

目 录

济南市第十六届人民代表大会常务委员会 第六次会议议程·····	(329)
关于济南市义务教育均衡发展情况 的报告·····	(329)
济南市人大教科文卫委员会关于全市义务教育 均衡发展情况的调查报告(书面)·····	(335)
关于全市义务教育均衡发展专题询问 有关情况的说明(书面)·····	(339)
关于济南市农业供给侧结构性改革情况 的报告·····	(341)
济南市人大农村经济委员会关于全市 农业供给侧结构性改革情况 的调查报告(书面)·····	(345)
关于全市侦查监督工作情况的报告·····	(349)
济南市人大内务司法委员会关于全市 检察机关侦查监督工作情况 的调查报告(书面)·····	(353)
济南市人大常委会执法检查组关于检查全市 贯彻实施《济南市城乡规划条例》 情况的报告·····	(357)
济南市人大常委会执法检查组关于检查全市 贯彻实施《中华人民共和国安全生产法》 和《山东省安全生产条例》情况 的报告·····	(362)
济南市人民代表大会常务委员会公告 (十六届)第4号·····	(367)

济南市人民代表大会常务委员会公报

2017年

第9号

12月5日出版

主办单位：济南市人大常委会办公厅
邮政编码：250099

济南市人民代表大会常务委员会公报

2017 年

第 9 号

12 月 5 日出版

主办单位：济南市人大常委会办公厅
邮政编码：250099

济南市山体保护办法·····	(367)
关于《济南市山体保护管理办法（草案）》 的说明·····	(371)
济南市人大法制委员会关于《济南市山体 保护管理办法（草案）》审议结果 的报告·····	(374)
济南市人大城建环保委员会关于《济南市 山体保护管理办法（草案）》 的审议意见（书面）·····	(378)
济南市人民代表大会常务委员会关于接受 王宏志辞去济南市人民政府副市长职务 请求的决定·····	(380)
济南市第十六届人民代表大会常务委员会 任免名单·····	(381)
市十六届人大常委会第六次会议审议 有关工作报告的意见·····	(382)
济南市人民政府关于市十六届人大常委会 第四次会议审议意见办理情况的报告···	(387)
济南市第十六届人民代表大会常务委员会 组成人员出席第六次会议名单·····	(391)
济南市第十六届人民代表大会常务委员会 第六次会议列席人员名单·····	(392)

济南市第十六届人民代表大会常务委员会 第六次会议议程

2017年10月24日市十六届人大常委会第六次会议第一次全体会议通过

- 一、学习党的十九大会议精神；
- 二、听取审议市政府关于济南市义务教育均衡发展情况的报告并开展专题询问；
- 三、听取审议市政府关于济南市农业供给侧结构性改革情况的报告；
- 四、听取审议市检察院关于全市侦查监督工作情况的报告；
- 五、听取审议市人大常委会执法检查组关于检查全市贯彻实施《济南市城乡规划条例》情况的报告；
- 六、听取审议市人大常委会执法检查组关于检查全市贯彻实施《中华人民共和国安全生产法》和《山东省安全生产条例》情况的报告；
- 七、审议《济南市山体保护管理办法(草案修改稿)》；
- 八、审议市政府关于提请审议《济南市城市建筑垃圾管理条例(草案)》的议案；
- 九、人事事项。

关于济南市义务教育均衡发展情况的报告

——2017年10月24日 在市十六届人大常委会第六次会议上

济南市教育局局长 王品木

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市政府委托，向市人大常委会报告济南市义务教育均衡发展情况，请予审议。

近年来，在市委市政府坚强领导和市人大的监督指导下，我市教育工作按照“打造四个中心，建设现代泉城”的总体要求，全

面贯彻《义务教育法》和《山东省义务教育条例》，坚持以均衡配置资源为基础，以提高质量为核心，以促进公平为导向，以学生全面健康发展为目标，综合施策，强力推进，促进义务教育优质均衡发展，有效提高了人民群众的满意度。

一、基本情况

目前，全市义务教育阶段学校共 767 所，其中，小学 582 所，在校生 43.23 万人，教职工 2.45 万人；初中 185 所，在校生 18.56 万人，教职工 2.10 万人。特殊教育学校 11 所，在校生 1935 人，教职工 450 人。全市义务教育普及程度和主要指标均达到或超过省定标准，2015 年我市所有县区均通过了国家义务教育基本均衡县(区)验收。2016 年国务院督导办动态监测复查显示，我市义务教育均衡发展水平呈现上升趋势。

二、工作成效

主动适应新型城镇化、城乡教育发展一体化的大趋势，全面推进从硬件设施、师资配置到教育质量的优质均衡，确保学生接受公平的教育。今年以来，进一步强化教育服务功能，努力办有温度的济南教育。

(一)加大教育投入，实现办学条件均等

1.完善城乡义务教育经费保障机制。落实生均教育拨款制度，2014-2016 年，全市中小学校财政性教育经费分别为：普通初中 27.32 亿元、30.22 亿元、33.78 亿元，年均

增长 11.20%；普通小学 38.49 亿元、47.11 亿元、52.05 亿元，年均增长 16.29%；市本级对下转移支付分别为 9.17 亿元、10.49 亿元、11.27 亿元，年均增长 10.86%。完善义务教育经费保障机制，2017 年投入 3.9 亿元统一城乡义务教育公用经费基准定额，初中、小学分别为每生每年 1010 元、810 元，高出省定标准 100 元。特教学生公用经费补助标准为 9000 元，高出省定标准 3000 元。在全面落实城乡义务教育“两免一补”的基础上，在全省率先落实上级要求，将农村家庭经济困难寄宿生生活费补助范围扩大到在校寄宿生的 30%，非寄宿生扩大到 8%。强化教育资金管理，在全省首家出台《市级教育部门预算单位预算管理暂行办法》，完善教育资金管理机制，在全省率先实施教育预算全过程绩效控制，有效加快了预算执行进度，最大限度减少了资金存量，提高资金使用效益。

2.全面改善办学条件。全力推进解决大班额问题。新建改扩建中小学已竣工 179 所，增加学位 175475 个，完成投资 74.4 亿元。9 月份省教育厅通报，我市新建改扩建学校开工数、竣工数均居全省第 1 位，《人民日报》就我市大班额解决工作做了专题报道。深入推进“全面改薄”。累计投入 8.38 亿元，建设校舍 22.8 万平方米、运动场地 56.8 万平方米，义务教育薄弱学校基本办学条件得到极大改善，城乡、校际之间的办学

条件差距进一步缩小。超前研判，七月份启动中心城区基础教育设施三年建设规划。为此我市拟集中利用 3 年时间重点解决中心城区教育设施配套建设遗留问题，教育与规划部门正在联合编制《济南市中心城区基础教育设施三年建设规划》，同时出台《济南市中心城区教育资源优化配置实施意见》，进一步规范新建小区教育设施建设，不欠新账。

3.推行优质教育资源带动共享战略。加强学区制建设，“集团化办学”、“城乡联盟”、“名校托管”等办学体制探索全面铺开，实现优质学校辐射带动薄弱学校和新建学校发展，全市义务教育阶段集团化办学覆盖率达到 47%，市中区达到 100%。

（二）完善人才激活机制，强化师资配置均等

1.强化师资统一配备。在市编办支持下，重新核定中小学教职工编制，全市共核定中小学教职工编制 46730 名，较 2011 年增加 2142 名。统一城乡编制，建立县域内中小学教职工编制总量控制、动态管理机制。实现中小学教师交流轮岗制度化、常态化。全市共交流教师 11972 名，交流教师比例占教师总数的 28.5%，全市获得市级以上荣誉称号的教师全部进行了轮岗交换，有效促进了校际间师资力量的均衡。

2.完善教师聘用机制。正在全面推行中小学教师“县管校聘”管理，改革公开招聘办

法，探索赴部属师范类高校直接引进优秀毕业生、面向社会公开招聘采取先面试后笔试再综合考察的组织形式，提升招聘教师的岗位适配度。进一步强化岗位聘用、岗位管理，形成了能上能下的竞争性用人机制。

3.提高教师培训实效。健全“市管统筹，县管实施，校搞培训”的培训体系，参加远程研修中小学教师达 19 万人次，万余名中小学教师参加“国培”和“省培”项目。推进乡村教师支持计划，设立编制临时周转账户 847 名，补充紧缺学科教师，并通过“城乡互动，名师送课”活动，提升农村教师素质。

4.完善教师工资保障。全市建立了财政统发的教师工资保障机制，全额纳入财政预算，优先予以保障。对在乡镇及以下农村艰苦地区工作的教师，给予一定的乡镇补贴。

5.推进校长职级制改革。完成直属学校和高中学段校长资格认定，九月份出台《关于进一步完善中小学校长职级制改革相关政策的意见》，赋予校长聘任副校长及中层干部的权力，设立学校管理副职绩效奖励，建立校长与教育行政部门及其他领域干部流动制度，激发学校办学活力。

6.加强师德师风建设。今年下半年，市教育局采取“疏堵结合”的方式，深入治理在职教师有偿补课。一方面号召广大教师自觉抵制有偿家教，并通过多种形式的义教助学有效满足学生个性化需求；另一方面敢于担当，较真碰硬，实施“史上最严”在职教师有

偿补课治理,暑假以来全市共查处有偿补课在职教师 42 人,追究了 61 人的相关责任,中央电视台和《中国教育报》对我市“疏堵结合”治理有偿补课工作的做法做了专题报道。

(三) 强化立德树人意识,推进教育质量均等

1.以尊重为核心,落实立德树人根本任务。我市以“德育具体化”为工作思路,以生活德育为主要形式,从“小、细、实”上下功夫。以德育品牌创建为引领,提升德育特色与实效。以市心理健康指导中心为依托,与 12345 市民服务平台对接,完善心理健康教育工作体系。实现全市中小学家委会和家长学校建设全覆盖。培育 50 个市级文明校园,开发建设 1328 个德育精品课程项目,深化德育一体化建设。

2.实施课程改革,提升教育质量。出台了《关于进一步深化义务教育课程改革的意见》,积极探索长短课、大小课,跨年级、多学期课等多种方式,进一步扩大学校课程自主权,深化课堂教学改革,打造具有济南特色的课程改革示范学校,让学校和学生课程、课型、指导老师方面真正“选”起来,学习负担“减”下来,教育质量“提”上来。

3.启动“领航学校、特色学校、新优学校”创建行动,加快学校内涵发展和质量提升。三类学校创建,是未来 3-5 年促进学校内涵发展和质量提升的总抓手。三类学校在提升

质量共同要求之上确定差异化的发展定位和目标任务,引导所有学校关注每个学生身心健康和个性发展,将教育工作重心从“量”的增加转移到“质”的提升。

4.推进招考制度改革,建立符合素质教育要求的评价机制。一是改革“考”,中考采取“分数+等级”的多样化评价办法,进一步减轻学生过重的考试负担。二是改革“招”,采取推荐生、特长生、指标生、统招生等多样化录取方式,综合分数、等级、综合素质评价等因素,引领义务教育学校优质均衡发展。

5.完善学校安全工作责任体系。推进学校安全管理,建立起覆盖所有环节、所有岗位的责任体系和防控机制。开展安全警示教育,加强学校应急演练,上半年各学校集中开展各类应急疏散演练 8640 余次。健全安全隐患排查整治机制,开展校车安全攻坚治理。

(四) 增强教育服务能力,保证入学机会均等

1.实现“双零择”,坚持全纳与平等。实现了 100% 公办小学划片免试就近入学、100% 公办初中对口免试直升,全面实现了“零择校”、“零择班”。保障符合条件的外来务工随迁子女平等入学,今年全市接收外来务工人员随迁子女 29688 人,比去年增加 5180 人,其中 94.54% 在公办学校就读,且与市民子女混合编班、统一管理,目前主城

区随迁子女达到在校学生的 42.56%。对残疾学生实行全免费教育,做到残疾儿童教育“零拒绝”;完善农村留守儿童学校关爱保护体系,确保每个留守儿童“安全有监督、法律有保护、教育有保障、生活有帮助、行为有监护”。

2.开展课后延伸服务,办有温度的教育。针对部分学生需要早到校、中午留校午餐和下午放学后晚走等需求,不断强化教育服务功能,做到群众有所呼,教育有所应。采用“食堂+配餐”模式让学生吃上“放心午餐”。通过超前预判,提前谋划,今年秋季开学第一天实现了主城区 90%的学生解决了午间就餐需求,其中,60%以上的学生通过配餐方式解决,9月底实现了配餐全覆盖。下发《关于进一步做好中小学生课后服务工作的通知》,科学有序地安排学生课后服务,做到“早到可进校、进校有事做、做事有指导、晚走有看护”,并建立了学生课后服务的长效机制,有效解决了家长后顾之忧,新华社对我市学校课后延伸服务及午餐解决工作做了专访和报道。九月份开学初教育部部长陈宝生同志来济南视察我市开学工作,对济南教育改革的举措给予高度评价。

三、问题与打算

我市教育工作取得了一些成绩,同时在推进教育发展的过程中也遇到了一些困难和问题:

(一)区域间教育均衡水平有待提高。

虽然我市所有县区均通过了国家义务教育基本均衡县(区)验收,实现了县域内校际间的基本均衡,但区域间教育发展普及与提高、数量与质量、规模与效益的均衡协调有待加强。下一步,将着力于建设与“经济强市、文化大市”相匹配的现代教育体系,加强对相对薄弱地区和学校的政策倾斜和帮扶,促进教育均衡健康发展。

(二)教育质量距离百姓的需求仍有差距。对标国际国内先进教育发展方向和百姓对优质教育需求的不断提升,教育质量距百姓的期待尚有差距。下一步,将坚持济南教育工作与群众心声“同频共振”,认真研究目标定位、发展规划和改革举措,努力办好老百姓家门口每一所学校。

(三)教育资源不足矛盾凸显。一是“老账”未还。老城区和已建小区教育资源欠账大,141个小区教育设施存在历史欠账;部分新建小区开发商不建、缓建、少建学校现象仍存在,缺乏有效制度卡口。二是恐添“新账”。受新型城镇化建设、户籍制度改革、“租售同权”试点(山东试水租房子女就近入学)、“二孩政策”的影响,按照新出台的《山东省普通中小学校办学条件标准》等新政策的高标准要求,预计到2020年,中心城区在现有基础上,需新增幼儿园222所、小学62所、初中31所。《山东省人民政府关于贯彻国发〔2016〕40号文件统筹推进县域内城乡义务教育一体化改革发展的实施意

见》(鲁政发〔2017〕24号)明确提出“保障学校建设用地,实行教育用地联审联批制度。各级政府要实施“交钥匙”工程,加快城乡居住区配套学校建设,新建居住区首期项目要与配套学校同步建设、同步交付使用。已建成的居住区,当地政府要统筹建设配套学校,确保有足够的学位满足学生就近入学需要。在制定控制性详细规划时,有关部门应当征求同级教育行政部门意见,未按照规划配套建设学校的,不得组织规划核实、不得办理竣工验收备案”。今后,我市相关部门在编制控制性详细规划、出具规划意见、土地征收熟化、土地招拍挂、办理商品房预售许可和综合验收等环节设置教育卡口,充分征求当地教育部门意见,保障教育配套设施与首期住宅“三同步”;对单个小区规模达不到配建学校标准的,整体规划时区域留足教育用地,相关部门对开发商违反规划或代建协议的加大处罚力度。

(四)中小学食堂建设亟待引起相关部门高度重视。关于中小学校配建食堂问题,一是上级有明确要求。2016年,山东省委省政府发布了《关于切实加强和改进城市规划建设管理工作的实施意见》(鲁发〔2016〕15号),明确指出“新建学校应统一配套学生集中就餐场所,已建学校应加快配套完善集中就餐场所。”二是中小学生对就餐场所确有迫切需求。目前我市城区共有283所中小学,建有学生食堂的25所。建有学校食堂的学校数比例

不足10%,学生集中就餐场所严重匮乏。三是兄弟城市已有成功经验。青岛市从2014年起,市政府连续三年将建设中小学标准化食堂列入为民办实事工程,2014年—2016年在全市建设食堂726所,累计投入建设资金近3.4亿元,专项用于食堂建设工作奖补。食堂覆盖率由2013年底的54.1%上升到目前的71%,到2019年实现校校有食堂目标。潍坊市中小学幼儿园共有食堂1154个,占学校总数的60%,威海市有食堂的中小学幼儿园比例已经达到80%。

(五)教师结构性缺编问题仍比较突出。近几年,我市中心城区新建配套学校大量增加,目前中心城区中小学按照学生增长测算,预计到2020年,中心城区需教师37184人,如不能及时核增教职工编制,在目前已聘4702名编外教师的基础上,2020年编外聘用教师将近10000人。这些临时编制教师的不稳定,除严重影响教育质量外,久之还将会和原民办教师一样形成社会问题,建议新建学校以一年为周期核编,或三年为周期核定,同时核定三年编制,教育部门分年度安排进人计划,并根据教育改革发展实际,调整中小学师生比(如小学师生比由1:19调整为1:15.5配备师资)。考虑到学校九月一号开学,教师必须在七月份到位,便于学校安排新学年工作,教育部门提前一年预测核增人数,相关部门年底前下达下一年度用编计划,确保下一年度上半年完

成师资补充。

各位领导，推进义务教育优质均衡发展是一项重大而长期的任务，也是深化教育领域综合改革的重要内容。下一步我们将以本次专题询问为契机，认真贯彻落实党的十九

大精神和中办、国办印发的《关于深化教育机制体制改革的意见》，进一步解放思想、提升境界，真抓实干、久久为功，努力办好人民满意的教育！

以上报告，请予审议。

济南市人大教科文卫委员会关于全市义务教育均衡发展情况的调查报告（书面）

市十六届人大常委会第六次会议：

根据市人大常委会 2017 年工作部署，为协助常委会听取和审议市政府关于全市义务教育均衡发展情况的报告，推进义务教育均衡发展专题询问工作，自 9 月上旬至 10 月下旬，委员会和工作室在分管主任的带领下，成立专题询问工作组，对全市义务教育均衡发展情况进行了调研。实地察看了市中区育秀中学、爱都小学和高新区东城逸家小学；召开有校长、教师、学生家长参加的座谈会，了解情况，听取建议。同时，通过报纸、广播电视、网络、代表建议意见、市政府 12345 热线、征求意见函等多种渠道和形式，广泛征求社会各方面的意见。现将调查情况整理报告如下：

一、义务教育均衡发展成效明显

近年来，市政府紧紧围绕“打造四个中

心，建设现代泉城”中心任务，牢牢把握义务教育均衡发展规律，大力推进从硬件设施、师资配置到教育质量的优质均衡，强化基本教育公共服务，确保学生接受均衡优质教育。目前，全市义务教育阶段学校共 767 所，在校生 61.79 万人，教职工 4.55 万人。特殊教育学校 11 所，在校生 1935 人，教职工 450 人。2015 年全市所有县区均通过国家义务教育均衡发展县区验收。

（一）教育投入逐年加大，办学条件均衡初步实现

财政性教育经费投入，2016 年普通初中达到 33.78 亿元，比 2014 年增加了 6.46 亿元，年均增长 11.20%；普通小学达到 52.05 亿元，比 2014 年增加了 13.56 亿元，年均增长 16.29%。新建改扩建中小学已竣工 179 所，增加学位 175475 个。薄弱学校办学条

件改善，城乡、校际之间的办学条件差距缩小。联合编制《济南市中心城区基础教育设施三年建设规划》，出台《济南市中心城区教育资源优化配置实施意见》，规范新建小区教育设施建设。“集团化办学”、“名校托管”等办学机制全面铺开，全市义务教育阶段集团化办学覆盖率达到 47%。

（二）人才机制不断完善，师资配置均衡得到改进

统一城乡编制，建立县域内中小学教职工编制总量控制、动态管理机制。实现中小学教师交流轮岗制度化、常态化，交流教师比例占教师总数的 28.5%，促进校际间师资力量均衡。完善教师聘用机制，全面推行中小学教师“县管校聘”，提升招聘教师岗位适配度，形成能上能下的竞争性用人机制。健全科学实用的培训体系，参加远程研修中小学教师达 19 万人次。推进乡村教师支持计划，设立编制临时周转账户 847 名，补充紧缺学科教师。建立教师工资优先保障机制，全额纳入财政预算。采取“疏堵结合”的方式，深入治理在职教师有偿补课，全面加强师德师风建设。暑假以来全市共查处有偿补课在职教师 42 人，追责 61 人。

（三）教育综合改革继续深化，教育质量均衡有所提升

构建义务教育一体化德育体系，以德育品牌创建为引领，以生活德育为主要形式，从“小、细、实”上下功夫，开发建设 1328

个德育精品课程项目，促进学生全面发展。出台《关于进一步深化义务教育课程改革的意见》，扩大学校课程自主权，深化课堂教学改革，教育质量提升明显。推进招考制度改革，建立符合素质教育要求的评价机制，进一步减轻学生考试负担，采取多样化招生录取方式，引领义务教育学校不断提升教育质量。

（四）教育服务能力持续增强，机会均等基本保证

公办小学划片免试就近入学、公办初中对口免试直升实现两个 100%。全面实现了“零择校”、“零择班”。符合条件的外来务工随迁子女平等入学，与市民子女混合编班、统一管理，主城区随迁子女达到在校学生的 42.56%。残疾学生教育实现全免费、“零拒绝”。留守儿童学校关爱保护体系进一步健全完善。教育服务功能不断强化，采用“食堂+配餐”模式让学生吃上“放心午餐”，9 月底实现配餐全覆盖。下发《关于进一步做好中小学生课后服务工作的通知》，探索建立学生课后服务长效机制。

全市义务教育均衡发展取得明显成绩。但我们也要清醒地看到，与党中央、国务院对义务教育均衡发展的要求相比，与国内省内先进地市相比，与人民群众日益增长的对教育事业的美好生活需要相比，我市义务教育均衡发展工作还存在着一些亟待解决的困难和问题：一是区域间教育均衡水平有待

提高,教育质量距百姓的期待尚有差距。二是义务教育配套基础设施建设滞后明显,教育资源不足问题比较突出。老城区中有 141 个小区义务教育设施存在历史欠账,应建未建小区 56 个。三是教师结构性缺编问题比较严重。目前全市已聘编外教师 4702 名,影响义务教育均衡优质发展。四是义务教育食堂建设问题亟待解决。根据《关于切实加强和改进城市规划建设管理工作的实施意见》(鲁发〔2016〕15 号)规定,要求“新建学校应统一配套学生集中就餐场所,已建学校应加快配套完善集中就餐场所。”目前全市城区共有 283 所中小学,建有学生食堂的只有 25 所,建有食堂的学校比例不足 10%,学生集中就餐场所十分匮乏。

二、几点建议

百年大计,教育为本。教育事业处在国家优先发展战略位置。习近平总书记强调:要努力让每个孩子享有更好、更公平的教育,获得发展自身、奉献社会、造福人民的能力。义务教育在国民教育体系中处于基础性、先导性地位,对于办好人民满意的教育具有十分重要的作用。党的十九大明确指出:我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。以党的十九大精神为指引,加快推进我市义务教育事业平衡发展、充分发展,满足人民日益增长的美好教育生活需要,是当前和今后一个时期我们奋斗的目标

和方向。为此建议:

(一)强化责任与担当,形成推动义务教育均衡发展的强大合力。各级政府要切实将教育事业摆在优先发展战略位置,进一步增强发展义务教育事业的责任感、使命感,强化主体意识,落实主体责任,下大力气推进义务教育事业均衡优质发展。要不断加大义务教育经费投入,切实落实“以县为主”的管理体制,将义务教育经费全面纳入财政预算并保证做到“三个增长”。要完善县域内城乡义务教育一体化改革,切实提高政府教育治理能力。要坚持问题导向,加强协作配合,教育相关部门要依法严格落实义务教育配套设施规划前置审核制度,在编制控制性详细规划、出具规划意见、土地征收熟化、招拍挂、办理商品房预售许可和综合验收等环节设置教育政策卡口,保障义务教育配套设施与首期住宅“三同步”。要抓好省委省政府《关于切实加强和改进城市规划建设管理工作的实施意见》的落实,借鉴外地先进经验,搞好食堂规划建设,切实解决好孩子们的就餐问题。

(二)紧扣公平和质量,加快推动义务教育均衡优质发展。要多举措补齐农村教育短板,提高农村学校信息化水平和寄宿制学校管理服务水平。要合理布局学校,实施优质教育资源带动共享战略,加大校际间教师、校长交流力度。推进城乡义务教育公办学校标准化建设,改善基本办学条件,巩固

“零择校”、“零择班”成果。完善以居住证为主要依据的入学政策，切实解决外来务工人员随迁子女在我市就学升学问题，保障学生享有平等的受教育机会。完善资助政策，加大对困难学生的帮扶力度。

(三) 坚持立德树人，促进中小学生全面发展。坚持方向引领、德育为先，把社会主义核心价值观落小、落细、落实，采用符合教育规律和学生身心发展特点的教育教学方法，切实加强爱国主义、理想信念、优秀传统文化、公民意识和生态文明教育。鼓励和引导特色发展，在人才培养模式、课程改革和学校文化建设等方面大胆探索，着力培养学生创新精神和实践能力，促进学生全面发展。要建立办学质量标准体系，形成用科学方法考量和评价义务教育学校、教师和学生的各项指标。构建校内外教育相互衔接的育人机制，加大校外辅导机构的监管和治理，切实解决学生课业负担过重问题。

(四) 弘扬尊师重教，努力打造一支高素质专业化教师队伍。制定义务教育阶段教师队伍建设专项规划，建立城乡义务教育学校教职工编制统筹配置机制和跨区域调整机制，实行教职工编制城乡、区域统筹和动态管理，提高使用效益。建立健全教师定期轮换制度，在教师流动范围、待遇、保障等方面做出明确规定。根据农村教学任务的实际需要，加强一专多能教师培养，抓紧补充音体美、计算机、心理健康等急需的教师。

全面推进教师“县管校聘”改革，完善教师招聘机制，统筹调配编内教师资源，着力解决义务教育阶段教师结构性缺员和师资不足问题。加强对校长、教师的培训，修订师德考核意见，真正打造一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的师资队伍。

(五) 加强法治建设，持续提高义务教育均衡发展制度化、规范化水平。按照全面实施依法治教要求，加快义务教育法制建设进程，完善具有泉城特色的义务教育法规规章。要根据全市经济社会发展和教育的需要，借鉴先进地市成功立法经验，探索制定我市有关义务教育配套设施建设、学校、教师招聘培训、家庭教育等地方法规。各级政府要按照建设法治政府的要求，依法履行教育职责。探索教育行政执法体制机制改革，落实教育行政执法责任制，及时查处违反教育法律法规、侵害受教育者权益、扰乱教育秩序等行为，依法维护学校、学生、教师、校长的权益。要大力推进依法治校，建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度，依法办学，从严治校，认真履行教育教学和管理职责。尊重教师权利，加强教师管理。保障学生的受教育权，对学生实施的奖励与处分要符合公平、公正原则。健全符合法治原则的中小学教育救济制度。开展普法教育，加大对《义务教育法》、《教师法》等法律法规的宣传教育力度，优化全社会义务教育均衡发展法治环境。要不断提

高教育工作者和全体公民的法律素质，促进师生员工增强法律观念，自觉知法守法，做遵纪守法的楷模。市人大常委会和有关专门委员会要根据全市义务教育事业发展实际，采取执法检查、视察、听取工作汇报等多种形式，对全市义务教育均衡发展情况依法进

行监督，协调推进相关问题的解决，推动全市义务教育事业在新时代有新发展，为“打造四个中心、建设现代泉城”贡献智慧和力量。

2017年10月20日

关于全市义务教育均衡发展 专题询问有关情况的说明（书面）

市十六届人大常委会第六次会议：

根据本次常委会会议日程安排，10月25日上午举行联组会议，对全市义务教育均衡发展开展专题询问。为使常委会组成人员了解本次专题询问工作，确保专题询问工作的顺利进行，现就本次专题询问的有关事项作以下说明。

对全市义务教育均衡发展开展专题询问是常委会2017年工作要点确定的重要监督内容之一。市人大常委会对做好本次专题询问工作高度重视，成立了由市人大常委会副主任许强为组长的专题询问工作组，依据《市人大常委会专题询问工作办法》规定，围绕本次专题询问积极开展工作，进行深入调研，并向常委会提交了调研报告，供审议询问时参考。10月中旬召开的主任会议对相

关工作进行了研究，制定了工作实施方案，为做好这次专题询问工作打下了坚实基础。

一、关于专题询问的形式和时间安排

本次全市义务教育均衡发展专题询问采取“全体会议听取报告，分组会议审议，联组会议开展询问”的形式。

10月24日上午的常委会全体会议，听取市政府关于全市义务教育均衡发展情况的报告。

10月24日下午，安排分组审议，对市政府的工作报告进行审议。在审议的同时，常委会组成人员可将拟在联组会议上提出的问题进行了酝酿、讨论和准备。

10月25日上午9时30分，安排半天时间，以联组会议的形式开展专题询问。请殷鲁谦主任主持。市人大常委会组成人员，列席本

次常委会会议的市人大常委会工作及办事机构、各县区人大常委会、高新区人大工作室负责同志及市人大代表参加联组会议。联组会议会场设在龙奥大厦G0202会议厅。

二、关于专题询问的基本程序

本次专题询问的基本程序是：

1、主持人就开展本次专题询问的有关情况作简要介绍，提出询问和应询的要求，宣布询问开始。

2、询问人按照主持人的安排进行询问。

3、询问人询问结束后，主持人可根据情况询问其他常委会组成人员是否进行询问，如有，由主持人现场指定。

4、询问结束后，请列席会议的副市长发言，对审议和询问作出回应。

三、关于询问人和应询人

根据《市人大常委会专题询问工作办法》和本次会议询问的重点内容，常委会办公厅会同有关专门委员会提出了询问人建议名单，确定 名常委会组成人员（询问人）发言询问，其他常委会组成人员经主持人同意后可以临时发言询问。

副市长参加本次联组会议。市教育局、

市发改委、市公安局、市财政局、市人社局、市国土资源局、市规划局、市城乡建设委、市城管局、市环保局、市文广新局、市卫计委、市食药监局、市体育局、市审计局等15个政府部门主要负责人作为应询人，受市政府委托回答询问，邀请市编办参加会议。

四、关于专题询问的方式

根据《市人大常委会专题询问工作办法》规定，专题询问采取一问一答的方式进行。询问人询问时间每次一般不超过3分钟，应询人回答时间一般不超过10分钟。

如果询问人或者其他常委会组成人员认为应询人的回答不清楚，举手申请并经主持人同意后，可以补充询问。补充询问时间不超过2分钟。

询问人提出问题后，一般应指定应询人，没有指定的，应询部门根据职责分工回答，或由主持人指定。

询问的问题需进一步落实，不能当场回答的，应当说明原因，在取得主持人同意后，可以在专题询问结束7个工作日内作出书面答复，并印发市人大常委会组成人员和专题询问相关人员。

关于济南市农业供给侧结构性改革情况的报告

——2017年10月24日在市十六届人大常委会第六次会议上

济南市农业局局长 李季孝

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市政府委托，向市人大常委会报告全市农业供给侧结构性改革情况，请予审议。

近年来，在市委、市政府的正确领导和市人大的监督指导下，紧紧围绕全市“打造四个中心，建设现代泉城”的中心任务，认真贯彻中央、省市关于农业农村工作的部署要求，按照抓住两头（产前、产后）、放活中间（产中）的发展思路，以建设现代都市农业为主攻方向，以体制改革和机制创新为根本途径，着力培育新产业、打造新业态、壮大新主体、拓展新模式，农业供给侧结构性改革取得明显成效，全市农业农村经济发展势头持续向好。

一、主要做法及成效

（一）坚持以提高质量效益为核心，着力优化调整农业产业结构。瞄准市场导向，按照高精优定位，着力调优农业产业结构，农业供给由量的扩张向质的提升转变。一是产业布局不断优化。着力打造环城都市农业圈，南部生态休闲观光和中部黄河风情农业

带，河北设施农业、东部高效特色农业和西部科技精品农业组团区“一圈、两带、三区”六大农业经济板块；粮食、蔬菜、渔业、特色产业四大功能区加快构建完善，基本形成了粮经饲兼顾、农牧渔结合、种养加一体的新型产业发展格局。二是粮食产业转型升级。认真落实藏粮于地、藏粮于技战略，完善高标准粮田建设+绿色集成技术推广+适度规模经营的发展模式，基本建成了120万亩粮食高产创建示范区，粮食生产连年丰产丰收。实施了杂粮提质增效工程和甘薯脱毒工程，建设了15万亩杂粮杂豆种植基地，脱毒甘薯实现增产20%以上。三是特色高效产业加速发展。大力实施菜篮子保供提质增效工程，蔬菜集约化年育苗能力超过7亿株，我市成为全国蔬菜嫁接苗研发生产中心，建成蔬菜标准园100家，蔬菜年总产达到760余万吨，蔬菜产值占农业总产值的比重超过1/3。大力发展设施渔业和休闲观光渔业，水产品年总产值超过10亿元。食用菌、中药材、茶叶等一批新兴特色产业集群加快发展。

(二) 坚持以创新经营体系为导向,着力培育壮大新型农业主体。以吸引各类人才到农业农村创业为重点,创新产业组织方式和经营模式,推动全市农业适度规模化经营率接近 40%。一是加快壮大新型经营主体。连续四年实施新型经营主体培育 630 工程,累计落实奖补资金 2.5 亿元,重点打造了六大类示范性主体 700 余家,目前全市规模以上农业企业、家庭农场、农民合作社分别达到 536 家、2410 家、6334 家。以“一区六园”为龙头、250 个特色园区为骨干、主体规模经营达 60 万亩的农业产业集群加速崛起。二是大力发展社会化服务主体。在商河创建了全国首个小麦病虫害整建制统防统治示范县,创新推广“10+N”托管服务模式,打造了 1.5 万亩粮食全程社会化服务示范区。目前,全市农业社会化服务组织已发展到 260 余家,年服务能力超过 300 万亩次。三是加快培育新型职业农民。以新型农业主体与新型职业农民“两新”融合为目标,初步建立起以市农民教育培训基地为龙头,县区培训机构为主体,区域培训中心为支撑,院校和科研服务机构为补充的立体复合式农民教育培训网络,每年培育各类型职业农民 1.1 万人次。

(三) 坚持以融合全产业链为目标,着力打造新产业新业态。以培育农业新六产为重点,大力推进产业链、价值链、供应链“三联重构”,力求全环节升级、全链条升值。

一是着力发展休闲农业。实施休闲农业和乡村旅游提升工程,打造了 10 条泉城乡村乐精品观光线,休闲农业经营主体发展到 1122 家、年营业额超过 15 亿元,创建全国最美休闲乡村、齐鲁美丽田园等主体 18 个。编制了泉城农业“一图一册”,并设置了手机 App,极大地方便了市民出游。二是着力培育农村电商。开发了掌上农业、掌上农机,构建了农高优选等一批综合服务平台,建立起以现代农业体验馆为代表的线上线下一体化营销模式,打造了章丘百农汇等一批农产品电商平台。三是着力打造三产融合样板。创新出台了推进现代农业综合体建设的意见,确立了“一园一区六中心”的建设框架,突出种养加、吃住行、游购娱、教研颐等 12 项功能,重点打造了 31 个多业态相加、多功能相融、多机制创新的现代农业综合体。特别是投重资打造了农高区“四园一校区”,已逐步成为全市农村三产融合的先导区和主阵地。

(四) 坚持以深化产权制度改革为主线,着力激活融合农村要素。以改变规模不够、投入不足、效率低下等制约为目标,着力创新完善农业经营体制机制,唤醒重置农业农村资源,让农民共享改革红利。一是全面完成农村土地确权登记颁证,并以优秀等次通过省验收,确权的村数、面积、颁发证书数量,完成率均超过 95%,为落实“三权分置”奠定了坚实基础。二是创新建设农村

产权市场体系。在全国首创农村产权交易、农业融资担保、产权信息管理“三台共建”模式，每年设立 1000 万元担保代偿风险金，创新推出 8 种标准化担保产品，已累计发放担保贷款 1.6 亿元，抵押土地经营权面积 4 万亩，为破解农业领域贷款难、贷款贵的难题探索了路径。三是稳步推进农村集体产权制度改革。在全市全面铺开农村集体产权制度改革试点，天桥区和平阴县被列为省级试点单位，章丘区和平阴县被评为全国三资管理示范县，历城区、长清区和商河县被评为全省三资管理示范县。

（五）坚持以增强永续发展能力为根本，着力倡导推行农业绿色生产方式。把绿色发展作为农业供给侧改革的重头戏，在资源高效利用、生态环境保护两方面精准发力，加快泉城绿水青山变成金山银山。一是优化资源要素配置。大力推广配方施肥个性化、统防统治专业化、生产经营规模化、生产主体企业化、管理服务社会化、资源利用循环化的农业面源污染防治济南模式，建设共 10 万亩的五个示范区，辐射带动 100 余万亩，实现节药 30%、节肥 25%、节水 50%、废弃物综合处理率超过 80%。二是强化农产品质量安全监管。创新构建了监管工作有人管、生产过程有标准、违禁投入品买不到、农残超标检得出、上市产品可追溯、违法行为重惩处的六要素贯通的农产品质量监管济南模式。高标准推动农产品追溯、农资监

管、监测数据三大平台建设，“三品一标”累计达 1135 个，农产品质量抽检合格率保持在 98% 以上，商河、章丘分别被认定为国家和省农产品质量安全县。三是提升品牌农业。大力实施农产品品牌战略，在做大做强章丘大葱、平阴玫瑰等区域品牌基础上，着力提升济南农产品美誉度，近四年共有 16 个农产品荣获全国农交会、绿博会金奖。

（六）坚持以发展智慧农业为方向，着力强化完善科技装备支撑体系。充分利用省会优势，更好发挥人才、科技、装备资源对供给侧改革的支撑作用，持续培育农业发展新动能。一是加强科技创新与推广能力建设。优化农业科技专家团队构成，发挥市农科院+示范培训中心+示范场+示范村+示范户五位一体成果转化通道作用，全力打通成果转化“最后一公里”。累计投入 5000 余万元实施科技创新和双推项目 227 项，建成“兴农之家”200 个，建设运行了国家粮食作物和蔬菜展示示范评价中心，农业科技贡献率达到 66%。二是强化农业装备支撑。目前，全市农机总动力达到 452 万千瓦，农业综合机械化水平达到 88.4%。累计建设水稻生产全程机械化示范区 6 万亩，初步实现了水稻生产、防治、加工环节机械化。三是着力开发“互联网+”农业。启动了互联网+农业“十大平台”建设工程，建成了三处全自动植保监测站，及一批以飞防、无人机防和地面机动防治为核心的智慧植保平台，打造了一批

物联网应用基地，开启了重塑农业产业的新时代。

二、下步工作打算

应当说，有我市特色的农业供给侧结构性改革取得了明显成效，但与建设全省新旧动能转换先行区的高定位相比，无论是从居民需求导向和资源环境约束看，还是从生产条件变化和生产关系调整看，都迫切需要寻找新的发展动力源，着力走出与省城功能地位高度契合，与市民对品质农产品、美丽田园期望精准对接的现代农业发展之路。下步，我们将按照“依城发展、为城服务”的思路，以深入推进农业供给侧结构性改革为主线，着力推进现代都市型农业提档升级，大力发展都市精致型农业，加快构建产业精深、产出精品、经营精细、科技精湛、服务精准、装备精良、景观精美的农业发展体系，加快实现农业新旧动能的接续转换。

（一）坚定不移推进经营规模化。深化新型经营主体培育工程，着力做大做强龙头企业、做优做活农民合作社、做专做精家庭农场。大力培育社会化服务主体，加快构建公益性与经营性相结合、专项性与综合性相协调的新型农业社会化服务体系。稳步推进农村集体产权制度改革，推进资源性资产确权登记颁证，加快经营性资产确权到户和股份合作制改革。发挥好产权交易平台作用，简化担保贷款流程，为更多经营主体送去信贷支持。

（二）坚定不移推进三产融合化。充分发挥产业基础、生态环境等优势要素作用，着力调优区域、产业、产品结构。全面开发新产业新业态，打造精深产业集群。引导电子商务企业建设区域性农产品专业电商平台，加快打造一个专业性强、安全性高、产需衔接的精密电商网络。全面建设现代农业综合体，集聚人才、科技、资金要素，以农业生产为中心，加快形成闭合产业链条。

（三）坚定不移推进生产绿色化。深入实施化肥农药零增长行动，打造一批生态循环农业示范基地，以蔬菜和林果为重点，大力推进水肥一体化建设。完善提升农产品追溯、农资监管与监测数据三大平台，实现监管全链条覆盖，推进标准化生产、三品一标认证和质量体系认证。以推进产业品牌化为主线，打造一批区域品牌、产品品牌、企业品牌和地理标志品牌，加快建立品牌培育、传承、保护的长效机制，全力打造泉字号品牌农业强市。

（四）坚定不移推进农业智慧化。强化沟渠路林桥涵闸等基础设施建设，逐步实现高标准农田全覆盖。实施千名人才培养工程，强化科技创新推广，构建一条龙成果转化机制。建设全国蔬菜集约化育苗研发中心，争取浙江大学农业创新发展研究院在济落地。分类培育新型职业农民，推进其与新型经营主体一体发展。做强装备支撑，着力补齐园艺经济作物、设施农业等机械化短

板。以开发“互联网+”农业“十大平台”为重点，以大数据为轴心，推动形成信息农业、大数据农业等新兴业态。

总之，我市现代农业发展正处于爬坡攻坚的关键时期，需要全市上下的关心支持，

恳请市人大一如既往地给予高度重视与关注。我们有决心和信心，通过不懈努力，加快构建起都市精致农业发展新格局，不断开创全市农业供给侧结构性改革新局面。

济南市人大农村经济委员会关于我市农业供给侧结构性改革情况的调查报告（书面）

市十六届人大常委会第六次会议：

根据市人大常委会年度工作安排，近期农经委和工作室对我市农业供给侧结构性改革情况进行专题调研，听取了市农业局有关工作汇报，察看了长清区伟农庄园、市农高区“四园一校区”（现代农业精品园、现代渔业示范园、农耕示范园、生态能源示范园和济南市农民教育培训基地）等重点项目建设情况，座谈交流，听取意见建议，了解掌握我市农业供给侧结构性改革进展情况，贯彻落实十九大精神，深入实施乡村振兴战略，结合我市农业实际，坚持问题导向，提出对策建议。现将调查情况报告如下：

一、基本情况

十八大以来，特别是近年来，我市始终坚持把解决好“三农”问题作为各项工作的重中之重，坚持农业农村优先发展，转变发

展方式，优化经济结构，转换增长动力，以供给侧结构性改革为主线，推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革，加快推进农业农村现代化，积极构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，农业农村经济发展呈现稳中有进、稳中向优的良好态势。

（一）立足宏观指导，不断完善农业供给侧结构性改革政策体系。市政府及有关部门高度重视，围绕推进农业供给侧结构性改革，转变农业农村发展思路，明确任务目标，强化工作措施，突出政策引领，先后制定、出台了《推进现代农业综合体建设的意见》、《全市农产品追溯农资监管监测数据平台建设实施方案》、《济南市农产品品牌建设实施方案》、《关于加强新型职业农民培育工作的意见》等有关文件，为我市农业供给侧结构性改革提供了有力的政策支持。

(二)立足提质增效,努力构建省会现代都市农业新格局。坚持突出地方特色,进一步优化区域产业布局和农业产业结构,着力打造“一圈、两带、三区”六大农业经济板块,构建粮食、蔬菜、渔业、特色产业四大功能区,大力发展高效特色精品农业,基本形成了粮经饲兼顾、农牧渔结合、种养加一体的新型产业发展格局。积极推进农业产业链相加、价值链相乘、供应链相通“三链重构”,促进农村三产融合,农村电商、休闲农业和乡村旅游等农村新产业新业态发展迅速,以农高区“四园一校区”为代表的多业态相加、多功能相融、多机制创新的现代农业综合体建设走在了全省前列。

(三)立足绿色发展,竭力增强农业可持续发展能力。坚持生态环境保护和资源高效利用两极发力,大力发展生态循环农业,优化资源要素配置,推进农业标准化生产,加大农业废弃物资源化利用,形成了农业面源污染防治“济南模式”,促进农业资源永续利用。进一步健全农产品质量安全体系,推进农产品追溯、农资监管、监测数据三大平台建设,积极开展“三品一标”认证登记,农产品质量监管力度持续加大,农业品牌做大做强,农产品质量安全水平大幅提升,绿色优质安全和特色农产品供给进一步增加。

(四)立足改革创新,着力培育农村发展新动能。推进农业经营体系改革,发展适度规模经营,实施630工程大力发展新型农

业经营主体,全市规模以上农业龙头企业、家庭农场、农民合作社数量不断增加,农业集约化、规模化、专业化水平进一步提高。加强新型职业农民培育,基本建立起覆盖全市的立体复合式农民教育培训网络,农业从业者素质、结构得到提升和优化。农村产权制度改革继续深化,农村集体资产改革试点工作全面铺开,农村土地确权登记颁证工作全面完成,在全国首创了农村产权交易、农业融资担保和产权信息管理“三台共建”的先进模式,农村产权交易市场体系初步建立。农业科技装备支撑体系进一步完善,科技创新和推广能力大幅提升,农业综合机械化水平达到88.4%,农业科技贡献率达66%,为现代农业发展提供强大支撑。

二、存在问题

目前,我市农业供给侧结构性改革已经取得了阶段性成果,有成绩、有亮点、有特色,但我市农业农村发展仍然面临一些突出矛盾和问题,推进农业供给侧结构性改革的形势非常紧迫,制约和影响改革推进的因素日益凸显。一是“两板”挤压,农业比较效益下降,农民增收困难。受生产成本“地板”抬升和农产品价格“天花板”封顶的挤压,土地增收空间缩小,效益下降,农村居民人均家庭经营净收入增长出现波动,影响了农民增收。二是新型农业经营主体发展不够快,适度规模经营推进困难。虽然近年来我市新型农业经营主体发展速度加快,但仍存在数量

少、规模小、实力弱等问题，还没有发挥出应有的示范带动作用；土地流转率和农业适度规模经营率还不高，仍以碎片化粗放经营为主，农村土地虽已确权颁证，但由于对政策了解不透、工作推进难度大等原因，农户流转意愿不强，特别是大面积流转土地价格过高，偏离了正常范围，增加了经营负担，一定程度存在着“农民种不好地、新型主体找不到地种”的现象，规模效益和生产效率都难以提高。三是农村要素僵化，农村集体产权制度改革相对滞后。我市绝大多数农村资源仍然游离于资本市场之外，金融支农手段还不够多，农业生产经营存在着巨大的资金缺口。大部分村集体经济组织主体地位缺失，资产产权关系不明，低价发包甚至侵占流失的隐患较为普遍，财产性收入支撑不够已成为制约农民持续增收的关键瓶颈，盘活农村集体资产尤为迫切。四是农业基础设施整体水平仍然不高，抵御风险能力偏低。高标准农田、小型农田水利设施建设等较滞后，农业生产的资源性约束仍然较大；今年我市爆发的小麦条锈病及强降雨大风天气都给农民群众带来了较大损失，而近年来我市一些种植业险种参保率持续下滑，特别是小麦保险，有的县区参保率不足 60%，个别甚至不足 20%，灾害风险分散机制还不健全。

三、几点建议

贯彻落实党的十九大精神，深入实施乡

村振兴战略，不断深化农业供给侧结构性改革，加快推进农业农村现代化，是当前的紧迫任务，要清醒认识、深刻分析农业供给侧结构性改革过程中存在的制约因素和矛盾焦点，坚持问题导向，勇于攻坚克难，着力构建长效机制，培育农业农村发展新动能，提高供给体系质量，不断增强农业综合效益和竞争力。

（一）从实施乡村振兴战略的高度，进一步提高对推进农业供给侧结构性改革的认识。农业农村农民问题是关系国计民生的根本性问题，必须始终把“三农”问题放在重中之重。要深入学习、认真贯彻党的十九大精神，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，加快推进农业农村现代化。推进农业供给侧结构性改革，既是推进供给侧结构性改革的重要内容、关键一环，也是发展现代农业的必然要求。当前，我国农业农村发展的外部环境和内在动因都发生了深刻变化，农业农村发展已进入“结构升级、方式转变、动力转换”的紧要关口，推进农业供给侧结构性改革，是破解农产品供需结构性矛盾的迫切需要，是缓解农业资源环境压力的迫切需要，是提升农业质量效益和竞争力的迫切需要，是促进农民收入持续增长的迫切需要。2017 年中央一号文件，对深入推进农业供给侧结构性改革做了全面部署，各级各部门必须准确把握其内涵要义、主攻方向和根本途径，调整

工作重心，创新发展思路，紧紧围绕市场需求变化，以增加农民收入、保障有效供给为主要目标，以提高农业供给质量为主攻方向，以体制改革和机制创新为根本途径，进一步加大政策和资金的支持投入力度，调整农业结构，推进绿色发展，加快创新驱动，深化农村改革，着力构建长效机制，实现发展动能转换、动力接续，开辟我市农业现代化发展新境界。

（二）聚力质量兴农，突出绿色发展，增强农业可持续发展能力。要在确保国家粮食安全的前提下，紧紧围绕市场需求，大力发展都市精致农业，充分发挥资源禀赋、产业基础、生态环境等优势要素作用，进一步优化农业结构和区域布局，制定规划，落实政策，强化支持，推动资源要素优化重组，产业结构转型升级，农业功能拓展延伸，切实把区域资源优势转变为产品优势、产业优势和竞争优势。以培育农业“新六产”为重点，加快壮大新产业新业态，按照做强一产、做优二产、做活三产的目标，进一步融合农业生产、农产品加工流通和农业休闲旅游，以现代农业综合体、电商网络等平台为依托，打造精深产业集群，大力推进农村一二三产业融合发展，实现农业的全环节升级、全链条升值，让农民更多分享农业全产业链增值收益，努力构建现代农业产业体系。发展多种形式适度规模经营，加快培育新型农业经营主体，着力在增加数量、壮大规模、

增强实力上下功夫，扶持壮大一批农业龙头企业、家庭农场、农民合作社，强化职业农民教育培训，支持鼓励农民就业创业，健全农业社会化服务体系，努力构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的立体式复合型现代农业经营体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。坚定不移地推行绿色生产方式，加强源头治理和环境保护，推进水肥一体化建设，发展生态循环农业；深入实施农业标准化战略，突出优质、安全、绿色导向，着力培育和保护农产品品牌，塑造“泉”字号品牌农业强市形象；健全农产品质量安全监管体系，完善追溯机制，严格依法行政，满足“质”的需求。

（三）强化“两个支撑”，深化农村改革，激活农业农村内生发展动力。强化基础支撑，补齐农业基础设施短板，加强农田水利、耕地质量的建设、改善和提升，积极推进农业示范项目建设，提升农业装备水平，夯实农业农村发展基础；按照我市率先全面建成小康社会的要求，坚持大扶贫格局，积极做好精准扶贫、精准脱贫工作，扎实推进农业产业扶贫，拓宽农民增收渠道。强化科技支撑，实施创新驱动，适应农业转方式调结构的新要求，优化农业科技创新方向和重点，开展“产学研用”一体化合作，促进实用技术推广与成果转化，重视专业人才培养，提升现代农业科技水平。加强农业信息化建设，打造智慧农业，统筹各类大数据平台资源，

推进“互联网+”行动，大力发展农村电商、智能物流，增强农业发展新动能。进一步深化农村改革，加快体制改革和机制创新，推进城乡融合发展，加强涉农部门的统筹协调，科学整合涉农资金，发挥财政资金的撬动、引导作用，吸引社会资本更多投向农村。完善农村金融服务，创新农村金融抵押担保机制，加快建立以政策性保险为主、应急救灾补助为辅的灾害风险分散机制。巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改

革，完善承包地“三权”分置制度，加大政策的宣传、推进力度，以股份合作、土地托管、代耕代种等多种形式，加快土地流转，促进农业适度规模经营；加快推进农村集体产权制度改革，力争年底全面完成试点任务，激活农村资源要素，盘活农村集体资产，保障农民财产权益，壮大集体经济，为农业农村发展注入强大动力。

2017年10月24日

关于全市侦查监督工作情况的报告

——2017年10月24日在市十六届人大常委会第六次会议上

济南市人民检察院检察长 宋文娟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现在，我代表市检察院向市人大常委会报告全市检察机关侦查监督工作情况，请予审议。

侦查监督包括审查逮捕、立案监督、侦查活动监督三项职能，是法律赋予检察机关的重要职责，也是中国特色社会主义检察制度的重要内容和鲜明特色。近年来，全市检察机关在市委、省检察院的坚强领导下，在市人大及常委会的监督支持下，紧紧围绕全市经济社会发展大局，依法履行侦查监督职

能，严格规范司法行为，为打击犯罪、维护公正、促进和谐做出了积极贡献。

一、坚持服务大局，积极履职尽责，助力省会经济社会科学发展

充分发挥侦查监督职能作用，维护社会和谐稳定，助力经济发展，保障民生民利。一是着力维护国家安全。依法严惩危害国家安全犯罪，批准逮捕68人，办理了中央领导关注的张欣等3人颠覆国家政权案、公安部挂牌督办的王兴夫等组织、利用邪教破坏法律实施案，有力维护国家制度安全、政权

安全。二是着力提升群众安全感。加强与政法各部门的协调配合，动态研判治安形势，聚焦重点，形成合力。受理侦查机关提请审查逮捕案件 15980 人，批准逮捕 11894 人。其中，放火、爆炸等危害公共安全犯罪 789 人；故意杀人、绑架、强奸等严重暴力犯罪 2066 人；“两抢一盗”犯罪 3795 人；危害食品、药品安全犯罪 138 人。办理的庞红卫、孙琪非法经营疫苗案被评为 2016 年度全国十大法律监督案例。三是着力营造法治化发展环境。围绕促进廉洁从政、依法行政，决定逮捕职务犯罪嫌疑人 410 人，其中县处级以上干部 97 人。围绕维护市场经济秩序，连续三年开展打击防范涉众型经济犯罪专项工作，批捕 359 人。围绕促进创新驱动新高地建设，批捕侵犯知识产权等犯罪嫌疑人 47 人，办理的李海涛等侵犯商业秘密案，被评为全国检察机关保护知识产权十大典型案例。四是着力化解矛盾纠纷。推行非羁押诉讼机制，对特殊群体、特殊情节的轻微犯罪，可捕可不捕的一律不捕，努力减少不必要羁押。推行审查逮捕阶段刑事和解机制，对过失犯罪、亲友邻里纠纷引发的轻伤害等轻微刑事案件，促成和解 342 人，努力实现法律效果、政治效果、社会效果的有机统一。五是着力促进社会治理创新。积极参与省会“三区三圈”周边环境专项整治，提出检察建议 68 件，推动省会治安防控网络提质升级。依托 30 个派驻基层检察室，强化

侦监职能业务对接，突出法律监督、法律服务，打造维护基层平安新阵地。深入实施“润心工程”、“回归行动”，帮助涉罪未成年人改过自新，市院侦监处被命名为省级青少年维权岗，2 个基层院被评为全省未成年人检察工作示范单位。

二、坚持纠防并举，全面强化诉讼监督，切实维护社会公平正义

始终把促进社会公平正义作为核心价值追求，切实做到敢于监督、善于监督，以监督促公正。一是强化机制保障，提升监督实效。建立监督线索快速反应机制，拓展线索来源渠道，积极有效应对。通过媒体报道掌握侦查机关在办理一起合同诈骗案中，无正当理由阻碍律师会见，经调查核实，予以监督纠正，被评为全省优秀监督案件。建立重大疑难复杂案件提前介入机制，在加快办案进程的同时，确保案件质量，成功办理平阴“地沟油”案、保利民爆济南科技公司重大责任事故案等案件。健全行政执法与刑事司法衔接机制，与质检、工商、食药监、环保等单位，建立信息通报、联席会议等常态化机制，强化移交监督，切实纠防有案不移、有案不立、有罪不究、以罚代刑等问题，共建议行政执法机关移交涉嫌犯罪案件 104 件。二是强化人权保障，维护司法公正。监督侦查机关立案 492 人，已判决 385 人，其中判处有期徒刑以上刑罚的 354 人；监督侦查机关撤销案件 418 件，纠正漏捕、漏诉

719人。槐荫区院办理的一起故意伤害案，在证人证言、辨认笔录、现场监控等证据均指向侦查机关提请逮捕的犯罪嫌疑人情况下，承办检察官察微析疑，查明证人串通作伪证事实，依法作出不批准逮捕决定，并引导侦查机关改变侦查方向，查明犯罪事实，将“真凶”批捕、起诉，防止了一起冤错案发生，得到高检院领导的高度肯定，被作为中央电视台十九大献礼专题片的典型案例之一。三是强化专项带动，突出精准监督。既坚持个案监督与专项监督相结合，不断扩大监督成效。部署开展涉众型经济犯罪专项立案监督活动，增强打击力度，维护群众权益，化解社会矛盾。部署开展破坏环境资源犯罪和危害食品药品安全犯罪专项立案监督活动，建议行政执法机关移交涉嫌犯罪案件8件，监督侦查机关立案8件11人。山东蓝星清洗防腐公司违规对外排放大量工业废水，导致厂区及周边土壤、地下水受到严重污染。检察机关督促严肃追究蓝星公司及其负责人刑事责任，坚决守护绿水青山。四是强化自身监督，做到打铁自身硬。牢固树立监督者更需要监督的意识，以更高更严标准强化对职务犯罪侦查活动的监督，决定不捕贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪嫌疑人93人，对职务犯罪侦查行为提出纠正意见30件次。推行检察宣告、不捕说理等工作机制，释法说理，解疑释惑，以公开促公正。健全侦查监督案件动态评查、错案分析和执法过

错责任追究制度，依托统一业务应用系统，实行期限预警、风险评估、动态监控、质量评查，不断提升案件质量。

三、坚持创新驱动，着力打造亮点品牌，推动侦查监督工作提质增效

认真贯彻落实上级深化司法体制改革的部署要求，以改革推动侦查监督工作创新发展。一是积极推进司法责任制改革。全市侦监部门共选任35名员额检察官，占现有人员的50.7%；改变逐级层报审批的办案模式，检察官在职权范围内对办案事项作出决定、对案件质量终身负责；全面落实新的办案模式，分管副检察长、侦监部门负责人作为入额检察官直接承办案件。二是积极打造审查逮捕诉讼化品牌。着眼提高司法透明度，转变以往审查逮捕主要依据侦查机关单方提供证据材料、在封闭状态下执法办案的模式，探索审查逮捕阶段引进控、辩、裁“三方组合”的诉讼结构，就犯罪嫌疑人是否有逮捕必要，是否应当羁押，采取居中听取控、辩双方意见并依法裁决的新型办案方式，检察日报等10余家媒体进行了报道。三是积极探索重大监督事项案件化工作模式。着力构建监督线索受理、系统登记、调查核实、实施监督、跟踪反馈、卷宗归档等全方位的监督事项案件化标准体系，提高办案规范化水平和群众满意度，工作经验被检察日报头版报道。四是积极开展审查逮捕阶段适用认罪认罚从宽制度试点。济南市作为全国刑事

案件认罪认罚从宽制度 18 个试点城市之一，在前期公诉环节积累经验基础上，将该制度全面运用于审查逮捕环节，做到宽严相济，努力化解社会矛盾。五是积极探索对侦查活动监督制约新模式。针对近年来公安派出所办理的刑事案件数量增加、刑事侦查活动存在不规范等突出问题，建立信息共享、定期巡查监督、适时介入侦查、联合专项检查等机制，重点加强对派出所刑事立案、强制措施适用、侦查取证行为的监督，派出所报捕案件质量明显提高，刑事侦查活动的规范化水平得到明显提升。

四、坚持强基固本，加强过硬队伍建设，不断提升司法公信力

牢记队伍建设至大至要，抓规范，强素质，严作风，努力打造过硬侦查监督队伍。一是规范司法“赢公信”。深入开展规范司法行为专项整治，查找纠正不规范问题 80 余个，完善侦查监督工作制度 20 余项。建设高标准数字检务调度指挥中心，建成规范化远程讯问室，深度应用统一业务系统，实现了网上办案、网上监督、即时纠错的新常态。出台保障律师执业权利实施办法，依法保障律师阅卷权、会见权，认真听取律师辩护、代理意见，促进和谐检律关系建设。加强与人大代表、政协委员的联系沟通，完善落实人民监督员、特约检察员制度，主动接受社会监督，以阳光司法倒逼规范司法。二是素质提升“促公信”。实施“三年三大步”素质提

升工程，通过开展业务竞赛、岗位练兵、理论年会等活动，全面提升证据审查、法律适用、监督纠正违法、快速反应和应急处置等综合能力，打造专业型、复合型人才。有 1 名同志被评为“全国侦查监督优秀检察官”，入选高检院侦监系统人才库；15 名同志被授予“全省侦查监督业务标兵、能手”称号；8 名同志入选全省侦查监督人才库。三是从严治检“树公信”。全面推进党风廉政建设，在全省检察机关率先应用廉政风险防控系统，制定侦查监督业务条线纪律教育、监督预警、正风肃纪制度 30 余项。结合“三严三实”专题教育、“两学一做”学习教育，开展“深化侦查监督作风建设年”活动，引导干警坚守法治信仰，坚定职业理想，树立侦监队伍良好形象。

总的看，我市侦查监督工作成效明显，但也存在不少困难和问题。与上级要求和群众期待还有差距，监督职能发挥还不够充分；以信息化强化监督的水平需要进一步提高，与其他政法机关信息共享还存在短板；监督线索来源相对单一，监督缺乏刚性约束，影响监督公信力；队伍专业化建设有待进一步加强，整体素质还不适应形势任务要求。对这些问题，我们将高度重视，下大气力解决。

关于下一步工作，一要强化责任担当。深入学习贯彻党的十九大精神，进一步提高政治站位，忠诚履行侦查监督职责，全力推

进平安济南、法治济南建设。二要突出工作重点。坚守防范冤假错案底线，强化同步监督、动态监督、专项监督，维护司法公正。三要深化改革创新。扎实推进司法责任制改革，针对薄弱环节，进一步完善介入侦查、引导取证、捕后跟踪监督、类案监督等长效机制，确保持续健康发展。四要打造过硬队伍。推进“两学一做”学习教育常态化制度化，进一步加强队伍教育、管理和监督，努

力打造信念坚定、业务过硬、司法为民、敢于担当、清正廉洁的侦查监督队伍。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员，这次常委会专题听取和审议侦查监督工作报告，既是对侦查监督工作的重视和支持，也是对全市检察工作的有力鞭策。我们将以此为契机，发扬成绩，克服不足，苦干实干，推动全市检察工作再上新台阶，为“打造四个中心，建设现代泉城”做出新的更大贡献。

济南市人大内务司法委员会 关于全市检察机关侦查监督工作情况的 调查报告（书面）

市十六届人大常委会第六次会议：

为配合本次会议听取和审议市检察院关于侦查监督工作情况的报告，内务司法委员会于10月上旬对该项工作进行调研。实地察看了槐荫区检察院和长清区检察院检务服务大厅、业务办案场所和远程视频平台建设等，分别听取了市检察院和长清区检察院关于该项工作汇报并进行座谈，较为全面了解了全市检察机关侦查监督工作情况。现将调查情况报告如下：

一、基本情况

近年来，全市检察机关紧紧围绕全市工

作大局，认真履行审查逮捕、立案监督、侦查活动监督三项基本职能，积极完善侦查监督工作机制，严厉打击各类严重刑事犯罪，侦查监督工作取得显著成效，为维护司法公正、实现社会公平正义、促进社会和谐稳定发挥了积极作用。

（一）坚持服务大局，侦查监督职能得到全面履行。始终把围绕中心、服务大局、保障发展作为检察工作的重大职责和神圣使命，充分发挥侦查监督职能作用，维护社会和谐稳定，助推经济发展。一是依法履行审查逮捕职能。着眼关注公共安全和民生保

障，聚焦经济社会热点，从重打击严重暴力犯罪、危害食品药品安全犯罪等。2013年以来，共受理审查逮捕各类刑事案件11514件15980人，批准逮捕11894人，有效惩治了犯罪，维护了社会秩序。二是强化立案监督。通过行政执法机关移送、控告申诉受理等途径，2013年以来，监督侦查机关立案362件492人，监督侦查机关撤销案件418件，有效纠正有案不立、有罪不究以及违法动用刑事手段插手经济纠纷等问题。三是规范引导侦查活动。通过完善重大疑难案件提前介入、列明补充侦查提纲、提出检察建议、发出纠正违法通知书等方式，推动侦查活动依法依规进行，确保案件质量。2013年以来，纠正漏捕389人，纠正违法658件。通过建立信息共享、定期巡查监督、适时介入侦查、联合专项检查等机制，强化对公安派出所的侦查活动监督，进一步促进了公安派出所规范执法办案。

（二）维护司法公正，诉讼参与者合法权益得到保障。认真落实宪法关于尊重和保障人权的规定，坚持公开公正，严守法律程序，自觉把保障人权贯穿于侦查监督全过程。一是严格落实宽严相济的刑事政策。探索在审查逮捕中适用认罪认罚从宽制度。坚持轻微刑事案件和解优先，依法从宽处理，慎用逮捕措施，优化司法资源配置，提高诉讼效率。2013年以来，全市以不构成犯罪为由不批准逮捕案件66件119人，有力保

障了人权。二是推行检察宣告制度。积极推行阳光司法，全市共对170件审查逮捕案件做出检察宣告，同时注重释法说理，以公开促公正，提高了司法公信力。三是主动听取律师意见。出台保障律师执业权利实施办法，依法保障律师执业权利，在审查案件时做到全面主动听取、实质审查律师意见，发挥律师在保障人权和促进审查逮捕司法化转型方面的积极作用。2013年以来，共有630件案件听取律师意见，有211件案件采纳或部分采纳了律师意见。

（三）积极探索创新，侦查监督工作机制不断健全。认真贯彻司法责任制改革部署，围绕侦查监督薄弱环节，不断健全完善工作长效机制，确保侦查监督工作更加依法监督、规范监督、善于监督。一是健全行政执法与刑事司法衔接机制。与质检、食药监、环保等行政执法机关建立信息通报、个案议事等常态化的工作衔接，强化移交监督，切实防止和纠正有案不移、有案不立、有罪不究、以罚代刑等问题。共建议行政执法机关移交涉嫌犯罪案件104件。二是建立监督线索快速反应机制。通过受理群众举报申诉，听取人大代表、政协委员、人民监督员等意见以及关注网络媒体，拓展线索来源渠道，聚焦监督重点。针对侦查机关办理某案中无正当理由阻碍律师会见的媒体报道，经调查核实，发出书面纠正违法通知书，侦查机关予以立即纠正。此案被评为2016年全省优

秀监督案件。三是创新侦查监督机制。率先探索重大监督事项“案件化”办理模式，着力构建监督线索受理、系统登记、调查核实、实施监督、跟踪反馈、卷宗归档等全方位的监督事项案件化标准体系，提高办案规范化水平和群众满意度，工作做法被高检院转发，现在全国推广。探索审查逮捕阶段引进控、辩、裁“三方组合”的诉讼结构，增强检察官办案的亲历性，提高群众对司法活动的参与度，提升了检察公信力。

(四) 加强队伍建设，侦查监督能力水平持续提升。紧紧围绕检察事业发展全局，按照政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求，积极推进侦查监督队伍正规化、职业化、专业化建设。一是加强思想政治建设。推动“两学一做”学习教育常态化制度化，引导侦查监督人员坚定理想信念、保持忠诚本色，牢固树立正确司法理念。二是加强业务能力建设。通过开展教育培训、业务竞赛、岗位练兵等活动，大力培养优秀侦查监督工作尖子人才，队伍素质和办案水平不断提升。1名干警被评为“全国检察机关侦查监督优秀检察官”，入选高检院侦查监督系统人才库；15名干警被授予“全省侦查监督业务标兵、能手”称号；8名干警入选全省侦查监督人才库。三是加强纪律作风建设。落实全面推进党风廉政建设工程部署，明确侦查监督业务方面纪律教育、监督预警、正风肃纪30余项推进措施，组织“深

化侦查监督作风建设年”活动，对执法干警从严教育、从严管理、从严监督，切实维护侦查监督队伍的良好形象。

二、存在的困难和问题

近年来，全市检察机关侦查监督工作取得明显成效。但在适应新形势新任务要求和人民群众新期待方面，还有一定差距，存在一些困难和问题，亟待解决和改进。

(一) 侦查监督整体发展不够平衡。市和区、县检察机关侦查监督工作整体推进方面，发展不够平衡；服务大局、保障民生、促进发展的观念意识、方式方法还不能完全适应经济发展新常态的需要；部分干警存在监督意识不强的问题，侦查监督的质量和效果有待提升；如何建立与司法责任制相适应的审查逮捕案件质量评价体系有待深入研究。

(二) 侦查监督工作机制有待完善。侦查监督信息化水平和信息技术应用能力需要进一步提升；行政执法和刑事司法衔接工作机制还需进一步完善，信息共享平台还不够健全；与其他政法机关的配合协作需进一步加强，在案件定性、证据认定等执法尺度方面需要进一步规范和统一；对侦查监督创新举措的分析研究、总结提升和扩大宣传仍显不足，打造侦查监督工作亮点和品牌工作仍需进一步加强。

(三) 队伍专业化建设需要进一步加强。部分干警的法律业务素养和执法能力与司法责任制改革的新要求还有差距；部分基

层检察院侦查监督部门入额检察官人数较少,按照新的办案模式,案多人少矛盾突出;侦查监督专家型人才匮乏,在全省乃至全国有影响力、知名度较高的领军人才还不够多,在丰富各类专业知识、办理新型案件、证据精细化审查能力等方面有待提高。

三、几点建议

侦查监督工作是宪法和法律赋予检察机关的重要职责。全市检察机关要以党的十九大精神为指引,认真学习领会习近平新时代中国特色社会主义思想,按照“深化司法体制综合配套改革,全面深化司法责任制”的部署要求,充分履行侦查监督职能,不断创新完善侦查监督工作机制,进一步增强侦查监督的主动性、准确性和实效性,依法严厉打击刑事犯罪,维护司法公正,促进社会和谐稳定,为我市“打造四个中心、建设现代泉城”提供有力的司法保障。

(一) 提高认识,进一步增强侦查监督意识。准确把握检察机关的宪法定位,充分认识侦查监督是宪法法律赋予的法律监督职能,不断增强责任感、使命感,从党和国家工作大局、检察工作全局的高度来谋划和推动侦查监督工作。一是把侦查监督工作放在更加突出的位置。随着司法责任制和以审判为中心的刑事诉讼制度改革等的推进,侦查监督工作在整个检察工作格局中的重要性日益彰显。全市检察机关要顺应深化司法改革的需要,聚焦监督主责主业,加强监督,

在全面依法治国中展现新作为。二是更新侦查监督理念。树立“大侦监”意识,正确看待司法权、行政权的行使,敢于监督、善于监督,加大监督工作力度,实现法律效果和社会效果的统一。三是加大宣传力度。通过法治宣传和检务公开,让广大群众和社会各界更多了解侦查监督工作性质、任务、程序等,更加主动支持检察机关依法开展侦查监督工作。公安机关及其他行政执法机关要增强自觉接受侦查监督的意识,加强支持配合,共同营造良好的工作氛围。

(二) 注重实效,进一步完善侦查监督机制。坚持围绕侦查监督薄弱环节推进机制创新,确保侦查监督工作长远健康发展。一是完善行政执法和刑事司法衔接机制。研究完善相关制度,进一步明确“两法衔接”的范围、途径、形式、程序、涉嫌犯罪案件移送标准等。健全线索移送、定期会商和信息共享等机制,及时对复杂、疑难案件和办案中遇到的问题进行沟通交流,统一认识,形成监督合力。二是建立健全侦查监督工作的刚性反馈机制。积极运用信息化手段对侦查各个环节实行动态监督,进一步规范对久侦不结和退回补充侦查案件的监督;加强对检察建议落实反馈的监督,确保取得实效。三是加强检察机关内部侦查与公诉、控审、监所等业务部门的联系配合,构建立案监督“一体化”工作机制,及时掌握每起案件从立案、逮捕、起诉到审判的各个环节和进程,确保

监督案件依法及时办结。四是探索创新监督机制。以重大监督事项案件化和审查逮捕诉讼化机制创新为突破口,研究探索立案监督、侦查活动监督新机制新做法,打造工作亮点,提升侦查监督工作的规范化水平。

(三)多措并举,进一步加大侦查监督保障力度。坚持把推进信息化和队伍建设作为推动侦查监督工作的根本和保障。一是加强信息化保障。进一步加大对侦查监督部门的科技投入,配备必要的办案设备设施,推动法律监督信息化建设,利用现代科技,将“互联网+”与法律监督职能发挥充分融合、有效运用。深入推进“两法衔接”信息共享平

台建设,建立侦查监督信息共享平台,实现对侦查机关的实时有效监督,提升办案的科技化水平,提高办案质量与办案效果。二是加强侦查监督队伍建设。牢固树立“四个意识”,坚持司法为民、依法监督,进一步加强思想政治教育、廉洁警示教育、职业道德教育,加强法律法规知识的学习,加大专项业务、岗位技能培训力度,提升干警的办案能力。要优化队伍结构,配齐配强办案力量,定点培养业务骨干,打造一支高素质的侦查监督队伍。

2017年10月24日

济南市人大常委会执法检查组 关于检查全市贯彻实施《济南市 城乡规划条例》情况的报告

——2017年10月24日在市十六届人大常委会第六次会议上

市人大城建环保委员会副主任委员 鹿中华

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

为深入推动《济南市城乡规划条例》(以下简称《条例》)的贯彻实施,按照市人大常委会2017年工作安排,成立执法检查组,对全市贯彻实施《条例》情况进行了检查。

下面,我代表执法检查组向会议汇报执法检查情况,请予审议。

9月中下旬,李胜利副主任带领执法检查组,通过听取市规划局等有关部门、县区、镇政府汇报,召开座谈会,实地察看等形式,

对我市城乡规划、重点区域规划、县区规划、乡村规划、专项规划、泉城特色保护规划、新旧动能转换先行区规划编制与实施情况以及违法建设查处情况进行重点检查，同时，还请市政府十四个部门进行自查，委托部分县区人大常委会开展检查，重点了解专项规划和县区、乡村规划情况。通过市民服务热线大数据分析了解群众对规划工作的意见和建议。在全面了解全市贯彻实施《条例》情况的基础上，执法检查组认真汇总整理检查情况，肯定了贯彻实施《条例》的成绩，找出了工作中比较突出的问题，分析了原因，提出了意见建议。现将执法检查情况报告如下：

一、基本情况

近年来，市政府及有关部门坚持以党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神为指导，高度重视城乡规划工作，积极宣传贯彻实施城乡规划法及相关条例，城乡规划体系不断完善，规划管理水平得到提升，城乡规划布局进一步优化，为“打造四个中心，建设现代泉城”做出了积极贡献。

（一）规划意识逐渐增强。一是强化规划引领作用。积极顺应新形势下城市发展规律，市规划局等有关部门和县区全面落实“世界眼光、国际标准、泉城特色”要求，对标先进城市，编制一流规划。新旧动能转换先行区按照“政府主导、多方联动，对标雄

安、名家领衔，总规引领、专项支撑，广泛参与、科学决策”的工作思路，由雄安新区规划主要承编单位——中规院，牵头负责先行区总体规划编制工作，并委托瑞典斯维寇设计集团和美国麻省理工学院开展先行区空间战略规划研究，努力做到用高水平规划引领城市建设。二是强化“规划即法”意识。把“拆违拆临”列为全市重点工作之一，纳入“453”工作体系，坚持以《条例》为准则，按照自上而下“先政府，后个人”、“先党员，后群众”的原则开展工作，党员干部和群众“规划即法”意识不断加强，主动自行拆除违建，违法建设整治从仅靠城管执法部门，变为“市、区、街镇”三级联动，形成了“齐抓共治，部门协作，市民参与”的良好局面。三是强化泉城生态保护。树牢“绿水青山就是金山银山”理念，做足“显山露水”文章，不断彰显和丰富泉城特色。完成“山体、河流水系、直接补给区、重点渗漏带”四条保泉生态控制线的划定工作，加大了保泉力度。积极开展破损山体整治和生态修复，实施山体绿化三年行动，打造一批特色突出的山体生态修复暨山体公园精品工程，荣获住建部“中国人居环境范例奖”，提升了“显山”质量。加强水生态修复与保护，基本消除历阳河、玉绣河等6条河道水体黑臭现象，营造了“露水”格局。完成历史文化名城保护规划、芙蓉街—百花洲等3处历史文化街区保护规划，划定18.6平方公里的历史城区，

保护了历史遗存。

(二) 规划体系不断完善。近年来, 我市逐步实现了以发展战略和总体规划为统领, 以控制性详细规划、特定区域规划和专项规划为主体, 城市设计贯穿始终的规划体系。一是发展战略和总体规划进一步完善。在 2016 年城市总体规划获国务院批复的基础上, 超前谋划未来一个时期济南发展空间和城市格局, 统筹推进总规实施评估和“济南 2049”城市发展战略、新一轮城市总体规划修编, 形成了现版《济南市城市总体规划(2010—2020 年)》实施评估初步方案。二是控规修编整合稳步推进。2015 年我市启动新一轮控规修编, 按照“政府主导、市区联动, 专家领衔、社会参与, 分层双控、滚动修编”的思路, 将中心城划分为 50 个片区, 统筹推动控规更新。采用片区和街区两种模式组织编制控规, 依法构建动态维护机制, 提高了规划的适应性和可操作性。三是专项规划编制统筹加快。编制综合交通体系规划、中运量交通规划、城市交通五大体系近期建设规划、轨道交通全域线网规划, 加快公交都市建设。编制基础教育三年建设、养老服务等服务设施专项规划, 开展公共服务设施规划标准研究, 推广社区配套服务中心规划建设模式, 打造“十五分钟社区生活圈”, 推动基本公共服务均等化。编制《旧城更新专项规划》, 科学制定年度更新计划, 引导旧城有机更新。同时, 还先后完成地下

空间、海绵城市、综合管廊、长输油气管线等一批市政类专项规划, 优化重大基础设施选址布局, 着力提升城市综合承载能力。四是城市设计不断加强。构建“总体、专项、重点片区”三个层级的城市设计体系, 编制中心城总体城市设计, 黄河景观带规划研究及鹊华区段城市设计等, 结合“携河”发展、大学城、新东站等规划编制同步开展相关城市设计工作, 将城市设计要求全面纳入规划管理审批环节。完成户外广告及牌匾标识专项规划, 明确两区(禁设、限设)、三类(禁止、控制、鼓励)管理要求。

(三) 规划管理日趋规范。一是建立控规动态维护机制。以控规为基础整合各类专项规划, 落实《条例》要求, 研究建立城乡规划特别是控制性详细规划的动态维护机制。二是实现规划审批信息化。委托高水平软件服务提供商, 建成了济南市规划信息化审批系统和移动办公系统, 做到基础空间信息全面准确, 结合三维模块的开发应用, 提高了方案审查、许可决策的直观性和工作效率, 也使得建设项目审批效果与实际建设成果更加契合, 带动规划管理服务水平的提升。三是大力推进拆违拆临工作。全市上下对标“453”工作体系, 通力协作, 主动作为, 全力攻坚, 截至目前, 共拆除违法建设 6 万余处、2700 多万平方米, 拆除违法户外广告 16000 多块、80 多万平方米, 取得了重大阶段性成果。通过拆违拆临, 使城市形象

明显提升，政府公信力明显增强。

二、《条例》实施中存在的主要问题

检查组认为，我市在贯彻执行《条例》上做了大量工作，取得了显著的成绩，但从总体上看，还存在不少需要重视和解决的问题，主要表现在以下几个方面。

（一）个别部门和县区政府在规划编制认识上还存在一定偏差。城乡规划是一项协同性很强的工作，各相关部门和县区政府在规划中具有重要职责。根据《条例》规定，除城市总体规划、控制性详细规划、近期建设规划等是由规划主管部门组织编制外，行业专项规划均由相关主管部门组织编制，城镇建设用地以外的村庄规划、街道办事处辖区的村庄规划，均由县区人民政府组织编制。但就目前看，有的部门和县区政府责任意识不强，在规划编制上没有切实履行其主体责任，认识有误区，工作不主动，把规划编制简单归结为只是规划部门的责任，导致专项规划和村庄规划编制工作不落实。

（二）部分规划缺失，城市建设起点不高。城乡规划编制工作还存在衔接不到位的问题，总体规划编制完成后，控制性详细规划推进不快，特别是各专项规划缺失较为严重。一是控制性详细规划未实现全覆盖。控制性详细规划是总规下法定的规划，一经审批便成为法定的建设依据，目前城市规划区范围内 50 个片区控制性详细规划，仅完成 22 个，还有大多数控制性详细规划仍未完

成，导致建设随意性与盲目性较大。二是专项规划不健全。教育、市政、交通、卫生等专项规划缺失或不标准，导致各项建设互相脱节，规划的相互协调、相互支撑、相互配套的作用在行业建设中得不到实现。特别是停车场专项规划、物流中心建设专项规划至今没有完成，影响了我市治堵和物流中心建设工作。三是村庄规划编制推进缓慢。现在的规划已是全面的城乡规划，但村庄规划意识还十分淡薄，部分区的村庄规划至今是零，造成农村集体建设用地无规划建设现象严重。村庄规划编制工作进展缓慢，规划编制经费、维护经费严重不足，建设管理机构力量薄弱、水平低、缺乏规划专业人员，城乡规划统筹发展任重道远。

（三）城市特色不够突出，保护力度不够大。我市作为历史文化名城，有着深厚的文化底蕴和个性特色，应全面从地域文化和区域角度来研究城市规划、从宏观层面来挖掘城市文化底蕴、从微观层面来设计城市特色，但某些新的建筑过于强调个性，导致在风格、色彩、立面效果上缺乏统一性和延续性，单体建筑冲淡了整体感，破坏了整个城市的特色风貌；城市景观建设缺少导向，没有形成完整的历史文化名城景观系统，有的建设项目没有进行充分论证和研究，忽视了历史文化特色、建筑风格、景观视廊，导致整体建筑风貌不协调、城市景观视廊消失；对传统文化民俗挖掘不够，人文景观特色不

能有效彰显。

(四)城区集体建设用地违法建设较为普遍。城区内有的街道由镇改制而来,下辖的还是村居,房屋大多都是集体建设地上的无规划自建房,随着城市的发展,这部分村民改善居住和生产条件的需求越来越强,由于没有规划,违法建设难以有效控制,严重影响了城市规划的有序实施。如何更有效地对居民的建房进行监管,预防和制止城市规划区内集体建设用地违法违规建筑的发生,已是摆在政府面前迫切需要解决的问题。

三、几点建议

(一)强化责任意识和担当作为,健全规划统筹机制。继续加大对《条例》的宣传和解读培训力度,增强各部门、各县区实施《条例》的自觉性和主动性,把握好在城乡规划编制工作中的定位,尽职尽责做好城乡规划特别是行业专项规划、村庄规划的组织编制工作。健全市城市规划委员会的体制机制,优化下设委员会设置,突出强化对行业专项规划编制任务分工和协作的全面统筹,真正发挥好市规划委员会在统筹规划方面的重要作用。

(二)完善规划编制体系,构建“一张蓝图”。高水平编制好新一轮济南城市发展战略和城市总体规划,为各级各类空间规划提供有力的指导。积极推动土地利用总体规划和城市总体规划“两图合一”,消除两规冲突打架现象,更好地服务城乡建设发展。完

善行业专项规划编制,进一步明确组织编制主体、规划范围和期限,规划内容、深度等要求,积极探索在空间安排、土地节约利用、配套设施整合等方面切实可行的路子,保障服务设施真正落地。对与群众生活密切相关的基础教育设施、养老福利设施、市政公用设施、公共停车设施、公园绿地等,应当明确专项规划的实施主体责任,由行业主管部门和各县区人民政府尽快制定完善近期建设计划,并作为公开向社会承诺的事项,接受社会监督。大力推进乡村建设规划、村庄建设规划、美丽乡村建设规划编制工作,扩大村庄规划覆盖面,尽快补齐规划管理短板,引导乡村建设有序发展。

(三)强化对自然和历史文化资源的保护利用,彰显泉城特色。充分发挥市、县区两级积极性,因地制宜、分类施策推进历史文化街区、商埠区的保护利用,努力实现千年古城和百年商埠区的全面复兴。以城市设计全国试点为契机,全面加强城市设计,建立城市设计管理机制,从整体平面和立体空间上统筹城市建筑布局、协调城市景观风貌,探索具有泉城特色的建筑语言,解决“千城一面”问题。抓好历史建筑保护和再利用,加强传统村落民居和历史文化名村名镇保护,传承非物质文化遗产。推进生态修复、城市修补,严格“四线”管控,加大山体修复和山体公园建设力度,保护河湖水系,做好“显山露水”文章。深入贯彻“共抓大保护”理

念，推动南部山区特色村庄的资源挖掘和规划建设，实现绿色发展、和谐发展，更好地体现泉城特色内涵。

（四）继续推动拆违拆临向纵深发展，减存控新并重，提升城市管理水平。严格按照中央、省市委确定的工作期限和标准，加

大拆违拆临工作力度，一把尺子量到底，规范操作、总结经验。尽快出台城市集体建设用地具体规划，遏制违法建设势头，消除存量违法建设，严防新增违法建设。不断提升城市建设管理水平，努力为市民群众创造更加优良的生产生活环境。

济南市人大常委会执法检查组关于检查 全市贯彻实施《中华人民共和国安全生产法》 和《山东省安全生产条例》情况的报告

——2017年10月24日在市十六届人大常委会第六次会议上

市人大财政经济委员会副主任委员 唐 忠

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为进一步促进《中华人民共和国安全生产法》和《山东省安全生产条例》（以下简称“一法一条例”）等法律法规的贯彻执行，加强安全生产监督管理，确保两节平稳和谐，以实际行动迎接党的十九大胜利召开，根据常委会主任会议安排，市人大常委会于9月下旬开始，对全市贯彻实施“一法一条例”情况进行了检查。期间，召开执法检查动员培训会议，对执法检查活动进行动员部署，听取市安监局工作情况汇报，邀请省安监局专家以案释法的形式，对检查人员进

行“一法一条例”专题培训，印发法律法规文本300余册。9月27日，常委会谭延伟、巩宪群、孙积港、许强、李胜利副主任分别带队，驻会常委、部分人大代表参加，组成5个检查组，分赴11个县区（含高新开发区）的20余个单位和企业进行检查，广泛听取企业和群众以及有关专家的意见建议。各县区书面提供了安全生产情况报告。常委会集中检查前，市安监、经信、消防、城乡交通、环保、工商、质监、城乡建设等方面的16名技术专家组成8个检查组分行业、系统到全市120余个企业进行专项检查，坚持边查

边改，促进安全工作。现将执法检查情况报告如下：

一、贯彻实施“一法一条例”情况

检查组认为，新的《安全生产法》和《山东省安全生产条例》颁布实施以来，我市各级政府及相关部门认真贯彻“安全第一，预防为主，综合治理”方针，坚持以人为本、依法治理、安全发展理念，落实安全生产责任，强化安全生产监管，加强教育培训，加大执法力度，安全生产工作取得新的进展和成效。2016年，全市安全生产事故总起数和死亡人数分别比上年下降30.4%和2.4%；今年1-8月份，同比又下降37%和2.9%，安全生产形势持续稳定好转。

（一）加强组织领导，强化监管目标责任。我市各级政府、各有关部门认真贯彻落实“一法一条例”，依法调整充实安委会及办公室组成人员，严格落实各级政府主要负责人任安委会主任制度，为依法加强监管提供组织保障。市政府先后制定出台有关落实政府部门监管责任、生产经营单位安全主体责任等一系列规范性文件，建立健全规章制度，明确各级、各部门和企业的安全生产责任，并把年度工作任务细化分解到部门、县区和企业，逐级签订责任书，把安全生产工作与其他工作同部署、同检查、同考核，实行安全生产行政首长负责制、班子成员“一岗双责”制和“一票否决”制，压实工作责任，基本形成“党委领导、政府监管、行业管理、

企业负责、社会监督”的安全生产格局，构建起覆盖全市的安全责任保障体系。

（二）注重宣传培训，增强全民安全意识。市政府及有关部门广泛开展“一法一条例”宣传教育活动，把学习法律与抓好安全生产培训结合起来，邀请国家和省级相关专家，对安委会成员单位负责人、县区政府分管负责人和有关部门、重点企业负责人等分类分批进行集中培训。采取多种形式普及法律知识，通过发放宣传资料、设立展板墙报，利用媒体开办讲座，组织“安全生产月”宣讲，举办法制宣传咨询日、法律法规专题讲座，开展安全生产宣传教育“七进”活动，积极营造学法、用法、守法的社会氛围，提高全民的法治观念和安全生产意识。

（三）严管重点行业，努力减少事故发生。化工企业是安全生产监管的重点。市政府及有关部门认真落实上级要求，开展化工行业转型升级和综合治理行动，对危险化学品企业进行了全面调查摸底，对“两重点一重大”危险化学品企业情况逐一登记建档，对危险化学品重大危险源进行安全评估，规范市场主体准入标准，严厉打击重点行业、重点领域无照经营的非法违法行为。积极开展建筑施工安全治理提升三年行动，对安全措施落实不全面或不落实的项目和工程严肃处理，综合整治，有效减少了化工行业安全事故发生。

（四）开展专项整治，不断提升执法水

平。市政府及有关部门以“百日攻坚治理”行动为抓手，对重点领域和薄弱环节开展集中整治。安监、公安、交通、消防、住建等部门强化力度，在全市范围内开展行业专项整治。对排查发现的问题责令立即整改，不能马上整改的，落实安全措施，明确时限、限期整改。对新上化工项目严格审批、提高门槛、全部入园。一些历史欠账的重点企业、重点项目关停搬迁工作纳入议事议程。对违法企业顶格处罚、严厉惩戒，对涉及到的责任人依法严肃处理。

二、“一法一条例”实施中存在的主要问题

检查组认为，今年 1-8 月，全市共发生各类安全事故 235 起，同比起数虽然有所减少，但一些制约安全发展的突出问题仍没有得到根本解决，不能有丝毫的松懈麻痹。法律实施工作存在的主要问题：

（一）落实企业主体责任任重道远。从近两年发生的重大生产安全事故，以及此次检查发现的安全隐患来看，虽然原因很多，但责任不落实尤其是安全生产主体责任不落实仍然是最大成因之一。相当部分企业主要负责人并没有把安全生产作为生命线来对待，抓安全生产不是主动的，而是被动的，甚至是被迫的，敷衍塞责、得过且过；很多企业监管压力还没有完全有效传导到一线员工，存在“政府忙、企业闲”，“老总紧、职工松”的现象。有些企业安全管理松懈，

没有专职管理人员和专管机构；有的对安全教育、岗前培训不重视，违规违章作业导致事故多发，非专业市场中销售危化产品现象仍然存在。突出表现是：一些化工企业主要负责人不懂化工，外行管理高危企业，对这些企业的重点监管、重点帮助工作尚待强化。一些车辆尤其是危化运输车辆挂靠或融资经营，脱离企业安全管理，像一颗颗游离的“不定时炸弹”，为事故埋下重大隐患。有限空间作业中毒窒息死亡事故仍屡屡发生，建筑领域非法外包、无资质承揽工程、现场作业不规范等现象大量存在，部分建筑施工工地动火审批制度不严格、消防器材配备不符合标准要求。

（二）安全监管工作还存在薄弱环节。一是县区之间、部门之间、行业之间监管工作发展不够平衡。有的县区重视程度不够，安全意识淡薄。有的贯彻实施法律不够到位，有些法定职能没有落到实处；有的行业监管措施与实际结合不紧密，制度建设、安全投入、隐患整治、应急处置等工作推进力度不足；有关部门间信息平台衔接不够，信息资源共享还不充分。二是目前很多地方抓安全生产还存在只注重工作检查和事故追责，没有把预防作为安全生产的主要日常工作来抓。三是有些负责安评的中介机构受利益驱动出具虚假报告和证明，帮助企业应付审批、逃避监管，甚至迎合企业隐瞒问题，知法犯法危害巨大。

(三)安全生产基础不牢固。长期以来,我市缺乏化工产业专项发展规划,也没有化工企业必须进入园区的硬性要求,造成中小微企业多、选址随意、布局分散,在安全生产方面先天不足。部分高危行业企业的产业布局 and 结构不合理,工艺和技术的本质安全性不高;危险化学品生产、储存单位等危险源与人群密集区域的安全距离被日益压缩;许多行业企业的设备、设施进入老化期甚至“超期服役”,安全风险逐年加大;一些行业企业工艺技术落后,快速发展过程中安全欠账多,积聚了风险隐患;新材料、新技术、新工艺和新装备不断涌现,给安全生产工作提出了新挑战。

(四)基层工作队伍建设有待进一步加强。面对量大面广的生产经营单位,在放宽前置审批加大后续监管的新形势下,我市安全监管工作信息化水平不高,执法力量和能力不足,这个问题在基层尤其突出。从检查情况看,有些部门存在着主要靠“听汇报、看报告”的监管方式和“看、摸、敲、打”的监管手段,难以适应安全监管工作新要求。此外,“大安全”工作格局和日常联合监管执法运行机制尚需完善,如何有效地整合监管力量、调动积极性,发挥好各自的职能作用,还需要进一步研究和完善。

(五)安全生产“一法一条例”公众认知度较低。有些部门和单位对“谁执法谁普法”的普法主体责任认识不到位,对安全生产法

法律法规宣传工作重视不够,缺乏对“一法一条例”大规模、系统性特别是有针对性的宣传普及。监管部门习惯于“保姆式”监管和“家长式”管理,过分依赖行政手段,运用法律手段解决问题的意识和能力不够强;工作定位不适应“放管服”改革要求,事中和事后依法监管的力度不够。有些企业主要负责人对安全生产“一法一条例”知之甚少,法制意识淡薄,对非法违法行为的危害性、严重性认识不足,更不能对员工进行“一法一条例”法律法规宣传教育。一线职工对有关法律法规不了解,缺乏遵法守法和使用法律武器进行自我安全保护的意识和能力。检查组集中检查时,有些企业管理人员和现场员工对简单问题都不能做出准确回答,有的几乎一问三不知,有的企业安全设备规范化管理需进一步提高。

三、贯彻落实“一法一条例”的建议

检查组认为,必须从讲政治的高度来认识安全生产问题,要认清当前安全生产工作的严峻复杂形势,进一步增强做好安全生产工作的紧迫感、责任感,把思想和行动真正统一到中央和省委、市委工作部署要求上来。为此,提出以下建议:

(一)密切配合各负其责,切实加强安全生产“一法一条例”宣传工作。政府综合监管与行业监管部门应密切配合,认真落实“谁执法谁普法”的普法主体责任,做好安全生产“一法一条例”普法宣传,用群众特别

是一线员工喜闻乐见的方式，化枯燥的法律法规条文为听得懂、易理解、能照做的常识，确保入脑入心。注重发挥工会、有关协会等组织的作用，在全社会特别是一线企业营造安全生产浓厚氛围，牢固树立安全发展理念和“红线意识”，提高全社会遵法守法意识，增强群众自我防范能力。

（二）深入开展专项整治，有的放矢解决问题。既要着眼于安全生产长远体制机制建设，更要聚焦重点问题、具体问题的有效解决。建议针对安全生产中存在的突出问题，分门别类列出清单，对标进行专项整治。对跨业经营、没有专业经验和从业经历的危化品企业实际控制人信息进行调查摸底，纳入重点监管、重点培训和重点考核范围。强化对有限空间作业的专项治理，督促企业仔细排查隐患、严格作业记录、严守作业规范。对建筑领域非法外包、无资质承揽工程、现场作业不规范等问题，开展专项治理。探索实行政府购买服务等方式，为安全生产监管服务工作提供专业支持。结合新旧动能转换先行试验区建设，深入开展化工产业安全生产转型升级专项行动，尽快出台化工园区认定标准和化工企业搬迁方面的指导意见，确保按时完成企业进区入园任务。严厉打击安全生产中介服务机构作假行为，扶持管理基础好、具有专业人才优势的大型企业开展安全生产技术服务。

（三）环环相扣落实责任，齐抓共管安

全生产。落实《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》，加强各级安委会组织领导，充分发挥其统筹协调作用，切实解决突出矛盾和问题。将现有安全生产党政同责、一岗双责、失职追责方面的规定规范化、制度化，强化责任落实。综合监管部门协调督促有关部门抓好党委政府对安全生产重大决策和重要工作部署的落实。行业和业务主管部门研究制定加强安全生产指导监督的意见，完善企业分级分类管理，明确安全生产监督检查的内容和频次，积极适应放管服改革新形势，加强部门信息平台间的衔接和信息共享，着力强化事中、事后监管。进一步搞好源头治理，落实企业安全生产主体责任，发挥标杆企业的引领和带动作用，大力推进“一网双控”工作，加强企业内部考核和问责力度，一级抓一级，层层传导压力，确保责任落实到人。坚决打消侥幸心理、麻痹思想和松懈情绪，有效遏制重特大事故发生。

（四）切实加强队伍建设，坚持依法治安治乱。积极创造条件加大资源投入，继续加强“双基”建设，夯实安全生产基础，有效破解基层执法力量薄弱难题。完善安全生产监管技术手段，提高安监执法工作效能。加强监管队伍自身建设，不断提高政治素质和业务素质，量化考核和激励标准，调动安监人员的积极性。坚持“严”字当头，把隐患当作事故对待，快处置、零容忍，加大执法惩

戒力度，做到警钟长鸣。坚持预案先行、风险分级管控和隐患排查治理并重，强化网格化管理，推进安全生产执法的经常化和规范化。

根据执法检查方案，本次常委会会议审

议后，由常委会办公厅将执法检查报告和审议意见转市政府研究办理。年底前，市政府向常委会第七次会议作出整改情况的报告。

以上报告，请予审议。

济南市人民代表大会常务委员会公告

〔十六届〕第4号

《济南市山体保护管理办法》已于2017年10月25日经济南市第十六届人民代表大会常务委员会第六次会议审议通过，并于2017年12月1日经山东省第十二届人民代表大会常务委员会第三十三次会议批准，现予公布。

济南市人民代表大会常务委员会

2017年12月1日

济南市山体保护办法

（2017年10月25日济南市第十六届人民代表大会常务委员会第六次会议通过 2017年12月1日山东省第十二届人民代表大会常务委员会第三十三次会议批准）

第一条 为了加强山体保护，涵养泉水生态环境，彰显泉城特色，推进生态文明建

设，促进经济社会可持续发展，根据《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和

国环境保护法》、《中华人民共和国城乡规划法》、《山东省地质环境保护条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本市行政区域内开展山体保护以及其他有关活动，适用本办法。

第三条 山体保护应当遵循生态优先、永续利用、科学规划、分类管理、损害担责、生态补偿的原则。

第四条 市人民政府统一领导本市行政区域内的山体保护工作，将山体保护工作纳入国民经济和社会发展规划，建立督查考核工作机制，保障经费投入。

县、区人民政府是本行政区域内山体保护的责任主体，按照管理权限具体负责组织实施山体保护工作，并落实责任和经费。

镇人民政府、街道办事处应当按照县、区人民政府的要求做好山体保护的相关工作。

第五条 市人民政府建立联席会议制度，研究解决山体保护工作的重大问题，协调处理跨行政部门、跨行政区域等山体保护工作的重要事项。

第六条 国土资源主管部门负责山体保护的监督管理。

发展和改革、民政、财政、城乡规划、城乡建设、城管执法、环境保护、交通运输、城乡水务、农业、林业和城乡绿化、文化广电新闻出版、民族宗教、旅游发展等部门按照各自职责，共同做好山体保护相关工作。

第七条 市国土资源主管部门应当会同相关部门对本市行政区域内的山体进行统一登记，建立山体保护名录。

山体保护名录分为重点保护名录和一般保护名录。对重点保护名录中的山体，应当划定山体保护控制线。

第八条 符合下列条件之一的山体，应当列入重点保护名录：

（一）位于泉水补给区和汇集出露区内或者对泉水涵养具有重要作用的；

（二）位于风景名胜区、自然保护区、森林公园、湿地公园、国有林场内的；

（三）自然形态和生态系统完整、景观原生独特的；

（四）重要交通沿线两侧的；

（五）具有文化、文物保护价值的；

（六）对城市生态、景观或者居民生活具有重要影响的。

第九条 市国土资源主管部门应当会同市城乡规划主管部门编制山体保护规划，并征求各县、区人民政府和相关部门意见，报市人民政府批准公布后实施。

第十条 编制山体保护规划应当与土地利用总体规划、城乡规划相衔接，与名泉保护规划相协调，体现人与自然和谐共生、生态保护与经济社会发展协调统一的要求，突出泉城自然风貌和历史文化特色。

第十一条 山体保护规划主要内容包
括：山体现状，保护原则、目标和主要任务，

重点保护名录及保护控制线，一般保护名录及山体保护范围，管控措施。

第十二条 经批准的山体保护规划，任何单位和个人不得擅自修改。确需修改的，由原编制机关提出修改方案，报市政府批准公布后实施。

第十三条 在编制控制性详细规划过程中，应当综合考虑山体保护的有关要求，避让山体保护控制线。

在城市设计中，对邻近山体的建设项目，应当对其建筑形态、建筑高度、风格色彩以及退让距离作出规定，减少对山体的遮挡，做到与山体景观、城市风貌相协调。

第十四条 县、区人民政府应当依据山体保护规划中划定的山体保护控制线，埋设保护界桩、设立保护标志，标明保护范围和责任单位。

任何单位和个人不得擅自侵占、移动和损毁山体保护界桩、保护标志。

第十五条 在重点保护名录的山体范围内，除依法批准的交通、水利、林业、电力、消防、通信、气象、地震监测、景观游赏等公共服务设施和公共基础设施外，不得进行与生态功能保护无关的生产和开发活动。禁止下列行为：

- (一) 开山采石、探矿采矿；
- (二) 挖砂、取土；
- (三) 新建、扩建坟墓；
- (四) 对既有建(构)筑物进行改建、扩

建；

(五) 乱搭乱建建(构)筑物；

(六) 毁林开荒、乱砍滥伐林木；

(七) 倾倒、堆放城市生活垃圾或者建筑垃圾；

(八) 倾倒、堆放、填埋工业固体废物和危险废物；

(九) 建设工业固体废物和危险废物集中贮存、处置的设施、场所和生活垃圾填埋场；

(十) 法律、法规规定的其他侵占、破坏山体的行为。

第十六条 在重点保护名录的山体范围内，市、县、区人民政府应当对已有的采矿企业逐步关停，对不符合山体保护规划的原有建(构)筑物逐步搬迁，对违法违规项目予以清理整治。

第十七条 在重点保护名录的山体范围内，属于自然保护区、风景名胜区等有相关法律法规作出更为严格的保护规定的，从其规定。

第十八条 在一般保护名录的山体范围内，任何单位和个人不得擅自开山采石、探矿采矿、挖砂取土，不得擅自新建、扩建坟墓，不得擅自改建、扩建既有建(构)筑物；不得从事本办法第十五条第五项至第十项规定的行为。

第十九条 市、县、区人民政府应当按照山体保护规划要求，实施生态保护工程，

加快环境治理、植树造林，提高森林覆盖率和水源涵养能力，保护生物多样性，增强山体的生态功能。

第二十条 市人民政府应当落实国家生态补偿制度，对单位或者个人因遵守山体保护规定致使合法权益受到损失的，依法给予补偿。

第二十一条 对因自然因素或者开发建设遭到破损的山体以及存在地质灾害隐患的山体，应当及时修复治理，消除安全隐患，恢复山体自然景观和生态功能。

第二十二条 山体修复治理应当按照“谁管理谁负责，谁开发谁修复、谁破坏谁治理”的原则确定责任人。无法确定的，由所在地县、区人民政府负责组织修复治理。

第二十三条 在山体保护范围内依法进行建设的，应当采取措施将山体破坏控制到最低限度，并及时修复治理。

第二十四条 在山体修复过程中，禁止对修复治理区域周边的生态环境造成新的破坏。

第二十五条 山体修复治理应当编制修复治理方案。修复治理方案应当由依法取得相应资质的单位，依据山体保护规划和相关设计规范、技术标准予以编制，经专家论证并报国土资源主管部门认定后组织实施。

第二十六条 山体修复治理工程竣工后，国土资源主管部门依照法律法规和国家标准组织或者参加竣工验收。必要时，会同

林业和城乡绿化部门、城乡水务部门共同验收。

第二十七条 山体修复治理工程验收合格后，由所在地县、区人民政府指定的单位、山体权属单位或者修复治理责任人负责管理和维护。

第二十八条 市、县、区人民政府应当建立联合执法检查机制，及时发现查处侵占、破坏山体的各类违法行为。

第二十九条 市国土资源主管部门应当建立山体保护工作信息平台，与各县、区人民政府和负有山体保护管理职责的相关部门共享山体保护信息。

第三十条 任何单位和个人都有权举报侵占、破坏山体的行为。对于举报属实的，市、县、区人民政府应当给予奖励。

第三十一条 违反本办法规定侵占、破坏山体的，由国土资源、林业和城乡绿化、城乡水务、环境保护、城管执法等部门依照有关法律法规规定予以处理。

第三十二条 违反本办法规定，擅自侵占、移动、损毁山体保护界桩或者保护标志的，由国土资源主管部门责令限期恢复原状，处二千元以上二万元以下罚款。

第三十三条 违反本办法规定，山体修复治理责任人对破损山体不予修复治理的，由国土资源主管部门责令限期修复治理。逾期不修复治理或者修复治理不符合要求的，由国土资源主管部门组织治理，治理费用由

责任人承担，处一万元以上十万元以下罚款；对引发地质灾害不予治理的，处十万元以上五十万元以下罚款。给他人造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十四条 有侵占、破坏山体等行为，或者负有山体保护管理职责的部门及其工作人员违法行使职权或者不作为，致使社会公共利益受到侵害的，检察机关、法律规定的社会组织依法提起公益诉讼。

第三十五条 违反本办法规定，国家工作人员在山体保护工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第三十六条 本办法规定的县、区人民政府职责适用于济南高新区管委会、济南市南部山区管委会。

第三十七条 本办法自 2018 年 5 月 1 日起施行。

关于《济南市山体保护管理办法（草案）》的说明

——2017 年 8 月 24 日在市十六届人大常委会第五次会议上

济南市国土资源局局长 刘大坤

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市政府委托，现就《济南市山体保护管理办法（草案）》作如下说明：

一、立法的必要性

我市山体资源丰富，共有山体 642 座，面积 2626 平方公里，对涵养水源、保护泉水、净化空气、调节气候、改善环境、丰富城市景观具有重要意义。近年来，市委、市政府提出“显山露水”的城市发展理念，连续开展“六城联创”“划定保泉生态控制线”“拆违拆临、还绿于民”等重点工作，山体保护

和治理修复都是关键要素。当前山体保护面临以下困难和问题：一是开发建设项目侵占山体。侵占、破坏山体进行违章建设、城区开山种地、倾倒渣土、擅自建墓、违法开采等行为时有发生。二是山体生态环境改善依然面临巨大压力。各级政府虽然加强了管理和查处力度，积极投入大量资金开展山体治理修复，但治理修复难度较大。三是保护体制机制不健全。该项目工作涉及国土、规划、林业、城管执法等多个部门职责，相关规定散见于多项法律、法规之中，部门各自

为战，难以形成合力。综合上述原因，对山体保护进行立法非常必要。

二、立法的可行性

为确保山体保护办法实施后，各项山体保护制度和措施能够顺利实施，我局组织开展了山体立法前期工作。

一是 2015 年完成了济南市山体调查工作，全市共有山体 642 座，其中历下区 21 座、高新区 21 座、市中区 62 座、槐荫区 6 座、天桥区 7 座、历城区 154 座、长清区 146 座、章丘区 114 座、平阴县 111 座，山体面积约为 2626 平方公里，基本查清了我市山体情况，查明了城市建设侵占、违章建设破坏、计划经济开采和违法开采破坏、建设项目建设时破坏山体未采取措施进行修复治理致使山体环境恶化、破坏山体引发地质灾害等较突出破坏山体问题。

二是 2016 年，我局组织编制了《济南市山体保护规划》，列明了需要保护的山体目录，目前山体目录主要保护泉水直接补给区内的 177 座山体和南部山区、白泉泉域的 152 座山体，山体目录将根据山体保护控制线划定工作的推进逐步完善。现山体保护规划已通过专家论证，并征询了各相关部门意见，将结合《济南市山体保护管理办法》进一步进行了修改完善。计划待《济南市山体保护管理办法》颁布后，申请市政府批准实施。

三是 2016 年根据市委、市政府保泉工

作会议要求，我局会同市规划局组织划定了泉水直接补给区内 177 座山体保护控制线（其中规划局划定了中心城区 65 座山体保护控制线，我局划定了泉水直接补给区内中心城区外 112 座山体保护控制线），实地埋设了保护界桩，并制定了管控措施，现已征询各相关部门意见，正在进行调整完善，征询社会意见后，将申请市政府批准实施，并向社会公示。2017 年我局计划组织划定南部山区和白泉泉域 152 座山体保护控制线，目前已进入政府采购程序；剩余山体保护控制线（主要为章丘区、平阴县和长清区部分地区）分别由地方政府负责组织划定。

三、立法过程

作为起草单位，我局前期会同市法制办多次对接沟通，结合我市实际情况，对《草案》进行了逐条梳理研究，并先后 2 次征询各县（区）政府、高新区管委会、南部山区管委会和社会各界的意见，进行了修改完善。8 月 4 日，经市政府常务会议讨论通过，形成了提请本次市人大常委会审议的《草案》。

四、需要重点说明的问题

（一）关于保护原则和责任划分。《草案》立足于“条块结合”的管理机制，确立了“综合管理”的工作思路。一方面，明确县、区政府作为辖区内山体保护的责任主体，具体负责组织实施辖区内山体保护工作，定期组织相关部门开展山体保护联合执法检查；

另一方面，明确国土、规划、林业、城管执法等多个部门山体保护与管理相关职责，由我局建立山体保护工作信息共享平台，实现相关部门之间执法信息共享。

（二）关于山体保护规划。目前，我局正在编制山体保护规划，主要内容包括：山体保护的原则、目标和主要任务、山体保护名录、山体保护管控措施等内容。第十三条明确规定“经批准的山体保护规划是本市行政区域内山体保护工作的依据”。

（三）关于山体保护名录和重点保护。《草案》第十四条、第十五条拟定，济南市中心城区、风景名胜区、自然保护区、森林公园、湿地保护区、国有林场、泉水补给区和汇集出露区范围内的山体，优先列入山体保护名录，通过划定山体保护控制线，实施重点保护措施。目前，我局会同市规划局完成了泉水直接补给区内 177 座山体的保护控制线划定，并计划于 2017 年组织开展南部山区和白泉泉域 152 座山体的保护控制线。在此基础上，《草案》第十七条至第二十三条拟定了山体保护控制线内的严格管控措施：除下军事、保密、人防等特殊用途设施、必要的山体景观游赏设施、公共服务设施、公园绿地以及其他涵养水源、改善山

体环境的工程以及林草措施以外禁止建设其他项目，“禁止擅自对山体保护控制线范围内既有的合法建设项目进行改建、扩建，并根据生态保护和山体保护的需要逐步迁出”、“在山体保护控制线范围内，停止审批新的采矿权，对已有的采矿企业应当逐步关停”。

（四）关于山体资源的合理利用。《草案》第十条拟定，本市对山体实行普遍保护。鼓励实施退耕还林、荒山造林、封山育林等工程，提高山体森林覆盖率，保护生物多样性。考虑历史原因以及我市城镇化建设的现实需要，允许在未列入山体保护名录的山体范围内进行适度开发和建设，但必须符合第二十五条和第二十六条的规定。同时，《草案》对可能造成山体生态环境破坏的行为拟定了相关法律责任。

（五）关于山体治理修复。对因开发建设活动造成山体破损的，按照“谁破坏、谁治理”的原则，明确了山体修复责任。对自然因素破坏、历史遗存且无法确定治理修复责任的破损山体，由所在地县、区人民政府负责组织治理修复。为缓解山体治理修复财政投资压力，《草案》的三十七条拟定，鼓励和支持社会主体投资山体治理修复。

市人大法制委员会 关于《济南市山体保护管理办法（草案）》 审议结果的报告

——2017年10月24日在市十六届人大常委会第六次会议上

市人大法制委员会副主任委员 赵杰

主任、副主任、秘书长、各位委员：

2017年8月24日,市十六届人大常委会第五次会议对市人民政府提请审议的《济南市山体保护管理办法（草案）》（以下简称草案）进行了初次审议。常委会组成人员总的认为,济南具有“山、泉、湖、河、城”的自然风貌,山体是大自然的馈赠,是重要的水源涵养地和生态功能区,加强山体保护对于涵养水源、促进山水和谐、改善生态环境、彰显泉城特色、促进经济社会可持续发展具有重要意义,制定该法规是必要的。同时,提出了修改意见和建议。

会后,法制工作室书面征求了市人大常委会法工委的意见,通过市人大公众信息网、12345市民服务热线向社会公开征求了意见;会同城建环保工作室组织召开了五个座谈会,分别听取了立法咨询员、人大代表、政协委员、律师代表以及县(区)有关政府部门、镇(街道办事处)、济南高新区管委

会的意见。在此基础上,会同国土资源、规划、林业和城乡绿化、城乡水务、园林等部门,对草案进行了集中修改。经过多次研究和反复修改,形成征求意见稿,并召开市政府有关部门协调会,再次征求了意见,同时向市人大常委会法工委作了汇报。10月11日,法制委员会第六次会议对法规案进行统一审议,形成了审议结果的报告和草案修改稿。10月13日,常委会第十四次主任会议研究决定,提交本次常委会会议审议。现将草案修改情况汇报如下:

一、修改把握的原则

1、把生态保护放在首位。贯彻落实新发展理念,将“生态优先、永续利用”作为我市山体保护工作应当遵循的一条首要原则在法规中确定下来。在制度设计上,严格落实山体保护生态红线制度,强化规划管控和保护措施,完善山体修复治理监管制度,促进我市山体资源的有效保护,深化生态文明

建设。

2、突出解决重点问题。坚持特色为重，质量为上，不贪大求全，不面面俱到，抓住重点问题，有几条写几条。突出山体的重点保护，突出规划的源头管控，突出修复治理监管，力求简明清晰、切实管用。

3、符合立法技术规范。在篇章结构、框架体例和立法语言的处理上，对不符合地方立法技术规范的内容进行了大幅删减或者修改调整，尽量避免文件语言或者工作汇报用语，做到准确、规范、简练。

二、草案修改的几个重点问题

1、关于政府职责。常委会组成人员、城建环保委员会的审议意见和座谈会许多意见提出，山体涉及的部门很多，实践中存在着职责不清、交叉管理、各自为政、协调不力的问题，草案虽然规定了国土资源主管部门进行监督管理，但对于这件综合管理特征比较明显的法规来讲，仅靠一家部门显然力度不够，建议增加市政府加强对山体保护工作组织领导的内容，体现政府的首要责任。同时，增加镇人民政府和街道办事处的职责，发挥其熟悉情况和属地管理的优势。法制委员会经审议，采纳了这些建议，增加了相关内容：一是增加了市人民政府将山体保护工作纳入国民经济和社会发展规划、建立督查考核工作机制的内容。二是增加了市人民政府建立联席会议制度，研究解决山体保护工作的重大问题和协调处理跨行政部

门、跨行政区域的重要事项的内容。三是增加了镇人民政府和街道办事处做好山体保护相关工作的内容。（见草案修改稿第四条、第五条）

2、关于山体保护规划。常委会组成人员和座谈会许多意见提出，应强化山体保护规划的刚性作用，充分发挥规划的源头保护功能。法制委员会经审议，采纳了这一意见。一是增加了编制山体保护规划应当遵循的原则，规定山体保护规划应当与土地利用总体规划、城乡规划相衔接，与名泉保护规划相协调，体现人与自然和谐共生、生态保护与经济社会发展协调统一的要求，突出泉城自然风貌和历史文化特色。二是增加了对邻近山体建设项目规划编制的要求。为了突出我市“显山露水”的自然风貌和特色，对邻近山体建设项目的建筑形态、建筑高度、风格色彩以及退让距离等内容，在城市设计环节作了要求，以减少对山体的遮挡，保持良好的自然景观和生态效果。（见草案修改稿第十条、第十三条）

3、关于山体保护管理制度。草案第十条规定，需要重点保护的山体列入山体保护名录进行重点保护。许多常委会组成人员和座谈会意见提出，草案这种设定容易使人产生“不进入保护名录的就不用保护”的误解。同时，山体保护名录的准入标准不清，影响公众的认知和法规的实施效果。法制委员会经审议采纳了这一建议，

为使山体分类保护制度更清晰、更易操作，对草案规定的山体保护名录制度进行了调整，不再将山体区分为列入保护名录和未列入保护名录两类，而是分为重点保护名录和一般保护名录。同时，法制委员会采纳了常委会组成人员和社会各方面提出的“应当明确重点保护名录的列入标准以及重点保护范围内的禁止行为，把急需保护的内容先重点保护起来”的建议，增加了以下内容：一是根据我市的实际情况和保护需要，规定了列入重点保护名录的六项具体标准，包括位于泉水补给区和汇集出露区内或者对泉水涵养具有重要作用的山体，重要交通沿线两侧的山体，具有文化、文物保护价值的山体等。二是以列举方式着重对重点保护山体范围内禁止的建设活动和行为作了规定，除依法批准的公共服务设施和公共基础设施外，规定不得进行与生态功能保护无关的生产和开发活动，禁止进行开山采石、探矿采矿、挖砂取土、新建扩建坟墓、乱搭乱建建（构）筑物、毁林开荒、乱砍滥伐林木、乱倒垃圾等侵占、破坏山体的行为。三是对在重点保护山体范围内属于自然保护区、风景名胜區等有相关法律法规对其规划、保护和管理有更加严格规定的，按照生态环保从严的标准，申明执行国家相关法律法规规定。四是对一般保护山体范围内的禁止行为和山体保护的其他措施作了相应的规

定。（见草案修改稿第七条、第八条、第十五条、第十七条、第十八条、第十九条）

4、关于山体修复治理。草案规定，政府投资的山体治理修复设计方案的论证和工程竣工验收由国土资源主管部门组织，除政府投资外的其他山体治理修复设计方案的论证和工程竣工验收由山体治理修复责任单位组织，国土资源主管部门进行指导。城建环保委员会和座谈会许多意见提出，草案此规定对山体修复治理的监督管理力度比较弱，不能实现最严格的生态保护要求，建议在山体修复治理上不区分投资主体均由国土资源主管部门严格把关。法制委员会经审议认为，应当首先确定山体修复治理的原则，明确“谁管理谁负责、谁开发谁修复、谁破坏谁治理”。同时，国土资源部门作为山体保护的监督管理部门，应当加强对山体修复治理工作的监管，对修复治理方案和工程竣工验收两个重要环节都要进行把关。据此，增加了国土资源主管部门对修复治理方案的认定以及组织或者参加竣工验收的监督管理职责。（见草案修改稿第二十二、第二十五、第二十六条）

三、需要说明的其他问题

1、关于法规名称和体例结构。有些立法咨询员提出，山体保护不仅仅涉及政府行政管理，还需要社会公众参与和监督，建议删去草案题目中的“管理”二字。法制委员会经审议，采纳了这一建议，删去了草案题目

中的“管理”二字。同时，根据常委会组成人员提出的草案篇幅过长、内容分散、重点不突出等意见，法制委员会审议认为，立法重在解决我市山体保护工作中存在的突出问题，宜少而精，有特色，可操作，有几条就规定几条，重在管用，重在解决实际问题。本着这一原则，对草案内容进行大幅删减和调整修改后，不再保留章节结构。

2、关于立法目的和立法依据。常委会组成人员和座谈会意见提出，山体保护对于涵养水源、保持泉城风貌具有十分重要的意义，应当作为立法目的体现出来。法制委员会采纳了这一建议，将立法目的修改为：“为了加强山体保护，涵养泉水生态环境，彰显泉城特色，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展”。关于立法依据，采纳各方面的意见，只列举了与本法规关系紧密、并且能够起统领作用的《土地管理法》、《环境保护法》、《城乡规划法》和《山东省地质环境保护条例》。（见草案修改稿第一条）

3、关于有关部门对山体保护的监督管理职责。草案中第四十条至第四十六规定了有关部门对山体保护的具体监督管理职责，有些常委会组成人员认为，这些管理部门职责分工均有上位法依据，不必在法规中一一列举。法制委员会采纳了这一意见，删去了草案中有关各部门山体保护具体分工职责的规定。

4、对县区人民政府（含济南高新区管

委会、市南部山区管委会）的表述处理。草案中“县、区人民政府（含济南高新区管委会、市南部山区管委会）”出现次数较多，常委会组成人员和座谈会意见建议进行统一表述处理。法制委员会经审议，在草案修改稿第三十六条作了规定：本办法规定的县、区人民政府职责适用于济南高新区管委会、济南市南部山区管委会。

5、关于公益诉讼。有些座谈会意见提出，鉴于山体保护法规生态立法的属性，可根据有关法律法规规定，对破坏山体行为或者因行政机关违法行使职权、不作为，致使社会公共利益受到侵害的，由检察机关或者符合法律规定的社会组织提起公益诉讼。法制委员会经审议采纳了这一建议，同时认为，在法规中依法对公益诉讼作出规定，是体现人大主导立法，多方面调动社会资源，督促行政机关依法行政，更好地维护社会公共利益的一种新的重要法律手段，符合生态文明建设的发展要求和方向，很有必要。为此，增加了有关提起公益诉讼的内容。（见草案修改稿第三十四条）

6、关于法规实施日期。常委会组成人员和城建环保委员会的审议意见提出，应当在法规中对山体保护规划的颁布实施日期作出规定，以保证法规的实施效果。法制委员会审议认为，山体保护规划特别是其中的重点保护名录，是山体保护工作的重要依据，应当与法规同步施行。为确保山体保护

规划编制如期完成，将法规的实施日期确定为自 2018 年 5 月 1 日起施行。（见草案修改稿第三十七条）

草案修改稿和审议结果的报告是否妥当，请审议。

济南市人大城建环保委员会 关于《济南市山体保护管理办法（草案）》 的审议意见（书面）

市十六届人大常委会第五次会议：

根据市人大常委会年度立法计划，《济南市山体保护管理办法（草案）》（以下简称《草案》），已经市政府第 11 次常务会议讨论通过，并将该法规草案提请市人大常委会审议。为加强我市山体保护和管理，改善生态环境，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，市人大城建环保委员会及工作室，会同市国土资源局针对本法规案开展多次调研，广泛听取了有关方面对该法规修改的意见和建议，为审议工作做好充分准备。根据《中华人民共和国立法法》有关规定，市人大城建环保委员会于 8 月 22 日召开第三次会议，对《草案》进行审议，审议意见如下：

一、关于立法的必要性

审议认为，我市山体资源丰富，共有山体 642 座，面积 2626 平方公里，保护好山

体，对涵养水源、保护泉水、净化空气、调节气候、改善环境、丰富城市景观具有重要意义。党的十八大将生态文明建设作为“五位一体”总体布局的一个重要组成部分，“绿水青山就是金山银山”已浸润于日常，真真切切地改变着人们的生活。近年来，市委、市政府提出“显山露水”的城市发展理念，连续开展“六城联创”“划定保泉生态控制线”、“拆违拆临、还绿于民”等重点工作，有利地促进了山体保护和治理修复工作，并形成了一些行之有效的做法和经验。但是，当前山体保护仍面临许多困难和问题：一是开发建设项目、违章建设、城区开山种地、倾倒渣土、擅自建墓、违法开采等破坏山体行为时有发生。二是各级政府虽然加强了管理和查处力度，积极投入大量资金，但山体生态改善依然面临巨大压力。三是山体保护工作涉及国土、规划、林业、城管执法等多个部门

职责，相关保护规定散见于多项法律、法规之中，监管体制不理顺，机制不健全，工作不到位，部门各自为战，难以形成合力。因此，对山体保护进行立法是非常必要的。

二、关于《草案》的合法性和可操作性

审议认为，《草案》依据国家、省有关法律法规和规章，立足我市实际，学习、借鉴了外省市在山体保护方面的成熟做法，对法规的适用范围、执法主体、管理人和管理相对人的权利、责任和义务等相关法律关系都作了较明确的规定，具有合法性和可操作性。会议原则通过市政府提请的《草案》。为了使该法规案能够进一步结合我市实际，内容更加充实完善，文字表述更加规范，逻辑关系更加清晰，建议对该法规做进一步调整和修改。

三、关于《草案》内容修改的意见和建议

1、《草案》第四条山体保护原则中，建议加入“合理利用”的原则，并在最后增加“建立谁开发谁修复，谁破坏谁治理的约束机制”。

2、《草案》第五条第一款最后一句“并保障经费投入”建议删除。增加第三款“市、县、区人民政府（含高新区管委会、市南部山区管委会，下同）应当将山体保护列入国民经济和社会发展计划和政府年度工作计划”。

3、《草案》第九条最后一句建议修改为“报市人民政府批准，并与本条例同时公布

实施”。

4、《草案》第十一条第一款建议修改为“编制山体保护规划，应当符合本条例要求，主要包括以下内容”。

5、《草案》第十二条第一款建议修改为“编制山体保护规划应当与土地利用总体规划、城乡规划和名泉保护规划相衔接”。

6、《草案》第二章建议增加一条“山体保护规划应当突出‘显山露水’，对遮挡山体的既有建筑，应科学规划，逐步拆除”。

7、《草案》第十四条建议增加重要交通沿线两侧的山体优先列入山体保护名录。

8、《草案》第十五条第一款中“通过”二字建议修改为“应当”。第二款山体保护控制线的划定建议应明确坡度、距离等具体数据”。

9、《草案》第十六条第二款建议修改为：“任何单位、个人不得侵占、损毁、擅自移动山体保护界桩和保护标志”。

10、建议将《草案》第十四条、第十五条、第十六条移到第二章山体保护规划中。

11、《草案》第十七条最后一句建议修改为“不得在山体保护控制线内设置开采区”。

12、《草案》第二十七条第二款，建议修改为“在山体范围内禁止倾倒、堆放城市生活垃圾和擅自倾倒、堆放建筑垃圾”。

13、《草案》第二十八条第一句“邻近”二字不利于操作，建议使用具体数据明确。

14、建议《草案》第三章增加关于建立和完善自然灾害应急预案的条款。

15、《草案》第三十二条第三款，对其他山体治理修复设计方案建议由国土资源主管部门组织专家论证。

16、《草案》第三十四条，其它山体治理修复工程竣工后，建议由国土资源主管部门组织竣工验收。

17、《草案》第三十五条最后一句中的“养护”建议修改为“保护”。

18、《草案》第三十七条建议修改为：“鼓励和支持社会力量投资山体治理修复，对在山体保护工作中做出显著成绩的单位和个人，由市、县、区人民政府予以奖励。”

19、建议《草案》第四章增加运用现代

科技手段加强山体保护的条款。

20、《草案》第四十二条建议增加国土资源主管部门重点查处违法开垦山地的行为。

21、《草案》第四十四条建议修改为：“城乡水务主管部门重点查处从事采石、挖砂、取土、开垦等造成水土流失的行为”。

22、《草案》第四十七条，第一款最后一句中的“可以”建议修改为“应当”。

23、《草案》第六章法律责任中处罚款数额普遍太少，违法成本明显偏低，建议在规定的范围内尽可能提高，并责令限期改正、治理恢复。

市人大城建环保委员会

2017年8月22日

济南市人民代表大会常务委员会 关于接受王宏志辞去济南市人民政府副市长 职务请求的决定

2017年10月25日市十六届人大常委会第六次会议通过

济南市第十六届人民代表大会常务委员会第六次会议决定：

接受王宏志辞去济南市人民政府副市长职务的请求，报济南市第十六届人民代表大会备案。

辞 呈

济南市人大常委会：

因工作变动，现申请辞去济南市人民政府副市长职务。
请予批准。

签名：王宏志

2017年10月10日

济南市第十六届人民代表大会 常务委员会任免名单

（2017年10月25日济南市第十六届人民代表大会常务委员会第六次会议通过）

决定任命：

徐群为济南市人民政府副市长；

苑子建为济南市统计局局长。

免去：

张威力的济南市中级人民法院刑事审判第二庭庭长职务；齐晓霞的济南市中级人民法院审判员、民事审判第一庭副庭长职务；许庆坤、种林的济南市中级人民法院审

判员、民事审判第二庭副庭长职务；隋洪明的济南市中级人民法院审判员、民事审判第三庭副庭长职务；徐凤真的济南市中级人民法院审判员、民事审判第五庭副庭长职务；郎秀敏、薛立华、尹德常、刘忠东的济南市中级人民法院审判员职务；王晨霞的济南高新技术产业开发区人民检察院检察员职务。

市十六届人大常委会第六次会议 审议有关工作报告的意见

一、关于全市义务教育均衡发展情况报告的审议意见

常委会组成人员审议认为,近年来我市义务教育均衡发展成效明显:教育投入逐年加大,办学条件均衡初步实现;人才机制不断完善,师资配置均衡得到改进;教育综合改革继续深化,教育质量均衡有所提升;教育服务能力持续增强,机会均等基本保证。常委会组成人员同时指出了我市义务教育均衡发展工作还存在的一些亟待解决的困难和问题:一是区域间教育均衡水平有待提高,教育质量距百姓的期待尚有差距。二是义务教育配套基础设施建设滞后明显,老城区中有 141 个小区义务教育设施存在历史欠账,应建未建小区 56 个,教育资源不足问题比较突出。三是教师结构性缺编问题比较严重,目前全市已聘编外教师 4702 名,影响义务教育均衡优质发展。四是义务教育食堂建设问题亟待解决,目前全市城区共有 283 所中小学,建有学生食堂的只有 25 所,学生集中就餐场所十分匮乏,未达到《关于切实加强和改进城市规划建设管理工作的实施意见》(鲁发〔2016〕15 号)规定要求。常委会组成人员建议:

一是强化责任与担当,形成推动义务教育均衡发展的强大合力。各级政府要切实把教育事业摆在优先发展战略位置,进一步增强发展义务教育事业的责任感、使命感,强化主体意识,落实主体责任,下大力气推进义务教育事业均衡优质发展。要不断加大义务教育经费投入,切实落实“以县为主”的管理体制,将义务教育经费全面纳入财政预算并保证做到“三个增长”。要完善县域内城乡义务教育一体化改革,切实提高政府教育治理能力。要坚持问题导向,加强协作配合,教育相关部门要依法严格落实义务教育配套设施规划前置审核制度,在编制控制性详细规划、出具规划意见、土地征收熟化、招拍挂、办理商品房预售许可和综合验收等环节设置教育政策卡口,保障义务教育配套设施与首期住宅“三同步”。要抓好省委省政府《关于切实加强和改进城市规划建设管理工作的实施意见》的落实,借鉴外地先进经验,搞好食堂规划建设,切实解决好孩子们的就餐问题。

二是紧扣公平和质量,加快推动义务教育均衡优质发展。要多举措补齐农村教育短板,提高农村学校信息化水平和寄宿制学校

管理服务水平。要合理布局学校,实施优质教育资源带动共享战略,加大校际间教师、校长交流力度。推进城乡义务教育公办学校标准化建设,改善基本办学条件,巩固“零择校”、“零择班”成果。完善以居住证为主要依据的入学政策,切实解决外来务工人员随迁子女在我市就学升学问题,保障学生享有平等的受教育机会。完善资助政策,加大对困难学生的帮扶力度。

三是坚持立德树人,促进中小学生全面发展。坚持方向引领、德育为先,把社会主义核心价值观落小、落细、落实,采用符合教育规律和学生身心发展特点的教育教学方法,切实加强爱国主义、理想信念、优秀传统文化、公民意识和生态文明教育。鼓励和引导特色发展,在人才培养模式、课程改革和学校文化建设等方面大胆探索,着力培养学生创新精神和实践能力,促进学生全面发展。要建立办学质量标准体系,形成用科学方法考量和评价义务教育学校、教师和学生的各项指标。构建校内外教育相互衔接的育人机制,加大校外辅导机构的监管和治理,切实解决学生课业负担过重问题。

四是弘扬尊师重教,努力打造一支高素质专业化教师队伍。制定义务教育阶段教师队伍建设专项规划,建立城乡义务教育学校教职工编制统筹配置机制和跨区域调整机制,实行教职工编制城乡、区域统筹和动态管理,提高使用效益。建立健全教师定期轮

换制度,在教师流动范围、待遇、保障等方面做出明确规定。根据农村教学任务的实际需要,加强一专多能教师培养,抓紧补充音体美、计算机、心理健康等急需的教师。全面推进教师“县管校聘”改革,完善教师招聘机制,统筹调配编内教师资源,着力解决义务教育阶段教师结构性缺员和师资不足问题,妥善处理编外教师问题。加强对校长、教师的培训,修订师德考核意见,真正打造一支师德高尚、业务精湛、结构合理、充满活力的师资队伍。

五是加强法治建设,持续提高义务教育均衡发展制度化、规范化水平。按照全面实施依法治教要求,加快义务教育法制建设进程,完善具有泉城特色的义务教育法规规章。要根据全市经济社会发展和教育改革的需要,借鉴先进地市成功立法经验,探索制定我市有关义务教育配套设施建设、学校、教师招聘培训、家庭教育等地方法规。各级政府要按照建设法治政府的要求,依法履行教育职责。探索教育行政执法体制改革,落实教育行政执法责任制,及时查处违反教育法律法规、侵害受教育者权益、扰乱教育秩序等行为,依法维护学校、学生、教师、校长的权益。要大力推进依法治校,建立完善符合法律规定、体现自身特色的学校章程和制度,依法办学,从严治校,认真履行教育教学和管理职责。尊重教师权利,加强教师管理。保障学生的受教育权,对学生

实施的奖励与处分要符合公平、公正原则。健全符合法治原则的中小学教育救济制度。开展普法教育，加大对《义务教育法》、《教师法》等法律法规的宣传教育力度，优化全社会义务教育均衡发展法治环境。要不断提高教育工作者和全体公民的法律素质，促进师生员工增强法律观念，自觉知法守法，做遵纪守法的楷模。市人大常委会和有关专门委员会要根据全市义务教育事业发展实际，采取执法检查、视察、听取工作汇报等多种形式，对全市义务教育均衡发展情况依法进行监督，协调推进相关问题的解决，推动全市义务教育事业在新时代有新发展，为“打造四个中心、建设现代泉城”贡献智慧和力量。

二、关于我市农业供给侧结构性改革情况报告的审议意见

常委会组成人员审议认为，我市始终把解决好“三农”问题作为各项工作的重中之重，坚持农业农村优先发展，大力推进农业供给侧结构性改革，进一步转变发展方式，优化经济结构，转换增长动力，努力构建现代农业产业体系、生产体系、经营体系，省会现代都市农业新格局基本形成，农业农村经济发展呈现稳中有进、稳中向优的良好态势。常委会组成人员指出，目前我市推进农业供给侧结构性改革的形势非常紧迫，农业农村发展和改革推进过程中仍然存在农业比较效益下降，农民增收困难；新型农业经

营主体发展不够快，适度规模经营推进难度大；要素僵化，农村集体产权制度改革相对滞后；农业基础设施整体水平不高，抵御风险能力偏低等问题，要清醒认识、深刻分析，坚持问题导向，勇于攻坚克难，大力培育农业农村发展新动能，不断增强农业综合效益和竞争力。常委会组成人员建议：

一是从实施乡村振兴战略的高度，进一步提高对推进农业供给侧结构性改革的认识。要深入学习、认真贯彻党的十九大精神，按照产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕的总要求，大力实施乡村振兴战略，加快推进农业农村现代化。2017年中央一号文件，对深入推进农业供给侧结构性改革做了全面部署，各级各部门必须准确把握其内涵要义、主攻方向和根本途径，调整工作重心，创新发展思路，紧紧围绕市场需求变化，以增加农民收入、保障有效供给为主要目标，以提高农业供给质量为主攻方向，以体制改革和机制创新为根本途径，进一步加大政策和资金的支持投入力度，调整农业结构，推进绿色发展，加快创新驱动，深化农村改革，着力构建长效机制，实现发展动能转换、动力接续，开辟我市农业现代化发展新境界。

二是聚力质量兴农，突出绿色发展，增强农业可持续发展能力。要在确保国家粮食安全的前提下，紧紧围绕市场需求，大力发展都市精致农业，充分发挥资源禀赋、产业

基础、生态环境等优势要素作用，进一步优化农业结构和区域布局，制定规划，落实政策，强化支持，推动资源要素优化重组，产业结构转型升级，农业功能拓展延伸，切实把区域资源优势转变为产品优势、产业优势和竞争优势。以培育农业“新六产”为重点，加快壮大新产业新业态，进一步融合农业生产、农产品加工流通和农业休闲旅游，以现代农业综合体、电商网络等平台为依托，打造精深产业集群，大力推进农村一二三产业融合发展，实现农业的全环节升级、全链条升值。发展多种形式适度规模经营，加快培育新型农业经营主体，着力在增加数量、壮大规模、增强实力上下功夫，扶持壮大一批农业龙头企业、家庭农场、农民合作社，强化职业农民教育培训，支持鼓励农民就业创业，健全农业社会化服务体系，努力构建集约化、专业化、组织化、社会化相结合的立体式复合型现代农业经营体系，实现小农户和现代农业发展有机衔接。坚定不移地推行绿色生产方式，加强源头治理和环境保护，推进水肥一体化建设，发展生态循环农业；深入实施农业标准化战略，突出优质、安全、绿色导向，着力培育和保护农产品品牌，塑造“泉”字号品牌农业强市形象；健全农产品质量安全监管体系，完善追溯机制，严格依法行政，满足“质”的需求。

三是强化“两个支撑”，深化农村改革，激活农业农村内生发展动力。强化基础支

撑，补齐农业基础设施短板，加强农田水利、耕地质量的建设、改善和提升，积极推进农业示范项目建设，提高农业装备水平，夯实农业农村发展基础；积极做好精准扶贫、精准脱贫工作，扎实推进农业产业扶贫，拓宽农民增收渠道。强化科技支撑，实施创新驱动，优化农业科技创新方向和重点，开展“产学研用”一体化合作，促进实用技术推广与成果转化，重视专业人才培养，提升现代农业科技水平。加强农业信息化建设，打造智慧农业，统筹各类大数据平台资源，推进“互联网+”行动，大力发展农村电商、智能物流，增强农业发展新动能。进一步深化农村改革，加快体制改革和机制创新，推进城乡融合发展，加强涉农部门的统筹协调，科学整合涉农资金，发挥财政资金的撬动、引导作用，吸引社会资本更多投向农村。完善农村金融服务，创新农村金融抵押担保机制，加快建立以政策性保险为主、应急救灾补助为辅的灾害风险分散机制。巩固和完善农村基本经营制度，深化农村土地制度改革，完善承包地“三权”分置制度，加大政策的宣传、推进力度，以股份合作、土地托管、代耕代种等多种形式，加快土地流转，促进农业适度规模经营；加快推进农村集体产权制度改革，力争年底全面完成试点任务，盘活农村集体资产，保障农民财产权益，壮大集体经济，为农业农村发展注入强大动力。

三、关于全市检察机关侦查监督工作情况

况报告的审议意见

常委会组成人员审议认为,近年来,我市各级检察机关高度重视侦查监督工作,紧紧围绕全市工作大局,全面履行审查逮捕、立案监督、侦查活动监督三项基本职能,健全完善侦查监督工作机制,持续提升侦查监督能力水平,严厉打击各类严重刑事犯罪,侦查监督工作取得显著成效,为维护司法公正、实现社会公平正义、促进社会和谐稳定发挥了积极作用。常委会组成人员在充分肯定我市检察机关侦查监督工作取得成效的基础上,也指出了一些值得关注的问题。一是侦查监督工作整体发展不够平衡,侦查监督的质量和效果仍需提升。二是侦查监督工作机制有待完善,信息共享平台还不够健全。三是队伍专业化建设需要进一步加强,案多人少矛盾突出。常委会组成人员建议:

一是进一步增强侦查监督意识。坚持以党的十九大精神和习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,准确把握检察机关的宪法定位。按照深化司法体制综合配套改革的部署,把侦查监督工作放在更加突出的位置。更新侦查监督理念,敢于监督、善于监督,加大监督工作力度。通过法治宣传和检务公开,让广大群众和社会各界更多了解侦查监督工作性质、任务、程序等。公安机关及其他行政执法机关要增强自觉接受侦查

监督的意识,加强支持配合,共同营造良好的工作氛围。

二是进一步完善侦查监督机制。坚持围绕侦查监督薄弱环节推进机制创新,确保侦查监督工作长远健康发展。完善行政执法和刑事司法衔接机制,研究完善相关制度,进一步明确“两法衔接”的范围、途径、形式、程序、涉嫌犯罪案件移送标准等。建立健全侦查监督工作的刚性反馈机制,加强对检察建议落实反馈的监督。加强检察机关内部侦查与公诉、控审、监所等业务部门的联系配合,构建立案监督“一体化”工作机制。探索立案监督、侦查活动监督新机制新做法,打造工作亮点,提升侦查监督工作的规范化水平。

三是进一步加大侦查监督保障力度。坚持把推进信息化和队伍建设作为推动侦查监督工作的根本和保障。进一步加大对侦查监督部门的科技投入,深入推进“两法衔接”信息共享平台建设,建立侦查监督信息共享平台,实现对侦查机关的实时有效监督,提升办案的科技化水平。加强侦查监督队伍建设,认真学习贯彻党的十九大精神,牢固树立“四个意识”,加强思想政治教育、廉洁警示教育、岗位技能培训等,提升干警的政治素质和办案能力。优化队伍结构,配齐配强办案力量,打造一支高素质的侦查监督队伍。

济南市人民政府

关于市十六届人大常委会第四次会议 审议意见办理情况的报告

市人大常委会：

收到《济南市人大常委会办公厅关于印送市十六届人大常委会第四次会议审议意见的函》（济人办发〔2017〕21号）后，市政府高度重视，立即组织相关部门就国有资本经营管理工作进行研究部署。现将办理情况报告如下：

一、坚持以深化改革为抓手，增强市属国企发展活力

坚持用改革的思路和办法解决市属国资国企发展中遇到的问题，深化企业改革重组，解决企业历史遗留问题，完善法人治理结构，激活企业发展的内生动力。

（一）持续深化企业改革重组。坚持市场化改革方向，站在优化全市国有经济布局结构的全局上，统筹谋划企业改革工作，采取战略重组、改革改制、破产退出等多种形式，引增量，盘存量，从整体上谋划搞活国有经济，提升国有经济运行效率和质量。分类推进企业改革，对符合破产条件的僵尸企业，实行一企一策，推动国有资本从劣势企业退出；对因技术、资金、市场制约发展停

滞的企业，发挥国有产权酵母作用，引进战略投资者实施重组；对规模小、业务萎缩或因集团精干主业、战略调整等需要整合的企业，整合优化资源配置，提升企业竞争力。加快推进市属国企公司制改革，今年全部完成市属一级企业公司制改制，当前正积极推进市公共交通总公司、济南一建总公司进行公司制改制，指导六大集团对整合划入的非公司制企业，结合资产重组同步实行公司制改制，通过转换机制增强企业发展活力。

（二）扎实推进“三供一业”分离移交工作。坚持把做好“三供一业”分离移交工作作为一项民生工程，对市属国企家属宿舍区进行调查摸底，制定了分离移交工作方案和维修改造费用测算标准、具体操作办法、本级政府财政专项补助使用管理办法。为加快推进工作，成立专门工作组，及时协调解决工作中遇到的问题，每月调度分离移交工作进展情况，督促相关单位联动配合推进分离移交工作。目前，正按照年初确定的时间表、路线图，积极推进分离移交各项工作，整个工作力争今年完成任务过半，明年年底前基

本完成分离移交工作。

(三)完善法人治理结构。坚持党管干部原则与董事会依法选择经营管理者、经营管理者依法行使用人权相结合的实现形式,进一步完善企业法人治理结构。加快推进企业章程修改工作,把党建工作要求写入公司章程,健全企业党组织参与重大决策的规则和程序,使党组织发挥作用法定化、制度化、具体化。加强企业领导班子队伍建设,组织力量对市属国有企业领导班子和领导人员进行了2个月的调研,在此基础上,按照干部管理权限,拟选拔任用一批群众基础好、知识层次高、年富力强、懂经营、善管理的干部充实到企业董事会、监事会和经理层,同时督促部分国有独资公司增设职工董事,对按规定不应兼任职工监事的公司高管人员做出调整,选优配全配强企业领导班子。优化董事会组成结构,董事长、总经理原则上分设,探索建立外派董事制度,到2020年底在国有独资公司中逐步建立外部董事占多数的董事会,提高企业法人治理科学化水平。

二、坚持以资产证券化为依托,提高国有资本运营能力

坚持市场化取向,积极推进资产证券化,加快混合所有制改革,优化国有产权管理,拓展投融资渠道,提高国有资本统筹运营能力。

(一)推进资产证券化。研究制定推进

市属国有企业上市和资产证券化工作的指导意见,鼓励市属国企通过首发与并购上市、新三板和区域产权交易中心挂牌、平台类公司发行资产支持票据、开展项目收益债券业务、PPP项目资产证券化等多种方式,加快企业资产证券化步伐,提升国有资本价值。制定企业上市三年行动计划,积极推动国有企业改制上市、整体上市、主营业务上市,培育一批上市企业资源,重点推进济南二机床,以及优势建筑企业、供水供热等企业上市,力争到2020年有3家以上优势骨干企业在主板上市,5家以上企业在新三板或创业板上市。

(二)加快混合所有制改革。积极稳妥推进混合所有制改革,制定出台市属国有企业发展混合所有制经济的意见,明确推进我市国企混合所有制改革的指导思想、基本原则、任务目标、制度设计和治理机制,加快规范董事会管理、完善市级国有资本经营预算、加强市属国有企业财务监督和审计监督,以及企业负责人履职待遇业务支出、国有企业负责人薪酬制度、市属国有企业章程管理等改革配套制度建设,为依法规范混合所有制改革奠定政策基础。遵循中央、省、市有关政策要求,在符合条件、基础较好的中国重汽、济南二机床等市属国有企业积极推进混合所有制改革和员工持股试点工作,典型引路、积累经验,择机在市属国企中推广。

(三)优化国有产权管理。制定完善国

有产权交易实施细则，健全国有产权交易制度体系。加强企业国有产权交易管理，严格实施“进场交易”，凡属应当进场转让的企业国有产权，必须通过市政府公共资源交易平台和产权交易市场披露信息，挂牌交易，依法处置。规范国有产权交易环节，采取竞价、招标、拍卖、网络竞价等多种方式公开处置国有产权，通过市场充分挖掘国有产权受让人，形成国有产权转让的竞争机制，实现国有产权转让价值最大化。强化企业实物资产交易，督促企业依法履行民主程序、决策程序，落实企业主体作用，通过交易市场公开拍卖的方式处置资产，杜绝实物资产处置的随意性，确保国有资产保值增值不流失。

三、坚持以创新驱动为支撑，培育企业发展新动能

注重创新求发展，加快企业自主创新步伐，促进企业管理提升，强化人才队伍建设，努力为企业发展提供不竭动力。

(一) 深入实施创新驱动战略。坚持以“四新”(新技术、新产业、新业态、新模式)促“四化”(产业智慧化、智慧产业化、跨界融合化、品牌高端化)，实现“四提”(传统产业提质效、新兴产业提规模、跨界融合提潜能、品牌高端提价值)，积极对接“一带一路”、“中国制造 2025”、全市十大千亿产业创新计划，瞄准市场需求加大技术创新和产品创新力度，提高企业自主创新能力。加快项目建设，积极开展产业招商、项目招商、

技术招商、股权招商，按照时间节点推进中国重汽氢动能汽车产业园项目、济南重工股份盾构机项目以及济乐高速南延、北跨“三桥一隧”等一大批重点项目建设，培育企业发展新动能、新产能、新优势。扎实推动“企业上云”行动，积极响应全市“企业上云”行动计划(2017-2019年)，试点推进一批企业上云，促进企业生产、管理和营销模式创新，推动“互联网+”向“云+”时代迈进。

(二) 推进企业管理创新。坚持把管理创新作为深化国企供给侧改革的有力抓手，全面推进企业战略管理、基础管理、集团管控、商业模式、人才强企、风险管理、品牌建设等方面的管理提升工作，稳固企业发展基础。加快推进商业模式创新，鼓励企业在加大企业科技创新、产品创新力度的同时，高度重视商业模式创新，把握最新动态和创新方向，在借鉴同行业和类似行业商业模式创新的基础上，创造合适的产品和服务，创新产品和服务提供路径、收入模式、对顾客支持体系、合作竞争模式等，提高企业创新发展能力。加强企业风险管理，注重管理创新和风险控制齐头并进，研究制定市管企业投融资及担保借款监督管理暂行办法，规范企业投融资行为，鼓励企业深度融合全面风险管理与日常经营管理，结合“三重一大”决策、惩防体系建设等工作完善风险管理措施，提高企业经营效率。

(三) 加强人才队伍建设。牢固树立“科

技是第一生产力”、“人才是第一资源”的理念，聚焦新旧动能转换需求，着力培育经营管理人才、技术创新人才、专业技能人才三支人才队伍，培养造就一批具有战略思维和国际化视野、公司治理和新兴产业的领军人物。加强人才引进工作，对接我市人才新政30条，研究制定组合式人才政策措施，建立完善人才引进、培育、激励保障机制，着力培养资本运营、产业投资、基金运作等“高精尖缺”人才，建立灵活多样的选人用人机制，提高市场化选聘比例和职位层次。按照“不求所有、但求所用”的原则，鼓励企业采取咨询、兼职、短期聘用、技术入股、人才租赁等方式灵活引进紧缺人才，重点引进市属企业所需的高新技术、金融、贸易、管理、法律、资本运营和投资咨询等方面高级人才，为企业发展提供人才支撑。

四、坚持以管资本为方向，加快推进国资监管职能转变

坚持以管资本为主完善国资监管体制，加快推进监管职能转变，深化集中统一监管工作，强化国有资本经营预算管理，提高国资监管效能。

（一）推进监管职能转变。加快由管企业向管资本转变，将国资委配合承担的安全生产、应急管理、节能减排、环境保护等公共管理职能划归相关政府部门和单位，把工作重点转到管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全上来，着

力强化规划投资、资本运营、激励约束三项管资本职能，制定市国资委权力清单，明确对企业的监管边界，提高国资监管效能。同时，制定市属国有企业负责人业绩考核与薪酬管理办法，研究制定市属国有企业正向激励办法，最大程度调动企业积极性。

（二）深化集中统一监管。强化投融资平台整合调整工作，理顺已整合划转企业的产权关系，优化资源配置，充分发挥国有资本集聚功能。进一步做好“加法”，按照“应进尽进”的原则，对市委宣传部、市属文化企业、司法局所属企业进行调查摸底，拟将市演艺集团、济南齐鲁园林古建筑工程公司、济南齐鲁物业管理有限责任公司、济南鲁圣文化传媒有限公司等4户企业整建制划转至济南文旅集团。指导平台“做好减法”，根据各平台的功能定位和发展方向，统筹考虑项目及运营企业的资金来源、资产负债情况、承接平台的偿债能力等各种因素，进一步优化资源配置，指导各平台突出主责主业，提高投资运营能力。

（三）加强国有资本经营预算管理。进一步扩大市属国有资本经营预算实施范围，将新组建的六大企业集团纳入国有资本经营预算管理范围，加强收益收缴监督，实现应收尽收、全覆盖管理。探索建立以增加企业国有资本金为主要支出方向的国有资本经营预算支出新机制，以技改创新项目为导向，建立健全资本预算支出单位项目库，加

强对资金使用的绩效考核,落实预算管理工
作责任。建立日常监督机制,加强预算支出
执行的跟踪,结合企业财务决算审计,对使
用的预算支出资金进行专项审计,提高预算
资金使用的合规性。探索建立资本经营预算
执行情况报告制度,督促预算资金使用企业

定期报告资金拨付到账、项目进展、资金使
用等情况,全面掌握资金的运转及使用绩
效,提高预算管理水平。

济南市人民政府

2017年9月25日

济南市第十六届人民代表大会常务委员会 组成人员出席第六次会议名单

出席名单(38人)

殷鲁谦 谭延伟 巩宪群 孙积港 许强 李胜利 覃俊文
于炳生 王永金 王晓春 王铁志 印东 冯雷 吕洪涛
刘民 刘海萍 刘勤 孙法星 孙贵民 杜岩 李全福
张海昕 张淋生 陈宁宁 卓长立 郑金松 赵杰 秦旭
袁淑玲 贾杰 高淑贞 唐忠 唐淑英 鹿中华 彭寿谦
傅金峰 臧浩 魏军

缺席名单(5人)

王锡峰 蔡东

济南市第十六届人民代表大会常务委员会 第六次会议列席人员名单

周云平 王桂英 张爱云 宋文娟
王品木 刘大坤 吕杰 吕灿华 李季孝 李涛
郭宝龙 赵延生 苗萌 董传师 朱庆胜 侯庆水 李云爱 时华勤 王勇
邢学忠 李勇 张明亮 朱增利
段迎军 许玉慧 赵静海 李雷 苗建国 王益华 袁磊
李彬 张瑞 赵之祥 诸葛利 金丽霞 常宁 刘德国
冷少华 彭子钢 朱贺之 王金宗 马新军 张帆 孟祥勇
王涛 孙煜航 潘杰