以政法工作现代化谱写“两大奇迹”青岛篇章

□ 程德智

齐鲁策论

近年来，青岛市牢记习近平总书记殷殷嘱托，坚决贯彻落实党中央和省委决策部署，一手抓改革发展，一手抓社会稳定，谱写了经济快速发展和社会长期稳定“两大奇迹”青岛篇章。党的二十届三中全会擘画了进一步全面深化改革、推进中国式现代化的宏伟蓝图，为政法工作现代化赋予了时代使命，指明了前进方向，提供了根本遵循。作为政法机关，深入学习贯彻党的二十届三中全会精神使命在肩，以政法工作现代化谱写“两大奇迹”青岛篇章责无旁贷。

强支撑，经济发展筑牢社会稳定根基

青岛市牢牢把握高质量发展这个首要任务，完整、准确、全面贯彻新发展理念，加快发展新质生产力。2023年，全市生产总值达到1.57万亿元，占全省17.2%、全国1.3%，居全国内地城市第13位。今年上半年，生产总值实现7978.67亿元，同比增长5.8%，经济运行稳中向好、进中提质的态势持续巩固，高质量发展成果为社会稳定提供了坚实的物质基础。

一是牵住产业“牛鼻子”。充分发挥工业稳增长“压舱石”作用，大力实施“数字青岛”建设、“工赋青岛”行动，大力推进集成电路、人工智能、轨道交通、通用航空等新兴产业集群发展。对外贸易稳增提质，货物进出口总额增长4.6%，占全省36.8%，青岛港货物吞吐量、集装箱吞吐量分别突破7亿吨、3000万标准箱，居全球第4、第5位。实现海洋生产总值5181亿元，约占全市生产总值的30%、全省海洋生产总值的30%、全国海洋生产总值的5%。传统产业加快升级、新兴产业持续壮大、未来产业加速布局，产业结构转型升级蹄疾步稳、成效显著，为社会稳定发挥了良好的反哺作用。

二是点亮民生“好日子”。坚持在发展中保障和改善民生，连续40年实施市办实事工程，2023年，青岛市民生财政支出占比达到74.8%，16项年度市办实事全面完成，连续四次入选“中国最具幸福感城市”。织密兜牢民生保障网，养老保险、医疗保险参保人数分别达到848万人、938万人，发放困难居民救助金10.7亿元。开展促进高校毕业生就业创业、农民工就业服务等专项行动，全市扶持创业4.5万人，开发公益性岗位5万余个，城镇新增就业36.8万人，居全省首位。全市新登记民营市场主体28.3万户，同比增长8.8%，占全市新登记市场主体户数的99.3%。全年居民人均可支配收入56961元，同比增长6.0%，人民群众的获得感、幸福感、满意度持续提升，为社会稳定提供了有力支撑。

三是打造城市面貌“新样子”。青岛市扎实开展城市更新和城市建设攻坚行动，深入推进交通基础设施建设、历史城区保护更新、旧城旧村改造等城市更新建设十项攻坚。加大法治保障城市更新力度，建立重大复杂纠纷案件会商研判机制，突出做好历史遗留问题化解。依法处置张村河片区拆迁改造、株洲路打通等一批“钉子户”“骨头案”，系统解决了南京路拓宽等20余个重点历史遗留问题，为城市功能品质提升注入了法治动能，青岛入选国家首批15座城市更新示范城市，城市美誉度持续提升。

添动能，深化改革增强社会稳定张力

习近平总书记指出，把中国式现代化蓝图变为现实，根本在于进一步全面深化改革。青岛市在深化政法领域改革上“打头阵、当先锋”，按照中央决策部署和省委工作要求，在群众热切期盼中加大改革力度，为政法工作现代化提供了强劲动力。

一是执法司法更有“温度”。深化司法体制综合配套改革，切实提升司法公信力，完善便民利企改革举措。在全省率先完成市级行政许可事项清单编制工作，51个部门488个事项纳入清单管理，实现清单之外无审批，推进“无证明城市”建设，推出“无感审批”事项348项。制定依法不罚、轻罚事项清单，涵盖28个行政执法领域382项违法行为事项，依法办理不罚、轻罚案件9.29万件，减免处罚金额1.8亿余元。深化“蓝色风暴”品牌建设，执结案件4.7万件、执行到位金额222.3亿元。党政机关履职践诺意识显著提高，行政机关负责人出庭应诉率连续5年保持100%。

二是平台创新更有“高度”。主动服务上合示范区对外开放国家战略，统筹推进国内法治和涉外法治，高起点建设青岛中央法务区，矩阵式布局“四区一平台”（涉外法务区、上合法务区、金融法务区、自贸法务区和数字法务平台），构建全链条法律服务业态，打造引领全省、辐射全国、面向世界的现代法务高地。首创由党委政法委主导的“金智谷”智慧治理平台和联动工作体系，整合政法单位和金融监管、市场监管等48家职能部门资源，打造金融风险防范、金融犯罪打击、金融纠纷调解三个新高地，清理整治风险企业400余家，止损超10亿元，最高法、最高检、公安部三个国家级“证券期货犯罪审判（办案）基地”落户于此。成立青岛国际司法研究交流中心，建好用好“三基地一中心”（最高人民法院国际海事司法研究基地、中国-上合组织国家法官交流基地、国际知识产权司法交流基地和上合组织国家大法官交流中心），成功举办三届“中国-上合组织国家地方法院大法官论坛”，全面提升世界眼光、全球思维、国际视野。

三是数智改革更有“力度”。加快数字法治系统建设，汇聚政法单位数据资源建设“政法领域大脑”，推动智慧法院、智慧检察、智慧公安、智慧监狱等提档升级，研究制定相关数据标准，推进大数据共享共用，构建现代化“数字法治”体系。与山东大学合作共建国内高校首个以“智慧国家治理”为主题，交叉学科融合发展建设的实验室。建设市委政法委网格化智慧工作平台，入选中国智慧政法十佳创新案例，14项成果入选2024年全国政法智能化建设智慧治理典型案例。把数字化改革运用于新业态监管，通过数字化监管，引导网约车、网络餐饮、共享旅馆等新兴业态，加强行业自律、依法诚信经营、规范劳动关系，支持新经济组织、新兴业态依法健康有序发展。

守初心，践行宗旨顺应社会稳定民意

人民群众是社会稳定的力量之源，社会安全稳定靠的是群众之力、稳的是群众之心。

一是树牢“为民政法”宗旨。实施服务实体经济“政法五项行动”，出台政法机关服务民营经济25条、护航绿色低碳高质量发展21条、优化法治化营商环境55条等一系列含金量高的政策举措，在全国工商联“万家民营企业评营商环境”中，青岛跻身省会及副省级城市营商环境和最佳口碑“双前十”。依托法学法律专家“智库”，统筹政法单位、法学院校、律师事务所、企业法务部门等1万余名专业力量，组建“青岛法先生”企业服务团，走进民营企业、头部企业、市民中心，参与研究解决重大疑难敏感案件30余件，举行培训交流6次场，助力企业止损挽损10亿余元，为各类市场主体提供全生命周期法律服务，打造企业高度信赖、社会一致认可的城市新名片。成立全省首家民办非企业性质专业商事调解机构——青岛法润商事调解中心，办理诉前调解案件4258件，调解成功1258件、标的额15亿元。坚持公正为民执法司法，在执法办案中坚持政治效果、社会效果、法律效果“三个效果”有机统一，努力让人民群众在每一项法制制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。

二是书写“护民平安”答卷。首批入选全国市域社会治理现代化试点合格城市，获评首批全国社会治安防控体系建设示范城市，连续三年位居《中国最安全城市排行榜》内地城市第一。持续拓展倾听民意、聚集民智的渠道途径，深入开展“解民忧、促发展、创满意”全警大走访，走访群众110万人次，办结诉求7900余件。在全市“向市民报告、听市民意见、请市民评议”活动联席办对一万名市民代表进行的社情民意问卷调查中，社会治安满意度持续位居第一。常态化开展扫黑除恶斗争，将“治已病、防未病、保健康”理念运用到扫黑除恶实践，深化约谈谈话、重点管控、行政处罚、刑事追究“四种形式”工作法，坚持打早打小、梯次管控，建立起预防和惩治一体推进的工作机制。

三是凝聚“全民共建”合力。家齐、国治、天下平，社会稳定是大家共同的期望，更是共同铸就的万里长城。大力营造“人人都是安全环境，人人参与平安建设”的良好氛围，打造了1645个平安社区（村）、9931个平安网格。坚持和发展新时代“枫桥经验”，建成市、区、镇、村四级公共法律服务中心（站、室）2167个，成立人民调解委员会2543个，10个区（市）、136个镇（街）均建立了“一站式”矛调中心，整合资源力量，确保了矛盾化解在当地、纠纷解决在基层。完善“12348热线+人民调解”模式，在道路交通、劳动人事等领域建立专业性调解组织263个，多元化解矛盾纠纷2.8万起，“1+1+N”矛盾纠纷排查调处机制获评第六届全国“法治政府奖”。

（作者系青岛市委常委、政法委书记）

紧扣制度建设推进高校综合改革

□ 张鸿波

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》强调：“教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑。必须深入实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略，统筹推进教育科技人才体制机制一体改革，健全新型举国体制，提升国家创新体系整体效能。”作为高等教育的主阵地、人才培养的高地，高校要切实增强使命感、责任感、紧迫感，深刻分析面临的形势任务，以制度建设为主线深化改革，积极助力构建新发展格局，大胆开展先行先试，加强优质制度供给，努力探索与山东经济社会发展相匹配的教育新机制、新体系、新模式，为推动高等教育改革发展贡献力量。

深化高校改革的必然性

山东高等教育改革发展与全国同频共振，正处在由教育大省向教育强省系统性跃升和质变的历史阶段。在加快建设高质量教育体系，统筹推进育人方式、办学模式、管理体制、保障机制改革方面，山东理应肩负更加重要的使命。

山东高等教育基础好，高校数量和在校生规模位居全国前列，发展劲头足，为山东乃至全国经济社会发展输送了大批高质量人才。然而，山东高等教育整体水平仍然滞后于山东经济社会发展水平，大而不强的局面仍然比较突出，改革的动力仍需增强，“双一流”创建成效与先进省份仍有差距，在承接新一轮科教人才中心高地建设和转移方面吸引力表现不够强劲，在科技成果转化、科研创新等方面贡献相对不足，取得重大标志性成果、颠覆性成果不够多。

新时代新征程，需要山东坚定不移把推进中国式现代化作为最大的政治，把加快落实中央赋予的战略任务作为重大的任务，积极回应国家和区域重大需求，锚定山东高等教育战略定位，以制度建设为主线，聚焦人才培养质量、聚焦高水平科技创新、聚焦服务区域经济社会发展，围绕提升高校治理体系和治理能力现代化，深化内部管理体制机制改革，切实发挥高等教育示范引领作用，为推进现代化强省建设贡献教育力量。

深化山东高等教育改革发展，要坚持正确的世界观、方法论。要深入学习领会习近平总书记关于教育的重要论述，坚持学以致用，围绕办学特色打造学—研—用一体化机制，抓好理论学习与改革实践的生动结合。要科学把握新时期高等教育改革中“变”与“不变”的辩证关系——“变”的是高校治理体系和治理能力的完善提升，“不变”的是高校作为社会主义大学“四个服务”的办学方向，即“为人民服务，为中国共产党治国理政服务，为巩固和发展中国特色社会主义制度服务，为改革开放和社会主义现代化建设服务”。作为农林高校，山东农业工程学院将立足农业农村现代化事业发展需要，面向区域经济社会发展主战场的科技人才需求，聚焦高质量人才培养核心，着力加强“大思政课”建设，坚持思政引领、五育并举，坚持以绿色农业工程为学科特色，通过深化思政课教学改革、课程思政建设全覆盖、建设绿色农业工程研究院、举办绿色农业工程国际学术研讨会等方式，高站位谋划，具体处着眼，全面提高人才培养质量，用实际行动回应农业农村现代化对高等农林教育科技人才供给的热切期盼。

以制度化改革创新释放新动能

创新是形成竞争优势最重要的源头，要以制度化改革创新释放高等教育发展新动能。

习近平总书记强调，“发展是第一要务，人才是第一资源，创新是第一动力”。人才作为第一资源，是创新活动中最为活跃、最为积极的因素，完善人才引育机制是推进“人才强校”战略的关键之举。面对高等教育竞争发展态势，要把人才队伍建设放在更加突出的位置，壮大人才队伍规模、激发人才队伍活力。省委十二届七次全体会议强调，“要一体推进教育科技人才事业发展，深化教育综合改革，加快构建部门协同推进科技创新的机制”“加快建设具有山东特色的人才集聚高地”“构建支持全面创新机制”。对此，高校要以人才队伍建设为突破口，加快高校创新活力激发的体制机制改革。要进一步压实党委统一领导、主管部门创新作为、职能部门密切配合、教学单位主体落实的工作机制，确保人才引得来、留得住、发展好。要以提升人才培养和科技成果研发效能为导向推进教育评价机制改革，建立多元化评价内容、科学化评价方式，推动评价改革与建章立制相衔接，增强改革针对性与实效性，建设具有山东特色的人才集聚高地，构建支持全面创新机制。要通过探索完善有组织学科建设、有组织科研、有组织教学、有组织人才培养的体制机制，培育和锻造有组织改革发展的组织力、领导力。尤其是要紧紧围绕国家和区域重大战略需要，瞄准新质生产力培育和发展、“卡脖子”短板领域等产业创新需求，立足新旧动能转换、产业链升级需求优化学科专业设置，深化新工科、新医科、新农科、新文科建设，统筹推进人才培养模式创新、学科专业发展重塑、教育教学要素整体优化、教师能力提升，构建高质量拔尖创新人才自主培养体系。要深化校院内部管理体制机制改革，以建立制度激励为主体的管理体系为目标，加快构建“院为实体”的“院办校”管理模式，调动教学、科研和社会服务主体的积极性、主动性，激发全体师生创造力。

助推高校治理体系现代化

树立系统观念，以规范、科学的制度化建设新成效助推高校治理体系现代化的新跃升。从教育大国到教育强国是一个系统性跃升和质变，实现这一目标须系统谋划、整体设计，要以立德树人为根本任务，建立健全符合教育发展规律和人才培育规律的现代大学管理制度体系。

山东高校要聚焦打造全国乃至世界人才、科教中心高地的目标，对标国内国际建设经验，坚决破除一切制约教育高质量发展的思想观念束缚和体制机制弊端，以优质教育制度供给激发高校发展生机活力。要将高校治理工作作为系统性工程，遵循“结构决定功能、人事决定动能、制度决定效能”的原则，构建以大学章程为核心、以校院两级治理体制改革为“四梁八柱”的学校治理体系，以现代化治理破解影响高校改革发展的体制性障碍、机制性缺陷和制度性漏洞，更好地把治理效能转化为改革势能、发展动能。要在坚持党的全面领导这一根本原则基础上，着力推进高校治理的法治化、科学化和民主化，完善高校依法办学的治理架构体系，实现高校治理支撑管理要素效能化，形成共建共治共享的高校治理文化和以制度激励为核心的现代大学治理体系，建立起法治框架下的高校内部管理体制机制，从而全面服务于高校人才培养、科学研究、社会服务、文化传承创新、国际交流与合作等功能，确保高校各项办学活动有法可依、有制可循。

坚持党建引领，凝聚发展合力，将党的领导贯穿改革各方面、全过程。党的二十届三中全会指出，党的领导是进一步全面深化改革、推进中国式现代化的根本保证。高等院校深化改革，要以党建提质培优赋能为主线，以党建工作与事业发展深度融合为重点，以政治领航、思想铸魂、强基固本、队伍锻造、清风护航、思政育人为牵引，努力打造铸魂、赋能、引领的特色党建品牌，发挥党建的引领力、影响力、推动力。要突出抓好干部队伍、党务工作队伍、思政工作队伍三支队伍建设，发挥党组织在引领改革中的主导作用，把基层党支部书记队伍建设成为新时代学校党建和业务双融合、双促进的中坚骨干力量，发挥广大师生在推进改革中的主体作用，破除改革“中梗阻”，使改革效能和红利惠及师生，服务发展。

（作者系山东农业工程学院党委书记）

先声

负面清单『一单列尽』的背后

□ 吴垠

市场准入制度是我国社会主义市场经济基础制度之一。不久前，中办、国办印发《关于完善市场准入制度的意见》，《意见》提出，由法律、行政法规、国务院决定、地方性法规设定的市场准入管理措施，省、自治区、直辖市政府规章依法设定的临时性市场准入管理措施，全部列入全国统一的市场准入负面清单，严禁在清单之外违规设立准入许可、违规增设准入条件、自行制定市场准入性质的负面清单。从“负面清单满天飞”到“一单列尽”，我国负面清单制度再次迎来了重大升级。

负面清单制度是什么？它在中国经历了哪些变化，又会带来哪些深远影响？

负面清单制度的演进

何谓负面清单？简单说来即“非禁即入”，清单以外的行业、领域、业务、项目、工程等，各类经营主体皆可依法平等进入，政府不再审批。负面清单制度主要起源于国际贸易和投资领域，最初是为了促进各经济体之间的市场开放和联通。这种管理模式逐渐扩展到包括外商投资准入监管在内的多个方面，并且在全球范围内得到了广泛应用。负面清单制度在我国推行十多年来，主要呈现出以下几大变化：

第一，从局部试点到“全国一张清单”。作为扩大对外开放的试验田，负面清单制度首先在自贸试验区进行试点。中国负面清单的概念首次进入公众视野是在2013年，中国（上海）自由贸易试验区成立时，发布了中国第一份外商投资准入负面清单——《中国（上海）自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2013年）》；2015年，负面清单制度开始向其他自贸试验区推广，并于2016年在全国推行。2015年发布的《国务院关于实行市场准入负面清单制度的意见》，标志着负面清单制度正式成为国家层面的政策。2016年3月，我国制定《市场准入负面清单草案（试点版）》，在天津、上海、福建、广东4省市先行试点。2017年，试点范围扩大到15个省市。在总结试点经验基础上，《市场准入负面清单（2018年版）》发布。2022年3月，国家发展改革委、商务部印发《市场准入负面清单（2022年版）》，共列入事项117项，包括禁止准入事项6项，许可准入事项111项，明确要求各地严格落实“全国一张清单”。今年印发的《关于完善市场准入制度的意见》，更是努力实现“一单列尽”“单外无单”。

第二，负面清单数量持续压减。负面清单制度的具体内容包括两部分：一是禁止准入事项，二是许可准入事项。自2017年至2021年，中国连续五年对全国和自贸试验区的外资准入负面清单进行修订，从最初的93条、122条分别缩减至31条、27条。今年9月8日，国家发展改革委、商务部发布《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2024年版）》，将外资准入负面清单限制措施由31条减至29条，制造业领域外资准入限制措施实现“清零”。在2021年版全国和自贸试验区外资准入负面清单中，主要变化包括深化制造业开放，如取消汽车制造领域外资股比限制等；2024年，中国全面取消了制造业领域的外资准入限制，删除了最后仅剩的两个制造业条目，这意味着从2024年11月1日起，在制造业领域的准入环节，外资与内资享有同等权利。负面清单管理条目的持续缩减，体现了中国不断提高对外开放水平的方向，通过不断完善健全外商投资准入前国民待遇和负面清单管理制度，有利于中国在国际政治经济格局进入“百年未有之大变局”的背景下，持续推进投资自由化、便利化的总体方针。

负面清单的积极影响

实行市场准入负面清单制度是打通中国市场内外差异的必然之举，有助于简化行政审批流程，减少政府对市场的过度干预，从而激发市场主体活力，表明了中国政府在扩大开放方面的决心。以公开透明的方式列出禁止的投资领域（非禁即允许），增强了政策的可预见性和稳定性，有利于吸引更多外资进入中国市场。这一制度促进了公平竞争，为各类企业提供了平等的市场准入机会，推动了经济结构的优化升级。

实行市场准入负面清单制度是加强内外资准入政策的协同联动和构建全国统一大市场的重要内容。通过简化审批流程，优化审批服务，提高市场准入效率，中国可以在医疗、电信、金融等领域扩大对外资开放，并率先在新业态新领域探索内外资准入协同模式。例如，商务部、国家卫生健康委、国家药监局近期发布关于在医疗领域开展扩大开放试点工作的通知，拟允许在北京、天津、上海、南京、苏州、福州、广州、深圳和海南全岛设立外商独资医院。此外，还需清理废除妨碍依法平等准入的规定做法，健全完善与市场准入负面清单制度相适应的准入机制和审批机制。

实行市场准入负面清单制度有利于管理制度的完善与精准度提高。负面清单制度使管理和执行的精准度也得到了提升，例如，2024年版的外资准入负面清单相比2021和2020年版进行了优化，使得管理更加细化和精确，使得外资企业能够更便捷地进入中国市场，从而增强了其深耕中国市场的动力。实施准入前国民待遇和负面清单管理制度要求外国投资者在负面清单规定的禁止或限制投资的领域进行投资时，必须符合相关条件，而在清单之外的领域则按照内外资一致的原则进行管理。随着负面清单长度的缩短和完善，外资企业的市场准入门槛进一步降低。总体而言，中国的负面清单制度通过逐步放宽市场准入限制，为外资企业创造了更加公平和开放的投资环境。

负面清单的市场准入管理，增强了市场的透明度和公平性。通过持续清理和规范违规制定的准入类负面清单，取消各地自行编制发布的市场准入类负面清单，杜绝了“负面清单满天飞”的情况，提升了制度的统一性、严肃性和权威性。市场准入负面清单的修订不断推进，坚持严格合法依规增减，确保清单严谨、规范。这些修订不仅放宽了市场准入限制，还推动了有效市场与有为政府更好结合，加快形成高效规范、公平竞争的国内统一市场。总体来看，市场准入负面清单制度运行平稳，对市场主体预期和行为起到了积极引导作用，激发了企业活力，规范了政府行为，也得到了市场主体的高度期待。

进一步优化负面清单制度

对负面清单的管理逐渐实现制度化、规则化、体系化是大势所趋。当前，实施全国统一的负面清单标准体系、建设规则平等的准入制度、重视服务贸易负面清单对实物贸易的补充、构建防控负面清单开放过程的系统性风险等措施，有利于构建、完善一体化的负面清单制度体系。

负面清单管理的全国统一性就是要体现国家标准。市场准入负面清单制度在全国范围内统一实施，确保“一单列尽、单外无单”，体现了制度的严肃性和权威性。把各地的负面清单合并同类项，精简交叉项，修改冲突项，把地方负面清单按照国家标准细化梳理，形成国家负面清单一单制的规范和标准是大势所趋。

实现“非禁即入”的规则平等。负面清单之外的市场领域，各类企业均可依法平等进入。这一制度免除了市场管理部门事前对市场主体的预判和行政审批，给予企业更大的自主权。这种规则平等的负面清单制度有利于中国积极应对外部市场波动、突破高科技领域的封锁限制、有效应对逆全球化趋势等挑战，对内外资形成长久的良好预期。

重视跨境服务贸易负面清单管理。服务贸易相对于实物贸易清单管理的意义在于，它有助于提升中国营商环境的国际标准，打破一些不利于地方营商环境改善的“土政策”或“陈规陋习”；建立跨境服务贸易负面清单管理模式，是中国主动对接国际高标准经贸规则的重要举措，有助于推动标准互认和国际标准的转化。

负面清单在确保深度开放的同时也要防控风险。2024年版负面清单特别强调了在开放的同时做好风险防控工作，确保新开放领域的稳定运行。要严格按照外商投资法及其实施条例来落实这一清单，以保障其顺利实施，切实履行政府监管责任，确保新开放措施及时落地，同时坚持统筹开放和安全，扎实做好风险防控工作。

（作者系西南财经大学经济学院教授、博士生导师，政治经济学研究所所长）