



“十八大报告提出‘全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴，必须推动社会主义文化大发展大繁荣，兴起社会主义文化建设新高潮’，为我们指明了前进的方向。”——11月20日上午，省委书记、省人大常委会主任姜异康在曲阜就深入学习贯彻党的十八大精神、推动各项工作调研时

关注行政程序年

济宁市吸引公众参与重大行政决策——

规范行政程序，不让权力“脱缰”

尹彤 刘鹏 祝启明

“虽然《济宁市中小幼儿园规划建设管理办法》(下称《办法》)第十二条提出了‘中小学校、幼儿园用地周边的规划建设，应当按照国家有关规定保留间距，不得妨碍正常教学活动。’但我认为，对其他影响教学活动的有关事项也得加以明确。”11月22日，运河宾馆的一间会议室里，正在进行一场热闹的座谈会，来自全市20多个部门单位的代表齐聚一堂，就《办法》各抒己见，济宁学院附属小学校长钱广书表达了如是意见。

全重大行政决策程序是《山东省行政程序规定》的核心内容，公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、政府决策是政府在作出重大行政决策时的五个必经程序。展鑫介绍，座谈会除了20多个部门代表外，还专门邀请了来自中国政法大学、北京大学的教授参与了论证。此后，《办法》将由教育部门作风险评估、法制办进行合法性审查，最后，才会提交市政府讨论决定。

为进一步优化重大行政决策程序，市政府今年制定了《济宁市重大行政决策程序规定(草案)》(下称《规定》)，还与北京大学公众参与研究与支持中心签订了合作协议，在济宁合作开展重大行政决策公众参与试点工作。《法制办》将选择不少于五项重大行政决策事项进行公众参与实验，此次事项正是其中之一。展鑫说，像今年8月份出台的《济宁市物业管理办法》，也是经历了这样一轮“考验”后出台的。

公众放在更显要的位置

近两个小时的时间里，来自7所学校、2家企业以及市中区教育局的代表不仅针对《办法》提出了方方面面的建议，也反映了很多现实问题，这些问题被市教育局、规划局、物价局等部门的代表认真记录下来。整个过程中，法制办主任展鑫的笔一直没有停过，他手中的《办法》字里行间早已被建议填得满满的了。

探索重大决策公众参与的方式，各县市区也有积极响应。任城区聘请了18名法制专家、高校教师、知名律师组成了区政府法律咨询委员会；曲阜、嘉祥、梁山等县坚持重大行政决策听证制度，北京大学法学院副院长王锡锌表示，在一些关系民生、地方治理的决策上，需要让多方利益都能有序表达，因此，座谈会、听证会等公众参与形式十分重要。

今年是我省“行政程序年”，5月18日，省政府召开“行政程序年”动员大会之后，济宁市政府紧接着举行全体(扩大)暨廉政建设工作会议，印发了《济宁市“行政程序年”活动工作方案》，行政程序年活动全面启动。如今，吸引公众为重大行政决策献计，精简行政许可项目等方面，都取得了不少成果。

规范文件有了“身份证”

今年1月17日，一份登记号为JNCR-2012-0020001的文件新鲜出炉，成为全市第一份市级规范性文件。市法制办副主任张亚军介绍，此后，市级规范性文件都有了“身份证”。

记者了解到，以往一些地方和部门在制定“红头文件”时，存在不顾法定权限和分工的乱象，文件间打架、冲突的情况时有发生，导致政出多门、政令不一。这次实行统一登记、统一编登记号，统一公布的“三统一”制度，将审查关口前移，从源头上解决上述问题。

“以往部门制定文件，只需制定后交由法制办备案，对不备案的行为也没有处罚。即使有备案，工作人员审查时发现问题，该文件往往已‘生米做成熟饭’，再要求其改正也会陷入被动。”张亚军介绍，现在提前介入，文件需先提交法制办制定登记号，否则就视为无效，提交的过程也是审查过程，避免出现违法创设行政许可、行政处罚、行政强制、行政收费等现象发生。

“三统一”制度实施后，今年任城区共制定规范性文件13份，对报送的36份规范性文件进行了登记审查；邹城市共审查规范性文件14份，制定规范性文件审查报告14份；曲阜、泗水、鱼台、微山等县也出台了相关文件，使“三级政府二级监督”的备案审查体制更为健全，报备率、及时率、规范率均实现100%。

“今年提交到法制办的规范性文件就有20多份，有部分文件因为格式、权限上出现问题，我们都反馈给他们作了修改。”张亚军说，下一步对部分单位不执行规范性文件的情况，将会予以纠正或撤销。

行政许可有效“瘦身”

“在行政工作中，大概有85%属于行政执法。”市法制办监督检查科副科长满人源说，对行政程序的规范不能一蹴而就，还需稳步推进。

“对行政许可项目的清理，目的是为了更好优化发展环境。”满人源说，以往项目引入时，有时从上报到验收得经过70多项行政许可，可能一拖就是一年。此次《规定》中再次提出清理行政许可事项，对一些不必要的行政许可进行合并或清理，有效提升了服务水平和效率。

“这项工作其实从2001年就开始了，已清理过八九次，从最初的900多项压缩到了209项。”满人源说，行政许可事项的清理会影响到部门利益，所以也遇到了不少阻力。“今年5月份我们专门去江苏淮安取经，借鉴了一些好做法后，今年的行政许可事项压缩率高达46%，已由209项压缩到112项。”清理结果已和相关部门进行了对接，呈报市政府审批后即会公布。

与此同时，对行政裁量标准的细化工作也在稳步推进。“这是为了防止行政裁量随意性过大，确保每项行政处罚决定合情合法。”满人源给记者提供了一份数据，在对全市50个部门的行政处罚裁量权梳理时，共梳理法律法规和规章570部，涉及带有幅度的行政处罚条款3334条，根据违法的情节、性质、危害程度等细化成了9046条，大大压缩了自由裁量的空间。

“加强行政程序建设有利于转变政府职能，优化法制环境，也是社会管理创新的重要举措。”展鑫说，借助《规定》，全市上下开展了大规模培训和配套制度建设，程序的力量在逐渐显现。

《济宁市城区中小学校幼儿园规划建设管理办法》征求意见——无教育设施配套，住宅项目不得预售

刘田 邓旭 报道

本报济宁讯 11月22日，记者从济宁市教育局获悉，为在5年内根本解决主城区中小学校、幼儿园数量、规模、布局不合理问题，济宁市结合城区实际，制定了《济宁市城区中小学校幼儿园规划建设管理办法》(征求意见稿)，明确提出未同步建设配套设施的住宅项目不予办理预售许可手续，规划预留的中小学校、幼儿园建设用地不得改作他用。

《办法》规定，在规划管理方面，依据中小学校、幼儿园布局专项规划，市、区政府(管委会)负责编制中小学校、幼儿园年度建设计划，纳入城市基础设施配套投资项目。中小学校、幼儿园专项规划不得擅自变更。确需变更的，应按规定程序，委托规划编制部门重新论证变更方案，报请原审批机关批准。在编制、审核新建、改建、扩建居住区规划时，应首先明确小区内新增人口的配套服务学校。

对于城市规划预留的中小学校、幼儿园建设用地，城乡规划、国土资源部门应按照规划要求核定用地位置和界线，纳入教育用地管理，列入土地储备，不再公开出让，任何单位和个人不得擅自侵占或擅自改作他用。

住宅区配套幼儿园，由开发建设单位根据规划指标负责配套建设，建成后，开发建设单位会同当地教育、城乡建设部门进行验收，并无偿移交当地教育部门，产权属国有。住宅区配套中小学校由政府(管委会)按照已批准的规划指标落实建设用地(净地)并负责建设，建成后由当地教育部门管理，属公办学校。未同步建设配套设施的住宅项目不予办理预售许可手续。

城市新区开发、旧城区成片改造时，中小学校、幼儿园建设应当同步规划、同步建设、同步交付使用。分期建设的居住区，配套教育设施应安排在第一期建设。

中小学校、幼儿园的土地，校舍不得改变用途，不得转为经营性资产。中小学校、幼儿园勤工俭学和教职工住宅、校办企业不得占用教学用房和学生生活场地。

政府举办的中小学校、幼儿园的建设资金，按照年度建设计划，由市、区政府列入财政预算，足额拨付。市对区中小学、幼儿园等教育设施建设项目实行资金奖补。



▲又是一年退伍时，11月24日起，武警济宁市支队有381名老兵退伍返乡，踏上新的人生旅程。图为一名退伍老兵在离开部队前，含泪和战友拥抱告别。 □张晓科 报道

国土资源、城乡规划、住房和城乡建设等有关部门根据职责分工，建立协调工作机制。为保证《办法》顺利实施，擅自变更经批准的中小学校、幼儿园布局专项规划的，由市、区政府(管委会)责令限期改正，并依法对有关责任人员给予行政处分。侵占、截留或者挪用中小

学校、幼儿园建设资金的，由财政或审计部门依法责令改正，收回资金，并建议有关部门或单位对主管人员和直接责任人员给予行政处分。侵占相关规划用地及校舍或擅自改作他用的，由城乡规划、国土资源部门或城市管理综合执法部门按职责分工，责令改正并依法处罚。

“60多名脑瘫儿童，只有两名专业康复师。”——如果没有专业的康复训练，脑瘫的孩子有可能一辈子都躺在床上，不能站立起来，生活也不能自理。然而，在济宁社会福利中心儿童福利院，专业的康复师紧缺是目前儿童福利院面临的一大问题。该院副院长姚玲坦言，康复师这一岗位收入不高，工作较为辛苦，同时对专业又有要求，很难吸引到年轻人加入，无奈之下他们只能从保育员中培养苗子。

“教育资源不平衡”求解，公众参与献策



尹彤 刘田

“这几年，城区学校不断新建扩建，但现在教育资源配置依旧不平衡。”11月22日，在《济宁市城区中小学校幼儿园规划建设管理办法》(下称《办法》)座谈会上，市中区教育局局长杨建国表示，“教育资源不平衡，咱们人人有责，希望大家能集思广益。”

为推进城区中小学规划建设，优化城区教育资源配置，济宁市教育局在今年年初即启动了相关规划建设管理办法的研究制定工作。此后，市十六届人大一次会议将《办法》列为第53号议案。当日召开的座谈会，就是邀请公众参与，为这项工作健康有序推进建言献策。

老旧小区无配套教育用地咋办

“按这个《办法》，5年后城区的中小幼儿园设置会更合理。但近年来，尤其是1996年房改后建的小区，规划中并没有配建的中小学，这些漏洞该如何弥补?”文昌阁小学校长张永青说。张永青是一位有着多年管理经验的校长，对因学校规划不合理而导致的众多问题感触颇深。“我是今年才到文昌阁小学任职的，以前我在洸河路小学，附近小学非常多，但学校却很少，学生上学难问题十分突出。”

“《办法》第十条规定‘在编制新区开发、住宅小区规划和城市旧区改造方案时，应根据《济宁市市区教育设施布局专项规划(2010-2030)》和《城市居住区规划设计规范》要求，预留中小学校、幼儿园建设用地。’如果真能实现，就能解决旧城改造、新城建设中，新建或改建学校的教育用地紧张问题。”张永青说，这也能从客观上提升教育质量。

十五中校长李敬东也表示，该校共有在校学生6000余名，每班学生数量严重超标，这加大了教学压力，也不利于学生健康成长，是对教育质量的严峻挑战。虽然现在有了《办法》，但实施起来还有待时间验证。

幼儿园“公私”身份有待明确

从事幼教工作32年的济宁市机关幼儿园园长靳雨玲说，将幼儿园建设纳入规划，入园贵、入园难的问题有望缓解。但据她以往了解的情况，对于城市新建幼儿园，开发商所建幼儿园究竟属于公办还是民办?这一问题始终不明确，这也导致一些开发商将幼儿园作为商品房来对待。

另外，这些新建幼儿园还存在收费不合理问题，少则十万，多则高达四五十万。工程建设也没人监督，导致不太规范，靳雨玲就曾接手过这样的幼儿园。她希望以《办法》出台为契机，助幼儿园建设走上规范化之路。

“对于小区开发幼儿园的设计，应该有先规划再发展，包括对小区周边环境的设计。”她认为，小区建幼儿园不应该一哄而上，应有长远的考虑，不能让幼儿园规模失重。

不予预售与《物权法》冲突?

两家房地产开发公司的代表也对《办法》表达了自己的观点。九巨龙房地产开发集团有限公司副总经理田宏伦说：“在今后的项目中，我们将严格执行教育设施提前规划。”

山东鸿顺集团董事长段余顺，则对《办法》提出了异议：“第二十四条，‘未同步建设配套设施的住宅项目不予办理预售许可手续’，这与《物权法》有冲突，预售许可证只要是具备了‘五证’，投入开发建设的资金达到工程建设总投资的25%以上，按照《行政许可法》就必须给办。另外，第十七条，‘配建幼儿园验收合格后，无偿移交当地教育部门’，幼儿园由我们买地、建设，最后直接就无偿归政府了，请问这个理由是什么?”

对此，济宁市教育局规划发展科工作人员解释，在用地方面，开发商拍下整块地皮后，会对规划教育用地建设成本进行返还;关于产权，中小学以政府建设为主，幼儿园分两种情况，一种交由政府主办，另一种鼓励社会办学，但产权都归国有。

市财政3000万助推文化建设“突破曲阜”

□记者 张誉耀 通讯员 徐晓剑 报道 本报济宁讯 11月23日，记者从济宁市财政局获悉，根据济宁市委、市政府提出的文化建设“突破曲阜”战略统一部署，该局为加快推进战略顺利实施，设立专项扶持资金3000万元，重点支持核心景区规划设计等项目建设。

“我们对项目资金实行严格管理，研究制定了《济宁市文化建设专项资金管理与使用办法》，明确专项资金的申报、审批、拨付以及监管程序，以此来提高资金使用效益。”济宁市财政局局长张茂如介绍。

同时，该局认真兑现该项目的优惠扶持政策，从今年至2014年，对曲阜市征收的文化事业建设费市以下分成部分，将由济宁市财政全部返还;曲阜市争取来的国家、省文化产业项目，济宁市财政将给予相应的配套资金支持;济宁市其他文化发展资金也将重点扶持曲阜市文化建设。

另外，济宁市财政局还积极帮助曲阜市做好文化项目筛选、论证、申报等工作，努力争取上级资金支持。今年以来，已联合相关部门为曲阜市争取文化建设资金5600万元。



责任编辑 马玉峰 刘芝杰 张文倩