

法润国色 绽芳华

——菏泽市以专项立法赋能牡丹产业发展新实践

□ 王红举

立冬过后,曹州牡丹园的新苗虽冰寒凉,却因一份法规的落地生长得愈发茁壮。2025年10月10日,《菏泽市牡丹产业发展促进条例》(以下简称《条例》)正式施行。这部历经一年多精耕细作的全国首部牡丹产业专项法规,为有着“中国牡丹之都”美誉的菏泽注入了强劲法治动能——从隋唐绵延至今的栽培历史,到如今130亿元年产值的产业集群;从带动50万人就业的民生红利,到亮相纽约时代广场的文化荣光,“花中之王”正借法治东风,真正成为撬动乡村振兴的“富民之花”。

立法破局:从“成长烦恼”到“法治护航”

时光回溯至2013年11月26日,习近平总书记来到菏泽尧舜牡丹产业园调研,详细询问牡丹产业发展、加工增值与农民增收情况,为菏泽牡丹产业“找准路子、突出特色”指明方向。12年间,菏泽牡丹完成了从庭院观赏到“九城十类”全产业链的华丽转身。牡丹精油走进日化货架,丹皮提取物跻身医药领域,花海经济每年吸引千万游客驻足,2024年产业总产值突破130亿元,成功入选山东省“雁阵型”产业集群。然而,产业快速发展的背后,“成长的烦恼”也逐渐显现:花农忧心老品种退化、新品种难培育,辛苦劳作却难获得好收益;企业抱怨产品标准不统一,市场认可度低,优质产品难卖好价;文创从业者惋惜“中国牡丹之都”名气虽大但品牌影响力跟不上;更有百年牡丹被移栽外流的痛心场景,让种质资源保护迫在眉睫。

“立法不是纸上谈兵,要做破解产业难题的‘金钥匙’。”菏泽市人大常委会党组书记、主任王磊的话语掷地有声。为回应产业诉求,市人大常委会积极响应市委重大决策部署,将《条例》纳入2024年地方立法工作计划审议项目、2025年重点审议项目,以立法形式为牡丹产业高质量发展“保驾护航”。从立项之初,便确立“靶向治理”思路,针对种质流失“资源保护”

条款,瞄准标准混乱制定“全产业链规范”,紧扣文化薄弱谋“融合创新举措”。历经今年4月、6月两次市人大常委会会议逐条打磨,8月22日表决通过,9月26日获山东省人大常委会批准,每一款条文都精准对接产业堵点,每一项规定都回应发展急需。

匠心立法:让条文“沾泥土、带温度”

“立法先问农,条款接地气”是这部法规最鲜明的特质。菏泽市人大常委会创新推行“四维工作法”,让立法过程成为倾听民声、汇聚民智的过程,也为《条例》高票通过筑牢了根基。

一线问诊:把民意写进条文里

市人大常委会主要领导同志亲自带队,深入23个牡丹种植基地、17家加工企业,与花农聊“品种退化”的烦恼,跟企业家谈“市场接受度低”的困境,听文创经营者说“文化融合”的想法。种植专家孙文海提出的“老牡丹保护”建议,直接转化为“建立100年以上株龄牡丹专项档案”的条款;尧舜牡丹反映的产品标准问题,催生“牡丹产品质量安全追溯体系”写入法规。每一条规定的背后,都是民生关切的真实回应。

专班攻坚:聚合力量啃下“硬骨头”

市人大常委会党组成员、副主任孔祥岩任组长,牵头组建由市人大常委会、市人大常委会工委、市牡丹发展服务中心、市司法局、市林业局等6部门组成的立法专班,推行“一部法规、一个专班、一套方案、一体推进”的“四个一”工作机制。牡丹发展服务中心输送最新产业信息,林业部门提供32项种质资源基础数据,司法局严把合法性审查关,法工委历经40余次重大实质性修改完善文本……“党委领导、人大主导、政府依托、各方参与”的高效立法体系,确保每一项条款“无硬伤、能落地、有支撑”。

分层施策:按产业链精准“开药方”。考虑到牡丹产业链条长、各环节需求差异大,立法专班分阶段推进,4月聚焦种植端,重点研讨种质

资源保护、种植技术规范;5月攻坚加工端,敲定产学研用合作、产品标准制定;7月组织部门“集体会诊”执行标准,确保法规立得住、行得通、真管用。3个月份阶梯式推进,避免了“一刀切”的立法弊端,让每条款都精准匹配产业链需求。

开门纳谏:让立法充满“民智味”。15个基层立法联系点织密民意收集网,22名立法咨询员精准提出专业建议,100余名相关领域人大代表深入基层听心声;首次较大范围邀请退休市厅级老领导参与讨论,既保障立法前瞻性,又延续政策连续性。最终,300余条意见建议中150余条被采纳,让这部法规真正成为“群众满意、产业需要”的好法规。

法治护航:五项制度撑起产业振兴的“四梁八柱”

2025年10月10日《条例》施行当日,其构建的“资源保护、品牌建设、质量监管、文化赋能、服务保障”五位一体保障网同步启动,为菏泽牡丹产业立起清晰的“法治坐标”。

种质保护守好“源头活水”。《条例》明确对濒危、珍稀、特有牡丹品种建立专项档案,规范“飞地种植”“异地建园”等种植模式。如今的菏泽,观赏牡丹已涵盖9大色系、10大花型、1308个品种,培育新品种数量占全国总量的80%,对全国牡丹种植苗木的占率超85%,苗木出口量占全国的90%,成为全球面积最大、品种最多的牡丹生产、出口与观赏基地。

品牌升级擦亮“城市名片”。围绕“中国牡丹之都”城市品牌,《条例》推动构建“区域公用品牌+企业品牌+产品品牌”三级品牌体系。2025年春节期间,菏泽60万盆催花牡丹线上销售额突破1亿元,占据全国催花牡丹市场60%以上份额;国际牡丹文化旅游节期间,菏泽跻身马蜂窝平台“热度涨势最快小众城市”第4位,“菏泽牡丹”的市场号召力持续提升。

质量管控筑牢“安全防线”。从种植端禁止使用剧毒、高毒农药,到加工端对标国家、行业或

学习贯彻党的二十届四中全会精神

坚持有效市场和有为政府相结合,塑造“十五五”时期经济发展新优势

□ 贾纪磊

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,将“坚持有效市场和有为政府相结合”作为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则之一,体现了对社会主义市场经济规律认识的深化,这对构建高水平社会主义市场经济体制,塑造“十五五”时期经济社会发展新优势,确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展具有重大意义。

坚持有效市场和有为政府相结合是我们党发展社会主义市场经济的伟大创举

习近平总书记强调:“在社会主义条件下发展市场经济,是我们党的一个伟大创举。我国经济发展获得巨大成功的一个关键因素,就是我们既发挥了市场经济的长处,又发挥了社会主义制度的优越性。”

正确处理政府和市场的关系是我国经济体制改革的核心问题。我国社会主义市场经济体制改革的发展过程,也是探索政府和市场的关系实践历程。1992年,党的十四大确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标,提出要使市场在社会主义国家宏观调控下对资源配置起基础性作用;党的十六大提出加强和完善宏观调控,在更大程度上发挥市场在资源配置中的基础性作用;党的十七大提出从制度上更好发挥市场在资源配置中的基础性作用,形成有利于科学发展的宏观调控体系;党的十八大提出更大程度更广范围发挥市场在资源配置中的基础性作用,完善宏观调控体系。党的十八届三中全会创造性提出使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用。党的十九届五中全会提出要推动有效市场和有为政府更好结合。2024年中央经济工作会议提出要统筹好有效市场和有为政府的关系。党的二十届四中全会第一次把“坚持有效市场和有为政府相结合”上升为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的指导原则,开辟了政府与市场关系认识的新境界。

理清市场和政府的关系是坚持有效市场和有为政府有机结合的前提

习近平总书记明确指出:“发展社会主义市场经济,既要发挥市场作用,也要发挥政府作用,但市场作用和政府作用的职能是不同的。准确定位和把握使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,必须正确认识市场作用和政府作用的关系。”

市场的优势主要体现在“有效”。习近平总书记指出:“市场决定资源配置是市场经济的一般规律,市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。”市场的决定性作用是通过价值规律的作用实现的,市场主体根据各类市场信息,自主作出生产什么、生产多少、如何生产等决策。市场中优胜劣汰机制,激励市场主体发挥积极性、主动性、创造性,在不断创新中获得更大收益。自身价格、供求、竞争等机制相互作用,使各类市场主体在追求自身利益的过程中,让资源在不同部门之间转移和流动,从而实现资源在社会范围内的优化配置。市场配置资源是最有效率的形式,完善社会主义市场经济体制必须遵循这条规律。

政府的作用关键在于“有为”。习近平总书记强调:“更好发挥政府作用,不是要更多发挥政府作用,而是要在保证市场发挥决定性作用的前提下,管好那些市场管不了或管不好的事情。”有为政府是指要更好发挥政府作用,善于有所为、有所不为,该放给市场的放足、放到位,该政府管理的管好、管到位。政府有所为,就是要不断建设法治经济、信用经济,完善市场规则并带头遵守规则,通过坚决惩治腐败、保障公共安全等优化市场环境,着力矫正市场失灵,规范竞争秩序,使全国统一大市场成为各类经营主体公平竞争的大舞台。政府有所不为,就是要尊重和发挥市场在资源配置中的决定性作用,防止对微观主体活动的不当干预,不搞地方保护主义和自我小循环,在市场经济中不越位、不缺位、不错位。

以有效市场和有为政府相结合塑造“十五五”时期经济发展新优势

“十五五”时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期。必须坚定社会主义市场经济改革方向,坚持有效市场和有为政府相结合,让市场更有效,让政府更有力,为经济发展持续增动力、添活力、固基础,推动高质量发展不断迈上新台阶。

聚焦全国统一大市场建设,加快建设高标准市场体系。建设全国统一大市场是推动高质量发展的需要。要按照“五统一、一开放”的基本要求,统一市场基础制度,统一市场基础设施,统一政府行为尺度,统一市场监管执法,统一要素资源市场,持续扩大对内对外开放,纵深推进全国统一大市场建设。依法依规治理企业低价无序竞争,引导企业提升产品品质,推动落后产能有序退出。清理和废除妨碍公平竞争的各种规定和做法,有效破除市场垄断、“内卷式”竞争等各种不正当竞争行为,激发公平竞争带来的活力。规范地方招商引资,引导干部树立和践行正确政绩观,健全有利于市场统一、公平竞争、规范发展的规划、统计核算制度和信用体系,完善高质量发展考核体系和干部政绩考核评价体系。

聚焦激发各类经营主体活力,营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。良好的营商环境是激发市场主体活力的基础。深化国有企业改革,推进布局优化和结构调整,做强做优做大国有经济。鼓励、支持、引导各种所有制经济优势互补、共同发展,持续优化外资企业、民营经济发展的政策环境,支持和保护中小企业发展。着力消除市场准入机会不均等,消除对土地等要素贷款、融资、财政扶持的资源使用不平等。进一步简政放权,减少行政审批,降低市场准入门槛,激发市场主体活力。加强事中事后监管,创新监管方式,提高监管效能,确保市场秩序公平有序。推进“互联网+政务服务”,实现政务服务标准化、便捷化、智能化,打造市场化、法治化、国际化营商环境。

贯彻落实新发展理念,因地制宜发展新质生产力。新质生产力是促进“十五五”时期经济高质量发展的内驱力。发展新质生产力,必须处理好有为政府和有效市场的关系。政府要加强人力资本投资,提供优质的教育资源和充足的人才供给,加强产权和创新知识产权保护,形成公平竞争的市场秩序以及良好的创投、风投等创新创业生态环境。资源是可以流动的,创新生态环境改善,市场就能高效率集聚土地、资本、技术、数据等生产要素,实现要素的创新性配置,最终形成新质生产力。(作者单位:中共菏泽市委党校)

中老年人医养结合参与意愿、模式选择倾向及其影响因素研究

——以山东省菏泽市为例

□ 周凡 刘洋 肖露博 杨洋 张辛

随着近些年我国经济快速发展、社会进步,医疗卫生水平有了显著提升,人口结构也在经历一场深刻的变化。当前,人口年龄结构逐渐呈现倒三角的形态,“未富先老、未备而老”的特征显现出来。菏泽是人口大市,也是老龄化程度比较严重的地区。根据第七次全国人口普查结果显示,截至2020年末,菏泽市60岁及以上的老年人口达到161.18万人,占总人口的比例为18.32%。

国家高度重视老龄化问题,在针对健康老龄化 and 促进医养结合等方面做了诸多努力,先后出台了一系列政策文件。菏泽市积极响应国家医养结合战略部署,以提升老年人健康服务为核心,通过政策引导推动医疗卫生与养老服务深度融合。2024年12月2日,菏泽市政府印发了《菏泽市推进养老服务高质量发展实施方案》,将医养结合作为养老服务高质量发展的重点领域来强调,提出要实现医养康养服务相结合。

如今,菏泽市医养结合工作取得了一定成效。全市运营养老机构193处,养老床位3.7万张,其中医养结合护理型床位2.6万张,占比70%。通过引导养老机构内设医疗机构、养老机构与医疗机构签订协议等方式,大幅提升了养老机构医养结合服务覆盖率,推动形成了像

成武县苟村集镇中心敬老院、牡丹区枫叶正红老年养护服务中心等一批专业化、规模化、医养结合能力突出的医养结合养老机构。目前,全市已有27个乡镇实现卫生院与养老院一体化运营,另有21家机构正在积极创建市级医养结合示范单位。此外,菏泽市还拓展了养老机构居家上门服务功能,建设并运营一批家庭养老床位,已有29个村居(社区)达到提供上门医养结合服务的标准。

但菏泽市中老年群体对医疗和养老服务领域要求的逐渐提高与当前医疗和养老服务相互脱节、难以协调之间的矛盾依然存在,已有的政策并未完全解决“医”“养”分离的局面,因此需要探讨中老年人对医养结合这一养老模式的参与意愿、模式选择倾向及其影响因素,助力菏泽市医疗与养老资源的有效整合,为政府优化医养结合政策提供科学依据。

本研究编制了《菏泽市中老年人医养结合参与意愿与模式选择倾向调查问卷》,并在菏泽市范围内随机抽取360名45岁以上中老年人进行了问卷调查,共发放问卷360份,收回有效问卷325份。通过统计发现,在调查的325名中老年人中,有53.2%的受访者表示愿意通过医养结合

这一方式养老,46.8%的受访者表示不愿意通过这一方式养老,这或许和他们认为医养结合就是在养老机构养老有关系。总的来说,目前菏泽市的中老年人对医养结合这一模式的接受程度并不高。通过二元Logistic回归分析我们发现,中老年人群体的医养结合参与意愿主要受三大类因素影响:一是人口学特征,如年龄、学历与收入;二是保障与社区资源,包括是否拥有医疗保险、养老保险以及所在社区是否配备养老服务站或日间照料中心;三是健康与心理状况,具体涉及慢性病患病数量、孤独感体验以及对医养结合服务内容的需求程度。在选择愿意参与医养结合的受访者中,有20.2%的受访者选择机构医养结合,有21.2%受访者选择社区医养结合,有54.3%的受访者选择居家医养结合,只有4.3%的受访者选择了“互联网+”医养结合的模式。而选择不同医养结合模式的中老年人有明显不同的特征,比如年龄较大的中老年人更倾向于愿意选择机构医养结合的模式,学历层次较低的中老年人更愿意选择居家医养结合模式,自评健康状态越好的中老年人越愿意选择社区医养结合模式。

基于以上分析结果可以看出,要实现菏泽市

医养结合事业可持续发展,就要从以下方面着力。一是要构建协同高效的政策体系。要强化顶层设立,构建协同高效的政策与服务体系;要健全服务标准,构建全方位、多维度的监督与管理体系;要抓好政策落实,让政策真正发挥其应有的作用。二是要完善多元资金筹集方式。要明确政府的主导地位,政府可以通过设立医养结合专项发展基金、优化长期护理保险试点等措施来构建多层次的资金保障体系;要充分激发市场活力;还要充分调动社会力量参与,引进成熟的公益组织,培育本土的公益队伍,扩大志愿者队伍。三是要增加医养结合服务供给。要从人才保障与服务资源两个维度协同增加供给,将加强人才队伍建设作为推进医养结合发展的关键举措,构建多层次的人才培养体系,还要聚焦中老年人日益多元化的服务需求。四是要重塑养老观念与社会认同。政府要做好宣传引导,让民众知晓什么是医养结合、医养结合都有什么形式、医养结合的好处、医养结合的相关优惠政策、医养结合的补贴政策等;医养结合的提供方也要做好宣传工作;还要弱化社会上存在的“把父母送进养老院=不孝”的污名化标签,树立多种方式养老的新理念。(作者单位:中共菏泽市委党校)

菏泽市儿童友好城市建设研究

□ 许静华 刘屹然

菏泽市委、市政府高度重视儿童友好城市建设,以高度的责任感和创新精神,推动儿童友好理念融入城市发展全局,实现了从“试点先行”到“全域推进”的跨越式发展。其工作经验获国家发展改革委改革委等三部部门联合发文全国推广,且受邀在联合国儿童基金会亚太区域会议分享经验,标志着菏泽市儿童友好城市建设迈入新阶段。

菏泽市儿童友好城市建设的主要做法

(一)顶层设计日臻完善,组织保障坚强有力。组织架构高位统筹。建立“双组长”领导机制,由市委书记、市长任组长,35家市直单位主要负责人为成员,设立专职工作专班,确保各项任务专人负责、专项推进。规划政策创新突破。颁布全国首个儿童友好城市建设地方性法规《菏泽市儿童友好城市建设促进条例》,编制全省首个《菏泽市儿童友好村居建设导则》,制定《菏泽市创建儿童友好城市三年行动方案(2024—2026年)》,明确46项重点任务。同时,将儿童友好理念融入城市总体规划、国土空间规划及教育、医疗、住房等专项规划,实现儿童发展与经济社会发展同部署、同推进。标准规范逐步完善。先后制定儿童友好学校、社区、医院、企业、实践基地等7大类建设指引,在全市150所学校、125个社区、50个机关企事业单位、30个村居、10个实践基地全面推进试点,形成“多点开花”的良好局面。

(二)项目建设扎实推进,试点示范效应凸显。适儿化改造全域推进。聚焦医疗、教育、公园、图书馆等公共空间,储备适儿化改建项目27个。优质项目集聚落地。积极争取国家、省级资源支持,全国“爱暖万家”儿童关爱公益项目、全国首个“家庭教育福万家工程”创新试点县、全省首个“爱心妈妈驿站”等优质项目相继落地。城乡特色项目出彩。乡村领域,成武县鹿楼村、

吕庄村将儿童友好与乡村振兴结合,打造“农耕体验+儿童乐园”复合型空间,单县小王庄村建成乡村儿童图书馆;城市领域,菏泽中心小区打造“萌宠乐园”“创客空间”,市妇联实验幼儿园开发“自然教育”课程,友好“一单元一特色”幼儿。

(三)“五大友好”全面落地,服务供给提质增效。一是空间友好,构建全场景适儿环境。新增儿童友好社区(小区)25个,20余个社区完成适儿化改造,提供嵌入式托管、分龄活动等服务;乡村儿童友好建设与美丽乡村同推进,建成乡村儿童友好活动点50个。二是权益友好,全方位守护儿童健康与安全。在全市率先实施适龄女童HPV疫苗接种项目,为24241名七至九年级女生免费接种首针疫苗;为4880名0—17岁残疾儿童提供康复训练补助2000余万元;在全省率先建立专门教育学校——安贻学校,为问题儿童提供教育矫治服务。三是公共服务友好,优化普惠性供给。全市建成托育机构616家,提供托位39620个;新建改扩建中小学30所,开设“爱心暑托班”,解决“入托难”“暑期看护难”问题;推进儿童友好医院建设,市立医院增设儿童急诊专区,提升医疗服务适儿性。四是发展环境友好,营造良好成长氛围。打造“小红扣”家庭教育品牌;组建志愿服务队;开展未成年人文身治理、网络环境整治等专项行动;发布儿童友好城市IP形象,制作主题曲《童心筑梦 花开菏泽》MV;开展“我是城市小代言”活动,推动理念广泛传播。五是关爱友好,精准护航困境儿童成长。建成县乡三级未成年儿童救助保护机构,形成四级服务网络;建立孤困儿童动态数据库,年发放补助1800余万元;新招募爱心妈妈4900余人,开展“春蕾计划”“点亮微心愿”等活动410余场次,服务困境儿童8000余人次。

(四)品牌影响力持续扩大,示范引领作用凸显。菏泽市儿童友好城市建设工作得到国家、省级部门充分认可,2025年3月,其经验举措

被国家三部联合发文全国推广。山东财经大学、成都金牛区妇联等多地组团来菏考察交流,形成“输出经验、辐射带动”的良好局面。通过新闻发布会、主题活动、媒体宣传等多种形式,全方位展示建设成效,凝聚了全社会共同参与的知名度和影响力,凝聚了全社会共同参与的强大合力。

加强菏泽市儿童友好城市建设的思路建议

(一)做好规划衔接,完善跨部门协同机制。强化规划政策衔接。菏泽市儿童友好城市建设应高质量完成“十四五”妇女儿童发展规划收官,系统总结建设经验,将儿童友好核心指标纳入“十五五”妇女儿童发展规划及城市更新、教育医疗等规划,确保短期目标与长期发展无缝衔接。实现儿童发展与经济社会发展深度融合。完善跨部门协同机制。指导各县区全面建立妇女儿童工作协调机制,健全“党委领导、政府主责、协调机制统筹、妇联联动、部门合作、全社会参与”的工作体系。建立跨部门信息共享平台和定期会商制度,破解教育、医疗、民政等领域政策协同壁垒,实现儿童服务“一件事一次办”。

(二)聚焦城乡均衡,深化项目建设攻坚。推动适儿化改造全域覆盖。重点向老旧小区、乡镇集市、乡村公共区域延伸,新增储备适儿化项目。完善乡村儿童活动设施,打造特色儿童友好村居,实现城乡适儿化建设均衡发展。打造标志性示范项目。重点推进儿童友好体育公园、主题图书馆、青少年活动中心等标志性项目建设,整合教育、教育资源打造综合性儿童服务综合体。创新

项目资金保障模式。积极争取国家、省级专项补助资金,设立市级儿童友好城市建设专项资金。通过政府购买服务、PPP模式等,鼓励社会资本参与儿童友好项目建设和运营。

(三)优化服务供给,满足多元成长需求。提质普惠托育与教育服务。扩大普惠托育供给,构建“社区托育+幼儿园托班+家庭托育”多元托育体系。强化儿童健康与权益保障。扩大HPV疫苗免费接种覆盖面,完善残疾儿童康复救助制度,优化安贻学校办学条件。丰富儿童精神文化供给。深入开展研学实践、非遗传承、科技体验等活动。深化“我是城市小代言”等主题活动,鼓励儿童参与城市治理。加强儿童友好IP运营,开发文创产品、主题课程等,让友好理念融入日常生活。

(四)拓宽参与渠道,营造全民共建氛围。深化儿童参与机制。完善儿童友好观察团运行规则,在城市规划、公共政策制定等涉及儿童利益的重大事项中,设立儿童意见征询环节,保障儿童的知情权、参与权。推动家校社协同育人。升级“小红扣”家庭教育服务品牌,开展家庭教育指导服务。深化“家校社共育”项目,引导企业、社会组织参与儿童课后服务、假期托管等工作。强化理念宣传与社会动员。将儿童优先原则纳入干部教育培训内容,提升公职人员服务意识。制作系列公益广告,在社区、学校、公共场所设置宣传阵地,让儿童友好理念深入人心。建立激励机制,对建设工作中表现突出的单位和个人给予表彰,营造“人人关心儿童、人人参与建设”的良好氛围。

(作者单位:中共菏泽市委党校)

后来居上·菏泽实践