

# 前 言

为深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的二十大精神，贯彻落实中办印发的《关于在全党大兴调查研究的工作方案》要求，深入践行全过程人民民主，更好推动人大工作高质量发展，省十四届人大常委会主任会议第3次会议研究确定了《2023年省人大常委会领导重点调研课题和省人大专门委员会、常委会工作机构调研课题计划》。

一年来，省人大常委会领导同志和各专门委员会、各工作机构深入学习贯彻习近平总书记关于调查研究的重要论述，把做好课题调研作为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重要内容，注重加强组织领导，抽调专门力量组成课题调研组，领导干部身体力行、率先垂范；充分发扬优良作风，深入贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神和省委实施办法，严格遵守调研工作纪律，广泛听取各方面意见建议；不断创新方式方法，综合运用多种调研方式，借助互联网、大数据等现代信息技术，发挥常委会专家顾问、基层联系点、代表联络站点的作用；着力突出问题导向，以发现问题、破解难题、指导工作为根本目的，形成了一系列调研成果。

现将调研成果分两期刊登，以供参阅。

# 山东人大工作 理论与实践 CONTENTS

2024 · 1

总第 36 期

调研专刊①

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

### 省人大常委会领导 2023 年重点调研课题

- 03 地方人大推进全过程人民民主建设的调研与思考  
杨东奇
- 09 全省居家社区养老服务工作报告  
王随莲
- 13 新时代地方人大开展区域协同立法的实践与探索  
王 良
- 19 关于《中华人民共和国律师法》实施情况及全省律师  
队伍管理情况的调研报告  
范华平
- 27 关于全省海洋牧场发展情况的调研报告  
王艺华
- 33 《山东省华侨权益保护条例》贯彻落实的实践和探索  
张江汀
- 39 新时代党的群众路线与代表联络站功能的改进  
齐 涛
- 43 关于我省转移支付制度实施有关情况的调研报告  
王云鹏
- 49 关于全省邮政快递业发展情况的调研报告  
王 华
- 54 关于“优化法治环境，促进企业发展”的调研报告  
张 斌

# 地方人大推进全过程人民民主建设的 调研与思考

杨东奇

党的十八大以来，习近平总书记创造性提出全过程人民民主重大理念，强调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，对各级人大推进全过程人民民主建设提出明确要求。党的二十大把发展全过程人民民主确定为中国式现代化的本质要求之一，并对发展全过程人民民主、保障人民当家作主作出全面部署。积极发展全过程人民民主，发挥好人民代表大会制度的优势功效，是新时代地方人大工作的内在要求和使命担当。

为深入学习贯彻习近平总书记关于全过程人民民主的重要论述和中央、省委人大工作会议精神，更好发挥地方人大在发展全过程人民民主中的作用，结合开展主题教育，确定并开展了“发挥地方人大职能作用、推动全过程人民民主”的课题调研。我们组成调研组，认真分析总结各地工作情况，深入淄博、枣庄、东营、潍坊、日照、临沂等地进行实地调研，召开部分全国、省人大代表和市、市人大常委会负责同志座谈会，结合立法调研、执法检查、基层联系点广泛听取意见，深入了解我省各级人大推进全过程人民民主建设的经验做法，坚持问题导向检视问题不足，研究提出改进工作的对策措施，形成了调研报告。

一、全省人大积极探索推动全过程人民民主  
习近平总书记指出：“我国全过程人民民

主不仅有完整的制度程序，而且有完整的参与实践。”人民代表大会制度既为完整制度程序提供支撑，又为完整参与实践提供平台。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，聚焦“全链条、全方位、全覆盖”和“最广泛、最真实、最管用”，推动全过程人民民主理念落地生根、落实见效，积极探索全过程人民民主的山东实践。

（一）加强党的全面领导，把牢发展全过程人民民主的原则方向。全省各级人大牢牢把握党的全面领导这一最高政治原则，把党的领导贯穿人大工作全过程和各方面，确保发展全过程人民民主的正确政治方向。省委高度重视人大工作和建设，召开省委人大工作会议，制定《贯彻落实〈中共中央关于新时代坚持和完善人民代表大会制度加强和改进人大工作的意见〉的若干措施》及重点任务分工方案，对深入学习贯彻习近平总书记重要讲话、中央人大工作会议精神进行系统部署。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，及时举办“坚持和发展全过程人民民主”专题研讨班，自觉把全过程人民民主理念落实到履职实践中，自觉做

到重大问题、重要事项、重点工作及时向省委请示报告并抓好落实。各市、县党委普遍召开会议、出台文件，为人大推进全过程人民民主建设提供了有力保障。聊城市开展“市级人大践行全过程人民民主的路径”课题研究，积极探索“代表履职全覆盖、人大立法全链条、人大监督全方位”工作模式。滨州市提出“打造全过程人民民主市域典范”的目标，东平县出台《深入践行全过程人民民主的实施意见》，枣庄市薛城区、泰安市泰山区创新实行“支部建在代表小组上”，以党建引领和推动全过程人民民主实践。

（二）广泛吸纳意见建议，夯实全过程人民民主的民意基础。各级人大坚持“民有所呼、我有所应”，健全吸纳民意、汇集民智工作机制，广泛听取各方面意见建议，及时反映人民群众愿望呼声，积极吸收人大代表、专家学者和公众参与立法、监督等工作，充分彰显全过程人民民主的民主真谛。一是推进基层立法联系点建设。省人大常委会设立 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，建立常委会负责同志分工联系制度，做到每件法规草案都通过联系点听取基层群众意见建议，充分发挥联系点民意“直通车”作用。青岛市黄岛区建好用好全国人大基层立法联系点，设立镇街立法联系活动站 23 个、社区信息采集点 75 个、立法联系单位 99 个，配备立法联络员和信息采集员 320 人，为基层群众意见建议直达最高国家权力机关提供了通道。烟台市设立了 26 个民营企业立法联系点，推动听取意见建议机制化。二是建立完善立法项目公开征集、法规草案征求意见和调研、论证、听证、评估等工作机制。省人大常委会在编制 2023 年至 2027 年地方立法规划时，经过三轮征求意见和协商论证，涉及民生领域的一类项目占比达

到 50%。威海、菏泽市在开展立法协商时注重发挥行业协会商会作用，日照市在起草机动车停车条例时还邀请政协委员提出意见。三是健全完善调查研究制度。各级人大认真贯彻落实大兴调查研究的部署要求，结合实际制定或完善调研工作制度，坚持把调查研究作为经常性工作，每年确定若干重点调研课题，深入基层问需、问计、问效于民。省人大常委会建立地方立法研究服务基地 7 个，充分发挥基地的立法智库作用。各地积极与驻地高校合作共建人大工作研究机构，建立履职专家顾问、咨询员等制度，着力提高人大工作的科学化、民主化水平。

（三）扩大有序政治参与，拓宽全过程人民民主的有效载体。各级人大积极探索人民有序政治参与的实践载体，保证人民依法实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，充分体现全过程人民民主的广泛真实管用。一是有效保障群众直接参与民主选举。在 2021—2022 年组织开展的县乡两级人大代表选举工作中，各地充分发扬民主，依法保障群众选举权利，在推荐提名、选举酝酿等关键环节组织选民认真讨论、协商，确保选举结果尊重民意。青岛市运用新研发的选民登记系统，实现选民登记各环节信息化，大幅提高了选民登记的准确性和时效性。东营市由选民联名推荐的县乡人大代表候选人分别为 545 人、863 人，占候选人总数的 34.78% 和 31.29%，较上届分别提高了 3.17% 和 4.52%。日照市新选出的县乡人大代表中，选民推荐当选的分别占到 28.8% 和 42.3%。二是持续完善联系群众和代表工作机制。省人大常委会制定工作意见，建立担任省人大代表的省级领导干部联系原选举单位、听取基层群众意见的工作机制，扩大公民列席人大常委会会议的数量和频次，实现与列席常委会会议的代表座谈常态化。基层人大

探索实践“代表听民声”“代表来了”等经验做法，济南市推出“扫码找代表”“网格履职”等工作品牌，淄博市开展了五级人大代表“助力品质民生三年行动”，积极构建“实体+网上+掌上”的多样化代表联系群众途径。三是全面推行民生实事代表票决。各地人大积极开展民生实事代表票决工作，实现民生类公共事业项目从“政府拍板”变为“群众点单”。青岛市即墨区建立民生实事“群众提、代表议、政府办、人大评”机制，乳山市每年集中力量解决好 20 项代表票决的民生实事，济宁市任城区济阳街道组织代表、居民、社区两委协商解决 40 余项问题，群众满意度明显提升。

（四）充分发挥代表作用，彰显全过程人民民主的生机活力。各级人大坚持尊重代表主体地位，积极探索支持和保障代表依法履职的载体平台，发挥代表在发展全过程人民民主中的重要作用，充分体现人民代表大会制度的强大生命力和显著优越性。一是加强代表联络站点建设。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，实现五级人大代表活动阵地全线贯通。济南市加强代表联络站、12345 热线工作站、代表履职网络平台“两站一网”建设，打造服务代表常态化、机制化联系群众的平台载体；高唐县建设并用好“千名代表听民声”工作平台；诸城市创新实施“人大+工会”协同联动机制，建立了一批工会人大代表联络站，为群众参与基层治理开辟了新路径。德州市、宁津县积极搭建代表履职平台，创新代表履职机制，丰富代表活动形式和内容，让代表履职“个个有舞台、处处有底气、时时有动力”。二是健全完善代表议案建议办理机制。省人大常委会探索建立代表提出建议前与部门沟通机制，及时修

改省人大代表建议办理工作条例、议案处理办法，推动承办单位建立答复承诺解决事项台账，开展处理情况“回头看”，畅通代表议案建议办理“最后一公里”；建立了代表意见办理反馈、代表建议“直通车”等制度，引导代表在助力经济社会高质量发展中各尽所能、各展所长。枣庄市建立了人大代表列席同级党委、人大、政府等重要会议制度，开设了人代会“公民线上旁听席”。淄博市创新设立 10 个社会建设基层观察点，组建由人大代表、专家顾问组成的观察员队伍，跟踪观察和梳理汇总基层实情和群众建议。临沂市建立了代表联络站与乡镇信访办联动制度，通过代表及时发现和反映社会矛盾舆情。烟台市芝罘区设立了全省首个代表议案建议审议委员会，有效推动代表议案建议转化为促发展、惠民生的政策措施。宁津县探索建立“云上家站室”，为各级代表配置“专属代表码”，实现代表接待选民“全天候”、群众反映问题“零距离”。三是提升代表履职能力。省人大常委会优化代表履职网络平台功能，建成平台运维中心，基本形成以代表为中心、实时展示各种信息和服务的信息化架构，为代表实现“掌上履职”创造了更加便捷高效的渠道。各地定期举办人大代表履职学习班，开发建设代表履职网络平台“在线学习”板块，探索实行线上线下相结合的代表履职学习新方式。及时向代表通报工作情况和信息资料，拓宽代表知情知政渠道。

（五）持续改进人大监督，增强全过程人民民主的显著成效。各级人大认真履行监督职责，深化对“一府一委两院”及有关工作人员的监督，探索群众监督人大代表履职的渠道方式，依法推动发展全过程人民民主。一是提升监督效能。省人大常委会不断完善监督工作制度，连续多年组织开展环境保护、安全生产等

专项监督，实现专题询问规范化公开化，督促有关方面限期报告审议意见办理情况并进行满意度测评。威海市建立了审计整改跟踪监督部门联动工作机制，烟台市规定市政府每年向人大专项报告城乡规划实施情况。二是改进监督方式。枣庄市开发使用了“人大代表监督评价营商环境”系统，在市政务服务中心设立人大代表联络站，督促化解群众难题。东营市河口区每半年组织政府向代表通报经济社会发展情况，每季度组织“法检”两院和部分政府组成部门向代表通报主要工作情况。三是加强工作监督。泰安市把对拟任命人员的任前法律知识考试作为任命前置条件，制定任后监督清单，每年进行述职述法评议，实现对任命人员的精准监督。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、法官和检察官开展工作评议。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，督促代表增强责任意识、依法执行职务。

## 二、发展全过程人民民主中的问题和不足

从调研和了解的情况看，我省各级人大在推进全过程人民民主建设方面采取不少措施，取得积极成效。同时工作中还存在一些问题和不足。

一是代表选举的部分环节尚需改进。我国的县乡人大代表由全体选民一人一票选举产生，是全过程人民民主的重要体现。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，选民了解候选人的渠道方式较少。对于不少选民特别是城区选民来讲，与本选区的代表候选人在工作生活中基本没有交集，对他们的情况知之甚少，有些地方组织候选人与选民见面活动都是“蜻蜓点水”“浮

光掠影”，选民很难对候选人有较为全面的了解。另一方面，选举投票方式也有待优化。目前各地都有相当一部分选民常住外省市工作生活，返乡投票成本高，委托投票或“落地参选”程序繁琐，不利于这部分选民的政治参与愿望和选举意愿表达。

二是人大吸纳反映民主民意的平台机制不够完善。各级人大在工作中虽然都能通过调研、座谈、论证、咨询、听证等方式，积极征求和听取人民群众的意见，但是意见建议的收集、审核、分办、督办机制还不够健全，分工负责、归口管理、集中交办、跟踪督办、及时反馈的闭环管理模式还没有真正建立起来。一些地方在征求人民群众意见建议时考虑不够周全，协商议事没有尽可能吸纳利益相关方群众参与，导致群众的意愿诉求不能及时充分表达。有些民主民意表达平台载体规范化建设水平不够高，立法联系点、代表联络站点密切联系群众、听取反馈意见的桥梁纽带作用发挥不够好，原汁原味反映基层群众的意见建议有差距。人民群众参与人大工作的途径和渠道不够宽，形式较为单一，专家顾问、专业领域代表等发挥作用不够充分。

三是人大监督的效果不够明显。有些地方没有自觉把人大监督作为推进全过程人民民主的重要方式，往往只限于按照监督程序完成任务，监督为民的意识不强、效果不佳。有的开门搞监督的力度不够大，不愿监督、不善监督的问题不同程度存在，比如近几年中央生态环保督察、上级党委巡视巡察指出的一些问题，有的属于在监督工作中没有及时发现，有的属于已发现但推动整改不到位，反映出人大监督的实效性还不够强。有的地方在政府重大决策出台前没有依法按程序向人大报告，人大监督也不够到位，造成了一些决策脱离实际、违背规律甚至侵害群众利益的后果。此外，人大监

督同其他监督的贯通协调机制还没有建立起来，监督合力尚未真正形成。

四是人大代表作用发挥不够充分。有的地方人大服务保障代表依法履职的工作机制不够完善、措施不够有力，吸收代表参与人大常委会及专门委员会工作的渠道不够宽、形式不够丰富，代表主体作用发挥不够好。闭会期间代表小组活动自主性、灵活性不强，调研、视察主题通常简单地由本级人大常委会指定，没有很好地结合代表小组实际进行科学谋划，致使有些代表参与的意愿不强，活动的质量也不高。同时，部分人大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，个人积极主动与选民或原选举单位联系较少；有的虽然参与了“代表接待日”“代表接访日”等活动，但仅为完成任务，没有很好地在接待群众过程中接地气、察民情、聚民智。有的代表对党和国家的大政方针政策了解不深入，缺乏履职所需的相关知识，履职能力不够强，所提意见建议水平不够高，在“民有所呼、我有所应”方面没有充分发挥出应有作用。

### 三、地方人大推动全过程人民民主的对策措施

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”。全过程人民民主是党领导人民创建的新型政治文明形态，必须在党的领导下充分发挥各方职能作用，共同推进全过程人民民主建设。地方人大应当坚定坚持党的全面领导，自觉扛牢发展全过程人民民主的重要职责，聚焦解决实践中的短板弱项，进一步加强和改进人大工作，努力发挥人民代表大会制度的重要制度载体作用。

一是坚持和完善党对全过程人民民主建设的领导机制。党的领导是发展全过程人民民主

的根本保证。为更好发挥党委总揽全局、协调各方的作用，更好贯彻党的主张，建议设立全过程人民民主联席会议机制，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的重要事项，实现各民主渠道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，按照全链条、全方位、全覆盖的要求，推动完善民主制度、拓展民主渠道、丰富民主形式，依法支持和保证人民群众实行民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，把全过程人民民主的重大理念和工作任务落到实处。要积极推动人大协商与政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商等有机衔接，人大监督与纪检监察、巡视巡察监督、司法监督、审计监督等贯通协调，把制度优势更好转化为治理效能。

二是健全完善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。地方人大应当在党委领导下抓实代表选举工作规范化组织和全过程监督，抓好全过程人民民主的首要环节。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，依法保障选民和代表提名推荐权，严格落实基层代表、妇女代表、少数民族代表等比例要求，优化代表的年龄、职业、专业结构，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。

三是健全完善更好发挥人大代表作用的工作机制。人大代表密切联系群众、依法履职尽责，是全过程人民民主的重要内容和生动实践。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，支持和保障代表更好依法履职，充分发挥代表在发展全过程人民民主中的重要作用。健全“两个联系”工作机制。要在同级党委领导下健全相关制度，积极推动担任人大代表的各级领导干部联系原选区或原选举单位、人大常委会组成人员联系基层人大代表全覆盖，推动完善代表联系选民和群众工作机制，常态化邀请基层代表参与人大常委会履职活动并切实发挥作用。进一步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，探索组织代表约见地方国家机关负责人、持代表证就地视察等活动形式，督促“一府一委两院”认真研究、积极采纳代表提出的合理化建议。健全代表履职网络平台功能，帮助代表提高履职能力，完善代表履职评价体系和激励机制，探索建立代表退出和增补机制，督促代表自觉为民代言、为民履职，当好党和国家联系人民群众的桥梁纽带。

四是持续加强人大的民主民意表达平台和载体建设。习近平总书记强调，要健全吸纳民意、汇集民智的工作机制，确保党和国家在决策、执行、监督落实各个环节都能听到来自人民的声音。各级人大应在法律范围内积极探索完善会议制度、工作程序、运行机制，不断扩

大人民群众的有序政治参与。健全常态化听取意见机制。完善立法和讨论决定重大事项调研、论证、听证、评估等制度，健全公众意见收集、整理、采纳及反馈机制，广泛邀请社会各方参与人大协商、立法协商，在各项工作中最大限度吸纳民意、汇集民智。充分运用现代科技手段。学习借鉴浙江等地经验做法，借助数字化、信息化手段畅通社情民意表达和反馈渠道，运用大数据技术及时收集汇总各方面真知灼见，进一步增强民意采集的全面性、准确性、时效性。完善人民有序参与机制。鼓励各地建设好运用好各类基层联系点和研究服务机构，推广人大会议邀请公民旁听，执法检查、专题询问邀请群众参与，重点民生实项目群众提议、代表票决等有效做法，不断拓展人民群众直接参与社会治理的广度和深度。

五是完善以法治方式推进全过程人民民主建设的工作机制。法治是发展全过程人民民主的重要保障。地方人大必须牢固树立以人民为中心的发展思想，积极运用法治思维和法治方式推进全过程人民民主建设，切实维护群众合法权益。扎实推进高质量立法。紧紧围绕人民群众日益增长的美好生活需要，加强推动经济社会高质量发展、保障和改善民生等重点领域立法，健全公共服务保障体系和增进民生福祉长效机制，依法助力人民生活品质提升。不断完善监督工作机制。紧盯经济社会发展重点问题和人民群众急难愁盼问题，综合运用法定监督方式开展连续监督、跟踪监督，探索运用质询、特定问题调查等刚性监督手段，健全各级人大联动监督机制，不断增强人大监督的权威和效果。拓展人大信访工作监督功能，督促有关方面积极妥善处理群众来信来访，依法纠治损害群众利益的行为，不断增强群众的获得感、幸福感、安全感。

# 全省居家社区养老服务工作调研报告

王随莲

山东是人口大省，也是老年人口大省，老龄化形势呈现出总量大、增速快、高龄化、失能化、未富先老的明显特征，养老成为重要民生问题。我省大约 97% 的老年人选择居家社区养老，只有 3% 的老人选择机构养老模式，居家社区养老成为养老服务发展的主要方向。目前，老年人对亲情化、低成本、便捷式的居家社区养老服务有着十分迫切的需求。全面推进居家社区养老服务，这既是破解养老服务难题，切实提高广大老年人生命、生活质量的切实举措，也是加快发展服务业，扩大就业渠道和促进经济增长的重要途径。

按照主题教育和党中央关于大兴调查研究的要求，结合《山东省养老服务条例》实施情况执法检查，2023 年 2 月至 6 月，我带队赴济南、烟台、威海、济宁、日照等市深入养老服务站、社区日间照料中心等基层一线开展专题调研。通过调研，对我省居家社区养老服务的发展现状、面临的突出困难和问题有了较为全面系统地掌握，现将有关情况报告如下。

## 一、基本情况

我省高度重视养老服务工作，将发展居家社区养老服务摆上突出位置，聚焦扶、建、用、管全过程，构建要素保障、设施网络建设、运营管理、服务质量四大体系，建设以家庭为核心、社区为依托、信息化为手段、专业化服务为支撑、互助养老为补充的居家社区养老服务网，推动

各项优质养老服务资源向老年人“周边、家边、身边”聚集。

一是组织领导持续加强。我省将养老工作纳入“十四五”国民经济和社会发展规划，发布《山东省“十四五”养老服务体系规划》，省级建立由省政府分管负责同志担任召集人、15 个部门参加的养老服务联席会议制度，省政府召开 2 次会议推进居家社区养老工作；省委、省政府连续将养老工作纳入省委常委会年度工作要点、省政府工作报告、省委深改委工作要点，列入为民办实事重点。16 个设区的市全部将养老工作纳入本地区“十四五”经济和社会发展规划、制定《“十四五”养老服务体系规划》，建立养老服务联席会议制度。省及部分设区的市、县（市、区）成立养老服务指导中心。党委领导、民政牵头、部门配合的协同工作机制进一步健全完善，形成养老服务工作合力。

二是政策支持切实有力。省政府出台《关于支持社区居家养老服务的若干意见》，从完善养老服务设施、培育壮大养老服务组织、完善落实扶持政策、提升养老服务质量 4 个方面细化 12 条具体扶持措施。民政、卫生健康、发展改革、财政、自然资源、住房城乡建设等部门根据各自职责，联合或各自制定出台资金支持、设施配建、农村养老、综合监管等相关政策文件，推动居家社区养老服务向实向深发展。

三是示范引领精准有效。2021—2023 年省

级每年安排 5000 万资金，开展县域养老服务体系创新示范工作，2021 年、2022 年共评选 47 个示范县。对社区老年人日间照料中心按照不同星级以 1.2 万元为基准进行差异化奖补，对农村幸福院按照 1—3 星级每年分别给予 6000 元、7000 元、8000 元运营奖补。青岛市、济南市先后入选 2021 年、2022 年国务院督查激励地区，滨州、淄博、青岛、威海入选 2021 年、2022 年“十四五”国家居家社区提升行动试点城市，26 个县（市、区）建成县级示范性居家社区养老服务网络。在全省推广青岛市连锁连片运营社区养老服务设施经验做法，引导养老机构、家政、物业等开展居家社区养老服务；省住建厅、省民政厅在全省范围内确定 15 家物业服务企业开展居家社区养老服务试点。全省培育出约 100 家品牌化、连锁化、规模化示范机构。

四是设施建设初见成效。全省有 12 个设区的市、68 个县（市、区）根据本地国土空间规划、老年人分布以及变动等情况，编制本地区养老服务设施建设专项布局规划，明确养老服务设施的总体布局、用地规模等，2020 年以来共保障养老用地 8600 亩。围绕老年人居家社区养老需求，全省共建设社区养老服务设施 2.4 万多处，其中街道综合性养老服务中心 821 处，城市社区老年人日间照料中心 7151 处，养老服务站 2333 处，乡镇区域性服务中心 1160 处，农村幸福院 12775 处。此外，已建社区助老食堂 9279 处、家庭养老床位 5.3 万张、养老服务信息平台 117 处。

五是保障制度不断完善。建立农村留守老年人关爱服务制度，为全省 8500 名留守老年人提供探访关爱服务。省级实施“情暖夕阳”慈善关爱项目，为近 4 万名困难失能老年人购买居家养老服务。14 个设区的市建立了为经济困难的失能老年人购买居家养老服务制度，目前已为 7.34 万名经济困难、高龄、失能等老年人

购买居家养老服务。推动互助养老，支持发展邻里互助、志愿服务等互助养老服务模式，涌现出“台儿庄时间银行”“沂南孝德基金”“荣成暖心食堂”“岚山村级养老服务中心”“成武新型农村幸福院”等卓有成效的互助模式。

## 二、存在的困难和问题

全省居家社区养老服务供给虽然持续增加，但由于受场地、资金、服务对象分散、老年人支付能力偏低等要素制约，居家社区养老服务快速发展还存在一些亟需解决的困难和问题。

（一）居家社区养老服务发展不均衡不充分，供需不匹配。从调研情况看，整体上全省居家社区养老服务供给区域分布不均，城乡之间、社区之间差异较大，城市优于农村，经济发达区域优于经济落后区域。服务供给与老年人的实际需求间存在着一定的偏差，老年人对养老服务需求逐步由文体娱乐向生活照料、康复护理、精神慰藉等方面延伸，呈现多样化。居家社区养老服务还处于起步发展阶段，服务设施“小、弱、散”现状没有得到根本改善，受场地、人员和设施条件等因素的制约，服务面比较窄，所支撑的服务项目比较少，大部分居家社区养老服务的重点，主要是以助洁、维修等为主的家政服务，占比 21.4%；以文体活动、心理关爱为主的精神慰藉服务，占比 20.8%；以及助餐配餐和陪同就医等生活服务，占比 19.6%。而失能老年人急需的长期托养、康复护理的家庭养老床位等服务不足 10%，近半数居家社区养老服务无法为老年人提供康复护理等服务。

（二）居家社区养老服务产业不成熟，连锁化、品牌化、规模化发展程度低。从调研情况看，大部分街道综合性养老服务中心、社区老年人日间照料中心、社区助老食堂等社区养老服务设施由不同市场主体运营，资源整合难度大，运营成本高，难以形成连锁化、品牌化、

规模化运营模式。全省社区养老服务设施中，第三方连锁化运营数量为 3384 处，连锁化运营率仅占 14.1%。全省由 1 家专业养老服务机构连锁化运营社区养老服务设施的街道有 152 个（全省共有街道 696 个），占比仅为 21.8%。

（三）居家社区养老服务资金筹集渠道单一，盈利困难。从调研情况看，我省居家社区养老服务的资金来源主要是政府拨款、财政补贴、慈善捐助、福利彩票等政府性投入，筹资渠道单一，社会资本进入养老服务业的政策扶持与引导力度不够，社会力量参与少。居家社区养老要获得良性发展需要兼顾公益性和盈利性，费用过高，则会使一部分支付能力偏低的家庭放弃选择，无法达到普惠目的；费用过低则经营动力不足、盈利困难，难以持续投入、产生不了规模效益。从全省状况看，居家社区养老服务基本处于微盈利或者亏损状态，能够收支平衡、盈利的养老服务机构占比不到 50%。

（四）专业化的养老服务队伍明显不足。吸引老年人购买养老服务的重点是服务质量和服务内容。需求端的老年人口猛增，供给端的养老服务人员数量却出现下降。作为养老护理团队核心的 50—60 岁农民工女性，在 2016 年就已开始出现负增长，不少人辞职回家帮忙带孙辈，许多有经验的照护人员转做月嫂、保姆等高薪工作。年轻一代的护理专业毕业生，愿意从事养老服务工作的少之又少。居家社区养老服务是综合性服务，对护理人员的要求高，既要具备与老年人沟通的能力，还要熟练掌握各项护理技术，甚至连理发、药疗、食疗、按摩推拿等技术都需要学习和掌握。如果养老护理员不够专业，服务质量难以保障，不断上涨的人员成本，也让从业机构面对分散的居家社区服务市场望而却步。

（五）居家社区养老服务与医疗机构未深度融合。在调研中发现，身体不健康尤其是半

失能、失能的老人不仅迫切需要日常生活的照料，对方便、快捷的社区医疗服务也是充满憧憬，但目前近 70% 的社区居家养老服务未与医疗医保有效衔接，医养覆盖面偏低；养老服务机构与社区医疗机构缺少有效畅通通道，医护人员无法提供上门服务，导致部分老年人简单的康复护理等需求无法满足。

### 三、对策建议

根据我省居家社区养老服务的实际情况，结合存在的问题和困难，提出如下对策建议。

（一）健全政策制度，提升居家社区养老公共服务水平。出台鼓励社会力量参与居家养老服务的支持政策，积极引导社会力量参与，破解发展难题。建立健全财政补贴制度，省级养老专项资金将社区嵌入式养老机构建设运营纳入支持范围。政府要加大财政投入力度，建立政府、社会和个人相结合的多元化资金供给渠道和运作机制。加强社区养老服务基础设施建设，特别是老旧小区养老服务设施的适老化改造。提高管理水平，充分整合社区资源，提高社区养老服务资源利用率。强化标准体系建设，加强居家社区养老的规范管理和质量管控，保障居家社区养老服务持续健康发展。

（二）统筹规划布局，打造多种居家社区养老服务发展模式。一是根据区域实际情况和居民需求，科学布局、统筹推进城乡社区养老服务发展，补齐农村养老服务设施建设短板，构建布局合理、城乡均衡的居家社区养老服务格局。二是打造社区嵌入式养老机构。在全省集中打造一批面积在 1000 平方米以上、以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的社区嵌入式养老机构，推动集中管理运营和标准化、品牌化发展，省级养老专项资金将社区嵌入式养老机构建设运营纳入支持范围。三是打造社区助老食堂。政府出台支持社区助老食堂建设运营的政策，依托社区老年人日间照料中心、

农村幸福院等城乡社区养老服务设施，通过政府补贴一点、企业让利一点、老年承担一点，打造一批社区助老食堂。四是因地制宜，探索发展多样化、个性化的居家社区养老模式。例如，已经取得一定成效的连锁连片模式、医养结合社区模式、物业+养老模式、社工+养老模式、志愿服务+养老新模式。鼓励支持推广“邻里互助”模式，构筑幸福养老“生活圈”。

（三）优化居家社区养老服务内容，增强服务的多元化和精准性。一是政府要充分引导、支持社会资源，调动一切可以调动的社会力量开展居家社区养老服务，提供多元化、全方位的居家社区养老服务。二是按照市场化运营，不断完善居家社区养老服务项目。逐步扩大日间托养、配餐送餐、代缴代购等生活照料服务；开展康复护理、健康管理等卫生健康服务；开展心理咨询、关怀疏导、安宁陪护等精神慰藉服务；开展文化娱乐、体育健身、休闲养生等身心健康服务；扩大安全指导、紧急救援、法律援助等安全保障服务的服务范围，不断满足日益增长的更高质量的养老服务需求。三是打造社区养老康复中心。整合民政、卫健、医保等政策资源，利用社区养老服务设施，在全省部分县（市、区）开展居家养老服务机构与医疗机构联合设立的社区康复中心试点，面向养老人员开展康复护理服务。四是运用市场化手段，针对老年人的服务需求和个体差异化，对不同年龄阶段和生活层次的不同老人提供个性化、多元化服务，实行差异化收费。

（四）推进居家社区养老服务品牌化、标准化建设。一是按照市场化标准，把居家社区养老当成一个产业来培育，依托专业服务组织开展居家上门服务。二是强化居家社区养老设施管理运营，将社区养老服务设施无偿或低价提供给社会服务机构或企事业单位运营，支持专业养老服务组织连锁化、规模化、品牌化运

营养养老服务设施。三是推动设立品牌连锁运营奖，对连锁化、品牌化运营养老机构、社区养老服务设施、家庭养老床位达到一定数量的养老机构给予政策优惠和一次性奖补。

（五）推进居家社区养老服务与医疗康养的深度融合。一是要破解医保政策壁垒，民政部门要与医保、卫健部门积极对接协调，解决社区养老服务机构纳入医保定点和长期护理保险难的堵点问题，如医护人员上门服务工作量计算标准。二是积极推动医养结合服务机构设置，健全医疗卫生机构与养老服务机构合作机制，支持有条件的医疗卫生机构开展养老服务，特别是要充分发挥社区医疗机构在居家社区养老服务中的作用。三是合理布局，盘活居家社区养老和医疗资源，积极引导社会资本投入医疗医养结合领域，扩大医疗医养结合的覆盖面。

（六）加强居家社区养老人才队伍建设，提高服务人员整体素质，增强从业人员的荣誉感、获得感。提高养老服务人员的标准化和专业化程度是居家社区养老服务持续健康发展的重要保障。一要建立养老服务人员培训和考核机制，对现有的养老服务人员分类别进行专业化培训，实现养老服务人员全部持证上岗。二要建立养老护理员职业技能等级认定制度和岗位补贴制度，将养老服务人员培育作为现代化职业体系建设的重点内容。三要通过多种方式引进、培养养老护理人才，稳步提升薪酬待遇，拓宽职业发展路径，特别要落实好养老服务人员在社会保险、劳动保护等方面的社会待遇，增强其专业性、稳定性和工作积极性。四要制定表彰奖励政策，加大对养老服务人员的表彰选树力度，提升从业人员的社会地位和归属感，增强养老服务行业吸引力。五要大力发展志愿者队伍，鼓励年轻人在空闲时间为生活困难的老年人提供志愿服务。

# 新时代地方人大 开展区域协同立法的实践与探索

## ——关于推动我省区域协同立法工作的调研报告

王 良

区域协同立法作为新形势下的一种新的立法形态，对贯彻国家区域协调发展战略意义重大。围绕学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，突出问题导向、目标导向，结合我省海岸带保护、海洋牧场建设和管理、黄河水资源保护和节约集约利用区域协同立法工作，根据省人大常委会 2023 年重点调研课题安排，我先后带队到济南、青岛、淄博、烟台、威海、日照、聊城等市开展了区域协同立法问题调研工作，并结合实际全面总结、深入思考，以期对进一步推动我省区域协同立法工作发挥积极作用。

### 一、对区域协同立法的基本认识

区域协同立法，就是指在一定的地域范围内，有关立法主体就特定领域特定方面的立法工作进行沟通协商、协作配合，出台形式上相同、内容上一致的法规。区域协同立法先后在《地方组织法》和《立法法》中作出明确规定，这是适应区域发展需要的地方立法实践的重要创新，是我国立法制度的重大发展，具有十分重要的意义。

（一）贯彻国家区域发展战略的具体举措。区域协调发展战略是具有全局性意义的重大战略，是我们党贯彻新发展理念，推进高质量发

展和构建新发展格局的重要举措。促进区域协调发展，是党中央在新时代对区域发展作出的重大战略部署。习近平总书记强调，要以系统观念推动区域协调发展。党的十九大报告明确提出实施区域协调发展战略。党的二十大对促进区域协调发展作出新部署、提出新要求。《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》强调，要建立与全面建成社会主义现代化强国相适应的区域协调发展新机制。区域协调发展需要加强区域立法工作的协作，共同制定行为规则，形成区域内统一的法治环境。通过给区域内部各方提供相互协商的机会，就区域内公共事务达成一致，充分发挥立法工作对区域协调发展战略实施的保障、规范、引领、推动作用。

（二）促进区域经济社会一体化发展的现实需要。区域一体化发展是国家区域协调发展战略的重要内容，区域协同立法正是与之相适应的立法体制创新。当前，我国区域发展不平衡不充分问题依然突出，我省各地发展情况也存在明显差异。区域发展一体化要求采取一致规则和行动，通过协同立法来协调各方关系，打破壁垒障碍，形成共同的市场和规则。作为适应区域协调发展所提出的法治对策，区域协

同立法旨在打破行政区划的界限，就区域性公共事务展开地方立法，以区域立法统筹协调机制整合制度资源、优化区域资源配置，助推区域协调发展。

（三）为特定区域高质量发展提供有力法治保障。坚持实施区域协调发展战略，推动区域高质量发展，必须夯实区域协调发展的制度基础，充分发挥法治的引领和推动作用。通过协同各方的利益交汇点和共同利益，以地方立法的形式规范协同各方的权利义务，协调区域内关系，让要素在更大范围内畅通流动，实现更合理分工，明晰各自的履约方式，凝聚更强大合力，有利于保证各地区的平等发展，促进资源利用最大化，促进高质量发展。

## 二、我省区域协同立法的实践探索

近年来，省人大常委会为深入贯彻落实中央的重大战略部署和省委工作安排，统筹指导协调相关设区的市人大常委会围绕海岸带、海洋牧场以及黄河水资源节约集约利用等开展协同立法，取得了预期成效。在调研过程中，我们通过实地考察、座谈交流、返场听评等方式，更加清晰地感受到，虽然前几次开展区域协同立法的背景、面对的问题和推进举措各不相同，但这些探索实践是很有价值的，总体效果是符合预期的，也形成了一些好的经验做法。

（一）积极探索实践，实现我省海岸带保护立法全覆盖

随着我省沿海经济社会发展，个别海域不同程度出现了海岸侵蚀严重等问题，亟需加强管理和保护。为深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记对山东工作的重要指示要求，落实省委建设海洋强省、开展海洋生态环境保护行动的工作部署，2018年省人大常委会决定加强立法统筹，推进沿海设区的市海岸带保护立法工作。为此，省人大常委会重点推动以下

工作：目标一致，协同发力。2019年初制定工作方案，召开海岸带保护立法工作座谈会，对青岛等沿海6市立法进度进行统筹协调，明确协同立法工作要求。把握标准，化解难题。邀请省自然资源厅、省海洋局、省生态环境厅有关同志，中国海洋大学、中国科学院山东烟台海岸带研究所有关专家，针对海岸带保护范围的划定等共性问题进行研讨论证，形成一致意见。明确方向，深化落实。向全国人大常委会法工委汇报海岸带保护立法有关情况、重点问题和把握标准，得到肯定和支持。2019年下半年，《日照市海岸带保护与利用管理条例》等6件法规获得批准，加上2018年已出台的《威海市海岸带保护条例》。至此，我省沿海7市均已制定海岸带保护法规，实现了海岸带保护立法全覆盖，我省成为全国第一个实现沿海城市全部制定海岸带保护法规的省份。我省第一次开展区域协同立法取得“开门红”。

（二）高效协同推进，打造胶东经济圈海上“绿水青山”

2018年6月，习近平总书记在山东考察时就海洋牧场建设作出重要指示：“海洋牧场是发展趋势，山东可以搞试点。”地处山东半岛的胶东5市海洋资源得天独厚，海洋牧场在这里加速崛起。但是，在发展过程中海洋牧场建设存在布局不科学、建设资金不足、执法监管缺少依据等问题。2021年，省人大常委会协调青岛、烟台、潍坊、威海、日照等5市围绕海洋牧场管理开展协同立法工作。主题突出，协调联动。组织召开胶东经济圈地方立法协同工作座谈会和两次视频推动会，进一步统一各方行动步调，明确任务目标。标准互认，要素共享。推动胶东五市签署立法工作协同协议，出台一体化发展决定，搭建立法协同的平台和机制；组织胶东5市开展关于胶东经济圈一体化发展

情况的问卷调查，为深化一体化发展提供详实的数据支撑和情况分析。优势互补，制度保障。5 市人大常委会担当作为，共同商定立法进度、起草模式、主要制度设计等，发挥各自优势，积极配合落实，确保步调一致，确保立法工作有序推进。至此，区域协同立法的“山东模式”逐渐形成。

### （三）贯彻国家战略，完成黄河水资源保护与节约集约利用流域协同立法

黄河流域生态保护和高质量发展是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略，推动黄河流域生态保护和高质量发展也是山东大省责任。为贯彻落实习近平总书记关于黄河流域生态保护和高质量发展的重要讲话精神、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”，2022 年省人大常委会按照“统筹谋划、形成一体，贯彻大法、各具特色，立足保护、务实高效，统一标准、强化责任”的原则，注重发挥立法引领和推动作用，协调省市两级人大常委会，围绕黄河水资源保护与节约集约利用开展流域协同立法。省人大常委会制定工作方案，明确工作任务和时间安排；印发协同立法工作指导意见，明确立法定位、立法模式、立法时限等问题。经省和相关市两级人大常委会充分沟通交流、研究论证，确定以“黄河水资源保护与节约集约利用”作为主题开展协同立法，并提出“主题突出、特色鲜明、协同发力”的工作要求。对沿黄 9 市的法规草案进行全过程跟踪审查，多次反馈审查意见；根据新出台的黄河保护法和中央第二轮生态环境保护督查指出的问题，组织相关设区的市对法规草案修改稿再次梳理，查缺补漏，保障上位法贯彻落实，维护国家法治统一。山东立法人以实际行动唱响新时代“黄河大合唱”。

### 三、我省区域协同立法存在的主要问题

在区域协调发展大背景下，所产生的区域协同立法是一个不断探索、逐步深化的新事物。在看到我省目前已取得区域协同立法成效的同时，我们通过深入系统调研，也发现了一些需要深入研究和探索解决的突出矛盾和问题，主要表现在：

（一）区域协同立法的工作机制欠缺，运行理念、规则、评价标准等不成熟，很大程度上影响了立法质量和效率。如，在推进海岸带保护协同立法过程中，因尚属探索实践阶段，不同立法主体对推进工作的方法、步骤、协同内容和方式等并不十分明确，更没有行之有效的工作机制，推进过程中曾出现沟通不畅、效率不高、阶段性工作质量有瑕疵等问题。

（二）重统一轻特色，忽视了各个不同地方的现实情况和立法需求，导致多人一面、缺乏地方特色，因地制宜、“靶向治疗”不明显。区域协同立法，更多强调的是“同”，实现标准原则的统一，推进一体化治理，但是，作为地方立法的一项内容，不能忽视不同地方的区位特点、资源禀赋和需要立法有的放矢加以规范的问题，否则将失去立法的地方特色，势必削弱立法的针对性和实效性，出现同质化问题。在此前推进海洋牧场协同立法过程中，我们发现有些立法同质化的情况或者苗头，需要引起足够重视。

（三）立法经验不足的问题比较明显，有待进一步探索和积累。作为前期长三角、京津冀等地率先探索，立法法等法律正式明确其性质地位的地方立法新形态，但总归还是属于有待深化实践探索的新事物，短期内形成成熟的立法经验还有一定难度。我省虽有三次比较成功的探索，但是经验不足带来的协调不顺畅、效率不够高等问题也是显而易见的，需要各有

关参与方继续深入探索，使之更成熟更高效。

#### 四、做好区域协同立法的几点思考

区域协同立法目的在于解决特定领域需要通过立法方式解决的某一共同问题，其突出特点是协调同步开展工作。虽然区域协同立法的合法性已得到法律层面确认，但具体操作路径是模糊的，是实践摸索先行的，既没有可循的规范参考，也没有刚性的制度约束。总结我省前三次开展区域协同立法工作，针对遇到的问题，需要有的放矢地深入探究指导原则和工作机制，推动这一立法形式更好发挥作用。

（一）深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，切实增强推动区域协调发展的主动性和自觉性。2023 年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年，是全面建设社会主义现代化国家开局起步的重要一年，也是实施再次修改后的《立法法》的第一年。做好区域协同立法问题调查研究，正当其时，十分必要。当前和今后一个时期，我们要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，特别是深入学习贯彻习近平法治思想，全面贯彻落实党的二十大和二十届一中、二中全会精神，深刻领悟“两个确立”的决定性意义。在立法工作中，坚持紧扣大局、着眼急需、解决问题、法治统一，锚定“走在前、开新局”，把贯彻落实总书记重要指示、党中央决策部署作为重中之重，把贯彻落实习近平总书记视察山东重要讲话和重要指示批示精神作为重大政治任务，超前谋划和系统推进配套法规建设，积极推动开展相关协同立法项目，切实增强推动区域协调发展的主动性和自觉性。

（二）坚持科学立法、民主立法、依法立法，推进区域协同立法，维护国家法治统一。推进科学立法、民主立法、依法立法，以良法促进发展、保障善治，这是我国进入新时代以

后的立法要求，也是我们推进区域协同立法工作必须要遵守的行动指南。首先，区域协同制定的地方性法规不得与上位法相抵触。从我国有的地方实践来看，目前开展的区域协同立法采用的是“协商+各自立法”模式，区域协同立法主体在分别审议过程中，应当坚持以宪法、法律规定的立法权为依据和行使边界，不得超越其原有的立法权展开区域协同立法，不得与上位法相抵触。其次，区域协同立法权的行使需根据区域协同发展的实际情况和需要。区域协同立法权行使的根本动力、目的与依据，是区域协同发展的实际情况和实际需要，需要协商沟通、解决的是区域之间带有共同性或者牵连性的问题，不宜把区域协同立法的数量作为衡量标准，而应当以实际需求与协同立法所产生的实际治理效果为判断依据。再次，采用多种方式对各设区市开展区域协同立法积极引导。前期我们在调研中比较直观地感受到，相关设区的市作为立法主体，呈现出一定程度的自发性和动力不足的特点，省人大常委会应当在区域协同立法的发展中扮演更加积极的角色，结合区域协同发展需要协同立法的领域，对设区的市自主选择的协同项目进行重点突出、循序渐进地指引鼓励，激发立法主体的积极性和主动性。

（三）探索建立长效机制，促进协同立法工作有序高效开展。结合我省三次开展区域协同立法实践和实地调研情况看，仍存在协调方式粗放、形式单一及程序缺失等问题。健全和完善精细化且具有可操作性的长效机制，应当是我们下一步的工作重点。建立协商指导机制。区域协同立法的实现需要一整套工作机制作为保障，完善协商指导机制建设，推动建立由省人大常委会及各设区的市人大常委会参与的立法联席会议制度，可以通过联席会议对各立法

主体共同关注的重点领域、关联度高需要协同推动的立法项目互通情况、征求意见确定立法项目，并对立法中的重点、难点、焦点问题进行协商研究。建立健全社会参与和信息公开共享机制。区域协同立法在法规的利益分配时要综合考虑几个地区综合情况，因此在征求公众意见时，各立法主体应当在各自征求本行政区域内公众意见的基础上，相互交换相关公众意见，协调处理不同地区公众提出的不同意见，平衡各方利益，提高区域协同立法的民主性和科学性。对各方争议较大的立法问题，应当由各市人大法制工作机构联合举行立法听证，统一听取区域内公众意见，从而使区域协同立法能更好平衡各方利益，契合区域协调发展的实际需要。建立区域协同立法评估机制。区域协同立法后评估是对区域协同立法的回溯性考察和分析，有助于及时发现区域协同立法和区域行政执法中存在的问题。区域协同立法评估应当以协同性作为主要目标和评价标准，包括对立法结构的协调性、立法目的与原则的统一性、具体制度规则与区域政策的一致性以及实施效果的协同性等内容的评估。

（四）重视突出地方立法特色，注重解决实际问题。“有特色”是地方立法的一项重要原则。区域协同立法作为地方立法新形态，总体上应当遵循这一重要原则。立足的重点在“同”，要体现“共性”，但也要“和而不同”，突出特色，体现出“个性”。

从理论层面看，有的学者提出，地方特色是地方立法的核心和灵魂。尤其是设区的市的人大立法，应当充分体现本市经济、文化等情况和社会关系调整的实际需求，以最大限度地彰显地方特色。我国《立法法》赋予设区的市地方立法权，在很大程度上就是为了解决各市的“个性”问题，调适法治统一性与地方特殊

性之间的紧张关系。如果法规在形式和内容上完全同质化而未能出台体现地方特色的立法项目，难以在回应本市立法需求的过程中形成具有地方特色的制度安排，从而淡化设区的市立法的地方特色。大量的法规条文很可能因脱离实际缺乏可操作性，甚至无法适用而引发制度空转。一方面，这会在客观上导致设区的市立法流于形式；另一方面，也会在主观上影响社会公众对设区的市立法的尊崇程度，从而削弱设区的市立法的权威性，进一步造成设区的市立法功能弱化。

从实践层面看，我们在前三次开展区域协同立法中已有积极有益尝试，有些做法经验可复制推广。例如，在推进海洋牧场协同立法过程中，各市根据海洋资源禀赋和产业发展基础，立足海洋牧场发展阶段，注重做好“加减法”。青岛牵头开展调研论证，根据相关技术规范，对海洋牧场、人工鱼礁等概念进行了明确。威海注重海洋牧场平台管理，对生产性、经营性海洋牧场平台提出管理要求，对临时登乘人员活动及恶劣天气下平台人员撤离作出详细规定。潍坊则鼓励和支持打造海洋牧场立体生态牧渔养殖模式，以实现完整的生物链构建和海域自我净化。日照鼓励、支持打造“可视、可测、可控、可预警”的智慧型海洋牧场，推动海洋牧场信息化、自动化、智能化发展。烟台规定应当对放流苗种进行检验检疫，严防外来物种入侵，防范对海域生态造成危害。

（五）不断探索积累经验做法，充分发挥协同立法作用。在长期的立法实践中，我国逐步建立起了“一元两级多层次”的立法体制。在法律规范的效力方面，通过对不同立法主体的地位设定、权限划分和程序指引等，保证不同层级法律规范不相抵触。但由于区域协同立

法是地方立法新形态，我国传统的立法体制中并不包含不同区域之间的协同立法，在区域协同立法体系尚未完整规范的情况下，现有的立法经验也很难对区域协同立法做出最直接的经验指引。这是宏观方面存在的不可回避的现实问题。

作为一种新的立法机制，跨省区域立法在实践探索中已经出现了可以借鉴推广的模式，如长三角、珠三角、京津冀等。例如，有的地方主张在中央的协调下，各地方签署行政协议，以此达成各方利益的平衡，推动区域间协同立法。目前看，这些经验是重要且值得借鉴的。就设区的市而言，由于各地经济社会发展情况各异，区域间相互合作的模式不会一成不变，必须与时俱进地在实践中不断做出相应调整，而法律应当具备稳定性，这二者之间的矛盾就使得区域立法难度增加。在实践中，还有一种常见的形式，即从特定领域的协同立法出发，如大气污染防治、环境污染治理、生态保护等，进而扩展到更多的领域。我省在这方面有实践有探索，例如针对黄河下游山东段的特点，在推进我省沿黄 9 市黄河水资源保护和节约集约利用协同立法时，立法机关坚持问题导向、需求导向、目标导向、效果导向，采取“小切口”“小

快灵”模式，把黄河水资源保护和利用存在的突出问题作为主攻方向，突出立法实效。沿黄 9 市法规在贯彻“四水四定”、严格用水指标管控、突出农业节水增效、完善流域水资源配置体系等方面深入挖掘、细致研究，形成相对统一的制度规范，发挥立法保护的集群效应。但特定领域的立法经验能否准确应用到不同的领域，也有待进一步的观察。我省省市两级人大还需不断探索，敢于尝试，善于实践，走出一条符合省情，切合区域内各市利益，行稳致远且长效的协同立法之路。

综上，区域协调发展需要区域协同立法的同步跟进，其不仅能有效推动国家治理体系和治理能力现代化，同时也可以为省内不同区域之间经济社会协调发展提供重要法治保障。下一步，我们将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，积极担当作为，以这次专题调研为契机和起点，推动协同立法走向纵深，更加实质化破解区域协同立法中的问题，不断完善工作机制，建立长效制度，争取在协同立法工作上创出经验、打造品牌，保障区域协调健康平稳发展，以高质量立法引领、推动和保障高质量发展，为推动新时代社会主义现代化强省建设贡献法治力量。

# 关于《中华人民共和国律师法》实施情况 及全省律师队伍管理情况的调研报告

范华平

为进一步促进《中华人民共和国律师法》实施，推动我省律师事业健康发展，充分发挥律师在法治山东建设中的重要作用，结合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，2023 年 5 月至 7 月，由我带队，会同省人大监察和司法委员会的同志组成调研组，对全省实施律师法及律师队伍管理情况进行了专题调研。

按照中央关于大兴调查研究的要求，调研前深入学习领会习近平法治思想、习近平总书记关于律师工作重要讲话重要指示精神，认真学习律师法、刑事诉讼法、“两高三部”关于律师工作相关规定，切实把思想认识统一到总书记要求，以及中央决策部署和法律规定上来。调研组认真落实省委书记、省人大常委会主任林武同志在省人大机关提出的调研要再深入，把情况摸清、把问题找准、把对策提实的要求，谋划确定了“三个坚持”的总体思路，着力提升调研实效。一是坚持把发现问题、找准症结摆在首位。注重问题导向，提前谋划调研内容、梳理问题、排查难点，做到心中有数、有的放矢。赴省法院、省检察院调研前，选取潍坊市作为样本，对所辖各县区公检法机关实施律师法情况进行摸底，收集一手资料，对存在的问题进行深度摸排、深挖根源，建立了问题清单，确

保调研带着问题来，奔着症结去。调研期间共梳理问题四大类 71 项。二是坚持把全面了解、摸准实情作为重点。先后听取省司法厅、省律师协会，以及省法院、省检察院工作汇报，深入济南、德州、滨州、泰安 4 市，9 个县（市、区），实地察看了律师事务所、基层法院立案信访大厅、基层检察院案管中心等 17 个现场点位。采取“背靠背”方式召开座谈会 10 场，既听取司法行政机关、律师协会、律师事务所、律师代表的意见建议，又听取公检法等司法机关意见建议，确保听到方方面面的声音。三是坚持把破解难题、促进发展贯穿始终。坚持问计于民、问策于民，聚焦全省律师行业堵点难点，对标高质量发展要求，委托青岛、烟台、威海三市向当地有关国家机关、人大代表、法律顾问、群众代表征求意见建议，同时向山东睿扬律师事务所、山东京鲁律师事务所、山东三和德通律师事务所征求意见建议，共收集各类建议 120 余条。

## 一、基本情况

近年来，全省各地深入贯彻落实习近平法治思想、习近平总书记关于律师工作重要讲话重要指示精神，认真实施律师法，依法依规依纪管理，律师队伍不断壮大，执业行为不断规范，律师在全面依法治省实践中发挥了越来越重要

的作用。

(一) 加强组织领导, 律师法在我省得到有效实施。省委对律师工作高度重视, 把加强律师队伍建设纳入全面依法治省委员会工作要点, 省政府按照《法治政府建设实施纲要(2021-2025)》总体部署认真推进律师工作。一是强化政治引领, 把牢政治方向。全省律师行业坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导, 广大律师坚定不移走中国特色社会主义法治道路, 始终坚持“党和人民满意的好律师”这一政治定位, 自觉把党的领导落实到律师工作全过程、各方面。注重加强律师行业党的建设, 不断推动党的组织和党的工作有效覆盖, 全省现有党员律师 17395 人, 占律师总人数的 40.3%, 高于全国 6 个百分点, 司法部向全国宣传推广了山东律师党建工作经验。二是完善工作机制, 积极搭建平台。全省司法机关与法院、检察院、公安机关普遍建立了工作协调机构。省司法厅与省法院、省公安厅分别建立了联席会议制度, 定期研究律师执业权利保障有关问题, 协调解决工作中的分歧; 省司法厅、省律师协会与省检察院建立了律检协作机制, 每半年召开由主要负责同志参加的联席会, 研究律师法实施中出现的新情况新问题。三是细化法律规定, 强化制度供给。司法机关进一步细化律师监督管理、执业许可、权利保障等事项, 出台了《律师和律师事务所违法行为惩戒工作规则》《公职律师管理实施办法》《公司律师管理实施办法》《律师与司法人员接触交往行为规范》等一批规范性文件; 省司法厅与省法院等 11 个部门单位联合出台了《关于进一步保障律师执业权利的若干规定》, 与省检察院、省公安厅联合出台了《关于加强律检协作深化检律良性互动的意见》《关于进一步保障和规范看守所律师会见工作的通知》

等, 形成了一套比较完善的制度体系。四是加强监督管理, 提升队伍整体形象。全省司法机关强化主体责任, 加强对律师事务所执业情况、收费与财务管理、投诉查处、年度考核, 以及律师遵守职业道德、执业纪律情况的监督检查, 先后取消 24 名严重违规律师执业资格。各级律师协会加强行业自律, 普遍成立了投诉查处中心, 省律协下发了《律师违法违规执业典型案例选编》, 有针对性地开展警示教育, 规范执业行为。

(二) 全省律师队伍不断发展壮大, 整体素质不断提升。一是律师队伍规模呈显著增长趋势。全省律师事务所由 2012 年底的 1283 家增长至 2023 年 6 月的 2640 家, 增长 105.7%, 律师规模由 2012 年底的 15633 人增长至 2023 年 6 月的 43108 人, 增长 171.8%, 数量在全国排名第四位。二是律师队伍结构得到不断优化。形成了以专职律师为主体, 兼职、公职、公司、法律援助律师为补充的执业律师队伍。目前, 专职律师 33486 人占 78%, 兼职律师 749 人占 1.7%, 公职律师 6489 人占 15.0%, 公司律师 1913 人占 4.3%, 法律援助律师 471 人占 1.0%。三是律师业务能力持续提升。司法机关多次开展优秀论文、法律文书和专著评选活动, 评定专业律师 765 人次, 通过举办专题论坛、研讨会、培训、讲座等方式提升律师业务能力, 省律协出台《全省律师队伍教育培训工作规划》, 建立了多元化业务能力提升体系。五年来, 全省律师共办理诉讼案件、非诉讼服务、公益法律服务等各类法律事务超过 500 万件, 为现代化强省建设提供了优质高效法律服务。四是涌现出一批在全国有影响力的先进典型。先后有 4 名律师和 1 名律师行业党委专职副书记被表彰为全国司法行政系统劳动模范, 1 名律师被评为全国优秀共青团员, 1 个律师家庭被评为

全国最美家庭，1 家律师事务所、2 名律师荣获全国维护妇女儿童权益先进集体和个人。中央电视台《今日说法》栏目专题报道了我省党员律师张行进的先进事迹，《中国律师》杂志专题报道了我省 3 名律师的先进事迹，在全国法律服务战线展现了山东律师良好形象。

（三）律师作用日益凸显，服务全省经济社会高质量发展的能力不断提升。一是积极参与议政。目前，全省有 61 名律师担任各级党代会代表，246 名律师担任各级人大代表，509 名律师担任各级政协委员，省、市、县、乡四级党委政府已全部聘任法律顾问。省司法厅印发了《关于加快推进公职律师工作的意见》，推动 8905 家单位建立公职律师制度，法律顾问、公职律师覆盖面在全国位居前列。二是主动服务优化营商环境。司法行政机关着眼经济社会高质量发展对法律服务的新要求、新期待，组织动员广大律师主动为黄河流域生态保护和高质量发展、“一带一路”建设、新旧动能转换、乡村振兴等国家战略和山东“十大创新”“十强产业”“十大扩需求”行动提供优质法律服务。2018 年以来，全省律师参与办理各类破产案件 6267 件，化解不良资产约 7000 亿元，盘活存量资产约 1300 亿元，安置职工约 18.5 万人。三是努力维护社会稳定。组织律师在政法部门参与接访值班，积极开展律师调解、咨询工作，引导当事人通过非诉讼方式化解矛盾纠纷。2020 年初，山东律师行业成立疫情防控律师服务团 873 个，为党委政府决策提供法律意见建议 2200 余件次，接受法律咨询 4.3 万余人次，捐款捐物 1500 余万元。

## 二、存在问题

通过调研发现，律师法实施中还有一些薄弱环节，全省律师队伍素质与党的要求、群众的期盼相比还有一定差距，在强规范、严监管、

优服务方面与先进省份相比还有亟待加强和改进的地方。

（一）全省律师行业整体发展还不够平衡、不够充分，法律服务质效还有待进一步提升。在对标新时代新征程全面依法治国新要求，谋划全省律师工作高质量发展、提升法律服务能力方面，还需要转变思路、科学谋划、全力推进。一是全省律师资源分布不均衡。我省律师资源主要集中在经济社会较为发达的济南、青岛两地，数量分别为 8474 人、8390 人，占全省律师总数的 39.1%。有 9 个市专职律师人数在千人左右，特别是县域律师数量相对较少，现有 1.35 万名律师、基层法律服务工作者担任 6.3 万个村（居）的法律顾问，平均每名法律顾问需要服务 4.6 个村，个别地方超过 15 个村。二是全省法律服务市场秩序仍需进一步规范。目前，社会上的法律咨询服务机构还存在超出注册登记范围从事有偿服务，或者借律师名义招揽诉讼业务等问题。另外，近年来民间私设法律服务站点的现象比较突出，有的不具备法律服务资质，甚至充当“司法掮客”，违规打探消息、“收钱捞人”，严重破坏了法律服务市场秩序，相关主管部门管理整治成效不够明显。三是律师业务拓展领域不够宽，“走不出去”的短板比较突出。在积极适应经济全球化大趋势，实施“走出去”战略，促进律师业务拓展方面不够有力。全省各地律师执业仍主要集中在传统的诉讼类业务，大量的非诉讼类业务，如金融证券、知识产权、国际贸易、风险投资、涉外领域等涉及不够，省外、境外业务拓展还有较多“空白点”。高端领军人才较少，具有国际视野、通晓国际规则、能够处理涉外法律事务的律师人才比较匮乏。

（二）律师队伍管理不够规范、不够精准，律师整体素质还有待进一步提升。有的地方律

师管理服务工作还未能适应律师行业快速发展新形势、新要求，管理服务工作质效有待加强。一是律师管理力量薄弱。司法行政律师工作部门人员有限，人少事多矛盾突出。虽然全省县级司法局有 306 人负责律师工作，但是专职人员较少，绝大多数还要负责公证、司法鉴定、村（居）法律顾问、公共法律服务等工作，基层监管力量相对不足。二是行业自律管理职能发挥不充分。律师协会管理方式、手段有限，管理力量较为薄弱，对行业存在的苗头性、倾向性问题分析研判不及时，超前防范能力不强，存在一定滞后性。对律师不规范执业、不规范交往等问题，还存在发现难、取证难、查处难现象。行业奖惩制度、诚信信息记录通报公示制度、投诉查处制度等还有待进一步健全完善。三是个别律师事务所监管还不到位。全省执业律师 15 人以下的中小型律师事务所 2095 家，占全省律所总数的 78.9%，有的中小律师事务所管理机制不健全，管理不规范，律师职业道德和执业纪律教育不够经常，未能真正履行律师事务所基础管理责任。四是少数律师自身素质不高。有的政治素质不强，对社会主义司法制度持怀疑和否定态度，有的业务素质不高，参与诉讼代理、辩护不够规范，有的职业道德和诚信意识淡薄，社会责任感不强，参与法律援助等公益性服务积极性不高，影响了律师的整体形象。因律师自身素质不高造成的投诉呈上升趋势，以济南为例，2021、2022 年接受投诉分别为 140 件、129 件，比 2020 年分别上升了 102%、87%。

（三）律师执业权利保障不够充分，执业环境仍需进一步优化。律师在司法活动中的作用发挥仍很有限，律师执业权利救济渠道不够畅通，律师法关于律师执业权利的规定落实不够到位。一是会见权、知情权仍有较大限制。

有的侦查机关限制会见的时间、次数，有的看守所律师会见室较少，导致律师会见不及时，影响了律师对案情的了解；阅卷时，有的法院不提供全部案卷，特别是被害人陈述、被告人供述方面的材料往往无法看到；有的检察机关在决定采取或者变更、解除强制措施，以及提起公诉、不起诉、提出抗诉、重新鉴定等决定时不能及时告知律师，给律师辩护造成被动。二是参与诉讼、辩护权得不到有效保障。各地反映较多的问题是律师意见不受重视，发言受到较大限制。例如，在庭审质证阶段，法官往往仅宣读证据名称或简短概括证据内容，律师提供的完整证据得不到全面展示，有的书记员不记录质证意见，检察机关审查案件过程中只重视有罪证据，忽视无罪、轻罪证据的审查，对律师提交的有利于被告人的证据，庭审时往往不予出示；在庭审辩护阶段，有的法官为节省时间，打断或者制止律师发表完整的辩护意见，对于不采纳的辩护意见不作正面回应，影响了辩护效果。三是调查取证权受到较大阻力。这是目前律师执业的最大障碍，律师在调查核实相关案件证据材料，如：工商登记、土地权属、房屋产权、婚姻户籍、机动车登记、银行存款等信息时，有的机关单位不愿意配合，甚至拒绝律师调查，导致律师无法充分掌握案情，反映较多的是市场监管、不动产登记、银行、邮政等部门。四是与司法人员正常交流机制不健全。律师在执业中，普遍存在与法官、检察官、办案人员见面难、沟通难等问题，特别是在立案、保全、执行等环节尤其突出。“两高一部”规定的构建律师与法官、检察官沟通交流机制、互评监督机制、沟通交流平台的要求，长期没有得到有效落实。

（四）律师法学习宣传普及不够深入，发展律师事业的良好社会氛围尚未真正形成。普

法责任制落实不到位，律师法宣传教育开展不够经常，法律从业人员对律师法及相关法律知识学习不够。一是有的律师对律师法的学习不够深入。与律师交流中感到，有少数律师仅把执业当成谋生的工具，律师法所倡导的法治精神、法律素养、社会责任感没有内化于心，对人民律师的职业定位缺乏认同。二是有的司法工作人员学习律师法的自觉性不强。对律师法规定的执业权利缺乏正确理解，认为律师参与诉讼会影响办案效率，对律师依法为被告人辩护、维护诉讼当事人权益，存在不理解、不信任，认为律师参与诉讼是为犯罪嫌疑人开脱罪责，对律师执业存在防范、抵触心理。三是社会宣传不够广泛。社会上对律师职业的认同和接受程度有一定的局限性，对律师制度以及律师的性质、职能作用、执业权利存在片面认识，甚至律师在执业过程中遭受到恐吓、威胁、人身攻击等，严重影响了正常执业秩序。

### 三、几点启示

实践证明，律师制度是国家法律制度不可或缺的重要组成部分，是法治文明进步的重要标志，律师队伍是国家法治队伍中的重要力量，在维护社会公平正义、推进国家治理体系和治理能力现代化进程中发挥着独特的作用。这次调研启示我们，当前律师事业面临着难得的发展机遇，必须按照党中央的要求，遵循新时代律师行业的特点和规律，依法有序推进，找准提升律师队伍整体素质的着力点、切入点，深入推进法律服务与促进经济社会高质量发展深度融合，全省律师事业才能实现长远发展、可持续发展。

（一）坚持党的全面领导是律师事业健康发展的根本保证。我省律师事业每一步发展，每一项成绩的取得，都是加强党的领导的结果。加强党对律师工作的全面领导，有利于把党的

政治优势、组织优势、群众工作优势转化为引领促进律师事业健康发展的强大力量；有利于律师工作围绕中心服务大局，促进经济社会发展，协调解决工作中遇到的各种困难和问题；有利于让广大律师强化理论武装，从中国特色社会主义实际出发，去看问题、做事情，让律师工作更加符合国情，更加“接地气”。

（二）准确认识律师职业属性是抓好律师队伍建设的前提。政治属性是律师的第一属性。律师是社会主义法律工作者，律师工作是一项政治性很强的工作，律师必须保持政治自觉，不断提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力，始终坚持正确政治方向。司法属性是律师的业务属性。我国诉讼体制改革后，控辩审三方各司其职，法官、检察官、律师共同承担起维护公民合法权益，保障法律正确实施的司法职能，每一个案件的公正审理，都需要发挥律师辩护代理职能，这是新时代司法制度的必然要求。律师必须坚持公平正义，坚守法治初心，忠于法律，提升法治素养。经济属性是律师生存发展的重要属性。律师制度改革后，律师脱离公职，律师事务所推向市场，成为自负盈亏、自收自支的特殊市场主体，律师通过付出劳动获取经济收入。律师必须不断提高业务水平，提升能力素质，提升核心竞争力，才能在激烈的法律服务市场竞争中立于不败之地。同时要符合市场经济规律要求，合理规范收费标准。社会属性是律师承担社会责任的法定属性。律师法、刑事诉讼法都对律师履行相应社会责任作出明确规定，律师要有社会责任感，积极承担公共服务，参加社会公益活动。

（三）构建完善的法律职业共同体是保障律师执业权利的关键环节。要进一步加强法律职业共同体建设，构建法官、检察官、警官、律师之间“平等相待、相互尊重，相互支持、

相互监督，正当交往、良性互动”的新型关系，建立健全律师与法官、检察官、警官正当沟通交流机制，搭建公开透明的沟通交流平台，探索建立互评监督机制。要完善从律师中选拔法官、检察官制度，推荐优秀律师进入法官、检察官遴选和惩戒委员会，支持律师担任法院、检察院、公安机关特邀监督员，共同维护司法公正。

（四）优化律师管理“双轨制”是形成律师监管合力的有效途径。律师法的出台，确立了律师管理“双轨制”原则，即以司法行政机关宏观管理与律师协会行业自律管理相结合的管理体制。实践证明，“双轨制”是符合我国律师执业特点、行之有效的做法，便于充分发挥行政宏观管理与行业自律管理相结合的管理优势。下一步，还要深化信息共享，加深沟通协作，形成既有分工又有协作的良性运行机制，共同促进律师行业的健康发展。

#### 四、几点建议

习近平总书记指出：“要加强对律师队伍的政治引领，教育引导广大律师自觉遵守拥护中国共产党领导、拥护我国社会主义法治等从业基本要求，努力做党和人民满意的好律师。”全省各级各部门以及广大律师要深入贯彻习近平总书记对律师工作提出的要求，正确实施律师法，强化对律师队伍监督管理，提升律师专业能力和整体素质，谱写新时代我省律师事业发展新篇章。

（一）必须把狠抓律师行业高质量发展作为律师工作的主题主线。省政府及司法行政部门、律师协会要对标新时代新征程法治建设新要求，聚焦律师行业“急难愁盼”，坚持管理与服务并重，为行业高质量发展排忧解难。一是抓好全省法律服务均衡发展。要合理规划全省法律服务资源布局，坚持政府引导、市场运

作相结合，通过制定优惠政策，出台激励措施，积极引导、鼓励、支持经济欠发达地区律师事务所建设，引导大型品牌所、规模所到欠发达地区设分支机构或者轮流派驻律师；要发挥公职律师、法律援助律师在倾斜基层发展中的作用，畅通公职律师、法律援助律师服务乡村、服务群众的渠道，努力改善欠发达地区法律服务资源短缺状况。二是加大政府购买法律服务力度。将律师担任党政机关、人民团体、村（居）法律顾问，办理法律援助、涉法涉诉信访等事项列入政府购买服务目录和年度财政预算。要构建法律援助保障机制，鼓励更多律师承担法律援助义务，提升对弱势群体法律服务能力，做到应援尽援。三是推动律师行业树立品牌、做大做强。司法行政部门和律师协会要引导鼓励大型规模所提升综合竞争力，树立“山东律师”品牌，要放眼海外，推行“走出去”战略，多角度、多层次搭建国际交流合作平台，全方位、多举措建立涉外法律服务体系，开拓出更加广阔的国际市场。要引导鼓励中小所提升核心竞争力，走出一条专业化、精品化发展的路子。要加强高端律师人才培养，积极把律师纳入党委政府人才培养计划，加强律师团队培育，组织高素质、专业化、国际型法律人才建立专业团队，荟萃精英，提高团队实战能力。四是建立符合律师职业特点的税收和社保政策。司法行政机关及税务、社保部门，要认真研究，合理核算律师智力投入成本，充分考虑律师行业自身特点，借鉴兄弟省市的成熟做法，在符合法律政策规定的前提下，给我省律师宽松的税赋环境和适当的社保标准，保护行业积极性，促进又好又快发展。

（二）必须把从严监管作为塑造高素质律师队伍的重要抓手。各级司法行政机关、律师协会，以及律师事务所要按照律师法的要求依

法严管，努力建立一支思想政治素质好、职业道德水准高、业务能力强、忠实于法律、德才兼备的高素质律师队伍。一是全面加强律师行业党的建设。构建符合律师行业特点的党建工作体制机制，推进党建与律师业务融合，做到党的组织和工作全覆盖，形成科学完备、行之有效的党建工作组织体系、运行机制、活动载体和工作保障，确保党建各项任务落实落地。二是全面加强行政监管和行业自律。司法行政机关要认真研究新时代我省律师队伍管理的特点和规律，在把方向、定规矩、抓调控方面持续用力，做到强监管、提效能、优服务。律师协会要健全律师执业行为规范，明晰执业行为边界，严格惩戒制度，加强行政处罚和行业惩戒的工作衔接，加大对违法违规行为的查处力度。要推进律师执业信息公开，方便当事人和司法机关查询核对律师信息。律师事务所要建立健全执业管理相关措施，对律师遵守职业道德、执业纪律的情况进行日常检查，对个别“边缘”律师做好教育警示。三是规范法律服务市场秩序。司法行政机关及有关部门要严肃查处扰乱法律服务秩序的行为，坚决取缔无证执业、乱收费，严格法律工作资格审查，严厉打击“黑律师”“假律师”，法院要加强诉讼代理主体资格审查，坚决防止不符合诉讼代理主体资格的代理人出现，建立规范的法律服务市场。

（三）必须把优化良好的执业环境作为全面落实律师执业权利的可靠途径。各级司法机关及政府有关部门要不折不扣认真落实律师法关于律师权利的相关规定，采取务实管用举措，充分保障律师参与诉讼、辩护以及调查取证的各项权利。审判机关对符合起诉条件的案件要及时立案，杜绝人为限制，对不符合起诉条件的，应依法出具不予受理裁定书，并及时告知当事

人，不作强制调解；裁判文书应当反映律师提出的辩护、代理意见，对律师提出的相关证据是否采信，对辩护、代理意见是否采纳，应当在裁判文书中予以说明。庭审过程中，对律师正常发问、质证和发表意见要充分尊重，如律师发言确实与案件无关要善意提醒，避免训斥。检察机关对律师提出犯罪嫌疑人无罪、轻罪或者证据合法性存疑的意见，要认真审查核实，并在案件审查报告中对是否采纳及理由作出说明，对提起公诉、不起诉、提出抗诉、重新鉴定等决定的，要及时告知律师。公安机关要进一步规范看守所律师会见室建设，保障会见室开放时间，解决视频会见预约难、操作难的问题，对决定采取以及变更、解除强制措施，批准延长审查起诉期，退回补充侦（调）查的，要及时通知律师。有关政府部门及单位要保障律师调查取证权，要按照律师法第三十五条的规定，对律师执业中需要调查核实的信息，如：工商登记、土地权属、房屋产权、婚姻户籍、机动车信息等，要给予配合协助，对提供的材料要盖章确认，坚决杜绝“门难进、脸难看、事难办”等问题。

（四）必须把畅通律师执业权利救济渠道作为加强执业保障的有效手段。审判机关案件审管部门要加强对保障律师执业权利情况的监督检查，对限制、阻碍律师执业的行为及时处理。检察机关要加强对保障律师执业权利的法律监督，对在立案、侦查、起诉、审判、执行等环节，对限制、阻碍律师依法履职的行为及时处理。公安机关要把保障律师执业权利情况纳入警种管理监督、法制综合监督以及督察专门监督范围，及时纠正阻碍律师依法履职的行为。司法行政机关对发现的侵害律师职业的行为，要迅速行动，积极通过律师执业权利快速联动处置机制，第一时间受理、第一时间调查、

第一时间处置、第一时间反馈。律师协会要当好律师的“娘家人”，要坚持维护律师权益与维护律师行业长远利益并重，加强“维权中心”建设，通过联席会议制度，积极协调公检法机关，建立绿色通道，畅通律师执业救济渠道。广大律师在执业活动中遭受权利侵害时，要克服顾虑、放下包袱、勇于维权，及时向发生侵害行为的单位及其上一级主管部门投诉，或者向检察机关、律师维权中心反映。各级人大常委会要采取法定方式加强对律师执业权利保障的监督检查，对督而不改、查而不动的顽固性问题，要采取专题询问、连续监督、向同级监委通报相关事项等办法推动解决。

（五）必须把加强普法宣传形成良好社会氛围作为律师法正确实施的有力外部条件。一是广大律师要常态化开展律师法学习。司法行政机关、律师协会要采取培训、讲座、报告等多种方式经常性组织律师开展律师法及相关法律知识的学习，重点是让广大律师牢牢掌握律师法的立法原则、立法精神，正确认识权利与义务、执业保障与法律责任、经济效益与公益服务的关系，形成符合新时代中国特色社会主义法治要求的律师执业精神。二是司法工作人员要增强学习律师法的自觉性。通过学习要提高法治意识，充分认清律师是我国司法制度的重要组成部分，从思想上树立自觉接受律师监督的意识，认清保障律师各项权利是司法机关的法定责任，从内心深处充分理解并尊重律师

执业关切。三是党政机关干部要带头学习律师法。要把律师法的学习纳入党政机关年度学习培训内容，党政机关干部要提高法律意识，自觉维护律师执业权利，充分发挥律师在依法行政、法治政府建设中的重要作用。四是加强全社会的宣传普及。认真落实“谁执法谁普法”“谁服务谁普法”责任制要求，在全社会加大宣传力度，要把宣传律师法与宣传律师依法维护当事人合法权益典型案例相结合，不断营造尊重律师、理解律师、保障律师执业，促进律师事业发展的良好社会氛围。

另外，全省法院普遍存在的“案多人少”矛盾，对律师执业权利正常行使影响较大。目前，全省法院在编干警 23239 人，其中员额法官 8265 人，占政法专项编制的 37.8%，近年来全省法院年均收结案 190 万件左右，2022 年法官人均结案 242 件，有的法官年均结案超过 500 件，平均每个工作日至少办理 1 个案件，法官很难有更多的时间和精力研究律师提交的证据，回应律师发表的代理辩护意见。建议优化法官遴选机制，用足用好员额法官比例；通过购买服务方式增加审判辅助人员数量，充分发挥智慧法院系统带来的便利，让法官从繁重的事务性工作中解放出来，集中精力办理案件；全社会要认真实施《山东省多元化解纠纷促进条例》，从源头上减少诉讼增量。下一步，要积极向上级反映，在深化法院员额法官比例和人事制度改革方面迈出新步伐。

# 关于全省海洋牧场发展情况的调研报告

王艺华

党的十八大以来，习近平总书记高度重视海洋渔业发展，强调要树立大食物观，既向陆地要食物，也向海洋要食物，并作出“海洋牧场是发展趋势，山东可以搞试点”的重要指示。我省毗邻海域面积近 16 万平方公里，与陆地面积相当，海洋资源丰度指数居全国首位。发展海洋牧场、建设蓝色粮仓，是构建多元化食物供给体系、确保国家粮食安全的重要一环，是经略海洋、建设海洋强国的重要举措，更是我省建设绿色低碳高质量发展先行区、再造一个“海上山东”的难得机遇。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安排和省人大常委会监督工作计划，按照党中央关于大兴调查研究的部署要求，我与省人大农业与农村委员会、省农业农村厅有关负责同志和专家组成调研组，在深入学习习近平总书记有关重要指示要求，学习国家和省相关文件、政策法规基础上，带领调研组就我省推动全省海洋牧场高质量发展情况，先后到烟台、日照、青岛、威海四市进行了专题调研，实地察看了部分渔业企业、海上平台、产业园区、科研院所等，并召开省直有关部门、专家座谈会和各市座谈会，同部门和企业负责人、科研人员、产业工人、渔民面对面交流，详细了解规划布局、产业发展、建管运营、种业研发、渔旅融合、加工销售等全产业链发展情况，深入总结分析，听取意见建议。

调研发现，在省委、省政府领导下，全省各有关部门、沿海相关市县牢固树立新发展理念，坚持绿色、协同、创新、融合、可持续发展，积极探索现代化海洋渔业发展新模式，建设了一批布局科学合理、装备水平先进、管理科学规范、产业多元融合、绿色生态发展的现代海洋牧场，为确保国家粮食安全、加快建设海洋强省作出积极贡献。总的来看，我省海洋牧场发展有以下几个特点。一是探索起步较早。2005 年启动“渔业资源修复行动计划”，通过建设人工鱼礁、增殖放流等措施，成功打造人工鱼礁“9 带 40 群”，构建了全省海洋牧场雏形。2014 年实施“海上粮仓”战略，整合传统渔业产业资源，拓展发展空间，推动渔业发展走向深蓝。二是产业发展较快。全省创建省级以上海洋牧场示范区 139 处，海域面积约 9 万公顷，其中国家级海洋牧场示范区 67 处，占全国总数的 40%，位居全国第一。“蓝色粮仓”供给稳步提高，全年海水产品供应 760 多万吨，海洋渔业、海洋水产品加工业增加值位居全国第一。三是试点成效显著。2018 年国家发改委、农业农村部确定我省为现代化海洋牧场建设综合试点唯一省份，2019 年省政府印发实施试点方案，积极探索体制机制和发展模式创新，2021 年完成试点任务，2022 年总结出可复制可推广的经验，由国家发改委在全国沿海省市专题推介。四是科技支撑有力。积极开展种质资源创新，

目前拥有国家审定水产新品种 75 个，占全国的 28%。探索深远海养殖方式，建成重力式深水抗风浪网箱 2200 余个，深远海大型智能养殖装备 25 座，“国信 1 号”养殖工船、“经海”系列养殖网箱、“深蓝 1 号”深水网箱等装备技术领跑全国。五是典型案例较多。发展形成以威海长青科技股份有限公司为代表的浅海多营养层次生态养殖模式，综合养殖效益平均提高 26% 以上；以莱州明波水产有限公司、日照万泽丰海洋开发集团有限公司为代表的“陆海接力”兼容模式，实现“南鱼北育、南鱼北养”；以烟台经海海洋渔业有限公司、山东蓝色海洋科技股份有限公司为代表的“大渔带小渔”共赢模式，通过“企业+渔户”接力养殖促进共同致富；以及中集来福士海洋工程有限公司“海工+牧场”“风电+牧场”联动模式，山东海洋集团有限公司“耕海 1 号”“渔旅”融合发展模式，等等。我省利用渔业资源特色和产业基础优势助推海洋牧场建设，走出了一条有山东特色的海洋牧场发展之路。

### 一、主要做法

（一）突出规划引领，做好顶层设计。省委、省政府深入贯彻落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求，将加快海洋牧场建设、推动传统渔业产业提质增效纳入《海洋强省建设行动计划》，编制《山东省海洋牧场建设规划》和《山东省现代化海洋牧场建设综合试点方案》，牵头或参与制定《海洋牧场建设规范》等国家级、省级和团体标准。坚持因地制宜，持续优化布局，根据不同海域的区位、资源和环境等自然属性，划分投礁型、底播型、装备型、田园型、游钓型五类海洋牧场，确立了“一体两带三区四园多点”的空间布局。坚持立足山东实际，明确发展方向，围绕“海洋牧场绿色发展、深远海养殖、信息化智能化、产业多元化融合、现代

建管机制”等五个方面进行探索，打造现代化海洋牧场建设“山东样板”“山东经验”。

（二）完善政策体系，强化支撑保障。一是多部门综合施策。先后出台《关于支持海洋牧场健康发展的若干措施》《关于金融支持海洋牧场建设的若干政策措施》等一系列政策措施，从布局、环保、技术、装备、金融、保险等方面助推海洋牧场高质量发展。二是加强财政金融政策协同。制定建设补贴政策，将海洋牧场建设纳入股权投资改革试点范围，3 年来共安排股权投资资金 7.5 亿元，入股 40 余家渔业企业。制定保险试点政策，开发包括海洋牧场装备设施在内的特色农产品保险险种。海洋牧场深海网箱养殖“保险+信贷”金融服务创新在长岛启动试点，成为海洋牧场保险全国首单。三是用足用好中央补助专项。支持国家级海洋牧场示范区人工鱼礁项目和深远海养殖设施建设，目前人工鱼礁项目每个支持 2000 万元，深远海养殖设施重力式网箱每个标准箱补助 8 万元，桁架类最高补助 1000 万元。

（三）坚持创新驱动，加强科技支撑。一是加强信息化支撑。建成国内首个海洋牧场观测系统，实现生态监测、资源评估、生产管控、运营管理、指挥调度功能一体，安装布放牧场观测站 40 套，对海域水下状况进行实时在线视频观测，对海洋牧场生态环境质量实施有效管控，初步实现了对海洋牧场的“可视、可测、可预警”。二是搭建多功能管护平台。建成集资源管护、气象水文观测、安全保护、物资补给、特色旅游、海洋科普等功能于一体的多功能海上平台 60 余座，有效解决海洋牧场在深远海建设和管理中面临的无稳定载体、无安全驻地、缺少海上救助支点等诸多难题。三是推进水产种业创新。实施种业企业扶优行动，遴选 26 家水产种业领军企业，逐步健全以企业为主体的

商业化育种体系。“海益 1 号”长牡蛎、“安源 1 号”刺参等一批适宜北方地区的新品种通过国家审定。四是探索开展深远海养殖。青岛国信发展（集团）有限责任公司建造全球首艘 10 万吨级深远海智慧渔业养殖工船“国信 1 号”，突破船载舱养、水体交换等 6 大关键技术，形成了 60 余项创新性成果、30 余项自主知识产权。烟台“经海”系列 8 个深水智能网箱在长岛海域投用，填补了我国在智能养殖系统、水下洗网机器人、吸鱼泵等关键设备的研发及试验空白。由日照万泽丰海洋开发集团有限公司投资建造的全球最大全潜式深远海养殖网箱“深蓝 1 号”，在离岸 130 海里左右的黄海冷水团开展三文鱼养殖，创新解决多项技术难题，极大提升成鱼品质，开创全球在温暖海域养殖冷水性鱼类大西洋鲑的先河。

（四）注重多元融合，生态经济效益同步提升。一是加快人工鱼礁建设。成立山东省生态型人工鱼礁技术管理中心，通过投放构件礁、藻礁等十余类人工鱼礁 1940 多万空方，累计建成人工鱼礁区 260 余处，礁区建成一年后基础生产力平均提升 11.2%，物种多样性指数最高提升 60.5%，生态效益逐渐显现。二是科学开展增殖放流。我省是全国制定增殖放流标准最早、最多的省份，累计制定地方标准 19 项、行业标准 7 项，“十三五”以来，累计增殖放流各类苗种 450 亿单位。据评估，增殖放流中国对虾、海蜇、三疣梭子蟹分别约占全省近海对应物种总资源量的 97%、83%、46%，累计回捕增殖资源 15 万吨，实现产值 41 亿元。三是试点发展休闲海钓。高标准创建集“钓鱼、游玩、餐饮、住宿”等功能于一体的省级休闲海钓示范基地 15 处、省级休闲海钓钓场 69 处，“渔夫垂钓”成为国内外知名休闲渔业品牌。“十三五”期间，全省省级钓场接待游客 520

万人次，经营收入 14.3 亿元，带动旅游消费约 145 亿元。四是水产品加工业加快发展。支持企业开展水产品预制菜肴、即食产品加工，鼓励发展海洋药物和生物制品、功能食品及保健品等水产品精深加工，提高渔业产品综合利用水平。山东美佳集团有限公司加快海洋食品产业链现代化，生产的速冻调制水产品全省市场占有率第一，全国市场占有率第二。荣成市建立海洋预制菜产业园，成功举办海洋预制菜产业推介大会，全面推介产业优势和投资前景。

## 二、存在问题

当前，我省海洋牧场正处于由试点试验向提质增效发展的关键阶段，新技术、新装备、新业态、新模式层出不穷，生态环境、资源要素、市场需求对产业发展和企业运营能力提出更高要求，现有体制机制与新生事物不适应、不协调的矛盾也越发凸显。

（一）空间布局有待完善。一是顶层设计需要进一步健全。近年来，我省相继出台了《“十四五”海洋经济发展规划》《“十四五”海洋牧场建设规划》，发挥了很好的引领保障作用。但随着海洋牧场的快速发展，对用海用地、资源保护与开发利用、产业发展等还需要中长期规划、有效协调和有力措施，还需进一步加强由近海向远海、由平面向立体、由单一向多元、由生产养殖向全产业链发展的规划引领。二是近岸海域使用存在制约。我省海洋牧场多分布在近岸海域，由于历史原因，海域分散确权，部分海域被航道、锚地占用，难以整合集中、集约化利用。且根据《中华人民共和国海域使用管理法》，养殖用海年限最高 15 年，而海洋牧场前期投入大，动态回本周期约 5-10 年，预期收益存在风险，影响建设积极性。三是深远海养殖缺乏法律保障。现行法律未对禁渔线以外（国管海域）渔业用海养殖证管理作出规定，

深远海养殖合法性亟待解决。四是陆海统筹矛盾比较突出。受土地规划指标约束，海洋牧场岸上码头、加工和物流集散中心、综合管理中心等陆基设施配套建设面临困难。

（二）产业格局有待优化。一是生产方式较为粗放。部分牧场建设较早，局限于传统养殖，定位较低、规模不大、质量不高，缺少机械化、信息化、智能化生产设备和技术。二是牧场产品趋同性较强。一些海洋牧场由于规划布局、礁区选址、建设规模等原因，网箱体量较小、生产品种单一，且主要集中在水产品初级生产领域。三是产业融合程度不高。缺乏集冷藏、加工、展示、销售、物流和电商平台于一体的陆海接力园区，休闲渔业以赶海园、渔家乐为主，观光旅游、食宿康养、垂钓潜水、科普研学等高品质项目供给不足，品牌宣传不够，牧场的资源特色、文化特色和产品特色未能充分体现。四是企业市场主体地位尚未真正确立。海洋牧场特别是深远海大型智能网箱、养殖工船等养殖新模式探索，仍以国有资本为主，处于政府资金扶持、企业探索建设、“高投入、低回报”的起步阶段，没有充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。

（三）建管能力有待提升。一是新型装备设施面临审验难。对海洋牧场多功能平台、深远海大型养殖装备等新型涉渔海上设施的管理，目前在法律法规、职责界定、检验规范等方面还不健全，尚未明确法定检验机构和登记机构。我省虽然积极对接中国船级社等机构推进海上渔业设施检验工作，但其执行标准完全套用海工装备标准，导致成本过高，制约养殖装备创新和产业发展，甚至部分建成平台至今无法检验登记、投入使用。二是大型养殖工船面临补贴难。利用大型养殖工船开展南北接力养殖作为我省首创，率先探索出“游弋式封闭船载舱

养”模式，是我省海洋牧场建设试点的新成果，但由于是“舱养”而不是捕捞，无法享受类似远洋渔船等补贴政策。三是码头至海上平台客运面临通航难。目前有载客需求的海洋牧场平台逐渐增多，但受现有法律法规对载客运输码头条件、船舶类型、客位数量、航线的限制，面临出海难的困境。四是文旅融合业态面临监管难。对具有住宿餐饮、观光垂钓等功能的海洋牧场休闲旅游综合体项目，目前缺乏相应的专业标准，配套的安全监管机制也不健全，影响相关业态健康持续发展。

（四）科技支撑有待强化。一是基础调查数据不够系统。全省海域情况底数不清，科研机构开展的海域生态、资源、地质调查资料不少，但数据分散在不同科研团队手中，无法系统整合用于支撑海洋牧场发展。二是技术支撑难以满足发展需求。随着海洋牧场创新发展进入“深水区”，我省在人工鱼礁设计、牧场建设效果评估、大型深远海装备研发等方面的技术研发已不能满足发展需求。三是渔业种业缺乏创新突破。我省深远海养殖多以许氏平鲷、花鲈等附加值较低的本地品种为主，经济价值较高的大西洋鲑、石斑鱼等养殖品种存在“越冬”“度夏”难题。黄海冷水团试养成功的大西洋鲑，所需苗种、饲料等完全依赖进口，存在“卡脖子”风险。

（五）现代化治理体系有待健全。一是组织协调需要理顺。2018年机构改革后，省级层面海洋和渔业分属自然资源和农业农村部门，沿海各市仍保留“海+渔”机构设置，且随着新模式新业态的不断涌现，相关审批管理事项涉及交通、海事、文旅、消防、市场监管等多部门，由于没有海洋渔业方面的省级议事协调机构，存在上下机构不对应和多头管理等问题，影响政策制定和实施。二是财政资金支持不够。

受涉农资金整合政策影响和现行财政体制制约，除落实中央渔业发展补助政策外，省本级财政缺少对包括海洋牧场、深远海养殖等的扶持政策，海域使用金也难以做到“取之于渔、用之于渔”。三是金融保险供给不足。由于风险大、定损难、费用高，渔业保险与产业发展实际需求有巨大差距，目前只有少量以奖代补的地方试点险种，渔业保费不足农业保险保费总规模的 0.5%，急需金融产品创新和保险支持。四是法治保障体系滞后。我省沿海五市针对海洋牧场建设的协同立法发挥了较好作用，但海洋牧场发展突破了传统渔业的范畴，《渔业法》等上位法缺少对新业态的规范，省级层面未开展相关领域立法，现有行业标准也已跟不上发展需求，海洋牧场发展缺少强有力的法治保障。

### 三、有关建议

随着海洋牧场发展的不断加速，广东、浙江、海南等沿海各省对海洋牧场重视程度、投入力度不断加大，国内海洋牧场竞相发展的局面初步显现，我省作为海洋牧场领头羊的地位也面临诸多新挑战，必须坚定不移向改革创新要动力、要活力，大力弘扬敢想敢干、敢为人先的精神，靠改革创新突破难点、打通堵点、消除痛点，不断开拓海洋牧场发展新空间。

（一）坚持新发展理念、融入新发展格局，高站位高标准高质量推动海洋牧场发展。一是提高思想认识。从“国之大者”的高度，深刻把握发展海洋牧场对于确保国家粮食安全、建设海洋强国海洋强省、推动绿色低碳高质量发展的重大意义，充分认识当前我省海洋牧场发展面临的新机遇新挑战，进一步增强责任感紧迫感。二是加强组织领导。成立省级海洋渔业议事协调机构，建立部门间合作机制，进一步细化各部门职能分工，协调解决海洋牧场建设中的困难和问题。三是加快立法步伐。研究出

台山东省海洋牧场管理条例，在法治轨道上推动我省海洋牧场高质量发展。通过人大代表议案、建议等方式，积极向上提出立法修法建议，尽快修订《渔业法》及其实施细则等上位法。四是继续争取开展二期试点。积极向国家部委争取开展二期试点，支持我省在深远海牧场产业开发、近浅海牧场融合发展、现代建管能力提升等方面深入探索，创新体制机制，完善发展模式，打造海洋牧场齐鲁样板。

（二）坚持生态优先、陆海统筹，科学合理布局海洋牧场。一是注重规划先行。及时总结梳理海洋牧场试点的成功经验和存在不足，及时修编海洋牧场建设规划，研究制定中远期发展规划，构建生态、经济、社会效益相统一的产业发展新格局。加快编制海岸带综合保护和利用规划，按照近退远拓、生态发展的原则，统筹优化全省海洋牧场空间布局。二是确保海域使用权。根据有关法律法规，对于领海以内可以确权用海，确保海洋牧场用海使用期，保障牧场权益。对于领海以外无法确权用海，建议创新审批管理方式，赋予养殖资格，推进海洋牧场向深远海发展。三是统筹陆海发展布局。在陆地站稳“脚跟”，完善港口、物流集散中心等基础设施建设；注重保护“浅蓝”，合理控制近海养殖密度和用海规模；逐步迈向“深蓝”，大力发展深远海养殖，形成陆海接力、联动发展的良好格局。四是推动海洋空间立体开发。加快推进海域使用权立体分层设权，在保障海域基本功能、用海活动、群众利益前提下，推进鱼虾贝藻参多营养层级科学增养殖，支持渔业用海内适度兼容海上风电、光伏渔业等。

（三）坚持市场主导、政府引导，推动形成融合发展的产业格局。一是注重因地制宜。充分考虑各地资源禀赋和产业发展基础，科学论证海洋牧场发展方向，引导企业依照自身优

势、市场需求、生态要求、科技支撑等，合理确定发展模式，探索多元化建设方式，创建一批特色鲜明的海洋牧场，避免同质化低水平重复建设，提高产品品质和附加值，走差异化竞争的路子。二是拓展多种功能。积极拓展海洋牧场多种功能，支持构建渔业全产业链发展体系，加快发展集生产、观光、垂钓、餐饮、娱乐、文化、科普等于一体的现代渔业综合体，规范预制菜产业发展，加快推进绿色化、信息化、装备化、智能化养殖，构建三产融合的现代化海洋牧场产业综合体，充分释放海洋牧场的生态效益、经济效益、社会效益。三是坚持市场化运作。参照陆地产业发展模式推动海洋牧场发展，加快航线、船只、平台等基础设施建设，熟化适宜海域，发展形成海洋牧场产业园，走市场化运作、产业化经营路子。四是实施品牌战略。抓住我省海洋牧场发展的先发优势，加大品牌培育和宣传力度，结合新媒体平台提高宣传能力，打造一批美誉度高的海产品品牌和海洋牧场文旅品牌，扩大“山东海洋牧场”品牌影响力。

（四）坚持科学高效、安全发展，进一步提高海洋牧场建管运营水平。一是打通装备设施审验堵点。本着鼓励创新试点的原则，对原海洋渔业部门批准建设的海洋牧场多功能海上平台，在保障安全基础上研究出台相关措施，推动尽快投入使用、规范运营。立足山东实际，积极建议国家部委明确多功能海上平台、养殖网箱、休闲渔船等涉渔海上设施属性认定，补充、明确有关规定中缺失的相关内容。二是健全用海用地保障。研究制定《省级海洋牧场示范区

管理工作规范》《山东省休闲海钓渔船试点管理暂行办法》等，针对海洋牧场产业特殊性出台相关政策，在码头、航线、交通船、海钓船、船员等方面给予支持，简化程序、降低门槛，保障产业发展需求。三是加大资金扶持力度。积极探索海洋牧场多渠道、多元化投融资机制，支持社会资本参与，单独设立省级扶持资金，创新贷款和保险产品，多措并举化解海洋牧场发展投入大、融资难、保险少等问题。四是加强安全监管。健全海洋牧场安全协同监管机制，严格落实企业安全管理制度，及时排查安全隐患，抓好海洋牧场安全管理。

（五）坚持改革创新、敢闯敢试，进一步强化技术支撑。一是摸清海洋牧场家底。启动海洋本底调查，分期、分区逐步开展主要海域资源、生态、生物等统计研究，掌握全省渔业基本状况，做好海洋牧场增养殖总量管控，确保海洋资源有序开发和可持续利用。二是整合研究力量。搭建技术研发平台，充分挖掘我省 50 多家涉海涉渔科研机构人才力量，打造海洋牧场专家智囊团，推进产学研融合。三是突破关键技术。创新科研项目管理方式，完善“揭榜制”“组阁制”科技项目管理制度，聚焦鱼礁建设、深远海装备养殖、养殖品种开发等关键问题、“卡脖子”问题，列出问题清单逐个破解，给海洋牧场发展插上科技的翅膀。四是设立研发基金。研究设立海洋牧场产业发展专项基金，在苗种选育、技术改进、装备设施研制、疫苗开发、饲料研发等技术领域分步分年度予以奖励支持。

# 《山东省华侨权益保护条例》 贯彻落实的实践和探索

张江汀

侨务工作是党和国家事业的重要组成部分。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对做好侨务工作、凝聚侨心侨力实现中国梦作出新部署、提出新要求。为全面落实党和国家侨务工作方针政策,推动《山东省华侨权益保护条例》(以下简称《条例》)贯彻实施,进一步聚侨心、汇侨智、护侨益,更好服务国家和我省发展大局,我牢牢把握学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育“学思想、强党性、重实践、建新功”的总要求,将《条例》贯彻落实的实践和探索作为调研课题,和有关同志一起,对《条例》颁布以来的实施情况进行了认真调查研究,形成了调研报告。现将调研情况报告如下:

## 一、调研背景

习近平总书记指出,“加强和改进侨务工作,形成共同致力民族复兴的强大力量。”长期以来,广大海外侨胞和归侨侨眷在山东经济社会发展中发挥了不可替代的重要作用。随着我国综合国力增长和越来越多的华侨回国投资创业,海外侨胞、归侨侨眷、侨务工作者多次呼吁抓紧华侨权益保护立法,依法保障华侨在国内的合法权益。省人大常委会高度重视侨务立法工作,在 2014 年制定《山东省归侨侨眷权益保护条例》和广泛调研的基础上,把制定《山东省华侨权益保护条例》列入重点立法规划。

2022 年 12 月 21 日,《山东省华侨权益保护条例》经省人大常委会审议通过,于 2023 年 1 月 1 日起实施。

《条例》的颁布实施对于全面贯彻党的侨务方针政策,依法维护华侨在我省的合法权益,充分发挥华侨的独特优势,凝聚侨力推动我省高质量发展,具有十分重要的意义。《条例》有三个突出特点:一是突出了大侨务工作格局。明确了政府主导,侨务工作主管部门统一管理、组织协调、督促指导,有关部门各司其职,归国华侨联合会等群团组织广泛参与的工作机制。二是突出了华侨关注的热点难点问题。围绕华侨关注的社会和民生问题,对华侨持护照办理事务的效力、财产权益、子女教育、就业及社会保险权益等进行明确。规定了华侨政治权益的内容,对华侨参加县乡人大代表选举、列席县级以上人民代表大会会议等作出规定。三是突出了地方立法的山东特色。为激励广大华侨积极融入国家重大发展战略和新时代社会主义现代化强省建设,条例明确“鼓励和支持华侨在本省创新创业,积极参与国家和本省重大发展战略,服务和融入本省经济社会发展”等规定,在创新做好地方立法工作方面进行了有益探索,为国家层面制定华侨权益保护法提供了实践经验。

目前,我省基本形成了以《中华人民共和

国归侨侨眷权益保护法》《山东省归侨侨眷权益保护条例》和《山东省华侨权益保护条例》(涉侨“一法两条例”)为主体、以规范性文件为补充的侨务政策法规体系,有效提升了全省侨务工作法治化水平。

## 二、调研做法与特点

2023 年年初,调研正式启动以来,始终注意把握中央和省委对侨务工作的总体部署,从我省实际出发,着力提升调研工作的针对性、精准度和有效性。一是聚焦重点,确保调研之“准”。以华侨群体的感受度和满意度为导向,围绕《条例》宣传贯彻情况、侨益保护工作成效及不足、涉侨新情况新需求新问题,以及涉侨法规政策的适配性和修改建议等重点,有的放矢开展调研。二是深入调研,体现调研之“实”。多形式、多途径广泛听取意见。主动与省人大民侨外委、省侨办、省侨联、致公党山东省委会等涉侨部门联系,深入了解工作情况,广泛听取意见建议;赴济南、青岛、烟台、泰安等地调研,与市委统战部、市人大等部门负责同志座谈交流,在华侨聚居地、创新创业园区实地察看《条例》实施情况,倾听华侨诉求;赴济南市侨梦苑与德迈集团董事长等知名侨商深入交流,交换看法,汇总梳理意见建议 20 余条。三是推进完善,增强调研之“效”。坚持问题导向,边调研边发现问题边推动解决,就华侨反映的出入境证件应用不便、国资项目招投标中设置“隐形门槛”等问题,积极向有关部门反映,相关问题处理工作得到有效推进。将推动落实华侨列席省级人民代表大会,作为学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育重点创新举措,广泛征求意见,提出落地建议方案,助力省人大民侨外委制定出台了《华侨列席山东省人民代表大会办法》,为华侨依法参政议政提供了坚强有力的法治

保障。

## 三、《条例》贯彻落实的基本情况

山东是长江以北重点侨乡省份,海外华侨华人和省内归侨侨眷各约 120 万,是推动山东建设发展的重要力量。2023 年以来,各市、省直有关部门认真宣传贯彻落实《条例》和涉侨法律政策,认真办理代表议案建议和群众来信来访,推动完善“大侨务”工作格局,在侨务法治建设、创新为侨服务、依法维护侨益等方面取得了显著成效。

一是侨法宣传教育走深走实。各级侨务部门扎实开展主题教育,把宣传侨法、贯彻侨法作为主题教育中为群众办实事的重要实践,广泛采用传统媒体与新媒体融合发展、资源共享、互为补充的“多网多端多微”大普法模式加强政策解读,推动侨法宣传进社区、进园区、进校区、进楼宇、进机关,不断拓展宣传覆盖面,扩大侨法影响力,推动依法行政、依法护侨深入人心,真正解决政策“最后一公里”问题。政府侨务部门与各级党校(行政学院)和社会主义学院等单位加强合作,在统战工作相关专题培训班中,加入涉侨法律法规相关专题课程,省侨办自 2023 年起每年举办一期涉侨政策法规专题培训,切实提升广大党员领导干部的侨务工作能力。各市充分利用宪法日、侨法宣传月(周)活动等集中宣传和媒体宣传平台,编印涉侨政策指南,现场解答咨询,深度解读报道。借助各级政务服务 App,开通侨法宣传微信公众号、微博账号,在全社会营造了关心侨务工作的良好氛围。

二是工作落实机制更加健全。省政府依据涉侨法规,专门出台了《山东省侨务系统权责清单》,明确了省市县三级在归侨侨眷身份认定、“三侨”考生身份认定等方面应当履行的责任事项,并明确追责情形。在大侨务工作格局下,

建立了侨务工作协调机制，每年召开会议对工作作出安排部署，明确各有关部门重点任务，并分解细化具体职责，列出责任清单，规定完成时限，逐项抓好落实。

三是涉侨事务办理提质增效。进一步规范涉侨行政服务，制定出台《华侨来鲁定居办理工作规定》《山东省归侨侨眷身份认定工作规定》，简化工作流程、缩短办理期限。推进出入境证件便利化应用，目前，我省已完成交通运输、金融、通讯、企业登记、税务等领域的 15 项山东省级政务服务平台应用工作，基本上实现了华侨持有效护照在服务窗口无障碍办理业务。同时，学籍注册、社会保险登记、社保卡申领、技能人员职业资格考试等 10 项政务服务和购买飞机高铁票、值机、办理民航安检、渤海湾客滚运输航线售票等 4 项公共服务，均已实现网上办理，侨胞反应强烈的在国内持护照乘坐高铁、办理金融业务、购买保险产品不便等问题得到有效解决。

四是涉侨引资引智成效显著。为推动侨资企业积极参与中国式现代化的山东实践，省人大开展了侨资企业助力全省高质量发展专题调研，提出了优化投资环境、加大金融扶持、积极引进人才等建议，并推动调研成果转化，协调省地方金融监管局和人才集团等为全省 79 家重点侨资企业提供“一对一”服务，受到广大侨企的欢迎。省政府及有关部门搭建合作平台，实施“海外人才为国服务计划”，成立了“华侨华人创业园”“华侨华人创业协作联盟”，设立“山东省引进华侨华人专业人士海外联络处”，深化“侨梦苑”品牌建设，“以侨为桥”开展以“侨”引资、引智、引技工作，为山东高水平对外开放、高质量发展汇聚侨界力量。

五是侨界群众生活保障有力。全省各级财政投入 500 万元，确保早期归侨、年老归侨的

生活困难补助政策落到实处。将侨界困难群体纳入政府兜底保障范围，脱贫攻坚期间累计投入 570 余万元，确保全省侨界贫困人口提前两年实现稳定脱贫。推进暖侨助侨工作，设立了山东爱侨公益基金会，开展侨胞救助、留根铸魂等涉侨公益活动，制定常态化开展暖侨助侨工作的实施意见，持续推进“暖侨行动”帮扶侨界弱势群体，在全社会引起强烈反响。从法律实施整体情况来看，《条例》显示出巨大的生机与活力，规定逐步落实、成效逐渐凸显，受到侨界群众的热烈欢迎。

#### 四、《条例》贯彻落实中存在的主要问题和困难

在各方面共同努力下，我省华侨权益保护工作取得了长足进展，但仍存在一些问题和困难，需要引起重视、重点解决。

（一）对侨法重要性的认识有待深化。各市侨务部门在侨法宣传上做了大量工作，但仍存在“圈内热、圈外冷”“集中宣传时热、平时冷”的情况。从事侨务工作的干部普遍对侨法比较熟悉，但其他职能部门人员大多对涉侨工作不太关心，工作站位和思想认识还有待提高。少数基层行政部门、社会事务办理窗口工作人员对涉侨法律法规不甚了解，业务能力与岗位要求还有不相适应的地方，服务质量与侨胞期待还有差距。一些侨胞认为“侨”的身份特殊应该得到特殊照顾，在涉及自身利益时希望享受特殊待遇。这些现象表明，当前社会各界，包括政府工作人员及侨界群体自身，对党和国家侨务工作在新时期的地位、作用和要求，以及涉侨法律政策的价值取向等理解不够全面深入。

（二）侨界群众关切的政策措施尚未完全落实。华侨身份证件使用不便的问题在华侨群体中反映仍然比较突出。《条例》第八条明确

规定华侨在我省办理社会事务“可以凭本人有效的中华人民共和国护照证明其身份”，但在一些具体问题上还存在落实不全面、不到位的问题。如我省已经建立了全省统一的出入境证件身份认证服务平台，但是部分窗口单位没有安装身份认证设备或未与服务平台对接。部分华侨反映持护照在省内办理移动通讯、公共交通、酒店入住、保险服务时仍存在诸多不便。还有些便利化政策需要从国家层面协调推动。如一些地方股份制银行身份认证系统因与国家移民局相关信息系统未联通，仍无法通过线上渠道验证护照真实性、有效性等，给华侨凭护照办理金融业务带来障碍。

（三）引导华侨来鲁创新创业的相关举措仍需优化。一些地方不同程度存在“重招商、轻涵养”问题，个别地方的招商引资引才政策与落地后的服务衔接不畅、前后不一，影响侨胞投资热情。受中美经贸摩擦和前期新冠肺炎疫情的影响，部分侨资企业经营面临较大压力，出现订单减少、现金流紧张、融资困难等，希望政府提供支持、共渡难关。有创新型侨企反映研发专利、产品被仿冒仿制，要求加大知识产权保护力度。国内侨企投资海外和国内企业对海外侨企的投资资金汇往国外受限，一定程度上制约侨企发展。我省侨资侨属企业大多数为中小企业，同国有大型企业相比，在享受技改项目立项、财政支持、信用等级评定等政策上处于不利地位，在技术创新和新产品研发、扩大规模等方面待遇不同，导致企业创新研发及扩大再生产的积极性受到影响。部分侨资企业希望畅通参与“一带一路”建设渠道，发挥侨资企业在“一带一路”建设中的独特优势和作用等。

（四）涉侨法规配套政策和工作机制有待完善。我省已出台以《条例》为代表的综合性

保护华侨权益的地方性法规，相关配套政策有待细化和健全。有关部门出台的涉侨政策，分散在各个部门，系统整合不够，不利于增强政策间的衔接和执行，也不利于华侨全面了解。各市和省直涉侨部门虽然根据深化党和国家机构改革方案文件精神深化了“大侨务”理念以及与之相适应的机构及职能设置，但是形成“大侨务”工作合力上还需加强，各涉侨部门的信息共享、统筹协调机制仍需完善。各级侨务部门普遍反映工作力量不足，不能适应新时代侨务工作需要。同时，对侨情数据掌握不够精准，对新变化新问题还需加强全面了解和深入调研。

## 五、相关建议

做好新时代华侨权益保护工作，是全面贯彻落实党的二十大精神和习近平总书记关于侨务工作重要论述的重要举措，也是广泛凝聚侨胞服务国家战略和山东高质量发展的必然要求。针对我省侨情出现的新情况以及《条例》贯彻落实中发现的问题，提出如下建议。

（一）牢固树立以人民为中心的发展思想，更加有力地推进侨益保护工作。习近平总书记强调，侨务工作者要坚持胸怀大局、坚持为侨服务、坚持改革创新，以凝聚侨心侨力同圆共享中国梦为主题，当好海外侨胞和归侨侨眷的贴心人，成为侨务工作的实干家，最大限度把海外侨胞和归侨侨眷中蕴藏的巨大能量凝聚起来、发挥出来，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦不断作出新的更大贡献。要以之为根本遵循，进一步提升政治站位，从全局高度深刻理解新时代侨务工作的战略意义，针对侨界利益特点，深刻把握华侨权益保护与我省经济社会发展大局的重要关联，处理好精准服务和合理引导的关系，既要最大限度地解决侨胞发展难题和困难，又要引导华侨全面理解侨务政策，把侨心侨力凝聚、

引导到推动国家战略落地落实和服务全省经济社会发展上来。

(二)进一步深化为侨服务举措,确保华侨权益落到实处。华侨权益保护涉及侨务、外事、公安、工商、人社等众多政府部门,要进一步健全完善全盘统筹、整体协同的涉侨管理服务体系。在党委统一领导下,加强统筹协调,发挥好联席会议、议事协调机制作用,定期听取有关部门涉侨工作报告,协调推进相关问题的解决;涉侨部门之间也要增进配合,发挥各自优势,形成工作合力。针对华侨关注的身份证件使用、社会保障等突出问题,要重点研究,逐个推动解决。对于需要国家层面解决的普遍性、综合性问题,涉侨部门要及时向国家有关部门反映。

(三)进一步发挥侨务资源优势,着力服务高质量发展。一是紧密围绕党委政府中心工作,组织引导侨胞和侨企融入山东发展。聚焦中国式现代化山东实践,紧紧围绕山东八大发展战略,坚持“以侨为桥、以侨引侨、以商招商、牵线搭桥”,广泛动员海内外侨胞服务新旧动能转换和“双招双引”工作。二是不断推动为侨服务公共体系建设。进一步减少审批材料,缩短审批时间,简化办事流程,让侨胞“最多跑一次”。继续引导相关部门和社会服务窗口单位牢固树立服务意识,将惠侨便民,以及吸引海外侨胞投资创业的各项优惠政策落实落地。建议国家和省有关方面综合考虑“后疫情时代”侨资企业的现状,完善帮扶措施,提供金融支持,推动侨资企业复产复工,为海外侨胞回国创业提供服务。加强侨企知识产权保护,严厉打击侵犯知识产权行为。积极向国家有关部门反映国内侨企投资海外和国内企业对海外侨企投资外汇管制等带来的不便和问题,进一步优化相关管制措施。三是持续提升侨胞投资

积极性和侨企创新力竞争力。大力发挥“侨梦苑”

“新侨创新创业联盟”等产业园区和有影响力的侨企的带动作用。利用各地园区的优惠政策和产业集群的优势吸引更多创新型企业到当地落户注册,完善产业链条,增强带动效应,实现双赢。引导侨资企业积极参与供给侧结构性改革,推动企业技术升级和结构调整,在新产品研发方面加大资金和技术投入,加快企业自主创新步伐,开发技术含量高、附加值高、节能环保产品,在国际国内市场竞争中抢占先机。四是发挥各级侨务部门和侨商会侨务优势,积极推动“一带一路”侨商会联盟落地落实。落实好省政府《关于进一步发挥华侨华人在推进“一带一路”建设中作用的若干措施》深化与“一带一路”沿线国家有实力、有影响的侨商会、重点侨社团以及海外重要侨领、侨商的联系,积极开展“请进来,走出去”活动。引导侨商积极参与鲁台经贸洽谈会等涉外涉侨经贸活动,进一步加强与海外侨商的对接,促进更多侨企境外发展,实现海外产能输出、资本输出,延伸产业链。

(四)进一步健全侨务法规和政策体系,筑牢依法护侨基石。一要高度重视侨务法治建设,以法治化水平切实提升侨务工作水平。汇总梳理侨胞最关心、最贴己、最现实的权益问题和相关政策措施,重点研究政策盲点和共性问题,以第一手资料反映侨情民意,依托侨务工作协调机制,会同各相关单位,重点研究、逐项攻坚,出台更科学、更合理、更全面的配套政策举措。加强各部门涉侨政策的整合,形成维护侨益的政策保障体系,提升华侨权益保护条例的可操作性和执行性,促进全面落地见效。探索建设基层为侨法律服务工作站,为海外侨胞和归侨侨眷提供一站式法律咨询和服务,帮助运用法律手段解决各类问题和纠纷。同时

建议全国人大加快推进国家层面的华侨权益保护立法，便于地方有法可依、有章可循。二要继续加大侨法宣传力度。做精做强“侨法宣传月”等活动品牌，创新宣传载体、丰富宣传内容，提高宣传覆盖面和认知度。重点要做好侨胞、职能部门、社会各界“三个层面”的宣传教育，提高侨法宣传的针对性和实效性，引导华侨能够全面、准确理解侨务政策，进一步形成知法、懂法、用法的良好氛围。三要认真做好监督“后半篇”文章。省人大开展的执法检查，推动解决了法律实施中出现的一些突出问题，为依法开展侨务工作发挥了重要作用。除“一法两条例”外，对华侨权益保护的规定还散见于国籍法、出境入境管理法、公益事业捐赠法等相关法律之中。建议适时开展《条例》执法检查，紧盯侨界群众关心关注的侨胞身份认定、证件便利化应用、投资权益保护等热点难点问题开展监督，依法维护侨胞合法权益，推动省政府及有关部门履职尽责、改进工作，并在开展其他涉侨法律的执法检查时，更加重视对华侨权益的

保护。

（五）进一步加强调查研究，推动新时代侨务工作新发展。以扎实维护华侨权益为基础，结合 2023 年基本侨情和侨资企业调查工作，进一步摸清家底、盘清底数，建立健全相关侨情数据库。准确把握新时代侨务工作规律特点，积极探索华侨权益保护和为侨服务工作新思路、新举措，全面推进侨务工作与新时代、新形势相适应、相匹配。加强侨务工作力量配备，积极争取市、县两级党委支持，推动优化配置，配齐配强市、县两级侨务专职干部队伍。进一步加大对外侨务干部的培养，充分利用“四进”“万名干部下基层”“第一书记”等，安排侨务干部到侨乡工作锻炼，在基层实践中宣传、运用侨务政策措施，为经济社会发展提供侨务力量。聚焦海外华裔新生代力量的成长，深入拓展对外宣传，发挥渠道独特优势，讲好中国故事、山东故事，传播中国声音、山东声音，增进海外侨胞对祖籍国的感情，形成海内外中华儿女同圆共享中国梦的强大合力。

# 新时代党的群众路线 与代表联络站功能的改进

齐 涛

代表联络站是人大代表联系群众和履职尽责的重要实践平台，是全过程人民民主的重要内容和生动实践。“从群众中来，到群众中去”党的群众路线是我党长期以来积累的优良传统和社会主义革命、建设最根本的方法论。

近年来，省人大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，全面贯彻党的二十大精神，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，创新性把党的优良传统运用到人大实践工作中，转作风强担当，不断加强代表联络站规范化建设提档升级。通过青岛、枣庄、济宁、泰安、德州、滨州等实地调研及参阅各地资料，我们对党的群众路线在代表联络站的工作实践中运用情况进行了深入调研，更好地了解新时代党的群众路线在提升代表联络站功能，密切人大代表同人民群众的联系，健全吸纳民意、汇集民智等方面的作用情况。

## 一、新时代党的群众路线在代表联络站建设运行上的主要做法

（一）始终坚持“利民”原则，持续提升代表联络站平台建设标准。各级人大常委会高度重视联络站的建设，各地联络站建设标准化已基本完成。在此基础上，通过迭代更新，各地联络站建设规范化更趋完善。

省级及 16 市均已制定加强代表联络站规

范化建设方面的文件。青岛市的代表联络平台规范化建设意见中明确指出“家站点”要围绕“联系群众、为民办事、汇聚民智、基层治理、宣传引导”五个方面，积极创新民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等推进人民当家作主的方法和载体，把“家站点”打造成“全链条、全方位、全覆盖的基层民主实践基地”，成为人大代表联系服务群众、践行全过程人民民主的连心桥、主阵地。泰安市出台的指导意见中将定期到“家站”接待群众、参加联系群众相关活动纳入代表履职评价范围，作为履职评分的重要项目，并记入代表个人履职档案，有效激发代表联系群众的积极性和主动性。

各地积极拓展联系群众空间，从线下延至云端。宁津县建成津城街道和柴胡店人大代表工作中心站两个“云”站点，实现“24 小时不打烊”，群众反映问题“零距离”。创新“众禾代表云”平台，开展代表“云”直播活动，创办“津城故事汇”“大刀讲武堂”等代表“云”讲堂，数字赋能联络站，联系群众提效能。

（二）始终坚持“便民”原则，持续提升代表联络站布局规划科学性。各地在完成代表联络站镇街基本全覆盖基础上，更注重提升群众进站的便捷性。济宁市委常委会会议专题研究，出台《关于全面加强新时代全市人大代表联络站规范化建设的实施意见》，统一规范悬

挂代表联络站名称，更加方便群众识别进站。新泰市注重坚持以方便代表接待群众、解决群众实际问题，充分考虑代表职业界、生活圈、产业链等因素，打造了“片区联络型”“公众场所型”“产业整合型”“个人品牌型”家站建设新模式，让联络站在群众最集中最需要的地方用起来、亮起来；又可利用本职和人大代表“双重身份”的影响力号召力，发挥近距离接近群众的优势，为群众解忧谋利。烟台市探索设立“流动型”联络站，把联系接待群众的窗口延伸到田间地头、厂房车间，形成代表联络站的立体化格局。

（三）始终坚持“为民”宗旨，持续提升代表联络站运行水平。各地在开展进站培训、代表小组活动、主题活动及进站接待群众等活动时，坚持“人民选我当代表、我当代表为人民”宗旨，不断提高履职能力和水平，更好地为民代言、为民解忧。

各地在开展代表进站履职培训时，注重强化代表“人民属性”，强调代表要主动融入群众，发现问题、正视问题、解决问题。滨州市强调代表要以人民为中心行权履职，“坐到群众炕头、想到群众心头、干到群众点头，用心用情解民忧、惠民生、促民富、暖民心，让老百姓的生活品质越来越高、幸福指数越来越高。”宁津人大开辟了融合性党建品牌“人大红”，所有的“家站室”设立了功能性党支部，切实增强了基层党组织、人大代表同人民群众的密切联系。

沂水县按照“资源整合、一室多用、实效管用”原则把代表联络站、营商环境监测点、社情民意观察点和基层立法联络点“三点一站”有效整合运行起来，切实发挥了代表密切联系群众作用，真正将人大触角延伸至村庄、社区，使广大人民群众通过“全天候联系”，实现“全过程参与”，不断丰富全过程人民民主实践。

注重发挥特色、专业代表联络站功能，更好便捷为民服务。齐河县人大鼓励发挥各乡镇（街道）及代表特色优势，建设独具特色、亮点纷呈的代表履职平台，如农业农村混编专业代表小组联络站建在农业生产一线，站内设有“民情气象站”“农事服务直通车”等，在促进农业农村发展中彰显代表担当。

各地围绕中心，服务大局组织代表进站活动。聚焦群众关心的热点难点堵点问题，让代表真正走进群众、融入群众、服务群众。泰安市开展“代表进网格，履职在基层”主题实践活动。推进代表联络站嵌入基础网格或专属网格，支持代表深入基础网格、微网格或者在服务驿站开展联系群众活动。对接“互联网+基层治理”，将网上联络站收集到的问题及时交网格人员协助办理，推动网格化履职与社会治理信息化深度融合，更好地收集民意，为民办实事。

（四）始终坚持“惠民”目标，持续提升代表联络站活动成效。代表进站活动，最终目的就是为了解决群众反映的问题，让群众享受到实实在在的好处。面对新时代、新形势、新要求，青岛市 6500 多名市、区（市）、镇人大代表全部编组进站，亮身份、办实事，集中开展理论学习、接待群众、民主议事、矛盾调处、志愿服务等活动，截至目前，参与代表 1.2 万余人次，为群众办实事解难题 3600 个。齐河县人大创新开展“双联双亮双做”代表主题活动，做好与民生保障结合的文章。比如，依托华店镇就业创业混编专业代表联络站，创新人大代表担当“齐享特派员”制度，帮助就业人数达 900 多人、就业率提升 15%，在永兴社区建立的居家健康养老代表小组联络站，助力推动社区养老服务保障体系健全完善，受到国家领导人的充分肯定。

## 二、新时代党的群众路线在代表联络站建设运行上成效显著

各地创新性把党的群众路线很好地运用到代表联络站实践工作中，极大地提升了代表联络站的规范化建设水平，代表联络站具有宣传站、民意窗、连心桥、监督岗、大课堂的五大功能，代表与人民群众联系更接地气，更察民情，更聚民智，更解民忧。

（一）代表联络站内涵更有深度。全过程人民民主是新时代党重大的创新性理论，中国共产党始终坚持以人民为中心，坚持人民至上，坚持从群众中来到群众中去的工作路线，把人民群众满意不满意、高兴不高兴、答应不答应作为工作的出发点和落脚点。代表联络站不仅是代表与群众联系的平台，更是党和人民群众之间连心桥、还是基层民主实践基地，代表联络站充分发挥“人大代表来自人民，服务人民”的宗旨，以实际行动践行全过程人民民主。

（二）代表联络站运用更有广度。各地代表联络站的迭代更新，不仅实现了社区、村居全覆盖；而且行业、特色代表联络站的设立，联络站从线下延至云端等创新性举措，代表履职服务平台和代表履职 APP 的建设，打通联系群众“最初一公里”和“最后一公里”，实现代表联系群众全天候。创新进站活动形式，各地围绕中心工作履职担当，紧盯重点项目、生态环保、增进民生福祉方面强化监督，聚焦群众急难愁盼问题开展调研，更多倾听来自基层群众的心声，加大代表意见建议办理和民生实事票决等的督办力度，让人民群众得到更多实惠。

（三）代表联络站联系群众更有温度。人大代表要代表群众，做群众的“贴心人”。要充分利用联络站宣传站、民意窗、连心桥、监督岗等功能，积极、主动、热情地与群众面对面、

心连心的联系。要深入到群众中去多调研、真调研，真实地去了解和反映群众的意愿和诉求，帮助群众解决其在生产、工作和生活中的困难和问题。

（四）代表联络站发挥作用更显力度。人大代表依托代表联络站密切与群众的联系，更加深入地体察民情，更加精准地汇聚民智，更加努力地推动百姓身边的“操心事”“烦心事”“难心事”的解决。代表普遍感到肩上的担子更重了，履职尽责感更强了，为民解忧愿望更迫切了；群众的获得感、幸福感和安全感增强了，进站表达意愿和呼声的热情更高了，与代表沟通更顺畅了。

## 三、今后需要改进的方面和建议

（一）调研中发现的问题。调研中我们注意到，虽然代表进站的积极性普遍高了，履职意愿也强了，但还存在着代表与群众联系流于表面化、公式化现象，个别代表履职台账里只是单纯记录某天参加了某项活动，联系了某些人，没有记录活动具体内容，更没有就发现的问题进行调研分析，提出可行性解决办法。有的提出了问题，只是提出向上反映。分析以上出现的问题，主要是有些代表为群众办实事的责任感没有真正地入脑入心，没有把党的群众路线等优良传统和方法论真正贯彻运用到密切联系群众的工作中去，执行代表职务的能力有所欠缺，没有很好地掌握履职的基本知识和程序等。

### （二）改进措施和建议：

一是提高政治能力。继续强化对习近平新时代中国特色社会主义思想的学习贯彻，深入学习习近平法治思想和关于坚持和完善人民代表大会制度的重要论述，坚持以人民为中心，坚持“人民选我当代表，我当代表为人民”的宗旨，把“根”深深扎在人民群众之中，主动

融入群众，为群众排忧解难。

二是提高学习能力。代表不仅要学习如何履职的“入门技能”，学习宪法法律等履职必备法律知识及各种执行代表职务必需知识；更要进行“知识强化”，不断更新知识、更新观念，很好地将党的群众路线等优良传统融入执行代表职务中，做到履职为民更有底气和动力。

三是提高服务大局的能力。一要做好调查研究。“没有调查就没有发言权”。习近平总书记强调，“调查研究是我们党的传家宝，是做好各项工作的基本功”，同时要求“要拜人民为师，向人民学习，放下架子、扑下身子，接地气、通下情，‘身入’更要‘心至’”。代表要密切与群众的联系，更要充分利用代表联络站等履职平台，多到群众中去做调查研究，收集真实情况，了解真实意图，找出真实问题，做出真实分析，提出真利于民、切实可行的意见建议，真为群众解难题、谋实利。二要注意

正确反映和解决人民群众的困难和问题。代表联系群众，归根到底都是在于真实地了解 and 反映人民群众的意愿和诉求，帮助群众解决其在工作生活中的困难和问题，特别是人民群众最关心最直接最现实的利益问题、包括就业、教育、医疗、住房、养老、食品安全、生态环保等方面的突出问题。要注意人大的方式方法，严格依法按程序办事，把握好尺度。对于一些带有普遍性、共性、典型性的问题，注重通过法定途径提出议案建议、批评和意见等，推动从法律、政策、工作层面予以解决；对于一些具体的、个别的问题，可能通过人大常委会办事机构和工作机构或乡镇人大主席团反映，转有关部门、单位，并督促一些困难和问题的解决，给群众一个实实在在的说法。一时难以当下解决的问题，要对群众正面引导和解释，把反映民意和协助有关国家机关处理问题、化解矛盾有机结合起来。

# 关于我省转移支付制度 实施有关情况的调研报告

王云鹏

财政转移支付制度是现代财政制度的重要内容，是政府间财政关系的重要组成部分，是国家宏观调控政策和民生保障措施落实的有效手段。党的二十大报告明确提出“完善财政转移支付体系”，为进一步深化转移支付制度改革提供了遵循、指明了方向。为落实党中央和省委有关要求，加强人大对转移支付资金的监督，推动完善我省转移支付制度，根据省人大常委会党组安排和省人大常委会主题教育调研计划，确定由我牵头组织，省人大常委会预算工委成立调研组，对我省转移支付有关问题开展专题调研。期间，调研组听取省财政厅等有关部门情况汇报，赴泰安市及宁阳县等市县实地调研，委托济宁、威海、滨州、菏泽等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、财政体制改革持续推进，打造了我省转移支付管理监督的“四梁八柱”

（一）省以下财政体制改革不断深化。财政体制是规范政府间收入、事权和支出责任以及转移支付的基本制度。近年来，我省不断深化省以下财政体制改革，加快构建权责清晰、财力协调、区域均衡的省与市县财政关系。主要有三步：一是 2017 年，省政府出台文件，就推进省以下财政事权和支出责任划分改革提出意见，从明确界定省级财政事权、保障市县履

行财政事权、规范理顺省与市县共同财政事权三方面入手，推动形成较为成熟稳定的政府间事权划分框架和分级事权项目清单，并以此为基础进一步完善省与市县支出责任划分，努力做到财政事权和支出责任相适应。二是 2019 年，落实国务院关于进一步推进省以下财政管理体制改革的指导意见，我省出台相关实施办法，完善省与市县财政收入划分体制，优化省以下财力分配格局；深化基本公共服务领域省与市县共同财政事权和支出责任划分改革，将八大类 17 项基本公共服务列为省与市县共同财政事权，规范省与市县支出分担方式，提高省级承担比例，减轻困难地区民生支出压力；改革完善省对市县转移支付制度，将激励奖补和困难补助有机结合，着力促进地区间财力均衡和经济转型升级。三是近年来稳步推进分领域省与市县财政事权和支出责任划分改革，先后出台了医疗卫生、教育、交通等九个领域的改革方案，理顺了省与市县支出保障责任。

（二）转移支付管理机制不断健全。通过优化管理，着力构建功能完善、权责明晰、规范透明、运转有效、保障有力的省对市县转移支付体系。一是调存量。将适合省级承担的事权与支出责任逐步上移，相应减少省级委托市县实施的事权及相关转移支付。将专项转移支付中属于市县事权，以及数额相对固定、补助

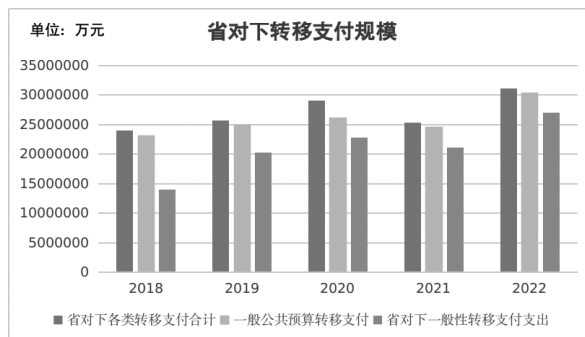
政策和标准明确或具有财力补助性质的项目，逐步归并到一般性转移支付体系。二是优增量。以均衡地区间基本财力、由地方统筹安排使用的一般性转移支付为主体，建立完善一般性转移支付增长机制，加大财力下沉力度，支持基层增强基本公共服务保障能力。三是控专项。规范省对下转移支付项目设置，将省对下转移支付项目按照省级财政专项资金管理，建立专项转移支付定期评估和退出机制，根据经济社会发展形势变化，及时对既有支出政策进行评估清理和调整优化。清理、整合、规范专项转移支付项目，从严控制专项转移支付。目前省级专项资金包括七个支出领域 37 个大专项。四是强绩效。省委办公厅、省政府办公厅印发了省对下转移支付资金预算绩效管理办法，从事前绩效评估、绩效目标管理、绩效运行监控、绩效评价管理、绩效结果应用等各环节，对转移支付资金实行全链条绩效管理，加大转移支付资金绩效管理力度，推动提升资金使用效益。2018 年以来，每年对城镇保障性安居工程财政资金开展绩效评价，对全省老旧小区改造、棚户区改造、住房租赁补贴、保障性租赁住房工作进行全面摸底，评价结果作为资金分配的重要依据。

（三）人大监督制度体系不断完善。各级人大及其常委会认真贯彻落实预算法等法律法规以及党中央和省委有关文件要求，积极推进预算审查监督制度建设，形成了求真求实、各具特色的制度体系，为强化转移支付监督提供了制度支撑。2014 年，省人大常委会出台关于加强预算决算审查监督的决定，就加强转移支付管理、优化转移支付结构等作出规定；2018 年，为贯彻落实党中央关于人大预算审查监督重点拓展改革的要求，省委办公厅印发实施意见，就加强转移支付预算审查监督，推动完善

转移支付预算编制、优化转移支付结构、提高转移支付绩效等提出明确要求。各市人大积极推进相关制度建设，如济南市人大常委会创新建立了预算审查监督“三项制度、一个体系”，制定拓展预算审查监督内容、完善预算审查监督程序、改进预算审查监督方式的三个办法，构建多层次、全覆盖、多角度、全过程相互关联的“闭环式”监督体系。威海市、滨州市人大常委会在预算决算审查监督办法、加强预算决算审查监督的决定等法规中，对财政转移支付的设立、预算编制及审查监督提出明确要求。菏泽市人大常委会监督推动政府有关部门对专项转移支付资金、流域横向生态补偿机制等制定配套管理办法，为资金的分配使用提供了制度保障。

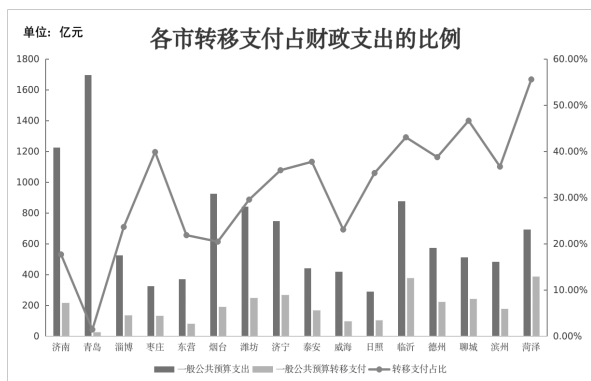
## 二、转移支付力度持续加大，为我省高质量发展和保障改善民生提供了“真金白银”

（一）转移支付规模持续扩大。近 5 年，省对下转移支付规模不断扩大。2018—2022 年，省对下各类转移支付总量从 2404 亿元增加到 3112 亿元，年均增幅达到 6.7%。其中，一般公共预算的转移支付规模从 2315 亿元增加到 3044 亿元，年均增长 7.1%。



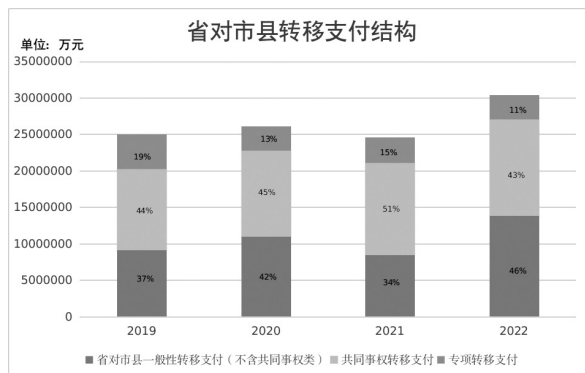
从转移支付对各市预算支出的支撑作用看，2022 年省对 16 个市一般公共预算转移支付共计 3044 亿元，同期各市一般公共预算支出为 10938 亿元，转移支付占一般公共预算支出的比重为 27.8%。分市看，对于财力相对薄弱

的地区，这一比重更大，如菏泽、临沂、聊城分别为 55.6%，43% 和 46.9%，基本占据了财政支出的半壁江山，对于保障这些地区财政平稳运行起到了“输血”作用。据泰安市宁阳县反映，2022 年宁阳县一般公共预算支出 45 亿元，其中，教育、社保、医疗等民生领域支出 38 亿元，而县级一般公共预算收入仅 16 亿元，上级下达该县一般公共预算转移支付 25 亿元，民生支出的约三分之二来源于省级转移支付资金。



(二) 转移支付结构持续优化。转移支付目前有三种类型：一是一般性转移支付。按照“保基本、促均衡”的政策导向，用于均衡地区间基本财力，可由地方统筹安排使用，主要包括均衡性转移支付，对革命老区、民族地区、边疆地区、贫困地区的财力补助和其他一般性转移支付。二是共同财政事权转移支付。用于履行本级政府应承担的共同财政事权支出责任，主要包括教育、医疗、养老等八大类 17 项重大基本公共服务共同财政事权转移支付，下级政府要确保上级拨付的共同财政事权转移支付资金全部安排用于履行相应财政事权。根据有关规定，共同事权转移支付目前暂列入一般性转移支付。三是专项转移支付。是上级政府为实现特定的宏观政策及事业发展战略目标而设立的补助资金，限定资金用途，并细化到具体地区和项目，主要用于基本建设、教育、卫生健康、节能环保、农业水利、工业发展、商业服

务业等方面支出。2022 年，省对市县一般性转移支付（不含共同财政事权转移支付）、共同财政事权转移支付、专项转移支付分别为 1389 亿元、1313 亿元、340 亿元，较 2019 年分别增长 14.9%、5.7%、-10.3%，三类转移支付占比从 37：44：19 调整为 46：43：11，一般性转移支付占转移支付总额的比重提升较多，专项转移支付比重大幅下降。转移支付结构的调整，体现了“增一般、压专项”的改革要求，对于弥补财政实力薄弱地区的财力缺口、均衡地区间财力差距，实现地区间基本公共服务能力均等化起到了积极作用。



(三) 转移支付政策效果持续提升。转移支付的实施对均衡地区间财力差距，保障办好重点民生实事，支持市县高质量发展起到了积极作用。一是支持民生保障水平稳步提升。2012—2022 年，全省用于民生方面的支出累计达到 8 万亿元，年均增长 9%，有力支持了各项民生政策落实。坚持“保基本、兜底线、可持续”，接续实施就业、教育、医疗卫生、住房保障等方面的 20 项重点民生实事，一大批惠民举措落地实施：支持居民基本医疗保险政府补助标准由每人每年 490 元提高到 610 元；居民养老保险基础养老金标准由每人每月 118 元提高到 160 元；城乡低保对象等九类困难群众救助保障标准较 2018 年底提高 68% 以上。人民群众获得感显著增强。二是支持重点区域加

快发展。省级安排县级基本财力保障机制奖补资金 1316 亿元，支持财政困难县、省财政直管县等兜牢基层“三保”底线。安排资源枯竭城市转移支付 53 亿元、重点生态功能区转移支付 63 亿元、革命老区转移支付 50 亿元，支持财力薄弱地区增强财政保障能力。安排省会城市补助资金 22 亿元，重点支持济南新旧动能转换起步区基础设施建设，加快补齐基本公共服务短板。三是支持深化新旧动能转换。如，2019 年以来，省级对钢铁、地炼（非裕龙岛项目）、焦化、化肥四个重点高耗能行业产业结构调整实施综合奖补，安排高耗能产业结构调整综合奖补资金 14 亿元，支持退出焦化产能 1510 万吨、化肥产能 144 万吨、生铁产能 1593 万吨、粗钢产能 1766 万吨；建立健全省级生态文明建设财政奖补政策体系，累计清算收取减污降碳调节资金 124 亿元，返还 94 亿元，兑现各类生态补偿资金 43 亿元，充分调动了市县打赢打好污染防治攻坚战、加快绿色低碳发展的积极性。

### 三、转移支付资金直达机制创新建立，助力推动惠企利民政策落实“一竿子到底”

（一）聚力“三个坚持”，建立直达机制。资金直达机制是财政资金直达基层民生的特殊转移支付机制，是党中央、国务院为应对新冠肺炎疫情影响做出的重大部署。2020 年，中央财政通过新增财政赤字 1 万亿元和抗疫特别国债 1 万亿元安排的预算资金，按照“中央切块、省级细化、备案同意、快速直达”的原则分配，直接到达市县基层、直接惠企利民。近年来，按照中央要求，我省把建立财政资金常态化直达机制作为创新财政调控手段、促进经济稳增长的重要举措，推动转移支付惠企利民政策落实的“一竿子到底”。一是坚持“应纳尽纳”，积极扩大直达资金涵盖范围。省级加大财力下沉力度，最大程度增加直达项目，参照中央直

达资金口径，将省市县各级对应安排资金一并纳入直达范围，涉及城乡义务教育、困难群众救助、就业补助、城乡医疗、农田建设等方面资金，实现直达资金直达市县基层、直接惠民利民“全覆盖”。二是坚持“能快则快”，全流程提高资金分配拨付效率。省市财政采取因素法“切块”分配下达资金，县级制定具体分配方案，资金从省级到县级的时限由 1 个月缩短到 10 天左右；提前做好项目储备，细化直达资金项目库，优先投入保居民就业、保基本民生、保市场主体等重点支出和见效快的项目，确保资金用在刀刃上；实施库款专项调拨，建立直达资金“蓄水池”，库款按月单独调拨、封闭式管理，避免“项目等钱”现象；加强资金精准拨付，对落实到“人头”、企业的资金，通过居民社保卡、“一本通”、“一码支付”平台拨付到位，着力解决资金拨付“最后一公里”问题。三是坚持“严之又严”，全方位加强直达资金监管。加强日常动态监管，动态采集预算分配、资金拨付和惠企利民等信息，设置预警规则，实现实时查询、流向明确、动态可溯，及时叫停违规支出；加强监督问责联动，对内组织各级财政以查促改，抓好各项制度落实，对外将监控平台向纪检监察、审计等部门开放，实现审计层级、审计资金和审计区域全覆盖；加强信息公开，省市县三级政府门户网站设立专题专栏，主动接受社会监督。

（二）围绕“五个方面”，加强直达资金使用。一是兜牢“三保”底线。2020 年以来，中央实行直达库款单独调拨，规定可将直达库款暂时统筹用于“三保”等重点支出，极大缓解了基层财政压力。二是加力民生保障。财政直达资金实行资金实名制管理，直接拨付到低保和特困等人员账户，资金去向明确，账目清晰可查。三是落实扶持政策。各级通过发放就

业补助、创业补贴、就业困难人员岗位补贴及创业担保贷款贴息等政策措施，为市场主体稳岗减轻负担压力。四是助力经济发展。2022 年中央下达一次性特殊转移支付 804.42 亿元，有力支持了我省各项退税减税降费政策落实，激发市场主体活力。五是加快安居建设。围绕“住有所居、住有美居、住有安居”目标，进一步加大对民生改善建设工程投入力度，有效改善群众居住环境。

（三）实现“三个创新”，凸显直达机制效果。一是实现了宏观调控方式的重大创新。“直达机制”极大丰富了“精准滴灌”的政策工具箱，直接贯通了宏观发力和微观落地，用最小的成本实现了最大的成效。二是实现了政府职能转变的重大创新。“直达机制”改革优化了上下级政府间关系，调动了地方政府和市场主体的积极性，降低了市场交易性成本和政府制度性成本，大幅提高了宏观政策效率和政府治理能力。三是实现了预算管理制度的重大创新。“直达机制”一方面强化资金监管，通过全方位、全流程、全链条监控，有效解决了“跑冒滴漏”问题，另一方面由地方根据实际需要确定资金如何分配，确保每一分钱都用到基层亟需以及惠民利民领域，实现了约束和活力的统一。

#### 四、转移支付政策实施中有三个方面问题需要引起关注

（一）地方财权事权匹配度需进一步提高。近几年，全省和各市陆续出台了多个领域事权和支出责任划分办法，逐步厘清了政府与市场以及上下级政府间边界问题。但有些方面相关共同事权的界定还较为模糊，部分资金的分配使用缺乏事权依据，费用分担标准和专项资金在各地区之间的分配方法都缺乏严格的制度约束，影响了资金合理分配使用。比如，滨州市反映，2020 年市政府印发文件，明确了八大类

17 项共同财政事权事项的支出责任及分担方式，但是与民生支出占全部支出 80% 的比重相比，共同财政事权支出责任的划分远远不够。随着民生标准的提高，县区的民生支出压力逐步加大，需要上级部门加快推进事权与支出责任划分改革。

（二）转移支付分配方法需要进一步完善。目前转移支付的分配仍是以项目法与因素法测算为主，通常出台一个政策，配套一批资金。转移支付政策涉及部门较多，不同类别的转移支付在执行过程中目标不尽统一，上级转移支付政策制定与基层财政实际需求存在一定差距，导致资金难以形成合力。个别资金分配过于细化，资金被拆分成小块，难以发挥应有的效果。比如，中央安全生产预防和应急救援能力建设资金涉及项目高达 600 余个，遍布全省各市县，资金分配“散、小、碎”，给后期资金监管和项目验收带来较大难度，资金分配管理“碎片化”、统筹力弱的特征明显。

（三）转移支付资金管理监督需进一步加强。财政转移支付相关法律规定不够健全，缺乏法定监管标准。预算法中对于转移支付的规定较为宏观，仅对转移支付内涵、管理体制和运行机制等做了整体性、概括性论述，对转移支付制度的具体安排更多出自财政和相关部门规章、规定等政策性条文，法律效力层级较低，难以形成有效约束。转移支付的相关监管机制不够健全，监管主体不明确，地区间监督管理缺乏统一标准，自由裁量权较大。转移支付监管模式不够健全，事前事中事后的全流程全链条监管机制还未全面建立，运用大数据等相关信息技术赋能监管的力度还不够。

#### 五、意见建议

（一）加快推进省以下财政体制改革。省以下财政体制改革的目标是建立健全权责配置

更为合理、收入划分更加规范、财力分布相对均衡、基层保障更加有力的省以下财政体制，主要包括优化省以下财政事权和支出责任划分、理顺省以下政府间收入关系、健全省以下转移支付体系等。要结合我省实际加快推进省以下各级财政事权划分改革，根据基本公共服务受益范围、信息管理复杂程度等事权属性，清晰界定省以下各级财政事权。要在中央与地方财政事权和支出责任划分改革框架下，按照政府间财政事权划分，合理细化完善省和县共同事权关系，确定各级财政承担的支出责任，将适合上级承担的事权与支出责任逐步上移，相应减少上级委托下级实施的事权及相关转移支付，减轻基层政府负担。要厘清各类转移支付功能定位，探索建立发挥省市县三级积极性的体制机制，设置合理的分担比例、建立根据财政困难程度等差异化分担的机制，逐步完善“系统完善、层次分明、衔接配套、科学适用”的基本公共服务标准体系。

（二）规范完善转移支付分配管理。持续优化转移支付资金结构，强化转移支付地区均衡政策，建立以均衡性转移支付为主体的一般性转移支付体系。健全规范各类转移支付资金分配方法，提高资金分配科学性。对于均衡性转移支付，完善转移支付系数确定方法，充分考虑人口规模、人均支出水平等因素，更加客观、准确衡量各地区财政收支状况；对于共同事权转移支付，以保障和改善民生为目标，改变以往按照东、中、西部简单分类的做法，在深化中央与地方财政事权和支出责任划分改革的基

础上，根据公益性、外部性等因素科学划分支出责任，确定转移支付补助标准；对于专项转移支付，以保障中央和省重大决策部署落实为目标，强化引导激励，定向精准使用资金，建立常态化资金评估机制，逐步退出市场机制能够有效调节的领域。

（三）强化转移支付资金绩效管理。完善转移支付资金预算绩效全链条管理，健全多为一体的制度体系，推进资金精准高效使用。强化转移支付事前绩效评估和绩效目标管理，加强转移支付绩效目标与当年预算安排的有机结合；强化转移支付绩效运行监控，实施预算执行进度和绩效目标实现程度“双监控”，发现问题及时纠正，确保绩效目标如期保质保量实现；强化转移支付绩效评价结果应用，将各地区绩效评价结果同以后年度资金分配相结合，着力解决部分转移支付激励作用不强、分配下达慢、资金效率不高等问题。

（四）充分发挥人大监督等各类监督效能。依法加强人大对转移支付预算审查监督，借助预算联网监督系统，探索建立人大对转移支付资金全口径监督机制。对重要转移支付政策、重大项目资金进行重点监督，推动财政部门优化转移支付结构，提高资金提前下达比例。强化转移支付预算执行监督，跟踪监督直达资金下达情况，提高资金分配效率。以党内监督为主导，统筹推进人大监督和审计监督、财会监督等各类监督贯通协同，形成合力。推动加强转移支付信息公开力度，以公开促规范，优化转移支付管理，提高转移支付资金使用效益。

# 关于全省邮政快递业发展情况的调研报告

王 华

近年来，全省邮政快递业深入贯彻新发展理念，积极推动产业融合、链条延伸、集聚发展、模式变革，有效释放创新发展新动能，高质量发展步伐不断加快，为全省经济社会发展做出了积极贡献。为进一步探索完善我省邮政快递业发展路径，认真落实党中央关于在全党大兴调查研究的部署要求，推动主题教育活动与业务工作有机融合，2023 年 5 月中旬至 7 月上旬，我带领调研组先后赴烟台、潍坊、青岛、菏泽、济宁等市就全省邮政快递业发展情况进行了深入调研。

## 一、我省邮政快递业基本情况

根据 2012 年国务院机构改革方案，省级以下邮政管理体制由中央垂管改为中央与地方双重管理。目前，我省设省、市两级邮政管理部门，主要职责是监督保障邮政普遍服务和特殊服务的实施，机要通信，管理邮政、快递市场（行政许可审批、市场秩序管理和服务质量监管、行业安全管理等）。省局管理的行业主体有两类：一是邮政企业，目前全省共有邮政服务网点 2893 处；二是快递企业，包括民营、国有、外资快递企业 9 个品牌，共有法人企业 1116 家，企业分支机构 2567 家，备案末端服务网点 3 万余处，从业人员 26 万余人。

适应近年新兴消费、新业态、新模式的快速发展，我省邮政快递业取得了历史性成就、发生了历史性变革，行业发展步入快车道。一

是服务网络深化拓展。邮政网络覆盖城乡，截至 2022 年底，全省邮政营业服务网点达 2893 处，邮路 7576 条，邮路里程 110 万公里；快递网络更加完善，快递运输车辆 2.23 万台，快递网路 1.12 万条，备案快递服务末端网点 4.6 万处、村级网点 5.4 万个，智能快件箱 4.14 万组，建成并运行县级快递园区 97 个，构建起中心集聚、辐射全省的高效快递转运网络，省内快件全部实现次日达。二是行业发展提质增效，规模连创新高。全行业科技化、智能化水平显著提升，京东智能仓配、菜鸟和顺丰速运无人配送车加快试点运行。跨境快递出海取得突破，有效拉升快递业务收入。顺丰在威海开通全国首条“中国—韩国”海运电商专递，菜鸟联合速卖通建立的优选仓直发韩国可实现“次日达”，中邮中转仓上线运行，与美国、捷克、加拿大等 11 个国家的中邮海外仓实现无缝衔接。2022 年全省邮政快递业业务收入完成 636.3 亿元，是 2016 年的 2.8 倍，快递业务量完成 57.72 亿件，保持了多年连续高于全国增长，由全国第七位前移到第四位，支撑全省实物商品网络零售额近 5000 亿元，增速超 30%，多项重点指标位居全国前列，保持了良好发展态势。三是快递服务质量、行业治理效能双提升。全行业服务质量稳步提升，野蛮分拣等突出问题得到较好解决，群众用邮满意度持续提升；邮政普遍服务不断巩固，邮政服务在全省政务大厅实

现“全覆盖”，警邮、税邮等为民便民合作项目深入拓展；寄递安全主体责任全面落实，持续夯实寄递安全根基；快递包装减量化、绿色化持续推进，2022年，全省邮政快递企业采购使用符合标准的包装材料比例和按照规范封装操作比例分别达到96.20%、96.54%，可循环快递箱（盒）数量增加到94.5万个，回收复用瓦楞纸箱4844.71万个，行业绿色发展各项指标走在全国前列。四是行业人才队伍建设取得新成效，党建引领作用更加突出。2019年首次在全省设立快递工程技术职称系列，组织开展快递工程技术人员职称评审工作，连续多年在全国各省职称评审中名列第一，累计已有6094人次拥有初、中、高级快递技术职称，数量全国最多。在全国率先实现快递行业党委省、市全覆盖，快递员之家、暖蜂驿站、快递员子女关爱等一系列惠民举措落地见效，党建引领行业发展、凝聚服务快递员群体工作初见成效。

## 二、我省邮政快递业对经济社会发展的贡献

邮政快递业是国家重要的社会公用事业。全省邮政快递业积极发挥连接千城百业、联系千家万户、连通线上线下的优势，在促进商品流通、支撑电子商务、畅通经济循环、保障改善民生、维护社会稳定、带动增加就业等方面发挥了重要作用。

（一）快递与现代农业融合，服务乡村振兴走在前列。全省邮政快递业按照习近平总书记打造乡村振兴“齐鲁样板”的指示要求，立足山东农业大省、农业强省实际，紧扣全省特色农产品众多、网销需求潜力巨大的优势，在加快农村寄递物流体系建设基础上，充分发挥邮政快递网络和渠道优势，从2018年起大力实施快递服务农产品寄递创金银铜牌工程，重点培育年寄递量超1000万件的国家级金牌项目

和超500、100万件的银牌、铜牌项目。截至2022年，全省已培育快递服务现代农业金牌项目20个，连续五年保持全国金牌第一，被国家邮政局通报称为“遥遥领先”。其中，乐陵调味品、日照海产品寄递量都在5000万件以上，金乡大蒜寄递量超3000万件。2022年，全年农产品寄递量达9.9亿件，支撑全省农产品网络零售额增长38.4%，是全国平均增速的4倍。邮政快递业有效连接生产和消费，使乡村接入全国大市场，促进城乡双向流通发挥了关键作用，为打造乡村振兴齐鲁样板做出了积极贡献。周乃翔省长、省人大常委会党组书记、副主任杨东奇先后对快递服务现代农业成效批示肯定。

（二）快递嵌入制造业供应链，服务制造业加速拓展。全省邮政快递业立足各地优势制造产业，积极探索快递服务现代制造业新路径，找准寄递服务供给的落脚点，积极拓展嵌入供应链、仓配一体化、互联网+、冷链定制化等各具特色的服务模式，大力服务高端装备制造业、传统产业转型、制造业电商、生物医药及新兴制造业，涌现出快递服务海尔入厂物流、齐鲁制药冷链配送、博山玻璃、德州扒鸡、曲阜印章等116个典型项目，其中寄递超千万件项目30个，超千万收入项目11个，“快递进厂”示范项目数量居全国第一。青岛局推动山东邮政与海尔集团建立战略合作，在胶州市海尔工业园全球备件供应链运营中心，成立海尔物流事业部，提供一体化服务和部分生产线体组配包装工序，以及备件仓储管理和全国运输配送服务，实现制造业降本增效和行业收益的双提升。2022年，全省快递服务制造业快件量达4.61亿件，带动制造业产值达1200亿元，为全省制造业新旧动能转换提供了有力支撑，我省快递服务制造业的做法被国家邮政局转发各省借鉴参考。

(三)“快递出海”助力外贸发展,推动内需、外需高效连接。青岛深入推进跨境电商综试区建设,出台《青岛市关于加快推进跨境电商高质量发展的若干政策措施》,制定《青岛特色产业带跨境电商培育行动实施方案》,目前青岛市在境外设立的公共海外仓超过 60 个,总面积超 31 万平方米,服务外贸企业超 6000 家。青岛上合示范区多式联运中心开行“齐鲁号”中欧班列超 200 列,顺丰航空复航“青岛—列日”国际货运航线,中外运联合天津货运航空开通青岛—大阪货运航线。日照出台《日照市支持跨境电商和服务贸易发展的若干措施》,积极引导邮政 EMS、顺丰速运等快递企业进驻日照跨境电商产业园、日照综保区跨境电商中心等跨境电商园区,为日韩购、海猪购、叁时叁刻等跨境电商平台提供进出口快递服务。烟台积极协调有关部门,打通出海通道,烟台海关采取“无纸化”“两步申报”“5+2”预约通关服务等便利措施,极大提升了快递出海通关效率。临沂机场航站楼二期改扩建工程开工建设,开通临沂—韩国首条全货机航线。临沂启阳机场设邮政处理中心,设计能力平均为 50 万件/日。山东邮政国际陆续推出鲁美航空快线优先普货、鲁美航空快线经济普货、鲁韩海运快线(电商专线)等市场化新产品,重点发展日韩美加俄五大路向航空邮件,业务量收增长明显。邮政快递为贸易走出去提供了有力支撑,“快递出海”连接“内外两个市场、两种资源”,推动内需、外需高效连接,对外开放新通道作用凸显。

(四)邮政快递业在增加就业、畅通社会微循环方面发挥重要作用。目前我省邮政快递行业从业人员 26 余万人,随着行业快速发展,每年新增用工近万人,特别是伴随行业科技应用、新业态发展、服务延伸和质效提升,邮政、

顺丰、京东、菜鸟和通达系品牌企业大量招聘高校毕业生,为大中专院校提供了数量较多的就业岗位,成为稳定增长的就业群体。邮政网络通达城乡、快递服务千家万户,与社会各界和老百姓生活联系日益紧密,作用越来越显著。疫情期间,全省邮政快递业依靠覆盖全国、通达世界的网络,发挥末端优势,畅通社区微循环,全省快递行业近 2 万辆服务车辆、约 15 万名快递员,汇聚成强大的保供力量,保障封闭社区百姓基本需求,有效发挥了畅通微循环的积极作用,在保障城市物资供应,平抑封控区域物价上涨、维护社会稳定等方面提供了重要支撑。

### 三、当前我省邮政快递业存在的短板和不足

(一)邮政领域事权责任落地难。一是邮政监管履职经费缺口较大。根据国务院改革方案(国办发〔2019〕33号),省级以下邮政快递业安全监管、基础设施建设、履职能力建设等事权和支出责任由省、市共担。省财政尚未对省邮政监管履职经费设立专门预算账户,以省邮政管理局本级为例,2023 年中央划拨监管费用仅 179 万元,扣除固定支出后所剩无几,根本无法支撑监管和行业发展需要。二是行业监管力量亟待补充。面对迅猛增长的快递市场,监管力量不足的问题越来越突出。目前,省邮政管理局有 24 个编制,市级邮政管理局编制多的十几个,少的只有 8 个,全省县级邮政管理机构仅有 37 个,不到全省县(市、区)数量的 30%,补齐县级邮政管理机构短板迫在眉睫。

(二)行业中高端供给不足。一是跨境快递发展动力不强。跨境快递收益较高,对拉动快递业务收入提升具有重要作用。但 2023 年一季度,我省国际及港澳台快件量 339 万件、占快递业务量 0.23%,远低于全国 2.4% 的比重,

与广东 4.2% 的比重差距更大；跨境快递业务收入比重 5.76%，同样低于全国 10.9% 的平均比重，与 2019 年相比呈下降趋势，而且占据全省跨境快件量 4 成的青岛，增速仅为 6.4%，远低于全国 45% 的平均增速。二是冷链快递发展仍然滞后。我省冷库容量丰富、生鲜资源众多，然而目前除顺丰速运冷链布局较好外，其余快递品牌由于投入不足，造成我省冷链快递线路有限、服务延伸不够，造成许多生鲜产品难以通过快递实现全省、全国畅行。

（三）快递服务能力提升不够。一是快递基础设施建设破局难。随着用地、用工成本高，快递基础设施建设运营压力进一步加大，地方政府往往片面关注快递行业税收贡献，忽视快递对拉动就业的突出作用，在规划用地、车辆通行、水电优惠等方面支持不够。快递智能柜等终端服务设施在城市小区布设落地难，在一定程度上也影响了末端投递，降低了消费者的便捷购物体验。二是快递服务质量提升难。由于快递单价持续下降，快递运营收益日渐收缩，加之总部对基层快递网络投入严重不足，快递投递不上门、未经允许投放快递柜等服务质量问题呈上升势头，已经成为制约行业高质量发展的短板。

（四）引领发展的政策支撑不足。一是行业立法亟待加快推进落地。《山东省快递业促进条例》立法目前已列入二类立法计划，亟需推动条例尽快出台；《山东省邮政条例》修订工作亟待推进，现行《山东省邮政条例》是 2003 年审议通过并颁布实施的，修订工作已严重滞后。二是亟待出台扶持邮政快递业高质量发展意见。对标浙江、广东等地经验做法，结合我省实际，加强前瞻性研究和布局，省政府层面应尽快出台推动我省邮政快递业高质量发展的意见，在政策、财税、规划等方面给予大

力支持。

#### 四、促进我省邮政快递业发展的路径及建议

习近平总书记十分关心邮政快递业发展，指示要加快推动农村电商快速发展。中共中央政治局会议、国务院常务会议分别对贯通县乡村快递物流配送体系提出要求，做出了部署。省委、省政府对邮政快递业发展十分关心，省政府专门下发加快全省农村寄递物流体系建设的通知。加快邮政快递业发展，既是发展现代物流业的重要内容，也是推进现代化强省建设的必然要求。当前扩内需、促销费对经济发展的基础性作用进一步凸显，电子商务多元化发展，农业现代物流体系加速构建，制造业不断优化升级，快递发展需求持续扩大、使用场景更趋丰富，行业潜力巨大。为促进我省邮政快递业高质量发展，结合我省产业特点和行业实际，借鉴江浙粤经验，建议：

（一）在发挥引领作用上实现新提升。我省邮政快递业已发展到了一个很重要的阶段，需要加强法律引导、政策支持，着力优化发展环境。省政府层面出台推动邮政快递业高质量发展的实施意见，在邮政快递扶持政策、地方事权和支出责任落实、邮政监管履职能力经费保障等方面拿出具体举措，增强高质量发展推动力。推动《山东省快递业促进条例》立法和《山东省邮政条例》修订工作，力争在产业引导政策、基础设施建设、县级监管改革以及执法监管等方面的立法保障，将邮政快递业专项规划纳入各地专项规划编制目录清单，做好与当地国土空间规划的衔接，合理安排快递基础设施空间布局，确保快递设施有空间、能落地。

（二）在培育行业增长极上下功夫。一是引导快递企业加快区域性快递总部建设，支持济南、青岛、潍坊、济宁、德州等建设品牌快

递区域中心，加强资本投入、科技支撑和网络倾斜，致力于打造 4—6 家具有核心竞争力和辐射影响力的快递骨干企业。二是推动快递中心城市建，济南、青岛要深挖产业规模增速潜能，及时拿出转型升级方案，在快递业务量、业务收入上争先进位；临沂要立足商贸物流腹地优势，进一步扩大中国快递示范城市影响力，全力推动快递物流跨越发展、塑成优势，力争进入全国快递城市 15 强。

（三）在跨境和冷链供给上求突破。全省各市局要在持续抓好快递 + 农产品寄递创牌工程和快递嵌入制造业供应链基础上，推动跨境快递和冷链快递加速发展，提高行业中高端收入占比。济南、青岛、烟台、威海等口岸城市，要积极抢抓“一带一路”、中国（山东）自贸区建设机遇，借鉴浙江、江苏等成功经验，加快国家级跨境电商综合试验区建设，在搭建平台、优化通关等方面大胆探索，配套地方跨境快件补贴优惠，避免跨境快递业务外流，率先实现总量、效益突破；临沂、潍坊等要立足冷库资源优势 and 区域快递枢纽区位优势，引导加

大冷链快递投入布局，力争培育覆盖全省、全国先进的冷链快递骨干企业，进一步满足生鲜农产品和预制菜产业发展需要。

（四）在提升寄递服务质量上得实效。一是加快实施“一市一园”建设，推广应用智能分拣、物联网、光伏发电等新技术，着力增强快递园区运营能力，提升快递集聚发展综合效益水平。二是鼓励探索交邮结合、公快结合等共享投递创新，支持快递企业通过成立第三方公司等形式，整合人员、分拣线、车辆等末端投递要素，鼓励在城市封闭小区、城乡社区、村居设立快递智能终端投递设施或综合服务站，延伸服务，打通快递服务的最后环节。三是加快绿色发展步伐，推动邮政快递新能源车辆和清洁能源车辆应用；加快包装回收循环利用，推广应用循环中转袋，投放快递包装绿色回收装置。四是推动服务质量整治提升，紧盯群众最关注的派送服务态度差、不按址投递、延误丢失、虚假签收等社会热点问题，大力提升寄递服务规范化水平，增强群众对快递行业认同感。

# 关于“优化法治环境，促进企业发展”的 调研报告

张 斌

党的十八大以来，习近平总书记对加强营商环境建设作出系列重要论述，反复强调“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”，特别指出“法治是最好的营商环境”“法治化环境最能聚人聚财、最利于发展”“社会主义市场经济本质上是法治经济”，把法治化营商环境建设摆在了优化营商环境、甚至是经济工作全局的重要位置。省委高度重视法治化营商环境建设，第三届儒商大会、全省民营经济高质量发展工作会议等都对相关工作提出明确要求，省委常委会会议审议通过的《山东省深化营商环境创新提升行动实施方案》对加强法治保障专门制定若干具体措施，释放了全面提升法治化营商环境建设水平的强烈信号。围绕深入学习贯彻习近平总书记关于加强营商环境建设的重要论述，扎实推动省委有关部署要求落地，按照省人大常委会关于在主题教育中大兴调研之风的安排，紧密结合人大在加强法治化营商环境建设上的职能，由我牵头组建调研组，就“优化法治环境，促进企业发展”进行了深入调查研究。重点开展了 4 项工作：一是积极加强理论学习，精心设计调研工作方案，保证整个调研活动科学有序开展；二是制作包含 40 余项内容的匿名在线调查问卷，面向有关担任企业负责人的省人大代表、大型国企负责同志、中小微企业负责同志等 400 余人发放，

共回收有效问卷 198 份，广泛听取了不同方面的声音；三是结合开展执法检查、联系代表等工作，在济南、东营、菏泽、济宁等地实地调研 11 家企业，召开 5 次座谈会与 28 家企业以及省人大财经委、监工委，常委会法工委、预算工委，省工信厅、省公安厅、省司法厅、省国资委、省法院、省检察院和有关市、县、高新区等负责同志进行深入交流，拿到了不少第一手资料；四是通过电话沟通、个别访谈等方式，点对点进一步深入了解了有关方面反映的典型事例。

这次调研深入基层、深入一线、深入实际，基本涵盖了省市县属国企、大中小型民企、外企以及人大、政府、司法机关等各领域各方面，既从面上基本掌握总体情况，也从点上详细了解具体问题，取得了预期效果。通过调研来看，各方面对我省法治化营商环境建设情况普遍给予积极评价，在问卷调查中对我省法治化营商环境建设总体评价为“好”或“较好”的合计占 96%，其中总体评价为“好”的达到 61%，充分体现了近年来全省上下加强法治化营商环境建设的成果。与此同时，各方面也反映了一些突出问题和迫切诉求。调研组本着问题导向，以“写实”方式将有关问题进行了认真梳理，力求原汁原味地体现基层声音，并有针对性地提出了相应意见建议，现重点报告以下 6 个方

面的情况。

### 一、地方立法质效有待提升，尚不能高水平满足法治化营商环境建设需要

调研中不少同志都谈到，近年来省、市两级人大把优化营商环境的理念和措施有效融入立法工作中，陆续推出一批重磅地方性法规，取得显著工作成效，但地方立法工作也还有一些不够扎实有效之处。

对立法质量方面的意见，主要是一些涉企法规宣示性条款过多，有关规定较为抽象而不够具体，管用的实招、硬招、好招不够多。有的人大机关干部反映，政府部门在推进涉企相关立法时解放思想不够，特别是有追求“立权”、逃避“立责”的不良倾向，一些立法项目在人大审议时想多加一些“干货”进去，但受政府部门的掣肘没有实现。有的人大机关干部谈到，人大在涉企立法上要敢于创新、勇于探索，某地方立法项目南方地区明明有可以学习的现成“硬条款”，对促进企业发展很有益处，但在人大初审时我们自己就“毙掉”了借鉴这些条款的意见，折射出人大在立法上还有束缚自己手脚的问题。有的人大机关干部提出，立法后评估工作对提升立法质量有重要作用，但目前这项工作仍处在起步阶段。

对立法项目方面的意见，主要是新兴领域立法不够及时，一些新经济新业态还缺乏有效地方立法规范。某市属国企反映，其涉足的低空产业有很大发展空间，亟需相关地方立法的保障和支持，但我省在这方面还是空白。某信息安全行业龙头民企以及省直相关部门均反映，虽然去年开始施行的《山东省大数据发展促进条例》对信息安全保护单列一章作出规定，但当前信息安全形势较为复杂，需要地方立法作出进一步系统规范。省公安厅反映，寄递行业相关地方立法较为滞后；网约房的快速发展伴

生不少黄、赌、毒问题，公安部门在监管上缺乏有效法律法规依据。调研还了解到，我省一些地方人大常委会作出设立“企业家日”的决定，受到了广大企业家的普遍认可，有 77% 的问卷调查对象认为这一做法很有价值，在民营企业家中这一比例更高达 81%。

对法规改废方面的意见，主要是与当前经济社会发展形势相比，一些涉企地方性法规修订、废止不够及时。有的人大机关干部反映，我省出台的反不正当竞争、专利、开发区等地方性法规，现在都亟需修改。某省属基础设施领域国企反映，《山东省高速公路条例》系 2000 年制定，23 年间未作修订，个别规定已不适应当前发展形势，一些新的情况也需要通过增加相关条款来规范。

对法规宣传方面的意见，主要是普法力度不够大，一些企业及地方政府部门、司法机关对有关涉企地方立法的具体内容不熟悉、不了解。根据问卷调查情况，表示对《山东省优化营商环境条例》《山东省民营经济发展促进条例》《山东省中小企业促进条例》内容较为熟悉的分别只有 47%、37%、39%。有的地方人大干部反映，基层政府部门、法院等跟进学习贯彻《山东省优化营商环境条例》等不扎实，一些规定落实不到位就是因为基层根本不知道有这些规定。调研座谈了解到，国企及大型民企大都设有政策研究或合规审查机构，而小微民企由于规模所限，普遍没有设置类似专门机构，这是有关企业掌握法律法规内容不及时的一个客观原因。

立法是法治化营商环境建设的基础性、先导性工作，做不到“有法可依”就谈不上法治环境建设，做不好“良法善治”就会制约法治环境建设的质量。地方立法有实施性、补充性、探索性的重要作用，在法治化营商环境建设上

理应大有可为，也必须大有作为。建议：

1. 围绕提高立法质量，一手狠抓人大主导立法的制度建设，着力健全完善立法前、中、后全环节相关机制，有效强化人大在制定法规上的主导地位；另一手狠抓人大立法队伍能力建设，切实提高法规审议把关水平，推动涉企地方立法增加更多“含金量”。

2. 围绕加强新兴领域立法，面对国家层面有关新兴领域立法还不够完善的现实情况，应进一步广泛对接掌握新兴领域地方立法需求，在地方人大职能范围内积极创制性推进相关地方立法。针对有关方面反映的几项重点问题，可以考虑学习借鉴《湖南省通用航空条例》《深圳经济特区低空经济产业促进条例》等立法经验，适时推进我省低空经济立法研究；在《山东省网络安全条例》已列入省人大常委会 5 年立法规划的基础上，本着急需先立的原则，将该项目列入明年立法计划重点推进；在开展《山东省快递业促进条例》立法时，把控制快递行业相关风险纳入立法内容；适时以“小快灵”方式作出法规性决定或推动出台有关地方政府规章，为加强网约房管理提供有效制度供给；以决定方式设立全省统一的“企业家日”，或协调各设区的市人大常委会全覆盖作出设立“企业家日”的相关决定，用法治权威推动在全社会形成认可企业家地位、尊重企业家价值、弘扬企业家精神的良好氛围。

3. 围绕加强法规废改工作，健全完善法规修改或废止的长效机制，每年都动态梳理“陈旧”法规情况并列修改或废止清单，有计划地“打包”或单独推进相关法规改废工作。

4. 围绕加强普法宣传，在持续改进人大普法工作的基础上，积极采取专项监督等举措，督促司法行政机关更好发挥普法工作牵头作用，建立完善常态化、深入化的普法工作机制，尤

其对小微企业要有更加务实的普法办法，保障企业及时到位地掌握有关法律法规内容。

## 二、政府诚信问题较为突出，已成为法治化营商环境建设的显著短板

这次调研，政府存在不诚信现象是企业反映最强烈的问题。从问卷调查情况看，只有约一半的调查对象认为政府及其部门非常到位地履行了向企业依法作出的政策承诺、与企业依法订立的合同，对政府诚信的认可比例明显不够高。

调研了解到，一些国有企业被政府拖欠资金数额惊人，甚至已到了制约企业正常经营的地步。某职能部门干部反映，部分地方政府片面强调国企的社会责任，过分苛求国企在相关项目建设上搞“无私奉献”，但国企毕竟是企业，是要追求经济效益的。某建筑业央企下属单位反映，承建的某市开发区回迁房项目，在开发区升格、领导调整后，区域内有关项目全部暂停实施，但当地政府、管委会均不出具书面通知，既不按合同约定及时付款，也不推动解除合同，项目成为“半拉子”工程，企业损失很大。某省属基础设施领域国企反映，我省不同层级政府累计拖欠高速公路项目出资款已达 170 亿元，严重影响了后续项目融资；地方政府及其平台公司还拖欠该国企大量工程款，即使走司法程序，法院判决生效后多数款项也得不到有效执行；某市政府让该国企垫资建设一重点工程，完工多年后仍拖欠应付账款 60 亿元，市政府领导对此曾回应称“你们这么大的国企，应当不差这点钱”。某省属水利工程领域国企反映，在参与我省有关地方污水处理等项目建设时，地方政府承诺给予配套资金或相关资金补贴，但很多承诺未得到有效落实，应兑现未兑现资金累计达到 90 亿元，成为企业“爆雷”的重要原因。某省属国企从事公共设施建设管理

的二级企业反映，我省各级政府累计拖欠其应付账款 40 多亿元，仅某沿海市就欠款 20 亿元。某省属工业装备领域国企反映，政府下发新能源汽车生产补贴存在不及时、不足额等情况。某省属能源领域国企反映，按照政府要求承担了每季度收储 600 万吨煤炭的任务，但政府承诺的补贴长期未到位。某高新区负责同志介绍，该高新区已拖欠其区属国企有关资金 70 亿元以上。

调研还了解到，民营企业相较国有企业处在更加弱势的地位，在推动政府兑现政策、资金方面存在更大困难。某职能部门负责同志介绍，近年来虽然持续开展政府拖欠民企账款清理工作，但总欠款额一年比一年大，陷入了“越清越多”的怪圈。某头部互联网企业反映，该企业将有关项目落户我省某市，市政府曾承诺企业享受退税政策，但项目落户后就没了下文，企业考虑到维护政商关系也不敢频繁找政府落实政策。某软件开发民企反映，一些基层政府部门存在延期验收项目、拖欠项目尾款、强迫变更合同支付条款等行为，企业一般只能忍气吞声接受。某信息技术服务民企反映，在与个别基层政府部门签订的合同中，甚至有“根据当地财政情况付款”的条款，明显不符合相关法律法规精神，企业要承担很大的资金风险。某机电行业民企反映，政府一些产业支持资金兑现不到位。

推进法治化营商环境建设，解决地方政府诚信问题是极为关键的工作。一是地方政府作为营商环境的重要建设者、营造者、维护者，其不能带头增强法治意识、契约精神，严格履行对企业的承诺、与企业签订的合同，不仅是损害企业利益的个案问题，更重要的是由于政府示范作用，会对整个法治化营商环境造成广泛而恶劣的影响。二是《优化营商环境条例》《山

东省优化营商环境条例》等相关法规对政府依法履行政策承诺、合同作出明确规定，特别提出不得违约拖欠市场主体款项，相关地方政府的做法已涉嫌违反有关规定，必须坚决予以纠正，否则法律的权威性就受到冲击，法治化营商环境建设会出现“破窗效应”。三是地方政府拖欠企业的有关资金虽未列入政府隐性债务统计范畴，但事实上已成为准政府隐性债务，是地方财政健康运转的重要隐患，涉嫌违反国家相关要求，有必要通过完善的法治制度设计，进一步有效控制地方政府在这方面的举债冲动。建议：

1. 围绕化解地方政府涉企欠款存量，坚持以推进人大监督与审计监督、财会监督贯通融合为抓手，大力推动通过审计、财政自查等模式全面摸清各级政府欠款数额，并督促制定实事求是的还款计划，把还款额逐年列入财政预算以保证落实到位。

2. 围绕遏制政府涉企欠款增量，各级地方人大要瞪起眼来监督同级地方政府严格落实有关法律规定，切实提高预算编制质量，保证所有财政投入项目都有相应预算安排，没有预算安排的项目坚决不上，真正以财政收支平衡控制来确保地方政府“有多大的锅就煮多少米”。

3. 围绕强化政府依法履约责任，把建立健全政务失信记录和惩戒制度纳入有关地方立法，进一步完善政府诚信约束机制；对人大监督中发现的政府部门有关涉嫌违法违规突出问题，及时向纪检监察机关通报，由纪检监察机关按照《优化营商环境条例》第 69 条第 7 款等规定，依法追究有关方面法律责任，坚决划出政府严格依法履约的底线和红线。

4. 围绕完善人大有关监督机制，将地方政府解决涉企欠款工作进展纳入各级财政部门定期向同级人大常委会预算工委通报政府隐性债

务化解情况的范围，保证各级人大充分掌握有关情况，常态化监督这项任务的落实。

### 三、政府部门依法行政有差距，政务服务水平仍有不少提升空间

调研对象普遍表示，随着近年来优化营商环境工作持续推向纵深，政府办事效率确实提高了很多，企业获得感非常明显，但对照有关法律法规要求和先进地区做法，个别政府部门在政务服务中依然存在一些问题，让企业感到不方便、不满意、不痛快。

对行政审批方面的意见，主要是个别事项的审批还不尽合理规范。有四分之一的问卷调查对象表示，有的部门在办理审批事项时依然要求企业提供规定清单以外的材料。某省属贵金属生产领域国企反映，个别地方政府存在地方保护主义倾向，在矿业项目市场转让及工商变更环节进行不当干预。某药企反映，有关部门对变更药品包装规格和装量的审批过于严苛，广东等省份在这方面则比较灵活。某民企反映，有关法规提出加强电子印章的推广应用，但基层政府落实力度不大，现在企业不少审批项目仍需要先纸质文件上盖章再扫描上传。某市领导反映，国家发改委 2008 年制定的《乳制品加工行业准入条件》要求新上或改（扩）建乳制品加工项目（企业）必须与周围已有乳制品加工企业距离 60 公里以上，这一规定很不合理，希望上级进行调整。

对行政监管方面的意见，主要是监管措施在规范性、精准性上不够到位。超过 30% 的问卷对象表示，政府及其有关部门在落实相关法律法规或上级要求时，存在层层加码、窗口指导过多等现象。某机关干部反映一个案例，在一公司未主动申请的情况下，市场监管局仅在口头告知进行集中整治后，就直接将其经营范围强行作了修改。某省属能源领域国企反映，

采矿塌陷损毁耕地需缴纳耕地占用税，但有关法律法规对耕地损毁的认定程序和标准没有具体规定，解释权由各地相关部门掌握，认定尺度不够统一。某地人大干部反映，个别行政监管项目过分依靠第三方机构开展，而这些机构是追求经济利益的，势必给企业造成一定负担，近期上级统一部署开展燃气安全专项排查整治，个别处于垄断地位的第三方机构就“很兴奋”。某职能部门干部反映，在当前大数据条件下，政府相关主管部门完全可以通过监管信息的互联互通，对企业实现相关扶持政策的“免申即享”，有关措施先进地区早已实施多年，深圳某高新企业负责人曾介绍其在不知情的情况下收到政府 3000 万元补贴，希望我省在这方面加大探索力度。

对市场主体出清方面的意见，主要是出清程序烦琐、效率低下。不少企业反映，市场主体好设立但不好注销，现在几分钟就可以注册一个企业，但注销一个企业往往很麻烦。根据问卷调查情况，只有 51% 的调查对象认为企业注销不困难。某职能部门干部反映，注销省属国企有关下属“僵尸企业”是释放资源、解除国企包袱的有效举措，但在推动这项工作时，市场监管部门要求走完股东大会、职工大会等流程，而这些“僵尸企业”由于停摆时间过长，人员、资料已大量流失，走完这些流程异常困难，最后由职能部门背书才完成了注销手续，希望市场监管部门从实际情况出发，进一步简化、优化注销工作机制。某地人大干部反映，法律规定企业注销需要先解决债权债务问题，但企业到注销这一步往往无力还债，而走破产程序又面临很多“难关”，企业注销容易成为“死结”，希望能够健全完善企业注销“解结”的机制。

对行政执法方面的意见，主要是行政执法

还存在检查过多、处罚过严的问题。某职能部门干部反映,《山东省优化营商环境条例》对合并、联合开展执法检查作出明确规定,但现实中执行不到位。省司法厅反映,在行政执法工作中进一次门、查多项事的执法方式适用较少,多头交叉执法等问题频发,跨部门、跨区域的协调联动仍有待加强;环保、食品安全等领域一线执法人员为规避渎职风险,极少选择适用“从轻或减轻处罚”。问卷调查情况显示,只有 35% 的调查对象认为同一部门对同一企业在较短时间内实施的多项执法检查能够完全做到合并开展。某市辖区人大代表反映,区内一企业去年共接受各类检查 487 次,占用了企业大量时间精力。某地人大干部反映,个别地方环保部门在半年内反复强制企业上新的环保设备,有的小企业直接被拖死了。有的人大机关干部反映,行政处罚使用信用惩戒手段存在“越界”嫌疑,有的政府部门设立的信用惩戒“黑名单”缺乏法律法规依据,且配套的信用修复机制不够完善,这些“黑名单”对企业的“杀伤力”太大。问卷调查情况也显示,只有 55% 的调查对象认为企业信用修复机制较为完善。

行政审批、行政监管、行政执法以及市场主体出清等事项,企业接触最经常、感受最直接,是法治化营商环境建设的“重头戏”,必须推动政府进一步落实有关法律法规精神,牢固树立服务企业贵在无事不扰、支持企业就要有求必应的理念,不断抓好政务服务工作的改进,持续增强企业的获得感、满意度。调研了解到,前不久出台的《山东省深化营商环境创新提升行动实施方案》对优化政务服务、企业准入退出、工程建设项目审批等方面都制定了专门配套措施清单,提出深化“一次办好”改革、深化“一窗受理”集成改革、政务服务事项标准化提升、

深化数据共享和电子证照应用、健全市场主体歇业和除名制度、推进综合监管“一件事”、推动惠企政策“免申即享”、加强企业信用修复等具体措施,有关方面反映的上述问题基本都有对应的改进措施。建议:

1. 把监督省政府关于深化营商环境创新提升行动有关配套措施的落实情况列入明年省人大常委会监督计划,以人大“硬碰硬”的监督力度推动政务服务见到“实打实”的改进效果。

2. 学习借鉴江苏省人大常委会制定《江苏省行政程序条例》的做法,推动制定《山东省行政程序条例》,对全省各级行政机关开展行政规划、重大行政决策、行政执法、行政征收征用、行政指导等工作进行全面规范,有效保障行政机关提高依法行政水平。

3. 认真总结近年来各地实行的工业项目“标准地”“拿地即开工”审批等做法,及时写入地方立法,以法规形式有效固化相关改革措施。

4. 对变更药品包装规格和装量的审批、乳制品加工项目(企业)距离限制、耕地损毁认定等具体问题,由省人大有关专委会结合日常监督进一步了解情况,确有不合理之处的,推动有关职能部门及时提出改进措施或对上提出改进意见。

#### 四、平等对待各类市场主体的法律规定落实不够严格,民企面临事实上的不公平待遇

调研接触到的不少民企均表示,党中央明确提出对国企民企平等对待的要求,相关法律法规也作出相应规定,大家深受激励,但这些要求和规定并没有严格落实到位,民企尤其非大型民企在银行融资、市场准入、政府采购等方面,事实上依然无法完全享受与国企一样的公平待遇。某职能部门干部反映,民企融资途径受限,其拿到资金的综合成本明显高于国企。

几家小微民企反映，在相同条件下投标政府项目，民企往往比国企更难拿到项目，为了中标民企经常需要借用一个国企的“壳子”，让国企在中间挣一笔。某软件开发民企反映，其开发的有关监狱管理信息化系统，政府部门确定一国有企业中标，但实际上仍是该民企具体实施。某高新区负责同志反映，近年来区内一些民营企业以很低价格或直接免费的方式吸引区属国企入股，目的就是要沾上国有企业的名头，方便拿项目和融资。某信息技术民企反映，先前该企业已实施某省级重点党建 APP 开发，证明了其技术实力和安全可靠，但在参与我省一些县市、镇街党建信息化项目投标时依然受到不公平待遇，企业负责人感叹“是不是我们的创业方向选得不对？政府在党建信息化方面到底允许民企介入到什么程度，应该给一个明确说法。”

保证各类市场主体平等参与市场竞争，是打造法治化营商环境的内在要求和关键一环，对维护民企合法权益、增强民企发展信心具有重要作用。从人大职能出发助力这方面工作，重中之重就是要着力从制度和法律上把对国企业平等对待的要求落下来。建议：

1. 结合推进有关地方立法，把开展公平竞争审查会审等机制写入地方性法规，对政府及其部门歧视、限制或排斥非公有制市场主体的行为进一步细化明确法律责任，以更加务实的制度设计保证各类所有制企业规则平等、权利平等、机会平等，真正让民营企业和民营企业安心、放心。

2. 基于解决民企平等待遇问题的复杂性、艰巨性、重要性，可以考虑在报请省委同意的前提下，适时启用特定问题调查、质询等刚性监督方式，强力督促政府及其部门切实打破各种对民企的不合理限制和隐性壁垒。

3. 因金融管理属中央事权，可以考虑通过全国人大代表向中央金融监管机构提出建议等方式，推动银行机构进一步拓宽抵质押物范围，探索将企业知识产权、环境权益等作为抵押物，助力解决好民企贷款难、贷款贵等问题。

### 五、司法服务企业发展不够有力，企业尤其希望法院改进相关工作

调研对象在司法服务企业发展方面提出了一些具体意见，尤其是不少企业希望法院能够进一步积极作为、创新作为，切实解决企业面临的有关问题。一些企业反映，法院执行力度仍需要加大，问卷调查也显示，只有 27% 的调查对象认为不存在“执行难”问题。某职能部门干部反映，部分破产案件存在持续时间久、成本高、效率低等问题，有的破产案件拖至十几年乃至二十几年尚未解决。某民企反映，其作为我省某化工企业破产重整后由政府引入的战略投资者，在入主企业后发现破产并未解决企业信贷信用问题，企业仍在当地银行的贷款“黑名单”上，通过注册新企业并历时 5 年将有关资产注入新企业后，才最终解决了这个问题，企业负责人表示“如果当初知道是这种情况，绝对不会投资山东的破产企业”。有的人大机关干部、司法机关干部反映，按照破产法规定一人有限公司也可以破产，但由于一般无法证明企业财产独立于股东个人财产，法院考虑到股东可能存在逃避债务问题往往不会受理这类企业破产申请，我省至今罕见一人有限公司破产案例，这一制度有“沦为摆设”之嫌，需要在修改破产法时进一步完善有关规定。某地人大干部反映，法院查封、冻结资产仍存在“一剑封喉”问题，某企业在该地投资的项目只涉及 300 万元的资金纠纷，且该企业愿意提供价值 500 万元的房产抵押，但区法院仍执意拍卖其价值 1 亿元的土地。

有的企业还对司法工作提出了一些其他意见。某制药领域大型民企反映，个别自媒体长期毫无根据地诋毁企业和企业家，希望司法机关加大打击力度。某省属工业装备领域国企反映，我省某地制售假冒发动机零部件屡禁不止，甚至发动机整机也存在侵权问题，希望行政执法和司法进一步衔接起来，加大知识产权保护力度。几家小微民企反映，企业没有条件配备专职法律顾问，希望司法机关能够协调提供统一法律服务。

司法是法治的重要内容，良好的营商环境离不开有力的司法保障。建议：

1. 考虑到企业破产工作确实存在牵扯利益主体复杂、涉及政府职能部门多等特点，面临着资产负债清理难、职工安置难、财产处置难等问题，单靠法院一家并不能有效化解这方面难题，应当充分总结吸收现实工作中行之有效的企业破产处置府院联动机制，将有关做法纳入有关地方立法，进一步明确政府、法院在企业破产处置中的具体责任，推动形成府院联动解决企业破产处置难题的强大合力。

2. 进一步梳理各方面对企业破产工作的意见建议，主动通过适当方式向全国人大常委会法工委进行反映，助力做好企业破产法修订工作。

3. 通过日常监督等方式，督促发改等部门及法院认真按照全省统一部署，大力优化破产重整企业在税务、金融、市场监管等领域的信用修复服务，确保破产重整企业更好实现轻装上阵。

4. 按照今年监督计划，扎实组织听取和审议省法院关于知识产权审判工作情况的报告，高质量提出审议意见，督促法院进一步做好知识产权保护工作。

5. 结合开展有关监督项目，将企业关于执

行工作、查封冻结资产、打击诋毁企业行为等方面的意见，及时向有关司法机关进行反馈，推动抓好工作改进。

6. 督促司法机关通过打造法治服务网络平台等措施，进一步为企业提供覆盖面更广的法律服务。

## 六、几点体会

通过这次调研与有关方面特别是与企业的深入接触，对法治化营商环境建设有了更深入的了解、更系统的认识、更全面的感受，几点体会尤为深刻。

一是法治化营商环境建设非常重要，必须摆在全局工作的重要位置。习近平总书记的有关重要论述鲜明指出了加强法治化营商环境建设的极端重要性。我理解，法治固根本、稳预期、利长远，法治环境建设在整个营商环境建设中具有支撑性、规范性、保障性等关键作用。尤其在当前形势下，坚持厉行法治，进一步以明规则代替潜规则，以法治代替人治，是稳住企业信心的“关键一招”。问卷调查中，认为法治化营商环境建设成效对企业发展信心有决定性或有较大影响的占到 99%，从一个侧面反映了广大企业的心声。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于加强营商环境建设的重要论述，认真贯彻落实省委有关工作要求，对法治化营商环境建设真正做到高度重视、高点定位、高标推进，以实际行动回应企业期盼、增强企业信心、服务企业发展，进一步营造民企敢闯、国企敢干、外企敢投的良好环境。

二是法治化营商环境建设已进入“深水区”，但决没有过不去的“流沙河”。随着近年来的持续努力，法治化营商环境建设领域较容易解决的问题基本都已解决了，剩下全是“难啃的硬骨头”。调研中掌握的问题，很多都涉及利益主体较广、“结扣”程序较复杂，但“难啃”

决不能成为慢解决甚至不解决有关问题的借口。调研中某地一位干部曾谈到，“行政审批制度改革涉及各部门现实利益，触动利益比触动灵魂还难，起初大家都认为也就只能动动皮毛，但我们下定了决心去搞，这么难的事最终还是推下去了”。有翻过行政审批制度改革“火焰山”的经验在前，法治化营商环境建设的“硬骨头”没有任何啃不下去的理由。我们要大力发扬改革创新精神，解放思想、更新观念，逢山开路、遇水架桥，咬定牙关、持续用力，在不断疏堵点、治痛点、解难点中把法治化营商环境建设推向纵深。

三是法治化营商环境建设贵在推动法治观念深入人心，形成自觉尊法学法守法用法的浓厚氛围。在法治化营商环境建设上，解决好立法问题是基础，但不可能只靠立法来实现“一语定乾坤”。企业反映的不少问题，在一些现行法律法规中已有规定，但就是落实不到位，背后更多的还是有关方面法治观念不够强，推动法律要求转化落实的自觉性主动性有差距。调研观察到，有的政府部门干部对法律法规尊崇感不足，甚至不掌握我省有关涉企法规的一些关键内容；有的司法机关干部对相关法律知识不熟悉，向调研组介绍情况讲不明白；有的企业家学习掌握法律法规不积极不主动，遇事

找法的意识明显不强。全面塑优法治文化是推进法治化营商环境建设的长远之计。我们要通过持续深化学法普法活动、大力宣传守法依法典型等措施，推动全社会进一步树牢法治观念、弘扬法治精神、强化法治思维，努力使各方面工作真正在法治轨道上更好推动和保障企业高质量发展。

四是法治化营商环境建设是一项系统工程，地方人大在其中担负着重要责任。法治化营商环境建设显然不是哪一个单位自己的事，需要党委的统一领导，需要人大及“一府一委两院”的共同发力，也需要企业、社会团体和群众的广泛参与，才能真正做到法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面打造科学立法、严格执法、公正司法、全民守法的良好格局。其中，地方人大作为拥有立法权、决定权、监督权等权力的机关，在法治化营商环境建设上责无旁贷，发挥着不可替代作用，应当紧扣法治化营商环境建设大局，自觉找准地方人大工作定位，更加科学地深化立法工作保证涉企法治实践有法可依，更加到位地深化决定工作保证涉企重大事项有序推进，更加积极地深化监督工作保证涉企法律法规落实落地，努力在法治化营商环境建设上更好体现人大担当、发挥人大作用、作出人大贡献。