

# 娄勤俭同志在省十三届人大常委会 第二十次会议上的讲话

(2021年1月15日)

各位委员、同志们：

在大家的共同努力下，本次会议顺利完成了各项预定任务。这里，我再简要讲两点意见。

**一要扎实推动相关法规的贯彻实施。**本次会议审议了4件省级法规，通过了其中的3件，审查批准了5件市级报批法规。《中国(江苏)自由贸易试验区条例》总结和固化了我省自贸试验区设立一年多来改革发展成果，对推进和保障自贸区建设作出了规范，要以《条例》出台为契机，加强制度配套，强化集成创新，更好发挥自贸区率先突破、示范引领作用，促进更高水平开放。《江苏省志愿服务条例》完善了促进志愿服务事业发展的体制，强化了志愿者权益保障，要加强宣传解读、抓好贯彻实施，在全社会大力弘扬奉献、友爱、互助、进步的志愿精神，营造尊重和支持志愿服务的良好氛围，促进社会文明进步。《江苏省土地管理条例》是我省土地管理法治化的基本依据，相关部门要按照《条例》要求，切实保护和合理开发利用土地资源，推动节约集约用地，促进可持续发展。对于初次审议的法规，要深化调研论证，抓紧修改完善，提请以后的常委会会议继续审议。

**二要真抓抓好相关议题的督办落实。**本次会议听取审议了省政府关于2020年民生实事项目实施情况的报告，并开展了工作评议。过去一年，在财政十分困难的情况下，我们坚持保障和改善民生投入只增不减，持续排查解决突出民生问

题，推动民生实事工作取得了实实在在成效，为全省经济复苏回升、保持社会和谐稳定提供了有力支撑。踏上新征程，各地各部门要牢固树立以人民为中心的发展思想，坚持不懈办好民生实事，一年接着一年干，带领人民群众共建共享现代化的高品质生活。本次会议听取审议了省政府关于2019年度省级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告。去年7月省人大常委会听取审议有关报告后，对整改工作提出了具体要求，省政府组织相关部门认真研究办理，对照问题清单细化整改措施、逐项抓好落实，取得了明显成效。下一步，要以钉钉子精神持续抓好整改落实，加强跟踪问效，逐项对账销号，并有针对性地完善制度机制，确保财政资金安全规范高效使用。本次会议还听取了省政府关于中国(江苏)自贸区规划建设管理情况的报告，听取审议了有关方面关于省十三届人大三次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告，对5个审议意见落实情况的反馈报告开展了满意度测评。对常委会组成人员关于各项报告的审议意见和评议、测评结果，省人大常委会办公厅、相关委员会要及时汇总梳理，交有关部门研究处理，并加强跟踪督办。

各位委员、同志们，刚刚过去的2020年极为特殊、很不平凡，对江苏经济社会发展、对全省人大事业来说，都是迎难而上、攻坚克难，稳中求进、稳中有进的一年。一年来，省人大常委会坚持

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,坚决贯彻中央、省委决策部署,扎实推进省十三届人大三次会议明确的各项目标任务,在地方立法、依法监督、代表作用发挥、常委会自身建设等方面都取得了新进展新成效,特别是面对突如其来的新冠肺炎疫情,第一时间发出倡议动员各级人大代表积极投身疫情防控,作出关于依法防控疫情切实保障人民群众生命健康安全的《决定》,及时启动强化公共卫生法治保障的立法修法工作,听取审议统筹推进疫情防控和经济社会发展工作情况报告,展现了非常时期的人大担当,为全省夺取“双胜利”作出了重要贡献。成绩的取得,是全体省人大代表、省人大常委会组成人员、各专委工委组成人员和人大机关同志们共同努力的结果。借此机会,我代表省人大常委会党组和主任会议,向大家表示衷心的感谢!

再过 10 天,省十三届人大四次会议将隆重开幕。会议不仅要听取审议各项工作报告和计划预算报告,还将审查批准省“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要。开好这次大会,对于落实

好习近平总书记视察江苏重要讲话指示和十九届五中全会精神、推动省委九次全会部署有效落地,对于确保“十四五”开好局、现代化建设起好步,具有十分重要的意义。要把开好这次会议作为一项重大政治任务,高标准、严要求做好会议筹备工作,特别是要从严从紧抓好疫情防控,把防控各项措施贯穿会议全过程、落实到每个环节流程,确保管控到位、万无一失。会议过程中,要引导代表围绕党中央决策部署,紧扣“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命,审议好各项报告和议案,把智慧和力量凝聚到科学谋划我省“十四五”发展、开启现代化建设新征程上来。全省各级人大要更加自觉地深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,以高质量立法助力高质量发展、服务全国构建新发展格局,以更大力度监督推动党委决策部署落实,以更实举措动员人大代表和人民群众积极投身现代化建设,为开创“强富美高”新江苏建设新局面贡献人大力量!

# 省十三届人大常委会第二十次会议议程

一、审议《中国(江苏)自由贸易试验区条例(草案修改稿)》

二、审议《江苏省社会信用条例(草案修改稿)》

三、审议《江苏省志愿服务条例(修订草案修改稿)》

四、审议《江苏省土地管理条例(修订草案修改稿)》

五、审议省政府关于提请审议《江苏省公路条例(修正案草案)》的议案

六、审议省政府关于 2020 年民生实事工程实施情况的报告并开展工作评议

七、审议省政府关于 2019 年度省级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况的报告

八、听取省政府关于中国(江苏)自贸区规划建设管理情况的报告

九、审议省政府关于 2019 年度国有资产管理情况综合报告和 2019 年度行政事业性国有资产管理情况专项报告审议意见落实情况的反馈报告并开展满意度测评

十、审议省政府关于 2020 年重大产业项目推进情况审议意见落实情况的反馈报告并开展满意度测评

十一、审议省政府关于全省乡村产业振兴情况报告审议意见落实情况的反馈报告并开展满意度测评

十二、审议省政府关于《中华人民共和国土壤污染防治法》执法检查报告审议意见落实情况

的反馈报告并开展满意度测评

十三、审议省法院关于全省法院知识产权审判工作情况报告审议意见落实情况的反馈报告并开展满意度测评

十四、审议《江苏省人民代表大会常务委员会工作报告(稿)》

十五、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《江苏省第十三届人民代表大会第四次会议主席团和秘书长名单(草案)》

十六、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《江苏省第十三届人民代表大会第四次会议列席人员范围(草案)》的议案

十七、审议江苏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

十八、审议省政府、省法院、省检察院关于省十三届人大三次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告

十九、审议省人大常委会人事代表联络委员会关于省十三届人大三次会议代表建议、批评和意见办理情况的报告

二十、审查批准《南京市社会治理促进条例》

二十一、审查批准《无锡市湿地保护条例》

二十二、审查批准《徐州市文明行为促进条例》

二十三、审查批准《常州市焦溪古镇保护条例》

二十四、审查批准《江苏南通狼山国家森林公园管理条例》

二十五、其他

# 中国(江苏)自由贸易试验区条例

(2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 管理体制
- 第三章 投资开放
- 第四章 贸易便利
- 第五章 实体经济创新发展
- 第六章 创新金融服务
- 第七章 服务国家战略
- 第八章 法治保障
- 第九章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了推进和保障中国(江苏)自由贸易试验区建设,深化改革开放,推动经济高质量发展,根据有关法律、行政法规和国务院批准的《中国(江苏)自由贸易试验区总体方案》,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本条例适用于经国务院批准设立的中国(江苏)自由贸易试验区(以下简称自贸试验区),包括南京片区、苏州片区和连云港片区(以下简称片区)。

**第三条** 自贸试验区应当坚持创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,以制度创新为核心,以市场主体需求为导向,深化产业结构调整,实施创新驱动发展战略,推动全方位高水平对外开放,建立与国际投资、贸易通行规

则相衔接的基本制度和监管模式,培育市场化、法治化、国际化营商环境,建设开放型经济发展先行区、实体经济创新发展和产业转型升级示范区。

**第四条** 片区应当根据自身特色和国家规定的功能定位,实现优势互补、错位发展,合作联动、协同开放,相互促进。

南京片区重点建设具有国际影响力的自主创新先导区、现代产业示范区和对外开放合作重要平台;苏州片区重点建设世界一流高科技产业园区,打造全方位开放高地、国际化创新高地、高端化产业高地、现代化治理高地;连云港片区重点建设亚欧重要国际交通枢纽、集聚优质要素的开放门户、“一带一路”沿线国家(地区)交流合作平台。

**第五条** 鼓励和支持自贸试验区先行先试,进行制度创新,形成可复制、可推广的改革创新经验和成果。

建立容错机制,保护自贸试验区创新的主动性、积极性。改革创新出现失误,但符合国家确定的改革方向,决策程序符合法律、法规规定,未牟取不正当利益,未恶意串通损害国家利益、社会公共利益的,对有关单位和个人免于追究相关责任。

**第六条** 对法律、法规未明确禁止或者限制的事项,鼓励自然人、法人和非法人组织在自贸试验区开展创新活动,充分激发市场主体活力。

## 第二章 管理体制

**第七条** 自贸试验区应当按照权责明确、管理高效、公开透明、运转协调的原则,建立适应开放型经济和制度创新的管理体制,推进行政管理方式改革与体制机制改革协同联动,提升管理服务效能,率先推动治理体系和治理能力现代化。

**第八条** 省自贸试验区工作领导小组组织领导和统筹协调自贸试验区工作,研究决定自贸试验区建设发展的重大事项。

省自贸试验区工作办公室设在省商务主管部门,承担领导小组日常工作,负责贯彻落实国家和省关于自贸试验区的决策部署和工作安排,指导督促、协调推进自贸试验区改革试点任务,开展评估、考核,发布相关信息。

**第九条** 片区管理机构负责推进片区改革试点工作和承担片区的建设、管理与服务等具体事务,履行下列职责:

- (一)组织实施片区发展规划和政策措施;
- (二)具体开展片区各项试验试点工作;
- (三)探索实践改革创新的制度举措;
- (四)发布公共信息,为市场主体提供指导、咨询等服务;
- (五)省、片区所在地设区的市人民政府赋予的其他职责。

片区的社会管理、公共服务等事务实行属地管理。

**第十条** 探索在自贸试验区设立专业机构或者委托社会组织承接专业性、技术性以及社会参与性较强的公共管理和公共服务职能。

**第十一条** 省人民政府及其有关部门应当支持自贸试验区落实改革试点任务,推动改革试点经验复制推广,优先在自贸试验区实施重大改革举措、布局重大创新平台,在规划、土地、环境保护、能源利用等方面给予支持。

片区所在地设区的市人民政府承担片区建设主体责任,加强政策、资金、组织、人才等保障,推进自贸试验区改革创新。

**第十二条** 自贸试验区应当建立健全与海关、海事、税务、金融管理等中央和国家机关驻苏单位的合作协调机制,研究提出推进投资开放、贸易便利和金融服务等方面的改革创新举措,争取国家有关部门支持在自贸试验区先行先试。

自贸试验区应当为中央和国家机关驻苏单位履行职责和落实国家支持自贸试验区先行先试政策提供便利和协助,并创造条件使自贸试验区成为中央和国家机关驻苏单位推进改革试验的重要平台。

**第十三条** 省、片区所在地设区的市人民政府应当依法将能够赋予的经济管理权限,赋予自贸试验区行使,并对承接工作进行指导、协调和监督。

片区管理机构可以根据发展需要,提出行使省级、市级管理权限的目录,依照法定程序报有权机关批准后实施。

片区管理机构应当按照国家和省有关规定向社会公布政务服务事项清单,及时动态调整,方便市场主体查询。

**第十四条** 除国家和省规定以外,不得设置对片区管理机构的考核、检查和评比项目。对依照国家和省规定开展的考核、检查和评比,应当简化程序、减少频次。

**第十五条** 自贸试验区建立决策咨询机制,加强与智库、高校、科研机构的沟通合作,组织开展前瞻性研究和重大创新举措论证,为自贸试验区建设提供智力支持和决策参考。

**第十六条** 自贸试验区建立统计监测制度,定期对经济运行情况开展统计监测和分析。片区管理机构应当真实、准确、及时、完整报送有关统计资料。



**第十七条** 探索建立自贸试验区联动创新机制,选择省内条件成熟的重点开放平台和地区,建设自贸试验区联动创新发展区,推进政策联动、功能互补、优势叠加。

### 第三章 投资开放

**第十八条** 对外商投资依法实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,自贸试验区外商投资负面清单按照国家有关规定执行。对负面清单以外的领域,按照内外资一致原则实施管理。

自贸试验区鼓励外资投向先进制造业、现代服务业等领域,充分发挥外资对产业转型升级和高质量发展的带动作用。

**第十九条** 自贸试验区在先进制造业领域引进先进技术、高端人才和高技术、高成长、高附加值企业,加快优势产业集聚。

自贸试验区加快发展现代物流、研发设计、科技服务、法律服务、知识产权服务、信息技术服务、金融服务等生产性服务业,推动现代服务业集聚发展。

**第二十条** 支持自贸试验区发展总部经济,鼓励企业在自贸试验区设立全球总部、地区总部以及研发、销售、物流、结算中心等功能性机构。

**第二十一条** 自贸试验区全面推进“互联网+政务服务”模式,加快政务信息系统整合和数据共享,深化“证照分离”改革,持续优化审批服务。

自贸试验区采取下列措施,推动区内商事登记便利化:

(一)实施商事登记确认制度,登记机关对申请人提交的登记材料实行形式审查,审查通过后即时予以登记确认,核发营业执照;

(二)探索行业综合准营制度,将一个行业经

营涉及的多项行政许可事项,整合为一张载明相关行政许可信息的行业综合许可证,实现一证准营;

(三)放宽商事主体登记经营场所限制,推行住所(经营场所)登记申报承诺制、一址多照、一照多址、集群注册、托管登记等便利化措施。

**第二十二条** 自贸试验区依法制定外商投资促进政策,健全外商投资服务体系,推动建立市场化、专业化招商机制,探索设立境外招商机构,加大精准招商力度。

**第二十三条** 支持外国投资者全面参与自贸试验区建设,保护外国投资者和外商投资企业合法权益。

外国投资者在中国境内的出资、利润、资本收益、资产处置所得、知识产权许可使用费、依法获得的补偿或者赔偿、清算所得等,可以依法以人民币或者外汇自由汇入、汇出。

**第二十四条** 支持自贸试验区完善对外投资综合服务体系,加快建设国家级境外投资服务示范平台。鼓励区内企业创新投资合作方式,开展多种形式境外投资合作。

### 第四章 贸易便利

**第二十五条** 自贸试验区应当建立与国际国内贸易发展需求相适应的监管模式,优化贸易监管和许可要求,实行高标准的货物贸易和服务贸易便利化自由化,推动贸易转型升级。

**第二十六条** 鼓励自贸试验区内企业统筹开展国际和国内贸易,实行内外贸一体化发展,形成以技术、品牌、质量、服务为核心的竞争优势。

**第二十七条** 在自贸试验区实行国际贸易单一窗口服务模式,拓展符合自贸试验区创新发展的业务服务功能,提升口岸信息化水平。

**第二十八条** 根据国家有关规定实行跨境服务贸易负面清单管理制度,在自贸试验区放宽服务业市场准入,扩大优质服务进口。

自贸试验区建设以数字化贸易为标志的新型服务贸易,重点发展生物医药研发服务、数字服务、文化服务等服务贸易新领域。

鼓励专业化、国际化的医疗、运输等服务机构在自贸试验区开展业务。

**第二十九条** 自贸试验区建立完善服务贸易创新发展跨部门协调机制,完善服务贸易统计制度和创新发展评价机制。

**第三十条** 自贸试验区发展贸易新业态、新模式,推动互联网、物联网、大数据、人工智能、区块链与贸易有机融合,培育扩大保税展示交易、期货保税交割、融资租赁、汽车平行进口等新型贸易。推动完善海关监管、税收征管、跨境支付、信息物流等支撑系统建设,适应新型贸易发展。

**第三十一条** 自贸试验区支持跨境电商企业、跨境电商公共平台和行业组织发展,拓展跨境电商金融服务,开展跨境电商人民币结算,推动跨境电商线上融资以及担保方式创新。

**第三十二条** 自贸试验区内海关特殊监管区域与境外之间的管理为一线管理,与境内区外之间的管理为二线管理,实行一线放开、二线安全高效管住的监管模式,优化监管措施,创新监管制度,提升贸易便利化水平。

自贸试验区允许对符合条件的集团公司实施集团保税监管,探索开展高端制造全产业链保税模式改革。

自贸试验区推动对研发科研类企业进口的研发用样品采取信用监管放行新模式,对产品实施风险分类监管,探索优化特殊物品检验检疫流程。

**第三十三条** 境外货物进入海关特殊监管

区域,可以实行先入区、再报关的通关模式,对海关特殊监管区域内保税货物不设存储期限,对海关特殊监管区间流转的货物允许分送集报、自行运输。

实施货物按状态分类监管制度。提高非侵入式查验比例。对符合海关报关单修改、撤销规定的报关单,推行“先放行后改单”,缩短改单作业时间。加快海关扣押物品处理,简化扣押物品处理业务流程。

**第三十四条** 按照进境检疫、适当放宽进出口检验和严密防范质量安全风险的原则,在自贸试验区开展出入境检验检疫监管制度创新。

海关特殊监管区域的货物报关出区前,依照企业申请,实行预检验,一次集中检验,分批核销放行。对在海关特殊监管区间流转的仓储货物,免于实施检验检疫。进出自贸试验区的保税展示商品免于检验。自贸试验区建立有利于第三方检验检疫鉴定机构发展和规范的管理制度。检验检疫部门按照法律、法规规定和国际通行规则,建立第三方检测结果采信制度,扩大第三方检测结果采信商品和机构范围。

**第三十五条** 自贸试验区建立跨部门、跨区域的信息互换、监管互认和执法互助机制,探索检验检疫、追溯标准国际互认机制,推进贸易监管制度创新。

**第三十六条** 省、片区所在地设区的市人民政府应当根据片区地理位置、区位优势,加强陆海联运通道建设,加快港口航道、专用铁路等重大综合交通设施建设,提升航运枢纽能级,开辟近远洋航线。完善航运服务发展环境,支持发展国际船舶运输、国际船舶管理、国际航运金融、国际航运经纪等国际航运现代服务业。

自贸试验区应当加强与海铁空港联动,与区外航运产业聚集区协同发展,创新具有国际竞争力的航运发展体制机制和运营模式。支持自贸试

验区建立多式联运中心,推进以“一单制”为核心的多式联运模式,促进国际中转、中转集拼、甩挂运输、沿海捎带业务发展。

推进自贸试验区建设铁路对外开放口岸、国际邮件互换局(交换站),支持国际邮件互换局叠加国际交换站功能。

## 第五章 实体经济创新发展

**第三十七条** 自贸试验区推进实体经济创新发展,探索产业转型升级和开放合作新模式,聚焦新一代信息技术、生物技术和新医药、新材料、高端装备制造等战略性新兴产业,集聚高端人才、研发机构、创新平台等国内外创新要素,强化政策支撑,优化创新环境,培育全球创新链、产业链和价值链中高端企业。

**第三十八条** 自贸试验区应当根据片区特色和实际,优化产业结构和布局,重点支持发展下列高端产业、特色产业,建设具有国际影响力的先进制造业集群:

(一)新一代信息技术产业。建设集成电路产业创新平台,强化集成电路产业知识产权运用和保护,加快建设下一代互联网国家工程中心,打造国家级人工智能创新平台,加快新型信息基础设施建设。

(二)生物技术和新医药产业。支持创新药物研发产业化和高端医疗器械创新及产业化,建设生物医药共性技术创新平台等重大科技平台。

(三)纳米技术等新材料产业。支持纳米技术和纳米新产品的推广,建设国家纳米技术产业化、标准化示范区。

(四)高端装备制造产业。围绕智能成套系统、智能机器人、增材制造、高端数控机床、新一代轨道交通和高端专用装备等重点领域,发展网络化、数字化、智能化、高附加值、高效能的制造

技术。

**第三十九条** 推动自贸试验区简化生物医药全球协同研发的试验用特殊物品的检疫查验流程,探索先放后验、集中查验、视频查验等便利化查验措施,提高生物制品通关效率,促进生物医药产业集聚。

支持自贸试验区搭建生物医药集中监管与公共服务平台,为区内生物医药产业提供研发检测、基因测序、企业孵化、高端试剂配送等一站式服务。

**第四十条** 自贸试验区对标国际国内先进水平,围绕物联网、未来网络、人工智能等前瞻性产业,推进关键基础材料、核心基础零部件、先进基础工艺、产业技术基础等领域创新,实现核心关键技术、共性技术重大突破。支持企业自主可控装备研发,支持自主创新首台(套)装备推广应用。

**第四十一条** 支持自贸试验区建设创新中心、研发中心、重点实验室、国家实验室等科技创新平台,推进市场化新型研发机构建设。

加大高端外资研发机构引进力度,吸引海外知名大学、研发机构、跨国公司在自贸试验区设立全球性或者区域性研发中心、技术转移中心等,鼓励跨国公司与高校、科研机构、企业合作在自贸试验区建立研发中心或者实验室,促进国际先进技术成果转移转化。

支持自贸试验区构建完善全球产业创新网络,建设协同创新中心、海外创新机构等,探索建设国别合作创新园区。

**第四十二条** 自贸试验区建立完善服务于产业转型升级的科学技术转移、产权交易、成果转化、工业设计、知识产权、检测认证等公共服务平台。支持重点产业领域科技要素交易中心和产业合作平台建设。

**第四十三条** 自贸试验区应当支持产业链



龙头企业和领军型企业联合上下游，整合创新资源要素，促进产业链与创新链融合，推动企业在自主创新能力、品牌知名度、资源整合能力、企业家影响力等方面接近或者达到世界级水平。

**第四十四条** 自贸试验区鼓励企业参与国际经济技术合作与竞争，加强研发设计、营销服务、品牌经营，提升在全球价值链中的地位。

支持优势企业进行全球化的研发设计、生产制造、资源配置、融资服务和市场营销，打造国际知名品牌，鼓励海外投资并购，提升企业国际化发展能力。

支持龙头企业提升技术标准研制能力，参与国际国内标准化活动，参与制定或者修订国际、国家和行业标准。

**第四十五条** 赋予自贸试验区省级和市级工程技术研究中心评审认定、高新技术企业推荐申报等科技创新管理事项自主权。支持行业龙头、骨干企业提出重大前沿技术需求并组织联合攻关。引导和支持新型研发机构、外资研发机构及其创新团队参与科技计划项目。

**第四十六条** 加大吸引高层次创业创新人才力度，对自贸试验区急需引进的外籍以及港澳台地区技能人才、技术人才和管理人才，适当放宽年龄、学历等条件限制。探索开展职业资格国际互认。

自贸试验区为外籍以及港澳台地区高层次人才의 出入境、工作、停居留及其家属、未成年子女随居、教育提供便利。

支持自贸试验区内国家机关、事业单位以聘任制等形式引进高层次人才，探索实行年薪制、协议工资制。

**第四十七条** 自贸试验区应当落实国家有关高端人才引进和激励的税收优惠政策，鼓励企业提高管理层、核心骨干持股比例，提高研发团

队以及重要贡献人员分享科技成果转化或者转让收益比例。对符合条件的高层次人才实行补贴激励政策，探索对境外高端、紧缺人才个人所得税税负差额部分进行补贴。

**第四十八条** 自贸试验区实行差别化供地政策，完善产业用地分类，保障重点产业用地需求，加强公共配套服务、基础设施建设等用地保障。

对自贸试验区内列入国家和省人民政府确定的重大项目，按照有关规定优先安排用地计划。

推进自贸试验区内工业用地供应方式改革，支持采用长期租赁、租让结合、先租后让、弹性年期等多种方式供应土地。

**第四十九条** 自贸试验区应当成为绿色低碳发展的先行区，推进清洁能源、节能环保等绿色产业集聚发展，提升绿色低碳发展水平。

鼓励自贸试验区内企业申请国际通行的环境和能源管理体系标准认证，采用先进生产工艺和技术，节约能源，减少污染物和温室气体排放。

## 第六章 创新金融服务

**第五十条** 自贸试验区积极引进银行、保险、证券、基金、持牌资产管理机构等各类金融机构，按照国家规定全面取消在华外资银行、证券公司、基金管理公司等金融机构业务范围限制。

**第五十一条** 鼓励金融机构根据国家有关规定，在自贸试验区进行金融产品、业务、服务和风险管理等方面的创新。

支持金融租赁、融资租赁行业发展。支持相关企业在自贸试验区内依法设立项目子公司，开展境内外融资租赁业务。

**第五十二条** 在自贸试验区内采取下列外汇管理措施，提升跨境贸易投资便利化水平：

(一)研究开展合格境内投资企业(QDIE)政策试点;

(二)积极开展合格境外有限合伙人(QFLP)试点;

(三)对于境外机构按照规定能够开展即期结售汇交易的,允许区内银行为其办理人民币与外汇衍生产品交易;

(四)允许区内企业跨境融资提款币种和偿还币种与签约币种不一致,但提款币种和偿还币种应当保持一致;

(五)允许注册且营业场所均在区内的银行为境外机构办理其境内外汇账户结汇业务;

(六)其他促进跨境贸易投资便利化的外汇管理措施。

**第五十三条** 自贸试验区稳步推进人民币资本项目可兑换、人民币跨境使用等方面的改革创新,探索建立与自贸试验区相适应的本外币账户管理体系。

自贸试验区支持区内企业在有条件的国家以人民币形式开展海外投资。

**第五十四条** 自贸试验区支持企业跨境财务结算中心集聚发展,支持符合条件的跨国企业集团设立跨境人民币资金池,满足跨国企业集团内部跨境资金调剂和集中管理人民币资金的需求,为总部经济发展提供配套金融服务。

**第五十五条** 发挥创业投资资金、私募股权投资资金和产业基金作用,带动社会资本投向自贸试验区内重大产业项目、初创期科技企业等。支持政府投资基金投向区内种子期、初创期科技企业,建立政府出资让利和退出机制。

**第五十六条** 自贸试验区推动金融支持科技创新,鼓励符合条件的科技创新企业通过首次公开发行股票、股权再融资、发行企业债券、公司债券、利用资本市场开展并购重组等形式融资,促进境内外科技企业孵化和科技成果产业化。

自贸试验区引导金融机构对小微企业、高新技术企业主动加强金融服务。探索知识产权金融创新,推动建设国际知识产权金融创新中心,引入优质知识产权金融服务资源。

**第五十七条** 自贸试验区推动绿色金融产品创新发展,积极推广排污权、项目收益权、股权等新型质押融资产品。

自贸试验区支持区内银行业金融机构创新企业绿色融资模式,鼓励符合条件的企业发行绿色债券、项目收益票据、并购票据等创新产品,增加对绿色项目的融资供给。

**第五十八条** 自贸试验区应当配合金融管理部门完善金融风险监测和评估机制,建立与金融业务发展相适应的风险防范机制。

在自贸试验区开展业务的金融机构、特定非金融机构以及其他金融组织应当按照规定,向金融管理部门报送相关信息,履行反洗钱、反恐怖融资和反逃税等义务,配合金融管理部门监管跨境异常资金流动,落实金融消费者和投资者权益保护责任。

## 第七章 服务国家战略

**第五十九条** 自贸试验区服务和融入“一带一路”建设、长江经济带发展和长三角区域一体化发展等国家战略,增强对区域经济发展的示范引领和辐射带动作用。

**第六十条** 自贸试验区加强“一带一路”国际产能合作,深化与“一带一路”沿线重点国家(地区)上下游产业链合作,支持区内企业参与建设境外经贸合作区、产能合作区等,推进“一带一路”示范项目建设。

加强自贸试验区与“一带一路”沿线重点港口的监管合作,支持在中欧班列的关键物流节点建设保税监管场所。

**第六十一条** 自贸试验区服务长江经济带高质量发展,加快产业绿色低碳发展,建立健全生态环境保护修复、生态补偿和区域协作等机制。

自贸试验区依托长江经济带产业基础和创新能力,推动传统产业的跨区域整合、技术改造和转型升级,推进与长江经济带其他自贸试验区协同开放,促进长江经济带产业布局优化、融合发展。

自贸试验区加强与长江沿线港口合作,参与区域性航运物流中心建设,发展江海河联运、港口铁路水路联运。建立与沿江重要枢纽城市联运模式,推进与长江经济带沿线其他口岸互联互通。

**第六十二条** 自贸试验区加强与长三角其他自贸试验区协作联动,主动服务长三角区域重点产业的优化布局和统筹发展,共同推动在投资管理、贸易监管、金融开放、人才流动、风险管控等方面形成改革试点经验。

**第六十三条** 自贸试验区加强与苏南国家自主创新示范区、长三角区域其他国家级开发区、国际合作园区、海关特殊监管区域、口岸等重要开放平台联动发展,放大自贸试验区辐射带动效应,促进创新要素自由流动与高效配置。

## 第八章 法治保障

**第六十四条** 自贸试验区应当借鉴市场运行、管理模式等方面的国际通行规则和国际惯例,坚持运用法治思维、法治方式,开展管理体制、投资、贸易等领域的改革创新,为自贸试验区建设提供优质、高效的法治保障。

**第六十五条** 自贸试验区改革创新需要暂时调整或者停止适用有关法律、行政法规、部门规章部分规定的,有关机关应当及时提出建议,依照法定程序争取国家支持。

自贸试验区改革创新需要暂时调整或者停止适用省、片区所在地设区的市制定的地方性法规、政府规章的,由制定机关依法作出决定。

**第六十六条** 对接国际通行规则,实施最严格的知识产权保护制度。完善自贸试验区多元化知识产权纠纷解决机制和维权援助机制,探索建立重点产业知识产权快速协同保护机制。

聚焦知识产权创造、运用、交易、保护全链条,向区内企业提供快速审查、快速确权、专利运营等相关法律服务产品。加快建设知识产权服务业集聚发展示范区,搭建国际知识产权服务合作平台。支持国内外知识产权服务机构在自贸试验区依法设立办事机构,开展相关业务。

**第六十七条** 自贸试验区完善多元化商事纠纷解决机制,建设国际商事争端仲裁、调解等多元化解决平台。支持仲裁机构借鉴国际商事仲裁惯例,完善仲裁规则,提高区内商事纠纷仲裁的国际化程度;鼓励行业协会、商会以及商事纠纷专业调解机构借鉴国际通行规则,化解区内各类纠纷。

**第六十八条** 支持自贸试验区发展专业化、国际化法律服务机构,推动各类法律服务资源向自贸试验区优化集聚,加大自贸试验区专属法律服务产品研发和模式创新,加强自贸试验区对外招商和重大项目的法律咨询论证、风险评估,建立面向各类市场主体的维权机制。

推进境内外律师事务所采取合作或者联营等形式,为自贸试验区建设提供国际化法律服务。支持在境外园区设立海外法务中心,提供高质量涉外法律服务。

**第六十九条** 自贸试验区对新技术、新产业、新业态、新模式等实施包容审慎监管。

自贸试验区应当优化监管方式,科学合理设定监管执法检查频次,降低企业合规成本。

**第七十条** 自贸试验区落实市场主体首负

责任制,在安全生产、资源节约、环境保护等领域建立市场主体社会责任报告制度和责任追溯制度。

**第七十一条** 自贸试验区建立风险预警体系,健全风险防控和应急处置机制,提升风险防范和安全监管水平。

## **第九章 附则**

**第七十二条** 国务院批准的自贸试验区扩展区域,按照本条例执行。

**第七十三条** 本条例自 2021 年 3 月 1 日起施行。

# 关于《中国(江苏)自由贸易试验区条例 (草案)》的说明

——2020年9月22日在省十三届人大常委会第十八次会议上

省商务厅厅长 赵建军

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府的委托，现就《中国(江苏)自由贸易试验区条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)，作如下说明：

## 一、立法的必要性

建立中国(江苏)自由贸易试验区(以下简称自贸试验区)，是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策。江苏自贸试验区设立以来，132项既有改革试点任务94%已落地，同步建立企业需求、集成创新、复制推广清单，形成“1+3”动态清单；探索实施全国全省首创改革举措60余项，形成115项制度创新成果和生物医药全产业链开放创新思路举措，第一批“20+20”经验案例在省内初步复制推广；赋予片区273项省级管理权限，出台配套政策文件110余份，形成以省“自贸试验区高质量发展若干意见”为总领、3个设区市支持政策为主干、省相关部门专项政策为支撑的“1+3+N”政策体系。一年来，三个片区共新增市场主体3.07万家，签约落地亿元以上项目106个，总投资近2000亿元；集聚高新技术企业2175家，占全省9%。今年1-7月，实际利用外资15.2亿美元，占全省11%；进出口总额3207.7亿元，占全省13%；江苏自贸试验区建设取得阶段性成效。

国务院批复的《中国(江苏)自由贸易试验区总体方案》(国发[2019]16号，以下简称《总体方

案》)中，明确要求江苏省“加强地方立法，建立公正透明、体系完备的法治环境。”为进一步引领和推动江苏自贸试验区高质量建设发展，研究出台《条例》十分必要。

一是贯彻落实党中央、国务院自贸试验区建设战略、推进新时代改革开放的重要举措。制定《条例》，有利于全面贯彻落实党中央、国务院决策部署，在构建国内国际双循环新发展格局中准确把握自贸试验区面临的形势任务，进一步明确契合自贸试验区的高质量发展路径，高标定位、高点起步、高位推动我省自贸试验区建设。

二是自贸试验区开展先行先试、推进改革创新法治保障。《总体方案》要求，江苏自贸试验区要以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，全面落实中央关于深化产业结构调整、深入实施创新驱动发展战略的要求，推动全方位高水平对外开放，加快“一带一路”交汇点建设，着力打造开放型经济发展先行区、实体经济创新发展和产业转型升级示范区。为此，迫切需要发挥立法的引领、规范和推动作用，建立健全有利于制度创新的体制机制，为先行先试、改革创新提供有力法治保障。

三是推进实体经济创新发展、加快产业转型升级的客观要求。江苏制造业发展具备良好基础，但在构建现代产业体系、提升产业链和价值链地位、增强自主创新能力、培育本土领军企业



和自主知名品牌等方面仍有差距。制定《条例》，有利于推动自贸试验区加快形成市场化、法治化、国际化营商环境，推动高端创新要素合理流动和高效组合，激发产业创新活力，为全省制造业创新发展和转型升级树立一流标杆、形成示范效应，实现我省制造业质量变革、效率变革、动力变革，推动江苏制造向全球价值链中高端迈进。

四是破解现有体制机制障碍、完善政策支撑的现实需要。江苏自贸试验区设立一年多来，各地、各部门制定了一系列支持自贸试验区发展的政策措施，但还存在效力层级不一、协调性不足的情况，有些深层次矛盾和结构性问题仍制约着自贸试验区发展。制定《条例》，是对现有政策措施的总结梳理和优化整合，通过立法把行之有效的经验做法予以固化；同时坚持问题导向、需求导向，加强统筹谋划和整体设计，通过立法健全相关制度机制、完善相关政策支撑，加快形成自贸试验区发展和竞争新优势。

## 二、《条例》起草的过程

省人大常委会、省政府高度重视自贸试验区立法工作，今年年初将《条例》列入省人大2020年度立法计划正式项目及《2020年省政府立法工作计划》，并确定由省商务厅负责起草。

省商务厅迅速启动《条例(草案)》起草工作，克服疫情不利影响，加紧落实相关工作，2020年5月《条例(草案)》经厅长办公会审议后报送省政府。一是坚持科学立法。省商务厅会同省贸促会、南师大中国法治现代化研究院，成立由实务专家、法学学者等组成的专业化立法起草工作小组。坚持以党中央、国务院决策部署为立法根本遵循，以符合自贸试验区发展客观规律为立法价值判断，通过专家学者、部门骨干、市场主体等深度参与立法进程、充分表达立法诉求，使《条例(草案)》与其所规制对象和事项保持最大限度的和谐，充分体现立法的科学性、规范性、针对性。

二是坚持民主立法。2019年10月，省商务厅在南京、苏州、连云港片区分别召开企业座谈会，了解企业政策诉求和创新需求；2020年1月，省商务厅召开立法工作座谈会专门听取片区意见建议；3月，书面征求省自贸试验区工作领导小组49个成员单位和相关设区市政府、片区意见建议，并向社会公开征求意见，《条例(草案)》广泛吸纳了社会各有关方面合理意见建议。三是坚持开门立法。多次到商务部汇报对接，听取指导意见。注重吸收借鉴兄弟省市自贸试验区立法成果，2019年10月至12月，省商务厅先后赴广东、海南、福建自贸试验区学习调研立法工作。立法小组还搜集汇编2019年前获批自贸试验区出台条例，认真分析研究、充分学习借鉴外省市自贸试验区条例的结构、体例、内容和语言，特别是在管理体制、投资开放、贸易便利化、金融创新、服务国家战略等方面的制度安排和创新举措。

今年6月，省政府批转省司法厅审核办理。省司法厅按立法程序向社会公开征求意见，两轮征求相关设区市政府和省有关部门意见建议，并开展立法调研、召开立法协调会。8月，《条例(草案)(修改送审稿)》报送省政府。

2020年8月25日，省政府第64次常务会议讨论通过《条例(草案)》，提请省人大常委会审议。

## 三、《条例(草案)》的主要内容

《条例(草案)》起草过程中，一是紧扣“两区”定位，对标高标准国际经贸规则和“国内一流、国际公认”要求，在开放型经济先行发展和实体经济创新发展方面，积极开展新探索。二是服务国家战略，围绕加强“一带一路”国际产能合作和深化互联互通、推进长江经济带绿色协同发展、打造长三角区域开放新高地和发展新格局，充分体现新作为。三是注重系统集成，充分学习借鉴兄弟省市立法经验和成果，体现相关法律、行政法

规、政策文件最新精神和要求,努力培育新优势。

《条例(草案)》共十章 73 条,主要内容包括总则、管理体制、投资开放、贸易便利、实体经济创新发展、创新金融服务、服务国家战略、优化营商环境、综合监管和附则。

第一章总则。为推进和保障自贸试验区建设,服务国家对外开放总体战略布局,总则重点对以下内容进行规定:一是规定江苏自贸试验区的战略定位,即建设开放型经济发展先行区、实体经济创新发展和产业转型升级示范区;二是规定各片区功能划分;三是规定创新容错机制。

第二章管理体制。为建立适应开放型经济和制度创新的管理体制,第二章主要包含以下内容:一是规定省自贸试验区工作领导小组、省自贸办、片区所在设区市政府、片区管理机构的权责;二是规定自贸试验区与省有关部门、中央和国家机关驻苏单位的相关协作机制;三是规定决策咨询、统计监测、综合评估、信息发布等机制。

第三章投资开放。为促进投资开放和加强投资保护,第三章主要包含以下内容:一是明确对外资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度,鼓励外资投向先进制造业、现代服务业等领域,鼓励设立外资总部和功能性机构;二是加强外商投资促进,依法保护外国投资者、外商投资企业合法权益;三是引导和服务企业境外投资。

第四章贸易便利。为推进内外贸一体化发展和贸易便利化,第四章主要包含以下内容:一是推广应用国际贸易“单一窗口”,发展贸易新业态、新模式,支持跨境电商发展,拓展服务贸易新领域;二是优化海关监管,建立信息互换、监管互认和执法互助机制;三是支持多式联运发展,推动建立国际物流运输体系。

第五章实体经济创新发展。为推进实体经济创新发展,打造创新链、提升产业链、实现价值链,第五章主要包含以下内容:一是支持产业链

龙头企业发展和先进制造业集群建设;二是集聚技术、人才、研发机构、创新平台等创新要素,完善财政、科技、人才、土地等方面政策支撑;三是鼓励企业加强国际经济技术合作,提升在全球价值链中的地位。

第六章创新金融服务。为服务各类市场主体,加大金融创新力度,第六章主要包含以下内容:一是推动金融领域开放和创新;二是规定人民币跨境使用和跨境资金集中管理;三是推动科技金融、绿色金融创新发展;四是完善金融风险防控。

第七章服务国家战略。为服务和融入国家战略,第七章主要包含以下内容:一是加强与“一带一路”沿线重点国家(地区)的产能合作、互联互通;二是服务和促进长江经济带绿色、协同发展;三是融入长三角区域一体化发展国家战略,建设开放新高地、打造开放新格局。

第八章优化营商环境。为培育市场化、法治化、国际化营商环境,激发各类市场主体活力,第八章主要包含以下内容:一是规定依法赋权和调法调规;二是推进政务服务改革、联动创新机制和法治环境建设;三是完善知识产权保护 and 商事争议解决。

第九章综合监管。为建立完善综合监管体系,第九章主要包含以下内容:一是规定事中事后监管、包容审慎监管、信用监管等机制和综合行政执法体制改革;二是落实市场主体首负责制;三是规定公平竞争审查制度、风险防控和应急处置机制。

第十章附则。一是规定《条例》适用于国务院批准的自贸试验区扩展区域,自贸试验区联动创新区可以参照执行;二是规定《条例》的施行时间。

以上说明连同《条例(草案)》,请予审议。

# 关于《中国(江苏)自由贸易试验区条例 (草案)》审议意见的报告

——2020年9月22日在省十三届人大常委会第十八次会议上  
省人大财政经济委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省人大财政经济委员会对省人民政府提请省人大常委会审议的《中国(江苏)自由贸易试验区条例(草案)》(以下简称条例草案)进行了审议。现将审议意见报告如下：

省委、省政府高度重视自贸试验区建设,设立一年多来,相继出台了一系列政策措施,自贸试验区的建设也取得初步成效。为了更好地贯彻落实《中国(江苏)自由贸易试验区总体方案》,更好地引导和促进自贸试验区建设,增强改革开放新优势,推动我省经济高质量发展走在前列,根据我省实际,有必要对自贸试验区进行立法。

在条例草案的起草过程中,我委与省人大常委会法工委提前介入,先后两次召开专题会议,了解立法准备情况,向起草部门逐条反馈对条例草案征求意见稿的意见和建议。8月下旬和9月初,到南京市、连云港市开展立法调研,召开座谈会,听取当地人大和政府及相关部门、自贸试验区管理机构及部分企业对条例草案的修改意见,并进行实地考察。同时,书面征求苏州市人大财经委、部分挂钩联系的常委会组成人员、省人大财经预算专业代表小组成员和基层立法联系点的意见,并进行了认真梳理分析。我认为,提请本次会议审议的条例草案有一定的基础,针对性较强,但有些方面还需要作进一步研究修改:

## 一、关于框架结构

条例草案设置了10章,章节偏多。从具体内容看,第三章投资开放,条款较少,且有些条款需要合并,有的条款需要删除。关于优化营商环境,我省已出台《江苏省政务服务便利化条例》,《江苏省优化营商环境条例》也即将出台,有关法治规范已很全面,再单设优化营商环境一章没有必要,而且该章中有的内容在这两项法规中已有规定,有些内容调至管理体制一章中更为合适。为此,建议对章节作适当调整:一是将第三章、第四章合并为一章“投资开放与贸易便利”。二是不单设第八章“优化营商环境”,将该章中的第五十八条、第六十二条调整至管理体制一章中;将该章中具有自贸区特色的服务性内容调整至第九章综合监管一章中,将章名“综合监管”修改为“综合监管与服务”,并充实完善相关服务内容。

## 二、关于立法目的

条例草案第一条立法目的中“服务对外开放总体战略部署”的表述,仅局限于服务对外开放,不够全面。为更好地发挥自贸试验区的功能作用,充分体现立法目的,建议将其修改为“深化改革开放,推动经济高质量发展”。

## 三、关于管理机构设置

条例草案第七条、第八条规定了省级层面的管理机构设置,但存在两个问题:一是领导小组的职责不够全面,二是同时设置了两个办公室,

且领导小组办公室与自贸试验区工作办公室的职能划分、自贸试验区工作办公室与领导小组的关系都没有表述清楚。本着精简高效的原则,在法规中保留一个办公室为宜。因此,建议将第七条、第八条合并修改为“自贸试验区工作领导小组组织领导和统筹协调自贸试验区工作,研究解决自贸试验区建设发展的重大事项。自贸试验区工作办公室设在省商务主管部门,承担领导小组日常工作,负责贯彻落实国家和省关于自贸试验区的决策部署和工作安排,指导督促、协调推进自贸试验区改革试点任务,开展评估、考核,发布相关信息。”同时,开展评估、发布信息已规定为自贸试验区工作办公室的职责,建议删去条例草案第十六条、第十七条。

#### 四、关于社会管理

《江苏省开发区条例》第二十四条第二款明确规定“开发区应当依托所在地人民政府开展社会管理、公共服务和市场监管工作。”自贸试验区各片区的范围比开发区更小,按照精简高效原则设置的片区管理机构人员更少,将有关社会管理权限下放给片区管理机构不科学、不合理,片区管理机构也难以承接。为此,建议将条例草案第五十八条中的“经济社会管理权限”改为“经济管理权限”,并在第十条中增加一款作为第二款:“片区的社会管理、公共服务等事务实行属地管理。”

#### 五、关于投资开放

加快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,是以习近平同志为核心的党中央着眼我国经济中长期发展作出的重大战略部署。自贸试验区不仅要吸引境外投资,也要吸引境内投资,不仅要深化对外开放,还要深化对内开放,充分体现新发展格局的要求。条例草案有关投资开放的规定主要是外商外资方面的内容,较为片面。因此,建议将条例草案第十八条第二款、第十九条、第二十条、第二十一条

整合修改为一条:“自贸试验区在现代物流、研发设计、科技服务、法律服务、知识产权服务、信息技术服务、金融服务、文化服务等现代服务业领域和新一代信息技术、装备制造等先进制造业领域扩大开放,逐步减少或者取消国内外投资的准入限制。鼓励企业在自贸试验区设立全球总部、地区总部以及研发、销售、物流、结算中心等功能性机构。”并将其放在第十八条之前。同时,删去第二十二条中的两处“外商”。

#### 六、关于金融风险防范

条例草案第五十一条对金融风险防范作了规定,但过于原则,需要进行细化。建议在该条中增加一款作为第二款:“在自贸试验区开展业务的金融机构和特定非金融机构应当按照规定,向金融管理部门报送相关信息,履行反洗钱、反恐怖融资和反逃税等义务,配合金融管理部门监管跨境异常资金流动,落实金融消费者和投资者权益保护责任。”

#### 七、关于奖励

条例草案第五条第一款有关奖励的规定,对在自贸试验区开展创新活动虽有一定的激励作用,但自贸试验区的核心定位是制度创新,制度创新是自贸试验区管理机构及其工作人员的本职工作,国家也正在进一步规范有关津补贴和奖励事项。因此,该款规定的奖励内容不太合适,建议删去。

#### 八、关于人文环境

营造高质量的人文环境对自贸试验区吸引人才、留住人才具有重要作用。为此,建议在条例草案第七十一条后增加一条:“完善自贸试验区城市服务功能,营造高质量人文环境,为区内人员提供优质的教育、医疗卫生、文化体育、交通、通信等公共服务。”

九、关于自贸试验区联动创新区的参照执行  
根据条例草案第二条适用范围的规定,本条

例的适用范围是经国务院批准的相关区域,该区域的划定权限在国务院,而自贸试验区联动创新区是由省人民政府确定的,因此,条例草案第七十二条第二款有关自贸试验区联动创新区参照执行的规定不合适,建议删除。

#### 十、有关其他法规已有规定的内容

条例草案中有些条款的内容在其他法规中已有规定,而且是全省通行要求,不具备自贸试

验区特色,如条例草案第二十三条、第五十九条第一款、第六十一条第一款、第七十一条,建议删除。

此外,条例草案有些条款的顺序需要调整,有些条款的内容、文字表述,特别是文件性语言较多,需要作进一步斟酌、修改。

以上报告,请予审议。



# 关于《中国(江苏)自由贸易试验区条例 (草案)》审议结果的报告

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上

省人大法制委员会主任委员 王腊生

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省十三届人大常委会第十八次会议对《中国(江苏)自由贸易试验区条例(草案)》(以下简称草案)进行了初次审议。常委会组成人员认为,为了推进和保障中国(江苏)自由贸易试验区建设,深化改革开放,推动经济高质量发展,制定自由贸易试验区条例十分必要,草案内容基本可行。同时,也提出了不少修改意见和建议。会后,法制委、法工委书面征求了十三个设区的市人大常委会和部分省人大代表、立法咨询专家的意见,在江苏人大网上全文公布草案征求社会意见,会同省人大财经委、省商务厅赴苏州、南京进行调研,听取政府有关部门、片区管理机构以及企业代表意见。在此基础上,对各方面的意见进行研究分析,对草案进行了修改完善,并于2020年12月17日召开座谈会征求了省有关部门的意见。在草案修改过程中把握三个原则:一是反映和固化我省自贸试验区改革试验成果,体现江苏特色,并预留制度创新空间;二是处理好中央事权与地方事权的关系,推进自贸试验区投资开放、贸易便利和金融创新;三是突出转变政府职能重点,加强法治保障,为培育国际化、市场化、法治化的营商环境提供保障。2020年12月30日,省人大法制委员会召开全体会议对草案进行了统一审议。现将审议结果报告如下:

## 一、关于总体要求与管理体制

1.有的常委会组成人员提出,片区的定位应当是开放式的,能够优势互补。因此,考虑到草案第四条三个片区定位的规定来源于国务院批复的自贸试验区总体方案,建议增加相关内容作为草案修改稿第四条第一款,规定片区应当根据自身特色和国家规定的功能定位,实现优势互补、错位发展,合作联动、协同开放,相互促进。

2.省人大财经委提出,制度创新是自贸试验区管理机构及其工作人员的本职工作,国家也正在进一步规范有关津补贴和奖励事项,草案第五条第一款规定的奖励内容不太合适。有的立法咨询专家和有的地方提出,自贸试验区作为开放创新的先导区,在容错上应当有更大的力度。因此,建议作两个方面的修改:一是就自贸试验区制度创新做出规定,增加鼓励和支持自贸试验区先行先试,进行制度创新,形成可复制、可推广的改革创新经验和成果内容,同时对草案第五条第二款进行相应修改,作为草案修改稿第五条。二是将草案第五条第一款单列,就市场主体开展创新活动作出规定,删去其中奖励内容,作为草案修改稿第六条。

3.省人大财经委提出,草案第七条、第八条存在领导小组的职责不够全面、同时设置了两个办公室等问题。因此,建议将草案第七条、第八条合并为草案修改稿第八条,删去草案第七条的领

导小组办公室,只保留省自贸试验区工作办公室,并明确其承担领导小组日常工作。

4.省人大财经委提出,自贸试验区各片区的范围比开发区更小,将有关社会管理权限下放给片区管理机构不科学、不合理,片区管理机构也难以承接。有的立法咨询专家和地方提出,草案第十条应当明确片区管理机构的工作职责。因此,建议将片区管理机构的职责具体细化为五个方面,作为草案修改稿第九条第一款;并增加片区的社会管理、公共服务等事务实行属地管理规定,作为草案修改稿第九条第二款。

## 二、关于投资开放与贸易便利

1.有的地方提出,应当鼓励、支持自贸试验区加大“证照分离”力度,推动商事登记便利化。因此,建议在草案第五十九条增加相关内容后调整为草案修改稿第二十一条第二款,规定自贸试验区采取实施商事登记确认制度,探索行业综合准营制度,放宽商事主体登记经营场所限制等措施。

2.有的地方提出,条例需要体现支持外国投资者全面参与自贸试验区建设的内容,因此,根据上位法有关规定,建议增加相关内容,作为草案修改稿第二十三条。

3.有的委员和地方提出,条例缺少服务贸易便利化内容。因此,建议增加一条作为草案修改稿第二十八条,规定在自贸试验区实行跨境服务贸易负面清单管理制度,建设新型服务贸易,鼓励专业化、国际化服务机构开展业务等。

4.有的部门和地方建议,吸收实践中自贸试验区海关监管制度和出入境检验检疫监管制度创新经验,提高通关效率。因此,建议增加相关内容,分别作为草案修改稿第三十三条、第三十四条。

## 三、关于实体经济创新发展与创新金融服务

1.有的地方提出,生物医药产业是我省自贸

试验区的主要产业之一,建议增加相关规定,为其发展提供更大创新空间。因此,建议增加一条作为草案修改稿第三十九条,要求推动自贸试验区简化生物医药全球协同研发的试验用特殊物品的检疫查验流程,支持自贸试验区搭建生物医药集中监管与公共服务平台,促进生物医药产业集聚发展。

2.有的委员和地方提出,草案第四十三条关于用地保障的规定过于原则。因此,参照省有关文件,建议增加两款分别作为草案修改稿第四十八条第二款、第三款,要求按照有关规定优先安排用地计划,推进自贸试验区内工业用地供应方式改革。

3.有的常委会组成人员提出,自贸试验区应当在绿色低碳发展上走在前列。因此,建议增加一条作为草案修改稿第四十九条,规定推进绿色产业集聚发展,提升绿色低碳发展水平;鼓励自贸试验区内企业申请国际通行的环境和能源管理体系标准认证,减少污染物和温室气体排放。

4.有的地方建议,细化自贸试验区外汇管理措施,提升跨境贸易投资便利化水平。因此,根据国家 and 省有关规定,明确在自贸试验区内采取的六项具体外汇管理措施,作为草案修改稿第五十二条。

5.省人大财经委提出,草案第五十一条对金融风险防范作了规定,但过于原则,没有体现国家最新要求。因此,建议增加相关内容作为草案修改稿第五十八条第二款,要求在自贸试验区开展金融业务的组织应当向金融管理部门报送相关信息,履行反洗钱、反恐怖融资和反逃税等义务,配合金融管理部门监管跨境异常资金流动,落实金融消费者和投资者权益保护责任。

## 四、关于法治保障

1.省人大财经委提出,我省已出台《江苏省促进政务服务便利化条例》《江苏省优化营商环境

境条例》，有关规范比较全面，再单设优化营商环境一章没有必要。考虑到条例作为我省自贸试验区建设的框架性法规，既要体现制度创新内容，也要坚持法治环境保障的要求，因此，建议将草案第八章与第九章合并，将章名修改为“法治保障”，明确法治保障内涵要求，同时删去草案第九章中与我省优化营商环境条例重复的第六十五条、第六十七条、第六十八条、第七十条。

2.根据有的代表和地方的建议，对草案第六十三条和第六十四条规定进行补充细化，健全完善知识产权保护制度和国际商事仲裁、调解

制度。

3.省人大财经委提出，自贸试验区联动创新区由我省确定，草案第七十二条第二款规定其参照国务院批准的自贸试验区执行不合适。因此，建议删去草案第七十二条第二款。

此外，根据常委会组成人员、部门和地方的意见，还对草案作了文字、技术修改，对有关条款顺序作了相应调整。

法制委员会已按照上述修改意见提出了草案修改稿，建议本次常委会会议审议通过。

以上报告和草案修改稿是否妥当，请审议。

# 江苏省志愿服务条例

(2007年3月30日江苏省第十届人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议修订)

## 目 录

第一章	总则
第二章	志愿者和志愿服务组织
第三章	志愿服务活动
第四章	促进和保障
第五章	奖励和优待
第六章	法律责任
第七章	附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了保障志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象的合法权益，鼓励和规范志愿服务，发展志愿服务事业，弘扬奉献、友爱、互助、进步的志愿精神，培育和践行社会主义核心价值观，促进社会文明进步，根据国务院《志愿服务条例》和有关法律、行政法规，结合本省实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于在本省行政区域内开展的志愿服务以及与志愿服务有关的活动。

**第三条** 本条例所称志愿服务，是指志愿者、志愿服务组织和其他组织自愿、无偿向社会或者他人提供的公益服务。

本条例所称志愿者，是指以自己的时间、知识、技能、体力等从事志愿服务的自然人。

本条例所称志愿服务组织，是指依法成立，

以开展志愿服务为宗旨的非营利性组织。

**第四条** 开展志愿服务，应当遵循自愿、无偿、平等、诚信、合法的原则，不得违背公序良俗，不得损害国家利益、社会公共利益或者他人合法权益，不得危害国家安全。

**第五条** 县级以上地方人民政府应当将志愿服务事业纳入国民经济和社会发展规划，制定促进志愿服务事业发展的政策和措施，合理安排志愿服务所需资金。

**第六条** 县级以上地方精神文明建设指导机构应当建立志愿服务工作协调机制，加强对志愿服务工作的统筹规划、协调指导、督促检查和经验推广，将志愿服务工作纳入新时代文明实践中心建设和群众性精神文明创建内容。

县级以上地方人民政府民政部门负责本行政区域内志愿服务行政管理，依法开展志愿服务组织登记管理，监督管理志愿服务活动，查处相关违法行为，会同有关部门推进志愿服务队伍建设和志愿服务信息化建设。

县级以上地方人民政府其他有关部门按照各自职责，负责与志愿服务有关的工作。

**第七条** 共产主义青年团应当做好青年志愿服务工作，参与志愿者招募、教育培训、宣传等工作。

工会、妇女联合会、科学技术协会、文学艺术界联合会、红十字会、残疾人联合会等人民团体

和群众团体,应当发挥优势,在各自工作范围内做好志愿服务工作。

**第八条** 全社会应当尊重志愿者及其提供的志愿服务,支持志愿服务活动。

每年3月5日为江苏省志愿者日。

## 第二章 志愿者和志愿服务组织

**第九条** 鼓励和支持自然人、法人和非法人组织积极参与志愿服务活动。

鼓励和支持具备医学、救援、心理干预、社会工作、法律、科技、文艺、体育等专业知识、技能的自然人注册成为志愿者,提供专业志愿服务。

鼓励和支持国家机关、人民团体、群众团体、企业事业单位和其他社会组织成立志愿服务队伍,有条件的可以登记成为志愿服务组织,开展专业志愿服务活动。

**第十条** 志愿者应当具有相应的民事行为能力。限制民事行为能力人可以参加与其年龄、智力、身心健康状况相适应的志愿服务活动。

禁止组织未成年人参加抢险救灾等可能发生人身危险的志愿服务活动。

**第十一条** 志愿者可以将其身份信息、服务技能、服务时间、联系方式等个人基本信息,通过国务院民政部门指定的志愿服务信息系统自行注册,也可以通过志愿服务组织进行注册。志愿者提供的个人基本信息应当真实、准确、完整。

任何单位和个人不得违背自然人的意愿将其注册为志愿者。

**第十二条** 志愿者享有下列权利:

- (一)自愿加入或者退出志愿服务组织;
- (二)自主选择参加志愿服务活动;
- (三)拒绝提供超出约定范围的志愿服务;
- (四)获得所参加志愿服务活动的相关信息以及必要的物质、安全保障;

(五)参加与志愿服务有关的知识、技能培训和安全教育;

(六)获得志愿服务记录证明;

(七)自身有志愿服务需求时优先获得志愿服务;

(八)对志愿服务工作提出建议、批评和意见;

(九)法律、法规和志愿服务组织章程规定的其他权利。

**第十三条** 志愿者提供志愿服务,应当履行下列义务:

(一)履行志愿服务承诺;

(二)尊重志愿服务对象的人格尊严,不得损害志愿服务对象的合法权益,不得侵害志愿服务对象的个人隐私;

(三)保守志愿服务中知悉的国家秘密、商业秘密;

(四)不得向志愿服务对象收取或者变相收取报酬;

(五)参与志愿服务组织安排的志愿服务活动时,服从志愿服务组织管理,接受必要的培训;

(六)维护志愿服务组织和志愿者的形象,不得以志愿服务名义从事营利性或者违背公序良俗的活动;

(七)法律、法规和志愿服务组织章程规定的其他义务。

**第十四条** 志愿服务组织可以依法采取社会团体、社会服务机构、基金会等组织形式。志愿服务组织的登记管理按照有关法律、行政法规的规定执行。经登记的志愿服务组织由民政部门按照规定进行身份标识。

**第十五条** 志愿服务组织应当履行下列职责:

(一)按照章程和宗旨开展志愿服务活动;

(二)建立完善志愿服务工作制度;

(三)负责志愿者招募、注册、考核评价、管理



等工作；

(四)为志愿者提供志愿服务所需知识、技能培训和安全教育；

(五)为志愿者开展志愿服务提供必要的条件和保障,维护志愿者的合法权益；

(六)建立志愿服务档案,如实记录志愿服务信息；

(七)根据志愿者需要,无偿、如实、及时出具志愿服务记录证明；

(八)不得侵害志愿者和志愿服务对象的个人隐私；

(九)依法筹集、使用、管理用于志愿服务活动的资金、物资；

(十)法律、法规和志愿服务组织章程规定的其他职责。

**第十六条** 志愿服务组织应当根据法律、法规以及章程的规定,建立健全内部治理结构,明确决策、执行、监督等方面的职责权限。

**第十七条** 县级以上地方人民政府应当建立健全志愿服务组织孵化培育机制,支持志愿服务组织的启动成立、建章立制和初期运作,帮助志愿服务组织提升志愿服务能力。

民政部门会同有关部门和人民团体、群众团体等单位制定并实施培训计划,对志愿服务组织负责人、运营管理人员等进行免费培训。

有条件的地方可以建立志愿服务组织孵化基地、志愿服务培训基地。

**第十八条** 志愿服务组织可以依法成立行业组织。

志愿服务行业组织应当建立健全行业规范,加强行业自律,推动行业交流和创新,反映行业诉求,支持各类志愿服务组织发展,维护成员合法权益,为志愿服务组织提供指导和服务。

**第十九条** 在志愿服务组织中,根据中国共产党章程的规定,设立中国共产党的组织,开展

党的活动。志愿服务组织应当为党组织开展活动提供必要条件。

### 第三章 志愿服务活动

**第二十条** 志愿服务组织按照其章程,自主决定志愿服务内容、确定志愿服务对象,自行组织开展志愿服务活动。

志愿者可以参与志愿服务组织开展的志愿服务活动,也可以自行依法开展志愿服务活动。

任何单位和个人不得强行指派志愿服务组织、志愿者提供服务。

**第二十一条** 志愿服务的范围主要包括扶贫济困、扶弱助残、支教助学、抢险救灾、环境保护、文化旅游服务、赛会服务、科技服务、医疗救护、法律援助、治安防范、交通疏导、社区服务等公益服务。

鼓励优先为残疾人、未成年人、老年人、就业困难人员和其他有特殊困难的群体提供志愿服务。

**第二十二条** 鼓励和支持志愿者、志愿服务组织依托新时代文明实践中心(所、站),开展普及科学理论、宣讲党的方针政策、培育主流价值、丰富精神文化生活、倡导文明生活方式等文明实践活动。

**第二十三条** 县级以上地方人民政府应当建立突发事件应急志愿服务响应和协调机制,在发生重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件需要提供志愿服务时,及时发布志愿服务需求信息,组织、协调志愿服务组织和志愿者有序开展志愿服务活动。

志愿服务组织、志愿者开展应对突发事件的志愿服务活动,应当接受有关人民政府设立的应急指挥机构的统一指挥、协调。有关人民政府应当为志愿服务组织、志愿者开展志愿服务提供必

要的条件和保障。

**第二十四条** 志愿服务组织应当通过志愿服务信息系统或者其他方式,向社会公布其服务内容和联系方式。

需要志愿服务的组织或者个人可以通过志愿服务信息系统发布需求信息,也可以向志愿服务组织提出服务需求。

鼓励基层群众性自治组织与志愿服务组织建立联系,及时向志愿服务组织提供志愿服务需求信息。

**第二十五条** 志愿者、志愿服务组织、志愿服务对象可以根据需要签订协议,明确当事人的权利和义务,约定志愿服务的内容、方式、时间、地点、工作条件和安全保障措施等。

省人民政府民政部门应当会同有关部门制定并公布志愿服务协议示范文本。

**第二十六条** 志愿服务组织开展志愿服务活动,可以使用统一的志愿服务标志,也可以使用本组织的标志。志愿者在开展志愿服务时可以佩戴志愿服务标志。

禁止利用志愿服务标志进行非法活动、营利性活动以及其他与志愿服务无关的活动。

**第二十七条** 志愿服务组织安排志愿者参与志愿服务活动,应当及时将志愿者个人基本信息、志愿服务情况、培训情况、表彰奖励情况、评价情况等相关信息录入国务院民政部门指定的志愿服务信息系统。

**第二十八条** 基层群众性自治组织、公益活动举办单位和公共服务机构开展公益活动,慈善组织开展慈善活动,需要志愿者提供志愿服务的,可以与志愿服务组织合作,由志愿服务组织招募志愿者,也可以自行招募志愿者。

承担大型社会公益活动志愿服务的志愿服务组织可以联合其他志愿服务组织共同开展志愿服务。

## 第四章 促进和保障

**第二十九条** 志愿服务经费来源包括:

- (一)政府财政支持;
- (二)社会捐赠、资助;
- (三)其他合法来源。

志愿服务经费应当用于开展志愿服务活动,志愿服务运营管理,为志愿者参与志愿服务活动购买人身意外伤害保险以及提供交通、食宿等必要的开支,任何组织和个人不得侵占、私分、挪用。

志愿服务经费的筹集、使用和管理情况应当向社会公开,并接受政府有关部门、捐赠者、资助者、志愿者以及社会的监督。

**第三十条** 地方各级人民政府及有关部门、单位可以依法通过购买服务等方式,支持志愿服务运营管理,并按照国家有关规定向社会公开购买服务的项目目录、服务标准、资金预算等相关信息。

志愿服务组织承接政府购买服务项目,应当依法接受监督。

**第三十一条** 有条件的地方可以依法设立志愿服务基金会,为志愿服务事业发展提供支持与保障。

**第三十二条** 鼓励自然人、法人和非法人组织对志愿服务组织和志愿服务活动进行捐赠、资助。捐赠财产用于志愿服务的,依法享受税收优惠。

志愿服务组织接受捐赠、资助,应当符合志愿服务组织的宗旨,使用捐赠、资助的财产应当尊重捐赠者、资助者的意愿,符合公益目的和业务范围。

**第三十三条** 县级以上地方人民政府应当建立健全志愿服务统计和发布制度。

民政部门应当建立与其他部门之间的志愿服务信息共享机制。省人民政府民政部门制定统

一的信息数据对接标准,依托志愿服务工作协调机制和省大数据共享交换平台整合志愿服务相关信息和数据资源,实现全省志愿服务数据统一归集、统一管理和共享交换。

各类志愿服务信息平台应当为志愿者、志愿服务组织和志愿服务对象提供注册登记、活动发布、供需对接、服务记录等服务。

**第三十四条** 县级以上地方人民政府应当弘扬志愿服务文化,培育全社会志愿服务文化自觉。

国家机关、人民团体、群众团体、企业事业单位、社会组织应当积极参与志愿服务文化建设,加强志愿服务宣传,普及志愿服务文化,创造有利于志愿服务事业发展的社会环境。

新闻媒体应当积极开展志愿服务公益性宣传。

**第三十五条** 鼓励和支持企业事业单位、基层群众性自治组织和其他组织开展志愿服务提供场所和其他便利条件。

鼓励城乡社区、公共文化机构、医疗机构、机场车站、广场公园、景区景点等服务场所设立志愿服务站点,设置相关设施,为志愿者开展志愿服务活动提供支持和帮助。

**第三十六条** 学校、家庭和社会应当培养青少年志愿服务的意识和能力。鼓励未成年人的监护人与未成年人共同参加志愿服务活动。

教育行政部门应当将志愿服务教育纳入学生思想政治教育内容。

高等学校、中等职业学校可以将学生参加志愿服务活动纳入实践学分管理。支持高等学校和科研机构开展志愿服务理论和志愿服务文化建设研究。

**第三十七条** 志愿服务组织可以根据志愿服务的实际需要,为志愿者购买相应的保险。志愿服务组织在安排志愿者参与可能发生人身危

险的志愿服务活动前,应当为志愿者购买人身意外伤害保险。

大型社会公益活动的举办者应当按照与志愿服务组织或者志愿者的约定,为提供志愿服务的志愿者购买相应的保险。

支持志愿服务基金会、志愿服务行业组织、慈善行业组织等为志愿者购买人身意外伤害保险。

鼓励保险行业根据志愿服务特点和发展需要,开发志愿服务相关险种。

## 第五章 奖励和优待

**第三十八条** 对在志愿服务事业发展中作出突出贡献的志愿者、志愿服务组织以及其他自然人、法人和非法人组织,按照法律、法规和国家、省有关规定予以表彰、奖励、授予荣誉称号。

国家机关、人民团体、群众团体、企业事业单位和其他社会组织,可以按照规定对本系统、本单位为志愿服务事业作出突出贡献的人员给予奖励。

**第三十九条** 鼓励建立志愿服务回馈制度,依托志愿服务记录为志愿者提供适当服务。

志愿服务组织可以建立志愿服务时间储蓄制度。志愿者本人需要帮助时,根据其志愿服务时长,志愿服务组织优先为其提供志愿服务。

**第四十条** 县级以上地方人民政府可以采取,给予有良好志愿服务记录的志愿者优待、礼遇。

鼓励公共服务机构等为有良好志愿服务记录的志愿者提供优待。

**第四十一条** 鼓励企业和其他组织在同等条件下优先招用有良好志愿服务记录的志愿者。

公务员考录、事业单位招聘可以将志愿服务情况纳入考察内容。

**第四十二条** 志愿者在参与志愿服务组织安排的志愿服务活动中受到人身伤害的,志愿服务组织应当及时组织救助,有关保险公司应当按照保险合同约定及时理赔;因第三人的原因受到人身、财产损害的,志愿服务组织应当协助志愿者或者其近亲属依法向第三人索赔。

志愿者因提供志愿服务受伤、致残或者死亡,符合见义勇为人员确认、工伤认定、烈士评定条件的,县级以上地方人民政府及其有关部门应当依照法律、法规的规定及时予以确认、认定、评定,并落实相应待遇。

志愿者因提供志愿服务受伤、致残或者死亡,其家庭生活陷入困难的,县级以上地方人民政府及其有关部门按照社会救助等规定给予救助。

对因提供志愿服务受伤、致残的志愿者或者死亡的志愿者的近亲属,志愿服务基金会等团体按照其章程给予帮扶。

**第四十三条** 志愿者家庭申请最低生活保障待遇时,因提供志愿服务受伤、致残、死亡而获得的奖金、抚恤金、补助金、慰问金等不计入家庭收入。

**第四十四条** 因提供志愿服务受伤、致残的志愿者或者死亡的志愿者的近亲属,提起诉讼申请司法救助的,人民法院按照规定准予其缓交、减免诉讼费用;申请法律援助的,法律援助机构按照规定及时提供法律援助。

**第四十五条** 有良好志愿服务记录的志愿者认定标准和认定办法,志愿者因提供志愿服务受伤、致残、死亡的认定办法,由省人民政府民政部门会同有关部门制定。

## 第六章 法律责任

**第四十六条** 对违反本条例规定的行为,法律、行政法规已有处罚规定的,从其规定。

**第四十七条** 志愿服务组织、学校违反本条例第十条第二款规定,组织未成年人参加抢险救灾等可能发生人身危险的志愿服务活动的,由民政部门、教育行政部门责令改正;造成未成年人人身伤害的,依法承担民事责任。

**第四十八条** 志愿服务组织违反本条例第十一条第二款规定,违背自然人的意愿将其注册为志愿者的,由民政部门予以警告,责令限期改正;情节严重的,责令限期停止活动,并可以向社会 and 有关单位通报。

国家公职人员违反本条例第十一条第二款规定,违背自然人的意愿将其注册为志愿者的,依法给予处分。

**第四十九条** 违反本条例第二十六条第二款规定,利用志愿服务标志进行非法活动、营利性活动以及其他与志愿服务无关的活动的,由公安机关或者民政、市场监督管理等部门按照各自职责依法查处。

**第五十条** 弄虚作假骗取志愿者奖励、优待的,经相关部门核实后,取消奖励和有关待遇,追回其所获奖金和其他待遇。

**第五十一条** 省人民政府民政部门应当建立全省统一的志愿服务信用记录制度。

志愿服务组织、志愿者提供虚假志愿服务信息或者在志愿服务中有违法行为的,依法记入志愿服务信用档案。

## 第七章 附则

**第五十二条** 政府组织志愿服务组织、志愿者到省外、境外开展志愿服务活动,符合本条例规定的奖励、优待情形的,依照本条例执行。

**第五十三条** 基层群众性自治组织、公益活动举办单位和公共服务机构开展公益活动,自行招募志愿者提供志愿服务的,参照本条例关于志

愿服务组织开展志愿服务活动的规定执行。

**第五十四条** 志愿服务组织以外的其他组织可以开展力所能及的志愿服务活动。

城乡社区、单位内部经基层群众性自治组织

或者本单位同意成立的团体，可以在本社区、本单位内部开展志愿服务活动。

**第五十五条** 本条例自 2021 年 3 月 5 日起施行。



# 关于《江苏省志愿服务条例(修订草案)》 的说明

——2020年9月22日在省十三届人大常委会第十八次会议上

省民政厅厅长 吕德明

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府的委托，现就《江苏省志愿服务条例(修订草案)》作如下说明：

## 一、立法的必要性

《江苏省志愿服务条例》(以下简称《条例》)自2007年5月1日起施行。《条例》实施13年以来，在规范志愿服务活动、保障志愿服务组织和志愿者合法权益、促进志愿服务事业发展等方面发挥了重要作用。但随着经济社会发展，志愿服务领域出现了许多新情况、新问题，中央和省委对志愿服务工作提出了新要求，特别是2017年12月国务院《志愿服务条例》正式实施，《条例》存在与上位法不一致、制度体系不健全以及针对性和操作性需要进一步完善等问题，已不能满足志愿服务现实需求，亟待修订。

一是贯彻中央和省委决策部署的政治需要。党的十八大以来，习近平总书记多次就志愿服务工作作出重要指示和批示，为做好新形势下志愿服务工作提供了根本遵循和行动指南。省委、省政府高度重视志愿服务事业发展，将志愿服务发展纳入江苏基本实现现代化建设、江苏高质量发展大局，对志愿服务工作的目标任务、重点举措和实现路径作出战略安排。通过修订《条例》，把党中央和省委、省政府关于志愿服务事业的决策部署法定化、制度化，对于促进志愿服务高质量发展具有十分重要的意义。

二是规范志愿服务的制度需要。目前，全省实名注册志愿者已超过1600万，占常住人口20%以上，经依法登记的志愿服务组织超4000家，志愿服务主体力量不断壮大，在推进精神文明建设、推动社会治理创新、维护社会和谐稳定、增进民生福祉等方面发挥了重要作用。但与此同时，志愿服务在实践中也存在着管理体制不顺、服务活动不够规范、志愿者激励保障机制不够健全等问题，制约了志愿服务事业的发展，迫切需要通过修订《条例》引导志愿服务组织、志愿者有序规范开展志愿服务活动，从志愿者招募、志愿服务活动开展到志愿服务时间记录、评价激励、奖励优待等方面形成闭环管理。

三是建设“美丽江苏”的现实需要。志愿服务是社会文明进步的重要标志，是加强新形势下群众性精神文明建设的生动实践。目前，我省的志愿服务已从单一性向系统性转变，从由以青年人为主向全体社会成员共同参与转变，从助贫帮困向“五个文明”全覆盖方向转变。将我省近年来推动志愿服务发展行之有效的经验做法总结提炼，以法治手段破除制约志愿服务发展的体制机制障碍，把向上向善的道德要求转化为明确的法规规范，将有利于进一步推进我省志愿服务事业健康发展，激发社会活力、凝聚正能量，推进有形态、有韵味、有温度、有质感的美丽江苏建设。

## 二、《条例(修订草案)》起草过程

2018年,省文明办、省民政厅等部门与省人大积极沟通协调,将《江苏省志愿服务条例》(修改)纳入省人大常委会2018-2022年立法规划。2020年,成为正式立法项目。省民政厅高度重视《条例》修订工作,专门成立了《条例》修订工作起草小组,主要负责同志担任组长,通过广泛调查和深入研究,积极推进起草工作。在草案修订过程中,省文明办、团省委等部门积极参与了有关条款的修订。根据省人大常委会立法计划,6月中旬,省民政厅向省政府报送了《条例(修订草案)》(送审稿)。省司法厅进行初步审查修改后,向省各有关部门、单位和13个设区市政府书面征求意见,组织召开立法听证会,听取志愿服务组织、志愿者代表的意见。会同省民政厅赴张家港市、宜兴市等地实地走访、召开座谈会,听取有关部门和单位、志愿服务组织负责人以及志愿者等各有关方面的意见。通过江苏政府法制网向社会公开征求意见,并召开立法座谈会,邀请志愿服务领域专家进行专业论证。在此基础上,省司法厅对送审稿进行了反复研究、修改,最终形成了提请省政府常务会议审议的《条例(修订草案)》(修改送审稿)。2020年8月25日,省人民政府第64次常务会议讨论通过了《条例(修订草案)》,现提请本次常委会审议。

## 三、需要说明的几个问题

### (一)关于志愿服务工作体制

根据国务院《志愿服务条例》规定,结合我省实际,《条例(修订草案)》进一步细化明确了志愿服务工作体制。规定县级以上地方人民政府应当将志愿服务事业纳入国民经济和社会发展规划,合理安排志愿服务所需资金,制定促进志愿服务事业发展的政策和措施(第五条);精神文明建设指导机构负责志愿服务工作的统筹规划、协调指导、督促检查和经验推广,将志愿服务工作纳入

群众性精神文明创建内容;民政部门负责志愿服务行政管理,推动志愿者队伍建设,开展志愿服务组织登记管理和志愿服务活动规范,查处相关违法行为,协调组织志愿服务信息化建设(第六条)。同时,还规定了共青团、工会等群团组织的职责(第七条),建立和完善由文明办牵头、有关部门和单位参加的志愿服务工作协调机制。

### (二)关于营造志愿服务的良好氛围

新时期大力发展志愿服务事业,弘扬奉献、友爱、互助、进步的志愿精神,倡导志愿服务,是促进社会精神文明建设、树立社会新风尚的有效途径。《条例(修订草案)》规定全社会应当尊重志愿服务组织和志愿者的服务,提倡具备志愿服务条件的组织、公民积极参与志愿服务活动(第八条),每年3月5日所在周为江苏志愿服务周(第九条),鼓励优先为残疾人、未成年人、老年人、就业困难人员和其他有特殊困难的群体提供志愿服务(第十六条第二款),总结新冠肺炎疫情防控中志愿服务的做法经验,明确规定发生重大自然灾害、事故灾难和公共卫生事件等突发事件时,鼓励防灾减灾救灾、心理干预、社会工作、医学救援等专业志愿服务组织和志愿者提供专业志愿服务,并接受有关人民政府设立的应急指挥机构的统一指挥、协调(第十七条)。同时,《条例(修订草案)》第四章明确了一系列推动志愿服务事业发展的保障措施,从政府购买服务、认定为慈善组织、开展无偿公益性宣传、在服务场所设立服务站点、依托新时代文明实践中心(所、站)开展文明实践活动等方面对志愿服务组织、志愿者给予支持。通过积极的政策引导,充分挖掘和有效运用各种社会资源,弘扬和践行志愿服务精神和志愿服务文化。

### (三)关于规范志愿服务相关各方的权利义务

《条例(修订草案)》本着志愿服务“自愿”、

“无偿”的性质,对志愿者所应当具备的能力(第十条第一款),志愿者的权利及相应行为规范(第十一条、第十二条),志愿服务组织的职责(第十三条)等作出了明确规定,同时,强化了志愿服务行业组织职能(第十四条),充分发挥行业组织在志愿服务组织管理中的自律作用,突出党建引领,加强志愿服务组织中的党组织建设(第十五条),使《条例》既能体现全社会对志愿服务工作应有的支持和尊重,又能有效的依法规范志愿服务行为,从而促进社会的和谐稳定。

#### (四)关于加强志愿服务活动管理

《条例(修订草案)》重点从以下几个方面规范志愿服务活动:一是贯彻“一网通办”和公共数据共享、开放理念,整合现有志愿服务信息系统,建立和完善统一的志愿服务信息平台,实现志愿服务信息数据互联互通(第二十八条)。二是加强志愿服务的风险预防,明确志愿服务组织与志愿者、志愿服务对象之间签订书面协议的事由(第十八条),规定参加具有相应风险志愿服务活动时,志愿服务组织应当为志愿者办理必要的人身保险(第三十二条第二款)。三是明确了志愿服务标志管理(第二十二条)。四是建立志愿服务信用记录制度,对于伪造志愿服务记录或者违法从事志愿服务的行为,按照有关规定记入信用档案(第二十三条)。

#### (五)关于落实志愿服务组织、志愿者的奖励和优待

为进一步提升志愿服务的荣誉感,落实对志愿服务组织、志愿者的奖励和优待,《条例(修订草案)》增设了以下内容:一是对在志愿服务事业发展中作出突出贡献、社会影响较大的自然人、法人和非法人组织,可以评授“江苏慈善奖”以及“五一奖章”“青年五四奖章”“三八红旗手”等称号(第三十三条第一款)。二是国家机关、人民团体、群众团体、企业事业单位和社会组织可以按照规定对本系统、本单位为志愿服务事业作出突出贡献的人员给予奖励(第三十三条第二款)。三是鼓励建立志愿服务回馈制度,依托志愿服务记录为志愿者提供适当服务(第三十四条)。四是加大优抚力度,依据《烈士褒扬条例》《工伤保险条例》等有关法律、法规,结合我省实际,分别就保障作出突出贡献的志愿者及有关亲属工伤待遇、就业优待、就业援助、教育优待、住房优待、交通出行、司法救助以及法律援助等方面增设了规定(第三十五条至第四十二条)。这些规定,有利于避免志愿者合法权益遭到侵害,为志愿者解除后顾之忧,可吸引和激励更多的人参与到志愿服务活动中。

以上说明连同《条例(修订草案)》,请一并予以审议。

# 关于《江苏省志愿服务条例(修订草案)》 审议意见的报告

——2020年9月22日在省十三届人大常委会第十八次会议上  
省人大社会建设委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省人大社会建设委员会对省政府提请省人大常委会审议的《江苏省志愿服务条例(修订草案)》(以下简称《条例(修订草案)》)进行了审议。现将审议意见报告如下：

## 一、修改条例非常必要

我省开展志愿服务实践及其立法的工作一直走在全国前列。2007 制定的《江苏省志愿服务条例》，对推动全省志愿服务事业发展发挥了重要作用。随着志愿服务实践发展与各地服务管理工作的进步，不少成功经验需要立法固化和推广，新出现的一些问题和矛盾，也亟待立法创新和完善制度加以规范，修订完善条例非常必要。特别是 2017 年国务院《志愿服务条例》颁行后，省条例原有一些条款与新出台的上位法规定不一致，迫切需要修订。因此，省文明办、民政厅等部门积极研究上位法的新规定，认真总结十多年来省内外志愿服务工作实践的经验、调查研究新的问题矛盾，及时动议和启动修订条例，非常必要。

## 二、《条例(修订草案)》稿比较成熟

去年 8 月份开始，省文明办、民政厅、司法厅、团省委等部门和单位深入调研，并组织召开听证会，广泛征求意见，齐心协力数易其稿修改条例，做了大量细致有效工作。我委坚持立法主导，提前参与立法工作，就条例修改的指导思想

和基本原则提出明确意见，多次牵头会同有关单位联合调研，凝聚共识、增进合力，推进修法进展。省政府 64 次常务会议讨论通过的《条例(修订草案)》，依据上位法规定，结合本省实际，完善了促进志愿服务事业发展的工作体制，明确地方精神文明建设指导机构牵头，实施统筹规划、协调指导、督促检查和推广经验，民政部门负责行政管理；各部门与人民团体和群众团体等共同参与的志愿服务事业服务与管理体制，有利于强化组织领导，增强合力；特别是《条例(修订草案)》强化了志愿者权益保障力度，新增了 12 条“奖励和优待”的内容，独立设列为第五章，突出了激励全社会开展志愿服务的立法宗旨；还针对目前多部门参与推进志愿服务、各个口子都有信息数据需求的现实状况，在第二十八条作出了“依托省大数据共享交换平台整合志愿服务相关信息和数据资源，实现全省志愿服务数据统一归集、管理和共享交换”的规范，这些修订内容形成了江苏立法的地方特色。总体看《条例(修订草案)》稿已经比较成熟，与上位法不抵触、具有较强的可操作性，建议提交本次省人大常委会会议审议。

## 三、进一步完善《条例(修订草案)》的意见

(一)更加凸显和落实党中央的决策主张。志愿服务涉及全社会各阶层、多领域，需要广泛深入的社会动员。要切实加强各级党委对志愿服务工作的领导，进一步强化党委总揽全局、协调各



方的领导保障职能。建议条例增加志愿服务工作作为加强新时代文明实践的创建内容,以及志愿服务工作与创新和完善基层社会治理有机结合的内容。同时,依据中央文明委今年8月6日印发的《全国志愿服务工作协调小组及其办事机构工作规则》(文明委〔2020〕7号)的职责分工,进一步细化和准确表述相关单位的工作职能,以充分发挥国情制度优势,加快本省中国特色志愿服务事业发展。

(二)完善志愿者人身安全权益保险制度。调研发现,多年来,全省数千万名志愿者在志愿服务活动中,因意外事故发生志愿者伤亡的小概率事件各地普遍都有。按照现行政策规定,志愿者并不能享受工伤保险等保障待遇。有的志愿人士家庭经济困难,因此陷入困境,冲击了社会道德底线。根据上海市和我省常州等地的经验做法,建议条例明确规定,以设区市为单位建立志愿服务人身安全团体保险制度。可以由市志愿服务协会(联合会、总会)参保,为全体注册志愿者投保志愿服务意外伤害团体险,保费由公益性基金和相关商业保险公司共同筹集。

(三)建立全省统一、规范的志愿者服务信息记录制度。为了加快实现志愿服务事业发展及其管理的全省一体化、规范化,建议学习上海市发

行“公益护照”做法,建立全省统一、各行业承认、具有公信力的志愿服务信息记录制度。

(四)完善规范管理。针对志愿服务中出现的突出问题,建议增加三项志愿服务组织应当向当地民政部门备案的要求。一是志愿服务组织向社会公开招募志愿者;二是志愿服务组织安排志愿者到省外、境外开展志愿服务活动;三是志愿服务组织与境外志愿服务组织交流或者联合开展志愿服务国际合作活动,应当向所在地民政部门备案。此外,建议增加一项禁止性规定,规定不得假借志愿服务的名义招募或者组织志愿者从事以营利为目的的商业性活动。

(五)做好配套法规、制度衔接。《条例(修订草案)》中近十处出现“依照国家有关规定确定”(第二十五条)、“按照有关规定”(第二十三条、第三十三条第二款、第三十九条第二款、第四十条第二款、第三款、第四十一条、第四十二条、第四十四条)等原则表述,建议处理好与其他法律法规政策的衔接,同步推进相关制度建设,提高条例的可操作性,确保全面正确有效实施。

此外,建议对《条例(修订草案)》的个别文字表述作出修改。

以上报告,请予审议。



# 关于《江苏省志愿服务条例(修订草案)》 审议结果的报告

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上  
省人大法制委员会副主任委员 赵建阳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省十三届人大常委会第十八次会议对《江苏省志愿服务条例(修订草案)》(以下简称修订草案)进行了初次审议。常委会组成人员认为,为了落实党中央对志愿服务工作的新要求,与2017年出台的国务院《志愿服务条例》保持一致,对2007年制定的《江苏省志愿服务条例》进行全面修订非常必要。修订草案结构比较合理,内容基本可行。同时,也提出了一些修改意见和建议。会后,法工委书面征求部分省人大代表、立法咨询专家的意见,在江苏人大网上全文公布修订草案征求社会意见。法制委、法工委会同文明办、民政厅赴淮安、宿迁等地开展立法调研,听取基层单位、人大代表和志愿服务组织、志愿者代表的意见,在此基础上对修订草案进行了多次修改。修订草案修改稿形成后,召开座谈会再次听取省有关部门的意见。12月30日,法制委员会召开全体会议对修订草案进行统一审议。现将审议结果报告如下:

## 一、关于志愿者和志愿服务组织

1.社会委和有的专家提出,应当营造全社会尊重志愿者的氛围。有的常委会组成人员提出,修订草案关于江苏志愿服务周的规定针对性不强,没有突出志愿者这个主体,也容易产生只在这一周开展志愿服务的歧义。因此,建议将修订草案第八条、第九条合并,修改为:“全社会应当

尊重志愿者及其提供的志愿服务,支持志愿服务活动。”“每年3月5日为江苏省志愿者日。”

2.有的常委会组成人员提出,应当引导更多、更专业的单位和个人参与到志愿服务活动中来。因此,建议增加一条作为修订草案修改稿第九条,明确“鼓励和支持自然人、法人和非法人组织积极参与志愿服务活动”,并引导具备有关专业知识和技能的自然人注册成为志愿者,鼓励和支持机关、团体、企业事业单位等成立专业志愿服务队伍,有条件的可以登记成为志愿服务组织,开展专业志愿服务活动。

3.有的常委会组成人员提出,不宜组织未成年人参加存在安全风险的志愿服务活动。因此,建议在修订草案修改稿第十条中增加一款:“禁止组织未成年人参加抢险救灾等可能发生人身危险的志愿服务活动。”

4.调研发现,一些地方存在注册志愿者数量虚高、个别志愿者“被注册”现象。针对这一问题,建议在修订草案修改稿第十一条中增加一款:“任何单位和个人不得违背自然人的意愿将其注册为志愿者。”

5.社会委和有些常委会组成人员提出,现实中存在志愿服务组织数量较少、规模较小、能力较弱等问题,需要进一步加强孵化培育,帮助提升能力。因此,建议增加一条作为修订草案修改稿第十七条,对志愿服务组织孵化培育,志愿服

务组织负责人、运营管理人员免费培训作出规定,并支持有条件的地方建立志愿服务组织孵化基地、志愿服务培训基地。

## 二、关于志愿服务活动

1.有的专家提出,条例应当保障志愿服务组织和志愿者自主开展志愿服务活动的权利。因此,建议增加一条作为修订草案修改稿第二十条,对志愿服务组织、志愿者自主开展志愿服务活动作出规定,并明确“任何单位和个人不得强行指派志愿服务组织、志愿者提供服务”。

2.有的常委会组成人员和地方提出,要建立健全志愿服务供需对接机制,更加精准地满足基层群众的志愿服务需求。因此,建议增加一条作为修订草案修改稿第二十四条,第一款规定志愿服务组织向社会公布服务内容和联系方式,第二款规定需要志愿服务的组织或者个人可以通过志愿服务信息系统发布需求信息或者向志愿服务组织提出服务需求,第三款鼓励基层群众性自治组织与志愿服务组织建立联系,及时提供志愿服务需求信息。

3.修订草案第十八条第二款、第三款规定了应当签订书面志愿服务协议的情形,与上位法规定不一致。调研中也有志愿服务组织反映,这一规定操作性不强,很难执行到位。经研究,志愿服务协议本质上属于平等主体之间的民事合同,是否签订书面协议,应当遵循意思自治原则,由当事人协商确定。因此,建议删去修订草案第十八条第二款、第三款。同时,为了加强对志愿服务活动签订协议的指导,引导志愿服务各方签订书面协议,预防和减少志愿服务活动中的纠纷,建议增加一款,要求省人民政府民政部门会同有关部门制定并公布志愿服务协议示范文本。

4.有的地方和志愿服务组织提出,志愿服务组织大多有个性化的组织标志,应当支持其在活动中使用。同时,要对志愿服务标志的使用进行

规范,防止滥用而损害志愿服务整体形象。因此,建议在修订草案修改稿第二十六条第一款中增加规定“志愿服务组织开展志愿服务活动,可以使用统一的志愿服务标志,也可以使用本组织的标志”,并增加一款作为第二款:“禁止利用志愿服务标志进行非法活动、营利性活动以及其他与志愿服务无关的活动。”

## 三、关于保障和优待

1.有的地方和部门提出,成立志愿服务基金会会有助于引导社会资金参与支持志愿服务事业,为志愿服务活动提供必要的资金保障。因此,建议增加一条作为修订草案修改稿第三十一条,规定“有条件的地方可以依法设立志愿服务基金会,为志愿服务事业发展提供支持保障”。同时,在修订草案修改稿第四十三条第三款中明确,对于志愿者因提供志愿服务受伤、致残或者死亡,其家庭生活陷入困难的,志愿服务基金会等团体按照其章程给予帮扶。

2.有的常委会组成人员和社会委提出,要完善志愿者人身安全保险制度。同时,根据保险法的规定,地方性法规无权规定强制保险。因此,建议对修订草案第三十二条作三方面的修改,一是根据上位法的规定,在第一款中明确应当为志愿者购买人身意外伤害保险的情形;二是将第二款修改为“大型社会公益活动的举办者应当按照与志愿服务组织或者志愿者的约定,为提供志愿服务的志愿者购买相应的保险”;三是增加一款作为第三款,规定“支持志愿服务基金会、志愿服务行业组织等为志愿者购买人身意外伤害保险”。

3.有的部门和地方提出,修订草案第三十五条规定的优待措施过于具体,实践中,一些地区采取的优待措施已超出修订草案规定的范围。因此,建议修改为:“县级以上地方人民政府可以采取,给予有良好志愿服务记录的志愿者优

待、礼遇。”“鼓励公共服务机构等为有良好志愿服务记录的志愿者提供优待。”

4.不少常委会组成人员提出,对志愿服务应当鼓励、支持,并给予志愿者一定的激励、回馈,但奖励、优待应当适度,体现志愿服务自愿、无偿的本质属性,不能成为等价交换。经研究,建议对修订草案作以下修改:一是删去修订草案第二十条关于对志愿者在志愿服务活动中支出的交通、通讯、食宿等费用给予适当补贴的内容,同时在修订草案修改稿第二十九条中明确,志愿服务组织依法筹集的经费可以用于为志愿者开展志愿服务活动提供交通、食宿等必要的开支。二是将修订草案第三十三条第一款中对具体奖项、称号的列举修改为“按照法律、法规和国家、省有关规定予以表彰、奖励、授予荣誉称号”。三是删去修订草案第三十九条、第四十条、第四十一条,将对因提供志愿服务受伤、致残或者死亡的志愿者及其家庭的相关待遇、救助、帮扶等内容,归并到修订草案修稿第四十三条作指引性规定。

#### 四、关于法律责任

修订草案作出了一些义务性规定,但未规定法律责任。修订草案修改稿又增加规定了一些违法行为,需要明确相应的法律责任。因此,建议增设法律责任一章,增加以下几方面内容:一是增加一条,明确“违反本条例规定的行为,法律、行政法规已有处罚规定的,从其规定”,以与上位法相衔接;二是增加三条,分别对组织未成年人参加抢险救灾等可能发生人身危险的志愿服务活动,违背自然人意愿将其注册为志愿者,利用志愿服务标志进行非法活动、营利性活动以及其他与志愿服务无关的活动,规定相应的法律责任;三是将修订草案第二十三条、第四十三条调整至法律责任一章。

此外,还对修订草案作了部分文字、技术修改,对有关条款顺序作了相应调整。

法制委员会已按照上述修改意见提出修订草案修改稿,建议本次常委会会议审议通过。

以上报告和修订草案修改稿是否妥当,请审议。

# 江苏省土地管理条例

(2000年10月17日江苏省第九届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过根据2003年4月21日江苏省第十届人民代表大会常务委员会第二次会议《关于修改〈江苏省土地管理条例〉的决定》第一次修正根据2004年4月16日江苏省第十届人民代表大会常务委员会第九次会议《关于修改〈江苏省土地管理条例〉的决定》第二次修正2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议修订)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 国土空间规划
- 第三章 耕地保护
- 第四章 土地转用和征收
- 第五章 建设用地管理
- 第六章 监督检查
- 第七章 法律责任
- 第八章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强土地管理,促进经济和社会的可持续发展,根据《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国土地管理法实施条例》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内土地的保护、开发、利用及相关管理活动,适用本条例。涉及土壤污染防治、林业管理等内容的,依照有关法律、法规执行。

土地的所有权和使用权的权属及其登记依照有关法律、法规执行。

**第三条** 土地管理应当贯彻执行十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地的基本国策,严格控制建设用地总量,落实土地用途管制制度;依法实行土地有偿使用,维护土地所有权人和使用权人合法权益;加强生态保护和修复,推动绿色发展。

**第四条** 地方各级人民政府应当加强对土地管理工作的领导,科学规划,严格管理,保护和合理利用土地资源,推动节约集约用地,提升用地效率,制止非法占用土地和破坏土地资源的行为。

**第五条** 县级以上地方人民政府自然资源主管部门统一负责本行政区域内土地管理和监督工作。

县级以上地方人民政府农业农村主管部门负责本行政区域内农村宅基地改革和管理有关工作。

**第六条** 地方各级人民政府应当支持、配合国家土地督察工作,不得拒绝、阻碍自然资源督察机构依法履行职责。

**第七条** 任何单位和个人都有遵守土地管理法律、法规的义务,并有权对违反土地管理法

律、法规的行为提出检举和控告。

**第八条** 在保护和开发土地资源、合理利用土地以及进行有关的科学研究等方面成绩显著的单位和个人,由地方人民政府给予奖励。

## 第二章 国土空间规划

**第九条** 国土空间规划是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排,是各类保护、开发、建设活动的基本依据。

**第十条** 本省按照国家规定建立国土空间规划体系。国土空间规划包括总体规划、详细规划、相关专项规划。下级国土空间规划应当服从上级国土空间规划;详细规划应当服从总体规划;相关专项规划应当相互协同,符合总体规划并与详细规划相衔接。

**第十一条** 编制国土空间规划应当坚持生态优先,推动绿色、可持续发展,细化落实国家和省发展规划提出的国土空间开发保护要求,科学有序统筹安排生态、农业、城镇等功能空间,划定落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界等控制线,优化国土空间结构和布局,提升国土空间开发、保护的质量和效率。

编制国土空间规划,应当依法进行环境影响评价。环境影响评价文件应当明确对土壤、水等可能造成的不良影响和相应的预防措施。

**第十二条** 省、设区的市、县(市)人民政府组织编制本行政区域国土空间总体规划。乡(镇)人民政府可以根据实际需要,组织编制乡(镇)国土空间规划。

国土空间总体规划应当包括规划目标、范围期限、空间格局、空间分区和用途管制、近期规划和实施措施等内容。

省、设区的市、县(市)编制的国土空间总体规划,经本级人民代表大会常务委员会审议后,

按照法定程序报批。

各级国土空间总体规划经批准后,由本级人民政府在本行政区域内公布。

**第十三条** 详细规划是对具体地块用途、开发建设强度等作出的实施性安排,是开展国土空间开发保护活动、实施国土空间用途管制、核发城乡建设项目规划许可、进行各项建设活动等的法定依据。

城镇开发边界内的详细规划,由设区的市、县(市)自然资源主管部门组织编制,报本级人民政府批准。城镇开发边界外的村庄规划作为详细规划,由乡(镇)人民政府组织编制,按照规定报批。

**第十四条** 相关专项规划是在特定区域或者领域,为体现特定功能对空间开发保护作出的专门安排,是涉及空间利用的专项规划。支持按照特定功能要求,组织编制跨行政区域或者流域的国土空间规划。

海岸带、自然保护地、城市综合交通、轨道交通线网、地下空间等专项规划,以及跨行政区域或者流域的国土空间规划,由自然资源主管部门牵头组织编制;涉及空间利用的交通、能源、水利、农业等领域专项规划,以及生态环境保护、文物保护、林业草原等专项规划,由相关主管部门组织编制。

**第十五条** 经批准的国土空间规划应当严格执行,任何组织和个人不得擅自修改。因国家重大战略调整、重大项目建设或者行政区划调整等确需修改规划的,须先经规划审批机关同意后,方可按照法定程序进行修改。

**第十六条** 地方各级人民政府应当依据国民经济和社会发展规划及年度计划、国土空间规划、产业政策以及建设用度和土地利用的实际情况等,加强土地利用年度计划管理,严格执行上级下达的土地利用年度计划。



分解、配置土地利用年度计划,应当统筹并合理安排集体经营性建设用地以及乡村产业发展、乡(镇)村公共设施、公益事业、农村村民住宅用地。

**第十七条** 县级以上地方人民政府应当将土地利用年度计划的执行情况列为国民经济和社会发展规划执行情况的内容,向同级人民代表大会报告。

**第十八条** 自然资源主管部门应当会同同级有关部门按照国家有关规定进行土地调查,并依据国家规定的程序和要求向社会公布土地调查成果。土地调查成果作为编制国土空间规划以及自然资源管理、保护和利用的重要依据。

**第十九条** 县级以上地方人民政府应当依托国土空间基础信息平台,整合自然资源、生态环境、人口规模、经济社会、文化遗产等空间关联的数据和信息,形成国土空间规划“一张图”。

建立健全国土空间规划动态监测、定期评估预警和规划成果动态更新机制,强化对规划实施的监督。

### 第三章 耕地保护

**第二十条** 依法保护耕地,严格控制耕地转为非耕地。非农业建设经依法批准占用耕地的,应当根据国家有关规定,按照占多少垦多少的原则,由占用耕地的单位负责开垦与所占用耕地的数量和质量相当的耕地;没有条件开垦或者开垦的耕地不符合要求的,按照规定缴纳耕地开垦费,专款用于开垦新的耕地。

县级以上地方人民政府应当建立耕地占补平衡项目库,确保本行政区域内耕地占补平衡。实行补充耕地指标省级统筹、跨设区的市省级统一交易制度,具体按照省有关规定执行。

耕地开垦费、补充耕地指标交易费等补充耕

地所需资金应当足额纳入工程投资。

**第二十一条** 在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内经依法批准占用耕地,在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外的能源、交通、水利、矿山、军事设施等建设项目经依法批准占用耕地的,按照谁占用谁补偿的原则,分别由设区的市、县(市)人民政府、农村集体经济组织和建设单位承担耕地补偿责任。

**第二十二条** 经依法划定的永久基本农田,任何单位和个人不得擅自变更。经依法批准占用永久基本农田的,应当按照永久基本农田数量不减少、质量不降低的要求进行补划,并按照法定程序修改相应的国土空间规划;其应当缴纳的耕地开垦费按照当地最高标准的两倍执行。

县级人民政府应当根据国家和省有关要求,将永久基本农田范围以外一定数量的优质耕地划为永久基本农田储备区,作为补划永久基本农田的后备资源库。对永久基本农田储备区应当加强管理,保证耕地质量不降低。

**第二十三条** 农业生产中直接用于作物种植和畜禽水产养殖等设施用地(以下称设施农业用地)管理,按照国家和省有关规定执行。

**第二十四条** 县级以上地方人民政府应当加强国土空间生态保护和修复,建立健全生态保护补偿制度,推进山水林田湖草系统修复和综合治理。

对造成自然资源生态环境损害且责任人无法确定的,依照事权属地管理,由县级以上地方人民政府组织开展生态修复工作。

对社会投资主体从事生态和保护修复工作的,可以按照谁修复谁受益原则,通过依法赋予一定期限的自然资源资产使用权等方式予以激励。

**第二十五条** 设区的市、县(市、区)人民政

府依据国家有关规定，统筹开展农用地整理、建设用地复垦、未利用地开发，以及历史遗留工矿废弃地、自然灾害损毁土地复垦等国土综合整治工作。

禁止围湖造田和侵占江河滩地。根据国土空间规划，对破坏生态环境开垦、围垦的土地，有计划有步骤地退耕还林、还湖。具体要求按照省人民政府相关规定执行。

**第二十六条** 开发未确定土地使用权的国有荒山、荒地、荒滩从事种植业、林业、畜牧业、渔业生产的，应当符合法律、法规的规定，并按照下列权限审批：

(一)开发荒山、荒地、荒滩不满三十公顷的，由县(市、区)人民政府批准；

(二)开发荒山、荒地、荒滩三十公顷以上、不满一百公顷的，由设区的市人民政府批准；

(三)开发荒山、荒地、荒滩一百公顷以上的，由省人民政府批准。

**第二十七条** 因挖损、塌陷、压占等造成土地破坏，用地单位和个人应当履行土地复垦义务。没有条件复垦或者复垦不符合要求的，应当依法缴纳土地复垦费，专项用于土地复垦。复垦的土地应当优先用于农业。

**第二十八条** 实行耕地保护激励性补偿。省人民政府按照谁保护谁受益的原则，从省级新增建设用地的土地有偿使用费等费用中安排资金，对耕地保护良好的地区给予奖励。设区的市、县(市、区)人民政府应当建立耕地保护激励机制，对承担耕地和永久基本农田保护任务的集体经济组织和农户予以奖补，具体标准由设区的市、县(市、区)人民政府确定。

有条件的地区可以建立易地补充耕地等耕地保护跨区域资源性补偿制度。

**第二十九条** 设区的市、县(市、区)人民政府依法可以要求占用耕地的单位将所占用耕地

耕作层的土壤剥离用于新开垦耕地、劣质地或者其他耕地的土壤改良，并将相关费用列入建设项目工程投资，提高补充耕地质量。

**第三十条** 耕地开垦费、新增建设用地的土地有偿使用费地方人民政府留成部分以及国有土地使用权出让金中用于农业土地开发部分等费用，按照国家和省有关规定用于耕地开发和农田建设与保护、土地综合整治、耕地质量建设和保护、耕作层剥离再利用等。

**第三十一条** 设区的市、县(市、区)人民政府主要负责人是本行政区域耕地保护的第一责任人。

设区的市、县(市、区)人民政府应当严格执行国土空间规划，采取措施，确保本行政区域耕地总量不减少、质量不降低。耕地总量减少或者质量降低的，由上级人民政府责令在规定期限内按照国家要求组织开垦或者整治。

#### 第四章 土地转用和征收

**第三十二条** 建设占用土地，应当符合国土空间规划和土地利用年度计划。涉及农用地转为建设用地的，应当依法办理转用审批手续；涉及未利用地转为建设用地的，应当按照省有关规定办理相关手续，法律、行政法规另有规定的，从其规定。

**第三十三条** 在国务院批准的国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内，为实施规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地，由设区的市、县(市、区)人民政府拟订农用地转用方案，根据国务院授权，报省人民政府批准。

在省人民政府批准的国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围内，为实施规划而将永久基本农田以外的农用地转为建设用地，

由设区的市、县(市、区)人民政府拟订农用地转用方案,报省人民政府批准。省人民政府可以授权设区的市人民政府批准县(市、区)人民政府拟订的农用地转用方案。

在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外,将永久基本农田以外的农用地转为建设用地的,根据国务院授权,报省人民政府批准。

**第三十四条** 具体建设项目需要占用国有未利用地,依法由本省审批的,按照以下审批权限办理:

(一)不满一公顷的,在县(市、区)行政区域内,由县(市、区)人民政府批准;在市辖区行政区域内,由设区的市人民政府批准。

(二)一公顷以上、不满五公顷的,由设区的市人民政府批准。

(三)五公顷以上的,由省人民政府批准。

农村集体经济组织使用本集体经济组织所有的未利用地进行非农业建设的,由该农村集体经济组织所在地设区的市、县(市、区)人民政府批准。

**第三十五条** 因公共利益需要依法对农民集体所有土地实施征收的,设区的市、县(市、区)人民政府应当发布拟征收土地公告。

拟征收土地公告应当采用多种有利于社会公众知晓的方式,在政府门户网站和拟征收土地所在的乡(镇)和村、村民小组范围内发布。公告内容包括征收目的、征收范围、工作时序安排等,公告时间不少于十个工作日。

**第三十六条** 设区的市、县(市、区)人民政府拟征收土地的,应当开展拟征收土地现状调查和社会稳定风险评估。

开展拟征收土地现状调查应当调查核实拟征收土地的权属、地类、面积以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的权属、种类和数量

等,由土地的所有权人、使用权人对调查结果予以确认。

开展社会稳定风险评估,应当听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见,明确风险等级,提出化解风险的具体措施,形成评估报告。社会稳定风险评估应当有被征收土地的农民代表和其他利害关系人参加。

**第三十七条** 设区的市、县(市、区)人民政府应当依据调查结果和风险评估报告,组织自然资源、财政、人力资源社会保障、住房城乡建设、农业农村、医疗保障等有关部门拟订征地补偿安置方案。征地补偿安置方案包括征收范围、土地现状、征收目的、补偿标准、安置方式、社会保障等内容。征地补偿安置方案中的补偿标准应当包括土地、农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等事项。

征地补偿安置方案在政府门户网站和拟征收土地所在的乡(镇)和村、村民小组范围内进行公告,听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见。公告应当明确意见提交方式,公告时间不少于三十日。

过半数被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定的,设区的市、县(市、区)人民政府应当组织召开听证会。

虽未过半数但有部分被征地的农村集体经济组织成员认为征地补偿安置方案不符合法律、法规规定,设区的市、县(市、区)人民政府认为确有必要的,可以组织召开听证会。

设区的市、县(市、区)人民政府根据法律、法规的规定和听证会、征求意见情况,修改征地补偿安置方案并予以公告。

**第三十八条** 拟征收土地的所有权人、使用

权人应当在公告规定期限内,持不动产权属证明材料办理补偿登记。设区的市、县(市、区)人民政府根据征地补偿安置方案,组织测算并落实有关费用,将土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用和被征地农民社会保障费用足额存入设区的市、县(市、区)人民政府财政部门指定的预存征地补偿款专户和社会保障资金专户,并确定安置人员名单。预存征地补偿款专户和社会保障资金专户专项用于核算征地补偿和社会保障费用。

设区的市、县(市、区)人民政府应当与拟征收土地的所有权人、使用权人签订征地补偿安置协议,涉及房屋的与房屋所有权人签订房屋补偿安置协议;征地补偿安置协议和房屋补偿安置协议中可以约定附生效条件或者附生效期限。个别确实难以达成协议的,应当在申请征收土地时如实说明。

**第三十九条** 依法完成拟征收公告、征收土地调查与风险评估、征地补偿安置方案公告与听证、征地补偿登记与协议签订等相关前期工作后,设区的市、县(市、区)人民政府方可提出征收土地申请。设区的市可以对相关前期工作制定具体规范。

**第四十条** 征收土地申请经依法批准后,设区的市、县(市、区)人民政府应当在征收土地所在的乡(镇)和村、村民小组范围内发布征收土地公告,并组织实施。公告应当公布征收范围和征收时间等具体工作安排,公告时间不少于三十日。

对个别未达成补偿安置协议的,由设区的市、县(市、区)人民政府依法作出征地补偿安置决定。

**第四十一条** 征收土地应当给予公平、合理的补偿,确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障。征收土地应当依法及时足额支

付土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用,并安排被征地农民的社会保障费用。

县级以上地方人民政府应当按照即征即保、应保尽保、分类施保、逐步提高的原则,将被征地农民纳入相应的养老等社会保障体系。被征地农民按照国家和省有关规定参加基本养老保险。

**第四十二条** 征收农用地的土地补偿费、安置补助费标准由区片综合地价确定。

省人民政府制定并公布全省区片综合地价最低标准。设区的市、县(市、区)人民政府制定本行政区域区片综合地价的具体标准,报省人民政府批准。各设区的市、县(市、区)的区片综合地价,不得低于省人民政府规定的最低标准。

区片综合地价至少每三年调整或者重新公布一次,不得连续重新公布。

**第四十三条** 征收集体建设用地、未利用地的补偿标准由省人民政府确定。征收依法取得的集体经营性建设用地的,应当按照同地同权的要求,采用宗地地价评估的方式确定补偿标准。涉及水利、交通运输、电力、通讯基础设施等其他地上附着物,按照等效替代的原则进行迁移、改建或者支付迁移费、改建费、补偿费等。

青苗补偿费按照一季的产值计算,能够如期收获的不予补偿。对可以移植的苗木、花草以及多年生经济林木等,支付移植费;对移植费用过高或者不能移植的,给予合理补偿或者作价收购。

**第四十四条** 征收土地涉及农村村民住宅的,应当按照先补偿后搬迁、居住条件有改善的原则,尊重农村村民意愿,采取重新安排宅基地建房、提供安置房或者货币补偿等方式给予公平、合理的补偿,并对因征收造成的搬迁、临时安置等费用予以补偿,保障农村村民居住的权利和合法的住房财产权益。重新安排宅基地建房的,



对其住房按照重置价格给予货币补偿;不能重新安排宅基地建房的,依法提供安置房或者给予货币补偿安置。

征收土地涉及农村村民住宅以外的其他建筑物、构筑物,重新安排其他建设用地的,对其建筑物、构筑物按照重置价格结合成新给予货币补偿;不能重新安排其他建设用地的,按照市场评估价格给予货币补偿。

重新安排宅基地建房的,宅基地的面积按照本条例相关规定执行;依法确定的原宅基地面积超过重新安排宅基地面积的,应当对超过的部分给予合理补偿。提供安置房补偿的,安置房的面积不得少于依法确定的原房屋面积。采用货币补偿的,应当评估宅基地和住房的价值,一并作出补偿。

**第四十五条** 土地补偿费归被征地的农村集体经济组织所有。设区的市、县(市、区)人民政府应当在征收土地公告发布之日起十五个工作日内将土地补偿费足额支付到农村集体经济组织,农村集体经济组织应当在收到后十个工作日内将不少于百分之七十的土地补偿费支付给被征地农民。

安置补助费归被征地农民所有,农村村民住宅以外的其他地上附着物和青苗等的补偿费用归其所有者所有,设区的市、县(市、区)人民政府应当在征收土地公告发布之日起十五个工作日内足额支付。

征地补偿费用支付情况应当在征收土地所在的乡(镇)和村、村民小组范围内即时公布,公布时间不少于三十日。

**第四十六条** 被征地农民的社会保障费用主要用于符合条件的被征地农民的养老保险等社会保险缴费补贴,单独列支,专款专用。设区的市、县(市、区)人力资源社会保障部门应当在征收土地公告发布之日起十个工作日内将被征地

农民社会保障资金记入其在保障资金专户中的个人分账户。被征地农民社会保障费用的筹集、管理和使用办法由省人民政府制定。

**第四十七条** 经批准收回国有农用地,参照征收农民集体所有同类土地的标准予以补偿。

**第四十八条** 依法开采地下矿产资源造成地面塌陷的农用地,应当尽量改造利用。造成农用地等级下降的,应当给予补偿。不能恢复为农用地的农民集体所有土地,依法办理农用地转用和征收手续,具体补偿安置办法按照省人民政府有关规定执行。

## 第五章 建设用地管理

**第四十九条** 经批准的建设项目需要使用国有建设用地的,建设单位应当持法律、行政法规规定的有关文件,向有批准权的自然资源主管部门提出建设用地申请,经自然资源主管部门审查,报本级人民政府批准。

依法严格建设用地准入管理,加强土壤污染风险管控。

**第五十条** 建设单位和个人使用国有土地,除依法可以以划拨方式取得外,应当以出让、租赁、作价出资(入股)等有偿方式取得国有土地使用权,并在依法缴纳土地使用权出让金等土地有偿使用费和其他费用后方可使用土地、办理不动产登记手续。

国有土地使用权出让由设区的市、县(市)人民政府统一组织,自然资源主管部门负责具体实施,按照国家有关规定采用招标、拍卖、挂牌或者协议等公开方式进行。工业、商业、旅游、娱乐和商品住宅等经营性用地以及同一宗地有两个以上意向用地者的,应当采取招标、拍卖、挂牌的方式出让。

国有土地租赁由设区的市、县(市)人民政府



统一组织，自然资源主管部门负责具体实施，通过招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定国有土地承租人，租赁期限六个月以上的应当签订国有土地租赁合同。国有土地使用权作价出资（入股），应当持批准文件办理出资（入股）手续。

**第五十一条** 国有土地使用权出让等有偿使用收入应当及时足额缴入地方国库，并全额纳入地方政府基金预算。新增建设用地的土地有偿使用费地方政府留成部分的分配使用管理按照国家有关规定执行。

**第五十二条** 设区的市、县（市）人民政府可以探索采取先租赁后出让、在法定出让最高年期内合理确定出让年期等方式出让工业用地。

工业用地采用先租赁后出让的，可以先以招标、拍卖、挂牌方式租赁取得，并明确约定转为出让建设用地的条件，达到约定的受让条件后，可以依法申请办理协议出让手续，签订土地出让合同。

**第五十三条** 国有建设用地使用权转让包括买卖、交换、赠与、出资以及司法处置、资产处置、法人或者其他组织合并或者分立等形式涉及的建设用地使用权转让。

国有建设用地使用权转让的，附着于该土地上的建筑物、构筑物及其附属设施一并处分。涉及到房地产转让的，按照房地产转让相关法律、法规的规定办理房地产转让手续。

**第五十四条** 依法取得的国有土地使用权转让、出租、抵押的，应当符合法律、行政法规和本条例的规定。

**第五十五条** 以划拨方式取得的国有土地使用权需要转让的，应当经依法批准，转让后的土地用途符合《划拨用地目录》的，依法办理转移登记；转让后的土地用途不符合《划拨用地目录》，但符合国土空间规划的，应当依法补缴国有土地使用权出让金后办理转移登记。

以划拨方式取得的国有土地使用权需要出租的，应当按照有关规定申报并缴纳租金中所含土地收益，纳入土地出让收入管理。

以划拨方式取得的国有土地使用权可以依法设定抵押权。实现划拨土地抵押权时应当优先缴纳国有土地使用权出让金。

以划拨方式取得的国有土地使用权，需要改变土地用途进行经营性活动的，应当持有关批准文件，向自然资源主管部门提出申请，由有批准权的人民政府批准。准予改变土地用途的，应当依法办理土地使用权出让或者其他有偿使用手续，缴纳国有土地使用权出让金等有偿使用费。

**第五十六条** 县（市、区）人民政府应当落实国家乡村振兴战略，依法保障乡村产业发展、乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地需求，并按照国家规定探索预留相关建设用地指标。相邻乡（镇）村可以根据安全、经济、方便群众使用的原则，统筹使用乡（镇）村公共设施、公益事业建设用地。

乡镇企业、乡（镇）村公共设施、公益事业建设，需要使用农民集体所有土地的，应当向自然资源主管部门提出申请，由县级以上地方人民政府按照规定审批。

**第五十七条** 国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人依法可以通过出让、出租、作价出资（入股）等方式交由单位或者个人使用。

依法取得的集体经营性建设用地使用权可以转让、互换、出资、赠与或者抵押，但法律、行政法规另有规定或者土地所有权人、土地使用权人签订的书面合同另有约定的除外。

**第五十八条** 集体经营性建设用地出让、出租、作价出资（入股）等，应当经本集体经济组织成员的村民会议三分之二以上成员或者三分之二以上村民代表的同意，形成书面决议，并按照

国家规定办理相关手续。

集体经营性建设用地出让、出租等,应当以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用权人,双方应当签订书面合同,载明交易价格、土地界址、面积、动工期限、使用期限、土地用途、规划条件等内容。

**第五十九条** 农村宅基地是农村村民用于建造住宅及其附属设施的集体建设用地,包括住房、附属用房和庭院等用地。

县级以上地方人民政府应当按照国家和省规定安排建设用地指标,合理保障本行政区域农村村民宅基地需求。

农村村民一户只能拥有一处宅基地。宅基地面积按照以下标准执行:

(一)城市郊区和人均耕地不满十五分之一公顷(一亩)的县(市、区),每户宅基地不得超过一百三十五平方米;

(二)人均耕地在十五分之一公顷(一亩)以上的县(市、区),每户宅基地不得超过二百平方米。

不同地区宅基地面积的标准,设区的市、县(市、区)人民政府可以在前款规定的限额内,结合农村村民实际居住需求作出具体规定。

人均土地少、不能保障一户拥有一处宅基地的地区,县(市、区)人民政府在充分尊重农村村民意愿的基础上可以采取的措施,按照省人民政府制定的标准保障农村村民实现户有所居。

农村村民应当严格按照批准面积和建房标准建设住宅,禁止未批先建、超面积占用宅基地。经批准易地建造住宅的,应当将原宅基地交还原农村集体经济组织。

任何组织和个人不得以未婚、结婚、离婚、丧偶等为由,侵害女性农村村民的宅基地相关权益。

**第六十条** 农村村民建住宅,应当符合国土

空间规划,不得占用永久基本农田,并尽量使用原有的宅基地和村内空闲地。

农村村民住宅用地,由乡(镇)人民政府审核批准;其中,涉及占用农用地的,依法办理农用地转用审批手续。农村村民出卖、出租、赠与住宅后,再申请宅基地的,不予批准。

允许进城落户的农村村民依法自愿有偿退出宅基地,退出的宅基地用于满足农村村民宅基地合理需求和盘活利用。鼓励农村集体经济组织及其成员通过自主经营、合作经营、委托经营等方式盘活利用闲置宅基地和闲置住宅。

**第六十一条** 建立城乡统一的建设用地市场,集体经营性建设用地与国有土地同等入市。

设区的市、县(市)人民政府应当加强城乡建设用地市场调节和土地投放总量、结构、时序等衔接,维护市场平稳运行。

建立城乡统一的公示地价体系和地价更新制度。设区的市、县(市)人民政府应当依法定期确定、公布当地城乡统一的公示地价体系,并根据公示地价和土地资产处置、配置规则制定出让最低价标准。出让土地不得低于出让最低价标准。

**第六十二条** 鼓励合理利用地下空间,统筹地上地下开发利用,促进城镇土地复合利用、立体利用、综合利用。

开发利用地下空间,应当符合国土空间规划要求,依法取得地下空间建设用地使用权。使用权的取得方式和使用年限,参照建设用地使用权相关规定执行。

为提供公共服务使用地下空间的,同等条件下可以优先享有地下空间使用权。

地下空间建设用地使用权和地下建(构)筑物应当依据不动产登记的法律、法规的规定依法登记。

**第六十三条** 县级以上地方人民政府可以

根据国家规定编制土地储备规划和计划,实施土地储备。

**第六十四条** 临时使用国有土地或者农民集体所有土地的,由土地所在地设区的市、县(市、区)自然资源主管部门批准,期限一般不超过二年。交通、水利、能源等基础设施建设周期较长的,临时用地期限按照法律、行政法规执行。

土地使用者应当根据土地权属,与自然资源主管部门或者农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同,并按照合同的约定支付临时使用土地补偿费。临时用地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地,不得修建永久性建筑物。

临时使用土地期满之日起一年内,由土地使用者完成土地复垦,未按规定完成复垦的,应当缴纳土地复垦费,由县(市、区)人民政府自然资源主管部门组织完成土地复垦。其中占用耕地的,应当恢复原有种植条件;无法恢复,造成损失的,应当承担相应的经济补偿责任。

## 第六章 监督检查

**第六十五条** 发展改革、公安、财政、人力资源社会保障、民政、自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、审计、城市管理等有关部门在各自职责范围内,依法履行相应的监管责任,实施监督检查。监督检查应当形成记录,供公众查询。自然资源主管部门会同有关部门建立土地执法部门协作、区域协作机制,通过信息共享、情况通报、联合执法等形式开展协作。

**第六十六条** 设区的市、县(市、区)人民政府应当组织自然资源、财政、人力资源社会保障等有关部门依法做好土地征收工作,对被征地农民的社会保险费用等情况实施专项检查。省自然

资源、财政、人力资源社会保障等有关部门应当进行监督检查和指导。

**第六十七条** 设区的市、县(市、区)人民政府应当组织自然资源、农业农村等有关部门依法对设施农业用地、宅基地管理开展行政指导,对擅自占用耕地建房等改变农用地用途以及其他违法行为实施监督检查。

**第六十八条** 设区的市、县(市)人民政府应当组织发展改革、自然资源、住房城乡建设等有关部门,通过预警提醒、现场核查、跟踪管理、竣工验收、闲置土地处置、建立诚信档案等手段,加强土地市场动态监测与监管。

**第六十九条** 对不按照本条例规定公布、调整区片综合地价,不依法实施土地征收、违法用地情节严重,或者严重侵害被征地农民利益的,暂停受理该地区新增建设用地申请,由上级人民政府及其自然资源主管部门对该地区人民政府及其有关部门主要负责人进行约谈,并予以通报。

**第七十条** 县级以上地方人民政府应当定期向同级人民代表大会常务委员会报告本行政区域内下列土地管理情况:

(一)国土空间规划和土地利用年度计划执行情况;

(二)永久基本农田和其他耕地保护情况;

(三)土地使用权出让金等土地有偿使用费的收缴和使用情况;

(四)开展土地管理监督检查情况;

(五)同级人民代表大会常务委员会要求报告的其他土地管理方面的事项。

设区的市、县(市、区)人民政府开展土地管理监督检查情况,应当于每年年底前向上一级人民政府报告。

**第七十一条** 自然资源主管部门以及其他有关部门应当及时受理对土地违法行为的检举、

控告,依法查处土地违法案件。

**第七十二条** 自然资源等主管部门应当对土地出让等合同履行情况进行监督检查,按照国家和省有关信用监管的要求,依法将未按照土地出让等合同约定的规划条件和期限开发、利用土地等行为纳入信用监管体系。

**第七十三条** 自然资源主管部门以及其他有关部门在监督检查工作中发现涉嫌违法犯罪活动的,应当向有关机关移送,有关机关应当按照国家和省相关规定接受并审查。

## 第七章 法律责任

**第七十四条** 地方各级人民政府和自然资源等有关部门及其工作人员有下列行为之一的,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:

(一)违反法定权限、程序,擅自批准或者修改国土空间规划;

(二)违反法定权限、程序或者不按照国土空间规划确定的土地用途批准土地使用;

(三)违反法定权限和程序进行土地征收;

(四)违法减免土地有偿使用费等费用;

(五)其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的行为。

**第七十五条** 违反国土空间规划,未经批准,或者采取欺骗手段骗取批准,或者超过批准的数量非法占用建设用地、未利用地的,由自然资源主管部门责令退还非法占用的土地,限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施,可以按照非法占用土地每平方米一百元的标

准处以罚款。

**第七十六条** 对没收非法转让、非法占用土地上新建的建筑物和其他设施,由作出处罚决定的机关移交同级地方人民政府或者其指定的财政等主管部门依法进行处置。

**第七十七条** 违反本条例规定,未经批准擅自转让、出租、抵押划拨土地使用权依法应当给予罚款处罚的,按照非法收入总额的百分之二十至百分之五十处以罚款。

**第七十八条** 违反本条例规定,低于出让最低价标准出让土地的,由上级自然资源主管部门责令改正,依法予以处理或者移送监察机关等有权机关处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第七十九条** 截留应当直接支付给被征地农民的土地补偿费、安置补助费或者没有足额支付给被征地农民的,由上级人民政府、有关主管部门或者监察机关责令改正。

侵占、挪用土地补偿费、安置补助费、地上附着物和青苗补偿费以及在征地中发生的其他费用,构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予处分。

**第八十条** 对违反本条例规定的行为,法律、行政法规已有处罚规定的,从其规定。

## 第八章 附则

**第八十一条** 街道办事处履行土地管理相关职责的,适用本条例关于乡(镇)人民政府的有关规定。

**第八十二条** 本条例自2021年5月1日起施行。



# 关于《江苏省土地管理条例(修订草案)》 的说明

——2020年9月22日在省十三届人大常委会第十八次会议上

省自然资源厅厅长 刘 聪

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府的委托，现就《江苏省土地管理条例(修订草案)》作如下说明：

## 一、立法的必要性

《江苏省土地管理条例》是我省经济社会发展的基础性法规，也是我省自然资源法治体系四梁八柱的关键一环。省条例于2000年制定出台，期间进行了小幅修正，但基本框架和具体内容均未有实质性变动。省条例对我省土地管理的约束性、指导性越来越弱，能实际引用的条款越来越少，虚置化严重。在国家已对《土地管理法》进行重大修正的大背景下，高起点、高质量、高效率推动省条例修订工作不仅是中央要求，也是地方担当，更是管理亟需。这就迫切需要我们系统总结提炼我省近20年的土地管理实践与探索经验，将土地管理的好经验、好做法上升为地方性法规，不断强化法治对我省土地管理的引领和保障作用。

一是贯彻落实《土地管理法》修正案(上位法)的需要。《土地管理法》修正案已于2020年1月1日起施行，修正案坚持土地公有制不动摇，坚持农民利益不受损，坚持最严格的耕地保护制度和最严格的节约集约用地制度，在充分总结农村土地制度改革试点成功经验的基础上，在土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地管理、“多规合一”、划分中央与地方土地审批权限等方

面进行了较大幅度的改革与完善。具体内容亟待省条例对照上位依据，做出适法性修改，予以跟进与落实。

二是落实土地管理制度改革新要求需要。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央将生态文明建设纳入“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局统筹推进。近期，党中央、国务院针对国土空间规划体系建设与监督实施、加强耕地保护和改进占补平衡、统筹推进自然资源资产产权制度改革等基本制度均出台相关文件；同时相关部委也针对节约集约利用土地、基本农田保护制度做出新的部署，这些关键内容均需要在省条例修订中予以明确。

三是总结提升我省土地管理实践经验的需要。我省多年来的土地管理改革的成果经验丰富、亮点频出。在“节约集约用地”“耕地保护”工作中已经形成了经过实践检验、各方面普遍认可的成熟做法，迫切需要以地方立法形式予以认可和保障。同时将依法经过试点、国家予以充分肯定的制度创新及时上升为法律。常州武进区作为典型的示范点之一，有关土地征收、集体经营性建设用地入市和宅基地改革等的实践经验已有了初步成果。这些成果迫切需要通过修订省条例，总结江苏经验、体现江苏特色、解决江苏问题，提升自然资源治理体系和治理能力现代化水平。



## 二、《条例(修订草案)》起草过程

2019年9月,省自然资源厅率先在全国系统启动省条例修订工作,成立了以南京农业大学为主力的立法研究团队。在系统内部征集修法意见并赴南通、泰州、徐州等多地开展实地调研,在此基础上形成修订草案初稿。2020年1月8日召开修订研讨会,3月13日召开厅内涉土专家研讨会。2020年3月下旬形成《条例(修订草案)》(征求意见稿),于3月27日正式发文开展省内、系统内相关部门征求意见工作,4月7日召开专家论证会,4月16日邀请社会各界代表召开立法座谈会,共收集到省内、系统内相关部门、专家以及代表意见320条,经过逐条论证研究后,对征求意见稿作了进一步修改完善,在此基础上率先在全国系统形成省条例修订草案。

根据省人大常委会立法计划,6月上旬,省自然资源厅向省政府报送了《条例(修订草案)》(送审稿)。省司法厅进行初步审查修改后,向省各有关部门、单位和13个设区市政府书面征求意见,通过江苏政府法制网向社会公开征求意见,实地开展调研,组织召开听证会、行政相对人座谈会、专家论证会,听取各有关方面的意见。在此基础上,对征集到的471条修改意见和建议逐一梳理研究,对其中的361条有效意见均予采纳,其余110条意见和建议,因国家已有明确规定、不符合立法程序和技术规范等原因未予采纳。经过反复研究、修改,最终形成了提请省政府常务会议审议的《条例(修订草案)》(修改送审稿)。8月25日,省人民政府第64次常务会议讨论通过了《条例(修订草案)》,现提请本次常委会审议。

## 三、需要说明的几个问题

### (一)关于构建省国土空间规划体系

考虑到《条例(修订草案)》生效时,现行土地利用总体规划已超过实施期限,因此《条例(修订

草案)》中均以国土空间规划作为土地规划、利用和管理的基础。《条例(修订草案)》明确本省按照国家规定建立国土空间规划体系。下级国土空间规划应当服从上级国土空间规划,详细规划、相关专项规划应当服从国土空间总体规划(第八条)。明确经依法批准的国土空间规划是各类开发、保护、建设活动的基本依据(第九条)。规定应当依托国土空间基础信息平台,建立健全国土空间规划监测、评估预警和实施监管机制(第十五条)。

### (二)关于加强耕地与永久基本农田保护

设置耕地保护制度的细化条款,将我省“责任+激励”“行政+市场”的耕地保护“双加”机制与颁布实施的一系列有关于耕地保护政策意见相结合,明确实行补充耕地指标省级统筹、跨设区的市省级统一交易制度,有条件的地区可以建立易地补充耕地等耕地保护跨区域资源性补偿制度(第十六条、第二十四条)。明确建立永久基本农田储备区,作为补划永久基本农田的后备资源库(第十八条第二款)。对于耕地开垦费、新增建设用地的土地有偿使用费地方人民政府留成部分以及国有土地使用权出让金中用于农业土地开发部分等费用,可按照国家 and 省有关规定用于耕地开发和农田建设与保护、土地综合整治、耕地质量建设和保护、耕作层剥离再利用等(第二十六条)。

### (三)关于完善土地转用、征收制度

一是明确农用地的转用审批。新增农用地转用建设用地的审批条款,具体阐述“圈内圈外”项目用地的审批流程与权限,与国家授权审批相衔接,并为省以下审批权的下放预留空间(第二十九条)。二是设计土地征收批前程序。在坚持《土地管理法》土地征收范围的前提下,重点设计了征收批准前的具体程序,包括征收土地拟征地公告、征收土地调查与风险评估、征地补偿安置方

案公告与听证、征地补偿登记与协议签订等相关前期工作,同时明确设区的市可以对相关前期工作制定具体规范(第三十一条至第三十五条)。三是完善征收补偿制度。充分吸收省政府 93 号令的相关成果,规定设区的市、县(市)人民政府根据征地补偿安置方案,组织测算并落实有关费用,并将土地补偿费、安置补助费以及农村村民住宅、其他地上附着物和青苗等的补偿费用和被征地农民社会保障费用足额存入设区的市、县(市)人民政府财政部门指定的预存征地补偿款专户和社会保障资金专户,并确定安置人员名单。预存征地补偿款专户和社会保障资金专户专项用于核算征地补偿和社会保障费用(第三十四条)。四是明确各设区的市、县(市、区)的区片综合地价,不得低于省人民政府规定的最低标准(第三十八条),征收集体建设用地、未利用地的补偿标准由省人民政府确定(第三十九条)。

#### (四)关于集体经营性建设用地入市制度

充分吸收武进经验,对集体经营性建设用地入市管理、入市程序及收益作出规定。明确国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途,并经依法登记的集体经营性建设用地,土地所有权人依法可以通过出让、出租、作价出资(入股)等方式交由单位或者个人使用(第五十三条)。入市申请由设区的市、县(市)自然资源主管部门审核,报设区的市、县(市)人民政府批准(第五十四条第二款)。规定农村集体经营性建设用地与国有土地同等入市。建立城乡统一的公示地价体系和地价更新制度。根据公示地价和土地资产处置、配置规则制定出让最低价标准。出让土地不得低于出让最低价标准(第五十八条)。设置建设用地全程跟踪管理条款,要求设区的市、县(市)人民政府组织相关部门加强土地市场动态监测与监管(第六十五条)。

#### (五)关于节约集约用地制度创新

《江苏省节约集约用地“双提升”行动计划“五量调节”战略实施方案》中提出严格落实供地政策,全面实行净地供应,其中明确提出“开展工业用地出让方式改革试点,根据产业生命周期合理确定工业用地有偿使用年期,探索工业用地长期租赁、先租后让、租让结合等供地方式的科学使用。”因此《条例(修订草案)》中规定工业用地的可弹性出让,工业用地可以采取先租赁后出让、在法定出让最高年期内灵活确定出让年期等方式出让(第四十八条第一款)。响应“立体开发”的现实需求,鼓励合理利用地下空间,应当符合国土空间规划要求,地下空间建设用地使用权和地下建(构)筑物应当依据不动产登记的法律、法规依法登记(第五十九条第四款)。明确开展国土综合整治工作(第二十一条)。

#### (六)关于落实部门工作职责与管理要求

《条例(修订草案)》充分体现自然资源主管部门统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,统一行使所有国土空间管制和生态保护修复职责“两统一”的核心职责,明确省自然资源主管部门统一负责全省土地管理和监督工作(第四条)。明确不动产权证书、不动产登记证明的电子证照与纸质版不动产权证书、不动产登记证明具有同等法律效力;明确不动产登记经办机构在自然资源主管部门的指导下开展登记具体工作(第二条第二款)。根据国家和省有关规定,《条例(修订草案)》还进一步健全和强化了监督检查工作机制,从监管责任、部门协作、监督检查、年度报告、约谈通报、检举控告、两法衔接等各方面作出系统规定(第六十二条至第七十条)。

以上说明连同《条例(修订草案)》,请一并予以审议。

# 关于《江苏省土地管理条例(修订草案)》 审查意见的报告

——2020年9月22日在省十三届人大常委会第十八次会议上  
省人大常委会环境资源城乡建设委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受主任会议委托，我委对《江苏省土地管理条例》(以下简称《条例》)(修订草案)进行了审查，现将审查意见报告如下：

土地是人类一切活动的载体，是人类赖以生存的物质基础。土地制度是国家的基础性制度，事关人民群众切身利益和国家长治久安。江苏虽是经济大省，但是资源小省，人多地少是我省的基本省情。据2018年统计数据，全省国土面积10.72万平方公里，其中耕地4.60万平方公里，建设用地2.32万平方公里，在有限的土地资源上创造了占全国10.1%的GDP。江苏人口密度高，土地开发强度达到21.68%，土地供求矛盾十分突出，土地资源管理至关重要。多年来，我省高度重视土地管理法建设，早在1993年就颁布实施《江苏省基本农田保护条例》，2000年制定《江苏省土地管理条例》，目前包括耕地质量管理、不动产登记等土地管理类地方性法规和政府规章共有15件，为加强耕地保护、统筹城乡发展、保障农民土地权益等发挥了重要作用。

近年来，随着我省经济社会发展和工业化、城市化进程的加快，土地管理制度改革和创新不断深化，现行法规的规范性、约束性和引导性趋弱，不少制度规定明显滞后于实践需要。特别是在去年8月，全国人大常委会统筹修改土地管理法、城市房地产管理法，把农村土地征收、集体经

营性建设用地入市、宅基地制度改革的试点经验上升为法律制度，对农村土地制度改革和其他一些土地管理重要制度提出了新的要求。为深入贯彻中央决策部署和上位法规定，顺应土地管理实践需要，总结提升我省实践经验和改革成果，发挥立法引领和保障改革的重要作用，对现行《条例》进行修订，不仅必要而且迫切。

省人大常委会高度重视土地管理立法工作，将《条例》修订列入今年立法计划，邢春宁副主任多次就《条例》修订提出具体要求，听取专家意见和建议。为做好《条例》(修订草案)审查工作，去年底我委就提前介入，了解《条例》起草准备情况，提出立法修改建议。下半年，我委先后会同省自然资源厅赴重庆、无锡开展立法调研，并在草案送审前和形成后两次召开座谈会，邀请部分省人大代表和省人大常委会决策咨询专家参加，全程跟进《条例》立法进展情况。在调研过程中，我委聚焦立法重点和难点，广泛听取基层人大、政府及有关部门、村镇负责人和有关专家对《条例》(修订草案)的意见和建议。我认为，省政府提请省人大常委会审议的《条例》(修订草案)指导思想明确，内容丰富翔实，体现了上位法的立法原则，贯彻了国家最新改革精神。草案立足省情实际，突出问题导向，坚持制度创新，秉持土地公有性质不动摇、耕地红线不突破、农民利益不受损和节约集约用地的立法宗旨，全面总结我省土

地管理实践经验,凸显了江苏特色,既有一定的前瞻性和指导性,又有较强的针对性和可行性,总体质量较高。但结合我省改革发展新形势新需求,有些方面还需要进一步修改完善:

**一、关于与其他相关地方性法规的有效衔接问题。**《条例》作为我省土地管理法治化的基本依据,其修订目的就是构架新时期我省土地管理制度体系,提升土地资源治理体系和治理能力现代化水平,要统筹考虑《条例》与不动产登记、城乡规划和基本农田保护条例等相关地方性法规的相互衔接关系,避免出现立法盲区、条文冲突和制度缺位现象,尽快形成我省科学严密、有机衔接的土地资源管理制度体系。一是建议尽快修改《江苏省不动产登记条例》。《条例》(修订草案)与土地管理法相比,未设“土地的所有权和使用权”章节,为压实自然资源部门“两统一”职责,确保其统一行使全民所有自然资源资产所有者职责,建议将《江苏省不动产登记条例》修改工作提上议事日程。二是建议加快我省国土空间规划单项立法。《条例》(修订草案)单设“国土空间规划”一章,将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融为一体,明确本省按照国家规定建立国土空间规划体系,但大多规定还较为原则。根据新土地管理法第18条规定,“已经编制国土空间规划的,不再编制土地利用总体规划和城乡规划”,为真正实现“多规合一”,更好发挥国土空间规划的基础性、战略性引领作用,强化对各专项规划的指导约束力,建议立改废释相结合,统筹谋划我省国土空间规划立法工作。其他,如江苏省基本农田保护条例、城市房地产交易管理条例等,也要及时跟进修改。

**二、关于受污染地块的建设用地准入管理问题。**我国实行土地用途管制制度。目前,建设用地土壤环境管理已纳入土地供应管理,土地开发利用必须符合土壤环境质量要求。土壤污染防治法

第59、61条明确规定,有土壤污染风险的建设用地地块,在用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地前应当按照规定进行土壤污染状况调查;经评审后,列入建设用地土壤污染风险管控和修复名录的不得作为住宅、公共管理与公共服务用地。自然资源、生态环境主管部门应当据此制定相关规定,细化用地准入制度。《条例》(修订草案)在第2条规定:“涉及土壤污染防治、林业管理等内容的,按照有关法律、法规等规定执行”,我们认为,住宅、公共管理与公共服务用地一旦存在污染,社会危害大,应当重点关注、有效解决。实践中,重庆、浙江、陕西等地因地制宜出台了用地准入相关规定,建议《条例》细化落实土壤污染防治法要求,规定地方各级自然资源、城乡规划等部门在编制国土空间规划、专项规划、详细规划等相关规划时,应当加强与生态环境等部门的协调联动,充分考虑土壤污染风险,合理确定土地用途;对未能提供有效环保文件的疑似污染地块,自然资源、住房建设部门不得出具规划条件文件、办理建设用地规划许可证、核发建设工程施工许可证。涉及成片污染地块的,应当统筹土地开发利用时序,合理安排土地供应;未完成污染地块风险管控和修复工作的,不得开发投入使用。

**三、关于国土空间规划的审批程序。**新土地管理法为“多规合一”、国土空间规划体系建设等预留了法律空间,并规定了国土空间规划与土地利用总体规划、城乡规划之间的编制关系。草案根据上位法要求,提前谋划,对国土空间规划各项工作作了原则性规定,但在程序上还需进一步完善。根据2019年6月《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,在国土空间规划体系建设中,为更好发挥人大参与监督、规划编制和实施的作用,保留了原城乡规划须经人大常委会审议的这一环节,强调报国



务院审批的省级、城市国土空间规划报批前需经同级人大常委会审议。国家《城乡规划法》第 16 条、省《城乡规划条例》第 12 条对省域城镇体系规划、城市总体规划,省条例还对县人民政府所在地镇的总体规划,提出了“在报上一级人民政府审批前,应当先经本级人民代表大会常务委员会审议”。需经人大常委会审议的环节是法定程序,为规范实际操作程序,建议在《条例》第 11 条增加一款,“省级、城市国土空间规划在报上一级

人民政府审批前,应当先经本级人民代表大会常务委员会审议,常务委员会组成人员的审议意见交由本级人民政府研究处理”。

此外,《条例》草案中关于成片开发征地范围、第 18 条永久基本农田调整权限,第 36 条第 2 款征收土地补偿安置、第 52 条预留用地指标等创设性规定,以及个别章节、一些条款的内容和文字表述还需要作进一步斟酌。

以上报告,请予审议。



# 关于《江苏省土地管理条例(修订草案)》 审议结果的报告

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上  
省人大法制委员会主任委员 王腊生

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省十三届人大常委会第十八次会议对《江苏省土地管理条例(修订草案)》(以下简称修订草案)进行了初次审议。常委会组成人员认为,为了加强土地管理,促进经济和社会的可持续发展,根据修改后的上位法,结合江苏实际,对条例进行全面修订十分必要,修订草案内容基本可行。同时,也提出了一些修改意见和建议。会后,法制委、法工委书面征求了部分立法咨询专家和法制专业组代表的意见,在江苏人大网上全文公布了修订草案征求社会意见,赴南通、仪征召开座谈会,听取基层意见。省人大常委会副主任曲福田带队赴淮安开展立法调研,实地考察有关土地管理工作情况,广泛听取各方面意见。在此基础上,会同省人大常委会环资城建委、省自然资源厅对修订草案进行了修改完善,并召开座谈会征求了省有关部门的意见。2020年12月30日,省人大法制委员会召开全体会议对修订草案进行了统一审议。现将审议结果报告如下:

## 一、规范国土空间规划编制,强化规划权威性

为了促进国土空间的合理利用和有效保护,提高国土空间规划的科学性、协调性,依据《中共中央国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》等有关规定,借鉴兄弟省市立法经验,根据有的常委会组成人员、部门和地方的意见,建议对修订草案国土空间规划有关内容

作如下修改:

1.在修订草案修改稿第九条第一款明确国土空间规划“是对一定区域国土空间开发保护在空间和时间上作出的安排”,在第二款增加“不得违反国土空间规划进行各类开发建设活动”的要求。

2.在修订草案修改稿第十条补充规定“相关专项规划应当相互协同,符合总体规划并与详细规划相衔接”。在第十一条第一款明确,编制国土空间规划应当“细化落实国家和省发展规划提出的国土空间开发保护要求”;根据环资城建委的意见,增加一款作为第二款,规定:“编制国土空间规划,应当依法进行环境影响评价。环境影响评价文件应当明确对土壤、水等可能造成的不良影响和相应的预防措施。”

3.新增加三条作为修订草案修改稿第十二条、第十三条和第十四条,分别对国土空间总体规划、详细规划、相关专项规划的编制作了具体规范。其中,为了统筹特定区域流域协调发展,适应各自功能定位需要,在第十四条第一款中规定:“支持按照特定功能要求,组织编制跨行政区域或者流域的国土空间规划。”

4.增加一条作为修订草案修改稿第十五条,规定:“经批准的国土空间规划应当严格执行,任何组织和个人不得擅自修改。因国家重大战略调整、重大项目建设或者行政区划调整等确需修改规划的,须先经规划审批机关同意后,方可按照

法定程序进行修改。”

## 二、完善土地征收和补偿制度,保障被征地农民合法权益

有的委员、人大代表和地方提出,土地是农业最重要的生产资料,是农民赖以生存和发展的最基本的物质条件,要进一步明确有关土地征收和补偿的规定,保障被征地农民权益。因此,根据上位法规定,结合江苏实际,建议对修订草案有关内容作以下补充完善:

1.在修订草案修改稿第三十六条第三款中规定,开展社会稳定风险评估“应当听取被征地的农村集体经济组织及其成员、村民委员会和其他利害关系人的意见”。

2.在修订草案修改稿第三十七条、第四十条对政府召开听证会、发布征收土地公告等规定作了进一步的细化和补充,切实保障被征地农民的知情权、陈述权。

3.新增一款作为修订草案修改稿第四十四条第三款,明确不同安置方式的标准和要求,规定:“重新安排宅基地建房的,宅基地的面积按照本条例相关规定执行;依法确定的原宅基地面积超过重新安排宅基地面积的,应当对超过的部分给予合理补偿。提供安置房补偿的,安置房的面积不得少于依法确定的原房屋面积。采用货币补偿的,应当评估宅基地和住房的价值,一并作出补偿。”

## 三、提炼固化成功经验,推动土地制度改革不断深入

近年来,通过基层的不断探索实践,我省在土地管理改革中形成了一些可推广可复制的好的经验做法。为了更好发挥立法引领和推动作用,有必要将这些经验做法上升为法规规范加以固化。根据有的委员、部门和地方的意见,建议对修订草案相关内容作以下补充完善:

1.在修订草案修改稿第三十三条明确“省人

民政府可以授权设区的市人民政府批准县(市、区)人民政府拟订的农用地转用方案。”

2.在修订草案修改稿第四十三条补充规定“征收依法取得的集体经营性建设用地的,应当按照同地同权的要求,采用宗地地价评估的方式确定补偿标准”,保障农村集体经济组织的土地资产权益。

3.在修订草案修改稿第五十八条第二款要求“集体经营性建设用地出让、出租等,应当以招标、拍卖、挂牌或者协议等方式确定土地使用权人”,体现公平、公开、公正的要求。

## 四、健全监督机制,完善法律责任

为了督促政府及有关部门履行好相关职责,预防和惩治土地违法违规行为,根据有的委员、环资城建委以及部门和地方的意见,建议对监督检查和法律责任的有关规定作以下补充完善:

1.在修订草案修改稿第七十条第一款明确,县级以上地方人民政府应当定期向同级人民代表大会常务委员会报告本行政区域内土地管理情况,并对报告内容作了具体列举。

2.将修订草案第七十一条修改后作为修订草案修改稿第七十四条,对地方各级人民政府和自然资源等有关部门及其工作人员的责任追究作具体规定。

3.新增加一条作为修订草案修改稿第七十五条,对非法占用建设用地、未利用地的违法行为设定相应的法律责任。

4.依据上位法规定,新增加一条作为修订草案修改稿第七十六条,规定:“违反土地管理法律、法规规定,阻挠国家建设征收土地的,由县级以上地方人民政府责令交出土地;拒不交出土地,也不在法定期限内申请行政复议或者提起行政诉讼的,依法申请人民法院强制执行。”

此外,根据常委会组成人员和其他各方面的意见,还对修订草案其他内容作了补充完善,对

一些条款作了文字、技术修改,对有关条款顺序作了相应调整。

法制委员会已按照上述修改意见提出修订

草案修改稿,建议本次常委会会议审议通过。

以上报告和修订草案修改稿是否妥当,请审议。

# 南京市社会治理促进条例

(2020年12月30日南京市第十六届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 政治安全维护
- 第三章 矛盾纠纷化解
- 第四章 社会治安防控
- 第五章 公共安全保障
- 第六章 基层社会治理
- 第七章 促进措施
- 第八章 监督管理
- 第九章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强和创新社会治理工作,完善社会治理体系,加快推进市域社会治理现代化,实现社会平安和谐,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内政治安全维护、矛盾纠纷化解、社会治安防控、公共安全保障、基层社会治理及其监督管理活动,适用本条例。

**第三条** 坚持以人民为中心的发展思想,按照系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的原则,完善制度体系,提高治理效能,保障人民安居乐业、社会安定有序。

**第四条** 坚持和完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技

支撑的社会治理体系,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。

**第五条** 加强社会建设,将社会治理纳入国民经济和社会发展规划,建立规划发展、社会共建、财政保障、考核评价等工作机制。

**第六条** 成立由市委、市政府主要负责人为组长的社会治理领导小组,统筹规划平安建设、法治建设与经济社会同步发展,定期研究社会矛盾和安全隐患大排查大整治工作,及时处置影响社会稳定的重要事项和突发事件。

各级人民政府、江北新区管理机构负责辖区内社会治理工作。

监察委员会、人民法院、人民检察院按照各自职责,做好社会治理相关工作。

**第七条** 社会治理工作应当尊重人民群众的主体地位,保障公众知情权、参与权、表达权、监督权。

建立多方议事协商机制,注重发挥社会公众、企业事业单位、社会组织等作用,形成多层次、全域化、常态化民主协商工作格局。

**第八条** 建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,引导社会公众、企业事业单位、社会组织依法有序参与,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,建设充满活力、和谐有序的社会。

对社会治理工作成绩突出的组织和个人,政

府及其有关部门应当依照相关规定予以表彰奖励。

**第九条** 加强与长三角区域和南京都市圈社会治理工作的合作交流,推动市域社会治理平台互联互通、生态环境共保联治、公共服务便利共享,对跨市域重大灾害事故和传染病疫情联防联控,促进区域社会治理一体化建设。

## 第二章 政治安全维护

**第十条** 加强总体国家安全观教育,坚持中国共产党的领导,维护中国特色社会主义制度,保障人民当家作主的各项权利。

**第十一条** 加强爱国主义、集体主义和社会主义教育,培育和弘扬社会主义核心价值观。任何组织和个人不得歪曲、丑化、亵渎、否定英雄烈士事迹和精神,不得歪曲、否认南京大屠杀史实,不得侮辱、诽谤南京大屠杀死难者、幸存者,不得编造、传播有损国家和民族尊严、伤害人民感情的言论或者信息。

**第十二条** 加强网络安全管理,维护国家网络空间主权、安全和发展利益。任何组织和个人不得利用网络从事危害国家安全、扰乱社会秩序、侵害他人合法权益等活动,不得制造、散布、传播政治谣言。

加强网络舆情监管和舆论危机预防应对工作,提高网络安全防护能力,及时监管、精准研判、有效引导网络舆情,培育文明理性的网络环境。

网信、通信、公安、文化等主管部门依照法律、行政法规的规定,在各自职责范围内负责网络安全保护和监督管理的相关工作。

**第十三条** 依法保障公民宗教信仰自由,维护宗教和睦与社会和谐。任何组织和个人不得利用宗教进行危害国家安全、破坏民族团结、扰乱

社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度等违法犯罪活动,不得宣扬、支持、资助宗教极端主义,不得利用宗教进行其他损害国家利益、社会公共利益和公民合法权益等违法犯罪活动。

**第十四条** 加强国家安全人民防线建设,做好国家安全风险研判、防控协同、防范化解工作,推动基层人民防线工作融入网格化服务管理。

## 第三章 矛盾纠纷化解

**第十五条** 坚持和发展新时代“枫桥经验”,按照预防为主、调解优先的原则,促进人民调解、行政调解、司法调解有机衔接,形成矛盾纠纷多元化解的大调解工作格局。

市、区人民政府和江北新区管理机构建立矛盾纠纷多元化解联席会议制度,加强对跨区域、跨部门、跨行业的矛盾纠纷联合调处,防止矛盾纠纷上行外溢。

完善风险研判机制、决策风险评估机制、风险防控协同机制、风险防控责任机制,从源头上预防矛盾纠纷。

**第十六条** 完善矛盾纠纷化解工作体系,建立各类调解组织、调解员数据库,构建相互沟通、资源共享、安全可靠的矛盾纠纷化解信息系统,实现线上、线下联动化解矛盾纠纷。

市、区和江北新区司法行政主管部门应当设立非诉讼服务中心,建立矛盾纠纷分流处置机制,引导当事人从和解、调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等途径中优先选择简便、快捷、低成本以及有利于修复关系的方式,实现矛盾纠纷实质性化解。

**第十七条** 人民调解委员会应当依法开展调解工作。建立人民调解事项负面清单制度,具体列明不属于人民调解委员会调解的事项。负面清单事项由司法行政主管部门制定,并向社会公布。



**第十八条** 加强矛盾纠纷易发多发领域行业性、专业性人民调解委员会建设,坚持多方参与、联合调解的工作原则,优化完善医患纠纷、劳动人事争议纠纷、交通事故损害赔偿纠纷、消费纠纷、物业服务纠纷、家事纠纷等人民调解工作机制。

**第十九条** 加强民商事仲裁机构建设,普及仲裁知识,引导各类市场主体优先选择仲裁方式解决民商事纠纷。

**第二十条** 行政机关或者法律法规授权的具有行政管理职能的组织,对与履行行政管理职责有关的民事纠纷或者行政争议,可以根据当事人的申请,依法进行行政调解。相关部门可以根据需要成立行政调解委员会,并配置行政调解室、接待室。

建立行政调解事项清单制度,具体列明行政调解事项、办理层级、实施主体和救济途径。行政调解事项清单由司法行政主管部门会同政府有关职能部门制定,并向社会公布。

**第二十一条** 人民法院应当依法做好诉讼与非诉讼矛盾纠纷化解衔接工作。对当事人起诉到人民法院适宜调解的案件,可以引导当事人选择适宜的非诉讼途径,也可以委派人民调解委员会、特邀调解组织或者特邀调解员等进行调解。达成调解协议的,可以依法向人民法院申请司法确认。调解不成的,人民法院应当依法受理。

**第二十二条** 鼓励和支持基层人民调解委员会邀请离退休老党员、老教师、老政法工作者,以及农村优秀基层干部、乡村教师、退伍军人、文化能人、返乡创业人士等担任人民调解员。

鼓励和支持群众威信高、调解经验丰富的人民调解员成立个人调解工作室。

**第二十三条** 市、区人民政府和江北新区管理机构可以通过购买服务,支持社会组织和社会工作者为贫困、空巢、失独等特殊家庭,失能、失

智、高龄独居老人,家事案件当事人、未成年人犯罪案件被告人和被害人等,提供心理辅导、危机干预、情绪疏导、悲伤抚慰、家庭关系调适等心理援助服务,防范和降低社会风险。

**第二十四条** 畅通和规范群众诉求表达、利益协调、权益保障渠道,采用媒体、通讯、网络等多种方式,引导群众依法依规合理表达利益诉求,解决矛盾纠纷,维护合法权益。

国家机关应当建立健全信访工作制度,完善信访工作机制,及时回应信访诉求,依法保护人民群众合法权益。

建立人大代表、政协委员联系基层单位、基层组织制度,听取群众意见,反映群众诉求。

#### 第四章 社会治安防控

**第二十五条** 社会治安防控工作应当坚持预防为主、打防并举、专群结合、群防群治的原则,形成城乡统筹布局、网上网下融合、人技物防结合、打防管控一体的大防控工作格局。

**第二十六条** 市人民政府应当建立平安指数公开发布制度,对其中治安风险隐患和重大刑事犯罪进行预警提示,引导基层组织和社会公众开展治安防范工作。

**第二十七条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当按照国家有关规定,建设公共安全视频监控联网应用系统,并纳入公共基础设施进行统一管理。

**第二十八条** 公安机关应当加强公安检查站、警务查报站、警务工作站建设,实行重点场所和公共复杂场所屯警街面、动中备勤、武装执勤,落实重点场所安全防范措施和民航、铁路、轨道交通等安全检查制度,构建紧密衔接的地下、地面、空中立体防控体系。

**第二十九条** 市、区人民政府和江北新区管

理机构应当加强治安防控基层基础建设,做好流动人口和出租房屋服务管理、禁毒和社区戒毒(康复)、社区矫正和安置帮教、易肇事肇祸精神障碍患者服务管理、未成年人权益保护和犯罪预防等工作。

**第三十条** 公安机关、人民检察院、人民法院应当依据法律、行政法规和国家有关规定,依法惩处黑恶势力犯罪、严重暴力犯罪和侵财型犯罪等,有效治理通讯网络诈骗、金融诈骗、非法集资、传销、危害食品药品安全等违法犯罪活动。

**第三十一条** 公安、通信等行政主管部门应当建立网络社会综合防控体系,加强网络空间治理,开展网络违法信息巡查和相关警示教育,预防和惩治涉及互联网的违法犯罪行为,净化网络环境。

互联网运营企业应当履行网络安全主体责任,落实网络安全等级保护制度要求,制定应急预案,防范网络安全风险。

**第三十二条** 按照常态化运行和战时化响应的要求,建立市、区、镇(街道办事处)、社区四级平安志愿服务组织。鼓励支持社会力量参与群防群治工作,扶持动员社会组织、企业事业单位等参与平安建设。

## 第五章 公共安全保障

**第三十三条** 公共安全保障应当坚持安全发展、预防为主、平战结合、公众参与的原则,形成源头治理、动态监控、应急处置相结合的公共安全工作格局。

**第三十四条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当建立突发事件应急管理委员会,根据工作需要,设立防汛抗旱、减灾防灾、安全生产、地震、消防、重大传染病疫情等专项应急指挥部,负责组织协调、指挥调度相关类别突发事件应对

工作。

建立突发事件应急指挥调度系统,开展远程监控、线上跟踪、网络布建、智能处置等综合治理工作。突发事件应急指挥调度系统应当与110、119、120、122等城市公共服务平台建立联动机制,协同做好突发事件应急处置工作。

**第三十五条** 建立市域重大危险源辨识、申报、监管制度,对易引发自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、食品药品安全事件的危险源、危险区域进行调查、登记、风险评估,按照法律、行政法规和国家有关规定向社会公布。

镇人民政府(街道办事处)应当对易引发突发事件的风险隐患组织排查,发现异常情况采取必要处置措施,并按照法律、行政法规和国家有关规定以及相关应急预案的要求,履行报告职责。

**第三十六条** 任何组织和个人有维护公共安全的社会责任,有权对危害公共安全的行为进行举报。

建立安全生产风险隐患举报制度,对企业事业单位从业人员举报本单位内部严重违法违规行为或者重大风险隐患,经调查属实的,给予物质奖励,并对举报人依法予以保护。具体办法由市应急管理行政主管部门制定,并向社会公布。

**第三十七条** 大型灯会庙会、体育赛事、文艺演出等群众聚集性活动以及人员密集的旅游景区应当开展安全风险评估,建立大客流监测预警和应急管控处置方案,实行联防联控。

公共场所、住宅小区的主要出入口、电梯口、疏散门、安全出口、避难层(间)等,应当设置安全疏散指示图、指示标识,保持消防救援、生命救治安全通道的畅通。

**第三十八条** 建立突发事件风险沟通机制,畅通政府有关部门、专业机构、新闻媒体、公众之间信息传递和交流渠道,全面、准确、及时向社会

发布突发事件信息,组织动员全社会参与突发事件的预防处置工作。

重大突发事件应急处置应当按照法律、行政法规和国家有关规定,通过政务大数据中心,向供水、供电、供气、通信、民航、铁路、水运、公路客运、轨道交通、公共交通等经营管理单位和各类互联网企业、社会数据所有方,归集使用自然人、法人及相关设施的数据,为紧急救援提供实时数据。

**第三十九条** 构建预防和应对突发事件的公共空间和集疏运体系,开展防灾减灾、冗余设施和空间的复合利用,完善体育场馆、会展场馆、公园绿地和对外交通干线及设施等应急使用功能建设,提高应急处置能力。

**第四十条** 建立多层次公共安全风险分担机制,加强巨灾风险转移,分散各类风险。鼓励社会公众参与商业保险和参加互助保险。鼓励保险理赔机构开展产品和服务创新,加强理赔分析,及时提出风险预警,协助出险单位针对风险隐患完善整改措施,为预防和处置公共安全事件提供保险服务。

**第四十一条** 市应急管理行政主管部门应当组织编制救灾物资储备规划、品种目录和标准,会同相关行政主管部门确定年度购置计划,并按照法律、行政法规、国家和省有关规定下达动用指令。

发展和改革、农业农村、商务、卫生健康等行政主管部门按照各自职责,负责储备重要物资和基本生活物资。应急管理行政主管部门负责储备本部门处置突发事件所需的应急物资和装备。

加强应急物资储备库等公共安全设施建设,扩大应急物资产能储备、技术储备、合同储备规模。

**第四十二条** 建立以消防、医疗救治、社会心理危机干预为主体的综合性应急救援队伍。

专项应急指挥部可以根据实际需要,组建专业应急救援队伍。

鼓励发展多元化社会应急救援服务,建立应急救援志愿者队伍。鼓励和支持村(居)民委员会以及易受突发事件危害的单位组建基层应急救援队伍。

市、区人民政府和江北新区管理机构应当加强专业应急救援队伍与非专业应急救援队伍合作,联合培训、联合演练。政府相关部门应当加强对应急救援队伍的指导。

**第四十三条** 任何组织和个人不得编造、传播有关突发事件或者应急处置工作的虚假信息。新闻媒体应当按照相关规定对突发事件进行及时、客观、真实的报道,开展突发事件预防与应急、自救互救知识的公益宣传。

## 第六章 基层社会治理

**第四十四条** 加强基层社会治理体系建设,为基层赋权赋能、减负增效,推动社会治理和服务重心向基层下移。

完善“大数据+网格化+铁脚板”治理机制,推动信息、资源和力量联动融合,促进基层社会治理精细化、规范化、现代化建设。

**第四十五条** 镇人民政府(街道办事处)组织落实本辖区内社会治理工作,依法履行下列职责:

(一)推进社区发展建设,完善社区服务功能,指导村(居)民委员会工作,支持和促进村(居)民依法自治;

(二)统筹辖区资源,组织动员辖区单位和各类社会组织参与基层治理工作;

(三)维护社会和谐稳定,组织实施辖区平安建设工作,预防、排查、化解矛盾纠纷;

(四)做好国家安全人民防线建设、国防教育

和兵役等工作；

(五)组织实施辖区环境保护、街巷治理、物业管理监督、应急管理等工作；

(六)组织实施辖区与村(居)民生活密切相关的公共服务工作,落实卫生健康、养老助残、社会救助、住房保障、就业创业、文化教育、体育事业和法律服务等领域的相关法律法规和政策；

(七)法律、法规、规章及省、市、区人民政府作出的决定、命令规定的其他职责。

**第四十六条** 镇人民政府(街道办事处)应当加强对规模较小、组织较为松散的社区服务类、文化体育类村(居)民活动团体的服务和管理,促进村(居)民情感共同体建设。

鼓励和支持社会组织在社区开展服务,支持党组织健全、公益性质明确、管理规范的社会组织参与社区公益服务,优先承接社区公共服务项目。

**第四十七条** 村(居)民委员会应当实行村(居)务公开和民主管理,通过引导村(居)民开展民主协商、共同参与社区公共事务,促进村(居)民自治。

建立社区工作事项准入清单制度,行政机关不得擅自将行政事务指派给村(居)民委员会。社区工作事项准入清单由市民政行政主管部门会同政府有关职能部门制定,及时向社会公布,并建立动态调整机制。

加强社会工作者队伍建设,将社会工作专业人才纳入人才发展规划,实行分类管理,建立职业发展和职业保障机制。

**第四十八条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当将物业管理纳入社区治理体系,促进物业服务企业融入社区治理。

建立物业服务企业参与社区治理清单制度,列明参与事项,明确具体责任。物业服务企业参与社区治理清单由市房产行政主管部门会同政

府有关职能部门制定,并向社会公布。

政府有关部门应当通过购买服务、提供补贴津贴等方式,支持物业服务企业参与特殊状态下的社会服务和社区治理工作。

**第四十九条** 建立在社区党组织领导下,由村(居)民委员会、业主委员会或者物业管理委员会、村(居)民代表组成的议事协商机制,搭建社区民主协商平台,对住宅小区内的公共事务、公益事业等事项进行民主协商,形成社区治理合力,增强村(居)民社区归属感。

村(居)民委员会应当指导、监督业主委员会或者物业管理委员会、物业服务企业参与社区治理活动。业主委员会或者物业管理委员会、物业服务企业应当协助、配合做好社区建设工作。

**第五十条** 镇人民政府(街道办事处)应当按照国家和省有关规定,科学划分综合网格和专属网格,合理配置网格员,实行网格化服务管理。

按照国家和省有关规定,编制网格服务管理事项清单,以网格为基本单元,开展党的建设、社会保障、综合治理、国家安全、应急管理、社会救助、民生服务、矛盾纠纷化解等工作。

建立市、区、镇(街道办事处)、社区四级社会治理综合指挥系统,推进网格多元共治信息化平台建设,统一网格数据采集系统,开展在线政务服务、在线监管、网格事项在线流转处置,及时回应、解决村(居)民诉求。

**第五十一条** 专职网格员是社区工作者的组成部分,在村(居)民委员会的安排下,做好网格日常走访巡查、村(居)民意见收集、协助排查处置网格内民间纠纷、排查上报网格内社会治安问题和公共安全隐患等工作。

镇人民政府(街道办事处)应当统筹协调处理网格员收集的事件信息,按照法律规定实施相对集中行政处罚权以及相关行政强制措施。对于不属于镇人民政府(街道办事处)职责范围的事



项,应当统筹协调区级有关职能部门开展专项执法或者联合执法。

**第五十二条** 加强社区服务建设,建立网格联动服务机制,开展集生活家政、医疗健康、养老托幼、自助服务终端等于一体的社区、网格便民服务。

政府有关部门应当及时办结并反馈网格服务管理事项,根据网格化服务管理需要,通过派驻人员、交换数据等方式,共同做好网格化服务管理工作。对委托网格承担的工作任务,应当向网格员提供业务指导和服务支持。

按照就近原则,实行法官、检察官、人民警察、律师进网格,开展法律服务、矛盾化解、法治宣传、民意收集等工作。

## 第七章 促进措施

**第五十三条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当加强对社会组织的培育、扶持、服务、监管,重点发展参与基层群众自治、平安建设、公共服务和为特定群体服务等专业型社区社会组织。

**第五十四条** 培育和弘扬奉献、友爱、互助、进步的志愿精神,鼓励和支持志愿服务组织、志愿者在纠纷化解、治安防控、紧急救援、心理援助、社区服务等方面开展志愿服务。有关单位应当为志愿服务活动提供必要的场所和其他便利条件。

**第五十五条** 人民团体应当发挥联系人民群众的桥梁纽带作用,助推社会治理工作。工会应当推动建设企业集体协商机制,建立和谐劳动关系。共青团应当引导青年通过公益活动,参与乡村振兴、生态环境保护、社会治理创新等。妇联应当加强家庭家教家风建设,弘扬男女平等、崇德向善、孝老爱亲等良好社会风尚。

**第五十六条** 完善社会规范建设,行业协会商会应当加强行业自律和行业信用管理,制定行业自律规范、职业道德准则、会员章程、职工守则等;村(居)民委员会应当依法完善居民公约、乡规民约、市民公约、业主公约等行为准则,促进自治、法治、德治相结合。

行业主管部门、镇人民政府(街道办事处)应当加强对社会规范制定和实施情况的监督。

各类市场主体应当履约践诺,诚实守信,自觉遵守行业信用规范,主动参与社会治理,履行社会责任。

**第五十七条** 完善公共法律服务体系,推动法治社会建设,发挥律师、公证、鉴定、法律援助等专业优势,开展法治宣传,提供法律服务,形成尊法学法守法用法的社会氛围。

**第五十八条** 完善社会心理服务体系,建立社会心理疏导、危机干预机制,开展社会心态监测、心理健康指导、心理咨询服务等活动,加强心理健康知识宣传,推动社会心理服务和教育进学校、进社区、进单位,培育自尊自信、理性平和、积极向上的社会心态。

**第五十九条** 加强智慧城市建设,统筹规划建设政务云,强化政务数据共享交换,为政治安全维护、矛盾纠纷化解、社会治安防控、公共安全保障等治理活动提供大数据、云计算、人工智能等技术支撑。

推进交通、警务、消防、城市管理、市场监管、安全生产、生态环保等领域的智慧化建设,赋能社会治理,提升数字化水平。

政府有关部门应当按照法律、行政法规、国家和省有关规定,将网格化服务管理有关的业务信息、数据资料接入社区治理一体化平台,为网格化服务管理提供数据支撑。

**第六十条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当加强网格学院建设,提升网格员社会工



作职业技能和业务水平。未经过社会工作岗前培训的,不得担任专职网格员。

加强市域社会治理现代化研究院建设,开展理论研究、人才培养等工作,促进研究成果转化运用,为推进市域社会治理现代化提供智力支持。

## 第八章 监督管理

**第六十一条** 按照属地管理、谁主管谁负责的原则,加强对社会治理工作的监督管理。

根据国家和省有关规定,建立市域社会治理考核评价指标体系。考核评价结果与业绩评定、职务晋升、奖励惩戒等挂钩,作为对政府及其负责人、领导班子和领导干部综合考核的内容,并纳入高质量发展综合考核。

**第六十二条** 加强对社会治理工作的督促检查,对未履行社会治理相关职责或者社会治理工作不力、群众反映强烈的,本级人民政府或者上级人民政府有关部门应当对主要负责人进行约谈;对平安建设、公共安全保障落实不到位或者存在重大安全风险隐患的,本级人民政府或者上级人民政府有关部门应当对其挂牌督办。

被约谈或者挂牌督办的政府、部门应当立即采取措施,进行整改。约谈、挂牌督办、整改情况应当纳入工作评议、考核记录。

**第六十三条** 加强对社会治理工作的法律

监督,市、区人民代表大会常务委员会通过听取和审议专项工作报告、组织执法检查、规范性文件备案审查等方式,规范社会治理行为,推进社会治理法治化。

监察委员会、人民法院、人民检察院依法行使职权时,对存在社会治理隐患的单位,应当及时提出监察建议、司法建议、检察建议,并督促其整改。

有关单位及其工作人员应当自觉接受人民政协的民主监督,听取民主党派、工商联、无党派人士和各人民团体的意见;主动接受新闻媒体的舆论监督和公众的社会监督。

**第六十四条** 社会治理工作中数据共享开放应当维护国家安全和社会公共安全,保守国家秘密、商业秘密、个人隐私,保护数据权益人的合法权益。任何组织和个人不得利用数据共享开放从事违法犯罪活动。

**第六十五条** 在社会治理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊、弄虚作假,造成不良后果或者影响的,由监察委员会或者其他有权单位依法对有关人员给予政务处分、处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第九章 附则

**第六十六条** 本条例自2021年3月10日起施行。

# 关于《南京市社会治理促进条例》的说明

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上

南京市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市社会治理促进条例》(以下简称《条例》)已由南京市第十六届人大常委会第二十六次会议于2020年12月30日审议通过，特提请本次省人大常委会会议审议批准。现就该《条例》主要内容作如下说明：

## 一、关于市域社会治理领导体制

按照党委总揽全局、协调各方的根本要求，《条例》将坚持党的领导贯穿社会治理工作始终。第一章总则，把党委领导、政府负责的基本格局落到实处，第六条规定建立由市委、市政府主要负责人为组长的双组长领导体制；优化跨部门议事协调机制，第十五条规定矛盾纠纷多元化化解联席会议制度，第三十四条建立突发事件应急管理委员会；第六章基层社会治理，强化社区党组织统筹整合资源的统领作用，第四十九条规定了社区党组织领导下的“三委合一”工作机制，推动基层党建与基层社会治理深度融合。

## 二、关于完善基层治理体系

社会治理的重点在基层。《条例》将“大数据+网格化+铁脚板”这一南京经验上升为法律规范，作为破解基层社会治理瓶颈的创新机制。第五十条规定网格划分、网格服务管理事项清单等基础性事项。第五十一条注重解决“看得见的管不着，管得着的看不见”的问题，规定专职网格员身份定位和基层执法快速反应机制，将网格化管理与街道综合行政执法体制改革相互呼应，提高街道

层面执法效率。第五十二条加强社区服务建设，对网格联动服务、“三官一律”进网格等作出规定。此外，为实现基层社会治理精细化、规范化、现代化，第四十五条明确了镇人民政府、街道办事处社会治理职责，解决了街道办事处重经济建设、轻社会建设的问题。

## 三、关于促进矛盾纠纷实质性化解

《条例》贯彻落实习近平总书记关于“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”的要求，引导纠纷分流，推动前端预防，实现矛盾纠纷实质性化解。一是完善诉调对接工作机制，第十六条建立各类调解组织、调解员数据库和构建矛盾纠纷化解信息系统，运用智能化手段整合人民法院和司法行政主管部门力量，打通线上线下非诉讼纠纷解决渠道；二是完善非诉讼纠纷导入衔接机制，第十六条规定“市、区和江北新区司法行政主管部门应当设立非诉讼服务中心”，打破部门壁垒，实现非诉讼纠纷“一门式”受理；三是建立矛盾纠纷分流处置机制，破解程序空转，第十六条明确化解矛盾纠纷多元机制的梯次，对诉前调解作出程序性规定，形成管理闭环，有效衔接和解、调解、仲裁、行政裁决、行政复议等非诉讼纠纷化解途径。

## 四、关于社会组织培育发展

社会组织是社会治理的重要主体之一，能够促进社会协同、动员公众参与、激发社会活力。引导社会组织健康有序发展，是坚持和完善共建共治共享的社会治理制度的重要措施。《条例》一是

落实政府责任,第五十三条规定市、区人民政府和江北新区管理机构应当加强对社会组织的培育、扶持、服务、监管,重点发展参与基层群众自治、平安建设、公共服务和为特定群体服务等专业型社区社会组织建设;二是加强服务管理,促进社区情感共同体建设,第四十六条第一款规定加强对规模较小、组织较为松散的社区服务类、文化体育类活动团体的服务和管理;三是突出党建引领,第四十六条第二款特别强调支持党组织健全、公益性质明确、管理规范的社会组织参与社区公益服务,优先承接社区公共服务项目。

#### 五、关于住宅小区治理

住宅小区治理作为社会治理的“最后一公里”,是构建基层社会治理新格局的关键环节。物业管理涉及居民切身利益,是做好住宅小区治理的重要抓手。《条例》根据民法典关于物业管理的最新精神和要求,将物业管理嵌入基层社会治理。第四十八条规定将物业管理纳入社区治理体系,推动物业服务企业融入社区治理。第四十九条对物业服务企业的社会治理责任和主体地位作出规定。

#### 六、关于发挥“软法”作用

社会规范属于“软法”范畴,与法律、法规、政策等相辅相成,从不同角度引导和规范社会运行,推动社会成员自我约束、自我管理、自我规范,促进社会自律。《条例》一方面加强社会规范建设,第五十六条第一款规定行业协会商会应当加强行业自律和行业信用管理,制定行业自律规范、职业道德准则,村(居)民委员会应当依法完善居民公约、乡规民约等行为准则,调动全社会参与社会治理的主动性、积极性和创造性。另一

方面完善监督机制,保障国家法制的统一性,第五十六条第二款明确了行业主管部门、镇人民政府和街道办事处加强对社会规范制定和实施情况的监督职责,使社会规范符合法治精神和法治原则,在法治的框架内良性运转。

#### 七、关于大数据赋能社会治理

科技支撑是社会治理的重要手段。《条例》强化运用大数据助推社会治理的理念和思维方式,提升运用大数据促进社会治理工作的能力。围绕大数据发展应用的迫切需求和发展趋势,第三十八条强化突发事件的智能化应对,供水、供电、供气、通信、民航、铁路、水运、公路客运、轨道交通、公共交通等经营管理单位和各类互联网企业、社会数据所有方应当为紧急救援提供实时数据支撑;第五十九条加强智慧城市建设,强化政务数据共享交换,强调数据反哺,打通数据壁垒。此外,第二十七条对公共安全视频监控联网应用系统建设、第五十条对四级社会治理综合指挥系统建设作出规定,为政治安全维护、矛盾纠纷化解、社会治安防控、公共安全保障提供智能化支撑。

#### 八、关于清单制度

为了进一步明确职责,增强地方立法的可操作性,《条例》针对社会治理的痛点难点堵点,建立了五项清单制度,包括:第十七条人民调解事项负面清单和第十二条行政调解事项清单解决调解效率问题,第四十七条社区工作事项准入清单为社区减负增效,第四十八条物业服务企业社区治理清单厘清物业服务企业社区治理权责边界,第五十条网格服务管理事项清单加强网格精细化治理,同时为网格员减负。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《南京市社会治理促进条例》 审议意见的报告

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市社会治理促进条例》已经南京市第十六届人大常委会第二十六次会议通过，现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该条例通过前进行了初步审查，征求了省委政法委、网信办，省发改委、卫健委、公安厅、民政厅、司法厅、市场监管局等单位的意见和建议，并与南京市人大常委会法工委进行了沟通，提出了修改意见，南京市人大常委会已作相应修改。省人大法制委员会于2020年12月30日召开全体会议对

该条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了构建南京社会治理的制度体系，奠定市域社会治理的基本格局，南京市人大常委会根据本地实际，制定地方性法规，十分必要。条例对社会治理的路径、方法、措施、保障等方面事项作了具体规定，具有较强的针对性和可操作性。

该条例同宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不相抵触。建议本次常委会会议审议批准。

以上报告，请审议。

# 无锡市湿地保护条例

(2020年12月30日无锡市第十六届人民代表大会常务委员会第三十五次会议通过2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 湿地保护规划
- 第三章 湿地保护方式
- 第四章 湿地保护利用
- 第五章 监督管理
- 第六章 法律责任
- 第七章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强湿地保护,维护湿地生态功能和生物多样性,促进湿地资源可持续利用,推进生态文明建设,根据《中华人民共和国环境保护法》《江苏省湿地保护条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内的湿地保护以及相关活动,适用本条例。

**第三条** 本条例所称湿地,是指天然或者人工形成、常年或者季节性积水地带和水域,包括湖泊、河流、沼泽、库塘等湿地。

**第四条** 湿地保护遵循全面保护、生态优先、科学规划、合理利用和持续发展的原则。

**第五条** 市、县级市、区人民政府应当加强湿地保护工作的领导,将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划,建立政府主导和社会共同参与

的湿地保护机制。湿地保护管理经费列入同级财政预算。

镇人民政府、街道办事处应当依法履行本地区的湿地保护职责,组织村民委员会、居民委员会协助做好湿地保护工作。

**第六条** 市、县级市人民政府应当成立湿地保护委员会,研究、协调湿地保护工作中的重大事项。

湿地保护委员会由湿地行政主管部门以及发展改革、水利、农业农村、财政、生态环境、住房城乡建设、公安、市政园林、交通运输、文广旅游、教育等有关部门组成,日常工作由湿地行政主管部门承担。

区人民政府可以根据需要成立湿地保护协调机构,研究、协调湿地保护工作中的重大事项。

**第七条** 市、县级市、区湿地行政主管部门负责本行政区域内湿地保护工作的组织、协调、指导和监督,具体负责湿地保护和管理工作。

水利部门负责湿地的水害防治、水土保持、水资源管理等工作。

农业农村部门负责湿地内水生动物的保护与管理等工作。

生态环境部门负责汇入湿地水体的水质监测、质量评估、水污染防治等湿地环境保护监督管理工作。

发展改革、财政、住房城乡建设、公安、市政



园林、交通运输、文广旅游、教育等部门应当按照各自职责,共同做好湿地保护的相关工作。

**第八条** 市湿地行政主管部门应当设立湿地保护专家委员会。湿地保护专家委员会由湿地保护的相关部门、科研机构、高等院校以及其他社会组织的有关专家组成,负责对湿地保护规划的编制、湿地名录的认定、湿地范围的划定、湿地保护方案的制定、湿地资源的评估以及其他涉及湿地保护与利用的活动提供决策咨询意见。

**第九条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门、新闻媒体、学校应当加强湿地保护宣传教育,普及湿地法律、法规和科学知识,提高全社会的湿地保护意识。

每年四月的第三周为无锡市湿地保护宣传周。

**第十条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当组织开展湿地保护科学研究,推广应用科研成果,提高湿地保护水平。

鼓励单位和个人以捐赠、志愿服务等多种形式参与湿地保护公益事业。

对湿地保护做出显著成绩的单位和个人,市、县级市、区人民政府及其有关部门应当给予表扬和奖励。

## 第二章 湿地保护规划

**第十一条** 市、县级市、区湿地行政主管部门应当会同有关部门,按照规定组织编制湿地保护规划,经本级人民政府批准后公布并组织实施。

湿地保护规划应当报上一级湿地行政主管部门备案。

**第十二条** 湿地保护规划应当符合国土空间总体规划,明确湿地区域范围、目标任务、总体布局、保护重点、保障措施、保护投入和利用方式

等内容,并与环境保护规划、防洪规划、水资源规划、水功能区划、河湖保护规划、水土保持规划等相衔接。

有关部门编制规划涉及湿地的,应当征求湿地行政主管部门的意见。

**第十三条** 湿地保护规划是湿地保护、利用、管理的依据,任何单位和个人不得擅自修改或者调整。确需修改或者调整的,按照原编制和批准程序报批、公布和备案。

**第十四条** 市、县级市、区人民政府应当对湿地保护规划的实施情况进行监督检查,督促指导相关部门依法做好湿地保护工作。

**第十五条** 湿地实行名录管理制度。

湿地名录应当明确湿地的名称、类型、面积、图斑、土地权属、保护级别、保护范围、主管部门、管理单位等内容。

**第十六条** 湿地实行分级保护制度。

根据湿地保护规划和湿地生态功能、生物多样性的程度,湿地分为国家重要湿地、省级重要湿地、市级重要湿地、一般湿地,并以湿地名录予以确定。

**第十七条** 国家重要湿地、省级重要湿地名录的确定和调整,按照国家、省有关规定执行。

市级重要湿地名录的确定和调整,由市湿地行政主管部门会同有关部门提出,报市人民政府批准后公布,并按照规定备案。

一般湿地名录的确定和调整,由县级市、区湿地行政主管部门会同有关部门提出,报本级人民政府批准后公布,并按照规定备案。

**第十八条** 未被认定为省级以上重要湿地,符合下列条件之一的,应当认定为市级重要湿地:

(一)面积一百公顷以上的湖泊湿地、沼泽湿地和库塘湿地;

(二)区位较为重要或者野生动植物分布较

为集中的面积五十公顷以上的湖泊湿地、沼泽湿地和库塘湿地；

(三)宽度十米以上、长度十千米以上的河流湿地；

(四)重要水源涵养区、饮用或者备用水源保护区以及水土流失重点防治区等区域的湿地；

(五)其他需要列入的重要湿地。

**第十九条** 未被认定为市级以上重要湿地的,可以认定为一般湿地。

面积在八公顷以上的湖泊湿地、沼泽湿地、库塘湿地或者宽度十米以上、长度五千米以上的河流湿地,应当认定为一般湿地。

**第二十条** 面积小于八公顷的湖泊湿地、沼泽湿地、库塘湿地,以及宽度十米以下、长度五千米以下的河流湿地,作为小微湿地管理。

### 第三章 湿地保护方式

**第二十一条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当严格执行生态保护红线制度,对湿地实施全面保护,增强湿地生态功能、提升湿地生态质量。

**第二十二条** 湿地保护应当采取设立湿地自然保护区、湿地公园、湿地保护小区等形式。

湿地自然保护区、湿地公园、湿地保护小区的设立、调整和管理,按照国家和省、市有关规定执行。

**第二十三条** 贡湖湾、梅梁湾以及长江干流无锡段等生态系统典型、生物多样性丰富的湿地,或者具有其他特殊保护价值的湿地,可以申请设立湿地自然保护区。

**第二十四条** 小微湿地的保护范围、保护措施、保护标准由市湿地行政主管部门制定,经市湿地保护委员会讨论后,报市人民政府批准并公布实施。

**第二十五条** 湿地行政主管部门应当按照湿地保护规划,组织对退化和遭破坏的湿地进行科学评估,指导并督促相关单位采取栖息地营造、植被恢复、生物多样性维护、生态廊道构建、水源补充、水体交换、退耕(垦)还湿、退渔还湿、污染治理、生物防控等措施进行修复。

遭人为破坏的湿地无法原地原样修复的,可以进行异地替代性修复。修复费用由责任人承担。

**第二十六条** 湿地修复应当符合国家和地方有关湿地保护的和技术规范。

涉及湿地的相关建设工程应当兼顾湿地生态功能,最大限度地减少采用影响湿地生态功能的工程措施。

**第二十七条** 市、县级市、区人民政府应当制定政策措施,支持农村集体经济组织及其成员在集体土地上修复或者建设湿地,改善农村生态环境。

**第二十八条** 市、县级市、区人民政府应当加强湿地野生动物保护,健全野生动物救护联动机制,引导全社会增强野生动物保护意识。

湿地行政主管部门应当将水鸟集中栖息和候鸟迁徙停歇的湿地划定为鸟类栖息地。鸟类栖息地所在的湿地管理责任单位应当采取措施保护和营造鸟类繁殖、栖息环境。

**第二十九条** 市、县级市、区人民政府应当建立湿地生态补水协调机制,保障湿地生态用水。对因水资源缺乏导致功能退化的湿地,应当通过工程和技术措施补水,恢复湿地生态功能。

**第三十条** 鼓励和支持以湿地学校、湿地修复教育基地等形式开展以湿地环境认知、湿地保护为主题的自然教育活动,推广普及湿地知识。

**第三十一条** 市、县级市、区人民政府应当对列入名录的湿地设置保护界标,界标上标明湿地名称、保护级别、保护范围、设立单位、管理单

位等内容。

**第三十二条** 禁止在湿地内从事下列行为：

(一)损毁、涂改、擅自移动湿地保护设施、设备和标志；

(二)乱扔垃圾或者倾倒污水；

(三)擅自采摘花果、刻划或者折损树木；

(四)法律、法规禁止的其他行为。

**第三十三条** 除法律、法规有特别规定外，禁止在重要湿地内从事下列行为：

(一)开(围)垦、填埋湿地；

(二)挖砂、取土、开矿、挖塘、烧荒；

(三)引进外来物种或者放生动物；

(四)破坏野生动物栖息地以及鱼类洄游通道；

(五)猎捕野生动物、捡拾鸟卵或者采集野生植物,采用灭绝性方式捕捞鱼类或者其他水生生物；

(六)取用或者截断湿地水源；

(七)倾倒、堆放固体废弃物、排放未经处理达标的污水以及其他有毒有害物质；

(八)其他破坏湿地及其生态功能的行为。

#### 第四章 湿地保护利用

**第三十四条** 在确保湿地面积不减少、生态功能不受损、湿地资源再生能力不受影响,符合湿地保护规划的前提下,可以在湿地范围内开展湿地资源利用活动。

**第三十五条** 市、县级市、区人民政府应当统筹协调湿地内的基础设施和公共服务设施建设,为湿地合理利用提供保障。

**第三十六条** 农业生产和经营活动利用湿地的,应当科学合理。农业农村、湿地行政主管部门等部门应当给予指导,提供技术支持。

提倡利用湿地资源种植、养殖有利于湿地净

化的水生动植物产品,提高湿地经济价值和生态效益。

**第三十七条** 鼓励和支持利用湿地资源开展科学研究,建立科普教育示范基地,提供生态旅游等生态服务产品。

从事前款规定活动的,不得超出湿地承载能力、破坏野生动植物生存环境。

**第三十八条** 鼓励和支持利用梁鸿湿地、蠡湖湿地、长广溪湿地、江阴长江窑港口湿地、宜兴太湖湿地等自然景观独特、历史和人文价值显著的湿地资源,加强对吴文化等本土文化的宣传,打造无锡湿地文化品牌。

**第三十九条** 纳入生态保护红线范围的湿地,禁止不符合主体功能定位的各类开发活动,禁止任意改变用途。

因交通、能源、通讯、水利等国家、省、市重点建设项目确需占用、征收生态保护红线范围以外的湿地或者改变用途的,用地单位应当依法办理相关手续,并提交湿地保护与恢复方案。交通运输、水利等部门在办理相关手续时,应当根据湿地保护级别征求相应湿地行政主管部门意见。湿地行政主管部门应当根据生态保护红线和湿地保护规划,在十个工作日内出具意见。

经批准占用、征收湿地的,用地单位应当按照占补平衡原则和湿地保护与恢复方案,恢复或者重建湿地。

**第四十条** 经依法批准的建设项目施工确需临时占用湿地的,用地单位应当提交湿地临时占用方案,明确湿地占用范围、期限、用途、相应的保护措施以及使用期满后的恢复方案等。交通运输、水利等部门在办理湿地临时占用相关手续时,应当根据湿地保护级别征求相应湿地行政主管部门意见。湿地行政主管部门应当在十个工作日内出具意见。

临时占用湿地不得超过二年。临时占用湿地

期限届满后,用地单位应当按照湿地恢复方案及时恢复湿地。

因防洪抢险等突发事件需要占用湿地的,依照有关法律、法规规定执行。

## 第五章 监督管理

**第四十一条** 市、县级市、区人民政府应当建立和完善湿地保护工作考核制度,将湿地工作纳入生态文明建设综合评价考核体系,定期对下级人民政府以及有关部门湿地保护目标完成情况进行考核。

**第四十二条** 市、县级市、区人民政府应当组织湿地行政主管部门以及水利、农业农村、生态环境、住房城乡建设、公安、市政园林等部门建立湿地执法协作机制,依法查处侵占、破坏湿地的违法行为。

镇人民政府、街道办事处以及村民委员会、居民委员会对破坏湿地的行为应当及时劝阻、制止,并报告有关部门。

**第四十三条** 湿地行政主管部门以及水利、农业农村、生态环境等部门应当按照各自职责,对湿地进行动态监测。有关部门应当将动态监测数据汇交湿地行政主管部门,实现湿地监测信息互通共享。

湿地面积、地理位置、水质状况、水土保持、生物种群等监测结果由湿地行政主管部门定期向社会公布。

**第四十四条** 湿地行政主管部门应当会同有关部门建立湿地资源数据库,定期组织开展湿地资源调查,并将调查结果报告本级人民政府和上一级湿地行政主管部门。

全市湿地资源每十年普查一次,其中市级以上重要湿地资源每五年普查一次。

**第四十五条** 湿地行政主管部门应当制定

湿地保护应急预案,报同级人民政府批准。

湿地行政主管部门应当定期组织湿地保护应急预案演练。

**第四十六条** 湿地管理责任单位应当加强湿地日常管理,加强巡查、检查工作,组织或者配合有关部门的湿地资源监测、调查和科学研究工作,配合有关部门开展湿地宣传、科普教育活动,对破坏湿地的行为进行劝阻、制止并报告有关部门。

**第四十七条** 市、县级市、区人民政府应当按照生态补偿有关规定,对因承担重要湿地生态保护责任而使经济发展受到一定限制的区域有关组织和个人给予补偿。

**第四十八条** 任何单位和个人有权对侵占、破坏湿地生态环境的行为进行劝阻,并可以向湿地行政主管部门等进行举报。湿地行政主管部门应当设立举报电话,并向社会公布。

接到举报后,湿地行政主管部门应当及时处理;对不属于本部门职责的,应当移送至有管辖权的部门。受理部门在处理完毕后应当及时将处理结果告知举报人。

## 第六章 法律责任

**第四十九条** 违反本条例规定,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第五十条** 违反本条例第三十二条第一项规定,损毁、涂改、擅自移动湿地保护设施、设备和标志的,由湿地行政主管部门处以一千元以上五千元以下罚款,并依法赔偿相应损失;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予治安管理处罚。

**第五十一条** 违反本条例第三十二条第二项、第三项规定,乱扔垃圾、倾倒污水、擅自采摘花果、刻划或者折损树木的,由有关部门责令改

正,并依法给予处罚。

**第五十二条** 违反本条例第三十三条规定,擅自进行开(围)垦湿地、挖砂、取土、开矿、烧荒、捕捞等活动的,其他法律、法规已经规定处罚的,有关部门应当依法给予处罚;其他法律、法规未规定处罚的,有关部门应当责令停止违法行为,限期恢复原状或者采取其他补救措施,可处以二千元以上五万元以下罚款;造成严重后果的,处以五万元以上五十万元以下罚款。

**第五十三条** 违反本条例第三十九条第二款、第四十条第一款规定,擅自占用或者改变湿地用途的,由湿地行政主管部门责令限期恢复原状,处以非法占用或者改变用途湿地每平方米一百元以上二百元以下罚款。

**第五十四条** 违反本条例第四十条第二款

规定,临时占用湿地期限届满后,用地单位未按照湿地恢复方案及时恢复的,由湿地行政主管部门责令限期恢复;逾期未恢复的,处以未恢复湿地每平方米一百元以上二百元以下罚款。

**第五十五条** 有关部门及其工作人员在湿地保护工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,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。

## 第七章 附则

**第五十六条** 本条例自2021年5月1日起施行。



# 关于《无锡市湿地保护条例》的说明

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上

无锡市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《无锡市湿地保护条例》(以下简称《条例》)已于2020年12月30日由无锡市十六届人大常委会第三十五次会议通过,现提请本次省人大常委会会议审议批准。我受无锡市人大常委会的委托,现就《条例》作如下说明。

## 一、关于湿地保护管理体制

为理顺湿地保护管理体制机制,明确各方职责,《条例》建立政府统一领导、主管部门监督管理、相关部门分工协作、社会共同参与的工作机制。一是明确政府责任。规定市、县级市、区人民政府应当加强湿地保护工作的领导,将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划;市、县级市人民政府应当成立湿地保护委员会,研究、协调湿地保护工作中的重大事项。二是厘清政府有关部门责任。规定市、县级市、区湿地行政主管部门负责本行政区域内湿地保护工作的组织、协调、指导和监督,具体负责湿地保护和管理;水利、农业农村、生态环境等有关部门按照各自职责共同做好湿地保护工作。三是推动社会参与。为提高全社会的湿地保护意识,规定政府及其有关部门、新闻媒体、学校应当加强湿地保护宣传教育,同时,明确每年四月的第三周为无锡市湿地保护宣传周;鼓励单位和个人参与湿地保护公益事业。

## 二、关于湿地保护规划

湿地保护需强化规划引领,在统一规划布局

下,开展湿地保护和管理。一是为编制科学、合理、规范的湿地保护规划,《条例》明确了湿地保护规划的编制程序、编制要求以及修改或者调整的程序,同时规定市、县级市、区人民政府对湿地保护规划的实施情况进行监督检查。二是明确名录管理和分级保护制度,将湿地划分为国家重要湿地、省级重要湿地、市级重要湿地、一般湿地,并以湿地名录予以确定,同时规定了市级重要湿地和一般湿地认定程序和认定条件。三是为突显无锡地处江南水乡、小微型湿地密布的特点,根据省有关规定,规定面积小于八公顷的湖泊湿地、沼泽湿地、库塘湿地,以及宽度十米以下、长度五千米以下的河流湿地,作为小微湿地管理。

## 三、关于湿地保护方式

为严格执行生态保护红线制度,对湿地实施全面保护,《条例》单设一章规定湿地保护的具体方式。一是根据上位法规定,采取设立湿地自然保护区、湿地公园、湿地保护小区等形式对湿地进行保护;对本市具有特殊保护价值的湿地,可以申请设立湿地自然保护区;同时,规定对小微湿地的保护范围、保护措施、保护标准由市湿地行政主管部门制定,经市湿地保护委员会讨论后,报市人民政府批准并公布实施。二是对退化和遭破坏的湿地,规定了湿地行政主管部门督促修复的职责,遭人为破坏的湿地无法原地原样修复的,可以进行异地替代性修复,明确湿地修复应当符合有关标准和技术规范。同时,规定

支持农村集体经济组织及其成员在集体土地上修复或者建设湿地。三是加强湿地综合保护,加强湿地内野生动物、鸟类栖息地的保护,建立湿地生态补水协调机制,设置湿地保护界标,开展自然教育活动。四是严格规定禁止行为,通过列举的方式明确湿地内一般禁止行为及重要湿地内的禁止行为,使条例保护更具有针对性。

#### 四、关于湿地保护利用

在对湿地资源全面保护的同时,《条例》规定了对湿地资源合理利用的具体措施。《条例》首先明确湿地利用的原则,即确保湿地面积不减少、生态功能不受损、湿地资源再生能力不受影响,符合湿地保护规划。其次,为促进湿地资源的合理利用,《条例》规定政府应当统筹协调湿地内的基础设施和公共服务设施建设,农业农村和湿地行政主管部门对农业生产和经营活动利用湿地的,应当给予指导,提供技术支持。鼓励和支持合理利用湿地资源提供生态服务产品,打造无锡湿地文化品牌。最后,为严格对湿地利用的管理,规范征占用湿地行为,条例分别对占用、征收湿地和临时占用湿地情况进行了规定。对于纳入生态保护红线范围的湿地,禁止不符合主体功能定位的各类开发活动,禁止任意改变用途;对于确需占用、征收生态保护红线范围以外的湿地或者改变用途,以及依法临时占用湿地的,有关主管部门在办理相关手续时,应当征求相应湿地行政主管部门意见。

#### 五、关于监督管理

为了落实《条例》有关规定,强化执行刚性,《条例》对湿地保护工作监督管理的有关内容作

了明确。一是建立考核制度和执法协作机制。规定市、县级市、区人民政府应当建立和完善湿地保护工作考核制度,将湿地工作纳入生态文明建设综合评价考核体系;组织建立湿地执法协作机制,依法查处侵占、破坏湿地的违法行为。要求镇人民政府、街道办事处以及村民委员会、居民委员会对破坏湿地的行为应当及时劝阻、制止,并报告有关部门。二是加强湿地数据管理。规定政府有关部门应当按照职责对湿地进行动态监测,湿地监测信息互通共享,有关监测结果定期向社会公布;湿地行政主管部门应当会同有关部门建立湿地资源数据库,定期组织开展湿地资源调查。三是加强应急和日常管理。明确湿地行政主管部门制定湿地保护应急预案并定期组织演练;要求湿地管理责任单位应当加强湿地日常管理;明确对举报侵占、破坏湿地生态环境的,有关部门应当及时处理并将处理结果告知举报人。四是健全生态补偿制度规定。规定对因承担重要湿地生态保护责任而使经济发展受到一定限制的区域有关组织和个人,由政府按照规定给予补偿。

#### 六、关于法律责任

为增强法规执行效果,《条例》设置了相应法律责任。一是与其他法律法规衔接,明确“违反本条例规定,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。”二是根据上位法的规定,对条例规定的有关禁止行为,规定相应的处罚。三是明确湿地保护管理部门及其工作人员违法行为的处罚。

以上说明,连同《条例》,请予审议。

# 关于《无锡市湿地保护条例》审议意见的报告

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《无锡市湿地保护条例》(以下简称条例)已经无锡市十六届人大常委会第三十五次会议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该条例通过前进行了初步审查,征求了省有关单位和相关立法咨询专家的意见,并与无锡市人大常委会法工委进行了沟通,提出了修改意见和建议,无锡市人大常委会已作了相应修改。12月30日,省人大法制委员会召开全体会议对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下:

为了加强湿地保护,促进湿地资源可持续利

用,推进生态文明建设,无锡市人大常委会根据国家 and 省有关规定,结合本地实际制定条例十分必要。条例围绕湿地保护规划、湿地保护方式、湿地保护利用、监督管理和法律责任等方面作了具体规定,内容较为全面,具有较强的针对性和可操作性。

该条例同宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不相抵触,建议本次常委会会议审议批准。

以上报告,请审议。

# 徐州市文明行为促进条例

(2020年12月31日徐州市第十六届人民代表大会常务委员会第四十次会议通过2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 重点倡导和规范的文明行为
- 第三章 鼓励与支持
- 第四章 保障与监督
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了培育和践行社会主义核心价值观,引导和规范公民行为,提升公民文明素养和社会文明水平,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内的文明行为促进工作,适用本条例。

本条例所称文明行为,是指遵守宪法和法律、法规规定,体现社会主义核心价值观,符合社会主义道德要求,维护公序良俗,引领社会风尚,推动新时代社会文明进步的行为。

**第三条** 文明行为促进工作应当弘扬有情有义、诚实守信、开明开放、创业创新的徐州精神,建设整洁环保的生活环境、便捷高效的服务体系、规范有序的社会秩序。

**第四条** 文明行为促进工作应当完善党委统一领导、政府组织实施、各方分工负责、社会积

极参与的工作机制,坚持规范、倡导、鼓励、奖惩并举、重在养成的原则。

**第五条** 市、县(市)、区人民政府应当将文明行为促进工作纳入国民经济和社会发展规划,明确工作目标、任务和要求,将文明行为促进工作经费纳入年度财政预算。

**第六条** 市、县(市)、区精神文明建设指导委员会统筹推进本行政区域内的文明行为促进工作。

市、县(市)、区精神文明建设指导委员会工作机构具体负责本行政区域内文明行为促进工作的指导、协调和督促、检查,并定期对本条例的实施情况进行评估和通报。

**第七条** 市、县(市)、区人民政府工作部门应当按照各自职责做好文明行为促进工作。

开发区管理机构应当按照政府规定的职责,做好文明行为促进工作。

镇人民政府、街道办事处应当按照确定的职责,做好文明行为促进工作。

村(居)民委员会应当加强文明行为宣传和引导,协助做好文明行为促进工作。

**第八条** 国家机关、企事业单位、人民团体以及其他组织和公民应当积极参与文明行为促进工作。

国家工作人员、人大代表、政协委员、社会公众人物、先进模范人物等应当在文明行为促进工

作中发挥表率作用。

## 第二章 重点倡导和规范的文明行为

### 第九条 倡导下列文明行为：

(一)遵守公共礼仪,言行举止文明,着装整洁得体;

(二)适量点餐、取餐,饮酒、劝酒适度,聚餐使用公筷公勺;

(三)乘坐公共交通工具自觉排队,主动为需要照顾的乘客让座;

(四)外出旅行时尊重当地风俗习惯、传统文化和宗教信仰;

(五)邻里之间团结互助,和睦共处,维护公共空间秩序,爱护公共环境;

(六)遵守职业道德,爱岗敬业、诚实守信、办事公道、奉献社会;

(七)树立良好家风,勤俭持家、敬老爱幼,营造平等、和睦的家庭氛围;

(八)摒弃陈规陋习,抵制攀比之风,节俭办理婚丧祭事宜;

(九)诚信经营、公平竞争、文明服务,自觉履行法定和约定义务,保障消费者合法权益;

(十)践行低碳、绿色生活方式,减少日常生活废弃物对环境造成的危害;

(十一)其他有利于提高社会文明程度的行为。

**第十条** 公民应当牢固树立国家观念,爱党爱国爱社会主义,维护国家安全、荣誉和利益,维护国家统一和民族团结;积极参与爱国主义教育实践活动,尊重和爱护国旗,正确使用国徽,规范奏唱、播放和使用国歌。

**第十一条** 公民应当维护公共秩序,遵守下列行为规范:

(一)遵守经营服务者设置的引导标识,依次

排队;

(二)合理选择场地和时间开展广场舞、健步走等娱乐、健身活动,控制音量,避免干扰他人;

(三)经营活动避免妨碍公共秩序和公共交通;

(四)观看电影、文艺演出、体育比赛等注重观赏礼仪,服从现场管理;

(五)乘坐公共交通工具、电梯先出后进,使用楼梯、自动扶梯时靠其右侧上下;

(六)在公共场所使用电子设备时避免外放声音干扰他人;

(七)其他维护公共秩序的行为规范。

**第十二条** 公民应当维护公共环境卫生,遵守下列行为规范:

(一)不随地吐痰、便溺,不乱扔垃圾、杂物;

(二)在公共场所指定位置发布信息,不随意涂写、刻画、张贴;

(三)爱护公共环境卫生设施;

(四)在公共场所咳嗽、打喷嚏时遮掩口鼻,患有流行性感冒等传染性呼吸道疾病时佩戴口罩;

(五)患有传染病时,依照有关规定配合实施相关检验、隔离治疗等措施,如实提供有关情况;

(六)在非禁止吸烟的场所吸烟时合理避开他人;

(七)其他维护公共环境卫生的行为规范。

**第十三条** 公民应当维护社区公共文明,遵守下列行为规范:

(一)合理使用共用区域,不占用公共空间,不违法搭建(构)筑物;

(二)爱护公共座椅、健身器材、绿化带、车位等公共设施,不乱拉绳晾晒;

(三)按车位停放车辆,为他人预留空间,不占用或者堵塞消防通道,不设置地桩、地锁毁坏车位或者摆放物品圈占车位;



(四)装饰装修时控制噪声、粉尘以及施工时间,避免或者减轻对他人生活的干扰;

(五)利用合法、安全的充电设施为电动汽车、电动摩托车、电动三轮车和电动自行车等充电;

(六)其他维护社区公共文明的行为规范。

**第十四条** 公民应当文明生活,遵守下列行为规范:

(一)婚礼喜庆活动遵守城市市容和交通管理等规定,禁止从事违背公序良俗,侵犯他人人格尊严、权益的行为;

(二)丧事祭奠活动应当维护公共秩序和公共卫生安全,禁止进行淫秽、色情表演;

(三)不在建筑物的阳台外、窗外、屋顶、平台、外走廊等空间吊挂、堆放物品,不从建筑物中抛掷物品;

(四)遵守饲养宠物的有关规定,不妨碍他人生活,不遗弃宠物,养犬出户应当束犬链,及时清理排泄物;

(五)依法定点、分类投放生活垃圾;

(六)不参与色情、赌博、涉毒、封建迷信、邪教、非法宗教及其他低俗活动;

(七)不酗酒滋事;

(八)增强国防意识,保护军事设施,关怀、尊重军人及其家属,自觉遵守、执行军人及其家属优待规定;

(九)不得以侮辱、诽谤或者其他方式侵害英雄烈士等的姓名、肖像、名誉、荣誉,不得破坏、污损英雄烈士纪念设施;

(十)其他文明生活的行为规范。

**第十五条** 公民应当文明出行,遵守下列行为规范:

(一)乘坐公共交通工具时不抢座、霸座,不嬉戏、打闹、拉扯等影响驾驶人安全驾驶;

(二)按照道路交通安全管理规定驾驶车辆、

使用灯光,不加塞抢行,不随意变道、穿插、超车,不向车外抛撒物品,不以瞬间提速等方式制造噪声;

(三)驾驶机动车行经人行横道时主动礼让行人,遇有执行紧急任务的警车、消防车、救护车、工程抢险车时主动让行;

(四)步行时在人行道内行走,没有人行道的靠路边行走,不随意横穿道路,不跨越、倚坐道路隔离设施,通过路口或者横穿道路时不浏览、操作电子设备,不嬉戏打闹;

(五)不擅自设置、占用、涂改道路停车泊位,不在道路两侧擅自设置地桩、接坡等障碍物;

(六)其他文明出行的行为规范。

**第十六条** 公民应当文明旅游,遵守下列行为规范:

(一)服从景区、景点引导、管理,不从事危及人身财产安全的活动;

(二)不破坏、毁损文物古迹、风景名胜等旅游资源;

(三)爱护景区、景点公共设施和花草树木,不采摘花果,不攀花折枝;

(四)出境旅游自觉维护国家荣誉,不从事有损国家形象的行为;

(五)其他文明旅游的行为规范。

**第十七条** 公民应当文明就医,尊重医学规律和医务人员,配合开展诊疗活动,不得侮辱、谩骂、威胁、殴打、挟持医务人员;通过合法途径处理医疗纠纷,不得在医疗场所寻衅滋事、聚众闹事。

**第十八条** 公民应当文明上网,不得编造、发布和传播虚假信息、低俗淫秽信息以及损害他人合法权益的信息,不得利用网络扰乱社会秩序。

**第十九条** 市场经营者应当文明经营,遵守下列行为规范:

- (一)不得作虚假或者引人误解的宣传;
- (二)不得价格欺诈;
- (三)不得强迫交易;
- (四)不得制假,不得售卖假冒伪劣产品;
- (五)不得提供低俗、淫秽、色情等文化娱乐产品和服务;
- (六)不得泄露顾客个人信息;
- (七)其他文明经营的行为规范。

### 第三章 鼓励与支持

**第二十条** 市、县(市)、区人民政府应当对在文明行为促进中做出突出贡献的单位和个人给予表彰奖励。

**第二十一条** 鼓励和支持公民参加扶贫、济困、助学、助医、环保、赈灾等慈善公益活动。

**第二十二条** 鼓励和支持公民参加志愿服务活动、依法设立志愿服务组织。

市、县(市)、区人民政府应当建立志愿服务保障和激励机制,有关部门和单位应当搭建志愿服务需求方与提供方对接平台,为志愿者和志愿服务组织开展志愿服务活动提供必要的便利和保障,维护志愿者和志愿服务组织的合法权益。

**第二十三条** 市、县(市)、区人民政府及其有关部门应当依照法律、法规和国家规定对见义勇为人员予以奖励,并为见义勇为人员及其近亲属提供法律援助和生活保障。

**第二十四条** 鼓励和支持公民无偿献血、捐献造血干细胞或者遗体、人体组织、器官。

尊重、保护捐献人的捐献意愿、捐献行为和人格尊严,依法保护其合法权利。

**第二十五条** 鼓励公民为需要急救的人员拨打急救电话呼救,并提供必要帮助。

鼓励在人口密集的公共场所设置自动体外除颤器等急救设备。

鼓励具备急救技能的公民,为需要急救的人员实施紧急现场救护。

红十字会组织应当开展社会化救护培训,提升公民救护能力。

**第二十六条** 鼓励和支持国家机关、企业事业单位和其他组织为环卫工人、快递从业人员和其他需要帮助的户外工作人员提供饮用水、加热饭菜、遮风避雨等便利服务。

**第二十七条** 鼓励和支持地铁、公共汽车、出租车等公共交通工具采取播放音视频、张贴标语等方式宣传介绍文明行为规范。

**第二十八条** 鼓励国家机关、企业事业单位和其他组织利用爱心公园、好人广场、荣誉墙、公益广告栏等场所和设施,开展公民道德修养、法治意识、身心健康主题宣传教育。

### 第四章 保障与监督

**第二十九条** 下列与文明行为规范和倡导工作有关的基础设施应当完好:

- (一)公共交通站台、站点配套设施,道路监控系统,信号灯和交通标志标线等设施;
- (二)非机动车道、人行横道、缘石坡道、过街天桥、地下通道、停车泊位等设施;
- (三)盲道、轮椅坡道、无障碍卫生间、无障碍电梯、无障碍停车位等设施;
- (四)公共座椅、健身器材、绿化照明、充电桩等设施;
- (五)公共厕所、垃圾分类收集存放清运等设施 and 指引标识;
- (六)行政区划、自然地理、居住小区、街道、楼宇、门牌等地名指引标识;
- (七)广告栏、宣传栏等公益广告宣传设施和文明标识标志;
- (八)其他与文明行为规范和倡导有关的

设施。

前款规定设施的管理单位应当加强日常检查,保证设施完好、整洁有序、使用正常。

**第三十条** 县(市)区、镇(街道)、村(社区)应当成立新时代文明实践中心、所、站。

城乡社区、公共文化体育设施、机场、车站、政务大厅、医院、景区景点、商业大街等公共场所应当设立志愿服务标准化站点。

机场、车站、政务大厅、医院、景区景点、大型商场等公共场所应当设立母婴室,有条件的应当设置第三卫生间。

**第三十一条** 市、县(市)、区人民政府应当根据文明行为促进工作的实际需要和相关行政主管部门的职责,建立由各相关行政主管部门共同参与、协同配合的违法行为信息共享和执法合作工作机制。

**第三十二条** 行政执法部门应当加强人员培训与管理,执法人员应当规范执法、文明执法,做到仪容整洁、语言文明。

**第三十三条** 政务服务管理单位应当按照文明服务规范,公开服务承诺,公示办事流程,实行审批服务内循环,健全完善政务服务评价制度和投诉处理机制。

**第三十四条** 企业事业单位和其他社会组织应当根据法律法规和本条例规定,将文明行为规范纳入职业规范要求,并做好相应入职培训、岗位培训。

**第三十五条** 各类教育机构应当将文明行为规范纳入教育教学内容,培养师生的文明习惯和文明风气。

**第三十六条** 承担文明行为促进工作职责的有关行政主管部门和单位,可以聘请文明行为

义务劝导员、监督员,协助做好文明行为宣传、教育和不文明行为制止、纠正等工作。

**第三十七条** 任何单位和个人有权对不文明行为进行劝阻、制止、举报、投诉,相关部门应当及时处理。

**第三十八条** 报刊、广播、电视、网络等公共媒体应当加强对文明行为的宣传引导,对先进事迹进行宣传褒扬。

**第三十九条** 有关部门应当依法将文明行为信息和不文明行为信息录入公共信用信息系统。

## 第五章 法律责任

**第四十条** 违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第四十一条** 采取威胁、侮辱、殴打等方式打击报复劝阻人、举报人、投诉人,构成违反治安管理行为的,由公安机关依法处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第四十二条** 相关单位及其工作人员在文明行为促进工作中滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守或者有其他不履行、不正确履行职责行为的,由有权机关责令改正,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

**第四十三条** 本条例自2021年3月1日起施行。

# 关于《徐州市文明行为促进条例》的说明

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上

徐州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《徐州市文明行为促进条例》(以下简称《条例》)已由徐州市十六届人大常委会第四十次会议于2020年12月31日审议通过，现提请本次省人大常委会会议审议批准。现就《条例》主要内容作如下说明：

《条例》共六章，四十三条，分为总则、重点倡导和规范的文明行为、鼓励和支持、保障和监督、法律责任和附则。

## 一、关于倡导性规范与义务性规范的区分

文明行为促进立法要求将道德领域、公德领域的规范上升为法规，但究其根本，很多行为仍属于私人自治的领域。不宜将本应自治的行为作出义务性规范，如果确需规范，应调整表述角度，作为倡导性规范加以明确。倡导性规范与义务性规范有本质区别：其从个人意志的角度作出表述，希望当事人能够主动采纳法规所推崇的积极行为模式。与之相对应，义务性规范一是为法律、法规所禁止的行为；二是虽然没有为法律、法规所禁止，但不良行为对社会公共利益造成了严重不良影响，行为的选择权已经超出了个人意思自治的范围，加以约束的社会收益明显超越由此带来的损失。因此，对倡导性规范和义务性规范加以区分，从条例草案原“基本行为规范”一章中提炼归纳出倡导性较强的规范共十一项，归纳为一条，作为条例第九条。

## 二、关于文明行为规范列举的有限性

条例草案第二章原标题为“基本行为规范”，表述不够周延。道德规范来自社会生活，显然是无法被完全列举的。文明行为规范既有纯粹的道德规范，也有道德规范与法律规范重合的情况。作为地方性法规，只能按照立法目的对希望规范的事项作出重点列举。另外，倡导性规范与义务性规范在适用范围、表达方式、立法主旨上有明显区别，此处也应分别表述。因此，将条例第二章标题表述为“重点倡导和规范的文明行为”。

## 三、关于徐州城市精神的体现

作为地方性法规，体现本地特色是应有之义。然而，从消极角度规范本地特有的不文明行为，一是难于查证列举，二是随着文明城市建设的加速，城市文明面貌有本质提升，规范亦有快速过时风险。但从宏观角度，以城市精神加持文明规范，有助于体现立法主旨，弘扬立法正能量。因此，增加一条作为第三条，表述为：“文明行为促进工作应当弘扬有情有义、诚实守信、开明开放、创业创新的徐州精神，建设整洁环保的生活环境、便捷高效的服务体系、规范有序的社会秩序。”

## 四、关于加强文明行为规范的针对性和有效性

公共秩序方面，公共场所外放电子设备，一直是广大市民反映较为集中的不文明行为。2020年4月施行的《城市轨道交通客运组织与服务管



理办法》，首次在部委规章的层面对此作出明确禁止，因此，条例第十一条增加一项表述为：“在公共场所使用电子设备时应当避免外放声音干扰他人”。

公共卫生方面，本次疫情为社会各界在传染病防控方面敲响了警钟，根据《最高人民法院、最高人民检察院关于办理妨害预防、控制突发传染病疫情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问题的解释》规定，过失造成传染病传播，情节严重，危害公共安全的，按照过失以危险方法危害公共安全罪定罪处罚。可见，患有传染性疾病时，公民有配合相关部门检验和隔离的法定义务；作为防疫的延伸措施，遮掩口鼻与佩戴口罩，虽无上位法直接规定，却在本次疫情防控中起到重要作用，其为公民增加的义务适当，而增进的公共利益十分重要。因此条例第十二条增加第四、五项作为防疫措施。

文明生活方面，公民生活方式的文明促进是一个缓慢渐进的过程，要充分考虑社会发展的规律，不宜对公民生活方式作出超出社会一般认知的义务性规范。因此，将生活中出现的违背善良习俗（婚闹、淫秽表演）、败坏社会风气（破坏英烈纪念设施）、影响邻里和谐（飞线充电）等作为条例第十三条第五项，第十四条第一、二、九项的新增内容。

文明交通方面，噪音与市民横穿道路问题突出，应予规范。随着社会的发展，一些性能车辆故意急加速引起的所谓“炸街”噪音，严重干扰市民正常工作生活，比照《江苏省环境噪声污染防治条例》中“社会生活噪声污染防治”一章的立法意图，需要上升为义务性规范。公民横穿道路时，已经成为道路交通的重要参与者，负有保障公共交通顺畅的义务。因此，将“不以瞬间提速等方式制造噪声”“通过路口或者横穿道路时不浏览、操作电子设备，嬉戏打闹”作为条例第十五条第二、四

项新增规定。

## 五、关于文明行为鼓励和支持措施

文明行为鼓励和支持措施如志愿服务、见义勇为、医学捐献等，需要更加切实有力，并加强可操作性。志愿服务的需求方与提供方建立良好的沟通和配合，才能更好促进志愿服务开展，根据《江苏省志愿服务条例》第六、七、十六条有关内容和立法精神，修改稿在第二十二条中增加表述“有关部门和单位应当搭建志愿服务需求方与提供方对接平台”；《江苏省奖励和保护见义勇为人员条例》有关条款对见义勇为行为及其近亲属规定了法律援助措施，在生活保障方面规定了见义勇为为致孤人员的保障，以及在就业、住房、乘车等优待措施。因此，在修改稿第二十三条增加表述为：“市、县（市）、区人民政府及其有关部门应当依照法律、法规和国家规定对见义勇为人员予以奖励，并为见义勇为人员及其近亲属提供法律援助和生活保障”；在医疗捐献中，公民的捐献意愿、捐献行为和人格权益，不仅应该受到鼓励，更应该得到尊重和保护，对待善举，尊重和成全是最好的做法，因此，条例第二十四条第二款表述为“尊重、保护捐献人的捐献意愿、捐献行为和人格尊严，依法保护其合法权益”。

## 六、关于公共信用管理

文明行为信息录入相应信用系统，对促进广大市民积极响应文明行为促进工作具有重要意义，但录入行为种类必须法定，以免造成不必要的混乱；另一方面，关于条例草案中涉及的依据文明行为信息，应当如何在公共服务上给予特殊对待，可以暂时不做规定，待条件成熟后再予以规范。因此，将草案第二十九条删除，条例第三十九条表述为：有关部门应当依法将文明行为信息和不文明行为信息录入公共信用信息系统。

## 七、关于法律责任

文明行为规范包罗万象，相应的处罚规定分



布在各个法律、法规中,本条例不宜一一列举。对违反本条例中规范的行为,涉及违法的,按照已有的法律、法规规定处理,以便有效保障法律、法规执行的稳定性。因此,将草案四十一至四十五

条删除,保留第四十条:“违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定”。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《徐州市文明行为促进条例》 审议意见的报告

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《徐州市文明行为促进条例》(以下简称条例)已由徐州市第十六届人民代表大会常务委员会第四十次会议审议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该条例通过前进行了初步审查,征求了省人大社会委和省文明办、网信办、司法厅、财政厅、住建厅、教育厅、卫健委、公安厅、文化旅游厅、生态环境厅、市场监督管理局等相关单位的意见,并与徐州市人大常委会法工委进行了沟通,提出了修改意见和建议,徐州市人大常委会已作了相应修改。2020年12月30日,省人大法制委员会召开全体会议对该条例进

行了审议。现将审议意见报告如下：

为了培育和践行社会主义核心价值观,引导和规范公民行为,提升公民文明素养和社会文明水平,徐州市人大常委会结合本地实际,制定文明行为促进条例,十分必要。条例对文明行为规范、不文明行为治理、激励与保障、法律责任等作了一系列具体规定,具有较强的针对性和可操作性。

该条例同宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不相抵触,建议提请本次常委会会议审议批准。

以上报告,请审议。

# 常州市焦溪古镇保护条例

(2020年12月17日常州市第十六届人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 规划与管理
- 第三章 维护与修缮
- 第四章 传承与利用
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强对焦溪古镇的保护,传承地方优秀历史文化遗产,彰显江南水乡特色,根据《中华人民共和国文物保护法》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 焦溪古镇的保护和管理,适用本条例。

**第三条** 焦溪古镇保护应当遵循科学规划、严格保护、合理利用、依法管理的原则,保持和延续古镇的传统格局和历史风貌,维护其真实性和完整性。

**第四条** 市人民政府应当加强对焦溪古镇保护工作的领导,协调解决古镇保护中的重大问题,统筹相关资金用于古镇保护工作。

天宁区人民政府负责焦溪古镇的保护和监督管理工作,将古镇保护纳入国民经济和社会发展规划,并提供政策支持和资金保障。

焦溪古镇所在地镇人民政府按照本条例和有关规定履行古镇保护的相关职责。

**第五条** 市、天宁区文化主管部门负责焦溪古镇文化遗产保护的监督管理工作。

市规划主管部门负责焦溪古镇保护规划的监督管理工作。

市、天宁区住房和城乡建设、财政、城市管理、公安、生态环境、交通运输、水利、应急管理、市场监督管理、消防救援等主管部门和机构按照各自职责,做好焦溪古镇保护的相关工作。

**第六条** 焦溪古镇保护机构(以下简称古镇保护机构)具体负责下列工作:

- (一)执行焦溪古镇保护规划;
- (二)建立古镇保护对象档案;
- (三)组织实施古镇维护修缮计划;
- (四)建立古镇保护监测系统;
- (五)协调配合有关部门做好古镇市政基础设施、公用设施和园林、绿化、环境卫生、河道管护、古镇容貌等监督管理工作;
- (六)发掘、研究、保护和传承古镇历史文化遗产;
- (七)开展古镇的宣传推广、展览展示和对外交流工作;
- (八)引导支持古镇当地居民、民间组织等参与古镇保护;

(九)开展日常巡查,及时劝阻、制止违反古镇保护规定的行为;

(十)受理对违反古镇保护规定行为的投诉、举报;

(十一)其他保护和管理工作的。

**第七条** 焦溪古镇所在地的村(居)民委员会应当教育和引导当地村(居)民遵守古镇保护规定,参与古镇保护。鼓励将古镇保护的相关内容纳入村规民约、居民公约。

鼓励单位和个人通过出资、捐赠、技术支持、志愿服务、公益性宣传教育等方式参与焦溪古镇保护。

## 第二章 规划与管理

**第八条** 焦溪古镇保护规划应当依法编制,按照规定程序报经批准后向社会公布。

任何单位和个人不得擅自改变保护规划;确需对规划进行调整的,应当按照规定程序报经批准。

**第九条** 焦溪古镇的保护对象包括:

(一)南街、南下塘等历史街巷;

(二)龙溪河等历史河道;

(三)以鹤山为主的自然山水格局和环境;

(四)不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑;

(五)传统桥梁、廊棚、驳岸、码头、水埠、古井等建(构)筑物;

(六)古树名木和古树后备资源;

(七)民风民俗、民间曲艺、民间手工技艺等非物质文化遗产;

(八)历史地名、方言、俚语、老字号、谱牒文化、原住民生活状态;

(九)其他具有历史文化价值的古镇构成要素。

古镇保护机构应当对前款保护对象建立档案,并对保护对象统一制作、悬挂保护标志。对重要的历史环境要素,可以通过在原址设立标识等方式保留历史信息。

**第十条** 焦溪古镇的保护范围依法划分为核心保护范围和建设控制地带。核心保护范围和建设控制地带的划分,应当符合文化遗产的相关保护要求。

核心保护范围即遗产核心区,是焦溪古镇遗产保护的重要区域;建设控制地带即遗产缓冲区,是焦溪古镇遗产保护的风貌协调区域。

天宁区人民政府应当在焦溪古镇的主要出入口设立标示图,在保护范围边界设置标志牌,标识保护范围。

**第十一条** 焦溪古镇遗产核心区应当按照下列要求进行保护:

(一)重点保护古镇的传统格局、街巷肌理、历史水系、建筑群体组合、不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑以及其他体现传统风貌的构成要素;

(二)除新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施外,不得新建、扩建建(构)筑物;

(三)新建、扩建必要的基础设施和公共服务设施,以及对建(构)筑物进行修缮,应当与古镇格局风貌保持一致;

(四)对影响古镇格局风貌的障碍性建筑、道路和其他基础设施,按照古镇保护规划的要求逐步实施改造或者拆除。

**第十二条** 焦溪古镇遗产缓冲区应当按照下列要求进行保护:

(一)延续古镇的传统空间布局和历史风貌特征;

(二)新建、改建、扩建的建(构)筑物,其高度、体量、色彩、形制、空间尺度等应当与古镇历史风貌相协调;

(三)古镇保护规划明确的其他要求。

**第十三条** 焦溪古镇保护范围临近的自然山体应当严格保护,禁止开山采石、毁坏绿化。

**第十四条** 天宁区人民政府应当加强焦溪古镇的水系保护,合理疏浚、恢复重要历史河道,逐步贯通内外水系,持续改善水质。

**第十五条** 在焦溪古镇保护范围内禁止以下行为:

(一)破坏不可移动文物、历史建筑和传统风貌建筑;

(二)擅自占用、填堵、围垦河道;

(三)擅自新建、改建、扩建建(构)筑物;

(四)擅自拆除具有历史文化价值的建(构)筑物门窗、装饰构件等;

(五)擅自设置、移动、涂改、损毁保护标志;

(六)生产、储存爆炸性、易燃性、放射性、毒性、腐蚀性物品;

(七)私拉乱接电气线路;

(八)燃放烟花爆竹;

(九)在非指定区域摆摊设点;

(十)随意倾倒垃圾、排放污水或者丢弃其他废弃物;

(十一)在主要街道两侧和公共场地随意吊挂、晾晒、堆放物品;

(十二)法律、法规规定的其他影响古镇保护的行为。

**第十六条** 焦溪古镇遗产核心区的消防设施、消防通道应当按照有关消防技术标准和规范设置。确因保护需要,无法按照现行标准和规范设置的,消防救援机构应当会同有关部门和单位制订相应的防火安全保障方案。

消防救援机构应当会同相关部门,指导古镇保护机构在古镇保护范围内进行木结构房屋、电气线路、炉灶等防火改造,设立微型消防站,推广运用电气火灾监控装置和先进电气防火保护技

术等。

鼓励焦溪古镇所在地的单位和村(居)民委员会组建志愿消防队,消防救援机构应当对志愿消防队进行业务指导。

**第十七条** 在焦溪古镇保护范围内不得新设架空线路。设置招牌、广告设施、霓虹灯,安装空调、太阳能设备、遮雨棚等,应当与古镇历史风貌相协调。

古镇保护机构应当在相关部门的指导下组织编制前款设施设备的设置导则。焦溪古镇保护范围内的相关单位和个人应当按照导则进行设置,古镇保护机构应当予以指导。

### 第三章 维护与修缮

**第十八条** 天宁区人民政府应当依据焦溪古镇保护规划,组织对古镇保护范围内的建(构)筑物和设施进行整治,完善市政基础设施和公共服务设施,改善居住环境,提升古镇容貌。

**第十九条** 在焦溪古镇保护范围内开展维护修缮活动,应当符合古镇保护规划要求,不得改变其传统格局和历史风貌,不得损害文化遗产的真实性和完整性。

不可移动文物的维护修缮,按照文物保护的有关法律、法规执行。

修缮历史建筑、传统风貌建筑以及传统驳岸、桥梁、水埠、码头、道路,应当采用原工艺、原材料,延续传统风貌。无法使用原工艺、原材料修缮的,应当标注或者记录修缮信息。

**第二十条** 天宁区人民政府应当组织规划、文化主管部门和古镇保护机构依法明确焦溪古镇保护范围内不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑的保护责任人,并书面告知其保护责任和相应的权益。保护责任人应当按照要求履行日常维护、安全管理、及时修缮等责任。



**第二十一条** 古镇保护机构应当在规划、住房和城乡建设、文化等主管部门的指导下,根据焦溪古镇保护规划的要求,组织编制古镇保护范围内建(构)筑物的修缮导则,明确具体修缮要求,经专家论证后公布。

保护责任人应当按照修缮导则的要求进行修缮、装饰,古镇保护机构应当根据修缮导则对修缮、装饰活动进行指导。

**第二十二条** 在焦溪古镇保护范围内对建(构)筑物进行修缮、装饰,应当提前书面告知古镇保护机构;需要办理审批手续的,应当依法办理。

**第二十三条** 非国有的不可移动文物、历史建筑 and 传统风貌建筑的保护责任人,按照规定进行维护修缮的,应当给予维护修缮补助。

**第二十四条** 古镇保护机构发现不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑有损毁危险的,应当及时通知保护责任人修缮;情况紧急的,应当协同文化、住房和城乡建设等主管部门进行排险。

#### 第四章 传承与利用

**第二十五条** 古镇保护机构应当加强黄石半墙营造工艺等焦溪古镇非物质文化遗产的传承,引导本市非物质文化遗产项目入驻古镇。

**第二十六条** 天宁区人民政府和焦溪古镇所在地镇人民政府可以通过就业指导、技能培训、租金减免和经费补助等方式,鼓励当地居民在古镇继续居住、就业和创业,延续古镇的传统文化生活业态。

**第二十七条** 鼓励合理利用焦溪古镇文化遗产资源发展旅游业。古镇的旅游发展应当符合保护规划和自身特点,避免对遗产保护和当地居民生活产生不利影响。

**第二十八条** 鼓励、支持单位和个人在焦溪古镇开展下列活动:

- (一)开办博物馆、陈列馆、纪念馆等;
- (二)举办民俗、民间曲艺等表演活动;
- (三)展示、经营传统手工业;
- (四)经营传统特色食品、民宿客栈等;
- (五)进行风俗民情、传统技艺等方面的研究发掘;
- (六)其他保护性利用活动。

鼓励通过文化创意等产品的设计开发,展示焦溪古镇独特的遗产价值和文化内涵。

**第二十九条** 天宁区人民政府应当定期公布焦溪古镇鼓励发展的经营项目目录,引导古镇商业等业态合理布局。

对严重污染环境、危及历史文化遗产安全、破坏环境风貌的单位和个人,应当依法责令其限期治理、改正、转产或者搬迁。

**第三十条** 在焦溪古镇保护范围内开展生产经营以及商业、文化等活动,应当符合古镇保护规划的要求,遵守古镇保护的有关规定。焦溪古镇所在地镇人民政府应当加强对生产经营者和活动举办者的指导和监督。

#### 第五章 法律责任

**第三十一条** 对违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

本条例规定的行政处罚,按照相对集中行政处罚权的规定应当由其他执法主体实施的,按照相关规定执行。

**第三十二条** 违反本条例第十五条第九项规定,在非指定区域摆摊设点的,由城市管理部门责令停止违法行为;拒不改正的,处五十元以上五百元以下罚款。

**第三十三条** 违反本条例第十七条规定,未

按照导则设置相关设施设备,对焦溪古镇历史风貌造成破坏的,由城市管理部门责令限期改正;逾期不改正的,处一百元以上一千元以下罚款。

**第三十四条** 违反本条例规定,国家工作人员在焦溪古镇保护工作中滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追

究刑事责任。

## 第六章 附则

**第三十五条** 本条例自 2021 年 5 月 1 日起施行。

# 关于《常州市焦溪古镇保护条例》的说明

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上

常州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《常州市焦溪古镇保护条例》(以下简称《条例》),已由常州市第十六届人大常委会第二十九次会议于2020年12月17日审议通过,现提请本次省人大常委会会议审议批准。现就《条例》主要内容作如下说明:

条例共六章三十五条,包括总则、规划与管理、维护与修缮、传承与利用、法律责任和附则。主要内容及制度设计如下:

## 一、关于古镇管理体制

古镇的有效保护和健康发展需要各级政府的保障支持。条例将政府的保护职责放在首要位置,在第四条明确市人民政府协调解决焦溪古镇保护中的重大问题,统筹相关资金用于古镇保护工作;天宁区人民政府为焦溪古镇保护提供政策支持 and 资金保障;明确了文化、规划和其他主管部门、焦溪古镇所在地镇人民政府的相关职责。为了强化古镇的日常保护和管理,条例进一步明确了已设立的古镇保护机构的具体职责,在第六条列举了古镇保护机构执行古镇保护规划、建立保护对象档案、组织实施古镇维护修缮计划、协调配合有关部门做好监督管理工作、开展宣传推广和对外交流、开展日常巡查、受理投诉举报等职责。

## 二、关于保护范围

按照焦溪古镇现行的保护规划,条例第十条规定古镇保护范围依法划分为核心保护范围和

建设控制地带,核心保护范围和建设控制地带的划分应当符合文化遗产的相关保护要求。鉴于焦溪古镇正在申请世界文化遗产,条例同时明确了核心保护范围即遗产核心区,建设控制地带即遗产缓冲区,古镇具体的保护区域界限将根据依法编制的保护规划进行划定。

## 三、关于保护管理制度

条例进一步细化了古镇的保护要求和保护措施,对古镇保护范围内的相关活动进行了规范。一是根据古镇的实际保护需求,明确了各类保护对象,并要求建立相关保护档案;二是分别明确了古镇遗产核心区、遗产缓冲区中建设、改造、风貌控制等方面的保护要求;三是对古镇保护范围内的活动进行规范,在第十五条对破坏建筑、擅自建设、擅自拆除具有历史文化价值的建筑(构)筑物门窗和装饰构件、在非指定区域摆摊设点等多项影响古镇保护的行为作出了禁止性的规定;四是明确了对古镇周边自然山水的保护要求。

## 四、关于古镇消防保护措施

焦溪古镇街巷狭窄,砖木结构房屋较多,条例第十六条围绕强化消防保护措施,消除火灾隐患作出了多方面的规定。在消防规范方面,要求古镇遗产核心区的消防设施、消防通道按照有关消防技术标准和规范设置。无法按照现行标准和规范设置的,由消防救援机构会同有关部门和单位制订相应的防火安全保障方案。在硬件改造方

面,要求消防救援机构指导古镇保护机构进行木结构房屋、电气线路、炉灶等防火改造,设立微型消防站,推广运用电气火灾监控装置和先进电气防火保护技术等。在群众参与方面,鼓励古镇组建志愿消防队,并要求消防救援机构对志愿消防队进行业务指导。

#### 五、关于保护责任人制度

条例与《常州市历史文化名城保护条例》相衔接,完善和细化了保护责任人制度,有效规范了相关保护对象“由谁保护、如何保护”的问题。条例第二十条、第二十一条规定由天宁区人民政府组织相关部门依法明确焦溪古镇保护范围内不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑的保护责任人并书面告知,保护责任人应当按照要求履行日常维护、安全管理、及时修缮等责任,并应当按照修缮导则的要求进行修缮、装饰等活动。同时,第二十三条明确了非国有的不可移动文物、历史建筑和传统风貌建筑的保护责任人,按照规定进行维护修缮的,应当给予维护修缮补助,使其与《常州市历史文化名城保护条例》的内容相衔接。

#### 六、关于维护修缮活动规范

为了保持古镇的历史风貌特征,条例对修缮、装饰等活动作出了要求。一是建立相关标准,在第十七条、第二十一条要求古镇保护机构对修缮、装饰和设置招牌、广告设施、霓虹灯,安装空调、太阳能设备、遮雨棚等编制导则,对相关单位和个人的修缮、设置等活动进行引导规范。二是明确修缮要求,在第十九条要求采用原工艺、原材料进行修缮,延续传统风貌;无法使用原工艺、

原材料修缮的,修缮信息应当标注或者记录。三是明确程序规范,在第二十二规定对建(构)筑物进行修缮、装饰活动的,应当提前书面告知古镇保护机构,需要办理审批手续的应当依法办理。

#### 七、关于历史文化遗产的传承和利用

根据焦溪古镇的自身特点,条例从传承发扬的角度对古镇历史文化遗产的后续利用作出了规范。条例第二十六条、第二十八条鼓励当地居民在古镇继续居住、就业和创业,延续古镇的传统文化生活业态;鼓励开办博物馆、陈列馆、纪念馆,举办民俗等表演活动,经营传统手工业和传统特色食品等,通过合理利用古镇文化遗产资源展示遗产价值和文化内涵。第二十五条、第二十九条明确由古镇保护机构加强古镇非物质文化遗产的传承,由天宁区人民政府定期公布古镇鼓励发展的经营项目目录,引导古镇商业等业态合理布局。

#### 八、关于法律责任

条例规定的禁止行为,绝大多数可以依据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国文物保护法》、国务院《历史文化名城名镇名村保护条例》《常州市历史文化名城保护条例》等法律法规进行处罚。针对古镇日常管理中的突出问题,条例第三十二条、第三十三条对在非指定区域摆摊设点,以及未按照导则在建(构)筑物上设置相关设施设备,对古镇历史风貌造成破坏的行为增设了罚则。

以上说明和《条例》,请予审议。

# 关于《常州市焦溪古镇保护条例》 审议意见的报告

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《常州市焦溪古镇保护条例》(以下简称条例)已经常州市十六届人大常委会第二十九次会议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该条例通过前进行了初步审查,征求了省人大常委会教科文卫委、环资城建委以及省司法厅、文化和旅游厅、发展改革委、公安厅、财政厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅等有关部门、单位以及部分立法咨询专家的意见,并与常州市人大常委会法工委进行了多次沟通,提出了修改意见,常州市人大常委会已作相应修改。2020年12月30日,省人大法制委召开全体会议对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下:

为了加强对焦溪古镇的保护,传承地方优秀历史文化遗产,彰显江南水乡特色,常州市人大常委会结合本地实际,制定该条例十分必要。条例从规划与管理、维护与修缮、传承与利用等方面作出规范,尤其是对古镇保护机构、古镇保护对象及其保护责任人、禁止性行为规范、建(构)筑物修缮要求、鼓励传承利用等作出重点规定。条例从常州市的实际出发,体现了地方特色,具有较强的针对性和可操作性。

该条例同宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不相抵触,建议本次常委会会议审议批准。

以上报告,请审议。



# 江苏南通狼山国家森林公园管理条例

(2020年11月18日南通市第十五届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议批准)

**第一条** 为了加强江苏南通狼山国家森林公园的管理,保护和合理利用森林资源,促进生态文明建设,根据《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国森林法实施条例》等有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 江苏南通狼山国家森林公园(以下简称森林公园)的规划、建设、保护、培育、利用和管理,适用本条例。

**第三条** 森林公园的范围以国务院林业主管部门批准的森林公园总体规划确定的范围为准,由市人民政府向社会公布。

**第四条** 森林公园的管理遵循严格保护、科学规划、统一管理、合理利用、生态为民的原则,实现生态、社会和经济效益协调发展。

**第五条** 市人民政府设立的森林公园管理机构,负责森林公园的建设、保护、培育、利用和日常工作。

林业行政主管部门主管森林公园的监督管理工作。

宗教、公安、财政、自然资源和规划、农业农村、生态环境、住房建设、市政园林、城市管理、水利、文化旅游、卫生健康、应急管理、价格、市场监督管理等有关行政管理部门按照各自职责,依法做好森林公园的监督管理工作。

崇川区人民政府及有关街道办事处等协同做好森林公园的管理工作。

**第六条** 市人民政府应当将森林公园的建设、发展和保护纳入国民经济和社会发展规划,加强对森林公园管理工作的组织领导,协调处理相关事项。

**第七条** 任何单位和个人有保护森林公园资源、设施 and 环境的义务,有权制止、检举破坏森林公园资源、设施 and 环境的行为。森林公园管理机构、有关行政管理部门对举报应当依法处理。

鼓励单位和个人参与森林公园的规划、建设、保护、培育和管理。

**第八条** 森林公园总体规划应当按照规定程序报送审批,并向社会公布。经批准的规划应当严格执行,不得擅自改变,确需修改的,应当依法经原审批机关批准。

**第九条** 森林公园内的建设项目应当符合森林公园总体规划的要求,建设项目的选址、规模、布局、风格、造型、色彩等应当与周边景观、环境相协调。

森林公园生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发建设活动。

建设项目应当依法办理审批手续,有关行政主管部门在审查同意前,应当征求森林公园管理机构的意见。

建设单位、施工单位应当采取措施保护景观和生态环境,施工结束后应当及时清理现场、恢复原貌。

**第十条** 森林公园管理机构应当对森林公园的范围标界立桩,并按照规定使用国家森林公园专用标志。

**第十一条** 森林公园内禁止下列行为:

- (一)毁林开垦、采石、采砂、取土等;
- (二)擅自采折、采挖花草、竹笋、药材等植物;
- (三)非法猎捕、杀害野生动物或者妨碍野生动物生息繁衍;
- (四)刻划或者涂污树木、岩石、文物古迹、建(构)筑物、公共设施;
- (五)燃放烟花爆竹、孔明灯,森林防火期内擅自在防火区野外用火,在非指定区域露天烧烤食品、焚烧香蜡纸烛,在非指定的吸烟区吸烟;
- (六)违规排放废气、废水、生活污水,乱倒垃圾、废渣、废物以及其他污染物;
- (七)在禁止水域游泳、垂钓、捕鱼;
- (八)擅自围、填、堵、截自然水系;
- (九)擅自栽植、放生外来物种;
- (十)擅自摆摊设点、兜售物品;
- (十一)携犬进入封闭区域或者携犬进入开放区域不束牵引绳、不清理宠物粪便;
- (十二)擅自在未开放区域开展野外探险、攀岩等危险活动;
- (十三)违规停放车辆;
- (十四)法律、法规禁止的其他行为。

森林公园内禁止游泳、垂钓、捕鱼的水域,由森林公园管理机构划定并公示。

**第十二条** 森林公园管理机构应当对森林风景资源、古树名木和生物多样性进行调查建档,制定相应的保护措施。

军山南麓生态保育区作为生物多样性核心区域,实行封闭管理,禁止擅自进入。

**第十三条** 森林公园管理机构和有关行政主管部门应当对森林公园内的不可移动文物、历

史建筑等进行登记编号和建档,设置保护设施和宣传教育标志。

**第十四条** 森林公园管理机构、有关行政主管部门应当采取组织义务植树、人工造林、封山育林、景观营造等措施,提高森林公园森林覆盖率。

在森林公园内植树造林,应当主要采用本地适生树种。

**第十五条** 森林公园管理机构和有关行政主管部门应当加强对林业有害生物的监测,采取生物防治为主,生物、化学、物理防治相结合的方式,做好林业有害生物防治。

**第十六条** 森林公园管理机构应当建立健全森林防火责任制度,加强防火宣传和用火管理,建立森林火灾扑救队伍,配备必要的森林防火设施和设备,设置森林防火安全警示标志。

森林公园内的企事业单位和个人应当遵守防火制度,消除火灾隐患。

**第十七条** 在森林公园内开展经营、影视拍摄、文体、科研、教学、标本采集等活动的,应当经森林公园管理机构同意,服从管理,并遵守以下规定:

- (一)在指定区域内开展活动;
- (二)不得破坏景观、绿化、设施;
- (三)不得污染环境;
- (四)活动结束后及时清理现场、恢复原状。

在森林公园内开展活动,需要经有关行政主管部门批准的,依法办理批准手续。

**第十八条** 森林公园管理机构应当制定安全责任制度和应急预案,组织安全培训、应急演练,设置安全、卫生、环保设施和标志,定期对交通、游乐、安全等设施进行检查、保养和维修。

**第十九条** 游客在森林公园景区内范围内应当遵守文明敬香的规定,在指定区域焚烧环保香。

**第二十条** 森林公园管理机构应当优化智能服务和智慧管理系统,建立数字化管理档案,根据森林公园的承载能力对游客流量实施预警管理、预约管理和容量控制。

**第二十一条** 森林公园管理机构应当完善日常巡查和检查制度,与有关行政管理部门建立执法联动机制,依法查处违法行为。

**第二十二条** 违反本条例第十一条第一款规定,有下列行为之一的,由森林公园管理机构责令停止违法行为、恢复原状或者采取其他补救措施,并按照以下规定处罚:

(一)擅自采折、采挖花草、竹笋、药材等植物的,处二十元以上二百元以下罚款。

(二)燃放孔明灯或者在非指定区域焚烧香蜡纸烛的,处二百元以上一千元以下罚款;在非指定的吸烟区吸烟的,处五十元以上五百元以下罚款。

(三)在禁止水域游泳、垂钓的,处五十元以上二百元以下罚款;在禁止水域捕鱼的,没收渔具和渔获物,并处一百元以上五百元以下罚款。

(四)擅自摆摊设点、兜售物品的,处二十元以上二百元以下罚款。

(五)携犬进入封闭区域或者携犬进入开放区域不束牵引绳、不清理宠物粪便,经劝阻教育拒不改正的,处五十元罚款。

(六)擅自在未开放区域开展野外探险、攀岩等危险活动的,处二百元以上二千元以下罚款。

(七)在道路以外违规停放车辆的,机动车处五十元罚款,非机动车处二十元罚款。

违反本条例第十一条第一款第五项规定,森林防火期内擅自在防火区野外用火的,由林业主管部门依法处理。

**第二十三条** 违反本条例第十二条第二款规定,擅自进入军山南麓生态保育区的,由森林公园管理机构责令改正,处一百元以上五百元以下罚款。

**第二十四条** 违反本条例规定的行为,有关法律、法规已有处理规定的,从其规定。

对森林公园内的违法行为,有关行政管理部门可以依法委托森林公园管理机构实施行政处罚。

**第二十五条** 本条例自2021年5月1日起施行。

# 关于《江苏南通狼山国家森林公园管理条例》 的说明

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上  
南通市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《江苏南通狼山国家森林公园管理条例》(以下简称《条例》)已由南通市第十五届人大常委会第三十三次会议于2020年11月18日审议通过,现提请本次省人大常委会审议批准。现就《条例》主要内容作如下说明:

《条例》主要规定了森林公园立法目的、适用范围、管理体制、规划与建设、保护和管理、法律责任等内容。

**一、立法目的、适用范围和管理体制。**《条例》规定,为了加强森林公园的管理,保护和合理利用森林资源,促进生态文明建设,结合本市实际,制定本条例(第一条)。关于适用范围。森林公园的规划、建设、保护、培育、利用和管理,适用本条例。森林公园的范围以国务院林业主管部门批准的森林公园总体规划确定的范围为准,由市人民政府向社会公布(第二条、第三条)。关于管理体制。市人民政府设立的森林公园管理机构,负责森林公园的建设、保护、培育、利用和日常管理工作。林业主管部门主管森林公园的监督管理工作。宗教等有关部门按照各自职责,依法做好监督管理工作。崇川区人民政府及有关街道办事处等协同做好管理工作。市人民政府应当加强对森林公园管理工作的组织领导,协调处理相关事项(第四条至第六条)。

**二、森林公园的规划与建设。**《条例》规定,市

人民政府应当将森林公园的建设、发展和保护纳入国民经济和社会发展规划(第六条)。森林公园总体规划应当按照规定程序报送审批,并向社会公布。经批准的规划应当严格执行,不得擅自改变,确需修改的,应当依法经原审批机关批准(第八条)。森林公园内的建设项目应当符合总体规划的要求,建设项目的选址、规模等应当与周边景观、环境相协调。生态保护红线内严禁不符合主体功能定位的各类开发建设活动。建设项目应当依法办理审批手续,有关行政部门在审查同意前,应当征求森林公园管理机构的意见。建设单位、施工单位应当采取措施保护景观和生态环境,施工结束后应当及时清理现场、恢复原貌(第九条)。

**三、森林公园的保护。**《条例》规定了森林公园内毁林开垦、采石、采砂、取土等禁止行为(第十一条)。关于生物多样性、人文历史保护。森林公园管理机构应当对森林风景资源、古树名木和生物多样性进行调查建档,制定相应的保护措施。军山南麓生态保育区作为生物多样性核心区域,实行封闭管理,禁止擅自进入。森林公园管理机构和有关主管部门应当对不可移动文物、历史建筑等登记编号和建档,设置保护设施和宣传教育标志(第十二条、第十三条)。关于林木保护。森林公园管理机构、有关行政主管部门应当采取组织义务植树等措施,提高森林覆盖率,做好林业

有害生物防治。森林公园管理机构应当建立健全森林防火责任制度。森林公园内的企事业单位和个人应当遵守防火制度,消除火灾隐患(第十四条至第十六条)。

**四、森林公园的管理。**《条例》规定,在森林公园内开展经营、影视拍摄、文体、科研、教学、标本采集等活动的,应当经森林公园管理机构同意,服从管理,并遵守有关规定。需要经有关部门批准的,依法办理批准手续(第十七条)。森林公园管理机构应当制定安全责任制度和应急预案。游客应当遵守文明敬香的规定,在指定区域焚烧环保香(第十八条、第十九条)。森林公园管理机构应当优化智能服务和智慧管理系统,建立数字化管理档案,对游客流量实施预警管理、预约管理和容量控制(第二十条)。森林公园管理机构应当

完善日常巡查和检查制度,与有关部门建立执法联动机制,依法查处违法行为(第二十一条)。

**五、法律责任。**《条例》在不同上位法相抵触的前提下,严格遵循处罚法定、处罚公正、处罚与教育相结合等原则,规定了法律责任。对于擅自采折、采挖花草、竹笋、药材等植物、燃放孔明灯、在非指定区域焚烧香蜡纸烛、在禁止水域游泳、垂钓、擅自进入军山南麓生态保育区等行为,《条例》授权森林公园管理机构实施相关行政处罚(第二十二条、第二十三条)。对森林公园内的违法行为,有关行政管理部门可以依法委托森林公园管理机构实施行政处罚(第二十四条)。

**六、条例施行时间。**《条例》的施行时间为2021年5月1日(第二十五条)。

以上说明连同《条例》,请予审议。



# 关于《江苏南通狼山国家森林公园管理条例》审议 意见的报告

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《江苏南通狼山国家森林公园管理条例》已经南通市十五届人大常委会第三十三次会议通过，现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该条例通过前进行了初步审查，征求了省人大常委会环资城建委，省自然资源厅、住建厅、公安厅、司法厅、文化和旅游厅、市场监管局、林业局等单位及部分立法专家的意见，向南通市人大常委会法工委反馈了修改意见和建议。南通市人大常委会已作相应修改。省人大法制委员会于2020年12月28日召开全体会议对该条例进行

了审议。现将审议意见报告如下：

为了加强江苏南通狼山国家森林公园的管理，保护和合理利用森林资源，促进生态文明建设，南通市人大常委会从本地实际出发，制定地方性法规，十分必要。条例对江苏南通狼山国家森林公园的规划、建设、保护、利用和管理等作了具体规定，具有较强的针对性和可操作性。

该条例同宪法、法律、行政法规和本省的地方性法规不相抵触，建议本次常委会会议审议批准。

以上报告，请审议。

# 关于2020年民生实事项目实施情况的报告

(2021年1月13日)

樊金龙

各位副主任,各位委员、代表,同志们:

省人大常委会专门听取和审议民生实事项目实施情况的报告并开展工作评议,这是对政府工作的有效监督和有力促进,必将推动我省民生实事工作高质量开展,不断提升人民群众获得感满意度。2020年,在遭受新冠肺炎疫情严重冲击、经济下行压力明显加大的情况下,全省上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻党的十九大、十九届二中三中四中五中全会精神和习近平总书记对江苏工作的重要指示要求,毫不放松地加强保障和改善民生工作,坚决克服疫情对经济社会发展带来的不利影响,迎难而上、克难求进,推动民生实事工作取得实实在在成效。现将有关情况报告如下,请予审议。

## 一、坚持人民至上,切实加强对民生实事工作的统筹协调

这些年,省委、省政府始终把民生工作摆在突出位置,把增进民生福祉作为发展的根本目的。去年4月,为在新的起点上创造人民群众的高品质生活,省委、省政府决定召开遵循新发展理念持续排查解决突出民生问题工作会议,娄勤俭书记就相关工作作出全面部署、提出明确要求,特别强调民生问题也是发展问题、政治问题,越是发展遇到困难挑战的时候,越要高度重视解决民生问题。按照专题会议部署要求,坚持立足当前、着眼长远,围绕教育、医疗卫生、社会保障

等八大领域,形成《深入排查解决突出民生问题清单及需要省级层面研究解决的政策事项》,由有关省委常委、副省长分别牵头研究具体方案举措,对涉及工程项目、资金投入、相关政策的90个重点事项加大推进落实力度,确保省级层面解决突出民生问题事项不断取得实实在在的成效。

谋民生之利,解群众之忧,是政府职责的根本所在。省政府高度重视民生实事工作,吴政隆省长在2020年《政府工作报告》中郑重提出,要围绕人民群众所需、所盼、所想,继续办好十项民生实事,并第一时间主持召开省政府常务会议,研究落实包括十项民生实事在内的年度重点工作;多次作出批示,要求各地各部门深入学习贯彻习近平总书记关于民生工作的重要论述,坚持以人民为中心的发展思想,坚持目标导向、问题导向、结果导向,着力解决群众的操心事、烦心事、揪心事,在推动高质量发展中为群众创造高品质生活;多次深入现场检查调研,指导推动各地各部门把各项民生实事办好、好事办实,真正让群众生活更安全、更方便、更舒心、更美好。省政府其他负责同志按照工作分工,持续排查突出民生问题,协调出台重大政策措施,推动民生实事扎实开展,取得预期成效。

认真落实省人大常委会工作要求,在省人大常委会印送关于2019年省政府民生实事工程实施情况报告审议意见后,吴政隆省长专门作出批示、提出要求,相关副省长分别进行专题研究,各

有关部门制定落实整改措施,将审议意见提出的要求体现到工作中,以更大的力度、更实的举措推进 2020 年民生实项目。一是强化统筹协调。在省政府领导下,建立由省发改委牵头、30 个省相关部门参加的民生实事工作联席会议制度,统筹推进民生实事各项任务落实,协调解决重大问题,强化组织实施保障,推动民生实事工作制度化规范化。对涉及领域较多的民生实事任务,如老旧小区综合整治、苏北农房改善等,省政府加强组织协调,强化部门联动,着力增强工作的整体性、系统性和协同性。二是强化责任落实。省政府专门制定关于落实《政府工作报告》2020 年主要任务部门分工方案,将十项民生实事进行分解落实,逐项确定主办部门和实施要求。省各相关部门均把民生实事任务纳入年度部门重点工作,认真制定专项方案、配套政策和技术规范,有力有序有效推进项目实施。三是强化资金保障。坚决落实包括保就业、保基本民生等在内的“六保”要求,在财政收支矛盾突出的情况下,腾出资金加强民生建设,优先保障民生刚性支出,以政府“紧日子”换人民群众“好日子”。2020 年,全省民生支出超过 1 万亿元,增长 10.5%,占一般公共预算支出的 79.1%,近三年均保持在 75%以上。省财政统筹中央补助资金,安排市县基本财力保障资金、均衡性转移支付资金共 318 亿元,加大对经济薄弱地区财政支持力度,帮助基层兜住民生保障底线。四是强化督促考核。将十项民生实事任务全部纳入省级机关服务高质量发展考核内容,把与民生实事紧密相关的指标,如“普通高中资源供给比例”“异地就医门诊费用直接结算率”等,列入对市、县(市、区)高质量发展监测考核体系,充分利用考核的“指挥棒”作用,调动各地各部门工作的积极性、主动性和创造性。按照权责清晰、财力协调、区域均衡的要求,进一步明晰省与市县各级政府民生实项目的财政事权

和支出责任界限,鼓励地方各级政府在民生领域主动担当作为。加强对民生实事资金和项目的审计力度,监督推动民生实项目加快实施、规范管理、提高绩效。

## 二、兜牢民生底线,全面完成我省 2020 年民生实项目

经过全省上下的共同努力,各项民生实任务全面完成,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面取得新的积极成效,工作中的一些好经验好做法得到国务院及国家相关部委的充分肯定。

加大教育惠民力度方面,新建改扩建义务教育学校 638 所,可增加学位 33 万个;普通高中 111 所,可增加学位 6.22 万个。将公办普通高中和中等职业学校年生均公用经费财政拨款标准分别提高到 1000 元、1500 元以上。

提升社会保障水平方面,全省城乡居民基本养老保险基础养老金实现“九连增”,待遇调整惠及全省近 1100 万城乡老年参保居民。全省城乡居民基本医疗保险平均财政补助标准达每人每年 650 元,比省定最低标准高出 70 元。全省所有统筹区已将大病保险政策范围内最低报销比例由 50%提高到 60%,大病保险人均赔付金额 8253 元,同比增长 25.5%。

完善养老服务体系方面,完成 3 万户经济困难的高龄、失能、重度残疾老年人家庭适老化改造,完成 65 岁以上老年人免费健康体检 686 万人。

扩大托育服务供给方面,评审确定 92 家普惠托育机构,全省 70%左右的县(市、区)新增 1 家以上普惠托育机构。将公办幼儿园年生均公用经费财政拨款标准提高到 650 元,新建改扩建幼儿园 631 所,可增加学位 9.2 万个,全省学前教育普惠性幼儿园覆盖率由 2019 年底的 77%提升到 85%以上。

强化困难群体保障方面,提高苏南、苏中、苏北地区特困人员供养标准,分别不低于当地居民人均可支配收入的40%、45%和50%。新建“关爱之家”200个,引入148家社会组织开展运营并提供服务,建成221个社区康复示范点,为2.2万名残疾人直接提供社区康复服务。

加强卫生健康服务方面,将人均基本公共卫生服务经费补助标准提高到80元,在国家公布的2019年度基本公共卫生服务项目绩效评价中,我省名列全国第一。建成80个农村区域性医疗卫生中心。实现孕妇产前检查筛查、新生儿疾病筛查全覆盖。实现长三角异地就医门诊费用直接结算全覆盖,截至去年12月底,我省已开通直接结算定点医疗机构4197家,占长三角地区开通总数的一半。

丰富群众文化生活方面,新建体育公园111个,组织各类活动进农村超过2万场次,实现全省1.53万个行政村应急广播终端全覆盖。

推进城市小区改造方面,完成500个老旧小区改造项目,老旧多层住宅共加装电梯288部。实现棚改新开工25.71万套,基本建成15.21万套。建设改造农贸市场177家。

改善农村人居环境方面,新改建道路5261公里、桥梁1555座,在全国率先实现行政村双车道四级公路全覆盖。完成新增无害化卫生户厕15万座,其中财政资金支持改造8.9万座,结合苏北农房改善同步改造超过6.1万座。更新改造农村供水管网4200公里,苏北地区已基本实现城乡供水一体化,农村区域供水入户率、供水保证率分别达98%和95%以上。苏北超10万户农民住房条件改善,同步建成一批承载乡愁记忆、体现现代文明的新型社区。全面完成农村四类重点对象危房改造。

加强基层法律援助方面,实现“一村(居)一法律顾问”全覆盖,全省共有1.2万名律师和基

层法律服务工作者担任法律顾问;建设标准化家事调解社区工作室110个,培训家事调解员2.35万人次;办理法律援助案件10万件,受援群众10万人。

### 三、顺应群众期盼,更加科学实施省政府重大民生实项目

保障和改善民生没有终点,只有连续不断的新起点。新的一年,我们将深入学习贯彻习近平总书记关于民生工作的重要论述和视察江苏重要讲话指示精神,全面落实党的十九届五中全会和省委十三届九次全会精神,以“十四五”规划为引领,认真践行以人民为中心的发展思想,坚决扛起“争当表率、争做示范、走在前列”的重大使命,准确把握新发展阶段保障和改善民生工作的新任务新要求,把老百姓过上好日子作为一切工作的出发点和落脚点,紧紧抓住人民群众最关心最现实最直接的利益问题,一事情接着办,一年接着一年干,扎实有效办好年度民生实事,不断满足人民群众对美好生活的需要,使江苏发展实绩更有“温度”、民生答卷更有“厚度”。

在当前编排2021年度民生实事中,将按照省人大常委会的意见,充分吸收人大代表的建议,着眼于“可感知、可落实、可支撑、可考核”,进一步深化优化项目方案,拟安排15类52件民生实事,使其更多体现民情民意、更加聚焦民生突出问题、更好回应社会各界关切,做到既尽力而为、又量力而行,确保民生支出与经济发展相协调、与财力状况相匹配、与实施条件相适应,不断增强民生政策的可持续性和有效性。请省人大常委会和各位人大代表继续加强对民生实事工作的监督指导,帮助我们进一步把民生实事办好、办出成效,让人民群众的获得感幸福感安全感更加充实、更有保障、更可持续。

# 关于2019年度省级预算执行和其他财政收支 审计查出问题整改情况的报告

省政府

根据会议安排，现将2019年度省级预算执行和其他财政收支审计查出问题整改情况报告如下，请予审议。

## 一、审计整改工作部署推进情况

2020年7月底，省十三届人大常委会第十七次会议听取和审议了《关于江苏省2019年度省级预算执行和其他财政收支情况的审计报告》，在审议意见中明确要求对审计查出的问题压实责任、抓好整改。省政府认真落实审议意见精神，并按要求及时提交了书面反馈报告。省委、省政府高度重视审计整改工作。娄勤俭书记、吴政隆省长在有关会议上，专门强调要抓好审计发现问题的整改，建立健全长效机制。省政府强化整改组织工作。2020年8月17日召开省政府常务会议，专题研究省级预算执行审计查出问题整改工作。8月27日，省政府办公厅印发通知，就做好审计整改提出明确时限和具体要求。8月28日，省政府又召开省、市、县三级政府及相关部门参加的全省审计整改工作推进电视电话会议，通报审计查出问题，并就整改工作进行全面部署。省审计厅强化督促检查。针对审计报告指出的问题，逐项编制清单，实行台账管理，加强跟踪督促；对被审计单位整改结果进行认真审核、“对账”销号；对重点难点问题，加强业务指导，具体问题具体分析，推动整改到位。审计整改取得良好效果。各有关部门和地区认真落实整改主体责任，被审计单位主要负责人切实履行第一

责任人职责，组织制定责任清单、细化整改措施、明确专人负责，并及时报送整改结果。至2020年底，审计工作报告反映的五大类370个明细问题中，已整改到位的有368个、整改完成率达99%，仅余2个明细问题也正在整改之中；通过整改促进增收节支79亿元、促进资金拨付4.21亿元、统筹盘活存量资金84.11亿元，制定完善制度39项。

## 二、省级财政管理审计查出问题整改情况

### （一）省级财政预算执行方面。

1. 关于部分非税收入未及时缴库问题。省财政厅已整改到位，将合计71.57亿元非税收入全部缴库。

2. 关于清理收回的6716.16万元结余结转资金未作存量资金处理问题。省财政厅已整改到位，将资金全部调入一般公共预算统筹安排使用。

3. 关于9.55亿元存量资金未按规定统筹安排使用问题。目前已整改到位，已收回省财政或统筹安排用于政府投资基金、相关项目建设等8.88亿元，其余资金经审核后，按原渠道继续使用。

4. 关于6个专项债券项目未能按期实施问题。相关地区已整改到位，有5个项目已经实施，涉及的债券资金已全部使用完毕，另有1个项目的1.2亿元债券资金已按程序调整用于土地收储。



(二)税收和非税收入征管方面。

1.关于少缴纳税款问题。税务部门已整改到位,对少缴的1.44亿元增值税款,已追缴1.19亿元,采取强制措施征收0.25亿元;对少缴的个人所得税款,已依法采取措施予以追缴。

2.关于4个县(区)多计税收收入问题。该问题已经整改,主管税务部门已将多收的1.49亿元税款退库或抵扣后续税款。同时,省税务局强化税收大数据运用,加大了监控分析和监督检查力度。

3.关于196户受环保处罚企业违规享受增值税退税问题。省税务局及时与环保部门健全完善信息共享机制,追回125户企业税款1.91亿元,其余71户企业因经营困难等原因正在处理中。

### 三、省级部门预算执行审计查出问题整改情况

(一)部门预算执行方面。

1.关于15个部门59个预算项目执行率低于50%问题。相关部门采取措施加快了支出进度,年末结转的4.1亿元已支出2.9亿元,剩余资金由省财政按规定统一收回。

2.关于3个部门提前列支项目经费问题。相关部门已整改到位,所有提前列支的资金除部分据实使用外,剩余资金已上缴省财政。

(二)部门国有资产管理方面。

1.关于资产未办产权登记或变更手续、未登记入账问题。目前已基本整改到位,涉及需行政审批的,相关部门主动加强与省级机关事务管理局沟通协调,补充办理相关手续;涉及资产未登记入账的,除1个单位的股权投资清查情况已报省财政厅,正在按规定程序办理外,其余已全部补充登记入账。

2.关于资产出租出借及处置不合规问题。相关单位已整改到位,涉及需行政审批的,均致函主管部门协调补办相关手续;涉及内部流程不规

范的,已自行纠正;同时有的部门采取协商方式,收回有关房产,另行公开招租。

3.关于租金收入、股权投资收益未上缴省财政问题。相关单位已整改到位,对已使用的资金向省财政作了报告,未使用的租金收入1270.93万元均已上缴省财政。

### 四、省级专项资金绩效审计查出问题整改情况

1.关于部分专项预算编制不够科学问题。省财政厅及主管部门组织对相关资金管理办法进行修订完善。对交通养护专项预算安排与项目资金支付脱节,下设的3个子项不能统筹使用的问题,研究制定了交通养护项目管理办法,改进了项目计划编报、年度资金测算和预算安排工作。

2.关于部分专项转移支付分配下达不及时问题。涉及的7个市及所属县(区)加快了支出进度,对年末结转的109.99亿元,已分配下达73.08亿元,其余36.91亿元根据项目进度及竣工验收情况分配下达。

3.关于省本级部分重点项目支出进度偏慢问题。省财政厅加大了预算执行进度考核通报和督促力度,至2020年11月底,涉及的20个省级专项安排用于省级部门的预算支出进度均有所加快,其中质量强省、政府实验室建设等专项经费已全部支出。

4.关于少数专项绩效目标编制不够合理的问题。相关部门认真研究完善了绩效评价指标体系,并严格按照设定目标开展绩效自评价工作。

5.关于部分地区个别专项转移支付资金拨付不规范问题。涉及的3个地区均已整改到位,纠正了将资金实拨到预算单位银行账户的行为,严格执行国库集中支付制度。

### 五、重大政策措施落实跟踪审计查出问题整改情况

(一)新冠肺炎疫情防控资金和捐赠款物管

理使用方面。

1.关于部分财政专项资金和社会捐赠资金未及时安排使用问题。相关部门(单位)和地区加快了工作进度,省本级和相关市县已将财政专项资金和社会捐赠资金全部安排到位。

2.关于部分防疫物资管理不规范问题。相关地区已整改到位。涉及的8个市县全部按要求完善出入库手续、规范账务处理、加强信息公开,保证了防疫物资规范使用。

#### (二)稳就业相关政策落实方面。

1.关于失业保险稳岗返还程序不合理问题。该问题已整改到位。省有关部门及时发文简化了申报程序,涉及的4个设区市本级符合条件的企业基本都享受到返还政策。

2.关于少数培训机构套取就业补助资金问题。该问题已整改到位,被套取的190.95万元已全部追回并上缴财政。

#### (三)省级政府投资重大项目推进方面。

1.关于江苏开放大学新校区项目推进未达预期问题。目前已得到整改,该项目于2020年9月取得施工许可并已开工建设。

2.关于有5个项目未完成年度投资计划问题。相关项目单位加快了实施进度,有1个项目已建成通车,2个项目接近完成,其余2个项目投资完成率有所提高。

3.关于江苏省中西医结合医院转化医学综合楼项目未按规定及时扣回代缴的建设工程社会保障费问题。目前已整改到位,该院已将代缴的1275.71万元建设工程社会保障费全额收回。

### 六、三大攻坚战及民生资金项目审计查出问题整改情况

#### (一)三大攻坚战相关工作推进方面。

1.关于部分政府平台公司选择非标业务进行融资问题。相关地区采取措施,有序推进高成本债务置换,降低融资成本。

2.关于部分资产收益扶贫政策落实不到位问题。相关地区已整改到位,涉及的4个县223个项目已核发扶贫资产产权登记证书993个;5个县7个参股经营或资产出租项目,均通过附加合同或补充协议,明确扶贫资产各方权利义务和经营风险,落实保值增值责任;5个县对应收未收的457.55万元资产收益,考虑疫情等影响,采取适当减免、分批收取等方式,已收回415.43万元;3个县对应付未付的410.67万元,经过重新计算核对、公示公告等程序,已将未分配到位的扶贫资产收益全部分配到户。

3.关于部分地区饮用水水源地有872.2万平方米未按规定划入国家级生态保护红线问题。省自然资源厅已整改到位,至2020年11月底,已将未划入国家生态保护红线的饮用水水源地一级保护区全部调整划入,并报国家自然资源部和生态环境部审批。

#### (二)全省企业职工基本养老保险基金管理方面。

1.关于部分企业、职工未按规定参加企业养老保险问题。相关地区已基本整改到位,涉及的企业除340家因停产等原因无需参加外,其余149家已完成参保登记纳入保障;涉及的21228名职工中,绝大多数已纳入保障,仅余21人正在办理之中。

2.关于2个市县擅自设定最低养老金标准而增加基金支出问题。相关地区已整改到位,均明确今后由财政负担自定标准增加的支出,确保不增加基金支出。对已在基金中列支的4026.3万元,由财政安排资金归还或明确列入2021年预算。

3.关于向不符合条件人员发放养老金问题。相关地区已整改到位,对涉及的772名不符合条件人员,已全部取消养老金领取资格,并追回多发资金769.33万元。

4.关于5个市县挤占企业养老保险基金问题。相关地区已整改到位,已被挤占的2961.71万元资金全部归还原渠道。

5.关于6个市县养老保险资金存放确定程序不规范问题。相关地区已整改到位,均明确对已到期的资金严格按照财政专户资金存放管理办法,确定存放的金融机构。

(三)苏北地区农民住房条件改善项目方面。

1.关于部分地区农村一二三产融合发展用地保障不到位问题。省自然资源厅、省农业农村厅分别下发计划和通知,加强用地管理,在后续农房项目实施过程中,单列新增建设用地计划;对被挪用的土地重新进行安排,切实保障农村一二三产融合发展用地。

2.关于部分农户“一户一档”资料不完整、不规范问题。有关农房管理部门已整改到位,依托平台信息系统,完善了“一户一档”信息,补齐了所缺资料。

3.关于部分项目现场管理不规范问题。有关地区加强督促指导,约谈相关责任人,责成建设、施工、监理单位严格管理、消除隐患。

(四)关于全省保障性安居工程资金使用方面。

1.关于违规收取应减免税费问题。相关地区已整改到位,涉及的6个市县财政、住建部门将收取的“防空地下室异地建设费”等3736.1万元

按规定退还;4个市县税务部门将收取的“城镇土地使用税”等53.38万元按规定退还。

2.关于保障性安居工程贷款优惠利率政策执行问题。相关地区已整改到位,对未享受优惠利率的2亿元公租房贷款,项目单位已全部提前归还;对违规用于其他项目支出的3亿元保障性安居工程贷款,已按原渠道全部退回。

总的来说,审计工作报告所指出的问题,除个别事项因情况复杂,尚在落实之中外,绝大多数问题已经整改到位,审计整改取得明显成效。下一步,省政府将持续关注整改工作,进一步推动做好审计监督“后半篇文章”。一是进一步加大督促力度。对尚未整改到位的问题继续实行挂账督办,推动问题彻底整改、全面“出清”。二是进一步完善制度。坚持举一反三、标本兼治,真正从源头上堵塞漏洞、控制风险,杜绝屡审屡犯。三是进一步运用成果。推动把审计结果及整改情况作为干部考核奖惩的重要依据,将审计查出问题整改情况纳入对地区和部门的综合考核内容。

我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引,深入学习贯彻党的十九届五中全会精神和习近平总书记视察江苏重要讲话指示精神,围绕“争当表率、争做示范、走在前列”新使命新要求,更好发挥审计监督建设性作用,为开启全面建设社会主义现代化新征程、深化“强富美高”新江苏建设作出更大贡献!

# 关于中国(江苏)自由贸易试验区 规划建设管理情况的报告

省政府

设立江苏自贸试验区,是以习近平同志为核心的党中央在新时代推进改革开放的一项战略举措,是党中央、国务院赋予江苏的重大使命,是江苏发展面临的重大机遇。省委、省政府高度重视自贸试验区建设,省委十三届七次、八次、九次全会均对自贸试验区建设做出安排部署,提出明确要求;娄勤俭书记、吴政隆省长多次召开会议研究部署,实地调研指导,推动落地落实。设立一年多来,江苏自贸试验区认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,努力在服务构建新发展格局中找准发展定位,持续深化制度创新,着力打造开放高地,建设发展取得重要阶段性成效,形成了一批在全国和全省复制推广的经验成果,外贸进出口、实际使用外资、新增市场主体等指标位居同批自贸试验区前列。

## 一、坚持统筹谋划抓落实,自贸试验区建设取得明显成效

(一)组织领导全面加强。省委、省政府专门成立中国(江苏)自由贸易试验区工作领导小组,娄勤俭书记任第一组长,吴政隆省长任组长,先后召开第一次、第二次全体会议,强调要高标定位、高点起步,推动集成超越、后发先至,打造国内一流、国际公认的自贸试验区,在高水平利用外资、高质量发展贸易、做强做优产业链供应链上探新路、作示范。加强统筹谋划,惠建林副省长围绕“十四五”期间江苏自贸试验区高质量发展组织开展专题研究,进一步明确目标任务、思路

举措。报经中央编办批准在省商务厅加挂省自贸办牌子,加强部门协同和上下联动,建立“月度例会”“制度创新直通车”等工作长效机制。南京、苏州、连云港市分别成立片区工作领导小组,设立自贸片区管委会,建立了权责明晰、精简高效的管理体制。

(二)政策支撑体系基本形成。在省人大常委会支持下,《中国(江苏)自由贸易试验区条例》经过多次审议,近日即将正式出台。领导小组印发《关于支持中国(江苏)自由贸易试验区高质量发展的若干意见》,明确提出7方面30项支持政策举措;南京、苏州、连云港市制定出台支持片区高质量发展的政策意见;省商务厅、省司法厅、省自然资源厅、省交通运输厅、省政务办、人民银行南京分行、南京海关、江苏海事局等部门制定出台专项支持政策;省、市、片区先后制定出台系列配套政策文件110余份,基本形成了以领导小组《若干意见》为总领、设区市支持政策为主干、部门专项支持政策为支撑的“1+3+N”政策体系。

(三)试点任务加快落实。省政府专门出台关于赋予中国(江苏)自由贸易试验区第一批省级管理事项的决定,一次性赋予自贸试验区273项省级管理事项。在国家总体方案和我省实施方案既有任务清单基础上,2020年省市联动建立了企业需求清单、集成创新清单和复制推广清单,形成“1+3”清单任务体系,加快推进工作落实。截至目前,国家总体方案明确的113项改革试点任



务落地实施率达 94%。

(四)示范带动作用持续增强。以制度创新为核心、以市场主体需求为导向、以风险防控为底线、以可复制可推广为基本要求,实施全国全省首创改革举措 60 余项,总结形成 115 项制度创新成果。其中,研发(测试)用未注册医疗器械分级分类管理、生物医药集中监管和公共服务平台、智慧物流服务平台 3 项案例在全国复制推广,空运直通港、保税检测区内外联动等 4 项经验在国家有关部门完成备案。首批 20 项改革试点经验和 20 个创新实践案例在省内复制推广。依托省内国家级开发区、国际合作园区等开放平台,启动建设联动创新发展区。

(五)高质量发展成效明显。聚焦优化产业发展环境持续深化制度创新,推动贸易高质量发展,提升利用外资质量,加快构建自主可控、安全高效的产业链供应链。2020 年 1-10 月,自贸试验区实际使用外资 19.8 亿美元,占全省 10.4%;完成进出口总额 4733.3 亿元,占全省 13.1%;签约落地亿元以上重大产业项目 106 个,总投资超过 2000 亿元。省产业技术研究院总院、省中欧国际班列公司总部、恒力全球运营总部、参天全球眼科制药基地等一批高质量产业项目先后落户自贸试验区。

## 二、聚焦制度创新抓落实,改革开放试验田作用有效发挥

聚焦“打造开放型经济发展先行区、实体经济创新发展和产业转型升级示范区”战略定位,围绕重点领域,加大压力测试力度,开展先行先试。

(一)推动投资贸易自由化便利化。深化投资领域改革,加大服务业对外开放力度,落户全省首家外资职业技能培训机构、首家境外律师事務所代表处。提升贸易便利化水平,首创中欧班列“保税+出口”集装箱混拼、中欧卡航等物流新模

式,压缩货物通关时间。首创保税检测区内外联动改革,获批率先在全国开展铜精矿和锌精矿“保税混矿”试点。依托集成电路产业探索全产业链保税监管模式改革,实施精简物流手续、放宽内销期限、允许保税研发、优化信用管理等 12 项监管制度创新,2020 年 1-11 月实现进出口总值 114.3 亿元,增长 78.4%。支持发展以制造业为依托的离岸贸易,苏州片区 30 余家企业开展离岸转手买卖,业务规模同比增长一倍。连云港港新增集装箱航线 13 条,总数达 78 条,2020 年 1-11 月,港口吞吐量完成 2.34 亿吨,同比增长 4.2%,增幅居全国海港前列。

(二)深化金融开放创新。实施“资本项目外汇收入支付便利化试点”等 9 项外汇创新试点业务,截至 2020 年 10 月底,104 家企业共办理资本项目外汇收入支付便利化试点业务金额 10.3 亿美元。2020 年 4 月启动实施“境内银行对境外企业跨境人民币融资”等 5 项跨境人民币创新试点业务,截至 2020 年 10 月底共开展对“走出去”项目的人民币贷款、跨境人民币综合服务创新试点业务金额 39.97 亿元人民币。赋予自贸试验区以投资为主要业务的外商投资合作企业委托登记权。支持自贸试验区 2 家企业增加外债额度 10 亿美元,有效解决企业融资难题。支持自贸试验区 9 家企业在科创板上市,占全省近四分之一。推动金融创新与科技创新加速融合,苏州片区获批央行金融科技创新监管试点。

(三)加快实体经济创新发展和产业转型升级。着力提升自主创新能力。三大片区集聚高新技术企业 2700 余家,占全省近 10%。组织开展 19 项关键核心技术攻关揭榜。加快建设苏州片区生物药技术创新中心、连云港片区高效低碳燃气轮机试验大科学装置等重大创新平台。着力集聚优质要素资源。加大人才引进力度,一次性赋予境外高端人才最长 5 年的工作许可,支持企业



设立博士后创新载体 60 个。南京片区成立全国首个集成电路大学。苏州片区出台科技企业“白名单”管理办法,为 103 家企业授信超 29 亿元、放款近 10 亿元。着力培育先进制造业集群。加快推动现代信息技术、生物医药、人工智能等先进制造业和现代服务业发展,南京片区聚焦基因检测、集成电路和新金融打造“两城一中心”,苏州片区着力打造新一代信息技术、高端装备制造、生物医药、纳米技术应用“四个千亿级”特色产业集群,连云港片区加快推动医药、石化、跨境电商等产业发展。

(四)持续推动生物医药全产业链开放创新。依托三大片区均重点打造的生物医药共性优势产业,在全国首创研发(测试)用未注册医疗器械分级分类管理、生物医药职业资格比照认定等一系列等改革举措,南京片区集聚近三分之一全国 20 强基因检测公司;苏州片区生物医药产业竞争力连续两年位居全国第一,创新型企业数量、创新型人才规模、企业融资总额等指标均占全国 20%以上;连云港片区加快建设“中华药港”,获批五星级医药产业基地,入围国家级生物医药及高端医疗器械先进制造业集群。国务院自贸试验区部际联席会议印发《江苏自贸试验区聚焦制度创新打造生物医药产业高地》简报,在全国推广我省经验做法。省自贸办先后听取三大片区百余家相关企业诉求建议,研究制定《中国(江苏)自由贸易试验区生物医药全产业链开放创新试点工作方案》,提出 70 余项重点政策举措。娄勤俭书记、吴政隆省长和商务部领导同志先后作出批示,目前正在全力争取国家支持开展试点。

(五)营造市场化法治化国际化营商环境。对标世界银行营商环境标准、CPTPP 等高标准经贸规则,加快政府职能转变,南京、苏州片区营商环境指数第三方评估结果排名全国前列。全面推进“证照分离”改革全覆盖试点,近 6000 家企业从

中受益。南京片区打造全国首个区域集成评估改革示范区,项目建设从申请到开工压缩至 30 个工作日。苏州片区建立健全多元化商事纠纷解决机制,经最高人民法院批准,苏州国际商事法庭顺利落户。连云港片区探索非诉讼纠纷化解“管家服务”,推进信用修复“一网通办”,健全事中事后监管体系。截至 2020 年 10 月底,自贸试验区新增市场主体 3.67 万家。

在取得重要阶段性成效的同时,江苏自贸试验区建设发展还存在一些短板和不足。比如,三大片区客观上存在发展不平衡问题;高水平对外开放仍需加大力度,对标高标准国际经贸规则先行先试、开展压力测试不够充分;改革创新的系统性、集成性还不够强,在全国有影响力的重大制度创新成果还不够多,等等。这些短板和不足需要在今后工作中予以研究解决。

### 三、立足更高起点抓落实,努力服务构建新发展格局

下一步,江苏自贸试验区将以习近平总书记赋予江苏“争当表率、争做示范、走在前列”新使命新任务为总纲领总命题总要求,深入贯彻落实党中央、国务院决策部署,按照省委十三届九次全会要求,聚焦实体经济和开放型经济创新发展,推动自贸试验区在制度型开放、制度集成创新、科技和产业创新、集聚高端要素、优化营商环境、联动创新发展等方面全面发力、多点突破、纵深推进,支持三大片区差异化探索、特色化发展,努力将自贸试验区打造成为服务国内国际双循环的重要载体平台,在加快全省“一中心一基地一枢纽”建设中走前列做示范。一是着力推动制度型开放。主动对标 CPTPP、RCEP 等高标准国际经贸规则,加大压力测试力度,扎实推进规则、规制、管理、标准等制度型开放,建设更高水平开放型经济新体制,着力推动外贸创新发展、提高利用外资质量,努力形成国际合作和竞争新优

势。二是持续深化制度集成创新。力求在增强改革系统性、集成性上实现更大突破,争取国家支持开展三大片区生物医药全产业链开放创新试点,着力打造高水平生物医药创新策源地和产业发展先行示范区。三是切实加强科技和产业创新。紧紧围绕产业基础高级化、产业链现代化,支持各片区集中优势力量、聚焦重点领域,加快突破一批关键核心技术,着力构建自主可控、安全高效的产业体系,勇当科技和产业创新的“开路先锋”。四是加快集聚优质高端要素。进一步加大各类“高精尖缺”人才、高层次管理人才引进和培养力度,完善资本、土地、技术、数据等要素市场化配置机制,将自贸试验区打造成高端要素的“强磁场”。五是不断优化营商环境。对标对表世界银行等国际一流营商环境标准,进一步深化“放管服”改革,全面推进“证照分离”改革全覆盖试点,创新事中事后监管,持续增强市场活力。六

是积极推动联动创新发展。推动江苏自贸试验区与长三角、长江经济带其他自贸试验区,以及省内开发区、国际合作园区等开放平台联动创新、协同发展,共同打造高质量发展的新增长极。

一年多来,江苏自贸试验区建设发展得到了省人大常委会的亲切关心和大力支持。省人大常委会将自贸试验区工作列入重要议事日程,加强人大代表重点建议督办,此次会议安排对江苏自贸试验区条例开展审议,并专门听取工作报告,将对我省自贸试验区建设发展提供更加有力的支持,注入更为强劲的动力。我们将自觉接受人大监督,加强汇报沟通,特别是认真贯彻实施即将出台的《中国(江苏)自由贸易试验区条例》,不断完善自贸试验区建设管理体制机制,努力提升自贸试验区建设的法治化规范化水平,以实实在在的建设发展成效为江苏“争当表率、争做示范、走在前列”作出应有贡献。

# 江苏省第十三届人民代表大会第四次会议 主席团和秘书长名单(草案)

(2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过)

主席团(共 82 名,按姓氏笔画为序排列)

马明龙	马艳秋(女,回族)	王 民	王 昊
王立平	王其芳	王雪非	王燕文(女)
公丕祥	孔繁芝(女)	龙 翔	史立军
史和平	司 勇	邢春宁(女)	吕凤显
吕振霖	曲福田	朱小明	朱劲松(女)
刘 庆	刘广忠	刘永忠	刘捍东
齐家滨	许仲林	许仲梓	许昆林
许津荣(女)	孙 蔚(女)	杨 岳	杨 勇(南通团)
杨 勇(连云港团)	杨泽元	杨桂山	李 少
李小敏	李学勇	吴协恩	吴沛良
汪 泉	张 彤(女)	张 艳(女)	张连珍(女)
张爱军	张敬华	陈振一	陈焕友
陈蒙蒙	陈震宁	范燕青	罗志军
周 军(南通团)	周 敏(女)	周 琪	周铁根
项雪龙	胡敏强	赵 帅	赵 鹏
娄勤俭	秦景安	夏心旻	钱鑫龙
徐 鸣	徐一平	徐惠民	郭元强
高金凤(女)	黄 和	黄 钦	黄莉新(女)
崔铁军	章剑华	梁保华	蒋定之
程晓健(女)	谢正义	蔡任杰	蔡丽新(女)
戴 源	魏国强		

秘书长

李小敏

# 关于江苏省第十三届人民代表大会第四次会议主席团和秘书长名单(草案)的说明

省十三届人大四次会议主席团和秘书长名单(草案),以省十三届人大三次会议的名单为基础,根据实际情况作出如下调整:

- 1、许昆林参加省十三届人大四次会议主席团。
- 2、根据工作需要,杨勇(连云港团)、司勇、徐一平、马明龙、王昊参加省十三届人大四次会议主席团。
- 3、任振鹤、郭文奇、蓝绍敏、李克让已调离我省。
- 4、惠建林因工作变动,不再参加省十三届人

大四次会议主席团。

5、王伟已辞去省人大代表职务。

6、王立科正接受中央纪委国家监委纪律审查和监察调查。

经过上述调整,省十三届人大四次会议主席团成员由省十三届人大三次会议时的八十三人,减少为八十二人。

建议大会秘书长由李小敏同志担任。

# 江苏省第十三届人民代表大会 第四次会议列席人员范围

(2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过)

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《江苏省人民代表大会会议事规则》的有关规定,省十三届人大常委会第二十次会议决定,不是本届省人大代表的以下人员列席江苏省第十三届人民代表大会第

四次会议:省政府组成人员,省监委副主任,省法院副院长,省检察院副检察长,省人大常委会各工作机构负责同志;出席省政协十二届四次会议的全体委员。



# 江苏省第十三届人民代表大会第四次会议议程(草案)

(2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过)

- |                                                          |                           |
|----------------------------------------------------------|---------------------------|
| 一、听取和审议江苏省人民政府工作报告                                       | 况和 2021 年预算草案的报告          |
| 二、审查和批准江苏省国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要                  | 批准江苏省 2021 年省级预算          |
| 三、审查和批准江苏省 2020 年国民经济和社会发展规划执行情况与 2021 年国民经济和社会发展规划草案的报告 | 五、听取和审议江苏省人民代表大会常务委员会工作报告 |
| 批准江苏省 2021 年国民经济和社会发展规划                                  | 六、听取和审议江苏省高级人民法院工作报告      |
| 四、审查和批准江苏省 2020 年预算执行情况                                  | 七、听取和审议江苏省人民检察院工作报告       |
|                                                          | 八、选举                      |
|                                                          | 九、其他                      |

# 江苏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

——2021年1月13日在省十三届人大常委会第二十次会议上  
省人大常委会代表资格审查委员会副主任委员 杨 勇

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

1月12日，省人大常委会代表资格审查委员会召开会议，对个别代表的代表资格进行审查。受邢春宁主任委员委托，现就审查结果报告如下：

苏州市补选许昆林，常州市补选司勇，镇江市补选马明龙、徐曙海，宿迁市补选陈忠伟为江苏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，许昆林、司勇、马明龙、徐曙海、陈忠伟等5名代表的补选符合法律规定，代表资格有效。

泰州市选出的任振鹤、蓝绍敏，南通市选出的郭文奇，解放军驻江苏部队选出的李克让等4人已调离本省；常州市选出的王伟，镇江市选出的李健、桑学成，泰州市选出的顾小平等4人已辞去代表职务。依照代表法的有关规定，任振鹤、蓝绍敏、郭文奇、李克让、王伟、李健、桑学成、顾小平等8人的代表资格终止。

以上13名代表资格变动事宜报请省人大常委会审议通过并予以公告后，江苏省第十三届人民代表大会实有代表793名。

以上报告，请审议。

# 关于省十三届人大三次会议代表 建议、批评和意见办理情况的报告

省政府

根据省人大常委会会议安排,现就省十三届人大三次会议代表建议、批评和意见(以下简称建议)办理情况报告如下,请予审议。

办理代表建议是政府按照全面依法治国要求依法履职、自觉接受人民监督的重要体现,是推动政府科学民主决策的有效途径。省十三届人大三次会议期间,省政府系统共收到代表建议600件,占总数的90.6%,为近年来最多。建议内容涉及工交、住建、生态环境、社保方面244件,占总数的40.7%;财税、贸易、金融、市场监管方面60件,占10.0%;农业农村、水利、自然资源方面83件,占13.8%;科教、文化、卫生健康、体育方面160件,占26.7%;政法、民政、民族宗教、应急管理等方面53件,占8.8%。经过各方面的共同努力,全部建议均已书面答复代表。

## 一、立足解决问题,注重办理质量

省十三届人大三次会议以来,按照省政府统一部署,省政府系统各承办单位把代表建议办理摆在重要位置,加强组织协调,认真细致办理,切实提高质量,着力解决问题,取得了良好效果。

(一)所提问题已有明确规定、已经解决或所提建议已被采纳的401件,占总数的66.8%。这部分建议紧扣中心工作,反映了基层实际和群众需求,具有较强的可行性和操作性。各承办单位认真研究,积极采纳,抓紧办理,全面落实。比如就王爱钦代表关于上调煤资源税税率的建议,省税务局会同省财政厅抓紧研究办理,及时向省政

府上报调整煤炭资源税税率的建议,省政府常务会议讨论通过《江苏资源税具体适用税率等有关事项的决定(草案)》,提请省十三届人大常委会第十六次会议表决通过,明确煤的原矿税率为4%。就吴志祥代表关于通过旅游+航空助力江苏省对口帮扶事业发展的建议,省发展改革委积极支持我省辖区内基地运输航空公司开展相关业务,加大对口帮扶地区旅游产业支持力度,投入更多运力加密我省对口帮扶的陕西、新疆、贵州等中西部地区的航线航班,推进与对口地区主要旅游景区(点)、旅行社、星级酒店等资源共享,推动旅游企业之间深度合作。就何益军等代表关于北沿江高铁在如皋境内设置站点的建议,省铁路办立即组织设计单位研究,全面优化站点布局方案,并提请省政府专门致函中国国家铁路集团有限公司商请对如皋吴窑设站方案给予支持。目前中国国家铁路集团有限公司已审议通过北沿江高铁可研报告(包括同意设置如皋西站),下一步将按程序推进相关报批工作。

(二)所提问题近年内能够基本解决并已制定解决措施或已列入改进计划的157件,占总数的26.2%。这部分建议涉及面较广,情况较为复杂,短期内解决有一定难度。各承办单位研究制定改进计划,细化落实工作措施,创造条件争取尽快解决问题。比如就龚旭初代表关于加强罕见病医疗保障工作监督的建议,省医保局会同省财政厅到浙江省学习罕见病用药保障经验,探索

建立我省罕见病用药保障机制,完善多层次医疗保障体系,保障罕见病群体病有所医、医有所保。就董彩凤等多位代表关于推进垃圾分类处理工作的建议,省住房城乡建设厅加大垃圾分类和治理工作力度,开展全省垃圾分类达标小区第三方评价。2020年11月底前,全省新增垃圾分类达标小区1800个、垃圾分类单位2520个,新增餐厨废弃物处理能力930吨/日、垃圾焚烧处理能力9200吨/日。就王子纯代表关于农村失能、半失能老人养老问题的建议,省民政厅组织对农村敬老院发展现状进行专题调研,会同有关部门制定农村养老服务设施“双提升”工作方案,明确提出到2022年底前,每个涉农县(市、区)至少建有1所符合《江苏省失能(失智)特困人员集中供养服务机构设置标准》,具备长期照护能力,可接收县域范围内失能(失智)特困老年人的集中供养服务机构,并针对特困人员供养服务设施(敬老院)的设施条件、设备配置、安全管理和服务功能,实施为期3年的改造提升工程。

(三)所提问题因客观条件限制或其他原因近年内难以解决,需要向上反映或留作参考的42件,占总数的7.0%。这部分建议具有一定的合理性和前瞻性,但因客观条件限制,或与现行政策规定、管理体制不完全相符,目前和今后一个时期确实难以解决,有关部门将积极向上反映,或留作工作参考。比如关于提请上报东海县撤县设市的建议,对照国家设立县级市标准,东海县目前在城镇化率等部分指标上还存在差距,省民政厅将指导和支持东海县加快补齐短板,增强县域综合实力和竞争力,为申报工作创造条件。关于在我省制定实施男性残疾人提前至55岁退休并享受养老保险待遇的建议,因退休政策由国家顶层设计,涉及人口结构、人力资源供求、社会保障基金平衡等多方面因素,省有关部门将继续向上反映残疾群体的呼声与诉求,争取国家层面适

时调整相关政策。关于建立洪泽湖汛期水位动态调整机制的建议,省水利厅多次向水利部、淮河水利委员会提出洪泽湖汛期水位实行动态控制的建议,并与上游相关省份加强沟通,目前暂未获水利部、淮河水利委员会正式批复,省水利厅将继续加强沟通汇报,争取尽快实施洪泽湖汛期水位动态控制,提高洪泽湖可供水量。各承办单位对于暂时难以解决的问题,都已向有关代表作了认真细致的解释说明,并基本得到代表的理解和认可。

## 二、强化组织领导,落实办理责任

按照组织领导、工作责任、办理人员“三个到位”的要求,把做好代表建议办理作为各级政府及其所属部门的法定职责,作为接受代表和人民监督的重要内容,有力有序做好各项工作。

一是高度重视。省政府认真贯彻落实中央和省委关于做好建议办理工作、提高建议办理实效的部署安排,按照省人大常委会要求,高度重视建议办理工作。吴政隆省长多次要求省有关部门和单位,从尊重人民主体地位、坚持人民至上的高度,从坚持国家根本政治制度、发展中国特色社会主义民主政治的高度,认真研究办理每一件代表建议,通过研究办理代表建议,主动接受监督,积极改进工作,解决实际问题,回应人大代表和人民群众的关切。各位副省长结合工作分工,对代表建议办理工作进行具体安排,积极协调解决办理过程中的困难和问题。各承办单位和部门普遍实行“一把手”负责制,将建议办理纳入年度重点任务,努力提升建议办理的质量和水平。

二是强化责任。坚持守土有责、守土担责、守土尽责,加强对代表建议的综合分析,制定详细的办理方案和工作措施,建立健全从主要负责同志到具体承办人员分级负责、分工办理的工作责任体系,做到责任主体、工作程序、办理标准、完成时限“四个明确”。省发展改革委、教育厅、科技

厅、工业和信息化厅、财政厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、农业农村厅等办理任务较重的部门和单位专门召开会议，逐件研究，落实责任，明确到人。省人力资源社会保障厅采取“四定一包”（定部门、定人员、定时限、定责任、包质量）方式，推行任务清单化、项目化，将办理结果与年度考核有机结合，确保责任层层落实。省司法厅多次召开党委会和办公会，逐件分析代表建议特点，研究提出具体思路和推进举措，定责、定标、定时办理建议。

三是突出重点。2020年年初省人大常委会主任会议确定9项32件代表建议作为年度重点处理建议，这些建议涉及面广、剪表性强、剪关注度髙。省政府坚持特事特办，吴政隆省长、樊金龙常务副省长领办涉及安全生产的4件建议，其他建议均明确由省政府分管副省长领办，省工业和信息化厅、民政厅、司法厅、住房城乡建设厅、农业农村厅、商务厅、卫生健康委、应急厅、政务办等相关部门主要负责同志主持办理，集中力量重点研究、重点推进、重点督办，促进代表建议办理质量提升，推动重要决策部署落实。部分承办任务较重的单位还结合工作实际和办理情况，确定了一定比例的部门重点办理建议，以点带面推动工作，切实解决代表反映较为集中的问题。省生态环境厅针对一些重点领域，梳理出农村生活污水治理、生物多样性保护等方面代表建议，由有关负责同志领街办理，通过座谈会、见面会、共同调研等方式，加强与代表沟通交流，增强建议办理的共识。

### 三、创新工作方法，完善办理机制

注重从历年代表建议办理工作中总结经验、完善制度、改进方法，不断推动办理工作制度化规范化程序化，努力使办理过程成为密切联系代表、改进提高工作的过程。

一是规范答复机制。各承办单位不断优化办

理工作流程，推动建立了一系列行之有效的管理和审核制度，形成了科学严密、运行顺畅的工作机制，确保办理工作有序推进。从严把好复文质量关，努力做到分析问题实事求是，采取措施切实可行，答复内容剪针对性强。省科技厅、民政厅、水利厅、商务厅、体育局等部门坚持“双签”制度，所有答复意见由承办法室、办公室和分管负责同志层层把关后，由主要负责同志审定签发。省司法厅严格落实所有办件“与代表必见面、相关部门必会商、答复意见必审核、重点环节必督办、答复过后必回访”的“五必”要求，对所有答复件逐一全程审核把关，确保办理质量。针对2020年网上办理系统升级的实际情况，省财政厅组织全厅相关处室、单位经办人员进行专题培训，确保办理规范。省发展改革委、工业和信息化厅、财政厅、住房城乡建设厅、交通运输厅等部门将代表建议办理纳入行政办公平台，实现网上交办、承办和督办的全流程管理，运用信息化手段实时追踪进程、动态掌握进度，进一步规范工作程序，确保办理时效。

二是沟通协商机制。在疫情爆发期间和防控进入常态化的情况下，各承办单位克服各种困难，通过视频连线、电话沟通等灵活多样的方式，创造条件加强同代表联系，耐心细致做好沟通情况、说明解释等工作。省科技厅、工业和信息化厅、人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅等部门全面实行沟通联系登记制度，在每份建议交办单后附联系登记表，要求承办人员通过走访、电话联系、座谈会等多种形式，加强与代表沟通，并将每次联系时间、方式、结果进行登记，随答复意见一并呈厅领导审阅。省药监局结合办理关于加快IVD原料替代及报批流程的建议，主要负责同志与代表当面交流沟通，听取意见建议，取得更多共识。2020年需各承办单位相互协作办理的代表建议占总数的83.5%。各有关方面各司其



职、协同配合,合力推动代表建议落地落实。省司法厅认真办理关于加强对刑释解教人员安置帮教工作的建议,加强与省委政法委以及省公安、民政、人力资源社会保障等部门会办协商,建立工作例会制度,从源头上强化管控防止犯罪。

三是调查研究机制。围绕代表建议涉及问题,认真组织调研,不断提高建议办理的针对性和有效性。省农业农村厅梳理出强农惠农政策、农村改革创新、农田水利、农房改造、农村人居环境整治等方面的典型性代表建议,作为重点课题并邀请代表参与,深入基层调研,通过走访、会商、座谈等方式,推动形成符合实际的办理方案。省人力资源社会保障厅注重从代表建议中找短板堵点、求破解良方,先后就返乡青年就业创业、降低企业社保负担、加强技能人才培养等问题,深入开展调研,完善工作举措。

#### 四、严格督查考核,保障办理效果

把督查落实贯穿代表建议办理的全过程和各方面,加大考核评价力度,发挥导向激励作用,有效保障办理效果。

一是在督查考核上下功夫。省政府办公厅与省人大常委会人事代表联络委员会加强工作协调,共同抓好建议交办、督办、反馈等各个环节。按照办理代表建议的有关要求,对各单位办理工作进行评估,并公布结果、查找不足。将建议办理工作纳入省级机关年度综合考核,从接受办理任务态度、与代表沟通联系情况以及代表反馈意见等三个方面,对各单位办理工作进行考核。各单位普遍将建议办理作为绩效考评的重要方面,加大督促检查和跟踪问效力度。省交通运输厅每周在全厅工作例会上通报建议办理进展情况,倒排工期,挂图作战,及时进行指导、催办、督办和检查,实现了办理速度、办件质量“双提升”。省科技厅、生态环境厅、农业农村厅、卫生健康委等部门将办理工作纳入年度绩效考核评优的重

要内容,对因主观原因造成代表对办理结果不满意的,取消评优资格,并按有关规定严肃追究责任。

二是在跟踪落实上下功夫。把落实答复承诺作为检验办理成果、自觉接受监督的重要环节,抓好往年答复承诺解决事项的跟踪督办工作。各单位普遍建立当年B类代表建议承诺事项台账,对承诺予以解决落实事项明确责任和进度,同时认真梳理本届人大一次会议以来办理结果为B类的代表建议,加大跟踪落实力度,并将进展情况及时向代表反馈,取得了比较好的效果。省政府办公厅高度重视代表反馈意见,要求各单位认真分析研究代表意见,继续采取有力措施,有针对性地做好工作,回应代表关切。对7件代表反馈不满意的建议,相关承办单位仔细排查原因,认真组织重新办理,努力争取代表的理解和支持。省自然资源厅加大对完善农村集体经营性建设用地产权制度改革试点建议的跟踪办理力度,部署开展农村集体经营性建设用地入市试点,为依法规范全面推进农村集体经营性建设用地入市工作探索路径。

三是在成果转化上下功夫。把建议办理同贯彻落实省委、省政府决策部署结合起来,同解决群众普遍关心的突出问题结合起来,积极研究采纳代表有价值、高质量的建议,努力转化为深化改革、推动高质量发展的政策和措施,转化为加强改进政府工作的助力和动力。省发展改革委、司法厅、人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅、水利厅、商务厅等部门注意充分吸收建议内容,将代表反映比较集中、社会关注度高的建议纳入年度工作计划予以考虑和安排,保证代表建议能够在年度工作中得到充分体现。有关部门在编制“十四五”规划时,将代表建议内容作为重要参考,积极予以研究吸纳,努力使“十四五”规划更广泛地汇聚各方面智慧。各承办单位认真贯彻

落实国务院办公厅、省政府办公厅关于办理复文公开的要求,按照应公开尽公开的原则,利用本单位门户网站等平台,主动公开建议答复内容、吸收采纳代表意见情况,提高建议办理的公开度和满意度。

2020年政府系统代表建议办理工作完成得比较好,是各承办单位密切配合、共同努力的结果,是市人大常委会领导和各相关委员会悉心指导、大力帮助的结果。同时,我们也清醒地看到,对照新时代新形势新任务,对照代表的要求和群众的期盼,建议办理工作还存在一些差距和不足,主要是:办理工作开展不够均衡,个别部门重

视程度不够高,推进力度不够大;有些部门与代表沟通联系不够紧密,交流方式方法相对单一;有的部门答复的针对性不够强,解决问题的实效性不够高,等等。下一步,我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,坚决落实习近平总书记对江苏工作的重要指示精神,在省委领导下,按照市人大常委会工作要求,进一步完善办理制度,创新办理方式,提高办理效果,促进政府治理体系和治理能力现代化建设,努力让人大代表满意,让人民群众满意。

# 关于省十三届人大三次会议 人大代表建议办理情况的报告

省高级人民法院

主任、副主任、秘书长、各位委员：

2020年，我院共收到省十三届人大三次会议交办代表建议、批评意见20件，其中，由我院主办的13件，会办7件。经过主办及会办单位共同努力，除与检察院、公安厅分办的第7005、7012号建议因办理工作需要推迟办结外，其余均在规定时间内书面答复了代表。从反馈情况看，代表对答复意见表示满意。

## 一、主要做法

(一)提高思想认识，切实增强办理建议的责任感使命感

省委、省人大组织对代表建议交办后，省法院党组高度重视，把办理工作提上重要议事日程，召开专题交办会，要求提高政治站位，从坚持人民主体地位、自觉接受监督的高度，把办好建议答复作为接受人大监督的重要形式，与转变作风、改进工作结合起来，与全面深化司法体制改革、解决法院工作重点问题结合起来，改进方法、完善机制，推动办理质效不断提升。

(二)压实办理责任，着力提高办理工作的满意率办成率

合理分解办理任务，建立办理工作责任制。分管院领导靠前指挥，加强对办理工作的过程把关、答复意见的质量把关，确保办理工作及时、务实完成。承办部门负责人在对建议提案进行研究、对办理工作进行指导并组织相关调研工作、对答复意见进行审核、与代表进行沟通等四个方

面做到亲力亲为。指定审判调研骨干具体办理和起草答复意见，并结合疫情防控要求，利用电话、微信、代表履职APP等渠道加强与代表的线上工作交流和沟通，听取意见建议，及时修改完善答复意见。院办公室做好统筹协调，当好桥梁纽带，建立办理工作台账，做到办理进展“月通报”，加强建议办理情况督促，确保按时保质完成。

(三)注重办理实效，促进承办建议与完善改进工作相融合

对代表提出的建议安排专人进行分析研究，认真制定方案，切实找准办理工作与推进司法体制改革、促进法院工作发展的结合点和着力点，把办理工作与履行审判职能紧密结合，与制定完善工作措施紧密结合，从中查找审判执行工作和自身建设的薄弱环节，形成加强和改进工作的新思路、新方法，努力做到工作针对性强、答复内容实、办理效果好。如针对代表提出的重整企业信用的建议，结合南京破产法庭成立的契机，提出了帮助重整企业信用的工作建议，将代表的合理建议纳入破产案件审判执行当中，得到全国人大代表车捷、省人大代表孙勇等代表的赞赏。

## 二、办理情况

(一)1011号关于解决好用人单位聘用超过法定退休年龄人员工伤保险购买问题的建议。我院对相关劳动争议案件掌握如下司法原则：对于用人单位招用的已经依法享受养老保险待遇或领取退休金的人员发生的工伤保险待遇纠纷问

题,按《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释(三)》处置;对于用人单位与其招用的已达退休年龄但未享受养老保险待遇或领取退休金的人员发生用工争议,当事人要求确认劳动关系和主张工伤保险待遇纠纷问题,根据《最高人民法院行政审判庭关于超过法定退休年龄的进城务工农民因工伤亡的,应否适用〈工伤保险条例〉请示的答复》处理。同时建议省人社厅进一步明确用人单位是否能为超过法定退休年龄人员购买工伤保险等问题,以更加全面保护劳动者权益。

(二)1031号关于缓解物业与业主矛盾的建议。针对物业与业主之间的常见法律纠纷,全省法院注重司法裁判的规则引领作用,加强与住建部门的沟通联系,形成多元化解纠纷机制:一是及时化解物业矛盾纠纷,依托“法官进网格”活动,前置司法服务,深化诉讼源头治理。二是规范物业纠纷案件审判,统一类案裁判尺度,提高案件审判质效。三是依法维护物业服务企业合法权益,强化业主的合同意识。四是加强宣传报道,充分发挥司法裁判对当事人行为预期的引导作用,引导物业公司和业主诚信履约,营造和谐稳定的物业关系。

(三)1055号关于落实重整企业信用修复的建议。我院在会办意见中提出以下建议:一是在信用信息修复范围上,将金融、税务、市场监管、司法等与企业生产经营有关的信用信息全部纳入修复范围。二是在信用信息修复对象上,将重整期间以及重整计划执行期间的企业均列为修复对象。三是在信用信息修复方式上,对不良记录依法依规可以删除的,明确予以删除;依法依规无法删除的,可以将重整前不良信息与重整后企业信息加以标注、进行区分,并建议以重整后企业信用信息作为判断企业信用的依据。下一步,我们将协调有关部门共同出台重整企业信用

信息修复配套政策,重点研究解决重整企业在失信被执行人系统中不良记录的修复问题。

(四)1119号关于尽快处置我省“烂尾楼”的建议。2019年,全省法院以重整、和解方式挽救企业83家,多个影响较大的烂尾楼盘得以复工复建。我院在会办意见中提出如下司法举措:一是对接地方政府,把握纠纷症结,加快案件审理节奏,精准提供司法服务。二是充分发挥企业重整制度功能,加快涉“烂尾楼”工程企业破产、重整和“执转破”进程,降低处置成本,提高处置效率,助力地方政府盘活“烂尾楼”。三是加强调研,探索处置方法,积累处置经验,形成可复制的司法处置模式。

(五)2019号解决民营企业经营发展过程中知识产权司法保护时效性的相关问题。针对少数案件因案情疑难复杂,或者涉及技术事实查明导致审理周期较长的问题:一是简化诉讼环节。在知识产权案件审理过程中创新审判方式、精简诉讼环节、加快审理节奏,有效提高审判效率。二是实行繁简分流。全面推进知识产权民事案件繁简分流机制建设与刑事案件简易审改革,实现“简案快审,繁案精审”。三是推行多元化解。加强与省知识产权局、省工商联等职能部门,以及人民调解组织、仲裁机构、行业协会、版权调解中心的衔接配合,促进诉前化解,减少诉讼增量。四是健全查明机制。初步形成司法鉴定、专家咨询、专家辅助人、专家陪审员、技术调查官等多元化技术事实查明机制,2017年以来技术调查官辅助审理技术类案件333件,促进了技术类案件审理质效提升。

(六)2048号关于加强对网络贷款监管的建议。全省法院积极配合相关部门开展互联网金融专项整治,加大对非法网贷平台的打击力度:一是加强网络贷款案件审查,准确区分“套路贷”、非法高利放贷等违法犯罪与合规网络借贷之间



的界限。二是严厉打击网络贷款平台的虚假诉讼行为。三是加强源头治理,依托省“四项机制”风险研判工作专班,及时向相关部门通报案件中发现的涉网络贷款平台有关问题。四是加强风险研判,对可能引发的涉稳因素提前做好预案,确保研判预警早、风险处置快。五是强化舆论宣传引导,发布典型案例,提高全社会对网络违法放贷危害性的警惕性和识别力。

(七)4008号关于强化校园法治教育,精准落实“一号检察建议”的建议。针对代表关于司法机关加大对教师侵害学生行为处罚力度的建议,坚持依法从严惩处教师实施性侵未成年学生等犯罪行为,扩大“从业禁止令”适用范围,同时建议从立法层面修改法律加大处罚力度,并由教育主管部门规定行业禁止从业的要求。针对代表关于教育主管部门主动争取社会力量参与法治教育的建议,全省法院坚持与辖区内教育主管部门及学校保持良好沟通,积极主动参与法官进校开展普法教育、指导模拟法庭比赛、通报典型案例等法治教育活动,提升学生法治意识,切实保障未成年人合法权益。

(八)4145号关于设立医疗救助基金的建议。我院在会办意见中提出:一是依法公正审理医疗纠纷案件,合理认定违约责任,维护正常医疗秩序,引导诚实守信的社会风尚。二是加大执行力度,依法采取列入失信名单等执行措施,惩戒各类失信行为,切实维护医疗机构的合法权益。三是在审理医疗欠费纠纷等案件中,主动向患方宣传“三保险一救助”多层次医疗保障体系,提供必要医疗救助政策咨询,指导患者申请救助,化解欠费纠纷。

(九)5020号关于强化社区矫正管理的建议。我院在会办意见中提出:一是把握宽严相济刑事政策,依法判处管制、宣告缓刑、裁定假释和决定暂予监外执行,把好社区矫正入口关;进一

步规范撤销缓刑、假释以及暂予监外执行人员收监执行程序,加强与社区矫正机构的衔接配合。二是加快建设假释案件信息化办案平台,利用信息化手段防止服刑人员脱管漏矫。三是定期召开法院、检察院、司法行政机关等相关职能部门联席会议,联合开展调研,加强协调配合,合力做好社区矫正工作。

(十)6021号关于依法适时调整人身侵权类案件适用赔偿标准的建议。2020年3月20日,我院出台《关于开展人身损害赔偿标准城乡统一试点工作的实施方案》,在考虑我省经济社会发展实际情况的基础上,通过选取科学的指标和计算方式,按照统一标准确定全省死亡赔偿金、残疾赔偿金数额,取消了因城乡户籍和被扶养人情况不同导致的赔偿数额差异。对于其他尚不适宜在全省范围内统一赔偿标准的项目,指导各中院以因地制宜、平等保护、科学合理为原则,统筹各方意见,确定合理赔偿标准。

(十一)6026号关于完善刑事案件适用认罪认罚从宽制度的建议。我院在全国率先制定下发《办理认罪认罚刑事案件指导意见》,形成专题调研报告《认罪认罚案件量刑建议的审查》,为法官审查量刑建议提供参考。针对代表建议,我院将继续采取以下措施:一是起草《关于认罪认罚从宽制度审判实践突出问题情况报告》,推动认罪认罚从宽制度顶层设计优化完善。二是强化认罪认罚案件自愿性真实性审查,依法从严掌握从宽幅度,防止被告人“策略式”认罪认罚。三是探索完善认罪认罚从宽制度量刑规范,确保被告人刑罚轻重与罪行轻重相适应。四是联合省检察院制定《江苏省检察机关适用认罪认罚从宽制度廉政风险防控实施办法(试行)》。五是会同省司法厅开展刑事案件律师辩护全覆盖试点,形成工作合力。

(十二)6029号关于进一步推进司法“个人



诚信体系建设”的建议。我院将防范和打击“套路贷”虚假诉讼行为作为司法推动个人诚信体系建设的着力点，组织全省法院对2016年1月以来审结的681817件民间借贷等案件开展“回头看”，全面梳理排查“套路贷”虚假诉讼，再审纠正案件26027件，涉案标的79.07亿元。出台工作指南，从立案、审理、执行三大环节完善“套路贷”虚假诉讼甄别机制。研发全国首个“套路贷”虚假诉讼智能预警系统，大幅提升“套路贷”虚假诉讼关联案件的排查甄别准确率，向省非法金融活动信息监测平台报送140万件案件信息和裁判文书、420万条当事人数据。下一步，我院将继续健全完善民间借贷案件集中管辖、集中审理、并案审查工作机制，提高案件审理效率，切实维护国家金融安全和人民财产安全。

(十三)6030号关于深化环境资源“9+1”审判机制改革助推长江经济带绿色发展的建议。近年来，江苏法院积极推进环境资源审判“9+1”机制改革，以生态功能区为单位设立与行政区划适度分离的环境资源审判机构，在全国法院率先建立了相对独立完整的环境资源审判体系，被中央深改委办公室转发推介，得到最高法院周强院长批示肯定。2020年5月9日，南京长江新济洲司法研究修复基地挂牌运行，被列入省委政法委2020年为民办实事项目。服务长江禁捕退捕，联合有关单位制定严惩长江流域重点水域非法捕捞刑事犯罪意见。服务保障污染防治攻坚战，审理胜科公司向长江偷排废水案，经法院组织调解赔偿4.7亿元用于生态修复，入选全国法院十大公益诉讼案例。针对代表建议，我院将进一步做好以下工作：一是继续争取地方党委领导、人大监督和政府支持，积极推动在南京设立环境资源法院工作。二是增强专业审判队伍力量，在新入额法官指标分配等方面适当优先考虑。三是加强业务指导和培训，遴选优秀人员上挂锻炼，与高

校联合组织开展环境资源审判人员培训进修，提升业务能力。

(十四)6033号关于纠正民营企业 and 企业家人身财产权冤错案的建议。近年来，我院先后制定了《关于充分发挥审判职能作用切实加强产权司法保护的实施意见》《关于充分发挥审判职能作用为企业家创新创业营造良好法治环境的实施意见》《关于认真贯彻落实中央和省委决策部署为民营经济发展提供有力司法服务和保障的意见》等一系列司法政策文件，并进一步畅通涉产权案件立案和申诉渠道，探索建立涉产权纠纷立案、申诉快速处理机制。苏州中院对倪菊葆合同诈骗、非法吸收公众存款案启动再审，依法认定其不构成合同诈骗罪，作为产权保护典型案例写入最高法院工作报告。下一步，我们将采取更加有效举措切实维护民营企业及企业家合法权益：一是进一步树立平等、全面、依法保护民营企业的司法理念。二是依法规范申请再审审查处理程序。三是依法规范信访工作流程。四是严格审限管理，完善超审限案件通报、督办、追责机制。五是强化涉产权纠纷案件监督指导。六是加强与民营企业及企业家的沟通，持续完善涉民营企业诉讼服务工作机制。七是自觉接受各界监督，持续深化司法公开。八是持续延伸司法职能，引导涉民营企业和民营企业运用法治手段维护自身权益、依法合规诚信经营。

(十五)6038号关于提高基层人民法院案件办结率营造良好营商环境的建议。全省法院综合施策，采取多种措施努力提高审判质效。一是推进矛盾纠纷多元化解。完善诉讼与非诉对接机制，整合人民调解、行政调解、律师调解、仲裁、公证、行政裁决、行政复议等七种非诉解纷方式，强化矛盾纠纷前端治理。2020年1-11月份全省法院诉前调解案件460843件，同比增长115.23%。二是推进案件繁简分流机制改革。优化司法资源

配置和办案工作流程,建立健全简案快审、繁案精审机制,推进专业化审判团队建设,实现案件轻重分离、快慢分道。三是推进智慧法院建设。加强网上办案,优化审判执行系统,为法官提供智能化办案辅助工具,促进办案效率提升。四是完善法官业绩考核机制。探索将“审判团队结案率”等指标纳入考核内容。截至2020年12月20日,全省法院结案率为83.73%,同比上升0.55个百分点。

(十六)6042号关于缓解法院“案多人少”压力的建议。2019年全省法院法官人均结案295.4件,较2018年增长25.4件。为有效破解人案矛盾,经商省委编办,我院采取以下解决措施:一是统筹全省政法编制的分配使用。按照中央关于深化司法责任制综合配套机制改革的文件精神,进一步推进全省法院政法专项编制省级统一管理,对南京、苏州等4个地区法院编制进行了5次省辖市范围内的调整,推动编制向人均办案量较多的法院倾斜。二是进一步优化司法资源配置。先后组织开展5批6580名员额法官遴选,招录法官助理1318人,聘用制书记员6943人。制订《江苏省法官员额动态调整暂行办法》,及时将法官员额调配到人案矛盾突出的法院。建立递补员额制度,提升员额法官增补效率。探索开展法官助理分层培养工作,调动法官助理工作积极性。三是进一步加强法官职业保障。成立江苏省法官权益保障委员会,举办健康知识讲座和各类文体活动,建立落实法官健康体检和休假制度。下一步,将结合代表建议,借鉴其他省份法院经验做法,争取出台我省落实法官职业保障待遇相关文件,落实好员额法官交流转任、公务交通补贴、办公用房、医疗保障待遇等各项政策。

(十七)6054号关于充分发挥审判职能,助力打赢防范化解重大风险攻坚战的建议。针对我省大型企业金融债务风险多发现象,全省法院充

分发挥金融审判职能作用,依法服务“六保”“六稳”工作任务,防止涉诉企业的个体风险演化为系统性风险,重点做好以下几项工作:一是紧紧依靠党委领导,与政府有关部门、金融监管部门协作配合,督促涉诉企业债务重组、破产重整方案的优化和落实。二是坚持依法依规落实集中管辖、稳步推进原则,统一审理进度、裁判尺度和政策执行,防止企业正常生产经营陷入困境。三是保障当事人程序权利,确保保全财产稳定,增强金融机构对于化解企业债务风险的信心,同时保障企业正常生产经营,促进金融机构最大限度收回贷款和企业扭亏为盈。四是立足审判职能持续整治非法金融活动,妥善审理“钱宝”“爱晚系”“蛙宝”等重大非法集资案件,参与P2P网贷风险专项整治,集中复查清理网络仲裁裁决执行案件,促进市场风险出清。2020年以来新收一审民间借贷案件同比下降31.23%。

(十八)6059号关于规范民间融资行为,依法保障合法债权债务的建议。我院重点做好以下工作:一是出台《关于加强金融审判维护金融安全的指导意见》,依法否定高利转贷、职业放贷行为效力,规范金融市场秩序。二是建立防范和打击“套路贷”及虚假诉讼长效机制,从立案、审理、执行三大环节完善“套路贷”甄别机制。2019年8月以来,新受理的民间借贷类案件因涉嫌“套路贷”虚假诉讼等被一审裁定驳回起诉案件2884件,涉案标的26.8亿元。三是严格把握法律政策界限,加大金融债权案件财产保全、执行力度,依法妥善化解高风险中小法人金融机构风险。四是主动参与社会综合治理,与金融监管部门、行业协会、调解组织加强协作配合,切实满足市场主体多元化多层次纠纷解决需要,提升金融纠纷解决能力和水平。

(十九)7005号关于制定我省办理“醉驾”案件规范性文件的建议。我院高度关注“醉驾”案件

中贯彻执行立法精神情况，会同江苏省检察院、江苏省公安厅联合发布了《关于办理醉酒驾驶案件的座谈会纪要》，对立案标准、道路认定、证据收集审查、强制措施适用、定罪量刑等作出明确统一规定。拟采取的措施有：一是起草完成《办理“醉酒驾驶”刑事案件定罪量刑指引(稿)》，以进一步规范全省“醉驾”刑事案件审理工作。二是召开全省刑事审判工作会议，重点强化对我省“醉驾”案件高发和执法标准不统一地区的审判指导，提高审理效果。三是进一步加强与公安、检察等机关的沟通协调，就执法标准、取证要求、情节审查等进行会商，形成共识，推动从行政处罚到刑事处罚的惩防体系建设。

(二十)7012号关于完善轻微刑事案件入刑标准的建议。我院高度关注全省法院轻微刑事案件审理情况，召开轻微刑事案件谦抑化司法处置体系研究座谈会，形成专项调研报告，出台盗窃刑事案件证据指引，修订完善量刑规范化明晰轻微刑事案件量刑标准，并着重做好以下工作：一

是坚持谦抑司法理念，最大限度发挥刑事司法的社会职能，减少社会对抗，促进社会和谐。二是推进轻微刑事案件谦抑化司法处置，进一步明确认罪认罚被告人缓刑适用标准依法，在轻微刑事案件审理中更加体现程序从简、实体从宽。三是推进以审判为中心的诉讼制度改革，加大与公安、检察等机关的沟通力度，推进刑法和行政法有效衔接，促进社会治理体系和治理能力的现代化。

下一步，我院将以习近平法治思想为指导，在省人大及其常委会监督指导和人大代表关心支持下，进一步提升思想认识，完善工作机制，强化工作责任，改进工作方式，全面提升人大代表意见建议办理质量，进一步增进与人代表的沟通联络，紧紧依靠人大的监督、支持推进各项工作，努力让司法更加贴近人民群众，更好满足人民群众多元司法需求，为江苏“争当表率、争做示范、走在前列”提供坚强有力的司法保障。

特此报告，请审议。

# 关于省十三届人大三次会议 代表建议、批评和意见办理情况的报告

省人民检察院

主任、副主任、秘书长、各位委员：

省十三届人大三次会议期间,我院共收到代表提交的建议9件,其中主办1件,分办2件,会办6件,均在规定期限内办结答复。现将办理情况报告如下:

## 一、切实强化组织领导,不断增强建议办理工作质效

办理代表的建议,是检察机关保障代表行使权利、履行职责的重要体现,是检察机关贯彻以人民为中心,接受社会监督的有效途径。省检察院把代表建议办理摆在十分重要的位置,努力答好人民考卷。一是层层压实责任。在收到代表建议交办件后,我院高度重视,刘华检察长要求认真研究办理,抓好代表建议的转化运用。院办公室强化对建议办理工作的牵头协调,制定《2020年省检察院办理代表建议任务清单》,明晰职责分工,对涉及多个部门的明确主办部门和协办部门。分管院领导主持召开建议提案交办会,部署办理任务,落实办理责任,在全院建立了归口管理、分级负责、层层落实的责任体系,确保在规定的时限内高质量完成办理工作。二是完善办理流程。各部门紧紧围绕分办、承办、签批、答复等办理环节,细化和落实具体办理流程。加强办理前联系,办公室会同承办部门主动与代表取得联系,了解代表提出建议的想法和目的,同时加强与主办单位的沟通协调配合。加强办理中沟通,及时向代表汇报办理工作进展,提前通报拟答复

意见,根据代表的意见再修改完善。三是增强办理质效。严格把好建议答复的质量关,拟答复意见都经过各承办部门认真研究,办公室严格审核后报院领导签发。遵守时限要求,按规定及时将答复意见送达代表、主办单位,抄送交办机关和省人大常委会,并完成网上提交工作。

## 二、认真落实代表建议,积极推动落地见效

在代表建议办理工作中,始终坚持把办理建议作为推动“四大检察”高质量发展的着力点,注重建议办理的吸收转化,达到办理一件建议、解决一类问题、推动一方工作的效果,努力提高建议办成率和代表满意率。

(一)主办件办理答复情况。我院收到主办件1件,承办单位涉及省公安厅、省教育厅,我院注重加强与会办单位和代表本人的沟通联系,从检察工作实际出发,加强研究分析,抓好办理答复。

关于金怡代表提出的我省加快建设专门学校矫治教育未成年违法嫌疑人违法犯罪未成年人的建议。一是推动省两办出台《关于加强专门学校建设和专门教育工作的意见》。省检察院专题向省委政法委报告专门学校建设情况,并针对专门学校数量较少、与司法机关衔接不畅等实际问题,会同省委政法委、省政府办公厅、省教育厅等部门多次召开协调会,共同研究专门学校的招生入学、课程设置、学生管理等内容,推动省委办公厅、省政府办公厅出台《关于开展专门学校建设和专门教育工作的实施意见》。二是指导南京



市检察院联合建宁中中学会签规范性文件。省检察院指导南京市检察院联合建宁中中学会签《关于建立未成年人犯罪预防和教育矫治的合作协议》，共同组建法治教育基地，合作开展严重不良行为、罪错未成年人行为矫治及未成年人观护救助等工作。检察机关定期为建宁中学提供法治宣传教育、法律咨询服务、家长法治课堂等方面的专业支持。三是积极指导徐州专门学校建设。省检察院加强对徐州市检察院的工作指导，推动徐州市司法局牵头组建未成年人专门教育学校，该项规划已被列入徐州市重点建设项目。2020年4月，专门学校建设方案已确定，学校占地面积50亩，建设资金1.4亿元，可容纳学生300人，计划2021年下半年完成建设，并具备招生条件。

(二)分办件办理答复情况。我院收到分办件2件，承办单位涉及省法院、省公安厅，我院注重加强与分办单位和代表本人的沟通联系，从检察工作实际出发，加强研究分析，抓好办理答复。

关于孙勇代表提出的制定我省办理“醉驾”案件规范性文件的建议。2019年4月省检察院经过深入调研，起草形成《江苏省人民检察院关于规范醉酒型危险驾驶犯罪案件不起诉的暂行意见》，并送省公安厅、省法院征求意见，由于收到最高人民检察院指示，各地暂不出台本地区的指导性文件，因此未出台文件。2020年，最高人民检察院起草了《关于办理醉酒驾驶机动车刑事案件的指导意见》(征求意见稿)，对醉酒驾驶机动车犯罪的从重处罚情节、缓刑适用、不起诉或免于刑事处罚、情节显著轻微不认为是犯罪等情形进行明确。目前，该指导意见已向全国检察机关征求意见。待司法解释出台后，省检察院将结合我省办理“醉驾”案件的实际情况，细化提出具体操作意见。加强对醉驾的社会治理，总结全省各地在推进醉驾全方位、多层次治理体系建设方面的做法，指导全省各地在办案中贯彻宽严相济

刑事政策，区分不同情形，分层次处理。加大认罪认罚从宽制度适用力度，并通过编发典型案例指导、制发检察建议动员各方力量参与醉驾治理等方式，积极探索全方位多层次醉驾治理体系。

关于闵正兵代表提出的完善轻微刑事案件入刑标准的建议。一是醉酒型危险驾驶罪入罪标准较低问题。最高人民检察院已会同最高人民法院、公安部制定规范指导意见，提出区分不同情形分层次处理的意见，目前正在征求意见，待司法解释出台后，省检察院根据司法解释的精神，结合江苏办理醉酒型危险驾驶案件的实际情况，细化提出具体操作意见。二是盗窃犯罪入罪数额标准偏低的问题。经与省法院相关部门沟通协商，就适当提高盗窃等案件入罪标准初步形成一致意见，但省公安厅对此尚有不同意见。我们拟与省公安厅持续深入沟通，争取省公安厅的支持，达成共识后制定关于盗窃罪等入罪标准的指导性意见。

(三)会办件办理答复情况。我院共收到会办件6件，涉及省委宣传部、省委政法委、省委编办、省法院、省教育厅、省公安厅、省司法厅、省财政厅、团省委、省妇联、省地方金融监管局、省银保监局等多个承办单位。我院加强与主办单位和代表本人的联系沟通，立足检察职能办理答复。

关于杨屹峰代表提出的统一规范民间融资行为，依法保障保护合法债权债务的建议。一是聚焦办案主业，提供司法保障。检察机关依法妥善办理涉及小贷公司的犯罪，在依法惩治犯罪的同时保护金融创新发展。严肃查办打着小贷公司名义实施的高利贷、套路贷等违反法犯罪行为；同时对合法规范经营的小贷公司加大司法保护力度，营造良好的法治环境。如对借款人恶意欺诈、蓄意骗贷等行为依法打击，保护小贷公司的合法债权，为其正常运营提供法律保障。二是积极建言献策，堵塞管理漏洞。结合具体办案，深入



分析小额贷款公司犯罪发案原因,注重发现案件中暴露出的金融监管和执法司法工作中的突出问题,找准小贷公司管理风险点和制度缺陷。积极运用风控报告、风险提示、检察建议等方式,向政府、金融监管部门等提出建议,推进行业专项治理,帮助小贷公司健全制度、加强管理、堵塞漏洞,共同筑牢防范金融风险的法网。三是加强协作配合,形成监管合力。加强与公安、法院、行政执法机关、金融监管部门的联系沟通,形成监管合力。检察机关进一步落实“谁执法谁普法”的责任制,通过微博、微信、微视频、法制讲堂等方式,加大小贷公司犯罪预防宣传力度,促使其在法治轨道内健康运行,发挥其在金融领域中的积极作用。

关于朱良平代表提出的强化校园法治教育,精准落实“一号检察建议”的建议。一是高位推动“一号检察建议”落地生根。与省教育厅联合下发《加强新时代校园法治建设意见(2018-2022年)》,明确了推进法治副校长工作、完善学校安全风险防控体系、建立信息通报机制等20项重点工作。推动省教育厅下发《关于落实检察建议加强青少年法治教育的通知》,就贯彻落实好检察建议提出七条具体措施。二是持续深入推进校园法治建设。刘华检察长以上率下,亲自担任金陵中学法治副校长,创新法治教育形式,把课堂搬到检察机关内部,将传统法治课和检察开放日活动相结合,既包含传统法治课的知识讲授部分,也加入了实地参观司法鉴定中心、12309检察服务中心、互动提问等特殊环节,让法治教育更加直观、有趣。推动省教育厅下发《关于开展首届青少年法治宣传周活动的通知》,明确每年5月的第二周为“全省青少年法治宣传教育周”。三是精心打造法治教育素材。省检察院精选典型案例,连续三年每年拍摄完成4部法治教育片,并推动在全省中小学校播放。省教育厅根据我院建

议,要求各地将法律常识纳入学生学业评价范畴,在中考中适当增加法治教育内容。

关于殷群代表提出的完善学校安全事故处理机制,维护学校教育教学秩序的建议。一是依法办理涉校园安全案件。全省检察机关依法办理在校学生的校园暴力与欺凌案件,2020年全省检察机关共受理审查起诉该类案件32件60人,其中对于罪行轻微、初犯偶犯的涉罪未成年学生,依法不起诉3人、附条件不起诉25人;对于性质恶劣、后果严重的校园欺凌犯罪案件,坚决依法惩处,共起诉32人,切实加强警示教育,保持司法震慑。二是积极开展“保障校园周边安全”检察公益诉讼专项监督活动。2020年5月,省检察院第八检察部下发通知,要求各地检察机关围绕中小校园、幼儿园周边食品安全、生态环境和资源保护、道路交通安全等领域,开展重点监督,有序推进未成年人公益诉讼检察,督促行政机关依法履职,进一步加强未成年人综合司法保护。三是贯彻落实教育部等五部门《关于完善安全事故处理机制,维护学校教育教学秩序意见》。全省检察机关认真落实工作责任,在依法严厉打击侵害未成年人犯罪的基础上,积极配合教育部门和学校加强青少年法治教育,完善法治副校长等工作机制,做好预防未成年人犯罪等工作。

关于王成女代表提出的强化社区矫正管理的建议。一是以《中华人民共和国社区矫正法》的实施为契机,积极探索社区矫正巡回检察工作,推动提升教育改造和教育矫治质量,预防和减少监外服刑罪犯又重新犯罪,维护社区服刑人员合法权益,为社会输送培养合格公民,努力推进社会治理体系和治理能力现代化建设。二是根据代表建议,对社区矫正工作中存在的问题和困难,开展针对性调研,积极建言献策,努力解决社区矫正工作存在的人员配备不全、经费保障不足,衔接配合不到位等瓶颈问题,切实保障社区矫正

工作规范到位有效。三是落地落细《沪苏浙皖社区矫正人员外出管理办法》，适时制定《办法》实施细则，推动司法行政机关建立社区矫正人员分类分级管理与积分处遇奖惩等配套机制，依法规范实施社区矫正，将社区矫正人员改造成为守法公民。

关于周军代表提出的完善刑事案件适用认罪认罚从宽制度的建议。省检察院制定下发了《江苏省检察机关适用认罪认罚从宽制度廉政风险防控实施办法(试行)》，建立健全廉政风险防控机制，规范检察权运行。与省司法厅联合下发了《关于在人民检察院派驻法律援助值班律师的意见》，建立派驻值班律师机制。主动接受公安、法院的制约，对依法改变公安事实与定性的案件，主动向公安机关阐明理由，对法院依法改变检察机关量刑建议的案件，通过诉判比对，及时查找改变量刑的原因。对不起诉、改变定性、引发控告申诉、法院未采纳量刑建议等六类认罪认罚案件列为必查案件，及时发现问题，督促整改。对认罪认罚案件，通过大数据分析，运用信息化手段，对量刑建议明显异常的案件，及时预警，确保认罪认罚案件始终运行在法治轨道上。

关于吴爱军代表提出加强对网络贷款监管的建议。一是建章立制，理顺涉“网贷”犯罪处置流程。省检察院着力构建检察机关内部办案机制，研究出台了“套路贷”等新型犯罪的证据审查指引，为全省检察机关严格、准确把握此类犯罪证据审查标准提供了明确、细致的依据；针对涉“网贷”犯罪特别是利用“网贷”实施的“套路贷”犯罪难以甄别、缺乏打击合力的问题，2019年，省检察院与省法院、省公安厅共同制定了《关于建立健全严厉打击“套路贷”违法犯罪沟通协调机制的意见》，从线索发现、线索移送、案件侦办、诉讼监督等方面进行了细化规范，有效推动了该

类犯罪的办理标准化、规范化、制度化。二是扫黑除恶，严厉打击网络“套路贷”犯罪。“套路贷”犯罪往往与黑恶势力犯罪相生相伴，针对专项斗争重点打击的“套路贷”刑事案件，依法从严、从速批准逮捕、提起公诉，在办案过程中，检察机关严格审查此类犯罪利益链条，与金融、税务、市场监管等部门协同配合，依法核定并追缴涉黑涉恶资产。我省检察机关积极研判形势，投入专门力量研究新型网络套路贷犯罪，先后办理了泰州虞某案等一批涉黑涉恶新型网络套路贷案件。

### 三、今后工作打算

下一步，我们将持续深入贯彻落实省委人大工作会议精神，坚持把办理代表建议作为接受人大监督的重要内容，作为倾听人民呼声、加强和改进检察工作的重要途径，为“强富美高”新江苏建设贡献检察力量。一是进一步强化工作责任。坚持将建议办理作为年度重要工作，做到有布置、有要求、有检查、有落实、有结果。对一些涉及面广、办理难度大的建议，由分管院领导组织力量研究办理，重要情况及时向检察长请示汇报，确保办理责任和要求得到落实。二是进一步完善办理工作机制。注重总结分析建议办理工作中的好做法，学习借鉴省人大常委会、省政府、省法院等办理建议的好经验，与相关单位建立沟通协作机制，进一步规范办理程序，切实做到办前有沟通、办中有跟进、办后有讲评，不断提高办理水平。三是不断增强建议办理实效。坚持问题导向，突出办理实效，加强重点建议集中办理、跟踪办理，并与代表联络工作相结合，展示建议办理力度和落实成效，努力在提高建议办成率、代表满意率上下功夫，在推动建议办理成果转化运用上做文章，增进代表和人民群众对检察工作的理解支持。

以上报告，请予审议。

# 关于省十三届人大三次会议代表 建议、批评和意见办理情况的报告

省人大常委会人事代表联络委员会

主任、副主任、秘书长、各位委员：

省十三届人大三次会议期间，代表提出建议、批评和意见(以下简称建议)653件，加上闭会期间代表提出的建议9件，今年的代表建议共662件。其中，省人大及其常委会专工委承办14件，党群机关承办35件，省政府及其部门和设区市政府承办600件，省法院承办20件(主办的9件，分办3件，会办8件)，省检察院承办9件(主办1件，分办2件，会办6件)。这些建议已在法定期限内全部办结并答复代表。“一府两院”办理建议的情况，由省政府、省法院、省检察院分别向本次会议报告，我委现就省人大和党群机关办理建议的情况及相关工作向本次会议报告如下，请予审议。

## 一、省人大和省级党群机关办理建议情况

省人大和省级党群机关今年共承办代表建议49件，主要涉及地方立法、组织人事、文化宣传、社会治理等方面工作。

地方立法工作12件建议的办理情况：对于代表提出的有关地方性法规的制定、修改和完善等方面的建议，省人大及其常委会专工委认真研究办理，相关立法工作正在有序推进。对何益军代表提出的加快信用立法的建议，史国君代表提出的关于加快地方金融监管体系立法工作的建议，省人大常委会将《江苏省社会信用条例》和《江苏省地方金融条例》列为2020年立法正式项目，相关部门研究提出法规草案，已进行初次审

议；侯军代表提出的加强工业固废地方立法的建议，省人大常委会已根据国家新固废法对《江苏省固体废物污染环境防治条例》进行修订，明年还将开展相关执法检查。其他关于制定《江苏省学校安全条例》、《江苏省矛盾纠纷多元化解促进条例》、《江苏省人体器官捐献条例》，修订《江苏省献血条例》和《江苏省动物防疫条例》的建议，相关专工委开展调研，在对立法必要性、可行性进一步论证后，适时开展相关立法工作。

涉及组织人事工作方面19件建议的办理情况：组织人事工作的建议主要有三类：一是加强基层组织建设。陆玲代表提出的关于加强基层生态环境队伍建设的建议，省委组织部及时印发《关于深化生态环境保护综合行政执法改革的实施意见》，明确承担生态环境保护责任的机构和人员，确保责有人负、事有人干，给予乡镇(街道)更加灵活的用人自主权；沙安勤代表提出的关于在农村基层党组织书记中招聘乡镇事业单位人员的建议、王虎琴代表提出的关于选好带头人，激发农村内生活力的建议，省委组织部按照《新时代江苏基层党建“五聚焦五落实”三年行动计划》的部署，完善招录村社区党组织书记进乡镇街道领导班子。二是加强人才培养、评估和管理。朱杰代表提出的完善县级以上基层教师职称岗位评聘政策和基层医疗卫生单位岗位设置管理制度、梁永熙代表提出的关于对退休技术工人返聘使用管理、徐金生代表提出的关于教龄30年

以上乡村高级教师职称评聘工作等建议,省委组织部、省委编办认真调查研究,结合我省实际,对相关部门的机构设置、人员配备、培训提升等方面进行检查,动态调整岗位设置方案,科学进行岗位设置,进一步加强相关领域的研究,建立和完善有关制度。就徐大勇代表提出的加强苏北地区人才引进工作的建议、王瑞代表提出的推动宿迁高层次产业人才集聚的建议、周宇代表提出的加强乡土人才培养、助力乡村振兴战略的建议,省委组织部落实代表建议,以“五坚持五提升”人才工作体系为统揽,出台新引进大学生租房补贴政策,进一步扩大补贴政策受益面,强化引才留才保障支持苏北地区、农村地区人才发展,推动全省人才发展更加均衡。三是落实相关待遇、激励政策问题。陆丽瑾代表提出的关于规范教育系统人员身份待遇的建议,有关部门适时研究制定基层事业单位专业技术人员“定向设岗、定向评价、定向使用”政策,进一步拓展广大教师的岗位晋升空间,提高管理岗位工作人员工资待遇;管晓蓉代表提出的关于创新奖励激励竞争机制和健全容错纠错免责机制的建议,省委组织部、省委编办推进“三项机制”、综合考核、及时奖励等有关政策落地落实,用制度化举措调动干部积极性,激励干部新时代新担当新作为。

文化宣传、精神文明建设方面 10 件建议的办理情况:关于大运河文化带建设的相关建议,省委宣传部组织开展大运河水文化遗产调查,建成全国首个水文化遗产数据库,完成运河沿线国家级历史文化名城名镇名村现行保护规划备案工作,并启动 2035 版保护规划编制。高标准开工建设中国大运河博物馆,努力推动大运河文化带江苏段建设走在全国前列。陈鹏代表提出的关于进一步规范志愿服务的建议,省委宣传部将通过修订《江苏省志愿服务条例》,健全志愿服务体系,强化志愿服务供需对接。刘刚代表提出的农

村地区移风易俗的建议,省委宣传部、省文明办把推进农村地区移风易俗作为加强农村精神文明建设的重要内容,作为实施乡风文明提升工程的重要方面,引导树立文明乡风、良好家风、淳朴民风,焕发乡村文明新气象。邹英姿代表提出的建立苏绣知识产权保护专家库及相应沟通协调平台的建议,省委宣传部以“4·26 世界知识产权日”宣传周为契机,广泛开展专利、商标、版权、地理标志等知识产权宣传活动,普及知识产权知识,提升公众知识产权意识。省委网信办办理郭民代表提出的关于进一步加强网络游戏行业监管的建议,进一步完善审查流程和相关制度,鼓励游戏企业减少数量,提升质量,推出一批传承发扬中华优秀传统文化,弘扬社会主义核心价值观的精品游戏。

社会综合治理方面 3 件建议的办理情况:吕凤显代表提出的加强社区网格化治理的建议,省委政法委出台《关于坚持和完善“大数据+网格化+铁脚板”治理机制加快构建基层社会治理新格局的意见》,推进网格化管理提质增效,不断提升基层治理水平。

其他有关妇女儿童等方面的 5 件建议办理完结。

## 二、围绕代表建议“两个高质量”要求开展的主要工作

省人大常委会把代表建议工作放在突出位置,在立法、监督、决定重大事项工作中重视吸收采纳代表建议,做到议案建议工作同常委会行使职权有机结合。在省人大常委会党组和主任会议领导下,我委把代表建议工作作为代表工作的重要抓手。聚焦“内容高质量、办理高质量”,着力于提好、办实、督出成效,进一步提高代表建议工作的层次和水平。代表建议的办成率达到 65.4%,代表对办理工作的满意和基本满意率达 98.9%,继续保持较高水平。



### (一)关口前移,协助代表提出高质量建议

代表建议“内容高质量”是“办理高质量”的重要基础。我委坚持将代表建议工作的关口前移,认真组织代表开展年中专题调研和会前视察活动,省人大及其常委会专工委日常组织专业组代表调研、视察,邀请代表参与立法、监督等工作,协助代表深入了解情况,为写好议案建议做准备。人代会前向各选举单位发放《关于协助做好代表提出议案建议工作的通知》,围绕贯彻落实中央、省委重大决策部署,紧扣全省中心工作,列出 12 个方面的选题,供代表参考。各选举单位结合本地经济社会发展情况,组织代表开展深入调研,安排代表与相关部门座谈交流,提供信息资料,协助代表把围绕大局、群众关切、反映实情的建议提交上来。承办单位反映,今年代表建议的质量有所提升。

### (二)多措并举,促进提升代表建议办理质量

一是利用信息化手段交办督办建议。今年启用新的代表建议办理系统,与江苏代表履职平台手机 APP 实现整合,不断改进完善流程,做到电脑端和手机端实时交换数据,实现代表议案建议提出、审核、交办、办理、答复、评价、查询全流程信息化,提高交办的准确性和时效性。建议办理工作信息化,建议提交方式更方便,交办改办更快捷,建议办理进度、承办单位答复内容、代表评价打分等情况可实时查询跟踪。通过不断完善系统,在交办第一时间短信通知承办单位上网查看办理,在承办答复后,及时发送通知给代表提请查看答复并打分评价,对答复不认真,代表评价分数不高的建议,系统发出提醒短信。信息化手段的运用,进一步提升了建议办理质效。

二是建议办理实现多边互动。建议办理的过程不仅是承办方和代表互动的过程,还包括承办方与督办方、督办方与代表、主办单位与会办单位的互动交流。我委组织召开部分承办单

位代表建议办理工作座谈会,与承办大户建立经常性的联系,让承办单位工作人员相互熟悉,在办理主会办件、分办件过程中,各部门积极配合,共同研商办理代表建议,推动代表建议提出问题的落地落实。我委还督促承办单位做好建议办理结果公开工作,让建议答复接受人民群众评判和监督。

三是建议办理加强与代表沟通。李小敏常务副主任强调,代表建议办理有其特殊性,既要重结果,也要重过程,加强与代表的联系沟通。各承办单位建议办理过程中采取多种方式与代表联系,重要建议当面沟通,从“文来文往”向“人来人往”转变。我委先后到六个设区市座谈调研建议办理工作,当面听取代表对建议办理的意见建议。今年代表不满意办理结果的建议有 7 件,我们联系沟通代表后重新进行交办,要求承办单位主要负责人亲自过问,同代表直接沟通,摸清代表真实意图,对因客观因素确实不能办成的建议说清原因取得代表的理解。今年有一件关于老旧小区加装电梯的建议,代表对答复表示不满意,我委实地走访代表听取情况,协调省住建厅再次上门办理,经与当地供电部门磋商,最终形成一个切实可行的方案,不仅解决了所提小区电梯加装的问题,也给全省类似小区电梯加装工作提供了新思路。

四是开展 B 类建议跟踪督办。坚持把解决问题作为办理工作的目的,力求做到真抓真办,确保取得实实在在的效果。一些建议涉及问题已经列入解决计划,但并非短期能够完全落实,需要长期跟进,持续跟踪推进工作,延伸监督链条。今年开展本届以来 B 类建议(所提问题 3 年内能够基本解决,承办单位已制定解决措施或已列入改进计划的)回头看工作,要求承办单位建立建议办理台账,梳理查清 B 类建议共 397 件,目前已解决 303 件,尚有 94 件正在有序推进中。



### (三)重点督办,放大建议办理效应

抓好重点处理建议工作,特别是做好常委会领导牵头督办的建议办理,具有较强的影响力和典型带动作用。今年省人大常委会主任会议确定涉及安全生产、构建现代产业体系、养老服务、改善农村住房条件、加强公共卫生服务、垃圾分类处理、促进大数据统筹发展、高标准农田建设、江苏自贸区建设 9 个方面的 32 件建议,由常委会领导牵头督办,省政府领导领办。省委书记、省人大常委会主任娄勤俭前往南通开展安全生产方面建议督办调研,查看安全生产各项举措落实情况,进行现场督办。省人大常委会常务副主任李小敏带队赴常州开展构建现代产业体系方面的建议督办调研,实地了解部分企业生产经营和转型发展情况,督促有关部门拿出切实可行的措施。省人大常委会副主任王燕文、陈震宁、许仲梓、邢春宁、刘捍东、魏国强、曲福田分别带领有关委员会负责同志、常委会委员和提建议的省人大代表,赴有关市进行专题调研、座谈,召开建议督办会,狠抓代表建议所提问题解决落实。在今年的督办活动中,共有 27 名省人大常委会委员、64 名省人大代表参加。省人大及其常委会专工委结合本委工作重点,选择 12 件代表建议组织

开展督办,监察司法委就关于完善轻微刑事案件入刑标准的建议、民宗侨委就解决溧水东庐山佛教景区使用林地相关问题的建议,采取走访代表、召开座谈会,现场督导等多种形式,推动代表建议办理取得实效。

### (四)激励考核,提升“提”“办”双方积极性

今年继续开展优秀代表建议和先进承办单位评选活动,主任会议确定 32 件优秀代表建议和 12 个先进承办单位,并将《2020 年优秀代表建议》汇编印发全体代表,协助代表提好建议,激励承办单位办好建议。通过省主要新闻媒体和“江苏人大发布”对代表建议工作进行系列报道,展现代表履职风采,推广代表建议办理工作的好做法、好经验。印发《办理省人大代表建议工作评估实施细则(试行)》,将办理工作纳入承办单位考核指标,推动各承办单位不断深化对代表建议办理工作重要性的认识,逐条研究办理代表建议,促进工作落实。

在今后代表建议工作中,我们将进一步围绕“内容高质量”、“办理高质量”的要求,开拓进取,求真务实,以代表建议工作的实际成效,向代表和人民交上一份满意的答卷。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十次会议通过)

任命秦一彬为省人大常委会副秘书长；	任命张一卒为省人大常委会人事代表联络
任命祁相春为省人大常委会办公厅副主任；	委员会副主任,免去其省人大常委会办公厅副主
任命芮鸿岩为省人大法制委员会委员；	任职务；
任命周毅为省人大社会建设委员会副主任	免去王卓君的省人大法制委员会委员职务；
委员；	免去彭坤明的省人大监察和司法委员会委
任命司勇为省人大社会建设委员会委员；	员职务；
任命刘庆为省人大常委会教育科学文化卫	免去王伟的省人大社会建设委员会委员职
生委员会副主任；	务；
任命王仁雷为省人大常委会教育科学文化	免去曹福亮的省人大常委会农业和农村工
卫生委员会委员；	作委员会副主任职务。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十次会议通过)

任命宋乐伟为省应急管理厅厅长；

免去陈忠伟的省应急管理厅厅长职务。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十次会议通过)

任命赵志刚、熊毅、陶国中为省人民检察院  
副检察长、检察委员会委员、检察员；

免去李三顺、汪莉的省人民检察院副检察  
长、检察委员会委员、检察员职务。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于接受江建平辞职请求的决定

(2021年1月15日江苏省第十三届人民代表大会  
常务委员会第二十次会议通过)

江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十次会议决定:接受江建平辞去省人大常委会委员、省人大财政经济委员会主任委员职务,杨勇辞去省人大常委会委员、省人大社会建设委员会主任委员职务,章剑华、曹福亮、王卓君、吴

沛良、陈惠娟、王伟辞去省人大常委会委员职务的请求,并报省人民代表大会备案。根据地方组织法的有关规定,杨勇辞去省人大常委会委员,其代表资格审查委员会委员职务相应终止。



# 省十三届人大常委会第二十次会议 组成人员出席、请假情况

一、应出席会议:63 人

二、出席(61 人)

娄勤俭	李小敏	王燕文	陈震宁	许仲梓	邢春宁
刘捍东	魏国强	曲福田	陈蒙蒙	丁 锐	于敦德
王 伟	王 林	王立平	王志忠	王卓君	王腊生
方祝元	孔繁芝	朱有华	朱劲松	朱晓明	朱铁军
刘大旺	刘 明	江建平	李 萍	杨 勇	杨 勇
吴 静	吴沛良	吴协恩	汪 泉	张 彤	张保龙
张慎欣	陈 峥	陈 琪	陈惠娟	邵伟明	林 斌
周 琪	周相民	胡维平	姜 东	莫宗通	顾正中
顾树生	徐 缨	高金凤	高晓平	唐 健	黄 和
曹远剑	曹福亮	崔铁军	章剑华	梁 勇	程大林
蔡任杰					

三、请假(2 人)

- 1、孙大明,参加盐城市人代会。
- 2、周 敏,参加常州市人代会。