

# 在省十四届人大常委会第十一次会议上的讲话

(2024年9月27日)

信 长 星

在大家的共同努力下,本次会议圆满完成了各项任务。下面,我就抓好议定事项落实,提几点要求。

**第一,把重大事项决定贯彻执行好。**本次会议的一项重要成果,就是审议通过了关于践行全过程人民民主重大理念、加强打造发展新质生产力重要阵地制度保障的《决定》。习近平总书记在参加今年全国人代会江苏代表团审议时,赋予江苏“成为发展新质生产力的重要阵地”重大使命。省委十四届六次、七次全会认真贯彻中央要求,结合我省实际,对加快打造发展新质生产力重要阵地、健全因地制宜发展新质生产力体制机制作出部署安排。本次省人大常委会会议专门作出这一《决定》,是把党的主张通过法定程序转变为全省人民意志的重要举措,是人大行使重大事项决定权的生动实践。全省各级人大及其常委会要认真抓好贯彻执行,构建完善立法引领、监督支持、民意汇集、能力保障等制度机制,广泛调动各方面积极性主动性创造性,促进各类先进生产要素加快向发展新质生产力集聚,更好推动中央重大决策部署和省委工作安排落到实处、见到实效。

**第二,把重要地方法规宣传实施好。**本次会议审议通过的《江苏省生活饮用水卫生监督条例》,为人民群众饮用水卫生强化了法治保障,要加强从水源到水龙头的全过程监管,把好饮用水安全的“总阀门”,让每个家庭都能喝上卫生、安全、放心的水。林业有害生物防治工作事关生态

文明建设和生物安全、生态安全,要以《江苏省林业有害生物防治条例》出台为契机,进一步健全林业有害生物安全风险防治和治理体系,更好为美丽江苏建设增绿添彩。修订后的《江苏省法律援助条例》,适当扩大了法律援助范围,完善了申请人核查机制,要进一步用好法律援助制度,优化法律援助服务体系,让人民群众的法治获得感更加充分、更有保障。本次会议初审了3件省级地方性法规,其中,《代表议案处理办法》对做好新时代地方人大代表工作具有重要意义,这次初审之后将提交明年初召开的省人代会审议。有关委员会要继续开展调研论证,抓紧修改完善。

**第三,把重点监督事项跟踪落实好。**本次会议听取审议了省政府关于全省生产性服务业发展、2023年度国有资产管理、全省高水平医院建设、高水平推进村庄规划编制实施等情况的报告。这些监督事项事关全省高质量发展和群众切身利益,省人大常委会要加强跟踪问效,推动相关部门单位完善工作举措,更好激发经济社会发展活力,更大力度保障和改善民生。会议听取审议了省法院关于全省法院促推诉源治理工作情况的报告、省检察院关于全省检察机关开展涉法涉诉矛盾纠纷化解工作情况的报告,法检“两院”要坚持和发展新时代“枫桥经验”,充分发挥审判和检察职能作用,努力把矛盾纠纷解决在基层、化解在诉前。会议听取审议了省人大常委会执法检查组关于检查工会“一法一办法”、农产品质量

安全“一法一条例”、对台经济文化交流合作促进条例等实施情况的报告,要紧盯检查发现的突出问题,推动有关部门补齐工作短板、堵塞制度漏洞,促进相关法律法规在我省更加全面有效贯彻实施。会议听取审议了部分省人大常委会任命人员履职情况报告并开展评议,要用好评议结果,促进国家机关工作人员更好依法履职。本次会议还听取审议了5个审议意见落实情况的反馈报告,要强化结果运用,推动相关方面完善整改措施、提升工作质效。

全过程人民民主是习近平总书记提出的重大理念。党的二十大、二十届三中全会都对发展全过程人民民主、保证人民当家作主作出专门部署。总书记在庆祝全国人民代表大会成立70周年大会重要讲话中,将践行全过程人民民主列为人民代表大会制度“五个显著优势”的重要方面,并围绕坚持和完善人民代表大会制度、发展全过程人民民主,提出了“八个必须坚持”的新理念新思想新要求,明确了新时代新征程人大工作需要发挥的“四个作用”。我们要准确把握人大在发展全过程人民民主中承担的重要职责,善于通过人民代表大会制度这一重要制度载体,不断丰富拓展全过程人民民主在江苏的生动实践。结合中央部署和江苏实际,重点要从以下四个方面加强探索。

**一是健全人民当家作主的制度机制。**人民当家作主是社会主义民主政治的本质与核心。其中,召开人民代表大会会议、人大常委会会议,是国家权力机关代表人民行使权力、保证人民当家作主的重要方式。在这方面,本届省人大常委会提出了“基层一线代表列席常委会会议全覆盖”的目标并有序实施,有效拓展了代表参与人大常委会工作的广度和深度。要进一步提升人民群众对人大工作的参与度,探索制定公民旁听省人代会、省人大常委会会议等办法,让人民群众更多

了解人大及其常委会依法行使职权的情况,保证人民的知情权、参与权、表达权、监督权落实到人大工作各方面各环节全过程。

**二是健全民主立法的制度机制。**民主与法治紧密联系、相辅相成。这些年,省人大常委会坚持以人民为中心加强和改进立法工作,新一轮五年立法项目中,基层、普通公民提出的立法项目占到三分之二,充分体现了立法为了人民、立法依靠人民的根本宗旨。要在深化用好这些经验做法基础上,更好发挥人大在立法工作中的主导作用,健全公众参与立法激励机制,积极探索法规核心条款单独向社会公众公开征求意见的路径,努力让出台的每一部法规都满载民意、贴近民生、顺应民心。

**三是健全人大对“一府一委两院”监督的制度机制。**人大监督是代表国家和人民进行的具有法律效力的监督,体现了一切权力属于人民的宪法原则。近年来,省人大常委会先后出台关于加强人民法院执行工作、加强检察公益诉讼工作等决定,开展对常委会任命人员履职情况评议,取得了“寓支持于监督之中”的良好成效。要进一步发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用,根据有关法律规定,完善对监委、对归口党委职能部门领导和管理的政府部门、对人大选举和任命人员的监督机制,健全人大与公检法司法机关工作联系机制,提升人大监督工作质效,确保人民赋予的权力受人民监督、为人民服务。

**四是健全吸纳民意、汇集民智的制度机制。**这是发展全过程人民民主的必然要求,也是做好人大工作的重要基础。省人大常委会依托各级人大代表建立经济运行观察点、社会事业发展观察点,及时了解掌握基层真实情况和群众利益诉求,定期向省委报送分析报告,有效发挥了民意“直通车”作用。要进一步深化“两个联系”,持续加强人大民主民意表达平台和载体建设,完善代

表联系群众意见反映、分级处理、反馈回应机制,最大限度凝聚各方面共识,夯实人大工作的民意基础。

除了以上几个方面,全省各级人大还可以结

合实际进行探索,丰富各层级民主形式,进一步提高全过程人民民主制度化、规范化、程序化水平,更好把制度优势转化为治理效能,为推进中国式现代化江苏新实践提供有力保障。

## 省十四届人大常委会第十一次会议议程

一、审议部分省人大常委会任命人员履职情况报告并开展评议

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践行全过程人民民主重大理念加强打造发展新质生产力重要阵地制度保障的决定(草案)》的议案

三、审议《江苏省生活饮用水卫生监督条例(草案修改稿)》

四、审议《江苏省林业有害生物防治条例(草案修改稿)》

五、审议《江苏省法律援助条例(修订草案修改稿)》

六、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代表议案处理办法(草案)》的议案

七、审议省政府关于提请审议《江苏省软件产业促进条例(修订草案)》的议案

八、审议省政府关于提请审议《关于加强农业社会化服务体系建设的决定(草案)》的议案

九、审议省政府关于全省生产性服务业发展情况的报告

十、审议省政府关于 2023 年度国有资产管理情况的综合报告和关于 2023 年度金融企业国有资产管理情况的专项报告

十一、审议省政府关于全省高水平医院建设及结对帮扶省内医疗资源薄弱地区建设区域医疗中心情况的报告

十二、审议省政府关于完善国土空间规划体系高水平推进村庄规划编制实施情况的报告

十三、审议省法院关于全省法院促推诉源治

理工作情况的报告

十四、审议省检察院关于全省检察机关开展涉法涉诉矛盾纠纷化解工作情况的报告

十五、审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国工会法》《江苏省实施〈中华人民共和国工会法〉办法》实施情况的报告

十六、审议省人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国农产品质量安全法》《江苏省农产品质量安全条例》实施情况的报告

十七、审议省人大常委会执法检查组关于检查《江苏省对台经济文化交流合作促进条例》实施情况的报告

十八、审议省政府关于全省行政复议工作情况报告审议意见落实情况的反馈报告

十九、审议省政府关于深入推进制造业“智改数转网联”情况报告审议意见落实情况的反馈报告

二十、审议省政府关于全面推行长期护理保险制度工作情况报告审议意见落实情况的反馈报告

二十一、审议省政府关于未成年人矫治工作情况报告审议意见落实情况的反馈报告

二十二、审议省政府关于检查《江苏省保护和促进华侨投资条例》实施情况报告审议意见落实情况的反馈报告

二十三、审议江苏省第十四届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格的报告

二十四、审查批准《南京市律师社会责任与执业保障条例》

- 
- 二十五、审查批准《无锡市河道管理条例》
- 二十六、审查批准《徐州市扬尘污染防治条例》
- 二十七、审查批准《常州市科技创新促进条例》
- 二十八、审查批准《苏州市知识产权保护与促进条例》
- 二十九、审查批准《连云港市养犬管理条例》
- 三十、审查批准《淮安市人民代表大会常务
- 委员会关于修改〈淮安市人民代表大会常务委员会关于加强安全生产管理的决定〉的决定》
- 三十一、审查批准《淮安市住宅小区电动自行车充电安全管理条例》
- 三十二、审查批准《扬州市老年人优待条例》
- 三十三、审查批准《宿迁市电商产业发展条例》
- 三十四、审议人事任免案

# 江苏省生活饮用水卫生监督条例

(2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总则  
第二章 供水卫生  
第三章 涉水产品卫生  
第四章 监督管理  
第五章 法律责任  
第六章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了保证生活饮用水卫生安全,保障公众身体健康,根据《中华人民共和国传染病防治法》和国务院《城市供水条例》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内集中式供水、二次供水、现制现售饮用水以及涉及饮用水卫生安全的产品(以下简称涉水产品)的卫生监督管理工作,适用本条例。

**第三条** 生活饮用水卫生监督管理工作坚持预防为主、分类管理的原则,实行政府主导、部门联动、行业自律、公众参与的综合治理机制。

**第四条** 集中式供水单位、二次供水设施管理单位、现制现售饮用水经营者、涉水产品生产者应当依照法律、法规和相关卫生标准、卫生规范的要求从事生产经营活动,及时公布生活饮用水卫生相关信息,对公众负责,接受社会监督。

**第五条** 县级以上地方人民政府应当加强

对生活饮用水卫生监督管理工作领导,建立健全生活饮用水卫生安全监管协作和信息共享机制,将生活饮用水卫生安全保障纳入国民经济和社会发展规划,并将所需经费纳入本级财政预算。

乡镇人民政府、街道办事处应当配合做好本辖区内生活饮用水卫生监督管理工作。

**第六条** 卫生健康(疾病预防控制)部门负责本行政区域内生活饮用水的卫生监督管理工作。城乡供水、水利、生态环境、市场监督管理等部门按照各自职责做好生活饮用水管理相关工作。

**第七条** 县级以上地方人民政府以及有关部门应当鼓励、引导、支持科研机构、高等学校、企业或者其他组织和个人,开展有益于生活饮用水卫生安全的新技术、新工艺、新设备、新材料的研究开发和推广应用。

**第八条** 地方各级人民政府以及卫生健康(疾病预防控制)等有关部门和单位应当加强生活饮用水卫生安全宣传教育,普及生活饮用水卫生科学知识。

新闻媒体应当开展生活饮用水卫生安全公益宣传,加强舆论监督。

## 第二章 供水卫生

**第九条** 县级以上地方人民政府应当加强生活饮用水供水的水源保护和水质管理,依法实行饮用水水源保护区制度,推进输配水设施的建

设、改造、维护,防止水源和供水污染。

饮用水水源发生水污染事故,或者发生其他可能影响饮用水卫生安全突发事件,供水单位应当采取应急处理措施,并依法向所在地人民政府报告。有关人民政府应当根据情况及时启动应急预案,采取有效措施,保障供水安全。

**第十条** 新建、改建、扩建生活饮用水供水工程项目应当符合卫生要求。供水工程项目选址和设计审查、竣工验收,应当通知卫生健康(疾病预防控制)、城乡供水部门参加;卫生健康(疾病预防控制)部门对供水工程项目的选址和设计进行卫生指导,对供水工程项目不符合卫生要求的提出整改意见。

**第十一条** 集中式供水单位从事生产经营活动,应当依法取得卫生许可。

集中式供水单位申请卫生许可,应当具备下列条件:

(一)生产场所布局合理,水源防护、水处理工艺符合相应卫生要求;

(二)水质符合国家生活饮用水卫生标准;

(三)配备必要的水质净化设施和饮用水消毒设施、设备;

(四)配备与供水规模和水质检验要求相适应的水质检验仪器、水质检验人员;

(五)配备持有健康合格证明的直接从事供、管水人员;

(六)使用的涉水产品符合国家卫生标准和卫生规范,需要取得卫生许可的还应当具有卫生许可批准文件;

(七)建立水质消毒、水质检验、档案管理等生活饮用水卫生管理制度和制水规程。

国家对许可条件另有规定的,从其规定。

**第十二条** 集中式供水单位、二次供水设施管理单位应当保证供水水质符合国家生活饮用水卫生标准,并遵守下列规定:

(一)配备专职或者兼职卫生管理工作人员。

(二)对采购的涉水产品、消毒产品进行查验登记,核查涉水产品的卫生许可批准文件、卫生安全检验报告和消毒产品生产企业的卫生许可证、消毒产品卫生安全评价报告。

(三)按照规定的频次和项目开展水质检验,不具备检验能力的,应当委托具备法定资质的检验机构检验;集中式供水单位的月度、年度水质检验资料应当报送所在地卫生健康(疾病预防控制)、城乡供水部门。

(四)对供水设施、设备定期清洗、消毒、巡查和维护;新设备、新管网使用前或者旧设备、旧管网修复后,应当清洗、消毒,经具备法定资质的检验机构进行水质检验,检验合格后方可供水。

(五)组织直接从事供、管水人员每年进行一次健康检查;发现其患有国家规定的可能影响生活饮用水卫生的疾病或者为病原携带者的,应当立即停止其直接从事供、管水工作。

(六)组织直接从事供、管水人员进行岗前卫生知识培训,培训合格后方可安排上岗,并定期开展相关卫生知识和技能培训。

(七)制定生活饮用水污染事件应急预案,明确生活饮用水污染事件的应急处理措施,并定期组织开展应急演练;发现水质不符合国家生活饮用水卫生标准时,立即采取相应的应急处理措施,及时消除水质异常隐患。

(八)法律、法规、规章以及国家和省有关卫生标准、卫生规范规定的其他卫生管理要求。

二次供水设施没有实际管理单位或者管理单位不明确的,由所在地县(市、区)人民政府确定管理单位。

**第十三条** 规模供水加压泵站供水和管道分质供水按照集中式供水进行管理。

规模供水加压泵站应当配备消毒剂投加设备;管道分质供水单位应当根据水质情况和制水

量及时更换过滤、吸附等水处理材料。

**第十四条** 二次供水设施不得作为消防设施使用,其设计应当符合工程技术规程和卫生规范。

二次供水设施采用管网叠压设备的,应当设置防污回装装置,预留排污口、水质采样口;设备安装应当符合国家相关标准和规范。

**第十五条** 二次供水设施管理单位应当建立设施清洗、水质消毒、水质检验、档案管理等生活饮用水卫生管理制度,安排持有健康合格证明的人员直接从事供、管水工作。

**第十六条** 现制现售饮用水应当以符合国家生活饮用水卫生标准的城乡供水为原水。

现制现售饮用水设备周围地面应当平整硬化,具有废水排放设施,与垃圾堆放场所、畜禽饲养场所等污染源保持安全距离。

现制现售饮用水设备应当置于设备所在区域的视频监控范围之内,或者配备视频监控设施。

**第十七条** 使用现制现售饮用水设备从事饮用水经营活动,应当依法取得营业执照;使用的现制现售饮用水设备应当依法取得涉水产品卫生许可批准文件,供应的饮用水水质应当符合相应的卫生标准和卫生规范。

现制现售饮用水经营者应当按照规定对设备进行日常维护,在设备醒目位置公示涉水产品卫生许可批准文件复印件、水处理材料更换情况、设备清洗和消毒记录、经营者的联系方式、设备维护人员健康合格证明等信息,不得擅自增加、减少或者改变涉水产品的水处理单元和部件。

设区的市可以根据本地区实际,制定现制现售饮用水管理具体办法。

### 第三章 涉水产品卫生

**第十八条** 生产、销售的涉水产品应当依法

取得卫生许可,国家规定不需要取得卫生许可的除外。涉水产品应当符合国家卫生标准和卫生规范。

禁止伪造、变造或者冒用涉水产品卫生许可批准文件、卫生安全检验报告和其他相关证明文件。

**第十九条** 涉水产品生产企业应当建立卫生管理制度,配备专职或者兼职卫生管理工作人员;直接从事水质处理器、滤芯及其组件的生产以及维护人员应当每年进行一次健康检查,并持有健康合格证明。

涉水产品生产企业应当按照卫生许可批准的技术参数组织生产,不得使用国家禁用的有毒有害原材料和回收的废旧材料。

**第二十条** 涉水产品经营者应当建立涉水产品进货检查验收制度,查验涉水产品的卫生许可批准文件、卫生安全检验报告等证明文件,并保存相关凭证,不得擅自增加、减少或者改变涉水产品的水处理单元和部件。

**第二十一条** 涉水产品的标签和说明书应当符合下列规定:

(一)标注产品的名称、生产日期或者生产批号、产品卫生许可批准文号以及生产企业信息、注意事项等内容;委托生产加工或者境外进口的,同时标注委托方或者进口总代理商信息。

(二)标注卫生许可批准的技术参数。

(三)不得标注具有防治疾病作用或者夸大功能的内容。

(四)国家对涉水产品标签、说明书管理的其他规定。

### 第四章 监督管理

**第二十二条** 县级以上地方人民政府应当建立覆盖城乡、从水源水到末梢水全过程的生活

饮用水卫生监测体系。生态环境、水利、城乡供水、卫生健康(疾病预防控制)部门应当按照规定定期对水源水、出厂水、二次供水、末梢水等进行水质监测,并向社会公开监测信息。

**第二十三条** 卫生健康(疾病预防控制)部门应当通过随机抽查、专项检查、信息公示等方式,加强对集中式供水、二次供水、现制现售饮用水以及涉水产品的卫生监督。

**第二十四条** 卫生健康(疾病预防控制)部门对集中式供水单位、二次供水设施管理单位开展卫生监督,应当检查水质净化、水处理设施设备运转、消毒等情况,查阅卫生许可、水质自检、从业人员健康检查和培训等资料,按照规定抽检出厂水、二次供水、末梢水水质状况。

**第二十五条** 卫生健康(疾病预防控制)部门对现制现售饮用水经营者开展卫生监督,应当检查设备的卫生许可批准文件、原水、周围环境、水处理材料更换以及信息公示情况,并按照规定抽检出水水质。

**第二十六条** 卫生健康(疾病预防控制)部门对涉水产品生产企业开展卫生监督,应当检查涉水产品生产过程、原材料使用等情况,查阅涉水产品的卫生许可批准文件及其标签和说明书等资料,并按照规定抽检产品卫生质量。

卫生健康(疾病预防控制)部门对涉水产品经营者开展卫生监督,应当检查涉水产品的水处理单元和部件等情况,查看涉水产品的卫生许可批准文件及其标签和说明书、进货验收登记和销售台账等资料,并按照规定抽检产品卫生质量。

**第二十七条** 卫生健康(疾病预防控制)部门和城乡供水、水利、生态环境、市场监督管理等有关部门应当加强协作配合,强化执法协调和信息共享,依法查处涉及生活饮用水卫生安全的违法行为。

**第二十八条** 任何单位和个人发现违反生

活饮用水卫生管理有关规定的行为或者生活饮用水疑似受到污染的,可以向卫生健康(疾病预防控制)、城乡供水等有关部门投诉举报。受理部门应当按照职责予以处理。

**第二十九条** 卫生健康(疾病预防控制)部门发现生活饮用水水质异常,应当及时开展调查,采集水样进行检验和评估;对导致或者可能导致传染病传播、流行或者对人体健康造成损害的,根据不同情形采取下列措施:

(一)会同城乡供水部门报本级人民政府同意后,责令集中式供水单位、规模供水加压泵站停止供水;

(二)责令二次供水设施管理单位、管道分质供水单位、现制现售饮用水经营者立即封闭供水设施,停止供水;

(三)责令有关单位、经营者立即查找、控制、排除污染源,切断污染途径,并对可能涉及污染的供水设备、设施、管网等进行清洗、消毒。

在停止供水期间,当地人民政府和有关供水单位应当按照规定及时向社会发布生活饮用水水质以及处置措施等相关动态信息,并为停止供水的区域提供必要的符合国家生活饮用水卫生标准的生活饮用水。

生活饮用水污染事件的威胁和危害得到控制或者消除后,供水水质经检验符合相应卫生标准的,方可恢复供水。

**第三十条** 卫生健康(疾病预防控制)部门应当根据卫生许可、日常监督检查和卫生监测、违法问题查处、存在问题整改等情况,建立生活饮用水卫生安全信用档案,并纳入社会信用体系,依法实施守信激励、失信惩戒。对安全隐患大、有失信行为和严重违法记录的生产经营者,卫生健康(疾病预防控制)部门应当增加监督、监测频次。

## 第五章 法律责任

**第三十一条** 对违反本条例规定的行为,法律、行政法规已有处罚规定的,从其规定。

**第三十二条** 卫生健康(疾病预防控制)部门以及其他有关部门的工作人员,在生活饮用水卫生监督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。

**第三十三条** 违反本条例规定,有下列情形之一的,由卫生健康(疾病预防控制)部门责令改正,予以警告,并可以处五百元以上五千元以下罚款:

(一)安排未取得健康合格证明的人员直接从事供、管水工作以及水质处理器、滤芯及其组件的生产、维护的;

(二)涉水产品标签、说明书未按照规定标注技术参数的;

(三)现制现售饮用水水质不符合相应的卫生标准、卫生规范的。

**第三十四条** 违反本条例规定,有下列情形之一的,由卫生健康(疾病预防控制)部门责令改正,没收违法所得,并处五千元以上三万元以下罚款:

(一)集中式供水单位、二次供水设施管理单位、现制现售饮用水经营者使用应当取得而未取得卫生许可的涉水产品的;

(二)涉水产品生产企业未按照卫生许可批准的技术参数组织生产的;

(三)现制现售饮用水经营者、涉水产品经营者擅自增加、减少、改变涉水产品的水处理单元或者部件的。

**第三十五条** 违反本条例规定,涉水产品生产经营者伪造、变造或者冒用卫生许可批准文件、卫生安全检验报告,或者使用国家禁用的有

毒有害原材料或者回收的废旧材料生产涉水产品的,由卫生健康(疾病预防控制)部门责令改正,没收违法所得,并处三万元以上十万元以下罚款;已取得卫生许可的,原发证部门可以吊销卫生许可。

**第三十六条** 违反本条例规定,二次供水设施管理单位未按照规定管理,导致供水水质不符合国家生活饮用水卫生标准的,由卫生健康(疾病预防控制)、城乡供水部门按照各自职责责令改正,可以处五千元以上二万元以下罚款。

违反本条例规定,集中式供水水质不符合国家生活饮用水卫生标准的,由卫生健康(疾病预防控制)、城乡供水部门按照各自职责责令改正,没收违法所得,对集中式供水单位并处五万元以上二十万元以下罚款,对规模供水加压泵站、管道分质供水单位并处二万元以上五万元以下罚款;情节严重的,报经有批准权的人民政府批准,可以责令停业整顿;已取得卫生许可证的,原发证部门可以依法吊销卫生许可证;对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法追究责任。

## 第六章 附则

**第三十七条** 本条例中下列用语的含义:

(一)集中式供水,是指由水源集中取水,通过输配水管网送到用户或者公共取水点的供水方式。

(二)二次供水,是指对水压、水量的要求超出公共供水管网供水能力时,通过贮存、加压等设施经管道供给用户或者自用的供水方式。

(三)涉水产品,是指在饮用水生产和供水过程中与饮用水接触的联接止水材料、塑料以及有机合成管材、管件、防护涂料、水处理剂、除垢剂、水质处理器以及其他新材料和化学物质。

(四)直接从事供、管水人员,是指从事净水、

取样、化验、二次供水卫生管理以及水池、水箱清洗人员。

(五)规模供水加压泵站,是指区域供水过程中,设计日供水量一千立方米以上或者供水人口一万人以上,配置清水池的加压泵站。

(六)管道分质供水,是指利用过滤、吸附、消毒等工艺对符合国家卫生标准的生活饮用水进一步深度(特殊)处理,通过独立封闭的循环管道输送,以供直接饮用的供水方式。

(七)现制现售饮用水,是指通过水质处理器现场制作并直接散装出售的饮用水。

**第三十八条** 对涉及生活饮用水的水源地保护、水污染防治、供水管理以及应急处置,法律、法规另有规定的,还应当依照其规定执行。对瓶装水、桶装水等包装饮用水的监督管理适用有关食品安全管理法律、法规的规定。

**第三十九条** 本条例自 2025 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《江苏省生活饮用水卫生监督条例(草案)》 的说明

——2024年5月27日在省十四届人大常委会第九次会议上

省卫生健康委 谭 颖

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《江苏省生活饮用水卫生监督条例（草案）》（以下简称《条例（草案）》）作如下说明：

## 一、立法背景和必要性

水是生命之源，生活饮用水的卫生安全与人体健康息息相关。我省生活饮用水主要来源于公共供水的自来水厂。随着经济社会的发展，我省率先在全国基本实现城乡统筹区域供水全覆盖，实施新型镇村区域供水后，农村自来水厂取消，改为城市自来水厂管网延伸的方式供水，区域供水形式的加压环节增多，增加了卫生安全风险。管道分质供水和现制现售饮用水等供水方式均未纳入供水单位进行管理；老旧小区二次供水卫生管理不到位、管理责任主体不明晰；涉水产品生产经营良莠不齐，对涉水产品违法行为的监管要求尚不明确。当前生活饮用水卫生监督执法依据主要是《传染病防治法》和1996年原卫生部、建设部联合颁布的《生活饮用水卫生监督管理办法》，亟需通过立法加强我省生活饮用水卫生安全法制保障。

（一）制定《条例》是贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神的有力举措。习近平总书记高度重视卫生健康工作，多次作出重要指示批示，强调人民健康是民族昌盛和国家强盛的重要标志，要把保障人民健康放在优先发展的战略位

置，加快建设适应城镇化快速发展、人口密集特点的公共卫生体系，完善疾病预防控制体系，强化公共卫生法治保障和科技支撑。党的二十大报告明确指出，推进健康中国建设，健全公共卫生体系，有效遏制重大传染性疾病传播。习近平总书记对卫生健康工作的重要指示批示精神，为我们在新时代做好我省生活饮用水卫生安全工作提供了根本遵循。

（二）制定《条例》是推动健康江苏建设的必然要求。2022年4月，国务院印发《“十四五”国民健康规划》，强调织牢公共卫生防护网，提高疾病预防控制能力，完善传染病疫情和突发公共卫生事件分级应急响应机制。2017年1月，省委、省政府印发《“健康江苏2030”规划纲要》，明确要求完善覆盖全民的公共卫生服务，健全现代化的传染病监测和预警机制，开展从水源到水龙头全过程监管。制定《条例》是落实国家和省关于推进健康中国建设、加强公共卫生服务体系建设新部署新要求的重要举措，也是健全完善我省生活饮用水卫生安全工作体系的重要保障。

（三）制定《条例》是加强生活饮用水卫生监督工作的迫切需要。随着我省经济社会的高速发展，供水形式复杂多样，生活饮用水卫生监督工作面广量大、任务重。虽然1996年卫生部、建设部联合颁布了《生活饮用水卫生监督管理办法》，但多年来一直没有对实质性内容进行修订，已不

能完全适应监督管理工作的实际需要。到目前为止,北京、贵州、上海、吉林、河北、辽宁、黑龙江、宁夏等8个省、直辖市已先后出台了生活饮用水卫生监督管理条例或管理办法。我省亟待配套出台地方性法规,总结提炼好的经验做法,破解实践中遇到的难点堵点问题,更好地保障生活饮用水卫生安全。

## 二、起草过程

省卫生健康委高度重视《条例》起草工作,成立起草工作领导小组和起草专班,并将起草工作纳入全年重点工作。委主要领导和分管领导多次召开专题研究会、部门座谈会,协调推进起草工作。在全面梳理省内外生活饮用水卫生监督工作做法和经验的基础上,多次集体讨论、集中修改、数易其稿,先后征求了省发展和改革委员会、住房和城乡建设厅、市场监督管理局、水利厅、生态环境厅、自然资源厅等部门,以及各设区的市卫生健康委的意见;通过网络公开征求社会意见,召开专家论证会,在南京、徐州、盐城、镇江、泰州开展调研,充分听取部门、专家、社会公众意见建议。在完成社会稳定风险评估、公平竞争审查、合法性审查后,2023年12月经省卫生健康委主任办公会议审议通过,形成《条例(草案)》(送审稿)报送省人民政府。

省司法厅初步审查修改后,向省各有关部门、单位和13个设区的市、3个省直管县政府书面征求意见,通过江苏政府法制网向社会公开征求意见,会同省卫生健康委赴南通市和泰兴市开展调研,实地走访了解基层生活饮用水卫生监管现状,召开座谈会听取基层政府和有关部门、单位、生活饮用水和涉水产品生产企业等有关方面的意见建议。在此基础上,会同省卫生健康委对反馈意见和建议逐条研究、反复修改,形成了《条例(草案)》(修改送审稿)。2024年4月28日,省政府第32次常务会议讨论通过了《条例(草

案)》,现提请省人大常委会审议。

## 三、主要内容

《条例(草案)》共6章33条,立足江苏省情实际,聚焦重点难点,突出创新创优,主要内容如下:

(一)建立健全卫生安全管理责任体系。《条例(草案)》进一步明确企业主体责任,规定集中式供水单位、二次供水设施管理单位、涉水产品生产经营者对生活饮用水卫生安全负责,依照法律、法规和相关卫生标准、规范从事相关活动,接受社会监督(第四条)。同时,强化政府监管职责,要求县级以上地方人民政府加强对生活饮用水卫生监督管理工作,将饮用水卫生安全保障纳入国民经济和社会发展规划,乡镇人民政府、街道办事处配合做好本辖区内生活饮用水卫生监督管理工作(第五条),规定卫生健康部门负责本行政区域内生活饮用水的卫生监督管理工作(第六条)。

(二)加强供水卫生管理。《条例(草案)》结合我省实际,在上位法规定的基础上,补充细化了供水单位的卫生要求和卫生管理事项,严把生活饮用水“入口关”。集中式供水方面,《条例(草案)》明确将规模供水加压泵站供水、管道分质供水等新型供水方式纳入集中式供水进行管理(第十二条),针对国家建立集中式供水单位卫生许可制度,但没有对许可条件作统一规定的情况,明确了集中式供水的卫生许可条件,对人员、设施设备、场所布局、处理工艺等提出明确要求(第十条)。二次供水方面,针对部分老旧小区二次供水设施没有管理主体或者管理主体不明晰的问题,《条例(草案)》明确二次供水设施没有实际管理单位的,由所在地人民政府确定管理单位(第十一条第二款),要求二次供水设施不得作为消防设施使用,其设计应当符合工程技术规程和卫生规范(第十三条),二次供水设施管理单位应当

配备专职或者兼职卫生管理工作人员,安排持有有效健康合格证明的人员从事供、管水工作(第十四条)。此外,《条例(草案)》还对供水设施设备的清洗、消毒、巡查、维护以及涉水产品和消毒产品的查验登记、水质检验等作出具体规定(第十一条第一款)。

(三)着力规范涉水产品生产经营活动。涉水产品是饮用水供水过程中与水密切接触的产品,其卫生质量直接影响饮用水水质。针对我省涉水产品生产企业数和产品类型较多的实际,《条例(草案)》以专章对涉水产品卫生作出规定,强调涉水产品应当依法取得卫生许可(第十五条),涉水产品生产企业应当按照卫生许可的技术参数组织生产,不得使用国家禁用的有毒有害原材料和回收废旧材料(第十六条第二款),涉水产品经营者应当建立涉水产品进货检查验收制度,并保存相关凭证,不得擅自增加、减少或者改变涉水产品的水处理单元和部件(第十七条),并对标签和说明书作出具体规定(第十八条)。近年来随着人民群众生活水平不断提高,现制现售饮用水在市场上逐渐兴起。为切实加强对现制现售饮用水

卫生监督管理,《条例(草案)》明确相关经营者应当按照规定对设备进行日常维护,在设备醒目位置公示涉水产品卫生许可批准文件等信息,同时考虑到各地发展情况不同,授权设区的市人民政府可以根据本地实际制定具体管理办法(第十九条)。

(四)完善饮用水卫生安全监管机制。《条例(草案)》规定县级以上地方人民政府应当建立覆盖城乡的生活饮用水卫生监测体系,强化饮用水卫生监测工作(第二十条),要求卫生健康、城乡供水等有关部门加强协作配合,建立健全执法协调机制和信息共享机制,并就投诉举报、应急处置、信用管理等作出了明确规定(第二十二条至第二十五条)。此外,《条例(草案)》从江苏实际出发,在深入听取各方意见的基础上,针对供水单位未取得卫生许可擅自供水等违法行为审慎设定了相关法律责任(第二十八条至第三十一条),体现过罚相当,做到该宽则宽、当严则严,避免失衡。

以上说明连同《条例(草案)》,请一并予以审议。

# 关于《江苏省生活饮用水卫生监督条例(草案)》 审议意见的报告

——2024年5月27日在省十四届人大常委会第九次会议上

省人大教育科学文化卫生委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《江苏省生活饮用水卫生监督条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)已由省政府提请省人大常委会审议。4月30日,省人大教育科学文化卫生委员会召开全体会议对《条例(草案)》进行了审议,现将审议意见报告如下:

饮用水安全是衡量一个国家和地区发展水平、生活质量的重要标志,事关人民群众的身体健康和生命安全,事关经济社会发展和社会和谐稳定。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终把人民健康放在优先发展的战略地位,高度重视人民生命安全和身体健康。习近平总书记作出重要指示强调,“饮水安全是人民生活的一条底线”,要求从保障国家长治久安、实现中华民族永续发展的战略高度,重视解决好饮用水安全问题。省委、省政府高度重视生活饮用水安全,相继出台了保护饮用水安全的一系列政策措施,省人大常委会通过了关于加强饮用水源地保护的決定等地方性法规,为保障生活饮用水安全发挥了重要作用。但随着经济社会发展,生活饮用水卫生监督工作与广大人民群众对高品质生活的新需求不相适应,与面临的新形势新任务新要求不相适应,迫切需要针对我省生活饮用水安全工作中存在的问题,及时总结经验,制定出台一部符合省情实际的生活饮用水卫生监督地方性法规。

为切实提高法规起草质量,充分发挥人大在立法工作中的主导作用,我委提前介入,积极参与立法调研论证,配合省卫生健康委做好法规草案的起草和修改工作。2023年3月初,参加《条例(草案)》立法启动暨专家论证会,多次听取省卫生健康委对法规草案起草工作情况的汇报,就法规草案的立法思路、框架结构以及需要重点解决的问题进行研究讨论,提出意见建议。今年4月上旬,参加省司法厅组织召开的部门协调会,提出修改建议。4月下旬,我委组织调研组赴常州、盐城等地开展立法调研,邀请部分挂钩联系法规项目的省人大常委会组成人员、省人大代表参加,实地考察部分二次供水和分质供水现场、涉水产品经营点、现制现售饮用水设备点,听取地方人大、有关部门和相关企业的意见建议。通过省人大常委会办公厅民意征集处,向全社会征求《条例(草案)》意见建议。此外,我委还书面征求了各设区市人大、部分基层立法联系点和挂钩联系法规项目的省人大代表对《条例(草案)》的意见建议。在此基础上,我委对各方意见建议进行了认真梳理,对《条例(草案)》作了进一步研究论证。

我委认为,提请本次会议审议的《条例(草案)》认真贯彻习近平总书记重要讲话指示精神和党中央国务院决策部署及省委省政府要求,立足江苏实际,坚持问题导向,结构较合理,针对性

较强,总体上基本可行。同时,对《条例(草案)》的进一步修改完善提出如下意见:

**一、细化明确二次供水设施管理单位及其责任。**有的地方提出,全省各地高层建筑较多,二次供水比例较高,《条例(草案)》第十一条第二款关于“二次供水设施没有实际管理单位的,由所在地人民政府确定管理单位”的规定,指向不明确,与第一款的逻辑关系也不紧密。因此,建议将该款单独作为一条,修改为“二次供水设施没有实际管理单位或者管理单位不明确的,由所在地县(市、区)人民政府确定管理单位进行管理和维护”。

**二、完善生活饮用水污染事件的处置规定。**有的地方和部门提出,江苏经济体量大、人口密度高,要切实加强生活饮用水污染事件的应急处置,《条例(草案)》第十一条第一款第六项对突发事件应急处置的规定不够准确。因此,建议将该项修改为“制定生活饮用水污染事件应急方案,明确生活饮用水污染事件的应急处置措施,并定期组织开展应急演练;发现水质不符合国家生活饮用水卫生标准时,立即采取相应的应急处置措施,及时消除水质异常隐患”。

**三、明确现制现售饮用水设备的水源和放置要求。**有的代表提出,现制现售饮用水作为近年来新出现的涉水产品新业态,目前没有具体的规范,《条例(草案)》要增加对现制现售饮用水的水源选取、设备安装选址、安全责任等内容。因此,建议借鉴兄弟省市做法增加一条:“现制现售饮用水设备应当以符合国家生活饮用水卫生标准的城乡供水为水源。”“现制现售饮用水设备周围地面应当平整硬化,具有废水排放设施,与周围的垃圾堆放场所、厕所、畜禽饲养场所等有毒有害物质污染源的距离在十米以上。”“现制现售饮用水设备应当置于设备所在区域的视频监控范围之内,或者自行安装视频监控设施。”

**四、细化充实卫生监督的具体规定。**有的地方和代表提出,《条例(草案)》第二十一条对卫生监督的规定过于原则,操作性不强。因此,建议在《条例(草案)》第四章“监督管理”中增加三条,明确对集中式供水、二次供水、涉水产品的卫生监督要求:

“卫生健康部门应当通过随机抽查、水质监测、专项检查、抽检信息公示等方式,加强对集中式供水、二次供水、涉水产品的卫生监督。”

“卫生健康部门对集中式供水单位、二次供水设施管理单位开展卫生监督,检查水质净化、水处理设施设备运转、消毒等情况,查阅卫生许可、水质自检、从业人员健康体检和培训等资料,按照规定抽检出厂水、二次供水、末梢水水质状况。”

“卫生健康部门对涉水产品生产企业开展卫生监督,检查涉水产品生产过程、原材料使用情况,查阅涉水产品的卫生许可及其标签和说明书等资料,并按照规定抽检产品卫生质量。”

卫生健康部门对涉水产品经营者开展卫生监督,检查涉水产品的水处理单元和部件等情况,查看涉水产品的卫生许可及其标签和说明书、进货验收登记和销售台账等资料,并按照规定抽检产品卫生质量。

卫生健康部门对现制现售饮用水开展卫生监督,检查设备的卫生许可、设备水源和放置、滤膜滤芯更换以及信息公示情况,并按照规定抽检出水水质;发现经营者未取得营业执照的,移送市场监督管理部门处理;发现无法联系经营者的,移送市容管理部门处理。”

**五、完善水质异常的处置规定。**有的地方提出,《条例(草案)》第二十四条对水质异常的处置规定,缺少对相关设施进行消毒处理、及时向社会发布信息和保障停水区域居民生活饮用水的规定。因此,建议将《条例(草案)》第二十四条第

一款第三项修改为“责令立即查找、控制、排除污染源,对可能涉及污染的供水设备、设施、管网等进行清洗、消毒”,并增加一款作为第二款:“在停止供水期间,当地人民政府和有关供水单位应当及时向社会发布生活饮用水水质异常及应急处置等相关动态信息,并为停止供水的区域提供必要的符合国家生活饮用水标准的生活饮用水。”

**六、完善生活饮用水卫生安全信用管理的规定。**有的地方和代表提出,《条例(草案)》第二十五条对建立生活饮用水卫生安全信用管理制度的规定较为原则。因此,建议将《条例(草案)》第

二十五条修改为“卫生健康部门应当根据卫生许可发放、日常监督检查和卫生监测、违法问题查处、存在问题整改等情况,建立生活饮用水卫生安全信用档案,并纳入社会信用体系,依法实施守信激励、失信惩戒。对安全隐患大、有失信行为和严重违法记录的,卫生健康部门应当对其增加监督、监测频次”。

此外,《条例(草案)》对法律责任的规定、一些条款顺序和文字表述还需进一步斟酌修改。

以上报告,请予审议。

# 关于《江苏省生活饮用水卫生监督条例(草案)》 审议结果的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会主任委员 侯学元

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省十四届人大常委会第九次会议对《江苏省生活饮用水卫生监督条例(草案)》进行了初次审议。常委会组成人员认为,为了保证生活饮用水卫生安全,保障公众身体健康,满足人民群众对高品质生活的新需求,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,法工委在江苏人大网全文公布草案征求社会公众意见,书面征求各设区市人大常委会、立法研究基地、基层立法联系点、立法咨询专家和法制专业组代表的意见。法制委、法工委会同省人大教科文卫委、省卫生健康委赴无锡、徐州开展调研。在此基础上,根据常委会组成人员审议意见和各方面提出的意见,对草案进行了多次修改完善。草案修改稿形成后,召开座谈会征求省各有关部门的意见。8月30日,法制委员会对草案进行了统一审议。现将审议结果报告如下:

一、有的常委会组成人员、地方和基层立法联系点提出,生活饮用水卫生安全关系人民群众身体健康、社会和谐稳定,应当加强从水源地到末梢水的各环节、全过程监管。经研究,涉及生活饮用水的水源地保护、水污染防治、供水管理以及应急处置等,有关法律、法规都有专门规定,本条例主要是从卫生监督管理的小切口,对生活饮用水卫生安全的相关内容予以规范。因此,为避

免与相关法律法规已有的规定过多重复,同时又保持必要的衔接,建议对草案作两方面修改:一是增加一条作为草案修改稿第九条,对生活饮用水供水的水源保护和水质管理,防止水源和供水污染以及特殊情况下的应急处置提出原则性要求;二是增加一条作为草案修改稿第三十八条,以指引性规定做好本条例与相关法律法规的衔接。

二、有的常委会组成人员、教科文卫委和有的地方提出,目前实践中现制现售饮用水日益增多,需要进一步明确相应卫生要求,并对经营者加强监管。因此,建议增加一条作为草案修改稿第十六条,明确现制现售饮用水的原水以及设备设置的具体要求;增加一条作为草案修改稿第二十五条,规定卫生健康部门对现制现售饮用水经营者开展卫生监督的内容。

三、有的常委会组成人员、基层立法联系点和社会公众提出,生活饮用水水质与人民群众生活密切相关,受到社会广泛关注,有关方面应当加强水质监测,并及时公开相关信息。因此,建议在草案第四条中增加相关单位和生产经营者“及时公布生活饮用水卫生相关信息”的规定;在草案第二十条中增加有关部门“应当按照规定定期对水源水、出厂水、二次供水、末梢水等进行水质监测,并向社会公开监测信息”的内容。

四、有的常委会组成人员、教科文卫委提出,

草案第二十一条关于卫生健康部门的卫生监督职责规定不够充分,应当予以补充细化。因此,建议将该条作相应修改,明确卫生健康部门开展卫生监督的方式;增加两条作为草案修改稿第二十四条、第二十六条,分别规定卫生健康部门对集中式供水单位、二次供水设施管理单位、涉水产品生产企业开展卫生监督的具体内容。

五、有的常委会组成人员、教科文卫委和有地方提出,为尽量减少生活饮用水水质异常的影响,应当充实完善相应处置措施。因此,建议在草案第二十四条第一款第三项中增加“切断污染途径,并对可能涉及污染的供水设备、设施、管网

等进行清洗、消毒”的要求;增加一款规定,停止供水期间,当地人民政府和有关供水单位及时发布水质等相关动态信息,并为停止供水的区域提供必要的符合国家生活饮用水卫生标准的生活饮用水。

此外,根据常委会组成人员和有关方面的意见,还对生活饮用水卫生信用管理、法律责任等规定作了修改完善,并对草案作了部分文字、技术修改,对有关条款顺序作了相应调整。

法制委员会已按照上述修改意见提出草案修改稿,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。

# 江苏省林业有害生物防治条例

(2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 预防
- 第三章 检疫
- 第四章 除治
- 第五章 监督保障
- 第六章 法律责任
- 第七章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了有效防治林业有害生物,保护森林资源,促进林业可持续发展,维护生态安全,建设人与自然和谐共生的美丽江苏,根据《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国生物安全法》和国务院《森林病虫害防治条例》、《植物检疫条例》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内林业有害生物的预防、检疫、除治及其监督保障,适用本条例。

本条例所称林业有害生物,是指对林业植物及其产品、森林生态系统等造成危害或者构成威胁的动物、植物和病原微生物。

**第三条** 林业有害生物防治应当贯彻总体国家安全观,坚持党委领导、政府主导、部门协作、区域联动、社会参与,遵循预防为主、精准施策、综合治理、绿色防控、依法监管的原则。

**第四条** 县级以上地方人民政府应当加强对本行政区域内林业有害生物防治工作的组织领导,协调解决防治工作中的重大问题,将林业有害生物防治纳入生物安全风险防控和治理体系以及有关规划,防治经费列入本级财政预算。

**第五条** 林业主管部门负责本行政区域内林业有害生物防治工作,其所属的林业有害生物检疫防治机构(以下称检疫防治机构)依法承担林业有害生物监测、林业植物及其产品检疫和林业有害生物除治具体组织和相关监督管理工作。

发展改革、教育、科技、工业和信息化、公安、财政、自然资源、生态环境、住房城乡建设(园林)、交通运输、水利、农业农村、应急管理、市场监管、海关、气象、邮政管理等部门和单位按照各自职责,做好林业有害生物防治相关工作。

**第六条** 乡镇人民政府(街道办事处)应当明确人员承担林业有害生物防治相关工作,组织本辖区的林业经营者、管理者开展林业有害生物防治。

村(居)民委员会协助乡镇人民政府(街道办事处)做好林业有害生物防治相关工作。

**第七条** 林业经营者、管理者是林业有害生物防治的直接责任人,在政府支持引导下,对其所有或者经营管理的林业植物及其产品做好林业有害生物防治。

**第八条** 县级以上地方人民政府及林业等有关部门应当加强林业有害生物防治专业技术

人才培养和引进,推广应用大数据、云计算、物联网、人工智能等数字化技术。

鼓励支持高等学校、科研机构、企业以及其他组织开展林业有害生物防治科学研究。鼓励支持开展林业有害生物防治技术合作与交流。

**第九条** 地方各级人民政府及林业等有关部门应当加强林业有害生物防治的宣传教育 and 知识普及工作。

新闻媒体应当开展林业有害生物防治法律、法规和防治知识的公益宣传,对林业有害生物防治工作进行舆论监督。

**第十条** 鼓励单位和个人报告林业有害生物危害情况。

任何单位和个人有权举报违反林业有害生物防治法律、法规的行为。

任何单位和个人不得阻碍林业等有关部门依法开展林业有害生物防治工作。

**第十一条** 对在林业有害生物防治工作中做出突出贡献的单位和个人,按照国家 and 省有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 预防

**第十二条** 省林业主管部门应当根据森林资源分布状况、林业有害生物发生危害情况以及林业有害生物监测、调查、普查结果,编制林业有害生物防治规划和重大林业有害生物防治方案,并组织实施。

设区的市、县(市、区)林业主管部门根据需要,编制本级的林业有害生物防治规划和重大林业有害生物防治实施方案,并组织实施。

**第十三条** 林业主管部门应当建立健全林业有害生物监测网络,科学布局监测站(点),确定重点监测对象,划定监测责任区,配备专(兼)职测报员。

在确保安全、协商一致的前提下,可以利用电力、通讯等杆塔设施搭载林业有害生物监测设备。

**第十四条** 检疫防治机构应当组织乡镇人民政府(街道办事处)、监测站(点)和有关林业经营者、管理者,开展林业有害生物监测、调查。有关单位和个人应当予以配合,并提供必要的便利。

林业经营者、管理者发现林业有害生物危害,应当及时向所在地林业主管部门或者检疫防治机构报告。

**第十五条** 林业主管部门应当加强对进境林业植物及其产品调入地周边森林、林木的监测、调查。

省林业主管部门应当与南京海关等单位建立数据共享协作机制,共同防范外来林业有害生物入侵。

**第十六条** 林业主管部门应当按照国家规定组织开展林业有害生物普查和重大林业有害生物专项调查,建立健全档案数据库。

普查和专项调查结果应当向本级人民政府和上级林业主管部门报告。对新发现的检疫性、危险性、暴发性林业有害生物,应当查明情况,及时向本级人民政府报告,并逐级报省林业主管部门。

**第十七条** 林业主管部门应当根据监测数据、普查和专项调查结果,开展林业有害生物风险调查评估。

有下列情形之一的,林业主管部门应当及时开展林业有害生物风险调查评估:

(一)通过监测或者接到举报、报告,发现可能存在林业有害生物风险;

(二)为确定监督管理的重点领域、重点项目,制定、调整林业有害生物防治相关名录或者清单;

(三)发生重大新发突发林业植物疫情等风险事件;

(四)需要开展风险调查评估的其他情形。

林业主管部门应当根据评估情况,依法采取必要的风险防控措施。

**第十八条** 省林业主管部门所属的检疫防治机构,应当综合分析各地测报数据,定期发布本省中、长期林业有害生物发生趋势预报,并提出防治方案。

设区的市、县(市、区)林业主管部门所属的检疫防治机构,应当综合分析基层单位测报数据,发布当地短、中期林业有害生物预报,并提出防治方案。

**第十九条** 林业主管部门应当建立健全林业有害生物预警预报制度,根据林业有害生物监测、调查结果和气象信息,及时向本级人民政府和上级林业主管部门报告林业有害生物预警预报信息,并按照规定向社会发布。

气象主管机构应当根据林业有害生物防治需要,提供相关的气象信息。

新闻媒体应当无偿刊播经授权发布的林业有害生物预警预报信息。

任何单位和个人不得编造、散布虚假的林业有害生物预警预报信息和有关灾情信息。

**第二十条** 县级以上地方人民政府应当加强重大林业有害生物灾害和突发林业有害生物事件应急处置体系建设,完善应急处置机制,提高应急处置能力。

林业主管部门应当制定突发林业有害生物防治应急预案,报本级人民政府批准。

林业主管部门应当指导和督促有关单位制定本单位突发林业有害生物防治应急预案,加强应急准备、人员培训和应急演练。

**第二十一条** 开展植树、造林、绿化应当坚持适地适树,选用良种壮苗,优先使用乡土植物,

提倡混交栽植模式,合理配置树种,避免营造大面积纯林。禁止使用带有检疫性、危险性林业有害生物的林木种苗和其他繁殖材料进行育苗、造林、绿化。

实施造林抚育、绿化建设等工程,应当落实林业有害生物防治要求。

**第二十二条** 县级以上地方人民政府应当根据保护和防治实际,将世界遗产地、自然保护区、水源保护区、种质资源库(保护区、保护地)等需要特别保护的区域以及其他需要重点防治的区域划定为林业有害生物重点预防区。

林业有害生物重点预防区有关经营管理单位应当建立、实施林业有害生物防治制度,制定防治预案,做好预防、除治等工作。

**第二十三条** 禁止人工繁育检疫性、危险性林业有害生物。因科学研究需要人工繁育检疫性、危险性林业有害生物的,应当遵守有关法律、法规的规定和安全管理规范。

禁止随意丢弃林业有害生物寄主及其制品。

### 第三章 检疫

**第二十四条** 应施检疫的林业植物及其产品包括:

(一)林木种子、苗木和其他繁殖材料;

(二)乔木、灌木、竹类、野生珍贵花卉、绿化用草和其他林业植物;

(三)木材、竹材、药材、干果、盆景和其他林产品;

(四)国家和省规定的其他应施检疫的林业植物及其产品。

检疫防治机构根据国家、省发布的全国检疫性林业有害生物名单和本省补充名单,按照国家有关规定实施检疫。

**第二十五条** 检疫性林业有害生物疫区(疫

点)、保护区的划定、变更、撤销和公布,按照国家有关规定执行。

**第二十六条** 调运林木种子、苗木和其他繁殖材料,以及从疫区运出应施检疫的林业植物及其产品,应当按照国家规定申请检疫,办理植物检疫证书。

在调运之前,调入单位应当征得所在地检疫防治机构同意,并向调出单位提出检疫要求;调出单位应当根据检疫要求向所在地检疫防治机构申请检疫。省际间调运的,由省检疫防治机构或者其委托的设区的市、县(市、区)检疫防治机构实施;省内调运的,由设区的市、县(市、区)检疫防治机构实施。

调入应施检疫的林业植物及其产品的,调入单位应当在调运物品到达当日告知调入地检疫防治机构。调入地检疫防治机构应当查验植物检疫证书,必要时可以复检。未取得植物检疫证书调运的,检疫防治机构应当责令暂停相关行为,并进行补检。

检疫防治机构实施检疫时,对可能被检疫性林业有害生物污染的包装材料、运载工具、场地、仓库等应当一并实施检疫。

**第二十七条** 产地检疫按照国家有关规定实施。产地检疫合格并在有效期内的,调运时可以换取植物检疫证书,但不符合调入地检疫要求、产地检疫合格有效期内产地发生重大林业有害生物疫情以及省林业主管部门规定不得换证的其他情形除外。

**第二十八条** 从境外进口的应施检疫的林业植物及其产品再次调运时,自入境货物检验检疫证明签发存放时间在一个月以内的,可以凭入境货物检验检疫证明换发植物检疫证书,不再实施检疫;虽然未超过一个月但是存放地疫情比较严重、可能染疫的,应当实施检疫。

**第二十九条** 在检疫过程中发现检疫性或

者危险性林业有害生物的,检疫防治机构应当按照国家规定出具检疫处理通知单;受检单位和个人应当按照检疫处理通知单的要求进行除害处理,所需费用由受检单位或者个人承担。除害处理后经检疫合格的,发放植物检疫证书;对无法达到检疫合格标准的,应当责令停止调运、改变用途、控制使用或者就地销毁。

**第三十条** 调运林木种子、苗木和其他繁殖材料,以及从疫区运出应施检疫的林业植物及其产品,承接运输、寄递业务的单位和个人应当依法查验植物检疫证书,无植物检疫证书或者货证不符的,不得承接。植物检疫证书应当随货运寄,不得擅自变更运输目的地。

网络平台经营者以承运人身份与托运人签订运输合同、委托实际承运人完成运输的,应当提示实际承运人查验植物检疫证书。

**第三十一条** 从境外引进林木种子、苗木和其他繁殖材料,应当符合国家有关规定,并向省检疫防治机构申请办理检疫审批手续。

属于首次引进的,引进单位应当按照国家规定进行风险分析,并向省检疫防治机构提交风险评估报告。省检疫防治机构应当按照国家规定组织开展审查评估,经评估有入侵风险的,不予许可入境。

从境外引进的林木种子、苗木和其他繁殖材料可能潜伏有危险性病、虫的,应当按照国家和省有关规定进行隔离试种;隔离试种期满,经检疫合格的,方可分散种植。

**第三十二条** 林业植物繁育场所应当符合植物检疫要求,配备必要的林业有害生物检疫设备和除治药剂药械。

**第三十三条** 在发生林业有害生物疫情的地区,检疫防治机构可以安排人员到所在地道路联合检查站执行检疫检查任务。

发生重大林业有害生物疫情时,经省人民政

府批准,可以设立临时性林业有害生物检疫检查站。

**第三十四条** 检疫防治机构应当采取数字信息技术和其他必要措施提高检验检测的准确性和时效性,并在检疫申报、受理、送达等环节为申请人提供便利。

**第三十五条** 从松材线虫病疫区调运松属植物及其制品,应当按照调出地和调入地检疫防治机构共同确定的路线、时间以及利用方式进行运输和处置。县域范围内发生松材线虫病的,在松材线虫病疫区(疫点)划定公布之前,该区域内松属植物及其制品不得调入其他松属植物分布区域。

**第三十六条** 经营、加工松属植物及其制品的单位和个人应当健全检验检测和内部管理制度,建立购销、加工台账,防止可能染疫的松属植物及其制品进入市场。

**第三十七条** 松材线虫病疫木管理应当遵守国家有关规定。

利用松材线虫病疫木加工板材的企业,应当依法取得国务院林业主管部门松材线虫病疫木加工板材定点加工企业许可。

采取制作纤维板、刨花板等人造板以及制作颗粒燃料、造纸、制炭等方式利用松材线虫病疫木的企业,应当符合下列要求:

(一)具有符合松材线虫病疫木利用要求的生产设施;

(二)工艺流程符合松材线虫病疫木除害处理要求;

(三)设有健全的松材线虫病疫木利用管理措施和制度;

(四)经营场地具有防止松材线虫病疫情传播扩散的设施。

利用松材线虫病疫木的企业应当于每年的十月一日至次年四月二十日前完成松材线虫病

疫木利用和相关剩余物集中除害处理工作,省林业主管部门可以根据本省实际情况适当调整期限并予以公告。

除本条规定的利用松材线虫病疫木的企业外,任何单位和个人不得存放、使用松材线虫病疫木。

林业主管部门、检疫防治机构应当对利用松材线虫病疫木活动实施监督检查。

**第三十八条** 电力、广播电视、通信、公路、铁路、矿业、水利及其他工程建设单位和施工单位采购从松材线虫病疫区调入的松木材料以及以松木材料制作的包装材料,应当要求供货商提供植物检疫证书,并建立使用管理台账。

工程建设单位和施工单位在松属植物分布区使用前款规定的松木及包装材料的,应当事先将施工时间、地点报告所在地林业主管部门。使用完毕或者施工结束,应当及时回收、销毁,不得随意弃置。林业主管部门、检疫防治机构应当对回收、销毁情况进行监督检查。

#### 第四章 除治

**第三十九条** 发生林业有害生物危害时,林业经营者、管理者应当及时对其经营管理范围内的林业有害生物进行除治。因林业植物权属不清等原因不能确定除治责任主体的,由所在地县级以上人民政府协调落实除治责任。

林业主管部门应当提供技术指导,并对除治情况进行监督检查。发现未及时除治或者除治不符合要求的,林业主管部门应当责令林业经营者、管理者限期除治。逾期未除治的,林业主管部门依法组织代为除治,除治费用由林业经营者、管理者承担。

**第四十条** 发生重大林业有害生物灾害和突发林业有害生物事件时,所在地县级以上地方

人民政府应当按照有关规定及时启动应急预案,组织林业主管部门和有关部门按照应急预案开展除治救灾工作。

林业有害生物灾情得到有效控制后,所在地县级以上地方人民政府应当组织开展灾害调查和评估,采取必要措施,防止灾害反复或者发生次生灾害。

**第四十一条** 林业有害生物除治应当以营林措施为主,综合运用生物、物理、化学等除治技术,实施科学治理。

林业经营者、管理者应当加强林业植物抚育管理,采取有效措施保护其经营管理范围内的有益生物,及时消除虫害、清除严重感染的林业植物,改善林业植物生长环境。鼓励进行生物天敌繁育和释放,实施生物除治。

实施化学除治应当选用无公害药剂和对生态环境友好的施药方法,防止造成环境污染和其他危害。林业主管部门应当加强对林业有害生物除治中合理用药的指导。

实施化学除治可能对生产、生活造成影响的,应当事先向社会发布公告,明确作业时间、作业区域、安全注意事项等。

**第四十二条** 发生跨行政区域的林业有害生物灾害时,毗邻地区地方人民政府、林业主管部门应当加强协作配合,建立联防联控机制,健全值班值守、灾情信息通报和定期会商制度,及时开展联防联控。上一级人民政府及其林业主管部门应当加强对跨行政区域林业有害生物灾害联防联控的组织协调。

**第四十三条** 松材线虫病发生区的县级人民政府应当根据疫情制定松材线虫病除治方案。对感染松材线虫病的松林,林业经营者、管理者应当按照要求进行综合除治。

松材线虫病疫木属于集体、个人所有或者权属不清的,由乡镇人民政府(街道办事处)组织专

业队伍进行统一清理;属于其他林业经营者、管理者所有或者管理的,由其经营者、管理者组织专业队伍进行统一清理。

清理松材线虫病疫木应当按照松材线虫病除治方案和防治技术规程实施。

**第四十四条** 清理松材线虫病疫木所需的林木采伐许可证,由组织清理的单位按照规定办理。

清理松材线虫病疫木和为预防松材线虫病进行松林更新采伐的,其采伐指标在采伐限额内予以优先安排。

**第四十五条** 经营苗木、木材等林业植物及其产品的交易市场应当配备必要的林业有害生物除治药剂药械,发现林业有害生物及时除治。

## 第五章 监督保障

**第四十六条** 县级以上地方人民政府应当建立林业有害生物防治目标责任制,将重大林业有害生物防治纳入林长制考核内容,并公开考核结果。

对林业有害生物防治工作开展不力、问题突出、群众反映强烈的地区,上级林业主管部门可以约谈下级地方人民政府以及有关部门主要负责人,要求其采取整改措施及时整改。约谈整改情况应当向社会公开。

**第四十七条** 林业主管部门应当会同住房城乡建设(园林)、交通运输、水利等部门,对造林抚育、绿化建设等工程中落实林业有害生物防治要求情况进行监督检查。

**第四十八条** 林业主管部门依法对林业经营者、管理者和社会化防治组织等林业有害生物防治相关主体实施信用管理,开展信用信息采集、披露和失信惩戒等工作,并将相关违法信息纳入信用信息共享平台。

**第四十九条** 林业主管部门或者检疫防治机构实施监督检查时,可以采取下列措施:

(一)查验植物检疫证书;

(二)进入车站、机场、港口、仓库、运输工具和林业植物及其产品的生产、经营、存放等场所,依法实施现场检疫、复检,以及灾害或者疫情监测、调查;

(三)向有关单位和个人了解情况;

(四)查阅、复制有关文件、资料、档案、记录、凭证等,对可能被转移、销毁、隐匿或者篡改的文件、资料予以封存;

(五)依法查封涉嫌实施林业有害生物防治违法行为的场所、设施;

(六)依法扣押涉嫌实施林业有害生物防治违法行为的工具、设备以及相关物品;

(七)监督有关单位和个人进行除害处理、隔离试种和采取封锁、扑灭等措施;

(八)法律、法规规定的其他措施。

涉及专业技术要求较高、执法业务难度较大的工作,应当有林业有害生物防治专业技术人员参加。

林业主管部门或者检疫防治机构依法实施监督检查时,有关单位和个人应当予以配合,不得拒绝、阻挠。

**第五十条** 县级以上地方人民政府及其林业主管部门应当建立健全林业有害生物防治队伍,加强监测站(点)、检疫检验实验室、药剂药械库等防治基础设施建设和物资储备,应用航空作业防治、地面远程施药等先进技术,增强林业有害生物综合防治能力。

鼓励有条件的林业经营者、管理者建立林业有害生物防治专业队伍。

**第五十一条** 林业主管部门应当加强对林业有害生物防治工作相关人员的安全教育和技术培训。

用人单位应当加强林业有害生物防治工作相关人员的职业健康管理,建立健全管理制度和操作规程,配备必要的防护用品,落实防护措施。

林业事业单位从事有毒有害工作的人员,按照国家规定享受有毒有害岗位津贴。

**第五十二条** 鼓励和支持生物防治技术的研发、引进、推广和使用,加大对生物防治的扶持力度。

**第五十三条** 鼓励、支持发展林业有害生物社会化防治组织。

县级以上地方人民政府及其林业主管部门可以向具备专业技术条件的林业有害生物社会化防治组织购买监测和防治服务。

林业有害生物社会化防治组织应当按照国家防治技术规程和有关要求实施防治。林业主管部门和有关部门应当加强指导和监督。

**第五十四条** 鼓励支持保险公司开展森林保险业务,将林业有害生物灾害纳入保险责任范围。支持林业经营者、管理者参加森林保险,并依法给予保险费补贴。

**第五十五条** 因林业有害生物防治需要强制清除、销毁未感染林业有害生物的林业植物及其产品和相关物品的,应当依法给予补偿。

**第五十六条** 任何单位和个人不得占用、移动、破坏和损毁林业有害生物监测站(点)的设施设备。

工程建设应当尽量避开林业有害生物监测站(点)。无法避开、确需迁移林业有害生物监测站(点)或者改变其功能、用途的,应当征求林业主管部门意见,按照先建设后拆除或者建设拆除同时进行的原则迁建,所需费用由造成迁建的单位承担。

**第五十七条** 本省推进与长江三角洲等区域相关省市林业有害生物防治协作,建立重大林业有害生物防治数据共享机制,开展联合监测、

检疫、除治。

## 第六章 法律责任

**第五十八条** 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。

**第五十九条** 违反本条例第二十三条第一款规定,非因科学研究需要人工繁育检疫性、危险性林业有害生物的,由林业主管部门或者检疫防治机构责令改正,可以处以二千元以上二万元以下罚款。

**第六十条** 违反本条例第二十六条、第三十条第一款、第三十一条第三款规定,有下列行为之一的,由林业主管部门或者检疫防治机构责令改正,可以处以一千元以上五千元以下罚款:

- (一)未依法办理植物检疫证书的;
- (二)未依法履行查验义务的;
- (三)未按照国家有关规定隔离试种,或者未经检疫合格分散种植的。

**第六十一条** 违反本条例第三十七条第三款规定,采取制作纤维板、刨花板等人造板以及制作颗粒燃料、造纸、制炭等方式利用松材线虫病疫木的企业,不符合规定要求的,由林业主管部门或者检疫防治机构责令限期改正;逾期不改正的,处以二千元以上二万元以下罚款。

**第六十二条** 违反本条例第三十七条第五款规定,存放、使用松材线虫病疫木的,由林业主管部门或者检疫防治机构予以没收并按规定处理,可以处以二百元以上二千元以下的罚款。

**第六十三条** 违反本条例第三十八条第二款规定,未及时回收、销毁松木及包装材料,随意弃置的,由林业主管部门或者检疫防治机构责令限期改正;逾期不改正的,处以一千元以上一万元以下罚款。

**第六十四条** 违反本条例第四十三条第三

款规定,未按照松材线虫病防治技术规程对松材线虫病疫木进行清理的,由林业主管部门或者检疫防治机构责令改正,可以处以一千元以上一万元以下罚款。

**第六十五条** 违反本条例第五十六条第一款规定,占用、移动、破坏或者损毁林业有害生物监测站(点)的设施设备的,由林业主管部门或者检疫防治机构责令停止违法行为,限期恢复原状或者采取其他补救措施;造成损失的,依法承担赔偿责任;情节严重的,对单位处以五千元以上一万元以下的罚款,对个人处以二百元以上一千元以下的罚款。

**第六十六条** 地方各级人民政府、有关部门及其工作人员在林业有害生物防治工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员,依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第七章 附则

**第六十七条** 住房城乡建设(园林)部门管理的森林和林木的病虫草害防治工作,由住房城乡建设(园林)部门参照本条例执行。

**第六十八条** 本条例下列用语的含义:

(一)检疫性林业有害生物,是指列入国家林业主管部门发布的全国检疫性林业有害生物名单或者省林业主管部门发布的检疫性林业有害生物补充名单的生物。

(二)危险性林业有害生物,是指列入国家林业主管部门发布的危险性林业有害生物名单的生物。

(三)暴发性林业有害生物,是指突然大范围发生并迅速传播,对林木或者森林生态系统造成严重危害的生物。

(四)重大林业有害生物,是指检疫性、危险

性、暴发性林业有害生物以及新传入或者新发现且经过评估可能造成灾害的林业有害生物。

(五)突发林业有害生物事件,是指发生危险性、暴发性或者大面积危害的林业有害生物事件。

(六)松材线虫病疫木,是指松材线虫病疫区内未经除害处理的松属植物及其制品或者疫区外感染松材线虫病的松属植物及其制品。

**第六十九条** 本条例自 2024 年 12 月 1 日起施行。

# 关于《江苏省林业有害生物防治条例(草案)》 的说明

——2024年5月27日在省十四届人大常委会第九次会议上

省林业局局长 王国臣

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省人民政府委托，现就《江苏省林业有害生物防治条例(草案)》(以下简称《条例》)作如下说明：

## 一、制定条例的必要性

(一)林业有害生物立法是维护国家生物安全推动生态文明建设的重要举措。2021年9月29日，习总书记在中央政治局第三十三次集体学习会上强调，生物安全关乎人民生命健康，关乎国家长治久安，关乎中华民族永续发展，是国家总体安全的重要组成部分。党的二十大报告提出“加强生物安全管理，防治外来物种侵害”，并将其作为“提升生态系统多样性、稳定性、持续性”的重要举措，作为“推动绿色发展，促进人与自然和谐共生”的重要内容。林业有害生物防治是维护国家和我省生物安全的重要内容，对我省生态文明建设意义重大。2021年7月，省委办公厅、省政府办公厅联合印发《关于全面推行林长制实施意见的通知》，强调健全重大林业有害生物灾害防治地方政府负责制，强化重大林业有害生物监管和联防联控机制。2023年8月2日，省委书记、省总林长信长星，省长、省总林长许昆林联合签署了《关于深入开展松材线虫疫情防控攻坚行动的令》，将我省重大林业有害生物防治工作推向新高度。为深入践行习近平生态文明思想，贯彻总体国家安全观，加强生物安全风险防

治和治理体系建设，切实筑牢国家生物安全屏障，出台《江苏省林业有害生物防治条例》十分必要。

(二)林业有害生物立法是推动林业有害生物防治法治建设的重要内容。林业有害生物检疫防治执行的现行行政法规《植物检疫条例》和《森林病虫害防治条例》，分别于1983年和1989年由国务院颁布实施，至今已近40年时间。当前我省经济社会发展对林业有害生物检疫防治工作提出了新的要求，特别是近年来国家相继颁布出台和修订了包括《中华人民共和国生物安全法》《中华人民共和国森林法》等与林业有害生物防治相关的重要法律法规，对于防范和应对生物安全风险、防治重大植物疫情明确了新的要求，亟须将现行有效的省政府规章《江苏省林业有害生物防控办法》上升为地方性法规，通过地方性法规对法律、行政法规进行细化落实。同时，全国有十多个省份出台了地方性法规，为我们提供了很好的立法借鉴。

(三)林业有害生物立法是有效应对林业有害生物新形势、回应人民关切的重要举措。我省地处亚热带向暖温带的过渡带，动植物区系兼具南北特点，林业有害生物种类多、分布广、危害重、损失大，我省有林业有害生物1074种，其中林木病害322种，虫害752种，分别占全国林业有害生物总数的11%和15%。国家重点防治的

两大检疫性林业有害生物松材线虫病和美国白蛾均在我省发生危害,对我省松林资源和城乡绿地生态系统造成严重破坏。进入二十一世纪以来,我省林业有害生物危害呈高发态势,外来危险性林业有害生物入侵的形势日趋严峻,林业有害生物防治形势不容乐观。近年来,我省林业有害生物常年轻度以上发生面积近 200 万亩,成灾率 1.8%左右,约为全国平均水平的 5 倍。同时,我省是全国种苗花木生产大省、板材和木质包装材料生产消耗大省和全国进口木材的重要集散地,调运检疫和日常监管任务十分繁重。近年来,地方各级人大代表、政协委员持续关注林业有害生物防治工作,多次提出建议和提案,就加强林业有害生物防治资金保障、联防联控等提出了意见建议。将林业有害生物防治立法列入省人大常委会立法工作计划,符合代表的意愿,反映了人民的心声,是贯彻人民至上理念、维护生态安全,满足人民群众对建设美丽江苏愿景迫切需要的具体举措。

## 二、起草过程

省林业局于 2022 年组建了立法工作领导小组和起草小组,启动《条例(草案)》的起草工作。起草小组认真学习、研究相关法律法规和兄弟省市先进经验,经广泛调研和多次修改,于 2023 年 1 月完成了《条例(草案)》初稿。随后,分别向全省林业系统和重点涉林涉木企业广泛征求意见;同时开展专家论证,按照立法程序完成省级部门征求意见、立法调研、向社会公开征求意见等法定程序,同步开展公平竞争审查和立法风险评估工作,并组织专家就条例中涉及的有关行政许可、行政处罚以及其他事项进行论证。在充分吸收地方、部门、社会公众和专家意见基础上,形成了《条例(草案)》(送审稿)报送省政府。省司法厅进行初步审查修改后,向省各有关部门、单位以及 13 个设区市政府、省政府立法基层联系点、省

政府法律顾问、长三角三省一市和项目挂钩联系省人大代表书面征求意见,通过江苏政府法制网向社会公开征求意见,赴扬州市、南京市江宁区开展立法调研,组织召开基层座谈会、行政相对人座谈会和专家论证会,听取各有关方面的意见建议。对征集到的意见建议逐一梳理、反复研究修改后,形成了提请省政府常务会议审议的《条例(草案)》(修改送审稿)。2024 年 4 月 28 日,省人民政府第 32 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、主要内容

《条例(草案)》包括总则、预防、检疫、除治、监督保障、法律责任、附则等 7 章 62 条。

### (一)关于总则

明确立法目的和依据、适用范围、基本原则和工作机制、地方各级人民政府、部门职责、林业经营者、管理者责任及宣传教育、科技支撑等内容。为贯彻落实习近平生态文明思想,体现我省地方立法特色,在开篇立法目的写入“建设人与自然和谐共生的美丽江苏”(第一章)。

### (二)关于预防

按照国家建立健全林业有害生物监测预警体系要求,明确监测预警网络建设、调查、监测等制度,并对重点预防区管理等方面作出规定。一是县级以上林业主管部门应当科学布局林业有害生物监测站(点),完善监测网络,建立沟通机制,依法开展普查和专题调查(第十二条至十四条)。二是林业主管部门应当会同有关部门依法编制林业有害生物防治规划和年度实施计划(第十六条)。三是林业有害生物除治应当以营林措施为主,综合运用生物、物理、化学等除治技术。实施科学治理,在设计、施工、养护等环节落实林业有害生物防治措施(第十九条)。四是将世界遗产地、自然保护地、水源保护区、种质资源库(保护区、保护地)等需要特别保护的区域以及其他

需要重点防治的区域划定为林业有害生物重点预防区,有关经营管护单位应当建立防治管护制度(第二十条)。五是禁止饲养、繁育、种植、交换和买卖检疫性或者危险性林业有害生物,不得随意丢弃林业有害生物寄主及其制品(第二十一条)。

### (三)关于检疫

按照国家关于检疫规定,结合我省实际,进一步落实相关要求。一是明确林业有害生物检疫防治机构依法对应施检疫的林业植物及其产品开展检疫及相关要求(第二十四条至第二十七条)。二是在发生林业有害生物疫情的地区,检疫防治机构可以安排人员到所在地道路联合检查站执行检疫检查任务(第三十条)。三是电力、通信等单位和个人使用松木材料承载、包装、铺垫、支撑、加固设施的,应当核验植物检疫证书,并向所在地检疫防治机构报告;施工结束后,有关单位和个人应当及时回收、销毁松木材料以及其他可能携带松材线虫病的木质材料,不得随意弃置(第三十五条)。

### (四)关于除治

坚持除治全过程精细化全链条,根据国家建立健全林业有害生物应急减灾体系要求,在除治责任、应急体系建设、综合除治措施等方面作出了规定。一是明确林业经营者、管理者的除治责任,以及林业主管部门的代履行除治(第三十六条)。二是明确重大林业有害生物灾害防治和突发林业有害生物事件应对实行地方人民政府负责制,所在地县级以上地方人民政府应当按照有关规定及时启动应急预案,组织林业主管部门和有关部门按照应急预案开展除治救灾工作(第三十七条)。三是针对林业有害生物的发生具有扩散性的特点,规定了发生跨行政区域林业有害生物灾害时,毗邻地区地方人民政府、林业主管部门应当加强协作配合,建立跨区域林业有害生物

灾害联防联控机制(第三十九条)。

### (五)关于监督保障

林业有害生物防治是保护森林的战略性的措施,是维系生态安全的基础性保障工作。《条例(草案)》明确了考核、信用管理等制度,对资金投入、社会化防治和防治检疫队伍建设方面作出了规定。一是将林业有害生物防治纳入林长制考核内容,明确了约谈制度(第四十二条)。二是明确了林业主管部门或者检疫防治机构依法采取行政措施(第四十三条)。三是地方各级人民政府应当将林业有害生物灾害防治纳入防灾减灾体系,加强林业生物安全能力建设,提高应对林业生物安全事件的能力和水平(第四十四条)。四是县级以上人民政府及其林业主管部门应当在政策、防治技术、设备等方面扶持林业有害生物社会化防治合作组织建设,并加强指导和监督管理(第四十五条至四十七条)。

### (六)关于法律责任

结合我省实际,细化《植物检疫条例》罚款额度,对相关行为设置了行政处罚,主要包括的情形有:擅自饲养、繁育、种植、交换和买卖检疫性、危险性林业有害生物的(第五十五条),未按照要求采取制作纤维板、刨花板等人造板以及制作颗粒燃料、造纸、制炭等方式利用松材线虫病疫木的(第五十六条),在施工结束后未及时回收、销毁松木材料以及其他可能携带松材线虫病的木质材料,随意弃置的(第五十九条)。根据《中华人民共和国行政处罚法》,对行政法规未作出行政处罚规定的违法行为,为实施行政法规补充设定行政处罚的情形,如有关单位和个人在实施造林抚育、道路和河道沿线绿化等工程时,未将林业有害生物防治内容纳入规划方案,或者未在设计、施工、养护等环节落实林业有害生物防治措施的(第五十四条),通过各种形式广泛听取意见,并组织专家进行了论证。

#### (七)关于附则

规定了园林管理部门管理的森林和林木的病虫害防治工作,参照本条例执行(第六十条)。明确了检疫性、危险性、暴发性林业有害生物、重大林业有害生物、突发林业有害生物、松材线虫病疫木等的定义(第六十一条)。

#### 四、需要说明的几个问题

深入分析我省林业有害生物防治检疫工作中存在的主要问题,结合立法调研中发现的问题,设置了一些针对性和地方特色的条款。现就其中几个问题作简要说明:

##### (一)关于防治职责和责任

林业有害生物防治工作具有长期性、社会性、公益性等特点,有必要建立党委领导、政府主导、部门协作、社会参与的防治机制,实现政府治理与社会防范的良性互动。基于实现有序共同治理这一考虑,《条例(草案)》对防治职责进行了明确。一是明确地方各级人民政府的治理职责。除了规定县级以上地方人民政府应当加强组织领导,还规定重大林业有害生物灾害防治和突发林业有害生物事件应对实行地方人民政府负责制,建立重大林业有害生物防治目标责任制。二是明确部门职责,规定林业主管部门负责本行政区域内林业有害生物防治工作,各有关部门按照各自职责协同配合;同时会同住房城乡建设、交通运输、水利等部门对在相关工程中落实林业有害生物防治措施情况进行监督检查。三是明确林业经营者、管理者主体责任,规定其依法做好林业有害生物除治,并接受林业主管部门技术指导。

##### (二)关于松材线虫病防治

松材线虫病被世界公认为“松树癌症”,是当今森林生态系统中最具毁灭性的松树病害,传入

我国后对我国生物安全、生态安全和生态文明建设均构成严重威胁,引起党中央、国务院高度重视;自1982年被发现以来,先后扩散至我省主要松林分布区,经多年防治,当前疫情基本趋于稳定,但我省6个设区市和22个县(市、区)还有发生,每年病枯死松树超过6万株。《条例(草案)》从源头入手,以松材线虫病疫木利用为抓手,对松科植物及其制品的调运、松材线虫病防治疫木加工利用监管、松木材料以及其他可能携带松材线虫病的木质回收销毁、松材线虫病疫木除治等内容进行规定,并明确了相应的信用监管和法律责任。

##### (三)关于外来有害生物入侵防治

外来林业有害生物入侵给我省生物安全造成巨大的威胁和损失。近年来,加拿大一枝黄花等外来林业有害生物入侵并持续扩散,李痘病毒、红火蚁、苹果蠹蛾、红棕象甲等外来林业有害生物虽暂时未在我省发现,但入侵风险持续增强,我省生态环境、林业可持续发展和生物多样性面临严重威胁。为有效防范外来有害生物入侵,《条例(草案)》规定:一是林业主管部门应当加强与海关部门协作沟通,开展联合监测、调查,共同防范外来有害生物入侵。二是林业主管部门应当对林业有害生物普查新发现和新传入的林业有害生物进行专题调查。三是明确首次引进的,引进单位应当按照国家规定进行风险分析,并向省检疫防治机构提交风险评估报告。同时,在不得随意丢弃涉及外来林业有害生物的寄主及其制品的处罚上,做好与《中华人民共和国生物安全法》的衔接。

以上说明连同《条例(草案)》,请予审议。

# 关于《江苏省林业有害生物防治条例(草案)》 审议意见的报告

——2024年5月27日在省十四届人大常委会第九次会议上

省人大环境资源城乡建设委员会 孔海燕

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省人大环资城建委对省政府提请本次省人大常委会审议的《江苏省林业有害生物防治条例(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。

加强林业有害生物防治工作是维护生态安全、促进林业可持续发展的重要举措。我省作为全国种苗花木生产大省、板材和木质包装材料生产消耗大省以及进口木材重要集散地,林业有害生物种类多、分布广、危害重。《江苏省林业有害生物防控办法》颁布实施已近10年,为加强防治工作发挥了重要作用,但在预防、检疫、除治、监督保护、法律责任等方面与新形势新要求还有不相适应的地方,有必要将政府规章上升为地方性法规,并将我省行之有效的实践经验以法规制度形式固化下来,为全省林业高质量发展提供法治保障。

省人大常委会高度重视《条例(草案)》制定工作,曲福田副主任带队赴扬州开展专题立法调研。环资城建委提前介入,多次与省林业局等部门召开立法工作对接会,赴泰州、盐城、镇江等地开展立法调研并召开座谈会听取意见和建议,还专门征求各设区的市人大常委会环资城建委、挂钩联系法规的省人大常委会委员以及专业代表小组成员的意见建议。我委认为,《条例(草案)》认真贯彻习近平生态文明思想,充分体现总体国

家安全观,紧密结合江苏实际,衔接细化上位法,基础较好,针对性较强,同时也有一些需要完善的地方。

一、关于列举应施检疫的林业植物及其产品。《条例(草案)》第二十二条就本省制定、调整、补充应施检疫的林业植物及其产品名单作出相关规定,但未列举应施检疫的主要林业植物及其产品。建议参考贵州、安徽、辽宁等省相关条例,予以明确列举,既体现《条例(草案)》的完整性,也便于社会周知和贯彻落实。

二、关于加强区域联动。林业有害生物具有跨区域、远距离传播的特点,无论是控制疫情、灭除灾害,还是减少运输过程中的风险,加强区域联动都是重要措施。建议将《条例(草案)》第三条修改为“林业有害生物防治应当贯彻总体国家安全观,坚持党委领导、政府主导、部门协作、区域联动、社会参与,遵循预防为主、精准施策、综合治理、依法监管的原则”,增加“区域联动”的要求。

三、关于突出规划引领。林业有害生物防治工作必须系统谋划,加强规划统筹和引领,并有效嵌入到生态文明建设的相关领域。建议将《条例(草案)》第十六条调至第二章的第一条,凸显规划的重要性,并增加“县级以上地方人民政府及其有关部门应当将林业有害生物防治要求列入生态文明建设、林业发展等相关规划”的内容。

四、关于强化绿色除治。在立法调研中,不少代表提出,林业有害生物除治工作应贯彻绿色理念,实施绿色治理,防止造成二次污染和其他危害。建议将《条例(草案)》第三十八条第一款修改为“林业有害生物除治应当以营林措施为主,综合运用生物、物理、化学等除治技术,实施绿色治理,防止造成二次污染和其他危害”,并在第二款中增加“鼓励和支持生物除治技术的研发、引进、推广和使用,加大对生物除治的补贴和扶持力度”等相关规定。

五、关于建立有奖举报机制。林业有害生物防治违法行为具有较强的隐蔽性。依法打击相关违法行为,既需专业力量,也要广泛发动群众,加强全社会的群防群控。建议在《条例(草案)》第十条增加“鼓励各地建立林业有害生物防治有奖举报机制”的相关内容,以进一步调动群众参与的积极性。

六、关于利用现有相关设施搭载建设监测点。布设监测站(点),完善监测网络,对于加强林业有害生物防治至关重要。目前,全省通讯铁塔、气象观测站等基础设施分布较广,有的就在林区或林区附近,完全可以利用这些现有设施,搭载安装林业有害生物监测设备,既可增加监测密度,又能避免重复建设。建议在《条例(草案)》第十二条增加“可以利用通讯铁塔、气象观测站等现有基础设施,在不影响其使用功能的前提下,搭载安装林业有害生物监测设备,提高使用效率,减少重复建设”的相关内容。

七、关于加强园林建设的有害生物防控。在园林建设工程中,植物病虫害也易发多发,有必要在规划、设计源头以及施工、养护等环节落实

防治措施。建议将《条例(草案)》第十九条修改为“有关单位和个人在实施造林抚育、园林建设、道路和河道沿线绿化等工程时,应当将林业有害生物防治内容纳入规划方案,在设计、施工、养护等环节落实林业有害生物防治措施”,将“园林建设”列入其中,予以明确。

八、关于完善相关补偿机制。《条例(草案)》第四十九条规定“对因林业有害生物防治等需要强制清除、销毁林业植物及其产品和相关物品的,县级以上地方人民政府应当给予补偿”,这是一项重要的制度设计。但因责任主体违反林业有害生物防治相关法律法规造成后果须强制清除、销毁的,相关费用应由责任主体承担。建议对相关情形作出明确界定与区分。

九、关于法规之间的统筹协调。《条例(草案)》作为一部专业性较强的法规,应进一步梳理与上位法、我省相关单项法规之间的关联性,注重各项法规的衔接配套,确保不抵触、有特色、可操作。

此外,《条例(草案)》部分条款内容、文字表述还需进一步斟酌、修改。比如,第十条“……接到举报的部门应当及时依法处理”建议修改为“……接到举报的相关部门应当及时依法处理”;第十四条“……林业主管部门应当进行专题调查”建议修改为“……林业主管部门应当进行专题调查和及时除治”;第十八条第三款“……加强应急准备”建议修改为“……加强应急储备”;第三十四条第三款“……应当具备下列要求”建议修改为“……应当具备下列条件”等。

以上报告,请予审议。

# 关于《江苏省林业有害生物防治条例(草案)》 审议结果的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

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：

2024年5月，省十四届人大常委会第九次会议对《江苏省林业有害生物防治条例(草案)》(以下简称草案)进行了初次审议。常委会组成人员普遍认为，为了加强林业有害生物防治，保护森林资源，维护生态安全，制定林业有害生物防治条例十分必要。草案总体上符合本省实际、内容基本可行，同时也提出了一些修改意见和建议。会后，法工委在江苏人大网公布草案征求社会公众意见，书面征求挂钩联系的常委会委员和省人大代表、法制专业组代表、基层立法联系点、立法研究基地和立法咨询专家的意见。常委会领导带队赴盱眙，法制委、法工委会同环资城建委、省林业局赴徐州，开展立法调研，听取当地政府、有关部门、乡镇街道、林场企业和人大代表的意见。在此基础上，对各方面意见进行分析研究，对草案多次修改完善。草案修改稿形成后，召开省有关部门座谈会，再次征求意见。8月30日，法制委员会对草案进行了统一审议。现将审议结果报告如下：

一、有的常委会组成人员提出，要明确林业经营者、管理者的防治主体责任。环资城建委提出，做好林业有害生物防治工作，既要依靠专业力量，也要广泛发动群众，加强全社会的群防群控。因此，建议将草案第七条修改为“林业经营者、管理者是林业有害生物防治的直接责任人，

在政府支持引导下对其所有或者经营管理的林业植物及其产品做好林业有害生物防治”。在草案第十条中增加一款，“鼓励单位和个人报告林业有害生物危害情况”。在草案修改稿第十四条中增加规定，“林业经营者、管理者发现林业有害生物危害，应当及时向所在地林业主管部门或者检疫防治机构报告”。

二、有的常委会组成人员和环资城建委提出，利用通讯铁塔等现有设施搭载安装监测设备，既可增加监测密度，又能避免重复建设。有部门提出，利用现有相关设施搭载建设监测点，应当在保障安全的前提下与相关设施的经营管理者协商一致。因此，建议在草案第十二条增加一款作为第二款，规定“在确保安全、协商一致的前提下，可以利用电力、通讯等杆塔设施搭载林业有害生物监测设备”。

三、有的专家提出，加强林业有害生物防治，既要有预警预报，也要有趋势预报。因此，根据国家有关规定，建议增加一条作为草案修改稿第十八条，要求省检疫防治机构“综合分析各地测报数据，定期发布本省中、长期林业有害生物发生趋势预报，并提出防治方案”，市县检疫防治机构“综合分析基层单位测报数据，发布当地短、中期林业有害生物预报，并提出防治方案”。

四、有的常委会组成人员和环资城建委提出，园林建设工程也应当从源头上加强林业有害

生物防治。因此,建议将草案第十九条第二款修改为“实施造林抚育、绿化建设等工程,应当落实林业有害生物防治要求”。

五、有的常委会组成人员提出,应施检疫的林业植物及其产品应当在条例中列明。因此,根据国家有关规定,建议在草案第二十二條增加一款作为第一款,以列举方式明确应施检疫的林业植物及其产品的具体范围。

六、有的常委会组成人员、地方和立法研究基地提出,草案第二十四条关于办理植物检疫证书的规定,程序不是很明确。因此,建议对草案第二十四条、第二十五条作修改完善,进一步明确调运时办理检疫手续的程序以及实施检疫的主体,新增规定“调入应施检疫的林业植物及其产品的,调入单位应当在调运物品到达当日告知调入地检疫防治机构”,以便调入地检疫防治机构及时查验,形成调运检疫的闭环管理。同时,将草案第二十四条中有关产地检疫合格证明、入境货物检疫合格证明换发植物检疫证书的规定,单列为草案修改稿第二十七条、第二十八条。

七、有的常委会组成人员、部门和基层立法联系点提出,草案对松材线虫病防治的规定还需要进一步完善,堵塞防治漏洞,加大除治力度。因此,建议对相关条款作以下修改:(一)为防止私藏疫木导致疫情扩散,在草案修改稿第三十七条中增加一款规定,“除本条规定的利用松材线虫病疫木的企业外,任何单位和个人不得存放、使用染疫松属植物及其制品”。(二)为防止随意弃置松木及包装材料造成松材线虫病传播,对草案第三十五条进行修改,规定有关工程建设和施工单位“采购从松材线虫病疫区调入的松木材料以及以松木材料制作的包装材料,应当要求供货商提供植物检疫证书,并建立使用管理台账”,“在松属植物分布区使用前款规定的松木及包装材料的,应当事先将施工时间、地点报告所在地

林业主管部门”,以便对回收、销毁情况进行监督检查。(三)为加强松材线虫病除治,及时、规范处理疫木,对草案第四十条作修改,规定“松材线虫病发生区的县级人民政府应当根据疫情制定松材线虫病除治方案”,明确“松材线虫病疫木属于集体、个人所有或者权属不清的,由乡镇人民政府(街道办事处)组织专业队伍进行统一清理;属于其他林业经营者、管理者所有或者管理的,由其经营者、管理者组织专业队伍进行统一清理”。(四)为保证疫木清理依法、有序实施,对相关采伐许可办理、采伐指标优先安排作出规定。

八、有的常委会组成人员和环资城建委提出,林业有害生物防治要贯彻绿色理念,实施化学除治要防止产生二次污染和其他危害,同时要大力发展生物除治。因此,建议在草案第三十八条中新增一款作为第三款,规定“实施化学除治可能对生产、生活造成影响的,应当事先向社会发布公告,明确作业时间、作业区域、安全注意事项等”。新增一条作为草案修改稿第五十二条,“鼓励和支持生物除治技术的研发、引进、推广和使用,加大对生物除治的扶持力度”。

九、有的常委会组成人员、部门和地方提出,要加强对防治人员的职业保护,落实国家规定的相关待遇。因此,建议在草案第四十五条中新增一款作为第二款,规定“用人单位应当加强林业有害生物防治工作相关人员的职业健康管理,建立健全管理制度和操作规程,配备必要的防护用品,落实防护措施”。同时,将第一款部分内容单列为第三款,规定“林业事业单位从事有毒有害工作的人员,按照国家规定享受有毒有害岗位津贴”。

十、有的常委会组成人员、部门和地方提出,要进一步完善法律责任,优化处罚幅度设置。因此,建议参考兄弟省市法规规定,在法律责任部分新增一条作为第六十二条,对私藏疫木的行为

设定处罚;新增一条作为第六十四条,对未按照松材线虫病防治技术规程对松材线虫病疫木进行清理的行为设定处罚。同时,对有关条款设定的处罚幅度进行适当调整。

此外,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。

# 江苏省法律援助条例

(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通过 2005年9月23日江苏省第十届人民代表大会常务委员会第十八次会议第一次修订 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议第二次修订)

## 目 录

第一章	总则
第二章	机构和人员
第三章	形式和范围
第四章	程序和实施
第五章	保障和监督
第六章	附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了规范和促进法律援助工作,保障公民和有关当事人的合法权益,保障法律正确实施,维护社会公平正义,根据《中华人民共和国法律援助法》等法律、行政法规,结合本省实际,制定本条例。

**第二条** 本省行政区域内的法律援助工作及其保障监督,适用本条例。

本条例所称法律援助,是指依法为经济困难公民和符合法定条件的其他当事人无偿提供法律咨询、代理、刑事辩护等法律服务的制度,是公共法律服务体系的组成部分。

**第三条** 法律援助工作坚持中国共产党领导,坚持以人民为中心,尊重和保障人权,遵循公开、公平、公正的原则,实行政府主导、部门协同、社会参与的工作机制。

**第四条** 县级以上地方人民政府应当将法律援助工作纳入国民经济和社会发展规划、基本公共服务体系,采取措施推动法律援助工作,保障法律援助事业与经济社会协调发展。

乡镇人民政府、街道办事处按照职责做好本区域内法律援助相关工作。村民委员会、居民委员会依法配合开展法律援助相关工作。

**第五条** 司法行政部门指导、监督本行政区域法律援助工作。

发展改革、教育、民政、财政、人力资源社会保障、自然资源、生态环境、住房城乡建设、卫生健康、数据、市场监管、税务、档案等有关部门和单位按照各自职责,为法律援助工作提供支持和保障。

**第六条** 人民法院、人民检察院、公安机关应当在各自职责范围内保障当事人依法获得法律援助,为法律援助机构和法律援助人员开展工作提供便利。

**第七条** 律师事务所、基层法律服务所应当支持和保障本所律师、基层法律服务工作者履行法律援助义务。

律师协会、基层法律服务工作者协会等法律服务行业协会应当指导和支持律师事务所、律师、基层法律服务所、基层法律服务工作者参与法律援助工作。

**第八条** 鼓励和支持群团组织、事业单位、社会组织在司法行政部门指导下,依法提供法律援助。

**第九条** 司法行政部门应当开展经常性的法律援助宣传教育,普及法律援助知识,对老年人、未成年人、残疾人、进城务工人员、新就业形态人员等群体开展有针对性的法律援助宣传教育。

人民法院、人民检察院、公安机关等有关部门和单位应当结合工作实际开展法律援助宣传。

新闻媒体应当积极开展法律援助公益宣传,并加强舆论引导和监督。

**第十条** 对在法律援助工作中做出突出贡献的组织和个人,按照国家和省有关规定给予表彰、奖励。

## 第二章 机构和人员

**第十一条** 司法行政部门应当依法设立法律援助机构,配备与工作任务相适应的工作人员。

法律援助机构依法履行下列职责:

(一)通过服务窗口、热线电话、网络平台等方式提供法律咨询服务,提示当事人享有依法申请法律援助的权利,并告知申请法律援助的条件和程序;

(二)受理、审查法律援助申请,作出是否给予法律援助的决定;

(三)指派或者安排律师、基层法律服务工作者、法律援助志愿者以及法律援助机构中具有律师资格或者法律职业资格的工作人员等法律援助人员,提供符合标准的法律援助服务;

(四)支付法律援助补贴;

(五)设置法律援助工作站或者联络点;

(六)定期向社会公布法律援助资金使用、案

件办理、质量考核工作等信息,接受社会监督;

(七)其他依法应当履行的职责。

**第十二条** 法律援助机构根据工作需要,综合考虑交通便利、公众需求等因素,在城乡社区以及有关部门、单位设置法律援助工作站或者联络点,就近提供下列服务:

(一)解答法律咨询;

(二)协助、引导、接收法律援助申请;

(三)协助法律援助机构审查法律援助申请;

(四)开展法律援助宣传;

(五)收集、反映法律援助需求;

(六)国家和省规定的其他服务。

**第十三条** 总工会、共产主义青年团、妇女联合会、残疾人联合会等群团组织结合自身职责和工作实际,向职工、未成年人、妇女、残疾人等特定群体提供与其特点和需求相适应的法律援助服务。

**第十四条** 律师事务所、基层法律服务所等法律服务机构,律师、基层法律服务工作者等法律服务人员,应当依法参与法律援助工作。

法律援助机构、群团组织等可以按照国家和省有关规定组织招募志愿者开展法律援助志愿服务活动。

鼓励和规范法律援助志愿服务;支持具备专业知识、技能以及法律知识等符合条件的个人作为法律援助志愿者,依法提供法律援助服务。鼓励高等学校、科研机构组织从事法学教育、研究工作的人员和法学专业学生作为法律援助志愿者,在司法行政部门指导下依法为当事人提供法律咨询、代拟法律文书等法律援助服务。

省司法行政部门应当会同有关部门建立健全法律服务资源依法跨区域流动机制。鼓励和支持律师事务所、律师、法律援助志愿者等在法律服务资源相对短缺地区提供法律援助服务。

**第十五条** 法律援助机构应当按照案件类

别,根据法律援助人员专业领域等建立法律援助人员名册,实施分类、动态管理,并向社会公布。

**第十六条** 法律援助人员应当依法履行职责,恪守职业道德和执业纪律,按照国家和省有关规定及时提供法律援助服务,完成法律援助机构安排的其他工作任务,维护受援人的合法权益,不得向受援人收取任何财物。

法律援助机构、法律援助人员对提供法律援助过程中知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私应当予以保密。

### 第三章 形式和范围

**第十七条** 法律援助机构可以组织法律援助人员依法提供下列形式的法律援助服务:

- (一)法律咨询;
- (二)代拟法律文书;
- (三)刑事辩护与代理;
- (四)民事案件、行政案件、国家赔偿案件的诉讼代理以及非诉讼代理;
- (五)值班律师法律帮助;
- (六)劳动争议调解与仲裁代理;
- (七)行政复议案件代理;
- (八)法律、法规、规章规定的其他形式。

**第十八条** 下列事项的当事人因经济困难没有委托代理人的,可以向法律援助机构申请法律援助:

- (一)依法请求国家赔偿;
- (二)请求给予社会保险待遇或者社会救助;
- (三)请求发给抚恤金;
- (四)请求给付赡养费、抚养费、扶养费;
- (五)请求确认劳动关系或者支付劳动报酬、经济补偿金、赔偿金;
- (六)请求认定公民无民事行为能力或者限制民事行为能力;

(七)请求工伤事故、交通事故、食品药品安全事故、产品质量事故以及医疗损害、建筑物(构筑物)和物件损害等人身损害赔偿;

(八)请求环境污染、生态破坏损害赔偿;

(九)主张享受义务教育权利;

(十)遭受校园欺凌的未成年受害人主张相关权益;

(十一)婚姻关系中一方重婚或者与他人同居,另一方要求离婚或者主张相关权益;

(十二)因继承权受到侵害、遗赠扶养协议纠纷主张相关权益;

(十三)因农作物、养殖产品等受到损害,或者使用伪劣农药、化肥、种子等农资产品造成严重经济损失请求赔偿;

(十四)因征地、拆迁而使权益受到严重侵害并在民事诉讼中请求赔偿或者补偿;

(十五)因土地承包经营权、集体经济组织成员权益受到侵害主张相关权益;

(十六)因居住权受到严重侵害主张相关权益;

(十七)法律、法规、规章规定的其他情形。

**第十九条** 符合经济困难条件并经民政、总工会等有关部门和单位认定的下列人员,因维护自身合法权益申请法律援助的,不受法律援助事项范围限制:

- (一)特困人员、最低生活保障对象、低保边缘家庭成员、支出型困难家庭成员等低收入人口;
- (二)无固定收入的重度残疾人;
- (三)孤儿、事实无人抚养儿童、重度疾病儿童、重度残疾儿童;
- (四)困难职工;
- (五)享受国家抚恤补助的优抚对象;
- (六)高龄、失能、计划生育特殊家庭等老年人群体。

**第二十条** 有下列情形之一的,当事人申请法律援助的,不受经济困难条件的限制:

(一)英雄烈士近亲属为了维护英雄烈士的人格权益;

(二)因见义勇为行为主张相关民事权益;

(三)再审改判无罪请求国家赔偿;

(四)遭受虐待、遗弃或者家庭暴力的受害人以及刑事案件的未成年被害人主张相关权益;

(五)法律、法规、规章规定的其他情形。

**第二十一条** 除《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国法律援助法》等法律、法规规定应当通知法律援助机构指派律师担任辩护人的情形外,对其他适用普通程序审理的刑事案件,被告人没有委托辩护人的,人民法院可以通知法律援助机构指派律师担任辩护人。

犯罪嫌疑人、被告人没有委托辩护人或者法律援助机构没有指派律师为其提供辩护的,办案机关可以通知法律援助机构安排值班律师为其提供法律帮助;犯罪嫌疑人认罪认罚的,人民检察院应当依法通知法律援助机构安排值班律师为其提供法律帮助。

**第二十二条** 法律援助经济困难标准按照当地最低工资标准执行,有条件的地方可以根据本地区经济社会发展水平和法律援助需求适当放宽。

申请人经济困难状况按照申请人本人及其共同生活的家庭成员人均月收入认定;申请事项的对方当事人是与申请人共同生活的家庭成员的,按照申请人月收入认定。申请人因重大疾病或者遭遇突发事件造成经济困难的,根据申请人家庭经济状况认定。

#### 第四章 程序和实施

**第二十三条** 法律援助机构应当向社会公

布办公地址、联系方式等信息,在接待场所和司法行政官方网站公布并及时更新法律援助条件、程序、申请材料目录和申请示范文本等。

**第二十四条** 对诉讼事项的法律援助申请,依法由申请人向办案机关所在地同级司法行政部门设立的法律援助机构提出;对非诉讼事项的法律援助申请,依法由申请人向争议处理机关所在地同级司法行政部门设立或者事由发生地的法律援助机构提出。申请人存在行动不便等实际情况的,也可以向其住所地或者经常居住地法律援助机构提出申请,由住所地或者经常居住地法律援助机构转交。

人民法院、人民检察院、公安机关通知的法律援助案件,由该办案机关所在地同级司法行政部门设立的法律援助机构办理。

申请人向两个以上都有权受理的法律援助机构提出法律援助申请的,由最先收到申请的法律援助机构受理。

**第二十五条** 申请人可以通过服务窗口、网络平台等方式提出法律援助申请。

法律援助机构应当采取措施,方便申请人线上办理、就近办理;对行动不便的老年人、残疾人、重病患者以及其他有特殊困难的当事人,可以提供上门服务。

**第二十六条** 申请法律援助应当有合理的请求以及事实依据。因经济困难申请代理、刑事辩护法律援助的,申请人应当按照国家规定提交下列材料:

(一)法律援助申请表;

(二)居民身份证或者其他有效身份证件,代为申请的还应当提交有代理权的材料;

(三)经济困难状况说明;

(四)与所申请法律援助事项有关的其他材料。

**第二十七条** 法律援助机构对申请人提出

的法律援助申请,根据下列情况分别作出处理:

(一)申请人提交的申请材料符合规定的,应当予以受理,并向申请人出具收到申请材料的书面凭证,载明收到申请材料的名称、数量、日期等。

(二)申请人提交的申请材料不齐全的,应当一次性告知申请人需要补充的全部材料,或者要求申请人作出必要的说明;申请人未按照要求补充材料、作出说明的,视为撤回申请。

(三)申请事项不属于本法律援助机构受理范围的,应当告知申请人向有权受理的法律援助机构申请或者转交有权受理的法律援助机构。

(四)申请事项不属于法律援助事项范围的,应当告知申请人不予受理并说明理由;能够确定有权处理部门的,应当告知申请人向有权处理部门申请处理。

申请事项违反法律、法规,请求明显不合理,或者法律援助事项办结、处理完毕后申请人以同一事实、理由和证据再次申请法律援助的,法律援助机构不予受理。

**第二十八条** 因经济困难申请法律援助的,申请人应当如实说明本人及其共同生活的家庭成员经济困难状况,对所提供信息的真实性、准确性、全面性负责,不得隐瞒和虚报,并签署经济困难状况核查授权书。

法律援助机构核查申请人的经济困难状况,可以通过信息共享查询,或者由申请人进行个人诚信承诺。省司法行政部门会同民政等有关部门和单位建立线上核查机制,为通过信息共享查询申请人的经济困难状况提供便利。法律援助机构应当书面告知申请人法律援助经济困难标准以及作出不实承诺的法律责任。

法律援助机构请求有关部门和单位协助核查申请人的经济困难状况的,有关部门和单位应当及时予以协助;因客观原因无法协助的,应当

及时告知并说明理由。

法律援助机构经核查发现申请人不符合经济困难标准的,应当依法作出处理;申请人故意隐瞒真实情况、提供虚假承诺的,还应当按照国家 and 省有关规定纳入信用记录。

法律援助机构、有关部门和单位及其工作人员对经济困难状况核查工作中获取的个人信息应当予以保密,采取有效措施避免信息泄露,并不得将获取的信息用于核查工作以外的用途。

**第二十九条** 法律援助申请人有材料证明属于下列人员之一的,免于核查经济困难状况:

(一)无固定生活来源的未成年人、老年人、残疾人等特定群体;

(二)社会救助、司法救助或者优抚对象;

(三)请求给予社会保险待遇,申请支付劳动报酬、经济补偿金、赔偿金,或者请求工伤事故人身损害赔偿的进城务工人员;

(四)法律、法规、规章规定的其他人员。

**第三十条** 法律援助机构负责审查法律援助申请的工作人员中有下列情形之一的,应当回避:

(一)是申请事项的当事人或者当事人的近亲属;

(二)本人或者其近亲属与申请事项有利害关系;

(三)与申请人或者申请事项有其他关系,可能影响公正办理法律援助事项。

**第三十一条** 法律援助机构应当自收到法律援助申请之日起七日内进行审查。决定给予法律援助的,应当自作出决定之日起三日内指派法律援助人员为受援人提供法律援助;决定不予法律援助的,应当书面告知申请人,并说明理由。

**第三十二条** 法律援助机构可以在人民法院、人民检察院、看守所等场所派驻值班律师,依法为没有辩护人的犯罪嫌疑人、被告人提供法律

咨询、程序选择建议、申请变更强制措施、对案件处理提出意见等法律帮助。

人民法院、人民检察院、公安机关应当按照国家规定在确定的法律帮助日期前三日,将法律帮助通知书送达法律援助机构或者直接送达现场值班律师,并附相关法律文书、案卷材料。法律帮助通知书直接送达现场值班律师的,值班律师应当及时报告法律援助机构。

**第三十三条** 人民法院、人民检察院、公安机关通知法律援助机构指派律师担任辩护人时,不得限制或者损害犯罪嫌疑人、被告人委托辩护人的权利。

人民法院、人民检察院、公安机关通知法律援助机构指派律师提供辩护或者安排值班律师提供法律帮助后,发现犯罪嫌疑人、被告人及其法定代理人或者近亲属另行委托辩护人的,应当及时通知法律援助机构。法律援助机构依法作出终止法律援助的决定。

**第三十四条** 法律援助机构应当按照国家规定指派符合条件的法律援助人员办理法律援助案件。

受援人为未成年人或者遭受虐待、遗弃、家庭暴力的受害人的,法律援助机构应当结合受援人意愿,指派熟悉未成年人身心特点或者熟悉反家庭暴力等法律、法规的法律援助人员办理。

对涉及国家利益、社会公共利益、群体性纠纷以及其他案情复杂、社会关注度高的法律援助案件,法律援助机构应当指派热心公益、法律实务经验丰富的法律援助人员办理。

**第三十五条** 申请人、受援人对法律援助机构不予法律援助、终止法律援助的决定有异议的,可以向设立该法律援助机构的司法行政部门提出。

司法行政部门应当自收到异议之日起五日内进行审查,作出维持法律援助机构决定或者责

令法律援助机构改正的决定。

## 第五章 保障和监督

**第三十六条** 县级以上地方人民政府以及司法行政等有关部门和单位应当加强法律援助信息化建设,综合运用互联网、大数据、人工智能等现代信息技术手段,方便当事人申请和获得法律援助,推动法律援助机构与有关部门和单位实现信息共享和工作协同。

**第三十七条** 县级以上地方人民政府应当健全法律援助保障体系,将法律援助相关经费纳入本级财政预算,完善动态调整机制,保障法律援助工作需要,促进法律援助均衡发展。

法律援助经费由法律援助机构负责使用和管理,实行专款专用,并接受财政、审计部门的监督。

**第三十八条** 省、设区的市可以根据实际需要,依法设立法律援助基金会。

鼓励和支持企业事业单位、社会组织和个人等社会力量,依法通过捐赠等方式为法律援助事业提供支持;对符合条件的,依法给予税收优惠。

**第三十九条** 法律援助机构应当按照有关规定及时向法律援助人员支付法律援助补贴。

法律援助补贴标准由省司法行政部门会同财政部门根据本省经济发展水平和法律援助的服务类型、承办成本、基本劳务费用等确定,并实行动态调整。

设区的市可以在省定法律援助补贴标准基础上,根据本地区的实际情况提高法律援助补贴标准。

法律援助补贴依法免征增值税和个人所得税。

**第四十条** 受援人向人民法院起诉的,人民法院立案时应当依法缓收诉讼费用。对方当事人

胜诉的,人民法院根据受援人的经济困难状况等情形依法减收、免收诉讼费用。未减收的诉讼费用可以在法律文书送达后交纳。

受援人申请公证、司法鉴定的,公证机构、司法鉴定机构应当依法减收或者免收公证费、鉴定费。

**第四十一条** 法律援助人员凭法律援助公函或者介绍信要求使用案卷材料、档案资料的,除涉及国家秘密等依法不得公开的资料外,有关机关、单位应当配合,并按照规定免收相关费用。

**第四十二条** 法律援助机构之间可以根据需要建立法律援助办案互助机制,为异地办理调查取证、文书送达、申请执行等法律事务提供支持和帮助。

**第四十三条** 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、法律服务人员参与法律援助的指导和监督,建立健全服务评价、教育培训、激励保障等工作机制。

司法行政部门应当加强法律援助服务质量管理,分类规范法律援助事项办理流程,通过案卷检查、第三方评估、回访受援人等方式定期进行质量考核,并对经济困难状况核查工作进行监督指导。

法律服务行业协会应当督促本行业法律服务机构、法律服务人员遵守执业规范。鼓励通过实施法律援助服务积分管理、建立法律援助服务诚信档案等方式,依法实施激励约束。对在法律援助服务中表现突出的法律服务机构和法律服务人员,法律服务行业协会可以依据章程酌情减免会费。

**第四十四条** 司法行政部门应当建立法律

援助工作投诉查处制度,向社会公布投诉方式;接到投诉后,按照有关规定受理和调查处理,并及时告知投诉人处理结果。

**第四十五条** 司法行政部门、法律援助机构应当建立法律援助信息公开制度,定期向社会公布法律援助资金使用、案件办理、质量考核结果等情况,接受社会监督。

**第四十六条** 司法行政部门应当加强对群团组织、事业单位、社会组织提供法律援助的指导,完善群团组织、事业单位、社会组织提供法律援助的组织形式和方式,在人员培训、质量控制、经费使用管理等方面提供指导、支持、帮助。

法律援助机构应当加强与群团组织、事业单位、社会组织的沟通联系,建立信息共享、案件流转等工作制度,并可以通过设置站点、派驻人员等方式协同开展法律援助工作。

**第四十七条** 本省推动与长江三角洲等区域相关省市法律援助交流合作,建立健全法律援助异地协作、信息互通、资源共享等工作机制。

**第四十八条** 对违反本条例规定的行为,法律、行政法规已有处罚规定的,依照其规定执行。

**第四十九条** 国家机关及其工作人员在法律援助工作中滥用职权、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。

## 第六章 附则

**第五十条** 本条例自2025年1月1日起施行。

# 关于《江苏省法律援助条例(修订草案)》 的说明

——2024年5月27日在省十四届人大常委会第九次会议上

省司法厅厅长 张晓伟

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受省人民政府的委托，现就《江苏省法律援助条例（修订草案）》（以下简称《条例（修订草案）》）作如下说明：

## 一、立法的必要性

法律援助工作是践行以人民为中心的发展思想，切实维护人民群众合法权益的民生工程，是公共法律服务体系的重要组成部分。修订《江苏省法律援助条例》，是运用地方立法权限，规范、推动和保障我省法律援助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重要举措。党的十八大以来，党中央、国务院高度重视法律援助工作。习近平总书记多次强调“要加大对困难群众维护合法权益的法律援助”“注重提高法律援助的质量，努力做好公共法律服务体系建设”“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。习近平总书记在参加十四届全国人大二次会议江苏代表团审议时强调，要坚持以人民为中心的发展思想，在发展中稳步提升民生保障水平。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于完善法律援助制度的意见》提出，推进法律援助立法工作，提高法治化水平。修订省条例，是贯彻落实习近平总书记有关重要指示批示精神的重要举措，有助于进一步巩固和完善法律援助制度，让人民群众的法治获得感更

充分、更有保障。

第二，这是贯彻《中华人民共和国法律援助法》等新规定的必然要求。2021年8月20日，《中华人民共和国法律援助法》颁布出台并于2022年1月1日正式实施，2023年司法部联合最高人民法院、最高人民检察院、公安部印发《法律援助法实施办法》，并修订了《办理法律援助案件程序规定》，标志着我国法律援助事业进入制度化推进、高质量发展的新阶段。2001年出台的省条例是全国较早出台的法律援助地方性法规，在国务院《法律援助条例》和《中华人民共和国行政许可法》颁布后，于2005年进行修订。省条例距离第一次修订已历时19年，对照《中华人民共和国法律援助法》等新规定，部分条款有不一致或者不协调的内容，亟待做出适法性修改。

第三，这是推动我省法律援助工作高质量发展走在前的重要保障。我省法律援助工作起步早、发展快，成效明显，得到省委省政府、司法部充分肯定，有关经验做法在全国以及联合国有关会议上进行交流推广。特别是在法律援助范围、法律援助站点、体制机制改革、办案质量监管等方面作出一系列探索，有必要将实践检验行之有效的规定上升为法规规定。同时，面对新形势、新要求，我省法律援助工作还存在制度不够完善、服务供给不足、队伍建设不健全、保障不够充分等问题，迫切需要通过修订省条例，为相关问题

的解决提供有力的制度支持,争创高质量发展新优势,在推动我省基层治理和民生保障走在前列上贡献法援力量。

## 二、《条例(修订草案)》起草过程

《中华人民共和国法律援助法》施行后,省人大常委会即启动省条例修改议程,2022年列为立法调研项目,2023年列为立法预备项目,2024年列为立法正式项目。司法厅于2023年4月成立起草工作小组,在全省开展法律援助立法书面调研,先后赴南通、淮安、南京等地开展实地调研,认真总结各地实践经验,梳理立法重点问题。在广泛调查、深入研究的基础上,起草了《条例(修订草案)》初稿,分别向法院、检察院、公安、民政、财政等省有关单位以及设区市司法局书面征求意见。《条例(修订草案)》(送审稿)形成后,司法厅再次向省有关单位以及设区市政府、省政府基层立法联系点书面征求意见,通过江苏政府法制网向社会公开征求意见。为提高法规草案审议质量,司法厅实施厅领导挂钩联系制和立法项目主办制,由分管法律援助工作的副厅长担任该项目的挂钩联系领导,并吸纳立法专业团队和我厅公职律师参与。分管法律援助和立法工作的副厅长分别带队赴常州、金湖开展调研,组织召开基层座谈会、行政相对人座谈会,并在南京召开设区市司法局座谈会、专家论证会,听取各方的意见建议。对征集到的323条意见逐一梳理研究,对其中292条意见予以采纳,其余31条意见因国家已有明确规定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(修订草案)》(修改送审稿)。2024年4月28日,省人民政府第32次常务会议讨论通过了《条例(修订草案)》,现提请本次常委会审议。

## 三、《条例(修订草案)》主要内容

《条例(修订草案)》包括总则、机构和人员、

形式和范围、程序和实施、保障和监督、附则,主要有以下内容:

(一)关于总则。明确了立法目的和条例的适用范围、法律援助的定义,确立了法律援助工作基本原则。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。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法律援助宣传的职责,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)关于机构和人员。针对法律援助机构设置不规范、人少事多的问题,明确司法行政部门应当依法设立法律援助机构,配备与工作任务相适应的工作人员,并列出了机构职责。提炼近年来省政府民生实事法律援助站点建设的成熟经验,对法律援助站点设置要求和具体职责安排相应条款。在拓展法律援助服务供给方面,细化了群团组织参与、开展志愿服务活动、法律服务资源跨区域流动等具体措施,明确建立法律援助人员名册,引导各方力量参与法律援助。

(三)关于形式和范围。结合国家、我省有关规定和工作现状,适当扩大法律援助范围,使更多困难群众能够依法获得法律援助。落实新修订的《中华人民共和国行政复议法》,“行政复议案件代理”单列为法律援助服务形式之一。将各市政府已有文件规定上升为法规内容,明确法律援助经济困难标准按照当地最低工资标准执行。民事行政法律援助方面,明确了14类可以申请法律援助的事项,4类不受经济困难条件限制的情形,以及6类不受法律援助事项范围限制的特殊人员。刑事法律援助方面,总结巩固审判阶段全覆盖试点工作成效,强调人民法院可以通知辩护的要求,对办案机关可以通知或者应当通知值班律师提供法律帮助的情形,分别做出规定。

(四)关于程序和实施。对《中华人民共和国法律援助法》关于法律援助程序的原则性规定进

行细化补充,强调重要环节的工作要求。在申请受理环节,对信息公示、申请管辖、申请渠道、申请材料、申请处理方式、经济困难状况核查方式、核查机制、审查回避等作出相应规定。在办案机关通知环节,为解决实践中有的办案机关没有给值班律师提供法律帮助预留足够时间的问题,明确办案机关的通知时限;同时为保障犯罪嫌疑人、被告人委托辩护人的权利,明确办案机关对其另行委托辩护人的,应当及时通知法律援助机构。在案件指派环节,受援人为未成年人或者遭受虐待、遗弃、家庭暴力的受害人或者涉及国家利益、社会公共利益、群体性纠纷以及其他案情复杂、社会关注度高的法律援助案件,对承办人资质作出特殊规定。

(五)关于保障和监督。在经费保障方面,规定各级地方政府应当将法律援助经费纳入本级财政预算,对法律援助补贴标准实行动态调整,鼓励社会捐赠,落实国家税收优惠政策,积极引导社会资金投入法律援助。在制度保障方面,建立法律援助与诉讼、仲裁、公证、司法鉴定等费用减免缓衔接、法律援助人员办案互助、长三角区域交流合作、与群团组织沟通联系等工作协调机制。在质量监督方面,明确司法行政部门和法律服务行业协会职责,通过法律援助服务评价、激励保障、积分管理、会费减免、质量考核等方式,督促提升法律援助服务质量。同时,对涉及法律援助的违法行为进行责任追究。

#### 四、《条例(修订草案)》主要特点

(一)强化民生保障。《条例(修订草案)》紧紧围绕经济社会发展和人民群众急难愁盼问题,在国家和我省现有规定基础上,把遭受校园欺凌的未成年受害人,农作物和养殖产品等受到损害,使用伪劣农资产品造成经济损失,土地承包经营权、集体经济组织成员权益受到侵害等主张相关权益或者请求赔偿,纳入法律援助事项范围。突

出对特殊困难群体的兜底保障,规定符合经济困难条件的低收入人口、无固定收入的重度残疾人、孤儿、事实无人抚养儿童、重度疾病儿童、重度残疾儿童、困难职工、享受国家抚恤补助的优抚对象以及高龄、失能、计划生育特殊家庭等老年人群体,不受法律援助事项范围限制。

(二)突出江苏特色。《条例(修订草案)》在起草过程中,结合我省法律援助工作发展实际,将设置法律援助站点、建立法律援助人员名册、设立法律援助基金会、诉讼法律援助案件同级管辖等经过实践检验,具有江苏特色的规定和做法写进条例,增强了这些工作的制度保障和刚性约束。针对实践中有些当事人缺乏合理请求、滥用法律援助申请权等问题,重申现行有效条例关于“申请法律援助应当有合理的请求及事实依据”的规定,以维护法律援助制度公信力、避免有限的法律援助资源被挤占。

(三)建立核查机制。《中华人民共和国法律援助法》取消经济困难状况证明制度,强化了法律援助机构对申请人经济困难状况进行核查的职责。据此,《条例(修订草案)》细化了对申请人、法律援助机构以及有关部门单位的要求,在核查方式、协助核查、免于核查情形等方面做出规定,要求省司法行政部门会同民政等部门建立法律援助申请人经济困难状况线上核查机制,为核查工作的顺利开展提供制度保障。强调了司法行政部门应当对法律援助机构开展经济困难状况核查工作进行监督指导。

(四)创新质量监管。围绕进一步规范服务、提升受援人满意度,《条例(修订草案)》规定司法行政部门应当加强法律援助服务质量管理,分类规范法律援助事项办理流程、制定具体办法,发布法律援助指导性案例,定期进行质量考核。在细化司法行政部门职责的基础上,还规定法律服务行业协会通过实施法律援助服务积分管理、建

立法律援助服务诚信档案、减免会费等方式实施激励,调动法律服务人员参与法律援助的积极性和责任感,让人民群众充分享有高品质的法律援

助服务。

以上说明连同《条例(修订草案)》,请一并审议。

# 关于《江苏省法律援助条例(修订草案)》 审议意见的报告

——2024年5月27日在省十四届人大常委会第九次会议上

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：

省人大监察和司法委员会对省政府提请省人大常委会审议的《江苏省法律援助条例(修订草案)》(以下称《条例(修订草案)》)进行了审议。现将审议意见报告如下：

党的十八大以来,习近平总书记多次强调要加大对困难群众维护合法权益的法律援助。我省在全国较早开展法律援助地方立法,2001年制定出台《江苏省法律援助条例》(以下称条例),2005年进行了修订。条例为加强我省法律援助工作、提高法律援助质量发挥了积极作用。2021年法律援助法出台后,为了更好地贯彻实施上位法,满足人民群众对公共法律服务的新需求,有必要对条例进行修改完善。

省人大常委会对条例修改工作高度重视,周广智副主任带队开展专题调研。我委提前参与起草工作,会同省司法厅组织开展调研、座谈交流,深入听取有关单位、律师意见建议,并征求各设区市人大常委会意见。

法律援助作为公共法律服务体系组成部分,在保障公民合法权益、完善社会保障体系、促进社会公平正义等方面发挥着重要作用。我认为,《条例(修订草案)》贯彻法律援助法,吸收近年来我省法律援助工作的新经验、新成果,有针对性地解决我省法律援助工作存在的一些重点难点问题,符合中央精神、省委要求和我省实际,

与国家法律、行政法规不抵触,可以提请常委会审议。同时,对修订草案提出如下修改意见：

一、关于相关职能部门。《条例(修订草案)》第五条第二款列举的为法律援助工作提供支持和保障的部门单位不够全面,建议按照上位法表述。《条例(修订草案)》第九条中的公安机关作为政府部门,不宜作单独列举。

二、关于法律援助机构职责。《条例(修订草案)》第十一条第二款列举了法律援助机构“应当依法履行”的职责,其中,第(五)项为“设置法律援助工作站或者联络点”,而上位法对此并非强制性要求,且《条例(修订草案)》第十二条对此也表述为“可以”,建议调整。同时,第十二条没有体现上位法规定的法律援助工作站或者联络点“受理”法律援助申请的职责。

三、关于法律援助志愿服务。《条例(修订草案)》第十四条第二款中明确组织开展和参与法律援助志愿服务的主体为法律援助机构、群团组织。根据国家有关规定和当前实践,招募志愿者开展法律援助志愿服务的主体,不仅包括法律援助机构、群团组织,还包括法律援助机构委托的事业单位、社会组织,建议加以补充。

四、关于法律援助事项范围。《条例(修订草案)》第十八条在法律援助法的基础上,适当扩大了因经济困难申请法律援助的事项范围。建议按照应援尽援原则,借鉴兄弟省市经验,综合考量

我省案件发生频次、法律援助资源、可操作性等因素,对相关事项作进一步梳理补充。

**五、关于经济困难标准认定。**《条例(修订草案)》第二十一条规定了申请人经济困难状况的认定标准,其中第二款的表述反而有可能将部分申请人排除在援助范围以外,建议删除。

**六、关于工作监督。**建议《条例(修订草案)》进一步强化对法律援助工作机构和人员监督方面的规定。

此外,部分条文顺序和文字表述还需进一步斟酌、修改。

以上报告,请予审议。

# 关于《江苏省法律援助条例(修订草案)》 审议结果的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会主任委员 侯学元

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

省十四届人大常委会第九次会议对《江苏省法律援助条例(修订草案)》进行了初次审议。常委会组成人员认为,为贯彻习近平总书记关于法律援助工作的重要指示批示精神,落实上位法及配套制度最新规定,及时修订条例十分必要,修订草案内容基本可行。同时,也提出了一些修改意见和建议。会后,法工委在江苏人大网全文公布修订草案征求社会公众意见,书面征求各设区市人大常委会、立法研究基地、基层立法联系点、立法咨询专家和法制专业组代表的意见。省人大常委会副主任、党组副书记张爱军率队赴连云港,法制委、法工委会同监察司法委、省司法厅赴宿迁开展调研。在此基础上,根据常委会组成人员审议意见和各方面提出的意见,对修订草案进行了多次修改完善。修订草案修改稿形成后,召开座谈会征求省各有关部门的意见。8月30日,法制委员会对修订草案进行了统一审议。现将审议结果报告如下:

一、有的常委会组成人员和地方提出,修订草案第九条第一款弱化了司法行政部门开展法律援助宣传的主体职责,与法律援助法的相关规定不尽一致。因此,建议将该款修改为两款,分别规定司法行政部门应当开展经常性的法律援助宣传教育,普及法律援助知识,对有关特殊群体开展有针对性的法律援助宣传教育;人民法院、

人民检察院、公安机关等有关部门和单位应当结合工作实际开展法律援助宣传。

二、有的常委会组成人员、监察司法委、有的地方和立法研究基地提出,修订草案第十八条在法律援助法的基础上,适当拓宽了因经济困难申请法律援助的事项范围,但江苏作为经济大省,应当按照应援尽援的原则,进一步扩大法律援助覆盖面。因此,建议参照省有关文件和兄弟省份的相关规定,将“主张享受义务教育权利”和“因征地、拆迁而使权益受到严重侵害并在民事诉讼中请求赔偿或者补偿”纳入法律援助事项范围。同时,考虑到该条第一款和第十九条逻辑关系更为紧密,建议将第二款单独作为修订草案修改稿第二十条。

三、有的常委会组成人员、地方和部门提出,实践中有些群体因收入刚超过最低工资标准,而不符合申请法律援助的经济困难认定标准,但可能因特殊情况导致支出增加,从而无力承担法律服务相关费用。因此,建议在修订草案第二十一条第二款中增加规定“申请人因重大疾病或者遭遇突发事件造成经济困难的,根据申请人家庭经济状况审查认定”的例外情形。

四、有的常委会组成人员和专家提出,虽然法律援助法对法律援助程序规定很完善,条例为避免重复,未完全照搬照抄,但是从完整性角度考虑,对法律援助的决定和异议等关键程序有必

要作出规定。因此,建议增加两条分别作为修订草案修改稿第三十一条、第三十五条,明确法律援助机构在对法律援助申请审查后,决定是否给予法律援助的程序;规定申请人、受援人对法律援助机构不予法律援助、终止法律援助的决定提出异议,以及司法行政部门对异议审查后作出相应处理的内容。

五、监察司法委和有的地方提出,强化对法律援助工作的监督有利于更好地提高法律援助服务水平,保护申请人合法权益。因此,建议增加两条分别作为修订草案修改稿第四十四条、第四

十五条,规定司法行政部门建立法律援助工作投诉查处制度的内容;要求司法行政部门、法律援助机构建立法律援助信息公开制度,定期向社会公布法律援助资金使用等情况。

此外,根据常委会组成人员和有关方面的意见,还对修订草案作了部分文字、技术修改,对有关条款顺序作了相应调整。

法制委员会已按照上述修改意见提出了修订草案修改稿,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。

# 南京市律师社会责任与执业保障条例

(2024年8月21日南京市第十七届人民代表大会常务委员会第十三次会议通过 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则  
第二章 社会责任  
第三章 执业保障  
第四章 权利救济与法律责任  
第五章 附则

### 第一章 总则

**第一条** 为了促进和规范律师履行社会责任,依法保障律师执业权利,根据《中华人民共和国律师法》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市促进律师履行社会责任、保障律师执业权利等工作,适用本条例。

**第三条** 本市加强律师行业党建引领,发挥党组织作用。

律师应当拥护中国共产党的领导、拥护社会主义法治,忠于宪法、法律,践行以人民为中心的执业理念,弘扬社会主义核心价值观,在全面依法治市中发挥重要作用。

律师应当践行习近平法治思想,增强服务意识,提高专业素质和业务能力,履行社会责任,为经济和社会发展提供法律服务和法治保障。

**第四条** 市、区人民政府和江北新区管理机构应当将律师工作纳入国民经济和社会发展规划

或者相关专项规划,支持和保障律师行业高质量发展。

**第五条** 市司法行政部门应当编制律师行业发展专项规划,指导、监督律师履行社会责任,依法支持律师执业。

人民法院、人民检察院,发展和改革、公安、民政、财政、人力资源和社会保障、规划和自然资源、城乡建设、住房保障和房产、交通运输、卫生健康、市场监督管理、地方金融管理、税务、仲裁等部门和单位按照职责做好律师执业保障工作。

工会、妇联、共青团等依法支持律师执业。

**第六条** 律师协会应当加强行业自律管理,制定相关行业规范和惩戒规则,组织、引导律师履行社会责任,保障律师依法执业,维护律师合法权益。

**第七条** 本市将促进律师履行社会责任和保障律师依法执业纳入全面依法治市工作统筹协调,由司法行政部门会同有关部门、单位和组织建立工作机制,协调解决有关重大问题。

**第八条** 对在律师履行社会责任、依法保障律师执业工作中做出突出贡献的单位和个人,按照国家 and 省有关规定给予褒奖。

### 第二章 社会责任

**第九条** 律师应当恪守执业纪律和职业道

德,诚信执业,维护当事人合法权益、维护法律正确实施、维护社会公平正义,积极履行政治建设、法治建设、经济建设、基层社会治理等方面以及其他社会责任。

鼓励律师创新开发法律服务产品,为经济和社会发展提供优质法律服务。

**第十条** 律师担任党代表、人大代表和政协委员的,应当自觉提高政治能力和履职能力,发挥自身优势积极履行职责。

有关部门和单位以及律师协会、律师事务所应当为律师履行党代表、人大代表和政协委员等职责提供支持。

**第十一条** 律师担任国家机关法律顾问的,应当为重大决策、重大行政行为提供法律意见,参与法规、规章和规范性文件起草、论证,为涉法涉诉案件、信访事项、重大突发事件等提供法律服务,促进国家机关提高依法履职的能力水平。

**第十二条** 律师应当积极参与公共法律服务工作,为进城务工人员、低收入群体、残疾人、老年人、青少年、妇女等特定群体和军人军属、退役军人等优抚对象提供公共法律服务。

鼓励律师为灵活就业和新就业形态劳动者权益保障提供公益性、专业性、综合性法律服务。

**第十三条** 律师应当依法履行法律援助义务,按照法律援助服务质量考核要求,保证法律援助案件办理质量,不得在法律援助活动中向当事人谋取经济利益。

律师协会和律师事务所应当加强对律师参与法律援助工作的指导和支持。

司法行政部门应当健全法律援助案件指派机制,督促律师维护好服务对象合法权益。

**第十四条** 鼓励和支持律师依法参与生态环境和资源保护、食品药品安全、英雄烈士权益保护、未成年人保护等领域的公益诉讼。

**第十五条** 鼓励律师参与进监帮教、社区矫

正、反诈宣传、社区服务等公益活动。

鼓励和支持律师参与对口支援,为欠发达地区、少数民族地区和其他法律服务资源相对短缺地区提供公益法律服务。

倡导每名律师每年参与不少于五十个小时的公益法律服务。

**第十六条** 律师应当积极宣传宪法和法律、法规,参与法治文化品牌和法治文化阵地创建,通过开展公益性法治宣传活动,推动法治社会建设。

**第十七条** 鼓励和支持律师参与基层社会治理,为基层群众、组织提供法律咨询、法律援助指引、矛盾纠纷化解等法律服务,推动基层治理法治化。

鼓励和支持律师担任政法网格员,在协助维护社会秩序、开展犯罪预防、处置突发事件等工作中发挥专业作用。

**第十八条** 鼓励和支持律师发挥专业优势,参与社会矛盾预防和调解工作,为当事人提供释法析理、法律咨询、纠纷调处等服务,引导其合理选择成本较低、对抗性较弱、有利于修复关系的非诉讼方式解决矛盾纠纷,提升矛盾纠纷化解多元化、专业化水平,促进社会和谐稳定。

**第十九条** 鼓励律师参与法治化营商环境建设,协助制定优化营商环境有关政策和措施,在公平竞争审查、知识产权保护、国际商事调解等方面发挥作用,推动构建公平诚信的市场竞争环境。

**第二十条** 鼓励和支持律师参与现代产业体系建设,围绕产业集群,在产业发展法律风险预警、法律纠纷风险处置和产业链整合、并购、重组等方面提供综合法律服务。

鼓励律师协助企业健全内部规章制度,完善治理结构,提升企业合规经营管理水平,推动企业健康发展。

律师协会应当加强业务指导,组织、引导律师开展企业合规法律研究。

**第二十一条** 鼓励和支持律师创新涉外法律服务理念、方法和载体,拓展涉外法律服务领域,提升国际贸易、跨境投资与并购、海外工程、海商海事、知识产权、新能源、网络与数据安全等涉外领域法律服务水平。

律师协会应当加强对律师涉外法律服务业务的指导和培训,组织开展与境外律师行业以及其他法律服务机构的合作交流,提高律师行业涉外法律服务能力。

司法行政部门应当打造高水平涉外法律服务平台载体,为律师开展涉外法律服务提供引导和支持。

**第二十二条** 司法行政部门、律师协会应当将律师事务所和律师履行社会责任情况作为年度检查考核的内容,并将考核评价结果作为评先评优的重要依据。

### 第三章 执业保障

**第二十三条** 律师的合法执业活动受法律保护,任何组织和个人不得阻碍律师依法执业,不得侵害律师的合法权益。

**第二十四条** 本市加强律师人才队伍建设,将其纳入市、区人才计划,引进和培养律师高端人才和紧缺人才。

**第二十五条** 司法行政部门、律师协会、律师事务所应当加强对青年律师、申请律师执业人员的业务指导和教育培训,提高其政治素质和业务能力,保障律师队伍健康可持续发展。

有关部门和单位应当依法保障申请律师执业人员实习期间的权利,在因办理案件需要出入有关机关、查阅复制卷宗材料等方面与律师享有同等便利。

**第二十六条** 财政部门可以将保障和改善民生、促进基层依法治理、维护社会和谐稳定的法律服务纳入政府购买服务指导性目录。

财政部门应当按照有关规定,将律师担任法律顾问、提供法律援助、参与信访接待和处理、参与调解等法律服务事项纳入政府购买法律服务范围。

政府购买法律服务应当根据购买内容以及市场状况、相关供应商服务能力和信用状况等因素,通过公平竞争择优确定承接主体。鼓励将律师事务所和律师履行社会责任情况作为购买法律服务的评价因素。

**第二十七条** 律师事务所应当如实将律师参与公益法律服务、职业与专业培训、涉外法治建设等执业成本计入相应会计科目。

律师事务所、律师通过提供公益法律服务等方式开展慈善活动,申请成本税前抵扣的,应当依法办理。

**第二十八条** 司法行政部门、律师协会应当出台政策措施推动中小型律师事务所的发展。

本市出台关于中小微企业的扶持政策,可以规定符合条件的中小型律师事务所参照适用。

**第二十九条** 人民法院、人民检察院、公安机关、司法行政部门、仲裁机构和律师协会应当加强工作协调,推动构建良性互动、规范有序的法律职业共同体。

法律职业共同体之间应当建立健全定期沟通交流机制,搭建沟通平台,组织开展业务培训、专业研讨等活动。

法官、检察官、人民警察、仲裁员、公证员等法律职业共同体成员应当与律师平等相待、相互尊重、相互监督。

**第三十条** 人民法院、人民检察院、公安机关、行政复议机关、仲裁机构等应当加强案件信息平台建设,依法为辩护、代理律师提供信息查

询、案件沟通交流等服务保障。

律师查询与承办法律事务有关的程序性事项,有关部门和单位应当于三个工作日内作出回复。

人民法院、人民检察院、公安机关作出决定或者批准逮捕、变更强制措施、不同意变更强制措施、移送审查起诉、退回补充侦查、改变管辖、提起公诉、延期审理、二审不开庭审理、宣告判决等程序性决定的,应当依法及时告知律师。

**第三十一条** 人民法院、人民检察院、公安机关、行政复议机关、仲裁机构应当畅通网上、现场等立案渠道,为律师辩护、代理案件提供便利。符合立案条件的,应当在法定期限内立案。

**第三十二条** 人民法院、人民检察院应当加强电子卷宗管理系统建设,规范电子卷宗制作标准和时效,为辩护律师在刑事案件审查起诉、审判阶段查阅、复制电子卷宗提供便利。

**第三十三条** 辩护律师持律师执业证、律师事务所证明、委托书或者法律援助公函要求会见在押人员或者被执行监视居住的犯罪嫌疑人、被告人的,看守所和执行监视居住的办案机关应当依法安排会见。

本市加强监管场所建设,按照规定做好会见场所和系统的建设运行管理,保障律师行使会见权。律师会见时应当遵守监管场所规章和管理规定。

**第三十四条** 律师办理民事诉讼、行政诉讼、仲裁和非诉讼法律事务时,持律师执业证或者律师工作证和所在执业机构证明、委托书或者法律援助公函,可以在有权自行收集、调取的信息范围内,依法向有关部门和单位调查与所承办法律事务有关的情况,并查阅、摘抄、复制下列信息资料:

(一)不动产、机动车、船舶、航空器等登记信息;

(二)自然人婚姻登记资料、社会保险个人权益记录、公积金缴存等信息;

(三)市场主体登记、纳税登记信息;

(四)行政机关、司法机关生效法律文书;

(五)国家、省规定的其他依法可以调取的有关信息资料。

律师在调查取证时,有关部门和单位及其经办人员应当给予配合和协助;但认为律师自行收集、调取的信息属于正在调查、讨论、处理过程中以及与行政执法、刑事司法有关,提供后可能直接影响案件查处的,可以依法不予提供或者缓期提供,并告知律师理由。

**第三十五条** 律师持律师执业证或者律师工作证和所在执业机构证明、委托书或者法律援助公函,可以向公安机关申请查询与承办法律事务有关的人口信息。

**第三十六条** 律师因办理案件需要向人民法院申请调查令的,人民法院应当按照规定及时作出处理。

律师持调查令进行调查时,有关单位和个人应当及时提供调查令指定的调查内容;不提供调查令所载内容的,应当说明原因。

**第三十七条** 律师应当依法使用依照本条例第三十四条、第三十五条、第三十六条查询获取的信息,对知悉的国家秘密、商业秘密和个人隐私、个人信息应当予以保密,不得用于受委托或者指派办理法律事务以外的活动。

**第三十八条** 公职律师、公司律师所在单位,司法行政部门、律师协会应当建立健全日常管理、业务培训、奖励激励等制度,为公职律师、公司律师依法履职提供保障。

公职律师、公司律师所在单位应当建立健全公职律师、公司律师年度考核机制,并将考核结果作为绩效考评、评先评优、人才推荐、选拔任用等方面的重要依据。

**第三十九条** 律师事务所应当建立健全薪酬福利保障体系,依法建立劳动关系,按照规定履行缴纳社会保险、缴存住房公积金等义务。

律师事务所应当建立执业风险、事业发展、社会保障等基金。按照国家有关规定投保职业责任保险。

**第四十条** 未依法取得律师事务所执业许可、律师执业许可的法人、非法人组织、自然人,不得有下列行为:

(一)从事法律、法规规定专属律师开展的业务;

(二)擅自使用与律师事务所名称、标识、网站、网页等相同或者相似的信息;

(三)以律师事务所或者律师名义从事法律服务;

(四)法律、法规禁止的其他行为。

司法行政、市场监督管理、民政等有关部门应当按照各自职责对从事法律咨询服务的市场主体、社会团体加强监督管理,规范法律服务市场秩序。

#### 第四章 权利救济与法律责任

**第四十一条** 司法行政部门、律师协会应当及时处理律师维护执业权利的申请。

司法行政部门、律师协会应当加强与人民法院、人民检察院、公安机关等单位的工作协同,联动处理律师维护执业权利的申请。

司法行政部门、律师协会调查核实律师执业权利维护有关情况的,有关单位应当予以配合、协助,并提供相关材料。

**第四十二条** 人民法院、人民检察院、公安

机关、行政复议机关、仲裁机构及其工作人员违反法律、法规规定,阻碍律师依法履行辩护、代理职责,侵犯律师执业权利的,律师可以依法向该办案机关或者上一级机关投诉。

受理投诉的机关应当在规定期限内将处理情况书面答复提出投诉的律师,并通报同级司法行政部门和律师协会。

**第四十三条** 律师在执业过程中受到侮辱、诽谤,或者人身、财产安全受到不法侵害的,司法行政部门、律师协会应当协调有关部门和单位依法维护、保障律师的合法权益。

**第四十四条** 未依法取得律师事务所执业许可、律师执业许可的法人、非法人组织、自然人违反本条例第四十条第一款规定的,相关部门依照《中华人民共和国律师法》、《中华人民共和国广告法》、《中华人民共和国反不正当竞争法》等法律、法规规定进行查处。

律师承办法律事务或者提供法律服务,违反执业纪律的,由司法行政部门依照法律、法规规定进行查处。

**第四十五条** 有关部门和单位工作人员违反本条例规定,玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

#### 第五章 附则

**第四十六条** 本条例所称律师,包括专职律师、兼职律师、公职律师、公司律师和法律援助律师。

**第四十七条** 本条例自 2024 年 12 月 1 日起施行。

# 关于《南京市律师社会责任与 执业保障条例》的说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

南京市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市律师社会责任与执业保障条例》(以下简称《条例》)已由南京市第十七届人民代表大会常务委员会第十三次会议 2024 年 8 月 21 日审议通过,特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:

**一是加强律师工作领导,推动律师行业发展。**《条例》立足于律师在全面依法治国中的重要作用,在第三条中明确提出加强律师行业党建引领,对律师执业活动提出明确的政治要求。为了促进行业发展,第四条提出将律师工作纳入两级政府国民经济和社会发展规划或者相关专项规划,并在第二十四条、第二十五条先后对律师人才和青年律师、申请律师执业人员培养进行了规定。强化工作协调,在第五条明确各有关部门和单位工作职责的基础上,第七条进一步规定将保障律师履行社会责任和依法执业纳入全面依法治市工作统筹协调。加强对行业发展的支持力度,第二十六条、第二十七条、第二十八条分别明确了政府购买服务、公益法律服务申请成本税前抵扣、扶持中小型律师事务所发展等。

**二是明确律师社会责任,促进公共法律服务。**《条例》贯彻党的二十届三中全会“深化律师制度改革”的部署要求,引导律师在公共法律服务中发挥重要作用。第九条首先明确律师社会责任的基本内涵,和鼓励律师为经济和社会发展提

供优质法律服务的导向。第十条、第十一条分别对担任“两代表一委员”职务、国家机关法律顾问的律师提出了履职要求。第十二条至第二十一条逐条围绕公共法律服务、法律援助、公益诉讼、公益活动、公益法律服务、法治宣传、基层社会治理、矛盾纠纷多元化解、营商环境促进、产业体系构建、企业合规、涉外法律服务等,鼓励和 support 律师发挥专业作用,同时相应规定了引导和保障措施。

**三是保障律师依法执业,优化律师执业环境。**在第三章开宗明义地提出,律师的合法执业活动受法律保护,任何组织和个人不得阻碍律师依法执业,不得侵害律师的合法权益。第二十九条围绕加强法律职业共同体建设作出规定,第三十条围绕律师承办法律事务有关程序性事项信息沟通进行了明确,第三十一条、第三十二条、第三十三条分别完善细化了对立案、卷宗查阅复制、会见等的有关规定。第三十四条、第三十五条、第三十六条针对律师执业中的痛点,规定律师在有权自行收集、调取的信息范围内,可以查询与承办法律事务有关的人口等信息,并对持调查令调取信息进行了细化;在此基础上,通过第三十七条对前述调取的信息使用进行了限制。第三十八条对公职律师、公司律师履职保障进行了规定。第三十九条对律师事务所的保障责任进行了明确。第四十条对法律服务市场规范有序发展

作出了规定。

四是明示权利救济途径，引导各方依法履职。为了确保法规的刚性，《条例》第四十一条、第四十二条、第四十三条对律师执业活动权利侵害的救济机制、救济途径予以了明确。第四十四条

对未依法取得律师事务所执业许可、律师执业许可的法人、非法人组织、自然人违反规定的查处作出引导性规定。第四十五条对有关部门和单位工作人员违反规定的情况予以了明确。

以上说明连同《条例》，请予审议。

# 关于《南京市律师社会责任与执业保障条例》 审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《南京市律师社会责任与执业保障条例》(以下简称条例)已经南京市十七届人大常委会第十三次会议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在条例通过前进行了初步审查,征求了省人大监察司法委,省法院、检察院,省公安厅、民政厅、司法厅、财政厅、人力资源社会保障厅、住房城乡建设厅、市场监管局、税务局,省律协等部门和单位及部分立法咨询专家和地方立法研究基地的意见,向南京市人大常委会法工委反馈了修改意见和建议。南京市人大常委会已作相应修改。8月30日,省人大法制委员会召开全体会议对条例进行了审议。现将审议意见报告如下:

党的十八大以来,党中央高度重视律师工作,南京市的律师事业取得了长足发展,但也出现了一些新问题新情况,影响了律师行业的高质量发展。为了促进和规范律师履行社会责任,依法保障律师执业权利,南京市人大常委会从本地实际出发,制定条例十分必要。条例就加强党建引领、鼓励和支持律师履行社会责任、保障律师依法执业等方面作了具体规定,具有较强的针对性和可操作性。

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

以上报告,请审议。

# 无锡市河道管理条例

(2009年6月25日无锡市第十四届人民代表大会常务委员会第十二次会议通过 2009年7月29日江苏省第十一届人民代表大会常务委员会第十次会议批准 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》修正 2024年8月27日无锡市第十七届人民代表大会常务委员会第二十一次会议修订 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则  
第二章 规划与治理  
第三章 保护与管理  
第四章 开发利用  
第五章 法律责任  
第六章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强河道管理和保护,规范开发利用,保障防洪和供水安全,改善水生态环境,建设美丽幸福河湖,根据《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国防洪法》、《中华人民共和国河道管理条例》、《江苏省河道管理条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本条例适用于本市行政区域内的河道(包括湖泊、荡、汎、人工水道、水库、行洪区)及其配套工程的管理、保护和利用。

长江、太湖等流域性河道的管理,法律、法规另有规定的,从其规定。

**第三条** 河道管理坚持统一规划、保护优先、综合治理、合理利用的原则,充分发挥河道防洪抗旱、航运、旅游、生态和景观等功能。

**第四条** 市、县级市、区人民政府应当加强对河道管理工作的领导,建立健全河道管理单位,将河道管理纳入国民经济和社会发展规划,按照规定将河道建设、维修养护、管理运行所需经费纳入年度财政预算。

镇人民政府、街道办事处、开发区(园区)管理机构应当按照规定的职责,加强日常巡查,制止违法行为,做好河道的维修养护和清淤疏浚、保洁等工作。

村(居)民委员会可以通过组织村(居)民制定村规民约或者居民公约等方式,引导村(居)民自觉维护河道整洁,协助做好河道的清淤疏浚和保洁等工作。

**第五条** 水行政主管部门是本行政区域内

河道的主管部门,按照规定的权限负责本行政区域内河道的统一监督和管理。

发展改革、自然资源规划、交通运输、住房城乡建设、生态环境、市政园林、城市管理、农业农村、文广旅游等部门应当按照各自职责做好河道管理的有关工作。

**第六条** 河道管理实行统一管理与分级管理相结合,下级管理服从上级管理的管理体制。

**第七条** 全面实行河长制,落实河道管理保护地方主体责任,建立健全部门联动综合治理长效机制,统筹推进水资源保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、水文化弘扬,维护河道健康和公共安全,全域推进美丽幸福河湖建设。

**第八条** 任何单位和个人有权对破坏河道及其配套工程、危害河道水生态环境的行为进行劝阻、制止和举报。举报事项经查证属实的,按照规定给予奖励。

对河道的管理和保护以及防汛抢险做出突出贡献的单位和个人,由各级人民政府或者水行政主管部门按照有关规定给予奖励。

**第九条** 市、县级市、区人民政府及其有关部门、新闻媒体应当加强河道管理和保护工作的宣传教育,普及河道管理和保护相关知识,引导公众自觉遵守河道管理和保护的法律法规。

鼓励、支持社会力量通过投资、捐赠、科学研究、志愿服务等方式参与河道管理、保护和监督。

## 第二章 规划与治理

**第十条** 水行政主管部门应当按照职责权限,会同发展改革、自然资源规划、交通运输等有关部门编制水系规划、水域保护规划、河道保护规划等河道专项规划,报本级人民政府批准后实施,并依法报上一级水行政主管部门备案。

修改河道专项规划,应当经原批准机关批

准。

**第十一条** 河道专项规划应当符合流域综合规划、区域综合规划、国土空间总体规划,符合国家、省、市规定的防洪排涝标准、通航标准及其他有关技术规定,确保河网水面率不降低。

有关部门编制或者修改各类规划涉及河道的,应当按照规划审批权限,事先征求同级水行政主管部门的意见。

**第十二条** 水行政主管部门应当会同有关部门,根据河道专项规划制定河道治理年度计划,明确截污控污、防洪排涝、河道清淤、水系连通、美丽幸福河湖建设等内容,明确责任单位和任务分工,报本级人民政府批准后实施。

对具有严重影响水质、防洪安全和生态景观情形的河道,应当采取应急措施,优先安排治理。

**第十三条** 市、县级市、区人民政府应当加强水网建设,健全水网布局,完善水利基础设施,形成城乡一体、互联互通、安全通畅的水网体系。

水行政主管部门应当依据水系规划,改善河湖连通状况、河湖生态流量(水位)、河湖水系生态功能,会同相关部门编制本行政区域内河湖水系连通修复方案,报本级人民政府批准后实施。

相关单位应当根据河湖水系连通修复方案,组织实施水系连通工程,通过开挖、疏浚等方式,将自然水系相连接通,恢复和改善防洪、排涝、灌溉、供水等基本功能,提高水资源调控能力,改善河道生态环境。

**第十四条** 河道治理应当符合河道专项规划,执行相关的技术标准和规范,满足河道功能性要求。

河道治理应当结合海绵城市建设要求,充分发挥水系生态系统对雨水的吸纳、蓄渗和缓释作用。

河道治理应当注重保护、恢复河道及其周边的生态环境和历史人文景观。河道治理选用的材

料和使用的作业机械,应当符合生态环境保护的要求。

**第十五条** 水行政主管部门应当根据河道淤积等情况,制定年度清淤计划,明确清淤疏浚的范围和方式、责任主体、资金保障、淤泥处理及处置场所等事项,报本级人民政府批准后实施。

推进淤泥减量化、无害化处置和资源化利用,淤泥利用应当符合环境保护要求。国土绿化、矿坑修复、低洼地区填高等应当优先消纳符合相关标准的无害化河道淤泥;淤泥用于土地复垦的,应当符合有关法律、法规规定,并遵守土地复垦标准和环境保护标准,保护土壤质量与生态环境。

鼓励相关企业、科研机构、高等学校开展技术攻关,支持淤泥资源综合利用的技术开发、示范推广、重大项目实施、重大技术和装备引进、信息服务等。

**第十六条** 水行政主管部门调整水系、进行河道治理涉及航道的,应当兼顾航运需要,符合通航标准和航运技术规范,并事先征求交通运输部门的意见;交通运输部门进行河道治理、设置航道、调整航道技术等级,应当符合防洪安全要求,并事先征求水行政主管部门的意见。

河道治理涉及雨水排口改造的,应该充分考虑城市排涝的需求,并事先征求市政园林部门的意见。

河道治理涉及渔业水域的,应当兼顾渔业发展的需要,并事先征求农业农村部门的意见。

**第十七条** 河道治理需要占用的土地,由当地人民政府协调解决,并依法办理用地手续;因河道治理所增加的土地,应当按照有关规划安排使用。

**第十八条** 水行政主管部门应当根据保障生活、生产和生态环境用水的需要,制定和实施水利工程调度方案,维持河道生态所需要的流量

和水位,加强河道水体交换,逐步提高河道水系自然净化能力,改善河道水环境。调度方案的制定和实施涉及通航安全的,应当事先告知海事管理机构。

### 第三章 保护与管理

**第十九条** 水行政主管部门应当按照河道分级管理权限制定河道管理名录,并根据水域调查评估情况,及时对河道管理名录进行调整。名录制定以及调整经本级人民政府批准后向社会公布,并按照有关规定报上一级水行政主管部门备案。

河道管理名录应当包括河道名称、起止点、河道长度、水域面积、主要功能等内容。

**第二十条** 市、县级市(区)、镇(街道)设立总河长、副总河长,河道分级分段设立市、县级市(区)、镇(街道)、村(社区)四级河长。

总河长、副总河长、河长名单向社会公布。

**第二十一条** 各级总河长是本行政区域内河长制的第一责任人,负责组织领导、协调解决河长制落实过程中的重大问题,组织督促检查、绩效考核和问责追究。副总河长协助总河长开展工作。

各级河长负责组织相应河道的管理、保护、治理等工作,开展河道巡查,协调、督促解决河道管理保护中的问题。

相关部门按照分工履行职责,落实河长制有关工作。

**第二十二条** 市、县级市(区)、镇人民政府、街道办事处承担河长制具体工作的机构,根据本级总河长、河长决策事项拟定河长制年度工作要求,并定期将河道治理情况报送相应河长。

**第二十三条** 建立跨行政区域河道联合河长制,推进跨行政区域水体共保联治。联合河长

应当统筹上下游、左右岸、干支流地区的管理责任,协同落实管理和保护任务。

跨行政区域河道未设立联合河长的,相关行政区域河长应当协调统一河道管理和保护目标任务,签订联合共治协议,实现区域间信息共享和联防联控。

**第二十四条** 水行政主管部门应当组织设置河长制公示牌。公示牌应当设置在河道显著位置,并载明河道名称、河道概况、河长姓名、职责任务、联系电话等内容,接受社会监督。

河长制公示牌由河道管理单位负责日常管护和信息更新。任何单位和个人不得擅自移动、损毁、掩盖河长制公示牌。

**第二十五条** 市、县级市、区人民政府应当建立河长制工作考核评价制度,对河长制工作情况进行考核评价。

各级人民政府以及相关部门履行河长制工作职责情况应当纳入考核评价体系。

市、县级市、区人民政府应当建立公众参与信息平台,并聘请有关专业组织、社会公众对河长的履职情况进行监督和评价。

**第二十六条** 河道水面、驳岸、护栏、岸坡以及河道管理范围内绿化、景观设施的巡查、保洁和维(养)护等日常管护,由河道管理单位组织实施,并接受水行政主管部门的监督、检查和考核。

单位和封闭式管理小区内河道的保洁和维(养)护由产权人、使用人或者管理人负责。

**第二十七条** 河道管理单位应当按照行业监管要求,明确管理任务,落实美丽幸福河湖长效管护措施。

推广河道与近邻道路、景观绿化、公共设施等一体化综合管护模式。

推行河道管护专业化、市场化、网格化、数字化。

**第二十八条** 河道管理范围按照《江苏省水

利工程管理条例》的规定划定。

河道管理范围划定后,水行政主管部门应当设立标志。

**第二十九条** 河道管理范围内的土地登记,由自然资源规划部门按照有关规定办理。

**第三十条** 在河道管理范围内禁止下列活动:

(一)倾倒、排放、堆放、填埋矿渣、石渣、煤灰、泥土、泥浆、垃圾等废弃物;

(二)倾倒、排放油类、酸液、碱液等有毒有害物质,清洗装贮过油类或者有毒有害物质的车辆、容器;

(三)损坏或者侵占堤防、护岸、闸坝等各类水工程建筑物以及防汛、水文、通讯、供电、观测、自动控制等设施;

(四)在行洪、排涝、输水河道内设置影响行水的建筑物、构筑物、障碍物或者种植阻碍行洪的林木或者高秆作物;

(五)在堤防和护堤地建房、垦种、放牧、开渠、打井、挖窖、葬坟、晒粮、存放物料、开采地下资源、进行考古发掘以及开展集市贸易活动;

(六)将污水管道直接接入河道;

(七)其他侵占河道、危害防洪安全、影响河势稳定和破坏河道水环境的活动。

**第三十一条** 禁止围湖造地,禁止擅自围垦河道、圈圩养殖。

已经围湖造地,擅自围垦河道、圈圩养殖的,由水行政、农业农村、自然资源规划、生态环境等有关部门按照各自职责提出清退方案,报本级人民政府批准后实施。

**第三十二条** 禁止填堵河道、覆盖河道。

确因城市建设需要填堵原有河道沟叉、贮水湖塘洼淀和废除原有防洪围堤的,应当经市、县级市、区人民政府批准。建设单位应当按照等效等量原则进行补偿,先行兴建替代补偿工程或者

采取功能补救措施,所需费用由建设单位承担。

无法先行兴建替代补偿工程或者采取功能补救措施的,可以由水行政主管部门代为实施,所需费用由建设单位承担。

填埋规划不予保留的河道,应当消除防洪排涝不利影响,并确保水域面积总量不减少。

**第三十三条** 河道管理范围内的临河、穿河、穿堤、跨河等工程设施,产权人或者管理人应当定期进行检查,加强安全管理和维修养护。出现危害堤坝安全、影响河势稳定、妨碍行洪畅通等情况的,应当立即向水行政主管部门报告,并负责整改。严重影响防洪排涝安全的,水行政主管部门应当报请本级人民政府责令产权人或者管理人限期改建或者拆除。

汛期影响防洪安全的,必须服从防汛指挥机构的紧急处理决定。

#### 第四章 开发利用

**第三十四条** 禁止违法利用、占用河道岸线。

市、县级市、区人民政府应当按照河道岸线保护要求,组织自然资源规划、水行政、生态环境、住房城乡建设、市政园林、城市管理、农业农村、交通运输等部门,推进违法用地、违法占用河道岸线、违规入河排污口、违章建筑、非法圈圩养殖、非法码头等专项治理,恢复河道岸线生态功能。

**第三十五条** 确需在河道管理范围内新建、改建、扩建跨河、穿河、穿堤、临河的建筑物、构筑物等工程设施,应当符合防洪标准、河道保护规划、航运要求和相关技术要求,不得危害堤防安全、影响河势稳定、妨碍行洪畅通;其工程建设方案以及工程位置和界限未经有管辖权的水行政主管部门根据防洪要求审批同意,建设单位或者

个人不得开工建设,但由流域管理机构审批的除外。

在审批或者建设过程中,建设项目的性质、规模、地点、用途确需变更的,建设单位或者个人应当向水行政主管部门重新办理审批手续。

**第三十六条** 经依法批准的涉河建设与活动占用河道管理范围的,应当与水行政主管部门签订合同,明确占用范围和时间,并依法交纳资源使用费。具体办法由市水行政主管部门会同财政部门制定。

**第三十七条** 新建、改建、扩建桥梁、码头等设施,应当符合河道专项规划、防洪标准和相关技术要求,不得缩窄行洪通道。

**第三十八条** 河道管理范围内的工程设施施工时,建设单位或者个人应当在开工前将施工方案报水行政主管部门备案,并严格按照施工方案进行施工。竣工后,应当通知水行政主管部门参加验收,不符合施工标准或者验收不合格的,不得投入使用。

**第三十九条** 河道管理范围内的建设项目施工时,建设单位或者个人应当承担施工期间防汛责任,保证防洪排涝和通航安全,满足调水要求,保护水质;施工围堰或者临时阻水设施在影响防洪安全时,建设单位或者个人应当按照防汛指挥机构的紧急处理决定,限期清除或者采取其他紧急补救措施;施工结束后应当及时清理现场、清除施工围堰等遗留物。

对河道堤防等水工程设施造成损害或者造成河道淤积的,建设单位或者个人应当负责修复、清淤或者承担相应费用。

**第四十条** 市、县级市、区人民政府应当对具备条件的河道两岸滨水公共空间的各类公共绿地进行建设和改造,提升绿化景观和生态质量,逐步实现绿道贯通,推动河道两岸滨水公共空间内漫步道、跑步道、骑行道连续贯通,建设安

全舒适、景观协调、畅通便捷的公共慢行系统。

市、县级市、区人民政府在符合防洪、航道安全等有关规定的情况下,在河道两岸滨水公共空间内可以设置亲水平台、水上栈桥、慢行桥、观景走廊等亲水设施,并同时设置安全防护设施和警示标志。

**第四十一条** 市、县级市、区人民政府及其相关部门应当加强涉河历史文化遗产的保护,明确保护范围和保护标准,建立保护名录,并向社会公布。

水行政主管部门应当会同文广旅游等部门定期对涉河历史文化遗产进行普查,对具有重要历史文化价值的古河道、桥梁、水闸、码头、围垦遗迹等水工建(构)筑物以及历史遗迹建立相关档案,落实保护措施。

水行政主管部门可以会同相关部门,依托河道资源合理规划建设水利风景区、水工遗址展示点、水文化展览馆、水情教育基地等场所和设施,传承和弘扬水文化。

**第四十二条** 鼓励、支持开展涉水旅游、涉水运动、涉水休闲等开发利用活动,相关活动应当符合河道保护规划,不得妨害防洪安全、公共安全,不得破坏水生态环境,不得损害河道及其配套工程。按照有关规定需要批准的,有关部门在批准前,应当征求水行政主管部门的意见。相关部门对涉水相关活动应当建立联合服务、联动监管机制。

**第四十三条** 自然资源规划、农业农村、市政园林等部门在河道管理范围内划定用于种植、养殖的区域,应当符合河道专项规划和水(环境)功能区划的要求,不得影响防洪安全和破坏水生态环境。

**第四十四条** 在河道管理范围内采砂取土,应当符合河道专项规划,保证河势稳定、防洪安全、通航安全和港口安全,依照有关法律、法规的

规定办理审批手续,并按照批准的地点、期限、总量、方式和深度实施。

**第四十五条** 除流域管理机构实施管理的以外,从事下列活动,应当经有管辖权的水行政主管部门批准:

- (一)在河道管理范围内爆破、钻探、挖筑;
- (二)在河道滩地存放物料或者进行生产经营活动;
- (三)在河道滩地开采地下资源、考古发掘。

## 第五章 法律责任

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

**第四十七条** 违反本条例第三十二条第一款规定,填堵、覆盖河道的,由水行政主管部门责令停止违法行为,限期恢复原状,处以五万元以上五十万元以下罚款;逾期未恢复原状的,由水行政主管部门代为恢复原状,所需费用由违法者承担;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

违反本条例第三十二条第二款规定,擅自填堵原有河道沟叉、贮水湖塘洼淀和废除原有防洪围堤或者虽经批准但未按照等效等量原则进行补偿的,由市、县级市、区人民政府责令停止违法行为,限期恢复原状或者采取其他补救措施;逾期未恢复原状或者采取其他补救措施的,由水行政主管部门代为实施,所需费用由违法者承担。

**第四十八条** 违反本条例第三十九条第一款规定,未按照防汛指挥机构的紧急处理决定处置施工围堰、临时阻水设施,或者施工结束后未及时清理现场、清除施工围堰等遗留物的,由水行政主管部门责令限期改正,处以一万元以上十万元以下罚款;逾期不改正的,由水行政主管部门代为实施,所需费用由违法者承担。

**第四十九条** 水行政主管部门、河道管理单

位及其工作人员在河道管理中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第六章 附则

**第五十条** 本条例自 2024 年 12 月 1 日起施行。

# 关于《无锡市河道管理条例》的修订说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

无锡市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《无锡市河道管理条例》(以下简称《条例》)已于2024年8月27日由无锡市十七届人大常委会第二十一次会议修订,现提请本次省人大常委会会议审议批准。我受无锡市人大常委会的委托,现就《条例》修订情况作如下说明。

## 一、关于推进美丽幸福河湖建设

建设美丽幸福河湖,是贯彻习近平生态文明思想、全面推进美丽中国建设的要求。《条例》此次修订在总则中明确将我市“全域推进美丽幸福河湖建设”作为重要的立法目的。同时,围绕全域推进美丽幸福河湖建设的目标,在分则各章中细化相关要求,规定河道治理应当注重保护、恢复河道及其周边生态环境和历史人文景观;明确推动传承和弘扬水文化,加强涉河文化遗产的普查、保护和活化利用;要求河道开发利用要统筹考虑和充分发挥河道旅游、生态和景观功能,对具备条件的河道开展两岸滨水公共空间、公共慢行系统、亲水设施等建设;鼓励、支持开展涉水旅游、涉水运动、涉水休闲等活动,增强人民群众的获得感、幸福感。

## 二、关于健全河道管理体制

理顺河道管理体制,明确河道管理各方职责是做好河道管理的基础。《条例》规定河道管理实行统一管理与分级管理相结合,下级管理服从上级管理的管理体制;要求市和市(县)区人民政府加强对河道管理工作的领导,将河道管理纳入国

民经济和社会发展规划;明确镇人民政府、街道办事处、开发区(园区)管理机构和水行政主管部门及相关部门河道管理的职责。

河长制是河道管理体制的重要内容,随着国家对河长制的全面推进和我市河长制实践的深入,河长制内涵更加丰富,要求更加明确。《条例》对河长制作了进一步完善,规定我市全面实行河长制,落实河道管理保护地方主体责任,建立健全部门联动综合治理长效机制;明确各级总河长、副总河长、河长的设立以及职责;要求制定河长制年度工作目标任务,加强河道治理情况反馈;建立跨行政区域河道联合河长制,推进跨区域河道共保联治;规范河长制公示牌设置和管理要求;建立河长制工作考核评价制度,保障河长制工作有序推进,推动河长履职从“有名有责”转向“有能有效”。

## 三、关于强化河道规划与治理

河道规划是实施河道管理的重要前提。《条例》规定水行政主管部门应当会同有关部门编制水系规划、水域保护规划、河道保护规划等河道专项规划,报本级人民政府批准后实施,并要求河道专项规划应当符合流域综合规划、区域综合规划、国土空间总体规划,以及防洪排涝标准、通航标准等,确保河网水面率不降低。

为切实加强河道治理,《条例》着重从三个方面进行具体规定。一是规定应当制定河道治理年度计划,明确截污控污、防洪排涝、河道清淤、水

系连通、美丽幸福河湖建设等治理内容,报本级人民政府批准后实施。二是为加强“断头浜”治理,《条例》规定市和区(县)人民政府应当加强水网建设,健全水网布局,完善水利基础设施,依据水系规划编制水系连通修复方案,组织实施水系连通工程,恢复和改善河道防洪、排涝、灌溉、供水等基本功能,提高水资源调控能力,改善河道生态环境。三是加强河道清淤,针对我市太湖治理和新一轮河道治理迫切需要解决清淤淤泥处置、利用和消纳的问题,《条例》规定应当制定年度清淤计划,明确清淤疏浚的范围和方式、责任主体、资金保障、淤泥处理及处置场所等事项;要求推进淤泥减量化、无害化处置和资源化利用,明确国土绿化、矿坑修复、低洼地区填高等方面应当优先消纳符合相关标准的无害化河道淤泥,淤泥用于土地复垦的,应符合有关法律法规规定和相关标准,保护土壤质量与生态环境。

#### 四、关于规范河道保护管理和开发利用

《条例》主要从两个方面加强河道的保护与

管理。一是明确河道管理单位和管护要求。要求市和区(县)人民政府建立健全河道管理单位,河道管理单位应当明确管理任务,落实长效管护措施,组织实施河道水面、驳岸、护栏、岸坡及河道管理范围内绿化、景观设施的巡查、保洁和维(养)护等日常管护;推广河道与近邻道路、景观绿化、公共设施等一体化综合管护模式。二是明确河道管理范围和要求,对河道管理范围内侵占河道、危害防洪安全、影响河势稳定和破坏河道水环境的七项活动予以禁止,对其他相关活动予以规范。

在河道开发利用方面,《条例》统筹河道保护与城市发展需要,对河道开发利用中涉河建设活动提出了具体要求。规定开展涉水旅游、涉水运动、涉水休闲等开发利用活动,不得妨害防洪安全、公共安全,不得破坏水生态环境,同时要求相关部门对涉水相关活动应当建立联合服务、联动监管机制。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《无锡市河道管理条例》审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《无锡市河道管理条例》(以下简称条例)已经无锡市十七届人大常委会第二十一次会议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在条例通过前进行了初步审查,征求了省人大农委,省发展改革委、司法厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、农业农村厅、文化和旅游厅、体育局等部门及部分立法咨询专家和地方立法研究基地的意见,向无锡市人大常委会法工委反馈了修改意见和建议。无锡市人大常委会已作相应修改。8月30日,省人大法制委员会召开全体会议对条例进行了审议。现将审议意见报告如下:

2009年无锡市制定了河道管理条例,在加强河道管理、防汛抗旱、河湖资源开发利用等方面发挥了重要作用。但随着经济社会的快速发展,河道管理工作面临很多新情况新问题,相关上位法也陆续出台和修改。为了适应新形势,并与上位法保持一致,及时修订条例十分必要。修订后的条例在河道规划与治理、保护与管理、开发与利用以及法律责任等方面都作了具体规定,具有较强的针对性和可操作性。

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

以上报告,请审议。

# 徐州市扬尘污染防治条例

(2024年8月23日徐州市第十七届人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则  
第二章 防治措施  
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** 为了有效防治扬尘污染,保护和改善大气环境,保障公众健康,推进生态文明和美丽徐州建设,促进经济社会可持续发展,根据《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国大气污染防治法》、《江苏省大气污染防治条例》等法律法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内的扬尘污染防治及其监督管理,适用本条例。

**第三条** 本条例所称扬尘污染,是指建设工程施工、建(构)筑物拆除、园林绿化施工和养护、矿山开采、宕口修复、物料运输和堆放、预拌混凝土和砂浆生产、道路保洁和养护、考古发掘等活动以及城镇建成区内因地面裸露产生的颗粒物造成的大气污染。

**第四条** 扬尘污染防治遵循预防为主、防治结合、综合治理、损害担责的原则,建立政府主导、部门监管、企业尽责、公众参与、联防联控的

防治机制。

**第五条** 市、县(市、区)人民政府负责本行政区域内的扬尘污染防治工作,履行下列职责:

(一)制定扬尘污染防治总体方案和年度计划,明确扬尘污染防治的目标和措施;

(二)建立扬尘污染防治统筹协调、长效管理、资金投入保障机制,协调处理扬尘污染防治工作中的重大问题;

(三)将扬尘污染防治工作纳入生态环境保护责任考核,建立健全扬尘污染防治监督检查、责任追究等制度。

开发区等各类园区的管理机构应当建立扬尘污染防治责任制度,协助人民政府有关部门或者按照授权依法做好管理区域内扬尘污染防治工作。

**第六条** 镇人民政府、街道办事处应当按照法律法规规定做好本辖区内扬尘污染防治工作。

村(居)民委员会协助开展扬尘污染防治工作,有权劝阻、报告区域内扬尘污染违法行为。

**第七条** 市生态环境主管部门对本行政区域内的扬尘污染防治工作实施统一监督管理,负责工业企业物料生产、堆放、场内运输等扬尘污染防治相关监督管理工作。

市人民政府其他有关部门在各自职责范围内,按照下列规定对扬尘污染防治工作进行监督管理:

(一)住房和城乡建设部门负责房屋建筑及其附属设施建设、市政道路和轨道交通的施工、园林绿化施工和养护、房屋建筑拆除、预拌混凝土和预拌砂浆生产、已经办理施工许可的建设用地等扬尘污染防治相关监督管理工作；

(二)城市管理部门负责城市道路保洁和养护、建筑垃圾和散装、流体物料的运输、垃圾处置等扬尘污染防治相关监督管理工作；

(三)交通运输部门负责港口、码头、交通建设工程、国道、省道、道路货物运输站(场)等扬尘污染防治相关监督管理工作；

(四)水务部门负责水利(务)建设工程等扬尘污染防治相关监督管理工作；

(五)自然资源和规划部门负责矿山开采、宕口修复、已经出让(划拨)尚未办理施工许可的建设用地以及储备土地等扬尘污染防治相关监督管理工作；

(六)公安机关交通管理部门配合相关主管部门依法查处未采用密闭方式运输、沿途遗撒泄漏等违法行为,并负责规定工程渣土运输车辆行驶的时间、路线；

(七)文物部门负责考古发掘、文物保护单位修缮等扬尘污染防治相关监督管理工作；

(八)其他相关部门在各自职责范围内做好扬尘污染防治的监督管理。

市人民政府可以依法调整相关部门的职责分工。

**第八条** 县(市、区)人民政府相关部门扬尘污染防治监督管理职责由法律法规规定或者由人民政府依法确定。

**第九条** 企业事业单位和其他生产经营者应当遵守法律法规的规定,采取有效措施,防止和减少扬尘污染,对其污染造成的损害依法承担责任。

公民应当增强扬尘污染防治意识,自觉履行

环境保护义务,防止和减少扬尘污染。

**第十条** 各级人民政府及有关部门应当加强扬尘污染防治的宣传教育,普及扬尘污染防治的法律法规和科学知识,提高公众的扬尘污染防治意识,推动公众参与扬尘污染防治。

报刊、广播、电视、网络等新闻媒体应当积极开展扬尘污染防治的公益宣传,对扬尘污染违法行为进行舆论监督。

鼓励和支持企业事业单位、社会组织以及环境保护志愿者等宣传扬尘污染防治法律法规和科学知识。

**第十一条** 鼓励和支持有关企业和行业协会制定、实施扬尘污染防治规范,加强自律管理。

**第十二条** 鼓励和支持扬尘污染防治的科学研究和技术开发,推广应用扬尘污染防治的新技术、新装备和新材料。

## 第二章 防治措施

**第十三条** 工程建设单位承担扬尘污染防治主体责任,应当采取下列措施：

(一)依法进行环境影响评价的建设项目,落实环境影响评价文件规定的扬尘污染防治措施；

(二)建设项目实行招标投标的,在招标文件中要求投标人制定扬尘污染防治方案,并列入评审内容；

(三)将扬尘污染防治费用作为不可竞争费用列入工程造价；

(四)在施工合同中明确施工单位的扬尘污染防治责任,督促施工单位落实防治措施；

(五)将扬尘污染防治内容纳入工程监理合同,监督监理单位按照法律法规规定和合同约定履行扬尘污染防治监理义务；

(六)对暂时不能开工的建设工程的裸露地面进行覆盖,超过三个月的,应当进行绿化、铺装

或者遮盖。

**第十四条** 工程施工单位承担扬尘污染防治直接责任,应当采取下列措施:

(一)遵守建设施工现场环境保护的规定,建立施工扬尘治理责任制;

(二)制定扬尘污染防治方案,其中从事房屋建筑、市政基础设施建设、河道整治以及建筑物拆除等施工单位,应当将方案向负责监督管理的主管部门备案;

(三)按照扬尘污染防治方案,落实扬尘污染防治措施;

(四)在施工工地出入口等显著位置公示扬尘污染防治措施、责任主体及负责人、扬尘监督管理主管部门、举报方式等信息,接受社会监督。

建设单位自行组织施工的,应当承担与施工单位同等的扬尘污染防治责任。

**第十五条** 工程监理单位应当将扬尘污染防治纳入工程监理范围,对未按照扬尘污染防治方案施工的,应当要求施工单位立即改正,并及时报告建设单位和负责监督管理的主管部门。

**第十六条** 建设工程施工,按照规范要求采取下列扬尘污染防治措施:

(一)施工工地周围设置密闭围挡,易产生扬尘的区域设置喷淋设施,并进行妥善维护;

(二)施工工地出入口、主要道路、材料加工区和堆放区场地等进行硬化处理,裸露场地、土堆、基坑等采取绿化、遮盖、喷洒抑尘等防尘措施;

(三)施工工地出入口设置车辆冲洗设施,并对驶出车辆进行冲洗,保持出入口道路清洁,路面不得有明显可见泥土、物料;

(四)施工工地内建筑垃圾等物料及时清运;在场区内堆存的,采用密闭式防尘网遮盖。

**第十七条** 房屋建筑及其附属设施的建设施工,除遵守本条例第十六条的规定外,还应当

采取下列扬尘污染防治措施:

(一)建筑施工脚手架外侧按照规范设置有效抑尘的密目安全网,拆除脚手架清理残留灰渣时采取防尘措施;

(二)从建筑上层清运易产生扬尘的物料或者废弃物的,应当采取密闭方式,禁止高空抛撒。

**第十八条** 建(构)筑物拆除施工,除遵守本条例第十六条的规定外,还应当采取下列扬尘污染防治措施:

(一)采取持续加压喷淋等措施,抑制扬尘产生;

(二)需爆破、破碎作业的,在作业区外围洒水喷湿;

(三)气象预报风速达到五级及以上时,停止爆破或者拆除作业。

拆除工程完毕后不能在七日内开工建设的,应当对裸露地面进行覆盖、绿化或者铺装。

**第十九条** 城市道路、桥梁、管线、水利(务)等工程施工,除遵守本条例第十六条的规定外,还应当采取下列扬尘污染防治措施:

(一)实施路面切割等作业时,应当使用配备防尘罩的设备;

(二)采取分段作业的,及时进行土方回填,回填后的沟槽采取覆盖、洒水抑尘等防尘措施;对暂不能回填的,进行铺装或者覆盖;

(三)清扫施工现场和挖掘地面时,采取洒水、喷淋等防尘措施;

(四)道路路面破损的,及时修复清理;

(五)对通行的临时道路进行硬化,采取洒水、清扫等防尘措施。

**第二十条** 运输煤炭、垃圾、渣土、砂石、土方、灰浆等散装、流体物料的车辆,应当采取下列扬尘污染防治措施:

(一)采取密闭或者其他措施防止物料遗撒泄漏;

(二)运输车辆冲洗干净后方可上路行驶;

(三)按照规定路线行驶。

**第二十一条** 易产生扬尘污染的工业企业、港口、码头、道路货物运输站(场)的物料堆场以及填埋场、消纳场、预拌混凝土站、预拌砂浆站、水稳拌和站、再生资源回收经营场所等,应当采取下列扬尘污染防治措施:

(一)划分物料堆放区域和道路的界线,及时清除遗撒的物料,保持物料堆放区域和道路整洁;

(二)贮存煤炭、煤矸石、煤渣、煤灰、水泥、石灰、石膏、砂土、建筑垃圾等易产生扬尘的物料应当密闭;不能密闭的,设置不低于堆放物高度的严密围挡,并采取有效覆盖措施防治扬尘污染;

(三)装卸物料,可以密闭作业的应当密闭,避免作业起尘;不能密闭作业的,采取洒水、喷淋或者其他有效的防尘措施;

(四)对物料堆场、道路进行硬化处理;在出口处设置车辆冲洗设施,运输车辆冲洗干净后方可出场。

**第二十二条** 矿山开采、宕口修复等,应当采取下列扬尘污染防治措施:

(一)实施分区作业,废石、废渣、泥土等集中堆放,并采取设置围挡、防尘网或者防尘布等措施;

(二)施工便道进行硬化或者铺装处理,并及时清扫、洒水;

(三)实施爆破穿孔作业采用带有收尘净化装置的凿岩设备,或者湿法作业;

(四)易产生扬尘的裸露场地采取覆盖、绿化等防尘措施。

**第二十三条** 城市道路保洁和养护作业,应当采取下列扬尘污染防治措施:

(一)结合天气状况,合理安排城市道路洒水以及冲洗频次,并保持作业车辆干净;

(二)具备机械化作业条件的,实行机械化清扫保洁作业;

(三)采用人工方式清扫的,符合市容环境卫生作业服务规范。

逐步提高城市周边公路的保洁和养护水平。城市周边公路的具体范围以及保洁和养护的责任主体,由市、县(市、区)人民政府确定。

旅游景区、广场、停车场、车站、公园等露天公共场所,产权单位或者管理单位参照第一款规定进行清扫保洁,防止扬尘污染。

**第二十四条** 园林绿化施工和养护,应当采取下列扬尘污染防治措施:

(一)重污染天气预警期间,停止平整土地、换土、原土过筛等易产生扬尘作业;

(二)园林绿化作业土壤不得在道路路面直接堆放,施工和养护作业结束后二十四小时内清运种植土、弃土、垃圾等;不能及时清运的,采取覆盖、洒水抑尘等防尘措施;

(三)栽植行道树等绿植,种植土低于围挡边石或者道板,高出的泥土及时清除;所挖树穴在二十四小时内不能栽植的,对树穴和种植土采取覆盖等防尘措施;

(四)对城市道路绿化带、行道树下的裸露地面进行绿化或者透水铺装;

(五)对道路中心隔离带、分车带以及路边的裸露地面进行绿化,回填土边缘低于路缘石,高出的泥土及时清除。

**第二十五条** 本市建成区内的裸露地面,应当进行绿化;不具备绿化条件的,实施透水铺装、覆盖或者硬化。有关责任主体按照下列方式确定:

(一)机关、团体、企事业单位范围内的,由所在单位负责;

(二)居住区内的,由管理单位或者所在地镇人民政府、街道办事处负责;物业服务企业根据

法律法规规定和合同约定承担相应责任；

(三)市政道路、公共绿地、河道范围内的,由管理单位负责；

(四)储备土地,由储备管理机构负责；

(五)闲置土地,由土地使用权人负责；

(六)其他区域,由所在地镇人民政府、街道办事处负责。

**第二十六条** 供水、排水、燃气、热力、电力、通信、消防等管线施工和运营单位,应当按照规定采取有效措施,防止和减少扬尘污染。相关行业主管部门和管线施工审批部门应当按照各自职责实施监督管理。

**第二十七条** 开展考古发掘、文物保护单位修缮等活动,应当明确扬尘污染防治责任,按照规定采取有效措施,防止和减少扬尘污染。

**第二十八条** 法律法规对扬尘污染防治措施有其他规定的,还应当执行其规定。

### 第三章 监督管理

**第二十九条** 市人民政府应当将扬尘污染防治目标完成情况纳入对本级人民政府有关部门及其负责人和下级人民政府及其负责人的考核内容。考核结果应当向社会公开。

对未依法依规履行扬尘污染防治职责或者履行职责不到位的,市人民政府以及有关部门按照国家 and 省有关规定约谈相关地区人民政府以及有关部门负责人。约谈以及整改情况应当向社会公开。

**第三十条** 市生态环境、住房和城乡建设、城市管理、自然资源和规划、交通运输、水务等部门应当按照本条例规定的职责分工,制定并公布相关领域扬尘污染防治管理标准,规范扬尘污染防治监督管理活动。

负有扬尘污染防治监督管理职责的部门应

当在各自职责范围内,对开发区等各类园区管理机构、镇人民政府、街道办事处相关扬尘污染防治工作开展业务指导。

**第三十一条** 市生态环境主管部门应当会同有关部门开展扬尘污染源调查,确定并公布年度重点扬尘污染源。对被列为重点扬尘污染源的单位实行重点监管。

重点扬尘污染源确定的标准和程序,由市生态环境主管部门制定,报市人民政府批准。

**第三十二条** 市、县(市、区)人民政府应当将扬尘污染防治纳入重污染天气应急预案。

发生重污染天气的,市、县(市、区)人民政府应当及时启动应急预案,向社会发布预警信息,并根据应急预案和预警等级,采取停止工地土石方作业、建(构)筑物拆除施工等应急措施。重污染天气的预警解除后,应当及时公开发布信息,终止执行应急措施。

**第三十三条** 堆放散装货物的港口、码头、场站、矿山,占地面积五千平方米以上的建筑施工工地以及工期超过六个月的道路施工工地,应当安装扬尘自动监测监控设备,并保证正常运行。扬尘自动监测监控设备应当与有关监督管理部门联网。

**第三十四条** 市人民政府应当建立扬尘污染防治智慧监管信息共享系统。负有扬尘污染防治监督管理职责的部门应当依托该系统,推行远程监管、移动监管、预警防控等非现场监管,推动监管信息公开共享。

生态环境主管部门应当加强对扬尘污染的监控,科学设置监测点,定期发布扬尘污染信息。

**第三十五条** 负有扬尘污染防治监督管理职责的部门应当建立日常巡查制度,依法对扬尘污染防治工作进行现场检查。对被投诉举报较多、有不良记录的,应当增加监督检查频次;对按照规范标准做好防治工作的,减少现场执法检查

频次。监督检查情况应当依法向社会公开,接受公众监督。

被检查的单位或者个人应当配合检查工作,如实反映情况、提供资料,不得拒绝、阻挠检查或者弄虚作假。

负有扬尘污染防治监督管理职责的部门应当建立联合执法机制,开展联合监督检查,依法查处重大、复杂的扬尘污染违法行为。

**第三十六条** 市生态环境主管部门和其他负有扬尘污染防治监督管理职责的部门依法制定行政处罚裁量基准,规范行使行政处罚裁量权。行政处罚裁量基准应当向社会公布。

市生态环境主管部门和其他负有扬尘污染防治监督管理职责的部门依法制定涉企轻微违法行为不予行政处罚和涉企一般违法行为从轻、减轻行政处罚的清单,并向社会公布。

**第三十七条** 任何单位和个人对扬尘污染违法行为,有权进行劝阻、投诉和举报。

负有扬尘污染防治监督管理职责的部门应当建立扬尘污染投诉和举报制度,向社会公布投诉和举报电话、网站、电子邮箱等。

负有扬尘污染防治监督管理职责的部门接到投诉、举报后,对属于本部门职责范围内的事项,应当依法处理,并将处理结果及时告知投诉、举报人;对不属于本部门职责范围内的事项,应当及时移交有权处理的部门,有权处理的部门应当依法处理,并将结果告知投诉、举报人。

接受举报的部门应当为举报人保密,举报内容经查证属实的,应当给予举报人奖励。

**第三十八条** 负有扬尘污染防治监督管理职责的部门依法将扬尘污染的违法信息录入公共信用信息系统,向社会公布;对扬尘污染防治成绩突出的单位和个人,予以守信激励。

**第三十九条** 对扬尘污染环境等损害社会公共利益的行为,法律规定的机关和有关组织可

以依法向人民法院提起公益诉讼。

有关部门、单位应当依法支持扬尘污染公益诉讼,并提供便利。

**第四十条** 市、县(市、区)人民政府及其有关部门应当加强与淮海经济区相关城市人民政府及其有关部门的沟通联系,建立健全扬尘污染跨区域治理机制,推动信息共享,开展联合执法,共同做好扬尘污染防治工作。

#### 第四章 法律责任

**第四十一条** 对违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第四十二条** 违反本条例第十三条第三项规定,工程建设单位未将扬尘污染防治费用作为不可竞争费用列入工程造价的,由住房和城乡建设等主管部门根据职责分工,责令改正;拒不改正的,责令停工整治。

**第四十三条** 违反本条例第十三条第六项规定,工程建设单位未对暂时不能开工的建设用地的裸露地面进行覆盖,或者未对超过三个月不能开工的建设用地的裸露地面进行绿化、铺装或者遮盖的,由住房和城乡建设等主管部门根据职责分工,责令改正,处一万元以上十万元以下罚款。

**第四十四条** 工程施工单位有下列行为之一的,由住房和城乡建设等主管部门根据职责分工,责令改正,处一万元以上十万元以下罚款;拒不改正的,责令停工整治:

(一)违反本条例第十四条第一款第二项、第三项规定,未制定扬尘污染防治方案或者未按照方案落实扬尘污染防治措施的;

(二)违反本条例第十六条、第十八条规定,未采取扬尘污染防治措施的。

**第四十五条** 有下列行为之一,由住房和城

乡建设等主管部门责令改正,处二千元以上二万元以下罚款;拒不改正的,责令停工整治:

(一)房屋建筑及其附属设施建设工程施工单位违反本条例第十七条第一项、第二项规定,未采取相应扬尘污染防治措施的;

(二)城市道路、桥梁、管线、水利(务)等工程施工单位违反本条例第十九条第一项、第二项、第三项、第五项规定,未采取相应扬尘污染防治措施的。

**第四十六条** 违反本条例第二十条规定,运输煤炭、垃圾、渣土、砂石、土方、灰浆等散装、流体物料的车辆,未采取密闭或者其他措施防止物料遗撒泄漏的,由城市管理等部门根据各自职责,责令改正,处二千元以上二万元以下罚款;拒不改正的,车辆不得上道路行驶。

**第四十七条** 违反本条例第二十一条第二项、第三项、第四项规定,未采取扬尘污染防治措施的,由生态环境等部门根据职责分工,责令改正,处一万元以上十万元以下罚款;拒不改正的,责令停工整治或者停业整治。

**第四十八条** 违反本条例第二十二条规定,未采取有效扬尘污染防治措施的,由自然资源和规划部门责令改正,处一万元以上十万元以下罚款;拒不改正的,责令停工整治或者停业整治。

**第四十九条** 违反本条例第二十四条规定,未采取扬尘污染防治措施的,由住房和城乡建设等部门责令改正;拒不改正的,处二千元以上二万元以下罚款。

**第五十条** 违反本条例第三十二条第二款规定,拒不执行停止工地土石方作业或者建(构)筑物拆除施工等重污染天气应急措施的,由住房和城乡建设等部门根据职责分工,处一万元以上十万元以下罚款。

**第五十一条** 违反本条例第三十三条规定,未按照规定安装、使用扬尘自动监测监控设备或者未按照规定联网的,由有关监督管理部门根据职责分工,责令改正;拒不改正的,处五千元以上五万元以下罚款。

**第五十二条** 负有扬尘污染防治监督管理职责的部门及其工作人员在履行职责中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊、弄虚作假的,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

**第五十三条** 本条例自2024年12月1日起施行。

# 关于《徐州市扬尘污染防治条例》的说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

徐州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《徐州市扬尘污染防治条例》(以下简称《条例》)已经徐州市十七届人大常委会第二十四次会议于2024年8月23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:

## 一、健全污染防治体制机制

扬尘污染点多、线长、面广,涉及领域广泛,需各方合力攻坚。为此,《条例》构建了市、县(市、区)、乡镇街道三级管理体制,明确住建、城管、交通运输等相关职能部门扬尘污染防治监督管理职责。同时,对企业及其他社会组织扬尘污染防治的主体责任作了进一步规范。

## 二、分类细化扬尘污染防治措施

针对我市扬尘污染的重点难点问题,在总结实践经验的基础上,《条例》分类施策,对建设工程施工、建(构)筑物拆除、道路运输、场站作业、园林绿化等11种类型的扬尘污染源头的防治措施进行了逐条细化和明确,突出污染防治工作的针对性和实效性。

## 三、探索创新治尘新模式

为更加精准有效防治扬尘污染,规定由市生

态环境部门会同有关部门开展污染源调查,对列为重点扬尘污染源的单位实行重点监管。此外,条例还就制定扬尘污染防治方案计划、设置监测点、建立跨区域治理机制等方面,制定了针对性的条款。

## 四、加强监督管理

为便于各行业、各领域企业好执行,部门好监管,责任好落实,《条例》规定有关职能部门根据职责制定并发布相关领域扬尘污染防治管理标准。建立扬尘污染防治智慧监管信息共享系统,一定规模的工地安装自动监测监控设备,推动远程监管等非现场监管和监管信息公开共享。同时,还对日常巡查、联合执法、举报奖励和信用惩戒等作了相应规范。

## 五、明确法律责任

《条例》就建设和拆除工程作业、散体物料贮存和装卸、道路运输、园林绿化、裸露土地治理等扬尘污染重点领域中的违法行为设置了法律责任,并明确了执法责任主体。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《徐州市扬尘污染防治条例》 审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《徐州市扬尘污染防治条例》(以下简称条例)已经徐州市第十七届人大常委会第二十四次会议通过,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,征求了省人大环资城建委,省公安厅、司法厅、自然资源厅、生态环境厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅等有关单位和部分立法咨询专家、地方立法研究基地的意见,并与徐州市人大常委会法工委进行了多次沟通,反馈了修改意见和建议。徐州市人大常委会已作相应修改。2024年8月30日,省人大法制委员会召开全体会议对条例进行了审议。现将审议意见报告如下:

为了满足人民群众对美好生态环境的需要,

依法治理扬尘污染,徐州市人大常委会结合本市实际,制定扬尘污染防治条例十分必要。条例针对扬尘污染防治的重点难点问题,进一步明确相关部门扬尘污染防治职责,总结实践经验,分类施策,对建设工程施工、建(构)筑物拆除、道路运输、场站作业、园林绿化等11种类型的扬尘污染源防治措施进行细化和明确,探索创新治尘新模式,对重点单位实行重点监管,建立跨区域治理机制,推动远程监管和监管信息公开共享,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。

# 常州市科技创新促进条例

(2024年8月28日常州市第十七届人民代表大会常务委员会第十九次会议通过 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 基础研究、应用研究和成果转化
- 第三章 企业科技创新
- 第四章 科技创新平台
- 第五章 科技创新人才
- 第六章 区域创新和开放合作
- 第七章 科技金融
- 第八章 知识产权
- 第九章 创新环境
- 第十章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了深入贯彻实施创新驱动发展战略,加快发展新质生产力,推动科技创新支撑和引领经济社会发展,打造长三角产业科技创新中心,加快国际化智造名城建设,根据《中华人民共和国科学技术进步法》、《中华人民共和国促进科技成果转化法》、《江苏省科学技术进步条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市科技创新促进活动适用本条例。

**第三条** 坚持中国共产党对科技创新工作的全面领导。

坚持科技创新在现代化建设全局中的核心

地位,推动科技创新和产业创新深度融合,完善科技创新体制机制,构建以基础研究、应用研究、成果转化、平台建设、人才引领、科技金融、知识产权为支撑的创新生态。

**第四条** 市、县级市(区)人民政府应当加强对科技创新工作的组织和管理,优化科技创新环境,将科技创新工作纳入国民经济和社会发展规划,编制科技创新发展专项规划,统筹本地区重大科技创新基础设施布局和资源配置,健全科技创新管理体制和政策体系,完善工作推进机制和考核评价体系,全面推进科技创新体系建设。

常州经济开发区管理机构按照规定的职责做好科技创新相关工作。

**第五条** 科学技术主管部门负责科技创新工作的统筹协调、组织推进、服务保障和监督管理。市科学技术主管部门组织实施本条例。

发展改革、教育、工业和信息化、司法行政、财政、人力资源社会保障、自然资源和规划、农业农村、商务、卫生健康、审计、国有资产监督管理、市场监督管理、科学技术协会等部门和单位按照各自职责,做好科技创新相关工作。

**第六条** 高等学校、科研机构、企业、科技服务机构以及行业协会、学会、商会、学术联盟等社会组织应当发挥在创新链相关环节中的作用,积极实施科技创新活动,形成共同推进科技创新的合力。

科技人员应当积极弘扬科学精神、探索科学真理、维护科学尊严、遵循科技伦理,充分发挥主动性和创造性,扎实开展科学研究和技术创新,促进科技成果转化。

**第七条** 市、县级市(区)人民政府应当建立科技创新决策咨询机制,成立科技创新决策咨询委员会,并建立科技创新决策企业咨询制度。在编制实施重大战略规划、制定重要科技创新政策、作出重大科技项目决策前,应当咨询科技创新决策咨询委员会和相关企业的意见。

市、县级市(区)人民政府可以通过购买服务等方式,引入高端智库、咨询机构参与科技创新决策咨询。

**第八条** 本市建立多元化、多层次、多渠道科技创新投入体系,推动全市科技创新经费持续稳定增长。

市、县级市(区)人民政府应当持续加大财政科技创新投入力度,确保财政科技创新投入持续稳定增长;加强财政科技创新投入的统筹与联动管理,优化整合财政科技创新资金投入,提高资金使用效益。

科学技术主管部门应当会同财政等相关部门,加强财政科技创新资金的管理,建立绩效评价制度,提高科研绩效。

## 第二章 基础研究、应用研究和成果转化

**第九条** 市、县级市(区)人民政府应当重点围绕本地区优先发展的产业和领域,建立和完善基础研究、应用研究和成果转化体系。

市科学技术主管部门会同相关部门强化整体部署,统筹规划和组织推进全市基础研究、应用研究和成果转化工作。

**第十条** 本市支持高等学校、科研机构、企业以及科技人员等创新主体开展基础研究和应

用研究,提升原始创新能力和持续创新能力。

鼓励高等学校聚焦世界科技前沿,优化学科布局,推进学科交叉融合,强化基础研究基地建设,加大基础研究和应用研究人才培养力度。

市人民政府及其有关部门应当建立与本市高等学校的常态化沟通机制,促进基础研究、应用研究和人才培养贯通协调发展。

**第十一条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当制定相关政策,支持各类创新主体开展技术创新,推动关键技术突破和重大成果产出。

市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当围绕战略性新兴产业、传统优势产业和未来产业,建立跨区域、跨部门、跨行业、跨领域的资源调配和组织机制,强化项目、人才、平台、资金一体化配置,加强关键核心技术攻关和产业共性技术研究。

对事关国家利益和社会公共利益的重大科技问题,市人民政府可以统筹调配各类资源,组织开展关键核心技术攻关。

**第十二条** 本市设立自然科学基金,资助开展基础研究和前沿技术研究,支持人才培养和团队建设。自然科学基金具体管理办法由市科学技术主管部门会同有关部门制定。

支持企业以及其他社会力量通过依法设立基金、捐赠等方式投入基础研究和前沿技术研究。

**第十三条** 市人民政府及其科学技术主管部门应当深化科技计划管理改革,建立符合科技创新规律、资源配置高效、与本市经济社会紧密结合的科技计划管理制度。

市科学技术、财政等部门应当建立完善以激发科技人员创新创造活力为导向的科技计划项目经费管理使用机制,对科技计划项目实行分类管理,推进基础研究等计划项目经费使用包干

制,赋予科技人员在技术路线、经费支配和资源调度等方面更大自主权。

探索推行“揭榜挂帅”、“赛马制”和定向委托等科技计划项目组织模式。

**第十四条** 市、县级市(区)人民政府应当完善科技成果技术转移体系,建立科技成果转化机制,提高科技成果转化水平。

**第十五条** 市、县级市(区)人民政府应当根据产业和区域发展需要,布局和建设公共研究开发服务平台,为科技成果转化提供技术集成、共性技术研究开发、中间试验和工业性试验、科技成果系统化和工程化开发、技术推广与示范等服务。

**第十六条** 本市完善科技成果转移转化服务,建立技术要素市场化配置体系。

市科学技术主管部门应当会同相关部门推进技术转移机构、知识产权交易机构和科技成果转移转化平台建设,为技术交易提供信息检索、分析、评估、经纪等服务,促进科技成果供给与需求有效对接。

**第十七条** 本市建立健全支持采购新技术、新工艺、新材料、新产品、新服务的相关制度,促进科技成果转化。

市、县级市(区)人民政府应当加大科技成果转化应用场景建设和开放力度,通过政府首购、订购或者政府购买服务等方式,支持首台(套)重大技术装备、首批次新材料、首版次软件的推广应用,促进科技创新产品的规模化应用。

**第十八条** 支持高等学校、科研机构、企业和其他社会组织牵头或者参与国际标准、国家标准、行业标准、地方标准和团体标准的起草和修订,推动科技创新成果形成相关技术标准。

**第十九条** 市、县级市(区)人民政府应当完善科技成果评价机制,遵循科技创新规律,坚持以科技创新质量、绩效、贡献为核心的评价导向,

实施科学分类、多维度评价,构建政府、企业、社会组织、投融资机构等共同参与的评价体系,全面准确反映科技成果价值。

**第二十条** 本市建立健全以增加知识价值为导向的科技成果权益分配机制,探索赋予科技人员职务科技成果所有权或者长期使用权制度,保障科技成果转化过程中各方主体的合法权益。

全部或者主要利用本市财政性资金取得职务科技成果的,高等学校、科研机构可以赋予成果完成人(团队)科技成果所有权或者长期使用权,但是可能危害国家安全、损害国家利益或者重大社会公共利益的除外。

依照前款规定,赋予成果完成人(团队)科技成果所有权的,单位与成果完成人(团队)可以约定共同共有或者按份共有。约定按份共有的,成果完成人(团队)持有的份额不低于百分之七十;赋予成果完成人(团队)科技成果长期使用权的,许可使用期限不少于十年。

对于同一职务科技成果,科技人员获得职务科技成果所有权或者长期使用权的,其单位可以不再给予成果转化收益以及相关奖励。

### 第三章 企业科技创新

**第二十一条** 本市建立以企业为主体、市场为导向、产学研用深度融合的科技创新体系,引导和支持企业开展技术创新,促进各类创新要素向企业集聚,采取多种方式鼓励企业加大研发投入,培育具有影响力和竞争力的科技领军企业。

**第二十二条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当围绕本市重点产业,建立科技型中小微企业、高新技术企业以及瞪羚企业、独角兽企业、专精特新企业等成长培育机制,指导培育创新能力强、竞争优势明显的高成长性科技型企业。

**第二十三条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当完善科技型中小微企业服务体系,建立科技型中小微企业发展工作推进机制和企业名录,在研究开发、知识产权、检验检测认证、金融服务等方面提供支持,畅通中小微企业申报科技计划项目途径,落实和完善政府向中小微企业采购产品和服务的相关规定。

推动众创空间、孵化器、加速器、产业园区等科技创业孵化载体建设,为初创期科技型企业提供孵化场地、创业辅导、研究开发与管理咨询等服务。

鼓励大企业开放创新资源和应用场景,采取研发众包、大企业内部创业和构建企业生态圈等方式,促进大中小微企业资源共享、创新协作和系统集成。鼓励大企业先试、首用符合条件的中小微企业创新产品,支持和带动科技型中小微企业成长。

鼓励和引导高等学校、科研机构按照先使用后付费方式把科技成果许可给中小微企业使用。

**第二十四条** 本市支持产学研深度融合,鼓励企业与高等学校、科研机构通过合作开发、委托研发、技术入股等方式开展产学研合作,共同开展研究开发、成果转化、应用推广。

市、县级市(区)人民政府应当建立完善支持产学研合作的机制,持续打造以产学研合作为主题的“科技长征”品牌,搭建科技创新展示、交流、交易、合作平台,支持举办创新创业大赛、参加国内外展览等科技创新活动。

**第二十五条** 本市推行企业创新积分制,科学评估企业创新能力和水平,打通财税政策、科技资源、产业资源、金融资源支持科技型企业创新的通道,引导技术、资金、人才、数据、土地等生产要素向科技型企业集聚。支持金融机构和资本将企业创新积分作为提供增信授信、投融资决策的参考和依据。

**第二十六条** 企业开展技术创新活动的研究开发费用,按照国家有关规定在税前列支并加计扣除;用于研究开发的仪器、设备,按照国家有关规定加速折旧。

税务、财政、科学技术、工业和信息化等部门应当为企业提供政策解读、操作指引等服务,提升企业享受税收优惠政策的便利度。

**第二十七条** 本市引导科技型企业依法发行类别股,保障投资者、创新创业者参与决策管理的权利。

#### 第四章 科技创新平台

**第二十八条** 市、县级市(区)人民政府应当支持科技创新平台建设,建立和完善科技研究开发体系。

本市支持科研类事业单位实行灵活的管理制度,探索实行企业化管理。支持科研类事业单位设立科技成果转化平台,鼓励科技人员持股。

**第二十九条** 市、县级市(区)人民政府应当加强实验室体系建设,支持和服务保障国家(省)实验室、全国(省)重点实验室建设,高水平建设市重点实验室。

市人民政府及其有关部门应当推动智能制造龙城实验室建设,保证稳定的财政投入和条件保障,支持其开展管理体制和运营机制创新,开展战略性、前瞻性、系统性基础研究、产业共性技术和关键核心技术攻关,构建从基础研究、应用研究、成果转化到产业化发展的全链条科技创新体系,服务本市智能制造产业创新发展。

**第三十条** 本市支持常州科教城教育、科技、人才集聚区建设,深化科技体制机制改革,加快创新平台发展,开放科技资源共享,促进经科教联动、产学研结合、校所企共赢,将其建设成为开放合作、创新研发、成果转化、创业孵化、人才

集聚、产业培育的高地,发挥辐射带动作用。

**第三十一条** 本市培育和支持技术创新中心、产业创新中心、制造业创新中心等科技创新基地建设,推动智能制造、新能源、新材料、合成生物等领域创新基地建设。

支持企业推进研发机构建设,开展关键核心技术研发。

**第三十二条** 本市培育和支持投资主体多元化、管理制度现代化、运行机制市场化、用人机制灵活的新型研发机构,为其开展科学研究、技术创新、研发服务和创业孵化提供必要保障。

**第三十三条** 本市支持企业、高等学校、科研机构联合设立科技创新联合体,共同承担重大科技项目,协同推进研究开发与科技成果转化。

## 第五章 科技创新人才

**第三十四条** 本市制定和实施科技创新人才发展规划,完善科技创新人才的培养、发现、引进、使用、激励、评价、保障等制度,对符合条件的科技创新人才给予政策支持。

**第三十五条** 本市加强青年科技人才队伍建设,加大培养力度。

市、县级市(区)人民政府应当建立符合人才成长规律长期稳定的青年科技人才支持和培养机制。支持青年科技人才开展科技创新活动,培育青年科技人才成长为学科带头人,对符合条件的青年科技人才开展的研发活动给予政策和资金支持。在市自然科学基金设立专项,支持青年科技人才开展原创、前沿、交叉科学问题研究。

**第三十六条** 本市加强技术经理人、技术转移管理人员队伍建设,畅通其职业发展渠道。

支持高等学校和科研机构设置专职从事技术转移工作的创新型岗位,对做出突出贡献的技术转移人员给予激励。

**第三十七条** 支持高等学校围绕本市产业发展需求,加强学科建设,促进交叉学科发展,持续深化产教融合,提高科技人才培养质量。

支持企业开展职工技能培训,培育首席技师,建设技能大师工作室、劳模(工匠)创新工作室。

鼓励企业与高等学校、职业学校、科研机构联合设立产业学院、学生实习实践培训基地和研究生科研实践工作机构,共同培养专业技术人才和高技能人才。

**第三十八条** 市人民政府应当建立科技人才双岗互聘机制,支持高等学校、科研机构科技人员到企业兼职开展创新工作,支持有创新实践经验的企业家和企业科技人员到高等学校、科研机构兼职从事教学和科研工作。

鼓励科技人才按照有关规定兼职创新创业和离岗创办企业。

**第三十九条** 本市实施积极开放有效的人才引进政策,突出经济社会发展需求导向,坚持精准施策、靶向引才。

市、县级市(区)人民政府应当深入实施“龙城英才计划”等高层次人才引进计划,重点引进战略科学家、科技领军人才和创新团队、青年科技人才、卓越工程师、大国工匠、高技能人才等。市人才工作主管部门应当会同相关部门定期发布科技创新人才需求目录,优先引进紧缺人才。

支持高等学校、企业、科研机构等创新主体建立市场化人才发现和引进机制,增加战略性新兴产业人才储备。鼓励和支持企业、科研机构、产业园区等建立院士工作站(室)、博士后科研工作站等高层次科技人才聚集平台。

鼓励在国外工作的科技人员和外籍人才来本市从事科技创新工作。有关部门应当按照国家有关规定优化外籍人才管理与服务,完善外籍人才停留居留、工作许可、出入境等便利化措施。

**第四十条** 鼓励国有企业、高等学校、科研机构等按照国家和省有关规定合理确定薪酬,实行年薪制、协议工资制、项目工资制等分配方式,或者采取股权、期权、分红等方式激励科技创新人才。

支持高等学校、科研机构开展收入分配改革,鼓励收入分配向从事基础学科教学和基础前沿研究、承担国家关键核心技术攻关任务、做出突出贡献、取得重大创新成果的人员倾斜。

**第四十一条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立科学分类、多维度的科技创新人才评价机制,完善以创新能力、质量、实效、贡献为导向的人才评价体系,探索建立对基础研究和青年人才的长周期评价或者后评估制度。

**第四十二条** 市、县级市(区)人民政府应当完善一站式人才服务平台,为科技创新人才在企业设立、科研项目申报、职称评定、成果转化等方面提供政策支持,在落户、居住、子女教育等方面提供便利化服务。

## 第六章 区域创新和开放合作

**第四十三条** 市、县级市(区)人民政府应当根据区域定位和优势,建立面向区域发展的科技创新与发展机制,探索具有区域特色的科技创新发展路径。

**第四十四条** 市、县级市(区)人民政府应当优化创新资源配置,支持科技园区发展;鼓励在科技创新资源富集、产业优势明显的区域,推进省级以上科技园区创建。

科技园区应当发挥政策效用和载体功能,示范引领产业集群培育壮大。

**第四十五条** 本市推进“两湖”创新区建设。市人民政府应当建立完善工作推进机制,统筹人才、技术、信息、资本等创新资源,在“两湖”创新

区布局高水平大学和科研机构等重大科技创新载体,将其打造成为长三角产业科技创新中心核心区。

**第四十六条** 市、县级市(区)人民政府应当聚焦本市产业发展重点领域,建立科技招商工作机制,加强招商队伍和平台建设,组织开展科技招商活动。

鼓励在科技资源富集地区建设科创飞地等创新创业平台,吸引和培育科技型企业,为本市引入创新资源和要素。

**第四十七条** 市、县级市(区)人民政府应当按照长三角区域一体化发展规划、苏南国家自主创新示范区建设要求,积极参与区域创新共同体建设,建立创新合作机制。

**第四十八条** 市、县级市(区)人民政府应当完善科技创新国际交流合作机制,积极参与“一带一路”科技创新行动计划,融入全球科技创新网络。

鼓励海内外知名大学、科研机构、跨国企业来本市设立研发机构;鼓励本市创新主体在境外建设研发机构、联合实验室、科技创业平台等离岸创新中心。

**第四十九条** 市、县级市(区)人民政府应当加强中外合作创新园区建设,集聚国际化创新资源。

市人民政府应当建立机制,统筹推进中以常州创新园建设,促进国际科技合作,打造有影响力的开放创新生态示范园区。

## 第七章 科技金融

**第五十条** 市、县级市(区)人民政府应当建立健全覆盖科技创新全周期、全链条的金融支持体系,引导金融机构、投资机构等为科技创新活动提供投资、贷款、担保、保险等金融服务。

**第五十一条** 市、县级市(区)人民政府应当积极推动科技创新基金体系建设,通过政府引导、社会参与、市场化运作等方式,建立覆盖天使投资、风险投资、产业基金、并购基金等的科技创新基金体系。

本市完善长期资本投早、投小、投长期、投硬科技的支持政策,设立政府性科技创新投资引导基金,引导创业投资机构投资种子期、初创期科技型企业。

**第五十二条** 本市鼓励商业银行设立科技支行、科技金融专营机构;完善科技信贷管理机制,开展信用贷款、知识产权质押贷款、股权质押贷款等融资服务。

鼓励融资担保公司、小额贷款公司、融资租赁公司、商业保理公司等地方金融组织依法创新特色金融产品和服务,为科技型企业提供融资便利。

**第五十三条** 市、县级市(区)人民政府应当建立健全科技信贷风险分担和补偿机制。

发挥融资担保机构风险分担作用,引导融资担保机构为科技型企业提供融资担保、信用增进等服务。

**第五十四条** 市、县级市(区)人民政府应当为科技型企业登陆多层次资本市场建立健全良好服务生态,完善企业上市支持政策,建立科技型企业上市后备库,加强分类指导和培育,推动科技型企业在境内外资本市场挂牌上市。

支持科技型企业通过发行债券、短期融资券、中期票据和知识产权证券化等方式进行融资。

**第五十五条** 本市鼓励保险机构开发保险产品,为科技型企业产品研发、自主创新成果转化、数据安全以及首台(套)重大技术装备、首批次新材料、首版次软件的推广应用和知识产权保护等方面提供保险服务。

**第五十六条** 本市加快“龙城金谷”等投融资机构集聚区建设,推动各类投资基金及机构落户集聚。

市人民政府及其有关部门应当建立科技创新金融服务平台,为科技型企业提供高效便捷的金融服务。

## 第八章 知识产权

**第五十七条** 本市实施知识产权战略,打通知识产权创造、运用、保护、管理、服务全链条,健全知识产权综合管理体制,增强系统保护能力,充分发挥知识产权引导、激励、保障科技创新的作用。

**第五十八条** 本市支持重点产业核心技术创新发明专利等自主知识产权的创造和布局,实施高价值专利培育计划,引导企业、高等学校、科研机构加强自主创新,提升知识产权高质量创造能力。

**第五十九条** 市、县级市(区)人民政府应当推进规范化、市场化的知识产权运营服务体系建

设,促进知识产权各项要素高效配置和合理流动。

鼓励高等学校、科研机构建立专业化知识产权转移转化机构,推动知识产权市场化运营;鼓励质量较高、市场前景较好的专利实施开放许可。

**第六十条** 知识产权主管部门应当会同相关部门和单位健全知识产权协同保护机制,快速查处知识产权侵权行为,完善行政执法、行政复议、调解、仲裁、诉讼等有机衔接、相互协调的多元化纠纷解决机制。

**第六十一条** 市人民政府以及有关部门和单位应当支持常州市知识产权保护中心发展,提升其服务水平和能力。

常州市知识产权保护中心应当围绕本市重点产业,推动扩大专利预审服务产业领域,推进体制机制创新,提高专利预审能力,提供知识产权快速审查、快速登记、快速确权、快速监测预警、快速维权和检索查询等服务。

**第六十二条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立健全知识产权管理工作机制,促进科技创新、知识产权、产业创新相互融合。

本市支持和引导企业建立、完善知识产权管理制度,加强专利信息分析利用,形成贯穿研发、生产、经营各环节的知识产权管理体系,提高企业创新和风险防控能力。

**第六十三条** 市知识产权主管部门应当会同市发展改革、科学技术、工业和信息化、商务、人力资源社会保障、国有资产监督管理等部门建立知识产权分析评议制度。重大产业规划、高新技术领域政府投资项目以及其他重大科技项目和科技人才引进项目等重大经济、科技活动所涉及的知识产权应当进行评估、评价、核查与论证,防范知识产权风险。

**第六十四条** 知识产权、商务、科学技术等部门应当建立健全知识产权风险预警机制,完善海外知识产权维权援助体系,为企业提供海外知识产权保护、国际科技合作风险预警等服务。推进国家海外知识产权纠纷应对指导中心常州分中心建设,提升其服务能力。

鼓励行业协会和知识产权服务机构加强海外知识产权维权援助工作。

## 第九章 创新环境

**第六十五条** 本市在全社会培养尊重知识、尊重人才、勇于创新的社会风尚,营造鼓励创新、允许试错、宽容失败的社会氛围。弘扬科学家精神、企业家精神和工匠精神,培育热爱科学、崇尚

科学的科技创新意识。

市、县级市(区)人民政府以及有关部门和单位应当发展科学技术普及事业,推动科普培训、科普资源开发和科普设施建设,普及科技知识。

教育行政部门应当推动中小学校加强科学素质教育,建立以激发科学思考、启发科学发现、引发科学探索为导向的科学教育体系。

**第六十六条** 市、县级市(区)人民政府应当统筹保障科技创新发展用地需求,鼓励通过多种供地方式,保障科学基础设施、重要科研机构、重大科技创新平台等用地需求。

鼓励通过配套建设、整治统租、回购、合作开发等方式筹集创新型产业用房,保障科技创新用房需求。

**第六十七条** 科学技术主管部门应当会同有关部门建立科技创新资源共享机制,推进大型科学仪器、设施以及科技信息的开放共享和增值服务。市科学技术主管部门应当建立大型科学仪器、设施资源共享平台,为科技创新活动提供服务。

对于利用财政性资金、国有资本购置和建设的大型科学仪器、设施,高等学校、科研机构和企业等单位应当按照有关规定,在满足自身使用需求的基础上最大限度向社会开放使用,但可能危害国家安全、损害国家利益或者重大社会公共利益的除外。

鼓励以社会资金购置和建设的大型科学仪器、设施向社会开放共享。

**第六十八条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当推动科技服务业发展,引进和发展高端科技服务机构,构建覆盖科技创新全链条的科技服务业体系。

鼓励各类科技服务机构创新服务模式,为科技创新和产业发展提供研究开发、技术转移、检验检测认证、创业孵化、知识产权、科技咨询、科

技金融、科学技术普及等专业化服务。

**第六十九条** 市科学技术主管部门应当会同相关部门建立科技创新政策直达快享机制,及时传达相关政策信息。

市科学技术主管部门应当定期开展科技基础条件资源调查,及时向社会公布科技资源的分布、使用情况,为各类创新主体提供科技资源信息查询、推介等服务。

市科学技术主管部门应当会同相关部门整合科技信息资源,建立综合性科技创新公共服务平台,为科技创新活动提供开放共享和增值服务。

**第七十条** 市司法行政部门应当加强公共法律服务平台建设,为各类创新主体的科技创新活动提供公共法律服务。

支持法律服务行业协会、机构引进和培育科技领域高端法律服务人才。

**第七十一条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立畅通有效的政企沟通机制,对企业在科技创新过程中遇到的新情况、新问题,采取“一事一议”等方式予以协调,依法帮助其解决。

**第七十二条** 市、县级市(区)人民政府应当按照国家和省有关规定,对在科技创新活动中取得重大成果或者做出突出贡献的单位和个人给予表彰、奖励。

鼓励社会力量依法依规设立科技奖项,对科技创新活动予以奖励。

**第七十三条** 本市加强科研诚信建设。

企业、高等学校、科研机构等应当履行科研诚信管理主体责任,加强科研作风学风建设,建立和完善科研诚信、科技伦理管理制度,建立常态化工作机制。科技人员应当恪守职业道德,诚实守信,依法开展科技创新活动。

科学技术主管部门应当会同相关部门建立完善科研诚信管理、信息共享机制,完善失信行为调查核实、公开公示、惩戒处理等制度,建立科研诚信档案。

**第七十四条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立科技创新容错机制,对新技术、新产业、新业态、新模式,依法实行包容审慎监管。

**第七十五条** 利用财政性资金设立的科研机构、高等学校和企业,在推进科技创新过程中,作出的决策未能实现预期目标或者因成果转化后续价值发生变化造成损失,负有责任的领导人员和直接责任人员已经履行勤勉尽责义务,未牟取非法利益,决策和实施程序符合规定的,不作负面评价,免除其决策责任。

科技人员承担探索性强、风险度高的科技研究开发项目,由于客观原因未达到预期目标,但原始记录等能够证明已经履行勤勉尽责义务的,免除相关责任。

## 第十章 附则

**第七十六条** 本条例自 2025 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《常州市科技创新促进条例》的说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

常州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《常州市科技创新促进条例》(以下简称条例)，已由常州市十七届人大常委会第十九次会议于2024年8月28日通过，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：

## 一、明确科技创新促进工作体制

条例明确坚持中国共产党对科技创新工作的全面领导，坚持科技创新在现代化建设全局中的核心地位，推动科技创新和产业创新深度融合。对政府及相关部门的职责作出规定，要求政府深化科技体制改革，构建支持全面创新的体制机制，激发全社会创新创造活力。建立科技创新决策专家咨询和企业咨询制度。明确建立多元化、多层次科技创新投入体系，要求确保财政科技创新投入持续稳定增长。

## 二、强化创新链建设

条例明确围绕优先发展的产业和领域，强化基础研究、应用研究和成果转化体系建设。明确设立自然科学基金，资助开展基础研究和前沿技术研究，支持人才培养和团队建设。赋权市政府统筹调配各类资源，对相关重大科技问题，组织开展关键核心技术攻关。要求强化科技计划项目管理，建立完善以激发科技人员创新创造活力为导向的科技计划项目经费管理使用机制，赋予科技人员在技术路线、经费支配和资源调度等方面更大自主权。明确建立以科技创新

质量、绩效、贡献为核心的评价导向的科技成果评价机制。为进一步推动科技成果转化，条例规定，全部或者主要利用本市财政性资金取得职务科技成果的，高等学校、科研机构可以赋予成果完成人科技成果所有权或者长期使用权。此外，明确建立健全支持采购新技术、新工艺、新材料、新产品、新服务的相关制度，要求通过政府首购、订购或者政府购买服务等方式，支持首台(套)重大技术装备、首批次新材料、首版次软件的推广应用，促进科技创新产品的规模化应用。

## 三、强化企业科技创新主体地位

条例明确建立以企业为主体、市场为导向、产学研用深度融合的科技创新体系。要求完善科技型中小微企业服务体系，建立工作推进机制和企业名录，畅通中小微企业申报科技计划项目途径，落实和完善政府向中小微企业采购产品和服务的相关规定。鼓励大中小微企业开展合作，进行资源共享、创新协作和系统集成。鼓励大企业先试、首用符合条件的中小微企业创新产品。推行企业创新积分制，科学评估企业创新能力和水平；引导各类创新要素向科技型企业集聚。条例固化了本市“科技长征”产学研品牌，搭建科技创新展示、交流、交易、合作平台，支持举办科技创新活动。此外，条例还对科技型企业梯度培育、产学研合作、税收优惠政策宣传、股东权益保障等作出规定。

#### 四、统筹科技创新平台建设

条例明确支持科技创新平台建设,建立和完善科技研究开发体系,支持科研类事业单位实行灵活的管理制度,探索实行企业化管理。支持科研类事业单位设立科技成果转化平台,鼓励科技人员持股。明确推进实验室、科技创新基地、新型研发机构和创新联合体建设。推动智能制造龙城实验室建设,保证其稳定的财政投入和条件保障,支持其开展管理体制和运营机制创新,服务本市智能制造产业创新发展。

#### 五、强化科技创新人才队伍建设

条例明确完善科技创新人才的培养、发现、引进、使用、激励、评价、保障等制度。建立符合人才成长规律长期稳定的青年科技人才支持和培养机制。对符合条件的青年科技人才开展的研发活动给予政策和资金支持。在市自然科学基金设立专项,支持青年科技人才开展科学研究。同时,根据二十届三中全会提出要加强技术经理人队伍建设要求,明确本市加强技术经理人、技术转移管理人员队伍建设,支持高等学校和科研机构设置专职从事技术转移工作的创新型岗位。建立科技人才双岗互聘机制,支持高等学校、科研机构科技人员到企业兼职开展创新工作,支持有创新实践经验的企业家和企业科技人员到高等学校、科研机构兼职从事教学和科研工作。固化本市“龙城英才计划”等高层次人才引进计划,重点引进高端科技创新人才。此外,条例在人才激励、人才评价、人才服务等方面都作了制度性安排。

#### 六、加强区域创新和开放合作

条例明确建立面向区域发展的科技创新与发展机制。明确科技园区示范引领产业集群培育壮大;统筹人才、技术、信息、资本等创新资源,在“两湖”创新区布局高水平大学和科研机构等重大科技创新载体,将其打造成为长三角产业科技创新中心核心区。鼓励海内外知名大学、科研机

构等来本市设立研发机构;鼓励设立离岸创新中心。

#### 七、构建科技创新金融服务体系

条例明确健全覆盖科技创新全周期、全链条的金融支持体系,推动科技创新基金体系建设,完善长期资本投早、投小、投长期、投硬科技的支持政策,明确政府性引导基金要引导投资种子期、初创期科技型企业。鼓励各类金融机构提供融资便利,构建进入资本市场良好的服务生态,明确建立金融服务平台。

#### 八、完善知识产权服务保护体系

条例明确实施知识产权战略,打通知识产权创造、运用、保护、管理、服务全链条,健全知识产权综合管理体制。要求建立知识产权分析评议制度,对重大经济、科技活动所涉及的知识产权应当进行评估、评价、核查与论证,防范知识产权风险。明确常州市知识产权保护中心应当围绕重点产业,推动扩大专利预审服务产业领域,推进体制机制创新,提高专利预审能力。此外,对知识产权海外服务和协同保护作出了规定。

#### 九、营造科技创新良好环境

条例明确要进一步优化科技创新环境,建立科技创新资源共享机制。利用财政性资金、国有资本购置和建设的大型科学仪器、设施,要最大限度向社会开放使用。鼓励以社会资金购置和建设的大型科学仪器、设施向社会开放共享。建立畅通有效的政企沟通机制,对企业在科技创新过程中遇到的新情况、新问题,采取“一事一议”等方式予以协调,依法帮助其解决。此外,条例还设置尽职免责条款,明确在推进科技创新过程中,做出的决策未能实现预期目标或者因成果转化后续价值发生变化造成损失,已经履行勤勉尽责义务,未牟取非法利益,决策和实施程序符合规定的,免除其决策责任。

以上说明和条例,请予审议。

# 关于《常州市科技创新促进条例》 审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《常州市科技创新促进条例》(以下简称条例)已经常州市十七届人大常委会第十九次会议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在条例通过前进行了初步审查,征求了省委金融办,省发展改革委、教育厅、科技厅、工业和信息化厅、司法厅、财政厅、人力资源社会保障厅、农业农村厅、卫生健康委,省知识产权局等单位及部分立法咨询专家、地方立法研究基地的意见,向常州市人大常委会法工委反馈了修改意见和建议。常州市人大常委会已作相应修改。8月30日,省人大法制委员会召开全体会议对条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为了深入贯彻实施创新驱动发展战略,加快发展新质生产力,推动科技创新支撑和引领经济社会发展,打造长三角产业科技创新中心,加快国际化智造名城建设,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。条例从基础研究、应用研究和成果转化、企业科技创新、科技创新平台、科技创新人才、区域创新和开放合作、科技金融、知识产权、创新环境等方面作出具体规定,具有较强的针对性和可操作性。

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

以上报告,请审议。

# 苏州市知识产权保护与促进条例

(2024年8月28日苏州市第十七届人民代表大会常务委员会第十六次会议通过 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准)

## 目 录

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

## 第一章 总则

**第一条** 为了加强知识产权保护,促进知识产权创造与运用,激发全社会创新活力,推动新质生产力发展,推进知识产权强市建设,根据《中华人民共和国专利法》、《中华人民共和国商标法》、《中华人民共和国著作权法》、《江苏省知识产权促进和保护条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内知识产权保护、促进、服务以及相关活动,适用本条例。

知识产权是权利人依法就下列客体享有的专有的权利:

- (一)作品;  
(二)发明、实用新型、外观设计;  
(三)商标;  
(四)地理标志;  
(五)商业秘密;  
(六)集成电路布图设计;

(七)植物新品种;

(八)法律规定的其他客体。

**第三条** 市、县级市(区)人民政府应当加强对知识产权保护与促进工作的领导,建立知识产权议事协调机制,将知识产权保护与促进工作纳入国民经济和社会发展规划,制定和实施知识产权发展战略。

市、县级市(区)人民政府应当加大知识产权保护与促进工作的财政投入,设立专项资金,其规模与经济、科技发展水平相适应。

**第四条** 市场监管(知识产权)部门统筹协调本行政区域内知识产权保护与促进工作,依法负责专利、商标、地理标志、商业秘密、集成电路布图设计等知识产权保护与促进工作。

版权、文化广电和旅游部门依法负责著作权保护与促进工作。

农业农村、林业部门依法负责农产品地理标志、植物新品种等知识产权保护与促进工作。

本条前三款规定的部门统称为负有知识产权管理职责的部门。

发展和改革、教育、科学技术、工业和信息化、公安、司法行政、财政、人力资源和社会保障、商务、卫生健康、数据、金融监督管理、海关等部门按照各自职责做好知识产权保护与促进工作。

负有知识产权管理职责的部门应当与其他有关部门以及人民法院、人民检察院加强配合,

做好知识产权保护与促进工作。

**第五条** 鼓励和支持中国(江苏)自由贸易试验区苏州片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、苏南国家自主创新示范区等区域,以及国家技术转移苏南中心、先进技术成果长三角转化中心等单位,根据国家授权开展先行先试,创新知识产权保护与促进工作机制,完善落实相关政策措施,形成可复制可推广的改革创新经验和成果。

**第六条** 市、县级市(区)人民政府应当加强长三角一体化知识产权保护与促进工作的联动协作,共建知识产权创造、运用、保护、管理、服务的协同机制。

加强与其他地区在知识产权领域的交流合作。

**第七条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当加强知识产权宣传,结合世界知识产权日等宣传活动,营造有利于创新创造的社会环境,提升全社会知识产权意识。

鼓励报刊、广播、电视、网络等媒体通过多种形式开展知识产权公益宣传和舆论监督。

## 第二章 保护

**第八条** 本市知识产权保护工作遵循严格保护、协同保护、精准保护、高效保护、智慧保护的原则,推动建立行政保护与司法保护、政府监管与行业自律、自我保护与社会共治相结合的知识产权保护体系,构建权责清晰、分工合理、责权一致、运转高效的保护机制。

**第九条** 负有知识产权管理职责的部门应当建立知识产权违法案件协调联动和线上线下快速协查机制,加强对侵权集中领域和易发风险区域的联合监督检查。

负有知识产权管理职责的部门与人民法院、人民检察院、公安机关应当建立知识产权行政保

护与司法保护之间的衔接工作机制,开展知识产权案件移送、线索通报、信息共享等工作。

**第十条** 负有知识产权管理职责的部门应当支持知识产权保护中心建设。市知识产权保护中心具体负责知识产权保护协作、维权援助、专利运用分析、专利预审等工作。

支持有条件的县级市(区)根据自身特色产业申请设立国家级知识产权快速维权中心。

**第十一条** 市市场监管(知识产权)部门应当依法履行专利侵权纠纷行政裁决职责,建立行政裁决指导机制。

有承接能力的县级市(区)市场监管(知识产权)部门可以开展专利侵权纠纷行政裁决。市市场监管(知识产权)部门应当定期对承接情况组织评估。

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

**第十二条** 市场监管(知识产权)部门受理专利侵权纠纷行政裁决请求后,对于事实清楚、证据确凿、权利义务关系明确的纠纷应当在口头审理结束后即时作出行政裁决。

在实用新型、外观设计专利侵权纠纷行政裁决过程中,市场监管(知识产权)部门可以主动对涉案专利的稳定性进行评估,对专利权稳定、基本事实清楚的案件应当适用简易程序,进行快速审理。

**第十三条** 人民法院应当发挥苏州知识产权法庭跨区域集中管辖优势,推进知识产权民事、刑事、行政案件“三合一”审判机制改革,促进知识产权案件审判繁简分流,依法适用知识产权惩罚性赔偿制度。

人民检察院应当推进知识产权检察综合履职,加强对知识产权刑事、民事、行政诉讼的法律监督,探索涉知识产权民事、行政公益诉讼工作。

负有知识产权管理职责的部门应当会同人民法院、人民检察院、公安机关、海关等单位发布知识产权白皮书和典型案例。

**第十四条** 司法行政部门应当会同市场监管(知识产权)部门指导公证机构优化知识产权保护的公证流程,运用大数据、区块链等技术,创新公证证明和公证服务方式,为知识产权的创造、运用与保护提供公证服务。

市市场监管(知识产权)部门会同市司法行政等部门建立知识产权检验检测和鉴定工作体系,完善工作规范,指导检验检测和鉴定机构为知识产权创造、运用与保护等提供技术支持。

鼓励单位、个人利用公证或者采用时间戳、区块链等电子存证技术获取、固定知识产权保护相关证据。

**第十五条** 市场监管(知识产权)部门应当加强商标管理,规范注册商标使用行为,建立容易被侵权注册商标的重点保护机制,对侵犯注册商标专用权、恶意申请商标注册、违法从事商标代理业务等行为依法予以查处。

**第十六条** 市场监管(知识产权)部门应当协调有关部门共同推动商业秘密保护体系建设,指导权利人提升商业秘密保护意识,建立健全商业秘密保护制度,采取有效措施,防止商业秘密泄露。

**第十七条** 市场监管(知识产权)部门应当加强重点产业和新兴产业知识产权保护工作,开展知识产权侵权监测,建立应急响应机制。

市场监管(知识产权)部门应当会同商务部门开展重点产业和新兴产业海外知识产权风险防控体系建设,发布海外知识产权重点信息,加强海外知识产权纠纷应对指导中心苏州分中心建设,及时提供海外知识产权风险防控与纠纷应对指导服务。

支持重点产业和新兴产业建立知识产权联

盟,加强知识产权研究和交流合作,协调解决知识产权纠纷,组织联盟成员共同防御知识产权风险;推动设立知识产权维权互助基金,为企业维权提供必要帮助。

**第十八条** 鼓励和支持企业、高等学校、科研院所以及相关服务机构,探索建立大数据、人工智能、基因技术、区块链、量子科技、智能车联网、新型储能、纳米新材料、跨境电商、低空经济等新领域、新业态的知识产权保护模式。

负有知识产权管理职责的部门应当会同数据部门推动建立与数据相关的知识产权保护机制,依法保护数据产生、处理、流通等活动中形成的知识产权,指导权利人做好数据相关知识产权登记以及数字技术、产品、服务的知识产权规范经营和防范侵权风险。

**第十九条** 负有知识产权管理职责的部门应当会同商务、卫生健康等部门加强昆曲、古琴艺术、苏州端午习俗、香山帮传统建筑营造技艺、缂丝织造技艺、宋锦织造技艺、碧螺春制作技艺、苏州评弹、苏绣、桃花坞木版年画等非物质文化遗产以及吴门医派、老字号的知识产权保护,引导相关单位、个人利用专利申请、商标注册、著作权登记、商业秘密保护等方式和保护规则,维护自身合法权益。

**第二十条** 负有知识产权管理职责的部门、人民法院、人民检察院和公安机关等单位可以通过购买服务等方式,从国家知识产权局专利局专利审查协作江苏中心、高等学校、科研院所、企业、社会组织等相关单位中选聘技术调查员,为知识产权执法、司法、仲裁、调解等工作提供技术支持。

### 第三章 促进

**第二十一条** 市、县级市(区)人民政府应当

推动建立市场主导、政府引导、社会参与、产学研相结合的创新体系,促进知识产权创造和运用。

市、县级市(区)人民政府应当通过规划引导、政策支持等措施,重点推动关键核心技术、原创性技术、引领性技术的知识产权创造和储备,加强高价值知识产权前瞻性布局。

**第二十二条** 市场监管(知识产权)部门应当围绕重点产业和新兴产业,完善知识产权强企培育梯队体系,推动企业进行核心知识产权和相关标准的布局,引导建设产业知识产权运营中心、产业知识产权与标准协同创新中心、高价值专利培育示范中心。

**第二十三条** 版权部门应当采取措施,鼓励和支持优秀作品的创作、推广、应用和传播,促进适应数字经济形态的著作权创造与运用,引导著作权人依法进行著作权登记,推动著作权交易和产业健康发展。

**第二十四条** 鼓励和支持文化文物单位加强知识产权的保护、创造和数字化转化,开放文化文物资源,依法通过合作、授权、独立开发等途径开发文化创意产品,探索文化创意产业发展模式。

鼓励和支持其他单位、个人利用文化文物单位开放的文化文物资源,依法开发文化创意产品,推动知识产权的创造和产业发展。

**第二十五条** 市场监管(知识产权)部门应当会同发展和改革、科学技术、工业和信息化等部门建立健全专利导航制度,对重点产业和新兴产业的专利信息开展分析,定期发布专利导航成果,为宏观决策、产业规划、企业经营、技术研发和人才管理等活动提供指引。

市场监管(知识产权)部门应当引导、支持公益性知识产权导航工具的开发,促进导航成果应用。

**第二十六条** 市场监管(知识产权)、科学技术、工业和信息化等部门应当围绕专利密集型产

业,通过支持企业设立研发机构、推进建设专利转化平台,加速核心技术专利布局和转化,提升产业竞争力。

**第二十七条** 支持和引导高等学校、科研院所设立知识产权管理机构,以市场为导向,加强基础研究和原始创新,深化产学研合作,形成高价值专利。

鼓励高等学校、科研院所建立市场导向的存量专利筛选评价、供需对接、推广应用、跟踪反馈机制,依托概念验证中心,运用大数据、人工智能等新技术,向企业匹配推送具有潜在市场价值的专利。

高等学校、科研院所等利用本市财政性资金设立的项目所形成的专利成果,自授权公告之日起满三年无正当理由未实施的,可以纳入专利转化清单并公开发布,并由专利权人合理确定专利公开实施的方式和费用标准。

**第二十八条** 市场监管(知识产权)、农业农村、工业和信息化等部门应当加强对地理标志的运用,支持地理标志商标注册、产品保护申请,培育具有本地特色的地理标志品牌,提升地理标志品牌影响力和国际价值,实现地理标志和特色产业、历史文化遗产、乡村振兴有机融合。

**第二十九条** 市、县级市(区)人民政府应当将知识产权人才纳入人才计划体系,建立和完善知识产权人才的引进、培养、使用、评价、激励机制,重点培育智库专家、领军人才、管理团队等知识产权人才队伍。

鼓励和支持企业、高等学校、科研院所设立知识产权管理岗位,建立健全知识产权管理人员、实务人员的培养和激励机制。

**第三十条** 鼓励依法设立知识产权基金,推动社会资本参与知识产权运用转化项目的投资、融资等活动。

鼓励和支持金融机构创新知识产权金融服

务模式,提供知识产权质押融资、保险、风险投资、证券化、信托等金融服务,健全知识产权价值评估体系、融资风险分担和补偿机制。鼓励保险机构围绕知识产权保护、海外维权等需求开展知识产权保险等业务,提高企业知识产权风险应对能力。

#### 第四章 服务

**第三十一条** 市、县级市(区)人民政府及其有关部门应当建立健全知识产权公共服务体系,推进知识产权公共服务标准化、均等化、便利化、数字化;推动知识产权公共服务与市场化服务协调发展;探索开展知识产权权利登记、定价交易、评估评价、运营转化、金融服务等一体化服务工作。

负有知识产权管理职责的部门应当组织制定实施综合性知识产权公共服务机构工作指引和公共服务清单、标准、流程,并向社会公布,加强对知识产权公共服务机构的管理和评估,提升公共服务质量。

**第三十二条** 市、县级市(区)人民政府应当围绕重点产业和新兴产业,完善知识产权服务业发展政策,建立区域特色服务体系,引导知识产权服务链上下游优势互补、多业态协同发展,推动知识产权服务业专业化、市场化、国际化发展。

负有知识产权管理职责的部门可以通过购买服务、提供场所资金支持等方式,推动知识产权服务机构开展信息服务、业务培训、维权援助等公共服务。鼓励知识产权服务机构、高等学校、科研院所向社会开放知识产权信息服务资源。

**第三十三条** 知识产权服务机构应当依法开展知识产权代理、运营、评估、法律等服务活动,诚实守信,维护委托人的合法权益。

负有知识产权管理职责的部门应当加强对

知识产权服务机构的培育、引导和监管。

**第三十四条** 市场监管(知识产权)部门应当建立企业上市知识产权风险防控机制,加强对拟上市企业的知识产权服务,指导拟上市企业进行知识产权风险排查与应对。

**第三十五条** 本市建立专利特派员制度,依托国家知识产权局专利局专利审查协作江苏中心等专业机构资源,向企业、科研院所、实验室等重点创新载体选派专利特派员,提供专业服务。

**第三十六条** 市场监管(知识产权)部门应当加强知识产权国际服务平台建设,提供海外知识产权立法、执法、司法等有关信息,协助企业对接海外知识产权服务资源。

支持建设知识产权特色服务出口基地,促进知识产权服务出口资源集聚,推动知识产权服务出口。

**第三十七条** 市、县级市(区)人民政府应当加强重大经济和科技活动的专利审查和管理工作。政府投资项目涉及专利权的,申请人应当对相关技术的专利权权属及稳定性进行检索、评估,并提交专利文献检索、评估报告;项目主管部门应当查验专利文献检索、评估报告,并征求市场监管(知识产权)部门的意见。

申请政府财政资金支持的重大技术研究开发、技术改造、技术引进、成果转化等项目,申请人应当向有关主管部门提交相关技术的专利文献检索报告。经有关主管部门会同市场监管(知识产权)部门审查,发现该项目涉嫌侵犯他人专利权或者属于重复研究开发的,政府财政资金不予支持。

#### 第五章 附则

**第三十八条** 本条例自2025年1月1日起施行。《苏州市专利促进条例》同时废止。

# 关于《苏州市知识产权保护与促进条例》的说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

苏州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市知识产权保护与促进条例》(以下简称《条例》),已由苏州市第十七届人大常委会第十六次会议于2024年8月28日通过,现提请本次省人大常委会会议审议批准,并就《条例》主要内容作如下说明:

## 一、关于鼓励先行先试

苏州是首批国家知识产权强市建设示范城市,要认真贯彻习近平总书记“走在前、做示范”的重要指示精神,坚决扛起先行先试的重任。为此,《条例》第五条规定:“鼓励和支持中国(江苏)自由贸易试验区苏州片区、长三角生态绿色一体化发展示范区、苏南国家自主创新示范区等区域,以及国家技术转移苏南中心、先进技术成果长三角转化中心等单位,根据国家授权开展先行先试,创新知识产权保护与促进工作机制,完善落实相关政策措施,形成可复制可推广的改革创新经验和成果。”

## 二、关于构建多元保护格局

知识产权多元保护是推动创新、保障公平竞争以及促进高质量发展的关键。据此,《条例》第八条作出如下规定:一是根据国家《知识产权保护体系建设工程实施方案》最新要求,明确“本市知识产权保护工作遵循严格保护、协同保护、精准保护、高效保护、智慧保护的原则”;二是根据省知识产权促进和保护条例,强调“推动建立行政保护与司法保护、政府监管与行业自律、自我

保护与社会共治相结合的知识产权保护体系”;三是参照山东省、湖南省立法,规定“构建权界清晰、分工合理、责权一致、运转高效的保护机制”。

## 三、关于完善行政裁决机制

为保障和规范基层行政裁决工作,《条例》对省知识产权促进和保护条例相关规定作了进一步补充细化完善,第十一条第二款规定:“有承接能力的县级市(区)市场监管(知识产权)部门可以开展专利侵权纠纷行政裁决。市市场监管(知识产权)部门应当定期对承接情况组织评估。”同时,为充分体现高效保护的要求,第十二条规定:“对于事实清楚、证据确凿、权利义务关系明确的纠纷应当在口头审理结束后即时作出行政裁决”“对专利权稳定、基本事实清楚的案件应当适用简易程序,进行快速审理”。

## 四、关于加强新领域知识产权保护

为更好助力新质生产力发展,结合苏州产业发展特点,《条例》第十八条第一款规定:“鼓励和支持企业、高等学校、科研院所以及相关服务机构,探索建立大数据、人工智能、基因技术、区块链、量子科技、智能车联网、新型储能、纳米新材料、跨境电商、低空经济等新领域、新业态的知识产权保护模式。”

## 五、关于推动非遗知识产权保护及文创产业发展

为了更好地加强我市非遗知识产权保护,《条例》第十九条明确了对昆曲、古琴艺术、苏州

端午习俗等非物质文化遗产项目以及吴门医派、老字号的知识产权保护。同时为促进苏州文创产业发展,《条例》第二十四条规定,探索创新文化创意产业发展模式,依法开发文化创意产品,推动知识产权的创造和产业发展。

#### 六、关于促进创新和转化

为了强化高价值知识产权培育,更好地推动专利转化运用,《条例》第二十一条第二款规定:“市、县级市(区)人民政府应当通过规划引导、政策支持等措施,重点推动关键核心技术、原创性技术、引领性技术的知识产权创造和储备,加强

高价值知识产权前瞻性布局。”第二十六条强调:“市场监管(知识产权)、科学技术、工业和信息化等部门应当围绕专利密集型产业,通过支持企业设立研发机构、推进建设专利转化平台,加速核心技术专利布局和转化,提升产业竞争力。”第二十七条明确,支持高等学校、科研院所,以市场为导向加强基础研究和原始创新,形成高价值专利,运用新技术向企业匹配推送具有潜在市场价值的专利。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《苏州市知识产权保护与促进条例》 审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《苏州市知识产权保护与促进条例》(以下简称条例)已经苏州市十七届人大常委会第十六次会议审议通过,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、省法院、省检察院、省知识产权局、省版权局、省司法厅、省市场监管局、省数据局等有关单位,以及部分地方立法研究基地、立法咨询专家的意见,并与苏州市人大常委会法工委进行了多次沟通,提出了修改意见和建议,苏州市人大常委会已作相应修改。8月30日,省人大法制委召开全体会议对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下:

为加强知识产权法治保障,提升知识产权创

造、运用、保护、管理和服务水平,激发全社会创新活力,推动新质生产力发展,推进知识产权强市建设,苏州市人大常委会制定该条例十分必要。条例主要从知识产权全面保护制度落实、知识产权开发促进、多元服务体系建设等方面作了规范,尤其是对知识产权保护部门职责的具体划分,协调联动保护机制的建立健全,重点产业领域、传统文化的知识产权保护与促进等作出重点规定。条例从苏州市的实际出发,体现了地方特色,具有较强的针对性和可操作性。

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

以上报告,请审议。

# 连云港市养犬管理条例

(2024年8月20日连云港市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准)

## 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,建设文明和谐宜居城市,根据《中华人民共和国治安管理处罚法》、《中华人民共和国动物防疫法》、《江苏省动物防疫条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内养犬、犬只经营以及相关管理活动,适用本条例。

军用、警用、搜救、导盲等特种犬和动物园、科研机构、专业表演团体等饲养的特定用途犬只的管理,不适用本条例,按照国家有关规定执行。

**第三条** 本市实行分区域养犬管理制度,按照重点管理区和一般管理区分区域管理。

重点管理区和一般管理区的范围,由市、县人民政府根据城镇建设发展、人口居住密度等情况确定、调整,并向社会公布。

**第四条** 养犬管理实行政府监管、养犬人自律、基层组织参与和社会公众监督相结合的原则。

养犬人的合法权益依法受到保护,养犬不得损害社会公共利益和他人合法权益。

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。

**第五条** 市、县(区)人民政府应当加强对养犬管理工作的组织领导,协调解决养犬管理中的重大问题,将养犬管理工作纳入社会治理工作体系,所需经费纳入本级财政预算。

乡(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(居)民委员会,做好本辖区流浪犬只的控制和处置,防止疫病传播,并协助有关部门做好养犬管理工作。

开发园区、云台山风景名胜区等管理机构应当按照市人民政府赋予的相关职责,做好养犬管理相关工作。

**第六条** 公安机关是养犬管理工作的主管部门,负责养犬登记、捕杀狂犬、依法查处违法养犬行为和犬只收容救助的监督管理等工作。

农业农村部门负责犬只免疫、检疫,死亡犬只无害化处理等犬只防疫的监督管理工作。

城市管理部门负责查处违法占道经营犬只和因养犬影响市容环境卫生行为的监督管理。

住房和城乡建设部门负责指导物业服务企业配合养犬管理工作。

市场监督管理部门负责相关犬只经营活动的监督管理,依法查处违反有关市场监督管理法律、法规的行为。

卫生健康部门负责犬伤处置、人用狂犬病疫苗接种和狂犬病人诊治的监督管理工作。

发展改革、教育、民政、财政、生态环境等部门按照各自的职责,做好养犬管理相关工作。

**第七条** 村(居)民委员会、业主委员会应当协助相关管理部门做好养犬管理工作,可以依法组织制定文明养犬规约,督促养犬人遵守养犬行为规范。

物业服务企业应当对其物业管理区域内的违法养犬行为进行劝阻,劝阻无效的,及时向有关机关报告;未委托物业服务企业实施物业管理的,由村(居)民委员会、业主委员会进行劝阻、报告。

村(居)民委员会应当依法调解因养犬引起的纠纷。

**第八条** 市、县(区)人民政府及其相关部门应当通过多种形式开展依法养犬、文明养犬、狂犬病防治知识的宣传教育活动。

广播、电视、报刊、网络等媒体应当加强文明养犬宣传教育,引导养犬人形成良好养犬习惯。

**第九条** 支持相关行业协会、动物保护组织等社会组织,在专业机构指导下,协助和参与制定养犬相关行业规范,开展养犬宣传、犬只收留等养犬活动。

鼓励动物诊疗机构、动物防疫社会化服务组织等单位参与犬只免疫、养犬登记等养犬管理工作。

**第十条** 任何单位和个人有权对违法养犬行为进行劝阻,可以通过 12345、110 或者在线政务服务平台等进行举报和投诉。接到举报和投诉

的单位应当及时处理,并对举报、投诉人的相关信息予以保密。

## 第二章 免疫和登记

**第十一条** 本市实行犬只狂犬病强制免疫制度。养犬人应当按照下列规定,为犬只接种狂犬病疫苗:

(一)对新生犬只,在出生满九十日起三十日内接种;

(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。

犬只应当在具有相关资质的动物诊疗机构、动物防疫社会化服务组织接种狂犬病疫苗,并取得狂犬病免疫证明。农业农村部门定期公布动物诊疗机构、动物防疫社会化服务组织名单。

**第十二条** 本市实行养犬登记制度。养犬人应当自取得犬只狂犬病免疫证明之日起十日内,向公安机关申请办理养犬登记。

本条例施行前已经饲养的犬只,养犬人应当持犬只狂犬病免疫证明,在本条例施行后三十日内办理养犬登记。

**第十三条** 重点管理区禁止饲养烈性犬等特定品种犬只。

禁养犬只品种目录由市公安局和市农业农村部门共同确定,向社会公布,并根据实施情况适时调整。

本条例施行前在重点管理区已经饲养的禁养犬只,养犬人应当在本条例施行后三十日内自行妥善处置或者送交犬只留检机构。

**第十四条** 重点管理区内个人养犬的,每户限养一只。本条例施行前已经饲养的超过限养数量的准养犬只,养犬人自本条例施行前已经办理

登记的,可以继续饲养。

重点管理区内准养犬只繁殖幼犬的,养犬人应当自幼犬出生之日起九十日内,将超过限养数量的犬只自行妥善处置或者送交犬只留检机构。

**第十五条** 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)三年内无犬只被没收或者被吊销养犬登记证的处罚记录;
- (五)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房屋租赁合同等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、法规规定的其他条件。

**第十六条** 单位因为工作需要饲养犬只的,应当具备下列条件:

- (一)有犬笼、犬舍和围墙等封闭安全防护设施;
- (二)有犬只专门管理人;
- (三)饲养场所在办公楼、商住楼、居民小区以外;
- (四)设置明显的养犬标志;
- (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。

单位申请养犬登记应当提供下列材料:

- (一)统一社会信用代码;
- (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)犬只品种、数量和养犬必要性的说明;
- (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、法规规定的其他条件。

**第十七条** 公安机关应当自受理养犬登记申请之日起七个工作日内完成审核。对符合登记条件的,予以登记并发放养犬登记证、犬牌;对不符合登记条件的,不予登记,说明理由,并告知申请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、犬牌毁损或者遗失的,养犬人应当在十五日内申请补办。

**第十八条** 养犬登记有效期根据犬只狂犬病免疫有效期确定。有效期届满前,养犬人应当再次为犬只进行狂犬病疫苗接种,凭有效的犬只狂犬病免疫证明办理延续登记。

养犬人、登记的养犬地址发生变更的,养犬人应当自变更之日起十五日内办理变更登记。

犬只死亡、丢失无法找回或者放弃饲养的,养犬人应当自相关事项发生之日起十五日内告知公安机关,申请办理注销登记。

养犬人及其饲养犬只的客观情况发生变化,已不符合养犬条件或者养犬登记要求的,公安机关不予办理养犬登记延续手续,并注销养犬登记,收回养犬登记证、犬牌。犬只被没收的,公安机关应当及时注销养犬登记。

延续、变更、注销登记以及补办养犬登记证、犬牌等,应当到养犬登记办理场所或者通过养犬管理服务信息系统办理。

**第十九条** 携带外地犬只进入本市的,应当持有有效的犬只免疫、检疫证明。停留时间超过九十日的,依照本条例规定办理登记手续。

**第二十条** 公安机关和农业农村部门应当

为养犬登记、犬只免疫等提供便民服务,向社会公布养犬登记办理地点、狂犬病免疫接种点,逐步实现在同一场所办理养犬登记和实施狂犬病免疫接种等业务。

**第二十一条** 市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、延续、变更、注销等提供便利。

农业农村、城市管理、卫生健康、市场监督管理等相关部门应当将养犬免疫和监督管理相关信息录入养犬管理服务信息系统,实现信息共享。

公安机关和相关部门应当加强养犬有关信息数据安全,依法保障养犬人合法信息权益。

### 第三章 养犬行为规范

**第二十二条** 养犬人是养犬管理的责任主体,饲养犬只应当遵守有关法律、法规,尊重社会公德,遵守公共秩序,做到依法、文明、科学养犬。

养犬人应当为犬只提供必要的饮食条件、活动空间和生活环境。

**第二十三条** 养犬人养犬不得有下列行为:

- (一)干扰他人正常生活;
- (二)放任、驱使犬只恐吓、伤害他人;
- (三)影响交通秩序和安全;
- (四)影响环境卫生、破坏公共设施;
- (五)中小学和幼儿园上学放学时在校园周边遛犬;
- (六)在住宅楼、商住楼、办公楼的公共楼道、楼顶、架空层、地下车库等共有部分饲养犬只;
- (七)遗弃犬只;
- (八)法律、法规规定的其他禁止行为。

任何单位和个人不得虐待犬只,不得组织、参与“斗犬”等可能伤害犬只的活动。

**第二十四条** 养犬人应当采取有效措施防止犬只自行出户。

携犬出户的,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为犬只束二米以内的束犬链(绳)全程牵领,或者怀抱、装入犬袋犬笼等;
- (三)遇到行人、车辆提前收紧束犬链(绳),并主动避让;
- (四)进入公共楼道、电梯以及其他人员密集场所,避开出行高峰时间,并采取收紧束犬链(绳)、为犬只戴嘴套、怀抱、装入犬袋犬笼等安全防范措施;
- (五)即时清理犬只粪便等排泄物;
- (六)法律、法规的其他规定。

**第二十五条** 单位饲养的犬只和一般管理区内个人饲养的烈性犬应当圈养或者拴养。除进行免疫、登记、诊疗等必要情形外,不得携犬外出。需要携犬外出的,养犬人应当采取将犬只装入犬袋犬笼、为犬只戴嘴套并牵领束犬链(绳)等安全防范措施。

**第二十六条** 禁止携犬进入下列场所:

- (一)机关、团体、事业单位的办公场所;
- (二)医疗机构(不含动物诊疗机构)、教育机构、公共服务办事机构等公共场所;
- (三)博物馆、图书馆、文化馆、科技馆、影剧院、体育场馆、展览馆、档案馆、纪念馆等公共场馆;
- (四)革命教育基地和妇女儿童、老人活动中心等公共场所;
- (五)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;
- (六)海滨浴场、景区、公园、广场、公共绿地等公共场所中明确禁止携犬进入的区域;
- (七)除出租汽车外的公共交通工具以及游

轮、游艇、车站、机场、码头等人员密集场所；

(八)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者说明。有条件的单位可以提供临时寄存犬只的设施,为养犬人提供便利。

携犬乘坐出租汽车,应当征得驾驶人员以及同乘人员同意。

市、县(区)人民政府或者经其授权的部门,在重大节假日或者举办大型活动期间,可以划定临时禁止携犬进入的区域和时间,并及时向社会公布。

**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,配合做好疫病防控工作。受害人是未成年人、老年人或者残疾人的,应当立即告知受害人的监护人或者家属。

受害人或者第三人对造成伤害有过错的,依法承担民事责任。

鼓励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感染或者疑似感染狂犬病的,应当立即采取隔离等控制措施,并向所在地农业农村部门或者动物疫病预防控制机构报告,协助有关部门和机构依法处置。

其他单位和个人发现犬只疑似感染狂犬病的,应当立即向农业农村部门报告。农业农村部门应当会同公安机关按照有关规定处理。

**第二十九条** 犬只在饲养、诊疗或者收留过程中死亡的,养犬人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。

任何单位和个人不得买卖、加工、随意弃置

病死犬只。

市、县(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,并向社会公布场所信息。

#### 第四章 留检和经营

**第三十条** 市、县(区)人民政府应当设立犬只留检机构,负责流浪犬只、送交犬只、没收犬只等收管救助工作,并做好相关经费保障。公安机关、农业农村、生态环境、城市管理等部门应当加强对犬只留检机构的监督管理。

鼓励有条件的单位和行业协会、动物保护组织等社会组织依法设置犬只收留场所。有关部门可以通过购买服务等形式,委托犬只收留场所代为收管救助犬只。

个人或者单位发现流浪犬只的,可以将其送至犬只留检机构,或者向公安机关和乡(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。

犬只留检、收留场所的具体管理办法由市、县(区)人民政府另行制定。

**第三十一条** 能够查明被收留犬只养犬人身份信息的,犬只留检机构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,由犬只留检机构按照有关规定处置。

放弃饲养犬只的,养犬人应当将犬只自行妥善处置或者送至犬只留检机构。

**第三十二条** 犬只留检机构应当建立犬只领养制度。对收留的犬只,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、检疫等有关手续。

销售犬只的,应当如实记录犬只的品种、数量、来源和买受人信息,告知买受人本市养犬管理的相关规定。

任何单位和个人不得在住宅楼、办公楼内从事犬只经营活动。

从事犬只经营活动的,不得干扰他人正常生活,不得影响市容环境卫生。

## 第五章 法律责任

**第三十四条** 对违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第三十五条** 违反本条例第十一条规定,养犬人未按照规定为犬只接种狂犬病疫苗的,由农业农村部门责令限期改正,可以处一百元以上一千元以下罚款;逾期不改正的,处一千元以上五千元以下罚款,由农业农村部门委托动物诊疗机构、无害化处理场所等代为处理,所需费用由养犬人承担。

**第三十六条** 违反本条例第十二条规定,未办理登记的,由公安机关责令养犬人限期改正;逾期不改正的,对单位处五百元以上五千元以下罚款,对个人处二百元以上二千元以下罚款,并督促养犬人在规定的期限内进行登记;逾期仍不登记的,没收犬只。

违反本条例第十八条第一款、第二款规定,未办理延续、变更手续的,由公安机关责令养犬人限期改正;逾期不改正的,对单位处二百元以上一千元以下罚款,对个人处一百元以上五百元以下罚款,并督促养犬人在规定的期限内办理延

续、变更手续;逾期仍不办理的,吊销养犬登记证,没收犬只。

**第三十七条** 违反本条例第十三条第一款规定,在重点管理区饲养烈性犬的,由公安机关依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定进行处罚。

**第三十八条** 违反本条例第十四条第一款规定,重点管理区内饲养犬只超过限养数量的,由公安机关责令养犬人限期改正;逾期不改正的,处二百元以上二千元以下罚款,并督促养犬人在规定的期限内改正;逾期仍不改正的,没收超过限养数量的犬只。

**第三十九条** 违反本条例第二十三条第一款规定,有下列行为之一的,由公安机关按照下列规定予以处罚:

(一)饲养犬只干扰他人正常生活,或者放任、驱使犬只恐吓、伤害他人的,依照《中华人民共和国治安管理处罚法》的有关规定进行处罚;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

(二)在住宅楼、商住楼、办公楼的公共楼道、楼顶、架空层、地下车库等共有部分饲养犬只的,责令限期改正;逾期不改正的,处二百元以上一千元以下罚款。

(三)重点管理区内遗弃犬只的,处五百元以上二千元以下罚款,吊销养犬登记证。

违反本条例第二十三条第二款规定,虐待犬只,或者组织、参与“斗犬”等可能伤害犬只的活动的,处五百元以上二千元以下罚款;虐待犬只造成严重社会影响的,吊销养犬登记证,没收犬只。

**第四十条** 违反本条例第二十四条第一款规定,重点管理区内未采取有效措施导致犬只自行出户的,由公安机关责令改正;拒不改正的,处五十元以上五百元以下罚款。

违反本条例第二十四条第二款第一项至第

四项规定,重点管理区内未按照规定携带犬只出户的,由公安机关责令改正;拒不改正的,处五十元以上二百元以下罚款。

违反本条例第二十四条第二款第五项规定,在实施城市市容和环境卫生管理的区域携犬外出未即时清理犬只粪便等排泄物的,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。

**第四十一条** 违反本条例第二十五条规定,未对犬只进行圈养或者拴养,非免疫、登记、诊疗等必要情形携犬外出,或者携犬外出未采取安全防范措施的,由公安机关责令改正,对单位处五百元以上二千元以下罚款,对个人处二百元以上一千元以下罚款。

**第四十二条** 违反本条例第二十六条第一款规定,携犬进入相关场所的,由公安机关责令改正;拒不改正的,处一百元以上五百元以下罚款。

违反本条例第二十六条第四款规定,在禁止区域或者禁止时间携犬进入的,由公安机关责令改正;拒不改正的,处五十元以上二百元以下罚款。

**第四十三条** 违反本条例第三十三条第四款规定,从事犬只经营活动干扰他人正常生活

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;从事犬只经营活动影响市容环境卫生的,由城市管理部门依照市容管理有关法律、法规处罚。

**第四十四条** 违反本条例规定,养犬人一年内受到三次罚款以上行政处罚的,由公安机关吊销养犬登记证。

**第四十五条** 违反本条例规定,养犬管理有关部门、单位及其工作人员滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

## 第六章 附则

**第四十六条** 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,五百元以下罚款的行政处罚可以由公安派出所决定。

**第四十七条** 本条例自2025年4月1日起施行。

# 关于《连云港市养犬管理条例》的说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

连云港市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《连云港市养犬管理条例》(以下简称《条例》)已由连云港市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议于2024年8月20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、框架结构

《条例》分为六章,共47条,分别为:第一章总则共10条,第二章免疫和登记共11条,第三章养犬行为规范共8条,第四章留检和经营共4条,第五章法律责任共12条,第六章附则共2条。

## 二、主要制度设计

1. 实行分区域养犬管理制度。按照重点管理区和一般管理区管理,规定市、县人民政府根据城镇建设发展、人口居住密度等情况确定、调整一般管理区和重点管理区的范围,并向社会公布。(第三条)

2. 规范社会组织参与养犬活动行为。规定相关行业协会、动物保护组织等社会组织,在专业机构指导下,协助和参与养犬活动。(第九条)

3. 实行狂犬病强制免疫制度。规定犬只应当在具有相关资质的动物诊疗机构、动物防疫社会化服务组织接种狂犬病疫苗,并取得狂犬病免疫证明,对犬只接种疫苗不再指定地点。(第十一条)

4. 实行养犬登记制度。规定养犬人自取得犬

只狂犬病免疫证明之日起十日内,向公安机关申请办理养犬登记。对已经饲养的犬只,养犬人应当持犬只狂犬病免疫证明,在本条例施行后办理养犬登记。(第十二条)

5. 重点管理区限养制度。规定在重点管理区个人养犬每户限养一只,法规施行前已饲养的超过限养数量的准养犬只,已经办理登记的,可以继续饲养。规定公安机关自受理养犬登记申请之日起七个工作日内,完成审核并视情况办理登记。(第十三条、第十四条、第十七条)

6. 实行延续、变更、注销登记制度。明确养犬登记有效期根据犬只狂犬病免疫有效期确定,养犬人在有效期届满前再次为犬只进行狂犬病疫苗接种并办理延续登记。对养犬地址发生变更的进行变更登记,对死亡、丢失、放弃犬只的办理注销登记。(第十八条)

7. 建设养犬登记便民信息化平台。要求市公安局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、延续、变更、注销等提供便利,并逐步实现在同一场所办理养犬登记和实施狂犬病免疫接种等业务。(第二十条、第二十一条)

8. 规范养犬人的行为。对于干扰他人正常生活,在共有部分饲养犬只、遗弃犬只、虐待犬只、组织和参与“斗犬”等行为作了进一步规范,并要求养犬人采取有效措施防止犬只自行出户。(第二十三条、第二十四条)

9.规范烈性犬管理。规定单位饲养的犬只和一般管理区内个人饲养的烈性犬应当圈养或者拴养。除进行免疫、登记、诊疗等必要情形外,不得携犬外出。需要携犬外出的,养犬人应当采取安全防范措施,并规定重点管理区禁止饲养烈性犬等特定品种犬只。(第十三条、第二十五条)

10.感染犬只的报告制度。规定养犬人发现饲养的犬只感染或者疑似感染狂犬病的,应当立即采取隔离等控制措施,并向所在地农业农村部门或者动物疫病预防控制机构报告。(第二十八条)

11. 设立留检机构和收留场所。规定市、县(区)人民政府应当设立犬只留检机构,鼓励有条件的单位和相关协会、动物保护组织等社会组织依法设置犬只收留场所,具体管理办法由市、县(区)人民政府另行制定。(第三十条)

12.设立犬只领养制度。对收留的犬只,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,同时规定领养人不得以营利为目的领养犬只。(第三十二条)

13.设定销售犬只的记录和告知义务。规定

销售犬只应当如实记录犬只的品种、数量、来源和买受人信息,告知买受人本市养犬管理的相关规定。(第三十三条)

### 三、关于法律责任

1. 关于对养犬未登记的行为补充设定行政处罚。由于《中华人民共和国动物防疫法》、《江苏省动物防疫条例》未就养犬登记作出相应法律责任,起草部门充分听取了相关方面的意见并经立法专家论证,法工委在立法调研时听取了社会各界的意见,就未登记等设定行政处罚召开立法咨询专家论证会,并在审议时作了说明,对未登记,以及未办理延续、变更手续的设置行政处罚。(第三十六条)

2.法律责任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。特别是针对没收犬只的行政处罚,采用限期改正、罚款、督促在规定的期限内改正,在仍不改正的情况下才处以没收犬只,以柔性执法推动养犬人主动文明养犬。(第三十六条、第三十八条)

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《连云港市养犬管理条例》 审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《连云港市养犬管理条例》已于8月20日经连云港市第十五届人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过，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，省发展改革委、教育厅、公安厅、民政厅、司法厅、财政厅、住房城乡建设厅、农业农村厅、卫生健康委、市场监督管理局等有关单位及部分立法咨询专家和地方立法研究基地的意见，并与连云港市人大常委会法工委进行了多次沟通，反馈了修改意见和建议。连云港市人大常委会已作相应修改。8月30日，省人大法制委员会召开全体会议对该条例进行

了审议。现将审议意见报告如下：

为了规范养犬行为，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，倡导文明养犬，连云港市人大常委会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，并对未按照规定为犬只接种狂犬疫苗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。

# 淮安市人民代表大会常务委员会 关于加强安全生产管理的决定

(2020年10月29日淮安市第八届人民代表大会常务委员会第三十六次会议通过 2020年11月27日江苏省第十三届人民代表大会常务委员会第十九次会议批准 根据2024年8月29日淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过,2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准的《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市人民代表大会常务委员会关于加强安全生产管理的决定〉的决定》修正)

为了加强安全生产工作,防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全,促进经济社会持续健康发展,根据《中华人民共和国安全生产法》、《江苏省安全生产条例》等法律、法规,结合本市实际,作出本决定。

一、在本市行政区域内从事生产经营活动的单位(以下统称生产经营单位)的安全生产及其监督管理,适用本决定。有关法律、法规对安全生产及其监督管理另有规定的,适用其规定。

本决定所称生产经营单位,包括从事生产经营活动的企业、事业单位和个体经济组织以及其他组织。

二、安全生产工作坚持以人民为中心,树立安全发展理念,坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针,坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责的原则,坚持管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全和谁主管谁负责的原则,完善安全生产责任制,落实生产经营单位主体责任,强化生产安全事故责任追究,确保安全生产。

三、市、县(区)人民政府应当加强对安全生产工作的领导,根据国民经济和社会发展规划制定并组织实施安全生产规划,明确有关部门的安全生产监督管理职责,加强安全生产基础设施建设和安全生产监管能力建设,建立健全安全生产治理体系,建立完善安全风险防控机制;实行安全生产工作责任考核评价和生产安全事故责任追究制度,加强对有关部门和下级人民政府安全生产工作落实情况的监督检查。

市、县(区)人民政府应当把安全生产纳入政府重点工作,每季度至少召开一次会议,听取安全生产工作情况汇报,分析本地区安全生产形势,研究部署本地区安全生产工作的重大事项,及时解决安全生产工作中的重大问题。

四、生产经营单位是安全生产的责任主体,应当建立健全全员安全生产责任制,强化安全生产职责,明确各岗位的责任人员、责任范围、考核标准等内容,完善监督考核机制,保证全员安全生产责任制的落实。

生产经营单位的主要负责人应当依法履行

安全生产工作职责,对本单位安全生产工作全面负责。

生产经营单位分管安全生产的负责人,负责组织安全生产日常监督管理工作,检查安全生产管理机构履行职责情况;督促落实全员安全生产责任制、安全生产规章制度和技术标准、操作规程;督促落实安全生产教育和培训计划;组织实施安全生产风险辨识和评估、重大危险源管理、事故隐患排查及治理、生产安全事故应急处置等工作。

生产经营单位的其他负责人,应当按照各自分工履行安全生产工作职责。

生产经营单位应当加强班组建设,强化以岗位为核心的安全生产管理,建立班组和岗位人员交接班安全交底等管理制度,设立班组当班安全员,明确各岗位人员对负责的设备、作业场地、安全防护设施、物品存放等安全检查责任。

五、生产经营单位进行爆破、挖掘、吊装、危险装置设备试生产、高处作业、有限(受限)空间作业、油罐清洗、涉及危险物品的场所动火和临时用电、涂装、危险品装卸,以及涉及重大危险源、临近油气管道或者高压输电线路作业、建筑物和构筑物拆除、大型检修等危险作业,应当执行有关危险作业管理制度,严格遵守下列规定:

(一)对作业安全风险进行评估,确认现场作业条件符合安全作业要求;

(二)根据安全风险明确安全防范措施和现场应急处置措施;

(三)确认作业人员的上岗资格以及劳动防护用品的配备、使用符合安全作业要求;

(四)配备相应的安全设施和应急救援器材,设置作业现场的安全区域,确定专人现场统一指挥和监督;

(五)在危险作业前向作业人员告知危险因素、作业安全要求和现场应急处置措施,并经双

方现场签字确认;

(六)发现直接危及人身安全的紧急情况时,按照现场应急处置措施停止作业、撤出人员。

生产经营单位委托其他单位进行危险作业的,应当在作业前与受托方签订安全生产管理协议,明确并落实前款规定,对受托方安全生产工作统一协调、管理,并加强监督检查。生产经营单位不得将危险作业委托给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。

从事危险作业时,作业人员应当服从现场的统一指挥和调度,并严格遵守作业方案、操作规程和安全防范措施。

六、物业服务企业应当对其服务区域的建筑物屋顶、外墙及其搁置物、悬挂物,以及道路、车库、窨井、化粪池、消防、供水、供电、供气、供热、集中充电、电梯、体育健身器材等重点部位、重要设施进行经常性检查。对检查中发现的事故隐患,应当发出警示,并立即处理;不能及时处理的,应当设置警示标识,采取安全防护措施,并明确专人监管;发现重大事故隐患的,还应当及时报告物业所在地镇人民政府或者街道办事处和负有安全生产监督管理职责的部门。

物业服务企业应当对其服务对象进行安全宣传,组织企业相关人员开展应急演练。

七、生产经营单位发生合并、分立的,依法承继相关权利、义务的生产经营单位应当履行安全生产主体责任。

生产经营单位解散、破产的,清算组或者破产管理人在接管后应当履行安全生产主体责任。

生产经营单位搬迁的,应当采取有效措施处置危险物品及相关设备、设施,及时排除事故隐患。

八、承担安全评价、认证、检测、检验工作的机构应当具备国家规定的资质条件,对其作出的安全评价、认证、检测、检验结果负责,并不得有

下列行为：

- (一)违反规定程序开展安全评价、认证、检测、检验等活动；
- (二)租借资质、挂靠、出具虚假报告；
- (三)违法转让、转包承接的服务项目；
- (四)法律、法规规定的其他违法行为。

**九、**应急管理部门应当履行下列安全生产综合监督管理职责：

(一)向本级人民政府报告安全生产工作，提出安全生产工作的意见和建议，发布安全生产信息；

(二)指导协调、监督检查本级人民政府有关部门和派出机关以及下级人民政府履行安全生产监督管理职责；

(三)指导协调本级人民政府其他负有安全生产监督管理职责的部门和下级人民政府的生产安全事故应急工作；

(四)统筹做好安全生产的宣传教育培训、信息化建设、技术推广工作；

(五)法律、法规规定的其他安全生产综合监督管理职责。

**十、**发展和改革、教育、工业和信息化、民族宗教事务、公安、民政、自然资源和规划、生态环境、住房和城乡建设、城市管理、交通运输、水利、农业农村、文化广电和旅游、卫生健康、应急管理、市场监督管理、体育、气象、邮政管理等负有安全生产监督管理职责的部门，应当履行下列安全生产监督管理职责：

(一)建立安全生产监督管理和行政执法责任制，指导、监督、检查生产经营单位建立健全和落实全员安全生产责任制、安全风险分级管控和事故隐患排查治理工作机制；

(二)检查生产经营单位落实安全生产管理机构及人员、按规定提取使用安全生产费用情况；

(三)依法实施行政许可和行政处罚；

(四)落实安全生产失信惩戒、警示约谈和督办制度；

(五)做好安全生产宣传教育培训、信息化建设、技术推广工作；

(六)制定安全生产年度监督检查计划；

(七)编制和完善本部门生产安全事故应急救援预案并定期组织演练，指导生产经营单位编制和演练应急救援预案，协调有关应急救援工作，组织或者参与由本级人民政府负责的事故调查处理，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、法规规定的其他安全生产监督管理职责。

**十一、**科学技术、财政、人力资源和社会保障、商务、机关事务管理等部门，应当履行下列安全生产管理职责：

(一)将安全生产工作纳入行业领域管理；

(二)协调解决本行业、本领域生产经营单位安全生产工作中存在的问题；

(三)督促生产经营单位构建安全风险分级管控和事故隐患排查治理工作机制，及时排除事故隐患；

(四)指导生产经营单位编制和演练应急救援预案，参与生产安全事故应急救援、调查处理和善后处置；

(五)法律、法规规定的其他安全生产管理职责。

其他有关部门在职责范围内为安全生产工作提供支持保障，共同推进安全发展。

**十二、**生产经营单位应当落实安全风险分级管控制度。定期进行安全风险辨识评估，科学评定安全风险等级，编制安全风险管控清单，对安全风险进行公告警示，按照安全风险分级采取相应的管控措施，实现安全风险的动态管理。

生产经营单位应当落实生产安全事故隐患排查治理制度,采取技术、管理措施,排查并及时消除事故隐患。对重大事故隐患,应当制定和落实治理方案,根据需要停用相关设备或者停产停业。事故隐患排查治理情况应当如实记录,并通过职工大会或者职工代表大会、信息公示栏等方式向从业人员通报。其中,重大事故隐患排查治理情况应当及时向负有安全生产监督管理职责的部门和职工大会或者职工代表大会报告。

生产经营单位应当建立事故隐患报告奖励制度,公开本单位有关负责人和安全生产管理机构的联系方式,受理从业人员报告的安全生产问题,对报告事故隐患的从业人员给予表扬、奖励。

十三、负有安全生产监督管理职责的部门在监督检查中,应当互相配合,实行联合检查。

联合检查应当由牵头部门和相关部门组成联合检查组,制定联合检查方案,检查对象的行业主管部门为牵头部门;涉及跨行业、跨地区或者问题特别严重的,由市、县(区)人民政府牵头或者指定有关部门组织实施。

确需分别进行检查的,应当互通情况。发现存在的安全问题应当由其他有关部门进行处理的,应当及时移送其他有关部门并形成记录备查;接受移送的部门应当及时进行处理。

十四、市、县(区)人民政府应当建立安全生产约谈制度,对未依法履行管理职责导致发生生产安全事故,未及时排除、治理重大生产安全事故隐患,或者未按时完成重要安全生产工作任务的本级人民政府有关部门和下级人民政府以及生产经营单位,进行安全生产约谈。

十五、社会信用行政主管部门应当会同负有安全生产监督管理职责的部门,推进生产经营单位诚信体系建设,建立全市统一的安全生产企业信用信息库,按照国家规定健全失信联合惩戒和守信联合激励机制。

十六、市、县(区)人民政府应当建立本行政区域安全生产应急救援体系。

按照国家标准加强国家综合性消防救援队、政府专职消防队建设;依托社会应急救援力量,加强矿山、危险化学品、通航水域等专业化应急救援队伍建设;鼓励支持生产经营单位和其他社会力量建设提供社会化服务的应急救援队伍。

建立安全生产应急管理信息平台,完善包含救援队伍、救援物资、救援专家等信息的数据库。安全生产应急管理信息平台应当与生产经营单位安全生产动态监控系统互联互通、信息共享。

加大应急救援资金投入,落实应急组织、通信、装备、物资等资源保障。对社会应急救援队伍配合政府开展应急救援、应急演练等相关工作的,应当给予经费补助。

十七、镇人民政府、县级以上人民政府的派出机关,应当明确负责安全生产监督管理的机构,配备符合安全生产执法要求的专职安全监督管理人员和装备,加强对本区域内生产经营单位安全生产的监督检查,报告和协助处理生产安全事故,并指导本区域内村民委员会、居民委员会做好安全生产工作。

十八、本市发生的生产安全事故按照下列规定组织开展事故调查:

(一)特别重大、重大生产安全事故按照法律法规和国家、省有关规定调查处理;

(二)市人民政府负责调查较大生产安全事故,可以直接组织事故调查组进行调查,也可以授权或者委托有关部门组织开展事故调查;

(三)县(区)人民政府负责调查一般生产安全事故,可以直接组织事故调查组进行调查,也可以授权或者委托有关部门组织开展事故调查。

市人民政府认为必要时,可以调查县(区)人民政府负责调查的生产安全事故。

未造成人员伤亡且直接经济损失不足三百

万元的一般生产安全事故,事故发生地县(区)人民政府可以委托事故发生单位组织调查。事故发生单位应当自事故调查处理完成后十个工作日内,将事故调查报告、调查处理意见和整改措施落实情况等报送所在地县(区)人民政府及负有安全生产监督管理职责的部门。

十九、矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼、渔业生产等高危行业的生产经营单位应当按照国家规定实施安全生产责任保险制度。

鼓励其他行业和领域的生产经营单位参加安全生产责任保险。

鼓励保险公司根据市场需求,开发安全生产责任保险产品,引导生产经营单位投保安全生产责任保险,按保险合同约定为参保单位提供安全生产风险防控、隐患排查、教育培训等服务。

二十、市、县(区)人民政府应当制定和完善促进安全生产科技发展的扶持政策,培养安全生产科技专业人才,鼓励支持安全生产新技术、新装备、新工艺、新材料的研究和推广应用,培育和发展安全评价、安全检测监控、安全设施设备安全产业,鼓励运用智能化、信息化等现代科学技术提高安全生产技术水平。

二十一、应急管理部门应当根据安全生产规划,制定安全生产综合性培训计划。

负有安全生产监督管理职责的部门应当制定本行业、本领域的安全生产培训计划,于每年第一季度报送本级人民政府应急管理部门;可以采取政府购买服务、开展安全巡讲等方式,组织生产经营单位的主要负责人、分管安全生产的负责人和安全生产管理人员开展安全生产知识和技能培训。

人力资源和社会保障部门应当将安全生产基础知识纳入城乡劳动者的职业培训内容。

二十二、生产经营单位应当定期对从业人员

进行安全生产教育和培训,告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施,督促其掌握设备、设施、工具、劳动防护用品的安全使用、维护、保管和紧急状态自救互救知识。

生产经营单位应当对下列人员及时进行安全生产教育和培训,未经安全生产教育和培训合格的,不得上岗作业:

(一)新进从业人员;

(二)离岗六个月以上返岗或者换岗的从业人员;

(三)采用新工艺、新技术、新材料或者使用新设备后的有关从业人员;

(四)劳务派遣人员、灵活用工人员、实习人员。

劳务派遣单位应当对被派遣劳动者进行必要的安全生产教育和培训。

生产经营单位使用实习人员、其他单位委托培训人员,以及接受其作业指令的被派遣劳动者、灵活用工人员从事作业活动的,应当将其纳入从业人员安全生产统一管理。

二十三、市、县(区)人民政府对在改善安全生产条件、防止或者减少生产安全事故、参加抢险救护、报告重大事故隐患、举报安全生产违法行为、研究和推广安全生产科学技术与先进管理经验、安全生产标准化创建等方面作出显著成绩的单位和个人,应当给予奖励。

二十四、物业服务企业违反本决定第六条规定,发现事故隐患未设置警示标识、采取安全防护措施,或者发现重大事故隐患未及时报告的,由物业所在地物业管理行政主管部门责令限期改正;逾期未改正的,处一万元以上三万元以下罚款。

二十五、各级人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门工作人员,在安全生产监督管理

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。

二十六、本市国家机关、事业单位、社会团体

以及其他单位在非生产经营活动中的安全作业管理,参照本决定执行。

二十七、本决定自 2021 年 2 月 1 日起施行。

# 关于《淮安市人民代表大会常务委员会 关于修改〈淮安市人民代表大会常务委员会 关于加强安全生产管理的决定〉 的决定》的说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

淮安市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市人民代表大会常务委员会关于加强安全生产管理的决定〉的决定》(以下简称《决定》)已由淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十次会议于2024年8月29日通过,现提请本次省人大常委会会议审议批准。现就相关情况作如下说明：

依据《中华人民共和国安全生产法》和《江苏省安全生产条例》等上位法规定,《决定》主要修改了九个方面的内容：

一是关于人民政府安全生产职责。依据《江苏省安全生产条例》第五条和第四十一条,《决定》第一项将第三条修改为：“市、县(区)人民政府应当加强对安全生产工作的领导,根据国民经济和社会发展规划制定并组织实施安全生产规划,明确有关部门的安全生产监督管理职责,加强安全生产基础设施建设和安全生产监管能力建设,建立健全安全生产治理体系,建立完善安全风险防控机制。实行安全生产工作责任考核评价和生产安全事故责任追究制度,加强对有关部门和下级人民政府安全生产工作落实情况的监

督检查。

“市、县(区)人民政府应当把安全生产纳入政府重点工作,每季度至少召开一次会议,听取安全生产工作情况汇报,分析本地区安全生产形势,研究部署本地区安全生产工作的重大事项,及时解决安全生产工作中的重大问题。”

二是关于危险作业。依据《江苏省安全生产条例》第二十九条,《决定》第三项对第五条生产经营单位进行危险作业应当遵守的规定作出相应调整。

三是关于安全评价机构的禁止行为。依据《中华人民共和国安全生产法》第七十二条第二款,《决定》第四项将第八条第二项和第四项合并,作为第二项,修改为：“(二)租借资质、挂靠、出具虚假报告”。

四是关于部门安全生产职责。依据《江苏省安全生产条例》第七条,《决定》第五项在第十条负有安全生产监督管理职责的部门中删去了“商务”,《决定》第六项在第十一条负有安全生产管理职责的部门中增加了“商务”。《决定》第五项将第十条第六项“(六)制定安全生产年度监督检查计划,于每年第一季度报送同级人民政府备案”

修改为“(六)制定安全生产年度监督检查计划”。

五是关于双重预防机制。依据《中华人民共和国安全生产法》第四十一条和《江苏省安全生产条例》第二十六条、第二十八条,《决定》第七项对第十二条关于安全生产单位落实安全风险分级管控制度和生产安全事故隐患排查治理制度的表述进行完善,增加生产经营单位应当建立事故隐患报告奖励制度。

六是关于事故调查。依据国务院《生产安全事故报告和调查处理条例》,《决定》第九项增加一条,作为第十八条,对生产安全事故如何组织开展调查进行规范。

七是关于生产经营单位安全生产培训。《决定》第十一项将第二十一条修改为第二十二条,

增加一款,作为第二十二条第三款:“劳务派遣单位应当对被派遣劳动者进行必要的安全生产教育和培训”,并将灵活用工人员纳入安全生产教育和培训范围。

八是关于奖励激励。依据《中华人民共和国安全生产法》第七十六条,《决定》第十二项删去第二十三条第二款“具体奖励办法由市、县(区)人民政府制定”。

九是关于罚则。《决定》第十三项第二十四条与《江苏省安全生产条例》第七十三条处罚幅度不一致,鉴于上位法已有详细规定,予以删除。

此外,对部分条款作文字、技术修改,并对条文顺序作相应调整。

以上说明连同《决定》,请予审议。

# 关于《淮安市人民代表大会常务委员会 关于修改〈关于加强安全生产管理的决定〉 的决定》审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《淮安市人民代表大会常务委员会关于修改〈淮安市人民代表大会常务委员会关于加强安全生产管理的决定〉的决定》(以下简称决定)已经淮安市九届人大常委会第二十次会议审议通过,现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在决定通过前进行了初步审查,征求了省工业和信息化厅、司法厅、住房城乡建设厅、交通运输厅、水利厅、文化和旅游厅、应急管理厅、市场监督管理局、消防救援总队等单位,以及部分立法咨询专家、立法研究基地的意见,对修正草案进行了审查研究,提出了修改意见和建议,并与淮安市人大常委会法工委多次沟通,淮安市人大常

委会已作相应修改。8月30日,省人大法制委员会召开全体会议对决定进行了审议。现将审议意见报告如下:

为了贯彻落实新修改的安全生产法,淮安市人大常委会对《淮安市人民代表大会常务委员会关于加强安全生产管理的决定》进行修改,十分必要。该决定对生产经营单位落实安全风险分级管控制度、危险作业管理制度、生产安全事故调查、安全生产教育和培训等相关条款作出修改,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。

# 淮安市住宅小区电动自行车 充电安全管理条例

(2024年8月29日淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十  
次会议通过 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委  
员会第十一次会议批准)

**第一条** 本市行政区域内住宅小区电动自行车充电安全管理,适用本条例。

**第二条** 市、县(区)人民政府应当加强对住宅小区电动自行车充电安全管理工作的领导,加大对住宅小区电动自行车充电场所和设施建设的推进力度,督促有关部门和单位依法履行职责。

住房和城乡建设部门是住宅小区电动自行车充电安全管理的主管部门,指导住宅小区电动自行车集中充电设施建设,督促住宅小区电动自行车充电安全管理责任人和充电设施运营主体履行电动自行车充电安全管理责任。

消防救援机构负责住宅小区电动自行车充电消防安全的监督管理,依法查处违法行为。

发展和改革、公安、自然资源和规划、应急管理、城市管理、市场监督管理、工业和信息化、供电等有关部门和单位按照各自职责,做好住宅小区电动自行车充电安全管理的相关工作。

镇人民政府、街道办事处应当加强辖区内住宅小区电动自行车充电安全管理工作,组织开展日常安全检查,指导村民委员会、居民委员会协助参与管理。

**第三条** 已经建成的住宅小区应当根据实际需要设置电动自行车集中充电设施。镇人民政府、街道办事处应当及时推动电动自行车集中充电设施建设,确因客观条件限制无法在住宅小区内设置的,按照便民利民原则就近设置。

住房和城乡建设、自然资源和规划部门应当指导在建住宅小区的建设单位,按照电动自行车集中充电设施配套标准及时调整规划,设置集中充电设施,与主体工程同步验收、同步交付。

新建住宅小区的建设单位应当按照有关标准,规划和配套建设电动自行车集中充电设施,与主体工程同步设计、同步建设、同步验收、同步交付。

机关、团体、企业、事业等单位应当根据需要设置电动自行车集中充电设施,为职工提供充电便利,减轻住宅小区充电需求压力。

**第四条** 住宅小区电动自行车集中充电费用包括电费和电费。电费执行居民用电价格;服务费按照国家 and 省有关规定合理确定,实行明码标价。

**第五条** 电动自行车使用人应当在符合消防要求的场所充电,遵守充电安全规定,服从管理,履行充电安全义务。

在住宅小区范围内,禁止下列行为:

(一)在建筑物的公共门厅、疏散通道、公共走道、楼梯间、安全出口等公共区域停放电动自

行车或者为电动自行车充电；

(二)私拉电线和插座为电动自行车充电；

(三)携带电动自行车或者电动自行车蓄电池乘坐电梯、入户充电；

(四)损坏、挪用或者擅自拆除电动自行车集中充电设施；

(五)其他违反消防安全规定的电动自行车充电行为。

**第六条** 住宅小区电动自行车充电安全管理责任人应当主动配合电动自行车集中充电设施建设，建立电动自行车充电安全管理制度，加强宣传教育和日常安全巡查，督促充电设施运营主体对集中充电设施进行维护管理。

住宅小区电动自行车充电安全管理责任人发现有本条例第五条第二款规定的行为，应当予以劝阻、制止并及时采取切断充电电源等合理措施；劝阻、制止无效的，应当及时向镇人民政府、街道办事处或者公安派出所、消防救援机构报告，有关单位应当及时依法处理。

住宅小区物业服务人是住宅小区电动自行车充电安全管理责任人；没有物业服务人的，由镇人民政府、街道办事处确定住宅小区电动自行车充电安全管理责任人。

**第七条** 住宅小区电动自行车集中充电设施运营主体，应当检查确认投入运营的集中充电

设施以及场所设置符合国家、省、市有关标准和规范，建立充电设施安全管理制度，加强日常安全巡查，定期维护保养充电设施，及时消除充电安全隐患。

**第八条** 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。

电动自行车使用人有本条例第五条第二款第一项至第三项行为之一的，由消防救援机构依法处理。

住宅小区电动自行车集中充电安全管理责任人未履行本条例第六条第二款规定责任的，由消防救援机构责令改正；拒不改正的，处五百元以上二千元以下罚款。

住宅小区电动自行车集中充电设施运营主体违反本条例第七条规定，未定期维护保养充电设施或者未及时消除充电安全隐患的，由消防救援机构责令改正；拒不改正的，处一千元以上五千元以下罚款。

**第九条** 商住楼、公寓、集体宿舍等场所的电动自行车充电行为及其监督管理，参照本条例执行。

电动摩托车、电动三轮车充电行为及其监督管理，参照本条例执行。

**第十条** 本条例自2024年11月1日起施行。

# 关于《淮安市住宅小区电动自行车 充电安全管理条例》的说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

淮安市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《淮安市住宅小区电动自行车充电安全管理条例》(以下简称《条例》)已于2024年8月29日由淮安市第九届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过，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

近年来，因为电动自行车不规范充电引起的火灾频发，此类事故往往造成严重人员伤亡和财产损失，省内外都有惨痛教训。截止2023年底，淮安市电动自行车保有量已超300万辆(其中登记在册180余万辆)。由于充电行为不规范、违规改造改装、安全意识不强等原因，近三年接报电动自行车火灾达310起，其中因超时充电引发火灾94起、夜间充电99起、飞线充电35起。住宅小区电动自行车充电直接关系到人民群众人身财产安全和公共安全，对住宅小区电动自行车充电安全管理开展立法，有助于进一步压实管理责任、明确治理措施、消除风险隐患，提高全市电动自行车充电安全管理水平。

## 二、《条例》制定过程

《条例》作为淮安市人大常委会2024年正式立法项目，淮安市委、市人大常委会高度重视，切实做好立法各项工作。

一是认真组织起草。2月，市委主要领导对

电动自行车充电安全问题进行专门批示，市人大常委会高度重视，多次专题研究，提出“小切口精准立法、快速度高效立法、创精品灵活立法”总体要求，统筹推进《条例》起草工作。3月，市人大常委会环资城建委、法工委会同市住建局、消防救援支队成立起草小组，组织精干力量起草初稿。起草小组赴浙江省宁波市、湖南省常德市等地考察调研，学习参考了南京、扬州等地经验做法，立足淮安实际，提出了《条例》草案征求意见稿。

二是广泛征求意见。《条例》草案征求意见稿形成后，法工委及时通过市人大网站、微信公众号等向社会公开征求意见，书面征求了立法咨询专家、法制委委员、法工委委员和部分市人大代表的意见。5月，环资城建委、法工委组成调研组，分别到清江浦区、淮安区、涟水县召开立法调研座谈会，听取各级人大代表、镇街和社区负责人、基层立法联系点、物业企业、集中充电设施运营主体意见。社会各界对本项立法关注度高，参与积极性强，提出意见建议200多条。

三是深入研讨完善。在市人大常委会领导带领下，法工委对征集到的意见建议进行梳理汇总，组织专家开展多轮研讨修改。此外，及时将《条例》草案相关材料报送省人大常委会法工委征求指导意见，根据省人大常委会法工委意见进

行修改完善。8月28日,市人大法制委进行了统一审议。

### 三、《条例》的主要内容

《条例》共十条,坚持以满足人民需要为目的,以解决突出问题为导向,以提供有效法规供给为重点,做到能具体的尽量具体,能明确的尽量明确,能精简的尽量精简。内容主要聚焦以下几个方面:

一是健全住宅小区电动自行车充电安全管理责任。明确各级人民政府和住建、消防救援机构等相关部门在电动自行车充电安全管理中的职责,特别是规定了住建部门是本市住宅小区电动自行车充电安全管理的主管部门。二是加强基础充电设施建设。借鉴各地的经验做法,明确已建成住宅小区、在建住宅小区和新建住宅小区设

置电动自行车集中充电设施的要求,做到疏堵结合。三是对住宅小区电动自行车集中充电费用进行明确。规定充电费用包括电费和服务费,电费执行居民用电价格,服务费按照国家和省有关规定合理确定。四是明确电动自行车充电安全管理责任人和集中充电设施运营主体的管理责任,并赋予充电安全管理责任人在发现电动自行车使用人存在不当充电行为,应当予以劝阻、制止并及时采取切断充电电源等合理措施的管理手段。五是明确法律责任。《条例》对电动自行车使用人、住宅小区电动自行车集中充电安全管理责任人、住宅小区电动自行车集中充电设施运营主体违反本条例规定的行为,分别明确了所要承担的法律责任。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《淮安市住宅小区电动自行车充电安全管理条例》审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《淮安市住宅小区电动自行车充电安全管理条例》(以下简称条例)已经淮安市九届人大常委会第二十次会议通过，现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在条例通过前进行了初步审查，征求了省人大监察司法委，省发展改革委、公安厅、司法厅、住房城乡建设厅、消防救援总队等部门和单位的意见，向淮安市人大常委会法工委反馈了修改意见和建议。淮安市人大常委会已作相应修改。8月30日，省人大法制委员会召开全体会议对条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

近年来，电动自行车已成为淮安市民出行的

重要交通工具。但由于充电行为不规范、安全意识不强等原因，电动自行车充电引发的火灾呈多发频发趋势。为了预防电动自行车火灾事故发生，保护人民群众生命财产安全，维护社会公共安全，制定条例十分必要。条例明确了住宅小区电动自行车充电安全的主管部门、集中充电设施建设要求以及电动自行车使用人、充电安全管理责任人、充电设施运营者等各类主体的责任义务，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。

# 扬州市老年人优待条例

(2024年8月28日扬州市第九届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则
- 第二章 养老保障与养老服务
- 第三章 医疗保障与健康服务
- 第四章 文化、旅游、体育和出行服务
- 第五章 涉老便利化与维权服务
- 第六章 社会参与与社会敬老
- 第七章 法律责任
- 第八章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了实施积极应对人口老龄化国家战略,弘扬中华民族敬老、养老、助老的美德,建立和完善老年人优待制度,增进老年人福祉,根据《中华人民共和国老年人权益保障法》、《江苏省老年人权益保障条例》、《江苏省养老服务条例》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内老年人优待工作适用本条例。

本条例所称老年人是指六十周岁以上的公民。

**第三条** 老年人优待工作应当尊重老年人的意愿和需求,坚持党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的原则,坚持与地方经济社会发展水平相适应。

**第四条** 市、县(市、区)人民政府应当将老年人优待经费纳入本级政府财政预算,建立健全与本行政区域内老年人口增长情况、经济社会发展水平相适应的经费保障机制,完善老年人优待的政策措施,逐步拓展优待项目和范围,提升优待水平。

乡镇人民政府、街道办事处负责组织实施有关老年人优待工作,指导村民委员会、居民委员会和养老服务机构等开展老年人优待工作。

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,协助做好老年人优待工作。

**第五条** 民政部门负责拟订老年人优待政策、标准,统筹推进、督促指导、监督管理老年人优待工作。

卫生健康部门负责统筹推进医养康养结合,组织医疗卫生机构开展老年人优待工作。

发展和改革委员会、教育、公安、司法行政、财政、人力资源和社会保障、自然资源和规划、住房和城乡建设、交通运输、农业农村、商务、文化广电和旅游、应急管理、数据、市场监督管理、体育、医疗保障、金融监督管理等有关部门,按照各自职责做好老年人优待工作。

**第六条** 工会、共青团、妇联、科协、残联、红十字会等人民团体发挥各自优势,根据职责或者章程,参与相关老年人优待工作。

支持老年人组织、慈善组织、志愿服务组织等社会组织以及社会工作服务机构,在老年人优待工作中发挥积极作用。

**第七条** 倡导全社会优待老年人。提倡与老年人日常生活密切相关的服务行业根据自身特点,为老年人提供优先、优惠服务。

鼓励全社会为高龄、空巢、独居、残疾、失能、计划生育特殊家庭等老年人提供志愿服务。鼓励、支持发展养老志愿服务组织,建立志愿服务激励机制。推进互助性养老服务。

**第八条** 依照本条例规定为老年人提供优待服务的单位,应当采取措施落实对老年人的优待服务,在单位网站、接待场所显著位置公示优待服务内容和相关规定;需要申请的,应当公示申请条件、程序和需要提供的材料等。

村民委员会、居民委员会应当加强宣传,按照规定在公示栏或者老年活动场所公示优待服务相关内容。

## 第二章 养老保障与养老服务

**第九条** 本市户籍八十周岁以上的老年人享受高龄津贴和政府购买意外伤害保险服务,本市户籍计划生育特殊家庭老年人享受特别扶助金。

本市户籍无劳动能力、无生活来源又无赡养老人和扶养人,或者其赡养老人和扶养人确无赡养扶养能力的老年人,由政府按照有关规定实施救助供养。

本市户籍享受最低生活保障的七十周岁以上的老年人,由政府按照有关规定增发保障金。

**第十条** 符合条件的老年人享受政府购买的生活照料、健康医疗、精神慰藉服务以及其他居家养老服务。

市、县(市、区)人民政府应当加快发展老年

助餐服务,建立健全以保障特殊困难老年人基本就餐需求为重点,面向老年人的方便可及、优质实惠的助餐服务体系,并采取有效措施,保障食品安全和营养健康。

乡镇人民政府、街道办事处应当整合日间照料、短期托养、社区助餐、专业社会工作、心理咨询、医养康养结合、养老顾问等养老服务资源,提供综合性养老服务支持。

**第十一条** 乡镇人民政府、街道办事处应当向高龄、空巢、独居、残疾、失能、计划生育特殊家庭等老年人定期开展关爱巡访服务,建立健全结对帮扶制度,预防和减少老年人居家养老安全风险。

鼓励基层老年协会、业主委员会、物业服务企业以及家庭医生、养老服务人员、社会工作者、志愿者、低龄健康老年人、亲属邻里等参与关爱巡访服务。

**第十二条** 鼓励将符合条件的闲置设施、场地等资源改造用于养老服务。支持运用互联网、大数据、人工智能等信息技术提供养老服务。鼓励创新养老服务模式提供养老服务,对符合条件的给予优惠政策支持。

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;安装有有线电视、电话、宽带网络免收一次性接入费。

**第十三条** 公办养老机构应当发挥提供基本养老服务的基础作用,在满足特困供养老年人集中供养需求的前提下,优先收住经济困难的高龄、空巢、独居、残疾、失能、计划生育特殊家庭等老年人以及老年优抚对象、为社会作出重要贡献的老年人。

**第十四条** 民政部门应当会同发展和改革、商务、人力资源和社会保障等部门,建立健全养老服务人才培养、使用、评价和激励制度。

教育部门应当将养老服务专业人才培养纳入现代职业教育体系规划,将养老服务相关专业列入职业院校重点领域导向专业目录。

鼓励职业培训机构开展养老服务职业技能培训。参加养老服务职业技能培训并获得技能等级证书的从业人员,按照有关规定享受相应补贴。

养老服务机构应当加强对养老服务人员的岗位培训,提高养老服务人员职业道德和业务水平。

### 第三章 医疗保障与健康服务

**第十五条** 市、县(市、区)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、能力综合评估、支付标准、监督管理等政策,逐步扩大长期护理保险保障范围。

参加本市基本医疗保险的老年人,经能力综合评估达到相应失能等级标准的,享受长期护理保险待遇。

**第十六条** 建立全市统一、数据共享、结果互认的老年人能力综合评估制度,按照全市统一的标准对有需求的老年人进行能力综合评估。评估结果作为老年人享受家庭养老床位、家庭病床、长期护理保险等服务的依据。

市民政部门应当会同卫生健康、医疗保障等部门制定老年人能力综合评估管理办法。

**第十七条** 医疗卫生机构应当为老年人就诊提供下列服务:

(一)设置老年人预约就诊、转诊、挂号、缴费、取药等绿色通道或者优先窗口,并在醒目位置设置优待标志;

(二)提供导医、分诊、辅助使用智能化设备以及为行动不便的老年人提供轮椅等服务;

(三)完善电话、网络、现场等多种预约挂号

方式,畅通家人、亲友、家庭医生等代老年人预约挂号的渠道,为老年人提供一定比例的现场号源;

(四)三级综合性医院应当开设老年医学科,提供老年综合评估、老年专科门诊、用药咨询、护理门诊等服务;

(五)按照规定进行适老化建设,创建老年友善医疗机构;

(六)其他优待服务。

**第十八条** 卫生健康部门应当完善医疗服务网络,支持各类医疗卫生机构建立合作关系,指导、督促和激励基层医疗卫生机构为辖区内的老年人提供下列服务:

(一)建立和完善家庭医生签约制度;

(二)建立健康档案,提供健康教育、健康管理以及每年为六十五周岁以上老年人提供健康体检等基本公共卫生服务;

(三)提供老年人常见病、慢性病和多发病的医疗、护理、康复等服务以及优先就诊、合理用药指导和预约转诊等基本医疗服务;

(四)对符合条件的老年人提供上门巡诊、家庭病床等服务;

(五)其他卫生健康服务。

鼓励有条件的基层医疗卫生机构在基本健康体检项目之外提供可供老年人选择的优惠体检项目,对有需要的老年妇女免费妇检。

**第十九条** 市医疗保障部门应当建立并完善符合老年病种特点、重点为老年人服务的医疗卫生机构的医疗保险结算方式,强化对家庭病床、家庭医生签约服务的支持,对符合规定的家庭病床的医疗服务费用纳入基本医疗保险基金支付范围。

**第二十条** 市、县(市、区)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、疾病终末期老年人提供专业护理服务。

卫生健康部门应当加强对老年人群重点慢性病、老年妇女乳腺癌和宫颈癌的早期筛查、干预及分类指导,开展老年口腔健康、老年营养改善、老年认知障碍防治和心理关爱等健康促进行动。

乡镇人民政府、街道办事处以及村民委员会、居民委员会应当为老年人交流和心理服务提供场所,组织做好老年人心理关爱工作。

**第二十一条** 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结合服务。

支持医疗卫生机构为老年人提供中医健康咨询评估、干预调理、随访管理等服务,与养老机构开展合作提供中医药服务。

**第二十二条** 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。

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。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。有条件的医疗卫生机构可以举办养老机构。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。

支持医疗卫生机构与养老机构开展合作,促进资源共享与服务衔接。建立医疗、康复、护理双向转诊机制。

**第二十三条** 老年人患病住院治疗期间,鼓励用人单位为老年人子女或者其他负有赡养、扶养义务的人员提供时间、工作安排等方面的便利和支持。

老年人患病住院期间,子女每年享受累计不少于五天的护理假。护理假期间,工资福利待遇

不变,不影响晋升或者晋级。

#### 第四章 文化、旅游、体育和出行服务

**第二十四条** 老年人免费进入政府举办的公园、公共文化设施。六十五周岁以上的老年人免费进入政府举办的旅游景点、免费乘坐公共汽车,不满六十五周岁的老年人享受半价优惠。

**第二十五条** 火车站、长途汽车站和轮船码头、机场等客运站点应当为老年人提供优待服务。候车室、候船室、候机室和不实行对号入座的公共交通工具应当设置老年人席位。

**第二十六条** 文化广电和旅游、民政、体育部门以及乡镇人民政府、街道办事处应当组织开展老年人群众性文化、体育、娱乐活动,丰富老年人的精神文化生活。

鼓励开发适合老年人的康养游、乡村游以及美食文化游、大运河观光游、民间技艺和地方文化遗产宣传游等展示地方文化和风貌的特色旅游产品。

**第二十七条** 市、县(市、区)人民政府在制定国民经济和社会发展规划、国土空间规划时,应当根据人口老龄化发展趋势、老年人口分布和老年人的特点,统筹考虑下列适合老年人的文化、体育和娱乐休闲设施建设:

(一)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、老年大学分校,或者设立老年人学习室、老年人学习点。

(二)综合利用社区空置房、公园、体育场馆、商场等场所设施改建、扩建老年人文化、体育、娱乐休闲活动场所。

(三)在公园、社区广场、体育场馆等场所按照规定合理设置老年人座席、休息区、老年人应急救援设施器材以及适合老年人的体育健身设

施。

(四)公共图书馆开设老年阅览区域,公共图书馆和城市书房提供方便老年人使用的阅读设备、触屏系统等。

(五)其他满足老年人文化、体育、娱乐休闲需求的设施。

## 第五章 涉老便利化与维权服务

**第二十八条** 市、县(市、区)人民政府应当采取措施,推动兼顾老年人需要的智慧社会建设,加强技术创新,为老年人提供精准、优质服务;提升信息化、智能化服务时,应当尊重老年人的行为习惯,在医疗卫生、文体休闲、交通出行、政务服务、公共服务、维权服务等各类日常生活场景中,保留现场指导、人工办理、现金和银行卡支付等传统服务方式。

政府通过购买服务、引导志愿服务等形式,组织开展老年人运用智能技术专项培训,帮助老年人提高运用智能技术的能力。

**第二十九条** 金融、通信、公证、不动产登记等机构对必须本人亲自到场办理的业务,在符合相关要求的前提下,为行动不便的老年人提供上门服务。

公安机关根据实际情况,为行动不便的老年人申领居民身份证提供上门采集信息等便利服务。

**第三十条** 公安机关应当建立健全走失老年人紧急查找机制。首先受理警情的公安机关,应当按照紧急查找机制的规定,统筹协调帮助寻找走失老年人。

**第三十一条** 市、县(市、区)人民政府应当加强对老年人的法治宣传教育,提高老年人识别和防范传销、非法集资、电信诈骗等违法犯罪行为非法侵害的能力。

金融机构在老年人办理转账、汇款、购买金融产品等业务时,应当提示相应风险。

不动产登记机构在办理涉及处分老年人的不动产或者可能侵害老年人合法权益的不动产登记时,应当提示相应风险。

**第三十二条** 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标准,方便老年人生活和出行。

市、县(市、区)人民政府应当推进住宅区、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;支持老年人家庭开展适老化改造,对符合条件的老年人家庭按照规定给予补助。

**第三十三条** 老年人因赡养费、扶养费、抚恤金、养老金、最低生活保障金、医疗费或者其他合法权益受到侵害提起诉讼,交纳诉讼费用确有困难的,人民法院按照规定免收、减收或者缓收诉讼费用。

**第三十四条** 法律援助机构对符合法律援助条件的老年人,应当简化审批程序,优先提供法律援助。

**第三十五条** 公证机构对八十周岁以上老年人首次办理遗嘱公证的,免收公证服务费。对七十周岁以上老年人首次办理遗嘱公证的,减半收取公证服务费。

对属于法律援助受援人的老年人办理公证的,按照有关规定减免公证服务费。

**第三十六条** 鼓励律师事务所、公证机构、司法鉴定机构、基层法律服务所等法律服务机构,为经济困难的老年人提供免费或者优惠服务。

## 第六章 社会参与与社会敬老

**第三十七条** 制定地方性法规、地方政府规

章和公共政策,涉及老年人权益重大问题的,应当听取老年人和老年人组织的意见。

村民委员会、居民委员会在决策涉及村民、居民的重大事项时,应当听取老年人代表的意见和建议。

**第三十八条** 支持老年人在自愿和量力的情况下,发挥自身优势和专长,参与经济、政治、文化和社会生活。村民委员会、居民委员会在尊重老年人意愿的基础上,可以聘请老年人参与村(居)事务管理。

政府和有关部门建立专家库、专业人才库,可以吸纳老年专家和专业人才。人力资源和社会保障部门可以在人力资源市场中建立有专长的老年人信息档案。

**第三十九条** 每年十月为敬老月。鼓励国家机关、企业事业单位、人民团体、村民委员会、居民委员会和社会组织等开展敬老、爱老、助老活动。

**第四十条** 报刊、广播、电视、网络等媒体应当开展老年人优待政策的宣传,引导树立尊重、关心、帮助老年人的社会风尚。

**第四十一条** 县(市、区)人民政府应当建立常态长效机制,根据国家相关标准规范,在老年人居住环境、日常出行、健康服务、养老服务、社会参与、精神文化生活等方面创建老年友好型社区。

## 第七章 法律责任

**第四十二条** 违反本条例规定的行为,法律、法规已有处罚规定的,从其规定。

**第四十三条** 依照本条例规定为老年人提供优待服务的单位,不落实对老年人的优待服务,不公示优待服务内容的,由其主管部门责令改正;逾期不改的,由市、县(市、区)人民政府或者有关主管部门通报批评。

## 第八章 附则

**第四十四条** 本条例所称空巢老年人,是指没有子女或与子女不在同一设区市主城区、同一县(市)居住的老年人,包括一人单独居住的老年人和“双老”家庭老年人。

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。

本条例所称特殊困难老年人,是指城乡特困供养老年人,低保家庭老年人,低收入家庭中的高龄、失能、失智、独居、重度残疾老年人,计划生育特殊家庭老年人,重点优抚对象中的老年人,以及国家法律法规和政策规定的其他特殊困难老年人。

**第四十五条** 扬州经济技术开发区管理委员会、扬州市生态科技新城管理委员会、扬州市蜀冈—瘦西湖风景名胜区管理委员会按照各自职责权限,做好本区域老年人优待工作。

**第四十六条** 本条例自2025年1月1日起施行。

# 关于《扬州市老年人优待条例》的说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

扬州市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《扬州市老年人优待条例》(以下简称《条例》)已由扬州市第九届人民代表大会常务委员第二十一次会议于2024年8月28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、对象和结构安排

该《条例》适用于扬州市行政区域内老年人优待工作,《条例》所称老年人是指六十周岁以上的公民。《条例》共八章,分别为:总则,养老保障与养老服务,医疗保障与健康服务,文化、旅游、体育和出行服务,涉老便利化与维权服务,社会参与与社会敬老,法律责任,附则。

## 二、主要内容

(一)明确老年人优待工作原则,强化各方责任。《条例》规定,老年人优待工作应当尊重老年人的意愿和需求,坚持党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的原则,坚持与地方经济社会发展水平相适应。在此基础上,对政府及其部门职责、相关社团组织职责、全社会优待及开展助老志愿服务、优待服务单位公示等进行了规定,从而明确各方责任。

(二)完善老年人优待工作机制,保障优待工作实施。《条例》从养老保障与养老服务、医疗保障与健康服务、文化旅游体育和出行服务、涉老便利化与维权服务、社会参与和社会敬老等方面

进行章节划分,形成了体系化的老年人优待制度机制,全方位保障广大老年人日益增长的多层次、多样化的服务需求。

(三)优化文化、旅游、体育、出行等优待政策,进一步提升文化旅游名城的核心竞争力。《条例》扩大了享受景区门票和城市公交优惠的老年人范围,将老年人免费进入政府举办的旅游景点年龄范围从70周岁降低到65周岁,免费乘坐公交的年龄从70周岁降低到65周岁,并规定不满65周岁的老年人享受半价优惠。

(四)扩大医疗保障与健康服务优待范围,切实解决老年人关注的民生问题。《条例》对加快老年人助餐体系建设、建立完善长期护理保险制度以及建立全市统一、数据共享、结果互认的老年人能力综合评估制度作出规定,扩大了老年人住院照护期间子女享受带薪护理假的对象范围,将“独生子女”的范围扩大为“子女”,切实回应老年人家庭关心关切的现实问题。

(五)对违反条例规定、不落实老年人优待服务的单位设定法律责任,为政策落实提供监管依据。根据本地实践以及立法调研中收集到的相关意见建议,老年人优待存在协调管理部门众多、相关优待落实不到位等问题,《条例》对此设定法律责任条款,为老年人优待措施落地提供监管抓手,切实提升执行力。

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《扬州市老年人优待条例》 审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《扬州市老年人优待条例》(以下简称条例)已经扬州市九届人大常委会第二十一次会议审议通过,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,书面征求了省发改委、民政厅、司法厅、财政厅、人力资源社会保障厅、文化和旅游厅、政务办、医疗保障局等单位,以及部分立法咨询专家、立法研究基地的意见,对草案进行了审查研究,提出了修改意见和建议,并与扬州市人大常委会法工委多次沟通,扬州市人大常委会已作相应修改。8月30日,省人大法制委员会召开全体会议对条例进行

了审议。现将审议意见报告如下：

为了完善老年人优待制度,增进老年人福祉,扬州市全面修订老年人优待条例,十分必要。该条例对养老保障与养老服务,医疗保障与健康服务,文化、旅游、体育和出行服务,涉老便利化与维权服务,社会参与与社会敬老等方面作了规定,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。

# 宿迁市电子商务产业发展条例

(2024年8月29日宿迁市第六届人民代表大会常务委员会第二十次会议通过 2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议批准)

## 目 录

- 第一章 总则  
第二章 促进与保障  
第三章 集聚与融合  
第四章 规范与管理  
第五章 附则

## 第一章 总则

**第一条** 为了优化电子商务产业发展环境,推动电子商务产业高质量发展,根据《中华人民共和国电子商务法》等法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

**第二条** 本市行政区域内电子商务产业发展及其相关管理和活动,适用本条例。

本条例所称电子商务产业,是指与电子商务相关的商品销售、服务提供、物流运输和电子支付等核心产业,以及电子商务在农业、制造业和服务业等领域融合应用带动的相关产业。

**第三条** 本市电子商务产业发展坚持政府引导、市场主导、鼓励创新、规范有序的原则。

本市各级人民政府及其有关部门应当依法保护电子商务经营者公平参与市场竞争的权利,不得采取歧视性的政策措施,不得滥用行政权力排除、限制市场竞争。

**第四条** 市、县(区)人民政府应当加强对电

子商务产业发展工作的组织领导和统筹协调,将电子商务产业发展纳入国民经济和社会发展规划,制定和实施促进电子商务产业发展的政策,研究解决电子商务产业发展中的重大问题。

开发区管理机构、乡镇人民政府、街道办事处按照职责做好本区域内电子商务产业发展相关工作。

**第五条** 商务部门负责本行政区域内电子商务产业综合协调和发展促进工作。

发展改革、网信、数据管理、市场监督管理、知识产权、工业和信息化、农业农村、人力资源社会保障、文化广电和旅游、财政、公安、交通运输、税务、海关、邮政管理等部门和单位,按照各自职责做好电子商务产业发展相关工作。

**第六条** 市、县(区)人民政府及其有关部门应当按照长三角区域一体化发展、淮海经济区协同发展等重大战略要求,加强区域电子商务产业发展的交流合作,推动市场规则衔接、设施互联互通、政务服务协作。

**第七条** 电子商务相关行业协会应当根据章程的规定,加强行业自律,推动实施有关行业标准和行业发展规划,规范、指导会员的经营行为,维护会员合法权益,为会员提供信息交流、业务培训、人才培养、市场对接等服务。

## 第二章 促进与保障

**第八条** 市人民政府应当组织编制电子商务产业发展规划,商务、发展改革等部门负责拟订电子商务产业发展规划草案。电子商务产业发展规划应当明确本市电子商务产业发展的总体目标、产业布局、实施步骤、发展方向和推进机制。

县(区)商务部门可以根据电子商务产业发展规划,编制相关实施方案,经市商务部门审核,报本级人民政府批准后实施。

**第九条** 市、县人民政府应当将电子商务基础设施的建设和布局纳入国土空间规划,统筹安排电子商务产业项目和快递物流设施建设用地。

市、县(区)人民政府及其有关部门应当加快通信网络基础设施建设,构建高效畅通、技术先进、服务便捷的通信网络基础设施体系,支撑电子商务产业高质量发展。

**第十条** 市、县(区)人民政府及其有关部门应当提升电子商务产业公共服务水平,支持中小微企业、个体工商户和个人应用电子商务、拓展业务领域,定期组织电子商务经营者参加业务培训、经验分享等活动。

鼓励电子商务相关行业协会和电子商务经营者主办、承办或者参加各类电子商务专业展会、电子商务行业竞赛。

支持平台型、贸易型、服务型电子商务经营者在本市设立总部和区域总部、运营中心、结算中心、研发中心、客服中心、分拨中心等功能性机构,发展电子商务总部经济。

**第十一条** 鼓励电子商务经营者挖掘用户需求,推动社交电商、直播电商、内容电商、社区电商等新业态发展。

市、县(区)人民政府及其有关部门应当推进县域电子商务直播基地建设,联合企业、院校加

强直播团队孵化,对符合条件的电子商务直播基地给予支持。具体办法由市商务部门会同财政、网信等有关部门制定。

鼓励直播基地为电子商务经营者提供电商实训、品牌培育、代运营等“一站式”服务。

**第十二条** 市、县(区)人民政府及其有关部门应当加强电子商务服务体系建设,支持软件服务、培育孵化、代运营、营销推广、数据服务、信息咨询、教育培训、知识产权、税务、会计、法律等专业化电子商务服务机构发展。

**第十三条** 市人民政府及其有关部门应当统筹使用相关专项资金,依法支持电子商务及物流、仓储、金融支付和综合服务产业链相关产业的发展。

税务部门应当依法落实税收支持政策,为电子商务经营者办理涉税事项提供便利。

**第十四条** 市、县(区)人民政府应当发挥产业投资引导基金作用,引导和鼓励创业投资机构、私募股权投资基金等依法投资电子商务产业。

**第十五条** 鼓励金融机构、地方金融组织建立多元化的金融供给体系,加大对电子商务产业的信贷支持,创新信贷风险评估机制,开发适合电子商务产业发展的金融产品和服务。

支持金融机构依托跨境电子商务综合服务平台,为跨境电子商务经营者收汇、付汇提供便利服务。

**第十六条** 市、县(区)人民政府及其人力资源社会保障、教育、商务等部门应当加强电子商务人才队伍建设,完善人才培养、引进、使用、评价和激励机制。对参加职业技能培训、职业技能鉴定并取得相应证书的人员,可以按照相关规定给予补贴。

鼓励和支持高等学校、职业院校(含技工院校)、培训机构、科研机构与电子商务经营者建立

健全产学研互动结合的电子商务人才培养机制,培养电子商务研究开发、应用推广专业人才。

**第十七条** 市、县(区)人民政府及其商务、知识产权、市场监督管理等部门应当支持电子商务经营者自主品牌建设,实施符合自身发展特点的品牌发展战略,培育知名商标品牌,打造产业集群品牌和区域品牌。

商务、知识产权、市场监督管理、农业农村等部门应当对电子商务经营者申请注册商标、申请使用地理标志专用标志等给予指导和帮助。

鼓励电子商务经营者按照规定使用区域电子商务公共品牌。

**第十八条** 市、县(区)人民政府及其有关部门应当引导电子商务经营者开展绿色包装、仓储、运输,促进电子商务绿色发展。支持电子商务经营者扩大绿色产品销售,引导绿色消费,传播绿色环保理念。

**第十九条** 支持企业、高等学校、科研机构、相关行业协会等参与电子商务领域有关标准的制定和修订。鼓励和支持社会团体、企业制定或者参与制定电子商务产业相关团体标准、企业标准。

**第二十条** 网信、公安、数据管理等部门应当加强对电子商务交易安全的技术保障,引导电子商务经营者建立健全网络和数据安全管理制度,采取必要的技术措施保障网络和数据安全。

### 第三章 集聚与融合

**第二十一条** 市人民政府及其有关部门应当采取措施促进电子商务产业集聚和融合,实现电子商务政策理念和服务模式创新,推动电子商务与农业、制造业、服务业深度融合。

**第二十二条** 市、县(区)人民政府及其有关部门应当根据产业特色和资源禀赋,引导各类电

子商务业态集聚发展,明确电子商务产业核心区和电子商务特色辐射区,推动电子商务产业跨区域合作,实现资源共享、优势互补、共同发展。

**第二十三条** 市人民政府及其有关部门应当加快电子商务产业载体建设,优化电子商务产业集聚区、电子商务示范基地等电子商务产业载体空间布局,对符合条件的电子商务产业集聚区、示范基地依法给予支持。

支持宿迁电子商务产业园区以电子商务为核心,发展信息技术、数字金融、科创服务等产业,建设集电子商务企业集聚、项目招引孵化、数智场景应用、供应链整合、新技术运用、人才引进培育于一体的综合性电子商务产业集聚区。

**第二十四条** 支持数字技术与电子商务深度融合,利用数字技术促进电子商务产业改造升级,推进大数据、物联网、人工智能、区块链、云计算等新一代信息技术在电子商务产业中的集成创新和融合应用。

**第二十五条** 鼓励电子商务经营者、电子商务产业载体加强数据融合共享,整合订单需求、物流、产能、供应链等数据,优化配置产业链资源。

**第二十六条** 支持电子商务与快递物流融合发展,引导快递物流企业入驻电子商务产业集聚区,完善适应电子商务发展的仓储物流、物流配送等服务体系,加快智能快件箱、快递末端综合服务场所等公共服务设施建设。

引导电子商务平台与快递物流企业开展数据交换共享,鼓励快递物流企业采用先进适用技术和装备。

**第二十七条** 本市各级人民政府及其农业农村、文化广电和旅游、交通运输、商务等部门应当推动电子商务与休闲农业、乡村旅游以及农村特色产业深度融合,支持标准化、品牌化农产品电子商务供应链基地建设,建立健全适应农产品

网络销售的供应链、运营服务和支撑保障体系。

市、县(区)人民政府及其有关部门应当建立农产品冷链运输和农村快递物流体系,加快农产品分拨、包装、预冷等集配装备和分拨仓、前置仓等仓储设施建设。鼓励和支持有条件的企业参与农产品冷链运输和农村快递物流体系建设。

**第二十八条** 支持农村居民利用农副产品生产、手工艺品制作、生态休闲旅游等农村特色产业,开展多种形式的电子商务创业就业。鼓励电子商务经营者参与乡村振兴工作,挖掘培育特色资源,发展订单农业。推动开展返乡农民工、退役军人等电商技能培训,培育农村电商带头人。

**第二十九条** 市、县(区)人民政府及其农业农村、市场监督管理等部门应当推进本市地理标志产品技术标准体系建设,培育农村电子商务特色品牌,支持利用电子商务平台宣传和销售地理标志产品,促进农产品销售。

**第三十条** 市、县(区)人民政府及其工业和信息化、科技、商务等部门应当加强工业电子商务应用,推动智能化改造、数字化转型,促进制造企业与互联网平台、商贸流通企业产销对接。支持发展网络智能定制,引导制造企业基于电子商务平台对接用户个性化需求,贯通设计、生产、管理、服务等制造全流程,发展按需生产、个性化定制、柔性化生产、用户直连制造等新模式。

**第三十一条** 市人民政府及其有关部门应当推进中国(宿迁)跨境电子商务综合试验区建设和发展,按照一点接入的原则,建设线上综合服务平台,推进海关、外汇管理、税务、商务、市场监管等部门间信息共享,实现跨境电子商务审批、备案、缴费等功能集成。

**第三十二条** 商务、工业和信息化、农业农村等部门应当积极推动本市特色产品拓展境外销售渠道,引导和支持传统外贸经营者应用跨境电子商务平台开展跨境电子商务业务,促进对外

贸易转型升级。

鼓励电子商务经营、国际货运班列、跨境快递服务等企业在国际物流重要节点区域设置海外仓,为跨境电子商务经营者提供通关、仓储配送、营销展示、退换货和售后维修等服务,完善境外物流和快递服务网络。

支持跨境电子商务经营者开展境外商标注册、国际认证和品牌推广,扩大自主品牌出口。

#### 第四章 规范与管理

**第三十三条** 电子商务经营者应当遵循自愿、平等、公平、诚信的原则,遵守法律和商业道德,依法履行纳税义务,规范开展经营活动,公平参与市场竞争。

**第三十四条** 电子商务经营者应当加强产品质量管理,执行产品质量追溯制度,依法承担产品和服务质量责任。

**第三十五条** 电子商务经营者在开展经营活动时,应当依法履行网络、数据安全防护及个人信息保护义务,加强网络数据安全治理。

**第三十六条** 电子商务平台经营者应当依法执行知识产权保护规则,监督引导平台内的电子商务经营者依法交易具有知识产权的商品或者服务。

商务、知识产权等部门应当引导电子商务经营者增强知识产权保护意识,为电子商务经营者提供知识产权保护相关指导和帮助。

**第三十七条** 电子商务经营者、快递物流企业应当落实生态环境保护责任,优化物品包装,减少包装物的使用,优先采用可重复使用、易回收利用的包装物,积极回收利用包装物。

**第三十八条** 电子商务经营者应当建立健全消费者投诉和举报机制,及时处理消费者反映的问题;鼓励建立争议在线解决机制,制定并公

示争议解决规则。

**第三十九条** 市场监督管理等部门应当加强对电子商务经营者销售商品或者提供服务等活动的监督检查,公开投诉举报电话和网络投诉举报渠道,及时处理消费者投诉举报,依法调查处理损害消费者合法权益的行为。

**第四十条** 市人民政府及其有关部门应当建立健全电子商务统计制度,完善企业直报和第三方数据相结合的统计指标体系,定期发布电子商务发展报告。

**第四十一条** 市、县(区)人民政府及其有关部门应当推动电子商务信用体系建设,依法依规

实施守信激励和失信约束,引导电子商务经营者诚信经营。

**第四十二条** 市、县(区)人民政府及其有关部门、行业组织应当完善电子商务纠纷多元化解机制,推进矛盾纠纷多元化解平台建设,引导当事人通过和解、调解等方式化解纠纷。

## 第五章 附则

**第四十三条** 本条例自 2025 年 1 月 1 日起施行。

# 关于《宿迁市电子商务产业发展条例》的说明

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

宿迁市人大常委会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《宿迁市电子商务产业发展条例》(以下简称《条例》)已由宿迁市第六届人大常委会第二十次会议于2024年8月29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、条例框架机构

《条例》共有五章,包括第一章总则、第二章促进与保障、第三章集聚与融合、第四章规范与管理以及第五章附则,法规条文共计四十三条。

## 二、主要制度设计

条例的制定紧扣宿迁“电商名城”建设要求,围绕电子商务产业的促进保障、集聚融合及规范管理等各个环节,着力完善宿迁电子商务产业法规制度,进一步发挥电子商务产业作为宿迁战略新兴产业和先导产业的重要作用。制度设计主要有以下12个方面:

1. 产业发展规划制度。市人民政府应当组织编制电子商务产业发展规划。县(区)商务部门可以根据该规划编制实施方案。(条例第八条)

2. 电商公共服务制度。市、县(区)人民政府及其有关部门应当提升公共服务水平,支持各类主体参与电商经营,鼓励行业协会和经营者主办、承办或者参加各类电子商务产业促进活动,支持发展电子商务总部经济。(条例第十条)

3. 专项资金支持制度。市人民政府及其有关部门应当统筹使用相关专项资金,依法支持电子

商务及物流、仓储、金融支付和综合服务等行业产业链相关产业的发展。(条例第十三条)

4. 产业人才保障制度。市、县(区)人民政府及其有关部门应当加强电子商务人才队伍建设,完善人才保障机制。建立健全人才培养机制,培养电子商务研究开发、应用推广专业人才。(条例第十六条)

5. 电商品牌培育制度。市、县(区)人民政府及其有关部门应当支持电子商务经营者自主品牌建设,并对电子商务经营者申请注册商标、申请使用地理标志产品专用标志等给予指导和帮助。鼓励使用区域电子商务公共品牌。(条例第十七条)

6. 网络数据安全制度。网信、公安、数据管理等部门应当加强对电子商务交易安全的技术保障,引导电子商务经营者建立健全网络和数据安全管理制度。(条例第二十条)

7. 电商产业集聚制度。市、县(区)人民政府及其有关部门应当促进电子商务产业集聚。支持宿迁电子商务产业园区建设综合性电子商务产业集聚区。(条例第二十一条至第二十三条)

8. 电商与物流融合发展制度。支持电子商务与快递物流融合发展,引导快递物流企业入驻电子商务集聚区,加快物流公共服务设施建设。(条例第二十六条)

9. 电商与特色农业融合制度。本市各级人民政府及其有关部门应当推动电子商务与农村特

色产业深度融合,建立健全供应链、运营服务和支撑保障体系。支持农村居民利用电子商务创业就业,培育农村电子商务特色品牌。(条例第二十七条至第二十九条)

10. 电商与制造业融合制度。市、县(区)人民政府及其有关部门应当加强工业电子商务应用,促进制造企业与互联网平台、商贸流通企业产销对接。引导制造企业基于电子商务平台对接用户个性化需求,发展制造新模式。(条例第三十条)

11. 跨境电商产业发展制度。市人民政府及其有关部门应当推进中国(宿迁)跨境电子商务

综合试验区建设和发展,建设综合服务平台,推进部门信息共享,实现功能集成。引导和支持传统外贸经营者应用跨境电子商务平台开展跨境电子商务业务。(条例第三十一条、第三十二条)

12. 规范化管理制度。电子商务经营者应当规范经营,加强产品质量、数据安全,落实知识产权和生态环境保护责任,建立健全投诉举报机制。市、县(区)人民政府及其有关部门应当加强监管。(条例第四章)

以上说明连同《条例》,请予审议。

# 关于《宿迁市电子商务产业发展条例》 审议意见的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《宿迁市电子商务产业发展条例》已经宿迁市六届人大常委会第二十次会议审议通过，现报省人大常委会批准。省人大常委会法工委在该条例通过前进行了初步审查，征求了省委网信办、省人大财经委、省发展改革委、省科技厅、省工业和信息化厅、省商务厅、省数据局、省市场监管局、省知识产权局、省邮政管理局等有关单位，以及部分地方立法研究基地、立法咨询专家的意见，对条例草案进行了研究，并与宿迁市人大常委会法工委多次沟通，提出了修改意见和建议，宿迁市人大常委会已作相应修改。8月30日，省人大法制委召开全体会议对该条例进行了审议。现将审议意见报告如下：

为优化电子商务产业发展环境，推动电子商务产业高质量发展，高水平建设“电商名城”，宿迁市人大常委会及时制定该条例，十分必要。条例从电子商务产业的促进与保障、集聚与融合、规范与管理等方面作了规范，重点对编制产业发展规划，加强电商公共服务、专项资金支持、产业人才保障，以及促进电商产业集聚、推动电商与相关产业融合发展等作出规定。条例从宿迁市的实际出发，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。

# 关于生产性服务业发展情况的报告

省政府办公厅

## 一、全省生产性服务业发展和主要工作情况

去年以来,全省上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真贯彻落实党中央、国务院决策部署,按照省委、省政府工作要求,努力构建优质高效、充满活力、竞争力强的江苏服务业新体系,生产性服务业发展总体向好。

——总体规模位居前列,产业发展稳中有进。2023年,全省实现服务业增加值66236.7亿元,总体规模位居全国第二,占GDP比重为51.6%,同比提升1.1个百分点,全省规上服务业营收24537.8亿元。其中生产性服务业产业规模稳中有进,全省规模以上生产性服务业单位共16867家,全年实现规上生产性服务业营收17483.2亿元,同比增长6.5%,占规上服务业营收比重74.3%。

——重点领域特色鲜明,行业结构不断优化。围绕全省先进制造业转型升级需求,生产性服务业逐渐形成了以现代物流、信息服务、科技服务和商务服务为主导的产业体系,四个领域在2023年规上生产性服务业营收中分别占31%、23%、18%和17%,合计占比达到89%。其中,全社会物流总额达40.3万亿元,占全国比重约11.4%,网络货运平台发展位居全国前列;软件和信息技术服务业营业收入超1.4万亿元,年均增长8.2%,占全国比重为11.5%,工业软件规模保持全国第一;科技服务业营业收入1.2万亿元,科技进步贡献率超67%,万人发明专利拥有量保持全国第一。金融业增加值超过1万亿元,规模

位居全国第二。

今年上半年,全省实现服务业增加值33880.4亿元,同比增长4.8%,规上服务业营收13074亿元,其中规上生产性服务业营收8874.3亿元,同比增长7.5%,拉动全省规上服务业增长5.1个百分点,贡献率(68.8%)比去年同期高27.1个百分点。

一年多来,我们主要做了以下工作:

(一)统筹协调,明确生产性服务业主攻方向。全省生产性服务业发展统筹协调机制不断完善。现已形成以领导小组统筹、省发展改革委等32家行业主管部门主抓、设区市协同推进的“1+32+13”工作机制。先后出台了《江苏省生产性服务业十年倍增计划实施方案》《江苏构建优质高效服务业新体系实施方案》等政策文件。生产性服务业发展重点方向明晰。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”,今年4月,印发《2024年规上生产性服务业发展工作任务分解》,继续协力推进科技服务、软件和信息技术服务等为重点的生产性服务业行业发展。

(二)典型引领,加快推进生产性服务业重要领域转型升级。积极发挥重点项目投资拉动作用。全省251个生产性服务业重点项目,总投资超1400亿元,恒生电子江苏总部基地、苏州实验室相城基地等一批优质项目陆续开工。全力推动现代服务业集聚区提档升级。目前,全省累计培

育 242 家省级现代服务业高质量发展集聚示范区,入区企业 23.5 万家,实现营业收入 5.3 万亿元,税收 1262.2 亿元,吸纳就业人数 327.1 万人。深入实施现代服务业高质量发展领军企业培育工程。目前,已累计培育 262 家领军企业,其中七成成为生产性服务业企业。各细分领域涌现出一批行业重点企业。交通物流业中满运集团、中储智运等数字货运平台发展迅速,信息服务企业中焦点科技、朗新科技、汇川控制等在各自领域形成较强影响力,科技和专业技术服务集聚了药明康德、星星充电、亨通海洋等优质企业,商务服务拥有华住酒店、英格玛服务等企业,金融服务业有华泰证券、江苏银行等。

(三)创新驱动,推动江苏制造向“江苏智造”转型升级。增强科技创新。围绕打造具有全球影响力的产业科技创新中心,提升研发设计、创业孵化、技术转移、科技金融、知识产权、科技咨询、检验检测等业态发展水平,形成覆盖科技创新全链条的科技服务体系。高水平实验室体系加快建立,截至 2023 年底,建成紫金山国家实验室和 31 家国家重点实验室,首批 55 家实验室成功组建省实验室联盟。加快数字赋智。加速升级数字基础设施,积极部署“数据要素×”行动,全面推进“数实融合”,数字化转型显著加快。2023 年全省数字经济核心产业增加值占 GDP 比重 11.4% 左右。累计建设国家级数字领航企业 8 家、智能制造工厂 32 家、工业互联网双跨平台 5 个。加大知识产权产出和转换。2023 年万人发明专利拥有量为 62.1 件,连续八年保持全国省份第一。充分发挥省技术产权交易市场龙头作用,2023 年促成线上技术交易超 6500 项,成交金额近 30 亿元。抓好新动能培育。积极发展在线研发、数字金融、智慧物流等生产性服务业领域在线新经济,推广云计算、大数据等技术在服务业领域的应用。全省累计有科技型中小企业 9.4 万家、科创

板上市公司 110 家,数量均位居全国第一。2023 年,规上研究和试验发展、科技推广和应用服务业营业收入同比分别增长 16.9%、27.3%。

(四)多措并举,推进产业深度融合。深入推进两业融合。两业融合试点企业从 2020 年的 123 家增长到 2023 年的 432 家,培育省两业融合发展标杆引领典型 47 家,8 家两业融合试点单位成为国家两业融合典型,入选数量居全国前列。深入推动服务型制造发展,累计创建国家服务型制造示范城市 5 个、创建国家级服务型制造示范企业(平台、项目)52 个。两化融合发展水平连续 9 年全国第一。现代农业与生产性服务业加速融合。省农业物联网管理服务平台新增智慧农业应用主体 800 多家,累计接入主体超过 4500 家。新建成 45 个智慧农业园区、97 个数字农场、30 家省级数字农业农村基地和 20 个“无人化农场”。服务业内部融合深入拓展。“互联网+”“文化+”“生态+”“金融+”“健康+”“旅游+”等融合发展新模式更加推广普及。

(五)品牌塑造,提升江苏生产性服务业整体竞争力。创建江苏生产性服务业特色品牌。开展“江苏精品”品牌认证工作,江苏天泓汽车等 11 家企业通过新一批认证,中邮建技术有限公司获得 2023 年省长质量奖提名。参加 2024 年中国品牌日活动,充分展现江苏品牌发展建设成就,央视“新闻直播间”采访报道“江苏智造”品牌情况。推进生产性服务业标准化建设。积极开展“标准化+”行动,省有关部门制定发布《ETC 智慧停车系统建设规范》《快递包装使用和回收规范》等现代服务业领域地方标准 35 项。建设区块链测评服务、大数据服务等省级标准化试点。2023 年全省服务业公众满意度指数为 84.7,处于“满意”状态,其中,生产性服务业公众满意度指数为 84.1。

此外,服务业合作开放、金融支撑和新业态新模式培育等持续发力。合作开放方面,在全国

率先出台《推进数字贸易加快发展的若干措施》，推动南京、苏州完成第三轮服务贸易创新发展试点，2023年，江苏服务贸易额648.5亿美元。金融支持方面。充分发挥“苏科贷”“苏服贷”等普惠性金融产品作用，吸引撬动社会资本进入生产性服务业领域。2023年，“苏服贷”面向2219家现代服务业中小微企业放款80.6亿元，至今年8月底，“苏服贷”为5199家中小微企业累计放款210.9亿元；今年以来新发放“苏科贷”贷款65亿元，设立以来已累计发放贷款756亿元。新业态新模式方面。楼宇经济蓬勃发展，南京鼓楼区、苏州工业园区分别位列“2023中国楼宇经济(总部经济)标杆城区30强榜单”第9位、第13位。低空经济发展初见成效，在全国率先出台《关于加快推动低空经济高质量发展的实施意见》，开通全国首条跨省定点低空载客运输航线。平台经济发展扎实推进，省重点平台企业库初步建成，完成第一批近200家年营收1000万元以上平台企业入库。

面对新形势新任务新要求，我省生产性服务业发展仍存在一些亟待解决的问题和挑战。一是生产性服务业规模质效仍有较大提升空间。从整体规模上仍与兄弟省市有明显差距，尤其是规模以上服务业营收差距较大。在新兴产业上亟待加强新业态新模式布局。二是重点行业领域薄弱环节亟待补齐。信息服务业缺乏具有行业整合力、全国影响力、国际竞争力的生态主导型企业；交通运输中70%以上外贸生成量转运至上海等港口出口，民用航空货运量93%的空运货物经上海机场进出，临空产业发展仍处于起步阶段；科技服务业缺乏全国标识性的载体平台，科技成果有效转化率有待提升，科技服务机构规模较小、核心竞争力不强；金融服务业中全省没有一家全国性股份制商业银行，非银金融机构资源集聚优势和竞争力尚不明显；人力资源服务业中新业态、

新模式培育相对落后，对高端人才、复合型人才引培存在较大缺口，规模较大服务机构相对不足，产业集聚效应不够显著；商务服务中，法律服务、评估检测、会计咨询、会展经济缺乏具有较强示范带动作用 and 海外服务能力的机构和品牌；节能环保产业以制造业为主，节能环保服务业占比相对不足。三是相关主管部门协同推进能力需要进一步提升。生产性服务业行业主管部门仍需加强对相关产业的调查研究；在要素支撑上，高端要素保障能力相对薄弱，企业出现研发、纳税新型“两头在外”现象；在产业治理上缺乏资金引导等更强有力的经济手段，服务生态仍有待优化。

## 二、2024年生产性服务业发展重点举措

(一)注重顶层设计，提升政策引领能力。研究制定实施江苏加快生产性服务业高质量发展行动方案。加强对生产性服务业发展情况的调查研究，补短板，扬优势，推出务实落地的任务举措，全面推动生产性服务业结构优化、质效升级。充分发挥省推进战略性新兴产业和服务业发展工作领导小组的统筹作用。聚焦生产性服务业，厘清行业主管部门、省级和地市、政府和市场等各方关系，顺畅协调机制，各行业主管部门提出本行业生产性服务业发展具体措施，形成部门联动、省市协调、社会合力的齐抓共管格局。

(二)聚焦重点领域，提升发展能级。信息技术聚焦工业软件、工业互联网和人工智能解决方案等领域，建设推广体验中心和线上服务平台。科技服务依托产业链配套发展一批专业高效的第三方科技服务机构，提供需求分析、创新试验、原型开发、小试中试、创业孵化、科技金融、技术转移等全过程服务。现代物流依托全省物流市场广阔和物流平台领先的优势，全力打造多功能现代化沿海沿江大港和国际一流航空货运枢纽，并支持徐州陆港、淮安空港和连云港海港打造高水平物流“金三角”。商务服务聚焦法律服务、咨询

业、广告业等打造特色商务服务集聚区,强化产业聚集。金融服务坚持金融服务实体经济的导向,大力发展科技金融、绿色金融、数字金融等金融产品和服务。

(三)强化主体培育,提升行业竞争力。推动场景开放,加快创新成果转化应用。探索编制生产性服务业应用场景建设指南,开展特色典型应用场景试点示范,打造应用场景 IP,遴选推广一批生产性服务业创新项目。引育并重,培育壮大“苏”字号头部企业。瞄准生产性服务业重点领域,培育壮大根植性头部企业。完善招引机制和政策,争取国内外头部平台企业在我省设立区域性总部、功能性总部以及区域研发中心、运营中心、结算中心等。推动平台提级,建强产业发展支撑载体。支持交通物流、工业互联网等我省优势产业行业做大做强,深入实施“数据要素×”三年行动,加快整合数据交易市场。每年着力推进 200 个左右现代服务业重点项目建设,年度计划

投资超 1000 亿元。

(四)强化要素支撑,提升产业发展后劲。夯实服务业发展算力根基。推动出台《关于加快构建全省一体化算力网的实施意见》,制定全省算力基础设施发展行动方案,加强算力赋能新兴行业。创新人才引进和培养机制。重点培养和引进一批具备行业领军水平的高层次人才。继续加强对生产性服务业的金融支持力度。针对企业融资难题,完善“苏服贷”“苏科贷”等普惠性金融支持,引导社会资本积极投入。

(五)完善统计监测,优化产业发展生态。加强生产性服务业运行监测。加快完善全省生产性服务业统计监测体系,强化对生产性服务业走势的预研预判,提高经济运行调节的预见性、针对性和有效性。优化服务业领域营商环境。切实提升市场主体享受政策的知晓度、便利性和获得感,审慎包容服务业新业态新模式发展。

# 关于我省生产性服务业发展情况的调研报告

省人大财政经济委员会

近年来,我省生产性服务业加速发展,对工业尤其是先进制造业高质量发展的支撑作用不断增强,与先进制造业、现代农业深度融合的趋势也愈加明显,赋能实体经济焕发新活力。为深入了解我省生产性服务业发展情况,省人大财政经济委员会赴南京、常州、盐城等地开展调研,现场听取意见建议;组织召开有关部门专题座谈会,听取省发展改革委、科技厅、工业和信息化厅等多部门汇报,并围绕生产性服务业发展的重点领域、政策措施落实情况、薄弱环节等进行交流。9月下旬,召开财政经济委员会全体会议,对调研了解的情况和相关意见建议进行了讨论。现报告如下:

## 一、基本情况

作为服务业的重要组成部分,生产性服务业发展水平直接关系服务业发展质量,也关系现代化产业体系建设成效。近年来,我省在推动生产性服务业发展方面取得了显著成效。

(一)生产性服务业保持平稳增长,支撑作用日益凸显。我省生产性服务业发展态势良好,生产性服务业占GDP的比重稳步提升,为引领产业向价值链高端延伸、加快形成新质生产力提供了有力支撑。2023年,我省实现服务业增加值66236.7亿元,占GDP的比重增加至51.6%,总体规模位居全国第二。生产性服务业在现代物流、信息服务、科技服务和商务服务等重点领域快速发展,行业结构不断优化。今年上半年,我省实现服务业增加值33880.4亿元,同比增长

4.8%;规上生产性服务业营业收入8874.3亿元,同比增长7.5%,其中生产性租赁、商务服务业营业收入分别增长27%、14.2%,明显高于规上服务业营业收入增速。

(二)产业融合不断增强,新旧动能接续转换。融合共进推动产业转型升级。积极顺应制造业服务化、服务业制造化的趋势,聚焦“1650”产业体系的重点集群和产业链,持续推进制造业服务化转型,不断推动企业向产业链上下游环节拓展、向“制造+服务”转型、向“产品+服务”转变,积极培育省级服务型制造示范项目,争创国家级服务型制造示范。推动“设计+产业”创新,提升工业设计赋能产业链水平,积极培育省级工业设计中心,推动有条件的企业创建国家级工业设计中心。截至2023年底,全省累计创建国家级服务型制造示范(包括城市、企业、平台、项目)57家、国家级工业设计中心30家。创新驱动引领服务业升级。企业数字化转型步伐不断加快,带动研发设计、信息数据等附加值较高的相关服务发展。2023年,全省规上互联网和相关服务营业收入同比增长18%,其中,互联网信息服务、互联网数据服务、互联网平台服务同比分别增长17.6%、21.2%、17.9%。全省软件与信息技术服务业规模达1.44万亿元,同比增长9.5%,产业规模位居全国第三位。我省企业自主创新的研发设计软件填补国内空白,首次实现高端工业软件内核出口欧美。全省科技服务业总收入1.24万亿元,科技服务机构总数10.8万家(规上科技服务机构占机

构总数 8.20%),从业人员总数 170 万人(规上机构从业人员占人员总数 63.40%),其中,研究开发服务规模最大,服务机构超 4.6 万家,服务收入超 6000 亿元。

(三)重点行业增长显著,优势产业带动作用明显。交通基础设施不断优化。逐步形成“三纵三横”货运干线布局,大丰港、滨海港等铁路专支线加快建设和开通;干线航道网畅通高效,有效支撑“公铁水”“海江河”联运。2023 年,全省公铁水空累计完成综合货运量 30.9 亿吨、货物周转量 13224 亿吨公里,同比分别增长 11.5%、11.9%;水路、铁路货运量达 12.6 亿吨,占总货运量的比重超过四成;完成集装箱多式联运量 232 万标箱,同比增长 15.2%;开行 128 条稳定运行的多式联运线路;交通物流降本提质增效,全省社会物流总费用 16919 亿元,与 GDP 的比率为 13.2%。金融服务实体经济更加有力。截至 2023 年末,全省本外币贷款余额 23.64 万亿元、同比增长 14.14%,居全国第二。其中,制造业贷款余额已连续 40 个月保持两位数增长,同比增长 16.1%;普惠小微融资继续“量增面扩”,普惠小微贷款余额同比增长 25.5%。支持引导省属金融企业服务实体经济、履行社会责任,2023 年末,江苏银行存贷款余额分别为 1.88 万亿元、1.8 万亿元,存贷款规模均位居全国城商行第二;华泰证券营业收入、净利润位居行业第二。农业保险风险保障水平不断提升,省财政坚持农业保险支农惠农政策导向,对种植业、养殖业、农业机械、渔船渔民等 57 个省级政策性农业保险险种给予保费奖补。2023 年,全省农业保险保费规模达 74.31 亿元、同比增长 15.6%,为全省 704 万户次农户提供保险保障 1853 亿元。服务业对外开放水平不断提升。服务贸易、数字贸易等领域是近年来国际贸易的新增长点,2023 年全省服务进出口达 648.5 亿美元,同比增长 13.6%,占全国比

重为 7.0%,占外贸 8.0%。服务外包作为服务出口主渠道,全省服务外包执行额 796.9 亿美元,同比增长 16.5%。服务外包高端化趋势明显,以设计、研发服务为核心业务的服务外包有力支撑制造业“智改数转”,金融保险、法律咨询、人才引育等服务外包有效降低企业成本。

## 二、存在的主要问题

从世界范围看,发达国家经济增长的 70%来自服务业,其中服务业增加值的 70%为生产性服务业。我省生产性服务业发展空间较大,但目前还存在一些需要引起重视的问题。

(一)产业结构有待进一步优化。我省传统生产性服务业占据主导地位,但发展水平有待提升,电子商务、节能环保、人力资源服务等新兴行业占比不高。交通运输综合实力有待增强。物流枢纽能级水平不高,多式联运枢纽缺乏整体规划,各种运输方式间协同衔接有待进一步畅通。我省港口规模和国际影响力与广东、上海等地相比还有较大差距,核心港口连云港港、南京港、苏州港近远洋航线资源与外省集装箱大港差距较大,主要体现在航线数量和覆盖范围、港口的基础设施、装卸效率等方面。航空运输能力有待提升,我省仍没有真正意义上的本土基地航空公司,航线设置和运力配置受制于人。金融服务实体经济能力有待提升。我省金融业服务实体经济发展的主要方式是银行信贷,直接融资占比普遍偏低。金融机构适应科技型企业全生命周期的信贷服务和产品体系仍不够健全,绿色金融与转型金融发展尚不平衡,数字金融基础设施较为薄弱,全省没有一家全国性股份制商业银行。而广东省金融机构数量居全国第一,拥有招商银行、广发银行和平安银行等全国性股份制商业银行总部以及深交所、广期所两大重要金融基础设施。生产性服务业区域发展不够平衡。生产性服务业与制造业关联性较强,数字经济蓬勃发展的

苏南地区生产性服务业发展水平处领先地位,科技服务业规模比重超过全省七成,占有绝对优势。同样,知识产权服务机构主要集中在南京、苏州两地,拥有知识产权服务机构数量占比达超过全省的40%,苏北地区知识产权服务机构整体数量不及南京一个市。

(二)高端生产性服务业供给不足。我省服务业企业总体规模较小,创新能力较为薄弱,大部分生产性服务业行业缺乏龙头骨干企业。从部分细分行业看:知识产权服务方面,我省知识产权服务机构主要集中在基础代理业务方面,能够提供知识产权创造、运用、保护等全链条知识产权问题解决方案的服务机构偏少,缺乏具有较强示范带动作用 and 海外服务能力的机构。电子商务服务方面,缺乏知名跨境电商平台以及平台服务商,平台、服务商较为分散,对跨境电商辐射、带动、集聚作用不明显。企业依靠专业平台服务商开拓销售渠道的主动性也不强,我省中小外贸企业长期做国际代工,没有自己的销售渠道,订单受制于人。检验检测服务方面,我省共涉及36个检测领域,主要集中在传统产业,前三的分别是机动车安检、建筑工程、环境监测,机动车安检领域的机构数量占比达26.36%,从业人员主要集中在小型机构。我省生产性服务业在品牌、规模、技术等方面与广东、浙江等地相比仍存在差距。我省与广东经济总量中服务业份额均超过50%,差距主要体现在第三产业上,如金融业、信息传输、软件和信息技术服务业等。我省相比浙江在GDP规模、第二产业增加值等方面具有优势,但浙江的信息传输、软件和信息技术服务业居于明显领先地位,数量上我省软件企业超过6000家,但企业规模相对较小,规上服务业企业营业收入远低于浙江,并逐年拉开距离。

(三)产业融合有待进一步深化。服务业与制造业融合的层级还不够高。我省作为制造业大

省,偏向中间产品和装备制造,关键核心技术受制于人,如芯片、数控机床和工业软件等依赖进口,制造业企业缺乏向高附加值服务环节延伸的积极性和主动性。生产性服务业发展总体滞后于制造业发展,尤其是研发设计、信息技术、金融服务、专业中介服务等高端领域。数字技术与实体经济的融合还不够深入,与智能制造服务相关的企业多数是中小型企业,提供高效整体解决方案的能力不强,对面向制造业企业生产组织方式创新、工业互联网平台建设等服务关注度不够。服务业与农业融合的还不够紧密。我省农业科技贡献率达72%,与部分发达国家80%左右的农业科技贡献率相比,还存在一定差距。依然存在着农业生产性服务业的服务领域和范围还不够广泛、农业产业链创新能力较弱、农业科技成果转化应用率不高、数字农业融合应用不足等问题。

(四)产业发展的统筹谋划有待进一步加强。部门分工协调体系有待健全。生产性服务业细分领域多元复杂,有些行业横跨生产性服务业和生活性服务业,行业主管部门职责分工不够清晰,生产性服务业发展重点不够明确。一些生产性服务业企业具有混合经营和跨界经营特点,相关主管部门对这些企业的监管方式和举措还不够完善,在聚焦重点环节分领域推进上还有差距。要素集聚保障有待加强。我省城市发展能级普遍不如广州、深圳等一线城市,数字经济、平台经济、总部经济规模较小,对产业的集聚辐射作用有限,对税收贡献不够大。资金支持力度不足,缺乏省级层面的生产性服务业发展专项资金,市级生产性服务业专项资金规模较小。缺乏中高层次专业人才,新兴生产性服务业占生产性服务业用工人数的比重较小,生产性服务业企业普遍存在高端人才引进难、培育人才流失快、普通人才招聘难等问题。

### 三、几点建议

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》对完善发展服务业体制机制作出部署,提出“聚焦重点环节分领域推进生产性服务业高质量发展”。发展现代生产性服务业是发展新质生产力、培育经济新增长点的重要路径,要进一步推动我省生产性服务业向专业化高端化延伸,提升生产性服务业的竞争力影响力和支撑力,为加快建设现代化产业体系、打造发展新质生产力的重要阵地作出积极贡献。

(一)提高对生产性服务业地位和作用的认知,进一步明确部门分工和职责。生产性服务业是现代化产业体系的重要组成部分,在新一轮科技革命和产业变革加速背景下,服务业对制造业的支撑作用越来越强,服务型制造的发展前景越来越广阔。对照国家统计局明确部门分工。针对目前生产性服务业职责不够明确,建议根据国家统计局《生产性服务业统计分类(2019)》,组织研究各细分行业和领域,明确各行业主管部门的职责分工,提高对生产性服务业的重视程度。完善支持服务业发展的政策体系。从发展理念、要素投入、监管治理等方面,加快构建公平、开放、有序的制度环境,形成有效支持和激励发展的政策安排。完善服务业发展监测分析和信息发布机制,建立健全信息共享机制,开展服务业特别是生产性服务业发展情况的监测评估。推动生产性服务业与制造业、农业深度融合。进一步提升面向制造业的专业化、社会化、综合性服务能力,支持和引导制造业企业打破“大而全”“小而全”格局,分离和外包服务业务,培育一批专业性强的研发、技术服务、数据信息服务、商务咨询等知识和技术密集型生产性服务企业。发展面向制造业全生命周期的新兴服务,不断探索现代服务业与先进制造业融合发展路径。贴近需求拓展农业生

产性服务领域,向产前产后环节延伸,提升农资供应、绿色生产技术、农机作业、农产品营销等服务的覆盖率和品质。

(二)明确发展重点领域,进一步提出具体举措。聚焦重点领域推进生产性服务业高质量发展。加强对生产性服务业发展的谋划部署,更好地分析我省生产性服务业的优势和短板,巩固现代物流、信息服务等传统优势服务业领先地位。拓展科技研发、商务会展、节能环保等发展领域,明确下一步发展的重点领域和方向,提出推进我省生产性服务业发展的具体举措。加强工作指导,强化部门联动、分级分工协作,推动各设区市错位互补、协同发展。加大对生产性服务业发展的资金投入。整合设立省级生产性服务业发展专项资金,统筹支持省内生产性服务业企业发展,综合运用贷款贴息、经费补助和奖励等多种方式,支持补齐生产性服务业重点行业、关键领域短板弱项。提升金融供给与实体经济的匹配度,推动科技金融、绿色金融、数字金融更好支持生产性服务业发展,探索创建全国性股份制商业银行。加快多层次资本市场建设,提高直接融资比重,拓展民间资本投资渠道和发展空间,吸引撬动社会资本更多投入生产性服务业领域。培育生态主导型行业龙头企业。加强生产性服务业企业培育力度,构建梯次培育体系,建设重点企业库,加强对具有潜力的企业跟踪服务。围绕现代物流、信息服务、科技服务和商务服务等重点领域,全力打造一批全国领先、国际一流的标杆样板。培育壮大现有企业,鼓励企业通过兼并重组和战略合作做大做强,打造生产性服务业领域的国际知名品牌。建立健全头部企业招引机制,争取国内外头部企业设立的新业务总部、区域性总部以及区域研发中心、运营中心、结算中心等落户江苏。

(三)提升生产性服务业数字化水平。提高科

技术创新能力。把握人工智能发展机遇,更好地支撑平台经济、共享经济、体验经济等新模式发展,推动人工智能应用等新兴产业快速发展。加强农业、物流、商务等产业数字化转型,加快补齐工业设计、知识产权服务、科技中介服务、供应链管理服务等细分领域短板,通过技术融合衍生更多的创新应用。畅通新技术新业态新模式转化应用,加强产业互联网平台建设,在智能制造、智慧农业、智慧交通、智慧医疗等方面开展典型应用试点示范,为新技术迭代升级和商业转化提供更多机会。增强软件和信息服务竞争力。聚焦工业软件、工业互联网和人工智能大模型等领域,健全基础软件、工业软件等产业链发展体制机制,构建开放共享的软件创新生态体系,提高

基础软件和工业软件技术水平和高端产品供给能力。针对国产软硬件应用初期的市场瓶颈和门槛,结合大规模设备更新改造等工作,出台针对性支持政策,引导省内制造业企业主动开放应用场景,鼓励省属国企带头先试先用,加强国产软件的适配验证。加强人才队伍支撑。创新发展人力资源管理与职业教育培训等服务,提高人力资源服务产业发展组织化水平,开展高校、研究机构、重点企业联合培养新模式。建立多元高效的人才使用、评价和激励机制,建立生产性服务企业高端人才库。培育一批服务型制造解决方案供应商和专业服务机构,集聚一批专业化服务项目和服务人才,支撑制造业企业提升服务创新能力。

# 江苏省2023年度国有资产管理情况综合报告

省政府办公厅

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》《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》等有关要求,现将我省2023年度国有资产管理情况综合报告如下。

## 一、国有资产总体情况

2023年,全省国资监管部门坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧紧围绕省委省政府决策部署,立足实际,积极作为,推动国有资产规模和体量再上新台阶。企业(不含金融企业)、金融企业、行政事业三大类国有资产总额达42万亿,比上一年增长11.47%。

### (一)企业国有资产(不含金融企业)

2023年末,省级国有企业资产总额17,509亿元、负债总额9,403亿元、所有者权益8,106亿元,较年初分别增长5.68%、4.49%和7.09%;企业平均资产负债率53.7%,较年初下降0.57个百分点。全年实现营业总收入4,663亿元、利润总额449亿元、净利润381亿元、归属母公司所有者净利润310亿元,同比分别增长0.24%、28.11%、33.37%和17.69%。

省属文化类企业资产总额1,677亿元、负债总额595亿元、净资产1,081亿元,较年初分别增长2.34%、-6.93%和8.28%。企业平均资产负债率35.51%,较去年减少3.5个百分点。全年实现营业总收入324亿元、利润总额68.4亿元、归属母公司所有者净利润61亿元,同比分别增长2.87%、25.11%和22.31%。缴纳税费9亿元,上缴

国有资本收益9亿元。其中,上市企业4户,市值455亿元,资产总额790亿元、净资产484亿元,较年初分别增长1.86%和4.70%,全年实现营业总收入230亿元、利润总额28亿元,同比分别增长2.91%和27.76%。

2023年末,市县国有企业资产总额242,655亿元、负债总额162,171亿元、所有者权益80,484亿元,较年初分别增长10.2%、10.88%和8.85%;企业平均资产负债率66.83%,较年初增长0.12个百分点。全年实现营业总收入15,182亿元、利润总额923亿元、净利润642亿元、归属母公司所有者净利润365亿元,同比分别增长3.97%、-8.19%、-7.48%和-12.5%。

汇总省级和市县情况,2023年末,纳入全省国有资产统计范围的各级国有企业13046户,资产总额260,164亿元、负债总额171,574亿元、所有者权益88,590亿元,较年初分别增长9.88%、10.51%和8.69%;企业平均资产负债率65.95%,较年初增长0.12个百分点。全年实现营业总收入19,845亿元、利润总额1,372亿元、净利润1,023亿元、归属母公司所有者净利润675亿元,同比分别增长3.07%、1.18%、4.44%和-0.8%;应缴税费1,162.78亿元,同比增长4.37%。

其中,纳入全省企业国有资产统计范围的各级境外企业资产总额531亿元、负债总额386亿元、所有者权益145亿元,全年实现营业总收入150亿元、利润总额6亿元、净利润4.98亿元。其中,省级国有企业所属境外企业170户,资产总

额 161.75 亿元、负债总额 90.29 亿元、所有者权益 71.46 亿元,全年实现营业总收入 67.62 亿元、利润总额 7.29 亿元、净利润 5.98 亿元。

特别说明,关于部分企业之间以及非金融企业与金融企业之间交叉持股情况,根据全国通用做法,暂不进行抵消合并处理。

## (二)金融企业国有资产

2023 年末,省属国有金融企业资产总额 47,043 亿元、负债总额 41,637 亿元、所有者权益 5,406 亿元、国有资本应享有权益总额 2,633 亿元,较年初分别增长 12.12%、12.01%、12.95%和 5.2%。全年实现营业收入 1,645 亿元,利润总额 625 亿元,归属母公司所有者净利润 494 亿元,分别同比增长 11.83%、23.11%、22.07%。

2023 年末,市县所属国有金融企业资产总额 66,153 亿元、负债总额 58,668 亿元、所有者权益 7,485 亿元、国有资本应享有权益总额 3,846 亿元,同比分别增长 11.43%、11.78%、8.78%和 9.63%。全年实现营业收入 1,824 亿元、利润总额 658 亿元、归属母公司所有者净利润 532 亿元,分别同比增长 3.76%、1.52%、0.9%。

汇总省级和市县情况,2023 年末,纳入全省财务决算报表统计范围的国有金融企业 380 户(以集团合并口径计算),资产总额 113,196 亿元、负债总额 100,305 亿元、所有者权益 12,891 亿元、国有资本应享有权益总额 6,479 亿元,较年初分别增长 11.71%、11.87%、10.49%、7.79%。全年实现营业收入 3,469 亿元,同比增长 7.44%。利润总额 1,283 亿元、归属母公司所有者净利润 1,026 亿元,分别同比增长 11%、10.1%。

2023 年末,华泰证券、弘业期货、东吴证券、东海证券、国联证券等 5 家国有金融企业设立了 7 家一级境外子公司,其中 6 家在香港、1 家在新加坡;设立了 30 家二级境外子公司,其中 24 家在香港、4 家在新加坡、2 家在美国。资产规模

1905 亿元,同比增长 15.57%;营业收入 80 亿元,利润总额 21 亿元,分别同比增长 20.64%、31.51%。

## (三)行政事业性国有资产

2023 年末,省级行政事业性国有资产总额 3,287 亿元、负债总额 585 亿元、净资产 2,702 亿元,分别比上一年度增长 0.12%、-3.41%和 0.92%。其中,行政单位资产总额 262 亿元、事业单位资产总额 3,025 亿元,分别占比 7.88%、92.12%。

2023 年末,市县行政事业性国有资产总额 39,105 亿元、负债总额 11,860 亿元、净资产 27,245 亿元,分别比上一年度增长 9.55%、0.4%和 14.08%。其中,行政单位资产总额 13,893 亿元、事业单位资产总额 25,212 亿元,分别占比 35.53%、64.47%。

汇总省级和市县情况,2023 年末,全省行政事业性国有资产总额 42,392 亿元、负债总额 12,446 亿元、净资产总额 29,946 亿元,分别比上一年度增长 8.76%、0.22%和 12.75%(主要是公共基础设施增加 1,935 亿元)。其中,行政单位资产总额 14,155 亿元、事业单位资产总额 28,237 亿元,分别占比 33.39%和 66.61%。重点行业中,交通行业资产总额 9,225 亿元,教育行业资产总额 4,567 亿元,卫生行业资产总额 3,788 亿元,文化行业资产总额 442 亿元,科技行业资产总额 152 亿元,分别占全省资产 21.76%、10.77%、8.94%、1.04%、0.36%。

## (四)国有自然资源资产

1.土地资源。因 2023 年度国土变更调查工作尚未完成,本次报告沿用 2022 年度数据。2022 年末,全省耕地 6,151 万亩、园地 336 万亩、林地 1,207 万亩、草地 153 万亩、湿地 628 万亩、城镇村及工矿用地 3,123 万亩、交通运输用地 579 万亩、水域及水利设施用地 3,782 万亩。

2.矿产资源。2023年末,全省已发现各类矿产135种,较2022年持平,其中查明资源储量的78种。列入我省矿产资源储量统计表的矿区498处,已利用的矿区402处,矿产地数量721处。

3.森林资源。2023年末,全省林木覆盖面积3,385万亩,活立木蓄积10,107万立方米,林木覆盖率24.1%。

4.湿地资源。2023年末,全省已有世界自然遗产地1处、国际重要湿地3处、省级以上湿地公园76处(国家湿地公园28处、省级湿地公园48处)、湿地保护小区919处。全省自然湿地保护率65.1%。

5.海洋资源。2023年末,全省海洋总面积3.8万平方千米。全省海岛25个,其中无居民海岛21个。

6.水资源。2023年末,全省水资源总量422亿立方米。其中,地表水资源量370亿立方米,地下水资源量122亿立方米,重复计算量70亿立方米。

2023年,全省供水总量571亿立方米。其中,地表水源供水量554亿立方米,地下水源供水量2亿立方米,非常规水源供水量15亿立方米。

7.自然保护地。2023年末,全省有各类自然保护地共211处,总面积1,443万亩。

## 二、国有资产管理工作情况

2023年以来,全省国资监管部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻落实党的二十大精神,完整、准确、全面贯彻新发展理念,加快构建新发展格局,着力推动高质量发展,坚决扛起“走在前、挑大梁、多做贡献”的重大责任,为“强富美高”新江苏现代化建设提供了坚实的资产保障。

### (一)企业国有资产(不含金融企业)

1.在服务全国全省发展大局中“勇挑大梁”。

2023年省属企业共完成投资1,106亿元,连续4年超千亿元,全省重大项目中由省属企业主导的44个,占比20%。省港口集团用全省5.4%的岸线资源贡献了16.2%的吞吐量。农垦集团年产粮食27.4亿斤,总产、单产均创历史最好水平,省内粮种贡献率超50%。粮食集团58万吨储备专库新建项目有序推进。江苏水源完成调水任务11.8亿方,出省水量创新高。中江国际集团中阿产能合作示范园成功举办首届中国工业品展会。中欧班列全年开行2123列,同比增长7.6%,再创新高。

2.国有企业改革深化提升行动全面启动实施。在圆满完成上一轮国企改革三年行动任务、三次评估均获评A级基础上,省国资监管部门不等不靠、超前谋划,聚焦中国式现代化江苏新实践战略需求,按照“定三年、谋八年、展望十三年”的思路,形成《江苏省国有企业改革深化提升行动实施方案(2023-2025年)》,以省两办名义印发,提出组建一支重要基金、推进13项重大重组整合等“11311”重点举措。重点改革任务持续深化落地,研究形成省康养集团、省大数据集团组建方案;高投集团首期规模50亿元的江苏国企混改基金已完成组建并实质性运作;新增7户企业入选国务院国资委“科改行动”“双百行动”。

3.省属贸易企业重组整合实现重大突破。省国资监管部门按照“职工利益不受损、国有资产不流失、生产经营不间断”的要求,稳妥有序实施苏豪控股集团与海企集团、汇鸿集团、惠隆公司及舜天集团重组整合,打造成为具有江苏品牌特色、更好服务江苏实体经济发展及产业链、供应链安全稳定的世界一流企业。重组整合涉及5户企业、4户上市公司、近二万名员工,是我省国资监管历史上规模最大、涉及面最广的一次重组整合,得到国家有关部委充分肯定,获得企业干部职工和资本市场的积极评价。新的苏豪控股集团

2023年末资产总额达860亿元,全年营业收入突破1100亿元,进出口总额超110亿美元,煤炭、油品、金属矿产等大宗商品贸易量同比分别增长15%、94%、49%。

4. 深度参与组建省战略性新兴产业基金集群。研究制定江苏省战略性新兴产业基金集群组建方案,提出采取省市联动、政企联动、部门联动方式组建3000亿规模的全省战略性新兴产业基金集群,省级母基金500亿元,省属企业出资300亿元,省国信集团、江苏交控完成首期40亿元出资任务,有效引导国有资本重点投向具有引领作用的战略性新兴产业、具有前瞻性的未来产业,切实当好“长期资本、耐心资本、战略资本”。

5. 一批重大能源交通项目有力支撑江苏现代化建设。省国信集团在建和拟建的10个能源重大项目,总装机容量超700万千瓦,射阳港2×100万燃煤发电机组正式投运,宁国抽水蓄能电站顺利签约。江苏交控在建高速公路19条、过江通道5座,京沪扩建、连宿西段顺利通车。东部机场集团加快推进6家成员机场实施改扩建工程,盐城机场T1航站楼改造完成并正式启用。省铁路集团在建铁路7条、里程787公里、投资总额2,377亿元,跑出了“轨道上的江苏”加速度,沪宁沿江高铁开通运营,对加快构建沿江综合立体交通走廊、更好服务长三角一体化发展和长江经济带发展等重大战略具有重要意义。

6. 省市国资国企协同发展取得丰硕成果。主动融入长三角一体化发展,牵头举办第四届长三角地区国资国企联席会议,三省一市国有企业集中签约战略合作协议31个,计划投资总额近600亿元。召开全省国资国企协同发展推进会,深化省市国企股权合作、供应链合作和项目合作,推动52个项目达成初步合作意向,新能源开发、海外矿产资源开发、海洋经济、生态环保等21个具有代表性的项目集中签约,形成全省国

资国企资源共享、优势互补、良性竞争的发展格局。

7. 全面加强国有企业监管系列举措落地见效。认真落实《全面加强国有企业监管的意见》,健全完善外派财务监督专员履职制度体系,全面推进省属企业重点二级子企业财务负责人委派、集团资金集中管理、财务信息化建设三大专项行动,首次实施省属企业预算方案审核备案,首次由省国资委选聘省属企业年度财务决算主审会计师事务所并完成年报决算审计。加快推进监管信息化、智能化,省级国资国企在线监管“1+N”系统建设成果,在国务院国资委验收评估中获评全国第一方阵。

8. 国有企业党的领导党的建设全面加强。坚持把深入学习宣传贯彻党的二十大精神、习近平总书记对江苏工作重要讲话重要指示精神和开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育,作为贯穿全年工作的主题主线,一体谋划、一体推进,切实将“两个维护”体现在履职担当上、落实到具体工作中。牢牢把握“学思想、强党性、重实践、建新功”总要求,联动开展主题教育。落实省委工作要求,配合省委组织部高质量完成省属企业党委集中换届,高水平举办第十一期江苏国有企业大讲堂暨警示教育会议。坚持把“提高质量效益、增强企业竞争实力、实现国有资产保值增值”作为国有企业党组织工作的出发点和落脚点,压紧压实管党治党责任,织密筑牢意识形态安全防线,坚定不移正风肃纪反腐。

## (二)金融企业国有资产

1. 持续健全“1+N”监管政策体系。坚持依法依规、全面监管,在已出台产权管理、重大事项管理、委托管理、经营预算、绩效考核、公司治理、履职待遇、薪酬管理等40余项国有金融资本监管制度的基础上,根据财政部最新要求,制定《关于进一步加强省属金融企业国资监管制度建设的

通知》《转发财政部关于进一步加强国有金融企业技术业务用房管理的通知》等制度规定,督促国有金融企业牢固树立过紧日子思想,厉行勤俭节约。组织省属金融企业将本企业已出台的制度文件对照国资监管要求逐项“对标对表”,及时发现缺项漏项、超范围标准、内部控制不规范等问题和管理薄弱环节,完善管理制度、优化短板弱项,推动监管要求真正融入公司治理。

2. 从严做好重大事项审核把关。做好省属金融企业董事会议案前置审核,管住管好企业重大事项和关键环节。审核同意华泰证券注销股权激励未实施部分 A 股普通股 4620.43 万股,相应减少注册资本;审核同意紫金财险运用自有资金 3.94 亿元,以市价 80% 的价格投资华光环能 5.0012% 股权并成为其战略投资者;审核同意信保集团发行 30 亿元永续期公司债券,进一步充实资本金、放大担保规模;批复省联社“三重一大”决策制度,进一步压实理事会大额资金决策责任;同意金财公司投资江苏银行 A 股普通股 5.61 亿元,投资华文融资租赁 2 亿元、增资省产权交易所 1 亿元,支持其发挥好省属金融企业增资和股权管理职责。

3. 支持省属金融企业做强做优做大。支持江苏银行稳定股价,推动“苏银转债”200 亿元成功转股补充核心一级资本,撬动风险加权资产规模新增 2580 亿元,实现内源性增资常态化。支持华泰证券混合所有制改革,持续完善中国特色现代公司治理体系和市场化经营机制,进一步增强公司核心功能作用和提高公司核心竞争力,推动其加快打造一流国际投资银行。支持紫金财险成功发行利率 3.5% 的 25 亿元资本补充债,进一步提升资本实力和风险抵御能力,更好发挥保险经济减震器和社会稳定器功能。支持信保集团股权整合,按照“省属企业股权由一个主体持有”“一个设区市一个股东”整合要求,集团股东总数由 49

家下降至 34 家,有效解决了集团股东人数瓶颈,支持其持续资本扩充、放大担保规模,2023 年省财政对其增资 1 亿元、股东对其增资 6 亿元。推动省联社改革,目前高风险农商行已经全部清零。

4. 积极发挥考核“指挥棒”作用。开展省属金融企业 2022 年度高质量发展现场考核,江苏银行、华泰证券获评省委综合考核第一档次。牵头制定 2023 年度省属金融企业高质量发展考核方案,“一企一策”设定考核指标和目标值,做好中期评估和年终考核,引导省属金融企业争先进位,做好金融风险防控、全力服务经济社会高质量发展。2023 年末,江苏银行存贷款余额分别为 1.88 万亿元、1.8 万亿元,分别同比增长 15.4%、12.3%,存贷款规模均位居全国城商行第二(仅次于北京银行);营业收入、净利润指标升至城商行第一,连续 3 年入选系统重要性银行,全球银行品牌价值排名第 69 位,继续保持全国城商行首位。华泰证券营业收入、净利润跃居行业第二,仅次于中信证券,经纪、投行、资管业务排名稳居同业头部,股票基金交易量、证券 APP 用户规模、公募基金保有量、股票基金交易量位居全国第一。紫金财险保费收入 116 亿元,同比增长 12%,连续两年破百亿,保费收入险企排名全国第 16 位、省级地方险企中名列前茅。信保集团与国担基金累计合作规模达 6207 亿元,其中 2023 年新增比例再担保业务 2691 亿元,同比增长 35%,合作规模、授信额度等各项核心指标均居全国首位。全省农商行存贷款余额分别为 3.51 万亿元、2.85 万亿元,较年初增长 11.47%、11.92%,存贷款规模分别居全国农商行系统第三、第二。

5. 引导省属金融企业积极服务地方经济社会发展。2023 年,江苏银行为 65 个省重大项目提供信贷支持 182 亿元,绿色投融资规模突破 4,500 亿元,普惠小微贷款规模 1,734 亿元,科技

贷款规模近 1,900 亿元。华泰证券服务 25 家江苏企业完成股权融资,承销规模 278 亿元;累计承销江苏债券项目 1,962 亿元,市占率 19%;发行省内 ABS 项目 5 单,规模 39 亿元;参与绿色股权项目 15 个,承销规模 304 亿元;承销绿色债券 51 只,承销额 275 亿元。紫金财险投资余额约 130 亿元,其中江苏省内投资约 43 亿元;路救基金全辖垫付 10 亿元,救助对象 3 万人次;成功运营江苏医惠保二期项目,惠及人群 508 万人次,支付赔款近 7 亿元;新能源车险保费增速 127.4%,提供了超 2000 亿元的风险保障。信保集团获得国担基金授信规模 1,608 亿元、代偿补偿年度结算资金 1.2 亿元;全年服务小微企业超 4 万户,新增普惠金融业务规模 1,809 亿元。持续优化“小微贷”产品,新增规模超 800 亿元。省联社“富农易贷”推广工作被写入 2023 年省委一号文件、省政府“财政金融支农 16 条”,授信农户 888 万户,占农村居民总户数的 74.2%,授信金额 9394 亿元,已用信 108 万户、1156 亿元;全力支持制造业高质量发展,全系统制造业贷款余额 7004 亿元,较年初增加 766 亿元,增长 12.3%。

6.持续做好基础管理工作。加强国有资本经营预算管理,组织省属金融企业按要求编制国有资本经营预算,根据股东会利润分配决议、净利润情况,收缴信保集团、金财公司 2022 年度国有资本经营收益 1.5 亿元。持续做好地方金融企业财务数据汇总分析工作,严把“完整关、勾稽关、时效关”,对全省 769 家地方金融企业决算报表开展验审,2023 年再次被评为全国优秀等次。规范省属金融企业收入分配制度,按照分类管理、统筹兼顾原则,健全薪酬与经济效益、绩效考核结果联动挂钩机制,合理确定省属金融企业工资总额和企业负责人薪酬,完善差异化薪酬分配机制,确保薪酬分配机制与企业经营发展情况相匹配。组织开展地方金融企业年度财务绩效评价工

作,对地方金融企业盈利能力、经营增长、资产质量以及偿付能力等方面进行综合评判。积极落实稳就业相关工作部署,做好高校毕业生就业、招收西藏籍高校毕业生、退役士兵安置任务,2023 年省属金融企业共招收应届高校毕业生 4421 人,同比增加 23%。

7.市县国有金融资本管理取得积极进展。按照“统一规制、分级管理”的要求,持续加强对市县国有金融资本管理工作的业务指导,推动全省国有金融资本监管取得明显进展。南京市财政局对南京银行、南京证券等市属国有金融企业实行集中统一管理,积极构建市级国有金融资本监督管理制度体系;苏州市财政局对苏州银行、东吴证券、东吴人寿、国发集团、苏州资管、苏创投、苏州产权等市属金融企业管理,实现“管资本”与“管党建”相结合;扬州市财政局组建扬州国金投资集团有限公司,统一代表政府出资金融机构、管理政府基金;宿迁市财政局建立市级国有金融资本管理制度体系,对宿迁市产业发展基金直接管理,对产发集团参控股的 11 家金融企业实行委托管理。泰州、南通、徐州、淮安等市在推动国有金融资本监管改革方面也取得了积极进展。

### (三)文化企业国有资产

1. 夯基固本,更大力度扎牢国资监管制度“笼子”。以服务国有资产增值保值、做强做优国有文化企业为重点,健全监管制度体系,完善监管方式,做到监管与服务有机融合。一是研究细化国有资本经营预算管理。制定出台《江苏省省属文化企业国有资本经营预算收入和支出管理实施细则》,从预算编制、资金收缴、项目申报、资金使用和监督检查等方面,规范国有资本经营预算收入收缴和支出管理,提高资金效益和政策效果,增强企业发展动力。二是推动完善企业对外投资管理。研究拟订省属文化企业投资项目负面清单,进一步规范投资后评价核查管理,将项目

后评价开展情况纳入省属文化企业高质量发展绩效评价考核内容,持续推动文化企业提高投资效益水平。三是建立完成第二批外部董事人才库。按照国有企业外部董事配备工作要求,从省司法厅、省注册会计师管理服务中心、相关高校和省属文化企业推荐的 83 名人选中,遴选在省属文化企业主业、货币金融和资本市场、企业投融资、资产重组等领域具有丰富经验的 40 名人才,为推动省属文化企业外部董事选聘工作夯实基础。

2. 加压奋进,更高起点谋划推动国企改革落实落地。深入贯彻落实党的二十大对繁荣文化事业和文化产业做出的重要部署,全力推动省属文化企业持续深化改革,实现高质量发展。一是全面总结上一轮改革经验与成效。组织省属文化企业对 2020—2022 年改革成效进行全面总结,在省委新闻网、学习强国平台、微讯江苏、交汇点等主流媒体宣传,受到中国财经报、江苏经济报等媒体报道。二是研究谋划新一轮国企改革方案。召开省属文化企业国企改革深化提升行动专题座谈会,及时传达深化新一轮国企改革、实施国有企业改革提升行动有关文件精神,指导企业结合自身实际制定贯彻落实方案和年度重点任务清单,重点推动凤凰集团在子公司层面完成混改试点工作。三是建立任务清单完成情况季度通报制度。将国企改革深化提升工作推进情况纳入全省高质量发展绩效评价考核指标体系,充分发挥考核正向激励作用,为推动高质量发展、加快中国式现代化建设持续注入强大动力。

3. 量质并举,更加精准用好考核激励和政策工具。一方面,高标准完成企业高质量发展绩效评价考核。坚持高质量发展作为新时代的硬道理,完整、准确、全面贯彻新发展理念,认真调整优化企业高质量发展综合考核指标体系,客观真实准确考评企业发展成效,确定考核等次。另一

方面,充分运用国有资本经营预算收益政策。2023 年,实际收缴省属文化企业国有资本经营预算收益合计 5.34 亿元,共安排 22 个支出项目,共计 6.57 亿元(包括上年结余),保障省委省政府重大决策部署,支持文化企业挖掘能够形成新的经济增长点的优质项目。

4. 科学高效,更加强化完善财务会计监督体系。一是上线运行国有文化监管系统。根据财政部统一部署,在全国率先完成国有文化企业监管系统上线工作,新增监管账户 503 个,覆盖全部省属文化企业及各企业架构内全体子公司。动态做好月报数据审核、汇总和分析工作,圆满完成向中宣部、财政部报送 2022 年度省属文化企业财务会计决算报告。二是持续强化年报审计和专项检查监督。公开招标选取中介机构开展省属文化企业 2022 年度年报审计,将企业重大事项管理、内控制度建设、薪酬审核兑现、财经纪律执行情况等纳入专项检查内容,制定印发《关于认真做好 2022 年度省属文化企业财务决算报表和有关专项审计反馈问题整改工作的函》,督促企业做好反馈问题整改工作。三是成功举办首次企业高级财务管理人员业务培训班。重点围绕树立大财政大资产理念、推动国资国企改革、互联网+大数据与企业商业模式创新等内容,邀请业内顶级专家授课,积极推动财务赋能,提升我省国有文化资产管理水平。

5. 未雨绸缪,更实举措做好风险精准防控。一是召开省属文化企业金融投资类业务风险防控会。分析研判当前金融投资风险形势,部署金融投资类业务监管要求,强化企业对外投资风险防控。二是研究制定假国企专项整治行动方案。全面组织自查,梳理企业“全级次名单”和“白名单”,推动建立治理长效机制。三是坚决抓好安全生产和风险控制。开展安全生产督导式调研,督促企业完善安全生产“两项清单”、参与“安全生

产月”活动,把“风险无处不在、成绩每天归零”理念传导压实到企业。同时,将“落实安全生产责任、履行社会责任”等内容纳入企业高质量发展考核体系,坚持高质量发展和高水平安全良性互动。

#### (四)行政事业性国有资产

1.加强顶层设计,着力构建“1+8+N”三层架构管理制度体系。以强有力的制度体系引领行政事业性国有资产管理高质量发展,“1”即《江苏省行政事业性国有资产管理办法》(省政府令第162号),作为全省综合制度,于2023年4月1日起正式实施。我省也成为全国首个根据《行政事业性国有资产管理条例》(国务院令第738号)修订出台地方性规章的省份。“8”即配置标准以及资产使用、处置、收益、房产、车辆、公物仓、绩效评价等管理办法,作为综合制度的配套制度。特别是省级事业单位房产和用车两个管理办法,属于全国首创,具有较强的引领性和示范性。“N”即资产全生命周期管理过程中各项操作规程、实施细则,以及行业协会商会脱钩、机构改革过程中资产管理等规定,作为具体管理过程中的操作指引。

2.深入挖潜增效,全面开展行政事业性国有资产清查盘活。紧盯经济社会发展大局,围绕“开源”“节流”两个方向,大力盘活存量资产,先后建立了“资产配置预算审核机制、资产使用调剂共享机制、资产处置统一公开机制、经营性和非经营性国有资产集中统一监管机制”等4项工作机制,相关做法获得时任总理李克强批示肯定。2023年,我省进一步加大资产盘活力度,制定出台《江苏省进一步盘活行政事业性国有资产工作实施方案》,明确资产盘活4个原则、6条标准、6项举措和6个步骤,强化激励约束,广泛调研督导,建立动态通报机制,全省一盘棋推进。2023年,全省共清查出不效闲置行政事业性国有资产

134.87亿元,盘活闲置资产60.43亿元,取得盘活收入30.44亿元,节约财政资金17.42亿元。财政部中国财政杂志社以《树牢“大财政”理念,做好“大统筹”文章》为题,专门介绍江苏盘活工作,多个兄弟省市来苏学习盘活经验做法。

3.深化改革发展,稳步推进省级党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管。一是打造集中统一监管平台。按照中央统一部署,我省在全国首个组建由省级财政部门作为出资人的国有资本运营公司——江苏省国金资本运营集团有限公司,作为省级党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管平台,以管资本的方式,促进资产优化布局、高效配置。二是搭建改革四梁八柱。印发《江苏省省级党政机关和事业单位经营性国有资产集中统一监管改革的实施方案》,明确改革思路,做好总体规划;印发《关于开展江苏省省级党政机关和事业单位所办企业资产清查工作的通知》《关于明确省级党政机关和事业单位所办企业股权划转后有关监管问题的办法》等,具体指导改革落地实施;印发省财政厅对省国金集团履行出资人职责审批事项清单和年度高质量发展绩效评价明细指标,推动和赋能企业加快完成改革任务。三是落细改革实施步骤。全覆盖组织资产清查,采取工商调取信息、手机APP查询等办法,清查出省级43个部门单位共484户企业,截至清查基准日资产总额205亿元、归属国有的净资产62亿元。省改革领导小组召开4次小组会、1次改革推进会,审议明确484户企业中清理关闭289户、股权划转164户、暂维持现行管理体制31户。截至目前,集中监管纳入比率97%,除企业涉法涉诉等特殊情况下,已基本完成第一阶段改革任务。四是探索资本运作模式。推动省国金集团对划入企业按照主营业务市场化程度和相似度进行归类,实行差异化监管和专业化资产重组,实现资产资本化、财政资金

“拨改投”,做到资产资金投入可追溯、能问效、有收益。经过四年发展,2023年末,省国金集团总资产61亿元,负债13亿元,所有者权益48亿元。

4.夯实基础管理,多措并举落实政府过紧日子要求。一是开展通用办公设备配置数量上限核定。印发《关于核定省级行政事业单位通用办公设备配置上限的通知》,综合考虑办公和业务需求、编制人数和实有人数差异等因素,对省级行政事业单位各类通用办公设备可配置数量上限进行核定,并将经核定的上限作为年度新增资产配置预算编制、审核的重要依据。二是从严审核新增资产配置预算。部门单位配置资产优先通过调剂解决,坚持“非必要不新购、非必须不处置”原则,鼓励部门单位通过修旧利废、转变用途等方式延长资产使用寿命,确需新购的以存量控增量、以标准定限额,压减省本级2024年度新增通用资产配置预算600余万元。三是建好用活公物仓。制定出台《关于启用省级政府公物仓网络平台的通知》,重新构建省级政府公物仓网络平台,并与大型科研仪器设备服务平台实现数据对接。2023年全省通过公物仓平台累计调剂各类资产26.6万余件,节约财政资金1.8亿元。四是持续开展国有资产管理绩效评价。根据中央关于“全面实施绩效管理”要求,我省在全国率先开展国有资产管理绩效评价工作,分别制定了机关部门、事业单位、省属高校三套国有资产管理绩效评价指标体系,连续4年开展省级行政事业单位全覆盖绩效评价,并将成熟经验做法写入新修订的《江苏省行政事业性国有资产管理办法》,2023年在全省推广实施。

5.保障履职发展,积极推进基本公共服务均等化。一是大力支持教育事业。持续加大教育投入力度,2023年省级部门预算安排教育经费570亿元,较上年增长7.68%;安排政府专项

债券资金1.15亿元,主要用于高校学生宿舍等基本建设项目,为学生和教师提供良好的学习和科研环境。二是不断提高医疗卫生服务能力。实施基层医疗卫生机构和专业公共卫生机构设施设备扶持项目,2023年共扶持796家机构,配置数字化X射线摄像系统等18个品目3,661台设备。积极协调国家卫健委支持我省大型医用设备配置,在“十四五”大型医用设备配置规划中,我省大型医用设备配置规划数为202台,数量居全国第二位。三是积极推动职务科技成果作为特殊国有资产单列管理。推动科研人员职务科技成果作为特殊国有资产单列管理改革,赋予科研人员职务科技成果所有权或长期使用权,选择31所高校院所开展改革试点,并积极总结赋权范围、赋权条件、赋权方式、赋权程序等方面好的经验做法,逐步在全省推广,进一步激发科研人员创新热情。四是着力提升交通水利设施设备保障水平。2023年,全省交通年度投资规模首次突破2,000亿元,综合交通网络更加完善,货物运输结构持续优化,公众出行品质不断提高。为推进水旱灾害防御体系能力建设,专项安排3,710万元购置抢险设备。截至2023年末,全省行政事业单位负有管理维护职责公路110,501公里,入账率81.54%;水利公共基础设施资产数量119,859(公里、座、处),入账率89.43%。

#### (五)国有自然资源资产

1.牢记“国之大者”,严守资源安全底线。严守耕地红线,严格落实耕地保护党政同责,积极推进耕地保护和粮食安全责任制考核。强化永久基本农田特殊保护,从严格管控建设占用永久基本农田,在全国率先部署开展永久基本农田储备区更新。严格实施耕地用途管制,全省耕地面积连续三年实现净增加。加大沿海未利用盐碱地综合利用力度,拓宽补充耕地来源。严格执法监管,以“长牙齿”的硬措施坚决遏制新增违法用地。强化

违法用地源头防控,压实责任,多措并举推动问题整改,持续加大对重大典型案件挂牌督办、公开通报、提级办理力度,充分释放全面从严、越来越严的信号。

2.全面提升要素保障质效,服务经济社会发展大局。扎实开展要素保障“护航行动”,制定出台用地用海要素保障“十六条”措施,全年批准用地 36.7 万亩、用海 4.4 万亩,同比增长 13.4%、19.1%,实现全省各级重大项目“应保尽保”。全年处置批而未供土地 28.3 万亩、闲置土地 5.5 万亩,实施低效用地再开发 22 万亩。成功创建 15 个全国自然资源节约集约示范县(市),节地模式(技术)典型案例评选得到自然资源部肯定,节约集约利用江苏经验在全国推广。严格森林资源保护,优化林地用途管制,保障重大建设项目用林用地要素,探索异地占补机制,试点建设补充林地储备库。积极探索丰水地区节水之路,全面建立政府节水目标责任制,充分发挥跨部门协调机制,年内完成 16 个县域节水型社会建设、建成率达 87%。

3.加快构建国土空间规划体系,持续提升空间治理能力。全国首家获批省级国土空间规划,南京、无锡、常州、苏州等需国务院审批的 4 个设区市国土空间总体规划全部上报,需省政府批准的 9 个设区市国土空间总体规划及所辖 35 个县级总体规划全部获批,整体进度全国领先。印发《江苏省城镇开发边界内详细规划编制指南(试行)》《江苏省详细规划单元划定指引(试行)》,全面完成详细规划单元划定,持续推进城镇开发边界内详细规划编制。召开全省村庄规划工作现场推进会,高质量推进村庄规划编制实施。印发加强国土空间专项规划统筹管理的通知,在国土空间规划“一张图”上统筹协调各类空间开发保护利用活动。

4.深入实施生态保护修复,描绘美丽江苏现

实图景。印发实施省级国土空间生态保护和修复规划,加快市、县专项规划审查报批。有序推进国家山水工程建设,邵伯湖西湿地生态修复项目入选“中国山水工程”首批典型案例。国家矿山示范工程完成矿山生态修复面积 1.4 万亩,南京汤山矿坑公园入选部矿山生态修复典型案例,全省在采矿山中绿色矿山建成率达 84%。盐城国家海洋生态保护修复项目完成建设任务,修复滨海湿地超 1550 公顷。开展湿地生态修复,持续推进长江、太湖、洪泽湖、滨海等重要湿地区域修复治理。开展自然保护区总体规划、风景名胜区总体规划等修编。连云港市连岛入选首届“和美海岛”,20 个全域土地综合整治国家试点和 16 个省级示范项目全面开工建设。

5.深化产权制度改革创新,维护自然资源资产权益。全面完成全民所有自然资源资产所有权委托代理机制试点,率先构建资源资产保护使用规划体系并完成省市县三级规划试编。全国率先出台自然资源领域生态产品分类目录编制指引和基础信息调查指引,自然资源领域生态产品价值实现机制试点成果逐步显化。全国率先实现自然资源调查、监测业务类型全覆盖,基本建成全省统一的调查监测体系,水资源基础调查经验做法在全国推广。全国首批完成自然资源确权登记登簿工作,数量位居全国前列。持续提升森林质量,有序推进森林可持续经营试点工作。推动建设用地使用权配置立体化、规范化、精细化管理,全国首份附三维图件的国有建设用地使用权出让合同在南京签订。实行取水许可告知承诺制,积极探索取用水领域信用监管,全年发放“节水贷”“水权贷”资金超 100 亿元,丰水地区水权改革路径纵深推进。

6.落实以人民为中心发展思想,不断增进民生福祉。开展征地区片综合地价最低标准调整更新评估。全年保障农村村民住宅新增建设用地计

划超 3000 亩。全省颁发不动产登记证书、证明 782 万份。开展“带押过户”登记业务 2.5 万件,涉及抵押金额 334 亿元。共化解 58 万套安置房未办证问题,主题教育中央督导组给予充分肯定。审慎稳妥推进农村集体经营性建设用地入市 9 个国家级试点和 29 个省级试点,交易土地近 4000 亩、成交金额 15.3 亿元。信访工作实现“减量退位”,全省信访系统排名、到部走访量分别后退 5 个和 10 个位次,获自然资源部表彰。

### 三、国有资产管理改革面临的问题和困难

近年来,在省委省政府坚强领导和省人大常委会监督指导下,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。一是我省国有企业总量质量与经济大省的地位还不相匹配,全省国有经济增加值占全省 GDP 的比重小;二是我省国有资产的布局结构与建设现代化产业体系还不相匹配,我省国有企业主要分布在交通运输业、金融业、社会服务业等领域;三是省属企业规模体量、资本实力、发展质态与经济大省地位还不相匹配,绝大多数省属企业与世界一流企业差距较大的情况还没有根本改变;四是市县国有企业特别是县区企业,资产质量、经营质效普遍不高,债务风险防控存在较大压力。

(二)金融企业国有资产方面。一是省属金融企业资本补充机制不畅。当前财政收支压力大,财政持续对省属金融企业大幅增资存在一定困难,外源性方式增资容易受到股东分散协调效率较低、市场情绪低迷等多方面影响,金融企业资本补充难以及时、足额得到满足。二是国有金融资本监管政策效力有待提升。国家层面,国有金融资本监管条例仍未正式出台,国有金融资本管理涉及的产融分离、出资人机构明确、委托管理的过渡期等问题亟待通过立法予以明确。三是省

政府对省属金融企业的控制力较为薄弱。省政府对省级国有金融资本的占有主要表现为省属企业对省属金融企业持有的股权,省级股东家数多、股权少而散。四是省级现代金融服务体系需进一步完善。相同领域、同质化金融板块未能实现有效整合,省政府对省级金融资源调控链条较长、集中统筹不够、协同联动不强。五是金融资本与实业资本存在风险隔离隐患。目前,省级国有金融资本绝大部分分布在省属商业类企业名下,省属企业是省属金融企业的重要关联方、主要股东甚至是实际控制人,实业风险和金融风险未有效隔离,容易导致金融风险。

(三)行政事业性国有资产方面。一是“大财政”理念还未牢固树立,资产工作服务财政中心工作不够,资产管理与预算管理结合紧密度不高,资产使用效益还需进一步提升。二是全省统一、部门协作配合的全口径国有资产清查盘活利用工作机制还没有建立,市场化方式创新盘活举措不多,资产盘活过程中房产权证办理难、对外出售相关税费高以及往来账款清理难度大等困难需要进一步加力突破。三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还需要进一步深化,高校所属企业、地矿地勘类等经营性资产集中监管改革尚未到位。四是数据资产管理作为一个全新的概念和领域,需要深入探索研究并建章立制。

(四)国有自然资源资产方面。一是生态优先、节约集约、绿色低碳的发展理念还需要进一步牢固树立。二是耕地保护形势总体仍然严峻,耕地严格保护和合理利用的长效机制仍需进一步健全。三是国土空间规划体系及规划监督实施机制有待进一步健全完善。四是面对经济持续回升向好态势和各类经营主体需求,资源要素保障效率、质量需要进一步提高。五是经济社会高质量发展对建设用地需求还将持续增加,推动高质

量发展协同高水平保护需要进一步落实。六是生态保护修复理念思路、制度机制、人才技术等方面还有短板,统筹协调机制尚需健全。七是执法监管还需更严更实,改革创新、攻坚突破意识需要进一步强化。

#### 四、下一步工作安排

党的二十届三中全会对进一步深化国资国企改革作出重大部署。下一步,我们将紧紧围绕贯彻落实党的二十届三中全会精神、习近平总书记对江苏工作重要讲话精神,锚定目标,扎实推进国资国企改革重点任务,奋力展现“走在前、做示范”的新气象新成效。

##### (一)企业国有资产(不含金融企业)方面

1.因地制宜加快发展新质生产力。用好省战略性新兴产业基金这一重要抓手,有条件的省属企业积极组建产业专项基金,加快布局推进一批事关企业长远发展的产业项目。出台加快发展战略性新兴产业支持政策,营造发展新质生产力的制度环境,鼓励省属企业结合所属行业特点和产业优势,从科技革命和产业革命中找准切入点,积极培育和发展战略性新兴产业;加强与大院、大校、大企业对接,推动产学研深度融合、产业链上中下游合作,加快提升自主创新能力。

2.聚焦主责主业深化国有企业改革。修订省属企业主业管理办法,着眼于长远发展需要,通过重组整合、协同发展、清理退出等方式来优化非主业资产配置,把有限资源集中到最能体现企业核心功能的核心业务上。加快清理“两非两资”,把省属企业国有资产清查利用工作与“两非两资”整治工作结合起来、系统整治,着力推动存量资产盘活和低效无效资产处置清理整合。加力推进重组整合,聚焦能源、资源、农业、水利、物流商贸等重点领域开展专题调研,加快形成改革建议,积极建言献策。

3.强化创新驱动增强文化企业核心竞争力。

支持文化企业融合创新发展,用好金融支撑等政策,促进省属文化企业提升自主创新能力,发挥好宏观调控和激励保障作用。对省属文化企业创新性强的前瞻性战略性新兴产业实施更加灵活的管理模式,推动企业向数字化、网络化、智能化方向发展和投入。对标世界一流和行业领先企业,积极探索“文化+科技+X”产业潜力,扩大文化产业链的共享效应和外溢效应。进一步推动文化国企混改,总结凤凰传媒引进战略投资者成功案例,支持带动更多符合条件的省属文化企业在子公司层面探索混改,推动国有经济布局与结构调整、有效分担国有资本投资经营风险,不断做强做优做大省属文化国有资本。

4.持续深化央地、省市协同合作。主动跟进对接央企,以战略性新兴产业和科技创新为重点,以央企战略性新兴产业基金和江苏省战略性新兴产业基金合作为抓手,发挥区域禀赋、行业优势,积极促进央企与省属企业试点共链行动、开展协同创新。持续深化省市合作,拓展合作领域、提升合作质效,打造一批核心功能突出的专业子公司,更好服务全省大局。进一步加强与市属企业合作,共同解决资金、技术、人才、市场等方面问题,大力布局战略性新兴产业。

5.有效防范化解重大风险。严防严控债务风险,坚持“尽力而为、量力而行”,严禁超越财务承受能力的投资。严防严控投资风险,对于省委省政府决策部署的重大项目,要坚决贯彻落实;对于地方或部门对接安排以及企业自主决策的项目,要围绕主责主业、坚持市场化、法治化的原则,严格按照投资管理规定。严防严控金融业务风险,研究制订关于加强省属企业金融业务管理和风险防范的指导意见,从严控制金融投资。

6.全面加强国有企业党的领导党的建设。坚定不移加强党的政治建设,确保党中央决策部署到哪里,国资国企就跟进到哪里,以实际行动做

到“两个维护”。持之以恒夯实党建基层基础,把促进和服务发展新质生产力作为国企党建工作的重要目标,创新党组织发挥作用的有效载体,推进“党建链”与“创新链”“产业链”深度融合。一体推进不敢腐、不能腐、不想腐,坚决铲除腐败滋生的土壤和条件,织密扎牢预防腐败、防止国有资产重大损失的制度笼子,为国资国企高质量发展保驾护航。

## (二)金融企业国有资产方面

1.持续完善制度体系。制定省属金融企业参股投资管理制度、境外国有资产管理办法。组建股权董事人才库,出台国有股权董事履职操作指引和保障办法,提升省属金融企业公司治理质量。优化完善委托管理制度,压实受托管理机构监管质量,对受托管理机构开展履职评价、监督和考核,提升监管的计划性、针对性、时效性、严谨性。

2.推动国有金融企业改革深化。部署开展省属金融企业新一轮国企改革深化提升行动,完善中国特色现代企业制度,推动企业完善公司治理,防范金融风险,提升发展动能。优化国有金融资本布局,推动国有金融资本向重点领域集中。强化对产业科技创新的金融支持,加快构建绿色金融体系。扩大普惠金融覆盖面,着力发展养老金融,拓展数字金融广度和深度。

3.强化省属金融企业高质量发展考核。坚持目标导向、问题导向、效果导向相统一,优化省属金融企业高质量考核制度体系、考核指标、分值结构和目标值设定,严格做好中期评估和年终考核,发挥综合考核“指挥棒”作用,从党的建设、经营业绩、服务实体经济、风险防控等多维度切实提升企业经营发展水平。加强高质量考核成果运用,将考核结果与省属金融企业工资总额、负责人薪酬等挂钩,增强考核的正向激励作用。

4.做好防范金融风险工作。督促省属金融企

业对标对表监管要求,压实防范化解风险责任。强化主责主业管理、压缩层级管理、分子公司穿透管理。做好债券风险、拖欠民营企业欠款、拖欠农民工工资和安全生产排查。积极处置中小金融机构风险,支持相关村镇银行改革重组。严格规范金融综合经营和产融结合,避免风险相互传递。

## (三)行政事业性国有资产方面

1.进一步健全管理体制机制。结合“过紧日子”要求,以及各类监督发现问题和部门单位反映的困难矛盾,对现行制度进行全面清理修订。加强体制创新,充分发挥“省国金集团”和“省行政事业性国有资产管理中心”两个集中统一监管平台作用。推动在现有机构编制条件下加强部门单位资产管理的机构和人员力量,将管理主体责任落到实处。

2.持续深化国有资产清查盘活利用。按照全领域、全覆盖要求,围绕“查清楚、管起来、利用好、强监督”原则,推动开展全省全口径国有资产清查盘活利用工作,建立财政、国资、自然资源等部门协作机制,上下联动,同向发力。着力破解政策障碍,推动研究出台化解不动产登记历史遗留问题相关政策,探索建立国有资产盘活过程中投资、处置、运营等容错免责机制,积极向上争取相关税费政策降低盘活成本。支持地方政府用活市场化手段,通过集中统一运营、资产投资信托管理等方式积极释放国有资产资源潜能。

3.不断加强资产配置、使用、处置全链条管理。修订完善通用资产配置标准,探索制定分行业、分领域、分类别的专用资产配置标准;强化资产出租出借和对外投资管理制度执行,严禁违规出租出借行政事业单位房产、土地、货币资产等;规范资产处置行为,严格审批程序和通过公共资源交易平台公开处置;加强资产收入管理,实现资产收益应收尽收,应缴尽缴。

4.创新推动公共数据资产管理改革。根据国家有关要求,立足“供得出、流得动、用得好”,推动政府、企业、研究机构等多方主体协同合作,加快构建我省公共数据资产管理全流程管理制度体系,建立公平开发利用管理机制,打造安全可靠开发利用环境,培育创新应用生态,探索公平合理的收益分配模式,通过系统化规范化的管理,充分发挥公共数据资产的价值,同时确保数据的安全和合规使用。

5.充分发挥财会监督作用。结合国有资产清查盘活利用,对行政事业单位房产土地出租出借行为进行监督检查,重点加强高校、医院、科研院所等事业单位监督检查力度。通过国有资产管理绩效评价和各类财会监督,加强行政事业单位国有资产管理制度的执行情况检查,强化制度执行的刚性约束。

#### (四)国有自然资源资产方面

1.持续开展要素保障护航行动,支撑经济回升向好。进一步加大要素保障力度,紧扣重点区域、重要领域,落实重大项目规划空间保障。优化用地计划配置,继续实行“分级保障+省级统筹”,对省重大项目实行“免申即享”,确保重大项目应保尽保。规范有序推进土地征收成片开发,科学划定土地征收成片开发范围,保障经济社会发展合理用地需求。加快推进“未批已填”类围填海历史遗留问题备案区域开发利用,为重大项目用海拓展空间。进一步加快项目审批速度,统一全省规划管理事项办理,推行省重大产业项目建设用地规划许可证、建设工程规划许可证“受理即发证”。

2.多措并举加大耕地保护力度,筑牢粮食安全根基。落实耕地保护党政同责,严格开展耕地保护和粮食安全责任制考核。开展耕地保护和利用专项规划编制,统筹谋划全省耕地保护工作,重塑耕地保护空间。改革完善耕地占补平衡制

度,将各类对耕地的占用统一纳入占补平衡管理,建立以耕地总量动态平衡为核心的占补平衡新机制。制定沿海未利用盐碱地综合利用实施方案,确保年内完成1.7万亩目标任务。扎实开展执法监管领域纪律作风建设专项行动,推动执法监管严起来硬起来。加强与公检法、纪检监察和组织部门的协同配合,完善与农业农村、生态环境等部门共同责任机制,着力构建“大执法”体系。

3.统筹完善国土空间规划体系,推动区域协调发展。强化总体规划实施传导,完善全域全要素国土空间用途管制。协同沪浙皖共同编制长三角国土空间规划。建好用好国土空间规划“一张图”实施监督信息系统,建立一体贯通的国土空间规划编制、实施、监督全周期管理体系。推进国土空间(城市)规划技术规定修订,分层分级分类开展详细规划编制,高质量推进村庄规划编制实施,指导吴江区开展全域详细规划(村庄规划)统筹编制试点。加强专项规划统筹管理,指导宿迁市稳步推进专项规划统筹管理机制试点。

4.全面提高自然资源利用效率,促进绿色低碳发展。大力支持城市更新和改善型住宅建设,主动顺应现阶段存量土地加快盘活利用的新形势,结合城市更新具体应用场景,打通政策瓶颈,进一步优化存量、提升品质、完善配套。适应房地产市场供需关系新变化,分类施策盘活存量、多措并举建好增量,支持规划建设品质优良、功能齐全、绿色低碳的改善型住宅。深化工业用地提质增效,合理提高新上工业项目用地容积率、投入产出等准入标准,大力推广先进节地技术和节地模式,引导“工业上楼”和地上地下空间混合复合利用。优化工业用地配置政策指引,全面推行工业用地“标准地+双信地+定制地”服务模式,推动产业用地混合复合供给,服务保障现代化产业体系建设。强化存量资源盘活利用,深入实施“增

存挂钩”机制,进一步提高存量用地供应占比。全面落实国家节水行动,重点提升工业水效,持续探索再生水利用配置,拓宽非常规水利用渠道。

5.加快推进重大保护修复工程,厚植美丽江苏本底。深入落实省级国土空间生态保护和修复规划,加快推进市、县专项规划编制,制定省生态保护修复重大工程三年行动计划,健全省市县三级生态保护修复统筹机制,构建政府领导、自然资源部门牵头、多部门协同的工作格局。制定出台鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的实施意见,拓宽多元化投入渠道。高质量完成国家山水工程年度建设任务,印发省级山水示范工程中长期实施方案,启动2024年度省级山水林田湖草沙一体化保护和修复示范工程建设。深入开展全域土地综合整治,更大力度探索在县域范围开展全域土地综合整治。加快推进国家矿山生态修复示范工程,完成治理面积1万亩以上。

6.深化重点领域改革,持续释放内生动力。深化全民所有自然资源资产所有权委托代理机制工作,系统推进自然资源领域生态产品价值实现机制国家和省级试点。探索海域使用权立体分

层设权。推进资源要素市场化配置改革,健全建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场服务监管机制,加快建立城乡统一、一二级有机衔接的现代土地市场体系。深化推进集体经营性建设用地入市试点,优先保障农村产业项目落地,深化交易规则、增值收益分配管理等研究。根据市场需要优化增减挂钩节余指标调剂方式,组织“经济薄弱村提升行动”专场调剂。

7.更高水平统筹发展与安全,用心用情改善民生。开展2023年度征地补偿情况“回头看”工作,确保被征地农民原有生活水平不降低,长远生计有保障。配合农业农村部门制定设施农业用地规模标准,保障设施农业用地合理需求。进一步优化交易、纳税、登记线下一窗并行办理、线上全程网办,推进长三角地区“跨省通办”,持续推广“带押过户”“交房(地)即发证”“跨权属不动产登记”“送证上门”等便民利企服务。认真落实“四下基层”要求,进一步畅通信访渠道,第一时间稳妥处理各类资源利益和权属纠纷,努力把不稳定因素化解在初访阶段、首办环节、萌芽状态。

# 江苏省2023年度金融企业国有资产 管理情况专项报告

省政府办公厅

2023年,全省财政系统坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的二十大精神和中央金融工作会议部署,深入贯彻习近平总书记关于金融工作的重要论述和对江苏工作重要讲话重要指示精神,完整、准确、全面贯彻新发展理念,深刻把握金融工作的政治性、人民性,强化使命担当,以加快建设金融强省为目标,以推进金融高质量发展为主题,以防范化解风险为重点,认真履行国有金融资本出资人职责,全面加强国有金融资本监管,为全面推进中国式现代化江苏新实践提供有力支撑。

国有金融资本是推进国家现代化、维护国家金融安全的重要保障,是服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革的重要支柱,是促进经济和金融良性循环健康发展的重要力量。近年来,省财政厅在省委、省政府的坚强领导下,全面贯彻落党中央、国务院关于国有金融资本集中统一管理的工作部署,认真履行省级国有金融资本出资人职责,以资本管理为纽带,以制度建设为先导,以发展改革为动力,以防范风险为要务,强化系统思维,着力推进国有金融资本集中统一管理,国有金融资本管理制度体系持续健全,国有金融资本总量持续壮大,省属金融企业经营质效逐年攀升,国有金融资本“管的住、管的好”的态势越发巩固,全省金融企业国有资产管理取得阶段性成效,为经济社会高质量发展作出了积极贡献。2019年以来,全省国有金融企业总资产由

2019年末的6.5万亿元增至2023年末的11.32万亿元,增长73.85%;国有资本权益由2019年末的3500亿元增至2023年末的6479亿元,增长85.11%。

## 一、全省金融企业国有资产总体情况

2023年,全省国有金融企业资产规模稳健增长,经营态势良好,资产质量不断改善。

(一)全省国有金融企业总体情况。2023年,全省纳入财务决算报表统计范围的国有金融企业380家(以集团合并口径计算)。全省国有金融企业资产总额11.32万亿元、负债总额10.03万亿元、所有者权益1.29万亿元、国有资本应享有权益总额6,479亿元,较年初分别增长11.71%、11.87%、10.49%、7.79%。全年实现营业收入3,469亿元,同比增长7.44%;利润总额1,283亿元、归属母公司所有者净利润1,026亿元,分别同比增长11%、10.1%。

(二)省属国有金融企业情况。2023年末,省属国有金融企业资产总额4.7万亿元、负债总额4.16万亿元、所有者权益0.54万亿元、国有资本应享有权益总额2,633亿元,较年初分别增长12.12%、12.01%、12.95%和5.2%。全年实现营业收入1,645亿元,利润总额625亿元,归属母公司所有者净利润494亿元,分别同比增长11.83%、23.11%、22.07%。

(三)市县国有金融企业情况。2023年末,市县所属国有金融企业资产总额6.62万亿元、负

债总额 5.87 万亿元、所有者权益 0.75 万亿元、国有资本应享有权益总额 3,846 亿元,同比分别增长 11.43%、11.78%、8.78%和 9.63%。全年实现营业收入 1,824 亿元、利润总额 658 亿元、归属母公司所有者净利润 532 亿元,分别同比增长 3.76%、1.52%、0.9%。

(四)境外国有金融企业情况。2023 年末,华泰证券、弘业期货、东吴证券、东海证券、国联证券等 5 家国有金融企业共设立了 7 家一级境外子公司,其中香港 6 家、新加坡 1 家;设立了 30 家二级境外子公司,其中香港 24 家、新加坡 4 家、美国 2 家。资产规模 1904.56 亿元,同比增长 15.57%;营业收入 79.96 亿元、利润总额 21.43 亿元,分别同比增长 20.64%、31.51%。

## 二、国有金融资本管理工作情况

(一)持续健全“1+N”监管政策体系。坚持依法依规、全面监管,在前期已出台产权管理、重大事项管理、委托管理、经营预算、绩效考核、公司治理、履职待遇、薪酬管理等 40 余项国有金融资本监管制度的基础上,根据财政部最新要求,制定《关于进一步加强省属金融企业国资监管制度建设的通知》(苏财金〔2023〕85 号)《转发财政部关于进一步加强国有金融企业技术业务用房管理的通知》(苏财金〔2023〕129 号)《转发财政部关于加强国有金融企业公务接待管理的通知》(苏财金〔2023〕130 号),督促国有金融企业牢固树立过紧日子思想,厉行勤俭节约。组织省属金融企业将本企业已出台的制度文件对照国资监管要求逐项“对标对表”,及时发现缺项漏项、超范围标准、内部控制不规范等问题和管理薄弱环节,完善管理制度、优化短板弱项,推动监管要求真正融入公司治理。

(二)从严做好重大事项审核把关。每月做好省属金融企业董事会议案前置审核,管住管好企业重大事项和关键环节。审核同意华泰证券注销

股权激励未实施部分 A 股普通股 4620.43 万股,相应减少注册资本;审核同意紫金财险运用自有资金 3.94 亿元,以市价 80%的价格投资华光环能 5.0012%股权并成为其战略投资者;审核同意信保集团发行 30 亿元可续期公司债券,进一步充实资本金、放大担保规模;批复省联社“三重一大”决策制度,进一步压实理事会大额资金决策责任;同意金财公司投资江苏银行 A 股普通股 5.61 亿元,投资华文融资租赁 2 亿元、增资省产权交易所 1 亿元,支持其发挥好省属金融企业增资和股权管理职责。

(三)支持省属金融企业做强做优做大。积极支持江苏银行稳定股价,推动“苏银转债”200 亿元成功转股补充核心一级资本,撬动风险加权资产规模新增 2580 亿元,实现内源性增资常态化。支持华泰证券混合所有制改革,持续完善中国特色现代公司治理体系和市场化经营机制,进一步增强公司核心功能作用和提高公司核心竞争力,推动其加快打造一流国际投资银行,成为全国首家在上海、香港、伦敦三地上市的金融机构,经纪、资管、投行等业务保持全国券商头部地位。通过路演推介方式,支持紫金财险成功发行利率 3.5%的 25 亿元资本补充债,进一步提升资本实力和风险抵御能力,更好发挥保险经济减震器和社会稳定器功能。积极支持信保集团股权整合。按照省政府领导确定的“省属企业股权由一个主体持有”、“一个设区市一个股东”的整合要求,多次召开信保集团股权整合推进会,督促各地加快整合进度,目前集团股东总数由 49 家下降至 34 家,有效解决了集团股东人数瓶颈,支持其持续资本扩充、放大担保规模,2023 年省财政对其增资 1 亿元、股东对其增资 6 亿元。积极推动省联社改革,目前高风险农商行已经全部清零。

(四)积极发挥考核“指挥棒”作用。开展省属金融企业 2022 年度高质量发展现场考核,江苏

银行、华泰证券获评省委综合考核第一档次。牵头制定 2023 年度省属金融企业高质量发展考核方案,“一企一策”设定考核指标和目标值,做好中期评估和年终考核,引导省属金融企业争先进位,做好金融风险防控、全力服务经济社会高质量发展。2023 年末,江苏银行存贷款余额分别为 1.88 万亿元、1.8 万亿元,分别同比增长 15.4%、12.3%,存贷款规模均位居全国城商行第二(仅次于北京银行);营业收入、净利润指标升至城商行第一,连续 3 年入选系统重要性银行,全球银行品牌价值排名第 69 位,继续保持全国城商行首位。华泰证券营业收入、净利润跃居行业第二,仅次于中信证券,经纪、投行、资管业务排名稳居同业头部,股票基金交易量、证券 APP 用户规模、公募基金保有量、股票基金交易量位居全国第一。紫金财险保费收入 116 亿元,同比增长 12%,连续两年破百亿,保费收入险企排名全国第 16 位、省级地方险企中名列前茅。信保集团与国担基金累计合作规模达 6207 亿元,其中 2023 年新增比例再担保业务 2691 亿元,同比增长 35%,合作规模、授信额度等各项核心指标均居全国首位。全省农商行存贷款余额分别为 3.51 万亿元、2.85 万亿元,较年初增长 11.47%、11.92%,存贷款规模分别居全国农商行系统第三、第二。

(五)引导省属金融企业积极服务地方经济社会发展。2023 年,江苏银行聚焦服务重大战略,持续加大重大战略、重点领域服务力度,研究制定助力补链强链延链、支持民营经济发展壮大、优化外商投资环境等行动方案,为 65 个省重大项目提供信贷支持 182 亿元;打造“能源金融、转型金融、生态金融”三大业务特色,绿色投融资规模突破 4500 亿元,其中绿色信贷占比在人总行直管的 21 家商业银行中排名保持前列,碳减排支持工具投放位居地方法人银行第一,环保贷规模排名省内首位。坚守普惠为民初心,普惠小

微贷款规模 1734 亿元,小微信贷政策导向评估优良率位列人总行直管银行中城商行及股份行第一,连续 15 年获得“普惠金融服务先进单位”。支持科技自立自强,打造“苏创之星”等特色产品,科技贷款规模近 1900 亿元,保持全省第一。充分发挥资本市场专业优势,服务江苏实体经济发展取得新成效。华泰证券充分发挥连接实体经济与资本市场的桥梁作用,助力产业强链、补链、延链,精准有力服务高水平科技自立自强,为构建现代产业体系做出贡献。2023 年,公司服务 25 家江苏企业完成股权融资,承销规模 278.37 亿元,位居市场第一位,其中,徐矿能源股份募资 42.57 亿元,成为 A 股市场近十年来首家煤矿行业上市企业。累计承销江苏债券项目 1,962.2 亿元,市占率 19%,遥遥领先其他券商。积极拓展资产证券化业务,助力深化产融结合,华泰证券资管发行省内 ABS 项目 5 单,规模 39.15 亿元。积极通过私募股权投资支持实体经济发展,华泰紫金投资累计投资省内企业 7 家,投资金额 2.58 亿元,所投企业均取得科技型企业相关认定。持续推动绿色金融高质量发展,参与绿色股权项目 15 个,承销规模 303.88 亿元;承销绿色债券 51 只,承销额 275.43 亿元。紫金财险发挥险企功能,承担社会责任,公司 2023 年投资余额约 130 亿元,其中江苏省内投资约 43 亿元。路救基金 2023 年全辖垫付 10.2 亿元,救助对象 2.89 万人次。其中江苏路救基金垫付 1.7 万件,垫付金额超 6.4 亿元。成功运营江苏医惠保二期项目,惠及人群 508 万人次,支付赔款近 6.8 亿元,服务质量大幅提升,打造了省级惠民保标杆案例。2023 年,公司新能源车险保费增速 127.4%,提供了超 2000 亿元的风险保障。公司加强对绿色低碳标的选择,投资绿色债券项目金额超 5000 万元。信保集团充分发挥再担保政策性功能,深化与国担基金的全方位合作,2023 年获得国担基

金授信规模 1608 亿元、代偿补偿年度结算资金 1.2 亿元,我省多项核心指标继续位居全国第一,行业竞争力持续巩固。大力加强全省普惠金融生态体系建设,全年服务小微企业超 4 万户,新增普惠金融业务规模 1809 亿元。持续优化“小微贷”产品,新增规模超 800 亿元;加强与省工行、省农行、省交行、江苏银行、南京银行等金融机构对接合作,形成“江苏担易贷”产品谱系。在细分领域推出客户需求明确、高效便捷的个性化产品。大力推进“环保担”,出台《“环保担”业务操作指引(暂行)》,有效解决项目实操难点堵点,荣获“2022 年度省社会信用体系建设工程创新项目”奖项。省联社深耕“三农两小”,印发全省“富农易贷”三年推广提升行动实施方案,“富农易贷”推广工作被写入 2023 年省委一号文件、省政府“财政金融支农 16 条”,“富农易贷”已覆盖所有行政村,授信农户 888.4 万户,占农村居民总户数的 74.2%,授信金额 9393.9 亿元,已用信 108.4 万户、1156.2 亿元。出台制造业授信政策参考,全力支持制造业高质量发展,全系统制造业贷款余额 7003.7 亿元,居省内金融同业前列,较年初增加 765.9 亿元,增长 12.3%。

(六)持续做好基础管理工作。一是加强国有资本经营预算管理,组织省属金融企业按要求编制国有资本经营预算,根据股东会利润分配决议、净利润情况,收缴信保集团、金财公司 2022 年度国有资本经营收益 1.5 亿元。二是持续做好地方金融企业财务数据汇总分析工作,严把“完整关、勾稽关、时效关”,对全省 769 家地方金融企业决算报表开展验审,2023 年再次被评为全国优秀等次。三是规范省属金融企业收入分配制度,按照分类管理、统筹兼顾原则,健全薪酬与经济效益、绩效考核结果联动挂钩机制,合理确定省属金融企业工资总额和企业负责人薪酬,完善差异化薪酬分配机制,确保薪酬分配机制与企业

经营发展情况相匹配。四是组织开展地方金融企业年度财务绩效评价工作,根据财政部统一印发的全国金融类企业财务绩效评价指标标准值,对地方金融企业盈利能力、经营增长、资产质量以及偿付能力等方面进行综合评判,并将评价结果及时通报相关部门,对标找差,提升经营绩效和管理水平。五是积极落实稳就业相关工作部署,做好高校毕业生就业、招收西藏籍高校毕业生、退役士兵安置任务,2023 年省属金融企业共招收应届高校毕业生 4421 人,同比增加 23%。

(七)市县国有金融资本管理取得积极进展。按照“统一规制、分级管理”的要求,省财政厅持续加强对市县国有金融资本管理工作的业务指导,推动全省国有金融资本监管取得明显进展。南京市财政局对南京银行、南京证券等市属国有金融企业实行集中统一管理,积极构建市级国有金融资本监督管理制度体系;苏州市财政局对苏州银行、东吴证券、东吴人寿、国发集团、苏州资管、苏创投、苏州产权等市属金融企业管理,实现“管资本”与“管党建”相结合,国发集团正在申请设立金融控股公司;扬州市财政局组建扬州国金投资集团有限公司,统一代表政府出资金金融机构、管理政府基金;宿迁市财政局建立市级国有金融资本管理制度体系,对宿迁市产业发展基金直接管理,对产发集团参控股的 11 家金融企业实行委托管理。泰州、南通、徐州、淮安等市在推动国有金融资本监管改革方面也取得了积极进展。

### 三、存在的问题和困难

(一)金融资本与实业资本防火墙未能有效构建。金融风险具有外溢性、传导性强的特点,需要与实业资本有效隔离。党中央国务院《关于完善国有金融资本管理的指导意见》和省委省政府实施意见均明确提出“国有金融资本管理应当与实业资本相隔离,建立风险防火墙,避免风险互

相传递”的要求。从省级看,国有金融资本绝大部分分布在省属商业类企业名下,如江苏银行省级国资占比 35%,由国信集团、凤凰传媒、交通控股等 5 家省属企业 9 个主体持有;华泰证券省级国资占比 29.24%,由国信集团、高投集团、苏豪控股等 4 家省属企业 5 个主体持有。从市县看,大量国有企业控参股地方国有金融企业。国有企业是国有金融企业的重要关联方、主要股东甚至是实际控制人,实业风险和金融风险未有效隔离,容易导致金融风险。

(二)现代金融服务体系需进一步完善。目前我省已拥有银行、保险、证券、担保、信托、融资租赁等主要金融业态,尚缺少金控集团、保险集团、投资集团。各金融板块之间缺乏统筹集成,在落实重大战略部署上难以形成合力,打造“股、贷、担、保、投”协同联动的金融服务模式存在瓶颈和堵点。

(三)地方国有金融企业资本补充机制不畅。金融企业内源式增资主要通过利润留存转增资本,外源式增资主要通过财政注资、股东投入、可转债转股、发行可计入权益的长期债券等方式开展。当前财政收支压力大,财政持续对地方国有金融企业大幅增资存在一定困难。外源性方式增资容易受到股东分散协调效率较低、股东再投资意愿与实力不足、监管政策趋紧、市场情绪低迷等多方面影响,地方国有金融企业资本补充难以及时、足额得到满足。特别是当前市场化监管政策趋紧,按照现行监管要求通过资本市场再融资难度较大。

(四)国有金融资本制度体系有待完善。2020 年 5 月,财政部发布国有金融资本监管条例征求意见稿,至今仍未正式出台,国有金融资本管理涉及的产融分离、出资人机构明确、委托管理的过渡期等问题亟待通过立法予以明确。部分市县政府尚未授权财政部门履行本级国有金融资本

出资人职责。此外,国家金融监管总局等监管部门对地方政府设立的国有投资公司投资金融企业仍有“权益性投资余额不得超过净资产一定比例”的限制,导致金融资本布局优化工作存在一定障碍。

#### 四、下一步工作安排

(一)持续完善制度体系。制定省属金融企业参股投资管理制度、境外国有资产管理办法,规范资产管理、对外投资行为,防范国有金融资本流失。组建股权董事人才库,依法依规向省属金融企业委派财政股权董事,出台国有股权董事履职操作指引和保障办法,提升省属金融企业公司治理质量,建立健全权责对等、运转协调、有效制衡的决策执行监督机制。优化完善委托管理制度,压实受托管理机构监管质量,对受托管理机构开展履职评价、监督和考核,将“履行出资人职责的身份不变、产权管理责任不变、执行统一规制不变、全口径报告职责不变”四项原则贯穿其中,要求受托管理机构在委托管理的国有金融企业基础管理、重大事项管理等方面落实统一规制要求,提升监管的计划性、针对性、时效性、严谨性。

(二)推动国有金融企业改革深化。以开展省属金融企业新一轮国企改革深化提升行动为重点,进一步深化国有金融资本管理改革。一是完善中国特色现代企业制度。要求省属金融企业把党的领导融入公司治理各环节,加强公司章程和“三重一大”事项管理,完善董事会建设,落实董事会职权,保障经理层依法行权履职。二是优化国有金融资本布局。推动国有金融资本向重点领域集中,要求省属金融企业健全资本补充和动态调整机制,省属金融企业之间要加强资本补充合作,积极通过合规方式补充资本。三是做好金融服务“五篇大文章”。鼓励省属金融企业加强与发展改革、自然资源、科技、医疗卫生等部门的合

作,建立健全相关合作机制。强化对产业科技创新的金融支持,加快构建绿色金融体系,扩大普惠金融覆盖面,着力发展养老金融,拓展数字金融广度和深度。四是有效防范化解金融风险。要求省属金融企业严守财务会计规则和金融监管要求,强化资本管理和偿付能力管理,提高企业安全发展水平。健全内部管理机制,完善合规内控体系,审慎开展对外投资,牢牢守住不发生金融风险防线。五是严格执行金融国资和财务管理各项制度。督促省属金融企业聚焦主责主业,持续压缩内部法人层级,将国有金融资本管理各项要求融入内部治理和公司管理。扎实做好国有金融资本管理基础事项和重大事项报审备案,持续完善收入分配机制。

(三)强化省属金融企业高质量发展考核。贯彻落实党的二十届三中全会和省委金融工作会议精神,坚持目标导向、问题导向、效果导向相统一,根据经济发展形势和监管政策要求,优化省属金融企业高质量考核制度体系、考核指标、分值结构和目标值设定,严格做好中期评估和年终

考核,发挥综合考核“指挥棒”作用,从党的建设、经营业绩、服务实体经济、风险防控等多维度切实提升企业经营发展水平。加强高质量考核成果运用,将考核结果与省属金融企业工资总额、负责人薪酬等挂钩,增强考核的正向激励作用。

(四)做好防范金融风险工作。督促省属金融企业对标对表监管要求,压实防范化解风险责任。强化主责主业管理、压缩层级管理、分子公司穿透管理。做好债券风险、拖欠民营企业欠款、拖欠农民工工资和安全生产排查。积极配合金融监管部门处置中小金融机构风险,支持相关村镇银行改革重组。严格规范金融综合经营和产融结合,避免风险相互传递。建立省属金融企业经营情况月度监测和重大经营风险事件报告制度,及时了解掌握企业经营发展状况、服务实体经济成效、金融风险防控等情况,定期分析研判,汇总形成有关信息,为进一步推动省属金融企业高质量发展、强化省级国有金融资本管理提供决策参考。

# 关于江苏省2023年度金融企业国有资产管理情况的调研报告

省人大常委会预算工委

(2024年9月)

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出,要深化国资国企改革,完善管理监督体制机制,推进国有经济布局优化和结构调整,推动国有资本和国有企业做强做优做大,增强核心功能,提升核心竞争力。《决定》从国有经济、国有资本、国有企业、国有资产等层面,对监管协同、布局优化、创新激励等提出具体安排,对深化国资国企改革、金融体制改革等作出进一步部署。这是新形势下深化国资国企改革发展的根本遵循和行动指南,也对强化人大国有资产管理监督提出新的任务和要求。

本次省人大常委会将审议省政府关于2023年度国有资产管理情况综合报告,重点听取和审议金融企业国有资产管理情况专项报告,此议题既是常委会既定监督内容,更是贯彻落实三中全会和省委十四届七次全会精神的实际工作举措。为做好审议准备,常委会预算工委组成专题调研组,围绕我省金融企业国有资产管理情况开展监督调研。调研组通过召开座谈会,听取省财政厅、审计厅、国资委、地方金融管理局及人行江苏分行等部门情况汇报;分别走访江苏银行、华泰证券、省农信社、东吴证券等金融机构;赴苏州、张家港、江阴等地实地考察。在充分听取各方意见基础上,起草形成调研报告。现将有关情况报告如下。

## 一、金融企业国有资产基本情况

金融企业国有资产是推进国家现代化、维护国家金融安全的重要保障。国有金融企业是服务实体经济、防控金融风险、深化金融改革的重要支柱。近年来,我省金融改革发展持续推进,金融企业国有资产规模稳步增长,运营质效不断提升。

### (一)金融企业国有资产状况

2023年我省纳入财务决算报表统计范围的国有金融企业380家(以集团合并口径计算),2023年末资产总额11.32万亿元、负债总额10.03万亿元、所有者权益1.29万亿元、国有资本应享有权益6479亿元,较年初分别增长11.71%、11.87%、10.49%、7.79%。

从地区分布看,金融企业国有资产主要集中在省本级和南京、苏州、无锡市。从省级看,省属金融企业共22家,资产总额4.7万亿元,占比41.56%,省财政厅直接监管7家,其中江苏银行、华泰证券、紫金财险、省再担保集团、省农信联社等5家在省属金融企业中占据绝对比重,资产占比93.53%,国有资本应享有权益占比77.78%。其余15家由省财政厅委托省国信集团、交通控股、凤凰出版集团等主要国有出资人履行相关管理职责。

从行业布局看,全省国有金融企业已涵盖银行、证券、保险、担保、信托、金融租赁等金融业

态,初步形成了一个较为完备的国有金融资本体系。银行业金融机构占比最大,其资产总额、国有资本应享有权益分别占 81.72%、43.10%。目前全省共有 143 家法人银行,约有 110 家涉及国有资本参股,江苏银行、南京银行、苏州银行的国有资本持股比例分别为 50%、55%和 30%,盐城农商国有资本持股比例为 56%。

从境外发展看,以证券业为主,2023 年末,华泰证券、弘业期货、东吴证券、东海证券、国联证券等 5 家国有金融企业设立了 7 家一级境外子公司、30 家二级境外子公司,资产规模 1905 亿元,占全省国有金融企业的 1.68%;权益总额 185.34 亿元,占全省国有金融企业的 1.44%。

## (二)金融国企国资管理情况及成效

省委省政府高度重视金融国资国企改革发展工作,坚持以制度建设为先导,以管资本为纽带,以改革为动力,促进金融国资国企持续健康发展。

一是大力推动金融监管体制改革。注重加强顶层设计,相继出台国有金融企业“三重一大”、外部董事、产权管理、重大事项管理、经营预算、绩效考核、公司治理、薪酬管理等“一揽子”政策制度,强化从基础管理到重大事项的“穿透管理”。按照新时期加强和完善国有金融资本管理要求,制定出台我省《关于完善全省国有金融资本管理的实施意见》,统筹省级国有金融资本战略布局,授权省财政厅履行省级国有金融资本出资人职责,对国有金融企业实行列名监管,基本理顺资产管理权责。在全面总结我省国有金融资本管理实践基础上,在全国率先出台省级国有金融资本委托管理制度,更高水平提升国有金融资本监管效能。深入贯彻落实“放管服”改革要求,对国有金融资本实行“清单管理”,“一企一策”制定省级国有金融企业重大事项标准,强化审核把关力度。充分发挥考核“指挥棒”作用,制定 2023

年度省属金融企业高质量发展考核方案,设置多维度考核指标,以考促管。注重改革化险,着力健全金融风险防控长效机制,牢牢守住不发生系统性金融风险底线。

二是积极服务地方实体经济发展。围绕金融“五篇大文章”,着力提升金融服务实体经济质效。持续优化信贷结构,推动实体经济融资成本稳中有降,2023 年全省一般贷款、企业贷款、普惠小微贷款加权平均利率分别为 4.43%、3.96%、4.36%,同比分别下降 40.27、36.27、54.02 个百分点;2024 年上半年,同比进一步下降 30、25、37 个百分点。锚定普惠小微、乡村振兴等重点领域,信保集团新增普惠金融业务规模 1809 亿元,全年服务小微企业超 4 万户;省联社大力推广“富农易贷”,覆盖全省涉农县区所有乡镇和行政村,授信农户 888.4 万户,占农村居民总户数的 74.2%,授信金额 9393.9 亿元。聚焦服务新质生产力加快发展,江苏银行制定加快发展新质生产力工作方案,创新推出“专精特新贷”“人才贷”等产品,服务全省科技型企业超 2 万户;华泰证券以金融高质量发展赋能新质生产力,助力现代产业体系建设,服务 25 家江苏企业完成股权融资,承销规模 278.37 亿元,位居市场第一。

三是国有金融企业核心竞争力显著增强。以推动国有金融资本做强做优做大为目标,积极支持企业发展,江苏银行、华泰证券、信保集团等省属金融企业市场竞争力持续提升,重要指标稳居同业头部地位。2023 年末,江苏银行存贷款余额分别为 1.88 万亿元、1.8 万亿元,存贷款规模均位居全国城商行第二(仅次于北京银行),全行缴纳税费 155 亿元,远高于工农中建等江苏分行。华泰证券营业收入、净利润跃居行业第二,仅次于中信证券,是全国首家在上海、香港、伦敦三地上市的金融机构。信保集团与国担基金累计合作规模达 6207 亿元,合作规模、授信额度等各项核

心指标均居全国首位。全省农商行存贷款余额分别为 3.51 万亿元、2.85 万亿元,存贷款规模分别居全国农商行系统第三、第二。2023 年末,省属国有金融企业所有者权益 5406 亿元、国有资本应享有权益总额 2633 亿元,较年初分别增长 12.95%和 5.2%。全年实现营业收入 1645 亿元,利润总额 625 亿元,归属母公司所有者净利润 494 亿元,分别同比增长 11.83%、23.11%、22.07%。2022 年、2023 年省属金融企业保值增值率分别为 108.86%、109%,基本实现了保值增值。

## 二、存在的主要问题

调研发现,面对新的发展环境和经济社会高质量发展要求,我省金融国有资产在国资监管权责、金融公司治理、防范风险能力等方面,还存在短板和不足,需要采取相应措施加以解决。

(一)国有金融资本管理机制还需完善。一是国有金融资本统一管理仍未完全落实。调研发现,我省国有金融机构不少由实体企业出资设立,国有金融资本出资人职责履行部门和受托管理部门之间的委托代理关系需要进一步明确和规范。部分市县金融国有企业尚未完全纳入财政部门统一管理,有的金融国有企业仍由国资部门履行出资人职责。二是出资人职责与行业监管职责的边界不够清晰。目前,省属国有金融企业的日常监管主要职责在财政部门,金融监管局承担整体性金融风险的防范、处置责任,国家“一行两会”负责行业监管。各监管部门要求不一致、制度执行不一致,多部门联动监管体系尚未建立,容易产生监管交叉、监管空白的问题,不利于形成协同高效的监管格局。

(二)国有金融企业公司治理有待加强。现代企业制度建设取得了一定成效,但公司治理的系统性、科学性、有效性有待增强。一方面部分金融企业尚未形成有效的法人治理结构,有的虽然建

立了股东大会、董事会、监事会和经营层“三会一层”治理架构,但实际运行“形似而神不似”,不同程度存在权责不清、约束不够、缺乏制衡、风险管控不到位等问题,个别公司存在监事会未实质性运作、监事会和审计委员会人员重叠交叉等现象,不同程度存在着授权缺失、内部失衡等隐患。另一方面考核激励机制不够科学,有的金融企业对内部控制重视不够,国有资本经营考核机制存在重规模利润轻风险管控、重发展轻合规的现象。在人才激励方面,缺少责、权、利明晰并与战略经营目标相匹配的职业经理人制度,引进金融专业人才还缺乏市场竞争力。省属金融企业高管团队中,通过市场化选聘成员占比较低。

(三)金融服务高质量发展水平还需提升。调研中反映较多的有以下方面:首先是行业布局结构不够优化,间接融资占比高,直接融资发展不足。体现在国有金融领域,银行业机构“一枝独大”,部分地区银行业机构资产占比过高,如南京市银行业资产总额占比达 96.33%;有的地区相较经济总量而言,国有金融企业规模偏小,尤其是证券、保险、担保等非银行业金融机构发展相对滞后,资本实力较为薄弱,与行业头部企业差距较大。其次是服务实体经济质效还有待提高。部分国有金融机构偏好国有融资平台、国有企业等借贷主体,对民营企业支持不足;偏好小微企业短期短款,中长期贷款开展不力,金融供给的精准性与适配性有待提升。审计发现,部分国有金融机构落实金融服务实体经济政策不到位,支农支小任务不达标,有的违规发放政策性贷款,虚增服务实体经济信贷规模。

(四)化解金融风险压力依然较大。一是内外部风险日益复杂。受经济下行、外部环境等影响,房地产、城投公司、海外投资等重点领域的关联性金融风险凸显,实体经济面临的压力向金融行业传导,对我省金融国资国企风险管理带来挑

战。目前,省属金融企业风险总体可控,但部分市县企业债务违约、房地产行业风险等各类隐患有所显现,银行存贷利差持续收窄,新的不良贷款风险逐步加大,保险业受监管趋紧、利率下行等因素影响,经营状况不容乐观。二是内部监督机制执行不到位。内控制度不完善,以及制度未有效执行等引起的金融企业风险事件时有发生。审计发现,个别银行机构未对部分对公贷款、个人经营贷款等信贷资金使用严格监管,导致其中5000多笔贷款用于购买理财产品或流入房地产市场、股市等禁止性领域;有的融资担保机构对旗下子公司监管不到位,导致部分子公司出现违规经营、注册资本金远低于监管要求等问题。此外,当前资本市场低迷,市值大幅缩水,对股权抵押融资的金融企业可能带来的风险及扩散效应当引起高度重视。

### 三、几点建议

加强和改进地方金融企业国有资产管理,要立足国家金融发展全局和大局,守正创新,激发提升我省金融业活力、创新力、竞争力,为持续服务高质量发展、加快打造发展新质生产力的重要阵地和扎实推进中国式现代化江苏新实践提供有力的金融支撑与服务。

(一)全面加强党的领导,健全国有金融资产管理体制机制。一是坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面落实加强党的领导的各项要求,明确党委(党组)决策、执行、监督各环节权责和工作方式,健全党委发挥领导作用的制度机制,全面落实国有金融机构在完善公司治理中加强党的领导,提升派驻董事、监事的专业金融素质。选优配强国有金融机构一把手,认真落实“一岗双责”。二是完善国有金融资本出资人制度,进一步厘清国有金融资本出资人管理、金融部门行业监管、企业法人治理的关系,确保监管不缺位、不越位、不错位;建立出资人管理与行

业监管之间协同合作、业务联动、资源共享的工作机制,加快形成全面覆盖、制约有力的监督体系。三是建立有效的激励约束机制,基于金融企业功能定位、行业类型、业务性质等特征,坚持收益与风险兼顾,确定合理考核期限,健全金融企业国有资产管理评价指标体系,更好发挥管理考核结果对国有金融机构的激励约束作用。完善国有金融机构薪酬管理制度,建立起符合行业特点和机构性质、与社会整体水平相协调,与经济效益、劳动生产率、风险防控等成效挂钩的工资决定和增长机制。

(二)不断强化责任担当,助力经济社会高质量发展。一是明确金融服务实体经济的监管导向。牢固树立服务实体经济的理念,推动国有金融机构紧紧围绕实体经济的发展需求,落实精准扶贫、乡村振兴等党中央的重大决策部署,正确处理保值增值、提质增效等市场经营性基本要求与服务实体经济、防控金融风险等政策功能性要求的关系,以保市场主体、保就业为目标,积极落实稳投资金融政策。加强对金融服务实体经济政策落实情况的跟踪审计,发挥好考核评价“指挥棒”作用,持续为经济社会高质量发展注入“金融活水”。二是进一步优化国有金融资本战略布局。要科学统筹规划国有金融资本战略布局,引导国有商业银行从传统的信贷业务“一枝独大”向满足社会多层次金融需求的多元化业务转变。不断优化国有金融资本在银行、保险、证券等行业分布结构,大力发展非银行金融机构,培育真正的耐心资本,推动资金、资本、资产良性循环。积极稳妥推进国有金融资本海外投资和布局,提升金融对外拓展能力和防范风险能力,有效服务我省产业转型升级和开放型经济高质量发展。三是支持金融国企做强做优做大。通过全面深化改革,充分激发和释放企业活力,提高市场竞争力和发展引领力,提升国有金融资本经营效益。支

持国有金融企业稳妥引入战略投资者、走好走稳并购发展道路,实现优势互补,相互赋能。调整优化国有金融企业股权结构,持续增加国有金融企业资本规模,积极稳妥推进国有金融企业改革化险,更好地服务我省经济发展。四是创新金融产品服务。鼓励引导国有金融企业更多向科技创新、产业链提档升级、绿色发展等打基础利长远的重要领域倾斜,创新推出服务新兴重点领域的金融产品,探索设计符合“三农”发展特点的金融产品,利用大数据、互联网技术等金融科技手段挖掘市场,精准化制定服务方案,为各类客户群体提供更加高效的金融服务,带动我省经济高质量发展。

(三)做好金融风险防范,守牢不发生系统性风险底线。一是压实国有金融企业风险防控主体责任。省属金融机构要围绕国有金融企业完善法人治理结构建设的改革要求,进一步优化企业内控制度建设,完善业务经营决策机制,加大对子公司管控力度,推动构建完善的金融企业制度。二是聚焦重点领域风险管控。加强对重点领域金融风险识别、预警、发现、处置机制,尤其是加强对房地产贷款、地方政府债务、中小金融机构等重点领域的风险防范,防治风险交织对中小银行造成较大冲击;强化对资本投向、资产交易、产权流转的动态监管。三是积极稳妥处置风险。平衡好稳增长与防风险关系,创新化解举措,帮助面临困境的企业稳妥推进风险处置,加强对中小银行的督导约束,推动高风险银行机构实现“清零”。四是加强监管协同性。明确职责定位,压实各方责任,加强监管协同,建立健全各相关部门监管协同联动机制,加快推动监管信息互通,全

面提升监管合力,切实推进村镇银行改革化险工作。五是完善风险管理制度。建立健全国有金融企业的不良资产审核机制,在拨备计提足额的前提下,按程序审核核销已终止处理的不良资产;健全风险分级管理办法,针对不同业态,进行差异化风险管理。

(四)提升人大监督实效,构建现代金融企业国有资产治理格局。建立国有资产管理情况向人大常委会报告制度,是党中央加强国有资产管理的基础性制度安排,是推动政府加强和改进国有资产管理的有效途径。要进一步增强金融企业国有资产管理监督实效,一方面要推进金融企业国有资产管理报告和报告工作提质增效,更加全面反映金融企业国有资产管理的工作。完善报表体系,增加资产负债表、利润表等基础性报表。丰富和改进管理评价指标体系,增加更多反映金融企业国有资产战略性、效益性、安全性的指标。探索建立金融企业国有资产重大事项报告制度,对于国有金融机构重大兼并重组、风险防范化解等重大事项,地方政府应当以适当的方式向同级人大常委会报告,不断增强人大国有资产管理情况监督实效。另一方面要加强和改进国有金融资本经营预算管理和审查监督,拓宽国有资本经营预算范围,按照“全口径、全覆盖”原则,逐步将所有国有金融机构上缴收益全部纳入国有资本经营预算,合理确定国有金融机构利润上缴比例,规范纳入预算。有效发挥国有资本经营预算在规范收入分配关系、国有金融机构资本注入、优化金融资本布局等方面的作用。加强人大审查监督,完善相关程序,不断提高国有金融资本经营预算管理绩效。

# 关于全省高水平医院建设及结对帮扶 省内医疗资源薄弱地区建设区域 医疗中心情况的报告

省政府办公厅

近年来,我省认真贯彻落实习近平总书记关于卫生健康工作的重要论述和对江苏工作重要讲话重要指示精神,始终把保障人民健康放在优先发展的战略位置,大力推进优质医疗资源扩容下沉和区域均衡布局,更好满足人民群众日益增长的健康服务需求。2023年4月,省委、省政府启动开展高水平医院建设和结对帮扶建设区域医疗中心工作,集中资源,聚力打造一批“医疗高峰”;同时,组织大型三甲医院与苏北地区市、县级医院建立结对帮扶关系,助力受帮扶医院打造区域医疗服务高地。目前各项工作取得积极进展。

## 一、主要做法

(一)强化组织推动。省政府召开专题会议、常务会议,研究制定高水平医院建设和结对帮扶省内医疗资源薄弱地区建设区域医疗中心实施方案,分三年时间省级财政投入48.5亿元,用于高水平医院建设和结对帮扶工作。省政府领导定期听取进展情况汇报,深入高水平医院建设单位调研,帮助解决建设过程中遇到的问题。今年6月,省政府召开高水平医院建设暨公立医院高质量发展推进会,省政府主要负责同志出席会议并讲话,推动高水平医院建设加力提速。省卫生健康委牵头成立高水平医院建设和结对帮扶工作专班,“一院一策”组织制定高水平医院建设方案

和结对帮扶工作方案,全面细化任务、举措和责任;组织专家逐一对高水平医院建设方案进行咨询论证;召开动员部署会,与高水平医院建设单位签订责任书,组织结对双方签署帮扶协议;建立半月调度、每月通报工作机制,制定个性化评估指标,组织开展建设情况中期评估,推动建设工作走深走实。

(二)强化政策保障。省各有关部门认真履职尽责,加强协作配合,强化政策支持,合力推进高水平医院建设和结对帮扶工作。省委人才办、省委编办、省人力资源社会保障厅、省卫生健康委出台《关于推进新时代人才强卫工作的实施意见》,细化了25项人才引培举措,建立高层次人才事业编制“周转池”,下放高级职称评审权,扩大医院薪酬分配自主权。省医保局对建设单位申请创新技术项目定价开辟绿色通道,实行医保支付特例单议。省卫生健康委聘请26位院士和知名专家担任高水平医院建设顾问,凝聚各方智慧;推进委市共建,制定支持每家建设单位发展的一揽子政策举措;联合省教育厅与有关高校签订医教协同建设高水平医院合作协议。相关市县政府细化配套政策,积极主动作为,全力推进各项任务落实。

(三)强化基础支撑。加强统筹规划,组织制定省人民医院、省中医院、中国医学科学院皮肤

病医院、中大医院、苏大附一院国家医学中心建设方案。南京市落实省人民医院国家医学中心建设用地 300 亩、中国医学科学院皮肤病医院新院区建设用地 150 亩,徐州市支持徐医附院东院区新增用地 180 亩,苏州市支持苏大附一院十梓街院区改造,通大附院东院区正式启用、苏大附一院总院二期工程顺利竣工。支持高水平医院建设单位优先配置手术机器人等大型设备 345 台(套),全额保障开展大规模设备更新,为建设单位创造更好发展条件。

## 二、工作进展和成效

(一)高水平医院建设取得新突破。一是疑难重症解决能力得到新提升。组织开展医学新技术引进项目评选,促进建设单位新开展国内或国际重大疾病防治领域首创技术攻关 104 项,取得成果 17 项,分别是 2022 年的 3.7 倍、8.5 倍。组织实施疑难病症诊治能力提升工程,促进建设单位聚焦心脑血管疾病、恶性肿瘤等重点领域,牵头或参与制定国际、国内临床指南标准、专家共识 348 项,引进开展新技术项目 582 项,均为 2022 年的 2.1 倍,在微创精准治疗、再生医学、慢性传染病阻断、罕见病精准诊疗等尖端领域取得重大突破。南通大学附属医院在国际上首次实现组织工程神经移植成功修复长距离周围神经缺损;苏州大学附属儿童医院完成全球首例超声引导下脑部肾素瘤射频消融手术。加大品牌专科建设力度,建成国家级专科医疗质量控制中心 4 个、国家临床重点专科建设项目 94 个,分别较 2022 年增加 2 个、21 个。东南大学附属中大医院、中国医学科学院皮肤病医院分别牵头获批国家综合介入技术质控中心、国家皮肤和性传播疾病质控中心,中大医院牵头获批的国家医疗质量质控中心数仅次于北京协和医院,位居全国第二。二是医学科技创新和高层次人才引培实现新突破。省卫生健康委召开建设单位和医药企业负责人

座谈会,组织面对面供需对接,更大力度促进药物、器械临床研究和创新药物临床使用。组织与国家医学中心、国家级科研院所、重大科研平台、知名生物医药企业深度合作,积极创建高层次重点实验室、高水平临床医学研究平台,各建设单位新增国家级科技创新平台 2 个,总数达 6 个;新增省级科技创新平台 23 个,总数达 95 个;入选省关键核心技术人才攻关联合体 3 个;建成“产学研医”一体化的医药创新联合体 29 个;获得国家自然科学基金项目 991 项,2024 年较 2022 年增加 62 项,增长 13.5%;新增发明专利 528 项;承接药物临床试验 1182 项,其中创新药 859 项。省人民医院在美国医学会期刊刊登急性肾损伤电子预警的重要成果,被评论为迄今在亚洲人群中开展的最大规模急性肾损伤电子预警研究。中国医学科学院皮肤病医院提出麻风化学预防新方案,《新英格兰》杂志评论将使全球麻风预防工作发生重大转变。对急需高层次人才、临床紧缺型人才采取一事一议、一人一策,实施靶向引进。各建设单位新引培高层次人才 1924 名,其中院士 13 名、国家杰青 20 名、长江学者 12 名。三是医院综合绩效取得新成效。强化公益性导向,全面加强公立医院党的领导。加强对建设单位运营质效的监测分析和运营管理指导,与建设前相比,建设单位病例组合指数平均提升 0.078,四级手术占比平均提升 4.29 个百分点,微创手术占比平均提升 1.56 个百分点,日间手术占比平均提升 5.88 个百分点,平均住院天数最多缩短 3.45 天,医疗服务收入、医务人员支出占比最大增幅达 6 个百分点和 8.7 个百分点。省中医院、南京鼓楼医院、南京市第二医院公立医院绩效考核排名分列同类医院第二、第七、第一。省人民医院、省中医院入选国家医学中心项目库,中大医院重症医学、苏大附一院血液病学专业申报国家医学中心,南京脑科医院精神科申报国家

区域医疗中心。

(二)结对帮扶工作开创新局面。一是国家区域医疗中心建设顺利推进。省发展改革委、省卫生健康委制定支持政策清单、积极向上争取,获批4个国家区域医疗中心建设项目。强化督促指导,推动省人民医院宿迁医院、省中医院连云港医院按期开工建设。二是省级区域医疗中心建设成效显著。围绕服务“1+3”功能区战略,创新出台省级区域医疗中心建设方案。推动受帮扶医院新增省级临床重点专科和建设项目28个、市级重点专科68个;通过专家下沉、开设名医工作室、开展骨干人才培养等方式,帮助淮安一院、连云港一院、盐城一院成为首批省级创伤、癌症、骨科区域医疗中心建设单位。三是受帮扶医院核心竞争力明显增强。聚焦人才、专科、技术、管理等关键要素,推动帮扶医院派出管理和技术骨干5734人次,帮助修订完善医疗质量安全管理等制度497项,建成胸痛、卒中等“五大中心”98个,开展新技术435项。2023年受帮扶医院肺癌、甲状腺癌、乳腺癌等病种转外就诊率较上年下降2.15个百分点。今年上半年,受帮扶医院总诊疗量、手术量同比增长9.3%、7.8%,其中四级手术、微创手术同比增长14.5%、7.9%。20家受帮扶医院中16家成为三级医院、4家成为二级甲等医院。受帮扶的15家县医院在牵头组建的县域医共体中发挥了积极作用。

(三)医疗服务整体水平实现新跨越。一方面,大力推进公立医院高质量发展走在前列。以开展高水平医院建设和结对帮扶为契机,持续深化医药卫生体制改革,充分发挥高水平医院引领示范作用,大力推进公立医院高质量发展国家和省级试点。强化投入保障,“十四五”以来,全省各级政府对公立医院直接投入年均增长17.1%,省级累计投入155亿元。省卫生健康委组织对全省公立医院主要负责人和领军人才进行专题培训,

全面提升医院管理水平和运营质效,加快数字化转型,省卫生健康云影像平台检查结果互认、“一次挂号管三天”等惠民实事得到广泛认可。今年上半年,全省359家公立医院总诊疗人次和住院人次同比增长15%、10.6%;平均住院天数缩短0.5天;医疗服务收入占比提高2.78个百分点,门急诊和出院患者平均费用分别下降4.31%、6.54%。全省公立医院国家绩效考核成绩较上年度提升15位、居全国第五,医务人员和患者综合满意度位居全国前列。今年5月,省卫生健康委作为唯一省级代表,在国家卫生健康委举行的公立医院高质量发展专题发布会上介绍经验。另一方面,持续推动优质医疗资源区域均衡布局走在前列。认真实施县医院服务能力提升行动,全省三级县医院达80家,县医院服务能力位列全国第一等次,基层卫生综合发展水平位居全国首位。积极推进分级诊疗体系建设,建成县域医共体157个,在全国率先实现县域医共体全覆盖。认真总结并推广东台、滨海等县医院依托信息化建设紧密型县域医共体经验,全省居民2周患病首选基层比例73.58%,县域就诊率94.93%,我省紧密型县域医共体建设做法被国家卫健委在全国推广。

### 三、下一步工作打算

虽然我省高水平医院建设和结对帮扶工作取得了阶段性成效,但对照习近平总书记赋予江苏“四个走在前”“四个新”的重大任务,对照人民群众多层次、多样化、高品质的健康服务需求,在名科打造、高层次人才引培等方面还要持续发力,协同创新机制还需进一步完善,个别配套支持政策仍需加快推动落地。下一步,我们将认真贯彻落实党的二十届三中全会精神,按照省委十四届七次全会部署要求,坚持问题导向,强化改革创新,努力在组织推动上再发力、目标实现上再突破、整体提升上再加速,确保如期高质量实

现建设目标,向全省人民交出一份满意答卷。

(一)进一步强化责任落实。切实加强统筹协调,坚持定期调度工作进展,及时研究和协调解决实施中遇到的问题。指导各建设单位和结对帮扶双方单位,规范专项资金使用管理,加快资金使用进度。督促各建设单位充分发挥主观能动性,聚焦群众疑难复杂危重疾病就医需求,结合当地医疗资源现状,进一步找准优质资源引入和自身发展的主攻方向和发力重点,优化推进思路和举措,确保按时完成目标任务。及时总结经验做法,加强工作交流和典型宣传,不断巩固扩大建设成果。

(二)进一步强化协同配合。组织省有关部门,树牢“一盘棋”思想,紧密配合,同向发力。对已经出台的支持政策加快推动落地,对未能落地或进展缓慢的,加强政策研究、推动问题解决。重点推动编制备案制人员参加机关事业单位养老保险政策,缴纳职业年金等政策落地。同时围绕医学科技创新、生物医药产业发展、医学人才引进等,研究新政策和更有含金量、更可持续支持办法,推动建设单位加强与国家医学中心、国家级科研院所和全国重点实验室、国内外知名生物医药企业对接,开展科研合作和人才引进,确保科技和人才工作取得更多成果。

(三)进一步巩固建设成效。一是在打造重点专科上下功夫。聚焦死亡率高、外转率高的重点疾病,推动高水平医院建设单位强化与国内外知名医疗机构的合作,完善高水平多学科联合诊疗模式,加快提升重大疾病筛查、诊断和治疗水平。二是在集聚医学人才上下功夫。完善医学人才流动、培养、使用、激励机制,统筹做好“引才”“育才”“留才”三篇文章。瞄准人才现实关切,强化服务保障,营造宽松政策环境,确保人才引得来、留得住、用得好,形成人才辈出、人尽其才、才尽其用的良好局面。三是在医教研产融合发展上下功夫。推进医教研产融合发展,加快建立健全科技成果转化全周期管理制度,保障医教研产各方进行成果转化的全链条制度协同,促进企业、社会资本等各类市场主体提早介入医疗卫生和生命健康领域科技成果转化活动,提高成果转化效率。四是在构建有序就医格局上下功夫。组织结对帮扶双方定期会商,落实互动机制,实现无缝对接,切实提升受帮扶医院综合医疗服务能力和技术水平。进一步整合优化县域医疗资源,加快推进紧密型医联体建设,推动上下转诊畅通、用药有效衔接,让老百姓在家门口就能享受到优质高效的医疗服务。

# 关于全省高水平医院建设及结对帮扶 省内医疗资源薄弱地区建设区域 医疗中心情况的调研报告

省人大教育科学文化卫生委员会

2023年4月,省政府办公厅印发了《江苏省高水平医院建设实施方案》和《江苏省结对帮扶省内医疗资源薄弱地区建设区域医疗中心实施方案》,启动高水平医院建设专项行动和结对帮扶工作,以促进我省优质医疗资源扩容和区域均衡布局。省人大常委会认真学习贯彻习近平总书记重要指示精神,切实贯彻省委重要部署,深入践行以人民为中心的发展思想,将听取和审议省政府关于全省高水平医院建设及结对帮扶省内医疗资源薄弱地区建设区域医疗中心(以下简称“高水平医院建设及结对帮扶工作”)情况的报告,作为2024年重点监督工作之一。省人大常委会副主任张爱军主持召开全省高水平医院建设及结对帮扶工作情况汇报会,并率队深入部分医院实地调研。省政府副省长赵岩高度重视该项监督工作,参加了工作情况汇报会。为协助省人大常委会做好这项监督工作,今年4月以来,教科文卫委成立工作专班,制定调研方案,采取与南京、徐州等8市人大教科文卫委联动调研,邀请南京医科大学研究团队成立专家组等方式,实地赴首批8家高水平建设医院及20家结对帮扶的受援医院开展调研,重点听取院方、专家、人大代表的意见建议,全面了解工作进展成效、存在的困难问题,赴广东学习高水平医院建设的经验做法,梳理研究有针对性的意见建议。现将调研情

况汇报如下:

## 一、高水平医院建设和结对帮扶工作总体进展与成效

一年多来,省委省政府高度重视,高位统筹推进。省相关部门认真履职尽责,强化政策支持。各建设医院落实主体责任,努力推动重点任务落细落实。高水平医院建设和结对帮扶工作取得了阶段性成效。

(一)坚持高位部署,推进工作机制展现新举措。去年以来,省政府先后出台了高水平医院建设和结对帮扶工作方案、制定了进一步完善医疗卫生服务体系实施方案,安排41亿元专项资金和7.5亿元补助,聚力建设16家高水平医院,开展16家大型三甲医院与苏北20家市县级医院结对帮扶。省政府多次召开专题会议,研究部署持续建强卫生健康服务体系,推进相关工作。今年6月,省政府专门召开高水平医院建设暨公立医院高质量发展推进会,许昆林省长出席会议,对进一步做好高水平医院建设工作提出明确要求。省有关部门立足部门职责,注重落实责任,围绕方案要求,健全政策措施。省卫健委牵头建立工作专班,推动各建设医院围绕“一院一策”制订高水平医院建设方案和结对帮扶方案,配套量化考核方案,定期调度工作进展。省财政厅落实经费保障,督促预算执行。省科技厅将卫生健康领

域基础研究纳入《江苏省加强基础研究行动方案》，强化推进源头创新。省人社厅出台公立医院薪酬制度改革实施方案，加大重点建设医院的薪酬激励。省医保局建立健全医疗服务价格动态调整机制，开辟重点建设医院申报绿色通道。多部门联合出台《推进新时代“人才强卫”工作的实施意见》，细化 25 项人才引培举措，建立高层次人才事业编制“周转池”，下放高级职称评审权，进一步完善政策保障体系。

(二)坚持聚焦重点,高水平医院建设得到新提升。一年多来,各建设医院加快推进落实方案中提升疑难重症解决能力、铸造一流品牌专科、打造高水平临床研究平台等重点任务。一是瞄准医学发展前沿,聚焦疑难重症,大力开展诊疗技术攻关:省人民医院形成国际或国内临床指南、行业标准或专家共识 137 项,心内科作为亚洲唯一代表参与编写国际专家共识声明《心房颤动的导管与外科消融》;中大医院创新和引入技术 27 项,填补国内空白 4 项、省内空白 18 项;通大附院成立中国工程院院士顾晓松领衔的“周围神经损伤与组织工程修复中心”,开展重大技术攻关。二是加强优势学科引领,统筹院内医疗资源,打造临床重点专科:今年省中医院 12 个专科入选国家中医优势专科建设名单,国家级重点专科总数位居全国第一方阵;徐医附院麻醉科成为首批“公立医院高质量发展医疗服务能力提升项目”基地单位。三是进一步明确主攻方向,加大科研投入,开展高质量临床研究:南京鼓楼医院入选中国研究型医院和江苏省研究型医院建设单位,成为中国研究型医院学会首个创新转化基地;省中医院积极推进医工交叉与融合创新,去年底作为全国首家中医院获批国家卫健委“全国医疗器械临床使用管理规范基地”。首批 8 家高水平建设医院诊疗服务量持续增长,医疗技术核心指标积极向好,2023 年 CMI 值和四级手术占比稳步

提升。

(三)坚持多措并举,高层次人才引育获得新发展。围绕靶向引进培养国内顶尖医学人才,加大力度聚焦高层次人才的任务要求,各建设医院利用有利的建设契机,强化组织领导,成立人才工作小组,制定专门引才办法,加大人才引进力度。南京鼓楼医院制定《院士工程建设方案》,建设临床医学研究院,聘请中国科学院院士顾宁担任研究院院长;中大医院通过东南大学引才平台引进欧洲科学院院士团队,加强分子影像与纳米医学技术;通大附医出台引进人才首聘期考核办法,对临床技能型和专职科研型实行分型管理。各建设医院进一步健全人才管理,提升人才培养质量。苏大附一院强化高层次人才培育,该院骨科专家成为国际脊柱创新发展学会首位中国籍主席。徐医附院实施“登峰计划”,对培育对象进行靶向培养,向打造国家级人才迈进。不少医院在“请进来”的基础上,注重“走出去”,派驻骨干人才赴海外顶尖医学院校和医疗机构长期研修,16 家高水平医院建设以来共选送 944 人次去国外学习进修。

(四)坚持精准推进,结对帮扶效能取得新进展。围绕每家受援市级医院力争建成 1—2 个省级专科区域医疗中心,每家受援县级医院建成市级医疗中心,形成市域医疗服务“高地”的方案目标,各帮扶医院夯实责任,制定计划,通过派驻专家、设立名医工作室、培训教学、共享科研平台等措施,全面加强受援医院技术、人才、科研、管理等核心能力建设。一年多来,向受援医院派出管理和技术骨干 5734 人次,开设名医(名师)工作室 157 个,帮助开展新技术 435 项。今年上半年,20 家受援医院总诊疗量、手术量同比增长 9.3%、7.8%,其中四级手术、微创手术同比分别增长 14.5%、7.9%。积极帮助受援医院建强薄弱专科,提升医疗技术水平:南医大二附院派驻 12 名专

家驻点一年以上,建立名医工作室 8 个;徐医附院挂牌成立以副院长为首席专家的麻醉科专家工作室;苏大二附院帮助受援医院创建卫生科研创新平台,去年引进市级以上项目 20 项。受援医院能力提升成效显著:连云港市 5 家受援医院建成省级中心 4 个、市级中心 11 个,全市限制类医疗技术较去年增长超 10%;淮安市 5 家受援医院 200 多名医务人员在帮扶医院培训深造,提升专业技能;泗洪县第一人民医院开展新技术新项目 66 项,转外就医患者比例下降;滨海县人民医院独立开展 ECMO 技术救治患者 34 例,抢救成功 16 人。

## 二、需要重点关注的方面和存在的问题

开展高水平医院建设及结对帮扶工作,时间已经过半,总体进展良好。但对标习近平总书记赋予江苏“在高质量发展上继续走在前列”“在推进中国式现代化中走在前、做示范”的重大使命,对标我省在全国经济社会发展中的方位,对标人民群众看病就医的新期盼,还存在一些差距,有些需要重点关注的方面。

(一)与高水平医院建设相匹配的国家级平台建设的力度尚需加强。对照方案中“力争新增 2—3 个国家医学中心、5 个左右国家区域医疗中心”“积极争创国家临床医学研究中心和医学领域重点实验室”的目标,目前,我省尚无国家医学中心,刚获批 4 家国家区域医疗中心,国家临床医学研究中心 2 家,国家重点实验室建在医院系统的尚属空白,卫生健康领域省级以上重点实验室 35 家,绝大多数建在高校和企业。相比兄弟省市,在国家级平台的数量上还有一定差距(据了解,上海、广东、浙江的国家医学中心分别有 9 家、1 家和 1 家)。调研中医疗系统专家反映,与高水平医院建设相匹配的标志性国家级平台的缺乏,制约了高层次人才引进、高水平科研成果产出转化和顶尖科研资源汇聚,导致我省具有影

响力的重大原创成果较少,国际顶尖的重大疾病诊疗技术创新数量不多,“卡脖子”技术攻关成果偏少等问题。

(二)提升疑难重症解决能力及强化重点专科建设与实现“大病不出省”目标还有差距。方案明确,要实施重大疾病、疑难复杂危重疾病诊疗能力提升专项行动,形成一批国内领先的临床重点专科,努力实现群众“大病不出省”。我省医疗资源总体较为丰富,但重点专科尚未在全国形成领先优势,“高峰”专科的带动效应还不突出。重点专科建设投入不足,学科带头人数量与兄弟省份还有差距,影响力还有待提升。我省在中华医学会、中国医师协会中担任主委、副主委的人数为 64 人,在全国排名第 6。呼吸、消化、心血管、肿瘤等常见病多发病诊疗能力还不够强,神经、传染、儿科、精神、病理等专科相对薄弱。一定程度导致近年来我省跨省异地就医(住院)转出人数和病种持续增加,医保基金流出总量较大。

(三)高层次人才团队的引育力度和支持保障不够有力。方案要求,要“靶向引进培养国内顶尖医学人才”“培养具有国际视野的顶尖人才”。一年来,各建设医院引进高层次人才工作有所进展,但对照高水平医院建设的实际需求,顶尖人才、学术领军人才、行业影响力的临床领军人才依然相对缺乏,不少医院中的高层次人才为柔性引进、省内互引,对人才工作的重视仍需加强。一是在人才投入保障方面,高水平医院建设的经费投入上还存在“重硬件、轻软件”的现象,人才资金使用占总资金投入比例最高在 2 成左右,缺乏高层次人才引进的长效投入机制。调研中了解到,广东省明确高水平医院建设资金主要用于人才队伍建设、学科专科等,如广东中山一院连续 5 年对 50 岁以下国家杰青、长江学者给予每年 1000 万元的科研支持。二是在医学人才培养方面,医学人才培养周期长,一定程度还存在结构

性人才短缺的现象,医学教育与临床需求有所脱节,难以满足高层次医学人才所需的科创、教学、管理、领导力等复合型要求,全方位医学人才培养体系亟待建立健全。三是在人才保障支持方面,与兄弟省市的工作力度相比还有一定距离,上海市、浙江省、广东省聚焦高层次医疗人才引进,精准保障人才的科研条件、子女教育、出入境等实际需要,为其落户安居提供购房补贴,建立年金制度和购买商业保险等。

(四)重大科研成果转化和医院运营效能提升还需强化。方案对聚力打造高水平临床研究平台提出明确要求,从调研情况看,各建设医院关键核心技术创新能力不足,科研项目立项、考核等仍主要以学术产出为目的,与医学发展新趋势、新要求有所脱节,研究者发起的临床研究(I-IT)的组织机制处于起步阶段。重大科研成果转化的力度不够大,医研结合不够紧密,临床和科研数据共享存在障碍,多数建设医院缺乏专业的科研人员、有组织的科研攻关,在科技成果、知识产权和技术标准的管理服务方面专业性不足。临床科研转化的“最后一公里”尚未有效打通,医院和企业的合作主要停留在横向课题和临床药物试验等方面,医学科研成果转化率不高,江苏生物医药大省的医药结合优势未能充分发挥。医疗大数据、人工智能 AI 研究、新医科的建设等前瞻性布局亟待加强。同时,方案还要求,“重点建设医院要以建立健全现代医院管理制度为抓手,实现发展方式向提质增效转变”。当前,医院管理效果和运营效率还不够理想,拥有先进管理理念和熟悉医教研的复合型人才还相对缺乏,医院管理的规范化、精细化、科学化、信息化水平亟待改进。2022 年国家三级公立医院绩效考核中,全省综合医院位列全国前 10 位的仅 2 家,获评 A++ 等级的医院仅有省人民医院、南京鼓楼医院 2 家单位。

(五)结对帮扶工作机制及质效提升还需优化。方案明确,结对帮扶工作要全面加强受援医院技术、人才、科研、管理等核心能力建设。调研发现,部分医院的合作深度还不够,帮扶的精准度还需聚焦,部分受援医院的重点专科建设、人才培养等帮扶效果与方案要求还有一定差距。受援医院反映,结对帮扶统筹协调机制有待加强,部分地区多部门协同机制尚未落实。有的帮扶医院工作量大、任务多,自身已满负荷甚至超负荷运转,难以抽出人员开展帮扶工作。有的帮扶医院领导层面重视不够,紧迫性不强,满足政策和协议中的“规定动作”,开展短期驻点、讲座培训、远程指导的多。由于缺乏跟踪督导检查,少数帮扶医院长期驻点帮扶的专家数量相对偏少、层次还不够高。有的帮扶结对关系不对称,帮扶医院为专科医院,而受援医院为综合性医院,无法开展急诊、重症等专业支持,对提升其综合能力存在局限。

### 三、意见建议

开展好高水平医院建设和结对帮扶工作,事关我省医疗卫生事业高质量发展和保障人民群众身体健康,是一项长期、复杂的系统工程,要立足江苏发展实际,面向“十五五”规划,进一步强化统筹性思考与前瞻性布局。要深入学习贯彻党的二十届三中全会关于卫生健康领域改革的最新精神,更高层面谋划推进,对标建设任务攻坚克难,坚决守护好人民群众的生命健康主阵地。为此,提出如下意见:

(一)强化目标引领,聚焦关键重点攻坚。一是坚持高位统筹,加快推进国家级平台建设。要把建设国家级平台放到我省高质量发展的全局中,举全省之力,加快推进国家医学中心、国家区域医疗中心、国家重点实验室等重大载体建设取得标志性成果,以国家级平台建设带动医疗“高峰”建设。省政府及有关部门要以更大力度组织

协调推进国家级平台建设,加大政策集成、资金投入和要素保障等,支持重点建设医院全力创建重症、康复、血液病、皮肤病、中医国家医学中心,综合、癌症、创伤等专科类国家区域医疗中心,力争较多中心落户江苏。二是强化重点临床专科建设,切实打造优势集群。围绕“大病不出省”目标,突出重点、加大投入,优先保障人民群众看病就医需求量大、供需矛盾突出的重点临床专科建设。要深入分析跨省患者的疾病病种,有的放矢建强我省医疗薄弱专科,聚力支持已有重点专科建设扩容升级,发挥“高峰”带动、“高原”提升效应,建设差异化发展、优势明显的专科集群,促进优质医疗资源扩容和区域均衡布局。三是集中组织资源和力量,开展全省范围内的重大科研突破、疑难重症攻克和科研成果转化工作。统筹科研院所、高校、医院、企业等力量,支持医教研产各方面进行成果转化的全链条制度协同,围绕信息技术、人工智能、大数据分析等组织开展重大科研技术协作攻关,聚焦生命科学、生物医药科技等前沿领域,推动更高水平的科技成果转化。

(二)坚持精准施策,加强人才引培力度。一是强化人才战略性支撑。要深入学习贯彻习近平总书记在科学家座谈会上的重要讲话精神,面向世界科技前沿、面向经济主战场、面向国家重大需求、面向人民生命健康,优化医疗领域领军人才引进培养机制,科学规划和统筹推进“院士工程”,对具备冲击院士条件的人选实行“一人一策”,发现培养更多具有战略科学家潜质的高层次复合型人才。二是优化人才的投入与保障支持。要深入研究我省高水平医院发展所需人才的缺口情况,加大人才支撑保障力度,研究制定分类支持政策,加快形成顶尖人才、领军人才、拔尖人才、紧缺人才、储备人才等有机衔接的人才引育机制,推进人才分层培养,提高中青年在重点人才项目、重大科技立项的人选比例。三是深化

人才发展体制机制改革。要进一步解放思想、突出重点,进一步落实医院用人自主权,探索构建更加科学合理、灵活高效的人才管理和评价机制。围绕岗位评聘、职称评审、经费管理、科研成果共享等人才关心关切的问题,加快打通难点堵点,为拔尖人才开辟绿色通道、提供“特殊赛道”,更好发挥现有人才资源优势。

(三)完善工作机制,提高结对帮扶质效。一是健全“紧密型”帮扶体制机制。要从省级层面统筹考虑,健全完善长期稳定的结对帮扶机制,对标江苏对西部地区医疗帮扶的做法,引导帮扶医院开展中长期派驻、“组团式”援建,围绕技术、人才、科研、管理等领域精准帮扶,确保实现目标。二是重点帮扶专科建设。省有关部门要强化组织领导,注重系统性和连续性,助力解决结对帮扶建设中的实际困难,督促引导帮扶医院结合受援医院实际需求,聚力提升外转率高、就医需求大的常见病和多发病的治疗能力,努力实现“一般病在市县解决”。三是强化帮扶跟踪问效。省有关部门要持续加强督促检查和考核评估,结合中期评估情况,了解各受援医院建设进度,精准研判帮扶需求,做好政策优化调整,强化结果运用,完善建设方案和资金使用计划,推动帮扶举措落地落实。

(四)突出协同支持,强化部门统筹推进。省有关部门要树牢“一盘棋”思想,着力帮助解决高水平医院建设过程中影响其发展的场地空间、人才编制、投入保障等具体困难。卫健部门要立足发展定位,发挥牵头抓总作用,强化重点任务目标考核,指导推进高水平医院建设和结对帮扶工作取得更多的标志性成果。财政部门要加大资金支持力度,集中财力保障重点任务,指导督促各建设医院推动加快资金执行进度,加强财政资金绩效评估,保障项目开展。人社部门要进一步优化政策,深化公立医院薪酬制度改革,更大力度

激发人才活力。医保部门要强化医保政策支持,深化医保支付方式改革,支持医院新技术、创新药品耗材的使用。科技部门要聚焦科研牵引,加

大卫生健康领域科技创新重点任务的布局,强化科技创新平台建设,加快推动高质量医学创新,助力江苏公立医院高质量发展迈上新台阶。

# 关于完善国土空间规划体系 高水平推进村庄规划编制实施情况的报告

省政府办公厅

根据工作安排,现将全省完善国土空间规划体系、高水平推进村庄规划编制实施情况汇报如下:

## 一、总体情况

2019年党中央部署“多规合一”改革以来,全省上下深入贯彻落实习近平总书记关于国土空间规划和对江苏工作的重要指示批示和重要讲话精神,积极推动“四级三类”国土空间规划体系建设。省委、省政府在全国率先印发《关于建立全省国土空间规划体系并监督实施的意见》,省人大常委会全国首家出台《关于严格实施国土空间规划为江苏高质量发展提供空间保障的决定》,省级国土空间规划全国首家获得国务院批复,市县国土空间总体规划编制进度全国领先,详细规划、专项规划工作稳步推进,为推进中国式现代化江苏新实践提供了坚实的空间保障。

村庄规划是乡村地区的详细规划,是国土空间规划体系的“最后一公里”,是乡村地区开展国土空间开发保护活动、实施用途管制、核发规划许可、进行各项建设等的法定依据。习近平总书记对村庄规划工作多次作出重要指示批示,要求全面推进乡村振兴,提高村庄规划编制质量和实效。省委、省政府高度重视,2023年9月,信长星书记在全省生态环境保护大会上强调要加快推进村庄规划工作,许昆林省长多次要求高质量编制实施村庄规划。2023年10月省政府召开全省村庄规划工作现场推进会,许昆林省长作出批

示,夏心旻副省长出席会议并讲话,全面部署推动全省村庄规划编制实施工作。近年来,我们认真落实省委、省政府关于学习运用“千万工程”经验加快建设新时代鱼米之乡的工作要求,系统谋划、持续推进村庄规划工作,加强规划引领和要素保障,服务支撑乡村振兴、高质量推动乡村建设。

## 二、主要做法

(一)聚焦“高水平”,加强总体谋划、突出系统推进,做到“应编优编”。坚持标准先行、要素赋能。先后于2020年、2023年出台两版村庄规划编制指南,印发《关于加强村庄规划引领宜居宜业和美乡村建设的通知》等配套政策。创新建立村庄专项流量指标制度,下达28.1万亩专项流量指标用于编制实施村庄规划,平均每个涉农县(市、区)约3000亩,基本满足未来几年乡村振兴用地需求。省级财政下达2亿元村庄规划补助资金,惠及苏中、苏北和镇江共62个县(市、区)。坚持县域统筹、分类引导。把县域作为城乡融合发展的重要切入点,整体谋划县域乡村发展布局,实现城乡功能互补、资源优化配置。加强村庄发展分类引导,将全省自然村庄划分为集聚提升、特色保护、城郊融合、搬迁撤并和其他一般等五类,前三类属于规划发展村庄,作为乡村人口集聚和产业发展的主要载体,积极引导乡村新增用地、涉农资源要素向其倾斜。坚持因地制宜、分层编制。强化实用导向,详略得当编制村庄规划。在

编制对象上,重点围绕近期有建设需求的村庄编制规划;在编制模式上,灵活采取单独编制、多村合编、镇村联编等方式;在编制内容上,聚焦解决乡村发展实际问题,按照简易版、基础版和深化版等不同深度进行编制。对已编制完成的村庄规划进行“回头看”,及时优化完善成果;对近期没有发展需求的村庄,鼓励各地制定“通则式”管理规定,逐步实现“把每一寸土地都规划得清清楚楚”。坚持高效推进、严格管理。建立巡回指导、业务培训、质量评价等工作机制,全面开展规划成果“好差评”,采取必要奖惩措施,压紧压实各地各级责任,以“高水平编制、全覆盖管理”为目标,扎扎实实推进村庄规划高水平编制,做到“应编尽编”“应编优编”。

(二)聚焦“彰特色”,加强设计引导、尊重群众意愿,防止“千村一面”。注重发掘地域特色。立足当地资源禀赋特点,扎实开展驻村调查,挖掘村庄自然资源和历史文化内涵,凝炼乡村风貌特色。提高规划设计水平。因地制宜开展村庄设计,创新设计理念和方法,坚持尊重自然、传承文化、以人为本,保护乡村自然本底,显化乡村空间肌理,营造富有地域特色的“田水路林村”景观格局,展现独特的村庄建设风貌,避免把城市居住小区的布局方式简单复制到农村,避免形成行列式、兵营式的呆板村庄布局。发挥村民主体作用。坚持开门编规划,充分听取村民、村“两委”等各类主体意见,真正做到实用、管用、好用,让农民看得懂、记得住、好监督;鼓励在原有村庄形态基础上进行规划建设,鼓励农民在规划发展村庄建房,保护乡土文化和乡村风貌特色,留住乡愁记忆。

(三)聚焦“能落地”,加强政策统筹、强化协同联动,确保“实用管用”。注重差别化政策供给。针对不同类型村庄,用好全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市

以及各项涉农政策工具,因地制宜、分类施策,落实各类合理用地需求,提出务实可行的规划实施路径。强化部门间协同联动。明确各级政府及其部门责任,共同指导乡村理清建设需求、做好规划编制、加强质量把关。如在乡村产业发展方面,农业农村部门守好产业“准入关”,自然资源部门把好项目“布局关”,共同推动产业布局与镇村布局有机融合,促进农民就地就近就业创业。推行规划师陪伴服务。针对基层规划管理力量薄弱、规划编制重城轻乡、重编轻管等问题,持续开展“共绘苏乡”规划师下乡活动,引导广大规划师等专业人才深入基层调查研究,驻镇入村开展服务指导,“陪伴式”推动规划落地实施。截至目前,全省已约有近百家规划编制单位、千余名规划师活跃在乡村振兴第一线,100多个工作站正在开展工作,受到社会各界广泛关注,被自然资源部作为典型案例在全国推广。

全省各地党委政府切实扛起主体责任,建立健全工作机制,稳步有序推进村庄规划编制,在做好“规定动作”基础上,积极探索“自选动作”,形成不少特色化推进举措,涌现出不少好经验好做法。如南京、无锡、常州、苏州、盐城、扬州、泰州细化出台本市村庄规划编制指引、审查规则等配套政策;苏州市重视连片组团编制村庄规划,整体推进乡村振兴;南通市针对“一字式、非字式”村庄格局,探索村庄“有机更新”规划方法;宿迁市开展“镇村联编”试点,探索乡村地区全域“一张图”规划管控;常州市武进区出台全省首个乡村“通则式”规划管理规定;苏州市吴江区开展全域详细规划(村庄规划)统筹编制试点等等。

### 三、取得的成效

经过全省上下共同努力,村庄规划定位更为明确、作用不断增强,为统筹推进新型城镇化和乡村振兴、依法依规进行乡村建设发挥了积极作用。我省村庄规划工作得到自然资源部充分肯

定,相关经验做法被纳入自然资源部党政干部规划培训教材,并在今年4月全国村庄规划工作现场会上做典型经验交流。

一是乡村地区规划体系渐趋完善。针对全省普遍面临的村庄规模小、布局散、数量多等问题和“空心村”现象,坚持“先布局再落子、先规划后建设”,逐步构建起具有江苏特色的“镇村布局规划+村庄规划”乡村规划体系。我省城镇现状建成区外的1.6万个行政村、12.9万个自然村中,累计确定约2.2万个规划发展村庄(指自然村)。通过以县为单位编制镇村布局规划,明确村庄分类、布局和发展引导要求,统筹推进各类设施建设,促进村庄发展方向“不跑偏”。通过因地制宜编制村庄规划,明确村庄用地布局、建设安排和风貌管控要求,加强美丽乡村规划引导,确保村庄规划建设“不走样”。目前,我省已形成较为成熟的村庄规划编制方法和配套政策,加强县域统筹、分类引导村庄发展的理念已成为全省上下共识。

二是和美乡村空间蓝图初步绘就。在统筹做好县域乡村发展谋划、落实主体功能区定位、保护耕地和生态空间等的基础上,优化细化县域镇村布局,形成宜居宜业和美乡村建设的县域整体优势。通过分层分类推进村庄规划编制、因地制宜开展乡村空间设计,明确村庄发展定位,落实各项建设需求,优化“三生”空间布局,守牢“一片田”、护好“一条线”、共绘“一张图”、打造“一个家”,和美乡村美好愿景正逐步走进现实。全省含有规划发展村庄的行政村约1.1万个,已全部开展村庄规划编制,其中6400余个已完成审批,到今年年底,将基本实现村庄规划管理全覆盖。

三是农村发展用地保障更加有力。坚持编管结合,严守耕地保护、生态保护、历史文化保护等各类底线红线,并且通过优先盘活利用存量建设用地、统筹使用村庄规划流量指标等方式,进一

步增强乡村建设用地需求保障能力。强化规划引领,全面服务支撑农民居住条件持续改善、一二三产业融合发展项目精准落地、城乡基本公共服务均等化有序推进、农村人居环境稳步提升。高度重视规划与土地政策融合、涉农工作统筹推进,分区域、分类型、分梯次明确乡村建设重点。通过围绕规划发展村庄进行乡村建设,围绕搬迁撤并村庄开展建设用地整治复垦,促进建设用地更加集约高效、耕地布局更加集中连片。

四是依法依规用地意识有效增强。编制村庄规划的过程也是统一思想、凝聚共识的过程。通过规划前期扎实开展田野调查、规划过程各类主体充分参与、规划实施全面宣传解读,帮助基层干部和农民群众搞清楚了“家底有多少、禀赋怎么样、优势在哪里”,弄明白了“能干什么、不能干什么、应该怎么干”,起到了良好的效果,基层干部群众的规划参与意识和依法依规用地意识进一步提升。

#### 四、存在问题和不足

一是乡村建设需求的不确定性,影响了规划编制质效。全省城乡发展不平衡、情况差异大,有些村庄一时难以稳定具体的建设需求,导致规划编制难以精准对接、布局用地。相关部门对乡村振兴新的部署要求,也会因为时间有错位、对接不充分等原因,出现村庄规划未能及时落实的情况。同时,村庄发展还面临较大的复杂性和不确定性,政策变化调整、重大项目建设都可能影响村庄发展方向,继而导致村庄规划频繁调整修改。

二是村庄规划政策涉及面广,规划师从业水平有待提升。国土空间规划体系下的村庄规划,区别于过去重点聚焦村庄建设,强调的是“多规合一”,需要统筹好发展与安全,对乡村地区全域全要素进行资源优化配置和规划合理布局,涉及耕地保护、生态保护、综合整治、乡村建设和安全

防控等方方面面的政策衔接,对规划编制队伍的业务能力要求高。目前,我省有些规划编制队伍或擅长城乡规划或擅长土地利用规划,在知识结构、政策认知、业务融合上,还不能完全满足当前高质量编制实施村庄规划的工作要求。

三是对规划定位认识有误区,规划实施还需持续发力。村庄规划的主要任务是统筹乡村地区发展和保护目标,优化空间布局,为开展相关开发建设保护活动提供支撑和指引。有个别地方往往对村庄规划抱有过高的期望值,而忽视了建设的重要性。村庄规划得好,还要建设得好,规划代替不了建设,要把村庄规划蓝图转化为现实图景,还需要相关政策、资金、项目的支持发力。

### 五、下一步工作打算

未来几年是全面推进乡村振兴、建设宜居宜业和美乡村的关键阶段。我省村庄规划编制实施工作虽然取得了一定成效,但也面临着不少困难和挑战。下一步,我们将认真落实省人大常委会审议意见,进一步优化推进机制和配套政策,更加扎实有效推进村庄规划编制实施。

一是城乡融合再深化,更高质量优化空间布局。把县域作为城乡融合发展的重要切入点,统筹推进新型城镇化和乡村全面振兴,高水平推进各级国土空间规划编制实施。更加重视乡村资源禀赋和资源资产关系,更加注重规划与政策的融合,更加注重规划服务体系的构建,更好引领宜居宜业和美乡村建设。推动构建协调发展、集约紧凑的镇村布局,明确县城、乡镇、乡村发展定

位,合理布局农业、生态和城镇空间,实现城乡共同繁荣发展。

二是规划质效再聚焦,更高质量推进规划编制。以宜居宜业和美乡村为重点,持续高水平推进村庄规划编制,加快制定“通则式”管理规定,实现乡村地区规划管理全覆盖。进一步准确把握工作导向,坚持开门编规划,避免盲目追求编制全覆盖、脱离实际、实用性不强等问题和倾向;准确把握乡村发展规律,因地制宜开展村庄设计,生动描绘新时代鱼米之乡和美乡村规划蓝图;持续加强规划从业人员业务培训,完善村庄规划审查机制,坚持逐月开展“好差评”,确保规划成果高质量、能落地。

三是政策协同再发力,更高质量推动规划实施。打好乡村振兴政策“组合拳”,抓紧将各项惠农支农政策在村庄规划中科学布局、落实落地。用好用足国家最新土地政策,加大乡村用地支持和存量用地盘活力度,充分保障乡村合理用地需求。坚持底线管控,注重刚弹结合,建立动态优化机制和体检评估制度,提高村庄规划弹性和实用性。压实县乡政府主体责任,明确规划实施部门职责,促进村庄规划与各项涉农工作统筹推进、有序实施。加强规划人才队伍建设,持续开展“共绘苏乡”规划师下乡活动,积极探索乡村责任规划师制度,提高乡村规划设计和实施管理水平,把“蓝图型”规划变成“治理型”规划,以钉钉子精神把美好规划蓝图转化为现实图景。

# 关于完善国土空间规划体系 高水平推进村庄规划编制实施的调研报告

省人大环境资源城乡建设委员会

村庄规划是国土空间规划体系中的“最后一公里”，是实施乡村振兴战略的先导性、基础性工作，是进行各项乡村建设的法定依据。省人大常委会高度重视，将高水平推进村庄规划编制实施列入今年的监督项目。曲福田副主任先后率队赴淮安、泰州、连云港、南通等地实地调研，深入不同类型村庄了解实际情况，并以此为主题主持召开接待代表日活动，面对面听取人大代表意见建议；组织召开专题座谈，与省有关部门和规划师充分交流；选取15位担任村书记、农业合作组织负责人的省人大代表，直接听取基层一线的意见建议。在此基础上，形成调研报告。

## 一、工作阶段性成效

省委、省政府高度重视村庄规划的编制实施工作，省委主要领导提出明确要求，省政府召开全省村庄规划工作现场推进会，全面部署推进相关工作。省自然资源厅以“高水平编制、全覆盖管理”为目标，先后出台《关于加强村庄规划引领宜居宜业和美乡村建设的通知》《关于高水平推进村庄规划编制工作的通知》等文件，切实做好牵头抓总工作。截至目前，全省镇村布局规划全面完成，1.1万个有规划发展村庄的行政村全部开展规划编制，6400多个完成规划审批，今年年底可基本实现村庄规划管理全覆盖。工作中，注重把握了“四个原则”：

(一)科学指导。出台《江苏省村庄规划编制指南(2023年版)》，明确用地布局和用途管控、

耕地和永久基本农田保护、国土空间综合整治和生态修复、产业空间布局、历史文化保护传承和风貌引导、村庄设计、公共服务设施建设以及防灾减灾等规划内容，体系化、规范化指导各地开展工作。衔接市县国土空间总体规划，立足我省村庄布局实际，积极构建具有江苏特色的“镇村布局规划+村庄规划”乡村规划体系。强化地方主体责任，13个设区市均召开推进会、制定计划、成立专班、开展评价，将村庄规划工作纳入年度考核。

(二)分类实施。坚持因地制宜，按照“五类、三版、两合、一通则”，分层分类推进村庄规划编制工作。“五类”即将全省村庄划分为集聚提升、特色保护、城郊融合、搬迁撤并和其他一般等五类，其中前三类属于规划发展村庄，是未来乡村发展和人口集聚的主要空间载体；“三版”即根据村庄发展实际需求，允许参照简易版、基础版和深化版等不同深度进行编制，不搞“一刀切”“齐步走”；“两合”即除采取单独编制外，对于地域相邻、资源禀赋相近、产业类型相似的乡村地区，允许开展镇村合编、多村合编；“一通则”即对近期没有发展需求的村庄，指导各地制定乡村“通则式”管理规定，作为村庄规划管理依据。

(三)注重质量。坚持开门编规划，充分尊重农民意愿，充分听取村民、村“两委”、相关部门和市场主体意见，力求做到能用、管用、好用。建立资金补助、巡回指导、业务培训、质量评价、成果

交流等工作机制,保障规划质量。开展村庄规划编制成果“好差评”,对连续获得“好评”的编制单位予以通报表扬,对多次“差评”的编制单位在信用管理、资质管理、职称评定等方面予以惩戒,对质量不过关的规划,坚决不予批复。

(四)要素保障。省财政安排2亿元专项资金支持各地村庄规划编制工作,惠及62个县(市、区)。在规划编制的同时,省级下达的28.1万亩专项流量指标已全部分解至各地,平均每个涉农县(市、区)约3600亩,基本能够满足未来几年乡村发展用地需求。保持政策的适度“弹性”,对规划期内确定使用,但暂时无法明确具体用途的建设用地,允许采取“留白”方式处理;对暂时无法明确具体位置及规模边界的项目,采用“点位”或“线位”预控方法,表达项目类别和意向性位置,并纳入项目清单管理。持续开展“共绘苏乡”规划师下乡活动,全省已有百余家规划编制单位、千余名规划师活跃在一线,100多个工作站正在开展工作,受到社会各界广泛好评。

## 二、主要问题和挑战

我省村庄规划编制实施工作尽管取得了积极进展和一定成绩,但对标新时代鱼米之乡建设要求,对标高质量推进宜居宜业和美乡村工作,仍然存在不少问题、矛盾和挑战。

(一)主体作用发挥不够。直接参与村庄规划编制的规划师向调研组反映,“两个现象”值得重视。一是就村庄论村庄。一些地方在编制村庄规划时,仅将其看作调整用地布局、保障建设指标的工具,未能从更大范围、更宽视野统筹谋划城乡融合发展,未能形成宜居宜业和美乡村建设的县域整体优势。二是诉求不明确。部分镇村主体作用发挥不到位,对乡村未来发展的思路不清晰、定位不明确、需求不具体,仅把规划编制当作一项任务来完成,寄希望于第三方编制团队“指点迷津”,这样的规划出台后往往水土不服。同

时,随着城镇化进程的持续推进,大量农民离开故土,“空关房”“空心村”不断增加,乡村人口变化趋势的不确定性,也给规划编制带来了现实挑战。一些村庄随着产业发展、项目建设、帮扶政策等调整,发展定位也会发生明显变化,有必要建立一套规划的动态调整机制。

(二)编制水平参差不齐。不少基层人大代表和村干部反映,当前一些村庄规划编制存在“三缺”问题。一是缺设计特点。目前各地村庄规划的简易版、基础版和深化版中,带有一定设计水准的深化版比例还不足20%,对塑造乡村特色风貌的规划指引也不够。有的编制单位对村庄自然、历史、文化特征把握不清晰、挖掘不深入,村庄设计存在简单的“行列式、兵营式”布局现象。一位村书记谈到,当地是传统的江南水乡,以前村庄形态往往呈沿河条带状布局,但村庄规划却未能很好地尊重自然肌理,村民接受程度不高。二是缺专业力量。这一轮村庄规划编制时间紧、任务重,普遍面临技术力量不足的问题。有的编制单位原来主要侧重于城市规划或土地利用总体规划,在知识结构、政策认知、业务融合上不能完全满足“多规合一”实用性村庄规划编制的要求,往往是简单套用城市规划的手法。个别编制单位现状调查不深入,存在“批量化”作业、“模板化”编制的现象。三是缺村民参与。村庄规划的公众参与度仍然不够,一些村民只是在前期调研、规划咨询会等阶段短暂性参与,加上本身对于村庄规划的认识理解不足,或是常年在外出务工,参与规划编制的积极性不高,对村庄规划的目标、决策和实施影响有限。

(三)空间资源配置不优。“三个现实矛盾”基层反映尤为突出。一是城镇开发边界交叉的矛盾。国家明确规定,村庄规划是城镇开发边界外乡村地区的详细规划,是乡村建设规划许可的依据。但我省不少行政村范围内存在城镇开发边界

交叉现象,或存在零星国有建设用地情况。目前,这些用地面临开发或改扩建需求,国家也未明确能否依据村庄规划调整此类用地规划用途、核发规划许可,客观上增加了村庄规划编制实施和要素保障的难度。二是乡村产业用地的矛盾。一方面,不少村干部反映用地指标不足,希望新增建设用地;另一方面,一些村庄存有大量闲置用地,对闲置用地盘活办法不多,对全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩等政策工具运用也不足。此外,我省对乡村新增产业用地项目管控也比较严格,流程比较复杂。一位基层人大代表反映,当前农村正在开展土地综合整治,但如果想将其中少量土地用于生产设施用地或辅助设施用地,审批管理异常严格,用地指标落地较为困难。三是公共服务设施配套的矛盾。一方面,一些村庄还缺乏医疗卫生、文化体育、公共交通、社会服务等设施,没有做到基本公共服务全覆盖;另一方面,随着撤乡并镇工作的展开,有的村庄也存在党群服务中心利用率不高,文化体育设施闲置、后续无人管等问题,有的地方还存在重复建设、建设标准过高等现象。

(四)部门之间协同不紧。村庄规划的编制实施,涉及发展改革、农业农村、住建、生态环境、交通、水利等多个部门,需要强有力的统筹协调机制,确保“多规合一”和规划意图的有效落实。目前,“三个不够”的问题仍然存在。一是部门联动不够。有的地方没有建立村庄规划编制实施的统筹协调机制,认为这是自然资源部门一家的事情;有的虽已建立,但部门间配合协同不好、信息共享不够,缺乏联动处理问题矛盾的途径和反馈渠道,未能有效发挥作用。有的还违背“多规合一”原则,要求村庄编制相关专业领域规划,出现“一个村庄、多个规划”现象。二是政策衔接不够。村庄规划涉及耕地、林地、水域等多种类型空间的管控,需要相关政策的有效集成和统筹衔接。

目前,相关部门大量采取“占一补一”政策,占耕地要补耕地,占林地要补林地,占水域要补水域,但各部门管控的底数存在交叉重合,极端情况下甚至出现各类管控面积相加反而大于行政区的面积的现象,导致“补无可补”。三是资金整合不够。各类涉农资金较为分散,存在交叉重复和碎片化问题。资金统筹使用效益不高,有的村书记戏称“打酱油的钱不能买醋”,也为下一步的规划实施带来难度。

### 三、下一步对策建议

要深入贯彻党的二十届三中全会精神,认真落实习近平总书记关于村庄规划的重要指示精神,切实把握规律性,认真研究面向基本现代化的村庄形态和功能,通盘考虑土地利用、产业发展、居民点布局、人居环境整治、生态保护和历史文化传承尤其是人口变化趋势,更高效配置空间资源;突出实用性,坚持多规合一、实事求是、因地制宜、分类推进,充分尊重村民意愿,做到接地气、真管用、能解决实际问题;强化实施的可持续性,以改革精神创新完善村庄规划实施机制,切实处理好发展与安全、管制与放活、约束与激励的关系,为“一张蓝图绘到底”提供制度政策保障。建议重点做好以下四方面工作:

(一)提升四个水平。进一步提高规划编制质量和实效,更好引领宜居宜业和美乡村建设、推进乡村全面振兴。一是县域统筹水平。优化细化县城镇村体系布局,进一步明确重点发展村庄,引导人口、产业适度集聚紧凑布局,投放与之匹配的公共服务、基础设施等资源要素,更好满足农民就地过上现代生活的诉求。对看不清楚的村庄,宁可等一等、放一放,不搞急就章。加强村庄规划与乡村振兴规划、产业规划、旅游规划等各类规划的衔接,确保各级各类规划同频共振、同向发力,实现多重目标下的动态平衡。二是“三生”融合水平。统筹利用生产空间、合理布局生活

空间、严格保护生态空间,在生产上集约利用建设空间,在生活上延续村民生活习惯,在生态上严守“三区三线”,不断推进农村一二三产业融合发展、耕地连片保护和生态品质提升。合理规划乡村地区灾害风险防控区域,在超大特大城市周边乡村地区确定“平急两用”重点区域,提升乡村地区安全韧性。三是空间设计水平。对符合条件、确有需求的村庄,进一步提高“深化版”编制比例,因地制宜开展村庄设计,从大地景观、村庄风貌、重要建筑等不同层次、不同侧面体现村庄特点,把握地理特征,注重地域特色,体现乡土风情,特别要保护好历史文化名村、传统村落和特色民居,实现各美其美、美美与共。四是法治保障水平。借鉴河南省出台《村庄规划编制和 implements 规定》、云南省实施《村庄规划动态调整管理规则》等经验做法,鼓励地方采取“小快灵”的方式制定地方性法规,加强村庄规划编制、审批、实施、监督的全周期管理。

(二)完善四个机制。规划的生命力在于实施,绝不能一编了之、束之高阁,必须强化系统思维,做好“后半篇文章”。一是部门协调机制。以县域为单位,建立完善由自然资源、发展改革、农业农村、生态环境、住建、交通、水利等职能部门参加的村庄规划编制实施协调机制,协同研究解决村庄规划涉及到的各类问题,确保规划意图有效落地实施。二是监测评估机制。结合年度国土变更调查等,定期开展村庄规划实施“体检”,对实施成效等情况进行科学评估和反馈。三是动态更新机制。主动适应村庄发展的变化,指导各地开展规划动态调整程序设计,区分规划修编(大调整)、局部深化修改(小调整)以及更新维护(传导落实)等情形,差异化确定调整程序。四是工作监督机制。自然资源主管部门应当加强监督检查,及时制止和纠正违反规划的行为。探索建立规划实施重大问题向人大报告制度,通过专项监督、

作出决议决定、组织代表视察等方式,推动规划落地落实。将规划实施情况作为村民自治监督的重点,鼓励村民充分表达意见。

(三)打开三个通道。村庄规划是国土空间规划体系中的“最小单元”,遇到的往往都是最具体的问题、最现实的矛盾,建议打开“三个政策通道”,保持一定的发展弹性,充分调动镇村实施主体的主动性、积极性、创造性。一是用地保障的政策通道。强化规划与土地政策融合,科学研判乡村未来发展趋势,全面梳理村庄项目建设需求,用好全域土地综合整治、城乡建设用地增减挂钩、主体功能区等政策工具,优先盘活存量,合理利用流量。在符合用地政策的前提下,探索在县区或乡镇总体规划中预留部分规划建设用地指标,以应对急、小、快的乡村建设项目;探索村庄建设用地兼容和农业、生态空间复合利用,优先保障农村一二三产业融合发展的空间需求;探索农村宅基地自愿有偿退出和盘活利用制度,积极推进农村宅基地制度改革。做好乡村建设规划许可证核发,进一步提高效率,优化乡村用地办理流程。二是管控调整的政策通道。在落实“三区三线”管理规定的前提下,对涉及到耕地、生态空间管控区域、水域、林地的项目,应当本着“尊重历史、实事求是、因地制宜、农民受益”的原则,具体问题具体分析、具体对待,对确需调整的应当指出调整路径,提出解决方案。自然资源部门应建立完善村庄规划“一张图”数字管理平台,破解“规划打架”矛盾,提高管理水平。三是资金统筹使用的政策通道。整合各类涉农资金,赋予镇村更多的统筹使用权,做到“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头放水”,确保建设依照规划干、资金跟着规划走,实现资金的高效利用。不搞大融资、大拆建、大开发,避免过程性浪费和无效投入,防范村级债务风险。

(四)汇聚四方力量。建立政府领导、自然资

源主管部门统筹、相关部门协同、村民和集体组织全程参与、社会力量投入的规划编制和实施机制,切实提高乡村建设治理效能。一是政府的力量。县级政府应当定期听取村庄规划工作情况的汇报,研究解决编制实施中的矛盾和问题,并纳入干部推进乡村振兴战略实绩考核的范围。二是村民的力量。充分尊重村民主体地位,积极引导农村致富带头人、新型农业经营主体、外出务工经商人员等献计献策。对于规划确定的约束性指标、重大建设项目,纳入村委会年度工作重点,明确责任主体,公开实施情况,切实保障村民知情

权、参与权、决策权、监督权。三是社会的力量。积极引导和鼓励社会力量投入村庄规划实施建设,对经营性建设项目,规范有序推广政府和社会资本合作模式,切实发挥运营企业作用。四是专业的力量。持续开展“共绘苏乡”规划师下乡活动,探索将城乡规划编制单位和规划师下乡开展公益服务编制村庄规划,作为单位业绩考核和规划师职称评定的加分项。探索建立县域首席乡村规划师制度,由县级政府聘请高水平专家或团队作为长期指导县域村庄规划编制的责任规划师,让专业的人做专业的事。

# 关于全省法院促推诉源治理工作情况的报告

——2024年9月26日在省十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议上

省高级人民法院

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据会议安排，我代表省高级人民法院报告全省法院促推诉源治理工作情况，请予审议。

加强诉源治理，推进矛盾纠纷源头预防、多元化解，是健全社会治理体系，加快推进社会治理现代化的重要内容。习近平总书记指出，法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病，我国国情决定了我们不能成为“诉讼大国”。2021年2月，总书记主持中央全面深化改革委员会第十八次会议，审议通过《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的意见》，强调加强矛盾纠纷源头预防、前端化解，完善预防性法律制度，坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，从源头上减少诉讼增量。去年3月和7月，总书记赋予江苏“在强化基层治理和民生保障上走在前”“在推进社会治理现代化上实现新提升”的重大任务。全省法院深入践行习近平法治思想，认真贯彻总书记对江苏工作重要讲话重要指示精神，在省委和省委政法委领导下，持续落实“抓前端、治未病”要求，坚持和发展新时代“枫桥经验”，着力构建“矛盾纠纷源头预防、诉前多元解纷、诉中实质化解、诉后助推社会治理”新格局。2021年以来，全省法院新收诉前调解案件544.34万件，调解成功301.19万件，均居全国法院前列；审判执行案件数量上升态势得到有效遏制，今年截至8月底，全省法院新收一审民事案件76.92万件，同比下降5.24%，为多年来首次下降，促推诉源治理工

作取得明显成效，涌现出全国乡村治理示范村——如皋平园池村“融合法庭”融入基层治理促人和、南京海事法院创建新时代“海上枫桥经验”等一批典型经验，宿迁法院“四调并进”解纷体系入选全国法院一站式建设十大典型经验。

## 一、加强组织推动，积极融入党委领导的基层治理体系

——紧紧依靠党委领导。2022年1月，省委印发《关于加强诉源治理推动矛盾纠纷源头化解的实施意见》，2023年6月，出台强化基层治理和民生保障行动方案，省委政法委多次专题部署、强力推进矛盾纠纷多元化解“一站式”平台建设。全省各级法院牢牢坚持和紧紧依靠党的领导，认真落实省委和省委政法委部署，均成立由院长任组长的促推诉源治理工作领导小组，省法院先后制定3个具体行动方案，并将落实情况纳入审判质量管理体系，各地法院把促推诉源治理工作摆在突出位置，因地制宜细化工作举措，压实责任加大推进力度，推动各项任务措施落地见效。

——主动对接县级“一站式”平台。坚持将诉调对接的“调”进一步向前延伸，99家基层法院诉讼服务中心入驻“一站式”平台，其中成建制入驻23家，800余名法院工作人员在平台协同公安、人社、民政、信访等部门，共同开展纠纷过滤化解工作，助力实现群众诉求“一站式接收、一揽子调处、全链条解决”。一些法院主动为入驻平台

各单位人员提供调解业务培训,着力提升调解能力水平。宿迁宿城法院坚持每周一训,平台成立一年来已培训 1000 余人次,平台调解成功率从 22% 提升到 45%。

——推进非诉解纷机制建设。与司法行政机关联合推动实现诉讼与非诉讼对接中心、非诉讼服务分中心中基层法院全覆盖,同时借助“江苏微解纷”等线上平台,聚合人民调解、行政调解、律师调解、行政复议、行政裁决、公证、仲裁等 7 种非诉解纷资源,形成优势互补、专群结合、融合发力的多元共治格局。深入推进最高人民法院部署的“总对总”在线诉调对接机制建设,联合 14 家省级单位建立完善涵盖涉台、涉侨、金融证券、知识产权等多个领域的诉调对接机制,606 个调解组织、2133 名调解员通过“总对总”机制开展调解工作,调解各类纠纷 38.21 万起。

## 二、推进前端治理,促使纠纷止于未发、化于未诉

——推进“法官进网格”。全省法院持续落实“三官一律”进网格,2021 年以来,法官“进网格”开展法治宣传 30.1 万场、法律咨询 37.1 万人次,参与和指导化解基层矛盾纠纷 302.2 万起。扬州两级法院党支部精准对接镇街、村社基层网格单元,建成“网格法庭”109 个,扎实开展指导解纷、接访下访等工作,推动矛盾纠纷及时就地化解。

——推进基层群众自治。针对办案中发现的社会治理问题,通过引导召开村民大会、协商议事等方式,帮助完善村规民约、社区公约、团体章程等社会规范体系,助力从源头上消减矛盾纠纷。沭阳法院指导辖区堰下村制定《网络电商诚信经营村规民约》,引导花木电商依法规范经营。泰州法院围绕婚丧嫁娶、农家乐经营等 11 个领域,指导制定村规民约、行业公约 35 份,其中宣堡法庭指导把“婚丧嫁娶不铺张”写入村规,明确彩礼不超 3 万元,被央视《乡理乡亲》栏目深度报

道。

——推进“融合法庭”建设。依托乡镇(街道)、村(社区)“一站式”平台和行业组织,建成“融合法庭”3255 家,借助“一根线、一张网、一块屏”,将法院工作触角延伸到解纷一线,通过交流研讨、案例评析、集中授课等方式,推动基层和行业组织更好发挥纠纷分层过滤化解作用,助力实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”,成为一项投入少、成本低、参与基层治理效果好的有益探索。常州武进法院通过“融合法庭”为村委议事决策、矛盾防治提供法律指引,从妥善审理一起外嫁女土地权益纠纷案件入手,推动 60 余起同类纠纷一揽子化解。今年 5 月,南京中院在江苏证券业协会建立全国首家证券“融合法庭”,已指导化解矛盾纠纷 415 件,涉案金额 3290 余万元。

——推进“枫桥式人民法庭”创建。落实 2022 年中央 1 号文件关于创建一批“枫桥式人民法庭”的要求,按照最高人民法院统一部署,扎实开展示范创建活动,更好发挥人民法庭前哨阵地作用,做深做实指导调解、巡回审判等职能,服务基层社会治理。强化与基层矛调中心、综治中心等衔接协同,认真履行指导人民调解法定职能,通过集中法律培训、邀请旁听庭审等方式,促进提升基层解纷能力,2021 年以来共培训 10.3 万人次。无锡新吴法院江溪法庭与街道建立“双周碰头会”和社区工作者驻庭跟班学习机制,共同研判矛盾纠纷、推进诉前化解,形成独具特色的“伯渎善治”工作品牌,今年 1 到 8 月,法庭收案在去年下降 21% 的基础上,再下降 10%。大力开展巡回审判,选取土地承包、邻里关系等易发多发纠纷,进乡村、进社区巡回审判 1.56 万次,实现“审理一案、教育一片”。泗洪法院孙园法庭、连云港赣榆法院海头法庭打造农家、渔家法庭,推动把矛盾纠纷化解在田间地头、港口码头,受

到群众好评。

### 三、强化诉前分流,从源头上减少诉讼增量

——推动加强类型化纠纷化解。促进行政机关、社会团体、行业协会落实矛盾纠纷源头治理责任,针对多发高发矛盾纠纷,加强专业化调解,提升解纷效能。加强劳动人事争议化解,联合省人社厅、省总工会等部门畅通纠纷分流、在线调解等渠道,构建专业高效的劳动纠纷化解体系。江阴法院牵头建立劳动人事争议“调裁审一体化”模式,推进调解全环节贯通、裁审全流程对接,今年以来调解多起群体性纠纷,涉及企业20余家、劳动者1.5万余人。加强建设工程和房地产纠纷化解,以第三方调解、专家辅助人介入等措施促进纠纷诉前化解,2021年以来调解纠纷12.84万件,今年1至8月,全省法院同类诉讼案件同比下降5.4%。开展道路交通纠纷处理一体化改革,推进理赔、调解、鉴定、诉讼等业务信息共享和在线办理,通过全流程公开、快捷化处理,防止和减少道交纠纷发展成讼。2021年以来,全省道交一体化平台调解案件33.04万件,调解成功29.68万件,调解成功率89.83%,理赔85.79亿元。指导商会调解,加强与工商联协同配合,指导各类商会调解组织运用商事规则、行业惯例开展调解,解决商事纠纷3.73万起,淮安等地法院指导商会调解的4个案例获评全国商会调解典型案例。苏州、南通等地法院引入社会调解组织或成立商事调解中心,支持试行市场化调解,形成公益性调解托底、市场化调解并行的工作格局。

——推动加强行政争议诉前化解。会同省委依法治省办、省司法厅深化府院联动,构建行政行为自我纠正、行政机关负责人出庭应诉等10项工作机制。联合成立省行政争议调处中心,推动市县设立调处平台62个,去年以来化解行政争议1774件。开展行政案件“一人多诉”专项治

理,建立“一人多诉”风险预警等机制,引导当事人依法表达诉求,有效规制滥诉行为。支持发挥行政复议化解行政争议主渠道作用,加强与行政复议机关在实质解纷程序上的衔接,强化信息共享、情况互通,引导更多行政争议通过复议先行解决,今年1至8月,新收一审行政案件同比下降8.87%。

——支持仲裁有效分流纠纷。建立诉讼与仲裁协调配合机制,支持仲裁委员会在诉讼服务中心设立仲裁调解窗口或办案点,引导当事人首选便捷高效的仲裁方式解决纠纷。扬州中院与扬州仲裁委建立覆盖两级法院和19个人民法庭的诉讼、仲裁衔接“联络站”,去年以来向仲裁机构分流纠纷4780件。加大仲裁执行与保全力度,2021年以来,全省法院办理仲裁保全案件5976件,执行仲裁裁决案件11.87万件,有力维护仲裁“一裁终局”效力。

——广泛邀请代表、委员和律师参与诉前调解。把纠纷化解与代表、委员履职结合起来,邀请1266名各级人大代表、639名各级政协委员担任调解员,合力化解矛盾纠纷。泰兴法院创建以全国人大代表何健忠、张强命名的调解工作室,带动全市所有乡镇及298个行政村全部设立人大代表矛盾纠纷化解联络站(点),成为群众评事说理、释疑解惑的重要渠道。镇江法院15个人民法庭全部建成人大代表联络工作室,两年来邀请人大代表调解案件432件,得到市人大常委会充分肯定。支持律师开展调解工作,全省法院设有139个律师调解工作室,为当事人提供专业咨询和解纷服务,2021年以来共调解案件3.99万件。

### 四、强化诉中实质解纷,努力实现案结事了人和

——注重“法结”“心结”同解。坚持“应调尽调、当判则判”,依法开展诉中调解,民事案件调解撤诉率达49.99%。在执法办案中兼顾国法、天

理、人情,强化“如我在诉”意识,做深做实案件事实查明、法律释明、裁判说理等工作,让人民群众切实感受到公平正义就在身边。射阳某公司因实施退渔还湿不再与14户养殖户续签承包合同,引发系列诉讼,法官多次实地勘察,大到工棚房屋、电缆电线,小到渔网渔具、一凳一盆,耐心细致沟通协调,最终促成养殖户与公司达成和解,如期交还养殖海域。无锡某公司7名员工因对调岗不满,提起21件民事、行政诉讼,法院制订一整套化解方案,耐心释法明理,最终7名员工消除顾虑,撤回所有诉讼,与公司握手言和,实现了“事心双解”。

——努力减少衍生案件。树牢“一个纠纷一个案件”理念,加大矛盾纠纷一次性化解力度,尽最大可能促进案结事了,减少上诉、申诉、信访等案件发生,全省法院一审服判息诉率达88.37%,二审后达97.97%。推行“示范诉讼+集中调处”机制,选取典型案件示范裁判4648件,推动7.2万起关联纠纷以非诉方式化解。徐州某小区业主起诉开发商索赔逾期交房违约金,法院择取2件作出判决,促成开发商与其他1168户业主参照判决达成和解,实现“裁判一案、化解一片”。

——推动矛盾纠纷执前化解。强化立审执协同配合,在立案、调解、审理阶段就充分评估案件的可执行性,尽力引导当事人主动履行、当场履行,从源头上压降强制执行案件。加大财产保全适用力度,以保促调、以保促执,2021年以来办结执行保全案件104.41万件;协同开展打击拒执犯罪专项行动,1.3万名被执行人迫于惩戒压力主动履行义务。建立执前督促机制,在执行案件立案前,先行通过教育引导、告诫法律后果等方式,督促义务人主动履行。东海法院在一起服务合同纠纷案件执行前,向被执行企业发送执前督促履行通知书,告知强制执行对企业信用产生的不利影响,企业权衡利弊后主动偿还了债务。

## 五、强化诉后职能延伸,促进提升社会治理效能

——辅助科学决策。密切关注社会矛盾纠纷发展态势,围绕风险防控、治理难点进行数据研判,向各级党委政府报送研究报告305份,为促进社会治理提供有益参考。针对电动自行车引发火灾事故折射的公共安全治理问题,省法院系统梳理95起相关案件情况,分析问题、提出对策,最高人民法院据此形成专题综合调研信息,得到党中央、国务院重视,工信部随后出台了相关规范。南京法院研发诉源分析系统,苏州法院上线“基层社会治理司法指数”一点通平台,动态分析矛盾纠纷成因特点和变化趋势,为完善基层治理建言献策。

——用好司法建议。深入研究案件背后的社会治理问题,及时向有关单位制发司法建议,帮助完善管理、堵塞漏洞、消除隐患,从源头上减少类案发生。2021年以来,全省法院共发送司法建议5818份。针对信用卡纠纷多发高发问题,省法院认真开展专题调研,去年11月商请国家金融监督管理总局江苏监管局、中国人民银行江苏省分行,研究推进协同治理,今年以来全省信用卡纠纷案件数同比下降89.3%。

——发挥案例作用。强化案例司法引领,弘扬中华优秀传统文化和社会主义核心价值观,促进实现“法安天下、德润人心”。适时发布民法典适用、环境资源保护等典型案例,发布10批94个弘扬中华优秀传统文化典型案例,培育法治精神,引领社会风尚。持续推进社会主义核心价值观融入裁判说理,生动阐释“小案件大道理”,“孤寡残疾老人遗产指定管理人案”弘扬中华民族守望相助、扶残济困的善良风俗,“业主执意翻越小区门禁摔伤案”倡导遵守文明规范和公共秩序,“助人反被诉损坏财物案”旗帜鲜明为善意助人者撑腰。通过一个个案件的公正裁判和以案释

法,让法理情理高度融合,让是非曲直透彻分明,让正义正气充分彰显。

——做实普法宣传。落实“谁执法谁普法”普法责任制,常态化开展“法律六进”,集中开展主题法治宣传,促使尊法、学法、守法、用法成为社会公众共同追求和自觉行动。加强青少年普法教育,牵头举办全省青少年模拟法庭大赛,运用真实案例开展“沉浸式”普法,联合省教育厅等部门开设“法治第二课堂”28场次,在今年9月初联合举办的“开学法治第一课”活动中,全省7000多所中小学“云上课”,在线观看超3600万人次。牵头出版《以案释法·漫画民法典》、漫画长江大保护等系列丛书,联合摄制《第十五法庭》《江河之上》等影视作品,通过一批导向鲜明、形式鲜活、群众喜闻乐见的精品佳作,弘扬主旋律、传递正能量。

全省各级人大及其常委会对人民法院参与矛盾纠纷预防化解、促推诉源治理工作高度重视,给予大力支持。省人大常委会组织制定《江苏省矛盾纠纷预防化解条例》,为人民法院纵深推进这项工作提供坚实的立法支撑。各级人大代表依法履行监督职责,深入一线视察调研,积极提出意见建议,有力促进了工作开展。在此,我代表省法院,向全省各级人大及其常委会和人大代表表示衷心的感谢!

我们清醒认识到,工作中还存在一些不足和困难:一是有的法院向党委主动汇报、争取支持不够,有的存在畏难情绪,没有积极推动更多的法治力量向引导和疏导端用力。二是有的法院派驻“一站式”平台力量相对薄弱,有的指导调解方法不多、效果欠佳。三是一些纠纷类案源头治理存在薄弱环节,程序内有效解纷落实还不到位,审判质效有待进一步提升。四是社会公众对非诉解纷方式了解不深,一些群众仍然认为“打官司”是解决纠纷的主要方式,制约了非诉解纷效能发

挥。对此,我们将采取切实有效措施,努力加以解决。

党的二十届三中全会对健全社会治理体系,推进国家安全体系和能力现代化作出专门部署。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,深入贯彻习近平法治思想、总体国家安全观,认真落实党的二十届三中全会精神和省委十四届七次全会部署,牢牢坚持党的绝对领导,充分依靠省人大监督支持,坚持和发展新时代“枫桥经验”,切实发挥审判职能作用,积极融入“一站式”平台建设,促进提升社会矛盾纠纷预防化解能力水平,为我省社会治理现代化实现新提升贡献司法力量。

一是在融合对接“一站式”平台上下更大功夫。大力推进融合对接,积极争取整体建制入驻,推动健全矛盾纠纷逐级过滤分流和诉源治理成效评价机制,助力“一站式”平台更好发挥源头预防和多元化解作用。

二是在指导提升基层解纷能力上下更大功夫。进一步推进“枫桥式人民法庭”创建,强化“融合法庭”功能作用,加强示范裁判、巡回审判、司法确认、法治宣传和培训等工作,推动更多矛盾纠纷在镇村一级得到及时有效化解。

三是在加强重点领域类案治理上下更大功夫。进一步推动司法审判职能向矛盾纠纷源头延伸、向事前预防延伸、向社会治理延伸,就民间借贷、劳务合同、买卖合同、建设工程等领域矛盾纠纷,分析成因特点,提出举措建议,加大化解力度,更好实现从“治标”向“治本”转变。

四是在推进纠纷实质化解上下更大功夫。落实“程序内有效解纷”,发挥审判质量管理体系指挥棒作用,优化审判管理机制,压实院庭长监督管理责任,加强条线业务指导,健全法律统一适用机制,不断提升审判质量、效率和效果。

五是在强化宣传引导上下更大功夫。把非诉

解纷指引作为法治宣传重要内容,推广宣传典型案例和做法经验,引导当事人优先选择成本更低、对抗更少、更利于修复关系的非诉解纷途径化解纠纷,着力营造“止讼”“少讼”乃至局部“无讼”的社会氛围。

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,认真落实审议意见,

依法履职尽责、强化担当作为,把促推诉源治理贯穿诉前、诉中、诉后全过程,融入民事、刑事、行政审判各领域,促使更多矛盾纠纷化解在基层、解决在萌芽状态,不断深化新时代“枫桥经验”江苏新实践,为全面提升社会治理现代化水平提供更加坚强有力司法保障!

# 关于全省法院促推诉源治理工作 情况的调研报告

省人大监察和司法委员会

为配合省人大常委会听取和审议省法院关于促推诉源治理工作情况的报告,我委主动与省法院对接,制定调研工作方案。省人大常委会周广智副主任带队赴南京、南通、盐城调研法院诉源治理工作开展情况。在此基础上,我委还先后赴无锡、宿迁、淮安、镇江等地开展专题调研,听取市、县两级法院有关工作情况汇报,实地考察相关工作现场。此外,按照省市人大上下联动监督工作方案,我委加强与南京、泰州、宿迁等市人大监察司法委工作协同,合力督促推进诉源治理工作。现将调研情况报告如下:

## 一、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,深入学习贯彻习近平总书记关于基层治理重要论述及坚持和发展新时代“枫桥经验”的重要指示精神,认真贯彻落实党中央关于推动矛盾纠纷多元化解工作的决策部署以及最高人民法院、省委有关要求,牢固树立“抓前端、治未病”理念,坚持“外融合、内贯通”工作思路,主动融入城乡社会治理体系,通过前移解纷关口,下沉力量资源,使大量纠纷止于未发、化于未诉。坚持系统观念,着力推动构建矛盾源头预防化解、诉前多元解纷、诉中实质化解、诉后助推社会治理的诉源治理工作新格局,有效发挥司法在矛盾纠纷多元化解机制中的引领、推动和保障作用。通过持续努力,全省法院调解结案和新收案件数量呈现出“一升一降”的态势,诉源治理

工作取得较好成效。2023年以来,全省法院新收诉前调解案件332.51万件,诉前调解成功197.6万件,两项指标居全国首位,今年上半年增幅均超过24%;审判执行案件继续保持下降态势,今年上半年新收民事一审案件56.1万件,实现多年来首次下降,同比降幅5.03%。

(一)注重统筹协力推进,主动担起共同治理责任。一是加强组织领导。全省各地各级法院高度重视诉源治理工作,将其作为重要政治任务统筹持续促推、不断深化拓展。省法院党组成立诉源治理和“融合法庭”建设领导小组,出台具体实施方案,作出系统部署安排。各地法院认真贯彻落实要求,采取系列创新务实举措,积极促推诉源治理工作。二是强化制度保障。各地法院积极推动党委出台关于加强诉源治理推动矛盾纠纷预防化解的实施意见、行动计划,淮安、扬州市法院分别提请市人大常委会出台专项决定、决议,明确诉源治理主体责任、整合力量资源、强化保障措施,构建整体联动的共治格局。三是压紧压实责任。南京、镇江等地推动将“万人起诉率”纳入综治平安建设考核指标体系,苏州推动将“万人成讼率”纳入地方高质量发展、平安建设、枫桥式村(社区)建设等考评体系,建立完善非诉解纷成效评价机制,压实矛盾纠纷前端治理责任。

(二)注重前端精准预防,着力提升源头治理能力。全省法院坚持把定分止争职能从审判环节

向矛盾纠纷产生的前端延伸,下好源头预防“先手棋”。一是积极参与基层社会治理。加强与基层政法单位、自治组织、调解组织对接,推动“审务进基层、法官进网格”和“无讼村居(社区)”创建全覆盖。实施“精网微格”提升工程,会同省司法厅开发“江苏微解纷”在线调解平台并推动进乡村、进社区、进网格,快速处理纠纷,减轻群众诉累。目前,全省法院对接基层治理单位 1.78 万个,2021 年以来,全省法院法官进网格参与和指导化解基层矛盾纠纷 300 余万起。泰州组织基层法院及人民法庭围绕重点领域,指导制定和运用村规民约化解纠纷,推动填补基层治理空白点,相关经验被最高人民法院推广。二是有效发挥司法建议作用。主动延伸职能,对重点领域突出矛盾纠纷和审判中发现的苗头性、共性问题,及时发出司法建议,建立涉安全生产案件和涉黑涉恶案件必发司法建议制度。2023 年,全省法院发出司法建议 1902 份,促进相关单位科学决策、规范管理行为、堵塞漏洞、消除隐患。三是切实加强法治宣传教育。开展“枫桥式人民法庭”创建示范活动,利用人民法庭融入基层、贴近一线的优势,选取土地承包、邻里关系等典型纠纷,通过巡回审判、公开审理、以案释法等方式发挥教育引导功能。强化典型案例示范引领,发布法治与德治相结合典型案例 94 个,实现“审理一案、教育一片”效果。打造以案释法漫画丛书、司法题材影视剧等宣传产品,推动形成学法尊法守法用法的良好社会氛围。

(三)注重中端非诉解纷,积极融入多元治理机制。全省法院坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,推动更多法治力量向引导端和疏导端用力。一是主动对接“一站式”平台。全面融入县、镇(街道)、村(社区)三级矛盾纠纷多元化解“一站式”平台,推动实现群众诉求一站式接收、一揽子调处、全链条解决。县级平台层面,通过法院诉讼

服务中心整体成建制入驻或团队入驻方式融合对接,全省 109 家基层法院有 99 家以上述方式实现入驻,占比 90.83%。镇(街道)、村(社区)平台层面,主要采取建设“融合法庭”方式,通过线上线下结合,实现纠纷联合化解、诉前调解、在线诉讼等功能,全省已建成 3255 家镇、村两级“融合法庭”。二是切实发挥调解基础作用。依法履行指导人民调解工作职责,支持司法行政机关加强人民调解组织规范化建设,充分发挥人民调解在大调解格局中的基础性作用。通过开展业务指导、同堂培训等方式,提升人民调解员队伍能力。持续深化行业专业调解,苏州法院涉外商事多元化纠纷解决模式、劳动人事争议多元处理机制等在全国推广,多地法院联合住建部门、物业协会等成立一站式物业纠纷疏导化解平台,物业纠纷案件数实现大幅下降。三是有效凝聚诉前解纷合力。省法院依托“江苏微解纷”平台,强化“总对总”在线诉调对接,与省知识产权局等 13 个单位建立常态化联络机制,形成基本覆盖民商事纠纷类型的诉调对接机制。会同司法行政机关在全省中级、基层法院诉讼服务中心统一设立“非诉讼服务分中心”“诉讼与非诉讼对接中心”,整合人民调解、行政调解、仲裁等七种非诉解纷资源,构建优势互补、专群结合、融合发力的多元解纷格局。宿迁建成“四调”并进、审调融合、一站解决的诉前解纷体系,入选最高人民法院“人民法院一站式建设十大典型经验”。泰州、宜兴、盱眙等地依托人大代表联络站等载体,通过建设“法官+工作室”等方式,邀请代表参与调处矛盾纠纷,充分发挥人大代表密切联系群众优势,有效助力基层社会治理。

(四)注重末端案结事了,不断夯实长效治理基础。全省法院牢固树立“如我在诉”意识,压实司法审判责任,注重矛盾纠纷实质化解,扎实开展诉内诉源治理。一是提升案件审判质效。科学

统筹公正与效率关系,出台案件审理指南,深化类案检索,推进“一网一库”建设,促进“同案同判”,助力提升法官办案质效。充分运用审判质量管理指标体系,密切关注“案-件比”等指标,定期开展数据会商,严格规范二审及再审查回重审,避免“审级空转”。注重案结事了、服判息诉,努力使司法裁判既符合法律规定,又符合人民群众内心感受,既解决案件“法结”,又化解群众“心结”。二是加强诉中实质化解。对已进入诉讼程序的案件仍然坚持应调尽调,今年1至8月,进入诉讼后以调解方式结案达21.03万件。积极推广“示范诉讼+集中调处”机制,加强批量性案件示范诉讼工作,推动金融借款合同纠纷、物业合同纠纷、劳动争议纠纷等量大面广、多发易发的纠纷案件以非诉讼方式高效化解。徐州某小区业主起诉开发商索赔逾期交房违约金,法院择取2件作出判决,促成剩余1168户业主参照判决与开发商自行和解,实现“裁判一案、化解一片”。探索将尚未提起关联诉讼的纠纷纳入调解范围,避免纠纷成讼。三是重视诉源分析研判。发挥司法大数据“风向标”作用,聚焦重点领域加强数据研判,对发现的普遍性、趋势性问题,及时形成信息简报、调研报告、工作专报等,为党委政府预防化解矛盾风险提供精准参考,助力提升社会治理精细化水平。南京市秦淮区法院在“双减”政策实施初期,通过诉源分析系统发现教育培训纠纷大量涌现,及时向党委政府报送信息,推动成立区工作专班,提供专业法律建议,联合多部门妥善化解300余批次教育培训纠纷。根据诉源分布特点,聚焦婚姻家庭、物业、道路交通事故等矛盾纠纷多发领域,联合相关职能部门开展类型化纠纷化解工作。今年1至8月,全省新收离婚纠纷同比下降17.81%、房屋买卖合同纠纷同比下降23.3%、机动车交通事故责任纠纷同比下降7.01%,相关领域诉源治理效果不断显现。

## 二、存在不足与困难

全省法院深入推进矛盾纠纷实质化解,诉源治理成效持续显现,但对标“在强化基层治理和民生保障上走在前”“在推进社会治理现代化上实现新提升”的重大任务和人民群众对司法工作的新期待,诉源治理工作还存在一些问题和不足。主要表现在以下几个方面:

(一)协同共治理念有待进一步增强。实践中,一些基层单位对在法治轨道上推动矛盾纠纷化解的认识存在偏差,认为群众“遇事找法”就是找法院、打官司,一味鼓励通过诉讼方式解决纠纷,导致大量矛盾不加研判分流、未经调解程序直接涌入诉讼渠道。从法院条线看,各地之间工作开展不平衡,少数法院还存在认识不清、担当不够等问题;有的法院将诉前调解的“调”向前延伸意识不强,具体办法措施不多;有的法院对“融合法庭”职能作用把握不准,将其简单等同于诉讼服务、指导调解、法治宣传等,参与基层社会治理的作用发挥不够充分;有的法院与相关部门沟通协调力度不足,没有形成齐抓共管的局面。此外,有的法官对诉源治理不够重视,化解矛盾纠纷仍局限从案件受理、审判、执行环节“内部消化”,向源头追溯、与外力配合不够到位,难以从根本上缓解案件量多的现实困境。

(二)多元解纷机制有待进一步完善。全省各地正在加快推进矛盾纠纷多元化解“一站式”平台规范化建设,但在各类解纷主体力量融合程度和平台作用发挥上参差不齐。大部分地方在场所建设和人员进驻上实现了“一块牌子”的目标,但有的地方空间整合到位而功能融合不足,存在“多套人马、各自为政”现象,人民调解、行政复议、诉讼受理等业务之间衔接配合不到位,并未真正实现矛盾纠纷一站式化解。一方面,有的法院没有落实成建制或团队式入驻要求,派驻力量不够,对平台运行与预期建设目标不相符的情况

缺乏有效跟进措施。另一方面,各解纷主体间的权责界定不够明晰,基层解纷人员能力不足,纠纷导流功能不畅,案件“过而不滤”现象明显,距离预防在前、调解优先、诉讼断后的目标还有差距。同时,基层承载了大量的社会治理任务,但力量不相匹配,经费等方面保障跟不上,难以充分发挥矛盾纠纷化解“前沿哨所”“主阵地”作用。

(三)调解工作质效有待进一步提升。基层调解队伍存在“量少质弱”情况,人民调解的专业化水平有待提高。一线人民调解员多为兼任,部分调解员年龄偏大、欠缺法律知识,或者过于年轻、缺少群众工作经验,一定程度上影响了调解质效。一些法院对诉前调解缺少充分有效引导,当事人调解意愿不强。同时,各地行业调解组织的建设和作用发挥不平衡,有的地方存在“重建设轻应用”现象,未争取行业主管部门、行业协会充分支持,有的行业调解组织没有实质性分流案件。此外,由于宣传引导不足,群众对申请司法确认案件范围、程序、法律效果不了解,达成调解协议后申请司法确认的比例还不够高,有的协议得不到履行仍有可能进入诉讼程序,造成“程序空转”。

(四)诉讼定分止争功能有待进一步强化。法院是保障社会公平正义的最后一道防线,优质高效地化解纠纷是应有之义,与此同时也要避免和减少诉内“衍生”案件。在审判监督管理方面,有的法院对错案认定、追责制度落实不到位,有的院庭长担心“干预”法官办案,对下监督指导有所弱化,案件质量受到影响。在服判息诉方面,有的法官不善于做群众工作,回应诉求不及时,引发当事人对裁判不满;有的裁判文书释法说理不到位,服判息诉效果不佳。同时,“立审执”协调配合不够顺畅,执行难问题尚未得到根本解决,超范围、超标的、超时限查封、扣押、冻结财产问题尚未得到有效解决,“案已结”而“事未了”情况仍然

存在。

### 三、工作建议

党的二十届三中全会《决定》明确提出,要坚持和发展新时代“枫桥经验”,健全城乡基层治理体系,完善共建共治共享的社会治理制度。全省法院要把促推诉源治理作为落实改革任务的重要抓手,进一步转变观念、落实责任、完善机制、创新举措、凝聚合力,不断提升诉源治理工作成效,为江苏“在推进社会治理现代化上实现新提升”提供坚实司法保障。

(一)进一步提高政治站位,更好融入党委领导的社会治理体系。全省法院要深入学习领会习近平总书记关于加强基层治理的重要指示精神,充分认识到深化诉源治理不仅是坚持和发展新时代“枫桥经验”、推动社会治理现代化的重要举措,也是解决法院案多人少矛盾、推进司法工作高质量发展的治本之策。要主动向党委汇报诉源治理工作情况及工作建议,积极争取领导和支持。要立足审判职能,强化协作配合,按照“源头预防为先、非诉机制挺前、法院诉讼在后”思路,积极推动基层群众自治组织、基层地方政府及行政职能部门、人民调解组织、行业协会广泛参与诉源治理工作,实现全社会多元共治格局。今年,省人大常委会围绕诉源治理分别听取和审议公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关相关工作报告,要认真落实好审议意见,推动形成有效的诉源治理协作机制。

(二)进一步拓展融合深度,全力推动“一站式”平台规范化建设。深化融合对接工作,推动各地县、镇、村三级矛盾纠纷多元化解“一站式”平台规范化运行,切实发挥前端分流、源头化解职能。推动平台实质化运行,全面落实诉讼服务中心建制或团队式入驻要求,积极推动人民调解、法律援助、行政复议、仲裁、公证等业务协同部门共同进驻,强化人员配备、案件分流、法律指

导、业务培训等方面支持。同时,协助党委进一步厘清各职能部门、三级平台的解纷职能与工作职责,完善工作沟通联动机制,推进业务协同、信息共享,真正实现矛盾纠纷一站式接收、一揽子调处、全链条解决。助力提升基层解纷能力,基层人民法院及其派出法庭要加强与基层组织对接,积极整合镇、村解纷力量,为其提供专业法律指导和业务培训,推进法官进基层指导矛盾调处工作常态化,将更多更优质的司法资源向引导和疏导端发力。对婚姻家庭、邻里纠纷、房屋宅基地等基层常见多发的矛盾纠纷,更多采取“示范裁判+类案调处”模式,提高基层调解工作能力,激活诉源治理“末梢神经”,促进矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。

(三)进一步做实诉调对接,始终把非诉讼纠纷解决机制挺在前面。有效链接各种解纷资源,提供便捷高效多元解纷方式,将更多矛盾纠纷导入非诉讼化解渠道。充分发挥诉前调解作用,法院诉讼服务中心要加强各类解纷资源的配合,在落实立案登记制要求和保障诉讼权利的前提下,充分落实调解前置程序,引导当事人优先选择非诉解纷方式,改变对司法救济方式的过度依赖。支持调解组织建设,协助司法行政部门推进镇、村人民调解组织规范化建设,支持在矛盾纠纷易发多发的重点领域设立行业性专业性人民调解组织。推广资深书记员转岗驻院调解员、法官村官双向交流培训等举措,推进调解队伍规范化、专业化。鼓励各地引导吸纳“两代表一委员”“五老人员”等有序参与矛盾纠纷调解。探索市场化解纷机制,借鉴浙江等外省市经验,总结苏州等地做法,配合司法行政部门推动律师、民办非企业组织等专业调解主体有偿参与商事调解,调动社会力量参与诉源治理积极性,解决公益性调解

组织资金不足、专业能力欠缺等困难。依法发挥司法确认作用,加大宣传力度,提高司法确认识度,引导当事人主动选择,规范和简化办理流程,做到无缝衔接、及时确认,依法赋予调解协议强制执行力,有效巩固调解解纷成果。

(四)进一步加强实质化解,切实筑牢维护公平正义最后防线。坚持把实质性化解矛盾作为司法审判的价值追求,在提升审判工作质效上下更大功夫,把案结事了服判息诉做到极致,减少“衍生”诉讼。强化“一次性解决纠纷”理念。坚持一个纠纷一个案件,杜绝随意拆分案件;坚持纠纷一次性解决,防止“一案结、多案生”。将调解贯穿诉前、立案、审判、执行、信访等各个环节,力求以最少程序定分止争。引导法官依法办理案件、注重法理情融合、彰显社会公平正义,实现“三个效果”有机统一。强化判后答疑释法,让当事人打官司“赢得清清楚楚,输得明明白白”,减少对裁判结果的质疑。优化案件精准分流。按照“繁案精办、简案快办、类案专办”原则,及时分流案情简单、标的额小、调解可能性大的案件。发挥速裁、小额诉讼程序“快审”优势,推动简案快审快结,加速积案消化。对高发领域案件,实行“类案专审+多元解纷”,相对固定审判人员,统一裁判尺度,提高案件办理质效。加强案件质量监管。加强上级法院对下级法院业务指导,以推进审判管理现代化为抓手,压紧压实院庭长监督、指导、管理责任,完善案件阅核工作机制,统一裁判标准,加强对诉源治理、案源治理相关指标的分解,进一步推动全省法院用好“案-件比”“案-访比”等指标,切实提升审判质量。同时,推进“立审执一体化”建设,增强执行工作效能,规范管理终本案件,帮助权利人及时兑现权益,从源头上减少执行案件数量,切实提升人民群众满意度。

# 关于全省检察机关 开展涉法涉诉矛盾纠纷化解工作情况的报告

——2024年9月26日在省十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议上  
省人民检察院

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据本次会议安排，我代表江苏省人民检察院报告2022年以来全省检察机关开展涉法涉诉矛盾纠纷化解工作情况，请予审议。

2022年以来，在省委和最高检的坚强领导下，在省人大及其常委会的有力监督下，在省政府、省政协和社会各界的关心支持下，全省检察机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻习近平法治思想、习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想，深刻把握新时代“枫桥经验”的科学内涵和实践要求，切实把“矛盾不上交、就地化解”的工作理念和目标导向贯彻落实到检察履职办案全过程，持续推进检察环节信访工作法治化，不断提高履行法律监督职责、化解社会矛盾、维护人民权益的检察能力和水平，助力在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。省检察院连续三年获评“全省信访工作先进单位”，2人获评全国检察机关控告申诉检察业务竞赛标兵，7个团队、7名个人被中央信访联席办、最高检表彰，26件信访矛盾化解案例入选最高检典型案例。

## 一、基本情况

(一)信访总量高位运行，非理性访下降明显。2022年以来，全省检察机关共接收各类群众信访185035件。其中，来信78978件、来访41052件、来电52088件、网络12917件。年均信

访量6.9万余件。2022年、2023年、2024年1月至8月处置集体访、告急访、缠闹访等非理性访614件，同比分别下降50.98%、34.88%、50.63%，占比分别为0.51%、0.28%、0.17%。

(二)呈现“倒金字塔”结构，地区之间很不平衡。从层级来看，185035件信访中，省检察院70776件，占比38.25%；设区市检察院57634件，占比31.15%；基层检察院56625件，占比30.60%。从地区分布来看，排名前五位在南京、徐州、南通、苏州、无锡等五地检察机关的信访量占设区市、基层院信访量的53.84%。接收信访量最高地区是最低地区的3.66倍。

(三)涉法涉诉信访总体平稳，涉检信访占比较低。从信访类别来看，185035件信访中，涉法涉诉信访91386件，占比49.39%。其中，2022年、2023年、2024年1月至8月分别为35012件、34069件、22305件，同比基本持平。涉检信访2058件，占涉法涉诉信访总量的2.25%。其中，2022年、2023年、2024年1月至8月分别为924件、613件、521件。

(四)民事行政申诉较多，诉求相对比较集中。从反映诉求来看，主要有不服人民法院生效裁判，不服公安机关、人民检察院处理决定等。其中，涉及民事、行政申诉49746件，占涉法涉诉信访总量的54.43%。民事申诉主要涉及合同纠纷、劳动人事争议纠纷、物权纠纷等，行政申诉主要

涉及因征地拆迁、征收补偿争议引发的行政强制执行、行政复议、行政赔偿等。

## 二、主要做法

(一)提高政治站位,统筹推进矛盾纠纷化解工作

一是高位谋划、高标部署。省检察院始终把推进矛盾纠纷化解作为重大政治责任,提请省委将“提升涉检矛盾纠纷预防化解法治化水平”列入省委常委会2024年工作要点,提请省委政法委将“推行检察机关信访接待场所简易公开听证”“健全检察司法救助与社会救助衔接机制”作为2023年、2024年政法惠民实事,纳入全省政法工作全局部署推进。省检察院党组将检察信访工作法治化纳入党组重点工作,作为“一把手”工程,项目化推进、清单式落实。今年初召开的全省检察长会议再次强调所有业务条线应充分发挥好司法定分止争、化解矛盾、维护公平正义的作用,在检察办案各环节推进矛盾纠纷法治化实质性化解。

二是建章立制、压实责任。制定深入推进全省检察机关信访工作法治化实施方案,围绕预防、受理、办理、监督追责和维护秩序“五个法治化”制定15条具体措施,明确责任分工,以责任压实推动任务落实。制定推进轻罪治理、加强刑事和解等实施意见,严格把握入罪标准,有效钝化矛盾纠纷。制定基层院领导包案办理首次信访案件工作规定,明确包案领导包阅卷、包审查、包督办、包结案、包化解、包稳定,把信访矛盾解决在首办环节、防止信访矛盾上行。2024年1月至8月,全省检察机关接收重复信访数同比下降38.25%。

三是强化督导、高质推进。发挥检察上下一体优势,通过挂牌督办、常态督导、专项检查、通报约谈和案件评查等方式,有效推动解决信访矛盾突出、办案程序不规范等问题。常态化开展刑

事申诉案件质量专项检查,2023年对4大类13方面的问题进行通报,提出整改要求,3份文书获评最高检优秀刑事申诉结果通知书,总数位居全国第一。在主题教育活动中把“接待窗口矛盾化解不够有力”作为专项整治问题,制定接待场所简易公开听证实施意见,提升矛盾化解效果。健全信访工作考核评价机制,将因司法办案不当引发群众越级上访、极端事件或群体性事件,造成严重负面影响的,作为负面清单纳入考核评价体系。

(二)认真履职尽责,依法处理涉法涉诉信访问题

一是畅通群众信访渠道。积极构建“来信、来访、网络、电话”四位一体信访渠道,全省三级检察院检察长主动接访约访、带案下访,变被动接访为主动下访。2022年以来全省检察机关检察长接待群众6893件,推动解决了一批群众急难愁盼问题。深化开展“检察为民办实事”实践活动,拆除接待窗口的玻璃隔档,与群众面对面、零距离;在12309检察服务中心接访大厅张贴、悬挂依法依规信访“路线图”、处理信访事项“导引图”,健全服务群众制度,全力解决群众困难。深化群众信访“件件有回复”,开展网上巡查、电话回访、实地督查和定期通报,实现群众信访事事有回音。

二是办好首次信访案件。注重在接待群众时加大释法说理和情绪疏导力度。2023年在南京市检察机关探索开展“最多访一次”信访矛盾实质性化解工作,在接待窗口当场息诉罢访71件。制定信访类案标准化办理工作指引,逐件进行诉求性质、职能管辖、级别管辖和地域管辖“四项审查”,提高受理审查精准度。发挥“头雁”效应,常态化开展院领导包案办理首次信访案件工作,2022年以来全省检察机关院领导包案办理首次信访案件4242件,再次申诉134件,再次申诉率

3.16%。常州市新北区检察院院领导包案办理的赵某申请立案监督案,帮助申诉人通过民事诉讼从网络平台运营商处获取发帖人身份信息,再通过刑事自诉查明实施网络诽谤行为的犯罪嫌疑人,后促成双方达成和解,入选最高检院领导包案办理疑难复杂信访案件典型案例。

三是攻坚化解信访积案。根据省委、最高检工作要求,开展信访突出问题攻坚化解、重复信访积案实质性化解三年“清仓”等活动,聚焦群众反映强烈、信访矛盾突出、风险隐患大的重复信访积案开展集中排查、化解攻坚。对梳理出的所有案件,逐案分析研判,落实包案领导,针对性运用公开听证、调查核实、救助帮扶、检调对接等措施,法治化实质性化解信访矛盾。2022年以来全省检察机关共排查梳理信访积案941件,息诉罢访764件。南通市检察院在化解涂某某、吴某某信访案中,主动向市委政法委汇报,推动召开多部门联席会议,减免信访人女儿遗体保管费用,开展国家司法救助,最终化解这起“停尸不化”达11年之久的信访积案,入选最高检重复信访实质性化解典型案例。

(三)坚持多元共治,积极探索矛盾纠纷化解路径

一是公开听证消除群众疑虑。省检察院积极引入社会多元力量组成听证员库,选取60名来自人大代表、政协委员、人民监督员、律师、专家学者等领域人员担任听证员。根据案件性质和特点,灵活运用线上听证、上门听证、案发地听证等多种形式开展听证。尊重信访人意愿选择听证员,并邀请基层组织、单位负责同志参加,广泛听取各方意见,消弭认识分歧,提高司法公信力。2022年以来全省检察机关共组织开展信访案件公开听证2386件,信访人当场息诉罢访1742件。南京市玄武区检察院在办理罗某某控告案中,针对控告人对原案裁判的认知偏差,区法、检

两院联合上门听证,邀请人大代表、法学教授、心理咨询师作为听证员,经充分释法说理,罗某某认可办案结论,表示息诉罢访,入选最高检上门听证典型案例。

二是多方联动解决群众诉求。加强与人民法院、公安机关以及相关行政机关、基层组织等的协作配合,及时召开联席会议,形成矛盾化解合力。2022年以来全省检察机关推动实质性化解行政争议3264件。省检察院在办理申某申请行政诉讼监督案中,联合属地政府和农业农村局等相关部门,圆满解决土地补偿和确权问题,申某撤回监督申请,承诺息诉罢访,入选全省信访工作法治化典型案例。在12309检察服务中心接待窗口试点开展“心理咨询师值班接访”“律师代理刑事申诉”等工作,提供法律咨询、心理疏导等服务,努力实现“法结”“心结”双解。2023年试点工作开展以来,心理咨询师接待来访群众500余人次,公益律师代理刑事申诉16件。

三是司法救助纾解群众困难。聚焦检察办案环节发现的因案致困的当事人,突出农村地区困难当事人、妇女儿童等重点人群,开展跨区域救助、上下级联合救助,加大救助力度。持续强化与民政、教育、退役军人事务等政府部门和妇联、残联等群团组织的沟通协调,给予精准帮扶。定期开展回访,跟进了解救助帮扶措施落实情况,做实司法救助“后半篇文章”。2022年以来全省检察机关共救助21436名因案致困群众。灌云县检察院创新司法救助模式,成立“劳模联盟—司法救助工作室”,协调县总工会联系16名全国、省、市劳模入驻工作室,根据救助对象就业创业需求,提供就业机会、技能培训、创业资金支持等服务,共为35名救助对象提供工作岗位、开展技术培训。

(四)注重源头治理,着力防范涉法涉诉信访发生

一是严格依法办案、公正司法。树立“涉案矛

盾纠纷一次性实质解决”理念,把预防化解矛盾、修复社会关系、保护公共利益融入履职办案全过程。强化司法办案风险评估预警机制,对案件处理可能引发的矛盾纠纷、信访风险,进行评估预警,制定处置措施。制定检察官以案释法、加强检察法律文书释法说理等工作实施办法,压实检察官充分履行听取当事人意见的职责。完善检察官追责惩戒机制,2022年以来共提请省检察官惩戒委员会审议惩戒事项13件,对存在重大过失的7人给予延期晋升检察官等级或者诫勉处理,对存在一般过失的6人进行提醒谈话、批评教育,倒逼检察官依法依规履职。

二是融入基层治理、前移关口。将检察履职与基层社会治理有机融合,针对社会治理中存在的普遍性、倾向性问题,向有关单位提出意见建议。2022年以来全省检察机关共发出社会治理类检察建议2839件,2806件被相关单位采纳,采纳率98.83%。持续开展检察官进网格活动,省检察院300余名党员到社区开展法律宣传、咨询、讲座等志愿服务,推动将矛盾风险点化解在诉前、消融在网格。主动对接矛盾纠纷多元化解“一站式”平台建设,以常驻、随驻、值班等方式实体进驻提供检察服务。苏州市检察院出台基层检察机关对接社会矛盾纠纷调处化解中心工作办法,推动所辖基层检察院全部实体进驻矛调中心开展工作,化解矛盾纠纷122件。

三是坚持依法终结、依法处置。完善信访案件终结退出机制,对最高检已经作出审查、复查决定的涉检控告申诉案件,省检察院及时出具终结意见。2023年省检察院对7件信访案件依法终结,并报请省信访联席办落实稳控责任主体。对符合终结条件的诉讼监督案件,建议人民法院、公安机关等原办案单位按程序终结。2022年以来全省检察机关共建议终结44件。按照信访工作“三到位一处理”的要求,依法处置信访活动

中违法犯罪行为。2022年以来共移送公安机关给予治安管理处罚3件3人,向法院提起公诉11件12人,同期法院作出有罪判决9件10人。

(五)强化法律监督,推动提升矛盾纠纷化解质效

一是聚焦规范司法强化反向审视。扎实开展个案审视,在办理群众信访案件中,注重审查原案处理决定是否正确,检视执法司法活动中存在的履职不到位问题,依法提出纠正违法意见或检察建议。泰州市检察机关首创反向审视提醒函,对违规处置取保候审保证金问题发出提醒函,推动公安机关开展涉案财物专项整治。集中开展类案审视,组织开展“被犯罪”、故意伤害等申诉案件反向审视,深挖案件背后的问题和原因,针对发现的身份核实流于形式、轻罪治理重视不够等问题向省委政法委进行汇报,有效推动社会治理。统筹开展综合审视,对普遍共性问题进行分析,提出检察建议促进源头治理。

二是紧盯群众诉求优化诉讼监督。聚焦群众反映强烈的刑事“挂案”“错案”“民事怠于执行”等问题,会同省公安厅开展涉企刑事“挂案”专项清理活动,“检察护企”专项活动开展以来排查出涉企“挂案”340件,已清理233件。开展民事执行监督专项活动,共提出检察建议3503件,法院采纳3356件,采纳率95.80%。坚持刑事错案有错必纠,2022年以来全省检察机关办理的不服法院生效刑事裁判申诉案件,提出抗诉、发出再审检察建议33件,同期法院再审改判5件。省检察院办理的陈某刑事申诉案,调取原案全部卷宗,自行侦查,对证据进行复核,跨省追查真凶,证实原审判决认定陈某贩卖毒品的事实确有错误,提出抗诉后,法院再审改判陈某无罪。

三是着眼群众期盼实化公益诉讼检察。省检察院联合省生态环境厅部署开展深化噪声污染治理专项行动,共立案办理噪声污染案件580

件。省检察院检察长以主办检察官身份召开公开听证会，聚焦办案中发现的监管职责划分不清、技术赋能治理不力等问题，邀请相关单位领导参加，推动12个设区市政府制发文件明确噪声监管责任部门。构筑食药安全“防火墙”，2022年以来全省检察机关共就食药安全保护领域公益诉讼立案1878件。连云港市检察机关针对过期药品无处回收的问题，向市场监管部门制发社会治理检察建议，推动在辖区药店设置63个家庭药品回收点，对8.6吨过期药品进行无害化处理，被最高检评为全国优秀社会治理检察建议。

### 三、存在问题

(一)司法办案理念存在偏差。“高质效办好每一个案件”的理念有待进一步深入，有的办案检察官对案件信访风险的研判不够，对案件当事人困难关注还不到位，一定程度上存在机械司法、就案办案等问题。在推动矛盾纠纷实质性化解工作中，一体履职的理念有待进一步强化，检察信访工作大格局尚未真正形成。

(二)多元化解体系尚不完善。与人民法院、公安机关和行政机关之间信息共享、沟通协调还有堵点，综合运用法律、政策、经济、行政等法治化手段化解矛盾纠纷还不够充分。律师、心理咨询师等第三方参与化解涉法涉诉信访的深度和广度有待进一步提升。

(三)源头治理机制不够健全。首办责任制压得还不够实，在首次申诉环节抓早抓小不够，未能有效减少和避免群众越级申诉、重复申诉。运用反向审视功能深挖信访“富矿”还不够深入，未能充分发挥源头治理促进依法规范司法的作用。信访出口还不够畅通，终而不结、反复信访的现象依然存在。

(四)队伍能力水平有待提升。部分检察人员不会做群众工作、不善于做群众工作，与群众沟通交流、释法说理不够，案件处理结果未能获得

群众的理解和认可。部分检察人员处置疑难复杂、重大紧急信访的能力不足，在沟通协调、应急处置、预警研判上不够到位，实质性化解矛盾纠纷的力度有待进一步加大。

### 四、工作打算

全省检察机关将以本次省人大常委会审议为契机，坚持从政治上着眼、从法治上着力，高质效办好每一个案件，有效发挥司法定分止争、保障权益、化解矛盾、维护稳定的作用，努力促进案结事了人和。

(一)全面践行司法为民理念，着力构建检察机关信访工作大格局。树牢矛盾纠纷法治化实质性化解理念，忠实履行“为民解难、为党分忧”的使命职责，以“如我在诉”之心，用力用情办好每一件涉法涉诉信访案件。深化院领导包案、控告申诉检察部门牵头、办案部门参与的涉法涉诉信访联动办理模式，发挥涉检信访办理一体化机制优势，协同做好释法说理工作。巩固深化群众信访“件件有回复”，综合运用救助、听证、和解等办法，及时解决人民群众的急难愁盼问题。

(二)推动完善多元共治体系，着力汇聚矛盾纠纷化解工作合力。积极争取党委、政法委支持，及时向上级检察院请示汇报，加强与人民法院、公安机关、政府相关部门的联动协作，协调解决共同化解、救助帮扶等问题。完善第三方参与化解涉法涉诉矛盾纠纷工作机制，用好律师、心理咨询师、人民调解员等专业力量。健全检察司法救助与社会救助衔接机制，兜实兜牢困难群众民生底线。积极融入矛盾纠纷多元化解“一站式”平台，协同将矛盾纠纷化解在基层。

(三)不断健全源头治理机制，着力提升矛盾纠纷预防化解水平。健全案件流程监控、质量评查和信访风险评估工作，坚决防止因司法办案不当引发涉检信访。建立“案-访比”通报制度，对检察环节办案产生的信访数与受理办案数进行分

析,针对性制定改进措施。严格落实反向审视工作要求,加强线索梳理、筛选、甄别、初核,检视诉讼活动中存在的问题,依法提出整改意见,规范司法办案行为。加大信访终结力度,做好终结后的衔接工作,依法处置信访活动中违法犯罪行为,维护良好信访秩序。

(四)全面加强队伍能力建设,着力增强矛盾纠纷化解工作本领。通过业务竞赛、岗位练兵、专题培训、理论研究等方式,进一步提升队伍建设专业化水平,强化运用法治思维和法治方式开展工作、解决问题的能力。建立完善优秀年轻干部、新提拔干部和新录用干部到信访岗位锻炼交流机制,增强释法说理能力,夯实群众工作基础。注

重发挥先进典型的示范、引领作用,持续做好典型案例的培育挖掘,选树一批既会办案又会做群众工作的先进典型。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,省人大常委会专门听取检察机关涉法涉诉矛盾纠纷化解工作情况,充分体现了对人民群众急难愁盼问题的深度关切和对检察工作的高度重视。我们将认真落实本次常委会审议意见,坚持和发展好新时代“枫桥经验”,全面推进检察信访工作法治化,推动涉法涉诉矛盾纠纷法治化实质性化解,切实维护人民群众合法权益,以高质量检察履职更好支撑和服务中国式现代化江苏新实践。

# 关于全省检察机关开展涉法涉诉矛盾纠纷化解 工作情况的调研报告

省人大监察和司法委员会

为配合省人大常委会听取和审议省检察院关于全省检察机关开展涉法涉诉矛盾纠纷化解工作情况的报告,省人大监察司法委及时与省检察院沟通联系,全面了解涉法涉诉矛盾纠纷化解工作情况。8月6日,省人大常委会副主任周广智带队,赴省检察院、南京市检察院开展调研,听取相关工作情况汇报,并实地考察南京市院12309检察服务中心、雨花台区西善桥街道明义社区“明法崇义”检察听证中心等地。我委邀请部分省人大代表组成调研组,赴徐州、常州等市开展调研,召开多场座谈会,听取两地政法委、检察院、信访局以及部分县(区)检察院相关工作情况介绍。与南通、连云港两市人大监察司法委上下联动、密切联系,合力推动两级检察机关做好相关工作,取得了较好的效果。现将调研情况报告如下:

## 一、全省检察机关接收涉法涉诉矛盾纠纷情况

自2022年1月至2024年8月,全省检察机关共接收群众通过来信、来访、网络等渠道提出的信访185035件,其中涉法涉诉信访91386件,占比49.39%。主要特点如下:一是民事行政诉讼监督类信访数量多,占比大。2022年以来共接收民事行政诉讼监督信访49746件,占涉法涉诉信访总量的54.43%,2022年、2023年、2024年1月至8月分别为16801件、20344件、12601件,呈逐年上升趋势。二是民事申请复查案件上升明

显。2022年以来共接收民事申请复查案件3233件,2022年927件、2023年1360件,同比上升46.71%;2024年1月至8月946件,同比上升67.14%。三是涉检信访呈下降趋势。2022年以来接收涉法涉诉信访中,涉检信访2058件,占2.25%。2022年、2023年、2024年1月至8月分别为924件、613件、521件,同比分别下降59.79%、33.66%、1.18%。四是涉法涉诉信访秩序趋于好转。2022年以来妥善处置集体访、告急访、缠闹访607件,2022年324件、2023年211件、2024年1月至8月72件,同比分别下降50.98%、34.88%、48.57%。

## 二、化解涉法涉诉矛盾纠纷的主要做法及成效

全省检察机关认真贯彻落实习近平总书记关于加强和改进人民信访工作的重要思想,把解决群众合理诉求、维护群众合法权益作为检察信访工作的出发点和落脚点,强化履职担当,提升工作质效,持续推动在法治化轨道上解决涉法涉诉信访矛盾,为经济社会高质量发展营造良好环境。

(一)强力部署推进,压实化解工作责任。列入重点任务。省检察院提请省委将“提升涉检矛盾纠纷预防化解法治化水平”列为省委常委会2024年工作要点,将“检察信访工作法治化”列为省检察院年度重点工作任务,实行项目化推进。结合实际制定下发《关于深入推进全省检察机关信访工作法治化的实施方案》,进一步健全

完善监督制约、考核评价等机制,逐条分解任务,压实部门责任。扎实开展检察长接待、巡回接待、带案下访等活动,虚心听取群众法律需求和民生诉求。2022年以来,省、市、县(市、区)三级检察长共接待来访群众6893件,推动解决了一批群众反映强烈问题。领导包案化解。认真落实最高检院关于群众首次向市、县两级检察院提出的刑事申诉案件、检察机关作为赔偿义务机关的国家赔偿案件和立案监督案件由院领导办理的工作要求,针对重大信访案以及久访不息等疑难复杂案件,三级检察长带头研究案件、亲自释法说理,综合运用各类办案机制措施,力争实现息诉罢访。今年以来,全省检察机关各级院检察长共计办理首次信访案件4242件,办结案件再次向上级院申诉的仅有3.16%,有力促进了案结事了人和。开展集中攻坚。制定《关于在全省检察机关深入开展重复信访积案实质性化解三年“清仓”行动的实施方案》,注重将“清仓”行动与信访突出问题攻坚化解巩固提升年活动相结合、将上级院交办和本地排查相结合、将专项排查与日常滚动排查相结合,实行清单管理、挂图作战。对纳入范围的所有积案,根据信访次数、反映内容、紧急程度等进行综合评估,明确处置方案、措施,逐案攻坚,促进积案实质性化解。

(二)聚焦依法履职,提升案件办理质效。充分发挥反向审视职能作用。全省检察机关强化控告申诉检察反向审视和监督功能,全面检视诉讼活动中存在的违法、不规范问题,从中挖掘法律监督案源,有针对性地提出监督纠正意见,促进源头规范执法司法,减少涉法涉诉信访矛盾发生。南京市两级检察院定期召开专题检视党组会,分析引发涉检信访的原因,审视前端办案存在的问题,提出改进建议并推动落实整改。张家港市检察院出台了《涉检信访、涉检舆情备案调查工作规定》,强化对检察人员不规范司法行为

引发的涉检信访和涉检舆情的发现、移送、调查和处理,进一步完善司法办案内部监督。准确落实宽严相济刑事政策。省检察院与省司法厅联合下发《关于进一步加强刑事和解工作的若干意见》,促进轻微刑事案件和解和信访矛盾化解,增进社会和谐。连云港市检察机关针对刑事犯罪“轻型化”趋势,积极探索创新矛盾化解新模式,通过释法、说理、融情,努力促成案件双方达成和解。2022年以来全市检察机关共促成轻微刑事案件和解344件,和解后不起诉228人,促成和解赔偿金额6339万余元。不断做强民事检察。民事检察是保障人民群众合法权益的重要途径,是检察职能中最贴近民众、直接服务民生的工作之一,民事案件的司法公正也是人民群众关心的重点问题。2022年以来,全省检察机关共受理民事生效裁判监督案件9738件,提出抗诉272件,提出再审检察建议1749件,抗诉改变率为94.14%,再审检察建议采纳率为80.27%。南京市检察院强化精准履职,做实有效监督,推动民事检察工作高质量发展,2023年,全市提出再审检察建议181件,法院采纳率91.71%;提出抗诉4件,抗诉改变率100%;提出执行监督检察建议254件,采纳率为98.82%。持续做实行政检察。积极发挥促进法院公正司法,推动行政机关依法行政的“一手托两家”职能优势,通过办案能动履职发现共同性、普遍性问题,分析制度性、管理性根源,建议有关部门和单位完善社会治理相关制度,推动实现依法治理、系统治理。2022年以来,全省检察机关共发出社会治理类检察建议2800余件,采纳率98%以上。连云港市检察院结合制发检察建议、开展公开听证和司法救助等多元举措,促成行政争议实质性化解952件。南京市检察院积极探索建立行政检察监督与党委政法委执法监督、人大执法检查、政府行政执法监督等贯通协调机制,推动联合印发《关于协同推进行

政争议实质性化解的实施意见》，推进行政争议多元、高效、实质化解。

(三)创新工作思路,不断拓展解纷途径。完善公开听证机制。推动将简易公开听证列入省委政法委“政法惠民十件实事”,制定下发《开展检察机关信访接待场所简易公开听证专项活动实施方案》《江苏省检察机关信访接待场所简易公开听证工作的实施意见》,通过在来访接收审查环节开展简易听证释法说理,实现简单案件快办快结。2022年以来,全省共开展简易公开听证1613件,实现息诉罢访1180件,息诉化解率73.16%。支持律师代理申诉。贯彻落实建立律师参与化解和代理涉法涉诉信访案件制度,联合省司法厅制定相关实施办法,明确律师参与和代理涉法涉诉信访案件的任务原则、案件范围、工作方式及律师权益保障机制和奖惩机制等。常州市检察院在全省率先成立特邀律所和律师库,实质化运行律师代理申诉制度,保障当事人依法行使申诉权,推动信访问题在法治轨道上解决。试点心理咨询师参与疏导。根据最高检工作部署,在全国首批开展引入心理咨询师参与涉法涉诉信访矛盾化解试点工作,省、市两级院共聘请130名心理咨询师参与值班接访、公开听证,将法律咨询、社会心理服务与信访矛盾化解有机融合,既解“法结”又化“心结”。

(四)注重多元施策,助推纠纷实质化解。确保群众信访“件件有回复”。落实最高检提出的“7日内程序性回复、3个月内办理过程或结果答复”的工作要求,制定《关于群众信访事项“件件有回复”工作的规定》,对七日回复的范围、起算时间、类别等予以明确,进一步细化完善群众信访件件有回复制度,确保信访问题得到及时准确处理。采取督导调研、定期通报等方式,提升群众信访件件有回复工作质效。徐州睢宁检察院规范群众信访办案和办事流程,严格落实受理事项、

群众来信“一事一档”或“一案一档”,做到过程可溯、结果可查。完善信访风险提示制度。建立涉法涉诉重大信访梳理排查机制,通过检察建议等方式,督促相关单位改进工作,从源头上预防申诉案件的产生。常州市检察院制定《信访风险提示工作办法》,对研判可能引发的信访风险,及时通过《信访风险提示函》等方式向办案单位、业务部门提示信访风险,要求加强风险评估,强化释法说理,切实在办案过程中消除风险隐患、化解矛盾纠纷。推动司法救助和社会救助衔接。用好三级院联合救助机制,将涉法涉诉信访矛盾化解与司法救助相结合,突出农村地区困难当事人、军人军属、未成年人、妇女、残疾人等群体,完善与民政、教育、退役军人事务等部门,以及妇联、残联等群团组织的沟通协调机制,坚持“应救尽救”“应救即救”,帮助困难信访人回归正常生活。南通市检察院与市教育局、民政局等部门联合制定司法救助与社会救助工作衔接机制实施意见,加大司法救助力度,凝聚救助帮扶合力。2022年以来,全省检察机关在办理涉法涉诉信访案件开展司法救助2571件2804人。

### 三、存在的问题和不足

在全省检察机关的共同努力下,涉法涉诉矛盾纠纷化解工作取得了良好效果,但仍存在一些问题 and 不足,具体表现为:

(一)前端防范有待进一步做实。部分检察人员对涉法涉诉矛盾化解工作的重要意义认识不足,没有注重履行“办好群众身边案件”的政治担当和检察担当,机械适用法律规定,缺乏从维护社会稳定大局的高度看待群众诉求“小案”的合理性,与“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标还有差距。有的检察建议只是“就案办案”,未能探究个案发生的深层次原因及内在联系,未上升到类案监督的层面,达不到“办理一案,治理一片”的效果。少数检察机关主

动融入社会治理不够,立足基层一线,就地参与矛盾化解仍有较大提升空间。

(二)协作机制有待进一步健全。依法处理涉法涉诉矛盾化解牵涉面广,需要各方协调配合。虽然多地针对涉法涉诉矛盾化解建立了协作机制,但仍缺少系统性长效性制度规范。有的协作机制还不够顺畅,导致部分跨区域涉法涉诉矛盾纠纷因缺乏信息沟通与统筹协调而久拖不决;有些矛盾纠纷可能隐含着特定行业、特定领域、特定群体的典型性或深层次社会治理问题,需要检察机关推动相关行业主管部门共同整改;有的涉法涉诉信访问题导入司法程序后,检察机关与其他司法机关对证据认定和法律理解不一致,没有及时沟通协商,导致信访案件在相关单位之间空转。

(三)终结机制有待进一步完善。有的检察机关在登记相关诉求后,没有真正做到想方设法去解决问题,甚至不了了之、一挂了之;有的检察机关司法救助的功能发挥还不够充分,存在司法救助资金保障不到位、救助金额偏低等问题,导致矛盾纠纷不能顺利终结;有的检察机关案件办结后,没有充分落实“谁执法谁普法”的要求,说理不够具体、充分,部分群众不认可不接受,导致案结事难了;有的检察机关在面对少数信访人提出过高或不切实际的诉求以及采取违法上访行为,或对法院正确裁判结果反复申诉的,没有及时采取有效措施启动终结程序。

(四)队伍建设有待进一步加强。部分人员综合素质和业务能力与检察信访工作法治化要求还有差距,不敢、不愿、不善做群众信访工作,缺乏群众沟通能力,存在矛盾纠纷化解方法不多、释法说理针对性不强等现象,影响司法公信力。有的人员处理问题准备不够充分,引发当事人的对立情绪。检察机关信访工作往往涉及民事、行政、公益诉讼、控告申诉等多部门的业务工作,但不同部门之间常态化信息对接、线索移送和工作

协同机制尚未健全,在有的积案处理上存在控告申诉检察部门“单打独斗”现象。有的检察机关控申检察人员年龄结构偏大,业务知识陈旧单一,与目前复杂繁重的信访工作不相适应。

#### 四、几点建议

面对新形势、新任务、新要求,全省检察机关要深入践行新时代“枫桥经验”,坚定不移推进检察涉法涉诉矛盾纠纷化解工作法治化,切实做到预防在萌芽状态,化解在基层一线,为保障中国式现代化江苏新实践作出新的更大贡献。

(一)强化政治自觉,增强司法为民责任感。检察工作是政治性极强的业务工作,也是一项业务性极强的政治工作。全省检察机关要深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平法治思想,认真贯彻落实党的二十大,二十届二中、三中全会精神,牢记立检为公、司法为民的政治责任,牢固树立“善于从政治上看问题”的政治思维,提升从政治上观察、分析和处理问题的能力。要坚持以人民为中心的发展思想,聚焦人民群众反映强烈的问题,找准落实检察为民的切入点和着力点,集中力量办好各类涉民生控告申诉案件,解决人民群众急难愁盼,深入推动“检察护企”“检护民生”专项行动在控告申诉检察工作中更好落地见效。要牢固树立治罪与治理并重理念,准确把握新时代涉法涉诉矛盾纠纷化解工作定位,关注各类群体不同的司法需求,更好发挥社会治理参与者和推动者的作用。

(二)坚持依法履职,加快矛盾化解法治化。全面推进信访工作法治化,是党中央重大决策部署。检察机关应当全面准确履行宪法法律职责,严格依照法律规定和程序办理群众的每一项诉求。要坚持以法治思维和法治方式解决问题,认真甄别信访诉求性质,及时把属于检察机关管辖的信访事项导入程序内进行办理,增强信访的司法属性,强化办理过程和结论对信访人和检察机

关的约束力,努力扭转“信访不信法”现象。要坚持精准监督和实质性化解相结合,聚焦当前涉法涉诉矛盾纠纷突出的领域,通过健全专项监督和惩防工作机制,做到权利保护、权力监督和争议解决有机融合。实行诉讼内监督和诉讼外监督“双轮”驱动,强化穿透式监督和跟进监督,积极回应当事人的合法正当诉求,深入推进行政争议实质性化解。要积极推进监督追责,加强检察权制约监督机制建设,健全司法责任认定和追究机制,对滥用职权、玩忽职守的坚决问责到位。要全面推进信访工作法治化,依法规范信访秩序,加大《信访工作条例》宣传力度,引导群众依法维权、合理表达诉求,自觉维护信访秩序,树立办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的导向。

(三)注重预防为先,提升矛盾化解实效性。积极融入自治、法治、德治相结合的城乡基层治理体系,把检察工作进一步向基层延伸,把更多优质检察服务送到百姓门口。要持续深化“群众信访件件有回复”制度,加强对回复情况的跟踪督导、回访,努力提高回复满意率。全面落实院领导包案办理首次信访工作责任,完善定期通报等制度,提高信访案件办理质效。要建立健全执法办案风险评估预警机制,严格掌握执法办案风险评估预警的重点和风险类别,对可能发生风险的案件,及时、准确、全面评估,充分考虑案件处理的社会效果和法律效果,提前制定应对预案,促进风险评估预警与处置化解有效衔接,最大限度消解执法办案风险因素。要加大司法救助力度,强化主动救助意识,拓宽救助线索途径,提升救助“覆盖面”,努力传递司法温暖,推动源头化解矛盾纠纷。

(四)健全工作机制,凝聚矛盾化解协同力。要优化“网上+线下”检察服务模式,完善 12309

检察服务信访一键直达功能,构建多元化便民利民工作机制。完善检察机关内部相关部门的协调配合机制和定期联系制度,加强控申检察部门与刑事、民事、行政检察部门的联动,凝聚妥善处理涉法涉诉信访案件合力。要积极依靠公检法司信访联席会议制度,加强信息互通,在统一执法司法理念和尺度、风险研判处置联动、矛盾纠纷化解、构建诉源治理长效机制等方面同题共答、难题共克、新题共解,推动形成监督制约有力、协作配合高效的良性互动格局。要推动建立公检法以及信访之间的信息共享平台,避免涉法涉诉信访在不同机关反复流转,防止各机关处理、答复口径不一。对已经穷尽法律程序、案件处理结果正确,信访人仍然反复缠访、缠诉的,依法予以终结。协调作出原决定的公安机关、人民法院参与案件联合答复、息诉工作,使司法真正成为解决矛盾纠纷的最后程序。探索建立“检察建议+诉源治理调研报告”工作机制,及时向有关职能部门提出社会治理检察建议。

(五)注重能力培养,提升队伍整体战斗力。加强业务培训,深入学习、及时掌握新修订的法律法规、司法解释及政策文件,不断提升专业素养,确保法律适用准确无误;扎实开展涉法涉诉信访案件应急处置、依法办理、释法说理等专项培训,提高处理复杂案件和应对突发事件的能力。强化服务意识,整治形式主义、官僚主义,提高为民服务工作能力,培养既能熟练运用法言法语进行专业表达,又能用群众听得懂的语言析案释法,用群众信服的方式执法办案,依法及时公正解决人民群众的合理合法诉求。加强信息化建设,以信息化为助力,深度融合移动互联网、大数据、云计算、人工智能等手段,主动适应时代发展,提高工作效率和质量。

# 关于检查《中华人民共和国工会法》《江苏省 实施〈中华人民共和国工会法〉办法》 实施情况的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大常委会执法检查组

根据省人大常委会 2024 年监督工作计划安排,省人大常委会副主任张宝娟带领执法检查组于 7 月至 8 月在全省开展《中华人民共和国工会法》和《江苏省实施〈中华人民共和国工会法〉办法》(以下简称“一法一办法”)执法检查。7 月 5 日,执法检查组召开全体会议,听取省有关单位贯彻实施情况汇报。会后,执法检查组赴苏州、南通、宿迁,深入企业、职工服务站点和维权机构进行实地检查,召开座谈会听取设区市总工会及有关单位情况汇报,听取省人大代表、工会代表意见建议。同时,委托扬州、淮安对本市贯彻实施“一法一办法”情况进行检查。现将执法检查情况报告如下。

## 一、“一法一办法”实施基本情况和主要成效

近年来,全省各级工会组织及有关单位坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,认真落实法律法规,持续提升工会工作法治化、专业化、规范化水平,全省工会事业发展取得新成效。

(一)加强统筹谋划,工会工作长效机制逐步健全。各地高度重视工会工作,精心部署、多措并举,依法支持保障工会组织履职尽责。一是完善体制机制。建立党委定期研究工会工作、召开工会工作会议以及把工会工作列入同级党委工作

目标统筹安排、同步考核等多项制度。完善政府与工会联席会议制度,在组织起草或者修改直接涉及职工切身利益的法规政策时,充分听取工会和职工代表意见。完善劳动关系三方协商制度,定期召开省协调劳动关系三方委员会工作会议,研究解决涉及职工利益的重大政策性问题。二是细化政策措施。制定实施《江苏省劳动合同条例》《江苏省社会保险费征缴条例》《江苏省工资支付条例》《江苏省企业民主管理条例》《江苏省集体协商条例》《江苏省女职工劳动保护特别规定》等一系列法规政策,形成涵盖工会组织建设、职工社会保险费征缴、企业民主管理、劳动法律监督、女职工劳动保护、工会经费和财产管理等内容的政策法规体系。三是营造法治环境。将《工会法》纳入“四五”至“八五”普法规划,结合“五一”劳动法治宣传服务月、宪法宣传周、工会阳光志愿服务走基层等活动,持续深入宣传《工会法》和省实施办法等法律法规,营造全社会守法用法的良好氛围。苏州拍摄的视频《薪火相传,“典”亮乡村》成为全国工会法治动漫微视频十佳作品。

(二)注重强基固本,工会组织作用发挥逐步加强。各地持续深化工会改革和建设,推动工会组织更加坚强有力、充满活力。一是扩大工会组织覆盖面。坚持突出重点、集中攻坚,开展全省未

建会重点企业建会攻坚行动、小微企业建会集中行动;印发《关于加强新就业形态劳动者行业工会建设和入会工作的意见》,推进新就业群体建会入会工作,不断构建完善“立体式、多层次、广覆盖”的建会入会工作格局。省总工会联合省公安厅、省交通运输厅印发《关于进一步推进货车司机入会和服务工作的通知》,构建货车司机建会入会和维权服务一体化推进格局。截至目前,全省已建立工会组织 14.5 万个,工会会员 2004.8 万人。二是推动服务阵地建设。全省建设工人文化宫 78 家,制定的《关于江苏省工人文化宫功能布局的指导意见》得到全国总工会肯定。建立工会驿站 4968 个、工会户外劳动者服务站点 6366 个,为广大职工提供了更可及、更便捷的线下服务。加快推进“数智工会”建设,为职工提供建会入会、就业创业、职工维权、新闻资讯等可感可知、可达可得的网络服务,“江苏工会服务网”获评 2023 年全国互联网+工会普惠服务“省级十佳”平台。三是强化经费保障监督。省财政厅科学安排工会部门预算,切实保障工会基本支出、正常运转及开展困难职工帮扶等项目支出。省总工会严格规范财务资产管理,开展全省县以上工会财务资产专项检查,2023 年,在全国总工会经审会年度规范化建设考核中获得特等奖。扬州市制定《关于进一步加强新时代工会经费审查审计监督工作的意见》,依法对工会经费、财产实行自主管理。

(三)聚力服务发展,职工创新创造活力逐步增强。各地围绕实施制造强省战略,持续深化产业工人队伍建设改革(以下简称产改),为发展新质生产力、推动高质量发展不断贡献力量。一是大力推进产改工作。省委省政府坚持党建、工建、产改一体化推进,推动出台涉及产业工人的政策文件 55 项,培育各级各类试点单位 9000 多家,覆盖职工 730 多万人。宿迁市出台全国首部关于

产业工人服务的地方性法规《宿迁市产业工人服务条例》,推动产改工作走深走实。江苏作为全国产业工人队伍建设改革全面试点省份,两次荣获全国产改工作评价优秀等次第一名。二是加大产业工人培养力度。制定《关于加强新时代高技能人才队伍建设的决定》,不断完善技能人才培养培育机制。省人社厅建成覆盖全省的“江苏工匠课堂”职业技能培训和评价服务云平台,为产业工人提供高效便捷、丰富多元的一站式技能资源服务。省国资委指导省属企业与“双一流”大学签订教育培训协议,建立劳模(技能人才)创新工作室 118 个,构建普惠性、均等化的终身职业技能培训体系。省总工会构建具有“工”字特色的大国工匠、江苏五一工匠、市级工匠多层次工匠人才培养体系。三是激发职工群众劳动热情。制定《关于认真贯彻党的二十大精神 促进职工在新时代新征程创新创造的意见》,将一线职工创新成果等作为取得专业技术职称评审、职业技能等级晋升的重要参考。开展“劳模工匠助企行”专项行动工作,助力专精特新企业、中小微企业高质量发展。南通市组织开展重点工程劳动竞赛、企业创新升级竞赛、示范性职业技能竞赛,参赛职工近百万人次。

(四)用心维权服务,广大职工合法权益有效保障。各级工会组织坚持以职工为中心的工作导向,认真履行维权服务的基本职责。一是保障职工民主权利。积极推动更多企事业单位建立健全职代会、厂务公开、协商民主、职工董事监事等民主管理制度,全省建立职代会制度的有 36.1 万家,实行厂务公开制度的有 21.9 万家。在案件审理中,省法院严格审查企业与工会或者职工代表平等协商的民主程序履行情况,引导企业与职工协商共治。二是推动劳动纠纷多元化解。按照“调防结合、以防为主”的原则,推动劳动人事争议联合调处中心和企事业单位调解组织、新业态调解

组织建设。省检察院通过民事和解、检察听证、释法说理等方式手段,依法高效处理劳动争议。省工商联在所属商会组建综合性或专业性的劳动争议调解组织,及时回应职工合理诉求。三是加强法律援助服务。全省各级工会建立职工法律援助中心(站)1222个,其中驻人社部门援助站93个、驻人民法院援助站71个,网上法律服务站77个,职工法律援助“半小时服务圈”初步打造形成。省司法厅组织开展“法援惠民生”专项行动,实施法律援助工作站覆盖提升工程,方便劳动者就近申请法律援助、进行法律咨询。2022年以来,全省共办理劳动维权法律援助案件18.5万件,其中农民工追索劳动报酬案件7.8万件,帮助挽回薪资17.5亿元。四是关爱帮扶特殊职工群众。各级工会持续深化康乃馨服务计划,开展服务1432次,直接受益女职工30.5万人次。省委社会工作部实施“小哥医院”“助新成才”等项目,全省2.7万名新就业形态劳动者享受免费体检,9万多名参加技能培训。淮安市在全省率先实施城市建档困难职工医疗费用兜底,推动春送岗位、夏送清凉、金秋助学、冬送温暖等工作常态化、长效化。

## 二、存在的主要问题

从执法检查的情况来看,近年来我省工会工作取得了长足的进步,但也存在一些需要高度重视和亟需解决的问题,主要表现在以下五个方面:

(一)“一法一办法”宣传贯彻仍需加强。《工会法》和省实施办法明确了各级政府及有关单位应当完善体制机制,保障工会工作运行。但检查发现,少数地方政府及相关单位对法律法规的贯彻落实还不够。一是思想认识还不到位。“一法一办法”宣传工作整体谋划不够,广大干部群众对工会相关法律法规的重视不够、了解不深。少数领导干部认为贯彻实施法律法规是工会的事、企

业的事,对工会工作关心重视支持不够。个别企业经营者存在工会与企业是对立的思想,部分企业职工和农民工缺乏自觉建会入会的意识。二是工作机制还不健全。个别地区联席会议制度和三方协商机制尚未达到常态化、规范化运行,存在以不定期工作汇报、临时调度来替代联席会议的情况。有些职能部门协同合作机制还不够完善,法院、检察院、司法行政、人力资源社会保障等相关部门联动机制有待进一步健全。三是配套法规还不完善。以传统劳动关系为主的法律法规无法完全适用于新就业形态,新就业群体权益保障面临困难。省实施办法于2002年制定、2021年修正,对照2022年施行的《工会法》,无论在立法精神、工会基本职责还是具体内容条款等方面,都已显得不相适应。

(二)产业工人队伍建设改革仍需深化。《工会法》第8条规定了“工会推动产业工人队伍建设改革”,提出“造就一支有理想守信念、懂技术会创新、敢担当讲奉献的宏大产业工人队伍”的目标。但检查发现,全省产业工人队伍数量质量与高质量发展及建设制造强省的要求相比,仍存在一定的差距。一是产改工作配套措施有待细化。有的地区产业工人培养使用等机制还不健全,对人才创新能力、质量、实效、贡献的评价缺乏可量化的指标体系进行支撑,产业工人的发展通道还不够顺畅。部分地区职业偏见依旧存在,相当一部分年轻人对进企业当工人心存排斥。二是产业工人结构矛盾依然存在。少数地区对产业发展研究不够深入,对各行业人才需求未能准确判断,导致中高端技能人才供给严重不足,特别是在新兴产业等高精尖领域,情况较为突出。省公共就业服务机构统计的技能人才求人倍率一直在1.5以上,高技能人才求人倍率甚至达到2以上。三是企业主体作用发挥不足。有的企业对产业工人存在“重使用轻培养”的倾向,部分企业

担心人才培养成熟后会流失而不愿投入。企业技能薪酬机制尚需完善,产业工人的收入水平与管理人员差距明显,评先评优、荣誉获得等方面也有待提升。

(三)工会建设改革质效仍需提升。《工会法》第2章“工会组织”和第4章“基层工会组织”等及省实施办法相关条款对工会组织建设、规范管理作出了规定。但检查发现,工会组织建设及运行管理等仍存在短板弱项。一是基层工会组建亟需加强。有的非公企业特别是小微企业建会意识不强,担心影响企业正常生产经营;部分头部平台企业以总部公司已经建会为由,在地方的分公司、子公司拒绝或拖延建立工会组织;有些企业认为建会后需要缴纳工会经费,对建会不主动、不配合。二是新就业群体建会入会难度较大。以网约车司机、快递员、外卖配送员、平台主播等为主体的新就业群体,因劳动关系认定难、流动性强、行业组织分散等因素,与传统的工会属地化组建和管理方式不相适应。新就业群体个人会费缴纳基数难确定,推进相关工作没有工会经费来源。三是工会组织运行不够规范。个别非公企业和社会组织工会在组建管理时程序不规范,不按期换届、不按时召开会员(代表)大会的现象时有发生。有的工会人员配备不够,存在兼职占比大、结构不稳定、成长空间有限等问题。有的工会主席由企业其他行政负责人兼任,存在角色冲突、精力有限和业务不专等问题。

(四)工会维权服务水平仍需提升。《工会法》第6条明确规定:“维护职工合法权益、竭诚服务职工群众是工会的基本职责”,并在其他条款也作出具体要求。但检查发现,工会维权服务工作与职工群众期望相比还有一定差距。一是职工合法权益需进一步维护。有的企业存在安全生产条件缺失、签订劳动合同和缴纳社会保险费不规范、违法解除劳动合同、劳动保护不到位、超时加

班、不按时足额支付劳动报酬和加班工资等情况。少数基层企业工会干部因履行维权服务职责,遭受企业打击报复,自身权益受到侵犯。二是服务阵地建设需要加强。有些服务阵地,存在整体布局不完善、公益属性不够强、运营能力待提高、文体活动亮点不足等问题。有的地区没有将地方总工会所属的职工文化教育和疗(休)养设施纳入当地社会事业发展计划,支持保障力度仍有提升空间。个别地区的工人文化宫恢复重建有方案,但落实还有一定难度。三是工会服务方式需要改进。有的地区主要关注劳模先进和困难职工,普惠性服务覆盖面不够广,服务内容还不够丰富。部分地区工会干部对新就业群体的特点把握不够准确,工作方式缺乏创新,依然采取传统维权服务模式,难以有效应对新情况新问题。

(五)和谐劳动关系构建仍需强化。“一法一办法”规定工会组织和教育职工依照宪法和法律的规定行使民主权利,推动健全劳动关系协调机制,构建和谐劳动关系。但检查发现,具体落实过程中还存在一些差距。一是企业民主管理有待加强。有的企业在民主管理制度建设上重视程度不够,职工代表大会制度不完善,信息沟通机制不顺畅,职工的民主管理权利难以得到落实。有的小微企业集体协商力量相对薄弱、劳动用工管理较为粗放,经营者对开展集体合同重视度不高,集体协商覆盖率相对较低。二是矛盾纠纷化解有待加强。受经济增速放缓等因素影响,部分中小企业生产经营困难引发的调岗、降薪、断保、裁员等纠纷数量呈增长趋势,劳动争议案件保持高位运行态势。2023年全省法院劳动争议新收案件数量上升25.9%,今年1-6月份又上升2.7%,案件持续增长,纠纷预防化解压力较大。三是监督执法力度有待加强。“一法一办法”的执法主体是各级政府及劳动行政部门。个别地区对企业不建工会、工会经费缴纳不及时不充足、侵害职工合

法权益等违法行为监督不力,存在担心工会工作影响营商环境的心理。

### 三、几点建议

各地各单位要深入贯彻落实党的二十届三中全会精神,紧扣“一法一办法”规定,结合实际、系统谋划、扎实推进,发挥工会在社会主义现代化建设事业中的作用,团结动员广大职工为推进中国式现代化江苏新实践作贡献。

(一)坚持党的全面领导,进一步营造促进工运事业和工会工作高质量发展的良好环境。要提高政治站位,切实把思想和行动统一到党中央关于工会工作的决策部署上来。一是提高思想认识。认真学习贯彻习近平总书记关于工人阶级和工会工作的重要论述,正确处理好在实施法律法规、维护职工合法权益与推动企业发展、促进经济增长之间的关系。针对不同地区、不同群体及年龄段的职工,要丰富内容形式,创新方式方法,进行有特色、接地气、更精准有效地工会法律法规宣传教育。二是健全工作机制。不断规范健全政府向同级工会通报政府重要工作部署和与工会工作有关的政策措施的常态化工作制度。规范完善联席会议制度和劳动关系三方协商机制,加快推动县级层面制度机制全覆盖。构建法院、检察院、司法行政、人力资源社会保障、市场监管等相关部门协同合作机制,形成监督工作和维权工作合力。三是完善法规体系。加强灵活就业人员、农民工、新就业群体权益保障领域立法研究,及时总结经验,推动相关法规政策的出台和实施。统筹推进《江苏省实施〈中华人民共和国工会法〉办法》等已有的地方性配套法规修改工作,为更好地维护职工合法权益夯实基础。

(二)紧扣发展新质生产力要求,进一步提高产业工人队伍建设改革的针对性实效性。要按照建设新质生产力重要阵地的要求,建设一流产业技术工人队伍,为我省高质量发展提供人才和技

能支撑。一是完善技术技能提升体系。要深化产教融合、校企合作、工学结合的继续教育模式,健全终身职业技能培训制度。推进职业技能培训市场化、社会化、多元化改革,积极发挥企业作用,以龙头企业、链主企业带动产业链上下游企业开展职业技能培训。推动建设工匠培育体系,加大工匠学院、劳模工匠人才创新工作室建设力度,积极开展“求学圆梦”行动,助力产业工人实现学历、能力双提升。二是拓宽工人职业发展通道。建立健全技能评价机制,贯通产业工人职业发展路径,打通技术岗位和技能岗位互通渠道。围绕新兴产业、未来产业发展趋势,完善劳动和技能竞赛体系,发挥竞赛活动的引领带动作用。结合构建“1650”现代产业体系,动员广大职工参与解决科技创新、数字化改革,助力攻克“卡脖子”技术难题。三是提高产业工人地位待遇。完善技能要素参与分配制度,引导企业建立健全基于岗位价值、能力素质和业绩贡献的薪酬分配制度。加大对优秀产业工人的表彰奖励力度,健全人才激励机制,营造重视、关心、尊重产业工人的社会氛围。

(三)深化工会改革和建设,进一步发挥党联系职工群众的桥梁纽带作用。要聚焦工会组织体制、运行机制、活动方式、工作方法等方面存在的突出问题,推进工会改革创新不断取得新进展新突破。一是增强工会组织吸引力凝聚力。围绕增强“政治性、先进性、群众性”,去除“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”,深入推进工会改革,不断改进工作作风,提高服务水平。密切联系职工,听取和反映职工的意见和要求,聚焦职工最关心、最直接、最现实的利益问题,精准开展服务,切实提升工会会员的认同感、归属感。二是大力推进基层工会建设。强化党建引领,推动混合所有制企业、非公有制企业和新经济组织、新社会组织、新就业群体建会,指导帮助广大职工群众入会,不

断扩大工会的有效覆盖。加强与交通运输、市场监管、邮政管理等部门的协同联动,把握行业特点和规律,强化行业工会建设。加强县级工会规范化建设,发挥县级工会重要枢纽和关键节点作用。三是加强支持保障及资产管理。加强资金统筹,优化财政支持方式,提升财政资金使用效益,为工会开展工作提供必要的设施和活动场所等物质条件。严格落实工会经费收缴划拨的法定职责,严禁违法挪用工会经费和资产,确保工会经费和资产的安全、完整和有效使用。

(四)增强维权服务工作实效,进一步提高职工群众的获得感幸福感安全感。要立足党政所需、职工所盼、工会所能,为基层和职工办实事、解难题,用心用情做好维权服务工作。一是完善维权服务体系。围绕职工群众需求,不断健全完善“普惠性+特殊性”职工权益维护、服务体系,为广大职工提供精准、贴心服务。推动职工法律援助中心(站)实体化、规范化、网络化建设,壮大职工法律援助律师团、工会劳动争议调解员、劳动法律监督员队伍,不断织牢织密法律援助服务网络。二是打造线上线下服务阵地。加强工会线上服务平台建设,推动工会、人社等部门的数据共享,拓展工会数字化应用场景。加强工会驿站建设,推动建立以户外劳动者为主要服务对象的社会性非营利性服务机构体系。加强工人文化宫建设,放大文化宫联盟资源优势。加强职工疗休养基地建设,推动职工疗休养活动普惠化、规范化。三是强化特殊群体权益保障。继续加强女职工权益维护和关爱服务,深入实施女职工康乃馨服务计划。重视维护和保障新就业群体合法权益,强

化快递员、外卖配送员、货车司机、网约车司机等新就业群体法律援助及普惠性服务。健全完善困难职工常态化帮扶机制,切实将关怀送到困难职工的心坎上。

(五)加强企业民主和工会法治建设,进一步推动构建新时代和谐劳动关系。要建立健全劳动关系协调机制,维护职工劳动权益,构建和谐劳动关系。一是完善企业民主管理制度。健全以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度,大力实施厂务公开制度,不断健全企业民主管理体系。推动企业与职工依法签订劳动合同,健全协商于决策之前和决策实施之中的落实机制,完善协商成果采纳、落实、反馈机制。二是健全矛盾纠纷化解机制。坚持和发展新时代“枫桥经验”,畅通职工诉求表达渠道,建好管用好用12351工会服务职工热线。推进“工会+法院+检察院+人社+司法”协作联动机制建设,健全劳动领域矛盾纠纷预防调处化解体系。推动在企业内部设立劳动争议调解组织,把纠纷消灭在萌芽、化解在初期。三是加大监督执法力度。进一步明确工会劳动法律监督的法定职能,推动工会劳动法律监督组织建设,进一步完善政府劳动保障监察与工会劳动法律监督协作机制,以工会劳动法律监督“一函两书”和企业劳动用工“法治体检”为抓手,帮助用人单位规范劳动用工行为。加强对用人单位遵守劳动法律法规情况、落实劳动安全卫生制度等方面的执法力度,健全公正司法体制机制,做好法律援助、纠纷化解、诉讼仲裁等工作。

# 关于检查《中华人民共和国农产品质量安全法》 《江苏省农产品质量安全条例》实施情况的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大常委会执法检查组

民以食为天,食以安为先。习近平总书记高度重视农产品质量安全工作,强调要牢固树立以人民为中心的发展思想,用最严谨的标准、最严格的监管、最严厉的处罚、最严肃的问责,确保广大人民群众“舌尖上的安全”。根据省人大常委会2024年监督工作计划,今年7月至9月,省人大常委会组织开展了《中华人民共和国农产品质量安全法》《江苏省农产品质量安全条例》(以下简称“一法一条例”)执法检查。

执法检查组深入贯彻党的二十届三中全会精神,认真落实党中央关于农产品质量安全的决策部署,坚持统筹谋划,创新执法检查方式方法,科学制定执法检查方案,召开执法检查组全体会议,省人大常委会副主任、执法检查组组长魏国强同志就检查工作提出明确要求;坚持上下联动,赴南京、泰州、宿迁等3个设区市,实地检查农产品种植养殖基地、农资经营企业、农产品批发市场、农贸市场共11个,综合运用听取汇报、座谈交流、查阅资料、现场察看、随机抽查等多种方式了解情况,委托其他10个设区市同步开展执法检查并报送自查报告,实现13个设区市全覆盖;坚持问题导向,制定抽检工作方案,围绕近三年不合格农产品整改情况在13个设区市开展重点抽查,对豇豆、辣椒、鳊鱼、鲫鱼4种农产品抽样检测648批次,检测指标24个,对照检测结果,深入查找影响法律法规实施的关键症结和深

层次原因;坚持对标提升,赴上海学习考察农产品市场准入、追溯机制建立及部分农产品检测指标情况,对比出口农产品检测指标情况,精准对标对表,促进提质增效。

这次检查紧扣法律法规条文规定,聚焦法定责任的严格落实、法律制度的有效执行、监管体系的建立健全,提出明确具体的要求及对法规修改完善的意见建议。现将执法检查的主要情况报告如下:

## 一、“一法一条例”实施情况和主要成效

“一法一条例”颁布实施以来,全省各级政府和有关部门在抓好粮食和重要农产品稳产保供的基础上,坚持“产出来”“管出来”并重,依法履行职责,全面加强监管,推动农产品质量安全水平进一步提升。近三年,全省绿色优质农产品比重达70%以上,地产农产品质量安全监测总体合格率稳定在98%以上,未发生重大农产品质量安全事件,农产品质量安全水平持续向好。

(一)监管责任体系日趋健全。农产品质量安全法第6条对政府及相关部门的监督管理职责作出规定,省条例第3条、第4条还就规划制定、经费保障等提出明确要求。围绕法定职责落实,加强组织领导。省委省政府出台《关于深化改革加强食品安全工作的实施意见》《关于推进农产品质量安全示范省建设的意见》等,构建更加顺畅高效的省、市、县三级协调领导体系,全面落实

政府属地管理责任、部门监管责任和生产经营者主体责任。推行“网格化+精准监管”，建立健全农产品质量安全监管责任体系。细化政策指导。省相关部门制定《江苏省“十四五”农产品质量安全监管规划》《江苏省绿色优质农产品基地建设管理办法》《关于加快推进农药包装废弃物回收处理工作的意见》等一系列文件，进一步明确农业投入品监管、标准化生产、质量检测和追溯、监管执法等各环节质量管理要求。注重考核引导。省委省政府连续7年将绿色优质农产品比重纳入全省高质量发展绩效考核，把农产品质量安全工作纳入全省乡村振兴、食品安全和质量考核，在《江苏省“十四五”全面推进乡村振兴加快农业农村现代化规划》中将“全省农产品质量安全例行监测合格率”列入导向性指标。“十四五”以来省级累计投入农产品质量安全监管经费4.65亿元。

(二)标准制度建设有序推进。农产品质量安全法第16条至19条对农产品质量安全标准体系的建立作出规定。健全标准体系。围绕推动农业生产标准化、绿色化、优质化，省相关部门组建7个省级农业类标准化技术委员会，制定发布省级农业地方标准2031项。建设国家农产品质量安全市2个、安全县16个，建设国家和省级全产业链标准化基地39个。完善配套制度。制定印发加强产地准出与市场准入衔接、食用农产品抽检规范等标准制度，为法律法规的实施奠定基础。出台《江苏省市场监管领域轻微违法行为不予处罚和从轻减轻处罚规定》，明确轻微违法行为免罚轻罚条件，统一裁量标准。强化品牌赋能。以省级品牌赋能为抓手，发展绿色食品企业3571家、认证产品7595个，培育江苏农业品牌313个，射阳大米、阳山水蜜桃、宜兴红茶等十个品牌入选全国农业品牌精品培育计划，在更高层级提升了江苏农产品品牌影响力和竞争力。

(三)源头治理管控得到强化。农产品质量安全法第20条强调建立健全农产品产地监测制度，省条例对农业投入品经营作出专章规定。严防产地污染。将5990.27万亩耕地中受重度污染的0.37万亩列为严格控制类耕地，建立耕地土壤环境质量长期监测机制，每年对3000个监测点开展监测，受污染耕地安全利用率97.4%。宿迁市在93个乡镇建立109个农药包装废弃物回收站，实现回收站点乡镇全覆盖。严管投入品使用。通过建立化肥农药“实名制购买、定额制使用”、农药日常监督检查、兽药经营质量管理等制度，实施化肥农药、兽用抗菌药减量化行动，推动农业投入品销售、购买、使用全程信息化可追溯，2023年全省农药使用量较2020年下降2.5%以上。严控产地认证。率先在全国将无公害农产品产地升级为绿色优质农产品生产基地建设，推动3017万亩基地提高标准、从严管控。

(四)各方主体责任逐步压实。农产品质量安全法第25条规定应当加强对农产品生产经营者的培训和指导。提升责任意识。省相关部门将农业生产技术规程和农产品质量安全纳入培训重点内容，强化相关标准的推广普及力度。加强指导服务。目前全省建有承诺达标合格证服务站近1800个，可为11万农产品生产经营者提供快检和出证服务，引导检测合格上市。推进追溯管理。目前纳入追溯管理平台的农业经营主体超23万家，追溯码或合格证出具率达80%，平台打印追溯标签5.8亿张次。联合发布全国首个《长三角食品和食用农产品信息溯源标准》，推进实现部分重要品种追溯信息的互联互通。

(五)检验监测力度不断加大。农产品质量安全法第46条对农产品监督抽查及风险分级管理作出规定。开展日常巡查。实行“区域定格、网格定人、人员定责”的农产品质量安全“网格化+精准监管”模式，2023年全省开展日常巡查76万

次、速测筛查 425.8 万批次。近两年随机抽查农贸市场 26 家,发现问题 121 个。开展监督抽查。农业农村部门近 3 年开展监督抽查约 5.37 万批次,合格率稳定在 98%以上。市场监管部门开展食用农产品监督抽检 30.7 万批次,发现不合格样品 2.5 万批次,合格率 91.94%。开展风险监测。省级每年开展地产农产品风险监测 1.7 万余批次。2023 年全省定量抽检 1.7 批次/千人,及时发现农产品质量安全风险隐患。

(六)监管执法效能持续增强。农产品质量安全法第七章、省条例第八章对农产品质量安全违法行为及相应法律责任作出明确规定。省食安办、农业农村、市场监管、公安、交通运输等部门加强协作,推进联动执法有效衔接。持续查处违法行为。联合开展农资打假行动、食用农产品“治违禁、控药残、促提升”三年行动、水产品质量安全执法行动等,近三年累计查处各类农资违法案件 3345 起,查处农兽药残留违法案件 16032 件,罚没金额 4656.66 万元。南通市查处的某水产品经营部销售添加孔雀石绿水产品案等多个案件被市场监管总局选为挂牌督办案件。深入开展专项整治。省相关部门对具有普遍性的农产品质量安全问题开展重点整治,今年上半年联合开展肉类产品违法犯罪专项整治,查处肉类违法案件 586 件。南京市市场监管、公安部门联合查办的生产经营以假充真牛肉系列案,涉案金额达 3000 余万元。严厉打击违法犯罪。近三年,全省共破获农产品犯罪案件 155 起,抓获犯罪嫌疑人 605 名。省公安厅对 43 起重大案件挂牌督办,提请公安部对 6 起重大农产品犯罪案件挂牌督办,以强有力的震慑为农产品质量安全保驾护航。

## 二、检查发现的主要问题

本次执法检查过程中,执法检查组织有关部门对部分农产品进行了重点抽查。地产农产品抽检 232 批次,2 批次不合格,合格率 99.1%。市

场食用农产品抽检 416 批次,27 批次不合格,合格率 93.51%。以上重点抽查结果表明,食用农产品质量安全水平参差不齐,部分农产品合格率偏低,违法使用禁限用农药兽药等现象仍有发生。针对重点抽查发现的问题,执法检查组已责成相关部门依法处理,目前正在处理中。执法检查组认为,我省农产品质量安全工作取得明显成效的同时,存在的问题和诸多风险隐患不容忽视,全面贯彻落实“一法一条例”仍有大量工作要做。

(一)法定责任落实尚有差距。一些地方对农产品质量安全工作的重视程度不够,还没有真正从以人民为中心、维护人民群众根本利益的高度认识和把握“一法一条例”贯彻实施的重要性。一是法定职责履行还不全面。农产品质量安全法中涉及地方政府及其部门责任的条款 40 多条,省条例达到 20 多条,占到法律法规条文总数的 50%—60%。这些条文明确并强化了各级政府及其有关部门全方位的职责,但实际工作中落实还不够。比如,新修订的农产品质量安全法第 39 条创新建立农产品质量安全承诺达标合格证制度。检查发现,省有关部门对批发市场做好查验证验物工作督促不够,承诺达标合格证制度还没有得到全面落实。某地反映,自合格证制度推行以来,已出证 900 多万张,但市场查验和留存的比例不高。二是主体责任落实仍需加强。农产品质量安全法第 52 条明确农业农村部门应当加强对农产品生产的监督管理。我省小农户底数不清,监管机制不健全,监管措施不到位。南京市目前约有 12 万生产主体,小散农户占 90%以上,主体责任落实难,监管覆盖难。三是认识和宣传还不到位。随着经济社会发展和人民群众对美好生活的期待不断提高,农产品质量安全作为底线问题,关注度高、舆情燃点低,再叠加自媒体等传播效应,相关问题经常出现在舆论的风口浪尖。有的地方对农产品质量安全属地管理、党政同责认识不够

到位,各相关部门间尚未形成齐抓共管的局面,少数基层领导对农产品质量安全监管日常工作落实不够。部分生产经营者对修改后的农产品质量安全法了解不深,法律知识普及有待加强。

(二)投入品使用管理仍不到位。农业投入品监管是农产品质量安全监管的关键环节,农药、兽药、饲料的监管更是重中之重。一是生产主体质量安全意识不强。农产品质量安全法第29条明确农业生产者应当严格执行农业投入品使用安全间隔期或者休药期的规定。有的农户过分重产量、重利益,在农业投入品使用上随意性较大,缺乏必要的质量安全意识。一些设施大棚生产缺少指导和监控,超剂量、超范围使用农业投入品的现象时有发生。二是化肥过量使用仍较普遍。农产品质量安全法第23条规定农业生产者应当科学合理使用农药、兽药、肥料、农用薄膜等农业投入品,防止对农产品产地造成污染。江苏人均耕地仅0.7亩,土地资源有限,开发强度大。据统计,我省农作物化肥用量亩均达26公斤,高于全国平均水平。三是农产品生产记录还不规范。农产品质量安全法第27条、第28条规定应当建立农产品生产记录、农业投入品销售记录。一些生产经营主体的农业投入品使用记录不全面、不完整,还存在农业投入品的名称和数量记录与实际使用情况不完全相符的情况。部分小散户直接从网上或者生产厂家购买,登记制度未能得到很好落实。四是产地环境治理还需强化。农产品质量安全法第21条、省条例第10条规定县级农业农村部门应当会同相关部门划定特定农产品禁止生产区,报本级人民政府批准并公布。目前我省特定农产品禁止生产区划定工作尚未得到有效推进,法律法规的相关规定没有得到执行。农产品质量安全法第22条明确禁止向农产品产地排放或者倾倒废水、废气、固体废物或者其他有毒有害物质,第23条规定农业生产者应当回

收并妥善处置包装物和废弃物。检查发现,各地农产品生产环境依然存在安全隐患,工业污染物、城镇生活垃圾等外源污染不断向农业农村扩散,部分地方污水排放处理能力不足,影响周边农用地土壤质量。农业面源污染依然存在,废旧农膜、包装袋、农药瓶等回收处置还不够普及。

(三)监管体制机制有待健全。一是基层监管力量不足。农产品质量安全法第48条对从事农产品质量安全检测的机构作出明确规定。2014年起各地县级农产品检验检测机构整合后,大部分农业农村部门所属的检测机构并入县综合检测中心,但有些综合检测中心不具备农产品质量安全检测检验资质,不能承担地产农产品检测。如常州市除金坛区外,溧阳、武进、新北等涉农区没有区级农产品检验检测资质,无法实现日常的实时检测和监管。部分镇、村监管意识不强,存在弱化、虚化监管职能的现象,监管、抽检工作流于形式,没有真正发挥基层一线的哨点作用。二是经费保障不够。根据“一法一条例”规定,农产品质量安全监管经费要纳入本级财政预算。有的地方反映,目前县级财政预算只落实到部门的监管预算,乡镇级监管经费未落实。监管专项资金难以保障监管任务落实,在当前经费压减的情况下,地产农产品定量监测任务从1.5批次/千人增加至1.8批次/千人,任务增加与资金保障不足的矛盾更加突出。胶体金检测试剂条采购成本在10元以上,随着快检工作下沉到基层,检测成本较高,检测经费不足。三是市场快检能力不强。省条例第30条规定,农产品批发市场应当对进场交易的农产品进行抽查检测。检查发现,目前部分县级农产品批发市场主要依靠快检通过酶抑制率法开展农药残留速测,不具备定量检测和重金属检测的能力。比如,检查组在某批发市场对西红柿、青菜、长豆角、青椒、生姜五种蔬菜进行随机抽检,农残检测值均小于限定标准,但检测

参数以有机磷和氨基甲酸酯类农药为主,不能涵盖其他检测指标,也无法开展定量分析,存在“检不了、检不出、检不准”等问题。

(四)执法监管存在薄弱环节。省农业农村和市场监管部门提供资料显示,近三年,全省地产农产品监督抽查 5.37 万批次,风险监测 40.46 万批次,总体合格率在 98%以上;市场食用农产品监督抽检 30.65 万批次,合格率 91.94%,风险监测 0.38 万批次,合格率 95.41%。两个部门抽检合格率存在差距的原因是:农业农村部门主要抽查规模生产主体,小农户抽查较少;市场监管部门抽查的批发市场和农贸市场,农产品来源复杂,既有规模生产基地,也有小农户,既有本省,也有外省,如南京众彩市场 65%蔬菜、80%水果和水产品均来自外省;另外,在对农产品进行清洗、整理、保鲜、包装、储运等过程中,存在非法添加禁用物质的情况。在执法监管方面,一是农产品入市销售环节存在监管漏洞。农产品质量安全法第 60 条规定,市场监管部门对农产品进入批发、零售市场或者生产加工企业后的生产经营活动进行监督检查。在检查批发市场和农贸市场时发现,存在抽检样品种类不全、检测管理不严格、部分农贸市场未设快检室等问题。部分食用农产品销售者进货查验记录制度落实不到位,存在无记录或记录不规范、要素不全、少记漏记等情况;部分检测不合格农产品采取退回处理或简单丢弃的处置方式,可能造成不合格农产品再次回流市场;大部分食用农产品无外包装,无批号标识等,做不到票证与实物一一对应,给溯源管理带来困难。此外,市场周边流动摊贩经营仍较为普遍,部分街道(乡镇)综合执法部门对流动摊贩“不想管、不敢管”。部分农贸市场、乡镇集贸市场对初级农产品实行市场准入的种类少,除了猪肉外,许多初级农产品未查验合格证或未经检验便进入市场,一旦出现质量安全问题,消费者难以维

权。二是联合执法机制有待完善。农产品质量安全法第 45 条规定,要建立健全农产品质量安全全程监督管理协作机制。农产品质量安全监管权限分散在农业农村、市场监管、商务、生态环境、卫生健康、交通运输、公安等多个部门,但大多数部门根据职能分工各自为战,部门间没有建立有效的信息共享和打防联动机制。当前农产品流通格局呈现“买全国、卖全国”的状况,在农产品的收储运环节、冷链物流和水产养殖投入品监管中,职责不明确、措施不到位,加大了质量安全风险。农产品加工、冷链运输、储藏等技术水平偏低,冷链运输能力不足。三是网络销售缺乏监管手段。农产品质量安全法第 40 条规定网络平台销售农产品的生产经营者应当严格落实质量安全责任。部分地方反映,现行的抽检规定主要针对本省产地和市场,对通过网络平台销售给消费者的农产品、农业投入品缺乏有效监管,检验检测存在盲区。

(五)法规制度建设亟需完善。一是省条例与上位法衔接不够。2022 年国家修订了农产品质量安全法,与原法相比,54%的条款进行了修改,超过 1/3 为新增条款,明确了一系列新制度新要求。对照上位法的规定,省条例在适用范围、生产经营主体、承诺达标合格证制度、风险管理、违法查处等方面需要作出修改和调整。二是家庭农场主体定位亟待明确。农产品质量安全法对家庭农场监管没有明确定位,江苏目前纳入名录管理的家庭农场达 15 万家,经营土地面积近 2000 万亩,占承包土地流转面积近六成以上,生产类型涵盖种植业、渔业、畜牧业等。实践中往往将其作为“一般农户”对待,与家庭农场所处地位不符,也不利于对该主体进行有效监管。三是部分风险隐患查处依据不足。由于动物保健品、水质改良剂等投入品种繁多,近年来,少数人非法添加隐性成分,给质量安全带来隐患,监管难度大。去

年南京市6个部门联合开展地西洋问题专项整治,发现市场渔具店和垂钓用窝料饵料中地西洋检出率较高。对投饵垂钓时污染养殖水体等相关环节存在监管空白,处罚的法律依据不足。

### 三、进一步推动“一法一条例”实施的意见建议

保证人民群众吃得安全放心,是最基本的民心工程、民生工程。针对本次重点抽查发现的问题,省相关部门要认真剖析原因,制定整改措施,解决重点问题,形成反馈报告。通过完善制度、严格监管和专项整治,推动“一法一条例”全面有效实施,切实将“四个最严”的要求落到实处。

(一)深化认识,依法履行法定职责。一是提高站位统一认识。各级政府和有关部门要从全局和战略的高度,锚定在推进农业现代化上走在前重大任务,以高水平建设农业强省为总揽,以深化农业供给侧结构性改革为主线,大力推进质量兴农、绿色兴农、品牌强农,切实提升农业标准化生产、风险预警、检验检测、追溯管理和执法监管能力。二是全面落实法定职责。细化落实地方政府的属地管理责任,健全农产品质量安全监督检查、“双随机”检查、信用管理、约谈、投诉举报、应急处置等制度,完善联席会商、信息通报、案件移送、涉案产品处置等协作机制。各相关职能部门要各尽其责,密切配合,持续推进食用农产品产地准出和市场准入有效衔接,实行“主动抽检”和“市民送检”相结合,推进“抽检分离”改革。乡镇人民政府应当依法落实监管责任,协助上级人民政府及有关部门做好合格证出证指导、生产主体调查登记、胶体金快检和村级服务站、水产品上市报备点运行管理等工作,推动建立基层网格化监管体系。三是压紧压实主体责任。按照“区域化布局、规模化种养、标准化生产、产业化经营”的思路,推进农业标准化建设,加快形成农业新质生产力。省相关部门要全面摸清我省小农户底

数,加强对小农户的监管,将列入名录的家庭农场统一纳入追溯管理平台,明确农产品生产经营者是农产品质量安全的第一责任人,督促其依法履行主体责任,诚信守法经营。

(二)夯实基础,推进农业绿色发展。一是强化产地安全环境监测。加大对农产品主产区、工矿企业周边等重点地区农产品产地环境监测的力度,查清产地污染状况。地方人民政府农业农村部门应当尽快会同相关部门按照保障农产品质量安全的要求,提出划定特定农产品禁止生产区域的建议,报本级人民政府批准后实施。二是强化产地污染治理。制定产地污染防治与保护计划,加强农业生产用水和土壤环境治理,净化农产品产地环境。加大农业废弃物无害化、资源化利用的力度,减少农业面源污染。三是强化农业投入品监管。依法规范农药、兽药、肥料及饲料添加剂等农业投入品使用要求,建立检测、销售、购买、使用等全程监管流程。严查农业投入品经营销售农资站点,严防不符合标准的农业投入品流入市场,防止农业投入品乱用、滥用。四是强化农业品牌培育。针对部分地区农业品牌多、小、杂、乱的状况,要大力推动农业标准化、绿色化、品牌化发展。构建“区域品牌+企业品牌+产品品牌”矩阵,以区域公用品牌引领产业规模发展,以优质的产品塑造品牌形象,以全方位服务助推品牌发展,加快形成以产品为主线、全程质量控制为核心的现代农业全产业链标准体系,不断增加绿色优质农产品供给。

(三)密切协同,完善追溯管理体系。一是创新监管方式。运用大数据、云计算等信息技术和智能化、绿色化装备推进信息化建设,发展电子商务,打造农产品信息平台,实现生产加工、物流配送、销售采购等数据互联互通,推动批发市场向数字化、智慧化、网络化转型升级。借鉴上海市西郊国际农产品交易中心创新开展“五制一化”

管理运行模式(会员制、预约制、名单制、订单制、配送制),与全国 200 家蔬菜基地、352 家屠宰场签订合同的做法,将检测关口前移。要通过优化供应商目录、筛选优质种养殖基地、长三角区域合作等措施,推动农产品基地管理和产销对接。二是严把“两个关口”。产地准出和市场准入是保障农产品质量安全的两个重要关口。农业农村部门要督促生产经营主体开展自检或委托检测,主动开具承诺达标合格证,做到“逢出必检、合格上市”。要建立生产主体信用动态管理机制,对于未达标而开具合格证的行为,及时处理并记录在案,作为信用评级的重要依据。市场监管部门要督促市场主办方落实入场销售者建档和产品入场查验等要求,认真查验并留存每一批农产品的可溯源凭证和产品质量合格凭证。三是依法规范处置。农产品生产经营业态多样、环节复杂,生产经营过程中时常会出现农兽药残留超标,流通环节农产品来源不明、去向不清会严重影响监管工作。针对部分不合格农产品去向不清的问题,批发市场和农贸市场要积极配合相关部门,经查验不符合农产品质量安全标准的,不得销售。四是推进信息追溯。将豇豆、韭菜、鳊鱼、鲫鱼等重点品种纳入追溯范围,力争重要农产品信息追溯覆盖率和上传率达到 100%。搭建农产品质量安全“大数据”监管平台,推动农业农村“追溯平台”和市场监管“全程通”平台数据对接、信息共享,做到“生产有记录,流向可追踪,质量可追溯,责任可界定”。监管部门要定期对追溯数据进行检查核验,对未上传或上传信息不全的农产品进行跟踪督查,形成闭环管理,推进追溯制度落地落实。

(四)严格执法,筑牢质量安全底线。据统计,省农业农村部门每年投入监管经费 7000 万元,省市场监管部门每年投入监管经费 2500 万元。要加大市场等重点领域的抽查和溯源力度,发挥农产品批发交易市场的重要防线作用,把有限的

经费花在刀刃上。一是明确监管职责。进一步厘清各部门的职责边界和分工,明确食用农产品销售、收购、储藏、运输各环节的监管职责,避免出现职能交叉或监管空白。整合农产品质量检测资源,完善基层检测体系,推进农贸市场快检室建设,扩大应用胶体金免疫快检技术,提高快检风险筛查的靶向性和效率。二是完善保障机制。依法将农产品质量安全工作经费纳入各级财政预算,明确地方财政的保障责任。提高资金使用效率,重点支持基层监管能力建设,提升监管人员业务素质。三是增强部门协作。省相关部门要进一步整合农产品质量安全的执法监管资源,建立高效的联合执法机制,实现信息互通、资源共享。加大对跨省运输农产品和畜禽产品的监管力度,加强鲜活农产品保鲜运输环节监管,注意防范流通环节非法添加,加强对违法使用地西洋的执法监管。四是加大执法力度。监管部门要强化责任意识和担当意识,加大农产品质量安全监管巡查制度和监测制度落实力度。职能部门要加强协同配合,聚焦豇豆、鳊鱼、鲫鱼等重点农产品深入开展专项整治行动,严厉打击违法使用禁用药物行为。及时公布监管执法典型案例,有效维护市场秩序和消费者权益。积极与周边省市建立跨区域协作机制,共同应对跨区域销售的农产品质量安全问题,共筑农产品质量安全防线。

(五)完善制度,提供坚实法治保障。一是持续加强宣传贯彻。深入开展农产品质量安全“一法一条例”的宣传普及,特别是加强检验检测人员、监管执法人员的培训,使他们能够掌握新规定、新要求。把宣传工作重心下沉到田间地头、圈舍鱼塘、农资经营店、市场经营户、家庭农场,特别是强化对小散农户的宣传,强化生产经营者的安全意识和责任意识。加大对不合格农产品和违法行为的曝光力度,加强社会舆论监督,在全社会形成同向发力、协调配合、共同推进的良好局

面。二是尽快启动省条例修订工作。进一步梳理省条例和上位法不相适应的地方,以及在贯彻实施过程中各方面反映较为集中的问题,总结凝练我省成功经验做法,将家庭农场相关义务、网络销售食用农产品、农产品追溯体系、农产品收储运监管主体等内容纳入法律规范,不断健全我省农产品质量安全法规制度。三是切实注重跟踪问

效。要坚持问题导向和底线思维,采取有效措施,持续加强对相关部门履职尽责的跟踪监督和问责问效,推动农产品质量安全各项举措落地落细,全面提高农产品质量安全现代化治理能力,不断提升农产品全链条质量安全保障水平,为在高质量发展上继续走在前列提供有力支撑。

# 关于检查《江苏省对台经济文化交流合作促进条例》实施情况的报告

——2024年9月25日在省十四届人大常委会第十一次会议上

省人大常委会执法检查组

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据省人大常委会今年监督工作计划安排，7月至9月，省人大常委会组织开展《江苏省对台经济文化交流合作促进条例》（以下简称《条例》）执法检查。为做好此项工作，省人大常委会制定执法检查方案，成立由省人大常委会副主任周广智任组长的执法检查组，召开执法检查动员部署会，听取省政府及14个相关部门单位关于《条例》实施情况的汇报；先后赴南京、无锡、苏州、盐城、宿迁5个设区市，深入11个县（市、区），综合运用听取汇报、座谈交流、现场查看、个人访谈等多种方式，全面了解《条例》实施情况。检查期间，执法检查组共召开座谈会8次，实地查看台资企业、对台交流基地、台胞服务站点、台青创业学院等场所28个，访谈台企台胞、人大代表、基层对台工作机构等各类人员68人次。其他设区市联动开展了执法检查，实现全省各设区市执法检查全覆盖。现将这次执法检查的主要情况报告如下。

## 一、主要做法和成效

江苏对台交流合作渊源深、领域广、规模大，在国家对台工作大局中发挥着重要作用。顺应我省对台经济文化交流合作日益加深现实需求，省人大常委会于2022年9月颁布施行《条例》，在原有保护和促进台湾同胞投资的基础上，调整扩大了范围，重点对促进苏台经济、社会、文化交流

合作，吸引台湾青年来苏就业创业等方面作出创制性规定。从执法检查情况看，《条例》贯彻落实情况总体是好的，有效促进了苏台经济文化融合发展，台资经济优势地位持续巩固，苏台各领域交流交往持续向好，涉台发展环境持续优化，对台交流合作取得了积极成效。

（一）切实加强《条例》贯彻实施组织领导。把对台工作纳入总体工作布局。定期召开对台工作领导小组会议，积极推动对台工作重点任务落实。省及各设区市按照《条例》规定，设立台湾同胞权益保障协调委员会，调整优化涉台工作机制，将台湾同胞权益保障协调委员会、台湾青年工作联席会议等涉台机制职责纳入党委对台工作领导小组。信长星书记专程到昆山调研台资企业，并多次会见台湾工商界重要人士，听取意见建议。许昆林省长在苏州主持召开台企台胞座谈会，督促有关部门研究解决台商台胞在苏发展遇到的问题。苏州、南通等市主要领导常年坚持带队走访重点台企，鼓励台商台企坚定信心，加快发展。强化《条例》学习宣传。《条例》实施后，省台办分别在常州、淮安、盐城等地组织召开贯彻落实《条例》推进会，面向社会组织网上《条例》宣传有奖答题活动，超万人参与。省教育厅举办专题培训班，宣传解读《条例》；省司法厅组织开展涉台法治宣传33场次，涉及台企台胞2万余人次。全省各地同步开展宣介，徐州市委党校专门举办

《条例》普法宣传培训讲座,连云港市将《条例》和涉台法律纳入全市青干班和市管班培训教学内容,镇江市将《条例》列入各级政府领导班子学习内容。推动《条例》规定落实落细。省政府将2023年确定为《条例》贯彻落实推进年,由省台办牵头举办贯彻《条例》专题研究会,制定《条例》施行任务清单,压实部门责任,推动《条例》在省级层面得到有效落实。同时,加大指导力度专题召开《条例》贯彻落实推进会。常州、扬州等市出台贯彻落实《条例》的实施意见或行动方案;盐城市召开贯彻落实《条例》推进会,印制台胞服务手册;宿迁市出台服务台商台胞工作要点,细化分解任务,为《条例》贯彻落实打通“最后一公里”。

(二)深化拓展苏台各领域交流合作。苏台经贸合作稳中有进。截至今年上半年,江苏累计批准台资项目超3.17万个,实际到账台资超910亿美元,吸引利用台资连续20年位居大陆前列。在巩固台资存量、稳住基本盘的同时,积极推动苏台产业链、供应链、创新链、人才链融合,拓展产业合作的深度和广度,引导鼓励台企参与承担省科技计划项目和科技创新平台建设,支持推动台企转型发展、绿色发展,苏台经贸合作水平进一步提升。全省超300家台企获评省级工业设计中心、企业技术中心、绿色工厂、智能车间,275家台企入选国家级专精特新“小巨人”企业和省级专精特新企业,16个台资项目列入我省重大项目清单,26家在苏台企成功上市,居大陆各省市之首。苏台社会文化领域交流日趋热络。2023年成功举办“两岸和合 共生吉祥”基层交流、海峡两岸(江苏)体育嘉年华、“行读江苏 遇见美好”万名台胞看江苏等对台交流活动369场,参与台胞超4.5万人。举办苏台青年交友联谊、“爱越海峡 情融江苏”两岸婚姻家庭联谊等活动,发挥两岸婚姻家庭在促进两岸互动互融中的独特作用。各地充分发挥江苏文化底蕴深厚、文化

资源丰富优势,积极开展各具特色的对台交流活动,系统多元可持续的苏台交流交往格局持续巩固和优化。南京市建立重点涉台单位组成“七台联盟”、在宁涉台高校联席会议制度,无锡市依托国家级交流基地宜兴陶博馆举办“遇见宜兴”海峡两岸青年陶文化体验营等系列交流活动,增进了两岸青年相互之间的情感和认知。苏台青年交流更加深入。制定出台支持台湾青年来苏学习就业创业生活十条措施,通过举办海峡两岸青年文化月、台湾大学生江苏实习就业特训营、海峡两岸青年创新创业大赛等活动,为台青来苏发展提供优质服务。广泛开展苏台校际交流,2023年邀请超过30所台湾学校,近千名台湾师生来苏交流访学。扩大招收台生高校范围,目前超千名台湾学生在苏高校就读。

(三)放大平台载体运行效能。对台经贸合作平台作用日益增强。昆山深化两岸产业合作试验区在推动两岸产业转型升级、投资贸易便利化、金融改革创新等方面先行先试,取得了一系列标志性首创性成果。淮安台资集聚示范区为台企在省内优化功能布局、产业布局、空间布局提供有力支撑,初步形成了淮昆产业合作发展新格局。两岸企业家峰会圆满承办10周年年会,两岸800多位企业家、工商团体负责人、专家学者和青年代表参会,为两岸经济交流合作、产业融合发展提供重要载体支撑。对台交流基地建设创新发展。全省对台交流基地共同签署“基地城际联盟”协议,以基地为依托举办系列活动,基地联建和资源共享初见成效。目前对台交流基地数量达28家,其中国家级6家,省级22家,总數位居大陆各省市前列。昆山先后组织海峡两岸中秋灯会、“昆山妈祖游台湾”等特色活动数十场,泰州梅兰芳艺术交流中心组织梅兰芳艺术文化周活动,吸引两岸文化、戏曲社会团体等近千名青年参加。对台青年交流品牌塑造再攀新高。第三

届海峡两岸青年文化月首次升格为国台办和省政府联合主办。今年7月举办的第四届海峡两岸青年文化月,历时50余天,开设15条各具特色精品行读路线,涵盖全省所有设区市;先后开展系列主题活动35场次,苏台两地青年围绕社会文化、创新创业等领域广泛交流。整个文化月活动共吸引3300余名岛内台胞参加,其中岛内青年2500余名,参与台青数量再创新高。

(四)优化台企台胞发展环境。同等待遇保障坚实有力。制定出台系列政策文件,着力构建台企全周期、全链条、全过程服务体系,进一步落实好产权保护、市场准入、公平竞争等制度规范,将在苏台胞纳入就业创业管理服务体系,畅通社保参保渠道,数千名台胞在苏参加企业职工基本养老保险。各设区市结合本地实际,出台了落实同等待遇的具体规定,大力推进基本公共服务均等化、普惠化、便捷化。保护台企台胞合法权益机制不断完善。健全涉台投诉求助长效机制,前移涉台纠纷化解关口,畅通涉台投诉求助渠道,指导在苏大型台企设立人民调解工作室、法治驿站,提升涉台矛盾纠纷调处质效。近年来,全省对台工作系统受理的涉台投诉求助案件化解率保持在较高水平,一批涉台难案积案得到有效化解,台企台胞满意度持续提升。稳台企安台商工作扎实有效。加强各类惠企政策宣传培训,帮助台企用好各类纾困减负、激活增效政策,对重点台资企业实行“一企一策”,着力破解台企台胞在生产、生活以及就业等方面的难点问题。为在苏特殊困难台胞订制全国首单创新型保险“安心保”,全省共有700余名台胞参保,有效解决了台胞的后顾之忧。省台办会同相关部门累计举办27期“台商大讲堂”,为台商台企宣传解读最新政策。省科技厅先后组织40余场技术交流对接活动,有200余家在苏台企参加,促成一批产学研合作项目。

## 二、存在困难和问题

近年来,我省对台工作持续推进,取得明显成效,但从检查情况看,《条例》贯彻实施还存在一些不平衡、不到位问题,与新时代党解决台湾问题总体方略要求和广大台湾同胞的新期盼相比,仍存在差距和不足,需要认真研究解决。

(一)《条例》宣传解读还有待深入。有的地方对《条例》及相关法律法规和政策的宣传力度不够大、范围不够广,社会知晓度还不够高,“圈内热、圈外冷”“上层热、基层冷”的现象仍在一定范围内存在。少数基层干部对贯彻《条例》的认识有待进一步提升,对《条例》的基本内容不太熟悉,实际运用不太熟练;有的地方对《条例》宣传解读方法比较单一,还需在深入上下更大功夫,提升对岛内台胞的影响力,媒体、台协会和涉台交流基地等作用没有得到充分发挥;有的地方更多地关注大型项目、龙头企业,忽略了对面广量大的常住台胞、中小台企的宣传解读,部分中小台企对优惠政策的具体内容不了解、不掌握,不能有效运用《条例》维护自身合法权益。

(二)《条例》规定落实还存在薄弱环节。贯彻落实《条例》系统化机制化还需提升。作为全国首部促进对台经济文化交流合作的地方性法规,其贯彻实施需要省市层面加强统筹联动,结合实际出台相关配套措施,提升《条例》的刚性约束力,但目前只有常州、扬州市出台了贯彻《条例》的具体举措,部分地方缺乏实质性、系统性、针对性的落实措施。《条例》引领保障作用有待持续强化。有的地方出台的配套政策不够完善,缺少干货实招,协同不到位,难以落地见效。同等待遇落实还需加力。检查中,有台企台胞反映,对中小台企关心关注不够,存在中小台企公平参与政府采购项目难、因抵押物不足导致贷款难等问题,同时,在参加社会统筹保险和困难救助上,因台胞没有“户籍”无法享受与当地居民同等的政策红利。协

调机制作用发挥还不够充分。一些地方台湾同胞权益保障协调委员会成员单位联动频率不高、信息共享不畅,指导、协调、督办作用没有充分发挥,各涉台部门及机构之间的协同配合还不够密切,未形成整体工作合力。

(三)苏台交流合作渠道还不够顺畅。经贸合作难度持续加大。两岸贸易经过多年的发展,台湾与大陆经济互补互利的趋势将进一步巩固,但受台海形势和国际市场环境的影响,2022年以来吸引利用台资下行压力增大,部分台企在产业布局上更加倾向多点多元。深化苏台交流交往受阻。台湾当局采取各种手段和措施,阻挠两岸交流交往,对两岸人员往来和交流设置人为障碍,致使岛内相关团体、企业甚至个人赴大陆旅游交流顾虑较多,来苏批次和人员数量不同程度减少。平台载体效能需要进一步增强。部分对台交流基地使用率和活跃度不高,影响了苏台交流交往的成效。从检查的情况来看,台青来大陆就业总体还没有形成趋势,各类青创基地的作用发挥还有待提升。国有企业和民营企业包括在苏台企招聘台青的需求度不高、意愿不强。

(四)服务台企台胞还需加力。对台工作能力有待进一步加强。部分基层对台工作部门力量薄弱,存在对台工作干部身兼数职且人员调动频繁的现象,同时对台工作干部来源较为单一,系统学习培训不够,有的同志对台工作专业能力和经验较为缺乏,办法不多,有畏难情绪。有的地方重引进轻服务,后续跟进服务不够到位,部分台企发展缺乏必要支持。台湾居民居住证的使用还不够便利。台胞使用台湾居民来往大陆通行证和台湾居民居住证线上预约挂号就医尚未实现全覆盖,在部分线上通信业务办理、快递服务等方面无法进行实名认证,应用场景不够丰富,常住台胞无法充分享受到与本地市民同等的日常便利。支持台青来苏发展不够有力。在落实人才引进、

促进台青在大陆就业等方面力度不够,交流联络活动不够广泛深入,很多“首来族”来苏还存在信息滞后和“走弯路”的问题。台湾青年来苏交流交往、实习就业的内容、形式和渠道有待创新。

### 三、几点建议

当前,我省对台交流合作工作面临新的形势和任务,需要以此次执法检查为契机,坚持目标导向和问题导向相结合,深入学习贯彻新时代党解决台湾问题的总体方略和习近平总书记关于对台工作的重要论述,贯彻党的二十大、二十届三中全会精神和中央对台工作决策部署,落实省委对台工作安排,促进《条例》各项规定全面落实,推动苏台经济文化融合发展继续走在前列。

(一)强化组织保障,进一步加大《条例》落实的推力。坚持“一盘棋”思想,着力巩固党委统一领导、党政齐抓共管、部门分工协作、社会广泛参与的对台工作格局。加强对台工作机制建设。各级对台工作领导小组要充分发挥谋划决策、统筹协调作用,及时研究推进涉台重大事项、重要任务,把党的领导贯穿对台工作全过程、各方面。各级对台工作机构要履行好主体职能,促进各方协同发力,推动中央决策部署和《条例》规定落地落实。加强对台工作能力建设。配齐配强基层对台工作人员,保证干部队伍相对稳定和工作延续性。加强对台干部专业化培训,组织开展全员轮训、专题培训,不断提升综合素质和履职本领。加强涉台工作研究,就如何克服外部环境的影响、促进苏台各领域交流合作平稳有序开展提出可行举措,不断提升对台工作质效。加强涉台传播能力建设。聚焦宣传贯彻党的二十大、二十届三中全会精神和新时代党解决台湾问题的总体方略,宣介《条例》和惠台利民政策举措,充分发挥两岸各类涉台协会、团体和媒体平台作用,多形式多渠道讲好中国式现代化的故事,讲好苏台融合发展的故事,让台胞更好了解大陆、认识江苏。

持续开展《条例》宣传工作,扩大覆盖面,提高针对性,丰富宣传的形式,积极营造《条例》实施的良好社会氛围。

(二)加强协调配合,进一步形成对台工作的整体合力。《条例》第五条对县级以上地方人民政府及其有关部门职责作出明确规定。各级政府及其职能部门要坚持系统思维,健全工作网络,压实工作责任,强化协调配合,形成推动《条例》实施的整体合力。完善台湾同胞权益保障协调机制。进一步优化涉台管理服务体系和工作机制,理顺各涉台部门职责及相互协作配合关系。各级对台工作领导小组成员单位要将部门职能同《条例》规定的职责结合起来,加强谋划、积极配合、协同发力,共同推动解决台企台胞在苏发展遇到的问题。完善上下联动工作机制。密切工作联系和指导,聚焦对台经济交流合作重点工作加强监督,督促和支持有关方面出实招、办实事,着力解决堵点难点问题,切实做到上下同题共答、同向发力。完善信息数据共建共享机制。切实提高同等待遇政策制定、实施和监管的透明度,政策出台前要广泛听取台企台胞意见。扎实推进在苏台企台胞信息数据共建共享,推动建立台办、教育、科技、工信、公安、民政等部门和单位信息数据共享机制,加强部门监管协同,不断提升服务台企台胞的质效。

(三)聚焦品牌建设,进一步激发苏台交流合作的活力。要充分发挥好江苏对台工作资源多、基础好的优势,以品牌化建设引领带动对台各领域交流合作高质量发展。深化苏台两地经济联结。围绕加快发展新质生产力和我省“1650”现代化产业体系建设,着力招引台集成电路、精密机械、精细化工、生物制药、现代农业等优势产业、核心企业和关键人才来苏发展,推动吸引利用台资持续走在全国前列。深化苏台两地社会文化交流交往。提升全省对台交流基地建设水平,放大

各类交流品牌效应。聚焦重点领域和群体精准谋划,加强工作指导和服务,支持各级工会、青联、妇联等群团组织开展对台交流活动,推进苏台人文交流、社会交流,吸引台湾“首来族”来大陆交流。扩大招生和就业岗位,吸引更多台湾青年来苏发展,增创江苏对台工作新优势。深化平台载体建设。加大昆山试验区、金改区先行先试力度,深化淮安示范区建设,推进对台经济文化和青年交流基地创建,精心筹备办好两岸企业家紫金山峰会和各类涉台交流交往品牌活动,积极创新活动形式和内容,充分发挥平台、载体和品牌在苏台经济文化交流合作中的引领带动作用。

(四)提升便利程度,进一步增强服务台企台胞的能力。优化提升苏台融合发展环境,是增进福祉、深化合作的有效举措,更是稳预期、强信心的关键。要着力提升政务服务能力水平,为台企台胞在苏创业发展提供更多便利。强化全面平等保护。加强法规政策宣传解读,持续深入推进涉台矛盾纠纷多元化解,依法依规维护台企台胞合法权益。保障台资企业公平参与政府采购、招标投标项目和贷款受信,平等参与各类标准制定工作。提升落实同等待遇质效。践行“两岸一家亲”理念,提高同等待遇政策措施精准度,积极推动有关部门和单位优化台胞一站式服务体验,完善台湾居民居住证身份核验、实名论证功能,丰富应用场景。加快完善就业、养老、医疗等民生领域涉台政策措施,将同等待遇政策举措发挥好运用好,让更多台湾同胞直接受益。扎实做好稳台企安台商工作。坚持台商即苏商理念,精准落实各项助企纾困政策,着力破解台商台胞在生产、生活以及就业等方面的难点问题,增强台商台胞在苏长期投资发展的信心。健全完善在苏困难台胞社会救助措施,扩大受益范围,加快构建完善在苏台胞全链条生活保障体系。

# 关于全省行政复议工作情况报告审议意见 落实情况的反馈报告

省政府办公厅

省十四届人大常委会第九次会议听取并审议了省政府关于全省行政复议工作情况的报告，主任会议审定了《关于全省行政复议工作情况报告的审议意见》，在充分肯定全省行政复议工作取得成绩的同时，从强化法治宣传、强化依法行政、强化刚性监督、强化能力建设、强化多方联动等五个方面提出了针对性很强的意见建议。省政府对此高度重视，组织省司法厅等部门认真研究贯彻落实举措，专门开展新修订的《中华人民共和国行政复议法》贯彻实施情况检查，专题召开全省行政复议工作座谈会和省级机关行政复议应诉工作推进会，切实提升全省行政复议工作质效。现将审议意见落实情况报告如下：

## 一、强化法治宣传，营造新法实施良好氛围

以新修订的行政复议法实施为契机，加大行政复议工作宣传力度，畅通行政复议渠道，切实提高行政复议法和行政复议制度知晓率和信任度，努力使行政复议成为群众解决行政争议的首选制度。

(一)积极开展新法宣贯活动。把行政复议法作为“八五”普法重点内容，运用“报、网、端、微、屏”等媒体平台，推动行政复议法宣传常态化。开展“行政复议法学习宣传月”“行政复议开放日”活动，加强宣传资料、宣传产品的投放、播放，在政务服务中心、公共法律服务中心、行政复议接待窗口、信访接待中心等重点场所设立专门宣传园地。新法实施以来，全省各地通过线上和线下

多种形式举办 1900 余场次宣贯活动，派发行政复议申请指南、行政复议知识问答等宣传资料 10 万余份。

(二)持续加强行政复议工作宣传。开展“行政复议在身边”微视频征集活动，以行政复议典型案例宣传为抓手，以社会公众为重点对象，有效利用微视频作品的推广功效，大力宣传行政复议公正高效、便民为民的制度优势。及时转发全国行政复议典型案例，加强我省行政复议典型案例宣传，充分发挥典型案例价值导向、实践示范和宣传展示作用。开展行政复议护航企业高质量发展专题宣传活动，相关经验做法被《法治日报》等中央媒体报道。

(三)畅通行政复议申请渠道。全省各级行政复议机关利用网、端、微、屏等多渠道全面公开复议机构地址和联系方式，将行政复议网上申请路径直接载入行政执法文书，在基层司法所、公共法律服务中心等普遍设立复议联系点，指派复议人员进驻人民来访接待中心、非诉讼服务中心等场所，不断畅通行政复议申请渠道。今年 1-8 月，全省收到行政复议申请 23338 件，同比增长 75.29%，是同期行政诉讼一审新收案件数的 2.18 倍，行政复议化解行政争议主渠道作用逐步凸显。

## 二、强化依法行政，推进行政争议源头治理和实质化解

坚持和发展新时代“枫桥经验”，树牢目标导

向、问题导向和结果导向,落实“抓前端、治未病”要求,进一步加强行政争议源头治理,推动行政争议实质化解取得新成效。

(一)指导督促行政机关深入学习贯彻行政复议法。召开省级机关行政复议应诉工作推进会,对13个设区市贯彻实施新修订的行政复议法情况开展监督检查。组织各级行政机关开展涉及行政复议规章、规范性文件清理,做好配套制度“立、改、废”工作,修订完善各类执法文书格式。加大行政执法人员培训力度,面向全省各级行政机关开展行政执法专题授课或业务讲座390余场次。

(二)推动行政机关提升依法行政水平。加大对行政机关依法行政工作考核力度,抓好各级党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人述法工作,推动有条件的省级机关开展现场述法,发挥领导干部“关键少数”示范作用,引领广大党员干部不断提升法治观念、法治素养、法治能力。深入实施《提升行政执法质量三年行动计划(2023—2025年)》,组织开展三年行动中期评估,推动省级行政执法机关和设区市梳理编制行政执法事项目录,全面推进严格规范公正文明执法。聚焦重点执法领域开展精准化法治督察,推动督察发现问题整改并适时开展“回头看”、形成督察闭环,以真督实察促进各级政府部门依法行政。

(三)完善行政行为自我纠正工作机制。省司法厅会同省法院开展行政行为自我纠正工作调研,在认真总结南京、南通等地试点经验基础上,省级层面出台行政行为自我纠正工作规范,明确行政行为自我纠正适用情形范围、工作程序等。建立行政行为自我纠正书面建议制度及“容错免责机制”,推动行政机关积极将诉前化解与自我纠正有机融合,及时消除行政行为的违法状态,不断提升行政机关自我纠正行政行为工作实效。

### 三、强化刚性监督,着力提升行政复议效能

着眼发挥行政复议对行政违法问题的直接纠正、源头规范和整体预防作用,持续深化行政复议“以案促改”等工作,督促推动行政机关规范执法。

(一)加强监督纠错。严格依法办理行政复议案件,加大个案监督力度,积极适用变更、撤销、确认违法、确认无效等纠错决定,对违法或不当行政行为做到“应纠尽纠”。今年1—8月,全省累计办结行政复议案件18192件,其中纠错1300件,纠错率达8.58%。

(二)延长监督链条。综合运用行政复议意见书、建议书、情况通报、问题约谈、考核评价、错案讲评等方法,将行政复议工作中发现的行政执法问题、改进建议通报相关行政机关,推动行政复议监督效能向案前、案后延伸。今年1—8月,全省复议机关共制发行政复议意见书371份,对个案审查中发现的行政机关依法行政问题均及时进行了建议提醒。认真执行行政复议抄告制度,落实行政复议纠错案件集中评价和移送线索实施办法,放大行政复议监督效能。

(三)强化文书履行。认真落实《江苏省行政复议法律文书履行监督办法(试行)》,建立案件回访机制,及时掌握纠错类行政复议文书履行情况,确保行政复议文书履行到位,打通行政复议监督依法行政、维护行政相对人合法权益“最后一公里”。今年1—8月,全省审结的15151件行政复议案件中,以调解和解方式结案5155件,实质化解率达34.02%;累计办结的18192件行政复议案件中,经复议后被诉率10.7%,近九成案件实现“案结事了”。

### 四、强化能力建设,提升行政复议工作保障水平

按照新时代行政复议工作要求,健全完善行政复议组织机制,加强行政复议队伍建设,多措

并举提升能力水平，不断夯实行政复议工作基础。

(一)配齐配强复议人员。推动各地按照规定配备行政复议人员,通过充实辅助人员、购买法律服务、邀请专家学者参与等方式,补充行政复议办案力量,确保行政复议力量与工作任务相适应。新法实施以来,全省新增行政复议人员 69 人,行政复议辅助人员 22 人,法律助理 26 人。下一步,我省将进一步加强行政复议人员职业保障机制建设,不断增强职业吸引力。

(二)加强专业能力建设。积极开展业务培训、岗位练兵、技能比武活动,特别是重点针对行政协议、行政赔偿等新型案件开展专门培训。定期召开行政复议应诉典型疑难案件研讨会,形成“省司法厅组织、地方承办、法院参与”研讨模式,适时汇编发布行政复议和应诉指导性典型案例,统一同类案件全省办理标准,力争做到同案同判。

(三)健全完善行政复议委员会。落实行政复议法相关规定,加强县级以上地方政府行政复议委员会建设,强化依法履行本级政府行政复议机关法定职责,及时研究解决行政复议工作中的重大事项和共性问题。充分发挥委员“专业智库”作用,为重大疑难复杂行政复议案件提供咨询意见,提升行政复议工作质效。

(四)完善行政复议办案机制。贯彻落实司法部《行政复议普通程序听取意见办法》《行政复议普通程序听证办法》,保障当事人充分表达利益诉求。严格行政复议审理、决定等环节管控,推行“繁简分流”办案模式,坚持双人办案,重大疑难复杂案件组建 3 人以上审理团队,落实重大疑难案件集体研讨制度。修订完善行政复议法律文书格式,提升行政复议规范化水平。

(五)强化工作基础保障。推动各级行政复议机关按照便民、实用、节俭的原则,设置接待室、

调解室、听证室等办案场所。配合司法部推进“在线复议”,加强行政复议信息化建设,探索行政复议案件受理、听证、调解、送达等全流程在线办理,实现让信息多跑路、群众少跑腿。

## 五、强化多方联动,推动法治政府建设迈上新台阶

加强行政复议与行政审判、行政执法的良性互动,推动行政复议调解与人民调解、司法调解的衔接配合,协同推进法治政府建设。

(一)加强行政复议和行政诉讼衔接。常态化开展府院联动,健全完善信息共享机制,定期通报重大敏感案件、工作报告、工作建议等,实现行政复议与行政审判重点聚焦、工作协同、信息共享。组织召开 2024 年度全省行政复议应诉与行政审判府院联席会议,达成 6 项共识、15 条具体举措。联合省法院举办首届全省行政审判行政复议工作同堂培训,聚焦新修订的行政复议法实施中遇到的新情况新问题,统一执法司法标准。

(二)加强行政复议和重点领域行政执法衔接。加强对公安、人力资源社会保障、自然资源、城建规划、房屋征补(拆迁)等行政争议高发和重点领域的调查研究,深化与相关省级部门常态化协同联动,共同分析研究诉源治理举措,有效预防和减少行政争议以及衍生行政争议。下一步将在深入调研基础上,制定出台《市场监管投诉举报类行政复议案件审理指南》,加强市场监管领域案件办理指导,统一全省投诉举报类行政争议的办理标准,推动形成合法规范的市场监管领域投诉举报工作秩序,限制恶意、牟利性职业举报投诉等行为。

(三)加强行政争议调处机制建设。加快构建行政争议调处平台和运行保障机制,加强行政复议、行政诉讼等行政争议解决机制与行政争议调处机制的有效衔接,深化行政复议调解与其他多元非诉讼纠纷方式的联动。今年联合省法院在成

立江苏省行政争议调处中心基础上,推动市县加快建立行政争议调处平台。全省市级行政争议调处平台实现全覆盖,县级行政争议调处平台已建成 59 个。省司法厅联合省法院专门出台指导意见,对行政争议调处范围、调处程序、工作机制等进行明确,促进全省行政争议调处平台规范运行。

(四)加强对滥用权利现象府院共治。严格规范行政复议、诉讼受理条件,与省法院定期交流相关工作情况,就滥用权利的表现形式、认定标准、规制方法等形成共识,推动构建行政争议“一事多案”“一人多诉”信息动态共享机制。进一步强化共治成果运用,明确对于法院生效裁判已经

认定滥诉、无正当理由再次申请政府信息公开、行政复议或者提起行政诉讼的,各级行政机关、复议机关、人民法院做好释明工作后不再处理。

下一步,全省行政复议机关将在各级人大及其常委会的监督指导下,继续认真落实省人大常委会的审议意见,全面履行行政复议职责,以推动实施新修订的行政复议法为主线,扎实推进行政复议质效提升三年行动,不断强化行政复议队伍建设,持续提升行政复议监督效能,奋力推动行政复议工作再上新台阶、法治政府建设取得新成果,为推进中国式现代化江苏新实践提供更有力量法治保障。

# 关于《省政府办公厅关于全省行政复议工作情况报告审议意见落实情况的反馈报告》的审查报告

省人大监察和司法委员会

省人大常委会：

今年5月，省十四届人大常委会第九次会议听取和审议了省政府关于全省行政复议工作情况的报告。会后，省人大常委会办公厅印发《关于全省行政复议工作情况报告的审议意见》（苏人办函〔2024〕17号），省人大监察司法委主要负责同志将审议意见当面交省司法厅研究处理。审议意见充分肯定了近年来全省行政复议工作成效，同时提出了“强化法治宣传，扩大行政复议知晓度；强化依法行政，提升政府履职公信力；强化刚性监督，增强行政复议权威性；强化能力建设，推进行政复议专业化；强化多方联动，推动整体工作新突破”等五个方面意见建议。省政府及有关部门对省人大常委会的审议意见高度重视，及时召开专题会议进行传达，认真研究、精心部署、稳步推进审议意见落实工作。9月，省政府办公厅报送了审议意见落实情况的反馈报告。现将有关情况报告如下：

一是针对“强化法治宣传，扩大行政复议知晓度”的审议意见，全省各级政府及有关部门加大行政复议法和行政复议工作宣传，畅通行政复议申请渠道，进一步提高行政复议群众知晓度。丰富宣传手段。紧紧依托传统纸质媒介与电子信息媒介，灵活运用“法律六进”等活动载体，充分发挥行政复议接待窗口等重点场所功能，采取线上线下多种形式举办宣传活动、发放宣传手册。探索建立行政复议工作情况发布制度，加强行政

复议宣传力度。突出宣传重点。将行政复议法作为“八五”普法重点内容，以社会公众为重点宣传对象，以行政复议典型案例为重要抓手，落细落实行政复议法及行政复议工作宣传。开展行政复议护航企业高质量发展专题宣传活动，相关经验做法被《法治日报》等中央媒体报道。完善申请渠道。在行政执法文书中嵌入行政复议网上申请路径，在基层司法所、公共法律服务中心等普遍设立行政复议联系点，指派复议人员进驻人民来访接待中心、非诉讼服务中心等场所。今年1-8月，全省共收到行政复议申请23338件，同比增长75.29%。

二是针对“强化依法行政，提升政府履职公信力”的审议意见，全省各级政府及有关部门加强源头治理，推动实质解纷，不断提升执法水平。加强学习提升法律素养。在省级层面召开行政复议应诉工作推进会，深入学习贯彻行政复议法，推动全省各级行政机关尊法、学法、守法、用法。组织各级行政复议业务骨干专门对行政机关执法人员开展专题授课或业务讲座，大力提升一线执法人员法律素养，今年以来已达390余次。加强考核强化跟踪问效。发挥关键少数作用，推动述法工作开展。组织全省提升行政执法质量三年行动中后期评估，推进全省各行政机关规范执法、文明执法。对各设区市贯彻实施新修订的行政复议法的落实情况和法治政府建设重点问题开展监督检查，推动问题整改。完善机制推动自我纠

错。推动省级层面出台行政行为自我纠正工作规范,明确行政行为自我纠正适用情形范围、工作程序等内容。建立行政机关行政行为自我纠正书面建议制度,构建实施行政行为自我纠正容错免责机制,推动行政机关诉前化解与自我纠正有机融合,将矛盾纠纷化解在萌芽状态。

三是针对“**强化刚性监督,增强行政复议权威性**”的审议意见,全省各级政府及有关部门规范复议案件办理,强化复议监督,进一步提升行政复议效能。发挥监督职能有错必纠。积极发挥对行政机关依法履职的监督作用,严格落实行政复议管辖、申请、受理、审理、决定等各环节要求,对行政机关执法行为有错必纠,秉公办案,不护短、不走过场,避免程序空转、矛盾激化。今年1—8月,全省累计审结行政复议案件15151件,其中纠错1300件,纠错率达8.58%,有力维护复议机关公信力和权威性。运用多种方式传导压力。运用行政复议意见书、建议书、情况通报等多种形式,采取问题约谈、考核评价、错案讲评等多种方法,认真落实行政复议文书抄告制度,延伸复议监督效能,推动行政机关积极防错、自主识错、主动纠错。今年1—8月,全省行政复议机关制发行政复议意见书371份,有力促进行政机关严格规范公正文明执法。聚焦履行监督强化落实。贯彻执行《江苏省行政复议法律文书履行监督办法(试行)》,建立案件回访机制,跟踪了解行政机关对纠错类行政复议文书的落实情况,做实维护行政相对人合法权益后续文章,切实打通履行监督最后一环。今年1—8月,全省累计办结的18192件行政复议案件中,经复议后被诉率为10.7%,行政复议定分止争作用有效发挥。

四是针对“**强化能力建设,推进行政复议专业化**”的审议意见,全省各级政府及有关部门不断强化队伍建设,夯实工作基础,进一步提升行政复议能力水平。充实办案力量。采取增加辅助

人员、购买法律服务、邀请专家学者等方式,破解行政复议办案人员不足困境,确保复议案件办理符合行政复议法关于组织听证、调查取证时办案人数的基本要求。今年以来,全省增加行政复议人员69人,行政复议辅助人员22人,法律助理26人。加强业务培训。开展岗位练兵、技能比武活动,营造比学赶超的良好氛围,围绕行政协议、行政赔偿等新型案件开展针对性培训,提升办案人员业务能力。8月下旬,泰州市召开泰州首届行政复议行政诉讼工作同堂培训班,助推行政执法、行政复议与行政审判标准相统一。强化综合保障。贯彻落实司法部关于行政复议普通程序有关意见办法,保障当事人权益。推行繁简分流,落实重大疑难复杂案件集体研讨制度,推动县级以上地方政府行政复议委员会建设,并积极发挥专业智库作用。加强办案场所建设和信息化建设,配合司法部推进“在线复议”,探索复议案件在线办理,不断提升复议办案质效。

五是针对“**强化多方联动,推动整体工作新突破**”的审议意见,全省各级政府及有关部门加强协作、取长补短,推动行政复议工作取得新进展。做深做实府院联动。定期召开全省行政复议应诉与行政审判府院联席会议,凝聚共识、互通信息、联动共建。今年召开的省级层面联席会议,达成6项共识形成15条具体举措并以会议纪要形式印发,提升工作合力。7月,宿迁召开全市行政复议行政应诉与行政审判府院联席会议,推动依法行政和公正司法效能叠加、效率提升。着力建设调处平台。省司法厅联合省法院推动市县两级普遍建立行政争议调处平台,全省市级行政争议调处平台实现全覆盖,县级行政争议调处平台已建成59个。省司法厅将联合省法院出台指导意见,进一步规范全省行政争议调处平台运行,提升功能质效。深化重点领域共治。聚焦征地拆迁、乡村振兴、民商事纠纷、基层治理、问题楼盘

等重点领域,强化府院联动,凝聚化解合力,深化诉源治理,预防和减少行政争议的发生。对市场监管投诉举报类滥用行政复议权利、过度维权的行政复议案件,省司法厅将加强调研,与省法院、省市场监管局联合制定《市场监管投诉举报类行政复议案件审理指南》,规范工作秩序、统一办理标准、限制恶意行为。

综上所述,我委认为,省政府及有关部门对审议意见的落实情况总体较好,很多意见已初见成效,有的正在逐步推进。下一步,我委将持续跟进审议意见落实进展情况,助力全省行政复议工

作高质量发展。全省各级政府要深入学习习近平法治思想,深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神,深刻领会习近平总书记关于发挥行政复议化解行政争议主渠道作用的重要指示精神,持续推进行复议体制改革,全面履行法治政府建设责任,进一步优化行政复议资源配置,不断提高行政复议办案质量,为推动法治江苏、平安江苏建设再上新台阶提供更加有力的服务和保障。

以上报告,请予审议。

# 关于深入推进制造业“智改数转网联” 情况报告审议意见落实情况的反馈报告

省政府办公厅

省十四届人大常委会第九次会议听取审议省政府《关于深入推进制造业“智改数转网联”情况的报告》，会议充分肯定全省制造业“智改数转网联”工作取得的成效，指出面临的问题，并对下一步工作提出针对性强的意见和建议。省政府对审议意见高度重视，组织省工业和信息化厅等有关部门逐条梳理、认真研究、狠抓落实，更大力度、更高质量推进制造业“智改数转网联”。现将审议意见落实情况反馈报告如下：

今年是我省实施制造业智能化改造和数字化转型三年行动计划的收官之年。年初，省制造强省建设领导小组印发《2024年省制造业“智改数转网联”工作要点》，提出5个方面21条重点任务，明确工作目标和责任分工，扎实推进“智改数转网联”各项工作。截至7月底，全省累计约5.1万家规上工业企业开展“智改数转网联”免费诊断，实施改造项目超5.6万个，约2.3万家企业完成改造项目约2.8万个，规上工业企业启动实施覆盖率达89%；重点企业关键工序数控化率达65.7%、经营管理数字化普及率达87.6%、数字化研发设计工具普及率达89.4%，三年行动计划确定的主要目标任务已基本完成。在“智改数转网联”工作的有力支撑下，全省工业经济运行好于预期、快于全国，1-7月规上工业增加值同比增长8.2%、高于全国2.3个百分点。

一、加大政策支持力度。抢抓国家实施大规模设备更新工程机遇，聚焦生产设备数字化改

造、智能制造装备推广应用、工业互联网平台建设等方向，引导支持企业围绕“智改数转网联”开展技术改造和设备更新。一是积极争取国家政策支持。全省首批325个项目入围国家工业领域技术改造和设备更新专项再贷款项目，截至7月底已获授信445亿元、发放贷款近40亿元，其中企业数字化转型相关项目63个、涉及贷款需求约125亿元，符合条件的项目可获中央财政1.5个百分点贴息支持。组织开展超长期特别国债资金支持工业重点领域设备更新改造项目申报，国家拟向我省切块资金约18亿元用于支持工业企业设备更新。推荐苏州市入选国家首批制造业新技术改造城市试点，获3亿元奖补资金，已下达1.5亿元。二是加大省级政策支持力度。制定出台我省推动工业领域设备更新实施方案，将“智改数转网联赋能”作为重点支持方向。印发省首台（套）重大技术装备匹配大规模设备更新需求参考清单，将“智改数转网联”领域113台（套）设备列入清单向全社会大力推广。针对广大中小企业实施“智改数转网联”等贷款需求，优化调整制造业贷款财政贴息政策，放宽项目申报门槛，扩大惠企范围，对企业购置设备贷款给予1个百分点贴息，截至8月底共发放各类设备购置贷款179.9亿元、拨付贴息资金9190万元；将制造企业设备购置更新改造贷款担保（“设备担”）政策支持对象扩大到省内所有中小微企业，目前已有43家企业获得各类“设备担”贷款2.4亿元，其中

20 家企业贷款项目涉及数字化转型、贷款总金额超 6000 万元。

**二、做好企业分类指导。**围绕打造“1650”产业体系,聚焦新型电力装备、新能源、生物医药等 9 个产业集群和智能电网、光伏、生物药等 33 条重点产业链,针对不同行业、不同类型企业改造和转型的痛点难点和关键环节,新编制一批行业数字化转型实施指南,为企业推进“智改数转网联”提供路径参考。一是强化龙头企业示范引领。完善“智改数转网联”标杆示范梯度培育体系,印发省制造业“智改数转网联”示范企业培育工作指引、典型场景参考指引以及智能车间、工厂等建设指南,组织开展 2024 年省制造业“智改数转网联”示范企业申报评选,以点带面推动更多中小企业“看样学样”。今年以来,新增省级智能制造工厂(含 5G 工厂)208 家、智能制造车间 1358 家、工业互联网平台 118 个,累计分别达 854 家、3838 家、272 个。完成 9 个国家智能制造示范工厂揭榜单位、2 个工业和信息化部工业互联网创新发展工程项目验收。二是强化中小企业推广普及。启动省中小企业公共服务平台建设,加快构建“一网四库三级机构”中小企业公共服务体系,聚焦“智改数转网联”痛点难点持续开展专精特新中小企业高质量发展巡诊活动。持续引入专业化机构扩充服务商“资源池”,支持开发集成“小快轻准”的数字化产品、服务和解决方案,引导中小企业实施更多投入少、见效快的“微改造”“轻改造”项目,加快普惠性“上云用数赋智”,无锡市、南京市入围国家第二批中小企业数字化转型试点城市。

**三、提升关键支撑能力。**强化企业创新主体地位,加强科技创新和产业创新深度融合,持续提升“智改数转网联”技术、产业、人才支撑能力。一是加强关键技术攻关。高标准建设运营国家集成电路特色工艺及封装测试创新中心和 EDA 技

术创新中心,积极争创高档数控机床领域国家级制造业创新中心,针对工业软件等重点领域完善省级制造业创新中心培育库。支持龙头企业牵头成立攻关联合体,聚焦高端芯片、智能成套装备、数控机床、工业机器人等“智改数转网联”领域“卡脖子”环节组织核心技术装备攻关、加快实现国产替代。今年以来新部署实施光伏组件智能制造装备、基于 AI 的工业人形机器人等 37 个攻关项目,完成复杂装备系统工程软件、智能工业起重机等 18 个攻关项目验收。二是加强重点产业支撑。围绕推进“智改数转网联”需要,优化调整“1650”产业体系,在继续做优做强集成电路、工业软件、工业母机等产业链的基础上,将精密仪器仪表、先进计算产业链列入 50 条产业链加大力度培育。1-7 月,全省实现软件业务收入 8022.3 亿元、同比增长 8%,其中工业软件产品收入达 279 亿元、占比 14.7%;电子信息产品制造业主营业务收入达 1.81 万亿元。三是加强数字人才培养。深入实施省产业科技领军人才计划,省、市协同制定“一企一策”人才支持方案,推荐集成电路、人工智能等“智改数转网联”相关领域尖端人才项目纳入全省首批支持名单,数量约占总数的 1/3。加快推进产教深度融合,培养既懂技术又懂行业专业的复合型人才,“智改数转网联”相关省级高职院校现代产业学院数量增加至 19 个。

**四、加强基础设施保障。**坚持适度超前布局网络、算力等数字基础设施,加强工业信息安全保障,为推进“智改数转网联”打通信息“大动脉”。今年 1-7 月,全省信息基础设施建设投资达 195.2 亿元。网络基础设施方面,今年 1-7 月新建 5G 基站 4.4 万座、10G-PON 端口 15.4 万个,数量均居全国第二;全省 13 个设区市全部建成“千兆城市”;新增工业互联网标识解析二级节点 5 个,标识解析注册量 189 亿条,覆盖所有设区市

和 15 个产业集群,主要指标均居全国首位;新增“5G+工业互联网”建设项目 266 个、签约“5G+”融合应用项目 954 个,数量全国领先。算力基础设施方面,制定出台《江苏省算力基础设施发展专项规划》,全面梳理全省在用、在建、规划数据中心情况,加快推进云数据中心、智能计算中心、边缘数据中心等重大项目建设。截至 6 月底,全省在用数据中心 207 个、标准机架数 57.4 万架,算力规模超 19EFLOPS,处于国内领先水平。工业信息安全方面,制定出台护航新型工业化网络和数据安全专项行动方案,面向汽车、机械、电子、软件等重点行业实施“数安护航”专项行动,在无锡、常州、淮安等地分片区开展网络安全政策标准宣贯,今年以来推动 400 余家重点工业互联网企业开展网络安全分类分级管理,1-8 月累

计发布 110 期工业领域网络安全动态、通报处置涉及 201 家企业的网络安全风险 42 批、269 件。

下一步,将深入贯彻党的二十届三中全会精神,认真落实省委十四届七次全会部署,制定实施我省新一轮制造业“智改数转网联”行动计划,出台加快推进人工智能赋能新型工业化行动方案,坚持目标导向、问题导向,逐群逐链编制“智改数转网联”行业实施指南,不断优化财税和金融支持政策,进一步强化技术、产业、人才支撑,加强信息基础设施建设和工业信息安全保障,引导龙头企业对标世界一流水平建设“智改数转网联”标杆企业,带动广大中小企业“上云用数赋智”,持续推动制造业“智改数转网联”向更广范围、更深程度、更高水平发展。

# 关于深入推进制造业“智改数转网联” 情况报告审议意见落实情况 反馈报告的审查报告

省人大财政经济委员会

省人大常委会：

2024年5月，省十四届人大常委会第九次会议听取和审议了省政府关于深入推进制造业“智改数转网联”情况的报告，常委会组成人员充分肯定我省“智改数转网联”工作取得的成效，同时也指出我省制造业“智改数转网联”总体仍处于起步并大力推进阶段，提出了具体意见。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就审议意见及时与省政府相关部门进行沟通，跟踪了解审议意见的落实情况。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。现将审查意见报告如下：

一、针对审议中提出的“进一步引导企业转变发展思路”意见，省政府及相关部门加大政策支持力度，引导企业把准数字化和智能化方向，提升企业转型意愿，推动全流程各环节数字化转型。抢抓国家实施大规模设备更新工程机遇，聚焦生产设备数字化改造、智能制造装备推广应用、工业互联网平台建设等方向，引导支持企业开展技术改造和设备更新。加大省级财政政策支持力度，制定出台我省推动工业领域设备更新实施方案，优化调整制造业贷款财政贴息政策，放宽项目申报门槛，扩大惠企范围。

二、针对审议中提出的“进一步对企业加强分类指导”意见，省政府及相关部门强化指南引领和典型示范，为企业推进“智改数转网联”提供路径参考。强化龙头企业示范引领，完善“智改数转网联”标杆示范梯度培育体系，新编制一批行业数字化转型实施指南，组织开展2024年省制造业“智改数转网联”示范企业申报评选。强化中小企业推广普及，启动省中小企业公共服务平台建设，持续引入专业化机构扩充服务商“资源池”，引导中小企业实施更多投入少、见效快的“微改造”“轻改造”项目。

三、针对审议中提出的“进一步推动产学研用协同发展”意见，省政府及相关部门强化企业创新主体地位，加强科技、人才等创新要素供给，推动关键核心技术攻关突破，推进科技成果转化。支持龙头企业牵头成立攻关联合体，聚焦高端芯片、智能成套装备、数控机床、工业机器人等“智改数转网联”领域“卡脖子”环节组织核心技术装备攻关，加快实现国产替代。加强数字人才培养，推进产教深度融合，培养既懂技术又懂行业专业的复合型人才。

四、针对审议中提出的“进一步强化基础支撑”意见，省政府及相关部门强化网络基础能力建设，为加快企业数字化转型提供支撑。加强网络、算力等基础设施建设，推动“5G+”融合应用，

全面梳理全省在用、在建、规划数据中心情况,加快推进云数据中心、智能计算中心、边缘数据中心等重大项目建设。加强信息安全保障体系建设,组织重点工业互联网企业开展网络安全分类分级管理,面向汽车、机械、电子、软件等重点行业开展“数安护航”专项行动。

综上所述,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,制定了具体落实举措并取得了阶段性成效,审议意见落实情况较好。截至7月底,全省

累计约5.1万家规上工业企业开展“智改数转网联”免费诊断,实施改造项目超5.6万个,规上工业企业启动实施覆盖率达89%,全省制造业智能化改造和数字化转型三年行动计划确定的主要目标任务已基本完成。下一步,建议相关部门进一步引导企业提高数字化转型的主动性,提升企业技术支撑能力,提高免费诊断的转化率,持续推动制造业“智改数转网联”向更广范围、更深程度、更高水平发展。

以上报告,请予审议。

# 关于全面推行长期护理 保险制度工作情况的报告

省政府办公厅

根据工作安排,现将我省全面推行长期护理保险制度工作情况报告如下。

## 一、总体情况

建立长期护理保险(以下简称长护险)制度,是党中央、国务院积极应对人口老龄化、健全社会保障体系作出的重大决策部署和重大制度安排。党的二十大报告明确提出要建立长护险制度,进一步明确了改革方向。2016年,国家组织15个城市(我省为南通市、苏州市)、2个省份(山东省、吉林省)启动试点。2020年,在原试点基础上新增了14个试点城市(主要为首批未覆盖省份的城市)。截至目前,国家明确的49个试点城市(含山东省、吉林省的20个城市)参保人数近1.7亿人,累计超200万人享受待遇,基金支出约650亿元。

自国家试点启动以来,2016年至2022年,我省陆续有9个设区市开展长护险试点工作(其中,2016年至2019年,南通、苏州、徐州、无锡、扬州、常州、泰州7市先后开展,2021年至2022年,南京、盐城2市以地方人大会议票决的方式组织实施)。2023年,连云港、淮安、镇江、宿迁4市启动长护险工作,至此,我省实现了长护险制度全省各设区市全覆盖。截至2023年底,全省长护险参保人数超过6200万人、占基本医保参保人数77%,累计享受待遇近50万人,基金支付92亿元。

长护险制度的建立和实施,既保障了失能人

员“住得起机构、用得起辅具、接受到服务”,生命尊严得到尊重,生活质量得到提升,也切实减轻了失能人员家庭经济 and 事务性负担,有效破解了“一人失能、全家失衡”难题,同时还在拉动就业创业、发展养老产业、支持家政服务业、优化医疗资源利用等多方面初步显现了溢出效应和赋能作用,有力促进了银发经济发展。

## 二、主要做法

一是坚持高位推动,全面加强统筹指导。省委、省政府高度重视全省长护险制度建设工作,将其作为实施积极应对人口老龄化国家战略的重要制度安排,积极稳妥推进。2022年底,经省政府同意,省医保局、省财政厅联合印发《关于深化长期护理保险制度建设的指导意见》(苏医保发〔2022〕85号),进一步增强制度建设的系统性、整体性、规范性、协同性。2023年初,经省十四届人大第一次会议审议通过的《江苏省医疗保障条例》,将长护险制度纳入医疗保障体系进行法治化推进。2023-2024年,省政府连续两年将“推进长期护理保险建设”和“深化完善长期护理保险”列入民生实项目,推动尚未开展的地区启动长护险制度建设,不断扩大制度覆盖人群范围,完善制度政策体系。同时,全省各级人大积极推动长护险试点工作,各级人大代表围绕扩大长护险试点和规范制度运行等提出针对性的意见建议,为推动完善长护险制度运行提供了有力支撑。

二是突出稳步推进,确保制度建设有序。在国家医保局指导下,我省坚持稳中求进、进中提质,紧紧抓住覆盖地区、参保范围和保障对象等关键性事项,扎实开展长护险试点探索工作。在覆盖地区上,7个设区市(苏州、无锡、南京、连云港、淮安、镇江、宿迁)采取在整市范围推进,6个设区市(南通、徐州、常州、扬州、泰州、盐城)采取先市区后拓展至全市范围。在参保范围上,明确基本医保参保人员同步参加长护险,同时按照国家要求从职工医保参保人员起步并稳步扩展。目前,除2023年新开展的连云港、淮安、镇江(扬中市2024年居民已纳入)、宿迁等4市从职工医保参保人员起步外,其他地区均将职工和居民纳入参保范围。在保障对象上,实现全年龄段人群全覆盖,重点解决重度失能人员基本护理保障需求,积极稳慎并逐步将中度失能人员纳入保障范围,提升参保群众获得感,扩大制度社会影响力。目前,南通、苏州、无锡、常州、徐州等5市已将中度失能人员纳入保障范围。

三是积极探索创新,持续提升工作质效。全省各地在国家政策框架下,对标对表“走在前、作示范”重大定位,结合本地实际,积极探索形成多项长护险制度建设工作经验。其中,南通市作为全国首批试点城市,已探索形成集机构护理、居家服务、护理补助、辅具支持、预防管控“五位一体”的多层次保障服务体系,长护险项目获评全省首批优秀法治实项目,牵头举办全国首届长期护理保险发展大会并作经验介绍,相关做法受到中央深改委、民政部、人社部、国家医保局等部门充分肯定。同为国家试点城市的苏州市,形成了“一套标准、两种形式、三步评估、四方筹资、五项待遇、立体化监管”的苏州长护特色。徐州市注重运用科技赋能,着力打造信息化运行平台,实现集业务受理、失能评估、服务项目、待遇结算和机构监管的一体化管理,大大提高了制度运行效

率。镇江市为解决重度失能人员洗浴的实际难题,积极探索具体服务项目创新,在全国首创将“不离床洗浴”单独纳入长护险服务项目,受到众多失能人员家庭的广泛欢迎。此外,我省其他设区市在经办服务、基金监管等方面均有值得推广的好经验好做法。

### 三、制度特点

一是险种运行独立化。长护险作为一项社会保险制度,全省各地制度建设均按照独立社会保险险种设计,坚持“保基本、全覆盖、可持续”的基本原则和“市级统筹”的基本思路,基本实现设区市范围内的基本政策、待遇保障、基金管理、经办管理、定点管理、服务标准、信息系统的规范统一。

二是覆盖范围全域化。坚持城乡一体,参保覆盖全民,待遇公平享有,原则上对确定纳入参保覆盖范围的人群,要在设区市范围内整体开展试点。目前,全省13个设区市中,除盐城市在市区范围内开展,其他市均已在全市范围内实施长护险制度,基本实现制度地区全覆盖。

三是筹资渠道多元化。建立互助共济、责任共担的多渠道筹资机制,合理确定并动态调整人均筹资水平,原则上职工与居民参保人群筹资标准一致。其中,个人缴费部分,职工医保可通过个人账户一次性划拨,居民医保在年度居民医保缴费时一并征缴,对符合条件的困难人员个人缴费部分由财政资助。目前,各地均建立了个人缴费、医保基金划转、财政补助等多元化筹资机制,年人均筹资标准为100元左右,最低为徐州市70元,最高为南通市115元。

四是待遇支付差异化。待遇保障主要是实物保障,即以提供生活照料服务为主,少量提供与生活照料密切相关的医疗护理服务,从低水平起步,根据护理等级、服务提供方式等不同实行差异化待遇保障政策,基金向提供服务的机构支

付。各地服务方式主要以机构护理和社区、居家护理为主,鼓励实施居家和社区护理服务,待遇标准主要按失能等级和不同护理方式予以相应保障,主要包括医疗(护理)机构、养老机构及居家(亲情)护理等。南通、苏州、徐州、常州、南京等5市还拓展了辅助器具租赁服务。

五是失能评估标准化。国家长护险失能等级评估标准和操作指南印发后,积极推进各地失能等级评估按要求统一到国家标准。目前,除无锡市使用当地标准外(正在制定过渡方案,将在年内统一),其他12市已统一到国家标准,全省现有评估机构135家,有效发挥了精准识别、精准服务作用。

六是经办服务社会化。制度已实施地区,均积极引入社会力量,探索采用购买第三方经办服务与政府部门监督相结合的模式,公开招标遴选商业保险公司。目前,全省各地委托承办商保公司共98家。医疗保障部门对商保公司按照“运行风险共担、保险事务共办、年度考核退出”的管理方式,由商保公司承办受理评定、费用审核、结算支付、稽核调查、信息系统建设与维护等经办事务,同时负责政策宣传咨询、制定服务计划、追踪服务质量、处理争议投诉等,既解决了医保经办机构服务力量不足的问题,又提升了经办服务水平。

七是管理服务精细化。各地在实施过程中制定了长期护理服务机构定点准入、协议管理、考核管理、信用管理等一系列配套管理办法,建立内部管理制度,制定20多项操作规范,开发了适合本地的信息管理系统和移动服务APP,总体上管理服务运行顺畅规范。推进过程中,各地建立定期抽查、违规重处等机制,探索使用智能化监管手段,加强服务真实性和服务质量管理,促进护理服务行为规范。

#### 四、存在问题

当前,由于在国家层面长护险尚处于试点阶

段,缺乏上位法支撑,长护险制度建设还存在一些问题:一是筹资稳定性有待提升。长护险的本质属性是社会保险制度,应按照独立的社会保险险种进行设计和推进,但目前主要依赖医保基金和财政补助,如2023年医保统筹基金划入占筹资总额的62%,且居民医保基金长期处于紧平衡状态,面临较大压力。受地方财力影响,部分地区难以扩大制度覆盖区域和参保范围,保障能力也尚属低水平起步。加之三年疫情影响,个别地区财政资金不再投入,筹资稳定性受到挑战。二是相关政策协同有待加强。在社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业、老年优待等制度的优化衔接机制尚未建立。据了解,民政、残联等部门均有针对不同类型失能人员的专项补贴政策,且享受待遇的准入标准也不一样,存在多重评估、重叠享受待遇(补贴)等情况。另外,对长护险承办机构、服务机构以及服务人员行为的综合监管应由各部门根据自身职责进行合理分工并实现联动。三是服务供给水平有待提高。当前,服务总体供给不足、质量不高,特别是农村地区养老服务供需矛盾较为突出,护理服务人员年龄偏大、学历偏低,具备专业素养的年轻专业护理人才缺乏,护理职业认同感较低,护理人才队伍有“不愿进”“留不住”现象。同时,当前养老方面的税费补贴等支持政策,往往只针对机构床位养老,几乎没有针对提供居家上门服务机构(服务90%的失能老人)的支持政策,制约了居家服务机构的可持续发展。

#### 五、下一步工作打算

我们将按照国家统一部署和省委、省政府工作要求,在省人大的监督指导下,聚焦短板弱项,扩大覆盖范围,健全制度规范,加快构建多层次长期护理保障体系。

一是深化长护险制度建设。根据国家进度要求,结合省情实际,持续完善我省长护险制度,强

化部门协同,加强标准体系和支持政策研究。健全多渠道基金筹集机制,探索建立居民参保省、市、县财政补助分担机制,进一步扩大制度覆盖区域和参保范围,推进长护险与经济困难的高龄、失能老年人补贴以及重度残疾人护理补贴等政策的衔接,探索推进长护险省内跨市享受待遇。加快统一全省失能等级评估标准,规范失能评估管理,探索建立失能等级评估结果跨部门共享机制。在总结实践经验基础上,研究制定长护险基本服务项目目录和护理服务机构定点管理办法。

二是强化基金监督管理。建立健全长护险基金监管机制,落实监管主体责任,细化监督内容,对护理服务机构、评估机构及其从业人员、参保人员开展监督检查,完善举报投诉、信息披露、内部控制、欺诈防范等风险管理制度,确保基金安全、有效使用。创新基金监管手段,将长护险基金使用情况纳入智能监管信息系统,提升监管实效。引入和完善第三方监管机制,加强对经办服务、护理服务等行为监管。鼓励社会各方参与监督,任何单位和个人有权对侵害长护险基金的违法违规行为进行举报投诉。

三是优化经办管理服务。坚持社会化服务的

思路,完善“政府主导、商保公司经办、护理机构服务”管理服务机制,既厘清责任边界,又激发商保公司活力。鼓励引导商保公司在参与经办中,加大投入,长期规划,开发适应多层次护理需求的商业长期护理保险产品,促进护理机构在有序竞争中不断优化服务项目、提升护理水平,努力形成政府、商保公司、护理机构三方共赢,人民群众得实惠的良好局面。建立绩效评价、考核激励、风险防范机制,健全经办规程和服务标准,提高服务能力和效率。基于国家医保信息系统基础功能模块,加快建设全省统一的长期护理保险信息平台。按照“一地探索,全省推广”的思路,指导南通市牵头开发长期护理保险经办管理信息系统,推进全省共享。

四是提高服务供给水平。探索建立评估考核机制,及时研究试点中的新情况新问题,总结好的经验做法,加强横向纵向交流,确保均衡推进。统筹协调各方资源,加强协作配合,推动试点工作取得更大成效。协同相关部门,建立长期护理从业人员培训制度,完善服务人员相关职业技能等级证书制度,培养具有较高水平的专业化评估、护理人才队伍,推动护理服务产业高质量发展。

# 关于对省人民政府办公厅《关于全面推行长期护理保险制度工作情况报告审议意见落实情况的反馈报告》的审查报告

省人大社会建设委员会

省人大常委会：

省十四届人大常委会第九次会议听取和审议了省政府《关于全面推行长期护理保险制度工作情况的报告》，会后省人大常委会办公厅将常委会组成人员的审议意见（苏人办函〔2024〕20号）交省政府办公厅研究处理。6月28日，召开交办会，将审议意见交省政府及有关部门办理。会后，我委及时与省政府有关部门进行沟通，跟踪了解审议意见落实情况。9月中旬，省政府办公厅向省人大常委会办公厅报送了《关于全面推行长期护理保险制度工作情况报告审议意见落实情况的反馈报告》。

9月19日，社会委召开第十次全体会议，对审议意见落实情况的反馈报告进行了审查。我认为，省政府高度重视省人大常委会审议意见，组织省医保局会同省有关部门第一时间梳理问题、细化任务、研究落实。至7月底，全省长期护理保险参保6270万人，提前完成全年6175万人的目标任务，累计享受待遇近60万人、基金支出超110亿元，全面推行长护险工作取得明显成效。现将审查意见报告如下：

**一、在落实“进一步构建统一规范的制度框架”的审议意见方面。**省政府贯彻落实国家已出台的管理服务等配套文件，年底前实现全省失能等级评估标准统一，进一步规范失能评估管理、

操作流程、评估机构定点管理等；加快落实长期照护师国家职业标准。积极参与顶层设计，为全国长护险制度体系建设提供江苏经验和智慧，努力在国家长护险制度中体现江苏特色。系统梳理我省现有政策框架及运行管理情况，总结分析经验做法和存在问题，按照国家“1+17”制度框架体系，结合省情实际，研究健全完善我省制度的措施办法，为及时贯彻落实好国家文件做好政策储备。

**二、在落实“进一步优化筹资结构”的审议意见方面。**省政府积极落实长护险基准费率制度，在不增加用人单位负担的前提下，减少长护险基金对医保基金的依赖，实施费率平移措施，将现有职工医保用人单位缴费费率拆分出一部分，平移为长护险费率，确保基金收支平衡，制度平稳可持续运行。明确各方筹资责任，职工由用人单位和个人共同筹资，根据缴费费率按比例分担；居民筹资由个人缴费和政府财政补助组成；对符合条件的困难人群个人缴费部分由财政分类予以资助，细化职工医保个人账户代缴本人和配偶、父母、子女等人群个人缴费措施。积极拓展筹资渠道，加强长护险与社会救助、福利和各项补贴政策的有效衔接和联动，优化提升资金使用效率。

**三、在落实“进一步强化部门协同”的审议意见方面。**省政府建立长护险工作联动机制，明确

由医保部门牵头,定期会同发展改革、民政、卫生健康、人力资源社会保障、财政、金融、残联等部门召开专题会议,根据部门职责,共同研究、解决长护险推行过程中遇到的各类问题和矛盾。加快部门间信息平台连通,医保部门依托全省统一的信息系统平台,在现有连通公安、人力资源社会保障、民政部门的基础上,加快与卫生健康、残联等其他相关部门的系统连通和信息共享,为部门间各类信息共享应用提供重要支撑。探索建立评估结果共享机制,梳理医保长护险待遇保障享受人员、民政经济困难高龄失能老人、残联重度残疾人等人员评估认定标准,按照“求同存异”的原则,实施层面探索建立部门间人员评定“通用+专用”标准,减少人员评估次数,结果部门共享,推动“人找政策”向“政策找人”转变。统筹做好长护险、高龄失能老人护理服务补贴、重度残疾人护理补贴等各项政策和资金的整合衔接,将符合长护险条件的高龄失能老人、重度残疾人统一纳入长护险保障范围,实现待遇就高享受。

**四、在落实“进一步规范待遇支出管理”的审议意见方面。**省政府持续提升待遇支付精准性,严格执行国家统一的失能评估标准,加强评估机构管理,逐步建立全省评估工作专家库,促进评估工作标准化、规范化,为失能人员提供客观、公正、精准的评估服务。研究拟定全省统一的护理服务项目,充分考虑服务项目的必要性、普适性、功能性和经济性,明确各服务项目内涵和标准以及支付政策等内容,稳步提高医疗护理项目在我省长护险服务项目中的比重。强化基金的预算管理,根据“以收定支、略有结余”原则,合理确定长护险待遇水平。建立健全长护险基金监管机制,落实监管主体责任,细化监督内容,完善举报投诉、信息披露、内部控制、欺诈防范等风险管理制度,确保基金安全。

**五、在落实“进一步提高护理服务水平”的审议意见方面。**省政府积极完善康养职业技能培训制度,将养老护理、健康照护、医疗护理等职业(工种)纳入政府补贴性职业技能培训目录,加大包括长期护理在内的职业技能培训有效供给力度,全面提升康养类从业人员职业技能素质和服务质量。推进长期照护师职业等级认定工作,经过培训并通过考核的护理人员,按规定颁发长期照护师职业等级证书,进一步增强护理人员的职业荣誉感和归属感。通过税费补贴等支持政策,鼓励护理机构建立健全护理人员工资待遇、资格等级晋升机制,不断完善人员保险福利,吸引更多高素质人才进入护理服务领域。

**六、在落实“进一步推动养老服务产业发展”的审议意见方面。**省政府研究谋划江苏省经济社会发展“十五五”规划、“十五五”养老服务发展规划重点工作思路和措施,出台《促进银发经济高质量发展实施方案》,将全面推进长护险制度作为实施积极应对人口老龄化国家战略、推进养老服务体系建设和发展银发经济的重要内容。引导社会力量参与发展养老服务业,鼓励和引导社会多元资本参与长护险经办、辅助器具生产租赁、长护险关联服务开发与销售、失能评估等新业态、新模式,不断扩大服务供给,推动养老服务相关产业发展。各地将养老服务事业所需经费列入同级财政预算,建立养老机构建设、运营和医养结合补助政策,大力支持发展连锁化、专业化、规模化的养老服务企业。

**七、在落实“进一步补齐农村护理服务短板”的审议意见方面。**省政府积极整合农村养老护理资源,加大农村养老服务设施建设力度,探索乡镇区域养老服务中心与上门护理机构有效衔接,提高长期照护、日间照料、上门服务等资源的统筹协调。鼓励有条件的社区卫生服务中心、乡镇卫生院在内部改扩建一批医养结合设施,增加康

复护理、医养结合服务功能,增设护理院,重点为周边老年人提供长期护理服务。根据农村养老服务队伍建设实际,开展农村养老服务人员培养专项计划,按规定对符合条件有意向从事农村养老服务的人员进行免费培训或发放培训补贴,对参与农村养老服务的机构和人员给予一定的补贴,提高农村地区养老服务供给能力。

综上所述,我委认为,审议意见落实情况总体上是好的,有些审议意见已经得到有效落实,有的审议意见落实还需要持续推进。我委建议,

省政府及有关部门要深入学习贯彻习近平总书记关于老龄工作的重要论述和对江苏工作的重要讲话重要指示精神,贯彻落实好党的二十届三中全会提出的“加快建立长期护理保险制度”的要求,坚持尽力而为、量力而行,按照“政府主导、社会参与、群众受益”的原则,建立完善多层次、广覆盖、可持续的失能照护服务体系,推动老龄事业高质量发展,为百姓创造高品质生活。

以上报告,请予审议。

# 关于未成年人矫治工作情况报告 审议意见落实情况的反馈报告

省政府办公厅

省十四届人大常委会第九次会议听取和审议省政府《关于未成年人矫治工作情况的报告》，主任会议审定《关于未成年人矫治工作情况报告的审议意见》，肯定了我省深入贯彻落实习近平总书记关于未成年人保护工作的重要论述，立足于关爱保护和预防犯罪相结合，坚持预防为主、提前干预，推进未成年人矫治工作取得的积极成效，分析了存在的问题和不足，提出了有针对性的意见建议。省政府对审议意见高度重视，多次召集专题会议，压实部门责任、明确任务清单和序时进度，研究破解难题的对策路径。省各有关部门紧扣审议意见，加强统筹协调配合，健全完善各项举措，全力推动我省未成年人矫治工作走深走实。现将审议意见落实情况报告如下：

## 一、优化完善矫治工作机制，切实形成齐抓共管工作格局

(一)加大未成年人矫治统筹力度。充分把握未成年人矫治作为未成年人关爱保护、预防犯罪重要内容的系统性、综合性，依法推动相关职能部门按照职责分工，统筹推进未成年人矫治各项工作，将未成年人矫治纳入平安建设考评。目前，省级层面已形成省委政法委、省法院、省检察院、省教育厅、省公安厅、省民政厅、省司法厅、团省委、省妇联等职能部门齐抓共管的工作格局，市级、县级层面均参照省级模式统筹开展未成年人矫治工作。

(二)推进部门资源共享信息互通。持续滚动

开展特殊困难未成年人情况排查，强化部门间信息数据综合研判和共享共用，分类分层落实关爱帮扶、行为干预、教育矫治等措施，促其行为规范、迷途知返，力阻“小污点”嬗变成“大罪错”。建立完善全省家庭困难和有帮扶需求的重点未成年人数据库，汇聚整合全省监狱服刑人员、社区矫正对象、家庭困难人员等六类群体的未成年子女信息数据，逐人落实针对性帮扶措施。组织开展全省流动儿童、留守儿童排查，依托“苏童成长”一站式儿童福利信息系统，加强入学入园、医保参保、残疾认定等数据共享和动态监测，及时将困境儿童纳入重点关爱保障范围。

(三)推动深化违法犯罪综合治理。充分发挥各级党委政法委统筹协调作用，通过强化家校社一体化、网上网下联动和执法司法协同，推动全方位、各领域协同共治，筑牢多层次、立体化“防护网”，主动营造有利于未成年人身心健康成长的法治和社会环境，奋力推动全省未成年人违法犯罪综合治理走深走实。今年6月，省委政法委召开专题推进会，组织各地各部门开展各类重点未成年人精准摸排，有针对性地加强惩治犯罪、专门矫治、帮扶教育。

## 二、做实家庭教育指导服务，切实履行立德树人第一责任

(一)提升家庭教育指导水平。举办家庭教育指导骨干队伍专题培训，围绕涉案未成年人家庭教育指导进行授课辅导，进一步提升家庭教育指

导从业人员能力水平,促进其更好地配合司法机关开展罪错未成年人家庭教育指导工作,不断压实涉案未成年人家长的家庭教育主体责任。各地各部门积极创新家庭教育指导方式,最大限度扫除家庭教育指导盲区。苏州中级法院与浙江嘉兴中院就涉未成年人案件中委托家庭教育指导工作签订合作协议,首开“长三角”异地委托家庭教育指导先河,有效解决异地家庭教育指导工作开展不便、后继动力不足等问题。

(二)开设家长系列培训课程。在省名师空中课堂开设心理健康、家长课堂专栏,每周推出大中小学心理健康“苏e直播”,每月推出家庭教育心理“月约谈直播”,帮助家长掌握科学的家庭教育、心理健康知识,已推出30节心理健康直播课,累计收看量突破1.5亿人次。推出“润心家长大课堂”,引导家长树立科学养育观念,关注孩子身心状态,呵护孩子身心健康,已播出80期,累计收听收看超3.8亿人次。每月推出一期示范性社区家庭教育指导活动课程,为社区进一步优化家庭教育指导服务提供支持。持续运行每晚20点至23点“家长热线”直通咨询服务,并整合陶老师工作站等多方资源开展“线下行”面对面答疑解惑,今年以来已开展“线下行”活动5场,千余名家长受益。

(三)责令依法履行监护责任。坚持将罪错未成年人家庭作为开展家庭教育指导重点对象,严格落实《家庭教育促进法》以及我省《关于在涉未成年人案件中开展家庭教育指导工作的实施意见(试行)》要求,在办理未成年人案件中,发现监护人存在管教不严、监护缺位等问题的,由各级检察机关制发“督促监护令”,督促、引导监护人履行监护职责;发现监护人存在侵犯未成年人合法权益,以及未成年人有严重不良行为或者实施犯罪行为等情形的,由各级人民法院制发家庭教育指导令,依法责令其接受家庭教育指导。今年

以来,全省共制发“督促监护令”335份、“家庭教育指导令”603份。

### 三、加大学校教育引导力度,切实发挥主阵地关键作用

(一)强化普通学校预防教育。全面落实法治副校长制度,建立全省统一的法治副校长人员库,探索建立“爱心副校长”制度,加强学校、家庭、社会协同教育,实施积极管教和教育惩戒,共同解决学生心理偏差、行为偏差等问题,及时纠正错误言行,培养规则意识、责任意识。目前,全省中小学兼职法治副校长、辅导员已实现全覆盖,其中公安干警6345名、检察人员2994名、法院干警1800名。今年以来,通过“开学第一课”、法治教育宣传周、主题班会等活动累计开展法治宣传教育1.3万余场次,帮助学生了解法律知识、增强法律意识。

(二)加强专门学校矫治教育。加快推进专门学校建设,南京、徐州、盐城3个设区市的专门学校运行良好,247名“警送生”正在接受专门教育;南通、连云港、淮安、扬州、镇江、泰州、宿迁7个设区市的专门学校建设已进入施工收尾阶段,即将投入使用,上述10个设区市均已成立专门教育指导委员会;其余3个设区市正在有序推进,力争年底前实现每个设区市都建成一所专门学校的目标。同时,充分把握专门学校承担着教育和矫治双重功能的特性,科学配备教师和管理队伍,科学设计教学内容,切实增强教育矫治效果。省法学会正在牵头推进“专门学校建设管理标准研究”课题,加紧研究制定实施细则和标准制度。

(三)落实普专衔接转化教育。充分认识专门教育是国民教育体系的组成部分,树牢专门学校“教育挽救”的办学理念,研究完善普通学校与专门学校的就读衔接机制,着力解决“普专衔接”难题,促进有严重不良问题的未成年人从普通学校

出得来、回得去,为顺利回归社会奠定坚实基础。省内3所专门学校32名毕业生回归社会后再犯罪率为零,其中20人回到普通学校,12人已完成义务教育、跟随父母务工生活。

#### 四、依法严打涉未违法犯罪,切实提升法律教育警示效应

(一)积极参与条例修订。省有关部门积极参与《江苏省预防未成年人犯罪条例》修订立法调研、立法座谈会和协调会,提炼总结我省各地各部门的司法实践,认真起草修订草案,并先后12轮集中修改。新修订的《条例》经今年7月省第十四届人民代表大会常务委员会第十次会议审议通过,已于9月1日起施行,为全省开展预防未成年人犯罪工作提供了更有力法规支撑。目前,省有关部门正在加大《条例》宣传贯彻力度,全力推动矫治教育等措施落地见效。

(二)开展打击整治行动。在全省夏季治安打击整治等专项行动中,紧盯暑期未成年人社会活动大幅增多、处于违法犯罪高发期等特点,持续推进打防管治各项工作。专项行动期间,全省共破获未成年人违法犯罪案件551起,抓获违法犯罪嫌疑人971人;破获组织、利用、操纵未成年人违法犯罪案件49起,抓获违法犯罪嫌疑人270人;对1132名有严重不良行为的未成年人采取矫治教育措施;检查学校1.1万余家次,消除各类安全隐患4699处;排查涉险公共区域637处,消除易发溺水等隐患190处。

(三)贯彻宽严相济原则。准确把握宽严相济的刑事政策,坚持“教育为主、惩罚为辅”原则,切实发挥刑罚的特殊预防功能,在未成年人犯罪案件中做到宽容但不纵容和双向保护。审慎稳妥办理低龄未成年人暴力犯罪案件,对确因年幼无知或者一时失足犯罪的未成年被告人,最大限度地予以教育、感化、挽救,对主观恶性深、手段残忍、犯罪后果严重的未成年被告人,坚持依法惩处。

今年以来,全省对犯罪较轻、初犯偶犯的未成年人不批捕128人、不起诉1573人,对1372名涉罪未成年人落实法律援助;全省在办的4件低龄未成年人暴力犯罪案件均在依法推进,其中1件报请最高检核准后进入审查起诉环节。

#### 五、细化重点群体帮教措施,切实帮助未成年人融入社会

(一)强化罪错未成年人帮扶挽救。深入开展困境罪错未成年人帮扶、关爱工作,注重引入专业力量,全面收集罪错未成年人家庭、教育、社会交往等情况,综合分析确定其犯罪根源,量身定制个性化帮教方案,及时将困境罪错未成年人纳入制度化保障,实行“四色管理”,尽可能降低再犯率。加强未成年人观护基地建设,探索分类分级观护帮教罪错未成年人机制,通过联合辖区企业、特色乡村和社工组织,完善帮教措施,提升保障能力,助力罪错未成年人“重启人生”。目前全省已建成未成年人观护基地77个。坚持判后跟踪帮教,帮助未成年犯改过自新,预防其重新犯罪。今年以来,全省共对252名未成年被告人开展判后跟踪帮教。

(二)强化未成年犯重塑教育改造。全面推进未成年犯思想政治教育课堂化,积极开设书画、剪纸、茶艺等中华优秀传统文化教学课程,深化“八礼四仪”养成教育,引导未成年犯知礼仪、明是非。突出法治观念教育养成,开展法制讲座、模拟法庭、以案说法,组织未成年犯学习反思、向受害人书写忏悔书,实现未成年犯认罪悔罪率100%。不断提升省未成年犯管教所暨南学校办学水平,保障未成年犯文化教育质量与地方同步发展,加强职业技能培训,助力未成年犯回归社会,目前已有1934人获得初中结业证书、460人通过单科自学考试、1402人取得职业资格等级证书。加大对困难未成年犯帮扶力度,年均发放帮扶基金40余万元,今年已发放56万元。

(三)强化未成年社区矫正对象教育矫正。结合未成年社区矫正对象监督管理和教育帮扶的实际,综合运用信息化核查、电子定位、远程督察、协同监管等手段,做到对未成年社区矫正对象“听声、见面、定位、画界、查轨、告警”,实现智能监管。科学开展风险、需求和心理评估,确定风险等级,建成分类矫正方案库,依托智能决策和第三方评估,定制化生成并适时调整个性化矫正方案,实现精准矫治。运用现代信息技术构建“空中课堂”,健全“菜单式”学习教育和职业技能培训“配课”模式,完善“点课、约课、补课”形式,科学配置集政治教育、法治教育、道德教育、技能教育于一体的课程套餐,帮助未成年社区矫正对象重塑世界观人生观价值观。目前全省在册未成年社区矫正对象 743 名,无一托管漏管、重新违法犯罪。

当前,全省未成年人矫治工作总体向好,但仍然存在家庭监护责任难压实、学校管教措施难落地、专门学校建设不到位等问题。下一步,将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧密结合学习贯彻党的二十届三中全会精神,认真学习领会习近平总书记重要讲话重要指示精神,紧紧围绕党的二十届三中全会《决定》提出的“加强和改进未成年人权益保护,强化未成年人犯罪预防和治理,制定专门矫治教育规定”等重大改革要求,进一步强化统筹协调、完善政策举措、加大工作力度,不断推动全省未成年人矫治工作高质量开展。重点抓好四个方面工作。

一是进一步健全完善制度保障体系。认真学习贯彻《江苏省预防未成年人犯罪条例》,围绕条例 7 章 53 条涵盖的预防未成年人犯罪教育、干预与矫治、预防重新犯罪、支持与保障等方面的具体规定,加强集中宣传推介,加快配套政策研究制定,确保各项新规定深入人心、落地落实。紧盯未成年人矫治工作各个环节,系统梳理、分类完善相关政策规定,分别制定职责明确、边界清

晰、流程规范的实施细则,为教育矫治、专门教育等措施落地落实提供遵循指引。

二是进一步压实家校教育引导责任。充分发挥家庭的“第一所学校”和学校的“教育主阵地”作用,压实家庭和学校的教育引导责任。常态开展学生家庭情况摸排,全面掌握父母分居、离异等特殊情况,依法督促父母双方互相配合,做好对未成年子女的家庭教育工作。用足用好学校依法教育惩戒手段,突出防范校园欺凌,组织教职工学习预防、处理学生欺凌的相关政策、措施和方法,对学生开展针对性专题教育,并根据情况给予相关学生家长必要的家庭教育指导。

三是进一步提升专门学校建设水平。加紧制定出台全省专门学校实施细则和标准制度,从建设规模、配套管理等方面予以明确,建立科学统一的课程体系,分类制定“警送生”“校送生”“家送生”管理办法,推动全省专门学校建设标准化、规范化。充分发挥专门教育指导委员会作用,健全优化“普专衔接”机制,研究完善普通学校与专门学校就读衔接综合评估办法,确保符合条件的未成年人从普通学校出得来、回得去。不断拓宽专门学校毕业生务工就业渠道,促进其回归家庭、回归社会。

四是进一步健全网络保护工作体系。以《未成年人网络保护条例》为遵循,加强网络空间法治建设,推动各方依法履行未成年人网络保护责任义务。强化未成年人网络素养教育,引导未成年人清晰辨别网络不良信息和违法信息。加强对网络信息规范管理,鼓励和支持制作、复制、发布、传播有利于未成年人健康成长的网络信息,依法查处有害信息。严格落实未成年人用户实名注册制,严肃查处违规接纳未成年人上网等行为。深化网游领域突出乱象整治,持续净化网络空间环境。

# 关于省政府落实未成年人矫治工作情况报告 审议意见情况反馈报告的审查报告

省人大社会建设委员会

省人大常委会：

今年5月，省十四届人大常委会第九次会议听取和审议了省政府《关于未成年人矫治工作情况的报告》。会后，省人大常委会办公厅将审议意见交省政府办公厅研究处理。6月，社会委召开审议意见交办推进座谈会，进一步推动审议意见落实。我委高度重视审议意见落实工作，及时与省政府有关部门进行沟通协调，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。9月19日，社会委召开全体会议，对反馈报告进行了审查。

经审查，我认为，省政府高度重视省人大常委会组成人员的审议意见，主要领导要求认真研究、听取情况汇报，分管领导细化工作举措，省公安厅会同有关部门逐条对照落实，逐项推动整改，取得一定成效。总的来看，审议意见落实情况是好的，有的已经得到有效落实，有的在逐步落实中，应当予以肯定。现将审查意见报告如下：

**一、关于“进一步完善矫治工作机制”建议。**加大未成年人矫治统筹力度，省级层面推动形成省委政法委、省法院、省检察院、教育厅、公安厅、民政厅、司法厅、团省委、省妇联等部门单位齐抓共管的工作格局；市县层面均参照省级模式统筹开展未成年人矫治工作。推进资源共享信息互通，开展特殊困难未成年人情况排查，强化部门间信息数据综合研判和共享共用；建立完善全省家庭困难和有帮扶需求的重点未成年人数据库，

落实针对性帮扶措施。推动深化违法犯罪综合治理，通过强化家校社一体化、网上网下联动和执法司法协同，推动全方位、各领域协同共治，筑牢多层次、立体化“防护网”，主动营造有利于未成年人身心健康成长的法治和社会环境，奋力推动全省未成年人违法犯罪综合治理走深走实。

**二、关于“进一步压实家庭监护责任”建议。**提升家庭教育指导水平，举办家庭教育指导骨干队伍专题培训，提升家庭教育指导从业人员能力水平，不断压实涉案未成年人家长的家庭教育主体责任。开设家长系列培训课程，在省名师空中课堂开设心理健康、家长课堂专栏，引导家长树立科学养育观念，关注孩子身心状态，呵护孩子身心健康。责令依法履行监护责任，在办理未成年人案件中，发现监护人存在管教不严、监护缺位等问题的，由各级检察机关制发“督促监护令”，督促、引导监护人履行监护职责；发现监护人存在侵犯未成年人合法权益，以及未成年人有严重不良行为或者实施犯罪行为等情形的，由各级人民法院制发家庭教育指导令，依法责令其接受家庭教育指导。

**三、关于“进一步发挥学校教育作用”建议。**强化普通学校预防教育，加强学校、家庭、社会协同教育，实施积极管教和教育惩戒，共同解决学生心理偏差、行为偏差等问题，及时纠正错误言行，培养规则意识、责任意识。加强专门学校矫治教育，充分把握专门学校承担着教育和矫治双重

功能的特性,科学配备教师和管理队伍,科学设计教学内容,切实增强教育矫治效果。落实普专衔接转化教育,研究完善普通学校与专门学校的就读衔接机制,着力解决“普专衔接”难题,促进有严重不良问题的未成年人从普通学校出得来、回得去,为顺利回归社会奠定坚实基础。

**四、关于“进一步强化法律法规执行”建议。**积极参与未成年人领域有关法规修订工作,推动将我省各地各部门的司法实践经验做法上升为法律规范,为全省开展预防未成年人犯罪工作提供了更有力法规支撑。开展打击整治行动,在全省夏季治安打击整治等专项行动中,紧盯暑期未成年人社会活动大幅增多、处于违法犯罪高发期等情况,持续推进打防管治各项工作。贯彻宽严相济原则,审慎稳妥办理低龄未成年人暴力犯罪案件,对确因年幼无知或者一时失足犯罪的未成年被告人,最大限度地予以教育、感化、挽救,对主观恶性深、手段残忍、犯罪后果严重的未成年被告人,坚持依法惩处。

**五、关于“进一步加大跟踪帮教力度”建议。**强化罪错未成年人帮扶挽救,开展困境罪错未成年人帮扶、关爱工作,注重引入专业力量,全面收

集罪错未成年人家庭、教育、社会交往等情况,综合分析确定其犯罪根源,量身定制个性化帮教方案,尽可能降低再犯率。强化未成年犯重塑教育改造,全面推进未成年犯思想政治教育课堂化,开展法制讲座、模拟法庭、以案说法,组织未成年犯学习反思、向受害人书写忏悔书,突出法治观念教育养成,引导未成年犯知礼仪、明是非。强化未成年社矫对象教育矫正,结合未成年社区矫正对象监督管理和教育帮扶的实际,科学开展风险、需求和心理评估,确定风险等级,定制化生成并适时调整个性化矫正方案,帮助未成年社区矫正对象重塑世界观人生观价值观。

下一步,我委将深入贯彻习近平总书记对江苏工作重要讲话重要指示精神,紧紧围绕党的二十届三中全会《决定》提出的“加强和改进未成年人权益保护,强化未成年人犯罪预防和治理,制定专门矫治教育规定”等重大改革要求,进一步强化统筹协调、完善政策举措、加大工作力度,不断推动未成年人矫治工作高质量开展,为我省社会治理走在前做示范作出应有贡献。

以上报告,请予审议。

# 关于《江苏省保护和促进华侨投资条例》 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

省十四届人大常委会第九次会议听取并审议了关于检查《江苏省保护和促进华侨投资条例》(以下简称《条例》)实施情况的报告,专门召开审议意见交办座谈会,面对面通报情况、提出要求,充分肯定了《条例》实施以来取得的成效,指出当前落实《条例》中存在的问题和不足,对进一步推动《条例》贯彻落实提出了针对性的意见和建议。省政府对此高度重视,组织省侨办等有关部门逐条研究梳理,认真推进落实。现将审议意见落实情况反馈如下:

## 一、着力完善侨企服务工作机制

江苏是全国重点侨乡,现有海外侨胞和留学生约 100 万人、归侨侨眷约 100 万人,华侨华人在江苏投资企业 2 万多家。为贯彻落实好党的侨务政策,保护和促进华侨投资,根据《条例》要求,2016 年我省成立了由 24 家省级部门组成的江苏省华侨投资权益保障协调委员会,负责侨资企业在苏合法权益保护的组织、指导、管理、协调工作,同时推动各设区市成立相应机制。主动发挥各级政府统筹协调、组织指导作用,加强与统战、侨联等部门和单位的沟通联系,形成侨务工作合力。各级侨办充分发挥贯彻实施《条例》的主力军作用,整合侨务资源,激发涉侨部门内生动力,并与省各相关部门加强协调配合,着力构建“大侨务”工作格局。

下一步,省政府将进一步创新工作思路,改进工作方法、完善工作举措,以更高的标准和要

求提升工作水平,努力保持侨务工作继续走在前列。一是细化侨资企业认定标准,根据条例相关内容,进一步作出侨资企业认定的相关解释,明确认定的具体标准和政策依据。二是持续强化涉侨部门协调联动,推动各级党委政府加强统筹协调,努力形成部门协同、上下联动、信息共享的工作格局。三是加强支持侨资企业、服务侨胞工作举措的集成性、整合度,完善华侨投资企业投诉工作机制,加大投诉受理协调力度,推动跨部门跨地区协调处理侨资企业困难和问题。

## 二、持续优化华侨投资促进举措

近年来,全省各级侨务部门积极为回国创业的海外人才、团队提供资金支持和创业指导。高质量举办“海外华侨华人高层次人才江苏行”“相聚长三角”“海外英才看江苏”等品牌活动,主动对接世界华商大会、“一带一路”侨商侨领交流合作大会、东盟华商会等平台,加大人才和项目引进力度。此外,省各有关部门积极落实发展扶持政策,支持符合条件的侨商侨企申报高新技术企业、各类科技专项资金和人才创新创业计划,承担省工程技术研究中心等研发机构建设,助力侨资企业创新发展。南京、苏州、南通等地常态化走访重点联系侨资企业,定期了解企业困难并协调推动解决。

下一步,省政府将深入推进华侨投资促进工作,积极支持侨资企业发展。一是落实同等待遇,帮助侨资企业同等享受政策支持和财政补贴等;

帮助侨资企业获得高新技术企业资质认定并享受相应的税收优惠。在政府采购和招投标项目中,积极支持侨资企业依法平等参与各种标准制定工作,鼓励侨资企业有效参与政府重大项目竞争。二是鼓励和引导华侨投资者在新兴产业和现代服务业、现代农业等领域创新创业,支持侨资企业参与重大项目,重点引导支持华侨投资聚焦高端制造、智能制造、绿色制造、现代服务业等重点领域,积极参与产业延链补链强链,促进江苏新质生产力发展,助力江苏加快建设具有全球影响力的产业科技创新中心、具有国际竞争力的先进制造业基地和具有世界聚合力的双向开放枢纽。引导和支持华侨投资者投资的企业开展对外投资和经济合作,利用国际资源,参与高质量共建“一带一路”。三是加强知识产权保护,强化数据流动指导。完善知识产权保护相关制度,建立健全重点领域知识产权侵权快速查处机制,加大对涉侨知识产权侵权行为的处罚力度。制定新兴领域数据出境制度规则,为正常商业活动所需数据跨境流动提供明确指引,降低企业合规风险。

### 三、不断强化侨胞权益服务保障

近年来,紧扣华侨投资权益保护工作的新形

势新要求,围绕创新创业、生活便利等侨胞侨企关心的热点难点问题,实打实地推进相关问题的有效解决,进一步提高侨胞的获得感、满意度,营造有利于侨胞投资生活的良好环境。在简政放权服务侨胞方面,目前各设区市将其中的“华侨身份认定、三侨生(归侨青年、归侨子女和华侨在华子女)”认定审批权事项下放到县区一级,并在设区市、县(市、区)政务服务中心设立相应的办理窗口。

下一步,全省各级政府将不断提升服务水平,建立长效机制,推动健全侨务法规和政策体系,筑牢依法护侨基石,更加有力有效地维护侨胞侨企合法权益。优化全省涉侨投资营商环境,依法有效保护侨资企业生产经营,坚决纠正部分地区“监管过重、服务薄弱”等问题。将侨资企业报送信息纳入信息报告制度,实现部门间信息共享。加强法规政策宣传贯彻,营造鼓励华侨来苏投资兴业的良好社会氛围,健全侨资企业法律咨询服务体系。促进和规范商事调解、仲裁制度的发展应用,增强对华侨投资者和侨资企业的适用性。协调解决涉侨经济信访案件,切实维护侨资企业的合法权益。

# 关于《省政府办公厅关于〈江苏省保护和促进华侨投资条例〉实施情况报告审议意见落实情况反馈报告》的审查报告

省人大民宗侨外委

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

2024年5月，省十四届人大常委会第九次会议听取审议了关于检查《江苏省保护和促进华侨投资条例》实施情况的报告。会后，我委根据有关规定，专门召开审议意见交办座谈会，面对面通报情况、提出明确要求。期间，我委与省政府办公厅、省侨办等有关部门单位保持沟通协调，跟踪了解相关落实情况。日前，省政府办公厅报送了《关于〈江苏省保护和促进华侨投资条例〉实施情况报告审议意见落实情况的反馈报告》。9月14日，我委召开全体会议，对反馈报告进行审查。我认为，省政府对省人大常委会的审议意见较为重视，组织省有关部门单位研究提出改进措施，切实推进审议意见落实。

一、针对审议中提出的“全面落实法定职责”“形成侨务工作合力”意见，全省各级政府及有关部门单位进一步理顺侨务工作体制机制，整合侨务资源，明确任务清单，压实部门责任，推动法定职责有效落实。各级政府切实加强统筹协调，推动构建部门协同、上下联动、信息共享的侨务工作格局；省华侨投资权益保障协调委员会主动发挥统筹协调、组织指导作用，加强与侨务相关部门单位的沟通联系，推动解决侨胞侨企在苏发展遇到的问题；各级侨务职能部门充分发挥贯彻实施条例的主力军作用，加强与涉侨部门单位联动

协调，促进各方协同发力，努力形成侨务工作合力，“大侨务”的工作格局不断优化巩固。

二、针对审议中提出的“加强条例贯彻实施”意见，省相关部门单位紧扣华侨投资权益保护工作的新形势新要求，进一步做好涉侨法规政策宣传贯彻工作，健全侨资企业法律咨询服务体系；着力提升为侨服务工作质效，推进解决侨胞侨企在创新创业、生活便利等方面的热点难点问题；着力做好权益保护工作，依法有效保护侨资企业生产经营，更加注重查处“监管过重、服务薄弱”等错位现象，将侨资企业报送信息纳入信息报告制度，实现部门间信息共建共享，进一步完善侨资企业投诉工作机制，加大投诉受理协调工作力度，推动解决跨部门跨地区华侨投诉事项。

三、针对审议中提出的“加强侨务工作指导”意见，省相关部门单位创新方式方法、完善对策措施，以更高的标准和更实的要求，持续推动江苏侨务工作提升水平、走在前列。横向注重强化涉侨部门协调联动，加强支持侨资企业、服务侨胞工作举措的集成性、整合度，推动跨部门跨地区协调处理侨资企业困难和问题。纵向切实加强对下联系指导，根据条例相关内容，进一步作出侨资企业认定的相关解释，明确认定的具体标准和政策依据。推动南京、苏州、南通等地常态化走访重点联系侨资企业，定期了解企业困难并协调

推动解决。

综上所述，我委认为审议意见基本得到落实，有的意见还在推进中，对省政府及相关部门单位的工作应予以肯定。同时，在注重提炼江苏经验、加强侨务干部队伍和工作能力建设、推进条例实施等方面还需要持续发力、久久为功。我委建议，省政府及有关部门单位要全面贯彻党的二十届三中全会精神，深入学习习近平总书记关

于侨务工作的重要论述，持续完善侨务工作机制，努力形成侨务工作强大合力；优化华侨投资促进举措，积极支持侨资企业发展；强化侨胞权益服务保障，更好地满足广大华侨投资者和华侨投资企业的迫切需要与现实需求，推动我省侨务工作继续走在前列。

以上报告，请予审议。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于践行全过程人民民主重大理念 加强打造发展新质生产力重要阵地制度保障的决定

(2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会常务委员会  
第十一次会议通过)

发展新质生产力是推动高质量发展的内在要求和重要着力点,人民代表大会制度是实现我国全过程人民民主的重要制度载体。2024年3月,习近平总书记在参加十四届全国人大二次会议江苏代表团审议时赋予江苏“成为发展新质生产力的重要阵地”重大使命。2024年7月,党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,明确提出健全因地制宜发展新质生产力体制机制,对健全全过程人民民主制度体系、完善中国特色社会主义法治体系作出全面部署。聚焦学习贯彻党的二十届三中全会和习近平总书记对江苏工作重要讲话精神,中共江苏省委十四届六次、七次全会提出加快打造发展新质生产力重要阵地,坚定地在进一步全面深化改革上继续走在前列,奋力谱写“强富美高”新江苏现代化建设新篇章。新时代新征程,坚持好、完善好、运行好人民代表大会制度,为发展新质生产力、推动高质量发展提供制度保障,是全省各级人大的共同职责。为此,作出如下决定。

## 一、构建发展新质生产力立法引领机制

充分发挥人大在立法工作中的主导作用,统筹立改废释,加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法,逐步完善加快打造发展新质生产力重要阵

地的省域法规制度。

1.推进创制性立法,加快未来产业培育。围绕构建“10+X”未来产业体系,加强第三代半导体、未来网络、氢能和新型储能、细胞和基因技术、量子计算等成长型未来产业前瞻性立法调研,聚焦未来产业平台搭建、体系建设、场景拓展、产品培育等重点问题开展立法研究和可行性论证,适时推进先行先试立法,积极构建加快未来产业培育的制度机制。制定江苏省产业技术研究院发展促进条例,推动科技创新与产业创新深度融合,以制度优势抢占未来科技和产业发展先机。

2.加强法规制度供给,促进新兴产业壮大。围绕“51010”战略性新兴产业融合集群建设目标,重点加强新一代信息技术、人工智能、航空航天、生物制造、新能源、新材料、高端装备等战略性新兴产业法规制度供给。制定江苏省数据条例,推动产权登记、数据资源、流通交易、产业生态、安全治理等体系建设,加快培育数据要素市场,促进数字产业化和产业数字化。修订江苏省知识产权促进和保护条例,健全新领域新业态知识产权保护机制,完善高效的知识产权综合管理体制。适时推进低空经济立法,支持低空经济产业技术创新、知识产权保护。

3.强化标准、环保、安全等制度约束,引领传统产业升级。聚焦深入实施传统产业焕新工程,依法助力开展智能化改造、数字化转型和网络化联接行动。作出关于加快制造业高质量发展的决定,推动制造业高端化、智能化、绿色化发展。修改江苏省企业技术进步条例,强化企业科技创新主体地位,鼓励科技型中小企业加大研发投入,增强企业自主创新能力和市场竞争力。修改江苏省循环经济促进条例,加快绿色低碳循环发展经济体系建设,推进生态优先、节约集约、绿色低碳发展。

4.完善要素市场制度和规则,推动生产要素向发展新质生产力集聚。围绕构建高水平社会主义市场经济体制,健全相关规则和政策,加快形成同新质生产力更相适应的生产关系。制定江苏省民营企业权益保障条例,保障民营企业公平享受金融、财税、土地、科技等各方面的普惠性政策,健全涉企收费长效监管和拖欠企业账款清偿法规制度,为民营企业发展营造良好法治环境。制定江苏省反不正当竞争条例,清理和废除妨碍统一市场和公平竞争的规定和做法。修改江苏省促进科技成果转化条例,畅通科技成果转化通道,提高科技成果转化和产业化水平。修订江苏省地方金融条例,完善监管配套制度,推动现代金融与实体经济、科技创新、人力资源协同发展。

5.推动上下左右联动,深化区域协同立法。围绕长三角一体化高质量发展,聚焦科技创新跨区域协同等重点领域,加强长三角科技创新共同体建设等方面协同立法。加强沿沪宁产业创新带、宁杭生态经济带、长江口产业创新绿色发展协同区建设等方面协同立法调研。开展长三角政务服务“一网通办”协同立法,推进长三角区域基本公共服务制度衔接、政策协同、标准趋同。鼓励设区市围绕因地制宜发展新质生产力开展创制性协同立法,推动加快形成区域互补、跨江融合、

南北联动的省域一体化发展格局。

## 二、健全发展新质生产力监督支持机制

充分发挥人大监督在党和国家监督体系中的重要作用,健全对“一府一委两院”监督制度,推动发展新质生产力部署要求贯彻落实。

6.健全监督工作机制。科学谋划年度监督工作计划,重点安排事关发展新质生产力的监督项目,推动完善产业政策调整机制,助力新质生产力发展。围绕省“十五五”规划编制,聚焦发展新质生产力深入开展调查研究,为审查批准规划纲要奠定基础。加强预算决算审查、国有资产管理、财税金融体制改革监督,常态化听取国有资产管理、政府债务管理、金融工作情况报告,适时开展对财政重点资金使用绩效专题询问,为持续发展新质生产力提供可靠的财力保障和金融支持。建立听取审议关于教育科技人才一体化体制机制改革领域专项工作报告制度,开展中小企业促进、知识产权促进和保护、数字经济促进、科学技术进步、促进和保护外商投资等法规实施情况执法检查。围绕构建亲清政商关系、优化法治化营商环境加强精准监督,推动打通发展新质生产力中的堵点难点,平等保护各类市场主体合法权益,为新质生产力发展营造良好法治环境和稳定社会环境。

## 三、完善发展新质生产力民意汇集机制

充分发挥人大在密切同人民群众联系中的带头作用,倾听群众意见和建议,为发展新质生产力凝聚广泛共识和合力。

7.健全吸纳民意、汇集民智工作机制。积极发挥人大民意征集平台作用,加强基层立法联系点建设,丰富拓展公众参与立法渠道和方式,完善发展新质生产力领域立法、监督项目的民意收集、整理、转交及反馈全链条工作机制。建好用好人大代表经济运行观察点,加强对发展新质生产力重点领域的观察、分析和研究。组织代表开展

视察、专题调研等,提出促进新质生产力发展的高质量议案和建议。完善论证、评估、评议、听证制度,对涉及发展新质生产力方面专业性较强的,开展专门论证;对涉及发展新质生产力主要制度规范的可行性、法规实施的社会效果等,适时进行评估;对存在重大意见分歧或者利益关系重大调整的,组织多方听证;对发展新质生产力相关领域的专项工作报告和执法检查报告的审议意见落实、代表议案建议办理情况等,建立健全工作评议机制。健全人大协商制度化平台,围绕事关发展新质生产力的重大事项、重要立法等,通过多种形式听取协商对象的意见建议。

#### 四、提升服务保障发展新质生产力能力本领

坚持按照“四个机关”要求加强全省各级人大建设,切实提升履职能力本领,更好服务保障发展新质生产力。

8.深化“牢记嘱托、感恩奋进”长效机制。深入学习贯彻习近平总书记关于发展新质生产力的重要论述,坚持学思践悟,主动担当作为。全省各级人大代表要着力提升议政能力,依托代表之家、代表联络站、代表联系点做好上情下达、下情上传,发挥人大代表讲坛作用,围绕发展新质生产力建言献策。全省各级人大常委会组成人员要着力提升审议能力,围绕发展新质生产力重点领域加强调查研究。全省各级人大常委会机关干部要着力提升服务保障能力,加强发展新质生产力理论学习培训和实践锻炼。全省各级人大要密切上下联动、左右协同,增强人大工作整体效能,更好把根本政治制度优势转化为省域治理效能,为打造发展新质生产力重要阵地提供坚强制度保障,助力谱写“强富美高”新江苏现代化建设新篇章。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 任 命 名 单

(2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会  
常务委员会第十一次会议通过)

任命赵铁实为省人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于赵铁实代理省人民检察院检察长职务 的决定

(2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会  
常务委员会第十一次会议通过)

江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议决定：赵铁实代理省人民检察院检察长职务。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 关于接受石时态辞去省人民检察院检察长职务 请求的决定

(2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会  
常务委员会第十一次会议通过)

江苏省第十四届人民代表大会常务委员会第十一次会议决定:接受石时态辞去省人民检察院检察长职务的请求,并报省人民代表大会备案。

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,接受省人民检察院检察长的辞职请求,须报最高人民检察院检察长提请全国人大常委会批准。

# 江苏省人民代表大会常务委员会公告

## 江苏省人民代表大会常务委员会

由南通市选出的省十四届人大代表沈莹、南京市选出的省十四届人大代表蒋冰、扬州市选出的省十四届人大代表郭晓军、泰州市选出的省十四届人大代表朱立凡已调离本省。依照代表法的有关规定,沈莹、蒋冰、郭晓军、朱立凡等4位同志的代表资格终止。

由无锡市选出的省十四届人大代表纪晓东已去世,其代表资格自然终止。

由无锡市选出的省十四届人大代表李北群,徐州市选出的省十四届人大代表冯兴振、王向阳,南通市选出的省十四届人大代表陈利根,淮安市选出的省十四届人大代表晏维龙已提出辞

去代表职务的请求,无锡、徐州、南通、淮安市人大常委会已分别接受其辞职。依照代表法的有关规定,李北群、冯兴振、王向阳、陈利根、晏维龙等5人的代表资格终止。

截至目前,江苏省第十四届人民代表大会实有代表786名。

辞去代表职务后,冯兴振的省人大常委会委员、省人大农业和农村委员会副主任委员职务,晏维龙的省人大财政经济委员会委员职务相应终止。

特此公告。

# 江苏省人民代表大会常务委员会 任 免 名 单

(2024年9月27日江苏省第十四届人民代表大会  
常务委员会第十一次会议通过)

任命杨志刚、刘璇为省高级人民法院立案庭副庭长；

任命徐磊、李方旭为省高级人民法院刑事审判第一庭副庭长；

任命成荣海为省高级人民法院民事审判第一庭副庭长；

任命杨晓为省高级人民法院民事审判第二庭副庭长；

任命曹美娟为省高级人民法院知识产权审判庭(民事审判第三庭)副庭长；

任命闫朋为省高级人民法院民事审判第四庭副庭长；

任命施建红为省高级人民法院民事审判第六庭副庭长；

任命程洁为省高级人民法院审判监督庭副庭长；

任命张耀、钱培培、湛莹、卢燊绅为省高级人民法院审判员；

任命王蔚为南京海事法院审判委员会委员、海事审判庭庭长；

任命李道丽为南京海事法院审判委员会委员；

任命何斐为南京海事法院审判委员会委员、连云港法庭庭长；

任命李洁为南京海事法院立案庭副庭长；

任命徐一为南京海事法院海事审判庭副庭长；

任命董士玲为南京海事法院南通法庭副庭长；

任命吴维维、凌波为南京海事法院审判员；

免去苏学增的省高级人民法院审判委员会委员、审判员职务；

免去王蔚的省高级人民法院刑事审判第一庭(少年案件审判庭)副庭长职务；

免去马燕的省高级人民法院民事审判第二庭副庭长职务；

免去尹培培的省高级人民法院审判员职务；

免去何斐的南京海事法院海事审判庭副庭长职务；

免去崔宵焰的南京海事法院审判员职务。

## 省十四届人大常委会第十一次会议 组成人员出席、请假情况

### 一、应出席会议:74人

### 二、出席(69人)

信长星	樊金龙	张爱军	魏国强	曲福田	张宝娟
陈建刚	卜宇	于敦德	万力	王华	王林
王安顺	王建明	王洪祥	水家跃	孔令俊	孔海燕
史国君	朱玉龙	朱光远	朱劲松	刘明	刘攀
汤浩	孙春雷	孙真福	李伟	李向阳	李国华
李新平	杨龙	杨永康	杨根平	吴协恩	张锋
张忠文	张保龙	张锦道	张慎欣	陆永泉	陈杰
陈峥	陈志红	邵进	范明华	周宇	周英
周毅	周敦祥	赵建阳	胡维平	侯学元	姜金兵
洪浩	秦一彬	顾正中	顾建军	钱晓红	徐宁
郭红艳	郭喜玲	陶长生	梅建芬	程纯	程大林
谢志成	蔡任杰	戴元湖			

### 三、请假(5人)

1. 周广智,生病休养。
2. 江静,在陕西参加军委国防动员部少将理论培训班。
3. 吴静,受伤休养。
4. 郑焱,带队江苏作家代表团赴甘肃对口协作。
5. 周铁根,接受纪律审查和监察调查。