况开展专题调研。期间召开省财政厅、金融监管局等有关部门座谈会，赴部分市县开展实地调研，委托青岛、淄博、烟台等9个市人大常委会预算工委同步联动调研。在此基础上，形成了调研报告。

## 一、地方政府债券在实践中探索发展，逐步纳入顶层立法

地方政府债券是指地方政府根据信用原则、以承担还本付息责任为前提而筹集资金的债务凭证。地方政府债券资金主要用于公益性资本支出，支持地方性公共设施的建设，用于城乡基础设施、交通、教育等领域，其本金及利息由发行债券的地方政府通过一般公共预算收入、政府性基金收入来偿还。

我国自2009年启动对发行地方政府债券的探索。前一年，为应对国际金融危机的冲击，国家出台了加大基础设施建设投入的4万亿刺

激计划，其中地方政府需对中央投资提供相应配套资金，给地方财政带来较大压力。为缓解财政困难，地方政府通过融资筹措资金，形成了地方政府债务。针对这一情况，2009年，国务院批准由财政部代理地方政府发行债券，由此开启了地方政府债券的“破冰之旅”。地方政府债券的发展分为三步：一是“代发代还”模式。最初是经国务院批准，以省级政府与计划单列市政府为发行和偿还主体，由财政部代理发行并代办还本付息和支付发行费用等相关事宜。二是“自发代还”模式。2011年，中央在浙江、广东、上海、深圳4省（市）试点“自发代还”地方政府债券，2013年新增了山东和江苏两个省份为“自发代还”试点地区。在“自发代还”模式下，地方政府债券由地方政府在国务院核定的规模内自行发债，但仍然由财政部代办债券还本付息手续。三是“自发自还”模式。2014年，预算法进行修订，就地方政府举借债务做出突破性规定：“经国务院批准的省、自治区、直辖市的预算中必需的建设投资的部分资金，可以在国务院确定的限额内，通过发行地方政府债券举借债务的方式筹措。举借债务的规模，由国务院报全国人民代表大会或者全国人民代表大会常务委员会批准。省、自治区、直辖市依照国务院下达的限额举借的债务，列入本级预算调整方案，报本级人民代表大会

常务委员会批准。”首次以法律形式明确了地方政府通过发行地方政府债券方式举借债务的合法性。按照预算法规定，自2015年起，各省、自治区、直辖市政府开始在国务院下达限额内自主发行地方政府债券，自行偿还债券本息，地方政府以发行债券方式举债进入法定阶段。目前，地方政府发行的债券主要分为以下几种类型。

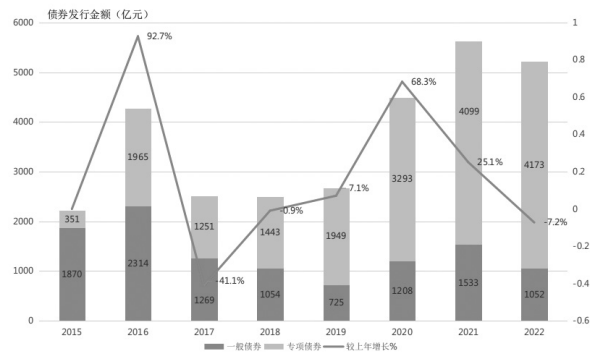
按照偿债资金来源，分为一般债券和专项债券。一般债券为没有收益的公益性项目发行，以一般公共预算收入偿还，纳入一般公共预算管理；专项债券为有一定收益的公益性项目发行，以项目对应的政府性基金收入或专项收入偿还，纳入政府性基金预算管理。

按照资金使用用途，分为置换债券、再融资债券和新增债券。置换债券是为了将2014年底经审计署清理甄别认定的存量政府债务置换成地方政府债券而发行的，截至2018年已经全部完成存量政府债务置换工作。再融资债券用于偿还部分到期的地方政府债券本金，在本质上属于“借新还旧”，并不改变地方政府债务规模和结构，也不新增地方政府的可支出财力，但能有效减轻地方政府债务偿还压力。新增债券用于公益性资本支出，主要用于地方政府重大项目建设，禁止用于地方政府经常性支出。2018年之前，地方政府发行的债券主要是新增债券和置换债券，随着存量政府债务置换工作的完成，在2018年以后发行的债券主要是新增债券和再融资债券。

## 二、我省地方政府债券规模不断扩大，有力支持了地方经济社会发展

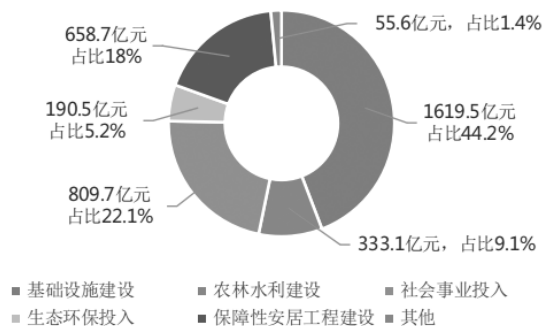
2015至2022年，我省政府债券发行规模（含新增债券、置换债券和再融资债券）分别为2221亿元、4279亿元、2519亿元、2496亿元、2674亿元、4500亿元、5632亿元和5225亿元，

共计2.95万亿元，年均增长13%。其中，8年间共发行新增地方政府债券1.56万亿元（含新增一般债券1960亿元，新增专项债券1.36万亿元）。



2015年-2022年我省政府债券发行相关情况

从债券投向看，基础设施建设、保障性安居工程是债券资金重点投入的领域。以2022年为例，交通、市政等基础设施建设投入债券资金1620亿元，占比44.2%；社会事业、保障性安居工程投入占比分别为22.1%和18%。



2022年全省发行债券重点投向占比情况

总的看，通过发行地方政府债券，对落实积极财政政策、防范化解重大风险、保障重大项目建设、推动全省高质量发展发挥了重要作用。

一是有效拉动固定资产投资，助力稳住全省经济大盘。近年来受疫情和减税降费等因素叠加影响，地方财政收支矛盾突出，政府债券作为重大项目建设的重要资金来源，对于及时补充政府财力、拉动经济增长方面起到了重要

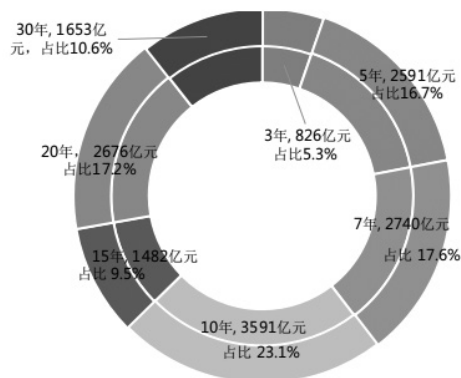
作用，是稳投资、促增长的重要抓手。2022年，我省新增政府专项债券集中支持了市政和产业园区基础设施、交通基础设施、保障性安居工程、社会事业等2500余个重点项目建设。政府债券目前已成为我省各级政府推动项目建设的重要资金来源，占全省固定资产投资总额的近十分之一。

二是有效推动重大项目建设，保障省委、省政府重大部署实施。在财政收支处于“紧运行”的情况下，通过政府债券资金吸引带动大量社会资本支持重大项目建设，起到了“四两拨千斤”的积极引导作用，保障了重大项目落地。2022年我省积极利用政府债券资金支持符合条件的项目进行市场化配套融资，将386亿元专项债券用作济南遥墙机场、临沂启阳机场、济滨高铁、雄商高铁等重大项目资本金，有效带动社会资本投入，放大债券杠杆作用。2022年发行的3469亿元专项债券中，用于交通、物流、水利等基础设施“七网”项目建设1212亿元，充分发挥了政府债券对重大战略、重点领域的支撑作用。

三是有效补齐民生短板，优先释放民生保障效能。我省在政府债券项目安排上，优先保障涉及市政、保障性安居工程、城镇污水处理、生态环保、社会事业等多个重点领域的重大项目和群众期盼强烈、示范带动效应强的项目建设，持续释放政府债券惠民生、解民忧力度。一些市发行的政府专项债券中，用于弥补公共服务和民生事业短板弱项资金占比达到50%左右。

四是有效降低政府融资成本，减轻各级政府财政负担。2015至2022年，我省新增专项债券平均发行期限从6.03年延长至14.39年，平均发行利率从3.45%降至3.07%，远低于银行金融机构贷款融资成本。政府债券期限长、

利率低，有效降低了地方财政负担，减轻了政府偿债压力和重点项目融资压力，有利于腾出更多财力用于改善民生和社会事业发展，对于落实积极财政政策、推动全省高质量发展发挥了重要作用。



2015年—2022年我省发行政府债券年限占比

### 三、我省地方政府债券管理监督不断提质增效，已步入制度化、常态化轨道

(一) 加强地方政府债券“借、用、管、还”全流程管理。一是健全政府债务管理制度。构建包含政府债务限额管理、预算管理、资金管理、绩效管理、风险管理等各个方面的“1+N”管理制度体系，强化项目储备、额度分配、发行使用、资金监管、信息公开等一揽子制度保障，完善对地方政府债券的闭环管理。二是优化政府债务限额分配。省级财政在对各市和省财政直管县(市)分配债务限额时，充分考虑各地财政承受能力，根据项目需求、财力水平和综合债务率三项因素，采用统一的测算公式，科学合理分配新增债务限额。三是完善债券发行方式。坚持“早发快用”，紧扣债券发行市场化核心，统筹发行期限、市场价格趋势等因素，合理确定当期政府债券定价。规范开展地方政府债券信用评级工作，按要求进行信息披露，通过银行间债券市场、交易所市场(中央国债登记结算有限责任公司、上海证券交易所、深圳证券交易所)进行债券发行工作。四是强

化政府债券风险管理。利用预算管理一体化系统和专项债券项目穿透式监测系统加强债券风险管理,及时发现和纠正资金使用、项目进度、运营管理等方面的问题;逐步建立健全政府债券风险评估预警机制,按月统计债务本息偿还金额、来源,研判债务风险;通过扣减新增限额、收回闲置资金等措施,强化对违规使用地方政府专项债券的处理处罚。

(二)强化人大对地方政府债务的全过程监督。制度建设上,结合我省实际,省人大先后出台加强地方政府债务审查监督的规范性文件3项,对审查监督的总体要求、具体内容、工作程序、方式方法等予以规范,为做好审查监督工作提供制度保障。各市也高度重视加强制度建设,有14个市专门印发了相关制度办法。具体工作中,坚持把加强政府债务审查监督贯穿到预算草案、预算调整方案、决算草案审查批准和预算执行监督全过程,推动财政部门细化债务资金预决算编报,对年初提前下达的部分新增政府债务限额纳入预算情况、依据年度中间下达的政府债务限额进行预算调整情况等开展重点审查,定期听取审议政府债务管理情况。监督手段上,充分发挥预算联网监督系统在政府债务审查监督中的重要作用,推动财政部门定期报送政府债务限额、余额、发行年限、发行利率、资金投向、项目执行、风险评估等数据,实时掌握政府债务收支相关情况,对政府债务“借用管还”全过程实施动态监督。

(三)建立健全地方政府债券联合监督机制。一是加强人大与财政、发改、人行、银保监等部门的沟通协调,强化信息交流,形成工作合力,共同推动规范地方政府债券管理,防范化解债务风险。二是充分利用审计监督成果。推动审计机关加大对地方政府债券资金的审计力度,2022年度省审计厅对全省专项债券项目

的运营和资产管理情况进行了2轮审计,抽查项目1615个,涉及资金2162亿元。对审计工作报告反映的地方政府债券方面的问题重点关注,会同省审计厅开展跟踪监督,推动问题及时整改落实。三是推动规范债券信息公开,提高信息公开质量,主动接受社会公众监督。

#### 四、需要关注地方政府债券存在的问题

(一)地方政府债券偿债压力加大。一是本金方面。2023至2027年我省待偿还地方债券本金规模分别为2379亿元、2151亿元、889亿元、2001亿元和1082亿元,其中2023年规模最大,比上年增长44.1%。上半年全省地方政府债券到期本金规模为1113亿元,通过发行再融资债券偿还地方债本金占比高达99.6%,地方债偿还高度依赖借新还旧。二是利息方面。债券利息需要财政资金偿还,由于市县土地出让收入增速下降明显,叠加经济持续下行、减税降费等因素影响,财政能够用于偿债的财力受限。2023年上半年,全省土地出让收入减收671亿元,下降32.3%,48个县(市、区)土地出让收入下降超过30%,对基层财力和库款补充作用明显减弱。上半年地方政府债券付息支出470亿元,同比增长28.5%,专项债券付息支出占政府性基金预算支出的比例达到8%,同比大幅提高3.9个百分点。“一减一增”加剧了基层财政收支矛盾。

(二)地方政府债券结构和投向有待优化。一方面,目前国务院核定的地方政府债务限额以专项债券为主,一般债券占比较少。2023年我省新增债务限额3751亿元,其中一般债券171亿元,仅占4.6%,且全部留在省级财政统筹使用。另一方面,专项债券投向限于国家重大战略项目、保障性安居工程、新型基础设施、新能源等11大领域;作为资本金仅限于铁路、收费公路、干线机场等13个方向。受这些政策

限制,我省不少地区亟需开展的一些项目得不到专项债券支持;一些已经发行和储备的专项债券项目(主要集中在教育、医疗、市政等建设领域)因为不满足专项债券作资本金的条件,而使地方财政承担了较大的资本金配套压力。随着财政收支矛盾日渐突出,资本金配套压力越来越大,对项目建设推进造成一定影响。

(三)债券项目管理监督有待完善。在项目申报阶段,一些项目申报单位对专项债的政策把握不准确,储备和申报的项目不符合专项债领域投向;一些项目申报材料不够完备,缺乏可研报告、立项批复、规划、环评等要件支撑,影响了获批率。在项目审批环节,由于债券项目必须同时通过国家发改委和财政部审核,发改和财政部门存在信息不对称、标准不统一、审核方式不一致等问题,导致出现有的项目获批缺乏延续性以及“资金等项目”等现象。债券资金拨付后,主要是通过债务系统监测债券资金支出进度,以及定期摸底排查债券资金使用情况,缺少对项目建设流程、债券资金使用及配套融资的进一步监督,对债券项目风险的监测不够全面。

(四)部分项目收益无法覆盖债券本息。由于项目收益测算不尽科学、项目平衡方案缺乏真实可靠的数据支撑以及经济波动等不可控因素影响,目前除棚改项目外,大部分基础性、产业性项目因投入产出时间长,收益不理想,到期利息只能通过单位自筹或财政垫付等方式偿还。2022年度审计工作报告显示,在专项债券项目抽查中发现,6市21县94个项目建成后闲置或使用率低等,未实现预期收益,财政部门垫付债券利息1.76亿元。

(五)“好项目”不好找与获批项目进度缓慢情况并存。一方面,经过多年的投资,各市县传统意义上的基础设施总体上已逐步趋于

完善,那些未来收益能有效覆盖债务本息的“好项目”越来越少。尽管专项债支持领域陆续扩围,但扩围的新能源、新基建领域,一些市县需求并不迫切,而需求迫切的农村污水治理、雨污分流、老城改造等领域,由于长远收益高于短期收益,社会效益高于经济效益,很难符合自求平衡的条件。另一方面,一些已获批的债券项目因主管部门和项目单位在项目后续开工建设、资金使用、风险管理方面的监管缺失等原因,导致建设进度较慢,无法尽快形成实物工作量,造成实际支付率低、资金沉淀等问题。

## 五、加强地方政府债券管理监督的意见建议

(一)统筹用好包括债券资金在内的各类资源,有效防范政府债务风险。保持经济发展的定力,加强财源建设,依法组织好财政收入,努力做大“蛋糕”。市县要统筹好各类资金和项目之间的搭配,以多样化的资金来源匹配多样化的项目,避免将压力过于集中在债券上。要结合市县经济发展和财政收支情况,更加科学地确定分地区债务限额水平。用足用好债券置换政策,探索建立政府偿债备付金制度,确保不发生债券违约风险。

(二)规范项目自求平衡管理,提高项目偿债能力。加强项目审核,严格控制无明确收益、现金流较弱的项目,不盲目追求发债规模和项目数量,做到项目成熟一个上马一个,避免项目单位将债务负担、偿债责任转嫁给政府。提高专项债券项目收益和融资自求平衡测算的科学性,结合项目建设周期、运营周期、收益实现等,均衡未来各年度偿还责任,合理确定债券发行期限,规避“期限错配”风险,避免未来年度出现偿还责任过于集中、偿债负担过重等问题。

(三)做好债券项目配套管理,提高债券

资金使用效益。压牢压实市县政府和项目单位主体责任，扎实做好项目资金配套工作，科学合理解决好用地、用能、用水、用海等重点、难点问题，为项目及时落地创造条件，防止资金闲置。加强政府债券绩效管理，探索建立“事前—事中—事后”全过程绩效评估评价机制，事前把好项目“入库关”，事中把好资金“使用关”，事后把好效益“评价关”，多措并举提升债券资金使用效益。

（四）加强对债券资金的全流程监管，促进债券资金精准投放、高效使用。按照“科学决策、超前储备、精准实施、规范管理”的原则，完善政府债券项目储备申报和发行管理工作机制。加强发改、财政等部门的信息共享，对申报项目的相关政策、前景、收益等做好统筹把关，确保项目收支可平衡、政策可持续。加强债券资金使用的跟踪监测，对于项目进度较慢的予以重点关注和督促，推动加快项目进度，促进债券资金高效使用。

（五）完善顶层设计，扩大专项债券投向范围。建议在目前国家规定的专项债券支持领

域的基础上，赋予地方一定自主权，在符合专项债券发行使用条件的前提下，适度扩大专项债券支持范围，并适度放宽专项债券用作项目资本金政策，允许城市轨道交通、供热等领域项目将专项债券用作资本金，缓解地方筹资压力，放大债券资金效能。

（六）坚持正确、有效、依法监督，提升人大审查监督效能。各级人大及其常委会要认真贯彻落实党中央有关要求，依法加强对政府债务的审查监督。推动政府严格规范债务管理，依法编报债务预算草案、预算调整方案，报同级人大及其常委会审查批准，严禁无预算举债行为。将政府债务的审查监督贯穿审查批准预算、预算调整方案、决算和监督预算执行工作全过程，规范工作程序，完善工作机制，增强监督效果。充分利用预算联网监督系统，推动政府有关部门及时按要求报送政府债务有关数据，强化数据分析和应用。按要求做好定期听取审议政府债务情况报告相关工作，推动政府债务规范管理，更好支持全省经济社会发展。

# 关于健全工作机制 更好发挥人大专家顾问作用的几个问题

省人大常委会办公厅

为深入学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想，认真贯彻落实中央人大工作会议和省委人大工作会议精神，根据省人大常委会及机关学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育和大兴调查研究的部署安排，办公厅组织力量，围绕进一步健全工作机制、提升专家顾问选聘及服务管理质效这一课题，通过电话了解、信函咨询、问卷调查及实地调研等方式，对兄弟省份和省内设区的市人大专家顾问选聘及服务管理情况进行了调研，认真梳理总结人大专家顾问制度建立和实施现状，深入分析存在的问题，研究提出改进工作的对策措施。

## 一、建立健全人大专家顾问制度的必要性

习近平总书记指出：“智力资源是一个国家、一个民族最宝贵的资源。我们进行治国理政，必须善于集中各方面智慧、凝聚广泛力量。改革发展任务越是艰巨繁重，越需要强大的智力支持”。新时代人大工作肩负着助推经济社会高质量发展、打造全过程人民民主实践高地的新使命新担当，必须在服务中心大局、依法履职行权上展现新作为，在发展全过程人民民主、维护人民根本利益上取得新成效，在坚持守正创新、激发人大工作活力上迈出新步伐，比以往任何时候都需要智力支持。建立健全人大专家顾问制度，对于坚持和完善人民代表大会制

度、推动新时代人大工作高质量发展具有重要意义。

（一）建立健全人大专家顾问制度，是深入学习贯彻习近平总书记关于加快中国特色新型智库建设系列重要论述的题中之义。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从推动科学民主决策、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度，作出加强中国特色新型智库建设、建立健全决策咨询制度的重大部署，这为人大强化专家顾问工作提供了根本遵循和重要依据。坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度，不断推动全省人大工作“走在前、开新局”，发挥专家顾问作用很有必要、正当其时。建好用好人大专家顾问库，能够不断提高科学决策、民主决策、依法决策水平，切实增强各级人大及其常委会工作的科学性、专业性、权威性。

（二）建立健全人大专家顾问制度，是深入学习贯彻全过程人民民主重大理念的务实之举。全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性，发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求，是全面建设社会主义现代化国家的重要目标，而人民代表大会制度是实现全过程人民民主的重要制度载体。决策咨询制度是我国社会主义民主政治建设的重要内容，也是全过程人民民主的重要体现和实践要求。各级

人大及其常委会向专家顾问咨询意见的过程，本身就是人大决策民主化的过程。建立健全人大专家顾问制度，可以拓展社会力量有序参与人大决策的新路径，极大丰富人大监督的内涵。各级人大常委会通过借脑借力、聚智聚力，能够进一步夯实人大工作的民意基础，为人大依法履职找到“最大公约数”。

（三）建立健全人大专家顾问制度，是进一步提升新时代人大工作质效的成事之道。将专家顾问作为“外脑”引进到人大立法和各项监督工作中来，既可以加强工作力量、提高专业化水平，有力克服人少事多的矛盾，又可以充分发挥各方面专家顾问理论水平高、实践经验足、专业能力强的特长优势，有利于拓宽工作视野、畅通信息渠道，为各级人大及其常委会的工作提供强大的智力支撑，推动立法工作更加接地气、聚民智、提质效，监督工作更为专业、更有力度、更具权威，人大工作的质量和水平得到全面提升。

## 二、我省人大专家顾问工作的实践探索

2018年5月，省十三届人大常委会主任会议第6次会议原则通过《山东省人大常委会办公厅关于建立专家顾问制度的办法》，省人大常委会正式建立专家顾问制度。同年9月，省十三届人大常委会主任会议第12次会议研究通过《关于在省人大及其常委会工作中聘请专家顾问的决定》，首批聘请149名专家学者为专家顾问。其后，省人大常委会办公厅印发《山东省人大及其常委会专家顾问服务保障办法（试行）》，对专家顾问的受邀情形、审批程序和经费保障等事项作出明确规定。

省十三届人大常委会组织专家顾问聘任工作4次，先后聘任常委会专家顾问200人。据统计，省十三届人大常委会专家顾问共参加立法调研14人次，参加立法听证会、论证会、座

谈会190人次，参加执法检查45人次，参加专题调研31人次，参加其他活动121人次。人大专家顾问积极参加立法、执法检查、专题调研、预算审查等活动，坚决贯彻落实党中央决策部署和省委工作安排，把人大工作置于全省经济社会发展大局中来思考和把握，听取民声、吸纳民智，发挥优势、建言献策，在省人大及其常委会立法、监督工作中充分发挥了智库咨询作用，为省十三届人大常委会科学立法、依法监督和法治山东建设提供了有广度、深度和高度的参考依据。

2023年3月，为进一步做好新一届省人大常委会专家顾问选聘工作，在系统总结实践经验、综合征求各方面意见的基础上，省十四届人大常委会主任会议第3次会议审议通过《山东省人民代表大会常务委员会专家顾问选聘及服务管理办法》，对专家顾问的选聘及服务管理进行再规范再完善，并将常委会立法顾问、预算审查顾问、各专门委员会顾问等合并建立统一的省人大常委会专家顾问库，根据工作需要由省人大各专门委员会和常委会有关工作机构统筹使用。目前，新一届省人大常委会专家顾问选聘工作正在加紧进行。

## 三、兄弟省份和省内设区的市人大专家顾问选聘及服务管理情况

5月中旬，办公厅向全国30个省级人大常委会和省16个设区的市人大常委会，邮发《关于协助了解人大专家顾问选聘及服务管理情况的函》和《山东省人大常委会办公厅关于“健全工作机制、更好发挥人大专家顾问作用的几个问题”的调查问卷》46份。截至目前，共收回调查问卷39份，其中省级人大常委会23份（河北、山西、黑龙江、吉林、江苏、浙江、安徽、福建、河南、湖北、广东、四川、贵州、陕西、甘肃、青海、内蒙古、西藏、宁夏、北京、天津、

上海、重庆)，省内设区的市人大常委会16份。

（一）兄弟省份人大常委会专家顾问选聘及服务管理情况

除天津外，22个省级人大常委会均以不同形式建立和实施了人大专家顾问制度，起步最早的是北京市，从1984年开始聘请法治建设顾问，其他省份均为2003年后陆续建立并实施了人大专家顾问制度。

一是从专家顾问的名称类别上看，在22个省级人大常委会中，黑龙江、吉林、江苏、安徽、河南、四川、青海、西藏、宁夏、上海、重庆11个省份仅聘请了立法专家顾问（或立法专家、立法智库专家、立法咨询专家或立法顾问等）；甘肃省人大常委会聘请了立法顾问和计划预算审查咨询专家2类专家顾问；北京市人大常委会聘请了法治建设顾问和财经监督顾问2类专家顾问；湖北省人大常委会聘请了法律顾问、预算审查与国资监督专家和财经专家3类专家顾问；福建省人大常委会聘请了立法咨询专家、财经工作咨询专家和社会建设工作专家3类专家顾问；广东省人大常委会聘请了立法咨询专家、监督司法咨询专家、财经咨询专家、环保咨询专家、“三农”咨询专家和社会建设咨询专家6类专家顾问；河北、浙江、贵州、陕西、内蒙古等5个省级人大常委会聘请了包含人大工作各领域的专家顾问团；山西省仅在制度层面出台了有关规定。

二是从专家顾问的组成人员上看，各省级人大常委会专家顾问的数量差异较大，从18人到350人不等，单一种类专家顾问人数大多在20人至60人之间，包含人大工作各领域的常委会专家顾问库大多在100人左右，只有陕西省人大常委会咨询专家库总人数多达350人。各省级人大常委会专家顾问来源广泛，基本涵盖了党政机关、企事业单位、高校、科研院所、

会计及律师事务所等各相关领域的专家学者和实务工作者，年龄大致在40岁至70岁之间。对学者型专家顾问一般都有职称要求，至少要求副高以上职称（浙江、河南、四川、西藏4地要求正高以上职称），河北、吉林、广东、北京4地无明确职称要求。

三是从专家顾问的选聘及服务管理上看，单一设置立法专家顾问或设置2—3类专家顾问的14个省级人大常委会，均是按照“谁推荐谁管理、谁使用谁管理”的原则，由专家顾问类别所对应的省人大有关专门委员会或常委会工作机构具体负责选聘及服务管理；建立包含人大工作各领域的常委会专家顾问库的5个省份则多是由常委会研究室牵头负责选聘及服务管理，办公厅配合。除河北省外，其他省级人大常委会均支付咨询服务费用，有18个省级人大常委会按照每人每件支付费用（贵州200元，西藏500元，吉林800元，陕西、浙江2000元，其他13个省级人大常委会1000元），有3个省级人大常委会不按每人每件支付咨询服务费用（北京市人大常委会统一申报每人每年5000元津贴；内蒙古自治区人大常委会和广东省人大常委会按照咨询服务时间支付费用，内蒙古自治区人大常委会按高级职称每人每天1000元、其他每人每天600元标准执行，广东省人大常委会按每人半天600元、2天内每人每天1000元、3天以上第3天起每人每天500元标准执行）。

（二）省内设区的市人大常委会专家顾问选聘及服务管理情况

除青岛、济宁外，其余14个设区的市人大常委会均在2015年后陆续建立并实施了人大专家顾问制度。

一是从专家顾问的名称类别上看，枣庄、烟台、日照3个市人大常委会只聘请了立法专

家顾问；东营、威海、德州、聊城、菏泽5个市人大常委会聘请了立法咨询专家和预算监督专家2类专家顾问；潍坊市人大常委会聘请了立法咨询专家、预算审查监督专家和信访顾问3类专家顾问；泰安市人大常委会聘请了包括经济、法律、社会建设3个领域的常委会专家顾问；济南、淄博、临沂、滨州4个市人大常委会聘请了包括人大工作各领域的常委会专家顾问团。

二是从专家顾问的组成人员上看，各设区的市人大常委会专家顾问的总人数差异也比较大，从18人到236人不等，单一类型专家顾问人数大多在20人至50人之间，包含人大工作各领域的常委会专家顾问库大多在100人左右，只有济南市人大常委会咨询专家库总人数多达236人。各设区的市人大常委会专家顾问来源广泛，基本涵盖了党政机关、企事业单位、高校、科研院所、会计及律师事务所等各相关领域的专家学者和实务工作者，年龄大致在30岁至65岁之间。对学者型专家顾问一般都要求副高以上职称，仅菏泽市人大常委会无明确职称要求。

三是从专家顾问的服务管理上看，各设区的市人大常委会，均是按照“谁推荐谁管理、谁使用谁管理”的原则，由专家顾问类别所对应的专门委员会和常委会工作机构具体负责选聘及服务管理。在咨询服务费用标准方面，淄博、烟台、日照、临沂4个市人大常委会不支付咨询服务费用，其余10个市人大常委会均按照每人每件支付费用（潍坊、济宁市人大常委会按每人每件500元标准执行；济南、东营、泰安、聊城市人大常委会按每人每件1000元标准执行；威海市人大常委会按每人每件2000元标准执行；枣庄、德州、菏泽市人大常委会的各类专家支付标准不一，按每人每件1000元或

500元标准执行，个别不支付费用）。

#### 四、现行人大专家顾问制度实施过程中存在的问题

从调研情况看，绝大多数省市均建立和实施了人大专家顾问制度，并在实际工作中发挥了重要的专业辅助和智力支持作用，有效提高了各级人大及其常委会的立法质量和监督工作实效。但由于人大专家顾问制度尚未成熟完善，仍存在一些突出问题亟待研究解决。

（一）人员组成不够合理。有的省市人大专家顾问数量有限，局限于立法和预算审查监督工作，不能涵盖人大工作的全部领域；有的省市人大专家顾问的选聘标准不够明确，对专家顾问的职称及年龄无具体要求；有的省市人大常委会将“一府一委两院”的现职人员聘为专家顾问，影响了专家顾问参与人大工作的中立性、客观性；有的省市人大专家顾问的人数规模、年龄结构、知识结构、职业结构、比例结构不尽合理，未达到专业门类健全、人员结构合理、数量规模适度的目标要求。

（二）作用发挥不够充分。一方面，由于聘请的专家顾问基本为兼职，很多专家顾问是所在专业领域的著名专家、学科带头人，日常承担着大量的本职工作，个别专家顾问不能正确处理好本职工作与专家顾问工作的关系，存在参加人大活动不积极的问题。另一方面，部分专家顾问虽然是各自专业领域的行家里手，但由于对人大工作的特点和规律把握不到位，导致参与人大立法、监督工作不够具体深入，从人大工作角度提出意见建议的针对性、可行性还有待提高，对人大工作的智力支持作用有限。

（三）服务保障不够到位。日常联络沟通机制不健全，有关专门委员会和常委会工作机构对本领域专家顾问职务、联系方式等信息动

态更新不及时，向各专家顾问提供相关工作资料不经常；支付咨询服务费用标准偏低，有的省市甚至零支付，对联系、服务、管理专家顾问工作造成一定影响；邀请专家顾问参加人大履职活动的规划性不强，专家顾问通常不掌握相关领域人大工作的阶段计划和进展情况，有的甚至时间临近才收到活动通知，经常出现与本单位工作安排冲突无法参加的情况。

（四）履职评价不够有力。对专家顾问参加会议活动情况、发言讨论情况、提出意见建议情况以及对专家顾问工作成果的采纳、运用、综合评价等情况缺乏详细记录、不能及时整理，意见建议登记、采纳情况反馈、履职情况考评等工作机制还不够完善；对不积极参加人大工作、提出意见建议质量不高的专家顾问缺乏有效管理约束办法，对积极参加人大工作并形成有效经验做法的专家顾问激励宣传不够，尚未形成劣汰进优、争先创优的良性运转局面。

## 五、更好发挥人大专家顾问作用的对策措施

为更好发挥人大专家顾问作用，下步应从选聘、使用、服务、管理四个方面不断调整优化，进一步提升人大专家顾问选聘及服务管理质效。

（一）完善选聘机制，建好专家顾问队伍。选聘专家顾问应坚持严格条件、结构合理、精要管用、分步配备、动态调整、逐步扩充的原则。选聘条件要严格，首先要在政治上从严把关，参照省十四届人大常委会专家顾问选聘做法，为确保拟聘任人选政治合格、无劣迹，可将人选名单送纪律检查机关、组织人事部门、公安机关、司法行政机关协助审查把关后再提请主任会议研究；其次要在业务上高标准把关，应具备胜任人大咨询工作相应的从业经历和专业技术职称，在专业领域中有一定的影响力或享有较高的声望；还要充分考虑推荐人员

是否热心参与专家顾问工作，有无时间和精力保证完成相关工作等。人员结构要合理，要兼顾专家的行业分布，平衡好专家顾问群体的知识结构、区域结构和年龄结构，并将相关专门委员会和常委会工作机构所对应领域的专家顾问数量保持合理比例。领域划分要科学，应涵盖人大全部工作领域，将常委会专家库划分为立法、财政经济、监察和司法、教育科学文化卫生、城乡建设与环境资源保护、农业与农村、民族侨务外事、社会建设等8个领域较为合理。总体规模要适当，综合考虑人大及其常委会工作需要，省、设区的市两级人大常委会的专家顾问库总人数应在100人—200人之间为宜。遴选推荐要多元，有关专门委员会和常委会工作机构应严格按照选聘条件，紧密结合工作实际，商请有关高校、科研院所、企事业单位、人民团体和其他社会组织广泛遴选推荐，还可增加网上自荐通道，切实做到广泛推荐、优中选优。

（二）加强使用统筹，提升专家顾问咨询效率。加强专家顾问库信息维护，根据选聘进度，由常委会办公厅牵头，各专门委员会和常委会有关工作机构配合，编制常委会专家顾问名册，汇总各专家顾问的工作单位、职务职称、研究或者工作领域、联系方式等信息并及时更新，印送常委会领导、各专门委员会、常委会各工作机构等，便于工作中加强沟通联系。科学编制活动参与计划，各专门委员会和常委会有关工作机构，结合常委会“一要点三计划”等重点工作安排，分别制定本部门需要专家顾问参与人大活动的年度计划，应具体到活动名称、时间安排、参加人员等，于年初通过适当方式通知至相关专家顾问，给专家顾问合理安排本职工作、积极参加人大活动预留出足够的调整时间。统筹使用专家顾问库资源，在各专门委

员会和常委会有关工作机构分别推荐各自使用的基础上，将常委会立法专家顾问、预算审查专家顾问、各专门委员会专家顾问等合并建立统一的常委会专家顾问库，把人员及联系方式在各部门公开，由各专门委员会和常委会工作机构视工作需要从专家库中挑选相应专家顾问使用，避免因各部门重复聘用同类专家顾问，造成人力资源浪费。

（三）优化服务保障，为专家顾问营造良好履职环境。建立有效联系沟通机制，各专门委员会和常委会有关工作机构安排专人负责，及时向专家顾问提供工作计划、活动方案和相关信息资料，确保专家顾问有充足时间研究思考，能够及早介入情况、有的放矢地开展工作；组建各自领域的专家顾问微信工作联系群，及时转发省人大及其常委会工作动态，加强与专家顾问的日常互动，建立更加密切的沟通联系。拓宽专家顾问参与渠道，除参与常委会立法规划、立法工作计划的编制、地方性法规的调研、立法论证等立法活动和执法检查、视察、专题调研等监督活动外，视情邀请部分专家顾问列席人代会、常委会会议、专门委员会会议，参加常委会有关工作性会议和活动，使专家顾问更加了解掌握人大工作，提出更有价值的意见建议。健全成果收集采纳机制，不断完善专家顾问意见收集和反馈、专家顾问建议研究和采纳等工作办法，各部门对专家顾问提出的咨询意见进行认真研究，吸收或者采纳合理意见、

建议或者研究成果，并及时予以反馈；对有重要价值的意见、建议或研究成果可以专题报告或者在人大刊物刊发，供常委会领导参阅。

（四）加大管理创新，提高专家顾问履职积极性。加强工作情况统计，各专门委员会和常委会有关工作机构应建立本领域每名专家顾问的履职档案，并要及时整理归档，同时要加强对每名专家顾问参加人大活动情况的记录和统计，内容包括专家咨询的次数、方式、咨询意见的采纳情况等，每年年底将记录和统计情况向专家顾问通报并报常委会办公厅备案汇总，将此作为评价专家顾问工作成效和专家库调整的依据。建立劣汰进优机制，专家顾问选聘及服务管理办法应明确解除专家顾问聘任关系的具体条件，对个人出现违纪违法行为或者丧失相关执业资格的，无正当理由不按要求完成交办工作任务的，泄露工作中获悉的国家秘密、工作秘密以及其他不能公开信息的一律予以解聘；根据各专门委员会和常委会有关工作机构后续实际工作需要，常委会可在届中择优补充适量专家顾问。做好总结宣传工作，对专家顾问在开展工作中形成的一些好经验好做法，各专门委员会和常委会有关工作机构应加强总结提炼，促进相互间交流学习；对积极履行职责、发挥作用突出的专家顾问，可采取书面感谢、出具吸收吸纳证明等途径予以激励，并通过《山东人大工作》、山东人大网、微信公众号等媒体进行宣传推广。