



江苏省  
人民代表大会常务委员会

公 报

2025

第五号

内部资料  
免费交流

# 江苏省人民代表大会常务委员会公报

2025 年  
第五号  
(总号:289)  
9 月 16 日编印

## 目 录

在省十四届人大常委会第十六次会议上的讲话 .....	信长星(1)
省十四届人大常委会第十六次会议议程 .....	(4)
江苏省妇女权益保障条例 .....	(5)
关于《江苏省妇女权益保障条例(修订草案)》的说明 .....	姜金兵(14)
关于《江苏省妇女权益保障条例(修订草案)》审议结果的报告 .....	赵建阳(17)
江苏省人民代表大会常务委员会关于促进长三角科技创新协同发展的决定 .....	(19)
关于《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》的说明 .....	徐光辉(23)
关于《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》审议意见的报告 .....	省人大教育科学文化卫生委员会(25)
关于《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》审议结果的报告 .....	省人大法制委员会(27)
南京市体育经营活动管理条例 .....	(28)
关于《南京市体育经营活动管理条例》的说明 .....	南京市人大常委会(31)
关于《南京市体育经营活动管理条例》审议意见的报告 .....	省人大法制委员会(33)
南京市知识产权促进和保护条例 .....	(34)
关于《南京市知识产权促进和保护条例》的说明 .....	南京市人大常委会(42)
关于《南京市知识产权促进和保护条例》审议意见的报告 .....	省人大法制委员会(44)
无锡市低空经济发展促进条例 .....	(45)
关于《无锡市低空经济发展促进条例》的说明 .....	无锡市人大常委会(51)
关于《无锡市低空经济发展促进条例》审议意见的报告 .....	省人大法制委员会(53)
徐州市集中供热条例 .....	(54)

主管单位:江苏省人大常委会  
主办单位:江苏省人大常委会研究室  
地 址:南京市中山北路 32 号  
邮政编码:210008  
承印单位:江苏苏创信息服务中心有限公司  
准印证编号:S(2016)00000045 号

# 江苏省人民代表大会常务委员会公报

内部资料  
免费交流

2025 年  
第五号  
(总号:289)  
9 月 16 日编印

主管单位:江苏省人大常委会  
主办单位:江苏省人大常委会研究室  
地 址:南京市中山北路 32 号  
邮政编码:210008  
承印单位:江苏苏创信息服务中心有限公司  
准印证编号:S(2016)00000045 号

关于《徐州市集中供热条例》的说明	徐州市人大常委会(60)
关于《徐州市集中供热条例》审议意见的报告	省人大法制委员会(62)
常州市促进智能制造发展条例	(63)
关于《常州市促进智能制造发展条例》的说明	常州市人大常委会(69)
关于《常州市促进智能制造发展条例》审议意见的报告	省人大法制委员会(71)
苏州市低空经济促进条例	(72)
关于《苏州市低空经济促进条例》的说明	苏州市人大常委会(78)
关于《苏州市低空经济促进条例》审议意见的报告	省人大法制委员会(80)
淮安市人民代表大会常务委员会关于修改《淮安市湿地保护条例》的决定	(81)
淮安市湿地保护条例	(85)
关于《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市湿地保护条例〉的决定》的说明	淮安市人大常委会(90)
关于《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市湿地保护条例〉的决定》审议意见的报告	省人大法制委员会(92)
江苏省人民代表大会常务委员会关于批准江苏省2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案的决议	(93)
关于提请审议《江苏省2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案(草案)》议案的说明	王天琦(94)
关于《江苏省2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案(草案)》审查结果的报告	省人大财政经济委员会(96)
关于江苏省2025年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告	省发展改革委(98)
关于江苏省2025年上半年经济运行情况的调研报告	省人大财政经济委员会(107)
江苏省人民代表大会常务委员会关于批准江苏省2024年省级财政决算的决议	(113)
关于江苏省2024年省级财政决算草案的报告	王天琦(114)
关于江苏省2024年省级财政决算草案审查结果的报告	省人大财政经济委员会(119)

关于江苏省2025年上半年预算执行情况的报告  
..... 王天琦(121)

关于太湖流域城乡生活污水治理专项监督工作情况的报告  
..... 省人大环境资源城乡建设委员会(126)

关于检查《江苏省基层卫生条例》实施情况的报告  
..... 省人大常委会执法检查组(131)

关于2024年度全省环境状况和环境保护目标完成情况报告审议  
意见落实情况的反馈报告 ..... 省政府办公厅(138)

关于《省政府办公厅关于2024年度全省环境状况和环境保护目标  
完成情况报告审议意见落实情况反馈报告》的审查报告  
..... 省人大环境资源城乡建设委员会(142)

江苏省人民代表大会常务委员会决定任免名单 ..... (144)

江苏省人民代表大会常务委员会任免名单 ..... (145)

省十四届人大常委会第十六次会议组成人员出席、请假情况  
..... (146)

内部资料  
免费交流

# 江苏省人民代表大会 常务委员会公报

2025 年  
第五号  
(总号:289)  
9月16日编印

主管单位:江苏省人大常委会  
主办单位:江苏省人大常委会研究室  
地 址:南京市中山北路32号  
邮政编码:210008  
承印单位:江苏苏创信息服务中心有限公司  
准印证编号:S(2016)00000045号

# 在省十四届人大常委会第十六次会议上的讲话

(2025年7月30日)

信 长 星

在大家的共同努力下,本次会议圆满完成了各项任务,下一步关键是抓好议定事项的贯彻落实。

本次会议修订了江苏省妇女权益保障《条例》。新修订的《条例》总结深化我省经验做法,进一步完善妇女文化教育、劳动和社会保障、婚姻家庭等方面制度规定,为维护妇女合法权益提供了坚实法治保障。要抓好《条例》的宣传解读和贯彻实施,健全完善党委领导、政府主导、各方协同、社会参与的妇女权益保障工作机制,更好推动妇女事业高质量发展。本次会议审议通过的关于促进长三角科技创新协同发展的《决定》,是长三角区域一市三省充分沟通、协同立法的又一项重要制度成果,要认真抓好贯彻执行,进一步推动长三角科技创新共同体建设,促进各类生产要素有序流动、高效配置。对于其他初审的4件法规案,相关委员会要深化调研论证,进一步修改完善后提请以后的常委会会议继续审议。

本次会议听取审议了省人大有关专门委员会关于深化人才发展体制机制改革、提升科技创新能力建设、太湖流域城乡生活污水治理等专项监督情况的报告。这些专项监督聚焦贯彻党中央重大决策部署,对照落实省委、省政府有关行动方案要求,体现了人大监督的主动性和针对性。有关方面要认真落实审议意见,采取有效措施抓好整改提升。省人大有关专门委员会要加强跟踪督促,充分发挥专业代表、市县人大等各方作用,

共同把专项监督做深做实。

本次会议还听取审议了2025年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告,2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案,有关预决算和审计报告,关于检查《江苏省基层卫生条例》实施情况的报告,审查批准了2024年省级财政决算。要推动各有关方面对照审议意见,进一步优化完善举措、改进提升工作,扎实推动经济社会高质量发展,持续增进民生福祉。

开展深入贯彻中央八项规定精神学习教育是今年党建工作的重点任务。学习教育启动以来,省人大常委会党组切实扛起主体责任,一体推进学查改各项任务,并与学习贯彻习近平总书记关于坚持和完善人民代表大会制度的重要思想结合起来,与“牢记嘱托、感恩奋进”学习实践活动结合起来,持续深化学习,深入查摆问题,扎实开展整改整治,各级人大为民履职的责任感进一步提升,人大代表密切联系群众的自觉性进一步增强,人大干部担当作为的精气神进一步提升。

当前,学习教育正处于纵深推进的关键时期。习近平总书记本月初在山西考察时强调,要抓紧抓细学习教育后续工作,查摆问题要真,整改措施要实,确保取得实效。近期,赵乐际委员长在十四届全国人大常委会第十六次会议上指出,要以学习教育为契机,深入推进人大作风建设,营造风清气正、干事创业的良好氛围,推动人大

工作高质量发展。这里,我围绕贯彻落实总书记重要讲话精神及赵乐际委员长讲话要求,就进一步加强人大机关作风建设,讲几点意见。

**第一,要弘扬密切联系群众之风,更好吸纳民意、汇集民智。**植根人民是人大工作活力之源和人大代表履职之基。近年来,省人大常委会以深化“两个联系”为抓手,建好用好基层立法联系点、人大代表“家站点”,探索创设经济运行观察点、社会事业发展观察点等平台,在收集群众意见、反映群众诉求上发挥了重要作用。这次学习教育中,又扎实推进主任会议成员走访基层人大代表等工作,进一步密切了同群众的联系。下一步,要聚焦基层和群众反映强烈的急难愁盼问题,更有针对性地组织人大代表参与立法调研、执法检查等工作,在职责范围内做到民有所呼、我有所应。要常态化邀请人大代表列席常委会会议、公民旁听人代会和常委会会议,认真落实人大代表向原选区选民或原选举单位报告履职情况制度,把工作质量的提升建立在充分听取意见、广泛凝聚共识的基础上。

**第二,要弘扬尊法学法守法用法之风,始终做到依法履职、按程序办事。**尊法学法守法用法是推进全面依法治国的内在要求,人大作为立法机关,更要在这方面走在前、作表率。这几年,全国人大及其常委会修改了立法法、监督法、代表法及全国人大常委会会议事规则,进一步完善了人大常委会和专门委员会工作的规则和程序。全省各级人大要牢固树立法治观念,忠于宪法法律,维护法治权威,认真履行法定职责,严格遵守议事规则,不断提升运用法治思维和法治方式解决问题、推进工作的能力。当前,执法司法不规范、不严格、不透明、不文明现象,仍然是法治建设中的突出问题。人大要切实担负起宪法法律赋予的监督职责,加强对执法、司法活动的监督,推动解决群众反映集中的执法不作为、乱作为问题和影

响司法公正的深层次问题,提高执法司法质量和公信力。

**第三,要弘扬求真务实之风,不断提升人大工作质效。**要坚持一切从实际出发,力戒形式主义、官僚主义,以认真负责、扎实细致的态度做好每一项工作。这其中,立法工作要紧紧密结合发展所需、群众所盼,注重“小快灵”、“小切口”,进一步增强针对性、适用性、可操作性。监督工作要紧紧扣贯彻落实党中央重大决策部署及省委省政府工作安排,综合运用法定监督方式,推动解决问题、改进工作、完善制度。这次学习教育,省人大常委会及机关将“调查研究不够扎实”列为集中整治问题,既加强统筹协调、压减调研频次,又紧贴中心大局、提升调研质量,在民营经济发展、人工智能产业集聚、城乡融合发展等专题调研方面取得了初步成效。要巩固深化集中整治成果,在真调实研基础上,提出更多务实可行的对策建议,更好推动解决实际问题、发挥人大职能作用。

**第四,要弘扬清廉俭朴之风,着力营造风清气正的良好政治生态。**总的来说,人大机关的风气是好的,人大干部是守纪律、讲规矩的,但也要看到,人大掌握着立法、监督、任免等重要权力,也存在一些廉政风险点。比如,对违规吃喝问题,党中央三令五申,省委常委会也将其列为学习教育集中整治项目,而且摆在第一项。在这种高压态势下,有人依然不知敬畏、顶风违纪,必须严查快处。全省各级人大机关要坚持严字当头、一抓到底,教育引导人大干部注重从身边人、身边事中汲取教训、引以为戒,坚决做到不组织、不参与。今年5月,党中央、国务院印发《党政机关厉行节约反对浪费条例》,对经费管理、公务接待、会议活动等作了进一步完善。要严格执行《条例》规定,带头落实“过紧日子”要求,从严控制“三公”经费支出,扎实推进节约型机关建设。

本月中旬,中央第五巡视组已进驻我省开展

巡视工作，省人大常委会党组也是被巡视对象。党组全体成员要深化思想认识、提高政治站位，自觉接受巡视监督，全力配合做好个别谈话等工

作。同时，要把配合中央巡视与开展学习教育、做好当前工作有机结合起来，以优良作风凝心聚力、干事创业，努力把人大各项工作做得更好。

## 省十四届人大常委会第十六次会议议程

一、审议《江苏省妇女权益保障条例(修订草案修改稿)》

二、审议省政府关于提请审议《江苏省征兵工作条例(修订草案)》的议案

三、审议省政府关于提请审议《江苏省民营经济促进条例(草案)》的议案

四、审议省政府关于提请审议《江苏省促进科技成果转化条例(修订草案)》的议案

五、审议省政府关于提请审议《江苏省农产品质量安全条例(草案)》的议案

六、审议省政府关于提请审议《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》的议案

七、审议省政府关于提请审议《江苏省 2025 年地方政府债务限额及省级预算调整方案(草案)》的议案

八、审议省政府关于 2025 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告

九、审议省政府关于江苏省 2024 年省级财政决算草案的报告, 审查批准江苏省 2024 年省级财政决算

十、审议省政府关于江苏省 2024 年度省级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告

十一、审议省政府关于江苏省 2025 年上半年预算执行情况的报告

十二、审议省人大社会委关于深化人才发展体制机制改革专项监督情况的报告

十三、审议省人大教科文卫委关于围绕打造

具有全球影响力的产业科技创新中心,开展提升国家技术创新中心、外资研发中心、科创板上市公司科技创新能力建设专项监督情况的报告

十四、审议省人大环资城建委关于太湖流域城乡生活污水治理专项监督情况的报告

十五、审议省人大常委会执法检查组关于检查《江苏省基层卫生条例》实施情况的报告

十六、审议省政府关于 2024 年度全省环境状况 and 环境保护目标完成情况报告审议意见落实情况的反馈报告

十七、审查批准《南京市体育经营活动管理条例》

十八、审查批准《南京市知识产权促进和保护条例》

十九、审查批准《无锡市低空经济发展促进条例》

二十、审查批准《徐州市集中供热条例》

二十一、审查批准《常州市促进智能制造发展条例》

二十二、审查批准《苏州市低空经济促进条例》

二十三、审查批准《淮安市人民代表大会常务委员会关于修

改〈淮安市湿地保护条例〉的决定》

二十四、审议人事任免案

二十五、其他

# 江苏省妇女权益保障条例

(2018年3月28日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二次会议通过 根据2020年7月31日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第十七次会议《关于修改〈江苏省矿产资源管理条例〉等十一件地方性法规的决定》修正 2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议修订)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 政治权利
- 第三章 人身和人格权益
- 第四章 文化教育权益
- 第五章 劳动和社会保障权益
- 第六章 财产权益
- 第七章 婚姻家庭权益
- 第八章 救济措施
- 第九章 法律责任
- 第十章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了保障妇女合法权益,促进男女平等和妇女全面发展,充分发挥妇女在全面建设社会主义现代化国家中的作用,弘扬社会主义核心价值观,根据《中华人民共和国妇女权益保障法》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省落实男女平等基本国策,保障妇女享有同男子平等的权利,保护妇女依法享有的特殊权益。

本省采取必要措施,促进男女平等,消除对

妇女一切形式的歧视,禁止排斥、限制妇女依法享有和行使各项权益。

**第三条** 坚持中国共产党对妇女权益保障工作的领导,建立政府主导、各方协同、社会参与的保障妇女权益工作机制。

地方各级人民政府应当重视和加强妇女权益保障工作。

县级以上地方人民政府根据中国妇女发展纲要制定和组织实施本行政区域的妇女发展规划,将其纳入国民经济和社会发展规划。妇女权益保障工作所需经费列入同级人民政府财政预算。

省人民政府妇女儿童工作委员会和设区的市、县(市、区)人民政府负责妇女儿童工作的机构(以下统称政府妇女儿童工作机构),负责组织、协调、指导、督促本行政区域内的有关部门做好妇女权益保障工作。

发展改革、教育、公安、民政、司法行政、人力资源社会保障、农业农村、卫生健康、市场监管、网信、统计、医疗保障等有关部门,在各自的职责范围内做好妇女权益保障工作。

乡镇人民政府、街道办事处按照职责开展妇女权益保障工作,指导村(居)民委员会做好妇女权益保障工作。

**第四条** 保障妇女的合法权益是全社会的共同责任。本省行政区域内的国家机关、社会团体、企业事业单位、基层群众性自治组织以及其他组织和个人,都应当依法保障妇女的权益。

**第五条** 地方各级妇女联合会依照法律、法规和中华全国妇女联合会章程,代表和维护妇女利益,做好维护妇女权益、促进男女平等和妇女全面发展的工作。

工会、共产主义青年团、残疾人联合会等群团组织应当在各自的工作范围内,做好维护妇女权益的工作。

**第六条** 制定或者修改涉及妇女权益的地方性法规、规章和其他规范性文件,应当听取妇女联合会等妇女组织的意见,充分考虑妇女的特殊权益,并按照规定进行男女平等评估。

对涉及妇女权益的地方性法规、规章和其他规范性文件的实施情况,有关机关应当进行检查、评估,并听取妇女联合会等妇女组织的意见。

**第七条** 本省落实妇女发展状况统计调查制度,完善性别统计监测指标体系,定期开展妇女发展状况和权益保障统计调查和分析,并向社会发布有关信息。

省人民政府妇女儿童工作委员会应当会同有关部门定期发布社会性别统计报告,其他相关部门应当予以配合。

**第八条** 县级以上地方人民政府和有关部门应当将男女平等基本国策纳入国民教育体系,开展宣传教育,增强全社会的男女平等意识,培育尊重和关爱妇女、保障妇女合法权益的社会风尚。

报刊、广播、电视、网络等媒体应当开展男女平等和保障妇女合法权益方面的公益宣传和舆论监督。

媒体应当加强对涉及男女平等内容的发布审核。网信、新闻出版、广播电视等部门应当加强

对媒体涉及男女平等内容的监督检查。

**第九条** 鼓励组织和个人依法开展捐资助学、教育培训、困难救助、就业创业支持、法律服务等各种保障妇女权益的活动。

对保障妇女合法权益成绩显著的组织和个人,按照国家和省有关规定给予表彰和奖励。

## 第二章 政治权利

**第十条** 妇女享有与男子平等的选举权和被选举权。

地方各级人民代表大会代表候选人中妇女所占比例应当不低于百分之二十五,并逐步提高。

地方各级人民代表大会常务委员会组成人员中应当有适当数量的妇女。

村(居)民委员会成员中,应当有一名以上妇女成员。村(居)民代表会议中妇女代表的比例不低于三分之一。农村集体经济组织设立成员代表大会的,应当有适当数量的妇女代表。

**第十一条** 国家机关、群团组织、企业事业单位应当积极培养、选拔女性领导人员和管理人员。

各级妇女联合会以及工会女职工委员会等团体会员,可以向国家机关、群团组织、企业事业单位推荐女性领导人员和管理人员。

**第十二条** 县级以上地方人民政府应当有一名以上女性领导成员,县级以上地方人民政府的工作部门应当按照有关规定配备女性领导成员,乡镇人民政府、街道办事处应当有一名以上女性领导成员。

设区的市、县(市、区)、乡镇人民政府和县级以上地方人民政府工作部门的正职领导中应当有适当数量的女性。

**第十三条** 工会会员代表大会、职工代表大

会中女职工代表所占比例,应当与女职工占职工总数的比例相适应。

女职工比例较高的国有企业、事业单位应当有适当数量的女性管理人员。鼓励非国有企业、社会服务机构等配备女性管理人员。

**第十四条** 妇女联合会代表妇女积极参与国家和社会事务的民主协商、民主决策、民主管理和民主监督。

地方各级人民政府应当支持妇女联合会的工作,发挥妇女联合会的作用。

国家机关、群团组织、企业事业单位等应当重视本单位妇女组织的工作,为妇女组织开展活动提供必要条件。

支持在新经济组织、新社会组织和新就业群体中根据实际建立妇女组织。

**第十五条** 村(居)民委员会应当为妇女参与村(居)民自治提供便利、创造条件。

村(居)民委员会、农村集体经济组织应当组织妇女参与制定或者修改村规民约、居民公约、农村集体经济组织章程及决定有关妇女儿童权益事项的议事协商活动。

### 第三章 人身和人格权益

**第十六条** 妇女的生命权、身体权、健康权不受侵犯。禁止虐待、遗弃、残害、买卖以及其他侵害女性生命健康权益的行为。

禁止非法实施人类辅助生殖技术,侵害妇女身体权、健康权。

禁止进行非医学需要的胎儿性别鉴定和选择性别的人工终止妊娠。

医疗机构施行生育手术、特殊检查或者特殊治疗时,应当征得妇女本人同意;在妇女与其家属或者关系人意见不一致时,应当尊重妇女本人意愿。

**第十七条** 妇女的人身自由不受侵犯。禁止下列行为:

(一)非法拘禁和以精神控制等非法手段剥夺、限制妇女的人身自由;

(二)非法搜查、检查妇女的身体;

(三)拐卖、绑架妇女,收买被拐卖、绑架的妇女,阻碍解救被拐卖、绑架的妇女;

(四)其他侵犯妇女人身自由的行为。

村(居)民委员会在矛盾纠纷排查等工作中发现侵犯妇女人身自由的违法犯罪行为的,应当立即予以制止,向公安机关和乡镇人民政府、街道办事处报告,并协助做好受侵害妇女的解救、救助等工作。

**第十八条** 妇女的人格尊严不受侵犯。禁止下列行为:

(一)通过大众传播媒介或者以广告、招贴宣传等其他方式传播贬低损害妇女人格尊严的内容;

(二)利用网络、人工智能等现代信息技术或者以其他方式对妇女实施猥亵、侮辱、诽谤;

(三)以刺探、侵扰、泄露、公开等方式侵害妇女的隐私;

(四)其他侵犯妇女人格尊严的行为。

医疗机构进行诊疗时,应当采取措施保护妇女隐私。

**第十九条** 禁止以恋爱、交友为由或者在终止恋爱关系、离婚之后,纠缠、骚扰妇女,泄露、传播妇女隐私和个人信息。

妇女遭受上述侵害或者面临上述侵害现实危险的,可以向人民法院申请人身安全保护令。

**第二十条** 禁止违背妇女意愿实施下列性骚扰行为:

(一)具有性含义、性暗示的言语表达;

(二)不适当、不必要的肢体行为;

(三)展示或者传播具有明显性意味的图像、

文字、语音、视频等信息；

(四)利用职权、从属关系、雇佣关系、优势地位或者照护职责,明示、暗示发展私密关系或者发生性行为将获得某种利益；

(五)其他性骚扰行为。

受侵害妇女可以向用人单位、学校、性骚扰行为发生场所的经营管理单位等有关单位或者其上级主管部门投诉。接到投诉的有关单位和国家机关应当及时处理,并书面告知处理结果。

受侵害妇女可以向公安机关报案,也可以向人民法院提起民事诉讼,依法请求行为人承担民事责任。

**第二十一条** 学校应当建立有效预防和科学处置性侵害、性骚扰的工作制度,明确机构和人员负责相关工作,根据女学生的年龄阶段,开展生理卫生、心理健康和自我保护的教育,提高其防范性侵害、性骚扰的自我保护意识和能力,保障女学生人身安全和身心健康发展。

对性侵害、性骚扰女学生的违法犯罪行为,学校不得隐瞒,应当依法报告、配合相关部门处理,并及时通知受侵害未成年女学生的父母或者其他监护人。

对遭受性侵害、性骚扰的女学生,学校、公安机关、教育部门等相关单位和人员应当保护其隐私和个人信息,并提供必要的保护措施。

**第二十二条** 用人单位应当采取下列措施预防和制止对妇女的性骚扰：

(一)制定禁止性骚扰的规章制度,将其纳入员工手册和员工、实习人员培训；

(二)明确负责机构、人员；

(三)将预防和制止性骚扰等内容纳入集体合同或者女职工权益保护专项集体合同、劳动安全卫生专项集体合同等；

(四)设置投诉电话、信箱、加密电子邮箱等,畅通投诉渠道；

(五)建立和完善调查处置程序,及时调查处理,并保护当事人隐私和个人信息；

(六)支持、协助受侵害妇女依法维权,必要时为受侵害妇女提供心理疏导；

(七)其他合理的预防和制止性骚扰措施。

用人单位不得因女职工投诉、维权,对其采取降薪、降职、辞退等措施或者违背女职工意愿调整其岗位。

**第二十三条** 公共交通经营者应当建立对猥亵、性骚扰行为的防范和干预机制;发现场站、公共交通工具内发生猥亵、性骚扰行为或者接到相关投诉、举报的,应当及时制止,向公安机关报告,并配合公安机关开展调查处理工作。

**第二十四条** 文化娱乐场所经营者、住宿经营者在经营活动中发现可能侵害妇女权益的违法犯罪行为,应当及时向公安机关报告。

**第二十五条** 本省健全妇女健康管理服务体系,保障妇女享有基本医疗卫生服务,开展妇女常见病、多发病的预防、筛查和诊疗,提高妇女健康水平。县级以上地方人民政府应当至少每两年组织适龄妇女进行一次乳腺癌、宫颈癌筛查。

开展经期、孕期、产期、哺乳期、更年期的健康知识普及、卫生保健和疾病防治,保障妇女特殊生理时期的健康需求。

县级以上地方人民政府按照政府主导、知情同意、自愿接种的原则,推动适龄女性未成年人按照有关规定免费接种宫颈癌疫苗。

**第二十六条** 民政、司法行政、卫生健康等有关部门和司法机关、群团组织应当根据各自职责,为孕产妇、更年期妇女,遭受性骚扰、性侵害、家庭暴力等侵害的妇女以及其他有需要的妇女提供心理健康服务支持。

鼓励和支持有关单位对涉案女性未成年人、家庭暴力受害人提供公益性心理健康评估、心理创伤疗愈等心理健康服务。

**第二十七条** 地方各级人民政府在规划、建设基础设施和提供公共服务时,应当保障妇女的特殊需要。

新建改建扩建机场、车站、港口、商场、医院和文化体育设施、高速公路服务区、旅游景区等大型公共场所应当配建家庭卫生间、母婴室,提高女性厕位配建比例。

#### 第四章 文化教育权益

**第二十八条** 父母或者其他监护人应当依法保障适龄女性未成年人按时接受并完成义务教育。

教育、民政等有关部门和学校通过发放助学金、给予生活补助、减免相关费用、安排勤工助学等方式,对家庭经济困难女性接受教育给予帮助。

**第二十九条** 教育、人力资源社会保障等有关部门和学校、用人单位应当执行国家有关规定,保障妇女在入学、升学、授予学位、派出留学、就业指导和服务等方面享有与男子平等的权利。

学校在录取学生时,除国家规定的特殊专业外,不得以性别为由拒绝录取女性或者提高对女性的录取标准。

**第三十条** 本省健全全民终身学习体系,为妇女终身学习创造条件。

教育、人力资源社会保障、农业农村等有关部门应当根据妇女的需要,开展职业教育、实用技术、数字技能等培训,提高妇女劳动技能和就业创业能力。

政府组织或者补贴的创业培训和实用技能培训,应当保障妇女占适当的比例,优先安排符合条件的因生育中断就业的妇女、失业妇女、残疾妇女、困难妇女等参加培训。

**第三十一条** 县级以上地方人民政府应当

完善女性人才的培养、评价和激励机制,加强服务保障工作,促进女性人才成长发展。

国家机关、社会团体和企业事业单位应当执行国家和省有关规定,保障妇女从事科学、技术、文学、艺术和其他专业活动的权利;在高层次人才发展计划等项目申报、评奖中,对符合条件的妇女可以适当放宽年龄限制。

鼓励科研、教育、医疗等机构和单位针对孕育期妇女适当延长职称评聘考核期限,帮助其平稳度过生育与职业发展期。

#### 第五章 劳动和社会保障权益

**第三十二条** 地方各级人民政府及人力资源社会保障等有关部门应当完善妇女就业创业、职业发展政策措施,为妇女创造公平的就业创业环境,防止和纠正就业性别歧视,并为就业困难的妇女提供必要的扶持和援助。

政府设立的公益性岗位,在同等条件下,应当优先录用就业困难、生活困难的妇女。

**第三十三条** 除国家另有规定外,用人单位不得以性别、婚育状况等为由,拒绝录(聘)用妇女或者差别化地提高对妇女的录(聘)用标准。

用人单位、人力资源服务机构不得违反国家有关规定,发布含有限制妇女就业内容的招聘启事。

用人单位制定劳动报酬、劳动保护、福利待遇、社会保险等规章制度,不得含有歧视妇女的内容。

**第三十四条** 用人单位在录(聘)用女职工时,应当依法与其签订劳动(聘用)合同或者服务协议。劳动(聘用)合同或者服务协议中,应当依法约定女职工的工作内容和地点、劳动报酬、社会保险、劳动保护、劳动条件和职业危害防护,以及女职工特殊权益保护等事项,并不得含有限制

女职工婚育或者其他侵害女职工合法权益的内容。

用人单位与职工一方可以就女职工权益保障进行集体协商,签订集体合同或者专项集体合同。

**第三十五条** 人力资源社会保障、医疗保障等有关部门和工会、妇女联合会应当引导和支持灵活就业和新就业形态女性劳动者参加相应的社会保险。

工会可以组织、代表有关劳动者与相关用人单位、平台企业或者企业代表组织,就灵活就业和新就业形态女性劳动者的特殊权益保护开展集体协商。

平台企业制定平台进入退出、订单分配、订单完成时长、抽成报酬、工作时间、奖惩等涉及劳动者权益的制度规则和平台算法时,应当听取妇女组织和女性劳动者意见建议,保障女性劳动者的特殊权益。

**第三十六条** 用人单位应当根据女职工生理特点和所从事职业的特点,建立健全女职工劳动保护和安全生产制度,采取劳动保障措施,改善劳动条件,防止职业危害,为女职工提供符合安全和职业卫生要求的工作场所和条件。

用人单位不得安排女职工从事国家规定的禁忌劳动作业。

用人单位应当定期为女职工安排妇科疾病、乳腺疾病检查以及妇女特殊需要的其他健康检查。

**第三十七条** 妇女在经期、孕期、产期、哺乳期受特殊保护,依照国家和本省规定享受相应的假期、待遇。

孕期女职工不能适应原工作岗位,申请减轻劳动量或者调整岗位的,用人单位根据医疗机构的诊断证明和实际情况给予适当安排。

用人单位不得采取调整岗位、加大劳动强度

等方式,逼迫或者变相逼迫孕期女职工离职。

女职工人数较多的用人单位应当建立孕妇休息室、哺乳室,配备必要的母婴服务设施。

鼓励有条件的用人单位采取居家远程办公、弹性工作时间等方式,合理安排孕期、哺乳期女职工工作。

**第三十八条** 因接受人类辅助生殖技术治疗需要休息的女职工,有习惯性流产史、先兆流产或者严重的妊娠并发症、妊娠合并症等可能影响正常生育的怀孕女职工,怀孕不满三个月需要保胎休息或者怀孕七个月以上且上班确有困难的女职工,凭相应医疗机构证明提出请假申请的,用人单位应当批准。女职工休息期间的工资按照劳动合同或者集体合同约定计发;没有约定的,由双方协商确定。休息期间的工资不得低于当地最低工资标准的百分之八十。

**第三十九条** 县级以上地方人民政府应当完善生育支持政策体系,推动建设生育友好型社会。

本省完善生育保险制度,逐步提高参保妇女生育待遇。

地方各级人民政府和有关部门应当按照有关规定,为符合条件的生活困难妇女提供必要的生育救助;鼓励社会组织、企业事业单位等为生活困难妇女生育提供帮助。

县级以上地方人民政府应当建立健全托育服务体系,增加普惠性托育服务供给。鼓励和支持有条件的用人单位通过购买服务等多种方式,为本单位职工提供三周岁以下婴幼儿托育服务。

**第四十条** 县级以上地方人民政府和有关部门应当建立用工成本分担机制,对企业在女职工产假期间为其缴纳的社会保险费用,按照规定给予补贴。

人力资源社会保障部门应当依法督促用人单位执行婚假、产假、护理假、育儿假等制度并落

实休假期间的相关待遇,维护职工生育的合法权益。

**第四十一条** 地方各级人民政府及民政、人力资源社会保障等有关部门应当采取必要措施,按照有关规定为困难妇女、老龄妇女、残疾妇女等提供生活帮扶、就业创业支持等关爱服务。

## 第六章 财产权益

**第四十二条** 妇女在婚姻、家庭关系中依法享有的财产权益不受其收入状况的影响。

婚姻关系存续期间,男女双方对夫妻共同财产享有知情权,一方有权了解财产状况,另一方不得隐瞒。

夫妻一方查询夫妻关系存续期间登记在另一方名下财产状况的,有关登记机构、管理部门等单位应当依法提供相关信息。

**第四十三条** 妇女在农村集体经济组织成员身份确认、土地承包经营、宅基地使用、集体经济组织收益分配、土地征收补偿安置或者征用补偿等方面,享有与男子平等的权利。

办理农村土地承包经营权、宅基地使用权等不动产登记,应当在不动产登记簿和权属证书上将享有权利的妇女等家庭成员全部列明。征收补偿安置或者征用补偿协议应当将享有相关权益的妇女列入,并记载权益内容。

**第四十四条** 农村集体经济组织章程、村民自治章程、村规民约,农村集体经济组织成员大会、成员代表大会、村民委员会、村民会议、村民代表会议的决定以及其他涉及村民利益事项的决定,不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶、户无男性等为由,侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益。

农村集体经济组织不得因妇女离婚、丧偶,取消其农村集体经济组织成员身份。妇女结婚,

未取得其他农村集体经济组织成员身份的,原农村集体经济组织不得取消其成员身份。

**第四十五条** 妇女享有与男子平等的继承权,不得以风俗习惯、婚姻状况等为由,剥夺妇女依法享有的继承权。

## 第七章 婚姻家庭权益

**第四十六条** 家庭成员之间应当互相尊重,树立优良家风,弘扬家庭美德,建立男女平等、夫妻和睦、文明健康的家庭关系。

国家机关、群团组织、企业事业单位和其他社会组织应当开展移风易俗、家庭美德和反家庭暴力宣传教育。

**第四十七条** 任何组织或者个人不得干涉妇女结婚、离婚自由。

夫妻分居期间、离婚冷静期、离婚诉讼期间以及夫妻关系被依法解除后,任何人不得干扰女方及与其共同生活的家庭成员的正常生活,不得阻挠女方探望子女,不得侵害女方的人身权益、居住权益和其他合法权益。

**第四十八条** 禁止对妇女实施任何形式的家庭暴力。

女性未成年人、老龄妇女、残疾妇女和孕期、产期、哺乳期以及患重病的妇女遭受家庭暴力的,公安、民政等有关部门应当给予紧急处置和特殊保护。

地方各级人民政府应当推进家庭暴力的预防、制止工作,可以通过政府购买服务等方式引导社会工作服务机构等社会力量参与。

**第四十九条** 离婚诉讼期间,夫妻双方均有向人民法院申报全部夫妻共同财产的义务。一方隐藏、转移、变卖、损毁、挥霍夫妻共同财产,或者伪造夫妻共同债务企图侵占另一方财产的,在离婚分割夫妻共同财产时,对该方可以少分或者不

分财产。

女方在离婚时生活困难的,有负担能力的男方应当给予适当帮助。

**第五十条** 夫妻双方应当共同负担抚育子女等家庭义务、照顾家庭生活。

女方因抚育子女、照料老人、协助男方工作等负担较多义务的,有权在离婚时要求男方予以补偿。补偿办法由双方协议确定;协议不成的,可以向人民法院提起诉讼。人民法院可以综合考虑负担相应义务投入的时间、精力和对双方的影响以及男方负担能力、当地居民人均可支配收入等因素,确定补偿数额。

**第五十一条** 地方各级人民政府和预防化解矛盾纠纷工作牵头部门、人民法院、人民检察院、司法行政等有关部门、社会团体、基层群众性自治组织以及其他社会组织,应当将婚姻家庭纠纷预防化解纳入矛盾纠纷风险预防、排查分析、依法处理等机制,加强婚姻家庭纠纷的源头预防和多元化解。

## 第八章 救济措施

**第五十二条** 组织和个人认为地方性法规、规章和其他规范性文件的规定违反男女平等基本国策、侵害妇女合法权益的,可以依法向有权审查机关提出审查建议。

有关机关应当及时纠正地方性法规、规章和其他规范性文件中违反男女平等基本国策、侵害妇女合法权益的规定。

**第五十三条** 对侵害妇女合法权益的行为,任何组织和个人都有权予以劝阻、制止或者向有关部门提出控告或者检举。有关部门接到控告或者检举后,应当依法及时处理,并为控告人、检举人保密。

妇女的合法权益受到侵害的,有权要求有关

部门依法处理,或者依法申请调解、仲裁,或者向人民法院起诉。

对符合条件的妇女,法律援助机构或者司法机关应当给予帮助,依法为其提供法律援助或者司法救助。

**第五十四条** 设区的市、县(市、区)人民政府应当设立或者指定庇护场所,为遭受侵害或者因离婚、丧偶导致居无定所、处于危难情形的妇女及与其共同生活的未成年人和有赡养扶养关系的成年人,按照国家规定提供免费临时庇护和其他救助。庇护场所应当设有必要安全设施。

鼓励组织和个人参与庇护、救助受侵害妇女的工作。

**第五十五条** 妇女的合法权益受到侵害的,可以向妇女联合会等妇女组织求助。妇女联合会等妇女组织应当维护受侵害妇女的合法权益,有权要求并协助有关部门或者单位查处。有关部门或者单位应当依法查处,并予以答复;不予处理或者处理不当的,政府妇女儿童工作机构、妇女联合会可以向其提出督促处理意见,必要时可以提请同级人民政府开展督查。

妇女联合会应当及时受理、移送有关侵害妇女合法权益的投诉、举报;有关部门或者单位接到投诉、举报后,应当及时予以处置。受侵害妇女进行诉讼需要帮助的,妇女联合会应当给予支持和帮助。

**第五十六条** 侵害妇女合法权益,导致社会公共利益受损的,检察机关可以发出检察建议;符合法定情形的,检察机关可以依法提起公益诉讼。

**第五十七条** 国家机关、社会团体、企业事业单位可以支持受侵害妇女向人民法院起诉,依法运用提供法律咨询、协助收集证据、提出支持起诉意见、协调提供法律援助等方式,为受侵害妇女起诉提供帮助。

**第五十八条** 人力资源社会保障部门应当将招聘、录取、晋职、晋级、评聘专业技术职称(职业技能等级)、培训、辞退、退休等过程中的性别歧视行为纳入劳动保障监察范围,依法查处侵害妇女劳动和社会保障权益的违法行为。

用人单位侵害妇女劳动和社会保障权益,情节严重或者造成不良社会影响的,人力资源社会保障部门可以联合工会、妇女联合会约谈用人单位主要负责人。约谈情况可以向社会公布。

**第五十九条** 乡镇人民政府、街道办事处应当对村民自治章程、村规民约,村民会议、村民代表会议的决定以及其他涉及村民利益事项的决定进行指导,对其中违反相关法律、法规和国家政策规定,侵害妇女合法权益的内容责令限期改正。

村民委员会或者村民委员会成员作出的决定侵害女性村民合法权益的,受侵害的女性村民可以请求人民法院予以撤销。

**第六十条** 农村集体经济组织章程或者农村集体经济组织成员大会、成员代表大会所作的决定违反相关法律、法规和国家政策规定,侵害妇女合法权益的,由乡镇人民政府、街道办事处或者县(市、区)农业农村部门责令限期改正。

农村集体经济组织成员大会、成员代表大会、理事会或者农村集体经济组织负责人作出的决定侵害农村集体经济组织女性成员合法权益的,受侵害的女性成员可以请求人民法院予以撤销。

## 第九章 法律责任

**第六十一条** 对违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚、处理规定的,从其规定。

**第六十二条** 违反本条例规定,对妇女实施性骚扰的,由公安机关给予批评教育或者出具告诫书。违法行为人属于公职人员的,由有关机关或者所在单位依法给予处分;不属于公职人员的,由所在单位按照本单位规章制度予以处分或者处理。

**第六十三条** 用人单位、学校违反本条例规定,未采取必要措施预防和制止性侵害、性骚扰,造成妇女权益受到侵害或者社会影响恶劣的,由上级机关或者主管部门责令改正;拒不改正或者情节严重的,依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分。

**第六十四条** 国家机关及其工作人员在妇女权益保障工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第十章 附则

**第六十五条** 本条例自2025年10月1日起施行。

# 关于《江苏省妇女权益保障条例(修订草案)》的说明

——2025年3月26日在省十四届人大常委会第十四次会议上

省人大社会建设委员会主任委员 姜金兵

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人大社会建设委员会委托，现就《江苏省妇女权益保障条例（修订草案）》（以下简称条例修订草案）作如下说明。

## 一、修订的必要性

（一）修订条例是深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署的必然要求。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视和积极推进妇女工作，将“坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益”写入党的十八大、十九大、二十大报告，强调要把保障妇女权益系统纳入法律法规，上升为国家意志，内化为社会行为规范。修订条例，有利于切实将习近平总书记关于妇女儿童和妇联工作的重要论述以及党中央的决策部署落实到法规制度层面，有利于进一步完善妇女政治、经济、文化、社会和家庭生活等各方面权益保障，推动男女平等基本国策深入实施，更好促进妇女全面发展。

（二）修订条例是配套衔接上位法的客观要求。2022年，全国人大常委会对《中华人民共和国妇女权益保障法》进行全面修订，对妇女人身和人格权益保护、反拐机制建设、预防和处置性骚扰、性侵害和家暴等内容作出具体规定，对妇女权益保障的法律救济与法律责任等作出较大调整。修订条例，全面校正和修订与上位法不一致、不协调的内容，并结合我省实际，对上位法中的劳动和社会保障权益、财产权益、婚姻家庭权

益等规定进行细化和补充，为推动妇女权益保障法在我省全面贯彻实施提供重要支撑。

（三）修订条例是完善保障妇女合法权益制度体系的有力举措。条例实施以来，有力促进了我省妇女在各方面权益保障水平的提高，对促进男女平等、加强妇女权益保障发挥了重要的作用。同时，我省妇女权益保障领域还存在的一些突出问题，如家庭暴力、性骚扰等。随着时代发展，妇女权益保障工作面临不少新情况新问题，如生育政策调整引发的妇女平等就业和生育保障问题、离婚率攀升带来的对婚姻家庭权益保护的关注、灵活就业和新就业形态女性劳动者的权益保障存在不足等。修订条例，总结我省妇女权益保障工作的实践成果，学习借鉴外省成熟经验，将行之有效的成功做法上升为地方性法规规定，有利于推动女性就业创业环境更加公平、公共服务设施更加完善、生育支持体系更加健全，有利于推动解决我省妇女权益保障领域存在的突出问题，更好发挥法治引领、规范和保障作用。

## 二、修订过程

条例修订草案由省人大社会委牵头起草。省人大常委会樊金龙常务副主任和张宝娟副主任高度重视，对条例修订的目标定位、基本架构、重点内容等提出明确要求。省人大社会委、省妇联有关人员组成起草专班，分阶段推进起草任务落实。

修订过程中，我们坚持以习近平新时代中国

特色社会主义思想为指导,认真贯彻习近平总书记关于加强妇女工作、维护妇女合法权益重要讲话精神 and 党中央决策部署,严格把握地方立法权限,完善相关制度机制。先后赴淮安、无锡等地开展立法调研,通过召开立法座谈会、实地考察等多种方式广泛听取设区市人大、各级人大代表、基层立法联系点、专家学者及30余家省有关部门和单位的意见和建议。3月13日,就条例修订草案召开立法协调会,再次听取省有关部门和单位意见建议。3月19日,省人大社会委召开全体会议,对条例修订草案进行了审议,现提请本次常委会审议。

### 三、修订主要内容

条例修订草案共10章65条,分为总则、政治权利、人身和人格权益、文化教育权益、劳动和社会保障权益、财产权益、婚姻家庭权益、救济措施、法律责任、附则。重点修订内容包括:

(一)关于总则部分。条例修订草案进一步完善政府主导、各方协同、社会参与的妇女权益保障工作格局(第四条),明确政府及有关部门、群团组织以及其他组织和个人等在维护妇女权益方面的工作职责(第四条、第五条、第十条),落实妇女发展状况统计调查制度,完善性别统计监测指标体系和男女平等宣传、教育、评估机制(第六条至第八条),增加与长三角地区其他省市共同建立健全妇女权益保障合作机制(第九条),推动男女平等和妇女全面发展的制度体系不断健全。

(二)关于政治权利。条例修订草案新增支持在女性劳动者相对集中的新经济组织、新社会组织和新就业群体中根据实际建立妇女组织(第十五条),明确居(村)民委员会应当建立健全妇女议事制度(第十六条),进一步拓宽妇女参与社会事务管理的途径。

(三)关于人身和人格权益。条例修订草案细化和补充保障妇女生命健康权益、人身自由、人

格尊严的具体措施(第十七条至第二十条),列举了性骚扰行为的常见情形(第二十一条),并规定了学校、用人单位和公共场所应当采取的预防和制止措施(第二十二条至二十四条)。新增文化娱乐场所经营者、住宿经营者对妇女权益的保护职责(第二十五条),完善妇女健康管理服务体系(第二十六条),细化女性心理健康服务(第二十七条)。

(四)关于文化教育权益。条例修订草案补充完善保障适龄女性未成年人接受并完成义务教育的相关规定(第二十九条至三十条),保障女性在入学、升学方面享有与男子平等的接受中高等教育的权利和机会,进一步明确对女性人才培养、激励、服务保障等制度措施(第二十九条至三十二条),促进女性人才成长发展。

(五)关于劳动和社会保障权益。条例修订草案建立健全消除就业性别歧视机制(第三十三条至第三十五条),增加对灵活就业和新就业形态女性劳动者权益保障措施(第三十六条)、细化对妇女四期保护具体内容(第三十八条、第三十九条)、健全生育政策支持体系(第四十条、第四十一条),为妇女创造公平的就业创业环境。

(六)关于财产权益。条例修订草案主要增加了对农村妇女财产权益保护的措施,明确农村集体经济组织章程、村民自治章程、村规民约,村民委员会、村民会议、村民代表会议的决定以及其他涉及村民利益事项的决定,不得以妇女未婚、结婚、离婚、丧偶、户无男性等为由,侵害妇女在农村集体经济组织中的各项权益(第四十五条、第四十六条)。强化对妇女继承权的保护,强调不得以风俗习惯、婚姻状况等为由,剥夺妇女依法享有的与男子平等的继承权(第四十七条)。

(七)关于婚姻家庭权益。条例修订草案根据上位法的规定,对离婚期间夫妻共同财产的处置作了细化规定(第五十一条),增加离婚时家务劳

动经济补偿规定(第五十二条),加强对女方合法权益的保护。完善婚姻家庭纠纷预防化解机制,加强纠纷的源头预防和多元化解(第五十三条)。

(八)关于救济措施与法律责任。条例修订草案对违反男女平等基本国策、侵害妇女合法权益的地方性法规、规章和其他规范性文件,明确公民、法人或者其他组织可以依法启动对法规政策备案审查监督(第五十四条),对于处于危难情形妇女建立完善临时庇护和救助制度(第五十五条)。根据上位法规定,进一步建立健全妇女权益

保障检察公益诉讼制度、支持起诉制度等救济途径(第五十八条),对通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格权益的违法行为增加责任追究机制(第六十二条),进一步细化和强化了法律救济和法律责任,增强法规的刚性和可操作性。

此外,条例修订草案还对部分条文做了文字修改。

条例修订草案和以上说明是否妥当,请审议。

# 关于《江苏省妇女权益保障条例 (修订草案)》审议结果的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

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：

省十四届人大常委会第十四次会议对《江苏省妇女权益保障条例（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，随着新修订的妇女权益保障法施行，现行省条例的不少内容与上位法不相一致，也与当前妇女权益保障工作面临的新情况、新问题不相适应，进行全面修订很有必要，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，法工委全文公布修订草案征求社会公众意见，书面征求各设区市人大常委会、法制专业组代表、基层立法联系点、地方立法研究基地和立法咨询专家的意见。常委会分管领导带队赴镇江市和常州市金坛区、武进区开展立法调研，听取人大代表、有关部门、基层立法联系点、工会负责人、女职工代表等方面的意见。在此基础上，法制委、法工委会同社会委、省妇联对修订草案多次进行修改完善。修订草案修改稿形成后，书面征求了挂钩联系的常委会组成人员、省人大代表意见，召开省有关部门座谈会再次征求意见。7月2日，法制委员会对修订草案进行了统一审议。现将审议结果报告如下：

一、有的地方和基层立法联系点提出，乡镇人民政府、街道办事处也承担着部分妇女权益保障工作职责。因此，建议在修订草案第四条中增加一款作为第五款，明确“乡镇人民政府、街道办

事处按照职责开展妇女权益保障工作，指导村（居）民委员会做好妇女权益保障工作”。

二、有的地方建议，进一步加强对妇女在农村集体经济组织中权益的保障。因此，建议根据农村集体经济组织法，对修订草案作三方面修改：一是在修订草案第十一条第四款中增加规定“农村集体经济组织设立成员代表大会的，应当有适当数量的妇女代表”；二是在修订草案第四十六条增加一款作为第二款，规定“农村集体经济组织不得因妇女离婚、丧偶，取消其农村集体经济组织成员身份。妇女结婚，未取得其他农村集体经济组织成员身份的，原农村集体经济组织不得取消其成员身份”，保障农村妇女的集体成员身份权；三是增加一条作为修订草案修改稿第六十条，明确妇女在农村集体经济组织中的权益受到侵害时的救济措施，规定“农村集体经济组织章程、农村集体经济组织成员大会、成员代表大会所作的决定违反相关法律、法规和国家政策规定，侵害妇女合法权益的，由乡镇人民政府、街道办事处和县（市、区）农业农村部门责令限期改正”“农村集体经济组织成员大会、成员代表大会、理事会或者农村集体经济组织负责人作出的决定侵害农村集体经济组织女性成员合法权益的，受侵害的女性成员可以请求人民法院予以撤销”。

三、修订草案规定“禁止实施代孕技术或者参与实施代孕行为”。有的地方、专家提出，代孕

涉及伦理、法律等多层面问题,在国家立法尚未明确的情况下,地方不宜作出规定。经研究并请示全国人大常委会法工委,代孕涉及公民基本权利,不属于地方立法权限范围。根据卫生部《人类辅助生殖技术管理办法》,人类辅助生殖技术必须在经过批准并进行登记的医疗机构中实施。同时,考虑到本条例妇女权益保障领域专门法的定位,建议将修订草案第十六条第二款修改为“禁止非法实施人类辅助生殖技术,侵害妇女身体权、健康权”。

四、有的常委会组成人员提出,被剥夺、限制人身自由的妇女一般已失去求助能力,有关方面要加强排查、提供救助。因此,建议在修订草案第十八条中增加一款作为第二款,要求“村(居)民委员会在矛盾纠纷排查等工作中发现侵犯妇女人身自由的违法犯罪行为的,应当立即予以制止,向公安机关和乡镇人民政府、街道办事处报告,并协助做好受侵害妇女的解救、救助等工作”。

五、有的常委会组成人员、地方提出,要进一步完善性侵害、性骚扰的防范和干预制度,增强可操作性。因此,建议对修订草案作四方面修改:一是将修订草案第二十一条第二款中的“向有关单位和国家机关投诉”修改为“向用人单位、学校、性骚扰行为发生场所的经营管理单位等有关单位或者其上级主管部门投诉”;二是在修订草案第二十二条中补充学校预防和处置性侵害、性骚扰工作制度的具体内容,包括明确负责相关工作的机构和人员,提高女学生防范性侵害、性骚扰的自我保护意识和能力,学校的强制报告义务,对受侵害女学生的保护等;三是在修订草案第二十三条中增加一款作为第二款,规定“用人单位不得因女职工投诉、维权而对其采取降薪、降职、辞退等措施,或者违背女职工意愿调整其岗位”;四是衔接省公共交通治安管理条例,对修订草案第二十四条作完善修改,明确公共交通经

营者防范和干预猥亵、性骚扰行为的具体要求。

六、有的常委会组成人员提出,要落实国家生育支持政策,完善和加强女职工特殊权益保护。因此,建议在修订草案第三十八条中增加一款作为第四款,规定“女职工人数较多的用人单位应当建立孕妇休息室、哺乳室,配备必要的母婴服务设施”,满足女职工在孕期、哺乳期的特殊需求;在修订草案第三十九条第二款中增加规定,因接受人类辅助生殖技术治疗需要休息的女职工、有习惯性流产史等特殊情况的怀孕女职工凭相应医疗机构证明提出请假申请的,用人单位应当批准,并明确了休息期间的工资待遇。

七、修订草案规定,女方因抚育子女、照料老人、协助男方工作等负担较多义务的,有权在离婚时要求男方予以补偿。有的常委会组成人员、地方提出,应当明确补偿标准,增强可操作性。因此,建议参照最高人民法院相关司法解释的规定,在修订草案第五十二条第二款中增加规定“人民法院可以综合考虑负担相应义务投入的时间、精力和对双方的影响以及男方负担能力、当地居民人均可支配收入等因素,确定补偿数额”。

八、有的地方提出,支持起诉制度是妇女权益保障法确立的重要制度,修订草案要予以细化落实。因此,建议增加一条作为修订草案修改稿第五十七条,规定“国家机关、社会团体、企事业单位可以支持受侵害妇女向人民法院起诉,依法运用提供法律咨询、协助收集证据、提出支持起诉意见、协调提供法律援助等方式,为受侵害妇女起诉提供帮助”。

此外,还对修订草案作了一些文字、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。

修订草案修改稿和以上报告是否妥当,请审议。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于促进长三角科技创新协同发展的决定

(2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过)

为了深入贯彻落实长江三角洲区域(以下简称长三角)一体化发展国家战略,以科技创新引领长三角高质量一体化发展,更好发挥先行探路、引领示范、辐射带动作用,江苏省人民代表大会常务委员会经与上海市、浙江省、安徽省人民代表大会常务委员会共同研究,作出如下决定:

一、促进长三角科技创新协同发展,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻落實习近平总书记关于深入推进长三角一体化发展重要讲话精神,发挥上海国际科技创新中心龙头带动作用,强化江苏省、浙江省、安徽省创新优势,引导各类创新主体共同参与,提升区域协同创新能力,更好联动长江经济带、辐射全国,当好我国科技和产业创新的开路先锋,打造更具全球竞争力的创新生态和科技创新策源地,推动长三角在科技强国建设中发挥战略支柱作用,成为国际创新网络的重要枢纽、全球科技创新高地。

二、促进长三角科技创新协同发展,坚持战略协同,服务国家战略需要,强化战略规划和创新政策衔接与联动,跨区域、跨部门整合科技创新力量和优势资源,实现强强联合和优势互补;坚持高地共建,推进科技平台建设、创新资源共享,提升科技创新能力;坚持开放共赢,集聚配置国际创新资源,塑造国际竞争合作新优势,营造更具全球竞争力的创新生态;坚持成果共享,推

动科技创新与产业创新深度融合,协同推进科技成果转化和产业化,以科技创新引领发展新质生产力。

三、省人民政府加强与科技部和上海市、浙江省、安徽省人民政府的沟通协调,研究解决长三角科技创新协同发展中的重点难点问题,协调推进跨区域、跨领域重大事项,加快完善一体化发展机制。

省科技部门加强与上海市、浙江省、安徽省科技部门的工作联动,落实国家和本省相关工作部署,有序推进长三角科技创新协同发展。

省发展改革、教育、工业和信息化、司法行政、财政、人力资源社会保障、卫生健康、数据、市场监管、知识产权、地方金融等部门根据各自职责,共同做好长三角科技创新协同发展相关工作。

四、本省与上海市、浙江省、安徽省加强对国家战略科技力量的协同培育和支持,共同推进国家实验室体系建设,提升国家科研机构、高水平研究型大学的科技创新和成果转化能力,培育壮大科技领军企业,支撑引领高水平科技自立自强。

五、本省与上海市、浙江省、安徽省推动全国重点实验室、国家技术创新中心、国家新兴产业创新中心、国家制造业创新中心、国家产业技术工程化中心、国家临床医学研究中心等重大科技

创新平台布局建设,集中优势资源,提升科技创新策源能力;支持长三角国家技术创新中心建设,为长三角重点领域、重点产业科技创新协同发展建设公共服务平台,构建产学研协同创新网络。

本省与上海市、浙江省、安徽省共同打造重大科技基础设施集群,合作推进重大科技基础设施规划、建设、运行,推动国家重大科技基础设施项目落地长三角。

六、促进长三角科技创新协同发展,应当聚焦国际科技前沿、国家战略需求、区域高质量发展和民生改善重大需求,共同凝练重大科学问题,推动基础研究合作,鼓励开展高风险、高价值基础研究,提升原始创新能力。

本省与上海市、浙江省、安徽省建立长三角基础研究联合基金,重点支持长三角创新主体跨区域、跨学科协同开展产业目标导向明确的应用基础研究。

七、促进长三角科技创新协同发展,应当加强长三角高校、科研机构和企业等的合作,围绕集成电路、生物医药、人工智能等重点产业发展需求,聚焦前沿交叉和未来产业领域,开展联合攻关,带动项目、人才、基地、资金一体化配置,推动重点产业链关键核心技术自主可控。

省科技部门与上海市、浙江省、安徽省科技部门加强长三角科技创新联合攻关合作,优化企业出题机制,完善“揭榜挂帅”、“赛马制”等科研任务组织方式,加强创新资源跨区域跨领域配置,组织开展关键核心技术联合攻关。

八、省科技部门与上海市、浙江省、安徽省科技部门共同促进科技成果转化,建设一体化科技成果转移转化体系,解决制约科技成果区域内转移转化的重点难点问题,推动区域内技术转移服务平台、技术交易市场线上线下互联互通,深化国家科技成果转移转化示范区建设,促进成果供

给、技术需求、服务机构等信息汇聚和共享,提升科技成果转移转化效率。

鼓励和引导高校、科研院所深化职务科技成果赋权改革,建立职务科技成果资产单列管理制度,通过先使用后付费、专利开放许可等方式,将科技成果许可给中小微企业使用,探索先使用后付费的风险补偿机制。鼓励以市场化机制跨区域建设科技孵化器、科创飞地、概念验证中心、中试平台等,促进科技成果转化和产业化。

九、促进长三角科技创新协同发展,应当发挥国家自主创新示范区、国家高新技术产业开发区的示范引领作用,促进各类开发区(园区)跨省域、跨园区交流合作和联动发展,共同建设跨省域高新技术产业开发区,开辟战略性新兴产业、未来产业新赛道。

本省支持长三角G60科创走廊、长三角生态绿色一体化发展示范区、沿沪宁产业创新带等高质量发展,共同推动形成创新型产业集群,促进创新要素汇聚融合。

十、本省与上海市、浙江省、安徽省共同强化企业科技创新主体地位,完善科技型中小企业、高新技术企业、科技领军企业梯次培育体系,促进长三角各类创新要素向企业集聚,引导企业增加研发投入,推动企业成为技术创新决策、科研投入、组织科研和成果转化的主体。

推动企业主导的跨区域产学研融通创新,支持企业与高校、科研机构等各类创新主体共同建设长三角创新联合体,促进创新链产业链深度融合。

十一、本省加大与上海市、浙江省、安徽省人才支持政策的协调力度,共同推进教育、科技、人才一体化发展,加快建设全球科技创新创业人才高地。

本省与上海市、浙江省、安徽省协同引进战略科学家、顶尖人才、科技领军人才和一流创新

团队,支持长三角高校、科研机构、企业等加强合作,联合培养科技人才,推进人才评价标准、职业资格、职称跨区域互认,促进科技人才有序流动,为各类科技人才提供创新创业的条件和平台,提高人才综合服务水平。鼓励更多的重要科研岗位由青年科技人才担任,推进科研项目负责人及科研骨干年轻化,不断壮大具有国际竞争力的青年科技人才队伍。

推进长三角科技人才交流,选派科技人才开展跨区域、跨领域的实践锻炼。

十二、促进长三角科技创新协同发展,应当深度融入全球创新网络,积极参与全球科技治理,建设具有全球竞争力的科技创新开放环境,开展国际科技交流活动,发起或者参与国际大科学计划和大科学工程,吸引海外知名大学、高水平研究机构、跨国公司、国际科技组织等落户长三角。

本省与上海市、浙江省、安徽省共同推动双边、多边国际科技合作,支持“一带一路”联合实验室、国际科技合作中心、海外研发中心和孵化载体等国际科技合作平台建设。

十三、本省与上海市、浙江省、安徽省共同推进政务服务一体化发展,拓展“跨省通办”事项,提升长三角整体营商环境水平,打造一流创新生态。

本省与上海市、浙江省、安徽省共同完善科技服务体系,优化研发服务、技术转移、概念验证、企业孵化、科技咨询、科技数据、科技信息、检验检测、知识产权等科技服务。

依托长三角科技创新券服务平台,推动科技创新券通用通兑,促进长三角服务机构互认、服务内容相通,支持科技企业利用长三角科学仪器设备设施和服务资源开展科技创新活动。

十四、本省与上海市、浙江省、安徽省共同加强金融支持科技创新力度,构建广渠道、多层次、

全覆盖、可持续的科技金融服务体系,创新科技金融服务模式,引导商业银行、保险机构等金融机构为科技企业提供覆盖全生命周期的科技信贷、科技保险、融资租赁等综合金融服务。

本省深化科创金融改革试验区建设,健全科技金融机构组织体系,推动科技金融产品创新,持续发展壮大耐心资本,发挥多层次资本市场作用,引导金融资本投早、投小、投长期、投硬科技。

十五、本省与上海市、浙江省、安徽省共同加强长三角科技资源开放共享,提升长三角科技资源共享服务平台能级,推动重大科技基础设施、大型科学仪器、算力、科学数据、生物种质等科技资源开放共享;推动长三角科技专家库共享共用,为科技创新决策咨询、战略研究等提供支撑。

发挥长三角一体化科创云平台作用,开展联合攻关等项目的协同管理和数据共享,推动科技成果的供需对接。

十六、本省与上海市、浙江省、安徽省共同加强知识产权保护执法协作,开展线索移送、调查取证、联合执法等工作,推动长三角知识产权行政保护、司法保护协作。

省知识产权部门与上海市、浙江省、安徽省相关部门共同建设长三角知识产权信息公共服务平台,优化服务流程、加强信息共享;支持知识产权服务机构发展。

十七、本省在制定地方性法规、政府规章、重大政策、地方标准时,涉及长三角科技创新、产业发展共性需求的,应当加强与上海市、浙江省、安徽省的沟通与协作。

本省与上海市、浙江省、安徽省加强科技创新规划的对接,共同对区域性科技创新目标、重点任务、资源布局、重大科技问题等进行协商。

本省与上海市、浙江省、安徽省加强科技体制机制改革举措的协同配合,共同推动相关改革措施和成果经验在长三角范围内复制推广。

省科技部门与上海市、浙江省、安徽省科技部门协同推进长三角科研诚信信息互通互认,共同加强科技伦理治理工作。

十八、本省协同上海市、浙江省、安徽省加强与国家相关部门的沟通,争取支持,共同促进长

三角科技创新协同发展。

十九、省有关部门应当对落实长三角科技创新协同发展政策措施执行情况开展评估,并根据评估结果及时提出优化完善建议。

本决定自 2025 年 9 月 1 日起施行。

# 关于《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》的说明

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

省科学技术厅厅长 徐光辉

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据会议安排，现就《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》(以下简称草案)起草情况，简要汇报如下：

## 一、立法背景

根据《长三角地区人大常委会协同立法三年工作计划(2025-2027年)》安排，上海、江苏、浙江、安徽共同开展草案立法工作。该立法工作列入了省政府2025年立法工作计划及2025年省深入推进长三角一体化发展工作要点。

省委信长星书记在省十四届人大常委会第十四次会议上指出，要牢牢把握“一体化”和“高质量”两个关键做好深化文章，立法协同上，重点围绕促进长三角科技创新协同发展等，开展好同步调研、同步论证，适时作出决定。

立法工作启动以来，江苏省人大常委会党组高度重视，省人大常委会常务副主任樊金龙对此项立法提出明确要求，分管副主任张爱军多次召开会议听取汇报给予指导。3月份以来，省人大常委会牵头召开三次立法协调会，深入推进立法工作。

6月7日，长三角地区主要领导座谈会上明确提出，要围绕促进长三角科技创新协同发展开展协同立法，推动科技创新和产业创新跨区域协同，因地制宜发展新质生产力。

## 二、起草过程

草案由上海市科委牵头，苏浙皖三省科技部

门参与，共同起草。2025年1月，上海市科委完成草案初稿起草。2月，我厅就草案书面征求省有关部门、设区市科技局及部分创新主体意见，认真研究后将有关意见建议向上海反馈。3月，三省一市召开视频读稿会，对草案逐条讨论并结合相关意见修改完善。4月，三省一市人大及科技、司法行政部门共同召开立法工作推进会，就草案整体框架达成基本共识。草案已通过沪浙皖政府常务会议审议。省科技厅会同省司法厅根据中秘文发38号文件要求，对草案作了进一步修改完善，删除了新建省际(联席)机制的内容；征求了省委办公厅和省人大相关委员会意见，均认为草案立法工作符合中央文件精神和现行法律法规规定。草案已通过省司法厅合法性审核、省市场监管局公平竞争审查、省发改委宏观政策取向一致性评估。7月3日，草案通过第64次省政府常务会议审议，并通过省委办公厅省委法规室合法合规性审查。7月11日，第176次省委常委会会议讨论通过了草案，现提请省人大常委会会议审议。

## 三、总体考虑

草案体现三省一市“立法步调一致、内容高度契合”要求，着眼于实施长三角一体化发展国家战略，围绕科技创新跨区域协同，加强制度性设计，凝聚加快高水平科技自立自强的共识和行动。一是紧扣“一体化”和“高质量”两个关键。通

过高质量立法，积极引导和促进上海发挥龙头作用，苏浙皖各扬所长，加快长三角科技创新协同发展。二是坚持目标导向、问题导向，强调管用有效。采用决定的形式，针对长三角科技创新协同发展过程中“一体化”和“跨区域”、自主创新和开放创新等问题，固化行之有效的实践成果，进一步加强改革协同，在制度层面作出安排。三是坚持推进全过程融通、全要素融合。着力强化科技创新与产业创新跨区域协同，围绕创新链、产业链、资金链、人才链重点环节，以立法形式促进各类创新要素在区域内破除壁垒、自由流动、高效配置。四是坚持“有效市场”和“有为政府”相结合。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，激发创新主体活力，同时加强政府高质量服务供给，通过立法引导和推动各类创新主体共同参与长三角科技创新协同发展。

#### 四、草案主要内容

草案共 19 条，其中第一条、第二条明确指导思想 and 基本原则，阐明上海龙头带动作用，强化苏浙皖创新优势；第三条提出加强科技创新协同联动；第四条、第五条提出推动国家战略科技力量和重大创新平台共建；第六条到第十条围绕推动科技创新和产业创新深度融合，在协同推进基础研究、关键核心技术攻关、科技成果转化、重要承载区建设、企业培育等方面作出具体规定；第十一条提出加强人才共育与交流；第十二条提出深化国际科技合作；第十三条提出共同完善科技服务体系；第十四条提出协同加强金融支持创新力度；第十五条提出加强长三角科技创新资源开放共享；第十六条提出加强知识产权保护执法协作；第十七条提出加强政策协同；第十八条、第十九条提出争取国家层面支持和开展政策评估。

草案和以上说明是否妥当，请审议。

# 关于《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》审议意见的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上  
省人大教育科学文化卫生委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》(以下简称草案)已由省政府提请省人大常委会审议。7月25日,省人大教科文卫委召开全体会议,对决定草案进行了审议。现将审议意见报告如下：

推进长三角一体化发展是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的重大国家战略。2023年11月,习近平总书记在深入推进长三角一体化发展座谈会上强调,长三角区域要加强科技创新和产业创新跨区域协同,跨区域、跨部门整合科技创新力量和优势资源,实现强强联合,打造科技创新策源地。今年3月5日,习近平总书记在参加十四届全国人大三次会议江苏代表团审议时指出,江苏要把握好挑大梁的着力点,“在推动科技创新和产业创新融合上打头阵”,“在落实国家重大发展战略上走在前”,这既是对江苏科技创新和高质量发展的要求,也是对长三角区域科技创新和高质量发展的总体要求。开展长三角科技创新协同发展立法,是实施长三角一体化发展战略的法治基础,是推动科技创新和产业创新深度融合的重要举措。

制定促进长三角科技创新协同发展的决定,是今年上海、江苏、浙江和安徽三省一市的立法协同项目,年初列入《江苏省人大常委会2025年立法工作计划》。省人大常委会常务副主任樊金

龙对该项立法工作高度重视,提出明确要求。省人大常委会副主任张爱军多次听取省人大教科文卫委工作汇报,作出具体工作部署。省人大教科文卫委会同省人大常委会法工委、省科技厅、省司法厅,先后三次召开立法协商会,就决定框架和主要内容进行充分讨论,提出修改意见。同时,我们多次参加三省一市立法协调会、线上线下载稿会、座谈会等,就立法中的重大问题进行深入研讨。4月10日,我省赴浙江参加三省一市协同立法座谈会,就立法方向和立法原则等重要问题达成共识。经过共同研究,会议确定了“立法步调一致、内容高度契合”的立法总体思路,提出三省一市原则上统一文本,不突出个性化条款,同步作出决定,共同进行宣传。

我委认为,提请本次会议审议的草案,认真贯彻落实党中央、国务院关于长三角一体化发展的战略部署,以地方立法形式固化科技协同创新的成果,以协同立法寻求“最大公约数”,进一步凝聚科技创新协同发展高度共识,切实把法治优势转化为科技竞争优势。决定草案一方面固化了长三角科技创新区域协同发展、重大创新平台共建、关键核心技术联合攻关等长三角科技创新共同体建设的创新举措;另一方面,围绕创新链产业链资金链人才链等重点环节,以立法形式促进各类生产要素在长三角区域内有效流动、高效配置,促进科技创新和产业创新深度融合。决定草

案立足于更好服务和实施长三角一体化发展战略,方向明确、内容全面、重点突出,具有一定的创新性和引领性,建议提请本次省人大常委会会议审议。同时,为了与其他两省一市决定内容保持一致,根据上海、浙江、安徽的最新修改文本,对草案提出以下补充修改建议:

### 一、关于部门职责

习近平总书记在深入推进长三角一体化发展座谈会上强调,“要增强一体化意识,坚持一盘棋思想,加大制度和体制机制创新力度,在重点领域重点区域实现更大突破,加强各项改革举措的系统集成和协同配合,推动一体化向更深层次更宽领域拓展。”长三角区域科技创新离不开相关部门的支持,建议将草案第三条第二款中的“本省其他相关部门”,修改为“省发展改革、工业和信息化、教育、财政、人力资源社会保障、卫生健康、市场监管、知识产权、数据、地方金融、司法

行政等部门”。

### 二、关于科技服务

近年来,长三角在探索科技政策联动、跨区域交流合作、政务服务“一网通办”等方面积累了丰富经验,区域创新策源能力不断提升。建议进一步固化相关科技服务的经验做法,在草案第十三条增加一款作为第一款:“本省与上海市、浙江省、安徽省共同加强政务服务建设,拓展‘跨省通办’事项,提升长三角整体营商环境水平,打造一流创新生态。”

下一步,在贯彻落实过程中,建议省有关部门对照决定提出的知识产权协作保护、人才资质跨区域互认、科研诚信信息互通互认等制度,细化相关配套措施,推动决定的重大制度落实落地,加快打造长三角科技创新策源地。

以上报告,请审议。

# 关于《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》审议结果的报告

——2025年7月30日在省十四届人大常委会第十六次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

7月28日下午,本次常委会会议对《关于促进长三角科技创新协同发展的决定(草案)》进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为,为了实施长三角一体化发展国家战略,强化科技创新跨区域协同,凝聚加快高水平科技自立自强的共识和行动,三省一市协同制定关于促进长三角科技创新协同发展的决定具有重要意义,草案内容基本可行。同时,对部分条款也提出了进一步修改完善的建议。会后,法制委、法工委会同教科文卫委、科技厅对审议意见逐条进行研究,对草案有关条款作了修改。7月29日上午,法制委员会召开全体会议进行统一审议。现将审议结果报告如下:

1. 有的常委会组成人员和省人大教科文卫委提出,长三角区域科技创新离不开相关部门的支持,建议进一步明确草案第三条第二款中的“本省其他相关部门”的具体指向。因此,建议将其修改为“省发展改革、教育、工业和信息化、司法行政、财政、人力资源社会保障、卫生健康、数

据、市场监管、知识产权、地方金融等部门”。

2. 省人大教科文卫委提出,长三角在探索科技政策联动、政务服务“一网通办”等方面积累了丰富经验,建议在草案中增加政务服务方面的内容。因此,建议在草案第十三条中增加一款,作为第一款,规定本省与上海市、浙江省、安徽省共同推进政务服务一体化发展,拓展“跨省通办”事项,提升长三角整体营商环境水平,打造一流创新生态。

3. 有的常委会组成人员提出,草案第十四条第二款“引导创业投资充分发挥投早、投小、投长期、投硬科技的作用”表述不准确,建议修改。因此,建议将其修改为“引导金融资本投早、投小、投长期、投硬科技”。

此外,根据此次协同立法“文本基本一致”的要求,与上海市、浙江省、安徽省的决定文本相对照,还对草案部分条款作了一些文字修改。

法制委员会已按照上述意见提出表决稿,建议本次常委会会议审议通过。

表决稿和以上报告是否妥当,请审议。

# 南京市体育经营活动管理条例

(2025年6月27日南京市第十七届人民代表大会常务委员会第十八次会议通过 2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准)

**第一条** 为了规范体育经营活动,保护体育消费者、体育经营者的合法权益,促进体育消费,推动体育事业发展,根据《中华人民共和国体育法》、国务院《全民健身条例》等有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内体育经营活动及其监督管理适用本条例。

**第三条** 本条例所称的体育经营活动,是指以国务院体育行政部门公布的体育项目为内容,以营利为目的,面向社会举办的体育健身、培训、竞赛等经营活动。

**第四条** 市人民政府应当统筹部署体育发展工作,将体育事业纳入国民经济和社会发展规划。

市、区人民政府和江北新区管理机构应当加强体育经营活动管理工作,建立健全行政执法机制,为体育经营活动监督管理提供必要保障。

镇人民政府和街道办事处按照职责协助做好体育经营活动管理有关工作。

**第五条** 体育行政部门应当按照职责规范体育市场秩序,会同有关部门负责体育经营活动的监督管理。

发展和改革、教育、公安、司法行政、人力资源和社会保障、规划和自然资源、住房保障和房产、商务、文化和旅游、卫生健康、应急管理、市场监督管理、数据、信访、地方金融管理、消防救援、

气象等部门和单位,在各自职责内负责有关工作。

**第六条** 本市鼓励培育和发展体育品牌、场景,跨业态融合开展体育经营活动,促进体育消费。

支持利用旧仓房、厂房、商业设施等既有建筑空间和空闲土地依法改造建设体育场地设施。

市、区人民政府和江北新区管理机构应当引导和支持社会举办体育赛事活动,加强与省内外其他城市的体育赛事活动交流。体育行政部门和行业组织应当为社会举办体育赛事提供指导和必要的服务。

**第七条** 从事体育经营活动,应当依法办理市场主体登记。经营高危险性体育项目,还应当依法向区、江北新区体育行政部门申请取得许可,并依法投保体育意外伤害保险和场所责任保险。

**第八条** 从事体育经营活动应当具备下列条件:

- (一)有符合安全、消防、卫生、环境保护规定的体育经营活动场所;
- (二)有符合国家标准的体育设施和器材;
- (三)有与经营项目相适应的专业技术人员;
- (四)有必要的安全保障制度和措施,配备必要的救护设施;
- (五)法律、法规规定的其他条件。

**第九条** 从事体育经营活动应当遵守下列规定：

- (一)遵守法律法规,合法、合规经营;
- (二)在经营场所显著位置公示项目或者服务的名称、收费标准、内容;
- (三)落实安全主体责任,防范化解安全风险;
- (四)做好体育设施和器材的维修保养;
- (五)保护消费者知情权、隐私权和个人信息权益;
- (六)为参加体育活动的老年人、残疾人等提供必要的帮助;
- (七)及时制止违反体育经营场所规定的行为,维护体育经营场所的秩序;
- (八)配合行政检查、执法。

**第十条** 体育经营者应当依法聘用从业人员,并明确相应岗位职责,加强岗位管理,规范从业人员行为。

从事体育教育培训、救助的从业人员应当按照国家规定取得相应职业资格,从事体育教练、体育技能传授、锻炼指导、组织管理工作等的从业人员应当具备岗位要求的职业技能。

支持符合条件的体育经营者按照国家和省有关规定开展职业技能人才培养、职业技能等级认定。

**第十一条** 组织大型体育赛事活动应当统筹论证经济、社会影响,评估活动场馆、路线等的安全风险,减少对城市运行、群众生活的干扰,倡导文明办赛、文明参赛、文明观赛。体育赛事活动组织者应当履行安全保障义务,提供符合要求的安全条件,制定风险防范以及应急处置预案等保障措施,维护体育赛事活动的安全。鼓励红十字会等社会组织在体育赛事医疗保障以及救援等工作中发挥作用。

举办高危险性体育赛事活动的,体育赛事活

动组织者应当向区级以上体育行政部门申请行政许可,并依法投保体育意外伤害保险。

体育赛事活动因发生极端天气、自然灾害、公共卫生事件等突发事件,不具备办赛条件的,体育赛事活动组织者应当及时予以中止;未中止的,市、区人民政府或者江北新区管理机构应当责令其中止。

**第十二条** 体育经营者采用发行单用途预付卡、预收费等方式开展经营活动的,应当与消费者签订书面合同。鼓励使用由省商务部门会同省市场监督管理部门制定的单用途预付卡合同示范文本。

体育经营者应当将预收资金存入专用账户,不得通过体育经营者以外的账户收取经营活动有关款项,不得将预收资金用于借贷等主营业务以外的支出。

体育经营者发行单用途预付卡,应当遵守国家和省有关规定,以书面形式告知消费者预收资金用途和管理方式、余额查询渠道、退费办法、经营场地剩余租赁期限等内容,提示预付费风险,并于发行后三十日内向区、江北新区体育行政部门备案。以总公司、母公司名义或者通过网络平台发行在本市使用的单用途预付卡,参照前款规定备案。

鼓励发行单用途预付卡的体育经营者通过公证提存、保险担保、银行保函等方式增强经营信用。

**第十三条** 发行单用途预付卡的体育经营者有下列情形的,体育等行政部门应当综合投诉举报、检查执法以及有关政务数据等情况,及时实施风险警示:

- (一)体育经营者及其法定代表人、主要负责人、实际控制人被列为被执行人的;
- (二)被列入经营异常名录、纳入另册管理的;

(三)停业、歇业、正在办理注销登记或者迁移服务场所的;

(四)未按照规定备案的;

(五)法律、法规规定的其他情形。

**第十四条** 体育经营活动对参与者年龄、身体、技能等有特殊要求或者可能危及人身安全的,体育经营者应当进行风险告知,明示注意事项,设立明确的警示标识。

**第十五条** 消费者参加有关活动、接受有关服务应当依法履行合同义务,尊重公序良俗,遵守下列规定:

(一)遵守体育经营场所的规定;

(二)服从现场工作人员的指导和管理;

(三)规范使用体育经营场所的设施和器材;

(四)如实陈述与活动或者服务要求有关的年龄、身体状况、技能等事实。

**第十六条** 公共管理和服务机构应当做好体育经营者公共数据的收集归集、目录编制、共享开放、更新维护和安全保障等工作,通过市公共数据平台依法提供相关数据。

体育等行政部门应当充分利用共享的体育经营活动相关公共数据,提升公共服务和监督管理水平。

**第十七条** 体育等行政部门按照职责负责体育经营活动的行政执法。

市场监督管理部门依法查处体育经营活动中不公平格式条款、违法广告、价格违法、不正当竞争等违法行为。

区人民政府、江北新区管理机构及其有关部

门应当创新运用大数据、互联网等技术手段,推行联合执法和非现场监管方式,加强对体育经营活动的事中事后监管。

有关部门在监督检查中发现违法违规行为的,应当及时作出处理;不属于本部门主管事项的,应当及时移交有关部门查处,并以书面形式或者其他适当方式通知当事人;受移送的部门认为不属于自己管辖的,不得再行移送,应当报请本级人民政府指定管辖。

有关部门在监管中发现体育经营者实施非法金融活动或者有欺诈等行为,涉嫌犯罪的,应当依法移送公安机关处理。

**第十八条** 体育消费者应当文明、理性消费,注意防范单用途预付卡等预付费消费风险,提高自我保护意识;体育经营者应当诚实守信,发生争议时积极与消费者协商解决。

体育行政部门应当会同司法行政、公安等部门加强体育经营活动矛盾纠纷多元化解,组织和引导各方依法理性表达诉求、解决纠纷、维护权益,鼓励当事人优先选择非诉讼方式化解矛盾纠纷。

行业组织应当加强行业自律,引导会员依法从事体育经营活动;消费者协会等社会组织应当发挥专业作用,向消费者、经营者提示体育经营风险,协助化解体育经营纠纷。

**第十九条** 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。

**第二十条** 本条例自2026年1月1日起施行。

# 关于《南京市体育经营活动管理条例》的说明

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

南京市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市体育经营活动管理条例》(以下简称条例)已由南京市第十七届人民代表大会常务委员会第十八次会议 2025 年 6 月 27 日审议通过,提请省人大常委会批准。现就条例主要内容作如下说明:

## 一、关于强化体育产业发展引领

条例发挥立法引领作用,促进体育行业和产业健康有序高质量发展。第四条明确,市、区人民政府和江北新区应当加强对体育工作及其体育经营活动管理工作的领导,统筹发展和规划、强化履职支持和保障。第六条从体育品牌培育、体育场地建设、体育活动服务三个层次对体育产业发展予以支持,特别提出支持利用既有建筑空间和空闲土地依法改造建设体育场地设施,进一步激活体育经营要素资源,优化政策环境;针对体育市场蓬勃发展态势,要求市、区人民政府和江北新区管理机构要指导和服务社会举办体育赛事,加强与其他城市的体育赛事交流活动。第十条第三款明确,支持体育经营活动专业技术人才培养的举措,为体育经营活动的良性发展赋能。第十一条结合当前国家、群众对大型体育赛事的新要求、新期待做了充实完善,提出要统筹论证经济、社会影响,减少对城市运行、群众生活的干扰,倡导文明办赛、文明参赛、文明观赛。

## 二、关于健全完善监管机制

条例贯彻体育法、其他上位法以及相关立法

精神,理顺部门之间、市区之间的权力配置、责任分工,健全“各抓共管”的监管协同机制。第五条第一款首先明确体育行政部门应当规范体育市场秩序、会同有关部门负责体育经营活动的监督管理职责,同时衔接体育法第一百零三条规定,强调了市场监督管理部门在体育市场监督管理工作中的作用。第十六条明确了政务数据共享要求,为体育等行政部门履行监管职责提供支撑。第十八条围绕行政执法等,首先明确体育等行政部门按照职责负责体育经营活动的行政执法;同时对体育经营活动中比较突出的几项问题,强调市场监督管理部门依法查处的职责;贯彻涉企行政执法检查改革的要求和精神,要求区人民政府、江北新区管理机构及其有关部门创新运用大数据、互联网等技术手段推行联合执法和非现场监管方式,为提升监管效能预留空间;为了强化协调监督,对违法违规行为、涉嫌犯罪的非法经营或者欺诈等行为的管辖和移送作出规定。

## 三、关于聚焦难点强化监管

条例针对体育经营活动中存在的突出问题,小切口完善监督管理制度,规范市场秩序。第三条明确条例适用对象是以国务院体育行政部门公布的体育项目为内容,以营利为目的,面向社会举办的体育健身、培训、竞赛等经营活动。针对体育单用途预付卡、预付费经营活动中暴露的棘手问题,第十二条着力规范体育经营者的行为,要求依法与消费者签订书面合同,并鼓励使用单

用途预付卡合同示范文本;对体育经营者收取预收资金和预收资金支出提出明确要求,保障资金安全;要求经营者提示预付费风险,以书面形式告知消费者预收费和经营场地剩余租赁期限等内容,并按照有关规定向体育行政部门备案;同时,引导发行单用途预付卡的体育经营者通过公证提存、保险担保、银行保函等方式增强经营信用。第十三条立足强化监管,细化五项具体风险情形,要求体育等行政部门及时实施风险警示,保护各方合法权益不受损害。第十八条第一款还明确,消费者应当注意防范单用途预付卡等预付费消费风险。

#### 四、关于明确体育经营各主体权利义务

为了确保法规的可操作性,条例坚持安全保障和权益保护并重,把着力点放在规范要求、兜住底线上。第八条明确了从事体育经营活动应当具备的基本条件,第九条对经营过程中应当遵守的规定提出具体要求。第十条要求体育经营者应

当依法聘用从业人员,明确相应岗位职责,加强岗位管理,规范从业人员行为,还对从业人员职业资格、职业技能提出要求。第七条、第十一条强调了经营高危险性体育项目、举办高危险性体育赛事活动的许可要求和投保责任,压实体育赛事安全责任,对突发条件下的体育赛事活动中止提出明确的要求。条例要求消费者参加有关活动、接受有关服务时,应当依法履行合同义务,尊重社会公序良俗,并围绕遵守场所规定、服从指导和管理、规范使用设施和器材、如实陈述有关事实等细化了规定。此外,条例着重构建政府主导、部门协同、行业自律、谁共治的管理格局,第十八条专门对矛盾纠纷的多元化解予以规范,突出引导经营者、消费者双方文明守法、友好协商解决矛盾的导向,鼓励相关社会组织、行业组织充分发挥作用。

条例和以上说明是否妥当,请审议。

# 关于《南京市体育经营活动管理条例》 审议意见的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市体育经营活动管理条例》已经南京市十七届人大常委会第十八次会议通过，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，征求了省人大社会委、省有关部门和单位以及部分地方立法研究基地、立法咨询专家的意见，并与南京市人大常委会法工委进行了多次沟通，反馈了修改意见和建议。南京市人大常委会已作相应修改。7月2日，省人大法制委员会对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了规范体育经营活动，保护体育消费者、体育经营者的合法权益，促进体育消费，推动体育事业发展，南京市人大常委会制定该条例十分必要。条例从南京实际出发，主要对体育产业发展引领、体育经营主体权利义务、单一预付卡监督管理、纠纷多元解决等作了规范，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。

# 南京市知识产权促进和保护条例

(2011年8月19日南京市第十四届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过 2011年9月23日江苏省第十一届人民代表大会常务委员会第二十四次会议批准 2025年6月27日南京市第十七届人民代表大会常务委员会第十八次会议修订 2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 促进
- 第三章 保护
- 第四章 服务与管理
- 第五章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了全面加强知识产权保护,促进科技创新与产业创新融合发展,激发全社会创新活力,推动知识产权强市建设,加快发展新质生产力,促进经济社会高质量发展,根据相关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内知识产权促进、保护以及相关活动,适用本条例。

**第三条** 知识产权促进和保护工作应当遵循激励创造、强化运用、严格保护、科学管理和优化服务的原则。

**第四条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当加强对知识产权促进和保护工作的领导,将知识产权工作纳入国民经济和社会发展规划,建立健全知识产权协同工作机制,保障知识产权工作的财政投入。

市人民政府每年发布知识产权发展和保护状况白皮书,向社会公开本市知识产权发展和保护状况。

**第五条** 市场监督管理(知识产权)部门应当加强对知识产权促进和保护的日常事务协调,依法负责专利、商标、地理标志、商业秘密等知识产权促进和保护工作。版权部门依法负责著作权促进和保护工作。农业农村、林业部门负责农产品地理标志、植物新品种等知识产权促进和保护工作。市场监督管理(知识产权)、农业农村、文化和旅游、林业等部门按照各自职责,依法查处专利、商标、地理标志、商业秘密、著作权、植物新品种等领域的知识产权违法行为。本款规定的部门统称为负有知识产权管理职责的部门。

发展和改革、教育、科技、工业和信息化、公安、司法行政、财政、人力资源和社会保障、商务、卫生健康(中医药)、地方金融管理、数据、海关、仲裁等部门和单位,按照职责分工做好知识产权促进和保护工作。

**第六条** 市、区人民政府和江北新区管理机构及其有关部门应当立足本地资源禀赋、产业基础、创新能力和区位优势,完善企业主导、多方参与的知识产权协同运用体系,建立具有产业特色的运营服务平台,深化知识产权保护要素配置,

优化知识产权服务机制,构建与创新创造相适应的知识产权治理体系。

**第七条** 鼓励和支持中国(江苏)自由贸易试验区南京片区、江北新区等各类园区在知识产权促进和保护工作机制、知识产权转移转化和运营模式等方面先行先试,完善相关政策措施,形成可复制可推广的改革创新经验和成果。

**第八条** 市人民政府及其有关部门应当加强与南京都市圈、长三角区域以及其他城市的知识产权合作,建立知识产权发展共商、信息互通、保护共治、服务共享、经验互鉴等协同工作机制。拓宽知识产权对外交流渠道,加强与有关国家和地区以及国际组织的交流合作。

鼓励和支持企业、高等学校、科研机构、知识产权服务机构、社会组织等依法开展知识产权国际交流与合作。

**第九条** 市、区人民政府和江北新区管理机构及其有关部门应当结合世界知识产权日等活动加强知识产权宣传,提升全社会知识产权促进和保护意识,营造有利于创新创造的社会环境。

鼓励新闻媒体和社会各界通过多种形式开展知识产权公益宣传和舆论监督。

市、区人民政府和江北新区管理机构可以对本行政区域内的优秀专利项目或者优秀发明人、优秀设计人给予奖励。

## 第二章 促进

**第十条** 市、区人民政府和江北新区管理机构及其有关部门应当综合运用财政、税收、金融、产业、科技、人才等政策措施,健全知识产权激励和保障机制,建立以企业为主体、市场为导向、产学研服金相结合的知识产权高质量发展体系。

**第十一条** 科技、财政、市场监督管理(知识产权)等部门应当建立完善财政资助科研项目形

成知识产权的声明制度,促进成果的高效产出和实施。

高等学校、科研机构等利用本市财政性资金设立的科学技术计划项目所形成的专利成果,自授权公告之日起满三年无正当理由未实施的,可以纳入专利转化清单并公布,有关部门可以依法无偿实施,或者许可他人有偿或者无偿实施。

**第十二条** 市市场监督管理(知识产权)部门应当会同发展和改革、科技、工业和信息化等部门建立健全专利导航服务体系与专利导航决策机制,支持专利导航服务基地建设,依托知识产权数据中心加强专利导航公共服务供给。围绕区域重点产业,支持实施专利导航项目,定期发布产业动态数据报告,为政府宏观决策、产业规划、招商引资、人才引进等活动提供指引。

支持企业、高等学校、科研机构等单位运用新技术开展专利导航,在产品研发、投资并购、企业上市、风险防范等方面运用专利导航成果。

**第十三条** 市市场监督管理(知识产权)部门应当会同市统计部门建立健全高价值专利指标统计监测与发布机制,定期组织开展高价值专利统计监测与分析研判。

负有知识产权管理职责的部门及有关部门应当支持企业、高等学校、科研机构、知识产权服务机构等建立知识产权联合体,建设产业专利池,加强知识产权创造和储备,推动高价值专利前瞻性布局,促进专利与产业发展融合。

支持培育专利密集型产品,打造专利密集型企业,发展专利密集型产业,发挥专利集聚发展效应。

**第十四条** 鼓励作品创作、应用和传播,促进适应数字经济形态的著作权创造与运用,引导著作权人依法进行著作权登记,推动文化创意、计算机软件、影视等领域的著作权产业转化。

**第十五条** 市、区人民政府和江北新区管理

机构应当推进商标品牌建设,建立健全产业集群品牌培育机制。市市场监督管理(知识产权)部门应当会同有关部门制定商标品牌战略,定期评估、公布商标发展状况。

支持企业制定符合自身发展特点的商标品牌战略,培育知名商标品牌。鼓励企业开展商标品牌竞争态势分析,加强商标品牌海外布局和管理,运用商标品牌参与国际竞争,提升商标品牌国际影响力和竞争力。

鼓励产业集聚区、旅游区、特色街镇等发挥商标品牌的引领作用,提升产业、区域形象,打造产业集群品牌和区域品牌。

**第十六条** 鼓励育种创新,支持从事研发、育种等活动的单位和个人申请植物新品种权,促进植物新品种应用和农业新技术推广。

**第十七条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当结合本地资源禀赋,组织开展地理标志资源普查工作,建立优质地理标志培育机制,将本地具有独特品质的初级农产品、加工食品、传统手工艺品等纳入地理标志资源库,组织开展地理标志品牌文化建设与宣传推介活动,支持地理标志产业链延伸和新业态发展。

支持企业与高等学校、科研机构协同推进地理标志产业科技成果转化,推动地理标志与特色产业绿色发展、历史文化遗产以及乡村振兴的有机融合。

**第十八条** 负有知识产权管理职责的部门及有关部门应当加强工作协同,为金陵工巧、金陵文脉、金陵医派等领域的专利申请、商标注册、作品登记、商业秘密保护、地理标志保护等提供服务,推动优秀传统文化传承创新发展与知识产权保护和服务相衔接。

商务、文化和旅游、市场监督管理(知识产权)等部门应当开展老字号资源调查、整理工作,加强老字号认定和管理,建立老字号名录管理机

制,实施老字号品牌发展战略,促进老字号与商标一体化保护。

支持将体现中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展的文艺作品和非物质文化遗产开发产品,按照有关规定纳入市和区文化发展项目。

**第十九条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当完善知识产权转化激励政策,支持高等学校、科研机构、医疗卫生机构等按照国家有关规定,探索赋予科技人员职务科技成果所有权或者长期使用权。

鼓励企业事业单位建立并完善知识产权转化的分类评价机制,按照有关规定参与知识产权归属和权益分配制度改革,依法对职务科技成果完成人和为科技成果转化作出重要贡献的人员给予奖励和报酬。

高等学校、科研机构等单位可以将利用财政性资金或者接受企业、其他组织委托项目形成的职务科技成果所有权,通过签订成果权属共享协议的方式赋予成果完成人(团队)。单位与成果完成人(团队)为共同所有权人的,原则上成果完成人(团队)的所有权比例应当大于单位的比例。鼓励单位将所持成果份额全部转让给成果完成人(团队)。

高等学校、科研机构等单位可以按照国家有关规定采取普通许可、独占许可、排他许可等方式,赋予成果完成人(团队)不低于十年的职务科技成果长期使用权。

**第二十条** 市、区人民政府和江北新区管理机构及其有关部门应当加强高校区域技术转移转化中心建设,提升科技成果转化全链条服务能力,推进知识产权供给与需求的有效衔接。

市场监督管理(知识产权)、科技、工业和信息化等部门应当建立健全以专利质量、价值、贡献为导向的产业科技创新政策和项目实施评价机制,及时收集科技成果和产业技术需求信息,

通过科技成果信息平台定期发布科技成果和技术需求清单。

负有知识产权管理职责的部门以及科技、工业和信息化等部门应当加强知识产权转化运用信息调查,组织开展高等学校和科研机构专利的转化运用,根据专利产业化前景评价、专利技术改进需求和产学研合作意愿,分级分类构建可转化的专利资源库,按产业领域向企业匹配推送,支持企业提高专利转移转化项目承接能力,推动存量专利快速转化。

**第二十一条** 支持企业、高等学校、科研机构、知识产权服务机构等共同建立专业化知识产权转移转化机构,推动知识产权高效益转化运用,支持其通过多种途径筹资设立知识产权管理资金和运营基金。

鼓励高等学校、科研机构健全知识产权转化工作制度,建立市场导向的专利筛选评价、供需对接、推广应用和跟踪反馈机制。

支持企业、高等学校、科研机构等实施专利开放许可,并按照国家规定提供政策支持。鼓励有条件的企业通过知识产权交叉许可等方式开展国际知识产权合作。

**第二十二条** 市、区人民政府和江北新区管理机构可以设立风险投资引导基金,推动社会资本参与知识产权转化运用项目的投资、融资活动。

市场监督管理(知识产权)、科技、工业和信息化等部门应当会同有关部门建立健全交易服务展示中心等交易平台,通过优化信息发布、交易撮合等方式,推动知识产权成果转化。加强知识产权成果转化服务保障,促进和规范知识产权交易,运用区块链、大数据、人工智能等技术,保障交易安全。

鼓励高等学校、科研机构探索通过先使用后付费等方式将知识产权许可给企业使用。

**第二十三条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当制定知识产权金融支持政策,鼓励金融机构提供知识产权质押融资、资产证券化、保险等金融服务。建立知识产权金融风险控制和分担机制,支持融资担保机构发挥增信作用,充分利用国家担保基金和省再担保资源,发挥财政性资金在风险分担中的作用。

### 第三章 保护

**第二十四条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当综合运用法律、行政、经济、技术、社会治理等多种手段,推动建立行政、司法、仲裁、调解和行业自律、公民诚信等协同配合的知识产权保护体系。

市、区人民政府和江北新区管理机构及其有关部门加强知识产权快速协同保护机制建设,支持知识产权保护中心、维权援助中心等根据区域产业特色,面向重点产业、重点领域开展专利预审、专利分析、知识产权保护协作、知识产权维权援助等快速协同保护工作。

**第二十五条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当加强知识产权执法能力建设。负有知识产权管理职责的部门应当强化联动机制,健全信息共享、线索通报、案件流转、鉴定互认等制度,加强跨部门、跨层级、跨区域指导与协作。

负有知识产权管理职责的部门应当加强大数据、人工智能、区块链、机密计算等现代信息技术运用,在证据存证、线索识别、侵权鉴定、产品及作品追溯等领域优化保护措施。

**第二十六条** 市市场监督管理(知识产权)部门应当加强知识产权行政裁决专业队伍建设,完善跨部门、跨区域协同机制、探索优化案件审理模式。

对基本事实清楚、证据确凿、权利义务关系

明确的简单专利侵权纠纷行政裁决案件,可以依法简化处理程序,提升行政裁决案件办理效率。

市市场监督管理(知识产权)部门可以依法委托具有管理公共事务职能的组织开展专利侵权纠纷行政裁决。

**第二十七条** 人民法院应当发挥南京知识产权法庭跨区域集中管辖优势,推进知识产权民事、刑事、行政案件“三合一”审判机制改革,促进知识产权案件审判繁简分流,依法适用知识产权惩罚性赔偿制度,提升知识产权案件审判质量和效果。

人民检察院应当加强知识产权专业化建设,完善知识产权刑事、民事、行政、公益诉讼检察综合履职机制,加强知识产权民事、行政诉讼监督,推进知识产权恶意诉讼专项监督,提升综合保护效能。

仲裁机构应当发挥知识产权仲裁高效、便捷、保密等特点,开展知识产权纠纷仲裁,加强知识产权仲裁院等平台建设,提供知识产权综合性仲裁服务,优化专业化知识产权仲裁员队伍,积极推动涉外知识产权仲裁法律合作。

**第二十八条** 负有知识产权管理职责的部门与人民法院、人民检察院、公安机关应当建立知识产权行政执法和司法衔接机制,推动行政机关和司法机关共同开展典型案例研讨、违法趋势研判等会商工作,完善案件信息共享、线索通报、案件移送等工作制度。

**第二十九条** 负有知识产权管理职责的部门、人民法院、人民检察院、公安机关按照有关规定落实技术调查官制度,建立保障机制。市场监督管理(知识产权)部门应当会同有关部门推动建立全市统一的技术调查官人员库,并实施动态调整。

技术调查官负责为专业技术性较强的知识产权案件中技术事实和专业问题的调查、分析、

判断提供技术协助。技术调查官应当保守知悉的涉案信息秘密,独立、客观、中立、公正出具技术调查意见,与案件有利害关系的,应当回避。

**第三十条** 负有知识产权管理职责的部门按照各自职责加强知识产权检验鉴定专业化、规范化建设,推动南京都市圈、长三角区域知识产权检验鉴定结果互认、专家资源共享。

知识产权检验鉴定机构以及其他为知识产权技术事实和专业问题提供协助服务的机构,应当恪守独立、客观、中立、公正的职业操守,对其出具的结论负责。

**第三十一条** 完善知识产权纠纷多元化解机制,引导当事人通过侵权警告、调解等方式化解纠纷。

知识产权权利人可以通过侵权警告的方式维护自身权利,发出侵权警告应当尽到谨慎注意义务。

鼓励行业协会、商会等设立行业性、专业性知识产权纠纷调解组织。行政机关、人民调解组织、行业调解组织或者其他依法设立的调解组织调解达成具有民事合同性质协议的,当事人可以依法向人民法院申请司法确认。

**第三十二条** 市场监督管理(知识产权)部门会同有关部门共同推进商业秘密保护体系建设,加强对技术密集型企业、创新型企业等的商业秘密保护工作的指导,推动设立商业秘密服务点、保护站,探索构建商业秘密保护联络员制度,引导建立商业秘密保护联盟,培育商业秘密保护标杆示范企业。

鼓励企业自建保护体系,运用全程商业秘密公证保护等模式,形成企业自我保护、行政保护和司法保护共治的保护体系。

权利人认为其商业秘密受到侵害,向市场监督管理(知识产权)部门举报侵权行为时,已按照法律、法规规定提供初步证据合理表明其商业秘

密被侵犯的,市场监督管理(知识产权)部门应当及时立案。

**第三十三条** 鼓励和支持商业秘密权利人采取下列措施保护商业秘密:

(一)确定商业秘密范围,明确商业秘密的密级、知悉范围、保密期限;

(二)与涉密人员签订保密协议或者在合同中约定保密义务;

(三)对载有商业秘密的载体采取加密、加锁、反编译等预防措施或者在相关载体上加注保密标志;

(四)对涉密场所采取限制访问或者物理隔离措施;

(五)在咨询、谈判、技术评审、成果发表、成果鉴定、合作开发、技术转让、投资入股、外部审计、尽职调查等活动中,与相关方签订保密协议;

(六)其他可以保护商业秘密的措施。

鼓励和支持行业组织建立商业秘密管理制度和合规体系。

鼓励第三方专业服务机构拓展商业秘密存证保护业务。

**第三十四条** 市、区人民政府和江北新区管理机构及其有关部门推动南京都市圈建立产业链知识产权保护机制,建立国内重点区域、重点市场的保护联络机制。

鼓励和支持企业、高等学校、科研机构以及相关服务机构,探索建立新能源汽车、集成电路、生物医药、新型材料、航空航天、人工智能等新领域的知识产权保护模式。

**第三十五条** 负有知识产权管理职责的部门应当会同数据部门推动建立与数据相关的知识产权保护机制,依法保护数据收集、存储、加工和使用等活动中形成的知识产权,指导权利人做好与数据相关的知识产权登记以及数字技术、产品、服务的知识产权规范经营和侵权风险防范。

市场监督管理(知识产权)部门应当会同有关部门加强协调联动,推进数据相关知识产权登记证书在数据要素市场化配置、价值实现等工作中的运用。

支持金融、教育、医疗、智能制造等行业创新数据联合使用、分析和加工等场景的知识产权保护。

鼓励第三方专业服务机构拓展数据相关知识产权的存证、公证、评价、评估、鉴定等服务。

**第三十六条** 负有知识产权管理职责的部门应当会同有关部门探索建立生成式人工智能知识产权保护机制,推动建立生成式人工智能监管沙盒制度,为相关产业创新发展提供安全空间。

鼓励和支持有关企业、高等学校、科研机构和知识产权运营机构联合申报监管沙盒创新产品。

**第三十七条** 支持通过信息化、数字化等方式,加强传统文化中著作权、商标权等知识产权的保护,鼓励将新技术、新模式应用于保护传统文化创新发展,推进传统文化通过知识产权授权许可、联合开发等方式与企业、高等学校、科研机构等主体进行合作。

**第三十八条** 卫生健康(中医药)部门会同有关部门推动中医药知识产权协同保护,建立中医药传统知识保护数据库、保护名录等,加强以经典名方为基础的中药新药研发、工艺制法等方面的保护。

**第三十九条** 负有知识产权管理职责的部门应当按照规定受理知识产权侵权案件,探索建立知识产权快速保护机制,依法采取有效措施及时制止侵权行为。

## 第四章 服务与管理

**第四十条** 市、区人民政府和江北新区管理

机构及其有关部门建立健全知识产权公共服务体系,支持知识产权公共服务平台建设,优化公共服务网点布局,提升服务供给普惠性,推动知识产权公共服务标准化、规范化、便利化。

市场监督管理(知识产权)部门应当会同有关部门加强知识产权公共服务平台和专题数据库建设,推动知识产权公共服务平台与行业、产业信息服务平台互联互通。

**第四十一条** 市人民政府建立健全知识产权专家会商研究机制,提供知识产权决策咨询、政策建议、保护预警、维权援助等服务。

**第四十二条** 市场监督管理(知识产权)部门会同有关部门加强信息通信、生物医药、人工智能、机器人等重点行业和领域知识产权发展态势的研究、监测,及时发布可能发生或者引发涉及面广、影响重大的知识产权纠纷、争端的信息和预警。

市场监督管理(知识产权)部门会同有关部门建设海外知识产权风险防控体系,发布海外知识产权风险防控信息,推广海外知识产权侵权责任保险;支持知识产权公共服务机构提供海外知识产权风险防控与纠纷应对指导服务;鼓励和支持重点产业的企业、行业组织等建立知识产权海外维权协作机制。

**第四十三条** 负有知识产权管理职责的部门及有关部门应当加强知识产权人才培养、完善人才政策,对在知识产权促进和保护工作中作出突出贡献的人员,可以按照规定放宽职称申报条件。

推动知识产权人才库建设,引进和培育知识产权高端人才。开展多种形式的知识产权培训,鼓励和支持高等学校开设知识产权通识课程。鼓励和支持高等学校加强与企业、科研机构、知识产权服务机构等合作,通过专业培训、委托培养、挂职交流、定期服务等方式,联合培养知识产权

实务人才。

**第四十四条** 市场监督管理(知识产权)部门会同有关部门加强知识产权标准化建设。鼓励和支持企业、高等学校、科研机构、行业组织等将具有自主知识产权的创新成果转化为标准。

**第四十五条** 对财政资金投入数额较大以及对经济社会发展和公共利益具有较大影响的重大经济科技活动,市、区人民政府和江北新区管理机构及其有关部门应当组织开展知识产权分析评议,防范知识产权风险。

支持引导企业完善知识产权规范管理体系,开展知识产权管理规范认证,推动企业在并购、股权转让、对外投资等活动中加强知识产权资产管理。鼓励企业、高等学校、科研机构内部设立知识产权管理岗位,推进知识产权专员制度建设。

**第四十六条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当聚焦产业发展需求,支持知识产权代理、运营、评估、法律、信息、咨询等服务机构发展,推进知识产权服务机构品牌建设,提升专业化、规范化水平。

支持知识产权服务业集聚区和知识产权服务出口基地的建设,引导知识产权服务链上下游优势互补、多业态协同发展,构建区域特色服务体系。

**第四十七条** 鼓励和引导知识产权服务行业协会制定、推广知识产权服务业发展规范。

行业协会、商会等行业组织应当加强对成员的自律管理,提高知识产权保护意识、规范经营行为,指导并协助成员有序发展、促进合作、防范风险、解决纠纷。

**第四十八条** 负有知识产权管理职责的部门应当加强对知识产权服务机构的监管,综合运用行政指导、约谈整改、行政处罚等手段,依法规范服务,维护公平竞争的市场秩序,推进大数据监管、信用监管,建立代理信用风险监测预警机制。

**第四十九条** 公民、法人和其他组织应当遵守知识产权相关法律、法规,遵守公共秩序,尊重社会公德,不得有下列行为:

- (一)不以保护创新为目的的非正常专利申请;
- (二)恶意商标注册申请;
- (三)违反诚信原则的作品登记申请;
- (四)未取得国家规定资质等违反法律法规从事专利、商标代理;
- (五)法律、法规规定的其他行为。

**第五十条** 公民、法人和其他组织有重复侵犯知识产权、拒不执行行政处理决定等知识产权违法行为,情节严重的,除依法承担法律责任外,负有知识产权管理职责的部门及有关部门可以采取下列措施:

- (一)不适用告知承诺等便利化行政管理措施;
- (二)列为重点监管对象,提高抽查比例,增加检查频次,加强现场检查;
- (三)在其申请政府补贴、政策支持事项中,

给予相应限制;

- (四)在政府知识产权表彰奖励活动中,给予相应限制;
- (五)法律、法规规定的其他措施。

**第五十一条** 提供虚假知识产权材料骗取政府投资和资助项目资金的,由立项审批部门收回投资和资助资金。

以虚假材料骗取知识产权奖励的,由授奖部门撤销奖励,追回奖金、奖品。

**第五十二条** 对在知识产权促进和保护工作中出现失误或者偏差,但符合规定条件且勤勉尽责,未牟取私利的,依法予以免责或者减轻责任。

**第五十三条** 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。

## 第五章 附则

**第五十四条** 本条例自 2025 年 10 月 1 日起施行。

# 关于《南京市知识产权促进和保护条例》的说明

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

南京市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市知识产权促进和保护条例》(以下简称条例)已由南京市第十七届人民代表大会常务委员会第十八次会议于2025年6月27日通过,提请省人大常委会批准。现就条例主要内容作如下说明:

## 一、关于构建知识产权全链条治理体系

鉴于国家在知识产权保护方面已经制定较为完备的法律,条例立足在上位法基础上充分发挥地方立法“补充性、探索性”功能,展示南京知识产权工作的创新性与示范性,彰显立法全面推动知识产权创造、转化、运用的坚定导向。第四条、第五条构建政府主导、部门协同的知识产权治理体系,强化统筹协调,在厘清部门职能的基础上,明确每年发布“知识产权发展和保护状况白皮书”,突出政府端的宏观引领和微观管理职责。第六条至第七条通过加强区域协同合作,鼓励开展先行先试,构建知识产权协同运用和知识产权交易市场体系,推动提升知识产权全链条服务能力和保护水平。

## 二、关于强化知识产权创造和运用

条例围绕源头提升知识产权质量和促进高效转化运用,强化制度供给。一方面,围绕专利、商标、地理标志、商业秘密、著作权、农产品地理标志、植物新品种等知识产权领域建立知识产权促进制度。第十一条至第十八条,通过建立知识产权声明制度、加强专利导航公共服务供给、建

立高价值专利指标统计监测与发布机制、促进适应数字经济形态的著作权创造与运用、制定商标品牌战略推动商标品牌建设,支持单位和个人申请植物新品种权、组织开展地理标志资源普查并建立优质地理标志培育机制、为金陵工巧、金陵文脉、金陵医派等领域的知识产权提供服务等措施,提升知识产权成果转化运用水平。另一方面,强化知识产权促进平台机制建设。第十九条进一步细化知识产权成果权利分配激励机制,激发科研人员的创造性与积极性。第二十条强化知识产权供需对接,组织开展高等学校、科研机构存量专利转化,支持企业提升承接知识产权成果转化能力。第二十一条支持高等学校、科研机构等共同建立知识产权转移转化机构,健全知识产权转化工作制度,开展国际知识产权合作。第二十二条建立健全知识产权交易平台建设,运用新技术、新模式促进和规范知识产权市场交易。第二十三条制定知识产权金融支持政策,鼓励金融机构提供知识产权质押融资、资产证券化、保险等金融服务,为知识产权成果转化运用提供金融支持。

## 三、关于完善知识产权保护机制

条例按照行政保护、司法保护、多元参与以及加强重点领域、新兴领域知识产权保护的逻辑,明确了各主体的权利义务、权力责任。第二十四条至第三十一条,通过完善知识产权行政裁决、推进司法审判“三审合一”、完善知识产权仲

裁院等平台建设、加强行政与司法保护衔接、健全技术调查官制度、构建多元矛盾纠纷化解机制等内容,构建“大保护”工作格局,形成多层次、高效率的知识产权保护网络。第三十二条、第三十三条针对商业秘密保护的新情况,细化商业秘密保护体系建设的具体内容、明确权利人可以采取的保护措施。第三十四条至第三十九条,围绕数据、生成式人工智能和中医药知识产权等新兴领域、重点领域,借鉴域内外经验,建立数据知识产权保护的基本制度框架,提出生成式人工智能监管沙盒制度,构建中医药传统知识保护数据库、保护名录,为创新主体提供更有针对性的权利保障。同时,明确负有知识产权管理职责的部门应当按照国家有关规定,探索建立知识产权快速保护机制,依法采取有效措施及时制止侵权行为。

#### 四、关于提升知识产权服务管理能力

针对当前我市知识产权服务管理体系不健全、发展不均衡、不足以适应知识产权发展的问题,条例着重聚焦产业发展需求,突出对知识产权服务机构的规范、引导和促进。第四十条至第

四十三条,通过加强知识产权公共服务平台建设,建立知识产权重点领域以及海外知识产权风险预警、防控和分析制度体系,积极引进和培育知识产权人才,提高知识产权服务质效。同时,在第四十四条至第五十一条,鼓励和支持企业、高等学校、科研机构、行业组织等将具有自主知识产权的创新成果转化为标准;针对重大经济科技活动,组织开展知识产权分析评议,并支持引导企业完善知识产权规范管理体系,健全知识产权专员制度建设;推进知识产权服务机构品牌建设,重点支持知识产权服务业集聚区和知识产权服务出口基地的建设;强化行业自律,鼓励和引导知识产权服务行业协会制定、推广知识产权服务业发展规范;加强知识产权服务机构的监管,建立代理信用风险监测预警机制;明示违规行为以及相应的约束措施。此外,第五十二条通过建立容错机制等措施,进一步优化知识产权服务环境,回应创新主体的迫切需要。

条例和以上说明是否妥当,请审议。

# 关于《南京市知识产权促进和保护条例》 审议意见的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市知识产权促进和保护条例》已经南京市十七届人大常委会第十八次会议审议通过，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，征求了省人大财经委、省有关部门和单位以及部分地方立法研究基地、立法咨询专家的意见，并与南京市人大常委会法工委进行了多次沟通，反馈了修改意见和建议。南京市人大常委会已作相应修改。7月2日，省人大法制委员会对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了全面加强知识产权保护，促进科技创新与产业创新融合发展，激发全社会创新活力，推动知识产权强市建设，不断提高知识产权促进和保护工作法治化水平，南京市人大常委会及时修

订该条例十分必要。条例主要从激励知识产权高质量发展、完善知识产权保护体系、优化知识产权公共服务、规范监督管理等方面作了规范，有针对性地构建与创新融合发展相适应的知识产权治理体系、深化区域协同与国际合作交流、促进知识产权成果转化运用、利用现代信息技术强化知识产权保护、引导推动知识产权专业服务机构发展等作出重点规定。条例从南京市的实际出发，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。

# 无锡市低空经济发展促进条例

(2025年6月27日无锡市第十七届人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过 2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 基础设施
- 第三章 飞行服务
- 第四章 应用推广
- 第五章 产业发展
- 第六章 促进措施
- 第七章 安全保障
- 第八章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加快发展新质生产力,促进低空经济高质量发展,打造具有核心竞争力和重要影响力的低空经济产业创新发展高地,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内促进低空经济发展的相关活动,适用本条例。

本条例所称低空经济,是指依托低空航空活动带动相关产业创新和场景应用形成的综合性经济形态。

**第三条** 低空经济发展应当遵循统筹发展、因地制宜、安全有序、创新驱动、绿色低碳的原则。

**第四条** 市人民政府应当加强对低空经济发展工作的领导,将低空经济发展纳入国民经济

和社会发展规划,统筹协调全市低空经济发展,加强低空安全监管和服务保障能力建设,建立健全低空安全运行管理体系,研究解决低空经济发展中的重大问题。

县级市、区人民政府应当结合本地区资源禀赋,建立健全促进低空经济发展工作机制,有序推动低空经济发展工作。

**第五条** 发展改革部门负责拟订并组织实施低空经济中长期发展规划,以及低空经济产业布局、基础设施投资管理、低空场景应用统筹等工作。

交通运输部门负责组织开展低空飞行基础设施建设、飞行服务保障等工作。

工业和信息化部门负责推动低空装备制造产业体系建设,组织实施低空领域重大技术装备攻关等工作。

公安机关负责依法查处违反飞行管理规定,扰乱公共秩序、危害公共安全等低空飞行违法行为,并协同做好低空飞行安全管控工作。

教育、科技、财政、人力资源社会保障、自然资源规划、生态环境、住房城乡建设、城市管理、农业农村、商务、文广旅游、卫生健康、应急管理、国资、数据、市场监管、体育、国防动员、邮政管理、气象、消防救援等部门和机构,按照各自职责做好促进低空经济发展的相关工作。

**第六条** 低空经济领域行业协会、商会、产

业促进会、产业联盟等社会组织,应当加强行业自律,引导行业依法开展低空经济活动,在标准制定、市场拓展、培训服务、争议协调等方面发挥积极作用。

**第七条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当加强对低空经济发展的宣传引导,普及低空飞行相关知识,开展低空安全宣传教育,为低空经济发展营造良好环境。

广播、电视、报刊、网络等媒体应当通过刊播公益广告、开设专题节目等方式开展低空经济公益宣传,提高社会公众对低空飞行的认可度、接受度和参与度。

**第八条** 市人民政府及其有关部门应当按照长三角一体化发展等国家战略要求,推进低空飞行基础设施建设、应用场景开放、低空经济产业协同发展等方面的沟通协作。

## 第二章 基础设施

**第九条** 市人民政府应当统筹低空飞行基础设施的规划、建设和运营管理,推动构建本市低空飞行基础设施体系。

**第十条** 市发展改革部门应当会同交通运输、工业和信息化、自然资源规划等部门编制低空飞行基础设施规划,报市人民政府批准后实施。

**第十一条** 市、县级市、区人民政府应当按照市域统筹、县区协同、集约高效、共建共享的原则,组织有关部门和单位按照低空飞行基础设施规划,推进低空飞行基础设施建设。

低空飞行基础设施包括下列设施:

(一)航空器起降、中转、停放、能源补充以及货物装卸、乘客候乘等低空飞行起降设施;

(二)具备计划申报、航路规划、飞行控制、通信感知、监管处置等功能的市低空智能网联系

统;

(三)通信感知、导航定位、气象信息、监管处置等低空飞行管理服务保障设施;

(四)其他低空飞行基础设施。

鼓励和支持社会资本参与低空飞行基础设施建设;鼓励采用土地综合开发的方式推动低空飞行基础设施建设。

**第十二条** 鼓励在符合条件的水域、岛屿、核心商务区、枢纽港站、园区、景区、城市公园、学校、医疗卫生机构、体育场馆、高层建筑等区域和场所,依法建设低空飞行起降设施。

公安和应急管理部门可以根据实际需要,建设用于警务活动和应急救援的临时起降设施。

**第十三条** 行政审批部门应当会同自然资源规划部门,依法将符合条件的航空器起降、货物装卸等低空飞行起降设施建设纳入规划审批简化程序管理。

**第十四条** 工业和信息化、交通运输、公安、气象等部门和机构应当推进低空飞行管理服务保障设施的建设。

工业和信息化等部门应当推动实现通信网络对低空空域的全覆盖。

**第十五条** 市人民政府应当组织发展改革、自然资源规划、住房城乡建设、数据等部门,汇聚实景三维、低空空域等数据,构建本市低空数字底座,为低空飞行管理服务提供数字化基础支撑。

**第十六条** 低空飞行基础设施建设、运营单位应当按照相关技术规范 and 标准,定期开展低空飞行基础设施维护保养,保障低空飞行基础设施安全、稳定、高效运行。

## 第三章 飞行服务

**第十七条** 市人民政府应当依托省低空空

域协同管理机制,推动低空空域分类划设、运行管理、飞行保障等工作。低空空域划设信息按照国家有关规定公布并进行动态调整。

市交通运输部门应当会同有关方面根据国家和省有关规定,制定相关低空空域使用方案,统筹全市低空空域资源使用需求。

市交通运输部门应当会同自然资源规划、数据等部门,组织编制低空数字空域图,并通过市低空智能网联系统开放共享。

**第十八条** 市人民政府应当推动低空公共航路航线的统筹规划和科学设置。经批准设置的低空公共航路航线应当向社会公布。

**第十九条** 市交通运输部门应当依托市低空智能网联系统,组织建设全市统一的低空飞行服务平台,与上级低空飞行服务平台进行信息和服务对接。

市低空飞行服务平台通过市低空智能网联系统为开展低空飞行活动的单位或者个人提供低空飞行服务和协同运行服务。

有关部门、企业、行业协会等建设运行的低空飞行管理系统和通信感知、导航定位、气象信息、监管处置等设施的实时数据,应当接入市低空智能网联系统,并确保接入数据的真实性、完整性、准确性和及时性。

市低空飞行服务平台应当在提供低空飞行服务过程中保护知悉的相关信息和数据安全。

**第二十条** 低空航空器实名登记和操控员身份识别按照国家有关规定执行。市低空飞行服务平台可以依托国家无人驾驶航空器一体化综合监管服务平台获取有关信息的,不得要求重复登记。

**第二十一条** 单位或者个人开展低空飞行活动,依法需要提出飞行计划申报的,应当依照法律、法规的规定向有关部门提出。飞行计划申报的材料和时限,按照国家有关规定执行。

通过市低空飞行服务平台提出飞行计划申报的,平台应当及时反馈有关部门的审批结果。

#### 第四章 应用推广

**第二十二条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当推动形成丰富多元、满足不同需求的低空应用场景,促进低空产品和服务市场化、规模化、集约化。

鼓励和支持单位和个人探索低空飞行的创新应用。

**第二十三条** 发展改革、交通运输、邮政管理等部门和机构应当推动低空物流发展,构筑运输机场和通用机场中短途航线网络,建立多层次低空物流枢纽体系。

交通运输等部门应当探索中、大型载货低空航空器在运输机场异地货站、江海航运物资补给中的应用。

支持民用无人驾驶航空器在快递、即时配送等物流场景的应用。

**第二十四条** 交通运输部门应当稳妥有序推进市内、城际等载人运输航线的运营,推动在重要枢纽港站、核心商务区、重点景区之间和跨江河湖海等低空飞行联程接驳,以及空中通勤、商务出行等低空业态。

**第二十五条** 卫生健康部门应当推动低空飞行在医疗救护、医疗配送、医疗转运等领域的应用。

支持医疗检验中心、血站与重点医院之间血液制品、检测样品、捐献器官等低空医疗配送场景的应用。

**第二十六条** 应急管理、公安、消防救援等部门和机构应当加快建设低空应急监测和救援体系,健全协调联动机制,推动低空航空器在高层建筑和森林防灭火、灾情侦察、应急通信、救生

救援等领域的应用。

**第二十七条** 文广旅游、商务、体育等部门应当支持依托本市旅游资源，拓展空中观光、航拍航演等特色旅游场景应用；支持低空飞行体验、飞行培训、无人驾驶航空器商业演出、低空运动等文体场景应用。推动与周边城市旅游资源融合延伸，促进太湖、长江、京杭大运河等区域低空旅游协同发展。

**第二十八条** 市、县级市、区人民政府相关职能部门应当拓展低空飞行在农林植保、工程建设管理、测绘勘探、河湖库监测、生态环境监测监管、治安巡查、交管巡控、大型活动监控、突发公共事件监测以及路网、航道网、电网、管网、水网巡检等领域的应用。

**第二十九条** 鼓励成立低空飞行综合运营服务商，依法依规开展多场景、规模化的综合服务。

## 第五章 产业发展

**第三十条** 市人民政府应当根据本市低空经济产业发展水平和禀赋条件，结合全球低空经济技术、产业发展趋势，围绕低空经济核心产业，制定低空经济产业发展规划。

市、县级市、区人民政府及其有关部门应当根据市低空经济产业发展规划，结合本地区产业基础和特点，推动低空经济重大项目建设和产业集聚发展，培育壮大产业集群。

**第三十一条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当推动完善低空经济产业生态，支持低空经济全产业链发展，引进和培育低空经济龙头企业，支持中小微企业与低空经济龙头企业配套协作。

**第三十二条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当推进低空航空器安全、智能、绿色

发展，支持高端航空器以及新一代通信感知、先进监视识别、精准拦截反制等设施设备制造业发展。

**第三十三条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当鼓励和支持集成电路、物联网、大数据、新材料、人工智能、数字孪生、云计算等产业与低空经济产业融合发展，支持企业向低空经济领域兼容转产。

**第三十四条** 市、县级市、区人民政府应当支持检验检测认证、适航审定、产业投资、创新研发、企业培育、行业咨询、飞行培训等低空经济有关服务机构的建设。

**第三十五条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当根据产业发展需求，结合特色优势，统筹推进低空经济产业特色园区规划和开发建设，完善配套基础设施和综合服务。

**第三十六条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当推动低空经济全产业链创新，支持科研院所、高等学校和企业低空经济相关基础研究、应用拓展和成果转化等方面开展产学研用合作，健全完善产业技术创新体系、共性基础技术供给体系。

科技、工业和信息化等部门应当支持科研院所、高等学校和企业等，对智能网联、态势感知、先进飞控、陆空联动、监视反制等领域的核心技术攻关。

科技、工业和信息化等部门应当加快低空经济领域高水平科研以及成果转化平台建设，支持科研院所、高等学校和企业等联合共建重点实验室、技术创新中心、产业创新中心等科技创新载体。

## 第六章 促进措施

**第三十七条** 市、县级市、区人民政府及其

有关部门应当根据低空经济产业特点和需要,综合运用财政、金融、土地、科技、人才、知识产权等政策,推进低空经济产业发展。

**第三十八条** 市、县级市、区人民政府应当建立联动投入保障机制,发挥政府投资基金作用,引导社会资本参与低空经济产业投资,加大对种子期、初创期链上企业的投资力度。

发展改革、财政、地方金融管理等部门应当完善投融资服务体系,支持低空经济企业投资融资,降低企业融资成本。

鼓励和支持金融机构创新产品和服务,为低空经济企业和发展应用项目提供多样化、定制化的信贷和保险服务。

**第三十九条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当结合低空经济产业发展需求,建立和完善人才引进、评价与激励机制,鼓励和支持科研院所、高等学校、企业培养引进创新型、复合型、应用型、技能型等低空经济发展急需人才,并为其创新创业等提供便利条件。

鼓励科研院所和高等学校开展低空经济相关支撑学科建设。鼓励企业和高等学校共建人才培养和实训基地。

**第四十条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当加强低空经济领域知识产权保护,鼓励和支持科研院所、高等学校、企业自主创新、联合创新,形成具有自主知识产权的产品和服务。

**第四十一条** 市、县级市、区人民政府建立低空经济专家论证咨询机制,设立低空经济专家委员会,为低空经济发展提供政策、技术、安全等咨询服务。

**第四十二条** 市工业和信息化、交通运输等部门应当会同市场监管部门推动低空经济标准化工作,推进与长三角区域其他城市、低空经济发展先行地区技术和服务标准转化。

鼓励科研院所、高等学校、企业和行业协会

参与制定低空经济领域相关标准。

**第四十三条** 鼓励和支持科研院所、高等学校、企业、行业协会等在技术研发、成果转化、人才引育和业态孵化等方面开展交流合作。

支持在本市举办低空运动、航空模型运动、模拟飞行、飞行设计编程等低空赛事和其他交流活动。

## 第七章 安全保障

**第四十四条** 市、县级市、区人民政府应当加强对本行政区域内低空飞行以及相关活动的监督管理,将低空飞行安全应急管理纳入突发事件应急管理体系,并组织公安、交通运输等部门建立健全低空违法飞行跨部门联动处置与执法机制。

公安机关应当会同有关部门制定低空飞行安全管理应急预案并定期演练,提高应急处置能力。

**第四十五条** 市人民政府应当推动与空中交通管理部门、民用航空管理部门建立健全信息互通、协同配合的低空飞行联合监管、应急处置、安全评估工作机制,协同开展低空飞行安全威胁、事件的监测预警通报和安全保障服务。

**第四十六条** 实施低空飞行活动的单位或者个人应当遵守有关法律、法规和规章制度,主动采取事故预防措施,对飞行安全承担主体责任。

**第四十七条** 除使用微型、轻型民用无人驾驶航空器从事非经营性飞行活动外,使用其他民用航空器从事低空飞行活动的单位,应当依法投保责任保险。

鼓励从事低空飞行活动的单位或者个人投保其他商业保险。

**第四十八条** 低空经济相关企业、社会组织

等可以联合设立低空安全保障基金。因低空飞行遭受人身、财产损失不能得到及时赔付的,可以由低空安全保障基金先予支付;先予支付后,低空安全保障基金管理机构可以依法追偿。

**第四十九条** 低空飞行活动出现飞行异常情况时,组织低空飞行活动的单位或者个人应当及时处置,并服从空中交通管理部门指令;导致发生飞行安全问题的,组织低空飞行活动的单位或者个人应当立即报告公安机关,并在规定时间内向空中交通管理部门、民用航空管理部门报告相关情况。

**第五十条** 公安机关应当根据公布的管制空域具体范围,对低空航空器在管制空域及其周边飞行时实施分级管控,采取预警、警告、限制飞行等措施。

对空中不明情况和无人驾驶航空器违规飞行的,公安机关可以会同有关部门依法对低空目标实施先期处置,并负责违规飞行无人驾驶航空器落地后的现场处置。

**第五十一条** 机载设备、通信设备、市低空

智能网联系统等记录的航空器运行状态以及周边环境的客观信息可以作为认定事故责任的依据。

**第五十二条** 从事低空飞行相关活动的单位或者个人不得利用航空器非法收集、处理、利用单位和个人信息相关数据,不得利用航空器实施违法拍摄、非法测绘、投放违法物品等危害国家安全、公共安全的行为。

在发生或者可能发生国家安全数据以及单位和个人信息相关数据泄露、丢失和损毁的情况时,应当立即采取补救措施,按照规定及时履行告知义务并向有关主管部门报告。

**第五十三条** 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。

## 第八章 附则

**第五十四条** 本条例自 2025 年 10 月 1 日起施行。

# 关于《无锡市低空经济发展促进条例》的说明

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

无锡市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《无锡市低空经济发展促进条例》(以下简称条例)已由无锡市第十七届人民代表大会常务委员会第二十八次会议于2025年6月27日通过,提请省人大常委会批准。现就条例主要内容作如下说明:

## 一、健全低空经济发展工作机制

为了高效推进低空经济发展,条例根据国家和省、市低空经济发展管理体制,进一步明确政府和部门职责。一是明确政府职责定位。分别明确市和(县)区人民政府在低空经济发展中的工作职责和定位,强调市人民政府从全市层面加强统筹协调,各市(县)区人民政府根据本地区实际,有序推动。二是厘清部门职责分工。明确发展改革部门在低空经济发展中的牵头职责,并细化交通运输、工业和信息化、公安等重点部门有关责任。三是注重区域协同发展。明确市人民政府及其有关部门要按照有关国家战略要求,推进低空飞行基础设施建设、应用场景开放、低空经济产业协同发展等方面的沟通协作。

## 二、统筹推进低空飞行基础设施建设

低空飞行基础设施高效建设、安全运行对于促进低空经济发展起到非常重要的基础保障作用,条例对此作出全面规定。一是突出规划引领。明确市人民政府统筹低空飞行基础设施的规划、建设和运营管理,市发展改革部门负责编制低空飞行基础设施规划。二是强调统筹建设。明确按

照市域统筹、县区协同、集约高效、共建共享的原则,共同推进全市低空飞行基础设施建设。三是保障运行安全。明确基础设施建设、运营单位应当按照相关技术规范和标准,定期开展维护保养,保障基础设施安全、稳定、高效运行。

## 三、着力提升低空飞行活动管理服务效能

条例立足当前国家空域管理体制,着眼为开展低空飞行的单位和个人提供便捷化服务。一方面,统筹全市低空空域资源使用。规定市人民政府要推动低空空域分类划设、运行管理、飞行保障以及低空公共航路航线的统筹规划和科学设置等工作;市交通运输部门制定相关低空空域使用方案,组织编制低空数字空域图。另一方面,推进市低空飞行服务平台建设。明确市交通运输部门组织建设市低空飞行服务平台,为开展低空飞行活动的单位或者个人提供低空飞行服务。

## 四、积极拓展低空飞行应用场景

应用场景是低空经济发展的基本驱动力之一,也是牵引低空经济发展并产生辐射带动作用的根本要素,条例单设“推广应用”一章。一是聚焦载货载人应用场景,规定发展改革、交通运输等部门应当推动低空物流发展,稳妥有序推进低空载客运营。二是围绕医疗卫生应用场景,规定卫生健康部门应当推动低空飞行在医疗救护等领域的应用,支持低空医疗配送场景的应用。三是突出应急救援应用场景,规定应急管理、公安、消防等部门和机构应当推动低空航空器在高层

建筑和森林防灭火、救生救援等领域的应用。四是丰富低空文体旅游应用场景,规定文广旅游、商务、体育等部门应当支持拓展空中观光等文体旅游场景应用。五是拓展低空其他场景应用,规定相关职能部门应当拓展低空飞行在农林植保等领域的应用。

### 五、全力促进低空经济产业发展

低空经济产业是培育新质生产力和新经济增长点的重要方向。为了支持低空经济产业发展和创新,条例作出以下规定:一是强化产业集聚,规定市人民政府制定产业发展规划,市和市(县)区人民政府及其有关部门推动重大项目建设和产业集聚发展。二是聚焦重点产业和优势产业,明确支持高端通用航空器以及先进低空设施设备制造业发展,鼓励和支持既有优势产业与低空经济产业融合发展,支持企业兼容转产。三是瞄准科技创新,规定市和市(县)区人民政府及其有关部门要推动低空经济全产业链创新,加快高水平科研及成果转化平台建设,支持开展产学研用合作、重点领域核心技术攻关等。

### 六、切实完善低空经济促进措施

为了吸引更多市场主体投资低空经济产业,条例多措并举助力我市低空经济高质量发展。一是规定市和市(县)区人民政府及其有关部门应当综合运用财政、金融等政策,推进低空经济产业发展。二是明确市和市(县)区人民政府建立联

动投入保障机制,发挥政府投资基金作用,加大对种子期、初创期链上企业的投资力度;发展改革、财政等部门应当支持低空经济企业投融资。三是建立和完善人才引进、评价与激励机制;鼓励企业和高等学校共建人才培养和实训基地。四是加强低空经济领域知识产权保护,鼓励企业等自主创新、联合创新,形成具有自主知识产权的产品和服务。

### 七、持续强化低空飞行安全保障

为了健全低空飞行风险防范机制,保障低空经济安全发展,条例对低空飞行事故的预防和处置作出具体规定。从低空飞行事故预防方面,规定市和市(县)区人民政府应当将低空飞行安全应急管理纳入突发事件应急管理体系,组织建立健全跨部门联动处置和执法机制;公安机关制定应急预案并定期演练;市人民政府推动建立健全联合监管等工作机制。明确有关单位或者个人对飞行安全承担主体责任;相关单位依法投保责任保险。推动建立低空安全保障基金先于支付制度。从低空飞行事故处置方面,规定低空飞行活动发现异常情况时,有关单位或者个人应当及时处置;导致飞行安全问题的,要立即报告公安机关和其他有关方面。公安机关对管制空域及其周边飞行时实施分级管控,对空中不明情况和无人驾驶航空器违规飞行的,可以先期处置。

条例和以上说明是否妥当,请审议。

# 关于《无锡市低空经济发展促进条例》 审议意见的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《无锡市低空经济发展促进条例》已经无锡市十七届人大常委会第二十八次会议通过，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，征求了省发展改革委等有关部门和单位，以及部分地方立法研究基地、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多次沟通，反馈了修改意见和建议。无锡市人大常委会已作相应修改。7月2日，省人大法制委员会对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了加快发展新质生产力，促进低空经济高

质量发展，打造具有核心竞争力和重要影响力的低空经济产业创新发展高地，无锡市人大常委会制定该条例十分必要。条例主要从低空飞行基础设施建设、飞行服务保障和管理、低空应用推广、低空产业发展等方面作出具体规定。条例从无锡市的实际出发，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。

# 徐州市集中供热条例

(2015年10月30日徐州市第十五届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过 2015年12月4日江苏省第十二届人民代表大会常务委员会第十九次会议批准 2025年6月27日徐州市第十七届人民代表大会常务委员会第三十三次会议修订 2025年7月30日省十四届人大常委会第十六次会议批准)

**第一条** 为了加强集中供热管理,规范供用热行为,维护供用热双方的合法权益,改善民生,保护环境,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内集中供热的规划、建设、经营、使用及其监督管理活动,适用本条例。

本条例所称集中供热,是指供热企业依靠一个或者多个热源,通过供热管网向热用户提供生活用热的行为。

生产用热、公共建筑用热依照供用热双方合同约定执行。

**第三条** 市、县(市、区)人民政府应当将集中供热纳入国民经济和社会发展规划,统筹协调集中供热管理工作,解决集中供热中的重大问题。

街道办事处(镇人民政府)按照规定协助做好本区域内集中供热相关工作。

**第四条** 市住房和城乡建设部门和县(市、区)人民政府确定的供热主管部门(以下简称供热主管部门)对本行政区域内的集中供热实施监督管理。

发展改革、公安、财政、自然资源和规划、生态环境、城市管理、交通运输、水务、应急管理、市

场监管等部门按照各自职责做好集中供热相关工作。

**第五条** 供热主管部门会同自然资源和规划、城市管理等部门组织编制集中供热专项规划,报本级人民政府批准后实施。集中供热专项规划应当与国土空间规划相衔接。

供热主管部门应当依据集中供热专项规划,编制年度供热管网建设和老旧供热管网改造计划,统筹推进集中供热区域供热管网互联互通。

**第六条** 城乡建设和改造,应当按照集中供热专项规划要求,配套建设供热设施或者预留供热设施配套建设用地。

老旧小区改造,具备条件的,可以配套建设或者同步改造集中供热设施。

**第七条** 统筹推进供热企业对供热设施的建设、运行、维护实行一体化服务,将热源直供到热用户。一体化服务内容用热单位与供热企业协商确定。

**第八条** 鼓励利用天然气等清洁能源、工业余热和生物质能、空气能等可再生能源发展供热事业,因地制宜建设区域分布式能源系统,推广先进供用热节能环保技术,推进供热分户计量,提高供热科学技术和管理水平。

**第九条** 从事供热工程勘察、设计、施工、监

理活动的单位,应当具有相应资质,执行国家、省有关技术标准和规范。

**第十条** 新建、改建、扩建建设工程需要接入集中供热管网的,建设单位应当在编制建设工程规划设计方案时,就供热条件征求供热主管部门的意见。具备集中供热条件的,供热主管部门应当明确供热方式,并提出供热分项设计技术要求。工程设计方案应当按照供热分项设计技术要求,同步满足供热设施所需的用地、用房、用水、用电以及信息网络等条件。

确定可以接入供热管网实施集中供热的建设工程,建设单位应当与相关供热企业签订供热协议,明确计划用热时间及双方权利义务。

**第十一条** 建设单位配套建设的供热设施应当与主体工程同步设计、同步建设、同步交付。

新建工程需要配套建设换热站的,应当符合国家有关设计规范和建筑节能标准,在供热区域独立设置,采取隔声减振措施,避免噪声振动扰民。

**第十二条** 配套建设的供热设施竣工后,建设单位应当依法组织竣工验收,并通知供热主管部门、供热企业参加。未组织竣工验收、竣工验收不合格或者对不合格的供热工程按照合格工程验收的,不得交付使用。

竣工验收合格后,建设单位应当及时将共用供热设施移交供热企业运营管理,相关供热企业应当接收。

建设单位应当按照规定,收集、整理供热工程项目资料,建立供热工程项目档案,在竣工验收后及时向供热企业移交,并随同主体工程档案一并移交城建档案管理机构。

**第十三条** 供热设施的保修期不得低于两个供热期。在保修期内,供热设施发生质量问题的,建设单位应当履行保修义务。未履行保修义务或者拖延履行的,供热设施的保修期不受两个

供热期的限制。

**第十四条** 具备供热条件、未移交供热企业,已经建成使用的住宅小区共用供热设施,应当经业主大会同意后移交供热企业运营管理。

已成立业主委员会的小区,应当召开业主大会,由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决,经参与表决专有部分面积过半数的业主且参与表决人数过半数的业主同意,由业主委员会与供热企业签订供热设施移交运营管理协议。

尚未成立业主委员会的小区,由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决,经参与表决专有部分面积过半数的业主且参与表决人数过半数的业主同意,由街道办事处(镇人民政府)负责组织物业管理委员会,代行业主委员会的职责与供热企业签订供热设施移交运营管理协议。

市、县(市、区)人民政府及其相关部门应当采取措施推动住宅小区共用供热设施移交供热企业运营管理。

**第十五条** 供热设施的运行维护责任,按下列规定划分:

(一)热源厂区规划红线内的供热设施,由热源厂负责;

(二)热源厂区规划红线至住宅小区建筑区划红线之间的供热设施,由供热企业负责;

(三)住宅小区建筑区划红线至住宅热用户入户阀门(含入户阀门)之间的供热设施,已移交供热企业管理的,由供热企业负责,未移交供热企业管理的,由相关管理单位负责;

(四)住宅热用户入户阀门以内的供热设施由热用户负责,供热企业可以提供技术指导。

**第十六条** 新建、改建、扩建、大修道路,市、县(市、区)人民政府相关主管部门应当在方案设计阶段书面告知供热主管部门。需要敷设、改造

供热管网的,供热主管部门按照集中供热专项规划,组织供热企业同步设计、敷设、改造供热管网。

**第十七条** 施工可能危害供热设施安全的,建设单位应当与供热企业协商制定安全保护施工方案,并采取相应的安全保护措施后方可施工。在施工中造成供热设施损坏的,建设单位应当及时通知供热企业修复,并赔偿损失。

建设单位在施工前,应当向城建档案管理机构或者供热企业查明供热管线敷设情况,城建档案管理机构或者供热企业应当及时提供相关信息。

因工程建设确需改建、迁移、拆除供热设施的,建设单位应当与供热企业协商确定实施方案,报送供热主管部门。实施所需费用由建设单位承担。

**第十八条** 禁止实施下列危害供热设施安全的行为:

(一)破坏或者擅自改装、拆除供热管网、标志、井盖和阀门等供热设施;

(二)破坏或者擅自拆卸、改装、干扰用热计量设施;

(三)利用供热管道或者支架敷设管线、悬挂物体;

(四)在供热设施安全间距范围内,修建建筑物、构筑物,种植深根植物;

(五)在供热设施安全间距范围内,爆破、挖坑、掘土,或者打桩、顶管;

(六)在供热设施安全间距范围内,堆放垃圾、杂物、易燃易爆等危险物品,排放污水、腐蚀性液体或者气体;

(七)其他危害供热设施安全的行为。

供热主管部门应当会同市场监管、应急管理等部门,按照国家有关标准和规范划定供热设施安全间距范围,供热企业应当设置安全警示标志。

**第十九条** 供热主管部门应当与供热企业依法签订协议,明确经营范围、期限、供热方式、安全管理、双方的权利和义务、特殊情形的处置等内容。

协议期限届满或者提前终止的,应当依照有关法律、法规规定和协议约定办理评估、移交、接管、验收等手续。

**第二十条** 与供热主管部门签订协议的供热企业,应当具备下列条件:

(一)可靠、稳定的热源和符合要求的供热设施;

(二)与供热规模相适应的资金和经培训具有相应资格的从业人员;

(三)规范的经营管理制度、操作规程、服务标准和应急保障措施;

(四)供热能耗指标和污染物排放指标达到国家和省、市规定的标准;

(五)法律、法规规定的其他条件。

**第二十一条** 供热主管部门应当按照协议定期对供热企业的供热质量、服务质量、投诉处理、安全生产等情况进行监测分析和运营评价,受理公众对供热企业的投诉。

**第二十二条** 供热企业应当按照协议约定供热,并履行下列义务:

(一)按照国家安全生产法律法规和行业安全生产标准规范组织安全生产;

(二)为热用户提供符合标准的产品和服务;

(三)建设供热计量温控一体化远程智能调控技术平台,实现热源、热网、换热站在线监测和自动调节,并按照规定上报或者共享相关数据;

(四)建立热用户室内温度抽测制度,定期对热用户室内温度进行检测,并将抽测计划和检测数据报供热主管部门;

(五)建立供热设施巡检制度,对供热设施进行管理、维护和检修,保证完好;

(六)对高温、高压等供热设施,设置安全警示标志;

(七)公示服务内容、服务标准、办事程序、收费标准、收费依据和服务电话,在供热期间实行二十四小时值班,及时处理投诉、意见和建议;

(八)接受供热主管部门的监督检查;

(九)法律、法规规定的其他义务。

**第二十三条** 供热企业不得有下列行为:

(一)不按照规定时间供热;

(二)不定期检修设备;

(三)发生突发事件不及时抢修;

(四)擅自中断或者停止供热;

(五)擅自超范围供热;

(六)法律、法规规定的其他影响供热质量、安全的行为。

**第二十四条** 已具备供热条件的住宅小区,用热户数达到小区总户数百分之四十以上的,供热企业应当供热。未达到上述标准的,由供用热双方依法协商达成一致后,可以供热。

**第二十五条** 供热企业和热用户应当订立供用热合同。供用热合同应当载明供热时间、质量、价格、计费及结算方式、双方权利和义务、纠纷处理方式等内容。

**第二十六条** 本市居民集中供热期为每年11月21日至次年3月10日。市供热主管部门可以根据气候异常情况提出调整方案,经市人民政府批准后公布实施。

供热企业应当在供热期开始三日前完成调试、排气、故障排除等工作,热用户及物业服务人等管理单位应当予以配合。

**第二十七条** 供热期内,供热企业应当保证居民卧室、起居室的温度不低于十八摄氏度,其他部位的温度应当符合设计规范标准要求。

供热期内,热用户认为室内温度不达标的,可以向供热企业提出温度检测申请。供热企业应

当在接到检测申请后二十四小时内到达现场检测。

对室内温度进行测量,应当在门窗正常关闭两小时以上的情况下,将计量器具置于被测安装供热设施的卧室、起居室中央距离地面一米处,计量器具的稳定读数为实际供热温度。检测结果由双方签字确认。

热用户对供热企业的测温结果有异议的,可以委托有资质的检测机构进行检测,检测费用由责任方承担。

**第二十八条** 经检测,室内温度达不到规定标准,属于供热企业原因的,供热企业应当采取整改措施,并进行复测。供热企业自收到热用户检测申请之时起四十八小时未能整改达标的,应当按照下列标准向热用户退还热费:

(一)室内温度高于或者等于十六摄氏度、低于十八摄氏度的,退还不达标天数热费的百分之二十;

(二)室内温度高于或者等于十四摄氏度、低于十六摄氏度的,退还不达标天数热费的百分之五十;

(三)室内温度低于十四摄氏度的,全额退还不达标天数热费。

温度不达标天数为热用户向供热企业提出检测申请之日至供热温度达标之日期间包含的天数,含起止当日。

连续停止供热超过二十四小时的,供热企业应当退还停止供热期间的热费。

供热企业向热用户退还热费的,应当在每年供热期结束后至5月31日前通知热用户并完成退费。

**第二十九条** 热用户室内供热温度因下列情形不达标的,供热企业可以按照供用热合同约定不予退还热费:

(一)铺设、安装室内供热设施不符合技术规

程或者设计标准的;

(二)室内装修材料或者其他设施严重遮挡散热器,影响供热效果的;

(三)法律、法规规定或者约定的其他情形。

**第三十条** 供热企业应当编制供热安全事故应急预案,定期进行演练;建立应急抢修队伍,配备应急抢修装备、物资、车辆以及通讯设备,在供热期内实行二十四小时备勤;发现供热事故或者接到事故报告后,立即到达现场并组织抢修,同时报告供热主管部门和相关职能部门。抢修期间,现场应当设置警示标志,采取安全措施,抢修结束后,应当及时恢复原状。

**第三十一条** 供热价格实行政府定价,由价格主管部门提出方案,按照规定程序报批。

**第三十二条** 热用户应当按照供用热合同约定交纳用热费。供热期结束后,按照供热企业实际供热天数,以热用户建筑面积进行结算。

供热企业应当通过设立便民收费点、开通网络支付等方式为热用户提供便利。

**第三十三条** 连续停止供热超过二十四小时的,供热企业应当提前二日告知热用户;发生突发事件,供热企业应当在组织抢修的同时,公告维修进度和注意事项。

**第三十四条** 未经供热企业同意,任何单位和个人不得有下列妨碍供热设施正常运行的行为:

- (一)接入供热管道;
- (二)开启入户供热阀门;
- (三)改动供热管道、安装管道泵;
- (四)改变用热性质和方式;
- (五)排放供热系统的热水;
- (六)其他妨碍供热设施正常运行的行为。

**第三十五条** 热用户室内供热设施发生泄漏等紧急情况,严重影响公共安全或者其他用户利益,供热企业应当立即采取应急措施;确需入

户抢修而热用户不能及时到达现场的,供热企业应当征得热用户或者其委托的人同意,并报告公安机关,通知街道办事处(镇人民政府)或者物业服务人,相关单位和个人应当配合入户抢修。

**第三十六条** 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。

**第三十七条** 违反本条例第十二条第一款规定,供热工程未组织竣工验收、竣工验收不合格交付使用或者对不合格的供热工程按照合格工程验收的,由供热主管部门责令改正,对建设单位处供热工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任。

**第三十八条** 违反本条例第十七条第一款规定,施工可能危害供热设施安全而未与供热企业协商制定安全保护施工方案并采取相应安全保护措施后施工的,由供热主管部门责令限期改正,并对建设单位处五千元以上五万元以下的罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任。

**第三十九条** 违反本条例第十八条规定,危害供热设施安全的,由供热主管部门责令停止违法行为,限期恢复原状或者采取其他补救措施,对单位处三万元以上十万元以下罚款,对个人处一千元以上五千元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任。

**第四十条** 违反本条例第二十三条规定,供热企业的行为影响供热质量、安全的,由供热主管部门责令改正,处五千元以上三万元以下罚款;造成严重后果的,处三万元以上十五万元以下罚款。

**第四十一条** 违反本条例第三十四条规定,妨碍供热设施正常运行的,由供热主管部门责令限期改正,逾期不改正的,对单位处一万元以上五万元以下罚款,对个人处五百元以上一千元以下罚款;造成损失的,依法承担赔偿责任。

**第四十二条** 违反本条例规定,盗窃、损毁

供热设施或者盗窃热力资源,构成违反治安管理行为的,依法给予治安管理处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第四十三条** 供热主管部门和其他相关部门、单位的工作人员在集中供热管理工作中滥用

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。

**第四十四条** 本条例自 2025 年 10 月 1 日起施行。

# 关于《徐州市集中供热条例》的说明

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

徐州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《徐州市集中供热条例》(以下简称条例)已由徐州市第十七届人民代表大会常务委员会第三十三次会议于2025年6月27日修订通过,提请省人大常委会批准。现就条例修订的主要内容作如下说明:

## 一、适用范围和结构安排

该条例适用于徐州市集中供热工作。条例不分章,共四十四条。

## 二、主要内容

(一)完善集中供热领导机制。规定市、县(市、区)人民政府应当将集中供热事业纳入国民经济和社会发展规划,统筹协调集中供热管理工作,解决集中供热中的重大问题。同时,明确市住房和城乡建设部门和县(市、区)人民政府确定的供热主管部门对本行政区域内的集中供热实施监督管理,发展改革、公安等部门按照各自职责做好集中供热相关工作。

(二)推进供热设施建设运行维护一体化服务。根据省有关文件精神,删除“热力工程设施配套费”相关表述,明确统筹推进供热设施的建设、运行、维护,由供热企业实行一体化服务,将热源直供到热用户。一体化服务内容用热单位与供热企业协商确定。

(三)规范供热工程建设流程。规定“建设单位应当编制建设工程规划设计方案时,就供热条件征求供热主管部门的意见”“建设单位应当与

相关供热企业签订供热协议,明确计划用热时间及双方权利义务”。对供热工程建设“三个同步”以及供热工程移交、资料归档等也作了相应规定。

(四)规范老旧小区供热设施建设、改造和移交问题。一是规定老旧小区改造具备条件的,可以配套建设或者同步改造集中供热设施;二是要求具备供热条件、未移交供热企业的,已经建成使用的住宅小区共用供热设施,经业主大会同意向供热企业移交,并区分不同情况明确具体表决和移交程序。

(五)明确供热设施的维修维护责任。按照热源厂区规划红线、住宅小区建筑区划红线、入户阀门等节点,明确供热设施分段运行维护责任。同时,单列一条对供热设施保修期和保修责任作了规范。

(六)划定供热设施安全间距范围。在界定危害供热设施安全的禁止行为同时,明确供热设施安全间距范围、规定警示标志的设置。规定“供热主管部门应当会同市场监管、应急管理等部门,按照国家有关标准和规范划定供热设施安全间距范围,供热企业应当设置安全警示标志”。

(七)扩大供热覆盖面。为有效回应人民群众对集中供热的期待,规定住宅小区供热需要用热户数达到小区总户数“百分之六十以上”修改为“百分之四十以上”。同时规定,对未达到上述标准的,由供用热双方依法协商达成一致后,可以

供热。

(八)明确供热温度争议处理办法。对热用户温度不达标的投诉、响应、检测、退费等作了全流程规范,明确响应时间,细化温度检测方法和形式,规定了不同温度区间按比例退费机制和退费的期限。

(九)供热事故应急处理。一是明确发现供热事故或者接到事故报告后,供热企业应当立即到达现场并组织抢修,同时报告相关部门;二是规

定热用户室内设施发生泄漏等紧急情况无法到场时,公安机关、街道办事处或者物业服务人应当配合供热企业入户抢修;三是要求发生突发事故时,供热企业应当在组织抢修的同时,公告维修进度和注意事项。

此外,根据有关方面的意见,结合立法技术规范,对供热专项规划、法律责任等作了修改完善。

条例和以上说明是否妥当,请审议。

# 关于《徐州市集中供热条例》审议意见的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《徐州市集中供热条例》已经徐州市十七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，征求了省人大环资城建委，省住房和城乡建设厅、自然资源厅、应急管理厅等有关部门和单位，以及部分地方立法研究基地、立法咨询专家的意见，并与徐州市人大常委会法工委进行了多次沟通，反馈了修改意见和建议。徐州市人大常委会已作相应修改。7月2日，省人大法制委员会对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了在立法层面更加稳妥解决制约徐州市

集中供热发展的突出问题，更好保障群众温暖过冬，徐州市人大常委会修订该条例十分必要。条例主要修改了关于业主共同决定事项表决、新建住宅项目供热设施建设、供热工程质量、供热企业职责义务等与上位政策法规不相适应的规定。条例从徐州市的实际出发，贯彻落实国家和省对保障供热供暖工作的最新精神和要求，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。

# 常州市促进智能制造发展条例

(2025年6月30日常州市第十七届人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过 2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 智能制造供给
- 第三章 智能制造应用
- 第四章 智能制造支撑
- 第五章 人工智能赋能
- 第六章 激励保障
- 第七章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加快发展新质生产力,促进智能制造高质量发展,建设国际化智造名城,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内促进智能制造发展的相关活动,适用本条例。

本条例所称智能制造,是指基于先进制造技术与新一代信息技术深度融合,贯穿于设计、生产、物流、销售、服务等产品全生命周期,具有自感知、自决策、自执行、自适应、自学习等功能,旨在提高制造业质量和创新能力、效率效益和柔性的先进生产方式。

**第三条** 发展智能制造是本市经济社会发展的重要战略,坚持推动制造业智能化转型升级,持续打造“常州智造”城市品牌。

**第四条** 促进智能制造发展,应当遵循市场

主导、政府引导、创新驱动、融合发展、安全可控、开放合作、系统推进的原则。

**第五条** 市、县级市(区)人民政府应当加强对促进智能制造发展工作的领导,将智能制造发展纳入国民经济和社会发展规划,建立健全推进工作机制,统筹解决重大问题。

常州经济开发区管理机构按照职责做好促进智能制造发展工作。

**第六条** 工业和信息化主管部门负责规划、实施、协调、推动智能制造发展工作。市工业和信息化主管部门负责组织实施本条例。

网信、发展改革、教育、科学技术、公安、司法行政、财政、人力资源社会保障、自然资源和规划、住房城乡建设、交通运输、商务、应急管理、数据、市场监督管理、海关等部门按照各自职责,做好促进智能制造发展相关工作。

**第七条** 市工业和信息化主管部门应当会同相关部门组织编制智能制造发展规划,报市人民政府批准后实施。智能制造发展规划应当明确本市智能制造发展的总体目标、主要任务、发展重点和保障措施,其中应当包括智能制造相关基础设施建设内容。

县级市(区)人民政府可以组织相关部门根据市智能制造发展规划,结合本地实际,编制本行政区域智能制造发展规划。

**第八条** 市人民政府应当建立智能制造发

展专家咨询机制,设立由科研机构、高等学校、企业以及其他相关单位专家组成的专家咨询委员会,为智能制造发展重大战略、重大决策等提供专业支持。

**第九条** 鼓励组建和发展智能制造相关行业协会和产业联盟,加强行业自律,促进有序发展;支持其推动产业协同和交流合作,开展行业统计监测,制定标准规范等智能制造发展相关活动。

**第十条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当支持搭建智能制造展示、交易、交流、合作平台,鼓励智能制造领域企业参加境内外展览展示等活动,加强智能制造相关企业、产品和服务的宣传。

**第十一条** 本市区域内建立智能制造协同发展联动机制。

市人民政府及其有关部门应当按照长三角区域一体化发展、长江经济带发展等国家战略要求,加强跨区域合作,推动智能制造发展规划衔接、基础设施共建共享、数据资源开放共享,促进智能制造协同发展。

市人民政府及其有关部门应当推动智能制造领域国际交流合作,构建开放共赢的智能制造生态。

**第十二条** 市、县级市(区)人民政府以及有关部门和单位应当开展智能制造相关宣传、教育和培训。

广播、电视、报刊、互联网等新闻媒体应当开展智能制造公益性宣传,营造全社会促进智能制造发展的良好氛围。

## 第二章 智能制造供给

**第十三条** 本市构建智能制造科技创新体系,支持发展智能制造装备、软件和系统解决方

案,增强供给体系适配性,推动产业体系优化升级。

**第十四条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当制定政策,加大智能制造科技投入;鼓励企业、高等学校、科研机构等研究开发智能制造相关基础技术、先进工艺技术、共性技术和适用性技术,深化跨学科、跨领域融合创新,推动系统集成技术开发和突破。

市科学技术、工业和信息化主管部门应当结合本市智能制造发展需求,采用“揭榜挂帅”等方式,推动智能制造相关技术攻关,推进系统创新。

**第十五条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当采取措施,围绕关键先进工艺、数字孪生、机器视觉、具身智能等重点领域和工业母机等高端装备,支持制造业创新载体和产业化促进组织建设,加强协同创新,加快智能制造创新成果转移转化。

鼓励和支持智能制造首台(套)重大技术装备、首批次新材料、首版次软件的推广应用,促进智能制造创新成果的规模化应用。

**第十六条** 本市支持智能制造装备产业集群发展,培育壮大工业母机、超精密控制器和机器人等高端装备产业,鼓励研制和引进国际先进的智能制造装备。

市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当统筹智能制造装备产业布局,优化资源配置,支持企业间建立产业链供需对接和配套协作机制。

**第十七条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当制定政策,推进软件产业生态建设,引进和培育先进工业软件企业;鼓励和引导装备制造企业、高等学校、科研机构、用户企业、软件企业联合开发工业软件产品,提升软件供给能力。

支持工业知识软件化和架构开源化,推动工业软件云化部署,支持重大项目和骨干企业开展安全可控的自主工业软件应用示范。

**第十八条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当采取措施,引进和培育高水平系统解决方案供应商,宣传推广优秀方案和实践案例。

鼓励系统解决方案供应商与企业加强供需互动和联合创新,推进装备、工艺、软件、网络的深度融合和系统集成,开发面向典型场景和细分行业的解决方案。

### 第三章 智能制造应用

**第十九条** 本市支持智能制造的推广应用。

市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当采取措施,引导传统优势产业、战略性新兴产业和未来产业应用智能制造新技术、新装备和新模式。

工业和信息化主管部门应当会同相关部门制定促进传统产业转型升级行动方案,并系统推进实施。

**第二十条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当采取措施,支持企业采用新设备、新工艺、新技术、新材料,对现有设施、工艺条件和生产服务等进行改造提升,通过数字赋能、软硬件一体化改造等手段,推动制造装备、制造过程和制造产品智能化升级。

鼓励和支持企业自主开展智能制造能力评估,精准开展智能化改造。工业和信息化主管部门应当给予指导和服务。

**第二十一条** 本市构建支持中小企业智能化改造体系,通过政策引导、技术赋能、生态协同,推动中小企业进行“智改数转网联”。

鼓励中小企业结合发展需求和企业实际,用好市场资源和公共服务,推进数字化转型;鼓励龙头企业为中小企业提供支持,提升中小企业智能化水平。

支持智能化改造服务商聚焦中小企业需求,

提供解决方案和产品服务。

市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立支持中小企业智能化改造工作机制,制定中小企业智能化改造支持政策。市工业和信息化主管部门应当加强对中小企业智能化改造的指导,制定出台中小企业智能化改造场景参考指引和实施清单。

**第二十二条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立完善智能工厂梯度培育体系,推进智能工厂建设。

工业和信息化主管部门应当会同相关部门建立工作推进机制,协调推动智能车间、智能工厂、产业链供应链协同等智能场景建设。

**第二十三条** 本市支持企业开展智能制造技术、服务、数据等合作,构建产业智能化应用生态。

支持龙头企业、专精特新企业发挥智能制造引领示范作用。鼓励龙头企业建设协同平台,推动产业链供应链相互融通,带动上下游企业提升智能制造水平。

工业和信息化主管部门应当会同相关部门搭建企业交流合作平台,建立常态化沟通机制,为企业合作提供支持。

**第二十四条** 引导本地龙头企业、服务商、产业园区共同建设集场景推广、生态集聚、人才培养、深度服务等功能的数字化转型促进中心,组织开展经验交流、供需对接等活动。

**第二十五条** 推动智能制造数字化和绿色化深度融合,促进生产方式智能化、绿色化协同发展。

工业和信息化、发展改革、市场监督管理等部门应当实施绿色制造工程,支持企业建设数字化能碳管理中心;推动工业互联网标识、产品碳足迹标识在能耗与碳排放管理中的应用;在重点行业领域打造新一代信息技术和绿色低碳创新

结合的典型应用场景。

#### 第四章 智能制造支撑

**第二十六条** 本市构建完备可靠、先进适用、安全自主的智能制造支撑体系,建立健全基础设施、标准、安全保障、人才等发展基础,提高智能制造支撑能力。

**第二十七条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当推进工业互联网、物联网、新一代移动通信等网络基础设施建设,加强工业数据中心、智能计算中心等算力基础设施建设。

鼓励企业开展网络升级改造,提升现场感知和数据传输能力。

**第二十八条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当推动工业互联网平台体系建设,支持创建国家级、省级重点工业互联网平台。

鼓励工业互联网平台与人工智能、数字孪生、边缘计算等前沿技术深度融合,提升平台数据承载、治理与分析水平。

支持企业、产业园区应用工业互联网平台,实现全要素、全产业链数据的集成、利用和管理。

**第二十九条** 鼓励和支持行业协会、产业联盟、高等学校、科研机构和企业等参与智能制造标准研究,参与智能制造相关的国际标准、国家标准、行业标准的制定和修订,鼓励制定与国家标准、行业标准相互协调互为补充的团体标准和企业标准。

工业和信息化、市场监督管理等部门应当加强智能制造标准相关的指导、宣传和推广。

**第三十条** 本市构建政府、企业、社会多方协同的智能制造安全保障体系,加强网络和数据安全人才培养,推进网络安全、数据安全和功能安全。

企业应当依法落实网络和数据安全主体责任。

网信、国家安全、工业和信息化、公安、数据等部门应当会同相关部门和单位,建立智能制造相关网络和数据安全协同保护工作机制,依法做好安全保护工作。

支持网络和数据安全服务机构发展,推广网络安全技术产品应用,提升网络和数据安全服务能力。

**第三十一条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当加强智能制造人才队伍建设,引进和培养智能制造领域的科技创新人才、经营管理人才和技能人才,完善人才培养、选拔评价、激励保障等措施;支持人才在企业、科创平台和高等学校、职业学校、科研机构之间双岗互聘。

支持高等学校、职业学校设置和优化智能制造相关学科专业和课程体系,建设智能制造相关产业学院和专业特色学院,培养符合智能制造发展需求的跨领域复合型人才。

鼓励智能制造领域企业事业单位和各类社会组织加强数字化、网络化、智能化技能培训,培养适应智能制造岗位需要的创新型、应用型、技能型、融合型人才。

人力资源社会保障、教育、工业和信息化等部门,应当建立与本市高等学校、职业学校、科研机构和相关企业的常态化沟通机制,定期编制智能制造人才需求预测报告和紧缺人才需求目录。

**第三十二条** 市工业和信息化主管部门应当会同相关部门建立智能制造综合性公共服务平台,推动创新资源、生产能力、市场需求等有效对接,为智能制造发展提供开放共享服务。

鼓励企业、行业协会、产业园区、高等学校、科研机构等建设智能制造公共服务平台,提供试验验证、检验检测、计量测试、评估认证、人才培养、咨询诊断、数据管理等服务。

## 第五章 人工智能赋能

**第三十三条** 本市促进人工智能高质量发展,强化核心要素支撑,推动数据、算力、算法融合互促,推进人工智能与制造业融合创新发展。

**第三十四条** 支持企业等经营主体依法依规进行数据处理,形成数据产品和服务,促进数据高效使用。

鼓励相关主体开展大数据与人工智能技术的协同研发,研制数据相关的专业工具和系列标准,建设面向人工智能训练的大数据实验室,构建高质量数据集。

市工业和信息化、发展改革、数据等部门应当协同开展人工智能产业数据资源调查,加强对重点领域、重点企业可用数据资源的梳理,汇总行业重点数据资源。

**第三十五条** 本市打造与主导产业紧密结合,以智能算力为主体,梯次优化、开放多元的算力供给体系,统筹算力资源规划建设 and 赋能应用。市发展改革部门应当会同工业和信息化、自然资源和规划、数据等部门组织编制算力基础设施发展专项规划。

市数据、发展改革、工业和信息化主管部门依法对算力基础设施的建设、运营进行指导和监督管理,建立重点算力基础设施项目的清单管理机制,对项目实施全生命周期管理。

市数据主管部门应当会同相关部门建设算力调度体系,建设公共算力调度与创新服务平台,提供具有公信力、安全性和普惠性的算力供给服务。

**第三十六条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当采取措施,围绕机器人、工业母机、新能源、智能网联汽车、集成电路和工业设计等领域,开展算法创新开发,推动行业模型应用。

市工业和信息化主管部门应当培育模型开

源生态,支持开源社区发布开源模型、提供模型服务、开展模型智能体应用,指导行业组织定期发布人工智能算法模型推荐目录,形成健康的开源开放生态。

**第三十七条** 推动人工智能应用,鼓励利用人工智能技术和产品进行研发制造,开展服务和管理。

市发展改革、工业和信息化等部门应当会同相关部门制定人工智能示范应用清单,推动人工智能赋能制造业发展。

## 第六章 激励保障

**第三十八条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当制定出台促进智能制造发展的激励政策和措施,加强智能制造发展要素保障,优化企业发展环境,加强服务与指导,形成政府、企业、社会多方支持的智能制造发展格局。

**第三十九条** 市、县级市(区)人民政府应当根据实际情况安排专项资金支持智能制造高质量发展。

鼓励国有资本和社会资本参与智能制造产业投资。通过设立政府投资基金等,引导各类社会资本投资智能制造领域相关产业链关键环节和延链补链强链项目,支持早期项目和初创型高成长性企业发展。

**第四十条** 鼓励和引导金融机构对智能制造企业在贷款、融资担保以及其他金融服务等方面给予支持。

鼓励银行业金融机构创新智能制造相关金融产品和服务,加大对智能制造企业的支持力度。

支持智能制造企业运用直接融资工具融资,推动有条件的智能制造企业实行股改上市。支持智能制造装备等制造业融资租赁债权资产证券化。

鼓励保险机构开发保险品种,为企业在智能制造方面提供保险服务。

**第四十一条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当实施政务服务标准化、智能化、便利化,为企业提供高效、规范、便捷的政务服务。

工业和信息化等部门应当及时、准确向企业推送智能制造方面的惠企政策,并给予指导帮助;采取多种方式及时听取企业的反映和诉求,依法帮助解决生产经营中遇到的困难和问题。

**第四十二条** 支持和引导企业建立、完善知识产权管理制度,提高知识产权保护意识和能力。

知识产权主管部门应当会同相关部门和单位建立健全知识产权保护机制,依法保护智能制造相关知识产权,加强对智能制造领域的知识产权监测,及时处理侵权纠纷,维护企业的合法权益。

市知识产权保护中心应当完善专利申请绿色通道,提供智能制造相关知识产权快速审查、快速登记、快速确权等服务。

**第四十三条** 工业和信息化主管部门应当

会同相关部门和单位制定智能制造专题培训计划,加强企业经营者智能制造意识培养,提升对智能制造技术的理解和应用能力。

**第四十四条** 市工业和信息化主管部门应当会同相关部门建立智能制造发展评估机制,定期对智能制造发展情况进行调查评估,为制定产业政策、优化资源配置等提供科学依据。

**第四十五条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当创新监管理念和方式,对智能制造领域的新技术、新产业、新业态、新模式,依法实行包容审慎监管。

**第四十六条** 违反本条例规定,有关部门、单位及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,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。

## 第七章 附则

**第四十七条** 本条例自 2025 年 10 月 1 日起施行。

# 关于《常州市促进智能制造发展条例》的说明

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

常州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《常州市促进智能制造发展条例》(以下简称条例)，已由常州市第十七届人民代表大会常务委员会第二十五次会议于2025年6月30日通过，现提请省人大常委会批准。现就条例主要内容作如下说明：

## 一、明确发展智能制造的战略定位和立法原则

条例明确发展智能制造是本市经济社会发展的重要战略，坚持推动制造业智能化转型升级，持续打造“常州智造”城市品牌。促进智能制造发展，应当遵循市场主导、政府引导、创新驱动、融合发展、安全可控、开放合作、系统推进的原则。

## 二、构建促进智能制造发展的体制和各方参与的机制

条例明确市、县级市(区)人民政府应当加强对促进智能制造发展工作的领导，将智能制造发展纳入国民经济和社会发展规划，建立健全推进工作机制，统筹解决重大问题，要求编制智能制造发展规划。明确工信部门负责规划、实施、协调、推动智能制造发展工作，其他相关部门按照各自职责做好相关促进工作。要求建立智能制造发展专家咨询机制。明确支持发挥行业协会、产业联盟推进产业协同和交流合作等作用。同时，对推进智能制造交流合作、开展国内外合作以及强化宣传营造全社会促进智能制造发展的良好氛围作出规定。

## 三、构建智能制造的供给体系

条例围绕智能制造的供给体系构建，明确本市构建智能制造科技创新体系，要求推进智能制造科技创新和科技成果转移转化；支持发展智能制造装备、软件和系统解决方案。明确支持智能制造装备产业集群化发展，重点培育壮大工业母机、超精密控制器和机器人等高端装备产业；要求制定政策推进软件产业生态建设；引进和培育高水平的系统解决方案供应商，提升智能制造供给保障。

## 四、明确支持智能制造的推广应用

条例明确本市支持智能制造的推广应用。一是要求市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当采取措施，拓展智能制造行业应用，引导传统优势产业、战略性新兴产业和未来产业应用智能制造新技术、新装备和新模式；要求工信部门应当制定促进传统产业转型升级行动方案，并系统推进实施。二是明确鼓励和支持企业开展智能制造能力评估，精准开展智能化改造。工信部门应当给予指导和服务。三是基于中小企业升级改造的困境，条例明确支持中小企业升级提升，要求构建支持中小企业智能化升级改造体系，通过政策引导、技术赋能、生态协同，推动中小企业进行“智改数转网联”。四是要求加强智能制造引领示范。建立完善智能工厂梯度培育体系，推进智能工厂建设；鼓励龙头企业建设协同平台，推动产业链供应链相互融通，带动上下游企业提升智能

制造水平;政府相关部门搭建企业交流合作平台,建立常态化沟通机制,为企业合作提供支持。五是明确推动智能制造数字化和绿色化深度融合,促进生产方式智能化、绿色化协同发展。要求工信、发改等部门实施绿色制造工程,支持企业建设数字化碳管理中心;推动工业互联网标识、产品碳足迹标识在能耗与碳排放管理中的应用;在重点行业领域打造新一代信息技术和绿色低碳创新结合的典型应用场景。

### 五、完善智能制造的支撑体系

条例明确本市推动构建完备可靠、先进适用、安全自主的智能制造支撑体系。一是推进信息基础设施建设。明确市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当推进网络基础设施和算力基础设施建设,鼓励企业开展内外网升级改造;推动工业互联网平台体系建设,梯次培育工业互联网平台。二是支持智能制造标准制定。鼓励和支持行业协会、产业联盟、高等学校、科研机构和企业等参与智能制造标准研究,参与智能制造相关的国际标准、国家标准、行业标准的制定和修订,鼓励制定与国家标准、行业标准相互协调互为补充的团体标准和企业标准。相关部门加强智能制造标准的指导、宣传和推广。三是构建智能制造安全保障体系。明确政府、企业、社会多方协同,加强网络和数据安全人才培养,共同推进网络安全、数据安全和功能安全。要求网信、国安、工信、公安、数据等部门建立智能制造相关网络和数据安全协同保护机制。四是加强智能制造人才引育。从人才引育、双岗互聘、学科设置、技能培训、常态化沟通机制、人才需求预测等方面,明确要

加强智能制造人才队伍建设;要求人社、教育、工信等部门建立与高校、企业等的常态化沟通机制,定期编制智能制造人才需求预测报告和紧缺人才需求目录。五是要求建立智能制造公共服务平台,为智能制造发展提供开放共享服务。

### 六、明确推进人工智能发展和应用

基于人工智能的快速发展,其支撑智能制造发展的作用将越来越重要,条例明确从数据、算力、算法三个方面,强化人工智能发展的核心要素支撑,夯实人工智能发展基础,加快人工智能与制造业融合创新发展。明确要求市发改部门会同工信、资规和数据等部门组织编制算力基础设施发展规划。明确推动人工智能应用,鼓励利用人工智能技术和产品进行研发制造,开展服务和管理;要求市发改和工信部门应当制定人工智能示范应用清单。

### 七、明确智能制造的激励保障措施

条例明确市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当制定出台促进智能制造发展的激励政策和措施,加强智能制造发展要素保障,优化企业发展环境,加强服务与指导,形成政府、企业、社会多方支持的智能制造发展格局。分别从加强财政支持、金融支持、优化发展环境、强化知识产权保护、开展企业经营者培训和建立智能制造发展评估机制等方面作出规定。同时,明确依法对智能制造领域的新技术、新产业、新业态、新模式,实行包容审慎监管。有关部门、单位及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,应当依法追究 responsibility。

条例和以上说明是否妥当,请审议。

# 关于《常州市促进智能制造发展条例》 审议意见的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《常州市促进智能制造发展条例》已经常州市十七届人大常委会第二十五次会议通过，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，征求了省人大财经委、省有关部门和单位以及部分地方立法研究基地、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，反馈了修改意见和建议。常州市人大常委会已作相应修改。7月2日，省人大法制委员会对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为夯实制造业智能制造底座，加快发展新质生产力，为推动制造业高质量发展提供有力法治保障，常州市人大常委会制定该条例十分必要。条例立足常州城市定位，从产业发展实际出发，强化智能制造应用支持力度，突出人工智能赋能，针对性的解决智能制造发展中的问题，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。

# 苏州市低空经济促进条例

(2025年6月25日苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过 2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 产业发展
- 第三章 基础设施
- 第四章 飞行服务
- 第五章 应用推广
- 第六章 促进措施
- 第七章 安全保障
- 第八章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加快发展新质生产力,促进低空经济高质量发展,打造具有世界影响力的低空经济发展高地,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内促进低空经济发展的相关活动,适用本条例。

本条例所称低空经济,是以低空飞行活动为牵引,辐射带动低空航空器研发、生产、销售以及低空飞行活动相关的基础设施建设运营、飞行保障、衍生综合服务等领域融合发展的综合性经济形态。

**第三条** 低空经济发展应当遵循统筹谋划、安全第一、场景牵引、创新驱动的原则。

**第四条** 市、县级市(区)人民政府应当加强

对低空经济发展的领导,研究解决低空经济发展中的重大问题,并将低空经济发展纳入国民经济和社会发展规划以及年度计划。

市人民政府应当依托省低空空域协同管理机制,加强与空中交通管理机构、民用航空管理部门的对接,推动解决低空空域划设、飞行服务保障、飞行活动监管等重大问题。

**第五条** 发展和改革部门负责统筹和指导低空经济发展促进工作。

交通运输部门负责推进低空基础设施建设,推动综合立体交通融合发展工作,依法负责低空运输、飞行服务保障等工作。

工业和信息化部门负责推动低空制造产业体系建设,组织实施低空领域重大技术装备攻关等工作。

公安机关负责依法查处违反低空飞行管理规定,扰乱公共秩序、危害公共安全等低空违法飞行行为,并协同做好低空飞行安全管控工作。

教育、科技、财政、人力资源和社会保障、自然资源和规划、生态环境、住房和城乡建设、园林和绿化管理、城市管理、水务、农业农村、商务、文化广电和旅游、卫生健康、应急管理、数据、市场监督管理、体育、国防动员、气象、邮政管理、消防救援等部门、机构,应当按照各自职责做好低空经济发展促进工作。

**第六条** 市、县级市(区)人民政府应当建立

低空经济专家论证咨询机制,设立低空经济专家智库,为促进低空经济发展提供研究、论证、咨询等服务。

**第七条** 鼓励和支持成立低空经济行业协会、商会、学会等社会组织。

低空经济行业协会、商会、学会等社会组织应当建立健全行业自律规范机制,提供政策宣传、信息共享、技术交流、业务培训等服务,促进行业健康发展。

**第八条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当加强对低空经济发展的宣传引导,普及低空飞行相关知识,开展低空安全宣传教育,为低空经济发展营造良好环境。

广播、电视、报刊、网络等媒体单位应当通过刊播公益广告、开设专题节目等方式开展低空经济公益宣传,提高社会公众对低空飞行的认可度和参与度。

**第九条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当按照长三角区域一体化发展、长江经济带发展等国家战略要求,推进低空经济产业协同发展、低空基础设施建设、应用场景开放等方面的沟通协作。

## 第二章 产业发展

**第十条** 市、县级市(区)人民政府应当组织编制低空经济发展规划,作为指导低空经济产业发展、审批或者核准相关重大项目、制定相关政策的依据。

发展和改革部门应当会同有关部门拟订低空经济发展规划草案,并做好规划实施情况的动态监测和评估工作。

**第十一条** 市发展和改革部门应当会同工业和信息化、交通运输等部门建立全市统一的低空经济产业服务平台,提供政策解读、产品展示、

场景发布、供需对接、金融支持等服务。

**第十二条** 支持低空经济全产业链发展,引进、培育、壮大链主企业、上中下游核心企业,围绕研发设计、生产制造、试飞试验、适航审定、检验维修、服务保障、场景运营等方面,推动低空经济产业聚集和发展。

县级市(区)人民政府应当结合区域资源禀赋和产业发展需求,加强低空经济产业园区的配套设施和综合服务建设,推进低空经济产业差异化、特色化发展。

**第十三条** 发展和改革、科技、工业和信息化等部门应当推进低空经济企业梯度培育,支持独角兽企业、瞪羚企业、高新技术企业、科技型中小企业、专精特新中小企业等技术水平高、市场竞争力强、具有自主知识产权的企业发展,支持引导低空经济重点企业通过兼并重组、资产收购等方式做大做强。

鼓励围绕整机制造、航空新材料、核心零部件、系统软件等方面开展企业精准引进,优化低空经济产业生态。

**第十四条** 支持低空航空器整机制造企业发展,发挥整机制造企业作为产业链核心的集聚带动作用,以大中型无人驾驶航空器、电动垂直起降航空器、新能源航空器等为重点,推动构建完整、先进、安全的航空器产品体系。

**第十五条** 发展和改革、科技、工业和信息化等部门应当推动低空经济领域新型研发机构、重点实验室、技术创新中心、产业创新中心、企业技术中心等创新载体建设,推进共性技术研发。

**第十六条** 发展和改革、科技、工业和信息化等部门应当完善以市场为主导、企业为主体、产学研用深度融合的技术创新体系,支持低空经济龙头企业牵头组建创新联合体,重点围绕航空新材料、航空动力、先进飞控、态势感知、仿真测试、降噪减排等方面,开展核心技术攻关。

**第十七条** 发展和改革、工业和信息化等部门应当推动低空经济产业链融入现代化产业体系,鼓励新能源、新材料、人工智能、高端装备、电子信息等重点产业集群和重点产业链向低空经济产业延伸,支持企业向低空经济领域兼容转产,形成多元融合的产品和服务。

**第十八条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门根据需要进行低空航空器试飞测试基地建设,为相关企业、机构提供飞行测试、试飞试验等综合性服务。

鼓励依托低空航空器试飞测试基地开展通信、导航、监视、气象等低空飞行服务保障设施测试。

**第十九条** 交通运输部门应当会同工业和信息化、市场监督管理等部门培育发展适航审定的服务机构。

支持适航审定服务机构为相关企业、机构提供适航审定咨询和培训,以及验证、试飞试验技术支持等服务,鼓励其开展适航审定相关标准、技术攻关等研究工作。

**第二十条** 支持低空经济行业协会、企业等通过举办博览会、展会、学术会议、赛事活动等,搭建低空经济产业展示、交流、合作平台,促进低空经济上中下游产业要素集聚。

### 第三章 基础设施

**第二十一条** 本市按照市域统筹、县区协同、集约高效、共建共享的原则推进下列低空基础设施的规划、建设和运营:

(一)低空航空器起降、中转、停放、能源补充、飞行测试、维修保养以及货物装卸、乘客候乘等地面设施;

(二)通信、导航、监视、气象等飞行管理服务保障设施;

(三)低空智能网联系统;

(四)其他低空基础设施。

鼓励社会力量参与低空基础设施建设、运营。

**第二十二条** 市、县级市(区)人民政府应当统筹低空基础设施的规划、建设和运营管理,协同空中交通管理机构、民用航空管理部门构建本市低空基础设施体系。

交通运输部门应当会同发展和改革、工业和信息化、自然资源和规划、住房和城乡建设、气象等部门编制低空基础设施规划,报同级人民政府批准后实施。低空基础设施规划应当与其他相关规划协调和衔接。

交通运输部门应当会同有关部门制定低空基础设施年度建设计划,有序推进基础设施建设。

**第二十三条** 公安机关和应急管理部门可以根据实际需要设立用于警务活动和应急救援的临时起降场所。

鼓励在符合条件的水域、岛屿、港口、城市核心商务区、交通枢纽站点、旅游景点、医院、学校、体育场馆、高层建筑等区域或者场所建设低空基础设施。

**第二十四条** 气象部门应当加强低空气象监测基础设施规划和建设,会同有关部门建立气象监测预报预警服务体系,组织低空气象监测预报预警技术研发,为低空飞行提供气象服务保障。

**第二十五条** 市人民政府应当组织建设具备低空飞行计划申报、航路规划、飞行控制、通信感知、监管处置等功能的低空智能网联系统。

**第二十六条** 市人民政府应当组织发展和改革、自然资源和规划、住房和城乡建设、交通运输、数据等部门,汇聚实景三维、低空空域等数据,构建本市低空数字底座。

**第二十七条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当依法加强对低空基础设施的安全监管。

低空基础设施建设、运营单位应当按照有关规范和标准,定期开展维护保养和升级改造工作,保障低空基础设施安全、稳定、高效运行。

#### 第四章 飞行服务

**第二十八条** 本市低空空域应当按照法律、法规的规定和授权范围进行使用和管理。

市人民政府应当按照国家有关规定公布划设的低空空域,并动态调整。

**第二十九条** 在保障国家重大活动以及其他大型活动期间,市人民政府应当按照有关法律、法规的规定发布临时管制空域信息。

**第三十条** 本市统筹规划、科学设置低空公共航路。经批准设置的低空公共航路应当向社会公布。

**第三十一条** 市交通运输部门应当依托低空智能网联系统,组织建设全市统一的低空飞行服务平台,与上级平台进行信息和服务对接,提升低空飞行服务质效。

市低空飞行服务平台应当公布服务指南,为开展飞行活动的单位和个人提供飞行活动协助、航空情报、告警提示、协助救援等服务。

有关部门、企业、行业协会等建设运行的低空飞行相关平台和低空飞行通信、导航、监视、气象等设施的数据或者信息,应当接入市低空飞行服务平台,并确保接入数据或者信息的真实性、完整性、准确性和及时性。

**第三十二条** 低空航空器的实名登记和操控员身份识别按照国家有关规定执行。

**第三十三条** 组织低空飞行活动的单位或者个人应当对低空航空器及其操作设备进行定

期维护和飞行前检查,采取措施及时消除安全隐患。低空航空器飞行发生异常情况时应当按照有关规定及时处置。

#### 第五章 应用推广

**第三十四条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当制定政策措施培育市场需求,推动低空飞行在公共管理和服务、客运服务、物流配送、文体旅游、生产作业等方面的创新应用,探索推进水陆空全空间智能无人体系应用。

发展和改革部门应当会同有关部门定期编制并发布低空经济应用场景清单,加大对可持续、可复制、可推广应用场景的宣传、引导。

支持低空飞行综合运营企业发展,推动其提供多元化、规模化的场景应用服务。

**第三十五条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当推动低空航空器在交通疏导、调查测绘、巡查巡检、文物保护、医疗转运和配送、气象监测和作业、应急救援、国防动员等领域的应用。

**第三十六条** 应急管理、公安、卫生健康等部门和消防救援机构应当推进低空应急救援体系建设,探索建立由政府部门、医疗卫生机构、低空飞行企业等共同参与的联动救援机制,推动低空飞行在应急救援、医疗救护、消防救援等场景的应用。

**第三十七条** 交通运输部门应当统筹推进市内、城际等客运航线的运营,推动发展联程接驳、空中通勤、商务出行等低空出行新业态。

**第三十八条** 发展和改革、交通运输、商务、邮政管理等部门应当构建低空物流配送体系,推动多层次低空物流枢纽建设,结合物流园区、快递分拨中心、重要商务区等布局,推进低空航空器在货物运输、末端配送、应急递送等物流场景

的应用。

支持中、大型载货低空航空器在异地货站驳运、航运物资补给中的应用。

支持企业开展低空即时配送、商务闪送、寄递等物流业务。

**第三十九条** 文化广电和旅游、体育等部门应当推动低空文体旅游产品开发、航空飞行营地建设。

鼓励利用太湖、京杭大运河等水域和历史文化遗产等特色资源,开展航空研学、观光旅游、航拍航演、低空赛事等活动。

**第四十条** 农业农村部门应当推动低空航空器在农情监测、播种施肥投饵、病虫害防治、农产品搬运等农业生产作业活动中的应用。

鼓励产业园区、大型工厂、建筑工地、港口等将低空航空器用于分拣、吊装、配送、巡检等生产作业活动。

## 第六章 促进措施

**第四十一条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当综合运用财政、金融、土地、科技、人才、知识产权等措施,制定推动低空经济发展的政策,并进行定期评估、动态调整。

**第四十二条** 本市各级人民政府和有关部门应当统筹安排资金支持低空经济发展,重点用于引进和培育低空经济企业、开展技术创新、促进应用场景推广。

支持低空经济产业基金发挥作用,引导社会资本投资创新型初创期企业。支持低空基础设施项目按照国家有关规定申报政策性资金。

鼓励社会资本通过直接投资、融资租赁等多种方式参与低空经济产业投资。

支持金融机构提供定制化金融产品和服务,加大对低空经济发展的信贷支持力度。

**第四十三条** 市、县级市(区)人民政府应当建立和完善低空经济人才引进、培育、评价与激励机制,引进和培育顶尖人才、领军人才等高层次人才和相关团队,并为其创新创业提供便利条件。

鼓励高等学校、职业学校等开设低空经济领域相关学科专业或者课程,培养低空航空器及其零部件制造、维修检测、飞行服务与保障等专业技术和管理人才。

支持企业与高等学校、科研机构等建立人才联合培养和双向流动机制,开放共享科教资源,开展产学研项目,建立实训基地,培育低空经济综合性、复合型人才。

支持企业、高等学校、职业学校开展低空航空器操控作业、检测维修、空中交通管理等职业培训。

**第四十四条** 市场监督管理、科技等部门应当加大低空经济领域技术创新支持和知识产权保护力度,提供专利导航等服务,推进低空经济产业专利池建设,支持苏州知识产权法庭发挥跨区域管辖职能,建立健全企业海外知识产权纠纷应对机制,促进知识产权价值实现。

鼓励企业、高等学校、科研机构等加大低空经济领域技术研发投入,增强自主创新能力,推动科技成果转化,形成具有自主知识产权的产品和服务。

**第四十五条** 市场监督管理部门应当会同工业和信息化等部门推动低空经济相关标准化工作,推进与长三角区域其他城市、低空经济发展先行地区技术和服务标准转化应用。

支持企业、高等学校、科研机构、行业协会围绕低空经济创新产品、关键核心技术等,积极参与国际标准、国家标准、行业标准和地方标准的制定,依法制定或者参与制定技术水平高、符合产业发展方向的团体标准、企业标准。

**第四十六条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立健全低空航空器报废拆解、回收处置工作机制,促进低空航空器及其零部件的回收利用。

## 第七章 安全保障

**第四十七条** 市、县级市(区)人民政府应当加强对低空飞行活动的监督管理,建立低空飞行安全风险防控和应急处置机制,将低空飞行安全应急管理纳入突发事件应急管理体系。

市、县级市(区)人民政府应当组织公安、交通运输等部门,建立健全低空违法飞行跨部门联动处置与执法机制。

公安机关应当制定有关无人驾驶航空器飞行安全管理的应急预案,定期演练,提高应急处置能力。

**第四十八条** 低空基础设施的建设、运营主体应当建立低空基础设施的安全管理体系,依法承担相应的安全主体责任。

开展低空飞行活动的单位或者个人应当遵守飞行管理有关规定,对飞行安全承担主体责任,制定飞行紧急情况处置预案,落实安全风险防范责任。

**第四十九条** 开展低空飞行活动的单位或者个人,应当依照有关法律、法规的规定投保责任保险。鼓励开展低空飞行活动的单位或者个人投保其他商业保险。

鼓励保险机构开发与低空经济发展相适应的研发制造、试飞检测、基础设施、飞行服务、应用场景等商业保险产品,探索推广低空飞行第三者责任保险示范产品。

**第五十条** 支持低空经济相关企业、社会组织等依法联合设立低空安全保障基金。因低空飞

行遭受人身、财产损失不能得到及时赔付的,可以由低空安全保障基金先予支付;先予支付后,低空安全保障基金管理机构可以依法追偿。

**第五十一条** 从事低空飞行相关活动的单位或者个人,应当维护数据的完整性、安全性、保密性和可用性,依法采取措施防止数据泄露、丢失、损毁或者被窃取、篡改。

从事低空飞行相关活动的单位或者个人,不得采集涉及国家安全的数据,不得非法收集、处理、利用个人信息相关数据。

在发生或者可能发生国家安全数据以及个人信息相关数据泄露、丢失和损毁的情况时,从事低空飞行相关活动的单位或者个人应当立即采取补救措施,按照规定及时履行告知义务并向有关部门报告。

**第五十二条** 公安机关应当根据公布的管制空域具体范围,对低空航空器在管制空域及其周边飞行时实施分级管控,采取预警、警告、限制飞行等措施。

**第五十三条** 任何单位或者个人不得非法拥有、使用低空航空器反制设备,或者以其他非法手段干扰、破坏低空航空器的正常飞行状态。

**第五十四条** 使用无人驾驶航空器违反飞行管理规定、扰乱公共秩序或者危及公共安全的,公安机关可以会同有关部门依法采取必要技术防控、扣押有关物品、责令停止飞行、查封违法活动场所等紧急处置措施。

**第五十五条** 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。

## 第八章 附则

**第五十六条** 本条例自2025年10月1日起施行。

# 关于《苏州市低空经济促进条例》的说明

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

苏州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市低空经济促进条例》(以下简称条例)，已由苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2025年6月25日通过，提请省人大常委会批准。现就条例的主要内容作如下说明：

条例共五十六条，设总则、产业发展、基础设施、飞行服务、应用推广、促进措施、安全保障、附则八章。

**一、关于政府和部门职责。**条例对市县两级政府和相关部门的职责作了明确规定，第四条中规定，市人民政府应当依托省低空空域协同管理机制，加强与空中交通管理机构、民用航空管理部门的对接，推动解决低空空域划设、飞行服务保障、飞行活动监管等重大问题。第五条明确发改负责统筹指导低空经济发展促进工作，交通负责推进基础设施建设、依法负责低空运输和飞行服务保障等工作，工信负责产业发展相关工作，公安负责依法查处相关违法行为，其他部门按照各自职责做好相关工作。

**二、关于产业发展。**为了发挥规划的引领作用，第十条第一款明确，市县两级政府组织编制低空经济发展规划，作为指导低空经济产业发展、审批或者核准相关重大建设项目、制定相关政策的依据。为了更好促进产业发展，第十一条规定：“市发展和改革委员会应当会同工业和信息化、交通运输等部门建立全市统一的低空经济产

业服务平台，提供政策解读、产品展示、场景发布、供需对接、金融支持等服务。”同时，从完善产业园区建设、开展企业精准引进、促进创新载体建设、开展核心技术攻关、发展适航审定服务机构等方面对产业发展作了规定。

**三、关于基础设施。**条例明确市县两级政府按照市域统筹、县区协同、集约高效、共建共享的原则，推进低空基础设施规划、建设和运营。为了有序推进低空基础设施建设，第二十二条明确，交通运输部门会同相关部门编制低空基础设施规划和设施年度建设计划。为更好服务保障低空飞行活动，第二十五条规定市人民政府应当组织建设具备低空飞行计划申报、航路规划、飞行控制、通信感知、监管处置等功能的低空智能网联系统。第二十六条规定市人民政府应当组织有关部门，汇聚实景三维、低空空域等数据，构建本市低空数字底座。

**四、关于空域管理。**第二十八条规定：“本市低空空域应当按照法律、法规的规定和授权范围进行使用和管理。”“市人民政府应当按照国家有关规定公布划设的低空空域，并动态调整。”为了加大公共服务供给，减轻企业负担，第三十条规定：“本市统筹规划、科学设置低空公共航路。经批准设置的低空公共航路应当向社会公布。”

**五、关于低空飞行服务平台。**按照政府统筹、部门落实的原则，第三十一条明确由市交通运输部门组织建设全市统一的低空飞行服务平台，提

供飞行活动协助、航空情报、告警提示、协助救援等服务。同时,明确有关部门、企业、行业协会等建设运行的低空飞行相关平台和低空飞行通信、导航、监视、气象等设施的数据或者信息,应当接入市低空飞行服务平台。

**六、关于应用推广。**为了形成可持续、可复制、可推广的低空经济场景应用模式,第五章明确市县两级政府及其有关部门应当制定政策措施培育市场需求,推动低空飞行在公共管理和服务、客运服务、物流配送、文体旅游、生产作业等方面的创新应用。为了促进低空应急救援体系的建设和发展,第三十六条规定:“应急管理、公安、卫生健康等部门和消防救援机构应当推进低空应急救援体系建设,探索建立由政府部门、医疗卫生机构、低空飞行企业等共同参与的联动救援机制,推动低空飞行在应急救援、医疗救护、消防救援等场景的应用。”

**七、关于促进措施。**第四十一条至第四十五条明确了政策、资金、人才、知识产权保护、标准制定等方面的措施,支持、保障和促进低空经济发展。为了加强低空经济人才引进培育工作,第四十三条规定,市县两级政府应当建立和完善低

空经济人才引进、培育、评价与激励机制,鼓励高等学校、职业学校等开设低空经济领域相关学科专业或者课程,支持企业与高等学校、科研机构等建立人才联合培养和双向流动机制,支持企业、高等学校、职业学校开展低空航空器操控作业、检测维修、空中交通管理等职业培训。第四十六条创新规定建立健全低空航空器报废拆解、回收处置工作机制,促进低空航空器及其零部件的回收利用。

**八、关于安全保障。**第七章从政府监管、安全责任、保险、数据管理、反制设备管理、违法行为查处等方面作了明确规定。第四十七条规定政府应当加强对低空飞行活动的监督管理,建立低空飞行安全风险防控和应急处置机制,并组织相关部门建立健全低空违法飞行跨部门联动处置与执法机制。第四十八条明确低空基础设施的建设、运营主体应当建立低空基础设施的安全管理体系,依法承担相应的安全主体责任;开展低空飞行活动的单位或者个人应当遵守飞行管理有关规定,对飞行安全承担主体责任。

条例和以上说明是否妥当,请审议。

# 关于《苏州市低空经济促进条例》 审议意见的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市低空经济促进条例》已经苏州市十七届人大常委会第二十二次会议通过，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，征求了省发展改革委等有关部门和单位，以及部分地方立法研究基地、立法咨询专家的意见，并与苏州市人大常委会法工委进行了多次沟通，反馈了修改意见和建议。苏州市人大常委会已作相应修改。7月2日，省人大法制委员会对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了加快发展新质生产力，促进低空经济高质量发展，打造低空经济发展高地，苏州市人大常委会制定该条例十分必要。条例主要从低空飞行基础设施建设、飞行服务保障和管理、低空应用推广、低空产业发展等方面作出具体规定。条例从苏州市的实际出发，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。

# 淮安市人民代表大会常务委员会关于修改 《淮安市湿地保护条例》的决定

(2025年6月26日淮安市第九届人民代表大会常务  
委员会第二十六次会议通过 2025年7月30日江苏省  
第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准)

淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十六次会议决定,对《淮安市湿地保护条例》作如下修改:

一、将第二条第一款修改为:“本市行政区域内湿地的保护、利用、修复以及相关管理活动,适用本条例。”

第二款修改为:“本条例所称湿地,是指具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域,但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外。”

删去第三款。

二、将第三条修改为:“湿地保护遵循保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则。”

三、将第四条修改为:“市、县(区)人民政府对本行政区域内的湿地保护负责,将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划,加大湿地保护投入,加强湿地保护协调工作,研究解决湿地保护工作中的重大问题,并将开展湿地保护工作所需经费按照事权划分原则列入本级财政预算。”

四、将第五条第一款修改为:“镇人民政府(街道办事处)组织群众做好湿地保护相关工作,加强湿地保护宣传教育和科学知识普及工作,根据本区域内湿地保护需要配合有关部门开展湿

地巡护工作。村(居)民委员会依法予以协助。”  
删去第二款。

五、将第七条修改为:“鼓励单位和个人依法通过捐赠、资助、志愿服务等形式参与湿地保护活动。”

“对在湿地保护工作中做出显著成绩的单位和个人,按照国家和省有关规定给予表彰、奖励。”

六、增加一条,作为第八条:“市人民政府应当按照国家和省规定的湿地面积总量管控制度,确定各县(区)湿地面积管控目标。”

“本市各级人民政府应当依法落实湿地面积总量管控目标要求,将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。”

七、将第九条第一款修改为:“市、县(区)自然资源主管部门应当会同有关部门,根据国家有关规定组织开展湿地资源调查评价工作,并按照规定将调查结果纳入省湿地资源数据库。”

八、将第八条改为第十条,第一款修改为:“市、县(区)自然资源主管部门应当会同有关部门编制本行政区域湿地保护规划,报同级人民政府批准后实施。”

第三款修改为:“市、县(区)人民政府应当对湿地保护规划的实施情况定期组织检查、评估,

督促有关部门依照规划做好湿地保护工作。”

九、将第十条、第十一条合并,作为第十一条,修改为:“本市对湿地实施分级管理和名录管理。

“湿地分为重要湿地和一般湿地。重要湿地包括国家重要湿地和省级重要湿地。重要湿地以外的湿地为一般湿地。

“本市一般湿地分为市级湿地和其他湿地,具体按照生态区位、面积、功能的重要程度确定。

“市级湿地名录、范围及其调整,由市自然资源主管部门会同有关部门提出,报市人民政府批准后发布。发布时,应当确定湿地管护责任单位。

“其他湿地名录、范围及其调整,由所在地县(区)自然资源主管部门会同有关部门提出,报县(区)人民政府批准后发布。”

十、将第十二条修改为:“市自然资源主管部门应当在市级湿地设立保护标志,保护标志应当注明湿地名称、保护级别、保护范围、管护责任单位等。国家重要湿地和省级重要湿地保护标志的设立,按照国家和省有关规定执行。

“禁止任何单位和个人擅自移动或者破坏湿地保护标志。”

十一、将第二十三条改为第十三条,修改为:“本市严格控制占用湿地。

“国家重要湿地和省级重要湿地的占用管控,按照国家和省有关规定执行。

“建设项目选址、选线应当避让湿地,确实无法避让的,应当尽量减少占用,并采取必要措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

“建设项目规划选址、选线审批或者核准时,涉及市级湿地的,应当征求市自然资源主管部门的意见;涉及其他湿地的,应当征求县(区)自然资源主管部门的意见。自然资源主管部门应当在十个工作日内出具相关意见。”

十二、将第二十四条改为第十四条,修改为:

“建设项目确需临时占用湿地,或者因抢险救灾、防洪等紧急情形需要临时占用湿地的,依照有关法律、法规规定执行。”

十三、将第十八条改为第十五条,修改为:“市、县(区)自然资源主管部门应当建立健全湿地资源监测网络,按照监测技术规范开展湿地动态监测,及时掌握湿地分布、面积、水量、生物多样性、受威胁状况等变化信息。”

十四、将第十六条改为第十九条,修改为:“对生态区位重要、生态功能明显,尚不适宜设立自然保护区和自然公园的湿地,县(区)人民政府可以因地制宜,建立湿地保护小区。

“湿地保护小区保护方案,由县(区)自然资源主管部门会同有关部门以及镇人民政府(街道办事处)确定。”

十五、将第十七条改为第二十条,修改为:“本市各级人民政府应当按照国家和省有关规定、技术规范因地制宜,加强对小微湿地的保护,开展退化小微湿地修复工作,改善和提升小微湿地生态功能。

“本条所称小微湿地,是指面积在八公顷以下的湿地。”

十六、增加一条,作为第二十二条:“市、县(区)人民政府应当将水资源利用与湿地保护紧密结合,加强湿地生态用水补水和流域水环境综合治理。

“水行政等主管部门在保障防汛抗旱以及应急抢险的前提下,应当维持河流、湖泊、水库等的合理水位,维护湿地生态功能。”

十七、将第二十条改为第二十三条,修改为:“禁止下列破坏湿地及其生态功能的行为:

(一)开(围)垦、排干自然湿地,永久性截断自然湿地水源;

(二)擅自填埋自然湿地,擅自采砂、采矿、取土;

(三)排放不符合水污染物排放标准的工业废水、生活污水及其他污染湿地的废水、污水,倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物;

(四)过度放牧或者滥采野生植物,过度捕捞或者灭绝式捕捞,过度施肥、投药、投放饵料等污染湿地的种植养殖行为;

(五)其他破坏湿地及其生态功能的行为。

“禁止破坏鸟类和水生生物的生存环境。禁止在以水鸟为保护对象的自然保护地及其他重要栖息地从事捕鱼、挖捕底栖生物、捡拾鸟蛋、破坏鸟巢等危及水鸟生存、繁衍的活动。

“禁止向湿地引进和放生外来物种;确需引进的,应当进行科学评估,并依法取得批准。”

十八、将第二十六条改为第二十四条,修改为:“市、县(区)人民政府应当建立湿地生态保护补偿制度,对因湿地保护致使合法权益受到损害的湿地所有者或者使用者依法给予补偿。”

十九、增加一条,作为第二十五条:“市、县(区)人民政府应当坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则,通过湿地植被恢复、栖息地修复营造、生态廊道建设、湿地环境整治等措施,进行综合整治和修复,优先修复生态功能严重退化的重要湿地。”

二十、将第二十五条改为第二十六条,第一款修改为:“因违法活动导致湿地破坏的,违法行为人应当负责修复。违法行为人逾期不修复或者修复不符合要求的,由市、县(区)人民政府有关部门依法自行或者委托他人修复,所需费用由违法行为人承担。”

第二款修改为:“违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力的,或者因重大自然灾害造成湿地破坏,以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的,由市、县(区)人民政府组织实施修复。”

二十一、将第二十七条修改为:“自然资源主

管部门负责本行政区域内湿地资源的监督管理,负责湿地保护规划的拟定和组织实施、湿地开发利用的监督管理、湿地生态保护修复工作,会同有关部门加强湿地保护协作和信息共享,推进跨区域湿地保护协作和交流。”

二十二、将第二十八条第一项修改为:“(一)发展改革部门负责将湿地保护工作纳入国民经济和社会发展规划;按照审批权限,负责本级财政预算安排的政府投资重大湿地保护项目的审批;配合编制湿地保护规划”。

第三项修改为:“(三)生态环境部门在生物多样性保护、工业污水治理、排污口设置、监督指导农业面源污染治理等工作中,与湿地保护工作相衔接,保护湿地生物多样性,维护湿地生态质量”。

第四项修改为:“(四)住房和城乡建设部门负责职责范围内城市小微湿地的建设和管理,以及城市湿地公园等湿地资源的保护、修复和管理”。

第五项修改为:“(五)交通运输部门负责公路、航道、港口等交通设施建设中的湿地保护相关工作”。

第六项修改为:“(六)水行政主管部门负责职责范围内河流、湖泊、水库以及城市湿地公园等湿地资源的保护、修复和管理工作,开展湿地生态补水、水域生态清淤等工作”。

第七项修改为:“(七)农业农村部门负责渔业资源保护、农田农村基础设施建设中涉及的湿地保护修复,配合开展农村小微湿地的建设、保护和修复”。

二十三、将第三十五条改为第三十四条,修改为:“违反本条例第十二条第二款规定,擅自移动湿地保护标志的,由自然资源等主管部门按照职责分工责令限期改正,处五百元以上二千元以下罚款;破坏湿地保护标志的,由自然资源等主

管部门按照职责分工责令限期改正,处二千元以上五千元以下罚款。”

二十四、将第三十七条改为第三十五条,修改为:“本市各级人民政府、湿地保护有关部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,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;给当事人造成损失的,依法承担赔偿责任。”

二十五、删去第十三条、第二十二条、第三十条、第三十六条。

此外,对部分条款作文字、技术修改,并对条文顺序作相应调整。

本决定自公布之日起施行。

《淮安市湿地保护条例》根据本决定作相应修改,重新公布。

# 淮安市湿地保护条例

(2021年4月30日淮安市第八届人民代表大会常务委员会第四十次会议通过 2021年5月27日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第二十三次会议批准 根据2025年6月26日淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过 2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议批准的《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市湿地保护条例〉的决定》修正)

## 目 录

第一章	总则
第二章	湿地资源管理
第三章	保护、利用与修复
第四章	监督管理
第五章	法律责任
第六章	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,保障生态安全,推进生态文明建设,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内湿地的保护、利用、修复以及相关管理活动,适用本条例。

本条例所称湿地,是指具有显著生态功能的自然或者人工的、常年或者季节性积水地带、水域,但是水田以及用于养殖的人工的水域和滩涂除外。

**第三条** 湿地保护遵循保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则。

**第四条** 市、县(区)人民政府对本行政区域内的湿地保护负责,将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划,加大湿地保护投入,加强湿地保护协调工作,研究解决湿地保护工作中的重大问题,并将开展湿地保护工作所需经费按照事权划分原则列入本级财政预算。

**第五条** 镇人民政府(街道办事处)组织群众做好湿地保护相关工作,加强湿地保护宣传教育和科学知识普及工作,根据本区域内湿地保护需要配合有关部门开展湿地巡护工作。村(居)民委员会依法予以协助。

**第六条** 市、县(区)人民政府及其有关部门、新闻媒体应当开展湿地保护宣传教育活动,普及湿地知识,提高全社会湿地保护意识。

市、县(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。

**第七条** 鼓励单位和个人依法通过捐赠、资助、志愿服务等形式参与湿地保护活动。

对在湿地保护工作中做出显著成绩的单位和个人,按照国家和省有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 湿地资源管理

**第八条** 市人民政府应当按照国家和省规定的湿地面积总量管控制度,确定各县(区)湿地面积管控目标。

本市各级人民政府应当依法落实湿地面积总量管控目标要求,将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。

**第九条** 市、县(区)自然资源主管部门应当会同有关部门,根据国家有关规定组织开展湿地资源调查评价工作,并按照要求将调查结果纳入省湿地资源数据库。

湿地资源调查数据应当作为编制或者调整湿地保护规划、采取湿地保护和利用措施的重要依据。

**第十条** 市、县(区)自然资源主管部门应当会同有关部门编制本行政区域湿地保护规划,报同级人民政府批准后实施。

编制湿地保护规划应当突出本市北河中湖南库塘湿地特色,明确湿地保护的目标任务、总体布局、保护重点、保障措施和保护投入等内容。

市、县(区)人民政府应当对湿地保护规划的实施情况定期组织检查、评估,督促有关部门依照规划做好湿地保护工作。

**第十一条** 本市对湿地实施分级管理和名录管理。

湿地分为重要湿地和一般湿地。重要湿地包括国家重要湿地和省级重要湿地。重要湿地以外的湿地为一般湿地。

本市一般湿地分为市级湿地和其他湿地,具体按照生态区位、面积、功能的重要程度确定。

市级湿地名录、范围及其调整,由自然资源主管部门会同有关部门提出,报市人民政府批准后发布。发布时,应当确定湿地管护责任单位。

其他湿地名录、范围及其调整,由所在地县

(区)自然资源主管部门会同有关部门提出,报县(区)人民政府批准后发布。

**第十二条** 市自然资源主管部门应当在市级湿地设立保护标志,保护标志应当注明湿地名称、保护级别、保护范围、管护责任单位等。国家重要湿地和省级重要湿地保护标志的设立,按照国家有关规定执行。

禁止任何单位和个人擅自移动或者破坏湿地保护标志。

**第十三条** 本市严格控制占用湿地。

国家重要湿地和省级重要湿地的占用管控,按照国家有关规定执行。

建设项目选址、选线应当避让湿地,确实无法避让的,应当尽量减少占用,并采取必要措施减轻对湿地生态功能的不利影响。

建设项目规划选址、选线审批或者核准时,涉及市级湿地的,应当征求市自然资源主管部门的意见;涉及其他湿地的,应当征求县(区)自然资源主管部门的意见。自然资源主管部门应当在十个工作日内出具相关意见。

**第十四条** 建设项目确需临时占用湿地,或者因抢险救灾、防洪等紧急情形需要临时占用湿地的,依照有关法律、法规规定执行。

**第十五条** 市、县(区)自然资源主管部门应当建立健全湿地资源监测网络,按照监测技术规范开展湿地动态监测,及时掌握湿地分布、面积、水量、生物多样性、受威胁状况等变化信息。

**第十六条** 市、县(区)自然资源主管部门应当定期开展湿地资源保护情况评估,并将评估结果报告市、县(区)人民政府。

## 第三章 保护、利用与修复

**第十七条** 对生态系统典型、生物多样性丰富、珍稀物种分布集中或者具有其他特殊保护价

值的湿地,应当根据保护需要申请设立自然保护区。

**第十八条** 对古淮河、白马湖等生态特征典型、自然景观独特,适宜开展生态展示、科普教育、生态旅游等活动的湿地,可以根据保护需要申请设立自然公园。

**第十九条** 对生态区位重要、生态功能明显,尚不适宜设立自然保护区和自然公园的湿地,县(区)人民政府可以因地制宜,建立湿地保护小区。

湿地保护小区保护方案,由县(区)自然资源主管部门会同有关部门以及镇人民政府(街道办事处)确定。

**第二十条** 本市各级人民政府应当按照国家和省有关规定、技术规范因地制宜,加强对小微湿地的保护,开展退化小微湿地修复工作,改善和提升小微湿地生态功能。

本条所称小微湿地,是指面积在八公顷以下的湿地。

**第二十一条** 鼓励单位和个人开展符合湿地保护要求的生态旅游、生态农业、生态教育、自然体验等活动,适度控制种植养殖等湿地利用规模。

利用湿地资源应当符合湿地保护规划,不得超出湿地承载能力、改变湿地生态功能、破坏野生动植物生存环境。

**第二十二条** 市、县(区)人民政府应当将水资源利用与湿地保护紧密结合,加强湿地生态用水补水和流域水环境综合治理。

水行政等主管部门在保障防汛抗旱以及应急抢险的前提下,应当维持河流、湖泊、水库等的合理水位,维护湿地生态功能。

**第二十三条** 禁止下列破坏湿地及其生态功能的行为:

(一)开(围)垦、排干自然湿地,永久性截断

自然湿地水源;

(二)擅自填埋自然湿地,擅自采砂、采矿、取土;

(三)排放不符合水污染物排放标准的工业废水、生活污水及其他污染湿地的废水、污水,倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物;

(四)过度放牧或者滥采野生植物,过度捕捞或者灭绝式捕捞,过度施肥、投药、投放饵料等污染湿地的种植养殖行为;

(五)其他破坏湿地及其生态功能的行为。

禁止破坏鸟类和水生生物的生存环境。禁止在以水鸟为保护对象的自然保护地及其他重要栖息地从事捕鱼、挖捕底栖生物、捡拾鸟蛋、破坏鸟巢等危及水鸟生存、繁衍的活动。

禁止向湿地引进和放生外来物种;确需引进的,应当进行科学评估,并依法取得批准。

**第二十四条** 市、县(区)人民政府应当建立湿地生态保护补偿制度,对因湿地保护致使合法权益受到损害的湿地所有者或者使用者依法给予补偿。

**第二十五条** 市、县(区)人民政府应当坚持自然恢复为主、自然恢复和人工修复相结合的原则,通过湿地植被恢复、栖息地修复营造、生态廊道建设、湿地环境整治等措施,进行综合整治和修复,优先修复生态功能严重退化的重要湿地。

**第二十六条** 因违法活动导致湿地破坏的,违法行为人应当负责修复。违法行为人逾期不修复或者修复不符合要求的,由市、县(区)人民政府有关部门依法自行或者委托他人修复,所需费用由违法行为人承担。

违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力的,或者因重大自然灾害造成湿地破坏,以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的,由市、县(区)人民政府组织实施修复。

市、县(区)人民政府可以按照谁修复、谁受

益原则,通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等方式,激励社会投资主体参与湿地修复。

#### 第四章 监督管理

**第二十七条** 自然资源主管部门负责本行政区域内湿地资源的监督管理,负责湿地保护规划的拟定和组织实施、湿地开发利用的监督管理、湿地生态保护修复工作,会同有关部门加强湿地保护协作和信息共享,推进跨区域湿地保护协作和交流。

**第二十八条** 有关主管部门在湿地保护中分别履行下列职责:

(一)发展改革部门负责将湿地保护工作纳入国民经济和社会发展规划;按照审批权限,负责本级财政预算安排的政府投资重大湿地保护项目的审批;配合编制湿地保护规划。

(二)财政部门会同自然资源部门根据湿地保护规划,研究制定湿地保护投入政策。

(三)生态环境部门在生物多样性保护、工业污水处理、排污口设置、监督指导农业面源污染治理等工作中,与湿地保护工作相衔接,保护湿地生物多样性,维护湿地生态质量。

(四)住房和城乡建设部门负责职责范围内城市小微湿地的建设和管理,以及城市湿地公园等湿地资源的保护、修复和管理。

(五)交通运输部门负责公路、航道、港口等交通设施建设中的湿地保护相关工作。

(六)水行政主管部门负责职责范围内河流、湖泊、水库以及城市湿地公园等湿地资源的保护、修复和管理,开展湿地生态补水、水域生态清淤等工作。

(七)农业农村部门负责渔业资源保护、农田农村基础设施建设中涉及的湿地保护修复,配合开展农村小微湿地的建设、保护和修复。

(八)文广旅游部门负责指导湿地文化宣传和湿地生态旅游,提高公众湿地生态保护意识。

**第二十九条** 名录确定的湿地管护责任单位对其管护的湿地履行下列职责:

(一)负责湿地日常管护工作;

(二)实施湿地资源调查和动态监测;

(三)开展湿地资源保护科普教育;

(四)配合有关部门进行湿地科学研究;

(五)防治湿地有害生物;

(六)制定湿地保护应急预案,设置安全设施,发生事故时及时采取救援措施;

(七)劝阻、报告并配合有关部门查处破坏湿地的违法行为;

(八)开展其他湿地管护活动。

**第三十条** 市、县(区)人民政府应当建立湿地保护联合执法机制,依法查处破坏、侵占湿地的违法行为。

**第三十一条** 对污染湿地环境、破坏湿地生态系统,损害公共利益的行为,检察机关或者法律规定的组织依法向人民法院提起公益诉讼。

**第三十二条** 湿地的管理、保护和修复情况,应当纳入领导干部自然资源资产离任审计。

#### 第五章 法律责任

**第三十三条** 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。

**第三十四条** 违反本条例第十二条第二款规定,擅自移动湿地保护标志的,由自然资源等主管部门按照职责分工责令限期改正,处五百元以上二千元以下罚款;破坏湿地保护标志的,由自然资源等主管部门按照职责分工责令限期改正,处二千元以上五千元以下罚款。

**第三十五条** 本市各级人民政府、湿地保护有关部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇

私舞弊的,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;给当事人造成损失的,依法承担赔偿责任。

## 第六章 附则

**第三十六条** 本条例自 2021 年 9 月 1 日起施行。

# 关于《淮安市人民代表大会常务委员会 关于修改〈淮安市湿地保护条例〉 的决定》的说明

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

淮安市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市湿地保护条例〉的决定》(以下简称决定)已由淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十六次会议于2025年6月26日通过,提请省人大常委会批准。现就决定主要内容作如下说明:

2021年9月施行的《淮安市湿地保护条例》(以下简称条例)对规范我市湿地保护、利用与修复等发挥了重要作用。实践证明,条例确立的湿地保护制度总体是符合市情、行之有效的。2021年11月,国家出台了湿地保护法;2024年1月,省十四届人大常委会第七次会议修订了《江苏省湿地保护条例》(以下简称省条例),对湿地保护工作作出了更加科学、完善的制度安排。为了解决条例相关条文与上位法的规定不一致、不衔接、不配套的问题,决定修改条例。

一是关于条文结构。决定在保持条例现有主要制度稳定的前提下,重点修改、完善和省条例规定不一致的条款,对可改可不改的内容尽量不作修改,总体上没有对条例进行整体性、框架性的修改。

二是关于基本原则。为体现湿地修复内容,决定第二项将条例第三条修改为:“湿地保护遵

循保护优先、严格管理、系统治理、科学修复、合理利用的原则。”

三是关于政府职责。因议事协调机构清理,我市湿地保护管理委员会已明确不再保留,故决定第三项将条例第四条修改为“市、县(区)人民政府对本行政区域内的湿地保护负责,将湿地保护纳入国民经济和社会发展规划,加大湿地保护投入,加强湿地保护协调工作,研究解决湿地保护工作中的重大问题,并将开展湿地保护工作所需经费按照事权划分原则列入本级财政预算。”

四是关于湿地面积总量管控。上位法均对湿地面积总量管控工作提出明确要求,为确保我市严格落实湿地面积总量管控目标要求,决定第六项增加一条,作为条例第八条,第一款为:“市人民政府应当按照国家和省规定的湿地面积总量管控制度,确定各县(区)湿地面积管控目标。”第二款为:“本市各级人民政府应当依法落实湿地面积总量管控目标要求,将湿地面积总量管控目标纳入湿地保护目标责任制。”

五是关于湿地分级管理。根据湿地保护法和省条例相关规定,重要湿地分为国家级和省级两种,其他湿地均为一般湿地,条例中关于“市级重要湿地”的表述已与上位法不相一致。为保持我市湿地分级保护工作的连续性、一致性,结合实

际管理需要,决定第九项将条例第十条、第十一条合并,作为第十一条,其中第三款规定“本市一般湿地分为市级湿地和其他湿地,具体按照生态区位、面积、功能的重要程度确定。”

六是关于湿地修复责任。根据省条例相关规定,条例中由市、县(区)人民政府组织实施修复湿地的情况,缺少“违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力”和“湿地修复责任主体灭失或者无法确定”的情形,决定第二十项将条例第二十五条改为第二十六条,第二款修改为:“违法行为人因被宣告破产等原因丧失修复能力的,或者因重大自然灾害造成湿地破坏,以及湿地修复责任主体灭失或者无法确定的,由市、县(区)人民政府组织实施修复。”

七是关于法律责任。根据省条例相关规定,决定第二十三项将条例第三十五条改为第三十四条,修改为:“违反本条例第十二条第二款规定,擅自移动湿地保护标志的,由自然资源等主

管部门按照职责分工责令限期改正,处五百元以上二千元以下罚款;破坏湿地保护标志的,由自然资源等主管部门按照职责分工责令限期改正,处二千元以上五千元以下罚款。”决定第二十四项将条例第三十七条改为第三十五条,修改为:“本市各级人民政府、湿地保护有关部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,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;给当事人造成损失的,依法承担赔偿责任。”

八是关于条文的删除。根据湿地保护法和省条例相关规定,条例中关于湿地保护方式的一般规定、湿地基础设施和公共服务设施建设、湿地应急管理、违法排干湿地的处罚等内容,与上位法不相一致,或者上位法已明确规定,无继续保留必要,决定第二十五项删去了条例第十三条、第二十二条、第三十条、第三十六条。

决定和以上说明是否妥当,请审议。

# 关于《淮安市人民代表大会常务委员会 关于修改〈淮安市湿地保护条例〉 的决定》审议意见的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市湿地保护条例〉的决定》已经淮安市九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决定通过前进行了初步审查，征求了省人大环资城建委、省有关部门和单位以及部分地方立法研究基地、立法咨询专家的意见，并与淮安市人大常委会法工委进行了多次沟通，反馈了修改意见和建议。淮安市人大常委会已作相应修改。7月2日，省人大法制委员会对该决定进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了维护湿地生态功能和生物多样性，保障生态安全，推进生态文明建设，淮安市人大常委会及时修改《淮安市湿地保护条例》十分必要。决定主要对与上位法不一致的内容进行了修改，对有关制度要求进行了细化，立足市情，进一步完善了部门职责，明确了一般湿地的管理方式。决定从淮安市实际出发，体现了地方特色，具有较强的针对性和可操作性。

该决定同宪法、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。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于批准江苏省2025年地方政府债务限额及 省级预算调整方案的决议

(2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会  
常务委员会第十六次会议通过)

江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议听取了省财政厅受省政府委托所作的《关于提请审议〈江苏省2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案(草案)〉议案的说明》,对省政府提出的江苏省2025年地方政府债

务限额及省级预算调整方案(草案)进行了审查。会议同意省人民代表大会财政经济委员会的审查结果报告,决定批准江苏省2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案。

# 关于提请审议《江苏省2025年地方政府 债务限额及省级预算调整方案 (草案)》议案的说明

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

省财政厅厅长 王天琦

受省政府委托,我就全省2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案(草案)的议案作如下说明,请予审议,并请列席会议的同志提出意见。

## 一、关于江苏省2025年地方政府债务限额情况

经国务院同意,财政部下达我省2025年地方政府新增债务限额2801亿元,其中,新增一般债务限额316亿元,新增专项债务限额2485亿元。省级拟使用新增一般债务限额100亿元,新增专项债务限额190亿元,其余一般债务限额和专项债务限额共2511亿元全部转贷市县。

### (一)全省政府债务限额情况。

财政部核准我省2024年地方政府债务限额34186.24亿元,其中,一般债务限额8531.28亿元,专项债务限额25654.96亿元。加上本年新增限额2801亿元后,目前2025年全省地方政府债务限额36987.24亿元,其中,一般债务限额8847.28亿元,专项债务限额28139.96亿元。(见草案表六)

2024年底,全省地方政府债务余额28227.61亿元,其中,一般债务余额8137.43亿元,专项债务余额20090.18亿元。2025年,加上发行新增债券2801亿元、以及用于置换存量隐

性债务的专项债券2511亿元,减去预计偿还到期债务本金145.64亿元,预计年底全省地方政府债务余额33393.97亿元,其中,一般债务余额8366.53亿元,专项债务余额25027.44亿元,均控制在限额以内。

我省2024年底地方政府债务限额与余额之间相差5958.63亿元,主要包括:一是财政部2024年一次性下达、分三年实施的专项债务限额7533亿元(2024-2026年每年允许安排2511亿元),尚有5022亿元待发行;二是全省历年安排预算资金偿还到期政府债券本金累计形成的结存限额936.63亿元。

### (二)省级政府债务限额情况。

2024年,省级地方政府债务限额6254.07亿元,其中,一般债务限额707.93亿元,专项债务限额5546.14亿元。2025年,省本级拟安排新增债务限额290亿元,同时,将2024年财政部核定我省一次性下达分三年(2024-2026年)实施的置换专项债务限额7533亿元中的2511亿元分配市县置换存量隐性债务,2025年底省级地方政府债务限额4033.07亿元,其中,一般债务限额807.93亿元,专项债务限额3225.14亿元。(见草案表六)

2024年底,省级地方政府债务余额972.13

亿元,其中,一般债务余额 483.78 亿元,专项债务余额 488.35 亿元。2025 年,省级拟发行新增一般债券 100 亿元、新增专项债券 190 亿元,预计年底省级地方政府债务余额 1262.13 亿元,其中,一般债务余额 583.78 亿元,专项债务余额 678.35 亿元,均控制在限额以内。

## 二、关于省级预算调整方案

我省 2025 年新增债务限额 2801 亿元中,去年 12 月份提前下达 1540 亿元,已编入年度预算并经省十四届人大三次会议审议批准;其余限额 1261 亿元编入本次调整预算方案,包括一般债务限额 188 亿元、专项债务限额 1073 亿元。

### (一)一般公共预算调整情况。

1. 调整省级一般公共预算总收入。增加地方政府一般债务收入 188 亿元。省级一般公共预算收入总计由年初的 5657.63 亿元调整为 5845.63 亿元。

2. 调整省级一般公共预算总支出。同步增加地方政府一般债务转贷支出 188 亿元,全部转贷给市县安排使用。省级一般公共预算支出总计由 5657.63 亿元调增为 5845.63 亿元。收支保持平衡。

另需报告的是,年初分别通过国有资本经营预算和一般公共预算安排 22.8 亿元和 67.2 亿元(其中,从制造强省建设专项资金中安排 6 亿元、科技计划专项资金中安排 6 亿元、发展改革类专项资金中安排 2 亿元,从调入资金中安排 53.2 亿元)用于省战略性新兴产业母基金注资。经省政府批准,为支持新成立的省国金投资集团有效发挥国有金融资本投资管理专门平台的政策功能,现拟将上述 90 亿元调整用于省国金投资集团注册资本金。根据财政部文件规定,我省 2025 年专项债券可安排 100 亿元用于注资创业投资

类政府投资基金,拟将其中 90 亿元用于对省战略性新兴产业母基金注资。

### (二)政府性基金预算调整情况。

1. 调整省级政府性基金预算总收入。增加省级政府性基金收入 1073.5 亿元。一是增加地方政府专项债务收入 1073 亿元;二是调入资金调增 0.5 亿元。根据财政部《地方政府专项债券用途调整操作指引》(财预〔2021〕110 号),拟收回江苏安全技术职业学院云龙校区东区扩建工程专项债券未使用资金 0.5 亿元,调整用于其他项目。省级政府性基金预算收入总计由年初的 4929.16 亿元调整为 6002.66 亿元。

2. 调整省级政府性基金预算总支出。增加省级政府性基金支出 1073.5 亿元。一是省本级支出调增 90.5 亿元。主要是,将调入资金 0.5 亿元用于苏州大学唐仲英医学研究院大楼内部改造提升工程一期项目;从财政部明确用于注资创业投资类政府投资基金的专项债券中安排 90 亿元,用于置换省战略性新兴产业母基金注资;二是转贷市县支出增加 983 亿元。省级政府性基金预算支出总计由 4929.16 亿元调整为 6002.66 亿元,收支保持平衡。

下一步,我们将严格执行省人大批准的预算,充分发挥政府债券的政策功能,有序推进专项债券项目“自审自发”试点,配合相关部门严格专项债券项目的审核把关,进一步提升专项债券项目的质量。加快政府债券发行使用,尽早发挥专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资的作用。加强债券资金投后管理,推动提高专项债项目运营和资产管理水平。强化债券项目专项收入核算和还本付息资金归集管理,确保政府债券及时足额还本付息。

# 关于《江苏省2025年地方政府债务限额 及省级预算调整方案(草案)》 审查结果的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上  
省人大财政经济委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省政府委托，省财政厅向本次会议作了《关于提请审议〈江苏省2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案(草案)〉议案的说明》。会前，省人大常委会预算工委开展了专题调研，省人大财政经济委员会对《江苏省2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案(草案)》进行了初步审查。现将审查结果报告如下：

## 一、2025年地方政府债务限额情况及省级预算调整的主要内容

财政部核定我省2024年末地方政府债务限额34186.24亿元，年末余额为28227.61亿元。2025年，财政部下达我省当年新增债务限额2801亿元(含去年底提前下达的1540亿元，已经省十四届人大三次会议审查批准纳入年初预算)，纳入本次预算调整方案共1261亿元，其中：一般债务限额188亿元、专项债务限额1073亿元。

### (一)省级一般公共预算调整情况

新增一般债务限额188亿元，全部分配用于市县，省级一般公共预算相应进行调整。调整后，省级一般公共预算总收入、总支出均增加188亿元，由年初5657.63亿元调整为5845.63亿元，收支保持平衡。

### (二)省级政府性基金预算调整情况

1. 新增专项债务限额1073亿元，根据专项债券可以投向政府投资引导基金的最新规定，用于省级战略性新兴产业母基金注资90亿元；其余983亿元分配用于市县。

2. 根据专项债券资金管理的有关规定，收回江苏安全技术职业学院云龙校区东区扩建工程长期未使用的专项债券资金0.5亿元，调整用于苏州大学唐仲英医学研究院大楼内部改造提升工程一期项目。

以上纳入省级政府性基金预算调整。调整后，省级政府性基金预算总收入、总支出均增加1073.5亿元，由年初4929.16亿元调整为6002.66亿元，收支保持平衡。

## 二、审查意见与建议

财政经济委员会认为，省政府提出的新增政府债务限额安排贯彻了党中央和省委的决策部署，统筹考虑全省经济社会发展、项目资金需求和债务风险水平等情况，总体合理可行；编制的预算调整方案，收支安排清晰，资金用途明确，符合相关法律法规。建议本次常委会会议批准省政府提出的江苏省2025年地方政府债务限额及省级预算调整方案。

为全面落实“实施更加积极的财政政策”要

求,健全同高质量发展相适应的政府债务管理机制,财政经济委员会建议:

**一、加快债券发行使用。**要落实好专项债券项目“自审自发”试点工作,按照政府债务限额管理和预算管理的有关要求,提前安排发行时间,及时完善发行计划,统筹把握债券发行节奏和进度,做到早发行、早使用。要督促市县财政部门及时拨付债券资金,推动项目主管部门和项目单位加快开工建设进度,尽快形成实物工作量。

**二、优化专项债券资金投向。**扩大专项债券投向领域,严格落实“负面清单”管理制度。用足用好专项债券用作项目资本金“正面清单”管理政策,对符合“正面清单”的项目,要结合当前财政形势适当提高专项债券用作项目资本金的比例。加强额度分配管理,坚持正向激励原则,确保

向项目准备充分、投资效率较高、资金使用效益好的地区倾斜,提高专项债券规模与地方财力、项目收益平衡能力的匹配度。

**三、加强政府债务风险管控。**坚持在发展中推进债务风险化解,实现政府债务与经济良性循环,增强财政可持续性。落实好政府债券各项既定政策目标,加强债券资金使用管理,确保专款专用。结合政策调整,妥善制定政府债券信息公开方案,做好舆情应对处置预案。高度关注专项债券项目融资收益平衡,严防债券偿还风险,确保法定债务按时足额还本付息。完善全口径地方债务监测监管体系,健全防范化解隐性债务风险长效机制,加快推进地方融资平台改革转型,守牢不发生系统性风险底线。

以上报告,请予审议。

# 关于江苏省2025年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告

省发展改革委

根据会议安排,现将全省2025年上半年国民经济和社会发展计划执行情况报告如下,请予审议。

## 一、上半年计划执行情况

今年以来,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,深入学习贯彻习近平总书记对江苏工作重要讲话精神,全面落实党中央、国务院决策部署和省委、省政府工作要求,坚持稳中求进工作总基调,完整准确全面贯彻新发展理念,服务全国加快构建新发展格局,积极应对外部冲击影响加大的复杂局面,坚定不移办好自己的事,推动高质量发展取得新的成效。全省经济运行总体平稳、稳中有进,较好完成“双过半”目标任务,切实扛起经济大省“挑大梁”责任担当。

——地区生产总值66967.8亿元、同比增长5.7%;

——一般公共预算收入5836.8亿元、同比增长1.1%;

——社会消费品零售总额23949亿元、同比增长5%;

——外贸进出口总额28148.5亿元、同比增长5.2%,实际使用外资115.4亿美元;

——制造业增加值占地区生产总值比重34%,高新技术产业产值占规模以上工业产值比重51.8%,工业战略性新兴产业产值占规模以上工业产值比重42.1%;

——居民人均可支配收入30706元、同比增长5.2%,城乡居民收入倍差缩小至1.98:1;

——城镇新增就业71.2万人,城镇调查失业率4.7%;

——PM2.5浓度37.2微克/立方米,地级及以上城市空气质量优良天数比率75.5%,地表水达到或优于Ⅲ类水体比例91%;

——夏粮总产量284.3亿斤,种植面积完成国家下达任务;

——生产安全事故起数、死亡人数同比分别下降12.6%和9.6%。

在各地各部门的共同努力下,上半年各项工作推进有力、成效显著。对照年初省人代会确定的41项计划指标,22项指标进展顺利,其中地区生产总值、规上生产性服务业营业收入等7项指标快于序时进度;外贸进出口总额、高新技术产业产值占规模以上工业产值比重等15项指标达到或基本达到序时进度要求;8项指标不及预期:一是消费方面。居民消费意愿较弱,消费品以旧换新补贴资金缺口较大,6月份汽车、家电、3C数码、家居4类商品零售额下降0.3%,同时石油及制品类等大宗商品销售明显放缓,上半年社会消费品零售总额同比增长5%、低于年度目标0.5个百分点,规模和增量均保持全国第一。二是财政收入方面。受涉房涉地关联税收持续下行、土地契税政策性减收以及免抵调库等因素影响,一般公共预算收入同比增长1.1%、完成2%的年

度目标压力较大。三是就业收入方面。宏观数据与微观感受仍然存在“温差”，居民人均可支配收入同比增长 5.2%、低于 GDP 增速 0.5 个百分点，其中城镇居民、农村居民人均可支配收入分别增长 4.8%、5.8%；上半年新增就业参保大学生 14.09 万人、同比下降 12.5%，大学生就业参保更多集中在下半年，预计可以完成 40 万人的年度目标任务。四是外资方面。预期不稳影响外商投资增资意愿，跨国公司投资决策更趋谨慎，吸引和利用外资难度加大，上半年实际使用外资 115.4 亿美元，占全国比重 19.5%、规模继续保持全国首位，同比下降 12%、降幅窄于全国 3.8 个百分点。五是价格指数方面。部分行业供大于求，价格水平低位徘徊，上半年居民消费价格指数下降 0.5%、降幅较一季度扩大 0.1 个百分点。六是生态环境方面。空气质量改善成效还不稳固，上半年全省 PM2.5 浓度 37.2 微克/立方米、同比改善 3.4%，但高于年度目标 4.2 微克/立方米，空气优良天数比率 75.5%、同比下降 1 个百分点，低于年度目标 6.5 个百分点。其余 11 项指标不作半年度统计。

## 二、主要工作开展情况

上半年，全省上下紧紧围绕省十四届人大三次会议确定的国民经济和社会发展规划，进一步强化导向、细化目标、实化举措，持续推动经济实现质的有效提升和量的合理增长，为完成全年目标任务打下坚实基础。

(一)加大宏观政策调节力度，全力稳住经济发展基本盘。经济大省“挑大梁”作用更好发挥。印发做好一季度经济重点工作的通知，召开“一中心一基地一枢纽”建设推进会等专题会议，深化已出台有关行动方案和若干政策措施的贯彻落实。全力争取国家对经济大省挑大梁的资金要素保障支持，努力承担更多国家战略任务和试点示范。上半年地区生产总值 6.7 万亿元、占全国

比重超过 1/10，同比增长 5.7%、高于全国 0.4 个百分点。稳经济政策措施全面落地。落实国家稳经济一揽子政策措施，超前果断出台稳外贸稳就业 12 条措施，省有关部门制定配套措施，各设区市出台贯彻落实举措，“真金白银”纾困解难，务实推动高质量发展。强化经济形势穿透性、针对性、前瞻性分析研判，健全经济政策和非经济性政策与宏观政策取向一致性评估工作机制，增强宏观政策取向一致性。“十五五”规划编制有序推进。起草完成“十五五”规划《基本思路》，全面转入规划《纲要》编制阶段，遴选“十五五”省级专项规划编制目录清单。梳理 79 个重大事项、“20 个重点+10 个备选”重大工程项目，积极争取纳入国家“十五五”规划《纲要》。

(二)着力促消费稳投资，内需拉动作用更好发挥。促消费惠民生政策效应显现。出台提振消费专项行动若干措施，开展 2000 余场“苏新消费”活动，制定出台消费品以旧换新 11 大领域实施细则，上半年争取国家资金 120 亿元，全省累计申请消费品以旧换新资金 197 亿元、撬动销售额 1520 亿元，汽车、家电、3C 数码、家居 4 类商品限上零售额合计增长 9.4%。率先出台改善型住宅设计与建造导则，实施购房补贴、优化住房公积金贷款等政策，新建商品住宅和二手住宅成交总量同比增长 2.2%。文旅体商融合发展释放活力。城市足球联赛成为现象级体育赛事，前六轮比赛监测的旅游、出行、餐饮、住宿、体育五个场景合计实现服务营收 379.6 亿元、同比增长 42.7%。发布省级促进服务消费工作清单和超百个服务消费融合场景培育清单，出台首发经济政策 15 条。举办 105 场 5000 人以上大型演出，观演人次、票房收入同比分别增长 21.3%、20.7%。入出境外籍旅客人次同比增长 28.3%，今年新增 9 个免签国入境游客量同比增长 58%。全省纳入监测的重点文旅场所接待游客人次、消费总额分

别增长 11.5%、10.9%，银联渠道异地文旅消费 3357.4 亿元、居全国首位。重大项目建设支撑有力。上半年争取“两重”建设超长期特别国债资金 375 亿元、预计带动投资 5370 亿元，其中提前批和第一批项目全部开工建设；争取中央预算内资金 139.4 亿元、位居全国前列；发行第一批专项债券“自审自发”绿色通道项目 477 个、资金需求 854 亿元。印发省重大项目、民间投资重点产业项目、服务业重点项目“三张清单”，500 个省重大项目投资完成率达 55.3%，274 个计划新开工省重大项目开工率达 82.5%。上半年扣除房地产开发投资后的固定资产投资增长 0.9%，基础设施投资增长 6.9%。

(三)推动产业科技创新融合发展，新动能加快培育壮大。科技创新能力持续提高。苏州实验室去筹转建，材料综合研究设施获得 36.23 亿元超长期特别国债支持，钟山实验室总部载体建设正式启动，太湖实验室深远海绿色智能技术试验船完成海上试验，未来网络试验设施申请国家验收。“1820”基础研究策源行动加速实施，3 项成果入选“中国科学十大进展”，承担 17 个国家关键核心技术攻关项目。全国高校区域技术转移转化中心对接高校成果 4300 余项、转化落地 121 项，开展高新园区和高等院校“双高协同”创新发展试点。企业创新主体地位巩固增强。深化实施高新技术企业“小升高”行动，出台支持专精特新企业高质量发展政策措施，高新技术制造业、国家级专精特新“小巨人”企业增加值分别增长 11.8%、9.6%，33 家企业入选 2025 全球独角兽榜单。鼓励概念验证、成果转移转化等机构参与创新联合体建设，预计万人发明专利拥有量达 78.9 件、同比增加 10.6 件，89 件专利获中国专利奖、居全国前列。制造业发展能级加快提升。出台推动科技创新和产业创新融合发展的意见、先进制造业集群培育壮大专项行动方案，规上工业增加

值增长 7.4%、十大重点行业增加值均实现增长，1—5 月规上工业企业利润增长 10.6%。省战略性新兴产业专项基金第三批正式启动，累计达 41 只、总规模 1069 亿元，已决策投资项目 85 个。研究制定支持未来产业投入增长若干举措，组织开展未来产业创新任务“揭榜挂帅”项目申报，遴选建设一批省级未来产业技术研究院。服务业发展提质增效。1—5 月规上服务业营业收入增长 9.5%，其中规上生产性服务业营业收入增长 11%、对规上服务业增长贡献率达 78.6%，规上高技术服务业营业收入增长 8.4%，上半年信息传输、软件和信息技术服务业，科学研究和技术服务业开票销售分别增长 13.6%、18.7%。持续提升金融服务质效，6 月末金融机构人民币贷款余额同比增长 10.3%，新增贷款 2.1 万亿元、保持全国第一，科技贷款、绿色贷款成为新增贷款主要组成部分。数字经济加速发展。实施新一轮“智改数转网联”三年行动，新建智能工厂 8000 家。省制造业贷款财政贴息预拨资金 1.5 亿元，降低企业设备更新成本。颁布实施《江苏省数据条例》，制定数字经济高质量发展三年行动计划，印发全国首个培育壮大数据企业行动方案，研究制定数据要素市场化配置改革行动方案，深入实施“数据要素×”三年行动计划，完成省数据交易所组建，获批创建国家数字经济创新发展试验区，数字经济核心产业开票销售增长 7.9%。

(四)全力稳定外贸外资，开放水平不断提升。外贸保持较强韧性。联动开展“外贸千企大走访优服务”“江苏优品行全球”，支持超 2000 家企业参加 149 场境外展会，外贸进出口规模再创新高、同比增长 5.2%，其中出口增长 9.4%、超出预期。出台创新提升数字贸易推动服务贸易高质量发展若干措施，开展跨境电商赋能活动超 500 场，跨境电商平台进出口增长 79.2%。率先出台企业内外贸一体化标准衔接指南，举办 50 场次

外贸优品中华行江苏站活动,吸引消费者人次超百万。外资总体保持稳定。出台实施稳外资 22 条,编制重点外资产业招商图谱,鼓励外资企业利润再投资,入选全国标志性重大外资和重点外资项目累计达 17 个、96 个,均居全国第一,实际使用外资规模保持全国领先。苏州获批新一轮服务业扩大开放综合试点。“一带一路”走深走实。中国—中亚贸易畅通合作平台落地我省,中阿产能合作示范园累计签约项目 47 个,柬埔寨西港特区超 200 家企业入园,阿克套港集装箱枢纽项目一期先导区正式启用,对共建“一带一路”国家进出口同比增长 9.5%、占比提升至 49.5%,对东盟出口大幅增长 21.8%。连云港—徐州获评中欧班列集结中心,苏州获评中欧班列节点城市,中欧(亚)班列开行 1217 列。

(五)深化经济体制改革,发展环境持续优化。标志性改革举措落地见效。实施首轮市场准入效能评估,严格执行重大政策措施公平竞争会同审查机制,开展市场准入壁垒清理整治行动,规范涉企行政执法专项行动为企业挽回经济损失超 4200 万元。积极整治“内卷式”竞争,落实重大招商引资项目提级报备制度,推动无效低效汽车产能有序退出,制定粗钢产量调控建议方案,严格执行算力基础设施项目建设“窗口指导”制度。推进公用事业价格改革,取消境内 101 座船闸收费,推广高速公路差异化收费,部分地区完成水价调整。坚持和落实“两个毫不动摇”。印发实施优化营商环境行动方案(2025 版),15 个“高效办成一件事”案例入选全国典型案例。深入贯彻民营经济促进法,建立与民营企业月度沟通交流机制,办结民营企业诉求建议 91 件,发布全国首个“民营信用贷”、计划全年授信 1000 亿元,规上民营工业增加值增长 8.7%、企业利润增长 16.6%。惠企财政资金“一平台直达企业”已拨付近 5000 万元。截至 6 月底清偿拖欠企业账款

219.5 亿元。持续完善国资监管“1+N”制度体系,全面推行省属企业预算方案审核备案、决算独立审计等,省属企业主业全部控制在 3 个以内。人才支撑体系健全完善。全面推进教育科技人才体制机制一体改革试验区建设。出台打造特色产业人才集聚区实施意见,启动首家信息通信特色产业人才集聚区建设。探索打造江苏国际人才创新港,国家海外引才计划申报数位居全国前列。深化人才发展体制机制改革,向 61 家“筑峰强链”重点企业下放高级职称评审权。实施顶尖人才支持计划,建设 15 个省级人工智能学院、新增 2 所一流应用型本科高校。设立总规模 10 亿元的新智未来产业天使投资基金,支持高层次人才创新创业。

(六)加大保障和改善民生力度,发展成果普惠共享。就业形势基本稳定。实施稳岗返还、社保费减免、创业担保贷款等稳就业政策,下达省以上就业补助资金 31.4 亿元。建立就业监测分析机制,实行对美进出口企业用工日调度。依托“就在江苏”平台归集发布岗位 279 万个、服务求职者 347 万人次,开展政府补贴性职业技能培训 41.5 万人次。突出抓好重点群体就业,上半年城镇新增就业 71.2 万人、占全国 1/10 以上,城镇调查失业率 4.7%、低于全国 0.5 个百分点,截至 6 月末普通高校应届毕业生去向落实率达 73.8%、同比提高 4.6 个百分点,在苏务工农民工 2489.7 万人、同比增加 3.3 万人。公共服务质量提升。民生支出占比达 77.8%,12 类 45 件民生实事总体进度达 62%。强化“一老一幼”服务保障,建成居家社区养老服务站点 1.8 万个,累计为 113.2 万老年人提供助餐服务,居家适老化改造产品“焕新”行动预计覆盖 6 万户老人家庭;出台加快完善生育支持政策体系推动建设生育友好型社会 15 条措施,托位总数 38 万个、普惠托位占比达 68%。新增 20 个国家义务教育优质均衡发展县

(市、区),普通高中、本科招生计划再创新高。扎实推进区域医疗中心建设,2家医院跻身全国评级“A++”行列。实施“数据找人”社保扩面行动,稳妥推进渐进式延迟法定退休年龄改革。文化强省建设奋力推进。深化人文经济学体系化研究,加强以强信心为重点的经济宣传和舆论引导。深化城乡精神文明建设,8个县级城市新入选全国文明城市。编制长江国家文化公园省级规划及文物保护利用、非遗保护传承利用专项规划,加强文化遗产保护传承。创作一批精品力作,江苏出品影片《封神榜第一部:朝歌风云》《觅渡》荣获第二届中国电影华表奖。深入实施文化惠民工程,开展“茉莉花开”文艺直通车等活动,惠及群众1100多万人次。

(七)联动实施重大战略,城乡区域更趋协调。国家重大战略深入落实。成功举办长三角地区主要领导座谈会,发布10件长三角实项目、12家长三角创新联合体,组建长三角先进制造业联盟。203个政务服务事项实现“一网通办”,78个居民服务事项实现“一卡通用”。长三角一体化示范区方厅水院通过竣工验收,水乡客厅进入功能培育新阶段。推动长江经济带发展60项年度重点任务落地见效,抓实抓好长江大保护,长江干流江苏段水质连续7年保持Ⅱ类。强化与京津冀、粤港澳战略衔接互动,新设立京津冀国家技术创新中心南京江北新区分中心。“1+3”重点功能区建设持续深化。启动实施宁镇扬一体化发展三年行动计划,加快发展南京都市圈、苏锡常都市圈。大力建设180个海洋产业重大项目、20家海洋产业平台、32家海洋产业园区。强化江淮生态经济区生态产品供给功能,着力建设江苏“生态大公园”。提升徐州区域中心城市能级,协同推进44个苏皖鲁豫省际重点合作事项。南北共建园区基础设施和产业载体建设工程加快推进。城乡融合发展统筹推进。深入实施以人为本

的新型城镇化战略五年行动计划,开展“7+10”国家新型城镇化试点。坚持县域城乡一体规划建设,实施农业转移人口市民化质量提升行动。推进农业全产业链高质量发展三年行动,省级农产品加工集中区营业收入超1000亿元,新增国家现代农业产业园2个。协同推进农村建设和改革,加快建设40个宜居宜业和美乡村片区,新建农村生态河道2800公里,新获批8项全国农村改革试验区拓展试验任务,农村产权流转交易规范化整省试点交易额累计超2600亿元。

(八)加快推进美丽江苏建设,绿色成效更加彰显。绿色低碳转型步伐加快。出台实施加快经济社会发展全面绿色转型若干政策举措,规上工业综合能耗同比下降1.2%。构建产品碳足迹管理体系,应用推广产品碳足迹公共服务平台,4个城市(园区)入选国家双碳试点,制定零碳园区建设标准。修订“两高”项目管理目录,坚决遏制“两高一低”项目发展。新型能源体系加速构建。持续推进能源转型等关键技术攻关,2个项目入选智能电网国家科技重大专项,13个项目入选国家第四批能源领域首台(套)重大技术装备名单。持续实施绿电“三进”工程,可再生能源发电装机容量占比达48.3%左右。推进海上风电项目建设,国信大丰海上风电首批风机顺利并网。发布实施推动氢能产业高质量发展行动方案。生态环境质量持续改善。深入打好污染防治攻坚战,切实抓好中央生态环境保护督查反馈问题和国家警示片披露问题整改,全省PM<sub>2.5</sub>浓度37.2微克/立方米、同比改善3.4%,地表水国考断面优Ⅲ比例达91%,太湖湖体平均水质保持Ⅲ类、湖体总磷浓度同比下降2.2%,南水北调东线江苏段干线各断面水质稳定在Ⅲ类及以上。

(九)有效防范重点领域风险,安全底线守紧守牢。粮食能源保障坚实有力。有序应对干旱保障夏粮稳产,夏粮总产284.3亿斤、亩产758.8

斤,夏粮面积稳中有增。实施新一轮粮食产能提升行动,计划收购入库夏粮 175 亿斤。能源电力保供平稳有序,新建成支撑性电源约 450 万千瓦、新型储能项目约 130 万千瓦。重点领域风险有效防范。严格落实一揽子化债方案,稳妥有序化解隐性债务风险,存量隐性债务平均综合融资成本进一步下降。6 月末全省银行业金融机构不良贷款率为 0.8%、低于全国平均水平,上市公司退市风险整体可控。本质安全水平持续提升。扎实开展安全生产和自然灾害风险隐患排查整治专项行动,“一件事”全链条治理领域由 6 个拓展到 9 个,各类生产安全事故起数、死亡人数同比分别下降 12.6%、9.6%。社会公共安全切实保障。坚持和发展新时代“枫桥经验”,出台江苏省预防化解矛盾纠纷条例,深入开展“化解矛盾风险、维护社会稳定”专项治理,加快综治中心规范化建设。全面细致排查化解各类矛盾风险,加强对困境人员和困难群众救济帮扶。

### 三、下半年重点工作

做好下半年经济社会发展工作,将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平总书记对江苏工作重要讲话精神,认真落实省委十四届九次全会工作部署要求,坚定信心、鼓足干劲、勇挑大梁,着力稳就业、稳企业、稳市场、稳预期,进一步巩固经济持续回升向好基础,确保全年目标任务顺利完成、“十四五”规划圆满收官,努力为全国发展大局作出更大贡献。重点抓好八个方面工作:

(一)深入贯彻习近平总书记重要讲话精神。细化完善思路举措。准确把握挑大梁“四个着力点”及“四个走在前”“四个新”“4+1”等重大任务的丰富内涵和实践路径,对接国家支持经济大省挑大梁政策措施,加快出台促进共同富裕的指导意见、拓展国际合作空间的若干措施。强化经济运行监测。及时研判潜在风险,继续稳住外贸,增

强工业、消费带动作用,推动投资、房地产企稳回升。加强经济政策和非经济政策与宏观政策取向一致性评估。高质量编制“十五五”规划《纲要》。坚持开门编规划,深化调查研究,广泛征求意见,深入论证“十五五”主要指标目标,按照省委规划《建议》,科学谋划“十五五”重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目。

(二)服务做强国内大循环。积极发展消费主导型经济。落实提振消费专项行动 62 条。优化消费品以旧换新资金分配方案。出台做大做强文化旅游业三年行动计划,打造“苏超联赛+苏新消费”联动 IP,积极申报全国高质量户外运动目的地,推动“赛事流量”转化为“消费留量”。探索打造“苏品苏货超级购物车”,培育推广超百个服务消费融合场景,拓展首店、首秀、首展,打造 50 个夜间消费集聚商圈,推进建设“离境退税特色街区(商圈)”。实施现代商贸流通体系、零售业提升工程等试点,释放城市和乡村消费潜力。更好发挥投资关键作用。统筹抓好“硬投资”“软建设”,加快“两重”资金筹集使用和项目建设。系统谋划储备、申报实施一批新型政策性金融工具项目。加力推进工业领域设备更新,加大 5G、工业互联网、数据中心等领域投入力度,扩大制造业投资。着力抓好重大能源项目建设,确保全年投资超 2000 亿元、力争达 2300 亿元。研究制定进一步促进民间投资若干政策,继续在基础设施、生态环保、公共服务等领域推出一批吸引民间资本参与的重大项目,支持民营企业在新兴产业、未来产业投资布局。加力支持公共服务投资,推动更多资金资源投资于人、服务于民生。动态施策稳住房地产市场。支持各地因城施策开展城市体检、城市更新、危旧房改造,加大力度、加快进度、提升品质,积极构建不同面积、不同价位的高品质住宅供应体系,持续以加大“好房子”供给引领释放住房消费新需求。进一步优化住房“以旧换

新”政策,有效拓宽实施范围,结合征收拆迁、人才购房等工作巩固扩大房票安置成效。用好专项债、专项借款等政策支持,有力有序推进城中村改造,适度扩大存量商品房收购规模,收回收购存量闲置土地,有效改善供求关系。

(三)培育壮大新质生产力。提升科技创新能力。加快推动第二批省重点实验室重组,高水平推进苏州实验室建设等战略科技力量建设,深化省“应用基础研究特区”改革试点,深化三大基础科学中心建设。推进实施 40 项重大科技攻关项目、80 项前沿技术研发项目和 60 项重大基础研究项目。积极争取“创新生物药”纳入央地协同科技重大项目试点。持续深化教育科技人才体制机制一体改革。深化职务科技成果赋权改革,选聘 1800 名科技副总到企业帮扶,新增技术经理人 500 名。强化产业创新发展。“一群一策”制定先进制造业集群培育方案。加快推进智能工厂梯度建设和中小企业数字化转型,全年建成智能工厂 1.2 万家以上。深化产品结构调整和品牌建设,提升产业附加值和产品竞争力。加快推动第 3 批 5 只、规模 155 亿元省战略性新兴产业专项基金组建落地,加强与国家级基金、央企、海外主权基金等对接合作。深化数字经济创新发展试验区建设,出台人工智能创新发展意见,编制“人工智能+”三年行动计划,起草低空经济促进条例,加快建设未来产业先行集聚发展试点。深化先进制造业和现代服务业融合发展,更好发挥平台经济促创新、扩消费、稳就业的积极作用。推动科技创新和产业创新深度融合。加快促进科技成果转化条例立法进程。召开江苏产学研合作对接大会,签约落地一批重大合作项目。建立科技领军企业省库培育机制,健全高新技术企业、独角兽企业等优质企业梯度培育体系,确保年底高新技术企业超 6.1 万家,新获批一批国家级专精特新“小巨人”企业,支持创新型领军企业或重大科技创

新平台牵头组建 10 家创新联合体和 40 家硬科技标杆孵化器。推进高新园区和高等院校“双高协同”创新和“双自联动”发展。

(四)全面深化改革扩大开放。服务建设全国统一大市场。全面落实“五统一、一开放”基本要求,持续清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法。加强产业统筹布局和产能监测预警,依法依规治理企业低价无序竞争,引导企业提升产品品质,推动落后产能有序退出。规范政府采购和招标投标,加强对中标结果的公平性审查。规范地方招商引资,加强信息披露。研究制定民营经济促进条例。健全小微企业融资协调工作机制,扩大制造业贷款财政贴息惠企及业务范围。加力清理拖欠企业账款,确保全年清偿 1000 亿元以上。持续开展规范涉企执法专项行动。加快培育内外贸融合发展平台和产业集群(基地),畅通出口转内销路径,培育一批内外贸优质企业。积极拓展国际合作空间。深化落实稳外贸稳就业 12 条措施,跟踪研判关税政策,建立快速响应机制,精准对接帮扶受影响外贸企业。深入推进“江苏优品行全球”行动,加快发展转口贸易、市场采购贸易等外贸新业态新模式,以数字贸易为牵引推动服务贸易发展,下半年支持企业参加 181 场省级境外展会,全力稳住美国市场,加大新兴市场开拓力度。深入实施“跨境电商+产业带”提质行动,加强海外仓推广应用和共建共享,举办 500 场以上跨境电商赋能活动,培育超 100 个公共海外仓。支持本土银行、保险、法律等服务机构企业走出去,为企业海外投资经营提供配套服务。稳步扩大制度型开放。做好国家新一轮对接国际高标准经贸规则推进高水平制度型开放试点 77 条措施的复制推广工作。实施自贸试验区提升战略,推动开发区管理制度改革、发展模式创新。落实新版外资准入负面清单和全面取消制造业领域外资准入限制措施,实施新一轮外

资企业利润再投资鼓励政策，支持外资战略投资、股权投资，创新吸引外资方式，拓展新的外资来源地。

(五)促进城乡区域联动协调发展。加大国家战略实施力度。加快建设第二批长三角创新联合体，积极融入长三角共建上海国际科技创新中心建设。加快长江经济带综合立体交通走廊重点项目建设。支持中阿示范园、柬埔寨西港特区等园区建设，建成阿克套港集装箱枢纽项目一期，打造一批“小而美”民生项目。推动连云港—徐州中欧班列集结中心、苏州节点城市建设、力争全年中欧班列开行达 2300 列。深化建设“1+3”重点功能区。强化南京都市圈辐射带动功能，增强苏锡常都市圈综合竞争力，推动宁镇扬一体化和南京江北新区高质量发展。提升徐州苏皖鲁豫省际交界地区区域中心城市能级、协同推进省际重点合作事项落地落实。召开沿海地区高质量发展工作会议，培育发展海洋科技领军企业和专精特新中小企业，做强十大海洋产业链，推动海上风电规范有序建设。深化南北结对帮扶合作，支持产业与创新“双向飞地”发展。统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴。深入贯彻中央城市工作会议精神，实施以人为本的新型城镇化战略，完善人口吸引政策。分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，促进大中小城市和小城镇协调发展。完成宁锡常接合片区城乡融合发展试验区建设总结评估。实施“新农人”三年培育计划，做优做强农业优势特色产业集群和产业强镇，打造更多农产品区域公用品牌。加快宜居宜业和美乡村建设，改善乡村公共基础设施，推进公共服务向农村延伸、社会事业向农村覆盖。

(六)着力推进绿色低碳发展。持续改善生态环境质量。落实生态环境保护督察工作条例，抓好中央生态环境保护督察问题整改。扎实推进 4500 余项治气工程项目，加快推进城乡污水、农

业面源污染治理，削减近岸海域污染物。落实长江大保护三年行动计划，巩固长江十年禁渔退捕禁捕成效。统筹实施控源治污、生态清淤、畅流活水等工程，确保太湖安全度夏。推动南水北调江苏全域水环境改善。健全绿色低碳发展机制。实施传统行业绿色低碳升级改造专项行动，加快绿色工厂、绿色工业园区建设，积极创建国家零碳园区试点。建立实施拟建“两高”项目联合论证机制。加快省级产品碳足迹公共服务平台应用推广，全链条推动产品碳足迹标准建设、核算、标识认证和应用场景开发。加快建设新型能源体系。大力推进煤炭清洁高效利用，加快 14 个支撑性煤电项目建设。着力提升系统调节能力。推动海上光伏规模化发展、立体式开发，促进分布式光伏发电高质量发展，推动海上风电规范有序建设，力争全年新增可再生能源装机达 1680 万千瓦。持续实施绿电“三进”工程。

(七)加大力度保障和改善民生。更大力度稳就业促增收。深入落实国家关于进一步加大稳就业政策支持力度的通知要求，扩大稳岗扩岗专项贷款支持和社会保险补贴范围，加大公益性岗位开发力度，最大程度挖掘以工代赈项目用工岗位规模，精准做好高校毕业生等重点群体就业指导服务。建立重大项目就业影响评估监测，大力发展吸纳就业能力强的服务行业。加快布局建设“家门口”就业服务站、零工市场等载体。制定实施大规模职业技能提升培训行动方案，全年补贴培训 65 万人次以上。健全劳动者工资正常增长机制，适时适度调整全省最低工资标准。持续开展治理欠薪专项行动。加强基础性、普惠性、兜底性民生建设。研究制定扩大企业年金制度覆盖范围的指导意见，推进城乡居民养老保险集体补助试点，足额落实退休人员基本养老金调整。完善“苏适养老”服务体系，推行“社区+物业+养老服务”模式，加快建设省级老年健康管理平台，开展

普惠托育基本公共服务试点,加快建设省市县托育综合服务中心。加强低收入人口动态监测和常态化救助帮扶,推动低保标准随消费支出同步增长。增强基本公共服务均衡性可及性。深入实施基础教育扩优提质行动,加快建立同常住人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制,关注乡村教育生源流失问题,持续推进“双减”工作,扩大普通高中资源供给。加大境外优质教育资源引进力度,推进中外合作办学。审慎规划高校新校区建设,严控公办高校举债新建校区。扎实推进高水平医院建设,积极创建国家医学中心,促进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局。推进建设省内双向转诊统一平台,提高转诊服务效率和便捷性。加快研究免陪照护服务试点方案,扩大试点范围。

(八)防范化解重点领域风险。夯实粮食能源安全基础。抓紧抓实“三夏”生产,推进 18 个部级

粮油单产提升整建制推进县和省级粮油高产优质片区建设,强化防灾减灾,促进秋粮稳产增产。完善多元化食物供给体系。保障迎峰度夏能源电力运行平稳有序。守住不发生系统性风险底线。抓好隐性债务置换化解,统筹支持具备条件的地区尽快完成隐债清零。兜牢兜实基层“三保”底线。扎实推进企业金融债务、中小金融机构风险化解,严厉打击非法金融活动。打好保交房攻坚战,将符合条件的项目全部纳入“白名单”给予融资支持。毫不松懈抓好安全生产。深入推进治本攻坚三年行动,深化“一件事”全链条治理。统筹抓好防汛抗旱、防台风等各项工作,完善防灾减灾应急预案。不断提升社会治理水平。坚持和发展新时代“枫桥经验”,强化信访问题源头治理和积案化解。深化重点人群服务管理,严防极端案件发生。健全扫黑除恶常态化机制。加强食品药品安全治理。

# 关于江苏省2025年上半年经济运行情况的 调研报告

省人大财政经济委员会  
(2025年7月)

4-6月,结合人大代表经济运行观察点经济形势分析工作,财经委先后赴扬州、南通、苏州等市实地走访部分企业,面对面了解经济运行情况。7月中旬,财经委赴徐州市调研,就上半年经济运行情况听取基层单位和企业的意见建议;召开经济社会发展情况座谈会,听取省发改、工信、商务、科技、统计等多个部门汇报,分析我省上半年经济运行及国民经济和社会发展计划执行情况。7月下旬,召开财经委全体会议,对调研情况和相关意见建议进行了分析研究。现将有关情况报告如下:

## 一、基本情况

今年以来,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,深入学习贯彻习近平总书记对江苏工作重要讲话精神,按照党中央、国务院决策部署和省委工作要求,坚持稳中求进工作总基调,全省上下锚定目标、紧抓快干,加力实施稳增长相关举措,积极应对复杂多变的内外冲击挑战,坚定不移办好自己的事,推动高质量发展取得新的成效。全省经济顶压前行、高开稳走、韧性较强,二季度延续一季度良好增势,主要指标总体平稳,较好完成“双过半”目标任务,切实扛起经济大省“挑大梁”责任担当。

(一)三次产业协调发展,经济运行态势稳中有进。上半年实现地区生产总值6.7万亿元,同比增长5.7%、高于全国0.4个百分点,增量保持

全国第一。农业生产保持稳定。上半年,全省农林牧渔业增加值增长4.6%,比去年全年加快0.9个百分点。全省夏粮总产284.3亿斤,亩产379.4公斤。累计生猪出栏1238.1万头、同比增10.6%。工业经济总体平稳。上半年全省规上工业增加值同比增长7.4%,其中十大重点行业增加值均实现增长,处于东部省市前列。6月全省工业企业税务开票销售1.77万亿元,创今年以来月度开票新高。企业利润保持增长,其中电子、电气机械行业利润实现25%以上快速增长。服务业发展态势良好。上半年,全省服务业增加值7.3万亿元,增长5.9%,占GDP比重达55%,比去年全年提高2个百分点。规上服务业营业收入增长高于全国、上海、浙江、山东、广东。其中生产性服务业增长11%、对规上服务业增长贡献率近八成。外贸顶压再创规模新高。上半年,全省进出口实现2.8万亿元,创历史同期新高,同比增长5.2%。6月当月,全省进出口、出口、进口增速环比回升,呈现较强韧性。与新质生产力密切相关的高端装备出口增长17.6%,中间品出口增长12.9%,跨境电商平台进出口增长79.2%。

(二)科技创新战略引领,产业创新生态加速构建。高新技术产业发展稳中向好。高新技术产业增加值增长9.2%,高于规上工业1.8个百分点,高新技术产业产值占规上工业比重达51.8%,去年底提高1.1个百分点。电子及通讯

设备、航空航天、电子计算机、智能装备、仪器仪表等行业增加值增幅均高于工业,医药制造呈现企稳迹象。重大创新平台稳步推进。统筹推进重大科创平台建设,苏州实验室去筹转建、材料综合研究设施获得超长期特别国债支持,未来网络试验设施申请国家验收,钟山实验室总部载体建设正式启动,太湖实验室深远海绿色智能技术试验船顺利完成海上试验。企业创新主体地位进一步夯实。上半年,数量占全省规上工业企业36.3%的规上高企实现73.6%的高新技术产业产值。企业自主创新能力持续提升,绿的谐波、埃斯顿、恒立液压3家苏企上榜摩根士丹利发布的全球人形机器人上市公司百强名单,蔚蓝科技入选2025福布斯中国人工智能科技企业。

(三)新型城镇化和乡村振兴统筹发展,区域协同发展效能稳步提升。城乡要素流动更加顺畅。农村承包地“三权分置”改革不断深化,土地流转率达62%,建成全省统一的集体经营性建设用地入市交易平台,实现与全省国有建设用地同网交易。城乡产业发展更加协同。培育10亿元以上县域优势特色产业204个,其中超百亿元7个,创建国家农村产业融合发展示范园16家,省级农产品加工集中区60家。创建培育全国休闲农业重点县、中国美丽休闲乡村数量均位于全国前列。基本公共服务供给覆盖面不断扩大。全面落实“两为主、两纳入、以居住证为主要依据”的随迁子女入学政策,全省义务教育阶段随迁子女入学率99%以上。深入实施全民参保计划,取消灵活就业人员参保户籍限制,推动灵活就业人员在就业地参加社会保险。乡村产业蓬勃发展。新增多个国家现代农业产业园、优势特色产业集群、农业产业强镇,新获认定国家重点龙头企业9家。省以上农业龙头企业营收4382.4亿元、同比增3.4%,休闲农业实现综合收入603.1亿元、同比增5.2%。

(四)“两重”“两新”扎实推进,提振消费有力有效。“苏超”赛事激发活力。商务部系统数据显示,苏超前六轮我省线下监测的旅游、出行、餐饮、住宿、体育五个场景合计实现服务营收379.6亿元,同比增长42.7%,其中出行、餐饮场景省外游客支付占比分别达28.8%、19.7%。以旧换新拉动明显。在全国首批启动汽车、家电(3C数码)、家装家居以及电动自行车换新购新补贴活动,在全国率先办成家电及3C补贴“一件事”,截至6月30日,累计使用补贴资金173.8亿元,惠及2600余万人次,对限上零售额增长的贡献率达55.2%。重大项目加快建设。上半年争取“两重”建设超长期特别国债资金375亿元、中央预算内资金139.4亿元,位居全国前列。500个省重大项目投资完成率55.3%,274个计划新开工项目开工率82.5%,均超序时进度。

(五)民生福祉不断改善,人民生活品质不断提升。民生实事顺利推进。12类45件民生实事总体进度达62%。居民人均可支配收入增长5.2%,其中城镇居民、农村居民分别增长4.8%、5.8%。启动居家适老化改造产品“焕新”行动,预计覆盖6万户老人家庭,全省托位总数38万个、普惠托位占比达68%。新建改扩建一批义务教育学校,普通高中、本科招生计划再创新高。生态环境质量稳定改善。深入打好污染防治攻坚战,全省PM2.5浓度37.2微克/立方米、同比改善3.4%,地表水国考断面优Ⅲ比例达91%,太湖湖体平均水质保持Ⅲ类、湖体总磷浓度下降2.2%。防范化解风险取得积极进展。严格落实一揽子化债方案,稳妥有序化解隐性债务风险,存量隐性债务平均综合融资成本进一步下降。5月末全省银行业金融机构不良贷款率为0.84%,低于全国平均水平0.71个百分点,上市公司退市风险整体可控。安全保障能力持续提升。强化能源安全保障,新建成支撑性电源450万千瓦、新型储能

项目 130 万千瓦。扎实开展安全生产和自然灾害风险隐患排查整治专项行动,将“一件事”全链条治理从 6 个领域拓展到 8 个,各类生产安全事故起数、死亡人数分别下降 12.6%、9.6%。

## 二、需要引起重视的问题

我省经济运行总体平稳,同时也要清醒看到经济持续回升向好的基础并不稳固。具体表现在四个方面:

(一)有效需求不足问题依然突出。企业投资意愿偏弱。部分行业市场内卷式竞争激烈、产能利用率不高,投资回报率下降。突出表现在大项目接续不足,项目平均体量下降,对工业投资的支撑带动作用减弱。上半年全省工业投资同比增长 3.4%,较 1-5 月回落 3.7 个百分点左右,低于去年全年 7.6 个百分点。企业生产经营压力依然较大,应收账款回款压力加大,应收账款平均回收期为 93.3 天,同比增加 9.1 天。消费增长后劲仍显不足。“以旧换新”补贴资金限额管理和市级补贴暂停后,相关商品尤其是新能源汽车等大宗消费品销售明显放缓,家电、汽车等重点商品支撑不足。消费品“以旧换新”补贴资金缺口较大,对政策覆盖面和补贴力度形成一定制约,下半年月均可用的“以旧换新”补贴资金额度将较上半年明显减少,将进一步加大消费增长压力。住宿餐饮开票降幅扩大,6 月全省住宿餐饮业开票销售降幅扩大至 7.8%。对外贸易持续承压。美国扰乱现行的国际经贸秩序,增加贸易投资流向的不确定性,引发贸易“总盘子”萎缩。目前企业加快在手对美订单履约,下半年“抢出口”效应将逐步减弱。企业普遍反映美国采购商持观望态度,对中国本土及海外工厂下单均处于暂缓状态,“非必要不下单”趋势明显。企业对美在手新订单减少,且以短单、小单为主。如果美关税政策没有大的变化,预计下半年对美出口仍将呈下行态势。

(二)财政平衡面临更大压力。2021-2024

年,全省一般公共预算收入增速从 10.6%下降至 1.5%,一般公共预算收入增速持续放缓。2021-2024 年全省一般公共预算支出保持刚性增长,从 1.46 万亿元增长至 1.53 万亿元,年均增幅 1.6%。今年上半年,全省一般公共预算收入完成 5836.77 亿元,增长 1.1%;全省一般公共预算支出完成 7240.77 亿元,增长 2.3%。省级一般公共预算收入完成 136.16 亿元,下降 15%;一般公共预算支出完成 664.39 亿元,增长 14%。财政运行收支矛盾加剧,紧平衡态势更加凸显。从收入端看,6 月全省工业生产者出厂价格指数 (PPI) 同比下降 3.4%,连续 33 个月负增长,全省居民消费价格指数 (CPI) 同比下降 0.3%,连续 5 个月负增长,PPI 和 CPI 连续负增长拖累经济税源名义增速。上半年我省免抵调库 443.75 亿元,已超过去年全年的 97%;加之企业盈利状况不及预期,非税收入后续增长乏力,全年收入完成增长 2% 的预期目标压力巨大;国有土地使用权出让收入 1570.92 亿元,下降 22.2%,仅完成年度预算的 26.6%,较年度预算目标仍有较大差距。从支出端看,支持共同富裕面临较多潜在增支,全省各地“三保”等刚性支出持续增加,统筹资金资产资源稳就业稳企业、清偿拖欠企业账款、“两新”配套等面临较大支出压力。法定债务还本付息压力加大,2025-2027 年,全省法定债务按偿还 10% 到期本金的低限测算,共需安排年均还本付息资金约 1100 亿元。财政运行风险叠加债务风险,做好下半年财政工作面临更大挑战。

(三)房地产市场恢复态势转弱。从需求端看,居民购房信心延续底部震荡,入市节奏相对缓慢;制约居民购房的主要影响因素中,收入不稳定、房价会下跌、还贷压力大稳居前三位。商品房销售面积持续下行,上半年全省商品房销售面积降幅比一季度扩大 2 个百分点。从供应端看,企业信心和能力不足,上半年全省房地产开发投

资同比下降 16%，降幅逐月扩大，新开工面积同比下降 38.5%。房企普遍反映资金压力大，不少项目降价促销出现亏损。关联行业承压运行，房地产中介服务、工程设计活动也同比下降。从重点工作看，城中村改造推进遇到困难，财政部明确 2025 年不再新增城中村改造专项借款，相关支持政策停止产生很大影响。目前，全省 13 个设区市已摸排出的 301 个项目，缺乏支持，难以推进。

(四)就业领域承压前行的特点愈发明显。市场供求矛盾突出，就业不稳定性因素日益突出，规模失业风险增加。就业增长趋缓。二季度城镇新增就业人数同比分别下降 2.6%、5.4%、5.7%，降幅逐月扩大。6 月末，全省企业登记用工 2072.5 万人，环比和同比分别减少 8.2 万人和 19.4 万人，其中 3.2 万户对美出口企业登记用工同比减少 0.37 万人；从企业看，6.21 万户规上工业用工登记人数同比减少 15.3 万人。被动失业攀升。企业裁员人数同比增长 34%，由此造成城镇登记失业和领取失业金人员逐月攀升，至 6 月末分别达到 86.3 万人和 52.2 万人的历史高位，同比分别增长 12.1%和 31.2%。失业群体中低学历、无技能人员占比均超 70%，平均失业周期达 9 个月。用工需求减弱。今年以来，各级公共就业服务机构发布招聘岗位 286.79 万个，同比下降 14.4%。特别是服务业企业用工需求明显下降，2258 户样本企业 7 月份计划新招员工同比下降 19.8%，其中交通运输业、居民服务业、批发零售业用工下降较多。青年就业压力持续加大。今年应届高校毕业生突破 79 万人、同比增长 9%，再创历史新高，但今年以来，“就在江苏”智慧就业服务平台发布招聘岗位同比下降 20.73%。此外，当年新增毕业 5 年内就业参保大学生同比下降 12.5%，16-24 岁登记失业青年冲高至 7.22 万人。

### 三、几点建议

当前外部环境复杂多变，稳增长、促转型、抓改革、惠民生任务艰巨繁重。下一步，要进一步推动党的二十届三中全会重大改革部署在江苏落地落实，弘扬好作风、激发精气神，扎实办好群众的操心事烦心事，聚力破解企业痛点难点堵点问题，以“走在前、做示范”的使命担当、扎实的工作举措，推动全省经济持续回升向好，努力完成年初确定的目标任务。

(一)持续抓好总书记重要讲话精神落实，全力以赴促发展。准确把握挑大梁“四个着力点”及“四个走在前”“四个新”“4+1”等重大任务的丰富内涵和实践路径，进一步贯彻中央和省委工作要求，更多站在“挑大梁”的高度思考谋划各项工作，有效破解制约高质量发展的难点堵点，确保完成全年目标任务，努力争取更好结果。强化经济运行监测调度。及时研判潜在风险，继续稳住外贸，增强工业、消费的带动作用，推动投资、房地产企稳回升。加强经济政策和非经济政策与宏观政策取向一致性评估，储备出台更多促发展、惠民生的增量政策。准确掌握经济运行底层逻辑。紧扣行业领域发展趋势，把握“周期性”，抓住“窗口期”。加强政策实施效果的动态跟踪与评估，建立灵活调整机制，确保政策措施始终与经济社会发展相适应。统筹优化资源配置，深化零基预算改革，盘活利用好闲置资产，厉行节约合理配置资源。做好“十五五”规划编制工作。扎实做好“十四五”规划总结评估，深入论证“十五五”主要目标指标，科学谋划重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目等；准确把握“十五五”时期的阶段性要求，高质量编制我省“十五五”规划。

(二)加快发展新质生产力，以创新塑造经济发展新动能。统筹推进传统产业升级、新兴产业壮大、未来产业培育，努力在全球产业竞争、创新

驱动发展中抢占先机。加快发展新兴产业。加强对数字经济、网络经济、平台经济等新经济领域的谋划部署,梳理我省相关产业和企业情况,摸清底数分类施策。围绕人工智能、数据要素、智慧应用等领域,加快培育我省头部企业和平台应用。更好地梳理分析我省生产性服务业的优势和短板,明确下一步发展的重点领域和方向,提高生产性服务业效能。推动产业创新转型。推动传统产业与新技术相结合,助力新技术新产品创新迭代。加快推进“智改数转网联”,推动制造企业向“产品+服务”转型,拓展工业设计、运维管理、全生命周期服务等高附加值环节。持续推进零碳工厂、零碳工业园区建设,加快推动制造业绿色化发展。有效配置创新资源。扎实推进科技领域“两重”项目建设,打造江苏实验室矩阵,以及技术创新中心、重大科研设施预研建设工作,用好工业人工智能研究院等创新平台,落实与大院央企的合作协议,加强人工智能、量子科技等未来产业在苏布局。夯实企业创新主体地位。聚焦科技成果转化和硬科技创新创业需求,通过提升、整合、新育等方式,打造硬科技标杆孵化器。持续推进关键核心技术攻关,加强科技创新与产业创新深度融合,加快推动制造业高端化发展。

(三)进一步深化改革开放,不断释放市场活力。服务建设全国统一大市场。持续清理废除妨碍统一市场和公平竞争的规定及做法。加强产业统筹布局和产能监测预警,依法依规治理企业低价无序竞争,引导企业提升产品品质,推动落后产能有序退出。加快培育一批内外贸优质企业,加强品牌建设和营销创新,拓展多元化市场渠道。持续帮助企业纾困解难。深化落实稳外贸稳就业12条措施,缓解外贸企业资金压力,健全小微企业融资协调工作机制。扩大制造业贷款财政贴息惠企及业务范围,持续推动政策免申速兑。大力拓展国际合作空间。加快发展转口贸易、

市场采购贸易等外贸新业态新模式,以数字贸易为牵引推动服务贸易发展。全力稳住美国市场,加大新兴市场开拓力度。做大船舶海工、汽车等优势产品出口规模,拓展生物航油等新增长点。稳步扩大制度型开放。做好国家新一轮对接国际高标准经贸规则推进高水平制度型开放试点77条措施的复制推广工作。落实新版外资准入负面清单和全面取消制造业领域外资准入限制措施,实施新一轮外资企业利润再投资鼓励政策,支持外资战略投资、股权投资,创新吸引外资方式,拓展新的外资来源地。规范有效开展招商引资。认真研究产业、研究行业、研究企业,运用产业链招商方式,有针对性地以商引商。同时,强化风险防控,把牢项目环保、效益、安全的“门槛”。

(四)促进消费和投资更好结合,以提振消费为重点全方位扩大需求。把促消费摆在更加突出的位置。更大力度激发消费潜能、培育消费新热点、拓展消费新场景,把服务消费作为消费扩容升级的重要抓手。推进《江苏省实施提振消费专项行动若干措施》落地见效,紧盯服务消费、新型消费,挖掘消费潜力,尽快清理消费领域限制性措施。更加精准做好“两新”工作。科学制定资金使用计划,优化完善消费品以旧换新资金分配方案,加强重点领域保障,避免出现补贴停滞,稳定消费者预期。打造更多集观赛、美食、互动娱乐等于一体的“苏超第二现场”,组织开展老字号、外贸优品等展销活动,更好发挥赛事撬动作用。更大力度推进项目建设。加快推进“两重”项目、省重大项目、民间投资重点产业项目建设,督促项目进展偏慢的地方加快建设进度,尽早形成实物工作量。结合“十五五”规划编制,加强重点领域项目申报,有针对性地组织储备一批科技创新和民间投资项目。深度挖掘城市更新潜力。深入贯彻落实中央城市工作会议精神,探索具有地方特点的城市更新实施路径,加快构建房地产发展新

模式,推进城镇老旧小区整治改造,加强城市基础设施建设改造,提升城市功能,加快推进创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧城市建设。在城市改造过程中大力推动房地产产业产品结构调整,面向科技型中小企业、研发机构、企业地区总部和中小企业总部规划适用的创新型产业用房,满足科技型企业 and 机构的空间需求,创造城市发展新动力。

(五)持续加大保障和改善民生力度,夯实经济社会发展后劲。全力推动稳岗就业促增收。深入落实国家关于进一步加大稳就业政策支持力度的通知要求,扩大稳岗扩岗专项贷款支持和社会保险补贴范围,精准做好重点群体就业指导服务。加快布局建设“家门口”就业服务站、零工市场等载体,加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。健全劳动者工资正常增长机制,开展治理欠薪专项行动。加强基础性、普惠性、兜底性民生建设。加快完善“苏适养老”服务体系,推行“社区+物业+养老服务”模式,开展普惠托育基本公共服务试点,加快建设省市县托育综合服务中心。加强低收入人口常态化救助帮扶,推动各地低保标准随消费支出同步增长。增强基本公共服务均衡性及可及性。实施基础教育扩优提质行动,加快建立同常住人口变化相协调的基本公共教育服务供给机制,持续推进“双减”工作,扩大普通高中资源供给。扎实推进高水平医院建设,积极创建国家医学中心,促进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局。深入开展大规模技能培训。

围绕先进制造、数字经济、低空经济等重点领域,聚焦企业职工、高校毕业生、农业转移人口等重点群体,广泛开展订单式、定向式、定岗式和项目制培训。统筹用好各类资金资源,不断提升职业技能培训质量和社会评价。

(六)持续防范化解重点领域风险,以高水平安全保障高质量发展。筑牢财政运行安全底线。始终把基层“三保”作为重要政治任务抓牢抓实,扎实兜牢基层“三保”底线,加强对“三保”预算执行、库款保障等方面的动态监测,严防“三保”支付风险。积极做好地方政府存量债务置换工作,降低市县债务成本,在扩大财政支出与防范财政风险之间努力寻求平衡。进一步优化完善专项债券管理机制,更好发挥专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资等积极作用。切实抓好安全生产工作。压实党委政府领导责任、企业主体责任和各相关部门监管责任,强化安全生产监管能力建设。持续推动危化品、燃气、交通、建筑施工等领域风险排查整治,坚决防范遏制重特大事故发生。全面推进应急管理体系和能力现代化,夯实基层应急基础。推动生态环境质量持续改善。严密防控生态环境风险,持续深入打好蓝天、碧水、净土保卫战,有序推动污染物协同治理和环境风险管控,强化减污降碳协同增效。更好统筹高质量发展和高水平保护,推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式,实现生态环境质量稳中向好、持续改善。

# 江苏省人民代表大会常务委员会关于批准江苏省 2024年省级财政决算的决议

(2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会  
常务委员会第十六次会议通过)

江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十六次会议,听取了省财政厅受省政府委托所作的《关于江苏省2024年省级财政决算草案的报告》、省审计厅受省政府委托所作的《关于江苏省2024年度省级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告》。会议结合审议审计工作报告,

对《江苏省2024年省级财政决算(草案)》和《关于江苏省2024年省级财政决算草案的报告》进行了审查。会议同意省人民代表大会财政经济委员会提出的审查结果报告,决定批准江苏省2024年省级财政决算。

# 关于江苏省2024年省级财政决算草案的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

省财政厅厅长 王天琦

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省政府委托，我向本次会议报告2024年省级财政决算草案，请审查。

## 一、2024年省级财政决算情况

### (一)一般公共预算。

1. 收支及平衡情况。省本级一般公共预算收入251.75亿元，完成年度预算的104.0%，主要是国有资源(资产)有偿使用收入增收；加上地方政府一般债务收入925.97亿元，中央转移支付收入2357.19亿元、市县上解收入2057.49亿元、调入资金116.75亿元、动用预算稳定调节基金165亿元、上年结转收入149.76亿元后，收入总计为6023.91亿元。省本级一般公共预算支出1393.83亿元，完成年度预算的96.1%，主要是加大了公立医院及医疗卫生、生态环境保护、基础研究等专项资金对市县的补助力度；加上地方政府债务还本支出0.35亿元、对市县补助支出3293.43亿元、上解中央支出288亿元、补充预算稳定调节基金35.34亿元、地方政府一般债务转贷支出925.97亿元后，支出总计为5936.92亿元。收支相抵，结转下年支出86.99亿元。

2. 重点支出情况。教育支出395.13亿元，增长7.6%，主要是省属高校生均拨款、学生宿舍建设和维修改造支出增加；科学技术支出61.38亿元，增长23.7%，主要是整合设立省基础研究专项资金并加大投入；卫生健康支出80.08亿元，增长19.0%，主要是省属公立医院基本补助、高

水平医院建设和对口帮扶省内区域医疗中心建设等资金增加；农林水支出75.50亿元，增长24.6%，主要是农业领域中央基建投资增加；文化旅游体育与传媒支出28.77亿元，下降1.0%；社会保障和就业支出134.89亿，增长3.5%；交通运输支出102亿元，增长3.5%；住房保障支出94.42亿元，增长3%。以上重点支出合计972.17亿元，占一般公共预算支出的69.7%。

3. 上年结转资金使用情况。上年结转资金共计149.77亿元，当年实际支出119.11亿元，收回统筹29.08亿元，结转下年1.58亿元，主要是上级有关专项资金因下达时间较晚形成少量结转。

4. 转移支付情况。中央对我省转移支付补助收入2357.19亿元，其中，一般性转移支付2032.18亿元、专项转移支付325.01亿元；合计较上年减少482.95亿元，剔除2023年实施的增值税留抵退税等一次性补助资金，同口径增加39.73亿元。

省对市县转移支付补助支出3293.43亿元，其中，一般性转移支付2539.69亿元、专项转移支付753.74亿元；合计较上年减少442.28亿元，剔除增值税留抵退税等一次性补助资金，同口径增加80.40亿元。

5. 预算周转金情况。省级预算周转金当年无变化，年末余额仍为10亿元，主要用于调剂预算年度内季节性收支差额。

6. 预备费使用情况。省级预备费预算 20 亿元,当年未安排使用,全部用于补充省级预算稳定调节基金。

7. 预算稳定调节基金情况。预算稳定调节基金年初余额 276.06 亿元,当年动用 165 亿元,当年补充 35.34 亿元,2024 年年末余额 146.40 亿元。

#### (二)政府性基金预算。

省本级政府性基金收入 70.17 亿元,完成年度预算的 95.2%,加上地方政府专项债务收入 6280.72 亿元、中央补助收入 583.09 亿元、上解收入 116.32 亿元、上年结转收入 83.56 亿元后,收入总计为 7133.86 亿元。省本级政府性基金支出 414.09 亿元,完成年度预算的 146.1%,主要是国家安排超长期特别国债资金 223.96 亿元,支持我省“两重”项目建设和“两新”政策实施;加上地方政府专项债务还本支出 0.50 亿元、补助市县支出 442.59 亿元、调出资金 12.23 亿元、地方政府专项债务转贷支出 6152.65 亿元后,支出总计为 7022.06 亿元。收支相抵,结转下年支出 111.80 亿元。

#### (三)国有资本经营预算。

省级国有资本经营预算收入 70.34 亿元,完成年度预算的 107.9%,加上中央补助收入 0.68 亿元、上年结转收入 2.82 亿元后,收入总计为 73.84 亿元。省级国有资本经营预算支出 42.97 亿元,完成年度预算的 95.6%,加上补助市县支出 0.68 亿元、调出资金 24.51 亿元后,支出总计为 68.16 亿元。收支相抵,结转下年支出 5.68 亿元。

#### (四)社会保险基金预算。

省级社会保险基金收入 4888.04 亿元,完成年度预算的 102.2%,其中,企业职工基本养老保险基金收入 4418.93 亿元,机关事业单位基本养老保险基金收入 160.28 亿元,工伤和失业保险

基金收入 308.83 亿元。社会保险基金支出 4353.19 亿元,完成年度预算的 98.8%,加上上解中央支出 233.46 亿元,支出总计为 4586.65 亿元。收支相抵,当年结余 301.39 亿元,加上上年结余 5584.01 亿元,年末滚存结余 5885.40 亿元。

#### (五)经批准举借政府债务情况。

2024 年财政部核准我省地方政府债务限额 34186.24 亿元,其中,一般债务限额 8531.28 亿元,专项债务限额 25654.96 亿元;当年新增限额 10336 亿元(包括一次性增加我省专项债务限额 7533 亿元用于置换存量债务)。2024 年末,全省政府债务余额 28227.61 亿元,控制在限额以内,其中,一般债务 8137.43 亿元、专项债务 20090.18 亿元;省本级政府债务余额 972.13 亿元,其中,一般债务 483.78 亿元、专项债务 488.35 亿元。

#### (六)部门决算。

2024 年省级部门预算单位收入合计 2194.53 亿元,其中,财政拨款收入 1200.46 亿元,财政专户管理教育收费 140.09 亿元,事业收入、经营收入、上级补助等其他收入 710.16 亿元;支出合计 2194.53 亿元,其中,基本支出 1167.72 亿元、项目支出 796.55 亿元、其他支出 64.80 亿元;年末结转结余 165.44 亿元。

#### (七)其他情况。

根据预算法规定可以按权责发生制列支的国库集中支付用款计划结余 165.35 亿元,其中,一般公共预算结余 102.21 亿元、政府性基金预算结余 44.49 亿元、国有资本经营预算结余 18.65 亿元。对上述资金,省财政将在预算执行中加强管理,确需使用的及时拨付,尽快发挥资金效益。

2024 年省级一般公共预算收支决算数与向省十四届人大三次会议报告的预算执行数相比,部分数据有所变动。其中,一般公共预算收入总

量增加 1.67 亿元，支出总量增加 17.33 亿元，结转减少 15.66 亿元。主要原因是省财政与中央财政、市县财政办理结算后，相关补助或上解事项决算数较执行数发生变化。省级政府性基金预算收支决算数均与执行数相同。草案已经审计厅审计。

## 二、加大财政政策调节力度，支持经济回升向好和高质量发展

2024 年，全省各级财政部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，严格执行省十四届人大二次会议审查批准的预算，坚持积极的财政政策适度加力、提质增效，切实发挥逆周期和跨周期调节作用，扎实推进财政改革发展各项工作，全力支持经济持续回升向好和高质量发展。

(一)主动作为、精准施策，持续巩固经济回升向好态势。一是税费支持政策更加精准。推动税费优惠政策直达快享，全省累计支持科技创新和制造业发展减税降费及退税 3185 亿元，切实减轻经营主体负担，着力稳住经济大盘和优质税源。二是稳投资促消费更加全面。发行新增专项债券 2365 亿元、增长 29.7%，带动社会有效投资超 1.2 万亿元。全力保障“两重”项目建设和“两新”政策实施，247 个“两重”项目得到国家 414.5 亿元超长期特别国债资金支持。统筹省以上资金 200 亿元保障“两新”顺利推进，带动家电销售超 270 亿元，汽车报废置换更新 49.8 万辆。三是财政扶持政策更加高效。出台贴息、担保、奖补、风险补偿等政策 20 项，涉及资金 140 亿元，引导撬动更多金融资源更好支持实体经济高质量发展。省普惠金融发展风险补偿基金支持合作银行为全省 5.3 万家中小微企业发放优惠贷款 2472.35 亿元，平均利率仅 3.44%。四是政府采购职能发挥更加充分。制定出台《江苏省政府采购履约验收管理办法》《关于进一步规范单一来源采购方

式管理的通知》等政策法规，切实服务统一大市场建设。将 39 家企业 70 个创新产品纳入第八批政府采购创新产品目录。全年中小企业政府采购合同金额 1407.66 亿元、占比 78.8%。

(二)聚焦重点、服务大局，支持高质量发展措施落地落实。一是创新驱动战略保障有力。省级教育、科技支出分别增长 7.6%、23.7%，聚焦支持教育科技人才一体化发展。整合设立省重大基础研究专项资金 24.8 亿元，重点保障国家实验室和全国重点实验室建设。制定科技创新企业首贷贴息政策，全年 457 家科创企业享受“首贷”资金 18.81 亿元。二是产业支持政策落地落实。整合设立省制造强省建设专项资金 40.7 亿元，重点支持“专精特新”企业培育和“智改数转网联”三年行动。推动省战略新兴产业母基金首批 14 支、总规模 506 亿元产业专项基金投资落地。安排 2 亿元支持化工企业老旧装置更新改造。连续三年入选财政部外经贸提质增效示范支持名单，获中央资金 12 亿元。三是区域协调发展更趋均衡。印发《关于进一步推进省以下财政体制改革的实施方案》，调整优化省与市县共同财政事权分档分担比例。省对苏北五市转移支付达 1667.02 亿元、占比 50.6%。统筹省以上资金 429 亿元，重点支持淮河入海水道二期、吴淞江整治等国家水网骨干工程建设和北沿江等重大交通项目建设。安排 3.4 亿元，支持六大片区补短板保民生、29 个革命老区相对薄弱乡镇乡村振兴和新型城镇化建设。四是美丽江苏建设持续巩固。实施新一轮太湖综合治理财政奖补机制和淮河流域生态保护修复奖补政策。创新生态环境领域投融资模式，推动“环基贷”财政贴息政策直达快享，优化“环保贷”“环保担”政策组合。

(三)多向发力、补足短板，在发展中提升民生保障水平。一是大力支持稳岗拓岗。统筹省以上资金 31.55 亿元支持重点群体就业帮扶，实施

普惠性稳岗返还政策,全年发放稳岗返还资金 43.89 亿元,惠及企业 92.64 万户、职工 1260 万人。延续实施阶段性降低失业保险费率政策,全年减收超 170 亿元。整合优化吸纳就业补贴和扩岗补助政策,发放一次性扩岗补助 1.53 亿元,促进 10.16 万人实现就业。二是织密扎牢社会保障网。推动过渡性养老金计发办法调整政策落地落实。研究制定我省城镇退休职工养老金调整方案,按照人均 3% 的幅度调整并加大向企业退休职工倾斜。出台孕产妇分娩补助政策,孕产妇政策范围内自付费用个人“零负担”。下达困难群众救助补助资金 50.24 亿元,惠及城乡低保、特困供养等困难群众 175 万人。国庆节前向特困人员、孤儿等困难群众发放一次性生活补助。三是有力促进各项社会事业发展。统筹资金 44.2 亿元支持提升省属公立医院补助水平,开展高水平医院建设和结对帮扶,加强妇幼保健机构能力建设,促进优质医疗资源扩容和区域均衡布局。下达 9.9 亿元完善全省公共文化服务体系,支持博物馆等公共文化设施免费开放,安排 1500 万元发放电影消费券,加大财政资金惠民直达力度,持续丰富文体旅产品供给。

### 三、深化财税体制改革,推动财政可持续发展 展开创新局面

2024 年以来,全省各级财政部门认真落实中央经济工作会议精神和省委经济工作会议、全国财政工作会议部署要求,以财政可持续发展为统领,深化零基预算和省以下财政体制改革,严格落实党政机关过紧日子,加强财会监督和绩效管理,严肃财经纪律,持续推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

(一)构建可持续发展政策体系。在全国率先出台《关于全面加强财政科学管理 推动全省财政可持续发展的意见》,搭建“1+3+N”政策体系,即以“1”个指导文件为纲领,围绕财政和经济良

性互动、财政资源和发展目标跨期匹配、稳增长和防风险合理统筹等核心问题做好顶层设计;以“3”大体系为支撑,建立涵盖中期财政规划、政府投资计划、支出标准规划等内容的规划体系,细化财政收入、支出、风险管控三类规则体系,完善财政可持续评估、税费效用评估等分析监控体系;以“N”项举措为重点,将重点改革、创新举措纳入可持续发展框架,逐步制定完善适应新形势的预算、“三保”、债务、资产等一揽子政策措施。

(二)兜牢基层“三保”底线。坚持守土有责、守土尽责,始终把基层“三保”放在财政工作的优先位置抓实抓好。印发《关于加强基层“三保”保障的工作方案》,对全省 95 个县(区)财政运行健康程度进行精准“画像”,加强预警监测。建立“1+2+3”制度体系,即印发“三保”协同工作实施方案,制定两张清单(“三保”项目范围及分级保障、职责分工),建立三项机制(定期调度、监测预警、应急处置)。加大财力下沉力度,安排 2024 年均衡性转移支付预算 110 亿元、增长 5%;安排县级基本财力保障机制奖补资金 107 亿元、增长 7%。全年省对市县调度库款规模 2311.07 亿元、增长 9.4%,确保“三保”不出任何问题。

(三)全面深化零基预算改革。印发《江苏省深化零基预算改革方案》,配套制定编制指引、工作规程、支出标准、专项资金整合方案等办法,构建“1+N”零基预算政策体系,优化政策清单、专项资金清单、免申直达清单,2024 年省级专项资金 64 项,较 2021 年减少近一半,实现了专项资金的系统化重构和整体性提升。印发《关于加强省级预算单位账户资金管理的通知》,开展账户资金清理规范专项行动,有效推动存量资金与预算安排挂钩。积极盘活存量资产,对具有变现价值、具备运营基础的资产,研究采取资产证券化等市场化方式盘活,形成财力有效补充。

(四)严格落实党政机关过紧日子要求。印发

《江苏省严格落实党政机关过紧日子要求的实施意见》，按照支出标准从细、预算安排从紧、硬化约束从严、资金绩效从优、落地见效从快的原则，从加大资金统筹力度、严格控制一般性支出、深化零基预算管理、严格执行财经制度、大力盘活存量资产等 5 个方面提出 26 条具体举措，覆盖预算管理全过程和资金资源资产各方面，确保“过紧日子”各项要求不折不扣落实到位。出台防范和纠治“新形象工程”的通知，坚决取消或压减低效无效资金，更好集中财力办大事。

(五)强化地方政府债务管理。组织编制“1+7+13”全省一揽子化债方案获国务院批复，建立健全防范化解地方债务风险长效机制。统筹国家政策和自身努力加力化债，压紧压实市县主体责任，提前完成财政部“年内发完用完”置换工作要求，推动有条件地区加快隐性债务提前“清零”。结合上级要求，严控融资平台经营性债务增长，加速推动融资平台数量压降，严格落实债务综合融资成本管控要求，优化债务结构。持续优化存量政府债券期限结构，2024 年末，我省存量债券剩余期限 9.53 年，较上年末拉长 1.07 年，有效缓解政府债券集中到期压力；存量债券平均利率 2.96%，较上年末降低 28BP。

(六)加强财政科学管理。立足更好发挥财政在国家治理中的基础和重要支柱作用，全面提升财政管理的系统化、精细化、标准化、法治化水平。推动组建省属金融投资平台，进一步优化国有金融资本管理体制，提升利润贡献度。制定省级财政惠企利民资金“免申直达”标准，推动民生领域财政资金的精准匹配，实现政策免于申报、资金快速直达。出台《江苏省政府投资基金管理实施办法》和预算管理、资金募集等 9 项配套制

度，在全国率先构建起“1+9”基金管理制度体系。制定省级办案机关办理案件涉案财物集中管理改革方案，建立权责明确、衔接顺畅、管理规范的涉案财物统一保管和处置工作机制。

(七)进一步严肃财经纪律。加大财会监督力度，组织开展财会监督专项行动，保障党中央和省委、省政府重大决策部署落实到位。制定《省财政厅开展监督体系建设试点工作实施方案》，联合省检察院开展第三方机构协同治理专项行动，聚焦财政资金申报、国有资产交易、高新技术企业申报、房屋拆迁等重点领域开展专项行动，以强行业监管、强检查监督共同治理行业乱象，省市县三级财政部门、检察机关共摸排问题线索 86 条，省级层面对 8 个具有典型意义案件联合挂牌督办。对违规出台财税优惠政策招商引资、高标准农田建设资金使用管理开展自查抽查，切实让财会监督“长牙”“带电”。

2024 年决算情况总体较好，但也存在省级预算单位非财政拨款资金管理不到位、部分超长期特别国债项目资金使用进度慢、部分专项资金使用绩效不高问题，我们将高度重视，采取务实举措加以解决。做好今年的财政工作责任重大、使命光荣。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，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，自觉接受省人大常委会的监督，落实更加积极的财政政策，推动全省财政科学管理迈上新台阶，确保“十四五”规划圆满收官，为我省在推进中国式现代化中走在前、做示范，不断谱写“强富美高”新江苏现代化建设新篇章提供坚强财政支撑！

# 关于江苏省2024年省级财政决算草案 审查结果的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上  
省人大财政经济委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省政府委托,省财政厅和审计厅分别向本次会议作了《关于江苏省2024年省级财政决算草案的报告》《关于江苏省2024年度省级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告》。省人大常委会预算工委开展了专题调研,省人大财政经济委员会对2024年省级财政决算草案进行了初步审查。现将审查结果报告如下：

2024年,省级一般公共预算收入总计6023.91亿元,支出总计5936.92亿元,结转下年支出86.99亿元。省级政府性基金收入总计7133.86亿元,支出总计7022.06亿元,结转下年支出111.8亿元。省级国有资本经营预算收入总计73.84亿元,支出总计68.16亿元,结转下年支出5.68亿元。省级社会保险基金收入总计4888.04亿元,支出总计4586.65亿元,年末滚存结余5885.4亿元。2024年末,全省政府债务余额28227.61亿元,控制在财政部核定的限额之内,其中一般债务8137.43亿元,专项债务20090.18亿元。

财政经济委员会认为,2024年,省政府及其财政等部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神,按照党中央和省委决策部署以及省十四届人大二次会议有关决议要求,坚持稳中求进工作总基调,完整、准确、全面贯彻新

发展理念,积极服务构建新发展格局,着力推动高质量发展,推动积极的财政政策适度加力、提质增效,为经济社会平稳运行发挥了重要作用。主动应对外部压力加大、内部困难增多的复杂严峻形势,依法组织收入,强化重点支出保障,用足用好存量政策和稳经济一揽子增量政策,积极防范化解风险,加大财政改革力度,财政科学管理水平不断提升。省审计厅依法组织开展2024年度省级预算执行和其他财政收支情况审计,聚焦财政改革、民生保障、风险防范等重点领域,加大重要政策落实、重点资金使用、重大项目实施的审计力度,对健全完善财政预算制度发挥了重要作用。

财政经济委员会认为,2024年省级财政决算情况总体较好,符合预算法规定,建议省人大常委会批准省政府提出的2024年省级财政决算草案。省政府要高度重视审计查出的问题和提出的建议,认真扎实做好整改工作,并于2026年1月向省人大常委会报告审计查出问题整改情况。

财政经济委员会认为,2024年省级财政决算和审计工作报告也反映出财政预算管理和财税政策落实过程中存在的一些问题。主要是:存量资金统筹使用力度不够,部分运转类项目预算执行率较低;部分专项转移支付预算编制较为粗放、调整幅度大,资金下达不及时,作用发挥不到位;预算绩效管理作用发挥不够,评价结果运用

有待加强;地方财政收支矛盾比较突出,基层“三保”压力较大等。

为全面贯彻落实党中央和省委决策部署,深入实施监督法、预算法、审计法,进一步做好财政预算和审计监督工作,财政经济委员会提出以下意见建议:

**一、发挥财政职能作用,全力服务保障高质量发展。**要深入学习和领会习近平总书记对江苏工作重要讲话重要指示精神,坚持集中财力办大事,为推动科技创新和产业创新融合、推进深层次改革和高水平开放、落实国家重大发展战略、促进全体人民共同富裕提供坚实财力支撑。落实好更加积极的财政政策,充分发挥转移支付资金、政府投资基金、政府债券资金作用,为经济社会高质量发展提供坚实财政保障。

**二、加强财政资源统筹,持续优化收支结构。**深化部门协同、上下联动机制,多措并举组织财政收入,加强对收入的分析预测和运行调度,大力培植财源,深挖增收潜力。进一步优化财政支出结构,突出重点、节用裕民,加大财政对促进消费的支持力度,统筹用好就业补助资金、失业保险基金等支持落实稳就业政策。强化全口径收支预算管理,加大对结余结转资金的清理力度,提高财政资源配置效率。落实好党政机关习惯“过紧日子”要求,加快省级财政支出标准体系建设和应用。

**三、推进财政科学管理,以改革提效能促发展。**系统推进财政科学管理试点改革,加强跟踪评估,推动创新举措转化为制度成果。深化零基预算改革,加强项目梳理、评审、优化,推动打破

支出结构固化格局。加强预算绩效管理,完善绩效指标体系,持续优化绩效评价结果与预算安排的挂钩机制。完善国有资本经营预算管理制度,有序扩大国有资本经营预算收入征收覆盖范围,提高资金使用效能。

**四、完善风险防控机制,保障财政平稳运行。**加强财政承受能力评估,加大市县基本财力保障机制奖补力度,完善应急处置预案,兜牢兜实基层“三保”底线。高度关注财政可持续发展,结合“十五五”规划编制,加强未来一定阶段财政运行风险研判,采取切实有力措施,着力解决跨年度预算平衡问题。做好专项债券“自审自发”工作,加强债券资金全流程管理,完善偿还机制,确保按时足额还本付息。积极争取国家债务限额空间等政策支持,加快推动地方政府隐性债务清零,坚决遏制新增隐性债务,加快压降融资平台数量并推动实现市场化转型。巩固中央八项规定精神学习教育成果,严肃财经纪律,加大财会监督力度。

**五、提升审计工作质效,以审促治抓好整改。**审计部门要更加科学规范开展审计监督,加强预算决算、国有资产管理、地方政府债务审计,将审计整改“下半篇文章”与揭示问题“上半篇文章”一体推进、同向发力。坚持“治已病、防未病”,坚持举一反三、标本兼治,推动进一步完善制度,实现审计整改成效最大化。善用问责利器,对负有责任的单位和个人严肃问责,形成威慑效应。落实好人大预算审查监督与审计监督贯通协同工作机制,加强信息互通、成果共享。

以上报告,请予审议。

# 关于江苏省2025年上半年预算执行情况的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

省财政厅厅长 王天琦

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省政府委托，我向本次会议报告2025年上半年预算执行情况，请予审议。

## 一、上半年预算收支情况

今年以来，全省各级财政部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会以及中央经济工作会议精神，认真落实党中央、国务院决策部署，按照省委、省政府工作要求，以增强财政可持续发展为统领，实施更加积极的财政政策，强化财政资源和预算统筹，着力支持稳就业、稳企业、稳市场、稳预期，深化财税体制改革，加强财政科学管理，提高资金使用效益和政策效能，巩固和增强经济回升向好态势，为完成“十四五”规划目标任务、实现“十五五”良好开局提供有力保障。

### (一) 四本预算执行情况。

1. 一般公共预算收支。全省一般公共预算收入完成5836.77亿元，增长1.1%。其中，税收收入完成4397.20亿元，增长2.7%；非税收入完成1439.57亿元，下降3.5%。全省税收占比为75.3%。全省一般公共预算支出完成7240.77亿元，增长2.3%。省级一般公共预算收入完成136.16亿元，下降15%，主要是由于去年同期非税收入基数较高；一般公共预算支出完成664.39亿元，增长14%，主要是加快支出进度，巩固和增强经济持续回升向好的态势。

2. 政府性基金预算收支。全省政府性基金预算收入完成1813.70亿元，下降20.1%，其中国有土地使用权出让收入1570.92亿元，下降22.2%，主要是今年房地产市场持续低迷，且民企拿地积极性不高；支出完成3849.55亿元（含中央补助、政府专项债券安排的支出等，下同），增长25%。省级政府性基金预算收入完成13.44亿元，下降33.5%；支出完成206.36亿元，增长789.2%，主要是运用超长期特别国债资金141.10亿元支持“两重”建设和“两新”工作。

3. 国有资本经营预算收支。全省国有资本经营预算收入完成149.93亿元，增长13.9%，主要是国有企业利润增收；支出完成28.22亿元，下降4.6%。省级国有资本经营预算收入完成8.63亿元，下降4.7%；暂未发生支出。

4. 社会保险基金预算收支。全省社会保险基金预算收入完成4589.19亿元，增长5.7%，其中，企业职工基本养老保险基金收入2146.24亿元、职工基本医疗保险（含生育保险）基金收入1070.36亿元；支出完成4351.04亿元，增长4.96%，其中，企业职工基本养老保险基金支出2171.08亿元、职工基本医疗保险（含生育保险）基金支出930.12亿元。省级社会保险基金预算收入完成2380.03亿元，增长2.93%；支出完成2414.51亿元，增长8.94%（包含上解中央全国统筹调剂资金112.33亿元）。

### (二) 收支运行主要特点。

1. 财政收入增幅总体平稳,后续增长面临压力。一般公共预算收入完成全年预算的57%,实现了“双过半”。除2月份增长2%外,其余五个月累计增幅保持在1.1%~1.5%区间,好于全国各地平均水平,显示出较好的韧性。税收收入连续九个月当月实现正增长,带动税收占比达到75.3%,较去年同期提升1.1个百分点,但税收收入累计增幅渐趋回落,增长压力逐步显现。非税收入下降3.5%,其中,国有资本经营收入(-19.7%)、其他非税收入(-20.8%)减收较多,主要是去年各地加大国有资源盘活力度,资产出租处置收入形成高基数。

2. 主体税种拉动较强,中小税种总体减收。全省13个税种“10增3降”。三大主体税种合计增收180.69亿元,拉高税收收入增幅4.2个百分点。其中,增值税增长7.4%,主要是工业生产增长7.7%,带动增值税直接收入增长6.3%,同时,增值税免抵调库收入完成444亿元,增长11.3%;企业所得税和个人所得税分别增长3.1%和6.9%,主要是企业汇算清缴补税以及个人工资薪金所得、经营所得等收入增加。地方十税合计减收66.27亿元,拉低税收收入增幅1.5个百分点,其中,受房地产市场持续低迷和减税新政影响,土地增值税和契税分别下降27.5%和23.9%;资源税增长165.5%,主要是水资源税改革后“费改税”平移形成税收。

3. 土地出让收入持续下滑,地方财政运行承压加剧。全省政府性基金预算收入完成1813.70亿元、下降20.1%,完成年度预算的27.2%。其中,国有土地使用权出让收入1570.92亿元、下降22.2%,完成年度预算的26.6%,较年度预算目标仍有较大差距。涉房涉地税收完成838.09亿元,下降10.7%,上述收入持续较快下滑,加剧了地方财政平衡压力。

4. 加大财政资源统筹力度,优先保障重点

领域支出。坚持把依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入全部纳入政府预算,积极谋划增收节支、缺口消化举措,努力做到重点支出不减,即:与扩内需稳外需稳就业直接相关支出不减;基本民生补助支出不减;支持科技创新(基础研究)、制造强省、重点领域改革的支出不减。上半年,民生支出累计完成5635.94亿元、增长0.9%,占一般公共预算支出比重为77.8%。各重点领域保障有力,其中,教育支出增长6.0%、文化旅游体育与传媒支出增长6.4%、社会保障和就业支出增长4.3%、卫生健康支出增长13.3%、住房保障支出增长4.7%。

虽然上半年财政收入实现“双过半”,但国内外环境变化带来的不利影响将持续向财政传导,预计下半年财政紧平衡特征将更加凸显。一方面,收入增长难。当前全省财政收入增长的基础尚不稳固,仍存在制约因素:工业生产者出厂价格(PPI)持续负增长,拖累经济税源名义增速;受加征关税衍生影响,苏州、无锡等出口大市经济增长压力加大;房地产市场修复缓慢,民企拿地开发积极性不高,涉房涉地税收仍将持续下行;上半年我省免抵调库已接近去年全年,后续增收空间有限。按年初预算增长2%测算,下半年财政收入需增长3.2%。另一方面,支出压力大。稳就业、保民生、促消费、扩投资等重点领域支出需求仍然较大,政府债务率稳控的难度不断加大,一些地方流动性吃紧,财政支出腾挪空间有限。财政收支双向承压加剧,面临的风险挑战更加严峻。

## 二、上半年财政重点工作情况

(一)政策持续用力、支出更加给力,推动经济持续回升向好。加力推进“两重”项目建设,截至6月底,我省已累计获得超长期特别国债资金678亿元,支持478个“两重”项目建设,带动投资7500亿元;扩围支持“两新”政策实施,建立消

费品以旧换新省级联审机制,简化审批流程、缩短兑付时间,下达超长期特别国债资金 120 亿元支持消费品以旧换新,带动销售额超 1500 亿元,第一批设备更新项目入围 272 个,争取资金 105.6 亿元。加强财政金融联动,出台《关于加强财政金融协同支持实体经济高质量发展的若干措施》,从 20 个方面制定支持实体经济高质量发展的 63 条政策举措。上半年,省普惠金融发展风险补偿基金产品引导合作银行全省 3.48 万家中小微企业发放优惠贷款 1717 亿元,平均利率 2.96%,较去年同期下降 57BP。正式组建省国金投资集团,有力增强省委省政府对地方金融资源的统筹调度能力。制定关于开展专项债券项目“自审自发”试点的实施意见,提速发行“绿色通道”项目 477 个、保障在建项目资金 854.12 亿元,预计带动有效投资 6500 多亿元。运用政府采购政策促进中小企业发展,上半年中小企业政府采购合同金额 569.4 亿元、占比 75.9%。新增统筹安排资金 13.92 亿元,加大对外贸企业参加境内外展会和出口信用保险的支持力度,帮助拓展海外市场。始终坚持“两个毫不动摇”,把促进民营经济发展壮大作为落实积极财政政策的着力点,不断加大政策和资金支持力度。

(二)聚焦保障重点,优化支出结构,确保重大战略任务实施。通过优化审批流程,强化库款调度,全面加快预算指标下达进度,上半年省级专项资金(经费)指标分配下达进度 59.1%,超过序时进度 9.1 个百分点,更好发挥对稳投资、促消费、扩内需的牵引拉动作用。一体推进教育发展、科技创新、人才培育,新增安排资金 26 亿元,将省属高校生均财政拨款基本标准提高 1000 元。下达资金 10 亿元,支持体系化推进基础研究重大创新载体建设;进一步加大基础研究投入力度,安排省基础研究专项资金 26.8 亿元,较上年增长 8%;下达人才发展专项资金 4.8 亿元,保障

“双创计划”“333 工程”等重点人才计划(工程)。修订出台省交通运输发展专项资金管理办法,下达省以上资金 281 亿元,支持盐泰锡常宜铁路等省重大交通项目建设。下达资金 13.86 亿元,支持打好蓝天碧水净土保卫战。修订出台省生态环境保护专项资金管理办法、省太湖流域水环境综合治理专项资金管理办法和省林业发展专项资金管理办法。下达省以上资金 30.17 亿元,按照新建 3000 元/亩、改造提升 2350 元/亩标准,支持全省 90 万亩高标准农田建设和 26 万亩已建高标准农田耕地有机质提升行动。强化市县投入主体责任,预计 2025 年全省土地出让收入预算安排用于农业农村比例超 10%。加快推进新时代鱼米之乡建设,安排资金 30.76 亿元,支持 800 个以上行政村按照“十有”标准开展宜居宜业和美乡村培育建设,补助 3795 个薄弱村运维管护。

(三)兜牢民生底线,办好民生实事,持续提高人民生活品质。统筹安排资金超过 90 亿元,足额优先保障 12 类 45 件省政府民生实事,增强基本公共服务均衡性和可及性。修订《江苏省就业补助资金管理办法》,下达省以上就业补助资金 31.38 亿元,强化激励引导,向重点群体、重点领域倾斜。继续实施阶段性降低失业保险费率政策,上半年全省共减免缴费超 85 亿元。按照 1500 元的标准顶格落实一次性扩岗补助政策,惠及 3.94 万户企业。强化就业重点群体兜底帮扶,上半年向就业困难人员和高校毕业生发放社保补贴 22.35 亿元。落实好各类民生提标、提补政策,基本公共卫生服务省定基础补助标准从每人每年 103 元提高到 108 元;城乡居民医保财政补助基础标准从每人每年 700 元提高到 730 元;工伤保险“两金”按照增长 7.5%提高相关待遇;按照每人每年 4000 元标准对全省 1.5 万余名孤困学生给予补助。省属公立医院年度基本补助提高至 15 亿元。下达省级社会养老服务体系建

资金 10 亿元,支持打造高品质“苏适养老”服务品牌。下达退役军人事务补助资金 86.39 亿元,支持做好退役安置和优抚优待工作相关财政保障工作。统筹下达困难群众救助补助资金 50.21 亿元,加快健全分层分类社会救助体系。

(四)加强科学管理,创新方法举措,推进财政可持续发展。按照财政部统一部署,围绕 11 项试点任务,制定全省财政科学管理试点工作方案,专题调度全省加强财政科学管理、推动财政可持续发展工作,提升全省财政管理的系统化、精细化、标准化、法治化水平,加快实现财政治理体系和治理能力新突破。印发《江苏省省级财政支出标准体系建设三年规划》,加快构建内容完整、结构合理、科学规范的支出标准体系。制定《江苏省数据资产全过程管理试点工作方案》,选取 20 个单位开展试点。加力推进省级预算单位账户资金管理机制改革,将账户清理范围进一步拓展到零余额账户、基本存款账户、临时账户等 10 类单位账户。制定《江苏省惠企财政资金直达快享实施方案》,实现更多财政资金免申直达、应享快享。推进《江苏省财会监督条例》立法,加强与省人民检察对财会领域第三方机构执业违法行为的协同治理,积极探索巡视巡察、纪检监察、审计监督、财会监督等各类监督的信息共享和工作对接。

(五)强化风险防控,守牢安全底线,推动各级财政平稳运行。坚持在发展中化债、在化债中发展,锚定隐性债务如期“清零”目标,区分轻重缓急,对隐性债务精准置换,全年再融资置换债券于 5 月底前全部使用完毕,有效缓释市县财政还本付息压力;严格落实已调整上报的化债方案,推动全省隐性债务自行化解部分有序压降。督促各地细化平台退出序时安排,完善融资平台退出后交接程序,切实用好金融支持融资平台债务风险化解各项政策,确保融资平稳接续,我省

融资平台未发生一起实质违约事件。坚决兜牢兜实基层“三保”底线,从预算安排来看,各地坚持“三保”优先,统筹使用经常性财力安排“三保”支出 6553 亿元、增长 4.1%，“三保”支出需求均已足额安排。从预算执行来看,上半年,全省“三保”支出 3541 亿元、执行进度 54.5%。省级对下调度库款 927 亿元,全省库款总体保障倍数 0.74 倍,无库款保障倍数低于 0.1 倍的县区。

### 三、下半年主要工作打算

(一)更大力度统筹资源,努力完成年度收支目标。加强政府全口径收支预算管理,将依托行政权力、政府信用、国有资源资产获取的收入,以及特许经营权、冠名权、广告权、数据资源有偿使用等收入,均按规定纳入政府预算。建立国有资本经营收益收缴比例动态调整机制。联合开展经济税源调研,动态精准掌握重要行业重点企业税收形势,及时发现问题提出针对性建议。推进财税数据共享机制落地,合力向上争取中央免抵调库支持,缓解财政增收压力。用足用好积极财政政策特别是债务政策工具,向上多争取专项债券、超长期特别国债和再融资债券。加快构建多元化资产盘活路径,提高盘活效率和质量。

(二)更加精准实施政策,全力巩固经济发展基本面。支持做好“两重”“两新”等工作,争取我省更多项目纳入超长期特别国债“两重”建设资金支持,积极向财政部争取加大对我省消费品以旧换新补贴资金支持力度。聚焦提高财政资金使用效率,推动更多政策和资金免申即享、直达快享,提升群众和企业的获得感。加大贷款贴息、信贷融资、出口信保等政策支持,支持外贸企业加快开拓多元化市场。指导各地合法合理运用地方政府专项债券收回存量闲置土地、收购商品房用作保障性住房,支持稳定房地产市场发展。

(三)更实举措保障民生,在促进共同富裕上做示范。强化就业优先政策,加强财政政策与就

业政策协调联动,支持实施新一轮稳岗扩就业政策,用足用好稳岗返还、税收优惠、就业补贴、阶段性降低失业保险费率等政策,加大金融支持就业创业力度,着力稳住就业基本盘。落实落细教育、医疗、优抚、生育等方面补助政策,健全分层分类社会救助体系,保障好困难群众基本生活,通过改善民生打开内需增长新空间。做好企业职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险养老金提标工作,进一步提高城乡居民基础养老金。

(四)更大决心深化改革,全力推动财政可持续发展。召开全省财政科学管理暨零基预算改革动员会议,以财政科学管理保障更加积极财政政策落实。加强试点工作跟踪评估,及时总结提炼可复制、可推广的经验做法,同步将创新举措转化为制度成果。坚决落实《党政机关厉行节约反对浪费条例》,按照党政机关习惯过紧日子要求,以统一预算分配权为核心,进一步深化零基预算改革,扎实做好2026年部门预算和2026~2028

年支出规划编制工作,加快支出标准体系建设和应用,打好“零基+限额”“中期规划+动态项目管理”等组合拳,加快支出政策清理优化整合,提升财政资源与政策目标匹配度,聚焦“投资于人”,优化支出结构,集中有限财力保障重点领域支出。

(五)更强担当防控风险,筑牢财政运行安全底线。积极稳妥做好专项债券项目“自审自发”试点工作,进一步优化完善专项债券管理机制,更好发挥专项债券强基础、补短板、惠民生、扩投资等积极作用。研究出台进一步加强全省地方债务管理工作的实施意见。指导各地落实好化债增量政策的同时,统筹各类资金资产资源加大化债力度,有效稳控债务率,持续推动融资平台改革转型,稳妥推进融资平台有序退出。出台《江苏省“三保”保障专用子账户管理办法》,必要时对存在“三保”重大风险的地区,按规定在其国库单一账户中设立“三保”子账户。

# 关于太湖流域城乡生活污水治理 专项监督工作情况的报告

省人大环境资源城乡建设委员会

为深入贯彻习近平总书记关于加强太湖治理的重要指示精神,有力推动省委、省政府《推进新一轮太湖综合治理行动方案》(以下简称《行动方案》)落实落地,督促各地、各有关部门保持清醒认识和工作力度,巩固提升来之不易的治太成果,省人大常委会将太湖流域城乡生活污水治理专项监督纳入 2025 年监督工作计划。

我委制定专项监督工作方案,逐条对照《行动方案》确定的目标任务,深入无锡、常州、苏州以及镇江丹徒、丹阳等地,实地察看城镇生活污水集中收集处理设施、农村生活污水治理设施建设运维以及小餐饮、洗车场、农贸市场、居民小区排水整治等情况,并同步开展“四不两直”,排查问题线索 18 个,及时移交有关部门处理;召开 3 场专题座谈会,广泛听取省有关部门、污水处理运营单位、市政管网运维单位、专家学者的意见和建议;委托有关部门开展水平衡测算,验证各地生活污水集中收集处理率的提升情况;利用“数字人大”,公开征集人民群众对太湖流域生活污水治理的意见和建议;邀请 8 位人大代表开展微调研,建立收集信息、听取意见的直通车;组织省、市、县三级联动监督,无锡、常州、苏州、镇江市以及所属相关县(市、区)人大常委会均采取听取政府专项工作报告、执法检查等方式同步开展监督,无锡、苏州市人大常委会领导还带队开展专题协同视察,上下联动,左右联合,有力增强监督合力。

我省太湖流域人口近 3000 万,城镇化率超 80%,城乡生活污水一直是入湖污染的重要来源之一。通过专项监督,我们总的感到,近年来流域各地以及省住建、生态环境等部门,有力落实省委、省政府工作部署,推动污水处理基础设施建设明显提速、整体运行管理水平明显提升、处理水质和稳定度明显提高。“十四五”以来,流域新增城镇污水处理能力 192 万立方米/日,新建和改造污水管网 1700 余公里。截至 2024 年底,累计建成城镇污水处理厂 180 座,处理能力达 982.8 万立方米/日(占全省 46.2%),为太湖水质改善打下了坚实基础。民意征集结果显示,96.49%的群众对周边河道的水质表示满意和基本满意。住建部评价,江苏城镇生活污水治理工作走在全国前列。

成绩值得充分肯定,问题同样不容忽视。通过专项监督,我们对当前城乡生活污水治理形势也有“两个基本判断”。一是从总体水平上看,上游明显不如下游,乡镇明显不如城市。二是从攻坚难点上看,流域城乡生活污水治理“难在收集、重在管理”。经过多年努力,流域生活污水处理能力大幅提高,污水处理能力与产生量基本匹配,虽有缺口,但在局部,已非最难。现在的关键是,通过完备的管网,把污水有效收集起来,并通过规范、精细管理保证这套系统长期稳定发挥作用。去年,太湖水质历史性地回到Ⅲ类,今后一段时期能否稳定在Ⅲ类,形成水质持续改善的平台

期,挑战并未减弱,重任仍然在肩。面对新的形势,严格对照《行动方案》要求,流域城乡生活污水治理仍需加强和改进。

### 一、关于提升城市生活污水集中收集处理率

《行动方案》明确,2025年,县级以上城市生活污水集中收集处理率要达到88%,这也是反映区域集中收集处理能力的核心指标。

进展情况:省有关部门制定我省全面提升污水集中收集处理率实施方案,指导流域各地编制具体方案,落实工作计划。今年上半年,流域新增污水处理能力22.5万立方米/日,新建和改造污水管网163公里。

存在问题:(1)区域不平衡问题依然存在。新一轮水平衡核算结果显示,2024年无锡、常州、苏州城市生活污水平均集中收集处理率分别达86.8%、85.3%、87.7%,预计年内可完成“88%”的目标,但江阴、武进、金坛、丹阳的集中收集处理率分别为80.4%、81.5%、79.4%和75.8%,距离目标要求还有不小差距,尚需付出更大努力。(2)部分城镇污水处理厂提标改造需要加快。根据我省新的《城镇污水处理厂污染物排放标准DB32/4440-2022》,苏南运河两岸1公里范围内的排放标准收严至和太湖一二级保护区相同水平。目前,流域尚有6家污水处理厂未完成新一轮提标改造。

相关建议:(1)结合推进第三轮中央生态环保督察整改,督促污水集中收集率偏低的上游地区严格落实年度既定计划,加快推进污水收集处理设施建设改造,尽快形成实现“88%”目标的工程支撑。(2)统筹整合省级太湖治理、水污染防治、城乡建设发展等涉水专项资金,集中投向污水处理设施尤其是配套管网建设,重点向镇江等上游地区倾斜,抓住当前主要矛盾,把钱花在直接产生减排效益、直接推动太湖水质改善的刀刃上。抢抓“两重”政策机遇,用好国家超长期特别国债、

地方专项债等政策性金融工具,优化“环基贷”“环保担”等绿色金融政策,鼓励具备条件的项目稳妥推进污水处理领域不动产投资信托基金(REITs)试点,扩大污水处理基础设施建设的投融资渠道。(3)严格落实我省《城镇污水处理厂污染物排放标准》,确保明年3月底前,全面完成所有污水处理厂的提标改造。

### 二、关于加强城市生活污水管网建设和管护

《行动方案》提出,要大力推进城市污水处理提质增效达标区建设,推行污水处理厂网一体化建设运营,加快推进混错漏接、老旧破损管网更新修复。城市污水处理厂平均进水化学需氧量浓度低于260毫克/升、生化需氧量浓度低于100毫克/升的,应开展“一厂一策”整治提升。

进展情况:省有关部门组织开展了城镇污水处理提质增效“333”精准攻坚行动,以污水处理提质增效达标区建设为抓手,以管网建设和管护为重点,以“污水不入河、外水不入管、进厂高浓度、减排高效益”为目标,将流域划分为700个左右达标区,一个片区一个片区推进问题解决。目前,流域城区污水管网基本完成新一轮排查检测,发现混错接1000余处,Ⅲ、Ⅳ级缺陷约4.3万个,60%左右完成改造修复。流域已有20个县(市、区)推行厂网一体化建设运营,对30家进水浓度达不到目标要求的城市污水处理厂,向上回溯片区管网配套等问题,实施一体化整改。

存在问题:(1)达标区建设质量有待进一步提高。污水处理提质增效达标区建设虽全面铺开,也取得阶段性成效,但一些地区的污水管网尤其是支线管网建设改造修复滞后,雨污分流不彻底,生活污水直排口、收集管网空白区尚未完全消除。因管网覆盖和管护等问题,目前仍有9家城市污水处理厂(总计处理能力78万立方米/日)平均进水化学需氧量浓度低于260毫克/升、生化需氧量浓度低于100毫克/升,个别污水处

理厂进水化学需氧量浓度仅 125 毫克/升、生化需氧量浓度仅 60 毫克/升,需要加快推进综合整治。(2)污水管网的功能性、结构性问题凸显。我省太湖流域累计建成的市政污水主支管网超过 3.2 万公里。这个庞大的管网系统建设于不同年代,且建设主体多元,各阶段所选用的管材、设置的检查井、施工工艺等标准要求不尽相同,管网建设质量存在差异,经过长期运行,管网混接、错接、漏接以及破损等功能性、结构性缺陷亟待解决。新一轮排查结果显示,流域尚有 1.8 万个Ⅲ、Ⅳ级缺陷没有得到修复,直接影响污水收集效能和管网安全运行。同时,一些地方的排水管网地理信息系统(GIS)不完善,精准识别、诊断问题的技术手段不足,专业化、智能化养护水平不高,往往是出了严重问题,才被动应对。“四不两直”发现,某地污水主干管网破损,污水从鸭嘴阀溢流入河,后经及时抢修、封堵、截流,未造成严重后果。各地人大联动监督指出问题最集中的,也是管网运维问题。(3)管网养护“进小区”成为现实堵点。目前,绝大多数新建商品住宅的内部污水管网都由物业公司自行养护,存在专业化程度低、养护质量不高等问题。部分城市虽将老旧小区污水管网养护,以政府购买服务方式,委托专业化队伍进行养护,但覆盖面仍然不够。“四不两直”发现,个别小区雨污分流不彻底,且雨水管和污水管“串管”严重,雨水井内漂满粪污。民意征集中,部分群众也反映,所居住的小区污水管长期无人清掏,时常出现污水溢流现象。(4)雨季溢流污染治理需要加强。雨污合流制管网在雨量较大时,往往超过设计标准产生溢流,对河道水质带来阶段性较大冲击。

相关建议:(1)对污水处理提质增效达标区建设情况进行“回头看”,系统总结经验和不足,并在此基础上制定深化达标区建设方案,实施管网整治提升攻坚行动,确保“做一片、成一片”,率先

在太湖流域打造示范样板区。(2)坚定不移地推进“厂网一体化”运维,逐步建立“统一规划、统一建设、统一运行、统一监管”机制,从根本上解决“重地上轻地下”“重建设轻管理”的问题。(3)全面落实存量管网周期性检测评估和管网改造修复动态反馈机制,持续推进管道和检查井更新改造,建立完善管道健康档案。将排水管网纳入“城市生命线安全工程”智慧化监管系统,逐步构建基于物联网的在线监测系统,实现管网运行状态的实时感知与预警,显著提升管网养护效率和智能化水平,降低突发故障风险。推广 CCTV 检测、声呐成像等先进技术应用,提升缺陷识别精准度。(4)严控新改建管网工程质量,强化管材、施工、验收等全过程管理,构建管网质量全生命周期管理体系。(5)鼓励有条件的城市对管网进行统一管养,大力推进专业养护进小区。(6)严格控制雨水排口径流污染,结合海绵城市建设,因地制宜推进调蓄和溢流污染处理设施建设,逐步实现“厂站网河”联动调度,有效降低溢流频次和污染负荷。

### 三、关于摸排整治小排水户排水问题

《行动方案》指出,要加大阳台污水整治力度,全面摸排整治小餐饮、夜排档、理发店、洗车场等排水户排水问题。

进展情况:颁布实施江苏省《住宅设计标准(DB32/3920-2020)》,明确要求新建住宅阳台设有洗衣设备的,应设置专用排水管及地漏,防止洗衣废水接入雨水管网。出台《住宅小区、阳台污水整治工作指南(试行)》,指导各地规范住宅小区、阳台污水整治工作,累计排查 3692 个居民小区,完成整治 2532 个。组织开展整治“小散乱”排水专项行动,整治“小散乱”排水户约 2.1 万个。

存在问题:(1)阳台排水雨污混接情况依然普遍存在。我省居民大多习惯将洗衣机、拖把池放在阳台,而早期住宅小区阳台只设雨水管,未建污水管,存量改造工程量大,有一个逐步解

决的过程。有的人大代表在调研中也反映,一些居民在家庭装修中,往往不分雨水和污水管,有管即接,导致污水进入雨水管网,带来新的问题。(2)小排水户监管有待加强。小排水户面广量大,商业业态调整频繁,日常监管难度大。根据国务院《城镇排水与污水处理条例》,目前排水许可证管理只覆盖到工业、建筑、餐饮、医疗等四个重点领域,其他排水户许可管理尚无细化规定,在一定程度上也增加了监管难度。“四不两直”发现,一些农贸市场、餐饮店将污水直接倒入沿街雨水算子内,雨水井积水采样监测显示,化学需氧量、氨氮、总磷均超地表水Ⅲ类标准的数倍。

相关建议:(1)结合城市更新、老旧小区改造、污水处理提质增效达标区建设等工作,分批、分步、分类解决居民小区阳台生活污水接管问题。推广“保留原雨水立管改作污水管+外挂新建雨水管”等经验做法,通过功能置换实现雨污分流。(2)依据有关规定,研究制订我省小排水户排水管理导则,指导各地加强小排水户分级分类管理,督促小餐饮、洗车、理发店和农贸市场等场所按规定设置隔油、沉淀和毛发收集等预处理设施,并强化日常维护管理,严禁向雨水收集井倾倒污水和垃圾。在餐饮和夜排档集中区域,可因地制宜设置餐饮污水公共倾倒排放口,加强集中收集处理,帮助解决实际困难。将小排水户排水管理纳入城市行政执法体系,加强日常巡查抽检。(3)鼓励流域各地在制定修订地方排水管理条例的过程中,细化对小排水户的管理要求,为加强管理提供法律依据。

#### 四、关于协同推进乡镇生活污水收集处理

《行动方案》明确,2025年,常住人口5万以上的建制镇建成区基本消除污水收集管网空白区,污水处理厂平均进水化学需氧量浓度不低于150毫克/升。

进展情况:指导各地制定乡镇污水收集处理

水平提升实施方案。2024年,流域新增乡镇污水处理能力17.9万吨/日,新建和改造乡镇污水管网412公里。目前,25个常住人口5万以上的建制镇建成区已基本消除污水收集管网空白区,污水处理厂平均进水化学需氧量浓度均达到要求,其他105个建制镇也已实现污水处理厂全覆盖。

存在问题:(1)乡镇生活污水集中收集处理仍是明显短板。最近一次水平衡核算显示(2023年),无锡、常州、苏州、镇江乡镇生活污水集中收集处理率分别为75.42%、55.56%、77.33%、47.34%,这两年虽有提高,仍存在不小差距。经过努力,常住人口5万以上的建制镇污水处理水平较以往有了明显提升,但与之相比,其他建制镇尤其是被撤并乡镇集镇区仍不同程度存在污水直排和收集管网空白现象,有的处理设施还需改造、能力还需提升,应当引起足够重视,分类施策,有力推进。(2)收集处理效能不高的问题较为突出。流域不少乡镇尤其是被撤并乡镇集镇区,较多采用合流制管网,加之分流制管网还存在错接漏接、破损、河水和地下水渗入等问题,导致大量外水进入乡镇污水处理厂,污水处理厂运行负荷虚高、进水浓度偏低、实际处理效能低下的问题较为突出。经排查,流域仍有8家乡镇污水处理厂(总计处理能力9.3万立方米/日)平均进水化学需氧量浓度低于150毫克/升。“四不两直”发现,一些乡镇生活污水截污纳管不到位,存在雨水口晴天直排污水现象,有的正在整改,但大量采取的还是临时性措施。在某乡镇污水处理厂,我们调阅历史数据发现,到了雨季,该厂进水平均化学需氧量浓度仅为89毫克/升,个别天数甚至低于30毫克/升,收到的基本都是“清水”,说明污水收集管网建设存在大量欠账。

相关建议:把乡镇生活污水治理作为“十五五”治太攻坚的重点,将污水处理提质增效达标区建设扩大延伸到乡镇,组织制定具体工作方

案,限期消除管网空白区和直排口,提高管网专业化养护水平,加快实现建制镇生活污水全收集全处理。

### 五、关于扎实推进农村生活污水治理

《行动方案》明确,按照国家农村生活污水治理“双60%”标准(每个自然村内60%以上的农户,且每个行政村内60%以上的自然村完成生活污水处理或资源化利用),到2025年,农村生活污水治理率南京、无锡、苏州达100%,常州达80%,镇江达60%。《行动方案》就提升农村生活污水治理设施的运维管理水平,实现“统一规划、统一运维、统一管理”提出要求。

进展情况:制定实施我省农村生活污水处理设施水污染物排放标准、运行维护管理办法等一系列管理标准和规范,组织已建设施运维管理“回头看”,指导各地因材施教、分类治理。对照“双60%”目标,截至今年上半年,南京、无锡、苏州和常州4市治理率已达到100%,镇江市治理率达57.1%,其中丹阳市49.4%,丹徒区51.8%,低于流域平均水平;按照“统一规划、统一运维、统一管理”要求,流域日处理能力20吨以上治理设施的专业化运维比例已达70%。

存在问题:(1)农村生活污水治理率仍有较大提升空间。“双60%”标准是国家对全国的普适性要求、是低线,根据流域经济社会发展现状,对照太湖治理的高标准、严要求,应当在完成国家要求的基础上,根据太湖水质改善的实际需要,动态加以提升。(2)治理设施运行管理不正常的现象依然存在。目前,流域农村生活污水治理主要采用纳入城镇污水管网、集中处理、分散处理、资源化利用等四种模式,现状比例分别为62.8%、26.7%、7.1%和3.4%。从调研情况看,纳管效果最好,这也是《行动方案》鼓励的。现在,问题主要出在集中的小型污水处理设施上。这些设施有相当一部分建成时间超过10年,投资和运维主体较

为复杂,设计标准和建设质量不高,抗水量波动能力差,给运行管理带来诸多“后遗症”。目前,流域仍有近2000套日处理能力20吨以上的治理设施没有实现专业化运维,难以满足管理要求。“四不两直”发现,部分采取A/O工艺的小型农村生活污水治理设施,进水水量及浓度不稳定,好氧池中无活性污泥,运行效果不佳。采样监测结果显示,出水水质达不到省定排放标准。(3)建设运维缺乏稳定投入。目前,建设和运维资金主要依靠地方政府想办法,市场主体参与度不高,部分县乡的资金筹措压力相当大。

相关建议:(1)进一步优化《行动方案》,在完成国家“双60%”目标的基础上,对太湖一、二级保护区和其他敏感区域,应根据实际情况和工作需要,进一步提高农村生活污水治理率,减少对太湖水质的影响。(2)组织各地依据最新的村庄规划,尤其是人口变化趋势和区位敏感度,修订农村生活污水治理规划或方案,科学合理确定治理模式,避免过程性“浪费”。在此过程中,应充分考虑流域农村的现代化进程,以及未来农村产业、空间形态发生的变化,大力推动城镇污水管网向农村地区延伸,优先采用纳管处理模式,更大幅度提高纳管率,从根本上解决问题。(3)把不同时期、不同主体建设的处理设施逐步纳入统一运维范围,年内将专业化运维比例提高到90%以上,建立完善“有制度、有标准、有队伍、有经费、有监督”的运行管护机制。按照“三统一”要求,鼓励采取设计、施工和运维总承包模式。推广“锡山模式”,扩大农村生活污水整县制社会化治理范围。(4)将农村生活污水治理设施运维经费纳入县级财政预算,建立稳定的投入渠道。(5)学习借鉴浙江省制定《农村生活污水处理设施管理条例》的立法经验,鼓励流域设区市先行开展“小切口”立法,提高农村生活污水处理的法治化水平。

# 关于检查《江苏省基层卫生条例》实施情况的报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

省人大常委会执法检查组

根据省人大常委会2025年监督工作计划和实施方案,4月至7月,省人大常委会执法检查组赴宿迁沭阳、盐城阜宁、苏州常熟、泰州兴化等4个市县,对《江苏省基层卫生条例》(以下简称条例)的实施情况开展了全面检查。

省人大执法检查组深入基层一线,既听取各方意见,又注重解剖麻雀,全面了解条例实施情况,将认真践行全过程人民民主理念、严格贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神贯穿于检查全过程。这次执法检查,有以下几个特点:一是加强组织推动。成立由省人大常委会分管领导、教科文卫委负责同志、省人大代表等组成的执法检查组,科学制定执法检查方案,召开执法检查动员部署会,听取省政府分管副省长及财政、卫健、医保等有关部门单位负责同志关于条例实施情况的汇报,检查组就检查工作提出明确要求。二是坚持问题导向。紧扣法规条文,围绕政府和部门履行法定职责、医疗机构基本情况及服务能力、人才队伍等6个方面,梳理出56个具体问题、35项检查指标,访谈基层医疗卫生机构负责人、医技人员、就医患者等百余人次,着力查找影响法规实施的关键症结和深层次原因。三是深入调查研究。执法检查组运用“四不两直”方式,随机检查13个农村区域医疗卫生中心、乡镇卫生院、社区卫生服务中心、村卫生室,委托徐州、淮安、扬州等3个设区市同步开展执法检查并报送自查报告,实现苏南、苏北、苏中区域全覆盖。四

是发挥代表作用。检查中,共邀请12名相关领域的省市人大代表参与检查和座谈交流,征求了卫生领域的社会事业发展观察点、教科文卫委医疗卫生专业组代表的意见建议,吸纳代表意见建议20多条,努力提高执法检查的针对性、实效性。现将执法检查的主要情况报告如下:

## 一、取得的主要成效

作为全国首部省级层面的基层卫生立法,条例自2023年9月1日施行以来,为我省健全基层卫生服务体系、保障公民公平享有基本医疗卫生服务、推动破解基层医疗“最后一公里”难题,提供了坚实的法治保障。从检查情况看,全省各级政府和有关部门高度重视,将基层卫生工作作为保障和改善民生的重要举措,依法履行职责,着力提升基层医疗卫生服务能力和水平,条例的贯彻实施取得了积极成效。

(一)系统谋划推进条例落实落地。一是注重高位推动。省委省政府高度重视基层卫生工作,多次召开专题会议研究部署,推动优质医疗资源向基层延伸。近年来,省政府每年筛选出“基层慢病筛防中心建设”“新建基层中医馆”“新设置院前急救站(点)”等3至5项基层卫生健康工作的重点项目,并纳入民生实事强力推进。二是细化法规制度。省委省政府及相关部门先后出台了《进一步完善医疗卫生服务体系实施方案》《关于做好大学生乡村医生专项计划和编制保障工作的通知》等配套文件,细化实化条例规定,提

供可操作的政策指引。落实条例要求,改革完善基层全科医生激励机制,努力使其工资水平与当地县区级综合医院同等条件临床医师工资水平相匹配。三是落实投入保障。在财政紧平衡状态下,注重向基层倾斜,2023—2024年全省对基层医疗卫生机构直接补助累计253.3亿元,基层医疗卫生机构支出占卫生健康支出比例从2023年的9.3%提高到2024年的10.2%。2025年基本公共卫生补助资金和城乡居民基本医疗保险补助分别达108元和730元,较上年分别提高5元和30元,高出国家基础标准9元和30元。四是营造法治氛围。条例出台后,全省各地积极开展普法宣传活动。省卫健委印发学习宣传方案,通过专题解读、举办培训等多种方式,落实宣贯工作。省医保局将条例纳入医保系统领导干部法律法规应知应会专业清单,作为党组中心组、法治培训的重要内容。泰州市利用微信公众号推出解读条例系列专题,借助媒体和政务新媒体平台,向社会广泛宣传条例精神。

(二)基层医疗卫生服务体系持续强化。一是完善基层医疗卫生机构建设体系。适应人口流动、城镇化趋势,整合区域医疗资源,从机构全覆盖向服务全覆盖转型,全省现有乡镇卫生院891个、社区卫生服务中心580个、村卫生室14523个、社区卫生服务站2152个,基本建成城乡“15分钟健康服务圈”。徐州市在农村地区率先规划30个农村区域性医疗卫生中心,且全部达到二级医院服务能力及国家推荐标准,有效解决了偏远居民的就医难题。沭阳马厂中心卫生院自今年3月份实施“医防融合”以来,统一管理24个村卫生室,就诊量明显提升,5月份住院量较同期增长40%,床位使用率达到八成以上。二是加强县域医共体建设。全省共组建医共体147个,69个涉农县区实现医共体建设全覆盖,推动资源下沉,带动强化乡镇医疗卫生服务。国家卫健委对

东台数字化县域医共体建设模式高度肯定,并提出要像推广三明医改经验一样在全国推广。该项工作盐城市各县(市、区)做得也比较好。三是持续深化结对帮扶。健全城市三级医院包县、医联(共)体分片包乡镇的工作机制,省市联动组建53支医疗队,实现县域巡回医疗全覆盖。坚持以基层需求为导向,推动上级医院专家长期下沉基层服务,截至2024年建成基层专家工作室2144个、联合病房804个。

(三)基层医疗卫生服务能力稳步提升。一是基层公共卫生服务供给质效进一步优化。省卫健委创新医防协同融合模式,细化基层医疗卫生机构公共卫生责任,完善公共卫生责任清单,织密基层疾控网络,实现村(居)民委员会公共卫生委员会全覆盖,2024年首批建成60个基层慢病筛查中心。江苏省在2023年度基本公共卫生服务项目绩效评价中位居全国第二。苏州市90%的社区卫生服务机构转型升级为市民健康管理综合服务平台,推动以治病为中心向以健康为中心转变。二是基层基本医疗水平进一步提升。两年来,全省建成一个及以上特色科室的基层医疗卫生机构占比从58.26%提升至76.22%,新增康复疼痛、消化内镜等功能中心200个,基层医疗卫生机构康复、护理床位增至4.05万张,占总床位的36.9%。2024年,全省居民两周患病首选基层就诊比例74.73%,县域就诊率94.86%。基层诊疗量占比57.41%。盐城市立足功能定位,建成26个省基层特色科室,全市基层机构省、市特色科室覆盖率88%。扬州市67%的乡镇卫生院和社区卫生服务中心建有专家工作室(联合病房)。三是基层人才队伍稳步壮大。省委省政府出台《关于进一步深化改革促进乡村医疗卫生体系健康发展实施意见》,动态调整基层医疗卫生机构编制,按人员数核定岗位总量。淮安市建立390名编制的医疗卫生“周转池”,提升人员、编制的使

用效益,激发基层发展活力。全省通过优化职称评聘制度、落实“两个允许”等措施,两年来公开招聘基层医学人才 3.1 万名,纳编大学生村医 59 名,培养农村订单定向医学生 3674 名,年培训基层全科医生近 2.8 万名。目前,全省基层卫生人员超 35 万人,占卫生人员总数 37.47%,较两年前增加 4.4 万人,高出全国平均水平 4 个百分点;基层医疗卫生机构高级职称人员占比 15.6%,较两年前提升 3.2 个百分点。

(四)城乡居民就医获得感不断增强。一是深化家庭医生签约服务。推动二、三级医院专家下沉基层,加入家庭医生团队,扩大家庭病床设置。50.5%的基层医疗卫生机构开设家庭病床,年上门服务 264 万次。截至 2024 年,全省一般人群、重点人群家庭医生签约率分别达 48.59%、80.92%。宿迁市为儿童、孕产妇、高血压、糖尿病、脑卒中、慢阻肺等六类人群设计个性包,强化家庭医生签约服务针对性。二是强化基层中医药服务推广。我省充分发挥中医药“治未病、保健康”特色优势,坚持中西医并重发展路径,实现社区卫生服务中心和乡镇卫生院中医馆全覆盖,这一做法被中组部纳入全国干部学习培训教材。全省乡镇卫生院、社区卫生服务中心能开展 6 类 10 项以上中医药适宜技术,85%的社区卫生服务站和村卫生室能够提供 4 类 6 项以上中医药适宜技术。三是推动保障支持向基层倾斜。我省规定参保人员在基层医疗卫生机构就诊,个人自付比例可分别比二、三级医院低 15%、25%,对没有按照转诊程序就医的降低医保支付比例,对严格执行转诊程序的住院起付线实行累计计算。积极推动对紧密型县域医共体实行医保基金总额付费改革,建立结余留用、合理超支分担机制,强化激励约束。

## 二、存在的主要问题

从检查情况看,贯彻实施条例还存在一些不

平衡、不到位的问题,与广大人民群众对基层医疗卫生的新期盼相比还存在不小差距和不足。

(一)法定责任落实尚有差距。一是基层医疗资源布局还不均衡。条例第 6 条规定,县级以上地方人民政府应当根据服务人口、服务半径、交通状况等制定基层医疗卫生机构发展建设规划,建立完善“15 分钟健康服务圈”。但检查发现,随着农村人口逐渐向县城集中,有的建制镇实际常住人口降至 5—6 千人,加上村民到基层医疗卫生机构的就诊意愿低,导致医疗服务普遍不饱和,表现为:诊疗量逐年下降,妇产、外科等部分业务萎缩明显,“一老一小”适宜服务能力较弱,被检查的基层医疗卫生机构床位利用率仅为四成左右。还有的设区市因历史原因,公立基层医疗卫生机构覆盖率仅为 11.94%,导致乡镇医院紧密型医共体覆盖率低,无法对所有村卫生室实现一体化管理。同时,部分地区撤乡并镇后,基层医疗卫生机构的数量并没有及时整合,出现了“一地多院”现象,导致服务供给与实际需求不匹配。二是基层医疗卫生机构运营面临困难。财政保障方面,条例第 4 条、第 45 条规定,基层卫生事业所需经费纳入财政预算统筹保障,优先支持基层医疗卫生机构发展,足额安排其基本建设和设备购置等支出。检查发现,近年来,全省基层医疗卫生机构财政补助收入占总业务收入比例呈持续下滑趋势,2020 年、2022 年、2024 年分别为 36.15%、35.66%、33.13%,基层医疗卫生机构运行压力明显增大,部分乡镇卫生院运转困难。有的县区 2024 年基层医疗卫生整体收入同比下降了 13.19%,其中财政补助下降 9.62%,基层医疗卫生机构亏损单位占比从 43%升至 50%。有的设区市基层医疗卫生机构资产负债率达到 60%以上,远超过 50%的警戒线。部分基层医疗卫生机构改扩建及设备更新需自筹资金,有的设区市主城区 33 家社区卫生服务中心,11 家无

自有服务场所,靠承租的房屋提供服务,运行经费无法全额保障。部分地方的村卫生室运行经费基本不到位,日常运行困难。编制方面,条例第47条明确要求优先保障基层医疗卫生机构的编制需求。总体来看,我省基层医疗卫生机构空余编制较多,全省基层医疗卫生机构共核定事业编制9.91万名,在编8.42万人,尚余编制1.49万名,空编率达15%,虽能基本满足基层医疗卫生服务需求,但未能在职能发挥、人才招引等方面发挥积极效应,机构编外人员占比接近五成,基层“有编不用”与“临聘近半”同时存在,少部分机构还存在人员冗杂现象。岗位设置方面,条例第40条明确在基层医疗卫生机构工作满一定年限的专业技术人员,可定向聘用至相应岗位,不受单位岗位结构比例限制。在实际操作过程中,部分地区依然实行高级岗位总量控制。医保支付方面,条例第48条、第49条体现了医保支付对基层医疗卫生机构的政策倾斜,但实际运行中,基层医疗卫生机构面临着“双重压力”:医疗机构间分工协作机制不明确,县区实行医保基金总额控制且额度设置偏低,造成基层医疗卫生机构难以为继。异地就医的便捷化加剧了患者外流,本地医保资金池不断缩水,基层医疗卫生机构收支失衡、收不抵支的情况愈发普遍。三是对法规的认识和宣传仍需强化。部分地方对法规的理解和把握不深,对“以基层为重点”重视不够,有的地方出台的配套政策不够完善,各方资源统筹调动力度不够,分级诊疗效果未充分体现。法规宣传与服务结合还不紧密,未充分考虑不同受众的需求、关注点以及信息获取能力,群众对条例中诸如“家庭医生签约服务”等重点条款的知晓度偏低,实际签约履职的效果也不明显,影响了公众对基层卫生工作的认同感和相关政策的落地实施。

(二)基本公共卫生服务效能有待提高。条例

第二章要求基层医疗卫生机构要提供均等、便民、优质的基本公共卫生服务。但检查发现,基层的“哨点”“守门人”作用尚未有效发挥。部分乡村医生、社区医生在疾病诊断和健康管理等方面知识欠缺,健康指导缺乏精准性和针对性。农村地区的慢性病服务体系还不够健全,缺少动态性、经常性的健康管理模式,“两慢病”(高血压和糖尿病)诊断的低估率较高,部分患者未能得到及时确诊和规范治疗,慢性病管理缺乏有效激励。条例明确要求基层医疗卫生机构开展多样化健康宣教,但部分基层医疗卫生机构开展健康宣教流于形式,仅简单宣读资料、发放健康知识传单,群众参与度低,远未达到预期效果。

(三)基本医疗服务诊疗能力亟待提升。一是与“日常疾病在基层解决”的目标仍有距离。条例第19条要求基层医疗卫生机构优化服务流程、规范服务行为,持续改进医疗服务质量;第20条要求县级以上地方政府引导非急诊患者首先到基层医疗卫生机构就诊。检查发现,一些基层医疗卫生机构难以满足基层医疗卫生发展的需要,主要表现在:专科诊疗领域服务能力较弱,医师业务技能水平不高,常见病、多发病的诊治水平相对较低,平时以开药、输液等基础服务为主;基层医疗卫生机构原来开展的一些基本治疗项目逐渐萎缩,部分基层医疗卫生机构存在“重公卫、轻诊疗”的倾向;基层医疗卫生机构服务模式、基层特色科室建设、医疗设备更新等方面,相对滞后于老龄化、疾病谱变化趋势。这些都难以有效吸引患者在基层首诊。二是基本用药保障与群众需求存在差距。条例第24条要求推动基层医疗卫生机构与二级、三级医院统一治疗慢性病等用药目录,但这一目标尚未真正实现。从检查情况看,基层医疗卫生机构药品种类和数量相对较少,种类在300—800种不等,与二级、三级医院差距不小,降低了患者就诊意愿。基层反映,二级

医院要配备药品 1000 种左右、三级医院要 1500 种左右才能满足临床需求。部分县级医院成为“药房”，某县级人民医院的日均门诊量中，单纯开药的患者占比高达 40%。此外，基层医疗卫生机构药学人员少、服务能力弱，导致一些基层适用的药品“不敢用、不敢配、配不到”。三是信息化建设尚未形成集成效应。条例第 36 条对加强基层卫生信息化建设提出了明确要求。尽管我省卫生健康领域在信息化建设上搭建了诸多信息平台，但除公共卫生、基本医疗系统外，妇幼、人口、急救等系统尚未互联互通，数据孤岛问题突出。由于缺乏统一标准指导，基层医疗卫生信息化建设各自开发、各自建设，后续投入不足、系统更新滞后，难以适应医共体建设新需求。

(四)基层医疗卫生队伍建设困境凸显。条例第五章对医疗卫生队伍建设作了专章规定，明确要求完善农村医疗卫生人才培养机制，建立健全县乡村贯通的职业发展机制，完善对基层医疗卫生机构的多渠道补偿补助机制和全科医生培养制度，提高乡村医生收入水平等。检查发现，条例规定的绩效工资“两个允许”政策落实困难，基层医生待遇偏低(相当于二三级医院同级别医生的三分之二左右)、职业晋升空间有限。从增量上看，人才招不到、留不住。基层医疗卫生岗位吸引力不足，招录医学本科毕业生困难，而订单式人才培养周期长(3—8 年左右)，期间人员不在临床工作但还需医院承担培养费用，医院普遍感到有压力而降低了对订单式人才培养的积极性。另外，招来的年轻医生也极易从基层“流失”到县城乃至更大城市医院发展，仅有少部分原籍或周边城镇的人员愿意留下来，导致部分社区、农村的基层医疗卫生队伍存在较大缺口。某县级市 2018 年以来累计招录 259 名年轻村医，但目前在岗仅 159 人，离职率达 38.6%。从存量上看，队伍结构失衡、年龄老化严重。全科、儿科、影像、药

剂、中医等专业人才紧缺，高层次人才不足，学历层次整体偏低。部分县市的基层医疗队伍中，本科学历的卫技人员占比仅三成左右。年龄结构老化问题突出，成熟骨干力量薄弱，缺乏有针对性的培养培训。有的县区基层医疗卫生机构医师队伍中，30 岁以下占比 28.3%，31—45 岁占比 16.6%，46 岁以上占比高达 55.1%。某设区市 45 岁以下的乡村医生仅占一成。

(五)医共体内部协同与资源共享尚未到位。条例第 33 条对医共体的运行和管理做了详细规定，要求医疗卫生共同体实行行政管理、医疗业务、公共卫生服务、人事人才、信息服务等统一管理，实行基本医疗保险基金区域总额付费，强化激励约束，整体提升区域医疗资源配置和使用效能。检查发现，由于行政隶属“条块分割”，基层医疗卫生共同体建设多停留在技术支援和服务协同层面的“松散型”，而非“人财物”统管的“紧密型”。医共体内部的责任共担和利益分配机制尚不完善，部分地区医共体协同机构之间仍存在竞争关系，协同联合作用未充分发挥。主要表现为：双向转诊的标准和流程不明确，上级医院与基层医疗卫生机构利益分配矛盾未解决，上级医院对基层病人“虹吸”严重，“上转容易下转难”；县域医共体内部医疗机构间的药品物资、医疗诊断器材、患者诊疗、后勤管理等信息尚未完全实现共享，医疗资源尚未实现优化配置和高效利用，影响了医共体的整体服务效能。

### 三、几点意见建议

地方各级政府及有关部门要坚持宪法法律至上，坚持依法行政，坚持目标导向和问题导向相结合，进一步加大条例贯彻实施的工作力度，促进法规各项规定全面落实，推动江苏在保障和改善民生上走在前列。

(一)强化主体责任，合力推进基层卫生工作。要科学合理布局资源。以编制“十五五”规划

为契机,进一步优化基层医疗卫生机构布局建设。综合考量人口结构(包括流动人口)、地理特征、交通条件、资源存量、疾病谱变化和健康管理需求等因素,因地制宜、分类施策,统筹用好现有资源,提高资源配置效率,避免重复建设和资源闲置,让广大群众就近就便获得安全有效的基本医疗卫生服务。要切实强化支持保障。全面落实政府对基层医疗卫生的财政保障责任,深入实施医疗卫生强基工程,根据全省财力增长状况,推动各地新增财力向基层医疗卫生领域倾斜,加大省级统筹支持经济薄弱地区力度,推动基层医疗卫生机构均衡发展。地方各级政府要进一步重视基层医疗卫生机构运营困难问题,“花力气、用实招”解决突出矛盾。要优化财政资金支出结构,合理提高基层医疗卫生机构医护人员薪酬待遇。健全完善异地就医结算政策,适当拉开异地就医人员与本地就医人员待遇保障差距,引导患者合理分流。要持续深化部门联动协同。以维护基层医疗卫生机构公益性为出发点和落脚点,强化政策供给的系统性、协同性,推动优质医疗资源向基层倾斜。健全监管体制,注重跟踪问效,强化医德医风治理,推动基层医疗卫生机构运营提质增效,避免无序竞争、过度医疗。鼓励基层医疗卫生资源向康复护理、医养结合等领域延伸,增强基层医疗卫生支撑提升健康管理的吸引力。

(二)强化能力建设,提升医疗服务水平。要围绕缩小城乡、区域、人群健康差距为目标,推进“布局跟着趋势走、资源跟着需求走、服务跟着群众走”,加快推动基本医疗卫生和基本公共卫生服务体系、能力建设一体化发展。每个建制乡镇集中办好1家乡镇卫生院,每个街道举办好1家社区卫生服务中心。要以打造农村区域医疗卫生中心为抓手,聚焦专科能力建设,发展特色科室,推动基层医疗卫生机构提档升级。立足区域特点,加强对当地群众的多发病常见病服务能力,

提升健康服务供给的针对性。探索现代医院管理体制和治理体系建设,持续提升基层医疗服务水平。要强化重点人群健康管理,持续做好健康要素保障,以家庭医生签约为依托,做实慢病精细化管理。要推动基层医疗卫生机构与二、三级医院慢性病等用药目录相衔接,优化基层医疗卫生机构用药保障,确保慢性病、常见病患者在基层医疗卫生机构能拿到药。

(三)强化精准施策,夯实基层医疗卫生队伍建设。要针对基层医疗卫生人才“引不进、用不上、留不住”的现实困难,有关部门要加强政策研究,出台针对性强、务实管用的举措。用好医疗卫生领域编制资源,优先保障基层医疗卫生机构用人需求,推广事业编制“周转池”制度,依据服务人口变化动态调整基层卫生编制数量,提升编制使用效率。要适应基层医疗卫生机构优化布局建设和发展需求,加大紧缺人才培养力度,持续实施农村订单定向医学生培养计划,优化专业结构设置,加强免费培养医学生就业安置和履约管理。要稳步推进深化基层医疗卫生机构薪酬制度改革,以县域为单位提高基层医疗卫生机构绩效工资总量核定水平,持续落实好“两个允许”规定,使其与当地县级公立医院同等条件临床医师的平均收入水平相衔接,并合理确定村医定额补助标准,采取多种形式分类解决村医养老和医疗保障问题。要加强县域医疗卫生人才一体化配置和管理,推动医疗卫生人才“县管乡用”“乡聘村用”,引导人才向基层流动,加大人才培养进修力度,提升基层卫生整体业务水平,建立一支“带不走”的人才队伍。

(四)强化体系协同,加快建设紧密型医共体。要着眼于“一家人一盘棋一本账”,持续加强紧密型县域医共体建设,落实基本医疗保险基金区域总额付费,探索在医共体内统筹使用机构编制资源,实现区域内编制总量管理,同步完善人

事管理、薪酬改革、财政保障等配套政策,推动医共体内人员、技术、服务、管理“四个下沉”,加快基层医疗卫生机构的标准化建设,逐步缩小基层医疗卫生服务能力差距。要提高县域医疗卫生资源集约化利用水平,明确双向转诊标准和流程,优化转诊服务,建立科学的医共体绩效考核体系,将基层就诊率、县域就诊率和费用控制、双向转诊、技术质量、社会满意度等核心指标纳入绩效考核体系,确保分级诊疗落地落实,不断强化优质医疗卫生资源有序扩容和区域均衡布局。

(五)强化信息融合,提供优质便民服务。要充分利用互联网、大数据、人工智能等技术优势,

加快推动基层卫生体系信息化建设,构建基层远程医疗服务体系,提升基层医疗服务的效率、精准性和医疗资源的利用效率,增强基层防病治病和健康管理能力。要加快信息融合和有效利用,重视不同信息系统之间的互通和整合,规范和推动“互联网+健康医疗”服务,持续推进覆盖全生命周期的预防、治疗、康复和健康管理一体化的国民健康信息服务。要聚焦重点人群及关键环节,充分运用新手段、新技术、新模式,不断细化和丰富服务内容,更好满足城乡居民高品质健康生活需求。

# 关于2024年度全省环境状况和 环境保护目标完成情况报告审议意见 落实情况的反馈报告

省政府办公厅

今年3月,省十四届人大常委会第十四次会议听取和审议《省政府关于2024年度全省环境状况和环境保护目标完成情况的报告》。4月21日,省人大常委会办公厅印送了《关于2024年度全省环境状况和环境保护目标完成情况报告的审议意见》(苏人办函[2025]15号)。省政府对审议意见高度重视,省政府常务会议专题听取全省生态环境质量情况汇报,许昆林省长强调,要持续打好蓝天、碧水、净土保卫战,动真碰硬抓好太湖治理,以点带面推动中央生态环境保护督察发现问题整改。方伟副省长多次召开调度推进会,推动太湖治理和治污攻坚重点任务落实。省各有关部门对照审议意见,迅速行动、狠抓落实,推动全省生态环境质量稳中向好。上半年,全省PM2.5浓度37.2微克/立方米、同比改善3.4%,优良天数比率75.5%。地表水国考断面优Ⅲ比例91%、保持优级水平,长江干流江苏段水质保持Ⅱ类,太湖湖体水质继续保持Ⅲ类,近岸海域海水水质春季优良面积比例达97.9%,为有系统监测记录(2016年)以来最高。根据安排,现将有关情况报告如下:

## 一、扛起政治责任,全力抓好中央生态环境保护督察整改

(一)坚决扛起整改责任。省委、省政府把中央生态环境保护督察反馈问题整改作为一项严

肃的政治任务,省委常委会会议、省政府常务会议专题审议《江苏省贯彻落实第三轮中央生态环境保护督察报告整改方案》,主要负责同志多次研究部署整改工作,持续加大整改推进力度。目前,中央生态环境保护督察典型案例指出的“两高”项目产能置换不规范、机动车检测机构违规操作弄虚作假等5个问题已完成整改,排泥场占用大运河滨河生态空间、通江河道治污不到位等7个问题整改取得积极成效。

(二)扎实推进问题整改。目前,《江苏省贯彻落实第三轮中央生态环境保护督察报告整改方案》已经党中央、国务院批准,正式印发实施。各地各部门紧盯不放、迅速行动,全力以赴做好督察“后半篇文章”。建立38项整改任务清单,今年到期的6项整改任务涉及的20个整改措施已完成15个,其余5个均达序时进度。3508件信访已办结2879件、阶段性办结629件,责令整改835家,实施处罚532家,立案侦查17件,约谈和问责74人。

(三)健全整改推进机制。严格落实《生态环境保护督察工作条例》和《中央生态环境保护督察整改工作办法》,细化完善定期调度、核查督办、验收销号等规定,强化全过程闭环管理。对整改滞后的问题及时提醒督办。对整改难点问题组织开展现场帮扶指导,确保按时高质量完成整

改。举一反三排查督察指出的共性问题,深入排查同类型、关联性、衍生性问题,注重标本兼治,建立长效机制,堵塞监管漏洞,切实防范类似问题反复发生。

## 二、深化改革创新,加快推动经济社会发展全面绿色转型

(一)推进美丽中国先行区建设。深入贯彻长三角一体化发展等国家重大战略,共同谋划、深入推进新一轮太湖流域水环境综合治理,强化南部湖区共保联治,共建绿色美丽长三角,在第七届长三角一体化发展高层论坛上发布太湖共保联治成果。积极参与长三角美丽中国先行区建设实施方案、长三角国土空间规划编制,深入实施《江苏省国土空间规划(2021-2035年)》,市、县国土空间总体规划全部获批,积极支持长三角生态绿色一体化发展示范区规划管理创新,加快形成绿色发展的国土空间格局。

(二)加强生态空间管理。全面落实生态保护红线、生态空间管控要求,严格建设项目空间准入,确保符合长江经济带、大运河核心监控区、太湖风景名胜區等重要区域国土空间准入规则,确保建设用地安全利用。有序开展盐穴等新型地下空间开发利用试点,金坛盐穴地下空间开发利用规划完成编制,常州市出台管理办法,从规划编制、权益配置、规划实施、产权登记等方面规范地下空间管理,积极探索资源配置方案,首宗新型地下空间(盐穴)建设用地使用权出让稳步推进,试点取得初步成果。

(三)壮大绿色能源供给。大力实施“绿电进江苏”工程,区外绿电交易规模指数级增长。加快推进“绿电进园区”工程,规划建设20个新型电力系统园区,预计沿海10个试点园区年底绿电供应平均可达40%,园区绿电需求基本满足。重点推广“绿电进企业”工程,率先开展绿电专线创新试点,实现绿电绿证服务站全覆盖,全省已建

成16个市级绿电绿证服务站、67个服务专区、259个服务微网点,在全国率先实现绿电绿证服务站全覆盖。

(四)稳妥推进双碳工作。积极参与全国碳市场建设,完成发电行业重点排放单位2024年度碳排放报告、现场核查、配额预分配和发放,做好新纳入市场交易的钢铁、水泥行业2024、2025年度企业名录公示。印发《江苏省产品碳足迹管理体系建设实施意见》,加快建立产品碳足迹管理体系,推动重点行业碳足迹核算。搭建江苏省产品碳足迹公共服务平台,开展产品碳足迹核算和标识认证,加强在政府绿色采购、绿色金融评价等领域应用。全面开展产品碳标识认证全链条服务行动,确定41个重点产品清单,加快推动绿色低碳发展。

## 三、注重系统施治,持续深入打好污染防治攻坚战

(一)推进大气环境治理。扎实推进年度30项大气污染防治重点任务,上半年,全省近300台燃煤机组实现深度脱硝,装机容量约占全省燃煤机组装机容量的90%。深入实施垃圾焚烧电厂、铸造行业综合治理,2500余家铸造企业达到治理要求,推动铸造行业绿色高质量发展。强化VOCs全流程全环节综合治理,年度VOCs治理项目已完成1300余项、完成率达84%,全省累计更新使用挥发性有机液体储罐高效呼吸阀7000余个,从源头减少挥发性有机物排放。强化柴油货车和非道路移动机械全流程污染管控,今年以来完成1.5万余辆柴油货车注销登记。

(二)推进水环境治理。开展长江“春季护渔”区域会战、清理整治网络销售禁用渔具等专项行动,全链条打击涉渔违法行为,长江干流江苏段、全省34个水生生物保护区禁捕秩序良好。深入开展长江干流通江支流稳定达标专项行动,全面收严通江支流总磷控制目标。上半年,长江干流

江苏段 19 个省国考断面水质全部达到Ⅱ类,115 个主要通江支流断面水质全部达到或优于Ⅲ类。为 10 万个人河排污口建立“全账本”,长江、太湖、淮河流域整治完成率分别为 98.82%、93.45%、85.37%。实施江北运河沿线生态环境综合治理三年行动,推进年度 91 项治理工程,输水干线和江北运河水质全部达Ⅲ类。研究推进沿海地区突出生态环境问题整治,加快推进 394 项近岸海域年度治污减排工程。实施池塘养殖尾水达标排放两年行动,推动规模以上养殖池塘实现尾水达标排放或循环回用,全省 1.8 万个、总面积 295 万亩水产养殖池塘完成建档,累计完成尾水治理 198 万亩。

(三)推进土壤和固废污染治理。开展沿江 1 公里化工企业腾退地块污染专项治理,组织沿江 8 市排查、筛选相关腾退地块,143 个地块纳入清单,依法开展土壤污染状况调查,分类实施风险管控或修复。强化建设用地土壤污染风险管控和修复名录管理,严格把好污染地块再开发利用准入关,今年以来,依法将 11 个地块纳入名录、9 个地块移出名录。全面实施《江苏省固体废物污染环境防治条例》,进一步完善一般工业固废制度体系。强化建筑垃圾产生、收运、贮存、处置利用全过程管理,基本建成建筑垃圾管理信息化省级平台,为建筑垃圾电子转移联单管理打牢基础。推进建筑垃圾全链条治理和专项整治,上半年查处违法案件近 1000 起。推进燃煤电厂落实大宗工业固废电子转移联单制度,统筹谋划利用处置项目,进一步拓宽综合利用渠道,构建覆盖全面、运转高效、规范有序的废弃物循环利用体系。

#### 四、聚焦重点攻坚,不断巩固新一轮太湖治理成果

(一)持续改善流域水质。对湖体 17 个点位和上游 40 条重点河道逐一下达总磷、总氮年度

目标,压紧压实地方、部门责任。针对太湖东部和西南部 8 个国家监测关键点位、上游暂未达高线目标的 28 条重点河道,实施“一点一策”“一河一策”水质提升治理。上半年,太湖湖体平均水质保持Ⅲ类,处于轻度富营养状态,总磷浓度 0.044 毫克/升、同比下降 2.2%,总氮浓度 1.24 毫克/升、同比下降 21.5%。

(二)加快推进重点工程。251 项年度省级治太重点工程已开工 198 项、开工率达 79%,其中 18 项已完成、180 项在建。高度关注东部湖区总磷反弹新情况,持续推进东西山通湖河道综合治理,实施重点区域农田排灌系统循环生态化改造,对东部湖区更大面积实施生态清淤。“太湖之星”清淤船今年以来清淤 108 万方,第二艘一体化清淤平台“太湖之光”已投入运行。

(三)全面加强城镇生活污水收集处理。深入开展城镇污水处理提质增效精准攻坚“333”行动,今年上半年,太湖流域新增城镇污水处理能力 22.5 万吨/日,新建和改造城镇污水管网 163 公里。流域城市生活污水集中收集率持续提高,总体水平达到“十四五”序时进度。

(四)着力提升农村生活污水治理水平。积极推行农村生活污水整县制社会化治理,坚持“统一规划、统一运维、统一管理”,加强治理设施建设和运维,今年以来,苏州、无锡、常州、镇江等地新增完成 90 个自然村生活污水治理,太湖流域 2436 个行政村中 2354 个完成治理,农村生活污水治理率达 96.6%,治理设施正常运行率达到 90%。

#### 五、坚持系统观念,统筹推进生态保护修复

(一)加强生态保护和修复监管。全面推进生态空间管控区域评估,进一步完善生态空间区域监管办法,着力提高生态空间监管的科学性,更好促进高水平保护与高质量发展。持续推进生物多样性本底调查,目前,93 个县(市、区)完成调

查、完成率达 97.9%。着手研究起草全省生物多样性保护白皮书,动态更新生物多样性红色名录。

(二)实施生态保护修复。实施省级国土空间生态保护修复规划,构建“五区三带”生态保护修复格局,10 个设区市、56 个县级的修复规划已经印发。高质量实施国家“山水工程”和省级山水林田湖草沙一体化保护和修复示范工程,生态保护修复面积近 90 万亩。持续推动 23 个“生态岛”试验区、230 项重点工程项目建设,65 项已完工,121 项已开工,合计占比 80.9%。有序推进 38 个生态安全缓冲区建设,6 个已基本完工,累计建成 133 个生态安全缓冲区,持续削减污染物总量,不断筑牢生态安全屏障。

(三)推进生态产品价值实现。积极推进自然资源确权登记,开展开山岛等无居民海岛确权登记,推进年度自然资源确权登记成果更新、公告登簿,探索确权登记成果在自然资源资产组合供应、生态产品价值实现等方面应用,加快推进生态产品价值实现,推动绿水青山转化为金山银山。

## 六、强化综合赋能,持续提升生态环境治理现代化水平

(一)提升生态环境保护法治化水平。5 月 22 日,《江苏省生物多样性保护条例》正式施行。配合做好《江苏省通榆河水污染防治条例》修订,认真细致开展立法后评估。密切关注《生态环境法典》立法进展,做好衔接,配合做好法典出台后地方生态环境立法的有关工作。加快落实全省生态环境高水平标准体系建设方案,上半年,出台地方性标准 3 项,全省累计发布标准 123 项、待发布 10 项,在研 28 项。

(二)推进重点领域改革。深化环评改革,将规划环评与项目环评联动改革试点扩大到全省所有通过规划环评审查的产业园区。选取苏州工

业园区、南通经济技术开发区、溧阳高新技术开发区参与生态环境部园区环评改革试点,更好支撑园区环境容量资源合理配置和精准化管理。推进环评与排污许可联动改革,推行环评与排污许可“两证审批合一”,简化审批流程,提升审批效能,核发 700 多张排污许可证,加快推动高质量发展。

(三)加强环保科技攻关。围绕太湖综合治理、生态环境保护修复、大气多污染物协同控制等重要领域,开展关键技术研发,加大技术装备转化与推广项目占比,提升科技成果转化水平。“藻类人工智能分析仪的转化与推广”项目研发的藻类人工智能分析仪在全国 60 余家企业、科研院所等单位应用推广。“陆基高光谱近感监测技术转化与推广”项目已在太湖水源地部署 6 套设备。

(四)优化环境监管效能。组织开展第三方环保服务机构弄虚作假专项整治行动,检查第三方环保服务机构 2640 家,发现涉嫌弄虚作假 320 家,实施处罚 223 家,罚款超 2500 万元,公安机关刑事立案 17 件,逮捕 8 人。全面开展规范涉企生态环境行政执法集中整治,非现场执法监管占比达 25%,持续营造良好营商环境。

(五)守牢生态环境安全底线。开展尾矿库环境隐患排查,建立污染问题清单,落实污染防治措施,守牢尾矿库环境安全底线。深化重点区域重金属污染防治,加大涉铊企业和历史遗留涉重金属固体废物等排查治理力度,严格涉重金属项目准入。组织开展化学物质环境信息调查,探索建设新污染物数据库,提升新污染物管控信息化水平。深入推进生态环境安全与应急管理“强基提能”三年行动,完成首批 3 家“一园一策一图”试点园区验收,江阴临港化工园区做法得到生态环境部肯定。

# 关于《省政府办公厅关于2024年度全省环境状况和环境保护目标完成情况报告审议意见落实情况反馈报告》的审查报告

——2025年7月28日在省十四届人大常委会第十六次会议上

省人大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：

今年3月，省十四届人大常委会第十四次会议听取和审议了省政府《关于2024年度全省环境状况和环境保护目标完成情况的报告》。会后，省人大常委会办公厅将审议意见交省政府办公厅研究处理。审议意见对省政府及有关部门推进生态环境保护工作取得的成绩予以充分肯定，同时提出6个方面的意见。7月上旬，省政府办公厅报送了审议意见落实情况的反馈报告。

我委结合今年开展的太湖流域城乡生活污水治理专项监督、修订《江苏省通榆河水污染防治条例》等工作，跟踪了解审议意见落实情况，对反馈报告进行了审查。总体感到，省政府对审议意见落实高度重视，省政府常务会议专题听取全省生态环境质量情况汇报，许昆林省长强调，要持续打好蓝天、碧水、净土保卫战，动真碰硬抓好太湖治理，以点带面推动中央生态环境保护督察发现问题整改。方伟副省长多次召开调度推进会，推动太湖治理和治污攻坚重点任务落实。省各有关部门严格对照审议意见，细化实化改进措施，推动工作落地见效。今年上半年，全省PM2.5浓度37.2微克/立方米、同比改善3.4%；地表水国考断面优Ⅲ比例91%，长江干流江苏段水质保持在Ⅱ类，太湖湖体水质继续保持Ⅲ类，近岸海

域海水水质春季优良面积比例达97.9%。现将审查意见报告如下：

一、针对审议中提出的“扎实推进中央生态环境保护督察整改”意见。省委常委会会议、省政府常务会议专题审议《江苏省贯彻落实第三轮中央生态环境保护督察报告整改方案》，主要负责同志多次研究部署整改工作，持续加大整改推进力度。目前，整改方案已经党中央、国务院批准，正式印发实施。建立38项整改任务清单，健全整改推进机制，举一反三排查同类型、关联性、衍生性问题，注重标本兼治，建立长效机制，堵塞监管漏洞。今年到期的6项整改任务涉及的20个整改措施已完成15个，其余5个均达序时进度。3508件信访已办结2879件、阶段性办结629件，责令整改835家，实施处罚532家，立案侦查17件，约谈和问责74人。

二、针对审议中提出的“加快经济社会发展全面绿色转型”意见。各地、各有关部门积极推进美丽中国先行区建设，全面落实《江苏省国土空间规划（2021—2035年）》，市、县国土空间总体规划全部获批。严格落实生态保护红线、生态空间管控要求，有序开展盐穴等新型地下空间开发利用试点，首宗新型地下空间（盐穴）建设用地使用权出让稳步推进。壮大绿色能源供给，“绿电进

江苏”区外交易规模激增,在全国率先实现企业绿电绿证服务站全覆盖。积极参与全国碳市场建设,印发《江苏省产品碳足迹管理体系建设实施意见》,全面开展产品碳标识认证全链条服务行动,已确定41个重点产品清单。

**三、针对审议中提出的“持续深入打好污染防治攻坚战”意见。**排定年度30项大气污染防治重点任务,上半年,全省近300台燃煤机组实现深度脱硝,年度VOCs治理项目已完成1300余项、完成率达84%;建立10万个人河排污口“全账本”,深入开展长江干流通江支流稳定达标专项行动,实施江北运河沿线生态环境综合治理三年行动,加快推进394项近岸海域年度治污减排工程,今年前6个月,115个主要通江支流断面水质全部达到或优于Ⅲ类,江北运河水质全部达Ⅲ类。全面实施《江苏省固体废物污染环境防治条例》,开展沿江1公里化工企业腾退地块污染专项治理,推进建筑垃圾全链条治理和专项整治,基本建成建筑垃圾管理信息化省级平台。落实燃煤电厂大宗工业固废电子转移联单制度,进一步拓宽综合利用渠道。

**四、针对审议中提出的“持续巩固太湖来之不易的治理成果”意见。**对湖体17个点位和上游40条重点河道,逐一下达总磷、总氮年度控制目标,压紧压实地方、部门责任。确定的251项年度省级治太重点工程,已开工198项,其中18项已完成、180项在建。深入开展城镇污水处理提质增效精准攻坚“333”行动,因地制宜推进农村生活污水治理,农村污水治理设施正常运行率明显提升。针对东部湖区总磷反弹新情况,持续推进东西山通湖河道综合治理,实施重点区域农田排灌系统循环生态化改造,对东部湖区更大面积实施生态清淤。“太湖之星”清淤船今年以来清淤108万方,第二艘一体化清淤平台“太湖之光”已投入运行。上半年,太湖湖体平均水质稳定在Ⅲ

类,总磷浓度0.044毫克/升,同比降2.2%,总氮浓度1.24毫克/升,同比降21.5%。

**五、针对审议中提出的“系统推进生态保护修复”意见。**进一步完善我省生态空间区域监管办法,完成93个县(市、区)生物多样性本底调查,同步推进生物多样性保护白皮书起草与红色名录更新。实施省级国土空间生态保护修复规划,推进国家“山水工程”和省级生态修复示范工程,完成修复面积近90万亩。累计建成133个生态安全缓冲区。推进年度自然资源确权登记成果更新、公告登簿,探索确权登记成果在自然资源资产组合供应、生态产品价值实现等方面应用,加快推进生态产品价值实现。

**六、针对审议中提出的“提升生态环境治理体系和治理能力现代化水平”意见。**大力推进环评与排污许可“两证审批合一”,简化审批流程,提升审批效能。围绕太湖综合治理、生态环境保护修复、大气多污染物协同控制等重要领域,开展关键技术研发,提升科技成果转化水平。组织开展第三方环保服务机构弄虚作假专项整治行动,进一步规范涉企生态环境行政执法,持续优化环境监管效能。开展尾矿库环境隐患排查,建立污染问题清单,落实污染防治措施。组织开展化学物质环境信息调查,探索建设新污染物数据库,深入推进生态环境安全与应急管理“强基提能”三年行动,守牢生态安全底线。

综上所述,我委认为,审议意见落实情况总体是好的,有的审议意见已经得到有效落实,有的审议意见正在深入研究并逐步落实。下一步,我委将深入贯彻落实习近平总书记对江苏工作重要讲话重要指示精神,紧紧围绕美丽江苏建设目标,充分发挥人大职能作用,聚焦重点领域和关键环节,不断强化监督实效,为不断开创新时代江苏生态文明建设新局面发挥应有作用。

以上报告,请予审议。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 决定任免名单

(2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会  
常务委员会第十六次会议通过)

任命赵建军为省人民政府秘书长；

任命任栋为省应急管理厅厅长；

免去吕德明的省人民政府秘书长职务；

免去蒋锋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

(2025年7月30日江苏省第十四届人民代表大会  
常务委员会第十六次会议通过)

任命毕晓红为省高级人民法院副院长；  
任命刘坤、李彬为省高级人民法院审判委员会  
会委员、审判员；  
任命李亚林为南京海事法院副院长、审判委  
员会委员、审判员；  
免去孙晋琪的省高级人民法院审判委员会  
委员、刑事审判第一庭庭长、审判员职务；  
免去李亚林的省高级人民法院审判委员会  
委员、民事审判第四庭庭长、审判员职务；  
免去韩文彦的省高级人民法院审判员职务；  
免去李彬的南京海事法院副院长、审判委员  
会委员、审判员职务；  
免去沈菁的南京海事法院立案庭庭长职务；  
免去沈燕的南京海事法院海商审判庭庭长  
职务；  
免去刘玉凤的南京海事法院审判员职务。

## 省十四届人大常委会第十六次会议 组成人员出席、请假情况

### 一、应出席会议:75人

### 二、出席(74人)

信长星	樊金龙	张爱军	魏国强	曲福田	夏心旻
周广智	张宝娟	陈建刚	卜宇	于敦德	万力
邓东升	王华	王林	王安顺	王建明	王洪祥
水家跃	孔令俊	孔海燕	过利平	史国君	田洪
朱光远	朱劲松	刘月科	刘明	刘攀	江静
汤浩	孙春雷	孙真福	花玉军	李伟	李向阳
李国华	李新平	杨龙	杨永康	杨根平	吴静
吴协恩	张锋	张忠文	张保龙	张锦道	张慎欣
陈杰	陈峥	陈志红	邵进	范明华	周宇
周英	周毅	郑焱	赵建阳	胡维平	侯学元
姜金兵	洪浩	秦一彬	顾正中	钱晓红	徐宁
郭红艳	郭喜玲	陶长生	梅建芬	程纯	程大林
谢志成	潘文卿				

### 三、请假(1人)

朱玉龙

S ( 2016 ) 00000045 号