

山西省人民代表大会常务委员会公报

2019 年
第 5 号

(总第 246 号)

10 月 25 日出版

山西省人大常委会办公厅主办

目 录

习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出的重要指示.....	(1)
关于省级人大立法工作交流会议有关情况的报告	
..... 山西省人大常委会办公厅(2)	
山西省人民代表大会常务委员会公告(第二十一号).....	(4)
山西省警务辅助人员条例.....	(4)
关于《山西省警务辅助人员条例(草案)》的说明..... 李喜春(7)	
《山西省警务辅助人员条例(草案)》审议意见的报告..... 杨增武(9)	
山西省人大法制委员会关于《山西省警务辅助人员条例(草案)》审议结果的报告..... 蔡汾湘(11)	
山西省人民代表大会常务委员会公告(第二十七号)	(13)
山西省红色文化遗址保护利用条例	(13)
关于《山西省红色文化遗址保护利用条例(草案)》的说明	李福明(17)
山西省人大法制委员会关于《山西省红色文化遗址保护利用条例(草案)》审议结果的报告..... 蔡汾湘(21)	
山西省人民代表大会常务委员会公告(第二十八号)	(23)
山西省人民代表大会常务委员会关于废止《山西省酒类管理条例》和《山西省盐业管理条例》的决定.....	(23)
山西省人大常委会法制工作委员会关于废止《山西省酒类管理条例》和《山西省盐业管理条例》的说明	阎默或(24)
山西省人民代表大会常务委员会公告(第二十九号)	(25)
山西省人民代表大会常务委员会关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定	(25)
关于《山西省人民代表大会常务委员会关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定(草案)》的说明	张世文(29)
山西省人民代表大会常务委员会关于批准《太原市养犬管理条例》的决定.....	(32)

山西省人民代表大会常务委员会公报

2019 年

第 5 号

(总第 246 号)

10 月 25 日出版

山西省人大常委会办公厅主办

目 录

山西省人大法制委员会关于《太原市养犬管理条例》 审议结果的报告	(32)
山西省人民代表大会常务委员会关于批准《大同市 人民代表大会常务委员会关于修改〈大同市城市 节约用水管理条例〉的决定》的决定	(33)
山西省人大法制委员会关于《大同市人民代表大会 常务委员会关于修改〈大同市城市节约用水管理 条例〉的决定》审议结果的报告	(33)
山西省人民代表大会常务委员会关于批准《忻州市 住宅物业管理条例》的决定	(34)
山西省人大法制委员会关于《忻州市住宅物业管理 条例》审议结果的报告	(34)
山西省人民代表大会常务委员会关于批准《忻州市 文明行为促进条例》的决定	(35)
山西省人大法制委员会关于《忻州市文明行为促进 条例》审议结果的报告	(35)
山西省人民代表大会常务委员会关于批准《晋中市 扬尘污染防治条例》的决定	(36)
山西省人大法制委员会关于《晋中市扬尘污染防治 条例》审议结果的报告	(36)
关于能源革命推进情况的报告	姜四清(37)
关于我省支持和促进民营经济发展情况的报告	翟振新(42)
关于《山西省人大常委会关于深化“放管服效”改革 情况报告的审议意见》研究处理情况的报告	李秋柱(47)
山西省人大财政经济委员会关于深化“放管服效” 改革情况报告审议意见督办情况的报告	(52)
山西省人民政府关于 2018 年度国有资产管理情况 的综合报告	武 涛(55)
山西省人民政府关于 2018 年度企业国有资产(不 含金融企业)管理情况的专项报告	郭保民(66)

山西省人民代表大会常务委员会公报

2019 年
第 5 号

(总第 246 号)

10 月 25 日出版

山西省人大常委会办公厅主办

目 录

山西省人大常委会预算工作委员会关于企业国有资产(不含金融企业)管理情况的调研报告	卢晓中(70)
山西省人大财政经济委员会关于 2018 年度国有资产管理情况的综合报告和企业国有资产管理情况的专项报告的初步审议意见	(74)
山西省人大常委会执法检查组关于检查《山西省汾河流域生态修复与保护条例》实施情况的报告	高卫东(77)
关于全省检察机关全面开展公益诉讼工作情况的报告	崔国红(82)
省人大监察和司法委员会关于全省检察机关开展公益诉讼工作情况的调研报告	(87)
山西省人民代表大会常务委员会任名单	(91)
山西省人民代表大会常务委员会任免名单	(91)
山西省人大常委会人事代表工作委员会关于对省高级人民法院院长孙洪山提名人事任免议案的审查报告	(92)
山西省人民代表大会常务委员会任名单	(92)
山西省人大常委会人事代表工作委员会关于对省人民检察院检察长杨景海提名人事任免议案的审查报告	(93)
山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议议程	(94)
山西省十三届人大常委会第十三次会议纪要	(95)

习近平总书记对地方人大及其常委会工作 作出的重要指示

县级以上地方人大设立常委会,是发展和完善人民代表大会制度的一个重要举措。40年来,地方人大及其常委会坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,履职尽责,开拓进取,为地方改革发展稳定工作作出了重要贡献。

新形势新任务对人大工作提出新的更高要求。地方人大及其常委会要按照党中央关于人大工作的要求,围绕地方党委贯彻落实党中央大政方针的

决策部署,结合地方实际,创造性地做好立法、监督等工作,更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。要自觉接受同级党委领导,密切同人民群众的联系,更好发挥人大代表作用,接地气、察民情、聚民智,用法治保障人民权益、增进民生福祉。要加强自身建设,提高依法履职能力和水平,增强工作整体实效。

关于省级人大立法工作交流会议 有关情况的报告

山西省人大常委会办公厅

(2019年9月25日)

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据全国人大常委会要求，省人大常委会党组书记、副主任郭迎光及相关同志参加了全国人大常委会召开的省级人大立法工作交流会。现将会议有关情况报告如下：

一、会议基本情况

省级人大立法工作交流会，于9月4日至5日在天津举行，中共中央政治局常委、全国人大常委会委员长栗战书同志出席会议并作重要讲话，中共中央政治局委员、全国人大常委会副委员长王晨主持会议并作总结讲话，各省、自治区、直辖市人大常委会主任或主持工作的副主任，秘书长，法工委（法制委）负责同志参加会议。

这次会议是由栗战书委员长亲自提出并推动、经党中央批准召开的，也是省级人大行使地方立法权40年来第一次组织的工作交流会，会议的主要任务是深入学习贯彻习近平总书记关于立法工作重要思想和今年三次对立法工作、地方人大工作重要指示精神，总结交流省级地方人大行使地方立法权40年来的成就经验，加强和改进新时代省级人大的立法工作。9月4日上午，栗战书委员长出席第一次全体会议并作重要讲话。之后，进行了分组交流讨论。9月5日上午，在第二次全体会议上，12个省、自治区、直辖市的同志作了经验交流发

言，省人大常委会郭迎光副主任以《从制定企业投资项目承诺制规定入手 探索立法精准服务改革的路子》为主题进行了交流发言。王晨副委员长作了总结讲话。

二、会议的主要精神

会议传达学习了习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出的重要指示。

栗战书委员长在讲话中强调，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚持党对立法工作的领导，加强和改进新时代地方立法工作，切实提高立法质量，确保立一件成一件，更好助力经济社会发展和改革攻坚任务。

栗战书指出，党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，从全面依法治国的高度，对人大立法工作作出一系列重要指示和部署。要深入学习贯彻习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略特别是对立法工作的重要指示要求，着眼于构建完备的法律规范体系，自觉担负起新时代对地方立法提出的新任务。要健全完善地方立法体制机制，形成立法工作整体合力，共同提高人大立法工作水平。

栗战书强调，地方立法要围绕贯彻落实党的十九大精神，贯彻落实新发展理念，抓住重点，突出地方特色。适应经济发展新阶段，通过立法推进供给

侧结构性改革,推动经济高质量发展。围绕民生和社会治理,抓好惠民立法,及时回应人民群众的期待,维护人民群众利益。加强生态环保领域立法,建立健全有效约束开发行为和促进绿色发展的法律制度。抓好弘德立法,把社会主义核心价值观融入法律法规的立改废释全过程。抓好协同立法,依法保障和推动区域协调发展战略落实落地。

栗战书强调,做好新时代地方立法工作,必须牢牢把握正确政治方向,把增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”贯彻体现到立法全过程和各方面,善于将地方党委贯彻党中央大政方针的部署举措依法落实到位。发挥人大及其常委会在立法工作中的主导作用,提高科学立法、民主立

法、依法立法水平,维护国家法制统一和权威,确保每一项立法经得起实践、人民、历史的检验。坚持立法和改革决策相衔接,为地方深化改革、扩大开放提供法制支撑。

王晨副委员长在闭幕会上讲话指出,做好新时代省级人大立法工作,对推动整个地方立法、全面推进依法治国意义重大。要把会议精神贯彻到新的立法工作实践中,努力形成制度化、规范化的成果,为更好开展地方立法工作提供指导和遵循。要以总结40年地方立法工作为新起点,振奋精神,担当作为,创造性地开展工作,努力推动新时代地方立法提升新水平、迈上新台阶。

山西省人民代表大会常务委员会公告

(第二十一号)

《山西省警务辅助人员条例》已由山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议于 2019 年 9 月 27 日通过,现予公布,自 2020 年 1 月 1 日起施行。

山西省人民代表大会常务委员会

2019 年 9 月 27 日

山西省警务辅助人员条例

(2019 年 9 月 27 日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为了规范公安机关警务辅助人员管理,维护警务辅助人员的合法权益,保障警务辅助人员依法履行职责,根据有关法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

第二条 本省行政区域内警务辅助人员招聘使用、权益保障、监督管理等适用本条例。

第三条 本条例所称警务辅助人员(以下简称辅警),是指根据社会治安形势发展和公安工作实际需要,依法招聘,为公安机关正常运转和警务活动提供辅助支持的非人民警察身份人员。

辅警分为文职辅警和勤务辅警。

辅警应当严格按照国务院有关规定履行职责。

第四条 辅警管理遵循谁使用、谁管理、谁负责的原则。

上级公安机关指导、监督下级公安机关辅警管理工作。

第五条 县级以上人民政府应当将辅警队伍建设纳入国民经济和社会发展规划,并将所需经费列入财政预算。

第六条 省人民政府公安机关会同同级机构编制部门核定辅警用人额度,报省人民政府批准后实施。设区的市人民政府公安机关根据社会治安状况和经济发展水平,统一调配本行政区域内核定的辅警用人额度。

县级以上人民政府人力资源和社会保障部门会同同级公安机关核定辅警薪酬标准。

县级以上人民政府财政部门负责辅警经费保障工作。

县级以上人民政府民政部门、退役军人事务部门负责辅警优抚工作。

第二章 招 聘

第七条 辅警招聘应当遵循公开、平等、竞争、择优的原则,统一招聘条件和程序,严格选拔聘用。

第八条 县级以上人民政府公安机关在用人额度内,提出招聘计划。

辅警招聘由省人民政府公安机关会同省人民政府人力资源和社会保障部门统一组织实施,也可以委托设区的市人民政府公安机关会同设区的市人民政府人力资源和社会保障部门组织实施。

第九条 应聘辅警应当具备以下条件:

- (一)具有中华人民共和国国籍;
- (二)拥护宪法,遵守法律、法规,品行端正;
- (三)年满十八周岁;
- (四)具有大专以上学历和履行岗位职责所需的工作能力;
- (五)具备履行职责的身体条件以及其他应当具备的条件。

退役士官和士兵应聘辅警的,其学历可以为高中,但是应当在聘用合同期限内取得大专以上学历;未取得,合同期满后不予续签。

第十条 有下列情形之一的,不得招聘为辅警:

- (一)受过刑事处罚或者涉嫌犯罪尚未结案的;
- (二)曾被行政拘留或者有吸毒史的;
- (三)有较为严重的个人不良信用记录的;
- (四)曾因违法、违纪被开除或者解聘的;
- (五)曾因违反公安机关管理规定被解除劳动合同的;
- (六)不适合从事辅警工作的其他情形。

第十一条 辅警招聘时,应聘人员具有国家和省规定的优先情形的,在同等条件下优先聘用。

第十二条 辅警招聘按照报名、资格审查、笔试、面试、体能测试、考察、体检、公示、签订劳动合同等程序进行。

第十三条 辅警招聘时应当发布公告。公告应当载明招聘的岗位、名额、报考资格条件、报考需要提交的申请材料以及其他事项。

第十四条 公安机关应当根据报考资格条件对报考申请进行审查。

报考者提交的申请材料应当真实、准确。

第十五条 公示期满后,公安机关应当与拟聘用辅警签订劳动合同,并约定试用期。

第三章 权利、义务和保障

第十六条 辅警享有下列权利:

- (一)获得履行职责必需的工作条件;
- (二)依法获得劳动报酬,享受福利、社会保险待遇;
- (三)参加警务技能培训和业务知识培训;
- (四)对所在单位的工作提出意见和建议;
- (五)依法对侵害自身合法权益的行为提出申诉;
- (六)依法解除劳动合同;
- (七)法律、法规规定的其他权利。

第十七条 辅警应当履行下列义务:

- (一)拥护宪法,遵守法律、法规;
- (二)服从公安机关管理,听从人民警察指挥;
- (三)忠于职守,文明履职;
- (四)严守工作纪律,保守工作秘密;
- (五)法律、法规规定的其他义务。

第十八条 辅警薪酬标准应当根据其职业特点、分类分级管理方式以及所从事工作,参照当地上年度在岗职工平均工资合理确定,并动态调整。

第十九条 辅警和其所在的公安机关应当依法参加养老、医疗、失业、生育、工伤等社会保险,缴

存住房公积金。

第二十条 公安机关应当为一线以及高危岗位的辅警,办理人身意外伤害保险。

第二十一条 辅警因工受伤、致残的,应当依照《工伤保险条例》等有关规定享受相关待遇。

辅警牺牲被评定为烈士的,其遗属依照《烈士褒扬条例》有关规定享受相关抚恤待遇。

第二十二条 辅警履行职责有显著成绩和突出贡献的,县级以上人民政府或者公安机关应当给予表彰和奖励。

公安机关面向优秀辅警招录人民警察的,按照国家有关规定执行。

第四章 管理和监督

第二十三条 省人民政府公安机关应当结合辅警工作特点,建立健全辅警分级管理、考核奖惩、薪酬调整、教育培训等管理和监督制度。

第二十四条 公安机关应当对辅警进行岗前培训、晋升培训、年度培训等专业培训和政治教育、保密教育。

第二十五条 公安机关应当对辅警的履职情况进行考核。考核结果作为晋升、奖惩,续签或者解除劳动合同的主要依据。

第二十六条 辅警应当按照规定配发统一的工作证件,统一着装、统一标识,持证上岗。辅警离职时,公安机关应当收回配发的证件、服装和标识。

根据工作需要,辅警可以配备必要的执勤和安全防护装备,但不得配备或者使用武器、警械。

辅警的证件、服装和标识,应当与人民警察的证件、服装和标识在外观上存在显著的区别。

第二十七条 辅警履行职责应当接受监督。任何组织或者个人对辅警的违法、违纪行为,有权进行检举和控告。

第二十八条 辅警在履行职责过程中,遇有可能影响其公正履职的情形需要回避的,应当回避。

当事人或者其法定代理人有权提出回避申请。

前款规定的回避,由辅警所在的公安机关决定。

第二十九条 辅警有下列情形之一的,公安机关可以依法解除劳动合同:

- (一)双方协商一致的;
- (二)试用期考核不合格的;
- (三)不能胜任工作,经过培训或者调整工作岗位,仍不能胜任工作的;
- (四)严重违反辅警管理规章制度的;
- (五)严重失职给公安机关造成重大损害或者不良影响的;
- (六)被依法追究刑事责任的;
- (七)法律、法规规定可以解除劳动合同的其他情形。

劳动合同的终止,按照劳动合同法、法规的规定执行。

第五章 法律责任

第三十条 违反本条例规定,法律、行政法规已有法律责任规定的,从其规定。

第三十一条 违反本条例规定,在辅警招聘和管理工作中,有关国家机关及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究其刑事责任。

辅警履行职责对公民、法人和其他组织合法权益造成损害的,由聘用辅警的公安机关承担赔偿责任。

第六章 附 则

第三十二条 本条例自 2020 年 1 月 1 日起施行。

关于《山西省警务辅助人员条例(草案)》的说明

——2019年5月28日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十一次会议上

山西省公安厅副厅长 李喜春

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府委托，就《山西省警务辅助人员条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)的有关情况，作如下说明：

一、制定《条例》的必要性

(一)制定《条例》是贯彻落实国家和省委省政府关于公安改革决策部署的重大举措。2015年，国务院下发《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》，对警务辅助人员改革作出明确安排和具体部署，并要求各地结合实际，主动改革创新，不断推动警务辅助队伍正规化建设。公安部、中编办、民政部、财政部、人力资源社会保障部等五部委联合下发《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的通知》也提出，要积极推动相关部门启动警务辅助人员立法工作。今年1月7日，省委第100次常委会议原则同意《山西省公安机关警务辅助人员管理改革方案》，要求将制定我省公安机关辅警条例按程序列入2019年立法工作计划，争取上半年完成立法工作，为改革提供法制保障。

(二)制定《条例》是加强警务辅助人员队伍建设，提升法治化水平的需要。随着经济社会的快速发展和全面依法治国的深入推进，公安机关承担的任务越来越重、履职的要求越来越严，特别是在地方公安自定编制核销以后，全省警力逐年下降，队

伍结构老化，加之新增监委留置对象看护职能，一线执法警力缺口一直较大。警务辅助人员的加入和使用，加强了我省警务力量。制定《条例》有利于加强警务辅助人员队伍建设，提升法治化水平。

(三)制定《条例》是规范警务辅助人员管理的有力保障。警务辅助人员是公安机关管理使用的一支重要力量，长期以来在协助公安民警维护社会治安等方面发挥了积极作用、作出了重要贡献。但近年来，我省警务辅助队伍中也暴露出一些问题，给公安机关的形象造成了一些影响。这些问题的发生在很大程度上是因为警务辅助人员身份不明、归属不明、待遇保障不明。通过地方立法，实现警务辅助人员履职有依据、工作有保障、管理有目标、监督有制度，为规范管理辅助警务队伍提供有力保障，真正打造一支高标准、高效率、严要求、能战斗的高素质辅助警务队伍是很有必要的。

二、《条例》的主要内容

《条例》设总则、工作职责、招聘、管理和监督、权利和义务保障、法律责任和附则，共7章47条。主要内容如下：

(一)明确警务辅助人员的定义

为明确警务辅助人员身份，《条例》规定：本条例所称警务辅助人员(以下简称辅警)，是指由公安机关统一招聘和管理，履行本条例规定职责，为公

安机关正常运转和警务活动提供警务辅助支持的非人民警察身份的工作人员。辅警分为勤务辅警和文职辅警(第三条)。

(二)规定警务辅助人员工作职责

关于警务辅助人员的职责,《条例》规定:勤务辅警可以从事预防制止违法犯罪活动、保护公共财产和人民群众人身财产安全、治安巡逻值守、安全巡查、监察机关留置人员看护、疏导交通等十二项职责(第七条)。勤务辅警在一名以上人民警察带领下可以从事接报警现场处置、盘问检查、传唤抓捕、押解看管违法犯罪嫌疑人、调查取证、查封扣押、治安监督检查、涉案财物管理、维护大型公共活动秩序、群体性事件处置等十三项职责(第八条)。文职辅警可以从事计算机网络通讯、实验室分析、安全监测、档案管理、证件办理、翻译等五项工作(第九条)。同时,《条例》规定:公安机关不得安排辅警从事本条例第七条、第八条、第九条规定以外的工作(第十条)。

(三)规范警务辅助人员招聘工作

关于警务辅助人员招聘,《条例》规定:招聘辅警应当遵循公开、平等、竞争、择优原则,统一招聘标准和程序,严格选拔聘用(第十二条)。应聘辅警应当具备下列条件:遵守宪法、法律、法规和社会公德,年满十八周岁的中华人民共和国公民,具备履行职责的身体条件,具有大专以上学历等资格条件(第十四条)。严把“源头关”,曾被追究过刑事责任或者涉嫌犯罪尚未结案的、曾被行政拘留或者有吸毒史的等六种情形不得招聘为辅警(第十五条)。辅警的招聘参照人民警察招录程序开展(第十九条)。

(四)规范警务辅助人员管理工作

关于警务辅助人员管理,《条例》规定:辅警实行

层级管理制度,从高到低依次为:一级辅警长、二级辅警长、三级辅警长、一级辅警、二级辅警、三级辅警、四级辅警(第二十三条)。公安机关应当对辅警进行岗前培训、晋升训练、年度训练等(第二十四条)。公安机关应当对辅警的工作绩效、遵章守纪、业务能力、教育培训等其他履职情况进行考核。考核结果作为辅警晋升、奖惩、续签或者解除合同的主要依据(第二十五条)。

(五)明确警务辅助人员权利和义务

关于警务辅助人员的权利和义务,《条例》规定:辅警享有获得履行职责必须的工作条件、依法获得劳动报酬,享受福利和社会保险待遇、依法对侵害自身合法权益的行为提出申诉、依法解除劳动合同等七项权利(第三十四条)。辅警应当履行维护宪法、遵守法律法规、服从公安机关管理、听从人民警察指挥、文明执勤、严守工作纪律等五项义务(第三十五条)。

三、需要说明的问题

近日,习近平总书记在全国公安工作会议上强调,要健全警务辅助人员管理制度。中央意见也提出,要加强地方立法,规范警务辅助人员管理,细化警务辅助人员岗位职责、权利义务、职业保障等规定。我省制定《条例》完全符合习近平总书记重要讲话精神 and 中央意见的要求。《条例》主要根据是国务院《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》,同时参考了深圳市《深圳经济特区警务辅助人员条例》。出于改革创新的实践和公安工作的需要,草案赋予了警务辅助人员一定的行政执法权,如赋予盘问检查、传唤抓捕、押解看管、行政案件调查取证、部分行政强制措施等行政执法权。

以上说明连同《条例(草案)》,请一并予以审议。

《山西省警务辅助人员条例(草案)》 审议意见的报告

——2019年5月28日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十一次会议上

山西省人大监察和司法委员会副主任委员 杨增武

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《山西省警务辅助人员条例(草案)》(以下简称条例(草案))已经省人民政府第26次常务会议通过,提请省人大常委会会议审议。

省人大常委会认真贯彻落实省委关于警务辅助人员管理改革的决策部署,党组书记、副主任郭迎光高度重视辅警立法工作,多次提出具体要求;李悦娥副主任亲自参与立法工作,主持召开了8个部门参加的立法协调会,细化工作任务、明确时间步骤,启动立法工作;亲自参与调研活动并带队赴全国人大常委会就有关问题进行请示。辅警立法时间紧,任务重,为争取时间,监察和司法委员会提前介入条例(草案)起草工作,充分发挥人大在立法工作中的主导作用,制定了立法工作大纲;与相关部门赴江苏省、安徽省、广东省和深圳市开展立法调研,学习兄弟省市先进经验;赴太原、晋中、长治、晋城4市调研,听取市级及12个县(市、区)工作情况介绍,广泛征求基层部门、人大代表和一线民警、辅警的意见建议;组织部分常委会组成人员、专家、学者进行深入论证。结合调研和论证情况,监察和司法委员会起草了该审议意见,并两次召开委员会会议研究审议,现将有关情况报告如下:

一、制定条例的必要性

多年来,辅警队伍作为公安机关一线警力的有效补充,在协助人民警察维护社会治安、打击违法犯罪、开展行政管理、服务人民群众等工作中发挥着重要作用,已成为公安机关不可或缺的重要辅助力量。但同时,警务辅助人员管理制度相对滞后,特别是随着全面依法治国深入推进,辅警职责权限不清晰,职业保障不完善,用工形式不规范等问题日益突出。今年1月7日省委常委会会议研究了公安机关警务辅助人员管理改革工作,要求省人大要按照程序,将制定我省公安机关辅警条例列入2019年立法工作计划。3月7日,省委办公厅、省政府办公厅下发《关于印发〈山西省公安机关警务辅助人员管理改革方案〉的通知》,其中要求由省人大常委会、省司法厅牵头,省公安厅参加,加快推进我省辅警管理立法工作。因此,制定本条例是贯彻落实省委警务辅助人员管理改革的具体行动,对于推动辅警队伍制度化、规范化、法治化建设,维护社会稳定、推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

二、主要修改意见

监察和司法委员会认为,省人民政府提请审议的条例(草案),从制度的总体安排到具体内容的设

计都比较科学合理,内容全面,结构清晰,草案基本可行,同意提请常委会会议审议。现就进一步完善条例(草案)提出以下修改意见:

(一)关于辅警的职权权限

1、条例(草案)第二部分“工作职责”一章中,规定了警务辅助人员的具体工作职责权限。其中第八条拟将现行法律规定的应当由两名警察完成的工作,变通为“1警+N辅”,赋予勤务辅警一定的执法权。这一条款突破了行政处罚法、行政强制法、治安管理处罚法等上位法关于行政案件调查取证、实行政强制措施应由二名正式执法人员完成的规定。同时,第七条勤务辅警职责和第九条文职辅警职责,与国务院关于辅警改革的相关规定不一致。建议按照相关法律和规定作出修改。

2、明确辅警禁止从事的工作。条例(草案)对辅警禁止从事的工作规定得不明确,第十条规定“公安机关不得安排辅警从事本条例第七条、第八条、第九条规定以外的工作”,这一规定不够具体,不易操作,为此,我委提出了九项辅警禁止从事的工作,增强可操作性。

(二)关于辅警的招聘和退出

辅警招聘应当严把入口关,设置政治、品行、表现、身心素质和体能测试等方面招录条件,从源头上提高辅警队伍素质。为此应当明确招聘程序,通过严格的招聘程序来保证辅警招聘公开透明、公正有序。建议将第十九条细化为“辅警招聘应通过报名、资格审查、笔试、面试、心理素质和体能测试、体检、公示、签订劳动合同等程序开展”。同时,辅警管理还应当畅通出口,对违法违纪或者不适应工作的辅警如何退出做出明确规定,建议按照劳动合同法相关规定,明确辅警劳动合同的解除或者终止情形。

辅警是非人民警察身份的工作人员,与用人单位的法律关系是劳动合同关系,对辅警管理依照的是劳动法和劳动合同法。为此,建议将条例(草案)第二十条中劳动合同的签订主体由“公安机关”改为

“用人单位”,以利于相关单位能够科学论证辅警合同签订主体。

(三)关于辅警的管理和监督

健全对辅警人员的管理监督制度,有利于增加辅警队伍的战斗力。建议条例(草案)第二十四条进一步明确对辅警开展思想教育、纪律教育、岗前培训、业务培训、警能训练的内容,通过规范管理、严格监督来提高辅警的法律意识、纪律意识和职业素养。

同时,调研中有基层同志担忧,辅警管理改革后,今后有可能提出与人民警察同工同酬的要求。为避免此种情况出现,我委认为,辅警管理应当另外建立一套制度单独运行,不应与人民警察管理制度相互交叉。为此,建议删去条例(草案)第十九条、第二十一条、第二十二条、第四十三条中关于“参照人民警察”“参照国家工作人员和人民警察相关管理规定”“参照《公安机关人民警察纪律条令》”等相关表述,以避免因辅警与人民警察制度设计上的交叉或雷同而引发不稳定隐患。

(四)关于辅警的权利和保障

广大基层辅警承担着较为繁重的交通管理、治安防控和维稳任务,应当关注辅警的身体健康,建议条例(草案)第三十四条增加为辅警开展健康体检的内容;同时为避免管理的随意性,建议条例(草案)第三十四条增加“非因法定事由、非经法定程序,不被免职、降职、辞退或者处分”的内容。

(五)关于现有辅警人员的退出和过渡问题

调研中,不少基层同志反映,现有辅警人员的退出、消化、过渡问题是辅警改革的难点,这一问题处理不好,极易引发不稳定风险。条例(草案)对此未予涉及,建议由省政府或公安机关适时出台配套细则,妥善应对相关问题,确保辅警改革稳妥推进。

此外,建议对部分条款的文字表述作进一步的研究处理。

以上报告,请予审议。

山西省人大法制委员会 关于《山西省警务辅助人员条例(草案)》 审议结果的报告

——2019年7月29日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十二次会议上

山西省人大法制委员会副主任委员
山西省人大常委会法制工作委员会主任
蔡汾湘

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年5月，省十三届人大常委会第十一次会议对《山西省警务辅助人员条例(草案)》(以下简称草案)进行了初审。初审前，法制工作委员会就提前参与了省政府拟提交草案的研究工作，就草案的立项依据、与上位法不一致等内容提出了修改建议。初审后，根据省委书记、省人大常委会主任骆惠宁同志的指示，我们将草案修改稿两次请示中央政法委，三次请示全国人大常委会法工委审查，其中一次李悦娥副主任专程带领省委政法委、省人大监工委、省人大常委会法工委和省公安厅负责人，赴全国人大常委会就草案相关问题进行了请示。根据全国人大常委会法工委的意见，对草案进行了认真研究和反复修改。6月26日，法制工作委员会全体会议对草案进行了逐条研究和修改。同时，就涉及政府职能部门的条款，征求了省编办、省财政厅、省人社厅、省退役军人事务厅意见。7月9日，召开有部分常委会组成人员和省人大代表参加的论证会进一步征求意见。7月11日，法制委员

会进行统一审议。法制委员会认为，草案经反复修改，并多次请示中央政法委、全国人大常委会法工委审查把关，现草案已基本成熟。7月23日，省人大常委会主任会议对草案进行了研究，决定提请本次常委会会议审议。现将审议结果报告如下：

一、总体修改情况

原草案共7章47条。修改时，我们根据相关法律、常委会组成人员意见、《国务院办公厅关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的意见》(国办发〔2016〕15号)(以下简称国办意见)、全国人大常委会法工委的意见，以及立法技术规范要求，删除12条，合并6条为3条，增加1条。修改后草案共6章33条。

二、具体修改建议

(一)关于辅警的职责

根据人民警察法和全国人大常委会法工委的意见，法制委员会经反复研究、慎重考虑，建议删除原草案第二章“工作职责”。主要理由：一是超越地方立法权限。该章规定的警务辅助人员协助警察

履行的相关职责,很多涉及国家警察制度、诉讼制度,限制或者剥夺公民人身自由的强制措施和处罚等内容。根据立法法相关规定,这些内容都属于全国人大及其常委会专属立法权,只能制定法律。二是辅警不是执法人员。国办意见明确了辅警不具备执法主体资格,不能参与公安机关执法工作,因此原草案中有关行政执法权、刑事侦查权等职权,应当由具备资格的行政执法人员,即人民警察行使,否则与人民警察法、行政处罚法、行政强制法关于执法主体的规定相抵触。三是“协助”、“辅助”的含义不明确。该章规定辅警协助或者辅助人民警察工作,但“协助”和“辅助”的具体含义不明确,在实际执法过程中极有可能出现代替人民警察执法或者实质上“独立”执法的情形,从而与法律的有关规定相抵触。在删除原草案第二章“工作职责”的同时,法制委员会经研究,建议在总则第三条增加第三款规定,即:“辅警应当严格按照国务院有关规定履行职责”。

(二)关于辅警用人额度

审议和论证时,有的组成人员提出,辅警的员额应当科学配置,不能随意增加。法制委员会经研究,建议在草案第六条增加一款规定,即:“设区的市人民政府公安机关根据社会治安状况和经济发展水平,统一调配本行政区域内核定的辅警用人额度”。(现草案第六条第一款)

(三)关于辅警招聘程序

审议时,有的组成人员提出,对辅警招聘的条件和程序要慎重和严格,严把“入口关”,确保辅警队伍的素质。法制委员会经研究,建议根据相关上位法和国办意见以及公安部等五部委《关于规范公安机关警务辅助人员管理工作的通知》,完善辅警招聘的程序。(现草案第十二条)

(四)关于特别优秀辅警的激励机制

初审和论证时,有的组成人员提出,草案缺乏对辅警的职业预期和晋升路径的规定,建议增加对

特别优秀的辅警选拔进人民警察队伍的激励机制。法制委员会经与省公安厅研究,根据有关国家规定,建议在草案第二十二条中增加第二款规定,即:“特别优秀的辅警报考公安机关人民警察职位的,按照国家有关规定执行”。(现草案第二十二第二款)

(五)关于辅警的身份标识、执勤设备

审议时,有的组成人员提出辅警的证件、着装、标识等要统一,要与人民警察相区分,保证人民群众的知情权。根据人民警察法,参照《人民警察使用警械和武器条例》《警车管理规定》,法制委员会建议删去原草案中“公安机关应当为辅警统一配发制式服装、标识”等专属人民警察身份的表述;建议删去勤务辅警配备“执勤警械”和驾驶“警用汽车、摩托车等交通工具”的规定;建议根据国办意见和公安部等五部委关于辅警的工作证件、服装样式、标志标识、配备必要的执勤和安全防护装备等相关规定,对草案中不规范的表述作了相应修改。(现草案第二十六条)

(六)关于辅警退出机制

审议时,有的组成人员提出,草案应当明确辅警的退出机制,一方面对辅警形成约束,另一方面也是对辅警权益的保障。根据劳动合同法和国办意见,法制委员会经研究,建议在草案第二十九条中,增加“双方协商一致”和“严重违反辅警管理规章制度”这两项可以解除劳动合同情形的规定,并对解除劳动合同的七种情形作了规范表述。(现草案第二十九条)

此外,根据组成人员和有关方面的意见,法制委员会还建议对草案的章节、条文顺序和文字表述方面作必要的修改。

法制委员会已经按照上述建议,对草案进行了修改。

以上汇报连同草案修改稿,请一并予以审议。

山西省人民代表大会常务委员会公告

(第二十七号)

《山西省红色文化遗址保护利用条例》已由山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议于2019年9月27日通过,现予公布,自2019年10月1日起施行。

山西省人民代表大会常务委员会

2019年9月27日

山西省红色文化遗址保护利用条例

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

第一章 总 则

第一条 为了加强对红色文化遗址的保护,促进红色文化遗址的合理利用,开展爱国主义和革命传统教育,弘扬红色文化,传承红色基因,培育和践行社会主义核心价值观,根据《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国英雄烈士保护法》等有关法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

第二条 本条例适用于本省行政区域内红色文化遗址的调查、认定、保护、管理和利用。

第三条 本条例所称红色文化遗址,是指下列反映中国共产党领导各族人民进行新民主主义革命,具有历史价值、教育意义、纪念意义的遗址、旧

址和纪念设施等:

(一)重要机构、重要会议、重要事件、重大战役、重要战斗的遗址或者旧址;

(二)重要人物和具有重要影响的烈士的故居、旧居、活动地、墓地;

(三)烈士陵园和纪念堂馆、纪念碑亭、纪念雕塑、纪念塔祠等纪念设施;

(四)反映新民主主义革命的其他遗址、旧址和纪念设施等。

第四条 红色文化遗址实行分级保护制度。

红色文化遗址的保护利用,坚持全面保护与整体保护、抢救性保护与预防性保护、遗址本体保护与周边环境保护相结合;坚持合理利用,强化教育

功能,突出社会效益,确保红色文化遗址的历史真实性、风貌完整性和文化延续性。

第五条 县级以上人民政府应当将红色文化遗址保护利用纳入本级国民经济和社会发展规划,所需经费列入本级财政预算。

第六条 县级以上人民政府应当建立红色文化遗址保护利用工作联席会议制度,加强统筹规划、协调指导,研究解决保护利用工作中的重大问题。联席会议日常工作由同级文物行政主管部门负责。

第七条 县级以上人民政府文物、退役军人事务行政主管部门按照各自职责,负责红色文化遗址的保护利用工作。

县级以上人民政府发展和改革、财政、文化和旅游、教育、公安、自然资源、规划、新闻出版、广播电视等有关部门以及史志研究机构,在各自职责范围内做好红色文化遗址保护利用的相关工作。

乡(镇)人民政府、街道办事处协助开展本辖区红色文化遗址的保护利用工作。

第八条 县级以上人民政府及其有关部门应当加强对红色文化遗址保护利用法律、法规的宣传。

新闻媒体应当加强对红色文化遗址保护利用的公益宣传。

第九条 任何单位和个人都有保护红色文化遗址的义务。

县级以上人民政府应当对在保护利用红色文化遗址工作中做出突出贡献的单位、个人给予表彰和奖励。

第二章 调查和认定

第十条 省人民政府文物行政主管部门会同同级退役军人事务行政主管部门、史志研究机构,制定全省红色文化遗址认定的标准和办法,报省人民政府批准。

第十一条 县(市、区)人民政府文物行政主管

部门会同同级退役军人事务行政主管部门、史志研究机构,根据全省红色文化遗址认定标准和办法,开展本行政区域内的红色文化遗址调查、认定工作,提出本行政区域红色文化遗址保护建议名单,经设区的市人民政府文物行政主管部门会同同级退役军人事务行政主管部门、史志研究机构审核后,由设区的市人民政府文物行政主管部门报送省人民政府文物行政主管部门。

省人民政府文物行政主管部门会同同级退役军人事务行政主管部门、史志研究机构,对设区的市人民政府文物行政主管部门报送的红色文化遗址保护建议名单进行审核,确定全省红色文化遗址保护名录,报省人民政府批准,由省人民政府向社会公布。

第十二条 在全省红色文化遗址保护名录范围内,根据红色文化遗址的历史价值、教育意义、纪念意义,确定省级、市级、县级红色文化遗址保护名录,分别由省、设区的市、县(市、区)人民政府核定公布。具体办法由省人民政府制定。

第十三条 红色文化遗址保护名录应当载明红色文化遗址的名称、类型、产权归属、文化内涵、历史价值、地理坐标、四至、面积及相应的界址地形图等内容。

第十四条 县(市、区)人民政府应当在各级红色文化遗址设置永久性保护标志。

红色文化遗址已经完全损毁或者消失的,应当由县(市、区)人民政府设置纪念标志,建立档案;需要重建的,按照有关规定履行报批手续。

第三章 保护和管理

第十五条 省人民政府文物、退役军人事务行政主管部门会同同级城乡规划等有关主管部门,结合本行政区域内红色文化遗址的类别、内容、规模以及周边环境的历史和现实情况,编制全省红色文化遗址保护总体规划,报省人民政府批准后实施。

第十六条 列入各级保护名录的红色文化遗址自核定公布之日起一年内,由核定公布该红色文化遗址的人民政府根据红色文化遗址的历史和现实状况,合理划定保护范围。

列入各级保护名录的红色文化遗址自核定公布之日起一年内,经省人民政府批准,由核定公布该红色文化遗址的人民政府文物或者退役军人事务行政主管部门会同城乡规划主管部门划定建设控制地带并公布。

第十七条 在红色文化遗址的保护范围内,禁止下列行为:

- (一)擅自拆除、改(扩)建红色文化遗址;
- (二)生产或者储存易燃、易爆、放射性、腐蚀性危险物品;
- (三)排放污染物,倾倒、焚烧垃圾和其他废弃物;
- (四)采石、采矿、爆破、开荒、挖掘、取土;
- (五)在红色文化遗址本体及其附属设施上刻划、涂抹;
- (六)损毁或者擅自移动、拆除红色文化遗址保护标志、纪念标志;
- (七)其他影响、危害、破坏红色文化遗址安全和环境的行为。

第十八条 在红色文化遗址建设控制地带内进行工程建设的,应当符合红色文化遗址保护规划的要求,确保其建设规模、体量、风格、色调与红色文化遗址历史风貌相协调。

对红色文化遗址建设控制地带内已经存在的与红色文化遗址历史风貌不相协调的建筑物、构筑物,应当依法逐步改造或者拆除。

第十九条 省人民政府文物、退役军人事务行政主管部门应当组织制定全省红色文化遗址日常保养、维护办法,指导红色文化遗址的日常保养、维护工作。

第二十条 红色文化遗址实行保护责任人制度。

保护责任人按照下列规定确定:

- (一)国家所有的,其使用人或者管理人为保护责任人;
- (二)集体所有的,该集体组织为保护责任人;
- (三)个人所有的,其所有人和使用人为保护责任人;
- (四)由组织或者个人认养的,认养人为保护责任人;
- (五)权属不明确的,所在地乡(镇)人民政府、街道办事处为保护责任人。

第二十一条 保护责任人履行下列职责:

- (一)落实保护规划中涉及该红色文化遗址的保护要求;
- (二)按照日常保养、维护办法,做好红色文化遗址的日常保养、维护;
- (三)配合有关部门进行日常监测、监督检查、维修保养、宣传教育等工作;
- (四)采取防火、防盗、防坍塌等安全措施,发现重大安全隐患,立即向有关部门报告并采取相应抢救保护措施;
- (五)发生危及红色文化遗址安全的突发事件,及时采取有效抢救保护措施;
- (六)法律、法规规定的其他保护责任。

保护责任人承担日常养护费用确有困难的,可以由核定公布该红色文化遗址的人民政府给予补助。

第二十二条 县级以上人民政府可以根据保护需要,在自愿、平等协商的基础上通过购买或者置换等方式对红色文化遗址进行保护。

第二十三条 对红色文化遗址进行重大修缮,应当报核定公布该红色文化遗址的人民政府文物或者退役军人事务行政主管部门批准。

红色文化遗址的修缮,应当遵循不改变遗址原状、最小干预的原则,不得损毁、改变主体结构及其附属设施。

第二十四条 县级以上人民政府应当通过政

策引导、资金扶持和公开表彰等方式鼓励社会力量参与红色文化遗址的保护。

第四章 合理利用

第二十五条 红色文化遗址的利用,应当与红色文化遗址的历史价值、文化内涵相适应,不得改变红色文化遗址主体结构 and 外观,不得危害红色文化遗址及其附属设施的安全。

禁止以歪曲、贬损、丑化等方式利用红色文化遗址。

第二十六条 县级以上人民政府及其有关部门应当加强对太行精神、吕梁精神等革命精神的挖掘,开展红色文化遗址及相关文物史料文化内涵、历史价值的研究,编纂、出版、制作红色文化知识读本、理论书籍、影视作品,推进数字化保护利用。

鼓励社会各界开展对红色文化遗址历史文化的宣传、学术交流以及红色文化创意产品的研究开发。

第二十七条 国家机关、企业事业单位、社会组织应当利用红色文化遗址及相关博物馆、纪念馆,组织开展爱国主义和革命传统教育。

县级以上人民政府教育行政主管部门、各级各类学校应当利用红色文化遗址及相关博物馆、纪念馆,组织开展现场教学、主题教育、社会实践等教育教学活动。

第二十八条 国有的博物馆、档案馆、纪念馆、展览馆等收藏研究机构,应当加强红色文化遗址相关资料、实物的征集、收购和研究。

第二十九条 鼓励与红色文化遗址有传承关系的单位和个人同红色文化遗址管理单位共建共享。

第三十条 县级以上人民政府应当将红色文化遗址的利用纳入本行政区域旅游发展规划,加强基础设施和生态建设,发展红色旅游。

第三十一条 利用红色文化遗址发展旅游的,

其保护责任人应当聘请具有相应资质的机构编制红色文化遗址利用方案,并经核定公布该红色文化遗址的人民政府文物或者退役军人事务行政主管部门批准。

第五章 法律责任

第三十二条 违反本条例规定,法律、行政法规已有法律责任规定的,从其规定。

第三十三条 违反本条例规定,擅自拆除、改(扩)建红色文化遗址的,由县级以上人民政府文物或者退役军人事务行政主管部门责令限期改正;造成严重后果的,处五万元以上五十万元以下罚款。

第三十四条 违反本条例规定,在红色文化遗址保护范围内从事采石、采矿、爆破、开荒、挖掘、取土活动的,由县级以上人民政府文物或者退役军人事务行政主管部门责令限期改正;造成严重后果的,处五万元以上五十万元以下罚款。

第三十五条 违反本条例规定,在红色文化遗址及其附属设施上刻划、涂抹,或者损毁、擅自移动、拆除红色文化遗址保护标志、纪念标志的,由公安机关给予警告,可以并处一百元以上二百元以下罚款。

第三十六条 违反本条例规定,以歪曲、贬损、丑化等方式利用红色文化遗址的,由公安机关依法给予处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第三十七条 县级以上人民政府文物、退役军人事务等行政主管部门及其工作人员在红色文化遗址保护利用工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

第六章 附 则

第三十八条 本条例自 2019 年 10 月 1 日起施行。

关于《山西省红色文化遗址保护利用条例(草案)》的说明

——2019年7月30日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十二次会议上

山西省人大常委会教科文卫工委主任 李福明

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受主任会议委托，现将《山西省红色文化遗址保护利用条例(草案)》的有关情况说明如下：

一、制定该条例的必要性

红色是中华人民共和国的底色。红色文化是中国共产党在领导中国革命的伟大实践中凝聚而成的为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的精神动力和力量源泉。今年是中华人民共和国成立70周年，制定该条例正当其时、非常必要。

一是积极主动将党的领导主张和重大决策部署转化为地方性法规的重大举措。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视红色资源的利用和红色文化的传承。习近平总书记多次强调指出，“共和国是红色的，不能淡化这个颜色”“要发扬红色资源优势，深入进行党史、军史和优良传统教育，把红色基因一代代传下去”“要把红色资源利用好、把红色传统发扬好、把红色基因传承好”。习近平总书记这些重要论述，为新时代推进红色资源保护利用和红色文化传承发展提供了重要遵循。2018年7月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于实施革命文物保护利用工程(2018—2022年)的意见》明确提出，“鼓励各省(自

治区、直辖市)和设区的市制定革命文物保护地方性法规。”2019年6月省委办公厅、省政府办公厅印发了《山西省革命文物保护利用工程实施方案》。制定该条例，是省人大常委会彰显政治属性，积极贯彻落实中央及省委重大决策部署，认真践行“不忘初心、牢记使命”的责任担当和实际行动。

二是传承弘扬爱国主义精神、培育践行社会主义核心价值观的时代要求。人无精神不立，国无精神不强。红色文化遗址凝结着中国共产党的光荣历史，是红色文化和社会主义核心价值观的物质载体，是激发爱国热情、振奋民族精神的浓厚滋养，是实现中华民族伟大复兴、实现山西振兴崛起的强大精神支柱。但我们要清醒地看到，一段时期内一小部分人数典忘祖，以各种名目贬损党的领袖、革命先烈、英雄模范，以各种手段歪曲丑化中国共产党和中国共产党领导人民创造的辉煌历史，意图从根本上否定马克思主义的指导地位，否定中国共产党的领导，否定中国特色社会主义制度。要巩固马克思主义在意识形态领域的指导地位、传承弘扬爱国主义精神、培育和践行社会主义核心价值观，就必须将红色文化遗址的保护利用纳入法治轨道，充分发挥红色文化遗址的教育功能，推动红色文化创造

性转化、创新性发展,全面展现中国共产党的革命精神谱系和中华民族的精神追求。

三是破解我省红色文化遗址保护利用工作难题、推动我省红色文化遗址保护利用工作顺利开展的现实需要。我省是革命老区,红色文化遗址数量多、分布广,据有关部门初步统计,全省红色文化遗址约有3400余处。省委非常重视红色文化遗址的保护利用。但由于种种原因,我省红色文化遗址保护利用工作中还存在不少问题,如:红色文化遗址大多分布在太行、吕梁等边远山区,点多面广、保护利用难度大;红色文化遗址底数不清、认定标准不统一;经费投入不足,基础设施落后、保护机构和人员严重短缺;缺乏科学规划,保护机制不健全、全社会保护氛围尚未形成;重保护轻利用、重旅游开发轻社会教育,以及在开发利用中破坏遗址本体和历史风貌的现象时有发生;一些地方对红色文化遗址保护利用工作的重大意义认识不足,没有将这项工作摆上重要日程,等等。这与我省红色文化资源富集区的地位极不匹配,迫切需要从法治层面对全省红色文化遗址保护利用的基本原则、重点任务、工作机制、权责关系、保障体系等予以规范,为引领推动、服务保障全省红色文化遗址保护利用工作提供坚实法治支撑。

二、条例草案的形成过程和把握的重点

《山西省红色文化遗址保护利用条例》,是本届省人大常委会党组研究提出的我省地方立法“四梁八柱”框架中具有支柱地位的重要立法项目,也是该领域全国首部省级层面的地方性法规。省委及省人大常委会党组对该立法项目高度重视,省委将其确定为今年的重大立法事项之一,省人大常委会党组书记、副主任郭迎光强调,要充分发挥人大在起草工作中的主导作用,并责成由教科文卫工委牵头起草。

根据常委会年度立法工作安排,在常委会分管副主任卫小春的领导下,教科文卫工委会同法工

委、省文物局、省委党史研究院等,主要做了以下工作:一是精心制定立法工作方案,成立领导小组及其起草小组、专家小组,召开立法启动会,领导小组组长卫小春对立法工作作出安排部署,做到人员、责任、时间、任务“四落实”。二是从今年3月份开始,先后赴忻州、长治、临汾、运城、吕梁等5个市16个县(区)的45处红色文化遗址进行实地调研,召开6次座谈会,基本理清了立法拟调整的主要社会关系、拟解决的主要问题,有针对性地提出立法对策,在此基础上起草了条例草案初稿。三是将条例草案初稿印发16个省直部门和有关专家学者征求意见,并赴红色文化遗址保护利用工作开展较好的江苏、浙江、江西、贵州四省进行学习考察,根据征求意见和学习考察情况对条例草案初稿进行了修改。四是6月中旬邀请部分常委会组成人员、专家学者和文物工作者对条例草案进行论证,同时将条例草案印发11个市人大常委会征求意见,之后对条例草案进行了认真修改,并报条例立法工作领导小组研究审定。五是7月下旬在北京邀请中共中央党史研究室、全国人大教科文卫委、全国人大常委会法工委、文化和旅游部、退役军人事务部、国家文物局的领导和专家,对条例草案进行充分论证,并作了进一步的修改完善。7月22日、23日分别报常委会党组、主任会议研究后,形成了现在提请常委会会议审议的条例草案。

在起草过程中,我们注重把握以下三点:一是注重把中央、省委的决策部署通过法定程序转化为全省人民的共同意志,突出立法的引领推动作用;二是注重立足我省实际,突出法规的地方特色,坚持问题导向,着力解决红色文化遗址保护利用工作中的主要问题;三是注重精细化立法,强化条款的可操作性,确保法规有效管用。

三、条例草案的主要内容

条例共六章四十九条,主要规定了以下内容:

一是明确红色文化遗址保护利用的原则。条

例草案总则第四条规定了红色文化遗址保护利用的原则,即“坚持全面保护、整体保护,坚持抢救性保护与预防性保护、遗址本体保护与周边环境保护相结合,确保红色文化遗址的历史真实性、风貌完整性和文化延续性;坚持合理利用,强化教育功能,突出社会效益,促进红色文化创造性转化、创新性发展。”这是根据中办、国办《关于实施革命文物保护利用工程(2018—2022年)的意见》,对文物保护法的十六字保护方针作出的细化规定。全面保护,就是对我省的每一处红色文化遗址都要进行保护;整体保护,就是对红色文化遗址的主体、附属部分及周边环境进行完整保护。坚持抢救性保护与预防性保护相结合,就是要及时对濒危的红色文化遗址采取抢救保护措施,防止红色文化遗址的损毁、灭失,对所有红色文化遗址都要采取防范性措施并加强日常保护,防患于未然,确保红色文化遗址的历史真实性、风貌完整性和文化延续性。坚持合理利用,强化教育功能、突出社会效益,就是红色文化遗址的利用要与红色文化遗址的历史价值、文化内涵相适应,充分发挥红色文化遗址的公共服务和教化育人功能,增强红色文化遗址的生命力和影响力,防止对红色文化遗址进行过度开发或者有悖社会主义核心价值观的利用。

二是明确政府及其相关部门的职责。针对我省一些地方对红色文化遗址的保护利用重视不够等问题,条例草案明确规定,县级以上人民政府应当加强对本行政区域内红色文化遗址保护利用工作的领导,将红色文化遗址保护利用纳入本级国民经济和社会发展规划,列为当地公共文化服务体系建设的重要内容,建立红色文化遗址保护利用工作联席会议制度,加强对红色文化遗址保护利用工作的统筹规划、协调指导和督促检查。为解决部门之间保护、管理职责不清的问题,条例草案规定,文物、退役军人事务行政主管部门按照各自职责负责红色文化遗址的保护、管理工作;史志、发展和改

革、财政、文化和旅游、教育等部门在各自职责范围内做好红色文化遗址保护利用的相关工作。

三是建立调查认定制度。对红色文化遗址进行系统调查认定,是进行全面保护的前提和基础。针对我省红色文化遗址点多面广、底数不清的问题,条例草案规定由文物行政主管部门牵头组织红色文化遗址调查工作,提出重点保护名录,报同级人民政府核定公布,同时报上一级人民政府备案。为增强制度的可操作性,条例草案还对调查认定的程序和要求作了规定。

四是建立系统保护机制。为突出保护重点、增强保护实效,条例草案规定,红色文化遗址实行分级保护制度,根据其历史价值、文化内涵、教育意义、纪念意义,分别列入省级、市级、县级红色文化遗址重点保护名录。为强化规划在保护中的引领作用,条例草案规定,县级以上人民政府文物行政主管部门应当编制红色文化遗址保护规划,报同级人民政府批准后组织实施。为加强对红色文化遗址及周边环境的整体保护,条例草案规定,应当合理划定红色文化遗址保护范围和建设控制地带,并对保护范围内、建设控制地带内的活动作出规范。为强化对红色文化遗址本体的日常保养维护,条例草案规定,建立保护责任人制度并明确保护责任人的确定办法及其保护责任。为吸收社会力量参与红色文化遗址的保护,条例草案规定,鼓励通过认养、捐赠、集资、出资、设立纪念馆、开展志愿服务或者提供技术支持等方式参与红色文化遗址的保护。

五是强化教育功能,促进融合发展。为充分发挥红色文化遗址的公共服务和教化育人功能,条例草案规定,红色文化遗址的利用要与红色文化遗址的历史价值、文化内涵相适应,并规定了教育部门、教育机构、国家机关、企业事业单位、社会组织、新闻媒体、博物馆、档案馆、纪念馆、展览馆等主体在红色文化遗址利用中的义务。为了促进红色文化旅游与其他领域的融合发展,条例草案规定,县级

以上人民政府应当将红色文化遗址利用纳入本行政区域旅游发展规划和乡村振兴战略规划,鼓励加大对红色文化创意产品的研究开发力度,鼓励社会力量参与红色文化遗址景区的经营。为在科学保护前提下加强利用,条例草案规定,利用红色文化遗址发展红色旅游的应当编制红色文化遗址保护利用方案,经营红色文化遗址景区的不得损害、破坏其本体和环境风貌。

四、需要说明的问题

(一)关于红色文化遗址的界定。条例草案对红色文化遗址内涵的界定,主要把握了以下两方面:一是将红色文化遗址反映的历史时期界定为新民主主义革命时期,即从1919年“五四”运动开始到1949年新中国的成立。红色文化是在新民主主义革命中孕育、产生和形成的,有力证明了“没有共产党就没有新中国”,见证了中国共产党为中华民族的独立解放和中国人民的平等自由所作出的不懈努力和付出的重大牺牲。二是强调红色文化遗址必须具有历史价值、教育意义、纪念意义,即对历史发展产生积极影响、具有教化育人的重要作用或者缅怀革命先辈先烈的重大意义。

(二)关于条例的调整对象。条例的调整对象是反映中国共产党领导各族人民进行新民主主义

革命的红色文化遗址。同时考虑到,1840年鸦片战争以来,各族人民为抵御帝国主义列强侵略和推翻封建专制统治进行斗争所遗留的革命遗址,是宝贵的历史遗产和精神财富。中国共产党领导各族人民在社会主义建设和改革开放过程中形成的革命遗址,在社会主义物质文明和精神文明建设中有着无可替代的特殊地位和作用。为此,条例草案附则规定,红色文化遗址以外的革命遗址的保护,参照本条例有关规定执行。

(三)关于红色文化遗址保护与文物保护的关系。文物的外延较大,包括革命文物以及具有历史、艺术、科学价值的古文化遗址、文献资料、代表性实物等不可移动文物和可移动文物。革命文物反映了从1840年鸦片战争以来一个半世纪的革命历程,包括旧民主主义革命时期、新民主主义革命时期,以及社会主义建设和改革开放时期的不可移动文物和可移动文物。本条例所称的红色文化遗址特指反映中国共产党领导各族人民进行新民主主义革命的不可移动遗存和纪念设施。文物保护法是针对所有文物所作出的普遍性规定。本条例是在遵循文物保护法的前提下,针对红色文化遗址所作出的特殊性规定。

以上说明连同条例草案,请一并予以审议。

山西省人大法制委员会 关于《山西省红色文化遗址保护利用条例 (草案)》审议结果的报告

——2019年9月25日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省人大法制委员会副主任委员 蔡汾湘
山西省人大常委会法制工作委员会主任

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年7月，省十三届人大常委会第十二次会议对《山西省红色文化遗址保护利用条例(草案)》(以下简称草案)进行了初审。审议时，常委会组成人员普遍认为，今年是中华人民共和国成立70周年，制定本条例正当其时、非常必要，是弘扬爱国主义精神、传承红色基因的重要举措，是培育践行社会主义核心价值观的时代要求，是开展“不忘初心、牢记使命”的实际行动。同时，组成人员还对草案提出了很好的修改意见。初审后，省人大法制委员会、常委会法制工作委员会会同省人大常委会教科文卫工委、省文物局，根据组成人员的审议意见，结合调研、论证和征求意见的情况，对草案进行了反复修改。2019年9月2日，法制工作委员会召开全体会议对草案进行了逐条研究和必要的修改。9月6日，法制委员会召开全体会议对修改后的草案进行了统一审议。9月11日，省人大常委会主任会议对草案进行了研究，决定提请本次常委会会议审议。现将审议结果报告如下：

一、关于红色文化遗址的调查、认定

初审稿第二章规定了对红色文化遗址的调查和认定。审议时，有的组成人员建议，对红色文化遗址的认定标准作出规定。还有的组成人员及有关方面建议，参照文物普查工作的办法，设立全省的红色文化遗址保护名录。根据这些意见，法制委员会经研究，一是建议省人民政府文物行政主管部门会同同级退役军人事务行政主管部门和史志研究机构，制定全省红色文化遗址认定标准和办法，报省人民政府批准。即现草案第十条。二是建议在县(市、区)调查、认定和设区的市审核的基础上，由省人民政府文物行政主管部门会同同级退役军人事务行政主管部门、史志研究机构，确定全省红色文化遗址保护名录，报省人民政府批准，由省人民政府公布。即现草案第十一条。

二、关于保护规划

初审稿第十九条规定了省、市级、县级人民政府文物行政主管部门应当会同有关部门，编制本行政区域红色文化遗址总体保护规划，经同级人民政府批准后组织实施。审议时，有的组成人员提出，

一是属地管理的办法,可能造成规划的越位和重复,建议作出修改;二是各地的红色文化遗址分布很不均衡,有些县仅有一两处红色文化遗址,难以编制保护规划。根据这些意见,法制委员会经研究,建议删除市、县两级规划,草案只规定由省文物行政等主管部门编制全省红色文化遗址保护总体规划,报省人民政府批准后实施。即现草案第十五条。

三、关于法律责任

初审稿第四十二条以列举方式规定了县级以上人民政府及其有关部门滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊情形的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。审议时,有的组成人员提出:一是根据初审稿第三章的规定,本条第四项、第五项内容属于红色文化遗址保护责任人的职责,不属于政府及其部门的职责,建议删除。二是本条第一至三项列举了一部分违纪违法行为,可能会有所遗漏,建议作出修改。法制委员会建议采用立法中惯用的表述方式,规定有关部门及其工作人员在红色文化遗址保护利用工作中滥用职权、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。即现草案第三十七条。

四、关于其他革命遗址的规定

初审稿第四十八条规定,红色文化遗址以外的革命遗址的保护,参照本条例执行。审议和征求意见时,有的组成人员及有关方面提出,本条例规范的是红色文化遗址的保护利用,条文内容应当突出

红色主题,以弘扬红色文化、传承红色基因作为立法目的,主要反映中国共产党领导各族人民进行新民主主义革命,建立新中国的历史进程。红色文化遗址以外的其他革命遗址,不在本条例的调整范围,建议删除。法制委员会经研究采纳了这一意见,建议删除该条规定。

五、需要说明的问题

关于处罚幅度。初审稿第四十三条、第四十七条规定,对于擅自拆除红色文化遗址、在红色文化遗址保护范围内采石和取土等行为,造成严重后果的,处五万元以上五十万元以下罚款;第四十四条、第四十五条规定,在红色文化遗址及其附属设施上刻划、涂抹的,损毁、擅自移动、拆除红色文化遗址保护标志的,可以并处一百元以上二百元以下罚款。审议时,有些组成人员提出,前一规定处罚额度过高,后一规定处罚额度过低,建议作出修改。法制委员会对这一问题进行认真研究后认为,这些条款参照了文物保护法及其实施办法的相关规定,处罚的幅度在上位法规定的范围内,建议维持原规定为宜。

此外,根据组成人员和有关方面的意见,法制委员会还建议对草案的文字表述作必要的修改,对部分条款的顺序作相应的调整。

法制委员会已经按照上述建议,对草案作了修改。

以上报告连同修改后的草案,请一并予以审议。

山西省人民代表大会常务委员会公告

(第二十八号)

《山西省人民代表大会常务委员会关于废止〈山西省酒类管理条例〉〈山西省盐业管理条例〉的决定》已由山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议于2019年9月27日通过,现予公布。

山西省人民代表大会常务委员会

2019年9月27日

山西省人民代表大会常务委员会 关于废止《山西省酒类管理条例》和 《山西省盐业管理条例》的决定

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议决定:废止1999年8月16日山西省第九届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过的《山西省酒类管理条例》;废止2001年9月29日山西省第九届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过,2010年11月26日山西省第十一届人民代表大会常务委员会第二十次会议修正的《山西省盐业管理条例》。

山西省人大常委会法制工作委员会 关于废止《山西省酒类管理条例》和 《山西省盐业管理条例》的说明

——2019年9月25日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省人大常委会法制工作委员会副主任 阎默莪

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受主任会议委托，现就《山西省人民代表大会常务委员会关于废止〈山西省酒类管理条例〉和〈山西省盐业管理条例〉的决定（草案）》作如下说明：

《山西省酒类管理条例》于1999年8月16日经山西省第九届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过。《山西省盐业管理条例》于2001年9月29日经山西省第九届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过，于2010年11月26日根据《山西省第十一届人民代表大会常务委员会第二十次会议关于修改部分地方性法规的决定》进行了修正。两部法规颁布实施以来，对规范我省酒类和盐业市场秩序，维护公众健康，发挥了积极作用。

2016年11月，商务部废止了《酒类流通管理办法》，酒类管理统一适用《中华人民共和国食品安全法》，我省酒类管理条例内容已经被上位法涵盖。2017年12月26日，国务院修订了《食盐专营办法》。《山西省盐业管理条例》关于食用盐运输准运证和食用盐零售许可证制度，以及相应的行政处罚与国务院《食盐专营办法》不一致，关于其他管理事项的规定也与我省的盐业管理需要不适应。9月11日省人大常委会主任会议进行研究，决定提请省十三届人大常委会第十三次会议废止上述两部条例。

以上说明连同决定草案请一并予以审议。

山西省人民代表大会常务委员会公告

(第二十九号)

《山西省人民代表大会常务委员会关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定》已由山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议于2019年9月27日通过,现予公布,自2019年10月1日起施行。

山西省人民代表大会常务委员会

2019年9月27日

山西省人民代表大会常务委员会 关于支持和保障能源革命综合改革 试点工作的决定

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

为了深入学习贯彻习近平总书记关于能源革命的重要论述,认真落实中办、国办《关于在山西开展能源革命综合改革试点的意见》和我省行动方案,支持和保障能源革命综合改革试点工作全面推进,作决定如下:

一、能源安全是关系国家经济社会发展的全局性、战略性问题,对国家繁荣发展、人民生活改善、社会长治久安至关重要。面对能源供需格局新变化、国际能源发展新趋势,保障国家能源安全、保障经济社会发展,必须推动能源革命。山西是我国重

要的综合能源基地,为新中国的建设和发展作出了突出贡献。2016年下半年以来,省委深入学习贯彻习近平总书记关于推动能源供给、消费、技术、体制革命和国际合作重要论述和视察山西重要讲话精神,认真落实党中央、国务院有关决策部署,明确提出了建设“资源型经济转型发展示范区”、打造“能源革命排头兵”、构建“内陆地区对外开放新高地”三大战略目标,切实发挥能源革命对转型发展的基础性、带动性、保障性作用,着力破解长期以来“一煤独大”带来的结构失衡、经济停滞、生态破坏

等深层次问题,系统推进能源革命的态势加速形成。

在山西开展能源革命综合改革试点,是党中央从世界能源大势和新时代能源战略全局出发,赋予山西的国家使命。对于我省实现从“煤老大”到“全国能源革命排头兵”的历史性跨越,发挥山西在推进全国能源革命中的示范引领作用,促进资源型地区经济转型和高质量发展,增强能源安全保障能力,提升绿色低碳发展水平,具有重大而深远的意义。

二、开展能源革命综合改革试点,要坚持绿色低碳、创新驱动、市场主导、协同发展的原则,全力推动能源供给、消费、技术、体制革命和国际合作,努力建设煤炭绿色开发利用基地、非常规天然气基地、电力外送基地、现代煤化工示范基地、煤基科技创新成果转化基地。到2020年,“五大基地”建设取得阶段性成果,重点领域改革取得突破。到2025年,“五大基地”建设初具规模,上下游一体化的能源产业链初步形成,促进能源高质量发展的体制机制逐步健全,“全国能源革命排头兵”的示范引领作用有效发挥,生态环境质量不断改善。

三、开展能源革命综合改革试点,要把改革创新贯穿全过程和各环节,坚持以制度改革带动能源革命,以能源革命生产关系变革牵引生产力变革。要通过不断加大体制和政策创新力度,努力取得更多高质量发展成果,推动能源治理体系和治理能力现代化的深刻变革,实现“能源革命、牵引转型,国内示范、全球影响”的战略目标。

四、开展能源革命综合改革试点,要抓住省委提出的“八个变革、一个合作”,以重点突破牵引改革创新,围绕变革性、牵引性、标志性重大举措,集中力量打攻坚战。

深入推进煤炭开采利用方式变革。加快煤炭绿色开采和煤矿智能化改造,开展煤炭分质分级梯级利用试点,发展煤基新材料产业。用好废弃矿山

土地、矿井水和地下空间等资源,探索废弃矿山再利用。加强生态友好矿区建设,建立完善能源资源开发综合补偿机制。

深入推进非常规天然气勘探开发变革。集中突破体制难点堵点,深化煤层气勘查开采管理体制变革,优化煤层气项目开发审批流程,开展“三气”综合开发试点,加大煤层气开发利用支持力度,推动管网互联互通和储气能力建设,打造国家非常规天然气基地。

深入推进新能源可持续发展模式变革。要加快技术进步,创新发展模式,重塑产业生态,率先实现风光发电平价上网示范,加快建设光伏风电基地,推进氢能全产业链布局。

深入推进电力建设运营体制变革。巩固深化电改成果,完善电价形成机制,推动电网投资主体多元化,建设高效智能电力系统,进一步健全电力市场体系、激发潜在电力需求、发挥电改对产业转型升级的带动性作用。

深入推进能源消费方式变革。建立完善节能优先制度体系,积极开展节能专项行动,稳步推进清洁供暖,为实现现代化目标腾出用能和环境空间。

深入推进能源科技创新相关体制变革。大力倡导开放性、包容性创新,加快构建联接全国、面向世界的研发平台,加强科研激励政策督导落实力度,打造能源科技创新策源地。

深入推进能源商品流通机制变革。进一步放开能源竞争性领域。开展城乡居民用电市场化改革探索。主动对接我国现有期货交易机构,联合组建交易平台,强化价格发现功能,实现能源商品交易内涵和方式的突破。

深入推进与能源革命相关企业发展方式变革。综合改革试点有关优惠政策不分国企民企,一律同等对待。优化能源领域国有资本布局,积极推进国企混改,抓好分离移交“三供一业”后续工作,建立

更加适应市场竞争、更能激发活力的经营机制。保护民营企业合法权益,拓展转型和高质量发展空间。

深化拓展能源领域对外合作。主动融入京津冀能源协同发展行动。办好太原能源低碳发展论坛。加强与国际能源署、外国友好省州和知名高校、科研机构对接交流。深化与全球能源领军企业合作,打造国际合作示范项目。

五、县级以上人民政府应当认真贯彻落实党中央的支持政策和授权的各项改革创新举措,按照我省行动方案,健全能源革命综合改革试点的组织领导和工作推进机制,建立财政投入机制,完善能源领域领军人才、骨干人才、青年人才引进、培养和使用机制,加快体制创新、科技创新、产业创新和产品创新。深入推进“放管服效”改革,优化创新环境,增强能源革命综合改革的动力与活力。坚持依法行政,严格公正执法,强化执法监督,在法治轨道上推进能源革命综合改革试点工作。工作过程中要切实维护群众利益,及时回应社会关切。

六、省人民政府应当加强顶层设计,全面谋划、有序推进能源重点领域和关键环节改革,协调解决能源革命综合改革试点工作中的突出问题,加大政策创新和集成力度,加快制定更加系统化、更具针对性的配套制度,及时修订和废止与能源革命综合改革试点不一致的规章和规范性文件。坚持能源革命助力脱贫攻坚,对贫困地区加大政策支持力度。

省人民政府有关部门应当增强责任意识和服务意识,建立完善相关工作协调对接机制,强化省内协同,形成工作合力。积极争取国家政策支持,加强国际国内合作交流。

设区的市、县(市、区)人民政府应当加大政策对接和工作落实力度,从当地实际出发,积极先行先试,以创新性实践推动能源革命综合改革试点工作。

七、将能源革命综合改革试点工作纳入年度目标责任考核。县级以上人民政府有计划地开展专项督察,对重大事项组织第三方评估,对在能源革命综合改革试点工作中作出突出贡献的单位和个人给予表彰奖励。

八、对在推进能源革命综合改革试点中出现工作失误,但有关单位和个人依照国家和本省有关规定决策、实施,且勤勉尽责、未牟取私利,及时校正工作失误,主动挽回损失、消除不良影响或者有效阻止危害结果发生的,不作负面评价,依法依规免除相关责任。

九、县级以上监察委员会应当深入开展能源领域反腐败专项行动,加强对能源领域行使公权力的公职人员的监督,加大对能源领域职务违法和职务犯罪的调查处置力度,对能源革命综合改革试点中履行职责不力、失职失责的领导人员进行问责。

十、县级以上人民法院、人民检察院应当为推进能源革命综合改革试点提供有力司法保障,依法履行审判、检察职能,打击违法犯罪行为,维护公平的市场环境和良好的社会管理秩序。

十一、省、设区的市人大及其常委会应当优先安排推进能源革命综合改革试点立法项目,提高立法质量和效率,固化改革经验做法,破解改革面临的堵点难点问题。加快制定创新驱动高质量发展、能源开发利用、优化营商环境以及生态环境保护等方面的法规;定期开展法规清理工作,适时修订科技成果转化条例、煤炭管理条例、节约能源条例、矿产资源管理条例等法规,及时废止与能源革命综合改革试点不相适应的法规,构建更加科学完备的能源法规制度。对于立法中需要全国人大常委会或者国务院授权的,及时提出、争取支持。

十二、全省各级人大及其常委会应当围绕能源革命综合改革试点工作,定期听取本级人民政府专项工作报告,开展相关法律法规执法检查,围绕热点难点问题开展专题询问,以法治的方式推进党中

央和省委决策部署的贯彻落实。

十三、全省各级人大代表应当围绕能源革命综合改革试点工作积极发挥优势,加强调研视察,主动反映群众意愿,提出高质量议案建议,促进各级国家机关履职尽责,为能源革命综合改革试点工作贡献智慧和力量。

十四、开展能源革命综合改革试点是全省人民的共同责任。市场主体和社会各方面应当增强责

任意识,自觉践行文明、节约的生活方式和绿色消费方式,为新形势下增强国家能源安全保障能力,发挥山西在推进全国能源革命中的示范引领作用,作出积极贡献。

十五、全省各级人大及其常委会应当加强对本决定贯彻实施情况的检查监督。

十六、本决定自 2019 年 10 月 1 日起施行。

关于《山西省人民代表大会常务委员会 关于支持和保障能源革命综合改革试点 工作的决定(草案)》的说明

——2019年9月25日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省人大常委会副秘书长 张世文

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受主任会议委托，现将《山西省人民代表大会常务委员会关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定(草案)》(以下简称《决定(草案)》)的有关情况说明如下：

一、制定决定的必要性

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视能源安全，习近平总书记作出关于推动能源供给、消费、技术、体制革命和国际合作的重要论述。山西是我国重要的综合能源基地，今年5月29日，中央深改委会议审议通过《关于在山西开展能源革命综合改革试点的意见》(以下简称《意见》)。在山西开展能源革命综合改革试点，是党中央从世界能源大势和新时代能源战略全局出发，赋予山西的国家使命，对于我省实现从“煤老大”到“全国能源革命排头兵”的历史性跨越，具有重大而深远的意义。

省人大常委会依法作出决定，把中央和省委重大决策部署转化为全省人民的共同意志和行动，是人大为完成这一重大光荣的历史使命保驾护航的

具体举措，对于团结和动员全省人民坚定信心、凝心聚力、抓住机遇、改革创新，坚定不移推动能源革命，努力走出一条资源型地区经济转型和高质量发展的新路，具有重要的推动作用。

二、《决定(草案)》的起草过程

根据省委要求，在常委会党组书记、副主任郭迎光指导下，省人大常委会成立了以郭海刚秘书长为组长，省人大财经委、办公厅，省政府发改委、能源局负责人参加的起草领导班子，并制定了工作方案，邀请省工信厅、省自然资源厅、省科技厅、省社科院等相关部门的同志共同参加起草。大家认为，制定决定非常及时、非常必要，事关我省经济转型发展大局。在起草过程中大家加班加点、群策群力、全力以赴，为起草好《决定(草案)》做了大量工作。

今年3月份以来，起草组认真学习习总书记的重要论述和中央《意见》精神及省委要求，先后赴宁夏、内蒙古和我省的大同、阳泉、晋城、长治等地进行了专题调研。通过座谈交流、个别谈话、实地查看等方式，广泛听取有关部门、企业、专家学者等各

方面意见,详细了解情况。初稿形成后,起草组多次召开会议研究讨论修改,印发主任会议成员、副秘书长及机关党组成员、常委会各机构,省委、省政府、省监委、省法院、省检察院及有关部门共46个单位征求意见,充分吸收采纳,反复斟酌修改,九易其稿。9月初,中央《意见》印发后,再次修改,主任会议进行了研究。9月16日全省能源革命综合改革试点动员部署大会召开后,根据会议精神和骆惠宁书记重要讲话精神,进一步修改完善,形成目前的《决定(草案)》。

三、《决定(草案)》的主要内容

《决定(草案)》突出人民代表大会制度优势,体现坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一,阐明了开展能源革命综合改革试点的重大意义、原则、目标和任务,明确了各级国家机关、人大代表及全社会的职责和要求。

《决定(草案)》共15条,主要内容是:

(一)阐述了开展能源革命综合改革试点的重大意义、原则、目标和任务

在山西开展能源革命综合改革试点,对加快能源结构调整、保障国家能源安全意义重大。《决定(草案)》强调,开展能源革命综合改革试点,要把改革创新贯穿全过程和各环节,坚持以制度革命带动能源革命,以能源革命生产关系变革牵引生产力变革。要通过不断加大体制和政策创新力度,推动能源治理体系和治理能力现代化的深刻变革,实现“能源革命、牵引转型,国内示范、全球影响”的战略目标。明确了试点工作应当坚持绿色低碳、创新驱动、市场主导、协同发展原则;目标主要围绕煤炭绿色开发利用、非常规天然气、电力外送、现代煤化工示范、煤基科技创新成果转化基地等“五大基地”建设,分两个阶段实施;试点任务从省委提出的“八个变革、一个合作”进行了表述。

(二)明确了“一府一委两院”的职责和要求

《决定(草案)》明确了县级以上人民政府应当

认真贯彻落实中央支持政策和授权的各项改革创新举措,按照我省行动方案,健全组织领导和工作推进机制,建立财政投入机制,完善能源领域人才培养、引进和使用机制,加快体制创新、科技创新、产业创新。同时要求深入推进“放管服效”改革,坚持依法行政。强调省政府应当加强顶层设计,全面谋划、有序推进能源重点领域和关键环节改革;省政府有关部门应当建立完善相关工作协调对接机制,形成工作合力;设区的市、县(市、区)政府应当加大政策对接和工作落实力度,以创新性实践推动能源革命综合改革试点工作。

《决定(草案)》明确,县级以上监察委员会应当加强对推动能源革命综合改革试点中行使公权力的公职人员的监督检查,依法调查职务违法和职务犯罪,严肃问责。县级以上人民法院、人民检察院应当依法履职,为推进能源革命综合改革试点提供有力司法保障。

(三)建立了鼓励改革创新、宽容工作失误机制

《决定(草案)》规定,县级以上人民政府应当将能源革命综合改革试点工作纳入年度目标责任考核,有计划地开展专项督察,对重大事项组织第三方评估,考核结果作为部门、单位考核,个人职务晋升和奖励的依据。明确要求表彰奖励作出突出贡献的单位和个人;同时强调,对试点工作中出现工作失误,但符合有关条件的,不作负面评价,免除相关责任。

(四)明确了人大及其常委会、人大代表、全社会的职责和要求

《决定(草案)》强调省、设区的市人大及其常委会应当优先安排推进能源革命综合改革试点立法项目,加快制定、修改改革急需的法规,及时废止与能源革命综合改革试点不相适应的法规,对于立法中需要全国人大常委会或者国务院授权的,及时提出、争取支持。各级人大及其常委会应当加强监督,定期听取改革试点专项工作报告,开展相关执

法检查,以法治方式推进党中央和省委决策部署贯彻落实。

《决定(草案)》明确,全省各级人大代表要积极履行职责,加强调研视察,主动反映群众意愿,提出高质量议案建议,为试点工作贡献智慧和力量。市场主体和社会各方面应当增强责任意识,自觉践行

文明、节约的生活方式和绿色消费方式,为新形势下增强国家能源安全保障能力,发挥山西在推进全国能源革命中的示范引领作用,作出积极贡献。

以上说明连同《决定(草案)》,请一并予以审议。

山西省人民代表大会常务委员会 关于批准《太原市养犬管理条例》的决定

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议了太原市第十四届人民代表大会常务委员会第二十三次会议于2019年6月27日通过的《太原市养犬管理条例》，决定予以批准。

山西省人大法制委员会 关于《太原市养犬管理条例》审议结果的报告

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年9月6日，法制委员会召开全体会议，审议了太原市第十四届人民代表大会常务委员会第二十三次会议于2019年6月27日通过的《太原市养犬管理条例》，认为不存在与上位法相抵触的问题，建议提请省十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议并予以批准。

2019年9月24日

山西省人民代表大会常务委员会 关于批准《大同市人民代表大会常务委员会 关于修改〈大同市城市节约用水管理条例〉 的决定》的决定

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议了大同市第十五届人民代表大会常务委员会第二十四次会议于2019年7月10日通过的《大同市人民代表大会常务委员会关于修改〈大同市城市节约用水管理条例〉的决定》，决定予以批准。

山西省人大法制委员会 关于《大同市人民代表大会常务委员会 关于修改〈大同市城市节约用水管理条例〉 的决定》审议结果的报告

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年9月6日，法制委员会召开全体会议，审议了大同市第十五届人民代表大会常务委员会第二十四次会议于2019年7月10日通过的《大同市人民代表大会常务委员会关于修改〈大同市城市节约用水管理条例〉的决定》，认为不存在与上位法相抵触的问题，建议提请省十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议并予以批准。

2019年9月24日

山西省人民代表大会常务委员会 关于批准《忻州市住宅物业管理条例》的决定

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

山西省人民代表大会常务委员会第十三次会议审议了忻州市第四届人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2019年7月22日通过的《忻州市住宅物业管理条例》，决定予以批准。

山西省人大法制委员会 关于《忻州市住宅物业管理条例》 审议结果的报告

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年9月6日，法制委员会召开全体会议，审议了忻州市第四届人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2019年7月22日通过的《忻州市住宅物业管理条例》，认为不存在与上位法相抵触的问题，建议提请省十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议并予以批准。

2019年9月6日

山西省人民代表大会常务委员会 关于批准《忻州市文明行为促进条例》 的决定

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

山西省人民代表大会常务委员会第十三次会议审议了忻州市第四届人民代表大会常务委员会第二十三次会议于2019年8月28日通过的《忻州市文明行为促进条例》，决定予以批准。

山西省人大法制委员会 关于《忻州市文明行为促进条例》 审议结果的报告

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年9月6日，法制委员会召开全体会议，审议了忻州市第四届人民代表大会常务委员会第二十三次会议于2019年8月28日通过的《忻州市文明行为促进条例》，认为不存在与上位法相抵触的问题，建议提请省十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议并予以批准。

2019年9月6日

山西省人民代表大会常务委员会 关于批准《晋中市扬尘污染防治条例》的决定

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议了晋中市第四届人民代表大会常务委员会第三十次会议于2019年8月30日通过的《晋中市扬尘污染防治条例》，决定予以批准。

山西省人大法制委员会 关于《晋中市扬尘污染防治条例》 审议结果的报告

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2019年9月6日，法制委员会召开全体会议，审议了晋中市第四届人民代表大会常务委员会第三十次会议于2019年8月30日通过的《晋中市扬尘污染防治条例》，认为不存在与上位法相抵触的问题，建议提请省十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议审议并予以批准。

2019年9月23日

关于能源革命推进情况的报告

——2019年9月25日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省发展和改革委员会主任 姜四清

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省政府委托，我向会议报告我省能源革命推进情况，请予以审议。

党的十八大以来，习近平总书记从国家发展和安全的高度，就推动能源改革发展，筑牢能源安全基石，作出一系列重要论述，创造性地提出“四个革命、一个合作”能源安全新战略，为我们推动能源改革发展指明了方向。山西坚决贯彻习近平总书记关于能源革命重要论述和视察山西讲话精神，把打造“能源革命排头兵”作为转型发展的三大目标之一，进行了积极探索，深化能源革命迈出了坚实步伐。

一、推进“四个革命、一个合作”取得阶段性成效

近年来，我省以能源供给侧结构性改革为重点，全面推动能源结构、效率、动力、制度变革，取得阶段性成效，系统推进能源革命的态势正在加速形成。

（一）深入推进供给侧结构性改革，能源供给结构和质量显著提升。努力推动煤炭产业走“减”“优”“绿”发展之路，扎实化解煤炭过剩产能，过去三年累计压减淘汰煤炭过剩产能 8841 万吨，总量居全国第一，2019 年计划再退出产能 2325 万吨。全省煤炭先进产能占比由 2016 年的 36% 提高到

目前的 68%，并力争 2020 年底前 60 万吨以下煤矿基本退出。加快电力产业转型升级，三年累计淘汰落后煤电机组 289 万千瓦，淘汰容量居全国首位，2019 年计划再淘汰落后煤电机组 102 万千瓦。全面完成现役单机 30 万千瓦及以上煤电机组超低排放改造。累计完成燃煤电厂节能改造规模 3000 万千瓦。推动新能源产业发展壮大，光伏领跑者发电规模达到 400 万千瓦，位居全国第一。全省新能源装机占比超过 30%。努力推动煤层气增储上产。累计探明煤层气储量 5784 亿立方米，建成沁水盆地和鄂尔多斯盆地东缘煤层气产业化基地，形成了阳泉、晋城、西山、柳林、潞安 5 个年抽采量超过 1 亿立方米的矿区。煤层气地面抽采量占到全国 90% 以上。煤层气勘探开发利用及装备制造全产业链基本形成。全省能源供给已初步实现了由单一煤电向煤层气、光伏、风电等多轮驱动转变。

（二）积极推进能源绿色消费，用能结构和方式发生积极变化。深入实施能源消费“双控”工程，单位 GDP 能耗稳步下降，达到控制目标。积极开展煤炭消费减量替代，11 个设区市建成区实现“禁煤区”全覆盖，完成城市“散煤”清零任务。推进清洁能源消费，全省 110 余个县和部分重点镇实现天然气管网覆盖，燃气使用人口达到 2000 万人。争取国家将 8 个“2+26”通道城市和汾渭平原城市全部

列入国家冬季清洁取暖试点。持续推进清洁取暖工程,累计完成 209 万户清洁取暖改造任务。加快构建绿色交通、绿色建筑体系,太原、临汾、长治、忻州等市城市公交车全部实现纯电动化,全省新能源城市公交车和新能源出租车占比分别达 61%、22%。加快发展装配式建筑,建成装配式建筑产业基地 9 个,产能 1190 万 m²。

(三)加强重大能源技术攻关,创新驱动能力显著增强。加大关键技术攻关,围绕能源产业清洁低碳、安全高效发展,累计投入 10 余亿元,实施了 100 余个省级科技重大专项。突破一批重大能源技术,潞安集团 180 万吨煤制油示范项目一期工程顺利投产,相关技术和产品填补国内空白。循环流化床锅炉关键技术项目实现炉内超低排放。乏风瓦斯减排技术开发项目建成了全球最大的乏风氧化利用发电站。T1000 碳纤维、光伏异质结组件等技术和产品国际领先。自主研发的钴基费托合成技术实现产业化,石墨烯、碳化硅、水煤浆气化合成热回收等关键技术领先全国。

(四)深化能源体制改革,打通能源发展快车道。稳步推进电力体制改革,“1+14”电力体制改革政策体系基本形成。电力市场化交易规模持续扩大,市场化交易电量占比超过 60%。输配电价改革坚实落地,一般工商业输配电价排全国倒数第三、大工业输配电价排全国倒数第一。现货市场、增量配电等重点改革稳步推进,交易机构、辅助服务等配套制度更加完善。深化煤层气管理体制改革,在全国首次实现市场化配置煤层气资源。建立煤层气矿业权退出机制,累计核减不足法定最低勘查投入要求的煤层气区块面积 1417 平方公里。建立完善省内天然气(煤层气)管道运输价格定价机制。

(五)扩大能源开放合作,能源开放格局不断拓展。探索股权联结跨省区电力合作新模式,扩大清洁能源外送规模。深度融入国家区域重大战略,打

造京津冀、雄安新区、环渤海清洁能源保障基地。大力推进能源企业参与“一带一路”国际合作,支持我省能源及装备制造领域企业与中亚、印尼等国家就能源矿产、装备制造、新能源等多领域开展合作。太原能源低碳发展论坛和中国(太原)国际能源产业博览会日益成为有国际影响力的品牌。

能源革命正在推动我省能源发展路径与面貌积极向好转变,但同时我们也要清醒看到,与国家深化能源革命的要求相比,我们的工作仅是迈出了开局第一步,推动能源高质量发展的任务还很重。

二、制约能源高质量发展的深层次矛盾仍亟待破解

能源革命是一场全方位、深层次、历史性的重大变革,我省正在积极探索,同时在推进过程中也遇到一些突出矛盾和问题,主要表现在:

(一)供给侧结构性改革难度加大。全省 60 万吨以下煤矿涉及产能 3645 万吨,要在 2020 年底前全部退出难度较大。在建煤电项目装机规模 2000 多万千瓦,当前电力供需形势下投产压力较大。

(二)煤炭清洁高效利用问题突出。煤炭用于发电比重不到 50%,燃煤工业锅炉、窑炉技术水平低,民用散煤消费量大,能源转换效率低,导致主要污染物排放强度高,经济社会发展面临着生态环境的巨大约束。

(三)电力产能过剩与消费不足矛盾并存。全省火电机组发电利用小时数不高,产能利用不充分,但同时人均生活用电水平仅为全国平均水平的三分之二。本省电力消费水平低,外送电市场机制不畅,加剧煤电产能过剩。

(四)能源技术创新动力不足。原创性、颠覆性能源技术研发能力差,缺乏全国和世界领先的科技创新成果和技术。科技成果转化慢,产业化进程滞后,企业创新主体地位不突出。

(五)能源体制机制存在障碍。煤层气管理体制不完善,煤权与气权长期分离,采煤采气一体化

难以实现。市场煤、计划电矛盾还比较突出,电力市场化程度还不高,电力消纳机制不完善。能源资源开发生态环境补偿机制不健全。

三、扎实开展综合改革试点,将能源革命向纵深推进

深化能源革命,山西最具比较优势和区域特色,但长期形成的政策体制障碍也非常突出,迫切需要用改革的办法破解难题、探索路径。为此,省委省政府向党中央提出了开展能源革命综合改革试点的建议,力求通过改革创新、先行先试,加快重点领域突破,并为全国探索可复制经验。5月29日,中央全面深化改革委员会第八次会议审议通过了《关于在山西开展能源革命综合改革试点的意见》(以下简称《试点意见》),近日中办国办已正式印发。这是党中央赋予我省的国家使命,对于实现从“煤老大”到“排头兵”的历史性跨越,带动全省高质量转型发展,为全国能源革命提供示范引领,具有重大意义。贯彻习近平总书记关于推动能源革命的重要指示精神,落实《试点意见》意见任务部署,重点推进以下几方面工作。

(一)推动煤炭清洁高效开发利用。坚持对煤的注意力不分散,做好绿色开发利用这篇文章。推动煤炭开采方式变革。开展煤矿智能化改造试点及绿色开采技术试点示范,大力实施减征资源税、折算产能置换指标,将煤矿智能化改造纳入煤矿安全技术改造范围,相关投入列入安全费用使用范围等政策,有效解决绿色智能矿山建设投入难题。全力推进煤矿智能化改造,以5G通信、先进控制技术为牵引推进智能煤矿建设,大力实施煤炭充填开采、保水开采、煤与瓦斯共采等绿色开采技术。加强生态友好矿区建设,加大采煤沉陷区、工矿废弃地等生态修复治理,建设矿区生态修复试验区,大幅度提高矿山地质环境治理率和矿区土地复垦率。推进废弃矿山再开发利用。推动煤炭利用方式变革。开展煤炭分质分级梯级利用试点,积极探索

“分质分级、能化结合、集成联产”的新型煤炭利用方式。推动煤转煤粉应用,探索纳米级煤粉应用,开展煤电碳捕集封存利用试点。用好煤制油生产能力纳入国家能源安全储备体系的支持政策,培育晋北现代煤化工示范区。大力推进碳纤维、碳化硅、石墨烯及其功能材料等相关产业发展,推动煤炭由燃料向原料转化。加快大宗货物运输结构调整,出省煤炭、焦炭等逐步实现基本上全部采用铁路运输。

(二)深入推进煤层气勘探开发变革。以深化煤层气勘探开发管理体制授权为突破口,加快煤层气增储上产,推动非常规天然气高质量发展。深化煤层气管理体制变革。按照国家授权,制定山西省煤层气勘探开发管理办法,完善煤层气勘探开发市场退出机制,有效遏制“占而不采”“圈而不采”。在全国先行试点将“三气”矿业权赋予同一主体,突破“三气”矿业权分别设置制度障碍,推动油气资源高效综合开发。积极承接国家煤层气开发项目(包括对外合作项目)备案下放山西管理,优化煤层气项目开发审批流程,调动企业投资煤层气开发积极性。加快增储上产步伐,建设晋城煤层气示范基地。推进晋中、沁源—古县、保德—河曲等14个省级以上规划矿区建设。继续实施煤层气开发补贴政策,完善煤层气资源税政策。建设太原、晋城两个煤层气装备制造基地,促进煤层气全产业链发展。推动管网互联互通和储气能力建设,加快推进煤层气外输通道与周边区域输气管网联通,为包括河北雄安新区在内的京津冀地区等提供清洁能源供应。推进燃气储气能力建设,鼓励各类投资主体合资合作建设储气设施,实现储气设施集约化、规模化运营。

(三)提升清洁电力发展水平。统筹推进电力外送,以华北、华东等受电地区为重点,充分发挥现有输电通道作用,规划建设新的外送电通道,完善山西电网主网架结构,提高山西电力整体外送能

力。开展煤电机组灵活性改造试点,充分利用现役煤电产能,建设华北地区调峰基地。先行探索电力体制关键改革。用好国家赋权,推动电网投资主体多元化,支持电网公司、发电企业、电力用户、社会资本等共同参与投资建设输电线路,形成利益共享、风险共担的电网投资新模式。吸引社会资本参与循环经济园区分布式能源及微网系统建设,构建微网直供模式,促进集煤、电、铝镁、材一体的新型产业发展。开展社会资本控股增量配电网试点。加快推进电力现货交易试点、放开发用电计划等改革。努力提升电气化水平。用好“研究探索增送电量输配电费用降低灵活定价方式”的差异化政策赋权,努力降低用电成本,扩大用电需求。开展城乡居民用电市场化改革探索。大力推进坚强智能电网和泛在电力物联网融合发展,构建以电网为枢纽的能源互联网,不断增强电网资源配置能力、安全保障能力和智能互动能力。

(四)增强新能源可持续发展能力。加快新能源平价上网步伐,延伸完善产业配套,提升可持续发展能力,推动能源供给结构改善。有序扩大风电光伏装机规模。积极推进晋北风电基地建设,合理有序开发晋中南丘陵和山区低风速资源。加快光伏发电应用领跑基地、技术领跑基地建设。推动风光发电平价上网。按照规划引领、市场竞争、技术进步、成本下降、补贴退坡的原则,引导新能源企业加快技术创新、商业模式创新,降低土地等非技术成本,实现风光发电平价上网。前瞻性布局氢能全产业链发展。充分利用焦炉煤气等氢能资源丰富的优势,把发展氢能与焦化行业提质相结合,发展焦炉煤气制氢,推动可再生能源制氢。分阶段开展氢能及氢燃料电池汽车发展试点示范。开展重载汽车“柴转氢”试点。打造新能源全产业链。开展“新能源+储能”试点示范。实施新能源全产业链行动计划,推动风电、光伏装备制造产业集群发展。打造配套完善、体系完备的能源装备制造体系。

(五)深入推进能源消费方式变革。以节能和提高能效为重点突破方向,优化用能结构和方式,加快构建绿色能源消费体系。积极推动优质能源替代。实施煤炭消费总量控制。巩固 11 市建成区“禁煤区”全覆盖成果,持续扩大“限煤区”,逐步实现全省范围内全面禁止散煤直接燃烧。严格新建、改扩建用煤项目煤炭管控。鼓励可再生能源消费。建立节能优先制度体系。探索建立用能权初始分配、有偿使用和交易制度,加强用能预算管理,创新合同能源管理模式,推广能源费用托管、节能量保障等商业模式,做大做强节能服务业。实施绿色交通绿色建筑行动,加快公共服务领域推广使用清洁能源、新能源汽车。全面推进设区市、县级市绿色建筑集中示范区建设。以太原、大同两市为重点,大力发展装配式建筑,推进装配式建筑产业基地建设。稳步推进冬季清洁取暖,在农村居民生活用煤等重点领域实施一批电能替代工程。创建地热供暖示范区。探索风电清洁供暖运营模式,开展风电供暖试点,

(六)加强能源科技创新能力建设。加快补齐能源科技创新短板,围绕制约我省能源产业发展的关键技术,有效配置科技资源,集中攻关,抢占能源革命先机。建设高水平能源创新平台。用好国家倾斜政策,加大与中国科学院、中国工程院等深度对接,培育建设煤炭绿色清洁高效利用国家重点实验室、煤炭大型气化国家技术创新中心以及二氧化碳捕集利用和封存国家工程研究中心等国家级创新平台。鼓励和支持企业成立研发机构,组建能源行业联盟和技术联盟。加大能源技术创新支持力度。用好中央财政科技计划(专项、基金等),有效提升能源科技研发投入能力。设立山西能源科技创新专项资金,支持能源革命科技重大专项、中试和平台基地建设。实施重大能源技术攻关。紧跟能源技术变革前沿,优化我省科技重大专项。围绕煤基资源高端转化、聚合物光电转化材料、氢能源

开发利用等前沿技术加强探索试验;围绕深部煤层气勘查开发、大规模储能、碳捕集利用和封存等“卡脖子”技术加强集中攻关;围绕清洁高效锅炉、柔性电力等先进适用技术加强推广应用。

(七)深化能源领域改革开放。加快能源领域关键环节改革,扩大能源合作交流,增强能源革命动力。加快能源领域国有企业改革。加快推进能源企业混合所有制改革。推进“僵尸企业”出清,妥善处置去产能企业债务。打造分基地、分煤种的国内领先、世界一流特大型能源集团。构建竞争充分的能源市场体系。放宽煤层气、电力、新能源等行业准入,加快形成竞争性市场结构。推动电力和煤层气自然垄断业务和竞争性业务分离,推动能源投资主体多元化,鼓励和引导各类市场主体进入能源市场开展公平竞争。建设重要全国能源交易市场。用好国家授权我省开展能源商品期现结合交易突破性政策,依托现有交易场所依法开展煤层气交易,设立煤层气交易中心,探索形成市场认可的基准价格。主动对接我国现有期货交易机构,联合组建交易平台,建设功能完善、公平交易、富有效率、有影响力的全国能源交易市场。完善能源资源综

合补偿机制,按照谁修复、谁受益的原则,对主体灭失的矿区,通过依法赋予一定期限的土地使用权等方式,引导和支持社会投资主体从事矿区生态保护修复,形成市场化、多元化生态修复投入机制。推进区域能源协同发展。融入京津冀能源协同发展行动,加强与华北、华东等地区互动合作,完善区域能源协作和利益补偿机制,扩大清洁能源外输规模,协同保障能源供应安全,协同培育能源新产业、新业态、新模式。加强全方位国际合作。办好太原低碳发展论坛、中国(太原)能源产业博览会,打造能源领域国际知名思想交流和会展品牌。培育能源科技创新研发机构和高端智库,加强与全球领军能源企业、国际研究机构及世界银行、亚洲开发银行等国际组织的交流合作,有效聚合高端要素资源。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,山西能源革命已经站上新的起点,我们将在省委省政府的坚强领导和省人大的监督指导下,坚决扛起推进试点的主体责任,戮力同心、不辱使命,推动能源革命在改革中破题,在创新中深化,努力走出一条具有山西特色的能源高质量发展新路。

关于我省支持和促进民营经济发展情况的报告

——2019年9月25日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省人民政府副秘书长 翟振新
山西省促进民营经济发展工作领导小组办公室主任

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

按照会议安排，现将我省支持和促进民营经济发展的情况报告如下，请予审议。

一、民营经济发展的基本情况

近年来，全省上下以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，积极鼓励、支持和引导民营经济发展壮大，推动民营企业发展水平不断提升，民营经济已经成为我省经济社会发展的重要力量。2018年，全省民营经济上缴税金1939.4亿元，同比增长35.4%，占全省税收收入的67.1%。民营经济实现增加值8149.97亿元，比上年增加849.65亿元，占全省GDP的比重48.5%。科技企业数量达到810家，较上年增加228家，增长39.2%，企业有效发明专利拥有量6866件，增长12.9%。全省民营企业及个体工商户从业人员673.5万人，占全省城镇从业人员的65%左右。民营企业及个体工商户数量达到204万户，民营经济主体数量占到市场主体总量的94%以上。

2019年我省民营经济继续保持平稳发展态势。新增市场主体数量快速增长。截至8月底，全省市场主体总量248.11万户，同比增长10.57%，其中，新增私营企业8.89万户，同比增长

15.30%；新增个体工商户22.59万，同比增长11.36%。民营经济总量规模稳步扩大。1—7月份，全省中小企业实现营业收入7852.14亿元，同比增长7.52%；利润总额606.26亿元，同比增长6.49%；实现总产值4894.62亿元，同比增长9.03%。民营经济社会贡献度持续上升。1—7月份，全省中小企业上交税金435.78亿元，同比增长3.96%；全省城镇新增就业37.84万人，民营经济吸纳新增就业90%以上。民营企业投资信心有效提振。截至7月末，全省民营经济贷款余额7573亿元，占各项贷款余额的27.9%，比年初增加223亿元，增长3.03%。全省民间固定资产投资1919.2亿元，同比增长4.6%。民营企业发展质量明显进步。2019年我省7家企业入围全国民营企业500强，比2018年增加2家；山西民营企业100强的入围门槛14.01亿元，较2018年的入围门槛（7.38亿元）增长89.84%。

二、主要工作情况

2018年11月26日，我省隆重召开支持民营企业发展大会，骆惠宁书记、楼阳生省长亲自部署推动，成立省促进民营经济发展工作领导小组，出台《关于支持民营经济发展的若干意见》（以下简称

《意见》》，提出 30 条含金量高的政策措施，公布省领导联系民营企业制度和名单，对 100 位非公有制经济人士授予山西省第四届“优秀中国特色社会主义事业建设者”称号，进一步激发了企业家参与高质量转型发展的热情。2018 年 12 月，林武组长和徐广国、王一新副组长召开领导小组会议，研究部署贯彻全省支持民营企业发展大会精神的工作措施；2019 年 9 月，胡玉亭组长、王一新副组长再次召开了领导小组会议，安排部署重点工作，推动我省支持民营经济发展的政策举措落地落实。大会召开以来，全省各级各部门深入学习贯彻习近平总书记民营企业座谈会上的重要讲话精神，坚定“民营经济强、山西经济才能强，民营经济转、山西经济才能转，民营经济活、山西经济才能活”的决心，认真贯彻落实省委、省政府有关工作部署，着力推动《意见》各项政策举措落地落细，促进我省民营经济高质量发展，为我省在“两转”基础上全面拓展新局面注入了新的动力。

（一）减轻民营企业税费负担，促进民营企业“轻装上阵”。

一是落实减税降费政策。严格落实国家和我省各项税费减免政策，1—8 月，累计为民营企业减免税费 315.27 亿元。对确有特殊困难不能按期缴纳税款的民营企业，办理延期缴纳税款 204 户次，延期税款 36.4 亿元。稳步推进社会保险降费减负工作，1—8 月全省企业养老保险降费为企业降低成本 61.1 亿元；失业保险费率由 3% 降到 1%，累计为企业降低成本 10.4 亿元；五个统筹地区（朔州、吕梁、晋城、太原、临汾）工伤保险阶段性降费累计为企业降低成本 3.7 亿元。二是降低实体经济制度性交易成本。推动省直部门取消施工图审查费等 6 项经营服务性收费和中介机构收费，降低进出口检验检疫费等 7 项经营服务性收费标准，共减轻企业负担约 1.27 亿元。持续扩大电力直接交易规模，释放改革红利。截至 8 月底，累计组织市场

主体直接交易 14 次，交易电量 870.06 亿千瓦时，比标杆电价降低 31.91 元/兆瓦时。上半年两批次累计降低山西电网一般工商业电价 6.62 分/千瓦时，释放政策红利 14.82 亿元，进一步减轻实体经济用能负担。三是开展清欠行动。截至 8 月底，全省累计偿还欠款 107.46 亿元，清偿比例 45.10%。其中，政府及所属部门偿还欠款 68.34 亿元，国有企业偿还欠款 39.12 亿元，清欠工作取得积极进展。

（二）缓解民营企业融资难融资贵，拓宽民营企业融资途径。

一是扩大信贷投放规模。落实普惠金融定向降准政策，向金融机构释放资金 347.5 亿元，其中今年三次定向降准释放资金 118.9 亿元，全部用于民营企业和小微企业信贷投放。继续发挥结构性货币政策工具的引导作用，全省 1—8 月累计发放支小再贷款 74.13 亿元，办理再贴现 208.32 亿元。二是增加金融服务供给。推进政府集中采购平台与中征应收账款融资平台互联，山西成为全国第三个实现省级对接的省份。系统上线以来，开展政府采购融资业务 53 笔，融资金额 6067.62 万元，带动政府采购融资 1.08 亿元。推动银企项目对接，截至 8 月末，金融服务平台共收录融资项目（企业）4840 个，金融机构 83 家，省内外金融机构通过线上线下对接，共支持项目（企业）1449 个，累计投放金额 1827.50 亿元。三是多层次融资体系不断完善。出台《鼓励民营企业发起设立民营银行的实施方案》，整合省内金融资源，组建民营银行。撬动社会资本，设立 50 亿元山西省民营企业纾困救助基金，针对性化解上市民营企业流动性风险。健全应急周转资金运行机制，各级财政已列出 55.47 亿元预算用于接续还贷周转资金，支持 413 户民营企业，累计投放 85.75 亿元。四是信用增进机制逐步建立。建立健全对民营企业授信业务的尽职免责和容错纠错机制，激励银行加大对民营企业的信贷

支持力度。持续推进“银税合作”，实现“以信换贷”。截至7月末，全省金融机构累计向9131户诚信小微企业发放贷款13783笔，合计212.29亿元。

(三)营造公平竞争环境，拓展民营企业发展空间。

一是打造公平竞争的统一市场。争取到中央引导民间投资专项计划2.13亿元，支持民间资本主导项目建设。严格落实公平竞争审查制度，召开全省公平竞争审查工作联席会议，在省、市两级及115个县(市、区及开发区)开展公平竞争审查工作。二是加快推进“3545”专项改革。出台了《关于持续深化压缩企业开办时间的意见》和《关于全面压缩不动产登记办理时间的通知》，全省域实现企业开办3天办结；全省107个不动产登记机构中，三分之二实现了查封、注销登记等业务3个工作日内办结，转移登记业务压缩至5天。制定了省级“一图通办”分类事项标准清单和流程图，推进并联审批，精简事项28项，保留事项61项，工程建设项目从立项到竣工审批时间压减到100个工作日内，一般性工业项目已压减到38个工作日内(优于我省45个工作日的改革目标)。三是深化商事制度改革。持续深入“多证合一”改革，着力解决“准入不准营”问题。截至8月底，全省共办理“证照分离”改革事项99375件，惠及企业90972户。深化企业简易注销改革，与税务部门实现清税信息共享。截至8月底，全省共有49445户企业进行了简易注销。四是积极发展混合所有制经济。发布省属国企混改项目108个，账面净资产超过340亿元。截至目前，已有2个项目完成交易(成交额分别为7.64亿元和339.59万元)，9个项目确定了合作意向方。推进政府与社会资本合作(PPP)，入库项目369个，落地实施项目148个，民营企业作为牵头人或单独投资方的项目65个，占比44%。

(四)完善政策执行方式，增强民营企业创新活力。

一是实施“小升规、规改股、股上市”。建立“小升规”重点培育企业库，确定1200户重点培育企业，加强重点企业监测，进行“一对一”入企服务。对2018年完成规范化股份制改造的120家企业实施资金奖励。建设“上市挂牌后备企业资源库”，入库企业数量达到570家，其中民营企业494家。持续推进民营企业在山西股权交易中心“晋兴板”挂牌，目前挂牌企业158家，其中民营企业157家。二是推进对外开放合作。1—8月份，全省民营企业进出口161.28亿元，同比增长16.1%，高于全省平均增速17.9个百分点。加强“一带一路”产能合作，开展与挪威、丹麦、爱尔兰等国的合作交流，上半年，我省企业在“一带一路”沿线28个国家设立97家境外投资企业，对外直接投资7.8亿美元，其中民营企业设立77家，对外直接投资4.8亿美元。三是扶持民企科技创新。通过中央财政引导地方科技发展专项资金支持民营企业项目11项，资金900万元；各类省级科技重点研发计划支持民营企业145项。实施科技型中小企业实际发生的研发费用税前扣除，全省1643户科技型中小企业享受扣除政策，同比增长138.81%，增加955户；扣除金额10.07亿元，同比增长42.45%。加快“专精特新”中小企业培育，2019年新认定“专精特新”企业219户，全省“专精特新”企业达626户。四是推动创业载体建设。目前，省级众创空间231家、省级科技企业孵化器62家；全省创业孵化基地、创业园区185个，入驻创业实体3.4万户，吸纳就业13.6万人，创业孵化取得明显的经济效益和社会效益。

(五)构建亲清型政商关系，护航民营企业健康发展。

一是强化组织领导。制定《关于开展贯彻落实我省支持民营企业发展大会精神“十大行动”的工作意见》，部署开展大宣讲、大调研、大联系、大对接、大服务等“十大行动”，构建支持民营企业发展

工作格局。建立民营企业诉求问题台账和办理工作机制,畅通企业诉求受理渠道。二是加强和改进非公企业党建工作。成立“中国共产党山西省非公经济组织党委”,在全省 11 个市市场监管局设立非公党建机构,配备专职工作人员,走在了全国前列;依托省委网信办,成立了省互联网行业党委,进一步健全非公经济组织党建工作组织体系。持续推动全省非公企业党组织规范化建设水平,组织年轻一代企业家“理想信念教育”培训班和“不忘初心、牢记使命”主题教育座谈会,进一步坚定企业家的信念和信心。三是提供对接服务。完善领导干部联系民营企业制度,全省 2056 名领导干部联系 3511 家民营企业,实现各级领导干部联系民营企业常态化、制度化。加强政企对接服务,开展“双月政企对接”,围绕清理欠款、减税降费、法律服务、企业五险一金等主题,职能部门 4 次与企业对接座谈,宣传解读政策,回应企业经营中遇到的问题。制定《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为努力建设高素质专业化干部队伍的实施意见》,树立鼓励创新、宽容失误的导向,激发干部服务企业热情。截至目前,各级政府帮助和研究解决 5087 个企业发展难题,解决率达到 98%。四是保护民营企业合法权益。加强民事生效判决的执行监督,加大行政诉讼监督力度,今年 1—8 月,全省检察机关共办理涉企民事案件 98 件,全省律师行业为 1000 余家企业进行法治体检服务 9600 余场次。打击黑恶犯罪向民生领域的扩张,结合扫黑除恶专项斗争,今年以来,查处市(行)霸、楼霸、路霸等恶势力团伙 68 个,查处恶意“阻工扰工”案件 1482 起,有效保护企业的正常生产经营秩序。

三、主要困难和问题

我省促进民营经济发展工作虽然取得了一定成效,但对表中央要求还有很大的差距,对标经济发达省份发展仍不充分,对照《意见》目标任务仍然存在薄弱环节,主要表现在:

一是部分政策落实还不够到位。《意见》提出的 16 项制度机制已出台 12 项,仍有 4 项正在研究制定中。清欠工作还需加大工作力度,截至 8 月底,全省剩余拖欠金额 130.79 亿元,占总额的 54.9%,其中政府部门拖欠 89.44 亿元,大型国有企业拖欠 41.35 亿元。一些部门和领导干部对民营经济摆位不高,工作力度不大,缺乏主动服务意识。有的执法检查中还存在“一刀切”现象。执行难问题依然存在,胜诉民营企业的合法权益兑现仍存在不及时、不足额的现象。

二是营商环境需进一步优化。有的审批事项取消下放调整仍存在法律法规障碍。一些涉及多部门、多环节的关联审批事项下放不配套、口径不一致。一些地方以审代管、以罚代管、重审批轻监管的问题仍然存在,一些领域缺少监管标准,多层执法、多头执法,同案不同罚等问题依然突出。政务信息数据共享程度偏低,部门间“信息孤岛”“数据壁垒”问题依然存在,政务服务信息化水平仍相对滞后,政务服务“全程网办”“一网通办”还有较大提升空间。

三是融资难融资贵问题依然存在。金融服务民营企业需进一步强化,部分银行机构存在激励约束制度落实不到位、容错纠错及尽职免责机制不完善、信贷人员有畏贷情绪等现象。民营企业资产不良率偏高、债务违约风险突出,部分企业债券违约风险、股权质押风险、担保圈风险处置难度大。二季度普惠型小微企业贷款平均利率 9.02%,较年初下降 0.03 个百分点,降幅不明显。

四是民营企业转型升级能力亟待提升。产业结构不尽合理,第三产业比重还不够高,品牌影响力大、竞争实力强的知名民企和科技型领军企业偏少。一些企业法人治理结构不健全,现代企业制度不完善,产权不够清晰。多数企业研发投入不足,市场竞争力不强。利用资本市场融资能力弱,完成股改和挂牌上市的企业数量较少,无符合发行债券

融资准入条件的 AAA 级民营企业。

四、下一步工作建议

下一步,我们将继续深入学习贯彻习近平总书记在民营企业座谈会上的重要讲话精神,全面贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于促进中小企业健康发展的指导意见》,认真贯彻落实全省支持民营企业发展大会精神,重点推动协调做好以下工作。

一是不断强化政治引领。以“不忘初心、牢记使命”主题教育为牵引,找差距、抓落实,毫不动摇地巩固和发展公有制经济,毫不动摇地鼓励、支持、引导非公有制经济发展。切实加强企业党建工作,落实民营企业党建工作责任制,巩固扩大党的组织覆盖和工作覆盖,发挥党组织在企业职工群众中的政治核心作用、在企业发展中的政治引领作用和党员在企业发展中的先锋模范作用,为民营企业高质量发展提供坚强组织保障。

二是大力营造公平竞争环境。进一步优化平等竞争的市场环境、高效透明的政务环境和公平公正的法治环境,按照省委、省政府关于能源革命综合改革试点工作部署,落实有关优惠政策,支持能

源类民营企业担当试点使命,在能源革命中拓展转型、高质量发展。

三是切实减轻企业负担。抓好供给侧结构性改革降成本行动各项工作,严格落实减税降费政策,扎实推进全省清欠工作,实质性降低企业负担,进一步增强企业获得感。

四是加快完善风险防控机制。应对国内外发展环境错综复杂的局面,进一步完善民营企业风险防控机制,细化纾困救助措施,帮扶民营企业解决资金流动性不足等难题,防止发生系统性风险。

五是持续营造亲清政商关系。继续加大宣传引导力度,深化党政机关“三服务”活动,研究出台《关于构建亲清新型政商关系的若干意见》等相关制度,推动党政机关领导干部和民营企业家践行亲清政商关系,厘清政商交往的定位和界线。

六是全面加强监测考核。省民营办组织有关部门正在研究制定《促进民营经济发展政策落实情况监测指标体系》和《发展成果统计监测指标体系》,建议将监测结果纳入全省目标责任考核体系,充分发挥监测考核“指挥棒”“方向标”“助推器”作用,有效推动工作落实。

关于《山西省人大常委会关于深化 “放管服效”改革情况报告的审议意见》 研究处理情况的报告

——2019年9月25日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省行政审批服务管理局局长 李秋柱

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省政府委托，我向省人大常委会报告深化“放管服效”改革情况报告审议意见的研究处理情况，请予审议。

根据《山西省人大常委会办公厅关于交办〈山西省人大常委会关于深化“放管服效”改革情况报告的审议意见〉的函》的要求，省政府高度重视，胡玉亭副省长作出专门批示，安排省行政审批服务管理局会同省发改委、省财政厅、省人社厅、省自然资源厅、省住建厅、省市场监管局、省地方金融监管局等部门对省人大常委会审议意见进行了认真研究处理，坚决把整改措施落到实处。

一、围绕抓好改革措施落地落实，在提升简政放权质量上持续发力

（一）进一步完善工作领导机制。调整完善了我省推进政府职能转变和“放管服效”改革协调小组的职能和力量，正抓紧筹备全省深化“放管服效”改革优化营商环境电视电话会议，明确当前和今后一段时期重点工作任务，持续拧紧责任螺丝，确保改革措施落地见效。同时，进一步强化简政放权工作机制。一是强化领导机制，由省政府一名副秘书

长统筹，省行政审批服务管理局牵头，组织省直各部门（单位）强化放权前审核论证，建立沟通对接机制，充分征求基层意见建议，共同研究确定放权事项。在6月份全面落实国务院取消7项行政许可、调整下放3项行政许可事项的基础上，拟于近期再取消5项、下放6项行政审批事项。二是强化联动机制，对涉及多部门多环节的审批事项及相同或相近类别的审批事项，加强研究审核，一并取消或下放，关联审批事项全链条整体取消或下放。三是强化衔接机制，明确要求，在放权时必须同步下放与审批事项相关联的标准规范、办理流程、技术资料等，并强化对基层的培训、示范和指导，同时监督基层依法依规审批，依法加强监管，确保接得住、管得好。

（二）进一步突出重点领域简政放权。一是围绕继续深化拓展承诺制改革，省人大常委会出台了《山西省企业投资项目承诺制规定》，为持续推进改革提供了坚实的法治保障；在此基础上，制定了《深化企业投资项目承诺制改革行动方案》（晋政办发〔2019〕41号），将政府统一服务事项由10项增加至14项，企业承诺事项由6项增加至8项；围绕项

目立项、招标、建设、竣工验收等环节,开展在线申报、一次告知、联合审批服务,加快推动开发区(园区)一般工业项目“全承诺、无审批、拿地即可开工”;积极探索推进承诺制改革覆盖范围向核准类项目延伸。我省承诺制改革实践和成效被纳入中组部编写的《贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想在改革发展稳定中攻坚克难案例》。二是围绕解决工程建设项目审批环节多、耗时长等问题,制定了《山西省全面推进工程建设项目审批制度改革实施方案》(晋政办发〔2019〕32号),配套出台了施工图审查、区域环评等政策制度,编制了标准流程图,从“统一审批流程、统一信息数据平台、统一审批管理体系、统一监管方式”四个方面推出18项具体举措,深入推进工程建设项目审批服务和管理体系全流程、全覆盖改革。作为我省政务信息化改革以来首家启动建设的省直部门政务系统,工程建设项目审批管理系统于8月14日在全国率先上线,目前,省市两级已全面部署运行。三是围绕深化“3545”专项改革(2018年我省推进审批服务便民化中提出的一项改革,即:省政务大厅率先实现企业开办3天办结,部分不动产登记5天办结,一般性工业项目审批压缩至45天),全省域推行开办企业3天办结,年底前全省范围内全面实现;全面推进不动产登记改革,年底前实现查封、抵押、注销登记3天办结,转移登记压缩至5天,其他一般登记压缩至10天,2020年底前实现查封、抵押、注销登记即来即办,其他登记5天办结;推动工程建设项目审批提速增效,一般性工业项目从立项到竣工验收审批时限压缩至38天,工程建设项目审批时限在100天的基础上进一步减少。

(三)进一步加快法规规章立改废进程。一是加大立法力度。省人大常委会高度重视我省深化“放管服效”改革优化营商环境领域立法工作,将制定优化营商环境条例列入五年立法规划,并决定由省人大常委会自主起草,组织了多轮多层次多形式

的立法座谈和基层调研。各级政府部门积极配合,对近年来我省简政放权、商事制度改革、相对集中行政许可权改革、全省一体化在线政务服务平台建设、营商环境评价等实践探索经验进行总结提炼,建议吸收入条例,进一步推动改革工作在法治轨道运行。目前,已形成《山西省优化营商环境条例(草案)》并提交本次常委会会议审议。同步加快政府规章立法,印发了《2019年省政府规章计划》(晋政办发〔2019〕44号),年内完成《山西省促进民营经济发展办法》等9件省政府规章立法工作。二是加大修法力度。以清理与深化“放管服效”改革、优化营商环境不相适应的法规、规章及政策文件为重点,组织开展地方性法规、政府规章及规范性文件清理工作,打破深化改革的法规制度障碍。加强对我省地方性法规设定的13项行政许可事项逐项深入研究和重新评估,不适宜保留为许可事项的,按程序提出修法建议。同步开展《山西省消防安全责任制实施办法》等5件省政府规章的修订工作,年内全面完成。三是加大废止力度。对与我省供给侧结构性改革、创新驱动发展、打造“示范区”“排头兵”“新高地”战略、营造“六最”营商环境要求不相符合的地方性法规、规章,坚持“谁立法、谁提出、谁负责”原则,在充分研究论证的基础上,提请省人大常委会(对地方性法规)或者由省政府(对政府规章)予以废止。加大清理部门“红头文件”力度,对设定与法律法规规定不一致、与深化“放管服效”改革优化营商环境要求不适应的具有审批性质事项的“红头文件”,按程序权限予以废止。

二、围绕加快推动体制机制创新,在提升政府监管能力上持续发力

(一)加快全省“互联网+监管”系统建设。围绕实现全省域“一个平台管监管”目标,6月28日,制定出台了《山西省“互联网+监管”系统建设实施方案》(晋政办发〔2019〕49号),加快构建全省规范统一、数据共享、协同联动的“互联网+监管”系统,通

过汇聚监管业务部门检查处罚数据、群众投诉举报数据、信用信息数据、互联网及第三方数据等,实现监管事项全覆盖、监管过程全记录、监管数据可共享可分析可预警,推动事中事后监管标准化、精准化、智慧化。目前,省市县三级监管事项清单梳理基本完成,监管事项目录清单认领率、监管行为覆盖率均达100%,监管事项检查实施清单发布率省直部门达100%、市县达98%以上。正在加紧与国家系统对接,9月底前基本建成,年底前正式上线运行。

(二)加快推动“双随机、一公开”常态化全覆盖。整合建设全省统一的“双随机、一公开”监管平台,完善相关制度和工作机制。大力推进监管理念方式改革创新,7月12日印发了《关于在市场监管领域全面实行部门联合“双随机、一公开”监管的通知》(晋政发〔2019〕15号),明确年底前完成市场监管部门双随机抽查全流程整合,实现“双随机、一公开”监管全覆盖常态化,全年双随机抽查覆盖企业比例不低于5%,公示率达到100%。进一步健全完善公平竞争审查制度,继续深入推进综合执法体制改革,全面落实行政执法公示三项制度,严格规范执法行为,压缩自由裁量权。

(三)加快实施守信激励和失信联合惩戒制度。进一步提升完善了省信用信息共享平台、市场主体信用信息公示系统功能,汇聚了企业和个人信用信息数据及所有监管业务数据,建立了红黑名单制度,在政府采购、行政许可、银行信贷、授予荣誉称号等领域对守信行为予以激励、对失信行为进行限制,让守信者一路畅通,让失信者处处受限。同时,坚持包容审慎原则,为新技术、新产业、新业态、新模式“四新”经济创造宽松发展环境,将其纳入行业管理服务范畴,促进新动能健康成长。

三、围绕借鉴先进经验对标全国一流,在提升政务服务质量上持续发力

(一)改革创新政务信息化管理体制。为进一步完善我省政务信息化建设的顶层设计,打破“信

息孤岛”,加快信息共享,按照楼阳生省长提出的“一朵云、一张网、一平台、一系统、一城墙”的思路,全面启动我省政务信息化改革,以政务信息化助推深化“放管服效”改革、优化营商环境。9月4日,制定出台了《山西省政务信息化项目建设应用管理办法》(晋政办发〔2019〕72号),围绕政务信息化项目的总体原则、规划审核、建设验收、应用评估、安全管理等作出了明确规定。特别是明确了全省政务信息化建设的管理模式,实行“一局一中心一公司”架构:一局,就是由省政务信息管理局负责全省政务信息化建设的顶层规划、审核监管、统筹协调,实现政务信息化建设“一个口子对外”。一中心,就是撤并整合省直部门原有信息类事业机构,组建山西省“数字政府”服务中心,为全省政务信息化建设提供决策咨询、技术支撑、运维管理等专业服务。目前,正在研究制定整合方案。一公司,就是以省内互联网优势企业为主体,通过与国际国内信息化行业领先企业实行混改,组建山西政务信息化建设的旗舰式企业,引领全省“数字经济”产业发展,统一负责省直部门政务信息系统的建设运维。“一局一中心一公司”的管理架构,主要从体制上解决政务信息化项目建设各自为政导致的“信息孤岛”“数据烟囱”等突出问题,构建起“管运分离”的政务信息化管理新体制。

(二)加快推动政务服务“一网通办”。依托全省一体化在线政务服务平台,横向对接打通了投资项目在线审批监管平台、政务信息资源数据共享交换平台、信用山西平台等20余个省直部门业务平台,纵向对接打通了11个市级平台、117个县级平台,实现了省市县乡四级全覆盖,基本完成了与国家平台对接任务,融入了全国“一张网”。9月9日,印发了《关于加快推进全省政务服务“一网通办”的通知》(晋政办发电〔2019〕38号),明确要求,9月底前依申请办理的行政权力事项全部纳入全省一体化在线政务服务平台管理和运行,省级

90%以上、市县级80%以上事项实现网上申请;10月底前,65项民生热点高频事项在全省范围内实现“一网通办”。在去年“三晋通”微信公众号上线运行的基础上,加快迭代更新步伐,9月底前建成“一部手机三晋通”APP,首批推出521项涉及人社、卫健、公安、民政等民生领域高频事项手机办理事项,其中,100余项可通过各级政务大厅“政务服务一体机”实现自主、自助办理,进一步提升广大群众获得感。特别是省公安厅在实现公安审批服务85%的业务“一网通”、95%的事项“一次办”的基础上,依托大数据平台,于9月1日在全国首家推出全省身份证、驾驶证、行驶证“三大民生证件”“1天办”(居民身份证“当日受理、当日制证、当日出库”,24小时至36小时以内邮寄至办证派出所或个人;机动车驾驶证、机动车行驶证“当日申领、当日制证、当日寄出”)。

(三)加快推上市县两级“一枚印章管审批”改革。晋城市是今年省委、省政府确定的市县两级推进相对集中行政许可权改革试点,4月28日,晋城市与各部门签署了相对集中行政许可权改革(试点)审管衔接备忘录,正式启动了“一枚印章管审批”改革。目前,晋城市级首批划转29个单位313项行政审批及关联事项,大厅受理窗口由48个整合为12个,审批人员由500余人减少到60余人,实现了申请材料减少、审批环节归集、办理流程简化、办事效率提升、群众办事更便捷的目标,形成了一批可复制、可推广的经验和做法。同时,晋城市各县(市、区)均挂牌组建了行政审批服务管理局,完成了人员转隶,建立了审批队伍。下一步,我们将在认真总结晋城市经验的基础上,坚持“成熟一批、推开一批”的原则,在全省市县两级全面推开“一枚印章管审批”改革。

四、围绕加快效能政府建设,在增强办事群众获得感上持续发力

(一)全面推行政务服务“好差评”制度。围绕

政务服务全流程办事环节,综合运用积分制管理,在各级政务服务大厅全面推行政务服务事项“一事一评议”全覆盖,实施“一事一回访”拓展意见反馈渠道,严格“一事一监督”规范政务服务行为,实行“一事一考核”强化评议结果应用,倒逼各级各部门主动提供有温度、有速度、有态度的“好评”服务。同时,在各级政务大厅大力开展“作风建设年”活动,着力解决政务服务领域存在的形式主义、官僚主义突出问题,全面推行“五不能、五必须”(不能说“我不知道”,必须熟悉业务、宣传政策;不能说“不归我管”,必须落实责任、主动担当;不能说“不要找我”,必须主动对接、精准服务;不能说“这事不行”,必须吃透政策、找到方法;不能说“这事麻烦”,必须马上就办、办就办好),引导广大政务窗口工作人员“比作风、比效能、争一流”,甘当企业“店小二”,愿为人民“孺子牛”,打造一流政务服务“软环境”。

(二)全面推行营商环境第三方评价制度。作为与国家发改委合作开展全省域营商环境评价的全国首家试点省份,今年上半年,国家发改委委托的第三方评价机构围绕开办企业、办理建筑许可、获得信贷、知识产权创造保护和运用、城市品质等15项关键指标,从衡量企业全生命周期、体现城市高质量发展水平、反映城市投资吸引力三个维度,沿用世界银行采用、国际通用的前沿距离得分方法和营商环境便利度排名,对全省11个设区市营商环境进行了全面评价,编制形成了首部《山西省营商环境整体评估报告》。评价结果显示,我省营商环境总体处于全国中等水平,知识产权保护、城市品质等指标还普遍存在突出短板。省政府对《评估报告》高度重视,楼阳生省长、胡玉亭副省长分别作出重要批示,并于7月19日以省政府办公厅密函形式通报各市政府和省直相关部门,督促认责认账、靶向施策、精准改革、跟踪问效。为切实推动以评促改、以评促进、以评促优、以评创标,我们将在总结经验的基础上,进一步扩大评价对象范围,年

月底前补充纳入部分县,2020年底前实现全省11个市、117个县(市、区)全覆盖。同时,正在加快研究建立营商环境投诉举报跟踪督办机制,探索将营商环境纳入省年度目标责任考核,强化评价结果应用,实施奖优罚劣。

(三)全面推行行政效能评估制度。在去年对省发改委、省公安厅、省民政厅、省人社厅等10个省直部门(单位)开展试点的基础上,今年在省政府部门(单位)全面推行行政效能评估,逐步在全省范围内推开,加快构建以落实效能建设八项制度为主要内容、以服务对象评价为主体的综合评估体系,推动各级政府行政效能持续提升。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,深化“放管服效”改革是一项复杂的系统工程,也是政府的

一场刀刃向内的自我革命。省人大常委会专门就深化“放管服效”改革情况进行专题审议,并提出了高质量的审议意见,有力地推动了我们发现问题、正视问题、研究问题、解决问题,必将对我省深化“放管服效”改革、优化营商环境产生积极而深远的影响。下一步,我们将在省委、省政府的坚强领导下,在省人大常委会的监督指导下,以对党和人民高度负责的精神,继续贯彻落实好省委、省政府的决策部署,坚定不移把“放管服效”改革向更大范围、更深层次、更高水平推进,进一步激发市场主体活力、增强社会创造力、提高区域竞争力,加快推动我省营商环境迈入全国第一方阵,为服务和保障我省在“两转”基础上全面拓展新局面作出积极贡献!

山西省人大财政经济委员会 关于深化“放管服效”改革情况报告 审议意见督办情况的报告

2019年5月28日至29日,省十三届人大常委会第十一次会议听取和审议了副省长胡玉亭所作的《关于深化“放管服效”改革情况的报告》,并进行了专题询问。会后,财经委对常委会组成人员提出的审议意见进行了汇总整理,形成了常委会审议意见,经6月21日主任会议讨论通过后,交省政府研究处理。6月以来,财经委多次与省政府办公厅、省行政审批服务管理局沟通联系,及时掌握审议意见研究处理情况,督促落实好审议意见,对研究处理报告提出修改意见,做好满意度测评的前期准备工作。9月5日,常委会办公厅收到省政府办公厅转报的省行政审批服务管理局《关于〈山西省人大常委会关于深化“放管服效”改革情况报告的审议意见〉研究处理情况的报告》。

财经委认为,省政府高度重视常委会的审议意见,安排省行政审批服务管理局会同其他相关部门深入研究分析,逐条制定落实举措,逐项细化工作任务,全方位引深我省“放管服效”改革。

一、关于“抓好改革措施落地,持续推进简政放权”方面。进一步调整完善了省推进政府职能转变和“放管服效”改革协调小组的职能,强化简政放权工作机制,制定了《深化企业投资项目承诺制改革行动方案》和《山西省全面推进工程建设项目审批制度改革实施方案》。加快制定《山西省促进民营经济发展办法》等省政府规章,清理与深化“放管服效”改革、优化营商环境不相适应的规章和政策

文件。

二、关于“推动体制机制创新,切实增强监管能力”方面。加快构建全省规范统一、数据共享、协同联动的“互联网+监管”系统,出台了《山西省“互联网+监管”系统建设实施方案》,省市县三级监管事项清单梳理基本完成。整合建设全省统一的“双随机、一公开”监管平台,印发了《关于在市场监管领域全面实行部门联合“双随机、一公开”监管的通知》,实现“双随机、一公开”监管全覆盖常态化。

三、关于“学习借鉴先进经验和做法,提升政务服务水平”方面。全面启动我省政务信息化改革,出台了《山西省政务信息化项目建设应用管理办法》,明确了全省政务信息化建设的管理模式。加快推动政务服务“一网通办”,印发了《关于加快推进全省政务服务“一网通办”的通知》,全省一体化在线政务服务平台实现了省市县乡四级全覆盖。逐步在全省市县两级推开“一枚印章管审批”改革。

四、关于“加快效能政府建设,增强企业和群众获得感”方面。围绕政务服务全流程办事环节,综合运用积分制管理,全面推行政务服务“好差评”制度。对全省11个设区市营商环境进行了全面评价,编制形成了首部《山西省营商环境整体评估报告》,通报各市政府和省直相关部门。在省政府部门(单位)全面推行行政效能评估,逐步在全省范围内推开,推动各级政府行政效能持续提升。

财经委认为,省政府及其有关部门在下一步的

“放管服效”改革过程中,应当着力推动简政放权向纵深发展,健全公开透明的监管规则 and 标准体系,提高政务服务能力和水平,大力推进改革协同配套,扎实推动改革举措落地生根,实现政府职能深刻转变。今后,财经委将继续跟踪督办常委会审议

意见的落实工作,推动我省“放管服效”改革进一步深化,打造“六最”营商环境。

附件:山西省人大常委会关于深化“放管服效”改革情况报告的审议意见

附件

山西省人大常委会关于深化“放管服效”改革情况报告的审议意见

(2019年6月21日山西省人大常委会主任会议通过)

2019年5月28日至29日,省十三届人大常委会第十一次会议听取和审议了副省长胡玉亭所作的《关于深化“放管服效”改革情况的报告》,并进行了专题询问。组成人员认为,省政府及其相关部门全面贯彻落实党中央、国务院深化“放管服”改革重大决策部署,特别是在简政放权、放管结合、优化服务基础上将提升效能纳入“放管服”改革,形成具有我省特色的“放管服效”改革,取得了积极成效,在推进政府职能转变、激发市场活力、促进经济高质量发展方面发挥了重要作用。但同时也存在着一些问题,应当采取切实可行的措施加以整改。现提出以下审议意见。

一、抓好改革措施落地,持续推进简政放权。省政府要发挥好牵引促进作用,加强顶层设计,做好统筹规划,出台操作性强的配套制度,解决“你放我不放”及放权不同步、不彻底问题,切实把该“放”的全面放开,该“简”的及时精简,该“清”的彻底清除。市县两级政府要担负起落实改革主体责任,细化目标和任务,完善责任和压力传导机制,强化政策措施执行,确保改革落地见效。同时,要根据全

省改革发展需要,加快推动我省涉及“放管服效”改革方面的地方性法规、政府规章的“立改废”进程,确保“放管服效”改革工作始终在法治的轨道上运行。

二、推动体制机制创新,切实增强监管能力。要进一步强化监管职能,改进监管方式,统一监管标准,建立健全以“双随机、一公开”监管为基础,重点监管、信用监管、包容审慎监管为主要内容的综合监管体系,防止监管缺位和管理“真空”。要加快“互联网+监管”平台建设,整合各级政府部门监管业务数据、监督数据以及舆情数据等,推动线上线下一体化监管协同联动。

三、学习借鉴先进经验和做法,提升政务服务水平。要对表中央要求,对标先进地区做法,在提升政务服务水平上持续加力,推动改革向全国第一方阵迈进。要加快“互联网+政务服务”体系建设,推进政务服务标准化,提升政务服务规范化水平。要加快推进政务信息全面共享,下功夫解决“信息孤岛”“数据烟囱”问题,打通部门信息共享通道,强化大数据在政务方面的应用,不断提升网上政务服

务水平和效率。

四、加快效能政府建设,增强企业和群众获得感。要继续推进“放管服效”改革在关键领域、重点环节先行先试,实现多点突破,取得积极成效,全力营造“六最”营商环境。要加快推动政府职能深刻转变,提升各级政府部门工作人员履职水平,尤其

要加强对窗口工作人员的教育、培训和管理,强化服务能力,提高工作效率。要建立政务服务好差评制度,开展营商环境评价和行政效能第三方评估,将各级政府部门特别是窗口单位行政效能建设引向深入,增强各类市场主体获得感。

山西省人民政府 关于 2018 年度国有资产管理情况的 综合报告

——2019 年 9 月 25 日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省财政厅厅长 武 涛

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为贯彻《中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》（中发〔2017〕33 号），按照《中共山西省委关于建立省人民政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》（晋发〔2018〕34 号）的要求和部署，省政府组织编写了《山西省 2018 年度国有资产管理情况的综合报告》，现报告如下：

一、国有资产基本情况

截止 2018 年末，全省国有资产总额（不含自然资源）65,133.3 亿元。其中：非金融国有企业资产 37,726.5 亿元，占 57.92%；金融企业资产 11,836.7 亿元，占 18.17%；行政事业性资产 15,570.1 亿元，占 23.91%。负债总额 39,306.4 亿元。其中：非金融国有企业负债 27,684.3 亿元，占 70.43%；金融企业负债 10,008.6 亿元，占 25.46%；行政事业单位负债 1,613.5 亿元，占 4.11%。净资产总额 25,826.9 亿元。其中：非金融国有企业净资产 10,042.2 亿元，占 38.88%；金融企业净资产 1,828.1 亿元，占 7.08%；行政事业单位净资产 5,262.4 亿元，占 20.38%；因公共基础设施等行政

事业性资产未统计负债情况，公共基础设施等行政事业性资产 8,694.2 亿元，占 33.66%。

全省国有土地面积 207.85 万公顷，国有森林面积 129.02 万公顷，国有森林蓄积 8,411.60 万立方米，草地面积 455.2 万公顷，湿地总面积 15.19 万公顷，水资源总量 122 亿立方米，发现矿产资源 120 种。

（一）非金融企业国有资产情况

全省国有企业资产总额为 37,726.5 亿元，负债总额为 27,684.3 亿元，资产负债率为 73.38%。其中：省级国有企业资产总额为 29,849.2 亿元，占全省国有企业的 79.12%，省属监管企业资产总额为 29,551.5 亿元，占全省国有企业的 78.33%。

（二）金融企业国有资产情况

全省国有金融企业资产总额 11,836.7 亿元，负债总额 10,008.6 亿元，资产负债率为 84.56%，国有资产净额 1,406.7 亿元。其中：省本级国有金融企业资产总额 6,155.5 亿元，占全省国有金融企业的 52%。

（三）行政事业性国有资产情况

全省行政事业单位资产总额 6,087.8 亿元，负

债总额1,173.2亿元,资产负债率为19.27%。其中:省级行政事业单位资产总额1,971.7亿元,占全省行政事业单位的32.39%。

全省事业单位所办企业资产总额为788.1亿元,负债总额为440.3亿元,资产负债率为55.86%。其中:省级事业单位所办企业资产总额为333.4亿元,占全省事业单位所办企业的42.30%。

全省公共基础设施等行政事业性国有资产总额8,694.2亿元,其中:政府储备物资49.9亿元,公共基础设施4,436.8亿元,受托代理资产3,391.4亿元,文物文化资产76亿元,保障性住房255.8亿元,其他资产484.3亿元。

全省不可移动文物共计53,875处,其中:全国重点文物保护单位452处,省级文物保护单位487处,市县级文物保护单位12,491处,尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物40,445处。全省可移动文物共计1,799,227件,其中:一级文物3,914件,二级文物8,778件,三级文物59,316件,一般文物1,727,219件。

(四)国有自然资源资产情况

全省国有土地面积207.85万公顷。发现矿产资源120种,其中,查明资源储量的有62种,主要矿种保有查明储量分别为:煤炭2,708.6亿吨、铁矿38.9亿吨、铝土矿15.1亿吨,煤层气剩余经济可采储量为2,172.8亿立方米。国有森林面积129万公顷,国有森林蓄积8,411.6万立方米。天然草地总面积455.2万公顷。各类湿地总面积15.2万公顷。全省地表水81.3亿立方米,地下水100.3亿立方米,两者重复量59.6亿立方米,水资源总量122亿立方米。

二、国有资产管理情况及改革成效

2018年,我省坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,按照习近平总书记亲临山西视察重要讲话精神,践行新发展理念,积极稳妥推

进国资国企改革,深化金融改革,深化供给侧结构性改革,夯实国家治理和执政物质基础,服务转型发展目标,奋力拼搏,攻坚克难,以“非常之力,恒久之功”推动党中央、国务院重大决策部署落实落地,以更大力度、更实举措抓好国有资产管理工作的落实,推动我省国有资产管理不断迈上新台阶。

(一)非金融企业国有资产管理

加强顶层设计,国企国资改革向纵深推进。制定《2018年山西省深化国企国资改革行动方案》,确定改革施工图,进一步突出转型导向,坚持提升改革执行力。建立了改革清单和任务台账,构建了清晰的改革任务书、路线图和时间表。坚持统筹全省国企改革大局,提出打好“三供一业”移交、“处僵治困”、防范风险“三大攻坚战”目标任务。

推进重组混改,释放改革转型动力。集团层面混改破冰,汾酒集团整体上市工作进展顺利;建投集团积极引入战略投资者。子分公司层面混改加速,新增2户开展员工持股试点企业;推动“腾笼换鸟”落地;向社会资本发布108个涉及340亿元股权转让项目。

解决历史遗留问题,卸下改革转型包袱。扎实推动“瘦身健体”,省属国企管理层级全部压缩到4级以内,处置“僵尸企业”43家,厂办大集体改革有序推进。加速推进“三供一业”分离移交,召开全省剥离企业办社会推进会,签订目标责任书,成立领导小组,建立联席会议制度,压实市县责任,解决推动难问题;在中央财政补助和省级财政补助的基础上,各国企积极筹措,解决资金短缺问题。

转换经营机制,完善国有资产监管体制。完善现代企业制度,规范董事会建设、完善法人治理结构,构建运转高效灵活的企业经营机制,集团层面完成公司制改制。制定《关于省属企业外部董事选派的实施方案》,推行企业经理层市场化选聘和契约化管理,企业内部“三项制度”改革加快推进。指导企业深化内部用人制度改革,建立公开招聘制

度。创新国资监管方式,优化“一企一策”目标责任考核。加强以管资本为主的国资监管体系建设。探索授权经营体制改革,在省级层面成立国有资本投资运营公司。

调整国有资本布局,优化改革转型结构。突出转型发展,7户省属煤企中4户不再将煤炭作为主业。研究制定省属国企一年、三年转型发展指标。加快推动产业要素向支柱产业和战略性新兴产业集聚,按照“一主三辅两培育”原则,明确省属企业主业,引导省属国企资本集中到重要行业和关键领域。加快传统产业改造升级,2018年省属国企改造升级完成投资218亿元。持续加大科技投入,全年省属国企研发投入达到166.6亿元,同比增长8.4%。

强调党建引领,凝聚干事创业合力。坚持和加强党对国有企业的全面领导,推动党的建设与业务工作深度融合。明确2018年为“党建质量提升年”,制定了《2018年党建工作要点》《2018年度全省国有企业落实党建工作责任制考核评价指标》。探索性开展了国企党建工作考评,压实国企党建工作责任。省属国企“三基建设”向纵深发展,企业党风廉政建设得到加强。

(二)金融企业国有资产管理

理顺管理职责,全面部署我省国有金融资本管理工作。历经8个月的起草和修改,2019年4月我省印发了《关于完善国有金融资本管理的实施意见》,对国有金融资本管理工作进行了系统全面部署,统筹规划国有金融资本战略布局和金融企业改革路径,明确履行国有金融资本出资人职责的部门,理顺国有金融资本管理体制。改变了长期以来我省国有金融资本管理职责分散、权责不明、授权不清的格局,为我省加强和完善国有金融资本管理提供了根本遵循。

强化制度建设,促进金融企业管理规范化。深入落实产权管理与财务管理制度,首次实现全层级

全覆盖的产权管理和财务管理。完善薪酬与绩效管理体系,突出分类考核,探索按照“一企一策”原则与金融机构签订年度目标责任书,结合基础工作和行业情况对金融机构进行综合评价。完善派出董事监事制度,向金融企业派出国有股权董事并派驻监事会,研究起草《山西省财政厅派出董监事工作办法》,完善对董监事的管理,履行国有股东参与公司治理的职责。建立全口径报告金融企业管理情况制度,首次向省人大常委会口头汇报金融企业2017年度国有资产报告。

规范收入分配秩序,调整国有金融企业收入分配格局。落实中央规范国有企业收入分配秩序的部署,2018年对国有金融企业负责人2015年1月1日后超发的薪酬予以追缴,截至2019年3月,追缴工作基本完成。

增强资本实力,优化国有金融资本布局。2018年,省财政厅向山西金控等公司拨付资本金合计19.5亿元,2019年1月组建成立山西省融资再担保集团有限公司。通过市场化方式引进战略投资者,优化股权结构。持续推进山西信托股份有限公司、中煤财产保险股份有限公司、山西金融租赁有限公司等金融机构引进战投、增资扩股工作。稳妥推进上海万方投资管理有限公司引入央企作为战略投资者进行混合所有制改革工作。山西信托在山西省产权交易中心公开挂牌,山西金控旗下机构首次公开征集投资者。通过上市公开发行股票方式增资扩股,2019年7月,晋商银行在港交所主板上市成功,募资32.85亿港元。

提高融资能力,推进金融企业全方位服务实体经济。主动服务实体经济力度增强,省属各类国有金融企业共为我省实体企业新增融资2,924.8亿元,较上年增长21.2%,为省内企业提供风险保障5,800.4亿元。服务我省转型综改等重大战略作用凸显,山西金控管理8支政府引导基金总计53.8亿元,累计投放项目64个,累计投出资金

271.2 亿元；山西证券股份有限公司完成山西杏花村汾酒集团有限责任公司引入战略投资者、山西三维集团股份有限公司重大资产置换等项目。服务“三农”和小微企业成效显著，山西信托为我省小微企业累计提供了 13.2 亿元资金支持；晋商银行 2018 年度小微企业贷款占全部贷款近 30%；山西再担保“三农”及小微企业融资担保额占到 2018 年各项业务总额的 74%。

加强党的建设，贯彻落实全面从严治党要求。国有金融企业各级党组织全面落实管党治党主体责任，探索坚持党的领导与完善公司法人治理结构相结合的有效途径，修改国有金融企业章程，建立健全党委决策程序前置和“双向进入、交叉任职”的体制机制，党建与业务结合取得积极进展，全面从严治党在金融领域作用增强。

（三）行政事业性国有资产管理

加强国有资产管理，促进党和国家重大改革政策落地。确保我省省级党政机构改革工作平稳有序推进，印发《山西省财政厅 山西省直属机关事务管理局关于做好我省省级党政机构改革有关国有资产工作的通知》，做好省直党政机构改革涉及的资产管理工作，力保国有资产安全完整。推动我省事业单位分类改革取得新进展，印发《山西省财政厅关于从事生产经营活动事业单位转制改企有关问题的通知》，组织改革单位开展了资产清查和资产划转等工作，服务改革单位转企改制工作顺利进行。助推行业协会商会与行政机关脱钩改革落地，做好改革中资产管理相关工作。

建立政府向人大报告国有资产管理情况制度，晒出国有资产“家底”。印发《山西省财政厅关于开展 2018 年国有资产报告工作有关事项的通知》，明确各级政府国有资产报告由财政部门牵头，单项报告由有关部门牵头负责的工作机制。研究制定《山西省人大常委会关于贯彻实施〈中共中央关于建立国务院向全国人大常委会报告国有资产管理情况

制度的意见〉的工作方案》和《中共山西省委关于建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》以及《山西省国有资产管理情况报告五年规划（2018—2022 年）》，构建了我省国有资产管理情况制度顶层设计和长远规划。组织编写了 2017 年度山西省国有资产综合报告，首次向全省人民递交了一份涵盖各级各类国有资产的“大账本”。

围绕财政资产管理工作大局，推动完善行政事业性国有资产管理体制机制。加强行政事业性国有资产管理制度化建设，印发了《山西省财政厅关于加强日常资产管理有关事项的通知》《省属大中专院校国有资产处置管理补充规定》《山西省党政机关办公用房管理办法》《山西省党政机关公务用车管理办法》等办法，进一步规范行政事业单位办公用房、公务用车、国有资产管理与处置行为。推动试点建立资产绩效管理机制，引入现代治理和绩效管理理念，在晋中市开展市本级行政事业单位资产管理绩效考评工作，初步搭建起考评制度框架，为下一步在全省范围内推进国有资产绩效监管打下了坚实基础。建立国有资产统一调剂使用制度和机制，充分挖掘国有资产管理信息系统的有效潜能，掌握全省资产动态，盘活闲置存量资产，节约财政资金。

加强事业单位所办企业资产管理，提高资产使用效益。将山西省交通运输厅有关事业单位及所属 55 条政府还贷高速公路整体划转山西交通控股集团有限公司，对涉及的资产清查、资产评估项目核准和资产划转事项进行了审批，划转资产 6,286 亿元，将优质资产注入集团公司，盘活事业单位所办企业存量资产，激活我省交通运输高质量发展的动力。继续做好产权登记工作，在 2016 年产权登记工作的基础上推动事业单位所办企业国有资产产权登记工作。

（四）国有自然资源资产管理

强化用地保障和煤层气勘查开发,服务建设“示范区、排头兵、新高地”。加强开发区改革创新用地保障,提升重大转型项目用地保障服务水平。完成省市县3级土地利用总体规划调整完善,布局13个国家级开发区、98个省级开发区,总规模达1,500平方千米。印发《关于强化转型项目用地保障推进经济转型发展的通知》,要求所有产业项目必须进园区落地。切实加快推进煤层气勘查开发,发布专项规划和配套制度,分三批实施了22个探矿权的竞争公开,开展了专项督查,创出了“山西模式”。

维护人民群众自然资源权益,助力脱贫攻坚和民生保障。大力推动地质灾害防治,地质灾害调查评价、监测预警、综合治理、应急防治四大体系建设有力加强。大力助推脱贫攻坚,“十三五”期间给58个贫困县安排用地规划指标24.25万亩,给每个国家级贫困县单列用地计划指标600亩,应保尽保易地扶贫搬迁用地;为58个贫困县核减耕地保有量161.13万亩,专项用于生态退耕;联动实施造林绿化务工、退耕还林奖补、生态管护就业、经济林提质增效和林业产业增收“五大项目”,规范完善扶贫攻坚造林专业合作社机制。大力提升城乡建设用地增减挂钩节余指标易地流转工作质量,印发《进一步加快推进城乡建设用地增减挂钩促进开发区转型升级助力脱贫攻坚的通知》。2018年度,全省10个深度贫困县跨省域流转节余指标6,100亩,省内易地流转节余指标1.75万亩,获得交易资金27.78亿元。

抓好重大调查、规划编制实施和科技创新,夯实基层基础。启动全省第三次土地调查,完成省市县3级土地利用总体规划调整完善。推进地质找矿市场化,吸引社会资金,把找矿突破战略重点调整到煤层气、资源综合利用、干热岩项目上,加大共伴生资源和新能源资源勘探力度。提升自然资源管理信息化水平,在完成“一张图”的基础上,加快

推进“互联网+山西”智能服务云平台建设。

做好环保督查整改和地质环境恢复治理,提高自然资源保护利用水平。有效整改中央环保督查问题,出台《关于加强对探矿权采矿权建设项目用地与各类保护区重叠情况进行联合核查的通知》,制定《山西省保护区内矿业权退出方案》,针对全省散乱污企业、混凝土搅拌站及私挖乱采砖瓦粘土石料等重点热点区域,开展专项整治百日专项行动。加快推进矿山地质环境恢复治理,完成重点煤矿采煤沉陷区矿山地质环境专项调查,全省23个矿山企业被原国土资源部公布为国家级绿色矿山。

建立健全自然资源有偿使用制度,不断完善自然资源管理体制机制。一是完善国有土地、矿产资源、国有森林和草原资源有偿使用制度。制定《关于深化工业用地市场化配置改革促进产业转型升级的意见》,印发《山西省矿业权出让制度改革试点工作方案》、《山西省矿业权出让收益征收管理实施办法》、《山西省煤层气勘查开采行业服务指南》、《关于加快煤层气矿业权内各类保护区核查的补充通知》、《山西省国有森林资源资产有偿使用办法》等文件,深入推进自然资源有偿使用制度改革。二是探索建立统一的确权登记系统。出台《山西省国土厅山西省林业厅关于林权不动产登记若干问题的指导意见》。启动重点河流权籍调查,将汾河、桑干河、滹沱河等7条重点河流作为我省自然资源统一确权登记工作试点。三是优化国土空间开发保护格局。指导临汾西山片区和神池县持续推进国家级重点生态功能区试点工作任务。完善省国土空间监测系统,实现国土空间变化情况的动态监测,健全国土空间用途管制制度。形成《山西省国土规划(2016—2030年)》,建立空间规划体系。

三、国有资本运营及收益分配情况

(一)非金融企业

经济运行情况。营业收入稳定增长。2018年全省国有企业营业总收入14,930.0亿元,同比增

长 9.46%。其中省级国有企业营业总收入 13,658.5 亿元, 占全省国有企业的 91.48%; 省属监管企业营业总收入 13,519.4 亿元, 占全省国有企业的 90.55%。利润总额大幅上升。2018 年全省国有企业利润总额 397.2 亿元, 比 2017 年的 270.3 亿元增加 126.9 亿元, 增幅为 46.94%。其中省级国有企业利润总额为 315.5 亿元, 比 2017 年的 205.2 亿元增加 110.3 亿元, 增幅为 53.75%; 省属监管企业 2018 年利润总额为 307.2 亿元, 占全省国有企业的 77.36%。

资产处置情况。2018 年, 省属国企转让产(股)权 43 宗, 成交金额 176.69 亿元。资产转让项目 95 宗, 成交金额 61.52 亿元。

收益分配情况。2018 年末, 全省国有企业所有者权益总额 10,042.2 亿元, 比年初 8,164.0 亿元净增加 1,878.2 亿元。其中, 省属监管企业所有者权益总额 7,160.8 亿元, 比年初 5,429.7 亿元净增加 1,731.1 亿元。2018 年省属国企上缴国有资本收益 8.17 亿元。

境外资产管理情况。2018 年, 省属国企完成境外投资 1.5 亿元。截止 2018 年末, 省属国企在境外投资设立的公司共有 40 户, 其中, 正常经营的 35 户; 注册资本共计 89.8 亿元, 实缴资本 88.9 亿元。40 家单户境外企业汇总的资产总额 306.2 亿元, 负债总额 202 亿元, 所有者权益 104.2 亿元, 营业收入 431.8 亿元, 利润总额 1.2 亿元。境外资产投资地域主要分布在香港、澳大利亚、土耳其、毛里求斯等 14 个国家和地区。

(二) 金融企业

国有金融资本保值增值情况。2018 年, 扣除增资扩股等客观因素后, 省本级国有金融企业平均保值增值率为 105.2%, 市县国有金融企业平均保值增值率为 103.7%, 基本实现了保值增值目标。2018 年, 省本级国有金融企业营业收入 208 亿元、净利润 50.9 亿元, 较上年分别增长 26.91%、

9.4%, 市县国有金融企业营业收入 156.6 亿元、净利润 42.8 亿元, 较上年分别增长 12.9%、2.8%。

国有资本行业布局情况。银行业金融企业占比最大, 截止 2018 年末, 省本级层面银行业金融企业资产总额、国有资产分别占 56.8%、32%; 证券业分别占 10.1%、9.3%; 保险业分别占 0.4%、0.3%; 担保业分别占 1.9%、8.1%。市县层面, 银行业金融企业资产总额、国有资产分别占 94.7%、28.7%; 证券业分别占 1%、0.8%; 保险业为 0; 担保业分别占 2.5%、32.3%。

收益上缴情况。2018 年, 省财政厅直接履行出资人职责的金融企业上缴国有资本经营收益 5,902.6 万元。

省域外资产管理情况。截止 2018 年末, 全省国有金融企业投向省域外的资产总额 284.7 亿元, 负债总额 167.5 亿元, 形成国有资产 104.9 亿元。其中, 境外金融企业资产总额 23.5 亿元, 负债总额 8.8 亿元, 形成国有资产 13.7 亿元。省域外资产全部由省本级国有金融企业投资形成, 主要集中在证券、融资租赁、商业保理等业态。境外资产全部分布在香港。

四、国有资本风险防控情况

非金融企业防范化解融资风险取得明显进展。积极稳妥去杠杆, 出台《关于加强省属企业资产负债约束的实施意见》, 省属国企资产负债率降至 75.77%, 同比下降 1.69 个百分点。下大力气开展应收账款清理专项行动, 比年初压降 292.4 亿元。依法高效处置高速公路债务风险, 平移政府债务 2,600 亿元。有效防范上市公司退市风险, 组织完成南风化工、漳泽电力等上市公司保壳。建立了省属国企债券兑付提前 15 天预警制度, 全年刚性兑付 1,959.6 亿元到期债券, 未发生一笔违约。深化产融结合, 引导省属国企拓宽融资渠道, 提升直接融资比重, 省属国企累计实现债券融资 2,655.4 亿元, 同比增长 15.47%; 省属国有上市公司累计实现再融资

194.9 亿元。市场化债转股新签协议 250 亿元,新落地 47.5 亿元。

金融企业金融风险防控和化解处置工作持续加强。各类金融企业严守合规经营底线,积极化解风险。山西金控风险项目金额较上年末降低 26.3%;山西省金融资产交易中心有限公司各产品全部兑付,无一违约;山西证券、晋商银行等金融企业的风控指标基本符合监管要求;中煤保险综合偿付能力充足率 130.42%。积极发挥地方资产管理公司处置不良资产的主力军作用,2 户地方金融资产管理公司 2018 年合计收购不良资产 33.6 亿元,涉及债权规模 78.3 亿元。

五、行政事业单位资产配置、使用、处置和收益情况

(一)资产配置情况

2018 年全省行政事业单位资产总额新增 728.3 亿元,其中:新增固定资产净值 217.4 亿元(原值增加 257.9 亿元,主要是对盘盈入账的房屋进行估价形成),新增无形资产净值 131.8 亿元(原值增加 132.9 亿元,主要是单位将国有划拨土地按政府会计准则入账形成)。

截止 2018 年末,全省行政事业单位办公室用房共计 1,594.1 万平方米。土地使用权期末账面面积 104,136.2 公顷。全省行政事业单位实际拥有大型设备 15,564 个,账面净值 227.9 亿元(账面原值 301.6 亿元)。全省行政事业单位公务用车保留数共计 64,420 辆,账面车辆数 86,843 辆,差额为未处理的取消车辆。

(二)资产使用情况

我省行政事业单位国有资产主要由本单位自用,如房产面积的 93% 由单位自用。为了充分发挥资产效益,部分单位将闲置固定资产、土地用于出租,全省出租资产价值 29.8 亿元,占全部资产总额的 0.49%。我省事业单位对外投资余额 172.4 亿元。

(三)资产处置情况

我省行政事业单位 2018 年全省处置资产 78.1 亿元,占资产总额的 1.28%,其中:固定资产 74.1 亿元,无形资产 1.2 亿元。土地、房屋构筑物占处置固定资产的 26.95%,主要是对 2016 年资产清查结果盘亏的房屋进行了账务处理;通用设备占处置固定资产 53.12%,主要是设备报废和调拨;专用设备占处置固定资产 14.37%;文物、图书、家具等其他资产占处置固定资产 5.56%。

(四)国有资产收益情况

2018 年全省行政事业单位国有资产收益 4.2 亿元。其中:资产出租出借收入 3.2 亿元,资产处置收入 0.6 亿元(不包含统一拍卖车辆处置收入),对外投资收益 0.5 亿元,投资收益率 0.29%。

(五)事业单位所办企业经济运行情况

我省事业单位所办企业总体规模较小,经营业绩占省直企业比重较低,还有相当一部分企业经营出现困难,甚至已经是僵尸企业。

2018 年,全省行政事业所办企业利润总额 2.6 亿元,上交税金 7 亿元,净利润 -0.6 亿元,其中:省级行政事业所办企业净利润 1.3 亿元。截止 2018 年末,全省行政事业所办企业实收资本 142.2 亿元。

六、推进绿色发展和生态文明建设情况

一是加强自然资源保护修复。印发《山西省矿山环境恢复治理基金管理办法》,制定《山西省生态保护红线划定方案》。编制《山西省山水林田湖草生态保护修复工程试点实施方案》(2018—2020 年),成功申报第三批山水林田湖草生态保护修复工程试点。推进全省采煤沉陷区重要矿区矿山地质环境治理,《山西省矿山地质环境恢复与综合治理规划》通过评审。启动实施太行山、吕梁山重大生态保护修复工程,突出抓好吕梁山生态脆弱区、环京津冀生态屏障区、重要水源地植被恢复区、通道沿线荒山绿化区“四大区域”生态修复。实施天

然草地保护和人工草地建设,着力推进草产业发展和推动草畜一体化建设。全方位、全地域、全过程加强生态系统保护,依法划定 5,600 万亩永久性生态公益林,划定并严守林业生态保护红线,构建完善了森林资源保护综合体系,不断优化生态安全屏障体系。

二是促进自然资源节约集约利用。落实建设用地总量和强度管控。开展开发区土地节约集约利用评价工作和更新工作,对工业项目用地制定了入区门槛,加快构建节约集约用地新机制。全力落实单位 GDP 建设用地使用面积下降目标,切实提高土地利用强度,2018 年,单位 GDP 建设用地使用面积下降率比目标值提高了 36%。提高土地利用效率,开展批而未用土地清理专项行动。积极推进我省城镇低效用地再开发工作。完善建设用地标准控制制度,土地预审阶段严把建设用地控制标准,对受地形条件限制需要超过用地标准以及无用地标准的单独选址项目开展节地评价工作。强化节约集约用地考核评价,开展 2018 年度我省开发区土地集约利用评价成果审核工作和 2018 年度城市建设用地节约集约利用更新评价工作,加大成果应用和共享。

三是大力发展绿色产业。持续推进煤炭清洁高效开发利用,加快推进煤基高端精细化学品项目建设,走国际化、规模化、差异化、高端化的高质量发展之路。全面推进电力升级工程,推进火力发电向先进装机升级,大力发展风电和光伏发电,改变电力产业结构,推动智慧电厂建设。实施煤层气产业提速工程,全年新增产能 1 亿立方米/年,完成井上下煤层气抽采量 29.58 亿立方米,利用量 20.23 亿立方米。

四是实施生态保护与修复类项目。2018 年,省属企业实施生态保护与修复类项目 43 个,完成投资 16.5 亿元,竣工投产的项目 11 个。大地控股实施的资源循环利用基地项目、土地整治项目、矿

山生态环境恢复治理试点示范工程,黄河万家寨与水务集团实施的“两山七河”生态修复治理工程等一批兼顾经济效益与社会效益的综合治理项目扎实推进。

七、审计查出问题整改情况

2018 年省国资委监管的 24 户省属监管企业涉及国家审计事项 16 件,需整改的问题 170 个,已整改问题 149 个,整改率 87.65%,建立完善制度 44 条,追究相关责任人 7 人次,挽回损失或化解风险 1,854.75 亿元。

2018 年省自然资源厅针对审计中指出的专项资金使用和项目管理方面的 3 个问题已全部整改完毕。后续将重点加强对国土资源项目的监管工作,切实加强耕地开发基金项目、土地整治项目和地质灾害治理搬迁项目的监督管理,继续积极履职尽责,加快项目实施进度,及时组织项目的年度验收或竣工验收,提高资金使用效益。

八、落实人大审议意见整改情况

针对《山西省人大常委会关于 2017 年度国有资产管理情况综合报告和金融企业国有资产管理情况专项报告的审议意见》中指出的我省国有资产管理的问题,省政府组织相关部门认真研究、整改落实,并按时间向省人大提交了审议意见落实情况的报告。

整改落实重点内容一是通过与其他省份情况分析对比,弄清国有资产底数,准确反映我省国有资产发展现状。二是加强各类国有资产管理深化改革、理顺职责、风险防控、选人用人、监督管理等方面制度化建设,完善体制机制。三是深化国有企业混合所有制改革,大力解决“三供一业”历史遗留问题,大力发展新兴产业,推动国有企业高质量发展。四是通过注入财政资金、积极引入战略投资者、推动公开上市等方式,增强资本实力,推进国有金融企业增资扩股。五是充分发挥地方资产管理公司处置不良资产职能,采取多种权益融资方式,

降低银行不良资产和国有企业负债率,提高国有资本风险防范能力。六是提升金融企业服务实体经济能力,扩大为实体企业融资规模,支持重点产业和薄弱领域发展,解决“三农”和小微企业融资难题。七是在国有资产管理工作中不断增强人大意识,进一步改进完善国有资产管理情况报告工作,主动接受人大监督,扎实推进依法行政。

九、国有资产管理中存在的困难和问题

(一)非金融企业国有资产管理方面

一是集团层面的混改、股改、上市力度还不大,法人治理结构仍不完善。二是内部改革还比较滞后,现代企业制度和灵活高效的市场化经营机制尚未完全建立,三项制度改革没有完全到位,市场化选聘和契约化管理比重低,激励约束机制不健全。三是虽在国有资本管理体制上作出积极探索,放管服改革也初见成效,但市场化、法治化、信息化监管手段还不够完善。四是国企监管的针对性、有效性、系统性仍需加强,考核办法仍有改进空间。五是国企党的建设仍有薄弱环节,干部和人才队伍建设仍需加强。

(二)金融企业国有资产管理方面

一是我省国有金融资本实际管理过程中,履行出资人职责的部门与业务主管部门、金融监管部门的职责边界尚未厘清,部分文件存在冲突,尚未建立财政部门与其他部门的委托管理机制,国有金融资本管理制度尚未健全,存在职责分散、权责不明、授权不清及“缺位”、“越位”等问题。二是我省国有金融资产规模仍然较小,资本实力仍然不足。我省金融企业国有资产总量排在全国中游水平,与发达省份存在较大差距。山西证券、中煤保险、山西信托、山西再担保等骨干持牌金融企业资本实力普遍低于行业平均水平,龙头带动效应亟需提高。三是国有金融资本结构和布局有待优化。现代金融发展滞后,金融企业国有资产集中在银行业,保险业、基金业、融资租赁发展缓慢,政府性融资担保体系尚处于

起步阶段。传统存贷业务仍占主导地位,资本性融资少,债务融资多,市场化运作资本能力需进一步提高。金融企业资产证券化水平较低,2018年底仅有山西证券一家上市金融企业,晋商银行上市后需进一步鼓励更多条件成熟的金融企业上市。四是防范化解金融风险任重道远。受区域结构、历史积累等因素影响,全省金融机构风险项目较多,金融企业风险防控压力仍然较大。

(三)行政事业性资产管理方面

1. 行政事业单位资产管理中存在的问题

一是行政事业单位对国有资产管理认识不够明确,普遍存在“重资金、轻资产”的传统思想,专职管理人员不明确。二是与机关事务管理部门资产管理职能分工不够明确,存在机关事务管理部门越权管理行政事业单位国有资产的配置、使用、处置等事项的情况,造成多头管理。三是国有资产管理基础工作不够扎实,部分单位存在资产管理制度不健全,资产管理与财务管理脱节,在建工程长期不转固,划拨的土地账面无价值等问题。四是监管和问责机制不健全,对发生的资产遗失、损坏等问题听之任之,不追责不问责。五是资产使用效率不高,存在资产闲置浪费、低效运转、超标准配置、部门间占用资产苦乐不均的现象。

2. 事业单位所办企业管理中存在的问题

一是管理不善,经营状况不佳。运行模式行政化倾向严重,对资源缺乏合理配置,导致相当一部分事业单位所办企业长期处于停业或半停业状态,成为“躯壳”单位。二是事企不分、资产权属不清。有的事业单位与所办企业业务范围相近,相互竞争;资产混用,行政事业单位资产被无偿占用,权属不清。三是监管体制不清、职责不明。事业单位所办企业由财政部门、国资部门、主管部门多部门多头管理又都监管乏力,导致监管责任缺失。

(四)国有自然资源管理方面

自然资源管理政策性强、涉及部门多,是一项

综合性、专业性、长期性的系统工程。目前,仍然存在多头统计、统计标准不一、统筹协调困难等问题。自然资源所有权和监管权的职能界限不明确,中央与地方分级行使自然资源所有者职责和委托代理的制度和规定有待进一步探索建立和细化明确。

十、进一步加强和改进国有资产管理的工作措施

(一)改进非金融企业国有资产管理方面

一是在优化国有资本布局、加快混合所有制改革、推进市场化契约化管理上实现重大突破。二是加强问题整改。三是在优化公司治理结构、防范化解重大风险、解决历史遗留问题、完善国资管理体制、加强国企党的建设上加强支撑。四是深化国资监管体制改革,加快实现从“管企业”向“管资本”转变。五是始终将政治建设摆在首位,以国企党建引领高质量转型发展。六是进一步加强对市县国企改革

(二)改进金融企业国有资产管理方面

一是理顺国有金融资本管理体制。全面落实《关于完善国有金融资本管理的指导意见》和《实施意见》有关要求,明确界定财政部门职责权限,规范委托代理关系。二是完善国有金融资本管理制度。组织实施省属国有金融企业的战略实施、风险防控、基础管理、经营预算、绩效考核、薪酬管理、财务管理、董监事派出、信息公开、监督等各项管理工作,进一步提高国有金融资本管理的科学性、有效性。三是深化国有金融机构改革。健全公司法人治理结构,规范“三层一会”关系,强化分类分层管理,完善董事监事管理。强化国有金融企业防控金融风险和服务实体经济的主体责任。完善资本补充机制,综合使用财政资金注入、市场化引入投资者、上市发行等方式增强资本实力。四是加强党对国有金融机构的领导。把党委(党组)会议研究讨论作为董事会决策重大问题的前置程序。选优配强国有金融机构一把手,认真落实“一岗双责”,强

化党内监督,构筑国有金融企业领导人员不敢腐、不能腐、不想腐的有效机制。

(三)改进行政事业性资产管理方面

1. 行政事业单位国有资产

一是进一步厘清财政部门 and 机关事务管理部门的职能,解决与机关事务管理部门职能交叉的问题,避免政出多门、数据打架,工作不畅。二是加强宣传教育,进一步提升资产管理意识,转变“重资金、轻资产,重购置、轻监管”的思想,树立“像管理资金一样管理资产”理念,提升对资产管理工作的重要性认识。三是加强国有资产监管,进一步促进资产保值增值。强化监督检查工作,狠抓主管部门和行政事业单位管理制度制定、执行和各项政策措施的贯彻落实。建立问责机制,探索将资产管理纳入单位主要领导经济责任审计范围,对造成国有资产流失的行为严肃处理。强化离任核查,探索建立离任核查制度,确保人走物清,防止资产流失。四是加强信息化建设,进一步健全完善信息管理系统功能,提高财政和部门、单位的应用水平及效果,充分发挥信息系统作用,切实为财务管理、资产管理服好务。

2. 事业单位所办企业国有资产

一是规范管理制度,理顺监管体制。明确财政部门、国资部门、主管部门、事业单位的监管职责,建立各部门密切配合、分工合作、权责明确的监管机制。二是深化事业单位所办企业分类改革,推进经营性国有资产集中统一监管,根据主办单位实际情况和所办企业性质分类处理,推进脱钩划转和资产处置,促进企业与国家公共事业协同发展,发挥特殊领域国有企业有效作用。三是理清行政事业与所办企业的业务、人员、资产关系,完善法人治理结构,加强绩效考核,建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度。

(四)改进国有自然资源资产管理方面

一是积极推进自然资源资产产权制度改革。

落实《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，参照自然资源部任务分工，部署开展省级层面改革任务。建立厅际协调机制，定期研究自然资源资产管理的重大问题。二是切实摸清全省自然资源家底。全面构建自然资源调查监测体系，组织专项调查监测评价，形成统一的自然资源基础数据库。逐步推开我省自然资源统一确权登记工

作。积极做好省政府向省人大报告国有自然资源资产管理情况相关工作。三是建立完善国土空间规划管理体系。以国土空间规划编制为“龙头”，推进实现“多规合一”，为项目落地提供高效的用地空间保障。严格落实国家自然保护地、生态保护红线、生态敏感脆弱区等特殊区域国土空间用途管制政策，切实加强国土空间用途管制。

山西省人民政府 关于 2018 年度企业国有资产(不含金融企业) 管理情况的专项报告

——2019 年 9 月 25 日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省国资委主任 郭保民

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据省人大要求，现将 2018 年度山西省企业国有资产(不含金融企业)管理情况报告如下：

一、全省国有企业基本情况

(一)全省国有企业总体资产负债情况

2018 年纳入统计范围的全省国有及国有控股企业 6210 户，其中：省国资委监管企业(以下简称省属监管企业)3471 户，省级非国资委监管企业 302 户，市县国有企业 2437 户。

全省国有企业资产总额为 3.77 万亿元，负债总额为 2.77 万亿元，资产负债率为 73%。其中：省级国有企业资产总额为 2.98 万亿元，占全省国有企业的 79%；省属监管企业资产总额为 2.95 万亿元，占全省国有企业的 78%，资产总额在全国省级国资监管企业中排第 6 位。

(二)全省国有企业主要经济指标情况

营业收入稳定增长。2018 年，全省国有企业营业总收入 1.49 万亿元，同比增长 9%。其中：省级国有企业营业总收入 1.36 万亿元，占全省国有企业的 91%；省属监管企业营业总收入 1.35 万亿元，占全省国有企业的 90%，营业总收入在全国省

级国资监管企业中排第 3 位。

利润总额大幅上升。2018 年，全省国有企业利润总额 397.2 亿元，同比增长 47%。其中：省级国有企业利润总额为 315.5 亿元，同比增长 54%；省属监管企业利润总额为 307.2 亿元，同比增长 55%，利润总额在全国省级国资监管企业中排第 10 位。

(三)国有资产监管情况

一是深化“放管服效”改革，进一步加强以管资本为主的国资监管体系建设，认真梳理出资人权责清单，探索国有资本授权经营体制，全面深化国有资本投资运营体制机制改革。二是发挥考核引导作用，优化“一企一策”考核，对经营业绩启用第三方评估，突出转型和创新导向，对考核结果实行与省管骨干企业名单动态调整、企业领导任免、薪酬、职工收入等挂钩的“四挂钩”“进二退一”政策。三是坚持服务监管并重，用好“一线工作法”，每月深入一户企业开展调研、集中办公，解决企业问题上百件，建立常态化工作约谈机制，对部分省属监管企业主要负责人进行约谈，给予必要的风险合规性提示，进一步强化财务监督，完成对省属监管企业

的五类专项审计。

(四)法律法规实施情况

一是建立健全国资监管制度,制定《省属国企投资风险监督管理办法》等7个规范性文件,督导24户省属监管企业全部修订了公司章程,明确了党组织在法人治理结构中的法定地位,将党组织研究讨论作为重大问题决策的前置程序。二是提高企业法治水平,落实企业法治建设主体责任,完善总法律顾问制度。三是积极开展法治宣传,制定年度普法责任清单,做好无纸化学法用法考试工作,组织7次法治大讲堂活动,完成“七五”普法中期检查工作,组织开展省属监管企业总法律顾问、市国资委和部分机关干部履职能力培训。四是充分发挥法律顾问作用,组织召开座谈会、研讨会、案情研判会,指导企业防范法律风险25次,出具法律意见书31份,研究课题2项。

二、开展国有资产监督重点工作内容

(一)贯彻落实党中央和省委有关国有资产管理重大决策部署和方针政策情况

一是坚持稳中求进,确保国有经济平稳运行。2018年,省属监管企业完成增加值2580亿元,增加值在全国省级国资监管企业中排名第3位;实现利润307亿元,同比增长55%,创2011年以来新高;上缴税费841亿元,相当于全省财政一般公共预算收入的37%。二是扎实推动供给侧结构性改革,省属监管企业2018年关闭退出煤矿25座,煤炭去产能1760万吨,煤炭先进产能占比上升到65%,同比增加10个百分点,遥遥领先全国平均水平;推动国企“瘦身健体”,企业管理层级全部压缩到4级以内,累计减少法人825户,处置“僵尸企业”43户。三是扎实推进风险防范,积极稳妥去杠杆,资产负债率同比下降1.69个百分点,出台企业资产负债约束实施意见,应收账款压降292亿元,依法处置高速公路债务2600亿元,受到国务院通报表扬,全年未发生一笔债务违约。四是全面支持民营

经济发展,全省第一家贯彻省委民营企业发展大会精神,大力推动国企混改向民营资本敞开大门,鼓励国有产业基金、投资基金等投资参股民营企业,及时清还拖欠民营企业中小企业账款5.3亿元。五是加强党对国有企业的领导,明确2018年为“党建质量提升年”,全面推动企业“三基建设”向纵深发展,探索性开展了国企党建工作考评,企业党风廉政建设得到加强。

(二)落实党中央和省委有关国有资产和国有企业改革方案情况

一是加强改革顶层设计,制订了深化改革行动方案,根据省委“5.3”会议精神,突出转型导向,建立了3张改革清单和任务台账,挂图作战,督查督办,逐项销号清零。二是全面完成“三供一业”移交任务,国资委成立5个督导组,每月赴各市对口协调交接,确保2018年底实现分离移交任务全部完成,在全国有任务的32个省市中排名第一,受到国务院国资委两次通报表扬,获得国务院国企改革督查组的充分肯定。三是深化混合所有制改革,起草了《省属企业混合所有制改革实施办法》(2019年已经正式出台),推动汾酒、建投集团层面混改,新增2户员工持股试点企业,向社会资本发布108个涉及340亿元股权转让项目,加快推动一批“腾笼换鸟”项目落地。四是完善法人治理,推进市场化选人用人,积极稳妥推行经理层市场化选聘,2018年在集团层面选聘2人,在9家试点企业32个子分公司层面选聘56人;开展选派外部董事工作,首次派出45名外部董事,省属监管企业覆盖率达到1/3;健全法人治理结构,印发了《关于进一步健全省属企业法人治理结构的意见》,在太钢、同煤、焦煤试点“三项制度”改革。2018年,省属监管企业在岗职工劳动生产率26万元/人,同比增长10%;在岗职工年均收入7.2万元,增幅10%。

(三)国有资本服务国家战略和我省转型发展目标,提供公共服务、发展支柱产业和战略性新兴产业

产业、保护生态环境、支撑科技进步等情况

一是加快推动省属监管企业转型发展,研究制定一年、三年转型发展指标,加快推进专业化重组,燃气集团、潞安化工公司重组基本完成,通用航空、民爆集团和3家省属科研院所转制企业挂牌成立;强化项目支撑,今后三年竣工投产转型项目286个,以潞安180煤制油、太钢T800碳纤维为代表的一批转型项目强势推进。二是加快推动国有资本向主业和基础产业集聚,企业超过95%的投资集中在主辅业目录范围之内,铁路、公路、水利、市政等基础设施领域,全年完成投资687亿元,占比达45%。三是加快传统支柱产业改造升级,2018年,省属监管企业传统产业升级改造完成投资218亿元,占全省规模以上工业技改投资的30%。四是持续推进省属监管企业提升科技水平,建成国家级科技创新平台17个,国家级创新型企业8户,省级科技创新平台79个,全年研发投入达到166亿元。五是全面提升公共服务保障水平,2018年省属监管企业完成发电量1208亿千瓦时,同比增长17%;建成省级输气管线8千公里、城市管网1万公里,全年完成供气86.3亿立方米;全年完成供水9.5亿方。六是积极加强生态环境保护,中央环境保护督察组交办24项整改任务,完成整改的23项,剩余的“解决重发展、轻保护”问题,将与全省各市、省直有关部门共同长期推进,严肃处理了山西三维、阳煤化工等突发性环保问题,扎实组织省属监管企业开展大气污染防治攻坚战和打赢蓝天保卫战工作。

(四)国有资本保值增值,防止国有资产流失制度的建立和完善,国有企业兼并重组、破产清算等国有资产处置以及国有资产收益分配情况

一是国有资本实现保值增值,去年全省国有企业所有者权益总额大约1万亿元,比年初净增加近1900亿元,其中:省属监管企业所有者权益总额7160亿元,比年初净增加超1700亿元,国有资本

保值增值率100.1%。二是完善国有资产监督管理制度,制定企业违规经营投资责任追究实施办法,落实国有资产保值增值责任,有效防止国有资产流失。三是依法合规处置国有资产,省属监管企业转让产(股)权43宗,成交金额177亿元;资产转让项目95宗,成交金额62亿元。四是充分共享国有资本发展成果,省属监管企业上缴国有资本收益8亿元,省本级国有资本收益的30%共计2.45亿元划入一般公共预算,1.75亿元用于“三供一业”支出,其余由省财政结转使用。

(五)省属监管企业领导人员薪酬情况

2018年,省属监管企业负责人年人均薪酬38万元(按照规定,对绩效薪酬实行先考核后兑现,2018年薪酬中的绩效薪酬为2017年度的经营业绩考核兑现),为省属监管企业在岗职工平均工资7万元的5.3倍(国家规定企业领导人员平均薪酬最高不超过在岗职工平均工资的10.4倍)。同时,在省国资委网站和省属监管企业网站分项目、分年份对企业负责人薪酬进行公开。

(六)绿色发展和生态文明建设情况

一是扎实推动省属监管企业绿色发展,持续推进煤炭清洁高效开发利用,加快推进煤基高端精细化学品项目建设,全面推进电力升级工程,推进火力发电向先进装机升级,大力发展风电和光伏发电,实施煤层气产业提速工程,全年新增产能1亿立方米。二是扎实推进生态文明建设,实施生态保护与修复类项目43个,完成投资16.5亿元,竣工投产的项目11个。大地控股实施资源循环利用基地项目、土地整治项目、矿山生态环境恢复治理试点示范工程,黄河万家寨与水务集团实施“两山七河”生态修复治理工程,为推动县域经济发展、促进当地百姓致富起到积极促进作用。

(七)境外资产管理情况

2018年省属监管企业完成境外投资1.5亿元,汇总的营业收入431亿元,利润总额1.2亿元。

从投资地域看,境外投资主要分布在香港、澳大利亚、土耳其、毛里求斯等 14 个国家和地区;从投资领域看,主要围绕企业产业链进行布局,涉及贸易、建筑、矿山开采、投资与资产管理、矿山机械制造、化学工业、光伏业等 7 个行业领域;从投资效果看,多数项目实现了投资预期,为企业获取资源、筹资融资、扩大销售作出积极贡献。

(八)有关审计查出问题整改情况

2018 年,24 户省属监管企业涉及国家审计事项 16 件,需整改的问题 170 个,已整改问题 149 个,整改率 87.65%,建立完善制度 44 项,追究相关责任人 7 人次,挽回损失或化解风险 1854 亿元。

(九)依法依规向社会公布国有资产状况、国有资产监督管理工作和接受社会监督情况

我省国企信息公开工作在全国开展最早,影响最大。省属监管企业按照相关规定要求,在本企业网站和省国资委网站公开季度、半年度和年度财务等重大信息,接受政府、社会公众、新闻媒体及专业研究机构等监督,推进国有企业规范、合法、健康、公平运行。

三、国有资产管理存在的主要问题

一是国有资本质量不高,布局结构需进一步优

化。企业资产负债率高于全国平均水平,新产业新动能新模式仍处于培育阶段,盈利能力不足。二是集团层面混改推进难度大,法人治理尚不健全。部分混合所有制企业存在“混”而不“改”的问题。三是企业内部改革滞后,灵活高效的市场化经营机制尚未完全建立。四是国资监管的针对性、有效性、系统性需加强。市县改革进度整体偏慢。

四、改进国有资产管理的主要举措

一是继续在优化国有资本布局结构上下功夫,加快构建全省国有资本布局结构统计监测体系,严格落实投资风险管理办法和投资负面清单,持续推进企业降杠杆,确保今年资产负债率下降 1.5 个百分点。二是继续在推进混合所有制改革上下更大功夫,完善混改配套政策,大力推动集团层面开展股权多元化和混改,再推出一批更具吸引力的优质资产和项目,实施混改企业“混”“改”联动。三是继续在优化企业经营体制机制上下功夫,探索推行职业经理人制度,探索构建中长期激励约束机制。四是继续在完善国资监管体制上下功夫,及时修订完善国资监管机构权责清单,督促市县加快国企改革。

山西省人大常委会预算工作委员会 关于企业国有资产(不含金融企业) 管理情况的调研报告

——2019年9月25日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省人大常委会预算工作委员会主任 卢晓中

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

建立国有资产管理情况报告制度,加强人大国有资产监督职能,是党中央交给人大的一项重大政治任务。根据《中共山西省委关于建立省人民政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》和《山西省人大常委会听取和审议国有资产管理情况报告的五年规划》,本次常委会会议听取和审议《山西省人民政府关于2018年度企业国有资产管理情况的专项报告》。预算工作委员会作为省人大常委会开展国有资产监督的牵头部门,组织部分省人大常委会委员、省人大代表、专家学者组成调研组,对省国资委、省财政厅及10家国有企业进行了集中调研。现将主要情况报告如下。

一、企业国有资产基本情况

(一)企业国有资产规模情况

2018年,全省国有企业资产总额37726.52亿元,负债总额27684.35亿元,所有者权益总额10042.17亿元,资产负债率73.38%。其中,省级国有企业资产总额29849.21亿元,负债总额22574.06亿元,所有者权益总额7275.15亿元,资产负债率75.63%。全省国有企业境外资产总额306.2亿元,

负债总额202亿元,所有者权益总额104.2亿元。

(二)企业国有资产经营情况

1、资产负债率得到一定控制。省属国有企业2017年资产负债率高达77.46%,高于全国平均水平近10个百分点,存在杠杆率过高、融资难度大、资金兑付压力大、违规担保风险大等突出问题。针对上述问题,省政府采取优化企业资本结构、出清“僵尸企业”、资产重组、资产证券化、强化债务违约管控、开展应收账款清收专项行动、彻底化解高速公路债务风险等措施,将资产负债率降到75.77%,同比压降1.69个百分点。

2、营业收入和利润增速加快。2018年,全省国有企业主动适应经济结构调整新变化,提质增效,全年营业总收入同比增长9.46%。从2017年起,我省资源型经济受益于供给侧结构性改革,国有企业实现“扭亏转盈”,利润总额连续增长,2018年,全省国有企业利润总额同比增长46.94%,净资产收益率同比上升0.62个百分点。

3、创新驱动能力增强。2018年,全省国有企业积极培育发展新兴产业,不断加大研发投入。其中,研发投入占营业收入比重超10%的公司有32

家,超5%的公司达到100家。

(三)企业国有资产管理情况

1、国资国企改革稳步推进。一是混合所有制改革步伐加快。8家省属国企在集团层面推进股权多样化或混改,子企业混改率达到70.9%。推出一批煤矿类子企业混改项目,允许民营企业控股。放开在建煤电项目混改,单个项目或企业允许出让控股权。二是加快推动企业转型发展。制定了省属国有企业2018—2020三年转型发展目标,并与企业签订转型“军令状”。2018年,煤炭产业增加值从61.2%降低到56.4%。三是不断优化产业布局。公布了省属企业“一主三辅两培育”产业目录,文旅、通航、大数据、环境治理、信息技术、生物科技等产业得到了持续快速发展,增幅大幅快于能源原材料类传统产业。四是大力解决历史遗留问题。2018年底,中央驻晋企业及省属企业“三供一业”全部完成管理服务职能的移交。256户省属“僵尸企业”已出清43户。对147户特困企业开展专项治理,2020年可基本完成减亏增利主体任务。承担厂办大集体改革任务的18家省属国企中,5家已经完成改革。

2、国有资产实现保值增值。从近十年数据来看,截止2018年底,省属国有企业资产总额达到2.96万亿元,是2009年的4倍;所有者权益总额(净资产)达到7161亿元,是2009年的3倍;完成增加值2580亿元,是2009年的2倍;实现营业收入1.35万亿元,是2009年的2.5倍。

3、国企支撑作用不断凸显。省属国有企业带头落实中央赋予山西能源革命排头兵的使命任务,近三年退出煤炭产能6690万吨,占全省的3/4,安置职工近3万人,有力带动了煤炭供求关系的改善,煤炭先进产能占比从45%提升到65.4%,遥遥领先全国平均水平。在生态文明建设方面,一批兼顾经济效益与社会效益的综合治理项目扎实推进,如大地控股实施的资源循环利用基地项目,黄河万

家寨与水务集团实施的“两山七河”生态修复治理工程。

二、企业国有资产管理中存在的突出问题

(一)国有企业市场化程度不高,竞争能力不强

从国有资本布局看,优势产业仍然集中于传统产业,占全部国有企业资产比重约52%,仅煤炭企业资产就占到全部国有企业资产比重的37%左右,新动能、新产业、新业态、新模式发展不足,产业链条短,企业间同质化竞争情况较为突出,整体资源配置效率不高,核心竞争能力不强。从盈利能力看,省属国有企业净资产收益率为2.4%,与全国4.6%的平均水平相比还有较大差距,尤其是制造业盈利能力不强,缺乏战略新兴产业特别是牵引性、支柱性的大项目支撑。从抗风险能力看,全省国有企业资产负债率虽然下降1.43个百分点,但仍然高居全国前几位,尤其是财务费用同比增长32.77%,比营业收入增幅高23.31个百分点。从融资能力看,省属国有企业资产证券化率约为18.21%,在全国处于较低水平。多年来,省属国有企业A股上市公司数量一直未增加,集团整体上市还未实现零的突破,与发达省份差距较大。除焦煤、山煤外的其他五大煤炭集团资产证券化率较2017年均有所下降。从自主创新能力看,全省国有企业创新发展能力普遍偏弱,高端科研人员匮乏,产业产品处在发展的低端,研发投入占营收比重仅为0.78%,与全国先进地区10%左右的比例差距较大。

(二)国资国企改革“补课”“赶考”任务艰巨

一是未建立起真正意义上的现代企业制度。有效制衡的法人治理结构尚未完全建立,国资监管机构、出资人代表、董事会、监事会和经营管理层之间的关系需进一步理顺,外部董事作用发挥不够充分。部分企业管控能力不强,“整而不合、集而不团”现象仍然存在。科学规范的投资决策机制尚不完善,部分企业仍然存在盲目决策现象,审计发现,

七大煤炭集团相当一部分对外投资长期沉淀或未形成有效产能。二是混合所有制改革力度加大但深度不够。股权结构单一、国有资本一股独大问题严重。集团层面混改推进难度大,缺乏有影响力、震撼力的重大混改举措。煤炭等行业的非公资本进入门槛较高,煤炭国企混改相对滞后。在国有企业和民营企业混改方面,还存在一定的融合难度。三是行政色彩突出、部分企业官本位思想浓厚。我省国有企业管理层级多、干部多,广大职工改革和竞争意识不强,普遍存在企业职工“出不来、下不去”的问题,机构人员臃肿,体制机制僵化。

(三) 国有资产管理体制有待进一步健全

一是经营性国有资产未能完全实现集中统一监管。不少行政事业单位所属或参股的国有企业资产管理分散,家底不清,游离于监管之外。全省11个设区市单独设立国资监管机构的只有太原市和大同市,其余设区市国资委均与工信局合署办公,实行“一套机构、两块牌子”,国资监管总体呈合并、弱化趋势。二是企业国有资产管理基础薄弱。在资产统计、资产评估、清产核资、产权界定、产权登记、产权交易、债权债务处置等方面缺乏顶层设计和统一的管理制度,导致国有资产保值增值和防止流失难度加大。三是经营绩效考核评价的科学性、公正性、导向性有待进一步增强。部分企业仍以做大规模、做大数字为目标。还存在随意根据企业情况量身为其设计容易达到的考核指标等问题。考核结果未真正与企业领导人任免挂钩,考核作用得不到有效发挥。

三、改进完善企业国有资产管理的相关建议

(一) 加快推进国资国企改革进程

一要优化国有资本布局。将国有资本布局的重点聚焦到构建现代产业体系上,推动国有资本集中向能源革命方向进军、向新兴产业集结、在公共服务领域优化。二要加快混合所有制改革。推进股权多样化,建立混改项目储备库,面向全球公开

推介。引导企业与实力较强的央企、民企开展战略合作,借助外力提升我省国有企业产业培育水平。三要建立市场化经营机制。加快国有企业市场化选人、契约化管理、差异化薪酬,建立职业化经理人管理制度,自觉增强企业家精神。推进“混”“改”联动,在混改企业率先推进去行政化改革,保障企业自主经营权和法人财产权。四要防范化解重大风险。严控企业投资风险、债务兑付风险,妥善处置改革稳定风险,高度重视安全环保风险,有效防范上市公司退市风险。加强基金、担保、委贷、融资租赁等高风险业务监管。严格违规投资经营责任追究,防止国有资产流失。

(二) 完善国有资产管理体制机制

一要尽快梳理解决国有资产多头管理、底数不清等问题。进一步整合国有资产管理职能,明确各级各类政府国有资产监管机构的职责,实行统一、规范的分类监管。抓紧完善国有资产管理情况报告内容的统计方法、统计范围和口径。加快建设国资监管大数据平台。二要改进国资监管方式。以管资本为主加强国有资产监管,在国有企业全面建立起规范的法人治理机构,明确出资人权责清单,高效履行出资人职责,防止出现经营者控制公司等“内部人”控制现象。深化国有资本投资运营体制机制改革,探索政府直接授权的国有资本投资运营公司模式。三要健全国有企业绩效考核评价体系。继续推进我省国有企业功能界定与分类,根据不同类型国有企业特点,综合考虑政治效应、经济效益和社会责任等多种因素,合理制定共性指标和个性指标,实施分类考核。建立考核指标听证制度,考核指标既要对标国内国际一流水平,还要补短板、强弱项,推动国有企业高质量发展。

(三) 提升国有资产保值增值能力

一要深入推进供给侧结构性改革。着力推动企业转型升级,引导退出过剩产能,发展优质产能,实现国有资本有进有退,不断提高国有资本配置和

运营效率。深入实施创新驱动发展战略,强化科技牵引,加强与全球同行业领军企业的联系交流,加大关键共享共性技术、前沿引领技术、颠覆性技术创新力度。二要建立以资本和利润为核心的企业管理体系。以市场为导向,对企业生产经营活动进行精准管理。树立以经济效益为中心的投资决策理念,确保完成省委、省政府提出的“要切实提高投资有效性”的明确要求。三要持续推进降杠杆减负债。通过盘活存量资产、资产价值重估、发展股权融资、开展市场化债转股等,推动负债率稳定下降。

引导企业拓宽融资渠道,提升直接融资比重,深化产融结合,有效降低融资成本。持续清理应收账款,同步清付应付账款。四要加大政策支持力度。扎实开展“处僵治困”,在金融、税收等方面依照国家有关规定给予企业政策优惠和支持,各级人民法院要按照法定程序依法及时受理企业各类破产申请。优化营商环境,提高政府办事效率,在各类证照办理、变更等方面为企业提供更多便利,加快企业混合所有制改革和资产证券化进程。

山西省人大财政经济委员会 关于 2018 年度国有资产管理情况的 综合报告和企业国有资产管理情况的 专项报告的初步审议意见

山西省人民代表大会常务委员会：

根据中央和省委关于建立国有资产管理情况报告制度的有关意见要求，9月5日，财经委召开全体组成人员会议，听取了省政府财政、国资部门汇报。前期，预算工委做了大量基础工作，牵头组织同财经委对企业国有资产管理情况进行了调研。在听取报告和前期调研的基础上，财经委对省政府2018年度国有资产管理情况的综合报告和企业国有资产（不含金融企业）管理情况的专项报告进行了初步审议。现将审议情况报告如下：

一、总体评价

财经委认为，两个报告按照中央和省委工作要求，在报告范围、报告内容和报告的着力点上基本符合意见要求。《综合报告》体现了“全口径、全覆盖”的要求，按照企业国有资产、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产四类，概括报告了国有资产的基本情况，分别报告了四类国有资产管理情况、改革成效、国有资本运营及收益情况、风险防控情况等，简要归纳了各类国有资产管理中存在的突出问题，明确了下一步工作思路。《专项报告》简要报告了国有企业资产总量、负债情况、财务指标情况和监管情况，对开展国有资产监管重点工作作了详细报告，提出了监管中存在的主要问题和举措。在省政府财政、国资等有关部门和省人大财经委、常委会预算工委的共同努

力下，我省贯彻落实中央和省委的意见取得了阶段性成果。省政府向省人大常委会提交的两个报告总体较好，情况反映比较全面，符合中央和省委要求；问题查找比较准确，坚持问题导向；工作安排符合实际，各项措施紧紧围绕推动改革发展的目标任务，国有资产管理工作和水平明显提高。

二、对国有资产报告工作的建议

财经委组成人员建议，要进一步提高认识，加强统筹协调，推动各级政府不断规范和完善国有资产管理情况报告，提高报告质量，夯实国有资产报告基础。

（一）进一步做好报告的基础工作。建立国有资产报告制度是加强人大国有资产监督职能、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要决策部署。省政府财政部门作为国有资产报告工作的牵头部门做了大量工作，但基础工作还要加强，对部分行政事业性国有资产和国有自然资源资产的情况掌握得还不够全面，国有资产的统计报告制度不够健全，一些国有资产管理、统计与报告分属不同部门或单位，数据的准确性、可审核性还有待提高。建议一是要完善相关国有资产会计制度，统一核算口径，准确完整地反映政府资产家底。二是要加快建立统一、规范、高效的各类国有资产统计制度，确保国有资产报告结果完整、真实、可核查。三是要落实中央和省委重大改革部署，积极推进编制以权

责发生制为基础的政府综合财务报告、自然资源资产负债表等工作,为编制报告提供有效支撑。

(二)进一步提高报告的质量。从《综合报告》和《专项报告》会前的准备情况看,国有资产的报告范围需要进一步明确,特定资产的定性和归类需要进一步规范,如纳入企业国有资产统计范围的是国有独资企业和国有控股企业,国有参股企业的所有者权益是否纳入,需要进一步明确;对各类国有资产管理绩效的评价指标不完善,定性评价多、定量评价少,难以有效反映政府管理国有资产的目标、方式和成效,报告的可审性不够;报告的内容还不够规范,汇报资产、总结成绩多,挖掘问题、分析原因少,提出具体可行的安排和建议内容还不够充实。建议一是要着力提高报告质量,逐步扩大报告的范围。二是要研究建立国有资产报表体系,做到文字报告与数字报告相辅相成。三是要健全完善国有资产管理评价指标体系,区分各类国有资产评价指标,逐步建立比较完善的全口径评价指标体系。四是要充实完善报告内容,核心内容必须齐备,有利于常委会组成人员审议。

(三)探索建立全口径国有资产数据库和国有资产信息共享平台。目前涉及国有资产信息报告的渠道、方法、口径多种多样,国有资产报告的编报需要客观、真实、及时、有效、统一的数据支持。在国有资产报告制度实施过程中,既要避免另起炉灶、另搞一套系统和平台而耗费过多资源,又要避免既有数据和平台信息之间存在的口径不一、相互交叉等问题,影响报告的权威性而误导决策。建议一是要全面整合并优化已有数据库资源,组织开展国有资产清查核实和评估确认,统一方法、统一要求,探索建立全口径国有资产数据库。二是要整合既有资源,着手搭建全口径国有资产信息共享平台,实现相关部门单位互联互通,全面完整反映各类国有资产配置、使用、处置和效益等基本情况。三是要充分利用大数据等现代信息技术,加强分析

研究,提升国有资产管理水平。

三、对企业国有资产(不含金融企业)管理工作的建议

财经委组成人员认为,应当进一步加大改革力度,优化转型发展结构,做优做强国有企业,实现国有资本保值增值。

(一)提升国有资产的保值增值水平。全省国有企业的资产总额 37726 亿,所有者权益只有 10042 亿,其余全是负债,所有者权益不到三分之一。省属九大骨干企业有 146 户“僵尸企业”未出清,七大煤炭集团有 216 亿应收款项长期沉淀,坏帐损失 50 亿。投资效益不高、融资创新能力不足等问题也长期存在。市县国有企业盈利能力更弱,国有企业保值增值的形势不容乐观。下一步,一是要进一步优化国有资本布局,调整资本结构,发挥国有资本对现代产业体系建设的基础性、牵引性、保障性作用,强化资本、科技和政策牵引,推动国有资本向能源革命、新兴产业方向集聚。二是要提升国有企业创新能力,整合集聚创新要素,强化政策引导,加大创新投入,持续推进“双创”工作,鼓励科技型子公司上市,加快推进新旧动能转换。三是要推进授权经营体制改革,用好国有资本投资运营公司平台,提高投资效益,重点发展优势或具备潜力的产业,加快培育战略性新兴产业,提高国有资本保值增值率、净资产收益率、全员劳动生产率,实现优化国有资本布局结构和国有资产保值增值目标。

(二)推进混合所有制改革。我省省属监管企业 24 户,均为国有全资,其中 20 户为国有独资,资产总额为 29551.5 亿元,占全省国有企业的 78.33%,其中 60%以上的资产是煤炭产业,一股独大、一煤独大的问题比较严重,煤炭和与之关联度高的电力行业资产占比较高。推进混合所有制改革是提升国有企业竞争力、推动效率变革、实现高质量发展的重要路径。下一步,一是要加大混改推进力度,将混改层级从子公司提升到一级集团,

从非煤企业扩大到煤炭企业,从以新设增量企业混改为主扩大到与存量企业混改并重,将混改方式从以债转股为主向多种方式转变。二是要分类推进混改,借鉴汾酒集团改革经验,通过引进外部投资者、管理层和核心骨干持股、上市及重组并购、股权退出等多种方式,分类优化国有企业股权结构,全面推进竞争性国企混改,稳妥推进公益性国企混改。三是要通过混改调整结构,推动国有资本从不具备竞争优势、不符合功能定位的领域退出,内部减少管理层级,外部减少同业竞争,加快空壳企业出清、低效企业出让,有效盘活闲置资产,推进国有企业“瘦身健体”。

(三)防范化解国有资产重大风险。我省国有企业的资产负债率多年来一直处于70%多的水平,2017年是74.81%,2018年是73.38%,虽有所下降,但高于全国平均水平,仍处于较高水平。截止2018年6月底,七大煤炭集团平均资产负债率79.08%,带息负债9424亿元,占负债的70.1%。对此,要引起足够的重视,多措并举,降低资产负债率,防范重大风险。下一步,一是要大力推进去杠杆,加大市场化债转股推进力度,推广债转股、并购债券、重组债及永续债等模式,推动国企资产负债率稳定下降。二是要加大应收帐款的清理力度,确保企业应收帐款下降到合理水平,加强动态监管,防止先清后超。三是要健全风险监测预警和早期干预机制,对国有企业融资行为进行全流程、全链条动态监测。四是要把加强国有资产管理同防范地方政府债务风险工作结合起来,加快推进权责发生制的政府综合财务报告编制工作,完整反映政府

资产负债等情况,强化国有企业债务约束,防范化解风险。

(四)实现从“管企业”向“管资本”转变。国有资产管理多年来一直存在政企不分、政资不分等问题;经营性国有资产尚没有实现集中统一监管,存在多头管理、职责不清的问题;国有资产出资人权利未落实到位,以管企业为主向以管资本为主的转变还没有完全到位。下一步,一是要推进职能转变,准确把握国有资产监管机构的出资人职责定位,科学界定监管边界,研究制订出资人监管权力和责任清单,该管的依法管理、绝不缺位,不该管的坚决放权、绝不越位。二是要以管资本为主改革授权经营体制,稳步推进改组组建国有资本投资、运营公司试点,通过投资融资、产业培育、资本整合,推动产业转型升级,通过股权运作、价值管理、有序进退,促进国有资本合理流动。三是要创新监管方式,以管好国有资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全为重点,按照事前规范制度、事中加强监控、事后强化问责的思路,完善监管方式、优化监管流程、强化章程管理,发挥股东代表和董事会作用,推进分层分类监管,提高监管效率。四是要防止国有资产流失,进一步加强出资人监督,充分发挥外派监事会作用,强化对关键业务、重点领域、重要环节以及境外资产的监督。整合各类监督力量,建立工作会商机制,形成监督合力,提高监督效能,推动国有资产和国有企业重大信息公开,自觉接受社会监督。

以上意见,请予审议。

山西省人大常委会执法检查组 关于检查《山西省汾河流域生态修复与 保护条例》实施情况的报告

——2019年9月26日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省人大常委会副主任 高卫东

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平生态文明思想，全面落实总书记视察山西时关于让汾河“水量丰起来、水质好起来、风光美起来”的重要指示精神，省人大常委会于今年7月连续第二年开展《山西省汾河流域生态修复与保护条例》（以下简称《条例》）执法检查，发挥执法检查的“法律巡视”监督利剑作用，推动打赢汾河流域治理攻坚战，保证省委重大决策部署的贯彻落实。

现在，我代表检查组将执法检查情况汇报如下：

一、执法检查和《条例》实施总体情况

根据省人大常委会2019年工作要点安排，本次执法检查于7月16日至19日进行。检查组由省人大常委会副主任高卫东担任组长，省人大常委会委员、农工委主任冯改朵任副组长，部分常委会委员、省人大代表和有关专委工委负责人参加检查。检查组首先听取了王成副省长代表省政府所作的关于《条例》实施情况汇报和省发展改革委、生态环境厅、水利厅等8部门的专题汇报。之

后，即赴晋中、太原两市的榆次区、介休市、小店区、清徐县、娄烦县、古交市，重点对太榆退水渠黑臭水体治理、沿汾污水处理厂及其管网设施的建设运营、入汾排污口、河道治理与生态修复、生态调水补水和湿地建设、考核断面水质以及河长制落实情况进行检查。同时，委托忻州、吕梁、临汾、运城四市人大常委会对本行政区域内《条例》实施情况开展检查。

这次检查主要体现了以下特点：一是突出人大“法律巡视”监督职责，严格对照法规条文和法定责任落实开展检查，重点查找法规规定实施中存在的问题。二是加强与市县人大的协同联动，邀请人大代表参与执法检查，形成了人大监督整体合力和上下同频共振。三是坚持问题导向，创新检查方式，聚焦重点领域，敢于动真碰硬。本次检查设立随机抽查小组，并带一台水生态监测车，采取“不提前通知、不打招呼、直奔点位”的方式，在晋中和太原两市共选取18个不同“点位”进行抽查。检查组对现场发现的太谷首创水务有限公司、汾河二坝沙料土场污染问题提出严肃批评，当地政府和有关单位对此十分重视，按照要求在2天内完成整改，并将整

改现场视频和资料及时报送了检查组。四是把执法检查过程作为学习宣传普及《条例》的过程。在太原和晋中召开的座谈会上,检查组以《条例》规定为内容,分别进行问卷调查,并结合实际现场点评,得到与会人员的积极响应。

2017年6月,习近平总书记视察山西时明确指出,“一定要高度重视汾河的生态环境,让这条山西的母亲河水量丰起来、水质好起来、风光美起来。”之后,省委、省人大、省政府和社会各方面坚决贯彻习近平总书记重要讲话精神,下大力气开展汾河流域生态修复与保护工作。2018年省人大常委会首次对《条例》实施情况进行检查后,省政府及有关部门全方位推动《条例》贯彻落实,进一步加大汾河治理力度,汾河流域水体主要污染物排放总量持续削减,汾河总体水质得到持续改善。据省政府汇报,2018年入黄口庙前村断面氨氮、总磷年均浓度较2017年分别下降32.8%、22.9%,流域城市建成区黑臭水体消除比例达96%,流域内化肥农药使用量连续实现负增长,并划定永久性生态公益林1702.57万亩依法实施保护,汾河流域生态修复与保护工作取得阶段性成果。

检查组认为,省政府及汾河流域内市、县(市区)政府及相关部门对贯彻实施《条例》,领导重视、态度积极、工作认真、措施有力,并取得一定成效,应予充分肯定。

二、《条例》责任落实和具体效果

(一)组织领导不断强化

在十一届省委第82次常委会会议审议《以汾河为重点的“七河”流域生态修复与保护总体方案》时,省委书记、省人大常委会主任骆惠宁指出,全面推进以汾河为重点的“七河”流域生态修复与保护是一项系统工程。治的是水,考的是发展理念和转型发展。楼阳生省长多次对我省水污染防治特别是汾河水治理工作进行专题研究,今年3月28日实地察看了文水、交城、清徐三县存在的水污染问

题,4月12日在全省河湖长制工作暨汾河流域水污染治理攻坚推进会议上作了全面部署,并签署了《山西省人民政府关于坚决打赢汾河流域治理攻坚战的决定》。

目前,汾河流域生态修复与保护工作已经进入一个新的阶段。以深化河长制改革为牵引的生态修复保护领导体制、组织体系、工作机制及相关配套制度正在加快完善。其中,在汾河流域内已落实省、市、县、乡、村五级河长5657名,楼阳生省长担任汾河省级河长。同时,以省委办公厅、省政府办公厅名义印发了《关于进一步深化河湖长制改革的工作方案》,从强化河湖长履职、组织管理、运行机制和监督保障四个方面提出12项改革任务,并列为年度目标考核事项。

(二)规划编制不断完善

省政府在《汾河流域生态修复规划纲要(2015—2030)》基础上,印发《以汾河为重点的“七河”流域生态修复与保护总体方案》,完善规划、建管、政策、奖补、生态补偿、责任六大机制,启动汾河百公里中游示范区示范段建设,在汾河干流打造生态修复“样板工程”取得积极进展。流域内空间布局规划与产业发展规划及各市县实施规划逐步走向协调完善,生态修复保护这个整体性、长期性、基本性问题已放上优先位置。

(三)财政投入不断增加

省财政安排15亿元专项债券,为汾河流域生态保护与修复设立专项资金。从2018年起,将汾河源头及上游的宁武、静乐和娄烦等三县纳入省对县级生态转移支付补助范围,从2019年起每年增加1亿元资金用于水源涵养地保护,并对跨区域生态补偿机制进行有益探索。同时,引进战略投资方,组建中交汾河投资控股有限公司。截止目前,汾河流域生态修复与保护水利项目投资规模达90亿元,其中利用社会资金达50亿元以上。

(四)系统治理水平不断提高

污水处理设施建设改造日益推进。在治理城镇污水方面,太原市新建了汾东污水处理厂、古交第二污水处理厂,晋中市建设了正阳第二污水处理厂三期等项目。为全面推进汾河流域城市建成区黑臭水体专项整治,流域内现有城镇污水处理厂正在实施提效改造。

地下水超采治理得到加强。2018年、2019年两年我省共争取中央水利发展资金12亿元,重点用于汾河流域地下水超采区综合治理。省政府有关部门组织开展了煤矿与泉域重点保护范围重叠情况排查,对流域内4处大泉重点保护区涉及的40座煤矿依法作出分类处置。

农业面源污染防治得到重视。2018年汾河流域内农药使用量比近三年平均用量减少1.83%,310个规模养殖场建设了粪污处理设施,全流域畜禽粪污综合利用率和规模养殖场粪污处理设施配套率达到75%和84%。

水利设施调蓄功能得到发挥。省政府建立了汾河流域水资源统一调度机制,通过已建成的万家寨引黄工程、和川引水枢纽、北赵引黄联接段工程向汾河干流补水。按照汾河入黄口庙前村断面全年维持每秒40立方米流量、干流枯水期不低于每秒15立方米流量的标准实施生态补水,2019年累计向汾河河道生态补水4.5亿立方米。

排污许可制度得到认真执行。按照有关规定,经过认真核准,2018年末全省共核发国家统一编号的排污许可证1031张,沿汾排污口许可管理更加严格。

(五)水生态监测和执法检查不断强化

目前,汾河流域生态修复与保护监测体系逐步完善,地表水国考断面监测网络全部覆盖。各级政府执法力度不断增强,从去年7月起,省政府组织开展整治“四乱”专项行动,依法严肃查处超标排放、偷排偷放、数据造假、侵占河道水体等行为。2018年共排查汾河干支流河道618条,清理河道

内违法垃圾堆积物占地306万平方米、违法建筑2.03万平方米、阻水高杆作物2.52万亩。

三、《条例》实施存在的主要问题

通过检查,我们感到在取得积极成效的同时,《条例》实施不到位的问题仍然比较突出。从我们在检查中接触的各级干部、群众来看,大家对《条例》规定内容的了解掌握还远远不够,学习贯彻《条例》的自觉性、普遍性仍有较大差距。关于落实生态修复与保护工作主体责任,虽然做了大量工作,但离《条例》所要求目标还有一定差距。关于监督检查和法律责任,在实施当中偏松、偏宽、偏软问题仍然比较突出。总之,汾河流域生态修复和保护任务仍然十分艰巨,贯彻实施《条例》工作既任重道远又十分紧迫。

(一)水污染形势依然严峻,目标责任落实尚不到位

《条例》第六条规定“县级以上人民政府应当加强汾河流域生态修复与保护工作的组织领导,建立健全汾河流域生态修复与保护工作机制,协调和解决汾河流域生态修复与保护中的重大问题。”检查发现,一些地方政府及有关部门责任落实还不到位。虽然经过努力,汾河入黄口庙前村断面主要污染物指标有所消减,汾河总体水质有所改善,但汾河中下游水污染状况并未得到根本性转变,有些重点流域、重点地区污染问题仍然十分突出。2018年,汾河太原段下游水质为重度污染,国家和省考核的9个地表水例行监测断面中,太原市区汾河祥云桥下游河段的小店桥、温南社、韩武村3个断面及清徐县白石南河出境美锦桥断面,常年为劣Ⅴ类水质。据生态环境部门提供数据显示,2018年在全省13个劣Ⅴ类国考断面中,汾河流域就占8个。令人忧虑的是到目前为止,这8个断面仍然属劣Ⅴ类水质。

(二)污水处理设施建设相对滞后,排污总量控制制度落实尚不到位

《条例》第二十一条规定“县级以上人民政府应当优先支持城镇、农村生活污水处理项目。城镇应当建立和完善生产、生活污水处理及供排水等公共设施。对农村生产、生活污水应当采取无害化处理,防止直接进入河道和污染地下水。”第二十九条规定“实施排污总量控制制度”。检查发现,城镇排水、节水以及污水处理基础设施建设相对滞后,生活污水未经处理直排入河问题还未彻底解决,污染源点面交汇、日积月累、存量未销、又添增量,排污总量控制制度落实十分艰难。如太原市北张退水渠、太榆退水渠“黑臭水体”问题,严重影响汾河水环境质量,各级政府必须下定决心,采取“非常之策”破解这个“非常之局”。另一方面流域内工业企业水污染治理水平不高,农业农村化肥、农药使用残留、畜禽粪便直接排放问题还没有得到根本遏制。

(三)有效投入不足,专项资金落实尚不到位

《条例》第五条规定“县级以上人民政府应当将汾河流域生态修复与保护工作纳入国民经济与社会发展规划,建立专项资金,逐步增加财政资金投入,并组织实施。”检查发现,大部分市县(市、区)还未建立专项资金,有效投入不足、资金缺口较大是制约汾河流域生态修复与保护工作的重要瓶颈。

(四)执法检查机制不够健全,依法监管尚不到位

《条例》第四十二条规定“县级以上人民政府应当建立汾河流域生态修复与保护联合执法检查机制,对联合执法检查中发现的问题,影响和破坏生态修复与保护的行为,有关部门在各自职责范围内依法进行处理。”检查发现,在开展汾河流域生态修复与保护执法检查时,市县之间、部门之间存在各自为政的问题,联合执法检查机制协调不到位,很难形成统一、有效的监管。

(五)制度保障不够健全,河长制落实尚不到位

《条例》第六条第二款规定“各级人民政府应当

按照国家规定设立河长,实行河长制,逐级落实本行政区域生态修复与保护责任。”检查发现,河长制虽然已设立,但从“有名”到“有实”还有距离。一是保障制度未严格落实,线长面广,人员不足与繁重任务之间的矛盾日益突出。二是职责要求过于笼统。一些乡村级河长对《条例》内容和工作职责不明晰、不清楚,有的县市级河长及有关负责人也或多或少存在得过且过、疲于应付的问题。

四、对下一步《条例》实施的意见建议

针对执法检查发现的问题,检查组对进一步贯彻实施好《条例》提出以下意见建议。

(一)坚持问题导向,落实法律责任,做好汾河流域生态修复与保护工作

各级政府及有关部门要严格对照《条例》规定,认真梳理各自法定职责,一条一条对照落实,一项一项扎实推进,层层明确目标任务,依法实行考核问责。按照绿色发展、高质量发展的要求,大力推进汾河流域供给侧结构性改革,倒逼产业转型升级,从源头上加强生态保护修复、减少污染排放。要进一步加强《条例》的学习宣传,推动依法办事、依法行政,充分发挥《条例》在生态修复保护工作中的引领、规范、推动、保障作用。

(二)坚持规划引导,进一步提升顶层设计水平

坚持统筹谋划、规划引导,遵循生态承载力约束,明确生态保护红线,优化空间规划布局,提高资源配置质效。坚持一张蓝图绘到底,省政府及有关部门应按照总体规划,进一步加强全流域范围各级专项规划的衔接,以规划为龙头,引导汾河流域生态修复与保护工作形成整体合力,实现科学有序协调推进。

(三)坚持生态优先,多管齐下推进汾河水环境系统治理

强化工业水污染治理,坚决依法查处惩治水污染违法犯罪行为。坚决依法取缔汾河干流沿岸的污染企业和污染项目,推动企业入园进区,加强工

业集聚区工业废水集中处理,深入实施重点行业专项整治和达标排放改造。根据区域污染排放特点和环境质量改善要求,充分发挥工业污染源在线监控设施作用,加强涉水工业企业监管,保障实现达标排放目标。

加快补齐流域内城镇污水管网配套设施,因地制宜推进农业农村污染防治。加快实施城镇污水处理提质增效三年行动方案,补齐城中村、老旧小区和城乡结合部污水管网等设施短板,尽快实现污水管网全覆盖、全收集、全处理。探索建立农村污染治理设施运行资金保障机制,推动分散居住农村因地制宜选择生活污水治理实用技术、设施设备和处理模式。严控化肥农药过量使用,严格畜禽规模养殖监管,对规模以上畜禽养殖场依法实施排污许可制度。对入河排污口要进一步加强监管,未取得排污许可证的依法予以封堵。

优化水资源配置,增加汾河流域生态用水。要研究制定汾河干流及主要支流生态用水保障措施,全面核实汾河干流及支流生态流量,依法确定监管措施。正确处理干流与支流、上游与下游、地表水与地下水保护的关系,加快建立和完善流域生态保护联防联控体系和生态补偿机制。充分发挥水利设施的调蓄功能,保持汾河合理生态流量,科学推进水环境治理和水生态保护。

采取有效措施,最大限度地用足用好黄河水。省政府应继续加强对引黄基础设施建设管理的领导,科学规划布局,协调推进实施,积极拓展引黄管网辐射范围,合理增加黄河水用途用量。要结合实际,有序推进黄河水与岩溶地下水的水源置换,加强岩溶大泉等水源地保护,有效保障汾河干流生态补水,充分发挥万家寨引黄工程等重要水利基础设施的巨大潜力。

(四)坚持改革创新,不断加大生态修复保护资金投入

省政府及流域内市、县(市、区)政府应进一步

加大对汾河流域生态修复与保护的投资力度,积极探索完善财政专项资金投入有效机制,切实落实生态补偿制度。大力营造法治环境,坚持政府引导、市场主导,注重发挥市场配置资源的基础性作用,促进社会资本参与汾河流域生态修复与保护工作,努力实现生态效益、经济效益、社会效益的有机统一。

(五)坚持依法监管,不断提高综合执法水平

坚持预防为主,监管部门要加强日常监管和巡查,及时发现和制止损害水生态的行为,把水污染问题尽可能地解决在萌芽状态之中。各级政府要统筹协调,健全完善齐抓共管、分工合作、廉洁高效的工作机制,加强监管队伍建设,提高监管执法能力。执法部门、司法机关要把法律赋予的手段用足用好,加强行政执法与司法协调配合,依法惩处损害水资源、水生态、水环境等行为,特别是针对违法排放、造成汾河流域严重污染的行为要真正形成高压、形成震慑。

(六)加快河长制立法步伐,把河长制真正落到实处

各级政府应以全面推行河长制为抓手,进一步明确目标任务,强化工作措施,完善考核问责。同时结合我省实际,建议加快制定条例,以立法形式固定河长制改革成果,打通“最后一公里”,确保河长制各项工作有法可依,并在以汾河为重点的“七河”生态修复保护工作中发挥应有作用。

汾河是山西的母亲河。我们一定要牢记习近平总书记的殷切嘱托,坚持不懈推动《山西省汾河流域生态修复与保护条例》实施,依法履职,担当作为,以法律武器助力生态文明建设、用法治力量打好汾河碧水保卫战,为山西经济社会全面协调和可持续发展发挥应有作用,以优异成绩迎接中华人民共和国成立70周年!

以上报告,请予审议。

关于全省检察机关 全面开展公益诉讼工作情况的报告

——2019年9月25日在山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议上

山西省人民检察院党组副书记、副检察长 崔国红

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

现将全省检察机关全面开展公益诉讼工作情况报告如下，请予审议。

检察机关提起公益诉讼是党中央的重大决策部署，是深化依法治国实践的重要举措，是中国特色检察制度的重要内容。2017年7月全面开展公益诉讼工作以来，全省检察机关不忘初心，牢记使命，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，在最高人民检察院和省委的坚强领导下，在省委常委会的监督支持下，自觉将检察公益诉讼置于全省大局中谋划推进，找准服务中心工作的切入点，努力提供优质的公益诉讼检察产品，在促进依法行政、推进依法治理方面取得积极成效，为法治山西建设作出了贡献。

2017年7月至2019年8月，全省检察机关共发现公益诉讼案件线索13010件，立案9859件，发出诉前检察建议9283件。向人民法院提起公益诉讼169件（行政公益诉讼23件，刑事附带民事公益诉讼146件），审结113件，其中判决106件，判决支持率100%，实现了法定案件类型全覆盖和基层院办案全覆盖。

一、紧紧依靠党的领导，组织推进坚强有力

全面开展公益诉讼工作以来，全省检察机关牢

固树立党的意识，主动向各级党委汇报检察公益诉讼的新部署、新进展、新问题，重大案件及时向当地党委请示汇报，自觉依靠党的领导开展工作、破解难题。省检察院党组书记、检察长杨景海就全省公益诉讼工作开展情况向省委、省人大常委会做了专题汇报，运城、忻州等地检察机关也积极向当地党委、人大汇报公益诉讼工作。2018年8月，省委办公厅、省政府办公厅联合下发了《关于支持检察机关依法开展公益诉讼工作的通知》，朔州、忻州、阳泉、晋城、临汾、大同等6个市和73个县（区）的党委、人大、政府相继出台了关于支持检察机关开展公益诉讼工作的通知、决定或意见。2018年11月，省委书记、省人大常委会主任骆惠宁同志对全省检察公益诉讼作出重要批示，指出一年来全省检察机关开展的公益诉讼工作已见成效，有力促进了绿色发展等工作，要求继续坚持依法维护公益，不断提高依法诉讼能力，并进一步形成支持公益诉讼的合力。各地党委、人大、政府领导先后对检察公益诉讼工作作出批示或指示，肯定工作成效，提出具体要求，为公益诉讼行稳致远营造了良好的外部环境。

全省检察机关各级院党组高度重视公益诉讼工作，切实将公益诉讼作为“一把手工程”装在心

里、抓在手上。检察长带头办案成为常态化机制并得到有效落实,在浑源矿企破坏生态环境案的办理过程中,省院检察长作为大检察官办案组组长,亲自组织指挥和协调推进。忻州市两级院就检察长办理公益诉讼案件提出五个“亲自过问”要求,14名基层院检察长均落实到位。运城等市院负责同志在公益诉讼各专项活动开展过程中多次深入基层具体指导工作。在高检院召开的全面开展公益诉讼工作会议和全国检察机关公益诉讼座谈会上,我省做了经验交流,高检院先后9次在公益诉讼专刊上刊登了山西的经验做法。

二、聚焦人民群众关切,着力提升办案质效

一是持续聚焦“美丽山西”“健康山西”建设。全省各级检察机关立足本地实际,结合中央加快水污染防治等重要部署和中央、省环保督查发现的重点领域重点问题,突出办理生态环境和资源保护、食品药品安全领域案件,取得显著成效,解决了一批群众反映强烈的问题。临汾古县检察院办理的老母坡煤矿非法堆放煤矸石案引起当地党委、政府高度重视,针对该案违法情形积极整改,并先后投入资金7500余万元对全县45处约1570万吨煤矸石和63个环境突出问题进行全面整治。孝义市检察院高度关注校园周边食品经营摊点违法经营活动,办理了一系列关系中小学生食品安全的公益诉讼案件,市场监督管理部门积极整改,加大查处力度,涉案违法食品摊点全部被依法取缔,相关违法建筑及设施被强制拆除或没收,有效保障了当地学生舌尖上的安全。截止2019年8月,全省检察机关共发现生态环境和资源保护领域公益诉讼线索6625件,立案5052件,发出诉前检察建议4657件;发现食品药品安全领域公益诉讼线索4190件,立案3686件,发出诉前检察建议3542件。通过履行诉前程序,督促修复被损毁林地、耕地、湿地、草原22793亩,清理被污染和被占用河道255.47公里,保护被污染水域、土壤5694亩;清除

各类生活垃圾及生产类固体废物1796余万吨,其中危险废物41431吨;督促关停和整治造成环境污染企业153家、未依法办理环评的企业59家、违法养殖场103个;规范整治网络餐饮“黑作坊”11354个,督促查处销售假冒伪劣食品10491千克,收回流通中假冒伪劣食品3378千克,督促查处销售假药和走私药品99种,收回流通中假药和走私药品29种。

在突出生态保护和食药安全领域的同时,全省检察机关认真办理国有财产保护和国有土地使用权出让领域案件,共督促收回国有财产权益价值3.8亿元,收回国有土地使用权出让金10.7亿元。

二是扎实开展专项活动。开展专项活动是全省检察公益诉讼充分发挥监督职能的重要工作模式和途径。从2017年10月起,全省先后部署开展了涉汾河流域污染整治、保护自然保护区、饮用水水源保护区污染防治、国有文物保护、保护千家万户舌尖上的安全、黄河非法采砂治理、英雄烈士纪念设施保护、保护河湖生态百日会战、汾渭平原大气污染防治等专项活动,聚焦民生、生态文明建设、精神文明建设等问题,集中办理了一批较有影响力的案件,逐步形成以专项活动推动类案办理,以类案办理推动社会治理的良好态势。通过开展各类专项活动,全省检察机关共发现涉汾河等流域河湖生态保护案件线索1059件,立案975件,发出诉前检察建议929件,行政机关回复并整改完成527件,向人民法院提起诉讼25件;发现涉自然保护区案件线索342件,立案331件,发出诉前检察建议298件,行政机关整改到位252件;发现涉饮用水水源保护区案件线索315件,立案292件,发出诉前检察建议292件,行政机关回复整改226件,督促治理恢复被污染唐家湾水库等水源地995亩,督促搬迁或关停养殖场19个;发现涉国有文物保护案件线索437件,立案405件,发出诉前检察建议397件,整改198件,涉及全国重点文物保护单位

64个,省级文物保护单位63个,市县级文物保护单位228个;发现英烈纪念设施保护案件线索300余件,发出诉前检察建议49件。

三是认真办理高检院交办和挂牌督办案件。在省院的有力指导下,太原、吕梁、晋中、运城、大同等地两级院认真梳理太原市小店区流涧村水污染案、汾河入黄河断面水污染案和浑源县矿企非法开采破坏环境资源案等案件有关线索,及时启动行政公益诉讼诉前程序,太原市小店区北格镇流涧村等地使用北张退水渠、太榆退水渠内生活污水灌溉农田的问题已得到有效整治。大同浑源矿企非法开采破坏生态环境案是省市县三级院合力办理的重大典型案件,省院与大同市院、浑源县院协同作战,先后向省自然资源厅、生态环境厅及应急管理厅等省直机关发出检察建议5件,向相关市、县级行政机关发出诉前检察建议196件,向公安机关、纪委监委移送刑事犯罪和国家工作人员违法违纪线索41件。省委对该案高度重视,省委常委会专题听取查处整治情况汇报,并成立由省领导牵头的查处整治领导小组。目前,浑源县生态修复和综合治理工作已全面启动,争取“一年见绿、二年见树、三年见景”,将浑源县打造成矿山生态修复示范县、京津风沙源科学造林样板县和全域生态旅游先导县,相关规划已经制定实施。不久前,大同还在全市范围内组织开展了破坏生态环境违法犯罪专项警示教育,进一步巩固和深化了整改成效。该案的办理得到高检院充分肯定,认为这是“双赢多赢共赢理念指导下的典型案例”。

四是积极稳妥探索“等外”领域。全省检察机关按照高检院关于“等外”领域案件探索的要求,本着积极稳妥的原则,向公共安全、互联网等领域延伸公益诉讼检察触角,依法办理了一批侵害或威胁人民群众生命财产安全的案件,取得较好的社会效果。晋中市榆次区检察院办理的塔吊临街作业威胁公共安全案件中,三台塔吊在无任何安全防范措

施的情况下临街作业,对来往车辆和行人安全造成严重紧迫的威胁,经层报省院批准,榆次区院迅速启动行政公益诉讼诉前程序。相关行政机关立即叫停施工、督促整改,并以此为鉴在全市范围内组织开展了建筑工地施工安全专项监督活动,收到“办理一案,影响一片”的效果。目前,全省检察机关办理“等外”案件19件,均涉及安全生产领域。

三、围绕服务办案,制度机制日趋完善

一是基本工作制度逐步完善。在行政诉讼法、民事诉讼法、两高解释等法律法规框架内,省院制定下发了《关于规范办理公益诉讼案件工作指导意见》、《行政公益诉讼案件办理工作规程》等多个工作办法、指导意见及实施方案,建立了统一的案件管理平台,制定实施了周汇总、月通报、季度分析、半年推进会制度、定向分片督导制度、公益诉讼网络信息专报制度及案件质量评查制度等,实现了对全省公益诉讼案件数量和质量的总体把握和动态管理。各地立足本地实际,陆续制定了诸如案件线索摸排指导意见、专家辅助人制度、公益诉讼办案问责办法等内容多样的制度规范。阳泉公益诉讼“1+5”工作机制得到高检院高度评价,并转发全国交流学习。

二是突出构建落实“一体化”工作机制。构建“省院为龙头、市院为枢纽、基层院为主力”的协同工作模式,省市两级院对基层院持续开展个案指导和业务辅导,适时采用交办、督办或参办等措施,特殊案件指定管辖,协助基层院破解了不少组织保障、内部协调、外部沟通、政策把握等方面的难题,有效提升了复杂案件的办理效率和效果。为充分发挥铁路检察机关在办理涉铁路和跨区域案件方面的独特优势,省院先后两次下发通知,指定太原铁路两级院管辖特定类型公益诉讼案件并对安全生产等新领域进行探索,有效激发了铁路检察机关的积极性,办案数量和质效均走在全国铁检机关前列。目前,太原铁检两级院已办理诉前程序案件

81件,发出诉前检察建议69件,已结案33件。其中大同铁检院与石家庄军事检察院联合办理的大同市云冈区平旺乡北同蒲铁路周边固体废弃物污染环境案,有力消除了铁路沿线环境污染,保护了铁路运输安全及国防光缆安全,该案成为军地检察院联合办理的行政公益诉讼第一案。为统筹推进重大复杂案件的办理,今年4月,省院下发了运城中条山脉生态环境遭受破坏等10件挂牌督办案件线索,逐案指定督导人员,实时掌握案件进展,为市县两级院办案提供了强有力的支持。

三是探索构建多层次跨区域协作机制。全省检察机关深刻认识到,要实现公共利益司法保护最大化,就要在立足本地的同时,拓展视野,有针对性地开展跨区域协作。2018年8月,山西省检察机关加入祖国北部绿水青山蓝天护航联合行动,与河北、内蒙古、辽宁等省区聚力为建设祖国北部水源涵养功能区和生态环境支撑区提供司法保障;2018年11月,省院与石家庄军事检察院会签了关于开展军地检察机关公益诉讼协作工作的意见,随后,太原铁路运输检察院与石家庄军事检察院专门就涉及国防和军队利益的公益诉讼案件达成具体的实施细则,迈出协同军事检察机关保护公益的第一步;2018年12月,省院参加了由高检院和水利部共同发起的“携手清四乱,保护母亲河”专项活动并签署《郑州宣言》,会后,省院会同水利部门迅速启动了“携手清四乱,保护河湖生态”百日会战行动;2019年1月,大同市院与内蒙古乌兰察布市、河北张家口市会签了跨区域生态环境保护检察司法协作实施办法。同月,忻州、吕梁市院与陕西榆林市院会签了保护黄河母亲河公益诉讼协作配合工作机制;2019年4月,省院与陕西、河南省院联合开展汾渭平原大气污染防治专项监督活动并制定下发实施方案;同月,省院与石家庄军事检察院共同开展了英雄烈士纪念设施专项调查保护活动,发现了一批有价值的线索,办理了一批有影响的案件。

今年8月,晋冀蒙辽四省区检察机关在大同灵丘县召开了祖国北部绿水青山蓝天护航联合行动联席会议,省检察院与内蒙古自治区检察院进行了跨省起诉案件的移交,这是全国行政公益诉讼跨省指定管辖的第一批案件,对完善和推进检察公益诉讼制度有着里程碑意义。

四、围绕公共利益保护,最大限度凝聚合力

一是保持与行政机关的良性互动。今年6月,省院与山西省林业和草原局会签了《关于在检察公益诉讼中加强协作配合的意见》,形成线索交流、办案协作、起诉应诉和日常联络、人员交流等合作意见。在此基础上,为强化自然保护区生态环境和资源保护,双方又联合制定了《关于深入开展自然保护区公益诉讼专项活动的实施方案》。7月,省院就全省英烈纪念设施管护情况向省退役军人事务厅发出通报,并与该厅就英烈保护相关问题进行了座谈。近日,省财政厅与省生态环境厅、省法院、省检察院会签了《生态环境损害赔偿资金管理办法》,有力推动了受损生态修复工作。各市县院与当地行政机关积极沟通,建立了较好的互动关系。运城市院为当地300名水利系统干部做了公益诉讼专题讲座,阳泉市院与六个政府职能部门联合出台专家辅助人参与公益诉讼制度,太原、晋中、忻州等地也通过不同途径与行政机关展开多层次协作。

二是不断增进与人民法院的共识。省检察院多次与省法院进行座谈,就检察机关提起公益诉讼的法律适用、案件管辖、协同工作机制、环境损害赔偿金管理等问题进行探讨。两高联合发布《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》后,各地分别就其具体适用与法院进行了交流。晋中、太原、晋城、阳泉等地法检两院积极沟通并会签文件,介休、曲沃、岚县等基层院办理的起诉案件成功开庭审理,庭审效果良好。

三是广泛争取社会支持。2018年12月,省院成立了公益诉讼案件专家咨询委员会,选聘人大代

表、政协委员、退休法官、律师及高校法学教授开展理论研究和个案咨询。省市两级院陆续召开公益诉讼工作新闻发布会,分批次向社会公开发布典型案例 104 件。大同、长治等地与具备资质的科研、勘验和鉴定机构建立合作机制,晋中市院制定出台了公益诉讼案件线索举报奖励办法,寿阳、古交、铁检院等探索开展诉前沟通交流会议,这一系列举措有效扩大了检察公益诉讼的社会影响力,公益保护共识正逐步形成。

两年来,全省检察机关公益诉讼工作切实贯彻“讲政治、顾大局、谋发展、重自强”的要求,为服务全省经济社会发展做出了积极贡献。但随着司法实践的不断深入,检察公益诉讼推进过程中也暴露出诸多问题,在一定程度上影响了检察公益诉讼工作质效,主要表现在如下几个方面:

一是有的行政机关对检察公益诉讼“双赢多赢共赢”理念的理解尚需进一步深化。检察公益诉讼制度设计的出发点和落脚点是维护法治权威和保护公益,在这方面,检察机关与政府的目标是一致的。全面开展公益诉讼工作以来,各级政府部门能够充分认识检察公益诉讼的重大意义,积极履职纠错,与检察机关共同保护国家利益和社会公共利益。但实践中,仍存在一些行政机关对公益诉讼诉前检察建议重视不够、迟延落实、敷衍了事甚至置之不理的情况,导致一些公益受损情形长期存在。

二是检察公益诉讼调查核实工作存在一定障碍。根据两高《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》,有关行政机关以及其他组织、公民等对检察机关的调查核实工作应当予以配合。但实践中,一些单位、组织或个人不能很好履行上述法定配合义务,使得一些具有典型意义的案件难以推进,不利于及时有效地保护公共利益。

三是鉴定难题持续存在。生态环境和资源保

护、食品药品安全与人民群众切身利益息息相关,是检察公益诉讼的监督重点,而环境损害鉴定、食品药品鉴定是此类案件能否顺利办理的关键所在。按照要求,各省要至少确定一家环境损害鉴定机构,以不预收鉴定费而由败诉方支付该费用的方式开展鉴定工作,并建立司法鉴定黑名单。但现实中,在不预收且由败诉方承担鉴定费的前提下,社会鉴定机构的积极性难以激发、鉴定质量难以保证,很大程度上影响了此类案件的办理效果。

四是有影响力的检察公益诉讼案件占比较低。“办理一案,影响一片,教育社会面”是检察机关在办案中努力追求的目标,为此,需要多办和办好有影响力和典型意义的案件。但目前来看,检察机关办理的 9000 余件公益诉讼案件中,达到重大或特大标准的案件占比较低,检察机关办理重大疑难复杂案件的能力尚待进一步提高。

下一步,全省检察机关将深入总结工作经验,巩固工作成效,推动全省检察公益诉讼工作取得新的更大成效。要坚持在党的领导下,继续争取政府、法院、纪委监委及社会各界的广泛支持,在全社会构建公益检察保护网。要进一步建立完善检察机关向人大定期汇报公益诉讼工作制度、专项工作及重大案件报告制度等,主动接受人大监督,有效破解难题,推动工作向纵深发展。要加大诉前程序跟进监督力度,探索完善诉前沟通交流机制,提高司法效率,充分发挥诉前程序价值。要本着积极稳妥的原则,探索开展新领域公益诉讼工作。

主任、副主任、秘书长、各位委员,我们将以此次向省人大常委会报告工作为契机,紧盯公益诉讼法律监督质效,坚持问题导向,创新工作方式,踏踏实实办案,为不断满足人民群众对美好生活的向往,贡献山西检察的智慧和力量。

省人大监察和司法委员会 关于全省检察机关开展公益诉讼工作 情况的调研报告

为推动检察公益诉讼制度在我省的深入贯彻落实,本次常委会会议将听取审议省检察院《关于全省检察机关开展公益诉讼工作情况的报告》。为协助常委会组成人员切实审议好报告,监察和司法委员会开展了深入调研。8月省人大常委会副主任李悦娥带队赴省检察院实地调研查看公益诉讼工作进展情况;省人大监察和司法委员会7、8两月组织部分常委会组成人员、省人大代表深入到晋中、忻州及所属县(市、区)开展专题调研,听取检察机关、公安、环保、资源保护、食药监、司法行政等部门工作情况汇报,与人大代表、律师、办案人员进行座谈,实地查看公益诉讼案件整改现场,力求全面客观地了解检察公益诉讼工作开展情况。现将调研情况报告如下:

一、全省检察公益诉讼工作基本情况

2017年6月,全国人大常委会审议通过修改民事诉讼法和行政诉讼法的决定,正式在法律上确立检察机关提起公益诉讼制度。作为一项全新的制度,检察公益诉讼制度自2017年7月实施以来,省检察院高度重视,加强领导,积极谋划,全力推进,全省检察公益诉讼工作从无到有,逐渐展开,2018年我省公益诉讼主要办案指标位列全国第八,检察公益诉讼工作取得明显成效。

(一)强化组织领导。省检察院党组高度重视公益诉讼工作,一是成立公益诉讼工作领导小组,由省检察院检察长担任领导小组组长,统筹协调公益

诉讼有关工作,为开展公益诉讼工作提供坚强的组织保障。二是将公益诉讼作为检察机关一把手工程抓实抓好,建立了检察长办案通报制度,各级检察长发挥领头雁作用,带头办理了一批社会关注度高的重大案件。三是配齐配强办案团队。全省三级检察机关抽调业务能力强的员额检察官组成公益诉讼办案团队。四是通过召开座谈会、推进会、培训会等方式提高思想认识,明确目标任务,指导办案工作,提升办案能力,积极推动工作开展。

(二)严格依法办案。一是深入摸排线索。对各类案件线索进行认真调查、分析评估,将行政机关怠于履行职责、不正确履行职责致使国家和社会公共利益受到侵害的行为,及时纳入监督范围。二是严格诉前程序。严格、规范、全面审查案件事实,抓住行政机关未依法行使职权的焦点问题,及时发出检察建议。行政机关收到检察建议后,大多能够积极整改,有效维护了国家和社会公共利益。三是重视庭审工作。对提起诉讼的案件制定周密的出庭计划,认真组织庭前会议,精心做好举证、质证、辩论等各项准备工作,确保庭审效果。2017年7月至2019年6月,全省检察机关向人民法院提起公益诉讼142件,审结92件,其中,调解2件、因诉讼期间整改到位撤诉3件、判决85件,判决支持率100%。四是组织各市检察院开展公益诉讼案件质量交叉评查活动,交流办案经验,提升办案水平。

(三)加强制度建设。省检察机关注重构建办

案管理规范体系。省院先后出台了《山西省检察机关关于规范办理公益诉讼案件工作指导意见》《山西省人民检察院行政公益诉讼案件办理工作规程》《关于开展军地检察机关公益诉讼协作工作的意见》等一系列制度规定,规范和完善公益诉讼案件办理、工作管理及评价制度,对公益诉讼办案过程进行全程规范约束。这些制度保障了交办、督办、协办、指定管辖等一体化办案模式的有效运用,保证了工作效果。

(四)强化协同合作。一是主动与公安、环保、国土、城建等行政机关加强联系沟通,探索建立联席会议、执法线索双向移送、检察建议备案审查与跟踪落实等协作机制,督促支持和帮助行政机关依法履职,解决损害公益的问题。如忻州市检察院与环保局联合出台了《关于加强协作,增强合力,共同促进美丽忻州建设的意见》,构建了7项协作配合机制,印发各县区检察机关和生态环保机构执行,取得了良好效果。二是加强与人民法院的沟通协调,确保办案质量和效果。晋中市检察院就提起公益诉讼案件的个案管辖、起诉受理、审理流程等实体程序方面具体问题达成共识,并出台规范性文件,及时解决公益诉讼案件审判中的相关问题。三是加强与监委的沟通协调,建立线索双向移送、办案协作等工作机制。2017年7月至2019年6月底,全省检察机关向纪委监委移送相关行政机关工作人员涉嫌违法犯罪线索24件,纪委监委立案26人。

(五)办案成效明显。两年来,检察机关切实履行政治责任和法律责任,树立双赢多赢共赢理念,公益诉讼工作实现良好开局,取得阶段性成果。据省检察院统计,2017年7月至2019年6月底,各级检察机关聚焦生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让、英雄烈士权益保护等领域,认真履行公益诉讼监督职能,办理了一批有影响力的典型案件,督促修复被损毁林

地、耕地、湿地、草原22477亩,保护被污染水源地、水域、土壤4954亩;督促查处销售假冒伪劣食品10491公斤,收回流通中假冒伪劣食品3376公斤;督促收回国有财产权益价值3.8亿元;督促收回国有土地出让金等10.7亿元。其中高检院挂牌督办的大同浑源矿企开采破坏生态环境和资源一案很有影响力。省检察院大检察官办案组现场调查、直接办案,与大同、浑源检察院协同办案,向有关行政机关发出检察建议196份,向公安机关移送涉嫌违法犯罪线索31件,立案查处21人,向纪委监委移送相关行政机关工作人员涉嫌职务犯罪线索10件,立案查处10人,起到了办理一案、震慑一片的良好效果,全省检察公益诉讼工作呈现出上下一体、内外联动、稳妥推进的良好态势。

二、存在的主要问题

(一)认识不到位。有的基层检察院对公益诉讼工作的重要性、紧迫性认识不够,存在畏难情绪,不敢、不善监督,监督刚性不够。有的地方领导认为公益诉讼检察工作影响地方经济发展,一些行政机关认为行政公益诉讼是针对行政机关“找茬”,因此不能积极主动配合,甚至出现阻挠办案情况。

(二)宣传不到位。对公益诉讼检察工作以及典型案例的宣传力度不够,导致广大群众对公益诉讼检察工作不了解、不认识,即使身边已经发生了公共利益被侵害的事件,也不知道向检察机关反映举报。在已办理的公益诉讼案件中,群众举报案件不到10%。

(三)保障不完善。检察机关调查手段有限,新修改的《人民检察院组织法》赋予了检察机关调查核实权,但该规定较为原则,调查核实工作仍缺乏具体刚性保障手段,实践中还存在着检察机关现场调查进不了门,行政机关和有关企业不配合等问题。办理环境生态和资源保护类案件需要专业机构进行鉴定评估,但我省此类型鉴定机构只有3家,且鉴定费用偏高,司法部要求的缓交鉴定费、由

败诉方支付鉴定费的相关规定在实践中落实得并不如意。

(四)发展不平衡。已立的案件主要集中在环境资源领域与食品药品安全领域,占到总案件数的88.6%,其它领域案件较少,其中国有财产保护领域占比8.5%;国有土地使用权出让领域占比2.3%;英雄烈士权益保护及其他领域占比0.6%。另外,两年来,全省已立案的9003案中,向人民法院提起公益诉讼142件,仅占1.6%;提起诉讼的案件中,大部分为刑事附带民事诉讼案件,占比为84.5%;行政公益诉讼案件少,仅占15.5%。

(五)办案力量不足。有的基层检察院公益诉讼人员配备不到位,有的线索摸排能力、调查取证能力不足,诉前检察建议制发不规范、文书质量不高、检察建议操作性不强;有的下发检察建议后,跟踪监督不到位。

三、几点建议

(一)进一步提高对检察公益诉讼制度的认识

建立检察机关提起公益诉讼制度,是党中央作出的重大战略决策。习近平总书记在党的十八届四中全会上突出强调,由检察机关提起公益诉讼,有利于优化司法职权配置、完善行政诉讼制度,也有利于推进法治政府建设。

2015年5月,习近平总书记主持中央全面深化改革领导小组第十二次会议时又深刻指出,党的十八届四中全会提出探索建立检察机关提起公益诉讼制度,目的是充分发挥检察机关法律监督职能作用,促进依法行政、严格执法,维护宪法法律权威,维护社会公平正义,维护国家和社会公共利益。习近平总书记的这些重要论述,从社会主义法治国家建设全局的高度,深刻阐明了探索建立检察机关提起公益诉讼制度的重要意义和制度价值。

各级检察机关要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立“四个意识”,充分认识检察机关提起公益诉讼制度是党中央加强对行

政执法进行司法监督的一项重要改革,是优化司法职权配置、推进法治政府建设的一项重大制度设计,同时也是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,切实把思想和行动统一到中央精神上来,全面依法做好公益诉讼检察工作。

(二)进一步提升检察公益诉讼工作质效

各级检察机关要将公益诉讼工作作为服务大局的重要举措,积极融入地方经济社会发展大局,以监督精准性、规范性、时效性回应人民群众的现实关切。牢牢把握“公益”这个核心,处理好依法监督、维护公益与经济发展的关系,紧盯公益受损现象,认真摸排线索。突出监督重点,敢于监督,善于监督,重点办理群众反映强烈重大案件。扎实调查取证,规范制发检察建议,确保数量、质量并重。提出诉前检察建议与提起公益诉讼并重,推动行政机关主动履职纠错。要通过总结分析行政机关履职类型化问题,为政府治理体系和治理能力现代化提供建议,促进本地区综合治理。

(三)进一步提升检察公益诉讼办案能力

检察公益诉讼工作跨越行政、检察、审判等部门,对检察官的素质和能力提出了更高的要求。检察机关要按照党的十九大报告提出的增强“八个本领”的要求,采取有效措施,配齐配强队伍,提升办案水平;对诉前检察建议开展评查,针对质量不高、规范性不足等问题提出整改措施,收集整理一批程序规范、法律运用成熟、监督效果好的诉前检察建议范本;强化类案监督,坚持个案监督与类案监督、重点打击与源头治理并重,提高司法能力与水平。

(四)进一步强化保障支持

公益诉讼不是“独角戏”,单靠检察院一家单打独斗是不能完全解决问题的。要积极推动相关行政机关与检察机关建立重大情况通报制度、联席会议制度,促进行政执法与行政检察监督有效衔接。各级法院要依法及时审理检察公益诉讼案件,及时研究解决审判过程中出现的新情况新问题,积极推

动生效公益诉讼裁判执行。各级宣传部门要加大宣传公益诉讼制度、重大成效和典型案件,积极营造良好舆论环境。广大群众要进一步提升法制观念,增强维护国家利益和公共利益意识,积极向检察机关举报损害国家利益和公共利益的违法行为。

(五)进一步推进法治政府建设

行政机关要增强依法行政意识,切实发挥保护公益的主责作用,全力配合做好检察公益诉讼工

作。对于检察机关开展调查取证,要给予支持,不得推诿阻挠;对于检察机关提出的诉前检察建议,要在法律规定的时限里给予答复并积极整改;对于检察机关提起的公益诉讼案件,应当积极出庭应诉;对已经判决的公益诉讼案件,要不折不扣执行裁判内容;对于公益诉讼针对的普遍性行政违法问题,要认真研究,提出整改纠正意见,完善行政执法工作程序,建立健全长效工作机制,全面提升依法行政,严格执法水平,促进法治政府建设。

山西省人民代表大会常务委员会 任命名单

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议,依据中共中央中委〔2019〕234号文件和省委晋发〔2019〕22号文件通知,楼阳生省长的提名

决定任命:

吴伟为山西省人民政府副省长。

山西省人民代表大会常务委员会 任免名单

(2019年9月27日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议,依据省委研究的意见、孙洪山院长的提名

免去:

仇拉锁的山西省高级人民法院审判委员会委员、审判员职务。

另依省法院党组研究的意见、孙洪山院长的提名

任命:

吕楠为太原铁路运输中级法院刑事审判第一庭副庭长。

免去:

郭建岗、韩广春的山西省高级人民法院审判员职务;

郭丽丽、牛兰萍的太原铁路运输法院审判委员会委员、审判员职务。

山西省人大常委会人事代表工作委员会 关于对省高级人民法院院长孙洪山 提名人事任免议案的审查报告

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

孙洪山院长提请省十三届人大常委会第十三次会议任免审判人员 6 人。其中，任命吕楠为太原铁路运输中级法院刑事审判第一庭副庭长，免去仇拉锁的山西省高级人民法院审判委员会委员、审判员职务，郭建岗、韩广春的山西省高级人民法院审判员职务，郭丽丽、牛兰萍的太原铁路运输法院审判委员会委员、审判员职务。本委对以上拟任免人员的任职条件和免职情况进行了审查，同意将该议案提请本次常委会会议审议。

山西省人民代表大会常务委员会 任免名单

(2019 年 9 月 27 日山西省第十三届人民代表大会
常务委员会第十三次会议通过)

山西省第十三届人民代表大会常务委员会第十三次会议，依据省委研究的意见、杨景海检察长的提名

任命：

姚江华为山西省人民检察院太原铁路运输分院检察长。

另依省检察院党组研究的意见、杨景海检察长的提名

免去：

刘志伟、常天林的山西省人民检察院检察员职务；

刘风伟的太原西峪地区人民检察院检察员职务。

山西省人大常委会人事代表工作委员会 关于对省人民检察院检察长杨景海提名 人事任免议案的审查报告

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

杨景海检察长提请省十三届人大常委会第十三次会议任免检察人员 4 人。其中，任命姚江华为山西省人民检察院太原铁路运输分院检察长，免去刘志伟、常天林的山西省人民检察院检察员职务，刘风伟的太原西峪地区人民检察院检察员职务。本委对以上拟任免人员的任职条件和免职情况进行了审查，同意将该议案提请本次常委会会议审议。

山西省第十三届人民代表大会 常务委员会第十三次会议议程

- 一、传达学习习近平总书记重要指示和省级人大立法工作交流会议精神
- 二、审议《山西省红色文化遗址保护利用条例(草案)》
- 三、表决《山西省警务辅助人员条例(草案)》
- 四、审议《山西省人民代表大会常务委员会关于废止〈山西省酒类管理条例〉〈山西省盐业管理条例〉的决定(草案)》
- 五、审议《山西省人民代表大会常务委员会关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定(草案)》
- 六、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《山西省优化营商环境条例(草案)》的议案
- 七、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《山西省创新驱动高质量发展条例(草案)》的议案
- 八、审议省人民政府关于提请审议《山西省土壤污染防治条例(草案)》的议案
- 九、审议和批准《太原市养犬管理条例》
- 十、审议和批准《大同市人民代表大会常务委员会关于修改〈大同市城市节约用水管理条例〉的决定》
- 十一、审议和批准《忻州市住宅物业管理条例》
- 十二、审议和批准《忻州市文明行为促进条例》
- 十三、审议和批准《晋中市场尘污染防治条例》
- 十四、审议省人大常委会执法检查组关于检查《山西省汾河流域生态修复与保护条例》实施情况的报告
- 十五、审议关于全省检察机关全面开展公益诉讼工作情况的报告
- 十六、审议关于能源革命推进情况的报告
- 十七、审议关于支持和促进民营经济发展情况的报告
- 十八、审议关于深化“放管服效”改革情况报告审议意见研究处理情况的报告并进行满意度测评
- 十九、审议关于 2018 年度国有资产管理情况的综合报告(书面)
- 二十、审议关于 2018 年度企业国有资产(不含金融企业)管理情况的专项报告
- 二十一、人事任免及其他事项

山西省十三届人大常委会第十三次会议纪要

山西省十三届人大常委会第十三次会议于2019年9月25日在省城太原举行。

本次常委会会议议程是：一、传达学习习近平总书记重要指示和省级人大立法工作交流会议精神；二、审议《山西省红色文化遗址保护利用条例（草案）》；三、表决《山西省警务辅助人员条例（草案）》；四、审议《山西省人民代表大会常务委员会关于废止〈山西省酒类管理条例〉〈山西省盐业管理条例〉的决定（草案）》；五、审议《山西省人民代表大会常务委员会关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定（草案）》；六、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《山西省优化营商环境条例（草案）》的议案；七、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《山西省创新驱动高质量发展条例（草案）》的议案；八、审议省人民政府关于提请审议《山西省土壤污染防治条例（草案）》的议案；九、审议和批准《太原市养犬管理条例》；十、审议和批准《大同市人民代表大会常务委员会关于修改〈大同市城市节约用水管理条例〉的决定》；十一、审议和批准《忻州市住宅物业管理条例》；十二、审议和批准《忻州市文明行为促进条例》；十三、审议和批准《晋中市扬尘污染防治条例》；十四、审议省人大常委会执法检查组关于检查《山西省汾河流域生态修复与保护条例》实施情况的报告；十五、审议关于全省检察机关全面开展公益诉讼工作情况的报告；十六、审议关于能源革命推进情况的报告；十七、审议关于支持和促进民营经济发展情况的报告；十八、审议关于深化“放管服效”改革情况报告审议意见研究处理情况的报告并进行满意度测评；十九、审议关于

2018年度国有资产管理情况的综合报告（书面）；二十、审议关于2018年度企业国有资产（不含金融企业）管理情况的专项报告；二十一、人事任免及其他事项。

9月25日上午举行第一次全体会议，省人大常委会副主任卫小春主持。他就本次会议的议程（草案）作了说明后，通过了会议议程。会议听取了省人大法制委副主任委员、省人大常委会法工委主任蔡汾湘作的关于《山西省红色文化遗址保护利用条例（草案）》审议结果的报告；听取了省人大常委会法工委副主任阎默彧作的关于废止《山西省酒类管理条例》《山西省盐业管理条例》的决定草案的说明；听取了省发改委主任姜四清作的关于能源革命推进情况的报告；听取了省人大常委会副秘书长张世文作的《关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定（草案）》的说明；听取了省行政审批服务管理局局长李秋柱作的关于深化“放管服效”改革情况报告审议意见研究处理情况的报告；听取了省国资委副主任韩珍堂作的关于2018年度企业国有资产（不含金融企业）管理情况的专项报告；听取了省人大常委会预算工委主任卢晓中作的关于企业国有资产（不含金融企业）管理情况的调研报告；听取了省政府副秘书长翟振新作的关于支持和促进民营经济发展情况的报告；听取了省人民检察院副检察长崔国红作关于全省检察机关全面开展公益诉讼工作情况的报告。

全体会议之后举行分组会议。学习习近平总书记重要指示和省级人大立法工作交流会议精神（书面）；审议关于红色文化遗址保护利用条例草案

及其审议结果的报告;审议关于废止《山西省酒类管理条例》《山西省盐业管理条例》的决定草案及其说明;审议关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定草案及其说明;审议关于能源革命推进情况的报告;审议《太原市养犬管理条例》等五部地方性法规及其审议结果的报告和批准决定(草案)。

9月26日上午举行第二次全体会议,省人大常委会副主任岳普煜主持。会议听取了被提请任命人员作的供职发言;听取了省人大常委会副主任、执法检查组组长高卫东作的关于检查《山西省汾河流域生态修复与保护条例》实施情况的报告;听取了省人大财经委主任委员张华龙作的关于《山西省优化营商环境条例(草案)》的说明;听取了省人大财经委副主任委员李渊作的关于《山西省创新驱动高质量发展条例(草案)》的说明;听取了省生态环境厅厅长潘贤掌作的关于《山西省土壤污染防治条例(草案)》的说明;听取了省人大常委会城建环保工委主任李栋梁作的关于《山西省土壤污染防治条例(草案)》研究意见的报告。

全体会议之后举行分组会议。审议关于深化“放管服效”改革情况报告审议意见研究处理情况的报告;审议关于支持和促进民营经济发展情况的报告。

9月26日下午举行联组会议,省人大常委会副主任高卫东主持。会议听取了省人大法制委副主任委员、常委会法工委主任蔡汾湘作的《山西省红色文化遗址保护利用条例(草案)》主要审议意见和修改情况的汇报并审议了该条例;审议了《山西省人民代表大会常务委员会关于废止〈山西省酒类管理条例〉〈山西省盐业管理条例〉的决定(草案)》;听取了省人大常委会副秘书长张世文作的《关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定(草案)》主要审议意见和修改情况的汇报并审议了该决定。

联组会议之后举行专题讲座,省人大常委会副

主任李俊明主持。中央马克思主义研究和建设工程咨询委员会委员,中共党史学会副会长李忠杰主讲了《加强红色遗址保护,充分发挥红色资源作用——全国红色遗址状况及其保护问题》。

9月27日上午举行分组会议。审议审议人事任免议案;审议关于2018年度企业国有资产(不含金融企业)管理情况的专项报告和关于2018年度国有资产管理情况的综合报告;审议关于检查汾河流域生态修复与保护条例实施情况的报告;审议关于全省检察机关全面开展公益诉讼工作情况的报告。

9月27日下午举行分组会议。审议优化营商环境条例草案及其说明;审议创新驱动高质量发展条例草案及其说明;审议土壤污染防治条例草案及其说明和研究意见的报告。

分组会议之后举行第三次全体会议,省人大常委会副主任郭迎光主持。会议对关于深化“放管服效”改革情况报告审议意见研究处理情况的报告进行满意度测评;表决通过了《山西省红色文化遗址保护利用条例》《山西省警务辅助人员条例》《山西省人民代表大会常务委员会关于废止〈山西省酒类管理条例〉〈山西省盐业管理条例〉的决定》《山西省人民代表大会常务委员会关于支持和保障能源革命综合改革试点工作的决定》;表决通过了关于批准《太原市养犬管理条例》《大同市人民代表大会常务委员会关于修改〈大同市城市节约用水管理条例〉的决定》《忻州市住宅物业管理条例》《忻州市文明行为促进条例》《晋中市扬尘污染防治条例》的决定;表决通过了人事任免名单。

省人大常委会主任骆惠宁向通过任命的副省长吴伟颁发了任命书。

在省人大常委会主任会议组织的宪法宣誓仪式上,省人大常委会副主任郭迎光主持新任命的同志进行了宪法宣誓。

本次常委会应出席组成人员63人,实出席60

人,省人大常委会主任骆惠宁,副主任郭迎光、卫小春、李悦娥、高卫东、岳普煜、李俊明,秘书长郭海刚,委员于亚军、王卫星、王安庞、王宏、王继伟、王联辉、王斌全、卢晓中、卢捷、白秀平、白德恭、冯改朵、成锡锋、乔光明、刘本旺、刘美、闫喜春、汤俊权、李凤岐、李亚明、李栋梁、李俊林、李高山、李效玲、李福明、杨志刚、杨增武、吴玉程、张华龙、张李锁、张高宏、张葆、张锦、陈继光、陈跃钢、武华太、赵向东、赵建平、秦作栋、袁进、贾向东、高新文、郭玉福、郭金刚、郭新民、黄卫东、梁若皓、梁俊明、董岩、韩

怡卓、蔡汾湘、熊继军出席会议。

省人大常委会委员王利波、李仁和、郝权请假未出席会议。

列席本次常委会会议的有:副省长胡玉亭、省政府秘书长王纯,省监察委员会委员何清,省高级人民法院院长孙洪山,省人民检察院副检察长崔国红,省人大常委会机关党组成员,省人大及其常委会各机构负责人,省政府有关部门负责人,各市、部分县(市、区)人大常委会负责人,部分市人大常委会秘书长,有关新闻单位负责人。