

# 在省十三届人大常委会第三十二次会议上的讲话

吴政隆

(2022年9月29日)

各位委员、同志们：

在大家的共同努力下，本次会议圆满完成了各项预定任务。下面，我强调几点意见。

**一要切实抓好相关法规的宣传实施。**法律的生命力在于实施，法律的权威也在于实施。本次会议审议通过了4件省级地方性法规，审查批准了14件设区市报批法规。其中，修订后的《江苏省养老服务条例》深入贯彻习近平总书记关于老龄工作的重要指示精神，围绕有效应对人口老龄化作出适度前瞻的制度设计，为推动我省养老服务高质量发展提供了法治保障，各地各有关部门要认真抓好贯彻实施，加快构建供给高质量、普惠高水平、享老高品质的“苏适养老”服务体系，推动实现老有所养、老有颐养。《江苏省交通建设工程质量和安全生产监督管理条例》对加强交通建设工程质量和安全生产监督管理作出制度性安排，要认真抓好条例执行，坚持质量为本、安全第一、预防为主、分级负责，依法履行监督管理职责，切实保护人民群众生命和财产安全。《江苏省公共法律服务条例》将我省公共法律服务的实践经验上升为法规制度，为加强和规范公共法律服务、充分发挥公共法律服务职能作用提供了制度支撑，要认真做好条例的宣传解读和贯彻实施工作，加快完善现代公共法律服务体系，进一步提升公共法律服务能力和水平，更好满足人民群众日益增长的公共法律服务需求。本次会议审议通过的《江苏省推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定》，是经上海、江苏、浙江、安徽“三

省一市”人大常委会共同研究、同步制定并实施的，是推进长三角区域基本公共服务一体化建设的实践创新，要以规定出台为契机，促进基本公共服务便利共享，为长三角地区人民群众生活带来更多便利和实惠。省人大常委会要认真总结开展长三角区域协同立法的经验做法，充分发挥立法规范引领作用，以高质量立法为长三角一体化发展构筑良好环境。对本次会议初审的5件省级地方性法规，要深化调研论证，抓紧修改完善，提请以后的省人大常委会会议继续审议。

**二要认真抓好决定事项的贯彻落实。**讨论决定重大事项，是宪法和法律赋予人大的一项重要职权。本次会议根据《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、国务院《重大行政决策程序暂行条例》等法律和行政法规，在全国首次作出《关于省人民政府重大决策出台前向省人民代表大会常务委员会报告的决定》，这是推动政府重大决策出台前向人大报告工作制度化、规范化、常态化的重要举措，要认真抓好贯彻实施，加强沟通协调，完善配套制度，健全工作机制，不断提高政府科学决策、民主决策、依法决策水平。本次会议认真贯彻全国人大常委会有关决定精神和省委部署，作出《关于加强省级预算审查监督的决定》，要准确把握人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展的要求，健全完善预算审查监督制度，加强全口径审查和全过程监管，着力提高预算绩效，更好地推进政府依法行政、依法理财。本次会议围绕深入实施“藏粮于地、藏粮

于技”战略,作出《关于加强高标准农田建设的决定》,各地各有关部门要下决心办好旱涝保收、高产稳产“吨粮田”建设这一打基础、利长远、保安全的大事,进一步提高农业综合生产能力,切实保障粮食安全和重要农产品有效供给,为国家粮食安全作出更大贡献。

**三要跟进抓好监督议题的落地见效。**人大监督是党和国家监督体系的重要组成部分,也是推动政府改进工作的重要动力。本次会议听取审议了省政府关于全省碳达峰碳中和工作情况的报告,要深入贯彻习近平生态文明思想和习近平总书记关于碳达峰碳中和重要指示精神,统筹处理好发展和减排、整体和局部、长远目标和短期目标、政府和市场的关系,完善总体设计,构建政策体系,强化基础能力建设,坚持降碳、减污、扩绿、增长协同推进,加快经济社会发展全面绿色转型。会议听取审议了省政府关于推进安全生产专项整治“三年大灶”行动情况的报告,要坚持安全生产任何时候只能加强不能减弱,深入推进安全生产专项整治行动,坚决防范遏制重特大事故,全面提升本质安全水平,努力实现高质量发展和高水平安全良性互动。会议听取审议了省政府关于2021年度国有资产管理情况的综合报告并开展专题询问,要认真落实党中央关于国有资产管理 and 国有企业改革发展的重大决策部署,严守不发生系统性风险底线,不断提升国有资产管理水平,做强做优做大国有资本和国有企业,更好发挥国民经济“顶梁柱”“压舱石”作用。会议听取审议了省政府关于江苏对口支援西藏新疆青海等民族地区工作情况的报告,要认真落实新时代党的治藏方略、治疆方略和中央民族工作会议精神,坚持“输血”与“造血”、对口支援与双向协作、有为政府与有效市场相结合,扎实做好对口支援各项工作,为全国发展大局贡献江苏力量。会议听取审议了省政府关于全省公安机关开展队伍

教育整顿情况的报告,要纵深推进全面从严管党治警,持续巩固深化教育整顿成果,着力锻造绝对忠诚、绝对纯洁、绝对可靠的公安铁军,确保“刀把子”牢牢掌握在党和人民手中。会议听取审议了省法院关于全省法院海事审判工作情况的报告,要进一步提升海事审判工作质效,深化高质量海事司法实践,充分发挥海事审判职能作用,更好服务保障海洋强省建设。会议听取审议了省人大常委会执法检查组关于检查《江苏省物业管理条例》实施情况的报告,要针对条例实施中存在的不足和群众反映强烈的问题,完善物业管理体制机制,强化物业服务行业监督管理,促进物业管理水平提升和行业健康有序发展,更好满足人民群众宜居生活需求。会议还审议了省政府关于现代服务业发展情况报告审议意见落实情况、关于《中华人民共和国残疾人保障法》《江苏省残疾人保障条例》执法检查报告审议意见落实情况的反馈报告,并开展了满意度测评。对各项报告和审议意见、测评结果,省人大常委会要加强跟踪督办,持续推动落地见效。

各位委员、同志们,本届省人大常委会任期还有3个多月的时间,我们要本着对党和人民事业高度负责的态度,以时不我待、只争朝夕的紧迫感全力做好各项工作。

**一要扎实做好全国人大代表选举和省人大换届工作。**明年1月,我省将进行省级人大、政府、政协换届,省人代会将选举我省出席第十四届全国人民代表大会代表,产生新一届省人大常委会、专门委员会组成人员,省政府、省监委、省法院、省检察院领导人员,这是全省人民政治生活中的一件大事,是社会主义民主政治建设的一次重要实践。上周,省委常委会会议审议了《关于做好江苏省第十四届全国人民代表大会代表选举工作的意见》《关于做好省人民代表大会换届选举工作的意见》,本次会议作出了《关于江苏省

第十四届人民代表大会代表名额分配和选举问题的决定》《关于重新确定全省设区的市人民代表大会常务委员会组成人员名额的决定》。要切实抓好相关意见和决定的贯彻执行,把忠诚拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”作为最高政治原则和根本政治要求,贯彻到换届选举工作全过程各方面,切实加强对我省全国人大代表选举和省人大换届选举工作的组织领导,牢固树立正确用人导向,坚持把政治标准放在首位,严把人大代表候选人的政治关、素质关、结构关、廉洁关,大力发展全过程人民民主,从严从紧加强换届风气监督,确保换届选举风清气正、选举结果人民满意,为新一届地方国家政权机关依法履职提供坚强的组织保证。

**二要认真总结本届省人大及其常委会五年工作。**本届省人大常委会履职以来,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新时代中国特色社会主义思想,深入学习和完善人民代表大会制度的重要思想,紧跟中央及省委决策部署,紧贴人民群众对美好生活的期待,紧扣推进国家治理体系和治理能力现代化的需求,依法履职、担当尽责,务实奋进、守正创新,各方面工作取得新进展新成效,为扛起“争当表率、争做示范、走在前列”光荣使命、谱写“强富美

高”新江苏现代化建设新篇章作出了重要贡献。要全面总结这五年人大工作的成绩和经验,查找问题和不足,提出意见和建议,为新一届省人大及其常委会接续奋斗、开创新局提供有益借鉴。

**三要以奋发有为的精神状态迎接党的二十大、学习宣传贯彻好党的二十大精神。**国庆将至,党的二十大召开在即,全省各级人大要把迎接党的二十大和学习宣传贯彻党的二十大精神作为重大政治任务,全面落实党中央“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”重大要求,高质高效统筹做好人大各项工作,加强对全省人大代表、人大干部的思想教育和政治引领,过一个欢乐祥和、平安廉洁的节日,为保持平稳健康的经济环境、国泰民安的社会环境、风清气正的政治环境作出人大应有贡献,以实际行动迎接党的二十大胜利召开。要及早做好学习宣传贯彻的工作谋划,党的二十大召开后迅速掀起学习宣传贯彻热潮,切实把思想和行动统一到二十大精神上来,统一到二十大确定的目标任务上来,紧跟总书记奋进新征程、建功新时代,以更高质量的立法助力高质量发展,以更加精准的监督推动中央及省委决策部署落地落实,以更为务实的举措动员全省人民投身现代化建设,在新的历史起点上不断开创人大工作新局面。

## 省十三届人大常委会第三十二次会议议程

一、审议《江苏省养老服务条例(修订草案修改稿)》

二、审议《江苏省交通建设工程质量安全监督管理条例(草案修改稿)》

三、审议《江苏省公共法律服务条例(草案修改稿)》

四、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《江苏省人民代表大会常务委员会关于省人民政府重大决策出台前向省人民代表大会常务委员会报告的决定(草案)》的议案

五、审议省人大财政经济委员会关于提请审议《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强省级预算审查监督的决定(修订草案)》的议案

六、审议省人大社会建设委员会关于提请审议《江苏省推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定(草案)》的议案

七、审议省人大社会建设委员会关于提请审议《江苏省集体协商条例(草案)》的议案

八、审议省政府关于提请审议《江苏省消防条例(修订草案)》的议案

九、审议省政府关于提请审议《江苏省招标投标条例(修订草案)》的议案

十、审议省政府关于提请审议《江苏省科学技术进步条例(修订草案)》的议案

十一、审议省政府关于提请审议《江苏省城市市容和环境卫生管理条例(修订草案)》的议案

十二、审议省人大常委会执法检查组关于检查《江苏省物业管理条例》实施情况的报告

十三、审议省政府关于全省公安机关开展队伍教育整顿情况的报告

十四、审议省政府关于全省碳达峰碳中和工作情况的报告

十五、审议省政府关于推进安全生产专项整治“三年大灶”行动情况的报告

十六、审议省政府关于江苏对口支援西藏、新疆、青海等民族地区工作情况的报告

十七、审议省政府关于2021年度国有资产管理情况的综合报告并开展专题询问

十八、审议省法院关于全省法院海事审判工作情况的报告

十九、审议省政府关于现代服务业发展情况报告审议意见落实情况的反馈报告并开展满意度测评

二十、审议省政府关于《中华人民共和国残疾人保障法》《江苏省残疾人保障条例》执法检查报告审议意见落实情况的反馈报告并开展满意度测评

二十一、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强高标准农田建设的决定(草案)》的议案

二十二、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《江苏省人民代表大会常务委员会关于江苏省第十四届人民代表大会代表名额分配和选举问题的决定(草案)》的议案

二十三、审议省人大常委会主任会议关于提请审议《江苏省人民代表大会常务委员会关于重新确定全省设区的市人民代表大会常务委员会组成人员名额的决定(草案)》的议案

二十四、审查批准《南京市长江岸线保护条例》

二十五、审查批准《南京市人民代表大会常务委员会关于加强长江江豚保护的決定》

二十六、审查批准《无锡市人民代表大会常务委员会关于修改〈无锡市城市绿化管理条例〉〈无锡市建设工程安全生产管理条例〉的決定》

二十七、审查批准《徐州市水路交通运输条例》

二十八、审查批准《常州市租赁住房安全管理条例》

二十九、审查批准《苏州市平安建设条例》

三十、审查批准《苏州市人民代表大会常务委员会关于修改〈苏州市古建筑保护条例〉等三件地方性法规的決定》

三十一、审查批准《苏州市人民代表大会常务委员会关于废止〈苏州市集贸市场管理条例〉的決定》

三十二、审查批准《南通市机动车停车条例》

三十三、审查批准《淮安市建筑垃圾管理条例》

三十四、审查批准《盐城市养犬管理条例》

三十五、审查批准《扬州市城市书房条例》

三十六、审查批准《镇江市人民代表大会常务委员会关于加强长江江豚保护的決定》

三十七、审查批准《宿迁市海绵城市条例》

三十八、审议人事任免案

# 江苏省推进长三角区域社会保障卡 居民服务一卡通规定

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会  
常务委员会第三十二次会议通过)

**第一条** 为了创新社会管理,提升公共服务能力,保障和改善民生,推动建立长三角区域社会保障卡居民服务一卡通,推进长三角区域高质量一体化发展,根据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》以及相关法律、行政法规的规定,经上海市、江苏省、浙江省、安徽省人民代表大会常务委

**第二条** 本规定所称长三角区域社会保障卡居民服务一卡通(以下简称长三角一卡通),是指在长三角区域内,以社会保障卡作为载体,在交通出行、旅游观光、文化体验、社会保障、医疗卫生、金融服务等领域实现一卡多用、跨省通用。

本规定所称社会保障卡,包括实体社会保障卡和电子社会保障卡。

**第三条** 本省按照国家有关要求,与上海市、浙江省、安徽省汇集各类居民服务事项,拓展社会保障卡应用领域、范围,推进长三角区域社会保障卡线上线下场景融合发展,推动“多卡集成、多码融合、一码通用”,促进跨区域居民服务便利共享。

本省推动在交通出行、旅游观光、文化体验等方面率先实现同城待遇。

**第四条** 长三角一卡通服务管理遵循协商协作、互认互通、便民利民、安全高效的基本原则。

**第五条** 本省与上海市、浙江省、安徽省共

同研究长三角一卡通相关重大事项。依托全国一体化政务服务平台以及全国社会保障卡服务平台,通过长三角区域“一网通办”数据共享交换,实现长三角一卡通跨省业务数据共享交换和数据标准统一互认;依托长三角区域合作机制,完善各领域配套措施、统一应用场景,推进跨区域业务协同,实现应用互通、证照互认。

**第六条** 省人民政府应当加强对社会保障卡居民服务一卡通工作的领导,建立健全社会保障卡居民服务一卡通工作推进机制,与上海市、浙江省、安徽省人民政府主动对接、同步推进。

省人民政府应当明确负责统筹协调、业务应用、技术支撑等工作的具体部门及其职责,将社会保障卡居民服务一卡通纳入“一网通办”、跨省通办等工作体系,督促相关部门、下级人民政府落实社会保障卡居民服务一卡通相关工作任务。

设区的市、县(市、区)人民政府应当建立社会保障卡居民服务一卡通服务管理协调机制,负责统筹协调和组织领导本行政区域内的社会保障卡居民服务一卡通服务管理工作。

**第七条** 人力资源社会保障部门会同政务服务管理部门开展社会保障卡居民服务一卡通服务管理并建立投诉、举报制度。

发展改革、教育、公安、民政、司法行政、财政、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文化和旅游、卫生健康、退役军人事务、国有资产管

理、政务服务、体育、医疗保障、乡村振兴、残联等有关部门和人民团体,按照职责分工做好社会保障卡居民服务一卡通服务管理相关工作。

社会保障卡合作金融机构应当根据合作协议,配合人力资源社会保障部门做好相关工作。

**第八条** 人力资源社会保障等相关部门应当主动公开社会保障卡的申领条件、服务流程、办理时限等信息,为个人申领社会保障卡提供便利。人力资源社会保障部门所属社会保障卡管理机构,具体负责社会保障卡管理工作。

社会保障卡管理机构应当提供社会保障卡异地申领服务,采取线上线下申请、收受分离的模式,为跨地区申领社会保障卡提供便利。

社会保障卡的功能开通、挂失、补领和换领、注销等工作,由发卡地社会保障卡管理机构负责。

**第九条** 本省与上海市、浙江省、安徽省共同编制长三角一卡通应用项目清单,实行动态调整,并向社会公布。鼓励相关部门通过社会保障卡加载更多业务应用功能,逐步扩大应用领域。

省人力资源社会保障部门应当会同有关部门编制省级社会保障卡居民服务一卡通应用项目清单;设区的市人力资源社会保障部门可以在省级社会保障卡居民服务一卡通应用项目清单的基础上,结合本地实际,拓展服务事项,编制设区的市级社会保障卡居民服务一卡通应用项目清单。

**第十条** 社会保障卡可以作为办理公共服务、政务服务以及住宿登记等事项的有效身份凭证,法律、行政法规另有规定的除外。

**第十一条** 长三角区域社会保障卡持卡人可以按照规定凭社会保障卡办理就业创业、劳动关系、人才人事等人力资源业务和养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保障业务。

**第十二条** 参加基本医疗保险的长三角区域社会保障卡持卡人,按照国家有关规定办理异地就医备案手续后,可以凭社会保障卡在本省以外的定点医疗机构就医,发生的医疗费用可以直接结算。

**第十三条** 长三角区域社会保障卡持卡人可以凭已加载交通功能的社会保障卡,乘坐公共汽车、电车、轨道交通、轮渡等公共交通工具。

**第十四条** 长三角区域社会保障卡持卡人可以凭社会保障卡享受公共图书馆入馆借阅、博物馆入馆参观、旅游景区入园游览等文旅场所便利服务。

**第十五条** 本省与上海市、浙江省、安徽省共同推进以社会保障卡为载体发放各类惠民惠农补贴、社会保险待遇等。相关部门新开设的居民服务类发放账户原则上采用社会保障卡,逐步实现以社会保障卡为载体发放各类居民服务类补贴项目。

鼓励通过社会保障卡发放工资待遇、国家助学金和奖学金等,鼓励使用社会保障卡缴纳水、电、气等公用事业费。

鼓励社会保障卡合作金融机构依托社会保障卡的金融功能,为长三角区域社会保障卡持卡人提供优惠及便利服务。

具备金融功能的社会保障卡应当按照金融监管部门相关规定管理。

**第十六条** 本省依托社会保障卡创新一卡通应用,拓展社会保障卡在经济社会领域的应用功能,推进在个人消费、社区服务、单位管理等场景应用,促进跨领域、跨行业集成应用。

**第十七条** 本省与上海市、浙江省、安徽省共同推进数字长三角建设,落实数字政府建设各项任务,促进长三角一卡通和长三角“一网通办”融合发展,扩大电子社会保障卡等电子证照应用领域,推动与全国其他地区的互通互认,不断提

高长三角区域公共服务普惠化、便捷化水平。

**第十八条** 鼓励长三角区域各地根据本地实际,积极开展社会保障卡居民服务一卡通服务管理探索创新。

鼓励长三角生态绿色一体化发展示范区开展社会保障卡居民服务一卡通先行先试,拓展应用场景,率先实现同城服务和待遇。

**第十九条** 本省与上海市、浙江省、安徽省共同推进省级政务服务平台对接,完善社会保障卡持卡人信息以及业务应用数据库,支撑长三角一卡通相关数据共享共用、业务协同和应用场景建设。

本省与上海市、浙江省、安徽省共同制定长三角一卡通业务和技术标准,促进异地相关业务互认和数据互通。

相关部门、企业事业单位、人民团体、社会组织应当依法为长三角一卡通应用管理提供信息系统对接和业务数据支持。

**第二十条** 本省与上海市、浙江省、安徽省共同构建社会保障卡居民服务一卡通应用平台支撑和安全防护体系。相关部门应当加强线上线下业务安全管理,采取相应的技术措施和其他必要措施,加强风险监测,建立突发事件应急处置机制,做好社会保障卡居民服务一卡通相关数据安全和网络安全工作;对在服务管理中获取的个人隐私、个人信息、商业秘密等数据,应当依法采取保护措施,不得违法使用或者泄露。

**第二十一条** 相关部门以及广播、电视、报刊、网站等媒体应当对社会保障卡居民服务一卡通的政策措施、应用场景和使用方式等进行宣

传,引导持卡人和相关单位积极、规范使用社会保障卡,营造良好的用卡环境。

**第二十二条** 相关部门应当通过社会保障卡居民服务一卡通线下应用场所、线上服务平台和 12345、12333 等电话热线,为持卡人提供用卡咨询、服务引导和投诉受理等服务。

相关部门接到有关跨省(市)社会保障卡居民服务一卡通事项的投诉举报后,应当及时转相关省(市)依法处理。

**第二十三条** 非法出借、转让本人社会保障卡,冒领、冒用、盗用他人社会保障卡,伪造、变造、买卖社会保障卡,买卖或者使用伪造、变造的社会保障卡的,由相关部门依法追究法律责任,并按照规定将有关失信信息归集至公共信用信息服务平台,依法实施信用惩戒措施。

**第二十四条** 履行公共服务职能的企业事业单位、社会组织及其工作人员,违反本规定,推诿、拒绝接受使用社会保障卡的,由相关部门责令改正;情节严重的,依法追究相关法律责任。

国家机关工作人员在社会保障卡居民服务一卡通服务管理工作中,玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第二十五条** 省人民代表大会常务委员会通过听取和审议专项工作报告、开展执法检查等方式,加强对本省推进长三角一卡通相关情况的监督。

**第二十六条** 本规定自 2022 年 10 月 1 日起施行。



# 关于《江苏省推进长三角区域社会保障卡 居民服务一卡通规定(草案)》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大社会建设委员会主任委员 陈正邦

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，就《江苏省推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定(草案)》(以下简称《规定(草案)》)作如下说明：

## 一、立法的必要性

2020年8月20日，习近平总书记在合肥主持召开扎实推进长三角一体化发展座谈会并发表重要讲话，强调要促进基本公共服务便利共享，要探索以社会保障卡为载体建立居民服务“一卡通”，在交通出行、旅游观光、文化体验等方面率先实现“同城待遇”。居民服务一卡通涉及事项与长三角地区老百姓息息相关，开展长三角区域居民服务一卡通协同立法充分体现了以人民为中心的发展思想，将为长三角地区人民群众带来实实在在的便利，对推进长三角区域基本公共服务一体化建设具有重要意义。

(一)开展协同立法是深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神的需要。推动长三角一体化发展是以习近平同志为核心的党中央作出的重大决策，是关系国家发展全局的重大战略。习近平总书记高度重视长三角地区民生事业发展，多次对推动基本公共服务共建共享提出明确要求。开展协同立法，推进以社会保障卡为载体、建立居民服务一卡通，是推动长三角高质量一体化发展的重要举措，是数字化转型服务居民的重要方

式，是促进长三角区域基本公共服务便利共享的重要抓手。

(二)开展协同立法是推动中央重大决策部署落地落实的需要。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》对推动实现教育、医疗、文化、交通、旅游等优质服务资源一卡通共享提出明确要求。长三角地区经济联系紧密、人员交流频繁，打通基本公共服务供给的壁垒、使人民群众更好地享受基本公共服务很有意义。国家层面对建立长三角区域居民服务一卡通作出了总体部署，但相对原则，亟需结合长三角区域社会保障工作的特点、难点和人民群众需求的痛点、堵点，细化补充有关规定，出台更有针对性、更具地方特色的法规。

(三)开展协同立法是用法治方式促进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通实践创新的需要。近年来，三省一市按照国家有关工作部署，在医疗、公安、住房公积金等高频服务领域积极推进一卡通，并联合制定《长三角地区电子证照互认运用合作共识》。截至2022年7月，三省一市通过线上和线下567个窗口，打造138项跨省通办服务事项和服务场景应用，全程网办540多万件，居民异地就医门诊结算980多万人次，结算费用超26亿元，实现了长三角区域41个城市全覆盖。近几年的工作实践，为实施长三角区域社会保障卡居民服务一卡通打下了良好基础。开

展协同立法,以法治的方式强化顶层设计、固化成功经验、加强互联互通,更好满足人民群众对美好生活的需要。

## 二、《规定(草案)》的总体思路和起草过程

(一)总体思路。以《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》以及相关法律、行政法规为依据,注重与上海市、浙江省、安徽省规定草案的协调衔接,聚焦突出问题,细化国家有关规定,增强地方性法规的操作性,着力从立法层面推动解决矛盾;立足本省实际,借鉴外省的经验做法,将我省近几年探索的成熟有效实践上升为地方性法规,体现江苏的立法特色和水平;按照“争当表率、争做示范、走在前列”的目标定位,坚持立足当前与着眼长远相结合,增强法规的延续性、长远性和权威性。

(二)起草过程。2021年11月,在苏州昆山召开的2021年三省一市人大社会建设工作座谈会,将推动此项协同立法纳入会议纪要。2022年2月中旬,上海市人大常委会主任蒋卓庆带队来南京,与省委、省人大常委会、省政府主要负责同志就协同立法工作进行沟通座谈,对协同立法的路径、方式、构架以及立法工作时间安排达成了共识。之后,三省一市人大常委会加强协同立法的工作会商,确定此项协同立法采用“1+1”的模式,即三省一市的共同条款和各省市的个性条款相结合。此外,长三角区域合作办公室将此项协同立法纳入了2022年度长三角区域合作年度工作计划和长三角地区主要领导座谈会的内容。

参照上海市的做法,由省人大社会委提出议案,由省人大社会委、法工委,省人社厅、发改委、司法厅等部门组成协同立法工作专班,认真总结近年来长三角区域促进跨省通办公共服务便利共享、居民异地就医等方面的经验和做法,全面梳理我省社会保障卡居民服务一卡通工作现状及法治保障需求,在认真研究国家有关法规政策

和学习借鉴兄弟省市经验做法的基础上,确定了立法的指导思想和草案文本的思路框架,于4月形成了《规定(草案)》初稿。《规定(草案)》修改稿及时征求人社部意见,广泛征求13个设区市、有关部门、合作银行、专家学者、人大代表意见。7月下旬,三省一市人大常委会举行视频沟通协调会,就做好协同立法工作形成会议纪要。8月2日,三省一市人大社会委、法工委以及人社、司法行政部门共同对上海市的规定草案进行集体修改,就共同条款达成共识。随后,工作专班结合我省实际对《规定(草案)》进行修改完善。9月20日,省人大社会委召开全体组成人员会议,对《规定(草案)》进行了审议。

## 三、《规定(草案)》的主要内容

《规定(草案)》共二十六条,其中三省一市共同条款23条、我省创设3条。主要包括以下内容:

(一)关于居民服务一卡通功能定位和工作目标。《规定(草案)》立足长三角区域以社会保障卡为载体的居民服务一卡通工作实践,按照国家有关规定要求,对居民服务一卡通的功能定位、工作目标等予以明确,即以社会保障卡作为身份认证、公共服务、政务服务、金融服务等应用载体,实现一卡多用、跨省通用。(第二条、第三条)

(二)关于工作推进机制和职责分工。目前,涉及居民服务一卡通工作有两个层面的协调和推进机制:一是在长三角层面,三省一市共同研究长三角区域社会保障卡居民服务一卡通相关重大事项;二是在本省层面,建立健全社会保障卡居民服务一卡通工作推进机制,明确县级以上地方人民政府负责统筹协调、业务应用、技术支撑等工作的具体部门及其职责。(第五条、第六条、第七条)

(三)关于拓展应用领域。一是明确对应用事项实行清单管理、动态调整,分阶段、分领域拓展

应用范围;二是明确社会保障卡可以作为办理住宿登记、公共服务、政务服务等事项时的有效身份凭证,长三角区域持卡人在社会保障、就医、交通、文旅、教育、金融等领域,可以享受同等服务;三是拓展社会保障卡在经济社会领域的创新应用,推进在个人消费、社区服务、单位管理等场景应用;四是规定三省一市协同推进数字长三角一体化建设,促进长三角区域居民服务一卡通和长三角“一网通办”融合发展;五是鼓励先行先试,各地根据本地实际积极开展居民服务一卡通管理服务探索创新。(第九条至第十八条)

(四)关于数据共享和安全保障。数据共享互通是实现长三角居民服务一卡通的必要条件和关键环节。《规定(草案)》明确三省一市加强省级政务服务平台对接工作,完善社会保障卡持卡人信息以及业务应用数据库,支撑长三角区域社会

保障卡居民服务一卡通相关数据共享共用、业务协同和应用场景建设;构建社会保障卡居民服务一卡通应用平台支撑和安全防护体系,加强线上线下业务安全管理和风险监测,做好居民服务一卡通相关数据安全和网络安全工作。(第十九条、第二十条)

(五)关于监督管理和法律责任。将 12345、12333 热线作为居民服务一卡通服务管理的客服热线,为持卡人提供用卡咨询、服务引导和投诉受理等服务;对持卡人、相关服务提供者、政府部门违反相关规定,设立相应的法律责任;规定人大常委会通过听取审议专项工作报告、开展执法检查等方式加强监督。(第二十二条至第二十五条)

以上说明连同《规定(草案)》,请予审议。

# 关于《江苏省推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定(草案)》审议结果的报告

——2022年9月29日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

9月26日下午,本次常委会会议对《江苏省推进长三角区域社会保障卡居民服务一卡通规定(草案)》(以下简称草案)进行了分组审议。常委会组成人员普遍认为,推动建立长三角区域社会保障卡居民服务一卡通,是推动长三角高质量一体化发展的重要举措,三省一市开展协同立法十分必要。草案总体上符合本省实际,内容基本可行。同时,有的常委会组成人员提出,此项立法属于三省一市协同立法,在一些共性条款上要与上海等省市规定尽量保持一致。会后,法制委、法工委会同社会建设委、人力资源社会保障厅结合我省实际,对照上海已经通过的规定,对草案逐条进行研究,对有关条款作了修改。28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提出,草案第七条第一款关于县级以上地方人民政府职责的规定,与第六条内容有部分重复。因此,建议修改为“设区的市、县(市、区)人民政府应当建立社会保障卡居民服务一卡通服务管理协调机制,负责统筹协调和组织领导本行政区域内的社会保障卡居民服务一卡通服务管理工作”,并调整为草案修

改稿第六条第三款。

2. 有的常委会组成人员提出,草案第九条第三款关于支持依托社会保障卡开发其他便民服务的规定,与草案第十六条内容重复。因此,建议删去草案第九条第三款,将其中的“促进跨领域、跨行业集成应用”并入草案修改稿第十六条。

3. 为保持共性条款与上海市已通过的文本和浙江省、安徽省拟通过的文本相一致,建议将草案第十五条第二款拆分为两款,修改后作为草案修改稿第十五条第一款、第二款,表述为“本省与上海市、浙江省、安徽省共同推进以社会保障卡为载体发放各类惠民惠农补贴、社会保险待遇等。相关部门新开设的居民服务类发放账户原则上采用社会保障卡,逐步实现以社会保障卡为载体发放各类居民服务类补贴项目。”“鼓励通过社会保障卡发放工资待遇、国家助学金和奖学金等,鼓励利用社会保障卡缴纳水、电、气等公用事业费。”

此外,对照上海市已通过的文本的共性条款,还对一些条款作了文字修改和技术调整。

法制委员会已根据上述意见提出表决稿,建议本次常委会会议审议通过。

以上报告和表决稿请予审议。

# 江苏省养老服务条例

(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通过 2022年9月29日江苏省十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议修订)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 基本养老服务
- 第三章 养老服务设施规划和建设
- 第四章 居家社区养老服务
- 第五章 机构养老服务
- 第六章 医养康养结合服务
- 第七章 扶持保障
- 第八章 监督管理
- 第九章 法律责任
- 第十章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了积极应对人口老龄化,促进养老服务高质量发展,规范养老服务行为,增进老年人福祉,满足老年人养老服务需求,实现老有所养、老有颐养,根据《中华人民共和国老年人权益保障法》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内养老服务以及相关监督管理活动,适用本条例。

本条例所称养老服务,是指在家庭成员以及其他赡养人、扶养人承担赡养、扶养义务的基础上,由政府和社会为老年人提供的生活照料、康复护理、健康管理、精神慰藉、紧急救援、安宁疗

护等服务。

**第三条** 养老服务坚持以人民为中心的发展思想,坚持党委领导、政府主导、社会协同、市场参与、统筹发展、共建共享的原则,坚持与当地经济社会发展水平相适应。

养老服务应当尊重老年人的意愿和需求,引导老年人树立主动健康和终身发展理念,推动老有所养和老有所为相结合,提高老年人的生活质量和社会参与程度。

**第四条** 本省推动养老事业和养老产业协同发展,优先满足基本养老服务需求,建立并完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系,提供覆盖城乡、惠及全民、均衡合理、优质高效的养老服务。

**第五条** 省人民政府应当完善养老服务政策,推动养老服务体制改革,建设符合省情、积极应对人口老龄化趋势的养老服务体系。

县级以上地方人民政府应当加强对养老服务工作的领导,统筹组织、督促推进本地区养老服务工作,将养老服务纳入国民经济和社会发展规划,制定养老服务专项发展规划,建立健全养老服务工作议事协调机制,强化养老服务扶持保障措施,将养老服务工作纳入工作督查和绩效考核范围。

乡镇人民政府、街道办事处负责组织实施养老服务有关工作,指导村民委员会、居民委员会

和养老服务组织等开展养老服务。村民委员会、居民委员会应当发挥基层群众性自治组织功能和优势,协助做好养老服务工作。

地方各级人民政府应当将养老服务事业所需经费列入同级财政预算,建立健全与本行政区域老年人口增长情况、经济社会发展水平相适应的经费保障机制。

**第六条** 县级以上地方人民政府民政部门主管本行政区域内的养老服务工作,统筹推进、督促指导、监督管理养老服务活动。

县级以上地方人民政府卫生健康部门负责统筹推进医养康养结合和老年人健康服务工作。

县级以上地方人民政府发展改革、教育、工业和信息化、财政、人力资源社会保障、自然资源、住房城乡建设、市场监督管理、统计、医疗保障等有关部门,按照各自职责做好养老服务相关工作。

**第七条** 工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会、红十字会等人民团体发挥各自优势,根据职责或者章程,参与相关养老服务工作。

支持老年人组织、慈善组织、志愿服务组织等社会组织在养老服务工作中发挥积极作用。

**第八条** 赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务,关心老年人健康,照顾老年人的特殊需要。扶养人应当依法对老年人履行扶养义务。

家庭应当树立优良家风,弘扬孝亲敬老传统美德。家庭成员应当尊重、照料和关心老年人。

**第九条** 县级以上地方人民政府及其有关部门应当加大扶持力度,引导市场主体等社会力量为老年人提供多层次、多样化的养老服务。

鼓励自然人、法人和非法人组织依法提供、参与、支持养老服务。

**第十条** 养老服务组织应当依法、诚信提供

养老服务,尊重老年人人格尊严,不得侵犯老年人合法权益。

养老服务行业协会应当加强行业自律和诚信建设,建立健全行业规范,推动养老服务标准实施,引导和规范养老服务发展。

**第十一条** 地方各级人民政府和有关部门以及广播、电视、报刊、网络等媒体应当广泛开展养老服务宣传,在全社会营造敬老、养老、孝老、助老的良好氛围,引导树立尊重、关爱、帮助老年人的社会风尚。

对在养老服务工作中成绩显著的单位和个人,按照国家 and 省有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 基本养老服务

**第十二条** 本省为老年人提供老有所养、老有所依所必需,与经济社会发展水平相适应的基础性、普惠性、兜底性基本养老服务。

省人民政府应当加强基本养老服务制度建设,按照国家有关规定制定发布本省基本养老服务具体实施方案及清单,明确具体服务对象、内容、标准等。设区的市、县(市、区)人民政府应当按照国家和省有关规定,制定发布本地区基本养老服务清单和实施标准,并根据经济社会发展水平、财政状况、养老服务需求变化等情况,适时对清单进行调整。

下级人民政府的基本养老服务清单应当包含上级人民政府基本养老服务清单事项,不得减少服务内容、降低服务标准。鼓励有条件的地区结合实际,拓展服务项目和内容,提升服务标准。

**第十三条** 县级以上地方人民政府及其有关部门应当强化基本养老服务供给能力建设,通过加强养老服务设施建设、加大财政投入力度、培养专业化养老服务队伍等方式,保障基本养老服务供给。

地方各级人民政府出资建设的养老服务设施以及享受政府扶持政策的社会养老服务设施,应当优先用于基本养老服务。

支持通过政府购买服务等方式,引导社会力量提供基本养老服务。

**第十四条** 省民政部门会同省卫生健康、医疗保障部门根据老年人能力综合评估国家标准,制定本省老年人能力综合评估的实施办法。

设区的市、县(市、区)人民政府应当按照国家标准和省实施办法,组织开展老年人能力综合评估,评估结果作为老年人享受相应基本养老服务待遇等方面的依据。实行老年人能力综合评估结果在全省范围内共享互认、各部门按需使用。引导养老服务组织统一规范运用老年人能力综合评估结果。

老年人能力综合评估可以委托专业评估组织实施。民政部门应当加强对专业评估组织的监督管理。

**第十五条** 民政部门应当建立困难老年人精准识别和动态管理机制,保障其享有基本养老服务。

本省优先将经济困难的高龄、空巢、独居、残疾、失能、计划生育特殊家庭等老年人纳入基本养老服务范围予以重点保障。

**第十六条** 建立健全特殊困难老年人关爱巡访制度。乡镇人民政府、街道办事处应当定期组织巡访高龄、空巢、独居、残疾、失能、计划生育特殊家庭等老年人,及时了解老年人生活状况和家庭赡养、扶养责任落实情况,进行应急和安全知识宣传,防范和化解意外风险。

**第十七条** 对符合条件的参保老年人,按照国家有关规定按时足额发放养老金。对八十周岁以上老年人发放高龄津贴。

对经济困难的老年人提供养老服务补贴,对经认定生活不能自理的经济困难老年人提供护

理补贴。

对选择在家供养的特困供养老年人,由县(市、区)民政部门给予分散供养,提供基本生活条件、疾病治疗、办理丧葬事宜等服务,对生活不能自理的给予照料。对需要集中供养的特困供养老年人,由县(市、区)民政部门就近安排到相应的供养服务机构集中供养。

对为国家和社会作出特殊贡献的老年人,符合规定条件的,由县(市、区)人民政府相关部门提供集中供养、医疗等保障。

**第十八条** 县级以上地方人民政府应当加强公办养老机构建设,保障特困供养老年人的基本养老服务需求。

公办养老机构应当优先收住经济困难的高龄、空巢、独居、残疾、失能等老年人以及老年优抚对象、计划生育特殊家庭老年人、为社会作出重要贡献的老年人。

民政部门应当定期向社会发布公办养老机构床位信息。在满足本条第一款、第二款规定的老年人群体入住需求的前提下,公办养老机构可以为其他老年人提供服务。

**第十九条** 县级以上地方人民政府应当将农村基本养老服务设施和能力建设纳入乡村振兴战略规划,推动农村和城市基本养老服务供给的均衡化、协调化发展。

加强县级失能特困老年人集中供养服务机构建设,为失能的特困供养老年人、高龄失能老年人、计划生育特殊家庭失能老年人提供专业照料护理服务。

推进乡镇区域性养老服务中心建设,为老年人提供全日托养、日间照料、上门服务、老年人能力评估、康复护理等服务。

开展村级互助养老服务,因地制宜建设日间照料中心、邻里互助点、农村幸福院、老年活动室等村级养老服务设施。

支持以利用农村地区闲置房屋或者整合公共服务资源等方式建设养老服务设施,满足农村地区老年人就近获取基本养老服务的需求。

**第二十条** 县级以上地方人民政府应当健全老年人社会救助、社会福利和社会保险相衔接的长期照护保障制度,提高老年人长期护理支付能力。

县级以上地方人民政府应当按照国家和省有关规定,组织推进长期护理保险工作,完善资金筹集、评价评估、支付标准、监督管理等政策制度,综合考虑经济发展水平、资金筹集能力和保障需求等因素,逐步扩大参保对象范围,合理调整保障标准。

依法开展长期照护服务的养老服务组织,可以向医疗保障部门提出申请,经评估符合条件的,按照有关规定签订服务协议,成为长期护理保险定点护理服务机构。

**第二十一条** 县级以上地方人民政府应当提高基本养老均等化水平,加强普惠养老服务能力建设,拓展基本养老服务的对象和内容,落实优惠扶持政策,鼓励社会力量参与提供普惠性基本养老服务,保障符合条件的老年人能够方便可及、大致均等地获得基本养老服务。

### 第三章 养老服务设施规划和建设

**第二十二条** 县级以上地方人民政府在制定国土空间规划时,应当按照国家和省有关标准,分区分级规划安排养老服务设施用地。

设区的市、县(市、区)民政部门应当会同发展改革、自然资源等部门,根据本地区国民经济和社会发展规划、国土空间规划以及人口结构、老龄化趋势、公共服务资源、养老服务需求状况等因素,制定本地区养老服务设施布局专项规划,合理确定各类养老服务设施的种类、数量、规

模以及布局,经本级人民政府批准后实施。

**第二十三条** 本省优先保障养老服务设施用地。建设非营利性养老服务设施,可以依法使用国有划拨土地或者集体建设用地,鼓励以有偿使用方式取得国有建设用地或者集体经营性建设用地使用权;建设营利性养老服务设施,应当依法办理有偿用地手续。

养老服务设施用地非经法定程序不得改变用途。

**第二十四条** 新建住宅区按照每百户二十平方米以上的标准配套建设社区养老服务用房。

新建住宅区的养老服务用房等设施,应当与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。住宅项目分期建设的,养老服务设施应当于首期配套建成,并与住宅主体建筑工程同步或者先行规划核实。

按照规定应当配建而未配建或者未按照标准配建社区养老服务用房的已建住宅区,依照相关法律、法规处理。其他已建住宅区,未配建或者配建标准低于每百户十五平方米的,由所在地县(市、区)人民政府按照每百户十五平方米的标准,通过购置、置换或者租赁等方式调剂解决,具体实施方案由县(市、区)人民政府制定并报上一级人民政府备案。

多个占地面积较小的相邻住宅区可以统筹规划、集中配置养老服务设施。鼓励对相邻住宅区的配套养老服务设施进行资源整合、统筹利用,统一管理运营。

**第二十五条** 养老服务设施建设应当符合国家和省相关标准,并满足环境保护、消防安全、卫生防疫、食品安全、绿色建筑等要求。

未经法定程序,任何单位和个人不得擅自改变养老服务设施的用途。

**第二十六条** 鼓励将地方各级国家机关、人民团体、企业事业单位以及社会组织的闲置设



施、场地等资源整合改造用于养老服务。

在符合国土空间规划的前提下，将国家机关、人民团体、企业事业单位以及社会组织的闲置用房整合改造用于养老服务的，自然资源、住房城乡建设、国有资产监督管理等部门应当按照规定办理相关手续。改造应当符合房屋安全和消防安全等要求。

市、县(市、区)人民政府应当制定闲置资源改造为养老服务设施的办法，规范闲置资源改造手续办理。

**第二十七条** 县级以上地方人民政府应当综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策，调动社会力量积极性，引导各类市场主体建设养老服务设施，为老年人提供方便可及、价格合理、质量有保障的养老服务。

#### 第四章 居家社区养老服务

**第二十八条** 地方各级人民政府和有关部门应当完善居家社区养老服务体系，建立健全居家社区养老扶持、保障政策，促进居家社区、机构养老服务协调发展。

**第二十九条** 居家社区养老服务主要包括下列内容：

(一)生活照料、餐饮配送、保洁助浴、辅助出行、日间托养等日常服务；

(二)健康管理、家庭照护、康复护理、安宁疗护等健康支持服务；

(三)关怀探视、生活陪伴、心理咨询等精神慰藉服务；

(四)养老顾问、安全指导、紧急救援等服务；

(五)文化娱乐、体育健身、教育培训等服务；

(六)国家和省确定的其他居家社区养老服务。

鼓励开展短期托养服务，为失能、认知障碍、

术后康复等老年人提供临时或者短期托养照顾服务。

**第三十条** 县级以上地方人民政府应当建立健全家庭养老支持政策，支持家庭承担养老功能。民政部门通过政府购买服务等方式为有需求的家庭成员免费提供老年人照料护理技能培训。

鼓励家庭成员与老年人共同生活或者就近居住。老年人到子女所在地与子女共同生活的，有关部门应当在户口迁移、医保结算、公共交通等方面给予便利或者优待。

在老年人患病住院治疗期间，其子女或者其他负有赡养、扶养义务的人员需要进行照料护理的，鼓励用人单位提供时间、工作安排等方面的便利和支持。独生子女父母年满六十周岁后患病住院期间，独生子女每年享受不少于五天的带薪护理假。

**第三十一条** 从事居家社区养老服务的组织，应当依法办理市场主体登记或者社会服务机构登记。

从事居家社区养老服务的组织，应当按照国家和省有关规定建立健全规章制度，配备与服务规模相适应的场所、设施设备和从业人员，规范服务流程，合理确定收费标准，并接受服务对象、政府和社会的监督。

**第三十二条** 县(市、区)人民政府应当加强社区养老服务设施统筹建设，考虑为老年人服务的便利性和服务半径等因素，合理、均衡布点社区养老服务设施。

社区应当将养老服务纳入社区综合服务体系。社区养老服务设施建设应当纳入城乡社区综合服务设施建设范围。

任何单位和个人不得侵占住宅区养老服务配建用房和其他规划用于社区养老服务的设施。因公共利益需要，确需临时占用的，应当征得县(市、区)民政部门同意。

**第三十三条** 县(市、区)人民政府应当统筹利用养老服务、医疗卫生等资源,按照国家有关规定推进覆盖城乡的综合性养老服务中心、居家社区养老服务站建设。

乡镇人民政府、街道办事处应当根据辖区面积、老年人口规模和养老服务需求,建设综合性养老服务中心,提供行业指导、服务咨询、短期托养、长期照护、养老服务技能培训、紧急呼叫救援、康复辅具租赁等服务,推动专业化养老服务向社区、家庭延伸。

依托居家社区养老服务站,向周边老年人提供社区助餐、保洁助浴、辅助出行、精神慰藉、文化娱乐等服务。

**第三十四条** 县级以上地方人民政府应当采取措施,引导社会力量利用自身资源、发挥自身优势开展居家社区养老服务:

(一)鼓励社会力量利用居住区附近闲置设施开展养老服务;

(二)鼓励从事家政、物业等服务的市场主体发挥自身贴近居民生活的优势,为老年人提供多样化养老服务;

(三)鼓励国家机关、人民团体、企业事业单位和社会组织开放所属就餐、文化、娱乐、健身等场所,为老年人提供相应服务。

**第三十五条** 鼓励邻里互助养老,提倡邻里间关心帮助有困难的老年人。

鼓励老年人之间的互助服务,引导低龄健康老年人为高龄老年人提供关爱服务。

**第三十六条** 县(市、区)人民政府应当建立居家应急服务机制,对居家发生意外的老年人及时给予救助。

鼓励有条件的地区为高龄、空巢、独居、残疾、失能等老年人配备紧急呼叫终端,与智慧养老服务平台相连接,为其提供无线定位、安全监测、实时求助、紧急救援等服务。

分散供养的特困供养老年人和经济困难的高龄、残疾、失能老年人接受救助所必需的费用,由政府负担。

**第三十七条** 新建、改建、扩建住宅区、居住建筑、公共建筑、道路、公共交通设施等,应当符合无障碍设施工程建设有关标准。

设区的市、县(市、区)人民政府及其住房城乡建设等部门应当推进住宅区、社区公共服务场所的坡道、楼梯扶手、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施的适老化改造,推进符合电梯增设条件的公共场所和已建成多层住宅加装电梯。

民政部门应当推进老年人家庭适老化改造工作,提升老年人居家生活的便利性和安全性。对有需求、具备改造条件并且申请适老化改造的低保和低保边缘老年人家庭,按照规定项目和标准给予免费改造。鼓励有条件的地区扩大免费改造范围,提高免费改造标准,对其他适老化改造家庭给予适当补助。

**第三十八条** 地方各级人民政府应当引导颐养住区建设,通过在住宅区嵌入养老服务设施、整合周边服务资源、推进公共设施与家庭空间的适老化建设改造等方式,为老年人提供一站式养老服务,提升老年人日常生活便利化水平和生活品质。

## 第五章 机构养老服务

**第三十九条** 县级以上地方人民政府应当建设公办养老机构,为符合条件的老年人提供养老服务。公办养老机构可以通过委托社会力量管理或者与社会力量合作等方式运营。

鼓励社会力量举办养老机构,为老年人提供多样化、市场化的养老服务。

**第四十条** 设立营利性养老机构,应当到市

场主体登记机关办理登记手续。设立非营利性养老机构,符合社会服务机构登记条件的,应当到社会服务机构登记机关办理登记手续;批准为事业单位的,应当到事业单位登记管理机关办理登记手续。

营利性养老机构与非营利性养老机构提供同等基本养老服务的,在建设补助、运营补贴等方面享受同等待遇。

养老机构收住老年人后,应当按照规定向民政部门备案。

**第四十一条** 养老机构应当建立入住评估制度,按照国家和省有关标准对入住老年人进行评估,并根据评估结果确定照料护理等级。

养老机构应当与老年人或者其代理人签订养老服务协议,明确当事人的权利和义务。

**第四十二条** 养老机构提供养老服务,应当符合国家和省有关标准、规范以及养老服务协议。

养老机构应当保持老年人生活、活动场所的清洁卫生,对使用物品进行清洗消毒。

养老机构提供的饮食应当符合食品安全要求和民族风俗习惯,适宜老年人食用,有利于老年人营养平衡。

养老机构应当实行二十四小时值班,做好老年人照料护理工作。

**第四十三条** 养老机构应当按照国家和省有关规定建立健全管理制度,制定服务规范和工作流程,并向社会公开。

**第四十四条** 养老机构应当配备与服务 and 运营相适应的工作人员,加强对工作人员的管理和职业道德教育,提升服务意识和业务水平。

养老机构应当加强对养老护理人员的职业技能培训,建立健全体现职业技能等级等因素的薪酬制度。

养老机构工作人员应当恪守职业精神,遵守

行业规范,不得歧视、侮辱、虐待、殴打老年人,不得有其他侵害老年人合法权益的行为。

**第四十五条** 养老机构应当保障入住老年人的家庭成员看望或者问候老年人的权利,为老年人联系家庭成员提供便利和帮助。

老年人有突发危重疾病等状况的,养老机构应当及时通知其配偶、子女或者其他代理人,并按照服务协议约定转送医疗机构救治。

**第四十六条** 养老机构应当依法履行安全生产主体责任,建立健全消防、安全值守、设施设备、食品药品等安全管理制度,开展经常性安全检查,及时消除安全隐患。

养老机构应当针对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等制定突发事件应急预案,并定期组织开展应急演练。

突发事件发生时,养老机构应当立即启动应急预案,落实应急处置措施,及时疏散、撤离、安置入住的老年人,预防危害发生或者防止危害扩大,并依法向有关部门报告。

**第四十七条** 养老服务收费应当按照国家和省价格管理的有关规定执行,收费标准根据养老机构的经营性质、设施设备条件、服务质量、照料护理等级、服务成本等因素确定。

养老机构应当在醒目位置公示各类服务项目收费标准和收费依据。

养老机构预先收取服务费的,应当有服务协议约定。预先收取的服务费金额不得超过六个月的护理费。服务关系终止后,养老机构应当在十日内退还预付费的余额。养老机构不得收取或者变相收取其他费用。

养老机构收取的预付费应当建立专户存储,并采取商业银行第三方存管方式确保资金管理使用安全。预付费的使用情况,应当每季度告知入住的老年人或者其代理人。

**第四十八条** 养老机构暂停、终止服务的,

除不可抗力或者其他突发情况外,应当提前六十日书面通知入住的老年人或者其代理人,并书面告知民政部门。老年人需要安置的,养老机构应当与老年人或者其代理人协商确定安置事宜。民政部门应当为养老机构妥善安置老年人提供帮助,并全程监管。

## 第六章 医养康养结合服务

**第四十九条** 县级以上地方人民政府应当加强对医养康养结合工作的组织领导,建立健全卫生健康、民政、医疗保障等多部门协同推进医养康养相结合的工作机制,统筹医疗卫生和养老服务资源,推进医养康养融合发展,支持医养康养服务向居家社区延伸,满足老年人健康养老服务需求。

**第五十条** 卫生健康、民政、医疗保障等部门应当扶持同时具备医疗卫生资质和养老服务能力的医疗卫生机构或者养老机构发展,促进养老服务与医疗、护理、康复等服务相融合。

**第五十一条** 提高养老机构医养结合服务能力。养老机构按照规定设立医疗卫生机构,改造增加护理型床位和设施,为入住老年人提供医疗卫生服务。养老机构应当配备康复设备或者设置康复区,提供康复服务。卫生健康部门应当给予支持,并提供便利。

养老机构内设的医疗卫生机构,可以按照规定申请纳入医保定点。医疗保障部门按照规定受理、评估后,将符合条件的机构及时纳入医保定点管理范围。

**第五十二条** 医疗卫生机构按照规定开展医养结合服务。有条件的医疗卫生机构可以举办养老机构。医疗资源丰富地区的二级以下医疗卫生机构可以转型开展康复、护理以及医养结合服务。鼓励医疗卫生机构按照规定在养老机构设立

医疗服务站点,提供嵌入式医疗卫生服务。

医疗卫生机构设立的养老机构符合条件的,享受养老机构相关建设补助、运营补贴和其他养老服务扶持政策。

**第五十三条** 支持医疗卫生机构与养老机构签订合作协议,促进资源共享与服务衔接,通过预约就诊、上门巡诊等方式,为老年人享受多种形式的医养结合服务提供便利。

**第五十四条** 发展居家社区医养结合服务。推动社区医疗卫生服务设施与社区养老服务设施统筹规划、毗邻建设,鼓励基层医疗卫生机构为居家社区养老服务提供健康支撑。

基层医疗卫生机构应当与有意愿的老年人家庭建立家庭医生签约服务关系,建立老年人健康档案,提供就医、保健咨询、康复护理、健康体检、健康管理等医疗卫生服务,对高龄、残疾、失能等行动不便或者确有困难的居家老年人提供家庭病床、上门巡诊等服务。

**第五十五条** 医疗机构应当设置预约就诊、转诊、挂号、缴费、取药等绿色通道或者优先窗口,为老年人就医提供便利。

二级以上公立综合性医院应当开设老年医学科。县域医疗卫生共同体的牵头医院应当设置康复医学科、中医科和老年医学科。鼓励中医、专科医疗机构开设老年医学科。

鼓励护理院、康复医院等医疗机构发挥专业优势,为高龄、残疾、失能等老年人提供长期护理、医疗康复、安宁疗护等服务。卫生健康、民政、医疗保障等部门应当给予指导和支持。

**第五十六条** 卫生健康、民政、医疗保障部门应当发挥中医药在健康养老中的作用,推广应用适用于老年人的中医药技术、方法和中医特色医养康养结合服务。

支持医疗机构为老年人提供中医健康咨询评估、干预调理、随访管理等治未病服务,与养老

机构开展合作提供中医药服务。

**第五十七条** 县级以上地方人民政府应当支持发展面向失能、认知障碍老年人提供专业护理服务的养老机构,增加护理型养老床位有效供给。支持基层医疗卫生机构设置康复、护理、安宁疗护床位,重点为失能、认知障碍老年人提供康复护理等服务。

县级以上地方人民政府应当依托医疗卫生机构、养老服务组织以及其他社会力量,推广老年人健康生活理念和方式,积极开展老年疾病防治、认知障碍干预、意外伤害预防、心理健康与关怀等健康促进活动,提升老年人健康生活水平。

## 第七章 扶持保障

**第五十八条** 县级以上地方人民政府应当设立养老服务体系建设专项资金,主要用于基本养老服务保障,并根据经济社会发展水平、老年人口状况以及老年人服务需求等适时调整对养老服务的投入。相关部门应当对资金使用情况开展绩效评价,提高专项资金的使用效率。

地方各级人民政府应当按照国家和省有关规定,对符合条件的养老服务组织给予相应的建设补助和运营补贴,引导信贷资金和社会资金投向养老服务业。

县级以上地方人民政府留成的福利彩票公益金,按照国家和省规定的比例用于养老服务事业发展。

鼓励有条件的村将集体资产经营过程中按照规定计提的公益金,通过法定程序,按照一定比例用于本集体经济组织老年人的养老服务。

**第五十九条** 养老服务组织依法享受国家规定的税收优惠政策。

对与养老服务组织有关的行政事业性收费,按照国家和省有关规定予以减免。

养老服务设施用水、用电、用气、用热,按照居民生活类价格标准收费;有线电视基本收视维护费按照当地居民用户终端收费标准减半收取。养老服务设施安装电话、有线电视、宽带网络免收一次性接入费。鼓励有条件的地区加大优惠力度。

**第六十条** 鼓励商业银行加大对养老服务业的信贷支持,创新贷款担保方式,开发适应养老服务业发展需求的金融产品。符合条件的养老服务组织可以按照规定申请创业担保贷款。

县级以上地方人民政府应当帮助养老服务组织拓展融资渠道,支持利用多层次资本市场开展股权融资和债券融资。

支持保险机构参与养老服务业发展。支持保险资金通过投资股权、投资不动产等方式促进保险服务业和养老服务业融合发展。鼓励养老服务组织投保养老机构综合责任险,为服务的老年人投保意外伤害保险,有条件的地区可以给予补贴。

**第六十一条** 民政部门会同人力资源社会保障等部门建立健全养老服务人才培养、使用、评价和激励机制,依法规范养老服务用工,促进养老服务从业人员劳动报酬合理增长。

**第六十二条** 鼓励、支持高等学校、中等职业学校、技工院校和培训机构设置养老服务相关专业或者培训项目,在养老服务组织设立实习实训基地,培养养老服务相关专业人才。

符合条件的养老服务从业人员和从事养老服务的社区工作者参加相关技能培训,按照规定享受职业培训补贴。

**第六十三条** 对取得医疗机构执业许可的养老机构聘用的卫生专业技术人员,应当执行与其他医疗机构相同的执业资格、注册考核制度,在继续教育、职称评定、职业培训等方面享受同等待遇。

**第六十四条** 对取得养老护理员职业技能等级证书并从事养老护理岗位工作的人员,按照相应等级,由设区的市、县(市、区)财政按照省有关规定给予一次性补贴。

对在本省连续从事养老护理岗位工作满五年的高等学校、中等职业学校、技工院校毕业生,由县级以上地方财政给予一次性奖励。县级以上地方人民政府应当根据职业技能等级、护理服务等级、入职养老机构等级等因素,建立健全养老护理员薪酬待遇制度。鼓励各地出台与工作年限等因素挂钩的养老护理员(非事业编制)特殊岗位津贴制度,增强养老服务职业吸引力。

**第六十五条** 鼓励、支持发展养老服务志愿组织,建立志愿服务时间储蓄等激励机制。志愿者或者其直系亲属进入老龄后,根据其志愿服务时间储蓄,优先、优惠享受养老服务。

鼓励、支持高等学校、中等职业学校、技工院校和普通中学的学生利用课余时间参加养老服务志愿活动。鼓励用人单位在同等条件下优先招录有养老服务志愿活动经历者。

鼓励志愿者和老年人结对,重点为高龄、空巢、独居、残疾、失能以及计划生育特殊家庭等老年人提供生活救助和照料服务。

民政等相关部门应当对养老服务志愿者进行专业培训,并提供相关便利。

**第六十六条** 县级以上地方人民政府应当采取措施,发挥市场主体作用,扩大多层次、多样化、个性化养老服务和产品供给,重点推动养老护理、智慧养老、老年用品、老年宜居等养老产业发展。

县级以上地方人民政府及其有关部门应当按照国家和省有关规定制定相关政策,扶持和引导企业研发、生产、销售适应老年人养老需求的产品、用品。

**第六十七条** 加强智慧养老建设,推动人工

智能、物联网、云计算、大数据等新一代信息技术在养老服务领域的应用,扶持安全防护、照料护理、健康促进、精神慰藉等领域的智能产品、服务。

推广应用符合老年人需求特点的智能信息技术,帮助老年人解决运用智能技术困难。保留、改进传统服务方式,为老年人提供便利服务。

**第六十八条** 县级以上地方人民政府应当推动发展规模化、品牌化、连锁化的养老服务组织,培育发展示范性养老服务组织。

对于符合条件的规模化、连锁化、品牌化养老服务组织,有关部门应当按照规定给予建设补助、运营补贴。

**第六十九条** 县级以上地方人民政府应当大力发展老年教育,完善老年教育支持服务体系,均衡布局老年教育资源,拓宽老年教育经费投入渠道,扩大老年教育资源供给,引导多元社会主体共同参与,因地制宜为老年人提供教育服务。

设区的市、县(市、区)应当至少建设一所老年大学。具备条件的乡镇、街道应当建设老年学校。鼓励社区设立老年学校或者老年学习点。

鼓励、支持高等学校、中等职业学校、技工院校开展老年教育、培训,结合学校特色开设老年教育课程,为有学习需求的老年人提供教育服务。

鼓励养老服务组织设立学习场所,开展老年人学习教育活动,丰富老年人的精神文化生活。

**第七十条** 县级以上地方人民政府应当加强老龄人力资源开发利用,为有劳动意愿的老年人提供职业介绍、职业技能培训和创新创业指导服务。

支持老年人参与家庭、社区和社会发展,在自愿和量力的情况下,从事传授文化和科技知识,参与科技开发和应用,参加文明实践、公益慈

善、志愿服务等社会活动。鼓励和支持老年人建立基层老年社会组织,搭建自我服务、自我管理、自我教育平台。

**第七十一条** 县级以上地方人民政府应当统筹整合养老服务信息资源,建立健全老年人信息和养老服务信息共享机制,推进涉老信息数据互联互通,实现跨部门、跨区域的协同合作和信息共享,推进养老服务与管理的智慧化应用。

**第七十二条** 建立健全长江三角洲区域养老服务一体化协作机制,推动建立涉老数据共享、养老服务标准互认、养老服务补贴异地结算等制度,促进养老服务资源要素自由流动,提升区域养老服务协同发展水平。

## 第八章 监督管理

**第七十三条** 民政部门应当会同有关部门建立健全养老服务协同监管机制,完善监管措施,及时查处违法违规行为,依法维护老年人的合法权益。

民政部门应当建立养老服务投诉举报制度,向社会公布投诉举报电话、信箱、电子邮箱等,对投诉举报及时核实处理。

**第七十四条** 民政部门应当建立健全养老服务质量评估制度,定期组织专家或者委托第三方专业机构,对养老服务组织的人员配备、设施设备条件、管理水平、服务质量、服务对象满意度、社会信誉等进行综合评估。评估结果应当向社会公开。

民政部门在确定养老服务组织等级以及相关补贴标准时,应当将养老服务质量评估结果作为重要考量因素。

**第七十五条** 民政部门应当会同有关部门对养老机构收取预付费的情况进行监督检查。

县级以上地方人民政府应当组织公安、地方

金融监管、市场监管、卫生健康、民政等有关部门,对养老服务领域非法集资、诈骗等风险进行排查、监测、研判和提示,做好预防和处置工作。

**第七十六条** 省民政部门应当会同发展改革部门建立健全养老服务行业信用评价体系,推动建立完善养老服务组织及其从业人员诚信档案。

养老服务组织及其从业人员的严重违法违规行为,被依法认定为失信行为的,按照国家和省有关规定实施失信惩戒。

**第七十七条** 省市场监督管理部门应当将养老服务标准纳入地方标准编制重点立项范围,加强养老服务地方标准制定工作,提升养老服务标准化、规范化水平。

省民政部门应当制定养老服务从业人员行为规范,并向社会公布。

省民政部门应当会同统计部门建立养老服务统计调查制度,开展养老服务统计监测工作,定期发布养老服务统计数据。

审计机关按照国家有关规定,对政府投资举办或者接受政府补贴的养老服务组织进行审计监督,并依法向社会公布审计结果。

**第七十八条** 民政部门以及其他有关部门依法对养老服务组织实施监督检查,可以采取下列措施:

- (一)向养老服务组织和个人了解情况;
- (二)进入养老服务组织进行现场检查;
- (三)查阅或者复制有关合同、票据、账簿以及其他有关资料。

对依法进行的监督检查,养老服务组织应当配合,如实提供相关资料和信息,不得拒绝、阻碍。

民政部门以及其他有关部门在监督检查中,发现养老服务组织及其从业人员在养老服务中存在可能危及人身健康和生命财产安全风险行

为的,应当要求其及时整改。

## 第九章 法律责任

**第七十九条** 违反本条例规定的行为,法律、行政法规已有处罚规定的,从其规定。

**第八十条** 违反本条例第二十五条第二款、第三十二条第三款规定,擅自改变养老服务设施用途、侵占住宅区养老服务配建用房和其他规划用于社区养老服务的设施的,由民政部门责令限期改正,有违法所得的,没收违法所得;逾期不改正的,处三万元以上十万元以下罚款。

**第八十一条** 养老机构违反本条例第四十一条、第四十二条第一款、第四十六条第三款、第七十八条第二款规定,有下列情形之一的,由民政部门责令限期改正,给予警告;逾期不改正或者情节严重的,处一万元以上三万元以下的罚款:

(一)未建立入院评估制度或者未按照国家和省有关标准开展评估活动;

(二)未与老年人或者其代理人签订养老服务协议;

(三)未按照有关强制性国家标准提供服务;

(四)未按照规定预防和处置突发事件;

(五)向负责监督检查的部门隐瞒有关情况、提供虚假资料或者拒绝提供反映其活动情况的真实资料。

养老机构工作人员违反本条例第四十四条第三款规定,有歧视、侮辱、虐待、殴打老年人以及其他侵害老年人合法权益行为的,养老机构应当予以处理;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法给予处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。养老机构履行管理教育责任不到位,多次出现工作人员侵害老年人合法权益行为的,由民政部门依照前款规定予以处罚。

**第八十二条** 违反本条例第四十八条规定,养老机构暂停、终止养老服务,未妥善安置入住的老年人的,由民政部门责令改正,处一万元以上三万元以下罚款;情节严重的,处三万元以上十万元以下罚款。

**第八十三条** 养老服务组织或者个人骗取补贴、补助、奖励的,由财政、民政等部门依法予以处理;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法予以处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第八十四条** 地方各级人民政府以及相关管理部门及其工作人员在养老服务工作中滥用职权、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。

## 第十章 附则

**第八十五条** 本条例所称养老服务设施,是指专门为老年人提供养老服务的房屋、场地等。

本条例所称养老服务组织,是指养老机构、从事居家社区养老服务的组织以及其他为老年人提供养老服务的组织。

本条例所称养老机构,是指依法办理登记,为老年人提供全日集中住宿和照料护理服务,床位数在十张以上的机构。

本条例所称失能老年人,是指根据国家规定的老年人能力评估标准,由专业人员通过评估确认的生活不能自理或者不能完全自理的老年人,包含失智老年人。

本条例所称计划生育特殊家庭,是指纳入计划生育家庭特别扶助制度的独生子女伤残或者死亡家庭。

**第八十六条** 本条例自2022年12月1日起施行。



# 关于《江苏省养老服务条例(修订草案)》的说明

——2022年5月29日在省十三届人大常委会第三十次会议上

省民政厅厅长 吕德明

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府的委托，现就《江苏省养老服务条例(修订草案)》(以下简称《条例(修订草案)》)作如下说明：

## 一、立法必要性

养老服务是民生领域的一项重要工作，省委、省政府高度重视。2015年，我省在全国率先制定《江苏省养老服务条例》(以下简称《条例》)，为提升我省养老服务规范化水平、推动全省养老服务高质量发展、增进广大老年人福祉提供了重要的制度保障。但随着我省人口老龄化进程不断加快以及国家各项新制度、新政策、新措施的密集出台，养老服务的发展任务、发展目标、发展环境都发生了较大变化，现行《条例》已不能适应我省养老服务发展的现实需求，迫切需要采取全面修订的方式作修改完善。

一是实施积极应对人口老龄化国家战略的需要。党的十九届五中全会提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”。习近平总书记、李克强总理在2021年重阳节前夕对全国老龄工作作出重要指示批示，国家时隔10年召开全国老龄工作会议，充分凸显了党中央、国务院对积极应对人口老龄化、构建完善养老服务体系的高度重视。我省是全国最早进入老龄化社会的省份之一，也是全国人口老龄化程度较高的省份，有必要通过修订《条例》，将我省实施积极应对人口老龄化国家战略的重要举措加以明确和固化。

二是落实上位法和养老服务国家政策的需要。2018年，《中华人民共和国老年人权益保障法》进行了修正；2021年，中共中央、国务院印发《关于加强新时代老龄工作的意见》(中发〔2021〕42号)，国务院印发《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》(国发〔2021〕35号)，对实施积极应对人口老龄化国家战略、建立完善养老服务体系作出了系统性制度化安排。国务院办公厅于2019年、2020年相继印发了《关于推进养老服务发展的意见》(国办发〔2019〕5号)、《关于建立健全养老服务综合监管制度促进养老服务高质量发展的意见》(国办发〔2020〕48号)、《关于促进养老托育服务健康发展的意见》(国办发〔2020〕52号)，作出一系列政策安排。我省现行《条例》部分规定滞后于上位法及国家政策，亟需进行校正充实和优化完善，为贯彻落实党中央和国务院决策部署、推动养老服务高质量发展提供稳定的制度保障和规范的行为准则。

三是进一步健全我省养老服务体系的需要。随着我省经济社会发展水平以及人口老龄化程度的不断提高，广大老年人对高质量、多层次、多样化的养老服务需求不断增长。但工作中还存在养老服务主体边界不够清晰、养老服务有效供给不足、发展不平衡不充分、养老服务人才匮乏和整体素质亟待提高、扶持保障政策不够完善、监管责任落实不够到位等问题，迫切需要从制度层面进一步深化改革，创新养老服务体制机制。近

年来,省级层面出台了《省政府关于进一步推进养老服务高质量发展的实施意见》(苏政发[2019]85号)、《江苏省“十四五”养老服务发展规划》(苏政办发[2021]63号)等系列文件,描绘了今后一个时期江苏养老服务高质量发展蓝图。为进一步强化养老服务制度保障,有必要通过全面修订《条例》,促进构建供给高质量、普惠高水平、享老高品质的“苏适养老”服务体系,积极推动江苏养老服务高质量发展持续走在前列。

## 二、起草过程

2020年初,在省人大的关心指导下,省民政厅成立起草组,组织推进条例的起草修订。省人大王燕文副主任高度重视养老服务条例修订工作,亲自带队赴苏南、苏中、苏北开展实地调研,先后主持召开有关职能部门立法协调会和养老服务领域专家学者座谈会,集中听取法条修订的意见建议,并给予具体指导。起草组先后两次书面征求13个设区市民政部门意见,实地调研数十家养老服务组织,广泛听取市县相关部门、行业协会、养老服务组织、从业人员以及法律专家意见,并充分借鉴兄弟省市的立法经验,在此基础上对草案进行多次修改完善。在按程序完成协调论证、风险评估、集体讨论后,省民政厅于2022年1月19日向省政府报送了《条例(修订草案)》(送审稿)。省司法厅进行初步审查和修改后,两次向省各有关部门、单位和13个设区市政府书面征求意见,并通过省司法厅网站和“法治民意直通车”渠道向社会公开征集意见。4月7日,省司法厅组织省民政厅、发改委、卫生健康委、教育厅、市场监管局等部门召开立法协调会,对相关条款再次进行推敲和完善,形成《条例(修订草案)》(修改送审稿),报送省政府常务会议研究。2022年4月28日,省政府第104次常务会议讨论通过了《条例(修订草案)》,现提请省人大常委会审议。

## 三、主要内容和特色

《条例(修订草案)》共十章七十三条,分为总则、规划和建设、基本养老服务、居家社区养老服务、机构养老服务、医养康养结合、扶持保障、监督管理、法律责任和附则。

### (一)关于养老服务的总体原则和要求

《条例(修订草案)》进一步确立和完善了我省养老服务的总体性原则和根本性要求。一是明确发展思想和遵循原则。规定养老服务坚持以人民为中心的发展思想,坚持党委领导、政府主导、社会协同、市场参与、统筹发展、共建共享的原则,坚持尊重老年人的主体意识和自主权利,推动老有所养和老有所为相结合(第三条)。二是建立工作机制明晰工作职责。明确了各级政府的主导责任以及民政、卫生健康等部门的具体职责,推动人民团体和基层群众性自治组织发挥作用,建立健全养老服务工作议事协调机制(第四条、第五条、第六条)。三是确立养老服务行为基本准则。要求养老服务组织依法、诚信提供养老服务,尊重老年人人格尊严,不得侵犯老年人合法权益。要求养老服务从业人员恪守职业精神,遵守行业规范,不得侮辱、虐待、殴打老年人。要求养老服务行业协会加强行业自律和诚信建设,引导和规范养老服务发展(第八条、第九条)。四是推动社会力量有序参与。要求政府及其有关部门应当加大扶持力度,引导市场主体等社会力量为老年人提供多层次、多样化的养老服务。鼓励老年人组织、慈善组织、志愿服务组织以及其他组织和个人依法提供、参与、支持养老服务(第九条)。

### (二)关于养老服务设施规划和建设

《条例(修订草案)》进一步强化了规划和建设要求,优化设施的统筹建设和利用,着力提升养老服务设施供给水平。一是坚持规划先行。规定市、县政府在制定国土空间规划时,应当分区分级规划安排养老服务设施用地。市、县民政部

门应当会同发展改革、自然资源等部门,制定地区养老服务设施布局专项规划(第十一条)。二是强化配建责任。按照政策的延续性,针对住宅区分别按照新建、已建未按要求配建以及已建时无配建要求三种情形,逐一明确了配建的责任主体和标准。体现统筹配建思路,规定多个占地面积较小的相邻住宅区可以统筹规划、集中配置养老服务设施。鼓励相邻住宅区的配套设施进行资源整合、统筹利用,统一管理运营(第十三条)。三是倡导闲置资源改造。要求政府制定闲置资源改造为养老服务设施的建设规范、指南和实施办法,政府闲置的公共设施和场地适宜用于养老服务的,优先改造为养老服务设施。国家机关、人民团体、企业事业单位以及社会组织将其闲置用房整合改造用于养老服务的,有关部门应当按照规定办理相关手续(第十五条)。

#### (三)关于基本养老服务制度

党的十九届五中全会提出“健全基本养老服务体系”。为落实党中央国务院有关基本养老服务工作的决策部署,《条例(修订草案)》增设了“基本养老服务”专章,明确本省全体老年人依法享有从政府和社会获得老有所养、老有所依所必需的兜底性、基础性基本养老服务的权利(第十六条),推动基本养老服务制度建设有法可依、有章可循。一是强化政府主导。明确政府在基本养老服务制度建设中的主导作用,规定了地方各级人民政府及相关部门的工作职责。二是健全制度框架。建立完善基本养老服务清单(第十六条)、老年人能力综合评估(第十八条)、特殊老年人关爱巡访(第十九条)、长期照护保障(第二十三条)等相关制度,确保基本养老服务保障到位。三是明确服务对象。将基本养老服务拓展至本省全体老年人,优先将经济困难的高龄、空巢、独居、失能、计划生育特殊家庭等老年人纳入基本养老服务范围予以重点保障,建立困难老年人精准识别

和动态管理机制(第十七条)。四是优化服务供给。重点针对农村养老服务水平不高的问题,将农村基本养老服务设施和能力建设纳入乡村振兴战略规划,推动农村和城市基本养老服务供给的均衡化、协调化发展(第二十二条);综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等政策,充分调动社会力量积极性,大力发展普惠养老服务(第二十四条)。

#### (四)关于居家社区机构协调发展

《条例(修订草案)》对居家社区养老、机构养老的相关内容进行了优化,促进居家、社区、机构养老服务协调发展。一是明确居家社区养老服务的主要内容、参与主体等,引导社会力量开展居家社区养老服务,解决居家社区养老社会化程度不高、专业性不足等问题(第二十六条、第三十一条)。二是立足巩固家庭养老基础性地位,提出免费提供老年人照料护理技能培训、鼓励家庭成员与老年人共同生活或者就近居住等措施,支持家庭承担养老功能(第二十七条)。三是引导合理、均衡布点社区养老服务设施,推进综合性养老服务中心建设,鼓励发展颐养住区,推进老年人家庭适老化改造,提升老年人日常生活便利化水平和生活品质(第二十九条、第三十条、第三十三条)。四是推动养老服务“放管服”改革,取消养老机构设立许可,实行备案管理(第三十五条)。五是明确要求养老机构提供养老服务应当符合有关标准、规范以及养老服务协议,并在膳食、住房、卫生、值班、安全生产、突发事件应急等方面遵守相关规定(第三十七条、第三十八条)。

#### (五)关于医养康养结合

《条例(修订草案)》增设了“医养康养结合”专章,积极促进养老服务与医疗、护理、康复等服务相融合。一是要求卫生健康、民政、医疗保障等部门建立健全医疗卫生和养老服务相结合的工作机制,根据老年人口数量和分布等情况,统筹

医疗卫生和养老服务资源,促进融合发展(第四十条)。二是规定养老机构可以依法设立卫生所(室)、医务室等医疗机构;医疗机构设立的养老机构可以享受养老机构相关建设补贴、运营补贴和其他养老服务扶持政策(第四十一条);支持发展护理院、康复医院等涉老医疗机构(第四十三条)。三是鼓励基层医疗卫生机构与居家社区养老服务组织在设施设备、人员、服务等方面开展合作共建,为老年人提供医疗、护理、康复等服务(第四十二条)。四是推广适用于老年人的中医特色医养康养结合服务(第四十四条)以及老年人健康生活理念和方式(第四十五条)。

#### (六)关于扶持保障政策

在进一步加强养老服务规划、用地、财政、税收、金融等要素保障的基础上,《条例(修订草案)》还重点提出两项扶持措施:一是针对老年人长期照护支付能力不足等问题,明确按照国家 and 省有关规定,组织推进长期护理保险工作,完善资金筹集、评价评估、支付标准、监督管理等政策制度,综合考虑经济发展水平、资金筹集能力和保障需求等因素,逐步扩大参保对象范围,合理调整保障标准(第四十八条)。二是针对全省养老服务人才队伍缺口大、待遇低、层次不高、队伍不稳定等问题,鼓励支持高等学校、中等职业学校、技工院校和培训机构设置养老服务相关专业或者培训项目,建立与职业技能等级、护理服务等

级、入职养老机构等级等因素相挂钩的养老护理人员薪酬待遇制度,打通养老服务专业人才发展通道,增强养老服务职业吸引力(第五十二条、第五十三条、第五十四条)。

#### (七)关于热点问题的具体规定

《条例(修订草案)》针对一些热点问题,作了创新性和具体化规定:一是统筹老年人能力评估制度,推动老年人能力综合评估结果在全省范围内共享互认、各部门按需使用,评估结果作为老年人享受基本养老服务的依据(第十八条)。二是聚焦养老服务应急管理,要求政府应当建立居家应急服务机制,对居家发生意外的老年人及时给予救助(第三十二条)。规定养老机构应制定突发事件应急预案,落实应急处置措施,提升突发事件应对能力(第三十八条)。三是积极推动长三角养老服务一体化,提出建立健全长三角养老服务一体化协作机制,推动建立涉老数据共享、养老服务标准互认、养老服务补贴异地结算等制度(第五十九条)。四是针对养老服务领域诈骗和非法集资等违法行为,要求政府相关部门做好风险监测、预防和处置工作,加强养老服务组织预付费、押金管理,养老服务组织收取预付费、押金应当规范适度,相关资金不得挪作他用(第六十二条)。

以上说明连同《条例(修订草案)》,请一并予以审议。

# 关于《江苏省养老服务条例(修订草案)》 审议意见的报告

——2022年5月29日在省十三届人大常委会第三十次会议上  
省人大社会建设委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《江苏省养老服务条例(修订草案)》(以下简称《条例(修订草案)》)已由省政府提请省人大常委会审议。根据立法工作有关规定,社会委召开全体会议,对《条例(修订草案)》进行了初步审议。现将审议意见报告如下：

积极应对人口老龄化,事关国家发展和民生福祉,是实现经济高质量发展、维护国家和社会稳定的重要举措。2015年,适应人口快速老龄化、构建养老服务体系的现实需要,我省在全国率先制定《江苏省养老服务条例》,为提升我省养老服务规范化水平、推动全省养老服务高质量发展、增进广大老年人福祉提供了重要的制度保障。近年来,国家和我省人口老龄化进程不断加快,养老服务的发展任务、发展目标、发展环境都发生了较大变化,与之相关的各项新制度、新政策、新措施密集出台,我省现行条例已不能适应积极应对人口老龄化、高质量发展养老服务事业的现实需要,迫切需要进行修改完善。

为充分发挥人大在立法中的主导作用,把好评法规起草质量关,社会委提前介入,及时跟踪了解并主动参与条例修订工作。去年下半年,组织召开条例修订工作推进会,王燕文副主任对条例修订工作提出明确要求,确保高起点、高质量起草条例修订草案。结合开展养老服务体系建设专题询问,同步征集省有关部门、13个设区

市和社会各界对修订条例的意见建议,整理汇总后转交省民政厅。今年初,根据常委会领导挂钩联系立法项目安排,专门制定初审阶段工作方案,确定条例修订工作的时间表、路线图。2月下旬,组织召开专家座谈会,各方面专家学者和实务工作者提出了诸多很好的意见建议。本月中旬,组织到淮安、镇江进行立法调研,召开座谈会,再次征求有关方面对《条例(修订草案)》的意见建议。

社会委认为,提请本次会议审议的《条例(草案)》共10章73条,明确了政府及有关部门的职责,规范了基本养老服务、居家社区养老、机构养老、医养结合等服务内容,作出了规划建设、扶持保障、监督管理、法律责任等方面的规定,内容全面系统、基本可行,有些规定具有前瞻性和创新性,体现了江苏特色,总体上符合我省实际情况。同时,《条例(修订草案)》还要对以下几个方面作进一步修改完善：

一、关于贯彻落实党中央国务院有关最新精神。近年来,随着人口老龄化程度的不断加深,党中央国务院对积极应对人口老龄化作出了一系列决策部署,出台了一系列规章制度。建议进一步提高政治站位,从积极应对人口老龄化国家战略的高度、发展全省养老服务事业的全局出发,把党中央国务院最新要求更好体现在《条例(修订草案)》之中。

二、关于居家社区养老。广大老年人有着较强的就地解决、就近解决养老问题的意愿,居家社区养老符合中国国情和养老文化传统。建议根据养老服务精准化、标准化、智慧化发展趋势,对居家社区养老服务有关内容进行细化、深化,在服务标准上作出切实可行的规定;对机构支撑社区、社区支撑居家的能力作出规定。

三、关于农村养老服务。我省农村老龄人口占全省老龄人口比重较高。随着农村劳动富余力外出务工越来越多,农村空巢老人的养老问题日益凸显。建议进一步明确政府统筹推进农村养老服务发展,建立健全农村养老服务体系,并对农村养老机构和养老服务设施建设、开展互助性养老服务、健全农村留守老年人关爱服务体系等作出具体规定。

四、关于老年健康支撑体系。老年健康支撑体系包括保健、预防、疾病急性治疗、慢病治疗、长期照护、安宁疗护,需要建立高效衔接的医养结合体系、统一需求评估体系、社区居家方面的医养结合服务体系等。建议进一步明确完善老年人健康支撑体系,深入推进医养结合,构建“预防、治疗、照护”三位一体的服务模式,提高支撑社区居家和机构的医疗保障能力,提高老年人健康服务和管理水平;建立全省老龄健康管理信息系统,为社会公众提供老龄健康和医养结合信息服务。

五、关于长期照护保障体系。除特困人群外,失能失智是基本养老需要关注的重点人群。我省已有7个设区市进行了试点,南京市也推出了失能人员照护保险制度。建议进一步总结各地经验,明确长期照护保障体系内容,细化老年照护需求评估制度,对筹资机制、定点机构、支付范围等予以明确。

六、关于养老服务人才支撑。目前,养老服务从业人员数量不足、服务水平不高、年龄偏大、待遇不高等问题突出。建议县级以上地方人民政府把养老服务人才纳入人才队伍建设总体规划,统筹推进养老护理人才、专业技术人才、管理人才队伍建设,建立健全养老服务人才培养、使用、评价、激励以及劳动报酬合理增长机制,明确养老服务从业人员职业规范。

七、关于老年教育和老龄人力资源开发。在社会迈入老龄化发展阶段,老年教育和老龄人力资源开发是不可回避的两个问题,理应成为养老服务的重要内容。建议进一步细化实化老年教育管理体制和责任,建立全方位的老年人学习服务体系;鼓励低龄健康老年人特别是专业技术人员再就业,对再就业中的职业伤害保险作出有关规定。

此外,《条例(修订草案)》有些条款的内容、文字表述还需要作进一步斟酌、修改。

以上报告,请予审议。

# 关于《江苏省养老服务条例(修订草案)》 审议结果的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会主任委员 王腊生

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省十三届人大常委会第三十次会议对《江苏省养老服务条例(修订草案)》(以下简称修订草案)进行了初次审议。常委会组成人员普遍认为,随着我省人口老龄化进程不断加快,养老服务的发展任务、目标和环境都发生了较大变化,养老服务条例已不能适应我省养老服务发展的现实需要,及时全面修订条例十分必要。修订草案总体上符合本省实际,内容基本可行。同时,常委会组成人员也提出了一些修改意见和建议。会后,法制委、法工委全文公布修订草案征求社会公众意见,赴南京、扬州、无锡等地开展立法调研,会同省人大社会建设委、民政厅对修订草案多次进行修改完善,并征求省有关部门的意见。王燕文、曲福田副主任召开座谈会,听取部分省人大代表、决策咨询专家和养老服务组织的意见。在修改过程中注意把握三个原则:一是认真贯彻落实习近平总书记关于做好养老服务工作的重要论述,把国家关于养老服务的最新决策部署体现到条例中来;二是研究解决养老服务领域重大问题,为养老服务高质量发展提供制度保障;三是科学把握养老服务发展趋势,结合省情实际作出适度前瞻的制度设计。9月6日,法制委员会召开全体会议对修订草案进行了统一审议。现将审议结果报告如下:

## 一、关于总则

有的常委会组成人员提出,要进一步明确养

老服务概念,明晰各级政府及相关部门的职责,完善养老服务体系建设。因此,建议对修订草案第一章“总则”作如下修改完善:

1. 对修订草案第二条作修改,明确养老服务是指在家庭成员以及其他赡养人、扶养人承担赡养、扶养义务的基础上,由政府和社会为老年人提供的生活照料、康复护理、健康管理、精神慰藉、紧急救援、安宁疗护等服务。

2. 增加一条作为修订草案修改稿第四条,规定:“本省推动养老事业和养老产业协同发展,优先满足基本养老服务需求,建立并完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系,提供覆盖城乡、惠及全民、均衡合理、优质高效的养老服务。”

3. 对修订草案第四条作修改,细化地方各级人民政府的责任要求,并突出省人民政府在完善养老服务政策、推动养老服务体制改革等方面的职责。

## 二、关于基本养老服务

有些常委会组成人员、有的地方和社会建设委提出,基本养老服务在实现老有所养中发挥重要基础性作用,要推动加快建成覆盖全体老年人、权责清晰、保障适度的基本养老服务体系。因此,建议将修订草案第三章“基本养老服务”移至修订草案修改稿第二章,并作如下修改完善:

1. 对修订草案第十六条作修改,明确要求“本省为老年人提供老有所养、老有所依所必需,与经济社会发展水平相适应的基础性、普惠性、兜底性基本养老服务。”

2. 将修订草案第十七条、第十九条合并,作为修订草案修改稿第十五条,要求民政部门建立困难老年人精准识别和动态管理机制,对特殊老年群体给予重点保障和关爱巡访。

3. 增加一条作为修订草案修改稿第十六条,对参保老年人、经济困难老年人、特困供养老年人、有特殊贡献的老年人享受基本养老服务作出具体规定。

4. 在修订草案第二十二条中增加三款,分别对农村县、乡、村三级基本养老服务网络建设和基本养老服务内容作出规定。

5. 增加一条作为修订草案修改稿第二十条,依照中办国办关于推进基本养老服务体系建设意见,对普惠性基本养老服务作出规定。

### 三、关于养老服务设施规划和建设

有的常委会组成人员、人大代表和有的部门提出,养老服务设施的规划和建设是提供养老服务的基础,草案需要充实相关内容。因此,建议将第三章章名修改为“养老服务设施规划和建设”,并作如下修改完善:

1. 在修订草案第十一条第二款中增加“合理确定各类养老服务设施的种类、数量、规模以及布局”的内容。

2. 为了尽早全面解决住宅区未配建或者未按标准配建社区养老服务用房的遗留问题,在修订草案第十三条第三款中增加“具体实施方案由县(市、区)人民政府制定并报上一级人民政府备案”的内容。

3. 在修订草案第十四条中增加一款,规定:“未经法定程序,任何单位和个人不得擅自改变养老服务设施的用途。”

### 四、关于居家社区养老服务

有的常委会组成人员、社会建设委和有的部门提出,要根据居家养老服务精准化、标准化、智慧化发展趋势,对草案居家社区养老服务有关内容进行补充细化,就近解决居家社区养老服务需求。因此,建议对第四章“居家社区养老服务”作如下修改完善:

1. 根据省委《江苏省关于优化计划生育政策促进人口长期均衡发展实施方案》,在修订草案第二十七条中增加独生子女带薪护理假的内容。

2. 在修订草案第二十九条中增加规定,要求社区应当将养老服务纳入社区综合服务体系。在修订草案第三十条中明确县级人民政府推进养老服务中心、服务站建设的职责,并增加两款,明确乡镇街道综合性养老服务中心、居家社区养老服务站的具体服务内容。

3. 增加一条作为修订草案修改稿第三十四条,对邻里互助养老、老年人互助服务作出规定。

4. 对修订草案第三十三条作修改,要求推进公共设施、住宅区和家庭适老化改造。增加一条作为修订草案修改稿第三十七条,对建设颐养住区,为老年人提供一站式养老服务作出规定。

### 五、关于机构养老服务

有的常委会组成人员、人大代表和社会建设委提出,要加强对养老机构的政策扶持,激发养老市场活力;规范养老服务行为,维护老年人合法权益。因此,建议对第五章“机构养老服务”作如下修改完善:

1. 在修订草案第三十五条中增加一款,规定营利性养老机构与非营利性养老机构提供同等基本养老服务的,在建设补助、运营补贴等方面享受同等待遇。

2. 对修订草案第三十七条作修改,明确养老机构在场所清洁卫生、饮食、值班等方面的养老服务要求。增加一条作为修订草案修改稿第四



十二条,要求养老机构建立健全管理制度,制定服务规范和工作流程。

3. 增加一条作为修订草案修改稿第四十三条,要求养老机构加强对工作人员的管理和职业道德教育,加强对养老护理人员的职业技能培训,建立健全体现职业技能等级等因素的薪酬制度。

4. 增加一条作为修订草案修改稿第四十四条,要求养老机构保障入住老年人的家庭成员看望或者问候老年人的权利,为老年人联系家庭成员提供便利和帮助;老年人有突发危重疾病等状况的,养老机构应当及时通知其配偶、子女或者其他代理人,并按照服务协议约定转送医疗机构救治。

5. 在修订草案第六十四条中增加两款,对养老机构预先收取服务费的限额、专户存储、第三方存管等作出规定。

#### 六、关于医养康养结合服务

有的常委会组成人员、人大代表和社会建设委提出,医养康养是老年健康支撑体系中的重要内容,需要在草案中进一步充实推进医养康养结合的具体措施。因此,建议将第六章章名修改为“医养康养结合服务”,并作如下修改完善:

1. 增加一条作为修订草案修改稿第四十八条,要求政府加强对医养康养结合工作的组织领导,建立健全多部门协同推进机制,统筹医疗卫生和养老服务资源,推进医养康养融合发展。

2. 增加两条分别作为修订草案修改稿第五十一条、第五十二条,对医疗卫生机构开展医养结合服务、举办养老机构,医疗卫生机构与养老机构合作,促进资源共享与服务衔接等作出规定。

3. 在修订草案第四十二条中增加“发展居家社区医养结合服务”“推动社区医疗卫生服务设施与社区养老服务设施统筹规划、毗邻建设”的内容,在修订草案第四十五条中增加“支持基

层医疗卫生机构设置康复、护理、安宁疗护床位,重点为失能、认知障碍老年人提供康复护理等服务”的内容。

#### 七、关于扶持保障和监督管理

有的常委会组成人员、人大代表和有的地方提出,要总结我省各地经验,完善养老服务保障体系建设,同时要加强对养老服务活动监管。因此,建议对第七章“扶持保障”、第八章“监督管理”作如下修改完善:

1. 在修订草案第四十六条中明确养老服务专项资金主要用于基本养老服务保障,并要求对资金使用情况绩效评价。

2. 增加一条作为草案修改稿第六十六条,对智慧养老建设,推广应用符合老年人需求特点的智能信息技术,帮助老年人解决运用智能技术困难等作出规定。

3. 增加一条作为草案修改稿第六十七条,鼓励发展规模化、品牌化、连锁化的养老服务组织,培育示范性养老服务组织。

4. 在修订草案第五十六条中增加“完善老年教育支持服务体系”“拓宽老年教育经费投入渠道”等规定,要求县、乡镇、社区三级分别建设老年大学、老年学校、老年学习点。

5. 对修订草案第六十五条作修改,规定省民政部门应当会同统计部门建立养老服务项目统计调查制度,开展养老服务统计监测工作,定期发布养老服务统计数据。

此外,根据常委会组成人员、人大代表和各有关方面意见,对法律责任等规定作了补充完善,对修订草案作了部分文字、技术修改,对有关条款顺序作了调整。

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

以上报告和修订草案修改稿是否妥当,请审议。

# 江苏省交通建设工程质量和安全生产 监督管理条例

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 从业单位责任和义务
- 第三章 监督管理
- 第四章 法律责任
- 第五章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强交通建设工程质量和安全生产监督管理,规范交通建设工程建设活动,保障交通建设工程质量和安全生产,保护人民群众生命和财产安全,根据《中华人民共和国安全生产法》和国务院《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内交通建设工程质量、安全生产以及对其实施监督管理,适用本条例。

本条例所称交通建设工程,是指经依法审批、核准或者备案的公路、水运基础设施的新建、改建、扩建等建设项目,以及按照国家规定由本省负责工程质量和安全生产监督管理的地方铁路建设项目。

地方铁路建设项目的安全生产监督管理,按照安全生产、铁路安全管理等有关法律、法规

执行。

**第三条** 交通建设工程质量和安全生产监督管理坚持质量为本、安全第一、预防为主、分级负责的原则。

**第四条** 县级以上地方人民政府应当加强对交通建设工程质量和安全生产监督管理工作的领导,建立健全事故预防和处置协调机制,支持、督促有关部门依法履行监督管理职责。

县级以上地方人民政府应当保障交通建设工程质量和安全生产监督管理所需人员、执法车船和装备,将交通建设工程质量和安全生产监督管理工作经费纳入本级财政预算。

**第五条** 县级以上地方人民政府交通运输主管部门按照职责权限,主管本行政区域内交通建设工程质量和安全生产监督管理工作。交通运输主管部门所属的交通建设工程监督机构在职责范围内,承担交通建设工程质量和安全生产的具体监督管理工作。

县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内,做好交通建设工程质量和安全生产监督管理的相关工作。

**第六条** 交通建设工程实行质量和安全生产责任制。

交通建设工程的建设、勘察、设计、施工、监理、检验检测等单位(以下统称从业单位),应当执行国家规定的基本建设程序,建立健全交通建

设工程质量和安全生产管理制度,保证交通建设工程质量和生产安全。

**第七条** 鼓励和支持从业单位等开展质量和安全生产管理新技术、新工艺、新材料、新设备的研究、推广和应用,提高交通建设工程质量和安全生产管理水平。

**第八条** 交通建设相关行业协会应当加强行业自律,引导从业单位有序竞争、规范经营,开展宣传教育和培训,推进质量和安全生产标准化建设。

## 第二章 从业单位责任和义务

**第九条** 从业单位及其从业人员应当遵守交通建设工程质量和安全生产法律、法规、规章等规定,履行交通建设工程质量和安全生产义务,执行工程建设强制性标准和相关技术规范。

从业单位应当建立健全工程质量和安全生产保证体系,落实工程质量和安全生产管理措施,完善工程质量和安全生产目标保障机制,依法对工程质量负责并承担工程安全生产责任。

从业单位应当推进工程质量和安全生产标准化、信息化建设,加强从业人员培训、教育和管理,构建质量和安全生产风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,预防、减少工程质量问题和生产安全事故。

**第十条** 交通建设工程项目依法实行法人负责制。项目法人或者项目投资主体应当组建或者明确项目建设单位,也可以委托具备条件的单位代建并按照委托合同实施建设管理。

**第十一条** 建设单位应当依法组织办理项目招标、质量监督、开工、交工、竣工等手续,按照国家有关规定对其他从业单位进行合同履行和质量、安全生产管理,对设计单位出具的安全风险评估报告进行评审,对施工单位的安全生

产条件进行审查,并向交通建设工程监督机构提交项目安全生产资料。

**第十二条** 勘察单位应当按照工程建设强制性标准和相关技术规范等进行实地勘察、测量,开展水文、地质调查;针对不良地质、特殊性岩土、有毒有害物质等不良环境或者其他可能引发工程质量和生产安全事故的情形,在勘察文件中加以说明并提出防治建议,必要时组织专家论证。

勘察文件应当真实、准确,满足交通建设工程规划、选址、设计、岩土治理、施工和安全生产的需要。

**第十三条** 设计单位应当按照工程建设强制性标准、相关技术规范以及勘察文件等进行设计,并加强总体设计,满足交通建设工程使用功能、质量、安全、环保、节约等基本要求。

设计单位应当按照国家和省有关规定,在工程可行性研究阶段或者初步设计阶段,对桥梁、隧道、高边坡、深基坑、通航建筑物、大型临时围堰等危险性较大的工程进行设计安全风险评估,编制安全风险评估报告。

设计单位应当对存在重大工程质量和安全生产风险的部位进行专项设计,提出应对措施;对涉及施工质量和安全生产的工程重点部位和环节,在设计文件中注明,并对防范工程质量和生产安全事故提出指导意见;对采用新结构、新材料、新工艺的工程和特殊结构的工程,提出保障工程质量和安全生产的相应措施和建议。

**第十四条** 施工单位应当依法设立安全生产管理机构、配备专职安全生产管理人员,按照合同约定设立质量管理机构、配备具有相应管理能力的人员。

施工单位应当推进施工班组标准化、施工现场安全标准化建设,做好施工场地安全布置、施工现场安全防护、施工工艺操作、施工安全管理

活动记录,对工程项目重大危险源、危险部位进行公示并设置明显的安全警示标志。

施工单位应当按照国家有关规定和技术规范,对危险性较大的分部分项工程进行施工安全风险评估,依据风险评估结论对风险等级较高的分部分项工程编制专项施工方案并实行项目负责人带班生产制度。

**第十五条** 施工单位应当向作业人员提供安全防护用具和安全防护服装,并书面告知危险岗位的操作规程和违章操作的危害。

施工单位应当配备专人管理施工现场的安全防护用具、机械设备、施工机具及配件,定期进行检查、维修和保养,建立相应的资料档案,并按照国家有关规定及时报废。

**第十六条** 公路、水运建设工程施工单位应当对缺陷责任期内因其施工原因造成的质量问题进行处理,并依法承担相应的工程返工和维修费用。缺陷责任期自工程通过交工验收之日起计算,具体期限由建设单位与施工单位按照国家和省有关规定在合同中约定。由于非施工单位原因导致无法按期进行交工验收的,缺陷责任期自施工单位提交交工验收报告满九十日起计算。

**第十七条** 施工单位不得将其承包的工程转包给他人,不得将其承包的全部工程支解以后以分包的名义分别转包给他人。工程分包应当符合有关法律、法规规定和合同约定。

不得分包的专项工程,建设单位应当在招标文件中予以明确。施工单位应当在投标文件中对拟分包的专项工程及其规模予以明确;未在投标文件中明确的,不得分包。但是,因工程变更增加有特殊技术要求、特殊工艺或者涉及专利保护的专项工程,或者因非施工单位原因发生原施工组织计划不能满足工期要求的情形,且按照规定不需要再招标的,施工单位书面提出申请并经建设单位书面同意后,可以分包。

**第十八条** 施工单位以及承担分包专项工程的单位在实施项目时,项目负责人、技术负责人、质量管理人员、安全生产管理人员等主要管理人员应当为本单位工作人员,并符合相关要求和合同约定。

**第十九条** 监理单位对所监理的工程承担监理责任,应当审查施工组织设计和专项施工方案、审核施工项目安全生产条件,对施工单位的专项施工方案执行情况、质量和安全生产保障措施落实情况进行检查,对危险性较大的分部分项工程编制专项监理细则并组织实施。

监理单位应当按照监理规范实施旁站监理,及时、真实、完整地做好监理记录。

**第二十条** 建设、施工、监理单位应当根据工程质量和安全生产管理需要或者按照合同约定,依法自主或者委托具备相应资质和能力的试验检测机构设立工地试验室,承担试验检测工作;设立工地试验室的,应当向交通建设工程监督机构书面报告。

对投资规模小、等级低、建设时限短的项目,建设、施工、监理单位可以不设立工地试验室,将试验检测工作委托具备相应资质和能力的试验检测机构承担。

试验检测机构在项目的同一合同标段中不得同时接受建设和施工、施工和监理单位的试验检测委托。

试验检测机构应当对其出具的试验检测数据和报告的合法性、真实性负责,数据出现异常时应当及时向委托方报告。

**第二十一条** 建设、勘察、设计、施工、监理、试验检测等单位委托咨询服务单位提供质量和安全生产技术、管理等咨询服务的,咨询服务单位对出具的咨询服务成果承担相应责任。

**第二十二条** 两个以上从业单位组成联合体共同勘察、设计、施工、监理的,联合体各方应

当签订协议,确定牵头单位,明确各方应当承担的质量和安全生产责任,未明确的责任由牵头单位承担。

**第二十三条** 交通建设工程招标文件应当依法明确质量和安全生产条件、信用状况、保障措施等要求。

施工招标文件还应当明确安全生产费用计提标准,计提标准不得低于国家规定的标准;安全风险高的交通建设工程应当按照省有关规定提高安全生产费用计提标准。

施工单位在工程投标报价中应当包含安全生产费用并单独计提,不得将安全生产费用作为竞争性报价。

**第二十四条** 任何单位和个人不得任意压缩国家和省规定的工程勘察、设计周期,不得任意压缩初步设计批复确定或者合同约定的工期。

通过改善工艺、增加机械设备和劳动力、加大投入等方式缩短批复确定或者合同约定的工期的,应当组织专家论证,并经建设、施工、监理等单位协商一致,提出保障工程质量和安全生产的相应措施。

**第二十五条** 交通建设工程合同中列明的施工、监理单位主要管理人员,应当按照规定要求和合同约定在岗履职,在合同工期内不得擅自调整或者在其他项目兼职。主要管理人员确需调整或者在其他项目兼职的,应当符合国家和省有关规定并征得建设单位书面同意。调整后的主要管理人员,其资格条件应当符合合同约定的要求。

**第二十六条** 从业单位应当加强交通建设工程资料的收集、整理和保管,保证其真实、准确和完整。禁止篡改、伪造工程资料。

施工、监理单位应当对主体工程的隐蔽部位,以及地质条件、结构复杂的工程重点部位等,采取现场影像记录等信息化手段记录施工过程,

并建档保存。

**第二十七条** 鼓励采用工程担保、工程保险等方式对工程投标、工程履约、工程质量保修等提供保证;采用上述方式提供保证的,建设单位不得再预留保证金。

从业单位应当依法参加工伤保险和安全生产责任保险,不得无故延迟续保、退保。安全生产责任保险的保费可以在企业依法提取的安全生产费用中列支。

**第二十八条** 交通建设工程发生质量和生产安全事故,从业单位应当按照国家有关规定向交通运输主管部门或者交通建设工程监督机构报告;生产安全事故应当同时向事故发生地应急管理部门报告。不得瞒报、谎报、漏报或者迟报。

工程质量事故的调查处理,生产安全事故的应急救援和调查处理,按照国家有关规定执行。

### 第三章 监督管理

**第二十九条** 交通运输主管部门应当建立健全交通建设工程质量和安全生产监督管理制度,加强对交通建设工程招标投标、发包分包等活动的监督管理,依法查处工程质量和安全生产违法行为。

**第三十条** 国家和省有关部门审批、核准或者备案,并列入省交通建设投资计划的下列公路、水运建设工程,其质量和安全生产监督管理由省交通建设工程监督机构根据职责负责:

(一)省本级直接实施建设管理的高速公路、跨越长江的公路桥梁(隧道);

(二)跨设区的市的三级以上内河航道工程(含船闸、航道、桥梁等);

(三)国家发展改革或者交通运输部门审批初步设计文件的沿江沿海港口项目,国家或者省公共财政资金投入的防波堤、港口公用航道等沿

海港口公用基础设施项目。

前款规定以外的公路、水运建设工程的质量和安全生产监督管理,由工程所在地设区的市、县(市、区)交通建设工程监督机构根据职责负责,具体监督管理职责划分由设区的市交通运输主管部门确定。

省交通运输主管部门对监督管理职责存在争议的跨设区的市的独立桥梁、隧道工程,应当指定交通建设工程监督机构;对工程技术难度大的特定公路、水运建设工程,可以指定交通建设工程监督机构。

**第三十一条** 地方铁路建设工程的质量监督管理,由省交通运输主管部门确定的交通建设工程监督机构根据职责负责,程序 and 标准按照国家 and 省有关规定执行。

**第三十二条** 交通建设工程监督机构应当配备具有相应专业知识和业务能力的技术人员,具备开展质量和安全生产监督管理的工作条件,建立工程质量和安全生产监督管理责任制,根据职责依法对从业单位执行有关工程质量和安全生产法律、法规、规章、强制性标准和相关技术规范,以及交通建设工程质量行为、安全生产活动和工程实体质量进行监督检查。

交通建设工程监督机构具体承担下列职责:

(一)对从业单位质量责任制和全员安全生产责任制、质量保证体系、事故隐患排查治理以及重大危险源辨识、评估、监控等制度的建立落实情况等进行指导和监督检查,督促相关从业单位落实质量和安全生产主体责任;

(二)对从业单位安全生产管理机构或者专职安全生产管理人员的设置和履行职责情况,以及安全生产人员和特种作业人员依法应当具备的上岗资格情况等安全生产条件落实情况进行检查;

(三)对建设单位对其他从业单位进行质量

和安全生产管理,以及对施工单位遵守承包分包规定等情况进行检查;

(四)对施工单位施工场地布置、现场安全防护、施工工艺操作、施工安全管理活动记录等方面的安全生产标准化建设推进情况进行检查;

(五)对主要工程材料、构配件以及主体结构工程实体质量等情况和自检记录、安全生产情况组织检查,并根据检查情况分析质量和安全生产状况,制定并落实有针对性的监督管理措施;

(六)建立健全重大事故隐患挂牌督办制度,督促从业单位及时消除重大事故隐患;

(七)按照国家和省有关规定报告事故情况,依法组织或者参与由本级人民政府负责的事故调查处理,指导、协调有关应急救援工作,协助做好事故善后工作,督促落实事故处理的有关决定;

(八)法律、法规规定的其他职责。

**第三十三条** 同一公路、水运建设工程质量和安全生产监督管理工作,应当由同一交通建设工程监督机构实施。

交通建设工程监督机构应当依法受理质量监督申请,在十五个工作日内办结质量监督手续,出具工程质量监督通知书;承诺期限少于十五个工作日的,应当在承诺期限内办结。通知书应当明确质量监督人员、内容和方式等。交通建设工程监督机构应当同步明确安全生产监督人员、内容和方式等。

交通建设工程监督机构应当自建设单位取得公路工程施工许可或者办理水运工程质量监督手续之日起,至工程交工验收完成之日止,依法对工程质量和安全生产实施监督;自工程交工验收完成之日起,至工程竣工验收完成之日止,依法对工程质量实施监督。

**第三十四条** 交通建设工程监督机构应当根据职责制定年度监督检查计划,确定检查内

容、方式、频次以及有关要求。监督检查可以采取随机抽查、备案核查、专项检查、综合督查等方式。

**第三十五条** 交通运输主管部门及其交通建设工程监督机构根据职责开展监督检查时,有权采取下列措施:

(一)进入施工现场进行检查;

(二)询问被检查单位工作人员,要求其说明有关情况;

(三)要求被检查单位提供有关工程质量和安全生产的资料;

(四)对工程材料、构配件、工程实体质量等进行抽样检测;

(五)对发现的工程质量和安全生产问题或者违法行为,依法责令改正、立即排除事故隐患,依法采取强制措施等;

(六)约谈被检查单位相关负责人;

(七)法律、法规规定的其他措施。

**第三十六条** 交通运输主管部门及其交通建设工程监督机构根据职责开展监督检查,应当及时向建设单位提出书面监督意见。

建设单位应当按照书面监督意见的要求,对存在的问题进行整改,并自收到书面监督意见之日起十五日内将整改情况书面反馈给交通建设工程监督机构。

**第三十七条** 交通建设工程交工验收前,交通建设工程监督机构应当对建设单位提交的交工验收质量检测报告、设计单位出具的工程设计符合性评价意见、监理单位提交的工程质量评定或者评估报告进行审核,并对工程质量进行验证性检测,出具工程交工质量核验意见。

**第三十八条** 公路、水运建设工程竣工验收前,交通建设工程监督机构应当按照有关规定对工程质量进行复测,出具项目工程质量鉴定报告和工程质量监督管理工作报告。

因非工程质量原因导致无法组织竣工验收的,建设单位应当在缺陷责任期满后九十日内申请,交通运输主管部门应当自收到申请之日起九十日内组织工程质量专项验收。工程质量专项验收合格或者建设单位逾期不申请工程质量专项验收的,建设单位应当在规定的期限内退还质量保证金。

**第三十九条** 建设单位对交通建设工程监督机构根据职责作出的核验意见、鉴定报告有异议的,可以在收到核验意见、鉴定报告之日起三十日内向交通建设工程监督机构申请复核。

交通建设工程监督机构应当自受理复核申请之日起三十日内作出复核决定;发现核验意见、鉴定报告不适当的,应当予以变更或者撤销。

**第四十条** 交通运输主管部门应当在交通建设工程质量和安全生产监督管理工作中,推动数字技术的创新应用,通过推行数字档案、推进系统互联和数据共享等方式提高行政效能。

**第四十一条** 交通运输主管部门应当建立交通建设工程质量和安全生产举报制度,公开举报电话、信箱或者电子邮件地址等举报平台,受理相关举报,依法调查处理。

**第四十二条** 省交通运输主管部门应当会同省有关部门制定从业单位及其从业人员信用管理制度,按照国家和省公共信用信息管理规定将有关信用信息纳入信用信息平台,依法向社会公开。

#### 第四章 法律责任

**第四十三条** 对违反本条例规定的行为,法律、行政法规已有处罚规定的,从其规定。

**第四十四条** 违反本条例第十一条规定,建设单位未按照国家和省有关规定对设计单位出具的安全风险评估报告进行评审或者未对施工

单位的安全生产条件进行审查的,由交通运输主管部门责令限期改正,可以给予警告;逾期不改正的,处五万元以上二十万元以下的罚款。

**第四十五条** 违反本条例第十二条第一款规定,针对不良地质、特殊性岩土、有毒有害物质等不良环境或者其他可能引发工程质量和生产安全事故的情形,勘察单位未在勘察文件中加以说明并提出防治建议的,由交通运输主管部门责令限期改正,可以给予警告;逾期不改正的,处十万元以上三十万元以下的罚款。

**第四十六条** 违反本条例第十四条第三款规定,施工单位未实行项目负责人带班生产制度的,由交通运输主管部门责令限期改正,可以给予警告;逾期不改正的,处二万元以上十万元以下的罚款。

**第四十七条** 违反本条例第十九条规定,监理单位有下列情形之一的,由交通运输主管部门责令限期改正,可以给予警告;逾期不改正的,处二万元以上十万元以下的罚款:

- (一)未对专项施工方案执行情况进行检查;
- (二)未对质量和安全生产保障措施落实情况进行检查;
- (三)未对危险性较大的分部分项工程编制专项监理细则并组织实施;
- (四)未按照监理规范实施旁站监理。

**第四十八条** 违反本条例第二十条第三款规定,试验检测机构在项目的同一合同标段中同时接受建设和施工或者施工和监理单位的试验检测委托的,由交通运输主管部门责令限期改

正,可以给予警告;逾期不改正的,处二万元以上十万元以下的罚款。

**第四十九条** 违反本条例第二十六条第一款规定,从业单位篡改、伪造工程资料的,由交通运输主管部门责令限期改正,给予警告;逾期不改正的,处五万元以上二十万元以下的罚款,并由原发证机关降低其资质等级或者吊销其资质证书;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第五十条** 交通运输主管部门及其交通运输工程质量监督机构违反本条例规定,未依法履行交通运输工程质量和安全生产监督管理职责,发现违法行为或者接到对违法行为的举报后不予调查处理,违法实施监督检查、行政处罚,或者有其他滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊行为的,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。

## 第五章 附则

**第五十一条** 纳入农村公路规划的乡道、村道建设工程质量和安全生产的监督管理程序和措施,可以根据其规模、功能、技术复杂程度等因素合并或者简化,具体办法由省人民政府制定。

**第五十二条** 公路、水运基础设施拆除、大修的质量和安全生产监督管理,参照本条例有关规定执行。

**第五十三条** 本条例自2023年1月1日起施行。



# 关于《江苏省交通建设工程质量安全监督管理条例(草案)》的说明

——2022年5月29日在省十三届人大常委会第三十次会议上

省交通运输厅厅长 吴永宏

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府的委托，现就《江苏省交通建设工程质量安全监督管理条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作如下说明：

## 一、立法的必要性

交通运输是重要的基础性、先导性、战略性和服务性行业，在促进经济循环、推动高质量发展中发挥重要的基础支撑作用。“十三五”时期，全省交通基础设施建设累计完成投资 6293 亿元，拉动了约 1.6 万亿元 GDP，“十四五”时期，全省交通基础设施建设计划总投资约 1 万亿元，实施重大项目约 200 个。在建设质量强国、交通强国的新形势新要求下，我省交通基础设施建设面临着“质量要求高、建设难度高、建设规模大”的严峻挑战和压力。为贯彻落实习近平总书记对质量、安全生产和交通强国的指示批示精神，进一步加强交通建设工程质量安全监督管理，规范交通建设工程活动，保障工程质量和安全，推进交通基础设施建设高质量发展，迫切需要在总结我省实践经验的基础上，制定适应江苏交通建设管理特点和要求的\*\*地方性法规

一是支撑引领质量强国、交通强国战略实施，推进交通基础设施建设高质量发展，需要落实建设各方安全生产和工程质量主体责任，规范从业行为、强化行业监管、提升监管水平，加强立法对交通建设的引领和保障。二是贯彻落实上位

法规定，加强交通建设工程质量安全监管，需要根据我省实际情况，结合交通基础设施建设的技术专业性和行业特殊性等特点，合理确定从业单位和从业人员的权利义务，细化、明确相关监管要求，进一步健全交通建设管理制度体系。三是策应机构改革和综合执法改革，针对当前部分地区存在的质量安全监管职责不清、实施主体多元、监管程序不一等问题，需要进一步理顺交通建设管理体制、机制，明确交通建设工程质量安全监管职责分工、程序要求等。

## 二、《条例（草案）》起草过程

2018 年，省交通运输厅启动《条例（草案）》起草工作，结合交通运输部门机构改革和职能调整，重点对交通建设工程质量安全监管模式进行专题研究，开展问卷调查，并征求省有关部门、各设区市交通运输主管部门意见，形成《条例（草案）》初稿；2020 年 12 月，经第 36 次厅务会审议原则通过，并根据厅务会审议意见，组织专题研究省市县三级监管职责分工，并结合新修改的《中华人民共和国安全生产法》有关规定，于 2021 年 9 月再次对《条例（草案）》进行修改完善；2021 年 12 月，向省政府报送了《条例（草案）》（送审稿）。省司法厅经初步审查修改后，向省各有关部门、单位和 13 个设区市政府两次书面征求意见，通过江苏政府法制网向社会公开征求意见。2022 年 3 月 2 日至 3 日，省司法厅会同

省交通运输厅赴常州市、泰兴市等地开展实地调研,并通过召开座谈会,进一步听取基层相关部门和单位意见;4月14日,省司法厅召开了立法协调会,协调重点问题;在此基础上,对征集到的意见和建议逐一梳理研究,充分予以吸纳;经过反复研究、修改,形成了《条例(草案)》(修改送审稿)报送省政府常务会议审议。2022年4月28日,省政府第104次常务会议讨论通过了《条例(草案)》,现提请本次常委会审议。

### 三、需要说明的有关问题

#### (一)关于适用范围

《条例(草案)》将适用范围界定为:本省行政区域内交通建设工程质量、安全生产以及对其实施监督管理,并明确交通建设工程包括公路、水运和铁路基础设施的新建、改建、扩建等建设项目。考虑到铁路基础设施建设项目的质量安全技术标准、管理要求与公路水运工程差异性较大,且国家和省已有专门规定,《条例(草案)》对铁路工程质量安全监督管理不再作具体规定,明确按照国家 and 省有关规定执行。同时,鉴于乡道、村道建设项目规模小、工程技术难度低等因素,《条例(草案)》明确乡道、村道工程质量安全监督管理的程序和措施可以合并或者简化,具体办法由省政府制定。

#### (二)关于监督管理职责及分工

根据交通建设工程专业性较强、工程技术复杂且质量安全监管贯穿工程建设全过程的特点,结合改革后交通建设工程监督机构设置情况,为强化交通建设工程质量安全监管,进一步落实监管责任,《条例(草案)》明确“县级以上地方人民政府交通运输主管部门主管本行政区域内交通建设工程质量安全监督管理工作。交通运输主管部门所属的交通建设工程监督机构在职责范围内做好交通建设工程质量安全监督管理工作。”并在“监督管理”一章对工程质量安全监管制度

和技术规范的制定、技术力量配备、监督检查程序等作出具体规定。同时,为进一步明确省市县三级监管职责,《条例(草案)》规定省交通建设工程监督机构根据职责负责省重点交通建设工程质量安全的监督管理,并在附则中对“省重点交通建设工程”作了专门规定,以加强对重点交通工程的监管和保障;对其他交通建设工程,由于各地管理模式不一、差异较大,《条例(草案)》规定由设区的市交通运输主管部门依法划定。考虑到部分工程的特殊性和技术难度,还明确省交通运输主管部门可以对质量安全监督管理存在争议的跨设区的市的独立桥梁、隧道,或者根据工程技术难度对特定项目的质量安全监督管理进行指定。

#### (三)关于工程质量安全监督管理模式

为解决公路水运工程质量监督、安全监管主体不同,安全监管责任落实不到位等问题,依据《中华人民共和国安全生产法》“管行业必须管安全、管业务必须管安全”的原则,《条例(草案)》统一了质量监督和安全监管主体,即同一个交通建设工程,由同一个机构负责其质量监督和安全监管,保证质量监督和安全监管主体一致、责任一致。规定“交通建设工程安全监督管理工作应当与质量监督管理工作同步实施。”“交通建设工程监督机构应当根据职责依法向建设单位发送交通建设工程质量监督通知书,通知书应当明确质量监督人员、内容和方式。交通建设工程监督机构应当同步明确安全监管人员、内容和方式等。”

#### (四)关于从业单位主体责任

《中华人民共和国安全生产法》和国务院《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》等法律、行政法规对建设工程基本建设程序以及建设、勘察、设计、施工、监理等从业单位的责任与义务已作了较为具体、系统的规定,《条例(草案)》不再重复上位法规定,在“从业单位责

任和义务”一章作了指引性规定,即“从业单位及其从业人员应当遵守建设工程质量、安全生产等法律、法规、规章等规定,履行交通建设工程质量安全义务,执行工程建设强制性标准和相关技术规范。”并明确了从业单位建立健全工程质量安全保证体系,制定质量安全管理制,推进工程质量安全标准化、信息化建设,加强从业人员培训、教育和管理等总体要求。在此基础上,结合建设质量强国、交通强国的新要求和江苏交通工程建设的成熟经验,对建设、施工、勘察、设计、监理

等重点从业单位应当承担的责任和义务作了进一步细化:明确建设单位的履约管理、勘察单位对特殊情形的防治建议、设计单位对具有较大危险性的交通建设工程安全风险评估、施工单位的施工班组标准化建设以及对风险等级较高的分部分项工程实行项目负责人带班生产制度、监理单位的监理责任以及工地试验室设立备案等义务。

以上说明连同《条例(草案)》,请一并予以审议。

# 关于《江苏省交通建设工程质量安全监督管理条例(草案)》审议意见的报告

——2022年5月29日在省十三届人大常委会第三十次会议上  
省人大财政经济委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省人大财政经济委员会对省人民政府提请省人大常委会审议的《江苏省交通建设工程质量安全监督管理条例(草案)》(以下简称条例草案)进行了审议。现将审议意见报告如下：

交通建设工程质量是实现交通运输高质量发展的前提和基础。近年来,我省交通基础设施建设发展迅速,公路、水运和铁路运输网络不断完善,但由于交通建设工程周期长、环节多、参与方多、作业环境复杂,实践中存在市场不够规范、从业单位主体责任不落实、监管手段不足等突出问题,严重制约了交通建设工程质量安全监督管理。为了进一步规范从业单位行为,保障交通建设工程质量和安全,促进交通基础设施建设高质量发展,根据我省实际,制定一部符合我省交通建设工程监督管理特点和要求的法规,十分必要。

在条例草案的起草过程中,我委与省人大常委会法工委提前介入,先后多次与省交通运输厅、司法厅就条例草案的重点内容进行会商;今年4月中旬,召开专题会议听取省交通运输厅关于立法情况的汇报,对条例草案征求意见稿提出意见建议,部分意见已被吸收到条例草案之中;4月下旬,到南京开展立法调研,听取了有关部门和建设、勘察、设计、施工、监理等从业单位对条例草案征求意见稿的意见,还书面征求了各市人

大、部分省人大财经预算专业代表小组成员和立法联系点的意见,并进行了认真梳理。

提请本次会议审议的条例草案围绕质量强国、交通强国的新形势新要求,坚持质量第一、安全至上、依法监管、分级负责的原则,在贯彻落实质量和安全生产管理最新规定、严格规范交通建设工程从业单位的责任和义务、明确监管主体职责和秩序等方面作出了明确的制度性安排。我委认为,条例草案基础较好,针对性较强,可以提请常委会会议进行审议。同时,对条例草案提出如下修改意见：

## 一、关于管理职责

条例草案第四条、第五条分别对政府职责和部门职责作了规定,但有些方面需要进一步强化,有的规定需要作相应修改。一是根据上位法有关规定,并参照兄弟省市的立法实践,建议在第四条中增加“建立健全重特大事故预防和处置协调机制,支持、督促有关部门依法履行监督管理职责”的内容;二是依据条例草案第二十八条有关分级监管的规定,市、县一级的交通建设工程有可能上收至省、市一级进行监管,建议将第五条中的“县级以上地方人民政府交通运输主管部门主管本行政区域内交通建设工程质量安全监督管理工作”修改为“县级以上地方人民政府交通运输主管部门按照职责权限主管本行政区域内交通建设工程质量安全监督管理工作”。

## 二、关于从业单位责任和义务

交通建设工程质量安全保障是一项系统工程,参与方多,环节多,需要明确从业单位的主体责任,强化责任落实。条例草案针对存在的突出问题 and 实践需要,在有关从业单位责任和义务方面对上位法作了较好地补充和细化,但在有些方面还需要进一步强化。为此建议,一是在总则第六条中增加一款作为第一款:“交通建设工程实行质量和安全生产责任制”;二是在条例草案第十七条中明确监理单位应当检查施工单位的质量和安全生产保障措施落实情况,对技术复杂、专业性强以及危险性较大的分部分项工程,编制专项监理细则并组织实施。

## 三、关于信息化技术应用

充分利用现代信息技术,可以更好地提升行政效能,优化服务质量,对从业单位可以提升自我管理水平。为此建议,在条例草案总则中增加一条,要求交通运输主管部门通过推行数字档案、推进系统互联和数据共享、整合监管平台等方式,提升信息化管理和服务水平,同时鼓励从业

单位通过信息化技术应用,提高自我管理水平。

## 四、关于行业自律

交通建设工程相关领域存在专业性强、竞争激烈等特点,需要充分发挥行业协会在交通建设工程质量安全工作中的重要作用。为此建议,在总则中增加一条关于行业协会的内容,要求交通建设相关行业协会应当加强行业自律,健全行业诚信体系,引导从业单位有序竞争、规范经营,组织质量安全宣传教育和培训,推进施工管理安全生产标准化建设。

## 五、关于法律责任

条例草案“法律责任”一章对从业单位的相违法行为设定了罚则,但不够全面,有些方面还需要根据上位法的原则规定,结合监管需要,进一步补充完善相应罚则,增强操作性。建议对从业单位违反本条例的行为作进一步梳理,按照“过罚相当”的原则增设相应的法律责任。

此外,条例草案有些条款的内容、文字表述还需要作进一步斟酌、修改。

以上报告,请予审议。

# 关于《江苏省交通建设工程质量安全监督管理条例(草案)》审议结果的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会副主任委员 赵建阳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省十三届人大常委会第三十次会议对《江苏省交通建设工程质量安全监督管理条例(草案)》(以下简称草案)进行了初次审议。常委会组成人员认为,为了进一步加强交通建设工程质量安全监督管理,保障工程质量和安全生产,推进交通基础设施建设高质量发展,制定该条例很有必要,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,法工委书面征求十三个设区的市人大常委会、部分立法咨询专家、法制专业组代表、基层立法联系点及地方立法研究基地的意见,在江苏人大网上全文公布草案征求社会意见。法制委、法工委会同财经委、省交通运输厅赴扬州高邮、镇江调研,听取有关部门、从业单位的意见和建议。在此基础上,对各方面的意见进行研究分析,对草案进行修改完善。草案修改稿形成后,又召开座谈会征求省有关部门意见。9月6日法制委员会召开全体会议对草案进行统一审议。现将审议结果报告如下:

## 一、关于标题

有的常委会组成人员和有的地方提出,条例标题中的“质量安全”,理解上存在歧义,从内容上看,条例规范的是交通建设工程的质量和安全生产及其监督管理。因此,建议将条例标题修改为“江苏省交通建设工程质量和安全生产监督管理条例”。同时,将相关条款中的“质量安全”修改

为“质量和安全生产”。

## 二、关于适用范围

有的常委会组成人员提出,草案第二条第二款明确条例的适用范围包括“公路、水运和铁路基础设施”,第三款又将铁路建设项目的监管排除在外,令人费解。经研究,铁路建设项目的质量和安全生产监管,基本上属于国家事权,但随着地方铁路的发展,实践中也存在一些国家明确由本省负责工程质量和安全生产监管的地方铁路建设项目。同时,地方铁路建设项目的安全生产监督管理,已有相关法律、行政法规和《江苏省铁路安全管理条例》予以规范。因此,建议作如下修改:

一是将草案第二条第二款修改为“本条例所称交通建设工程,是指经依法审批、核准或者备案的公路、水运基础设施的新建、改建、扩建等建设项目,以及按照国家规定由本省负责质量和安全生产监督管理的地方铁路建设项目”,将第三款修改为“地方铁路建设项目的安全生产监督管理,按照安全生产、铁路安全管理有关法律、法规执行”。

二是增加一条作为草案修改稿第三十一条,明确“地方铁路建设工程的质量监督管理,由省交通运输主管部门确定的交通建设工程监管机构根据职责负责,程序和标准按照国家有关规定执行”。

三是对草案中不适用于地方铁路建设项目的相关规定,如第十五条、第二十八条、第三十三条和第三十五条,明确界定为适用于“公路、水运建设工程”。

### 三、关于从业单位的主体责任

有的常委会组成人员提出,要强化从业单位质量和安全生产主体责任。还有的常委会组成人员建议,增加施工单位施工现场对人、对物的管理要求,防范生产安全事故。财经委提出,进一步明确监理单位职责。因此,建议作如下修改:

一是在草案第十三条中明确,设计单位应当“对涉及施工质量和安全生产的工程重点部位和环节,在设计文件中注明,并对防范工程质量和生产安全事故提出指导意见;对采用新结构、新材料、新工艺的工程和特殊结构的工程,提出保障工程质量和安全生产的相应措施和建议”。

二是增加一条作为草案修改稿第十五条,对施工现场安全防护用具等的使用管理作出规定;将草案第十六条第一款修改为“施工单位不得将其承包的工程转包给他人,不得将其承包的全部工程支解以后以分包的名义分别转包给他人。工程分包应当符合有关法律、法规规定和合同约定”。

三是在草案第十七条第一款中明确,监理单位应当“对施工单位的专项施工方案执行情况、质量和安全生产保障措施落实情况进行检查,对危险性较大的分部分项工程编制专项监理细则并组织实施”,并将第二款修改为“监理单位应当

按照监理规范实施现场旁站监理,及时、真实、完整地做好监理记录”。

### 四、关于减轻施工企业负担

有的地方、专家提出,交通建设工程交工难、竣工难导致质量保证金不能及时退还,施工单位资金成本压力较大。草案第十五条、第三十五条创设的制度有利于解决这一难题,但具体时限尚不明确,建议进一步增强可操作性。因此,建议将草案第十五条有关内容修改为“由于非施工单位原因导致无法按期进行交工验收的,缺陷责任期自施工单位提交交工验收报告满九十日起计算”。同时,将草案第三十五条第二款修改为“因非工程质量原因导致无法组织竣工验收的,建设单位应当在缺陷责任期满后九十日内申请,交通运输主管部门应当自收到申请之日起九十日内组织工程质量专项验收。工程质量专项验收合格或者建设单位逾期不申请工程质量专项验收的,建设单位应当在规定的期限内退还质量保证金”。

此外,根据常委会组成人员和地方的意见,在法律责任部分增加对监理单位、试验检测机构有关违法行为以及从业单位篡改、伪造工程资料行为的处罚。还对草案作了一些文字、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草案修改稿,建议本次常委会会议审议通过。

以上报告和草案修改稿是否妥当,请审议。

# 江苏省公共法律服务条例

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 公共法律服务提供
- 第三章 公共法律服务保障
- 第四章 监督管理
- 第五章 附则

### 第一章 总则

**第一条** 为了完善现代公共法律服务体系,加强和规范公共法律服务,提升公共法律服务能力和水平,满足人民群众日益增长的公共法律服务需求,推进治理体系和治理能力现代化,根据有关法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内公共法律服务提供、保障及其监督管理,适用本条例。

本条例所称公共法律服务,是指为了保障公民、法人和其他组织在社会公共生活中的法律服务需求而提供的公共法律服务设施、服务产品、服务活动以及其他相关法律服务,包括政府提供、社会参与的基本公共法律服务,以及律师、公证、司法鉴定、仲裁等多元化专业化公共法律服务。

**第三条** 公共法律服务应当坚持党委领导、政府主导、部门协同、社会参与,以覆盖城乡、便捷高效、均等普惠、智能精准为目标,遵循公共性、均等性、便利性、可持续性原则。

**第四条** 县级以上地方人民政府应当将公

共法律服务纳入国民经济和社会发展规划以及法治建设、公共服务等相关专项规划,统筹推进公共法律服务体系建设,推动实现公共法律服务与经济社会发展相协调、与法治建设目标相适应。

乡镇人民政府、街道办事处应当按照职责做好本区域内公共法律服务工作,村(居)民委员会应当协助开展公共法律服务工作。

**第五条** 县级以上地方人民政府司法行政部门主管本行政区域公共法律服务工作,具体负责协调推进公共法律服务体系建设,指导、监督、管理公共法律服务工作。

县级以上地方人民政府其他有关部门在各自职责范围内做好公共法律服务及相关工作。

地方各级人民法院、人民检察院在各自职责范围内做好公共法律服务工作。

**第六条** 工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会、工商业联合会、法学会等群团组织,按照各自职责参与公共法律服务体系建设,做好公共法律服务工作。

**第七条** 律师事务所、基层法律服务所、公证机构、司法鉴定机构、仲裁机构等法律服务机构,律师、基层法律服务工作者、公证员、司法鉴定人、仲裁员等法律服务人员,应当自觉履行社会责任,依法参与公共法律服务。鼓励和支持其他具有相应能力的组织和人员参与公共法律服务。

律师、基层法律服务工作者、公证、司法鉴



定、仲裁等法律服务行业协会应当加强行业自律,组织、引导、监督会员参与公共法律服务。

**第八条** 公民、法人和其他组织享有获得公共法律服务的权利,有权对公共法律服务工作进行监督,提出意见和建议。

**第九条** 地方各级人民政府、有关部门和单位,人民法院、人民检察院,应当开展公共法律服务宣传,提高公民、法人和其他组织对公共法律服务的知晓率。

新闻媒体应当开展公共法律服务公益宣传,加强舆论引导和监督。

**第十条** 对在公共法律服务工作中作出突出贡献的组织和个人,按照国家 and 省有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 公共法律服务提供

**第十一条** 地方各级人民政府应当统筹发展城乡和区域公共法律服务,优先完善乡村公共法律服务体系,优化服务资源配置,加大公共法律服务供给,推进基本公共法律服务均等化,完善公共法律服务内容,创新服务形式,提升服务质量。

**第十二条** 省司法行政部门应当会同发展改革等有关部门根据省公共服务规划编制省公共法律服务规划,构建覆盖全业务、全时空的高品质公共法律服务网络,实现公共法律服务与其他公共服务协调发展。

设区的市、县(市、区)可以根据省公共法律服务规划和本地区公共服务规划,结合本地实际,组织编制本地区公共法律服务规划。

**第十三条** 基本公共法律服务包括:

(一)公共法律服务平台等基本公共法律服务网络提供;

(二)法治宣传教育;

(三)通过网络、热线、现场咨询等提供的法律咨询、法律指引等服务;

(四)法律服务机构、法律服务人员信息,服务事项办事指南,以及公共法律服务业务进展查询服务;

(五)法律援助服务;

(六)人民调解服务;

(七)村(居)法律顾问服务;

(八)国家和省规定的其他基本公共法律服务。

基本公共法律服务免费向社会提供。

**第十四条** 省司法行政部门应当会同有关部门根据国家基本公共法律服务指导标准和省公共法律服务规划,编制、调整省基本公共法律服务项目清单和服务指南,明确服务事项、承办机构、办事流程和服务标准。

设区的市、县(市、区)司法行政部门可以根据本地区经济社会发展水平和法律服务需求,在省基本公共法律服务项目清单基础上增加基本公共法律服务事项,相应编制、调整本地区基本公共法律服务项目清单和服务指南。

基本公共法律服务项目清单和服务指南应当向社会公开。

**第十五条** 地方各级人民政府应当根据经济社会发展水平、人口数量、环境条件和公共法律服务需求,合理确定公共法律服务实体平台的布局 and 规模。

省、设区的市、县(市、区)、乡镇(街道)应当设立公共法律服务中心,村(居)应当设立公共法律服务室。

公共法律服务中心的设置应当符合科学实用、交通方便、临街落地、标识统一等标准化建设要求,配备必要的智能服务等设施。

**第十六条** 省司法行政部门负责统筹推进本省公共法律服务热线平台建设,并加强业务指

导和监督管理。

设区的市司法行政部门具体负责公共法律服务热线平台运营管理,通过优化服务功能、丰富服务内容,为公民、法人和其他组织提供全天二十四小时公共法律服务。

**第十七条** 省司法行政部门应当完善门户网站、移动客户端等网络平台功能,加强智慧公共法律服务建设,为公民、法人和其他组织提供智能精准、方便快捷、安全可靠的网络公共法律服务。

设区的市、县(市、区)司法行政部门应当依托省网络平台,结合本地实际拓展服务内容、优化服务方式,提供适应本地需求的网络公共法律服务。

**第十八条** 公共法律服务中心、公共法律服务室提供综合性、一站式服务,集中开展相关基本公共法律服务,提供多元化专业化公共法律服务指引等。

公共法律服务热线平台、网络平台提供相关基本公共法律服务、法律援助指引和多元化专业化公共法律服务指引。

**第十九条** 公共法律服务实体平台应当按照有关标准和规范设置无障碍设施、提供无障碍服务。公共法律服务热线平台、网络平台应当符合相关无障碍设计标准,提供无障碍信息传播与交流服务。

**第二十条** 地方各级人民政府应当加强和规范公共法律服务平台建设,综合运用互联网、大数据、人工智能等现代技术手段,推进实体平台、热线平台、网络平台融合运行,提高公共法律服务效能。

**第二十一条** 地方各级人民政府应当统筹公共法律服务资源,发挥公共法律服务实体平台便捷、专业等优势,推动与新时代文明实践、矛盾纠纷化解等实体平台的对接,通过建立分中心、

派驻进驻等方式集中办公,提供集中服务,推动工作融合,实现部门协同。

县级以上地方人民政府应当加强公共法律服务热线平台与政务服务热线平台一体化管理,推动公共法律服务热线与紧急求助、诉讼服务、检察服务等其他公共服务热线衔接联动。

**第二十二条** 地方各级人民政府、有关部门和单位,人民法院、人民检察院,应当按照谁执法谁普法、谁主管谁负责的要求,全面落实普法责任制,为公民、法人和其他组织提供法治宣传教育等服务。

地方各级人民政府应当按照规定设立青少年法治教育基地和以法治为主题的广场、公园、场馆、长廊、街区、宣传栏等法治文化阵地,每个县(市、区)建成一个以上青少年法治教育基地或者法治资源教室,每个村(居)设有一个法治文化阵地。

**第二十三条** 县(市、区)人民政府应当为村(居)配备法律顾问。村(居)法律顾问根据需求提供法治宣传教育、法律咨询、矛盾纠纷化解等服务,提供法律援助指引和多元化专业化公共法律服务指引。

**第二十四条** 地方各级人民政府应当优先向低收入群体、残疾人、进城务工人员、老年人、未成年人、妇女等特定群体和军人军属、退役军人等优抚对象提供基本公共法律服务,通过设立专门窗口、简化办事流程、实施跟踪回访、开发个性化服务等方式,提供与其特点和需求相适应的公共法律服务。

鼓励法律服务机构在对前款规定的对象提供有偿法律服务时,免收或者减收法律服务费用。鼓励法律服务机构开发相应的法律服务产品。

**第二十五条** 地方各级人民政府、有关部门和单位应当组织、引导法律服务机构、法律服务

人员,为推动法治建设、优化营商环境、全方位对外开放、生态环境保护、重大风险预防化解、重大公共事件和群体性事件处置等,提供多元化专业化公共法律服务。

省司法行政部门应当会同有关部门建立公共法律服务应急保障机制。鼓励法律服务行业协会组建专业团队,建立快速通道,为突发事件应急处置提供及时、便捷的多元化专业化公共法律服务。

**第二十六条** 县级以上地方人民政府根据实际需要,在企业集中的园区、市场、楼宇等区域、场所,通过建立公共法律服务中心、分中心、法律服务团等方式,为企业和个人等提供相关基本公共法律服务以及多元化专业化公共法律服务。

设区的市人民政府应当支持或者培育在本行政区域建立具有完整法律服务业务的综合性法律服务集聚区,通过整合优质法律服务资源,与知识产权、金融税务、信息科技等专业服务机构开展合作等方式,为企业提供全方位公共法律服务,针对合规审查、安全生产、知识产权保护等提供专项公共法律服务。

**第二十七条** 本省推动建立境外公共法律服务中心,鼓励和支持法律服务机构、法律服务人员参与涉外公共法律服务,为在境外的我国公民、法人和其他组织提供基本公共法律服务和多元化专业化公共法律服务,针对高质量共建“一带一路”等提供专项公共法律服务。

**第二十八条** 健全机关法律顾问、公职律师参与重大决策、规范性文件制定、合法性审查、矛盾纠纷多元化解等工作机制,为机关依法履职提供多元化专业化公共法律服务。

**第二十九条** 人民法院、人民检察院,有关部门和单位、群团组织、行业协会,应当推动在城乡网格化社会治理中发挥法官、检察官、人民警察、律师、基层法律服务工作者、信访工作人员、

人民调解员、法治宣传员等,参与提供公共法律服务的作用,防范化解矛盾纠纷,推进基层依法治理。

### 第三章 公共法律服务保障

**第三十条** 县级以上地方人民政府建立公共法律服务工作统筹协调机制,推进落实公共法律服务规划编制、政策衔接、财政保障、标准编制、平台建设、服务运行、岗位人员配置、服务评价监督等工作。

公共法律服务工作统筹协调机制成员单位包括人民法院、人民检察院,发展改革、教育、工业和信息化、公安、民政、司法行政、财政、人力资源社会保障、自然资源、生态环境、农业农村、卫生健康、退役军人事务、应急管理、政务服务、市场监督管理、医疗保障、信访等有关部门和单位。

**第三十一条** 地方各级人民政府应当将公共法律服务所需经费纳入本级财政预算,完善经费动态调整机制,统筹相关资金,确保完成基本公共法律服务项目,提升公共法律服务水平。

**第三十二条** 地方各级人民政府可以通过政府购买服务等方式提供公共法律服务。

县级以上地方人民政府根据本地区公共法律服务实际需要,组织有关部门和单位拟定政府购买服务相关目录,对购买公共法律服务工作实施指导。

县级以上地方人民政府应当将基本公共法律服务项目纳入政府购买服务指导性目录。

**第三十三条** 鼓励通过慈善捐赠、设立公益基金等方式拓宽公共法律服务资金筹集渠道,引导社会资金支持公共法律服务。

鼓励和支持社会力量通过捐助设施设备、资助项目、赞助活动,提供智力成果、产品或者服务等方式参与公共法律服务。

**第三十四条** 法律援助补贴依法免征增值税和个人所得税。通过慈善捐赠等方式为公共法律服务提供支持的,依法给予税收优惠。

司法行政部门会同有关部门和单位编制涉及公共法律服务的税费等优惠政策办事指南,提供相应的政策辅导、宣传解读等帮助和服务,及时研究解决政策落实中的具体问题。

**第三十五条** 县级以上地方人民政府应当推进公共法律服务信息化、智能化、数字化建设。

司法行政部门应当会同有关部门和单位完善公共法律服务数据资源库和数据标准体系,推进跨领域、跨部门数据资源共建共享共用;加强公共法律服务数据汇聚、分析和应用,推动公共法律服务规范化、精准化。

人民法院、人民检察院,发展改革、科技、工业和信息化、公安、民政、政务服务、市场监督管理等有关部门和单位,应当在服务运行保障、技术研发应用、服务平台对接、数据资源共享和安全管理等方面,为公共法律服务提供支持。

**第三十六条** 地方各级人民政府、有关部门和单位,人民法院、人民检察院,应当建立公共法律服务协同制度,在服务场所和设备使用、业务衔接、服务运行等方面提供保障和便利,健全矛盾纠纷多元化解、以案释法等协调联动机制。

**第三十七条** 城乡网格化服务管理机构应当为法官、检察官、人民警察、律师、基层法律服务工作者、信访工作人员、人民调解员、法治宣传员等通过网格参与公共法律服务提供协助和保障。

鼓励和支持学校、图书馆、公园、景区景点、酒店宾馆、商场超市、交通场站等提供场地设施,为公共法律服务提供便利。

**第三十八条** 司法行政部门应当会同有关部门和单位加强公共法律服务人才队伍建设,指导法律服务行业协会引进和培养重点领域紧缺

的高端法律服务人才,完善涉外法律服务人才储备库。

司法行政部门可以通过制定公共法律服务工作指南、汇编典型案例、组织业务培训等方式,提升公共法律服务队伍服务能力。司法行政部门应当会同有关部门和单位推动将公共法律服务纳入法律职业人员统一职前培训内容。

司法行政部门可以建立公共法律服务专家库,为加强和规范公共法律服务提供理论支撑和智力支持。

**第三十九条** 县级以上地方人民政府应当加大对公共法律服务资源不足地区的保障和支持,优先向基层、乡村配备公共法律服务设施、公益岗位、专业人才等必备要素,推动落实公共法律服务均等化要求。

鼓励和引导法律服务机构通过组团服务、打包服务、巡回服务、远程服务等方式,向公共法律服务资源不足地区提供公共法律服务,针对矛盾纠纷化解提供专项公共法律服务;支持法律服务机构在公共法律服务资源不足地区依法设立分支机构,跨区域提供公共法律服务。

司法行政部门应当会同民政、农业农村等有关部门在村(居)民中发现、培育具有较好法治素养和一定法律知识的人员,引导其参与相应的公共法律服务。

**第四十条** 鼓励和支持法律服务人员、法学教育和研究人员、高等学校法学专业学生、退休法律工作人员、取得法律职业资格的其他人员等具有相应能力的人员,依法参与公共法律服务志愿服务。

县级以上地方人民政府、司法行政等有关部门和单位可以与高等学校、科研机构签订公共法律服务合作协议,组织法学教育和研究人员、法学专业学生作为公共法律服务志愿者,参与相关公共法律服务。

民政部门应当将公共法律服务志愿服务记录纳入统一管理。鼓励用人单位招录有良好公共法律服务志愿服务记录的志愿者。

**第四十一条** 地方各级人民政府、有关部门和单位应当对参与公共法律服务的机构和人员提供必要支持。

鼓励地方各级人民政府、有关部门和单位等将参与公共法律服务情况作为购买法律服务的重要参考因素。

**第四十二条** 本省推动与长江三角洲等区域相关省市公共法律服务交流合作,共同构建信息互通、资源共享的公共法律服务体系,促进公共法律服务区域协调联动发展。

#### 第四章 监督管理

**第四十三条** 省人民政府应当建立以业务规范、服务效果和社会评价为主要内容的公共法律服务评价指标体系,科学设置并优化改进评价指标。

县级以上地方人民政府应当将公共法律服务体系建设、服务质效等情况纳入法治建设监测评价的重要内容。

县级以上地方人民政府应当将基本公共法律服务情况纳入高质量发展考核。

**第四十四条** 县级以上地方人民政府应当组织有关部门和单位对公共法律服务提供、保障情况实施监督检查,自行或者委托第三方机构对公共法律服务质效进行定期评估。

司法行政部门应当建立公共法律服务满意度评价制度,邀请服务对象对服务质量提出评价意见,作为考核评价和提升服务质量的重要参考依据。

**第四十五条** 司法行政部门应当会同有关部门和单位建立完善公共法律服务首问负责、服

务承诺、投诉处理和反馈、信息公开等制度和机制,依法向社会公布公共法律服务机构、服务内容、服务平台、服务时间等信息,自觉接受社会监督。

**第四十六条** 司法行政部门应当会同有关部门和单位加强对法律服务机构、法律服务人员参与公共法律服务的指导和监督,建立健全专业能力评定体系和服务评价、教育培训、激励保障等工作机制。

法律服务行业协会应当健全行业监督、信用自律管理工作机制,督促本行业法律服务机构、法律服务人员遵守执业规范。鼓励通过实施公共法律服务积分管理、建立公共法律服务诚信档案等方式,依法实施激励约束。

**第四十七条** 审计机关应当依法加强对公共法律服务资金管理、使用的审计监督。

**第四十八条** 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。

对在提供公共法律服务过程中存在违反职业道德或者执业纪律规范、欺骗误导服务对象、牟取不正当利益等违法违规行为的法律服务机构、法律服务人员,由有关机关、行业协会依照法律、法规和行业规范规定处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第四十九条** 国家机关及其工作人员在公共法律服务工作中滥用职权、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。

#### 第五章 附则

**第五十条** 本条例自 2022 年 12 月 1 日起施行。

# 关于《江苏省公共法律服务条例(草案)》的说明

——2022年5月29日在省十三届人大常委会第三十次会议上

省司法厅厅长 张晓伟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府的委托，现就《江苏省公共法律服务条例(草案)》(以下称《条例(草案)》)作如下说明：

## 一、立法的必要性

公共法律服务是政府公共职能的重要组成部分，是保障和改善民生的重要举措，是全面依法治国的基础性、服务性和保障性工作。起草制定《江苏省公共法律服务条例》，是运用地方立法权限，规范、推动和保障我省公共法律服务工作的一项重要制度建设。

第一，这是贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神的扎实举措。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视公共法律服务工作。2019年，习近平总书记在中央政法工作会议上强调，政法机关承担着大量公共服务职能，要努力提供普惠均等、便捷高效、智能精准的公共服务。要深化公共法律服务体系建设，加快整合律师、公证、司法鉴定、仲裁、司法所、人民调解等法律服务资源，尽快建成覆盖全业务、全时空的法律服务网络。同年6月，中办、国办印发《关于加快推进公共法律服务体系建设的意见》(中办发〔2019〕44号)，明确要求加强公共法律服务立法与法律服务相关改革政策的衔接，加快制定地方性公共法律服务法律规范。

第二，这是巩固我省公共法律服务工作成果的有效手段。我省公共法律服务工作起步早、发

展快，服务成效明显，得到司法部充分肯定，多次在全国有关会议介绍经验做法。在全国率先建成覆盖城乡的实体平台，创新设立具有江苏特色的12348公共法律服务热线平台和网络平台，公共法律服务体系成熟定型。实践中，充分发挥公共法律服务职能作用，在服务保障民生、助力经济社会发展中，形成了一系列具有江苏特色的成熟做法。通过立法，可以将我省公共法律服务工作中行之有效的做法和成果予以系统固化，并将实践经验上升为法规规范，进一步强化公共法律服务工作的法治保障，推动依法行政。

第三，这是补齐我省公共法律服务工作短板的迫切需要。虽然我省公共法律服务工作取得了一些成绩，但是公共法律服务发展不平衡不充分、工作保障机制不完备、体制机制不够健全、社会化覆盖程度不高等问题仍比较突出，已成为公共法律服务体系建设的重要制约因素。为进一步强化政府在公共法律服务工作中的责任，加强对公共法律服务的保障，加大公共法律服务产品供给，不断满足人民群众对高品质公共法律服务的需求，迫切需要制定《江苏省公共法律服务条例》，通过省级层面地方立法，为加强公共法律服务提供完备的法律遵循，实现立法对公共法律服务工作的引领、推动和保障作用。

## 二、《条例(草案)》起草过程

省司法厅于2021年3月成立专班协调推进起草工作，先后赴南京市、常州市、南通市、建

湖县、盱眙县开展调研,进一步了解各方关切,深入聚焦重点难点问题,以明确立法思路。在广泛调查、深入研究的基础上,几易其稿,起草了《条例(草案)》,分别向省委编办、省发展改革委、财政、人力资源社会保障等省各有关部门和单位以及13个设区市司法局书面征求意见。经过多轮修改完善后,面向社会公众公开征求意见,并召开专家论证会进一步修改完善。《条例(草案)》(送审稿)形成后,司法厅再次向省各有关部门和单位以及13个设区市政府书面征求意见,通过江苏政府法制网和司法行政“法治民意直通车”向社会广泛、公开征求意见,赴常州市、仪征市开展调研,组织召开行政相对人座谈会,配合省政协就该项目开展发展·民生专题立法协商,听取各有关方面的意见建议。对征集到的704条意见逐一梳理研究,对其中621条意见予以采纳,其余83条意见因国家已有明确规定、超出调整范围以及不符合立法技术规范等原因未予采纳。经过反复研究、修改,最终形成了提请省政府常务会议审议的《条例(草案)》(修改送审稿)。2022年4月28日,省人民政府第104次常务会议讨论通过了《条例(草案)》,现提请本次常委会会议审议。

### 三、《条例(草案)》主要内容

《条例(草案)》共设五章、四十九条,包括总则、公共法律服务提供、公共法律服务保障、监督管理和附则,主要规定了以下内容:

(一)关于总则。明确了立法目的和条例的适用范围、公共法律服务的定义,确立了公共法律服务的目标和基本原则。对政府、部门和单位、法律服务机构、人员和行业协会等相关主体的职责予以规定。确立了各类社会主体依法享有公共法律服务的权利,同时规定地方各级人民政府、有关部门和单位以及新闻媒体开展公共法律服务宣传的职责,对工作中作出突出贡献的组织和个人

依法依规给予表彰。

(二)关于公共法律服务提供。一是在服务供给职责方面,明确政府提供公共法律服务的职能,规定了制定规划、编制清单、发布指南等具体措施,不断强化公共法律服务供给。二是在服务供给渠道方面,规定了公共法律服务平台建设有关内容,对实体、热线、网络三大平台建设要求、服务项目以及平台间协同、无障碍服务等方面做了明确要求。三是在服务供给内容方面,重点对具有我省特色的村(居)法律顾问、应急事件法律服务、园区公共法律服务、涉外法律服务、政府法律顾问、网格化法律服务等内容做了规定。

(三)关于公共法律服务保障。在经费保障方面,规定各级地方政府应当将公共法律服务所需经费纳入本级财政预算,可以通过政府购买服务方式提供公共法律服务,并拟定政府购买服务相关目录。在政策、制度保障方面,建立公共法律服务工作领导协调机制、公共法律服务协同制度,规定各有关部门积极为开展公共法律服务提供场所实施、数据共享、政策配套等方面的便利。同时,根据国家有关法律,明确税收优惠政策,引导社会资金投入公共法律服务。在人员保障方面,对加强公共法律服务人才队伍建设作出规定,确立了培养引进高端人才、培训基层人员、发展志愿服务人员等方式。同时,对加强长三角等区域公共法律服务交流合作和协调联动发展作出具体规定。

(四)关于监督管理。建立系列服务监督和程序规制,包括:建立公共法律服务评价指标体系,健全第三方评估、资金审计等工作机制,完善首问负责、满意度评价、信息公开等服务制度。同时,对涉及公共法律服务的违法行为进行责任追究。

(五)关于附则。主要根据中央两办意见的有关内容,对法律查询、法律便利等内容进行解释

说明。

#### 四、《条例(草案)》主要特点

(一)明确政府责任。公共法律服务作为政府公共职能的重要组成部分,工作的责任主体在各级人民政府和各有关部门。此次制定《条例(草案)》,对政府、有关部门等相关主体的职责予以明确,同时,还对法律服务机构及其人员、法律服务行业协会、各类群团组织参与公共法律服务工作的职责作出规定,有助于形成多元共建、多方协同、多部门齐抓共管的公共法律服务工作格局,对提升我省公共法律服务质效,增强群众法治获得感具有重要推动作用。

(二)突出江苏特色。《条例(草案)》在起草过程中,注重结合我省公共法律服务工作发展实际,其中第二章第二十五、二十六、二十八条,分别将公共法律服务进园区、建立法律服务产业园、设立海外法律服务中心以及“三官一律”进网格等经过实践检验,具有江苏特色的做法写进条例,予以固化,有效增强了这些工作的制度保障和刚性约束,更好地推动各项工作常态化、规范化发展。

(三)强化工作保障。针对我省公共法律服务工作中存在部门协作机制不够健全、保障措施不

够到位,队伍建设需要加强等问题,《条例(草案)》规定,县级以上地方人民政府建立公共法律服务工作领导协调机制,推进落实公共法律服务政策衔接、财政保障、平台建设运行、岗位人员配置、标准编制实施、服务评价监督等工作,进一步增强公共法律服务工作保障,确保公共法律服务更好地发挥基础性、服务性、保障性职能作用,为维护群众合法权益、促进社会和谐稳定提供有力支持。

(四)创新监督管理。围绕进一步规范服务、提升满意度,《条例(草案)》规定省人民政府应当建立以业务规范、服务效果和社会评价为主要内容的公共法律服务评价指标体系,对全省公共法律服务开展情况实施科学评价、量化考核,有效督促各级政府持续提升服务质量。此外,《条例(草案)》还在做好对法律服务机构和人员的监督管理基础上,鼓励通过实施公共法律服务积分管理、建立公共法律服务诚信档案等方式实施激励,进一步调动各类法律服务人员参与公共法律服务的积极性,努力让全省人民充分享有高品质公共法律服务。

以上说明连同《条例(草案)》,请一并予以审议。



# 关于《江苏省公共法律服务条例(草案)》 审议意见的报告

——2022年5月29日在省十三届人大常委会第三十次会议上  
省人大监察和司法委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省人大常委会高度重视《江苏省公共法律服务条例》(以下简称条例)立法工作,2020年5月在审议有关代表议案时,即对该项立法作出安排部署,省人大常委会副主任、党组副书记王燕文专门带队调研公共法律服务体系建设情况,并多次就立法相关工作提出要求。我委根据常委会工作安排的领导指示精神,在条例草案起草过程中,主动提前介入,协调委托起草相关事宜;多次会同省司法厅、省人大常委会法工委对条例草案的布局结构和具体内容进行修改完善;认真组织实地调研,开展座谈交流,并将条例草案发至各设区市人大常委会征求意见,广泛听取相关单位、社会组织、从事公共法律服务的相关人员以及人大代表的意见建议。2022年5月10日,我委召开委员会会议对省政府提请省人大常委会审议的条例草案进行了审议。现将审议意见报告如下:

公共法律服务是保障和改善民生的重要举措,是全面依法治国的基础性、服务性、保障性工作。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视、积极部署公共法律服务工作,提出要建设完备的法律服务体系,推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设。2011年我省率先提出加快构建覆盖城乡的公共法律服务体系,十多年来,各地、各有关部门认真贯彻中央和省委

决策部署,不断深化公共法律服务体系建设,全力打造现代公共法律服务体系江苏样板,取得了明显成效。

我认为,通过立法加强和规范公共法律服务,对于更好满足广大人民群众日益增长的美好生活需要,建设社会主义法治国家,推进治理体系和治理能力现代化都具有重要作用。当前,国家尚未制定专门的公共法律服务法律、法规,法律援助法、人民调解法、公证法、仲裁法、律师法等法律仅有一些相关的内容,数量少且比较零散,在规范、促进和保障公共法律服务工作方面针对性不强。因此,我省作为在全国较早提出构建覆盖城乡公共法律服务体系并且相关工作走在全国前列的省份,有必要、有条件制定专门的地方性法规,落实中央决策部署,促进解决公共法律服务中存在的一些困难和问题,推动巩固和深化公共法律服务体系建设成果,为加强公共法律服务工作、满足人民群众法律服务需求提供法制保障。

我认为,省政府提请审议的条例草案吸纳了我省公共法律服务工作的一些成功经验和做法,具体条款符合中央、省委精神和我省实际情况,与有关法律、行政法规不抵触,针对性和可操作性较强,具有一定的江苏特色,可以提交省人大常委会审议。同时,就进一步修改完善条例草案提出如下建议:

一、关于条例草案的篇章结构。条例草案第二章对公共法律服务设施和服务内容作了规定,但在具体条文中将二者混合在一起,内容不够清晰,层次不够分明。建议将第二章分为两章,一章专门规定公共法律服务设施的种类、布局、建设、运行、管理以及不同种类设施的融合等内容,并对服务设施目录及有关信息向社会公布提出要求,另外一章对公共法律服务的分类及其具体内容予以明确(相应将第二条公共法律服务定义中的列举部分和第四十八条予以删除),并对公共法律服务由谁提供、如何提供等作出具体规定,以便群众通过法规条文能够了解可以获得哪些公共法律服务以及如何获得这些服务。

二、关于公共法律服务工作考核。公共法律服务既是公共服务的重要组成部分,也是法治建设的重要内容,需要各级提高重视程度,与其他工作统筹推进,实现协调发展、全面发展。条例草案第四条从规划编制的角度,规定县级以上地方人民政府应当将公共法律服务纳入国民经济和社会发展规划以及法治建设、公共服务等相关专项规划。建议进一步提出要求,将公共法律服务工作纳入高质量发展、法治建设相关考核指标体系,充分发挥考核的“指挥棒”“助推器”作用,进一步促进公共法律服务各项工作得到有效落实。

三、关于公共法律服务产品。公共法律服务贵在精准、重在实效,增加服务产品的供给、增强服务产品的针对性实效性非常重要。条例草案仅在总则关于公共法律服务的定义中提及服务产品,其余部分未作具体规定。建议增加有关公共法律服务产品的内容,要求有关部门从党委政府

工作大局、群众生产生活需要出发,针对不同组织、不同群体的特点,加强公共法律服务产品的研发和推广使用,不断丰富产品目录、优化服务方式,实现“菜单式”供给、“订单式”服务,提高公共法律服务质效。

四、关于政府购买公共法律服务。条例草案第三十一条规定地方各级人民政府可以通过购买服务等方式提供公共法律服务,县级以上地方人民政府可以拟定目录、实施指导。政府购买服务是提供公共法律服务的重要方式,需要省级层面加强统筹、协调和指导。建议对本条内容进行修改,明确由省人民政府制定政府购买公共法律服务的指导性意见和目录,省有关部门和县级以上地方人民政府根据指导性意见和目录,结合公共法律服务实际需要,确定购买的具体项目和内容,并且及时向社会公布。

五、关于公共法律服务队伍建设。加强专业队伍建设,扩大社会力量参与,是做好公共法律服务工作、满足人民群众对法律服务更高要求的重要保障。条例草案就此作了一些规定,建议对相关条文进行适当修改,比如在第三十六条增加关于加强涉外法律服务人员培养培育的内容、将第三十八条中“离退休司法工作人员”修改为“离退休执法司法工作人员”等,建立司法行政专门力量、法律服务专业力量、社会力量三方协同推进的格局,实现公共法律服务提供主体多元化。

此外,条例草案一些条文的内容需要予以简化,一些文字表述需要进一步规范。

以上报告,请予审议。

# 关于《江苏省公共法律服务条例(草案)》 审议结果的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会主任委员 王腊生

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省十三届人大常委会第三十次会议对《江苏省公共法律服务条例(草案)》(以下简称草案)进行了初次审议。常委会组成人员认为,为了完善现代公共法律服务体系,提升公共法律服务能力和水平,满足人民群众日益增长的公共法律服务需求,制定条例十分必要,草案内容符合实际,基本可行。同时,也提出了一些修改意见和建议。会后,法制委法工委书面征求了部分立法决策咨询专家和法制专业组代表的意见,在江苏人大网上全文公布草案征求社会意见。常委会副主任曲福田带队赴南通、泰州开展立法调研,听取地方人大、政府及有关部门和省人大代表、基层法律服务所、基层立法联系点等方面意见。专门赴南京市江宁区调研公共法律服务集聚区建设情况。在此基础上,会同省人大监察司法委、省司法厅对常委会组成人员审议意见和其他各方面意见建议进行研究论证,对草案进行修改完善。8月29日,召开省有关部门座谈会,进一步听取意见。9月6日,省人大法制委员会召开全体会议对草案进行了统一审议。现将审议结果报告如下:

1. 有的常委会组成人员、监察司法委、地方和专家提出,为了便于社会公众更好地了解和接受公共法律服务,增强可操作性,条例应当对公共法律服务的内涵和外延作出准确界定,并明确基本公共法律服务的具体范围。因此,根据《关于

加快推进公共法律服务体系建设的意见》(中办发[2019]44号)规定,建议在草案第二条第二款对公共法律服务的概念作修改完善,明确公共法律服务是指为保障公民、法人和其他组织在社会公共生活中的法律服务需求而提供的公共法律服务设施、服务产品、服务活动以及其他相关法律服务,主要包括政府提供、社会参与的基本公共法律服务,以及律师、公证、司法鉴定、仲裁等多元化专业化公共法律服务。同时,增加一条作为草案修改稿第十三条,明确基本公共法律服务八个方面的具体范围,并要求基本公共法律服务免费向社会提供。

2. 有的常委会组成人员和地方提出,草案第十五条规定了公共法律服务实体平台布局和规模的相关要求,但未明确不同层级设立实体平台的类型,不利于实践操作。因此,建议增加一款作为草案修改稿第十五条第二款:“省、设区的市、县(市、区)、乡镇(街道)应当设立公共法律服务中心,村(居)应当设立公共法律服务室。”

3. 有的部门和地方提出,草案第十六条仅规定省司法行政部门关于公共法律服务热线平台建设的职责,未对设区的市司法行政部门的职责作出具体规定,不够全面。因此,建议将该条拆分为两款,规定:“省司法行政部门负责统筹推进本省公共法律服务热线平台建设,并加强业务指导和监督管理。”“设区的市司法行政部门具体负

责公共法律服务热线平台运营管理,通过优化服务功能、丰富服务内容,为公民、法人和其他组织提供全天二十四小时公共法律服务。”

4. 监察司法委、有的地方和专家提出,为促进公共法律服务供给,需要加大对公共法律服务的支持和保障。因此,建议作以下四方面修改:一是增加一款作为草案修改稿第三十二条第三款,要求县级以上地方人民政府将基本公共法律服务项目纳入政府购买服务指导性目录;二是增加一款作为草案修改稿第三十三条第二款,鼓励和支持社会力量通过捐助设施设备、资助项目等方式参与公共法律服务;三是在草案第三十二条第一款中,对通过慈善捐赠等方式支持公共法律服务的,增加依法给予税收优惠的内容;四是增加一款作为草案修改稿第四十一条第一款,要求地方各级人民政府、有关部门和单位对参与公共法律服务的机构和人员提供必要支持。

5. 有的常委会组成人员和监察司法委提

出,公共法律服务是公共服务的重要组成部分,也是高质量发展的重要内容,应当将其纳入高质量发展考核,推动公共法律服务各项任务顺利完成。因此,建议增加一款作为草案修改稿第四十三条第三款:“县级以上地方人民政府应当将基本公共法律服务情况纳入高质量发展考核。”

6. 有的常委会组成人员和部门提出,草案第四十六条第一款属于行为规范,与第二款法律责任的内容不相匹配,且规定较为原则。因此,建议删去该款。

此外,根据常委会组成人员、部门、地方和专家等方面的意见,还对草案还作了部分文字、技术修改,对有关条款顺序作了相应调整。

法制委员会已按照上述修改意见提出了草案修改稿,建议本次常委会会议审议通过。

以上报告和草案修改稿是否妥当,请审议。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于省人民政府重大决策出台前向省人民 代表大会常务委员会报告的决定

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会  
常务委员会第三十二次会议通过)

为了推动科学决策、民主决策、依法决策，保证党中央方针政策、国家法律法规和省委决策部署贯彻落实，推进治理体系和治理能力现代化，按照党中央关于各级政府重大决策出台前向本级人大报告的部署要求和党中央实施意见、省委实施办法的具体规定，根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》和国务院《重大行政决策程序暂行条例》等法律、行政法规，对省人民政府(以下简称省政府)重大决策出台前向省人民代表大会常务委员会(以下简称省人大常委会)报告，作如下决定：

一、开展省政府重大决策出台前向省人大常委会报告工作，应当坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持和发展全过程人民民主，坚持依照法定权限和程序，坚持突出重点。

二、省政府对事关本行政区域经济社会发展全局、涉及人民群众切身利益的重大决策，应当在出台前向省人大常委会报告，自觉接受省人大常委会监督。

本决定所称重大决策主要包括下列事项：

(一)制定有关经济发展、公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等方面的重大公共政策和措施；

(二)制定经济和社会发展等方面的重要规划；

(三)制定开发利用、保护重要自然资源和文化资源的重大公共政策和措施；

(四)决定在本行政区域实施的重大公共建设项目；

(五)决定事关经济社会发展全局、涉及人民群众切身利益的其他重大事项。

前款所列事项，根据法律、法规规定属于省人民代表大会及其常务委员会讨论决定的重大事项范围的，按照有关规定办理。

三、省政府办公厅应当根据省委、省政府重大决策部署安排和各部门、各单位申报重大决策议题情况等，研究提出下一年度省政府重大决策出台前拟向省人大常委会报告的建议项目，征求省人大常委会办公厅意见，并报省政府审定后，于每年十二月底前报送省人大常委会办公厅。

四、省人大常委会办公厅应当根据省政府办公厅提出的建议项目，结合省人大代表、省人大常委会组成人员、省人民代表大会有关专门委员会、省人大常委会有关工作机构和有关方面的意见建议，研究提出省政府重大决策出台前向省人大常委会报告的项目安排，按照规定报请省委同意后，由主任会议决定列入省人大常委会年度工

作计划。

列入省人大常委会年度工作计划的项目需要调整的,经省人大常委会办公厅和省政府办公厅协商后,由主任会议决定。

未列入省人大常委会年度工作计划的项目,因特殊情况需要临时报告的,经省人大常委会办公厅和省政府办公厅协商提出,按照规定报请省委同意后,由主任会议决定列入省人大常委会会议议程。

五、省政府明确的重大决策事项承办单位应当按照国务院《重大行政决策程序暂行条例》和《江苏省重大行政决策程序实施办法》的规定,履行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等重大决策程序,并在决策草案提交省政府讨论前,征求省人民代表大会有关专门委员会、省人大常委会有关工作机构的意见。

省人民代表大会有关专门委员会、省人大常委会有关工作机构应当提前介入,了解决策草案起草情况,开展调查研究,广泛听取省人大代表、常委会组成人员和有关方面的意见,向重大决策事项承办单位提出意见建议。

六、省政府应当在省人大常委会会议召开的十日前,将重大决策草案、说明和有关材料报送省人大常委会,因特殊情况需要临时报告的除外。

重大决策草案的说明应当包括必要性、可行性、决策依据和主要内容、职责分工,以及公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等情况。

七、列入省人大常委会会议议程的重大决策事项报告,主任会议可以决定将报告交省人民代表大会有关专门委员会或者省人大常委会有关工作机构审议、审查,提出意见。

八、省人大常委会会议听取和审议重大决策事项报告时,省政府负责人或者受省政府委托的有关部门、单位主要负责人应当到会作说明,有关部门、单位应当派人到会听取意见、回答询问。

九、省人民代表大会有关专门委员会、省人大常委会有关工作机构应当及时汇总整理省人大常委会会议的审议意见,经主任会议讨论通过后,交省政府研究处理。省政府应当认真研究、吸纳审议意见,及时反馈处理情况。

十、本决定自公布之日起施行。

# 关于《江苏省人民代表大会常务委员会关于 省人民政府重大决策出台前向省人民代表大会 常务委员会报告的决定(草案)》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大常委会法制工作委员会主任 赵建阳

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受主任会议委托，就《江苏省人民代表大会常务委员会关于省人民政府重大决策出台前向省人民代表大会常务委员会报告的决定（草案）》（以下简称决定草案）作如下说明：

## 一、制定的必要性

党的十八届三中全会提出，要“健全人大讨论、决定重大事项制度，各级政府重大决策出台前向本级人大报告”。为贯彻落实党中央部署，2017年1月中央办公厅印发《关于健全人大讨论决定重大事项制度、各级政府重大决策出台前向本级人大报告的实施意见》，省委办公厅也于2017年3月出台实施办法，对各级政府重大决策出台前向本级人大报告作出具体规定。2021年11月党中央《关于新时代坚持和完善人民代表大会制度加强和改进人大工作的意见》以及2022年4月省委实施意见，也对此项工作提出明确要求。

省人大常委会就省政府重大决策出台前向省人大常委会报告作出专门决定，是贯彻落实党中央部署和省委要求，推动省政府重大决策出台前向省人大常委会报告工作落地落实，并使之制度化、规范化、常态化的重要举措，对于推动科学决策、民主决策、依法决策，保证党中央方针政

策、国家法律法规和省委决策部署的贯彻落实，推进治理体系和治理能力现代化，具有重要意义。

## 二、决定草案的形成过程和总体思路

根据省人大常委会党组和主任会议的部署要求，法工委会同研究室成立起草工作组，具体负责决定草案起草工作。5-6月，起草工作组广泛搜集资料、深入研究论证，提出决定草案初稿。6月29日，起草工作组集中研究，逐条讨论修改，形成征求意见稿。7月5日，李小敏常务副主任、曲福田副主任听取决定草案起草情况和有关重点问题的汇报，对进一步做好起草工作提出要求。起草工作组书面征求部分常委会组成人员、省人大各专门委员会和常委会各工作机构的意见。8月9日，办公厅将草案发省政府办公厅，专门征求省政府的意见。起草工作组根据各方面意见建议对决定草案作了进一步修改完善。9月6日，法工委召开主任办公会议进行研究，形成了决定草案建议稿。9月9日，主任会议讨论决定将决定草案提请本次常委会会议审议。

在决定草案起草过程中，起草工作组重点把握以下几个方面：一是坚持党的领导，保证正确方向。政府重大决策出台前向本级人大报告，是党中央部署的一项政治性很强的重要工作，涉及

人大监督权和政府决策权的正确有效行使,必须坚持在同级党委的领导下依法推进,发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用。二是合理界定范围,稳步有序推进。政府重大决策范围广、事项多、时效性强。政府重大决策出台前向本级人大报告,必须明确事项范围,突出重大决策中的重点事项,通过协商制定工作计划予以落实、有序推进。三是健全工作机制,提高工作质效。政府重大决策有严格的程序要求,人大行使监督权也必须依程序进行。开展政府重大决策出台前向本级人大报告工作,必须落实公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等政府重大决策程序,必须坚持和发展全过程人民民主,必须充分发挥常委会会议审议作用,以健全完备的工作机制保障工作质量、提高工作效率。

### 三、决定草案的主要内容

决定草案共9条,主要内容如下:

一是明确原则要求。规定开展省政府重大决策出台前向省人大常委会报告工作,应当坚持中国共产党的领导,坚持以人民为中心,坚持和发展全过程人民民主,坚持依照法定权限和程序,坚持突出重点(决定草案第一条)。

二是明确重大决策报告事项的范围。根据国务院《重大行政决策程序暂行条例》和有关政策文件的规定,明确重大决策报告事项主要包括制定有关重大公共政策和措施,制定经济和社会发展等方面的重要规划,制定开发利用、保护重要自然资源和文化遗产的重大公共政策和措施,决定在本行政区域实施的重大公共建设项目等(决定草案第二条)。

三是明确重大决策报告项目的确定程序。规定省政府办公厅每年年底研究提出下一年度省

政府重大决策出台前拟向省人大常委会报告的建议项目,征求省人大常委会办公厅意见并报省政府审定后,报送省人大常委会办公厅;省人大常委会办公厅根据省政府办公厅报送的建议项目,结合各方面意见建议,研究提出项目安排,经省人大常委会党组研究并报请省委同意后,由主任会议决定列入省人大常委会年度工作计划。还对项目调整或者临时增加项目的程序作了规定(决定草案第三条、第四条)。

四是明确重大决策报告前的准备工作。规定重大决策事项承办单位应当依法履行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查等重大决策程序,并在决策草案提交省政府讨论前,征求省人大有关专门委员会、常委会有关工作机构的意见;省人大有关专门委员会、常委会有关工作机构应当提前介入,开展调查研究,广泛听取意见,向重大决策事项承办单位提出意见建议,并向省人大常委会会议提交调研报告(决定草案第五条)。明确省政府应当在省人大常委会会议召开的十日前,报送重大决策草案的有关材料(决定草案第六条)。

五是明确重大决策报告的审议程序和相关要求。规定省人大常委会会议听取和审议重大决策事项报告时,省政府负责人或者受省政府委托的有关部门、单位主要负责人应当到会作说明,有关部门、单位派人到会听取意见、回答询问(决定草案第七条)。规定省人大有关专门委员会、常委会有关工作机构应当及时汇总整理审议意见,经主任会议讨论通过后,交省政府研究处理。要求省政府认真研究、吸纳审议意见,及时反馈处理情况(决定草案第八条)。

以上说明连同决定草案,请予审议。



# 关于《江苏省人民代表大会常务委员会关于 省人民政府重大决策出台前向省人民代表 大会常务委员会报告的决定(草案)》 审议结果的报告

——2022年9月29日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

9月26日下午，省人大常委会会议分组审议了《江苏省人民代表大会常务委员会关于省人民政府重大决策出台前向省人民代表大会常务委员会报告的决定（草案）》（以下简称决定草案）。常委会组成人员认为，为了推动科学决策、民主决策、依法决策，保证党中央方针政策、国家法律法规和省委决策部署贯彻落实，推进治理体系和治理能力现代化，制定本决定十分必要。常委会组成人员对决定草案表示赞同，同时，也提出了一些修改意见。会后，法制委、法工委同研究室对审议意见逐一进行研究，并作相应修改。9月28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提出，省政府有关经济发展的重大公共政策和措施也应当纳入重大决策事项的范围，在出台前向省人大常委会报告。因此，建议在决定草案第二条第二款第一项中增加“经济发展”。

2. 有的常委会组成人员提出，地方性法规不宜对党内程序作出规定，决定草案第四条第一款、第三款中“省人大常委会党组研究并报请省

委同意”的内容，需要予以斟酌。经研究，国务院《重大行政决策程序暂行条例》明确规定了报同级党委同意的内容。因此，建议将两款中的“省人大常委会党组研究并报请省委同意”修改为“按照规定报请省委同意”。

3. 有些常委会组成人员提出，要求有关专门委员会、有关工作机构向省人大常委会会议提交调研报告，没有必要；可以规定对重大决策事项报告进行审议、审查，提出意见。因此，建议删去决定草案第五条第二款中“向省人大常委会会议提交调研报告”的内容。同时，根据《江苏省人民代表大会常务委员会议事规则》的规定，增加一条作为决定草案修改稿第七条，规定“列入省人大常委会会议议程的重大决策事项报告，主任会议可以决定将报告交省人民代表大会有关专门委员会或者省人大常委会有关工作机构审议、审查，提出意见”。

4. 有的常委会组成人员提出，决定草案第八条第二款关于备案的规定容易引起歧义，有关法规对规范性文件备案审查有专门规定，本决定可以不作规定。因此，建议删去。

此外，根据常委会组成人员的意见，还对决

定草案作了个别文字修改,对有关条文顺序作了相应调整。

法制委员会已按上述意见提出表决稿,建议

本次常委会会议审议通过。

以上报告和表决稿,请予审议。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于加强省级预算审查监督的决定

(2000年12月24日江苏省第九届人民代表大会

常务委员会第二十次会议通过 2022年9月29日江苏省

第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议修订)

为了健全完善预算审查监督制度,规范预算行为,提高预算绩效,促进依法行政,更好地发挥省级预算在推进治理体系和治理能力现代化、推动高质量发展、改善人民生活 and 全面深化改革开放中的重要作用,根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国预算法》等法律、行政法规,结合我省实际,作如下决定:

**一、加强全口径审查和全过程监管。**省人民代表大会及其常务委员会对政府预算决算开展全口径审查和全过程监管,坚持党的领导,坚持围绕服务全省工作大局,坚持以人民为中心,坚持依法审查监督,聚焦重点、注重实效,保障宪法和法律、法规的贯彻实施,保障国家方针政策、决策部署和本省工作要求贯彻落实。

(一)加强财政政策审查监督。审查监督重点包括:财政政策贯彻落实国家方针政策、决策部署和本省工作要求的情况;与全省经济社会发展总体要求、主要目标、重点工作相衔接的情况;加强中期财政规划管理工作,对国家和省重大战略任务保障的情况;强化政策对年度预算的指导和约束,建立跨年度预算平衡机制的情况;财政政策制定过程中充分听取人大代表和社会各界意见建议的情况;财政政策的合理性、可行性、可持

续性等情况。

(二)加强一般公共预算审查监督。审查监督支出总量和结构的重点包括:支出总量和结构贯彻落实国家方针政策、决策部署和本省工作要求的情况;支出总量及其增减的情况;调整优化支出结构,严格控制一般性支出,提高财政资金配置效率和使用绩效等情况。

审查监督重点支出与重大投资项目的重点包括:重点支出预算和支出政策相衔接的情况;重点支出规模变化和结构优化的情况;重点支出决策论证、政策目标和绩效的情况。重大投资项目与国民经济和社会发展规划、计划相衔接的情况;重大投资项目储备、决策论证、投资安排和实施进度及效果的情况。

审查监督部门预算的重点包括:部门各项收支全部纳入预算的情况;部门预算与支出政策、部门职责衔接匹配的情况;项目库建设情况;部门重点项目预算安排和绩效的情况;跨年度项目预算执行情况;新增资产配置情况;结转资金使用情况;审计查出问题整改落实情况。

审查监督财政转移支付的重点包括:各类转移支付与财政事权和支出责任划分的匹配情况;促进地区间财力均衡及增强基层公共服务保障能力的情况;健全规范转移支付制度、优化转移

支付结构的情况;专项转移支付设立、分配、定期评估和清理整合的情况;转移支付预算编制、下达和使用的情况;转移支付绩效的情况。

审查监督一般公共预算收入的重点包括:预算收入安排与经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求相适应的情况;各项税收收入与对应税基相协调的情况;预算收入依法依规征收、真实完整的情况;预算收入结构优化、质量提高的情况;依法规范非税收入管理等情况。

(三)加强政府性基金预算审查监督。审查监督重点包括:政府性基金预算与一般公共预算统筹情况;基金征收、使用和期限符合法律、法规规定的情况;收支政策和预算安排的合理性、可行性、可持续性的情况;政府性基金支出使用和结转情况;政府投资基金管理的情况;政府性基金项目绩效和评估调整等情况。

(四)加强国有资本经营预算审查监督。审查监督重点包括:预算范围完整、制度规范的情况;国有资本足额上缴收益和产权转让等收入的情况;国有企业上缴收益与经营状况、效益指标等的匹配情况;支出使用方向和项目符合法律、法规规定和政策的情况;国有资本经营预算调入一般公共预算的情况;发挥优化国有资本布局、与国资国企改革相衔接等情况。

(五)加强社会保险基金预算审查监督。审查监督重点包括:各项基金收支安排、财政补助和预算平衡的情况;预算安排贯彻落实社会保障政策的情况;执行基本养老保险全国统筹的情况;基金绩效和运营投资的情况;中长期收支预测及可持续运行等情况。

(六)加强政府债务审查监督。审查监督重点包括:政府债务纳入预算管理的情况;根据债务率、偿债资金保障倍数、利息支出率等指标评估政府债务风险水平,审查政府新增一般债务限额和专项债务限额的合理性情况;政府一般债务项

目合规性和专项债务项目科学性情况;政府债券项目储备情况,包括项目类型、投资金额、年度资金需求等;政府债券发行和使用情况、举债项目的执行和资金管理情况、重大政策措施的落地落实情况;政府专项债务偿还、项目绩效的情况;隐性债务化解、政府债务风险管控等情况。

(七)进一步推进预算决算公开,提高预算决算透明度。以公开为常态、不公开为例外,监督省政府及其部门依法及时公开预算决算信息,主动回应社会普遍关注的问题,接受社会监督。

**二、加强省级预算编制的监督工作。**坚持先有预算、后有支出、严格按照预算支出的原则,细化预算和提前编制预算。预算编制前应当听取社会各界关于重点支出、重大投资项目、重大支出政策等方面的意见建议。依照预算法规定的时间将省级预算草案全部编制完毕。省级预算应当依照法律、法规规定,贯彻落实国家方针政策、决策部署和本省工作要求,做到政策明确、标准科学、安排合理,增强可读性和可审性。

省级一般公共预算草案,应当列示预算收支情况表、转移支付预算表、基本建设支出表、政府债务情况表等,说明收支预算安排及转移支付绩效目标情况。省级政府性基金预算草案应当按照基金项目分别编列、分别说明。政府性基金支出编列到资金使用的具体项目,说明结转结余和绩效目标情况。省级国有资本经营预算草案收入编列到行业或者企业,说明纳入预算的企业单位的上年总体经营财务状况;支出编列到使用方向和用途,说明项目支持方向和预期目标。省级社会保险基金预算草案应当按照保险项目编制,反映预算编制范围内各险种基金预算收支和结余情况,反映社会保障领域的财政补助情况,说明社会保险基金可持续运行情况。

**三、加强和改善省级预算的初步审查工作。**省政府财政部门应当及时向省人民代表大会财

政经济委员会和省人民代表大会常务委员会预算工作委员会通报有关省级预算编制的情况。预算工作委员会应当结合听取省人大代表和社会各界意见建议情况,与省政府财政等部门密切沟通,研究提出关于年度预算的分析报告。在省人民代表大会会议举行的三十日前,省政府财政部门应当将省级预算草案初步方案提交财政经济委员会,由财政经济委员会对省级预算草案初步方案进行初步审查,并就有关重点问题开展专题审议,提出初步审查意见。

财政经济委员会开展初步审查阶段,省人民代表大会有关专门委员会和常务委员会有关工作委员会围绕国家方针政策、决策部署和本省工作要求,对相关领域部门预算初步方案、转移支付资金和政策开展专项审查,提出专项审查意见。专项审查意见中增加相关支出预算的建议,应当与减少其他支出预算的建议同时提出,以保持预算的平衡性、完整性和统一性。专项审查意见及时送财政经济委员会、预算工作委员会研究处理,必要时作为初步审查意见的附件印发省人民代表大会会议。

**四、加强省级预算执行情况的监督工作。**在省人民代表大会及其常务委员会领导下,财政经济委员会和预算工作委员会应当做好有关工作。省政府财政等部门应当及时向财政经济委员会、预算工作委员会提交落实省人民代表大会关于预算决议的情况。省政府财政部门应当定期提供全省的预算执行报表等有关资料,反映预算收支、政府债务等相关情况。省政府有关部门应当通过电子政务网等平台,定期提供部门预算执行、政府投资项目、宏观经济、金融、审计、税务、商务、社会保障、国有资产等方面政策制度和数据信息。

省人民代表大会常务委员会通过听取和审议专项工作报告、执法检查、专题调研等方式,加

强对重点收支政策贯彻实施、重点领域财政资金分配和使用、重大财税改革和政策调整、重大投资项目落实情况、政府债务管理情况等方面的监督。省政府在每年七月向省人民代表大会常务委员会报告上半年预算执行情况。省政府有关部门每季度提供预算执行、有关政策实施和重点项目进展情况。

**五、加强省级预算调整方案的审查工作。**省级预算执行中,需要增加或者减少预算总支出,调入预算稳定调节基金,调减农业、教育、科技、社会保障等重点领域支出,增加举借债务数额,须经省人民代表大会常务委员会审查和批准。省级预算执行中必须作出预算调整的,省政府应当编制省级预算调整方案,提交省人民代表大会常务委员会。严格控制预算调剂,各部门、各单位的预算支出应当按照预算执行,因重大事项确需调剂的,严格按照规定程序办理。省级预算执行中出台重要的增加财政收入或者支出的政策措施,或者预算收支结构发生重要变化,省政府财政部门应当及时向预算工作委员会通报。预算工作委员会及时将有关情况向财政经济委员会通报,必要时向省人民代表大会常务委员会报告。

**六、加强省级决算的审查工作。**省级决算草案应当如实反映预算执行的结果,按照省人民代表大会批准的预算所列科目编制,按照预算数、调整预算数以及决算数分别列出,对重要变化应当作出说明。一般公共预算支出应当按照功能分类编列到项,按照经济性质分类编列到款。政府性基金预算支出、国有资本经营预算支出、社会保险基金预算支出,应当按照功能分类编列到项。按照国务院规定实行权责发生制的特定事项,在审查省级决算草案前向省人民代表大会常务委员会报告。省级决算草案应当在省人民代表大会常务委员会举行会议审查和批准的三十日前提交财政经济委员会,财政经济委员会结合审

计工作报告进行初步审查。

**七、加强预算绩效的审查监督工作。**各部门、各单位应当实施全面预算绩效管理,强化事前绩效评估,严格绩效目标管理,完善预算绩效指标体系,做好绩效运行监控,提升绩效评价质量。加强绩效评价结果运用,促进绩效评价结果与完善政策、安排预算和改进管理相结合,推进预算绩效信息公开,将重要绩效目标、绩效评价结果与预算决算草案同步报送省人民代表大会及其常务委员会审查。省人民代表大会常务委员会加强对重点支出和重大项目绩效目标、绩效评价结果的审查监督。必要时,召开预算绩效听证会。

**八、加强对省级预算执行和决算的审计监督。**省政府审计部门应当按照真实、合法和效益的要求,对省级预算执行和其他财政收支情况以及决算草案进行审计监督,为省人民代表大会常务委员会开展预算执行、决算审查监督提供支持服务。省政府应当在每年七月向省人民代表大会常务委员会提出对上一年度省级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告。审计工作报告应当重点报告上一年度省级预算执行和决算草案、重要政策实施、财政资金绩效、政府债务管理的审计情况,全面客观反映审计查出的问题,揭示问题产生的原因,提出改进工作的建议,并提供审计查出问题清单等。审计查出的问题要依法纠正、处理,加强审计结果运用,强化责任追究,完善审计查出问题整改工作机制,健全整改情况公开机制。必要时,省人民代表大会常务委员会可以对审计工作报告作出决议。

预算工作委员会应当加强与省政府审计部门的信息沟通和工作协同。省政府审计部门在研究提出下一年度审计监督重点内容、项目时,应当征求预算工作委员会意见建议。

**九、加强审计查出问题整改情况的监督工作。**省人民代表大会常务委员会对审计查出突出

问题整改情况开展跟踪监督。综合运用听取和审议专项工作报告、专题询问、质询、特定问题调查等方式开展跟踪监督,加大监督力度,增强监督效果,推动建立健全整改长效机制,完善预算管理制度。审计查出的突出问题涉及下级政府的,可以与下级人大常委会协同开展监督,实现各级人大监督工作联动。健全人大预算审查监督与纪检监察监督、审计监督的贯通协调机制,加强信息共享,形成监督合力。

省人民代表大会常务委员会每年听取和审议省政府关于审计查出问题整改情况的报告,根据需要可以听取审计查出突出问题相关部门、单位的单项整改情况报告,并进行满意度测评。有关责任部门、单位负责人应当到会听取意见,回答询问。省政府提交的整改情况报告,应当与审计工作报告揭示的问题和提出的建议相对应,重点反映审计查出突出问题的整改情况,并提供审计查出突出问题的单项整改结果和省级部门预算执行审计查出问题整改情况清单。必要时,省人民代表大会常务委员会可以对审计查出问题整改情况报告作出决议。

**十、加强预算联网监督工作。**省人民代表大会常务委员会应当建立健全横向联通、纵向贯通的预算联网监督工作机制,利用现代信息技术开展预算联网监督,提高预算审查监督效能,实现预算审查监督的网络化、智能化。预算工作委员会应当运用预算联网监督系统的查询、预警、分析、服务功能,建立审查指标体系和监测预警模型,并探索线上分析与线下查证相结合的良好方式,提升审查监督内容的翔实性和时效性,增强审查监督工作的针对性和有效性。对预算联网监督发现的问题,及时向省政府有关部门通报,有关部门应当核实处理并反馈处理情况。

**十一、依法执行备案制度、强化预算法律责任。**省政府应当将有关预算的规章及规范性文件

件,省级预算与市县预算有关收入和支出项目的划分、市县向省级上解收入、省级对市县税收返还或者转移支付的具体办法,设区的市政府报送省政府备案的预算决算的汇总,省级政府综合财务报告,以及其他应当报送的事项,及时报送省人民代表大会常务委员会备案。

省人民代表大会常务委员会开展预算决算审查监督工作发现的问题,相关机关、部门、单位和地方应当及时研究处理,对违反预算法等法律、法规规定的,依法追究法律责任;需要给予政务处分的,省人民代表大会常务委员会有关工作机构及时通报监察机关。

**十二、充分发挥省人大代表作用。**坚持以人民为中心,深入践行全过程人民民主重大理念,在预算审查监督各项工作中,广泛听取各方面意见建议,高度关注和回应社会关切,切实保障和改善民生。省政府财政等部门应当通过座谈会、通报会、专题调研、办理议案建议和邀请省人大代表视察等方式,在编制预算、制定政策、推进改革过程中,认真听取省人大代表意见建议,主动回应省人大代表关切。省人民代表大会有关专门委员会、常务委员会有关工作机构应当加强与省人大代表的沟通联系,更好发挥代表作用。健全

预算审查联系代表工作机制,发挥好预算审查联系代表在预算审查监督中的沟通、引导和骨干作用。

**十三、切实履行预算工作委员会职责。**预算工作委员会是省人民代表大会常务委员会的工作机构,协助财政经济委员会承担省人民代表大会及其常务委员会审查预算决算、审查预算调整方案和监督预算执行方面的具体工作;承担国有资产管理情况监督、审计查出突出问题整改情况跟踪监督方面的具体工作;承担预算、国有资产联网监督方面的具体工作;受主任会议委托,承担有关地方性法规草案的起草工作,协助财政经济委员会承担有关地方性法规草案审议方面的具体工作;承办本决定规定的和常务委员会、主任会议交办以及财政经济委员会需要协助办理的其他有关财政预算的具体事项。经主任会议同意,预算工作委员会可以要求省政府有关部门和单位提供预算情况,并获取相关信息资料及说明。经主任会议批准,可以对各部门、各预算单位、重大建设项目的预算资金使用和专项资金的使用进行调查,政府有关部门和单位应当积极协助、配合。

本决定自公布之日起施行。

# 关于《江苏省人民代表大会常务委员会 关于加强省级预算审查监督的决定 (修订草案)》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大财政经济委员会副主任委员

戴元湖

省人大常委会预算工作委员会主任

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受省人大财政经济委员会委托，就《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强省级预算审查监督的决定（修订草案）》（以下简称决定修订草案）作如下说明：

## 一、修订的背景和必要性

加强省级预算审查监督的决定，是依据监督法、预算法等法律、行政法规制定的规范人大预算审查监督工作的地方性法规。现行的加强省级预算审查监督的决定于2000年制定出台，对于省人大依法行使预算审查监督职权起到了保障作用。为适应新形势新任务新要求，需要对该决定进行修改。

一是贯彻落实中央和省委系列重要决策部署的需要。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央从坚持和完善人民代表大会制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，对加强人大预算审查监督作出一系列重要决策部署，先后作出了关于人大预算审查监督重点向支出预算和政策拓展、加强地方人大对政府债务审查监督、建立健全审计查出问题整改长效机制等重要意见，省委也相应出台制度文件。为全面贯彻落实中央和省委新部署新要求，亟需对省级预算

审查监督的决定进行全面修订。

二是全面实施新预算法和预算法实施条例的需要。全国人大常委会2014年、2018年两次修改预算法，国务院2020年修订了预算法实施条例，将近年来财税制度改革和预算管理实践成果以法律、行政法规形式固定下来。2021年4月，全国人大常委会对《关于加强中央预算审查监督的决定》进行了修订，为地方人大做好新时代预算审查监督提供了依据和参照。随着上位法的变化，需要对加强省级预算审查监督的决定作出相应修订。

三是总结实践经验、推动人大工作与时俱进的现实需要。近年来，省人大常委会坚持稳中求进、守正创新，积极探索履行预算审查监督职责的方式方法，出台了系列工作意见、实施方案，实践中取得了很好的成效。通过修订把成熟的经验做法和创新成果上升为法规制度，有利于进一步提升预算审查监督工作质效。

## 二、修订草案起草原则和过程

省人大常委会高度重视省级预算审查监督决定的修订工作，将其列入本年度立法工作计划。我委在决定修订草案起草过程中把握了以下原则：坚持党的领导，全面贯彻落党中央和省



委关于加强人大预算决算审查监督职能的改革要求;坚持以人民为中心,推进人大预算审查监督深入践行、不断发展全过程人民民主,使省级预算安排更好回应人民期盼、满足人民美好生活需要;坚持依法审查监督,与监督法、预算法、审计法等法律进行有效衔接;坚持与时俱进,将实践积累、行之有效的做法上升为法规规范,建立健全具有江苏特色的新时代人大预算审查监督制度。

我委组织起草专班对决定修订内容多次研究讨论,形成初稿后,书面征求了省财政、审计、国资等相关部门,各设区市人大,省人大有关专工委的修改意见,听取了部分人大代表、专家学者的建议,根据各方面意见作了进一步修改完善。在起草过程中,李小敏常务副主任、刘捍东副主任多次听取起草情况汇报,并提出明确要求。9月22日,省人大财经委全体会议审议通过了决定修订草案,现提请本次常委会会议审议。

### 三、修订的主要内容

决定修订草案共有13条,基本对标对表新修订的全国人大常委会关于加强中央预算审查监督决定的立法思路。主要修订内容如下:

(一)突出全覆盖,明确全口径预算审查监督重点

落实中央关于人大预算审查监督重点拓展改革要求和预算法及实施条例的相关规定,在决定修订草案第一条中明确了全口径审查、全过程监管重点,进一步细化对财政政策、四本预算等方面审查监督的规定,强化监督的针对性和可操作性。同时落实中央关于加强地方人大对政府债务审查监督的意见,对政府债务审查监督的重点增加了一般债务项目合规性和专项债务项目科学性、项目储备、项目绩效以及隐性债务化解等内容。

(二)突出全流程,完善预算全链条审查监督

机制

按照完整的预算流程,决定修订草案第二条至第六条就有效运用各种法定监督手段,充分发挥各方优势,做好省级预算编制监督、省级预算初步审查、省级预算执行监督、省级预算调整审查、省级决算审查等重点环节工作,作出了具体规定。

(三)突出绩效性,强化预算绩效闭环监督

落实中央关于全面实施预算绩效管理等改革要求,决定修订草案第七条紧扣提高财政资金配置效率,提出加强预算绩效的审查监督工作,强化事前评估、事中跟踪、事后评价的预算绩效闭环监督,对健全绩效指标体系、推进预算绩效信息公开、加强结果运用等方面作出规定。

(四)突出问题导向,加强对审计和审计查出问题整改情况的监督

按照中央关于建立健全审计整改长效机制的决策部署和新修订的审计法有关规定,决定修订草案第八条、第九条主要规范审计和审计查出问题整改情况监督。对人大监督与审计监督贯通协调、形成合力提出要求,对审计监督重点、审计工作报告和整改报告内容作出细化规定。结合我省首创“上审下”审计查出突出问题整改监督的经验做法,提出与下级人大协同开展监督,实现各级人大监督工作联动。

(五)突出民主性,注重发挥省人大代表作用

为充分发挥省人大代表在预算审查监督工作中的作用,决定修订草案第十二条提出在预算审查监督各项工作中,要深入践行全过程人民民主重大理念,不断拓宽人大代表参与预算审查监督渠道,更好发挥人大代表作用。结合我们与省预算审查联系代表沟通的工作实践,根据全国人大关于预算审查前听取人大代表和社会各界意见建议的有关要求,提出健全预算审查联系代表工作机制,发挥好预算审查联系代表在预算审查

监督中的沟通、引导和骨干作用。

(六)其他方面

决定修订草案第十条、十一条、十三条对预算联网监督、执行备案制度和强化预算法律责

任、预算工委职责等作出规定,主要是为了加强预算审查监督的相关保障。

以上说明连同决定修订草案,请予审议。

# 关于《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强省级预算审查监督的决定(修订草案)》 审议结果的报告

——2022年9月29日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

9月26日下午，省人大常委会会议分组审议了《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强省级预算审查监督的决定（修订草案）》（以下简称修订草案）。常委会组成人员认为，为了全面贯彻落实中央和省委新部署新要求，健全完善预算审查监督制度，规范预算行为，提高预算绩效，促进依法行政，对省人大常委会关于加强省级预算审查监督的决定进行全面修订，十分必要。常委会组成人员对修订草案表示赞同，同时，也提出了一些修改意见。会后，法制委、法工委会同财经委、预算工委对审议意见逐一进行了认真研究，并作相应修改。9月28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提出，修订草案第

八条第二款规定，省政府审计部门在研究提出下一年度审计监督重点内容、项目时，征求预算工作委员会意见建议很有必要，但要求与省人大常委会相关重点监督工作相衔接，与工作实际不相符，也很难做到。因此，建议删去相应内容。

2. 有的常委会组成人员提出，修订草案第九条第一款列举了对审计查出突出问题整改情况的多种监督方式，其中满意度测评不是法定监督方式，通常是作为听取和审议专项工作报告时的一项具体措施。因此，建议删去第一款中的“满意度测评”，将该内容调整到该条第二款加以规定。

此外，还对修订草案作了个别文字修改。

法制委员会已按上述意见提出表决稿，建议本次常委会会议审议通过。

以上报告和表决稿，请予审议。

# 江苏省人民代表大会常务委员会关于 加强高标准农田建设的决定

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会  
第三十二次会议通过)

为了提高农业综合生产能力,保障粮食安全和重要农产品供给,促进农业农村高质量发展,根据有关法律法规,结合本省实际,现就加强高标准农田建设作出如下决定:

一、本省应当将高标准农田建设作为改善农业生产条件、提高农业防灾抗灾减灾能力的重要抓手,实施藏粮于地、藏粮于技战略的重要举措,全面推进乡村振兴、加快农业农村现代化的重大工程,扎实组织实施,确保取得实效。

二、高标准农田建设应当遵循政府主导、多元参与,夯实基础、确保产能,因地制宜、综合治理,建改并举、注重质量,依法严管、良田粮用的原则。

三、县级以上地方人民政府应当加强对高标准农田建设工作的组织领导,将其纳入国民经济和社会发展规划,落实建设任务、建设资金和工作要求,加强考核激励,协调解决高标准农田建设工作中的重大问题。

乡镇人民政府、涉农街道办事处应当履行高标准农田建设工程的属地管理职责。

县级以上地方人民政府农业农村主管部门应当履行高标准农田建设集中统一管理职责,发展改革、财政、自然资源、水利等部门在各自职责范围内做好高标准农田建设相关工作。

四、设区的市、县(市、区)人民政府应当根据国土空间规划、全省高标准农田建设规划等,组

织编制本地区高标准农田建设规划。优先在永久基本农田、粮食生产功能区、重要农产品生产保护区、省级重点帮促地区开展高标准农田建设。

五、高标准农田建设执行国家和省高标准农田建设标准,突出年亩产一千公斤粮食产能的核心标准,建设灌排设施配套、土地平整肥沃、田间道路畅通、生态环境良好、生产方式先进的旱涝保收、高产稳产“吨粮田”。

六、高标准农田建设应当根据各地自然资源禀赋、农业生产特征及主要障碍因素,按照缺什么、补什么科学合理确定建设内容,实行田、土、水、路、林、电、技、管综合治理,加强与大中型灌区改造协同推进,突出灌溉与排水、田块整治、田间道路、农田防护与生态环境保护等建设重点。

七、高标准农田建设应当坚持集中连片、规模开发,积极开展区域化整体推进试点示范;充分利用农村土地所有权、承包权、经营权三权分置改革成果,因地制宜推行先流转后建设、先平整再配套的做法。坚持数量、质量、生态一体化建设,积极应用工程新材料、新技术、新工艺,示范推广土壤改良、增肥地力新技术、新产品,推进宜机化、生态化、智能化农田建设。

八、高标准农田建设应当建立健全集中统一高效的管理体系,实现统一规划布局、统一建设标准、统一组织实施、统一验收考核、统一上图入库。加强高标准农田建设工程质量和安全生产管

理,落实全过程工程质量和安全生产管理责任。

九、建立健全“县负总责、乡镇落实、村为主体、所有者管护、受益者参与”的工程管护机制,落实管护责任。县级以上地方人民政府应当建立健全保障高标准农田建设工程管护经费长效机制,每年应当安排一定数量的工程管护经费。鼓励乡镇人民政府、涉农街道办事处、农村集体经济组织加大资金投入,保障工程维修和管护。有条件的地方可以设置公益性岗位,安排专职管护人员进行管护。

十、县级人民政府应当按照国家有关规定及时将已建成的高标准农田划为永久基本农田,实行特殊保护,遏制“非农化”,防止“非粮化”。任何单位和个人不得损毁、擅自占用或者改变用途。经依法批准占用耕地涉及高标准农田的,应当及时补建,确保高标准农田数量不减少、质量不降低。

十一、积极引入新型农业经营主体和服务主体,推进高标准农田集约化、规模化、专业化利用。优先将高标准农田作为优质粮食产业带核心基地、农业新品种新技术集成示范基地和现代农业物质装备展示应用基地。

十二、县级人民政府应当保障高标准农田工

程建设合理用地需求,确保灌溉及排水设施、田间道路等配套工程设施建设用地需要。工程建设占用少量永久基本农田的,应当在项目区内予以补足,确实难以在项目区内补足的,县级自然资源部门应当在县域范围内同步落实补划任务。

县级自然资源部门会同农业农村部门做好高标准农田建设新增耕地的核定工作,核定的新增耕地优先平衡高标准农田工程建设用地。

十三、县级以上地方人民政府应当将高标准农田建设作为涉农重点支出事项,根据建设任务、标准和成本变化,保障财政资金投入,按规定足额落实地方支出责任。加大土地出让收入用于高标准农田建设的支持力度。鼓励采取投资补助、以奖代补、先建后补、财政贴息等方式,引导金融资本、社会资本投入高标准农田建设。

在项目竣工前,应当及时将尚未使用的项目资金用于当年度高标准农田建设,确保以县为单位项目亩均实际投入资金不低于省定标准。

十四、地方各级人民代表大会及其常务委员会应当充分运用听取和审议工作报告、代表视察、专题调研等形式,加强对高标准农田建设工作的监督检查。

# 关于《江苏省人民代表大会常务委员会 关于加强高标准农田建设的决定 (草案)》的说明

——2022年9月27日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大常委会农业和农村工作委员会主任 刘大旺

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受省人大常委会主任会议的委托，现就《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强高标准农田建设的决定(草案)》(以下简称决定草案)作如下说明：

## 一、作出决定的必要性

建设高标准农田，是改善农业基本生产条件，提高农业综合生产能力，保障粮食安全的关键举措。省人大常委会就加强高标准农田建设作出决定，对于更好推进我省高标准农田建设，促进农业农村高质量发展意义重大。

一是贯彻中央决策、落实省委部署的内在要求。党中央、国务院高度重视高标准农田建设工作，习近平总书记多次就高标准农田建设作出批示指示，要求高标准农田要坚定不移抓下去，提高建设标准和质量，真正实现旱涝保收、高产稳产。省第十四次党代会进一步明确，要深入实施藏粮于地、藏粮于技战略，大力推进高标准农田建设。贯彻中央决策、落实省委部署，必须以法治规范行为，在法治轨道上加快推进高标准农田建设、管理和利用。

二是稳定提高粮食综合生产能力的重要举措。耕地是农业生产的重要物质基础。江苏人多地少，人均耕地面积不足0.9亩，必须通过提高

耕地质量来弥补数量的不足，而高标准农田是提升基础地力、增加耕地产出的重要抓手。在当前国际形势错综复杂、不稳定不确定因素增加的情况下，如何牢牢稳住农业基本盘，确保中国人饭碗主要装中国粮，体现粮食大省的“江苏担当”，需要通过出台决定进一步聚焦“国之大事”，突出加强高标准农田建设，全面提升粮食综合生产能力。

三是促进我省高标准农田建设健康发展的制度保障。我省按照中央决策部署，就高标准农田建设作出一系列规定，省政府率先出台《江苏省高标准农田建设标准》，提出切实加强高标准农田建设等农业基础设施建设的意见，批准实施全省高标准农田建设规划，高标准农田建设进入新阶段。迫切需要从制度层面对高标准农田建设工作进行深入系统梳理，从而完善政策支持体系，进一步提高高标准农田建设水平。

## 二、决定草案的起草过程

关于加强高标准农田建设的决定是《江苏省人大“十四五”工作规划》的项目，列入今年工作计划。2021年9月以来，我委会同省农业农村厅就做好决定草案起草等工作多次座谈讨论，研究商讨决定草案起草的基本思路、框架结构、主要内容。今年6月上旬，省人大常委会副主任魏国强率

队赴无锡、淮安就高标准农田建设情况开展调研。7月22日,魏国强副主任牵头召开决定草案征求意见座谈会,听取省发展改革委、省司法厅、省财政厅、省自然资源厅、省水利厅、省农业农村厅意见建议,并就做好修改完善工作提出明确要求。7月28日,省政府办公厅正式行文,将决定草案稿报送省人大常委会办公厅。8月上中旬,我委会同省农业农村厅赴南京、无锡开展专题调研,听取当地的省人大代表和政府相关部门负责同志、基层干部群众意见,修改完善形成征求意见稿,向省政府相关部门、13个设区的市人大常委会农委、省人大常委会“三农”工作决策咨询专家、省人大农业农村专业代表小组成员广泛征求意见。在综合各方意见的基础上,我委组织力量对决定草案稿进一步修改完善,形成了《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强高标准农田建设的决定(草案)》议案建议稿。9月9日,主任会议讨论决定将议案提请本次常委会会议审议。

### 三、决定草案的主要内容

决定草案起草主要遵循的思路:一是突出重点内容。将我省高标准农田建设的成熟经验和创新做法予以提炼,上升为制度规范,重点明确高标准农田建设原则、建设规划、建设标准、建设重点、机制创新、管理要求等。二是坚持问题导向。针对我省高标准农田建设中亟待解决的问题,着重对高标准农田工程管护、保护利用、建设用地、资金保障等方面进行规范,确保高标准农田建设取得实效。三是体现地方特色。结合我省实际,在明确政府和部门管理要求,推进集中统一管理,强化管护属地职责,建立资金多渠道投入机制等方面进行规定,使决定草案更具有针对性和可操作性。根据以上原则,目前形成的决定草案共设14条,包括加强高标准农田建设的目的意义、政府及部门责任、建设原则、建设规划、建设标准、建设重点、建设创新、建设管理、工程管护、保护

与利用、用地保障、资金投入、监督检查等内容。

决定草案具体突出四个方面内容:

(一)明确总体要求,全面落实工作责任。决定草案开宗明义,提出加强高标准农田建设的目的意义(前言),以及将高标准农田建设作为“重要抓手”、“重要举措”、“重大工程”的总体要求(第一条),并明确提出贯穿高标准农田建设、管理和利用全过程的建设原则(第二条),为高标准农田建设工作高质量发展奠定基础。按照“省负总责、市县抓落实、群众参与”有关规定,明确县级以上地方人民政府及相关部门的工作职责,落实乡镇人民政府、涉农街道办事处具体属地管理责任(第三条)。

(二)细化建设要求,着力推进高质量建设。决定草案从建设规划、建设标准、建设重点、建设创新、建设管理等五个方面阐述了高标准农田建设工作需要进一步明确和强化的主要内容。编制建设规划是国家要求,也是项目建设内在需要,要形成省市县三级规划体系,明确优先建设范围(第四条)。建设标准方面,着重落实省委提出的旱涝保收、高产稳产“吨粮田”建设任务要求(第五条)。建设重点方面,强调科学合理确定建设内容,推进综合治理,完善基础设施,满足现代农业发展需要(第六条)。建设创新方面,突出体现“集中连片、规模开发”建设模式、“先流转后建设、先平整再配套”建设机制,以及加强工程新材料、新技术、新工艺应用等江苏亮点特色(第七条)。建设管理方面,着重强调建立健全集中统一高效的管理体系,实现“五个统一”(第八条)。

(三)强化管护利用,促进长久发挥效益。高标准农田建设是基础,管护利用是关键。决定草案从工程管护、保护和利用三个方面强化制度规定。加强工程管护,重点强调建立健全管护机制,落实管护职责、管护经费、管护人员三个关键要素(第九条)。落实“良田粮用”要求,明确要及时

将已建成的高标准农田划为永久基本农田,实行特殊保护,遏制“非农化”,防止“非粮化”(第十条)。突出建设成果利用,强调优先引入新型农业经营主体和服务主体,推进集约化、规模化、专业化利用(第十一条)。

(四)聚焦突出问题,强化建设保障机制。用地保障和资金投入保障是促进高标准农田建设健康有序推进的重要因素。当前,实际工作中有建设用地困难的问题,有资金投入乏力的问题。用地保障方面,要求县级人民政府保障合理用地需求,明确高标准农田建设中的新增耕地优先平

衡高标准农田工程建设用地(第十二条)。资金投入方面,明确要求各地政府保障财政资金投入,按规定足额落实地方支出责任,鼓励地方采取多种方式引导金融资本、社会资本投入高标准农田建设,确保以县为单位项目亩均实际投入资金不低于省定标准(第十三条)。

决定草案还就地方各级人民代表大会及其常务委员会加强对高标准农田建设工作的监督检查提出要求(第十四条)。

以上说明连同决定草案,请予审议。



# 南京市长江岸线保护条例

(2022年8月18日南京市第十六届人民代表大会常务委员会第四十次会议通过 2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

## 目 录

第一章	总则
第二章	规划和管控
第三章	保护和修复
第四章	绿色发展
第五章	监督管理
第六章	法律责任
第七章	附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强长江岸线生态环境的保护和修复,促进长江岸线资源合理高效利用,根据《中华人民共和国长江保护法》等有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内长江岸线的保护、修复、利用和管理,适用本条例。

**第三条** 本条例所称长江岸线,是指本市行政区域内长江(含洲岛)水陆边界一定范围内的带状区域。具体范围按照南京市长江岸线保护详细规划划定。

**第四条** 长江岸线保护应当坚持生态优先、绿色发展,共抓大保护、不搞大开发;坚持统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理。

**第五条** 市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构应当履行长江岸线范围内生态环境保护 and 修复、促进资源合理高效利用、优化产业结

构和布局、维护生态安全的主体责任。

沿江各街道办事处应当按照规定职责建立健全长江岸线保护巡查工作机制,及时制止违反长江岸线保护规定的违法行为。

沿江各村民委员会、居民委员会应当依法引导村民、居民自觉维护长江岸线环境整洁,协助当地人民政府和有关行政主管部门做好长江岸线保护工作。

**第六条** 市人民政府建立长江岸线保护联席会议制度,统筹协调长江岸线保护工作的重大事项。联席会议办公室设在市水行政主管部门,承担联席会议日常工作。

联席会议成员单位按照本条例规定履行各自职责,共同做好长江岸线保护工作。

**第七条** 建立政府主导、社会参与的长江岸线保护共治体系,通过政策扶持、市场运作等方式,组织引导和支持企事业单位、社会组织、志愿者依法参与长江岸线保护和修复工作。

**第八条** 建立南京都市圈沿江城市长江岸线保护区域协同和共保共治机制,加强生态保护,推动环境治理,优化产业布局,实现长江岸线绿色发展。

## 第二章 规划和管控

**第九条** 市水行政主管部门应当会同市规划和自然资源、发展和改革、交通运输、生态环

境、农业农村、绿化园林、文化和旅游等行政主管部门编制长江岸线保护详细规划,报市人民政府批准后公布实施。

长江岸线保护详细规划是本市长江岸线保护、修复、利用和管理的依据,不得擅自变更。确需变更的,应当按照原批准程序报请批准。

**第十条** 长江岸线保护详细规划应当符合长江流域发展规划、国土空间规划以及长江岸线保护和开发利用总体规划,并与生态环境保护规划、生态环境修复规划、水利规划和交通规划等专项规划相衔接。

长江岸线保护详细规划应当包括长江岸线边界范围、功能分类、保护目标、保护管理措施等内容。

**第十一条** 本市长江岸线划分为保护区、保留区、控制利用区、开发利用区。岸线分区管理和用途管制应当符合长江岸线保护和开发利用总体规划以及生态保护红线管控要求。

**第十二条** 长江岸线保护区包括以下范围:

- (一)饮用水水源一级保护区内的岸线;
- (二)南京长江江豚省级自然保护区核心区的岸线;
- (三)长江大胜关长吻鮠铜鱼国家级水产种质资源保护区核心区内的岸线;
- (四)南京长江新济洲国家湿地公园内洲岛的岸线;
- (五)国家、省和市长江岸线保护有关规划划定的其他岸线范围。

**第十三条** 长江岸线保护区内禁止下列行为:

- (一)在饮用水水源一级保护区内新建、改建、扩建与供水设施和保护水源无关的项目,或者从事其他可能污染饮用水水体的活动;
- (二)在自然保护区核心区内建设生产设施,或者从事未经批准的其他活动;

(三)在水产种质资源保护区核心区内围垦、建设排污口或者从事其他损害水产种质资源及其生存环境的活动;

- (四)实施破坏湿地及其生态功能的行为;
- (五)法律、法规禁止的其他行为。

**第十四条** 长江岸线保留区包括以下范围:

- (一)饮用水水源二级保护区内的岸线;
- (二)南京长江江豚省级自然保护区缓冲区、部分实验区内的岸线;
- (三)长江大胜关长吻鮠铜鱼国家级水产种质资源保护区部分实验区内的岸线;
- (四)满足城市生态公园、江滩风光带、文化公园等生活、生态建设需要的岸线;
- (五)国家、省和市长江岸线保护有关规划划定的其他岸线范围。

**第十五条** 长江岸线保留区内禁止下列行为:

- (一)在饮用水水源二级保护区内新建、改建、扩建排放污染物的项目。
- (二)在自然保护区缓冲区内建设生产设施、开展旅游等生产经营活动。在其实验区内建设污染环境、破坏资源的生产设施,或者建设污染物排放超过国家和地方规定排放标准的其他项目。
- (三)在水产种质资源保护区实验区内围垦、建设排污口。
- (四)法律、法规禁止的其他行为。

**第十六条** 防洪护岸、河道治理、供水、航道整治、国家重要基础设施等涉及公共安全、公众利益的建设项目,确需在长江岸线保护区、保留区范围内实施的,建设单位应当严格按照法律法规要求履行相关手续并采取有效保护措施,减少对生态系统和长江岸线资源的损害。

**第十七条** 长江岸线控制利用区包括以下范围:

- (一)可能对防洪安全、供水安全、航道稳定

等带来不利影响,需要控制开发利用强度的岸线;

(二)重要险工险段、重要涉水工程及设施、河势变化敏感区、地质灾害易发区内需要控制开发利用方式的岸线;

(三)南京长江江豚省级自然保护区的部分实验区、长江大胜关长吻鮠铜鱼国家级水产种质资源保护区的部分实验区等生态敏感区,以及饮用水水源准保护区等需要控制开发利用方式的部分岸线;

(四)国家、省和市长江岸线保护有关规划划定的其他岸线范围。

**第十八条** 长江岸线控制利用区内禁止下列行为:

(一)建设可能影响防洪安全、河势稳定、设施安全、岸坡稳定或者加重水土流失的项目;

(二)建设可能对生态敏感区或者饮用水水源地有明显不利影响的危险化学品码头、排污口、电厂排水口等项目;

(三)在饮用水水源准保护区内新建、扩建对水体污染严重的项目,或者改建增加排污量的项目;

(四)在自然保护区实验区内建设污染环境、破坏资源的生产设施,或者建设污染物排放超过国家和地方规定排放标准的其他项目;

(五)在水产种质资源保护区实验区内围垦、建设排污口;

(六)法律、法规禁止的其他行为。

**第十九条** 河势基本稳定、岸线利用条件较好,开发利用对防洪安全、河势稳定、供水安全以及生态环境等影响较小的岸线,划为长江岸线开发利用区。

开发利用区规划利用应当考虑城市发展、土地利用、港口建设、防洪、环境保护之间的相互影响,按照节约集约、高效利用的原则,进行相应管控。

**第二十条** 严格控制长江岸线开发建设。禁止在长江干支流岸线一公里范围内新建、扩建化工园区和化工项目。

禁止在长江干流岸线三公里范围内新建、改建、扩建尾矿库,但是以提升安全、生态环境保护水平为目的的改建除外。

**第二十一条** 临时占用长江岸线范围内水域或者使用土地的,应当依法向有审批权限的行政主管部门申请办理审批手续,明确占用或者使用的期限、范围、用途、方式、恢复措施等内容。

禁止在临时占用或者使用的水域、土地上修建永久性建筑物。临时占用、使用期限届满后应当及时恢复原状,确需继续占用或者使用的,应当依法申请办理延期手续。

**第二十二条** 沿江各区人民政府、江北新区管理机构和有关部门应当全面排查长江岸线范围内建设项目情况,并按照下列规定处理:

(一)对违法利用、占用长江岸线的,依法采取或者报请有管辖权的部门采取责令停止违法行为、限期拆除并恢复原状等措施;

(二)对已取得有关行政审批但不符合长江岸线保护相关规划的原有建(构)筑物及其他设施,或者不符合国家、省长江流域生态环境保护有关规定的建设项目,及时报请审批部门依法处理;

(三)国家、省规定的其他处理措施。

**第二十三条** 船舶进入长江水域和港口的,应当严格遵守船舶污染物排放标准和要求,按照国家有关规定配置相应的防污设备和器材,并持有合法有效的防止水域环境污染的证书和文书。

船舶进行涉及污染物排放的作业,应当严格遵守操作规程并如实记载;船舶及有关作业单位从事有污染风险的作业活动,应当按照有关法律法规和标准,采取有效措施防止水污染。

**第二十四条** 加强长江岸线危险化学品运

输管理,依法严格实施危险化学品禁运目录。交通运输行政主管部门和实施安全监督管理的有关部门应当依法加强对危险化学品运输企业以及车辆、船舶的管控。

**第二十五条** 严格落实长江江苏水域禁止采砂的有关规定。整修长江堤防确需吹填固基,或者整治长江河道、长江航道以及通江口门、码头、锚地等确需疏浚采砂的,应当按照规定办理相关手续。

**第二十六条** 有关行政主管部门应当在长江岸线范围内依法设置界桩和标识牌,载明区域内禁止和限制行为相关事项。

任何单位和个人不得擅自移动、损毁、掩盖界桩和标识牌。

### 第三章 保护和修复

**第二十七条** 市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构应当加强对长江岸线范围内水资源的保护,按照国家、省有关规定严格执行流域水量分配方案、年度水量分配方案和调度计划。

**第二十八条** 市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构应当按照规定实行长江河道综合治理和堤岸加固,开展河道泥沙观测和河势调查,加强长江河势监测控导和崩岸治理,整治通江河道与口门,健全水灾害监测预警、灾害防治、应急救援体系,保障长江岸线安全稳定。

**第二十九条** 市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构及其有关部门应当根据省水源地安全保障规划合理布局饮用水水源取水口,制定饮用水安全突发事件应急预案,加强饮用水备用应急水源建设和管理,对饮用水水源的水环境质量进行实时监测。

**第三十条** 市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构应当采取下列措施,防治长江岸线水

环境污染:

(一)统筹城乡污水集中处理设施及配套管网建设并保障其正常运行;

(二)组织对本行政区域的人江排污口开展排查整治;

(三)加强对固体废物非法转移和倾倒的联防联控;

(四)对地下水重点污染源及周边地下水环境风险隐患开展调查评估并采取风险防范和整治措施;

(五)法律、法规规定的其他措施。

**第三十一条** 加强对水生生物及其栖息地的保护。农业农村行政主管部门应当会同有关部门定期对长江水生生物产卵场、索饵场、越冬场和洄游通道等重要栖息地开展生物多样性调查。

农业农村行政主管部门应当依法制定长江水生生物增殖放流方案,并采取措施加强增殖资源保护、跟踪监测和效果评估。

禁止在长江岸线开放水域养殖、投放外来物种或者其他非本地物种种质资源。外来物种或者其他非本地物种逃逸进入开放水域的,有关单位和个人应当采取捕回或者其他紧急补救措施降低负面影响,并及时报告所在地农业农村行政主管部门。

**第三十二条** 制定长江流域珍贵、濒危水生野生动植物保护计划,并对长江大胜关长吻鮠铜鱼国家级水产种质资源保护区、南京长江江豚省级自然保护区实施重点保护,加强环境监测与研究,并配备必要的管理、执法和技术人员以及相应的设备设施。

长江江豚、长吻鮠和铜鱼的生存安全受到威胁的,市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构及其有关部门应当按照规定职责及时开展应急救援,并根据物种特性和受威胁程度,落实就地保护、迁地保护或者种质资源保护等措施。

**第三十三条** 严格执行国家、省关于长江禁渔的规定。对因清理水产养殖、畜禽养殖,实施退渔还江等导致转产转业的农(渔)民,沿江各区人民政府、江北新区管理机构按照规定给予补贴和扶持,并通过劳动技能培训、纳入社会保障体系等方式,保障其基本生活。

**第三十四条** 坚持长江岸线范围内山水林田湖草整体保护,实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统修复和综合治理。

建立长江岸线范围内水流、林地、耕地、湿地等生态保护补偿机制,鼓励和支持社会资本按照规定参与生态保护修复。

**第三十五条** 市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构应当按照长江流域河湖岸线保护规划、修复规范等要求,制定并组织实施河湖岸线修复计划,保障辖区内通江河流湖泊的水系连通,优化水资源配置、防洪减灾、水生态环境修复等功能。

**第三十六条** 绿化园林行政主管部门负责组织实施长江岸线范围内林地、湿地修复计划,科学推进林地、湿地修复工作。

市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构应当组织有关部门,对长江岸线范围内自然退化和遭到破坏的林地、湿地进行科学评估,并相应采取野生动物栖息地营造、林相改造、植物群落恢复、水源补充、水体交换、污染控制、生物防控等修复措施。

**第三十七条** 市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构应当按照国家、省有关规定,对长江岸线范围内水土流失地块和容易发生水土流失的区域采取适宜植被种植与恢复、生态廊道建设等有效防治措施。

**第三十八条** 加强对新济洲、新生洲、子母洲、梅子洲、八卦洲等长江洲岛的整体保护,整合修复湿地、林地、饮用水水源地等资源,对洲岛特

有的生态系统和自然景观进行保护。

**第三十九条** 加强长江岸线范围内血吸虫病防治工作,重点在江滩湿地、岸线景观带、通江河流湖泊、人员流动频繁的码头和渡口等区域开展警示、监测和综合治理工作。

#### 第四章 绿色发展

**第四十条** 坚持长江岸线节约集约、高效利用,推进沿江绿色产业带建设,统筹安排沿江产业和港口、过江通道、取排水口等布局,实现绿色发展。

**第四十一条** 严格执行长江经济带发展负面清单和沿江产业发展政策,严禁产能严重过剩、污染物排放量大、环境风险突出的产业转移输入,推动沿江产业升级,保障产业结构和布局与流域生态系统和资源环境承载能力相适应。

**第四十二条** 按照绿色低碳循环发展经济体系建设要求,推动沿江节能环保产业发展,推进清洁生产,推广使用清洁能源,有效减少污染物排放,控制碳排放总量和强度,持续改善长江岸线生态环境。

**第四十三条** 推动沿江开发区绿色发展升级,根据国家、省对开发区绿色发展评估结果,对开发区产业产品、节能减排等措施进行优化调整。

**第四十四条** 按照国家、省有关规定,统筹建设船舶污染物接收转运处置设施、船舶液化天然气加注站,制定并组织实施港口岸电设施、船舶受电设施建设和改造计划。

**第四十五条** 加强长江历史文化名镇名村、传统村落及长江文物和文化遗产的保护,建设长江国家文化公园示范城市,传承和弘扬长江文化。

结合长江岸线的自然风光、历史人文和民俗

文化,推进文化和旅游融合发展,增强长江文化展示的标识性、生动性、互动性和体验性。

**第四十六条** 优化沿江城市生活空间布局,合理设置客运港区、观光码头、滨水绿地、便民步道等,建设人民群众喜爱的亲水岸线公园,为市民提供生活、游览、休闲和运动的便利。

## 第五章 监督管理

**第四十七条** 长江岸线保护联席会议履行下列职责:

(一)研究制定长江岸线保护工作年度计划,明确目标任务和责任主体,报市人民政府批准后实施;

(二)监督检查长江岸线保护重点工作落实情况;

(三)建立健全长江岸线保护重要信息共享、重大事项集中会商、重点案件联合执法督办机制;

(四)对长江岸线保护和利用状况开展评估;

(五)建立与长江流域有关管理机构、南京都市圈沿江城市有关机构和长江保护其他相关机构的协调机制;

(六)市人民政府确定的其他职责。

**第四十八条** 有关行政主管部门按照下列规定共同做好长江岸线保护工作:

(一)水行政主管部门负责长江防洪安全、河势控制、水资源保护、水土保持、河道整治等监督管理,依法查处非法采砂等行为;

(二)发展和改革行政主管部门负责协调长江经济带跨地区、跨部门重大事项,督促检查重要工作落实情况;

(三)工业和信息化行政主管部门负责指导沿江工业绿色化升级改造;

(四)公安机关依法打击破坏长江岸线资源、

环境等违法犯罪行为;

(五)规划和自然资源行政主管部门负责长江岸线土地资源、矿产资源的保护与开发利用管理;

(六)生态环境行政主管部门负责长江岸线大气、水、土壤污染防治的统一监督管理,加强环境监管执法;

(七)交通运输行政主管部门负责港口岸线管理工作,按照港口规划严格控制港口岸线开发,依法查处违法使用港口岸线的行为;

(八)城市管理行政主管部门按照职责分工依法查处违法建设行为,推进生活垃圾无害化处理、资源化利用;

(九)绿化园林行政主管部门负责长江岸线范围内自然保护地、林地和绿地的保护管理;

(十)农业农村行政主管部门负责畜禽养殖废弃物综合利用指导和服务,水生生物资源的保护和监督管理,依法查处非法捕捞水生生物的行为;

(十一)商务行政主管部门按照规定职责指导开发区绿色发展工作;

(十二)文化和旅游行政主管部门负责长江岸线历史文化旅游资源的保护、传承和利用;

(十三)卫生健康行政主管部门负责长江岸线血吸虫病监测、预防、控制、治疗和疫情管理,对杀灭钉螺药物的使用情况进行监督检查。

**第四十九条** 沿江各区人民政府、江北新区管理机构应当组织有关部门开展涉及防洪安全、饮用水水源地安全、工业污染、港口船舶污染、非法码头、入江排污口等专项执法和联合执法行动。市有关部门应当予以配合。

沿江各区人民政府、江北新区管理机构应当按照长江河道段格化巡查管理的要求,组织协调巡查管理工作,对发现的问题快速响应、分类处置、有效管控。

**第五十条** 加强长江岸线智慧监管系统建设,建立跨行业、跨地区的岸线资源信息整合与共享机制,运用大数据、物联网、岸坡土体位移定点监测与遥感遥测等先进技术,实现岸线保护的实时监测监控、科学精准研判和远程调度管理。

**第五十一条** 本市各级行政执法机关、人民法院、人民检察院应当建立行政执法和刑事司法衔接机制,完善线索通报、案件移送、资源共享和信息发布等工作制度,统一执法标准,加强长江生态环境资源的保护。

本市具有环境资源类案件管辖权的人民法院,统一负责环境资源类刑事、民事及行政案件的审理。

因污染环境、破坏生态,已经损害社会公共利益或者具有损害社会公共利益重大风险的,法律规定的机关和有关社会组织依法向人民法院提起诉讼。

检察机关在履行职责中发现长江岸线保护领域负有监督管理职责的行政机关未依法履职或者违法行使职权,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,检察机关依法提起行政公益诉讼。

**第五十二条** 市人民政府会同南京都市圈相关城市人民政府建立南京都市圈长江生态环境联合执法机制,共同开展跨市域联合执法工作。

鼓励和支持行政机关、司法机关、社会团体、公益组织、高等院校、企事业单位等建立长江生态环境资源保护联盟等组织,实现信息资源共享,完善长江生态环境资源保护综合治理体系。

## 第六章 法律责任

**第五十三条** 违反本条例规定,在长江岸线保护区、保留区、控制利用区、开发利用区范围内实施禁止行为的,由市、沿江各区人民政府,江北新区管理机构和有关行政主管部门按照《中华人民共和国长江保护法》以及防洪、河道管理、港口管理、环境保护、饮用水水源地保护、湿地保护、自然保护区保护、水生生物保护等法律、法规予以查处。

**第五十四条** 违反本条例规定,有关单位有下列行为之一的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予警告、记过、记大过或者降级处分;造成严重后果的,给予撤职或者开除处分,其主要负责人应当引咎辞职;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)不符合行政许可条件准予行政许可的;

(二)依法应当作出责令停业、关闭等决定而未作出的;

(三)发现违法行为或者接到投诉、举报不依法查处的;

(四)有其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊行为的。

**第五十五条** 因污染长江流域环境、破坏长江流域生态造成他人损害的,侵权人应当依法承担相应的侵权责任。

因污染环境、破坏生态所产生的生态环境修复费用,应当合理有序地用于受损生态环境和自然资源的修复或者替代性修复工作。

## 第七章 附则

**第五十六条** 本条例自2023年1月1日起施行。

# 关于《南京市长江岸线保护条例》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
南京市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市长江岸线保护条例》(以下简称《条例》)已由南京市第十六届人民代表大会常务委员会第四十次会议于2022年8月18日审议通过,现提请本次省人大常委会审议批准,现就《条例》主要内容作如下说明。

## 一、贯彻习近平生态文明思想,强化系统治理

切实把习近平生态文明思想和关于长江大保护系列讲话精神融入立法实践中。一是把“加强长江岸线生态环境的保护和修复,促进长江岸线资源合理高效利用”作为立法目的和工作目标;二是明确将“坚持生态优先、绿色发展,共抓大保护、不搞大开发;坚持统筹协调、科学规划、创新驱动、系统治理”作为我市长江岸线保护的基本原则;三是把“坚持长江岸线范围内山水林田湖草整体保护,实行自然恢复为主、自然恢复与人工修复相结合的系统治理”作为我市长江岸线保护的总体要求;四是明确“坚持长江岸线节约集约、高效利用,推进沿江绿色产业带建设,统筹安排沿江产业和港口、过江通道、取排水口等布局,实现绿色发展”作为工作重点。

## 二、加强规划引领,突出合理利用和重点管控

一是提出长江岸线保护详细规划是本市长江岸线保护、修复、利用和管理的依据;二是规定长江岸线保护详细规划应当按照多规合一的要求,符合长江流域发展规划、国土空间规划以及长江岸线保护和开发利用总体规划,并与生态环

境保护规划、生态环境修复规划、水利规划和交通规划等专项规划相衔接;三是依据长江岸线保护和开发利用总体规划,将我市长江岸线划分为保护区、保留区、控制利用区、开发利用区(以下简称“四区”),实行岸线分区管理和用途管制;四是划定“四区”范围,明确禁止性规定。对可开发利用区域提出了合理高效利用的要求,并对建设管控、临时占用和退出机制、项目排查处理、船舶污染管控、危化品管控、采砂管控等重点领域提出了规范要求。

## 三、明确职责分工,建立完善协调协同机制

一是明确了职责划分。规定了市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构的地方主体责任,沿江街道办事处、村(居)民委员会在各自职责范围内做好相关工作;二是完善了联席会议制度。明确联席会议统筹协调长江岸线保护工作的重大事项,并细化了职责。同时,要求建立与长江流域有关管理机构、沿江城市有关机构和长江保护其他相关机构的协调机制,既有利于在我市部门间形成岸线保护的整体合力,又便于争取上级的帮助、支持和沿江城市的配合;三是建立了区域协同机制。突出了推进与南京都市圈沿江城市建立长江岸线保护区域协同和共保联治机制,以增强长江岸线上下游、左右岸、区域间保护和发展的系统性、整体性、协同性;四是明确了重点监管职责。在明确十三个主要行政主管部门监管职责的同时,对综合执法、岸线智慧监管和司法协作



等普遍关注问题作出了规定,并提出段格化巡查管理制度,探索生态保护补偿机制等要求,有利于建立起水岸协调、责任落实、监管有力的综合协调管理体系。

#### 四、聚焦群众期盼,促进岸线保护成果共享

一是要求加强长江历史文化名镇名村、传统村落及长江文物和文化遗产的保护,建设长江国家文化公园示范城市,传承和弘扬长江文化;二

是提出结合长江岸线的自然风光、历史人文和民俗文化,推进文化和旅游融合发展,增强长江文化展示的标识性、生动性、互动性和体验性;三是要求优化沿江城市生活空间布局,合理设置客运港区、观光码头、滨水绿地、便民步道等,建设人民群众喜爱的亲水岸线公园,为市民提供生活、游览、休闲和运动的便利。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《南京市长江岸线保护条例》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市长江岸线保护条例》(以下简称条例)已经南京市十六届人大常委会第四十次会议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该条例通过前进行了初步审查,征求了省有关部门的意见,并与南京市人大常委会法工委进行了沟通,提出了修改意见和建议,南京市人大常委会已作了相应修改。9月6日,省人大法制委员会对该条例进行了审议。现将审议情况报告报如下:

为了加强长江岸线生态环境的保护和修复,

促进长江岸线资源合理高效利用,南京市人大常委会根据《中华人民共和国长江保护法》等有关法律、法规,制定条例十分必要。该条例结合本地实际,对行政区域内长江岸线的保护、修复、利用和管理,以及法律责任等作了具体规定。内容较为全面,具有较强的针对性和可操作性。

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

以上报告,请审议。

# 南京市人民代表大会常务委员会 关于加强长江江豚保护的決定

(2022年8月18日南京市第十六届人民代表大会  
常务委员会第四十次会议通过 2022年9月29日江苏省  
第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

为了保护长江江豚，维护长江生物多样性、完整性和生态平衡，实现人与自然和谐共生，根据《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国野生动物保护法》等法律、法规，经与镇江市、马鞍山市人民代表大会常务委员会共同研究，结合本市实际，作出如下决定：

一、本市行政区域内长江江豚及其生境保护等相关活动，适用本决定。

二、长江江豚保护实行物种与生境保护相结合。

长江江豚实行就地保护，必要时辅助采取迁地保护。

长江江豚保护工作遵循生态优先、统筹协调、严格监管的原则，健全上下游、左右岸的跨地区、跨部门协同保护制度，形成政府统一领导、部门分工负责、社会共同参与、区域协同推进的保护工作机制。

三、市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构应当将长江江豚及其生境保护纳入国民经济和社会发展规划，建立长江江豚保护联席会议制度，加强长江江豚及其生境的保护管理。

沿江各镇人民政府、街道办事处应当将长江江豚及其生境保护纳入长江岸线保护巡查工作内容，按照综合行政执法工作要求做好相关工作。

四、市人民政府及其有关部门应当加强长江江豚及其生境保护科学研究，加大资金投入，依托高等院校、科研院所等力量，为长江江豚及其生境保护提供科学支撑。

市人民政府建立长江江豚保护专家委员会，为长江江豚的保护管理、救助救护、科研监测以及科普宣教工作提供专业咨询和指导。专家委员会由生物、生态、环保、规划、文化、法律等领域的专家组成。

五、市人民政府应当依法在南京长江江豚省级自然保护区(以下简称自然保护区)设立专门的管理机构，负责自然保护区的具体管理工作。

对自然保护区范围以外的长江江豚经常活动水域，市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构在征求海事、航道等机构意见后可以划定临时保护区域，明确保护范围和保护措施。

六、市自然保护区行政主管部门负责自然保护区的行业管理，协调、指导、监督自然保护区管理机构开展以下工作：

(一)组织编制自然保护区总体规划，指导自然保护区建设、管理以及安全生产；

(二)组织开展自然保护区范围内长江江豚等自然资源调查，加强对自然保护区内长江江豚生境的监测监管；

(三)开展自然保护区内日常巡护,运用科技手段提升保护巡查、监测监控水平,牵头并协调开展自然保护区内长江江豚救护;

(四)协助开展自然保护区以外的长江江豚保护工作;

(五)法律、法规规定的其他职责。

七、渔业行政主管部门负责长江江豚物种的保护管理,履行下列职责:

(一)定期组织开展水生生物资源调查,水生外来物种、入侵生物的调查、监测预警和防治;

(二)开展水生生物保护、渔政管理和渔政执法与监督;

(三)配合自然保护区的巡护工作,协助开展长江江豚应急救助救护;

(四)负责自然保护区以外的长江江豚保护工作;

(五)法律、法规规定的其他职责。

八、生态环境行政主管部门负责涉及长江江豚生态环境保护的统筹协调、监督管理和综合执法。

公安机关负责受理有关长江江豚保护的报警求助,依法预防、处置涉及损害长江江豚及其生境的违法行为。

发展和改革、财政、规划和自然资源、交通运输、水务、卫生健康等行政主管部门和海事、航道等机构按照各自职责,做好长江江豚及其生境的保护管理相关工作。

九、市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构在编制涉及长江岸线开发保护的国土空间总体规划、详细规划以及过江交通、港口建设等规划时,应当考虑长江江豚及其生境保护的需要,避免或者减少规划实施可能造成的不利影响。

十、建设项目对长江江豚及其生境可能造成不利影响的,建设单位应当按照要求进行专题论

证,落实避让、减缓、补偿、重建等措施,适时进行周期性监测和回顾性评价,提出改进措施。

建设单位应当将专题论证报告和有关行政主管部门、机构意见纳入环境影响评价报告,严格按照环境影响评价报告及其批复要求落实相关措施,确保环境保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用,必要时依法依规开展环境影响后评价。

十一、加强对新济洲、新生洲、子母洲等长江洲岛和湿地的保护。禁止任何单位和个人破坏长江江豚生息繁衍的水域、场所和生存条件。

在长江水域及其岸线上进行作业或者活动,应当遵守下列规定,防止或者减少对长江江豚及其生境的损害:

(一)除执行紧急公务、军事运输、应急救助等任务以外,船舶通过自然保护区时,应当采取降速、降噪、禁鸣等必要措施,不得排放船舶水污染物,不得进入禁止航行水域,不得无故抛锚停泊。

(二)进行水下爆破、勘探、施工作业等活动,建设单位应当事先同市渔业行政主管部门和自然保护区管理机构协商,并采取有效保护措施。

(三)在长江江豚经常活动水域进行涉水和近岸工程建设的,建设单位应当在施工前向有关行政主管部门报告,并采取声响驱逐等方式,确保长江江豚远离施工水域。

(四)实施科学灭螺,在洲滩湿地不用或者少用灭钉螺药;必须喷洒灭钉螺药的,卫生健康行政主管部门应当科学安排时间,采取措施防止药物散播,并及时告知市渔业行政主管部门和自然保护区管理机构。

(五)不得随意丢弃或者倾倒垃圾。

(六)禁渔区域、禁渔期内不得实施捕捞、垂钓。

(七)除科学研究、救灾救助和为了公共利益

的需要以外,不得使用无人机、遥控船或者其他方式干扰长江江豚的日常活动。

(八)不得实施法律、法规规定的其他损害长江江豚及其生境的行为。

进行活动或者作业涉及自然保护区的,还应当遵守自然保护区管理的相关法律、法规规定。

十二、市自然保护区行政主管部门、渔业行政主管部门和水行政主管部门应当实施生态环境修复和其他保护措施,通过增殖放流、江河湖口连通、自然岸线恢复、植被自然状态保持等生态保护修复措施,改善长江江豚觅食和生息繁衍场所条件。

十三、传承弘扬长江文化,研究挖掘长江江豚的历史内涵,讲好“微笑天使”故事,阐释人与自然和谐共生的现代价值。

市、沿江各区人民政府和江北新区管理机构应当发挥南京中心城区可以观豚的独特优势,加强长江江豚观赏目的地建设,通过现场观赏、科普教育和长江江豚文化认知融为一体的观豚生态旅游项目,打造南京观豚特色名片。

自然保护区管理机构应当加强长江江豚保护科普宣传教育,设立并完善必要的场所、设施,为开展长江江豚保护宣教、研学实践和社会公益活动提供必要的支持与便利。

每年10月24日为南京长江江豚保护宣传日。

十四、任何单位和个人都有保护长江江豚及其生境的义务,有权制止、举报或者控告损害长江江豚及其生境的违法行为。

任何单位和个人发现长江江豚死亡、受伤或者受困的,应当及时报告。

鼓励自然人、法人和非法人组织通过捐赠、资助、志愿服务等方式参与长江江豚保护宣传、巡护等活动。

鼓励、支持长江江豚保护社会组织和研究机

构发挥专业优势,通过政府购买服务等方式参与长江江豚救助救护、科研监测以及公益宣传和国际交流等工作。

对损害长江江豚及其生境的行为,国家规定的机关或者法律规定的组织可以依法提起公益诉讼。

十五、市人民政府应当与镇江、马鞍山等相关城市人民政府建立区域协作机制。

市人民政府有关部门应当与镇江、马鞍山等城市人民政府有关部门在以下方面开展协作活动,协同推进长江江豚及其生境的保护:

(一)协同开展流域性长江江豚资源调查和生存环境监测,加强科研合作、技术交流和研究成果共享,推动长江江豚全生命周期联动保护;

(二)加强长江江豚遗传多样性保护合作,协同建立种群基因档案,加强种质资源交流,提高长江江豚遗传多样性;

(三)加强长江江豚的收容救护合作,共享收容救护设施设备,互相提供收容救护人员与技术资源,定期开展收容救护技术交流,共同提升收容救护水平;

(四)加强长江江豚保护管理的执法合作,共同搭建区域性执法协作平台,推进执法信息交流和证据互通,依法惩处损害长江江豚及其生境的行为;

(五)加强长江江豚保护领域民间力量的合作交流,组建流域性长江江豚保护联盟,联合开展长江江豚保护宣教活动。

十六、违反本决定,任何单位和个人实施损害长江江豚及其生境行为的,依照有关法律、法规的规定予以处罚。造成长江江豚及其生境损害的,还应当依法承担相应的生态环境损害赔偿责任。

十七、本决定自2022年10月24日起施行。

# 关于《南京市人民代表大会常务委员会关于加强长江江豚保护的決定》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
南京市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市人民代表大会常务委员会关于加强长江江豚保护的決定》(以下简称《決定》)已由南京市第十六届人民代表大会常务委员会第四十次会议于2022年8月18日审议通过,现提请本次省人大常委会审议批准,现就《條例》主要内容作如下说明。

## 一、确立物种保护和生境保护相结合的保护理念

生境是生态学用语,与相关立法中通常使用的“栖息地”概念相比,更强调物种生活的环境和影响物种生存的生态因素。《決定》坚持系统立法理念,将单一物种保护与生态系统保护相融合。一是明确总体要求。第二条第一款规定,长江江豚保护实行物种与生境保护相结合。二是提升刚性约束。第九条突出源头把控,规定编制涉及长江岸线开发保护的各类规划时,应当把长江江豚及其生境保护纳入考虑。第十条针对建设环节作出规定,建立“豚评”机制,对长江江豚及其生境可能造成不利影响的建设项目,建设单位应当按照要求进行专题论证,落实保护措施,并与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。三是细化行为规范。第十一条明确保护长江江豚赖以生存的洲岛、滩涂,禁止任何组织和个人破坏长江江豚生息繁衍的水域、场所和生存条件,并对航运、涉水工程施工、灭螺、无人机使用等行为提出

要求。第十二条要求市相关行政主管部门健全长江生态系统服务功能,改善长江江豚生境条件。

## 二、践行就地保护为主、迁地保护为辅的保护要求

联合国《生物多样性公约》确立了就地保护为主、迁地保护为辅的方式,《決定》第二条第二款将其作为基本要求予以明确。根据我市实践,南京长江江豚省级自然保护区是我市长江江豚就地保护的重要依托,《決定》第五条第一款对于保护区的管理主体和主要职责作出规定。在此基础上,充分考虑长江江豚作为水生野生动物的流动性和复杂性,将保护范围从自然保护区的“点”拓展延伸到长江流域的“面”,着力突出全流域保护,第五条第二款规定保护区以外的长江江豚经常活动水域,政府可以划定临时保护区域,明确保护措施。第六条、第七条、第八条分别对保护区以内和以外的行政主管部门及其职责加以规定,构建覆盖全面、有序衔接的管理机制,也为南京都市圈今后可能出现的迁地保护情形预留空间。

## 三、建立都市圈区域协同保护机制

长江江豚栖息地分布在长江沿线,以种群类聚,每个种群活动水域约为20-30公里。为了遏制长江江豚生境破碎化局面,特别是维持长江江豚种群活力,本次立法专门就南京都市圈相关城市间的协作保护作出规定。《決定》第二条第三款明确了长江江豚保护工作应当遵循的原则,强调

健全完善上下游、左右岸的跨地区、跨部门协同保护制度。第十五条要求市人民政府与镇江、马鞍山等相关城市人民政府建立区域协作机制,有关行政部门应当在资源调查、种群交流、收容救护、执法监督、社会参与等方面开展协作活动,协同推进长江江豚及其生境的保护,特别强调要共同推动长江江豚全生命周期联动保护。

#### 四、守护传承长江江豚的文化价值

长江江豚自古以来蕴含在长江文化内涵中,不仅有历代文人留下的涉及长江南京段江豚的80余首诗词歌赋,而且“江猪拜风”“微笑天使”等说法也植根民间、广为流传。加强长江江豚历史文化挖掘和传播,能够提高全社会长江大保护的意识,深化生态文明保护理念,促进长江江豚保护转化为全社会的自觉行动。《决定》第十三条第一款规定:传承弘扬长江文化,研究挖掘长江江豚的历史内涵,讲好“微笑天使”故事,阐释人与自然和谐共生的现代价值。《决定》同时确定每年10月24日为南京长江江豚保护宣传日,要求自然保护区管理机构加强长江江豚保护科普宣

传教育。

#### 五、凸显南京地方特色

南京长江江豚省级自然保护区具备独特区位优势,位于社会经济发达的特大型城市,依傍横贯全国的世界级大河,社会各界对于保护极度濒危的特有物种高度重视并积极行动,并有深厚的科研力量提供支撑——这种汇集上述多重要素的保护区在全世界也不多见。同时,南京是全国唯一在中心江段有长江江豚稳定栖息的城市,南京保护区也是长江中下游8个豚类自然保护区中唯一在主城区附近、便利市民近距离观豚的保护区,呈现了人与自然和谐相处的美好场景。因此《决定》第十三条第二款提出发挥南京中心城区可以观豚的独特优势,加强长江江豚观赏目的地建设,打造南京观豚特色名片。

此外,长江江豚保护是一项系统性工程,《决定》还在建立全市统筹管理体制,建立专家委员会,鼓励社会主体参与长江江豚保护等方面做了具体规定。

以上说明连同《决定》,请予审议。

# 关于《南京市人民代表大会常务委员会关于 加强长江江豚保护的决定》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市人民代表大会常务委员会关于加强长江江豚保护的决定》(以下简称决定)已经南京市第十六届人大常委会第四十次会议通过,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,征求了省人大常委会环资城建委以及省司法厅、省农业农村厅、省林业局、省生态环境厅、省交通运输厅、省水利厅、江苏海事局等有关部门和部分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,提出了修改意见和建议,南京市人大常委会已作相应修改。9月6日,省人大法制委召开全体会议对该决定进行了审议。现将审议意见报

告如下：

为了保护长江江豚,维护长江生物多样性、完整性和生态平衡,实现人与自然和谐共生,制定该决定十分必要。决定主要从长江江豚保护范围、相关部门职责、保护措施以及协同保护制度等方面作出重点规定。决定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。



# 无锡市人民代表大会常务委员会 关于修改《无锡市城市绿化管理条例》 《无锡市建设工程安全生产管理条例》的决定

(2022年8月30日无锡市第十七届人民代表大会  
常务委员会第六次会议通过 2022年9月29日江苏省  
第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

无锡市第十七届人民代表大会常务委员会第六次会议决定：

## 一、对《无锡市城市绿化管理条例》作出修改

(一)将第三条第一款修改为：“市、县级市人民政府城市绿化行政主管部门主管本辖区的城市绿化工作。区人民政府城市绿化行政主管部门在规定的职责范围内负责辖区内的城市绿化工作，业务上受市城市绿化行政主管部门的指导。”

增加一款，作为第二款：“镇人民政府、街道办事处和开发区(园区)管理机构负责本辖区内的城市绿化工作。”

(二)将第五条第一款修改为：“各级人民政府应当把城市绿化建设纳入国民经济和社会发展规划，并统筹安排城市绿化建设和管理养护资金。”

(三)第六条增加一款，作为第二款：“城市绿化应符合海绵城市有关建设要求，因地制宜推广海绵型公园和绿地，增强公园和绿地系统的城市海绵体功能。”

(四)将第八条第一款修改为：“市、县级市人民政府应当组织城市绿化行政主管部门和自然资源规划行政主管部门等共同编制和论证城市

绿化规划，划定绿地控制线，并纳入国土空间总体规划，城市绿化规划不得擅自变更。”

增加一款，作为第二款：“自然资源规划行政主管部门在编制控制性详细规划时，应当根据城市绿化规划，明确公园绿地、防护绿地、广场用地等绿地的界线，并向社会公布。”

将第二款改为第三款，修改为：“城市绿化行政主管部门按照城市绿化规划，编制年度绿化建设计划和管理养护计划，报本级人民政府批准后实施。年度绿化建设计划应当重点安排城市公共绿地、防护绿地、风景林地和干道绿化带的建设。”

(五)将第九条第一款修改为：“城市绿化规划应当根据当地的特点，利用自然、人文条件，与历史遗迹、遗址、历史名园的保护相结合，合理设置综合公园、专类公园、社区公园和游园。”

删去第二款、第三款。

(六)增加一条，作为第十一条：“临街机关事业单位应当按照规划要求选用透景、半透景的围墙、栅栏、绿篱等方式实施通透式绿化；鼓励和支持其他临街单位实施通透式绿化改造，敞开庭院，实现绿地共享。

鼓励公民利用庭院植树种花，美化环境。”

(七)增加一条,作为第十二条:“新建城市道路应当按照国家和省相关规定建设林荫路,已有的城市道路逐步推进林荫化改造。”

新建室外停车场适宜建设林荫停车场的,应当按照相关规范进行建设。”

(八)将第十一条改为第十三条,增加三款,作为第一款、第二款、第三款:“建(构)筑物符合建筑规范适宜绿化的,鼓励和支持实施垂直绿化、屋顶绿化等立体绿化。”

政府投资的公共服务设施和市政公用设施适宜进行立体绿化的,建设单位应当实施立体绿化。

政府投资新建、改建的高度不超过三十米的平屋顶公共建筑,适宜进行屋顶绿化的,建设单位应当实施屋顶绿化。”

(九)将第十二条改为第十四条,第一款修改为:“建设工程项目的附属绿化设计方案按照基本建设程序审批时,应当有市、县级市城市绿化行政主管部门参加审查。”

增加一款,作为第三款:“建设单位应当按照批准的设计方案进行施工。设计方案确需改变时,应当经原批准机关审批。”

(十)增加一条,作为第十五条:“对公园绿地、防护绿地、广场绿地和城市道路绿地,建设单位应当将绿化工程设计方案报送市、县级市城市绿化行政主管部门。对十公顷以上公园绿地、一公顷以上广场绿地、主要景观道路的绿化工程设计方案,市、县级市城市绿化行政主管部门应当会同相关部门,组织专家论证,并广泛听取社会公众意见。”

(十一)将第十三条改为第十六条,在其中的“管理”前增加“监督”。

(十二)将第十四条改为第十七条,修改为:“城市新建、扩建、改建工程的配套绿化工程,应当统一安排绿化工程施工,在不迟于主体工程建

成后的第一个绿化季节完成绿化任务。”

(十三)将第十五条改为第十八条,第二款中的“市人民政府”修改为“市、县级市人民政府”。

删去第三款中的“招投标和”。

(十四)增加一条,作为第十九条:“市、县级市、区人民政府应当建立园林绿化废弃物收集、运输、处置和利用体系,鼓励社会资本参与建设运行,促进园林绿化废弃物资源化、无害化利用。”

(十五)将第十六条改为第二十条,第一款第三项修改为:“(三)居住区绿地实行物业管理的,由物业服务企业按照约定负责;居住区绿地业主自行管理的,由业主负责;居住区绿地未实行物业管理且业主未自行管理的老旧小区,由镇人民政府(街道办事处)或者开发区(园区)管理机构明确的单位负责”。

增加一款,作为第二款:“城市绿化管理责任不清或者有争议的,由城市绿化主管部门按照有利于绿化保护和管理的原则明确绿化管理责任人。”

将第二款改为第三款,修改为:“城市绿化行政主管部门应当对本条第一款第二项至第四项的绿化管理和保护进行指导、检查和监督。”

(十六)将第十八条改为第二十二条,第二款中的“城市规划”修改为“国土空间规划”。

将第二款、第三款中的“市人民政府”修改为“市、县级市人民政府”。

(十七)增加一条,作为第二十六条:“对因种植过密影响树木生长的绿地,城市绿化行政主管部门应当指导绿化管理责任人按照相关规定进行疏解。”

道路绿化应当定期修剪,符合交通安全视距要求,保障车辆、行人安全。”

(十八)将第二十四条改为第二十九条,第二项修改为:“(二)掘挖、损毁、偷盗花木,或者损毁

树木支架、花箱、绿化护栏等绿化设施”。

第三项修改为：“(三) 在树木上钉钉或者擅自缠绕绳索、架设电线电缆和照明设施”。

在第五项中的“在绿地内”后增加“堆放杂物或者”。

增加一项,作为第八项:“(八)擅自在绿地内举办展览、宣传、演出、影视剧拍摄、商业摄影活动”。

(十九)增加一条,作为第三十条:“城市绿地中的市政公用设施、交通设施、地上杆线、地下管线、安防监控、广告设施、体育设施、游乐设施等其他设施的保护和管理,由设施设置单位、运营单位或者相应的行业行政主管部门明确的管理单位负责。”

(二十)增加一条,作为第三十一条:“本市实行永久性绿地保护制度。重要的公园绿地、历史名园以及具有重要自然生态功能和历史文化价值的绿地,应当纳入永久性绿地名录。”

永久性绿地名录由市、县级市城市绿化行政主管部门会同自然资源规划行政主管部门组织编制,报本级人民政府批准后,向社会公布。

除国土空间总体规划调整、国家批准的重大建设工程的需要或者法律、法规规定的其他情形外,经公布的永久性绿地不得改变。”

(二十一)增加一条,作为第三十二条:“市、县级市城市绿化行政主管部门应当利用信息化管理手段推进城市园林绿化监督管理,并纳入智慧城市运行管理体系。”

(二十二)将第二十七条改为第三十三条。

(二十三)将第二十五条改为第三十四条,其中的“表彰”修改为“表扬”。

(二十四)将第二十六条改为三条,作为第三十五条、第三十六条、第三十七条,修改为:

“第三十五条 违反本条例规定,有下列行为之一的,由城市绿化行政主管部门责令停止侵

害,可以并处损失费一倍以上五倍以下的罚款;造成损失的,应当负赔偿责任;应当给予治安处罚的,依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)损坏城市树木花草的;

(二)擅自砍伐城市树木的;

(三)砍伐、擅自迁移古树名木或者因养护不善致使古树名木受到损伤或者死亡的;

(四)损坏城市绿化设施的。

第三十六条 擅自占用城市绿化用地的,由城市绿化行政主管部门责令限期退还、恢复原状,可以并处所占绿化用地面积每平方米五百元以上一千元以下的罚款;造成损失的,应当负赔偿责任。

对违反已批准的绿化规划,缩小绿地面积的单位和个人,由城市绿化行政主管部门责令改正,可以并处每平方米五百元以上一千元以下的罚款。

第三十七条 工程建设项目的附属绿化设计方案未经批准或者未按照批准的设计方案施工的,由城市绿化行政主管部门责令停止施工、限期改正或者采取其他补救措施。”

(二十五)将第二十八条改为第三十八条,修改为:“对违反本条例的直接责任人员或者单位负责人,城市绿化行政主管部门可以建议其所在单位或者上级主管机关给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

(二十六)将第二十九条改为第三十九条,其中的“行政处分”修改为“处分”。

(二十七)删去第三十一条。

(二十八)将第三十二条改为四十一条,删去其中的“1993年10月23日无锡市人民政府公布的《无锡市城市绿化管理实施办法》同时废止”。

此外,对条文顺序作相应调整。

## 二、对《无锡市建设工程安全生产管理条例》作出修改

(一)删去第二条第二款中的“河岸整治”。

(二)增加一条,作为第三条:“市、县级市、区人民政府应当加强对建设工程安全生产工作的领导,建立健全建设工程安全生产工作协调和考核机制,落实属地和部门监管责任,并健全建设工程生产安全事故的责任追究制度。”

“镇人民政府、街道办事处、开发区(园区)管理机构应当加强建设工程安全生产监管力量建设,按照职责对本辖区内建设工程安全生产状况进行监督检查,协助上级人民政府以及有关部门依法履行建设工程安全生产监督管理职责。”

(三)将第三条改为第四条,修改为:“市、县级市、区住房城乡建设部门负责本行政区域内建设工程安全生产监督管理工作;市政园林、人民防空部门在各自职责范围内负责有关建设工程的安全生产监督管理工作。”

自然资源规划、市场监管、城市管理、行政审批、大数据管理等部门按照各自职责,做好建设工程安全生产监督管理相关工作。

应急管理部门依法行使安全生产综合监督管理职权,对有关部门履行建设工程安全生产监督管理职责进行指导协调、监督检查。”

(四)删去第四条。

(五)删去第六条第二款。

(六)增加一条,作为第七条:“建设单位承担建设工程安全生产的首要责任,对勘察、设计、施工、工程监理等单位的安全工作统一协调、管理,定期进行安全检查,发现安全问题的,应当及时督促整改。”

采用政府和社会资本合作等模式建设的轨道交通工程等建设工程,应当在项目实施前采取书面约定的方式明确建设单位。”

(七)将第七条改为第八条,修改为:“建设工

程应当依法获得施工许可,建设单位在申领施工许可证时,应当有保证建设工程安全的具体措施。”

(八)将第十一条改为第十二条,第一款修改为:“建设单位在编制工程概(预)算时,应当依据国家、省的标准和住房城乡建设部门测定的费率,确定工程作业环境、安全防护和文明施工所需的费用,在工程合同中予以明确并足额按时拨付。”

将第二款中的“设计变更”修改为“工程变更”。

(九)将第十六条改为第十七条,其中的“建设行政主管部门”修改为“住房城乡建设等有关部门”。

(十)将第十七条改为第十八条,其中的“行政主管部门”修改为“住房城乡建设、市场监管部门”。

(十一)将第十八条改为第十九条,删去第一款中的“制造监督检验证明、备案证明”。

第二款修改为:“建筑起重机械在首次安装前,产权单位应当向本单位市场主体登记所在地建设工程安全生产监督机构进行信息登记。”

(十二)将第二十三条改为第二十四条,第二款中的“应当在分包合同中明确各自安全生产管理范围和相应的安全责任”修改为“应当分包给具有相应资质条件的承包单位,并在分包合同中明确各自安全生产管理范围和相应的安全责任”。

(十三)将第二十四条改为第二十五条,删去第二款中的“建筑”。

(十四)将第二十八条改为第二十九条,修改为:“施工单位应当根据建设工程特点编制施工组织设计或者专项施工方案,制定相应的安全技术措施。施工组织设计或者专项施工方案应当经施工单位技术负责人批准。”

“危险性较大的分部分项工程施工前,施工单位应当单独编制专项施工方案,并按照规定履行审核审批手续;对超过一定规模的危险性较大的分部分项工程的专项施工方案,施工单位应当组织专家进行论证、审查。”

建设工程施工前,施工单位负责项目管理的技术人员应当对有关安全施工的技术要求向施工作业班组、作业人员作出详细说明,进行安全技术交底,并由双方签字确认。”

(十五)将三十一条改为第三十二条,第二款修改为:“建筑起重机械、整体提升脚手架等设备、设施安装完毕后,施工单位应当委托具有相应资质的检验检测机构进行检测,检测合格后由施工单位组织验收,验收合格后方可投入使用。机械设备操作人员应当严格按照操作规程进行作业。”

将第三款中的“拆卸建筑起重机械”修改为“安装、拆卸建筑起重机械”。

(十六)将第三十五条改为第三十六条,第一款中的“专业资质”修改为“相应资质”。

(十七)将第三十六条改为第三十七条,修改为:“施工单位发生建设工程生产安全事故后,事故现场有关人员应当立即报告本单位负责人。”

单位负责人接到事故报告后,应当迅速采取有效措施,组织抢救,防止事故扩大,减少人员伤亡和财产损失,并按照国家有关规定立即如实报告当地住房城乡建设部门或者其他有关部门,不得隐瞒不报、谎报或者迟报,不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。

住房城乡建设部门或者其他有关部门接到事故报告后,应当立即按照国家有关规定上报事故情况。住房城乡建设部门或者其他有关部门和有关地方人民政府对事故情况不得隐瞒不报、谎报或者迟报。”

(十八)将第三十七条改为第三十八条,修改

为:“施工单位应当依法投保安全生产责任保险,为从业人员办理工伤保险。鼓励为施工现场从事危险作业的人员办理意外伤害保险。”

(十九)增加一条,作为第四十条:“住房城乡建设和其他有关部门应当建立健全建设工程安全监督管理制度,加强对建设工程安全生产工作的监督检查,并将监督检查结果作为建设工程有关单位及从业人员考核管理的依据。”

市住房城乡建设和其他有关部门应当依照国家和省有关规定,建立健全建设工程安全生产行业信用评价机制,应用行业信用评价结果,实施分级分类监管。”

(二十)将第三十九条改为第四十一条,其中的“安全生产监督管理部门”修改为“应急管理部门”。

(二十一)将第四十条改为第四十二条,其中的“建设行政主管部门应当建立”修改为“市、县级市、区人民政府应当组织有关部门建立”。

(二十二)将第四十一条改为第四十三条,第一款中的“建设行政主管部门”修改为“住房城乡建设部门”。

将第二款中的“建设行政主管部门”修改为“住房城乡建设等有关部门”。

删去第三款中的“事故责任单位安全生产许可证被依法暂扣的,建设行政主管部门应当将处罚情况进行公示”。

(二十三)将第四十二条改为第四十四条,修改为:“住房城乡建设部门应当建立建设工程安全生产形势分析制度和建设工程安全生产联络员制度,定期对本行政区域职责范围内建设工程安全生产状况进行分析,研究控制事故的对策、措施,部署和安排安全生产工作。”

(二十四)将第四十三条、第四十四条合并,作为第四十五条,修改为:“住房城乡建设及有关部门根据法律、法规、规章的规定,结合实际工作

需要,可以委托同级建设工程安全生产监督机构开展以下建设工程安全生产监督检查工作:

(一)监督检查建设工程安全生产中执行国家、省、市有关法律、法规、规章和其他规定、规范以及标准的情况;

(二)对取得安全生产许可证的施工单位进行动态监督检查;

(三)协助做好施工单位主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员考核的相关工作;

(四)监督检查施工现场安全生产管理情况;

(五)协助做好建设工程安全生产标准化考评工作;

(六)法律、法规、规章规定的其他可以委托建设工程安全生产监督机构开展监督检查的事项。

建设工程安全生产监督机构应当建立和完善建设工程安全生产监督管理制度,并配备相应的安全监管人员。”

(二十五)增加一条,作为第四十七条:“市、县级市、区人民政府应当加强对依法不需要办理施工许可手续的既有建筑改扩建、装饰装修工程以及小型工程、临时工程、零星施工作业的安全管理,完善安全治理体系。具体管理办法由市人民政府制定。

住房和城乡建设有关部门应当加强对前款规定工程和施工作业安全生产的行业指导和督导检查。其他有关部门按照各自职责,督促各自行业内相关安全责任人履行安全生产主体责任。

镇人民政府、街道办事处、开发区(园区)管理机构应当落实网格化管理,开展监督巡查,督促参建各方落实建设工程安全生产主体责任。”

(二十六)增加一条,作为第四十八条:“违反本条例规定,法律法规已有处罚规定的,从其规定。”

(二十七)将第四十六条改为第四十九条,修

改为:“违反本条例第十一条第一款、第三十条规定,造成供水、排水、供电、供气、供热、通信、广播电视等地下管线损坏的,由市政园林部门或者其他有关行政主管部门按照有关法律、法规的规定处罚;造成的损失,应当予以赔偿。”

(二十八)删去第四十七条。

(二十九)将第四十八条改为第五十条,修改为:“违反本条例第二十五条第二款规定,施工单位允许他人以本单位的名义承揽工程的,由住房城乡建设部门按照有关法律、法规的规定对施工单位和使用该单位名义的单位或者个人予以处罚;对发生事故所造成的损害,由施工单位和使用该单位名义的单位或者个人承担连带赔偿责任。”

(三十)将第四十九条改为第五十一条,其中的“违反本条例第二十五条第一款、第二十七条第(三)项、第(六)项规定,施工单位有下列行为之一的,由建设行政主管部门责令限期改正”修改为“违反本条例第二十八条第三项、第六项规定,施工单位有下列行为之一的,由住房城乡建设部门或者有关部门责令限期改正”。

删去第一项。

(三十一)删去第五十条。

(三十二)将第五十一条改为第五十二条,修改为:“违反本条例第三十六条第二款规定,施工单位拆除三层以上建(构)筑物未采用机械或者爆破方式拆除的,住房城乡建设部门应当责令改正,处以一万元以上三万元以下的罚款。”

(三十三)将第五十二条改为第五十三条,修改为:“相关部门和建设工程安全生产监督机构的工作人员,未依照本条例履行监督检查职责或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,由所在单位或者上级部门责令其限期改正;情节严重的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”

此外,对条文顺序作相应调整。

本决定自公布之日起施行。

《无锡市城市绿化管理条例》《无锡市建设工

程安全生产管理条例》根据本决定作相应修改，

重新公布。

# 无锡市城市绿化管理条例

(2001年7月25日无锡市第十二届人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过 2001年8月24日江苏省第九届人民代表大会常务委员会第二十五次会议批准 根据2004年5月26日无锡市第十三届人民代表大会常务委员会第九次会议通过,2004年6月17日江苏省第十届人民代表大会常务委员会第十次会议批准的《关于修改〈无锡市城市绿化管理条例〉的决定》第一次修正 根据2019年8月29日无锡市第十六届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过,2019年9月27日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准的《关于修改〈无锡市禁止燃放烟花爆竹条例〉等五件地方性法规的决定》第二次修正 根据2022年8月30日无锡市第十七届人民代表大会常务委员会第六次会议通过,2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准的《关于修改〈无锡市城市绿化管理条例〉〈无锡市建设工程安全生产管理条例〉的决定》第三次修正)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 规划和建设
- 第三章 管理和保护
- 第四章 奖励和处罚
- 第五章 附则

### 第一章 总则

**第一条** 为加强城市绿化的建设和管理,促进绿化事业的发展,保护和改善生态环境,根据国务院《城市绿化条例》和《江苏省城市绿化管理条例》,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本条例适用于本市城市规划区内的城市绿化规划、建设、保护和管理。

**第三条** 市、县级市人民政府城市绿化行政主管部门主管本辖区的城市绿化工作。区人民政府城市绿化行政主管部门在规定的职责范围内负责辖区内的城市绿化工作,业务上受市城市绿化行政主管部门的指导。

镇人民政府、街道办事处和开发区(园区)管理机构负责本辖区内的城市绿化工作。

在城市规划区内,法律、法规规定由自然资源规划、交通运输等行政管理部门管理的绿化工作,从其规定。

**第四条** 城市绿化工作实行政府组织、群众



参与、统一规划、因地制宜、市场运作、讲究实效和建设与管理并重的原则。

**第五条** 各级人民政府应当把城市绿化建设纳入国民经济和社会发展规划,并统筹安排城市绿化建设和管理养护资金。

提倡多渠道筹集绿化资金。鼓励单位和个人以投资、捐资、领养、认建、共建等形式,参与城市绿化建设。

**第六条** 鼓励和加强城市绿化科学研究,推广应用绿化先进技术、设备和优良植物品种,提高城市绿化的科学技术和艺术水平,开展城市生物多样性保护工作。

城市绿化应当符合海绵城市有关建设要求,因地制宜推广海绵型公园和绿地,增强公园和绿地系统的城市海绵体功能。

**第七条** 城市中的单位和有劳动能力的公民,应当按照国家和省有关规定履行植树和其他绿化城市的义务。

任何单位和个人都有权举报和制止损害城市绿化以及绿化设施的行为。

## 第二章 规划和建设

**第八条** 市、县级市人民政府应当组织城市绿化行政主管部门和自然资源规划行政主管部门等共同编制和论证城市绿化规划,划定绿地控制线,并纳入国土空间总体规划,城市绿化规划不得擅自变更。

自然资源规划行政主管部门在编制控制性详细规划时,应当根据城市绿化规划,明确公园绿地、防护绿地、广场用地等绿地的界线,并向社会公布。

城市绿化行政主管部门按照城市绿化规划,编制年度绿化建设计划和管理养护计划,报本级人民政府批准后实施。年度绿化建设计划应当重

点安排城市公共绿地、防护绿地、风景林地和干道绿化带的建设。

**第九条** 城市绿化规划应当根据当地的特点,利用自然、人文条件,与历史遗迹、遗址、历史名园的保护相结合,合理设置综合公园、专类公园、社区公园和游园。

**第十条** 城市绿化规划应当安排与城市性质、规模和发展需要相适应的绿化用地面积。在城市新建区域,城市绿地应当不低于总用地面积的百分之三十;在旧城改造区域,城市绿地应当不低于总用地面积的百分之二十五。

高速公路、铁路、国道、省道、主要河道两侧的绿化要求,执行国家和省有关建设标准。

**第十一条** 临街机关事业单位应当按照规划要求选用透景、半透景的围墙、栅栏、绿篱等方式实施通透式绿化;鼓励和支持其他临街单位实施通透式绿化改造,敞开庭院,实现绿地共享。

鼓励公民利用庭院植树种花,美化环境。

**第十二条** 新建城市道路应当按照国家和省相关规定建设林荫路,既有的城市道路逐步推进林荫化改造。

新建室外停车场适宜建设林荫停车场的,应当按照相关规范进行建设。

**第十三条** 建(构)筑物符合建筑规范适宜绿化的,鼓励和支持实施垂直绿化、屋顶绿化等立体绿化。

政府投资的公共服务设施和市政公用设施适宜进行立体绿化的,建设单位应当实施立体绿化。

政府投资新建、改建的高度不超过三十米的平屋顶公共建筑,适宜进行屋顶绿化的,建设单位应当实施屋顶绿化。

建设工程项目实施立体绿化的,可以按照国家、省有关立体绿化技术规范折算绿地面积。

**第十四条** 工程建设项目的附属绿化设计

方案按照基本建设程序审批时,应当有市、县级市城市绿化行政主管部门参加审查。

新建工程项目的绿化用地面积,应当达到规定的绿化用地标准。

建设单位应当按照批准的设计方案进行施工。设计方案确需改变时,应当经原批准机关审批。

**第十五条** 对公园绿地、防护绿地、广场绿地和城市道路绿地,建设单位应当将绿化工程设计方案报送市、县级市城市绿化行政主管部门。对十公顷以上公园绿地、一公顷以上广场绿地、主要景观道路的绿化工程设计方案,市、县级市城市绿化行政主管部门应当会同相关部门,组织专家论证,并广泛听取社会公众意见。

**第十六条** 城市公共绿地、防护绿地、风景林地的绿化和城市干道绿化,由城市绿化行政主管部门组织建设;城市新建、扩建、改建的居住区绿地和单位附属绿地的绿化,除城市干道以外的城市道路、桥梁、防汛等建设工程项目的配套绿化,由建设单位组织建设,并接受城市绿化行政主管部门的监督管理和技术指导。

**第十七条** 城市新建、扩建、改建工程的配套绿化工程,应当统一安排绿化工程施工,在不迟于主体工程建成后的第一个绿化季节完成绿化任务。

**第十八条** 城市绿化建设工程的设计和监理,应当委托持有相应资格证书的设计、监理单位承担。

建设单位应当于绿化工程竣工验收后,报市、县级市人民政府城市绿化行政主管部门备案。

城市绿化行政主管部门应当按照规定对城市园林绿化工程项目实施质量监督管理,并建立信用管理机制。

**第十九条** 市、县级市、区人民政府应当建

立园林绿化废弃物收集、运输、处置和利用体系,鼓励社会资本参与建设运行,促进园林绿化废弃物资源化、无害化利用。

### 第三章 管理和保护

**第二十条** 城市绿化的管理和保护按照下列分工实施:

(一)城市的公共绿地、风景林地、行道树及干道绿化带的绿化,由城市绿化行政主管部门及其确定的单位负责;

(二)单位附属绿地和单位门前责任地段的绿化,由该单位负责;

(三)居住区绿地实行物业管理的,由物业服务企业按照约定负责;居住区绿地业主自行管理的,由业主负责;居住区绿地未实行物业管理且业主未自行管理的老旧小区,由镇人民政府(街道办事处)或者开发区(园区)管理机构明确的单位负责;

(四)生产绿地,由其经营单位负责;

(五)居民自有庭院内的树木,由居民负责。

城市绿化管理责任不清或者有争议的,由城市绿化主管部门按照有利于绿化保护和管理的原则明确绿化管理责任人。

城市绿化行政主管部门应当对本条第一款第二项至第四项的绿化管理和保护进行指导、检查和监督。

**第二十一条** 城市中的树木,不论其所有权归属,任何单位和个人不得擅自移伐、截干。确需移伐、截干的,必须经城市绿化行政主管部门审批同意。

**第二十二条** 任何单位和个人不得擅自占用城市绿化用地和绿化配套设施,或者改变其使用性质;不得破坏绿化用地的地形、地貌、水体和植被。

因国土空间规划调整需要变更城市绿地的,应当征求市、县级市人民政府城市绿化行政主管部门的意见,按照有关规定办理变更城市绿地审批手续,并补偿重建绿地的土地和费用。

因建设或者其他特殊原因需要临时占用城市绿化用地的,应当经市、县级市人民政府城市绿化行政主管部门同意,按照有关规定办理临时用地审批手续,并在规定期限内恢复原状。

**第二十三条** 城市树木的移伐、截干和临时占用城市绿化用地的审批,由市人民政府制定具体办法。

**第二十四条** 城市绿化行政主管部门受理树木移伐、截干或者临时占用城市绿化用地的申请后,应当在十日内审批完毕。

**第二十五条** 经批准砍伐树木的建设单位,应当按“伐一栽三”的原则予以补植并确保成活。

自行补植有困难的,可以委托城市绿化行政主管部门或者专业绿化养护单位进行补植,所需费用由委托方承担。

**第二十六条** 对因种植过密影响树木生长的绿地,城市绿化行政主管部门应当指导绿化管理责任人按照相关规定进行疏解。

道路绿化应当定期修剪,符合交通安全视距要求,保障车辆、行人安全。

**第二十七条** 城市各类新建管线应当避让现有树木。确实无法避让的,在设计或者施工前,有关部门应当会同城市绿化行政主管部门确定并采取保护措施。

为保证管线的安全使用需要修剪树木的,应当按照兼顾管线安全使用和树木正常生长的原则进行修剪,承担修剪费用的办法,由市人民政府规定。

因不可抗力致使树木倾斜危及管线安全时,管线管理单位可以先行扶正或者砍伐树木,但应当在三个工作日内报告城市绿化行政主管部门

和绿地管理单位。

**第二十八条** 新建管线或者新种树木,应当参照以下间距规定:

(一)地下管线的外缘,离树干中心不少于零点九五米;

(二)架设电杆、消防设备等,离树干中心不少于一米;

(三)高压输电线的高度不低于九米。

**第二十九条** 任何单位和个人不得有下列损坏城市绿化及其设施的行为:

(一)在城市绿化规划范围内非法开山采石、毁林种植、围湖造田、放牧狩猎、建坟立碑;

(二)掘挖、损毁、偷盗花木,或者损毁树木支架、花箱、绿化护栏等绿化设施;

(三)在树木上钉钉或者擅自缠绕绳索、架设电线电缆和照明设施;

(四)在绿地内擅自采花摘果、采折种条、挖采中草药及野生种苗;

(五)在绿地内堆放杂物或者擅自搭建建筑物、构筑物,围圈树木、立杆竖牌、设置广告设施;

(六)擅自在城市公共绿地范围内开设商业、服务摊点;

(七)向城市绿地内倾倒生活垃圾、建筑垃圾、有害废水等废弃物;

(八)擅自在绿地内举办展览、宣传、演出、影视剧拍摄、商业摄影活动;

(九)其他损坏城市绿化及其配套设施的行为。

**第三十条** 城市绿地中的市政公用设施、交通设施、地上杆线、地下管线、安防监控、广告设施、体育设施、游乐设施等其他设施的保护和管理,由设施设置单位、运营单位或者相应的行业行政主管部门明确的管理单位负责。

**第三十一条** 本市实行永久性绿地保护制度。重要的公园绿地、历史名园以及具有重要自

然生态功能和历史文化价值的绿地,应当纳入永久性绿地名录。

永久性绿地名录由市、县级市城市绿化行政主管部门会同自然资源规划行政主管部门组织编制,报本级人民政府批准后,向社会公布。

除国土空间总体规划调整、国家批准的重大建设工程的需要或者法律、法规规定的其他情形外,经公布的永久性绿地不得改变。

**第三十二条** 市、县级市城市绿化行政主管部门应当利用信息化管理手段推进城市园林绿化监督管理,并纳入智慧城市运行管理体系。

#### 第四章 奖励和处罚

**第三十三条** 违反本条例规定,有关法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第三十四条** 有下列行为之一的,各级人民政府或者城市绿化行政主管部门应当给予表扬或者奖励:

(一)实施城市绿化规划、改善城市绿化面貌,成绩显著的;

(二)对绿化规划、建设、管理和保护提出合理化建议,被采纳的;

(三)检举或者制止破坏绿化行为,效果显著的;

(四)举报城市绿化工作人员滥用职权、徇私舞弊的行为,经查实的;

(五)其他应当给予表扬或者奖励的行为。

**第三十五条** 违反本条例规定,有下列行为之一的,由城市绿化行政主管部门责令停止侵害,可以并处损失费一倍以上五倍以下的罚款;造成损失的,应当负赔偿责任;应当给予治安处罚的,依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)损坏城市树木花草的;

(二)擅自砍伐城市树木的;

(三)砍伐、擅自迁移古树名木或者因养护不善致使古树名木受到损伤或者死亡的;

(四)损坏城市绿化设施的。

**第三十六条** 擅自占用城市绿化用地的,由城市绿化行政主管部门责令限期退还、恢复原状,可以并处所占绿化用地面积每平方米五百元以上一千元以下的罚款;造成损失的,应当负赔偿责任。

对违反已批准的绿化规划,缩小绿地面积的单位和个人,由城市绿化行政主管部门责令改正,可以并处每平方米五百元以上一千元以下的罚款。

**第三十七条** 工程建设项目的附属绿化设计方案未经批准或者未按照批准的设计方案施工的,由城市绿化行政主管部门责令停止施工、限期改正或者采取其他补救措施。

**第三十八条** 对违反本条例的直接责任人员或者单位负责人,城市绿化行政主管部门可以建议其所在单位或者上级主管机关给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第三十九条** 从事城市绿化管理的工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,由其所在单位或者上级主管机关给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

#### 第五章 附则

**第四十条** 城市规划区内的古树名木保护和管理,按照有关规定执行。

**第四十一条** 本条例自 2001 年 10 月 1 日起施行。

# 无锡市建设工程安全生产管理条例

(2008年12月25日无锡市第十四届人民代表大会常务委员会第八次会议通过 2009年1月18日江苏省第十一届人民代表大会常务委员会第七次会议批准 根据2022年8月30日无锡市第十七届人民代表大会常务委员会第六次会议通过,2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准的《关于修改〈无锡市城市绿化管理条例〉〈无锡市建设工程安全生产管理条例〉的决定》修正)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 建设单位的安全责任
- 第三章 勘察、设计、工程监理等其他有关  
单位的安全责任
- 第四章 施工单位的安全责任
- 第五章 建设安全监督管理
- 第六章 法律责任
- 第七章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强建设工程安全生产监督管理,保障人民群众的人身和财产安全,根据《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国安全生产法》和国务院《建设工程安全生产管理条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 凡在本市行政区域内从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动以及对建设工程安全生产的监督管理,应当遵守本条例。

本条例所称建设工程,是指房屋建筑及其附属设施工程,与房屋建筑配套的线路、管道、设备安装、建筑装饰装修工程,道路建设、管道铺设等市政基础设施工程。

**第三条** 市、县级市、区人民政府应当加强对建设工程安全生产工作的领导,建立健全建设工程安全生产工作协调和考核机制,落实属地和部门监管责任,并健全建设工程生产安全事故的责任追究制度。

镇人民政府、街道办事处、开发区(园区)管理机构应当加强建设工程安全生产监管力量建设,按照职责对本辖区内建设工程安全生产状况进行监督检查,协助上级人民政府以及有关部门依法履行建设工程安全生产监督管理职责。

**第四条** 市、县级市、区住房城乡建设部门负责本行政区域内建设工程安全生产监督管理工作;市政园林、人民防空部门在各自职责范围内负责有关建设工程的安全生产监督管理工作。

自然资源规划、市场监管、城市管理、行政审批、大数据管理等部门按照各自职责,做好建设工程安全生产监督管理相关工作。

应急管理部门依法行使安全生产综合监督管理职权,对有关部门履行建设工程安全生产监督管理职责进行指导协调、监督检查。

**第五条** 建设、勘察、设计、工程监理、施工及其他与建设工程安全生产有关的单位,应当遵守建设工程安全生产的法律、法规,在各自的业务范围内对建设工程安全生产负责。

**第六条** 建设工程安全生产管理工作坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针,推广先进技术,推进科学管理。

## 第二章 建设单位的安全责任

**第七条** 建设单位承担建设工程安全生产的首要责任,对勘察、设计、施工、工程监理等单位的安全工作统一协调、管理,定期进行安全检查,发现安全问题的,应当及时督促整改。

采用政府和社会资本合作等模式建设的轨道交通工程等建设工程,应当在项目实施前采取书面约定的方式明确建设单位。

**第八条** 建设工程应当依法获得施工许可,建设单位在申领施工许可证时,应当有保证建设工程安全的具体措施。

**第九条** 禁止建设单位将建设工程发包给不具备相应资质条件的承包单位。

建设单位在将建设工程发包给施工单位的同时,应当签订安全生产管理协议,明确双方的建设工程安全生产责任及措施;建设工程发包给两个以上施工单位的,建设单位应当与施工单位分别签订安全生产管理协议,明确各自的安全责任及措施,并指定专人负责施工现场安全生产的统一协调和管理。

**第十条** 建设单位应当向勘察、设计、施工图审查、工程监理、检验检测、施工等单位提供与建设工程有关的原始资料。原始资料必须真实、

准确、完整。

**第十一条** 建设工程涉及供水、排水、供电、供气、供热、通信、广播电视等地下管线安全的,建设单位应当查明管网情况,提出保护措施,并经管线产权单位和行政主管部门确认。

建设单位在实施建(构)筑物拆除前,应当负责拆除区域内各类管线的切断与移位,并经管线产权单位确认。

前两款涉及的相关事项需要依法获得行政许可的,应当办理有关许可手续。

**第十二条** 建设单位在编制工程概(预)算时,应当依据国家、省的标准和住房城乡建设部门测定的费率,确定工程作业环境、安全防护和文明施工所需的费用,在工程合同中予以明确并足额按时拨付。

对因工程变更所增加或者减少的安全措施费用,在符合招投标文件、施工合同的前提下,经建设单位、工程监理单位认可,审计机构在建设工程项目审计中应当予以确认。

## 第三章 勘察、设计、工程监理等其他有关单位的安全责任

**第十三条** 勘察单位应当按照法律、法规和工程建设强制性标准进行勘察,提供的勘察文件应当真实、准确,满足建设工程安全生产的需要。

勘察单位在勘察作业时,应当严格执行操作规程,采取措施保证各类管线、设施和周边建(构)筑物的安全。

**第十四条** 设计单位应当按照法律、法规和工程建设强制性标准进行设计。设计文件应当注明施工安全重点部位、环节,并提出相应指导意见;采用新结构、新材料、新工艺或者特殊结构的建设工程,还应当提出保障施工作业人员安全和预防生产安全事故的措施和建议。

设计单位应当就审查合格的施工图设计文件向施工、工程监理等单位作出详细说明,并及时处理施工中出现的与设计相关的安全技术问题。

建设工程由于设计原因造成生产安全事故的,设计单位应当配合事故调查,提出技术处理方案,并承担相应的法律责任。

**第十五条** 工程监理单位应当配备与建设工程项目相适应的专业监理人员,按照法律、法规以及有关技术标准、设计文件和建设工程承包合同,对工程安全生产实施监理,承担监理责任。

**第十六条** 工程监理单位应当根据国家规定审查施工组织设计中安全技术措施或者专项施工方案,并对审查同意的专项施工方案实施跟踪监理。

国家规定施工现场的机械、设施应当办理安全验收手续的,工程监理单位应当对其验收手续进行复查。

**第十七条** 工程监理单位在实施监理过程中,应当做好有关安全工作内容的监理日志记录,定期巡视检查施工作业安全情况,发现有生产安全事故隐患的,应当立即通知施工单位整改;情况严重的,应当要求施工单位暂时停止施工,并及时报告建设单位;施工单位拒不整改或者不停止施工的,工程监理单位应当立即向住房城乡建设等有关部门报告。

**第十八条** 建筑机械设备、安全设施等的出租单位应当按照国家、行业 and 地方的安全技术标准、规范,提供符合要求的设备、设施、材料,建立使用、维护和报废制度,并接受住房城乡建设、市场监管部门的监督。

**第十九条** 出租建筑起重机械的单位在签订租赁合同时应当明确租赁双方安全责任,并出具建筑起重机械特种设备制造许可证、产品合格证和自检合格证明,提交安装使用说明书。

建筑起重机械在首次安装前,产权单位应当向本单位市场主体登记所在地建设工程安全生产监督机构进行信息登记。

**第二十条** 对建筑企业进行安全生产评价的单位应当按照评价项目进行审核评价,并对评价结果负责。

**第二十一条** 对建筑机械设备、设施进行检验检测、安装验收的单位应当按照检验检测、安装验收项目逐项验收,不得缺项,并对提供的报告负责。

#### 第四章 施工单位的安全责任

**第二十二条** 施工单位应当建立健全安全生产保证体系,制定、完善安全生产规章制度和操作规程。

**第二十三条** 施工单位主要负责人依法对本单位安全生产工作全面负责,项目负责人对建设工程施工项目安全生产具体负责。

施工单位应当设立独立的安全生产管理机构,配备与经营规模相适应的专职安全生产管理人员,并实行建设项目专职安全生产管理人员委派制度。

施工单位的主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员应当经施工安全生产培训,并经考核合格后方可任职。

**第二十四条** 建设工程实行施工总承包的,由总承包单位对施工现场的安全生产负总责。

总承包单位依法将建设工程分包给其他单位的,应当分包给具有相应资质条件的承包单位,并在分包合同中明确各自安全生产管理范围和相应的安全责任;总承包单位对分包单位的安全生产承担连带责任。

分包单位应当服从总承包单位对施工现场的安全生产管理,分包单位不服从管理导致生产

安全事故的,由分包单位承担主要责任。

**第二十五条** 承包建设工程的单位应当持有依法取得的资质证书和安全生产许可证,并在其资质等级许可的业务范围内承揽工程。

禁止施工单位以任何形式允许其他单位或者个人使用本单位的资质证书、安全生产许可证、营业执照,以本单位的名义承揽工程。

**第二十六条** 施工单位应当对从业人员进行与其所从事工种有关的安全技术操作规程教育培训,未经安全教育培训的人员不得进入施工岗位。特种作业人员应当取得国家规定的特种作业操作资格证书,并持证上岗。

施工单位应当按照国家规定为施工作业人员免费发放符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品,并督促和教育作业人员正确使用。

**第二十七条** 施工单位对建设单位拨付的安全防护和文明施工费用,应当用于施工安全防护用具(品)及设施的采购和更新、安全和文明施工措施的落实、安全和文明施工生产条件的改善,不得挪作他用。

**第二十八条** 施工单位应当按照下列要求做好施工现场安全文明管理工作:

(一)在施工现场入口处、通道口、楼梯口、电梯井口、基坑边沿、窨井口等危险部位设置符合国家标准的安全警示标志和防护设施;

(二)设置封闭、稳固、整齐、美观的围挡墙,在主出入口设专职门卫人员、设置车辆冲洗设施;

(三)在主出入口显著位置设置施工平面布置图、安全生产、文明施工、消防保卫、重大危险源告知、应急预案措施等公示牌;

(四)临时设施的选址应当满足安全、消防、卫生、通风等要求,施工作业区与生活区分开设置并保持安全距离,不得在尚未竣工的建筑物内设置员工宿舍;

(五)保持排水系统畅通,控制扬尘、废水、固体废弃物以及噪声、振动、施工照明等对环境的污染和危害;

(六)材料、设备堆放安全有序,落地脚手架底部、模板支撑底部地面作硬化处理;

(七)根据不同施工阶段和周围环境及季节、气候的变化,采取相应的安全施工措施,暂时停止施工的,做好现场防护;

(八)法律、法规、规章规定的其他要求。

**第二十九条** 施工单位应当根据建设工程特点编制施工组织设计或者专项施工方案,制定相应的安全技术措施。施工组织设计或者专项施工方案应当经施工单位技术负责人批准。

危险性较大的分部分项工程施工前,施工单位应当单独编制专项施工方案,并按照规定履行审核审批手续;对超过一定规模的危险性较大的分部分项工程的专项施工方案,施工单位应当组织专家进行论证、审查。

建设工程施工前,施工单位负责项目管理的技术人员应当对有关安全施工的技术要求向施工作业班组、作业人员作出详细说明,进行安全技术交底,并由双方签字确认。

**第三十条** 建设工程涉及供水、排水、供电、供气、供热、通信、广播电视等地下管线安全的,施工单位应当按照建设单位提出的保护措施和勘测资料,制定相应的安全施工方案,并精心组织施工。

**第三十一条** 施工单位应当编制施工现场消防安全保障方案,并将其列入施工组织设计或者施工方案,施工现场按照方案配备相应的消防器材。

**第三十二条** 建筑起重机械、整体提升脚手架等自升式架设设施的安装、拆卸,应当由具有相应资质的单位承担;施工单位与安装、拆卸单位签订分包合同时,应当明确双方的安全责任。



建筑起重机械、整体提升脚手架等设备、设施安装完毕后,施工单位应当委托具有相应资质的检验检测机构进行检测,检测合格后由施工单位组织验收,验收合格后方可投入使用。机械操作人员应当严格按照操作规程进行作业。

施工单位在建筑起重机械、设施安装验收合格三十日之内,应当到当地建设工程安全生产监督机构办理使用登记;安装、拆卸建筑起重机械的,安装单位应当提前七日告知当地建设工程安全生产监督机构。

**第三十三条** 施工单位应当建立施工现场重大危险源登记制度,建立与落实施工现场生产安全事故的应急救援预案,在现场进行公示,并做好监控。

**第三十四条** 施工单位应当按照有关规定,做好施工安全记录,建立安全管理资料档案。

安全管理资料应当设专人管理,资料归档及时、完整。

**第三十五条** 施工单位应当实施安全质量标准化管理,建立施工安全检查考核制度,按照国家有关规定定期对建筑施工安全工作进行事故隐患的排查与评价,对存在的事故隐患及时整改。

**第三十六条** 建(构)筑物的拆除施工应当由具有相应资质的施工单位承担,施工单位应当制定拆除专项施工方案。

拆除现场周围应当设置围栏;危险区域或者危险部位的拆除作业应当设专人监管;拆除三层以上建(构)筑物的,应当采用机械或者爆破方式拆除。

拆除工程实施爆破作业的,应当遵守国家有关爆破作业管理规定。

**第三十七条** 施工单位发生建设工程生产安全事故后,事故现场有关人员应当立即报告本单位负责人。

单位负责人接到事故报告后,应当迅速采取有效措施,组织抢救,防止事故扩大,减少人员伤亡和财产损失,并按照国家有关规定立即如实报告当地住房和城乡建设部门或者其他有关部门,不得隐瞒不报、谎报或者迟报,不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。

住房和城乡建设部门或者其他有关部门接到事故报告后,应当立即按照国家有关规定上报事故情况。住房和城乡建设部门或者其他有关部门和有关地方人民政府对事故情况不得隐瞒不报、谎报或者迟报。

**第三十八条** 施工单位应当依法投保安全生产责任保险,为从业人员办理工伤保险。鼓励为施工现场从事危险作业的人员办理意外伤害保险。

**第三十九条** 施工作业人员依法享有劳动保护的权利,有权拒绝违章指挥和强令冒险作业,有权提出施工安全的合理化建议。

施工作业人员应当遵守操作规程,不得违章作业。

## 第五章 建设安全监督管理

**第四十条** 住房和城乡建设和其他有关部门应当建立健全建设工程安全监督管理制度,加强对建设工程安全生产工作的监督检查,并将监督检查结果作为建设工程有关单位及从业人员考核管理的依据。

市住房和城乡建设和其他有关部门应当依照国家和省有关规定,建立健全建设工程安全生产行业信用评价机制,应用行业信用评价结果,实施分级分类监管。

**第四十一条** 应急管理部门应当对建设工程安全工作提出指导性意见,依法做好建设工程生产安全事故的调查处理和协调工作。

**第四十二条** 市、县级市、区人民政府应当组织有关部门建立建设工程生产安全事故约谈告诫制度和较大以上事故应急预案,建立健全应急救援组织和救援网络。

**第四十三条** 住房城乡建设部门应当参加建设工程生产安全事故的调查分析,对事故责任单位和责任人提出处理意见。

住房城乡建设等有关部门接到举报或者投诉后,应当及时组织调查;调查人员有权向事故发生单位、有关部门和个人调查事故情况,任何单位和个人应当予以配合,不得拒绝、阻挠。

事故责任单位在安全生产许可证暂扣期间,不得承揽新的工程项目。

**第四十四条** 住房城乡建设部门应当建立建设工程安全生产形势分析制度和建设工程安全生产联络员制度,定期对本行政区域职责范围内建设工程安全生产状况进行分析,研究控制事故的对策、措施,部署和安排安全生产工作。

**第四十五条** 住房城乡建设及有关部门根据法律、法规、规章的规定,结合实际工作需要,可以委托同级建设工程安全生产监督机构开展以下建设工程安全生产监督检查工作:

(一)监督检查建设工程安全生产中执行国家、省、市有关法律、法规、规章和其他规定、规范以及标准的情况;

(二)对取得安全生产许可证的施工单位进行动态监督检查;

(三)协助做好施工单位主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员考核的相关工作;

(四)监督检查施工现场安全生产管理情况;

(五)协助做好建设工程安全生产标准化考评工作;

(六)法律、法规、规章规定的其他可以委托建设工程安全生产监督机构开展监督检查的事项。

建设工程安全生产监督机构应当建立和完善建设工程安全生产监督管理制度,并配备相应的安全监管人员。

**第四十六条** 建设工程安全生产监督检查应当有两名以上监督检查人员进行,检查时应当出示有效执法证件。

检查人员不得泄漏被检查单位的技术秘密和商业秘密。

**第四十七条** 市、县级市、区人民政府应当加强对依法不需要办理施工许可手续的既有建筑改扩建、装饰装修工程以及小型工程、临时工程、零星施工作业的安全管理,完善安全治理体系。具体管理办法由市人民政府制定。

住房城乡建设和有关部门应当加强对前款规定工程和施工作业安全生产的行业指导和督导检查。其他有关部门按照各自职责,督促各自行业内相关安全责任人履行安全生产主体责任。

镇人民政府、街道办事处、开发区(园区)管理机构应当落实网格化管理,开展监督巡查,督促参建各方落实建设工程安全生产主体责任。

## 第六章 法律责任

**第四十八条** 违反本条例规定,法律法规已有处罚规定的,从其规定。

**第四十九条** 违反本条例第十一条第一款、第三十条规定,造成供水、排水、供电、供气、供热、通信、广播电视等地下管线损坏的,由市政园林部门或者其他有关行政主管部门按照有关法律、法规的规定处罚;造成的损失,应当予以赔偿。

**第五十条** 违反本条例第二十五条第二款规定,施工单位允许他人以本单位的名义承揽工程的,由住房城乡建设部门按照有关法律、法规的规定对施工单位和使用该单位名义的单位或

者个人予以处罚；对发生事故所造成的损害，由施工单位和使用该单位名义的单位或者个人承担连带赔偿责任。

**第五十一条** 违反本条例第二十八条第三项、第六项规定，施工单位有下列行为之一的，由住房城乡建设部门或者有关部门责令限期改正；逾期未改正的，处以五千元以上一万元以下的罚款：

(一)在主出入口显著位置未设置施工平面布置图、安全生产、文明施工、消防保卫、重大危险源告知、应急预案措施等公示牌的；

(二)材料、设备堆放未做到安全有序或者落地脚手架底部、模板支撑底部地面未作硬化处理的。

**第五十二条** 违反本条例第三十六条第二款规定，施工单位拆除三层以上建(构)筑物未采用机械或者爆破方式拆除的，住房城乡建设部门应当责令改正，处以一万元以上三万元以

下的罚款。

**第五十三条** 相关部门和建设工程安全生产监督机构的工作人员，未依照本条例履行监督检查职责或者滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，由所在单位或者上级部门责令其限期改正；情节严重的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

## 第七章 附则

**第五十四条** 交通、水利等专业工程、抢险救灾及其他临时性建设工程、农民自建低层住宅安全生产的监督管理，法律、法规另有规定的，从其规定。

军事建设工程安全生产的监督管理，不适用本条例。

**第五十五条** 本条例自2009年5月1日起施行。

# 关于《无锡市人民代表大会常务委员会 关于修改〈无锡市城市绿化管理条例〉〈无锡市 建设工程安全生产管理条例〉的决定》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

无锡市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《无锡市人民代表大会常务委员会关于修改〈无锡市城市绿化管理条例〉〈无锡市建设工程安全生产管理条例〉的决定》(以下简称《决定》)已于2022年8月30日由无锡市第十七届人大常委会第六次会议通过,现提请本次省人大常委会会议审议批准,并作如下说明。

## 一、关于《无锡市城市绿化管理条例》

根据开展地方性法规涉及行政处罚内容专项清理工作的部署要求,对该条例进行修改。主要作了五个方面的修改:一是调整适用范围。顺应锡澄宜一体化发展趋势,将条例的适用范围扩大至江阴和宜兴两个县级市,同时结合工作实际,明确镇人民政府、街道办事处和开发区(园区)管理机构的职责,对原条例第三条、第五条、第八条、第十二条、第十五条、第十八条规定作相应调整,推动无锡全域城市绿化工作协调高质量发展。二是落实海绵城市建设要求。将海绵城市有关绿化建设的理念融入法规,规定城市绿化应当因地制宜推广海绵型公园和绿地,增强公园和绿地系统的城市海绵体功能。三是加强城市绿化规划和建设。着眼从规划环节加强绿线管理,要求政府有关部门在编制绿化规划时划定绿地控制线,在编制控制性详细规划时明确各类绿地界

线。按照国家生态园林城市标准,明确有关推进公园体系建设、通透式绿化、立体绿化、林荫路和林荫停车场等建设要求,以及关于加强园林绿化废弃物收集、运输、处置、利用等方面的规定,促进无锡绿化事业高质量发展。四是完善城市绿化管理和保护措施。进一步细化居住区绿地管理和保护的责任主体,同时规定城市绿化管理责任不清或者有争议的由绿化主管部门按照有利于绿化管理和保护的原则明确绿化管理责任人。围绕加强城市绿化疏解和城市绿地中市政公用等其他设施的保护管理、永久性绿地保护等充实了具体规定。五是对法律责任作相应调整。结合开展地方性法规涉及行政处罚内容专项清理情况,依据《江苏省城市绿化管理条例》对原条例第二十六条规定进行修改,区分不同情形分别设置法律责任,与上位法的精神原则保持一致。

## 二、关于《无锡市建设工程安全生产管理条例》

根据开展地方性法规涉及行政处罚内容专项清理工作的部署要求,对该条例进行修改。主要作了五个方面修改:一是进一步明确政府及其相关部门的建设工程安全生产监管责任。依据上位法有关规定,结合我市建设工程安全生产工作实际,进一步落实市、县级市、区、镇人民政府(街道办事处)、开发区(园区)管理机构建设工程安

全生产监管责任,同时,区分主次分别明确住房城乡建设以及市政园林、人民防空、应急管理等其他部门的监管职责,增强可操作性。二是调整有关建设工程安全生产监督机构职责的规定。依据上位法规定,将原授权监督机构的职责予以调整,明确由有关行政管理部门行使,同时根据法律、法规、规章的规定,结合实际工作需要,可以委托监督机构开展工作。三是强化建设单位的安全生产责任。明确建设单位承担建设工程安全生产的首要责任,对勘察、设计、施工、工程监理等单位的安全工作统一协调,定期进行安全检查。对于采用政府和社会资本合作等模式建设的建设工程,要求在项目实施前采取书面约定的方式明确建设单位。此外,还结合国家有关“放管

服”改革要求,对原条例有关建设单位申领施工许可证提供建设工程有关安全施工措施的要求进行调整。四是加强对依法不需要办理施工许可手续的既有建筑改扩建、装饰装修工程以及小型工程、临时工程、零星施工作业的安全管理。落实安全生产要求,根据实际需要,要求完善有关安全治理体系、加强行业指导和督导检查、落实网格化管理开展监督巡查等,并明确由市人民政府制定具体管理办法。五是对法律责任作相应调整。删去了与上位法规定重复、与上位法规定冲突的条款。

此外,《决定》还作了部分文字、技术修改和条序调整。

以上说明连同《决定》,请予审议。

# 关于《无锡市人民代表大会常务委员会 关于修改〈无锡市城市绿化管理条例〉〈无锡市 建设工程安全生产管理条例〉的决定》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《无锡市人民代表大会常务委员会关于修改〈无锡市城市绿化管理条例〉〈无锡市建设工程安全生产管理条例〉的决定》(以下简称决定)已经无锡市十七届人大常委会第六次会议通过,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,征求了省司法厅、住房城乡建设厅等有关单位和相关立法咨询专家的意见,提出了修改意见和建议,无锡市人大常委会已作了相应修改。9月6日,省人大法制委员会对该决定进行了审议。现将审议情况汇报如下:

《无锡市城市绿化管理条例》《无锡市建设工

程安全生产管理条例》自施行以来,为促进城市绿化事业发展、加强建设工程安全生产工作提供了重要制度保障。随着城市建设快速发展,“放管服”改革不断深化,两部法规的相关规定已经不能适应当前的新情况和新要求,及时修改十分必要。无锡市人大常委会依据行政处罚法清理要求,对部分条款进行调整,针对亟需解决的实际问题进行局部修改。修改后的内容符合上位法的规定,明确、具体操作性强。

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。

# 徐州市水路交通运输条例

(2022年9月1日徐州市第十七届人民代表大会常务委员会第四次  
会议通过 2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员  
会第三十二次会议批准)

## 目 录

第一章	总则
第二章	规划和建设
第三章	养护和保护
第四章	经营管理
第五章	安全管理
第六章	绿色发展
第七章	支持和保障
第八章	监督管理
第九章	法律责任
第十章	附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了保护和合理开发利用水运资源,维护水路交通运输秩序,保障水路交通运输安全,促进水路交通运输事业高质量发展,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内的水路交通运输及其监督管理,适用本条例。

本条例所称水路交通运输,包括航道、港口的规划、建设、养护和保护,港口经营和水路运输经营,水路交通安全管理等活动。

**第三条** 水路交通运输发展应当遵循统筹协调、创新驱动、绿色发展、安全畅通、科学利用、高效便民的原则,实现经济效益、社会效益和生态效益相统一。

**第四条** 市、县(市)、铜山区、贾汪区人民政府应当加强对水路交通运输工作的领导,将水路交通运输事业纳入国民经济和社会发展规划,将水路交通运输发展经费依法列入本级财政预算,鼓励、支持和引导社会资本参与水路交通运输建设,发挥水路交通运输的绿色节能优势,建设现代化综合交通运输体系。

**第五条** 市、县(市)人民政府交通运输主管部门主管本行政区域内的水路交通运输管理工作。铜山区、贾汪区交通运输主管部门与市交通运输主管部门的水路交通运输管理职能划分,由市人民政府确定。

交通运输主管部门所属的交通运输综合行政执法机构按照管理权限,依法具体负责水路交通运输行政执法工作。

水路交通运输管理涉及的行政许可及其监督管理,由交通运输主管部门实施;涉及的行政处罚,以及与行政处罚相关的行政检查、行政强制等执法职能,由交通运输综合行政执法机构以交通运输主管部门的名义实施。

其他有关部门按照各自职责做好水路交通运输管理的相关工作。

## 第二章 规划和建设

**第六条** 交通运输主管部门应当会同有关部门,将航道、港口、水路运输发展和水路交通安全管

理等水路交通运输发展内容,统筹纳入本行政区域综合交通运输体系发展规划。综合交通运输体系发展规划应当纳入国土空间规划,与水资源综合规划、河湖保护规划以及其他有关规划相衔接。

市交通运输主管部门应当会同有关部门,依据综合交通运输体系发展规划,依法编制本行政区域内的航道规划、港口规划,按照管理权限报经批准后公布实施。

编制涉及港口和航道周边区域的相关规划时,应当征求交通运输主管部门的意见,兼顾临港产业发展、临港工业布局。

**第七条** 交通运输主管部门应当根据航道规划编制航道基本建设项目计划,按照国家和省有关规定报经批准后实施。

航道工程建设、港口设施建设应当遵循国家基本建设程序和国家防洪标准,遵守法律、法规关于建设工程质量管理、安全管理和生态环境保护、文物保护等规定。

**第八条** 港口建设项目的安全设施 and 环境保护设施应当与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用。

从事港口危险货物作业的项目建设单位应当依法办理安全条件审查、安全设施设计审查,组织安全设施验收。

**第九条** 县(市)、区人民政府应当逐步撤渡建桥。

有下列情形之一的渡口应当予以撤销:

- (一)已完成渡改桥的;
- (二)非因特殊情况,连续停渡一年以上的;
- (三)其他应当予以撤销的情形。

撤销的渡口应当按照防洪标准恢复堤防。

### 第三章 养护和保护

**第十条** 交通运输主管部门应当依法组织

实施航道养护和港口公用基础设施维护,加强航道和港口公用基础设施监测,保证航道和港口公用基础设施处于良好的技术状态。

**第十一条** 港口经营人应当按照科学管理、合理使用、定期检测、适时维修的原则,依照国家有关标准,加强对港口设施的检查、检测、评估和维修,保持港口设施处于良好技术状态,提高港口设施的安全性、适用性和耐久性。

**第十二条** 航道养护包括日常养护和应急抢通。日常养护主要包括航道疏浚、清障扫床、航标维护、船闸运行维护等例行养护及船闸大修、养护装备改造等专项养护。

航道养护施工时,应当在施工地段设置明显的标志,采取必要的安全措施。

依法进行的航道养护作业,任何单位和个人不得阻挠、干涉、索取费用。

**第十三条** 交通运输综合行政执法机构应当根据职责权限及时发布航道变迁、航标移动、航道维护尺度,航道、船闸施工作业等航道通告。

船闸停航检修的,应当及时向社会公告。船闸的运行时间应当与船舶通行需求相适应。

**第十四条** 建设与航道有关的工程,建设单位应当依法对航道通航条件的影响作出评价。交通运输主管部门应当依法受理并出具审核意见。法律、法规另有规定的除外。

**第十五条** 在航道上建设桥梁的,建设单位报送的航道通航条件影响评价报告中应当包括桥梁防船舶碰撞措施。

桥梁养护或者运行管理单位,应当加强桥梁标志标识、防撞设施的日常维护。

**第十六条** 拆除与航道有关的工程,施工单位应当及时清除影响航道通航条件的残留物。

确因无法清除残留的水中墩柱等基础顶标高应当符合下列规定:

- (一)五级以上航道不得小于航道发展规划



技术等级河底标高以下二米；

(二)六级以下航道不得小于航道发展规划技术等级河底标高以下一米。

实际河底标高低于航道发展规划技术等级河底标高的,以实际河底标高为准。

**第十七条** 损坏航道驳岸、护坡等航道设施的,应当依法依规予以修复或者赔偿;经批准使用航道驳岸、护坡等航道设施的,应当按照规定予以补偿。

#### 第四章 经营管理

**第十八条** 危险货物港口经营人应当按照交通运输主管部门核定的范围和作业方式作业。危险货物港口作业,应当符合有关安全标准、规程和制度。

**第十九条** 港口经营人不得有下列行为:

(一)超过船舶、车辆载货定额配载货物;  
(二)未按照码头泊位性质和功能接靠船舶或者超过码头靠泊等级接靠船舶,但接靠满足相关条件的减载船舶除外。

**第二十条** 对于市、县(市)、区人民政府下达的防洪、抢险、救灾、突发事件处置等指令性运输任务,水路交通运输经营人应当服从统一调度。

下达任务的人民政府应当按照有关规定,对承担指令性运输任务的水路交通运输经营人给予公平、合理补偿。

#### 第五章 安全管理

**第二十一条** 交通运输综合行政执法机构应当根据水上安全监督管理的需要,依法设置内河交通安全标志。

临跨河设施、水上水下构筑物的内河交通安

全标志,由建设单位或者权属单位设置和维护。

遇有下列情形之一的,交通运输综合行政执法机构可以采取限制或者限时通航、单向通航、封航等交通管制措施,并发布航行通告、航行警告:

- (一)恶劣天气、异常水情、自然灾害;
- (二)影响通航安全的水上水下活动;
- (三)影响航行的内河交通事故;
- (四)水上大型群众性活动或者体育比赛;
- (五)对航行安全影响较大的其他情形。

跨行政区域的交通管制措施,由共同上一级交通运输综合行政执法机构统一发布。

**第二十二条** 在内河通航水域或者岸线上从事下列作业、活动,应当依法设置标志、显示信号,并采取相应安全防护措施:

- (一)气象观测、测量、地质调查;
- (二)航道日常养护;
- (三)大面积清除水面漂浮物;
- (四)水上大型群众性活动或者体育比赛;
- (五)施工作业;
- (六)可能影响水路交通安全的其他行为。

**第二十三条** 交通运输主管部门应当会同水利以及相关部门建立航道通航安全协调机制。

内河行洪、泄洪、疏浚、航道枯水等可能影响船舶、设施安全的,水利以及相关部门应当及时通报所在地交通运输综合行政执法机构,并协助采取有效的保障措施。

**第二十四条** 交通运输主管部门应当根据航道条件和航运需要,合理配置和调整航标,设置航道标志标牌,保证航标和航道标志标牌处于正常技术状态。

发现航标和航道标志标牌受损、移位、失常的,交通运输主管部门应当及时予以修复,航标修复前应当设置临时标志。

**第二十五条** 无船名、无船籍港、无船舶证

书的船舶不得在通航水域航行、作业。

**第二十六条** 船舶载运或者拖带超重、超长、超高、超宽、半潜的物体,应当在装船或者拖带前二十四小时报交通运输综合行政执法机构核定拟航行的航路、时间,并采取必要的安全措施,保障船舶载运或者拖带安全。船舶需要护航的,应当向交通运输综合行政执法机构申请护航。

乡镇渡口渡船穿越或者横越航道时,应当保持瞭望,谨慎操作,并使用有效方式表明避让意图,主动避让过往船舶,不得抢航或者强行横越。顺航道行驶的船舶驶近渡运水域时,应当注意观察,谨慎驾驶,采取有效措施协助避让。

**第二十七条** 船舶应当依法停泊。

下列区域禁止船舶停泊:

- (一)桥梁、涵闸、翻水站、抽水站;
- (二)饮用水水源一级保护区、南水北调国控断面监测区域;
- (三)狭窄、弯曲航道;
- (四)距离渡口二百米范围内;
- (五)影响助航标志、水上交通安全标志效能的区域;
- (六)法律、法规规定的其他禁止停泊的区域。

船队在泄洪航段或者在恶劣天气危及船舶安全时停泊的,拖轮应当保持备航状态,且不得与所拖船舶分开停靠。

**第二十八条** 游览船舶在内河通航水域应当按照核定的航线或者在划定的水域范围内行驶,遵守船舶航行规则。在游览船舶横越或者掉头航段,其经营人应当根据交通运输综合行政执法机构的要求设置内河交通安全标志。

内河通航水域不得规划建设由游客自行操控的体验休闲、趣味竞技等影响通航安全的水上游览项目。

**第二十九条** 禁止下列影响内河交通安全的行为:

- (一)在装载易燃、易爆货物的船舶上使用明火;
- (二)人力船、挂桨机船等攀吊船舶航行;
- (三)从事船舶修造作业妨碍其他船舶航行;
- (四)在船上从事临水作业活动未规范穿着救生衣;
- (五)影响通航安全的垂钓、游泳、漂流以及驾驶自备设施从事水上游乐活动等行为;
- (六)法律、法规规定的其他影响内河交通安全的行为。

**第三十条** 交通运输综合行政执法机构可以对监管水域实施水上交通安全技术监控。实施技术监控的,应当设立标识。设置地点应当向社会公布。

船舶应当按照国家和省规定配备与交通运输综合行政执法机构联网的船舶自动识别系统,并保证正常运行。船舶自动识别系统发生故障的,应当及时向交通运输综合行政执法机构报告。

**第三十一条** 市、县(市)、区人民政府应当加强水上搜救工作的领导,根据需要设立水上搜救中心,健全水上搜救机制,加强水上搜救专业和社会力量建设,提高水上搜救能力。

**第三十二条** 交通运输主管部门应当依法制定可能危及社会公共利益的港口危险货物事故应急预案、重大生产安全事故的救援预案以及预防自然灾害预案,建立健全港口重大生产安全事故的应急救援体系。

港口经营人应当依法制定危险货物事故、预防自然灾害、突发环境污染事故等应急预案,并定期组织演练,及时修订完善应急预案。应急预案应当报港口所在地交通运输主管部门和相关部门备案。

## 第六章 绿色发展

**第三十三条** 鼓励有条件的港区或者港口整体建设绿色港区或者港口。

鼓励开展陆域、水域生态修复。

鼓励航道治理与生态修复营造相结合,推广航道工程绿色建养技术,开展航道生态修复和生态补偿。

鼓励航道建设新技术、新材料、新工艺和新结构引进和研发。

新建、改建、扩建码头工程和水上服务区,应当同时规划、设计、建设岸基供电、供水设施。已建成的码头和水上服务区应当逐步设置岸基供电、供水设施。

**第三十四条** 港口所在地的人民政府应当组织有关部门建立船舶污染物接收、转运及处置机制,做好协调和督察落实工作。

交通运输综合行政执法机构依法负责所辖水域范围内船舶污染物的监督管理工作。船舶污染物到岸后的接收、转运和处置由所在地的环境卫生或者相关部门负责监督管理,并统一纳入相应的公共转运、处置系统。

船舶污染物接收、转运、处置与运营维护等防治费用列入相关县(市)、区年度财政预算。鼓励、引导社会资本参与船舶污染物接收、转运、处置等基础设施建设,拓展船舶污染物处置融资渠道。

**第三十五条** 港口、码头、船闸、水上服务区应当建设与其装卸货物和吞吐能力相适应的船舶污染物接收设施,保证污染物接收设施处于良好的使用状态。

船舶应当按照规定配备生活污水、生活垃圾、油污水和其他污染物储存装置,其经营人应当依法将船舶污染物交由港口、码头、船闸、水上服务区或者船舶污染物收集船接收。

**第三十六条** 船舶污染物的送交、接收、转运和处置应当使用规定的监管与服务信息系统,实行联单闭环管理。

船舶污染物接入市政管网或者公共转运处置系统的,视同完成处置。

**第三十七条** 港口经营人应当依照法律、法规和相关技术标准采取有效措施防止扬尘污染,并按照规定收集、处理冲洗水和初期雨水,防止水污染。

**第三十八条** 市、县(市)、区人民政府应当合理布局船舶修造、检测等产业,满足船舶修造、维护保养日常需要,引导船舶业向高技术、高效能、绿色低碳方向发展。

鼓励船舶使用清洁能源,靠港船舶使用岸电设施。推广绿色能源船舶应用。

## 第七章 支持和保障

**第三十九条** 市、县(市)、区人民政府应当统筹水运资源保护和开发利用,推进产业布局及城镇空间格局优化,加强水运与其他运输方式衔接,打造区域性内河航运中心。推进航运发展和遗产保护,航运与水利、旅游充分融合,丰富航运文化内涵,加强航运文化建设。

市、县(市)、区人民政府应当加快港口资源整合,推动重点码头作业区港口能力扩容和功能提升,引导港口间分工协作和运营联合,提升徐州港作为内河水运枢纽港的港口规模和枢纽能级。

鼓励与沿江、沿海港口的联动发展与战略合作,推动港口一体化发展。发挥连通干线航道与城镇、产业园区、开发区的短支航道功能,带动城镇和产业发展。

**第四十条** 市、县(市)、区人民政府及有关部门应当运用经济、技术政策等措施,建设联运基础设施,发展水运集装箱运输,构建江海直达

运输、铁水联运和江海河联运等多式联运体系,促进节约能源,减少污染物排放。

鼓励企业构建覆盖多式联运全链条的第三方信息服务平台,提升多式联运信息服务水平。

**第四十一条** 市、县(市)、区人民政府应当推广水路交通应用基础设施全方位感知、动态化监测技术,提升多维监测、精准管控、协同服务能力,推动传统水路交通基础设施转型升级。

市、县(市)、区人民政府应当建立技术创新激励机制,鼓励绿色能源船舶、水运集装箱等新技术的研发与推广运用,引导水运发展智慧化。

**第四十二条** 市、县(市)、铜山区、贾汪区人民政府及其交通运输等部门应当充分利用物联网、大数据、云计算、现代通讯等信息技术手段,大力发展水路智慧交通,提高航道网运行监测及调度指挥和水路交通安全管理信息化水平,逐步实现干线航道智能感知、船闸智能化管控,提升航道、港口智能化服务水平。

市、县(市)、铜山区、贾汪区人民政府及其交通运输等部门应当一次性采集水路交通运输有关证书、证照等信息,实现数据共享,为水路交通运输经营人提供便捷服务。

**第四十三条** 交通运输主管部门应当会同自然资源和规划、水利等部门,在干线航道上统筹规划、合理设置水上服务区,拓展船舶服务功能。

水上服务区应当按照设计功能和规范要求,提供船舶加油、加气、加水、岸电、船舶污染物接收和船员休息、购物、通讯等服务。

水上服务区应当加强日常管理,保证服务设施正常运行,保持服务区秩序良好和环境整洁。

## 第八章 监督管理

**第四十四条** 交通运输主管部门应当对接

流域管理机构、省管理机构召开联席会议,协调水路运输管理、船舶港口污染防治等事项。

**第四十五条** 交通运输综合行政执法机构在行政执法中,发现应当由其他国家机关处理的违法行为或者涉嫌犯罪的行为,应当依法移送有关国家机关处理。

**第四十六条** 交通运输综合行政执法机构人员执行公务时,依法行使以下职权:

(一)询问当事人和有关人员,要求其提供与调查事项有关的材料;

(二)查询、复制与调查事项有关的证照、文件、账册及资料;

(三)证据可能灭失或者事后难以取得的,可以按照规定的程序先行登记保存;

(四)法律、法规规定的其他职权。

**第四十七条** 交通运输综合行政执法机构应当加强对港口岸线使用的监督管理,建立港口岸线使用巡查检查制度,定期对港口岸线的使用进行监督检查,依法查处港口岸线使用中的违法行为。

**第四十八条** 交通运输综合行政执法机构应当加强对港口的监督管理,督促港口经营人完善安全生产条件。

从事危险货物作业的,港口经营人应当委托具有相应资质条件的评价机构,对本单位的安全生产条件每三年进行一次安全评价,并将安全评价报告报所在地交通运输主管部门备案。

**第四十九条** 交通运输综合行政执法机构依法对水路运输经营活动实施监督检查,监督检查的内容包括水上安全管理以及与经营活动有关的事项。被检查者应当配合检查,如实提供有关情况和资料。

**第五十条** 市交通运输主管部门应当与淮海经济区相关城市交通运输部门开展跨区域交通信用管理、信用服务的合作,推进信用信息共享。

交通运输主管部门应当根据国家和省有关规定,将水路交通运输经营人的信用信息记录、归集、录入公共信用系统,加强行业诚信管理。

## 第九章 法律责任

**第五十一条** 违反本条例第十九条规定,港口经营人有下列行为之一的,责令改正,处一万元以上三万元以下罚款:

- (一)超过船舶、车辆载货定额配载货物;
- (二)未按照码头泊位性质和功能接靠船舶或者超过码头靠泊等级接靠船舶,但接靠满足相关条件的减载船舶除外。

**第五十二条** 违反本条例第二十九条规定,按照下列规定予以处罚:

- (一)人力船、挂浆机船攀吊船舶航行的,责令改正;拒不改正的,处五百元以上二千元以下罚款。
- (二)船舶修造作业妨碍其他船舶航行的,责令改正,并对船舶修造单位处一千元以上五千元以下罚款;拒不改正的,责令其停止作业。

(三)在船上从事临水作业活动未规范穿着救生衣的,责令改正;拒不改正的,处一百元以上五百元以下罚款。

**第五十三条** 违反本条例第三十五条第二款规定,船舶未按照规定配备生活污水、生活垃圾、油污水和其他污染物储存装置的,责令限期改正,处二千元以上二万元以下罚款;逾期不改正的,责令船舶临时停航。

**第五十四条** 交通运输主管部门、交通运输综合行政执法机构、有关管理部门工作人员在水路交通管理工作中,玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第五十五条** 违反本条例规定的其他行为,有关法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

## 第十章 附则

**第五十六条** 本条例自 2022 年 12 月 1 日起施行。《徐州市水上交通安全管理条例》《徐州市航道管理条例》《徐州市港口条例》同时废止。

# 关于《徐州市水路交通运输条例》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

徐州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《徐州市水路交通运输条例》(以下简称《条例》)已经徐州市第十七届人大常委会第四次会议于2022年9月1日审议通过，现提请本次省人大常委会会议审议批准。现就《条例》主要内容作如下说明：

《条例》分为总则、规划和建设、养护和保护、经营管理、安全管理、绿色发展、监督管理、法律责任和附则。

## 一、明确水路交通运输管理主体职责划分

航道、港口、水上交通安全的监督管理，以往是由航道管理部门、港口行政管理部门、海事管理机构在各自职权范围内负责实施。根据《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于深化交通运输综合行政执法改革的指导意见〉的通知》，交通运输系统承担行政职能的相关管理机构在机构改革中进行整合，有关行政许可、决策职能由交通运输主管部门行使，有关行政处罚、强制、检查等行政执法职能由新组建的交通运输综合执法机构承担，并将养护等公益服务职能转由公益性事业单位承担。据此，《条例》规定，水路交通运输管理涉及的行政许可及其监督管理，由交通运输主管部门实施；涉及的行政处罚，以及与行政处罚相关的行政检查、行政强制等执法职能，由交通运输综合执法机构以交通运输主管部门的名义实施(《条例》第五条第三款)。

## 二、突出水运交通安全

为加强水上交通安全，保障群众的人身和财产安全，《条例》对水路交通安全管理进行系统规定。一是规范渡口撤销。为维护渡运秩序，方便群众出行，切实保障公共安全，明确县(市)、区人民政府应当逐步撤渡建桥，对非因特殊情况渡口停渡一年以上和已完成渡改桥的渡口应当予以撤销，撤销的同时，应当按照防洪标准恢复堤防(《条例》第九条)。二是加强作业管理。要求港口经营人接靠船舶不得超过码头功能等级，不得超额配载货物，保障经营安全。(《条例》第十九条)。三是建立航道通航安全协调机制。为保障船舶在行洪、泄洪、疏浚和航道枯水时，能够正常航行和生产作业，规定交通运输主管部门应当会同水利以及相关部门建立航道通航安全协调机制(《条例》第二十三条)。四是设立水上搜救中心。为进一步健全完善水上搜救体系，防止水上重特大事故，《条例》规定，市、县(市)、区人民政府应当加强水上搜救工作的领导，根据需要设立水上搜救中心，健全水上搜救机制，加强水上搜救力量建设，提高水上搜救能力(《条例》第三十一条)。

## 三、贯彻绿色发展理念

将绿色、协调发展理念贯穿水路交通的规划、建设、经营、管理、监管全过程，多管齐下开展水运绿色发展。一是鼓励建设绿色港口和航道。鼓励有条件的港区或者港口整体建设绿色港区或者港口。鼓励开展陆域、水域生态修复。鼓励航

道建设新技术、新材料、新工艺和新结构引进和研发。鼓励航道治理与生态修复营造相结合,推广航道工程绿色建养技术,开展航道生态修复和生态补偿等内容(《条例》第三十三条)。二是突出科技赋能,明确船舶污染物全流程信息化监管。要求港口所在地的人民政府组织有关部门建立船舶污染物接收、转运和处置监管工作机制,船舶污染物的送交、接收、转运和处置应当使用规定的监管与服务信息系统,实行联单闭环管理(《条例》第三十四条、第三十六条)。三是引导船舶业绿色低碳发展。鼓励船舶使用清洁能源,靠港船舶使用岸电设施,推广绿色能源船舶应用。引导船舶业向高技术、高效能、绿色低碳方向发展(《条例》第三十八条)。

#### 四、支持保障水运事业高质量发展

加快水运业的发展,有利于节约资源、保护环境,有利于优化产业结构、服务对外开放,是推进徐州高质量发展的重要举措。一是明确港产城融合发展,打造区域性内河航运中心。为引导水运相关产业协调融合发展,鼓励与沿江、沿海港口的联动发展与战略合作,推动港口一体化发展,发挥连通干线航道与城镇、产业园区、开发区的短支航道功能,带动城镇和产业发展。统筹水运资源保护和开发利用,推进产业布局及城镇空间格局优化,加强水运与其他运输方式衔接,打造区域性内河航运中心(《条例》第三十九条)。二是构建通江达海的水路交通格局。为进一步发挥

水运优势,推进综合交通运输体系的建立,要求政府及有关部门运用经济、技术政策措施,建设联运基础设施,发展水运集装箱运输,构建江海直达运输、铁水联运和江海河联运等多式联运体系,促进节约能源,减少污染物排放。鼓励企业构建覆盖多式联运全链条的第三方信息服务平台,提升多式联运信息服务水平(《条例》第四十条)。三是发展智慧水运。加强科技创新,推动传统水路交通基础设施转型升级。充分利用物联网、大数据、云计算、现代通讯等信息技术手段,大力发展水路智慧交通,提高航道网运行监测及调度指挥和水路交通安全管理信息化水平,逐步实现干线航道智能感知、船闸智能化管控,提升航道、港口智能化服务水平(《条例》第四十一条、第四十二条)。

#### 五、创新监管方式

为保护和合理开发利用水运资源,《条例》创新监督管理服务模式。一是强调交通运输部门与相关管理机构协调。建立机制,协调解决水路运输管理、船舶港口污染防治等事项(《条例》第四十四条)。二是强化信用监管联动。为推进淮海经济区水路运输市场信用一体化建设,强化水路运输跨行政区域信用管理、信用服务的合作(《条例》第五十条第一款)。

为了保障《条例》相关规范的执行,《条例》还设定了相应的法律责任。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《徐州市水路交通运输条例》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《徐州市水路交通运输条例》(以下简称条例)已经徐州市十七届人大常委会第四次会议审议通过,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,省司法厅、自然资源厅、生态环境厅、交通运输厅、水利厅等相关单位和部分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沟通,提出了修改意见,徐州市人大常委会已作相应修改。9月6日,省人大法制委员会召开全体会议对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下:

徐州是国家重要的综合交通枢纽、国家级内河水运枢纽。为了保障和促进水运事业发展,徐州市先后出台了《徐州市水上交通安全管理条例》《徐州市航道管理条例》《徐州市港口条例》三部地方性法规,为徐州市水上交通发展提供了有力的法治支撑。近年来,徐州市已经完成交通运

输综合执法改革,水上管理机构和监管职责全面整合。另外,2019年,《江苏省水路交通运输条例》颁布实施,《江苏省内河交通管理条例》《江苏省航道管理条例》《江苏省港口条例》同时废止,徐州市需要根据修改后的上位法调整相关法规规定,与上位法保持一致。因此,徐州市有必要整合现行法规体系,制定一部具有地方特色的综合性水路交通运输法规,并同时废止《徐州市水上交通安全管理条例》《徐州市航道管理条例》《徐州市港口条例》。条例明确了水路交通运输管理主体职责,突出水运交通安全,支持保障水运事业高质量发展,创新监管方式,富有地方特色,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。



# 常州市租赁住房安全管理条例

(2022年8月31日常州市第十七届人民代表大会常务委员会第四次会议通过 2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 租赁管理
- 第三章 治安安全
- 第四章 消防管理
- 第五章 监督检查
- 第六章 法律责任
- 第七章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强租赁住房的安全管理,规范住房租赁活动,保护人身和财产安全,提升居住品质,维护社会秩序和公共安全,根据《中华人民共和国治安管理处罚法》《中华人民共和国消防法》《江苏省城市房地产交易管理条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内租赁住房安全管理,适用本条例。

**第三条** 租赁住房安全管理应当以人为本,坚持安全第一、源头预防、部门协同、属地管理、综合治理的原则。

**第四条** 租赁住房的出租人是租赁住房安全的第一责任人,应当保障租赁住房建筑结构、供电、燃气、消防设施和室内空气质量等方面符合安全要求,依法依规明确租赁住房使用中的安

全责任。

**第五条** 本市各级人民政府负责本行政区域内的租赁住房安全工作。

市、辖市(区)人民政府应当加强对本行政区域内租赁住房安全管理工作的领导,协调解决租赁住房安全管理中的重大问题;建立由公安、住房城乡建设、消防救援、市场监督管理、农业农村、自然资源和规划、卫生健康、城市管理、电力管理等部门和单位参加的租赁住房安全管理综合协调机制,组织、指导、协调、监督租赁住房安全管理工作。

镇人民政府(街道办事处)应当加强对本区域内租赁住房安全的日常监督管理,将租赁住房安全管理纳入网格化服务管理,建立租赁住房信息采集录入、隐患排查整治、矛盾纠纷调处等综合管理机制;协助相关部门和单位做好租赁住房安全管理工作;指导村(居)民委员会做好租赁住房安全管理的相关工作。

村(居)民委员会应当依法做好租赁住房安全管理工作,协助镇人民政府(街道办事处)和相关部门、单位做好租赁住房安全管理的相关工作;推动租赁住房安全管理要求纳入村规民约、居民公约。

**第六条** 市公安局牵头组织实施本条例。公安机关负责租赁住房居住登记、治安管理工作,指导租赁当事人和相关单位做好治安防范

措施、落实租赁住房治安要求;公安派出所按照相关规定开展租赁住房的日常安全监督检查。

住房城乡建设主管部门负责住房租赁的监督管理,按照规定做好租赁住房使用安全工作,督促物业服务企业依法履行租赁住房安全管理职责。

消防救援机构负责对租赁住房消防工作实施监督管理,指导镇人民政府(街道办事处)和公安派出所开展消防安全检查,督促落实消防安全责任和整改消防安全隐患,指导、协助相关单位开展租赁住房消防安全宣传工作。

市场监督管理部门负责租赁住房市场主体的登记工作,依法加强对租赁住房市场主体的监督管理。

网信、发展改革、自然资源和规划、卫生健康、城市管理、农业农村、文化旅游、应急管理等部门,按照各自职责做好租赁住房安全管理的相关工作。

**第七条** 业主委员会、物业服务企业应当协助相关部门和单位做好租赁住房安全管理的相关工作。推动租赁住房安全管理要求纳入管理规约、租客公约、防火安全公约等。

电力、燃气等相关公用事业经营企业,应当依法履行租赁住房安全责任,协助相关部门和单位做好租赁住房安全管理的相关工作。

住房租赁相关行业协会应当建立健全行业服务标准和从业规范,督促会员单位依法经营和管理,开展从业人员专业技能培训,加强租赁纠纷的行业调解。

**第八条** 公安、住房城乡建设、消防救援等部门和单位应当建立租赁住房安全培训制度,定期对镇人民政府(街道办事处)、村(居)民委员会、业主自治组织、物业服务企业、住房租赁企业、房地产经纪机构等单位的相关人员进行租赁

住房安全培训。住房租赁市场主体应当参加相关培训。

本市各级人民政府和相关部门、街道办事处、村(居)民委员会,应当开展租赁住房安全宣传教育活动,增强租赁当事人的安全意识。

广播、电视、报刊、网络等新闻媒体,应当开展租赁住房安全公益宣传教育活动,普及租赁住房安全知识。

**第九条** 任何单位和个人有权对影响租赁住房安全的行为进行投诉、举报。相关部门和单位受理投诉、举报后,应当按照规定处理,并及时反馈处置情况。

本市各级人民政府以及公安、住房城乡建设、消防救援等部门和单位应当公开投诉、举报渠道,方便公众投诉、举报。

**第十条** 任何单位和个人对在租赁住房安全管理过程中获悉的相关住房及个人信息,应当依法予以保密,不得泄露、出售或者非法提供给他人。

## 第二章 租赁管理

**第十一条** 有下列情形之一的房屋,不得出租:

- (一)属于违法建筑的;
- (二)违反规定改变房屋使用性质的;
- (三)不符合安全、防灾等工程建设强制性标准的;
- (四)经鉴定属于危险房屋不能用于居住的;
- (五)法律、法规禁止出租的其他情形。

村(居)民自建住宅出租用于居住的,出租人应当在出租前按照规定进行房屋安全鉴定。

**第十二条** 租赁住房当事人不得擅自改变住房原有建筑主体和承重结构,不得超过原设计标准增加住房楼面、屋面荷载,不得违反消防安

全要求将住房装修或者分隔。

**第十三条** 用于出租的住房,应当以原始设计的房间为最小出租单位,不得将房间分隔后出租用于居住。

住房原始设计的起居室(厅)确需分隔出租用于居住的,住房所有权人应当按照装饰装修管理有关规定办理相关手续,并同时符合下列要求:

(一)只能分隔出一间房间用于居住;

(二)分隔出房间后,原起居室(厅)还应当保留不少于十平方米使用面积的公共空间,且不得影响人员疏散、逃生和消防救援;

(三)采用轻质不燃材料分隔;

(四)分隔出的房间具备直接天然采光和自然通风条件;

(五)法律、法规、规章的其他规定。

禁止将房间、阳台的整体或者局部改为卫生间、厨房。

原始设计为厨房、卫生间、阳台、储藏室、车库等非居住空间的,不得出租用于居住。

**第十四条** 出租人应当为承租人提供必要的居住空间。

住房按间出租的,每间房间内人均使用面积不得低于六平方米,厨房、卫生间、阳台、储藏室以及其他非居住空间的使用面积不计入其中。

住房按间出租的,每间房间内居住人数不得超过两人,但具有法定赡养、扶养、抚养关系以及医疗护理等特殊情况的除外。

**第十五条** 出租人与承租人应当依法签订书面住房租赁合同,按照规定明确双方的安全责任。承租人转租住房的,应当经出租人书面同意,并依法分别履行承租人和出租人的安全责任。

市住房城乡建设主管部门应当会同市公安局、消防救援、市场监督管理等部门和单位,制定并公布住房租赁合同示范文本,供住房租赁

当事人、房地产经纪机构使用。住房租赁合同示范文本应当包含租赁住房相关安全责任的內容。

**第十六条** 自然人转租住房五套(间)以上的,应当依法办理市场主体登记。

镇人民政府(街道办事处)和公安、住房城乡建设、消防救援等部门和单位,在租赁住房安全管理工作中发现未按照前款规定办理市场主体登记的情形,应当将相关信息及时推送至市场监督管理部门。市场监督管理部门应当依法及时处置。

本条涉及的市场主体登记,按照相对集中行政许可权的规定由其他行政管理主体实施的,依照其规定执行。

**第十七条** 本市实行住房租赁备案制度。

出租人应当自签订、变更或者终止住房租赁合同之日起三十日内,按照规定到住房所在地的住房城乡建设主管部门办理备案。住房租赁备案可以通过住房租赁综合管理服务平台,也可以到住房城乡建设主管部门委托的住房所在地镇人民政府(街道办事处)办理。住房租赁备案具体办法由市住房城乡建设主管部门制定。

鼓励出租人、承租人通过住房租赁综合管理服务平台完成住房租赁合同在线签约,自动提交备案。住房租赁企业租赁住房或者房地产经纪机构促成住房租赁的,由住房租赁企业或者房地产经纪机构通过住房租赁综合管理服务平台办理住房租赁合同网签备案。住房城乡建设主管部门应当提供住房租赁综合管理服务平台数据接口,并与相关企业业务系统联网,实现住房租赁合同即时网签备案。

公安机关在办理流动人口居住登记时,应当告知出租人、承租人及时办理住房租赁备案。

**第十八条** 市人民政府应当组织公安、住房城乡建设、消防救援等部门和单位建立住房租赁

综合管理服务平台,整合住房租赁相关的各类行政管理和公共服务信息资源。

公安、住房城乡建设、消防救援、市场监督管理、自然资源和规划、发展改革、人力资源和社会保障、卫生健康、城市管理等部门和单位,镇人民政府(街道办事处)以及公共服务机构,根据各自职责,采集、导入、更新租赁住房相关信息,实现住房租赁备案、治安、消防、市场主体登记、公共卫生服务、信用和处罚等行政管理和公共服务信息共享。

**第十九条** 市、辖市(区)人民政府相关部门和单位应当加强对租赁住房装修、使用方面的指导。市住房城乡建设主管部门应当会同相关部门和单位,制定租赁住房消防标准和装修、用电、用气等方面的技术导则。

**第二十条** 市、辖市(区)人民政府应当采取多种措施,培育和发展住房租赁市场。鼓励发展规模化、专业化的住房租赁企业,支持住房租赁企业通过租赁、购买等方式多渠道筹集房源,支持个人和单位将符合出租条件的住房委托给住房租赁企业长期经营。

鼓励村(居)民委员会、农村集体经济组织将符合条件的住房统一出租,规范管理租赁住房。

### 第三章 治安 管理

**第二十一条** 出租人应当遵守下列规定:

(一)签订治安责任保证书。

(二)查看承租人、实际居住人合法有效身份证明,并向公安机关申报登记信息。

(三)不得向无法提供合法有效身份证明的个人,或者未经监护人同意向不满十六周岁的未成年人出租房屋。

(四)督促非本市户籍的承租人、实际居住人按照有关规定办理流动人口居住登记。

(五)告知并督促承租人、实际居住人遵守与租赁住房安全管理相关的自治规范。

(六)对租赁住房进行经常性安全检查,对承租人、实际居住人履行消防安全职责的情况进行监督;指导承租人、实际居住人安全使用电气、燃气等设施并定期进行安全检查和维修;发现火灾等安全隐患应当及时消除,或者通知承租人、实际居住人消除,并按照有关规定报告相关部门和单位。

(七)发现治安安全隐患或者承租人、实际居住人涉嫌利用租赁住房进行违法犯罪活动的,及时向公安机关报告,并配合公安机关查处。

(八)法律、法规、规章的其他规定。

出租人委托房地产经纪机构发布住房租赁信息的,可以约定由房地产经纪机构申报登记前款第二项信息。

**第二十二条** 住房按间出租的,出租人除应当遵守本条例第二十一条规定外,还应当确定联络人员,并向物业服务企业或者业主委员会提供联络人员的联系方式;未委托物业服务企业实施物业管理且未成立业主委员会的,向村(居)民委员会提供联系方式。联络人员应当配合相关部门和单位的的管理。

集中居住规模较大的,出租人除应当遵守前款规定外,还应当遵守下列规定:

(一)建立相应的管理制度,配备管理人员,落实安全管理责任,建立信息登记簿或者登记系统。

(二)在租赁住房的出入口、主要通道等公共区域安装视频监控等安全技术防范设施,并保证设施正常运行;留存监控录像资料连续时长不低于三十日,且留存期间不得删改、非法挪作他用。

(三)采取有效的隔音降噪措施,减少对他人正常生活的影响。

(四)法律、法规、规章的其他规定。

本条例所称集中居住规模较大,是指出租住房集中供他人居住,房间十间以上、床位十个以上或者居住人数十人以上。

**第二十三条** 承租人、实际居住人应当遵守下列规定:

(一)向出租人提供合法有效身份证明。

(二)非本市户籍的,按照有关规定办理流动人口居住登记;外籍人员按照有关规定办理登记。

(三)不得留宿无合法有效身份证明的人员;留宿他人居住超过七日或者增加实际居住人员的,应当及时向公安机关申报变更登记居住信息。

(四)遵守与租赁住房安全管理相关的自治规范,不得影响他人正常生活。

(五)安全使用租赁住房,在其使用范围内履行消防安全责任,接受出租人的消防安全指导,不得违规使用电气、燃气等设施;发现火灾等安全隐患应当及时消除,或者通知出租人消除,并按照有关规定报告相关部门和单位。

(六)发现治安安全隐患或者其他承租人、实际居住人涉嫌利用租赁住房进行违法犯罪活动的,及时向公安机关报告,并配合公安机关查处。

(七)法律、法规、规章的其他规定。

#### 第四章 消防管理

**第二十四条** 租赁住房应当符合下列消防安全要求:

(一)建筑外窗一般不得设置影响逃生和灭火救援的障碍物;确需安装金属栅栏等设施的,应当便于从内部开启。

(二)按间出租的村(居)民自建住宅仅设有一部疏散楼梯的,应当在二层以上的每层设有建筑外窗的公共区域,至少设置一部逃生软梯。

(三)法律、法规以及相关技术标准和消防安全规定的其他要求。

**第二十五条** 住房按间出租的,出租人应当在租赁住房的出入口、主要通道等公共区域方便取用的位置配备灭火器材,设置明显标志,并保证其能够正常使用。

集中居住规模较大的,出租人应当在每间房间和公共区域安装火灾探测报警装置或者智能火灾预警装置,并在公共区域设置应急照明和疏散指示标志。

鼓励在租赁住房安装简易消防设施,配备防烟面罩、强光手电筒、救生缓降器、自救呼吸器等逃生辅助装置。

**第二十六条** 出租人、承租人和实际居住人不得占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口、消防车通道等区域,不得埋压、圈占、遮挡消火栓或者占用防火间距,不得损坏、挪用或者擅自拆除、停用消防设施、器材。

**第二十七条** 禁止在住宅小区租赁住房的室内、公共门厅、疏散走道、楼梯间和安全出口等区域停放电动车,或者为电动车(蓄电池)充电。

禁止在出租的村(居)民自建住宅的公共门厅、疏散走道、楼梯间和安全出口等区域停放电动车,或者为电动车(蓄电池)充电。不具备集中停放、集中充电条件,确需在室内停放、充电的,电动车停放的房间应当单独设置且符合消防安全要求;为电动车(蓄电池)充电的,房间内充电设施应当具备充满自动断电功能,并设置必要的消防设施。

禁止电动车进入住宅小区电梯。鼓励住宅小区安装电动车禁入电梯识别管控设备。

本条例所称电动车,包括电动自行车、电动摩托车、电动三轮车等。

**第二十八条** 出租人应当为租赁住房安装具有短路保护、过负荷保护和漏电保护功能的装

置,电线应当采用阻燃材料穿管保护。

出租人、承租人和实际居住人应当依法安全用电,不得违规拉线接电、超负荷用电、违规使用大功率用电设备或者实施其他危害用电安全的行为。

**第二十九条** 租赁住房内安装、使用燃气燃烧器具,应当符合法律、法规以及相关技术标准和消防安全规定。

出租人、承租人和实际居住人不得擅自改装、移动、拆除燃气设施,不得在不具备安全条件的场所内使用燃气。

出租的多层居民住宅和村(居)民自建住宅内集中居住规模较大,确需使用瓶装燃气的,应当安装燃气泄漏安全保护装置。

**第三十条** 鼓励保险机构提供符合租赁住房消防安全管理需要的保险产品和服务。鼓励住房租赁当事人投保火灾公众责任保险和家庭财产险。

## 第五章 监督检查

**第三十一条** 市、辖市(区)人民政府应当支持、督促相关部门、单位和镇人民政府(街道办事处)依法履行租赁住房安全管理职责。

辖市(区)人民政府应当结合区域实际,统筹组织相关部门和单位开展租赁住房安全隐患排查,对房屋质量、治安、消防等突出安全问题进行整治。整治情况向社会公布。

**第三十二条** 公安、住房城乡建设、消防救援等部门和单位按照法律、法规和国家有关规定,对租赁住房安全实行信用管理。推行租赁住房安全分级分类管理。

建立租赁住房安全评估机制,定期组织对本区域租赁住房安全状况进行评估。租赁住房安全评估的具体办法由市公安局会同市住房城乡建设

建设、消防救援等部门和单位制定。

**第三十三条** 镇人民政府(街道办事处)以及公安、住房城乡建设、消防救援等部门和单位,应当按照各自职责,对租赁住房进行检查和日常巡查,督促租赁当事人及时整改、消除安全隐患。租赁当事人应当配合相关部门和单位的监督检查。

公安、住房城乡建设、消防救援、市场监督管理、自然资源和规划、城市管理、电力管理等部门和单位,以及镇人民政府(街道办事处)应当建立执法联动工作机制,共同维护租赁住房安全管理秩序。

镇人民政府(街道办事处)在日常巡查中发现安全隐患的,应当及时处置,责令租赁当事人改正;必要时应当及时通知相关部门和单位,相关部门和单位应当依法处理。

**第三十四条** 村(居)民委员会和物业服务企业,应当依法落实安全责任,按照网格化服务管理要求,协助做好租赁住房信息采集、安全隐患排查等工作;发现租赁住房存在房屋质量、治安、消防等安全隐患的,应当及时制止影响租赁住房安全的行为,告知租赁当事人及时整改、消除隐患,并向相关部门和单位报告。

**第三十五条** 电力、燃气管理部门应当督促相关公用事业经营企业加强租赁住房供电、燃气设施的安全检查工作。

相关公用事业经营企业发现租赁当事人违规使用电气、燃气设施存在安全隐患的,应当书面告知其及时采取措施消除隐患。租赁当事人未及时采取措施消除隐患,可能造成安全事故的,相关公用事业经营企业应当及时采取措施消除隐患,租赁当事人应当予以配合。无法消除或者租赁当事人拒不改正的,相关公用事业经营企业应当及时向相关部门和单位报告。

## 第六章 法律责任

**第三十六条** 违反本条例第十三条、第十四条第二款、第三款规定,由住房城乡建设主管部门责令限期改正;逾期未改正的,可以处五千元以上三万元以下罚款。

**第三十七条** 房地产经纪机构为本条例第十一条、第十三条规定的不符合出租条件的房屋提供租赁中介、代理服务的,由住房城乡建设主管部门责令限期改正,处三万元罚款。

**第三十八条** 违反本条例第十七条第二款、第三款规定,出租人、住房租赁企业、房地产经纪机构未办理租赁备案的,由住房城乡建设主管部门责令限期办理。

**第三十九条** 违反本条例第二十二条第一款规定,出租人未向物业服务企业、业主委员会或者村(居)民委员会提供联络人员联系方式的,由公安机关责令限期改正;逾期未改正的,处二百元以上五百元以下罚款。

违反本条例第二十二条第二款第一项规定,出租人未履行安全管理责任的,由公安机关责令限期改正;逾期未改正的,处二百元以上二千元以下罚款。

违反本条例第二十二条第二款第二项规定,出租人未按照规定安装视频监控等安全技术防范设施、保证设施正常运行、留存监控录像资料的,由公安机关责令改正,可以处二百元以上一千元以下罚款。

**第四十条** 违反本条例第二十七条第一款、第二款规定,停放电动车或者为电动车(蓄电池)充电不符合要求的,由公安派出所、消防救援机

构责令改正;拒不改正的,由消防救援机构按照有关规定处罚。

**第四十一条** 违反本条例规定的行为,相关法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

本条例规定的行政处罚,按照相对集中行政处罚权的规定由其他执法主体实施的,依照其规定执行。

**第四十二条** 违反本条例规定,相关部门、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

**第四十三条** 公租房、保障性租赁住房和共有产权住房等保障性住房的安全管理,按照国家、省、市有关规定执行。

以标准租金租赁的公有住房的安全管理,按照国家、省、市有关规定执行。以标准租金租赁的公有住房的承租人转租房屋的,按照本条例规定执行。

住房按日或者按小时出租的,按照旅馆业实施治安管理,依法落实身份信息登记、传输报送和情况报告等管理要求,并应当遵守其他相关法律、法规以及村规民约、居民公约和管理规约。

单位承租住宅小区住房、村(居)民自建住宅供职工居住的,按照本条例规定执行。

**第四十四条** 本条例自2023年7月1日起施行。





体登记、公共卫生服务、信用和处罚等行政管理和公共服务信息共享。四是强化行政指导,推进管理的精细化、系统化。明确市住房城乡建设主管部门会同相关部门和机构,根据相关规定和标准,制定本市租赁住房消防标准和装修、用电、用气等方面的技术导则,加强对租赁当事人装修、使用租赁住房的指导。五是鼓励发展住房租赁市场,保障安全房源的供给。明确市、辖市(区)人民政府应当采取多种措施,培育和发展住房租赁市场。鼓励发展规模化、专业化的住房租赁企业;鼓励社会主体、村民委员会、居民委员会有组织参与租赁住房市场,以租赁市场的规范化提升租赁住房安全管理水平。

### 三、明确治安管理要求

一是明确出租人义务。主要是:签订治安责任书,查看身份证明、申报登记信息,督促办理流动人口居住登记,告知和督促遵守自治规范,对租赁住房日常安全检查,指导安全使用房屋和相关设施,及时消除安全隐患,以及发现涉嫌违法犯罪活动及时报告、配合查处。同时,对按间出租和出租住房集中居住规模较大的情形作了进一步的规范,强化对“群租房”的管理。二是明确承租人(实际居住人)义务。主要是:提供身份证明,办理流动人口居住登记,不违反规定留宿他人,遵守自治规范,安全使用租赁住房,履行消防安全责任,发现安全隐患及时消除或者报告,发现涉嫌违法犯罪活动及时报告并配合查处。

### 四、明确消防安全规范

消防安全涉及房屋本体、消防设施、用电、用气等方面。一是明确租赁住房的消防安全要求。主要是:建筑外窗不得设置影响逃生和灭火救援的障碍物;按间出租的自建住宅仅设有一部疏散楼梯的,应当在二层以上的每层设有建筑外窗的公共区域,至少设置一部逃生软梯等。二是要求

配备消防设施设备。规定出租人配备灭火器材,集中居住规模较大的租赁住房应当在每间房间和公共区域安装火灾探测报警装置或者智能火灾预警装置,在公共区域设置应急照明和疏散指示标志。鼓励安装简易消防设施,配备逃生辅助装置等。三是规范电动车停放及充电。明确电动车不得停放和充电的区域,对室内停放电动车进行规范,明确电动车禁止进入电梯。四是规范用电用气行为。要求租赁住房安装具有短路保护、过负荷保护和漏电保护功能的装置,电线应当采用阻燃材料穿管保护,依法安全用电,不得违规拉线接电、超负荷用电、违规使用大功率用电设备或者实施其他危害用电安全的行为。同时强调要安装、使用符合法律、法规以及相关技术标准和消防安全规定的燃气燃烧器具;不得擅自改装、移动、拆除燃气设施;对多层居民住宅、自建住宅燃气管理亦作了规范。

### 五、强化监督检查要求

一是强化市、辖市(区)人民政府的监督检查职责,统筹组织安全隐患排查和整治。二是建立租赁住房安全信用管理、安全评估制度,推行分级分类管理。三是明确镇人民政府和街道办事处、相关部门和机构的监督检查职责。强调日常巡查,要求建立执法联动工作机制;强调镇人民政府、街道办事处在日常巡查中发现安全隐患的,应当及时处置,责令租赁当事人改正,必要时通知有关部门和单位;有关部门和单位应当及时依法处置,通过“街道吹哨,部门报到”,提升租赁住房安全管理效率。四是对村民委员会、居民委员会、物业服务企业、公用事业单位明确巡查、制止、报告的要求。

### 六、关于附则说明

条例在附则部分明确短租房按照旅馆业实施治安管理,依法落实治安管理基本要求。明确保障性住房的安全管理,按照国家、省、市有关规

定执行。明确公有住房的安全管理,以标准租金租赁的,按照国家、省、市有关规定执行;以标准租金租赁的公有住房承租人转租的,适用本条

例。此外,对于单位承租住宅小区住房、村(居)民自建住宅供职工居住的,明确适用本条例。

以上说明和条例,请予审议。

# 关于《常州市租赁住房安全管理条例》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《常州市租赁住房安全管理条例》已经常州市十七届人大常委会第四次会议通过，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，征求了网信办、公安厅、司法厅、住房城乡建设厅、文化和旅游厅、市场监管局、消防救援总队等单位及部分立法专家的意见，并与常州市人大常委会法工委进行了沟通，提出了修改意见和建议，常州市人大常委会已作相应修改。省人大法制委员会于9月6日召开全体会议对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了加强租赁住房的安全管理，规范住房租赁活动，保护人身和财产安全，提升居住品质，维护社会秩序和公共安全，常州市人大常委会从本地实际出发制定地方性法规，十分必要。条例对租赁管理、治安管理、消防管理、监督检查、法律责任等进行了规定，具有较强的针对性和可操作性。

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

以上报告，请审议。

# 苏州市平安建设条例

(2022年8月25日苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第三次会议通过 2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

## 目 录

第一章 总则

第二章 风险防范

第三章 重点治理

第四章 社会参与

第五章 监督保障

第六章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了有效防范社会风险和化解社会矛盾,构建共建共治共享的社会治理格局,营造和谐稳定的社会环境,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内的平安建设及其监督管理活动,适用本条例。

**第三条** 平安建设坚持中国共产党的领导,坚持以人民为中心,贯彻落实总体国家安全观,坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,建设更高水平的平安苏州。

**第四条** 平安建设的主要任务是:

- (一)维护国家政治安全;
- (二)防范社会风险和调处化解矛盾纠纷;
- (三)依法预防和打击各类违法犯罪行为;
- (四)建立健全社会治安防控体系;
- (五)加强公共安全和应急管理工作;

- (六)健全实有人口服务管理机制;
- (七)完善基层社会治理机制;
- (八)国家和省、市规定的其他平安建设任务。

**第五条** 市、县级市(区)人民政府应当将平安建设工作纳入国民经济和社会发展规划以及年度计划,履行平安建设相关职责,将平安建设工作经费列入本级财政预算。

镇人民政府、街道办事处应当做好辖区内的平安建设工作。

村民委员会、居民委员会应当依法协助做好平安建设相关工作。

**第六条** 市、县级市(区)平安建设组织协调机构统筹推进本行政区域内的平安建设工作,履行下列职责:

- (一)宣传和组织实施平安建设相关法律、法规和决议、决定;
  - (二)制定并组织实施平安建设规划、年度工作计划,研究、解决平安建设重大问题;
  - (三)指导、督促成员单位落实平安建设领导责任制和目标管理责任制;
  - (四)建立和实施平安建设考核奖惩制度;
  - (五)定期向同级党委和上级平安建设组织协调机构报告工作;
  - (六)协调处理平安建设其他事项。
- 平安建设组织协调机构下设办公室,负责平

安建设组织协调机构的日常工作。

平安建设组织协调机构下设专项工作协调小组,负责专项领域内的平安建设工作。

**第七条** 平安建设组织协调机构应当根据工作需要,确定本行政区域内有关单位作为成员,并实行动态调整。

平安建设组织协调机构的成员单位应当建立健全平安建设工作制度,制定并组织实施年度工作计划,指导、督促、检查、考核本行业、本系统平安建设工作,并按照规定向同级平安建设组织协调机构报告工作。

**第八条** 市、县级市(区)、镇(街道)、村(社区)社会治安综合治理中心,作为整合社会治理资源、创新社会治理方式的重要工作平台,应当按照建设与管理规范进行标准化建设和规范化管理。

**第九条** 市人民政府应当统筹规划社会矛盾纠纷调处化解中心建设。

县级市(区)人民政府和镇人民政府、街道办事处应当加强社会矛盾纠纷调处化解中心建设,对社会矛盾纠纷和群众来访诉求实行集中受理、一站式服务。

社会矛盾纠纷调处化解中心可以通过全市统一的社会矛盾纠纷调处化解平台,对社会矛盾纠纷和群众诉求进行在线受理、流转、办理、反馈和评价。

**第十条** 平安建设工作实行领导责任制。国家机关主要负责人为本行政区域、本系统或者本单位的平安建设第一责任人,人民团体、企业事业单位和其他社会组织法定代表人或者主要负责人为本单位的平安建设第一责任人。

平安建设工作实行目标管理责任制。平安建设组织协调机构应当根据工作需要,制定平安建设中长期和年度工作目标。成员单位应当根据工作职责,明确工作任务和责任人,落实目标管理

责任。

**第十一条** 平安建设组织协调机构及其成员单位应当组织开展“苏城善治”平安文化建设,推进国家安全教育、法治教育和公民道德建设,提高公民的平安文化素养。

**第十二条** 加强与长三角区域其他城市平安建设工作的合作交流,建立健全区域联动协同机制,推进跨区域重大灾害事故和突发公共卫生事件等公共安全领域联防联控,促进区域平安一体化建设。

## 第二章 风险防范

**第十三条** 本市各级人民政府和有关部门应当依法行政,严格执法,优化公共服务,完善社会保障和社会救助制度,预防、减少社会风险。

**第十四条** 市、县级市(区)人民政府应当加强风险防范工作,建立健全风险研判、决策风险评估、风险防控协同、风险防控责任等机制,加强研判、评估、处置专业队伍建设,完善工作预案,加强日常培训和演练,及时研究解决风险防范工作中的重大问题。

平安建设组织协调机构应当定期组织成员单位开展风险防范研判,推进风险采集、专题研判、分流处置、责任追究等工作。

国家机关、人民团体、企业事业单位和其他社会组织应当依法健全完善社会风险隐患排查机制,开展重大决策社会稳定风险评估,及时消除隐患。

**第十五条** 市、县级市(区)人民政府应当按照有关规定深化网格化社会治理,推进村(社区)党建类、社会治理类、政务服务等各类网格整合优化,通过发现受理、分流处置、跟踪督办、反馈评价等工作流程,完善信息采集报送、便民服务、矛盾纠纷化解、安全隐患排查、人口服务管

理、法治宣传、心理疏导等服务功能。

县级市(区)人民政府应当科学划分、优化调整网格,编制网格服务管理事项清单,向社会公布并动态调整。县级市(区)人民政府和镇人民政府、街道办事处应当根据网格服务管理事项,编制网格员职责清单,加强网格员队伍建设,建立健全专职网格员等级管理制度。

公安、民政、司法行政、财政、人力资源和社会保障、市场监督管理、政务服务等部门和单位应当推进网格化社会治理相关工作,协助开展网格员队伍教育培训。

**第十六条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当完善社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,聚焦源头预防、排查梳理、前端调处、实质解纷、后期修复等重点环节,实施矛盾纠纷全周期管理。

建立完善和解、调解、行政裁决、行政复议、仲裁、中立评估等非诉讼纠纷解决机制,依法统筹协调非诉讼矛盾纠纷解决方式和诉讼之间的对接机制。鼓励引导当事人优先选择非诉讼方式化解矛盾纠纷。

加强“枫桥式村(社区)”建设,发挥法官、检察官、警察、律师、人民调解员等在村(社区)矛盾纠纷化解中的作用,提升基层矛盾纠纷非诉讼化解能力。

中国共产党党员、人大代表、政协委员应当加强与基层的联系,通过社情民意联系日等方式,听取人民群众意见,反映人民群众诉求,推动矛盾纠纷及时有效化解。

**第十七条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当健全信访工作机制,组织各方力量加强矛盾纠纷排查化解,及时妥善处理信访事项,研究解决政策性、群体性信访突出问题和疑难复杂信访问题,依法维护人民群众合法权益。

信访部门应当畅通和规范人民群众诉求表

达、权益保障渠道,引导人民群众依法采用信息网络、书信、电话、传真、走访等形式合理表达诉求,推动信访问题化解在基层。

**第十八条** 市、县级市(区)人民政府应当加强街面巡防、社区防控、行业场所管控、单位内部防控、公共交通防控、网络空间管控等立体化、信息化社会治安防控体系建设。

市、县级市(区)人民政府应当健全多部门联合巡防机制,全面整合警务人员、网格员、保安员、志愿者等常态化防控力量,提高社会治安整体防控能力。

建设社会治安防控体系应用平台,完善智慧公安检查站、智慧安防小区、数字门牌、公共交通安保智能防控等技防建设。

**第十九条** 公安、交通运输、商务、文化广电和旅游、市场监督管理、地方金融监督管理、邮政管理等部门,应当健全协同配合机制,依法加强对旅馆业、机动车维修业、娱乐服务业、典当行、快递业、物流业等重点行业以及网约车、网约房、网络餐饮、剧本娱乐、无人驾驶航空器等新业态安全的监督管理工作,落实有关单位、负责人的安全责任。

**第二十条** 学校、托育机构、校外培训机构、医院、公园、大型文化体育场馆(所)、大型商场超市、加油站、车站、港口码头、出入境口岸以及其他治安保卫重点单位,应当按照有关规定和标准,配备安保人员以及物防和技防设施设备,编制突发事件和暴力恐怖活动应急处置预案,定期组织演练,提高防控能力。

公安机关应当依法指导并监督检查有关单位内部治安保卫工作,对治安薄弱环节和突出问题提出整改意见,有关单位应当按照要求完成整改。

**第二十一条** 公安、应急管理、生态环境、市场监督管理、交通运输、工业和信息化等部门,应

当依法加强对枪支弹药、民用爆炸物品、烟花爆竹、管制器具、剧毒、易制爆危险化学品等危险物品安全管理的监督检查工作,对相关违法行为依法及时处理。

危险物品的生产、储存、运输、销售、使用、处置等相关单位应当严格执行安全管理制度,并配合有关部门的监督检查。

**第二十二条** 市、县级市(区)人民政府应当加强应急管理体系和能力建设,健全自然灾害监测预警机制、突发事件应急处置机制,建立应急指挥综合平台和系统,整合应急管理力量,完善应急预案,并定期开展应急处置培训、演练。

市、县级市(区)人民政府应当建立健全突发事件信息共享联动机制,畅通政府有关部门、专业机构、新闻媒体、社会公众之间信息传递和交流渠道,依法归集使用单位、个人的数据,为紧急救援提供实时数据,全面、准确、及时向社会发布突发事件信息,组织动员全社会参与突发事件的预防处置工作。

**第二十三条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立健全公共卫生应急管理体系,完善疾病预防控制、重大疫情防控救治和应急物资保障等机制,加强公共卫生队伍建设和基层防控能力建设。

**第二十四条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立健全社会心理疏导、危机干预机制,加强社会心理问题排查化解,预防和减少个人极端事件发生。

卫生健康部门应当会同有关部门健全社会心理服务体系,推进社会心理服务指导中心和心理服务平台建设,培育专业心理服务队伍,提供多层次心理健康服务。

本市各级人民政府、教育部门、学校、家庭以及有关社会组织等应当通过心理健康课程、心理品质培育、心理压力疏导、心理咨询辅导等措施,

加强青少年生命健康关爱工作,提高青少年心理健康水平。

### 第三章 重点治理

**第二十五条** 平安建设组织协调机构应当组织成员单位确定专项领域突出问题排查整治年度工作要点,并协调开展专项治理。

**第二十六条** 公安机关、国家安全机关以及有关部门应当维护意识形态安全,落实意识形态工作责任制,加强阵地建设和管理,防范化解意识形态领域风险;依法管理境外非政府组织境内活动,防范、制止和依法惩治危害国家安全的行为。

国家安全机关应当协调指导和督促检查反间谍安全防范工作,加强国家安全人民防线建设,推动落实反间谍安全防范主体责任,推进基层人民防线工作融入网格化社会治理体系。

公安机关、国家安全机关以及有关部门应当加强反恐怖主义的能力建设,依法取缔恐怖活动组织和严厉惩治暴力恐怖活动,依法开展情报、调查、防范、处置以及资金监管等工作。

宗教事务、公安等部门应当依法保护公民宗教信仰自由,维护正常宗教活动秩序。公安等有关部门应当依法取缔邪教组织,防范、制止和依法惩治邪教违法犯罪活动。

**第二十七条** 人民法院、人民检察院、公安机关以及有关部门应当加强常态化扫黑除恶工作,依法惩处有组织犯罪、严重暴力犯罪、多发性侵财犯罪等犯罪行为,有效治理涉及电信网络诈骗、养老诈骗、非法集资、黄赌毒、危害食品药品安全、侵权假冒、拐卖妇女儿童等突出违法犯罪活动。

公安机关应当对特定时期、特定区域发生的违法犯罪行为开展重点专项打击行动,并根据需

要会同有关部门开展联合专项治理。

基础电信企业、金融机构、非银行支付机构、互联网企业等单位应当加强反诈骗风险监测,发现涉嫌违法犯罪信息的,应当及时采取措施,向客户作出风险提示并向公安等有关部门报告。

**第二十八条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立健全预防和化解经济安全风险的制度机制,妥善应对国际经贸、产业合作、关键核心技术攻关等方面的风险挑战,切实维护产业链供应链稳定安全。

推进科技安全预警监测体系建设,加强对新一代信息技术、生物医药、高端装备制造、新材料、新能源等战略性新兴产业核心技术的保护。

持续优化营商环境,加强市场监测和监管协调,推进社会信用建设,强化企业合规经营指导服务,促进市场主体规范有序发展。

**第二十九条** 网信、公安等部门应当加强对网络安全风险防范事项的管理,监督和引导网络运营者落实风险防范责任,严密防范和抑制网上攻击渗透行为,加强网络舆情监测、研判和应对处置工作,构建文明理性的网络环境。

网络运营者应当落实网络安全等级保护制度,依法履行网络安全保护、身份信息核验、个人信息保护等安全管理义务。发现法律、法规等禁止发布或者传输的信息的,网络运营者应当立即停止传输,采取删除等处置措施,防止信息扩散,保存有关记录,并向有关部门报告。

**第三十条** 市、县级市(区)人民政府应当建立健全金融风险防范和处置工作机制,防范和化解各类金融风险,依法处置非法集资等非法金融活动,开展金融法律、法规以及相关知识的宣传教育,提高公众对金融风险的防范意识。

金融监督管理部门应当会同网信、公安等部门建立健全金融风险监测防控体系,运用大数据等现代信息技术手段,加强对金融风险的监测和

预警。

金融机构、非银行支付机构应当加强对非法金融活动的监测,及时向金融监督管理部门报告发现的线索。在经营活动中发现金融消费者可能涉及非法金融活动的,应当依法履行风险提示义务。

**第三十一条** 本市各级人民政府应当加强安全生产基础设施建设和安全生产监管能力建设。应急管理部门和对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理的部门,应当相互配合、齐抓共管、信息共享、资源共用,依法加强安全生产监督管理工作。

生产经营单位应当建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度,构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,对生产经营场所和有危险物品的建筑物、构筑物及其周边环境开展隐患排查,及时采取措施管控风险和消除隐患。

**第三十二条** 大型群众性活动的主办者、承办者依法负责承办活动的安全,大型群众性活动的场所管理者依法负责活动场所以及设施的安全。

公安机关应当依法开展大型群众性活动的安全管理。对经安全许可的大型群众性活动,公安机关应当根据安全需要组织相应警力,维持活动现场周边的治安、交通秩序,预防和处置突发治安事件,查处违法犯罪活动。

**第三十三条** 公安、住房和城乡建设、消防等部门和机构应当按照职责分工,做好出租房屋的治安、居住登记、租赁管理、消防等工作。

物业服务企业应当协助做好出租房屋相关信息的采集工作,发现物业服务区域内存在违反出租房屋安全管理行为的,应当及时采取合理措施予以制止,向公安、住房和城乡建设、消防等部门和机构报告并协助处理。



出租人应当依法申报出租房屋信息,督促承租人及时排除安全隐患,发现承租人涉嫌违法犯罪的,及时向公安机关或者有关部门报告。

**第三十四条** 县级市(区)人民政府应当建立健全对严重精神障碍患者的服务管理工作机制,强化信息互通,完善危机干预、帮扶救助等心理健康服务。镇人民政府、街道办事处应当提供心理辅导服务和危机干预服务,建立严重精神障碍患者专门服务小组和应急处置队伍。

司法行政部门主管本行政区域内的社区矫正工作。社区矫正机构应当加强对社区矫正对象的监督管理、教育帮扶,采取就业培训、安置帮教等措施,帮助刑满释放人员回归正常生活。

公安、卫生健康等部门应当按照职责分工,加强对吸毒人员的管理,依法开展强制隔离戒毒,并对社区戒毒、社区康复工作提供指导和支持。镇人民政府、街道办事处应当依法开展社区戒毒和社区康复工作。

**第三十五条** 本市各级人民政府、教育部门、学校、家庭以及有关社会组织等,应当结合未成年人不同年龄的生理、心理特点,采取多种方式对未成年人开展预防犯罪教育,使未成年人树立遵纪守法和防范违法犯罪的意识。

教育、民政、卫生健康等部门以及共产主义青年团、妇女联合会,应当建立健全沟通协调机制,依法对未成年人及其家庭开展必要的家庭教育指导和关爱、救助、帮扶等工作。

人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门应当健全完善侵害未成年人案件强制报告、一站式办案救助机制,加强未成年人案件办理的专业化队伍建设。

**第三十六条** 公安、教育、民政、司法行政、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、卫生健康、医疗保障等部门,应当按照职责分工做好流动人口的治安管理、子女入学、社会救助、法律援

助、劳动就业、住房保障、医疗保障、信息采集和居住证申领等服务管理工作,依法保障流动人口合法权益。

#### 第四章 社会参与

**第三十七条** 平安建设组织协调机构应当按照有关规定组织开展平安示范县级市(区)、镇(街道)以及平安校园、平安企业等平安法治创建活动。

对在平安建设工作中做出突出贡献的单位和个人,按照国家和省有关规定给予表彰、奖励。

**第三十八条** 鼓励和支持村民委员会、居民委员会建立健全平安建设联防联控工作制度,推动将平安建设相关规定纳入村规民约、居民公约。

**第三十九条** 人民团体应当在各自工作范围内做好平安建设工作。工会应当推动建立健全企业集体协商机制,构建和谐劳动关系。共产主义青年团应当动员引导团员青年参与平安建设。妇女联合会应当加强家庭家教家风建设引导,推动妇女儿童参与平安建设。

**第四十条** 建立健全政府向社会组织购买服务机制。鼓励支持符合条件的社会组织参与社区治理、矛盾调处、纠纷化解、社区禁毒、社区矫正、困难救助、心理疏导等平安建设工作。

行业协会、商会应当督促、引导会员参与平安建设工作,协助有关部门建立行业公共安全风险评估、化解机制,防范化解行业风险。

各类市场主体应当主动参与平安建设,履行社会责任。

**第四十一条** 鼓励和支持业主大会、业主委员会参与平安建设活动,化解邻里矛盾纠纷,参与社会治理。

鼓励和支持物业服务企业采用新技术、新方

法提高物业服务管理水平,推进智慧安防小区建设。物业服务企业应当依照物业服务合同履行安全管理和服务职责,协助做好服务管理区域内的秩序维护、社区治理和公益宣传等平安建设工作。

**第四十二条** 鼓励和支持志愿服务组织和志愿者参与平安建设。

平安建设组织协调机构应当组织有关部门建立志愿服务组织和志愿者参与平安建设工作的机制和渠道,加强对志愿者的组织、指导、培训和保护,为志愿服务提供保障。

**第四十三条** 健全完善有事好商量等多方议事协商机制,开展基层援法议事等活动,广泛听取意见建议并及时反馈采纳情况。

**第四十四条** 公民应当遵守法律和社会公德,增进家庭和邻里关系和谐,增强自我防护意识,提高安全防范能力。

任何单位和个人都有维护社会安全的责任,有权对危害社会安全的行为进行举报。对严重违法违规行为或者重大风险隐患的举报,经调查属实的,依法给予奖励。

对为了维护国家利益、社会公共利益或者保护他人的人身、财产安全,有制止违法犯罪、协助有关机关惩治违法犯罪活动等见义勇为行为的人员,应当按照有关规定予以保护和奖励。

## 第五章 监督保障

**第四十五条** 市、县级市(区)人民代表大会常务委员会通过听取和审议专项工作报告、组织执法检查、规范性文件备案审查、开展专题询问等方式,加强对平安建设工作的监督。镇人民代表大会主席团在镇人民代表大会闭会期间,可以通过安排代表听取和讨论专项工作报告、开展执法检查,组织代表视察、调研等方式,对平安建设

工作进行监督。

有关单位开展平安建设活动应当自觉接受人民政协的民主监督,听取政协委员、民主党派、工商联、无党派人士和各人民团体的意见;主动接受新闻媒体的舆论监督和公众的社会监督。

**第四十六条** 平安建设组织协调机构应当按照有关规定开展平安建设宣传教育,将平安建设相关的法律、法规、典型案例等内容纳入法治宣传教育工作。

报刊、广播、电视、网络等媒体单位应当加强对平安建设工作的宣传,报道平安建设工作中的先进事迹、典型经验,曝光反面典型案例。

学校、家庭应当对青少年开展平安建设宣传教育。学校应当将平安建设纳入教学内容,并引入社会力量丰富平安建设宣传教育实践。

**第四十七条** 深化公共法律服务体系建设,整合律师、公证、司法鉴定、仲裁、人民调解、法律援助等法律服务资源,通过公共法律服务中心提供综合性、一站式公共法律服务,为平安建设提供法律服务保障。

**第四十八条** 本市各级人民政府应当将平安建设数字化纳入数字政府建设规划,建设、运行市域社会治理现代化指挥平台,建立健全跨部门、跨区域、常态化的信息资源共享机制。

平安建设组织协调机构应当组织有关部门推进互联网、物联网、大数据、人工智能、区块链等在平安建设工作中的应用,健全完善大数据辅助平安建设决策机制,有效支撑社会需求预测、社会发展预判和社会风险预警。

**第四十九条** 市平安建设组织协调机构应当对县级市(区)人民政府、有关部门和单位平安建设目标管理责任制的落实情况进行监督、检查和考核。

县级市(区)人民政府、有关部门、人民团体、企业事业单位和其他社会组织未达到平安建设

目标要求的,在规定期限内不得评为精神文明先进单位,不得授予综合性荣誉;其主要负责人和直接责任人,不得评为先进个人。

平安建设组织协调机构在实施平安建设目标管理责任制考核时,可以委托第三方机构进行公众安全感、治安满意度等平安建设指标民意调查。公安机关可以组织对有关责任单位防范工作进行技术评价,作为平安建设考核依据。

**第五十条** 平安建设组织协调机构在监督检查中发现有下列情形之一的,应当按照规定采取通报、约谈、督办等形式进行督导,督促被监督检查单位限期整改:

(一)不重视平安建设,相关工作措施落实不力,基层基础工作薄弱,区域以及系统或者行业内重大安全隐患整改不力,社会矛盾纠纷比较突出的;

(二)在较短时间内连续发生重大刑事案件或者群体性事件、公共安全事件的;

(三)平安建设工作考核评价不合格、不达标的;

(四)对公众反映强烈的社会治安和公共安全問題没有及时采取有效应对措施;

(五)其他需要督促整改的情形。

被监督检查单位应当立即采取措施进行整改。整改情况应当纳入工作评议、考核记录,作为考核依据。

**第五十一条** 国家机关、人民团体、企业事业单位和其他社会组织及其工作人员拒不履行平安建设工作职责或者在平安建设工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第六章 附则

**第五十二条** 本条例自 2023 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《苏州市平安建设条例》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

苏州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市平安建设条例》(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议第三次会议于2022年8月25日通过,现提请本次省人大常委会会议审议批准。现就《条例》的主要内容作如下说明:

《条例》共五十二条,设总则、风险防范、重点治理、社会参与、监督保障、附则六章。

## 一、健全完善工作机制和职责任务

为切实解决平安建设工作机制不够完善、相关主体职责不够明晰的问题,《条例》第一章总则从四个方面入手建立健全平安建设工作机制。一是第四条明确了平安建设的八项主要任务。二是第五条至第七条明确了相关主体的职责。特别列举了平安建设组织协调机构的六项职责,明确协调机构下设办公室负责日常工作,下设专项工作协调小组负责专项领域的平安建设工作,并对成员单位平安建设工作作出明确规定。三是对综治中心的机构性质、矛调中心的工作职责作出明确。四是明确平安建设工作实行领导责任制和目标管理责任制。

## 二、构建多层次的社会风险防控体系

为切实有效预防、减少、化解社会风险,《条例》第二章风险防范重点从以下四个方面作出系统规定。一是建立健全风险防范机制。第十四条共三款分别对市、县级市(区)政府,平安建设组织协调机构,以及国家机关、人民团体、企业事业

单位和其他社会组织加强社会风险防范工作作出规定。二是深化网格化社会治理。第十五条在总结我市网格化社会治理经验做法基础上,对整合优化各类网格、完善网格服务功能、加强网格员队伍建设等方面作出明确规定。三是完善矛盾纠纷多元预防调处化解机制。第十六条明确实施矛盾纠纷全周期管理,依法统筹协调非诉讼矛盾纠纷解决方式和诉讼之间的对接机制,鼓励引导当事人优先选择非诉讼方式化解矛盾纠纷。加强“枫桥式村(社区)”建设,提升基层矛盾纠纷非诉讼化解能力。明确中国共产党党员、人大代表、政协委员应当加强与基层的联系,听取人民群众意见,反映人民群众诉求。四是加强社会治安防控体系建设。第十八条至第二十一条,对加强立体化、信息化社会治安防控体系建设以及相关的行业、单位、危险物品的安全管理作出规定。

## 三、明确重点治理和关注的领域、问题和人群

《条例》第三章重点治理主要围绕平安建设相关的专项领域、突出问题的排查整治和重点人群的服务管理作出规定。一是第二十六条至第三十条对政治安全、打击突出违法犯罪、经济科技安全、网络安全、金融安全等领域的平安建设工作作出规定。二是第三十一条至第三十三条对安全生产、大型群众性活动、出租房屋管理等作出规定。三是第三十四条至第三十六条对严重精神障碍患者、社区矫正对象、刑满释放人员、吸毒人员、未成年人、流动人口等重点人群的安全管理

作出规定。

#### 四、建立全社会共同参与的工作格局

《条例》第四章社会参与对基层组织、人民团体、社会组织、行业协会商会、物业服务企业、志愿服务组织和志愿者、公民等主体,参与平安建设工作的职责要求、服务保护等作出规定。第三十七条规定,平安建设组织协调机构应当按照有关规定组织开展平安示范县级市(区)、镇(街道)以及平安校园、平安企业等平安法治创建

活动。第四十四条明确公民应当遵守法律和社会公德,增进家庭和邻里关系和谐,增强自我防护意识,提高安全防范能力。

#### 五、明确多措并举监督保障平安建设

《条例》第五章监督保障从各方监督、宣传教育、公共法律服务、数字化建设、考核评价、督导整改等多方面作出规定,以高质量推进平安建设。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《苏州市平安建设条例》审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市平安建设条例》已经苏州市十七届人大常委会第三次会议通过，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，征求了政法委、网信办、法院、检察院、教育厅、公安厅、民政厅、司法厅、卫生健康委、应急管理厅、信访局、地方金融监管局等单位及部分立法专家的意见，并与苏州市人大常委会法工委进行了沟通，提出了修改意见和建议，苏州市人大常委会已作相应修改。省人大法制委员会于9月6日召开全体会议对该条例进行了审

议。现将审议意见报告如下：

为了有效防范社会风险和化解社会矛盾，构建共建共治共享的社会治理格局，营造和谐稳定的社会环境，苏州市人大常委会从本地实际出发制定地方性法规，十分必要。条例对风险防范、重点治理、社会参与、监督保障等进行了规定，具有较强的针对性和可操作性。

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

以上报告，请审议。

# 苏州市人民代表大会常务委员会 关于修改《苏州市古建筑保护条例》等三件 地方性法规的决定

(2022年8月25日苏州市第十七届人民代表大会  
常务委员会第三次会议通过 2022年9月29日江苏省  
第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

苏州市第十七届人民代表大会常务委员会  
第三次会议决定：

## 一、对《苏州市古建筑保护条例》作出修改

(一)第二条增加一款,作为第二款:“法律、  
法规对不可移动文物已有规定的,从其规定。”

(二)将第三条第一款修改为:“本条例所称  
古建筑,是指尚未公布为文物保护单位的不可移  
动文物中的下列建筑物、构筑物:

(一)建于1911年以前,具有历史、科学、艺  
术价值的民居、寺庙、祠堂、义庄、会馆、牌坊、桥  
梁、驳岸、城墙、古井等建筑物、构筑物;

(二)建于1949年以前,具有重要纪念意义、  
教育意义的优秀建筑和名人故居。”

(三)将第四条修改为:“各级人民政府应当  
加强对古建筑保护工作的领导,将古建筑保护工  
作纳入国民经济和社会发展规划、国土空间规  
划。”

(四)将第五条修改为:“文物行政主管部门  
主管本行政区域内古建筑的保护工作。

自然资源和规划部门负责本行政区域内保  
护古建筑的规划工作。

发展和改革、教育、民族宗教事务、公安、财  
政、住房和城乡建设、园林和绿化管理、城市管

理、市场监督管理、海关等有关部门,按照各自的  
职责,做好古建筑的有关保护工作。”

(五)将第八条、第十四条第一款、第十七条  
中的“维修”修改为“修缮”。

(六)将第十条中的“规划行政主管部门”修  
改为“自然资源和规划部门”。

(七)将第十条第三款、第十三条第二款中的  
“必须”修改为“应当”。

(八)将第十一条第一款修改为:“古建筑不  
得擅自迁移或者拆除,确需迁移的,应当征得文  
物行政主管部门同意后,报自然资源和规划部门  
批准;确需拆除的,应当事先征得省文物行政主  
管部门同意。”

(九)将第十二条修改为:“在房屋拆除过程  
中发现疑似古建筑的,拆除实施人应当立即停止  
施工,保护现场,并及时向文物行政主管部门报  
告,文物行政主管部门应当及时依法处理。”

(十)将第十三条第一款修改为:“修缮古建  
筑应当遵守不改变原状原则,不得任意改变和破  
坏原有建筑的布局、结构,不得任意改建、扩建。”

删去第三款。

(十一)第十四条增加一款,作为第二款:“经  
与非国有的古建筑的所有人协商一致,市、县级

市(区)人民政府可以置换或者购买该古建筑。”

第二款改为第三款,修改为:“非国有的古建筑有损毁危险,所有人具备修缮能力而拒不履行修缮义务的,当地人民政府可以给予抢救修缮,所需费用由所有人负担。”

(十二)将第十五条修改为:“有关单位和个人可以依法购买或者租用古建筑。”

古建筑作为参观游览场所和经营活动场所的,应当履行相关法定程序。

古建筑不得超负荷使用。作为民居使用的,可以参照房屋征收补偿的有关规定,逐步迁移居住人口,改善居住环境。”

(十三)将第十六条第三款中的“工商”修改为“市场监督管理”。

(十四)将第十九条第三项修改为:“(三)违反本条例第十二条规定,在房屋拆除过程中发现疑似古建筑,拆除实施人不听劝阻仍进行施工,不保护现场的,责令停止破坏行为,限期采取补救措施;造成严重后果的,处以五万元以上五十万元以下罚款”。

将第四项修改为:“(四)违反本条例第十三条第一款规定,修缮古建筑任意改变和破坏原有建筑的布局、结构,或者任意改建、扩建的,责令限期改正;造成严重后果的,处以五万元以上五十万元以下罚款”。

(十五)将第二十条中的“规划”修改为“自然资源和规划”,“城管”修改为“城市管理”。

## 二、对《苏州市轨道交通条例》作出修改

(一)将第五条修改为:“自然资源和规划主管部门负责轨道交通规划实施的监督管理工作。

住房和城乡建设主管部门负责轨道交通建设的监督管理工作。

交通运输主管部门负责轨道交通运营的监督管理工作。

发展和改革、工业和信息化、公安、财政、城

市管理、水务、卫生健康、生态环境、园林和绿化管理、审计、应急管理、市场监督管理、人防等部门应当按照各自职责共同做好轨道交通的相关监督管理工作。”

(二)将第九条第三款修改为:“轨道交通线网规划应当纳入国土空间规划和城市综合交通体系规划,并与铁路、公路、城市道路和其他公共交通规划相衔接。”

(三)将第十条第一款中的“规划、发展改革”修改为“自然资源和规划、发展和改革”。

(四)将第十一条第一款中的“规划、国土资源部门”修改为“自然资源和规划部门”。

将第二款中的“城乡规划”修改为“国土空间规划”。

(五)将第十二条第二款、第十八条第二款、第二十一条中的“规划主管部门”修改为“自然资源和规划主管部门”。

(六)将第十三条第二款中的“城市总体规划、土地利用总体规划”修改为“国土空间规划”。

(七)将第二十二条第一款中的“规划、住房城乡建设、市容市政(城管)、水利(水务)、交通运输等有关部门”修改为“自然资源和规划、住房和城乡建设、城市管理、水务、交通运输等有关部门”。

将第四款中的“及时消除安全隐患”修改为“对发现的问题及时进行整改”。

(八)将第二十四条、第三十四条第一款、第四十三条、第五十三条中的“住房城乡建设”修改为“住房和城乡建设”。

(九)将第二十五条第三款、第三十二条、第三十三条、第三十五条第二款、第三十七条第一款、第四十四条、第四十五条第二款和第三款、第五十二条中的“城市客运管理机构”修改为“交通运输主管部门”。

(十)将第二十六条第三款中的“市容市政



(城管)”修改为“城市管理”。

(十一)将第二十九条第一款中的“价格主管部门”修改为“发展和改革部门”。

将第二款中的“价格主管部门”修改为“市场监督管理部门”。

(十二)将第三十五条第一款修改为：“公安、住房和城乡建设、城市管理、交通运输、水务、应急管理、市场监督管理等部门应当加强轨道交通安全监督管理，配备相适应的安全监管力量，督促轨道交通经营单位采取措施及时消除安全隐患。”

(十三)将第四十三条第一款中的“卫生计生”修改为“卫生健康”。

增加一款，作为第三款：“轨道交通经营单位应当制定防范和应对处置恐怖活动的预案，每年开展不少于一次应急演练。”

(十四)将第五十三条中的“未及时消除安全隐患”修改为“对发现的问题未及时进行整改”。

(十五)将第五十七条修改为：“自然资源和规划、住房和城乡建设、交通运输等有关部门和轨道交通经营单位及其工作人员在轨道交通管理活动中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由其所在单位或者上级主管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。”

### 三、对《苏州市禁止开山采石条例》作出修改

(一)将第三条修改为：“市、县级市(区)人民政府应当加强对禁止开山采石工作的领导，保证本条例的贯彻实施。

“自然资源和规划主管部门负责本行政区域内禁止开山采石的监督管理工作。

公安、生态环境、园林和绿化管理、文化广电和旅游、市场监督管理等有关部门应当在各自的职责范围内做好禁止开山采石的有关工作。”

(二)增加一条，作为第五条：“本市各级人民

政府、自然资源和规划等部门和单位应当加强山体保护的宣传教育，畅通监督举报渠道。

任何单位和个人有权对破坏山体的行为进行举报。”

(三)将第七条改为第八条，第一款中的“市和县级市、区人民政府”修改为“市、县级市(区)人民政府”。

将第二款修改为“镇人民政府、街道办事处应当承担山体和环境整治的责任，负责整治的组织实施工作。”

(四)将第八条改为第九条，修改为：“非法开山采石的，由自然资源和规划主管部门责令立即停止开采，没收违法所得，并处以违法所得百分之五十以下罚款，违法所得无法计算的，处以五万元以上十万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

超越规定的范围开山采石的，由自然资源和规划主管部门责令改正，没收违法所得，并处以违法所得百分之三十以下罚款，违法所得无法计算的，处以一万元以上三万元以下罚款；拒不改正的，依法吊销采矿许可证。”

(五)将第九条改为第十条，修改为：“违反本条例第七条第一项规定，开山采石企业或者宕口未在规定的期限内关闭的，由市、县级市(区)人民政府责令关闭，没收违法所得，并处以三万元以上五万元以下罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

违反本条例第七条第二项、第三项规定，开山采石企业进行破坏性开采，或者未进行清理性开采的，由自然资源和规划主管部门责令改正，没收违法所得，并处以违法所得百分之三十以下罚款，违法所得无法计算的，处以一万元以上三万元以下罚款；拒不改正的，依法吊销采矿许可证。”

(六)将第十条改为第十二条，删去第一款。

将第二款修改为：“依照本条例第九条、第十条第二款规定应当给予行政处罚而不给予行政处罚的，上级自然资源主管部门有权责令改正或者直接给予行政处罚。”

(七)将第十一条修改为：“违反本条例第八条第三款规定，开山采石企业不履行整治义务的，由自然资源和规划主管部门责令限期改正，处以二万元以上十万元以下罚款；情节严重的，依法吊销采矿许可证。”

(八)将第十二条改为第十三条，第一款中的“地矿部门”修改为“自然资源和规划主管部门”。

删去第二款中的“上级地矿部门”。

此外，对以上修改的三件地方性法规的条文顺序和个别文字作相应修改。

本决定自 2023 年 1 月 1 日起施行。

《苏州市古建筑保护条例》《苏州市轨道交通条例》《苏州市禁止开山采石条例》根据本决定作相应修改，重新公布。

# 苏州市古建筑保护条例

(2002年9月27日苏州市第十二届人民代表大会常务委员会第三十八次会议制定 2002年10月23日江苏省第九届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准 根据2022年8月25日苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第三次会议通过,2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准的《苏州市人民代表大会常务委员会关于修改〈苏州市古建筑保护条例〉等三件地方性法规的决定》修正)

**第一条** 为了加强对古建筑的保护,维护历史文化名城、名镇风貌,继承优秀历史文化遗产,根据有关法律、法规的规定,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内古建筑的保护适用本条例。

法律、法规对不可移动文物已有规定的,从其规定。

**第三条** 本条例所称古建筑,是指尚未公布为文物保护单位的不可移动文物中的下列建筑物、构筑物:

(一)建于1911年以前,具有历史、科学、艺术价值的民居、寺庙、祠堂、义庄、会馆、牌坊、桥梁、驳岸、城墙、古井等建筑物、构筑物;

(二)建于1949年以前,具有重要纪念意义、教育意义的优秀建筑和名人故居。

古建筑由文物行政主管部门组织专家鉴定、确认,报市或者县级市人民政府核定公布,列为控制保护建筑,并设立保护标志。

**第四条** 各级人民政府应当加强对古建筑保护工作的领导,将古建筑保护工作纳入国民经

济和社会发展规划、国土空间规划。

**第五条** 文物行政主管部门主管本行政区域内古建筑的保护工作。

自然资源和规划部门负责本行政区域内保护古建筑的规划工作。

发展和改革、教育、民族宗教事务、公安、财政、住房和城乡建设、园林和绿化管理、城市管理、市场监督管理、海关等有关部门,按照各自的职责,做好古建筑的有关保护工作。

**第六条** 任何单位和个人都有依法保护古建筑及其附属设施的义务,对破坏、损害古建筑的行为有权进行劝阻、检举和控告。

对在古建筑保护和管理工作中做出显著成绩的单位和个人,由当地人民政府或者文物行政主管部门给予表彰、奖励。

**第七条** 古建筑应当按照下列规定确定保护管理责任人:

(一)古建筑为私有的,所有人为保护管理责任人;

(二)古建筑为非私有的,使用单位为保护管理责任人;作为民居使用的,管理单位为第一保

护管理责任人,使用人为第二保护管理责任人;

(三)没有管理单位的古建筑,由所在地的区、镇人民政府确定管理单位,管理单位为保护管理责任人。

文物行政主管部门应当与保护管理责任人签订保护管理责任书。保护管理责任人变更时,应当到文物行政主管部门办理保护管理责任转移手续。

**第八条** 古建筑保护管理责任人应当履行下列职责:

(一)按照古建筑保护的要求进行日常养护、修缮;

(二)落实防火、防盗等安全措施;

(三)接受文物行政主管部门有关古建筑保护的业务指导和培训。

**第九条** 古建筑比较集中的街道、镇和村可以建立保护组织,协助做好古建筑的保护工作。

**第十条** 文物行政主管部门应当会同自然资源和规划部门划定古建筑保护范围,并可以根据实际需要划定相应的风貌协调保护区。

古建筑比较集中的区域,自然资源和规划部门应当会同文物行政主管部门制定古建筑整体保护规划。

在古建筑风貌协调保护区或者古建筑比较集中的区域内进行建设的,不得破坏古建筑的环境风貌,其建设方案应当征得文物行政主管部门同意后,报自然资源和规划部门批准。

**第十一条** 古建筑不得擅自迁移或者拆除,确需迁移的,应当征得文物行政主管部门同意后,报自然资源和规划部门批准;确需拆除的,应当事先征得省文物行政主管部门同意。

对需要迁移或者拆除的古建筑,实施单位应当确定迁移或者拆除的方案,做好测绘、文字记录和摄影、摄像等资料工作,落实古建筑构件保管措施。拆除的古建筑构件不得擅自出售,应当

报请文物行政主管部门处理。

**第十二条** 在房屋拆除过程中发现疑似古建筑的,拆除实施人应当立即停止施工,保护现场,并及时向文物行政主管部门报告,文物行政主管部门应当及时依法处理。

**第十三条** 修缮古建筑应当遵守不改变原状原则,不得任意改变和破坏原有建筑的布局、结构,不得任意改建、扩建。

除经常性保养维护和抢险加固工程外,古建筑的重点修缮,局部复原,建造保护性建筑物、构筑物等工程,应当经文物行政主管部门批准。

**第十四条** 单位和个人自筹资金修缮古建筑的,当地人民政府应当根据其修缮的面积和程度给予奖励;古建筑为国有的,可以允许其在一定年限内免费使用。

经与非国有的古建筑的所有人协商一致,市、县级市(区)人民政府可以置换或者购买该古建筑。

非国有的古建筑有损毁危险,所有人具备修缮能力而拒不履行修缮义务的,当地人民政府可以给予抢救修缮,所需费用由所有人负担。

**第十五条** 有关单位和个人可以依法购买或者租用古建筑。

古建筑作为参观游览场所和经营活动场所的,应当履行相关法定程序。

古建筑不得超负荷使用。作为民居使用的,可以参照房屋征收补偿的有关规定,逐步迁移居住人口,改善居住环境。

**第十六条** 不得在古建筑内外乱搭建或者堆放易燃易爆物品。

不得在古建筑及其设施上刻划、涂污。

禁止走私、盗窃古建筑构件和附属物。公安、市场监督管理、海关等部门依法没收的古建筑构件和附属物,应当及时无偿移交当地文物行政主管部门处理。需要立案的,结案后应当立即无偿

移交。

**第十七条** 各级人民政府应当每年在财政预算内安排古建筑保护专项经费,用于古建筑的修缮、征购和古建筑保护奖励。

**第十八条** 鼓励单位和个人资助古建筑的保护。鼓励将私有的古建筑捐赠给国家。

**第十九条** 有下列行为之一,尚不构成犯罪的,由文物行政主管部门按照以下规定处罚:

(一)违反本条例第八条规定,责任人不履行保护管理职责造成古建筑损毁、坍塌的,责令其恢复原状;情节严重的,对单位处以五千元以上五万元以下罚款,对个人处以五百元以上五千元以下罚款;

(二)违反本条例第十一条第二款规定,拆除的古建筑构件未报请文物行政主管部门处理的,责令改正,处以二千元以上一万元以下罚款;

(三)违反本条例第十二条规定,在房屋拆除过程中发现疑似古建筑,拆除实施人不听劝阻仍进行施工,不保护现场的,责令停止破坏行为,限期采取补救措施;造成严重后果的,处以五万元以上五十万元以下罚款;

(四)违反本条例第十三条第一款规定,修缮古建筑任意改变和破坏原有建筑的布局、结构,或者任意改建、扩建的,责令限期改正;造成严重后果的,处以五万元以上五十万元以下罚款。

**第二十条** 有下列行为之一,尚不构成犯罪

的,分别由自然资源和规划、文物、公安、城市管理、海关等有关部门依照有关法律、法规的规定给予处罚:

(一)损毁依照本条例第三条第二款规定设立的古建筑保护标志的;

(二)违反本条例第十条第三款规定,未经批准在古建筑风貌协调保护区或者古建筑比较集中的区域内进行建设的;

(三)违反本条例第十一条第一款规定,擅自迁移或者拆除古建筑的;

(四)违反本条例第十六条规定,在古建筑内外乱搭建或者堆放易燃易爆物品,在古建筑及其设施上刻划、涂污,或者走私、盗窃古建筑构件和附着物的。

**第二十一条** 违反本条例规定,造成古建筑灭失、损毁的,依法承担民事责任。

违反本条例规定,构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第二十二条** 文物行政主管部门和其他有关部门及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,由其所在单位或者上级主管机关对其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。

**第二十三条** 本条例自 2003 年 1 月 1 日起施行。

# 苏州市轨道交通条例

(2015年12月25日苏州市第十五届人民代表大会常务委员会第二十四次会议制定 2016年1月15日江苏省第十二届人民代表大会常务委员会第二十次会议批准 根据2022年8月25日苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第三次会议通过,2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准的《苏州市人民代表大会常务委员会关于修改〈苏州市古建筑保护条例〉等三件地方性法规的决定》修正)

## 目 录

第一章	总则
第二章	规划与建设
第三章	保护区管理
第四章	运营服务
第五章	安全管理
第六章	法律责任
第七章	附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了促进轨道交通事业发展,规范轨道交通管理,保障轨道交通安全,维护轨道交通各方主体的合法权益,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内轨道交通的规划、建设、运营及其相关管理活动,适用本条例。

在本市行政区域内与外省、市相连的轨道交通的规划、建设、运营及其相关管理活动,国家和省另有规定的,从其规定。

**第三条** 轨道交通遵循优先发展、科学规划、配套建设、综合开发、规范运营、安全便捷的

原则。

**第四条** 市人民政府应当设立轨道交通议事协调机构,统筹协调轨道交通规划、建设、运营、综合开发、安全管理等工作中的重大事项。

县级市(区)人民政府应当协助市人民政府做好市级轨道交通规划、建设、运营和应急事件处置等相关工作,并做好本级人民政府建设的轨道交通的管理工作。

**第五条** 自然资源和规划主管部门负责轨道交通规划实施的监督管理工作。

住房和城乡建设主管部门负责轨道交通建设的监督管理工作。

交通运输主管部门负责轨道交通运营的监督管理工作。

发展和改革、工业和信息化、公安、财政、城市管理、水务、卫生健康、生态环境、园林和绿化管理、审计、应急管理、市场监督管理、人防等部门应当按照各自职责共同做好轨道交通的相关监督管理工作。

**第六条** 市、县级市(区)人民政府确定的轨道交通经营单位具体实施轨道交通的建设、运营及其相关的综合开发工作,并按照本条例的授权

实施行政处罚。

**第七条** 轨道交通发展所需资金可以通过多渠道、多方式筹集。市、县级市(区)人民政府承担的建设和运营资金由财政负责保障。

鼓励公民、法人和其他组织参与轨道交通建设、运营和综合开发,其合法权益受法律保护。

**第八条** 供电、供水、供气、排水、通信等有关单位,应当保障轨道交通建设和运营的需要。

任何单位和个人应当遵守轨道交通管理规定,有权投诉、举报危害轨道交通安全的行为。

## 第二章 规划与建设

**第九条** 轨道交通规划包括轨道交通线网规划、轨道交通建设规划、轨道交通沿线土地控制规划、轨道交通与其他交通衔接换乘规划等规划。

轨道交通规划应当符合苏州国家历史文化名城保护要求,支撑和引导城市的发展,并与城乡建设、人口规模、交通需求、环境保护等经济社会发展水平相适应。线路设置应当与居住区、商业、旅游和教育、卫生、文化、体育等重大公共设施的现状及未来发展状况相适应。

轨道交通线网规划应当纳入国土空间规划和城市综合交通体系规划,并与铁路、公路、城市道路和其他公共交通规划相衔接。

**第十条** 轨道交通规划由市、县级市(区)人民政府分别交由自然资源和规划、发展和改革、交通运输等部门组织编制。

轨道交通规划的编制应当征求社会公众、专家和沿线人民政府、有关单位的意见。

市或者县级市人民政府应当在轨道交通建设规划报批前,报同级人民代表大会常务委员会审议。常务委员会的审议意见交由同级人民政府研究处理。

经批准的轨道交通规划不得随意变更。确需变更的,应当按照原审批程序报批。

**第十一条** 自然资源和规划部门应当按照批准的轨道交通规划,做好轨道交通沿线及车站周边用地的控制管理。

在规划轨道交通车站用地时,应当根据国土空间规划要求,以及客流量、乘客换乘需要、公共安全需要和用地条件,明确换乘枢纽、公交首末站、公交途经站、公共步行空间、出租车泊位、公共自行车租赁点、机动车和非机动车停车场、公共厕所等公共交通、公用设施用地以及轨道交通公安应急中心、派出所等公共安全设施用地。上述设施应当与轨道交通车站同步设计、同步建设,由轨道交通经营单位会同有关部门和建设单位组织实施。

规划确定的轨道交通配套设施用地,未经法定程序调整,不得改变用途。

**第十二条** 鼓励轨道交通的出入口、通风亭和冷却塔等设施以及地下空间,与周边现有或者已经规划的建筑、地下空间相协调、融合。

轨道交通沿线及车站周边用地尚未出让或者划拨的,自然资源和规划主管部门应当将整体设计要求纳入土地的规划条件。已经出让或者划拨的尚未建设的建设项目因与轨道交通的出入口、通风亭、冷却塔等设施以及地下空间整体设计造成建筑面积增加,可以不计入规划条件规定的容积率计算标准。

**第十三条** 轨道交通经营单位可以在规划确定的轨道交通用地范围及其空间内进行综合开发,其收益应当用于轨道交通建设和运营。

轨道交通经营单位应当根据国土空间规划、轨道交通规划,会同有关部门编制轨道交通综合开发方案,报市或者县级市(区)人民政府批准。

轨道交通经营单位结合轨道交通工程实施综合开发的,应当依法办理规划、用地等审批手

续,并与轨道交通工程一体化设计、统一实施。

**第十四条** 轨道交通工程建设应当按照国家和省规定的基本建设程序进行。

轨道交通工程建设项目的勘察、设计、施工、监理等,应当执行相关技术标准和规范,符合沿线管线、建(构)筑物、文物、古树名木以及其他相关设施的保护规定。

**第十五条** 轨道交通工程开工前,公安机关交通管理部门应当会同交通运输等部门和轨道交通经营单位编制交通组织方案,避免或者减少轨道交通工程施工对城市道路交通的影响。相关费用列入轨道交通工程建设项目。

**第十六条** 轨道交通工程建设涉及供电、供水、供气、排水、通信等管线和建(构)筑物以及其他相关设施的,有关部门和产权单位应当根据轨道交通工程建设需要,及时向轨道交通经营单位提供档案资料,并现场技术交底,配合勘察、施工,避免造成损坏。

轨道交通经营单位应当在轨道交通工程开工前,对轨道交通沿线已有管线和建(构)筑物以及其他相关设施进行调查、记录,并在建设期间进行动态监测,采取措施保障其安全。造成损失的,应当依法承担民事责任。

轨道交通工程完工后,轨道交通经营单位应当做好施工造成的道路开挖、管线和绿化迁移等的恢复工作,以及临时道路、管线、建(构)筑物等的拆除和清理工作。

**第十七条** 轨道交通工程完工后,轨道交通经营单位应当按照国家和省规定进行工程验收,并开展试运行,试运行不少于三个月。试运行期满后,按照国家和省规定进行试运营基本条件评审,评审合格并经市人民政府批准后,可以试运营,试运营不少于一年。

轨道交通试运营期满、项目竣工验收合格后,方可正式运营。

### 第三章 保护区管理

**第十八条** 轨道交通线网规划批准后,应当设立控制保护区。轨道交通工程开工后,应当根据线路实际情况确定控制保护区,并设立特别保护区。

控制保护区范围由自然资源和规划主管部门会同轨道交通经营单位划定,并向社会公布。

轨道交通经营单位应当在轨道交通建成线路设置控制保护区标志,有关单位和个人应当配合。

**第十九条** 地铁、轻轨规划线路的控制保护区范围是:以规划线路中线为基线,每侧宽度六十米内;规划有多条线路平行通过地段,经专项研究确定。

地铁、轻轨在建和建成线路的控制保护区范围是:

(一)地下车站和隧道结构外边线外侧五十米内,其中过湖隧道结构外边线外侧一百米内;

(二)地面和高架车站、地面和高架线路结构外边线外侧三十米内;

(三)出入口、通风亭、冷却塔、车辆基地、控制中心、主变电所等建(构)筑物结构外边线外侧十米内。

地铁、轻轨的特别保护区范围是:

(一)地下车站和隧道结构外边线外侧五米内,其中过湖隧道结构外边线外侧五十米内;

(二)地面车站和地面线路路堤或者路堑外边线外侧三米内;

(三)高架车站和高架线路结构外边线外侧三米内;

(四)出入口、通风亭、冷却塔、车辆基地、控制中心、主变电所等建(构)筑物结构外边线外侧五米内。



**第二十条** 有轨电车的控制保护区范围是：

(一)以地面线路中线为基线,每侧宽度三十米内;

(二)地下车站和隧道结构外边线外侧五十米内,其中过湖隧道结构外边线外侧一百米内;

(三)高架车站和高架线路结构外边线外侧三十米内;

(四)通信基站、变电所、车辆基地、电缆通道、连通车站的地下通道出入口等建(构)筑物结构外边线外侧十米内。

有轨电车的特别保护区范围是：

(一)地面线路轨行区,含轨行区上方供电接触网范围内;

(二)地下车站和隧道结构外边线外侧五米内,其中过湖隧道结构外边线外侧三十米内;

(三)高架车站和高架线路结构外边线外侧三米内;

(四)通信基站、变电所、车辆基地、电缆通道、连通车站的地下通道出入口等建(构)筑物结构外边线外侧五米内。

**第二十一条** 因地质条件或者其他特殊情况,需要增加或者减少轨道交通控制保护区范围的,自然资源和规划主管部门应当会同轨道交通经营单位制订调整方案,报同级人民政府批准。

**第二十二条** 自然资源和规划、住房和城乡建设、城市管理、水务、交通运输等有关部门对控制保护区内的下列活动依法实施行政许可前,应当书面征求轨道交通经营单位的意见,轨道交通经营单位应当在有关部门规定的期限内给予书面答复：

(一)新建、改建、扩建或者拆卸建(构)筑物;

(二)绿化、钻探、基坑开挖、爆破、桩基础施工、顶管、灌浆、锚杆(索)作业、地基加固、大面积增加或者减少荷载;

(三)修建塘堰、开挖河道水渠、采石挖砂、打

井取水;

(四)埋设、敷设管线或者设置跨线等作业;

(五)在过河、湖隧道段疏浚;

(六)大型起重设施的运输;

(七)可能危及轨道交通设施安全的其他活动。

本条第一款规定的建设或者作业活动不需要行政许可的,建设单位或者作业单位应当书面征求轨道交通经营单位的意见。

本条第一款规定的建设或者作业活动,轨道交通经营单位认为可能影响轨道交通设施安全的,建设单位或者作业单位应当制定轨道交通设施保护方案,并经轨道交通经营单位同意。必要时,轨道交通经营单位可以组织对轨道交通设施保护方案进行论证或者安全评估。

建设单位或者作业单位应当在开工前按照轨道交通经营单位同意的保护方案落实保护措施,接受轨道交通经营单位对其建设或者作业活动的安全监控,对发现的问题及时进行整改。

**第二十三条** 在轨道交通特别保护区内,除下列工程建设项目外,不得进行其他建设或者作业活动：

(一)必需的市政、交通、园林、环卫和人防工程及其应急抢修;

(二)在特别保护区设立前已经取得规划许可的建设项目;

(三)对建(构)筑物进行改建、扩建并依法取得规划、建设许可的建设项目;

(四)与轨道交通整体设计、融合建设的建设项目。

**第二十四条** 轨道交通经营单位应当对控制保护区进行日常巡查,并可以进入控制保护区内的建设、作业活动现场查看。轨道交通经营单位发现建设、作业活动危及或者可能危及轨道交通设施安全的,应当劝阻并向住房和城乡建设主

管部门报告。

住房和城乡建设主管部门应当及时对轨道交通经营单位报告的情况进行核查。经核查认定建设、作业活动可能危及轨道交通设施安全的,住房和城乡建设主管部门应当责令采取防范措施;对危及轨道交通设施安全的,责令停止建设、作业活动,并要求建设单位或者作业单位采取补救措施。造成损失的,建设单位或者作业单位应当依法承担民事责任。

#### 第四章 运营服务

**第二十五条** 市交通运输主管部门应当制定轨道交通乘车规则,并向社会公布。

轨道交通经营单位应当执行城市轨道交通运营管理规范等国家和地方标准,保证运营服务质量。

交通运输主管部门应当对轨道交通经营单位的服务情况进行检查,轨道交通经营单位应当配合。

**第二十六条** 轨道交通经营单位应当提供以下信息服务:

(一)在车站醒目位置公布首末班车行车时刻表、价目表以及换乘指示信息;

(二)通过广播、电子显示屏等提供列车到达和间隔时间、车辆运行状况提示、安全提示等信息;

(三)通过多种信息发布方式及时告知乘客运营计划调整等信息;

(四)通过静态标志提供乘车、疏散、安全、消防等各类设施名称及其位置、设施导向、禁止行为和危险警示等信息;

(五)运营车辆标明线路番号、运行走向、起讫点和停靠站等运营信息;

(六)提供问讯、查询、失物招领服务。

轨道交通经营单位在车站出入口周边物业范围内设置导向标志的,周边物业的所有人、使用人、管理人应当配合。

在轨道交通车站周边五百米范围内,城市管理、公安等部门在设置城市公用标志时,应当统筹设置轨道交通站外导向标志。

**第二十七条** 轨道交通经营单位应当建立公共场所卫生管理制度,落实卫生管理措施,保持车站、车厢等公共场所的整洁卫生,符合国家卫生标准和要求。

轨道交通经营单位应当按照有关规定落实污染防治措施。

**第二十八条** 乘客应当持有效车票或者其他有效乘车证件乘车,并配合轨道交通经营单位工作人员查验车票或者乘车证件。

持单程票的乘客在出站时应当将车票交还。

乘客不得无票、持无效车票、冒用他人乘车证件或者持伪造车票、证件乘车。

轨道交通因故障或者意外事件不能正常运行的,轨道交通经营单位应当对受影响的乘客按照原票价退还票款。

**第二十九条** 轨道交通票价的制定和调整应当举行听证,广泛听取意见,经发展和改革部门审核并报同级人民政府批准。

轨道交通经营单位应当执行批准的票价,并按照法定要求明码标价。市场监督管理部门应当对轨道交通票价的执行情况进行监督检查。

**第三十条** 在车站、车厢或者其他轨道交通设施内,禁止下列行为:

(一)擅自从事销售、派发印刷品、广告宣传等活动;

(二)堆放杂物或者停放车辆;

(三)随意涂写、刻画、张贴或者悬挂物品;

(四)吸烟,随地吐痰、便溺,乱扔口香糖、果皮、纸屑等废弃物;

- (五)乞讨、卖艺、躺卧、捡拾废旧物品；
- (六)在车厢内饮食；
- (七)携带自行车、电动车、燃油助力车、充气气球等物品进站、乘车；
- (八)使用滑轮鞋、滑板等进站、乘车；
- (九)携带活畜(符合规定的导盲犬除外)、活禽，以及其他妨碍轨道交通运营的动物进站、乘车；
- (十)其他影响轨道交通公共场所和设施容貌、环境卫生、运营秩序的行为。

**第三十一条** 利用轨道交通车站、区间、车辆设置广告的，应当遵守广告管理的有关规定，保持规范、整洁。

在轨道交通设施内拍摄电影、电视剧或者广告，应当经轨道交通经营单位同意，并不得影响轨道交通运营秩序。

**第三十二条** 轨道交通经营单位应当做好轨道交通客运量、客运周转量、运营里程、运营班次、运营收入、运营成本等运营数据的统计和分析，并定期向交通运输主管部门报告。

交通运输主管部门应当对轨道交通运营服务情况进行乘客满意度调查等公众评价，并督促轨道交通经营单位及时改进评价中发现的问题。公众评价可以委托第三方进行。服务评价结果和改进情况应当向社会公布。

**第三十三条** 交通运输主管部门和轨道交通经营单位应当建立投诉受理制度，接受乘客对运营服务质量的投诉。

轨道交通经营单位应当自收到投诉之日起十个工作日内作出答复。对答复有异议或者轨道交通经营单位未答复的，乘客可以向交通运输主管部门申诉。

交通运输主管部门应当自收到投诉或者申诉之日起十个工作日内作出答复。

## 第五章 安全管理

### 第一节 一般规定

**第三十四条** 住房和城乡建设、交通运输、公安等部门和轨道交通经营单位应当加强轨道交通安全教育和宣传，提高社会公众安全意识。

广播、电视、报刊、网络等媒体单位，应当配合有关部门、轨道交通经营单位开展轨道交通安全教育和宣传。

**第三十五条** 公安、住房和城乡建设、城市管理、交通运输、水务、应急管理、市场监督管理等部门应当加强轨道交通安全监管，配备相适应的安全监管力量，督促轨道交通经营单位采取措施及时消除安全隐患。

交通运输主管部门应当对轨道交通运营进行安全检查，开展运营安全综合评估。运营安全综合评估可以委托第三方进行。轨道交通经营单位应当根据安全检查和综合评估中发现的问题进行整改，并将整改情况书面报送交通运输主管部门。

**第三十六条** 轨道交通经营单位应当依法承担轨道交通建设单位责任、运营安全管理主体责任，建立健全安全生产责任制，并履行下列安全职责：

(一)制定并落实安全管理制度和操作规程，开展安全标准化建设；

(二)设置专门安全管理机构，配备专职安全管理人员；

(三)保证安全必需的资金投入和有效使用；

(四)按照建设、运营安全标准，建设、配置、维护、保养和定期检查、更新轨道交通设施、设备；

(五)按照岗位要求加强从业人员安全教育和职业技能培训；

(六)开展安全风险评估和隐患排查治理,及时消除安全隐患;

(七)制定并实施突发事件应急预案和特殊情况下的运营组织方案;

(八)按照规定及时、如实报告安全事故;

(九)法律、法规规定的其他安全职责。

在轨道交通建设、运营过程中,轨道交通经营单位发现需要道路交通、供电、供水、排水、通信、绿化、户外广告设施等其他部门和单位处理的安全隐患,应当及时告知有关部门和单位处理。

**第三十七条** 公安机关负责轨道交通乘客及其携带的物品安全检查的监督管理,会同交通运输主管部门、轨道交通经营单位确定安全检查和监控设备设置、人员配备要求,制定禁止和限制携带的物品目录。

禁止和限制携带的物品目录由轨道交通经营单位在车站显著位置公示。

**第三十八条** 地铁、轻轨经营单位应当建立安全检查制度,对乘客携带的物品进行安全检查。乘客应当接受并配合安全检查,拒不配合安全检查,或者携带禁止、限制携带物品的,地铁、轻轨经营单位有权拒绝其进站、乘车;强行进站、乘车或者扰乱安全检查现场秩序的,安全检查人员应当制止并报公安机关依法处理。

有轨电车经营单位在对乘客携带的物品进行安全检查时,发现禁止或者限制携带的物品的,有权拒绝其进站、乘车。

**第三十九条** 轨道交通经营单位应当按照有关规定配置灭火、防汛、防爆、防毒、报警、救援、疏散照明、逃生、视频监控、无线通讯等设施、设备,在主变电所等场所设置防盗报警系统、护栏护网等物理防护设施。

轨道交通经营单位使用轨道交通视频监控设施设备,应当保护乘客隐私。

**第四十条** 禁止下列危害轨道交通设施、设备安全的行为:

(一)损坏轨道、路基、高架、桥梁、车站、隧道、车辆基地、车辆、变电所、护栏护网等设施;

(二)损坏、盗用、侵入或者干扰机电设备、电缆、通信系统、信号系统、自动售检票系统、视频监控设施设备;

(三)损坏、遮盖安全警示标志、控制保护区标志;

(四)擅自在高架、桥梁上搭设电线或者其他承力绳索,设置附着物;

(五)擅自移动、拆除、改造或者搬迁轨道交通设施;

(六)其他危害轨道交通设施、设备安全的行为。

**第四十一条** 禁止下列危害轨道交通运营安全的行为:

(一)非法拦截列车;

(二)擅自进入轨道、隧道、高架、车辆驾驶室或者其他有禁止进入标志的区域;

(三)擅自操作有警示标志的按钮、开关装置,非紧急状态下动用应急或者安全装置;

(四)在轨道上放置、丢弃障碍物,向列车以及其他设施投掷物品;

(五)攀爬或者翻越围墙、栏杆、闸机、安全门等;

(六)在运行的自动扶梯、自动人行道上逆行、玩耍、打闹;

(七)阻碍屏蔽门、安全门、列车车门开关或者强行上下车;

(八)在轨道交通地面线路或者高架线路两侧,修建影响司机瞭望的建筑物、设施或者种植影响司机瞭望以及可能危及轨道交通设施、设备与行车安全的植物;

(九)在地面线路或者高架线路沿线放风筝、

使用飞行器等干扰供电接触网的行为；

(十)其他危害轨道交通运营安全的行为。

**第四十二条** 禁止在轨道交通车站站前广场和出入口、变电所周围堆放杂物、摆设摊点、乱停车辆以及从事其他妨碍乘客通行和救援疏散的活动。

禁止在通风亭、出入口五十米范围内存放有毒、有害、易燃、易爆等物品或者燃放烟花爆竹。

**第四十三条** 市人民政府应当制定轨道交通突发事件应急预案。县级市(区)人民政府和市住房和城乡建设、交通运输、公安、卫生健康等有关部门应当根据各自职责,制定相应的应急预案,并报市人民政府备案。

轨道交通经营单位应当制定轨道交通建设、运营突发事件应急处置方案,分别报住房和城乡建设 and 交通运输部门备案,并定期组织演练。

轨道交通经营单位应当制定防范和应对处置恐怖活动的预案,每年开展不少于一次应急演练。

**第四十四条** 在轨道交通沿线举办大型群众性活动,可能引起轨道交通客流量激增或者影响轨道交通出入口正常通行的,公安机关应当对安全工作方案中有关交通疏导措施等内容征求交通运输主管部门、轨道交通经营单位的意见。

**第四十五条** 因节假日、大型群众性活动等原因引起客流量上升的,轨道交通经营单位应当及时增加运力。

在轨道交通客流量激增可能危及安全运营的紧急情况下,轨道交通经营单位可以采取限制客流、疏导的临时措施,并报告公安机关和交通运输主管部门。

在遇有自然灾害、恶劣气象条件或者发生其他突发事件等严重影响轨道交通安全的紧急情况下,采取相应措施难以保证轨道交通安全运营时,轨道交通经营单位可以停止线路运营或者部

分路段、车站运营,及时向公安机关和交通运输主管部门报告,同时向社会公告,并根据处置情况及时更新公告内容。

轨道交通发生突发事件时,乘客和有关单位人员应当服从现场工作人员的指挥。

**第四十六条** 地铁、轻轨经营单位应当在车站设置急救箱等服务设施,并对车站工作人员进行急救知识和基本技能的培训。

轨道交通建设、运营发生突发事件后,轨道交通经营单位应当按照应急预案组织抢救,防止事故扩大,减少人员伤亡和财产损失,并按照规定及时报告有关部门。

轨道交通建设、运营发生突发事件后,有关部门、突发事件发生地人民政府以及有关单位应当按照应急预案进行抢险救援和应急保障,在保障安全的情况下,尽快恢复建设、运营。

**第四十七条** 轨道交通经营单位应当通过购买保险、设立事故赔偿专用资金等方式,保障事故的妥善处理。

## 第二节 有轨电车特别规定

**第四十八条** 有轨电车上道路行驶,应当遵守道路交通安全管理规定。

有轨电车驾驶人应当在有培训资质的机构参加培训,经考试合格后,由公安机关交通管理部门发给有轨电车驾驶证。

**第四十九条** 在有轨电车专用车道,应当设置相应的专用车道标志、标线、隔离栏。

在平面交叉路口应当设置有轨电车专用信号灯、停止线、警示标志、有轨电车车道线,并根据实际情况设立禁止超高、轴载质量超限车辆驶入有轨电车车道的标志、设施。

**第五十条** 禁止其他车辆和行人进入有轨电车专用车道。

在有轨电车非专用车道,有轨电车享有优先通行的权利;其他车辆行驶时不得妨碍有轨电车正常通行,不得停放或者临时停放。

## 第六章 法律责任

**第五十一条** 违反本条例规定,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第五十二条** 轨道交通经营单位有下列行为之一的,由交通运输主管部门责令改正,可以处以二千元以上一万元以下罚款;情节严重的,处以一万元以上五万元以下罚款:

(一)违反本条例第十八条第三款规定,未设置控制保护区标志的;

(二)违反本条例第二十六条规定,未提供信息服务的;

(三)违反本条例第三十二条第一款规定,未向交通运输主管部门报告的;

(四)违反本条例第三十三条第一款、第二款规定,未建立投诉受理制度或者未依法处理乘客投诉的;

(五)违反本条例第三十六条第一款第四项规定,未按照要求维护、保养和定期检查轨道交通设施、设备的;

(六)违反本条例第四十五条第三款规定,停止运营未报告,或者停止运营未向社会公告的。

**第五十三条** 违反本条例第二十二条第三款、第四款规定,建设单位或者作业单位未制定轨道交通设施保护方案并经轨道交通经营单位同意、未落实保护措施、拒绝轨道交通经营单位进行安全监控或者对发现的问题未及时进行整改的,由住房和城乡建设主管部门责令改正,可以对建设单位或者作业单位处以二万元以上十万元以下罚款;情节严重的,处以十万元以上五十万元以下罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第五十四条** 违反本条例第二十八条第三款规定,乘客无票或者持无效车票乘车的,由轨道交通经营单位按照线网最高票价补收票款;乘客冒用他人乘车证件乘车的,由轨道交通经营单位加收线网最高票价五倍的票款;乘客持伪造车票、证件乘车的,由轨道交通经营单位加收线网最高票价十倍的票款;情节严重的,移交公安机关处理。

乘客有冒用他人证件、使用伪造车票、证件乘车或者其他故意逃票行为的,逃票信息依法纳入个人信用信息系统。

**第五十五条** 违反本条例第三十条第一项、第二项或者第三项规定的,由轨道交通经营单位责令改正,可以对单位处以二百元以上一千元以下罚款,对个人处以二十元以上一百元以下罚款。

违反本条例第三十条第四项、第五项、第六项、第七项、第八项或者第九项规定的,由轨道交通经营单位责令改正,可以处以警告或者二十元以上五十元以下罚款。

**第五十六条** 违反本条例第四十条规定危害轨道交通设施、设备安全,违反本条例第四十一条规定危害轨道交通运营安全,或者违反本条例第四十二条第二款规定在通风亭、出入口五十米范围内存放有毒、有害、易燃、易爆等物品或者燃放烟花爆竹的,轨道交通经营单位有权予以劝阻和制止;造成损失的,依法承担民事责任;构成违反治安管理行为的,由公安机关依法处理;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

**第五十七条** 自然资源和规划、住房和城乡建设、交通运输等有关部门和轨道交通经营单位及其工作人员在轨道交通管理活动中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,由其所在单位或者上级主管机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑

事责任。

## 第七章 附则

**第五十八条** 本条例所称轨道交通,是指采用专用轨道导向运行的城市公共客运交通系统,包括地铁、轻轨和有轨电车等系统。

本条例所称地铁,是指在全封闭线路上运行的大运量或者高运量城市轨道交通方式。

本条例所称轻轨,是指在全封闭或者部分封闭线路上运行的中运量城市轨道交通方式。

本条例所称有轨电车,是指由电力驱动,沿轨道运行,可以与地面道路混行的中低运量轨道交通方式。

本条例所称轨道交通设施,包括轨道、路基、桥梁、隧道、高架、车站、出入口、通风亭、冷却塔、变电所、集中冷站、控制中心、车辆基地等土建工

程,车辆、供电、通风空调、通信、信号、给排水、消防、防灾报警、环境设备监控、自动售检票、电梯、屏蔽门或者站台门、标志、乘客信息等系统设备,以及为保障轨道交通运营和为乘客提供便利服务而设置的其他相关设施。

本条例所称有轨电车车道,包括专用车道和非专用车道。有轨电车专用车道,是指敷设有固定轨道,使用路缘石、隔离栏或者标志标线等将有轨电车与其他车辆、行人隔离,只准许有轨电车通行的车道。有轨电车非专用车道,是指敷设有固定轨道,供有轨电车通行,其他车辆可以行驶的车道。

**第五十九条** 本条例自 2016 年 6 月 1 日起施行。苏州市人民政府 2011 年 7 月 11 日制定的《苏州市轨道交通管理办法》、2014 年 5 月 30 日制定的《苏州市有轨电车交通管理办法》同时废止。

## 苏州市禁止开山采石条例

(1999年12月1日苏州市第十二届人民代表大会常务委员会第十五次会议制定 1999年12月21日江苏省第九届人民代表大会常务委员会第十三次会议批准 根据2022年8月25日苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第三次会议通过,2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准的《苏州市人民代表大会常务委员会关于修改〈苏州市古建筑保护条例〉等三件地方性法规的决定》修正)

**第一条** 为了保护山体地形地貌和生态环境,保持苏州历史文化名城和风景旅游城市自然风貌,根据《中华人民共和国矿产资源法》《江苏省风景名胜区管理条例》等有关法律、法规,结合本市实际情况,制定本条例。

**第二条** 在本市行政区域内对山体进行开采砂、石、土的活动,适用本条例。

**第三条** 市、县级市(区)人民政府应当加强对禁止开山采石工作的领导,保证本条例的贯彻实施。

自然资源和规划主管部门负责本行政区域内禁止开山采石的监督管理工作。

公安、生态环境、园林和绿化管理、文化广电和旅游、市场监督管理等有关部门应当在各自的职责范围内做好禁止开山采石的有关工作。

**第四条** 在本市行政区域内的山体必须严加保护,禁止非法开山采石,非经省人民政府同意,不得新建开山采石企业和宕口。

**第五条** 本市各级人民政府、自然资源和规划等部门和单位应当加强山体保护的宣传教育,畅通监督举报渠道。

任何单位和个人有权对破坏山体的行为进

行举报。

**第六条** 市人民政府应当制定禁止开山采石的实施规划,限期关闭开山采石企业和宕口;实施规划应当报经市人民代表大会常务委员会审查同意。

在规划实施期内,市人民政府应当每年向市人民代表大会常务委员会报告规划的实施情况。

**第七条** 对现有的开山采石企业和宕口,按照下列规定执行:

(一)实施规划规定关闭的开山采石企业和宕口,必须在规定的期限内关闭,有关部门应当及时注销关闭企业的采矿许可证、爆炸物品使用证和营业执照;

(二)开山采石企业在规定的关闭期限前,应当按照规定的开采范围、方式和开采量,边开采边整治,不得进行破坏性开采;

(三)对残存的无保留价值的山体,开山采石企业应当按照规定的范围进行清理性开采。

**第八条** 市、县级市(区)人民政府应当加强对山体和环境整治工作的监督、检查,并安排一定的经费用于整治。

镇人民政府、街道办事处应当承担山体和环



境整治的责任,负责整治的组织实施工作。

开山采石企业必须履行山体和环境整治的义务。

在风景名胜规划区内的宕口,应当按照景区规划的要求进行整治。

**第九条** 非法开山采石的,由自然资源和规划主管部门责令立即停止开采,没收违法所得,并处以违法所得百分之五十以下罚款,违法所得无法计算的,处以五万元以上十万元以下罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

超越规定的范围开山采石的,由自然资源和规划主管部门责令改正,没收违法所得,并处以违法所得百分之三十以下罚款,违法所得无法计算的,处以一万元以上三万元以下罚款;拒不改正的,依法吊销采矿许可证。

**第十条** 违反本条例第七条第一项规定,开山采石企业或者宕口未在规定的期限内关闭的,由市、县级市(区)人民政府责令关闭,没收违法所得,并处以三万元以上五万元以下罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

违反本条例第七条第二项、第三项规定,开山采石企业进行破坏性开采,或者未进行清理性开采的,由自然资源和规划主管部门责令改正,没收违法所得,并处以违法所得百分之三十以下

罚款,违法所得无法计算的,处以一万元以上三万元以下罚款;拒不改正的,依法吊销采矿许可证。

**第十一条** 违反本条例第八条第三款规定,开山采石企业不履行整治义务的,由自然资源和规划主管部门责令限期改正,处以二万元以上十万元以下罚款;情节严重的,依法吊销采矿许可证。

**第十二条** 依照本条例第九条、第十条第二款规定应当给予行政处罚而不给予行政处罚的,上级自然资源主管部门有权责令改正或者直接给予行政处罚。

**第十三条** 自然资源和规划主管部门和其他有关部门的工作人员徇私舞弊、滥用职权或者玩忽职守,违反本条例规定擅自批准新建、扩建开山采石企业或者宕口和颁发采矿许可证,或者对违法开山采石行为不依法予以制止、处罚的,由其所在单位或者上级主管机关给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

违反本条例规定颁发的采矿许可证,依法予以撤销。

**第十四条** 本条例自2000年2月1日起施行。

# 关于《苏州市人民代表大会常务委员会 关于修改〈苏州市古建筑保护条例〉等三件 地方性法规的决定》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

苏州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市人民代表大会常务委员会关于修改〈苏州市古建筑保护条例〉等三件地方性法规的决定》，已由苏州市十七届人大常委会第三次会议于2022年8月25日审议通过，提请本次省人大常委会会议批准。现就修改的内容作如下说明：

## 一、关于《苏州市古建筑保护条例》

对照《中华人民共和国文物保护法》《江苏省文物保护条例》，对该法规作了全面梳理，主要作出如下修改：

一是根据上位法关于不可移动文物的规定和要求，对第二条适用范围、第三条古建筑定义、第十一条和第十二条古建筑拆除、第十三条古建筑修缮、第十四条古建筑置换和购买、第十五条古建筑购买和租用等内容，作了相应修改。

二是根据《国家文物局关于文物保护工程资质管理制度改革的通知》要求，尚未核定公布为文物保护单位的不可移动文物的修缮工程、迁移工程，其承担单位取消资质限定要求。因此，删去第十三条第三款。

三是根据《江苏省文物保护条例》第三十八条的规定，将第十九条第三项中“处五千元以上五万元以下罚款”修改为“造成严重后果的，处以

五万元以上五十万元以下罚款”。根据《江苏省文物保护条例》第三十九条的规定，将第四项中的“情节严重的，处二万元以上十万元以下罚款”修改为“造成严重后果的，处以五万元以上五十万元以下罚款”。

## 二、关于《苏州市轨道交通条例》

一是根据中办、国办印发的《关于深化交通运输综合行政执法改革的指导意见》，组建交通运输综合行政执法队伍，以交通运输部门名义实行统一执法，“城市客运交通管理机构”已不存在，故删去第五条第三款中的“其所属的城市客运交通管理机构负责具体实施”，将涉及“城市客运交通管理机构”的修改为“交通运输主管部门”。

二是城市总体规划、土地利用总体规划、城乡规划等，实践中已经调整为国土空间规划。因此，将第九条第三款中的“城市总体规划、土地利用总体规划”、第十一条第二款中的“城乡规划”、第十三条第二款中的“城市总体规划、土地利用总体规划”修改为“国土空间规划”。

三是考虑到《中华人民共和国安全生产法》第一百零二条对生产经营单位未消除安全隐患的设定了行政处罚，且处罚的额度与《苏州市轨道交通条例》不一致。为此，将第二十二条第四款

中的“及时消除安全隐患”修改为“对发现的问题及时整改”,并将第五十三条“或者未及时消除安全隐患”修改为“或者对发现的问题未及时进行整改”。

四是根据《江苏省公共交通治安管理条例》,第四十三条增加一款,作为第三款:“轨道交通经营单位应当制定防范和应对处置恐怖活动的预案,每年开展不少于一次应急演练。”

### 三、关于《苏州市禁止开山采石条例》

一是为进一步强化对我市山体 and 自然环境的保护,增加一条作为第五条,对山体保护的宣传教育和监督举报作出规定。

二是根据《江苏省人民代表大会常务委员会关于限制开山采石的决定》,对第九条、第十条处罚主体、处罚额度作了修改。

三是根据《江苏省地质环境保护条例》规定,对开山采石企业不履行整治义务处罚的主体应当是主管部门,因此,对第十二条作了修改。

四是根据《中华人民共和国行政许可法》,撤销许可主体不仅是上级主管部门,作出许可的机关也可以。因此,删除第十三条第二款中的“上级地矿部门”。

以上说明,连同《决定》,请一并予以审议。

# 关于《苏州市人民代表大会常务委员会 关于修改〈苏州市古建筑保护条例〉等 三件地方性法规的决定》审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市人民代表大会常务委员会关于修改〈苏州市古建筑保护条例〉等三件地方性法规的决定》已于8月25日经苏州市十七届人大常委会第三次会议通过，现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该决定通过前进行了初步审查，征求了省文化和旅游厅等有关部门的意见，对决定草案及法规文本进行了研究，多次与苏州市人大常委会法工委进行沟通，提出修改意见，苏州市人大常委会已作相应修改。9月6日，省人大法制委员会召开全体会议对该决定进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了维护法治统一，苏州市人大常委会结合相关领域法规专项清理工作要求，对《苏州市古建筑保护条例》《苏州市轨道交通条例》《苏州市禁止开山采石条例》三件法规与上位法不一致、不衔接、不配套的内容，作适应性修改，非常必要。决定所作的相关修改符合上位法规定和地方工作实际，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。

# 苏州市人民代表大会常务委员会 关于废止《苏州市集贸市场管理条例》的决定

(2022年8月25日苏州市第十七届人民代表大会  
常务委员会第三次会议通过 2022年9月29日江苏省  
第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第  
三次会议决定,废止《苏州市集贸市场管理条例》。

本决定自公布之日起生效。

# 关于《苏州市人民代表大会常务委员会 关于废止〈苏州市集贸市场管理条例〉的决定》 的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

苏州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市人民代表大会常务委员会关于废止〈苏州市集贸市场管理条例〉的决定》，已由苏州市十七届人大常委会第三次会议于2022年8月25日审议通过，提请本次省人大常委会会议批准。现作如下说明：

《苏州市集贸市场管理条例》于2008年1月1日施行以来，对维护集贸市场秩序、保障集贸市场经营者和消费者的合法权益起到了积极作用。但随着国家经济社会发展、放管服改革的不断

深化、管理体制的整合变化，特别是相关上位法国务院《城乡集市贸易管理办法》和《江苏省城乡集市贸易管理条例》先后于2017年3月21日、2021年9月29日废止。商事制度和机构改革后，《商品交易市场登记管理办法》废止、工商行政管理体制、工商登记制度改革，对集贸市场的监管职责与内容发生了根本性改变。同时《条例》的主要内容在其他法律、法规中已有明确规定。因此，决定废止该《条例》。

以上说明，连同《决定》，请一并予以审议。

# 关于《苏州市人民代表大会常务委员会 关于废止〈苏州市集贸市场管理条例〉的决定》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市人民代表大会常务委员会关于废止〈苏州市集贸市场管理条例〉的决定》已于8月25日经苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第三次会议审议通过，现报省人大常委会批准。9月6日，省人大法制委员会召开全体会议对该决定进行了审议。现将审议意见报告如下：

国务院《城乡集市贸易管理办法》已于2017年3月21日废止，《江苏省城乡集市贸易管理条例》也已于2021年9月29日废止，《苏州市集贸

市场管理条例》所依据的直接上位法已不存在，且条例主要内容与《中华人民共和国食品安全法》等上位法不相一致，与国家和省有关改革精神不符，已不能适应实际需要。因此，苏州市人大常委会适时废止该条例，十分必要。

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。

# 南通市机动车停车条例

(2022年7月22日南通市第十六届人民代表大会常务委员会第三次会议通过 2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 停车场的规划和建设
- 第三章 道路临时停车泊位的设置
- 第四章 停车场的经营和管理
- 第五章 停车行为管理
- 第六章 法律责任
- 第七章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强机动车停车治理,规范停车场的规划、建设、使用和管理,增加停车场供给,维护停车秩序,改善交通环境,根据《中华人民共和国城乡规划法》《中华人民共和国道路交通安全法》《江苏省道路交通安全条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内停车场的规划、建设、使用和管理,以及停车秩序、停车服务适用本条例。

公共交通工具、道路客货运输车辆、危险化学品运输车辆等专用车辆停车场的规划、建设、使用和管理等活动,按照国家和省、市有关规定执行。

**第三条** 本条例所称停车场,是指供机动车停放的场所,包括公共停车场、专用停车场和道

路临时停车泊位。

公共停车场,是指供社会公众停放机动车的场所,包括独立建设、建筑物配建以及临时设置的公共停车场。

专用停车场,是指供本单位、本住宅小区停放机动车的场所,包括独立建设、建筑物配建的专用停车场以及建筑区划内共有部位施划的停车泊位。

道路临时停车泊位,是指依法在城市道路范围内施划、供社会公众临时停放机动车的场所。

**第四条** 机动车停车治理,应当坚持科学规划、分类施策、政府引导、市场运作、建管并重、方便群众的原则。

**第五条** 市、县(市、区)人民政府应当加强机动车停车治理的组织领导,建立统筹协调和综合治理机制,优先发展公共交通,推动低碳出行;加强资金、用地等保障力度,优化细化停车场分类及审批、管理规定,建立健全以配建停车场为主、路外公共停车场为辅、路内停车为补充的停车保障体系;推进信息共享、价格引导和执法联动,规范停车秩序。

镇人民政府(街道办事处)应当按照职责做好机动车停车治理工作,宣传低碳出行,将停车纳入网格化治理范畴,确定监督管理人员,指导、支持和协调开展停车泊位新增、挖潜、共享等工作。



居(村)民委员会协助镇人民政府(街道办事处)做好机动车停车治理工作。

**第六条** 城市管理部门是停车场管理的主管部门,负责停车管理的综合协调、检查指导和监督管理,会同相关部门制定停车场管理和服务规范。

公安机关交通管理部门负责道路交通安全管理,会同有关部门设置、管理道路临时停车泊位,维护道路停车秩序,并依法参与停车场规划、建设等管理工作。

自然资源和规划部门负责停车场建设的用地保障和规划监督等工作。

发展改革、财政、住房城乡建设、市政园林、交通运输、行政审批、市场监督管理、人民防空、消防救援等有关部门和单位,按照职责做好停车管理相关工作。

**第七条** 市城市管理部门负责牵头组织县(市、区)人民政府、有关部门和单位,建设城市智慧停车管理系统,实时向社会公布停车场分布位置、泊位数量、使用状况和收费标准等信息,提供信息查询、停车引导、车位预约、电子支付、服务监督、违法预警等服务,推动停车资源共享和供需快速匹配。

县(市、区)城市管理部门应当会同有关部门和单位,指导实施停车场信息化改造,满足城市智慧停车管理系统数据接驳要求,定期组织调查,实时掌握停车场情况。

**第八条** 市城市管理部门应当会同有关部门和单位,依据国家和省有关信用评价的标准,依法加强信用管理,引导和激励停车场经营管理者规范经营。

**第九条** 停车服务行业协会应当加强行业自律,建立健全行业自律规范,开展服务质量评价和宣传培训等工作,指导会员规范经营。

**第十条** 鼓励各类市场主体参与停车场投

资建设、运营管理,推进停车服务专业化、市场化和规范化。

**第十一条** 鼓励单位和个人对违反停车管理规定的行为,向政务服务热线或者有关部门投诉、举报。

有关部门应当公布投诉、举报电话和线上举报等监督方式,依法查处相关违法行为。

## 第二章 停车场的规划和建设

**第十二条** 市、县(市)城市管理部门应当会同公安机关交通管理、自然资源和规划、住房和城乡建设、市政园林、交通运输等部门,根据国土空间总体规划和城市综合交通体系规划,结合停车需求状况,组织编制停车场专项规划,报本级人民政府批准后公布实施。

编制停车场专项规划应当区分不同区域的功能要求,按照差异化供给策略和集约紧凑发展模式,统筹地上地下空间利用,合理布局,明确控制目标和建设时序,并将停车场与城市交通枢纽、轨道交通换乘站、旅游集散中心等场所紧密衔接。

经批准的停车场专项规划,不得擅自变更。确需变更的,应当按照规定程序报请批准。

**第十三条** 市、县(市、区)城市管理部门应当会同公安机关交通管理、自然资源和规划、住房和城乡建设、市政园林、行政审批等相关部门和单位,根据停车场专项规划,编制停车场年度建设计划,报本级人民政府批准后公布实施。

停车场年度建设计划应当包括停车场类型、责任单位、建设主体、建设时序、投资规模、资金来源和停车泊位数量等内容。

**第十四条** 鼓励因地制宜利用城市道路、广场、绿地、学校操场以及公交场站等公共设施的地下空间依法建设公共停车场,但不得影响原有

设施的使用功能和安全。

鼓励单独建设的新建人防工程实行平战结合,在不影响战时防护功能的前提下,平时优先考虑作为公共停车场。物业管理区域内依法配建的人防工程平时用作停车位的,应当向业主开放。

支持机关、企业、事业单位和其他土地使用权人在符合规划要求的前提下,利用自用土地依法增建停车场。

**第十五条** 停车场的设计方案,应当符合国家、省、市停车场设置标准和设计规范,并按照规定设置无障碍停车泊位和新能源汽车充电设施。

有关部门在审查道路沿线停车场的设计方案时,应当征求公安机关交通管理部门的意见,公安机关交通管理部门应当及时出具书面意见。

**第十六条** 市、县(市)自然资源和规划部门应当会同公安机关交通管理部门、城市管理部门,按照国家、省、市有关规定,结合当地停车需求,根据人口规模和密度、机动车保有量和公共交通服务能力等因素,制定差别化的建设工程项目机动车停车位配建规范,经本级人民政府批准后公布实施。停车位配建规范每三年评估一次,并根据评估结果进行调整,及时向社会公布。

新建、改建、扩建建筑物,应当按照建筑物机动车停车位配建规范配建、增建停车场,并与主体工程同时设计、同时施工、同时验收、同时交付使用。

建筑物改变功能,停车泊位不足的,可以按照功能改变后的规范要求配建、增建停车场。

**第十七条** 政府投资建设的公共停车场的建设经费,应当按照停车场专项规划和年度建设计划,列入本级财政预算。

单独新建公共停车场的,在不改变用地性质、不减少停车泊位的前提下,可以按照规定比例合理配建洗车店、便利店等便民设施。

推行林荫停车场建设。采用地面停车形式的停车场,除管理用房、停车辅助设施、停车位及通道外的场地应当实施绿化,停车位应当采用绿化渗水铺装。

**第十八条** 鼓励依法利用符合条件的政府储备土地、桥下空间、边角空地等闲置场地,进行场地硬化后,设置临时公共停车场。

设置临时公共停车场,由市、县(市、区)城市管理部门会同公安机关交通管理部门、自然资源和规划、住房和城乡建设等相关部门和单位协商确定。

设置临时公共停车场,应当通过座谈会、听证会等方式充分听取周边单位、居民的意见。

**第十九条** 商贸经营场所、医院、学校、旅游景区、住宅小区等停车供求矛盾突出的重点区域未配建停车场或者未达到停车位配建规范要求的,市、县(市、区)人民政府应当组织、督促相关单位实施改造,逐步扩大区域停车容量,并综合采取价格调节、资源共享、加强公共交通建设等措施,缓解停车矛盾。

市、县(市、区)人民政府应当加快解决老旧小区停车难问题,制定年度工作计划,分步开展综合改造,因地制宜新建、改建、扩建停车场。

**第二十条** 鼓励设置机械式立体停车设备。

设置机械式立体停车设备应当与城市容貌相协调,符合用地、建筑、消防、通行等相关要求,不得损害他人合法权益。

设置机械式立体停车设备应当符合特种设备监管的规定,经检验合格后方可投入使用,并按照规定建立安全技术档案,开展经常性维护保养和检查,定期接受检验。

**第二十一条** 新建、改建、扩建交通客运场站、中小学校、医院以及其他人流集中的场所,应当在项目用地内设置落客区,用于机动车临时停靠上下乘客,并与主体工程同时交付使用。

公安机关交通管理部门可以会同市政园林、城市管理部门,在人流集中的场所周边道路设置临时停靠上下乘客专用车位,并明示停靠时长。

鼓励中小学校利用地下空间、空闲场地设置校内临时停靠通道和泊位,为接送学生车辆提供便利。

**第二十二条** 城市道路规划红线与建筑物之间属于建设单位所有或者业主共有的开放式场地,确需施划停车泊位的,由建设单位或者业主大会、业主大会授权的业主委员会向镇人民政府(街道办事处)提出。

城市管理部门、镇人民政府(街道办事处)应当会同公安机关交通管理、自然资源和规划、住房和城乡建设、消防救援等部门和单位,进行现场勘查,指导施划停车泊位。

任何单位和个人不得通过擅自设置地桩、地锁等方式侵占按照本条规定施划的停车泊位。

**第二十三条** 住宅小区停车场不能满足停车需求的,在不影响消防安全、道路通行、不侵占绿地的前提下,经业主共同决定,可以在业主共有的道路或者其他场地划定业主共有停车泊位。

停车供求矛盾突出的住宅小区,周边道路具备夜间等时段性停车条件,符合安全管理和通行要求的,业主大会、业主委员会或者居(村)民委员会可以向公安机关交通管理部门提出设置时段性道路临时停车泊位的申请,公安机关交通管理等部门按照本条例第二十四条第一款的规定设置。

### 第三章 道路临时停车泊位的设置

**第二十四条** 停车位不足的城市街区,公安机关交通管理部门可以会同市政园林、城市管理部门,在具备停车条件的城市道路内施划临时停车泊位,规定泊位使用时间,设置警示标志,并及

时向社会公布泊位设置的相关信息。

推进道路停车电子化建设,对泊位进行编码管理。

**第二十五条** 设置道路临时停车泊位应当符合下列要求:

- (一)不影响道路交通安全畅通;
- (二)严格控制数量;
- (三)与区域停车场供求状况、通行条件和道路承载能力相适应;
- (四)区分不同时段、不同用途的停车需求;
- (五)符合泊位设置规范;
- (六)遵守法律、法规的其他规定。

**第二十六条** 道路临时停车泊位实行免费停放和收费停放两种方式。

免费、收费泊位的路段和时间,由市、县(市、区)城市管理部门会同发展改革、公安机关交通管理、财政、市政园林等部门以及镇人民政府(街道办事处),根据停车需求、交通拥堵状况等因素合理确定,并向社会公布。

短时停车应当实行免费或者收费优惠,鼓励车辆快停快走,提高停车泊位周转率。

道路临时停车泊位经营管理者应当在路段显著位置设置标识牌,公示经营管理者名称、营业执照、停车规则、收费标准、收费依据、监督电话等信息。

**第二十七条** 因紧急情况、举办重大活动等需要,公安机关交通管理部门可以依法确定道路临时停车区,或者暂停道路临时停车泊位的使用。

**第二十八条** 禁止在下列路段和区域设置道路临时停车泊位:

- (一)城市快速路和主干路的主道;
- (二)交叉路口、铁路道口、急弯路、宽度不足四米的窄路、桥梁、陡坡、隧道以及距离上述地点五十米以内的路段;

(三)公共汽车站、急救站、加油站、消防栓或者消防队(站)门前以及距离上述地点三十米以内的路段;

(四)能够提供充足车位的公共停车场服务半径三百米范围内;

(五)双向通行的宽度小于八米、单向通行的宽度小于六米的道路;

(六)消防通道、医疗救护通道、无障碍设施和大型公共建筑附近的疏散通道;

(七)距路口渠化区域二十米以内的路段;

(八)水、电、气等地下管道工作井以及距离上述地点一点五米以内的路段;

(九)不能保证预留二米以上通道的人行道;

(十)法律、法规规定的其他禁止路段、区域。

**第二十九条** 道路临时停车泊位有下列情形之一的,应当及时调整或者撤除:

(一)道路交通状况发生变化,停车泊位影响行人、车辆正常通行;

(二)周边停车场投入使用并且可以满足停车需要;

(三)停车泊位使用率过低;

(四)因城市基础设施或者其他公共设施建设需要;

(五)其他需要调整或者撤除的情形。

调整或者撤除道路临时停车泊位的,公安机关交通管理部门应当在七日前向社会公告,因交通管制以及其他紧急情况依法需要即时调整或者撤除的除外。

道路临时停车泊位撤除后,原施划主体应当及时恢复道路原状。

**第三十条** 市、县(市、区)公安机关交通管理部门应当会同市政园林、城市管理部门,根据区域交通状况、停车泊位使用率、周边车辆停放需求、停车场增设等情况,每年至少对道路临时停车泊位评估一次,并根据评估结果及时调整或

者撤除。

**第三十一条** 任何单位和个人不得擅自设置、撤除道路临时停车泊位,或者设置影响机动车在道路临时停车泊位内停车的障碍物。

#### 第四章 停车场的经营和管理

**第三十二条** 政府应当投资建设或者依托公共资源设置一定比例的免费公共停车场。

政府投资建设或者依托公共资源设置的停车场,应当推行公开竞争性方式选择经营者。

社会投资建设的停车场由所有权人、使用权人依法自主或者委托他人进行维护和管理。

**第三十三条** 停车场的经营者应当依法办理营业执照、税务等相关手续。

**第三十四条** 公共停车场、经营性专用停车场的经营者应当自停车场投入使用之日起十五日内,持下列资料向县(市、区)城市管理部门备案:

(一)营业执照;

(二)合法使用场所的材料;

(三)停车场设计方案、平面示意图;

(四)停车泊位类型、数量、设施设备清单;

(五)停车服务、安全等管理制度,管理运行方案;

(六)停车信息系统设置说明;

(七)法律、法规规定的其他资料。

前款规定的备案事项发生变更的,经营者应当自变更之日起十日内向原备案机关变更备案信息。

**第三十五条** 公共停车场、公共建筑物配建的专用停车场以及经营性专用停车场的经营者,应当按照有关技术规定和标准,配备监控、门禁、车位占用状态显示、车位引导、号牌识别系

统、电子信息数据处理以及接驳等信息化管理设施,并接入城市智慧停车管理系统,实时、准确上传和更新停车数据。

经营性停车场应当采用电子计费管理模式,收费管理数据接入城市智慧停车管理系统。鼓励应用电子不停车收费系统。

停车场经营者应当保障所获取的个人信息安全,不得侵害他人合法权益。

**第三十六条** 公共停车场、经营性专用停车场的经营者应当遵守下列服务规定:

(一)在停车场出入口显著位置设置公示牌,公示停车场名称、车位数量、开放时间、责任人和联系电话以及监督电话等信息,免费公共停车场设置免费停放标志;

(二)制定经营服务、车辆停放、设施设备维护、环境卫生等管理制度;

(三)规范设置出入口、行驶导向、减速带、弯道安全照视镜、坡(通)道防滑线、阻轮器、停车标志和标线、照明设施;

(四)对进出车辆进行登记,妥善保管车辆出入等监控记录;

(五)引导车辆有序进出和规范停放,维护停车秩序;

(六)经营性公共停车场和经营性专用停车场应当明码标价,公示营业执照、收费标准、收费依据等信息,按照标准收费,并提供合法票据;

(七)做好消防、防汛、安全保卫等工作,发现长期停放或者可疑车辆,及时向公安机关报告;

(八)法律、法规的其他规定。

**第三十七条** 依法建设并已投入使用的公共停车场、专用停车场,不得擅自停止使用或者改变用途。

前款规定的停车场停止使用的,经营者应当在停止使用十五日前书面告知县(市、区)城市管理部门,并同时向社会公告,及时做好退费

等相关工作。停车场停止使用后,经营管理者应当及时拆除停车场标志牌。

**第三十八条** 政府投资建设或者依托政府投资建设的公共设施设置的停车场、道路临时停车泊位,以及利用政府储备、闲置、征收土地等设置的停车场,其收入是国有资源(资产)有偿使用收入或者行政事业性收费收入,属于政府非税收入,纳入政府预算管理,并统筹安排使用。

市、县(市、区)人民政府应当拓宽停车场投资建设渠道,按照谁投资、谁受益原则,鼓励社会资本投资建设公共停车场。

**第三十九条** 停车收费根据不同停车场的性质和类型,分别实行政府定价、政府指导价和市场调节价。

实行政府定价、政府指导价的停车收费标准,应当根据国家、省有关规定,统筹考虑停车场建设运营成本、供求状况、社会承受能力以及促进公共交通优先发展和停车资源集约利用等因素,按照城市中心区域高于非中心区域、路内高于路外、地面高于地下、白天高于夜间、拥堵时段高于空闲时段、大型车高于小型车等差别收费原则制定,动态调整并向社会公布。

实行市场调节价的停车收费标准,由停车场经营者遵循合法、公平和诚实信用原则,依据经营成本、供求状况、服务条件和社会承受能力等因素自主制定。制定、调整停车收费标准,应当按照规定提前向社会公示。

住宅小区的停车收费标准,依照物业服务相关法律、法规等规定执行。

**第四十条** 鼓励搭乘公共交通工具出行。停车人在公交枢纽、轨道交通换乘停车场停车换乘的,按照规定享受优惠停车收费政策。具体规定由市、县(市)发展改革部门会同公安、财政、城市管理、交通运输等有关部门和单位制定。

**第四十一条** 道路临时停车泊位收费按照

规定实行政府定价。

停车供求矛盾突出的住宅小区,其周边道路临时停车泊位为小区业主提供停车服务的,夜间、节假日应当实行免费或者低收费。

**第四十二条** 实行政府定价、政府指导价的停车场应当按照规定设置免费停放时间并向社会公示,机械式立体停车设备除外。

**第四十三条** 鼓励和支持机关、企业、事业单位、住宅小区的专用停车场,在具备安全和管理条件、满足自身停车需求的前提下向社会开放,实行错时共享停车。

错时共享停车收取费用的市场主体,应当依法办理营业执照、税务等相关手续,并按照本条例关于经营性专用停车场的规定进行管理。

推进错时共享停车的具体办法由市、县(市、区)人民政府制定。

**第四十四条** 因紧急情况、举办重大活动等需要,公共停车场不能满足社会停车需求时,公安机关交通管理部门可以依法要求公共建筑物配建的专用停车场在满足自身停车需求的情况下,向社会开放。

**第四十五条** 鼓励将医院职工的停车需求向周边空余停车场疏解,将医院车位提供给就诊车辆。

**第四十六条** 物业管理部门应当加强住宅小区停车物业服务活动的监督管理。

居(村)民委员会指导和协助住宅小区完善停车自我管理、自我服务机制。

住宅小区物业服务人应当依法完善停车服务管理制度,维护停车秩序。对违反停车管理法律、法规的行为,应当及时采取合理措施制止、向有关部门报告并协助处理。

禁止在住宅小区业主共有的停车泊位、道路或者其他场地擅自设置地桩、地锁等障碍物,影响停车或者车辆通行,但依法取得专属使用权的

除外。

禁止在住宅小区消防车通道、消防车登高操作场地、疏散通道、安全出口、绿化区域停车。

**第四十七条** 任何单位和个人不得有下列妨碍停车场经营管理秩序的行为:

(一)通过擅自设置地桩、地锁等障碍物、擅自施划标线等方式侵占公共场地,作为停车泊位使用;

(二)通过擅自圈地、划片等方式侵占公共场地,作为停车泊位收费;

(三)擅自利用免费的公共停车场、道路临时停车泊位收费;

(四)违反法律、法规规定的其他行为。

## 第五章 停车行为管理

**第四十八条** 停车人在停车场停车应当遵守下列规定:

(一)服从引导,有序停车入位;

(二)按照规定交纳停车费;

(三)爱护停车设施设备;

(四)不得违规占用无障碍停车泊位、新能源汽车充电泊位;

(五)不得在发动机运转的状态下长时间停车;

(六)不得装载易燃、易爆、有毒、有害等危险物品进入停车场;

(七)法律、法规的其他规定。

**第四十九条** 在城市道路规划红线与建筑物之间开放式场地上的停车泊位停车的,应当按照停车种类、停车方向、停车标线有序停车,车身不得超出停车泊位。

**第五十条** 机动车应当在规定地点停放。在非禁止停车的路段临时停车时,应当紧靠道路右侧,不得妨碍其他车辆、行人通行,且驾驶人不得

离开车辆,上下人员或者装卸物品后立即驶离。

**第五十一条** 机动车进入停车场,遇有停车位已满无法进入时,不得占道等候。停车场经营者应当开放内部循环,引导车辆进出,并协助公安机关交通管理部门做好出入口停车秩序管理。

**第五十二条** 在道路临时停车泊位停车的,应当按照规定时段停放。

在免费道路临时停车泊位持续停车不得超过四十八小时。

在免费公共停车场持续停车不得超过二十日。

**第五十三条** 机关、企业、事业单位、个体工商户等应当做好市容环卫责任区内停车秩序的维护工作,有权对违法停车行为予以劝阻、制止或者举报。

**第五十四条** 城市管理、公安机关交通管理等部门应当建立健全信息共享和协作配合机制,充分利用科技手段,依法查处停车违法行为,规范停车秩序。

推行运用电话通知、短信提示等行政指导方式,教育、引导行政相对人主动纠正停车违法行为。

## 第六章 法律责任

**第五十五条** 违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第五十六条** 违反本条例第十六条第二款规定,新建、改建、扩建建筑物,未按照建筑物机动车停车位配建规范配建、增建停车场的,由自然资源和规划部门依法处罚、责令补建。

**第五十七条** 违反本条例第二十二条第三款规定,通过擅自设置地桩、地锁等方式,侵占城市道路规划红线与建筑物之间属于建设单位所

有或者业主共有的开放式场地上的停车泊位的,由城市管理部门责令限期改正,处五十元以上五百元以下罚款。

**第五十八条** 违反本条例第三十一条规定,擅自设置、撤除道路临时停车泊位,或者设置影响机动车在道路临时停车泊位内停车的障碍物的,由公安机关交通管理部门责令改正,处五百元罚款。

**第五十九条** 违反本条例第三十五条第一款规定,公共停车场、公共建筑物配建的专用停车场、经营性专用停车场的经营者,未按照要求配备信息化管理设施,未接入城市智慧停车管理系统,或者未实时、准确上传和更新停车数据的,由城市管理部门责令限期改正;逾期未改正的,处二千元以上一万元以下罚款。

**第六十条** 违反本条例第三十六条第一项至第三项规定,公共停车场、经营性专用停车场的经营者未遵守服务规定的,由城市管理部门责令限期改正;逾期未改正的,处五百元以上二千元以下罚款。

**第六十一条** 违反本条例第三十七条第一款规定,擅自停止使用公共停车场、专用停车场或者擅自改变用途的,由公安机关交通管理部门从停用或者改变之日起按每日每平方米五元处以罚款,责令限期恢复。

违反本条例第三十七条第二款规定,停车场停止使用,经营者未按照要求向社会公告,或者未即时拆除停车场标志牌的,由城市管理部门责令限期改正;逾期未改正的,处二百元以上一千元以下罚款。

**第六十二条** 违反本条例第四十六条第四款规定,在住宅小区业主共有的停车泊位、道路或者其他场地擅自设置地桩、地锁等障碍物,影响停车或者车辆通行的,由城市管理部门责令限期改正;逾期未改正的,处五十元以上五百元以

下罚款。

**第六十三条** 违反本条例第四十七条规定,有下列行为之一的,由城市管理部门责令改正,并按照以下规定处罚:

(一)通过擅自设置地桩、地锁等障碍物、擅自施划标线等方式侵占道路以外的公共场地,作为停车泊位使用的,处五十元以上五百元以下罚款;

(二)通过擅自圈地、划片等方式侵占道路以外的公共场地,作为停车泊位收费的,没收违法所得,并处五百元以上三千元以下罚款;

(三)擅自利用免费的公共停车场、道路临时停车泊位收费的,没收违法所得,并处五百元以上三千元以下罚款。

**第六十四条** 违反本条例第四十九条规定,在城市道路规划红线与建筑物之间开放式场地上的停车泊位,未按照停车种类、停车方向、停车标线有序停车的,由公安机关交通管理部门责令改正,处五十元罚款。

**第六十五条** 违反本条例第五十二条第二

款规定,在免费道路临时停车泊位持续停车超过四十八小时的,由公安机关交通管理部门责令改正;拒不改正的,处二百元罚款。

违反本条例第五十二条第三款规定,在免费公共停车场持续停车超过二十日的,由城市管理部门责令改正;拒不改正的,处五十元以上五百元以下罚款。

**第六十六条** 本条例规定的行政处罚,按照相对集中行政处罚权的规定应当由其他执法主体实施的,依照其规定执行。

**第六十七条** 城市管理等有关部门的工作人员在停车管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第七章 附则

**第六十八条** 本条例自 2023 年 2 月 1 日起施行。



# 关于《南通市机动车停车条例》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

南通市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南通市机动车停车条例》(以下简称《条例》)已由南通市第十六届人大常委会第三次会议于2022年7月22日审议通过,现提请本次省人大常委会会议审议批准。现就《条例》主要内容作如下说明:

《条例》规定了总则、停车场的规划和建设、道路临时停车泊位的设置、停车场的经营和管理、停车行为管理、法律责任、附则。

一、总则。关于立法目的,《条例》规定,为了加强机动车停车治理,规范停车场的规划、建设、使用和管理,增加停车场供给,维护停车秩序,改善交通环境,结合本市实际,制定本条例(第一条)。关于适用范围,本市停车场的规划、建设、使用和管理,以及停车秩序、停车服务适用本条例(第二条)。关于治理原则,机动车停车治理,应当坚持科学规划、分类施策、政府引导、市场运作、建管并重、方便群众的原则(第四条)。关于各方职责,市、县(市、区)政府应当建立统筹协调和综合治理机制,建立健全以配建停车场为主、路外公共停车场为辅、路内停车为补充的停车保障体系,规范停车秩序。镇政府(街办)应当将停车纳入网格化治理范畴。居(村)民委员会协助做好停车治理工作(第五条)。城管部门是停车场管理的主管部门。公安机关交通管理部门会同有关部门设置、管理道路停车泊位等(第六条)。市城管部门负责牵头组织有关单位建设城市智慧停车管

理系统,实时公布停车信息,提供服务。县(市、区)城管部门应当会同有关部门和单位指导实施停车场信息化改造(第七条)。市城管部门应当会同有关部门和单位依法加强停车信用管理(第八条)。停车服务行业协会应当加强行业自律(第九条)。鼓励各类市场主体全面参与停车场投资建设、运营管理,推进停车服务专业化、市场化和规范化(第十条)。鼓励单位和个人对违反停车管理规定的行为进行投诉、举报,有关部门应当依法查处(第十一条)。

二、停车场的规划和建设。为了有序推进停车场的新增与挖潜。市、县(市)城管、规划等部门应当科学编制停车场专项规划(第十二条)。市、县(市、区)城管等部门和单位编制停车场年度建设计划(第十三条)。鼓励利用城市道路、广场、绿地等地下空间依法建设公共停车场。支持机关、企事业单位等利用自用土地增建停车场(第十四条)。规定了停车场设计方案的制定和审查要求(第十五条)。市、县(市)规划等部门应当制定差别化的建设工程项目停车位配建规范,每三年评估一次并进行调整。新建、改建、扩建建筑物,应当按照配建规范配建、增建停车场,并与主体工程同时设计、施工、验收、交付使用(第十六条)。鼓励依法利用符合条件的政府储备土地等闲置场地,进行场地硬化后,设置临时公共停车场,并规定了设置程序(第十八条)。市、县(市、区)政府对商贸、医院、住宅小区等重点区域未配建停车

场或者未达到配建规范要求的,应当组织、督促实施改造,综合采取措施,缓解停车矛盾。加快解决老旧小区停车难问题(第十九条)。鼓励设置机械式立体停车设备(第二十条)。新建、改建、扩建交通客运场站等人流集中的场所,应当在项目用地内设置临时停靠上下乘客的落客区(第二十一条)。对在城市道路规划红线与建筑物之间属于建设单位所有或者业主共有的开放式场地上,申请、施划停车泊位作了规定(第二十二条)。对停车供求矛盾突出的住宅小区申请使用道路泊位作了规定(第二十三条)。

**三、道路临时停车泊位的设置。**条例对道路泊位的设置主体、条件和要求作了规定(第二十四条、第二十五条)。关于泊位管理,道路泊位实行免费停放和收费停放,短时停车应当实行免费或者收费优惠,经营管理者应当在路段显著位置设置标识牌公示相关信息(第二十六条)。明确了禁止设置道路泊位的路段和区域(第二十八条)。规定了道路泊位应当调整、撤除的情形、道路泊位的评估以及禁止性行为(第二十九条至第三十一条)。

**四、停车场的经营和管理。**关于经营管理方式,政府投资建设或者依托公共资源设置的停车场,应当推行公开竞争性方式选择经营管理者(第三十二条)。停车场的经营管理者应当依法办理营业执照、税务等相关手续(第三十三条)。公共停车场、经营性专用停车场的经营管理者应当向城管部门备案(第三十四条)。公共停车场等经营管理者,应当配备信息化管理设施,接入城市智慧停车管理系统,实时、准确上传和更新停车数据(第三十五条)。公共停车场、经营性专用停车场应当遵守相关服务规定(第三十六条)。对公共停车场、专用停车场停止使用或者改变用途作了规范(第三十七条)。对政府投资建设或者设置的停车场和道路泊位的收费收入,停车场分类定

价及停车收费标准进行了规范(第三十八条、第三十九条)。对在公交枢纽、轨道交通换乘停车场停车换乘、在住宅小区周边道路夜间、节假日停车享受优惠收费,以及对停车场免费停放时间、就医停车管理作了规定(第四十条至第四十二条、第四十五条)。对推进专用停车场错时共享,以及紧急情况、大型活动停车共享作了规定(第四十三条、第四十四条)。对物业管理部门、居民委员会、物业服务人在住宅小区停车管理中的职责,以及业主擅自设置地桩、地锁等禁止性行为作了规定(第四十六条)。对在公共场地违规设置停车泊位、违规收费等禁止性行为作了规定(第四十七条)。

**五、停车行为管理。**条例对停车场停车、城市道路规划红线与建筑物之间开放式场地上停车,以及临时停车进行了规范(第四十八条至第五十条)。明确了停车场经营管理者的停车疏导义务(第五十一条)。对免费道路泊位超时停车、免费公共停车场长期停车进行了规范(第五十二条)。加强了市容环卫责任区停车秩序的管理(第五十三条)。对行政机关建立信息共享和协作配合机制,推行行政指导作了规定(第五十四条)。

**六、法律责任。**《条例》在不同上位法相抵触的前提下,严格遵循处罚法定、处罚公正、处罚与教育相结合等原则,规定了法律责任。对未按照停车位配建规范配建、增建停车场的,由规划部门依法处罚、责令补建(第五十六条)。对在城市道路规划红线与建筑物之间开放式场地、住宅小区业主共有区域以及公共场地上擅自设置地桩、地锁、擅自收费等行为,设定了处罚(第五十七条、第六十二条、第六十三条)。对未按照要求配备信息化管理设施、公共停车场、经营性专用停车场未遵守服务规定、停车场停止使用后未按照要求公告或者未拆除停车场标志等行为,设定了处罚(第五十九条至第六十一条)。对免费道路泊

位超时停车、免费公共停车场长期停车,设定了处罚(第六十五条)。规定了部门工作人员的法律  
责任(第六十七条)。

七、**条例施行时间。**《条例》的施行时间为  
2023年2月1日(第六十八条)。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《南通市机动车停车条例》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南通市机动车停车条例》(以下简称条例)已经南通市十六届人大常委会第三次会议审议通过,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,征求了省人大常委会环资城建委以及省司法厅、省住建厅、省发改委、省公安厅、省财政厅、省自然资源厅、省交通运输厅等有关部门,地方立法研究基地和部分立法咨询专家的意见,并与南通市人大常委会法工委进行了多次沟通,提出了修改意见和建议,南通市人大常委会已作相应修改。9月6日,省人大法制委召开全体会议对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下:

为了解决“停车难、停车乱”问题,加强机动车停车治理,做好机动车停车制度建设,增加停

车场供给,维护停车秩序,改善交通环境,切实提高人民群众的生活质量,提升城市的整体素质和文明水平,制定该条例十分必要。条例主要从停车场的规划、建设,道路临时停车泊位的设置,停车场的经营、管理和停车行为管理等方面作了规范,尤其是对新增停车场的有序推进、道路临时停车泊位的合理设置、停车场的信息化管理、停车秩序的治理等作出重点规定。条例从南通市的实际出发,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。

# 淮安市建筑垃圾管理条例

(2022年8月26日淮安市第九届人民代表大会常务委员会第四次会议通过 2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 处置
- 第三章 监督管理
- 第四章 法律责任
- 第五章 附则

### 第一章 总则

**第一条** 为了加强建筑垃圾管理,促进源头减量、资源化利用和规范化处置,保护和改善生态环境,根据《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、国务院《城市市容和环境卫生管理条例》和《江苏省固体废物污染环境防治条例》等有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内建筑垃圾的产生、收集、分类、贮存,运输、调配、固定填埋、利用等处置活动及其监督管理,适用本条例。

本条例所称建筑垃圾,是指建设单位、施工单位新建、改建、扩建和拆除各类建筑物、构筑物、管网等,以及居民装饰装修房屋过程中产生的弃土、弃料和其他固体废物。

**第三条** 建筑垃圾管理遵循减量化、资源化、无害化的原则,构建政府主导、统筹规划、分类处理、全程监管的管理体系。

**第四条** 市、县(区)人民政府应当建立建筑

垃圾管理协调机制,及时研究解决建筑垃圾管理中的重大事项,建立建筑垃圾监督管理工作目标考核制度,对建筑垃圾监督管理工作进行考核督查。

镇人民政府、街道办事处按照规定职责,做好本辖区内建筑垃圾管理相关工作。

**第五条** 城市管理部门负责建筑垃圾管理工作的综合协调、督促指导和检查考核,对建筑垃圾的处置活动实施统一监督管理。

发展和改革、自然资源和规划、生态环境、住房和城乡建设、交通运输、水利、公安等部门,根据各自职责做好建筑垃圾管理工作。

### 第二章 处置

**第六条** 市、县城市管理部门应当会同自然资源和规划等部门编制本行政区域环境卫生专项规划,明确建筑垃圾资源化利用场所、转运调配场所和固定填埋场所的布点与建设要求,报同级人民政府批准,并纳入国土空间规划。

**第七条** 县(区)人民政府应当建设本行政区域内的建筑垃圾转运调配场所和固定填埋场所。

**第八条** 建筑垃圾资源化利用场所、转运调配场所和固定填埋场所建设,应当符合国家基本建设程序 and 环境污染防治、消防、安全生产、市容

环境卫生管理等法律、法规的规定。

**第九条** 处置建筑垃圾的建设单位、施工单位以及运输单位等应当经城市管理部门依法核准后,方可从事建筑垃圾处置活动。未经核准,任何单位和个人不得从事建筑垃圾处置活动。

**第十条** 任何单位和个人不得随意倾倒、抛撒或者堆放建筑垃圾。

**第十一条** 建筑垃圾产生单位或者个人承担建筑垃圾处置费用。

**第十二条** 工程施工单位应当编制建筑垃圾处理方案,在工程开工前报项目所在地县(区)城市管理部门备案。

建筑垃圾处理方案应当包括源头减量、分类收集、运输、调配、固定填埋、利用和污染防治的具体措施等内容。

**第十三条** 施工现场建筑垃圾管理应当遵守下列规定:

(一)按照建筑垃圾处理方案分类收集、堆放、及时清运,不能及时清运的,落实防尘降尘、防渗、防滑坡等措施;

(二)硬化施工工地出入口道路,配备车辆冲洗设备,运输车辆冲洗干净后方可驶出作业场所;

(三)施工工地出入口安装使用视频监控;

(四)明确施工现场管理责任人员;

(五)法律、法规规定的其他要求。

**第十四条** 运输建筑垃圾应当遵守下列规定:

(一)安装并开启卫星定位、安全管理监控等装置设备,保持正常运行;

(二)按照核定的时间、路线、目的地清运;

(三)保持密闭运输,不得沿途遗撒;

(四)法律、法规规定的其他要求。

**第十五条** 转运调配建筑垃圾应当遵守下列规定:

(一)分类堆放建筑垃圾,并设置明显的分类堆放标志;

(二)采取有效的防尘降尘、降噪、防渗、防滑坡等措施;

(三)法律、法规和国家技术标准规定的其他要求。

**第十六条** 固定填埋建筑垃圾应当遵守下列规定:

(一)填埋作业规程完备,采取防尘降尘、降噪、防渗等措施;

(二)制定分区单元填埋作业计划,作业分区应当采取有利于雨污分流的措施;

(三)制定并落实环境卫生管理、安全生产制度,保证环境卫生、安全生产相关设备设施完好并正常使用;

(四)固定填埋场所不得填埋建筑垃圾以外的其他固体废物;

(五)法律、法规和国家技术标准规定的其他要求。

**第十七条** 房屋装饰装修实行垃圾管理责任人制度。

住宅小区的管理责任人是住宅小区的物业服务人;没有物业服务人的,由住宅小区所在地的镇人民政府或者街道办事处确定管理责任人。

机关、团体、部队、学校以及其他企事业单位,本单位是管理责任人。

经营场所、公共场所以及其他场所,由所在地的镇人民政府或者街道办事处确定管理责任人。

**第十八条** 装饰装修垃圾管理责任人负责设置装饰装修垃圾暂存场所,及时联系经城市管理部门依法核准运输建筑垃圾的单位清运,并将装饰装修垃圾产生、运输等相关信息向所在地县(区)城市管理部门报告。

**第十九条** 装饰装修垃圾产生的单位或者

个人应当在装饰装修前将装饰装修的时间、地点、规模等信息告知管理责任人,将装饰装修垃圾分类袋装后堆放至管理责任人指定的暂存场所,并承担相应的处置费用。

**第二十条** 单位和个人应当采取措施,促进建筑垃圾源头减量。

建设单位应当将建筑垃圾源头减量目标和措施纳入工程设计、施工招标文件,督促设计、施工、监理单位具体落实,并将建筑垃圾减量措施所需费用纳入工程概算。

建设工程设计单位应当在符合设计基本原则前提下,优化建筑设计,提高建筑物的耐久性,改进施工工艺,优先选用可以回收利用的建筑材料,减少建筑材料的消耗和建筑垃圾的产生。

工程施工单位应当组织编制施工现场建筑垃圾减量化专项方案,鼓励采用现场泥沙分离、泥浆脱水预处理等工艺,减少工程渣土和工程泥浆的产生,就地利用本项目产生的工程渣土、干化处理的工程泥浆等建筑垃圾。

**第二十一条** 市、县(区)人民政府应当对建筑垃圾资源化利用给予政策扶持。

鼓励和引导社会资本加大对建筑垃圾资源化利用项目的投入,支持建筑垃圾资源化利用新技术、新工艺的研发和应用。

**第二十二条** 鼓励、引导单位和个人使用建筑垃圾再生产品。

在政府投资建设项目中,建设工程设计单位应当在符合设计基本原则前提下,优先考虑使用建筑垃圾再生产品,并在设计文件中明确建筑垃圾再生产品可以使用的范围和比例;施工单位、监理单位应当按照设计文件中确定的建筑垃圾再生产品可以使用的范围和比例进行施工和监理。

**第二十三条** 市人民政府统筹建立建筑垃圾跨县区利用机制。具体办法由市人民政府制定。

### 第三章 监督管理

**第二十四条** 城市管理部门应当对取得建筑垃圾处置核准的单位进行考核评价。考核评价结果及时向社会公布。

考核评价具体办法由城市管理部门制定,报同级人民政府批准后公布实施。

**第二十五条** 城市管理部门应当加强对建筑垃圾处置活动的检查监督,发现违法行为及时查处;违法行为属于其他部门管辖范围的,应当在三个工作日内移送,相关部门应当自作出处理决定之日起七个工作日内将结果书面告知城市管理部门。

生态环境、住房和城乡建设、交通运输、水利、公安等部门在日常管理活动中发现违法处置建筑垃圾行为的,应当在三个工作日内移送有管辖权的城市管理部门处理并提供必要的技术支持。城市管理部门应当自作出处理决定之日起七个工作日内将结果书面告知移送部门。

**第二十六条** 任何单位和个人都有权对违法处置建筑垃圾的行为进行劝阻和举报。相关部门接到举报后,属于本部门职责的,应当及时依法查处;属于其他部门职责范围的,应当及时移送查处。

**第二十七条** 市、县(区)人民政府应当建立城市管理、生态环境、住房和城乡建设、交通运输、水利、公安等有关部门和镇人民政府、街道办事处参与的联合执法机制,及时发现和查处建筑垃圾处置活动中的违法行为。

有下列情形之一的,城市管理等部门可以对违法处置的建筑垃圾及其设施、设备、场所、工具、物品依法予以查封、扣押:

(一)可能造成证据灭失、被隐匿或者非法转移的;

(二)造成或者可能造成严重环境污染的。

**第二十八条** 城市管理部门应当建立互联互通的建筑垃圾服务管理信息平台,对下列信息实行动态管理:

- (一)建筑垃圾处理方案及其备案信息;
- (二)建筑垃圾处置核准信息;
- (三)建筑垃圾资源化利用、转运调配、固定填埋场所信息;
- (四)建筑垃圾利用需求信息;
- (五)建筑垃圾执法管理信息;
- (六)建筑垃圾处置违法行为投诉举报信息;
- (七)施工现场视频监控信息,建筑垃圾运输卫星定位、视频监控信息;
- (八)相关部门移送的建筑垃圾处置违法行为信息;
- (九)与建筑垃圾管理相关的其他信息。

前款第一项至第六项信息内容应当及时向社会公开。

鼓励建筑垃圾产生和需求主体通过建筑垃圾服务管理信息平台调剂利用建筑垃圾。

#### 第四章 法律责任

**第二十九条** 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。

实行相对集中行政处罚权的,按照国家和省有关规定执行。

**第三十条** 违反本条例第十条规定,随意倾

倒、抛撒或者堆放建筑垃圾的,由城市管理部门责令改正,恢复原状,没收违法所得,对工程施工单位处十万元以上一百万元以下罚款;对其他单位处一万元以上十万元以下罚款;对个人处二百元以上五百元以下罚款。未恢复原状的,县(区)城市管理部门可以依法代为清除,代为清除费用由违法行为人承担。

**第三十一条** 违反本条例第十六条第四项规定,固定填埋场所填埋建筑垃圾以外的其他固体废物的,由城市管理部门给予警告,责令限期改正,处五千元以上一万元以下罚款。

**第三十二条** 违反本条例第十八条规定,装饰装修垃圾管理责任人未设置装饰装修垃圾暂存场所,或者未将装饰装修垃圾交给经城市管理部门依法核准运输建筑垃圾的单位清运的,由城市管理部门责令改正;拒不改正的,处五百元以上五千元以下罚款。

**第三十三条** 城市管理部门或者其他有关部门的工作人员违反本条例规定,玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,由其所在单位或者上级主管机关依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

#### 第五章 附则

**第三十四条** 本条例自2023年1月1日起施行。



# 关于《淮安市建筑垃圾管理条例》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

淮安市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《淮安市建筑垃圾管理条例》(以下简称《条例》)已于2022年8月26日由淮安市第九届人民代表大会常务委员会第四次会议通过,提请本次省人大常委会审议批准。现就相关情况作如下说明:

## 一、《条例》制定的必要性和依据

近年来,我市城市建设进程加快,产生的弃土、弃料和其他固体废物大幅增加,建筑垃圾管理成为城市管理的难点问题。在当前我市大力推进文明典范城市创建的背景下,为进一步提升城市管理水平,促进建筑垃圾源头减量、资源化利用和规范化处置,保护和改善生态环境,制定规范建筑垃圾管理的地方性法规很有必要。

《条例》制定的依据主要有:《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国行政许可法》《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国循环经济促进法》《中华人民共和国大气污染防治法》、国务院《城市市容和环境卫生管理条例》、《江苏省固体废物污染环境防治条例》《江苏省城市市容和环境卫生管理条例》《江苏省大气污染防治条例》等法律法规,参考了住建部《城市建筑垃圾管理规定》,借鉴了《南通市城市建筑垃圾管理条例》《宁波市建筑垃圾管理条例》《南昌市城市建筑垃圾管理条例》《嘉兴市建筑垃圾管理条例》《许昌市城市建筑垃圾管理条例》《沧州市城市建

筑垃圾管理条例》《防城港市城市建筑垃圾管理条例》《西安市建筑垃圾管理条例》《酒泉市城市建筑垃圾管理条例》《济南市城市建筑垃圾管理条例》等地方性法规。

## 二、《条例》制定过程

《条例》为淮安市人大常委会2022年度正式立法项目,淮安市人大常委会和市政府高度重视,切实做好立法各项工作。

一是认真组织起草。淮安市政府明确市城管局负责《条例》草案的具体起草工作,市城管局及时成立起草工作班子,制定工作方案,积极推进起草工作。市人大常委会环资委、法工委提前介入起草工作,协调市司法局参与起草工作,积极了解协调推进草案起草中的重大问题,充分发挥人大在地方立法中的主导作用。《条例》草案于2022年6月23日提请市人大常委会进行了一审。

二是广泛征求各界意见。条例草案一审后,市人大常委会法工委向社会公开发布征求意见,7月11日至7月14日,法工委组成市人大常委会立法咨询专家库中6位高校教授参加的调研组,分别到5个县区和淮安经济技术开发区召开6场立法研讨会,并委托洪泽、金湖人大常委会在基层立法联系点召开立法研讨会。社会各界对本项立法关注度高,参与积极性强,法工委先后征集到意见建议400余条,直接参与者200多人次。

三是深入推进研讨完善。在市人大常委会领导带领下,市人大常委会法工委对征集到的意见和建议和常委会组成人员的一审审议意见进行梳理汇总,组织专家开展多轮的研讨修改。此外,及时将《条例》草案报送省人大常委会法工委审查,根据省人大常委会法工委意见进行修改完善。8月17日,市人大法制委进行了统一审议。

### 三、《条例》的主要内容

《条例》紧紧围绕我市建筑垃圾管理工作中的主要问题进行制度和措施设计,共五章三十四条,主要有以下内容:

第一章总则,主要规定了目的依据、适用范围、管理原则、政府和部门职责等内容。

第二章处置,主要就规划编制、场所建设、运

输要求、转运调配要求、固定填埋要求、装饰装修垃圾处置、源头减量和资源化利用等内容作出规定。

第三章监督管理,主要就考核评价、巡查检查、投诉举报、联合执法和信息平台建设等内容作出规定。

第四章法律责任,《条例》对上位法已经明确相关法律责任的,原则上没再重复规定;对上位法没有规定的,按照行政处罚法补充设定行政处罚的要求,通过召开专家论证会等方式,明确了相关的法律责任。此外,还规定了责任衔接和职务行为责任等内容。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《淮安市建筑垃圾管理条例》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《淮安市建筑垃圾管理条例》(以下简称条例)已经淮安市九届人大常委会第四次会议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该条例通过前进行了初步审查,征求了省人大常委会环资城建委,省司法厅、省住房城乡建设厅、省发展改革委、省公安厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省交通运输厅、省水利厅、省商务厅等有关部门和部分立法咨询专家、地方立法研究基地的意见,并与淮安市人大常委会法工委进行了多次沟通,提出了修改意见,淮安市人大常委会已作相应修改。9月6日,省人大法制委召开全体会议对该条例进行了审议。现将审议意

见报告如下：

为了加强建筑垃圾管理,促进源头减量、资源化利用和规范化处置,保护和改善生态环境,淮安市人大常委会结合本地实际,制定该条例十分必要。条例从建筑垃圾的处置、监督管理、法律责任等方面作出规范,特别是对建筑垃圾的产生、运输、转运调配、填埋等环节的具体规定突出地方实际,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。

# 盐城市养犬管理条例

(2022年8月25日盐城市第九届人民代表大会常务委员会第五次会议通过 2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 免疫和登记
- 第三章 养犬行为规范
- 第四章 留检和经营
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强养犬管理,规范养犬行为,保障公民健康和人身安全,维护社会公共秩序和市容环境卫生,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内的养犬行为以及相关管理活动,适用本条例。

军用、警用、应急搜救、导盲等特种犬只,动物园、科研机构等饲养的特定用途犬只的管理,法律、法规另有规定的,从其规定。

**第三条** 养犬管理实行养犬人自律、政府部门监管、基层组织参与、社会公众监督相结合的原则。

**第四条** 市、县(市、区)人民政府应当加强对养犬管理工作的领导,将其纳入社会治理工作体系,建立养犬管理联席会议制度,协调解决养犬管理工作中的问题,并将所需经费列入本级财

政预算。

镇人民政府、街道办事处应当将养犬管理工作纳入城乡网格化管理,组织协调村民委员会、居民委员会做好本辖区内流浪犬只的控制和处置工作,组织养犬人做好犬只防疫工作,协助有关部门做好犬只登记管理等工作。

**第五条** 公安机关是养犬管理工作的主管部门,负责犬只登记、收容、留检、捕杀狂犬以及依法查处违法养犬行为等工作。

农业农村部门负责免疫、检疫、死亡犬只无害化处理等犬只防疫工作的监督管理。

城市管理部门负责对养犬影响市容环境卫生行为的监督管理。

市场监督管理部门负责犬只经营活动的监督管理。

卫生健康部门负责对犬伤处置、人用狂犬病疫苗接种、狂犬病人诊治的监督管理。

住房和城乡建设部门负责指导物业服务人配合养犬管理工作。

发展改革、财政、民政、教育等部门按照各自职责,共同做好养犬管理工作。

**第六条** 村民委员会、居民委员会和业主委员会应当协助有关部门做好养犬管理工作,可以依法组织制定文明养犬公约并监督实施。

村民委员会、居民委员会应当依法调解因养犬引发的纠纷。

物业服务人应当对本物业管理区域内的违法养犬行为进行劝阻,并予以记录;劝阻无效的,应当及时向有关主管部门报告。未委托物业服务人实施物业管理的,由所在的村民委员会、居民委员会进行劝阻、记录、报告。

动物诊疗机构、犬只经营单位、相关社会团体以及其他有关单位应当积极协助养犬管理工作。

**第七条** 市、县(市、区)人民政府及其有关部门、基层组织应当开展依法、文明、科学养犬宣传教育。

广播、电视、报刊、网络等媒体应当开展养犬知识公益宣传,引导养犬人形成良好的养犬习惯。

**第八条** 任何单位和个人可以通过 12345、110 电话和在线政务服务平台等举报违法养犬行为。接到举报的部门和单位应当及时处理,不得泄露举报人相关信息。

## 第二章 免疫和登记

**第九条** 本市实行犬只狂犬病免疫制度。养犬人应当按照下列规定按时为犬只接种狂犬病疫苗:

(一)对新生犬只,在出生满三个月之日起三十日内接种;

(二)对已经免疫的犬只,在免疫有效期届满前接种;

(三)对第一项和第二项以外的其他犬只,自养犬人取得犬只之日起七日内接种。

犬只应当在农业农村部门公布的定点机构接种狂犬病疫苗,并取得狂犬病免疫证明。

**第十条** 本市实行养犬登记管理制度。养犬人应当在取得犬只狂犬病免疫证明之日起三十日内,向公安机关申请登记。

**第十一条** 本市实行分区域养犬管理制度,

分为重点管理区和一般管理区。

亭湖区、盐都区、盐城经济技术开发区、江苏省盐南高新技术产业开发区在盐淮、盐靖、沈海高速公路合围圈内和江苏盐城环科技城、盐城高新技术产业开发区范围内的区域,以及其他县(市、区)城区,为重点管理区。重点管理区以外的区域为一般管理区。

重点管理区的区域范围由市、县(市、区)人民政府根据城镇建设发展、人口居住密度等情况适时调整,并向社会公布。

**第十二条** 重点管理区内,禁止饲养大型犬、烈性犬。本条例施行前已经依法办理登记的,可以继续饲养。

大型犬标准和烈性犬名录由市级公安机关和农业农村部门共同确定,向社会公布,并根据实施情况适时予以调整。

**第十三条** 重点管理区内个人养犬的,每户限养一只。母犬繁育幼犬的,养犬人应当在幼犬出生满三个月前将超过限养数量的犬只自行妥善处理或者送交犬只留检机构。本条例施行前已经依法办理免疫接种的,到公安机关办理登记后,可以继续饲养。

鼓励养犬人对饲养的犬只实施绝育措施。

**第十四条** 个人申请养犬登记的,应当符合下列条件:

(一)有本市户籍或者本市居住证;

(二)有固定住所并独户居住;

(三)具有完全民事行为能力;

(四)无因遗弃或者虐待犬只被处罚的记录;

(五)三年内无犬只被没收或者被吊销养犬登记证的处罚记录;

(六)法律、法规规定的其他条件。

个人申请养犬登记应当提供下列材料:

(一)居民身份证、户口簿或者居住证等合法身份证明材料;

(二)不动产权属证明或者经备案的房屋租赁合同等其他固定住所合法证明材料;

(三)犬只狂犬病免疫证明;

(四)犬只近期正面、侧面照片;

(五)法律、法规规定的其他材料。

**第十五条** 重点管理区内,禁止单位饲养犬只。

一般管理区内,单位因护卫工作需要饲养犬只的,应当配备犬笼、犬舍、围墙等封闭安全防护设施,设置明显的养犬标志,安排专人饲养和管理犬只。

单位申请养犬登记应当提供下列材料:

(一)单位登记证明;

(二)单位法定代表人或者主要负责人、犬只专门管理人的身份证明;

(三)犬只的品种、数量以及养犬必要性的说明;

(四)犬只狂犬病免疫证明;

(五)单位饲养场所、安全防护设施的证明;

(六)单位养犬安全管理制度;

(七)犬只近期正面、侧面照片;

(八)法律、法规规定的其他材料。

**第十六条** 公安机关应当自收到养犬登记申请之日起七个工作日内完成审核。对符合条件的,予以登记并及时发放养犬登记证和犬牌;对不符合条件的,不予登记,说明理由,并告知养犬人十日内将犬只自行妥善处置或者送交犬只留检机构。

养犬登记证、犬牌损毁或者遗失的,养犬人应当在三十日内申请补办。

**第十七条** 养犬登记证的有效期为一年。期满需要继续养犬的,养犬人应当在登记有效期届满前三十日内办理延续登记。

养犬人、养犬地址发生变更的,养犬人应当在变更之日起三十日内办理变更登记。

犬只遗失、死亡或者放弃饲养送交犬只留检机构的,养犬人应当自上述情形发生之日起三十日内办理注销登记。

**第十八条** 携带外地犬只进入本市的,应当持有有效犬只免疫、检疫证明。逗留时间超过三个月的,按照本条例规定办理登记手续。

**第十九条** 公安机关、农业农村部门应当为犬只登记、免疫等提供便民服务,向社会公布养犬登记办理地点、狂犬病疫苗接种定点机构,逐步实现在同一场所办理狂犬病疫苗接种和养犬登记等业务。

**第二十条** 公安机关应当建立全市统一的养犬管理服务信息系统,为养犬人办理养犬登记和延续、变更、注销登记等提供便利。

农业农村、城市管理、市场监督管理、卫生健康等部门和单位应当将养犬管理相关信息及时录入系统,实现信息共享。

### 第三章 养犬行为规范

**第二十一条** 养犬人是养犬管理的责任主体,应当尊重社会公德,遵守公共秩序,依法、文明、科学养犬。

**第二十二条** 养犬人应当遵守下列行为规范:

(一)不得干扰他人正常生活,犬吠干扰他人时应当采取有效措施及时制止;

(二)不得危及他人人身安全;

(三)不得影响交通秩序和安全;

(四)不得影响环境卫生、破坏公共设施;

(五)中小学以及幼儿园上学放学时,不得在校园周边遛犬;

(六)不得在公共楼道、楼顶、架空层、地下车库、开放式露台等建筑物共有部分饲养犬只、遛犬;

(七)不得虐待、遗弃犬只;

- (八)不得随意弃置犬只尸体;
- (九)不得实施法律、法规禁止的其他行为。

**第二十三条** 携带犬只外出的,应当遵守下列规定:

- (一)为犬只佩戴犬牌;
- (二)由完全民事行为能力人使用长度不超过一点五米的牵引带牵引;
- (三)主动避让他人,尤其是老年人、残疾人、孕妇和儿童;
- (四)在电梯、楼道以及人员密集场所,采取收紧牵引带、戴犬嘴套、怀抱、装入犬袋或者犬笼等安全措施;
- (五)即时清理所携犬只在公共场所产生的粪便;
- (六)法律、法规的其他规定。

**第二十四条** 禁止携犬进入下列区域:

- (一)机关、企业事业单位的办公区和医疗机构、教育机构、公共服务办事机构等单位场所;
- (二)博物馆、图书馆、文化馆、美术馆、科技馆、影剧院、体育场馆、档案馆、展览馆、纪念馆等公共场馆;
- (三)重点管理区内的农贸市场、商场、大型超市、宾馆、饭店等经营场所;
- (四)封闭式公园、景区、健身步道等公共场所;
- (五)除出租汽车外的公共交通工具;
- (六)车站、机场、码头等人员密集场所,但符合有关规定的除外;
- (七)法律、法规规定的其他场所。

前款规定以外的其他场所的经营者或者管理者,可以决定其管理的场所是否禁止或者附条件允许携犬进入。对携犬进入作出限制的,应当设置明显标识或说明。

携犬乘坐出租汽车,应当征得驾驶员以及同乘人员同意。

市、县(市、区)人民政府或者经其授权的部门,可以划定临时禁止携犬进入的时间和区域,并及时向社会公布。

**第二十五条** 养犬人应当采取有效措施防止犬只自行出户。

一般管理区内,单位饲养的犬只和个人饲养的大型犬、烈性犬,应当圈(拴)养。因免疫、诊疗等原因确需离开饲养场所的,养犬人应当采取将其装入犬笼、犬袋等安全防护措施。

**第二十六条** 重点管理区内,养犬人临时寄养犬只超过一个月的,应当到公安机关报备。

接收临时寄养犬只的个人,应当符合本条例规定的养犬条件,且寄养犬只已办理养犬登记。接收临时寄养的犬只不得超过一只,寄养期限不得超过六个月。

**第二十七条** 养犬人应当有效约束犬只,避免犬只伤害他人;犬只造成他人人身损害的,养犬人应当立即将受害人送至医疗机构诊治,先行垫付医疗费用,并依法承担法律责任。

提倡养犬人投保犬只责任保险。

**第二十八条** 养犬人发现饲养的犬只染疫或者疑似染疫的,应当立即向所在地农业农村部门或者动物疫病预防控制机构报告,并采取隔离等控制措施,协助有关部门和机构依法处置。

**第二十九条** 市、县(市、区)人民政府应当统筹规划建设动物和动物产品无害化处理场所,并向社会公布。

犬只在饲养、诊疗或者收留过程中死亡的,养犬人、动物诊疗机构和犬只收留场所应当按照动物防疫相关规定,将犬尸送至无害化处理场所进行处理,不得自行掩埋或者抛弃。

#### 第四章 留检和经营

**第三十条** 市、县(市、区)人民政府应当按

照实际需要设立犬只留检机构,负责流浪犬只、弃养犬只、没收犬只等的收容留检等工作。犬只留检机构由公安机关进行监督管理。

单位或者个人发现流浪犬只的,可以将其送至犬只留检机构,或者向公安机关和镇人民政府、街道办事处报告。有关机关和单位接到报告后,应当及时处置。

**第三十一条** 被收容的犬只能够查明养犬人身份信息的,公安机关应当通知养犬人领回,养犬人应当自收到通知之日起七日内凭有效证件到犬只留检机构认领。养犬人应当承担犬只在留检机构产生的饲养、免疫、医疗等费用。

无人认领、养犬人逾期不领回的犬只,视为弃养犬只,由犬只留检机构按照有关规定处置。

**第三十二条** 犬只留检机构应当建立犬只领养制度。对收容的犬只,经检疫合格并适合被领养的,可以由符合本条例规定的养犬条件的个人和单位领养。领养人不得以营利为目的领养犬只。

**第三十三条** 从事犬只繁殖、销售、诊疗、美容、寄养、训练、展览、表演等经营活动的,应当符合有关法律、法规规定的条件,依法办理市场主体注册登记、防疫、检疫等手续。

销售犬只的,应当如实记录犬只的品种、数量和买受人信息,告知买受人本市养犬管理的相关规定。

从事犬只相关经营活动不得干扰他人正常工作、生活,不得影响市容环境卫生。

本市重点管理区内,禁止销售大型犬、烈性犬。

## 第五章 法律责任

**第三十四条** 对违反本条例规定行为的处罚,法律、法规已有规定的,按照其规定执行。

**第三十五条** 违反本条例第九条规定,养犬人未按照规定按时为犬只接种狂犬病疫苗的,由农业农村部门责令限期改正,可以处一千元以下罚款;逾期不改正的,由农业农村部门委托动物诊疗机构等代为处理,所需费用由养犬人承担,并处一千元以上五千元以下罚款。

**第三十六条** 违反本条例第十条、第十八条规定,养犬人未按规定办理养犬登记的,由公安机关责令限期改正,可以处警告或者五百元以上二千元以下罚款;逾期不改正的,没收犬只。

违反本条例第十七条规定,养犬人未按规定办理延续、变更登记的,由公安机关责令限期改正,可以处警告或者二百元以上五百元以下罚款;逾期不改正的,吊销养犬登记证,没收犬只。

**第三十七条** 违反本条例第十二条第一款规定,养犬人饲养禁养犬只的,由公安机关责令限期改正,处五百元以上五千元以下罚款;逾期不改正的,没收犬只。违法饲养禁养犬只,对他人造成伤害的,公安机关对养犬人五年内不予办理犬只登记。

**第三十八条** 违反本条例第十三条第一款规定,养犬人饲养犬只超过限养数量的,由公安机关责令限期改正,可以处五百元以上二千元以下罚款;逾期不改正的,没收超过限养数量的犬只。

**第三十九条** 违反本条例第二十二条第六项规定,养犬人在建筑物共有部分饲养犬只的,由公安机关责令改正,可以处警告或者五百元以上一千元以下罚款。

违反本条例第二十二条第七项规定,养犬人虐待犬只的,由公安机关处五百元以上二千元以下罚款;造成严重社会影响的,吊销养犬登记证,没收犬只。

违反本条例第二十二条第七项规定,养犬人遗弃犬只的,由公安机关处五百元以上二千元以



下罚款,吊销养犬登记证。

**第四十条** 养犬人有下列行为之一的,由公安机关责令改正,可以处警告或者五十元以上二百元以下罚款:

(一)违反本条例第二十三条第一项、第二项规定,携带犬只外出未为犬只佩戴犬牌或者未按规定使用牵引带牵引犬只的;

(二)违反本条例第二十四条第一款、第二款、第三款规定,携犬进入禁止区域的;

(三)违反本条例第二十四条第四款规定,在禁止区域或者禁止时间携犬进入的。

违反本条例第二十三条第五项规定,未即时清理所携犬只在公共场所产生的粪便的,由城市管理部门责令改正,可以处二十元以上二百元以下罚款。

**第四十一条** 违反本条例第二十五条第二款规定,未对犬只圈(拴)养或者离开饲养场所未采取安全防护措施的,由公安机关责令改正,处五百元以上二千元以下罚款。

**第四十二条** 违反本条例第二十六条规定,寄养犬只未按规定报备,或者接收临时寄养不符合规定的,由公安机关责令限期改正;逾期不改正的,处二百元以上五百元以下罚款。

**第四十三条** 违反本条例第三十三条第三款规定,从事犬只相关经营活动干扰他人正常工作、生活的,由公安机关责令改正;拒不改正的,处五百元以上二千元以下罚款。

违反本条例第三十三条第三款规定,从事犬只相关经营活动影响市容环境卫生的,由城市管理部门责令改正,可以处五十元以上二百元以下罚款。

违反本条例第三十三条第四款规定,销售禁养犬只的,由市场监督管理部门责令改正,处五千元以上二万元以下罚款。

**第四十四条** 养犬管理主管部门和其他有关部门及其工作人员在养犬管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊或者未依法履行监督管理职责的,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。

## 第六章 附则

**第四十五条** 本条例规定的行政处罚,按照相对集中行政处罚权的规定由其他执法主体实施的,依照其规定执行。

本条例规定由公安机关实施的行政处罚中,警告、五百元以下罚款的行政处罚可以由公安派出所决定。

**第四十六条** 本条例所称养犬人,包括饲养、实际控制和管束犬只的个人和单位。

**第四十七条** 本条例自2023年3月1日起施行。

# 关于《盐城市养犬管理条例》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

盐城市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《盐城市养犬管理条例》(以下简称《条例》)已由盐城市九届人大常委会第五次会议于2022年8月25日通过，现提请本次省人大常委会审议批准。现就《条例》主要内容作如下说明：

## 一、关于养犬管理机制

针对养犬管理涉及面广、矛盾突出、执法难度较大的特点，《条例》明确养犬管理实行养犬人自律、政府部门监管、基层组织参与、社会公众监督相结合的原则(第三条)，并作出具体规定。一是明确各级政府的领导责任，并要求建立养犬管理联席会议制度，将养犬管理工作纳入城乡网格化管理(第四条)。二是明确公安机关是养犬管理工作的主管部门，农业农村、城市管理、市场监管、卫生健康等有关部门按照各自职责，共同做好养犬管理工作(第五条)。三是明确村民委员会、居民委员会和业主委员会、物业服务人职责，鼓励动物诊疗机构、犬只经营单位、相关社会团体以及其他有关单位积极协助养犬管理工作(第六条)。四是明确政府及其有关部门、基层组织和媒体的宣传教育职责(第七条)。五是明确建立举报、投诉机制，发挥社会公众监督作用(第八条)。六是明确养犬人是养犬管理的责任主体，要求其尊重社会公德，遵守公共秩序，依法、文明、科学养犬(第二十一条)。

## 二、关于养犬管理制度

《条例》根据上位法的规定，按照依法行政、

规范管理、高效便民的立法思路，结合我市实际，规定了免疫、登记、留检等养犬管理具体制度。一是实行犬只狂犬病免疫制度，并作为养犬登记的前置条件(第九条)。二是实行养犬登记管理制度(第十条)。三是实行分区域养犬管理制度，并对重点管理区和一般管理区作出划分(第十一条)。四是实行禁养制度，明确重点管理区内禁止饲养大型犬、烈性犬，禁止单位饲养犬只(第十二条、第十五条)。五是实行限养制度，明确重点管理区内个人养犬每户限养一只(第十三条)。六是实行收容留检和领养制度，对流浪、弃养、没收犬只进行处置(第三十条至第三十二条)。需要说明的是，针对违反禁养、限养规定，但在《条例》施行前已依法办理养犬登记或疫苗接种的情形，《条例》作出可以继续饲养的人性化规定，体现了原则性和灵活性的有机统一。此外，《条例》还对个人和单位的养犬条件，养犬登记的实施程序，延续、变更、注销登记的具体要求，携带外地犬只进入本市的管理规定，养犬登记便民服务，以及犬只经营活动等作出明确规定(第十四条至第二十条、第三十三条)。

## 三、关于养犬行为规范

《条例》借鉴先行立法城市立法经验，根据《盐城市文明行为促进条例》有关文明养犬的条款内容，对养犬行为规范作出系统性、专业性、创制性规定。一是明确了养犬人应当遵守的一般性行为规范，主要从不得干扰他人正常生活、不得危及他人人身安全、不得影响交通秩序和安全、

不得影响环境卫生、破坏公共设施等 9 个方面作出规定(第二十二條)。二是明确了携带犬只外出的规范,主要包括佩戴犬牌、使用牵引带牵引、主动避让他人、即时清理粪便等 6 个方面的内容(第二十三條)。三是明确了禁止携犬进入的区域,主要包括办公区、公共场馆、公共交通工具等 7 类区域,并对自行决定禁止或附条件允许携犬进入的场所作出补充规定(第二十四條)。四是明确要求养犬人应当采取有效措施防止犬只自行出户(第二十五條)。此外,《條例》还对犬只临时寄养、犬只伤人处置、犬只染疫处置以及无害化处理等作出规定(第二十六條至第二十九條)。

#### 四、关于法律责任

《條例》设置了转致规定,对其他法律、法规

已有法律责任规定的,不再重复规定法律责任(第三十四條)。根据动物防疫法的规定,对违反疫苗接种规定的行为设定相应的法律责任(第三十五條)。针对群众反映强烈但上位法没有明确规定的其他违法养犬行为,参照省内其他设区市地方性法规的有关规定,设定了相应的行政处罚。在《條例》制定过程中,就拟设定的行政处罚,通过听证会、论证会等形式广泛听取市民群众和专家学者的意见,求得最大程度的立法认同。同时,遵循处罚与教育相结合的原则,一般情况下,不直接适用罚款的行政处罚(第三十六條至第四十三條)。

以上说明连同《條例》,请予审议。

# 关于《盐城市养犬管理条例》审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《盐城市养犬管理条例》已经盐城市第九届人民代表大会常务委员会第五次会议通过，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，征求了省人大监察司法委，省公安厅、住房城乡建设厅、农业农村厅、卫生健康委等部门和部分立法咨询专家、地方立法研究基地的意见，并进行了集体讨论，向盐城市人大常委会法工委反馈了修改意见和建议，盐城市人大常委会已作相应修改。9月5日，召开两委主任办公会议对该条例进行了审查。现将有关情况汇报如下：

为了更好地适应新形势下养犬管理工作需要，规范养犬行为，保障公民身体健康和人身安全，盐城市人大常委会从本地实际出发，制定养犬管理条例，十分必要。条例明确了相关部门对养犬行为的监督管理职责，规范了犬只免疫登记管理行为，细化了养犬人的行为规范要求，并对未按照规定对犬只进行狂犬病免疫等行为设定相应的法律责任，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。

# 扬州市城市书房条例

(2022年8月30日扬州市第九届人民代表大会常务委员会第四次  
会议通过 2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员  
会第三十二次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 建设
- 第三章 运行
- 第四章 服务
- 第五章 附则

### 第一章 总则

**第一条** 为了规范城市书房建设、运行和管理,加强公共文化服务体系建设,彰显城市文化特质,提高社会文明程度,根据《中华人民共和国公共文化服务保障法》《中华人民共和国公共图书馆法》《江苏省公共文化服务促进条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本条例所称城市书房,是指依托各级公共图书馆资源建立的,方便公众,免费提供阅读、文献信息查询、借阅等相关服务的新型公共文化设施。

前款所称文献信息,包括图书报刊、音像制品、缩微制品、数字资源等。

**第三条** 城市书房应当宣传习近平新时代中国特色社会主义思想,弘扬社会主义核心价值观,传承中华优秀传统文化和扬州地方文化,推进全民阅读,倡导良好的社会风尚。

**第四条** 市、县(市)人民政府应当将城市书

房建设纳入国民经济和社会发展规划,有计划地推进城市书房建设,建立城市书房管理综合协调机制,研究解决城市书房规划建设、运行和管理等重大事项。

各级人民政府应当将城市书房建设、运行与维护经费列入本级财政预算。

**第五条** 文化行政主管部门负责城市书房建设、运行和管理的综合协调、指导监督、考核评估等工作。

发展和改革、公安、财政、自然资源和规划、住房和城乡建设、卫生健康、应急管理、消防救援等部门和单位,按照各自职责协同做好城市书房有关工作。

**第六条** 市、县(市)人民政府可以制定有关政策措施,鼓励和支持社会力量参与城市书房建设、运行和管理。

**第七条** 新闻媒体应当对城市书房进行宣传和推广,引导市民树立崇尚阅读、终身阅读的理念。

**第八条** 市、县(市)人民政府应当根据有关规定,对在城市书房建设、运行和管理中作出突出贡献的单位、个人给予表扬、奖励。

### 第二章 建设

**第九条** 市、县(市)文化行政主管部门应当

编制城市书房发展规划,报同级人民政府批准后实施。

编制城市书房发展规划,应当根据本地经济社会发展水平、人口状况、环境条件、文化特色和公众需求等因素,合理确定城市书房发展方向、数量、规模、类型和布局等。

城市书房发展规划经批准后,不得擅自变更;确需变更的,应当按照原审批程序报批。

**第十条** 城市书房建设应当按照因地制宜、方便公众的要求,遵循政府主导、属地管理、社会参与、共建共享的原则,保证城市书房公益属性。

**第十一条** 市人民政府负责统筹实施江都区、邗江区、广陵区和扬州经济技术开发区、生态科技新城、蜀冈-瘦西湖风景名胜区的城市书房建设,县(市)人民政府负责统筹实施本行政区域内的城市书房建设。

**第十二条** 鼓励单位、个人通过免费提供场馆或者捐赠资金、文献信息、设施设备等方式,参与城市书房建设。市、县(市)公共图书馆应当与参与城市书房建设的单位、个人签订合作协议。参与城市书房建设的单位、个人,可以依法冠名。

免费提供场馆的合作协议内容包括运作模式、建设标准、场馆的所有权和使用权归属、费用承担、合作期限、安全责任以及协议解除条件、违约责任等。

**第十三条** 市、县(市)文化行政主管部门应当按照下列程序进行城市书房的建设选址:

(一)公开征集选址。根据建设计划向社会公开建设数量,征集建设地点,征求公众意见。

(二)组织评审。对建设地点进行实地考察,组织专家评审后确定选址。

(三)公告。确定选址后,向社会公告选址的信息。

**第十四条** 根据人口规模、分布区域和服务需要,城市书房可以按照下列类型建设:

(一)建筑面积较大、文献信息资源丰富的中心城市书房;

(二)利用乡镇(街道)公共服务设施建设的社区城市书房;

(三)居住区配套建设的体现生活品质的居住区城市书房;

(四)依托本地文化旅游资源建设的旅游特色主题城市书房;

(五)依托地方优势产业和重要行业建设的专业类城市书房;

(六)城市书房发展规划规定的其他类型。

**第十五条** 城市书房建设应当符合下列要求:

(一)选址位于人口集中、交通便利、配套设施良好的区域;

(二)外观设计应当与周边景观相协调,体现地域人文特色;

(三)采用统一文字、图像标识,规范命名;

(四)合理设置内部分区,配备阅览座席以及无障碍设施;

(五)配备文献信息管理系统和自助借还设施设备;

(六)配备防火、防盗、防潮、防有害生物、消毒、容灾备份、视频监控等必要设施设备;

(七)房屋质量符合安全规定,建筑面积一般不少于一百平方米;

(八)纳入城市路标、路牌、公共交通等城市识别系统和互联网地图标注系统;

(九)其他标准规范要求。

**第十六条** 城市书房建设不得有下列情形:

(一)未按照相关标准和合作协议的约定建设城市书房的;

(二)无正当理由停止城市书房的建设的;

(三)擅自改变城市书房用途,或者缩减城市书房建设面积的。

有前款规定情形,法律、法规有规定的,依照规定处理;合作协议有约定的,按照约定处理。

### 第三章 运行

**第十七条** 城市书房遵循文化行政主管部门统一管理、公共图书馆分级负责原则,纳入本级公共图书馆通借通还服务网络、数字图书馆服务网络。

**第十八条** 公共图书馆是城市书房的运行机构。

市公共图书馆负责对江都区、邗江区、广陵区、扬州经济技术开发区、生态科技新城、蜀冈-瘦西湖风景名胜区的城市书房实施标准化运行,对县(市)公共图书馆开展城市书房业务进行指导。

县(市)公共图书馆负责对本行政区域的城市书房实施标准化运行。

城市书房建设运行服务标准由市文化行政主管部门负责起草,经法定程序报批后发布。

**第十九条** 市、县(市)公共图书馆履行下列职责:

(一)负责城市书房的日常运行和维护,组织实施城市书房建设运行服务标准;

(二)负责统一配置文献信息,统筹建设城市书房文献信息管理系统和通借通还服务网络;

(三)负责城市书房设施设备的提升改造;

(四)负责配备和培训城市书房管理员;

(五)负责落实安全管理责任,制定各类应急预案;

(六)负责组织招募、培训志愿者;

(七)法律、法规以及同级人民政府确定的其他职责。

**第二十条** 依照合作协议约定负责城市书房日常运行的单位、个人,应当接受公共图书馆

的业务指导,按照运行标准提供服务,保证城市书房安全有序运行。

**第二十一条** 城市书房实行名录管理。城市书房名录应当包括城市书房的名称、地址、开放时间、服务范围、服务内容、联系方式等。

城市书房名录编制、公布、调整的标准和程序,由市、县(市)人民政府确定。

**第二十二条** 市、县(市)公共图书馆负责编制不同类型城市书房的文献信息配置标准。城市书房应当根据服务范围和服务对象的年龄结构、文化程度、阅读需求等配置相应的文献信息,并且符合下列要求:

(一)配置文献信息应当兼顾纸质信息、数字信息和其他信息;

(二)中心城市书房应当设置党建资料阅览区、少年儿童阅览区、视听阅览区;

(三)中心城市书房、旅游特色主题城市书房应当设置地方历史文化专区;

(四)专业类城市书房应当设置相关专业领域中外文献信息专区。

**第二十三条** 城市书房应当做好文献信息的保存和保护工作,落实有关安全管理制度。

对不宜外借的城市书房文献信息,市、县(市)公共图书馆应当按照国家有关规定和标准采取专门的保护措施。

**第二十四条** 城市书房内的空气、微小气候、采光、照明、噪音、消毒和卫生设施等,应当符合国家卫生标准和要求。

重大传染病疫情发生时,城市书房应当执行所在地人民政府采取的防控措施,通过暂停开放、部分开放、预约限流、线上服务等方式,保障读者生命健康安全。

**第二十五条** 公共图书馆应当建立健全城市书房的安全管理制度,制定突发事件应急预案,配备安全保护设施和人员,定期组织安全检

查,开展消防演练,保证安全运行。

文化行政主管部门应当依法对城市书房日常运行情况进行监督管理,保障公共文化设施和公众活动的安全。

**第二十六条** 城市书房应当按照公示的开放时间免费开放。城市书房内人员数量达到额定人数时,应当采取合理的限流措施。

城市书房因故变更开放时间、暂停部分服务或者暂停开放的,应当经市、县(市)文化行政主管部门同意,并提前向社会公告。

**第二十七条** 市、县(市)文化行政主管部门应当制定城市书房检查、考核标准,对城市书房的建设、运行与服务情况进行检查、考核,定期开展读者需求、满意度调查,并根据考核、调查的结果督促整改,提高服务质量。

**第二十八条** 城市书房有下列情形之一的,由市、县(市)文化行政主管部门报同级人民政府审查批准后,从城市书房名录中移除并公布:

(一)城市书房服务内容违反有关法律、法规 and 社会主义核心价值观;

(二)城市书房管理混乱且产生不良社会影响;

(三)城市书房不按照标准规范提供服务,经限期整改仍不达标要求;

(四)免费提供场馆的城市书房合作单位在合作协议期满后不再续签或者在期满前停止合作;

(五)其他应当退出城市书房名录的情形。

#### 第四章 服务

**第二十九条** 城市书房免费提供下列服务:

- (一)查询、借阅文献信息;
- (二)开放阅读、学习的公共空间;
- (三)举办公益性讲座、培训、展览;

(四)开展阅读推广和文化交流活动;

(五)其他服务项目。

**第三十条** 城市书房服务应当符合下列要求:

(一)在显著位置公示开放时间、服务范围、服务承诺、投诉电话、管理制度等内容;

(二)文献信息按照标准配置,有序摆放、及时更新;

(三)设施设备安全正常运行;

(四)为未成年人、老年人、残疾人等特殊群体提供使用便利;

(五)内部环境安静、整洁、有序;

(六)解答咨询和提供服务热情、专业、快捷;

(七)城市书房其他服务规范。

**第三十一条** 市、县(市)公共图书馆负责建立本行政区域城市书房读者服务平台,在线发布城市书房电子地图和相关活动信息,接受读者咨询,听取读者对城市书房的意见建议。

**第三十二条** 城市书房应当采用大数据、物联网等技术,创新数字资源样态,为读者提供一体化、集成式平台服务。

城市书房应当创新服务模式,加强物流合作,为读者提供点对点、订单式网络借阅服务。

**第三十三条** 城市书房应当通过推荐阅读书目、开展阅读指导、组织阅读交流活动、推广读者积分激励机制等多种形式,推动、引导和服务全民阅读。

**第三十四条** 鼓励公民参与城市书房志愿服务。文化行政主管部门应当对城市书房志愿服务给予必要的指导和支持。

市、县(市)公共图书馆应当建立志愿服务工作档案,对良好志愿服务记录的志愿者提供优待。

城市书房负责组织志愿者参与图书管理、借阅咨询、阅读辅导和阅读推广等具体服务工作。



**第三十五条** 城市书房读者应当遵守城市书房管理制度,爱护文献信息和设施设备,共同维护良好的阅读学习环境。

在城市书房内禁止下列行为:

- (一)损坏文献信息;
- (二)损毁城市书房设施设备;
- (三)携带宠物;
- (四)占座、打游戏;
- (五)吸烟,在阅览区用餐、吃零食;
- (六)聊天喧哗、嬉戏、吵闹、拨打接听手机;
- (七)其他违反城市书房管理制度的行为。

违反前款规定的,城市书房管理员应当予以劝阻、制止;经劝阻、制止无效的,城市书房可以

停止为其提供服务;造成财产损失或者其他损害的,依法承担民事责任;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。

**第三十六条** 未成年读者的父母或者其他监护人应当依法履行监护职责,承担其未尽监护义务而产生的法律责任。

## 第五章 附则

**第三十七条** 本条例自 2022 年 12 月 1 日起施行。

# 关于《扬州市城市书房条例》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

扬州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《扬州市城市书房条例》(以下简称《条例》)已由扬州市第九届人大常委会第四次会议于2022年8月30日通过,特此提请本次省人大常委会会议审议批准。现就《条例》主要内容作如下说明:

## 一、适用范围、调整对象和结构安排

《条例》适用于扬州市行政区域内城市书房建设、运行和监督管理工作。《条例》所称城市书房,是指依托各级公共图书馆资源建立的,方便公众,免费提供阅读、文献信息查询、借阅等相关服务的新型公共文化设施。《条例》共5章37条,分为第一章总则、第二章建设、第三章运行、第四章服务、第五章附则。

## 二、主要内容

《条例》作为国内首部以城市书房为主题的地方性法规,选择切口小,有浓厚的扬州地方特色,坚持问题导向,在广泛调研、科学论证的基础上,围绕合法性、合理性、公正性和可操作性,着力对以下内容作了规范:

一是界定了城市书房的本质属性和基本概念。《中华人民共和国公共文化服务保障法》第十四条规定了“公共文化设施是指用于公共文化服务的建筑物、场地和设备,主要包括图书馆、文化馆(站)、农家(职工)书屋……等”,城市书房虽未被列举,但不难看出,确属于公共文化设施。另一方面,相较于农家(职工)书屋等类似文化阵地、

场所,城市书房的图书、数字资源等各类文献信息资源,均源自于公共图书馆,并由公共图书馆配送中心集中、循环配送,这是城市书房有别于其他文化阵地、场所的一个最重要特质。

二是厘清了行政主管部门、公共图书馆、城市书房三者之间的关系和角色定位。文旅局作为主管部门,统管城市书房的建设、运行和管理。公共图书馆作为文旅局下辖的一级事业单位,具有独立的法人资格,根据国家图书馆法以及市编办三定方案的具体规定,结合实际运行状况,明确公共图书馆作为城市书房的运行机构,赋予其“具体负责”的职责定位。另外,城市书房因其不具备独立的法人资格,不具备对外独立承担民事责任的能力,在法律主体地位上,应看作是公共图书馆对外延伸的服务点或者服务机构。因而,城市书房合作协议签署的主体、运行安全的责任等均均为公共图书馆,而非城市书房本身。

三是明确了政府、主管部门以及公共图书馆各自职责。市区已有的46家城市书房,其建设和维护运行资金既有政府投入、也有社会参与投入,投入主体多元但不够稳定。城市书房作为公共文化设施,从科学、稳定、长远发展的角度出发,既要有足够资金保障其建设和维护运行,也要在财力可承受限度内有计划地均衡发展。因此,条例第四条规定了“市、县(市)人民政府应当将城市书房建设纳入国民经济和社会发展规划,有计划地推进城市书房建设,建立城市书房管理

综合协调机制,研究解决城市书房规划建设、运行等重大事项。各级人民政府应当将城市书房建设、运行与维护经费列入本级财政预算。”第五条规定了“文化行政主管部门负责城市书房建设、运行和管理的综合协调、指导监督、考核评估等工作。”第十九条规定了公共图书馆七项具体职责。

四是调整了城市书房建设发展专项规划。《中华人民共和国公共文化服务保障法》第十五条规定了县级以上人民政府应当将公共文化设施建设纳入本级城乡规划。城市书房作为公共文化设施的一小部分,单独制定专门的国土空间专项规划,不符合实际并难以操作。实践中,由于城市的空间有限,绝大多数的城市书房均是以既有房屋作为场馆建设的,因此,为了规范、优化城市书房的发展布局,编制城市书房事业发展规划更为切实可行。故将“编制城市书房建设发展专项规划”修改为“编制城市书房发展规划”。

五是明晰了城市书房的管理运行网络。条例第十七条规定了“城市书房遵循文化行政主管部门统一管理、公共图书馆分级负责原则,纳入本级公共图书馆通借通还服务网络、数字图书馆服务网络。”第十八条规定了“公共图书馆是城市书房的运行机构。市公共图书馆负责对江都区、邗江区、广陵区、扬州经济技术开发区、生态科技新城、蜀冈-瘦西湖风景名胜区的城市书房实施标准化运行,县(市)公共图书馆负责对本行政区域的城市书房实施标准化运行。”

六是增加了城市书房的选址设点程序。为了回应城市书房设立程序,条例第十条专门明确了选址设点的流程,规定了“市、县(市)文化行政主管部门应当按照下列程序进行城市书房的建设选址。(一)公开征集选址。根据建设计划向社会公开建设数量,征集建设地点,征求公众意见。(二)组织评审。对建设地点进行实地考察,组织

专家评审后确定选址。(三)公告。确定选址后,向社会公告选址的信息。”

七是完善了相关条款内容。在社会参与方面,条例第十三条增加了“城市书房合作协议内容的要求”“参与城市书房建设的单位、个人,可以依法冠名”的内容。在建设要求方面,条例第十五条增加了“房屋质量符合安全规定,建筑面积一般不少于一百平方米”“纳入城市路标、路牌、公共交通等城市识别系统和互联网地图标注系统”等内容。在建设类型方面,将“市、县(市、区)统一建设的具有地区影响力的中心城市书房”修改为“建筑面积较大、文献信息资源丰富的中心城市书房”。在建设禁止行为方面,将“未按照相关标准建设城市书房”与“未按照合作协议的约定将建成的城市书房移交的”两种情形进行了合并,表述为“未按照相关标准和合作协议的约定建设城市书房的”,并对禁止行为规定了“有前款规定情形,法律、法规有规定的,依照规定处理;合作协议有约定的,按照约定处理。”的法律责任。在其他运行单位职责方面,考虑到现实中存在个别特殊的情形(如沿湖村城市书房,由村提供场所、村招聘人员负责日常运行管理),本着“谁运行谁负责”的安全责任原则,条例第二十条规定了“依照合作协议约定负责城市书房日常运行的单位、个人,应当接受公共图书馆的业务指导,按照运行标准提供服务,保证城市书房安全有序运行。”在公共安全防范方面,第二十五条增加了“公共图书馆应当建立健全城市书房的安全管理制度,制定突发事件应急预案,配备安全保护设施和人员,定期组织安全检查,开展消防演练,保证安全运行。文化行政主管部门应当依法对城市书房日常运行情况进行监督管理,保障公共文化设施和公众活动的安全。”的内容。在城市书房退出机制方面,增加了“免费提供场馆的城市书房合作

单位在合作协议期满后不再续签或者在期满前停止合作的”情形。另外,条例还增加了技术服

务、志愿服务等相关内容。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《扬州市城市书房条例》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《扬州市城市书房条例》已经扬州市九届人大常委会第四次会议审议通过，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，征求了省人大常委会教科文卫委，省委宣传部，省发改委、工业和信息化厅、公安厅、民政厅、司法厅、自然资源厅、住房和城乡建设厅、交通运输厅、文化和旅游厅、卫生健康委、应急管理厅、税务局、人防办、消防救援总队等有关单位和部分立法咨询专家的意见，并向扬州市人大常委会法工委提出了修改意见和建议，扬州市人大常委会已作相应修改。省人大法制委员会于9月6日召开全体会议对该条例进行了审议，现将审议意见报告如下：

城市书房作为公共图书馆向外延伸的公共文化设施，为人民群众提供阅读学习场所和文化

服务，是扬州市公共文化服务体系的重要组成部分，对于彰显城市文化特质，提高全社会文明程度起到了积极作用。条例作为国内首部以城市书房为规范内容的地方性法规，选题切口小，具有浓厚的扬州地方特色。条例对城市书房作了界定，明确了主管部门、公共图书馆职责及其与城市书房之间的关系，明晰了城市书房的运行管理网络，对城市书房的规划选址、社会参与、公共安全防范和禁止行为等内容作了具体规定，对城市书房的建设、运行和监督作了全面规范，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。

# 镇江市人民代表大会常务委员会 关于加强长江江豚保护的決定

(2022年8月26日镇江市第九届人民代表大会  
常务委员会第四次会议通过 2022年9月29日江苏省  
第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

为了保护长江江豚,维护长江生物多样性、完整性和生态平衡,实现人与自然和谐共生,根据《中华人民共和国长江保护法》《中华人民共和国野生动物保护法》等法律、法规,经与南京市、马鞍山市人民代表大会常务委员会共同研究,结合本市实际,作出如下决定:

一、本市行政区域内长江江豚及其生境保护等相关活动,适用本决定。

二、长江江豚保护工作遵循生态优先、统筹协调、严格监管的原则,健全上下游、左右岸的跨地区、跨部门协同保护制度,形成政府统一领导、部门分工负责、社会共同参与、区域协同推进的保护工作机制。

长江江豚保护实行物种与生境保护相结合。

长江江豚实行就地保护,必要时辅助采取迁地保护。

三、市、沿江县(区)人民政府应当将长江江豚及其生境保护纳入国民经济和社会发展规划,建立长江江豚保护联席会议制度,加强长江江豚及其生境的保护管理。

沿江各镇人民政府、街道办事处应当将长江江豚及其生境保护纳入长江岸线保护巡查工作内容,按照综合行政执法工作要求做好相关工作。

四、市人民政府及其有关部门应当加强长江

江豚及其生境保护科学研究,依托高等院校、科研院所等力量,为长江江豚及其生境保护提供科学支撑。

市人民政府建立长江江豚保护专家委员会,为长江江豚的保护管理、救助救护、科研监测以及科普宣教工作提供专业咨询和指导。专家委员会由生物、生态、林业、规划、水利、文化、法律等领域的专家组成。

五、市人民政府应当在江苏镇江长江江豚类省级自然保护区(以下简称自然保护区)设立专门的管理机构,负责自然保护区的具体管理工作,并建立长江江豚保护执法联动机制。

市人民政府应当加大对自然保护区建设管理的财政投入,为自然保护区规划编制、设施建设、资源调查、科学研究、科普宣传等方面提供保障。

对自然保护区范围以外的长江江豚经常活动水域,市人民政府在征求海事、航道等机构意见后可以划定临时保护区域,明确保护范围和保护措施。

六、自然保护区行政主管部门负责自然保护区的行业管理,协调、指导、监督自然保护区管理机构开展以下工作:

(一)组织编制自然保护区总体规划,指导自

然保护区建设、管理以及安全生产；

(二)组织开展自然保护区范围内长江江豚等自然资源调查,加强对自然保护区内长江江豚生境的监测监管；

(三)开展自然保护区内日常巡护,运用科技手段提升保护巡查、监测监控水平,牵头并协调开展自然保护区内长江江豚救护；

(四)协助开展自然保护区以外的长江江豚保护工作；

(五)法律、法规规定的其他职责。

七、渔业行政主管部门负责长江江豚物种的保护管理,履行下列职责：

(一)负责自然保护区以外的长江江豚保护工作；

(二)配合自然保护区的巡护工作,协助开展长江江豚应急救援救护；

(三)定期组织开展水生生物资源调查,水生外来物种、入侵生物的调查、监测预警和防治；

(四)开展水生生物保护、渔政管理和渔政执法与监督；

(五)法律、法规规定的其他职责。

八、生态环境行政主管部门负责涉及长江江豚生态环境保护的统筹协调、监督管理和综合执法。

公安机关负责受理有关长江江豚保护的报警求助,依法预防、处置涉及损害长江江豚及其生境的违法行为。

发展和改革、财政、交通运输、水利、文化广电和旅游、卫生健康等行政主管部门和海事、航道等机构按照各自职责,做好长江江豚及其生境的保护管理相关工作。

九、市、沿江县级市(区)人民政府在编制涉及长江岸线开发保护的国土空间总体规划、长江岸线保护详细规划以及过江交通、港口建设等其他涉江专项规划时,应当考虑长江江豚及其生境

保护的需,避免或者减少规划实施可能造成的不利影响。

十、建设项目对长江江豚及其生境可能造成不利影响的,建设单位应当按照要求进行专题论证,落实避让、减缓、补偿、重建等措施,适时进行周期性监测和回顾性评价,提出改进措施。

建设单位应当将专题论证报告和有关行政主管部门、机构意见纳入环境影响评价报告,严格按照环境影响评价报告及其批复要求落实相关措施,确保环境保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用,必要时依法依规开展环境影响后评价。

十一、加强对世业洲、江心洲、扬中岛、雷公岛等长江洲岛和湿地的保护。禁止任何单位和个人破坏长江江豚生息繁衍的水域、场所和生存条件。

在长江水域及其岸线上进行作业或者活动,应当遵守下列规定,防止或者减少对长江江豚及其生境的损害：

(一)除执行紧急公务、军事运输、应急救援等任务以外,船舶通过自然保护区时,应当采取降速、降噪、禁鸣等必要措施,不得排放船舶水污染物,不得进入禁止航行水域,不得无故抛锚停泊。

(二)进行水下爆破、勘探、施工作业等活动,建设单位应当事先同市渔业行政主管部门和自然保护区管理机构协商,并采取有效保护措施。

(三)在长江江豚经常活动水域进行涉水和近岸工程建设的,建设单位应当在施工前向有关行政主管部门报告,并采取声呐驱逐等方式,确保长江江豚远离施工水域。

(四)实施科学灭螺,在洲滩湿地不用或者少用灭钉螺药;必须喷洒灭钉螺药的,卫生健康行政主管部门应当科学安排时间,采取措施防止药物散播,并及时告知市渔业行政主管部门和自然

保护区管理机构。

(五)不得随意丢弃或者倾倒垃圾。

(六)禁渔区域、禁渔期内不得实施捕捞、垂钓。

(七)除科学研究、救灾救助和为了公共利益的需要以外,不得使用无人机、遥控船或者其他方式干扰长江江豚的日常活动。

(八)不得实施法律、法规规定的其他损害长江江豚及其生境的行为。

进行活动或者作业涉及自然保护区的,还应当遵守自然保护区管理的相关法律、法规规定。

十二、市自然保护区行政主管部门、渔业行政主管部门和水行政主管部门应当实施生态环境修复和其他保护措施,通过增殖放流、保持植被自然状态、保持江河湖口连通、自然岸线恢复等生态保护修复措施,改善长江江豚觅食和生息繁衍场所条件。

十三、传承弘扬长江文化,研究挖掘长江江豚的历史内涵,讲好“微笑天使”故事,促进长江江豚文化认知与生态旅游相融合,打造“镇江江豚”城市名片。

自然保护区管理机构应当加强长江江豚保护科普宣传教育,设立并完善必要的场所、设施,为开展长江江豚保护宣教、研学实践和社会公益活动提供必要的支持与便利。

每年10月24日为镇江长江江豚保护宣传日。

十四、任何单位和个人都有保护长江江豚及其生境的义务,有权制止、举报或者控告损害长江江豚及其生境的违法行为。

任何单位和个人发现长江江豚死亡、受伤或者受困的,应当及时报告。

鼓励自然人、法人和非法人组织通过捐赠、资助、志愿服务等方式参与长江江豚保护宣传、巡护等活动。

鼓励、支持长江江豚保护社会组织和研究机构发挥专业优势,通过政府购买服务等方式参与长江江豚救助救护、科研监测以及公益宣传和国际交流等工作。

对损害长江江豚及其生境的行为,国家规定的机关或者法律规定的组织可以依法提起公益诉讼。

十五、市人民政府应当与南京、马鞍山等相关城市人民政府建立区域协作机制。

市人民政府有关部门应当与南京、马鞍山等城市人民政府有关部门在以下方面开展协作活动,协同推进长江江豚及其生境的保护:

(一)协同开展流域性长江江豚资源调查和生存环境监测,加强科研合作、技术交流和研究成果共享,推动长江江豚全生命周期联动保护;

(二)加强长江江豚遗传多样性保护合作,协同建立种群基因档案,加强种质资源交流,提高长江江豚遗传多样性;

(三)加强长江江豚的收容救护合作,共享收容救护设施设备,互相提供收容救护人员与技术资源,定期开展收容救护技术交流,共同提升收容救护水平;

(四)加强长江江豚保护管理的执法合作,共同搭建区域性执法协作平台,推进执法信息交流和证据互通,依法惩处损害长江江豚及其生境的行为;

(五)加强长江江豚保护领域民间力量的合作交流,组建流域性长江江豚保护联盟,联合开展长江江豚保护宣教活动。

十六、违反本决定,任何单位和个人实施损害长江江豚及其生境行为的,依照有关法律、法规的规定予以处罚。造成长江江豚及其生境损害的,还应当依法承担相应的生态环境损害赔偿责任。

十七、本决定自2022年10月24日起施行。



# 关于《镇江市人民代表大会常务委员会 关于加强长江江豚保护的决定》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

镇江市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《镇江市人民代表大会常务委员会关于加强长江江豚保护的决定》(以下简称决定)已由镇江市第九届人大常委会第四次会议于2022年8月26日审议通过，现提请本次省人大常委会审议批准。现就《决定》主要内容作如下说明：

《决定》紧扣“长江江豚单一物种保护”主题，以“小快灵”方式开展精准的跨省域协同立法，对南京都市圈生态一体化建设具有重大现实意义和示范作用。《决定》不分章节，共17条，将由常委会会议一次审议通过，是典型的“小快灵”跨区域协同立法。《决定》确立了长江江豚的保护原则，明确了各级政府和相关部门的工作职责，规定了在长江水域及岸线的八项行为规范，突出了三市的协作保护内容。主要有以下方面的创制性内容：

一是建立全流域、全生命周期的保护制度。充分考虑长江江豚的流动性和复杂性，对其保护从自然保护区的点延伸到长江流域的面，强调对长江江豚全生命周期的保护。详见第二条第一款、第五条第三款、第十五条第二款第一项等内容。

二是践行物种保护和生境保护相结合的生态理念。坚持系统思维，将长江江豚物种保护与栖息地生态系统保护相融合。详见第二条第二款、第九条、第十条、第十一条等内容。

三是坚持就地保护为主、迁地保护为辅的保护原则。既考虑到镇江长江江豚省级自然保护区是就地保护的重要依托，还考虑到迁地保护的必要性，更为南京都市圈今后的迁地保护预留了制度接口。详见第二条第三款、第六条、第七条等内容。

四是健全完善以科技手段为支撑的执法联动机制。以清单形式将各部门职责予以明确，并要求市政府建立长江江豚保护执法联动机制。同时，规定要运用科技力量为长江江豚及其生境保护提供支撑，提高巡航巡护和监测监控能力，助力智慧守护长江江豚。详见第四条、第五条、第六条第三项等内容。

五是进一步彰显长江江豚的文化旅游价值。第十三条规定要研究挖掘长江江豚的历史内涵，打造“镇江江豚”城市名片，明确每年10月24日(国际淡水豚日)为我市长江江豚保护宣传日。第十七条规定本决定自今年10月24日起施行。

《决定》是继我市与南京开展宁句轨道交通跨市域协同立法后，南京都市圈城市进一步跨省域协同立法实践。一方面注重立法一致性，三市在同一时间段、分别以同样程序、审议通过内容基本相同的法规文本，并在保护机制、保护措施、禁止性行为以及法规文本发布、正式施行时间等方面，采取一致规则和行动，是以跨省域制度来协调区域法律关系的创新示范；另一方面凸显各

自特色性,我市《决定》在保持主要条款与另外两市一致性的基础上,结合本市实际情况,突出工作重点,在加强联动执法、突出科技支撑、统筹社

会参与、强调志愿者作用、弘扬长江文化等方面做了专门规定,更具我市特色。

以上说明连同《决定》,请予审议。

# 关于《镇江市人民代表大会常务委员会 关于加强长江江豚保护的決定》审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《镇江市人民代表大会常务委员会关于加强长江江豚保护的決定》(以下简称決定)已经镇江市第九届人大常委会第四次会议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该決定通过前进行了初步审查,征求了省人大常委会环资城建委以及省司法厅、省农业农村厅、省林业局、省生态环境厅、省交通运输厅、省水利厅、江苏海事局等有关部门和部分立法咨询专家的意见,并与镇江市人大常委会法工委进行了多次沟通,提出了修改意见和建议,镇江市人大常委会已作相应修改。9月6日,省人大法制委召开全体会议

对该決定进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了保护长江江豚,维护长江生物多样性、完整性和生态平衡,实现人与自然和谐共生,制定该決定十分必要。決定主要从长江江豚保护范围、相关部门职责、保护措施以及协同保护制度等方面作出重点规定。決定从镇江市的实际出发,体现了地方特色,具有较强的针对性和可操作性。

该決定同宪法、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。

# 宿迁市海绵城市条例

(2022年8月25日宿迁市第六届人民代表大会常务委员会第四次会议通过 2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 规划建设
- 第三章 运行维护
- 第四章 保障监管
- 第五章 法律责任
- 第六章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了推进海绵城市建设,涵养城市水资源,增强城市防涝能力,提升城市生态系统功能,有效改善人居环境,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 市、县中心城区海绵城市的规划建设、运行维护与管理等活动适用本条例。

**第三条** 本条例所称海绵城市,是指通过加强城市规划建设管理,充分发挥建筑、道路、广场和绿地、水系等生态系统对雨水的吸纳、蓄滞和净化作用,有效控制雨水径流、面源污染,实现自然积存、自然渗透、自然净化的城市发展方式。

**第四条** 海绵城市建设应当遵循生态为本、因地制宜、规划引领、统筹推进、政府引导、社会参与的原则。

**第五条** 市、县(区)人民政府应当将海绵城市建设工作纳入国民经济和社会发展规划,建立

综合协调机制,统筹推进海绵城市建设工作。

开发区(园区)、旅游度假区管理机构应当按照市、县(区)人民政府规定的职责,做好海绵城市建设工作。

**第六条** 住房和城乡建设部门是海绵城市建设的主管部门,负责海绵城市建设中的技术指导、监督管理、考核验收等工作。

水行政部门负责海绵城市建设中水利工程的指导和监督工作。

自然资源和规划部门负责海绵城市建设的规划管理工作。

发展和改革部门负责海绵城市建设中政府投资建设项目的审批管理工作。

行政审批部门负责海绵城市建设中社会资本投资建设项目的核准、备案工作。

财政、生态环境、应急管理、城市管理、交通运输、气象等有关部门和机构,按照各自职责负责海绵城市建设工作。

**第七条** 市、县(区)人民政府及其有关部门、新闻媒体应当加强海绵城市建设宣传,推广海绵城市建设创新举措和经验。

## 第二章 规划建设

**第八条** 市、县住房和城乡建设部门应当会同自然资源和规划、水行政、交通运输等部门,编

制海绵城市专项规划,报本级人民政府批准后实施。

海绵城市专项规划应当包括海绵城市建设目标和指标、分区建设指引、建设管控要求等内容。

海绵城市专项规划应当纳入国土空间规划。

**第九条** 市政道路、园林绿化、河道水系、排水防涝、竖向规划等相关专项规划,应当与海绵城市专项规划相衔接。

**第十条** 市、县(区)住房和城乡建设部门应当会同发展和改革、水行政、自然资源和规划、交通运输等部门,根据海绵城市专项规划,制定海绵城市建设年度计划,报本级人民政府批准后实施。

**第十一条** 海绵城市建设应当达到以下要求:

(一)雨水年径流总量控制率符合规划要求,雨水积蓄滞滞和收集利用能力提高;

(二)雨污实现分流,径流污染、合流制污水溢流污染有效控制,消除城区黑臭水体;

(三)城市防洪排涝能力提升、设施逐步完善,城市易涝点基本消除;

(四)自然河流、湖泊、湿地等水生态系统得到保护,受破坏的水生态系统修复,热岛效应缓解;

(五)其他要求。

**第十二条** 自然资源和规划部门供应城市建设用地时,应当明确雨水年径流总量控制率、悬浮物总量削减率、可透水地面面积比例等海绵城市建设相关指标,并纳入规划条件。

前款规定的指标由住房和城乡建设部门负责提供。

**第十三条** 政府投资建设项目的建议书、可行性研究报告、初步设计应当包括海绵城市建设要求。

社会投资建设项目的申请报告应当包括海绵城市建设要求。

本条例所称建设项目,是指按照海绵城市专项规划要求应当进行海绵城市设施建设的建设工程项目,包括新建、改建、扩建项目。

**第十四条** 建设项目的海绵城市设施应当与主体工程同步设计、同步施工、同步验收。

**第十五条** 建设项目的方案设计、施工图设计应当包括海绵城市设计专篇。

设计单位应当按照海绵城市建设技术标准和规范编制海绵城市设计专篇,并对设计质量负责。

**第十六条** 建设项目的海绵城市设计应当纳入方案设计、施工图设计审查范围,对不符合海绵城市建设技术标准和规范的,不予审查通过。

**第十七条** 建设单位应当按照规划和设计要求以及施工技术规范,科学合理统筹施工。

施工单位应当按照工程设计文件、施工技术标准施工,不得擅自去除、削减海绵城市设施功能或者降低海绵城市建设质量标准。

监理单位应当按照相关法律、法规以及海绵城市建设有关技术标准和规范实施监理。

**第十八条** 住房和城乡建设部门应当会同有关部门对建设项目中海绵城市设施的原材料、施工工艺、施工质量等进行监督检查,将海绵城市建设内容纳入建设工程质量监管范围。

**第十九条** 建设项目竣工后,建设单位应当组织竣工验收,竣工验收报告中应当写明海绵城市设施建设情况。建设项目的海绵城市设施未经验收或者验收不合格的,不得交付使用。

住房和城乡建设部门应当对建设项目的海绵城市设施竣工验收进行监督指导。

**第二十条** 建设项目经验收合格后,海绵城市设施应当随主体工程一并交付。

社会资本参与投资的建设项目,按照合同约定进行移交。

**第二十一条** 建设单位应当在建设项目竣工验收合格后三个月内,将包含海绵城市设施建设的工程档案资料移交城建档案管理机构。

### 第三章 运行维护

**第二十二条** 海绵城市设施应当确定运行维护单位。

政府投资建设项目中的海绵城市设施,由相关职能部门负责运行维护;社会资本投资建设项目中的海绵城市设施,由项目所有权人负责运行维护。

通过特许经营、政府与社会资本合作等模式投资建设项目中的海绵城市设施,按照合同约定运行维护,按效付费。

运行维护单位不明确的,按照谁使用、谁维护的原则确定。

海绵城市设施可以委托第三方运行维护。

**第二十三条** 海绵城市设施运行维护单位应当履行下列职责:

(一)按照设计要求、竣工资料、运行状况等制定维护计划、管理制度;

(二)配备相应的维护人员,做好人员培训;

(三)开展日常巡查维护,如实做好巡查维护记录,保障设施正常运行;

(四)制定应急处理制度;

(五)暴雨、台风等特殊天气来临前后对设施和警示标识进行专门巡查,及时进行针对性维护;

(六)法律、法规规定的其他职责。

**第二十四条** 建设单位应当在调节池、池塘、雨水湿地等存在安全隐患的海绵城市设施区域,设置警示标识。

任何单位和个人不得擅自移动或者损毁海绵城市设施区域的警示标识。

**第二十五条** 任何单位和个人不得擅自挖掘、拆除、改动、占用海绵城市设施。

确需挖掘、拆除、改动、占用海绵城市设施的,应当征得所有权人或者运行维护单位同意,建设单位应当依法履行相关手续,并承担包括恢复、改建和采取临时措施在内的全部费用。

### 第四章 保障监管

**第二十六条** 市、县(区)人民政府在海绵城市建设与管理中履行以下职责:

(一)将海绵城市建设的进度和绩效纳入年度考核;

(二)加强专业队伍建设;

(三)鼓励、支持开展科学技术研究,推广新技术、新工艺、新材料;

(四)完善产业扶持政策,发展壮大海绵城市建设相关产业;

(五)鼓励引导社会资本参与海绵城市投资、建设和运行维护;

(六)引导和鼓励社会公众参与海绵城市建设;

(七)其他应当依法履行的职责。

**第二十七条** 市、县(区)人民政府应当加大海绵城市建设资金投入,将海绵城市相关建设管理资金纳入本级财政年度预算。

财政部门应当会同发展和改革、住房和城乡建设、自然资源和规划、水行政、交通运输等部门,建立多元化海绵城市建设投融资机制。

**第二十八条** 住房和城乡建设部门应当建立海绵城市信息管理系统,运用大数据等技术手段,提升海绵城市建设与管理信息化水平。

**第二十九条** 住房和城乡建设部门应当定

期对海绵城市建设情况开展评估,为海绵城市建设与管理提供科学支持。

**第三十条** 住房和城乡建设部门应当加强对海绵城市设施建设、运行维护的监督,并对运行维护情况进行考核,定期向社会公布考核结果。

**第三十一条** 住房和城乡建设部门应当根据信用管理的法律、法规,对建设、设计、施工、监理等单位在海绵城市建设过程中的失信行为,依法实施信用管理。

## 第五章 法律责任

**第三十二条** 违反本条例第十七条第二款规定,施工单位不按照工程设计文件或者施工技术标准进行施工的,由住房和城乡建设部门处工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款;造成建设工程质量不符合规定的质量标准的,负责返工、修理,并赔偿因此造成的损失;情节严重的,责令停业整顿,降低资质等级或者吊销资质证书。

**第三十三条** 有关行政管理部门及其工作人员在海绵城市建设与管理中有滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊等行为的,由有权机关对主要责任和其他直接责任人依法给予处分。

**第三十四条** 对违反本条例规定的行为,法律、法规另有处罚规定的,从其规定。

## 第六章 附则

**第三十五条** 本条例所称海绵城市设施,包括渗透设施、转输设施、调蓄设施、集蓄利用设施、截污净化设施、附属设施等。

渗透设施包括透水铺装、绿色屋顶、下凹式绿地、生物滞留设施、渗透塘、渗井等。

转输设施包括植草沟、渗管、渗渠、道路径流行泄通道等。

调蓄设施包括调节塘、调蓄池、雨水罐等。

集蓄利用设施包括湿塘、雨水湿地、蓄水池等。

截污净化设施包括初期雨水弃流设施、植被缓冲带、人工土壤渗滤等。

附属设施包括土工布(膜)、排水盲管、溢流井、检查口、监测井、导流设施、屋面雨水断接、植物等。

**第三十六条** 市、县中心城区范围外,城镇开发边界内的建设项目,参照本条例执行。

**第三十七条** 本条例自 2022 年 10 月 30 日起施行。

# 关于《宿迁市海绵城市条例》的说明

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

宿迁市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《宿迁市海绵城市条例》(以下简称《条例》)已由宿迁市第六届人大常委会第四次会议于2022年8月25日审议通过,现提请本次省人大常委会会议批准,现就《条例》主要内容作如下说明:

## 一、条例的框架

《条例》分为六章,共有三十七条,依次为:第一章总则,第二章规划建设,第三章运行维护,第四章保障监管,第五章法律责任,第六章附则。

## 二、条例的主要特点

《条例》主要有以下特点:一是突出全过程控制,从编制专项规划到制定年度建设计划,再到立项、土地出让、项目设计、竣工验收等,全过程对海绵城市建设作出规定,保证海绵城市理念得到有效落实。二是突出建管并重,在注重海绵城市建设的同时,也充分关注海绵城市设施的运行维护,设立专章就运行维护进行规定,保证建设好的海绵城市设施能够持久发挥作用。三是突出组织保障,规定政府及相关部门要从考核、政策、人才、技术、资金、信用等方面,加强对海绵城市建设的保障监管,保证海绵城市建设能够有力推进。

## 三、主要制度设计

1. 统筹推进机制。市、县(区)人民政府将海绵城市建设工作纳入国民经济和社会发展规划,建立综合协调机制,统筹推进海绵城市建设。各

相关部门按照各自职责具体负责相应的海绵城市建设工作。(条例第五条、第六条)

2. 规划管理制度。住建部门会同资规、水利、交通等部门编制海绵城市专项规划,资规部门将海绵城市专项规划纳入国土空间规划。园林绿化、排水防涝、竖向规划等相关专项规划,要与海绵城市专项规划相衔接。(条例第八条、第九条)

3. 年度计划制度。住建部门会同相关部门,根据海绵城市专项规划,制定海绵城市建设年度计划,报本级人民政府批准后实施。(条例第十条)

4. 建设目标制度。将海绵城市建设应当达到的目标以列举的方式进行明确,让各方对海绵城市建设要求有更为直观的认识。(条例第十一条)

5. 指标控制制度。资规部门供应城市建设用地时,将雨水年径流总量控制率、悬浮物总量削减率、可透水地面面积比例等海绵城市建设指标纳入规划条件。这些指标由住建部门负责提供。(条例第十二条)

6. 设计审查制度。建设项目的方案设计、施工图设计应当包括海绵城市设计专篇。设计专篇应当纳入方案设计、施工图设计审查范围,对不符合海绵城市建设技术标准和规范的,有关单位或者机构不予审查通过。(条例第十五条、第十六条)



7. 质量监督制度。住建部门会同有关部门对建设项目中海绵城市设施的原材料、施工工艺、施工质量等进行检查监督,将海绵城市建设内容纳入建设工程质量监管范围。(条例第十八条)

8. 竣工验收制度。建设项目竣工验收报告中应当写明海绵城市设施建设情况,住建部门应当对建设项目的海绵城市设施竣工验收进行监督指导。(条例第十九条)

9. 运行维护制度。明确海绵城市设施的运行维护主体和维护职责,对挖掘、拆除、改动、占用海绵城市设施的行为,规定相应的管理措施。(条例第三章)

10. 保障监管制度。政府及相关部门从考核、政策、人才、技术、资金、信用等方面,加强对海绵城市建设的保障监管。(条例第四章)

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《宿迁市海绵城市条例》 审议意见的报告

——2022年9月26日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《宿迁市海绵城市条例》(以下简称条例)已经宿迁市第六届人民代表大会常务委员会第四次会议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该条例通过前进行了初步审查,征求了省人大常委会环资城建委,省住房城乡建设厅、水利厅、自然资源厅等部门和部分立法咨询专家、地方立法研究基地的意见,并进行了集体讨论,向宿迁市人大常委会法工委反馈了修改意见,宿迁市人大常委会已作相应修改。9月6日,省人大法制委员会召开全体会议对该条例进行了审议。现将审议情况汇报如下:

2017年,宿迁市启动了海绵城市建设试点,2021年入选首批国家系统化全域推进海绵城市

建设示范城市。为了更好地适应新形势下海绵城市建设的需要,宿迁市人大常委会从实际出发,制定海绵城市条例,十分必要。条例明确了规划建设责任主体,强化海绵设施设计、建设、质量监督、竣工验收、交付环节的责任,明确海绵设施运行维护的责任主体和运行维护的具体职责,细化政府部门的保障监管要求突出组织保障,具有较强的针对性和可操作性。

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

以上报告,请审议。

# 关于检查《江苏省物业管理条例》 实施情况的报告

——2022年9月27日在省十三届人大常委会第三十二次会议上  
省人大常委会执法检查组

物业管理涉及千家万户，关系百姓福祉，既是重要的民生工作，也是城市管理的重要组成部分。根据今年监督工作安排，省人大常委会在全省上下联动开展《江苏省物业管理条例》(以下简称条例)执法检查。4月下旬，省人大常委会执法检查组在南京召开动员部署会，听取省政府及住建、公安、民政、市场监管、自然资源、人防等部门关于条例贯彻实施情况汇报，对执法检查作出部署。5月起，执法检查组先后赴南京、徐州、淮安等地，通过召开部门、物业企业、业主代表座谈会，随机抽查小区物业管理情况，现场听取居民意见等方式进行实地检查；委托盐城、连云港两市人大对本地贯彻实施条例情况进行执法检查；通过省人大民意征集专职机构公开征求社会意见，委托社会调查机构收集各方意见，共计14832人次参与，收集意见建议23620条。现将本次执法检查情况报告如下。

## 一、条例贯彻实施的主要成效

省政府十分重视物业管理工作，将加强物业服务作为保障改善民生、创新基层治理的重要举措，完善物业管理工作体制机制，规范市场主体行为，积极推动物业服务行业健康有序发展。

(一)不断健全物业管理法规制度体系。条例颁布后，省政府办公厅于2017年出台《关于提升社区物业服务水平促进现代物业服务业发展的指导意见》，明确15项具体措施，推动解决服务

不规范、自治程度不高等物业管理中存在的突出问题。省相关部门和单位相继出台《关于以党建引领全面提升物业管理服务水平的指导意见》《关于建立健全物业纠纷多元化解机制的指导意见》《关于推进城镇老旧小区物业管理全覆盖的指导意见》等政策文件，不断健全配套制度，推动条例的全面贯彻实施。全省11个设区市先后制定市级物业管理条例，盐城市物业管理条例将于今年10月份出台，连云港市物业管理立法正在积极推进之中。各设区市还依据省、市物业管理法规原则要求，结合本地实际制定一系列针对性强的配套管理制度，推动条例精神落实落细。如南京市在建立维修资金应急使用制度、建设物业管理公共服务信息化平台、设立住宅物业保修金和首次业主大会筹备经费等方面创新做法、建章立制，形成了以省市条例为核心的“1+24”市级规章制度体系。

(二)切实加强物业服务行业监管。推进行业全程监管。推动建立属地为主、部门联动的行政监管机制，不定期开展物业服务行为专项检查。南京等地探索制定物业服务标准，形成业内标准导向；淮安等地开展金牌物业评比，实行典型示范引领；镇江等地建设物业诚信系统平台，全省12个设区市出台有关信用管理制度，加强物业服务的事中事后监管，督促物业企业守法诚信经营。加强小区执法监管。针对小区执法热点、难

点,积极推动“执法进小区”系列执法活动。盐城市结合文明城市创建,先后开展小区“僵尸车”“养犬”“违章建筑”“打开生命通道”和“扬尘治理”等专项整治行动,取得良好效果。健全物业纠纷处理机制。省住建厅会同省高院、公安厅和司法厅等部门联合出台《关于建立健全物业纠纷多元化解机制的指导意见》,细化属地行政主管部门、自治组织与相关职能部门的各方职责,完善人民调解、行政调解和司法调解等多渠道的衔接机制,初步构建全省多元化物业纠纷化解工作体系。

(三)着力推动物业服务行业发展壮大。注重规划引领。省住建厅组织编制《江苏省“十四五”物业服务发展规划》,明确“十四五”时期全省物业服务行业的发展目标、主要任务、保障措施等,为物业服务行业的高质量发展提供了清晰可行的时间表、路线图。目前全省物业企业已经超过1万家,物业服务面积28.8亿平方米,年度企业主营业务收入488亿元,分别比上一次执法检查(2016年)时增长42.8%、74.5%、85%,物业行业已经成为我省服务业发展的重要组成部分。打造品牌企业。通过推动企业加盟、兼并重组等方式整合市场资源,落实物业企业享受国家和省有关现代服务业规定的税收优惠政策等措施,支持物业企业发展壮大。“十三五”末,全省营业收入超亿元的物业企业达45家,物业龙头企业前50强总资产达139亿元,苏州东吴、江苏银河、南京银城等营业收入已跨过10亿元门槛;全省物业上市企业近10家,其中常州新城悦服务入围2020年全国物业上市企业前十名。推进智慧管理。全省物业行业特别是规模化、品牌化企业,依托移动互联网及物联网技术的融合平台,大力推进数字安防、智慧门禁、智能停车、设备设施远程监控、在线报修缴费等新技术手段在物业管理中运用,全省物业服务智能化水平明显提升。

(四)积极引导物业服务融入基层社会治理。建立党建引领物业管理新机制。在党委组织部门支持下,住建部门积极推动成立市、区两级行业党委,在符合条件的物业企业和业主委员会设立党组织,建立党建引领下的居民委员会、业主(物管)委员会和物业企业协商运行机制,成为基层治理的重要组成部分。淮安市深入开展“红色物业示范点”“红色先锋管家”创建活动,探索社区治理新体系,积极打造共建、共管、共享、共治的长效管理机制。推行物业管理委员会制度。我省创设的物业管理委员会制度,解决了部分难以成立业主大会、业主委员会的小区的物业管理难题,对无法有效开展自治的物业小区提供了必要的自治活动保障,将业主自治活动嵌入基层社会治理。推动物业企业积极参与社区治理。各地指导物业企业发挥自身优势,配合基层组织做好疫情防控、垃圾分类、文明城市创建、网格化治理等专项活动。在参与社会公共服务的同时,提升了物业服务的满意度。

(五)有序推进老旧小区物业服务兜底覆盖。省政府把老旧小区改造与扩大物业管理覆盖面有机结合起来,连续五年将老旧小区改造列入民生实事工程,出台《关于推进老旧小区改造项目物业服务全覆盖指导意见》,因地制宜采取政府托底、国企进驻、业主自治、物业共享、引入市场化专业服务企业等模式,为改造后的老旧小区提供兜底物业服务。“十三五”期间,全省累计改造2000年底前建成的老旧小区5000多个,物业服务惠及近500万居民。无锡市用1年时间,对市区494个无物业管理老旧小区实现物业服务全覆盖。

## 二、条例贯彻实施中存在的问题和不足

虽然我省物业条例实施取得了显著成效,但检查发现,与广大人民群众追求宜居幸福生活的热切期盼和条例要求相比,物业管理和服务领域

还存在不少问题和不足,需要进一步改进和加强。

(一)相关主体职责履行不到位。一是基层组织属地管理责任不够落实。条例第3条规定的街道办事处(乡镇人民政府)负有对物业管理工作的指导、协助和监督职责,第27条规定的街道办事处(乡镇人民政府)和物业管理部门对成立业主大会的指导职责,第30条规定的建立联席会议制度的要求,在一些地方没有得到有效落实。有的没有建立联席会议,或者牵头单位不履职导致联席会议制度形同虚设,物业管理中的矛盾纠纷不能得到及时化解。二是行业监管职责不够落实。条例第4条规定了相关部门的职责范围,第69条明确要求相关执法部门进小区。但各地普遍反映,不少职能部门没有将执法职能延伸至小区,对物业管理行为缺乏有效监管,未能形成齐抓共管的工作格局。有的职能部门甚至将小区内执法责任转嫁到物业企业头上,对小区内违法行为只处罚物业企业不处罚业主,致使小区内占用消防通道乱停车、违规拆改承重墙、电动车飞线充电等违法违规行为长期得不到有效治理。民意调查显示,55.41%的人认为执法未能进小区是引发住宅小区矛盾纠纷的主要原因。三是物业服务价格调节机制不够落实。条例第49条要求相关部门每3年对物业费政府指导价进行评估后予以调整,除南京市去年作出调整后,其他12个设区市多年都没有调整。由于物业服务刚性成本上升,物业企业往往通过降低服务标准来达到自我平衡,使更多业主不愿交费,造成恶性循环。四是宣传教育要求不够落实。条例规定的对街道办事处(乡镇人民政府)物业管理工作人员和业主委员会成员的培训要求,多数没有落实。条例的普法宣传也不够到位,不少业主、物业服务人员、业主委员会成员,甚至相关部门管理人员对条例等法律法规知之甚少。民意调查显示,43.1%的公众

对条例内容不了解。

(二)行业发展整体水平不够高。一是物业服务满意度不高。获得业主认可的物业企业比较少,多数业主对所在小区物业服务体验不满意。比较集中的意见是:物业企业不按合同约定履行职责义务、不按质量管理要求提供服务,对停车位收费、公共设施出租等收入、使用情况依法应当定期公开但长期不公开,有的甚至占用公共设施或侵占公共收益。条例第51条规定的物业企业公示义务,第66条、第67条规定的业主共有部分收益和停车费使用的要求,没有得到有效落实,物业企业与业主之间的矛盾多发频发。二是物业服务业态单一。目前全省大部分物业主要还是从事传统的基本物业服务,跨领域、跨行业开展养老、家政以及商务等物业延伸领域服务还不多,新型物业服务即便在一些品牌物业占比也不高,如南京在地品牌银城物业去年新业务占比20%,同期万科(江苏)已达到37.1%。三是物业行业集约化程度不高。2016年省人大常委会执法检查时全省物业平均每家企业服务小区项目为4.3个,去年已经降到了2.7个,徐州市物业企业目前平均服务小区项目甚至才1.1个。受物业管理规模过小和其他一些因素,行业整体都是处于微利经营状态,据2020年一项调查,全省物业企业年度平均营收只有440万元,平均利润仅有22.85万元,行业发展后劲不足。四是从业人员职业技能水平偏低。多数没有经过培训就直接上岗,即便是全省50强企业,拥有本科及以上学历也仅占从业人员总数的5.1%,专业化、复合型人才十分缺乏。物业服务人员工作待遇普遍较低,人员变动频繁,2021年较上年流失近3.7万人,占从业人员的5%。五是物业企业社会负担较重。物业企业普遍反映,这些年配合基层组织在防疫、垃圾分类、社区活动等方面承担了不少任务,人财物投入很大,但多数都是义务奉献,给本就

微利营运的物业企业造成很大压力。

(三)业主自治法规制度难落实。相关上位法和我省条例都规定了由业主大会、业主委员会主体的自治架构,但治理效果差强人意。一是业主大会召开难。普遍存在“搭便车”心理,没人参选、没人愿选,三分之二以上业主参会表决,四分之三以上业主同意的规定难以落实,导致无法召开业主大会选举业主委员会或决定重大事项。即使是维修资金使用、小区规划调整等涉及业主切身利益的事情,业主参与率仍然较低。目前全省近24000家居民小区,成立业主大会的仅占35%,业主委员会成立比例更低,南京、盐城和淮安三市住宅小区成立业主委员会比例仅占16.6%、16.9%、10%。二是业主委员会运作难。条例第21条对业主委员会的任职资格作了一些原则性规定,但是检查发现,一些业主委员会成员推选把关不严,年龄普遍偏大,具备专业知识的较少,履职能力不强,得不到业主广泛认可。多数业主大会未明确业主委员会成员报酬,导致有能力的不愿干,想干的又存有私心,小区自我管理缺位。三是业主自治监管难。目前对业主自治机制的监管尚无相应的法律法规支撑,有自治无监管,业主委员会不作为、乱作为的情况时有发生,且难以对其实施相应处罚。个别小区业主委员会对应当公开的资料不予公开,街道社区调处无果,业主诉诸法院但判决却无法执行。

(四)法律法规部分规定待完善。对需要全体业主表决的业主委员会成立、物业管理调价、维修资金使用和续筹、多层住宅加装电梯等共同管理问题,《民法典》规定“双三分之二”表决、“双四分之三”或“双过半”同意,由于业主参与度不高、业主大会难以召开成为难以逾越的门槛,导致业主自治管理制度实际上难以落实到位。目前各地为克服业主大会投票率严重不足,普遍采取“跑票”制度和“第三方平台”网络投票制度,对此条

例未作规定,实际操作上存在瑕疵,有弄虚作假的风险。条例只是规定首次召开业主大会选举业主委员会的启动程序,对业主委员会如何启动换届缺乏规定、无章可循,不少业主委员会到期后处于停摆状态。条例对物业管理委员会成员的任免程序、组织结构、议事原则、议事权限未作规定,各地自行探索,缺乏统一规范。专项维修资金使用门槛过高,造成难用、惜用;由业主委员会申请专项维修资金转存定期存款的制度难以操作,导致大量资金闲置账面,不能保值增值,影响业主权益。条例第40条规定由物业企业负责承接验收,但基层普遍反映,前期物业服务一般由开发商选聘的物业企业提供,偏重开发商的利益,导致一些小区承接查验不规范,设施设备“带病交付”,给后续物业管理带来隐患。

### 三、深入贯彻实施条例的几点建议

物业管理工作是基层社会治理的重要内容,事关群众生活品质,事关城市安全运行,事关社会和谐稳定。全省各地各有关部门要认真学习贯彻习近平总书记关于加强城市管理的重要指示精神,着眼满足人民群众日益增长的美好生活需要,深入贯彻实施物业管理条例,切实加强和改进物业管理和服务,促进物业管理工作不断迈上新台阶,推动物业服务行业转型升级和高质量发展。为此提出如下建议。

(一)强化属地物业管理指导监督职责。属地政府要把物业管理纳入社区治理体系,加强指导和统筹协调,健全目标考核机制。从已有实践看,物业管理委员会制度得到政府、企业和居民三方认可,建议在难以成立业主委员会和业主委员会不能正常运行的小区,积极推行物业管理委员会,消除社区治理盲点。督促建立社区居(村)民委员会、公安派出所、业主委员会、物业企业的联席会议制度,明确牵头单位及其职责。加强行业党建工作,大力推进党建引领“红色物业”建设,

构建“党委领导、政府组织、居民参与、企业服务”的物业管理新格局。加强条例等法律法规的宣传,强化政府和主管部门的责任意识、物业企业的契约意识、业主的权利意识和购买服务优质优价的市场意识。

(二)加强物业服务行业监督管理。建立健全以信用管理为核心的市场准入退出机制,强化物业招投标监管,营造优胜劣汰、公平有序的市场环境。依法加强前期物业管理,督促房地产开发企业严格落实《物业承接查验办法》,杜绝带病移交。推行岗前培训和继续教育制度,建立物业服务关键岗位人员持证上岗制度,全面提高物业服务从业人员职业素质。加强对物业服务收费的监管,落实物业住宅小区财务公示制度,加大对违法违规行为的查处力度。探索建立资金续筹制度方法,着力解决资金难用、借用等问题。积极落实条例规定的物业收费政府指导价三年评估制度,及时合理调整物业市场指导价格。

(三)推动物业服务行业高质量发展。将物业服务业纳入现代服务业发展范畴,在物业行业兼并重组、对接资本市场、税收优惠、培养引进人才、推广新技术和职业教育等方面,加大扶持力度,不断优化行业发展环境和政策措施。鼓励物业企业改变单一业态,加强服务功能集成,推动物业服务行业转型升级,形成一批有较强市场竞争力和品牌美誉度的骨干企业。引导物业企业抓好环境硬件改善和服务软件提升,及时回应业主需求,促进物业服务便民化、精细化,增强体验感、舒适感。大力推行智慧物业建设,完善线上线下合一、前台后台联动的物业服务模式,鼓励物业服务向社区养老、社区团购、社区交流、社区更新及电子商务等领域不断拓展自然延伸。

(四)全面推进综合执法进小区。进一步厘清有关部门和基层组织的职责分工及管理边界,推进城市管理、执法工作重心下移,夯实精细化、网

格化城市管理基础。逐步健全综合执法联动机制,协调推进公安、城管、环保、消防等综合执法力量进小区,形成齐抓共管的工作格局,切实破解小区停车难、经营网点扰民、占用消防通道、违法建设等执法困境,打通物业管理“最后一公里”。

(五)尽快启动条例修订工作。省有关部门要将条例修订列入明年立法计划,加强立法调研和论证工作,为积极推行物业管理委员会制度、健全业主自治和业主委员会换届选举制度、优化物业承接验收、破解专项维修资金难用惜用和保值增值等问题提供法制支撑。建议对目前业主大会普遍采用的“跑票”和“第三方网络投票”,在总结经验的基础上予以规范,赋予相应的法律地位。

(六)向全国人大常委会提出修法建议。鉴于住宅小区业主自治制度在物业管理法律法规中居于基础性地位、但实践中业主大会召开难、业主委员会运行效果差的实际情况,有必要对《民法典》的相关条款在深入研究论证的基础上作修改完善。为此建议:一是实行业主委员会和物业管理委员会双轨管理制度。即,对于能够顺利召开业主大会并选举产生业主委员会的小区,实行业主委员会管理制度;对于不能顺利召开业主委员会并选举产生业主委员会的,实行物业管理委员会制度,由物业管理委员代行业主委员会职责。二是改进业主大会运行规则。要定期定时召开业主大会(如每季度一次),以方便业主参加、充分表达诉求,并可以通过视频、微信群等方式参加会议;适当降低投票表决事项同意的门槛,凡表决事项均采用两个“双过半”比例,即参与表决的业主“双过半”、投赞成票的业主“双过半”即获通过,可以通过实践中普遍采用的“跑票”和“第三方网络投票”方式参与表决。三是规范业主委员会运行机制。街道办事处或居民委员会在业主委员会选举前要加强对于预备人选的审核把关,

提出审查意见供业主大会选举时参考;参照独立董事的做法,由街道办事处或居民委员会委派人员参加业主委员会;由街道办事处或居民委员会牵头成立监事会负责监督业主委员会运行;业主委员会每三年换届一次,可以连选连任;业主委

员会成员可以适当领取薪酬;合理设置业主委员会成员的法律责任,对其违法违规行为予以追究。四是规范物业管理委员会运行机制。借鉴江苏经验,授权省级人大对物业管理委员会运行规则作出制度安排。



# 关于检查《江苏省物业管理条例》 实施情况报告的审议意见

省人大常委会

省十三届人大常委会第三十二次会议听取了省人大常委会执法检查组关于检查《江苏省物业管理条例》实施情况的报告,并进行了分组审议。常委会组成人员对执法检查报告表示赞成,认为本次执法检查活动组织扎实、深入细致,执法检查报告紧扣法规要求,既充分肯定成绩,又切中物业管理时弊,提出的建议具有针对性,反映了人民群众的关切和物业管理行业发展需求。

常委会组成人员认为,全省各级政府及有关部门对物业管理工作高度重视,将加强物业服务作为保障改善民生、创新基层治理的重要举措,认真贯彻落实条例规定,不断完善物业管理工作体制机制,积极规范市场主体行为,加快推进老旧小区改造和物业服务兜底覆盖,努力推动物业服务行业有序发展。同时,常委会组成人员指出,严格对照条例要求,特别是与广大人民群众追求宜居幸福生活的期盼相比,物业管理和服务领域还存在不少问题和不足,需要进一步改进和加强。为此,常委会组成人员提出如下意见和建议:

**一是强化属地政府对物业管理的指导监督职责。**各级政府要进一步加强对其物业管理工作组织指导和统筹协调,把物业管理纳入基层社会治理体系,健全目标考核机制,促进责任落到实处。切实加强街道(乡镇)和社区对业主自治组织的指导监督职责,协调处理物业管理中遇到的困难和问题,探索建立业主委员会监管体系,规范业主委员会运作规则,着力破解业主自治难题。

加大物业管理委员会实践探索的力度,在难以成立业主委员会和业主委员会不能正常运行的小区,积极推行成立物业管理委员会,代行业主大会和业主委员会职责。强化党建引领,大力推进“红色物业”创建,构建“党委领导、政府组织、居民参与、企业服务”的物业管理新格局。加强物业管理法律法规宣传,增强政府和主管部门的责任意识、物业企业的契约意识、业主的权利意识和购买服务优质优价的消费意识。

**二是加强物业服务行业监督管理。**建立健全以信用管理为核心的市场准入退出机制,强化物业招投标监管,营造优胜劣汰、公平有序的市场环境。依法加强前期物业管理,督促房地产开发企业严格落实《物业承接查验办法》,杜绝带病移交。培育和构建现代物业人才发展体系,推行岗前培训和继续教育制度,全面提高物业服务从业人员职业素质。加强对物业服务收费的监管,落实物业住宅小区财务公示制度,加大对违法违规行为的查处力度。探索建立专项维修资金续筹制度,改进维修资金专户银行的确定方式,着力解决资金难用、惜用等问题,提高资金增值收益和使用效率。积极落实条例规定的物业收费政府指导价三年评估制度,及时合理调整物业市场指导价。积极探索完善老旧小区、拆迁安置小区、保障性住房小区的物业管理长效机制,健全既有住宅加装电梯的安装和维护制度。

**三是推动物业服务行业高质量发展。**督促各

地将物业服务发展纳入生活服务类行业及现代综合服务业发展规划,落实财政补贴奖励、税费优惠、金融扶持等政策,切实减轻物业企业经营负担。鼓励物业企业改变单一业态,加强服务功能集成,推动物业服务行业转型升级,形成一批有较强市场竞争力和品牌美誉度的龙头企业,发挥其示范引领作用。引导物业企业抓好环境硬件改善和服务软件提升,积极探索定制式、全科式物业服务,及时回应业主需求,促进物业服务便民化、精细化。加快建设多元化、现代化的物业服务产业链,完善线上线下一体化、前台后台联动的物业服务模式,鼓励物业服务向社区养老、社区家政、社区医疗、社区教育、社区团购等领域拓展延伸。

**四是全面推进综合执法进小区。**进一步厘清有关部门和基层组织的职责分工及管理边界,推进城市管理和执法工作重心下移,夯实精细化、网格化城市管理基础。健全综合执法联动机制,

协调推进公安、城管、环保、消防等执法力量进小区,形成齐抓共管的工作格局,切实破解小区停车难、经营网点扰民、占用消防通道、违法建设等执法困境,打通物业管理“最后一公里”。

**五是尽快启动条例修订工作。**省有关部门要将条例修订列入近期立法计划,加强立法调研和论证工作,为积极推行物业管理委员会制度、健全业主自治和业主委员会换届选举制度、优化物业承接验收、破解专项维修资金难用惜用和保值增值等问题提供法律支撑。建议对目前业主大会普遍采用的“跑票”和“第三方网络投票”,在总结经验的基础上予以规范,赋予相应的法律地位。以适当方式向全国人大常委会和国务院提出修改完善《民法典》和《物业管理条例》的建议,明确实行业主委员会和物业管理委员会双轨管理制度,进一步改进业主大会运行规则,规范业主委员会和物业管理委员会运行机制。

# 全省碳达峰碳中和工作情况的报告

——2022年9月27日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省发展改革委员会主任 李侃桢

我国力争于2030年前实现碳达峰,2060年前实现碳中和,是以习近平同志为核心的党中央经过深思熟虑作出的重大战略决策,是一场广泛而深刻的经济社会系统性变革。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,深入贯彻习近平总书记关于碳达峰碳中和重要讲话和重要指示批示精神,坚持稳中求进工作总基调,加强统筹协调,完善政策机制,稳妥有序推进全省碳达峰碳中和各项工作。有关工作情况报告如下:

## 一、碳达峰碳中和工作初见成效

根据中央部署,我省积极谋划碳达峰碳中和整体布局、构建政策体系、强调重点突破,全省“双碳”工作取得积极成效。

(一)总体布局得以构建。根据“全国一盘棋”要求,按照国家部署,强化碳达峰碳中和工作整体布局,编制完成并以省委、省政府名义印发《关于推动高质量发展做好碳达峰碳中和的实施意见》,明确了全省在2030年如期实现碳达峰、2060年实现碳中和的总体目标任务,提出了加快构建绿色低碳转型发展体系、资源高效利用体系、绿色能源结构体系、低碳交通运输体系、低碳建筑转型体系、低碳技术创新体系、生态碳汇体系、低碳转型配套体系等“八大工作体系”,力求进一步推动全省经济社会绿色低碳转型,加快形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式和空间格局。

(二)政策体系初步形成。印发《关于加快推进全省碳达峰碳中和实施方案和保障方案编制工作的通知》,确立了全省碳达峰碳中和“1+1+N”(1个实施意见、1个实施方案、若干专项方案)的政策体系及相应责任分工。实施意见已印发,《江苏省碳达峰实施方案》已经国家审核原则同意,近期将提请省委常委会会议、省政府常务会议审议。统筹推进19个重点领域专项实施方案和关键环节专项保障方案的制定,包括能源、工业、建筑、交通、农业农村、城市园区共6个专项领域实施方案和科技、节能、能源保供、氢能、减污降碳协同、新基建、碳汇、财经、投资基金、教育、干部培训、低碳社会、督察考核共13个专项保障方案,其中5个专项领域实施方案、6个专项保障方案已完成编制工作,将在省碳达峰实施方案印发后,作进一步衔接并尽快出台实施。

(三)重点工作取得突破。把遏制“两高”项目盲目发展作为碳达峰碳中和工作的重中之重和当务之急,研究制定并以省委办公厅、省政府办公厅名义印发实施关于坚决遏制“两高”项目盲目发展的实施意见,进一步明确了相关目标任务、管理要求、长效机制和保障措施。大力推进减污降碳协同增效,落实《关于深入打好污染防治攻坚战的实施意见》,出台《关于实施减污降碳成效挂钩财政政策的通知》,进一步加大对减污降碳、环境治理等相关重点工作奖惩力度。积极参与全国碳排放权市场建设,成为全国碳市场九大

联建省市(占股9.5%),第一个履约周期履约企业数和履约率均居全国前列。交通建设等重点领域工作深入开展,出台《关于推动城乡建设绿色发展的实施意见》,印发《江苏省交通运输碳减排三年行动计划(2021-2023年)》,大力推动城乡建设领域绿色低碳发展和交通领域绿色低碳转型。

## 二、碳达峰碳中和工作主要做法

根据省委、省政府要求,全省碳达峰碳中和工作强化组织领导、统筹协调推进、超前研究碳汇、加强支持力度,为全省“双碳”工作顺利推进提供有力保障。

(一)强化组织领导。坚决贯彻习近平总书记关于中央加强碳达峰碳中和集中统一领导的要求,将党的全面领导贯穿碳达峰碳中和工作各环节,建立健全全省碳达峰碳中和领导和组织机构,形成全省上下一盘棋的良好格局。省委、省政府成立省碳达峰碳中和工作领导小组,省委书记任第一组长,省长任组长,统筹推进全省碳达峰碳中和工作。吴政隆书记、许昆林省长多次作出批示,多次召开省碳达峰碳中和工作领导小组会议和专题会议,研究审议全省碳达峰碳中和重大问题,协调推进相关重点工作。在省第十四次党代会、省委经济工作会议、省委工作会议、政府工作报告上,省委、省政府对碳达峰碳中和工作作了进一步部署安排,切实把碳达峰碳中和纳入经济社会发展和生态文明建设整体布局。

(二)统筹协调推进。根据领导小组的部署要求,省发展改革委认真履行省碳达峰碳中和工作领导小组办公室职责,定期、不定期召开联络员会议,协调推进相关工作。成立由省发展改革委牵头、多个部门共同参与的省碳达峰碳中和工作专班,各有关部门也成立专项工作组,与省“双碳”工作专班共同推动全省碳达峰碳中和各项重点工作的落实。加强对各地和重点领域行业的指

导服务工作,督促各地区和重点领域、重点行业深入开展好相关测算分析和思路研究工作。

(三)超前研究论证。为科学确定相关目标任务、工作思路和政策措施,结合省情实际,组织开展全省碳达峰碳中和可行路径等相关研究。一是全面梳理全省碳排放基本情况。摸清了“十二五”以来全省碳排放总量增长情况及重点行业、重点领域碳排放占比情况,深入了解全省碳排放水平所处的阶段,进一步把握实现碳达峰碳中和的困难和挑战。二是认真研判碳排放趋势和碳达峰情况。根据全省经济增长目标和能源资源禀赋,分析全社会能源消费需求、能源结构调整空间,提出全省实现碳达峰的主要目标和基本思路,明确要求全省2030年前实现碳达峰、各重点领域和各地区渐次有序达峰。三是谋划提出实现碳达峰碳中和的关键举措。深入分析重点领域节能降碳空间,明确重点管控行业及措施,提出了加强领导、强化设计、做好保障的若干重点任务。

(四)加强支持力度。为确保全省碳达峰碳中和工作顺利推进,进一步加大财政资金支持力度,优化整合相关领域专项资金,支持绿色低碳发展。设立碳达峰碳中和投资基金,目标额度100亿元,通过市场化方式支持能源、交通、工业、建筑等重点领域绿色低碳发展。设立碳达峰碳中和科技创新专项资金,每年6亿元,重点支持新型储能、CO<sub>2</sub>低能耗捕集与高效利用等关键核心技术研发与推广应用。发挥政府专项债券政策支持作用,更好服务碳达峰碳中和工作。完善绿色金融体系,加大金融政策与产业政策的协调配合力度,鼓励金融机构通过绿色信贷、绿色基金、绿色债券、绿色保险等金融工具支持碳达峰目标实现。

## 三、碳达峰碳中和近期工作打算

下一阶段,我省碳达峰碳中和工作将根据国家的统一部署安排,坚持稳中求进的工作总基

调,统筹处理好发展和减排、整体和局部、长远目标和短期目标、政府和市场的关系,稳步推进碳达峰碳中和各项重点工作,奋力开创全省“双碳”工作新局面。

(一)抓紧完善总体设计。根据国家部署,尽快出台全省碳达峰实施方案,进一步明确了我省实现碳达峰目标任务的实施路径,细化低碳社会全民创建、重点工业行业达峰、能源低碳绿色转型、节能增效水平提升、城乡建设领域达峰、交通运输低碳发展、达峰科技创新攻关、各设区市有序达峰等“八大专项行动”。实施方案印发后,将和全省碳达峰碳中和实施意见共同搭建全省“双碳”总体政策框架。

(二)尽快构建政策体系。发挥领导小组办公室牵头抓总作用,进一步加强部门间的协同配合,督促有关牵头部门加快推进相关专项领域实施方案和配套保障方案的研究编制工作,报经省“双碳”领导小组审核同意后印发实施,建立较为全面的政策体系。切实做好与各地区的衔接服务

工作,指导督促各设区市抓紧做好本地碳达峰实施方案的研究编制工作,并尽快上报省“双碳”领导小组办公室衔接审核。

(三)强化基础能力建设。积极落实国家相关政策和要求,开展碳达峰碳中和核算体系研究,明确我省相关核算口径和测算方法,研究碳强度考评具体办法,为高质量考核提供支撑。组织开展原料用能和新增可再生能源不纳入能源消费总量控制研究,为尽早实现能耗“双控”向碳排放总量和强度“双控”转变奠定基础。大力推动减污降碳协同增效,将“双碳”要求与环境管理制度统筹融合,建立健全碳排放统计、监测、评估、监管体系,开展温室气体与污染物协同减排相关技术研发、示范与推广。组织开展全省林业等生态资源碳汇计量监测工作,进一步摸清我省生态系统碳汇本底和能力。加强碳达峰碳中和宣传教育工作,开展多种形式的资源能源环境教育、绿色低碳实践教育,普及碳达峰碳中和基础知识,切实增强全民绿色低碳生产生活意识。

# 关于我省碳达峰碳中和工作情况的调研报告

省人大财政经济委员会

为配合省十三届人大常委会第三十二次会议听取和审议省政府关于全省碳达峰碳中和工作情况的报告,我委结合协助常委会领导督办重点处理代表建议等工作,持续关注相关政策和工作动态,及时与省有关部门进行沟通对接,跟踪了解我省碳达峰碳中和工作推进情况。在常委会分管领导的带领下,先后赴常州、扬州、宿迁等市开展专题调研,并赴江西、湖南学习考察,与当地政府及有关部门负责同志和企业代表进行互动交流,实地考察相关项目和企业,广泛听取意见建议。召开座谈会,听取省发展改革委、科技厅、工业和信息化厅、自然资源厅、生态环境厅、交通运输厅等部门情况介绍。在此基础上,召开财经委全体会议,对调研了解到的情况和各方面意见建议,进行了认真分析研究。现将调研情况报告如下:

## 一、基本情况

我省认真贯彻落实习近平生态文明思想和总书记关于碳达峰碳中和的重要论述,全面落实中央“双碳”方针政策决策和省委部署,统筹谋划、整体部署、分类施策、系统推进,着力做好碳达峰碳中和各项工作,取得了阶段性成效。

(一)做好总体谋划设计,政策框架基本建立。省委省政府根据中央统一部署,从江苏实际出发,相继出台《关于推动高质量发展做好碳达峰碳中和工作的实施意见》《关于加快建立健全绿色低碳循环发展经济体系的实施意见》等文件,明确了全省“双碳”工作的指导思想、基本原

则、主要目标、重点任务、保障措施等,“双碳”政策的基本框架初步形成。成立省碳达峰碳中和工作领导小组,省委省政府主要领导分别担任第一组长和组长。组建由15个职能部门参与的省碳达峰碳中和工作专班,协调推进相关工作。省有关部门组织拟订工业、能源、城乡建设、交通运输等领域碳达峰实施方案。全省各地认真贯彻省委省政府关于推进碳达峰碳中和工作的部署要求,将其纳入本地经济社会发展全局和生态文明建设整体布局,组织开展碳达峰专项行动,探索碳达峰碳中和的具体目标及实现路径。

(二)推动产业转型升级,绿色发展水平持续提升。对高耗能高排放项目实施源头严防、过程严管、后果严惩,建立清单化管理机制,加强能耗和生态环境准入管理,严格控制新建项目,对标实施节能降碳技术改造,坚决遏制“两高”项目盲目发展。绿色制造体系建设不断推进,将生产制造过程绿色化摆在重要位置,强化产品全生命周期绿色管理。以钢铁、石化、化工、建材等行业为重点,以低碳技术创新及应用为支撑,通过实施节能降碳示范工程,打造一批拥有核心技术的碳达峰先进企业,带动全行业提升低碳管理水平。“十三五”以来,累计创建国家级绿色工厂199家、绿色园区17家、绿色供应链示范企业23家,省级绿色工厂283家。培育发展节能环保、资源循环利用、清洁能源等绿色低碳产业,积极发展新一代信息技术、新材料、新能源汽车等战略性新兴产业,加快布局集成电路、生物医药、人工智

能等前沿领域。数字经济核心产业发展较快,大数据、人工智能、区块链等产业势头良好,产业规模逐步壮大。今年上半年,全省大数据核心业务收入超 1500 亿元。

(三)引导非化石能源消费,可再生能源稳步增长。压减非电行业用煤,统筹抓好煤炭清洁高效利用,有序推进煤炭消费比重下降。促进天然气合理消费,加强沿海 LNG 项目建设,建成中石油如东 LNG 项目(一期、二期)和广汇能源吕四 LNG 分销站项目,规模合计 950 万吨/年。积极发展非化石能源,2021 年全省非化石能源占比约 12%。出台省“十四五”可再生能源发展专项规划,推动可再生能源成为能源增量贡献主体。截至 2021 年底,全省可再生能源发电装机(不含抽水蓄能)4443 万千瓦,占全省装机总量的 28.8%。海上风电、光伏发电、生物质发电等装机分别位居全国第一、第三和第四。积极组织海上风电资源竞争性配置,认真做好屋顶分布式光伏开发试点工作,推进生物质发电项目建设,探索其他非化石能源应用途径。今年上半年,海上风电累计装机容量 1183.3 万千瓦,同比增长 82.7%;海上风电发电量 151.9 亿千瓦时,同比增长 66.6%。保障光伏发电项目用海空间,截至 5 月底,共批复光伏项目用海 18 个(南通市 14 个、盐城市 4 个)。总的来看,全省控制化石能源消费取得新成效,能源结构不断“调绿”。

(四)加快运输结构调整,绿色交通建设取得新进展。近年来,我省干线铁路建设明显提速,截至 2021 年底,全省铁路里程达 4204 公里,其中高铁里程 2212 公里。既有铁路线路扩能和电气化改造力度不断加大,集疏港铁路建设加快,截至今年上半年,重点港口铁路专支线覆盖率达 50%。大宗货物运输“公转铁”“公转水”取得新进展,2021 年全省完成铁路货运量 8187.7 万吨,同比增长 19.3%,铁路货物周转量 345.2 亿吨公里,

同比增长 7.6%;实现水运周转量 7743.7 亿吨公里,同比增长 10.0%。依托沿海、沿江、陆桥、沿江沪通道四大交通走廊,推进多式联运发展。智慧物流较好发挥降本增效作用,打造南京、徐州等智慧物流示范城市。积极推进新能源车船应用,提高运输工具能源利用效率。鼓励新增和更新的公交、出租、轻型物流配送车辆使用新能源或清洁能源汽车,公共交通领域车辆电动化水平不断提高。苏州开展纯电动船舶应用试点工作。严格执行营运车辆燃料限值和 CO<sub>2</sub> 排放限值标准,持续推进国三及以下排放标准柴油货车淘汰,源头监管不断加强。

(五)统筹全省国土空间开发保护,生态系统碳汇能力不断增强。着力提升省市县三级国土空间生态保护和修复规划编制质量和水平,构建“五区三带”生态保护修复总体格局,实现陆域和海域国土空间统筹。省级国土空间规划编制突出“太湖及以西丘陵生态绿心”和“洪泽湖及周边水网生态绿心”,以生态绿心建设支撑全省永续发展。开展山水林田湖草一体化保护修复。“十三五”期间,全省新增造林面积 16.46 万公顷,林木覆盖率由 22.5%增至 24%。落实“共抓大保护、不搞大开发”要求,完成长江沿线 8 项生态修复工程,改善了区域生态环境,丰富了生物多样性,提升了长江生态走廊底色。推进土地综合整治,累计完成省级投资土地综合整治项目 190 个,建设规模 239.51 万亩,新增耕地 3.84 万亩。推进长江经济带废弃露天矿山生态修复,累计治理面积 1138.6 公顷。推进海洋生态修复,完成海安市海岸线湿地和盐城典型退化滨海湿地修复示范项目。

## 二、面临的困难和问题

当前,我省工业化、新型城镇化仍在深入推进,能源消费仍将保持刚性增长,碳达峰碳中和的时间窗口较紧,实现碳达峰碳中和面临许多困

难和问题。

(一)我省现有经济发展水平与实现碳达峰的要求落差较大。碳达峰与经济发展水平密切相关。从发达国家实现碳达峰的实践历程来看,以下几点经验和启示可资借鉴:一是较高的经济发展水平是实现碳达峰的前提条件;二是实现碳达峰所需的人均 GDP 最低区间是 2-2.3 万美元,中位区间 3.2-3.7 万美元,最高区间 4.5-5 万美元;三是实现碳达峰的时间越晚,该国在达峰时所需人均 GDP 就越高。2021 年,我省人均 GDP 约 2.12 万美元,表明我省初步具备了实现碳达峰的前提条件,但与人均 GDP 中位区间相比,还有 1-1.6 万美元的差距。从 13 个设区市人均 GDP 情况看,均未达到碳达峰所需的中位区间,有 8 个设市区进入或者超过了碳达峰最低区间,苏北五市未达到最低区间(宿迁市人均 GDP 仅 1.15 万美元左右)。总之,我省依然要加快经济发展,为率先实现碳达峰奠定基础。

(二)一些地方对碳达峰碳中和的认识和把握不够全面准确。各地、各部门对推进碳达峰碳中和的必要性和重要性形成了共识,但在时间安排、实现途径等方面存在两种不当倾向:既有急功近利、急于求成,试图一蹴而就的情况;也有冷眼旁观、静观其变,缺少紧迫感,迟迟不愿采取有效降碳行动的情形。实践中,有的地方对如何实现绿色低碳发展缺少具体思路和政策措施;有的地方没有正确处理好节能降碳与经济发展之间的关系,为了完成节能减排任务,强行拉闸限电,导致部分企业停产限产和产能闲置;少数欠发达地区片面追求经济快速增长,仍有引进高能耗高排放项目拉动经济增长的冲动,试图将“碳达峰”变通为“碳冲锋”。

(三)能源结构优化调整的难度较大。一是我省传统能源资源禀赋不丰富。全省基本没有水电,煤炭、石油、天然气等化石能源资源储量少。

能源对省外依存度较高,不利于能源结构自主调整。二是可再生能源发展受到自然、技术、经济等诸多因素制约。风电、光电、生物质能等可再生能源能量密度低、土地需求量大,其发展面临土地指标、海域使用指标、生态红线等硬约束。截至 2021 年底,我省可再生能源发电装机量占全省装机总量的 28.8%,但可再生能源发电量仅占全省总发电量的 12.7%,其发电稳定性、可靠性及效率有待提高。使用可再生能源作为电力来源的成本仍然高于化石能源,以致发电企业使用可再生能源的积极性不高。三是煤炭在我省能源消费结构中仍居主导地位。在现有能源消费中,煤炭消费占比高达 55.3%,这种偏煤的能源消费结构在短期内难以改变。需要指出的是,随着支援我省能源的兄弟省份经济发展及人民生活水平的提高,其能源需求也会不断增长,对我省能源输出量有可能减少,而弥补能源新缺口目前来看也只能是增加化石能源供给。特别是今年夏季气温偏高,我省用电高峰期间最大电力缺口 1000 万千瓦左右,为了弥补电力缺口,短期内只能通过省内机组应开全开、省外来电充分接纳以及需求侧精准调节,同时加快建设新的火电项目。

(四)高能耗高排放行业占比较高且难以替代。经过长期努力,我省产业结构调整取得了一定成效,但仍然偏重。工业对 GDP 的贡献约 40%,但工业能耗约占全省总能耗的 70%。电力、石化、化工、建材、钢铁、有色金属等高耗能行业占规上工业增加值比重为 25.24%,这些行业属于国民经济和社会发展的基础性行业,如果在较短时间内对其较大幅度压减,就会影响我省经济发展的稳定性、可持续性和市场竞争力。为了提升我省基础产业自主可控能力,夯实制造强省产业基础,适应经济高质量发展和人民高品质生活的需要,仍有必要新建或者扩建一些基础性产业项目。比如,随着连云港徐圩石化基地、南通中天



精品钢、徐州钢铁焦化等重大项目的整合布局,我省能源消费需求还将刚性增长,节能降碳压力持续加大。

### 三、几点建议

(一)坚定不移按照中央方针政策决策和省委部署,从全局战略高度以系统化理念扎实推进“双碳”工作。要完整、准确、全面把握习近平总书记关于碳达峰碳中和工作的重要论述,坚持系统观念,处理好发展和减排、整体和局部、短期和中长期的关系;要强化辩证思维,既不能因当前经济下行压力大就中止“双碳”步伐,也不能因碳达峰时间窗口紧就采取不切实际、不具可持续性的运动式降碳措施,要把碳达峰政策实施力度、减排降碳幅度和经济可承受程度有机结合起来;要树立世界眼光,深刻认识碳达峰碳中和是构建人类命运共同体的必然要求、我国经济社会高质量发展永续发展的内在要求和构筑江苏产业竞争新优势的重大机遇,不能因为当前俄乌冲突、欧洲能源危机及其环保政策倒退等因素就改变碳达峰碳中和的前进方向和目标追求。要将中央精神与省情特色有机结合起来,加快形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局,走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路,为全省如期实现碳达峰碳中和目标提供支撑,为全国碳达峰碳中和作出江苏贡献。

(二)坚持全省一盘棋,立足实际合理确定碳达峰的目标和路径。加快制定我省碳达峰实施方案,结合区域重大战略、区域协调发展战略和主体功能区战略,对各地区进行差异化安排。各市县要按照省委总体部署,坚持上下联动,立足本地资源环境禀赋、人口规模、产业布局和发展阶段等因素,科学制定各具特色的碳达峰实施方案,提出符合实际、切实可行的碳达峰时间表、路线图、施工图,确保中央“双碳”方针政策决策和省委部署落地落细落实,从而以最优效率和效益

实现全省整体碳达峰。苏南地区要加大“腾笼换鸟”工作力度,有序迁出部分高耗能高排放企业和项目,着力巩固和提升节能降碳成果,争取率先实现碳达峰。江淮生态经济区要充分发挥能源结构较优、产业结构较轻的优势,大力发展绿色低碳产业,坚决不走依靠“两高”项目拉动经济增长的老路,为全省实现碳达峰作出积极贡献。产业结构偏重、能源结构偏煤的地区要把节能降碳摆在突出位置,大力调整优化产业结构和能源结构,防止拖全省碳达峰的后腿,力争与其他地区同步实现碳达峰。

(三)统筹经济发展与能源安全,有序有效推进能源结构调整。高度重视和切实维护能源安全,为经济社会发展夯实重要物质基础,确保生产生活正常秩序。准确把握好节能降碳工作的时度效,科学合理设定年度及阶段性控碳降碳目标。牢固坚持先立后破原则,将传统能源逐步退出建立在新能源安全可靠的替代基础上。适当控制化石能源消费,合理控制煤炭消费增长,逐步实现煤炭消费达峰,为我省率先实现碳达峰创造有利条件。推动重点用煤行业减煤,不断提高煤炭利用效率,大力推动煤炭清洁利用,引导煤炭消费替代和转型升级。多措并举发展可再生能源,尤其是新能源。积极推进风电、太阳能发电规模性开发,充分利用住宅、厂房等屋顶资源发展分布式光伏发电,使其从零星分布的补充电源发展为点多面广的替代能源。着力推进海洋新能源产业发展。深入开展新能源消纳能力调研,统筹各区域新能源开发容量、开发时序和布局,提升电网对新能源的接纳水平。

(四)持续优化产业结构,实现经济发展与碳减排相得益彰。坚持将生产领域作为节能降碳的主要领域,一手抓绿色低碳产业高质量发展,一手抓高排放行业绿色低碳转型。聚力发展生物医药、高端装备制造、新材料等低能耗、低污染、高

产出、市场前景广阔的战略性新兴产业,尤其要把新能源汽车产业培育成主导产业乃至支柱产业,积极打造产业链,扶持本地龙头企业成长壮大。加快发展现代服务业,特别是发展高端生产性服务业。坚持把数字经济作为江苏转型发展的关键增量,加速发展数字经济核心产业,积极推动产业智能化改造、数字化转型。与此同时,要以冶金、建材、石化、化工等高能耗高排放行业为重点,深化供给侧结构性改革,淘汰落后产能,积极采用先进绿色低碳技术和生产工艺,提高产业集中度。坚持以循环经济理念改造和优化产业链,组织引导上下游企业组建“双碳”联盟,提高全产业链能源利用效率。加快交通运输绿色转型步伐,加大运输结构调整力度,在“公转铁”“公转水”方面取得更大进展,推动绿色低碳技术与交通各细分行业领域融合发展。总之,要通过调整优化产业结构,进一步提升含绿度,使经济建设与生态文明建设更加协调,牢牢把握“双碳”工作的主动权。

(五)强化创新引领,为推进碳达峰碳中和提供动力支撑。创新是引领经济社会发展的第一动力,也是引领碳达峰碳中和的第一动力。在科技创新方面:一是强化“双碳”领域前沿基础研究。聚焦碳捕获与转化、零碳能源、气候变化、固碳增汇等方向,加强基础研究,特别是推动颠覆性技术创新并实现产业化。二是强化关键技术攻关。推动科技与能源深度融合发展,着力提高新能源

发电的稳定性和可靠性,加快推进电源、电网、负荷、储能一体化,重视干热岩热能开发利用技术研究等。积极研发建筑节能减碳技术并推广应用。三是强化科技成果转化应用。大力推进具有自主知识产权的绿色技术成果转变为现实生产力,加快发展绿色高新技术产业。四是强化绿色技术创新平台建设。充分发挥企业科技创新主体作用,加大专业人才培养和引进力度,由行业核心企业牵头,联合具有较强研发能力的高校、具有行业领先地位的科研院所等共同组建低碳制造创新中心。在制度创新方面:全面贯彻中央《关于加快建设全国统一大市场的意见》,积极参与全国统一的生态环境市场建设,按照中央统一部署,着力加强碳市场建设。建立健全碳排放统计核算制度,认真做好碳核查工作,为碳交易奠定坚实的基础。鼓励、支持和引导江苏企业参与碳市场交易,做大市场规模,促进碳权资产化,倒逼企业重视碳减排,充分调动企业减碳降碳的积极性和主动性。完善绿色金融制度,建立健全有利于绿色低碳发展的财政政策体系。严格控制新增建设用地规模,推广节地技术和节地模式;进一步完善耕地、森林、湿地等保护机制,加大生态建设力度。完善生态补偿制度,落实碳汇补偿制度,引导和鼓励各地持续加强碳汇能力建设。通过政府与市场双轮驱动,科技创新与制度创新协同发力,为碳达峰碳中和注入强大动能。

# 关于全省碳达峰碳中和工作情况 报告的审议意见

省人大常委会

省十三届人大常委会第三十二次会议听取了省政府关于全省碳达峰碳中和工作情况的报告,并进行了分组审议。常委会组成人员认为,我省认真贯彻习近平生态文明思想和总书记关于碳达峰碳中和的重要论述,全面落实中央“双碳”方针政策决策和省委部署,统筹谋划、分类施策、系统推进,全省“双碳”工作取得了阶段性成效;省政府的报告比较客观地反映了我省推进“双碳”工作的总体布局、政策框架、重点工作和主要做法,提出的下一阶段推进“双碳”工作的思路和重点任务符合国家要求和我省实际。常委会组成人员对报告表示赞成。

常委会组成人员也提出,我省推进碳达峰碳中和工作面临一些困难和问题,主要体现在:高耗能高排放行业在工业领域中占比较高且难以替代,能源需求总量还将刚性增长,节能降碳压力持续加大;能源结构优化调整的难度较大,传统能源资源禀赋不够丰富,煤炭在能源消费中仍居主导地位且短期内难以改变,可再生能源占比不高;一些地方对碳达峰碳中和的认识和把握不够全面准确,有的地方存在简单化、运动式节能降碳现象等。

常委会组成人员强调,要完整、准确、全面把握习近平总书记关于碳达峰碳中和的重要论述,坚定不移按照中央方针政策决策和省委部署,从全局战略高度以系统化理念扎实推进“双碳”工作。坚持系统观念,处理好发展和减排、整体和局

部、短期和中长期的关系;强化辩证思维,把碳达峰政策实施力度、减排降碳幅度和经济可承受程度有机结合起来;树立世界眼光,深刻认识碳达峰碳中和是构建人类命运共同体的必然要求、我国经济社会高质量永续发展的内在要求和构筑江苏产业竞争新优势的重大机遇;高度关注、跟踪研究国际国内形势对“双碳”要求的新变化和对“双碳”工作的阶段性影响,切实维护产业安全、能源安全。将中央精神与省情实际有机结合起来,加快形成节约资源和保护环境的产业结构、生产方式、生活方式、空间格局,走生态优先、绿色低碳的高质量发展道路,为全省实现碳达峰、如期实现碳中和提供支撑,为全国碳达峰碳中和作出江苏贡献。为此,提出以下意见和建议:

**一、坚持全省一盘棋,立足实际合理确定碳达峰的目标和路径。**科学制定全省碳达峰工作任务分解方案,结合区域重大战略、区域协调发展战略和主体功能区战略,对各地区进行差异化安排。各市县要按照省委总体部署,坚持上下联动,通盘考虑本地资源环境禀赋、人口规模、产业布局和发展阶段等因素,科学制定碳达峰实施方案,提出符合实际、切实可行的碳达峰时间表、路线图、施工图,确保中央“双碳”方针政策决策和省委部署落地落细落实,从而以最优效率和效益实现全省整体碳达峰。

**二、统筹经济发展与能源安全,有序有效推进能源结构调整。**高度重视和切实维护能源安

全,为经济社会发展夯实重要物质基础,确保生产生活正常秩序。牢固坚持先立后破原则,将传统能源逐步退出建立在新能源安全可靠的替代基础上,努力改善能源结构。重视控制化石能源消费,合理控制煤炭消费增长,逐步实现煤炭消费达峰。推动重点用煤行业减煤,不断提高煤炭利用效率,大力推动煤炭清洁利用,引导煤炭消费替代和转型升级。加大省外新能源电力输入力度。多措并举发展可再生能源,积极推进风电、太阳能发电、生物质发电等规模性开发,充分利用住宅、厂房等屋顶资源发展分布式光伏发电,着力推进海洋新能源产业发展。统筹各区域新能源开发容量、开发时序和布局,提升电网对新能源的消纳能力。

**三、持续优化产业结构,实现经济发展与碳减排相得益彰。**坚持将生产领域作为节能降碳的主要领域,一手抓绿色低碳产业高质量发展,一手抓高排放行业绿色低碳转型。聚力发展低能耗、低污染、高产出、市场前景广阔的战略战略性新兴产业,积极打造新能源汽车产业链,扶持本地龙头企业成长壮大。加快发展现代服务业,特别是发展高端生产性服务业。坚持把数字经济作为江苏转型发展的关键增量,加速发展数字经济核心产业,积极推动企业智能化改造、数字化转型。同时,要以高耗能高排放行业为重点,深化供给侧结构性改革,淘汰落后产能,积极采用先进绿色低碳技术和生产工艺,坚持以循环经济理念改造和优化产业链,提高全产业链能源利用效率。进一步加强运输结构调整,在“公转铁”“公转水”方

面取得更大进展,推动绿色低碳技术与交通运输深度融合发展。

**四、强化创新引领,为推进碳达峰碳中和提供动力支撑。**坚持政府与市场双轮驱动,科技创新与制度创新协同发力。强化“双碳”领域前沿基础研究,聚焦碳捕获与转化、零碳能源、气候变化、固碳增汇等方向,努力实现颠覆性技术创新。强化关键技术攻关,推动科技与能源融合发展,着力提高新能源发电的稳定性和可靠性,加快推进电源、电网、负荷、储能一体化,积极研发建筑节能减碳技术。强化科技成果转化应用,大力推进具有自主知识产权的绿色技术成果转变为现实生产力,加快发展绿色高新技术产业。强化绿色技术创新平台建设,充分发挥企业科技创新主体作用,加大专业人才培养和引进力度,由行业核心企业牵头,联合具有较强研发能力的高校、科研院所等共同组建低碳制造创新中心。按照中央统一部署,着力加强碳市场建设,鼓励、支持和引导江苏企业参与碳市场交易,做大市场规模。完善绿色金融制度,建立健全有利于绿色低碳发展的财政政策体系。建立健全碳排放统计核算制度,认真做好碳核查工作。严格控制新增建设用地规模,推广节地技术和节地模式。进一步完善耕地、森林、湿地等保护机制,加大生态建设力度。完善生态补偿制度,落实碳汇补偿制度,引导和鼓励各地持续加强碳汇能力建设。加大“双碳”科普宣传力度,倡导和推广绿色低碳生活方式,使之成为全社会共识,营造共同推进碳达峰碳中和工作的浓厚氛围。

# 关于推进安全生产专项整治 “三年大灶”行动情况的报告

——2022年9月27日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省应急管理厅厅长 蒋 锋

受省政府委托,我向省人大常委会报告全省推进安全生产专项整治“三年大灶”行动(以下简称专项整治)情况,请予审议。

## 一、专项整治基本情况

省委、省政府带领全省上下坚决贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述,紧扣“务必整出成效”“两个不放松”要求,以前所未有的力度和举措,深入开展专项整治,持续破解重点行业领域安全生产难题,一大批风险隐患得到有效治理,全省安全生产形势持续稳定向好。2020年、2021年全省事故起数、死亡人数大幅压降,今年1至8月同比再分别下降39.8%、32.9%。

一是牢固树立安全发展理念。省委、省政府召开警示教育大会、专题民主生活会、省市县三级中心组安全生产学习交流会等,推动层层级树牢安全发展理念。省委书记、省长认真履行第一责任人责任,各位省委常委、副省长按照“一岗双责”要求全面落实年度安全生产工作清单。省委常委会、省政府年度工作要点都将专项整治列为重点事项。连续举办全省领导干部安全生产专题研讨班,深入开展“百团进百万企业千万员工”学习宣讲活动,全省3.4万余名领导干部宣讲近10万场次。

二是压紧压实安全生产责任。省市县三级党委政府每年制定落实党政班子成员年度安全生产工作清单。71个省级部门和中央驻苏单位安

全生产工作职责任务得到细化,省市县三级开展联动督导、驻点督导。在全国率先实施《工业企业安全生产风险报告规定》,全省32.3万家企业完成风险报告。

三是加快构建齐抓共管格局。开展省级安全生产巡查,实现一届任期全覆盖,今年采取下沉县市区方式开展新一轮巡查。省委开展危化品安全生产专项巡视,省人大常委会开展“一法一条例”执法检查,省纪委监委开展专项整治监督检查,各民主党派、无党派人士开展安全生产专项民主监督。在全国率先建立安全生产举报奖励制度并取得积极成效。

四是全力防控重大安全风险。紧盯危化品、交通运输、建筑施工、燃气、渔业船舶、矿山、消防、危险废物等重点行业领域,一体推进大检查和百日攻坚行动,全面系统排查整治风险隐患。“一年小灶”期间国务院督导组移交的四批次493个问题隐患全部完成整改。三年来全省共整治重大隐患1万余个。

五是持续强化保障能力建设。颁布实施《省电动自行车管理条例》等政策法规,省市县三级安委办全面实体化运作,深化应急管理综合执法改革,加强基层监管力量。加快专业人才培养,建成安全生产问题处置、危化品全生命周期等监管平台,开展安全发展示范城市创建,修编完成41件省级专项应急预案,建设25支省

级应急救援专业骨干队伍,建成3个省级救援基地。

## 二、存在的主要问题

我省专项整治工作虽然取得了明显成效,但依然存在着一些突出问题和短板弱项。一是安全发展理念树得还不够牢固。一些地方重发展、轻安全,工作抓得不实。一些领导干部和监管执法人员还存在麻痹思想、侥幸心理和厌战情绪、松劲心态。二是防范化解“灰犀牛”、“黑天鹅”风险压力仍然较大。我省经济体量大,化工、道路交通、燃气、渔业船舶、消防等重点行业领域安全风险面广量大;城镇化起步早,很多既有建筑、地下管网进入老化更新期、风险隐患暴露期;新工艺新材料新业态带来的增量风险呈增多态势。三是企业主体责任落实还有较大差距。一些企业只重效益、不顾安全,安全管理水平不高,本质安全水平较低,安全培训不到位。四是安全生产治理能力水平有待进一步提高。有的行业主管部门防范化解重大安全风险的硬招实招不够,有的负有安全监管职责部门监管力量 and 专业化水平有待加强,一些新兴领域监管责任部门还需进一步明确。

## 三、下一步重点措施

我们将深入贯彻习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示批示精神,全面落实党中央、国务院和省委、省政府的决策部署,以坚决有力举措防范化解重大安全风险,为党的二十大胜利召开营造良好的安全环境。一是严格落实安全生产责任制。持续深化习近平总书记重要论述学

习贯彻,推动领导干部切实扛起“促一方发展,保一方平安”的政治责任。扎实开展“下沉式”安全生产巡查,全面巡查责任主体安全管理和履职尽责情况,层层压实“三个责任”。二是坚决遏制重特大事故。坚持务实管用和小切口抓关键,紧盯危化品、矿山、自建房、燃气、交通运输等行业领域重点攻坚事项,持续开展拉网式、全覆盖排查整治。推动各级、各部门领导干部带头研究,制定出台更多务实管用的实招硬招,切实提升整治成效。三是全面提升本质安全水平。强化“负面清单”倒逼,实行分类分级精准执法。强化“正面清单”引导,推进企业安全标准化建设。强化源头防范治理,以安全生产高标准、硬要求助推企业转型升级和高质量发展,推动化工行业老旧装置升级改造,依法依规淘汰铝加工(深井铸造)行业落后产能,落实经营性场所燃气泄漏安全保护装置安装使用硬措施,实行粉尘涉爆企业每日粉尘清扫报告制度。四是大力提高安全保障能力。整合乡镇(街道)派出所、应急、消防等监管力量,组建安全生产综合监管机构,发挥“九小”场所专兼职消防安全员作用。健全完善法规制度体系,加快推进应急管理数字化建设,加大宣传教育培训力度,强化应急救援能力建设。

主任、各位副主任,各位委员,省人大常委会专门听取专项整治工作汇报,充分体现了省人大常委会对安全生产工作的高度重视和关心支持。我们将按照审议意见,坚决抓好整改落实,努力推动安全生产形势持续稳定向好,以过硬成效迎接党的二十大胜利召开。

# 关于全省安全生产专项整治“三年大灶” 行动推进情况的调研报告

省人大社会建设委员会

根据省人大常委会 2022 年监督工作计划安排,为了高质量听取审议安全生产专项整治“三年大灶”情况报告,社会委加强与省应急厅沟通联系,积极做好相关准备工作。3 月,省人大常委会樊金龙、王燕文两位副主任带队调研安全生产工作,听取有关部门安全生产专项整治情况汇报。6 月,樊金龙副主任赴连云港实地查看企业安全生产工作,对持续推进安全生产专项整治提出要求。8 月,王燕文副主任带队赴徐州、苏州开展安全生产专项整治专题调研,听取当地市县两级政府及有关部门单位情况汇报。社会委先后到省应急厅和南通、盐城及其部分县(市、区)广泛开展调研,同时,认真学习研究三年来省委省政府关于安全生产专项整治的一系列文件、规定、决策、部署精神,掌握了大量一手资料。现将调研情况综合报告如下:

## 一、措施及成效

2019 年以来,全省上下深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述和对江苏安全生产工作的重要指示批示精神,认真落实党中央、国务院有关决策部署,围绕“务必整出成效”和“两个不放松”目标要求,高标准、严要求、不折不扣推进安全生产专项整治“一年小灶”和“三年大灶”行动,持续深入破解重点领域安全生产治理难题,杜绝了重特重大事故,消除了一大批风险隐患,本质安全水平有了明显提升,安全生产形势持续稳定向好。

(一)提升思想认识,坚决践行安全发展理念。开展安全生产专项整治,是践行党的初心使命、践行以人民为中心发展思想的内在要求,也是江苏补齐高水平小康短板,夯实现代化建设根基,加快实现高质量发展、高品质生活、高效能治理的迫切需要。各级各地把习近平总书记和党中央对江苏发展的鞭策和期望,转化为发展思想、发展理念、发展方式和发展实践的大体检大整治,坚决把安全发展理念落实到经济社会发展的全过程和各方面。一是注重以上率下。省委常委会带头召开专题民主生活会,推动各级党委(党组)分别召开民主生活会,深入对照检视在落实习近平新时代中国特色社会主义思想存在的差距和不足,推动全省上下将新发展理念树得更牢,将安全生产责任制落得更实。省委常委会会议、省政府常务会议及时学习贯彻总书记对安全生产作出的重要指示和党中央、国务院决策部署,每季度专题研究安全生产工作。二是强化教育培训。省委及各级党委理论学习中心组开展专题学习,省级层面举办警示教育研讨班、领导干部安全生产专题研究班,以案例教学形式进行教育培训。推动将习近平总书记重要论述和重要指示批示精神纳入各级党校党政领导干部教育培训重要内容,纳入各地、各负有安全生产监督管理职责的部门单位干部在线学习和日常教育培训重要内容,列为安全生产管理干部大培训和全省新任乡镇党委书记示范培训班必修课程。三是

营造浓厚氛围。组织开展“百团进百万企业”学习宣讲,各位副省长、省安委会成员单位、13个设区市和95个县市区党政“一把手”带头深入行业领域、基层企业开展习近平总书记重要论述宣讲,全省2.5万余名领导干部宣讲近十万场次,覆盖各类企业百万余家,覆盖企业员工千万余人,有力提升广大基层干部、职工做好安全生产工作的自觉和能力。强化宣传教育和舆论引导,推动安全宣传教育进企业、进农村、进社区、进学校、进家庭,组织新闻媒体统一开设专栏专题、开展系列报道,在全社会营造要安全、保安全、促安全的浓厚氛围。

(二)压实“三个责任”,全力筑牢安全生产防线。严格对照习近平总书记“扎实落实安全生产责任制”的要求,把压实责任、落实责任作为专项整治的关键,织细织密责任体系,推动党政领导责任、部门监管责任和企业主体责任落地落实落到位。一是党政领导带头履职。明确规定各级党委和政府主要负责人是本地区安全生产第一责任人,班子其他成员对分管范围内的安全生产工作负领导责任,县级以上政府原则上由担任本级党委常委的政府领导分管安全生产工作。省委、省政府主要负责同志经常性采取“四不两直”、随机抽查等方式检查指导安全生产工作,并牵头领办督办解决安全生产“硬骨头”问题。完善常态化履责尽责机制,明确各级党委常委会必须向党委全会、各级政府必须向人代会报告安全生产情况,推动各级党政领导切实承担起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。二是加强部门协同监管。坚持“三管三必须”原则,聚焦安全风险隐患,深入排查梳理、细化明确行业监管责任。省委编办印发专门文件,列出71个省级部门和中央驻苏单位的安全生产工作职责任务清单,实现各行业各领域安全生产责任全覆盖。在省安委会下设油气输送管道、农业农村、电力等11个安全生产

专业委员会,主管部门牵头履职,相关部门协同配合。强化安委办统筹协调职能,大幅增加工作力量配备,省市县三级安委办全部实体化运行。三是压实企业主体责任。坚持教育引导和倒逼推动并举,推动企业明责、尽责。省政府出台《江苏省工业企业安全生产风险报告规定》,要求企业每年至少开展一次安全风险辨识并实施动态管理。严格监管执法力度,强化信用联合奖惩,倒逼企业落实主体责任。加强典型示范,宣传推广经验做法,激发企业履行安全生产主体责任内生动力。

(三)坚持问题导向,有效防范各类风险隐患。加强对省内外、国内外典型事故的深度研究,对于发生在本省的典型事故抓苗头、挖根源、找病灶,从一个事故、一类隐患入手,解决一个方面、一个系统、一个领域的突出问题;对于省外的事故,也高度重视,自觉对照检视、切实反思自省,深入开展再排查严整治,坚决避免发生类似事故。一是聚焦重大风险隐患防治。紧盯危化品(化工)、冶金、交通运输、建筑施工、城镇燃气、人员密集场所消防、海洋渔业、海上风电等重点行业领域,开展监督检查、大检查、百日攻坚等行动,持续反复拉网式排查,坚决消除重大安全风险隐患。省委省政府召开专题会议对重点问题隐患进行研究部署,省安委会对重大安全隐患进行挂牌督办,动真碰硬解决到位。二是强化各类隐患排查整改。将隐患排查治理贯穿专项整治全过程,集中力量充实监管执法一线,坚持以执法检查为主要形式,全面检查与专项检查相结合,季度检查与季节检查相协调,突击检查和常态检查相统一,坚持吸取事故教训检查、新业态及时检查,增强检查质效。对排查出的隐患责令当场整改、限期整改、停产停用整改,严格验收复查,及早销号闭环。三是扎实开展“三违”行为治理。为规范企业从业人员安全生产行为,有效压降生



产事故,在重点行业及特殊作业开展反“三违”专项整治。采取交叉检查、跟踪检查、“双随机”检查等方式,对企业反“三违”专项行动开展情况进行检查。倒逼企业建立常见“反三违”清单和各岗位“防三违”清单,督促各执法部门建立“三违”行为打击处理机制,严格执行“一案双罚”、“一案多罚”要求,促进站好安全岗、守好安全位、争做安全守规人。

(四)健全长效机制,持续提升安全治理能力。坚持立足长远,聚焦突出问题,广泛开展实践探索,创新制度措施,形成一大批务实管用的方法、举措,研究出台一系列加强风险防控和安全管理法规政策、技术标准和制度措施,推动风险防控和安全管理全面迈上常态化和法治化轨道。一是完善制度体系。专项整治开展以来,省级层面制(修)订生态环境监测、燃气管理、渔业港口和渔业船舶管理等地方性法规以及工业企业安全生产风险报告等政府规章,制(修)订安全生产技术服务机构管理基本规范、安全生产责任险服务规范、有色金属深井铸造工艺安全技术规范等多项地方标准。各地各行业系统根据安全生产工作迫切需要,结合各自实际完善制度标准体系。为全省安全生产依法履责、依法监管、依法问责奠定了坚实的制度基础,提供了有力的法治保障。二是强化科技赋能。建成集应急值守、监测预警、分析研判、辅助决策、指挥调度于一体的应急指挥信息系统,汇聚16万余路视频监控。为各地配备“卫星小站”,解决无电无网无路条件下应急通信。建成安全生产问题处置、危化品全生命周期和煤矿生产安全等监管平台,优化完善危化品、煤矿和非煤矿山安全生产风险监测预警系统。三是构建共治格局。在明确细化“三个责任”的同时,广泛动员引导各方力量参与安全生产工作,践行群众路线、凝聚各方合力,努力构建党政统一领导、部门依法监管、企业全面负责、群众参

与监督、全社会广泛支持的安全生产工作大格局。全省政法系统主动履行执法司法职能,坚决打击处理安全生产背后的违法犯罪行为。启用全省12350安全生产有奖举报平台,并在省市12345政务服务平台设立电话专席,鼓励群众监督。

## 二、问题和不足

总的看,全省安全生产形势持续平稳,安全发展理念深入人心,安全生产专项整治取得了明显成效。同时也要看到,对标“强富美高”新江苏定位,对照安全生产治理体系和治理能力现代化目标,对表人民群众日益增长的安全需求,还有不小差距,在思想认识、工作落实、体制机制方面还存在一些问题和不足。

(一)“三个责任”落实尚未完全到位。一是少数地方党政领导红线意识还不够强。对树立安全生产红线、筑牢安全生产底线还存在“理解不深入、行动跟不上、落实缺乏创造性”现象,践行新发展理念还没有真正做到融会贯通。有的地方遇到发展指标波动、远近利益取舍时,落实安全生产红线坚定性就不够,甚至对安全生产要求打折扣、搞变通。二是部门监管责任落实仍需强化。安全生产专项整治周期长、任务重,少数干部产生厌战情绪、松劲心态,少数部门对“三管三必须”的认识还不到位,片面强调依据本系统规定开展安全监管,存在“推责避责、划圈划线”等情况。三是企业主体责任落实任重道远。不少企业负责人仍然存在“重生产、轻安全”的思想,对企业安全生产状况不清楚,安全教育培训不扎实,安全生产投入、管理体制与新的形势还不相适应,第一责任人的责任落实不够到位。企业安全隐患排查整改经常化、制度化存在短板,企业各类危险源、危险作业管理存在薄弱环节,企业严格落实基础管理需要常抓不懈。

(二)存量隐患和增量风险交织并存。一是安

全生产形势依然严峻。经过近三年的高强度专项整治,全社会投入大量人力物力财力资源,生产安全事故大幅下降,但基础还不扎实、不牢固,稍稍松劲就有可能反弹。各行业领域还有大量隐患存在,一旦治理不到位,就可能导致事故发生。二是安全监管体量相对较大。江苏城市密度、人口密度、路网密度高,城市群和城市规模不断扩大,大型商业综合体功能复杂,高层建筑人员密集、地下空间和大型设备众多,安全监管任务重、难度高、压力大。三是新兴、交叉领域盲区较多。近年来,生物医药企业、储能电站、非标升降平台等一些新业态、新兴设备迅速发展,相关标准规范尚不完善,容易出现新的安全风险。相关交叉领域趋多趋细,且事故的隐蔽性、突发性和耦合性也显著增加,隐患排查治理和事故防范工作难度更大,有关监管部门主动向前一步的动力不足,容易出现失管漏管。

(三)安全监管专业能力亟需加强。一是基层监管执法队伍力量相对不足。部分开发区和乡镇(街道)日常监管执法力量配备、人员专业能力与监管执法需求还不匹配,“检查不过来”和“检查不出来”的情况仍然存在,不能满足监管工作的现实需要。二是安全监管信息化水平有待提升。有的地方安委会各成员单位相关信息共建共享共用的机制尚未形成。有些监管部门仍习惯采用传统执法模式,缺乏运用现代科学技术特别是综合运用物联网、大数据、人工智能等信息技术进行管控的能力。三是基层监管执法体制尚未理顺。乡镇、街道一级“三整合”改革后,安全生产执法纳入“大执法”,监管执法有所弱化。同时,基层应急管理和消防改革尚未到位,“大安全、大应急、大减灾”职能还需进一步整合。

(四)法规制度体系仍需完善。一是部分规定跟不上实际需要。现行法规部分条款不够细化,针对性和可操作性不强,甚至有些不同位阶的规

定冲突、不一致,难以满足新形势下安全生产监管的需要,导致在执行过程中出现“有法难依”的现象。二是相关领域地方标准建设滞后。有些地方标准和行业标准还存在缺失、陈旧以及“打架”的现象,尚未完全做到企业安全生产有标准、政府安全监管有依据。三是责任体系还不够明晰。综合监管与行业监管职责定位不够清晰,对于市场主体的安全生产监管,部门职责交叉、监管职责边界上仍然存在模糊地带。职能部门之间协同机制不健全,多部门联合执法缺乏常态运行,整体合力有待提高。上级部门与下级部门之间一些管理职责边界不清,权责不统一,与安全生产“属地管理”不相适应。

### 三、对策与建议

安全生产专项整治“三年大灶”行动即将结束,但安全生产工作永远在路上。下一步,要坚决贯彻落实好“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”重大要求,巩固好专项整治成果,坚持问题导向,在新的起点上常态化、标准化、制度化抓好安全生产工作,努力实现本质安全,提升安全生产治理能力和治理体系现代化水平。

(一)进一步统筹发展和安全。一要坚持以习近平总书记关于安全生产重要论述武装头脑、指导实践,牢固树立生命至上、安全第一的发展理念,把狠抓安全生产作为树牢“四个意识”、践行“两个维护”的政治要求,立足主责主业为人民群众筑牢安全屏障。二要提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,真正做到思想自觉、政治自觉、行动自觉,防止一遇到发展压力就掉入“惯性思维”走老路,确保习近平总书记关于安全生产的重要指示批示以及党中央、国务院的决策部署落地生根,推动安全生产法律法规在江苏全面有效实施。三要深入分析发展方式、产业结构方面的突出问题,深化供给侧结构性改革,调整优化产业布局,加快新旧动能转换,着力提升产业、园

区、企业的本质安全水平,切实保障人民群众生命财产安全。四要深刻认识到安全发展与新发展理念、高质量发展的要求是完全一致的,形成一整套制度措施办法,切实把安全发展理念贯穿到经济社会发展各领域各环节、落实到具体行动上,在优化营商环境、简政放权、新上项目等改革发展中严把安全关,牢牢守住安全底线。

(二)进一步防控重大安全风险。一要抓责任细化落实。切实厘清安全责任,让各级党政领导、相关监管部门、企业负责人责任真正上肩,压实到各方面各层级并督促履职尽责,防止漏管失控。二要抓安全风险研判。对重大风险要心里有数,定期组织相关部门研判,重点时段加密研判。重大风险排查要精细、精准、专业,要提高发现问题的能力,精准执法、精准治理,严防大窟窿,严防盲区死角。三要抓重大隐患整改。对问题隐患特别是重大隐患,及早向党委政府报告,高度重视、超前部署,积极协调有关方面整改到位,防止重大隐患拖成重特大事故灾难。四要抓好科技手段运用。整合集成全省各级安全生产管理业务系统,推动上下数据联通、隐患监督贯通,实现安全生产监管标准化、数字化和网格化管理全覆盖,不断增强风险防控效能。

(三)进一步提升本质安全水平。一要强化源头管控。提高产业准入门槛,严格规划准入、规模准入、工艺设备标准和从业人员资质准入,从源头上减少重大风险点。二要加强基础设施建设管理。聚焦城市规划、建设、运行等环节的安全管理,加大城市交通、供水排水、防火和防涝等基础设施建设。加强对城市高层建筑、大型综合体、桥梁、燃气、消防、电梯及电力设施的维护保养,有效保障城市安全运行。三要加快产业转型升级。

调整优化存量,严格增量管理,对危险程度高、能耗高、效益差、生产工艺和装备技术落后的企业,有序进行关停淘汰,倒逼企业以技术改造、技术进步、技术创新为突破口,全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等方面的水平,提升企业本质安全。四要推广运用先进安全技术装备。在危化品制造、建筑施工、矿山等高危行业领域加快实施“机械化换人、自动化减人、智能化无人”工程,发挥第三方技术服务机构等社会力量 and 安全生产责任险等市场手段作用,提高重点行业领域安全管理能力水平。

(四)进一步推进应急管理现代化。一要加强应急管理队伍建设。坚持实干化和专业化相结合,着力统筹消防、森林火灾扑救、抗洪抢险、地震和地质灾害救援、生产安全事故救援等专业应急力量建设,既要有数量保证,更要有素质保证,使应急管理队伍的能力与新时期繁重应急任务的要求相适应。二要加强应急装备配备。以信息化建设为抓手,推动应急通信装备应配尽配,互联互通各有关部门和单位信息平台和数据资源,打造务实管用的江苏应急指挥信息系统;实现应急救援装备智能化、轻型化、模块化,提高力量投送速度和救援成效。三要夯实基层基础。面向乡镇、街道、各类园区、企事业单位等方面强化基层基础工作,推动应急力量重点向基层倾斜,切实加强基层监管、网格化管理和信息化建设,筑牢防范化解安全风险的根基,坚决守住安全发展底线、巩固安全发展大局。四要提高应急管理法治化水平。将对安全生产规律的认识和成功经验做法按照法定程序转化为可操作、有针对性的法律规范,提高运用法律手段解决问题的思维和能力。

# 关于推进安全生产专项整治“三年大灶” 行动情况报告的审议意见

省人大常委会

省十三届人大常委会第三十二次会议听取了省政府关于推进安全生产专项整治“三年大灶”行动情况的报告,并进行了分组审议。

常委会组成人员对省政府专项工作报告表示赞成。一致认为,专项整治以来,全省上下深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述和对江苏安全生产工作的重要指示批示精神,认真落实党中央、国务院有关决策部署,围绕“务必整出成效”和“两个不放松”目标要求,持续深入破解重点领域安全生产治理难题,杜绝了重特大事故,消除了一大批风险隐患,本质安全水平有了明显提升,安全生产形势持续稳定向好。同时也指出,对标“强富美高”新江苏定位,对照安全生产治理体系和治理能力现代化目标,对表人民群众日益增长的安全需求,还有不小差距,在思想认识、工作落实、体制机制方面还存在一些问题和不足。

常委会组成人员就进一步巩固专项整治成果,在新的起点上常态化、标准化、制度化抓好安全生产工作,努力实现本质安全,提升安全生产治理体系和治理能力现代化水平,提出了一些意见和建议。

**一、进一步统筹发展和安全。**要坚持以习近平习近平总书记关于安全生产重要论述武装头脑、指导实践,牢固树立生命至上、安全第一的发展理念,把狠抓安全生产作为树牢“四个意识”、践行“两个维护”的政治要求,立足主责主业为人民群众

筑牢安全屏障。要提高政治判断力、政治领悟力、政治执行力,确保习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神以及党中央、国务院的决策部署落地生根,推动安全生产法律法规在江苏全面有效实施。要不断建立健全安全生产监管体制机制,切实把安全发展理念贯穿到经济社会发展各领域各环节、落实到具体行动上,在优化营商环境、简政放权、新上项目等改革发展实践中严把安全关,牢牢守住安全底线。

**二、进一步防控重大安全风险。**要抓责任细化落实,确保各级党政领导领导、相关监管部门、企业负责人真正做到责任上肩,压实到各方面各层级并督促履职尽责。要抓安全风险研判,对重大风险要心里有数,定期组织相关部门研判,重点时段加密研判,不断提高发现问题的能力,严防“大窟窿”,严防盲区死角。要抓重大隐患整改,对问题隐患特别是重大隐患,及早向党委政府报告,高度重视、超前部署,积极协调有关方面整改到位,防止重大隐患拖成重特大事故灾难。

**三、进一步提升本质安全水平。**要强化源头管控,提高产业准入门槛,严格规划准入、工艺设备标准和从业人员资质准入,从源头上减少重大风险点。要加快产业转型升级,调整优化存量,严格增量管理,倒逼企业以技术改造、技术进步、技术创新为突破口,全面提高产品技术、工艺装备、能效环保等方面的水平,提升企业本质安全。要推广运用先进安全技术装备,在危化品制造、建

筑施工、矿山等高危行业领域加快实施“机械化换人、自动化减人、智能化无人”工程,提高重点行业领域安全管理能力水平。要加强基础设施建设管理,强化城市交通、供水排水、防火和防涝等基础设施建设管理,加强对城市高层建筑、大型综合体、桥梁、燃气、消防、电梯及电力设施的维护保养,有效保障城市安全运行。

**四、进一步推进应急管理现代化。**要加强应急管理队伍建设,坚持实干化和专业化相结合,着力统筹生产安全事故救援、消防、森林火灾扑救、抗洪抢险、地震和地质灾害救援等专业应急

力量建设,使应急管理队伍的能力与新时期繁重应急任务的要求相适应。要以信息化建设为抓手,推动应急通信装备应配尽配,互联共享各有关部门和单位信息平台和数据资源,打造务实管用的江苏应急指挥信息系统。要夯实基层基础,推动应急力量重点向乡镇、街道、各类园区、企事业单位等基层倾斜,切实加强基层监管、网格化管理和信息化建设,筑牢防范化解安全风险的根基。要坚持依法管理,强化运用法治思维和法治方式,不断提高应急管理的法治化、规范化水平。

# 关于江苏对口支援西藏新疆青海等 民族地区工作情况的报告

——2022年9月27日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省发展改革委员会主任 李侃桢

## 一、我省对口支援民族地区工作的基本情况

开展对口支援是党中央从全局高度作出的重大战略决策,是先富帮后富、最终实现共同富裕的重大举措,是中国共产党领导的政治优势和中国特色社会主义制度优势的集中体现。根据党中央统一部署,我省对口支援西藏拉萨市(从2016年开始,调出1/4援助资金用于支援昌都市,不派干部人才)、新疆伊犁州(含兵团四师、七师)、克州、青海海南州,是全国承担对口支援任务最重、范围最广、派出干部最多的省份之一。

党的十八大以来,江苏深入学习贯彻习近平总书记关于西藏、新疆工作的系列重要讲话重要指示精神,全面贯彻落实中央有关会议精神,把做好对口支援民族地区工作作为义不容辞的政治责任,牢牢扭住社会稳定和长治久安总目标,坚持真情支援、科学支援、持续支援,以高度的政治自觉、深厚的民族感情、扎实的工作作风,倾力倾情倾智做好对口支援民族地区工作。2013—2022年,我省累计安排财政性援助资金310.09亿元(含计划外资金6亿元),实施援助项目4052个,建成了一批促发展、补短板、强弱项的民生项目,办成了一批暖人心、顺民意、惠民生的好事实事,为助力对口支援民族地区打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会、促进各民族团结进步贡献了江苏智慧和江苏力量,受到了党中央、国务院的高度肯定,赢得了对口支援民族地区各级

党委政府和各族群众的一致好评。

在国家组织的三次对口支援西藏(含四川云南甘肃青海四省涉藏州县)、新疆(含兵团)绩效考核综合评价中,江苏对口支援西藏(含海南州)、新疆工作多次被评为“综合绩效突出”(最高等次),助力脱贫攻坚、保障和改善民生等多项工作被评为“专项绩效突出”(最高等次),产业援藏、文化教育援藏、“组团式”医疗援疆等多个经验做法作为典型案例供全国交流,江苏还多次在全国对口支援西藏、新疆工作会议上作经验交流典型发言。

## 二、开展对口支援民族地区工作的主要做法

(一)始终坚持提高站位、强化部署,以高度的政治责任感坚决扛起党中央赋予的光荣使命。坚决贯彻落实党中央决策部署,始终从战略和全局高度认识对口支援工作的重要性,始终把对口支援工作作为重要政治任务,坚持以铸牢中华民族共同体意识为统领,坚持受援地所需和江苏所能相结合,完善对口支援工作机制,加大对口支援工作力度,不断提升对口支援工作综合效益,助力对口支援民族地区长治久安和高质量发展。

一是深化思想认识。坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,学懂弄通做实习近平总书记关于对口支援工作重要讲话重要指示精神。召开省委常委会会议、省政府党组会议、省政府常务会议等会议30余次,学习贯彻习近平

总书记关于西藏、新疆、青海及对口支援工作的每一次重要讲话、每一项重要指示批示。中央第六次西藏工作座谈会、第七次西藏工作座谈会、第三次中央新疆工作座谈会、中央第二第三次对口支援西藏工作会议、中央民族工作会议等重要会议召开后,省委、省政府第一时间召开会议,认真学习领会总书记重要讲话精神,准确把握中央关于援藏援疆工作的新要求新部署,研究贯彻落实措施;总书记赴西藏、新疆、青海等地视察后,及时召开省委常委会议、省政府常务会议传达学习讲话精神,始终心怀对口支援这一“国之大者”,忠诚拥护“两个确立”,切实把思想和行动统一到党中央的战略部署上来。

二是加强组织领导。成立由省委书记任第一组长、省长任组长、分管副省长任副组长的领导小组,统筹指挥对口支援工作。省委书记、省长靠前指挥,重要工作亲自部署、重大问题亲自过问、重点环节亲自协调、重要任务亲自督办,每年都与对口支援前方指挥部主要负责同志进行座谈,对进一步做好对口支援工作提出明确要求。分管副省长定期主持召开专题会议,研究推进具体工作事项。同时,设立领导小组办公室,组建援藏、援疆、援青前方指挥部和工作组,加强前方与后方、各地与各部门的沟通衔接,形成各司其职、密切配合的对口支援工作格局。

三是完善工作机制。将对口支援工作纳入省“十二五”“十三五”“十四五”规划《纲要》,科学编制对口支援西藏拉萨市、新疆伊犁州(含兵团四师、七师)、克州、青海海南州的专项规划,以高质量规划引领推动对口支援工作。将对口支援工作列入省委工作要点、省政府重点工作任务,每年年初召开全省对口支援协作合作工作会议,总结上年工作,部署当年工作,省委、省政府主要领导分别批示提出工作要求,定期召开省委常委会议、省政府常务会议及各条线的推进会、调度会,

推动对口支援工作不断走深走实。每年年初印发年度对口支援工作要点和项目计划,明确主要任务及责任分工,年中调度援助项目进度和规划重点任务实施情况,年末全面进行总结评估,推动各项工作高质高效完成。紧盯援助项目建设,加强全过程、全链条监督管理,把好计划制定和项目开工、调整、调度、移交等五关,确保援助项目审批高效规范、手续合法齐全、推进协同有力、作用及时发挥。关心关爱援派干部人才,完善激励保障措施,落实相关政策待遇,帮助解决后顾之忧。

(二)始终坚持改善民生、促进就业,以不断增强的获得感幸福感安全感促进各民族群众民心相通。坚持把改善民生、凝聚人心作为对口支援工作的出发点和落脚点,认真贯彻以人民为中心的发展思想,把80%以上援助资金投向民生和基层,不断加大教育医疗和城乡基础设施援建力度,人民群众生产生活条件大幅改善,城乡面貌发生显著变化,各族群众的获得感、幸福感、安全感切实增强。2013—2022年,实施民生项目3476个,安排援助资金267.6亿元,占86.3%。

一是聚焦脱贫攻坚。注重发挥产业扶贫支撑作用,因地制宜大力培育特色种植养殖、生产加工、旅游等富民产业,帮助受援地群众就地就近就业。深入实施消费帮扶,帮助受援地产品树标准、提品质、创品牌、拓销路,持续推进“西货入苏”,促进农牧民增收致富。组织实施一批老百姓牵肠挂肚的民生项目,累计新建和改扩建中小学、幼儿园及配套设施项目397个,实施县乡村三级卫生医疗基础设施项目308个,建成25万余套农牧民保障性住房,惠及受援地各族农牧民群众80万余人,切实解决了各族群众就医难、住房难、上学难等问题。经过共同努力,拉萨市4县(区)、伊犁州2县、克州3县、海南州5县全部提前脱贫摘帽,9.7万户、36.9万名建档立卡贫困人口

口全部脱贫。

二是聚焦促进就业。主动对接受援地,摸准富余劳动力就业需求,发展特色产业促进就业,强化援助项目带动就业,注重培训激励就业创业,助力当地近万名贫困劳动力实现就地就近就业。推动建立企业用工信息共享平台,组织开展“订单式”岗位技能培训,加大劳动力转移就业力度,努力形成出得去、稳得住、管理好、能致富的长效机制。组织开展面向西藏籍新疆籍高校毕业生的政策性安置专项招聘工作。2015—2021年,面向西藏累计提供安置就业岗位1258个,共接收安置西藏籍高校毕业生276名。我省采取的下达指令性计划、重点征集省市属事业单位和国有企业岗位、招聘条件实现“三放宽”(学历、专业、岗位)等做法,得到人力资源社会保障部、西藏自治区高度肯定和推广。自2021年开始,面向新疆专项招聘少数民族高校毕业生,当年提供16个事业单位岗位,接收安置11名。

三是聚焦卫生医疗。助力市、县、乡、村卫生医疗基础设施建设,深化医疗“组团式”援助,扎实开展三级医院结对帮扶县人民医院工作,完善院包科、师带徒、首席专家等帮扶制度,帮助建强重点科室、帮带培养医疗人才、提升医院管理水平,搭建远程医疗平台、开展远程会诊和培训,受援地基层公共卫生和医疗服务体系日益完善,保障水平稳步提升。帮助拉萨受援4县(区)人民医院,1家创成“二甲”,3家创成“二乙”。助力完善海南州医院管理及医疗体系建设,制定诊疗规范91项,开展新技术新项目49项,帮助建设海南州人民医院区域医疗中心。通过持续引进新技术、新项目,填补伊犁州594项技术空白、新疆自治区142项技术空白。“组团式”援助克州人民医院工作受到中组部表扬和推广,克州人民医院成功创成“三甲”。2021年8月,央视《新闻联播》和《新闻直播间》报道我省医疗人才对口支援新疆

克州工作经验。2022年8月7日,新华通讯社《国内动态清样》(第3036期)刊发《江苏探索“5G+医疗”援疆让群众看病更方便》。

四是聚焦教育事业。援建教育基础设施、改善教育教学条件、优化教育资源布局,有力促进受援地教育均衡发展、优质发展。深化“名校长+管理层+骨干教师”的教育人才“组团式”援助,实施“万名教师援藏援疆支教计划”(共选派1064名)、“江苏高校研究生支教计划”,援派教师深度参与受援学校的发展规划、校园管理、教师培养、教案编写等工作,搭建“互联网+”远程教育平台,共享“江苏名师空中课堂”等智慧教育资源,“引进来”“走出去”开展师资培训和教育教学研究,帮助受援地培养一批骨干教师、提升整体教学质量。拉萨江苏实验中学被当地群众誉为“家门口的内地西藏班”。率先开展职业教育“组团式”援助,采取“以校包系”方式,优选省内6所国家重点五年制高职院校,精准帮扶拉萨市第二中等职业技术学校的6大专业群,组织4所高职院校结对帮扶青海海南州高职院校,10所高水平技师学院对口帮扶克州4所技工学校,安排23所职业院校接续帮扶克州职业技术学院,开展专业建设、师资队伍、实训基地、资源共享、赛事指导等全方位帮扶,积极探索合作办学、中高衔接等模式,助力受援地提高职业教育水平。持续办好内地民族班,目前,江苏共有17学校分别承担西藏、青海、新疆初中班、高中班,在校生6940余人;15所职业学校承办新疆中职班,在校生2400余人。其中,江宁高中海南民族班今年高考再创佳绩,普通理科班最高分达到609分,列青海省第39名,文科班中7人进入青海省民考民文科前10名,最高591分,为青海省第一。此外,江苏每年落实中西部地招生协作计划面向新疆招生近2000人,地方高校每年对新疆伊犁、克州定向招生约600人,数量均居全国前列。



五是聚焦基层基础。以筑牢受援地长治久安的基层阵地为目标,援助实施村(社区)党组织阵地项目 200 余个,支持便民服务中心、党员教育点、活动中心等公共基础设施建设,实施“基层党员干部素质能力提升工程”,帮助建强基层组织和政权。深化反恐维稳协作,援助物防、技防维稳等项目,有力夯实社会稳定基础。助力克州抵边村建设,完善乡村道路、村政服务、综治中心等基础设施,改善安居住房条件,整治提升乡村环境,重点把哈拉峻乡打造成 G219 沿线支点型抵边中心乡镇。

(三)始终坚持智力支援、聚力发展,以高素质干部人才为桥梁推动民族地区经济社会发展和民族团结进步。精准对接受援地稳定改革发展所需,科学选派干部人才,帮助培训干部人才和引进专业技术人才,助力受援地打造一支既会做经济社会发展工作,又会做民族团结进步工作的干部人才队伍。2013—2022 年,安排援助资金 12.2 亿元,实施智力支援项目 281 个。

一是精准选派使用干部人才。坚持政治标准、平级择优、人岗相适,提高选派干部人才精准度和匹配度。2013 年以来,累计选派 3251 名干部人才赴对口支援地区工作,现有 600 名在对口支援地区工作。援派干部人才始终牢记初心和使命,敢于担当、勇于奉献,任实职、干实事,编制并推进一批城市规划、产业规划、园区规划变成蓝图,谋划并推动公共资源交易、农村产权交易、行政审批制度、行政综合执法等改革事项落地见效,青稞育种、牛羊繁育、土壤改良等技术攻关实现突破。援派干部人才当好种子、做好桥梁,各民族干部群众在交流中加深了解,在生活中建立友谊,在工作中升华感情,有力地促进了民族团结进步。

二是培养培训当地干部人才。通过“请出来”“走出去”,广泛开展就地培训、赴苏培养、双向挂

职、跟班学习,注重“实体办班+远程教学”互补,累计培训 60 万人次,为受援地打造一支带不走的高素质干部人才队伍。采取“基地+智库”培训培养模式,帮助拉萨在我省 6 所院(党)校建立人才培训和现场教学基地。实施人才集聚、素质提升、民生就业、医教惠民、强基固本“五大行动计划”,深化拓展智力援伊内涵和外延。实施帕米尔“3123”人才计划、人才工作站计划、“双百”英才计划,帮助克州培养领军人才 103 名,骨干人才 260 名,后备人才 481 名。

三是丰富拓展人才引进渠道。开展柔性引才,帮助破解受援地引才难、留才难瓶颈,助力解决特色种植养殖、文旅产业提升、环境资源保护等一批想解决却长期无法解决的难题。探索开展“小组团”援助,向疾控、妇幼、基层医疗延伸,向教育、科技、农业、文化、产业发展等领域拓展,帮助解决“小难急”问题。帮助组织开展高层次紧缺人才专项招聘、内地优秀大学生招录活动,打造“智汇三江源 助力新青海”人才项目洽谈平台,助力引进各类人才 9000 多名。

(四)始终坚持产业造血、增强动力,以不断汇聚的共同繁荣发展力量推动各民族共同富裕。坚持立足受援地资源禀赋和产业基础,把增强内生发展动力作为产业支援重点,将发展产业促进就业作为着力点,助推受援地特色优势产业加快发展,促进农牧民就业增收致富。2013—2022 年,安排援助资金 63.6 亿元,实施产业支援促进就业项目 838 个;累计帮助招引产业合作项目 800 余个,投资总额超 3000 亿元,已经投产或开工建设项目突破 500 个,到位资金超千亿元。

一是培育壮大特色产业。紧扣受援地特色优势,发挥市场机制作用,开展标准、品牌、生产、物流等全产业链支援,帮助培育壮大龙头企业和农村新型经营主体,援建相关配套项目,助力特色产业高质量发展。在拉萨,帮助建立 6 大类净

土健康产业标准体系,注册“拉萨净土”区域公用品牌,援建种植养殖、保鲜冷藏、加工贮运配套项目助力“万户百场十中心”布局建设,助力净土健康产业发展壮大。在伊犁,围绕特色养殖、纺织服装、数字工装、装备制造等产业,着力打造百亿级产业集群。在克州,依托“三园一中心”园区布局,重点发展服装服饰、地毯、刺绣、消费电子等劳动密集型产业。在海南州,重点发展新能源产业,引进总投资500亿元的常州天合光能股份有限公司新能源产业项目。伊犁州稻田蟹种养殖富民项目“天山雪蟹”作为北疆地区“民族团结一家亲”唯一入选案例在全国信访工作会议上予以展播。

二是合作共建产业园区。发挥我省园区建设管理优势,通过选派管理人才、援建园区基础设施、援助完善园区功能、帮助开展招商引资,与受援地合作共建达孜工业园、林周县格桑塘现代农牧产业示范园、伊犁(江苏)轻纺工业园、克州(江苏)工业园、海南州绿色产业园(江苏工业园)等30个产业园区,实现受援县(区)全覆盖,打造受援地区经济增长的重要增长极、产业集聚发展的重要基地和群众就业增收的重要载体。经过10年的持续援建,拉萨达孜工业园区于2011年创建成为自治区首家区级工业园区,目前园区GDP和财政收入均占达孜区的90%以上。

三是提升发展旅游产业。帮助编制旅游发展规划推进全域旅游建设,援建旅游基础设施帮助提升景区品质和服务水平,帮助打造“拉北旅游环线”“塞外江南·诗画伊犁”“大美青海·圣洁海南”等全域旅游品牌,加强旅游资源宣传推广,组织开展送客进藏进疆,开通南京至拉萨、伊犁、喀什(克州)直飞航线,助力旅游产业全域、全时、精品化发展。

四是积极推进市场援助。支持在江苏设立展销中心、特色产品体验店、消费扶贫专馆专区专柜,引导众彩物流、苏果超市等商贸流通企业参

与采购帮销,在苏宁易购、京东商城等开展网上销售,帮助开展电视购物、直播带货等促销活动,助力建立综合销售网络,帮销受援地优质特色产品。

(五)始终坚持广泛交往、深度交融,以强大的精神力量夯实民族团结的思想基础。坚持把促进各民族交往交流交融摆在更加突出位置,持续深化交往交流交融活动,积极营造各族群众一家亲、共发展的浓厚氛围,坚定不移打造民族团结工程。2013—2022年,安排援助资金17.1亿元,实施交流交往交融项目250余个。

一是坚持高层互访,引领推动。组织省级代表团赴对口支援地区开展交流对接,共商对口支援与深化合作事项。党的十八大以来,省委、省政府主要领导先后八次带队赴西藏、新疆、青海考察交流,多次会见来访的西藏、新疆、青海党政代表团。各结对市、县频繁互访、密切交流,共同营造高位推动、齐抓共管、合力奋进的良好局面,进一步增强互信、增进情谊。

二是突出重点群体,丰富内涵。推动交往交流交融活动向关键群体倾斜、向基层延伸、向社会拓展、向青少年深入,打造“格桑花开 南京墨竹周”“文化彩虹桥”“苏拉一家亲·共圆复兴梦”等平台,深入开展“万里鸿雁传真情”“民族团结一家亲”“苏克一家亲石榴计划”“银发援藏(疆)”等特色活动,持续开展“心佑工程”“光明行”“灭包行动”等公益活动,支持建设一批民族团结进步教育基地,不断夯实民族团结进步的群众基础。

三是加强改善服务,交融发展。引导和支持受援地群众特别是少数民族群众到江苏就业创业生活,出台高质量做好西藏籍新疆籍少数民族高校毕业生在苏就业的政策举措,提供户口迁移、社区生活、子女入学、就医养老等公共服务,帮助解决实际困难,缩短融入过程,让他们愿意

来、留得住、过得好、能发展。

(六)始终坚持交流互鉴、相知相融,以文化教育为纽带推动铸牢中华民族共同体意识。依托江苏优质文化教育资源,支持文化教育设施建设,积极促进文化交流互鉴,增进各族群众对中华文化的认同感和自豪感。2013—2022年,安排援助资金75.2亿元,实施文化教育项目822个。

一是促进文化交流互鉴。以先进文化传播为引领,抓好双向文化交流,促进民族文化融合,凝聚各族群众精神力量。今年7月,习近平总书记在新疆调研时观看了民族史诗《玛纳斯》说唱展示,要求对《玛纳斯》这类少数民族的宝贵财富、中华民族的宝贵财富,做好保护、传承、整理工作,使之发扬光大。“十三五”时期,我省就注重做好中国三大史诗之一的柯尔克孜族史诗保护和传承工作,组织江苏省演艺集团与克州歌舞团联合创编歌舞剧《玛纳斯》,并在全国巡演。持续深化文化交流合作,与伊犁州歌舞剧院共同打造援疆民族舞剧《汉家公主》《天山魂》,帮助西藏拍摄电视剧《格萨尔王》、纪录片《在天边》,帮助海南州创作歌舞剧《千里和缘》、大型原创民族音乐剧《遇上你是我的缘》,并在频道、舞台、场次上给予支持,促进各民族优秀传统文化传承与繁荣,共同唱响民族大团结主旋律。

二是聚力打造文化载体。帮助受援地建设博物馆、图书馆、科技馆、活动中心、教育基地、“石榴书屋”、融媒体中心等公共文化服务设施,注重展示、播出中华文化和时代文化精品,合力打造丰富基层群众精神文化生活、建设共有精神家园的文化阵地。支持建设西藏传统歌舞数据库,开展拉萨非遗保护和传承、伊犁历史文化研究和悦读书苑、克州非物质文化遗产保护等文化浸润项目,实施“中华经典诵读”“广电精品润疆”“网络视听作品创作”等工程,着力传播中华文化和保护传承优秀民族文化。

三是提升教育援助内涵。更加突出受援学校校园文化建设,将民族团结主题教育贯穿始终,积极推进国家通用语言文字教育普及工作,深入开展“手拉手”主题教育活动,缔结“姐妹校”开展结对共建,组织“夏令营”“冬令营”“游学”等活动,把爱我中华的种子埋入青少年心灵深处。持续提升南通、常州西藏民族中学,西藏、新疆高中班和中职班以及江宁中学海南州高中班办学水平,着力培养一批促进民族团结、回报桑梓建设的爱党爱国人才。

党的十八大以来,江苏对口支援民族地区工作取得了积极进展和显著成效,但也存在一些薄弱环节。一是交流交往交融有待进一步深化。各民族交往交流交融项目的基层群众参与度仍有待进一步提升。部分项目的覆盖面不够宽、成效不及预期,有待进一步精细化。有的活动形式相对固化,通常采用参观考察等形式,深层次的交流还需进一步走深走实。二是文化浸润有待进一步实化。文化浸润项目的系统性,项目之间的整体性、协同性仍有待进一步提升。让各族群众日用而不觉地感知中华优秀传统文化的方式和产品创新,以及突出各民族共享中华文化符号和展示中华民族视觉形象的重点项目建设有待进一步深化拓展。文化浸润各民族基层群众的载体、方式、路径还需要进行深入探索。三是援助项目后期运营管理有待进一步强化。有的项目建成后,因受援地供水、供暖、供电等配套制约而无法很快投入使用,效用发挥受到影响。有的产业项目建成投用后,因经营管理、运维管护跟不上,导致未能很好发挥预期效益,在一定程度上影响对口支援工作形象。如何让项目建成并使用好,需要工作中进一步研究。

### 三、下一步重点工作

迈入新征程,江苏将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总

书记重要指示重要讲话精神,认真落实新时代党的治藏方略和治疆方略,胸怀“两个大局”、牢记“国之大者”,坚持以铸牢中华民族共同体意识为统领,坚持顺应民意、保障民生、凝聚人心,坚持“输血”与“造血”相结合、对口支援与双向协作相结合、有为政府与有效市场相结合,更大力度、更实举措做好对口支援各项工作,奋力谱写新时代对口支援工作新篇章,以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

(一)围绕共促民族团结进步,深化交往交流交融。把铸牢中华民族共同体意识摆在更加突出的位置,促进各民族多层面、多渠道、常态化的交往交流交融,引导受援地各族群众不断增进“五个认同”。积极扩大活动覆盖面,想方设法让更多少数民族群众“走出来”,组织青少年尤其是农牧区中小学生、村支书、妇女主任、致富带头人等基层群众,赴苏开展学习交流。创新形式和平台载体,完善学习团、考察团、夏令营、冬令营等活动形式,加强双向交流,树创江苏品牌。

(二)围绕共推高质量发展,持续保障和改善民生。始终将改善民生、凝聚人心作为对口支援工作的出发点和落脚点,把江苏所能与受援地所需紧密结合,全力推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接。坚决落实中央关于80%以上支援资金用于基层和民生的要求,在教育、医疗卫生、基础设施、公共服务等民生领域,持续实施一批项目、办好一批实事,把对口支援工作做到群众心坎上,让民族地区群众切实感受到党中央的关怀、社会主义制度的优越、祖国大家庭的温暖,坚定铸牢中华民族共同体意识。

(三)围绕共塑高质量发展人才,拓展人才智力援助。进一步发挥我省科教大省优势,加大双

向交流、两地培训、挂职锻炼力度,充分发挥“团队带团队”“专家带骨干”“师傅带徒弟”等人才培养机制优势,提升受援地干部人才能力素质。进一步完善柔性引才激励保障机制,努力为支援民族地区建设的各类人才营造安心舒心的干事创业环境。深化拓展“组团式”支援效能,推动教育、医疗、人才等优质资源向受援地基层及急需领域延伸。

(四)围绕共育“造血”功能,加强产业协作合作。江苏和受援民族地区互补性强、合作空间大。充分发挥受援地的资源、区位优势和我省的产业技术优势,协同推进产用结合、产需对接和产业链上下游整合,积极谋划推动实施一批综合效益好、带动作用强的产业项目,深化产业园区合作,合力提高产业链供应链稳定性和竞争力。充分发挥援助资金带动受援地百姓尤其是少数民族群众就地就业的作用,采取发展产业项目、带动进厂入社、定向购销农副产品等方式,就地创造就业机会。深化“小组团”援藏工作,聚焦产业基地、工业园区、旅游景区等特定领域,有针对性地开展精准化支援,帮助受援地重点发展领域补短板、强弱项,助力特色产业发展。

(五)围绕共建“一带一路”,拓展对外开放新空间。习近平总书记明确要求,将连云港—霍尔果斯串联起来的新亚欧陆海联运通道打造为“一带一路”合作倡议的标杆和示范项目。我们将进一步深化与新疆在物流、经贸、人文等方面的合作关系,携手推进新亚欧大陆桥运输大通道建设,扩大中欧(亚)班列运行范围、增加开行频次。同时,紧扣西藏、青海在“一带一路”建设中的战略定位,加强商贸物流、人文交流、重点产业领域合作,合力谱写“一带一路”建设新篇章。

# 江苏对口支援西藏新疆青海等民族地区 工作情况调研报告

省人大常委会民族宗教侨务委员会

对口支援西藏拉萨市、新疆伊犁州(含兵团四师、七师)、克州和青海海南州等民族地区,是党中央赋予我省的光荣政治任务。习近平总书记在去年召开的中央民族工作会议上强调,以铸牢中华民族共同体意识为主线,推进新时代党的民族工作高质量发展。省委民族工作会议要求,更高标准做好对口支援帮扶工作,更好服务党中央治疆方略、治藏方略和民族工作。围绕贯彻党中央对口支援民族地区决策部署和省委要求,省人大常委会将“听取和审议省政府关于江苏对口支援西藏、新疆、青海等民族地区工作情况的报告”列入今年监督工作计划。为此,我委在常委会分管领导具体指导下,赴西藏开展实地调研,以函调方式了解对口支援新疆、青海工作情况,召开援藏援疆援青干部座谈会,广泛听取意见建议。现将调研情况报告如下。

## 一、我省对口支援民族地区的主要做法和成效

按照党中央部署,我省从五十年代起开展对口支援民族地区工作。1994、1997年先后开始全方位对口支援西藏拉萨市和新疆伊犁州,2010年增加对口支援新疆克州、新疆生产建设兵团第四师、第七师和青海海南州,助力民族地区经济社会发展和民生改善。党的十八大以来,我省深入学习贯彻习近平总书记关于西藏、新疆、青海及对口支援工作的重要讲话指示精神,准确把握党中央关于援藏援疆工作的新要求新部署,把做好对口支援民族地区工作作为义不容辞的政治

责任。省委高点谋划、高位推进,成立由省委书记任第一组长、省长任组长,省委副书记、分管副省长、组织部长任副组长的领导小组,并将对口支援工作纳入省“十二五”“十三五”“十四五”规划和年度重点工作任务。省委、省政府主要领导靠前指挥,先后8次带队赴西藏、新疆、青海考察指导对口支援工作。省政府多次召开常务会议及条线推进会、调度会,协调解决问题,推动任务落实。各援建单位和援派干部人才坚决落实省委、省政府要求,坚持真情支援、科学支援、持续支援,为推动民族地区全面建成小康社会、促进交往交流交融、铸牢中华民族共同体意识作出了突出成绩、贡献了江苏力量。2013年以来,对口支援工作中涌现出全国脱贫攻坚先进集体5个、先进个人7人,全国民族团结进步模范集体2个、模范个人2人,13人获评全国对口支援西藏、新疆先进个人。在国家发展改革委组织的三次援藏援疆绩效综合考核评价中,我省多次被评为最高等次。

(一)突出抓好民生改善,有效增强受援地各民族群众获得感幸福感安全感。民生连着民心。我省把改善民生作为对口支援的优先领域,援助项目资金向基层倾斜、向保障和改善民生倾斜,不断加大教育、卫生医疗和城乡基础设施援建力度。2013-2022年,安排援助资金267.6亿元,实施民生项目3476个,建成拉萨市江苏路和市人民医院中心院区、伊犁州广播电视覆盖系统扩大

项目、克州乌恰县自来水厂、海南州共和县城北新区民族九年一贯制学校等一批标志性基础设施,城乡面貌焕然一新。助力脱贫攻坚。把打赢脱贫攻坚战作为首当其冲的政治任务,按照精准扶贫要求,着力改善生产条件,帮助当地发展产业、增加就业,拓宽农产品销售渠道,广泛开展“万人帮万户”“万企帮万村”“携手奔小康”等结对帮扶行动,让受援民族地区群众增收致富、脱离贫困。在援受双方共同努力下,拉萨市4县(区)、伊犁州2县、克州3县、海南州5县全部提前脱贫摘帽,9.7万户、36.9万名建档立卡贫困人口全部脱贫。其中拉萨市受援4县(区)于2018年12月通过国务院扶贫办组织的验收,拉萨市成为“三区三州”深度贫困地区第一个整体脱贫的地级市。推动民生基础设施建设。聚焦水、电、路、气、房等与群众生产生活息息相关的民生基础设施,加大建设投入,着力补齐民生短板。支援拉萨市组织实施“美丽乡村·幸福家园”建设工程,开展农牧民集中居住区建设和村容村貌整治,建成一批乡村振兴示范村(点)。支援伊犁州推进富民安居、定居兴牧“两居工程”,建房11万套(户),有效解决44.7万名贫困群众的住房问题。支援克州抵边村建设,完善乡村道路、村政服务、综治中心等基础设施,把边境地区的哈拉峻乡成功打造成G219沿线支点型抵边中心乡镇。结合兵团特点,支援四师建设交通要道治安卡点20个、防攀爬网4.8公里、巡逻路2.5公里、执勤房5座、信息化边控中心1座;支援七师实施保障性住房配套设施和连队安置房建设项目,显著提升维稳戍边能力。支援海南州实施农村饮水工程,有效缓解部分偏远地区生产生活用水紧缺、饮水安全不达标等问题。另外,还支援受援民族地区加强社会福利设施建设,实施一批养老院、儿童福利院、残疾人托养中心等民生项目。提高教育和卫生医疗保障水平。援助新建和改扩建中小学、幼儿园及

配套设施项目397个,显著改善办学条件。开展“名校长+管理层+骨干教师”的“组团式”教育援助,实施“万名教师援藏援疆支教计划”,搭建“云牵手”远程教育平台,推进“以校包系”结对式职业教育支援,整体提升教育教学质量。持续提升常州、南通西藏民族中学和西藏、新疆内地高中班、中职班,以及江宁中学海南州高中班办学水平。实施县乡村三级卫生健康服务基础设施项目308个,基层公共卫生和医疗服务体系日益完善。深化“组团式”医疗援助,开展三级医院结对帮扶受援地县级医院工作,通过院包科、师带徒以及搭建远程医疗平台等方式,帮助建强重点科室、帮带培养医疗人才、指导提升管理水平,受援地卫生医疗保障能力稳步提升。拉萨市4家受援县(区)人民医院中,1家创成“二甲”,3家创成“二乙”。助力克州人民医院成功创成“三甲”,伊犁州填补594项诊疗技术空白。我省还积极支援民族地区防控新冠肺炎疫情,今年以来共向受援地派出抗疫医护人员487名,支援防疫物资和资金折合4407.7万元。

(二)突出抓好产业支援,有效提升受援地经济水平和发展动能。坚持把助力产业发展摆在突出位置,不断推动支援从“输血”向“造血”转变。注重规划先行。按照新发展理念要求,加强对受援民族地区经济社会发展规划编制工作的指导帮助。援助修编拉萨市城市总体规划,助力拉萨市建设现代化城市;援助编制曲水县才纳净土产业园规划,助力建成国家级农业产业融合发展示范园;援助编制拉萨市物流业发展行动方案(2021-2025),助力拉萨陆港型国家物流枢纽成功入选“十四五”首批国家物流枢纽建设名单。支援海南州编制州、县两级国土空间总体规划、海南州江苏绿色工业园建设规划。援助伊犁州、克州编制干部人才发展规划、地区城市和重点乡镇总体规划、乡村环境整治规划、产业园区总体发

展规划、旅游业发展规划,填补受援地相关领域的规划空白。发展特色产业。紧密结合受援民族地区特色资源禀赋,支援拉萨市发展壮大净土健康产业,建成并推广运用藏香、藏鸡、拉萨好水、黎米、奶牛、藏毯等6大类净土健康产业标准化体系,成功注册“拉萨净土”区域公用品牌;支援伊犁州发展特色农牧业,省农科院专家赴伊犁指导藜麦种植技术,引进推广稻蟹共作、龙虾养殖技术,助力农牧业新技术“走进来”,实施“伊犁农产品到苏消费”行动计划,助力农特产品“走出去”;支援克州发展特色手工业和旅游业,服装服饰、地毯、刺绣、消费电子等劳动密集型产业有力带动农牧民就地就近就业,阿图什市阿孜汗村入选国家农业农村部“2021年中国美丽休闲乡村”;支援海南州发展新能源产业,与青海省签订《青电送苏框架协议》,帮助海南州消纳新能源电量近33亿千瓦时。打造园区经济。紧密结合受援民族地区产业发展基础,发挥江苏园区建设管理优势,通过选派管理人才、援建园区基础设施、援助完善园区功能,与受援地合作共建产业发展平台载体。达孜、林周分别创成西藏首家自治区级工业园区和现代农牧产业示范园区,建成伊犁(江苏)轻纺工业园、克州(江苏)工业园、兵团七师胡杨河工业园、海南州绿色产业园(江苏工业园)等30余个产业园区。目前,园区已成为受援地经济发展的重要增长极、产业集聚发展的重要基地和群众就业增收的重要载体。推动招商引资。大力开展项目对接和精准招商,援派拉萨市干部完成了自治区一半以上招商引资任务。在伊犁州实施“江苏企业来伊投资”行动计划,“十三五”以来累计引进企业超400多家,落地投资500多亿元;在克州组织“江苏百家中小企业‘一带一路’克州行”“光彩事业克州行”等招商活动,近五年来入驻各类企业200余家,落地投资额27亿元,年产值30亿元;在兵团七师连续举办

招商恳谈会,组织参加厦洽会、西洽会、津洽会等区域性招商展会,“十三五”以来签约项目25个,项目金额105亿元。在海南州积极推动“苏企入青”,通过“青洽会”“南京经贸洽谈会”等平台,达成签约项目163项,签约协议资金399.6亿元。

(三)突出抓好智力支援,有效促进受援地干部人才队伍建设。为打破制约受援民族地区发展的人才瓶颈,坚持人才支援先行。精准选派注入活力。根据受援地需要,先后选派3250多名紧缺干部人才,在重要岗位任实职、担实责、干实事,带去了江苏的发展理念、管理经验、先进技术和务实作风。一批批援派干部人才接续奋斗,在深化改革、推动发展中勇于担当、积极作为,成为推动受援地经济社会发展的骨干力量,并影响和带动受援地干部人才成长成才。培养培训提高能力。着眼为受援地打造一支本地化、带不走的高素质干部人才队伍,采取“走出来”和“请进去”相结合、就地实体办班和远程网络教学相结合、培训帮带与挂职锻炼相结合等方式,实施干部人才培养培训项目280余个,投入资金12.2亿元,培训各级各类干部人才60万人次。中组部《组工通讯》专题报道了我省培养培训伊犁干部人才的做法。柔性引才缓解急需。针对受援民族地区引才难、留才难问题,创新推动柔性引才,多渠道、多模式广泛招引急需人才9000多名。仅海南州在我省通过柔性引才方式招引的医生、农技人员等专业技术人才就达1100多人次。在克州建立的24个人才工作站,已成为引进高端人才、培育本地人才、加强学科建设、传播先进理念的有效载体。在伊犁州采取探索“揭榜挂帅”模式,引进14个攻关团队,设立了全疆首家“援疆院士工作站”,部分引进团队还在受援地注册成立公司,实现人才、项目“双落地”。

(四)突出抓好交往交流交融,有效推动铸牢中华民族共同体意识。把促进民族团结,推动我

省与受援地人员交往、文化交流、情感交融摆在对口支援突出位置。2013—2022年,实施交往交流交融项目250余个、文化教育项目822个。加强人员交往。充分发挥对口支援桥梁纽带作用,持续开展多领域、多层次、多形式交往。省领导每年率代表团赴西藏、新疆、青海考察交流,多次会见来访的受援地党政代表团。3000多名援派干部人才怀着深厚情感,融入当地干部群众之中,与他们结下真挚友谊。各对口市县与受援地机制性互派人员,开展考察对接、挂职锻炼,同时发动社会力量深入开展“结对子、结亲戚、交朋友、手拉手”和学生“夏令营”等活动,推动交往向基层、向社会延伸。深化文化交流。帮助受援地建设博物馆、图书馆、“石榴书屋”、融媒体中心等公共文化服务设施,注重展示、播出中华文化精品,合力建设各民族共有精神家园的文化阵地。实施西藏传统歌舞数据库建设、伊犁州历史文化研究、克州非物质文化遗产保护等文化浸润项目。与伊犁州歌舞剧院共同打造民族舞剧《解忧公主》《天山魂》,帮助西藏拍摄电视剧《格萨尔王》、纪录片《在天边》,帮助海南州创作歌舞剧《千里和缘》、大型原创民族音乐剧《遇上你是我的缘》等文化作品,深化民族文化交流。助推少数民族文化创造性转化和创新性发展,建成阿合奇玛纳斯研究中心,由江苏省演艺集团与克州歌舞团联合创编歌舞剧《玛纳斯》在全国成功巡演。促进情感交融。利用社会资源开展“心佑工程”“光明行”“灭包行动”等公益活动,让上千名受援地先心病儿童、白内障患者、包虫病患者恢复健康;动员我省慈善机构、企业资助上万名困难家庭孩子就学,阻断贫困代际传递;广开政策渠道,接收安置西藏籍新疆籍高校毕业生;组织退休专家“银发援疆”“银发援藏”。我省真心真情的交往交流、有形有效的对口支援,让受援地各族群众实实在在感受到江苏人民的爱心和祖国大家庭的温暖。

## 二、对口支援民族地区工作存在的主要问题和不足

我省对口支援民族地区工作取得显著成效,建成了一批促发展、补短板、强弱项的民生项目,办成了一批暖人心、顺民意、惠民生的好事实事,为助力对口支援民族地区打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会、促进各民族团结进步作出了应有的贡献,赢得了受援地各级党委政府和广大人民群众的好评。但是对表对标党中央嘱托,对口支援工作还需进一步改进提高。

(一)管理机制还需进一步健全。目前对口支援项目管理基本上已经从过去以支援方为建设责任主体的“交钥匙”模式,转变为由受援方履行项目主体及相关监管责任的“交支票”模式。新的管理模式下,接受双方联合管理项目的机制还不够健全,项目全过程管理的制度还不够完善,规划实施的严肃性还不够强,一定程度上影响了项目进度、质量和效益。

(二)援助项目后半篇文章还需进一步做实。部分对口支援项目特别是一些文化、医疗硬件设施建成后,软件配套、内涵开发、运维管护等未能及时跟上,有的利用率不高,未能充分发挥项目预期效用。项目建成后的跟踪指导需要再加强,做到目标牵引与结果导向相结合、实现“建”和“用”有机衔接。

(三)交往交流交融还需进一步加强。从总体情况看,存在党政机关交往多、基层群众交往相对少,经济技术交流多、文化交流相对少等现象,交往交流活动的时代内涵和品牌影响力需要再增强。新冠肺炎疫情对交往交流也造成一定影响,接受两地交往的热度需要继续提高,交流的广度需要继续拓展,交融的深度需要继续推进。

## 三、进一步加强和改进对口支援民族地区工作建议

迈上新征程,我省对口支援民族地区工作要



以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻习近平总书记关于加强和改进民族工作的重要思想和视察新疆、西藏、青海重要讲话指示精神,认真落实新时代党的治藏方略、治疆方略,按照省委“推动对口支援和东西部协作工作继续走在全国前列”总要求,提高政治站位、加大工作力度、完善工作机制、提升综合效益,奋力谱写新时代江苏对口支援民族地区工作新篇章。

(一)更加聚焦铸牢中华民族共同体意识。铸牢中华民族共同体意识是新时代党的民族工作的“纲”,所有工作要在此聚焦。我省对口支援民族地区工作要把促进各民族广泛交往交流交融摆在更加突出位置,把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点,以对口支援赋能民族地区发展,以发展促进民族团结进步,在民族团结进步中不断铸牢各族群众的中华民族共同体意识。

(二)更加突出交往交流交融。将推广国家通用语言文字作为教育支援的重要内容,夯实交往交流基础。大力开展经济、文化、人员双向交流活动,推动实施各族群众互嵌式发展计划和各族青少年交流计划。精心组织文化浸润活动,精心安排文化支援项目,打造一批标志性的品牌和工程,促进各民族在理想、信念、情感、文化上的团结统一。充分发挥援派干部人才桥梁纽带作用,在共事共业、守望相助中增进民族团结,真正把对口支援民族地区工作打造成民族团结工程、凝聚人心工程。

(三)更加优化资金项目管理。在国家现行相关规定基础上,优化援受双方资金项目管理职责分工,强化协同共管,健全完善更加科学、更加严格的规划和项目管理制度。按照援建项目投资计划,严格规范项目全过程管理,确保取得更好的投资效益。针对受援地资源禀赋特点,更加注重对口支援与双向协作相结合,突出长远规划引领、突出产业链补链延链强链、突出就业岗位供给、突出内生动力增长,突出重大产业和重点园区发展。既要投入基础设施建设,发展教育和医疗卫生等简单形态产业,又要注重产业振兴,促进更高质态产业发展。

(四)更加关心爱护援派干部人才。长期以来,一批又一批援派干部人才听党召唤、勇于担当、无私奉献、不辱使命,以过硬的能力、顽强的作风、务实的行动,出色完成党中央赋予江苏对口支援光荣任务。要给予援派干部人才更多关心爱护,进一步改善生活特别是健康保障条件,及时帮助解决后顾之忧,更好支持遂行支援任务,落实好援派干部人才相关政策。

(五)更加重视典型宣传。我省是全国承担对口支援任务最重、范围最广、派出干部最多的省份之一,工作成效显著。要大力宣传对口支援典型经验、感人事迹、突出成绩,讲好援藏援疆援青故事,营造全社会重视和支持对口支援工作、促进民族团结的浓厚氛围,推动形成铸牢中华民族共同体意识的强大合力。

# 关于江苏对口支援西藏新疆青海等民族地区 工作情况报告的审议意见

省人大常委会

省十三届人大常委会第三十二次会议听取了省政府关于江苏对口支援西藏新疆青海等民族地区工作情况的报告,并进行了分组审议。常委会组成人员和列席代表对报告给予充分肯定,认为,长期以来特别是党的十八大以来我省坚决贯彻落实党中央关于援藏援疆工作的决策部署,把做好对口支援民族地区工作作为义不容辞的政治责任,坚持高点谋划、高位推进、高标落实,做到真情支援、科学支援、持续支援,为助力受援民族地区打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会,促进各民族团结进步、铸牢中华民族共同体意识贡献了江苏智慧和江苏力量。同时,着眼落实省委“推动对口支援和东西部协作工作继续走在全国前列”总要求,常委会组成人员和列席代表对加强和改进对口支援民族地区工作提出以下意见和建议。

**一、进一步聚焦铸牢中华民族共同体意识。**要进一步深入贯彻落实习近平总书记重要讲话指示精神和新时代党的治藏方略、治疆方略,以铸牢中华民族共同体意识为主线,把交往交流交融摆在更加突出位置,把改善民生、凝聚人心作为支援民族地区经济社会发展的出发点和落脚点。要推动援受双方各层次的交往交流,让老百姓切身感受到民族大家庭的温暖,不断增进民族团结。要加大文化交流力度,做好文化浸润工作,促进各族群众不断增强对伟大祖国、中华民族、中华文化、中国共产党、中国特色社会主义的

认同。

**二、进一步优化项目管理体制。**要在国家现行管理规定基础上,强化规划和项目建设协同共管,确保取得更好的投资效率和效益。要针对受援地资源禀赋特点,更加注重对口支援与双向协作相结合,突出产业链补链延链强链、突出就业岗位供给、突出内生动力增长、突出重大产业和重点园区发展。项目规划既要重视发展教育和卫生医疗等民生产业,又要注重推动经济振兴,促进更高质态产业发展。要更加重视建成项目的运维管护等工作,解决好部分建成项目“用不上”或“用不好”的问题,充分发挥预期效益。

**三、进一步重视亮点品牌打造和典型宣传。**我省是全国承担对口支援任务最重、范围最广、派出干部最多的省份之一,工作成效显著,形成了诸如“组团式”教育支援、医疗支援、开办内地民族学校、民族班等很多典型经验。一方面要进一步重视打造突出亮点和品牌,另一方面要大力宣传典型经验、感人事迹、突出成绩,讲好援藏援疆援青故事,营造全社会重视和支持对口支援工作、促进民族团结的浓厚氛围,推动形成铸牢中华民族共同体意识的强大合力。

**四、进一步关心爱护援派干部人才。**持续改善他们执行任务期间的健康保障条件,同时对他们回来后因执行援派任务而导致的病患更加给予关心关怀。要及时帮助他们解决家属就业、子

女就学、老人照护等方面的后顾之忧,更好支持他们遂行支援任务。要落实好援派干部人才政

策,结合考核情况,做好使用任用等工作,关心援派干部成长成才。

# 江苏省2021年度国有资产管理情况的综合报告

——2022年9月27日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

省财政厅厅长 张乐夫

根据《中共江苏省委关于建立省政府向省人大常委会报告国有资产管理情况制度的意见》和《江苏省人民代表大会常务委员会关于加强国有资产管理情况监督的决定》，现将我省2021年度企业国有资产（不含金融企业）、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、自然资源国有资产等情况综合报告如下。

## 一、国有资产总体情况

### （一）企业国有资产情况（不含金融企业）。

2021年末，全省国有企业11030户（含国有控股，下同），企业资产总额209,296亿元、负债总额136,243亿元、所有者权益73,053亿元（根据国务院国资委意见，国有企业和国有金融企业相关参股情况未作抵销处理），较年初分别增长11.2%、11.5%和10.6%；企业平均资产负债率65.1%，较年初增长0.2个百分点。全年实现营业收入17,735亿元、利润总额1,537亿元、净利润1,180亿元、归母净利润851亿元，同比分别增长17.4%、19.2%、23.8%和25.8%。纳入全省企业国有资产统计范围的境外企业196户，资产总额464亿元、负债总额346亿元、所有者权益118亿元，全年实现营业收入97亿元、利润总额5.5亿元、净利润5.2亿元、归母净利润5.2亿元。

分级次看，省属国有企业2185户，企业资产总额15,120亿元、负债总额7,990亿元、所有者权益7,130亿元，较年初分别增长9.4%、10.8%

和7.8%；企业平均资产负债率52.8%，较年初增长0.7个百分点。全年实现营业收入4,054亿元、利润总额404亿元、净利润334亿元、归母净利润313亿元，同比分别增长21.5%、18.7%、21.7%和25.5%；上缴税费203亿元。

市县国有企业8845户，企业资产总额194,177亿元、负债总额128,253亿元、所有者权益65,923亿元，较年初分别增长11.3%、11.5%和11.0%；企业平均资产负债率66.1%，较年初增长0.1个百分点。全年实现营业收入13,681亿元、利润总额1,134亿元、净利润845亿元、归母净利润539亿元，同比分别增长16.3%、19.5%、24.7%和26.1%；上缴税费865亿元。

五年来，全省国有企业资产总额累计增加109,968亿元，增长111%，年均增长20.5%；所有者权益累计增加35,305亿元，增长93.5%，年均增长18.0%。

### （二）金融企业国有资产情况。

2021年末，全省纳入财务决算报表统计范围的国有金融企业343户（以集团合并口径计算），企业资产总额86,434亿元、负债总额76,283亿元、所有者权益10,151亿元，国有资本应享有权益5,203亿元，较年初分别增长12.3%、12.1%、14.0%和14.3%。全年实现营业收入2,974亿元、利润总额1,066亿元、净利润859亿元、归母净利润844亿元，同比分别增长

18.1%、27.2%、23.7%和 23.2%。

分级次看，省属国有金融企业资产总额 37,446 亿元，负债总额 33,039 亿元、所有者权益 4,407 亿元、国有资本应享有权益 2,270 亿元，较年初分别增长 12.2%、12.1%、12.2%和 13.2%。全年实现营业总收入 1,456 亿元、利润总额 507 亿元、净利润 403 亿元、归母净利润 394 亿元，同比分别增长 20.6%、35.4%、25.2%和 24.7%。

市县国有金融企业资产总额 48,988 亿元，负债总额 43,244 亿元，所有者权益 5,744 亿元，国有资本应享有权益总额 2,933 亿元，较年初分别增长 12.5%、12.0%、15.4%和 16.2%。全年实现营业总收入 1,518 亿元、利润总额 559 亿元、净利润 456 亿元、归母净利润 450 亿元，同比分别增长 15.8%、20.6%、22.6%和 21.8%。

五年来，全省国有金融企业资产总额累计增加 32,354 亿元，增长 59.8%，年均增长 12.4%；所有者权益累计增加 4621 亿元，增长 83.6%，年均增长 16.4%。

### （三）行政事业性国有资产情况。

2021 年末，全省行政事业性资产总额 35,414 亿元，负债总额 11,976 亿元，净资产总额 23,438 亿元，同比增加 27.2%、2.0%和 45.6%（主要是公共基础设施增加 6,526 亿元）。其中，行政单位资产总额 11,162 亿元，事业单位资产总额 24,252 亿元，分别占比 31.5%和 68.5%。重点行业中，教育行业资产总额 3,988 亿元，卫生行业资产总额 3,112 亿元，科技行业资产总额 146 亿元，交通行业资产总额 8,549 亿元，文化行业资产总额 439 亿元，分别占比 11.3%、8.8%、0.4%、24.1%和 1.2%。

分级次看，省级行政事业性资产总额 3,319 亿元，负债总额 651 亿元，净资产 2,668 亿元，同比增长 6.0%、3.0%和 6.8%。其中，行政单位资产

总额 248 亿元，占比 7.5%；事业单位资产总额 3,071 亿元，占比 92.5%。

市县行政事业性资产总额 32,095 亿元，负债总额 11,324 亿元，净资产 20,771 亿元，同比增长 30.0%、1.9%和 52.8%。其中，行政单位资产总额 10,914 亿元，占比 34.0%；事业单位资产总额 21,181 亿元，占比 66.0%。

五年来，全省行政事业性资产总额累计增加 13,861 亿元，增长 64.3%，年均增长 13.2%（增长的主要原因是存量公共基础设施等行政事业性国有资产按照新政府会计制度准则清查登记入账）。其中：行政单位增加 5,017 亿元，增长 81.6%，年均增长 16.0%；事业单位增加 8,844 亿元，增长 57.4%，年均增长 12.0%。

### （四）国有自然资源资产情况。

1. 土地资源情况。2020 年末，全省土地面积 16056.89 万亩（国有 5352.85 万亩，集体所有 10704.04 万亩，2021 年度土地变更调查工作尚未完成）。其中，耕地 6388.95 万亩（国有 509.35 万亩，集体所有 5879.60 万亩）、种植园用地 359.67 万亩（国有 41.37 万亩，集体所有 318.30 万亩）、林地 1272.40 万亩（国有 271.14 万亩，集体所有 1001.26 万亩）、草地 175.48 万亩（国有 94.98 万亩，集体所有 80.5 万亩）、湿地 691.92 万亩（国有 685.94 万亩，集体所有 5.98 万亩）、商业服务业用地 125.66 万亩（国有 99.87 万亩，集体所有 25.79 万亩）、工矿用地 674.00 万亩（国有 511.61 万亩，集体所有 162.39 万亩）、住宅用地 1381.84 万亩（国有 371.71 万亩，集体所有 1010.13 万亩）、公共管理与公共服务用地 204.51 万亩（国有 166.81 万亩，集体所有 37.70 万亩）、特殊用地 50.78 万亩（国有 26.55 万亩，集体所有 24.23 万亩）、交通运输用地 751.50 万亩（国有 393.79 万亩，集体所有 357.71 万亩）、水域及水利设施用地 3878.49 万亩（国有 2142.44 万亩，集

体所有 1736.05 万亩)、其他土地 101.69 万亩(国有 37.29 万亩,集体所有 64.40 万亩)。

2. 矿产资源情况。2021 年末,全省已发现各类矿种 135 种,其中,查明资源储量的有 76 种,保有资源储量 415 亿吨。列入我省矿产资源储量统计表的矿区共 515 处,已利用的矿区 253 处,矿产地 695 处。

3. 森林资源情况。2021 年末,全省森林面积 2340 万亩,森林蓄积 7045 万立方米,森林覆盖率 15.1%。其中,国有森林面积 348 万亩,森林蓄积 1323 万立方米。

4. 湿地资源。2021 年末,全省已有世界自然遗产地 1 处、国际重要湿地 2 处、省级以上湿地公园 75 处(国家级 27 处、省级 48 处)、湿地保护小区 535 处,自然湿地保护率 61.9%。

5. 海洋资源情况。2021 年末,全省海洋总面积 34275 平方千米(海洋功能区划面积),其中,南通市 8701 平方千米、盐城市 18897 平方千米、连云港市 6677 平方千米。全省海岛 26 个,其中无居民海岛 22 个。

6. 水资源情况。2021 年末,全省水资源总量 500.8 亿立方米,较上年减少 7.8%;全省供水总量 567.6 亿立方米,较上年减少 0.8%。

7. 自然保护地。2021 年末,全省各级各类自然保护地共 210 处,总面积 1445 万亩。

## 二、国有资产管理工作情况

### (一)企业国有资产(不含金融企业)管理。

1. 积极发挥国有企业战略支撑作用,服务经济社会发展大局。一是在主动服务国家战略中发挥作用。中江国际集团扎实推进总投资规模 17 亿元的中阿(联酋)产能合作示范园项目,已累计完成投资约 7 亿元;省海企集团中欧(亚)班列“江苏号”跑出“江苏速度”,全年开行 1800 列,同比增长 30%;省环保集团持续加大环境基础设施、生态安全监测等方面投入;江苏水源公司在

南水北调中发挥重要功能作用。二是在全省粮食和能源安全上体现担当。省国信集团、徐矿集团提前超额完成 100 万吨煤炭储备任务,所属电厂发电量同比分别增长 24%和 20%,省国信集团发电量增幅在包括央企在内的全国所有发电企业中排名第一;省粮食集团新增 30 万吨省级储备粮承储计划;省农垦集团现代粮食产业体系建设取得重大进展。三是在重大项目投资建设上加大力度。省属企业 2021 年实现投资 1,141 亿元,同比增长 13.2%。江苏交控、省铁路集团紧盯 2021 年重大项目开工建设,按时完成各项目标任务;省国信集团持续加大能源项目投资力度;东部机场集团各成员机场改扩建工程有序推进,连云港新机场顺利建成投运;省沿海集团建成江苏省单体规模最大的渔光一体平价上网示范项目;盐业集团规划建设全国最大的总投资约 65 亿元的盐腔储气(天然气)库群项目有序推进。四是在服务创新发展上积极作为。2 户“科改示范企业”典型案例入选国务院国资委创新案例集;8 户科技型子企业全面参照“科改示范企业”做法实施综合改革;省环保集团生态环境创新平台建设取得积极进展;江苏水源公司南水北调江苏智能调度系统获评 2021 年智慧江苏重点工程;苏豪集团全省唯一跨境电商工程研究中心通过省发改委认定;汇鸿集团积极创建全国供应链创新与示范试点单位。

2. 扎实有力推进国企改革三年行动,重点领域和关键环节加速突破。2021 年末,我省列入国企改革三年行动实施方案的 138 项改革任务进展顺利,总体完成进度达到 89%。在 2021 年地方国企改革三年行动重点改革任务评估中,我省被评为 A 级,受到国务院国有企业改革领导小组办公室通报表扬。一是完善中国特色现代企业制度。省属企业集团及重要子企业全部制定党组织前置研究讨论重大事项规程、全部完成党建工

作进公司章程,集团党委副书记进入董事会实现全覆盖。省属企业集团及各级子企业全部实现董事会“应建尽建”,省属企业集团及建立董事会子企业基本都建立董事会向经理层授权的管理制度。二是推进国有经济布局优化和结构调整。印发《“十四五”江苏省国资系统国有资本布局优化和结构调整规划》,编制省属企业“十四五”发展规划和专项行动方案,形成“1+N”规划体系。省属企业列入清单的149户“僵尸企业”全部处置完毕,全年清理退出劣势企业和低效无效投资122户(项),近十年累计清理1500余户(项)。三是积极稳妥深化混合所有制改革。全面启动实施全省第二批国有企业混合所有制改革试点,推动设立省级混合所有制改革基金,通行宝公司、徐矿股份、弘业期货等省属企业子企业积极推进IPO,稳慎开展了混合所有制企业骨干员工持股试点。四是健全市场化经营机制。推行经理层成员任期制和契约化管理,省属企业及各级子企业完成比例100%。推进市场化用工,省属企业全年完成管理人员末等调整和不胜任退出184人,占比2.4%。开展中长期激励,3户国有控股上市公司实施股权激励计划,77户企业实施员工持股,少数企业正在探索超额利润分享、实施跟投机制。五是亏损企业专项治理成效显著。各省属企业高水平制定压降目标,通过清算注销、整合重组、减亏扭亏等多种途径减少亏损企业211户,实现亏损面和亏损额双压降。

3. 全面加强国有资产监管,形成更加成熟更加定型的国资监管体制的江苏实践。印发《关于全面加强国有企业监管意见的通知》,有关做法受到国务院国资委高度肯定。一是实施全链条监管。构建全链条、全方位、立体式监管体系,坚持上下联动和内外协调监督,强化事前制度规范、事中跟踪监控、事后监督问责。二是突出关键环节重点领域。首次试点外派财务监督专员制

度,建立省属企业全面预算管理、年度财务决算审计管理、投资监督管理、外部董事履职指引等相关制度。国资监管“1+N”制度体系初步建立。三是狠抓制度落地。先后开展了专项巡察、境外腐败专项治理、国企改革专项督查、企业内控体系建设专项检查、财务虚假信息专项排查、贸易领域风险排查、重点问题整改核查等工作,防范系统性风险和重大风险发生。四是注重解决现实难题。对省属企业提出的七大类77项需要协调解决的问题,分层分类通过省政府专题会议研究、省领导签批、省有关部门牵头推进等措施,高位推动解决长期困扰和制约省属企业高质量发展的重点难点问题。

4. 落实全面从严治党主体责任,国有企业党的建设全面加强。一是扎实开展党史学习教育。开展“江苏国企永远跟党走”“跟着习近平总书记江苏足迹学党史”系列活动,高质量完成348个“我为群众办实事”项目。二是打牢党建工作基础。印发《在完善公司治理中加强党的领导的若干举措》,评选表彰全省国资系统“先进集体”“先进个人”,营造了比学赶超浓厚氛围。三是持之以恒正风肃纪反腐。对5户省属企业子企业开展专项巡察,配合开展粮食购销领域腐败问题专项治理,扎实开展国有企业境外腐败治理,持续推进全面从严治党向企业中层、一线和境外分支机构延伸。四是做好新形势下群众工作。统筹抓好意识形态、统一战线和企业文化建设,规范做好信访维稳工作,省属企业保持和谐稳定。

从五年工作成效来看,我省国有资本布局结构持续优化,省属企业已发展成为全省综合交通运输体系建设运营和地方能源业、金融业的主力军,在重要物资储备、农业现代化、南水北调、沿海开发、重大活动保障等方面发挥重要功能。国有企业改革全面深化,制定出台具有江苏特色的国资国企改革“1+N”配套文件,聚焦完善中国特

色现代企业制度、深化混合所有制改革、健全市场化经营机制等领域,企业高质量发展内生动力不断增强。国有资产监管效能持续提高,以管资本为主转变职能,创新国资监管方式,建立并全面推行“三重一大”决策事项清单、投资负面清单、非主业投资“双重论证”、重大事项“双重法律审核”、风险管理指引、抽查审计、专项巡察、国有资产监督工作闭环机制等创新性制度。国有企业党的建设得到实质性加强,坚持政治建设统领,认真履行全面从严治政政治责任,国有企业党委的领导作用、基层党组织的战斗堡垒作用、广大党员的先锋模范作用得到有效发挥,国有企业党的建设弱化淡化虚化边缘化的问题得到切实扭转,风清气正的干事创业氛围更加浓厚。

## (二)金融企业国有资产管理。

1. 健全国有金融资本管理体制机制。以省委省政府实施意见为统领,着力完善国有金融资本“1+N”管理框架体系。出台省级国有金融机构Ⅱ类重大事项有关标准,规范省属金融企业重大投资、大额资产处置、大额担保、大额捐赠等行为;印发《江苏省省级国有金融资本管理主要事项清单(2021年版)》,进一步明晰财政管理的边界,保障企业自主经营权;出台省属金融企业公司章程监管办法,规范省属金融企业公司章程制定(修订)及审核流程,将加强党的全面领导、国企改革三年行动相关要求等事项嵌入公司治理各环节;出台《江苏省省属金融企业负责人履职待遇和业务支出管理实施规定》,合理确定并严格规范省属金融企业负责人履职待遇和业务支出;规范金融企业国有资产评估项目核准备案等工作,指导金融企业规范资产评估行为、强化国有资产保值增值、提升财政部门和相关单位监管能力,防范国有资产流失。

2. 推动省属金融企业深化改革。制定《省属金融企业贯彻落实国企改革三年行动方案的实

施意见》,指导督促省属金融企业深化改革,推动省属金融企业完善公司治理体系,突出党的领导,加强董事会建设,保障经理层履职,防范化解债务、投资、法律等各方面风险,切实增强改革发展的内生动力和内在约束。压实省属金融企业主体责任,按季度汇总报送省属金融企业改革任务进度,督促省属金融企业细化责任分工、强化工作落实,保质保量完成任务。截至目前,省属金融企业各项改革任务已全面完成,率先实现上半年圆满收官的预定目标。

3. 发挥综合考核指挥棒作用。根据省属金融企业2021年首次纳入全省综合考核形势任务,制定《省属金融企业高质量发展考核实施方案》,科学设定省属金融企业高质量发展考核目标值并做好中期评估、年终考核等工作。江苏银行、华泰证券获评省属企业综合考核第一等次,紫金财险、信保集团、省联社获第二等次。加强对财政厅管金融企业监管,出台《省财政厅厅管金融企业综合考核实施办法》,构建高质量发展、党的建设和治企兴企满意度“三位一体”考核格局,推动年度重点目标任务落实。

4. 做好国有金融资本监管基础工作。对全省金融企业开展国有金融资本产权登记,动态掌握国有金融资本总量和布局;做好全省金融企业经营数据监测和财务报表决算审核,及时掌握地方金融企业财务状况和经营成果,开展金融形势分析,定期编写金融运行分析报告,供领导决策参考。对省属金融企业开展财政监督和绩效评价,做好省属金融企业工资总额和负责人薪酬管理。2021年,我省金融企业基础管理工作再次被财政部评为全国优秀等次。

从五年工作成效来看,我省全面贯彻落实《中共中央 国务院关于完善国有金融资本管理的指导意见》精神和各项决策部署,坚持以制度建设为先导,着力构建国有金融资本管理制度体



系;坚持以管资本为纽带,着力推动省属国有金融资本做强做优做大;坚持以改革为动力,着力激发省属金融企业发展活力;全面深化地方国有金融资本集中统一管理,创新直接管理和委托管理方式;推动省属金融企业深化改革,发挥综合考核指挥棒作用;扎实做好国有金融资本监管基础工作,国有金融资产实现保值增值,“家底”不断丰富壮大,风险防控能力大大增强。

### (三)行政事业性国有资产管理。

1. 加强顶层设计,不断推进江苏国有资产管理治理体系和治理能力现代化。根据国务院新颁布的《行政事业性国有资产管理条例》(国务院令定738号,以下简称《条例》)等制度规定,开展《江苏省行政事业单位国有资产管理办法》(省政府令第95号,以下简称《办法》)修订工作,并列入省政府2022年度立法计划。一是开展立法后评估。按照省政府立法规范印发工作方案,采取省市联动、第三方机构参与、分工负责方式,成立评估工作小组,细化工作方案,规范程序环节,倒排工作计划,实行“挂图作战”,建立通报制度,形成4个评估分报告和1个评估总报告。二是开展《办法》修订。结合立法后评估工作,多次召开座谈会,集中、充分听取各地关于《办法》修订工作的意见建议,在充分吸收《条例》内容和兄弟省市经验做法基础上,坚持法理一致、改革引领、问题导向、齐抓共管原则,开展《办法》进行修订。三是积极推动修订立法。《办法》修订草案先后五轮征求意见,共收集意见94条,吸收采纳56条,经财政厅党组讨论审议后已正式报送省政府启动立法修订。

2. 突破重点创新,深入推进江苏国有资产管理改革做示范。一是党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管改革取得重大进展。首批省级43个部门所办484户企业集中统一监管改革方案全部获批,在全国率先基本完成第一阶

段改革任务,获财政部和省领导批示肯定。出台一系列制度规定和省国金集团2021年度高质量发展考核方案,指导省国金集团开展资产资本化运作,放大国有资本效能,落实以管资本为主加强国有资产监管。二是国有资产管理绩效评价做出新亮点。在全国率先建立国有资产管理绩效评价体系,出台全国首个《机关国有资产管理绩效评价导则》地方标准和首个《省属高校国有资产管理绩效评价暂行办法》行业资产管理绩效评价制度,实现省级行政事业单位资产管理绩效评价全覆盖。三是公共基础设施等行政事业性国有资产管理改革闯出新路子。联合省级相关部门,以南京、南通为试点,研究探索公共基础设施、政府储备物资、文物文化遗产、保障性住房等行政事业性国有资产清查登记、入账核算、管理机制等管理改革,形成“江苏路径”被财政部在全国推广。四是资产管理融入预算管理一体化建设进一步深入。贯彻财政部预算管理一体化改革要求,把“资产云”系统作为预算一体化系统子模块,同步开发,同步建设,将资产配置、使用、处置、收益管理等融入预算管理全过程。

3. 夯实管理基础,充分发挥江苏国有资产管理服务高质量发展“金色效益”。一是多措并举学习宣传贯彻《条例》。将《条例》纳入财政厅党组理论学习中心组(扩大)会议学习计划、“八五”财政普法宣传计划和2021年度全省法治财政建设工作要点;通过报纸、网络、微信公众号等平台广泛宣传报道,通过参加财政部视频培训、举办全省国有资产管理培训班,对全省各级资产管理工作人员深入培训;多次赴省级部门、高校、市县财政部门 and 基层单位开展上门辅导,我省学习贯彻举措获财政部资产司领导批示肯定。二是高质量完成国有资产报告工作。努力克服疫情影响,圆满完成财政部统一部署的年度行政事业性国有资产报告工作,连续第5年获财政部通报表彰。

建立健全“部门协调配合、与省人大常委会沟通汇报、市县工作统筹指导”等三项工作机制,进一步完善报告体例格式和附表样式,形成2020年度全省国有资产管理情况综合报告,提请省人大常委会审议,得到与会代表充分肯定和高度评价,并根据审议意见形成整改落实反馈报告,省人大常委会满意度测评连续第4年无不满意票。三是减免国有房屋租金助企纾困成效显著。针对南京、扬州突发疫情,出台租金减免政策,对承租省级国有房屋的服务业小微企业和个体工商户7月份租金减半收取,8月份租金全免,减免租金1.2亿元,惠及约6000家企业和个体工商户,切实缓解中小企业生产经营困难,帮助中小企业和个体工商户稳定信心,渡过难关。四是完善共享共用机制助力疫情防控。集合发挥存量国有资产资源优势,统筹调剂科研院所核酸检测仪器设备驰援抗疫一线,共征集包括东南大学、省农科院等66家单位近5000台仪器设备,累计向8家抗疫核酸检测单位支援仪器设备等资源112项,完成检测任务37.5万多人次,节约财政资金上亿元。

4. 坚持问题导向,认真做好省人大常委会审议意见的整改落实。一是聚焦高质量发展,不断深化国有资产管理改革。加快国有资本布局优化和结构调整,引导省属文化企业围绕“两效统一”深化改革加快发展,着力完善国有金融资本管理制度体系,大力推进党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管改革。二是夯实管理基础,着力摸清自然资源资产家底。统筹组织国土三调后续任务及国土变更调查,整体推进自然资源调查监测各项工作,加快推进自然资源统一确权登记,探索建立自然资源资产核算评价制度。三是坚持多措并举,全面压实整体保护和集约利用职责。强化国土空间用途管控,大力推进一体化保护和修复,构建执法监督长效机制,优

化自然资源资产配置。四是统筹系统谋划,推动建立生态保护补偿制度。深入开展生态保护补偿有关研究探索,引导生态保护补偿机制创新,研究起草我省推进生态保护补偿制度改革的实施意见。五是分类协调推进,努力健全自然资源资产监管体系。不断完善自然资源资产产权法律法规体系,探索建立自然资源资产管理考核体系,积极健全信息化监管体系。六是切实提高站位,积极完善政府向人大常委会报告机制。进一步完善国有资产报告机制,不断提高全省国有资产管理法治化、规范化、程序化水平,强力推进各项改革。

从五年工作成效来看,我省行政事业性国有资产管理体制不断健全,初步建成了具有江苏特色的“政府法规、配套办法、操作规程”三层架构制度体系,并根据《条例》和“放管服”改革等要求不断加强制度修订与完善;行政事业性国有资产管理改革走在全国前列,经营性国有资产集中统一监管做出“江苏”样板,国有资产管理绩效评价创造“江苏”模式,公共基础设施等行政事业性国有资产清查登记形成“江苏”路径;保障行政事业单位履职有力高效,修订完善通用资产配置标准,稳步推进专用资产配置标准建设,优化新增资产配置管理机制,加强省级政府公物仓建设,统筹调剂大型仪器设备支援疫情防控,全力做好各类机构改革过程中国有资产保障工作;行政事业性国有资产管理基础进一步夯实,全面摸清行政事业性国有资产家底,高质量完成“十年一次”资产清查核实批复,全覆盖做好省级行政事业单位国有资产管理规范性监督检查,聚力构建“资产云”信息管理平台,将资产管理嵌入预算编制、预算执行、会计核算、决算和报告等财政业务环节实现一体化全链条管理。

#### (四)国有自然资源资产管理。

1. 自然资源管理制度体系逐步完善。一是

法治建设成效显著。在全国率先实施省级配套地方性法规《江苏省土地管理条例》，修改发布《江苏省测绘地理信息市场管理规定》。创新开展“日监测、即时发、两日清、次周核”卫片执法新模式，在两市六县区开展实时智能监管试点工作，着力构建“早发现、早制止、严查处”的工作机制。二是调查监测工作稳步推进。指导各设区市全部出台调查监测体系构建实施方案，作为全国第一批试点单位，贡献了地方首创经验，得到了自然资源部充分肯定。三是信息化支撑更加强效。印发实施信息化建设总体方案，建成大数据“一平台”“一张图”，形成统一底板支撑自然资源管理现代化，江苏自然资源态势感知和监测监管平台获评年度智慧江苏十大标志性工程。四是相关试点推进有序。全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点稳步推进，苏州市吴中区、江阴市生态产品价值实现机制国家级试点实施方案获自然资源部批复实施，同步确定省级试点地区开展工作。

2. 国土空间开发保护格局不断优化。印发江苏省“十四五”自然资源保护和利用、海洋经济发展等重要规划，夯实全省自然资源规划基础。组织编制《江苏省国土空间规划（2021-2035年）》，完成《江苏省镇村布局规划（2020版）成果汇编》，与上海市、浙江省共同编制完成《长三角生态绿色一体化发展示范区国土空间总体规划》《上海大都市圈空间协同规划》。做好规划过渡衔接，为“十四五”民生项目、重大产业项目和重大基础设施项目等提供规划用地保障。印发《江苏省生态空间管控区域调整管理办法》，规范生态空间管控区域调整工作，为各地生态环境保护和经济社会可持续发展提供重要支撑。

3. 资源保护与生态修复成效显著。构建“五区三带”的生态保护修复总体格局，成功申报“十四五”期间第二批国家山水工程，全面推进国土

空间全域土地综合整治，深耕“土地综合整治+”，完成省级投资土地综合整治项目94个，建设规模105万亩，新增耕地1.5万亩。全力推动长江沿线生态修复工程，实施了长江沿线8个生态修复工程，长江沿线10公里范围内的废弃矿山、湿地、岸线等得到有效整治。高质量完成长江经济带废弃露天矿山生态修复，累计治理面积1139公顷。持续推进海洋生态修复，完成海安市海岸线湿地和盐城典型退化滨海湿地修复示范项目。

4. 自然资源配置效益持续提升。全省全年供应土地57.6万亩，实现重大项目应保尽保，有力支撑服务了全省经济社会发展稳定大局。全省全年土地出让总面积38万亩，土地出让金合同总额1.3万亿元，同比增长36.5%；盘活存量用地稳定在六成以上，土地开发利用履约比例、土地利用巡查率等多项指标均居全国前列。我省首个干热岩验证孔“苏热1井”顺利完井，实现干热岩勘查的重大突破。全省共颁发勘查许可证24个、采矿许可证59个，首宗“净矿”出让采矿权挂牌成功。在全国率先建成设施农业用地备案监管信息系统，全年备案1372个项目，用地5.8万亩。出台加快建设海洋强省实施意见和“十四五”海洋经济发展规划，初步估算全省海洋生产总值可达8,450亿元。全面建立用水总量与强度控制体系，水资源合理配置和高效利用水平不断提高，获得国家最严格水资源管理考核优秀等次。

5. 自然资源民生服务保障作用凸显。全力规范土地征收工作，稳妥有序推进全省土地征收成片开发，批准成片开发片区范围总面积146万亩。全力促进房地产市场平稳健康发展，印发《关于切实做好保障性租赁住房用地工作的通知》，指导各地规范编制、公开和实施住宅用地供应计划。全力支持苏北地区农民群众住房条件改善，通过挂钩节余指标和补充耕地指标交易筹集资金156亿元。持续深化信访矛盾化解攻坚，全省

系统办理信访 9204 件批次,同比下降 10%,连续三年下降。全省解决不动产登记历史遗留问题 2982 个,在国家级不动产登记营商环境评价中,获评标杆城市数量居全国之首。印发《江苏省地质灾害防治“十四五”规划》,全省地质灾害防治工作实现连续 18 年无人员伤亡、无重大财产损失。

从五年工作成效来看,我省国土空间开发保护格局不断优化,推进建立省、市、县、乡四级总体规划、专项规划、详细规划三类的江苏国土空间规划体系,整体谋划新时代江苏国土空间开发保护格局;资源保护与生态修复成效显著,构建具有江苏特色的“责任+激励、行政+市场”耕地保护机制和以绩效为导向的激励机制,强化永久基本农田划定与保护,积极开展国土综合整治与生态修复;自然资源利用效益持续提升,落实建设用地总量和强度“双控”措施,实施节约集约用地“双提升”行动计划,推进工业用地供应方式改革,开展城市地下空间开发利用关键技术探索,完善土地有偿使用制度,建设用地产出效益和节地水平不断提升;自然资源民生服务保障能力持续增强,在全国率先实现设区市城市地质调查全覆盖,地质灾害监测预警与防控成效显著,不动产登记工作全国领先,农村土地制度改革试点取得标志性成果,自然资源管理法治建设日趋完善。

### 三、国有资产管理改革面临问题和困难

近年来,在党中央、国务院和省委、省政府的正确领导下,我省国有资产管理取得了一些成绩。同时,我们也清醒地认识到,我省国有资产管理中还存在一些困难和问题。

(一)企业国有资产(不含金融企业)方面,一是在国内“叫得响”的企业还不多,“铺天盖地”多、“顶天立地”少,核心竞争力不强;二是企业集团内部的业务同质化问题还比较明显,内卷现象

比较严重;三是企业活力不强的问题不容忽视,不少企业“三能”改革没有推进到位;四是国有资本布局战略性新兴产业较少,企业创新意识和研发投入有待加强。

(二)金融企业国有资产方面,一是个别市县尚未完全理顺国有金融资本管理体制,财政部门未按照国有金融资本集中统一监管要求履行国有金融资本出资人职责;二是部分金融企业发展活力还没有得到充分激发,公司治理效能和对分支机构、子公司“穿透管理”工作力度需要进一步加强。

(三)行政事业性国有资产方面,一是国有资产管理体制体系需要进一步完善,亟需根据《条例》修订我省国有资产管理办法及配套制度;二是资产管理使用绩效需要进一步提高,资产配置效率和使用效益整体不高,跨地区、跨部门资产共享调剂使用机制还不够完善;三是公共基础设施等行政事业性国有资产管理主体需要进一步明确、管理责任需要进一步厘清、管理机制需要进一步健全、管理过程需要进一步规范。

(四)国有自然资源资产方面,一是在管理制度方面,一些体制性、机制性问题依然突出,自然资源领域改革仍需不断深化;二是在保护与修复方面,存在着后备资源少、生态环境状况不容乐观等问题,保护修复任务艰巨;三是在要素供给方面,面临着资源区域禀赋差异大、发展空间持续约束等多重压力,供给不平衡不充分问题凸显;四是在从严管理方面,部分地区、部分领域的违法违规现象依然存在,全面从严管理的要求仍未落实到位。

### 四、下一步工作安排

(一)企业国有资产(不含金融企业)方面。

1. 提高服务江苏现代化建设的战略支撑能力。一是强化省属国有资本在铁路、机场、港口、高速公路等重要基础设施领域的有效供给,发挥

主力军作用;二是依托省国信集团、徐矿集团等,通过扩能、并购、新建等方式,提升省属能源企业在保障我省能源安全方面的调控力;三是依托省农垦集团、省粮食集团等,打造农业领域专业化龙头企业,加强粮油糖盐等主要农产品储备能力建设,完成省级储备粮公司和种子公司重组整合;四是发挥江苏水源公司作用,主动参与国家水网建设,保障沿线供水安全。五是发挥省环保集团等作用,加大环境基础设施投入。

2. 提高服务高水平科技自主创新的引领能力。一是发挥国有资本投资运营公司的资源配置功能,加大对前瞻性战略性产业投资,在新业态孵化、新产业培育等方面发挥引领作用;二是支持省属企业加大研发投入,主动对接国家重点实验室等,加强行业共性技术问题研究,发挥行业引领作用;三是扩大全面参照“科改示范企业”试点范围,培育更多专精特新“小巨人”和科技领军国有企业。

3. 坚定不移做强做优做大国有资本和国有企业。一是加大重大项目投资建设力度,预计“十四五”期间省属企业交通基础设施、能源、环保等类项目投资7,400亿元;二是持续调整优化国有资本战略布局,打造一批与全省经济发展相契合的支柱企业;三是大力推进国有企业上市发展,力争“十四五”末省属企业新增控股上市公司7户左右;四是高质量全面完成国企改革三年行动各项任务,走在全国前列;五是加快培育具有核心竞争力一流企业,经过5年左右努力,争取大多数省属企业跻身国内同行业先进行列;六是加快构建全省国资国企发展大格局。

4. 推动国资监管“1+N”制度体系落实落地。健全完善各项配套措施及工作流程,切实提高监管效能。选择部分省属企业试点开展外派财务监督专员选聘工作。选择部分省属企业试点企业内控体系及法律合规体系试点一体化管理。部署省

属企业做好全面预算管理和决算报告会计师事务所选聘工作。适时调整出资人监管权力和责任清单,制定事中事后监管事项清单。

5. 坚决守住不发生重大风险的底线。把握“稳字当头、稳中求进”总基调,指导督促省属企业统筹好发展和安全,毫不放松抓好疫情防控,深入细致开展安全生产专项大检查,扎实推进“信访突出问题攻坚化解年”行动,为党的二十大胜利召开营造和谐稳定环境。健全地方融资平台公司债务风险监测预警机制,确保不发生债券违约。

6. 以高质量党建引领国有企业高质量发展。坚持政治建设统领,完善第一议题和跟进督办制度。持之以恒深入贯彻全国国企党建会精神,健全完善中国特色现代企业制度,推进党建工作与生产经营深度融合,打造忠诚干净担当的国企领导人员队伍。推进全面从严治党向纵深发展,为国有企业改革发展营造风清气正良好环境。

## (二)金融企业国有资产方面。

1. 优化省级国有金融资本布局。研究探索进一步优化省级国有金融资本布局做法。支持江苏银行补充资本,协调解决部分股东资格问题;支持华泰证券数字化转型发展;支持紫金财险集团化发展;支持信保集团持续增资,协调省属企业和市县股东整合归并;推动省旅游产业发展基金注资信保集团;支持省联社理顺管理体制机制。

2. 推动省属金融企业深化改革。督促省属金融企业完成国企改革三年行动各项任务,有序实施“十四五”规划。配齐建强省属金融企业董(监)事会,选聘一批外部董(监)事到企任职。支持江苏银行、紫金财险探索职业经理人改革。推动省属金融企业之间签订“总对总”战略合作协议,组建省级金融服务战略联盟,持续加大对普

惠金融、先进制造业、民生保障、环境治理、乡村振兴等重点领域的金融支持服务力度。

3. 严守不发生系统性金融风险底线。做好省属金融企业 I、II、III 类重大事项的审核备案工作。建立风险预警机制,定期开展省属金融企业债券风险排查和重点企业风险情况调查。出台进一步加强省属金融企业监管意见,推动省属金融企业聚焦主业、压缩层级,优化完善内控体系和管理流程,加强下属公司“穿透式”监管,做好内部监督巡察。开展省属金融企业国有金融资本管理制度及财务制度执行情况监督检查。

4. 完善国有金融资本监管制度体系。制定省属金融企业“三重一大”决策制度指导文件,规范董事会、股东会和经理层重大事项决策行为。出台省属金融企业公车管理暂行规定,出台政策进一步强化国有金融企业产权、资产转让和房产租赁事项监管,规范全省国有金融企业境外投资管理,建立省属金融企业经营形势分析季度例会制度,研究制定委托管理金融企业重大事项管理办法。

5. 夯实地方金融企业资产和财务管理基础。做好全省国有金融资本产权登记工作,组织编报地方金融企业财务季报和年度决算,开展报表编报工作质量评定,完善商业银行和政府性融资担保机构绩效评价机制,组织开展地方金融企业财务绩效评价工作。

### (三)行政事业性国有资产方面。

1. 重构制度体系。推动《江苏省行政事业性国有资产管理办法草案》立法修订,并以《办法》为纲,修订完善省级行政事业性国有资产配置、使用、处置管理办法以及操作规程,重构江苏国有资产管理体制。

2. 构建新发展格局。依托省行政事业性国有资产管理中心,借鉴经营性国有资产统一监管经验,实现省级党政机关和事业单位非经营性国

有资产集中统一监管,提高国有资产管理和使用效益,与省国金集团形成“一体两翼”的“双集中统一监管”新发展格局,在全国创造“江苏模式”。

3. 做好资产报告。高质量做好财政部统一部署年度行政事业性国有资产报告和向省人大常委会报告国有资产管理情况综合报告,积极推动公共基础设施等行政事业性国有资产入账,实现国有资产报告“全口径、全覆盖”,以落实人大常委会审议意见整改为契机,全面规范和加强行政事业性国有资产管理。

4. 推动改革创新。加强公共基础设施等行政事业性国有资产管理改革,加大对南京、南通两个试点地区支持力度;修订《江苏省省级政府公物仓管理办法》,加强闲置资产调剂使用、大型仪器设备共享共用以及专项资产的统筹配置;出台事业单位房产、车辆管理专项制度,加强权属登记、出租出借、处置更新等重点环节管理。

5. 夯实管理基础。广泛开展修订后的全省国有资产管理办法宣传培训,积极推动长期已使用在建工程转固和货币资金清理,将资产管理绩效评价常态化、规范化,大力推进资产管理与预算管理深度融合,实现国有资产全链条系统管理。

### (四)国有自然资源资产方面。

1. 持续优化国土空间格局。一是落实国家战略谋划全省国土空间新格局,持续做好《江苏省国土空间规划(2021-2035年)》《江苏省海岸带综合保护与利用规划(2021-2035)》编制工作;二是建立健全国土空间规划体系,深入推进市县国土空间总体规划编制和三线划定;三是持续推进“共绘苏乡”规划师下乡工作,探索建立常态化的规划师驻镇、驻村服务机制;四是加强国土空间规划行业管理,开展我省城乡规划乙级资质核定和后续认定工作,做好注册规划师和规划评优工作。

2. 不断强化自然资源保护和生态修复。一是健全资源保护责任机制,组织开展新一轮耕地保护责任书签订,压实压紧各级党委政府耕地保护主体责任;二是继续开展山水林田湖草一体化保护修复工作,编制省级生态保护修复重大工程五年推进计划,全面落实一体化保护修复;三是坚决遏制耕地“非农化”防止“非粮化”,持续加大对新增违法用地行为的查处打击力度,进一步完善“日监测”工作机制;四是纵深推进常态化扫黑除恶斗争自然资源领域整治,推广应用“云里听”矿山防盗采系统,源头打击“沙霸”“矿霸”等违法行为;五是认真做好海洋督察反馈问题整改工作,不断建立完善海洋管理各项长效制度机制;六是切实抓好全面推行林长制、科学实施国土绿化、森林湿地及野生动植物资源保护管理、自然保护区监管和林业安全生产等工作。

3. 全面提升自然资源配置效益。一是持续建立健全重大项目保障机制,全力保障土地市场平稳运行;二是落实节约集约促进精准保障,进一步加大全省用地计划统筹力度,统筹分配新增建设用地计划、城乡建设用地增减挂钩计划;三是严格规范增减挂钩实施管理,依托江苏省自然资源大数据平台和卫星遥感数据等,加强全流程实施监管;四是全面提升资源配置效率,指导各地抓紧制定实施细则,提高新上工业项目用地容

积率低限,支持服务工业经济高质量发展;五是全力促进海洋经济发展,指导沿海沿江地区“十四五”海洋经济发展规划印发实施;六是加快推进水资源刚性约束制度建设,不断强化水资源刚性约束,促进水资源管理提档升级。

4. 深入推进各项改革试点工作。一是扎实推进所有者权益改革试点工作,全力推进全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点和自然资源领域生态产品价值实现机制试点,高质量完成全民所有自然资源资产清查和平衡表编制试点工作;二是健全完善土地资源资产要素配置政策,全面推行“标准地+双信地+定制地”供应和服务模式,积极推进城市更新供地政策试点实践,完善城市更新、老旧小区改造等盘活存量和增加混合产业用地供地政策;三是审慎稳妥开展农村集体经营性建设用地入市试点,完善市场交易规则和服务监管制度,逐步建立健全城乡统一的建设用地市场;四是不断深化矿地融合探索实践,聚焦生态文明、乡村振兴、双碳目标,组织启动新一轮省级矿地融合项目立项论证工作。

以上是我省 2021 年企业国有资产(不含金融企业)、金融企业国有资产、行政事业性国有资产、自然资源国有资产等四类资产的总体情况,请予审议。

# 关于江苏省2021年度国有资产管理情况的调研报告

省人大常委会预算工作委员会

按照省人大“十四五”工作规划的安排,省十三届人大常委会第三十二次会议听取和审议省政府关于2021年度国有资产管理情况综合报告并开展专题询问。为做好前期准备工作,我委先后赴泰州市、无锡市、宿迁市及部分县区开展专题调研,听取当地人大、政府及其有关部门情况介绍,实地考察部分国有企业,同部分省人大代表交流并听取其意见建议,与省财政、自然资源、水利、审计、国资、金融监管、林业等有关部门座谈。现将调研情况报告如下:

## 一、总体概况

自党中央和省委相继出台关于建立国有资产管理情况报告制度的意见以来,省人大常委会持续推进国有资产管理监督,连续四年审议国有资产管理情况的综合报告,先后听取和审议金融企业国有资产、企业(不含金融企业)国有资产、行政事业性国有资产、国有自然资源资产管理情况的专项报告,实现了对党中央确定的四大类别国有资产管理监督全覆盖。报告制度的实施,有力推进省政府及其有关部门做好清产核查,加强监督管理,落实重点改革,健全制度体系,为促进我省国有资产治理体系和治理能力现代化做出了积极努力。

一是初步摸清国有资产家底,不断夯实高质量发展的物质基础。我省企业国有资产(不含金融企业)主要集中在交通运输、社会服务、工业、批发与零售业等领域,截至2021年末,全省国有

企业11030户,企业资产总额209296亿元、负债总额136243亿元、所有者权益73053亿元,较2021年初分别增长11.2%、11.5%和10.6%。金融企业国有资产主要集中在省本级和南京市、无锡市、苏州市,其中银行业金融机构资产总额占比超过八成;截至2021年末,全省国有金融企业343户,企业资产总额86434亿元、负债总额76283亿元、所有者权益10151亿元,较2021年初分别增长12.3%、12.1%、14.0%。行政事业性国有资产重点分布在教育、卫生和交通行业领域,占比分别为11.3%、8.8%和24.1%;截至2021年末,全省行政事业性国有资产总额35414亿元,负债总额11976亿元,净资产总额23438亿元,同比增加27.2%、2.0%和45.6%。国有自然资源资产方面,土地资源自然属性好,2020年末全省土地面积16057万亩(国有5353万亩,集体所有10704万亩);江河湖库水域岸线得天独厚,是全国唯一拥有大江大河大湖大海的省份,水域约占国土空间面积的16.9%;截至2021年末,全省已发现各类矿种135种,其中查明资源储量的76种,保有资源储量415亿吨;森林面积2340万亩,森林覆盖率15.1%;各级各类自然保护地共210处,海洋总面积34275平方千米。

五年来,全省企业国有资产(不含金融企业)总额累计增加109968亿元,增长111%,年均增长20.5%;金融企业国有资产总额累计增加32354亿元,增长59.8%,年均增长12.4%;行政



事业性国有资产总额累计增加 13861 亿元,增长 64.3%,年均增长 13.2%。

二是深入推进国资国企改革,持续提升国有资产监管水平。以国企改革三年行动为抓手,在重点领域和关键环节加速突破,截至 2021 年末,我省 138 项改革任务完成进度达到 89%,其中省属金融企业改革完成进度超过 90%,全面构建国资监管大格局取得初步成效。健全现代企业制度。着力加强董事会建设,集团党委副书记进入董事会实现全覆盖,省属企业集团全部实现董事会“应建尽建”。大力推动外部董事配备,健全外部董事反映重要问题和办理工作规程等管理制度,确保企业落实好、巩固好中国特色现代企业制度。试行中长期激励机制。创造性地提出全面参照“双百企业”“科改示范企业”做法实施综合改革,“因企制宜”不断完善中长期激励机制,华泰证券、江苏交控所属江苏租赁、国信集团所属江苏舜天已实施限制性股票股权激励计划,77 户企业实施员工持股,部分企业正在探索超额利润分享、实施跟投机制,有效激发了企业创新动能。深化市场化经营改革。出台《江苏省省属企业深化三项制度改革评估办法(试行)》,推进劳动、人事、分配三项制度改革走深走实,推广企业员工能进能出、管理人员能上能下、收入能增能减的“三能”改革,着力解决管理人员下不来、员工出不去、薪酬差距拉不开等难点问题,将评估情况纳入企业经营业绩考核。通过推动企业股份制改造等途径,促进国有控股上市公司规范运作、提质增效。理顺国资监管体制。出台关于全面加强国有企业监管的意见,突出企业内部监督、出资人监管、外部协同监管有机结合,构建企业党委领导、纪委统筹、企业内部各监督部门协同联动的监督工作机制。研究探索公共基础设施等行政事业性国有资产清查登记、入账核算等管理改革。深入推进行政事业性国有资产管理融入预

算一体化建设,推进资产业务与预算管理、采购管理、会计管理等业务深度融合,实现全链条管理。推进经营性国有资产集中统一监管。在全国率先基本完成党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管改革第一阶段任务。在全国率先推动将各级开发区、产业园区的经营性国有资产纳入集中统一监管体系。目前,省级层面经营性国有资产集中统一监管率为 98.5%,设区市层面集中统一监管率为 91.8%,南京等 7 个设区市超过 98%。

三是积极发挥国有经济战略支撑作用,充分彰显国资国企责任担当。认真落实“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的重要要求,充分发挥维护经济大局稳定的骨干中坚作用。疫情防控勇挑重担。部分地区突发疫情后,全省国资国企充分履行政治责任、社会责任,在租金减免、交通运输、药品保障、物资供应等多方面为疫情防控提供支持。省里出台政策,对南京、扬州两地承租省级房屋的服务业小微企业和个体工商户减免租金 1.2 亿元,惠及企业和个体工商户约 6000 家。江苏交控集团积极配合地方政府,累计设置了约 400 个布控点位,在服务区共计设立入口查验点约 200 处,日均查验车辆约 40 万辆次、旅客 50 万人次。省国信集团紧急调拨 15 万件门磁、20 万只口罩、23 万件医用防护服、100 万份核酸检测试剂、510 万份抗原检测试剂支援连云港、常州等地市。稳定增长贡献突出。面对国内外形势日趋复杂、经济下行压力持续加大的不利情况,我省国有经济有效发挥经济运行“压舱石”作用,不少企业已成为粮食保供、交通运输、能源产业、“走出去”、“一带一路”建设的主力军,在重大项目投资建设及重要物资生产储备、农业现代化、沿海开发、公共服务等方面作出了积极贡献。助企纾困融资发力。构建全省政府性融资担保体系,全力解决小微企业和“三农”融资难、融资贵

等问题,目前平均担保费率仅为 0.62%;截至今年 7 月末,国家融资担保基金对我省授信 1180 亿元,双方累计合作规模超 4000 亿元、10 万多笔,服务企业 6.7 万户,约占全国业务总规模的 16%。省综合金融服务平台累计帮助 24.3 万户中小微企业成功获批授信 2.32 万亿元,截至 2021 年末,撮合普惠型信贷余额达 3710 亿元,约占全省普惠型信贷总余额的 18%;截至今年 7 月末,省级企业征信平台累计帮助超过 2.2 万家企业获得融资 1271.69 亿元。

## 二、存在的主要问题

在肯定我省国有资产管理工作中取得成效的同时,也要清醒认识到,目前的成效是阶段性的,人大的监督工作也仅仅是起步性的,随着工作的不断深化和持续拓展,需要应对一系列现实困难、解决一系列突出问题。

一是国有资产布局和质效有待继续提升。我省国有资产体量较大,但大多分布在房地产业、建筑业、交通运输等传统行业,向事关国民经济命脉的重要行业集中程度还不高,对战略性新兴产业等领域开拓力度不够,缺乏效益好、带动强、辐射广的“国资领投”项目,目前还没有入围财富世界 500 强的国有企业,名列全省百强创新型企业的国有企业占比也很低。部分国有企业规模不大、实力较弱,盈利能力偏低,支撑企业可持续发展的主营业务不够突出,相对缺乏创新能力和核心竞争力。我省在助推国有企业强化资本运作、实现动态优化以及高质态实施多元化发展战略方面还有很大努力空间。

二是国有资产管理制度建设有待继续加强。从法律制度看,目前缺乏综合性国有资产法,涉及国有资产管理的一系列普遍性、基础性重大问题没有明确的法律规范,无法适应国有资产整体性、系统性管理要求。企业国有资产法不能满足改革发展的需要,也难以适应金融企业国有资产

管理改革的现状;行政事业性国有资产管理没有法律只有行政法规,部门职责还没有完全厘清、管理还没有完全到位;国有自然资源资产方面的法律法规内容较为分散。从管理制度看,个别市县金融企业国有资产监管职责并不统一,出资人职责与公共管理职责、行业监管职责的边界不够清晰,出资人未能有效履行出资人职责。

三是国有资产管理相关工作有待继续提升。在落实“全口径全覆盖”的要求方面,需要从四大类国有资产向更具体的分类不断拓展深化。当前,国有资产的基础需要夯实,统计口径、资产核算标准需要统一,一些资产是否属于国有资产、一些特定国有资产的类别归属还有待进一步研究和规范,公共基础设施等行政事业性国有资产还没有入账,自然资源的计量核算仍处于探索阶段且“保”和“用”的矛盾日益突出。各类国有资产信息化管理水平差异较大,行业主管部门多头管理,数据模式和采集标准不一致,信息共享和对外公开程度不高。从这几年的国有资产管理报告情况看,还没有形成统一规范、科学完整的国有资产报表体系,还没能够彻底摸清部分国有资产底数,对国有资产的质量还不够关注。另外,在建立健全国有资产管理情况绩效评价体系方面还需要继续努力,以便全面、客观、准确地反映国有资产管理的情况与成效,使报告更具说服力,增强报告的可读性和可审性。

四是国有资产风险防控和应对处置压力增大。今年以来,受疫情和国际贸易低迷影响,我省实体经济下行压力较大,房地产行业出现明显下滑。资本市场低迷,融资环境持续收紧,不少国有实体企业由于历史遗留问题较多、包袱较重等原因,资产负债率偏高,即期支付压力大。对一些国有金融企业的监管存在重规模利润轻风险管控、重发展轻合规的现象,不利于引导企业做优做强做大。此外,对国有企业境外投资的管控较为薄

弱,一些企业的境外经营风险、财务风险和廉洁风险不容忽视。

### 三、几点建议

今年是本届省人大常委会落实国有资产管理情况报告制度的最后一年,既是收官,更是起点。下一步,要以高度的责任感和使命感,全面贯彻落实中央重大决策和省委部署要求,更加有效发挥国有经济战略支撑作用,加快推进国有资产监督管理专业化、制度化、法治化,更好助力巩固经济回升向好趋势。

一是全力以赴支撑国家战略实施,进一步服务构建新发展格局。牢牢把握扩大内需战略基点,推进国有经济布局优化和结构调整。积极推动国有资本向涉及国家安全、重大基础设施、能源供应等关系国民经济命脉的行业领域集中,向提供公共服务、应急能力建设和公益性等关系国计民生的行业领域集中。大力发展绿色经济、循环经济、低碳经济,优化资源利用结构,推动形成绿色发展方式和生活方式。努力解决部分国有企业之间产品相似、重复建设等同质化竞争问题,努力解决资源分散、布局混乱等低端化发展弊端。着眼于构建双循环新发展格局,推进国有企业成为“以内促外”的重要主体。坚定不移深化对外合作,巩固深耕传统市场,持续拓展“一带一路”等新兴市场,创新投资合作发展模式,加快发展跨境电商、市场采购贸易等外贸新业态,稳妥有序建设一批综合效应好、带动作用强的重大项目和产业园区,提高境外投资项目收益水平,当好促进国内国际双循环的排头兵。

二是毫不松懈抓好国有企业提质增效,进一步促进内涵式发展。放大国有企业改革效应并提升创新发展能力。今年是国企改革三年行动决战决胜之年,要不折不扣全面完成各项改革任务,更加注重改革引领和示范带动,坚定不移做强做优做大国有企业。强化国有企业创新主体意识,

持续加大研发投入力度,打好关键核心技术攻坚战,超前谋划抢占创新制高点,努力在科技自立自强中发挥引领作用。加快国资国企数字化转型,促进国有企业数字化、网络化、智能化发展,打造具有引领示范作用的数字化转型标杆企业。立足主责主业,更加突出实业和核心竞争力,因地制宜做好重组、整合、调整、优化,加快打造一批重点行业和关键领域龙头企业、科技创新型领军企业。更好发挥国有资本在有效供给和资源配置方面的重要作用。推动国有资本更多投入先进制造业,强化国有资本在铁路、机场、港口、高速公路等重要基础设施领域的有效供给,振兴实体经济,当好服务经济社会发展的主力军。发挥国有资本投资公司、运营公司的资源配置功能,加大对前瞻性战略性产业投资,在新业态孵化、新产业培育等方面发挥引领和带动作用。

三是与时俱进完善国有资产管理体制,进一步提升国有资产管理效能。使党的领导更好融入企业治理。始终加强党对国有企业的全面领导,把党的领导、党的建设融入企业运营管理全过程、各方面,着力推进党建工作与生产经营深度融合、党建责任制和生产经营责任制有效联动。配齐建强国有企业董事会并保证其高效高质运行,充分发挥其定战略、作决策、防风险的重要作用。深入推进以管资本为主的职能转变。更好履行出资人职责,动态调整权力和责任清单,对国有资本投资公司、运营公司、产业集团“一企一策”实施授权放权,更好地保障国有企业经营自主权,完善企业内部管理,切实防止国有资产流失,提高国有资本运营和配置效率。不断健全市场化经营机制。全面实现经理层成员任期制和契约化管理高质量、全覆盖,进一步推动管理人员能上能下、员工能进能出、收入能增能减在各层级企业落实落地。支持更多国有企业运用国有控股上市公司股权激励、国有科技型企业股权和分

红激励等中长期激励政策,充分激发企业活力。

四是未雨绸缪做好风险防控,牢牢守住不发生重大风险的底线。严控企业债务风险。加强企业负债规模和资产负债率双重管控,确保现金流的安全,将负债率过高、流动性紧张的企业纳入重点管控名单。强化投资管控,严控高负债投资,严控低效益投资,严控非主业投资。严控金融业务风险。加强金融业务运行监测,集团公司与金融子企业要有风险隔离,特别要做好对证券、期货、信托、基金等金融业务的风险隔离。加强对金融衍生品、信托、基金、担保等金融业务的日常检测和专项检查,主动控制新增金融业务,防止脱实向虚。建立国企金融业务风险监控报告制度,定期开展风险自查自纠,不断提高风险防控能力。严控国际化经营风险。在对国际环境认真研判的基础上,稳妥慎重、规范有序地推进国有企业国际化经营,确保境外资产保值增值。建立健全国际化经营风险管控机制,不断强化境外项目管理,规范境外经营行为,加强企业间沟通协作和企业内部业务统筹,坚决避免无序竞争。严控安全环保风险。长期性抓实抓好安全环保培训教育,严格落实安全生产和节能环保责任制,坚决防止重大安全事故和环保事件发生。健全风险防控责任制,完善责任清单、权力清单,加强责任制

落实的监督检查、考核奖惩和责任追究,确保风险管理真正落地落实。

五是积极践行和发展全过程人民民主,进一步完善报告制度。充分体现和保障人民当家做主,广泛听取群众意见,认真回应社会关切,接受人民监督,并将之自觉贯彻到国有资产管理及监督的全过程、各方面,切实推进国有资产管理及监督公开透明。政府有关部门要落实好人大常委会的审议意见,落实审计查出问题整改措旆,努力实现国有资产保值增值,不断增强国有经济控制力、影响力、带动力。加快健全各类国有资产报表体系,全面详细反映国有资产的结旆、行业和区域分布等情况;建立健全管理评价指标体系,客观反映各类国有资产管理情况和成效;积极探索将宣传文化类企业的国有资产管理纳入人大监督范围。进一步健全报告制度体系,规范各类国有资产的报告口径和范围,提高报告的完整性,保持连续性、增强可比性。进一步贯彻好“全口径全覆盖”的改革要求,推动国家层面加快完善各类国有资产会计统计制度、规范核算口径和标准、明晰各类资产边界,并提升国有资产信息化管理水平。加强审计监督、纪检监察监督与人大国有资产监督的贯通协调,形成监督合力,支持和保证人民当家理财,守护好人民共同财富。

# 关于2021年度国有资产管理情况 综合报告的审议意见

省人大常委会

省十三届人大常委会第三十二次会议听取和审议了省政府关于2021年度国有资产管理情况综合报告,并开展专题询问。常委会组成人员普遍认为,近年来我省深入贯彻习近平总书记关于加强人大国有资产监督工作的重要论述,全面落实党中央、全国人大和省委关于国有资产管理一系列决策部署,不断健全国有资产管理体制,扎实推进国资国企改革,改进提升基础管理工作,国有资产规模逐步扩大、结构趋于优化、质效有效提升,为全省经济社会高质量发展提供了有力支撑。全省国资国企系统认真落实“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的重大要求,在疫情防控、稳产保供、助企纾困等工作中勇挑重担,有效发挥稳定经济大局的骨干作用,充分彰显了国资国企的责任担当。省政府向本次常委会会议提交的2021年度国有资产管理情况综合报告由主报告、附件和报表组成,内容较为翔实,基本摸清并全面报告了我省国有资产家底,报告可读性可审性较强。大家对该报告表示赞成。

常委会组成人员指出,国有资产管理政治性、政策性和专业性较强,仍有一些问题需要高度关注,主要包括:国有企业对民营个私企业并购行为的潜在风险防控需要加强;国有企业需要持续聚焦主责做优主业;国有经济布局有待持续优化、国有经济结构调整仍需着力加强;一些国有资产管理粗放、内控机制虚化的问题亟待解决;金融服务实体经济尤其是服务中小微企业的

精准度和效能还需持续提升;行政事业性国有资产管理基础需要持续夯实;耕地严格保护和合理利用的长效机制有待健全;国资管理报告需要继续充实内容、提升质量等。

常委会组成人员认为,加强和改进国有资产管理要始终坚持党的全面领导,不断增强做好国有资产管理工作的政治自觉、思想自觉、行动自觉;要始终坚持以人民为中心的发展思想,充分发扬全过程人民民主,有效保障广大人民对国有资产管理知情权、参与权、表达权和监督权;要始终坚持问题导向,在日常管理和体制机制等方面补短板、堵漏洞、强弱项,进一步提升工作实效。为此,提出如下审议意见:

**一、持续推进国有经济布局优化和结构调整,更好服务全省经济社会发展大局。**紧紧围绕国家和我省重大发展战略,不失时机做好国有企业资产资源整合和战略重组,增强国有经济发展动能。发挥国有经济战略引领和支撑作用,推动国有资本向涉及国家安全、重大基础设施、能源供应等关系国民经济命脉的行业领域集中,向提供公共服务、应急能力建设和公益性等关系国计民生的行业领域集中。大力发展绿色经济、循环经济、低碳经济,注重优化能源结构,厉行资源节约利用,推动形成绿色发展方式和生活方式。加大对战略性新兴产业、先进制造业和未来产业布局,加快培育先进制造业集群,提升国有企业综合实力和核心竞争力,增强产业韧性、迈

向产业高端,助推产业基础高级化、产业链现代化。加强对市县国有资产管理工作的指导,强化国有企业社会责任意识并推动其切实履行社会责任。

**二、扎实做好国有企业提质增效,走稳走远内涵式发展的路子。**注重改革赋能,不折不扣完成国企改革三年行动各项任务,强化国有企业创新能力,支持具备条件的国有企业向基础研究、原始创新和重大科创平台载体布局,努力在科技自立自强中发挥国有企业的引领作用。加快国资国企数字化转型,促进国有企业数字化、网络化、智能化发展。推动国有企业更加聚焦主责主业,明晰主攻方向,做强主业、做优辅业、实现主辅联动,严控无关主业的多元化投资和跟风投资,努力解决部分国有企业之间同质化竞争问题。落实落细各项普惠金融政策举措,用足用好现有的综合金融服务平台,完善政府性融资担保体系,支持符合市场化应用场景的征信产品开发投运,完善征信服务体系,加强普惠金融政策的宣传推广,为市场主体生存和发展提供更有力的支撑。

**三、注重完善国有资产管理体制机制,不断提升国有资产管理效能。**坚持铸根固魂,始终加强党对国有企业的全面领导,把党的领导和建设融入企业运营管理全过程、各方面,着力推进党建工作与生产经营深度融合、党建责任制和生产经营责任制有效联动,切实把企业党建优势转化为发展优势。深入推进以管资本为主的职能转变,更好履行出资人职责,确保国有资本管理不缺位、不越位、不错位。健全行政事业性国有资产共享调剂机制,推动公共基础设施等资产清查入账,使资产底数更清、使用效率更高。强化国土空间规划对各专项规划的指导约束,健全完善规划体系,合理布局农业、生态、城镇空间,推动实现多规合一。持续深入推进全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点,做实做细资源调查监

测、确权登记和价值估算等工作,形成符合省情实际的江苏路径。严格水资源管理,不断优化水网格局、强化河湖空间管控、推动河湖生态复苏,提升水资源保障水平,做好“水韵江苏”大文章。完善耕地占补平衡、进出平衡“双平衡”机制,牢牢守住耕地保护红线,坚决遏制违法占用耕地行为,优化配置土地资源,做好重大项目用地保障。抓住关键窗口期,为应对双碳目标的挑战,做足充分准备、塑造竞争新优势。完善国资监管制度体系,健全部门间协同联动机制,加强事前事中监管、事后问责追责,提升监管实效。

**四、狠抓国有资产管理风险防控不放松,牢牢守住不发生重大风险的底线。**坚持底线思维、强化忧患意识,有效防范化解投资、债务、金融、安全生产等各类风险。抓住有利时机,优化负债结构,加强企业负债规模和资产负债率双重管控,确保现金流安全,将负债率过高、流动性紧张的企业纳入重点管控名单,促进正常生产经营,确保不出险。把准投资方向、严格投资流程,做好投资评估和可研论证,切实做到审慎投资、科学投资。坚持市场化法治化原则,有效引导省属企业投资更好服务江苏发展,谨慎支持省属企业省外投资,严控随意无序并购风险,努力防止无效投资,坚决反对乱投资。压减国有企业非市场投资占比,严防国有企业资金被违规用于弥补财政经费不足或支付工资。强化金融监管,加强对金融衍生品、担保等金融业务的日常监测和专项检查,建立国有企业金融业务风险监控报告制度,加强对各市县平台公司运营费用监管,深化地方金融企业改革化险,不断提高金融风险防控能力。压紧压实安全生产主体责任并加强监督检查,紧盯重点行业、重要节点,抓常抓细抓实安全生产风险隐患排查,健全风险防控责任制,坚决防止重大安全事故发生,坚决守住安全生产底线。

五、全力夯实国有资产管理和监督基础,有序完善国资报告制度体系。认真落实省人大常委会关于加强国有资产管理情况监督的决定,按照“全口径全覆盖”要求,逐步将地方政府性债务形成的资产、PPP项目形成的资产、政府投资基金形成的资产纳入报告范围。补充完善宣传文化类企业的国有资产管理情况,细化交通等基础设施类国有资产管理及服务高质量发展的内容,丰富金融类国有资产支持实体经济发展等内容,规范各类国有资产的报告口径和范围,补充横向、纵

向分析报告数据,进一步丰富主报告、附件和报表,进一步提升完整性精细化。健全完善政府国有资产管理评价指标体系,提高国有资产绩效评价指标的精准性,加快建立全口径国有资产数据库和信息共享平台,做好政府部门业务系统与人大预算国资联网监督系统的衔接,持续提升国有资产管理和监督水平。加强审计监督、纪检监察监督与人大国有资产监督的贯通协调,形成监督合力,共同促进国有资产安全完整、保值增值、提升效能。

# 江苏省高级人民法院 关于全省法院海事审判工作情况的报告

——2022年9月27日在省十三届人大常委会第三十二次会议上

江苏省高级人民法院院长 夏道虎

根据本次会议安排,我代表江苏省高级人民法院报告全省法院海事审判工作情况,请予审议。

海洋是高质量发展战略要地,海事司法是经略海洋、管控海洋的重要组成部分。近年来,全省法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实习近平法治思想和习近平总书记关于建设海洋强国的重要指示精神,紧紧围绕共建“一带一路”、长江经济带发展、长三角一体化发展等国家重大战略实施,聚焦海洋强省建设目标任务,充分发挥海事审判职能作用,着力提升海事司法能力水平,实现了海事审判工作良好开局。2019年12月至2022年8月,共受理各类海事案件7474件,审结6149件;南京海事法院结案数量在全国11家海事法院中位居前四,相关工作连续两年被写入最高人民法院工作报告,创新举措被最高人民法院和省委主要领导批示肯定。

## 一、忠诚履行职责使命,全面扛起服务海洋强国建设重任

——高起点构建海事审判体系。江苏是海洋大省、航运大省、造船大省、外贸大省,区位优势、资源丰富,海洋经济发展潜力巨大,活跃的海洋经济使海事案件总量较大。在省委、省人大、省政府和省政协的高度重视、广大代表委员长期强烈呼吁下,2019年底,南京海事法院正式获批成

立。两年多来,南京海事法院锚定“努力打造全国一流乃至在国际上有影响力的海事法院”目标,立足拥江辖海区位优势,结合全省港航船舶产业和沿海沿江经济发展等特点,在连云港、南通、泰州、苏州设立4个派出法庭,形成海事审判“1+4”工作格局,全面管辖江苏沿海、长江和大运河水域的海事案件;省法院明确民事审判第四庭归口办理海事案件,加强对海事审判工作的监督指导,形成了江河湖海一体管辖、富有江苏特色的海事审判体系。

——树立正确海事司法理念。贯彻总体国家安全观,服务海洋强国建设,牢固树立海洋命运共同体理念和大国司法理念,统筹推进国内法治和涉外法治。注重维护国家利益,强化国家主权意识,依法行使海事司法管辖权,积极参与应对长臂管辖、平行诉讼等涉外法律斗争,坚定维护“蓝色国土”安全。注重依法平等保护,善意履行国际条约义务,平等保护中外海事当事人合法权益,维护公平公正的国际贸易投资秩序,着力营造市场化法治化国际化营商环境。注重全面对接国际海事规则,积极参与涉外法律体系建设,持续深化国际海事司法交流合作,不断提升中国海事司法国际影响力和公信力。

——制定完善海事司法政策。省法院制定出台积极参与国际海事司法中心建设12条意见、服务保障更高水平对外开放的工作纪要,健全涉



外海事审判工作机制,助力开放强省和海洋强省建设。南京海事法院先后出台服务保障“强富美高”新江苏建设再出发的实施意见等多份司法文件,持续完善海事司法服务举措,护航共建“一带一路”、长江经济带发展、长三角一体化发展等国家重大战略在我省落地落实。新冠肺炎疫情发生以来,全省海事审判条线及时发布应对疫情、稳企发展司法对策 27 项,依法维护航运和贸易秩序,助力港航船舶企业纾困解难。

## 二、提高司法服务效能,护航我省海洋经济高质量发展

——优化法治化营商环境。南京海事法院开展“优化法治化营商环境大走访大调研”,深入 130 余家涉海企业了解发展经营状况和海事司法需求,编发《航运、港口、物流、造船等行业法律风险提示手册》2000 余份,向 20 多家港航船舶企业发出司法建议,指导企业规范经营,帮助解决实际困难;与海事行政部门建立联合奖惩工作机制,将 366 个严重失信主体纳入信用“黑名单”;开展港航船舶企业信用修复专项行动,依法帮助 4 家符合条件的被执行企业修复失信信息,为涉海企业诚信经营、健康发展营造良好法治环境。泰州口岸船舶公司原系国内民营造船十强企业,因资金链断裂陷入破产困境,法院创造性地采取先行交船、获取船款的执行方式,帮助企业盘活资金、成功重整,不仅渡过生死难关,而且新接订单排到 3 年之后。

——服务保障船舶海工产业发展。加强与船舶工业行业主管部门、行业协会交流协作,妥善审理船舶设计、造船技术、高端船舶等相关案件 1018 件,依法保护船舶知识产权,助力船舶企业规模化智能化品牌化建设,促进现代船舶产业转型升级、健康发展,为加快打造世界级船舶海工先进制造业集群贡献司法力量。南通通德船舶修造公司成立 20 多年无一涉诉案件,受疫情和国

际航运市场波动影响经营困难,引发系列债务纠纷,法院引导企业运用以物抵债、执行担保等方式,一揽子化解 17 起纠纷,实现脱困重生。

——服务保障港口航道建设和发展。依法保障沿海沿江港口和航道建设,审理涉港口航道疏浚、码头建造等案件 98 件,准确查明工程质量争议,维护港口航道建设工程市场秩序,助力港口转型升级。依法维护港口运营管理秩序,审理涉港口货物装卸、保管及仓储作业等案件 155 件。在吕四港港口货物装卸作业纠纷案中,依法准确界定作业人员工作内容和职责,规范港口作业秩序,敦促港口作业主体严格遵守安全生产管理规定,为港口企业安全生产提供规范指引。

——服务保障航运物流业发展。着力化解水上运输矛盾纠纷,审理涉海上货物运输、货运代理等案件 1084 件,积极服务陆海、江海、河海联运,保障航运贸易健康发展。依法规范航运秩序,完善案件裁判规则,精心审理一起进口玉米短量引发的国际海上货物运输合同纠纷案,依法界定大宗散货海运损耗合理范围,判令承运人赔偿损失,保护收货人合法权益,为解决海上运输货物短量纠纷提供规则示范。保障供应链畅通稳定,充分发挥海事特别程序高效优势,妥善化解一系列受新冠肺炎疫情影响的海上货物运输合同纠纷。浙江物产道富公司托运钢坯因疫情滞留港口,引发运费纠纷,被承运人留置 1500 余吨。南京海事法院发出海事强制令,依法裁定承运人先行放货,既减少了船货双方的损失,又促进了疫情期间物流畅通。

——服务海洋现代产业体系建设。服务海洋战略性新兴产业发展,依法审理涉海上风电、海洋生物医药等产业发展相关案件,支持海洋科技自主创新,为培育壮大海洋新产业、新业态保驾护航。服务滨海旅游业发展,维护旅游安全、规范旅游市场秩序,在审理涉邮轮旅游客源补贴纠纷

案中,判令违约方按合同约定支付补贴款,促进旅行社拓展客源市场,推动邮轮旅游发展。服务航运金融业发展,妥善审理船舶营运借款合同纠纷、海上保险纠纷、船舶融资租赁合同纠纷等涉航运金融纠纷案件 292 件。上海郁州海运公司以“云港之星”轮因大风搁浅受损为由申请理赔,被拒后诉至法院,法院创新运用“船讯网”电子海图定位、轨迹分析功能,依法查明事实、厘清责任,驳回其诉讼请求,有效制止了保险索赔欺诈行为,维护了海上保险行业理赔秩序。

### 三、强化涉外司法职能,服务保障更高水平对外开放

——坚决维护海事司法主权。积极行使海事司法管辖权,审慎处理管辖争议,对外方当事人以租约仲裁条款并入提单为由、抗辩中国法院没有管辖权的 7 起海上货物运输合同纠纷案件,依法驳回管辖权异议,有力维护国家司法主权。新冠肺炎疫情期间,一些国外法院和仲裁机构停摆,南京海事法院以优质诉讼服务和良好司法公信赢得外方当事人信赖、主动选择在江苏解决纠纷。在一起国际船舶建造合同纠纷案件中,挪威船东主动将争议解决方式由伦敦仲裁变更到南京海事法院诉讼并约定适用中国法律,法院仅用 27 天即化解了这起持续 5 年多的国际纠纷,高效专业的司法素养受到外方当事人由衷赞许。目前,已有 6 起案件外方当事人主动选择或者变更管辖到南京海事法院诉讼。

——服务保障对外开放重大战略。助力“一带一路”交汇点建设,南京海事法院牵头建立服务保障“一带一路”法庭联盟,形成“商事+海事+环保+港建”领域权益一体化协同保障工作格局;审理涉“一带一路”沿线国家案件 98 件,涉及签约国家 20 个,标的额 18.84 亿元;通过新闻发布和个案通报,帮助企业增强合规经营意识和依法维权意识,提高“走出去”能力,更好参与国际竞

争。促进 RCEP 高质量实施,南京海事法院在全国率先出台服务保障 RCEP 实施的 16 条司法举措,依法公正高效审理涉 RCEP 成员国案件 84 件,标的额 21 亿元,在促进高标准的国际贸易自由化、便利化中展现了司法担当。在一起日本海外仓货柜抵达前丢失索赔案中,依法判令货运代理公司按出口报关价赔偿丢失货物损失,为区域内同类贸易纠纷解决提供了规则指引,为解决 RCEP 成员国间贸易问题提供了有益借鉴。服务自贸试验区高质量发展,南京海事法院就涉自贸试验区案件组织专题调研,针对自贸试验区“负面清单”等特殊监管政策提出海事司法对策,形成《自贸试验区海事案件疑难问题研究》等专题调研报告,为党委政府决策提供参考。

——全面对接国际海事法律规则。在涉外海事审判中,正确适用国际条约,尊重国际惯例,发挥司法裁判规则指引作用,引导企业接轨国际规则、提升国际化水平。一艘巴拿马籍货轮与我国货轮在江苏海域发生碰撞,因损失赔偿纠纷诉至法院,南京海事法院依据《1972 年国际海上避碰规则公约》,合理界定事故责任、明确赔偿数额,得到双方当事人一致认可。妥善审理巴拿马 NHE 航运公司申请承认与执行外国仲裁裁决案,准确适用《纽约公约》有关规定,依法支持英国仲裁裁决,充分展示了中国司法对国际法义务的善意履行。

### 四、加强涉海环境资源保护,服务海洋生态文明建设

——加强海洋生态环境司法保护。坚持司法协同保护,南京海事法院与上海、宁波、厦门海事法院签署共同保护东海海洋资源与生态环境框架协议,统一司法标准,促进海域合理开发和可持续利用。严惩盗采海砂、非法捕捞等破坏海洋生态的行为,全省法院审理相关案件 120 件,判处罚金 2 亿余元、判令当事人承担生态修复费用

1.3 亿元。推进海洋生态环境司法修复基地建设,在连云港建立全国首个海洋牧场环境司法执行基地,总面积 4000 公顷,运用生态损害赔偿资金,实施人工鱼礁、海藻场建设、渔业资源环境监测评估等修复项目。审结全国首例适用民法典保护海洋生态环境案,依据环境公益诉讼新规则,判令非法捕捞 2800 公斤黄蛤的被告人,以公益劳动折抵生态损害赔偿,让环境“破坏者”变成“守护者”,被交汇点新闻等主流媒体全程直播报道,取得良好社会效果。

——加强湿地和滩涂司法保护。坚持依法管海用海,审理涉海域使用权等纠纷案件 287 件,促进提高湿地滩涂生物多样性和生态质量。围绕我省沿海滩涂科学合理利用,南京海事法院与南京信息工程大学开展联合调研,形成 5 篇决策咨询报告,被省委、省政府领导批示肯定。在连云港高公岛紫菜养殖非法占海系列案件中,依法支持行政机关对非法占用海域采取强制执行,累计清退非法养殖面积近 4500 亩,有效改善了近海环境。加强沿海湿地保护,黄海湿地环资法庭在条子泥、丹顶鹤保护区、麋鹿保护区等地设立 7 个司法保护实践基地,与 11 家法院签署《黄海湿地环境资源保护司法协作协议》,与上海崇明、江阴、如皋等 6 家法院协作推进长江口生态绿色一体化保护,入选最高人民法院服务和保障长三角一体化发展典型案例。

——服务长江生态保护和绿色发展。认真贯彻落实长江保护法,联合自然资源、生态环境、水利、海洋渔业等部门加强环境资源执法司法联动,审理涉长江水域货物运输、船舶碰撞等纠纷案件 389 件,促进绿色航运发展,保障黄金水道安全。妥善处理中国香港籍危化品船诉前扣押案,顺利完成卸货洗舱,并移泊太仓港危险品锚地,最大限度排除安全隐患。依法支持长江“三无”船舶清零攻坚,南京海事法院通过示范庭审,

促进 38 起长江“三无”船舶行政争议实质化解。积极参与长江水上过驳作业专项整治行动,协同相关部门完善整治方案,推动整治行动依法规范开展,源头防范了行政争议的发生,实现长江江苏段存在近 40 年的水上过驳作业全面取缔、700 台过驳浮吊全面清零。

### 五、践行司法为民宗旨,不断满足群众多元司法需求

——强化涉海民生权益保障。针对海域管辖范围广、船员渔民流动性大、海事案件异地申请立案多等情况,优化诉讼服务举措,支持邮寄、网上、跨域等多种方式立案,更好方便群众诉讼。针对跨境诉讼委托手续公证认证难题,创新运用线上代理见证功能,为多名因疫情滞留境外的中国船员解决跨境立案“燃眉之急”。针对船员群体远离陆地、漂泊海上特点,联合江苏海事局成立全国首家省级船员权益保护中心,发布服务保障船员权益 10 大举措,在沿江沿海分设 6 个船员权益保护工作站,为全省 25 万名船员提供便捷司法服务。加强民生司法保护,依法审结船员劳务、渔民人身损害等涉民生海事案件 697 件,妥善处理因疫情隔离引发的船员劳务纠纷,依法支持船员隔离期间工资报酬,维护船员劳动权益。

——创新发展“海上枫桥经验”。针对水上管理机构多元、海事治理格局复杂等情况,南京海事法院联合省交通厅等 10 家单位搭建“1+10”海事司法与行政执法协作机制,形成海事纠纷源头治理和多元化解的江苏品牌。加强与中国海事仲裁委、南京仲裁委合作,推动诉讼、仲裁、调解有效衔接,半数以上海事一审案件通过调解或和解结案,实现“案结事了”。推动海事纠纷一站式化解,构建 16 个一站式解纷中心,覆盖涉渔矛盾、水上交通事故、国际航运物流、港口贸易四大主要纠纷类型,聘请来自交通、海事等部门 116 名专家担任特邀调解员,聘任 67 名一线海事执法

人员担任协助执行员,诉前化解案件455件,帮助当事人及时获得赔偿款、挽回损失近8000万元。南京海事法院特邀调解员祁洪桂扎根基层、用心用情化解纠纷的事迹受到最高人民法院肯定和推介。积极开展巡回审判,在大丰港、洋口港、吕四港等重点港口设立10个巡回审判点(基地),累计巡回开庭106次,为275名当事人免去奔波诉讼之累,推动纠纷源头治理、就地化解。

——全力兑现胜诉权益。强化执行攻坚,执结海事案件1917件,执行到位2.5亿元,依法扣押各类船舶337艘,其中外国籍、港澳台船舶13艘。健全外部协作机制,南京海事法院联合省交通厅、江苏海事局等单位,建成全国首个“点对点”船舶在线执行查控系统,实现江河湖海船舶“一键扣押”。在一起国际货物运输合同纠纷案件中,通过船舶执行查控系统实时锁定涉案外轮航行轨迹,在外轮进入中国港口48小时内即完成扣押,最终促成双方和解,以最快速度实现当事人合法权益。

## 六、实施精品战略,着力提升海事司法国际影响力公信力

——完善海事审判机制。健全海事案件审理机制,聘请国际贸易、海上运输、渔业纠纷等专业领域60名专家学者提供专业咨询,开通外文海事专业数据库,探索境外远程证据质证、中英双语询问等机制,着力提升海事审判工作质效。健全外国法查明和适用机制,选聘国内外30多位知名专家,组建江苏法院外国法查明专家库,制定实施外国法查明工作操作规程,努力破解海事审判外国法查明难、适用难问题。在一起国际多式联运合同纠纷案件中,南京海事法院准确查明并适用墨西哥法律关于货损赔偿责任限额的规定作出判决,双方当事人服判息诉并自动履行到位。健全精品案件培育机制,南京海事法院出台实施海事审判精品战略打造精品案件的意见,坚

持精品案件发现、审理、总结、转化全周期培育,精心审理新类型和疑难复杂案件,总结提炼裁判规则,先后推出45个海事典型案例,连续2年有案例入选全国海事审判十大典型案例,3个案例入选省法院公报参阅案例。

——打造高素质海事审判队伍。加强政治建设,教育引导干警胸怀“国之大者”,提高运用法治思维和法治手段参与国际竞争与合作的能力。创新人才培养路径,明确“懂法律、懂外语、懂海洋、懂贸易、懂航运”复合型海事审判人才培养目标,多渠道引进、选拔高素质海事审判人才。强化专业能力建设,启动“海法菁英”培养计划,开设“海事大讲堂”,组建青年翻译小组,组织干警登船实习、参加海上安全技能培训,选派干警到最高人民法院跟班学习、到其他海事法院短期交流,与大连海事大学、上海海事大学等联合开展专门培养项目,着力提升干警综合素能。近年来,全省海事审判条线1名法官获评全国审判业务专家、8名法官获评全省审判业务专家,1名法官荣获人民法院涉外商事海事审判工作先进个人。

——积极开展对外交流合作。参与国际规则研究制定,组织参加海商法国际研讨,参加《船舶司法出售国际效力公约》草案研讨,提升中国海事司法话语权。加大海事司法宣传力度,开设南京海事法院中英文网站,定期录制英文版《海法之声》,推介中国司法制度和精品案例,拍摄《北极星号》微电影,获评全国法院“金法槌奖”二等奖、平安江苏“三微”比赛一等奖,讲好中国海事司法故事。推动设立江苏省法学会海商法学研究会,搭建涉外海事法治人才交流和实践平台;组织开展“国际海事司法中心建设”专题研讨,为打造国际海事纠纷解决优选地提供智力支撑。

两年多来,全省法院海事审判工作的好开局,得到了省人大及其常委会的有力支持和监督,得到了各级人大代表和社会各界的倾情关心

和支持,在此,我代表省法院表示衷心感谢!

我们也清醒认识到,江苏海事审判工作仍处于开局起步阶段,还存在不少问题和不足:一是服务大局的效能需要进一步增强,海事审判工作还不能完全适应建设海洋强国、海洋强省,推进更高水平对外开放的新期待新要求,少数法官把握和服务大局的意识和能力有待增强;二是海事审判工作机制和审判质效需要进一步完善,涉外送达难、外国法查明难、调查取证难、审理周期长等问题仍不同程度存在,精品案件培育力度还要加大;三是队伍素质需要进一步提高,高素质海事审判人才相对缺乏,审判经验相对不足,有的法官处理新型、复杂案件的能力水平有待提升;四是基层基础建设需要进一步加强,南京海事法院及其派出法庭基础建设仍需加大力度。对此,我们将切实采取措施,努力加以解决。

江苏是全国陆海内外联动、东西双向互济开放格局的战略要冲,担负着“高质量打造沿海海洋经济隆起带”重任,省委、省政府作出发展海洋经济、加快建设海洋强省的决策部署。我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻习近平法治思想,树牢海洋命运共同体理念,认真落实中央、省委决策部署,充分发挥海事审判职能作用,为海洋强国、海洋强省建设提供高质量司法服务和保障。

一是坚持聚焦大局,进一步提高海事司法贡献度。紧扣建设国际海事司法中心目标任务,依法履行海事审判职责,服务国家重大战略在江苏落地落实,服务推进更高水平对外开放,加大对港航、船舶建造、海工装备等产业服务力度,助力

我省海洋经济高质量发展。

二是坚持改革创新,进一步优化海事审判体系。积极探索海事审判“三审合一”改革,依靠制度机制创新破解涉外海事审判工作难题,深化具有海事特色的一站式多元解纷和诉讼服务体系建设,加强大数据、云计算、人工智能等前沿技术在海事审判领域应用,促进海事审判体系和审判能力现代化。

三是坚持世界眼光,进一步提升海事司法国际公信力。着力打造国际海事纠纷解决优选地,发挥有重大国际影响的司法案件在国际规则制定、填补国际法空白领域方面的作用,深化国际司法交流合作,加强国际传播能力建设,提升海事司法软实力。

四是坚持立足长远,进一步加强高素质海事审判队伍建设。切实把讲政治要求贯穿海事审判人才培养全过程,提高维护国家主权、安全和发展利益的能力,大力实施海事审判精品战略,全面加强海事审判专业化建设,努力锻造一支政治过硬、业务精良、清正廉洁、具有国际视野的高素质海事审判队伍。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,我们将以此次专题审议为契机,认真贯彻落实审议意见,不断开创海事审判工作新局面,服务保障海洋强国、海洋强省建设,为我省担起“勇挑大梁”重大责任,更好“扛起新使命、谱写新篇章”贡献海事司法力量,以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

# 关于全省法院海事审判工作情况的 调研报告

省人大监察和司法委员会

为配合省十三届人大常委会第三十二次会议听取和审议省法院关于全省法院海事审判工作情况的报告,省人大监察和司法委员会加强与省法院、南京海事法院的沟通联系,组织多次调研,深入了解相关工作情况。6月,结合全国人大常委会来我省调研两院工作,赴南京海事法院实地调研,听取海事审判工作情况汇报。7、8月间,先后赴南京海事法院南通法庭、泰州法庭开展调研,了解法庭工作情况,听取有关单位、企业和相关人员的意见建议。8月中旬,省人大常委会副主任、党组副书记王燕文率队赴苏州调研,在南京海事法院苏州法庭、苏州国际商事法庭等单位进行实地考察,召开座谈会听取省法院、南京海事法院及苏州法庭、连云港法庭工作情况汇报,与部分单位、企业、律师事务所以及人员进行交流,并且征求了部分省人大代表的意见建议,全面了解我省法院海事审判工作情况。现将有关情况报告如下:

## 一、工作主要成效

近年来,全省法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实习近平法治思想和习近平总书记关于建设海洋强国的重要指示精神,牢固树立司法为民、公正司法理念,紧紧抓住成立专门法院的契机,充分发挥海事审判职能作用,创新开展海事审判工作,为维护国家海洋权益、服务海洋经济发展、保护海洋生态环境提供了有力的司法服务和保障。

(一)健全组织架构,海事审判工作体系基本形成。2019年12月,经中央编委批准并经最高法院同意,南京海事法院正式成立。我省法院贯彻落实中央和省委部署要求,认真开展完善机构、明确管辖等工作,为及时履行海事审判职责奠定基础。一是明确机构设置。根据“三定”方案,南京海事法院设立了综合办公室、政治部(督查室)、立案庭(诉讼服务中心、审判监督庭)、海事审判庭、海商审判庭、执行局(执行指挥中心)、司法警察支队、机关党委等内设机构,并且在连云港、南通、泰州、苏州等地设立4个派出法庭。目前,南京海事法院共有政法专项编制110名,实有在编人数90人,其中员额法官36名、法官助理24名、司法辅助人员30名,另有聘用制辅助人员56名。二是明确管辖范围。根据有关规定,南京海事法院管辖区域为我省沿海海域和长江水道通海水域,具体包括自我省与山东省交界处至我省与上海市交界处的延伸海域,自我省与安徽省交界处至我省浏河口之间长江干线及支线水域,以及我省港口与通海可航水域。派出法庭根据分工,审理管辖区域内的部分案件,其中连云港法庭负责连云港、盐城,南通法庭负责南通,泰州法庭负责泰州、常州,苏州法庭负责苏州、无锡。三是明确审理层级。依照有关海事法院受理案件范围的规定,南京海事法院受理海事侵权纠纷案件、海商合同纠纷案件、海洋及通海可航水域开发利用与环境保护相关纠纷案件、其他海事

海商纠纷案件、海事行政案件、海事特别程序案件等六大类 108 种案件。其中一审案件由南京海事法院及其派出法庭负责审理,对南京海事法院(包括派出法庭)作出的判决或者裁定,当事人不服提出上诉的,由省法院负责二审。省法院明确由民事审判第四庭归口办理海事二审案件,主动加强对海事审判工作的监督指导。

(二)围绕中心大局,服务经济发展成效逐步显现。全省海事审判工作紧扣国家重大战略实施和海洋强省目标任务,立足自身职能,发挥区位优势,积极主动服务经济社会发展大局。一是着力维护国家海洋权益。依法对我省管辖海域内的相关经济活动行使海事司法管辖权,审慎处理管辖权异议案件。与南京市检察院签订协作备忘录,完善海洋自然资源和生态环境公益诉讼起诉、审理机制。与南通中院签订司法协作框架协议,成立通州湾示范区巡回审判点,为通州湾新出海口建设提供优质司法服务。与上海、宁波、厦门海事法院签署《共同保护东海海洋资源与生态环境框架协议》,促进海域合理开发和可持续利用。二是精准服务更高水平对外开放。出台《关于服务保障更高水平对外开放的若干措施》,依法受理涉外、涉港澳台案件,服务保障“一带一路”交汇点和自贸实验区建设,高效化解涉海外海事纠纷。在全国率先出台服务保障《区域全面经济伙伴关系协定》的司法措施,不断优化法治化营商环境。与全国 33 家“一带一路”沿线城市法院建立司法协作机制,建立服务保障“一带一路”法庭联盟,凝聚司法合力。三是积极助推长江经济带高质量发展。严格贯彻落实《长江保护法》,联合地方海事部门组织开展巡江护江宣传活动。充分发挥南通、泰州、苏州 3 个海事法庭沿江优势,依法审结涉港口纠纷、合同纠纷、长江水域纠纷等案件,保障黄金水道航行安全,促进沿江港航经济发展。开展涉大运河海事案件调研,认真办理

涉大运河江苏段海事海商案件,保障运河航运秩序。

(三)坚持守正创新,海事司法办案高起点推进。全省法院认真贯彻落实最高人民法院关于海事审判工作的部署安排,积极融入国际海事司法中心建设,着力改革创新,坚持依法办案,扎实做好海事案件审判执行各项工作。一是建立健全海事审判权运行机制。明确涉大运河海事海商案件、海事行政案件管辖分工,合理确定海事法院审理内河案件范围,推进海事审判“三合一”机制改革。建立海事特色院庭长审判监督管理机制,压紧压实监督管理职责,确保对海事案件进行有效监管。南京海事法院开设全省法院首家英文网站,公开裁判文书 2013 件,网络直播庭审 1285 场,大力推进司法公开走深走实。二是积极实施海事审判精品战略。制定案件审理指南和程序指引,统一裁判尺度,规范海事司法行为。出台《关于实施海事审判精品战略打造精品案件的意见》,建立精品案件全周期培育机制,办理了一批典型案例,其中挪威籍船东与南京奕淳船舶制造有限公司船舶建造合同纠纷案、通德船舶修造有限公司系列执行案入选全国十大典型案例。连云港海事法庭在处理有关要求港口公司交付货物的案件中,对在诉讼中发出海事强制令进行创新探索,实现多方共赢,取得良好效果。三是建立司法执法协作机制。与省交通厅、江苏海事局、连云港海事局等 10 家行政机关搭建“1+10”海事司法与行政执法协作机制。依托协作机制建成全国首个“点对点”船舶在线执行查控系统和港口货物执行查控平台,开通船舶司法扣押锚地和“电子围栏”,实现江河湖海船舶“一键扣押”。南通海事法庭加强与长江航运公安局南通分局、南通海事局等单位的协作联动,深化海事纠纷多元化化解机制建设。四是加强海事审判队伍建设。树立建设一支“懂法律、懂外语、懂海洋、懂贸易、懂航运”的

专业化海事审判队伍目标,实施“海法菁英”培养计划,举办“海事大讲堂”,选派干警到最高法院跟案学习、到高校研修学习、到港航企业驻企实习,加强国际交流合作,努力拓宽干警国际视野和专业能力。制定《南京海事法院发展规划纲要(2021-2025)》,出台80余项涵盖审判执行、队伍管理和司法政务等方面的规章制度,努力提升法院管理标准化、规范化水平。

(四)优化服务举措,群众海事司法获得感不断增强。坚持以人民为中心,优化海事司法便民服务举措,努力满足群众多元司法需求,不断提升群众海事司法获得感。一是主动提供便民利民诉讼服务。在码头港口等重点区域设立审务工作站,提供“家门口”式诉讼服务,实现服务内容全覆盖。支持邮寄立案、网上立案、跨域立案等多种立案方式,实现立案方式全覆盖。联合相关单位成立全国首家省级船员权益保护中心,在长江沿线水上服务区设立船员权益保护工作站,开通船员诉讼绿色通道,妥善审理船员劳务合同、海上人身损害赔偿等案件。南通海事法庭在如东、如皋、吕四港、通州湾示范区设置巡回审判点,让法官多跑腿,让群众少奔波。二是推进海事矛盾纠纷多元化解。与中国海事仲裁委员会上海总部、南京仲裁委等单位合作,搭建诉讼、仲裁、调解有效衔接的多元解纷平台,设立16个一站式解纷中心和2个水上联合调解室,有力推动海事纠纷一站式化解。泰州海事法庭在泰州、常州、淮安3地设立水上交通事故一站式解纷中心,聘请具有海事背景的人员担任特邀调解员,对海事矛盾纠纷实行就地调处、就地化解。三是发挥派出法庭服务职能。连云港海事法庭干警进渔村、上渔船、下滩涂,把矛盾纠纷化解在基层。南通海事法庭灵活组织诉前、诉中调解,为民营企业走出诉讼泥沼、缓解资金压力、扩大生产经营保驾护航。泰州海事法庭协同当地法院妥善处理船舶公司破

产重整系列案件,助力破产船企快速恢复产能。苏州海事法庭开展优化营商环境调研,服务自由贸易试验区苏州片区创新发展。

## 二、存在的问题困难

我省法院海事审判工作开局良好,取得了比较明显的成效,同时也存在着一些问题和困难,与我省建设海洋强省的实际需要和广大人民群众的期待相比,还有需要加强和改进的地方,主要表现在:

(一)海事审判工作质效有待进一步提升。一是提升海事司法国际话语权和影响力还需持续加力。海事审判国际性、专业性强,近年来,随着国际形势的变动和新冠肺炎疫情的冲击,海事审判领域新情况、新问题不断涌现,面对新形势、新任务,如何在涉外海事审判工作中发扬斗争精神、增强斗争本领,通过案件审理表达中国立场、发出中国声音,推动形成新的国际海事规则,还需要全省海事审判条线进一步加强调查研究。二是海事司法办案质效还要不断提高。海事案件类型复杂、法律适用多元,涉外送达难、外国法查明难等问题长期困扰涉外海事审判工作,加之我省海事审判刚刚起步,有些法官审判经验、群众工作经验有待积累,一审裁判息诉率、案件平均审理天数等一些办案指标还有较大提升空间,在海事司法办案质量提升、海事精品案件打造方面还需进一步加大工作力度。三是海事司法诉讼服务仍需进一步强化。我省海事专门法院成立时间较短,人民群众对海事司法了解不够,尤其需要加强宣传、做优服务。在海事审判宣传、服务方面,目前仍是以走访调研、发布白皮书、设立审务工作站、提供网上立案等常规方式为主,创新开展宣传、提供服务的举措不多,主动对接了解海事司法需求不够,特别是帮助市场主体提升风险防范能力的方法举措需要进一步增加。

(二)海事司法资源配置有待进一步优化。一



是对基础建设和派出法庭建设的支持力度亟需加大。目前,南京海事法院本部以及连云港、泰州、苏州三个派出法庭均在临时过渡用房办公,位于南京法治园区的审判办公用房建设和三个派出法庭的基础设施建设任务较重、困难较大,需要切实加大支持力度。同时,派出法庭在人员配置、案件监督管理等方面也需要进一步强化。二是海事法院机构设置有待优化。南京海事法院在全国 11 家海事法院中成立最晚,但内设机构却最少,既导致在对接上级法院和省级相关单位工作时捉襟见肘,也容易在法院工作中出现职能叠加、权责不清等情形。同时,四个派出法庭案件数量不够均衡、管辖范围设置不够科学,需要在实践中加强调查研究,进一步优化布局。三是海事审判“三合一”机制改革进度还需加快。目前,海事审判“三合一”审判机制仍在改革探索之中,实践中涉及海事刑事、海洋公益诉讼方面的案件审理工作尚未取得突破性进展,刑事、民事、行政三类海事案件存在诉讼程序交叉与脱节的现象,海事审判职能有待进一步深化拓展。

(三)海事司法协作机制有待进一步健全。海事法院作为专门法院,根据河流水系、港口分布、航运经济发展状况等因素实行跨地域管辖,开展工作不可避免会出现一些与行政区划因素相关的矛盾,需要建立健全相关工作机制加以解决。一方面,海事司法与行政执法之间的协作机制需要健全完善。海事司法与海事行政执法日常工作联系非常紧密,在执行扣押船舶、海上事故处理、海事依法行政、矛盾纠纷化解等很多专业领域存在互补需求。但调研中发现,海事审判部门与行政执法机关的协作机制还不够健全,比如在船舶扣押与拍卖、海事调查取证等方面,司法执法之间的协作配合不够,有些方面虽然建立了相关的制度机制,但落实不到位,影响了协作效果。另一方面,派出法庭与驻地之间的工作关系需要理

顺、工作联系需要加强。派出法庭与驻地的党委、政府以及其他法院之间没有隶属关系,但派出法庭的许多工作离不开驻地党委、政府以及其他法院、其他单位的帮助和支持。有的派出法庭与驻地党委、政府以及相关单位沟通联络不够,工作联系不够紧密,在一定程度上影响到派出法庭相关工作的有效开展。

(四)海事审判队伍能力素质有待进一步增强。海事审判专业性和涉外性特点明显,专业素质要求高,需要一支业务能力过硬的审判队伍,目前我省海事审判队伍的能力素质还不能够完全适应审判工作需要,有待进一步提升。从海事审判要求角度看,海事审判的效果是全局性的,既有国内影响,也有国际影响,既有法律效果,也有社会效果,而且随着海事审判“三合一”机制改革的推进,审判人员要全面熟悉民事、刑事和行政审判,这些都对审判人员的能力素质提出了很高的要求。当前,海事审判人员由于从事海事审判工作时间较短,接受系统化专业化培训和审判实践锻炼还不充足,导致审判队伍一定程度上存在知识结构和储备不够全面、海事审判经验不够丰富等问题。从队伍建设角度看,在队伍培养方面还存在需要改进的地方,比如海事审判队伍的专业化培养路径与派出法庭轮岗交流制度之间存在一定的矛盾,实行派出人员轮岗制度,有利于相互交流,方便审判人员扎根基层、锤炼本领,但一定期限的轮岗交流不利于固定培养专业队伍,也不利于审判团队的稳定性,影响审判专业化水平的提升。

### 三、进一步推进海事审判工作的几点建议

海事审判肩负着维护国家海洋权益、服务海洋经济发展、保护海洋生态环境的政治使命,意义重大。为了更好地推进我省法院海事审判工作,现提出以下建议:

(一)着力提升海事审判工作质效。要进一步

发挥好海事审判在涉外法律斗争中的积极作用,加强对海事审判领域重大理论和实践问题的研究,为新时代海事审判工作发展提供智力支撑。围绕精品战略实施,制定案件流程管理、审判工作指引、庭审规范化、重大敏感案件监督管理等规范性文件,不断提高审判质量效率,努力推出更多具有规则指引作用、有助于推动海事法治进程的典型案例。以法治园区建设为契机,进一步聚合我省丰富的海事审判实践资源,通过审理和执行好各类海事海商纠纷,努力为中外当事人提供稳定的司法预期,持续优化营商环境,助力我省打造全球最具吸引力和竞争力的投资目的地。加强涉外海事法治理论研究,完善涉外海事审判法律适用及司法协助机制,增强涉外海事司法透明度、激发涉外海事司法效能。加强国际法研究和运用,加快推进国际海事司法中心建设,积极参与国际海事法律规则制定。

(二)健全完善海事审判权运行机制。要持续深化海事特色一站式诉讼服务和多元解纷体系建设,构建具有海事特色的多元化纠纷解决机制,助力诉源治理升级跃迁,平等保护中外当事人合法权益。构建派出法庭与驻地以及管辖区域内党委、政府、法院以及其他单位之间的沟通联络机制,积极争取支持。以派出法庭和巡回审判点为依托,与地方法院建立审判执行、课题调研、案例研讨、资源共享等共建协作机制,进一步推动相关工作。健全完善海事司法与行政执法协作机制,总结固化我省海事司法与行政执法协作机制经验做法,拓宽协作广度和深度,强化日常工作联络、涉海治理联动、数据资源联用、协作队伍联建等工作机制,共同做好新形势下海事司法执法工作。

(三)合理优化海事司法资源配置。加强对海事刑事案件范围和罪名的研究,积极争取上级法院确定试点或指定管辖,建立健全海事刑事案件

侦查、起诉、审判分工协作、互相配合、互相制约的工作机制,深化海事“三合一”综合审判机制改革。推进海事法院信息化建设,大力提升海事诉讼服务信息化水平,进一步推动海事审判信息共建共享,面向海事法官提供辅助办案智慧支撑,面向当事人提供网上立案、线上庭审、云端执行等在线诉讼服务。高标准推进南京法治园区审判大楼和派出法庭审判办公用房建设,加快智慧法院建设步伐,推动数字技术与海事司法深度融合,为人民群众提供更加优质高效便捷的海事司法服务。优化派出法庭布局,坚持内涵式、集约化的布局思路,做好派出法庭和巡回审判点的总体规划,合理确定海事法院本部和派出法庭审理案件类型的分工。

(四)不断加大海事司法宣传力度。要通过公开开庭、巡回审判、庭审直播、发布典型案例等多种方式,向社会公众和专家学者发布权威海事司法信息,同时运用新媒体、新技术创新开展海事法治和典型案例宣传,为海事审判工作创造良好的外部条件和舆论环境。积极开展普法惠民活动,主动对接了解海事司法需求,完善海事司法救助机制,提升善意文明执行效果,切实维护群众的合法权益。加强国际传播能力建设,积极承办或参加有国际影响力的海事司法学术交流活动,创新对外话语表达方式,用海外听得到、听得懂、听得进的途径和方式讲好中国海事司法故事,阐释好我国体制优势、制度优势,向世界展示中国法院司法为民的良好形象。

(五)切实加强专业化审判队伍建设。要贯彻德才兼备、以德为先的用人观、人才观,坚持立足长远,全面加强海事审判队伍建设,把讲政治要求贯穿海事审判人才培养全过程,主动适应新形势新要求,培养一批政治过硬、业务精良、清正廉洁、具有国际视野的高素质海事审判人才。加强跨学科、跨专业交流协作,统筹实务部门和法律

研究机构的学科、资源优势，强化国际贸易、外语、外国法、金融等方面能力培训，为我省涉外法治人才队伍储备更多力量。制定涵盖派出法庭人、案、车、财、物的一揽子管理制度，努力实现“基础设施标准化、办公办案智能化、诉讼服务便

民化、文化建设特色化、驻庭生活庭院化”目标，切实关心关爱干警身心健康，使派出法庭依法服务大局、公正为民司法、参与基层治理的功能作用得到充分发挥。

# 关于全省法院海事审判工作情况的报告 的 审议意见

省人大常委会

9月27日,省十三届人大常委会第三十二次会议听取了省法院关于全省法院海事审判工作情况的报告,并进行了分组审议。

常委会组成人员充分肯定了省法院的专项工作报告,认为近年来全省法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实习近平法治思想和习近平总书记关于建设海洋强国的重要指示精神,坚持政治建设统领,坚持审判精品战略,坚持系统谋划推进,政治站位高、进取意识强、创业精神饱满、队伍有战斗力,海事审判工作开局良好,取得了明显成效,海事审判职能作用得到有效发挥,为深入推进海洋强省建设、营造市场化法治化国际化营商环境、推动我省经济社会高质量发展提供了有力的司法服务和保障。同时,常委会组成人员也指出,海事审判工作对于维护国家海洋权益、服务海洋经济发展、保护海洋生态环境具有重要意义,对标我省建设海洋强省的实际需要和人民群众的期待,我省法院海事审判工作还需要不断加强和改进,为此,常委会组成人员提出如下意见建议:

**一、健全组织机构,优化海事管辖布局。**站在建设海洋强省、维护国家海洋权益的高度,切实提高对海事审判工作重要性的认识,进一步健全完善海事法院组织机构,着力解决内设机构偏少、部门权责不清、派出法庭力量不足等问题。综合考虑案件类型、办案数量以及地理位置等因素,对海事法院本部和派出法庭受理案件范围进

行合理分配,对派出法庭管辖区域进行科学划分,进一步优化海事审判管辖布局。推进海事法院信息化建设,推动数字技术与海事司法深度融合,大力提升海事审判工作信息化水平,为人民群众提供更加优质高效便捷的海事司法服务。深化海事特色一站式诉讼服务和多元解纷体系建设,构建具有海事特色的多元化纠纷解决机制。

**二、加强队伍建设,提升海事审判能力。**进一步加强海事审判队伍建设,努力建设一支政治过硬、业务精良、清正廉洁、具有国际视野的高素质海事审判队伍,不断适应我省发展海洋经济、建设海洋强省的实际需要。加大教育培训力度,帮助海事审判人员熟练掌握海事刑事、民事、行政等不同类型案件审理规则,了解国际贸易、国际法、外语等专业知识,切实提高海事法官综合素质和审判能力,为提升海事司法国际话语权和影响力提供人才支撑与保障。围绕精品战略实施,制定案件流程管理、审判工作指引、庭审规范化、重大敏感案件监督管理等规范性文件,不断提高审判质量和效率。加强海事审判队伍作风建设,在涉外审判中树立中国法官、中国法院的良好形象。

**三、强化协作配合,依法管海治海护海。**建立健全海事司法执法协作机制,加强与相关行政执法机关的工作配合,进一步拓展协作的广度和深度,在日常联络、信息通报、资源共享、业务交流等方面开展协作联动,合力做好管海治海护海工

作。密切与地方法院的工作联系,进一步完善案件信息、审判执行、课题调研、案例研讨、队伍建设等方面的协作机制,特别是加强在案件审理、执行等业务上的协作配合。加强派出法庭与驻地党委、政府及相关单位的沟通联系,积极争取驻地在重大疑难复杂案件办理、办公用房、基础设施建设以及日常工作等方面的支持力度,保障派出法庭审判工作有效开展。

**四、加大宣传力度,扩大海事司法影响。**着力改进宣传工作方式,综合运用多种宣传形式,充

分发挥网络媒体作用,增进社会对海事审判的了解,为海事审判工作创造良好的外部条件和舆论环境。主动对接了解海事司法需求,积极开展普法惠民活动,通过公开开庭、巡回审判、庭审直播、发布典型案例等多种方式,向社会公众宣传普及海事法律法规知识。加强国际传播能力建设,积极承办、参加有国际影响力的海事司法学术交流活动,讲好中国海事司法故事,阐释好我国体制优势、制度优势。

# 关于对现代服务业发展情况报告审议意见 落实情况的反馈报告

省政府办公厅

省十三届人大常委会第三十次会议听取并审议了《省政府关于现代服务业发展情况的报告》，会议充分肯定全省现代服务业发展的总体成效，指出当前发展中面临的困难和存在的问题，并针对下一阶段现代服务业发展提出了中肯的意见建议。省政府对审议意见高度重视，组织省发展改革委、科技厅、工业和信息化厅、商务厅、文化和旅游厅等部门认真梳理，重点围绕“提升综合实力”“提升层次水平”“营造良好环境”三方面要求，深入设区市开展现代服务业发展情况调研，对照审议意见逐条逐项研究落实。现将有关落实情况报告如下：

## 一、多措并举，着力提升现代服务业综合实力

(一)提高认识站位，进一步明确现代服务业发展思路。

突出现代服务业的主体作用，以深化供给侧结构性改革为主线，以改革创新为根本动力，以满足人民日益增长的美好生活需要为根本目的，深入推进实施现代服务业“331”工程，着力构建“775”现代服务业产业体系，推动生产性服务业向专业化和价值链高端延伸，推动生活性服务业向高品质和多样化升级。今年上半年，全省完成服务业增加值 29387.9 亿元，同比增长 1.6%；占 GDP 比重为 51.6%，比二产占比高 6.1 个百分点，支柱地位仍然稳定。

(二)注重系统谋划，强化生产性服务业顶层设计。

一是全面推进生产性服务业倍增发展。紧紧围绕“构建与先进制造业发展需求相匹配、与经济社会发展水平相适应、与城市现代化发展阶段相协调的生产性服务业支撑体系”，正在抓紧研究制定《江苏省生产性服务业十年倍增计划》，重点发展现代供应链管理、全产业链工业设计、科技服务业等十个重点领域，促进生产性服务业为新型电力和新能源装备产业、高端新材料、生物医药和新型医疗器械产业等先进制造业集群赋能，推动制造业企业向研发设计、一体化解决方案等高附加值的服务环节延伸、服务业企业向制造领域拓展，积极培育融合发展新业态新模式。二是扎实推动数字服务业突破发展。做好《江苏省数字经济促进条例》贯彻落实，制定《江苏省数字经济核心产业加速专项行动实施方案（2022-2024 年）》，目前正在征求相关部门意见，加快完善数字基础设施建设布局和数据资源开放共享机制，助力“东数西算”长三角生态绿色一体化发展示范区集群建设。积极打造以南京、无锡、苏州为核心，以苏中、苏北为辅助的大数据产业创新发展布局，深入实施工业互联网创新工程和“5G+工业互联网”融合发展工程，积极推进国家级跨行业跨领域工业互联网平台建设发展，加快省级工业互联网产业示范基地建设，支持南京、苏州国家级工业互联网平台应用创新体验中心建设，培育壮大一批工业互联网解决方案提供商。

(三)坚持“两轮驱动”,加快传统服务业数字化转型升级。

一是增强生活性服务业数字化赋能。重点推进“互联网+生活性服务业”发展,围绕数字化运营全链条,加快健康服务、养老服务、文化旅游等生活性服务业数字化转型升级,提升行业数字化营销、管理和供应链水平,促进生产、销售、消费、服务数字化融合,打造数字生活消费新场景,丰富线上生活服务新供给,催生线下生活服务新需求,努力形成生产性服务业数字化升级和生活性服务业数字化改造双轮驱动、共同提升的格局。研究制订《江苏文化和旅游领域数字化建设实施方案》,以“上云用数增智”引领和驱动数字文化和智慧旅游发展,重点扩大新一代信息技术在文旅领域广泛应用,加快文旅产业数字化转型升级、发展数字化文旅消费新场景、探索“水韵江苏”文旅品牌数字化推广的新模式。印发《大运河国家文化公园(江苏段)建设保护规划》,其中明确将实施“数字再现”工程,建设大运河国家文化公园数字云平台。二是优化完善公共社会服务建设。先后印发《关于促进养老托育服务高质量发展的实施意见》《关于推动生活性服务业补短板水平提高人民生活品质行动方案(2022-2025年)》《关于推进儿童友好城市建设的实施方案》等政策措施,着力推进“一老一小”基本公共服务均等化、标准化,构建“一老一小”多层次公共服务体系。推动养老事业和产业协同发展,打造“苏适养老”服务品牌,适应人口长期均衡发展和老龄化程度不断加深的服务需求。南京、徐州、南通、太仓四地获评国家积极应对人口老龄化重点联系城市。

(四)创新业态模式,培育服务经济新增长点。

一是鼓励和推动服务业商业模式创新。引导市场主体向“微笑曲线”两端发展,在研发产业和营销产业上“做文章”,纵向上把产业链做大做

强,打造全产业链的服务业平台,横向上做宽做厚,打造集成式服务业平台。近两年,省产研院放大科技体制改革“试验田效应”,新建企业联合创新中心74家,新实施重大产业技术创新项目9项,服务企业1920家,衍生孵化企业171家。二是打造消费品牌,提升新型消费供给能力。先后制定出台《关于进一步释放消费潜力促进消费加快恢复和高质量发展的实施意见》《江苏省促进绿色消费实施方案》,出台《江苏省贯彻落实扩大内需战略实施方案》,大力培育数字电商企业和新型消费业态,支持跨境电商发展,加快推进新型消费场景建设,构建“智慧+”消费体系。推出省市县联动的四季主题购物节,积极谋划“苏新消费·金秋惠购”活动,支持举办江苏国际餐饮博览会等“江苏味道”地标系列活动,发布第二批“江苏味道”名店、名厨、美食地图,推动江苏地标美食建设,助力地标美食品牌升级。持续推进“水韵江苏·有你会更美”文旅消费推广第三季活动,助力文旅市场加快全面复苏。在公布的两批共243个国家级夜间文化和旅游消费集聚区中,江苏共有12家人选。1-7月,全省实现社会消费品零售总额24385亿元。新兴消费较快增长,上半年全省限上通过公共网络实现的社会消费品零售额1350.4亿元,同比增长15.5%。消费升级趋势持续加快,智能家用电器和音像器材商品销售额同比增长136.7%,智能手机同比增长100.9%,可穿戴智能设备同比增长8.4%,新能源汽车同比增长163.4%。

## 二、聚焦重点,提升服务业层次和水平

(一)在促进现代服务业融合发展上下功夫。

一是纵深推进现代服务业和先进制造业融合。积极推进先进制造业和现代服务业融合(两业融合)发展标杆引领工程,重点围绕和依托高端装备、生物医药和新型医疗器械、节能环保、前沿新材料、核心信息技术、工程机械等先进制造

业集群以及部分服务业制造化领域,确定 152 家单位为全省第二批两业深度融合试点单位,其中区域 28 个,企业 124 家。我省现有 2 个区域和 6 家企业纳入国家两业融合试点单位,试点单位数量位居全国前列。近期,国家发改委多次认可推广我省两业融合工作经验。持续探索两业融合发展新业态、新模式、新路径。推进服务型制造“十百千”工程,已在智能家居、电子产品及装备制造等领域重点支持了 14 个示范项目,“十四五”期间计划新培育 300 个左右服务型制造示范(项目、平台),目前正在开展第七批服务业制造示范遴选。二是不断推动现代服务业与农业融合发展。创新发展乡村休闲旅游农业,持续举办“苏韵乡情”系列专场推介活动,7 条线路入选 2022 中国美丽乡村旅游行(春夏季)精品景点线路。促进农业产学研发展,持续发挥“农技耘”APP“全天候、保姆式”线上服务功能,组织 570 多名专家及农技推广人员对 46.4 万用户开展“不见面”的“云指导”。大力发展“互联网+农业”,在全省开展“互联网+”农产品出村进城工程试点建设,已累计确定 20 个部省级试点县,其中有 6 个被列为国家试点,指导试点县加快构建“1+1+N”的产业化运营机制,因地制宜地建设数字化生产基地、仓储物流设施、电商服务中心和单品大数据系统,带动产业链各环节的市场主体和小农户协同发展。出台保障和规范农村产业融合发展用地实施细则,引导农业生产向生产、服务一体化转型。省农业农村厅与省农行联合推出四大类 10 项专属金融产品,为休闲农业主体解决“融资难融资贵”的问题。

(二)在支持现代服务业特色领域上做文章。

一是打造软件和信息服务业发展优势。认真组织实施《江苏省软件和信息服务业“十四五”发展规划》,创新建成 3 个信创先导区,推动骨干企业和东南大学共建信创实验室,力争“十四五”期

间在重点领域推广的信创产品超过 750 项。积极打造工业软件产业链,持续更新“江苏工业软件图谱”,聚焦工业软件核心技术攻关。实施工业互联网创新发展三年行动计划,创新应用加速落地,国家级工业互联网平台创新体验中心、推广中心等载体建成运营。“十四五”以来,新培育国家级特色专业型工业互联网平台 12 个,省级重点工业互联网平台 60 个。加快推进软件名城建设,入库培育重点软件企业和专精特新软件企业超 200 家。实施“大数据创新能力跃升工程”。1-7 月,信息传输、软件和信息技术服务业营业收入增长 11.4%,高于规上服务业营收增速 7.3 个百分点;科学研究和技术服务业营业收入增长 10.1%,高于规上服务业营收增速 6 个百分点。连云港获评国家信息消费示范城市,全省纳入国家信息消费示范城市总数达到 5 家,位居全国第一。二是全面发展科技服务业。全力推进国家和省实验室及技术创新中心建设,支持建设北大长三角光电科学研究院、南大人工智能生物医药技术研究院等 18 家新型研发机构。南京、苏州获批建设国家第三代半导体技术创新中心;紫金山实验室承担国家 6G 总体技术研究项目。围绕集成电路设计自动化、光电等细分领域加快布局建设省级技术创新中心,支持省集成电路设计自动化技术创新中心创建国家技术创新中心。发挥省技术产权交易市场龙头作用,深化“揭榜挂帅”服务模式创新,常态化、体系化、专业化推进“专利(成果)拍卖季”和“J-TOP 创新挑战季”“十四五”以来共促成技术交易 574 项,总成交额 2.34 亿元。

(三)在强化现代服务业行业引领上树标杆。

一是促进现代服务业载体平台提档升级。启动省现代服务业高质量发展集聚示范区综合评价,围绕总部经济、现代物流、现代商贸、文旅文创等重点方向和领域,着力打造一批业态高端复合、产业特色鲜明、配套功能完善的集聚示范载



体。今年四季度,将培育认定第二批省级现代服务业高质量发展集聚示范区。大力培育公共技术服务平台,近两年,在人工智能算力、集成电路、区块链、材料大数据等领域,依托国家超级计算无锡中心、南京集成电路产业服务中心、苏州同济区块链研究院等支持建设产业创新和数字经济的公共技术平台 18 家。推进科技创业载体建设,今年已支持 24 家众创社区。出台外资总部经济集聚区认定管理办法,认定第十二批 36 家跨国公司地区总部和功能性机构。组织开展平台经济企业发展情况调研,通过对本土 420 家年营收 500 万元的平台企业和全国排名前 20 名互联网平台头部企业在苏发展情况的系统分析和与江浙沪浙粤等省市的横向比较,提出壮大发展本土平台和招引优质头部平台相结合,促进平台经济规范健康发展。省委主要领导在调研报告上批示要求各地重视、抓好。二是推动现代服务业企业做大做强。强化现代服务业企业分类指导,实施现代服务业领军企业培育工程,开展高质量发展领军企业综合评价,支持打造一批连锁型、平台型现代服务业企业。2022 年,新增国家级跨行业跨领域工业互联网平台 2 个、省级重点工业互联网平台 34 个、省工业电商创新发展示范 60 个。加快培育大数据服务载体,今年计划新培育 1 家省级大数据产业园和 2 家工业大数据应用示范区。支持中小微企业利用关键技术、数据资源、营销网络等独特优势在细分领域成长为“单打冠军”“独角兽”和“瞪羚”企业。争创服务贸易创新发展示范区,特色化培育第二批 12 个省级服务贸易基地和 79 家重点企业。

### 三、统筹协调,优化现代服务业发展环境

(一)切实做好助企纾困解难,重点推动接触性服务业加快复苏。

先后出台实施“苏政 40 条”“苏政办 22 条”,进一步加大对服务业领域困难行业扶持力度,全

力帮助以接触性服务业企业为重点的各类服务业市场主体渡过难关。一是加快税费房租减免。大规模留抵退税政策自今年 4 月实施,在财政专项资金有力保障下,4 月 1 日-6 月 30 日共为包括服务业行业在内的企业办理留抵退税 1573.4 亿元。全面落实小微企业“六税两费”减免政策,今年上半年,累计为纳税人减免“六税两费”48.8 亿元。对受疫情影响严重的住宿餐饮、文体娱乐、交通运输、旅游、零售、仓储等行业纳税人和增值税小规模纳税人,暂免征收 2022 年房产税、城镇土地使用税。今年上半年,累计免征房产税和城镇土地使用税 20.5 亿元。减免 2022 年国有房屋租金,让利给广大服务业小微企业和个体工商户。国有企业已减免房租 9.43 亿元,惠及 9900 余家服务业小微企业和 22000 余家个体工商户。二是加强融资支持。人行南京分行出台“货币金融 26 条”,有针对性地推出政策性金融产品和优质金融服务,有效提升困难行业中小微企业融资便利度,综合金融服务平台累计注册企业数超 96 万户,上线金融产品 2799 个,累计帮助服务业领域 5 个困难行业 8.5 万户企业通过平台解决融资 4053.4 亿元。引导金融机构加大对省内中小微现代服务业企业的信贷支持力度,通过“苏服贷”产品风险补偿基金。今年前八个月,共审核发放 84 笔,累计金额 2.1 亿元。《人民日报》对我省“苏服贷”工作进行了专题报道。三是细化服务业困难行业专项支持政策。落实《关于推动文旅消费提质扩容促进文旅市场加快全面复苏的若干政策措施》,明确旅行社服务质量保证金暂退比例 100%,扶持文旅市场主体恢复发展专项资金 8500 万元,安排省级产业发展类专项资金 9000 万元,利息补贴 1000 万元。印发《关于进一步做好出租汽车行业纾困解难有关工作的通知》,部署各地做好出租汽车行业纾困解难有关工作。二季度,省服务业发展领导小组办公室(省

发展改革委)牵头就纾困解难若干政策措施实施情况全面开展绩效评估,并对1500余家服务业企业开展问卷调查,深入了解并全面评估企业对各项政策的享受程度,形成调研报告反馈相关部门。企业对我省纾困政策知晓度、便捷性和获得感普遍反映较为满意。

(二)优化要素配置,提升政策集成效应。

一是积极发挥投资拉动作用。着力抓好220个省级重大项目特别是百亿级标志性项目建设,加快推进162个省服务业重点项目建设。今年上半年,省服务业重点项目已开工项目152个,开工率达93.8%。强化重大项目矩阵式要素保障和全生命周期服务,鼓励民间资本参与补短板等重大项目,全面激发民间投资活力。聚焦两业融合发展和服务创新,安排年度省级服务业专项资金4.06亿元,支持94个全产业链工业设计、现代供应链等服务业项目建设。二是保障产业链供应链循环畅通。畅通现代物流运输,发挥省级示范物流园区、重点储备物流园区以及重点物流企业作用,积极参与应急物资组织、运力保障、仓储配送等工作,保障我省医疗和生活物资供应,满足上下游生产、商贸企业物流供应链需求和居民消费需要。专门安排1亿元对疫情期间承担重要生产生活物资保供物流企业和农村批发市场进行补助。引导金融机构创新符合交通运输业特点的动产质押类贷款产品,盘活车辆等资产,对信用等级较高、承担疫情防控和应急运输任务较多的运输企业、个体工商户加大融资支持力度。三是强化服务业人才引培。研究制定我省社会化引才奖补办法,围绕重点产业、重点单位、重点地区急需紧缺人才需求,建立引才任务“发榜”机制。新认定10家人力资源服务骨干企业。持续深化省产业研究院改革发展,深入实施“项目经理”“拨投结合”“集萃学院”等改革举措,加快集聚半导体、电子信息、高端芯片等数字经济领域全球创新资

源,着力构建具有全球影响力的世界一流产业技术研发机构。依托国家技术转移人才培养基地,体系化、常态化开展技术转移人才培育,近两年,累计培养超4000人次。积极推进科技人才柔性引进,近两年,累计选聘3400多名专家到企业兼任科技副总。支持省科技资源统筹服务中心建设,面向企业开放资源共享,充分发挥省科技创新券政策,近两年为600余家企业节省购买仪器共享、检验检测等科技服务支出1500万元;文献资料超3.6亿条,年均为企业创新和产业发展提供定制化专题服务超4000项。四是保障服务业发展用地。对现代服务业项目用地开通“绿色通道”,简化审批手续。积极推进服务业企业集约用地,鼓励以弹性出让方式供地。2022年上半年全省保障服务业用地372宗,共24277亩。做好新产业新业态“过渡期”政策实施监管,鼓励使用存量建设用地发展现代服务业。五是发挥省服务业发展领导小组成员单位合力。各成员单位通力协作,推进各项工作顺利开展。服务业发展领导小组办公室继续利用《新华日报》“服务业专刊”和服务业工作简报等平台多维度、多视角、全方位宣传服务业发展情况。“服务业专刊”已经出版8期,其中4期对我省纾困解难政策推进落实情况系列报道,还对江苏与沪浙鲁粤四省市服务业发展情况进行比较分析,并拟对党的十八大以来服务业发展成就进行系列报道等。

(三)优化营商环境,打造现代服务业发展良好生态。

一是探索完善对现代服务业新业态新模式监管方式。贯彻落实《江苏省优化营商环境条例》,坚持包容审慎监管原则,维护公平竞争市场秩序。突出重点平台企业监管。贯彻落实国家市场监督管理总局等三部门互联网平台企业行政指导会及整改督查专题会议精神,加大对重点平台企业行政指导力度。组织开展平台企业发展情况调

研,加强管理服务,强化总部效应,努力增强平台属地贡献。二是深入推进服务领域对外开放。严格落实“非禁即入”,全面实行外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度。积极争取新一轮服务业扩大开放综合试点(正在向国家申请将南京市纳入试点),率先在现代金融、科技服务、医疗教育、商贸物流等领域先行先试。全省新增1个国家级服务外包示范城市、1个国家文化出口基地、4个国家专业类特色服务出口基地,国家级服务贸易载体数量达17个,为全国最多。新入选国家文化出口重点企业、项目46个,总数居全国第二。121项服务贸易创新发展创新试点任务全面落地实施,其中4个试点实践案例获全国推广。三是深入推进服务业综合改革。聚焦制约现代服务业发展的难点、堵点和痛点问题,进一步完善体制机制和政策环境,形成一批可复制可推广的经验做法,推动全省服务业改革创新。放大南京、徐州等国家服务业综合改革试点城市的改革效应,积极争取新一轮国家服务业综合改革试点。四是坚持区域协调发展。结合江苏经济空间格局和城市群空间形态,支持各地因地制宜、错位发展、良性互动,大力提升南京、苏州、徐

州三大服务业核心城市发展能级,聚力打造沿江、沿海、沿河、沿湖四大服务业发展带和多个服务业高质量发展极。上半年,全省规上服务业实现营业收入10039.7亿元,同比增长4.1%,除泰州、连云港略有下降外,其余11个设区市均实现营业收入正增长。

下一步,我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入落实习近平总书记关于江苏工作重要讲话和指示精神,认真落实“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的重大要求,按照党中央、国务院决策部署和省委工作要求,在省人大常委会有力监督下,把稳增长放在更加突出位置,准确把握对服务业发展趋势和规律,积极应对发展环境新变化新挑战,充分发挥现代服务业在经济增长中的支撑作用、在经济发展中的引领作用、在社会进步和公共服务中的保障作用,坚持生产性服务业和生活性服务业“双轮驱动”,坚持融合发展、创新发展、开放发展,努力构建优质高效、充满活力、竞争力强的江苏特色“775”现代服务产业体系,构建现代服务业高质量新发展格局。

## 关于现代服务业发展情况报告审议意见 落实情况反馈报告的审查报告

省人大常委会：

5月，省十三届人大常委会第三十次会议听取和审议了省政府关于现代服务业发展情况的报告，常委会组成人员在肯定省政府及相关部门工作成效的同时，也指出我省现代服务业面临的困难和问题，并对推进我省现代服务业高质量发展提出了具体意见。会后，审议意见交由省政府研究处理。9月，省政府办公厅报送了审议意见落实情况的反馈报告。

省人大财政经济委员会结合开展经济形势分析工作，跟踪了解审议意见的落实情况，同省发展改革委等部门加强沟通，及时提出相关意见建议。在此基础上，召开财政经济委员会全体会议对反馈报告进行了审查。财政经济委员会认为，省政府对审议意见高度重视，督促相关部门逐条逐项认真研究办理，采取的措施积极可行，具有较强的针对性和可操作性。现将审查意见报告如下：

一、针对审议中提出的“**提高认识，提升现代服务业综合实力**”意见，省政府及相关部门认识站位高，把现代服务业放到全省经济社会发展更加突出的位置来统筹谋划，深入推进实施现代服务业“331”工程，着力构建“775”现代服务业产业体系，推动现代服务业的主体作用真正发挥出来。推动服务业扩量提质增效。抓紧研究制定《江苏省生产性服务业十年倍增计划》，重点发展现代供应链管理、全产业链工业设计、科技服务业等十个重点领域，促进生产性服务业为先进制造

业集群赋能，推动制造业企业向高附加值服务环节延伸。先后印发《关于促进养老托育服务高质量发展的实施意见》《关于推动生活性服务业补短板水平提高人民生活品质行动方案（2022-2025年）》《关于推进儿童友好城市建设的实施方案》等，着力构建“一老一幼”多层次公共服务体系，推动养老事业和产业协同发展，打造“苏适养老”服务品牌。加快推进文旅市场全面复苏，推出省市县联动的四季主题购物节，推动江苏地标美食建设，持续推进“水韵江苏·有你会更美”文旅消费推广第三季活动。推动服务业结构优化升级。促进数字服务业突破发展，制定《江苏省数字经济核心产业加速专项行动实施方案（2022-2024年）》，打造以南京、无锡、苏州为核心，以苏中、苏北为辅助的大数据产业创新发展布局。增强服务业数字化赋能，围绕数字化运营全链条，加快健康服务、养老服务、文化旅游等服务业数字化转型升级；研究制订《江苏文化和旅游领域数字化建设实施方案》，加快文旅产业数字化转型升级，探索“水韵江苏”文旅品牌数字化推广的新模式。通过结构调整和转型升级，着力增强我省现代服务业的核心竞争力。推动服务业商业模式创新。引导市场主体向研发产业和营销产业发展，打造全产业链的服务业平台。先后制定出台《关于进一步释放消费潜力促进消费加快恢复和高质量发展的实施意见》《江苏省促进绿色消费实施方案》，出台《江苏省贯彻落实扩大内需战略实施方案》，培育数字电商企业和新型消费业态，

支持跨境电商发展,推进新型消费场景建设,构建“智慧+”消费体系。

**二、针对审议中提出的“对标先进,提升服务业层次和水平”意见**,省政府及相关部门借鉴发达国家和国内先进省份的经验做法,积极锻长板、补短板、固底板,强化现代服务业行业引领。推进现代服务业和先进制造业融合发展。组织实施先进制造业和现代服务业融合发展标杆引领工程,探索两业融合发展新业态、新模式、新路径。打造软件和信息服务业发展优势。组织编制和实施《江苏省软件和信息服务业“十四五”发展规划》,推动骨干企业和东南大学共建信创实验室。打造工业软件产业链,聚焦工业软件核心技术攻关,实施工业互联网创新发展三年行动计划、大数据创新能力跃升工程。全面发展科技服务业,推进国家和省实验室及技术创新中心建设,支持建设北大长三角光电科学研究所、南大人工智能生物医药技术研究院等18家新型研发机构。促进现代服务业载体平台提档升级。启动省现代服务业高质量发展集聚示范区综合评价,打造一批业态高端复合、产业特色鲜明、配套功能完善的集聚示范载体。组织开展平台经济企业发展情况调研,明确了发展壮大本土平台和招引优质头部平台相结合的总体思路,促进平台经济规范健康发展。推动现代服务业企业做大做强。强化现代服务业企业分类指导,实施现代服务业领军企业培育工程,支持打造一批连锁型、平台型现代服务业企业。加快培育大数据服务载体,支持中小微企业在细分领域成长为“单项冠军”“独角兽”“瞪羚”企业,争创服务贸易创新发展示范区。

**三、针对审议中提出的“强化保障,营造现代服务业发展良好环境”意见**,省政府及相关部门积极做好助企纾困解难、优化要素配置、优化营商环境等工作,推动接触性服务业加快复苏,提

升政策集成效应,打造现代服务业发展良好生态。加大对服务业领域困难行业扶持力度。深入实施“苏政40条”“苏政办22条”,帮助以接触性服务业企业为重点的各类服务业市场主体渡过难关。落实税费房租减免政策,对受疫情影响严重的住宿餐饮、文体娱乐、交通运输、旅游、零售、仓储等行业纳税人和增值税小规模纳税人,暂免征收2022年房产税、城镇土地使用税。加强融资支持,提升困难行业中小微企业融资便利度,引导金融机构加大对省内中小微现代服务业企业的信贷支持力度。细化服务业困难行业专项支持政策,企业对我省纾困政策知晓度、便捷性和获得感普遍反映较为满意。优化资源要素配置。发挥投资拉动作用,抓好220个省省级重大项目建设,加快推进162个省服务业重点项目建设。保障产业链供应链循环畅通,畅通现代物流运输,积极参与应急物资组织、运力保障、仓储配送等工作,保障我省医疗和生活物资供应,满足上下游生产、商贸企业物流供应链需求和居民消费需要。强化服务业人才引培,研究制定我省社会化引才奖补办法,深化省产业研究院改革发展,推进科技人才柔性引进,支持省科技资源统筹服务中心建设,面向企业开放资源共享。保障服务业发展用地,对现代服务业项目用地简化审批手续,推进服务业企业集约用地,鼓励以弹性出让方式供地,做好新产业新业态“过渡期”政策实施监管,鼓励使用存量建设用地发展现代服务业。发挥省服务业发展领导小组成员单位合力。完善体制机制和政策环境。探索完善对新业态新模式监管方式,贯彻落实《江苏省优化营商环境条例》,坚持包容审慎监管原则,维护公平竞争市场秩序。突出重点平台企业监管,加大对重点平台企业行政指导力度。推进服务领域对外开放,严格落实“非禁即入”,全面实行外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度,争取新一轮服务业

扩大开放综合试点。推进服务业综合改革,放大南京、徐州等国家服务业综合改革试点城市的改革效应,争取新一轮国家服务业综合改革试点,形成一批可复制可推广的经验做法,推动全省服务业改革创新。坚持区域协调发展,结合经济空间格局和城市群空间形态,支持各地因地制宜、错位发展、良性互动,提升南京、苏州、徐州等三大服务业核心城市发展能级,聚力打造沿江、沿海、沿河、沿湖四大服务业发展带和多个服务业高质量发展极。

综上所述,财政经济委员会认为,审议意见落实情况较好,有的意见已经转化为具体工作举措,有的意见纳入工作计划并逐步加以推进。我

省在落实“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的重大要求中,积极促进服务业回稳向好,现代服务业对经济增长较好发挥了支撑作用。对省政府及相关部门的工作应当予以肯定。鉴于发展现代服务业是一项长期的系统工程,建议省政府及相关部门保持政策措施的连续性、稳定性,并视情加以优化,努力实现我省现代服务业高质量发展。

以上报告,请予审议。

省人大财政经济委员会

2022年9月22日

# 关于检查《中华人民共和国残疾人保障法》 《江苏省残疾人保障条例》实施情况报告 审议意见落实情况的反馈报告

省政府办公厅

5月31日,省十三届人大常委会第三十次会议听取并审议了省人大常委会执法检查组《关于检查〈中华人民共和国残疾人保障法〉〈江苏省残疾人保障条例〉实施情况的报告》,会议肯定了全省残疾人工作取得的成效,指出了当前发展中存在的问题和不足,对下一步推动全省残疾人事业高质量发展提出了针对性和指导性很强的意见建议。省政府对此次省人大常委会会议的审议意见非常重视,逐条逐项梳理,认真研究落实。现就审议意见落实情况反馈报告如下:

## 一、切实形成贯彻“一法一条例”浓厚氛围

一是纳入大局统筹推进。坚持将残疾人事业纳入各级政府工作大局,纳入省“十四五”规划纲要,“十四五”民政事业、公共服务、卫生健康、特殊教育、体育等发展规划,专门出台《江苏省“十四五”残疾人事业发展规划》,进一步加强领导,统筹安排,促进残疾人事业与经济社会协调发展。每年将残疾人相关工作纳入省政府民生实事重点保障,2022年大力推动“新增残疾人托养1.3万人”和“孤独症儿童基本康复服务全覆盖”两项实事,细化目标和实施方案,加大督办落实力度,不断提升残疾人幸福感。

二是健全机制形成合力。进一步完善政府主导、社会参与、残疾人组织发挥作用的工作机制,以省政府名义召开全省残疾人事业工作会议,形成推动残疾人事业发展的强大合力。5月,省政

府残工委召开工作会议,着重围绕困难残疾人救助帮扶工作,督促各成员单位履职尽责,共同推进残疾人工作。积极培育社会助残组织、发展公益助残项目,各级残联与残疾人福利基金会、社会慈善组织密切合作,为残疾人提供捐助和服务,今年以来,共募集助残资金(含物资折价)2455万元,惠及残疾群众30500名。

三是加强宣传营造氛围。将“一法一条例”纳入“八五”普法,建立健全以“残疾人之家”为中心的基层普法宣传网络,确保残疾人及其亲友了解法律救济途径和相关程序。严格落实“谁执法、谁普法”的普法责任制,以广大残疾人和企事业单位为重点对象,在5月17日全国助残日期间,通过开展主题活动、开设法治讲座,加大普法力度;组织召开新闻发布会向全社会解读《江苏省无障碍环境建设实施办法》,7月底发布残疾人法规检察监督公益诉讼典型案例,增强社会各界维护残疾人合法权益的法律意识。结合重大体育赛事、残疾人职业技能竞赛、自强模范暨助残先进表彰等重大活动,大力宣扬残疾人自强不息、勇于拼搏的精神,全社会理解、尊重、关心和帮助残疾人的氛围日益浓厚。

## 二、大力推进残疾人教育工作

一是完善特殊教育保障机制。把残疾人教育放在重要位置,进一步强化教育部门主体责任。6月8日,省教育厅等十部门印发《江苏省“十四

五”学前教育发展提升行动计划》;7月13日,省政府办公厅转发省教育厅等部门《江苏省“十四五”特殊教育发展提升行动计划》,明确要求积极发展学前儿童特殊教育、普及残疾青少年义务教育、推进残疾人职业教育。加强信息共享,教育、残联等部门实现数据互通,共同确定3至18岁特殊教育对象名单,健全送教上门制度,规范送教的形式和内容,做好控辍保学工作,切实保障残疾人受教育的权利。

二是优化特殊教育资源布局。支持学前融合教育资源中心创建成为定点康复机构,支持和规范社会力量办园,完善学前教育布局,在全省选取10家康复机构开展孤独症、智力类残疾幼儿学前融合教育试点。加大特殊教育学校建设力度,力争到2025年,各设区市及常住人口达20万人的县(市、区)均建有1所特殊教育学校。各设区市和县(市、区)依托中等职业学校设置职业教育融合资源中心,各特殊教育学校设置职教部(班),让完成义务教育且有意愿的特需学生都能接受中等职业教育。支持部分设区市办好听障、视障学生普通高中班和残疾人中等职业学校。

三是落实办学助学支持政策。继续落实残疾学生从学前教育到高等教育全免费;将“为4000多名残疾学生发放教育补贴”列入省政府十大主要任务百项重点工作,继续做好贫困残疾学生就学资助工作,贫困残疾学生就学资助等政策;义务教育阶段特殊教育生均公用经费按当地普通学校生均公用经费的8倍以上拨付,力争到2025年达到每生每年不低于7000元,鼓励有条件的地区提高补助标准;将残疾人就业保障金按一定比例用于残疾学生的职业教育,推动实现残疾学生“应入尽入”。

四是扶持特殊教育师范院校建设。积极支持南京特殊教育师范学院创建国家特殊教育资源中心。7月底,省残联、南京特殊教育师范学院签

订《深化合作办学协议》,深入推进“融合教育研究中心”“残疾儿童教育康复研究中心”共建工作。认真落实省委编办、省教育厅《关于进一步做好特殊教育机构编制保障工作的通知》,加强特殊教育学校师资配备,完善职称评定标准,按不超过当地事业单位绩效工资基准线的10%增核特教老师绩效工资总量,对送教上门教师、参与特殊教育的医生、康复治疗师等人员,提供工作和交通补助。

### 三、多方促进残疾人就业创业

一是完善落实就业法规政策。进一步强化法律责任,将“国家机关、群团组织、企业事业单位和社会组织应当根据国家 and 省有关规定,履行扶持和促进残疾人就业的义务”等相关条款,列入《江苏省就业促进条例》,并于今年5月1日起实施,依法督促有关主体落实残疾人按比例就业制度;6月29日,省委、省政府印发《关于稳定和扩大就业若干措施的通知》,要求各级政府开发的公益性岗位,按照不低于10%的比例优先安排符合条件的残疾人就业,社区就业岗位就近就地就便优先安排残疾人,突出发挥党政机关、事业单位、国企带头安置残疾人就业示范引领作用。认真落实《关于落实就业优先政策进一步做好稳就业工作的实施意见》《关于在新冠肺炎疫情期间做好残疾人就业和残疾人服务机构纾困解难工作的通知》,从完善就业奖励制度、提供创业就业补贴、加强就业服务保障、政府优先采购等方面促进残疾人稳岗就业。落实《关于进一步完善残疾人就业保障金制度更好促进残疾人就业的通知》,加大残保金执行监督力度。各地各有关部门相继制定出台了一系列配套政策措施,支持残疾人就业创业。

二是加强改进就业创业服务。坚持就业创业帮扶与扶志扶技相结合,落实《残疾人职业技能提升计划(2021-2025年)》,强化残疾人职业技



能培训和就业指导。结合残疾人特点,创新方式、丰富内容,采取线上线下相结合方式,精准开展“菜单”式培训和定岗定向培训;注重开展网店、直播等新业态新模式技能培训,推广农村残疾人实用技术培训,深化残疾人非物质文化遗产传承、传统工艺技能培训等。积极推进残疾人按比例就业情况联网认证“跨省通办”,实现残疾人就业数据互联互通,加快就业信息库建设,为残疾人就业创业服务提供信息支持。5月份,省人力资源社会保障厅联合相关部门部署开展就业培训质量攻坚行动;11月份,拟在无锡市举办省第七届残疾人职业技能竞赛,积极引导残疾人积极投身技能提升,推动残疾人实现更加充分、更高质量就业。

三是畅通拓宽残疾人就业渠道。开展残疾人就业促进十大行动,推动残疾人通过集中就业、按比例就业、自主创业、灵活就业等方式稳定就业。建立残疾大学生就业帮扶清单,提供“一人一档一策”精准服务,着力推动党政机关、企事业单位带头安排残疾大学生就业,今年已招录残疾人公务员15个。结合乡村振兴,组织残疾人从事种养加等生产劳动,扶持农村残疾人参与富民强村产业,分享产业链增值收益。在稳定盲人推拿行业基础上,培育盲人成为专项居家客服人员,拓宽盲人就业新渠道。

#### 四、精准提升残疾人社会保障能力

一是健全救助体系。针对残疾人特殊性、多样性需求,进一步构建分层分类救助体系。6月17日,省民政厅印发《江苏省特困人员认定办法》,扩大特困残疾人救助供养范围。深入开展特殊困难群体救助帮扶专项排查整治行动,5月底,省残联出台《残疾人家庭入户访视规定》,7月初,出台《江苏省残联惠残政策落实核查机制》,进一步建立健全民政、教育、卫健、残联等部门信息共享和特殊困难残疾人发现救助机制,对

符合条件的残疾人家庭和残疾人全部纳入低保、特困供养以及监测帮扶范围,困难和重度残疾人普遍纳入医疗救助,落实好残疾人“两项补贴”“单人保”标准动态调整机制,推进需要长期照护残疾人护理险、残疾人商业综合保险全覆盖,切实推动残疾人各项保障制度与社会救助、社会福利、社会保险制度有机衔接,确保应纳尽纳、应保尽保。

二是加强托养照护。推动建立重度残疾人和精神、智力残疾人终身照护体系建设。认真落实《关于做好残疾人托养服务工作的通知》,加大残疾人托养民生实事推进力度,各地相继制定出台托养服务标准和具体推进措施,分层分类做好寄宿制托养、日间照料和居家托养服务,全面建立失能失智和高龄残疾人信息台账,分档确定照料护理标准,实施精准照料帮扶。今年以来,全省已新增16-59周岁无业智力、精神和重度肢体残疾人托养服务11413人。

三是突出重点帮扶。重视精神残疾人救助,5月31日,《江苏省精神卫生条例》审议通过,从法律层面保障精神残疾人权益;7月份,省医保局印发《关于进一步做好严重精神障碍患者医疗保障工作的通知》,省委政法委、省财政厅等部门下发《进一步完善江苏省严重精神障碍患者监护以奖代补政策》,省卫生健康委等部门制定《关于进一步做好严重精神障碍患者救助救治保障工作的通知》,不断完善保障政策,加大对重度精神残疾人集中收治力度。加强农村残疾人公共服务机构和服务设施建设,实施农村学前教育康复机构建设工程,优化乡村托养机构设施布局,整合区域内服务资源,开展社会化管理运营,不断拓展乡镇机构服务能力和辐射范围,解决农村残疾人事业发展不平衡等问题。

#### 五、全面加强残疾预防工作

一是完善残疾预防服务体系。坚持将加强残

疾病预防作为推进健康江苏建设的重要内容,省政府出台《江苏省残疾预防和残疾人康复实施办法》,进一步突出各级政府责任,建立了政府主导、部门协调联动、社会共同参与的常态化残疾预防工作机制。5月,省政府印发《江苏省残疾预防行动计划(2021-2025年)》,将残疾预防融入社会治理与公共服务当中,全面实施残疾预防宣教、出生缺陷和发育障碍致残防控等六大行动,成立全省残疾预防工作小组,建立省残疾预防专家咨询委员会,不断增强残疾预防工作整体效能。

二是广泛开展宣传教育。将残疾预防教育纳入全民教育体系、融入居民工作生活日常。结合爱耳日、孤独症日、全国助残日、残疾预防日、精神卫生日等重要时间节点,广泛定期开展残疾预防宣传教育。8月上旬,省残联下发《关于组织开展第六次残疾预防日宣传教育活动的通知》,在全省开展“普及残疾预防知识,建设健康中国”为主题的宣传教育活动,重点面向儿童、青少年、新婚夫妇、孕产妇、高危职业从业人员等群体普及残疾预防知识,推动形成全人群、全生命周期的残疾预防知识。

三是抓好残疾儿童早期预防。落实《江苏省出生缺陷防治办法》,推行婚姻登记和婚前医学检查协同就近服务,深入实施孕前优生基本公共卫生服务,倡导开展婚前医学检查。将孕产妇纳入家庭医生签约服务重点保障人群,免费提供重大出生缺陷的产前筛查和诊断。建立完善新生儿出生缺陷筛查、诊断、干预一体化工作机制,推进新生儿疾病筛查全覆盖和儿童早期发展综合服务,定期开展0-6岁儿童视力、听力、智力、肢体残疾以及孤独症等筛查工作,目前在南京、南通、宿迁开展儿童早期干预试点工作,已为91名儿童提供早期干预康复服务,切实做到早发现、早干预、早康复。

下一步,省政府将深入学习习近平总书记关于残疾人工作重要指示批示精神,坚持以增进残疾人福祉为导向,以促进残疾人全面发展和共同富裕为主题,以推进残疾人事业高质量发展为主题,以更实举措提高残疾人收入、更高标准提升服务水平、更大力度保障残疾人权益,不断提升残疾人获得感幸福感安全感,切实以实际行动迎接党的二十大胜利召开。

# 关于省政府落实残疾人保障“一法一条例” 审议意见情况反馈报告的审查报告

省人大常委会：

5月31日，省十三届人大常委会第三十次会议审议了省人大常委会执法检查组《关于检查〈中华人民共和国残疾人保障法〉〈江苏省残疾人保障条例〉实施情况的报告》。会后，省人大常委会办公厅将审议意见交省政府研究处理。我委十分重视审议意见落实工作，及时与省政府有关部门和单位进行沟通协调，跟踪了解审议意见落实情况，对反馈报告起草工作提出意见建议。近日，省政府办公厅报送了审议意见落实情况的反馈报告。

经审查，我认为，省政府对省人大常委会的审议意见高度重视，省残疾和政府有关部门共同协商会办，针对审议意见逐项研究落实，认真解决有关问题，取得较好成效，应予充分肯定。现将审查意见报告如下：

**一、针对“深入宣传贯彻”建议，积极营造贯彻“一法一条例”浓厚氛围。**坚持将残疾人事业纳入各级政府工作大局，出台《江苏省“十四五”残疾人事业发展规划》，进一步加强领导，统筹推进残疾人事业与经济社会协调发展。细化2022年省政府民生实项目“新增残疾人托养1.3万人”和“孤独症儿童基本康复服务全覆盖”的实施方案，加大督办落实力度。召开省政府残工委工作会议，督促各成员单位积极履职尽责，培育社会助残组织，发展公益助残项目，加强各级残联与残疾人福利基金会、社会慈善组织密切合作，形成各方面共同推进残疾人工作的合力。将残疾

人保障“一法一条例”纳入“八五”普法内容，严格落实“谁执法、谁普法”责任制，建立健全“残疾人之家”等基层普法宣传网络，开设法治讲座，发布残疾人法规检察监督公益诉讼典型案例，增强社会各界依法维护残疾人合法权益意识。结合全国助残日等有关活动，大力宣扬残疾人自强不息、勇于拼搏的精神，进一步促进全社会尊重、关心和帮助残疾人。

**二、针对“做好残疾人教育工作”建议，持续完善机制改进工作。**强化教育部门主体责任，完善特殊教育保障机制，印发《江苏省“十四五”特殊教育发展提升行动计划》，积极发展学前儿童特殊教育、普及残疾青少年义务教育、推进残疾人职业教育，健全送教上门制度，做好控辍保学工作，切实保障残疾人受教育权利。优化特殊教育资源布局，支持学前融合教育资源中心创建成为定点康复机构，支持和规范社会力量办园；加大特殊教育学校建设力度，力争到2025年各设区市及常住人口达20万人的县（市、区）建有1所特殊教育学校；推动各地办好听障、视障学生普通高中班和残疾人中等职业学校，依托中等职业学校设置职业教育融合资源中心，各特殊教育学校设置职教部（班）。继续落实残疾学生从学前教育到高等教育全免费、贫困残疾学生就学资助等办学助学支持政策，推动做好“为4000多名残疾学生发放教育补贴”工作。扶持特殊教育师范院校建设，积极支持南京特殊教育师范学院创建国家特殊教育资源中心。认真落实《关于进一步

做好特殊教育机构编制保障工作的通知》，加强特教学校师资配备，完善职称评定标准，按规定落实有关待遇。

**三、针对“促进残疾人就业创业”建议，大力推出各类就业创业举措。**认真贯彻落实《江苏省就业促进条例》和《关于稳定和扩大就业若干措施的通知》等有关政策法规精神，督促有关主体落实残疾人按比例就业制度，突出发挥党政机关、事业单位、国企带头安置残疾人就业示范引领作用，按照不低于10%的比例优先安排符合条件的残疾人从事各级政府开发的公益性岗位。加强改进就业创业服务，坚持帮扶与扶志扶技相结合，大力落实《残疾人职业技能提升计划(2021-2025)》，加强残疾人职业技能培训和就业指导，积极引导残疾人提升技能。畅通拓宽残疾人就业渠道，开展残疾人就业促进十大行动，推动残疾人通过集中就业、按比例就业、自主创业、灵活就业等方式实现稳定就业。

**四、针对“提升残疾人社会保障能力”建议，不断加大精准力度提升保障水平。**构建分层分类救助体系，建立民政、教育、卫健和残联等信息共享和特殊困难残疾人发现救助机制，对符合条件的残疾人家庭和残疾人全部纳入低保、特困供养及监测帮扶范围，困难和重度残疾人普遍纳入医疗救助。继续落实残疾人“两项补贴”“单人保”标准动态调整机制，推进残疾人长期护理险、商业综合险全覆盖，推动残疾人各项保障制度有机衔接。加强托养照护，建立重度残疾人和精神、智力残疾人终身照护体系，建立失能失智和高龄残疾人信息台账，分类做好寄宿制托养、日间照料和居家托养服务。重视精神残疾人救助，认真贯彻落实《江苏省精神卫生条例》，进一步做好严重精神障碍患者医疗保障工作和救助救治保障工作，

不断完善保障政策，加大对重度精神残疾人集中收治力度。加强农村残疾人公共服务机构和服务设施建设，整合区域内服务资源，解决农村残疾人事业发展不平衡等问题。

**五、针对“加强残疾预防”建议，努力完善残疾预防服务体系。**出台《江苏省残疾预防和残疾人康复实施办法》《江苏省残疾预防行动计划(2021-2025)》等，突出各级政府责任，将残疾预防融入社会治理与公共服务，建立政府主导、部门协调联动、社会共同参与的常态化残疾预防工作机制，不断增强残疾预防工作整体效能。广泛开展宣传教育，将残疾预防教育纳入全民教育体系、融入居民日常工作生活，结合全国助残日、残疾预防日等时间节点，重点面向儿童、青少年、新婚夫妇、孕产妇、高危职业从业人员等群体普及残疾预防知识，推动形成全人群、全生命周期的残疾预防意识。抓好残疾儿童早期预防，落实《江苏省出生缺陷防治办法》，推行婚姻登记和婚前医学检查协同就近服务、孕前优生基本公共卫生服务、新生儿疾病筛查全覆盖和儿童早期发展综合服务，建立完善新生儿出生缺陷筛查、诊断、干预一体化工作机制，开展0-6岁儿童视力、听力、智力、肢体残疾以及孤独症等筛查工作。

下一步，我委将继续关注全省残疾人保障工作，配合常委会履行好工作职能，扎实推进“一法一条例”贯彻实施，加强隐患排查和发现报告工作，落实强制报告制度，切实保障残疾人人身权益，促进我省残疾人事业高质量发展。

以上报告，请予审议。

省人大社会建设委员会

2022年9月26日

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于江苏省第十四届人民代表大会代表名额 分配和选举问题的决定

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会  
第三十二次会议通过)

根据全国人民代表大会常务委员会的决定，江苏省第十四届人民代表大会代表名额为 808 名。依据《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定，结合我省实际，现就江苏省第十四届人民代表大会代表名额分配和选举问题决定如下：

一、各设区的市应选江苏省第十四届人民代表大会代表 622 名，具体分配为：南京市 65 名、无锡市 49 名、徐州市 67 名、常州市 36 名、苏州市 67 名、南通市 63 名、连云港市 36 名、淮安市 38 名、盐城市 59 名、扬州市 37 名、镇江市 29 名、泰州市 37 名、宿迁市 39 名。

二、驻苏解放军和武警部队应选江苏省第十四届人民代表大会代表 34 名。

三、江苏省第十四届人民代表大会代表中，省直单位代表名额为 152 名，另行分配到各设区的市依法进行选举。

四、江苏省第十四届人民代表大会代表中，基层代表特别是一线工人、农民和专业技术人员代表的比例要比上届有所上升，农民工代表人数要比上届有所增加，妇女代表的比例要比上届有所提高，党政领导干部代表的比例要继续从严掌握，连任的代表应占一定比例。

五、江苏省第十四届人民代表大会代表应于 2023 年 1 月 10 日前选出。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于重新确定全省设区的市人民代表大会 常务委员会组成人员名额的决定

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会  
第三十二次会议通过)

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定,结合我省实际,现对全省设区的市人民代表大会常务委员会组成人员名额决定如下:

南京市 61 名;无锡市 61 名;  
徐州市 61 名;常州市 51 名;

苏州市 61 名;南通市 61 名;  
连云港市 51 名;淮安市 51 名;  
盐城市 61 名;扬州市 51 名;  
镇江市 51 名;泰州市 51 名;  
宿迁市 51 名。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于接受储永宏辞去副省长职务请求的决定

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会  
第三十二次会议通过)

江苏省第十三届人民代表大会常务委员会 府副省长职务的请求，并报省人民代表大会备  
第三十二次会议决定：接受储永宏辞去省人民政 案。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 免 职 名 单

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会  
第三十二次会议通过)

免去史小庆的省人大常委会外事委员会副主任职务。



# 江苏省人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2022年9月29日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会  
第三十二次会议通过)

任命席玉峰为省人民检察院副检察长；                      免去王冠军、张福强的省人民检察院检察委  
任命张婷、王洪男为省人民检察院检察员；              员会委员、检察员职务。

## 省十三届人大常委会第三十二次会议 组成人员出席、请假情况

### 一、应出席会议:61人

### 二、出席(56人)

吴政隆	李小敏	樊金龙	王燕文	许仲梓	马秋林
刘捍东	曲福田	陈蒙蒙	丁锐	于敦德	王志忠
王林	王腊生	方祝元	孔繁芝	司勇	朱有华
朱光远	朱劲松	刘大旺	刘庆	刘明	孙大明
李萍	李新平	杨勇	杨根平	吴协恩	吴静
汪泉	张保龙	张慎欣	陆永泉	陈正邦	陈峥
邵伟明	周相民	周铁根	周毅	赵建阳	胡维平
姜东	秦一彬	袁功民	莫宗通	顾正中	徐大勇
高金凤	唐金海	黄和	曹远剑	崔铁军	程大林
蔡任杰	戴元湖				

### 三、请假(5人)

魏国强 程晓健 唐健 朱晓明 周敏