2017年6月14日 星期三
值班主任：吴卓 主编：张成林 美编：王凤龙
海南日报

# 为加快建设美好新海南提供法制保障

□ 李永利

工作新论

做好海南地方立法工作，可为省第七次党代会精神的落实、美好新海南目标的实现提供有力法制支撑，意义重大。当务之急，要顺应发展形势，立足海南实际，以抓立法项目为切入点，抓长远，抓当前，抓重点，不断完善地方性法规，为加快建设美好新海南提供完善法制保障。

省第七次党代会是在海南实施“十三五”规划、决胜全面小康的关键时期召开的十分重要的会议。会议深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，深刻分析了当前海南面临的新形势新任务，提出了今后一个时期的奋斗目标和工作任务。当前，贯彻落实党代会精神，是全省上下面临的紧迫政治任务。立法工作是中国特色社会主义事业的重要组成部分，当前和今后一个时期，立法工作应以抓立法项目为切入点，以抓长远、抓当前、抓重点为方法手段，不断完善地方性法规，为加快建设美好新海南提供法制保障。

## 抓长远，编制好省新一届（六届）人大常委会五年立法工作规划

**省第七次党代会要求：**坚持问题导向、精立多修，用好地方立法权和经济特区立法权，推进科学立法、民主立法，建立健全与国际旅游岛相适应的地方性法规构架。

2010年，海南国际旅游岛建设上升为国家战略之后，为给国际旅游岛建设提供法制保障，省人大常委会及时编制了《海南国际旅游岛建设发展专项立法计划》（该专项立法计划经省委批准印发执行）。该《计划》共四大类，分别从旅游业及相关产业发展、民生保障、环境建设等方面确定了56个立法项目。《计划》实施的头两年，即2011至2012年，省人大常委会就集中出台了8部单项旅游法规。2013年，省人大常委会在编制本届五年立法工作规划时，按照省委科学发展、绿色崛起的要求，进一步充实了《计划》的内容，使其更加完整，针对性、实用性更强。据统计，《计划》实施6年多来，我省已通过这方面的法规和法规性决定、决议共计61个（含修改和替换项目），超出了原《计划》5项，无疑，当初的《计划》已基本实现。

今年是省五届人大常委会和省六届人大常委会的交替之年，是贯彻落实省第七次党代会精神的开局之年，面对新形势、新情况和新要求，一方面，我们要加强对重点领域和重点改革的立法，引领和推动全面深化改革；加强和完善特色优势产业立法，促进特色经济发展；加强和完善生态环境保护立法，促进生态文明建设；加强和完善社会领域立法，保障和改善民生；加强和完善海洋资源的保护和管理立法，推进海洋强省战略等，从这五大方面入手，编制好新一届（六届）省人大常委会五年立法工作规划。另一方面，要坚持问题导向、精立多修，对已经完成的61项国际旅游岛建设发展法规进行总结、归纳和清理，进一步突出国际旅游岛特色，该修改的修改、该补充的补充、该完善的完善，使该领域法规更加符合省情、岛情和民意。总之，要用好地方立法权和经济特区立法权，为完成省第七次党代会确定的“九大任务”提供强有力的立法支撑。

## 抓当前，充实好今年的立法工作计划

**省第七次党代会强调：**推动海南省总体规划上升为法定性规划，发挥对市县总体规划引领、指导、管控作用。加强海洋生态环境保护立法，构建蓝色生态屏障。

今年省人大常委会安排审议的立法项目共17件，拟批准的法规项目4项，研究起草、条件成熟时适时安排审议的法规项目32件，共计53件，这些均不包括海南省总体规划和海洋生态环境保护2个立法项目。为使省第七次党代会精神在我省立法领域落地生根，我们应及时跟进，将这两个立法项目补充进来。

**一是关于将海南省总体规划上升为法定性规划。**以省域为单位进行的“多规合一”改革，是经中央批准和肯定的并为全国探路的一项重要任务，其所形成的成果——《海南省总体规划》，属于新生事物，国家有关规划方面的法律、行政法规等并未有这一称谓，需要地方立法为其正名，及时制定《海南省人大常委会关于实施海南省总体规划的决定》，赋予其应有的我省所有规划类法规的“基本法”地位，增强其刚性约束。如明确编制和实施主体，严格编制、修改的权限和程序，强化管控原则和措施，加大监督检查和责任追究力度。

**二是关于加强海洋生态环境保护立法。**2008年，我省制定了《海南省海洋环境保护规定》，为落实国务院海岸工程和海洋工程行政审批改革，于去年进行了修正。除此之外，本届以来，省人大常委会制定和修改涉及海洋生态环境保护方面的法规还有：省生态保护红线管理规定、省珊瑚礁和砗磲保护规定、省实施《渔业法》办法、省自然保护区条例、经济特区海岸带与开发管理规定。省第七次党代会要求，要履行好中央赋予我们的维权维稳保护开发责任。扛起这个担当，当然离不开立法。尽管在今年本级的立法项目中，仅有《海南省实施<中华人民共和国海域使用管理法>办法》这一项法规涉及海洋环境保护，但按照全省立法工作“一盘棋”的思路，我们还可以统筹协调三沙市人大常委会按照规定开展涉及海洋环境保护方面的立法工作。

## 抓重点，完成好今年的重点立法工作计划

**省第七次党代会提出：**抓好绿化宝岛和湿地……等生态工程；推动垃圾分类；集中力量解决城镇内河（湖）黑臭水体、扬尘……等群众反映强烈的环境污染问题；探索建立跨区域生态补偿；完善生态环境保护地方法规体系；研究制定“多规合一”相关法规，加强土地、海域、海洋、海岸带……和行政审批等方面的政策创新，形成与“多规合一”相配套的法规政策体系；推进综合审批体制机制改革，最大限度简化行政审批，最大限度便民服务；完善劳动关系协调机制，维护劳动者特别是农民工合法权益；努力建设基本公共文化服务标准化均等化先行区；持续开展禁毒大会战；及时排查化解基层矛盾纠纷等。

上述具体要求，在今年的立法工作计划中都有所体现，如审议的项目中有：关于在海南经济特区停止实施部分行政审批事项的决定、关于在海南经济特区下放部分行政审批事项的决定、在海南经济特区暂时变通“五网”建设项目涉及部分法律行政法规规定的行政审批事项的决定（这3个法规已经通过），海南省劳动保障监察若干规定（修改）、海南省环境保护条例（修改）、海南省实施《中华人民共和国老年人权益保障法》办法（修改）、海南省实施《中华人民共和国人民调解法》办法、海南省城乡规划条例（修改）、海南省土地管理条例（修改）、海南省林地管理条例（修改）、海南省实施《中华人民共和国海域使用管理法》办法（修改）、海南省水污染防治条例、海南省生活垃圾分类管理条例、海南省湿地保护条例、海南经济特区禁毒条例；批准的项目有：海口市扬尘污染防治办法、陵水黎族自治县城乡容貌和环境卫生条例（这2个法规已经批准，近期还要增加《海口市美舍河保护管理规定》）；预研的项目有：海南省文化产业促进条例、海南省公共文化服务保障条例、海南省大数据应用与开发条例、海南经济特区排污许可证管理条例、海南省生态补偿条例。

以上，共计22项，占总项目的41.5%，但其重点是今年安排审议的14项省本级项目，无疑其中的重中之重，当是行政审批改革、生态环保、维稳安全方面的。如在改革方面，制定关于在海南经济特区停止实施、下放部分行政审批事项、暂时变通“五网”建设项目涉及部分法律行政法规规定的行政审批事项等3个决定，以及与“多规合一”改革相配套的城乡规划、土地、林地和海域使用等4个法规的修改；在环保方面，制定海南省生活垃圾分类管理、水污染防治、湿地保护和修改环境保护条例等4个条例；在维稳方面：修改海南省劳动保障监察若干规定、实施《中华人民共和国老年人权益保障法》办法、海南经济特区禁毒等3个条例。在这14个法规中，已经完成了3个，剩余11个。对于这11个法规项目，我们应当加大力度，提前介入，统筹协调，稳中求进，及时出台，力求下好以立法落实省第七次党代会精神的“先手棋”，取得当年的开门红。

**（作者单位：省人大法制委员会）**

发展建言

# 多措并举 绘好海南之“美”

□ 林必恒

加快建设美好新海南，是我们当前的重要奋斗目标，其中，“美”指的是“山水美、城乡美、人文美”。山水美是建设美好新海南的自然环境基础，城乡美是人居环境基础，人文美是文化环境基础，三者各有侧重、各有特点，又相互联系、相互依存、相互促进，共同构成了美好新海南“三位一体”建设的新格局。我们应重点理解和把握“山水美、城乡美、人文美”在国际旅游岛建设中的地位和作用，努力走出一条具有海南特色的人与自然和谐发展的路子。

## 以新观念打造山水美

青山绿水、碧海蓝天，是海南发展的最强比较优势。只有打造海南山水美，才能最大限度释放海南发展新动能，最大限度助推“三大愿景”的实现。

**树立绿色发展新观念。**在新的历史起点上，我们要站在推进“五位一体”建设和落实“五大发展”理念的战略高度，树立“绿水青山就是金山银山”的新观念，明确“山水美”在国际旅游岛建设中的重要地位，坚持绿色发展理念先行，着力在“增绿”“护蓝”上下功夫，着力处理好发展和保护的关系，着力促进人与自然和谐共生，将我省生态优势转化为发展优势，筑牢美好新海南建设的绿色基石。

**强化法治治理理念。**将法治治理理念贯穿于打造海南山水美的全过程，充分运用地方立法和经济特区立法权，构建具有海南特色、全国领先的生态环境保护法规和制度体系。实施最严格的生态环境保护制度，建立权责统一、权威高效的环境治理综合执法体制机制，完善环境资源“三审合一”审判模式，运用法治思维和法治方式持续深入开展生态环境整治，依法依规加强水污染防治和林业山体生态修复，推进绿化宝岛和湿地、热带雨林、海岸带及岛礁保护等生态工程，夯实美好新海南建设的法治基础。

**坚持多元化治理理念。**大力推进全民生态文明宣传教育，将生态文明教育纳入国民教育体系。重视企业、社会组织和公众在美丽海南建设中的作用，积极推行环境污染第三方治理机制，完善多元化环境治理融资渠道和监督体制，构建党委、政府、企业、社会组织、公众等多元主体合作共治模式，充分发挥特区先行先试示范作用，为全国生态文明建设做好表率。

## 以新动能建设城乡美

建设海南城乡之美，必须遵循自然规律和经济社会发展规律，以增进人民福祉为导向，以“多规合一”和“全域旅游”为新动能，将全省城镇乡村整体统筹为一个大花园、大景区、大生态链加以建设。

**建设美丽城镇。**各地应在保护好天际线、景观风貌和历史文脉的基础上，根据自身的自然景观、地域特色、文化传统、民族特征和产业规划，合理调整生产生活生态空间，推进城镇形态风貌的综合整治和更新升级。加大对城镇街道、区域、楼宇的精细化、差异化、特色化包装策划，注重道路交通、公共空间、绿地水体、城市景观、地下综合管廊等空间塑造，将优美的自然景观、适宜的建筑、特色的民族传统文化融于一体，将城镇与旅游度假区、景区、产业园区融合互动，高水平打造特色风情小镇、特色精品城市和特色旅游经济圈。

**打造美丽乡村。**秉持“尊重自然、挖掘传统、传承文化、彰显特色”的原则，充分利用华侨南洋风格、民族村落、古镇古村、特色民居、名胜古迹、自然山水等资源，延续村庄山、水、田、林、路的自然格局，引导乡村就地美化提升，传承海南乡村历史记忆、地域特色和文化内涵，建设宜居宜业宜游宜养的生态乡村、健康乡村、长寿乡村、美丽乡村。推进城乡建设与招商引资、产业发展、旅游度假、健康医疗、文化培育、生态保护等有机融合，构建人与自然和谐相处的美丽城乡发展新形态。

## 以新作为推进人文美

推进海南人文之美建设，关键要在全社会大力培育适应美好新海南建设的人文精神、人文情怀和人文素养，坚定海南文化自信，树立海南文化自觉，实现海南文化自强。

**培育人文精神。**适时制定和启动海南人文美行动计划，以社会主义核心价值观为指导，深入挖掘海南传统文化和红色文化精神内涵，扎实推进“七五”普法宣传教育，不断提升全省人民的现代人文意识和法治素养。深化群众性精神文明创建活动，大力推进诚信建设，发展导向正确和健康向上的舆论文化，广泛开展志愿服务和道德实践活动，培育传承良好家风家教和乡贤文化，营造崇德向善、见贤思齐的浓厚氛围，兴起海南人文建设的新高潮。

**发展公共文化事业。**加强博物馆、图书馆、科技馆等公共文化服务设施建设，打造乡镇、社区、乡村综合文化服务中心，努力建设基本公共文化服务标准化均等化先行区。加大琼剧、黎锦、苗绣、黎族原始制陶技艺等地方文化资源和非物质文化遗产保护研究利用，深入挖掘和阐释黎族“三月三”等民族传统节日内涵，弘扬本土优秀民族文化和历史文化。坚持以人民为中心的创作导向，完善文化产品激励机制，推出群众喜闻乐见、具有海南特色、代表国家水准的文艺精品，加大海南文化的传播输出力度，提升海南文化的话语权、软实力和辐射力。

**（作者系海南师范大学法学院副教授）**

观点摘登

# 不断扩大服务业市场的开放

**近日，中国（海南）改革发展研究院院长迟福林在接受《澎湃新闻》采访时指出：**“十二五”期间，消费支出对经济增长年均贡献率54.8%，首次超过投资贡献率，这意味着消费驱动经济增长的新格局初步形成。总的来看，需要适应这一大趋势，加大有真实需求的投资。

一是推进投资转型。加快改变以传统重化工业项目为主的投资结构，实质性扩大服务业领域投资。二是推进房地产由规模型转向服务型。进入服务型消费新时代，房地产不再是简单满足基本居住需求，而是融入了大量的服务型需求。这需要在推进去库存同时，加快房地产业转型。三是形成服务型消费有效供给的制度环境。

目前，我国服务业市场开放滞后，突出表现在四个方面：一是市场化程度较低；二是对外开放程度较低；三是服务水平较低；四是服务价格较高。可以说，发展服务贸易，难点在国内；国内的难点在服务业市场开放；服务业市场开放的难点在理念、在政策体制。

服务业市场开放是服务贸易发展的基础。当前，我国服务业领域行政垄断和市场垄断的特点仍较突出，社会资本、外资进入面临诸多障碍。当务之急是加快出台服务业市场开放的改革行动方案，打破各类垄断，稳定、增强社会资本和外资的预期。

图说微论

## “知识改变命运”并非口号

一年一度的高考乐章已经画上休止符，“知识改变命运”的“运动键”却依然前行。“知识改变命运”不能因为大学生就业难的现实困境而丧失本身光芒，更不能因为局部招“工”难而成为降低其身价的佐证。

古往今来，古今中外，无人敢轻易地否认“知识改变命运”的客观性和真理性。承认“知识改变命运”，塑造的不仅是个体的价值信念，更为一个国家、一个社会的文明高度提供了价值航标。知识带来文明的跃升，民之魂、国之光将熠熠生辉。

——@求是

智库建言

# 加快推进基本公共服务均等化的思考

□ 匡贤明

省第七次党代会描绘了加快建设美好新海南的宏伟蓝图，并提出未来几年海南省要全面提升基本公共服务均等化水平，加快构建“覆盖城乡、公平合理、普惠性强”的基本公共服务体系，为海南建设幸福家园注入强大动力。对于全省广大群众来说，享受到基本而有保障的公共服务，免于各类风险的冲击，是幸福家园的重要标志。

## 建设幸福家园的核心要义

基本公共服务均等化，是指全体民众，无论城乡、区域、性别、职业等，都能享受到制度基本统一、水平大致相当的教育、医疗、社保、住房、文化等基本服务。随着经济发展水平不断提高，城乡居民公共需求不断增长，满足这些基本公共服务需求，是建设幸福家园的核心要义。近年来，海南不断加快基本服务均等化进程，人民生活水平明显提升。

第一，坚持“小财政大民生”，不断加大民生投入。近年来，海南财政对民生的投入占总支出的70%以上。比如，海南省“十二五”期间教育总投入达到1130多亿元，是“十一五”期间的2.3倍，年均增长11.3%。历年承诺的十件民生大事全面落实。

第二，城乡居民人均收入稳步增长。2011年以来的五年，海南城乡居民人均可支配收入年均增长分别为9.6%和11.7%，超过同期GDP年均8.6%的增速。海南城乡居民恩格尔系数分别下降到2016年的39%和43.2%；城镇新增就业47.4万人，农村劳动力转移就业53.1万人，为推进脱贫工作提供了强大动力。

第三，教育、医疗、社保等社会事业较快发展。例如，全省卫生机构病床数从2011年的2.86万张提高到2016年的3.98万张，增长了39.2%；卫生技术人员从4.33万人提高到5.57万人，增长了28.6%。保障性住房覆盖面达35.8%，位居全国前列；农村危房改造完成17.6万户，惠及168万农民。五项职工社会保险和居民养老、医疗保险实现全省统筹、全省覆盖，低保实现应保尽保；2016年，全省43.9万贫困人口新农合个人缴费部分由市县财政全额补贴。

需看到的是，海南民生改善仍面临一系列挑战。比如，城乡居民人均可支配收入分别为全国平均水平的84.64%和95.79%，绝对数上分别相差5163元和520元；海南还有40余万贫困人口急需脱贫；在医疗上，海南每千人口执业（助理）医师数为2.09人，低于全国平均水平2.21人；每千人口床位数为4.24张，低于全国5.11张的平均水平；海南社会保障体系，在体现公平性、适应流动性、保证可持续性等方面还需要加强。

## 着力扩量、促均、提效

针对群众的新需求，省第七次党代会报告明确提出了打赢脱贫攻坚战、促进教育优质均衡发展、建设健康海南、提高城乡居民收入、织密扎牢民生保障网等五个方面的重点任务。应当说，这抓住了群众最关心、最迫切、最现实的需求。这五个方面的民生任务，概括起来就是六个字：扩量、促均、提效。

**扩量：**着力加大基本公共服务供给。当前，公共服务面临的重要挑战是，某些领域基本公共服务供给仍然短缺。对此，报告强调要加大基本公共服务的总量供给。比如，在学前教育上，按学前三年入园率86%的基本普及目标，我省学前教育缺口多达5万个。报告明确提出“基本普及学前教育和高中阶段教育”的目标，这就要求尽快加大幼儿教育学位的供给。就其他领域而言，完成报告所提出的具体目标，仍然要把扩大基本公共服务供给作为基本前提。

**促均：**着力缩小基本公共服务差距。基本公共服务均等化最重要的标志是缩小城乡、群体等之间的差距。报告在促进基本公共服务均等化方面做了具体部署。例如，加大基本公共服务向贫困群体倾斜，尤其是在脱贫攻坚的关键时期，需要保障贫困人口享有义务教育、医疗卫生、文化体育、住房安全等基本公共服务。再如，报告强调基本公共服务对流动人口的全覆盖，保障广大农民工在海南享受教育、就业、卫生等基本公共服务。

**提效：**着力提高基本公共服务效率。推进基本公共服务均等化，也要考虑其供给效率，尤其要提升公共财政的支出效率。比如，在教育上，报告明确提出扶持民办教育健康发展，促进国际合作办学，这就要通过加快教育供给多元化，引入竞争机制，提高教育供给的效率。再比如，在住房保障上，报告提出“以政府为主提供基本保障，以市场为主满足多层次需求，推动住有所居向住有宜居迈进”，就是通过政府与市场的有机结合，提高基本住房保障效率。

## 加强基本公共服务均等化制度创新

从省情出发，实现基本公共服务均等化，除了继续坚持“小财政大民生”外，更重要的是，要加强在基本公共服务均等化领域的制度创新，“多推有利于增强人民群众获得感的改革”。

把基本公共服务纳入到“多规合一”中。基本公共服务均等化涉及到项目规划、基础设施建设等，既要加大投入，也要防止重复低效建设。作为唯一“多规合一”的试点省份，海南可以把基本公共服务均等化各领域涉及的规划和重大项目等，纳入到“多规合一”中，把海南当作一个大城市来规划全省基本公共服务体系建设。

以基本公共服务均等化为导向加快事业单位改革。客观地看，服务业领域“有需求、缺供给”的矛盾比较突出，这与事业单位体制改革滞后紧密相关。海南作为全国最大的经济特区，要在事业单位体制改革上先行先试。重点是尽快理顺政府与事业单位在基本公共服务供给中的关系，强化公共服务型政府建设，推动提供基本公共服务的事业单位去行政化和去营利化，同时，进一步推进事业单位内部治理结构改革。

加快形成基本公共服务供给主体多元化的格局。核心是加快服务业市场开放，鼓励社会资本进入，提供基本公共服务；大力发展社会组织，发挥社会组织在基本公共服务供给中的重要作用；加大政府向各类主体购买公共服务的力度。只要符合条件的企业、社会组织、事业单位等都可以公平参与基本公共服务购买竞标。

积极运用新技术，发展智慧民生。数据显示，全国范围内可以在微信查询和办理的服务超过800项，涉及公安、人社、公积金、交通、税务、司法、教育、民政等30个类别，累计服务的用户已超过2.6亿，明显提升了服务效率。过去几年，海南在运用新经济、新技术改善民生上有比较大的进展，但相比于国内新经济、新技术发展迅速的地区，仍有巨大的提升空间。这就需要通过制度创新，大力发展新经济新技术，加快构建全岛智慧民生系统。

**【中国（海南）改革发展研究院经济研究所所长】**

扫描二维码
关注“海南观察”
“码”上读懂海南

投稿信箱：hnrbllb@163.com