

前 言

为深入贯彻落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求，贯彻落实党中央关于大兴调查研究的决策部署和省委工作要求，围绕全省人大工作中的重要问题和改革发展相关领域的重要事项加强调查研究，履行好宪法法律赋予人大的各项职责，稳中求进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 21 次会议研究确定了《2024 年省人大常委会及机关重点调研课题计划》。

一年来，省人大各专门委员会和常委会各工作机构始终把开展重点课题调研作为一项重要任务，加强组织领导，强化统筹安排，严格工作纪律。常委会领导同志以身作则、率先垂范，认真落实“四下基层”要求，坚持“一线工作法”，深入实际、深入基层、深入群众开展调查研究，掌握实情、了解民意，取得一系列调研成果。

现将调研成果编印成册，以供参阅。

山东人大工作 理论与实践 CONTENTS

目 录

2025·1
总第40期

编印单位：山东省人大工作理论研究会

编务主任：高广国

编务副主任：梁荣合 李云刚

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

- 03 关于深化拓展“两个联系”充分发挥人大代表作用的
调研报告
杨东奇
- 09 关于我省地方金融企业国有资产管理有关情况的调研
报告
孙立成
- 15 关于山东省绿色低碳高质量发展先行区建设工作情况
的调研报告
孙立成
- 24 关于我省学生体质健康促进工作情况的调研报告
王随莲
- 30 关于地方立法引领和推动先进制造业高质量发展的调
查研究
王良
- 40 关于全省社区矫正工作情况的调研报告
范华平
- 44 围绕我省高水平开放和高质量招商探索建立华侨华人在
鲁创新创业联系工作机制的调研报告
范华平
- 49 关于全省黄河流域地热能勘查开发利用情况的调研报告
王艺华
- 54 关于供销合作社综合改革情况的调研报告
王艺华
- 60 关于推动我省银发经济高质量发展的调研报告
张斌
- 69 关于全省街道人大工作运行机制的调研报告
省人大常委会研究室
- 74 关于加强我省湿地保护推动湿地可持续发展的调研报告
省人大法制委员会
- 79 关于全省家庭教育工作情况的调研报告
省人大社会建设委员会

关于深化拓展“两个联系” 充分发挥人大代表作用的调研报告

杨东奇

党的十八大以来，习近平总书记高度重视人大代表工作，指出，各级国家机关加强同人大代表的联系、加强同人民群众的联系，是实行人民代表大会制度的内在要求；强调，充分发挥人大代表来自人民、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。加强人大常委会同人大代表联系、人大代表同人民群众联系（简称“两个联系”），是新时代贯彻落实党的群众路线、坚持好完善好运行好人民代表大会制度的重要基础，是深入践行全过程人民民主、做好人大代表工作的有力抓手。

为深入学习贯彻党的二十届三中全会精神，全面贯彻落实习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的重要讲话精神，更好发挥“两个联系”在发展全过程人民民主的重要作用，我牵头与代表工委的同志组成调研组，深入青岛、淄博、枣庄等7个市的10余个县（市、区）实地调研，期间多次召开部分全国、省人大代表和市、市人大常委会负责同志座谈会，与110余名五级人大代表面对面交流，深入调研了解我省各级人大推进“两个联系”、发挥代表作用的经验做法，问计于实践、问计于群众，把情况摸清、把问题找准，积极研究提出改进工作的对策措施。

一、全省各级人大深化“两个联系”的

探索实践

2023年9月，赵乐际委员长到山东调研，亲临省人大常委会机关，强调要以“两个联系”为抓手深化拓展代表工作。全省各级人大及其常委会深刻认识“两个联系”的重要意义，把抓牢抓实“两个联系”作为人大机关、人大代表履职尽责的“牛鼻子”，守正创新、积极探索，持续深化代表工作，充分发挥代表作用，有力推动了新时代地方人大工作创新发展。

（一）坚持高位推动，健全“两个联系”工作机制。省委书记、省人大常委会主任林武同志作出批示，要求认真贯彻落实好赵乐际委员长的指示要求，进一步完善和创新“两个联系”的制度机制、方式方法；林武同志出席庆祝山东省人民代表大会成立70周年大会，对发挥代表主体作用、支持和保障代表依法履职等作出部署、提出要求；36名现职省级干部都以人大代表身份到所在选举单位实地调研、接待群众，为各级代表作出了表率。省人大常委会认真落实关于加强和改进省人大代表工作的意见、“两个联系”的意见，常委会党组多次专题研究代表工作，常委会主任会议成员带头联系代表，带队开展代表专题调研、集中视察等代表活动，领衔督办代表重点建议。全省各级人大同题共答、同向发力，普遍召开党委人大工作会议、制定出台文件，为扎实推进“两个联系”提供

了有力保障。比如，济南市召开全市人大代表工作会议，持续深化“两个联系”提升工作。济宁市各级人大出台“两个联系”有关文件28件，保障工作有章可循、有规可依。在临沂召开的全国人大常委会新形势下加强代表联系群众工作座谈会上，省人大常委会及部分市县作交流发言，我省深化拓展“两个联系”工作做法得到全国人大常委会领导同志的肯定。

（二）拓展深度广度，推动常委会联系代表常态化。全省各级人大常委会结合本级人大年度重点工作，统筹谋划、注重实效，持续拓宽联系代表的内容和方式，提升联系的经常性有效性。一是常委会组成人员联系代表制度化。省人大常委会明确83名常委会组成人员联系110名基层住鲁全国人大代表和444名基层省人大代表，结合执法检查、立法调研、座谈会、进“家”入“站”等多种形式经常性联系代表和群众，实现了常委会组成人员联系基层全国、省人大代表和联系选举单位“两个全覆盖”。东营市人大常委会组成人员换届以来分工联系各级代表3420余人次，面对面征集意见建议470余条。泰安市人大常委会主任会议成员分工联系一个县（市、区）、一个代表联络站、一个立法联系点，联系推动一项创新工作。金乡县把每年7月定为“常委会联系代表月”，常委会领导分别带队深入各乡镇、街道走访县人大代表。二是代表列席常委会会议常态化。省人大常委会改进代表列席常委会会议机制，注重邀请基层和相关领域代表列席会议，并在会议期间组织召开列席代表座谈会，2023年以来共邀请90名全国、省人大代表列席常委会会议。日照市依托“人大代表履职通”，邀请代表“云列席”市人大常委会会议和专题询问联组会议。济南市持续开展“人大代表进机关”活动，300多名各级人大代表走进市人大常委会机关，全

方位感受人大制度建设、书香人大、智慧人大等工作情况。三是密切专门委员会和工作机构与代表的联系。省人大常委会建立专门委员会、工作机构联系省人大代表机制，2024年邀请提出相关议案建议和熟悉相关领域的代表400余人次参与专题调研、执法检查、座谈交流等活动。青岛市每年制定代表参与市人大常委会各项监督工作的安排意见，统筹做好代表参加常委会监督活动。淄博市印发关于推进专门委员会、工作机构与代表相对固定联系工作的通知，每年邀请代表参加活动不少于2次。聊城市在开展立法调研、起草、论证、评估等工作中，邀请相关领域或者提出相关建议的代表参加。

（三）加强平台建设，促进代表紧密联系群众。党的二十届三中全会决定强调，要丰富人大代表联系人民群众的内容和形式。全省各级人大持续推进代表家站迭代升级，创新拓展吸纳民意、汇集民智的载体平台，架起了群众和代表之间的“连心桥”。一是推动联络站提质增效。省人大常委会印发指导意见，召开全省代表联络站规范化建设推进工作座谈会，指导和推动全省各级人大将代表联络站建在群众身边，推动把各级人大代表混合编入全省7500个代表联络站，打通代表联系群众的“最后一公里”。临沂市探索“代表联络站+”的工作模式，把代表联络站与立法联系点、营商环境监测点、社情民意观察点等相结合，拓展综合服务功能。费县开展代表“赶集”接待群众活动，采取“固定与流动”“请进来与走出去”相结合的方式面对面与群众交流。二是创新打造特色平台。各地人大探索将辖区乡村振兴、科技创新、教育医疗等专业领域的人大代表整合起来，成立特色代表联络站，充分发挥代表专业特长和资源优势，打造了一批各具特色的联系群众平台品牌。烟台市构建“一镇（街）一站全覆盖，

特色点(室)相融合”的布局;潍坊市在花卉、蔬菜、文旅等21条产业链上建设代表联络站72个;菏泽市推进“一县一品牌”特色化建设,推出了代表进网格、解忧驿站等特色品牌。三是建设高效网络平台。各地依托人大网站、微信、数据云等载体,构建“实体+网上+掌上+云上”的多样化联系群众途径,建设“云上家站室”,实现“码上见代表”,群众可通过多种线上方式随时联系代表反映问题和诉求,促进交流“全天候”,沟通“零距离”。青岛、德州等市依托“数字人大”建设,设置“扫码见代表”“民意连心桥”等基本功能模块,实现群众诉求“码上提”、代表接单“码上交”、为民解忧“码上办”。

(四)强化服务保障,增强“两个联系”工作质效。全省各级人大坚持“代表机关”的职能定位,尊重代表主体地位,提升履职服务水平,加强代表履职管理,切实推动“两个联系”落到实处、见到实效。一是完善代表意见建议办理机制。省人大常委会制定人大代表意见建议处理的规定,对列席常委会会议代表座谈会、常委会组成人员联系代表时收集到的代表意见建议,即收即转、逐件落实,做到件件有答复、事事有回音。枣庄市将代表建议办理工作纳入全市目标考核,对市直部门建议办理情况进行年度考核。鱼台县推行人大代表“线上+线下+掌上”社情民意收集办理工作模式,实现代表“点单”、人大“派单”、部门“接单”、群众“评单”的闭环办理流程。二是完善代表履职服务保障机制。省人大常委会采取初任学习、履职学习、专题学习递进方式,实现省十四届人大常委会组成人员和专门委员会组成人员、各代表小组联络员和召集人以及新任代表履职学习“全覆盖”。通过代表履职网络平台向代表通报省人大常委会、“一府一委两院”的工作情况和信息资料,拓宽代表知情知政渠道。滨州市建立住滨全国、

省人大代表“双服务双保障”机制,全方位保障驻地全国、省人大代表依法行使代表职权。

三是完善代表履职监督管理机制。省人大常委会制定省人大代表履职管理办法,引导代表履行代表义务,密切联系群众,自觉接受原选举单位和群众监督;推行代表向原选举单位报告履职情况,建立代表履职档案,定期向代表本人和有关部门通报。烟台、东营、泰安等地制定实施代表履职积分化管理,作为代表提名连任的重要依据。威海市推动代表述职由“书面”向“口头”转变,代表任期内至少述职1次。

(五)着力服务大局,人大代表作用充分发挥。全省各级人大充分发挥代表来自人民、扎根人民的特点优势,积极探索代表立足本职岗位发挥模范带头作用的工作机制,在推动经济社会高质量发展的实践中展现代表风采。省人大常委会连续两年聚焦乡村振兴、黄河重大国家战略实施、海洋强省建设等重大决策部署,组织全国、省人大代表深入开展视察调研,调研成果得到省委主要领导同志批示;围绕新质生产力培育、设备更新和消费促进等经济工作,面向企业家代表征集对策建议,通过代表建议“直通车”直报省委,为推动科学决策、完善政策发挥了重要作用。青岛市紧扣“六个城市建设”,开展“人大代表在行动”主题实践活动,换届以来全市五级人大代表参与活动2800人次。济宁市开展“实施‘九大战略’人大代表在行动”主题活动,组织广大代表围绕19个专题联系群众、接待选民。淄博市开展五级人大代表“征民意连民心解民忧·助力品质民生”三年行动,联系帮扶400余个相对薄弱村、近3万户困难群众。泗水、潍城等地将各级代表编入基层社会综合治理网格,推动解决百姓身边事,化解基层矛盾,助推基层社会治理体系和治理能力建设。

二、“两个联系”工作存在的主要问题和不足

全省“两个联系”工作虽然取得了积极成效，但对标党中央和省委关于做好新时代人大代表工作的部署要求，对照群众民主民意表达的新需求，工作中还存在一些短板和弱项，主要表现在以下几个方面：

一是思想认识需要进一步深化。主要是对“两个联系”的认识把握还不够深刻、不够到位。具体表现为有的常委会组成人员把“两个联系”简单当作完成人大常委会交办的任务，联系代表不够积极主动，联系的次数少、程度浅、方式单一，沟通交流不深入、不充分。有的代表对自身肩负的政治使命、法定职责认识不到位，联系群众热情不高、劲头不足，处于“要我联系”而不是“我要联系”的状态，积极主动与群众或原选举单位联系较少，未发挥“两个联系”工作的应有作用。

二是联系的广度深度有待拓展。从人大常委会层面看，有的邀请代表参加活动缺乏计划性，没有针对常委会年度立法、监督工作，根据代表的区域分布、专业特长提前制定计划；有的邀请代表参加活动的覆盖面不够广，部分代表一年多次参加活动，少数代表一届也难得参加一次活动；有的邀请代表参加活动实效性不够，代表的专业特长与参加的立法、监督、调研等工作不相符合，很难提出建设性的意见建议；此外，统筹“一府一委两院”联系代表还不到位，计划性、针对性有待提高。从代表层面看，有的代表联系群众覆盖范围不够广泛，与自己周围熟悉的人联系较多，与其他群众联系较少；有的代表了解民情民意不够深入，存在“躲事”“接不住”等现象；有的代表有完成任务的心理，联系群众停留在“见个面、说个话”，了解群众意愿“走过场”。

三是平台作用发挥不够充分。目前各地在代表联络站硬件建设上不同程度存在“建得好

但没有用好”的问题，代表联络站作用发挥还不够充分。有的代表联络站宣传不够，群众知晓度、参与度较低，少数群众认为向代表反映问题“拐弯”“转圈”，还不如打12345来的方便。有的联络站利用率不高，开展活动形式单一，甚至每季度仅开展一次活动，密切联系群众、听取民情民意的作用发挥不够好。有的代表联络站信息化建设需要进一步提升，还存在信息传递不畅、资源共享不足、工作协同不够等问题。有的代表进站联系群众收集了大量的意见建议，但交办、反馈机制不健全，群众的意见和诉求长时间得不到回应。

四是服务支撑能力有待提升。与新时期“两个联系”工作要求相比，有的代表在政策理论水平、法律法规知识、群众工作能力等方面还有所欠缺，少数代表对联系群众的渠道与方式不熟悉，在遇到群众反映的涉及政策性比较强的问题时，沟通和处理能力不够强，对群众反映的问题和意见分析研究不透，难以提出有价值、高质量的建议。有的地方组织开展代表履职学习的系统性、专业性、针对性还不够突出，实效性需要进一步提高。有的组织代表活动不够扎实深入，谋划不精细，主题不鲜明，成效不明显。对代表履职的监督管理机制不够健全，监督代表履职局限于原则性规定，缺少切实管用的标准、手段和考评，不便于实际操作。

三、深化拓展“两个联系”的对策思考

地方人大要深入学习领会、全面贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记重要讲话精神，深刻认识“两个联系”的理论逻辑和实践逻辑，把“两个联系”作为做好新时代人大代表工作的主攻方向和着力点，健全联系代表的制度机制，丰富代表联系人民群众的内容和形式，充分发挥“两个联系”在践行全过程人民民主中的重要作用。

（一）凝聚做好“两个联系”的思想共识。

一是坚持党的领导。要切实把握好人大工作的

大方向、大原则、大道理，把坚持党的全面领导具体地落实和体现到“两个联系”工作的全过程各方面。地方各级人大及其常委会要自觉接受同级党委领导，围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的部署安排，统筹谋划和推进代表工作。人大常委会党组会议、主任会议要定期研究代表工作，代表工作的重大问题、重要事项、重要情况等，及时主动向同级党委请示报告。二是走好新时代群众路线。做好“两个联系”工作，是践行新时代党的群众路线的有力举措，“一切为了群众，一切依靠群众”也是“两个联系”工作的出发点和落脚点。一方面，地方各级人大常委会要通过“两个联系”密切与人民群众的联系，将收集的民意民声转化为代表意见建议，推动各国家机关优化改进工作、解决群众问题；另一方面，要主动向群众宣传宣讲党的政策主张，推动群众理解和落实相关政策规定，从而完整形成群众工作闭环。三是修改完善相关制度。地方各级人大要紧跟全国人大常委会步伐，以修改《代表法》为契机，全面总结实践经验，充分听取代表意见建议，适时修改有关地方性法规及配套制度，进一步健全完善代表工作制度机制，切实增强制度设计的针对性和可操作性。

（二）深化常委会及组成人员联系代表的广度深度。一是进一步发挥领导干部代表、常委会组成人员“关键少数”的示范效应，通过工作汇报、日常提醒等方式强化常态化开展“两个联系”的意识，把联系代表、联系群众的过程作为工作的重要内容，带动其他代表把“两个联系”制度落到实处。二是拓宽常委会组成人员同代表联系的方式，把联系代表融入履职活动中，利用立法调研、执法检查、参加代表小组活动等契机，采取走访、座谈等方式，加强与代表的双向互动交流。要深入一线，与基层代表一起进“家”入“站”，接待联系群众，

提高联系效果。要围绕常委会立法项目、监督议题等，主动征求联系代表的意见建议，在审议相关议案、报告时予以反映。三是持续拓展代表参与本级人大常委会、专门委员会工作的广度和深度，邀请更多代表列席人大常委会会议、专门委员会会议、工作机构会议，参加立法调研、执法检查等活动。聚焦常委会重点任务、重点工作，组织和支持代表发挥专业特长，就近就地开展调研，收集和反映群众意见建议，使社情民意直通人大，形成民情民意民智到政策法规法律法规的良性循环。

（三）搭建好代表联系群众的平台载体。一是丰富联系群众的内容和形式。在联系群众的内容上，要更加聚焦中心工作，围绕经济发展的重点工作和人民群众的普遍关切，了解掌握群众的所思所盼；要更加聚焦人大常委会工作，围绕人大及其常委会立法、决定重大事项、审议专项工作报告、执法检查等议题征求群众意见，把人民群众的意见体现到人大立法、监督、决定等工作全过程各方面。要积极利用现代信息技术提高联系效率，通过“代表码上见”等数字赋能形式，使群众找代表更加便捷化、智慧化，实现代表联系群众更紧密。二是推动代表联络站提档升级。推进代表联络站“嵌入式、融入式、开放式”发展，与基层立法联系点、全过程人民民主实践基地、营商环境监测点等共享空间，互相促进。拓展延伸代表家站设置模式，坚持固定式与流动式相结合、请进来与走出去相补充、实体站与网络站相呼应，既建有形之家更建无形之家，努力做到综合选址最合理、服务半径最优化、联系群众最便捷。强化宣传推介，不断提升群众对代表家站的知晓度和认可度。探索国家机关工作人员进平台、专业人士进平台，多方共同研究，商讨解决群众关心关切的身边问题。三是提升闭会期间代表活动实效。指导代表小组搞好活动策划与组织，拓宽活动

形式，积极实行混合编组、把代表小组建在产业链上等措施，确保活动主题鲜明、贴近实际。要注重活动实效，主动围绕党委中心工作、人大重点工作，通过调研视察、走访座谈、进“家”入“站”等方式，促进代表与群众深入交流，提出高质量的意见建议。

（四）健全完善相关工作机制。一是健全完善上下联动机制。坚持人大代表工作“一盘棋”，通过召开会议、研讨交流等形式，加强全省各级人大特别是代表工作机构之间的上下联动，在信息分享、经验交流、学习培训等方面形成工作合力，共同做好服务保障代表履职工作。深化代表主题活动成效，各级人大探索开展更多精品代表活动，推动多方力量联合、各级代表联动，更好发挥代表的模范带头作用，助力经济社会高质量发展。二是健全完善代表反映民意处理反馈机制。建立健全民情民意分析机制，对群众通过代表反映的问题进行梳理、分析，支持代表从法律、制度层面思考解决问题的对策建议，把民意民智体现到审议发言和议案建议中。完善分类处理代表意见建议和群众反映民生小事的工作流程及相关机制，由各级人大常委会代表工作机构进行分办交办，依托有关方面依法妥善处理，并将办理结果向代表及时反馈，从而形成收集、反映、办理、反馈的有效闭环。对于群众普遍关心的重大问题和重要事项，可以组织代表开展专项评议、专题询问，推动问题解决。三是健全完善国家机关联系代表机制。把依法组织代表闭会期间视察、专题调研等活动与推动“一府一委两院”加强同代表的联系结合起来，鼓励通过座谈、上门走访、网上互动、视察调研等方式与代表加强联系，总结推广滨州等地“代表局长面对面”等成熟经验做法，建立健全国家机关常态化联系代表的活动载体和工作机制。把推动承办单

位办理代表建议与加强同人大代表的联系起来，在办理代表建议的过程中做到全面沟通、深入交流、加深理解。

（五）持续提升代表工作服务保障水平。一是抓好代表学习培训。完善代表学习培训制度，加强代表履职学习和专题培训，从线下集中学习、线上自主学习两方面入手，采取现场教学、经验交流、案例分析、网络授课等多种方式，精心设置教学课程，丰富学习内容，重点培训如何获取民意、回应民意、整合民意，如何分析、反馈、处理收集到的意见建议，全面提升代表联系群众工作的能力。二是强化代表履职管理。全面落实代表报告履职情况制度，有计划地组织县、乡两级人大代表向原选区选民报告履职情况，回答群众询问，接受人民群众监督。组织省、市人大代表向原选举单位报告履职情况，接受评议监督，确保代表任期内向原选举单位至少述职一次。规范和运用好代表履职档案，全面、完整、及时记录代表履职信息。探索建立提醒、约谈、激励机制，定期向原选举单位或有关方面通报代表履职情况。试行开展“代表亮身份”活动，以公开促履职，保证人民群众实施有效监督。三是落实各项保障措施。严格执行代表经费管理使用规定，确保专款专用、规范使用。充分保障代表知情知政，协调有关国家机关及时向代表通报情况、提供信息资料。加大信息化、智慧化建设力度，推进数字人大、智慧人大建设，建好用好代表履职网络平台等载体。加强代表履职宣传报道，通过多种宣传形式和渠道，讲好基层一线代表的履职故事，传递人民心声，展现新时代人大代表风采。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会副主任、党组书记杨东奇，省人大常委会代表工作委员会）

关于我省地方金融企业 国有资产管理有关情况的调研报告

孙立成

金融是国民经济的血脉，是国家核心竞争力的重要组成部分。习近平总书记在中央金融工作会议上强调，要坚定不移走中国特色金融发展之路，推动我国金融高质量发展。党的二十届三中全会对深化金融体制改革和深化国资国企改革提出了明确要求。为深入贯彻党中央决策部署，全面落实省委有关工作要求，扎实服务省人大常委会会议听取审议省政府关于全省金融企业国有资产管理情况专项报告工作，根据年初省人大常委会工作安排，由我牵头，组织预算工委成立调研组，对我省地方金融企业国有资产管理情况开展专题调研。期间，调研组召开了鲁信集团、中泰证券等8户重点金融企业座谈会，赴恒丰银行、省农信联社等金融机构实地调研，委托有关市人大常委会预算工委联动调研，多渠道了解我省金融机构防范化解风险情况、省属骨干金融企业审计情况、省属金融企业国有资本经营预决算等情况。在此基础上深入分析研究，形成如下调研报告。

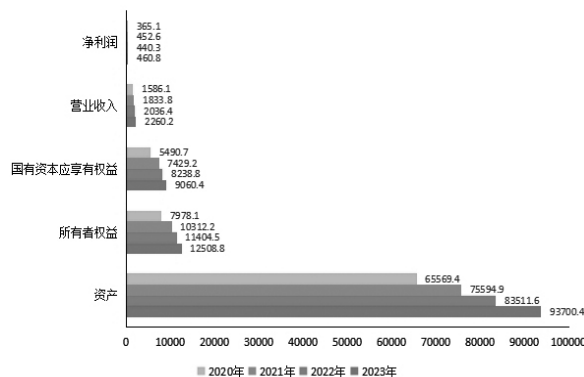
一、我省地方国有金融企业资产实力不断壮大

近年来，各级政府及其有关部门不断加强和改进金融企业国有资产管理，持续推进改革，地方国有金融企业家底更加雄厚，整体实力稳步增强，为全省经济高质量发展提供了有力支撑。

(一) 地方国有金融企业资产规模和效益持续提升。截至2023年底，全省地方国有金融企业共417户，资产总额9.4万亿元，较上年增长12.2%；所有者权益总额1.3万亿元，其中国有资本应享有权益总额0.9万亿元，分别同比增长9.7%和10%。2023年，共实现营业收入2260亿元、净利润460.8亿元，分别较上年增长11%和4.7%。

从近3年发展情况看，全省地方国有金融企业各项主要指标均实现较大幅度增长。与2020年末相比，资产总额、所有者权益、国有资本应享有权益分别增长42.9%、56.8%和65%，营业收入、净利润分别增长42.5%和26.2%，国有资产规模不断扩大，资产质量稳步提高，较好实现了国有金融资本保值增值。

地方国有金融企业情况图(单位:亿元)



(二) 地方国有金融企业业态种类比较齐全。全省金融机构组织体系不断健全，初步形

成了以银行、证券、保险、担保为主体，金融资产管理、公募基金、信托、融资租赁、商业保理等多种金融业态共生并存的现代金融体系。其中，全省银行类地方国有金融企业105户，2023年资产总额达到7.9万亿元，实现营业收入1490.8亿元，在全部金融企业中的占比分别达到84%和66%，占据着主要地位。

（三）地方国有金融企业资产向省级和核心城市聚集。截至2023年底，省级地方国有金融企业共59户，占全省户数的14.1%；资产总额3.7万亿元，占全省总量的39.3%；2023年实现营业收入1034.5亿元、净利润196亿元，分别占全省的45.8%和42.5%。特别是8户省属骨干金融企业，资产和净利润均占全省的约1/4，顶梁柱作用发挥突出。

市级层面，青岛、济南2市的地方国有金融企业户数较多，资产规模较大，户数分别占16市的20.9%和9.5%，资产总额分别占23.2%和17%，实现营业收入分别占16市的30.5%和16.3%；中西部市地方国有金融企业多为农商行、融资担保、小额贷款公司等，体量相对较小。

二、我省地方国有金融企业改革和监管持续深化

（一）制度体系不断健全，金融改革有序推进。省政府印发关于加强省级国有金融资本管理的实施方案、山东省国有金融资本出资人职责暂行规定等制度文件，确立了国有金融资本管理体制。省级层面，省财政厅根据省政府授权，对鲁信集团、省农信联社、省财金集团、省农担公司、省投融资担保集团、恒丰银行、省财欣公司、新动能基金公司等8户省属骨干金融企业，直接履行国有金融资本出资人职责。省属企业再出资的国有金融企业，维持原有管理体制不变，由出资企业行使股东权利。省国

资委印发关于加强省属企业金融业务管理和风险防范指导意见等文件，加强金融业务监管。市县层面，财政部门除根据需要确定直接履行国有金融资本出资人职责的金融机构外，其余的委托其他部门、机构管理。各级建立了国有金融机构管理名录，明确出资人，并实行动态调整管理。

（二）布局结构不断优化，功能定位持续完善。按照国有金融资本向重要行业、关键领域和重点金融机构集中的要求，国有金融资本布局调整持续深化。省属骨干金融企业改革路径不断优化，着力打造适应不同功能分类、专业高效的金融投资运营公司。比如，正在推进鲁信集团以子公司持股恒丰银行为契机，打造资产过万亿元、净利润过百亿元，同时控股银行、信托、公募基金等持牌金融机构的省级金控集团；助推恒丰银行拓展理财子公司、资金运营中心、私人银行等业务布局，设立覆盖全国的分支机构，力争实现整体上市；支持省财金集团投资收购德邦证券股权，吸引其总部落户山东，进一步丰富我省证券牌照资源。

（三）金融供给不断扩大，服务能力稳步提升。省属骨干金融企业2023年在全省新增股权、债权投资174亿元，新增贷款1228亿元，新增政策性担保1259亿元，参与增信业务规模36亿元，有力支持了市县产业升级和重点项目建设。恒丰银行主动对接服务重大项目工程，2023年出台支持投资山东政府债券专项政策，累计认购额超过162亿元，全行沿黄九市贷款、绿色信贷、专精特新“小巨人”贷款同比分别增长28%、37%和25%。

（四）防控措施不断健全，风险化解扎实推进。省财政厅定期开展清产核资、主业梳理和风险排查专项行动，强化对金融企业境外投融资、重大对外担保、重大关联交易、非主业投

资等高风险业务监管。省国资委建立金融业务定期报告制度，开展省属企业出资的地方金融组织的专项检查，及时了解省属企业金融风险防范工作。2023年，我省成功发行250亿元支持中小银行发展专项债券，有效补充44家中小银行资本，增强风险处置能力重庆江北恒丰村镇银行改制完成，村镇银行改革化险工作成功破题。

（五）人大监督不断强化，监督质效显著提升。省人大常委会认真落实国有资产管理情况报告制度，连续6年审议省政府关于国有资产管理情况的综合报告，将金融企业国有资产作为重要组成部分；2020年听取审议了省政府关于金融企业国有资产管理情况的专项报告。制定出台关于国有资产管理情况监督的五年规划，进一步健全完善国资报告工作，丰富国资监督方式，人大国资监督效能不断增强。制定出台关于加强省属企业资本类事项重大决策管理情况监督的若干措施，省人大常委会听取审议了省政府专项报告，拓展了对包括金融企业在内的省属企业监督形式。推动省政府有关部门建立并落实国资管理情况季度报送机制、重大事项报告机制等一系列工作机制，加强了人大对国有资产的常态化监督。

三、存在问题

（一）地方国有金融企业的综合实力有待提升

一是缺少行业领先的龙头企业。我省缺乏有广泛影响力的地方银行、证券、保险等大型金融机构，省内国有骨干金融企业在国内同类企业中位次不突出，竞争力还不强，与山东经济大省地位不尽相称。如，恒丰银行资产规模、盈利能力、客群基础和品牌影响力等在12家全国性股份制商业银行中排名垫底。中泰证券、泰山保险在全国甚至省内的市场份额占有率较低，功能作用发挥还不充分。

二是金融资本战略布局有待深化。金融业态发展不均衡，银行类金融机构“一枝独大”。全省仅有5户证券类企业、7户保险类企业，远少于广东、江苏等省份，对外辐射能力较弱。资本市场发展不充分，间接融资比重高。新型金融业态培育不足，金融资讯、现代投资银行等高端金融中介服务还不够发达。

三是企业经营发展面临挑战。随着经济下行及利率市场化改革持续深化，地方国有金融企业盈利情况不够理想，营业收入、利润增长后续乏力。各类金融业态竞相参与区域金融竞争，金融服务供给“同质化”问题比较突出。省农信联社反映，国有大行利用网点和定价优势，加速下沉服务重心占领市场资源，通过“掐尖”营销等手段吸收了大量优质小微客户，原本作为城商行、农商行传统优势的普惠业务增长和盈利面临严峻挑战。

（二）地方国有金融企业的监管体制有待完善

一是统一的国有金融资本管理格局尚未形成。出资人职责分散在财政、国资、国有企业等，没有做到统一集中监管。各类监管交叉现象较为突出，出资人职责履行部门、领导班子管理部门、党组织关系管理部门等各类情况较为复杂，财政、国资、行业监管部门以及控股企业等各类监管主体，在管理模式、规则标准、考核办法等方面存在差异，加大了企业执行难度，影响了落实效果。

二是国有金融资本管理体制有待完善。国有金融资本管理运用行政手段较多，以股权为基础监管和健全的市场管理机制尚未有效建立，市场化、法治化、专业化手段不足。国有金融资本委托管理程序、委托工作事项等尚未明确，部分国有金融企业管理职责和边界尚未完全理顺。

三是基础管理工作有待加强。省财政厅作

为金融企业国有资产管理情况专项报告的责任单位，除由其直接履行出资人职责的省属骨干金融企业之外，并不掌握其他大多数省级金融企业股权结构等具体情况，一定程度上影响了人大对国有资产管理情况监督的实效。省国资委对由省管企业出资的金融企业，除中泰证券、泰山保险列入一级企业直接管理外，并未参照财政部门管理制度出台专门的监管办法，而是等同于一般的二级、三级企业由出资企业自行管理，缺少适应金融类企业特点和要求的针对性监管措施。

（三）地方国有金融企业的公司治理机制有待健全

一是治理结构有待完善。部分地方国有金融企业存在管理机制不健全、决策程序不规范、重大事项权责边界不明确等情况。部分董事、监事等高级管理人员来自政府部门，缺乏专业能力和从业经验，难以有效履行相应职责。个别企业股权董事虚设问题突出，实质性履职工作尚未全面铺开。

二是内控管理需要提升。部分地方国有金融企业内控制度不够健全，合规管理、关联交易管控和风险控制能力有待加强。农商行、城商行、村镇银行等中小银行股东来源复杂，股东干预公司经营、内部人控制等问题仍然存在。对金融机构人员业务违规的问责主要依靠从业处罚，民事、刑事等法律处罚手段运用不够，违规成本相对较低。

三是改革进程需要加快。全省还有5个市尚未出台国有金融资本管理改革相关文件。我省农商行改革试点方案未获国家有关部委批准，还需进一步分析论证、修改完善。城商行推进市场化整合重组尚未破题，村镇银行减量化险工作需加力提速。有的省属骨干金融企业推进改革面临较大困难。

（四）地方国有金融企业的风险防范能力有待增强

一是金融企业经营风险不容忽视。部分地方国有金融企业项目投资管理不到位，有的未按约定落实土地和厂房抵押，存在风险敞口，有的出现逾期或违约，有的未达预期或存在浮亏。个别地方国有金融企业对风险重视不够，以新增融资、调整项目期限或直接展期等方式化解风险，延缓风险暴露。有的省属企业投资参股金融类企业，存在实体板块和金融板块混业经营、相互交叉情况，公司治理和风险控制机制存在薄弱环节。

二是重点领域风险传导隐患较大。有的市县综合债务率进入橙色等级，有的甚至出现城投非标违约和商票逾期现象。地方金融机构风险与地方债务风险交织并存，有相互传导的隐患。受房地产市场深度调整影响，有的非银行金融机构存量业务集中于房地产领域，导致整体经营收缩、业绩下滑，房企“暴雷”向金融领域外溢风险不容忽视。个别大型企业融资规模大、关联企业多，与省内外多家风险机构股权债权交织，涉企风险极易沿担保链、产业链向金融领域传导蔓延。

三是金融企业持续发展能力有待增强。部分金融机构资产质量持续下降，不良率高，问题资产处置难度大，潜在风险业务存在裂变趋势。审计发现，部分地方国有金融企业利息保障倍数持续下降，部分企业政策性担保业务代偿风险逐年增加。

（五）地方国有金融企业服务实体经济的能力有待提高

一是促进金融服务实体经济的政策尚需完善。监管部门对地方国有金融企业服务实体经济缺乏全面精确的统计口径和完整有效的评价机制，对贷款规模、不良率等经营指标缺乏科

学合理的分类考核标准。融资担保、小额贷款公司等地方国有金融企业服务对象多为“三农”、小微企业，经济纠纷案件数量多、标的小，代偿追偿面临立案难、保全难、执行难问题。有关财政奖补政策延续性不够，影响财政惠农效应发挥。

二是支持金融服务实体经济发展的基础有待加强。基层金融体系及服务网络建设相对滞后，影响政策性业务落地及服务基层经济质效。全省政策性融资担保名单管理的市县担保机构小弱散现状影响政策性担保业务功能发挥。财金协同联动支持实体经济发展还需深化，省属骨干金融企业与中央驻鲁金融机构、股份制银行、地方城商行的协作需要进一步深入，市县层面财金联动合作较少，范围有待进一步拓展。

三是金融企业服务实体经济发展质效有待提升。部分地方国有金融企业落实服务实体经济、助企纾困政策的效果还不明显。许多国有金融资本仍沉淀在传统行业，在支持新兴产业、新兴产业发展方面配置不够，对抗险能力弱、坏账风险高的民营企业、小微企业存在恐贷惧贷情绪，服务意愿不强。有民营房地产开发企业反映，从银行获取贷款的难度加大，而从其他金融机构获取资金的利率高达百分之十以上，企业经营成本大幅上升。

四、几点建议

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻党的二十届三中全会精神和习近平总书记视察山东重要讲话精神，认真落实中央和省委金融工作会议要求，加强和完善对金融企业国有资产的管理监督，推动全省金融高质量发展，为我省“走在前、挑大梁”提供坚实的服务支撑。

(一)深化国有金融资本管理改革。对照党中央决策部署，不断健全国有金融资本管理

体系，继续积极推进我省地方国有金融资本集中统一管理，进一步理顺金融监管、财政、国资等部门的监管职责。国资部门要重视金融行业特殊性，对其履行出资人职责的国有企业再出资的金融企业，建立专门的监管制度，突出企业金融属性，避免监管失准、缺位。健全出资人职责履行机制，研究制定出资人监管清单、重大事项管理清单等政策文件，进一步厘清出资人、受托人、国企股东、金融企业的职责边界。

(二)推动地方国有金融企业做强做优做大。持续优化国有金融资本布局，合理调配金融资源，加大对证券、保险等行业的支持力度。建立和完善资本金补充制度，使国有资本更多向引领高质量发展、关系国民经济命脉和金融安全的重要行业、关键领域集中，增强国有资本控制力和影响力。支持省属骨干金融企业加快发展，深化对标提升行动，积极增持金融牌照，提升企业综合实力，持续擦亮山东金融品牌。推动省属金融企业逐步退出小额贷款、典当等相对低层次金融领域，及时出清“僵尸企业”“空壳公司”。推动各类地方国有金融企业发挥比较优势，加快转型发展，开发差异化金融产品，减少同质化竞争。推动省内法人金融机构战略合作，凝聚金融行业合力。

(三)完善地方国有金融企业公司治理机制。持续加强地方国有金融企业党的领导，切实发挥党管金融的政治优势，不断深化党的领导与公司治理有机融合。按照现代金融企业制度要求，健全公司治理机制，加强企业内控管理，强化内部监督制衡，完善重大决策、重要人事任免、重大项目安排和大额度资金运作决策机制。严格规范股东股权管理和关联交易约束，对股东资质实施穿透审核，严格监管股东行为。积极落实外部董事制度，加大专职股权董事选配力度，打造专业化股权董事队伍。

(四) 强化地方国有金融企业风险防控。压实金融企业主体责任和股东责任, 加强合规建设, 强化审慎经营, 严格落实监管要求。健全资本约束、风险防范和应急处置机制, 加强对企业重大投融资的监管, 保证充足的风险吸收能力。用足用好政策资源, 积极化解金融企业历史遗留风险隐患, 推进高风险机构出清。积极防控房地产、地方政府债务、担保链产业链等重点领域风险传导, 构筑产业资本和金融资本“防火墙”, 切实防范系统性金融风险。加强国有金融企业境外投资监管, 提升投资质量效益。进一步完善地方金融监管体系, 全面加强机构监管、行为监管、功能监管、穿透式监管、持续监管, 依法将所有金融活动全部纳入监管, 切实提高金融监管有效性。完善企业违法违规经营责任追究机制, 明确违法违规标准认定和造成损失划分, 依法依规加大处置力度。

(五) 坚守金融服务实体经济的本源。明确金融服务实体经济的重点领域, 扎实做好金融服务“五篇大文章”, 为科技型企业提供全生命周期金融服务, 完善绿色金融政策、标准和产品体系, 加大普惠金融投入力度, 加大对健康产业、养老产业、银发经济金融支持, 加快金融机构数字化转型, 进一步优化融资结构、市场体系、产品供给, 为实体经济发展提供更

高质量、更有效率的金融服务。正确处理好国有资本保值增值、提质增效等市场经营性要求与服务实体经济等政策功能性要求的关系, 充分发挥好绩效目标导向作用。加强财政金融政策协同联动, 通过资本金补充、风险补偿、贷款贴息等方式, 引导更多金融机构把资源投向实体经济, 为实体经济注入“源头活水”。

(六) 加强人大对金融企业国有资产管理情况的监督。进一步强化新时代人大国有资产管理情况监督职能, 深入落实省人大常委会关于国有资产管理情况监督的五年规划和加强省属企业资本类事项重大决策管理情况监督的若干措施, 持续加大监督力度, 增强监督实效, 推动金融企业国有资产家底不断清晰、准确、细化, 资产效能和效益持续提升。推动建立金融企业国有资产政府管理评价指标体系, 探索建立人大监督评价指标体系, 以标准化、系统化推进科学评价、精准监督。加强对人大常委会有关审议意见和代表有关议案、建议的跟踪督办、推进落实, 促进政府部门不断提升金融企业国有资产管理水平。

(本文系 2024 年省人大常委会及机关重点调研课题成果, 课题组成员: 省人大常委会副主任、党组副书记孙立成, 省人大常委会预算工作委员会)

关于山东省绿色低碳高质量发展先行区 建设工作情况的调研报告

孙立成

根据市人大常委会关于调查研究工作的总体安排，我围绕山东省绿色低碳高质量发展先行区建设工作，带领省人大财经委、常委会预算工委的同志，结合推进常委会年度重点立法、监督工作落实，开展了一系列调研活动。期间，带队赴广东省及广州市、深圳市开展专题调研，到有关企业实地考察；召开16个省直部门座谈会，向4个单位作书面调研；赴济南、淄博、东营、烟台、济宁、聊城等市实地调研；组织16个市人大常委会同步开展专题调研；通过代表履职平台、山东人大门户网站广泛征求人大代表、专家顾问、社会公众意见建议；主持省人大常委会联组会议，对山东省绿色低碳高质量发展先行区建设工作情况进行专题询问。通过听、看、比、议，对先行区建设工作作了一些思考和研究，现将有关情况报告如下。

一、先行区建设的启动和两年以来的成效

支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展，是习近平总书记亲自擘画和推动的，是党中央推动中国式现代化在山东落地见效的战略部署。2022年9月，国务院印发《关于支持山东深化新旧动能转换推动绿色低碳高质量发展的意见》（国发〔2022〕18号），支持山东以深化新旧动能转换为中心任务，以形成绿色低碳生产生活方式为主攻方向，以改革创新为根本动力，统筹发展和安全，改造提

升传统动能和培育壮大新动能并举，努力建设绿色低碳高质量发展先行区，2027年实现重大突破并形成一批可复制可推广的成功经验，2035年体制机制基本成熟定型并建成新时代中国特色社会主义现代化强省。这是党中央提出“双碳”战略以来，全国第一个以绿色低碳高质量发展为主题战略布局；是新中国成立以来，第一个以国发文件赋予山东的战略任务。2024年5月，习近平总书记在山东视察时强调，山东要在全国发展大局中定好位、挑大梁，完整准确全面贯彻新发展理念，以进一步全面深化改革为动力，继续在服务和融入新发展格局上走在前、在增强经济社会发展创新力上走在前，在推动黄河流域生态保护和高质量发展上走在前，加快建设绿色低碳高质量发展先行区，打造高水平对外开放新高地，奋力谱写中国式现代化山东篇章。习近平总书记的重要讲话精神，为山东加强先行区建设注入了新的强大动力。2024年7月，中共中央 国务院关于加快经济社会发展全面绿色转型的意见出台，为先行区建设提供了新的重要遵循。2022年11月18日，在党的二十大胜利召开之后，全省深入贯彻党的二十大精神推动绿色低碳高质量发展先行区建设动员大会召开，深入贯彻二十大精神，全面落实习近平总书记对山东工作的重要指示要求，动员全省上下勇担使命、砥砺前行，全力

推动国发〔2022〕18号文件落地见效，加快推进先行区建设，努力为全国大局作出更大贡献。会议提出，先行区建设是当前和今后一个时期山东各项工作的总抓手；在工作推进上，重点是抓好“十个聚力”。建立省委主要领导同志、省政府主要领导同志领衔的“双组长”领导体制，完善责任、项目、政策、督导等清单化管理的工作推进机制。制定100项任务的分工落实方案、160项重点工作的三年行动方案，通过省部协同、部门协作，中央、省级层面分别出台6类、22类配套工具。自此，全省先行区建设全面起势。

绿色低碳高质量发展先行区战略实施以来，省委、省政府带领全省上下深入贯彻习近平总书记对山东工作的重要指示要求，全面落实国发〔2022〕18号文件要求，坚决扛牢先行区建设重大使命，抢抓机遇、系统谋划，创新建立政策支持、项目支撑、要素保障、评估督导工作推进体系，持续深化新旧动能转换，加快培育发展新质生产力，经济发展新动能、新优势加速集聚，取得了一系列标志性成效。一是经济持续回升向好。全省地区生产总值增速连续4年好于全国，2023年增长6%、高于全国0.8个百分点，经济总量稳居全国第三，成为北方地区唯一拥有3个GDP过万亿城市的省份；今年1-9月增长5.6%、高于全国0.8个百分点，分别比浙江、广东高0.2、2.2个百分点，工业、消费、投资等主要指标均好于全国，经济稳健向好、进中提质，在稳定全国经济大局中发挥了“挑大梁”的关键作用。二是产业升级态势强劲。2023年高新技术企业新增6000家、总量达到3.2万家以上，产值占比突破51%、首次实现过半；培育7个国家战略性新兴产业集群、237个制造业单项冠军，数量均居全国首位；数字经济占生产总值比重超过47%、高

于全国3个百分点，“四新”经济增加值占比达到34%、提高1.1个百分点。三是节能降碳成效明显。成功争取纳入国家首批8个碳排放双控先行探索地区，2023年全省能耗强度下降6.7%，“十四五”前三年累计下降15.8%、好于五年下降15.5%的激励性目标时序进度；今年上半年能耗强度下降5.7%、碳排放强度下降3.5%，分别高于全国3.2个和1个百分点，经济发展加快摆脱高消耗、高排放的传统路径，生产方式绿色转型迈出坚实步伐。四是能源结构加快调整。成功获批国家能源绿色低碳转型示范区，煤电装机占比由2022年底的56.4%下降至47.2%；光伏装机连续7年领跑全国，新能源和可再生能源装机容量10494.2万千瓦、同比增长20.1%，占总装机的46.6%、比2022年底提高7.2个百分点。年内占比将历史性超过煤电，绿电绿能供给能力加速跃升，能源变革与经济低碳转型协同互促的良性格局正加快形成。五是市场活力进一步增强。全领域推进“无证明之省”建设，推广应用“鲁通码”，全省政务服务事项网上可办率超90%，2023年全省经营主体总量首次超过江苏、跃居全国第二；2024年1-9月，50家企业入围中国民营企业500强，民间投资占全部投资比重达到62.8%、高于全国12.4个百分点，民营经济发展活力得到有效激发。

二、推进先行区建设的主要经验

两年多来，各级各部门在先行区建设工作中，牢牢扭住“先行区建设是当前和今后一个时期山东各项工作的总抓手”不动摇，紧扣高质量要求和示范先行重大使命，坚持突出重点、靶向攻坚，强化科技创新引领，加快构建现代化产业体系，全力扩大有效需求，协同推进降碳减污，推动城乡陆海区域统筹，深化改革扩大开放，全面提升共享水平，擦亮民生底色，

按照分工方案确定的具体目标，纵深落实好三年行动计划规定的重点任务，全面推动先行区建设走深走实，初步形成了一批可复制可推广的成功经验。

（一）推进先行区建设，要强化科技创新引领，激发绿色低碳高质量发展动力引擎。一是突出构筑高能级平台，加快构建“1313”四级实验室体系，出台支持崂山实验室高质量发展的政策措施，全国重点实验室总数达到21家，启动省重点实验室重组。二是突出核心技术攻关，每年组织实施100项左右重大科技创新项目、60项左右重大产业攻关项目，涌现出全球首款本体热效率53.09%商业化柴油机等标志性成果。三是突出创新企业培育，出台科技财政金融协同服务企业创新发展20条措施，国家科技型中小企业总数突破4.5万家。四是突出创新人才引育，新招引顶尖人才50余名，遴选培养泰山学者1574名、泰山产业领军人才855名，吸引集聚青年人才148.7万人。

（二）推进先行区建设，要加快构建现代化产业体系，筑牢绿色低碳高质量发展根本支撑。一是改造提升传统产业，统筹要素资源，谋划推进齐鲁石化鲁油鲁炼、东营港PX上下游配套、东明石化炼化一体化等7个重大石化项目，山钢永锋临港基地二期项目建成投产，全省钢铁产能沿海占比突破53%。二是培育壮大新兴产业，突出抓好32个省级以上战略性新兴产业集群建设、总规模达到3.2万亿元，2024年1-9月“四新”经济投资增长8.4%，占比达到58.4%、较2022年底提高4个百分点。三是超前布局未来产业，加快建设济南、青岛、烟台三大未来产业先导区，重点打造15个省级未来产业集群、规模超过3200亿元。四是提速发展数字经济，每年推出100个数字产业重点项目，产业数字化、制造业数字化转型指数均

居全国前列。

（三）推进先行区建设，要全力扩大有效需求，释放绿色低碳高质量发展内生活力。一是强化项目投资支撑，把15000个省市县三级重点项目牢牢抓在手上，2024年全力推进3827个年度拟投产项目建设，1-9月制造业投资增长15%、高于全国5.8个百分点。2024年争取地方政府专项债券3903亿元、支持2400余个项目建设。二是促进消费扩容提质，深入开展“山东消费提振年”系列活动，推出提振扩大消费40条等支持政策，2024年1-9月，社会消费品零售总额增长5.2%、高于全国1.9个百分点。三是加快推动大规模设备更新和消费品以旧换新，实施高水平工业技改等六大工程，2024年聚焦“两重”“两新”，争取超长期特别国债项目512个、资金382.9亿元。限上新能源汽车、智能家电零售额分别增长30.6%和27%。

（四）推进先行区建设，要协同推进降碳减污，夯实绿色低碳高质量发展基础保障。一是构建新型能源体系，稳妥有序推动煤电转型，30万千瓦及以上煤电机组占比达到80%以上；加快清洁能源基地建设，全球首座拥有自主知识产权的第四代核电站投入商运，海上风电装机规模达到512万千瓦、稳居全国第三位，新型储能规模达到571.9万千瓦、连续两年居全国首位。二是加快推进低碳转型，构建完善“1+1+N”碳达峰碳中和政策体系，出台推动能耗双控逐步转向碳排放双控实施方案，“两高”行业达到能效标杆水平的产能比例突破34%、超过国家下达的“十四五”任务目标4个百分点。三是持续深化污染防治，2023年PM2.5浓度、地表水优良水体比例等主要指标均优于国家规定年度目标。

（五）推进先行区建设，要推动城乡陆海区域统筹，塑强绿色低碳高质量发展特色优势。

一是纵深实施黄河战略，出台沿黄生态廊道保护建设、黄河国家文化公园（山东段）建设保护规划，加快创建黄河口、长岛国家公园，全省水土保持率达到86.12%。二是加快建设海洋强省，2023年海洋生产总值达到1.7万亿元、占全国的17.2%；提速建设世界级港口群，沿海港口吞吐量保持全国第一位。三是全力打造乡村振兴齐鲁样板，规模以上农产品加工企业总数1.1万家以上，农林牧渔业总产值达到1.25万亿元、稳居全国首位；实施千亿斤粮食产能提升行动，粮食总产量连续三年稳定在1100亿斤以上。四是推动区域协调发展，争取济南都市圈、青岛都市圈发展规划获批落地，出台支持青岛西海岸新区、济南新旧动能转换起步区发展的37条政策，石热入济、聊热入济、董家口至瓦日铁路项目落地建设。

（六）推进先行区建设，要深化改革扩大开放，拓展绿色低碳高质量发展潜力空间。一是推进重点领域改革，出台服务和融入全国统一大市场建设若干措施，深入开展市场准入壁垒排查，推动“非禁即入”普遍落实；出台深化开发区管理制度改革的实施意见，完成42家开发区调区扩区、新增面积263.62平方公里。二是打造一流营商环境，出台优化营商环境60条措施，建立健全企业诉求闭环解决、惠企政策落实、政企常态化沟通等服务民营经济十大机制。三是扩大高水平开放，积极融入共建“一带一路”，做强上合示范区、自贸试验区等开放平台，举办“中国+中亚五国”产业合作论坛、港澳山东周、苏浙沪专题招商等重大活动，1-9月落地内资项目1177个，到位资金865亿元；实际使用外资规模占全国比重达到11%，增速高于全国0.8个百分点。

（七）推进先行区建设，要全面提升共享水平，擦亮绿色低碳高质量发展民生底色。每

年办好20项重点民生实事，民生领域财政支出占比稳定在80%左右，2024年1-9月居民人均可支配收入同比增长5.4%、高于全国0.2个百分点。统筹抓好就业、医疗、教育、养老、托育、住房、社会保障等工作，持续增进民生福祉。

三、加强先行区建设需要关注的困难和问题

在肯定成绩的同时，也要看到，虽然我省先行区建设取得了重要阶段性成效，但与习近平总书记对山东工作的重要指示批示精神相比，与先行区建设的目标定位相比，与全省人民的期待相比，还存在一定差距。主要表现在以下方面。

（一）协调推进机制有待进一步完善。各级先行区建设领导小组为党委议事协调机构，办公室设在发改委，与新旧动能转换综试区体制不同，先行区建设领导小组办公室没有实体化运行，难以充分发挥政策研究、产业引导、项目谋划、督导落实等重要牵头职能。同时，十个工作专班分设在有关厅局，部分专班的牵头处室日常忙于常规业务，难以把先行区建设作为主责主业并做到专心专注，一定程度上影响强大工作合力的形成。受其影响，《三年行动计划》和《2024年工作要点》部分任务事项推进进度不及预期，截至2024年7月底，151项政策清单中，省级部门拟出台政策完成率87.78%，拟争取国家部委支持政策完成率仅为67.21%。

（二）科技创新支撑有待进一步强化。2022年我省研发投入经费总量达到2180.4亿元，位列全国第五位，但研发经费投入强度仅为2.49%，低于广东的3.42%、江苏的3.12%和浙江的3.11%，也低于全国平均水平2.54%，创新投入比例偏低问题仍然存在。我省科技成

果转化率仍有待提高，比如，青岛市海洋科技创新要素高度集聚，但海洋科技成果转化不足20%，海洋生物科技成果转化8.6%，本地转化率仅为4.3%，导致海洋科技优势发挥不足。企业在科技创新中的主体地位仍未真正确立，我省企业研发投入总量不及广东的51%、江苏的58%（2022年底），高新技术企业数量不及广东的42%、江苏的62%（2023年底），规上工业企业中设立研发机构的占比不到24%。

（三）传统产业转型有待进一步加快。产业结构偏重一直是我省产业的突出特点。改造提升传统产业，是我省构建现代化产业体系的重中之重，也是绿色低碳高质量发展先行区建设的关键环节。目前，我省六大高耗能行业产值占比接近50%，入围中国500强的企业中，从事上游原材料加工和中间品生产环节的企业占比高达50%，远高于广东、浙江30%的比例，绿色转型任务艰巨。传统产业、重化工业总体处于产业链中低端，初级产品多而最终产品少、工业产品多而服务产品少、中低端技术产品多而高新技术产品和高附加值产品少，向产业链下游延伸、价值链高端拓展压力较大。如，传统产业在制造业中占比超过80%，但传统制造业中的低附加值产品多、高附加值产品少，利润率相对较低。

（四）能源结构有待进一步优化。能源领域是降污减排的主战场。受资源禀赋、产业结构等因素影响，我省能源结构偏煤、高碳的矛盾仍然突出。2023年，我省非化石能源消费占比达到11.5%，同比提高了1.4个百分点，但仍比全国平均水平低6.4个百分点。作为能源消费大省，2023年我省能源消费总量超过5亿吨标准煤，占全国消费总量的近9%，其中70%以上靠国外进口和省外调入，未来能源需求仍将刚性增长。但我省煤炭、油气等化石能

源开发后劲不足，新能源发展规模大但出力不稳定，且原油、天然气进口面临地缘政治风险，能源保供压力较大。电力调峰主要依靠直调公用发电机组和抽水蓄能电站，调峰手段相对单一、能力不足，尤其在冬春供暖期，灵活性调节能力下降，新型储能规模总量相对较小。

（五）财政金融支持有待进一步加大。作为要素保障部门，财政在支持先行区建设中发挥着重要作用。调研中有的市县提出，我省此前获批的“半岛蓝色经济区”“黄三角经济区”“新旧动能转换”等重大战略，国家和省都出台了含金量高、针对性强的支持政策，建议财政部门进一步加大对先行区建设的政策支持和资金投入力度。同时，金融支持对先行区建设非常重要。国发〔2022〕18号文件提出要“引导金融机构按照市场化法治化原则开发绿色金融产品、扩大绿色信贷规模。”但调研中有的市反映，因绿色金融标准不统一等因素，一些金融机构对化工、钢铁、焦化等传统行业贷款审核严、限制多、门槛高，部分传统产业因“行业限贷”融资难问题突出。

（六）数实深度融合还需进一步加力。调研中了解到，当前我省面广量大的中小企业数字化转型程度偏低，比如专精特新企业高度、中度数字化转型水平企业仅分别占6%和15%，均低于全国平均水平。对比江苏、浙江、广东企业数字化转型情况，我省上市企业中数字化转型中高水平企业仅为江苏的1/5，约为广东和浙江的1/4。由于高端通用芯片等基础软硬件对外依赖严重，我省本土化的数字技术产品及解决方案供应相对不足，数据赋能在供给侧面临产品服务供给不足、市场机制尚不健全等挑战，中小企业在数字化转型过程中常常面临数字化服务产品供给不足。

（七）生态环境质量仍需持续改善。受产

业结构偏重、能源结构偏煤、运输结构偏公路的影响，我省二氧化硫、氮氧化物、挥发性有机物排放总量分别居全国第4、第1、第1位，环境空气质量尚未摆脱“气象影响型”，持续改善的基础还不稳固。全省尚有国三及以下柴油货车19.78万辆、国一及以下非道路移动机械1.74万台，移动源污染物排放本底值居高不下。受水资源禀赋先天不足等因素影响，当前全省地表水和海洋环境质量改善的基础比较脆弱。今年一季度仍有4个市位于全国重点城市水质指数排名“后30”，近岸海域水质保障和入海河流总氮治理任重道远。我省纳入土壤污染重点监管单位名录的企业数、地块数分别居全国第三、第一位，地下水环境质量基础还不稳固，农村生活污水处理设施建设运维压力大，危险废弃物监管任务依然艰巨。

四、广东省推进绿色低碳转型发展的做法和启示

2024年11月上旬在广东省和广州市、深圳市调研期间，实地调研了广州经济技术开发区、广州南沙经济技术开发区，考察了广汽丰田、全球优品数字服贸平台、五舟科技、大疆创新、欣旺达电子、云天励飞等企业，详细了解相关园区和企业产业链供应链协同提升、科技创新成果转化、数实深度融合发展等方面的情况。在深圳市召开调研座谈会，听取该市有关部门关于大湾区规划建设、绿色低碳高质量发展、现代化产业体系建设、优化营商环境等方面的情况介绍，围绕推进新质生产力、培育发展新兴产业、实施创新驱动战略、优化能源交通结构等方面，进行了深入交流。

通过调研了解到，近年来，广东省充分发挥绿色低碳引领高质量发展的作用，积极探索绿色低碳发展体制机制，扎实推进应对气候变化工作，先后出台关于新时代广东高质量发展

的若干意见、加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的实施意见、培育发展未来绿色低碳产业集群行动计划、循环经济发展实施方案、深圳市促进绿色低碳产业高质量发展的若干措施等规范性文件，推动经济社会发展绿色低碳转型取得积极成效。

(一)持续优化能源、产业结构，深入推进重点领域节能降碳。截至2024年4月底，可再生能源及其他装机超过7000万千瓦，海上风电装机规模超过1000万千瓦，生物质发电、核电装机规模居全国首位。截至8月，广东累计创建国家级绿色工厂400家、绿色工业园区11家、绿色供应链管理企业80家，绿色制造示范名单总数居全国首位。全省绿色建筑总面积超过10亿平方米，城镇绿色建筑占新建建筑占比超过87%。全省公交电动化率接近99%，累计建成公共充电桩超过40万个。出台推动新型储能产业发展系列政策，组建国家地方共建新型储能创新中心，新型储能在建项目100个、总投资2290亿元。

(二)主动应对国际绿色贸易规则，积极推进市场化机制降碳。截至2024年6月底，碳排放配额累计成交量超过2.2亿吨，累计成交金额超过65亿元，居全国区域碳市场首位，碳市场规模居全国区域碳市场第一、全球碳市场第四；扎实推进碳普惠制试点，截至2024年5月底，碳普惠核证减排备案累计签发超过247万吨，增加收入超过5300余万元，其中来源于贫困地区、老区苏区、民族地区的碳普惠减排量超过165万吨，为乡村振兴地区、民族地区及重点革命老区苏区增加收入超过4000万元；正式发布国内首个省级碳标签——“广东碳标签”标识，2024年计划在佛山、珠海等地市选取典型产品开展粤港碳标签互认示范。

(三)支持有条件的地方和行业先行先试，

积厚成势铸牢绿色本底。印发《广东省碳达峰实施方案》，大力开展绿色低碳试点和先行示范建设，支持有条件的地方和重点行业、重点企业率先实现碳达峰，形成一批可操作、可复制、可推广的经验做法。统筹推进天蓝、地绿、水清的美丽广东建设，大力推动绿色低碳发展，携手港澳推进大湾区生态文明建设。全省21个地市有14个市获评“国家森林城市”，珠三角9市成为全国首个“国家级森林城市群建设示范区”，华南国家植物园、深圳国际红树林中心、南岭国家公园建设取得重要进展，全省森林覆盖率达53.03%。广东以占全国7%的能源消费和5%的碳排放支撑了全国9%的常住人口和10.8%的经济总量。8月15日，2024年全国生态日广东省宣传活动在珠海举行，对广东省开展第一批碳达峰碳中和试点的48家单位进行了集中授牌，涵盖了包括城市、乡村、公共机构、园区、企业（项目）等多个类别。10月，广州开发区二次荣获“2024绿色低碳示范园区”国家级称号。

（四）坚持以实体经济为本、制造业当家，聚力推进新质生产力发展。制定高质量建设制造强省的意见，推动出台制造业高质量发展促进条例，大力实施“五大提升行动”，扎实推进新型工业化。实施“大产业”立柱架梁行动，提质壮大8个万亿元级产业集群，加快把新能源、生物制药、高端装备制造等打造成新的万亿元级、5000亿元级产业集群。实施“大项目”扩容行动，对投资5000万元以上的先进制造业项目用地指标应保尽保。实施“大环境”生态优化行动，出台推动民营经济高质量发展、培育扶持个体工商户、发展融资租赁、降低制造业成本等惠企政策，政务服务免申即享、四级四同、一网通办、容缺受理、无事不扰等创新措施落实有力。

（五）出台经济特区绿色金融条例，为深圳绿色发展注入源源不断的“活水”。《深圳经济特区绿色金融条例》于2021年3月1日起实施，是我国首部绿色金融法规，也是全球首部规范绿色金融的综合性法规。深圳市人大常委会立法后评估认为，这部先行先试的立法为深圳绿色金融发展提供了坚实制度保障和市场基础。2021年，深圳市成立绿色金融发展工作领导小组，成员单位涵盖19个部门。同时，成立深圳市绿色金融协会，负责绿色金融宣传、绿色金融标准制定、信息披露、制度建设等绿色金融专业服务工作。在立法的引领和保障之下，深圳市绿色低碳高质量发展步入快车道。绿色金融市场活力持续增强，绿色贷款余额一直保持快速增长。地方金融机构积极推动绿色金融产品发展，在全国率先落地环境污染强制责任保险，碳排放权交易市场流动性位居全国第一。绿色债券发行规模大幅增长，品种不断创新，实现多个“首单”突破，落地全国首单银行间市场核电项目碳中和债、全国首单租赁行业碳中和主题信用债和深圳首单市属国企碳中和债、全国首单“乡村振兴”绿色金融债券和银行间市场粤港澳大湾区首单蓝色债券。

对标学习广东省、深圳市的先进做法和经验，在下一步加强人大监督，深入推进全省绿色低碳高质量发展先行区建设工作中，需要在能源绿色转型、市场化机制降碳、制造业强省建设、优化营商环境、强化金融支撑等方面综合施策、持续加力。加强能源产供储销体系建设，坚持先立后破，推进非化石能源安全可靠有序替代化石能源，持续优化能源结构，加快规划建设新型能源体系。以务实举措破除影响公平竞争的制度障碍，鼓励、支持、引导民营经济绿色低碳高质量发展，扶持民营经济发展绿色

低碳服务业。健全动能转换市场化机制，完善绿色低碳技术评估、交易体系和科技创新服务平台，加大对碳相关服务业的支持扶持力度。丰富绿色转型金融工具，更加注重发挥金融工具和公共政策合力。用好用活上级赋予的改革自主权，以全面深化改革为动力，在科技创新、生态产品价值实现、绿色低碳技术应用、标准化创新发展等领域加快步伐、加大力度，在优先开展探索实践上奋勇争先。

五、进一步加强先行区建设的意见建议

建设绿色低碳高质量发展先行区，既要立足当前，聚焦解决全省高质量发展最紧迫的问题，又要着眼长远，为全面建成新时代现代化强省筑基垒土。为进一步做好相关工作，结合调研情况，提出如下建议。

（一）切实提高政治站位，纵深推进重大战略实施。深入贯彻党的二十届三中全会精神和习近平总书记视察山东重要讲话精神，坚定扛牢“走在前、挑大梁”的使命担当，认真落实省委、省政府工作部署，深刻认识加快建设绿色低碳高质量发展先行区，是贯彻落实习近平总书记重要指示精神、推进中国式现代化山东实践、塑强我省“十个新优势”的必然要求，进一步提高政治站位，强化使命担当，努力推动先行区建设各项工作不断取得新进展、新成效。以进一步全面深化改革为动力，研究制定加快建设绿色低碳高质量发展先行区的意见，尽快推动出台绿色低碳高质量发展促进条例，深入开展县市区、产业园区、企业3类试点，先行先试、创新探索，着力探索转型发展之路，进一步增强区域发展活力动力，奋力趟出富有山东特色的绿色低碳高质量发展新路径。

（二）强化科技创新引领，塑优塑强动力引擎。立足我省资源禀赋、区位优势和产业基础，锚定国家战略需要，加力推动重点产业关

键核心技术攻关，着力解决一批带有战略性方向性的科技创新重大问题。聚焦企业创新主体地位，强化科技企业梯次培育，充分发挥科技型领军企业引领支撑作用，促进科技型中小微企业快速成长，推进创新链、产业链、资金链、人才链深度融合。畅通科技成果转化渠道，推进科技与产业对接、成果与市场对接，加快科技创新成果向现实生产力转化。

（三）建设现代化产业体系，培育壮大实体经济。大力推动钢铁、石化、化工、建材等行业绿色低碳转型，推广节能低碳和清洁生产技术装备，推进工艺流程更新升级，持续更新土地、环境、能效和碳排放等约束性指标，以国家标准提升引领传统产业优化升级。加强新兴产业统筹规划布局，培育壮大新一代信息技术、高端装备、新能源新材料、现代医药等新兴产业。超前布局人工智能、元宇宙+、生命科学等未来产业，集中优质资源，攻克关键技术，塑成更多先发优势。加强高耗能高排放项目管理，强化环保、质量、技术、安全等标准引领，推动产业有序发展、绿色转型。培育壮大数字产业，打造具有国际竞争力的数字产业集群，推进核心基础产业创新突破，提升实体经济和数字经济融合效能。

（四）构建新型能源体系，加速绿色低碳转型。加强能源产供储销体系建设，坚持先立后破，推进非化石能源安全可靠有序替代化石能源，持续优化能源结构，加快规划建设新型能源体系。控制化石能源消费，深入推动煤炭清洁高效利用，有序推进散煤替代，加快实施煤电机组节能降碳改造、供热改造、灵活性改造。大力发展非化石能源，加快风电、核电等清洁能源基地建设，积极发展风能、核能、太阳能等新能源，推动新能源多元化推广应用。构建源网荷储协同互动的智慧能源系统，推动抽水

蓄能电站建设，提升新型储能应用水平。要借鉴学习先进省市的经验，主动应对国际绿色贸易规则，在融入全国强制性碳排放权交易市场和自愿性的减排交易市场、建立地方两个市场，以及碳足迹核查、碳标签使用上加强探索，加快发展碳相关服务业，加大推进市场化机制降碳的工作力度。

（五）加强工作统筹协调，形成强大工作合力。强化制度设计和政策指导，借鉴新旧动能转换等战略的谋划推进机制，实体化运行先行区建设领导小组办公室，进一步加强各级各部门统筹协调，建立统分结合、权责匹配、运

转高效的协调推进体系。健全动能转换市场化机制，在科技创新、生态产品价值实现、绿色低碳技术应用、标准化创新发展等领域加大探索实践力度。加强财税和金融支持力度，与土地、价格、生态环境等政策形成合力。进一步发挥重大项目对促进新旧动能转换和绿色低碳高质量发展的牵引带动作用。建立先行区建设统计指标体系，为科学推进相关工作夯实数据支撑。

（本文系 2024 年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会副主任、党组副书记孙立成，省人大财政经济委员会）

关于我省学生体质健康促进工作情况的调研报告

王随莲

少年强、青年强则中国强，促进青少年体质健康是党中央关心、人民关切、社会关注的重大课题。为深入学习贯彻习近平总书记关于加强青少年体质健康工作的重要指示精神，落实中央推进学生体质健康工作一系列部署要求和省委工作安排，省人大常委会确定将开展学生体质健康工作情况调研作为2024年度重点调研课题。为做好课题调研工作，我牵头组织省人大教科文卫委员会拟定了调研工作方案，采取实地调研、委托调研和问卷调查相结合的方式开展工作。2024年3月下旬至4月份，我和教科文卫委员会主要负责同志分别带队，赴泰安、济南、德州、聊城等4个设区的市实地考察20余所大、中、小学校，校外配餐企业和科研机构，广泛征求人大代表、政府部门和学校负责人、教师和学生对促进学生体质健康工作的意见建议。期间，调研组认真学习领会习近平总书记关于教育、体育、卫生健康的重要论述精神，对照《山东省学生体质健康促进条例》的规定逐条逐项检视落实情况，提出加强和改进法规实施的意见建议；同时委托东营、淄博、潍坊、临沂4个设区的市及青岛黄岛区、泰安岱岳区人大常委会同步开展调研，形成监督合力；向社会公众发放调查问卷10000余份，努力营造全社会关注支持学生体质健康发展的有力氛围。

一、学生体质健康促进工作取得显著成效

从调研总体情况看，近年来全省各级政府深入落实全国和全省教育大会部署要求，强化法治理念，按照《条例》要求落实法定职责，全面提升我省学生体质健康水平。根据有关监测数据来看，2023年全省大、中、小学在校生体质健康普测优良率为39.50%，较2018年提高8.64%，学生体质健康下滑的趋势得到有效遏制。

（一）组织领导体系更加健全。省政府将加强体美劳和心理健康教育纳入“十四五”规划，印发了《加强和改进新时代学校体育工作的重点任务及分工方案》《儿童青少年近视综合防控省级改革示范区创建方案》等文件。建立起教育与卫生健康、市场监管、体育等部门定期会商机制，成立工作专班，出台配套政策，有些市将学生体质健康工作纳入政府年度民生实事，为学生体质健康工作提供有力支撑。为强化政府责任落实，我省自《条例》实施以来连续五年将学生体质健康发展状况纳入市、县政府履行教育职责评价，对工作不力的市、县政府降低评价等次，倒逼政府履职尽责，推动任务落实落地。

（二）基础保障持续加强。省及各市实施短缺学科教师补充计划，强化专业队伍建设，努力改善学校办学条件。《条例》实施以

来累计投入 89 亿元，为 1280 所薄弱学校优化采光照明条件、升级视觉防护教具；投入 800 亿元新建、改建、扩建学校体育场馆 16214 个，全省各级各类学校体育器材配备达标率超 93%；严格按照规定标准设立高校校医院（卫生所或卫生课）和中小学卫生室（保健室），实现心理咨询服务中心、心理辅导室全覆盖。截至目前，全省中小学体育教师队伍达到 7.1 万人，比 2018 年增加 9760 人；中小学专兼职校医和心理健康教育教师配备率分别由 2018 年的 46% 和 40% 提高到 2023 年底的 86% 和 100%。高校心理健康专职教师师生比达到 1:4000，达到国家要求。我省还依托山东体育学院成立了山东省学生体质健康促进中心和省青少年脊柱健康促进中心，承担全省学生体质监测与抽查、脊柱侧弯筛查、健康教育课程设计、师资培训、标准制定等工作，为政府加强和改进学校体育和健康工作提供决策咨询和智力支撑。

（三）学校体育活动得到有效保障。省及各市根据《条例》要求，全面加强学校体育工作。明确要求中小学校每天开设 1 节体育课，保证学生校内每天中等强度以上体育锻炼不少于 1 小时，合理安排体育家庭作业，设立体育课程和项目“超市”，普及游泳教学，使学生至少熟练掌握 1 项运动技能，养成终身锻炼的习惯。调整优化体育中考方案，以考促教、以考促学、以考促练。全省 16 个市已有 14 个市将体育成绩计入中考总分的分值提高到 60 分以上，有些市达到 70 分。全面推行高校学生体质健康水平等级证书制度，要求高等学校将体育纳入人才培养方案，规定学生体质健康达标、修满体育学分方可毕业，鼓励将“健身跑”成绩纳入毕业要求。坚持每三年举办一届全省大、中学生运动会，每年举办省级专项体育联赛，各市每三年举办一届学生运动会，每年举办三项以上单项体育

比赛。部署“十四五”期间建设 500 所省级体育传统特色学校，积极参与创建首批部省共建校园足球改革试验区，探索“3+4”体校本科贯通培养模式，支持 3 所高校设置足球运动专业，畅通校园体育人才培养和升学机制。截至目前，创建全国青少年校园足球特色学校 2457 所，篮球特色学校 117 所，排球体育特色学校 77 所，冰雪特色学校 69 所，形成“学校体育抓普及、竞技体育促提升”的青少年体育工作一体化发展格局。

（四）学生卫生健康工作水平显著提升。我省将保障学生健康纳入《山东省普通中小学办学基本规范》，连续三年开展学生课业负担情况调查，制定作业统筹管理办法，实现学生作业总量控制闭环管理。建立“全省教育系统卫生工作管理平台”，健全学生健康电子档案，组织义务教育阶段学生在校期间每学年进行 1 次健康体检，强化肺结核、流感、感染性腹泻等常见传染病防控工作。把心理健康教育课程纳入学校整体教学计划，每年组织心理健康普测筛查，“一生一册”建立心理健康档案，扎实做好日常监测、辅导咨询、转介干预工作。落实学校食品安全主体责任和校长负责制，印发《山东省学生营养健康与学校食品安全提升实施意见》，部署开展全省中小学校规范化食堂建设行动，实施“互联网+明厨亮灶”工程，推动高校和有食堂的中小学建立以学校为运营主体的自主经营模式，定期开展学校周边食品安全综合治理和饮用水水质监测，指导学校科学制定每日食谱并公示，倡导营养均衡、膳食平衡。截至目前，全省中小学规范化食堂达标率 91.4%，实施“互联网+明厨亮灶”的中小学校达到 97%。加强近视防控工作，以儿童青少年近视综合防控省级改革示范区建设为牵引，省级连续两年每年投入 1000 万元，用于完善省

市县“三级监测、三级预警和三级防控”技术体系，为全省1482万名中小学生建立电子视力档案。全省绝大多数中小学校均落实了严禁学生将手机、平板电脑等电子产品带进课堂的规定，坚持每学期对学生开展视力检测，在大课间统一组织学生做眼保健操。截至2023年底，山东省中、小学及幼儿园总体近视率54.15%，比2018年降低4.51个百分点。

二、法规实施中存在的主要问题

从调研情况看，各级政府在加强和改进学校卫生与健康教育方面做了大量工作，但与《中国教育现代化2035》《“健康中国2030”规划纲要》确定的目标任务和我省《条例》要求相比，与人民群众对维护学生身心健康的期盼相比还有一定差距，需要认真研究解决。

（一）学生体质健康总体形势不容乐观。《条例》实施以来，我省学生体质健康下滑的趋势虽然得到一定遏制，但总体水平依然较低。2023年学生体质健康普测优良率为39.50%，与我省《“十四五”教育事业发展规划》提出的“到2025年学生体质健康测试优良率达到55%以上”还有较大差距，要确保《“健康山东2030”规划纲要》提出的到2030年“青少年学生体质健康标准达标优良率达到65%”目标任务如期实现，仍需付出很大的努力。2023年18岁以下中小学生肥胖率为21.86%，龋齿率为44.16%，近视率达到57.97%，其中600度以上高度近视率6.11%，有的高中学校90%以上学生均存在视力不良现象。学生心理健康问题不容忽视，受家庭突发变故、学业考试压力、就业规划不明以及一些社会不良现象影响，不少在校学生极易出现偏执、焦虑、抑郁、强迫、敌对、人际敏感、社会适应障碍等心理问题，有些学生因心理问题而休学，影响学业和个人成长，个别地方在校心理心理问题发生率超

过20%。

（二）对学生体质健康的重视程度不够。调研发现，有些地方、部门和学校对体育、卫生与健康教育的重要性认识不充分，教育评价体系中体育、健康教育权重不够、手段不硬，存在口头上重视、实践中轻视的问题。有的地方、学校和家长受应试教育思维模式影响过深，升学第一压过了健康第一，重文化课轻体育课，唯分数、唯升学率现象突出。有的地方和家长为取得中考体育高分让孩子参加考试项目速成班、临时提升班、私教课等，存在体育锻炼功利化和短视化倾向。有的地方和学校体育运动风险防控制度和体育运动伤害事故处理预案不完善，执行教育部等五部门《关于完善安全事故处置机制维护学校教育教学秩序的意见》不到位，个别地方仍存在不顾法律原则“花钱买平安”“大闹大赔、小闹小赔”现象，影响学校体育工作的健康开展。

（三）学校体育与卫生健康师资队伍发展不能适应需要。据调研情况看，尽管近年来体育教师队伍规模不断扩大，但有些地方仍然存在专业体育教师不足，部分乡镇和农村学校体育教师年龄偏大、学历偏低、知识结构老化，不适应学校体育工作需要等突出问题，有的地方使用应届大学生作为代课体育教师，造成体育师资队伍发展不稳定。全省13877所中小学校配备专（兼）职校医11128名，其中专职校医配备比例仅为36.85%，大部分中小学校通过对体育或者保健教师进行简要培训后，兼职从事学校卫生工作，理论素养和专业能力参差不齐，专业技能普遍有欠缺。体育、保健、心理健康教师专业成长路径不清晰，在职称评聘、培训进修等方面与其他学科教师待遇存在偏差，有的地方体育教师带队参加体育系统比赛取得成绩，但在职称评审中不能作为加分因素，影

响教师工作积极性。

(四) 学校体育与卫生基础保障能力不足。一些地方城区学校生均活动面积数量偏小,部分学校体育场地设施达不到应有规模和标准,使用率不高。个别学校甚至连一个 200 米的跑道都没有,体育课只能进行踢毽子、跳绳等对场地要求不高的运动。全省中小学卫生室配备比例为 45.2%,且普遍规模偏小、设施设备陈旧简陋,部分学校卫生室、校医院建设不达标。有的学校食堂标准化建设不达标,设施配套不全,一些学校食堂管理更多地关注食品安全,聘任或使用的营养健康管理人員多为兼职,对营养均衡、膳食搭配、饭菜质量关注的不够,菜品种类单一,不能满足学生需求。学校周边小吃、快餐质量良莠不齐,个别商家以高脂、高糖、高盐、高味精食品吸引学生群体,不利于学生体质健康。近视防控数字化建设还存在短板,多数学校近视防控设备信息化程度较低,无法实现直传直报功能,人工统计低效繁琐,容易造成误差。

(五) 高校学生体质健康水平亟待提高。调研中了解到,部分高校没有将体育测试成绩作为学生评优、评奖和毕业的必要条件,没有严格落实《国家学生体质健康标准》规定的“测试成绩不满 50 分者按结业或肄业处理”的要求。有些高校除在一、二年级开设体育课外,对学生参加体育锻炼缺乏必要的约束和管理,在高年级体育选修课也存在课程设置单一、内容陈旧、形式刻板,不能满足学生的个性化需求和兴趣爱好。据有关抽测数据来看,2023 年全省大学生体质健康普测优良率为 15.22%,较中小学生低 28%,大学生体质健康问题突出。

三、几点建议

青少年健康成长不仅是教育事业发展、学生成长成才的最底线要求,更是关系到培养什

么样的社会主义建设者和接班人的大问题。针对调研中发现的问题,提出如下建议。

(一) 持续加大普法宣传力度。建议各级政府及有关部门要坚持以习近平总书记关于加强青少年体育工作的一系列重要指示要求为指引,树立“健康第一”的教育理念,进一步加大《条例》宣传力度,切实提高各级领导、学校负责人、学生、家长和社会各界的尊法学法守法用法意识。要从加强学校体育和卫生健康工作入手,深化全员育人、全过程育人、全方位育人的体制机制,加快补齐体质健康这个制约学生素质提升的短板,帮助学生在体育锻炼中享受乐趣、增强体质、健全人格、锤炼意志。建议各级人大持续抓好监督工作,支持和促进各级政府落实法定职责、凝聚思想共识、形成工作合力,努力推动形成全社会都来关心支持学生身心健康发展的浓厚氛围。

(二) 不断夯实基层基础保障。建议各级政府进一步调整优化教育支出结构,统筹安排财政转移支付资金和本级财力支持学校体育和卫生健康工作。要完善投入机制,整合社会资源,拓宽筹资渠道,不断改善办学条件。要按标准建设中小学体育场馆,依法落实公共体育场馆向学生免费或者低收费开放,把城市和社区新建公共体育设施优先建在学校或其周边,鼓励学校和社会体育场馆合作开展体育健身课程,将开展体育活动作为解决中小学课后“三点半”问题的重要途径,纳入中小学生学习课后服务重要内容。要严格落实学校卫生医疗保健机构工作规程和设置标准,为学校落实传染病防控、学生健康体检、近视防控、食品饮用水安全等各项职责提供有力保障。要持续推进全国儿童青少年近视综合防控省级改革示范区建设,大力开展视觉环境改善、脊柱侧弯筛查等工程,落实中小学校教室照明改造达标计划,科学控

制学生使用电子设备时间,提升全流程干预模式实效。要运用好数字化、大数据手段,提升青少年健康监测数据质量,强化反馈应用,实施精准干预。

(三)落实办学治校主体职责。建议各级政府进一步强化各级各类学校主体职责,逐步完善“健康知识+基本运动技能+专项运动技能”的教学模式,促进学生养成终身锻炼的习惯。要积极推动开展“健康学校”创建活动,科学调整课程设置比例,确保学生每天校内体育锻炼时间,杜绝“阴阳课表”。要全面推行高校学生体质健康水平等级证书制度,实现体质抽测全覆盖,解决制约大学生体质健康的瓶颈问题。要完善学生健康体检制度,结合“防治结核病日”“艾滋病日”等时间节点,组织科普讲座,普及防治知识,帮助师生、家长树立防控理念,实现早监测、早发现、早预警、早干预。要高度重视学校心理健康体系建设,把心理健康教育课程纳入学校整体教学计划,把学生心理健康状况纳入各学科教师考核评价指标体系,坚持循序渐进、螺旋上升,按照大、中、小学生成长不同阶段设置教育目标和教学内容,引导学生以积极心态面对学习生活压力,学会管理情绪与行为,树立自尊自信、理性平和、积极向上的健康心态。要将学生营养健康与学校食品安全作为学校安全工作的重大任务,纳入各部门和学校的年度计划,严格学校食堂许可审查,按规定配备食品安全管理者和营养健康管理人,规范学校大宗食品统一配送、定点采购和饮用水管理,确保“优质、安全、价廉”的食品输入学校食堂。要强化合理膳食和科学配餐指导,根据儿童青少年身体发育和健康成长需求,指导学校和学生科学营养用餐,全面提升学校食品安全和营养健康水平。

(四)强化专业队伍建设。建议各级

政府按照国家有关政策、标准,加大力度配齐中小学体育教师,提高体育师资水平,保障各地师资需求。要通过公开招聘、聘用优秀退役运动员兼职、购买社会服务、与相关专业机构和社会力量合作、落实体育教育专业大学生支教计划等多种方式,缓解体育师资不足问题。要按照国家要求和我省标准加强专兼职卫生保健、心理健康教师配备,强化医校合作,支持医疗卫生机构与学校结对共建或者选派执业医师到学校服务,引导各地通过公开招聘、协调医疗机构派驻专业人员等方式,配齐中小学校医。要把健康教育作为教师继续教育培训的重要内容,强化学校卫生专业技术人员和保健教师、体育教师、心理健康教师职前教育和职后培训,完善评价保障制度,根据教师的岗位职责和特点,设置科学合理的绩效考核内容,确保教师队伍结构合理稳定、专业能力过硬。建议各级政府及相关部门按照条例要求,对在学校体育教学、卫生保健、心理健康等工作方面表现突出的人员及时予以表彰奖励,对体育教师和学校卫生、心理健康专业技术人员在职称评聘、绩效工资内部分配等方面享受与其他学科教师和专业技术人员同等待遇,优化职业发展环境。

(五)着力提高依法行政水平。建议各级政府及有关部门全面落实《关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》《关于全面加强和改进新时代学校卫生与健康教育工作的实施意见》等一系列部署要求,在深化体育与健康教育教学改革、改善学校卫生工作条件、强化专业队伍建设等方面持续发力,为提升学生健康素养水平提供保障。要夯实市县两级政府组织领导责任、教育部门主管责任、部门分工责任和学校主体责任,严格落实“五项管理”要求,强化考核评价,将学生体质健康促进工

作情况纳入教育督导评价范围，对违反普通中小学办学基本规范，不认真履行职责的，依法依规追责问责，坚决克服重智育轻体育、重分数轻素质等片面办学行为。要抓好“双减”政策落实，强化家校互动，坚持校内校外减负同步发力，严查学科类培训隐形变异，推进非学科类培训规范发展，有效减轻学生课业和课外学习负担。要将学生营养健康和学校食品安全

纳入食品安全考核指标体系，与“卫生城市”“食品安全市、县（市、区）”“平安学校”创建等工作紧密联系起来，实现表彰奖励与惩处问责同向发力，切实守护好广大学生“舌尖上的安全”。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会副主任王随莲，省人大教育科学文化卫生委员会）

关于地方立法引领和推动先进制造业 高质量发展的调查研究

王 良

制造业是国家经济命脉所系，是立国之本、强国之基。党的二十大报告指出，推进新型工业化，加快建设制造强国，推动制造业高端化、智能化、绿色化发展。山东作为全国重要的工业基地和北方地区经济发展的战略支点，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，坚定不移实施制造强省战略，高标准谋划推进工业经济头号工程，出台了一系列支持先进制造业高质量发展的有力政策举措。省人大常委会坚持立法决策与改革决策相衔接，围绕先进制造业强省建设，总结固化经验成果，破解机制制约，加大有效制度供给，积极推进我省先进制造业促进地方立法工作，充分发挥立法的引领、推动、规范和保障作用，为我省高质量发展提供坚实的法治保障。《山东省先进制造业促进条例》（以下简称条例）已于2024年9月26日经省十四届人大常委会第十一次会议审议通过，于12月1日起施行。作为我省专门的先进制造业地方性法规，条例的出台对于加快推进新型工业化，培育发展新质生产力，构建现代化产业体系，建设先进制造业强省，具有重要意义。

一、先进制造业促进地方立法的时代背景

山东作为制造业大省，制造业规模体量庞大，产业体系完备，发展质效齐升。2023年11月30日，全省新型工业化推进大会召开，林武

书记在会上讲话指出，“要健全法治保障，研究制定先进制造业领域地方性法规，以法治护航新型工业化行稳致远。”地方立法最重要的职能，就是以法治方式推动落实党的各项政策和重大决策部署。省人大常委会围绕我省绿色低碳高质量发展来系统谋划地方立法工作，其中，先进制造业促进、绿色低碳高质量发展促进等立法项目，列入了省委常委会2024年工作要点。在推动现代化强省建设过程中，制定出台《山东省先进制造业促进条例》具有必要性和可行性。

（一）立法的必要性

一是贯彻落实党中央决策部署和省委工作要求的重要举措。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视制造业发展，实施制造强国战略。党的二十届三中全会通过《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，专门对“健全促进实体经济和数字经济深度融合制度”提出明确要求，加快推进新型工业化，培育壮大先进制造业集群，建立保持制造业合理比重投入机制，合理降低制造业综合成本和税费负担。省委、省政府坚持把制造业作为推动经济高质量发展的根基和优势，坚定不移地深入实施制造强省战略，制定实施《先进制造业强省行动计划（2022-2025年）》。当前，我省正处在由大到强战略性转

变的关键时期，制造业必须在新时代现代化强省建设中勇挑大梁，有必要出台一部先进制造业领域省级地方性法规，明确目标原则、方向任务、权利职责。

二是总结提升先进制造业发展经验成果的客观要求。近年来，全省规模以上高技术制造业增加值年均增速提升，标志性产业链加快做强，先进制造业的主导地位更加强化。目前，全省制造业增加值占 GDP 的比重稳定在 28% 左右，高新技术产业产值占比达到 52% 以上，规上工业企业数字化转型覆盖率提高到 87% 以上，国家制造业单项冠军数量、中小企业特色产业集群数量均居全国首位。全省规上工业增加值、工业技改投资、工业利润分别增长 7.1%、9.4% 和 24.4%，分别高于全国 2.5、4.7 和 26.7 个百分点；信息技术产业营收突破 2 万亿元，大幅增长 12.4%；高新技术产业产值占比超过 51%，为全省经济社会高质量发展提供了有力支撑。在推动产业链优化升级、产业集群培育、技术改造、数字化转型、绿色低碳发展等方面进行探索创新，积累了成熟的经验，有必要通过立法将行之有效的做法固定下来。

三是破解先进制造业发展痛点难点问题的迫切需要。虽然，我省制造业整体实力全国领先，但当前仍面临产业结构偏重、创新能力偏弱、资源要素偏紧、企业效益偏低等现实问题，制约了制造业高质量发展。目前，需要以更大力度改造升级传统产业、巩固提升优势产业、培育壮大新兴产业、前瞻布局未来产业，全力促进高端化、智能化、绿色化发展。因此，有必要通过立法完善制度体系，力求解决体制机制障碍和要素瓶颈，努力应对先进制造业高速发展带来的机遇和挑战。

（二）立法的可行性

一是我省一系列先进制造业发展政策的创

新实施，为制定条例提供了立法基础。近年来，省委、省政府陆续出台了《先进制造业强省行动计划（2022-2025 年）》《实施先进制造业“2023 突破提升年”工作方案》《关于加快发展先进制造业集群的实施意见》《山东省传统产业技改升级行动计划（2023-2025 年）》等系列促进先进制造业发展的政策。这一系列政策的实施，使我省先进制造业发展取得长足进步并得到广泛认可，具备了政策的稳定性特点，有关内容可以经过程序上升为立法，更好地指导和规范山东先进制造业发展。

二是外省市先进制造业立法的陆续出台，为制定条例提供了重要参考。目前，全国已有部分省市出台了促进先进制造业发展的相关法律法规，如《天津市人民代表大会常务委员会关于促进和保障制造业立市推动高质量发展的决定》《湖南省先进制造业促进条例》《广东省制造业高质量发展促进条例》《江西省先进制造业促进条例》《山西省制造业高质量发展促进条例》。通过梳理发现，以上法规基本是围绕促进集群化发展、提升产业链韧性和安全水平、实施智能化绿色化改造等方面进行规定，并注重与当地实际问题和发展需求相结合，既有相同点，也各有侧重，为我们提供了重要借鉴。

三是我省推进先进制造业发展的有益探索，为制定条例提供了实践支撑。近年来，我省以建设绿色低碳高质量发展先行区为总抓手，围绕打造先进制造业强省取得了显著成果。近三年，全省规模以上高技术制造业增加值年均增速近 15%，大幅高于规上工业增速，先进制造业主导地位更加强化。拥有国家制造业单项冠军 186 家、“小巨人”企业 1032 家；30 家企业入围 2023 年中国制造业综合实力 200 强，居全国首位。11 条标志性产业链加快做强，18 家企业入围全国制造业重点产业链“链主”，拥有

国家战略性新兴产业集群7家、中小企业特色产业集群15家、新型工业化产业示范基地30家。国家级工业互联网平台数量、产业数字化水平、制造业数字化转型指数均居全国首位。一系列成果背后，积累了丰富经验和实践素材，为条例的制定提供了实践基础和必要经验。

二、立法调研的开展及其成果

省人大常委会法工委会同省司法厅、省工信厅组成立法起草小组，共同开展条例起草、调研和论证修改工作。条例的制定将调查研究贯穿立法全过程，突出问题导向，创新调研方法，为条例制定打下坚实基础。

（一）书面调研与实地调研相结合

在条例草案起草阶段，为了摸清立法需求，采用问卷调查方式，向制造业企业负责人、行业协会组织负责人、人大代表和政协委员征求立法意见和建议，共收回有效问卷309份，通过分析存在问题和现实需求，形成了《山东省先进制造业领域立法问卷调查分析报告》，为制定条例提供决策依据和措施参考。省人大常委会组织赴湖南、河北、天津、福建考察调研，学习借鉴外省经验做法；法制委员会、财政经济委员会、法制工作委员会、省司法厅和省工信厅组成调研组，先后赴淄博、东营、烟台、青岛、滨州、枣庄、临沂、济南等市开展立法调研，充分听取有关部门、人大代表和企业等方面的意见。

（二）广泛征求意见与专题座谈相结合

在条例制定过程中，召开有人大法制委、财经委、常委会法工委和省有关部门、专家学者、企业参加的先进制造业促进立法前期专题座谈会；省人大常委会副主任、党组书记杨东奇分别在2月下旬和9月初召集重点立法项目推进座谈会，调研条例起草进展情况，并作了安排部署。条例草案于2024年5月经省十四届人大

常委会第九次会议初次审议后，在山东人大门户网站公布了条例草案，广泛征求社会各界意见，并印发十六市人大常委会、部分省人大代表、立法联系点征求意见。按照年度政党协商计划，向省各民主党派、无党派人士征求了意见和建议。

（三）智库专题研究与基层调研相结合

由于该条例涉及领域比较专业，整合理论工作者、实践工作者和立法工作者的力量组成联合攻关小组，充分发挥山东大学地方立法研究服务基地综合性、多学科的优势，委托其开展专题研究，提出具体制度设计的方案并进行论证。青岛市黄岛区（西海岸新区）人大常委会、山东省企业联合会等基层立法联系点，积极主动开展立法调研，摸清制造业发展现状，找准存在的困难和问题，在打造现代产业集群、支持制造业智能化转型等方面，提出了许多建设性的立法意见。

（四）发现问题与听取诉求相结合

在调研过程中，坚持问题导向，发现的主要问题包括：

一是产业结构总体偏重。传统产业占比较高，产品总体处在产业链中低端。我省营业收入居全国首位的五个行业，基本都是资源型耗能型行业，六大高耗能行业营业收入占全部工业比重高达49%。新兴产业布局零散、规模偏低。

二是创新能力偏弱。存在高端人才短缺，关键核心技术供给不足的问题，研究与试验发展（R&D）经费投入强度低于全国平均水平，规模以上工业企业中有研发活动的仅占40%左右。

三是产业链稳定安全面临挑战。部分基础材料、关键零部件等“卡脖子”问题尚未得到有效突破，重点领域大型装备、成套生产线等主要依赖进口，高端芯片、工业控制软件等关键产业和技术受制于外。发达经济体持续加大

打压限制，产业链断链风险持续增加。

四是产业链群精深水平不高。现阶段，我省不少行业在产能产量、企业数量上优势突出，但大宗产品、一般性制造比重高，精细精深程度不够，缺乏掌握产业链话语权的领航型企业。同时，我省产业集群发展与先进地区也存在一定差距，全国45个国家级先进制造业集群中，我省仅有3个，列全国第5位。

五是企业应用和发展新模式相对滞后。我省大部分企业擅长制造环节，在网络营销、资本运作、供应链整合、消费热点创造、数字化转型等方面应用不够，鲁品鲁货适应消费升级、需求差异化的能力不足。生产性服务业发展还不充分，占服务业比重为51.2%，低于江苏4个百分点、浙江10个百分点。

三、关于外省市先进制造业地方立法的比较研究

（一）关于河北省、天津市相关地方立法比较研究

调研期间，常委会调研组在河北实地考察了电子科技、生物医药企业以及雄安新区城市计算中心和中关村科技园，在天津对滨海新区相关产业园区和航空航天高端装备产业进行了实地调研，详细了解制造业高端化、绿色化、智能化发展情况；并与两省市人大常委会以及有关部门进行座谈，就相关立法重点问题进行了交流。河北省和天津市围绕制造业高质量发展进行了有益的探索和实践，积累了立法经验，为我省先进制造业促进立法工作提供了有益借鉴。

河北省、天津市制定先进制造业方面地方性法规，都是在没有直接国家上位法的情况下，地方立法先行先试。地方性法规贯彻落实党中央关于制造强国战略的决策部署，深入分析研究本省（市）制造业优势和短板，明确制造业高端化、智能化、绿色化发展方向，对相关政

策措施进行制度集成。随后，政府出台相应的规范性文件，形成了由地方性法规、配套政策措施组成的促进先进制造业发展、推进构建现代产业体系的政策体系。

天津市在省级立法层面先后出台了两部地方性法规：《天津市促进智能制造发展条例》（2021年9月制定），是全国首部智能制造地方性法规，从智能制造供给、应用和支撑以及激励措施等方面进行规定；《天津市人民代表大会常务委员会关于促进和保障制造业立市推动高质量发展的决定》（2022年3月制定），共16条，包括产业链、产业集群、优质企业梯度培育、智能化绿色化转型以及资金、人才等要素保障。

（二）关于湖南省相关地方立法比较研究

《湖南省先进制造业促进条例》是全国首部推动先进制造业发展的地方性法规。通过立法加强顶层设计和制度供给，明确了打造“国家重要先进制造业高地”这一战略目标，赋予了其制造强省建设的新内涵、新方向。该条例体例结构上没有分章节，从发展先进制造业路径、要素保障和营商环境、统筹工作机制等方面进行了制度规定：

一是将链长制入法。湖南在全国率先探索建立了省领导联系产业链群制度，条例在总结经验的基础上，进一步建立和完善促进产业链群发展的长效机制。

二是规定两项赋权。支持先进制造业人才建设，一项是赋予主要科研人员在先进制造业重大科研项目中的技术路线决定权、经费支配权、资源调度权；另一项是赋予符合条件的大型先进制造业企业高级职称评审权。

三是设置政策调整缓冲过渡期。县级以上政府制定对先进制造业企业利益、权利义务、正常生产经营有重大影响的政策，应当事先征求相关企业的意见；对可能增加企业成本、影

响企业正常生产经营的政策调整，合理设置缓冲过渡期。

四是压实产业园区责任。鼓励国家级与省级园区建立梯度布局、利益共享、资源互补、协同发展的共同体，开展园区促进先进制造业发展工作的专项考核，创建制造业高质量发展示范园区。

（三）关于广东省相关地方立法比较研究

《广东省制造业高质量发展促进条例》将制造业发展实践中的政策、经验和做法固化为法规制度，强化营造发展环境、人才、降低制度性交易成本等多种鼓励支持企业创新发展的促进性措施。条例共6章44条，聚焦实施大产业、大平台、大项目、大企业、大环境“五大提升行动”进行了具体规定：

一是“大产业”发展。规定巩固提升战略性新兴产业支柱产业，培育壮大战略性新兴产业，科学谋划未来产业，推动传统产业提质升级，打造先进制造业集群和特色优势产业集群。

二是“大平台”建设。围绕园区建设管理，规定支持粤东粤西粤北地区工业园区承接珠三角地区产业有序转移，优化制造业区域发展布局；为工业园区在要素供给、科技创新、基础设施建设、企业发展等方面提供支持，推进产城融合和园区发展。

三是“大项目”建设。要求制定制造业重点项目年度投资计划，完善制造业重点项目库并实施动态管理；加强制造业招商引资统筹协调和组织管理，建立全产业、可视化、智慧化的招商引资对接平台。

四是“大企业”营造。规定建立健全制造业企业梯度培育机制，推动首台（套）重大技术装备、首批次材料、首版次软件等示范应用；支持重点领域产业基础质量攻关，鼓励企业主导或参与标准制定。

五是“大环境”营造。规定优化制造业发展环境，保障各类企业平等参与要素资源配置，依法保护企业财产权和企业经营者人身财产安全；提供便捷高效的政务服务，降低制造业企业制度性交易成本。

（四）关于山西省相关地方立法比较研究

《山西省制造业高质量发展促进条例》是立足山西省长期以来经济发展过多依赖煤炭产业的现状，通过立法加快转变经济发展方式，把实体经济特别是制造业做实做强做优。条例在加快制造业向高端化跃升、推动人工智能全面赋能新型工业化、推进制造业绿色转型、深化制造业融合化发展等方面作出规定。与我省立法相比，山西省立法在条例体例结构上与我省大体一致，并就产业发展方向、工业开发区发展、财政支持等方面都作出了规定。同时，也具有制度创新性。

一是大篇幅突出产业链引导、带动作用。如规定链长制和链主企业遴选评定，要求链主企业分享市场和技术扩散，链上企业应当围绕链主企业需求加强技术协作和产品配套，建立制造业重点产业链综合服务平台，引导产业链项目落地。

二是强化企业梯度培育。独创“制造业重点专业镇”培育的规定，开展省级制造业重点专业镇评选认定，完善专业镇发展政策，实施梯次培育、考核激励和动态管理，带动和促进中小微制造业企业发展。

三是细化先进制造业发展措施。规定“支持制造业企业开展智能制造诊断咨询”；在绿色制造、节能降碳方面，规定大宗固体废弃物综合利用，推广应用再制造产品；在产教融合方面，赋予符合条件的“大型制造业企业高级职称评审权”。

四是规定了奖励和约谈。规定给予制造业企业参与境内外经贸会展“参展费用一定比例

的资助或者奖励”；制造业招商引资项目按照协议开工、建设以及竣工投产的，分别给予财政资金奖励。在责任部分，规定了约谈市人民政府负责人以及制造业企业骗取补贴、奖励资金的惩戒措施。

四、立法思路的实证分析——以“促进型”地方立法为视角

先进制造业促进地方立法的主要功能定位在于，立法决策与改革决策有效衔接更加精准，充分发挥地方立法对先进制造业发展的引领、推动、规范和保障作用。一方面，及时把改革成果上升为法律制度，将我省链长制、企业梯度培育、产业集群等经验做法予以固化。另一方面，坚持问题导向，力求破解制造业“大而不强”“全而不精”的瓶颈制约，体现立法的针对性和实效性。

（一）把握“促进型”地方立法的特点

促进型立法与管理型立法是根据立法发挥作用的不同所进行的分类。促进型立法以提倡、激励、服务、引导以及对政府的考核评价作为核心价值；管理型立法则直接为各类主体设定权利义务。促进型立法往往关注的是社会整体发展过程中的薄弱产业、事业或者需要政府提供更多服务和支持的领域，如科技进步、教育事业、公益事业、社会保障和就业等，发挥立法的激励鼓励、正面评价、引导奖赏等功能，体现了立法从“管制”到“引导”的转变。近年来，省人大常委会先后制定出台《山东省新旧动能转换促进条例》《山东省民营经济发展促进条例》《山东省中小企业促进条例》以及该条例，都属于典型的经济类促进型立法，突出政府的服务角色，重点给市场主体赋能，给改革先行先试营造氛围。该条例的宣示性、倡导性条文较多，突出运用财税、金融、竞争、产业促进等经济政策手段，较少设置法律责任条款，所以，

也是一种柔性立法。

（二）遵循法规的系统性、整体性、协同性

一方面，立法坚持系统观念，体现陆海统筹、区域协同，比如条例第七条，在规定优势产业集群中提到了“海工装备”。兼顾发展和安全，突出科技赋能，坚持创新链、产业链、资金链、人才链一体贯通，同时，对提升产业链供应链韧性和安全水平作出规定。

另一方面，我省有关绿色低碳高质量发展、供给侧改革、现代化产业体系构建的政策措施，先进制造业发展同样适用；有关市场公平竞争、企业合法权益保护的法律法规，有些规定也适用先进制造业发展。比如省企业技术改造条例、新旧动能转换促进条例、优化营商环境条例、民营经济发展促进条例、中小企业促进条例，关于优化政务服务、政企沟通机制、融资促进、审慎适用行政强制措施、容错免责机制，这些是适用所有企业和产业的共性制度，且已经有相关法律法规作出规定的内容，该条例不再重复规定。但是，在条例实施过程中，要结合以上条例，遵循法规的系统性和整体性，涉及的多个职能部门应当加强统筹协调、互相配合，避免相互掣肘、推诿扯皮，确保条例实施效率和效果。

（三）强化政策集成效能

地方立法全面贯彻党的二十届三中全会精神和党中央加快建设制造强国的决策部署，贯彻落实省委十二届六次、七次全会精神 and 省委关于推进新型工业化、加快建设先进制造业强省的工作安排，将立法和改革决策相衔接，强化政策集成，固化经验成果，破解机制制约。

这里谈到“政策集成”，是条例的依据，也是条例的主要功能。因为制造业方面，国家层面没有直接的上位法，这方面的地方立法属于“创设型”立法，主要是契合改革精神，对

现有的政策措施、规范性文件进行制度集成创新。该条例政策基础和依据就有很多，比如国家的“十四五”规划，《山东省“十四五”制造强省建设规划》，省委、省政府《先进制造业强省行动计划（2022-2025年）》，省委、省政府《关于加快数字经济高质量发展的意见》《关于聚力推动工业经济高质量发展十大行动的意见》，省政府办公厅印发的《工业经济高质量发展要素资源保障十条措施》。从一定程度上，这个条例是目前我省有关先进制造业政策措施的大集成。

（四）兼顾制度的前瞻性与特色性

在条例制定过程中，贯彻落实“因地制宜发展新质生产力”的要求，结合我省制造业大省特点和发展规律，注重前瞻性思考、全局性谋划，明确先进制造业发展方向和实施路径。同时，在传统产业、新兴产业、未来产业的布局方面，也进行了共性与个性的考量。为了体现我省的特色，条例聚焦构建现代化产业体系，突出我省制造业产业结构实际，具体明确改造提升传统产业、培育壮大新兴产业、超前布局未来产业以及优势产业集群的重点行业领域。但是，这些规定是开放式的，条文的“等”字应当理解为等外规定，为今后随着经济社会发展而进行产业布局调整留出了空间。

（五）平衡条例的可操作性与引领作用

立法过程中，既要让条例在执行时具有可操作性，又要体现制度设计的前瞻性。在具体条款处理上，把握好“可执行性”与“开放性”。考虑到执行性，对既有的制度措施，尽可能写具体，提高条例的可操作性，但同时，也注重前瞻性，给改革留出空间。比如，条例第七条产业集群治理模式的创新，第十三条制造业数字化转型服务商培育，第十九条银团贷款、联合授信制度，还有条例没写进去的企业开展职称评

审，都需要在实践中探索改革创新。所以，在条例实施过程中，相关部门要结合实际，继续完善相关配套制度，不断向下延伸制度的“触角”，打好“组合拳”，推动形成促进条例与配套规范性文件优势互补、相得益彰的立法工作格局。

五、条例的主要内容和制度创新

条例共20条，紧扣立法功能定位，围绕构建以制造业为支撑的现代化产业体系，推动制造业向高端化、智能化、绿色化发展，从产业布局、发展方向、实施路径和要素保障等方面进行经验总结和制度设计。

（一）关于“先进制造业”的定义论证

在条例草案经省人大常委会会议初次审议期间，有意见提出，对先进制造业进行定义，作为条例调整的范围。经与相关部门反复论证后，从立法技术处理上，没有直接定义“先进制造业”。主要考虑在于，从定性分析，目前对“先进制造业”的内涵和外延没有权威的界定；从定量分析，从国家到地方，都没有对先进制造业的统计口径。传统制造业与先进制造业是相对的，传统产业不一定是落后产业，经过科技赋能、转型升级，形成新质生产力，就会成为先进制造业。此外，从外省市立法情况来看，湖南、天津、广东、山西、江西相关制造业的地方立法，也是基于以上考虑，均没有作概念规定。因此，转换了立法规范视角，在条例草案中增加一条，根据新质生产力高技术、高效能、高质量的特性，从高质量发展的维度，对先进制造业发展方向和生产要素、制造模式创新的特征进行概述性规定，体现了条例的引导作用。

（二）关于先进制造业基本要求和部门职责

一是对先进制造业的基本要求作了概述性的规定，本省支持和引导制造业以高端化、智能化、绿色化为方向，采用先进制造模式，应

用新型生产要素，加速形成以新质生产力为核心动能的工业生产系统和新型产业形态。二是明确促进先进制造业发展应当遵循市场主导、政府引导、创新引领、开放融合、区域协调、陆海统筹、绿色低碳的原则。三是厘清政府和部门职责，建立健全统筹推进工作机制，规定县级以上人民政府应当加强重点领域运行监测、分析研判和政策引导，协调解决先进制造业促进工作中的重大问题，保持制造业增加值占地区生产总值比重基本稳定。

（三）关于提升产业结构层次

一是聚焦构建现代化产业体系，突出我省制造业产业结构特点，具体明确改造提升传统产业、培育壮大新兴产业、超前布局未来产业以及优势产业集群的重点行业领域，具体规定开发区发展先进制造业的支持措施。二是多维度促进先进制造业生态化集聚，按照“点、线、面”的思路，围绕“企业—产业链—产业集群”，建立健全先进制造业企业梯度培育机制、链长制和产业集群培育机制，规定构建大型企业中小企业融通发展生态，一体推进建链、补链、延链、强链，加快形成区域布局合理、主导产业明晰、资源要素集聚、特色错位发展的集群发展格局。三是推动先进制造业与现代服务业融合发展，鼓励和支持制造业企业发展服务型制造新模式。

（四）关于先进制造业发展方向和路径

一是突出科技创新与产业深度融合，推动制造业高端化提升。规定支持制造业企业设立研发机构，联合高等学校、科研机构 and 产业链上下游企业组建创新联合体，协同开展基础研究、产业共性核心技术攻关，健全创新成果转化激励机制；建立制造业重点项目库，加强重点行业技术改造投资引导和资金支持。二是聚焦数实融合，加快制造业智能化改造。数字技

术的快速发展已经成为新型工业化的重要推动力，条例明确了推进制造业数字化的路径，从新型基础设施建设、数字化转型服务商培育、智能制造和智能化改造升级等方面作出具体规定。三是构建绿色制造体系，支持制造业绿色化转型。规定推动重点行业节能降碳，支持工业园区循环化改造，培育绿色工厂、绿色工业园区、绿色供应链管理企业，鼓励制造业企业实施节能降碳技术改造。四是加强开放合作，促进制造业质量品牌提升。对深化对外区域合作，打造重大国际交流合作高能级平台，支持制造业企业主动融入国际产业链、供应链、创新链，提升招商引资效能作出规定，引导制造业企业实施品牌发展战略。

（五）关于要素保障和投入机制

对人才、资本、土地、技术、能源等要素有效向先进制造业聚集，合理降低制造业综合成本作出具体规定。一是塑强产业人才队伍。总结提升我省产教融合人才培养的经验做法，规定推动建设先进制造业公共实训基地，鼓励建设高技能人才培养基地，完善技能人才评价体系，发挥职业技能竞赛引领作用，多渠道培养一流产业技术工人队伍。二是保障先进制造业用地、用能。规定编制国土空间规划应当科学合理划设工业用地控制线，鼓励采用多种灵活的供地方式，优化能源供给和用能权、用水权、排污权等交易机制。三是降低综合成本和税费负担。规定建立完善财政投入机制，采取财政奖补、引导基金、股权投资、财金联动等措施，支持先进制造业发展；提高先进制造业长期贷款和信用贷款占比，并对制造业企业融资方式、产业链金融业务类型进行了明确。

六、关于完善立法工作机制的思考

习近平总书记强调指出，“发展要高质量，立法也要高质量，要以立法高质量保障和促进

经济持续健康发展。”《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确要求，在法治轨道上深化改革、推进中国式现代化，做到改革和法治相统一，重大改革于法有据、及时把改革成果上升为法律制度。省人大常委会提高立法与改革衔接的速度、准度和精度，推进落实重大决策部署、推动改革发展的综合性、全局性的“攻关立法”。在先进制造业促进地方立法过程中，推进科学立法、民主立法、依法立法，积极探索创新工作机制，以高质量立法推动高质量发展。

（一）坚决落实党对立法工作全面领导

要把学习贯彻党的二十届三中全会精神和习近平总书记视察山东重要讲话精神作为重大政治任务，贯彻落实省委十二届七次全会对全省进一步深化改革作出的系统谋划，对于立法工作中的重要问题、重要事项、重要情况，严格落实请示报告制度，确保正确的政治方向。要坚持和完善人民代表大会制度，立足人大职能职责，找准地方立法工作的切入点和着力点，用法律智慧、法律思维、法言法语，把党的决策部署通过法定程序转化为法律规范，排除地方利益和部门利益，凝聚改革共识，为推进全省高质量发展提供更为有力的法治保障。

（二）健全人大主导立法的工作机制

在严格履行地方立法程序基础上，坚持和完善“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的立法工作格局，这也是我国立法体制的特点和优势所在。

一是充分发挥人大的立法主导作用。人大主导是立法法赋予有立法权的人大及其常委会的重要法定职责。发挥人大在立法工作中的主导作用，不是“单打独斗”，不是唱“独角戏”，而是在确定立法选题、组织法规起草、重大问题协调、审议把关等方面发挥主导作用。积极

实践探索立法专题会议、立法工作专班模式，对法规项目进行全面严格的把关，在推动落实省委工作部署、协调解决立法难题和争议问题、提高立法质量等方面发挥好作用。

二是加强部门协作配合。先进制造业促进地方立法涵盖领域广、涉及部门多，大量的政策措施在系统集成过程中，需要对实施效果、可操作性方面进行评估论证，势必需要各职能部门加强沟通协作，不回避矛盾，不推诿责任，切实做到问题共答、形成合力。

三是贯彻全过程人民民主要求。要拓宽人民群众有序参与立法的渠道和方式，注重发挥人大代表在立法过程中的重要作用，认真倾听企业等基层一线的立法诉求和基层群众“原汁原味”的意见建议，更好发挥基层立法联系点的民意“直通车”作用。要发挥好地方立法研究服务基地和专家学者的作用，及时组织开展相关专题研究，提出专业意见，为立法工作提供智力支持。

（三）切实把握好提高立法质量这个关键

地方立法工作要坚持守正创新，既不墨守成规、固步自封，也不急于求成、脱离实际，始终把立法质量放在第一位，确保每一项立法都经得起实践的检验。

一是坚持时、度、效相统一。要树牢系统观念、整体思维，按照时间服从质量的要求，把握好将政策措施和改革成果上升为地方性法规的范围和时机，坚持“多出有利于稳预期、稳增长、稳就业的政策，谨慎出台收缩性、抑制性举措”，不断完善服务保障我省高质量发展的法规制度体系。

二是突出地方特色，着力解决问题。牢牢把握地方立法实施性、补充性、探索性的功能定位，坚持因地制宜、因时制宜，找准“突破口”，着力解决实践中需要通过立法加以规范的问题。聚焦我省产业结构转型、塑造新优势、发展新

质生产力、绿色低碳转型发展过程中的痛点、堵点，破解制约先进制造业发展的突出问题，健全完善机制，加强制度创新，填补法规制度薄弱点和空白区，提高立法的针对性、精准度、实效性。

三是增强立法实效。习近平总书记指示要求，“要研究丰富立法形式，可以搞一些‘大块头’，也要搞一些‘小快灵’，增强立法的针对性、适用性、可操作性”。我省新旧动能转换促进条例、先进制造业促进条例制定过程中，经充分论证后，都对条例草案的章节体例作了调整，不求大而全，需要几条就定几条，能具体的尽量具体、能明确的尽量明确，注重法律规范的系统集成、联动衔接，避免政策简单堆砌、照抄照搬，确保法规立得住、行得通、真管用。

（四）用新发展理念加强新兴领域的立法探索

党的二十届三中全会对加强重点领域、新兴领域立法提出明确要求。新兴领域立法着眼于未来大势，体现前瞻性布局，为新技术、新应用、新业态、新模式健康发展提供法治保障。近年来，省人大常委会围绕绿色低碳高质量发展、先进制造业、科学技术进步、大数据发展等领域，积极推动相关地方立法工作。

一是突出创新引领，强化科技赋能高质量发展。我省绿色低碳高质量发展促进、先进制造业促进等新兴领域地方立法项目，应当牵住创新引领高质量发展这个“牛鼻子”，从不同维度和层次，突出创新驱动、科技赋能，以科技创新引领产业创新、绿色转型和高水平开放，将科技创新作为发展新质生产力的核心要素，催生新产业、新模式、新动能。从教育链、创新链、人才链、产业链融合发展的角度，强化“构建创新平台、加大研发投入、创新研发产品、培育质量品牌”全链条，支持创新载体建设；

鼓励科研机构、高等学校与产业链上下游企业开展核心技术研发，促进科技成果转化。

二是规则之“定”与创新之“变”相结合。准确把握新兴领域特有的创新性、探索性、未知性特点，以法律规范的公开性、稳定性、规范性的法治方式，优化新兴领域的发展环境，明确发展方向，提供具有前瞻性、可操作性的行动规则，将新兴领域的创新发展纳入法治轨道推进。同时，将包容开放和底线约束相结合，在法治框架内做好新兴领域的风险防范与应对，明确监管主体、程序要求、约束性规范，为新兴领域创新发展创建可预期的监管和制度框架。

三是加强新兴领域的前瞻性研究和理论储备。在制定先进制造业促进条例、绿色低碳高质量发展条例过程中，会不可避免遇到专业性、前沿性的问题，比如对元宇宙、量子科技、碳核算等领域，制度设计和条款拟定需要具备专业基础和实践经验。在发挥好立法顾问、立法研究服务基地的“外脑”“智库”作用的同时，要更加注重对数字经济、人工智能、网络安全、生物科技、金融科技等新兴领域的学习研究，着力培养政治性、专业性、理论性都很强的高素质立法专业人才。

党的二十届三中全会对完善中国特色社会主义法治体系，深化立法领域改革作出了部署安排，对做好地方立法工作提出了新的更高要求。我们要始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，锚定“走在前、挑大梁”，不断提升立法工作质效，不断完善推动我省高质量发展的制度体系，为开创新时代社会主义现代化强省建设新局面贡献法治力量。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会副主任、党组副书记王良，省人大常委会法制工作委员会）

关于全省社区矫正工作情况的调研报告

范华平

为了解《中华人民共和国社区矫正法》贯彻实施情况，总结经验，发现问题，进一步推动全省社区矫正工作高质量发展，2024年上半年，我与省人大监察和司法委员会的同志，会同省人大法制委员会，常委会法制工作委员会，省司法厅组成联合调研组，先后赴烟台、日照、枣庄、淄博、滨州、潍坊、东营7个市及部分区县开展调研。期间，召开座谈会听取当地市政府及法院、检察院、公安、司法行政、教育、民政、工会、妇联、共青团，以及人大代表、基层法律工作者、立法联系点情况介绍，征求意见建议。实地察看社区矫正中心和矫治基地，查阅相关档案资料，深入了解监管帮教情况。同时，就社区矫正工作开展情况，书面征求了部分市人大常委会、专家顾问、律师的意见。

一、基本情况

总的看，我省各地认真实施《中华人民共和国社区矫正法》，矫治工作有序有效，再犯罪率保持在0.5‰以内，低于全国平均水平，未发生影响社会安全稳定的重大案件，有四个特点。

（一）领导体制不断健全。全省16个市、136个县（市、区）按照统一模式，全部成立了由政法委书记担任主任，政府分管负责同志，法院、检察院主要负责同志任副主任，各有关部门为成员的社区矫正委员会；同时推动全省

1847个镇（街）设立了基层社区矫正委员会，初步形成了党委统一领导、司法行政部门组织实施、有关部门密切配合、社会力量广泛参与的社区矫正工作格局。各级矫正委员会依法履职，不断完善组织架构、人员组成、工作规则，健全定期联络、情况通报、信息交流、检查督导等工作机制。

（二）制度建设不断加强。围绕社区矫正法贯彻实施，2024年5月30日，省十四届人大常委会第九次会议通过了《山东省社区矫正工作条例》，为进一步提升工作的规范化、有效性奠定了地方立法基础。省法院、省检察院、省公安厅、省司法厅联合制定《山东省社区矫正实施细则》，省司法厅、省档案局制定《山东省社区矫正档案管理办法》，省司法厅、省卫健委制定《关于进一步做好暂予监外执行病情鉴定审查工作的若干意见》，以及假释、暂予监外执行等有关制度规定，为规范社区矫正工作提供了全链条制度保障。各地紧贴当地实际，进一步细化执法工作流程和标准，完善执法制度体系、监督体系和责任体系。比如：日照出台了《社区矫正工作流程（试行）》《社区矫正档案文书格式（试行）》；枣庄出台了《社区矫正工作指引》《社区矫正工作证件管理制度》等，促进了工作规范运行。

（三）工作机制不断完善。围绕筑牢风险防范屏障，建立隐患排查机制、分析研判机制、

应急处突机制，及时化解风险、消除隐患，切实做到全方位掌控、全覆盖监管。围绕部门衔接配合，建立常态化联合执法检查机制、重大案件通报机制、疑难问题会商机制、矫正对象出行信息核查联动机制，近三年公安机关协助核查社区矫正对象信息 36.91 万条。围绕权力规范运行，健全了执法制约监督机制，明确省级社区矫正机构权责事项 6 项、市级 9 项、县级 41 项、受委托的司法所 23 项，进一步理顺层级关系，厘清权责边界。

（四）创新做法不断涌现。改革社区矫正机构组织形式，积极探索“队建制管理模式”，省市县三级通过加挂牌子、对外使用名称等方式设立社区矫正机构，解决独立执法主体资格问题。优化矫正对象外出监管，指导 9 个市制定了规范涉民营企业矫正对象外出管理规定，明确认定标准、优化审批流程，开通外出审批“快捷通道”；针对市场主体跨市县经营活动“监管难”问题，建立沿黄城市、胶东五市、沿海 7 市、临省接边等跨行政区域委托代管、联合监督机制，确保社区矫正对象“走得出去”“管得住”。2023 年 4 月，日照代表我省在全国涉海涉渔社区矫正对象监管监督工作现场交流会上作经验介绍。创新教育矫治方式，积极争取中国孔子基金会支持，在平邑县设立全国首家社区矫正机构“孔子学堂”，将传统文化引入社区矫正工作；注重心理矫治，在社区矫正中心设立心理辅导室，建立心理健康档案，普遍开展心理健康评估和再犯罪危险评估。

二、存在问题

调研发现，社区矫正法实施中还面临一些困难和问题。

（一）应对困难和挑战的能力有待加强。目前，我省犯罪结构的新变化，给社区矫正工作带来新困难新挑战。一方面数量增长较快。

受刑事案件发案率上升影响，我省社区矫正对象数量上升明显，前三季度解矫 31300 人，新入矫 34294 人，新入矫人数较去年同期增加 6.9%，给监管工作带来较大压力。另一方面矫治难度较大。近年，帮信罪（帮助信息网络犯罪活动罪）矫正对象增长较快，目前占比 10% 左右，该类型矫正对象认罪服判意识普遍较差，教育矫治效果不理想。另外，个别性格偏执、有心理问题、家庭特别困难等重点人员，法治意识淡薄，具有较大的不稳定性和难预测性，管控难度大，易发生再犯罪风险。

（二）队伍专业化程度有待加强。一是专职人员不足。目前，各级社区矫正机构均为司法行政机关内设机构加挂牌子或对外使用名称，工作力量均来自内部调剂，稳定性和专业性不强。包括实行队建制单位在内的全省专职工作人员共 921 名，与矫正对象配比为 1.8%，低于 2.2% 的全国平均水平，“人少事多”矛盾突出，“小马拉大车”现象较为严重。二是专业人员匮乏。目前，司法所从事社区矫正工作的社工队伍约 3000 余名，心理医生、教育工作者、法律工作者、职业技能培训师等专业人员较为稀缺，导致社区矫正工作专业化程度不高。三是功能区力量欠缺。有的开发区、高新区、新区等功能区尚未设置专门的社区矫正机构，也无专职工作人员，影响了矫正工作的开展。目前，全省承担社区矫正工作的各类功能区共 38 个，管理矫正对象 3594 名，因管理体制原因，功能区没有设置社区矫正机构，大多由管委会的社会事务、综合治理、群众工作等部门代管，普遍存在主体不适格、工作力量弱、工作联动性不强、对外协调困难等现实问题。

（三）协调配合有待加强。虽然建立了联席会议等相关协调机制，但仍存在配合不力、

协同不畅现象，缺乏有效联动。比如：有的审判机关没有核实社区矫正对象居住地或者送达法律文书不及时；有的公安机关不积极配合社区矫正机构查找失去联系的矫正对象，或者对矫正对象采取强制措施后，不及时通知社区矫正机构；有的审判机关、公安机关、监狱管理机关等社区矫正决定机关向出入境部门通报备案限制社区矫正对象出境时，存在报备不及时、不全面等情况。

（四）社会力量参与有待加强。由于各地保障水平存在差距，政府购买服务政策利用不足，导致能够承担社区矫正任务的社会组织较少，且专业化、规范化水平不高。另外，村（居）民委员会、社区工作者、社会志愿者参与社区矫正工作不够主动，积极性不高。

（五）信息化、智能化建设有待加强。现有的智慧矫正平台还存在定位不准确、不及时，运行不平稳等问题，对处在远海地区的涉海涉渔矫正对象存在监管盲区。社区矫正机构与相关部门之间信息交互不顺畅，信息互通机制不健全，在社会调查、执行地变更、依法处置、法律文书送达等多个环节未能实现互联互通，一定程度上影响了社区矫正工作的开展。

三、意见建议

各地各有关部门要深入贯彻落实习近平总书记关于社区矫正工作重要指示要求，认真实施《中华人民共和国社区矫正法》，实现社区矫正工作高质量发展。

（一）进一步强化政治引领。要不断完善党对社区矫正工作的领导，全面构建党委统一领导、司法行政部门组织实施、有关部门密切配合、社会力量广泛参与的工作格局。各级社区矫正委员会要在规范运行、强化统筹方面下功夫，完善社区矫正委员会向依法治省（市、县）委员会报告工作制度，探索开展委员会成员单

位向委员会述职评议制度，要强化依法履职，协调解决社区矫正部门衔接配合、队伍建设、经费保障、设施设备配置等重要问题。要常态化组织成员单位参加社区矫正普法宣传、同堂培训、工作调研，有效增强各成员单位参与社区矫正工作的积极性、主动性，推动形成纵向联动、横向协同、共同发力的工作机制。

（二）进一步强化机构队伍建设。司法行政部门要深化刑罚执行一体化建设，坚持内部挖潜，统筹安排监狱、戒毒、社区矫正力量资源。当前要针对专业力量不足的短板，选派部分监狱、戒毒警力充实社区矫正一线，探索“固定+机动”的方式，根据任务轻重，促进人员合理流动，确保有人干事、人岗相适。继续探索“队建制”等新型片区化工作机制，提高社区矫正专职化、专业化、规范化水平。继续做好功能区社区矫正管理工作，明确机构，加强工作保障，破解功能区社区矫正薄弱难题。

（三）进一步强化执法规范化建设。要健全完善社区矫正执法责任、执法监督、执法质效考评等制度；常态化开展安全隐患排查整治和脱漏管专项整治，健全完善突发事件应急处置预案，落实定期分析研判制度，严格管控重点社区矫正对象；落实重大事项报告制度，对社区矫正对象参与影响安全稳定的案件，要第一时间逐级报告，不得迟报、漏报、瞒报，确保监管工作精准有序；加强社区矫正档案管理，规范统一全省社区矫正执法文书。加强业务培训，开展岗位练兵比武，提升社区矫正执法规范化水平。

（四）进一步强化社会力量参与。在确保社区矫正专业力量的基础上，探索“1+N”方式，广泛动员社会各方面力量，为社区矫正对象在教育学习、心理辅导、职业技能培训、社会关系改善等方面提供必要帮扶。加大社区矫正专

业社会组织的孵化培育，通过公开购买社会服务、项目委托等方式，引导社会组织和专业社工为社区矫正对象提供帮扶。要激励支持村（居）委员会协助开展社区矫正工作，发挥村（居）委员会贴近日常生活的优势，及时掌握矫正对象思想动向和行为表现。

（五）进一步强化智慧矫正建设与应用。司法行政部门要按照“实战实用、基层减负、各方满意”的要求，把抓好信息化、智能化建设作为提升新质战斗力的增长点。积极探索网上网下一体化监管体系，筑牢“电子围墙”，

切实提高预警预测预防能力，实现全方位、全天候、立体化精准有效监管。继续升级完善“山东省智慧矫正平台”，深化政法协同办案平台应用，加快部门间数据共享，全流程改造提升传统社区矫正业务，实现文书在线流转、自助报到、线上教育、移动互联、远程督察、数据分析，推动社区矫正工作智能化，实现社区矫正工作高质量发展。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会副主任范华平，省人大监察和司法委员会）

围绕我省高水平开放和高质量招商 探索建立华侨华人在鲁创新创业联系 工作机制的调研报告

范华平

为更好服务华侨华人来鲁创新创业，切实发挥其在推动山东高质量发展中的重要作用，我牵头组织省人大民侨外委成立调研组，通过赴地市实地调研、发函外侨部门书面调研、召开座谈会听取意见建议等方式，深入了解华侨华人在鲁创新创业情况，面临的困难和存在的主要问题。在此基础上，充分发挥委员会职能作用，探索建立华侨华人在鲁创新创业联系工作机制，努力推动解决华侨华人急难愁盼的问题，为推进中国式现代化山东实践贡献力量。

一、华侨华人在我省高水平开放和高质量招商中的积极作用

(一) 华侨华人是实施产业转型升级的重要推动力。华侨华人在传统产业升级、高新技术产业发展、引入国际先进技术和理念等方面发挥着重要作用。在华侨华人企业的引领下，一批市场潜力大、环境污染小、产品附加值高、综合效益好的新兴产业正在悄然兴起，吸引和聚集了大批海内外高层次人才加入其中，呈现出“引进一个、带来一批、影响一片”的人才增长效应，为推动我省经济社会高质量发展作出了积极贡献。比如，烟台德邦科技有限公司的核心成员都具有海外留学经历，在国外大学和企业任职，团队研发的极大规模集成电路系

统封装材料在技术上处于世界领先水平，获得多项发明专利，市场空间巨大，并培养了大批高素质研发人才，带动了我省相关配套企业的产业升级和技术进步。

(二) 华侨华人是我省实施“走出去”战略的桥梁。一方面，华侨华人了解国外的思维方式、法律法规，在海外拥有广泛联系，成为海外接纳国内企业“走出去”的媒介。另一方面，华侨华人通过在国内创办企业，熟悉国内的政策法规、市场环境和行为方式，与国内企业和机构建立了广泛联系，具备引领“走出去”的条件。这种兼有本土化、国际化的特点，有利于他们将国际准则与中国实际相结合，可以更好地推动国内企业“走出去”，同时帮助已经“走出去”的企业尽快融入当地社会。比如，2023年韩国华人华侨联合会积极配合我省经贸代表团出访工作，通过组织座谈会、对接会，帮助随团企业了解当地社会经济情况，介绍境外合作伙伴，参与组织“对话山东—韩国·山东产业合作交流”等活动，取得丰硕成果。

(三) 华侨华人是扩大山东与海外友好交往的纽带。华侨华人视野开阔，开拓意识强，活动范围广，足迹遍布社会生活的各个领域，不少人在住在国政治、科技、文化、教育等方

面卓有建树，担任政府或国际组织的要职，获得各种荣誉或头衔，有较高声誉和影响力。经由华侨华人穿针引线开展对外友好交往，以侨引外，向世界展示山东面貌，塑造山东在海外的良好形象，有时候比官方外交效果更好。比如，2024年省人大常委会首次邀请5位华侨列席省人代会，他们围绕我省科技创新、招商引资、友城合作、人才引进等工作积极建言献策。会后，列席省人代会的中东欧中国科技交流协会会长、鲁商联盟会匈牙利分会会长矫超，提出了“关于加强山东省与匈牙利创新合作的建议”，并编印了《黄金航道》—中匈企业合作指南，从匈牙利的风土人情、投资环境、企业制度、税收制度、用工制度等多维度向国内企业进行系统推介，助力我省企业“走出去”开拓国际市场，切实发挥了增进交流合作的桥梁纽带作用，有效助推我省高水平开放、高质量招商。

二、推动华侨华人在鲁创新创业的基本情况

(一) 积极推进平台建设，为华侨华人创新创业提供广阔舞台。借助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、鲁台经贸洽谈会等对外合作平台，积极向广大华侨华人推介我省重大发展战略和重点合作项目。济南“侨梦苑”率先在全国推出“侨梦苑”扶持政策，出台《关于做大做强济南“侨梦苑”的若干措施》，设立10亿元“侨梦苑”产业投资基金，打造“侨有价”人才评估体系，建立生物医药等9大产业基地，在全球设立17家“侨梦苑”海外创新驿站。省侨联用好各级侨商会、侨创联盟、华侨摄影学会等侨界平台，举办各类侨界创新创业活动100余场次，创建首批新侨创新创业基地18家，实现16市全覆盖。创建中国华侨国际文化交流基地34家，数量位居全国前三。2020年，省贸促会牵头成立山东国际儒

商会，全球合作单位达24家，通过召开分片区工作会，举办山东国际儒商年会等活动，成为山东联系海外华人商协会务实合作的良好平台。致公党省委会举办“世界百强跨国药企走进山东”活动，邀请拜耳、山德士等跨国企业举行洽谈，组织医药领域海外高层次人才开展路演、科技创新比赛，推动冻干粉针剂、医药包装等7个合作意向在青岛、淄博落地。

(二) 发挥华侨华人作用，积极引导其参与国家重大战略。一是助力实施黄河流域生态保护和高质量发展战略。牵头发起签署《沿黄九省区侨联助力推动黄河流域生态保护和高质量发展联席会议机制协议》，引导各类侨资企业积极参与黄河流域生态保护和高质量发展。青岛市连续两年邀请沿黄九省涉侨企业参加“黄河流域跨境电商博览会”。二是努力共建“一带一路”。加强政策引导，出台《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》和《关于支持中国—上海合作组织地方经贸合作示范区高质量发展的意见》。2024年6月，举办山东（济南）“一带一路”华商合作交流会，来自40余个国家和地区的140余位华商、侨领等参加，达成合作项目12个，合作意向20个，6个项目在交流会上成功签约，为我省深度融入共建“一带一路”提供了国际合作新渠道。三是主动服务和融入区域重大战略。出台《关于省市侨联一体助力“强省会”建设的实施意见》，推动省侨商会与济南新旧动能转换起步区签署战略合作协议，助力起步区建设。省会经济圈7市签署“省会经济圈侨界人才服务合作协议”，举办2023年海外青年高层次人才走进济南系列活动、“创业中华·侨智青岛”——海内外侨界高层次人才项目对接洽谈推进活动。

(三) 持续优化营商环境，为华侨华人在鲁创新创业提供坚实保障。省商务厅鼓励外商

投资企业及其设立的研发中心承担重大科研攻关项目，指导帮助外资研发中心按照国家有关规定：享受采购国产设备增值税退税政策。济南市发挥示范性侨商产业聚集区和华侨华人创新创业基地的作用，设立“国际合作、投融资、人才智力、知识产权保护、股权交易、科技支撑”六大创新创业服务平台，引进高新技术企业240多家。烟台市加强核心技术攻关和成果转化，建立全链条科技创业孵化服务体系，依托海外侨团在日、韩等国设立6处离岸科创孵化基地，深入实施“金种子”工程累计落地项目1200多个，获批4家“国务院重点华侨华人创业团队”企业、1家“山东省明星侨资企业”。威海市发改、科技、商务等部门协同服务，集成惠企政策219条，优化“威海市惠企政策集成卡”，支持24家侨企入选国家科技型中小企业，21家侨企成为高新技术企业。

(四) 大力实施招才引智，畅通华侨华人来鲁创新创业便捷通道。充分借助侨界资源，拓宽海外人才引进渠道，助力科教兴国、人才强国战略实施，在香港、新加坡等地设立海外引才平台。举办鲁港澳高校院所创新合作大会、国际青年交流大会、国际青年创新创业论坛、高层次人才走进“侨梦苑”等海外人才交流活动，成立山东省留学人才之家，在青岛等市建设“类海外”生活环境的“国际人才社区”。省科技厅出台外国人来鲁工作便利化服务若干措施、促进自贸区海外人才流动便利化措施，实施省级海外优青项目，设立省级青年基金项目，鼓励包括海外侨胞在内的优秀青年学者、科研人才回国工作。省教育厅在全省高校设立2个归国留学人员活动基地，与所在地建立“侨界人才校地合作服务机制”，积极打通高校、科研院所和企业人才交流通道，每年面向海外举办青年学者泰山国际论坛、泰山学术论坛。2023年，

全省新引进海外高层次人才近千人、海外留学人才6500多人，其中国家级海外高层次人才引进取得历史性突破，稳居全国第一方阵。

三、存在的主要问题

(一) 华侨华人创新创业缺乏行业引领和指导。华侨华人回国创新创业就是希望将技术、智力成果等转化为实际的投资价值。但是，刚开始创新创业却并不容易，一方面，由于离开祖国时间较长，对国内的发展情况不熟悉，人脉资源较少。另一方面，刚回国的创业初期，创业知识和经验不足，对国内市场形势和产品定位分析、判断等方面的能力也有欠缺。再次，创新创业过程中，在涉及国家有关政策法规、企业管理、财务税收、市场开拓等方面了解不够深入。因此，迫切需要在这些方面得到指导和帮助。

(二) 华侨华人创新创业人才缺乏、企业融资难。近年来，以美国为首的西方国家对我国实行“小院高墙”策略，不断加大科技与人才的打压，让一些海外人才特别是敏感领域的海外高端人才，对回国创新创业的态度更加审慎，给我省海外引才工作造成一定困难和阻碍。此外，我省多数华侨华人企业并不具备资金优势，企业资金来源主要是银行贷款、政府扶持和风险投资。从调研情况看，一是银行贷款难度大。部分外侨资科技企业因没有固定资产，仅能凭借知识产权或信用等进行融资，银行贷款难度大。二是政府扶持资金有限。客观上讲，政府扶持资金只是作为一种引导和奖励，不是企业的主要投资人，所以获得支持的金额不多。三是风险投资对新兴行业不愿冒险涉足。常见的投资人都倾向于投已经有明显经济效益甚至上市前的企业，导致很多华侨华人创新创业难以获得风险投资的认可。

(三) 华侨华人创新创业还存在重“引进”

轻“服务”的问题。为了吸引海外华侨华人回国创新创业，各级各部门花了很大力气，但后续的协调服务工作却有些跟不上。突出表现在引进华侨华人资源的共享程度不高，使引进成本大大增加；对引进华侨华人成果在地区、行业以及单位之间的统筹协调不够，引进效益大打折扣，造成资源浪费。国家和我省对企业的各类扶持项目非常丰富，但是由于跟进服务不到位，导致很多创业的华侨华人进行企业申报时，对这些鼓励支持政策并不了解，也不知道到哪些部门去对接。

（四）华侨华人创新创业生活中还面临一些现实困难。不少海外高端人才将创新创业目的地投向国内，但大多对国内生活环境、人文环境并不熟悉，如何解决其在鲁创新创业期间的落户、签证、医疗、保险、子女教育等现实问题，成了海外高端人才最关注的问题之一。调研发现，华侨华人目前使用护照乘坐高铁，可以实现进站闸机查验护照不取票乘车，但自助取票机尚不能实现识别护照取票，如需报销凭证仍需到人工窗口等候取票。部分专业技术人员职业资格考等，还无法实现使用护照进行网上报名。从我省情况看，除济南、青岛两市外，其他地市国际学校、国际人才社区数量相对偏少。

四、有关意见建议

（一）提高思想认识，不断加强侨务法治建设。要认真学习贯彻习近平外交思想、习近平总书记关于侨务工作的重要论述，树牢以人民为中心的发展思想，最大限度把海外华侨华人中蕴藏的巨大能量凝聚起来、发挥出来，共同为推进中国式现代化贡献力量。要持续深入开展涉侨法律法规宣传教育，及时公布鼓励海外华侨华人在鲁创新创业的各项政策措施并释疑解惑，提供法律咨询和政策服务。要不断健全完

善多元化涉外侨纠纷解决机制，加强涉外律师队伍建设和涉外法治人才培养，共同为华侨华人投资和权益保护提供法律服务。

（二）涵养侨务资源，夯实华侨华人创新创业基础。侨务作为重要资源，必须边使用边涵养。要积极拓展海外联络，多渠道、多层次、多形式开展海外联谊，加强与海外侨团的联系，深交老朋友，广交新朋友。方式方法上，既要请进来，又要走出去；内容上，既要靠项目合作，又要靠亲情交流，既要通过经贸科技合作交流，又要通过文化教育宣传沟通，搭建好各个沟通渠道。此外，要适应信息化时代的要求，积极运用微博、微信等网络平台，进一步健全完善华侨华人人才数据库等基础信息，推进外侨工作的信息化水平。

（三）搭建服务桥梁，做华侨华人创新创业的坚强后盾。一是健全海外人才服务机制。研究建立海外高层次人才服务工作协调机制，创新建立海外人才快速引进支持举措，对重点领域人才简化程序、一事一议引进。二是畅通华侨华人创新创业企业融资渠道。要营造良好金融环境，发挥各部门优势，采取多种方式帮助回国创业的海外专业人士解决资金短缺、融资难的问题。三是积极帮助华侨华人解决各类急难愁盼问题。建议由外侨部门牵头，协调有关部门帮助华侨华人解决在鲁创新创业期间面临的落户、签证、医疗、保险、子女教育等现实问题，鼓励有条件的市加快国际人才社区、国际学校等建设，一体化布局国际医疗等服务资源，帮助海外高端人才配偶就业，积极推广海外高层次人才服务窗口“一站式”服务，努力为华侨华人回国创新创业营造更加优良环境。

（四）放大品牌效应，推动华侨华人在鲁创新创业工作行稳致远。继续举办“华商企业科

技创新合作交流”、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“双招双引”品牌活动，通过三大活动，为广大华侨华人了解山东寻找发展机遇提供窗口，为山东有效吸引外资提供有效渠道。加大“侨梦苑”建设各级联动机制，整合资源力量，提高“侨梦苑”服务侨资企业发展能力，吸引更多侨资企业入住。对涉及华侨华人创新创业的问题，如项目申报、创业申请、科研环境、人才引进培养、专利申报等方面，进一步出台明确的规定，使各项事务流程更规范、运作更高效，助力华侨华人在鲁创新创业工作高质量发展。

五、推动建立华侨华人在鲁创新创业联系工作机制

为进一步加强与华侨华人的联系，努力帮助其解决在鲁创新创业中遇到的困难和问题，推动全省经济社会高质量发展，委员会在深入调研的基础上，充分发挥人大监督职能，探索建立华侨华人在鲁创新创业联系工作机制，主要概括为“七步工作法”：保持联系—问题征集—建立台账—分类处置—推动落实—监督检查—总结提升。

（一）保持联系：与列席省人代会的海外侨团负责人、侨界人大代表、在鲁华侨华人等，通过调研、座谈、电话、邮件、微信等灵活多样的方式，保持长期交流联系，加强互动，增进互信，认真倾听他们的心声。

（二）问题征集：通过多种渠道、多种手段，全面深入了解华侨华人在鲁创新创业和工作中面临的主要困难，以及迫切希望政府帮助解决的主要问题。

（三）建立台账：对调研发现的华侨华人

在鲁创新创业方面的问题和征集的意见建议建立专门工作台账，实施清单化管理。

（四）分类处置：对调研发现的华侨华人在鲁创新创业方面的问题和征集的意见建议进行分类处置，主要分为三种情形。

一是对于华侨华人和侨资企业反映的具体诉求，及时转政府相关部门办理，并限时将落实情况予以反馈。

二是对于具有普遍性的问题和建设性的意见建议，及时转有关部门认真研究，积极督促其适时调整或出台有关支持华侨华人在鲁创新创业的政策举措。

三是对于需要通过调整法律法规来推动解决的问题，及时向全国人大相关委员会、省人大常委会提出制定或修订有关法律法规的意见建议。

（五）推动落实：对委员会转办的华侨华人在鲁创新创业方面的问题和意见建议，有关部门需要限时书面回复办理落实情况。

（六）监督检查：委员会要认真做好监督“后半篇文章”，可以通过“四不两直”、电话回访等形式对有关部门办理情况开展回头看，确保转办的问题和意见建议真正落到实处，努力推动华侨华人在鲁创新创业工作良性发展。

（七）总结提升：年底对机制作用发挥情况进行系统梳理，深入查找工作中存在的问题和不足，认真贯彻全国人大华侨委的部署要求，学习借鉴兄弟省市好的经验做法，不断健全和完善机制内容，使其更好发挥作用。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会副主任范华平，省人大民族侨务外事委员会）

关于全省黄河流域地热能勘查开发利用情况的调研报告

王艺华

为认真学习贯彻习近平总书记视察山东重要讲话精神，落实党的二十届三中全会提出的加快规划建设新型能源体系、完善新能源消纳和调控政策措施的要求，按照省人大常委会2024年监督工作计划，由我牵头组织城环委成立调研组，对我省黄河流域地热能勘查开发利用情况进行专题调研。调研组先后到德州、济南、东营、菏泽等市和陕西省、内蒙古自治区实地调研，调阅山西省、河北省、天津市经验做法，并通过座谈交流、个别访谈等多种方式，详细了解地热能勘查开发利用现状、发展趋势和存在的问题短板，广泛听取意见建议特别是对中深层地热能开发利用、地热能产业发展的意见建议，形成如下调研报告。

一、地热能勘查开发利用情况

我省地热能丰富、资源优势独特，主要分布在德州、东营、菏泽等沿黄9市。初步估算，全省浅层地热能年换热量 1.89×10^{16} 千焦，折合标准煤6.47亿吨；目前年利用热量 4.1×10^{13} 千焦，折合标准煤140万吨，供暖面积5307.34万平方米。中深层地热资源量 1.21×10^{18} 千焦，折合标准煤413亿吨，回灌条件下年可利用热量 1.72×10^{15} 千焦，折合标准煤0.59亿吨，可供暖面积28.51亿平方米；目前年利用热量 1.71×10^{13} 千焦，折合标准煤58.61万吨，供暖面积3166万平方米。其中，沿黄九市供暖期中深层地热

水开采资源潜力为每日4436万立方米，回灌条件下年可利用热量 1.61×10^{15} 千焦，折合标准煤0.55亿吨左右，可供暖面积26亿平方米；目前年利用热量约 1.708×10^{13} 千焦，折合标准煤约58.55万吨，供暖面积3163万平方米。

（一）高位推动，加强组织领导。省委、省政府高度重视地热能开发利用，将其作为落实双碳战略、推动黄河流域生态保护和高质量发展、深化绿色低碳高质量发展先行区建设的重要举措，摆上突出位置。省委常委会多次专题研究，省政府制定印发《关于加快推进地热能开发利用的指导意见》《关于支持地热能开发利用的若干措施》，明确2025年目标任务和支持措施。

（二）勘查先行，摸清地热家底。2015年以来，完成了全省16市、33个县（市）8540平方千米的浅层地热能调查评价，以及部分重点地区1:5万比例尺中深层水热型地热调查，初步划定96个地热田。2023年部署实施4个勘查项目，完成地热调查1780平方千米。2024年投入专项资金5200万元，部署实施18个地热资源调查评价项目，进一步查清全省地热资源家底。

（三）规划引领，统筹开发布局。发布实施新一轮矿产资源总体规划，明确地热为全省重点勘查开采矿种，划定黄河流域（山东段）油气地热资源区，设立地热勘查区块268个、

开采区块 663 个，有效支撑地热产业发展矿权需求。印发通知组织各市结合地热能产业发展需要，合理优化地热资源勘查开采规划区块。

（四）保障发展，加大矿业权投放力度。明确市级负责地热矿业权出让登记工作，对新出让地热矿山每年按率征收出让收益。截至 2023 年底全省共有地热采矿权 278 个、开采量 4205 万立方米、销售收入 11.97 亿元。2024 年拟出让地热采矿权 91 宗、探矿权 47 宗，保障各地地热能开发利用需求。

（五）保护优先，促进绿色低碳高质量发展。坚持“在保护中开发、在开发中保护”，将生态环境保护贯穿地热勘查、开发全过程，以高水平保护支撑地热能产业高质量发展。先后发布《地热资源勘查技术规程》等 11 项地方性标准，规范地热能勘查开发利用工作。

（六）示范引领，丰富应用场景。省委、省政府做出工作安排，加快地热能项目谋划建设、指导推出一批示范项目，省相关部门遴选设立 8 个项目作为全省首批示范工程，地热能开发利用工程由原来以城市社区供暖、温泉康养为主，逐步向新农村社区、大型公共建筑等延伸，应用场景不断丰富。

（七）科技赋能，推广先进技术。全面推广并不断更新“同层等量回灌、取热不耗水”技术，新建地热井回灌率普遍达到 90% 以上，鲁西、鲁北地热水位下降态势得到有效遏制。积极探索“井下无干扰换热、取热不取水”技术，实现我省“取热不取水”技术应用突破。

（八）培育龙头，壮大地热能产业。初步形成以省地矿局、省煤田地质局、中石化绿源公司、山东能源地勘地热新能源集团、山东黄金地矿工程集团等较有代表性的国有“龙头型”地热能市场主体。

二、存在的短板和不足

我省地热能勘查开发利用取得了显著成效，但地热能产业链条还不完备、集群化程度不高、企业竞争力不强、技术创新不够、资源利用效率尚需提升、部门联动机制不够完善、取水许可办理难还未有效破解。主要表现在以下几个方面：

（一）地热能勘查投入少，精度有待进一步提高。受各级财政较为紧张、投入资金有限等因素影响，近年来开展的中深层地热能勘查评价工作，多以行政区域为单元，全省划分的 96 个地热田中，长清、成武等部分地热田尚未进行系统勘查。

（二）部分政策不明晰，支持措施不够到位。一是《山东省民用建筑节能条例》规定，居住建筑采用地热能、太阳能等可再生能源采暖、制冷、供应热水的，其用电电价不高于民用电价。但在实际执行过程中，大多地市未落实，挫伤了地热能开发企业积极性。二是已出台的《关于加快推进地热能开发利用的指导意见》《关于支持地热能开发利用的若干措施》中关于禁采和限采要求存在不一致等情况。三是目前碳排放指标核算收储体系尚不完善，碳减排量缺少碳汇方法学的核定，缺乏切实可行的收储和交易机制，不能充分调动市场主体积极性。地热能开发利用工程项目从立项、设计、审批、验收及后期的监测和能效评价等，缺少相关的规章制度和管理办法，没有统一标准及验收要求，制约了行业的可持续发展。

（三）部门监管职责待理顺，协调机制不够健全。地热能开发利用同时具有能源、矿产资源和水资源三重属性，其开发利用监管涉及发展改革、能源、自然资源、水利、住建、生态环境等多个部门，涉及油企及地方权属，管理链条较长，存在部门监管权限不够清晰、工作统筹力度不足等问题。能源、住建、供暖部

门出于发展可再生能源和解决清洁供暖问题角度出台了多项鼓励性政策；自然资源和水利部门认为地热是矿产、是资源，从不可再生的角度加以保护，强调限制开发、从严管理，出台一些限制性政策。

（四）地热能监测站点少，监测数据不够完善。地热能开发利用监测涵盖取水许可、采矿许可、影响评价、尾水排放、回灌等多个环节，我省系统性监测工作尚不能为地热资源的勘查评价、开发利用和管理决策提供有力支撑。据省地矿局资料，全省共有地热监测井 18 眼，德州 11 眼，其他地市仅有 7 眼，且部分县市地热井监测项目多为水温和水量，未涉及水位和水质等重要指标。对中深层地热开发利用是否会带来地面沉降，目前只有德州水文二队、聊城冠县、菏泽巨野三口地面沉降分层标监测孔，但由于建标时间短，相关监测数据还未稳定，代表性不够全面。

（五）传统技术存在短板，创新力度有待加强。由于在地温场特征、控热导水构造及成熟理论方面研究程度不够，在干热岩资源开发、增强型地热系统应用等方面还存在大量技术问题未得到有效解决，从天然裂缝缺失、孔隙度和渗透率均很低的深部岩石中获取地热能的技术在实践上面临诸多不确定性，目前省内中深层地热能开发主要采用“取热不耗水”回灌技术，超长重力热管、U 型对接井等“取热不取水”先进技术的研究和应用不够，未开展地热能梯级综合利用。我省地热赋存以馆陶组、东营组砂岩热储为主，孔隙不发育，加之回灌水质因素，回灌难度大，随着回灌时间的延续，会出现各种阻塞现象，导致单位时间回灌量下降，该技术短板目前缺乏有效解决方案，增加了生态环境风险和企业投资成本。

三、促进地热能勘查开发利用的意见建议

（一）充分认识地热能勘查开发利用重大

意义。能源保障和安全事关国计民生，是须臾不可忽视的“国之大者”。党的十八大以来，习近平总书记创造性地提出一系列能源安全新战略，强调把促进新能源和清洁能源发展放在更加突出的位置，着力构建清洁低碳、安全高效的能源体系，为我们做好地热能开发利用工作提供了根本遵循。当前，我省正在深入实施黄河重大国家战略、加快建设绿色低碳高质量发展先行区，必须把美丽山东建设摆在突出位置，深入学习贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记视察山东重要讲话精神，贯彻落实党的二十届三中全会和省委十二届七次全会精神，对标先进省区市的做法，充分发挥我省地热资源优势，将绿色发展理念贯穿地热能勘查开发利用全过程，推动地热能勘查开发利用“走在前”，努力为打造地热能绿色发展山东模式、建设全国领先的地热能开发利用大省贡献力量。

（二）不断完善地热能资源勘查开发利用政策体系。一是深化精勘细查，摸清地热资源禀赋、热储特征，评价地热资源储量，为科学开发利用地热能资源提供精准数据支撑。二是加强规划引领，在落实矿产资源规划和国土空间规划的基础上，指导重点地市、县区合理编制市、县级地热资源勘查开发利用专项规划。三是明确浅层地热能开发利用行业监管主体，健全浅层地热能开发利用工程立项、设计、建设和运营管理等环节的管理体制，制定浅层地热能工程相关的技术规程和监管制度。四是强化法规制度供给。依照目前法律体系，地热能具有三重属性，《矿产资源法》规定了其能源矿产属性，《水法》规定了其水资源属性，《可再生能源法》强调地热能的可再生能源属性。建议借鉴内蒙古、河北等地的做法，坚持问题导向、实践导向、目标导向，善于运用“小

切口”“小快灵”立法，围绕地热能开发利用加快地方立法步伐。五是完善税费优惠政策。要完善财政、税收、金融等政策，统筹整合有关财政专项资金，加大税收减免力度，经水利部门认定地热尾水回灌措施达到等量回灌标准的，视为地下水即时更新，在矿产资源税征收时，按回灌量给予减免或返还。借鉴天津市可再生能源税收减免等激励措施和将电价优惠政策沿伸到中深层地热项目等做法，以及赤峰市敖汉旗氦温泉康养基地实现尾水排放标准满足农田灌溉水质、旱作标准等做法，咸阳市探索集供热、氦气提取、地热发电于一体，助力当地经济发展等做法，对地热能供热企业采暖费收入免征增值税，对供热企业所使用的厂房及土地免征房产税、城镇土地使用税等，为地热能开发利用提供更多支持。

（三）示范带动促进地热能产业快速健康发展。一是高标准建设地热能高质量发展示范区，借鉴山西省大同市“政产学研用”合作新模式，建设集发电、供暖、制冷、温室种植、养殖、教学、科研、科普、文旅等于一体的地热资源梯级开发利用示范基地，促进多能互补能源转型，创新管理方式，先行先试开展地热能高质量发展示范区建设，以点带面快速带动地热能开发利用规模化发展，推动地热能成为清洁取暖的重要力量。二是加快多场景示范工程建设，实施产业带动战略，督促相关市聚焦供暖主战场，大力推进中深层地热能供暖，为全省地热能产业高质量发展提供示范引领。三是按照“先建设、后补贴”原则，由省级层面主导，积极筛选一批建设规范、技术先进、示范效果明显的中深层地热井给予资金补贴。

（四）加大地热能科技攻关和成果推广利用力度。一是加强科技赋能，积极培育科技支撑载体。地热能勘查开发利用是一项复杂的系统

工程，涉及多学科、多领域、多行业，包括资源勘查与评价、钻完井、储层压裂改造、尾水回灌、梯级利用、换热和保温、防腐防垢、热泵和发电、地面工程、运行管理等众多核心技术。要坚持面向科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求，推动我省地勘单位、科研院所、企业产学研深度融合，通过建设重点实验室和科研示范试验站等科研基地，破解卡脖子技术壁垒，形成具有基础性、关键性、引领性技术体系，力争实现革命性突破。二是开展科技攻关，提高科技创新能力。加快实施创新驱动发展战略，在地热能精准勘查、高效钻探、热能高效利用、尾水可持续回灌等方面强化理论创新研究，破解深部地热能勘查开发、干热岩热储改造工程等技术瓶颈，推动产品技术迭代创新升级。制定技术研发计划和路线图，瞄准前沿技术突破，打造原创技术策源地，实现产业链和创新链深度融合，发展新质生产力，抢占地热能科技创新高地。三是加大先进技术推广，提升生态保护水平。升级改造“取热不耗水”技术，全面落实“同层达标回灌”要求。积极推广“取热不取水”技术，实现“密封式、无干扰井下换热”突破，最大程度降低对地表径流、地下水的影响，以科技创新推动地热能勘查开发利用“走在前、挑大梁”，为绿色低碳高质量发展和保障能源安全贡献力量。

（五）凝聚地热能产业高质量发展整体合力。一是加强组织领导，建立健全协调推进机制，把地热能勘查开发利用纳入绿色低碳高质量发展全局，加快构建省级统筹、市级推动、县级落实的工作推进体系。二是注重系统集成，简化审批流程。针对地热能具有地下水资源和矿产资源双重属性，参照陕西省审核流程由“串联”改为“并联”的方式，进一步简化取水、采矿许可办理流程，缩短办理时间，提高办理

效率。三是建立健全政企合作机制，拓宽资金来源，吸引更多社会资本通过市场化、专业化、企业化的资本运作方式，参与地热能勘查开发利用等项目。四是协调解决与油区矿权重叠问题，总结推广中国石化与东营市合作推动油地合作、省能源集团布局地热产业等做法，鼓励实行大区块勘查、大矿权出让模式，积极争取国家有关部门对地热与油气矿业权重叠问题开展调研论证，强化顶层设计，解决地方现实问题。进一步加强与央企和地方企业的沟通对接，开展地热开采是否影响油气开采安全论证，明确不影响油气安全生产的地热开采区，推进在安全区域开发利用地热能资源无需签订互不影响和权益保护协议，提高地热矿权办理效率。五是进一步健全完善动态监测监管体系。秉持“在保护中开发、在开发中保护”理念，强化部门

联合执法，严厉打击无证取水、无证勘查开采地热资源、违法违规排放污水等行为，切实做好地下水保护工作。推进地热能产业与信息技术融合，健全包括前端数据采集和在线监控系统软件平台的全省水文水资源、水环境监测预警网络体系，归集政府、企业和第三方监测数据，实时反馈地热资源开发对环境影响的数据分析。加强地热开采对地下水位、水温、水量、水质、地面沉降等长期影响的监测、研究和评估。各级各部门既要各司其职、各负其责，又要密切协作、同向发力，凝聚开发利用地热清洁能源、守护绿水青山的强大合力。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会副主任王艺华，省人大城乡建设与环境资源保护委员会）

关于供销合作社综合改革情况的 调研报告

王艺华

供销合作社是为农服务的合作经济组织，是党和政府做好“三农”工作的重要载体。为全面了解供销社综合改革进展情况，拓展农业新质生产力发展路径，推动党中央决策部署和省委、省政府关于“三农”工作安排落实落地，2024年5月至7月，山东省人大常委会组成调研组，由我带队，先后到省供销社及直属企业和泰安、临沂等市，实地考察社有企业和基层供销社、县域集配中心、供销综合服务体、冷链物流等项目，深入了解全省供销社综合经营和改革情况，召开有关部门座谈会，听取意见和建议。调研情况表明，山东省供销社近年来持续深化综合改革、创新实践，初步形成了社会化服务、数字化赋能、契约化合作、平台化集成的发展格局，综合改革成效明显，多项工作走在全国前列，为全面推进乡村振兴、加快建设农业强省提供了有力支撑，现将有关情况报告如下：

一、供销社综合改革的做法和成效

在省委、省政府坚强领导下，省供销社紧紧围绕“三农”发展大局，以组织服务农民为主线，以服务保障粮食和重要农产品稳定安全供给为根本任务，着力构建土地托管平台、仓储配送平台、金融合作平台“三个平台体系”，强化全产业链保障、全供应链保障、全价值链保障“三个保障功能”，着力打造服务农民生

产生活的综合平台，综合改革取得阶段性成果。

（一）构建农业全程社会化服务体系，强化全产业链保障功能。主要模式是“土地托管平台+村党组织领办合作社”。省供销社成立专业服务公司，建立综合平台作为智慧大脑，负责全省农业生产社会化服务的总体设计、区域布局 and 分类指导，省市县乡四级供销社共建区域平台枢纽和乡镇服务站点，依靠各级各地党组织，广泛联合农业企业、专业合作社、家庭农场、种粮大户等经营主体，形成上下联动、左右协调的开放型合作组织网络体系。经历生产环节服务、全程代管服务、土地托管服务、全产业链综合服务四个阶段迭代升级，初步形成了集产供销于一体的全产业链综合保障体系，稳固了四种服务职能定位：

一是打“短工”，提供农业生产环节服务。主要服务对象是小农户。为满足家庭承包经营对大型机械、农资供应、仓储配送等高性价比服务的需求，在耕、种、管、收等某一环节或多个环节提供生产服务，让小农户分享到技术装备升级红利。同时，发挥供销社集采集销优势，解决小农户与大市场衔接问题。

二是做“长工”，提供农业全程代管服务。主要服务对象是非农就业户。为满足农民工外出打工后期望以适当形式委托代管承包田的需要，在生产环节服务的基础上拓展服务领域，以“代

理人”角色提供“耕种管收购销”全程托管服务。2014年中央“一号文件”吸收我省供销社经验，提出推行“托管式”服务。

三是当“管家”，提供土地规模经营全程托管服务。主要服务对象是村党组织领办合作社和各类乡村新型集体经济组织。即村党组织引导农民以土地经营权入股、村集体以土地整合后溢出土地及公用设施入股，创办土地股份合作社，整合土地实现成方连片，供销社服务公司提供全程托管服务。建立“保底收益+盈余分红”分配机制，参考土地常年产量和当地流转价格协商确定给予农民的保底收益，经营利润由农民、村集体、供销社三方按约定比例分成。目前，全省系统已对接服务1600多家村党组织领办的合作社，全程托管服务土地537万亩。

四是当“链长”，提供全产业链全要素保障服务。主要服务对象是农村基层组织和农业产业链上的各类市场主体。通过建立跨区域、跨行业、跨所有制的经营联合体，打造现代农业支撑体系。在技术路线上，依托专业化服务队伍，配置使用大型农业机械设备、飞防无人机等新装备，叠加测土配方施肥、病虫害统防统治等新技术，将新品种和新种植模式应用到产前、产中、产后全过程，实现“藏粮于技”。在服务体系上，统一采购供应生产资料，既保证农资质量，又降低生产成本，发展订单农业和产业化经营，畅通产供销渠道，确保了农业生产可持续发展。由供销社这一“国家队”提供“保姆式”产业支撑服务，依靠党组织联建带动合作经济组织联合，把无力种地、不愿种地的农户土地整合起来，加快土地规模化经营，发展壮大农村集体经济。省供销农业发展集团对接服务的715个土地股份合作社、30.7万亩土地，2023年为合作社创造分红收益8500多万元，村集体平均收益超过3万元。

(二)构建农村流通数字化赋能体系，强化全供应链保障功能。主要模式是“仓储配送平台+互联网第四方物流”。省供销社以全省系统流通服务网络为基础，着力构建现代流通体系和生产生活物资应急保障体系。

一是建设仓储物流基地。农资方面，建设“5+5+N”农资仓储配送体系。在全省建设5处省级仓配基地，改造提升5处区域性仓配基地和一批县级集采仓配中心，在全省形成1小时配送服务圈。依托“5+5+N”体系，以省级农资龙头企业带动整合，构建全省统一的农资流通服务网络。在“5+5+N”农资仓储配送体系的支撑下，供销社系统农资流通服务主渠道建设加快推进，省供销农业服务集团承担了14万吨国家级和省级化肥储备任务，为应对紧急供应、助力春耕生产提供了有力保障。生活物资方面，建设全省供销社系统重要农产品应急保障体系。依托供销社系统冷链设施，采取新建与整合相结合的方式，建设布局了6处区域性重要农产品应急保障基地。应急保障基地坚持“平时运营、应急保供”原则，紧密对接县域流通网络、农产品批发市场做好平时运营，关键时期能够快速反应、有力保障。全省系统重要农产品应急保障体系已初步建立并在继续加强完善，在应对新冠疫情和极端天气带来的供应紧张、物价上涨等方面发挥了重要作用。

二是畅通上行下行双向循环渠道。以整合资源、统仓共配、延伸乡村、赋能服务为主要内容，建设提升以县域综合集配中心、乡镇综合服务站和村级综合服务社为主要载体的“升级版”县域流通服务网络，畅通日用消费品、农资下行和农产品、再生资源上行渠道。由省供销供应链管理集团牵头，组织全省系统开展日用消费品、农产品联采分销，积极发展订单农业、基地直采，带动农产品标准化生产基地

发展。通过建设提升县域流通服务网络，有力促进了农村消费、方便了农民生活、助力了农产品上行、畅通了城乡经济循环。如沂水县供销社，2021年以来，19个乡镇供销综合服务站、280个农村综合服务社的销售额年均增长超过15%，其中加工食品和生鲜产品销售年均增长超过30%。

三是发展快递物流网络。大力推广“互联网+第四方物流”供销集配模式，推动供销社连锁经营网络与快递配送融合发展。依托县域综合集配中心和乡镇、农村经营网点，全省系统发展县级快递分拣中心10个、乡镇快递服务站140个、村级快递服务站1401个，有力助推了农村寄递物流体系建设。如新泰市刘杜镇供销综合服务站，设立镇级快递集散中心，吸引“四通一达”、极兔等7家快递企业入驻，依托村级综合服务社设立8个村级快递站，并代购农特产品、直供农资，实现城区与8个村级服务社之间每天2次配送。

（三）构建信用合作契约化监管体系，强化全价值链保障功能。主要模式是“金融合作平台+联贷联保联合体”。省供销社持续深化“供银担”合作，针对全省系统为农服务融资需求，与商业银行、省农担公司联合开发专属金融产品，构建全价值链融资保障体系。

一是加强农业生产服务融资保障。在省级层面，针对供销社系统服务的从事粮食等大田作物种植的村党组织领办合作社和其他经营主体创新开发“供销农耕贷”，针对供销社系统从事农业生产托管服务的农业社会化服务主体创新开发“农业生产托管贷”专属金融产品，并通过农担担保、财政补贴等方式降低融资门槛和融资成本。2022年实施以来，“供销农耕贷”已支持村党组织领办合作社77个，提供贷款3648万元。对全程托管土地，供销社托管公

司投保三大主粮完全成本保险和种植收入保险，在有需要的地方组合投保“政策性基本险+商业性补充险”，每季亩保额达到950元以上，有力保障了土地托管服务持续健康运行。

二是加强农资经营服务融资保障。省供销社与商业银行、省农担公司联合开发以供应链金融为核心，基层经营主体无担保、无抵押、无利息的“供销农资贷”创新产品，将农资流通环节的资金流、订单流和物流匹配结合，采取受托支付和资金闭环监管方式保障资金安全，助力省供销农业服务集团集合资金优势形成采购成本优势，赋能乡镇、农村经营网点。2023年6月实施以来，已支持24家基层农资经营主体贷款3492万元，极大缓解了基层单位融资难题。各地供销社结合实际，与金融机构联合开发了“供销农贸贷”“供销农商贷”“供销基层贷”“供销合作贷”等多种创新金融产品，满足供销社为农服务的多样化融资需求。

三是探索数字金融建设。借助金融机构技术优势，联合商业银行共同打造综合化金融服务平台。省供销集团及其控股企业上线中信银行天元司库系统，实现资金、信息、业务、数据资源实时监控、统筹调度，加强金融数据积累，通过“科技赋能、数据增信”进一步提高系统企业信用贷款易得性。省供销社争取各商业银行对直属企业综合授信18.5亿元，已使用6.1亿元，有力保障了农资储备及各项业务开展。

二、供销社综合改革的机遇和挑战

供销社有着悠久的历史、光荣的传统，是推动农业农村发展的重要力量。进入新发展阶段，以习近平同志为核心的党中央就全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化、建设农业强国作出一系列重大战略部署，向全党全社会发出了持续重农强农的强烈信号，也为供销社高质量发展带来新的难得机遇。

一是改革导向越来越突出。党的二十届三中全会对进一步完善城乡融合发展体制机制作出了战略部署，提出要巩固和完善农村基本经营制度，健全便捷高效的农业社会化服务体系，为新征程上推进供销社改革提供了重要遵循和依据。2024年5月，习近平总书记再次亲临山东视察指导，赋予我省“走在前、挑大梁”的重大使命，强调山东要“在全面推进乡村振兴上再加力”，更好担负起农业大省、粮食大省责任，为我省深化农业农村改革、推进农业农村现代化指明了方向。二是政策供给越来越给力。习近平总书记高度重视供销社工作，多次提出重要要求，2020年9月作出重要指示，强调各级党委和政府要围绕加快推进农业农村现代化、巩固党在农村执政基础，继续办好供销合作社。党中央、国务院从“三农”大局出发，把供销社作为党和政府做好“三农”工作的重要载体，高位谋划推动供销社综合改革。省委、省政府出台有力措施，不断推进供销社综合改革和高质量发展，各级各部门围绕服务“三农”、乡村振兴出台了一系列支持政策。三是农民需求越来越迫切。农业现代化是“四化同步”中的最大短板，农民平等参与现代化、充分分享现代化发展成果是中国式现代化的必然要求，这就需要有党委政府可控制、农民群众能信赖、生产经营有保障的“国家队”来发挥平台载体作用，满足农民群众对生产生活综合服务的需求。四是内生动力越来越活跃。近年来，全省供销社系统探索形成了“土地股份合作+全程托管服务”、重要农产品应急保障体系、“5+5+N”农资仓储配送体系、农村现代商贸流通服务网络、“供银担”合作机制等比较成熟的经验做法，龙头企业、基层组织、业务发展得到显著提升，综合改革的内生动力不断增强。五是趋势加持越来越强劲。农业新质生产力发展和乡村组织

振兴，特别是村党组织领办合作社加快发展、联村共建深入推进、先进农业科技和经营模式应用推广，形成了中国式农业现代化发展新趋势，为供销社深化综合改革、创新拓展农业生产和农民生活服务带来强有力的助推和加持。六是经验借鉴越来越丰富。在综合改革实践中，全省各地供销社涌现出丰富的经验做法。在省外，广东省供销社建设生活物资保供体系，浙江、重庆等地全面推进“三位一体”综合合作等经验做法，都为我省供销社深化综合改革提供了重要的经验借鉴。此外，近年来国外合作社的产业化、社区化、联合化深入发展趋势对供销社综合改革也具有一定借鉴意义。

我省供销社综合改革已经取得了阶段性成果，主要业务提质增效步伐加快，但对标习近平总书记要求，对照农民需求、农业强省建设和农业农村现代化目标，还存在一些问题和堵点，改革还需要持续向“深水区”迈进。

一是自身辐射带动能力较弱。一方面，社有企业总体实力不强，2023年全省供销社系统全资控股企业营业收入超过10亿元的只有5家，缺少具有省域、市域行业领军地位的大型龙头企业，整合社会资源、带动系统发展的能力不够强。另一方面，基层发展不平衡，仍有近半数县级供销社综合实力较弱，不少基层供销社自营业务不强，制约了为农服务的面上推广。二是市场竞争不够规范。供销社主营的农资、商贸流通、农业社会化服务等行业都是完全竞争行业，市场主体众多且良莠不齐，无序竞争、不正当竞争、假冒伪劣情况时有发生。供销社作为集体所有制主体，带有较强的公益性质，以规范的市场行为参与竞争，面临着“劣币驱逐良币”的困扰。三是创新推广周期较长。在为农服务中，供销社更多承担的是探索创新、示范引领的角色，但是探索创新需要付出很多成本、承担很大风

险，成熟、完善、推广一项经验模式所需周期也比较长。例如土地托管服务模式，从2008年部分地区供销社开始探索，到现在已经多次迭代，而且还在继续拓展深化中。四是整体推进合力不够。深化供销社综合改革，需要各级党委政府谋划推动、相关部门支持、村党组织合作、社会力量参与。目前，各级、各部门和社会各界对供销社在推进农业农村现代化实践中展现出的独特优势和重要价值，认识还不同步、不够到位，深化供销社综合改革的整体推进合力还不够强。

三、进一步深化供销社综合改革的意见建议

（一）提高政治站位，自觉用习近平总书记重要指示精神统领新时代供销社改革发展。要把学习贯彻习近平总书记对供销合作社工作的重要指示批示精神与学习贯彻党的二十届三中全会精神结合起来，与贯彻落实习近平总书记视察山东重要讲话精神结合起来，找准定位、明确目标，重点围绕完善城乡融合发展体制机制，谋划推动供销合作社综合改革，充分发挥供销合作社的独特地位和职责使命。在总体把握上，深刻理解“各级党委和政府要围绕加快推进农业农村现代化、巩固党在农村执政基础，继续办好供销合作社”等重要指示要求，把供销社作为党和政府做好“三农”工作的重要载体，在构建新发展格局、全面推进乡村振兴、推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥基础性作用。在目标定位上，深刻理解“加快成为服务农民生产生活的综合平台，成为党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带，努力为推进乡村振兴贡献力量”等重要指示要求，运用“千万工程”经验，健全推动乡村全面振兴长效机制，努力把供销社打造成为农服务国家队、联系群众主渠道、乡村振兴生力军。在实践要求上，

深刻理解“要坚持从‘三农’工作大局出发，牢记为农服务根本宗旨，持续深化综合改革，完善体制机制，拓展服务领域”和“积极探索建立农民专业合作、供销合作、信用合作‘三位一体’的农村新型合作体系”等重要指示要求，坚持党对供销合作事业的全面领导，坚持为农服务根本宗旨，坚持合作经济基本属性，坚持社会主义市场经济改革方向，坚持因地制宜、守正创新，确保综合改革沿着正确方向发展，努力开创供销合作事业新局面。

（二）整合要素资源，围绕新质生产力发展要件推动“三链联动”全功能建设。要发挥供销社集体化、组织化、平台化发展优势，在产业链、供应链、价值链上培育新质生产力增长点，探索农业新质生产力发展路径。一是以产业链整合为抓手，促进农业转型升级。发挥供销社集团化发展优势，加大科技研发力度，推动大型机械、智能装备、大数据赋能、良种良技、农业物联网等农业技术革命性突破和生产要素创新性配置，加快农业现代化进程。二是以供应链整合为抓手，提高农业组织化水平。发挥供销社在生产服务、流通服务领域的独特优势，大力培育发展基层供销社、农民合作社联合社、为农服务中心等综合合作平台载体和农业社会化服务、商贸流通、农产品加工等具有产业链带动能力的龙头企业，促进农村劳动者、劳动对象和劳动组合的优化升级，提高全要素生产率。三是以价值链整合为抓手，提高农村合作公信力。深化农村合作经济组织分配制度改革，建立按要素贡献分配、按交易量返利、按股分红相结合的分配机制，促进劳动成果在生产、流通、信用合作等不同环节公平分享，充分调动各类创新性要素投入的积极性。

（三）坚持深化改革，围绕“三农”工作大局构建生产、供销、信用“三位一体”农村

新型合作体系。积极探索建立农民专业合作、供销合作、信用合作“三位一体”的农村新型合作体系，是习近平总书记主政浙江时对农村改革提出的一个宏伟构想，也是新时代新征程深化农村基本经营制度改革、全面推进乡村振兴和农业农村现代化的重要突破口和切入点，要面上部署、整体推进，同时注重发挥供销社的基础性作用。建议以县为基本单元，探索开展“三位一体”农村新型合作体系综合改革试点，围绕“三位一体”综合合作探索创新工作推进机制、组织管理体系、政策支持体系和社会参与机制等，形成可复制、可推广的成熟发展模式，推动农村基本经营制度创新和农业新质生产力发展。在乡镇层面搭建“三位一体”综合合作的组织管理平台，建立党委政府推动、部门协作、政策集成、资源整合、农民参与等全方位统筹推进机制，形成党委政府、供销社、村党组织、市场主体、社会组织分工协作的整体合力。将农村社区服务纳入“三位一体”综合合作，依托村党组织领办合作社承接相关政策，提高服务普及率和服务质量。围绕“三位一体”综合合作，梳理产业、项目、税费、金融、保险、人才等相关政策，形成政策清单，并通过涉农政策资金整合，对“三位一体”综合合作相关项目建设运营给予财政补助、贴息补助等资金支持。通过深度参与“三位一体”综合合作，推动供销社综合改革向纵深发展，加快建成完善的农业社会化服务体系和生产生活物资应急保障体系，推动供销社加快成为服务农民生产生活的综合平台、党和政府密切联系农民群众的桥梁纽带。

（四）强化党建引领，重塑“三级统筹”农村合作经济组织体系。一是积极发展村党组织领办合作社。健全完善村党组织领办合作社的组织运营、利益分配和风险防控机制，研究制定相关法规和政策，推动村党组织领办合作社规范健康发展，以此为基础重塑农村合作经济体系，加快发展新型农村集体经济。二是深化“村社共建”。坚持以党建为引领，推动供销社与村党组织领办合作社围绕土地托管、产销对接等经营服务开展深度合作，助推新型农村集体经济发展和村集体增收，带动农民深度参与现代化，充分分享现代化发展成果。三是坚持“三级统筹”。落实县、乡两级党委政府政策，在县级建立合作社联合社枢纽平台，在乡镇大力发展合作经济市场主体联合体，推进村党组织领办合作社联合发展，重塑农村集体经济体系。

（五）加快立法步伐，在法治轨道上推动供销社高质量发展。深化供销社综合改革，法治建设是重要保障，近年来，四川等省出台了地方性法规促进供销社发展。建议适时制定《山东省供销合作社条例》，明确供销社的功能性质、改革方向和建设目标，从组织体系、服务机制、资产管理、保障措施、法律责任等方面作出规定，以法律的形式规范全省供销合作社的组织和行为，理顺管理经营和运行体制，强化资产管理，保护供销社及其成员的合法权益，推动供销合作事业在法治轨道上健康发展。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会副主任王艺华，省人大农业与农村委员会）

关于推动我省银发经济高质量发展的 调研报告

张 斌

银发经济是向老年人提供产品或服务，以及为老龄阶段做准备等一系列经济活动的总和。发展银发经济是党中央为积极应对人口老龄化作出的战略部署，是培育经济发展新动能、提高人民生活品质的重要抓手。中央经济工作会议、党的二十届三中全会都对发展银发经济提出明确要求，国务院办公厅以2024年1号文件发布《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，对发展银发经济专门作出系统安排。围绕深入学习贯彻党中央决策部署，由我牵头，省人大常委会办公厅具体负责，组建调研组就“推动我省银发经济高质量发展”这一课题开展了深入调研。调研组认真学习有关理论政策，广泛调阅先进地区资料，积极与发改、民政、卫健等部门及部分市、县负责同志深入交流，到有关养老机构、社区、企业了解情况，扎实掌握一批第一手资料，取得了一定调研成果。

通过调研，调研组深切感到：银发经济既是民生事业，又是朝阳产业，既包含已老经济，又包含备老经济，既有巨大需求空间，又有巨大供给潜力，推动我省银发经济高质量发展是大势所趋、全局所需、民生所系。一是从人口层面看，截至2023年底，我省60岁以上人口已达2391万人，占全省总人口的23.62%，数量居全国第一，已进入中度人口老龄化社会；根据有关预测，受1963年开始的生育高峰冲击，2032年后我省

老年人口占比将达30%，全面进入深度老龄化社会，总体进度快于全国3年左右，发展银发经济对于我省来说尤为重要、尤其迫切。同时，60后、70后“新银发族”在经济社会高速发展阶段积累了一定财富，中国人民银行2020年发布的研究数据显示，户主年龄为56—64岁的家庭户均总资产为355.4万元，在所有分组中最多。随着他们逐步成为老年人口的主体，将持续释放庞大的养老需求，发展银发经济面临广阔“蓝海”、重大机遇。二是从经济层面看，银发经济包含银发服务产业、银发健康产业、银发制造产业、银发宜居产业、银发文化产业、银发金融产业等，涵盖银发人口“衣、食、住、用、行、文、旅、康、养、服”等领域，具有很强的综合性、融合性、链条性、成长性，正随着人口结构深刻转变成为新的重要经济增长点。有关研究预测，2023年到2035年，我国银发经济的规模将从7万亿元增长到30万亿元左右，占GDP比重将攀升至10%以上。尤其是在当下经济增长承压的大背景下，银发经济相关产品和服务以其较强的需求刚性和抗经济波动性，越发成为积极扩大内需的关键突破口和推动高质量发展的重要驱动力。三是从工作层面看，我省在推动银发经济发展上起步早、措施实、力度大，将医养健康产业纳入全省新旧动能转换“十强产业”，将“积极应对人口老龄化”作为独立篇章写入

“十四五”规划，先后出台山东省养老服务条例、养老服务高质量发展三年行动计划（2024—2026年）、加快银发经济发展增进老年人福祉的若干措施等一系列法规政策，引领和保障我省养老服务供给持续增加，医养融合日益增强，成功创建全国首个医养结合示范省，在全国率先开展经济困难重度失能老年人免费集中托养、医疗机构开展养老服务不需要设立新的法人等试点，是全国首个将地级市全部纳入国家长期护理保险试点城市的省份，全省两证齐全的医养结合机构数量、长期护理保险参保人数、养老服务领域企业数量、设立养老相关专业的院校及在校生数量等多项指标均居全国前列，在发展银发经济上已经奠定了坚实基础、占据了先发优势。

在全面摸清面上情况的基础上，调研组坚持问题导向，着重对调研中了解到的有关突出问题作了深入了解和研究，努力把短板找准、把矛盾吃透、把建议提实，促进银发经济挖掘潜力、激发活力、汇聚动力，一并为省人大常委会开展相关立法、监督工作提供参考。现重点报告以下5个方面的情况。

一、机构养老总体上存在一定供需错位倾向，应当在扩大有效需求、提高供给质量上下功夫

调研组实地调研发现，近年来有关市县依托地方国有企业等，兴建了一批体量较大、硬件较好、床位较多的养老服务中心等设施，但其中不少入住率处在较低水平上，有的入住率甚至不足30%。不少经营主体负责同志反映，养老机构投入大、盈利低、见效慢、风险高，新建一张床位大概需要20万元，收回成本要20年以上，尤其是在入住率不高的情况下，即使不考虑前期固定资产投资，也仅能做到保本运行。某市负责同志介绍，该市某县共有5家医

养结合模式的养老机构，其中4家近三年处于亏损状态。调研组在座谈时了解到，从全国情况看，养老机构床位使用率不高是普遍现象，我省亦然。目前，全省养老机构总床位已达45.5万张，但床位使用率仅为43.6%，超过一半的床位处于闲置状态，其中34.1万余张护理型床位的使用率更是仅为40.3%。总结有关调研对象意见，出现这种情况有三个关键因素。一是主观方面，很多老年人受“要面子”等传统观念影响，不愿到机构养老。二是客观方面，养老机构由于成本限制等因素确定的收费标准，已经超出了许多老年人支付能力。调研组从有关媒体报道了解到，2023年我省退休职工基本养老金为平均每人每月3800元左右，居民基本养老金为平均每人每月220元左右，而此次实地调研的有关养老机构床位费加服务费起步价每人每月少则1500元、多则4000元甚至更高，护理费、伙食费也是一笔不小的开支。省消协有关问卷调查结果也显示，近八成老年人在养老机构的花费为每月2001—4000元。三是政策方面，长期护理保险作为对失能人群加强保障的重要制度性安排，其覆盖的老年人群和养老机构范围还不够广，保障性和引导力还不够强。调研组进一步了解到，目前，长期护理保险平均报销比例可达80%，保障效果较好，但全省纳入长期护理保险定点范围的养老机构仅904家、占总量的33%，约七成的养老机构因自身条件等原因尚无法享受长期护理保险“红利”。

调研组同时观察到，在养老机构整体空床率较高的情况下，一些养老机构却存在“一床难求”的火爆场面。像济南鲁商国际颐养中心是一家由省属国企投资建设的高端养老机构，入住需要排队半年以上；济南市市中区中海锦年长者公寓是一家嵌入社区的养老机构，每人每月收费普遍在8000元以上，入住人员接近饱

和；威海市中心医院以“医养一体化”模式打造的康养苑，床位常年处于满员状态；烟台市老年服务中心是一家专业的失能老年人照护机构，经常有老年人排队等候入住。有关方面在介绍情况时说，这些机构不管是普惠性的还是高端化的，其共同特点是在机构区位、医养结合、服务质量、人文关怀、取得长期护理保险资格等方面有相当的比较优势，对老年人的吸引力比较强。调研组在东营市调研时发现，在全市65家养老机构中，医养深度结合的18家养老机构相对其他机构入住率明显高。这些案例表明，在当前形势下，机构养老工作虽然在人文环境、居民财力等方面存在一些制约，但决不是没有市场拓展、没有条件发展，完全可以进一步做好做优。

综合各方面情况分析，当前机构养老工作在一定程度上存在供需错位的问题。一方面是阶段性的供大于求，虽然我省拥有2300多万老年人口、特别是270余万失能老年人的基数，但眼下受限于经济发展水平、长期护理保险筹资能力、居家养老传统等，在机构养老上还没有形成足够的有效需求，养老机构床位配备总数相较目前形势而言已经走在了前面。另一方面是结构性的供给不优，全省养老机构中二星级以下的占比达到66%，连锁化运营的占比仅为23%，失智老人专业照护机构不足30家，大量养老机构的经营能力不够强，养老机构总体上呈“小、散、弱”态势，品质好的普惠性养老机构和品牌硬的中高端养老机构尤其缺乏。

针对以上问题，建议：①完善养老机构床位建设运营有关政策。在完成国家提出的有关床位建设任务后，省里原则上不再给各市县下达新的建设指标任务，推动各地有效克服“重数量轻质量”倾向，更好促进机构养老工作内

涵式发展。继续坚持2024年省级层面取消养老机构床位建设补贴的做法，并配套加大床位运营补贴力度，进一步从“补砖头”转为“补人头”，引导有关经营主体审慎把握床位增量、积极提高服务质量。建立完善养老机构床位总数评估机制，以3年左右为一个周期动态调整有关政策，促进床位总数与经济社会发展情况相协调。②扩大长期护理保险覆盖范围。持续加大工作推进力度，确保按照有关既定安排，到2025年实现居民长护险全覆盖；积极发展商业长护险，与现有长护险错位发展，满足高层次、多样化保险需求；积极加大养老机构达标建设力度，综合考虑长期护理保险基金支撑能力等，按照宽进严出原则进一步增加纳入长期护理保险定点范围的养老机构数量，持续将失能老年人的机构养老客观需求转化为有效需求。③提高养老机构连锁运营水平。从养老服务行业的强专业性出发，区分普惠性、高端化等层次，遴选一批运营经验足、医疗资源多、服务水平高的养老服务企业，支持其以连锁化、品牌化、标准化、规模化方式承接我省养老机构的运营，真正让专业的人干专业的事，全面打造一大批优质普惠性养老机构、精品中高端养老机构。④着力发展群众身边的医养结合型养老机构。立足有关基层医疗机构业务“吃不饱”的现状，大力引导和推动二级以下医疗机构转型为医养结合机构或将部分使用不充分的医疗床位转型为护理床位。⑤拓展养老机构服务模式。立足我省各地区位、旅游、气候等特点以及有关市县养老机构收费相对较低等优势，推动养老机构抱团加强对外推介，大力吸引东三省、北京、上海等重点区域老年人来我省进行“候鸟式”养老。着力推动老年大学等资源进入养老机构，加大文化养老项目开发力度，进一步让老年人在养老机构玩得好、住得下。

二、居家社区养老一些服务模式尚没有完全成熟，仍需进一步探索完善

调研了解到，从目前实际情况看，全省99%的老年人是在家养老，助餐、助洁、助医、助行等服务需求巨大，特别是在家养老的诸多失能老年人，对居家上门照护、医疗护理服务等存在很强的刚性需求。与这些需求相比，居家社区养老服务能力明显不足，不少方面的工作尚处在起步阶段，还缺少成熟的推进模式。

一是服务盈利模式不够成熟。由于服务对象分散、边际成本高等原因，目前很多居家社区养老机构盈利能力还比较弱，对政府补贴、政府购买服务等依赖度较高，还没有形成可持续的盈利模式。我省行业主管部门有关问卷调查显示，62.2%的社区养老服务组织主要盈利点为政府补贴，仅有25.4%能独立盈利。某市行业主管部门反映，一公司目前在运营32家社区养老设施，前期已投入1000余万元，每年运营成本约800万元，加上政府扶持资金仅能维持基本运行，想要扩大规模难度巨大。调研组在某县了解到，2022年以来该县陆续建成幸福食堂128家，由政府提供一定补贴，为各村（社区）老年人提供就餐、送餐服务，但运行2年后，保持每周提供3次以上服务的幸福食堂已不足两成。该县有关负责同志谈到，一个食堂每年运行成本在15-20万元，单靠政府补贴和村集体投入实在难以为继，只有开办在城区主干道附近的几家食堂，因为有客源优势，能够对外经营维持运转。据媒体近日报道，我省某市对长者食堂政府补贴政策进行调整后，记者实地走访发现该市某区前期开办的16家长者食堂中已有7家关停，部分仍在运营的也表示压力大，可能在几个月后关停食堂。

二是医护服务模式不够成熟。我省居家社区养老机构提供的服务多是健身娱乐、助餐配餐等生活性服

务，长期托养、康复护理、助医助浴等服务能力不足。主管部门有关数据显示，我省家庭养老床位仅7.9万张，与居家养老的庞大人群极不相称。一项问卷调查显示，全省居家社区养老机构中，开展失能老年人长期托养、康复护理和家庭养老床位等服务的不足10%。某县一位负责同志谈到，文化娱乐设施成本低且属一次性投入，配备照护专职人员则需要相对长期且不小的筹资，基层感到比较难。此外，受医疗机构医护人员数量、潜在医疗风险等限制，医疗机构上门开展居家医疗护理服务的积极性也不够高。

三是志愿服务模式不够成熟。有效组织广大志愿者参加居家社区养老服务，是增加服务人力、降低服务成本的重要举措，在日本、瑞士等国家已经实施多年。北京市于2022年出台养老服务时间银行实施方案，志愿者每服务1个小时可获得1个时间币并存入账户，年满60岁时“时间币”可用于兑换相关养老服务，积攒1万个还可以入住公办养老机构，极大地促进了居家社区养老志愿服务工作。与国外和国内先进地区相比，我省组织开展养老志愿服务仍主要依靠志愿者的奉献精神，尚缺少志愿服务储蓄、回馈、激励与评价的相关机制。调研组在某县调研时发现，该县组织社工、护工、义工“三工联动”上门照护困难失能老人，对社工、护工都有明确的工作标准、奖惩机制，但对义工开展服务基本上没有什么有力抓手。

四是体系运营模式不够成熟。居家社区养老工作存在一定的“各自为战”倾向，分散多元的运营模式难以形成有效聚合效应，一些地方“土法上马”的养老服务也影响了专业化水平。有关调查显示，全省693个街道中，以街道为单位实现社区养老服务设施整体化运营的有152个、占比仅22%；全省1.3万处农村幸福院中，仅有808家委托第三方运营，占比约6%。调研

中有的同志提出，山东健康等国有企业作为我省发展养老服务的专业主力，精力更多是投入到机构养老领域，对居家社区养老的参与不足，没有有效发挥引领作用。五是智慧赋能模式不够成熟。调研组实地考察的有关社区养老机构，均或多或少在运用智能技术、设备等方面作了积极探索，有的还将其作为重要亮点予以推介。但是，从调研掌握的实际情况看，由于操作复杂、功能单一等原因，服务对象端的获得感并不明显。国家部署的“互联网+护理服务”还处在探索阶段，参与服务的540多家医疗机构尚没有建立统一的信息化平台。各市以政府补贴方式推进的居家适老化改造，其中智能化改造项目也比较少。

针对以上问题，建议：①推进居家社区养老“打包式”运营。在经济较为发达的城市以街道为单位、其他地区以若干乡镇为单位，招标确定一家专业机构集中运营有关居家社区养老服务设施，并承接相关政府购买服务项目，以市场化方式更好实现盈亏相补，同时促进居家社区养老服务统一标准、提高质效。②推动龙头企业入局居家社区养老。引导山东健康等有实力的企业成规模承接居家社区养老业务，通过养老机构业务延伸，助力提升居家社区养老专业水平。③多渠道增加助餐服务。积极挖掘外卖平台、餐饮企业等现有经营主体潜力，持续有效加大助餐服务供给。④加强家庭养老床位建设。对家庭养老床位的建设和运营分别给予统一奖补，推动家庭养老床位增加数量、提高质量。⑤促进医养资源下沉到居家社区养老领域。探索打造统一的“互联网+护理服务”客户端平台或入口，并持续加大推广应用力度，更好促进医养资源与居家养老需求精准对接。⑥加大居家智能化改造力度。进一步将智能化改造纳入适老化改造范围，推动有关智能技术和设施普及应用。⑦完善养老志愿服务顶层设

计。制定我省关于养老服务时间银行的具体方案，建立完善有关服务项目统计、兑现的信息化平台，积极探索开展“互助式”养老等模式，进一步形成开展志愿服务的良性循环。

三、养老服务队伍建设存在短板，招人难、用人难、留人难等问题较为突出

调研中，有关方面普遍反映，我省在养老服务队伍建设上还有较大差距，缺人尤其缺专业的人，已成为养老服务业高质量发展的突出制约之一。一是总量不足。根据有关统计，目前全省养老机构从业人员有5.5万人，与需求相比还不匹配。某市行业主管部门表示，该市养老机构从业人员共3300人，人员数量落后于现实需求。另一市的行业主管部门也提出，该市一线护理人员和专业养老服务管理人员十分紧缺。二是结构不优。调阅全省养老护理员有关数据分析，从年龄结构看，40岁及以上、50岁及以上的占比分别达73%、54%，30岁以下占比12%，护理员队伍整体年龄偏大，高龄人员偏多，后备力量严重不足；从学历结构看，初中及以下学历的有2.4万人、占比43.6%；从专业结构看，全省通过职业技能等级评价的养老护理员占比仅49%，专业照护整体能力亟待提升。调研组在有关市实地调研时掌握的养老从业人员结构数据更加失衡，某市50岁以上养老从业人员占比60%，高中及以下学历的占比接近80%，初中及以下学历的占比48%；另一市养老机构从业人员中，40岁及以上、50岁及以上的占比分别为80%、63%，30岁以下的占比8.2%，初中及以下学历的占比53%。某养老机构负责同志反映，年龄相对较大的再就业职工和农村进城务工人员是护理员队伍主力军，虽然他们可以解决老人基本生活需求，但缺乏慢病管理、精神慰藉、康复训练方面的职业技能，学习能力也相对较弱。三是留人不力。省行业主管部门有关调研

成果显示,虽然全省设立养老专业的院校已达275所,陆续培养了一大批人才,但相关专业学生毕业后从事养老工作的仅占33%,并且从业后流失率也很高。养老领域某专家的一项研究显示,国内养老服务有关专业毕业生到岗第一年的流失率在30%左右,第二年达到50%,第三年达到70%甚至更高。我省一项问卷调查结果也显示,省内大中专院校毕业生从事养老行业的,三年流失率达到70%以上。

养老服务人员从业前景不明,“钱景”又不乐观,是造成这方面问题的主要原因。一是薪酬待遇低。有关调查显示,我省养老护理员薪资在2000元以下的占比23.27%,2000元-3000元的占比27.36%,3000-4000元的占比29.03%,4000元以上的占比20.34%。某沿海城市近年的一项统计数据也显示,该市生活照料服务人员调查年收入中位数为3.05万元,列全部调查的226个职业工种倒数第4位。相比之下,从事育幼服务的“月嫂”月平均工资在4000元以上,不少“金牌月嫂”月平均工资达到8000元以上。二是成长空间小。养老护理员没有专门的职称评审序列,现有的技能等级评价与收入挂钩不紧密,职业发展通道较窄。某养老机构负责同志表示,该机构根据养老护理员不同技能等级情况,只会逐级提高100-200元左右的薪资待遇。三是职业认同感弱。各方面反映,由于传统观念、劳动强度等因素,养老护理员对其职业的认可度普遍较低。调研组在与部分养老护理员交流时,“伺候人”“脏活累活”“端屎端尿”等说法是他们介绍工作情况的高频词。某养老机构负责同志提到,其招聘的年轻人普遍更想干管理岗,不想干具体的服务工作。调研组了解到,近年来虽然我省各地开展了“最美养老护理员”“敬老使者”等典型选树和宣传工作,但表彰层次、含金量

和影响力还不够。

针对以上问题,建议:①建立调查发布养老服务从业人员市场工作价位信息机制。将养老服务从业人员纳入企业薪酬调查和信息发布范围,引导有关养老服务企业合理确定工资水平。②完善专业技术职称评审工作。积极对上争取,探索将养老护理员纳入专业技术职称评审序列,推动养老服务职业技能等级与相应职称双向比照认定,加快推动养老护理员从“工种”向“职业”转变。③建立完善养老护理员岗位津贴制度。在坚持大中专毕业生入职养老服务一次性奖补政策的基础上,推广青岛市有关做法,由各级财政出资,按照技能等级给予养老护理员一定岗位津贴,并着重向高等级倾斜,既促进提升工资水平,又引导提高技能等级。④加大培训力度。集中组织开展一轮大范围的养老护理员培训,推动持证上岗率显著提高。⑤加强中介机构建设。支持有条件的家政公司向养老护理专业中介机构转型,并积极借鉴“阳光大姐”在培训、管理保姆等方面的成功经验,创新做好对养老护理员的统一培训、服务管理等工作,加快推出一批社会认可、群众放心、老人满意的养老护理员,形成强大“示范效应”,有效带动提升养老护理员队伍整体建设水平。⑥强化宣传褒扬。继续加大对养老护理员等的表彰奖励力度,充分利用公众媒体大力宣传有关先进事迹,提升养老服务从业人员的职业荣誉感和社会认同度。

四、银发产业发展层次不够高,要进一步向产业融合化、集群化、高端化迈进

调研发现,近年来我省在发展“养老+产业”模式上取得一定成效,自己与自己比有进步,但相关产业、产品仍主要集中在传统领域,新业态、新产品还不够丰富完善,银发产业发展质效与先进地区、一流标准相比仍有差距。

有关专业机构统计数据显示,全国A股养老产业成份股共80家,我省仅有5家,低于广东(14家)、浙江(9家);全国养老产业概念主板上市企业共52家,我省仅有3家,也低于广东(7家)、浙江(7家)、江苏(6家)。对照国家、省文件明确的有关重点发展行业进行具体分析,在老年用品产业方面,我省有关企业的产品具有一定竞争力,但数字化、智能化的产品不够丰富。根据调研组掌握的情况,自2022年以来,工业和信息化部先后公布3批《老年用品产品推广目录》,全国累计有730家企业入选,其中我省有73家,与广东省(93家)、江苏省(81家)、浙江省(73家)数量接近或一致。但是,国家发布的3批《智慧健康养老产品及服务推广目录》中,我省仅入选24项,大幅落后于江苏(53项)、浙江(45项)。调研组在某地银发经济数字产业园调研时了解到,园区企业的产品仍多是保健品、化妆品等,在推进银发产业数字化上还不够有力。在康复辅助器具产业方面,我省康复辅具企业数量处在全国前列,但在推广应用上还有一些卡点堵点。调研组了解到,对于使用群体来说,康复辅具价格高“买不起”、使用周期短“不想买”、产品渠道少“买不到”等问题较为突出,我省有的地方将康复辅具租赁费纳入长护险保障范围,在解决有关问题上取得良好效果,完全可以在全省范围内复制推广这一模式。在医养健康产业方面,集聚发展、创新发展水平还有待提升。2023年国家生物医药产业园区综合竞争力前50强中,我省有5家园区上榜,与江苏(12家)比还有差距。《康养蓝皮书(2023)》评选的全国康养产业可持续发展能力20强市中,我省无上榜城市,同处北方的山西(2市)、河北(2市)、河南(1市)均有上榜。某制药企业负责同志曾在长三角地区有关药企工作20年,后到我省投资创

业,他感到山东制药企业与南方制药企业相比,在合作投资、推进创新等方面有明显差距。在老年旅游产业方面,国家老龄委有关调查显示,老年旅游人数占每年旅游总人数的20%以上。与日益繁荣的老年旅游市场相比,我省旅游产品虽多,但高品质适配产品供给不足,还缺少针对银发游客行程宽松、饮食规律的旅游产品。某省直机关离退休干部处负责同志介绍,接触到的老同志普遍反映外出旅游仍面临诸多难点,像旅行团安排时间过于紧凑、旅途医疗保障不足、景区无障碍设施建设不到位,等等。

针对以上问题,建议:①推进银发经济领域科技创新与产业创新深度融合。支持有关银发产业方面的科技创新项目纳入全省重大科技创新工程,列入“揭榜挂帅”重点任务。以建好用好康复大学为契机,积极创建国家级康复工程重点实验室。支持企业与医疗机构、高校科研机构、社会福利机构、残疾人康复机构等共建创新联合体。发挥医养健康产业新旧动能转换基金作用,以股权投资等方式扶持康复机器人以及智能护理机器人、家庭服务机器人、智能防走失终端等先进养老服务设备的研发。②积极争取建设高水平银发经济产业园区。抢抓国家规划布局10个左右高水平银发经济产业园区的重大机遇,推动有条件的市积极申报和建设银发经济产业园区,打造发展银发经济的区域高地。③创新开展康复辅助器具租赁服务。尽快全覆盖推广滨州市长护险与康复辅具租赁双融合模式,在养老机构等地设立康复辅具租赁点,并将租赁费纳入长护险报销范围,促进失能老年人、残疾人等刚需群体以租赁方式配置辅具,推动康复辅具规模化应用,助力康复辅具产业发展壮大。④加大适老产品宣传推广力度。继续办好国际大健康产业博览会、中国(济南)国际养老服务业展览会、中国山东(青

岛)国际康养产业博览会,深入开展展示、体验、路演等活动。⑤大力发展银发旅游。以遴选发布一批康养旅居示范基地和康养旅游线路为引领,支持有关企业开发养生旅游、医疗旅游等银发旅游产品。全面推动景区基础设施及公共服务适老化改造,建设全程无障碍游览线,打造一批养老旅游示范基地。

五、银发经济政策体系尚不够完善,还有进一步统筹发力的空间

调研组体会,银发经济是产业政策和市场机制相结合发挥作用的典型领域,在尊重市场规律顺势而为的同时,在加强政策引导保障上也必须主动作为。特别是当下银发经济发展正处在夯基垒台、起步起势的关键阶段,高质量政策供给的重要性更加凸显。但是,根据调研掌握的有关情况,这方面还有一些短板。

从面上看,存在政策“碎片化”问题。发展银发经济关联部门多,涉及发改、工信、民政、财政、卫健、医保、文旅、商务、金融、市场监管、大数据、残联等部门,尚缺少有力有效进行牵头抓总的责任单位和工作机制,虽然近年来省级层面集中制定了数份“重量级”的政策文件,但在政策整合、资源整合、监管整合上仍有差距。调研了解到,省、市层面建立的养老工作联席会议或协调机制,其工作侧重于推进养老事业发展,与银发经济的大范围、宽领域、高层次特点还不相适应;老年人查体、医保、长护险等管理信息分散在多个部门的多个信息系统中,省内各地自建的智慧养老服务平台数据、服务、功能也不统一,信息共享在“条”和“块”上都不够畅通;省级对长护险出台指导意见,具体政策由各市自行确定,16市在筹资机制、服务项目等方面有一定差异;有关部门对老年人能力评估把握的标准不一致,对同一老人的相关鉴定结果在不同部门之间有时还不能互认。

某从事养老服务业的省人大代表反映,办好一个养老机构,前期审批需要和民政、卫健、医保等多个部门打交道,后续运营还要接受不同部门的反复检查,感到很不方便。调研组在对接相关调研内容时也发现,省发改委关于发展银发经济的牵头,仅限于组织出台有关政策,其他相关部门单位只了解掌握自己“一亩三分地”的情况,银发经济整体情况没有哪一个单位能讲清楚。

分领域看,存在政策分布“不平衡”问题。目前,养老服务类政策比较系统完善,其他方面的政策相对供给不足。多家养老机构负责同志介绍,融资难是困扰养老服务机构发展的一大难题,养老机构普遍倾向于轻资产运营,在申请贷款时往往会因为缺少房产等抵押而受限,在扩大规模上资金压力很大;养老机构在运营中承担的风险较大,老年人如果发生意外,企业往往要承担首要责任,而这方面的商业保险产品还不够丰富完善,保障作用发挥有限。某制药企业负责同志反映,我省相关产业人才政策还不够“给力”,几年前他同时向企业所在的我省某市和上海市黄浦区申请“领军人才”,企业所在市没有批,黄浦区反而批了,并在企业运营总部迁至上海、本人户口迁移等方面给予了很多便利条件;药品监管政策也不够灵活,我省有关部门对变更药品包装规格和装量的审批过严、过难,广东、浙江等省份这方面的政策则对企业比较“友好”。另外,调研组在调阅数据时发现,有关统计工作还不够到位,国家统计局已公布《养老产业统计分类(2020年)》,但我省目前尚未开展养老产业统计工作,养老产业一些领域没有权威的统计数据;全省失能老年人数据是根据有关抽样调查结果推算的,之前一个时期推算数为420万人,目前推算数为270万人,前后数据变化过大,数据质量存

在疑点，可能会影响相关决策的科学性。

针对以上问题，建议：①建立完善专项工作推进机制。明确由发改部门牵头负责推进银发经济发展，并建立各部门单位参加的协调机制。②打破银发数据“烟囱”。依托全省养老服务信息管理平台，打通民政、卫健、医保、残联等部门有关数据的归集渠道。③完善长期护理保险有关标准。适时统一和完善全省长护险筹资具体机制、服务项目等，提高长护险保障的可持续性和公平性。④加强老年人能力评估互认共享。认真落实有关加强互认工作的既定安排，加快建立完善民政、卫健、医保、残联等部门联合评估机制，实现一次评估、结果共享。⑤加大金融支持力度。积极加强银企对接，鼓励各类金融机构开发有关“信用贷”等产品，加大对养老服务设施的支持力度。制定专项工作计划，支持符合条件的养老企业上市

融资。⑥推进养老服务机构综合责任保险。参照上海市有关做法，按照政府主导、多方参与、市场化运作的原则，建立完善养老服务机构综合责任保险制度，有效构建风险分担机制。⑦优化有关政务服务。将设立养老机构纳入“高效办成一件事”场景，进一步实现协调高效办理。对养老机构探索施行“进一次门、查多项事”的跨部门联合监管方式，更好实现“综合监管一件事”。学习借鉴外地先进经验，进一步改进人才认定、药品包装规格调整审批等具体工作。⑧完善有关统计工作。将养老方面的有关情况进一步纳入统计调查范围，定期发布有关数据，为推进银发经济高质量发展提供统计数据参考。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会秘书长张斌，省人大常委会办公厅）

关于全省街道人大工作运行机制的 调研报告

省人大常委会研究室

随着我国城镇化进程的加速，街道数量不断增多，在推进基层民主法治建设、加强基层治理中发挥着越来越重要的作用。党中央《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》和《地方组织法》，对在街道设立人大工作机构提出明确要求，为做好新时代街道人大工作提供了政策法律依据。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，全面了解掌握我省街道人大工作开展情况，我们组成调研组，通过书面调研、实地考察、座谈交流等方式，认真梳理总结各地街道人大工作情况，深入分析存在的困难和问题，研究提出改进工作的对策措施。

一、全省推进街道人大工作取得积极进展和成效

近年来，全省各级深入学习贯彻中央人大工作会议精神，认真落实中央文件规定和《地方组织法》要求，在推进街道人大工作方面进行了许多有益探索和实践，取得了新进展、新成效。截至目前，全省693个街道均设立了人大工作机构，作为县级人大常委会的派出机构，并配备了专职主任，部分地方配备了专职副主任，共有工作人员1100余名。

（一）党对街道人大工作的领导更加有力。省委高度重视街道人大工作，在制定的《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》中，提出“县级人大常委会可以在街道设立工作委员会”、“探索街道居民议事会等制度”。省人大常委会认真落实中央部署和省委要求，指导各地扎实推进街道人大工作和建设。各市、县（市、区）党委加强对人大工作的全面领导，支持人大常委会强化对街道人大工作的联系和指导，在机构设置、人员配备、经费保障等方面给予保障。菏泽市召开市委人大工作会议，提出“进一步探索非行政区开展人大工作的有效形式，推动县区人大常委会在街道设立工作委员会”，并明确了支持保障措施。潍坊市人大常委会出台《关于加强和改进街道人大工作的实施意见》，从制度层面对街道人大工作进行规范。各地街道党工委将人大工作纳入街道总体工作安排，定期听取工作情况汇报，及时研究解决街道人大工作中的困难和问题。各街道人大工作机构自觉坚持县级人大常委会和街道党工委的双重领导，重大事项及时请示报告，紧紧围绕党委中心任务谋划推进工作，确保街道人大工作正确政治方向。

（二）街道人大工作基础更加夯实。各地紧密结合本地实际，健全街道人大工作机构，完善工作制度机制，持续加强自身建设，保障街道人大各项工作规范有序运转。一是充实街

道人大工作力量。各地在实现街道人大工作机构设置全覆盖的基础上，选优配强街道人大工作人员，确保街道人大工作有人理事、有人干事。德州市临邑县人大常委会在县委支持下，在各街道人大工委增设办公室主任，并由组织部行文任命，增强街道人大工作机构履职能力。二是抓好建章立制工作。街道人大工作机构普遍出台了工作规则、议事规则、会议活动、代表联系选区和选民等制度规定，基本形成了较为全面、运行有效、具有特色的街道人大工作制度体系。东营市河口区、垦利区，泰安市岱岳区分别制定了人大街道工委《工作规则》，烟台市芝罘区出台了人大街道工委《年度工作清单》等文件，推动街道人大工作科学化、规范化。三是全方位提升能力素质。街道人大工作机构坚持常态化学习与集中培训相结合、理论学习与调查研究相贯通，组织辖区内人大代表和工作人员深学细悟习近平法治思想、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，认真学习宪法和法律，广泛学习经济、科技、政治、文化、社会、生态等各方面知识，提高能力素质，夯实履职基础。

（三）街道人大工作践行全过程人民民主理念更加深入。各地采取有力措施，支持街道人大工作机构发挥在吸纳民意、汇集民智方面的职能作用，及时反映人民群众愿望呼声，推动全过程人民民主重大理念在基层落实落地。一是充分发挥基层立法联系点作用。各地坚持因地制宜，通过“基层立法联系点+立法联络站、信息采集点、立法联系单位”等形式，广泛听取意见建议，进一步拓展了人民群众参与立法的广度和深度。青岛市黄岛区人大充分发挥“国字号”基层立法联系点作用，在各街道设立立法信息采集点，辖区内薛家岛街道共组织开展了15部法律、9部地方性法规的意见建议征集

工作，共收集、上报建议87条，被采纳12条。二是密切人大代表同人民群众的联系。扎实推进代表联络站提档升级，依托代表联络站开展调研座谈、议事调解、普法宣讲等多种形式的活动，并积极利用信息技术构建“实体+网上+掌上+云上”的多样化、立体式联系群众格局。聊城市高唐县在街道人大工作中深化“千名代表听民声”活动，推动代表联络站点进居民社区、进商业街区、进产业园区，让群众找得到人、说得上话、议得成事。德州市宁津县指导各街道创建“云上家站室、码上见代表”平台，临沂市兰山区各街道对辖区内代表联络站“赋码”，群众随时可以扫码向代表反映问题、提出建议，实现代表联系群众全天候零距离。三是推动解决群众急难愁盼问题。各地充分发挥代表来自人民、扎根人民、服务人民的特点优势，以开展主题实践活动为抓手，组织代表联系选民、调研视察，真正摸实情、献良策、解难题。枣庄市薛城区各街道组织人大代表进网格，系统开展联系群众“大走访”、民生难题“大排查”、服务群众“大提升”，推动解决群众急难愁盼问题。济宁市兖州区鼓楼街道组织人大代表参加工商界人士论坛、创业项目交流会，探讨和破解企业发展瓶颈，助力民营经济提质增效。

（四）街道人大工作机构作用发挥更加充分。各地街道人大工作机构自觉围绕中心、服务大局，扎实有效开展工作，充分发挥职能作用，推动辖区经济社会高质量发展。一是深入开展普法宣传工作。街道人大工作机构高度重视宪法和法律法规的学习宣传贯彻工作，通过开展法治讲座、举办法治宣传周等形式，不断增强辖区内干部群众的法律意识和法治观念。济南市槐荫区段店北路街道打造了以宪法为主题的“七三一三”宪法广场，定期开展普法宣

传系列活动，取得了较好效果。二是扎实开展监督工作。受县级人大常委会委托，街道人大工作机构积极探索开展人大监督的有效方式和路径，服务保障中心工作落实落地。菏泽市巨野县永丰街道组织辖区内的县级人大代表听取街道办事处上一年度预算执行情况及当年预算报告，以专题会议形式听取街道国有资产管理情况报告，推动预算结构优化和资金使用效率提升。三是创新开展居民议事工作。科学选聘居民议事代表，与辖区内各级人大代表共同出席街道议事代表会议，丰富了基层人大工作实践。日照市在全市16个街道聘任议事代表1478人，召开街道议事代表大会，聚焦街道经济社会发展、预算计划管理等重点工作以及民生实事项目票选等重点工作开展议事讨论，提出意见建议98条，票选民生实事项目107个。滨州市惠民县孙武街道、何坊街道成立由人大代表、企业代表以及选民代表组成“议政会代表”，每年召开2次居民议政会代表会议，共同讨论决定街道重大事项。四是服务保障代表依法履职。街道人大工作机构健全代表常态化学习培训制度，积极协助代表提出议案与建议，加大代表建议督办力度，推动一批代表建议转化为推动经济社会发展的实际举措。烟台龙口市龙港街道围绕学习领会党的创新理论、党中央决策部署、法律法规和业务知识，开设“学思议促”系列课程，丰富学习形式，激发代表学习热情。淄博市淄川区般阳街道党工委与人大工作室一起专门召开议案建议征集会议，支持人大代表提出高质量议案和建议，积极做好代表建议的督办工作，更好发挥代表在推动经济社会发展中的重要作用。

二、街道人大工作存在的困难和问题

通过调研了解到，虽然我省街道人大工作有了长足的发展，但是也存在一些困难和问题，

需要高度重视、认真解决。

一是街道人大工作的法律地位有待进一步细化和明确。调研中，各地反映最为集中的是现行的法律法规对街道人大工作法律地位、运行机制和工作程序等缺少具体明确的规范，只是在新修订的地方组织法中提出“可以在街道设立人大工作机构”，并原则性规定“负责联系街道辖区内的人民代表大会代表，组织代表开展活动，反映代表和群众的建议、批评和意见，办理常务委员会交办的监督、选举以及其他工作，并向常务委员会报告工作”，其他法律和地方性法规也没有进行补充配套。尽管有的市、县（市、区）人大出台了一些指导性政策文件，仍未能从根本上解决街道人大工作的法律缺位的问题，影响了街道人大工作机构规范化建设和职能作用有效发挥。

二是街道人大工作力量有待进一步加强。近年来，在市、县两级党委和人大常委会的大力推动下，各街道在人大工作力量配备上，相对于以前有了很大进步，但在专职专责上还有差距。一方面，街道人大工作机构负责同志普遍存在承担党政工作任务的情况，有的还是维稳、项目建设等硬任务，导致个别同志精力摆布不均衡，不能很好地处理人大工作与其他工作的关系。比如，有的市61个街道中，超过50个街道人大工作机构负责同志分管人大以外的工作，难以做到专职专责。另一方面，专职工作人员配备不足，工作力量薄弱，与承担的职责任务不相适应。比如，有的街道人大工作人员更换比较频繁，甚至出现一年内更换3次的情况，导致工作业务不精，计划性、连续性不强，影响了工作成效。

三是街道人大监督职能有待进一步强化。从调研情况来看，街道人大工作机构在联系代表、发挥代表作用方面成效显著，但在组织代

表对街道工作开展监督上还存在薄弱环节。根据目前法律规定，街道人大工作机构在县级人大常委会授权下可以开展监督工作，但是对于具体监督什么、怎么监督、监督成果如何运用没有进一步明确，监督工作缺乏权威性和实效性。比如，有的街道人大工作机构开展监督，主要是组织辖区内的代表围绕民生实事、城建环保等开展视察、专题调研，而在听取审议有关工作报告、组织执法检查、开展财政经济工作监督等方面探索不够，监督实性不够强，需要在法律规定框架内进一步探索完善。

三、加强新时代街道人大工作的对策和建议

习近平总书记在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会上的重要讲话中深刻指出，要不断健全人民当家作主制度体系，丰富各层级民主形式，扩大人民有序政治参与。党的二十届三中全会明确提出要完善基层民主制度体系和工作体系，拓宽基层各类组织和群众有序参与基层治理渠道。加强街道人大工作和建设，对于发展全过程人民民主、促进基层治理能力现代化，具有重要的现实意义，需要各方共同努力、扎实推进。

一是通过立法明确街道人大工作的法律定位和职责。街道人大工作处于民主法治建设的最前沿，与人民群众联系紧密。建议国家层面制定街道人大工作相关法律，或者指导省级层面出台街道人大工作地方性法规，通过立法进一步明确街道人大工作机构的性质地位、工作职权等问题，理顺街道人大工作机构与县级人大常委会和街道党工委、办事处、辖区内各级人大代表和有关国家机关的关系，从根本上解决街道人大工作的法律“名分”地位问题。

二是完善街道人大工作制度机制。推动新

时代街道人大工作高质量发展，必须进一步提升各项工作规范化、制度化水平。建议县级人大常委会更好担负起指导和推动街道人大工作的责任，建立健全常委会主任会议成员分工联系街道人大工作机构制度，加强常委会工作机构与街道人大工作机构的联系，密切工作协同配合，凝聚推动街道人大工作高质量发展合力。完善街道人大工作机构定期向县级人大常委会、街道党工委报告工作机制，建立健全街道人大工作机构负责同志列席县级人大常委会会议、有关专题会议的制度，持续完善街道人大工作议事、运行、活动、视察调研等机制，提高工作质效。

三是持续加强街道人大干部队伍建设。做好新时代街道人大工作，离不开一支忠诚干净担当的高素质专业化人大干部队伍。建议加强人大干部队伍建设，把政治素质好、法治观念强、工作水平高、有创新精神、热爱人大工作的干部充实到街道人大工作队伍，提升专职专业水平。持续优化街道人大干部队伍结构，坚持人大干部与街道其他干部统筹使用，畅通提拔交流渠道，让街道人大工作岗位成为党员干部提升民主法治意识的“加油站”和“大学堂”。加强对街道人大干部的培训，将宪法、地方组织法、选举法、立法法、监督法、代表法等，列入街道人大干部应知应会法律法规清单，帮助其准确把握法定职责和工作程序，提升法治思维和依法履职意识，真正担负起推动人大工作高质量发展的职责。

四是提高街道人大工作质效。街道人大工作是县级人大常委会工作在街道的延伸和强化。建议各地在实践探索的基础上，完善制度规范，进一步明确监督工作的对象、内容、方式、结果运用等，引导街道人大工作机构围绕党委中心工作和人民群众急难愁盼问题，有计划、有

重点地开展监督工作。统筹运用好听取报告、执法检查、工作评议、专题询问等方式，探索将国有和集体资产管理情况、预决算审查监督和专项评议工作纳入街道人大工作监督范围，进一步增强监督针对性、实效性。认真梳理总结各地开展街道居民议事、票决民生实事项目等经验做法，固化上升为符合法律规定、体现人大特点、具有可操作性的制度规范，并与已有制度机制有机衔接配套，不断深化拓展街道居民参与人大工作的广度和深度。

五是支持和保障代表更好履职。街道人大工作机构位处基层，在服务保障人大代表履行职责、当好党和国家联系人民群众的桥梁方面负有重要责任。建议市、县两级人大通过举办专题培训班，结合开展调研视察、执法检查等

活动，因地制宜开展代表履职培训。街道人大工作机构充分利用各种资源和条件，在发挥代表职业行业优势的同时，组织辖区内的代表加强履职学习，有针对性地弥补知识能力短板，协助代表更好地履行职责。继续积极创造条件，加强组织引导，帮助代表提出高质量的议案和建议，推动解决街道经济社会发展存在的问题。扎实推动街道代表联络站扩面提质，推进代表联络站与基层立法联系点、党群服务中心等共建共享、融合建设，充分发挥一站多能的优势作用，服务保障代表在发展全过程人民民主中更好发挥作用。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大常委会研究室）

关于加强我省湿地保护推动湿地可持续发展的调研报告

省人大法制委员会

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设作为统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容，明确要求用最严格的法律制度保护生态环境。湿地是重要的自然生态系统，具有涵养水源、净化水质、维护生物多样性、蓄洪抗旱、调节气候和固碳等重要生态功能。推动湿地可持续发展事关国家生态、粮食和水资源安全，事关经济社会可持续发展，事关中华民族子孙后代的生存福祉，意义重大，影响深远。2024年，省人大常委会将制定《山东省湿地保护条例》(以下简称《条例》)列入立法工作计划，在立法过程中，省人大法制委与城环委、法工委、省自然资源厅、省司法厅组成联合调研组，通过实地考察、召开座谈会、论证会等方式对我省湿地保护现状进行了全面调研。现将调研情况报告如下。

一、我省湿地资源基本情况及保护管理现状

我省区位优势独特，地跨黄河、淮河、海河、小清河和胶东五大水系，是黄河流域唯一的河海交汇区，守黄河入海之喉，承黄河水沙之惠，湿地资源丰富、类型齐全。截至去年6月，我省湿地总面积2799.56万亩，约占全省国土面积的11.98%，包括沿海滩涂、内陆滩涂、

沼泽地、河流水面、湖泊水面、水库水面、坑塘水面、沟渠及浅海水域等9个类型。近年来，在省委、省政府的坚强领导下，全省上下齐心协力、齐抓共管，湿地保护管理工作取得了显著成效。

一是湿地自然保护地体系初步建立。目前全省共建有国际重要湿地2处，国家重要湿地2处，省级重要湿地53处，建设国家湿地公园66处，省级湿地公园134处，建立湿地保护小区59处和一批小微湿地，初步建立起自然保护区、湿地公园、海洋公园、水产种质资源保护区和湿地保护小区等多种保护形式的湿地保护体系。东营市、济宁市获得“国际湿地城市”认证，黄河三角洲湿地、南四湖湿地被《湿地公约》组织列入国际重要湿地名录，青州弥河湿地被国家林业和草原局列入国家重要湿地名录。黄河口国家公园、长岛国家公园纳入国家公园总体布局方案，创建工作也正在扎实有序推进。

二是湿地保护修复实现转型发展。我省多措并举加强湿地保护修复，推动湿地从抢救性保护向全面保护、功能提升转变。强化湿地整体性保护，推进湿地类型自然保护区、湿地公园建设，实现对各类资源一体保护、系统治理。强化湿地用途管控，坚持“绕行、避让、减量”原则，从严控制建设项目占用重要湿地和湿地

公园。对重大基础设施项目和民生工程涉及占用湿地公园的，严格开展生态影响评估论证，对无法避让确需占用的，实行先补后占、占补平衡，确保湿地面积不减少、功能不降低。强化监测监管，充分运用卫片执法、现场查验等多种渠道，加强对湿地保护监测监管。强化重要湿地保护修复，将黄河三角洲、南四湖、东平湖等纳入全国重要生态系统保护修复重点工程范围，不断加大项目、资金、技术支持力度。

三是湿地保护有关法规制度逐步完善。省人大常委会坚决贯彻落实党中央决策部署和重大战略要求，坚决服从省委工作安排，先后出台一系列与湿地保护有关的法规。2021年出台了《山东省东平湖保护条例》《山东省南四湖保护条例》，2023年出台了《山东省黄河三角洲生态保护条例》，2024年3月出台了《山东省黄河保护条例》。7月又出台了《山东省湿地保护条例》，为湿地保护管理工作提供了更加直接、全面的法律依据。各市也高度重视湿地保护工作，出台了《济南市湿地保护条例》《青岛市湿地保护条例》《东营市湿地保护条例》等一系列法规、规章。同时，省自然资源厅按照省委、省政府安排部署，不断完善配套制度，推动出台了《山东省湿地公园管理办法》《山东省省级湿地公园验收办法》《山东省自然资源厅关于进一步加强湿地公园管理工作的实施意见》等一系列政策文件，对湿地保护和湿地公园审批、监管、评价、调整、撤销、检查等作出明确规定。

四是湿地科技支撑能力水平明显提升。成立了山东省湿地生态恢复工程技术研究中心，建立了全省湿地保护修复专家库，加强湿地保护修复技术研究和成果推广。在黄河三角洲、微山湖、济南设立多类型生态定位站，开展湿

地保护修复、湿地生态价值评价、湿地监测、湿地碳汇等专题研究，取得一批重要科研成果。联合开展互花米草入侵机制与治理技术科研攻关，探索旋耕加围坝水淹、多遍连续旋耕形成泥水不透气膜、人工挖除等多种防治方式，为湿地有害生物防控积累了经验。

五是湿地保护协调机制建设不断健全。依托林长制工作体系，建立部门履职与司法监督联动机制，在省、市、县三个层面建立“林长+检察长”工作机制，实现行政执法和司法联动，推动湿地保护修复治理。建立黄河生态补水沟通协作机制，针对一些湿地公园、重要湿地依赖黄河生态补水的实际，建立黄河河务和林业、水利、生态环境、自然资源等部门沟通协作机制，明确各部门工作职责，协同审核生态补水方案，监督落实生态补水制度。建立基层湿地保护协调机制，按照《湿地保护法》规定，加强湿地保护执法管理力量，比如东营市建立“森林湿地长制”，设立市、县、乡、村四级森林湿地长，实现全域水、林、田、湖、草、湿地等生态资源统筹保护；威海市建立“林长+河湖长+湾长”联合管护机制，制定湿地保护管理信息共享、湿地保护管理协作等制度，实现河湖湾联动、水陆岸共治。

二、调研中发现的困难和问题

在立法过程中，调研组结合我省湿地分布现状，分别赴菏泽、济宁、德州、泰安开展立法调研，同时坚持带着问题走出去，赴重庆、四川等湿地资源丰富、保护工作开展较好的省市进行调研。经过调研，发现我省湿地保护工作还存在一些困难和问题，主要有：

一是实现湿地面积总量管控还面临一定困难。《湿地保护法》规定“国家实行湿地面积总量管控制度，将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制”“地方各级人民政府应

当采取有效措施，落实湿地面积总量管控目标的要求”。但湿地作为特殊类型生态系统，不同于林地、园地、耕地等农用地，必须要有一定的水源条件，否则湿地占补平衡难以实施。当前，我省各地结合稳经济、惠民生，正加快推进路网、水网等一批重大基础设施和民生项目建设，各类道路、桥梁、电力等建设占用湿地有时难以避免。

二是湿地利用的科学性还要进一步加强。湿地利用必须统筹考虑保护与发展的关系，随着全省湿地保护由抢救性保护转向全面保护后，部分湿地公园合理利用缺乏科学规划，导致无序、过度开发，对湿地生态造成一定影响。有的湿地公园受理念、资金、政策、技术等因素制约，未能形成湿地利用的规模效应，湿地利用层次不够高、方法不够活。

三是湿地保护工作力量还相对薄弱。自然保护地管理机构作为湿地保护的重要力量，也是湿地保护的最前沿力量，其能力建设水平将直接影响湿地保护成效。但全省200处省级以上湿地公园，仅有部分设立了专门管理机构，大部分由当地自然资源或林业主管部门加挂湿地公园管理机构牌子，普遍存在工作人员少、流动性大、任务重、管理难的问题。多数基层湿地管理人员同时兼顾其他工作，对政策掌握不全面、对专业了解不深入、对辖区湿地情况不熟悉，日常管理、公园建设、监测调查、巡护巡查、宣传宣教等工作难以正常开展，湿地保护管理成效和湿地公园作用没有充分发挥。

四是资金投入和科技创新能力还有待加强。近年来，政府对湿地保护修复投入逐年增长，特别是用于沿黄9市的项目资金数量增长较多，但其他市在湿地保护和修复方面资金投入有限，防火、通讯、监测、科研等基础设施缺乏，信息化、数字化等技术监测体系还不完善，严重影响了

我省湿地的质量和健康发展。有关湿地保护的科技基础研究也相对滞后，湿地保护修复科研机构较少，有关湿地碳汇、湿地价值、湿地生态修复关键技术等方面的创新能力与促进湿地可持续发展的需求仍有差距。

五是全社会湿地保护意识还有待提升。《湿地保护法》和我省《条例》对湿地保护及宣传工作提出了明确要求，但在调研中发现，有些地方的普法工作有时还流于形式，公众对于湿地保护相关的法律法规了解较少，这直接导致城镇化进程中一些城区及周边湿地被占压、填埋，湿地面临资源流失风险。甚至一些地方政府主导的建设项目违法违规占用、无序开发、过度利用、破坏湿地及湿地公园的问题时有发生，对保持湿地生态系统健康稳定造成一定威胁。

三、对加强湿地保护的几点建议

调研组认为，加强湿地保护工作，必须深刻把握党的二十届三中全会关于深化生态文明体制改革的要求，认真贯彻落实习近平生态文明思想和习近平总书记关于湿地保护的一系列重要指示要求，围绕提升湿地生态系统的多样性、稳定性、持续性，举全社会之力共同推动湿地保护高质量发展。

一是要进一步夯实湿地保护管理责任。针对落实湿地面积总量管控有困难的问题，《条例》规定县级以上人民政府应当落实湿地面积总量管控制度，将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。省人民政府林业主管部门会同有关部门结合全省湿地资源状况和自然变化情况，确定设区的市湿地面积总量管控目标；县（市、区）湿地面积总量管控目标由设区的市人民政府确定。在保护管理实践中，林业主管部门以及自然资源、生态环境、住房城乡建设、海洋等部门以及海事管理机构和黄河河务等部门，要严格按照“三定”方案，坚决担负起各

自职责，做到既各司其职又密切协作，形成湿地保护工作强大合力。要按照《湿地保护法》和《条例》规定，推动建立湿地保护监督检查机制、湿地保护跨区域协作机制以及区域内湿地保护协作和信息通报机制，持续规范和全面落实湿地公园审批、监管、评价、调整、撤销、检查等管理规定，及时发现、查处各类侵占和破坏湿地行为。

二要进一步推动湿地资源合理利用。针对湿地资源利用科学性不强的问题，《条例》对编制、修改湿地保护规划作出了规定，县级以上人民政府林业主管部门要会同有关部门，突出规划引领作用，科学编制本行政区域内的湿地保护规划，并注重与流域综合规划、防洪规划等相关规划相衔接。此外，结合赴重庆、四川调研经验，《条例》还对合理利用湿地资源作出进一步规范，省、设区的市人民政府要严格按照规定要求，分别对省级重要湿地和一般湿地利用活动制定分类利用指导意见。各级人民政府要根据湿地分类利用指导意见，鼓励、引导单位和个人开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农业、生态教育、自然体验等活动，合理控制种植养殖等湿地利用规模，依法保障湿地所有者、使用者的合法权益。

三要进一步配齐配强湿地保护工作力量。针对湿地保护工作力量相对薄弱的问题，《条例》明确规定湿地类型自然保护地管理机构和其他有湿地分布的自然保护地管理机构，应当具备与其开展湿地保护工作相适应的人员和经费。县级以上人民政府林业主管部门要建立湿地保护专家库和专家咨询机制，对湿地保护和利用等活动提供技术咨询及评估、评审、论证等服务。湿地所在地人民政府以及有关部门应当按照有关规定设置公益岗位，优先安排当地居民参与湿地管护。各级人民政府及有关部门在认真落

实《条例》上述规定的同时，还应当鼓励有条件的高等院校开设相关课程，加强湿地保护和修复专业技术人才培养；建立健全湿地管理人员体系，增加专职人员数量，可以在有条件的地区先行探索开展试点工作；建立健全湿地管理人员培训交流体系，开展常态化国际国内交流合作，建设高质量湿地保护人才队伍，夯实湿地保护工作基础。

四要进一步加大财政投入和科技支撑能力。针对资金投入不足的问题，《条例》规定县级以上人民政府要建立健全生态保护补偿机制，省人民政府应当按照事权划分原则，加大对重要湿地保护的财政投入和重要湿地所在地的财政转移支付力度。鼓励湿地生态保护区与湿地生态受益地区人民政府通过协商或者市场机制进行地区间生态保护补偿。在实际管理工作中，应当逐步完善多元化资金投入机制，探索通过市场机制进行生态保护补偿，推动湿地信用、碳汇、水权等生态权益交易市场建设。针对科技创新能力不够强的问题，《条例》明确规定，鼓励和支持高等学校、科研机构、企事业单位加强湿地保护专业技术人才培养，探索开展湿地生态系统固碳能力提升技术、湿地保护修复关键技术等研究，提高湿地保护科学技术水平。各类湿地保护管理机构也要积极加强与相关院校合作，凝聚优质科技资源，重点开展湿地生态系统服务评估、动态监测、保护修复、合理利用、陆域湿地碳汇、浅海水域碳汇、生态影响评估等方面的科技协作攻关和成果转化。

五要进一步增强全社会湿地保护意识。针对湿地保护意识有待提升的问题，《条例》从政府部门、学校、新闻媒体等多角度作出规定，将每年四月第三周定为全省湿地保护宣传周。林业主管部门要扎实做好《湿地保护法》和《条

例》的宣传培训，各级人民政府以及有关部门要加强湿地保护宣传教育和科学知识普及工作，将湿地保护知识纳入国民素质教育和中小学教育内容。鼓励基层群众性自治组织、社会组织、志愿者开展湿地保护法律法规和湿地保护知识宣传活动，鼓励和支持大中小学生开展自然教育。报刊、广播、电视、网络等新闻媒体也要积极开展湿地保护公益宣传，对破坏湿地的行为进行舆论监督，在全社会营造保护湿地的良好氛围。

2024年8月，李鸿忠副委员长对我省制定出台湿地保护条例作出重要批示，明确指出“法

之立非常重要，法之行更是根本”，这既是对我省立法工作的肯定，也包含了对法之必行的殷切期望。《条例》施行后，省人大常委会有关部门要加强跟踪问效，科学开展立法后评估，督促有关部门落实好地方性法规实施情况报告制度，推动湿地保护工作始终在法治化轨道上运行。省人大法制委员会也将一如既往服务保障好常委会立法工作，切实以高质量立法为推动我省经济社会高质量发展提供坚强法治保障。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大法制委员会）

关于全省家庭教育工作情况的 调研报告

省人大社会建设委员会

家庭教育关系到下一代的整体素质和每一个家庭的切身利益，是培养担当民族复兴大任时代新人的重要基础工程。2024年以来，为了解掌握我省家庭教育工作情况，省人大社会建设委员会采取实地查看、召开座谈会、调查问卷等多种形式，在全省开展了家庭教育专题调研。现将有关情况报告如下：

一、基本情况

我省一直十分重视家庭教育工作，认真贯彻落实习近平总书记关于教育和注重家庭家教家风建设的重要论述，按照中央工作部署和省委省政府工作安排，全力构建家校社网一体、启智润心并重的协同育人机制，持续推进家庭教育工作，在完善机制、创新载体、拓宽渠道、丰富内容等方面持续改革探索，学校引领推动、家庭主体实施、社会支持服务三位一体协同发展的家庭教育体系日臻完善，许多经验和模式在全国推广。山东被教育部确定为整省建设全国学校家庭社会协同育人实验区。

（一）加强部门协同，形成推进合力。全省有关部门认真执行全国妇联、教育部等部门印发的家庭教育五年规划，并制订印发山东省关于指导推进家庭教育的五年规划，进一步明确了全省家庭教育工作的指导思想、目标任务和主要措施。建立了由妇联、教育等部门参加的联席会议制度，定期研究解决家庭教育工作

中出现的问题和重大事项，统筹指导和协调推进全省家庭教育工作。共同召开全省家庭教育工作会议，总结推广各地工作经验，对推进家庭教育工作进行部署安排。全省各级教育行政部门均设立了家庭教育总协调员，负责与政府有关部门、学校、社区和家庭的协调沟通工作，探索建立政府统筹、部门协作、社区参与、学校主导、家庭主体的工作机制，逐步形成上下贯通、多方联动、各司其职、齐抓共管的家庭教育工作格局。

（二）强化责任意识，加大经费保障。近年来，全省各市多渠道筹资，加大了对家庭教育的投入保障。济南等10多个市将家庭教育工作经费列入财政预算，其他市也通过其它渠道筹资经费用于家庭教育工作。其中，济南市从2019年起，市财政每年预算安排家庭教育工作经费约200万元，截至2023年已累计投入约1000万元，保障了全市家庭教育工作顺利开展。省教育等部门积极争取省级彩票公益金等支持，开展家庭教育宣传指导、课程研发、购买专业服务。支持科研机构、非营利性组织、社会团体、公民个人等社会力量捐助、参与家庭教育工作，逐步建立以政府投入为主、多渠道筹措的经费保障机制，支持家庭教育健康持续发展。

（三）推动规范管理，营造良好生态。一是加强家庭教育专业社会组织的培育和孵化，

建立健全行业规范,鼓励家庭教育社会组织规范有序发展。对于规范且有质量的社会专业机构和组织,推动通过政府购买服务等方式进行引进有序参与家庭教育工作,为更多的家庭提供公益性、个性化的指导与服务。二是建立街道、社区家庭教育咨询体验中心,依托妇女儿童之家、乡村少年宫、妇女儿童活动中心、青少年活动中心、青少年宫等公共服务阵地,广泛组织开展家庭教育指导活动和实践体验活动,不断扩大社会公益性服务资源。其中,各级妇联建设县级以上家庭教育指导中心143个;建设家长学校和家庭教育指导服务站点4万余个,开展指导服务活动12.1万场,受益人群1243万人次。三是积极利用现代媒体技术手段,开发协同育人网络客户端或APP平台,研发丰富多样、适用于不同家庭、满足协同育人需求的系列化课程,搭建覆盖城乡、传统媒体与新媒体深度融合的家庭教育资源共享服务平台,给家长提供多样化渠道和选择。

(四) 加强队伍建设,提供教研保障。一是加强教师配备和培训。依托山东省家庭教育专家指导委员会和各市、县(市、区)家庭教育专业研究团队,指导各学校(幼儿园)建立健全由教师、专家学者、优秀家长、社会机构专业人员共同参与的、专兼结合的家庭教育骨干队伍。支持、指导志愿者有计划地开展志愿服务。将家庭教育工作纳入省、市、县(市、区)教育行政干部、校长(园长)和教师的年度培训计划。二是加强教学研究和指导。依托有关高校、研究机构对家庭教育工作的重点和难点问题进行研究,将家庭教育研究纳入教育科学规划。以课题研究为引领,探讨推进家庭教育工作的有效模式,研究和解决家庭教育工作推进中存在的主要问题。三是推动学科建设和培育。推动加快高校家庭教育学科建设,努力构建家庭

教育理论和学科体系。鼓励有基础的高等院校或科研机构,建立家庭教育研究基地,开展家庭教育科学研究和实践探索。近两年,20所本科高校新开设30余门家庭教育课程。鼓励师范生参加家庭教育指导师职业技能等级认定。各市、县(市、区)教研机构均配备至少1名专(兼)职教研员。培育遴选首批175名协同育人名校长、371名家庭教育指导名师。

(五) 不断完善机制,发挥家校作用。一是全面建设中小学幼儿园家长学校。每校配置1名专兼职家庭教育指导师,开发《家长学堂》《家长手册》等家长学校读本40余册、短视频1.6万余个,推动学校家长学校建设全覆盖。开发山东智慧家长学院,鼓励支持有条件学校开设网上家长学校。二是规范提升三级家委会。在班、级、校三级家委会全覆盖的基础上,规范家委会设立、运行和监督机制,充分发挥家委会同盟军作用。三是开展全员家访。落实“校长带头、中层示范、班主任为主体、全员参与”的家访机制,全面遍访筛查辍学及有辍学倾向、有心理问题、易实施欺凌和暴力行为、困境等4类学生群体,坚持一生一档、因人施策提供关爱帮扶。四是建立日常沟通机制。定期组织家长开放日、家长接待日,开通校长热线,及时给家长推送学生信息。有条件的学校均开设公众号,搭建起信息发布平台,让家长了解掌握学校动态。五是推行全员育人导师制。将全员育人导师制延伸到义务教育阶段,建立全员育人责任清单,组成导师团对学生的思想、学习、生活、心理、成长等进行全面指导。

二、存在问题

总的来看,我省家庭教育工作取得长足发展,社会各界高度关注家庭教育,家庭教育正面临前所未有的发展机遇。但是由于受主客观因素制约,我省家庭教育工作中还存在一些

问题和不足。主要表现在：

（一）家庭教育公共服务投入不足。随着经济社会的快速发展和人们生活水平的不断提高，人们对家庭教育的需求越来越大。调研中发现，83.61%的家长在家庭教育中面临着缺乏经验借鉴、缺乏相关知识等困难，渴望得到帮助，很多家长不知道从哪里获得家庭教育的帮助。能够提供科学信息、专业指导的公共服务机构和平台少之又少。总体而言，我省家庭教育服务事业还处在相对初级的发展阶段，家庭教育服务体系还远没有满足社会大众的需要。从我省家庭教育工作实践来看，家庭教育还没有纳入社会公共服务体系，很多地方没有纳入财政预算，没有专门的工作经费，即使有专门经费的市县，经费大多只有几万到几十万不等，投入严重不足，大大影响了家庭教育工作的效果。

（二）家庭教育体制机制不健全。妇联组织按照中央和省委的部署要求，承担起指导推进家庭教育的责任，但是妇联作为群团组织，缺乏开展工作所必要的政策、资源保障。教育行政等相关政府部门虽然结合工作职能，都从不同角度开展家庭教育工作，但系统化整体推动工作的合力不够。

（三）社区家庭教育阵地发展滞后。我省《关于指导推进家庭教育的五年规划（2016-2020年）》要求，到2020年城市社区和农村社区（村）建立家庭教育指导服务站点或家长学校的比率分别达到90%和80%，每年至少组织2次家庭教育指导和2次家庭教育实践活动。但我们调研发现，44.29%的被调查者表示所居住的社区没有提供家庭教育方面的服务，57.38%的被调查者希望社区提供家庭教育讲座，56.17%的被调查者希望社区能够提供家庭教育指导和咨询服务，40.71%的被调查者在家庭教育方面遇到

困难时希望得到家长学校的指导帮助。但是由于缺乏人力、项目支撑，一些家长学校和服务站点使用率低，没有充分发挥作用。

（四）指导服务队伍专业化水平有待提升。家庭教育指导是专业性很强的工作，需要大量专业人才支撑。目前家庭教育工作者以兼职人员为主，多由社会各界热心人士和志愿者组成，专业人才相对较少。就我省情况来看，省内高校还开设家庭教育专业，及时开设了家庭教育课程，家庭教育理论研究还相对滞后，专业化人才储备不足，使家庭教育发展受到影响。

（五）市场化的家庭教育指导服务机构缺乏规范管理。目前市场化的家庭教育指导服务机构，有的是在民政部门注册的社会组织，有的是在工商部门注册的盈利性机构，但都缺乏必要的准入机制、专业规范和督导监管，家庭教育指导服务市场鱼龙混杂、良莠不齐，甚至有些机构给家长灌输错误的家庭教育理念和知识。据相关调查显示，只有不到25%的从业人员取得了教育学或其他学科教师资格证书。家庭教育指导者的相关专业资格认证及考评机制目前处于缺失状态。

（六）很多家长家庭教育方法不科学，缺乏相关知识。在调研中发现，38.01%的被调查者从未参加过任何家庭教育相关的学习和培训，47.12%的被调查者认为自己家庭教育效果一般或比较差。《2016年度中国亲子教育现状调查》发现，87%左右的家长承认自己有过不同程度的教育焦虑。《当前我国家风家教现状的实证调查与思考》有关数据显示，63.39%的家长希望孩子“将来成为优秀人才”“考上好大学”“为父母增光”，家庭教育中重智轻德、重成才轻成人的现象还比较普遍。而且家庭教育中“父亲缺席”现象比较严重。在这种状况下，家长迫切需要科学的家庭教育指导。特别是近年来，

我国 18 岁以下青少年网民达 1.7 亿，网络在帮助青少年获取知识、了解社会的同时，暴力、色情等不良信息以及让他们沉迷其中的网络游戏随之而来，严重影响着未成年人正确价值观的形成，而家长对此缺乏科学有效的预防管理方法，迫切需要社会给予高度关注并采取有效措施予以解决。

(七) 特殊家庭需要特别关注。农村留守儿童家庭、流动人口家庭、服刑人员家庭、离异和重组家庭等特殊家庭的家庭教育值得关注。这些家庭中家长生而不养、养而不教现象比较严重。据我省民政部门统计，父母双方外出务工或一方外出务工另一方无监护能力、不满 16 周岁的农村留守儿童有 83557 名。其中，98% 由祖父母、外祖父母监护，家庭有效监护不足，留守儿童存在亲情关怀缺失、安全问题频发、家庭教育缺失、心理问题多发、教育状况堪忧等五大问题。相关部门《少年犯罪与改造研究》课题组曾对 16 个省区市 18 所少管所的 6495 名少年犯的问卷调查表明，有 26.6% 的少年犯来自破裂家庭，家庭教育缺失或不当占据了一定比例。这些都反映了家庭教育中的突出问题。

三、意见建议

(一) 强化父母在家庭教育中的主体责任。建议采取切实有效措施，落实《山东省家庭教育促进条例》中关于父母的主体责任和义务，引导广大父母在家庭教育中重视品德教育，加强自身修养，自觉接受家庭教育培训和指导，注重言传身教，注重引导和陪伴，培养孩子从小养成好思想、好品行、好习惯。特别是职能部门要依法履行法定职责，针对父母不履行家庭教育义务放任未成年人有违法违纪或严重不良行为的，由公安机关给予训诫。未成年人犯罪或因未达到刑事责任年龄不追究刑事责任的，由公检法部门责令其父母接受家庭教育

指导。

(二) 依法将家庭教育纳入公共服务体系。建议各级政府将家庭教育事业发展纳入国民经济和社会发展规划，制定家庭教育工作专项规划；将家庭教育工作经费纳入年度财政预算，并结合财力状况逐年增加对家庭教育工作的投入。建议民政部门将家庭教育指导服务纳入社区服务体系建设，纳入政府购买社会组织服务的相关目录，作为社区公共服务重要内容，为家庭提供科学育儿指导、心理咨询服务、行为问题矫治等；将家庭教育指导服务纳入居委会工作人员和社工培训内容；将家庭教育内容嵌入社区信息发布平台，通过便捷的方式为家庭提供家庭教育支持服务，扩大服务覆盖面。各相关部门加大对公益性家庭教育指导服务机构、家长学校、服务站的支持力度，发展家庭教育指导服务阵地，普遍建立家庭教育指导服务中心或服务站点，开设家庭教育网络公开课程，健全家庭教育公共服务体系，提供专业、及时、便捷的家庭教育公共服务。

(三) 依法建立健全家庭教育体制机制。依法建立教育行政和妇联双主体责任制，由教育部门和妇联共同推动家庭教育工作，充分发挥教育部门在学校的主要作用和妇联组织在家庭领域的独特作用。公安、民政、司法行政、文化和旅游、卫生健康、广播电视、法院、检察院、工会、团委、残联、科协、关工委等部门按照各自职责，协同做好家庭教育工作，建立政府推进、家庭实施、学校指导、社会参与的工作机制。依法落实激励机制，由各级政府将对为家庭教育事业做出突出贡献的单位和个人给予表彰奖励。

(四) 建设专业的家庭教育指导队伍。根据法律法规的规定，将家庭教育指导人才培养纳入政府人才培养计划。在有条件的高校设置

家庭教育专业和课程，或在一级学科下设立家庭教育研究方向；将家庭教育相关课程列入师范类专业必修科目，为家庭教育指导服务储备专业人才。将家庭教育指导服务纳入教师继续教育培训内容，在中小学（幼儿园）教师中普遍开展家庭教育知识培训。

（五）加强对家庭教育指导服务机构的培育和管理。根据目前现状，建议采取政府购买服务等方式，积极培育家庭教育指导服务机构。市场监管和教育部门加强对盈利性家庭教育指导服务机构的规范管理，在资质审核、办理登记、日常经营等方面加强监督管理，严禁非法行为，

不得泄露未成年人及其家庭成员隐私，不得以不科学的理念和知识误导未成年人。

（六）加强对特殊家庭的关注。各级政府要依法加强对留守、孤残、流浪、单亲或父母服刑、强制戒毒等未成年人家庭和贫困家庭的关心关注，采取政府购买服务的方式，组织社会服务机构为这些家庭提供家庭教育救助和指导服务；支持鼓励专业的社会机构对以上特殊家庭开展家庭教育志愿服务。

（本文系2024年省人大常委会及机关重点调研课题成果，课题组成员：省人大社会建设委员会）

