



吉林省第十三届人民代表大会常务委员会

# 公 报

2020

第 24 期(总第 284 期)

# 吉林省十三届人大常委会举行第二十四次会议

省十三届人大常委会举行了第二十四次会议于 2020 年 9 月 27 日至 29 日在长春举行,省人大常委会党组书记、常务副主任金振吉,副主任车秀兰、王绍俭、张焕秋、贺东平、彭永林,秘书长常晓春及委员共 58 人出席会议。副省长阿东、省监察委员会负责人、省高级人民法院院长徐家新、省人民检察院检察长尹伊君,省人大常委会副秘书长、省纪委监委驻省人大常委会机关纪检监察组负责人、各专门委员会和常委会各办事机构负责人,省直有关部门负责人列席本次全体会议。

会议表决通过了《吉林省行政执法监督条例》;审议批准了《白山市燃放烟花爆竹管

理条例》。

会议审议了《吉林省物业管理条例(草案)》《吉林省乡村振兴促进条例(草案)》《吉林省人民代表大会代表建议、批评和意见办理条例(修订草案)》《吉林省铁路安全管理条例(草案)》。

会议听取和审议了省政府关于吉林省 2020 年国民经济和社会发展规划 1—8 月份执行情况的报告、全省农村医疗卫生机构人才队伍建设情况的报告、国有企业改革情况的报告、2019 年度国有资产管理情况的综合报告(书面)、2019 年度企业国有资产管理情况的专项报告;省人大常委会视察组关于视察全省扫黑除恶专项斗争开展情况的报

告;省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤防治法》贯彻实施情况的报告、检查《中华人民共和国突发事件应对法》贯彻实施情况的书面报告;以及省政府、省法院、省检察院关于《省人大常委会执法检查组检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻实

施情况报告的审议意见》研究处理情况的书面报告。

会议审议通过了省人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告。

会议决定了人事任免事项,并举行了宪法宣誓。

## 吉林省十三届人大常委会第二十四次会议议程

- 一、审议《吉林省行政执法监督条例(草案)》
- 二、审议《吉林省物业管理条例(草案)》
- 三、审议《吉林省乡村振兴促进条例(草案)》
- 四、审议《吉林省人民代表大会代表建议、批评和意见办理条例(修订草案)》
- 五、审议《吉林省铁路安全管理条例(草案)》
- 六、审议《白山市燃放烟花爆竹管理条例》
- 七、审议省政府关于吉林省 2020 年国民经济和社会发展计划 1—8 月份执行情况报告
- 八、审议省政府关于全省农村医疗卫生机构人才队伍建设情况的报告
- 九、审议省政府关于国有企业改革情况的报告
- 十、结合审议省政府关于 2019 年度国有资产管理情况的综合报告(书面),审议省政府关于 2019 年度企业国有资产管理情况的专项报告
- 十一、审议省人大常委会视察组关于视察全省扫黑除恶专项斗争开展情况的报告
- 十二、审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤防治法》贯彻实施情况的报告
- 十三、审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国突发事件应对法》贯彻实施情况的报告(书面)
- 十四、审议省政府关于《省人大常委会执法检查组检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》研究处理情况的报告(书面)
- 十五、审议省法院关于《省人大常委会执法检查组检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》研究处理情况的报告(书面)
- 十六、审议省检察院关于《省人大常委会执法检查组检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》研究处理情况的报告(书面)
- 十七、审议省人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告
- 十八、审议人事任免事项

# 吉林省第十三届人民代表大会 常务委员会公告

第 49 号

《吉林省行政执法监督条例》经吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议于 2020 年 9 月 29 日通过,现予公布,自 2021 年 1 月 1 日起施行。

吉林省人民代表大会常务委员会  
2020 年 9 月 29 日

## 吉林省行政执法监督条例

(2020 年 9 月 29 日吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议通过)

### 第一章 总则

**第一条** 为了加强和规范行政执法监督,促进严格规范公正文明执法,根据有关法律法规,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的行政执法监督工作。

行政复议、审计等其他监督活动,依照有关法律法规的规定执行。

**第三条** 本条例所称行政执法监督,是指上级人民政府对下级人民政府、县级以上人民政府对所属行政执法部门、上级行政执法部门对下级行政执法部门行政执法的监督。

本条例所称行政执法监督机关,是指实施行政执法监督的政府和部门。

**第四条** 行政执法监督应当坚持分级负责、合法公正、违法必纠的原则。

**第五条** 县级以上人民政府统一领导本行政区域内的行政执法监督工作。县级以上人民政府司法行政部门在本级人民政府的领导下,负责行政执法监督的具体工作。

行政执法部门中承担监督职能的机构依照法定职责,负责本系统行政执法监督的具体工作。

**第六条** 县级以上人民政府及其

行政执法部门应当建立健全行政执法监督机制,安排与行政执法监督工作相适应的行政执法监督专职人员,并加强培训。

行政执法监督工作所需经费由同级财政予以保障。

**第七条** 建立全省统一的行政执法监督网络平台,推进执法公开和执法信息共享,提高行政执法监督的信息化和规范化水平。

## 第二章 监督内容

**第八条** 行政执法监督主要包括下列内容:

(一)贯彻实施法律、法规、规章情况;

(二)行政执法主体、行政执法权限、行政执法程序的合法性;

(三)行政执法决定的合法性和适当性;

(四)行政执法部门履行法定职责情况;

(五)行政执法公示、行政执法全过程记录、重大行政执法决定法制审核、行政裁量基准、行政执法责任制、行政执法资格和证件管理等行政执法工作制度落实情况;

(六)行政执法与刑事司法衔接机制执行情况;

(七)其他依法应当监督的内容。

**第九条** 对行政执法公示制度落实情况进行监督,主要包括行政执法主体、人员、职责、权限、依据、程序、监督方式、救济渠道等行政执法信息向社会公开;行政检查、行政许可、行政处罚、行政强制等行政执法结果按规

定向社会公开等。

**第十条** 对行政执法全过程记录制度落实情况进行监督,主要包括通过文字、音像等方式,对执法活动进行全过程记录并归档,实现全过程留痕和可回溯管理等。

**第十一条** 对重大行政执法决定法制审核制度落实情况进行监督,主要包括明确法制审核主体、范围、内容、程序、责任等,对执法主体、执法权限、执法程序、事实认定、法律适用和执法文书等法制审核。

**第十二条** 对行政裁量基准制度落实情况进行监督,主要包括制定、完善、公示和执行行政执法裁量基准制度,以及实行动态调整等。

**第十三条** 对行政执法责任制落实情况监督,主要包括梳理执法依据、界定岗位职责、完善执法程序、明确执法人员责任、建立考核机制和开展责任追究等。

**第十四条** 对行政执法资格和证件管理制度执行情况进行监督,主要包括行政执法人员资格考试和取得行政执法证件;持证上岗执法和业务培训等。

**第十五条** 对行政执法和刑事司法衔接机制执行情况进行监督,主要包括制定或者执行案件移送标准和程序,依法制定或者执行行政机关与司法机关共享信息、通报案情、案件移送制度等。

## 第三章 监督方式和程序

**第十六条** 行政执法监督实行日常监督和专项监督相结合的方式,可

以通过抽查、暗访等手段,增强监督实效。

日常监督包括对法律、法规、规章贯彻实施,行政执法职责履行,行政执法资格和证件管理,行政执法投诉、举报办理等情况的监督。

专项监督包括行政执法检查、行政执法案卷评查、行政执法违法案例通报、行政执法评估等。

**第十七条** 行政执法监督机关可以针对人大代表建议、政协委员提案、司法建议、新闻媒体反映的热点问题,开展行政执法监督。

**第十八条** 行政执法监督机关可以针对公民、法人和其他组织的投诉、举报开展行政执法监督。但投诉、举报事项已经由其他机关依法受理,或者法律、行政法规规定应当由其他机关受理的,行政执法监督机关不予受理,并告知投诉人、举报人。

**第十九条** 县级以上人民政府应当每年组织行政执法检查,由本级人民政府作出工作部署,司法行政部门牵头组织实施。对检查结果应当进行通报,并作为法治政府建设考核的重要指标。

**第二十条** 行政执法监督机关应当定期组织行政执法案卷评查。

**第二十一条** 行政执法监督机关应当建立违法案例通报机制,对典型违法案例进行研究、分析,并在一定范围内通报。

**第二十二条** 行政执法监督机关可以委托高等学校、科研院所或者机构、社会组织等第三方机构对行政执法情况进行评估。

**第二十三条** 行政执法监督人员进行调查或者检查时,应当出示行政执法监督证件,由两人以上共同实施。

行政执法监督证件管理的具体办法由省人民政府司法行政部门另行制定。

**第二十四条** 开展行政执法监督,可以采取下列措施:

(一)查阅、调取和复制行政执法案卷或者有关视听资料、电子数据和其他有关材料;

(二)询问行政执法部门有关人员、行政相对人和其他相关人员,并制作询问笔录;

(三)组织实地调查、勘验,进行必要的录音、录像、拍照等;

(四)委托符合条件的机构进行鉴定、评估、检测、勘验;

(五)组织召开听证会、论证会;

(六)法律、法规、规章规定的其他措施。

行政执法部门及其行政执法人员应当予以配合,不得拒绝。

**第二十五条** 行政执法监督事项涉及有关单位职责和权限的,有关单位应当及时予以协助。

**第二十六条** 行政执法监督事项涉及国家秘密、商业秘密或者个人隐私的,行政执法监督机关及其工作人员应当依法予以保密。

**第二十七条** 行政执法监督人员与办理的监督事项有利害关系或者其他关系可能影响公正处理的,应当回避。

当事人认为行政执法监督人员与办理的监督事项有利害关系或者其他

关系可能影响公正处理的,有权书面申请行政执法监督人员回避。

行政执法监督机关发现行政执法监督人员存在回避情形的,应当决定其回避。

行政执法监督人员的回避由其所在机关主要负责人决定。

#### 第四章 监督处理

**第二十八条** 行政执法监督机关发现行政执法部门有下列情形之一的,可以区别情况作出通报批评、责令限期改正、确认违法或者无效等处理。行政执法部门能够当场改正的,应当当场改正。

(一)行政执法主体、行政执法权限、行政执法程序不合法的;

(二)行政执法决定不合法或者明显不当的;

(三)不履行或者不正确履行行政执法职责的;

(四)不落实行政执法工作制度的;

(五)粗暴、野蛮等不文明执法的;

(六)其他违反法律、法规、规章的情形。

**第二十九条** 行政执法监督机关对行政执法部门作出处理的,应当制发《行政执法监督意见书》。《行政执法监督意见书》的格式由省人民政府司法行政部门统一规定。

行政执法部门应当自收到《行政执法监督意见书》之日起三十个工作日内予以整改,并向行政执法监督机关报送整改情况的书面报告。

**第三十条** 行政执法部门和行政

执法人员对《行政执法监督意见书》有异议的,可以自收到《行政执法监督意见书》之日起十五个工作日内,向作出该处理的行政执法监督机关申请复查,行政执法监督机关应当自收到申请之日起十五个工作日内予以复查并答复。

行政执法部门和行政执法人员也可以向上一级行政执法监督机关申请复查。

**第三十一条** 司法行政部门发现行政执法部门的行政执法存在严重问题的,应当对该行政执法部门负责人进行约谈。

#### 第五章 法律责任

**第三十二条** 行政执法部门及其工作人员有下列情形之一的,由行政执法监督机关根据情节对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予批评教育、离岗培训、调离或者建议调离行政执法岗位、暂扣或者收缴行政执法证件等处理;依法应当给予处分的,由有权机关给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)行政执法主体、行政执法权限、行政执法程序不合法的;

(二)行政执法决定不合法或者明显不当的;

(三)不履行或者不正确履行行政执法职责的;

(四)不落实行政执法工作制度的;

(五)不执行《行政执法监督意见书》的;

(六)不接受、不配合行政执法监督的;



(七)以执法权牟取私利的；  
(八)粗暴、野蛮等不文明执法的；  
(九)对投诉人、举报人进行打击报复的；  
(十)其他违反法律、法规、规章的情形。

**第三十三条** 行政执法监督机关及其工作人员在行政执法监督工作中滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守的，由有权机关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

**第三十四条** 法律法规授予行政

执法权的组织、受委托实施行政执法权的组织以及具有行政执法权的派出机构的行政执法监督工作，适用本条例。

对设立在本行政区域内实行垂直管理的行政执法部门的行政执法监督，依照法律、法规和有关规定执行。

**第三十五条** 本条例自 2021 年 1 月 1 日起施行。本条例施行前省内公布的法规有关行政执法监督的规定与本条例规定不一致的，以本条例为准。

# 关于《吉林省行政执法监督条例(草案)》的说明

——2019 年 11 月 26 日在吉林省十三届人民代表大会常务委员会第十七次会议上

省人民政府副秘书长 贾树城

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府委托，现就《吉林省行政执法监督条例(草案)》(以下简称条例草案)作如下说明。

### 一、制定条例的必要性

党的十八届四中全会明确提出：“完善政府内部层级监督，改进上级行政机关对下级行政机关的监督，建立健全常态化、长效化监督制度。”行政执法监督是政府内部的层级监督，它对促进严格规范公正文明执法具有重要作用。建立完善的行政执法监督制度是落实中央决策的重要举措。目前，行政执法监督制度主要以地方立

法的形式予以规范。党的十八届四中全会作出全面推进依法治国的决定以来，中共中央、国务院印发了《法治政府建设实施纲要(2015—2020 年)》、国务院办公厅印发了《关于全面推行行政执法公示制度执法全过程记录制度重大执法决定法制审核制度的指导意见》等一系列文件，对行政执法和执法监督工作提出了新的更高要求，各省都陆续对原有的行政执法监督地方法规进行修改。我省 1994 年制定的《吉林省行政执法条例》，将行政执法监督作为一方面内容进行了规定，现在看，条例草案内容不够全面、也不够具体，

不能适应新形势下对加强行政执法监督工作的需要,急需对其进行修改完善。此外,省委、省人大也对制定《吉林省行政执法监督条例》作出部署。《吉林省全面依法治省实施规划(2015—2020年)》将其列为2018年完成的重要工作,省人大将其列入2018年的立法计划,同时作为2018年议案办理的重要事项。综合上述情况,制定《吉林省行政执法监督条例》是十分必要的。

## 二、条例草案的形成过程

为保证立法的科学性,我们委托吉林大学法学院组织条例草案的起草工作。起草完成后,原省政府法制办进行了认真的研究、修改,书面征求了各市(州)人民政府、长白山管委会和省(中)直有关部门的意见,通过部门网站向社会公开征求了意见。法制办与省人大法工委相关同志开展立法调研。邀请了部分省政府立法咨询委员和法律顾问对条例草案进行了专家论证,组织开展了风险评估。条例草案送审稿经法制办办务会讨论通过后。刘金波副省长组织召开专题会议对条例草案送审稿进行了研究修改。2018年11月22日,省政府第23次常务会议讨论通过,形成了目前的条例草案。

## 三、需要说明的几个问题

(一)关于行政执法监督的概念。

广义的行政执法监督,包括行政诉讼、行政复议、监察、审计、信访等。条例草案中所指的行政执法监督,是狭义上的行政执法监督概念,是行政机关基于层级管理关系对行政执法实施检查、指导、规范和处理的一项制度,是各地普遍采用的概念,并不排斥其他监督方式。

(二)关于监督范围和监督方式。条例草案第二章对监督范围、方式作出规定,同时把党的十八届四中全会确定的行政执法三项制度,即行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度等纳入其中,体现了时代性。所列监督方式,既吸纳了以往行之有效的做法,又增加了第三方评估等新的方式,增强了监督工作的可操作性。

(三)关于监督处理。条例草案第三章针对行政执法违法或不当、以权谋取私利、粗暴执法、不履行法定职责等各种情况,分别规定了责令当场改正、通报批评、责令离岗培训、建议调离行政执法岗位、暂扣或撤销行政执法证件等处理措施,对行政执法存在严重问题的,规定了对行政执法机关负责人进行约谈的监督方式。

以上说明连同条例草案,请予审议。

# 吉林省人大法制委员会关于 《吉林省行政执法监督条例(草案)》 审议结果的报告

——2020年9月27日在吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

省人大法制委员会副主任委员 林 天

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省十三届人大常委会第十七次会议对《吉林省行政执法监督条例(草案)》(以下简称草案)进行了一审。之后,我们通过《吉林日报》和省人大网站,向社会各界征求了意见,并召开了相关执法部门座谈会。草案在起草和审议修改过程中,由于机构改革和行政执法体制改革,政府相关部门职能发生变化,行政执法监督立法面临新情况,草案需要作较大调整。法制委员会在前期调研基础上,会同省司法厅,根据常委会组成人员的审议意见和有关方面意见,对草案进行了多次研究修改,形成了草案修改稿。在修改中把握三个原则:一是充分立足我省行政执法监督工作实际。行政执法监督属于政府内部层级监督,没有相关上位法,这项工作随着不断实践和行政执法领域改革不断推进而逐步完善的,因此,我们从我省各级监督机关的职能和工作实际出发,与原规章相衔接,保持监督工作连续性,将实践中有统一认识和一些成熟的经验做法上升到法规中。二是贯彻落实行政体制改革精神。充分发挥制度监督作

用,将国家行政执法“三项制度”改革明确作为监督主要内容并予以具体化,增强可操作性;同时针对其他制度不够明确具体,难以落实等问题,作出规定。三是为行政执法改革预留空间。当前国家行政执法改革持续推进,有些改革尚未到位,如乡镇和街道执法权问题,因此草案没有涵盖对乡镇执法权的监督。9月14日,法制委员会召开会议,对草案进行了统一审议,常委会有关领导出席了会议,省司法厅列席了会议。9月21日,法制委员会将草案审议修改情况向主任会议作了汇报,经主任会议同意,提请本次常委会会议审议。现将审议修改情况报告如下:

## 一、调整体例结构和章节名称

有的常委会组成人员和有关方面建议调整草案体例结构。经研究,采纳了这个意见。将第二章“监督范围及方式”修改为“监督内容”,增加“监督方式和程序”一章作为第三章。调整后的整体结构由五章变为六章,法条由32条增加到35条,形成“谁监督、监督谁、监督什么、如何监督以及监督结果的运用”这样完整的行政执法监

督链条。

## 二、明确行政执法监督的调整范围

有的常委会组成人员建议进一步明确行政执法监督的调整范围。经研究,一是界定行政执法监督概念。整合草案第三条和第四条,规定行政执法监督是指上级人民政府对下级人民政府、县级以上人民政府对所属行政执法部门、上级行政执法部门对下级行政执法部门行政执法的监督。(草案修改稿第三条)二是明确行政执法监督主体。第一,规定行政执法监督机关是实施行政执法监督的政府和部门(草案修改稿第三条),并明确县级以上人民政府司法行政部门、行政执法部门承担监督职能的机构的法定职责。(草案修改稿第五条)第二,强化监督人员管理,规定省人民政府司法行政部门制定行政执法监督证件管理的具体办法。(草案修改稿第二十三条)第三,根据委员意见,考虑到草案主要规范政府内部监督人员,行政执法督查员是社会聘任人员,因此删除了行政执法督查员的内容。三是明确行政执法监督对象。在附则中规定对于授权执法、委托执法和有执法权的派出机构等特殊执法主体的监督,适用本条例;根据委员意见,将对实行垂直管理的行政执法部门的监督,修改为依照有关法律、法规和有关规定进行,为改革后的下一步调整预留空间。(草案修改稿第三十四条)

## 三、丰富行政执法监督内容

有的常委会组成人员和有关方面建议进一步丰富监督内容。经研究,

采纳了这个意见。针对我省目前行政执法工作制度不健全,执法人员管理不规范等突出问题,对监督内容进一步完善细化,增强可操作性。一是整合草案八、九、十条,并增加对法律法规规章贯彻实施情况,行政执法决定适当性的监督;(草案修改稿第八条)二是立足我省行政执法工作实际,更加注重对工作制度的监督,重点对相关工作制度的内容作了明确规定,使相关制度更加具体明晰,便于执行和监督。(草案修改稿第九条至第十五条)

## 四、完善监督方式和程序

有的常委会组成人员和有关方面建议进一步充实完善监督方式和程序。经研究,采纳了这个意见。一是将监督方式和程序独立成章;(草案修改稿第三章)二是将监督方式区分为日常监督和专项监督,并明确具体内容;(草案修改稿第十六条)三是创新监督方式和手段,增加利用信息化手段监督,可以通过暗访和抽查的方式进行监督的内容;(草案修改稿第七条、第十六条)四是根据委员意见,在程序中参照有关法律规定,增加了保密义务、回避和救济程序等内容。(草案修改稿第二十六条、第二十七条、第三十条)

## 五、规范监督处理和法律责任

有的常委会组成人员和有关方面建议调整监督处理和法律责任两章的内容,避免内容交叉重复。经研究,在监督处理一章中主要规范对执法部门的处理,法律责任一章中主要规范对执法人员的处理。一是充实监督处理

的内容,整合草案第二十二条、二十三条,结合工作实际,参照原规章做法,进一步细化了监督处理结果,如通报批评、责令限期改正、确认违法无效等,并增加了违法行为的具体表现形式,以与监督内容相对应;(草案修改稿第二十八条)二是重新调整法律责任条款,区分情节轻重,规定了对行政执法部门及其执法人员违法、不当行为的处理情形和处理方式。(草案修改稿第三十二条)

草案第三十二条关于废止《吉林省行政执法条例》的规定,法制委员会研究认为,《吉林省行政执法条例》规定了行政执法工作职责、程序等主要内容,行政执法监督仅是其中一章。

如果废止《吉林省行政执法条例》,草案不足以完全覆盖我省行政执法的全过程和各环节。为使我省行政执法工作有所遵循,将该条修改为“过去省内有关行政执法监督的规定与本条例规定不一致的,以本条例为准”。(草案修改稿第三十五条)

此外,根据常委会组成人员和有关方面的意见,还对部分条款作了顺序调整和文字修改。

《吉林省行政执法监督条例(草案)》已按上述意见作了修改,形成了草案修改稿。法制委员会建议提请本次常委会会议审议。

草案修改稿和以上报告,请予审议。

## 吉林省人大法制委员会关于《吉林省行政执法监督条例(草案修改稿)》 主要问题修改意见的报告

——2020年9月29日在吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议上

省人大常委会:

9月27日下午,常委会分组审议了《吉林省行政执法监督条例(草案修改稿)》。常委会组成人员认为,草案修改稿已经比较成熟,同时还提出了一些修改意见。28日下午,法制委员会召开本届第二十七次会议,对草案修改稿进行了统一审议,常委会有关领导出席了会议,省司法厅列席了会议。29日上午,法制委员会向主任会

议作了汇报,经主任会议同意,提请本次常委会会议表决。现将主要问题的修改意见报告如下:

一、根据委员的意见,对第五条、第六条、第七条、第十三条、第二十四条、第二十八条、第二十九条相关表述作了适当修改。(草案表决稿第五条、第六条、第七条、第十三条、第二十四条、第二十八条、第二十九条)

二、有的常委会组成人员提出,第

八条第四项表述不够具体,建议斟酌。经研究,修改为“行政执法部门履行法定职责情况”。(草案表决稿第八条)

三、有的常委会组成人员提出,第三十二条中调离行政执法岗位的规定是否与人事管理相冲突。经研究,修改为“调离或者建议调离行政执法岗位”。(草案表决稿第三十二条)

四、根据委员的意见,为使表述更准确,将第三十五条修改为“本条例施

行前省内公布的法规有关行政执法监督的规定与本条例规定不一致的,以本条例为准。”(草案表决稿第三十五条)

根据上述意见,形成了《吉林省行政执法监督条例(草案表决稿)》,法制委员会提请本次常委会会议表决。

草案表决稿和以上报告,请予审议。

## 吉林省人民代表大会常务委员会关于批准 《白山市燃放烟花爆竹管理条例》的决定

(2020年9月29日吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议通过)

吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议决定:批准《白山市燃放烟花爆竹管理条例》,由白山市人民代表大会常务委员会公布施行。

## 吉林省人民政府关于吉林省 2020年国民经济和社会发展规划 1—8月份执行情况的报告

——2020年9月27日在吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上  
省发展和改革委员会主任 安桂武

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

受省政府委托,我向本次会议报告今年1—8月份全省国民经济和社会发展规划执行情况。

### 一、1—8月份计划执行情况

年初以来,面对新冠疫情带来的严峻考验和复杂多变的国内外环境,省委省政府深入贯彻落实习近平总书记重要指示精神和党中央国务院决策部署,认真执行吉林省第十三届人民

代表大会第三次会议审议批准的《政府工作报告》和 2020 年国民经济和社会发展规划,聚焦“六稳”“六保”,统筹疫情防控和经济社会发展,抢抓国家政策机遇,相机出台系列政策举措,全面推动复工复产复商复市,经济社会运行正常秩序加快恢复。

(一)精准调控精准施策,经济运行逐步企稳回升

坚持“两手抓、两不误”,以务实举措对冲疫情影响,努力稳定经济基本盘。**及时出台系列稳增长政策。**先后制定印发了落实“六保”任务实施意见、打好疫情防控阻击战稳经济 34 条、支持服务业发展 30 条、支持中小企业保经营稳发展 21 条、促就业 13 条、促消费 14 条、保供稳价 9 条等系列政策措施。**扎实推进复工复产复商复市。**组成专项工作组,强化要素保障,畅通人流、物流、资金流、信息流,着力解决企业用工难、交通物流难、供应链协同配套难、市场拓展难等困难和问题。**全力保市场主体。**开展“万人助万企”“服务企业周”活动,减税降费等措施为实体经济降本减负超过 400 亿元,“减免缓返降”社保政策为企业减负 123.5 亿元,省内大型商场减免业户商铺租金 3 亿元。小微企业贷款平均加权利率较年初下降 0.45 个百分点。**高频次调度经济运行。**省委省政府每月多次召开会议,研判经济形势,专题研究稳定产业链供应链、消费券促销、服务业恢复、企业纾困、项目建设等事项。下发《全省经济运行高质量发展指标体系责任分工方案》,建立经济发展“赛马”竞争机制。经过努

力,全省经济企稳回升态势明显,上半年 GDP 下降 0.4%,比一季度回升 6.2 个百分点,高于全国 1.2 个百分点,居全国第 20 位。

(二)深入实施扩大内需战略,全力促消费扩投资

准确把握新形势新要求,积极调整扩大内需的战略重点,激发内需潜力。**抓项目促投资取得积极成效。**开展“三抓”“三早”行动,推进三轮“三早”项目踏查,督促各地抢抓工期,加快项目实施进度。启动“不见面”在线审批。组建省市县三级 87 个项目中心,全过程、全链条、全天候协调解决项目建设问题。争取中央预算内资金 98.2 亿元,支持 360 个项目建设;争取专项债券额度 599 亿元,已发行 395 亿元,支持 258 个项目。积极拓展融资渠道,截止 8 月底全省本外币贷款余额增长 10.5%。坚持“十个围绕”谋项目,特别是聚焦新基建“761”工程谋划了 2532 个项目,计划总投资超过 1.5 万亿元。1—8 月份,全省固定资产投资增长 9.3%,高于全国 9.6 个百分点,居全国第 4 位。**消费需求逐步回暖。**开展“消费促进月”系列活动,组织各地发放消费券促销,省级财政 2.5 亿元补贴全部下拨。落实汽车消费国 5 条、省 22 条,支持扩大汽车销售。引导各地打造特色夜经济消费载体,发展便利经济,举办“消夏节”“啤酒节”等夜市活动。线上经济、网红带货等新兴业态加快发展。1—8 月份,全省限上社会消费品零售总额下降 17%,降幅较一季度收窄 11.7 个百分点;全省网络零售额增长 18.2%。

(三)持续推进产业结构调整,新旧动能加快转换

加快推进产业数字化、数字产业化,通过云计算、大数据、物联网、人工智能推动传统产业改造提升,大力培育新经济新业态新模式。**现代农业建设加快推进。**省委十一届七次全会做出了《关于集中力量补齐全面小康“三农”领域短板 提高粮食安全保障能力 加快率先实现农业现代化的决定》,提出“84549”现代农业发展计划和农业农村现代化“十大工程”。落实粮食安全责任制,粮食播种面积稳中有增。畜牧业恢复增长,截止 8 月底,生猪存栏和出栏分别增长 7.4%、0.4%。创建首批省级示范农业产业化联合体 43 个。农村人居环境整治扎实推进。**制造业高质量发展步伐加快。**落实工业转型升级行动计划和推进制造业高质量发展实施方案。支持一汽改革创新,推动一汽“六个回归”,1—8 月份红旗品牌汽车销量增长 108.5%。支持吉化公司实施转型升级高质量发展战略。长客股份自主研发的 350 公里/小时京张奥运高铁开始批量化生产。“吉林一号”星座已有 25 颗卫星在轨运行。1—8 月份,全省规模以上工业增加值增长 4.1%,高于全国 3.7 个百分点,居全国第 4 位。**新型服务业加快发展。**出台《吉林省直播电商发展三年(2020—2022)行动计划》《长春网红经济先行试验区实施方案》。大力发展软件与信息、现代物流、金融、研发设计等生产性服务业,通化市被确定为第二批国家级城乡高效配送试点。服务业集聚区、企业主体、重大项

目等载体加快建设,恒大文旅城、南京联创滑雪小镇等项目有序推进。全力复苏省内旅游市场,引导消费者参与文旅消费。上半年,全省服务业增加值下降 2%,降幅比一季度收窄 1.1 个百分点。

(四)提高科技创新支撑能力,创新创业深入推进

充分发挥创新第一动力、人才第一资源作用,推动创新创业创造高质量发展。**创新能力不断增强。**浪潮北方总部生产基地、华为集团东北研发中心落地长春。神州数码集团在我省成立吉林省信息技术应用创新产业联盟。组织实施技术创新工程项目 330 余项。积极推动 5G 技术为制造业和汽车产业提供基础支撑,一汽智能网联汽车工业互联网初步成型。**创新平台与载体建设取得新突破。**我省成为科技部首批支持建设的 13 个国家应用数学中心之一。新建省重点实验室 16 个。新获批高等学校学科创新引智基地 1 家、引才引智示范基地 2 家,获批数量居全国前列。国家技术转移东北中心建设加快推进,确定长春中科长光知识产权运营有限公司等 16 家机构为第八批吉林省技术转移(示范)机构。**“双创”工作成效明显。**组织创业就业“校企行”专项行动,开展社会服务领域“双创”带动就业示范工作。阿里云创新中心长春基地等 5 个省级众创空间获国家备案。加强科技创新人才培育,认真抓好“长白山人才工程”落实。1—8 月份,全省新登记企业 6.77 万户,增长 28.5%;新增“个转企”企业 2729 户,增长 149.9%。



### (五)全力抓重点补短板,三大攻坚战取得重大进展

坚持底线思维,全面对标目标任务,强化责任担当。**脱贫攻坚成效显著**。紧盯“三个一万人”精准施策,未脱贫人口已总体具备退出条件。“两不愁三保障”任务总体完成。全省 1489 个贫困村全部退出,15 个贫困县全部摘帽,在国家成效考核中获得第一档“好”的评价档次。中央专项巡视“回头看”、国家成效考核反馈的 10 方面 22 项 41 个具体问题全部完成整改。全省“十三五”易地扶贫搬迁建档立卡人口全部搬迁入住。**环境保护和污染防治有力推进**。全省县级以上城市建成区 10 蒸吨及以下燃煤锅炉累计淘汰率达 99.2%。辽河流域 130 个生态环境治理项目完工 119 个,饮马河流域 210 个项目完工 176 个。修订查干湖治理保护规划。地级及以上城市建成区黑臭水体全部基本消除。48 个国家考核断面全部消除劣五类水体。国家考核的 17 个地级及以上城市集中式饮用水水源地水质达标率稳定保持在 100%。1—8 月份,全省空气优良天数比例为 85.9%。**金融等领域重大风险得到有效防控**。地方政府隐性债务和企业债务风险处置稳妥推进,政策性棚改贷款潜在风险积极化解,省政府挂牌督办案件处置有序推进。截止 8 月底,全省不良贷款率较年初下降 0.32 个百分点,非法集资新发案件立案数和涉案金额同比下降 45.3% 和 81.4%。

(六)统筹中东西“三大板块”建设,全面落实“一主、六双”产业空间布

局

统筹推进城乡区域协调发展,推动重大区域发展战略落地见效。**中东西“三大板块”建设有序推进**。中部创新创业支撑能力持续增强,5G、大数据中心、人工智能等新型基础设施建设加快推进,长春数字经济产学研创新联盟成立,银河航天 5G 通信卫星研发及制造基地项目落地长春新区。东部生态保护、接续产业、旅游开发加快实施,山水林田湖生态保护修复工程启动,冰雪文化旅游有序推进。西部生态环境持续改善,西部供水工程累计连通水泡 203 个,恢复和改善湿地面积 3700 平方公里。“一主、六双”产业空间布局全面展开。“长春现代都市圈”辐射带动作用进一步增强,长春国际汽车城、长春国家区域创新中心、长春国际影都、中韩(长春)国际合作示范区“四大板块”初步形成。“双廊”重点项目有序推进,935 个重大项目落户工业走廊,260 个项目投产达效,吉澳中医药健康产业合作区建设加快推进。“双带”通道和平台建设步伐加快,“长满欧”中欧班列稳定运营,“长珲欧”货运班列试运行,图们、龙井、长白省级边境合作区健康发展。“双线”规划加快实施,编制完成《吉林省全域旅游发展规划 2020—2025》,首批创建长春莲花山、农安、东丰、长白、前郭、大安、龙井等 7 个“省级全域旅游示范区”。“双通道”建设有序推进,通化国际内陆港务区加快建设,“滨海 2 号”国际交通运输走廊稳步推进。“双基地”建设扎实开展,长春自主创新示范区即将获批,“中国北方氢谷”产业发

展战略联盟正式成立。“双协同”取得实质进展,长吉一体化有序推进,变更公主岭市代管关系获国务院批复。**稳妥推进新型城镇化建设。**梅河口市、公主岭市、前郭县、珲春市入选全国 120 个县城新型城镇化建设示范试点。制定下发了《长吉接合片区国家城乡融合发展试验区改革实施方案》。支持梅河口市建设高质量发展先行示范区。第二批 29 个省级特色产业小镇启动建设。

(七)深化改革开放,发展内生动力不断释放

坚持用改革的办法、开放的思维解决发展中的问题,进一步激发经济发展活力和动力。**营商环境持续改善。**持续推进“放管服”和“最多跑一次”改革,166 项政务服务事项实现全流程“一网通办”,工程建设项目审批制度改革系统运行指数保持全国前列。清理废止了 22 个与《营商环境条例》精神不符的现行规定、规章、文件。**国资国企改革稳步推进。**“一企一策一专班”推进吉粮集团、森工集团、大成集团等重点省属企业改革脱困。厂办大集体改革和国企退休人员社会化管理工作取得决定性进展,基本完成“三供一业”分离移交等剥离企业办社会职能工作。**开放平台建设取得重大进展。**中韩(长春)国际合作示范区、珲春海洋经济发展示范区、长春临空经济示范区正式获批。跟踪推进吉林自由贸易试验区争取批复工作,223 项自贸试验区改革试点经验全部落地。**多层次战略合作有序推进。**与浙江省 54 个重点合作项目加快实施,吉浙跨

境电商运营中心项目正式启动。分别与北京、上海、江苏、广东、内蒙古、黑龙江、辽宁、四川、重庆、陕西等 10 省(区、市)签署了 1+N 战略合作协议,多项合作事项取得积极进展。**外资外贸总体稳定。**全面落实出口退税、出口信用保险等政策,促进服务贸易创新发展,鼓励企业开拓国际市场,推进一批重大外商投资项目落地。1—8 月份,全省实际利用外资增长 0.6%,外贸进出口下降 4.8%。

(八)着力保就业保基本民生,社会大局总体稳定

坚决兜牢基本民生底线,通过加大投入、落实政策保障有效解决民生问题,居民收入与经济增长保持同步,上半年全省城镇和农村居民人均可支配收入分别增长 1%和 6.3%。**就业形势总体稳定。**出台“援企稳岗”等稳就业政策措施,突出抓好零就业家庭、高校毕业生、农民工、退役军人等重点群体就业,1—8 月份全省城镇新增就业、农村劳动力转移就业分别完成年计划的 99.5%和 96.5%。**民生实事扎实推进。**年初确定的 36 项民生实事完成进度与常年大体相当,城乡低保标准分别提高 3.8%和 8%,退休人员基本养老金上调 5%,开工改造棚户区 13145 套、解决棚改逾期未安置问题 5150 户。**全力做好保供稳价工作。**加大重要民生商品应急调运、储备调节力度,强化价格监测管理,生活必需品市场供应充足、价格基本稳定,1—8 月份全省 CPI 涨幅为 3.3%。累计发放价格临时补贴 3.54 亿元,惠及困难群众 805 万人次。**社会大局和谐稳定。**

启动安全生产专项整治三年行动,深入开展扫黑除恶专项斗争,持续抓好化解信访积案攻坚,全力做好防灾减灾救灾工作。

总的看,随着常态化疫情防控措施不断优化,系列政策效应逐步释放,进入二季度全省经济回升势头明显,社会预期和发展信心逐步提升。但也要看到,常态化疫情防控任务仍然艰巨复杂,经济持续回升基础尚不稳固,经济运行中还存在一些短板问题:一是**消费需求恢复较慢**。批零住餐、文化旅游以及体育娱乐、居民服务等接触型聚集型服务行业复苏较慢,消费需求端恢复明显慢于生产端、投资端,全省社会消费品零售总额仍处于负增长区,其中限上住宿和餐饮业营业额 1—8 月份分别下降 47.8% 和 30.5%。二是**企业生产经营面临较多困难**。部分企业“复产未达产、经营未增收”的情况较为突出,1—7 月份全省规模以上工业企业亏损面为 36.6%。中小微企业、个体工商户疫后恢复仍较艰难,面临订单缺乏、营业额下降等问题。三是**财政收支矛盾突出**。受大规模减税降费政策、部分企业生产经营困难等多重因素影响,全省财政收入为负增长,随着债务还本付息等刚性支出的不断增加,平衡财政收支难度较大。四是**农业稳增长面临一定压力**。三次台风造成我省部分地区农作物大面积倒伏,虽然各地各部门及时采取有效措施抗灾救灾,但仍将对今年粮食生产带来一定影响。五是**就业民生保障压力较大**。稳岗就业难度加大,多数行业用工需求走弱,低技能人员失业

风险增加,高校毕业生等重点群体就业压力攀升。部分劳动者工资收入降低,农民工返乡增多,城乡居民增收压力加大。这些问题,需要我们在下一步工作中认真研究解决。

从计划指标执行情况看,就业、物价、居民收入、财政收入等指标运行保持在合理区间,受疫情影响,GDP、规模以上工业增加值、社会消费品零售总额、进出口等主要经济指标执行情况低于预期,完成年初确定的目标压力较大。

## 二、下一步工作安排

后几个月,要深入贯彻落实习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神,按照省委省政府的安排部署,以年初确定的目标为导向,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,扎实做好“六稳”工作,全面落实“六保”任务,牢牢把握扩大内需战略基点和融入“双循环”历史机遇,确保全省经济增速高于全国水平,保持东北板块领先。重点抓好以下工作。

(一)打好政策“组合拳”,积极主动助力企业纾困发展。及时对接中央预算内和专项债券投资方向以及国家出台的新政策,尽可能多地争取国家支持。推动“六保”实施意见、稳经济 62 条、促消费“2+7+N”政策、减税降费和减租降息惠企政策等已出台的政策举措落地见效。畅通常态化政企沟通渠道,做好政策效应综合评价,及时优化完善政策。针对住宿、餐饮、旅游等经营较为困难的服务业行业,制定差异化的企业扶持措施。强化对企业的金融支持,增加中长期贷款、制造业贷款、民营小微企业贷款投放。年底

前拖欠民营企业和中小企业账款实现应清尽清。

(二)持续保产业链供应链,促进工业稳定运行。建立“链长制”,落实产业链专班机制,逐链制定固链强链补链方案,对一汽、长客、吉化等重点企业域内外核心配套企业,分类分析评估,及时解决供应链断点问题。常态化开展“万人助万企”“服务企业周”活动,支持一汽加强关键核心技术和关键零部件自主研发,解决要素保障、产需衔接等问题,努力巩固一汽产销两旺良好态势;推动长客、吉化、通钢等骨干企业稳定生产,指导降幅超过30%的企业尽快扭转下滑趋势。

(三)全力保障粮食生产,巩固农业基础地位。贯彻落实省委十一届七次全会精神,推进农业现代化提速增效,加快高标准农田、水利工程、现代农业设施建设。抓好抗灾自救工作,强化技术指导服务,及时开展抢收和收储,做好青贮饲料利用,尽可能减少农业损失。落实生猪生产各项扶持政策,加快生猪出栏补栏。发展棚膜经济,保障“菜篮子”供应。持续做好“粮头食尾”“农头工尾”文章,促进粮食产业链条向精深加工的下游项目延伸。

(四)强化有效精准投资,持续加大项目建设力度。开展项目秋季踏查,督促各地抢抓有效施工期,完成更多实物工作量。落实交通强省部署,抓好106个路网项目,推动沈白高速铁路近期开工,加快建设敦白等铁路项目以及双辽至洮南等6条高速公路、长春7个轨道交通、长白山机场扩建等项目。抓好政府专项债券项目实

施,防止资金趴账。开展“项目入库清零行动”,推动项目投资及时入库入统。发挥项目中心作用,落实日调度、周汇总、月报告工作机制。定期通报招商引资落地率等情况,提高项目履约率和资金到位率。聚焦“两新一重”,瞄准政府专项债券10大投向、中央预算内7大投向,按照“十个围绕”、新基建“761”工程谋项目方向,加大项目谋划储备和推进力度。

(五)着力补齐消费短板,加快服务业恢复。启动服务业加快恢复增长和转型提质“双十”行动。大力开展国庆中秋扩内需促消费系列活动,启动第三轮消费券促销。继续落实好促汽车消费国5条和省22条,稳定汽车等大宗消费。鼓励商贸流通企业下沉供应链,引导优质商品和服务向农村延伸,挖潜农村消费市场。推动互联网和各类消费业态深度融合,推动电商、网红等新经济新模式创新发展。加快公共支出进度推动集团消费。结合“十一”黄金周做好旅游宣传推介,加快文旅产业复苏。

(六)强化创新引领,培育壮大新增长点。加快“数字吉林”建设,深入贯彻落实国家数字化转型伙伴行动、中小企业数字赋能专项行动和数字经济新业态培育行动,重点推动数字技术与我省优势产业和特色资源有机融合,谋划建设长春数字经济发展试验区。继续深化与华为、浪潮、科大讯飞、中兴通讯、神州数码、阿里巴巴等知名企业合作,打造数字产业集群。培育壮大冰雪经济,推动冰雪旅游、冰雪运动、冰雪文化、冰雪装备等加快发展。

(七)落实落细重大区域发展战略,推动城乡区域协调发展。统筹推进中东西“三大板块”建设,加快“一主、六双”产业空间布局规划重点任务全面落地。加快打造长春现代化都市圈,促进公主岭全面融入长春,推动长吉一体化协同发展,谋划长平一体化协同发展,加快建设梅河口高质量发展先行示范区、敦化绿色转型创新发展示范区。积极推进哈长一体化发展示范区。围绕五项改革任务和十大重点工程,加快长吉接合片区国家城乡融合试验区建设。以梅河口、公主岭等 4 个国家新型城镇化建设试点示范县建设为引领,推进全省县城新型城镇化补短板强弱项。加快推进 80 个省级特色产业小镇发展。

(八)大力推进市场化改革和高水平开放,不断增强发展活力。落实好关于新时代加快完善社会主义市场经济体制等意见。继续深化“放管服”和“最多跑一次”改革,推进工程建设项目全流程在线审批,实现所有涉企行政许可事项“证照分离”改革全覆盖。配合国家开展营商环境试评价。全面落实国企改革三年行动方案,基本完成厂办大集体改革和国企退休人员社会化管理工作。推动中韩(长春)国际合作示范区、珲春海洋经济发展示范区等平台建设。密切跟踪吉林自由贸易试验区报批进度。加快新一轮《中国图们江区域合作开发规划纲要》出台。加快推进吉浙对口合作 54 个重点项目建设,巩固与 10 省(区、市)合作成果。支持外贸新业态新模式加快发展,培育发展“两头在外”的商贸企

业基地,稳定外资外贸基本盘。

(九)打赢打好三大攻坚战,确保如期完成各项目标任务。聚焦“查缺补漏、巩固提升”,严格落实“四个不摘”,进一步巩固脱贫成果。配合做好国家脱贫攻坚普查,抓好脱贫攻坚成效考核。扎实推进污染防治和生态治理修复,继续抓好中央环保督察及“回头看”反馈问题整改,强化秸秆综合利用和露天禁烧管控,实施好西部河湖连通、东部天然林保护、中部黑土地保护等重大生态工程,加快推进“两河一湖”重点治理项目。全力营造良好的金融生态环境,继续有序处置高风险金融机构风险,完成非法集资陈案三年攻坚任务,跟进化解政策性棚改潜在债务风险。妥善处理地方政府存量隐性债务。

(十)强化保就业保基本民生,维护社会和谐稳定。千方百计稳定就业,支持企业稳岗就业,聚焦重点群体强化就业帮扶。高质量完成十个方面 36 项民生实事。对生活困难的失业人员及家庭,按规定及时纳入最低生活保障、临时救助等社会救助范围。落实好物价上涨挂钩联动机制。优先保障基层保运转支出,兜牢“三保”底线。加快提升公共服务水平,补齐公共卫生、基础教育领域短板。加强和改进食品药品安全监管。突出重点领域安全生产排查整治,常态化开展扫黑除恶专项斗争。加强应急管理,突出抓好应急处突、救灾救助工作。

同时,在全面评估“十三五”规划实施情况基础上,充分预估当前政治经济格局的变化影响,科学研判宏观

经济形势,精心谋划“十四五”时期经济社会发展工作,统筹安排好全省重大工程、重大项目、重大平台建设,编好“十四五”规划《建议》、规划《纲要草案》,做好提请省委十一届八次全会、省人大十三届四次会议审议准备。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,今年是决战脱贫攻坚、决胜全面建成小康社会和“十三五”规划收官之

年,做好后几个月经济社会发展工作意义特别重大。我们将在省人大的监督支持下,进一步坚定抗疫情、稳经济、谋发展的信心,在危机中育新机,于变局中开新局,以年初确定的目标为导向,主动担当,攻坚克难,争取最好结果,为加快新时代吉林全面振兴全方位振兴作出新的更大贡献!

以上报告,请予审议。

## 吉林省人民政府关于全省农村医疗卫生机构人才队伍建设情况的报告

——2020年9月27日在吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上  
省卫生健康委员会主任 张 义

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

受省政府委托,按照会议要求,现将全省农村医疗卫生机构人才队伍建设情况报告如下:

### 一、全省农村医疗卫生机构人才队伍建设总体成效

省委省政府始终高度重视农村医疗卫生机构人才队伍建设,加强顶层设计,陆续出台系列支持政策。省委编办、省委组织部及人社、财政等部门密切配合,在编制管理、人员聘用、职称评聘、特岗计划等方面实现突破。特别是省人大常委会连续两年组织开展了基层医疗卫生服务能力建设方面视察监督,极大地促动了全省基层医疗卫生机构的整体发展。

(一)高位推动,省委省政府加强

政策引领。省委省政府接连出台《关于贯彻落实全国卫生与健康大会精神加快卫生与健康事业改革发展的实施意见》《关于改革完善全科医生培养与使用激励机制实施方案》《关于支持贫困县农村教育卫生人才发展的实施意见》《关于鼓励引导人才向艰苦边远地区和基层一线流动的实施意见》等重要文件,破解人才发展体制机制障碍,将基层医疗卫生机构编制使用和人员招聘权限下放至县级,强化人才项目引领作用,进一步畅通人才向基层一线流动渠道。

(二)协同推进,部门联合推动政策落地。人社部门牵头改革完善基层医疗机构卫生专业技术人员职称评审和岗位管理制度。允许中专学历人员

申报正高级职称,免除职称外语和计算机应用能力考试限制条件,论文、科研不再作为硬性要求。2019年,基层医疗卫生机构申报高级职称增加至4441人,受益人数比2018年增加了1.2倍。今年5月份,我委会同编办、人社、财政等部门,共同启动“县聘乡用”“乡聘村用”专项招聘工作,计划为35家县级医院招聘281人,为95家乡镇卫生院招聘153人。

(三)加大力度,全力做好基层人才培养培训工作。一是助力家医签约,积极开展全科医生转岗培训。自2010年启动至今共招收5666人,已培训合格4775人。截至2019年底,全省每万人口拥有全科医生2.83人。二是着力本土人才,实施多层次农村订单定向医学生免费培养项目。本科层次定向到乡镇卫生院,2010年启动至今已招收1467人,毕业599人;专科及中专层次定向到村卫生室,2016年启动至今已招收760人,毕业197人。三是助力脱贫攻坚,实施贫困县全科医生特设岗位招聘计划。2017年至2019年,15个贫困县共招聘特岗医生231人到乡镇卫生院执业。今年计划招聘100人,已启动实施。

(四)主动作为,解决村卫生室缺少村医问题。为落实好习近平总书记关于“基本医疗有保障”要做到贫困人口看病“有地方、有医生”的重要指示精神,建立脱贫攻坚长效机制,研究出台了《吉林省定向招录乡村医生暂行办法》,2020年共定向招录671名村医,极大缓解了我省村卫生室缺少村医问题。

(五)明确待遇,加大“体制外”村医保障力度。一是明确政府购买服务模式,进一步落实村医补偿政策。今年4月,省财政厅、省卫生健康委、省医疗保障局联合发文,进一步强化地方政府办医主体责任,配齐村卫生室基本诊疗设备,加大运行经费补助,省财政按每村每年1500元标准给予补助。进一步强化村医三项补偿政策,明确拨付进度要求,确保及时足额到位。二是发放养老补助,提高离岗村医待遇。2016年开始,为符合条件的年满60周岁的乡村医生,在退出岗位后按照每人每年3600元标准发放养老补助,2500余名村医享受政策。

总体看,我省农村医疗卫生人才政策体系逐步健全、引进措施逐步完善、待遇保障逐步改善、培训培养逐步推进、服务能力逐步提升。这次新冠肺炎疫情防控工作中,基层医务人员全员投入,会同社区(村屯)干部、公安干警,实施网格化管理,严格落实各项防控措施,切实发挥了先锋队和主力军作用。

## 二、目前存在的问题和困难

(一)基层服务能力还需持续提升。近年来,我省部分乡镇卫生院基本医疗功能趋于弱化,现有服务能力与基层群众的基本医疗需求还不平衡。大部分基层医疗卫生机构主要靠人均2000—3000元的人头费和基本公共卫生服务经费维持运转,只有少数机构能够实现自我发展。

(二)引进和留住人才机制还需进一步完善。在各种因素影响下,人才流动呈现“农村向城市、小医院向大医

院、省内地区向省外发达地区”流动的“单行道”现象。2017 年我省 15 个贫困县特岗设置总体计划 377 人,实际招聘 225 人,空 152 个岗位。2018 年 8 个国家贫困县特岗全科医生计划招聘 27 人,实际招聘 2 人,2019 年计划招聘 44 人,实际招聘 4 人。究其原因主要是待遇没有吸引力,“两个允许”还没有落实到位。

(三)体制外村医的待遇和能力有待提高。目前在村卫生室执业的村医承担国家基本公共卫生服务项目及健康扶贫等工作,任务繁重、压力较大,但保障还没有完全到位。村医的业务能力有待提升,以便更好地起到常态化疫情防控“哨兵”作用。

### 三、下一步重点工作

省人大常委会连续两年视察监督基层医疗卫生机构服务能力建设发展,坚定了我们做好这方面工作的信心和决心。下一步我们将以问题和目标为导向,结合常态化疫情防控需要,着力加强公共卫生体系建设,持续深化医药卫生体制改革,引导基层机构

步入发展“快车道”。

一是结合常态化疫情防控需要,努力提高基层医疗卫生服务能力,把公共卫生的“网底”兜牢。结合紧密型县域医共体建设,以县级医院为龙头整合县乡医疗卫生资源,形成防病治病相融合、预防保健相衔接的公共卫生服务链条,提升基层医疗机构服务能力。

二是结合深化医药卫生体制改革,增强基层医疗卫生机构的造血功能,调动医务人员积极性。支持基层医疗卫生机构通过医疗卫生服务增加收入,实现保障有兜底、发展有活力、服务有质量的良性运转。

三是深入研究乡村医生管理相关政策措施,既要“保障”、更要“用活”乡村医生队伍。指导有条件的县市,借鉴延边州各县市乡村医生保障政策和四平市伊通县村医“员额制”做法,提高在岗村医收入,解决“养老”后顾之忧,筑牢村级医疗卫生服务网底。

以上报告,请予审议。

## 吉林省人民政府关于国有企业改革情况的报告

——2020 年 9 月 27 日在吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

省国有资产监督管理委员会主任 杨海廷

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

按照《吉林省人大常委会 2020 年度工作要点》(吉人办发〔2020〕12 号)和《吉林省人大常委会 2020 年度监督工作计划》(吉人办发〔2020〕14 号)的

有关要求,受省政府委托,现将我省国有企业改革情况报告如下,请审议。

### 一、我省国有企业改革总体情况

2018 年以来,省政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指



导,全面贯彻党的十九大和习近平总书记关于国资国企改革发展的重要讲话重要指示精神,认真落实国务院国资委各项部署要求,以供给侧结构性改革为主线,聚焦国有企业高质量发展目标,深化国有企业改革,各项工作取得积极进展。

(一)企业综合改革稳步推进。按照全省经济工作会议关于国企改革的部署要求,省国资委建立“一企一策一案一专班”工作机制,指导监管企业结合改革过程中涉及的重点难点问题,量身制定符合自身发展实际的综合改革方案,明确近三年目标任务,细化工作措施,对国企改革任务再明确、再安排、再聚焦。截至目前,吉煤集团等 4 户企业综合改革方案已经省国企改革领导小组和省委深改委会议审议通过,以省国企改革领导小组名义印发至各市(州)政府、有关厅局及监管企业贯彻实施。

(二)重点领域改革取得积极进展。

一是重点企业改革取得突破性进展。

1. 酒精集团借力央企优化布局。为解决酒精集团生产经营困难,稳固我省粮食深加工产业基础,通过“央企吉林行”活动,引入央企国投集团生物质能源板块实施战略重组。国投生物计划用 3—5 年左右时间,在吉新增投资 100 亿元建设燃料乙醇项目,积极发展生物质能源产业,妥善解决企业历史遗留问题。重组后国投生物吉林公司(原酒精集团)逐步焕发生机活力,重组当年实现利润总额 8.57 亿

元,今年上半年全面实现扭亏为盈,总体发展态势良好。

2. 昊融集团引入民营资本重获新生。2018 年,昊融集团及大黑山铝业、吉恩镍业先后进入破产重整程序。在法院的监督和指导下,省政府专项工作小组配合管理人依法有序推动重整。去年 6 月,重整计划获得法院裁定,昊融集团引入民营企业中泽集团实施重整,金融债务得到妥善化解,所属“僵尸企业”实现市场出清,建企 60 年的国内有色金属领域龙头企业重获新生。目前昊融集团重整效果逐步显现,去年全年实现净利润 1.35 亿元,今年上半年实现净利润 0.91 亿元,同比增长 156%。

3. 通钢集团债务优化轻装上阵。去年初,吉林省政府与北京市政府分别成立工作组,共同协调推动通钢集团债转股工作。通过司法程序,通钢集团金融债务实现优化,资产负债率降低,案例入选今年全国人代会最高院工作报告。今年上半年,通钢集团实现工业增加值 75 亿元,同比增长 4.2%;1—7 月份,同比减亏 0.71%。

4. 吉粮集团破产重整持续推进。2018 年 5 月,吉粮集团进入破产重整程序,经公开招募,运营公司和农投集团共同成为战略投资人。目前,重整投资计划已审议通过,各方有序推进相关工作。新公司“吉林粮食控股集团股份有限公司”已进行工商核名,将尽快完成组建并启动新粮收储工作。

5. 森工集团破产重整陆续启动。今年 5 月 18 日和 7 月 14 日,森工集团和人造板集团先后进入破产重整程

序。森工集团管理人公开招募战略投资人,吉盛公司作为意向投资方市场化参与重整。其他重点板块企业改革脱困工作也将陆续启动。

6. 交投集团债务风险逐步化解。为贯彻省委、省政府建设交通强省战略部署,推动我省铁路建设,化解交投集团债务风险,年初省政府党组会议审议通过《吉林省铁路建设投资有限公司组建方案》。吉盛公司出资组建铁投公司,按等量资产承接交投集团等额债务,目前铁投公司正在加快推动相关工作。

7. 大成集团改革重组有序推进。去年底,吉林省和长春市共同成立工作领导小组,按照“土地盘活—债务化解—引资重组”的改革路径协同推进大成集团改革脱困。目前土地盘活和债务化解工作正在实质性推进。

二是混合所有制改革全面推进。去年底,省政府召开以“抢抓振兴新机遇、共谋混改新篇章”为主题的省属国企混改项目推介会,集中推出 123 个混改项目公开征集战略投资人,央企、域外国企、民企和金融机构等 273 家单位 546 人参会,现场签订合作协议 11 项,并在全国 28 个产权交易平台发布项目信息。目前共有 31 个混改项目实质接洽 41 个意向合作方,5 个项目完成混改。年初,省政府办公厅印发《吉林省全面推进国有企业混合所有制改革实施方案》,召开新闻发布会进行政策解读,全面推进混改工作。

(三)国有资本布局结构进一步优化。

一是推动国有资本投资运营公司

改革发展。完善国有资本投资运营公司运行机制,充分发挥两类公司平台功能。运营公司围绕省委、省政府提出的“举全省之力支持一汽发展”要求,致力打造千亿级汽车零部件产业集群,累计投资 25.9 亿元,增持一汽富奥、一汽富维股份。吉盛公司牵头组建盛金资产管理公司开展 AMC 业务。省国资委监管企业发起设立或参与投资基金 9 只,正在组建基金 4 只;总基金规模 50.4 亿元,已到位资金 25.3 亿元。

二是推动投融资平台企业加大投资力度。省国资委监管企业坚持从全省稳增长大局出发,去年累计投资额 317.2 亿元。吉高集团完成投资 199.7 亿元,伊开、集通等高速公路相继建成通车。水投集团完成投资 33.6 亿元,中部城市引松供水工程、敦白客专外部供电工程进展顺利。

三是推进经营性国有资产集中统一监管。按照国家和省委、省政府关于进一步推进党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管的要求,省财政厅、省国资委持续推进省直党政机关和事业单位所办企业集中统一监管工作。自去年省委、省政府印发文件以来,已完成 33 户企业划转,分别注入省财政厅(19 户)和省国资委(14 户)所属企业监管,其他企业划转工作正在全力推进。

(四)历史遗留问题处理取得明显成效。

一是加快推进厂办大集体改革。2005 年,我省在长春、四平、白山三市开始厂办大集体改革试点。去年,省

委、省政府决定在全省范围内全面实施厂办大集体改革,形成“1+5”政策文件体系。截至目前,全省完成厂办大集体企业界定 1850 户,完成职工身份认定 11 万名,解除职工劳动关系、发放经济补偿补助及返还职工垫付养老保险补助等工作同步推进,改革进入收尾阶段。

二是全面推进国企退休人员社会化管理。去年,省委、省政府出台《吉林省国有企业退休人员社会化管理工作方案》。截至目前,全省 3455 户国有企业(含子企业)共计 63.8 万名退休人员、9.5 万名退休党员、66.5 万册人事档案全部签订移交协议。

三是基本完成国企剥离办社会职能。截至目前,全省 47 户国有企业 855 个“三供一业”分离移交项目全部签订移交协议(其中:847 个项目完成维修改造,8 个项目正在收尾);22 户国有企业办市政设施和社区管理等职能全部移交;10 所教育机构、61 所医疗机构全部完成深化改革任务。

(五)国有企业党的领导和党的建设不断加强。省国资委监管企业集团层面党建入章全部实现,党委研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题前置程序全面落实。从严压实系统各级党委管党治党主体责任,一体推进不敢腐、不能腐、不想腐。

## 二、我省国资国企改革存在的问题

经过多年改革发展,我省国有企业改革取得了积极进展,但由于省属企业总体上仍处于“结构性改革”的阵痛期,“小、散、差、弱、低”等问题客观

存在,国资国企改革任务依然艰巨繁重。

一是资产总量较小。无论是全省地方国企资产总量还是省属企业资产总量在全国排名都比较靠后。单体企业规模不大,目前省国资委监管企业中 50% 企业资产规模在 100 亿元以下。

二是行业分布较分散。全省地方国企在国民经济行业大类中均有分布,只有不到 8% 的资产分布在工业,农林牧渔、建筑、服务业等其他 16 个行业的资产占地方国企 90% 以上。

三是资产质量不高。目前,省国资委监管企业整体资产负债率为 64.14%,个别困难企业达到 86% 以上,经营形势严峻。地方国企产品附加值不高,缺乏核心竞争力。

四是盈利能力较弱。全省地方国企中 50% 的企业、省国资委监管企业中 40% 以上的企业总资产收益率较低,收入和利润与驻吉央企相比差距较大。

五是对全省经济贡献度较低。无论以劳动生产总值还是社会贡献总额计算,全省地方国企对当年全省 GDP 的贡献度都不高。

此外,各市(州)国资监管机构不健全,经营性国有资产集中统一监管落实不到位,政企分开、政资分开、所有权和经营权分开还没有完全实现。

## 三、下一步工作安排

我们将坚定不移贯彻落实党的十九大和习近平总书记关于国资国企改革的重要讲话重要指示精神,紧紧围绕高质量发展,全面落实国企改革三

年行动方案,着力在发展、改革、监管、党建等方面取得明显成效,做强做优做大国有资本和国有企业。总的考虑是,继续深入学习贯彻习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神,认真落实党中央、国务院各项决策部署和省委工作要求,结合实际,坚持稳中求进,因时因势调整工作着力点;坚持深化改革,不断激发新发展活力;坚持目标导向、问题导向、效果导向,抓重点、补短板、强弱项、促提升;坚持底线思维,防范化解各类风险隐患;多措并举,真抓实干,着力推动国资国企实现新发展。重点在以下四个方面下功夫。

(一)在盘活存量、做优增量上下功夫。全面盘点企业各板块资产和业务状况,做强优质资产,盘活一般资产,清理劣质资产,实现国有资产保值增值。围绕推动形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,联手央企做优增量,努力在风能、太阳能、森林资源、智能制造、医药领域打造一批新企业。积极开展降本增效,压减管理层级,减少法人户数,省属国企管理层级原则上控制在 3 级以内。

(二)在激发活力、增强动力上下功夫。全面落实“两个一以贯之”要

求,持续推动党的领导融入公司治理。深化三项制度改革,推动形成能者上、优者奖、庸者下、劣者汰的正确导向。深化混合所有制改革,重点推动竞争类企业混合所有制改革,推进功能类企业股权多元化,以更加开放的姿态深化与各类优质资本的合作。

(三)在从严监管、有效监管上下功夫。深入开展分类授权放权,加快形成科学系统、精简高效的以管资本为主的监管制度体系。把握监管工作重点,指导企业健全内控体系,从严监管投资,从严考核奖惩,从严追责问责,严控债务水平,确保不发生系统性金融风险。健全协同高效监督机制,探索建立省国资委党委与省纪委监委、省委组织部干部监督联动机制。持续推进经营性资产集中统一监管。

(四)在加强党建、建强队伍上下功夫。坚持把党的政治建设摆在首位,督促企业领导坚决扛起政治责任。进一步加大对企业人才的培养、培训力度,着力打造一支高素质、专业化的人才队伍。建立健全责任落实、督促检查、考核评价和问责追责机制,着力解决企业负责人不担当不作为的问题。认真贯彻落实中央八项规定精神和省委具体规定,努力营造风清气正、干事创业的良好环境。

# 吉林省人民政府关于 2019 年度国有资产 管理情况的综合报告(书面)

——2020 年 9 月 27 日在吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议上

按照《吉林省人民政府向省人大常委会报告国有资产管理情况工作办法(试行)》(吉发〔2018〕24 号)要求,2019 年,为扎实做好我省国有资产报告工作,推进并落实审议意见办理,经省政府同意,建立国有资产报告厅际工作协调机制,明确各类报告主要内容及职责分工,强调落实审议意见办理责任。按年度审议计划安排,现将我省 2019 年度企业(不含金融企业)、金融企业、行政事业性、自然资源等四类国有资产管理情况报告如下:

## 一、国有资产总体情况

(一)企业国有资产(不含金融企业)

2019 年,省级国有企业资产总额<sup>①</sup>5023.2 亿元,负债总额 3308.3 亿元,国有资本权益总额 1426.6 亿元,同比分别增长 33.9%、51.8%、3.1%。

市县国有企业资产总额 13541.9 亿元,负债总额 7479.4 亿元,国有资本权益总额 5843.1 亿元,同比分别增长 12%、6.9%、19.5%。

汇总省级和市县,全省国有企业资产总额 18565.1 亿元,负债总额 10787.7 亿元,国有资本权益总额 7269.7 亿元,同比分别增长 17.2%、

17.5%、15.9%。

从省级企业监管主体看,省国资委作为出资人企业资产总额 4481.4 亿元,国有资本权益总额 1271 亿元;省国资委委托监管企业资产总额 51 亿元,国有资本权益总额 22 亿元;其他省属企业资产总额 490.8 亿元,国有资本权益总额 133.6 亿元(包括省属文化类国有企业)。

从主要指标看,一是 2019 年度省级企业国有资本经营预算收入 1.84 亿元,调入一般公共预算 0.45 亿元。二是 2019 年末,省级国有企业负责人人数为 1937 人,薪酬总额为 38441.05 万元,平均薪酬为 19.85 万元。

## (二)金融企业国有资产

2019 年,省级国有金融企业资产总额 7884.82 亿元,负债总额 6702.93 亿元,形成国有资产 993.85 亿元,同比分别增长 43.90%、60.02%、-5.49%。

市县国有金融企业资产总额 463.10 亿元,负债总额 138.72 亿元,形成国有资产 315.01 亿元,同比分别

<sup>①</sup> 企业国有资产数据来源于 2019 年度企业国有资产统计报表。

增长 71.57%、38.76%、202.75%。

汇总省级和市县,全省国有金融企业资产总额 8347.92 亿元,负债总额 6841.65 亿元,形成国有资产 1308.86 亿元<sup>②</sup>,同比分别增长 45.20%、59.52%、13.26%。

从行业布局看,银行业金融机构占比最大。全省银行业金融机构资产总额 6465.80 亿元、证券业 682.23 亿元、保险业 128.23 亿元、担保业 303.91 亿元、其他金融机构 767.76 亿元,分别占全省国有金融企业资产总额的 77.45%、8.17%、1.54%、3.64%、9.20%。

从形成国有资产看,全省金融机构形成国有资产 993.85 亿元,其中:银行业 416.19 亿元、证券业 155.88 亿元、保险业 16.04 亿元、担保业 178.01 亿元、其他金融机构 542.75 亿元,分别占全省国有金融企业形成国有资产总额的 31.80%、11.91%、1.23%、13.60%、41.47%。

### (三)行政事业性国有资产

2019 年,省级行政事业单位资产总额 2935.21 亿元,负债总额 599.43 亿元,净资产总额 2335.78 亿元,同比分别增长 29.46%、-47.79%、108.71%。

市县行政事业单位资产总额 4336.89 亿元,负债总额 1492.64 亿元,净资产总额 2844.25 亿元,同比分别增长 17.76%、15.53%、18.97%。

汇总省级和市县,全省行政事业单位资产总额 7272.10 亿元,负债总额 2092.07 亿元,净资产总额 5180.03 亿元<sup>③</sup>,同比分别增长 22.22%、-

14.26%、47.58%。

需要说明的是,按照政府会计准则及《财政部关于进一步加强和改进行政事业单位国有资产管理工作的通知》(财资〔2018〕108 号)要求,我省 2019 年度积极开展各级各类公共基础设施等行政事业性国有资产登记入账工作。已进行会计核算并纳入本报告的全省公共基础设施等行政事业性国有资产总额 1828.26 亿元,占全省行政事业性国有资产总额 25.14%。

### 国有自然资源资产

土地资源:根据 2018 年土地变更调查与遥感监测项目数据统计,全省土地调查总面积 1912.02 万公顷。

矿产资源:全省发现各类矿产 185 种<sup>④</sup>(以亚矿种为基本统计单位),其中:查明资源储量的矿产 138 种(含亚矿种)。我省优势矿种矿产保有资源储量:煤 27.83 亿吨、铁 12.12 亿吨、金(金属量)360.98 吨、硅藻土 39596.09 万吨。

水资源:水资源保有情况。根据第二次水资源调查评价结果,我省多年平均降水量为 609.1 毫米;多年平均水资源量为 398.83 亿立方米,其中:地表水资源量为 344.17 亿立方米,地下水资源量为 123.61 亿立方米,地表水与地下水资源重复计算量为 68.95 亿立方米;人均水资源占有

<sup>②</sup> 金融企业数据来源于 2019 年度地方金融企业账务决算报表。

<sup>③</sup> 行政事业性国有资产数据来源于 2019 年度行政事业单位资产报告。

<sup>④</sup> 矿产资源数据来源于 2019 年度国有自然资源报告。

量为 1450 立方米。

森林资源:全省林地面积 953.81 万公顷,按权属分类,国有森林面积 670.41 万公顷、集体林地面积 283.40 万公顷;按地类分类,有林地面积 829.79 万公顷、疏林地面积 3.63 万公顷、灌木林地面积 15.25 万公顷、其他林地面积 105.14 万公顷。全省森林蓄积量 10.74 亿立方米。全省森林覆盖率 44.8%。

草原资源:全省现有草原面积 1037 万亩,主要分布在我省西部,包括白城市、松原市和四平的双辽市等 11 个县(市、区)。截止目前,草原使用权确权面积为 562 万亩,占全省草原面积 54%。2019 年草原综合植被盖度为 71.99%。

## 二、国有资产管理工作情况

(一)企业国有资产(不含金融企业)

1. 完善监管机制,提升国资监管能力。一是加快转变国资监管职能。制定企业工资总额管理办法,不断完善与经济效益挂钩的工资决定机制;制定国资监管实施细则,进一步明确监管方式,细化监管内容,制定省国资委授权放权清单,确定分类授权放权 26 项,比以前新增 12 项。二是健全出资人监督和纪检监察监督、巡视巡察监督协同机制,共享监督成果,提高监督实效。三是加强国有文化资产监管。印发《吉林省省属文化企业国有资产交易管理办法》(吉文资办发〔2019〕2 号)等规定,制定出资人监管事项权力清单和责任清单,得到中央文改办认可并推介我省建立国有文化

资产监管权责清单的做法。

2. 推动企业转型,引导企业高质量发展。一是发挥投资运营公司功能作用。省资本运营公司投资 25.9 亿元整合汽车零部件产业,打造千亿级汽车零部件产业园,并实现控股一汽富奥、并表一汽富维、增持一汽轿车。二是指导省属企业转型升级。省资本运营公司和吉盛公司组建 3 支新基金,涉及金额 24.5 亿元,支持国资国企转型升级和改革发展需要。三是推动投融资平台企业加大投资力度。省吉高集团完成投资 199.7 亿元,伊开、集通、长吉(改扩建)、榆松高速公路相继建成通车;水投集团完成投资 33.6 亿元,中部城市引松供水工程、敦白客专外部供电工程等重点项目进展顺利。

3. 优化企业重组,持续释放企业活力。一是昊融集团完成破产重整。昊融集团所属 28 户僵尸企业实现市场出清,427 亿元金融债务得到妥善化解,7855 名职工全部得到妥善安置,4.7 万名中小股民合法权益得以维护。二是通钢集团有效化解债务风险。通钢集团 254 亿元有息债务通过展期<sup>⑤</sup>留债、债转股等方式实现债务优化,资产负债率降至 67.7%,持续经营能力得到提升。三是大成集团战略重组取得进展。大成集团初步选定战略合作者,明确“土地盘活—债务化解—产权收购”的重组路径。

4. 加强党的领导,将党建工作融入国资监管和国企改革全过程。一是

<sup>⑤</sup> 展期:推迟到期债务付款的日期。

加强党的领导。积极推进监管企业将党建工作总体要求写入公司章程,落实“双向进入、交叉任职”。二是开展专项整治。认真开展监管企业“软弱涣散”基层党组织专项整治,131个“软弱涣散”党支部全部按时完成整治任务。三是从严压实系统各级党委管党治党主体责任。持续整治“四风”,始终保持惩治腐败高压态势。去年全系统共立案 123 件,给予党纪政纪处分 182 人。

## (二)金融企业国有资产

1. 完善监管体系,提升金融资本管理水平。一是加强配套制度建设。制定出资人权责清单、投融资及担保管理、发行债券管理、重大事项报告、违规经营投资责任追究、所属企业混合所有制改革等各项管理制度。二是摸清国有金融资本家底。进一步完善产权登记、金融快报、决算报表等申报审核工作,做好各项基础数据管理,真实反映金融企业资本及经营状况。三是建立专家咨询制度。制定《吉林省财政厅国有金融资本管理重大政策专家咨询制度》(吉财金〔2019〕518号),明确咨询专家参与论证活动的责任,加固科学决策的“防火墙”。

2. 加大风险防控,有效防范化解金融风险。一是筑牢风险防控底线。明确企业防范金融风险的主体责任,通过清查核资、风险排查等工作,加强风险防控化解处置工作。二是发起设立财政金融发展基金。成立财金投资公司作为基金载体,首期注册资本 9 亿元,用于支持发展实体经济和防范化解金融风险。三是进一步增强金融

企业抗风险能力。积极支持吉林银行增资扩股,增发股份 15 亿股,募集资金 52.5 亿元,增资扩股完成后,可有效增加信贷投放 1100 亿元,进一步提升吉林银行抗风险能力。

3. 加强联动管理,促进国有金融资本高质量发展。一是筹措金融发展专项资金。2019 年,分别筹措拨付金融业发展、普惠金融发展专项资金 9500 万元、22720 万元,支持金融企业发展。二是做好融资担保支持工作。制定《关于充分发挥政府性融资担保作用切实支持小微企业和“三农”发展的实施意见》(吉财金〔2019〕613号),鼓励为小微企业提供担保帮扶,降低小微企业融资门槛和融资成本。2019 年,为 32 家担保公司提供 2566 万元风险补偿,为 22 家担保公司提供 4815 万元降费奖补。

4. 夯实党建基础,强化党对国有金融企业领导。一是推进党组织关系划转。梳理并细化 9 个方面、35 项党建重点工作,研究省属金融企业党组织关系划转方案,厘清财政部门与金融企业党建工作职责。二是加强党建考评。省财政厅对 7 家金融企业 2019 年度党建工作开展现场集中考评及量化赋分,加大考评力度。三是开展述职述廉评议。组织召开 2019 年度省属金融企业党委书记抓基层党建和落实全面从严治党主体责任述职述责述廉会议,现场进行考核测评。四是落实“双向进入、交叉任职”制度。切实加强企业领导人员队伍建设,党员占领导班子人数 92.68%。

## (三)行政事业性国有资产



1. 加强制度建设,健全完善制度体系。一是优化资产配置管理。制定《吉林省省级行政事业单位国有资产配置管理办法》(吉财国资〔2019〕290号),优化资产结构,促进党政机关厉行节约,推进资产管理与预算管理相结合。二是规范公共基础设施等国有资产管理。制定《吉林省交通公共基础设施会计核算办法(试行)》(吉交联发〔2018〕63号),确保交通类公共基础设施登记入账;落实《公共租赁住房资产管理暂行办法》(吉财国资〔2019〕159号)、《农民专业合作社解散、破产清算时接受国家财政直接补助形成的财产处置暂行办法》(吉财国资〔2019〕275号)等政策规定,规范公共租赁住房资产与农民专业合作社财政直接补助形成的财产处置管理。三是建立资产月报制度。印发《吉林省财政厅关于开展全省行政事业性国有资产月报试编工作的通知》(吉财国资〔2019〕53号),在全省范围内开展行政事业性国有资产月报编报工作,强化动态监管,及时发现并有针对性地解决问题。

2. 强化日常管理,不断提升资产管理水平。一是严把“入口关”。2019年,省级将新增房屋、车辆、土地等大型资产配置相关预算纳入年度部门预算管理,共审核通过198户、428项新增资产配置。二是强化“使用关”。进一步落实行政事业单位资产管理主体责任,有效盘活闲置资产,规范资产出租出借和对外投资行为审批。全省出租出借闲置资产账面价值4.9亿元,出租收益0.58亿元;调剂资产账面价值17.75亿元。三是规范“出口关”。

严格执行国有资产处置制度、履行审批手续、规范处置行为。全省处置资产账面价值59.04亿元,处置收入6.82亿元。

3. 优化资源配置,增强公共服务供给能力。一是优先保障教育事业。全省教育行业事业单位固定资产总额805.8亿元,增长8.1%,占全省事业单位固定资产总额的33.61%,有力保障了教育条件改善和质量提升。二是全力保障卫生事业。全省卫生行业事业单位固定资产总额440.37亿元,增长10.74%,占全省事业单位固定资产总额的18.37%,医疗设备等资产的充分配置,提升了医疗卫生行业服务水平。三是大力支持科学技术事业。全省科学研究和技术服务事业单位的固定资产总额63.68亿元,增长11.31%,占全省固定资产总额的2.66%,为科研项目顺利实施和推进全省科技创新发展提供了有力支撑。

4. 促进各项改革,提升资产整体效能。一是推进机构改革中国有资产管理。落实机构改革中国有资产管理有关规定,省级划转资产2.23亿元,保证资产随机构改革快速有序调整到位。二是稳步推进经营性国有资产集中统一监管。出台《省直党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管国有产权划转工作实施方案》(吉财资〔2019〕579号),完成首批53户企业改革试点,为全面推开经营性国有资产集中统一监管工作奠定基础。三是稳妥推进行业协会商会与行政机关脱钩。进一步做好我省行业协会商会脱钩过程中资产审核、批复工作,确保全

面完成脱钩改革工作任务。

#### (四) 国有自然资源资产

1. 推进自然资源统一确权登记与保护。一是推进自然资源统一确权登记。印发《吉林省自然资源统一确权登记总体工作方案的通知》(吉政办函〔2019〕143号),建立工作联席会议机制,编制完成2020年省级试点实施方案。二是全面落实生态环境保护职责。坚决打好碧水蓝天、黑土地、青山草原湿地保卫战,不断健全完善生态环境治理体系。完成中央环境保护督察问题整改,结案销号群众投诉举报案件7985个,结案率99%。

2. 优化国土开发保护格局。一是推进土地节约高效利用。印发《吉林省自然资源厅关于进一步加大力度强化处置批而未供和闲置土地工作的通知》(吉自然资办发〔2019〕345号),全年消化批而未供土地3766.6公顷,处置闲置土地1317.51公顷,处置率分别达到117%、329%。二是全面建立国土空间规划体系。出台《关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》(吉发〔2019〕20号),严格落实国家关于调整生态保护红线的要求,确保国土空间规划落地落实。三是推进国土空间生态保护修复。积极推进国土整治、土地复垦、矿山生态修复,历史遗留矿山详查等工作。

3. 严格落实水资源监管。一是全面启动节水行动。印发《吉林省节水行动实施方案》(吉水资联〔2019〕334)、《吉林省地方标准用水定额》(DB22/T389—2019),推进县域节水型社会达标建设。二是保障城市供水

安全。落实《吉林省加强饮用水水源保护和管理工作方案》(吉水节联〔2017〕139号),开展水源地安全保障达标建设。三是严控地下水开采。印发《吉林省水利厅关于进一步加强地下水管理与保护工作的函》(吉水资函〔2019〕16号),对地下水水量水位双控制、地下水超采区治理、地下水监测等均提出了指导意见和要求。

4. 多措并举保护林草资源。一是全力推进退化草原生态修复治理工作。全年完成优质牧草地种植示范工程4.36万亩、“三化”草地治理5.5万亩、围栏建设28.74万亩、有害生物防治79万亩。二是推进集体林权制度改革。全省共建立林业专业合作社930个,经营面积181.3万亩,其中,林下经济产值达142.1亿元。三是开展森林监测与评价。进一步融合林地变更调查数据、森林资源规划设计调查和公益林数据,实现全省森林资源管理“一张图”“一套数”“一盘棋”。

### 三、存在的主要问题

一年来,我省国有资产管理取得了明显成效,但也面临一些问题和困难,主要表现在:

(一) 企业国有资产(不含金融企业)方面

一是国有资本总量不大结构不优,省属企业主要分布在传统的资源型企业 and 投融资平台,战略性新兴产业和具有成长性的高新技术企业比重较小,部分企业主业优势不明显。二是企业改革发展内生动力不足。现代企业制度尚未完全建立,部分企业经营困难加剧,欠薪欠保问题突出。

## (二)金融企业国有资产方面

一是金融企业实力偏弱,支持实体经济转型升级能力有待提高。与经济发达地区相比,我省贷款总量少、资金供应不足,资本市场不够发达、多元化金融产品短缺,不能有效满足企业多样化的需求。二是金融企业公司治理尚需完善,内控体系亟需加强。“三会一层”<sup>⑥</sup>体系不够完善,存在缺位问题;风险管控体系不够完善,防控化解风险任务仍然艰巨。三是金融人才比较匮乏,人力资源管理效能有待提高,特别是高端金融人才和专业人才储备不足,适应复杂业务的管理人才短缺。

## (三)行政事业性国有资产方面

一是制度执行不到位。一些单位制度执行不严格、日常资产管理不规范,未经审批、擅自处置国有资产情况依然存在。二是资产配置效率还需提高。行政事业单位资产管理与预算管理的结合不够紧密,国有资产共享共用和调剂机制尚未有效建立,资产使用效率有待提高。三是行政事业单位国有资产管理绩效评价机制不健全。一些地方和单位资产配置上只重需求、不计成本,对行政单位国有资产效能科学评价,事业单位国有资产如何满足公共服务需求探索研究不够。

## (四)国有自然资源资产方面

一是国有自然资源管理水平有待提高。部分地方和单位保护发展森林资源目标责任制落实不到位,管理水平有待进一步提升,执行森林资源保护和经营管理的有关规定和要求不坚决、不彻底。二是各类国有自然资源底数需要进一步夯实。受自然资源系

统性、整体性影响,加上各管理部门基础数据、统计口径、分类标准不一致,缺少统一的核算方法,无法全面反映自然资源保护及利用的具体情况。三是国有自然资源利用效率有待提升。国有自然资源的利用效率和先进省份相比还有差距,国有土地资源利用粗放,投入产出低,总体使用质量和效益有待进一步提高。

## 四、下一步工作

针对我省国有资产管理中存在的问题,在完成上年省人大审议意见整改基础上,为进一步强化国有资产监管,实现国有资产保值增值,保证国有资产安全完整,下一步将努力做好以下工作。

(一)全面加强党的领导,以党建工作促进国有资产监督管理

一是把政治建设放在首位。深入贯彻落实习近平总书记重要讲话和重要指示批示精神,切实把“两个维护”融入到国资监管全过程。“一以贯之”坚定不移推进全面从严治党,加快实现企业基层党组织全覆盖。二是落实各级党委主体责任。严明政治纪律和政治规矩,切实把党的领导融入国资监管和国企改革全过程,推进党建工作与业务工作深度融合。三是加强党风廉政建设。持之以恒落实中央八项规定精神,通过巡视督查、审计等方式,有效遏制“四风”问题,努力营造风清气正的企业改革发展环境。四是创新党建工作载体。开展“解放思想

<sup>⑥</sup> 三会一层:股东大会、董事会、监事会和高级管理层。

再深入、全面振兴新突破”教育实践活动,推动企业党组织发挥作用具体化制度化。

(二)继续深化国企改革,着力培育具有核心竞争力的一流企业

一是着力实现企业高质量发展。科学论证“十四五”发展规划,着力打造发展活力更加突出、产业布局更加优化、资源配置更加高效、支撑作用更加明显、监管体系更加完善的发展新格局。二是持续深化企业内部改革。继续坚持“一企一策一专班”工作思路,围绕国企改革三年行动方案,推动省属国有企业改革落地见效。三是加快健全市场化经营机制。完善公司治理结构,明晰主体权责边界,努力提升企业发展活力和市场化水平。四是签订“双效”目标责任状。加强文化企业监管,科学设定经营目标值,强化绩效年薪和任期激励,推动企业领导班子真抓实干,带领企业实现高质量发展。

(三)完善国有金融资本管理制度体系,增强金融服务实体经济能力

一是增强财政金融“输血”能力。发挥财政职能作用,落实好国家和我省现有的各项金融政策,进一步支持农村金融发展,继续支持信用担保体系建设,充分发挥融资担保机构服务小微企业和三农等方面的作用。二是加快国有金融企业管理改革。组织国有金融企业修订公司章程,完善公司治理制度。建立“三会一层”制度与股权董事派出机制,提升资本管理的有效性。三是健全国有金融企业绩效评价体系。建立健全符合我省国有金融企业实际的差异化的绩效考核评价体

系,注重绩效考核结果运用。四是加强从业人员业务能力培训。建立吉林省高端金融人才储备库,建设“吉林省高端金融人才培训基地”,定期组织省内金融人才培训,提升金融企业管理水平和金融风险化解能力。

(四)加强规范行政事业性国有资产管理,提升资产管理水平

一是强化行政事业性资产管理制度执行力。进一步压紧压实部门单位主体责任,通过检查、约谈等多种监督手段,强化并落实财政部门综合管理、主管部门监督管理和行政事业单位具体管理的科学治理体系。二是提升资产使用效能。落实党中央、国务院关于“过紧日子”要求,优化资产配置管理,管控总量、盘活存量、用好增量。建立“公务仓”管理制度,积极推进固定资产在单位内部调剂共享,鼓励跨部门的资产调剂和共享共用。三是探索建立国有资产绩效评价管理制度。制定省级行政事业单位国有资产管理绩效评价管理办法,明确行政事业单位国有资产绩效评价的目标、原则和主要内容,推行行政事业单位国有资产绩效管理。

(五)建立健全自然资源管理体制,提高自然资源资产保护与利用

一是提升站位,强化绿色发展理念思想引领。深入学习贯彻习近平生态文明思想,牢固树立创新、协调、绿色、开放、共享发展新理念,实现百姓富、生态美的有机统一。二是改革创新,强化自然资源资产统一管理。对标生态文明体制改革总体部署,统筹谋划好自然资源开发与保护,科学核

定人员编制、配备相应工作力量,确保与管理任务相匹配。三是统筹发力,强化资源资产数据统计基础。建立国有自然资源数据库,统筹研究、妥善协调解决好自然资源主管部门之间数据

利用,真实反映全省自然资源资产家底及变动情况。谋划自然资源资产基础数据信息库平台建设,适时推进资源与环境相关信息共享共用。

## 吉林省人民政府关于 2019 年度 企业国有资产管理情况的专项报告

——2020 年 9 月 27 日在吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上  
省国有资产监督管理委员会主任 杨海廷

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:

按照《吉林省人民政府向省人大常委会报告国有资产管理情况工作办法(试行)》(吉发〔2018〕24 号)要求,受省政府委托,现将 2019 年度企业国有资产管理情况报告如下,请审议。

### 一、基本情况

按照我省现行国有资产管理体制,全省国有企业(不含金融企业)按照管理级次分为省属国有企业、市(州)国有企业(包含县区所属企业)两个层级,其中省属国有企业由省国资委监管企业、省国资委委托监管企业、省直非监管企业(包含文化企业)三部分组成。

(一)资产总量及分布情况。截至 2019 年末,全省国有企业共计 2536 户,资产总额 18565.1 亿元,同比增长 17.2%;负债总额 10787.7 亿元,同比增长 17.5%;国有资本权益总额 7269.7 亿元,同比增长 15.9%。

其中:省属国有企业 1001 户,资产总额 5023.2 亿元,负债总额 3308.3 亿元,国有资本权益总额 1426.6 亿元。(省国资委监管企业 593 户,资产总额 4481.4 亿元,负债总额 2959.8 亿元,国有资本权益总额 1271.0 亿元)

市(州)国有企业 1535 户,资产总额 13541.9 亿元,负债总额 7479.4 亿元,国有资本权益总额 5843.1 亿元。

2019 年度吉林省企业国有资产主要指标表

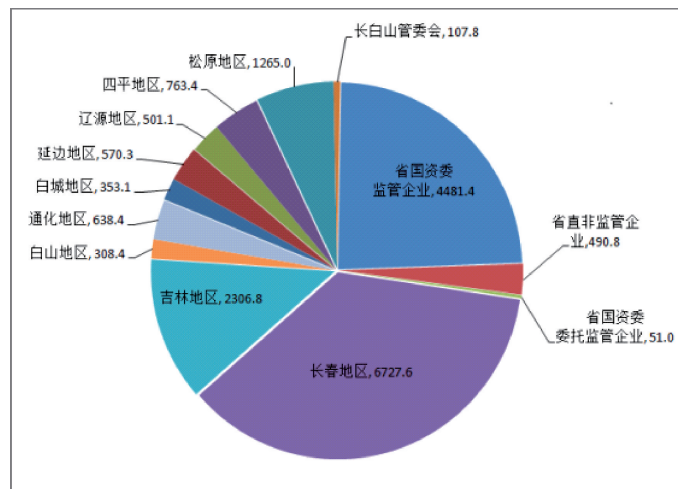
单位:亿元

项目	户数	资产总额	国有资本权益总额	营业收入	利润总额
吉林省国有企业汇总	2536	18565.1	7269.7	1146.8	32.4
省属国有企业	1001	5023.2	1426.6	464.5	18.7
其中:省国资委监管企业	593	4481.4	1271.0	371	14.7
省直非监管企业	268	490.8	133.6	71.8	4.7
省国资委委托监管企业	140	51.0	22.0	21.7	-0.7
市(州)国有企业	1535	13541.9	5843.1	682.3	13.7

1. 地区分布情况。全省企业国有资产主要分布在省国资委监管企业、长春市和吉林市国有企业,占总资产的 72.8%,其中省国资委监管企业占总资产的 24.1%。

2019 年度吉林省企业国有资产地区分布图

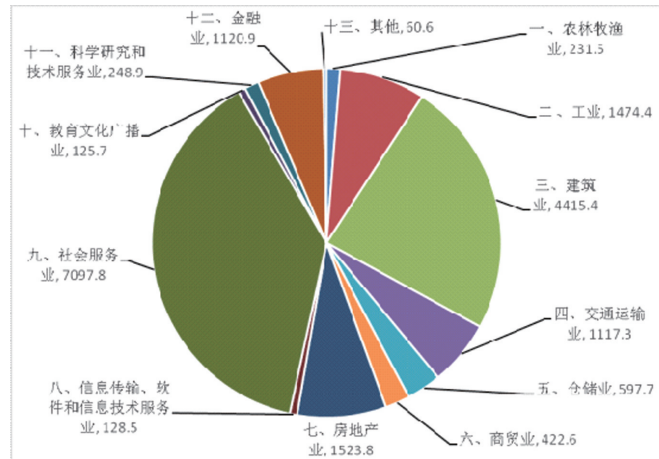
单位:亿元



2. 行业分布情况。全省企业国有资产主要分布在社会服务业、建筑业、房地产业、工业 4 个行业, 占总资产的 78.1%。其中省国资委监管企业主要

分布在建筑业、工业、社会服务业和交通运输业 4 个行业, 占总资产的 22.1%。

2019 年度吉林省企业国有资产行业分布图



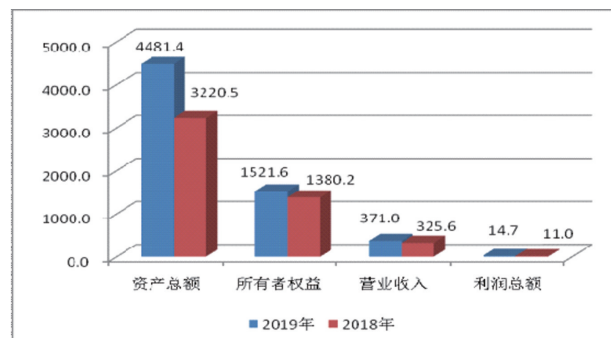
单位: 亿元

(二) 收入及效益情况。2019 年度, 全省国有企业累计实现营业收入 1146.8 亿元, 同比增长 8.6%; 实现利润总额 32.4 亿元, 同比减少 37.9%; 社会贡献总额 450.7 亿元, 同比增长 2.4%; 实际上交税费总额 48.0 亿元。

贡献总额 218.0 亿元, 同比增长 13.1%; 实际上交税费总额 20.5 亿元。(省国资委监管企业累计实现营业收入 371.0 亿元, 同比增长 14.0%; 实现利润总额 14.7 亿元, 同比增长 33.3%; 社会贡献总额 186.3 亿元, 同比增长 17.6%; 实际上交税费总额 16.3 亿元)

其中: 省属国有企业累计实现营业收入 464.5 亿元, 同比增长 12.3%; 利润总额 18.7 亿元, 同比持平; 社会

吉林省国资委监管企业 2018、2019 年度主要指标对比



单位: 亿元

市(州)国有企业累计实现营业收入 682.3 亿元,同比增长 6.3%;实现利润总额 13.7 亿元,同比减少 59.2%;社会贡献总额 232.7 亿元,同比下降 5.8%;实际上交税费总额 27.5 亿元。

## 二、管理情况

2019 年,面对经济下行压力加大、国企改革爬坡过坎的严峻形势,省政府认真贯彻党中央、国务院决策部署,坚持以供给侧结构性改革为主线,以落实“省属国企改革三年行动方案”为重点,聚焦高质量发展目标,企业国有资产管理取得新进展新成效。

(一)国资监管职能加快转变。围绕管好资本布局、规范资本运作、提高资本回报、维护资本安全等重点,梳理优化监管职责和工作内容,制定国资监管实施细则,进一步明确监管方式,细化监管内容。推进授权经营体制改革,制定授权放权清单。推动企业董事会建设,选好配强企业外部董事。健全完善三项制度改革,并将其纳入年度业绩考核。制定企业工资总额管理办法,完善与经济效益挂钩的工资决定机制。健全出资人监督和纪检监察监督、巡视巡察监督协同机制,共享监督成果,提高监督实效。

(二)国有资本布局持续优化。按照省委、省政府“举全省之力支持一汽发展”的要求,推动资本运营公司投资 25.9 亿元整合我省汽车零部件产业,实现控股一汽富奥、并表一汽富维、增持一汽轿车,打造千亿级汽车零部件产业集群。推动吉盛资产公司组建吉

林省铁路建设投资有限公司和吉林省盛金资产管理公司,两家新企业今年已相继成立。指导资本运营公司和吉盛资产公司围绕国资国企转型升级和改革发展需要,组建发展基金,加快战略新兴产业培育。推动投融资平台企业加大投资力度,其中吉高集团重点投资项目完成 199.7 亿元,伊开、集通等高速公路相继建成通车;水投集团完成投资 33.6 亿元,中部城市引松供水工程、敦白客专外部供电工程等重点项目进展顺利。

(三)重点企业改革取得突破。坚持“一企一策一专班”,推进重点企业改革脱困。昊融集团、通钢集团分别通过司法重整、债务优化方式,化解了金融债务,摆脱了经营困境,焕发了生机活力。大成集团战略重组取得积极进展,已初步选定央企作为战略合作者,明确了“土地盘活—债务化解—引资重组”的改革路径。截至 2019 年末,省国资委监管企业穿透式混改比例达到 64.0%。

(四)稳增长防风险取得实效。按照中央关于“六稳”工作部署要求,多措并举推动企业稳增长,吉高集团、运营公司等企业收入和利润都实现了不同程度增长。坚持问题导向,制定企业担保事项和对外拆借资金管理办法,严格审核企业重大投融资、担保和对外拆借行为;修订投资监管办法及投资项目负面清单,开展重大投资项目检查和问题整改。积极协调金融机构、地方政府及相关部门,通过贷款倒展、资产变现等方式,帮助交投集团、森工集团、吉煤集团、大成集团 4 户企



业有效化解债务风险,为防范区域性金融风险做出贡献。

(五)遗留问题处理有序推进。省委省政府出台了《厂办大集体改革工作的实施意见》,省直相关部门形成了“1+5”配套政策。召开全省工作动员部署会,申请中央财政专项补助资金。各市(州)进一步细化政策措施,全面开展企业界定和职工身份认定工作。省委省政府出台了《吉林省国有企业退休人员社会化管理工作方案》,进行全省工作动员,推进国有企业退休人员社会化管理工作有序开展。全省 47 户国有企业 855 个“三供一业”分离移交项目全部签订移交协议,目前绝大部分已完成维修改造。国有企业办市政设施和社区管理职能全面移交,10 所教育机构和 61 所医疗机构基本完成深化改革工作。

(六)企业党的建设进一步加强。一是贯彻落实“两个一以贯之”要求,积极推进企业将党建工作总体要求写入公司章程,推行“双向进入、交叉任职”领导体制。落实党委(党组)研究讨论作为董事会、经理层决策重大问题的前置程序要求。二是扎实开展“不忘初心、牢记使命”主题教育,按时完成软弱涣散党支部专项整治任务。三是从严压实国资系统各级党委管党治党主体责任,全力支持省纪委监委派驻各级纪检监察机构开展工作,持续整治“四风”,始终保持惩治腐败高压态势,系统政治生态逐步好转。

今年年初以来,在抗击新冠肺炎疫情过程中,省属国有企业在率先复工复产的同时,展现使命担当、履行社

会责任。一是组织医护人员驰援武汉,累计捐款捐物折合人民币 400 多万元。二是积极响应“稳就业”政策要求,定向招聘应届毕业生。三是支持中小微企业和个体工商户健康发展,截至 8 月末累计减免房屋租金 1575 万元,惠及企业 533 户。

### 三、存在的问题

近年来,我省在企业国有资产管理方面取得了一定成效,但对照中央、省委及省人大对国有资产管理工作要求,还存在一些差距和不足。

(一)国有资本总量不大结构不优。我省国有企业资产总额在全国排名比较靠后,并且主要分布在传统的资源型企业和投融资平台,多数处于产业链、价值链的中低端,战略性新兴产业和具有成长性的高科技企业少。还有部分企业主业优势不明显,产品附加值不高,缺乏核心竞争力,缺少有影响力、竞争力的大企业大集团。

(二)企业内生动力不足经营困难。个别企业缺少市场眼光,存在等靠要思想,与同行业对标意识不强。一些企业行政化、机关化色彩比较浓厚,基础管理薄弱,对高质量发展缺乏清醒认识。吉粮集团、森工集团已进入破产重整程序,交投集团、吉煤集团资产负债率居高不下,生产经营形势严峻,特别是吉煤集团欠薪欠险问题突出。

(三)国资监管体系有待健全完善。突出表现在市、县两级绝大多数没有设立专门的国资监管机构,经营性国有资产还未做到监管全覆盖。按照目前我省“分级分类监管”的国资管

理体制,市(州)层面只有长春市和吉林市单独设立国资委。由于监管体系不健全,市(州)国资统计工作分布在财政、国资、工信等部门,缺乏有效协同,部门间无法实现信息、数据互通共享,影响国资监管效能。省直党政机关和事业单位所属企业多数没有完全实现集中统一监管,低效无效资产有待盘活。

#### 四、下一步工作

深入学习习近平总书记关于国企改革发展和党的建设重要论述,贯彻落实好总书记视察吉林重要讲话和重要指示精神,按照省委和国务院国资委部署要求,以及省人大审议意见,围绕做好“六稳”工作、落实“六保”任务,主动适应加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,进一步增强机遇意识和风险意识,全力推进国企高质量发展,做强做优做大国有企业,实现国有资本保值增值。

(一)强化管理提质增效,防范化解重大风险。一是进一步完善奖惩机制,强化目标引领和分类引导,切实用好考核指挥棒,做到“业绩升、薪酬升,业绩降、薪酬降”。二是开展对标一流管理提升活动,着力加强企业管理体系和管理能力建设,进一步强化精益管理,加强成本费用管控,有效降低企业财务成本,努力拓展增效空间。三是防范化解企业重大风险,规范企业投资管理和对外担保、拆借行为,严格实施资产负债率、负债规模双管控,将债务风险控制纳入企业绩效考核体系。四是指导企业健全内控体系,完

善风险防控机制,持续提升企业治理能力和风险管控水平,确保不发生系统性金融风险。

(二)突出战略规划引领,实现高质量发展。紧紧围绕高质量发展要求,着力打造发展活力更加突出、产业布局更加优化、资源配置更加高效、支撑作用更加明显、监管体系更加完善的发展新格局。一是科学编制“十四五”发展规划,明确企业功能定位,指导企业积极参与“数字吉林”和“761”新基建工程建设,谋划发展一批新旧动能转换项目。二是以“两类公司”为依托,推动业务板块整合,实现专业化发展,做强做优主责主业,优化资本布局结构。三是联手央企做优增量,借力借势、靠大联强,通过与央企共设基金和联合投资等方式,促进企业转型升级和高质量发展。

(三)着力推动行动方案落实,确保国企改革取得实效。一是结合落实“国企改革三年行动方案”,坚持“一企一策一专班”持续推进重点企业改革。推动运营公司、吉盛资产公司加快完成吉粮集团和森工集团重整工作。指导大成集团加大土地盘活和债务化解力度,为实现央地整合重组创造条件。推进吉盛资产公司等企业制订完善综合改革方案,完成省国企改革领导小组等审议程序。二是深化混合所有制改革,坚持“三因三宜三不”原则,全面放开竞争类企业各层级国有股权,加快推进功能类企业股权多元化,不断深化与央企、民企及各类资本合作,全力推动我省混改实施方案落实落地。三是加快推进厂办大集体、国企退休

人员社会化管理、分离国有企业办社会职能三项改革收尾工作,确保年底前完成任务目标。

(四)强化治理增强活力,健全市场化经营机制。一是完善公司治理结构,明晰治理主体权责边界,充分发挥党委领导作用、董事会决策作用、经理层经营管理作用,着力提升董事会科学决策水平,切实做到高效运转、有效制衡。二是进一步健全市场化经营机制,组织开展“去行政化、去机关化”专项整治,精简机构和人员,压减管理层级,打造灵活高效的组织体系,提升企业发展活力和市场化水平。三是深化三项制度改革,推行经理层成员任期制和契约化管理,推进企业用工市场化,形成正确用人导向,完善市场化薪酬分配机制,实现薪酬分配向突出贡献人才倾斜。

(五)强化提升监管效能,加快推进职能转变。一是加快形成科学系统、精简高效的以管资本为主的监管制度体系,修订完善监管权责清单,探索继续下放管理权限,做到放管结合。加快实时在线监管系统建设,形成上下联动的数字化监管格局。二是深化授权经营体制改革,加强“两类公司”行权能力建设,确保各项权力放得准、接得住、管得好。三是着力构建业务监督、综合监督、责任追究三位一体闭环监督体系,推动出资人监督与其他监督融合贯通。四是落实国资监管“大格局、一盘棋”战略,协调推动建立

健全基层国资监管体系,明确市、县两级承担国资监管职能部门(机构),规范开展监管工作,持续推进经营性国有资产集中统一监管。

(六)强化党的全面领导,加强党建和党风廉政建设。一是始终把企业党的政治建设放在首位,全面建立党委常委会学习贯彻总书记重要讲话和指示批示精神“第一议题”制度,切实把“两个维护”融入到国资监管全过程。二是推进企业党建与业务工作深度融合,持续推动党的领导与公司治理有机统一。建立“解放思想再深入、全面振兴新突破”教育实践活动长效机制。三是从严落实系统各级党委管党治党主体责任,严明政治纪律和政治规矩,着力在整治不担当不作为上下功夫,着力在一体推进不敢腐不能腐不想腐机制建设上求实效,持之以恒落实中央八项规定精神和省委具体要求,努力营造风清气正的企业改革发展良好环境。

主任、各位副主任、秘书长、委员,省政府向省人大常委会报告国资管理情况制度建立后,省人大常委会听取并审议企业国有资产管理情况专项报告,充分体现了省人大对企业国有资产监督管理工作的高度重视。我们将按照本次会议的审议意见,进一步改进和完善企业国有资产监管工作,更好发挥国有企业对我省经济社会发展的支撑带动作用,为吉林全面全方位振兴发展做出积极贡献。

# 吉林省人大常委会视察组关于全省扫黑除恶专项斗争开展情况的视察报告

——2020 年 9 月 28 日在吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

省人大常委会副主任 王绍俭

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

开展扫黑除恶专项斗争，是以习近平总书记为核心的党中央作出的一项重大决策部署，事关社会大局稳定和国家长治久安，事关人心向背和基层政权巩固。常委会党组对这项工作高度重视，连续三年将扫黑除恶专项斗争列为常委会年度重点监督工作。根据今年监督工作安排，8 月 10 日至 13 日，省人大常委会组成视察组，在听取省政府、省法院、省检察院总体情况汇报后分别到长春、松原等地对我省扫黑除恶专项斗争开展情况进行视察。先后召开 4 次座谈会，听取所到地“一府两院”及相关成员单位的情况汇报，广泛征求基层人大代表、律师、企业及社区负责人的意见建议，并到长春市南关区光明村、华港机动车市场，松原市中级人民法院、松原市公安局宁江二分局、前郭县公安局等地进行了实地调研。现将有关情况报告如下：

## 一、基本情况

今年是为期三年扫黑除恶专项斗争决胜之年，全省上下深入贯彻习近平总书记关于扫黑除恶专项斗争的重要指示精神和省委决策部署，坚持疫情防控和专项斗争两手抓、两不误，黑恶势力违法犯罪特别是农村涉黑涉恶

问题得到根本遏制，涉黑涉恶治安乱点得到全面整治，重点行业、重点领域乱象治理得到明显加强，人民群众获得感、幸福感、安全感明显提升，扫黑除恶专项斗争取得重大阶段性成果。

(一)强化政治站位，体现责任担当。年初以来，各地各部门按照省委安排部署，强化组织领导、合力攻坚克难，政治站位不断提升。各级公安机关充分发挥主力军作用，打掉了一批涉黑涉恶团伙，社会治安持续向好。各行业监管部门大力整治行业乱象，提升了综合治理水平。各级检察机关、审判机关严把案件质量关，依法审判了一批黑恶案件，彰显了法治权威。中央扫黑除恶专项斗争第 13 督导组对我省扫黑除恶专项斗争给予充分肯定。

(二)强化打击遏制，斗争成效显著。全省共立案侦办黑社会性质组织 89 个、恶势力犯罪集团 117 个、恶势力犯罪团伙 275 个，破获刑事案件 3549 起，刑拘犯罪嫌疑人 3853 人，查封、扣押、冻结涉案资产折合人民币 30.45 亿元。全省法院一审判决 367 件，结案率 93.86%，一审涉黑案件结案率居全国第 3 位，一审涉恶案件结案率居全国第 2 位。全省检察机关提前介入涉黑涉恶案件 269 件，批捕涉黑涉恶

犯罪分子 2019 人,起诉涉黑涉恶案件 377 件 2454 人,涉黑涉恶案件起诉率 99.5%。

(三)强化协同配合,形成打击合力。各行业监管部门聚焦十大乱象乱源深入开展重点领域乱象整治。司法、信访、林草、市场监管、交通运输等部门主动开展行业领域涉黑涉恶线索排查,收集大量有价值线索。公安、民政、地方金融监管、教育、住建等部门同向发力,紧盯“黑车”、“黑彩”、“市霸”、非法小额贷款、校园欺凌、物业服务违法违规等行业乱象,全省累计查处“黑车”1306 台,取缔“黑旅店”68 家,撤销违规投注站点 112 家,清退小额贷款公司 329 家,没收违法采出矿产品 2300 多立方米,查处无证无照经营行为 7351 户,查处破坏森林资源案件 2117 起,清理整治违法违规物业服务公司 249 家。全省法院先后组织开展了打击“套路贷”和虚假诉讼、依法严惩“三农”领域涉黑涉恶犯罪等专项整治活动,组织对刑事、民间借贷、行政拆迁、强制执行四类案件进行“一案三查”。全省检察机关通过制发检察建议参与社会综合治理,共制发检察建议 416 件,跟踪反馈 388 件,协助行政机关建立完善工作机制 121 项。

(四)强化长效常治,健全长效机制。省扫黑办牵头出台了《吉林省扫黑除恶专项斗争“三书一函”工作规范》(监察建议书、司法建议书、检察建议书、公安提示函)及配套制度,督促各行业监管部门以案促治、以案促建。省公安厅坚持边打击边总结边提高,全面梳理总结专项斗争中一些行之有效的做

法,先后制定 7 大类 24 个规范性文件,得到公安部的通报表扬和省委主要领导的批示肯定。省法院制定印发《关于在审理涉黑涉恶案件中依法适用认罪认罚从宽制度的意见》等多个司法政策文件,进一步规范涉黑涉恶案件的审理和判决。省检察院全面落实“一案一整治”要求,制定印发《关于规范和加强扫黑除恶专项斗争制发检察建议的意见》,助力堵塞监管漏洞,铲除黑恶势力滋生土壤。

习近平总书记在纪念地方人大设立常委会 40 周年重要批示中强调,要“结合地方实际创造性做好立法监督工作,更好助力经济社会发展和改革攻坚任务”。这为地方人大做好新时代监督工作提供了根本遵循。从连续三年对扫黑除恶专项斗争开展工作监督的实践来看,我们有三点体会:一是人大监督要紧紧围绕党中央和省委决策部署,始终胸怀国之大事,人大工作才能更好服务中心工作;二是人大监督要坚持守正创新、开拓创新,不断丰富监督方式和内容,才能确保取得监督实效;三是人大监督要充分发挥代表主体作用,才能切实增强监督的针对性和专业性。

## 二、存在问题

(一)重视程度有所弱化。视察中了解到,有的部门存在过关思想、斗争精神弱化的问题,有的干部认为扫黑除恶专项斗争主要是政法单位的事,有时开展工作不积极、不主动、不深入。少数乡镇没有将扫黑除恶专项斗争纳入重要日程,个别领导干部有懈怠思想,认为扫黑除恶专项斗争已开展三年,目前已进

入收尾阶段,工作已告一段落。

(二)百日攻坚成效不好。省扫黑办从 5 月份组织各地各有关部门开展的“六清”百日攻坚战,有的地方和部门还没有实现预定的工作目标。一是在线索清仓方面,全国扫黑办交办省市直查的 473 条线索,仍有 3 条未按照工作时限查结。二是在案件清结方面,一审阶段还有 10 件案件需要在 9 月底前审结。三是在黑财清底方面,全省判决财产刑金额执行率 35.7%,低于全国平均率 49 个百分点。四是在行业清源方面,全省共制发“三书一函”2142 份,按期回复率 94.6%,有的相关部门和单位整改不到位、回复反馈不及时。

(三)案件办理质量不高。一是个别地方存在立案把关不严、办案水平不高、公检法协调不够的问题。二是审判压力较大。面对涉黑涉恶案件具有被告人多、办理难度大等特点,加之疫情影响,实现“案件清结”目标任务难度较大。三是重定罪量刑、轻财产处置问题依然存在。一些案件仍然存在涉案财产性质调查不清、部分财产不能随案移送、执行难度大等问题。四是部分法官对涉黑涉恶案件的事实认定、证据运用、法律适用把握仍然不够精准。

(四)行业治乱合力不强。一是有的部门对所管理领域存在乱象分析研判不够,涉黑涉恶情况掌握不全面、不精准,有的片面认为没有涉黑涉恶案件,就没有行业乱象,距离“深挖根治”要求还有一定差距。二是有的部门对所监管行业、领域日常监管整治力度

不够,只注重前期摸排,整治不深入、不到位。三是有的地方还存在监管部门职责界限不清、协同治理不够的问题。

(五)长效机制还不完善。一是深度打击、协调联动、案件会商等机制,有的落实不到位、流于形式,还需要进一步固化。存在解决涉黑涉恶线索查深查透难、案件侦查取证难、“打伞打财”挖根见底难、案件定性难等现象。二是有效预防遏制黑恶势力滋生的预警预防、源头管控等机制,有的针对性不强、覆盖面不广,还需要进一步优化。三是分级定责、层层落责、终身追责考核评价机制,有的执行不严不实、避重就轻,还需要进一步实化。

### 三、工作建议

习近平总书记今年 7 月视察吉林重要讲话中强调指出“要完善社会治安防控体系,常态化开展扫黑除恶专项斗争”。我们要深入学习领会、抓好贯彻落实。要敬终如始高质量完成专项斗争收官之年各项目标任务,确保扫黑除恶专项斗争取得全面胜利。

(一)进一步统一思想认识。为期三年的扫黑除恶专项斗争即将收官,我们要把思想和行动统一到习近平总书记和党中央对扫黑除恶专项斗争的最新要求上来。切实增强斗争精神、保持战略定力,以踏石留印、抓铁有痕的韧劲,持续发力、久久为功。要深刻认识到扫除黑恶势力的长期性、复杂性,克服毕其功于一役的想法,深入研究常态化开展扫黑除恶专项斗争的思路举措,健全完善社会治安防控体系,不断推进社会治理体系和治理能力现

代化。

(二)进一步提升办案质效。要牢固树立“以审判为中心”的刑事诉讼理念,深入落实“两高两部”关于办理黑恶势力犯罪刑事案件的系列意见,严把事实关、证据关、程序关、定性关。要切实推动完善检法提前介入、疑难案件公检法机关集体会商制度,加强司法机关的协作配合,及时解决法律适用、政策把握等方面问题,提高案件侦办、起诉、审判质效。要全面落实“两个一律”“一案三查”“一案一整治”要求,持续加压发力,不断提升涉黑涉恶案件办理的质量和效果。

(三)进一步加强行业治理。一是要不断压实重点行业、重点领域监管部门主体责任,各司其职、各负其责,彻底铲除黑恶势力滋生土壤。二是要严格执行《吉林省扫黑除恶专项斗争“三书一函”工作规范》及配套制度,及时开展“一案一整治”和堵塞行业领域监管漏洞,强化跟踪问效和督促整改。三是要围绕社会治安、教育卫生等 10 大重点行业持续开展专项治理,确保重点

行业、重点领域涉黑涉恶问题得到根本遏制,涉黑涉恶治安乱点得到全面整治。四是要在依法打击、行业整治、社会预防等各个方面,不断完善协同办案、涉案资产联合处置、检察建议、公益诉讼等工作机制。

(四)进一步推动长效常治。一是要加强制度建设。在打击黑恶犯罪方面,重点对扫黑除恶专项斗争线索排查、案件侦办、执法办案、打伞断血等关键环节形成制度规范。坚持边推进边总结边提高,全面梳理、提炼工作经验和成熟做法。深入查找在重点领域、重点部门、重点人员监管方面的短板弱项,从源头上遏制黑恶势力滋生蔓延,推动建立符合我省实际的扫黑除恶专项斗争规范。二是要进一步加强队伍建设。通过开展理论学习、业务培训、经验交流,健全考核和表彰机制,不断提高干部队伍政治素质和业务水平,为打赢扫黑除恶专项斗争提供坚强组织保障。

以上报告,请予审议。

## 吉林省人大常委会执法检查组关于 检查《中华人民共和国土壤污染防治法》 贯彻实施情况的报告

——2020年9月28日在吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上

省人大常委会副主任 张焕秋

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

打好净土保卫战,让老百姓吃得放心、住得安心,是以习近平总书记为核

心的党中央的重大决策部署。按照全国人大常委会要求和省人大常委会2020年监督工作安排,省人大常委会

执法检查组于 8 月上旬,对《中华人民共和国土壤污染防治法》(以下简称法律)贯彻实施情况开展了执法检查,现将有关情况作以具体汇报。

### 一、执法检查工作开展

省人大常委会党组高度重视,党组书记、常务副主任金振吉明确要求上下联动,采取赴地方检查与委托市(州)人大检查相结合的方式实现全省全覆盖。并成立了由我任组长,环资委及生态环境厅等政府部门主要领导、部分省人大代表组成的执法检查组。聚焦配套法规制定,农用地和建设用地安全利用、风险管控和修复,土壤污染防治规划、标准、普查、监测,执法监管及法律责任落实等问题,听取了省政府及相关部门工作汇报,深入长春、四平、松原 3 市 8 个点位实地检查,与五级人大代表及专家学者、基层执法人员座谈,全面了解法律施行情况。特别是围绕贯彻落实习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神,结合省情实际,突出对“耕地中的大熊猫”黑土地保护情况进行检查。针对法律实施时间短、社会各方缺乏了解的问题,检查组坚持将法律宣传贯穿执法检查全程,每到一地对照法律规定同当地同志交流检查意见,并对法律的先进理念、规定职责、工作任务等重点内容进行深入浅出地讲解。同时,利用“学习强国”平台开展“土壤污染防治法”专项学习,组织问卷调查,利用吉林人大微信公众号开展普法宣传,推动法律贯彻落实。

### 二、法律贯彻实施取得成效

省政府以贯彻实施土壤污染防治

法作为打好净土保卫战的法律武器,以细化落实黑土地保护、辽河流域水环境保护、大气污染防治三个条例和农作物秸秆露天禁烧和综合利用决定等地方法规作为重要法治保障,统筹推进大气、水、土壤综合治理,精准发力防治土壤污染。

(一)落实法律制度,土壤保护和污染防治切实增强。土壤监测、基础设施、污染风险管控等内容是法律第二章、第三章、第四章的重要条款。省政府坚持高位统筹,不断夯实工作基础,推动土壤污染防治制度有效落实。一是环境监测初见成效。完成农用地土壤污染状况详查,安全利用面积 17.6 万亩,严格管控面积 0.6 万亩;推进重点行业企业用地污染状况调查,采集基础信息 1451 个,确定重点监管企业 104 家;建立污染地块土壤环境管理信息系统,对 63 个疑似污染地块调查确认。二是农业面源污染得到防治。化肥农药使用量连续 3 年实现负增长,全省新增测土配方施肥耕地 2529.4 万亩;秸秆还田保护性耕作今年落实 1800 万亩,比上年增加 80%;回收处理农药包装废弃物 800 余吨,农膜回收率达 89.9%。三是生活污水和垃圾处理设施加快建设。建成 66 座城市生活污水处理厂,114 个重点镇生活污水处理设施项目中 62 个投入运营、48 个正在建设;运行生活垃圾处理场 55 座,日处理能力 2.6 万吨,44 个县(市)7904 个村建立了生活垃圾收运处置体系,月均处置 11.2 万吨。

(二)突出省情实际,土壤保护重大工程建设成效显著。法律第二十七



条、第三十一条、第五十四条对地方政府鼓励农业耕作措施、支持土壤养护和培育措施,重点保护未污染的耕地、林地、草地,以及退耕还林还草、退耕还湿等风险管控措施作出规定。作为国家重要商品粮基地,我省以“山水林田湖草”系统论为指导,坚持系统治理,统筹推进黑土地保护、天然林保护、林地退耕清收还林、湿地保护与修复等重大生态工程建设,不仅对土壤改良、土地修复保护起到重要生态支撑作用,而且为保障国家粮食安全贡献了吉林力量。黑土地保护工程的“梨树模式”,经连续 10 年监测,试验地块土壤含水量增加 20% 至 40%,有效保墒,预防风蚀;耕层 0 至 20 厘米有机质含量增加 12.9%,有效降低化肥农药投入量 3000 吨,减少重金属污染;每平方米蚯蚓数量增加到 120 多条,促进土壤生物性质改善;保护性耕作每年减少秸秆焚烧 100 万吨以上,有效减少多环芳烃等污染来源。覆盖西部 10 县的河湖连通工程,连通松花江、嫩江、洮儿河与 203 个湖泡,使沙漠化面积缩小至 1.7 万公顷,盐碱地减少 6.5 万公顷,湿地恢复 3500 平方公里,地下水位上升 1 米,降雨量上升 100 毫米,粮食增产 5.6 亿斤。

(三) 夯实法定责任,相关配套制度不断完善。法律第五条、第七条、第八条分别对地方政府及部门在土壤污染防治中的职责、考核评估及建立信息共享机制等内容作出明确规定。省政府出台了《土壤污染防治行动计划实施情况评估考核规定(试行)》,对各市(州)进行考核评估,并初步建立了

协调联络机制、土壤环境信息共享机制和土壤污染地块管理协调联动机制。省直有关部门还制定实施了《建设占用耕地表土剥离工作管理办法》《农村生活污水处理水污染物排放标准》等一系列配套规定,细化落实土壤污染防治措施。

(四) 强化案件办理,土壤污染违法行为得到惩治。2019 年以来,先后组织开展土壤污染监管排查整治、畜禽养殖污染整治等系列专项行动,持续对环境违法行为保持高压态势。共查处涉土违法案件 57 件,处罚金额 202.6 万元,累计排查固体废物堆存点 2100 个,完成非正规堆存点整治 800 个。全省法院系统受理涉土刑事案件 41 件,民事案件 36 件,公益诉讼案件 3 件。

### 三、法律实施中存在的问题

从检查情况看,全省各级政府及相关主管部门高度重视土壤污染防治法的贯彻落实,但在具体工作中还存在一些影响法律实施的实际问题。具体包括六个方面:

(一) 土壤污染状况普查和监测工作不扎实。法律第十四条、第十七条对土壤污染状况普查及监测作出明确规定。我省既有土壤环境家底不清的问题,也有监测能力不足问题。由于土壤环境质量详查工作起步较晚,绝大多数市(州)对重点行业企业用地调查还没有监测数据,无法对建设用地土壤环境质量状况进行全面评估,无法满足精准治污、精细化管理的需要。同时,土壤环境监管基础能力薄弱,省级监测网络没有完成布点设置,除长

春、吉林外,其他城市尚不具备土壤环境质量监测能力。

(二)土壤污染防治和保护措施落实不到位。一是企业土壤污染防治监管不够。法律第十九条、第二十一条规定了企事业单位、土壤污染重点监管单位防治土壤污染的义务。但一些企业、重点监管单位在内部环境管理、土壤污染防治等方面做得不到位,在有毒有害物质生产、贮存、运输、回收等环节上存在不规范现象。二是农业投入品管理不严。法律第二十七条、第三十条对合理控制农药、化肥等的使用量和农药包装废弃物无害化处理作出规定。目前全省农药化肥利用率只有 38%左右,过量施用导致土壤板结、有机质含量下降和重金属积累;农药化肥包装废弃物回收利用有待探索开展,循环利用产业尚未形成。农膜使用量和使用面积大幅增加,残留农膜使土壤通透性变差。

(三)土壤污染防治资金和技术保障跟不上。法律第七十一条、第七十条对设立省级土壤污染防治基金及安排必要资金用于科研开发项目作出规定。检查发现,我省土壤污染防治基金尚未建立,省政府正在积极筹备。同时,由于财力不足,投入土壤污染防治的科研项目资金有限,去年用于关键技术攻关的经费不足 3000 万元。

(四)土壤风险管控和修复特别是安全利用不规范。法律第四章对农用地、建设用地安全利用,以及第三方从业单位的专业能力和转运污染土壤的措施等作出规定。我省土壤环境监测、调查、评估机构业务水平差异较

大,省内土壤环境管理专家库尚未建立,企业和第三方服务机构缺乏寻求技术支持的途径。土壤污染状况调查、风险评估、管控修复市场需求大,但从业单位进入门槛低、无资质要求,相关部门缺乏有效监管手段,有些项目不符合规范。

(五)各方协同配合的执法监管机制不完善。法律第七条对省级政府生态环境、农业农村、自然资源、住建、林草等主管部门土壤污染防治的监管职责作出规定。检查发现,由于土壤污染问题产生的原因相对复杂,且具有隐蔽性、滞后性、累积性,因此在落实土壤环境管理各项制度的具体工作中,各部门之间配合还不够协调,特别是在土壤环境信息共享和联合执法监管措施等方面还不够完善。

(六)土壤环境违法案件办理难度大。一是立案难,部分行政机关存在以罚代刑、以罚代改的做法,不能及时向检察机关移送案件线索。二是调查难,办理土壤污染案件的专业技术检测费用较高、周期较长,影响调查工作的开展。三是执行难,土壤污染修复周期长、技术复杂、投入高,违法者往往无力承担修复费用,使判决结果难以得到有效执行。

#### 四、强化法律实施的建议

土壤污染防治法是贯彻落实党中央决策部署、扎实推进“净土保卫战”的法制保障。全省各级政府及有关部门要以全面贯彻实施法律为动力,以农用地和建设用地为着力点,突出黑土地保护,强化土壤污染管控和修复,加快解决土壤污染问题,让全省人民

群众吃得放心、住得安心。

(一)增强责任意识,坚决打好土壤污染防治攻坚战。落实政府及部门监管责任。加强对土壤污染防治工作的领导,组织、协调、督促有关部门依法履行监督管理职责,强化部门间的协调联动机制建设,形成协作攻坚的强大合力;加强对从事有关风险评估、论证和技术支持的单位事中、事后监管,并将执业情况纳入全国信用信息共享平台和国家企业信用信息公示系统向社会公布。落实企业主体责任。推动建立土壤污染治理与修复的企业行业“谁污染、谁担责”自律机制,督促企业落实土壤污染治理资金。形成政府主导、企业担责、公众参与、社会监督的土壤污染防治体系,为建设美丽吉林提供土壤环境安全保障。

(二)坚持分类施策,依法保护土壤环境和安全利用土地。加强工业污染源监管。对矿产资源开发利用活动区域环境加强监督,防控工业固体废物和重金属污染,定期对重点监管企业和工业园区周边开展监测,加强工业废物处理处置,强化综合利用。加强农业面源污染控制。持续推动农业投入品双减量,按照化肥农药零增长行动计划,认真开展测土配方施肥、病虫害绿色防控技术;探索农业投入品废弃物和农膜回收利用运行机制,加强循环产业培育发展;深入推进秸秆、畜禽粪便综合利用和农村人居环境综合整治。

(三)夯实工作基础,全力推动土壤污染预防和保护。强化土壤环境保护意识。运用多种形式深化对法律的

学习宣传,提高对土壤污染防治重要意义的科学认知,使各级政府及相关主管部门熟知法律规定和工作职责,工业企业、农民群众切实增强保护土壤环境意识,推动全社会形成共同参与土壤污染防治的良好氛围。坚持规划先行。加强规划论证,根据土壤环境承载能力,合理确定区域功能定位、空间布局。严格执行土壤污染防治规划,把好项目环保准入关,控制污染物排放总量。摸清土壤环境家底。全省各级政府要在生态环境主管部门统一部署下,克服困难,积极组织力量开展土壤污染详查工作,加快建立污染地块清单和优先管控名录。

(四)运用综合手段,切实加大土壤污染防治保障力度。强化资金保障。按照法律规定,抓紧建立省级土壤污染防治基金,构建治理资金长效投入机制;加强财政、税收、价格、金融等经济政策的统筹,积极争取国家政策和资金更大支持,引导带动社会资金投入土壤污染防治。强化技术保障。统筹全省土壤生态环境监测网络和装备建设,提升土壤质量监测分析能力;加强执法监管队伍建设,将专业技术人才充实到工作一线,助力我省净土保卫战不断取得实效。

(五)加强机制建设,有效解决工作中的执法和司法问题。全省各级有关行政主管部门和公检法机关要加强监管执法和信息交流协作,开展联合执法或综合执法。同时,健全行政执法与刑事司法衔接机制,协力推进土壤环境保护司法工作。完善调查取证、责任认定、鉴定评估等制度,依法

严惩非法排放有毒有害污染物、违法  
违规存放危险化学品、监测数据弄虚  
作假等违法行为。

## 吉林省人大常委会执法检查组关于检查 《中华人民共和国突发事件应对法》 贯彻实施情况的报告(书面)

——2020年9月27日在吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议上

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

党的十八大以来，党中央高度重视突发事件应急管理工作。习近平总书记强调，要坚持依法管理，运用法治思维和法治方式提高应急管理的法治化、规范化水平。贯彻落实党中央重大决策部署，省人大常委会主动作为、依法履职，按照《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)的有关规定，于年初向全省各地区人大常委会发出关于听取审议本级政府应对新冠肺炎疫情工作报告的建议，各地区人大常委会全部将其列为年度重点监督工作。省人大常委会依法听取审议省政府相关专项工作报告的同时，还重点开展了《突发事件应对法》执法检查。7月24日，召开动员部署会议，省应急管理厅等8个单位到会并发言，省发改委等14个部门提供书面汇报材料。根据全省新冠肺炎疫情防控形势，8月3日赴梅河口市、8月19日至22日赴白城市开展实地执法检查，省应急管理厅、省卫健委、省地震局有关同志以及长春工程学院、

吉林铁道职业技术学院有关专家协助工作，配合检查发放调查问卷334份，同时委托其他地区开展自查并提交报告，实现执法检查全覆盖。

执法检查过程中，检查组自觉将推动全省认真学习贯彻习近平总书记在吉林考察时的重要讲话重要指示精神作为首要政治任务，号召各方面以实际行动确保总书记重要讲话重要指示精神落到实处；依法督促全省各地在疫情防控进入常态化阶段、特别是在防汛进入关键时期，时刻绷紧防疫防汛这根弦，继续抓紧抓实抓细防控工作；积极推动全省深入学习宣传《民法典》，将《民法典》直接涉及应急管理的内容，结合执法检查进行广泛宣讲；始终坚持问题导向、目标导向、结果导向，坚持深入实践、深入基层、深入一线，有效推动了法律的贯彻实施。

### 一、法律实施的基本情况

《突发事件应对法》实施以来，全省高度重视突发事件应急管理工作，尤其是机构改革后，全面深入贯彻落实习近平总书记关于依法加强应急管

理工作的重要指示精神,牢固树立新时期应急管理新理念,始终坚持预防为主、预防与应急相结合原则,以保障人民群众生命财产安全为根本,全面提高应对突发事件的能力,《突发事件应对法》得到较好贯彻实施。

(一)加强组织指挥机构建设,强化责任落实

全省各地不断加强应急管理组织指挥机构建设,省市县均成立安全生产委员会,党政“一把手”担任双主任。机构改革后,组建应急管理部门,研究出台《吉林省应对重特大突发事件指挥部框架方案》,努力提升应对突发事件组织指挥的系统性、整体性、协同性。目前,省市县三级应急安全等议事协调机构基本转隶到位。制定《部门安全生产主要责任清单》和《企业安全生产主体责任“五个必须落实”》等规定,进一步厘清安全生产责任边界,明确责任主体,强化责任落实。

(二)加强应急预案管理,推进应急预案体系建设

目前,我省已基本形成应急预案体系框架,各级各类应急预案数量逐年增长、质量稳步提升。全省现行有效的自然灾害、事故灾难、公共卫生和社会安全等突发事件应急预案共计 50010 件,各级政府及部门各类应急预案 7782 件,企业和其他社会组织各类应急预案 42228 件。2019 年,全省共开展各类应急演练 36650 次,参演人数 410 万人次,2020 年上半年,共开展各类应急演练 6000 余次,参演人数 102 万人次。积极发挥好省级救灾物资的辐射保障作用,将省级救灾物资

的 60% 按照东、中、西分储在白山、通化、松原等 15 个代储库,初步建立以省级储备库为主体、9 个市级储备库为支撑、6 个县级储备库为辅助的区域性联储联动保障格局。

(三)加强监测预警,筑牢突发事件应对防线

一是完善监测预警系统。大力推进“智慧应急”,启动应急指挥中心和无线通信网络建设,7 大主系统、30 个子系统、500 余个功能模块初步建成,努力做到应联必联、能联必联,使重大风险隐患看得见、管得住、能追溯。制定《关于加强全省灾害信息员队伍建设的实施意见》,建立“省—市—县—乡—村”五级灾害信息员队伍,涵盖全省 937 个乡镇(街道)、1920 个社区、9342 个行政村。

二是推动信息共享共用。正式启用国家应急指挥综合业务系统,实现省市县三级全覆盖,形成全国信息报送“一张网”,通讯调度“一键通”。制定《市县突发事件预警信息发布系统建设意见》,构建省市县三级相互衔接、规范统一、运行高效的预警信息发布体系,提高预警信息发布时效性和覆盖面,增强突发事件防范和应对能力。

三是推进系统融合对接。目前,省政府应急、水利、林草、自然资源等部门的信息系统正在进行对接,加快汇聚、关联相关部门信息化系统,努力打破“僵局”,实现互联互通。不断完善视频调度、数据汇总、辅助决策等功能,为远程可视化、精准化调度指挥打下坚实基础。

(四)坚持协同联动,推进突发事件应对工作规范化

由我省牵头,制定了《吉辽黑蒙四省(区)应急管理协作框架协议》和《联席会议工作章程》,加快推动东北四省(区)应急管理“一体化”。加强我省部门间协同联动,出台《关于落实中央财经委第三次会议主要任务分工方案的实施意见》和《吉林省自然灾害救助应急联动机制》,建立自然灾害防治工作联席会议制度,形成涵盖会商研判、预警响应、物资调集、应急联动、舆情应对等 10 个方面的协同联动机制。出台《吉林省救灾应急工作规程》《吉林省自然灾害灾情统计报送暂行规则》等,为全省规范开展防灾救灾工作提供支撑。

(五)统筹社会力量,推进应急救援队伍建设

加强应急管理队伍建设,举办业务培训 36 期,对市、县两级政府及应急管理部门负责人开展专题培训。与长春工程学院共建东北首家应急管理学院。摸清社会应急力量底数,2019 年、2020 年连续两年开展社会应急力量普查,研究制定《吉林省社会应急救援力量征用和补偿管理办法》,为推进相关工作提供保障。加大宣传力度,持续开展大众化警示教育,启动“最美吉林应急人”评选活动,利用各类网络平台发布警示提示和科普宣传。

(六)积极主动作为,有效处置各类突发事件

过去的一年,我省成功阻截“3·18”和“11·05”俄方境外火入境,较好处置松原 5.1 级地震、“利奇马”超强

台风等灾害事故。今年上半年,全省火灾数量、过火面积、受害森林面积同比下降 55.8%、86.6% 和 82.2%。全省各类事故数量、死亡人数同比分别下降 43% 和 24%。桦甸、抚松和延吉被列为风险监测和重点隐患排查工程国家示范试点,延吉被列为全国 13 个综合减灾示范试点创建单位之一,全省 36 个社区被评为国家级减灾示范社区。

全力做好防汛各项准备工作,全省落实各级各类防汛责任人 2968 人,开展业务培训 352 次 2.1 万人次,组建 727 名防汛抗旱专家随时为抢险救援提供技术支撑,抗洪抢险第一梯队 33667 人全面进入临战状态,储备抢险物资价值 1.23 亿元。与三一重工集团签订战略合作协议,可随时调用 2916 台套重型工程机械参与救援任务。

## 二、法律实施中存在的主要问题

### (一)突发事件应对机制不完善

一是组织指挥机制有待进一步完善。按照有关规定,应急管理部门承担应对重大灾害指挥部门工作,但相关行业的专业人才、专项资金归属行业主管部门,前期监测预防工作也由行业主管部门承担,应急管理部门如何准确掌握重大灾害的信息和形势、实现专业化指挥、有效调度各方资源应对重大灾害需要认真研究。

二是各部门职责需要进一步厘清边界。现实中,存在行业主管部门认为监管职责和执法力量已经转隶到应急管理部门,不再有监管责任。但是,应急管理部门也无法对各行各业、各

地各类突发事件进行全方位、全过程、全时空的有效监管。部分地区为保证不出问题,只能实行“捆绑式”工作方式,各部门一起上,宁可重复做,也要确保不拉过。

**三是“防”与“救”的协调衔接机制有待完善。**机构改革后,应急管理部门主要负责突发事件的综合监管、应急救援,行业主管部门主要负责突发事件的监测预防。二者何时衔接、怎么衔接、衔接后的职责如何分工都需要进一步明确。

(二)突发事件应对能力需要进一步增强

尚未真正建成应急救援综合指挥平台,各灾种的应急救援平台没有完成整合,已经接入应急指挥平台的行业监测系统需要进一步升级完善,单灾种应对向综合减灾转变还没有实现,统筹协调、信息共享、联动响应机制需要进一步完善。各级应急管理部门应对各类突发事件的专业化能力需要进一步加强,实现突发事件应对现场专业化指挥的机制需要进一步完善。应急管理工作人员责任压力较大,容错纠错机制和保障机制不完善。大多数部门和企业未设置应急管理专职岗位,兼职带来的不专业、易疏漏问题较为突出。

(三)应急避难场所建设与监管需要进一步加强

检查中发现,我省应急避难场所存在重数量轻质量、重建设轻管理、有规模不实用等问题。从监督管理看,管理部门不够明确,职能不清、监管不力现象依然存在;从建设效果看,有些

场所虽然立了牌子,但没有实际功能,供不了水、发不了电、住不了人;从实际应用看,很多地方缺乏必要的宣传和演练,致使周边居民对避难场所的功能作用以及疏散路线不清楚,建设与使用存在脱节问题。

(四)应急物资储备体系不完善

各级政府物资储备资源没有完成整合,部分地区物资储备存在少小散问题。物资储备的社会化程度低,储备形式单一。过于依赖政府储备,社会组织储备物资品种不全,企业尚未全面深入参与进来,家庭储备意识不强,存在盲目跟风。政府、社会组织、企业之间良性互动、相互补充的机制没有建立起来,储物于社会、储物于企业的格局没有真正实现。

(五)法律宣传普及不深入

《突发事件应对法》明确规定,县级人民政府及其有关部门、乡级人民政府、街道办事处、各级各类学校应当组织开展应急知识的宣传普及活动和必要的应急演练。但从调查问卷结果分析看,人民群众的防灾意识、风险意识比较薄弱,应对突发事件的技能和知识储备不足。各地区法律宣传方式传统单一,应急演练群众参与度低,效果不理想。调研问卷结果分析显示,有 30%左右群众不知晓有《突发事件应对法》,有 51%的受访者没有参加过应急演练,但大部分受访者希望参加相关培训或者演练。

(六)社会力量调动不充分

“对社会的动员”向“由社会进行动员”的理念没有建立,缺乏有效调动机制,政府与社会组织以及群众的联

系还不够紧密、联动机制还不够灵活,社会动员能力没有充分体现,社会应急力量没有得到充分发挥。

### 三、进一步深入贯彻《突发事件应对法》的建议

全面正确贯彻实施《突发事件应对法》,是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求,事关国家安全发展、社会和谐稳定、人民幸福安康,全省各地、各级政府须臾不可懈怠。

#### (一)进一步压实领导责任

按照《突发事件应对法》规定,国务院在总理领导下研究、决定和部署特别重大突发事件的应对工作。法律直接明确国务院总理的职责是极为少见的,足以说明此项工作的极端重要性。全省各级领导干部,特别是地方各级政府及有关部门主要负责人,必须提高政治站位,始终坚持以人民为中心的发展思想,自觉把责任扛在肩上、把工作抓在手上、把措施落在实处,真正确保责任不落空、工作无漏洞、应对及时科学有效。

#### (二)进一步健全突发事件应对机制

严格落实《突发事件应对法》第八条规定,县级以上地方各级人民政府应当切实加强突发事件应急指挥机构建设,统一领导、协调突发事件应对工作。科学设立、健全完善相关类别突发事件应急专业指挥机构,组织、协调、指挥突发事件应对工作。依法厘清综合监管、专业监管、行业管理责任边界,进一步明确平时与战时、预防与应对、组织与协助的协调衔接机制和职责,制定权力清单、责任清单,健全

容错纠错机制,彻底消除工作盲区、死角和漏洞。

#### (三)进一步加强应急队伍建设

要积极加强应急管理专家库建设,为各类突发事件的调查评估、分析研判、科学决策提供支撑。积极发挥科研院所的作用,促进创新理论和前沿科技与应急管理工作深度融合,推动工作创新发展。大力支持高校应急管理专业建设,充分发挥专业优势,为应急管理人才和队伍培养、培训提供阵地。大力加强综合应急救援队伍、专业应急救援队伍、基层应急救援队伍建设,支持、规范社会应急救援队伍和志愿者队伍建设,努力建设专常兼备、反应灵敏、作风过硬、本领高强的救援力量。

#### (四)依法决策,确保应急措施的合法性、适当性

要贯彻落实《突发事件应对法》关于保障人民群众的基本生活需要,最大限度地减轻重大突发事件的影响要求。在坚持人民利益至上,保障人民生命和财产安全的前提下,全省各级政府及有关部门应当严格按照法律法规的规定发布决定命令、采取应急措施,要充分考量应急措施的合法性、适当性和必要性,选择干预最小、负担最小的手段和方式,有效避免引起公众逆反心理、造成社会秩序混乱。全省各级人大及其常委会要依法加强监督,确保作出决定的主体、权限、程序合法,应急措施的手段、方式、强度适当。

#### (五)进一步完善物资储备体系

完善的物资储备体系是有效应对



突发事件的基础和保障。《突发事件应对法》规定,国家建立健全应急物资储备保障制度,设区的市级以上人民政府和突发事件易发、多发地区的县级人民政府应当建立应急救援物资、生活必需品和应急处置装备的储备制度。相关政府要按照法律规定,结合实际,加快建立统一协调、多方参与、信息共享、快速反应的应急物资储备机制,构建采购供应、物资储备、生产动员、调运保障一体化的应急物资保障体系,确保跨部门、跨地区、跨行业的应急物资保障有序顺畅、及时高效。

#### (六)进一步完善基础设施建设

要进一步完善各类灾害预防基础设施和重点工程建设,科学规划、合理布局,既要节约资源,又要实用管用。加强看护、管护、维护,确保始终保持良好性能和状态,做到有备无患。要加强监测预警能力建设,切实提升监测预警的覆盖面、精准度、及时性,做

到发现得了、发现得早、发现的准,为有效应对突发事件提供有力支持。要加强应急通讯保障能力建设,确保监测监控、现场救援、指挥调度不断档,实现全天候、全地域、全时段通信畅通。

#### (七)进一步构建多元参与应急管理的大格局

《突发事件应对法》规定,公民、法人和其他组织有义务参与突发事件应对工作。要充分调动全社会的积极性、主动性和创造性,充分发挥企业、社会组织、媒体、人民群众在突发事件应急管理中的重要作用。全省各地要立足本地实际,加大法律宣传的力度、广度、深度,积极开展面向社会大众的培训和演练,促进人人知法、守法、用法,形成全社会动员、全社会参与的突发事件应对大格局。

以上报告,请审议。

## 吉林省人民政府关于《省人大常委会 执法检查组检查〈吉林省优化营商环境 条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》 研究处理情况的报告(书面)

——2020年9月27日在吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议上

省人大常委会:

《省人大常委会关于执法检查组  
检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻

实施情况报告的审议意见》(吉人办发  
〔2020〕27号,以下简称《审议意见》)收  
悉。省政府高度重视,责成省政务服

务和数字化建设管理局针对《审议意见》中提出的意见和建议,逐条进行分析研究,提出改进措施,全力抓好落实。现将有关情况报告如下:

### 一、关于进一步提高政治站位,加快构建优化营商环境长效机制

(一)迅速学习贯彻习近平总书记视察吉林重要讲话重要指示精神。按照省委、省政府部署要求,将习近平总书记关于优化吉林营商环境的最新重要指示精神转化为工作思路和具体举措,研究制定方案,自 7 月末起在全省范围内组织开展了“全面优化吉林政务服务生态打造最有温度的营商新环境”专项行动。一是以提升政府网上政务服务能力为统领,推动政务服务“智能化”。把推行“互联网+政务”,提升网上政务服务能力作为破解营商环境深层次问题的突破口,加快数据资源的集成汇聚共享,大力推进政务服务事项“一网通办”,持续提升省、市、县三级政务服务事项网上可办率,打造“智能化”政务服务新模式,以“智能化”助推实现办理环节简化、申报材料压减、办事时间压缩、经营成本降低、行政审批提速、群众办事方便。二是以国家对东北地区营商环境试评价为指挥棒,推动政务服务“模板化”。适应国家对东北地区营商环境试评价的新形势新要求,指导督促中省直责任部门、单位对标国际和国内发达地区先进水平,围绕衡量企业全生命周期、反应投资吸引力、强化监管与服务等重点领域,从关键问题和制度性障碍入手,就开办企业、工程建设项目审批、不动产登记、进出口整体通关、融

资信贷和获得用水用电用气等内容,围绕减环节、减材料、减时间、减成本,逐项制定标准化优化提升方案,以全省统一的“模板化”来助推实现营商环境市场化、法治化和国际化。三是以省情实际和企业核心诉求为依托,推动政务服务“特色化”。协调推动各地、各部门根据发展所需、基层所盼和民心所向,在全面学习复制推广京沪沪营商环境建设先进经验基础上,系统挖掘、统筹设计,因地制宜开展系列惠企暖企特色活动,以“特色化”服务举措擦亮吉林营商环境新招牌,加快打造形成一批具有吉林特色、在全国叫得响的改革举措。

(二)着力构建完善具有吉林特色的优化营商环境工作机制。充分发挥好各级软环境建设领导小组及其办公室作用,统筹协调政策措施研究制定、任务推进落实、效果考核评价等工作,加强上下协调联动,推动形成全省上下齐抓共管的生动局面。一是健全考核评价机制。将营商环境建设作为重要指标纳入政府绩效考核体系和领导班子综合考核评价体系。考核评价结果,作为部门、单位主要领导和工作人员业绩评定、干部选拔任用和部门评先评优的重要参考,通过常态化、长期化、制度化开展考评工作,推动形成激励、约束、保障相统一的具有吉林特色的优化营商环境工作机制。二是健全工作保障机制。持续打造“沟通、帮扶、解困、评议”四位一体的优化营商环境工作机制,为企业提供“妈妈式”的服务,真心实意当好企业的“娘家人”。通过建立沟通机制,不定期召开

座谈会、意见征集会、情况通报会,及时听取企业意见建议。通过建立帮扶机制,实行重点企业帮扶解困联席会议制度,加强对项目落地的跟踪服务,及时协调解决企业在生产经营等方面的实际困难,为企业发展排忧解难、保驾护航。通过建立解困机制,实现了与相关行业部门的合作共建,将企业有困难由多方拜码头变为找软环境办一家即可解决。通过建立评议机制,组织各类经营主体,对省级有行政审批权、行政执法权的部门单位开展评议,将成绩纳入年度软环境工作考评中,进一步推动全省行政机关转变工作作风,规范行政行为,实现对市场主体和办事群众服务的提速提质提效。三是健全长效宣传机制。保持新闻宣传强势,增加宣传频次,创新宣传方式方法。通过在省内主流媒体开设专题专栏,组织全省联动的营商环境建设宣传月,开展营商环境建设进党校、进社区、进企业等多种方式,广泛宣传加强营商环境建设的重要意义、政策措施、先进典型和经验做法。督促各地各部门运用报纸、广播、电视和网络等各类媒体渠道,紧扣重要时间节点,密集开展宣传活动,并将营商环境建设宣传工作纳入年底考评。推动全社会共同建设营商环境、爱护营商环境、分享优化营商环境带来的好处和便利。

(三)加快推动制定《吉林省优化营商环境条例》相关实施细则。今年6月,组织对《条例》全文7章73条128款具体规定进行了系统梳理,形成了制定细则的初步打算和责任分工,印发了《关于制定〈吉林省优化营商环境

条例〉相关实施细则的通知》(吉软环境办〔2020〕57号),要求各地、各有关部门结合地方实际和不同领域、行业特点,研究制定相关实施细则,对具体条款做更为详细、具体的解释和补充,进一步增强《条例》的可操作性、可行性和实效性。从最新调度掌握的情况看,目前,各地、各部门都制定了详实具体的工作计划,有的已经在着手落实。比如,在省级部门层面,针对《条例》第二十四条“健全守信联合激励机制”之规定,省政数局将结合《吉林省社会信用条例(草案)》起草工作,在制定公共信用信息和信用激励与信用约束方面的具体条款上进行了更为详细、具体的解释补充。针对《条例》第三十六条“持续压缩企业开办时间”之规定,省市场监管厅今年已完成“e窗通”系统升级改造,并会同有关部门起草《关于进一步优化企业开办服务的意见》,已提交省政府常务会议审议通过,近期印发,进一步延伸企业开办链条、压缩企业开办时间、优化企业开办流程。在市(州)层面,长春市、白山市、松原市将于年内制定出台贯彻落实《条例》的本地化总体实施细则,其他地区也计划结合自身实际,针对需要进一步细化、具体化的相关条款制定出台多个单项工作实施细则。同时,各地、各部门还一并反馈了有关意见建议,如《条例》中一些具体条款,国家和我省现有法律法规、规范性文件的相关内容表述已经比较明确、具体,在实践中也具有细则的功能作用。针对这些情况,第一时间起草并向省人大经济委报送了《关于〈吉林省优化营

商环境条例》具体规定相关实施细则制定情况的报告》，便于省人大更好了解相关进展情况，进一步指导做好《条例》贯彻实施工作。

## 二、关于加快政府职能转变，进一步提升政务服务质量

(一)全面梳理涉企优惠政策，加大政策落实评估力度，以评促改推动惠企政策落实落地。深入贯彻落实《吉林省优化营商环境条例》和省委、省政府部署，全面梳理我省涉企优惠政策，委托机构开展第三方评估，服务企业用好用足优惠政策，为招商引资及项目建设提供稳定的政策环境支撑。一是全面梳理涉企优惠政策。对 2014 年 8 月中央发布《国务院关于近期支持东北振兴若干重大政策举措的意见》(国发〔2014〕28 号)以来至 2018 年底省委、省政府下发的 1352 个政策文件进行集中梳理，累计梳理出可操作性强、含金量较高的涉企优惠政策点 1454 条，摸清全省出台涉企优惠政策基本情况。二是开展涉企优惠政策落实情况评估。委托评估机构对前期梳理出的涉企优惠政策点落实情况开展第三方评估，由评估公司与中省直、市(州)、县(市、区)相关部门进行对接，将市(州)、县(市、区)涉企优惠政策落实评估结果反馈到中省直有关部门，促进相关部门了解各地落实涉企优惠政策具体情况，推动涉企优惠政策更好落实、优化，惠及企业。三是强化涉企优惠政策发布机制。将政策信息公开工作列入对省政府各部门的绩效考核，明确各职能厅局将制定涉及市场主体的规划、产业、税费、融资、奖

励、补贴、创业、创新、人才、市场等政策，自发布之日起三日内在政府网站对应栏目公开。同时，在省政府门户网站上线“政策订阅栏目”，累计汇集省政府网站、省直部门网站和市、县政府网站发布的各类惠企惠民政策 500 余条，帮助企业快速查找我省最新出台的惠民利企政策，了解政策细则，享受政策红利，助力企业发展。

(二)以“数字吉林”建设为引领，破除信息壁垒、变革办事方式，以数字建设倒逼服务质量提升。一是统筹搭建云网一体化的“吉林祥云”平台。按照“小步快跑、分期实施、持续升级”的理念，采用“同城双活、两地三中心”模式统筹建设“吉林祥云”云网一体基础设施体系，打造全省“一朵云”。目前，“吉林祥云”云网一体化平台已拥有 31800 个左右的 VCPU、135T 的内存、7P 的存储能力和 4 个万兆级的负载均衡链路。今年，根据工作实际需求逐步优化升级“吉林祥云”云网一体化平台，同时对已经在平台上运行的系统进行监测评估，对过度占用平台资源的系统进行资源调减，释放出更多平台资源来容纳新的系统运行，提高平台的利用效率，对早期在“联通政务云”上运行的重要系统加快向“吉林祥云”平台上迁移，确保自主性、安全性和可靠性。二是大力推进数据共享，破除信息壁垒。推动数据共享交换体系建设，统建的省、市、县三级数据共享交换平台已全部开通上线，省、市、县 1205 个政务部门接入数据共享平台，全省数据共享交换体系基本形成。全面归集各部门数据，推进政务信息

资源跨层级、跨地域、跨系统、跨部门、跨业务互联互通和协同共享,现已归集各地、各部门数据 20.58 亿条。充分发挥全省政务共享平台的作用,不断促进政务数据的汇集和共享共用,让群众和企业办事过程中“减证明、减材料、减要件”的体验感显著提升。三是推动政务服务从“网上办”向“掌上办”转变。组织开发、应用“吉事办”小程序和“吉事办”APP,协调相关部门、单位合理集成政务服务、便民服务、业务咨询等多项功能,利用集约化建设的规模效应,打通政务服务关键环节,优化平台使用体验,推进更多政务服务事项“掌上可办”。截至目前,“吉事办”用户注册总量已超过 1503 万人。下一步,将继续坚持聚焦政务服务高频事项和群众、企业特别关注的政务服务领域,协调完善后台服务功能和平台技术支撑,将更多的政务服务事项纳入到“吉事办”小程序和“吉事办”APP。

(三)实施人才帮扶政策,强化从业人员培训,出台创业扶持政策,着力提升创业就业服务保障能力。深入贯彻落实省委、省政府推进民营经济发展部署要求,围绕“引、扶、培”三个方面下功夫,全力优化全省创业就业服务环境。一是围绕人才引进来,实施人才新政,激发企业创新活力。实施战略性创新创业人才扶持计划,围绕“五大发展”战略布局,依据所承担的创新创业项目经济价值和社会价值综合评估情况,每年择优给予资金支持。实施科研成果转化创新创业人才扶持计划,对创新创业人才在省内创办的企业或科研成果在我省转化落地的项

目,通过省级创新创业基金,以股权投资的方式,每个项目给予一定额度定向股权投资。实施“吉人回乡”创新创业扶持计划,在京津、珠三角、长三角等发达地区设立“吉人回乡”人才联络服务站,搭建吉人回乡对接服务平台,吸引招揽吉林籍人才回乡创业。二是围绕创业服务跟上去,出台扶持政策,解决企业创业难题。落实《吉林省创业担保贷款实施办法》,针对高校毕业生、返乡创业人员、失业人员等群体出台政策依法提供创业支持。创立返乡创业项目补助资金,对省级农民工等人员返乡创业基地给予补助资金,对返乡初创企业,给予初创企业补贴和社会保险补贴。鼓励支持科研机构创办科技企业,申请创办科技企业取得营业执照后,财政根据其生产经营情况对科研机构核减人员编制经费不高于 50%,人员经费缺口部分通过生产或创收补充,结余部分 50%上缴财政,50%作为科研、生产发展基金或奖励费用。三是围绕人员素质提上去,组织开展培训,提高就业竞争力。强化本土人才培养,通过校企合作、技能培训等措施,不断提升本土人才队伍整体素质和综合能力。积极推动企业与职业院校开展校企合作,优化校企对接服务,加强合作业务指导,提升职业院校校企合作质量和水平。构建职业技能培训体系,完善人才储备,针对高校毕业生等就业创业重点群体,开展技能培训,增强适应服务企业能力。面向经济社会发展急需紧缺的工种,大力开展高技能人才培训,增加对企业的供给。

### 三、关于深入推进市场化改革,不断优化市场环境

(一)加强对重点领域的监管,着力破除制约市场竞争的各类障碍。一是清理妨碍统一市场和公平竞争的政策措施。持续做好增量审查,防止出台排除、限制竞争的政策措施。运用智慧检测检索手段,严禁国家已经明确的含有限制性、标志性内容的招标采购文件在公共资源交易服务平台发布,切实有效破除对不同所有制企业设置的各类不合理限制和壁垒。在 2019 年政策措施清理的基础上,部署开展二次存量政策措施清理工作,对妨碍统一市场和公平竞争的政策措施进行了有序清理。公平竞争审查制度在我省落地的三年来,全省累计审查增量和存量文件 38368 份。二是加强对招标投标领域的监管和服务。对所有进入招标投标平台交易的项目实行目录管理,保障各类市场主体及时获取相关信息,平等参与交易活动。组织开展公共资源配置领域政府信息公开第三方评估,推动招标投标服务持续优化。运用公共资源交易公共服务平台,即时发布全省公共资源交易信息。充分发挥公共资源交易评标评审专家库作用,实行省级专家全省共享,实现“一库共享,一网抽取”。三是做好招标投标领域营商环境整治工作。全面清理各种涉及地域、行业 and 所有制歧视不合理规定,防止随意附加各种意向性限制条件,集中曝光一批在工程项目招标投标和政府采购领域不合理限制或排斥潜在投标人和供应商的违法违规行为。在公共资源交易服务平台设

立营商环境线索征集专栏,建立线索转办、处理、公开工作机制,及时解决处理影响损害各类市场主体参与招标投标公平活动的利益问题。

(二)强化普惠性融资服务,支持民营经济发展。近几年,我省企业融资难问题一直比较突出,针对企业获得信贷融资渠道单一、成本较高等问题,深入贯彻落实《中小企业促进法》和《关于全面优化营商环境深入推进民营经济大发展的意见》,全面优化融资环境,着力解决融资难题。一是扩大信贷总量。组织全省金融机构用足支小再贷款、再贴现、定向降准等政策,千方百计扩大信贷供给总量,今年上半年,通过落实国家 3000 亿元专项疫情防控专项再贷款和 5000 亿元再贷款再贴现专用额度政策,增加小微企业信贷规模 150 亿元。二是创新金融产品。围绕疫情防控工作推出了以“抗疫贷”为主题的专属金融服务产品,复工复产期间又推出了以“复工贷”为主题的个性化金融服务产品。同时,还以我省汽车产业为切入点,围绕一汽集团上游配套企业推出了“预付贷”服务模式,使资金精准高效流入产业末梢,提高汽车产业链竞争发展能力。截至目前,多家银行金融机构已与长春汽开区签署总计 300 亿元授信的金融服务合作协议。三是提升服务质效。开发了吉林省小微企业融资申报系统,实现了银企对接、金融超市、政策宣贯、企业信用信息查询和统计分析等功能。系统自今年 6 月 11 日上线运营以来,已入驻银行 135 家,上线 370 款信贷产品,认证企业 3899 家,

成功放款 941 笔,总计 21.37 亿元。在此基础上,积极推动各银行利用“大数据”“云计算”等现代化信息手段优化业务办理流程,减少要件数量。目前,全省小微企业贷款办理平均时长 6—9 个工作日,所需申请材料 9—12 件。通过引导政府出资或参股等方式推动担保机构发展,目前全省政府性担保机构 66 户,注册资本金 182 亿元,实现政策性担保服务县域全覆盖。四是降低融资成本。积极推动省内银行机构通过贷款展期、开展续贷业务、扩大信用贷款规模等措施,不断降低小微企业融资成本。疫情期间,政府性担保机构将平均费率调整至 1.30% 以下,其中,省担保公司对受疫情影响较大的中小微企业担保费率降至 1% 以下或减半征收。全面落实疫情防控期间国家专项再贷款政策,全省 9 家金融机构累计为 106 户企业发放 214 笔疫情防控专项再贷款支持的优惠利率贷款,累放额 46.41 亿元,居东北三省一区首位,加权平均利率 2.20%。

(三)进一步规范中介服务,提升中介服务的质量和水平。梳理和精简政府各部门行政审批事项中所涉及的中介服务事项,通过切断中介机构与行政机关的依附关系,清理“利益链条”,破解“红顶中介”的顽疾。一是规范中介服务事项。指导各市(州)按照国家和我省相关规定及时清理规范行政审批过程中的中介服务事项,对不符合规定要求的事项,不得设定中介服务,对保留为行政审批受理条件的中介服务事项,在全省涉企收费清单“一张网”查询系统平台做好本级及所

辖县(市、区)行政审批中介服务事项的清单录入和发布工作。二是放宽中介服务准入。梳理放宽中介服务机构准入要件,除法律、行政法规、国务院决定明确规定的资质资格许可外,取消其他各类中介服务机构资质资格审批。取消相关部门设定的区域性、行业性或者部门间中介服务机构执业限制。禁止通过限额管理控制中介服务机构数量。三是降低中介服务收费。由市场监管部门牵头组织开展全省涉企收费检查,重点对行业协会、中介机构等领域涉企收费进行检查,引导行业协会商会合理设定经营服务性收费标准,推动降低偏高收费,规范行业协会收费行为。组织行业协会商会对收费情况进行全面自查,全面清理取消违法违规收取的入会费、赞助费、会议费、培训费、评比表彰费等,并限期退还违法违规所得。

#### 四、关于全面加强法治建设,切实维护市场主体合法权益

(一)强化法治培训,推动法治化营商环境建设。一是规范行政执法主体,强化依法行政教育。严格落实行政执法人员资格管理制度,确保涉改单位行政执法人员在新的行政执法机关能够顺利履行行政执法职责。结合法治政府建设和依法行政的总体要求,适时更新和完善了行政执法人员资格考试题库,增加了行政执法“三项制度”等相关内容。组织中省直新进入执法队伍人员培训及资格考试和省直部门执法主体和执法人员清理工作。截至目前,中省直行政执法部门上报执法主体 48 个,行政执法人员的

清理正在进行中。二是强化理论学习,提升业务能力和工作水平。结合“七五”普法检查验收工作,将推动优化营商环境法治环境工作作为全省“七五”普法检查验收重要内容,以此为契机,有计划、分层次组织对各级政府和职能部门、相关岗位工作人员、有关行业协会商会、中介服务机构、公用事业企业单位开展营商环境法律法规和政策文件宣传培训,指导帮助各地各部门熟练掌握、准确把握有关政策法规内在要求,进一步促进学用结合、知行合一,推动营商环境建设工作人员政策水平有效提升。三是强化法律援助,引导企业家增强依法维权意识。成立吉林省民营企业法律维权服务中心,为本省行政区域内依法设立或依法开展经营活动的民营企业及其经营者提供征集立法建议,受理投诉举报,律师、公证、司法鉴定、人民调解和仲裁等综合性法律服务。建立法律服务团队,走进各类企业,大力宣传国家和我省《优化营商环境条例》等法律法规,强化企业法和经营管理工作人员法治观念,引导企业自觉运用法律手段化解矛盾纠纷、维护合法权益。

(二)创新监管方式,健全监管体系。健全以“双随机、一公开”监管为基本、以重点监管为补充、以信用监管为基础的新型监管机制,加快推动政府职能从事前审批变为事中事后监管。一是继续推进“双随机、一公开”监管,科学规范监管方式。印发《关于做好 2020 年度“双随机、一公开”监管工作的通知》,对年度抽查工作提出具体要求。建立部门联合“双随机、一公

开”监管工作联席会议制度,及时向社会公布联合抽查实施细则和联合抽查事项清单。组织将信用等级分类模块嵌入“双随机、一公开”监管系统,并下发通知,积极推动全省各级各部门应用信用风险等级评价结果,针对企业不同信用风险等级分类,实施差别化监管,实现“双随机、一公开”与信用监管深度融和。二是强化“互联网+监管”能力,进一步丰富监管的形式和领域。按照国务院“互联网+监管”工作部署,已梳理、完善监管事项目录清单和检查实施清单,全省检查实施清单完成率达到 90.83%。开发吉林省一体化在线监管平台,不断丰富和完善相关功能和应用场景,打造全场景、全链条、闭环式监管应用平台。加强数据汇集,汇聚各地各部门监管行为结果信息,逐步提高监管行为覆盖率。三是完善对新兴产业的包容审慎监管。推行包容审慎监管执法“四张清单”制度,即不予处罚事项清单、从轻处罚事项清单、减轻处罚事项清单和免于行政强制事项清单。今年年底前,拟将行政执法“四张清单”在各级政府(部门)网站、政务新媒体、政务(办事)大厅公示栏、服务窗口等平台向社会公示。

(三)统一执法标准,规范执法、司法行为。加强司法行政相关法律、法规、规章及政策实施,完善司法行政地方性法规和标准体系,健全行政执法“三项制度”工作机制,聚焦行政执法的源头、过程、结果等关键环节,确保行政执法透明、规范、合法、公正。一是统一执法标准。完善行政执法依



据,统一规范行政处罚、行政许可执法文书,中省直各行政执法部门、市(州)人民政府各行政执法部门将于今年 9 月底前,全面梳理行政处罚、行政强制事项和权力清单,综合考量违法行为的事实、性质、情节、危害后果,统一行政执法标准。二是规范执法行为。深入开展相对集中处罚权工作,在市场监管等五个重点领域推进综合执法,全面推行行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核“三项制度”,进一步杜绝交叉执法、重复执法、重复处罚等问题。清理规范自由裁量权,坚决防止并纠正“一刀切”式执法,决不允许任性执法。全面实行行政执法人员持证上岗和资格管理制度,促

进严格规范公正文明执法、推进全省行政执法队伍正规化、规范化建设。落实《关于整顿规范司法行为优化营商环境的意见》,组织各级政府围绕贯彻执行国家和我省《优化营商环境条例》开展自查自纠,强力推进司法领域营商环境改善。三是强化科学监管。由司法部门积极推动《吉林省行政执法监督条例》立法工作,改进司法行政监管方式,分级负责、条块结合,科学划分省、市、县三级司法行政机关监管事权,厘清工作职责边界,不留监管死角和盲点。依托国家行政执法监督平台,运用“互联网+执法监督”模式和大数据,加快执法信息归集、共享,强化行政执法监督、统计分析。

## 吉林省高级人民法院关于《省人大常委会 执法检查组检查〈吉林省优化营商环境 条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》 研究处理情况的报告(书面)

——2020 年 9 月 27 日在吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议上

省人大常委会:

今年 6 月 4 日,省十三届人大常委会第二十二次会议听取和审议了省人大常委会执法检查组关于检查《吉林省优化营商环境条例》贯彻实施情况的报告。常委会组成人员在审议中充分肯定了《条例》实施以来我省营商环境建设取得的成效,明确指出了在优

化营商环境方面存在的问题和短板,并就加快构建优化营商环境长效机制、着力营造平等有序市场环境、切实维护市场主体合法权益等工作提出了具体审议意见。我们认为,审议意见提出的关于进一步优化我省营商环境的重点任务、需要解决的突出问题、应当采取的主要措施和所要达到的目标

要求,非常符合我省营商环境建设实际,对于进一步优化我省营商环境、推进新时代吉林振兴具有重要指导意义。对此,省法院高度重视,按照省人大常委会审议意见要求,认真研究贯彻落实措施,持续推进营商法治环境建设。按照省人大常委会工作要求,现就贯彻落实审议意见的工作情况报告如下,请予审议。

一是组织开展法治化营商环境建设专项行动,着力构建优化营商法治环境长效机制。我们深刻领会习近平总书记关于“法治是最好的营商环境”重要指示精神,主动对标世界银行营商环境评价标准,于今年 6 月出台了《推进法治化营商环境建设专项行动方案》和《法治化营商环境建设评价指标体系及操作规则》,结合全省法院工作实际,提出了 30 项任务 93 项具体措施和 6 大维度 35 项评价指标,确立了到 2021 年底实现吉林法院法治化营商环境建设工作进入全国法院先进行列的工作目标,部署全省法院以建立长效机制为重点,以深化民商事审判执行机制改革、完善诉讼服务体系、加强智慧法院建设为抓手,聚焦立案、审判、执行以及司法鉴定、司法公开、电子诉讼等重点领域和关键环节,坚持问题导向,瞄准弱项短板,有效破解纠纷解决耗时长、企业诉讼成本高、诉讼服务不到位等影响营商环境的突出问题,为持续优化我省营商环境提供司法助力,为推动新时代吉林振兴营造市场化法治化国际化的营商环境。今年前八个月,全省法院审判执行质效进一步提升,整体结案率、案件结

比、执行结案率、执行到位率均居全国第 1 位,执行工作 22 项质效指标中有 17 项指标居全国前 10 位,一审服判息诉率、简易程序适用率、诉前成功化解率、诉讼调撤结案率等核心指标大幅提升,实现了审判执行同步推进、质量效率同步提高的良好态势,省委巴音朝鲁书记、省委政法委侯浙珉书记分别作出重要批示予以充分肯定。

二是进一步强化审慎善意文明司法理念,以司法服务“硬措施”营造企业发展“暖环境”。持续强化审慎善意文明司法理念,认真贯彻落实推进服务依法防控疫情、保障企业复工复产、涉疫审判工作指引等司法政策文件,指导督导各级法院以激发市场主体活力为重点,落实暖企惠企司法措施,积极帮助企业纾困解难。一方面,严格落实省委政法委《关于民营企业及其经营者轻微犯罪依法免责免罚清单》,制定具体指导意见,严格把握经济纠纷与经济犯罪界限,全面实行涉民营企业企业家刑事审判每月调度制度,依法保护各类市场主体和企业家合法权益。截至 8 月 31 日,全省法院共受理《清单》规定的 15 个罪名刑事案件 152 件,审结 81 件,适用《清单》规定从宽处理 15 件 16 人,其中判处缓刑 10 人,定罪免处 3 人,宣告无罪 1 人,其他从宽处理 2 人。在商务厅系列案件中,积极协调省纪委监委和检察机关,对四名判处 10 年有期徒刑的企业家作出撤诉处理。全面落实企业负责人犯罪羁押必要性审查制度,对 62 名企业经营者予以取保候审,协助 59 名企业负责人会见律师或企业其他高管处理

企业运行事宜。我们还于今年 8 月制定了《关于开展涉产权和企业家权益冤错案件甄别纠正专项行动的工作方案》，组织全省法院对 2016 年以来当事人申诉、申请再审、信访的涉产权和企业家权益案件进行全面排查梳理、逐案审查甄别，对确有错误案件，坚决依法纠正。省高院在全国法院产权和企业家权益司法保护工作推进会上介绍了经验。另一方面，依法慎用强制执行措施，建立企业经营性资产强制执行风险评估机制，严格执行最高人民法院关于失信惩戒的规定，准确把握“老赖”认定标准，坚决杜绝“老赖”标签乱贴、“限高”措施滥用，并在全国法院率先创设性提出，对于涉企被执行人积极履行法律义务、所欠债务本金已经履行 70% 以上的，积极主动做好申请执行人工作，撤销失信惩戒措施，给困难企业以更宽松的环境。此项制度施行九个月来，全省法院共为 2897 名涉企被执行人撤下了“老赖”标签，核准撤销“限高”措施 6586 人。

**三是深入推进“分调裁审”机制改革，最大限度减轻企业司法成本。**一方面，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，大力推进多元解纷机制建设。省高院与人民银行长春中心支行、银保监会吉林监管局联合成立了金融消费纠纷人民调解委员会，在各级法院诉讼服务中心设立了金融消费纠纷调解中心，与省总工会联合组织开展劳动争议多元化解试点工作。同时，通过加强与工商联、证监局、仲裁委等有效对接，努力促进涉企矛盾纠纷前端治理、多元化解，避免诉讼解决渠道程

序多、周期长、成本高问题。今年前八个月，全省法院共诉前调解涉企纠纷 34942 件，调解成功率 52.4%，占一审涉企诉讼案件的 28.6%。另一方面，对进入诉讼程序的案件，全面推行繁简分流、简案快审。省高院出台了推进案件繁简分流、加强速裁快审工作两个指导意见，各级法院全部组建了速裁快审团队，共有 506 名员额法官、588 名法官助理专门从事速裁快审。目前，全省法院一审案件服判息诉率 94.83%，同比提升 5.63 个百分点，诉讼案件平均审理天数 30.5 天，同比缩短 15.3 天，执行结案平均用时 47.17 天，同比缩短 69.23 天。特别是针对涉企案件诉讼周期长、程序“打空转”、裁判“翻烧饼”问题，以及一些法官习惯于在程序上做文章、不从实体上解决问题的思维，严格执行发回重审程序法定适用标准，大力强化诉讼程序实体解纷功能，推动实现从“结案了事”向“案结事了”的根本转变。今年 8 月，我们还专门制定了《关于开展全面清理旧存未结案件专项行动的实施方案》，组织全省法院对 2019 年 12 月 31 日前立案未结的诉讼案件、执行案件、司法技术案件和 2018 年 12 月 31 日前立案未结的破产案件以及现存久押不决案件进行全面清理，力争实现年底前“应结尽结”，现已清结 21955 件，清结率 90.5%。

**四是依法维护市场主体合法权益，努力营造平等有序的市场环境。**我们重点围绕企业经营发展中存在的现实问题，进一步加大司法破题力度，助力破解企业发展难题。针对民营企

业融资难融资贵问题,准确把握物权法定原则的新发展和民法典物权编扩大担保合同范围的新规定,依法认定融资租赁、保理、所有权保留等具有担保功能的非典型担保合同效力,严格执行最高人民法院关于民间借贷利率司法保护上限的最新标准,并与省税务局联合建立了“职业放贷人名录”工作机制,严厉打击“套路贷”“高利贷”“超利贷”等违法犯罪行为,助力企业拓宽融资渠道、降低融资成本。充分发挥长春知识产权法庭示范引领作用,进一步加强专门化审判体系 and 专业化人才队伍建设,依法包容审慎办理涉及新技术、新产业、新业态、新商业模式案件,加大对“吉林智造”关键核心技术的司法保护,服务保障企业创新发展,助力提升产业链、创新链水平。进一步健全完善市场主体司法救治退出机制,对暂时陷入困境、仍有经营价值的企业,充分发挥破产重整功能,加大司法救治保护力度,积极帮助企业走出困境、焕发生机;对没有挽救价值的“僵尸企业”,加强与政府部门协调联动,坚持依法稳妥处置,促进市场主体出清。目前,我们正在加紧与政府部门沟通协调,并组织全省法院集中开展破产审判攻坚行动,确保如期完成出清任务。依法维护公平竞争市场秩序,结合深入推进扫黑除恶专项斗争,严厉打击欺行霸市、强迫交易、强揽工程、暴力讨债等犯罪行为;围绕深化“放管服”改革,妥善处理涉及市场准入、工商管理、项目规划、税收征管等行政案件,依法保障民营企业受到平等对待。健全完善清理拖欠

企业债务长效机制,进一步加大对涉府案件和国有企业拖欠民营企业中小企业债务案件清理力度,降低企业债权实现成本,帮助企业化解债务危机。截至目前,全省法院共执结上述案件 575 件,执结率 95.4%,执行到位金额 3.08 亿元。将优化营商环境工作作为府院联动重点工作任务,在府院联动推进会上作出专题部署,各级法院紧紧聚焦营商法治环境重点领域,进一步完善营商法治环境府院联动工作机制,推动形成工作合力。省法院与省政数局联合出台《关于建立自动履行人民法院生效裁判正向激励机制的实施办法(试行)》,与公安厅联合印发《关于进一步规范协助执行工作的意见》。目前,正在积极与市场监管部门会商涉及企业注销有关问题。

**五是健全完善诉讼服务体系,努力为企业提供更加便捷高效的司法服务。**我们结合深入推进一站式建设,进一步健全完善“互联网+诉讼服务”体系,着力强化吉林移动微法院和区块链应用场景等服务功能,大力开展跨域立案、电子送达、网上缴费、远程开庭、线上调解工作,努力为涉诉企业和人民群众提供线上线下融合、优质便捷高效的诉讼服务。全省法院电子诉讼应用率大幅提升,截至 8 月末,累计网上诉讼 556773 件次,是去年同期的 2.49 倍。认真贯彻落实省委全面依法治省委员会《关于整顿规范执法司法行为优化营商环境的意见》,结合深入推进“加强管理年”活动,在全省法院全面推行诉讼服务“好差评”制度,严格规范司法行为,持续整顿司法

作风,提升诉讼服务水平,我省法院诉讼服务质效评估居全国第 3 位。同时,深入推进“普法六走进”工作,集中组织开展“防控疫情、法治同行”专题宣传和《民法典》专项普法工作,组织全省法院开展“送法进企业”活动和“千名法官服务企业”宣传周活动,主动走进企业了解司法需求,帮助企业防范法律风险,提升精准司法服务水平。截至 8 月末,共组织开展普法活动 3085 场,受众 1100 万人次。

以上是我们贯彻落实省人大常委会审议意见的工作情况。总体来讲,我们做了一些工作,出台了一些措施,也取得了一定成效,但对照省人大常委会审议意见要求,工作中还存在一些不

足和短板,特别是司法理念更新需要持续强化,长效机制建设需要做深做实。年初以来,习近平总书记就统筹推进疫情防控和经济社会发展工作作出系列重要指示,特别是习近平总书记在企业家座谈会上的重要讲话和视察吉林的重要讲话重要指示,对我们进一步推进法治化营商环境建设提出了新的更高要求。下一步,我们将深入学习贯彻习近平总书记重要讲话重要指示精神,认真贯彻落实《吉林省优化营商环境条例》,持续推进落实省人大常委会审议意见,为加强我省法治化营商环境建设、培育市场化法治化国际化营商环境、推动新时代吉林全面振兴全方位振兴作出新的更大贡献。

## 吉林省人民检察院关于《省人大常委会执法检查检查组检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》研究处理情况的报告(书面)

省人大常委会:

今年 6 月以来,省检察院认真贯彻落实《省人大常委会执法检查检查组检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》,进一步提高政治站位、完善工作机制、强化工作措施、提升队伍素能,优化营商环境工作取得了新的进展。现将有关情况报告如下:

**一、提高政治站位,加强组织领导。**深入学习贯彻习近平总书记考察吉林重要讲话重要指示精神,认真落实“从优化

营商环境破局”“培育市场化法治化国际化营商环境”等重要指示要求,引导全省检察人员以高度的政治自觉、法治自觉和检察自觉,扛起优化营商环境的职责使命。坚持领导带头、以上率下,把优化营商环境作为全省各级院“一把手”工程,进一步明确分管院领导和各部门责任,将优化营商环境的具体任务落实到人,形成齐抓共管、分工负责、责任到人的工作格局。坚持科学分析、精准施策,认真落实《审议意见》要求,系统分析研判涉经

济金融风险案件,制定出台“关于深化检察机关依法保障民营企业合法权益措施的 11 条责任分工方案”,有针对性地开展优化营商环境工作,积极通过接待来访、接听 12309 检察服务电话和办理来信及网上信访等方式,依法、文明、规范做好涉经济金融案件信访工作,下大气力提升法治化营商环境。

## 二、立足检察职能,健全长效机制。

充分发挥检察职能作用,主动担当作为,建立健全优化营商环境长效机制,努力为民营企业营造放心创业、安心经营的法治化营商环境。一是不断完善检察服务保障政策。立足检察主责主业,制定《吉林省人民检察院贯彻落实〈关于民营企业及经营者轻微犯罪依法免责免罚清单〉的指导意见》和《侵犯知识产权刑事案件证据收集指引》,下发全省办案人员人手一册,引导全省检察干警进一步主动服务民营经济,提高办案质效,突出加强知识产权的保护力度,完善市场主体公平竞争的法治环境。对排查出的 79 件民企涉罪且可能判处轻刑案件,依法不起诉、监督公安机关撤案 23 件,持续优化营商环境,依法保障了我省企业快速有序复工复产,帮助民营企业战疫情、渡难关。二是建立健全台账管理制度。省检察院实行涉民营企业及经营者在办刑事案件台账制度,对在办涉民营企业及经营者刑事案件逐件统计、专门管理,切实提升涉民营企业案件统计的精准度,对涉民营企业及经营者刑事案件各环节实行动态化、常态化管理。加强涉民营企业及经营者刑事案件办理的衔接配合,加大办案力度,及时跟踪督办,对台账所涉案件依法快审快结。对于涉民营企

业及经营者刑事案件,坚持依法能不捕的不捕,依法能不诉的不诉,今年 1 至 8 月,不捕 102 人,不起诉 304 人,较总体刑事犯罪分别高出 6.3 个百分点和 8.6 个百分点,努力落实让企业“活下来”“留得住”“经营得好”的目标。三是建立督促指导机制。探索制定全省检察机关办理涉民营企业及经营者刑事案件请示报告、报备制度,以上提一级为原则,强化涉民营企业刑事案件监督和监管职能,统筹重大涉民营企业刑事案件或跨行政区域案件的督导办理,实现对涉民营企业刑事案件全方位、全流程系统把关和指导。四是不断完善检企联系机制。定期开展检察开放日活动,积极邀请企业家走进检察机关,准确了解企业家的司法需求,邀请 7 位企业家代表委员参加省院上访申诉案件听证会、检察开放日、军检会签仪式等活动,与受邀者“零距离”接触、为中小企业高质量发展建言献策。探索建立定点联系企业界代表制度,实行“三级院检察长联动走访”工作机制,积极对 200 位企业界代表开展“一对一”走访活动,切实帮助民营企业复工、复产,为企业家安心守法经营提供优质检察产品。

## 三、强化工作措施,切实保障民营企业合法权益。

一是积极开展羁押必要性专项审查活动。坚持严格把握民营企业经营者审查逮捕和起诉标准,在不影响案件办理情况下尽量适用非羁押性强制措施,对于符合条件的民营企业经营者,依法适用取保候审、监视居住强制措施。二是积极开展“办理民营企业及经营者轻微犯罪免责免罚快审快结”专项工作,办案中减少案件退延、最大程度降低“案一件比”,并依法适用认罪认罚从宽、

公开听证等程序。比如,对陈某等民营企业经营者涉嫌高利转贷罪案件开展拟不起诉公开听证,广泛听取各方意见,尽量减少案件办理对个体私营经济发展的影响,真正为企业发展创造良好营商环境。三是积极开展涉非公经济控告申诉案件专项清理监督活动。对案件当事人一方非公经济企业或非公经济人士的七类案件(立案监督、刑事申诉、国家赔偿、民事监督、行政监督、公益诉讼、控告办案机关和人员违法)优先受理、集中力量优先办理。截止目前,共办理此类涉非公经济案件 94 件,及时导入程序,依法办理,没有出现因工作不力造成越级上访,取得了“三个效果”的有机统一。创新一体化办案模式,成功办理延边虚假诉讼系列案件,为企业挽回经济损失 209 万元。四是积极开展涉企民事诉讼监督工作。加强对民事案件裁判结果、审判程序、执行活动的全方位监督,提高监督的精准性。今年以来,共办涉民营企业案件 219 件,提出再审检察建议 8 份、检察建议 82 份。进一步加强平等保护民营企业的司法力度,保护和激发市场主体活力,营造激励企业家干事创业的浓厚氛围。

**四、加强自身建设,着力提升检察队伍素能。**将贯彻落实《条例》与办理案件切实有效结合起来,在办案中树牢服务民营经济的思维理念,切实提升队伍素能。通过各种形式组织检察干警加强业

务学习,开展服务民营经济优质法治讲座,吃透《条例》及相关文件精神,坚决防止出现时松时紧、学习贯彻与办案两张皮的问题。深化平等保护的理念,在办理刑事、民事、行政和公益诉讼案件时,对企业一视同仁,平等保护市场中各类主体的产权、债权、股权等各项合法权益;树立规范执法、审慎谦抑的司法理念,以执法规范化带动法治服务素能提升,营造“亲”“清”检商关系,防止任意适用查封、扣押、冻结等强制措施,随意侵犯民营企业合法权益。坚持以弘扬“三种作风”“三种精神”专题实践活动为载体,大力发扬“以上率下、求真务实、追求极致”三种作风和“敢于担当、敬业奉献、清正廉洁”三种精神,推动优良作风入脑入心、融入办案。进一步修改司法办案权责清单,对 49 条 299 项内容进行调整完善,明确权责界限,避免推诿扯皮现象。坚持把干警能力素质转化为战斗力,筑牢纪律铁规,打造“四个铁一般”的检察队伍。

下一步,省检察院将继续深化平等保护民营企业的法治服务理念,充分发挥政治智慧、法治智慧和检察智慧,主动担当履职,不断完善工作机制,创新优化营商环境的检察产品,优化提升服务民营经济的各项检察职能,为吉林省经济社会发展贡献检察力量。

特此报告。

吉林省人民检察院

2020 年 9 月 27 日

## 吉林省第十三届人民代表大会 常务委员会代表资格审查委员会关于 个别代表的代表资格的报告

——2020 年 9 月 27 日在吉林省第十三届人民代表大会常务委员会第二十四次会议上  
省人大常委会代表资格审查委员会副主任委员 遇志敏

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

8 月 28 日，白城市人大常委会补选省政府副省长李伟为吉林省第十三届人民代表大会代表。8 月 28 日，辽源市人大常委会补选省人大教育科学文化卫生委员会科技教育处处长姚树伟为吉林省第十三届人民代表大会代表。经代表资格审查委员会审查，李伟、姚树伟的代表资格有效，提请吉林省人民代表大会常务委员会确认。

四平市人大常委会接受了四平红嘴集团总公司总裁卢志民辞去吉林省第十三届人民代表大会代表职务的请求。辽源市人大常委会接受了辽源市人大常委会

会原副主任谷云山因到退休年龄辞去吉林省第十三届人民代表大会代表职务的请求。依照代表法的有关规定，卢志民、谷云山的代表资格终止。

吉林省第十三届人民代表大会代表、龙井市老头沟镇永胜村原党支部书记兼村委会主任朴根在因病去世。朴根在的代表资格自然终止。

现报请吉林省人民代表大会常务委员会审议通过并予以公告。

至此，吉林省第十三届人民代表大会实有代表 499 名。

以上报告，请予审议。

## 吉林省人民代表大会常务委员会决定任免名单

(2020 年 9 月 29 日吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议通过)

- 一、任命王庭凯为吉林省副省长。
- 二、免去霍云成的吉林省应急管理厅厅长职务。
- 三、任命李中新为吉林省应急管理厅厅长。



## 吉林省人民代表大会常务委员会免职名单

(2020 年 9 月 29 日吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议通过)

免去孙继光的吉林省监察委员会副主任、委员职务。

## 吉林省人民代表大会常务委员会任命名单

(2020 年 9 月 29 日吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议通过)

任命姚树伟为吉林省第十三届人民代表大会教育科学文化卫生委员会副主任委员。

## 吉林省人民代表大会常务委员会批准免职名单

(2020 年 9 月 29 日吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议通过)

批准免去张宝才的松原市人民检察院检察长职务。

## 吉林省人民代表大会常务委员会任免名单

(2020 年 9 月 29 日吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议通过)

- 一、免去吕岩峰的吉林省高级人民法院副院长、审判委员会委员职务。
- 二、免去吕洪民的吉林省高级人民法院副院长、审判委员会委员、审判员职务。
- 三、免去高晶的白城铁路运输法院审判员职务。

- 四、免去徐雪峰的红石林区基层法院综合审判庭庭长职务。
- 五、免去邹先林的红石林区基层法院审判员职务。
- 六、免去路清的琿春林区基层法院审判委员会委员、立案庭庭长职务。
- 七、免去李铁根的琿春林区基层法院综合审判庭副庭长职务。
- 八、任命任贵利为吉林省高级人民法院副院长。
- 九、任命张俊韬为江源林区基层法院副院长。
- 十、任命陈易滢为江源林区基层法院副院长,免去其江源林区基层法院湾沟人民法庭庭长职务。
- 十一、任命田茹为琿春林区基层法院审判委员会委员、综合审判庭庭长。
- 十二、任命朴哲权为琿春林区基层法院立案庭副庭长。
- 十三、任命林海军为白河林区基层法院院长、审判委员会委员、审判员,免去其汪清林区基层法院院长、审判委员会委员、审判员职务。
- 十四、任命吴东亮为敦化林区基层法院院长、审判委员会委员、审判员,免去其白河林区基层法院院长、审判委员会委员、审判员职务。

## 吉林省人民代表大会常务委员任免名单

(2020 年 9 月 29 日吉林省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十四次会议通过)

- 一、免去安珍淑、赵力卫的吉林省人民检察院检察员职务。
- 二、免去严旭东的吉林省白河林区人民检察院检察委员会委员、检察员职务。
- 三、免去李庆水的吉林省汪清林区人民检察院检察委员会委员、检察员职务。
- 四、任命曹宝为吉林省人民检察院长春林区分院检察长。
- 五、任命尹洪敏为吉林省江源林区人民检察院检察员。

## 吉林省十三届人大常委会 第二十四次会议日程

9 月 27 日(星期日)

上午 9 时 第一次全体会议 贺东平主持

一、听取省人大法制委员会副主任委员林天关于《吉林省行政执法监督条例(草案)》审议结果的报告

二、听取省住房和城乡建设厅厅长孙众志关于《吉林省物业管理条例(草案)》的说明

三、听取省人大经济委员会副主任委员张全胜关于《吉林省物业管理条例(草案)》审议意见的报告

四、听取省人大农业与农村委员会主任委员车黎明关于《吉林省乡村振兴促进条例(草案)》的说明

五、听取省人大人事代表选举委员会主任委员遇志敏关于《吉林省人民代表大会代表建议、批评和意见办理条例(修订草案)》的说明

六、听取省司法厅厅长张毅关于《吉林省铁路安全管理条例(草案)》的说明

七、听取省人大社会建设委员会主任委员王天戈关于《吉林省铁路安全管理条例(草案)》审议意见的报告

八、听取省发展和改革委员会主任安桂武关于吉林省 2020 年国民经济和社会发展规划 1—8 月份执行情况的报告

九、听取省卫生健康委员会主任张义关于全省农村医疗卫生机构人才队伍建设情况的报告

十、听取省政府国有资产监督管理委员会主任杨海廷关于国有企业改革情况的报告

十一、听取省政府国有资产监督管理委员会主任杨海廷关于 2019 年度企业国有资产管理情况的专项报告

十二、听取省人大常委会代表资格审查委员会副主任委员遇志敏关于个别代表的代表资格的报告

十三、听取省委组织部常务副部长骆孟炎关于省长提请的人事任命事项的说明

十四、听取省人大人事代表选举委员会副主任委员陈大成关于对省高级人民法院院长和省人民检察院检察长提请任免法职人员的审议报告

十五、供职发言

下午 2 时 分组会议

审议省人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

审议《吉林省行政执法监督条例(草案)》

审议《吉林省物业管理条例(草案)》

审议《吉林省人民代表大会代表建议、批评和意见办理条例(修订草案)》

审议《白山市燃放烟花爆竹管理条例》

审议省政府关于吉林省 2020 年国民经济和社会发展计划 1—8 月份执行情况的报告

9 月 28 日(星期一)

上午 8 时 30 分 主任会议

上午 9 时 第二次全体会议 彭永林主持

一、表决省人大常委会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

二、听取省人大常委会副主任王绍俭关于视察全省扫黑除恶专项斗争开展情况的报告

三、听取省人大常委会副主任张焕秋关于检查《中华人民共和国土壤防治法》贯彻实施情况的报告

会后 分组会议

审议人事任免事项

审议省政府关于全省农村医疗卫生机构人才队伍建设情况的报告

下午 2 时 分组会议

审议《吉林省乡村振兴促进条例(草案)》

审议《吉林省铁路安全管理条例(草案)》

审议省政府关于国有企业改革情况的报告

结合审议省政府关于 2019 年度国有资产管理情况的综合报告(书面),审议省政府关于 2019 年度企业国有资产管理情况的专项报告

审议省人大常委会视察组关于视察全省扫黑除恶专项斗争开展情况的报告

审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤防治法》贯彻实施情况的报告

审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国突发事件应对法》贯彻实施情况的报告(书面)

9 月 29 日(星期二)

上午 8 时 30 分 主任会议

上午 9 时 分组会议

审议省政府关于《省人大常委会执法检查组检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》研究处理情况的报告(书面)

审议省法院关于《省人大常委会执法检查组检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》研究处理情况的报告(书面)

审议省检察院关于《省人大常委会执法检查组检查〈吉林省优化营商环境条例〉贯彻实施情况报告的审议意见》研究处理情况的报告(书面)

审议拟交付表决的地方性法规和决定草案

上午 10 时           **第三次全体会议**     **车秀兰主持**

一、表决地方性法规和决定草案

二、表决人事任免名单草案

三、宪法宣誓

(三位常委会委员作交流发言)

闭会

## 吉林省十三届人大常委会 第二十四次会议出席情况

### 一 组

出席：赵守信 曹振东 蔡 莉  
王绍俭 常晓春 于 谦 于洪岩 华金良  
孙首峰 李岩峰 李凯军 杨长虹 张荣生  
陈 立 郑立国 骆孟炎 秦焕明 高劲松  
盛大成 蔡跃玲  
列席：于 平 齐 硕 冯尚洪 沈大棚 赵国伟  
虞学德 姚树伟 王玉明  
省直有关部门负责人

### 二 组

出席：王天戈 谷 峪 林 天  
车秀兰 彭永林 于广臣 刘春明 杜红旗  
李宇忠 李红建 李晓英 杨小天 冷向阳  
张文汇 陈大成 金光秀 赵亚忠 赵忠国  
袁洪军 董维仁  
列席：王 锋 孙忠民 张全胜 陈 雷 荣雅娟  
曹金才 于洪渊  
省直有关部门负责人

三 组

出 席：车黎明 李和跃 徐崇恩  
张焕秋 贺东平 万玲玲 王兴顺 王建军  
刘 伟 牟大鹏 邱志方 张 克 周知民  
庞景秋 赵 暘 郝东云 席岫峰 遇志敏  
鲁晓斌  
葛树立(病假)

列 席：张育新 张国辉 许富国 张俊英 王 强  
韩 磊 李建强 刘兆亭  
省直有关部门负责人

---

吉林省第十三届人民代表大会常务委员会公报

第 24 期(总第 284 期)

编辑出版:吉林省人大常委会办公厅

2020 年 9 月 30 日出版

---