

2019

第6期(总第214期)

南通市人民代表大会常务委员会公报

总第214期

2019年7月31日

编辑出版:《南通市人大常委会公报》编辑部

地址:南通市世纪大道6号

电话:0513-85098150

邮编:226018

刊号:苏南通市报刊准印证

STK97-44号

会议纪要

市十五届人大常委会第二十四次会议于7月29日、30日在市行政中心举行。市委书记、市人大常委会主任陆志鹏出席会议并讲话。市人大常委会常务副主任、党组副书记庄中秋主持会议。市人大常委会副主任孙建华、董正超、黄卫成、葛玉琴,秘书长杨扬出席会议。

会议听取和审议了市政府副市长潘建华同志所作的《关于南通市开发园区建设情况的报告》,审议了市人大常委会视察调研组《关于全市开发园区建设情况的视察调研报告》以及市政府《关于南通市中央创新区建设情况的报告》,审议通过了南通市人民代表大会常务委员会《关于加快推进中央创新区建设,进一步提升中心城市竞争力的决议》。

会议听取和审议了市人大常委会环资城建委主任张松泉同志所作的《关于深入推进长江(南通段)生态保护与修复的决定(草案)》的说明,并审议通过了上述决定。

会议听取和审议了市人大常委会法制委员会副主任委员、法制工委主任孙建国同志所作的关于《南通市城市绿化管理条例(草案)》审议结果的报告,审议了《南通市城市绿化管理条例(草案修改稿)》,原则通过了《南通市城市绿化管理条例》,将报省人大常委会批准实施。

会议听取和审议了市财政局局长黄林华、市审计局局长顾宗瑜分别受市人民政府委托所作的关于《南通市2018年市级财政决算(草案)的报告》、关于《南通市2018年市级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告》,以及南通市人民代表大会财政经济委员会提出的《关于南通市2018年市级财政决算(草案)的审查结果报告》,审议了市政府关于南通市2019年国民经济和社会发展规划上半年执行情况的报告、市政府关于南通市2019年市级财政预算上半年执行情况的报告,审查并批准了南通市2018年市级财政决算。

市外办主任王浦坚同志受市委副书记、市长徐惠民委托,向会议提请了关于南通市与意大利锡耶纳市缔结友好城市关系的议案。会议决定,批准南通市与意大利锡耶纳市缔结友好城市关系。

陆志鹏对今年以来市人大常委会相关工作予以肯定,认为各项工作有张有弛、有声有色,很好地贯彻了市委的意图,很好地体现了围绕中心、服务大局、创新履职、奋发有为的要求。他指出,当前南通拥有多重国家战略机遇,特别是长三角一体化发展《规划纲要》将对南通带来格局性的影响,这对市人大常委会提出了更高的工作要求。他要求,市人大常委会组成人员要在聚焦国家战略快落地快见效上主动作为,围绕新机场、北沿江高铁、新出海口、过江通道等关乎南通未来长远发展的重特大基础设施项目,开展视察调研、检查评议、专题询问、满意度测评,助力“一区一港一枢纽”建设;学习研究上海市人大、江苏省人大《关于支持和保障长三角地区更高质量一体化发展的决定》以及《规划纲要》上海实施方案、江苏实施方案,助推各项重点工作见底见效;加强与上海、宁波、苏州等周边城市的沟通联系,在立法上抓对接,在监督上促联动,在工作上多交流,充分借鉴各地人大在一体化发展中的好做法好经验,努力在落实国家战略中贡献人大智慧和力量。

庄中秋要求,市政府及相关部门要将思想和行动统一到市委的最新要求上来,抢抓机遇,苦干实干,始终坚持高质量发展经济,高标准落实国家战略,高要求完成全年目标任务,高水平全面建成小康社会。

市政府副市长潘建华,市监察委、市中级人民法院、市检察院及市相关部门负责人列席会议。部分市人大代表应邀列席会议。

南通市人民代表大会常务委员会公报 2019年第6期

南通市人民代表大会常务委员会公报

总第 214 期

2019 年 7 月 31 日

编辑出版:《南通市人大常委会公报》编辑部

地址:南通市世纪大道 6 号

电话:0513-85098150

邮编:226018

刊号:苏南通市报刊准印证
STK97-44 号

目 录

- 1、南通市第十五届人大常委会第二十四次会议议程 (1)
- 2、南通市第十五届人大常委会第二十四次会议日程安排 ... (2)
- 3、在市十五届人大常委会第二十四次会议第三次全体会议上的讲话提纲 陆志鹏(4)
- 4、全市经济社会发展情况报告 徐惠民(8)
- 5、关于南通市 2019 年国民经济和社会发展计划上半年执行情况的报告 市发展和改革委员会(20)
- 6、关于南通市 2019 年市级财政预算上半年执行情况的报告 黄林华(35)
- 7、南通市人民代表大会常务委员会关于批准南通市 2018 年市级财政决算的决议 (43)
- 8、关于《南通市 2018 年市级财政决算(草案)的报告》编制情况的说明 黄林华(44)
- 9、关于南通市 2018 年市级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告 顾宗瑜(62)
- 10、关于南通市 2018 年市级财政决算(草案)的审查结果报告 南通市人民代表大会财政经济委员会(76)
- 11、南通市人民代表大会常务委员会关于深入推进长江(南通段)生态保护与修复的决定 (80)
- 12、关于《南通市人民代表大会常务委员会关于深入推进长江(南通段)生态保护与修复的决定(草案)》的说明 南通市人大常委会环资城建委(85)
- 13、关于南通市开发园区建设情况的报告 南通市人民政府(88)
- 14、关于全市开发园区建设情况的视察调研报告 市人大常委会视察调研组(100)
- 15、南通市人民代表大会常务委员会关于加快推进中央创新区建设,进一步提升中心城市竞争力的决议 (107)
- 16、关于南通市中央创新区建设情况的报告 南通市人民政府(111)
- 17、关于《南通市城市绿化管理条例(草案)》审议结果的报告 南通市人大法制委员会(117)
- 18、南通市人民代表大会常务委员会关于批准南通市与意大利锡耶纳市缔结友城关系的决定 (126)
- 19、市政府关于我市与意大利锡耶纳市缔结友城关系的议案 (127)

南通市第十五届人大常委会 第二十四次会议议程

一、审议市政府关于南通市 2019 年国民经济和社会发展规划、
市级财政预算上半年执行情况的报告；

二、听取和审议市政府关于南通市 2018 年市级财政决算（草案）
的报告，审查和批准 2018 年市级财政决算；

三、听取和审议市政府关于 2018 年市级财政预算执行和其他
财政收支情况的审计工作报告；

四、审议《关于进一步加强长江（南通段）生态保护与修复的决
定（草案）》；

五、听取和审议市政府关于我市开发园区建设情况的报告；

六、审议市政府关于中央创新区建设情况的报告；

七、审议《南通市城市绿化管理条例（草案修改稿）》；

八、审议市政府关于南通市与意大利锡耶纳市缔结友好城市关
系的议案；

九、其他事项。

南通市第十五届人大常委会 第二十四次会议日程安排

日期	内 容	主持人	列 席	地 点
七月二十九日 (星期一)	<p>10:40-11:30 第一次全体会议:</p> <p>1.听取本次会议议程和日程安排(草案)的说明;</p> <p>2.听取市政府关于我市开发园区建设情况的报告;</p> <p>3.市人大常委会视察调研组关于全市开发园区建设情况的视察调研报告(书面);</p> <p>4.市政府关于中央创新区建设情况的报告(书面);</p> <p>5.听取市人大常委会环资城建委《关于深入推进长江(南通段)生态保护与修复的决定(草案)》的说明;</p> <p>6.听取市人大常委会法制委员会关于《南通市城市绿化管理条例(草案)》审议结果的报告。</p>	庄中秋	市政府、市监察委、市中级人民法院、市检察院,市政府办公室,市发改委、工信局、司法局、财政局、自然资源局、生态环境局、住建局、市政和园林局、城管局、交通运输局、水利局、农业农村局、商务局、审计局、外办、统计局、金融监管局、通创办、税务局、人民银行负责同志,市纪委监委派驻第二纪检监察组组长,市人大常委会各委室负责同志,开发区人大工作联络处,市人大财经委委员,部分市人大代表。	市行政中心 第一会议室
<p>14:00-15:00 第二次全体会议:</p> <p>1.市政府关于南通市2019年国民经济和社会发展计划上半年执行情况的报告(书面);</p> <p>2.市政府关于南通市2019年市级财政预算上半年执行情况的报告(书面);</p> <p>3.听取市政府关于南通市2018年市级财政决算(草案)的报告;</p> <p>4.听取市政府关于南通市2018年市级财政预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告;</p> <p>5.听取市人大财政经济委员会关于南通市2018年市级财政决算(草案)的审查结果报告;</p> <p>6.市政府提请关于南通市与意大利锡耶纳市缔结友好城市关系的议案。</p>				

日期	内 容	主持人	列 席	地 点
七月二十九日(星期一)	<p>15:10-17:00 分组会议:</p> <p>1. 审议市政府关于南通市 2019 年国民经济和社会发展计划上半年执行情况的报告;</p> <p>2. 审议市政府关于南通市 2019 年市级财政预算上半年执行情况的报告;</p> <p>3. 审议市政府关于南通市 2018 年市级财政决算(草案)的报告;</p> <p>4. 审议市政府关于南通市 2018 年市级财政预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告;</p> <p>5. 审议市人大财政经济委员会关于南通市 2018 年市级财政决算(草案)的审查结果报告;</p> <p>6. 审议《关于深入推进长江(南通段)生态保护与修复的决定(草案)》;</p> <p>7. 审议市政府关于我市开发园区建设情况的报告;</p> <p>8. 审议市人大常委会视察调研组关于全市开发园区建设情况的视察调研报告;</p> <p>9. 审议市政府关于中央创新区建设情况的报告;</p> <p>10. 审议《关于加快中央创新区建设,进一步提升中心城市竞争力的决议(草案)》;</p> <p>11. 审议《南通市城市绿化管理条例(草案修改稿)》;</p> <p>12. 审议市人大法制委员会关于《南通市城市绿化管理条例(草案)》审议结果的报告;</p> <p>13. 审议市政府关于南通市与意大利锡耶纳市缔结友好城市的议案。</p>	各 组 召集人	市政府、市监察委、市中级人民法院、市检察院,市政府办公室,市发改委、工信局、司法局、财政局、自然资源局、生态环境局、住建局、市政和园林局、城管局、交通运输局、水利局、农业农村局、商务局、审计局、外办、统计局、金融监管局、通创办、税务局、人民银行负责同志,市纪委监委派驻第二纪检监察组组长,市人大常委会各委室负责同志,开发区人大工作联络处,市人大财经委委员,部分市人大代表。	各分组 会议点
七月三十日(星期二)	<p>9:15-10:30 分组会议:</p> <p>继续审议相关议题。 (9:30 在市人大 410 会议室召开法制委员会会议,审议修改《南通市城市绿化管理条例(草案修改稿)》,其他同志继续参加分组会议)</p> <p>10:40 第三次全体会议:</p> <p>1. 各组召集人交流分组会议的情况;</p> <p>2. 通过有关事项;</p> <p>3. 市委书记、市人大常委会主任陆志鹏讲话。</p>	各 组 召集人	市人大常委会各委室负责同志,开发区人大工作联络处,市人大财经委委员,部分市人大代表。	各分组 会议点
		庄中秋		市行政中心 第一会议室

在市十五届人大常委会第二十四次会议 第三次全体会议上的讲话提纲

(2019年7月30日上午10:40)

陆志鹏

各位组成人员、同志们：

刚才，中秋同志对会议审议情况作了很好的总结，我完全同意。在会议结束前，我讲一些意见。

上半年，我在中央党校学习，所以参加人大一头活动比较少。但是中秋同志平常和我交流还是比较多得，市人大党组每个月都将重点工作、重大事项向市委报告，使我能够及时的了解和支持人大工作。

今年以来，在中秋同志的主持下，市人大常委会各项工作有张有弛、有声有色。比如，围绕“六个高质量发展”，常委会分别进行视察、调研和审议，并组织开展“以代表高质量履职助推高质量发展”主题实践活动；围绕防范化解政府性债务，牵头组织督察调研，向市委、政府提出有质量的建议；围绕打好污染防治攻坚战和长江经济带高质量发展，与全国、省人大联动开展《水污染防治法》执法检查，组织“五级人大代表长江行”，作出长江生态修复与保护的决定；围绕经济社会重点领域，大力推进立法，制定《烟花爆竹燃放管理条例》《畜禽养殖污染防治条例》，《城市绿化管理条例》完成二审；围绕助推中创区建设、提升中心城市竞争力进行调研并作出相关决议，开展“南通企业家日”专题询问，推动营商环境持续改善，等等。上半

年,人大及其常委会所做的这些工作,很好地贯彻了市委的意图,很好地体现了围绕中心、服务大局、创新履职、奋发有为的要求。对此,市委高度肯定,我也向各位组成人员表示衷心的感谢!

7月18日,全国人大召开纪念地方人大设立常委会40周年座谈会,习近平总书记对地方人大及其常委会工作作出重要指示,为我们做好新时代的人大工作指明了方向、提供了遵循。7月中旬,省委召开十三届六次全会,对高水平全面建成小康社会、推进长三角一体化发展等作出部署。市委常委会迅速召开扩大会议,传达学习省委全会精神,总结上半年工作,部署下半年任务,对决胜高水平全面建成小康社会、奋力推动高质量发展走在前列作出安排。明天,还将召开市委十二届九次全会,对我市落实长三角一体化发展国家战略进行动员和部署。下半年,市人大常委会要贯彻落实总书记的最新指示要求,贯彻落实省、市委的最新部署,参加第二批“不忘初心、牢记使命”主题教育活动,应该说工作任务十分繁重。在年初召开的市人大第36次党组、主任会上,我从“四个围绕”的角度,对人大如何以奋斗者姿态建设“两个机关”提了意见。下半年,希望市人大常委会继续以党的中心工作为中心,自觉在大局下定位,主动在大局中作为,着力做到“三个聚焦”。

一、在聚焦国家战略快落地快见效上主动作为。当前,南通拥有多重国家战略机遇,除了“一带一路”、长江经济带发展、江苏沿海开发战略之外,摆在我们面前最现实、最重大的机遇就是长三角一体化发展。在长三角一体化发展《规划纲要》中,南通元素较多、受益也较大,将对南通带来格局性的影响。我在市委常委会扩大会议上讲过,面对百年未有的新机遇,除了奋斗,我们无路可走;除了成功,我们别无选择。如何破除机遇疲劳,创造性地把战略优势转化为发展优势,这既是对我们政治定力的考验,也是对我们智慧能力的考量。对市人大常委会,也提出了更高的工作要求。希望各位组成人员紧扣

全市争当长三角更高质量一体化发展先锋这一目标创新履职。要围绕新机场、北沿江高铁、新出海口、过江通道等 **10** 个关乎南通未来长远发展的重特大基础设施项目,开展视察调研、检查评议、专题询问、满意度测评,助力“一区一港一枢纽”建设;要学习研究上海市人大、江苏省人大《关于支持和保障长三角地区更高质量一体化发展的决定》以及《规划纲要》上海实施方案、江苏实施方案,助推各项重点工作见底见效;要加强与上海、宁波、苏州等周边城市的沟通联系,在立法上抓对接,在监督上促联动,在工作上多交流,充分借鉴各地人大在一体化发展中的好做法好经验,努力在落实国家战略中贡献人大智慧和力量。

二、在聚焦高水平全面小康建设上主动作为。经过多年的努力,我市高水平全面建成小康社会已经奠定了坚实的基础,但还存在不少短板。六大类指标中有五个处于全省中游水平,经济发展类实现程度仅为 **84.6%**; **49** 项监测指标中有 **13** 项没有达到目标值,有几项指标与目标值差距还比较大。到 **2020** 年全面建成小康社会,是我们党作出的庄严承诺。按照省委部署,市委对决胜高水平全面建成小康社会作了具体安排。各级人大及其常委会要应时而谋、因势而动,积极助推各级各部门抓重点、补短板、强弱项,为确保我市如期实现高水平全面小康发挥更大作用。要深入开展“以代表高质量履职助推高质量发展”主题实践活动,有针对性地进行视察、调研、审议,助推乡村振兴、营商环境改善、为民办实事等重点工作,助推产业发展、城市服务、交通枢纽三大能级提升。要继续支持、推进打好打赢三大攻坚战,持续开展债务风险防范督察,引导广大人大代表做精准扶贫的好助手、富民增收的带头人。要深入推进长江大保护议案办理、决定落实、课题研究,抓好水利工程管理、烟花爆竹燃放、建筑垃圾管理、畜禽养殖污染防治等条例的实施,为建设天更蓝、水更清、地更绿的美丽南通献计出力。

三、在聚焦全年目标任务完成上主动作为。今年以来,全市上下积极应对经济下行压力,坚定信心、迎难而上,经济运行难中有进、进中提质、进度明显,高质量发展成效不断显现,成绩来之不易。与此同时,国内外经济形势依然复杂严峻,经济下行压力加大,投资、消费等主要经济指标增速同比回落,实体经济存在一定困难;区域间增长不平衡性比较突出,一些地区重点指标未能实现“双过半”,完成全年目标任务难度很大。下半年的发展速度和质效如何,不仅事关全年目标任务能否完成,也事关**2020**年能否迈进“**GDP** 万亿俱乐部”。对此,各级党委、政府和机关各部门要接续奋斗,人大也责无旁贷。要针对我市经济社会发展中的重点难点问题、“拖后腿”的行业、脱幅较大的指标,强化督促推动,积极建言献策,努力将“稳”的基础打得更牢;要坚持把发展作为第一要务,围绕提升项目支撑力、企业创新力、政府服务力,深入调研,靠前监督,努力把“进”的势头保持更好。下半年,党和国家的大事、喜事多,维护社会稳定的任务很重,各级人大及其常委会要深入推进民主法治建设,积极支持扫黑除恶专项斗争,依法促进社会和谐,以优异的成绩、喜庆的氛围迎接新中国成立**70**周年。

我就讲这些,谢谢大家!

全市经济社会发展情况通报

徐惠民

(2019年7月29日)

各位代表、各位委员,各位老领导:

现在,我代表市政府,向大家报告上半年全市经济社会发展的有关情况。

今年以来,面对复杂严峻的国内外形势,全市上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,按照市委十二届七次全会和市“两会”部署,抢抓长三角一体化发展上升为国家战略等机遇,扎实推进“六个高质量”,着力提升“三大能级”,高质量发展取得新进展。

——重大战略基础设施正式确定。北沿江高铁、南通新机场、通州湾海港等事关南通长远发展的重大基础设施列入长三角一体化发展《规划纲要》,南通新机场、通州湾分别被赋予“上海国际航空枢纽的重要组成部分”“长江集装箱运输新出海口”的定位;我省落实国家规划纲要的《实施方案》明确提出,支持南通沪苏跨江融合试验区建设。这些重大战略工程的集中确定,标志着南通迎来千载难逢的历史性机遇,意味着南通成为国家和省新一轮战略布局的重点,为城市未来发展打开了新空间。

——重大产业项目取得突破。统筹抓好10亿元以上重特大项目和亿元以上优质项目,上半年,新开工亿元以上产业项目423个,累计在手在谈及注册50亿元以上制造业项目41个,其中百亿元以上项目20个。正威国际、中化植保、恒科新材料三期、恒大新能源汽车等项目成功签约或落地。这一批重特大产业项目落地实施,将为

南通提升产业能级、打造产业强市提供新的动力支撑。

——重点城建工程快速推进。深入实施“四十大”城建重点项目,推动城市功能加快提升。轨道交通建设进展较快,一号线已经有**9**个车站完成主体结构施工,**18**台盾构机正在掘进,部分区间盾构施工实现贯通;二号线**17**个车站全部进入地下连续墙施工阶段。兴东国际机场新航站楼完成内部装修和配套工程,将于**8**月份投入运营。总长**3.22**公里的啬园路隧道全线通车,使中心城市快速路网实现“闭环”;城山路改造提升、洪江路“白改黑”等项目竣工通车,有效提升了城市形象和通行体验。

——重点片区环境明显提升。以迎接中国森林旅游节为契机,加快城市重点片区建设提升。坚持区域性、系统性治水,扎实推进中心城区水质提升工程,濠河及周边部分河道初步实现活水畅流、水系贯通,水质达到**Ⅲ**类水标准;五山生态修复、中创区建设增添新亮点,紫琅湖白沙滩、滨江体育公园成为市民休闲娱乐的“网红打卡地”。同时,全力打好蓝天、碧水保卫战,上半年,全市**PM2.5**平均浓度**42.2**微克/立方米,同比下降**2.5%**;**31**个省考以上断面全部消除劣**V**类,优**Ⅲ**比例**71%**、达到省考核目标,我市进入生态环境部公布的上半年水质变化情况较好前三十名城市行列、居第**12**位。长江共抓大保护深入推进,完成沿江造林绿化**6626**亩,超出省下达任务的**2.6**倍。

关于具体工作,向大家报告六个方面:

(一)着力抓好“六稳”,经济运行回升向好。受国内外经济环境、统计核查等因素影响,一季度我市经济运行总体呈现低开态势。对此,市委、市政府强化经济工作组织,突出抓好重点指标、重点企业,推动**4**月份以来逐步企稳回升。上半年,**12**个主要经济指标中,有**8**个指标增幅比一季度回升,其中,地区生产总值增幅从**5.5%**提升至**6.5%**,达到全省平均水平;一般公共预算收入增长**4%**,完成年度预

算的 55.5%；工业应税销售增长 12.4%、用电量增长 2.6%，增幅分别列全省第一、第三；规上工业增加值 6 月当月增长 10.9%、列全省第三，1-6 月累计回升至 7.1%；上半年新增规模以上企业 93 家、列全省第一。

一是协调拉动内外需求。按照市委项目建设考核导向，建立健全领导挂钩联系等机制，统筹推进各类项目建设，实物工作量明显提升。上半年，39 个省级重大项目完成投资 161.7 亿元、超过序时 2.2 个百分点，新开工项目开工率近 70%，为近年最好水平；市级“双百工程”项目完成投资 457.6 亿元、超过序时 4.1 个百分点；30 个市领导挂钩的 10 亿元以上重大产业项目已开工 21 个。大力培育消费新增长点，限额以上金银珠宝类零售增长 11.8%，智能家电类商品销售增长 202.4%。积极应对中美贸易摩擦，打好出口信用保险等政策组合拳，支持企业开拓多元化市场，帮助企业采取豁免申请、涉税谈判、海外建厂等措施应对挑战。

二是全面落实各项政策。把落实国家大规模减税降费政策作为稳预期、增信心的重要抓手，采取一系列措施，确保政策从“纸上”落到企业“账上”，上半年，全市新增减税 47.78 亿元、降费 13 亿元。继续帮助企业降低用电、用能、物流等成本，减轻企业负担约 70 亿元。优化调整产业转型升级“24 条”政策，降低智能化改造等政策的准入门槛，改进管理办法，分季度及时兑现专项扶持资金。今年以来，已拨付省、市专项资金 2.7 亿元，对企业上项目、抓技改的拉动作用明显。上半年，全市工业技改投资、高新技术投资分别增长 9.2%、19.7%，占工业投资比重分别达 66.6%、19.8%，同比分别提高 1.9 个、2.2 个百分点。

三是精心精准服务企业。深入开展“服务企业百日行”活动，实施畅通金融助企、项目审批帮企、人力资源惠企等专项行动，积极帮助企业解决问题。上半年，全市制造业贷款余额 1168 亿元、比年初

增加60亿元;及时回应企业关切,研究制定高层次“双创”人才倍增计划、集聚人力资源服务产业发展等政策,采取一揽子措施满足企业用才用工需求。聚焦制造业、外贸和房地产三类企业,开展营商环境专题调研,针对企业普遍诉求,制定落实政策措施;建立政府部门不作为投诉处置机制,对“12345”平台受理的相关投诉由市政府督查室直接交办督办、跟踪处置。

(二)着力聚焦重点,提升三大能级取得新进展。抢抓国家战略落地实施机遇,加快提升产业发展、城市服务、交通枢纽三大能级,不断厚植高质量发展优势。

一是积极构建“3+3+N”产业体系。一方面,着力提升“3+3”产业。上半年,六大产业产值增长10.1%,其中,新材料产业增长15.7%,智能装备、高端纺织增幅均超过10%;船舶海工市场出现回暖迹象,骨干企业优化产品结构、提升技术水平,加快向高端化、智能化、绿色化转型。积极支持“3+3”龙头企业向产业链、价值链高端迈进,通富微电与国产高端处理器配套的封装测试技术达到7纳米。另一方面,加快发展特色产业。各地从自身基础和实际出发,各展所长,大力培育新产业新业态,信息技术、集成电路和半导体、工业机器人以及航空、船舶配套、生物医药、汽车电子、氢能源等产业蓬勃发展。

二是加快城市重点片区和项目推进。中创区科创、文创、医学中心全面进入地上结构施工,展览中心和会议中心将于9月份交付使用。五山及沿江片区景观功能不断完善,片区亮化以及水系梳理等配套建设积极推进,片区整体开发合作项目加快落地。濠河风景区绿化景观一期工程基本完成,12个道路改造项目已完成10个,环河游步道加快贯通,一批重要节点形象明显提升。五水片区动迁工作全面展开,城市设计和项目招商同步实施。铁路西站片区形成综合开发实施方案,西站枢纽等重大基础设施按序时推进,将与沪通铁路同步建成。

今年城建任务较重,仅市本级在建项目就有 200 多个,其中,市政道路项目 26 个、园林绿化项目 17 个、片区项目 68 个。为了让广大市民尽快享受城市建设的红利,我们优化施工组织,在确保质量和安全的前提下能快则快。当然,不管施工怎么快,“阵痛”不可避免,我们希望代表和委员们一起帮助宣传解释、做好群众工作。同时,在城市管理中也有不少“顽疾”亟待解决。针对市民关心的违章建设执法、餐饮油烟污染、无序停车等问题,我们从体制机制上进行破解,先后制定了违章建设联合惩戒、餐饮服务项目证照审批和联动监管等办法,下半年还将开展市区停车秩序专项整治和联动执法行动,努力让城市形象加快提升。

三是聚力突破交通枢纽建设。为了推动北沿江高铁、南通新机场规划建设,市委、市政府组建空铁枢纽建设指挥部,强力推进前期工作。北沿江高铁全线可研报告已一次性上报铁总,过江通道方案基本稳定。南通新机场选址基本稳定、力争年内获批,同时正在开展总体规划概念设计、空铁枢纽集疏运体系、临空产业园三个专项规划研究,力争新机场功能定位在《长三角民航协同发展战略规划》中得到明确。关于以通州湾海港为核心的江海联运枢纽建设,市委、市政府成立通州湾开发建设领导小组和港口建设指挥部,进一步明确通州湾示范区、沿海集团、南通港集团的职责,寻求与大型央企和知名民企的战略合作,积极有序推动新出海口建设。在规划提升上,与高水平机构合作,以国际一流水准推进城市、港口、产业三个规划的编制和提升;在建设任务上,研究制定《重点项目建设三年计划》,今年共实施项目 25 个、计划总投资 11.2 亿元;在难题破解上,全力争取新出海口建设纳入国家重大项目,力争尽快以国家重大战略新增围填海的方式解决用海报批问题。

(三)着力改革创新,发展新动能加快形成。坚持以改革创新的精神破解难题,推动双向开放新突破。

一是以企业为主体提升创新水平。根据省委、省政府部署,年初制定出台了加快创新型城市建设、推动高质量发展的“20条”政策措施,更加突出了以企业为主体的创新导向。上半年,我们以落实“20条”政策为抓手,全力支持和推动企业开展合同研发、新建研发机构,全市新签产学研合作项目 400 项、同比增加 150 项,完成技术研发合同成交额 76.5 亿元、超额完成全年目标,输出技术和吸纳技术成交额均列全省第二位;万人发明专利拥有量达 29.23 件,比去年末增加 1.93 件。

二是持续深化“放管服”改革。围绕“不见面审批、零缺陷服务、精准化监管”,率先开展“不见面审批”标准体系建设,大力推进政务服务数据归集共享,在去年 20 个部门接入基础上,今年将实现市级政府工作部门全覆盖;“南通百通”实现 900 多项政务服务移动端办理,公共资源移动交易系统上线运行。持续优化审批流程,设立一窗受理、一站式服务专区,成立市政务服务代办中心,不断提升企业和群众办事效率。目前,我市一般工业建设项目完成许可平均 8.5 个工作日、比全省快 36%,开办企业平均仅要 1 个工作日。在全省按世界银行标准开展的营商环境评价中,南通连续三次蝉联 13 个设区市第一位。

三是纵深推进开发开放。加大招商引资力度,上半年,实际利用外资 18.7 亿美元、增长 8.6%,新批及净增超亿美元项目 22 个、同比增加 9 个。发挥通商主体作用,积极融入“一带一路”建设,加快走出去步伐,上半年,全市新增境外投资项目 42 个,中方协议投资额 9.4 亿美元、增长 57.1%,一批龙头企业加快并购海外研发中心、营销网络。为了发挥开发园区在经济发展和开发开放中的主阵地作用,针对贡献度不高、效益不佳、管理体制不顺等突出问题,市委、市政府经过深入研究,制定出台了省级以上开发园区绩效考核办法,实行“双考核”“双挂钩”制度。目前,各地正在制定所辖开发园区的内部

考核办法,通过考核引导,把力量与资源向招商和项目服务一线倾斜,加快建立市场化、专业化招商机制。下一步,还将推动每个开发园区明确**2-3**个主导产业,显著提升贡献度和集聚度,力争今年省级以上开发园区经济总量占全市比重提高**5**个百分点。

(四)着力攻坚突破,生态环境质量持续好转。围绕生态环境高质量发展要求,坚持问题导向、综合施策,全力以赴打好污染防治攻坚战,取得了积极成效。

一是转思路。坚持以系统化思维抓环境治理,摒弃“就河治河”的传统做法,在全市范围内开展流域性治水,以通吕、通启、如泰运河为重点,推进干支流、上下游协同治理,发挥九圩港提水泵站等水利设施作用,科学实施全市域引江调水;在市区以水系为脉,以濠河及周边**45**平方公里为重点,采取拓扑导流墙、污水管网管控“两高一低”等新技术新措施,加快实现活水畅流。

二是抓重点。大气污染防治方面,紧盯**PM2.5**和臭氧“双控双减”目标,扎实开展“**1+6**”专项治理行动,特别是针对今年扬尘污染比较突出的问题,开展城市建成区消灭裸土专项行动和智慧工地创建,以信用管理、税收杠杆等措施推动绿色施工,经过多管齐下的治理,二季度市区**PM2.5**浓度同比下降**19.7%**。水环境治理方面,强化断面达标整治,实施强制减排及应急管控措施,取得明显成效;持续抓好畜禽养殖污染治理,截至**6**月底,累计压减生猪存栏**105**万头、占三年任务的**88.7%**;深入开展城镇污水处理提质增效行动,加快**34**座乡镇污水处理厂提标改造和配套管网建设,去年到今年上半年新增污水管网**360**公里。农村人居环境提升方面,统筹“厕所革命”和生活污水治理,制定出台指导意见,有序展开试点。针对农村沿河、分散居住的特点,坚持因地制宜,积极推广低投入、无动力、免维护的处理设施。

三是补短板。针对污染处置能力不足等短板,制定出台环境基

基础设施三年建设计划,排定处置项目 137 个、总投资 180 亿元,上半年已有 22 个项目进入实施。紧扣固废不出县、危废不出市的目标,编制固废处置能力专项规划,明确布局、加快建设,到今年底全市危废集中处置能力将达 24.2 万吨、库存量消减 50%以上。建立垃圾集中收运、餐厨废弃物处置、建筑垃圾资源化利用等 6 项机制,提高垃圾处置水平和资源利用效率。

四是优机制。落实市委完善大机制的要求,优化调整指挥推进体系,整合攻坚办、“263”办、河长办等职能,形成整体推进合力。深化水务一体化改革,整合资源资产,推进供水、排水和污水处理一体化。目前,市级和各县(市)全部组建了水务公司,部分开始实体化运作,市水务公司作为市区控源截污的主体,正在发挥治水的生力军作用。着力用好法治手段推进污染防治,《南通市畜禽养殖污染防治条例》已经省人大常委会批准。

(五)着力为民服务,保障和改善民生进一步加强。坚持以人民为中心的发展思想,统筹做好各领域民生工作,努力让发展更有温度、幸福更有质感。

一是落实富民增收措施。深入实施富民增收“五大行动计划”,上半年城镇、农村居民人均可支配收入分别增长 8.4%、8.5%,持续跑赢经济增速。把稳就业摆在突出位置,积极开展“万人创业”和“通籍人才归雁”等专项行动,上半年新增就业 5.7 万人,扶持创业 7000 多人。发挥社会保障转移支付功能,继续提高特困供养、孤儿养育等社会救助标准,最低生活保障以县(市)区为单位实现城乡一体化,通州区城乡居民养老、医疗保险待遇与主城区实现并轨。统筹精准脱贫与乡村振兴,把新型合作农场建设作为重要抓手,通过村集体建立股份专业合作社等方式,促进农村土地流转和适度规模经营,把小农户生产经营引向现代农业发展大格局,实现集体增收、农民致富。

二是优化公共服务供给。教育方面,着力提升学前教育、义务教育水平,积极引入优质民办教育、国际教育资源,进一步提高普惠性幼儿园覆盖率,上半年新建幼儿园 12 所、中小学 6 所;深化教育综合改革,扩大普通高中办学规模,今年高考本科上线率、本一上线率保持全省第一位。医疗方面,围绕增加优质资源、优化服务半径,进一步完善市区医疗卫生设施布局规划,深入推进社会办医省级试点,上半年新开工医疗卫生项目 5 个、新增三级公立医院 1 家、执业登记民营医疗机构 13 家。养老方面,加快建立居家养老、机构养老、社区嵌入式养老等多元化服务体系,推动医养深度融合,深入对接上海等地优质服务资源,入选长三角区域养老一体化首批试点。

三是认真办好民生实事。扎实推进年度 46 项为民办实事项目,细化分解为 85 项具体任务,逐一明确牵头部门、责任主体,狠抓推进、协调和督查,上半年,90% 以上的项目达到序时进度,5 个项目已提前完成全年任务。“四好农村路”建设、居民老旧小区配电设施改造以及新建爱心母婴室、医养结合护理院、打造城市骨干道路绿廊等一批项目进展较快,受到了群众普遍好评。

(六)着力守牢底线,防范化解重大风险有力推进。始终把安全稳定作为高质量发展的前提和基础,切实增强底线思维,有效防范和化解各类风险。

一是积极化解经济金融等领域风险。把防范化解政府隐性债务风险作为重中之重,健全督查考评、定期会办、财政承受能力评估“三项机制”,全面压实化债责任;务实推进债务优结构、降成本,与农发行、进出口银行等政策性金融机构加强合作,积极争取地方政府专项债券。全力打好处置非法集资攻坚战,上半年全市非法集资新发案件、涉及金额同比均下降 40% 以上。

二是扎实开展化工产业安全环保整治提升。深刻汲取响水“3.21”特重大事故教训,在全省率先制定化工产业安全环保整治提升

方案,不仅突出化工生产企业,而且覆盖到危化品仓储经营企业。5月中旬开始,集中一个半月时间,对化工企业开展“全面体检”。在此基础上,对现有**6**家化工园区和经甄别纳入整治的**473**家化工生产企业制定了“一园一策”“一企一策”处置方案,下一步还将制定化工企业整治三年目标任务分解方案,加快推进分类整治。同时,深入开展企业安全生产主体责任告知承诺专项行动,扎实推进道路交通、建筑施工、消防等**10**大行业领域安全生产专项整治,上半年,全市安全生产事故起数、死亡人数分别下降**12.8%**、**23.1%**。

三是全力维护社会大局和谐稳定。以国庆**70**周年安保维稳为主线,统筹抓好矛盾纠纷排查、社会面治安防控等重点工作,扎实开展扫黑除恶专项斗争,着力抓好信访疑难问题和积案化解,今年以来,全市没有发生有重大影响的事件,群众安全感和满意度进一步提升。

在总结成绩的同时,我们也清醒看到,经济社会发展仍面临不少挑战。一是下行压力依然较大。**12**个主要经济指标中,增幅与去年同期相比,有**10**个指标出现回落。其中,固定资产投资回落**2.3**个百分点,社会消费品零售总额回落**3.5**个百分点,反映有效需求仍然不足。二是实体经济企业仍面临不少困难。**6**月份,我市制造业采购经理指数(PMI)为**47%**,环比下降**1.5**个百分点,连续三个月在收缩区间运行。工业生产者出厂价格仍处于下行通道,进一步挤压企业盈利空间。三是不确定因素仍然较多。中美经贸摩擦虽然短期影响总体可控,但长期影响不容忽视,不可避免抑制企业投资和出口需求,对技术供应链带来较大冲击。此外,安全环保以及金融等领域仍存在一定的风险隐患。四是财政收支平衡压力加大。实施大规模减税降费,全市今年减税降费**190**亿元左右,其中地方税收减收**88**亿元左右,影响一般公共预算收入增幅约**12**个百分点;社保缴费率从**19%**降至**16%**,使养老保险基金平衡压力加大。这些挑战客观存在,

但经济发展的积极因素在增多,二季度好于一季度,下一步国家战略落地实施的巨大“红利”也会逐步释放,我们有信心完成年初人代会确定的预期目标。

下半年,市政府将按照省委十三届六次全会、市委常委会扩大会议和即将召开的市委全会部署,突出决胜高水平全面建成小康社会和落实长三角区域一体化发展战略,进一步增强抓落实的紧迫感和责任感,真抓实干、埋头苦干,为建设长江经济带战略支点和上海大都市北翼门户城市打下坚实基础。一是以更高的定位抓落实。围绕争当“一个龙头、三个先锋”,既确保全面完成年度目标任务,又确保高质量发展综合考核保持全省第一方阵。按照市委推进“三抓一评”的要求,加强经济工作组织,抓好项目转化达产,强化企业服务,全力推动经济稳中回升、进中向好。对照省委、省政府下发的**2019**年高质量发展综合考核办法,着力补短板、强弱项,力保全省前四。二是以更实的举措抓落实。全力打造主引擎,推动沪苏跨江融合试验区、通州湾海港和空铁枢纽建设,尽快求突破、见成效;紧紧扭住主抓手,着力提升重大项目和产业集聚效应,打造具有竞争力的先进制造业集群;做大做强主战场,转变开发园区发展方式,加快提升产业发展水平和贡献份额。三是以更大的力度抓落实。围绕打好三大攻坚战、推进供给侧结构性改革等重大事项,进一步抓重点、攻难点、盯节点,以改革创新精神破解难题,坚决把重点工作牢牢抓在手上,把既定部署件件落到实处。四是以更优的作风抓落实。以“不忘初心、牢记使命”主题教育为抓手,加强政府系统自我革命和作风建设,坚决整治形式主义、官僚主义,不断增强干事创业的原动力、真本领,确保各项任务不折不扣落实到位。

各位代表、各位委员,各位老领导,做好政府工作,离不开各方面的监督、支持和帮助。长期以来,各位老领导心系南通,十分关心全市经济社会发展,给予我们很多有益的指导和帮助;今年以来,市

人大聚焦中心,积极推动长江共抓大保护、提升中心城市竞争力等议案的落实,深入开展水污染防治执法检查,有力促进了政府依法行政、职能转变;市政协瞄准“四个一线”新定位,创新重点提案领办督办机制,提出了优化营商环境等建议案,帮助政府一起推动工作。借此机会,向各位老领导和广大代表、委员表示衷心感谢。市政府将在市委的领导下,更加自觉地接受各方监督,紧紧依靠全市人民,不断改进工作、提升水平,为建设“强富美高”新南通履职尽责。

关于南通市 2019 年国民经济和社会发展规划 上半年执行情况的报告

——2019 年 7 月 29 日在南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议上

市发展和改革委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人民政府委托，现将南通市 2019 年国民经济和社会发展规划上半年执行情况报告如下，请予审议。

一、国民经济和社会发展规划上半年执行情况

今年以来，面对外部环境复杂严峻，不确定性因素增多的新形势，全市上下以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照市委市政府的决策部署，在市人大的监督支持下，对标争当“一个龙头、三个先锋”新使命，抢抓长三角一体化发展等国家重大战略机遇，以深化供给侧结构性改革为主线，坚持稳中求进、调稳平衡，统筹做好改革发展稳定各项工作，全市经济运行难中有进、进中提质，回升态势明显。上半年，全市实现地区生产总值 4580.1 亿元，增长 6.5%，比一季度提高 1 个百分点；一般公共预算收入 353.5 亿元，增长 4%；固定资产投资增长 6.5%；社会消费品零售总额 1618.4 亿元，增长 6.2%；进出口总值 1204.5 亿元，下降 1.4%；实际使用外资 18.7 亿美元，增长 8.6%；城镇居民人均可支配收入 25938 元、增长 8.4%，农村居民人均可支配收入 12321 元、增长 8.5%；城镇登记失业率 1.78%，同比降低 0.02 个百分点。

(一)重特大项目落地落实成效明显。项目招引强势推进。成功举办北京、深圳、上海投资促进周等活动,组织赴日本等地开展产业链招商。上半年累计签约总投资超**10**亿元产业项目**73**个,其中注册项目**34**个,主要集中在电子信息、新材料、装备制造、新能源汽车、大数据等领域。项目建设取得成效。新开工亿元以上产业项目**423**个,其中**10**亿元以上项目**82**个,计划总投资超千亿元。**39**个项目列入年度省重大项目计划,项目数量全省第二,完成投资**161.7**亿元,占年度计划的**52.2%**;其中,今年计划新开工项目已开工**10**个,开工率近**70%**。市级“双百工程”重大项目完成投资**457.6**亿元,占年度计划的**54.1%**,其中**100**个新开工项目已开工**70**个,**100**个新竣工项目已竣工**63**个。招商局重工生产的我国首艘极地探险邮轮下水试航,金光高档生活用纸、中航科技航空轻合金等一批重特大项目开工建设,深南电路一期、默克医药一期等项目竣工投产。项目服务精准发力。进一步健全市领导挂钩联系推进重大项目机制,建立健全重大项目“代办员”制度,为项目建设提供全程服务。开展“服务企业百日行”活动,深入企业和项目现场排摸实情,努力化解要素瓶颈制约,市本级兑现产业转型升级资金等各类扶持资金**2.7**亿元,为中天钢铁等项目积极争取用海支持。小微企业贷款实现“两增”,贷款余额**2323.2**亿元、较年初增加**138.1**亿元,贷款户数超**9**万户、较年初新增**1**万余户。

(二)实体经济发挥了有力支撑作用。工业经济稳中有进。上半年,实现工业应税销售**5364**亿元、增长**12.4%**,增幅全省第一;工业用电量增长**2.6%**,增速位列全省第三,**6600**家大工业用户用电量同比增长**6.8%**;规模以上工业增加值增速继续回升,增长**7.1%**,高于全省平均**1.1**个百分点。“**3+3**”重点产业产值增长**10.1%**,新材料、高端纺织、智能装备、新能源及新能源汽车、船舶海工等产业增速高于全市平均水平。两化融合深入推进,新增上云企业**1600**余家、总数

超过6000家。南通移动在海门招商重工基地开通5G基站,实现国内首个“5G+船舶制造”行业应用。南通开发区成功获批省级大数据产业园,中天科技工业互联网平台入选工信部试点示范。现代服务业提质增效。服务业增加值占比47.6%,同比提高0.4个百分点;服务业应税销售增长20.3%。生产性服务业加快发展,科技服务、租赁和商务服务的应税销售分别增长40.8%、30.2%,全市货物运输量增长5.3%,港口货物吞吐量、集装箱吞吐量分别增长20.9%、56.5%。旅游经济表现较好,全市4A以上景点接待游客增长20%,旅游总收入增长15.5%。53个市级服务业集聚区实现营业收入增长8%,新增2家省级互联网平台经济示范企业和4家星级主题楼宇。民营经济保持较好发展势头。出台促进民营经济高质量发展若干政策措施的实施细则。民营工业增加值增长8.4%,高于全部工业1.3个百分点。企业效益良好,民营工业主营业务收入和利润总额分别增长9.4%、8.7%,高于全部工业2个、3.1个百分点。企业培育步伐加快,新增规模以上工业和服务业企业93家,同比多增48家;带动和培育一批企业成长为单项冠军企业,3家企业入选全国首批专精特新“小巨人”企业名单,入选企业数列全省第二。

(三)经济增长“含金量”持续提升。产业结构不断优化。高新技术产业产值增长11%,占规模以上工业产值的48%。新兴产业产值占规模以上工业产值的36.1%、较上年底提高2.6个百分点;新兴企业占规模以上工业企业总数的25.7%、较上年底提高4.8个百分点。绿色集约发展水平进一步提高,度电工业应税销售38元,高于全省5.6元,同比提高9.5%;园区循环化改造积极推进,21个在建循环经济重大项目完成投资26.4亿元;规模以上工业万元工业增加值能耗下降7%。投资结构持续改善。服务业投资增长7.1%,增幅位居全省第三;工业技改投资增长9.2%,占工业投资比重达到66.6%,同比提高1.9个百分点;高新技术产业投资逆势上行,增长19.7%,高于全

部投资 13.2 个百分点。亿元以上项目投资占全部项目投资的 77.2%，同比提高 13.5 个百分点。消费升级步伐加快。金银珠宝、化妆品等消费升级类产品零售额增长较快，分别增长 11.8%、9.5%，限额以上智能家电类商品增长 202.4%。电子商务快速发展，交易额增长 27.7%，限额以上批发零售单位网络零售额增长 36.2%。积极培育地方老字号品牌，新认定 24 家首批“南通老字号”。新动能积蓄成长。万人有效发明专利量 29.23 件，比去年末增加 1.93 件。新签产学研合作项目 400 项，同比增加 150 项，完成技术研发合同成交额 76.5 亿元，输出技术和吸纳技术成交额均列全省第二。创新创业活力增强，新增市场主体 6.1 万家，其中企业 1.98 万家、日均新增企业 109 家；新增创业实体 1140 家、带动就业 3.7 万人；新增省级双创示范基地 5 家，获评数位列全省第一方阵。

(四)开发开放新优势加快形成。深度融入长三角一体化发展。积极向上对接，推动南通新机场、通州湾新出海口、北沿江高铁、沪通铁路二期等一批事关南通长远发展的重大事项纳入国家长三角一体化发展规划纲要，为重大项目的落地实施提供了重要支撑。策应崇明世界级生态岛建设，崇明-南通全面战略合作框架协议正式签署。着力打造长江经济带战略支点。新出海口建设重点工程全面启动，网仓洪 10 万吨级航道、小庙洪航道、一港池码头、通海港区铁路专用线等工程前期工作加紧推进，平海公路快速化改造正式开工，通州湾港区三夹沙码头通过竣工验收。重特大产业项目稳步推进，中天钢铁产能指标争取取得重要进展，华能燃煤发电项目签订框架协议，铁通国际物流园项目取得用海批复、即将正式开港，清华航发院项目、中海油及韩国 SK 石化一体化项目、金光粘胶纤维生产基地项目等有序推进。开放型经济稳中提质。积极应对中美贸易摩擦，主动靠前服务企业，扩大出口信保规模，积极开拓境内外市场，上半年出口总值增长 3.3%、同比提高 9.1 个百分点，市场采购贸

易方式试点出口增长 7.7%。“引进来”和“走出去”步伐加快,实际使用外资 18.7 亿美元,其中战略性新兴产业利用外资 10.4 亿美元,增长 39%;“一带一路”沿线新增投资项目 23 个,中方协议投资额 6.99 亿美元,占全市对外投资的比重分别达 54.8%、74%。跨境贸易便利化改革进一步深化,进口、出口整体通关时间较 2017 年分别压缩 40%和 58%。综合交通枢纽加快构建。江海联运枢纽、空铁枢纽建设各项前期工作加快推进。南通新机场迁建选址报告已转报国家民航局。兴东机场改扩建新航站楼工程接近尾声,上半年旅客吞吐量 160 万人次,同比增长 20%。北沿江高铁全线可研报告已一次性上报铁总。沪通长江大桥主塔封顶,盐通铁路、海启高速等项目进展顺利。

(五)重点领域改革进一步深化。供给侧结构性改革成效继续巩固。稳步推进去杠杆,上半年直接融资总额 330 亿元,增长 88.7%,新增境内 IPO 过会企业 2 家、新三板挂牌企业 3 家,申报受理科创板企业 1 家;积极稳妥处置“僵尸企业”及去产能企业债务。房地产市场总体平稳,商品住宅销售面积 850.3 万平方米,增长 1.6%,6 月末去化周期约 7 个月,处于较合理区间。严格落实减税降费政策,上半年减免税收 47.78 亿元;落实降低一般工商企业电价政策,降低企业成本 4.05 亿元。持续推进 87 个补短板重大项目,累计投资超千亿元。如期完成机构改革。调整、新设立一批政府工作部门,明确部门职责界定,减少微观管理职能,强化宏观调控、事中事后监管、公共服务职能,推动政府职能转变。改革后,市级党政机构由 62 个精简至 50 个,县级党政机构由 395 个精简至 292 个。优化营商环境再升级。纵深推进“放管服”改革,深入推进四级政务服务体系建设,推动“不见面审批”制度化,促进线上“一网通办”和线下“只进一扇门”集成融合。推进“证照分离”“简易注销”“强制注销”改革,降低市场主体进出门槛。积极推动惠企利企政策落地,开展商业银行违规收费行为专项整治,商业银行退还涉企收费 2700 余万元。出台全省首个

《市场监管领域轻微违法行为免罚清单》，规范市场监管自由裁量。开展知识产权执法行动，推进社会信用体系建设，加强失信治理与信用监管。

(六)三大攻坚战扎实推进。重点领域风险有效防范。非法集资案件高发态势得到遏制，新发案件数、集资金额数和集资参与人数同比分别下降**48.7%**、**45.8%**、**56.6%**。协调处理**5**家企业信贷突发事件，涉及金额**9.5**亿元。通过落实债务管控机制、推进存量债务化解、严格防范流动性风险等方式，有效管控政府债务。污染防治成效明显。把修复和保护长江生态摆在压倒性位置，强化源头管控，“三线一单”编制形成初步成果，开展化工园区和化工企业安全环保整治。深入实施大气、水、土壤污染防治重点项目，空气质量优良天数比率**76.8%**，全省最优，水环境质量明显改善，**31**个省考以上断面优**Ⅲ**类比例**71%**，同比提高**29**个百分点，省考以上断面及主要入江、入海河流全部消除劣**V**类，土壤环境质量稳步提升。中央环保督察及“回头看”、省环保督察交办问题整改工作有序推进。脱贫攻坚精准有力。创新产业扶贫、就业扶贫、教育脱贫、健康扶贫方式，贫困群众和帮扶地区内生动力切实增强。建档立卡低收入人口累计脱贫率**92.7%**，**92**个市级经济薄弱村村营收入均达**40**万元以上。为建档立卡低收入人口购买意外伤害、重大疾病商业保险，减少因病致贫、返贫现象发生，为所有建档立卡未脱贫对象全额代缴城乡居民养老保险费。

(七)城市提升与乡村振兴同步推进。中心城市品质不断提升。中心城市建设“一节一带五片区”重点工程和“四十大”重点项目进展顺利，中央创新区医学综合体、会展中心、科创中心、人才公寓、美术馆、大剧院等重点工程建设全面提速，紫琅湖、紫琅公园深受广大市民欢迎，轨道交通**1、2**号线主体工程有序推进，啬园路隧道竣工通车。开展“透景增绿”专项行动，城市街景面貌持续改善。五山及沿

江地区生态修复、濠河风景区整治提升快速推进。乡村振兴深入推进。编制出台《南通市乡村振兴战略实施规划(2018-2022年)》。农业产业提档升级,夏收夏种进展顺利,小麦产量持平略增,优良食味水稻品种种植面积占比超过七成,蔬菜播种面积稳中有升,同比增长**1%**,生态健康标准化养殖水平进一步提升;**53.32**万亩高标准农田建设任务全面完成;“三个全覆盖”试点、新型合作农场建设取得新成效。农村集体产权制度改革稳步推进。城乡人居环境持续改善。城镇污水管网、垃圾填埋等环保基础设施短板加快补齐,城市黑臭水体治理扎实推进,**65**个水环境整治项目完成**33**条、开工**30**条,垃圾分类治理全面展开,城市生活垃圾分类管理覆盖面超过**50%**。美丽乡村建设扎实推进,村庄清洁、河道清理、生活污水处理等工作深入开展。“四好农村路”加快建设,新建农路**400**公里、完工**282**公里,新建农桥**225**座,完工**171**座。

(八)人民生活和社会服务不断改善。富民增收五大行动深入实施。出台《2019年富民增收工作要点》,扎实推进年度**46**项为民办实事项目,上半年民生支出占一般公共预算支出的**79%**,教育、节能环保、城乡社区、住房保障等领域支出均大幅增长。城镇居民人均可支配收入增长**8.4%**,农村居民人均可支配收入增长**8.5%**,城乡居民收入增速快于经济增长。就业形势保持平稳,新增城镇就业**5.67**万人,完成全年目标的**70.9%**,城镇登记失业率为**1.78%**;采集发布就业岗位**18.5**万个,其中高校毕业生就业岗位**5.5**万个。基本公共服务功能配置进一步加强。新增省优质幼儿园**21**所,新增**42**所学校向社会开放体育设施,全面实施中小學生课后服务,高考本一、本科上线率全省第一。“互联网+医疗健康”服务水平全国领先,职工医保和居民医保的门诊统筹标准、住院报支比例、大病保险资金支付比例进一步提高,医养结合国家试点稳步实施,新建**6**家护理院、**3**家社区护理站。连续**8**年增调城乡居民基础养老金标准,通州区与主城区

待遇标准接轨,基础养老金提高到每人每月**234**元,标准化街道老年人日间照料中心实现全覆盖,跻身首批长三角区域养老一体化试点城市。新开工安置房**17425**套,完成省下达保障性安居工程年度任务的**98%**,启动**6**个城中村改造。社会治理持续深化。紧扣中华人民共和国成立**70**周年大庆安保维稳工作主线,深入开展扫黑除恶专项斗争,高水平通过中央扫黑除恶专项斗争督导,公安机关“大恳谈、大回访、大督查”等做法得到中央扫黑除恶专项斗争督导组高度肯定。综治中心规范化建设、网格化服务管理、“雪亮工程”建设、矛盾纠纷排查化解等重点工作扎实推进,社会治理能力和水平不断提高。安全生产形势稳定,生产安全事故起数、死亡人数分别下降**12.8%**、**23.1%**。

总体上看,在宏观经济下行压力加大,不确定性因素和新挑战不断增多,结构性周期性矛盾加剧的情况下,上半年全市经济社会发展总体保持良好态势,成绩来之不易。对照年初人代会的预期目标,**21**项主要指标中,**15**项指标超过或达到预期目标(具体见附表)。**6**项指标与预期目标有差距,其中:地区生产总值受不可比因素的影响,且中美贸易摩擦加剧等新情况超出预料,增幅低于预期目标**0.5**个百分点,但回升势头明显,上半年比一季度回升**1**个百分点。一般公共预算收入增幅低于预期目标**1**个百分点,主要受大规模减税降费影响,全年影响一般公共预算收入约**88**亿元。固定资产投资增幅低于预期目标**1.5**个百分点,主要受市场需求不振,企业投资意愿下降等因素影响,但总体形势好于全国全省,增幅高于全国、全省**0.7**个和**2.4**个百分点。社会消费品零售总额增幅低于预期目标**2.8**个百分点,主要受汽车、家电等传统消费领域需求降低,限上企业支撑作用减弱以及新兴消费规模较小等多重因素叠加影响。外贸进出口增幅低于预期目标**5.4**个百分点,主要受中美贸易摩擦加剧、船舶海工等重点行业不景气以及重点企业支撑不足等因素影响。高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重低于预期目标**2**

个百分点,但总体上仍处于全省领先水平,去年底高新技术产业产值占比全省第一,持续提升的难度较大。

下半年,国际国内发展环境依然错综复杂。中美贸易摩擦加剧是影响我市经济增长的最大不确定因素,由此带来的订单流失、产能转移将直接影响我市外贸进出口、工业生产、就业等,对外商投资的积极性也将产生不利影响。同时,制造业发展呈现紧缩态势,企业分化进一步加剧,消费缺乏新的增长点,金融、环保、社会等领域风险也将对经济发展带来挑战。但是,我们也要看到,南通经济持续稳定发展的基础仍然比较扎实,积极因素正在不断累积,特别是长三角一体化发展规划纲要的实施为我市发展带了前所未有的机遇,营造了良好的发展预期。从微观层面看,部分先行指标表现良好,业扩报装完成户数增长**14%**,业扩报装完成增量增长**33%**,表明我市经济增长的后劲较足。预计下半年,全市经济运行将总体呈现“缓升稳走”态势,完成全年目标任务可期。

二、下半年主要工作举措

下半年,我们将深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想,按照市委市政府决策部署,坚持稳中求进工作总基调,坚持新发展理念,以供给侧结构性改革为主线,以落实长三角一体化发展等国家战略为契机,推动重特大项目落地,全力以赴打好三大攻坚战,统筹做好发展改革稳定各项工作,确保完成年度目标任务,加快建设长江经济带战略支点和上海大都市北翼门户城市,奋力推动高质量发展走在全省前列。重点做好以下几方面工作:

(一)深入落实国家重大战略,增创区域发展新优势。全面落实长三角一体化发展战略。围绕落实《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和省实施方案,尽快制定南通行动方案;主动向上对接,积极推动重大基础设施和产业项目纳入长三角一体化发展相关专项规划,纳入国家、省“十四五”规划。深化空铁枢纽研究,推进南通新

机场选址研究和报批工作，力争年底前取得国家民航局选址批复；主动配合做好北沿江高铁建设前期工作，确保年底前一次性可研获批。深化跨江融合发展及相关体制机制的研究，谋划建设南通沪苏跨江融合试验区。积极融入上海国际科创中心建设，提升沪通产业合作园区功能，争取完成新增亿元以上沪通合作产业入库项目 60 个，完成投资额 80 亿元。加快建设长江经济带战略支点。围绕打造长江集装箱运输新出海口，按照国际一流规划设计标准，对通州湾港口、产业、城市规划进行深化提升。推动新出海口起步码头、通海港区至通州湾港区铁路专用线一期等开工建设，加快推进洋吕铁路、平海公路等集疏运工程，尽快完成网仓洪 10 万吨级、20 万吨级航道工可审查，尽早启动冷家沙航道前期研究工作。认真筹备省长江大保护(南通)现场推进会，深化长江岸线综合整治。积极参与江苏“一带一路”交汇点建设。

(二)切实抓好“三抓一评”，推动经济运行稳中有进。抓好项目招引。突出靶向招商，针对“3+3”产业的薄弱环节和产业链缺失，制定符合南通发展实际的招商目录，加大产业链招商力度。常态化跟踪北上广深及欧美、日韩等重点区域，瞄准世界 500 强、国内 100 强、大型央企、上市公司等大企业、大集团，强化专题招商，争取更多优质项目落户南通。在推进重特大项目的同时，抓好科技含量高、周期短、产出快的优质中小项目，加快形成一批新的经济增长点。抓好项目转化。强化进度管理，实施重大项目月调度、季通报制度，通过紧密跟踪、实时监测、精细督导，推动项目快转化、快达产。全面梳理延期未能转化达产项目的“堵点”，及时破解要素制约；对确因客观情况无法转化达产的“僵尸项目”制定实施合理的处置办法，加快腾出土地、产能、排放指标。抓好企业服务。抓实抓好“服务企业百日行”活动，细化落实减税降费等惠企政策措施，实打实再解决一批融资困难、用工紧缺、成本上升等具体问题。积极向上争取土地点供指

标,加大闲置土地和低效用地清理盘活力度,着力破解土地要素瓶颈制约。完善重大项目“绿色通道”制度和精准服务机制,按“马上就办”的要求,及时做好跟踪服务。强化月度评估。强化经济运行动态监测,通过开展发展指标月度评估,深入分析研判经济运行态势,增强工作的预见性和针对性。

(三)加快推进产业提档升级,提升实体经济竞争力。打造地标性产业集群。聚焦“3+3”重点产业,不断延伸和完善产业链、价值链,走高端化发展路线,确保亿元以上工业项目年度完成投资 **1000** 亿元。瞄准技术前沿和未来发展方向,培育和推动一批战略性新兴产业集群化发展。深入实施“5215”工业大企业培育计划,加快培育领军企业和知名品牌。推动制造业转型升级。抓住转型升级窗口期,整合集聚要素资源,推动船舶海工、化工、纺织服装等传统产业改造升级。深入实施智能制造三年行动计划,加快推进“机器换人”,力争新增国家智能制造试点示范、省级示范智能车间(智能工厂建设试点) **10** 个以上。深入推进低效用地工业企业盘活升级和企业资源利用绩效评价,强化“亩产论英雄”导向,研究制定差别化政策,引导企业提质增效。加快发展现代服务业。坚持把生产性服务业作为主攻方向,促进服务业与制造业融合发展。抓好服务业集聚区、主题楼宇建设,大力发展枢纽经济、总部经济和金融服务,提升区域辐射影响力。落实促进消费政策措施,积极培育新型消费业态,促进生活服务业向精细化和高品质转变。

(四)强化创新驱动发展,加快新旧动能接续转换。着力构建以企业为主体的技术创新体系。切实将创新资源引入企业、技术研发机构建在企业、科技服务覆盖到企业、创新政策落实到企业,支持行业龙头企业牵头组建或参加国家、省产业技术创新战略联盟、产业创新中心。完善高新技术企业培育体系,全年新增高新技术企业 **200** 家。突出抓好创新载体质量提升。加快推进中央创新区建设,发挥高等研究

院引导作用,积极跟踪大院大所、重大科技项目,引进一批新兴研发机构、公共技术服务平台,力争招引重点企业研发总部 5 家、创新型科技企业 5 家。加快企业研发机构建设,新增国家级企业技术中心 1 家、省级以上研发机构 60 家。加快集聚高端创新人才。完善鼓励企业引才用才、高层次人才服务等政策举措,尽快出台针对性强、切实有用的引人留人专项政策,深入实施“通籍英才归雁计划”,构筑持续的制度保障和良性的人才生态,促进人口导入、人才集聚。

(五)全力打好三大攻坚战,补齐高水平全面建成小康社会短板。坚决防范化解重大风险。科学处理好减税降费对财政减收的影响,加快新增长点培育,壮大税收来源,稳步推进平台公司市场化转型,细化做实化债方案,优化债务结构,切实防范化解政府债务风险;注重打早打小,坚持精准排雷,积极处置非法金融活动。动真碰硬抓好污染防治攻坚。以水环境整治为重点,系统推进水、大气和土壤综合治理,确保重点治污项目快速推进,推动 PM2.5 和臭氧浓度“双控双减”;确保中央和省市交办的环境突出问题整改到位、不反弹;加快推进固废等基础设施建设,统筹提升污水处理设施运管能力,补齐环境基础设施建设短板。精准发力提升脱贫成效。分类施策,提高精准脱贫质量,确保脱贫任务如期全面完成,有效应对返贫难题。扎实推进援疆、援青、对口合作。对照最新的《江苏高水平全面建成小康社会统计监测实施方案》,加强短板指标梳理分析,全力补足弱项,确保如期高水平全面建成小康社会。

(六)持续深化改革开放,激发发展动力活力。深化供给侧结构性改革。聚焦“巩固、增强、提升、畅通”八字方针,保持打击“地条钢”高压态势,严防死灰复燃和已化解过剩产能复产,积极稳妥处置“僵尸企业”及去产能企业债务。进一步强化补短板项目储备,梳理储备一批基础设施、民生保障、生态环保等重点领域补短板重大项目,积极向上争取扶持政策,加快推动项目早开工、早建设。推进重点领域

改革。持续深化“放管服”改革,优化企业开办、建设项目审批,提升政务服务效率质量,打造一流营商环境。抓好国企混合所有制改革、完善产权保护制度、农村集体产权制度等重点领域改革任务落地。推进全市社会信用体系建设,加强信用信息系统建设、失信治理与信用监管,开展各类信用建设试点示范工作。推进落实新型城镇化综合配套改革任务,扎实开展省级特色小镇培育创建。提升全方位开放发展水平。积极适应环境新变化,优化外贸地区结构、产品结构和贸易方式模式,更大力度以外引外、以商引商,促进外贸外资稳中向好。重点关注受中美经贸摩擦影响的行业、企业,加强对企业豁免申请、涉税谈判、海外建厂等的辅导帮助,提供信保和融资支持,为企业开拓多元化国际市场提供优质服务。加快推进重点开放合作园区建设,支持优势产业“走出去”,鼓励有实力的本土企业到“一带一路”沿线国家发展,鼓励加工贸易企业向研发设计、物流销售环节延伸、向总部形态转型。

(七)统筹推进城乡协调发展,提升城市服务能级。加快中心城市建设。加快实施“一节一带五片区”重点工程,聚焦中心城市建设“四十大”重点项目,确保9月底前完成纳入“迎节大会战”城市建设专项项目。加快推进轨道交通1、2号线建设,抓紧做好苏通二通道、绕城高速等储备项目前期工作。突出提升城市形象和改善民生两大主题,以城市“微治理”和迎“森旅节”环境整治为主线,加强精细化管理,深入推进水环境整治、垃圾分类治理、路网优化、绿化景观、街景提升等重点工作,扎实推进国家生态园林城市创建和花园城市建设,高质量办好2019中国森林旅游节。深入实施乡村振兴战略。深入落实《江苏省乡村振兴战略实施规划(2018-2022年)任务分工方案》,研究制定我市的分解落实方案。扎实推进国家高标准农田建设,积极争创国家区域化整体建设高标准农田创新示范区。积极培育新型农业经营主体,推进土地流转和适度规模经营。持续推进农

农村人居环境整治。大力实施“百村示范、千村整治”工程,突出抓好农村生活垃圾污水处理、“厕所革命”、水环境治理、农业废弃物综合利用等重点工作,确保年内七成以上行政村的村庄环境达到“干净整洁有序”的要求。深入推进市级整治示范村创建,力争年底前建成100个示范村。

(八)切实保障和改善民生,增强人民群众获得感幸福感。稳定就业促进增收。实施富民增收五大行动计划,落实富民增收50条,完善稳就业、促创业、防失业的综合政策,拓展居民增收渠道。开展培训促就业“增量提质”行动,推动创业扶持政策落地见效,加快实施规范服务企业用工资金奖补办法,落实小微企业吸纳高校毕业生社会保险补贴,推进就业富民和创业富民。优化公共服务供给。落实《关于进一步激发社会领域投资活力的实施意见》、《南通市城企联动普惠养老专项行动支持政策》等政策文件,加快推进中央创新区学校和医院项目建设,深入实施居家和社区养老服务改革、医养结合国家试点,促进公共教育、体育和医疗等优质均衡发展。完善住房市场体系和住房保障体系,促进房地产市场健康稳定发展。创新和完善价格调控,提升价格服务能力,稳定居民消费价格水平。创新社会治理。进一步深化扫黑除恶专项斗争,加快推动网格化服务管理中心实体化和“清仓见底”等专项行动,扎实推进“雪亮工程”项目建设。加强食品药品安全、安全生产、防灾减灾等工作,坚决防范公共安全事件和事故。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:当前宏观形势依然错综复杂,保持经济平稳增长的压力大、任务重。我们将在市委的坚强领导下,抢抓重大战略叠加机遇,咬定目标不动摇,狠抓项目不放松,扎扎实实做好改革发展稳定各项工作,努力完成全年目标任务,为全市争当“一个龙头、三个先锋”,实现高质量发展走在前列作出新的贡献!

附表：

上半年国民经济和社会发展主要预期目标完成情况表

指标名称	计量单位	2019年 预期目标	上半年				
			绝对值	增幅 (%)	完成年度计划情况		
1.地区生产总值	亿元	7%以上	4580.1	6.5	低于预期目标 0.5 个百分点		
2.一般公共预算收入	亿元	5%以上	353.5	4	低于预期目标 1 个百分点		
3.固定资产投资	亿元	8%以上	—	6.5	低于预期目标 1.5 个百分点		
4.社会消费品零售总额	亿元	9%左右	1618.4	6.2	低于预期目标 2.8 个百分点		
5.外贸进出口总额	亿元	4%以上	1204.5	-1.4	低于预期目标 5.4 个百分点		
6.注册外资实际到账	亿美元	25	18.7	8.6	完成年度目标的 75%		
7.常住人口城镇化率	%	68	—	—	预计达到预期目标		
8.全社会研发投入占地区生产总值比重	%	2.7 以上	2.7		预计达到预期目标		
9.高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重	%	50	48		低于预期目标 2 个百分点		
10.每万人发明专利拥有量	件	29	29.23		达到预期目标		
11.科技进步贡献率	%	64	—		预计达到预期目标		
12.城镇居民人均可支配收入	元	与经济 增长同步	25938	8.4	达到预期目标		
13.农村居民人均可支配收入	元		12321	8.5	达到预期目标		
14.年收入 7000 元以下建档立卡低收入人口脱贫率	%	100	—		预计达到预期目标		
15.居民消费价格涨幅	%	3 左右	2.7		达到预期目标		
16.城镇新增就业	万人	8 以上	5.67		完成年度目标的 70.9%		
17.城镇登记失业率	%	3 以内	1.78		达到预期目标		
18.万元 GDP 能耗下降率	%	完成省 下达 目标任务	预计达到序时进度				
19. 主要污 染物减排	化学需氧量排放量	%				完成省 下达目标 任务	
	二氧化硫排放量	%					
	氨氮排放量	%					
	氮氧化物排放量	%					
20.空气质量	—	保持全省 领先	全省最优		达到预期目标		
21.地表水省控断面优于Ⅲ类水质比例	%	71 以上	71		达到预期目标		

注：常住人口城镇化率、科技进步贡献率、年收入 7000 元以下建档立卡低收入人口脱贫率、万元 GDP 能耗下降率、主要污染物减排为年度数据。

关于南通市 2019 年市级财政预算 上半年执行情况的报告

—— 2019 年 7 月 29 日在南通市十五届
人大常委会第二十四次会议上

市财政局局长 黄林华

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府委托，向本次人大常委会报告 2019 年市级财政预算上半年执行情况，请予审议，并请列席会议的同志提出宝贵意见。根据《预算法》相关规定，重点报告市级财政收支情况。

一、上半年财政预算执行情况

(一)一般公共预算执行情况

上半年，全市一般公共预算收入完成 353.5 亿元，占预算的 55.5%，增长 4%，税收占比 81.7%。全市一般公共预算支出完成 577.5 亿元，占预算的 52%，增长 9.7%。

市级(含市本级、市经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾江海联动开发示范区，下同)一般公共预算收入完成 58.3 亿元，占预算的 57.7%，增长 7.2%。2018 年上半年南通市及市级一般公共预算收入完成情况详见附表 1、2。市级一般公共预算支出完成 80.8 亿元，占预算的 46.6%，增长 13.4%。市本级一般公共预算支出完成 60.1 亿元，占预算的 45.4%，增长 15%。其中，城乡社区、公共安全、住房保障等支出进度较快；科学技术、文化旅游体育与传媒、资源勘探信息、商业服务业支出因上半年项目集中申报和评审，尚未形成

支出,预计下半年会加快支出进度。2019年上半年南通市级一般公共预算支出完成情况详见附表3。

(二)政府性基金预算执行情况

上半年,市级政府性基金预算收入完成39.8亿元,占预算的20.2%,下降77.5%,其中土地出让金收入完成37.8亿元,下降78.5%。主要是去年同期房地产形势较好,土地出让金收入大幅增收,形成较高基数。市级政府性基金预算支出完成54.6亿元,占预算的28.8%,下降49.5%。2019年上半年南通市级政府性基金收支完成情况详见附表4、5。

(三)国有资本经营预算执行情况

上半年,市级国有资本经营预算收入完成1.1亿元,占预算的122.4%,主要是对部分市属国有企业以前年度国有资本经营收益进行清缴,超收较多。市级国有资本经营支出完成782万元,占预算的12.3%,主要用于江苏大生集团政策性贷款贴息支出。2019年上半年南通市级国有资本经营收支完成情况详见附表6。

(四)社会保险基金预算执行情况

上半年,市级社会保险基金收入完成65亿元,占预算的38.2%,下降1%,主要是落实上级减税降费政策,社保费率下降。市级社会保险基金支出完成75.3亿元,占预算的43.2%,增长10%。2018年上半年南通市级社会保险基金收支完成情况详见附表7。

二、上半年主要工作

今年以来,面对错综复杂的国际环境和艰巨繁重的改革发展稳定任务,全市财税部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,坚持稳中求进工作总基调,贯彻新发展理念,落实高质量发展要求,以供给侧结构性改革为主线,围绕全市经济社会发展大局和年初确定的工作目标,强化收入组织,严格落实减税降费政策,统筹资金安排,全力支

持经济转型升级和重大项目建设,推进财政管理改革,提升财政运行绩效,为全市经济高质量发展提供了财政保障。

(一)强化收入组织,圆满实现“双过半”目标

一是加强收入分析研判。根据经济运行情况、减税降费政策和各地财政收入走势,研究提出半年度及年度收入预期目标建议,明确收入组织要求。按月跟踪收入预期目标完成情况,抓序时、促进度。二是注重收入预期目标考核。严格按照高质量发展考核、月度评估要求,督促各地按序时进度落实收入预期目标。三是强化部门联动。每月向各地党委、政府和财政部门印发《南通财政收支简报》,加强上下联动;主动与税务等部门沟通协调,定期召开收入分析会,形成合力,确保应收尽收。上半年,全市完成一般公共预算收入 **353.5** 亿元,完成年度预算的 **55.5%**,超序时进度 **5.5** 个百分点,圆满实现收入“双过半”目标。上半年全市财政收入情况好于预期,这是在全面落实减税降费政策的基础上取得的,说明我市经济运行平稳、韧性较强。

(二)落实减税降费政策,增强企业和群众获得感

实施更大规模减税降费是党中央、国务院作出的重大战略部署,是积极财政政策加力提效的充分体现,也是今年财政工作的重中之重。市成立了减税降费工作领导小组,研究起草工作方案;注重效应分析,及时调研政策落实堵点与企业发展痛点;利用会计继续教育等平台开展宣讲与研讨,助推政策精准发力。一系列减税降费政策的实施,切实降低了企业税费负担,为市场主体发展注入了新的活力。

上半年,全市累计新增减税 **47.78** 亿元,落实社保政策降费 **13** 亿元。新增减税中 **2019** 年新出台减税政策减免 **18.4** 亿元,包括深化增值税改革减税 **12.53** 亿元、小微企业普惠性政策减税 **4.58** 亿元、个人所得税专项附加扣除政策减税 **1.3** 亿元;去年出台的增值税减

税政策翘尾影响仍较大,2019年实施2018年翘尾减税政策新增减税29.3亿元,包括个人所得税第一步改革翘尾新增减税13.1亿元、增值税降率翘尾新增减税9.8亿元。

(三)支持重大项目建设,推动经济高质量发展

一是加强重大项目资金筹措。组织编制政府投资城建交通计划和资金预算,保障轨道交通、中央创新区、五山及沿江片区、机场、铁路等重大项目和基础设施建设。累计拨付中央创新区建设资金29亿元、五山及沿江片区建设资金2.2亿元、铁路建设资金2.5亿元、机场建设资金1亿元。二是健全城建项目工作机制。制订《轨道交通运营服务成本规制暂行办法》,提高我市轨道交通运营服务质量;制订《2019年度南通市区城市建设工作考核办法》,调动各责任主体积极性。三是加大项目评审力度。参与项目全过程跟踪管理,配合做好相关项目方案确定和变更工作,加快项目概算评审进度。上半年共完成项目评审81个,送审金额36.26亿元,审定金额32.16亿元,核减4.1亿元,核减率11.3%。四是优化产业扶持政策。研究出台市区产业转型升级政策实施细则和资金管理办法;及时调整产业转型升级政策,降低部分政策企业享受门槛,进一步扩大政策覆盖面;加快政策兑现进度,按季兑现产业转型升级专项资金,上半年共兑现省、市各类专项资金2.7亿元,让企业充分享受政策红利。五是推动基金实质化运作。完善陆海统筹发展基金运作管理机制,修订基金管理办法,制定基金投后管理“三项”制度;制定支持股权投资发展若干政策意见,引导创投基金投资南通项目。截至6月底,陆海统筹发展基金总规模达到119亿元,累计投资我市项目64个,引进重点产业项目18个。六是缓解小微企业融资难。充分发挥财政资金撬动银行信贷的作用,稳步开展“小微创业贷”“科技资金池”“助保贷”等财政金融业务。截至6月底,三大财政金融产品在外企业1550家,在外余额29.9亿元,财政资金放大比例达12倍。

(四) 聚焦公共服务,切实保障民生支出

统筹一般公共预算收入、政府性基金收入、政府债券等资金来源,盘活财政存量资金,保障重点民生支出。加强市级涉农资金整合,做好惠农补贴发放,拨付市级经济薄弱村补助资金 **1970** 万元。推进通州区民生保障与市区逐步接轨,提高市区城乡居民养老保险基础养老金至每人每月 **234** 元。整合宣传文化旅游发展专项资金,支持宣传文化旅游事业发展。统筹做好 **2019** 年中国森林旅游节资金安排。研究完善市直学校教师收入分配政策,制定毕业生集聚服务市区产业发展措施。以成本规制为统领,研究完善公交营运补贴机制。落实市区公共租赁住房保障政策,推动保障性安居工程建设。支持打好污染防治攻坚战,规范生态环保资金管理,做好水环境区域生态补偿工作。统筹资金支持南通大剧院、美术馆、医学综合体以及田家炳高中、南通师范二期等重大民生工程建设。上半年,全市民生支出占一般公共预算支出的比重达 **79%**,财政“八项支出”增幅为 **8.9%**。

(五) 夯实管理基础,推进现代财政建设

加强预算执行管理,贯彻落实上级过“紧日子”要求,坚持有保有压,对市本级 **2019** 年部门预算安排的商品和服务支出定额予以一定幅度的压减,同时压缩重大活动支出,严控部门预算经费追加。市本级 **252** 家部门预算单位均按要求及时做好预算公开工作。推进国库电子化改革,开展财政存款招投标工作。出台市级政府分散采购管理办法,规范行政事业单位政府采购行为。完成市本级国有房产清查工作,提出分类处置建议方案,规范行政单位国有资产使用。扩大绩效评价范围,选取人才专项资金、经济薄弱村补助等 **5** 个项目作为 **2019** 年市级重点评价项目,实现“四本”预算全覆盖。完善财政“大监督”工作机制,对减税降费政策落地情况等开展监督检查。

(六) 完善监管举措,严控政府债务风险

一是落实债务管控机制。采取月度自查、季度督查、年度考评的

方式,按季制定督查方案,对各县(市)区开展债务督查。向各县(市)区印发《隐性债务化解工作建议书》,推动债务管控责任落实。二是推进存量债务化解。对市城建集团存量债务进行梳理核对,提出隐性债务处置方案。指导督促各县(市)区优化债务化解方案,确保化债措施合规可行。三是严格防范流动性风险。按月做好全市政府债务风险分析、预判,要求各地提前**3**个月确定资金备付方案,严防流动性风险。四是争取新增政府债券。做好地方政府债券发行项目筛选、上报工作。上半年市区争取新增债券资金**38**亿元,其中一般债券**5**亿元、土地储备专项债券**23**亿元、城乡建设专项债券**10**亿元,重点支持土地储备项目、中央创新区重大项目以及高铁西站交通枢纽工程等建设。

三、下半年工作举措

下半年,全市财税部门将紧紧围绕市委、市政府决策部署,认真贯彻落实上级过“紧日子”要求,加力提效实施积极的财政政策,持续优化财政支出结构,积极防范化解债务风险,统筹做好收支预算管理,确保财政平稳健康运行。

(一)积极组织财政收入

下半年组织财政收入既有有利条件,也存在着诸多不确定性因素。一方面全市项目建设有力推进,重大项目新增长点加速形成,重点产业加快崛起,促进民营经济高质量发展及推进产业转型升级的一系列举措进一步激发了企业发展活力,对组织收入形成了有力支撑;另一方面受经济下行压力持续和减税降费等政策影响,上半年主体税种增幅全面回落,增长的基础仍不稳固,外贸形势、房地产市场的不确定性,都对后期财政收入增收带来压力。全市财税部门将加强收入组织协调,密切关注减税降费政策效应和财政收入运行态势,加强市区房地产业和建筑业重点税源管理,加大税源培育力度。在不折不扣落实减税降费政策的前提下,应征尽征、应收尽收,保持

财政收入平稳增长。

(二)落实减税降费举措

下半年,全市财税部门将持续发力,深化部门联动、压实工作责任,助推减税降费各项政策落地。一是进一步扩大政策宣传覆盖面。通过现场宣讲、编制电子口袋书、网上开设专栏等形式,做好政策宣传、辅导等工作,使纳税人和缴费人知晓政策,为企业和群众提供便利。二是加强减税降费效应分析,落实市委市政府“服务企业百日行”活动要求,实地走访典型企业,跟踪定点联系单位税负变化情况,强化预知研判。三是加强舆情风险管理,会同相关部门做好涉及减税降费政策舆情监测与风险应对。

(三)优化财政支出结构

“保工资、保运转、保基本民生”是促进地区经济协调发展的基础,是保持社会稳定的“压舱石”,是财政部门当前的一项紧迫任务,我们将统筹资金安排,优化财政支出结构。一是守牢“三保”底线。坚持“保工资、保运转、保基本民生”的原则和顺序,合理安排财政支出,严格落实国家制定的工资、民生等政策。安排奖补资金推动新型合作农场、农村人居环境整治、河长制、经济薄弱村建设等。推进通州区民生保障与市区逐步接轨工作,完善优抚对象抚恤补助标准自然调整机制,落实好市区因病致贫家庭救助、医疗救助、临时生活困难救助等专项救助制度。二是大力压减一般性支出。按照中办、国办文件精神 and 财政部要求,严格控制“三公”经费和会议费、培训费等支出,一般性支出压减幅度达到**10%**以上,将节省下来的资金用于落实“三保”支出、支持打好三大攻坚战等重点事项。三是硬化支出预算执行约束。严格控制经费追加事项,健全支出预算执行考核机制。加强支出政策和政府投资项目的财政可承受能力评估,优先保障在建工程、跨区域重大项目。

(四)确保财政收支平衡

实施更大规模减税降费,能够有效减轻企业负担,增加居民收入,激发市场创新和发展活力,同时,也会导致当期财政收支矛盾突出,完成全年收支预算、做好“三保”等任务更加艰巨,这对做好收支预算管理也提出了更高的要求。我们将认真贯彻落实上级过“紧日子”要求,统筹做好收支预算管理,确保财政收支平衡。一是加强预算统筹力度。合理增加调入使用预算稳定调节基金等存量资金的规模,按规定将政府性基金预算结余较多的部分、国有资本经营预算超收收入调入一般公共预算统筹使用。二是盘活存量资金。强化结余结转清理,对当年部门预算基本支出结余、项目支出结余、政府采购结余、两年以上省专项补助结余等予以收回,统筹用于亟需支持的重点支出。三是盘活国有资产资源。开展公共基础设施等行政事业性资产清查工作,全面反映国有资产“家底”。推进行政事业单位国有房产分类处置,对闲置办公及业务用房纳入经营性房产管理范围,促进资产保值增值。

(五)防范化解债务风险

财政收支形势再严峻,也不能放松对地方政府债务的管理,这关系到实体经济健康发展和社会大局。我们将认真落实上级加强地方政府性债务管理的部署要求,指导督促各地进一步完善隐性债务化解方案,推动市场化转型,确保按序时进度完成化债任务。做好市本级隐性债务化解工作,有效降低债务率。根据省财政厅统一部署,加快推进地方政府隐性债务综合监管系统建设,确保8月底前全面上线运行,做到实时动态监控和预警。密切关注隐性债务置换政策,探索存量隐性债务续转、降息的可行路径,严防“处置风险中的风险”。强化债务督查的结果运用,与年度考评相衔接、问责机制相配套。

南通市人民代表大会常务委员会 关于批准南通市 2018 年市级财政决算的决议

(2019 年 7 月 30 日南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议通过)

南通市第十五届人大常委会第二十四次会议听取并审议了市财政局局长黄林华、市审计局局长顾宗瑜分别受市人民政府委托所作的《关于南通市 2018 年市级财政决算(草案)的报告》和《关于南通市 2018 年市级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告》。会议同意南通市人民代表大会财政经济委员会提出的《关于南通市 2018 年市级财政决算(草案)的审查结果报告》，决定批准南通市 2018 年市级财政决算。

关于《南通市 2018 年市级财政决算(草案) 的报告》编制情况的说明

—— 2019 年 7 月 29 日在南通市十五届
人大常委会第二十四次会议上

市财政局局长 黄林华

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

今年 1 月 8 日，市十五届人民代表大会第三次会议听取并审议了市级 2018 年财政收支预算执行情况和 2019 年财政预算的报告。此后，市财政部门分别与省以及各区办理了财政结算，并向省财政厅上报了 2018 年南通市财政决算报表。根据 2018 年 1 月 10 日市人代会关于批准 2018 年财政预算及 2018 年 12 月 4 日市人大常委会关于批准 2018 年市级财政预算调整方案的决议，受市政府委托，现将 2018 年市级财政决算(草案)作如下说明，请予审议。

一、2018 年财政决算情况

(一)一般公共预算收支决算情况

2018 年，全市一般公共预算收入 606.2 亿元，占调整后预算(以下简称“预算”)的 100.2%，增长 2.6%。全市一般公共预算支出 877.2 亿元，占预算的 94.7%，增长 8.3%。

2018 年，市级(含市本级、经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾江海联动开发示范区，下同)一般公共预算收入 92.6 亿元，占预算的 101.2%，增长 18.5%。市级一般公共预算支出 169.2 亿元，占预算的 92.2%，增长 2%。2018 年，市级剔除安排预算稳定调节基金后的一般公共预算总财力为 183.5 亿元，安排总支出预算 183.5 亿

元,当年支出 169.2 亿元,未完项目结转下年支出 14.3 亿元。实现收支平衡。

(二)政府性基金预算收支决算情况

2018 年,市级政府性基金收入 284.3 亿元,占预算的 101.5%,增长 96.9%,主要是土地出让形势较好,土地出让金增收较多。市级政府性基金支出 294.6 亿元,占预算的 90.7%,增长 77.6%。

2018 年,市级政府性基金总财力来源为 333.2 亿元(包括省下地方政府新增专项债券转贷收入 39.5 亿元),按规定统筹调出到一般公共预算 8.5 亿元;安排总支出预算 324.7 亿元,当年支出 294.6 亿元,未完项目结转下年支出 30.1 亿元。实现收支平衡。

(三)国有资本经营预算收支决算情况

2018 年,市级国有资本经营收入 1.6 亿元,占预算的 100.7%,增长 65.7%,主要是根据市政府出台的国有资本经营预算管理办法,对以前年度国有资本经营收益进行清缴,入库利润收入增加较多。市级国有资本经营支出 1.2 亿元,占预算的 99.9%,增长 84.4%,主要是国有企业资本金注入增加较多。

2018 年,市级国有资本经营收益财力来源为 1.6 亿元,按规定统筹调出到一般公共预算 0.4 亿元;安排总支出预算 1.2 亿元,当年支出 1.2 亿元。实现收支平衡。

(四)社会保险基金预算收支决算情况

2018 年,市级社会保险基金收入 183.3 亿元,占预算的 112.2%,增长 36.4%;市级社会保险基金支出 171.8 亿元,占预算的 99.5%,增长 40.9%,主要是对机关事业单位养老保险基金进行清算,收支增加较多。2018 年,市级社会保险基金当年收支结余 11.5 亿元,加上年结余 103 亿元,年末结余 114.5 亿元。

二、2018 年市本级一般公共预算重点支出安排和执行情况

1.教育支出当年预算安排 14.9 亿元。加:上年未完项目结转 0.9

亿元、上级核拨专款及补助 2 亿元；减：补助下级 1.5 亿元、清理收回结余结转资金 1.4 亿元，总支出预算 14.9 亿元。教育支出 14.1 亿元，占预算的 95%，结转下年 0.8 亿元，主要是年底省下达职业教育质量提升以及学校基建等资金结转下年支出。

2.科学技术支出当年预算安排 4.2 亿元。加：上年未完项目结转 0.6 亿元、上级核拨专款及补助 1.6 亿元、动用存量资金安排 3.8 亿元；减：补助下级 0.4 亿元，总支出预算 9.8 亿元。科学技术支出 9.5 亿元，占预算的 97.1%，结转下年 0.3 亿元，主要是年底省下达企业研究开发费用省级财政奖励、高新技术企业培育等专项资金结转下年支出。

3.文化体育与传媒支出当年预算安排 4.5 亿元。加：上年未完项目结转 0.2 亿元、上级核拨专款及补助 0.2 亿元；减：补助下级 0.2 亿元、清理收回结余结转资金 1.7 亿元，总支出预算 3 亿元。文化体育与传媒支出 2.5 亿元，占预算的 82.9%，结转下年 0.5 亿元。

4.社会保障和就业支出当年预算安排 12.5 亿元。加：上年未完项目结转 0.8 亿元、上级核拨专款及补助 2.6 亿元、动用存量资金安排 5.7 亿元；减：补助下级 5.7 亿元，总支出预算 15.9 亿元。社会保障和就业支出 14.8 亿元，占预算的 93%，结转下年 1.1 亿元，主要是年底省下达 2018 年民政部分中央资金、养老保险转移支付及残疾人综合服务中心、儿童福利院等基建项目资金结转下年支出。

5.医疗卫生与计划生育支出当年预算安排 11.5 亿元。加：上年未完项目结转 0.7 亿元、上级核拨专款及补助 1.5 亿元、动用存量资金安排 6.1 亿元；减：补助下级 4.2 亿元，总支出预算 15.6 亿元。医疗卫生与计划生育支出 13.7 亿元，占预算的 87.6%，结转下年 1.9 亿元，主要是年底省下达公立医院综合改革中央补助资金、计划生育利益导向机制补助资金以及市第二人民医院、第四人民医院基建项目资金结转下年支出。

6.农林水支出当年预算安排 3.7 亿元。加：上年未完项目结转 1.3 亿元、上级核拨专款及补助 4 亿元；减：补助下级 3.9 亿元、清理收回结余结转资金 1 亿元，总支出预算 4.1 亿元。农林水支出 2.9 亿元，占预算的 70%，结转下年 1.2 亿元，主要是年底省下达水利重点工程建设投资计划省级补助等结转下年支出。

三、2018 年市本级政府专项资金决算情况

2018 年市本级政府专项资金预算安排 42.6 亿元，支出 33.3 亿元，占预算的 78%。其中：发展类专项资金预算安排 13.8 亿元，支出 12.9 亿元，占预算的 94%；民生类专项资金预算安排 11 亿元，支出 10.2 亿元，占预算的 92%；建设类专项资金预算安排 17.8 亿元，支出 10.2 亿元，占预算的 57%。发展类、民生类专项资金执行进度较快，有力支持了产业转型升级和生态环境建设，充分发挥了财政稳增长、补短板、惠民生作用。建设类专项资金执行进度较慢，主要是南通大剧院、美术馆等基本建设项目立项及前期工作时间较长，当年须支付额比预计数减少较多。

四、2018 年市本级部门预算执行情况

2018 年，市财政部门进一步深化部门预算改革，调整基本支出预算编制方法，实行单位人员编制、工资等基础数据通过系统自动采集，规范政府购买服务岗位人员经费管理，调整商品和服务支出定额。规范支出预算科目使用，编实项目支出预算，净化项目支出内容，通用项目和职能项目实行“清单式”管理、标准化配置，取消不可预见费。强化部门预算结余结转管理，对部门预算单位结余结转进行分类清理。加强预算执行管理，规范指标调整，加强预算安排与执行进度、纪委巡察、审计、财政监督检查及绩效评价结果应用。

2018 年初市本级部门预算安排 50.8 亿元。在预算执行过程中，①政府专项资金、其他专项资金下达部门预算单位 6.8 亿元，用于学校及信息化项目建设等；②省下专款、动用部分政府性基金等并入部

门预算 4.5 亿元,其中省下专款 4.3 亿元、政府性基金等 0.2 亿元;③单位上年结转 4.8 亿元;④动用预算稳定调节基金安排部门预算 1.3 亿元;⑤单位组织收入超收增加成本性开支、单位动用历年财力结余等 2.6 亿元;⑥学校等单位财政专户指标追加 1.4 亿元;上述合计调增预算 21.4 亿元,年终清理收回部门预算单位结余结转 7 亿元,净调增预算 14.4 亿元,2018 年市本级部门总支出预算为 65.2 亿元。

2018 年市本级部门预算支出 63.7 亿元,占调整后预算的 97.7%。其中:①用于人员工资及机构运行的基本支出 39.2 亿元,占支出总额的 61.5%;②用于项目支出 24.5 亿元,占支出总额的 38.5%。

五、2018 年市级地方政府债务总体情况

2018 年市级地方政府债务限额合计 325.7 亿元,年末余额合计 305.9 亿元,地方政府债务风险总体可控。2018 年市级共争取再融资债券 8.1 亿元、新增债券 39.5 亿元,进一步优化了债务结构,降低了融资成本,年节减利息支出 1.2 亿元,债务期内节减利息支出 7 亿元。

六、2018 年地方政府债务管理情况

一是构建完善制度体系。制定《南通市化解政府债务风险实施方案》,建立督查考评、定期会办、财政承受能力评估论证等工作机制,强化定量管控。二是严格控制债务规模。从严把控新建项目,市财政牵头建立市本级政府投资建设项目储备库,设置新建项目投资和支出“双限额”,在财力允许和不突破限额的前提下,按轻重缓急,科学安排资金,严控隐性债务增量。三是加大债券争取力度。积极向省争取地方政府债券,调优债务结构,2018 年市级新增地方政府债券 39.5 亿元,同比增加 6.9 亿元。四是强化债务风险防控。按月做好全市政府性债务风险督查考评,指导督促各地制定风险防控措施和应急预案。

七、2018 年预算绩效工作完成情况

一是完善管理制度。优化绩效管理政府购买服务办法,健全绩效评价指标体系,形成**18类5000**多条评价指标。二是实行目标管理。**2018**年编制绩效目标项目**209**个,涉及资金**7.2**亿元,实现所有预算单位全覆盖。三是实施部门自评价。对**83**家部门预算单位**194**个项目开展自评价,涉及资金**7**亿元,推动部门加强评价结果应用。四是开展重点评价。选择“市区公交补贴专项”、“城市维护费”等**4**个项目进行重点绩效评价,实现“四本预算”全覆盖。五是对政府债券资金开展市区联动评价。选择市二院提档升级工程、区保障房建设及棚户区改造等项目实施绩效评价,涉及债券资金**6.1**亿元。

八、2018年国有资产管理工作的完成情况

一是加强国有资产日常管理。严格按照资产管理规定和业务流程,加强国有资产报废、调拨等处置监管;根据资产管理系统各单位资产存量情况,严格核定单位年度办公设备等可配置数量,审核资产购置预算。二是盘活闲置资产。加快闲置资产处置进度,规范处置闲置房产**12**处,变现**2888**万元。三是落实国有资产租赁管理问题整改。根据巡察整改要求,明确整改任务,对**61**处租期过长、未签订租赁合同、未上平台交易等存在问题的房产,督促相关单位制定整改方案、明确整改时间节点,并按要求整改到位。四是加强行政事业单位投资举办企业资产及收益管理。严格执行年检和财务审计制度,督促企业规范资产管理,及时组织收缴国有资本经营收益**3559**万元。

九、落实市人大审查意见情况及下一步工作举措

市财政部门认真贯彻落实市人大审查意见,组织相关牵头管理部门深入研究分析,积极落实相关管理要求。一是科目调剂较多的问题。**2018**年,市级部分单位机构调整,资金功能科目作了结构性调整;同时,对市级发展类政府专项资金进行整合,科目调剂较多。**2018**年,研究制定了《关于规范市本级支出预算指标调整内部操作流程的通知》(通财预[**2018**]12号),强化预算约束,规范指标调整和

支出预算科目使用。二是预算收支调整幅度较大、预算精准性不够等问题。2018年,房地产市场交易活跃,土地出让形势较好,市级土地出让金收入好于预期,同时争取省新增债券较多,收入预算进行了调整;根据加强政府债务管理规定,部分在建项目原由企业融资建设改为政府投资建设,支出预算相应调整。2018年,研究制定了《关于加强预算编制和执行管理的通知》(通财预〔2018〕11号),编实编细编早预算,严格预算编制和执行管理。三是政府性基金预算执行情况反映不够明晰的问题。政府性基金各项收入统筹用于城市基础设施建设和重大项目建设,无其他支出用途,暂无法按功能分类科目细化到具体项目,今后将按人大要求逐步完善到位。四是社会保险基金预算执行情况反映不够明晰的问题。2018年,市级社会保险基金当年收支结余11.5亿元,城镇职工基本医疗保险基金当年结余7.3亿元。2018年,根据《社会保险费征缴暂行条例》对部分企业城镇职工基本医疗保险缴费基数重新核定,城镇职工基本医疗保险基金收入增加较多。我们将会同相关部门加强社会保险基金运行分析,确保社会保险基金健康平稳运行。

下一步,市财政部门将按照人大审查意见要求,加力提效实施积极的财政政策,从强化收入征管、培植地方财源、抓好重点税源等方面发力,落实产业转型升级政策,持续推动经济高质量发展,确保重点支出需要。继续深化预算编制改革,推进项目库管理,完善项目支出标准体系。加强预算执行管理,建立支出预算执行情况与部门预算安排、机关综合绩效考评结果挂钩机制,促进预算编制与执行统一,提升预算执行效率。全面实施预算绩效管理,完善全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,将绩效管理深度融入预算编制执行全过程。

附件:南通市2018年市级财政决算(草案)的报告

附件：

关于南通市 2018 年市级财政决算(草案)的报告

一、2018 年财政决算情况

(一)一般公共预算收支决算情况

1.收入决算情况

2018 年,全市一般公共预算收入 606.2 亿元,占调整后预算(以下简称“预算”)的 100.2%,增长 2.6%。2018 年南通市一般公共预算收入决算情况详见附表 1、3。

2018 年,市级(含市本级、市经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾江海联动开发示范区,下同)一般公共预算收入 92.6 亿元,占预算的 101.2%,增长 18.5%。2018 年市级一般公共预算收入决算情况详见附表 5。

2.支出决算情况

2018 年,全市一般公共预算支出 877.2 亿元,占预算的 94.7%,增长 8.3%。2018 年南通市一般公共预算支出决算情况详见附表 2、4。

年初,市人代会通过的 2018 年市级动用当年地方财力来源安排的一般公共预算支出预算 160.8 亿元。在预算执行中,由于动用预算稳定调节基金及调入资金、当年体制分成财力发生变化,经市十五届人大常委会第十七次会议批准,市级当年一般公共预算支出预算调整为 166.4 亿元。加:上年结转 15 亿元、上级核拨专款 18.4 亿元、上级一般性转移支付 14.9 亿元,减:补助县(市)区专款 21.4 亿元、清理收回历年结余 9.8 亿元,2018 年市级一般公共预算支出总支出预算 183.5 亿元。2018 年,市级一般公共预算支出 169.2 亿元,占预算的 92.2%,增长 2%。2018 年市级一般公共预算支出决算情况详见附表 6。

3.财政体制结算情况

2018年,省与市级财政体制结算后,市级当年体制分成财力为131.9亿元,加上年结转、上级核拨专款、调入资金等,市级剔除安排预算稳定调节基金后的一般公共预算总财力为183.5亿元,安排总支出预算183.5亿元,当年支出169.2亿元,未完项目结转下年支出14.3亿元。实现收支平衡。

2018年,市与区财政体制结算后,市本级、市经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾示范区一般公共预算当年体制分成财力分别为95.4亿元、27.2亿元、5.6亿元、3.7亿元,加上年结转、上级核拨专款、调入资金等,市本级、市经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾示范区剔除安排预算稳定调节基金后的一般公共预算总财力分别为135亿元、29.5亿元、6.8亿元、12.1亿元。2018年市级一般公共预算收支平衡情况详见附表7。

(二)政府性基金预算收支决算情况

1.收入决算情况

2018年,全市政府性基金收入828.5亿元,占预算的104.4%,增长42.9%。2018年南通市政府性基金收入决算情况详见附表10。

年初,市人代会通过的2018年市级政府性基金收入预算123.4亿元。由于土地出让形势较好,土地出让金收入增加,经市十五届人大常委会第十七次会议批准,2018年市级政府性基金收入预算调整为280.2亿元。2018年,市级政府性基金收入284.3亿元,占预算的101.5%,增长96.9%。2018年市级政府性基金收入决算情况详见附表12。

2.支出决算情况

2018年,全市政府性基金支出882.6亿元,占预算的94%,增长36.7%。2018年南通市政府性基金支出决算情况详见附表11。

年初,市人代会通过的2018年市级动用当年地方财力来源安排的政府性基金支出预算117亿元。在预算执行中,由于省下地方

政府新增专项债券转贷收入及国有土地使用权出让金等收入增加,经市十五届人大常委会第十七次会议批准,市级当年政府性基金支出预算调整为**309**亿元(其中省下地方政府新增专项债券转贷收入安排支出预算**39.5**亿元)。由于国有土地使用权出让金、国有土地收益基金等收入增收增加城市建设等支出预算安排**7**亿元,市级当年政府性基金支出预算调整为**316**亿元。加:上年结转**6.4**亿元、上级核拨专款**3.8**亿元,减:补助县(市)区专款**0.9**亿元,清理收回历年结余并统筹调出到一般公共预算**0.6**亿元,2018年市级政府性基金总支出预算**324.7**亿元。

2018年,市级政府性基金支出**294.6**亿元,占预算的**90.7%**,增长**77.6%**。2018年市级政府性基金支出决算情况详见附表13。

3. 财政体制结算情况

2018年,省与市级财政体制结算后,市级政府性基金预算当年体制分成财力为**284.7**亿元,加上上年结转、上级核拨专款、地方政府新增专项债券转贷收入(**39.5**亿元)等,市级政府性基金总财力来源为**333.2**亿元,按规定统筹调出到一般公共预算**8.5**亿元;安排总支出预算**324.7**亿元,当年支出**294.6**亿元,未完项目结转下年支出**30.1**亿元。实现收支平衡。

2018年,市与区财政体制结算后,市本级、市经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾示范区政府性基金预算当年体制分成财力分别为**184.1**亿元、**78.3**亿元、**17.7**亿元、**4.6**亿元,加上上年结转、上级核拨专款、地方政府新增专项债券转贷收入等,市本级、市经济技术开发区、苏通科技产业园区、通州湾示范区政府性基金预算总财力分别为**219.9**亿元、**87.6**亿元、**18.7**亿元、**7**亿元。2018年市级政府性基金预算收支平衡情况详见附表14。

(三) 国有资本经营预算收支决算情况

1. 收入决算情况

2018年,全市国有资本经营收入**3.9**亿元,占预算的**97.4%**,下降**38.7%**,主要是**2017**年部分国有企业经营性用房及闲置房源拍卖收入增加较多,形成较高基数。

年初,市人代会通过的**2018**年市级国有资本经营收入预算为**1**亿元。由于国有企业上缴利润及股利、股息收入增加,经市十五届人大常委会第十七次会议批准,**2018**年市级国有资本经营收入预算调整为**1.6**亿元。**2018**年,市级国有资本经营收入**1.6**亿元,占预算的**100.7%**,增长**65.7%**,主要是根据市政府出台的国有资本经营预算管理办法,**2018**年财政部门对部分国有企业以前年度经营收益进行清缴,入库利润收入增加较多。

2.支出决算情况

2018年,全市国有资本经营支出**1.6**亿元,占预算的**99.9%**,下降**43.4%**,主要是**2017**年对部分国有企业资本金注入支出增加较多,形成较高基数。**2018**年南通市国有资本经营收支决算情况详见附表**15、16**。

年初,市人代会通过的**2018**年市级国有资本经营支出预算**7650**万元。在预算执行中,根据企业经营变化情况及深化国有企业改革要求,经市十五届人大常委会第十七次会议批准,**2018**年市级国有资本经营支出预算调整为**1.2**亿元。**2018**年,市级国有资本经营支出**1.2**亿元,占预算的**99.9%**,增长**84.4%**,主要是国有企业资本金注入支出增加。**2018**年市级国有资本经营收支决算情况详见附表**17、18**。

3.收支平衡情况

2018年,市级国有资本经营收益财力来源为**1.6**亿元,按规定统筹调出到一般公共预算**4097**万元;安排总支出预算**1.2**亿元,当年支出**1.2**亿元。实现收支平衡。

(四)社会保险基金预算收支决算情况

1.收入决算情况

2018年,全市社会保险基金收入**512.4**亿元,增长**18.1%**。

年初,市人代会通过的**2018**年市级社会保险基金收入预算为**137.7**亿元。由于机关事业单位养老保险基金清算等原因,经市十五届人大常委会第十七次会议批准,**2018**年市级社会保险基金收入预算调整为**163.3**亿元。**2018**年,市级社会保险基金收入**183.3**亿元,占预算的**112.2%**,增长**36.4%**。

2.支出决算情况

2018年,全市社会保险基金支出**457.5**亿元,增长**23.2%**。**2018**年南通市社会保险基金收支决算情况详见附表**20、21**。

年初,市人代会通过的**2018**年市级社会保险基金支出预算为**145.8**亿元,由于机关事业单位养老保险基金支出增加,经市十五届人大常委会第十七次会议批准,**2018**年市级社会保险基金支出预算调整为**172.7**亿元。**2018**年,市级社会保险基金支出**171.8**亿元,占预算的**99.5%**,增长**40.9%**。**2018**年市级社会保险基金收支决算情况详见附表**22、23**。

3.收支平衡情况

2018年,市级社会保险基金当年收支结余**11.5**亿元,加上年结余**103**亿元,年末结余**114.5**亿元。

二、2018年市本级一般公共预算重点支出安排和执行情况

1.教育支出当年预算安排**14.9**亿元。加:上年未完项目结转**0.9**亿元、上级核拨专款及补助**2**亿元;减:补助下级**1.5**亿元、清理收回结余结转资金**1.4**亿元,总支出预算**14.9**亿元。教育支出**14.1**亿元,占预算的**95%**,结转下年**0.8**亿元,主要是年底省下达职业教育质量提升以及学校基建等资金结转下年支出。

2.科学技术支出当年预算安排**4.2**亿元。加:上年未完项目结转**0.6**亿元、上级核拨专款及补助**1.6**亿元、动用存量资金安排**3.8**亿

元;减:补助下级 0.4 亿元,总支出预算 9.8 亿元。科学技术支出 9.5 亿元,占预算的 97.1%,结转下年 0.3 亿元,主要是年底省下达企业研究开发费用省级财政奖励、高新技术企业培育等专项资金结转下年支出。

3.文化体育与传媒支出当年预算安排 4.5 亿元。加:上年未完项目结转 0.2 亿元、上级核拨专款及补助 0.2 亿元;减:补助下级 0.2 亿元、清理收回结余结转资金 1.7 亿元,总支出预算 3 亿元。文化体育与传媒支出 2.5 亿元,占预算的 82.9%,结转下年 0.5 亿元。

4.社会保障和就业支出当年预算安排 12.5 亿元。加:上年未完项目结转 0.8 亿元、上级核拨专款及补助 2.6 亿元、动用存量资金安排 5.7 亿元;减:补助下级 5.7 亿元,总支出预算 15.9 亿元。社会保障和就业支出 14.8 亿元,占预算的 93%,结转下年 1.1 亿元,主要是年底省下达 2018 年民政部分中央资金、养老保险转移支付及残疾人综合服务中心、儿童福利院等基建项目资金结转下年支出。

5.医疗卫生与计划生育支出当年预算安排 11.5 亿元。加:上年未完项目结转 0.7 亿元、上级核拨专款及补助 1.5 亿元、动用存量资金安排 6.1 亿元;减:补助下级 4.2 亿元,总支出预算 15.6 亿元。医疗卫生与计划生育支出 13.7 亿元,占预算的 87.6%,结转下年 1.9 亿元,主要是年底省下达公立医院综合改革中央补助资金、计划生育利益导向机制补助资金以及市第二人民医院、第四人民医院基建项目资金结转下年支出。

6.农林水支出当年预算安排 3.7 亿元。加:上年未完项目结转 1.3 亿元、上级核拨专款及补助 4 亿元;减:补助下级 3.9 亿元、清理收回结余结转资金 1 亿元,总支出预算 4.1 亿元。农林水支出 2.9 亿元,占预算的 70%,结转下年 1.2 亿元,主要是年底省下达水利重点工程建设投资计划省级补助等结转下年支出。

三、2018 年市本级政府专项资金决算情况

2018 年市本级政府专项资金预算安排 42.6 亿元，支出 33.3 亿元，占预算的 78%。其中：发展类专项资金预算安排 13.8 亿元，支出 12.9 亿元，占预算的 94%；民生类专项资金预算安排 11 亿元，支出 10.2 亿元，占预算的 92%；建设类专项资金预算安排 17.8 亿元，支出 10.2 亿元，占预算的 57%。发展类、民生类专项资金执行进度较快，有力支持了产业转型升级和生态环境建设，充分发挥了财政稳增长、补短板、惠民生作用。建设类专项资金执行进度较慢，主要是南通大剧院、美术馆等基本建设项目立项及前期工作时间较长，当年须支付额比预计数减少较多。

四、2018 年市本级部门预算执行情况

2018 年，市财政部门进一步深化部门预算改革，调整基本支出预算编制方法，实行单位人员编制、工资等基础数据通过系统自动采集，规范政府购买服务岗位人员经费管理，调整商品和服务支出定额。规范支出预算科目使用，编实项目支出预算，净化项目支出内容，通用项目和职能项目实行“清单式”管理、标准化配置，取消不可预见费。强化部门预算结余结转管理，对部门预算单位结余结转进行分类清理。加强预算执行管理，规范指标调整，加强预算安排与执行进度、纪委巡察、审计、财政监督检查及绩效评价结果应用。

2018 年初市本级部门预算安排 50.8 亿元。在预算执行过程中，①政府专项资金、其他专项资金下达部门预算单位 6.8 亿元，用于学校及信息化项目建设等；②省下专款、动用部分政府性基金等并入部门预算 4.5 亿元，其中省下专款 4.3 亿元、政府性基金等 0.2 亿元；③单位上年结转 4.8 亿元；④动用预算稳定调节基金安排部门预算 1.3 亿元；⑤单位组织收入超收增加成本性开支、单位动用历年财力结余等 2.6 亿元；⑥学校等单位财政专户指标追加 1.4 亿元；上述合计调增预算 21.4 亿元，年终清理收回部门预算单位结余结转 7 亿

元,净调增预算 14.4 亿元,2018 年市本级部门总支出预算为 65.2 亿元。

2018 年市本级部门预算支出 63.7 亿元,占调整后预算的 97.7%。其中:①用于人员工资及机构运行的基本支出 39.2 亿元,占支出总额的 61.5%;②用于项目支出 24.5 亿元,占支出总额的 38.5%。

五、2018 年市级地方政府债务总体情况

(一)2018 年地方政府债务限额及余额情况

2018 年市级地方政府债务限额合计 325.7 亿元,年末余额合计 305.9 亿元,地方政府债务风险总体可控。

1. 2018 年地方政府一般债务限额及余额情况。2018 年省下我市市级地方政府一般债务限额为 125.2 亿元,2018 年末余额 110.3 亿元。

2. 2018 年地方政府专项债务限额及余额情况。2017 年省下市级地方政府专项债务限额 161 亿元,加 2018 年省下地方政府新增专项债券 39.5 亿元,2018 年市级地方政府专项债务限额 200.5 亿元,年末余额 195.6 亿元。

(二)2018 年地方政府新增债券使用情况

2018 年省下达我市市级地方政府新增债券 39.5 亿元(均为专项债券,已纳入调整后市级政府性基金预算)。其中:市本级 30 亿元,主要用于啬园路快速化改造、机场大道、市第二人民医院提档升级、第四人民医院改扩建等工程及中央创新区相关基础设施建设、土地储备项目;市经济技术开发区 8.5 亿元,主要用于龙田花苑一期工程;苏通园区 1 亿元,主要用于星苏二期保障性住房建设。

(三)2018 年地方政府再融资债券情况

2018 年省下达我市市级再融资债券 8.1 亿元(一般债券 6.2 亿元、专项债券 1.9 亿元),其中:市本级 4 亿元、市经济技术开发区 4.1

亿元,均用于偿还到期的**2015**年发行的**3**年期地方政府债券。

2018年市级共争取再融资债券**8.1**亿元、新增债券**39.5**亿元,进一步优化了债务结构,降低了融资成本,年节减利息支出**1.2**亿元,债务期内节减利息支出**7**亿元。

(四)**2018**年地方政府债务管理情况

一是构建完善制度体系。制定《南通市化解政府债务风险实施方案》,建立督查考评、定期会办、财政承受能力评估论证等工作机制,强化定量管控。二是严格控制债务规模。从严把控新建项目,市财政牵头建立市本级政府投资建设项目储备库,设置新建项目投资和支出“双限额”,在财力允许和不突破限额的前提下,按轻重缓急,科学安排资金,严控隐性债务增量。三是加大债券争取力度。积极向省争取地方政府债券,调优债务结构,**2018**年市级新增地方政府债券**39.5**亿元,同比增加**6.9**亿元。四是强化债务风险防控。按月做好全市政府性债务风险督查考评,指导督促各地制定风险防控措施和应急预案。

六、**2018**年预算绩效工作完成情况

一是完善管理制度。优化绩效管理政府购买服务办法,健全绩效评价指标体系,形成**18**类**5000**多条评价指标。二是实行目标管理。**2018**年编制绩效目标项目**209**个,涉及资金**7.2**亿元,实现所有预算单位全覆盖。三是实施部门自评价。对**83**家部门预算单位**194**个项目开展自评价,涉及资金**7**亿元,推动部门加强评价结果应用。四是开展重点评价。选择“市区公交补贴专项”、“城市维护费”等**4**个项目进行重点绩效评价,实现“四本预算”全覆盖。五是对政府债券资金开展市区联动评价。选择市二院提档升级工程、区保障房建设及棚户区改造等项目实施绩效评价,涉及债券资金**6.1**亿元。

七、**2018**年国有资产管理 work 完成情况

一是加强国有资产日常管理。严格按照资产管理规定和业务流

程,加强国有资产报废、调拨等处置监管;根据资产管理系统各单位资产存量情况,严格核定单位年度办公设备等可配置数量,审核资产购置预算。二是盘活闲置资产。加快闲置资产处置进度,规范处置闲置房产 12 处,变现 2888 万元。三是落实国有资产租赁管理问题整改。根据巡察整改要求,明确整改任务,对 61 处租期过长、未签订租赁合同、未上平台交易等存在问题的房产,督促相关单位制定整改方案、明确整改时间节点,并按要求整改到位。四是加强行政事业单位投资举办企业资产及收益管理。严格执行年检和财务审计制度,督促企业规范资产管理,及时组织收缴国有资本经营收益 3559 万元。

八、落实市人大审查意见情况及下一步工作举措

市财政部门认真贯彻落实市人大审查意见,组织相关牵头管理部门深入研究分析,积极落实相关管理要求。一是科目调剂较多的问题。2018 年,市级部分单位机构调整,资金功能科目作了结构性调整;同时,对市级发展类政府专项资金进行整合,科目调剂较多。2018 年,研究制定了《关于规范市本级支出预算指标调整内部操作流程的通知》(通财预〔2018〕12 号),强化预算约束,规范指标调整和支出预算科目使用。二是预算收支调整幅度较大、预算精准性不够等问题。2018 年,房地产市场交易活跃,土地出让形势较好,市级土地出让金收入好于预期,同时争取省新增债券较多,收入预算进行了调整;根据加强政府债务管理规定,部分在建项目原由企业融资建设改为政府投资建设,支出预算相应调整。2018 年,研究制定了《关于加强预算编制和执行管理的通知》(通财预〔2018〕11 号),编实编细编早预算,严格预算编制和执行管理。三是政府性基金预算执行情况反映不够明晰的问题。政府性基金各项收入统筹用于城市基础设施建设和重大项目建设,无其他支出用途,暂无法按功能分类科目细化到具体项目,今后将按人大要求逐步完善到位。四是社会

保险基金预算执行情况反映不够明晰的问题。**2018**年,市级社会保险基金当年收支结余**11.5**亿元,城镇职工基本医疗保险基金当年结余**7.3**亿元。**2018**年,根据《社会保险费征缴暂行条例》对部分企业城镇职工基本医疗保险缴费基数重新核定,城镇职工基本医疗保险基金收入增加较多。我们将会同相关部门加强社会保险基金运行分析,确保社会保险基金健康平稳运行。

下一步,市财政部门将按照人大审查意见要求,加力提效实施积极的财政政策,从强化收入征管、培植地方财源、抓好重点税源等方面发力,落实产业转型升级政策,持续推动经济高质量发展,确保重点支出需要。继续深化预算编制改革,推进项目库管理,完善项目支出标准体系。加强预算执行管理,建立支出预算执行情况与部门预算安排、机关综合绩效考评结果挂钩机制,促进预算编制与执行统一,提升预算执行效率。全面实施预算绩效管理,完善全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,将绩效管理深度融入预算编制执行全过程。

关于南通市 2018 年市级预算执行和其他财政收支情况的审计报告

——2019 年 7 月 29 日南通市第十五届
人大常委会第二十四会议上

市审计局 顾宗瑜

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

我受市政府委托，向市人大常委会报告 2018 年市级预算执行和其他财政收支审计情况，请予审议。

2018 年，各部门、各单位在市委领导下，认真落实第十五届人民代表大会第二次会议批准的市级财政预算，紧紧围绕全年工作目标，加大财政收入组织力度，调整优化财政支出结构，有力保障各项重点支出，高质量发展取得新成效。审计结果表明，2018 年市级预算和其他财政收支执行情况总体良好，主要体现在三个方面：

——注重精准施策，助推经济转型升级。出台《关于推进市区产业转型升级的若干政策意见》，整合设立市级产业转型升级专项资金，支持实体经济发展。完善政府投资基金管理制度，引导优质项目落户我市。全面落实各项减税降费政策，引导金融资本支持创新创业，“创业贷”“助保贷”、科技“资金池”等财政金融产品存贷余额 30 亿元。

——注重统筹协调，保障重点项目和民生支出。加强财政资金统筹使用，综合运用预算支出、银行贷款、政府债券等方式保障轨道交通、中央创新区等重大项目建设。加大财政对民生领域投入力度，

市本级安排 50 项“为民办实事”资金 3.9 亿元。提高高标准农田市级补助和困难群体补助标准,扶持经济薄弱村加快发展。加大环保投入,支持打赢污染防治攻坚战。

——注重改革创新,提升财政管理水平。完善对区转移支付补助办法,调动地方发展积极性。出台《市本级政府投资建设项目资金管理暂行办法》《关于加强预算编制和执行管理的通知》,强化预算约束。完善债务管理制度体系,强化督查考评和问题整改。制定政府会计改革实施方案,全面规范国有资产管理,健全预算绩效评价指标体系。

一年来,审计部门不断加大对违法违规问题的查处力度,移送案件线索 56 条,13 人受到党纪政纪处分,1 人被追究刑事责任,15 人正在立案查处(含以前年度移送)。

对上年审计工作报告指出的问题,市政府召开专题会议部署整改工作,向有关部门和单位发出审计整改交办单,明确整改要求,落实整改责任。各部门、各地区就有关问题认真加以整改落实。具体整改情况,市政府已于 2018 年 12 月 29 日向市人大常委会作了专题报告。

一、市级决算草案和预算管理审计情况

重点审计了市财政局具体组织市级预算执行和编制市级决算草案情况。市财政局编制的市级决算草案表明,2018 年市级一般公共预算收入 925528 万元,支出 1692457 万元;政府性基金收入 2842816 万元,支出 2946272 万元;国有资本经营收入 16026 万元,支出 11929 万元;社会保险基金收入 1832549 万元,支出 1718098 万元。财政部门地方政府性债务管理系统反映,截至 2018 年末,市级政府债务 305.87 亿元,未突破 325.7 亿元的政府债务限额。

审计发现以下主要问题:

(一)预算收入 129598.17 万元未及时缴库。至 2018 年末,市本

级 103493.32 万元、南通开发区 23705.45 万元、苏通科技产业园区 123.54 万元和通州湾示范区 2275.86 万元预算收入未及时缴库。截至 2019 年 7 月 8 日,上述收入已全部缴库。

(二)生育保险基金预算未及时调整。2018 年初,经市人代会批准,市级生育保险基金收支预算分别为 15622.02 万元、24121.31 万元;2018 年 1 月起,生育保险基金实行市级统筹,县级基金纳入市级统收统支,当年实际收支分别为 46054.12 万元、48614.91 万元,超年初预算 194.8%、101.5%。市财政局未将上述事项纳入提请市人大常委会审查的预算调整方案中。

(三)崇川区、港闸区和南通开发区以前年度新农合基金结余 1010.97 万元未并入市级城乡居民基本医疗保险基金。2009 年,我市将崇川区、港闸区和南通开发区范围内的农村居民全部纳入市级城镇居民基本医疗保险,实行统一的城乡居民基本医疗保障制度。至 2018 年末,三区尚有新农合基金结余 1010.97 万元未及时并入市级城乡居民基本医疗保险基金,其中崇川区 115.33 万元、港闸区 183.46 万元、南通开发区 712.18 万元。

(四)上级专项转移支付资金 31136 万元未及时分配。2018 年,市财政收到上级专项转移支付资金共 221704 万元,至 2018 年末,有 31136 万元未按规定及时分解下达。至审计时,仍有 23058 万元未分配。

(五)国有资本经营预算范围不够完整。2018 年,南通开发区区属国有企业南通市富民港良种场、南通市富民港种畜场未纳入国有资本经营预算管理范围,两家企业 2017 年净利润合计 507.49 万元,国有资本收益 137.02 万元未按规定上缴财政。

(六)个别项目重复安排预算。2017 年环境应急物资储备费预算 100 万元,当年未形成支出,指标结转 2018 年。审计发现,2018 年又重复安排了 100 万元预算。

(七)政府专项资金管理和使用不够规范。

1.部分政府专项资金预算执行率偏低。2018年,11个政府专项资金预算总体执行率78%,但有17个小项执行率低于50%,预算总额21985万元,实际支出6595万元,支出平均进度只有30%。其中文化产业人才引进专项、农业品牌创建专项预算未执行,水污染防治专项预算执行率11%,支持外经贸转型升级发展专项预算执行率31%。

2.科技发展资金年底无项目支出,部分资金滞留区级财政。2017年12月,市科技局、财政局无项目补助各区高新技术企业奖励资金2520万元,占当年科技发展专项支出预算11.7个百分点,由于主管部门跟踪不到位,至审计时,上述资金仍没有兑现到企业,滞留区级财政。

(八)预算绩效管理不到位。

1.绩效评价覆盖面小。2018年,市财政局组织各预算单位对177个100万元以上项目开展绩效自评价,项目资金覆盖面仅37.1%;南通开发区尚未对部门预算项目开展绩效评价。

政府专项资金绩效评价面也很小,2018年市财政局仅对城市建设和维护专项资金、生态建设专项资金中的“委托第三方监测评估费用专项”两项资金进行了绩效评价,占政府专项资金预算总额的13.4%;南通开发区政府专项资金绩效评价覆盖面也仅为7.4%。

2.绩效评价结果运用和公开不到位。以前年度绩效评价揭示的部分问题,至审计时仍未有效解决。2018年,各预算单位实施的项目绩效自评价结果均未向社会公开,市财政局实施的14项绩效再评价和重点评价结果仅公开1项。

(九)通州湾示范区通过举债弥补财政缺口297982万元。2018年末,通州湾示范区财政收支累计缺口297982万元,主要通过所属平台公司举债解决。

针对存在问题,相关部门正在根据审计要求落实整改。

二、市交通局、水利局部门预算执行及决算草案审计情况

根据市人大常委会安排,市审计局对市交通局、水利局 2018 年部门预算执行及决算草案进行了审计。审计结果表明,预算执行及决算情况总体良好,“三公经费”支出下降明显。

但审计也发现以下主要问题:

(一)工程项目推进不力,预算执行率低。2018 年市交通工程、水利工程年初预算分别为 16130 万元、26842 万元,当年实际支出仅 1243.25 万元、4663 万元,占年初预算的 7.7%和 17.4%。主要原因是项目推进不力、计划建设项目未能如期开工。

(二)河道整治项目管理不规范。抽查发现,幸福竖河治理项目绿化工程设计单位无园林绿化设计资质,灌木密度设计异常,河坡绿化工程大部分项目无法按照设计施工;抽查水生植物成活率,发现设计品种与自然水质不匹配,管护粗放,成活率很低,只有 16%至 27%;建设单位对工程管理不到位,工程监理对进度和造价控制不力,施工单位相关技术人员缺勤率高,建设单位未按照合同约定采取有效措施。

(三)政府采购程序不规范。2018 年市运管处采用竞争性磋商方式采购 38 万元执法服,在供应商只有两家的情况下进行采购,确定中标单位。后又擅自增加县区运管处执法服采购,合同金额增至 80.53 万元。

(四)专项资金结余未及时上缴财政。至审计时,市水利局有 4 项专项资金结余 362.37 万元、市交通会计服务中心有以前年度结余 234.08 万元,合计 596.45 万元未上缴财政。

针对存在问题,交通、水利部门正根据审计要求落实整改。

三、财政专项资金审计和审计调查情况

(一)乡村振兴相关政策执行情况审计

2019年1月至4月,市审计局根据省审计厅统一部署,组织市县两级审计机关,对2016年至2018年市本级(南通开发区、通州湾示范区)及海安、如皋、如东、启东、海门、通州6个县(市)区乡村振兴相关政策执行情况进行了审计。抽查了76个乡镇、675个村、3761个农户,涉及资金54.56亿元。审计结果表明,各县(市)区认真贯彻落实乡村振兴各项政策,不断完善惠农、扶贫及农村“三资”管理机制,加大资金投入力度,在促进现代农业发展、持续改善民生、完成脱贫攻坚任务、推进农村“三资”规范管理方面取得了明显成效。

但审计也发现以下主要问题:

1. 骗取涉农惠农资金。8个村、4家合作社及种植户、5名村干部,通过伪造合同、虚开发票等方式骗取涉农惠农补贴246.42万元。

2. 违规发放惠农补贴。对2508名已死亡或不符合条件对象,发放养老金、耕地保护补贴等惠农补贴653.04万元。

3. 涉农项目推进缓慢,部分项目绩效不佳。至审计时,10个项目未实施、19个项目未按期建成,涉及金额7798.5万元;48个经济薄弱村政府扶持项目未如期实施到位,部分村购置的经营性房产租不出去、长期闲置。

4. 项目建设管理不规范。43个项目存在未按规定公开招标、提前支付工程款等问题,涉及金额2933.99万元。

5. 扶贫政策未全面落实。建档立卡困难家庭中,有213人次学生未享受教育资助、189人次学生资助标准未达标、1582人次高中生学杂费先收后退等,涉及金额163.18万元;低收入人员中,有2385人次未能享受住院“先诊疗后付费”政策,787人未享受基本医疗个人缴费财政补贴政策,94人未纳入城乡居民医保范围,涉及金额1353.4万元。

6. 村级“三资”管理问题依然存在。4个村通过虚列用工补助、投资收益不入账等方式,私设小金库43.98万元;9个村出借集体资金

1465.11 万元逾期未收回;30 个村未及时足额收取土地、房产等租金 1111.35 万元;53 个村不同程度存在村营收入不真实、支出和票据不规范等问题,涉及金额 2685.14 万元。

针对上述问题,各县(市)、区党委政府高度重视,正采取有效措施积极整改,审计期间已责成收回资金 1911.78 万元、督促拨付资金 623.19 万元。

(二)2018 年保障性安居工程资金投入和使用绩效审计

2019 年 1 月至 2 月,市审计局根据省审计厅统一要求,对市区(包括市直、崇川区、港闸区、南通开发区、苏通科技产业园区以及通州湾示范区)2018 年保障性安居工程资金投入和绩效情况进行了审计。审计结果表明,我市认真贯彻落实中央和省保障性安居工程各项政策要求,积极推进公共租赁住房、棚户区改造等保障性安居工程建设,在改善困难群众居住条件、推进新型城镇化建设、促进社会和谐等方面取得明显成效。

但审计也发现以下主要问题:

1. 424 套公租房无法分配入住。港闸区汇通公寓二期 221 套公租房、新陈桥人家园二期 203 套公租房分别于 2014 年 7 月、2015 年 1 月建成。至 2018 年末,上述 424 套公租房仍未办理竣工验收备案,未能分配入住。

2.南通开发区沙家圩小区棚改项目拆迁补偿不实。冠达纺织商城砂石场地补偿款 15.54 万元,经核实,实际只需补助 1.27 万元,多补偿 14.27 万元,超过应补额 11 倍。

针对上述问题,相关地区和部门积极整改。目前,港闸区汇通公寓二期已补办竣工验收备案,新陈桥人家园二期项目正在办理过程中。南通开发区已追回多补偿款项 14.27 万元。

(三)减税降费政策措施落实情况跟踪审计

2018 年 11 月至 12 月,市审计局根据省审计厅统一要求,组织

市县两级审计机关对全市 2017 年 1 月至 2018 年 6 月减税降费政策措施落实情况进行了跟踪审计。此次本级财政预算执行审计继续予以了关注。审计结果表明,我市各级政府及相关部门积极贯彻落实国家、省各项决策部署,优化营商环境,促进财政政策落地见效,切实减轻企业负担。

但审计也发现以下主要问题:

1.部分行政事业性收费未及时取消。包括通州和如东的房屋转让手续费,海安的从业人员健康检查收费、市区和如皋的图书借阅卡遗失补办费等,涉及金额 24.29 万元。

2.个别地区防空地下室易地建设费减免政策未落实到位。启东住建局违规收取保障房、卫生院等项目人防工程易地建设费 2593.53 万元。

3.少数部门、单位收取的保证金未及时退还。原市规划局机械式车位暂缓建设保证金 5164 万元、市市政设施管理处工程保证金 14.4 万元、市园林绿化管理处绿地恢复保证金 10 万元、苏通园区建设环保局工程保证金 136.86 万元、如东城管局渣土押金 7.2 万元未清退到位。

4.减税降费政策宣传落实不到位。问卷调查显示,46.7%的企业认为减税降费政策宣传不够,23.1%的企业不知道涉企收费目录清单制度,35.7%的企业不清楚清单具体内容。

针对上述问题,各级政府及相关部门高度重视,积极组织落实整改。除机械式车位暂缓建设保证金和苏通园区工程保证金正在清理外,其他违规收费已全部清退;市发改委制定了《南通市涉企收费清单目录》《南通市市级清费降本减负政策文件目录清单》,完善涉企收费管理,编印成册发给企业及相关单位,并及时在门户网站、APP 公示,多渠道加强宣传,提高政策透明度和知晓率。

(四)市区公共停车场建设管理使用情况专项审计调查

2018年3月至4月,市审计局对市区公共停车场建设管理使用情况进行了专项审计调查。审计调查结果表明,近年来,市区停车泊位存量不断增加,百姓对市区公共停车场建设情况总体较满意,但布局仍不均衡,尤其是六桥以内核心商业区停车矛盾比较突出。市民对停车改进工作仍充满期待。

此外,审计调查还发现以下主要问题:

1.停车管理制度建设滞后,部分建筑物车位配建标准低。2007年市政府印发的《南通市市区停车场管理暂行办法》于2012年6月失效,至审计时未出台新规定,存在扎口管理主体不明确,市区停车泊位存量不清、管理不善等问题;公共停车位建设规划执行缓慢、2013年至2015年执行进度只有34%;市政务中心、崇川区行政审批中心、火车站站前广场、中南世纪花城等人流量较大建筑物,停车泊位规划及设计前瞻性考虑不足,停车难问题突出。

2.部分公共停车场建管脱节、长期闲置。2017年,崇川区已建成的新区学校、新城小学停车场,共383个停车位,因未明确接管部门,未能及时移交使用。港闸区建成的唐闸小学东侧等3个停车场,共339个停车位,因配套公厕及管理用房内部装修未明确在合同招标范围内,造成施工扯皮,未能顺利交接并使用;五步口公园配建的41个停车位因无道路通达,长期闲置。

3.住宅小区配建人防工程被违规出租或变相出售。审计抽查发现,南通绿城房地产开发有限公司、南通苏源房地产开发有限公司等开发商,存在将人防车位使用权长期(最长70年)转让给小区业主的变相出售行为。

4.临时占道停车收费结算不规范。市百帮服务有限公司未按合同约定足额上缴停车费收入,少缴财政59.78万元。

上述问题中,市区路内停车收费主体已由私营企业变更为国有企业,未缴财政的停车费收入已上缴,其他问题正在整改中。市人大

常委会已将《南通市停车场管理条例》纳入 2019 年立法计划。

(五) 市级智慧城市建设专项资金管理使用情况审计

2019 年 3 月至 5 月,市审计局对 2015 年至 2018 年市级智慧城市建设专项资金管理使用情况进行了审计。审计结果表明,近年来,市级信息基础设施建设日益完善,城市数字化管理水平逐步提升,民生应用系统使用更加便捷。

但审计也发现以下主要问题:

1.项目建设计划编制不科学。2015 年市交通局“市民卡工程”项目计划投入 13000 万元,合同金额只有 2568 万元;市科技局“智慧南通公共服务平台-创新南通工程”计划投入 2500 万元,合同金额只有 100.88 万元,计划金额远大于实施金额。原市文广新局“文化南通”和原市旅游局“畅游南通”一期项目未实施,经原市经信委同意,上述项目二期又列入后续建设计划,至审计时,上述一、二期项目均未实施。

2.云平台及数据共享融合不充分。

部分云平台服务覆盖面窄。华为云(市政府、苏通园区与华为公司共建)仅向 22 家市级部门提供云服务,存储利用率不到 1%;城市云(大数据集团建设)以自用为主,只向 5 家单位提供服务,存储利用率 11%。

市政务数据共享交换平台使用率不高。至审计时,该平台共汇集 21 家单位 136 项数据,仅有 8 家单位申请订阅 311 项次数据,其中 212 项次通过申请,占 68%。部分数据提供单位审批时间较长,最长的审批时间超过 100 天,影响数据共享交换效率。

部门、单位之间数据融合度不高。原市规划局地下管线管理系统项目,未与市城市照明管理处路灯地下管线数据和市市政设施管理处路灯地下管线、排水管线信息对接。

3.网络安全等级保护制度落实不到位。抽查发现,财政资金投入

建成的 25 个系统平台开发项目中,有 10 个未实施信息系统安全等级保护备案和测评。

4.项目评审制度不健全。原市经信委和市大数据局未建立评审专家库,未能形成有效的监督制约机制。抽查发现,“智慧安监”、市重大产业项目智能监测服务系统和市电子政务云计算中心建设三期项目,实施方案论证和评审两个环节的专家重合度分别为 100%、66.7%和 66.7%。

针对上述问题,相关部门和单位正根据审计要求进行整改。

(六)全市 17 家国家级和省级开发区(园区)2017 年至 2018 年绩效考核情况专项审计调查

2019 年 2 月至 4 月,市审计局对 5 家国家级开发区和 12 家省级开发园区 2017 年至 2018 年绩效考核情况进行了专项审计调查。审计调查结果表明,开发园区作为全市经济建设主战场,发挥了示范引领和平台支撑作用。

但审计调查也发现以下主要问题:

1.地区生产总值体量偏小,一般公共预算收入占比整体偏低,发展质态不优。2018 年,我市仅 1 家国家级开发区 GDP 总量超过全国平均值,个别省级开发园区占版块 GDP 总量比重仅为 2.9%;5 家国家级开发区一般公共预算收入占版块比重分别为 8.6%、21.6%、14.1%、16.1%、25.9%;17 家开发园区规模以上企业亩均税收平均值为 14.25 万元,最低仅为 4.44 万元。

2.部分开发园区排名下滑较多,与先进地区差距较大。2018 年,5 家国家级开发区中有 4 家较 2017 年排名下降,最多下降了 47 位;我市排名第一的开发区综合评价得分 408.97 分,与全省排名第一的苏州工业园区 828.42 分差距很大。

3.区镇合一体制导致园区运行效率低下。17 家开发园区中有 14 家开发园区实行区镇(区、街)合一体制,承担较多基层民生社会事

务,管理机构和人员日益臃肿,运行效率低下,脱离了园区设立的初衷。

4.招商引资政策激励作用不明显。普遍存在招商引资奖励普发普享问题,未能向招商有功人员倾斜;南通高新区部分项目仅凭外资注册即领取招商奖;通州湾示范区、启东开发区、苏通园区部分终止项目未按照考核办法扣发招商奖;崇川开发区考核办法中项目信息权重偏高,导致项目信息数奇高但落地项目少,实际招商成果差。

5.考核结果与领导班子薪酬水平挂钩不紧。部分园区考核结果靠后,而领导班子薪酬水平靠前;相反,部分园区考核结果靠前,而领导班子薪酬水平靠后。部分园区存在乱发奖金问题,领导班子干事创业动力不足。

6.园区债务总额偏大,债务率偏高。2018年末,有6家园区政府债务和政府隐性债务总额超200亿元,3家园区政府隐性债务率偏高,还本付息压力较大。

针对上述问题,各开发园区正在积极整改;市政府出台了17家园区统一执行的考核办法,市商务局等部门加强了绩效考核,引导各开发园区做优质态,提升经济实力和综合竞争力。

四、政府投资审计情况

2018年,市审计局加大力度推进投资审计转型升级,引领辅导建设单位规范编制项目决算,促进建设单位加强工程管理。全年共出具竣工决算报告59份、审计核定单556份,审计总额75.38亿元,审计核减工程造价5.14亿元,平均核减率6.8%。同时,主动跟进轨道交通、中央创新区、五山及沿江地区景观工程等重大项目建设,及时反馈跟踪审计情况,充分发挥审计监督职能及保障作用。

但审计也发现以下主要问题:

(一)部分政府投资代建项目未及时办理移交。至审计时,市级政府投资项目建设中心有47个代建已竣工项目未办理移交,投资

总额 48.46 亿元,其中 2017 年及以前年度 45 个,投资总额 47.68 亿元。

(二)部分项目未按规定公开招标。如狼山水厂北侧规划路、汽车性能检测中心迁建等项目的设计,通州湾示范区黄河路、商务大厦等项目的施工,均未按规定公开招标,涉及金额 15347.22 万元。

(三)部分项目建设单位履职力度不够。

1.工程设计、变更管理不到位。如第一人民医院儿科及康复中心综合楼装修工程因设计不完善,造成大量变更,导致结算价超出合同价 1031.81 万元,占比达 65.5%;长江南路绿化工程 D 标段,因建设单位把关不严,施工单位私自变更苗木品种,导致增加苗木费用 42 万元,审计已予以核减。

2.材料价格控制不力。如九圩港闸除险加固项目管理用房、通师一附二期幕墙及门窗工程部分材料认价明显高于市场价,导致工程造价虚高。经审计,分别核减 75 万元、32 万元。

3.部分项目超付工程款。如长江南路绿化项目景观照明工程审定价 340.07 万元,工程款支付 383.54 万元,超付 43.47 万元;九圩港闸除险加固项目室外恢复工程,审定价 392.52 万元,工程款支付 429.5 万元,超付 36.98 万元;通州湾示范区北二千河驳岸及景观绿化、湖前路、南都路三项工程,审定价 4030 万元,工程款支付 4937 万元,超付 907 万元。审计指出后,上述超付工程款 987.45 万元已追回。

五、审计建议

(一)持续深化财政管理改革。一是继续深化预算编制改革,编细编实预算内容;尽早明确政府专项资金扶持政策和收支计划,及时兑现政策资金。二是完善对支出预算执行动态监控、定期通报和考核机制,促进提高预算执行率;规范支出科目使用,提高财政决算准确性。三是做好新旧会计制度衔接工作,完善国有资产管理情况

上报制度,加快推进行政事业性资产清查和基建并账工作。

(二)全面加强预算绩效管理。一是加大贯彻落实全面预算绩效管理力度,完善全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系。明确各部门和单位预算绩效管理主体责任,做到花钱必问效、无效必问责。二是加强绩效评价结果运用,对重大政策和项目实行跟踪问效,已到期和绩效低下的政策要及时清理修订。三是推进绩效信息公开,逐步做到年初预算报告重大资金绩效目标、决算草案报告绩效目标实现情况。

(三)推动政策措施贯彻落实。一是完善乡村振兴、减税降费等重大政策措施落实的考核、激励和监督机制,确保重大政策措施目标实现。二是进一步加强民生领域项目和资金监管,建立健全信息数据共享机制,提升综合监管效能,推动惠民富民政策落实到位。三是从完善体制、严明考核、严控债务、做优质态等方面推动各开发园区提升经济发展质量,向现代化产业园区转型。四是进一步规范投资项目建设管理,完善招投标制度,保障政府投资项目建设规范有序。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,今年是新中国成立 70 周年,也是决胜高水平全面建成小康社会的关键之年。审计机关将真抓实干,勇于创新,忠诚履行审计监督职责,为推动高质量发展走在前列、谱写中国梦南通新篇章而努力奋斗!

关于南通市 2018 年市级财政决算(草案) 的审查结果报告

——2019 年 7 月 29 日在南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议上

南通市人民代表大会财政经济委员会

根据《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》《中华人民共和国预算法》《中华人民共和国审计法》的规定,今年 7 月初以来,市人大常委会预算工委对 2018 年市级财政决算(草案)进行了预审。7 月 25 日,市人民代表大会财政经济委员会召开会议,对 2018 年市级财政决算(草案)进行了初审。市人大常委会第 42 次主任会议,听取了市财政局、审计局关于 2018 年市级财政决算(草案)编制和审计工作情况的汇报。现将审查结果报告如下:

2018 年市级财政决算(草案)中,市级一般公共预算收入 92.6 亿元,占预算的 101.2%,增长 18.5%;市级一般公共预算支出 169.2 亿元,占预算的 92.2%,增长 2%。市级政府性基金收入 284.3 亿元,占预算的 101.5%,增长 96.9%;市级政府性基金支出 294.6 亿元,占预算的 90.7%,增长 77.6%。市级国有资本经营收入 1.6 亿元,占预算的 100.7%,增长 65.7%;市级国有资本经营支出 1.2 亿元,占预算的 99.9%,增长 84.4%。市级社会保险基金收入 183.3 亿元,占预算的 112.2%,增长 36.4%;市级社会保险基金支出 171.8 亿元,占预算的 99.5%,增长 40.9%。

2018 年市级财政决算(草案)的编制符合相应法律法规要求,决算反映市级预算执行情况总体良好。市政府及其财税等部门积极贯

彻落实中央和省、市委决策部署,认真执行市十五届人大二次会议有关决议的要求,积极发挥财政职能,财政收入完成预期目标,支出结构不断优化,财政改革有序推进,市级财政实现收支平衡,较好地完成了全年预算任务。财政经济委员会建议批准市政府提出的南通市 2018 年市级财政决算(草案)。

2018 年市级财政预算执行中还存在一些问题,主要表现为:收支变动幅度偏大,预算精准度有待进一步提高;预算执行率偏低,部分建设项目实施缓慢;预算绩效管理有待进一步深化;决算报告(草案)反映不够充分。

审计部门在依法履行审计监督职责中,做了大量富有成效的工作,重点审计了市级预算执行、乡村振兴政策执行、保障性安居工程资金投入和使用绩效、减税降费政策措施落实、市区公共停车场建设管理使用、市级智慧城市建设专项资金、开发区(园区)绩效考核、政府投资审计等项目,指出了预算编制、预算执行、专项资金管理、重大项目实施等方面存在的问题,并从加强财务管理、加强绩效管理等方面提出了审计建议。市政府及有关部门应高度重视审计查出的问题,认真分析原因,切实整改落实到位。

针对 2018 年市级财政决算反映出的问题,财政经济委员会建议:

一是完善预决算草案及报告编报工作。预决算报告要重点反映重大支出政策和税收政策调整变化情况以及重大投资项目安排和实施情况,充实相关问题分析,增强报告的可审性。支出决算编报要与预算相对应,决算草案要反映预算、预算调整与决算对比情况。要重点报告和反映支出预算调整情况、支出完成预算情况,重大项目的资金使用绩效与政策实施效果情况。要完善和丰富国有资本经营收支、社会保险基金预算和决算的编报内容,做到覆盖完整、管理规范。

二是全面实施预算绩效管理。抓紧建立全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系,加强政府收支预算、部门和单位预算、政策和项目预算的绩效管理。加大将绩效评价结果与预算安排和政策调整挂钩力度,削减低效无效支出,提高财政资金配置效率和使用效益。推进绩效信息公开,财政部门应将绩效评价结果报告送交市人大常委会备案。

三是进一步提升财政预算管理标准化、科学化、精细化水平。加强部门预算管理,完善基本支出定员定额管理,加快推进项目支出标准体系建设,净化项目支出内容,规范基本支出和项目支出。加强预算编制科学论证和测算工作,减少科目间的调剂。加强政府投资项目前期准备工作,做好投资计划与政府性基金预算、政府专项资金预算下达相衔接,按照当年项目进度和资金需求下达项目支出预算,加大项目建设推进力度,加快资金拨付和使用进度,确保资金发挥效益。完善国有资产管理办法,做好国有资产管理情况报告相关工作,按照市委关于建立国有资产管理情况报告制度的意见,今年重点做好企业(含金融企业)国有资产情况口头报告和国有资产管理书面综合报告。

四是进一步加强政府性债务管理。要认真贯彻落实中央和省、市委的工作要求,强化统筹协调机制,健全风险管控机制,完善政银企协调机制,防控政府性债务风险。优化债务结构,降低债务成本,减控利息支出,严防新增债务。推动平台公司实质性转型,优化支出结构,强化预算约束,不断提高预算安排用于化解债务的支出比重,有效化解存量债务。

五是进一步加强审计监督。要加强对专项资金绩效和政策执行的审计监督。认真执行《南通市人大常委会关于加强审计查出问题整改情况监督的办法》,市政府要责成有关部门对审计发现的问题认真整改,并在12月底前向市人大常委会报告整改情况。加强审计

成果运用,落实部门整改责任,不断健全完善审计查出问题整改的长效机制,切实提高审计整改实效。提高审计结果和审计查出问题整改情况的公开力度,接受社会监督。

以上报告,请予审议。

南通市人民代表大会常务委员会 关于深入推进长江(南通段)生态 保护与修复的决定

(2019年7月30日南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议通过)

为深入贯彻习近平总书记关于推动长江经济带发展的一系列重要指示,全面落实省、市委决策部署,凝聚全社会共识,统筹推进长江(南通段)生态保护与修复,特作出如下决定。

一、坚定扛起长江(南通段)生态保护与修复的使命担当

推动长江经济带“共抓大保护、不搞大开发”是党中央从中华民族永续发展的战略高度出发,作出的功在当代、利在千秋的重大决策。南通因江而生,因江而兴,216公里的沿江岸线是南通极其珍贵、不可替代的自然禀赋,是支撑全市经济社会高质量发展极其重要的战略资源。长江(南通段)是长江最下游重要的生态屏障,在长三角地区乃至整个长江流域生态安全中具有十分重要的地位。

当前,南通正处于奋力建设长江经济带战略支点和上海大都市北翼门户城市,努力实现“一个龙头、三个先锋”发展目标的关键时期,全市上下务必要深刻领悟习近平总书记关于长江经济带发展重要战略思想精髓,把保护和修复长江生态环境摆在压倒性位置,正确把握“五个关系”,增强战略定力,以“功成不必在我、功成必定有我”的胸襟与担当,自觉担负起长江(南通段)生态保护与修复的政治责任,确保党中央决策部署在南通全面落地见效。

二、精准把握长江(南通段)生态保护与修复的目标任务

要以改善长江(南通段)生态环境质量为核心,以长江干流、主要入江支流为突破口,坚持污染防治和生态修复“两手发力”,推进水污染治理、水生态修复、水资源保护“三水共治”,突出工业、农业、生活、航运“四源齐控”,深化和谐长江、健康长江、清洁长江、安全长江、优美长江“五江共建”,抓重点、补短板,切实解决突出生态环境问题,努力建设水美、岸美、产业美、城乡美的最美长江岸线。

(一)强化生态环境空间管控。加快编制实施《南通市国土空间规划(2019-2035)》,在陆海统筹、江海联动城市空间大格局下,合理布局生态、生产和生活空间。突出沿江重点规划区生态保护,绘制沿江共抓大保护“一张图”,运用信息化手段实现精细化管控。研究确定全市生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单,根据流域生态环境功能,明确保护重点和分类分级管控要求,确保生态红线区域得到有效保护。

(二)优化产业结构布局。聚焦沿江绿色发展,优化沿江产业布局,加快船舶海工等优势产业转型升级,大力发展生产性服务业和生态休闲旅游产业,打造特色产业高地。积极推进“散乱污”整治,巩固提升化工、印染、钢丝绳“三行业”整治成效,坚决淘汰落后产能。深入推进化工行业整治,压减环境敏感区域化工企业数量,依法推进生态保护红线区域、自然保护区、饮用水水源保护区等环境敏感区域内的化工企业关闭或搬迁。严禁在长江干支流两侧1公里范围内新建、扩建化工园区和化工项目。

(三)加大水污染防治力度。实施长江入河排污口排查整治专项行动,大力整治城市黑臭水体和劣Ⅴ类水体,确保入江支流水质达标。深入推进排污许可证制度,强化重点企业污染防治。控制农业面源污染,实施化肥、农药减量和替代利用,强化畜禽禁养区监管,加大畜禽、水产养殖污染防治力度。加强船舶污染防治及风险管控,着

力提升港口污染物接收、转运及处置能力。

(四)加快环保基础设施建设。完善工业集聚区污染治理设施,提升污染物收集处置能力和水平。加快推进城镇生活污水处理设施提标改造及配套管网建设,提升污水收集率和尾水排放标准。深入推进生活垃圾分类,加快提升生活垃圾无害化处置能力。推进美丽宜居村庄建设,探索建立符合农村实际的生活污水、垃圾收集处理体系。

(五)科学利用长江水资源。严格水资源管理制度,严守用水总量控制、用水效率控制、水功能区限制纳污“三条红线”。加强水利工程科学调度,增加骨干河道生态流量。强化饮用水水源保护,确保全市集中式饮用水水源全部达到或优于Ⅲ类水质。

(六)严格保护长江岸线资源。统筹规划长江岸线资源,严格分区管理和用途管制,舍得把岸线还给母亲河、让给老百姓。深化沿江非法码头整治,严厉打击非法采砂、倾倒渣土等违法行为。优化沿江码头布局,严控全市危化品码头及仓储企业数量。依法取缔长江岸线非法利用项目、长江水上过驳作业,长江干流及洲岛岸线开发利用率控制在50%以下。

(七)推进沿江生态精细化修复。扎实开展森林资源保护、湿地保护修复、水土流失治理、长江防护林体系建设等生态保护修复,统筹推进沿江生态绿色廊道建设。逐步建立具有鲜明地域特色的自然保护地体系,确保全市重要自然生态系统、自然景观和生物多样性得到全面有效保护。践行“绿水青山就是金山银山”理念,大力实施五山、五水、五洲等重点生态修复工程,彰显滨江城市特色,不断提升生态产品供给能力,满足人民群众日益增长的优美生态环境需要。

三、着力强化长江(南通段)生态保护与修复的保障措施

推进长江(南通段)生态保护与修复是一项长期而又艰巨的系

统工程,必须立足当前、着眼长远,持续发力、久久为功。

(一)优化推进机制。各级政府要进一步提高政治站位,高点定位、高位协调、高效推进。优化协同机制,注重各县(市)区统筹推进,加强与长三角地区沿江城市的沟通协作,强化上下游、左右岸、干支流的协同共治,深化陆海统筹、江海联动。完善考核机制,进一步明确目标任务,铆实工作责任,层层传导压力,严格考核问责,强化结果运用,树立奖优罚劣的鲜明导向。健全长效机制,各级各部门各司其职、密切协作、主动对标、共同发力,构建长江生态保护修复齐抓共管大格局。

(二)完善环境政策。完善资源环境价格机制,逐步建立符合市场经济规律、政策导向鲜明的污染物处理收费制度。探索建立基于单位产值能耗、污染物排放的差别化电价政策,优化高耗水行业用水价格机制。健全生态补偿机制,完善与污染物排放总量、水生态环境质量挂钩的奖惩政策。适当增加市级生态资金规模,加大长江生态保护与修复的投入。

(三)扩大公众参与。加强长江经济带生态保护和绿色发展的政策宣传与法治教育,强化舆论监督,推动各类企业主动承担、全面履行长江生态保护与修复法定责任,引导全社会形成共同守护母亲河的思想 and 行动自觉。依法公开长江(南通段)环境质量信息和生态保护修复目标任务,接受社会监督。充分发挥环保举报热线和微博、微信等新媒体作用,及时回应群众关切,引导公众积极为长江大保护建言献策。拓宽投融资渠道,鼓励、引导社会资本共同参与长江生态保护与修复。

(四)强化法治保障。全市各级人大及其常委会要进一步加强生态环境领域立法、监督。建立镇(街道)生态环境状况报告制度。充分发挥各级人大代表作用,组织人大代表围绕长江大保护开展调研、视察、督查、评议等活动,加强对本决定贯彻实施情况的监督。各级

政府、监察和司法机关要充分发挥职能作用,坚持对破坏长江生态“零容忍”。进一步健全生态环境行政执法和刑事司法衔接机制,积极推行环境公益诉讼,依法严惩破坏长江生态环境违法犯罪行为。建立健全生态环境保护巡察机制,对依法保护长江责任不落实、措施不到位、监管不严格,造成长江生态环境损害等严重后果的,要严肃问责、终身追责。

全市人民要紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围,在中共南通市委的坚强领导下,解放思想、主动作为,改革创新、勇于担当,积极发挥南通在长江经济带生态保护、绿色发展中的先行作用,为奋力建设长江经济带战略支点和上海大都市北翼门户城市,开创“强富美高”新南通建设新局面作出更大贡献!

关于《南通市人民代表大会常务委员会关于深入推进长江(南通段)生态保护与修复的决定(草案)》的说明

——2019年7月29日在南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议上

南通市人大常委会环资城建委

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受主任会议的委托，现就《南通市人民代表大会常务委员会关于深入推进长江(南通段)生态保护与修复的决定(草案)》(以下简称《决定(草案)》)，作如下说明：

一、关于作出《决定》的必要性

党的十八大以来，习近平总书记多次亲临长江视察，对深入推动长江经济带发展作出的一系列重要指示，形成了“共抓大保护、不搞大开发”等重要战略思想，为推动长江经济带高质量发展提供了根本遵循。推进长江大保护工作，需要凝聚各方面的共识、调动各方面的积极性，形成团结奋斗的强大力量。人大作为国家权力机关，在党委的领导下，围绕事关本地区经济社会发展的重大事项，依法作出决定决议，是宪法法律赋予的一项重要职权。市人大常委会就推进长江(南通段)生态保护与修复作出决定，及时把中央和省、市委的决策部署通过法定程序转变为地方国家权力机关的意志，依法推动政府工作，有利于进一步完善长江大保护源头决策机制，为推进长江(南通段)生态保护与修复提供强有力的法治保障。

二、关于《决定(草案)》的起草过程

今年4月,市十五届人大常委会第38次主任会议讨论通过了《创新履职方式,助推长江经济带绿色发展》改革创新课题研究与实施方案,对作出《决定》进行了部署。在常委会分管副主任主持下,市人大常委会环资城建委成立了《决定(草案)》起草小组。起草小组的同志认真学习习总书记相关重要讲话和两次长江经济带发展座谈会精神,参考了中央和省、市委关于长江大保护工作的一系列政策文件,提出《决定(草案)》的基本框架。多次召开《决定(草案)》起草工作座谈会,听取政府部门工作情况汇报,讨论《决定(草案)》内容。6月,起草小组赴如皋等地开展调研,广泛听取县(市)区、镇(街道)及部分市人大代表的意见。在此基础上,形成《决定(草案)》的初稿,先后两次以书面形式征求市人大常委会主任会议成员及相关委室、政府相关部门的意见,并对《决定(草案)》稿进行了反复修改。6月28日,市人大常委会主任会议对《决定(草案)》进行了讨论和集体修改,决定将《决定(草案)》提请常委会会议审议。7月12日,市人大常委会党组再次对《决定(草案)》稿进行讨论,并报经市委原则同意。可以说,整个起草过程是一个统一思想、深化认识、发扬民主、集思广益的过程,凝聚了各方面的智慧和共识。

三、关于《决定(草案)》的主要内容

《决定(草案)》突出了政治性、导向性和法治性,语言力求准确、简练,体现人大决定的特点。《决定(草案)》分三个部分:第一部分为“坚定扛起长江(南通段)生态保护与修复的使命担当”。强调了长江(南通段)生态保护与修复的重要意义,点明了作出决定的目的。第二部分为“精准把握长江(南通段)生态保护与修复的目标任务”。分别从强化生态环境空间管控、优化产业结构布局、加大水污染防治力度、加快环保基础设施建设、科学利用长江水资源、严格保护长江岸线资源、推进沿江生态精细化修复七个方面明确了重点目标任

务。第三部分为“着力强化长江(南通段)生态保护与修复的保障措施”。从优化推进机制、完善环境政策、扩大公众参与、强化法治保障四个方面,对全市各级人大、政府、监察和司法机关以及全市人民提出要求。

以上说明连同《决定(草案)》,请予审议。

关于南通市开发园区建设情况的报告

——2019年7月29日在南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议上

南通市人民政府

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

近年来，我们坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，坚持以新发展理念为引领，把握高质量发展方向，落实省委、省政府“一特三提升”要求，全面推动开发园区向现代产业园区转型。

一、坚持高起点定位，开发园区整体水平逐步提升

自1984年12月国务院批准建立南通经济技术开发区以来，开发园区发展经历探索起步、蓬勃兴起、发展提高、创新驱动四个阶段。近年来，全市开发园区牢固确立“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展理念，从依靠政策支持向依靠体制机制创新转变，从依靠要素驱动向依靠创新驱动转变，从注重规模扩张向高效集约转变，着力培育经济发展新动能。全市已建成17家省级以上开发区，其中国家级经济技术开发区4家、国家级高新技术产业开发区1家，省级经济开发区9家、省级高新区3家。建成1家综合保税区、3家跨国合作园区、2家省南北挂钩共建园区、1家省苏南苏中合作共建园区、25家跨江合作共建园区、16家省级特色产业园区。

从产出总量看，2018年全市开发园区实现一般公共预算收入429亿元、规上工业增加值3053亿元、进出口额245.3亿美元、实际利用外资18.6亿美元，贡献份额分别达到全市的70.8%、77.3%、63.5%、

84%。从产业素质看,外商投资企业中的高新技术企业 80%以上设在开发区,1 亿美元以上的大项目 60%以上落户开发区。从园区类型看,开发园区正由粗放的工业园区向“一区多园”的功能园区、创新园区转型发展。在商务部 2017 年国家级经济技术开发区综合发展水平考核评价中,南通开发区位居第 39 位,海门开发区位居第 51 位,海安开发区位居第 56 位,如皋开发区位居第 79 位。2017 年度全省经济开发区科学发展综合考核评价中,南通经济技术开发区保持全省第 8 位,如皋开发区、海门开发区、崇川开发区、港闸开发区、苏通科技产业园实现进位。

二、坚持高标准推进,开发园区转型升级不断提速

(一)升格升级取得突破。党的十八大以来,我们抢抓开发园区升格升级的历史性机遇,先后有海安、如皋、海门、通州等 4 家省级开发区跻身国家级开发区(高新区),总数达到 5 家。2018 年,通州湾经济开发区、如东洋口港经济开发区、如皋高新区、海安高新区、市北高新区等 5 家开发区(高新区)被省政府批复为省级开发区(苏政复〔2018〕82 号),省级以上开发区总数达到 17 家,仅次于苏州的 18 家。

(二)特色产业培育成效明显。市委、市政府出台《关于促进全市开发园区改革创新发展的若干政策措施》(通办发〔2017〕108 号),推动省级以上开发园区从自身资源禀赋和产业基础出发,找准“3+3+N”先进制造业体系中的产业定位,重点打造 1 个主导产业,扶持壮大 1 个战略性新兴产业。2018 年参加考核的 14 家省级以上开发园区新开工亿元以上产业项目 309 个,其中“一主一新”特色产业项目 164 个,占比 56.7%;“一主一新”特色产业项目完成投资额 96.7 亿元,占全市亿元以上产业项目完成投资额的 27.2%。重特大项目落户取得突破,2018 年全市开发园区新开工总投资超 10 亿元产业项目 56 个,占全市总数的 56%;应税销售 10 亿元以上企业达到 119 家,

新增世界 500 强、央企投资项目 32 个。总投资 1380 亿元的中天钢铁、550 亿元的金光如东产业基地项目、50 亿元的药明康德启东研发中心等一批高质量项目先后落户开发园区。省级特色产业园规模质量持续提升,全市开发区内 16 个省级特色产业园中,海门叠石桥家纺产业园、海安电力装备制造产业园、海门装备产业园、南通开发区新材料产业园、天汾电动工具产业园、如皋港船舶产业园等 7 家特色产业园主导产业销售收入均达 300 亿元以上,其中海门叠石桥家纺产业园、海安电力装备制造产业园主导产业销售收入超过 500 亿元。

(三)转型升级创新发展持续推进。出台《关于进一步加快全市开发园区转型升级创新发展的实施意见》《南通市开发园区转型升级创新发展三年行动计划(2017~2019)》,推动全市开发园区培育创新主体、做优创新平台,打造创新发展新优势。全市开发园区相继建成南通经济技术开发区国家千人生物医药研究院、南通高新技术产业开发区南大材料工程技术研究院、海安经济技术开发区智能制造产业研究院、如皋经济技术开发区北大如皋创新中心、如皋高新区工信部开源空间创新平台、如东经济开发区国家海上风机研发与检测中心、启东经济开发区北大生命科学华东产业研究院、南通市北高新区南京邮电大学南通研究院等一批创新平台。全面开展开发园区创新发展年度评价工作,引导推动全市开发园区加快创新转型。全市省级以上开发区 2018 年新增高新技术企业 116 家,占全市的 60%;高新技术产业产值占规模以上工业产值的比重达到 49.5%。17 家省级以上开发区有 16 家被列入省级以上知识产权试点、示范园区,有 7 家被列入国家级知识产权试点、示范园区,国家级比例全省第一。推动开发园区深入贯彻落实《南通市关于进一步鼓励高层次人才创新创业的若干政策意见》,加强“双招双引”推进力度,实施产业人才发展“312 行动计划”、226 高层次人才培养计划、科技企业家

培育计划、高技能人才振兴行动计划、吸纳高校毕业生提速工程、人才支持体系建设“六大工程”，2018年全市省级以上开发区新增双创人才、引进国家千人计划专家 83 人。南通高新区被人社部认定为国家专家服务基地(省内第 3 家)，海安经济技术开发区入围全省唯一的国家高新技术产业标准化试点项目名单(区域试点类)。如皋高新区入选中国十佳软件园、江苏省第二批“大众创业万众创新示范基地”。

(四)集约发展导向更加鲜明。2018年我市在省内率先出台《关于全市开发园区优化产业项目用地管理的意见》，明确要求国家级、省级开发区新上项目投资强度分别不低于 400、350 万元/亩，亩均税收分别不低于 30、20 万元。加强重大项目用地准入管理，市区开发园区新增供地 200 亩以上的产业项目，由市政府分管领导牵头召集市商务局、发改委、经信委、国土局等部门与开发园区会商确定，再按现行土地使用审批流程办理。开发园区管委会与土地受让人签订《开发园区产业发展协议》，协议包括产业准入条件、投产时间、投资强度、产出效益、节能环保、股权变更约束、违约责任等条款，《产业发展协议》主要内容与国有建设用地使用权挂牌出让公告等文件一并公告，受让人在产业用地招拍挂成交并签订《成交确认书》后，持《产业发展协议》与国土部门签订《国有建设用地使用权出让合同》。同时，我市还将“产业项目亩均税收”纳入全市省级以上开发区高质量发展绩效考核指标，引导开发园区提升发展质效。2018年，全市省级以上开发区亩均税收 14.66 万元；今年上半年，全市开发园区盘活工业低效用地企业 403 家，盘活面积 17609 亩，分别占全市的 41.9%、51.4%。

(五)生态建设卓有成效。以调整产业结构、加快转型升级为动能，以提升资源产出率和资源循环利用水平为核心，高效推进园区循环化改造，引领园区经济绿色转型。至 2018 年底，我市所有国家

级开发区和 **75%** 以上的省级开发区均已完成循环化改造工作,超额完成国家及省循环化改造目标任务。今年上半年,我市剩余 **10** 家未完成改造的园区均已制定改造实施方案并通过市级评审,明年将全部实施循环化改造。南通经济技术开发区国家级园区循环化改造示范试点获得 **2.23** 亿元国家资金扶持。目前全市 **27** 个重点项目已完成 **26** 个,实际完成投资约 **117.17** 亿元,投资完成率 **97.4%**,其中 **12** 个中央财政资金支持项目已完成 **11** 个,实际完成投资约 **32.65** 亿元,投资完成率 **153.9%**。成立南通市省级生态工业园区创建领导小组,下发《关于推进全市省级生态工业园区建设及管理工作的通知》,全面统筹推进省级生态工业园区创建,近年来通过严格准入“门槛”、推进节能减排,大力创建生态园区,南通经济技术开发区成为国家级生态工业园区,如皋开发区、如东开发区、南通高新区、港闸开发区、海门工业园区成为省级生态工业园区。

(六)合作共建深入推进。跨国合作园区发展态势良好。自 **2015** 年 **3** 月 **27** 日中奥双方在习近平主席和时任奥地利总统菲舍尔见证下签署《中华人民共和国商务部与奥地利共和国联邦科学、研究和经济部关于共同支持建立中奥苏通生态园的谅解备忘录》后,中奥苏通生态园委托奥地利国家技术研究院(AIT)研究编制了《中奥苏通生态园建设咨询报告》,建成了中奥合作中心,签署了《中奥职业培训三方合作协议》,已有两期中奥多轴数控加工国际班成功开班,设立了中奥苏通生态园驻维也纳办事处,先后引进了 **8** 家德语区相关企业。**2014** 年 **10** 月李克强总理在意大利访问期间,中意两国政府正式签署了《关于共同支持建立中意生态园的谅解备忘录》,双方共同在海安开发区合作共建中意海安生态园。园区设立“一基地、两区”即“生态产业基地、研发创新区、低碳生活区”三大合作载体,开展各种形式的对接交流合作,先后接待客商 **300** 多人次,落户项目 **36** 个,签约欧洲及意大利项目 **14** 个,总投资达 **6.4** 亿美元。跨江合

作园区纵深推进。近年来,按照“政府主导、市场运作、合作共赢”的原则,全市各地采取公司制、区域共建、高校与开发区合作、企业与开发区合作等模式,共建了上海市北高新(南通)科技城、上海外高桥集团(启东)产业园、海门复旦复华科技园、上海交大电子信息启东产业园、同济大学(南通)科技园、上海软件园南通青创中心等 25 家跨江合作园区,合作领域从传统产业向新兴产业、现代服务业延伸,向科技、金融、人才等创新领域拓展,累计注册企业 598 家,其中“四上”企业 135 家,完成固定资产投资约 252 亿元。另外,常熟高新区海安工业园、宜兴如东工业园等 2 家省苏南苏北挂钩共建园区、省苏南苏中合作共建园区锡通科技产业园等合作共建园区也在省委、省政府支持下取得较好的发展成效。

(七)改革工作持续深化。国家级开发区全链赋权清单改革工作深入推进,南通开发区 141 项直接审批事项和 40 项其他行政权力事项落实到位,工业项目建设领域建立了“多评合一”、联合审图、联合竣工验收等机制,先行先试企业投资项目信用承诺制。海门市出台《关于推进国家级海门经济技术开发区创新转型高质量发展的实施意见》,从人事制度、财政体制、审批制度等六个方面推进改革,被省审改办评为简政放权创业创新环境评价先进地区。崇川开发区“区域能评、环评+区块能耗、环境标准”覆盖项目能评、环评改革试点在全省 5 家试点开发区中成效最为明显,为全省试点工作在 2017 年度省级机关创新创优目标考核中获评一等奖、被中办国办印发的《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》收作典型案例作出重要贡献;新华日报头版以《为“绿色企业”开启“绿色通道”崇川开发区破题“能评环评+”改革》报道了改革试点工作成效。海门工业园区市场采购贸易方式列入国家级改革试点,到 2018 年底累计报关近 5.37 万票、通关出口近 63.27 亿美元,试点出口 150 多个国家和地区,改革催生了市场区域跨境电商、现代物流供应链、离岸金融等

新兴业态加快兴起。南通综保区增值税一般纳税人资格试点成功落地,推进“先进区后报关”与“先出区后报关”等监管改革。启东开发区行政审批改革、如东开发区社会治理改革、如皋开发区转型升级改革试点取得明显成效。

在看到全市开发园区发展成绩的同时,我们也清醒地认识到存在的诸多不足:一是综合实力不强。尚未有国家级开发区进入全国20强,与全国先进开发区仍有较大差距。地区生产总值规模偏小,2018年仅1家国家级开发区GDP超过全国平均值。二是产业层次不高。开发园区特色产业特色不特、规模不大、产业链不长、集聚度不高。17家以上省级开发区主导产业、新兴产业大多以现代纺织、通用设备等传统产业为主,产业层次不高,同质化竞争比较突出。三是载体功能不强。开发园区保税物流中心、综合保税区等特殊功能区不足,目前仅有1个综合保税区。四是创新活力不足。开发园区高新技术企业仅784家,只有苏州的22%,获国家层面先行先试政策还不多。五是管理体制不顺。我市14家省级以上开发园区实行区镇(区、街)合一体制,这种体制在扩大开发园区资源空间方面优势明显,但弊端日益显现。行政化倾向明显,承担过多基层民生社会事务,不能集中精力主攻经济建设;部分开发园区和代管乡镇、街道职责不分,园区管理运行效率不高;管理机构和人员日益臃肿,服务效率低下;招商引资政策激励作用不明显,普遍存在招商引资奖励普发普享问题,未能向招商有功人员倾斜。

三、坚持高质量发展,加快开发园区创新提升步伐

今后一段时期,南通处于争当“一个龙头、三个先锋”新定位的关键时期。我们将坚持问题导向,加快开发园区创新提升步伐,推动产业结构加快由中低端向中高端迈进,将现代产业的特色做得更加鲜明,推动开发区向现代产业园区转型。

(一)提高发展定位。引导全市开发园区围绕“主战场、主力军、

主导产业、主攻区域”的要求，聚焦发展质效、招商引资，积极争先晋位，努力把开发园区建设成为新型工业化的引领区、转型创新发展的集聚区、体制机制创新的先行区和高水平营商环境的示范区。推动国家级开发区落实《国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见》(国发〔2019〕11号)精神，瞄准全国前20强的目标定位，全力推进核心区建设，推动提升土地产出率、资源循环利用率、智能制造普及率。推动符合条件的国家级开发区开发建设主体申请首次公开发行股票并上市。推动省级开发区在全省争先进位。

(二)做强载体功能。围绕开发区主导产业发展需求，加快建设一批重点实验室、企业技术中心、工程技术(研究)中心和产业创新中心，推动行业重大关键技术研发和产业化。瞄准专业化园区的功能配置要求，建设科技研发、检验检测、金融服务等各类公共服务平台，构建“一区多园”的发展格局，打造一批特色产业园。按照“产业链+平台”的思路，加快招引产业链的上下游企业，建好用好产业发展所需的孵化器、咨询评估、人才服务、技术交易以及产业创新联盟等各类高端服务平台，发展好平台经济。推进生态工业园区创建工作，力争到2022年所有省级以上开发园区创建成为生态工业园区。

(三)强化考核激励。严格落实《全市省级以上开发园区高质量发展绩效考核办法(试行)》(通办〔2019〕22号)。鼓励支持开发园区深化人事薪酬制度改革，赋予开发区中层干部管理权和核定编制内自主用人权，允许开发区探索打破人才身份限制，按规定实行相应的工资制度，进一步激发开发园区发展活力。推动园区所在地政府充分考虑开发园区特点，建立导向性、针对性更强的考核体系，为园区集中力量有序开发、实现更高质量发展提供制度支撑。

(四)打造招商队伍。进一步优化招商队伍结构，在开发园区试点开展公司化招商，面向社会公开招聘专业招商人才，打造一支有

一定规模的国际化、专业化、市场化招商队伍。引导开发园区结合实际,围绕招商体制改革和薪酬分配体系创新,研究出台绩效考核办法,激发招商人员干事创业的积极性、主动性和创造性。探索建立招商队伍全员绩效考核机制,实施工资收入与招商业绩相挂钩,并对重大招商项目引进有突出贡献的人员,给予适当的行政奖励。

四、举全市之力,加快推进通州湾建设江苏新出海口、打造长江经济带战略支点

通州湾作为南通市参与、融入、服务我省“一带一路”交汇点建设的重要平台,拥有得天独厚的港口和航道资源,省委、省政府为尽快补齐江强海弱、核心港口缺失等发展短板,立足于南通港通州湾港区优越的建港条件、江海通达的交通条件和紧邻经济产业核心的区位优势,作出了建设通州湾江苏新出海口的重大战略部署,将新出海口定位为:长江经济带战略支点,长三角港口群核心枢纽之一、上海国际航运中心北翼集装箱干线港。

建设江苏新出海口,有利于提升我省国际化功能,推动全方位对外开放,更好建设“一带一路”交汇点;有利于我省主动承接长江经济带运输和发展需求,带动沿江制造业转型升级;有利于提升长三角港口群整体国际竞争力,使我省在长三角高质量一体化发展中发挥更大的作用。

通州湾江苏新出海口的发展目标是:在围填海获批的基础上,到**2022**年,通州湾港区起步工程基本建成,依托港口起步的临港产业项目基本落地,实现通州湾港区开港运营。到**2025**年,基本形成集装箱运输枢纽功能的港口基础设施及集疏运体系,航运要素集聚和资源配置能力增强,建成长江下游重要的航运枢纽,成为长江集装箱运输的新出海口。到**2035**年,建设成为全省港口一体化发展的示范区、上海国际航运中心北翼枢纽港的核心港口、长三角一体化发展的重要引擎、长江经济带高质量发展的重要依托,集装箱吞吐

能力超 1500 万标箱。

在市委的坚强领导和市人大的关心支持下,通州湾新出海口开发建设取得重要进展。

(一)以新出海口及相关重点工程项目纳入上位规划为突破加快用海报批。今年 6 月,国务院正式发布的《长三角区域一体化发展规划纲要》,明确提出规划建设南通通州湾长江集装箱运输新出海口。在《纲要》出台前,市委、市政府超前工作、提前谋划,委托有关资质单位编制完成通州湾新出海口项目工程可行性报告、海域使用论证报告、生态保护修复方案等 11 个专题用海报批材料,形成通州湾新出海口项目用海申请报告和 6 个附件,加快用海报批进程。同时,积极向上对接汇报,争取将通州湾新出海口将通州湾新出海口相关重点工程和重大基础设施建设项目纳入《纲要》“1+N”子规划。目前,通州湾新出海口建设及有关重大基础设施工程项目有望纳入近期出台的《长三角地区交通运输更高质量综合一体化发展规划纲要》,通州湾港区内河疏港航道、铁路、网仓洪航道及通州湾高速已纳入《江苏省长江经济带综合立体交通运输走廊规划》,通州湾港区航道码头纳入交通运输部和长三角三省一市共同发布的《关于协同推进长三角港航一体化发展六大行动方案》,集疏运体系重大项目洋吕铁路、通州湾疏港铁路纳入省“十三五”铁路规划。

(二)以体制机制优化完善为基础集聚优势资源。市委、市政府组建成立通州湾开发建设指挥部,由主要领导共同担任总指挥。组建成立通州湾港口建设指挥部,由市政府分管副市长任总指挥,统筹推进通州湾港区建设,并从市级机关抽调一批专业人员集中办公。南通沿海集团、南通港集团两家国有公司全面参与通州湾开发建设,整合成立通州湾投资开发有限公司、南通港集团建设投资有限公司,目前两家公司已全面进驻通州湾。省级层面也在研究高位推进通州湾新出海口建设的体制机制,将按照“省主导、市主体”的

思路,成立省级层面领导协调机构。

(三)以规划系统编制调整为抓手统领科学开发。坚持规划引领,重点开展“三规一评”编制工作,并按照国际一流水准要求,提升规划水平。南通港总规修编拟于9月份报省政府和交通运输部;通州湾新出海口战略研究拟于9月份完成;区域环评拟于9月份上报省生态环境厅审批;重点产业发展研究和港口空间布局规划拟于10月份完成;通州湾城市规划研究拟于12月底前提交最终成果。目前,按照省市要求,相关规划成果正在对接国际一流规划机构,深入开展评估提升等工作。

(四)以新出海口重点工程建设为核心加快前期工作。航道工程方面,小庙洪航道通航安全评价已通过江苏海事局专家评审,网仓洪10万吨级航道工可研报告已完成,20万吨级航道研究正在同步开展。码头工程方面,一、二、三港池起步码头工程已完成工可、海域使用论证、海洋环评初稿,正着力推进用海报批工作。集疏运体系方面,新江海河-通吕运河-东灶新河疏港内河航道正在开展工可编制。洋吕铁路主体技术方案已完成,土地预审、环评已启动。通海港区至通州湾港区铁路专用线一期工程正进行工可报批、预计9月底开工,平海公路快速化改造项目全面开工建设。三夹沙开港方面,三夹沙围填海历史遗留问题处理方案通过自然资源部审查备案;三夹沙区域内南通通州湾汽车物流基地项目(铁通滚装汽车物流)、道达海上风电设备制造项目、海上风机制造组件堆场及转运基地三个项目用海申请取得省自然资源厅项目用海批复,目前正加快推进项目及相关基础设施建设,力争8月底开港运营。

(五)以打造沿海临港绿色制造产业集群为目标狠抓重特大项目招引。当前,通州湾正在集中精力推动在手在谈百亿级以上重特大产业项目。通州湾绿色精品钢基地项目,商务协议和补充协议的主要条款基本达成一致,用海报批有序推进,初步落实炼铁产能

609.6 万吨、炼钢产能 560.8 万吨。华能华电能源基地项目,燃煤项目已签订框架协议,燃气项目正等待国家能源局评估结论,相关前期工作有效开展。此外,复星南钢精品钢、清华航发院、宝能(通州湾)综合开发一批重大项目正在洽谈推进之中。

(六)以支撑港口产业协同发展为重点系统推进城市建设。按照资源聚焦、设计先行、注重品质、快出成效的思路,通州湾示范区和南通沿海集团共同推进临港新城建设。目前,城市启动区范围基本划定,城市建设三年行动计划、城市设计和控制性详规正在加快编制,年内实施的 44 项城建项目已全面启动,北海湾 26 平方公里生态旅游开发项目正在有序推进。

关于全市开发园区建设情况的视察调研报告

——2019年7月29日在南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议上

南通市人大常委会视察调研组

为做好市人大常委会听取和审议全市开发园区建设情况的准备工作,我委召开了市商务局等部门负责同志座谈会,并赴如皋经济技术开发区、启东经济开发区等实地调研。现将有关情况报告如下:

一、基本情况

开发园区是区域经济发展主战场、对外开放主阵地、项目建设主力军,对国民经济和社会发展发挥了举足轻重的作用。近几年来,我市各级政府及开发园区主动适应经济发展新常态,认真践行新发展理念,扎实开展基础设施建设、项目招引、环境营造等工作,全市开发园区呈现良好发展态势。

1、积极推进对外开放合作,经济实力明显增强。我市现有省级以上开发园区**17**家,数量居全省第**2**,其中国家级经济技术开发区**4**家、国家级高新技术产业开发区**1**家、省级经济开发区**9**家、省级高新技术产业开发区**3**家。近年来,我市省级以上开发园区实现地区生产总值、一般公共预算收入占全市份额逐年提升。**2018**年,全市开发园区新批外商投资企业**222**家,商务部确认注册外资实际到账**18.6**亿美元,园区已成为我市经济社会发展的重要增长点。在省商务厅统计的省级以上开发区**7**项主要经济指标中,我市一般公共预算收入、全社会固定资产投资、进出口总额增幅等位居全省前列。

2、大力培育创新体系建设,承载创新能力显著提升。一是创新水平不断提升。开发园区大力发展创新型经济,2018年,全市开发园区新增高新技术企业超过100家,实现高新技术产业产值增长16.8%以上。二是创新载体不断涌现。开发园区内以科研机构、企业研发中心、工程技术中心、企业孵化器为依托创新平台逐步形成,全市开发园区孵化器内企业3000多家。三是承载创新能力不断提高。各类开发园区坚持绿色低碳循环发展,大力促进节能减排,注重区域协调发展,积极推进标准厂房、通信网络等基础设施及生产生活配套设施建设,产城融合迈上新台阶。

3、加速推动新旧动能转换,产业结构不断优化。围绕“一主一新”产业,开发园区持续创新招商机制,积极整合优化招商力量,靶向瞄准龙头企业招商,积极推动驻点招商和中介招商,每年在深圳、上海、北京等地开展投资促进周系列活动,开展境内外专题招商活动100多场次,一批大项目、好项目落户开发园区,全市各地涌现了智能驾驶、船舶海工、锦纶和智能装备、风电等一批特色产业集群,产业集聚步伐加快,有力促进了产业结构优化与新旧动能转换。如皋经济技术开发区坚持特色发展战略,2010年开始着力布局氢能产业发展,已形成拥有康迪、吉利等众多国资、民资、外资整车品牌。2017年如皋开发区综合发展能力水平在219个国家级开发区中排名第32位。启东开发区依托北大生科华东研究院等平台 and 药明康德等龙头企业示范带动效应,加速生物医药产业集聚,韩华、林洋等新能源企业以及至纯、托伦斯等半导体产业加快聚合。2018年,全市省级以上开发区“一主一新”特色产业应税销售额占规上工业应税销售额的35.5%。

4、深入推进体制机制改革,发展环境持续改善。一是领导高度重视。近年来,市委、市政府逐季召开项目点评会,对园区的重点项目现场观摩,并对项目建设及时进行总结点评,安排部署下一阶段

工作。二是积极开展绩效考核。为提升能级、打造特色,不断增强开发园区资源整合和要素集聚能力,市委市政府制定下发了《全市省级以上开发园区高质量发展绩效考核办法(试行)》《2019年全市开发园区产业项目建设综合考评办法(试行)》,全面考评开发园区招商引资、发展质效、争先晋位、债务化解等指标,重点考评新开工项目、新竣工项目、项目转化达产、主导产业新兴产业项目集聚度,充分发挥开发园区在全市经济高质量发展中的示范引领、平台支撑作用。三是强化政策支持。各地制定出台了资金奖补、基金投放等扶持政策,改革举措不断涌现,助推开发园区设施建设、企业转型和科技创新,优化营商环境。市北高新区成立了总规模25亿元集成电路产业基金。如皋开发区围绕已落地项目积极利用容缺审批程序,强化精准服务,推动项目容缺开工。在2016、2017年两轮全省简政放权创业创新环境评价中,我市7个开发区在全省107个省级以上开发区中名列前10位。

二、存在问题

全市开发园区发展态势良好,但也存在一些值得重视的问题,主要表现在:

1、开发园区对全市发展的支撑作用还不凸显。据统计,2017年苏州市14个国家级、3个省级开发区财政收入、进出口总额、实际使用外资分别占全市的87.21%、88.75%、90.3%,对全市发展的贡献份额十分明显;2018年,在国家级经开区综合发展水平考核评价工作中苏州工业园区登上综合排名榜榜首,并在产业基础与对外贸易的单项排名中位列第一,全年实现地区生产总值2550亿元,公共财政预算收入350亿元,进出口总额1030亿美元。相比而言,我市开发园区多而不强,2018年商务部、科技部综合考核评价,除南通高新区在全国排名有所进位,其它4家国家级开发区排名都有下降。

2、产业特色不够鲜明。近年来我市不断加大开发园区“一主一

新”特色产业培育,但总体还是重特大产业项目不多,支柱产业门类较多、规模不大,产业特色还不够鲜明,产业聚集和带动能力较弱,园区特色化转型不快。全市开发园区 500 亿元以上的产业集群仅海门工业园区高端纺织产业 1 个,产业集群能级还不够强。此外,园区资源使用效率还不高,土地利用总体上还比较粗放,亩均投资和效益与苏南等先进地区相比差距明显。

3、改革力度仍需加大。一是管理体制有待理顺。我市各省级以上开发区普遍实行了区镇(街)合一管理体制,行政管理、社会事务一应俱全,虽有利于开展征地拆迁、维护稳定等工作,但难以集中精力抓招商;“行政化”趋势明显,内设机构越来越庞大,人员越来越冗杂,真正一线招商人员比重不大。二是分配缺乏激励机制。有些开发区过去实行绩效工资,但现在逐步向公务员工资靠拢,工作人员工资一般按照当地人事部门核定的职级标准发放,由于缺乏有效的奖惩激励措施,一线招商人员积极性、创造性未能很好发挥。三是行政审批权限下放不到位。按要求应对省级开发区赋予地级市的项目审批备案权限,但目前除规划建设方面有一定的审批权限外,无其他审批权。此外,不少与企业发展密切相关的部门还没有在省级开发区设立派出机构。

三、几点建议

今年是国家级经济技术开发区建设 35 周年,要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大精神,坚持贯彻新发展理念,充分发挥特殊经济区域优势,着力推进全市开发园区开放创新、科技创新、制度创新,在扩大开放、推动科技创新和深化体制机制改革上下工夫,聚焦提升对外合作水平、聚焦提升经济发展质量,在吸引国际高端产业资源、发展先进制造业和现代服务业方面不断探索,以更高水平开放促进更高质量发展。

1、强化产业定位,进一步提升经济支撑作用。一是加强统筹规

划。以国务院关于推进国家级经济技术开发区创新提升打造改革开放新高地的意见为指导,加强开发园区建设,规范开发区管理和服 务,提升开发区发展质量和水平,充分发挥开发区功能优势和开放引领作用,加快提升园区对全市贡献份额。要加强全市各开发园区 统筹规划,合理布局。园区规划要量体裁衣、适度超前,防止过度开 发造成资源闲置浪费。二是强化分类指导。市级层面要进一步加强 对全市开发园区的分类指导,及时协调解决开发园区建设发展中的 矛盾和问题,提高环境保护、安全生产准入门槛,推动开发园区绿色 发展,形成特色鲜明、产业互补、错位竞争的发展格局。三是推动争 先晋位。要认真执行全市省级以上开发园区绩效考核办法,围绕招 商引资、经济发展、争先晋位、债务化解等重点,以考核传导压力,赏 罚分明,倒逼发展水平提升,推动开发园区运行机制全面提档升级。 加强对投资强度、亩均效益的考核,对不同类型的园区实行差别化 考核,充分发挥考核“指挥棒”作用,力争今年有开发园区进入全国 前 30 强、全省前 10 强,力争今年省级以上开发园区经济总量占全 市比重提高 5 个百分点。

2、强化开放创新,进一步提升对外合作水平。充分发挥开发园 区对外开放平台作用,在对外贸易、利用外资、对外投资领域通过提 高质量、优化结构、拓展空间,激发对外经济活力。认真贯彻实施今 年全国人大通过的外商投资法,更好地发挥特殊经济区域的对外开 放平台、吸收外资平台和主力军作用,拓展利用外资方式和优化外 商投资导向,提升开发园区对外合作水平。提升园区引资质量,积极 引入先进制造业、现代服务业外资企业,加大引进跨国公司总部、研 发、财务等功能性机构的力度,推动园区产业特色化发展。积极开展 国际创新合作,打造高水平创新创业平台,在新一轮技术革命和产 业变革中培育一批“瞪羚”、“独角兽”企业。高标准规划建设国际合 作园,在经开区里以区中园的方式建设打造一批开放程度高、产业

结构优、研发功能强的国际合作园。加强园区内外资企业的协作,发挥本土企业和跨国公司在价值链上的协同效应,进一步完善制造业的产业链,更好地融入全球价值链体系。推动园区合作共建,结合合作双方在建设发展过程中的发展优势和成功经验,在平台共建、国际交流、信息共享、人才培养、产业对接等方面进行深度合作,共同打造开发园区建设典范。

3、强化科技创新,进一步打造现代产业体系。一是加快提升开发园区产业创新能力。积极支持开发园区加强科技创新,用好高新技术企业所得税的优惠、企业研发费用加计扣除等政策。支持区内企业积极参与国家重大科技专项、国家重点研发计划等国家科技计划,引导企业加强关键技术研发,增强自主创新能力和核心竞争力。积极支持园区及其企业提升科技创新能力,支持园区结合各自产业特点,建设公共科研基础设施,公共技术创新平台,支持通过产学研合作等方式,建设技术研发机构和技术服务机构,支持有条件的企业建设国家重点实验室、国家技术创新中心等。加快科技型中小企业的培育,支持园区立足各自特点建设众创空间、科技企业孵化器、大学科技园等创新创业的载体,积极引入创新创业团队,加强科技成果转化和产业化。二是大力发展先进制造业产业集群。先进制造业集群是区域内围绕先进制造领域密切联系的企业和机构合作共生的网络化产业组织形态,是产业分工深化和集聚发展的高级形式,是制造业高质量发展的重要标志。要加强开发园区先进制造业产业集群的研究,特别是开展智能制造、生物医药、数字经济及装备制造等方面的产业研究,积极支持开发园区集聚、集约、集群发展先进制造业。通过汇聚高端制造、高效服务、高级人才,打造具有较强竞争力的产业集群。支持设立服务产业集群的市场化平台、创新型机构,引导各开发园区因地制宜、发挥优势,走各具特色的产业集群发展道路。

4、强化改革创新,进一步营造良好发展环境。一是更大力度优化营商环境。园区要率先依法精简投资项目准入手续,简化审批程序,全面推行网上审批和网上公开,为行政审批改革积累有益的经验。二是有效处理好开发区社会事务管理职能。因地制宜,推动区街合一模式改革创新。三是积极推进人事和分配制度改革。进一步解放思想,深化干部人事制度改革,按照人员能上能下、能进能出,收入能高能低的要求,制定出台开发区人事和分配改革方案,激励一线招商人员队伍,精准招商、专业化招商,增强开发区用人自主权,建立收入、职务与工作实绩挂钩制度,调动开发区干部职工积极性。四是推进园区建设运营机制创新。积极引进战略投资者组建开发公司,共办“区中园”,在开发园区建设运营机制上进行新探索。复制推广上海自贸区、苏南自主创新示范区在政府职能转变、营商环境优化、投资贸易便利化、搭建科技人才与产业推介平台等方面体制机制创新经验,支持跨江合作园区探索区域协同融合发展新模式。鼓励和支持条件成熟的开发园区争创国家级、省级园区品牌。开发园区是创业就业人员比较集中的地区,要加快建立租购并举的住房制度,为就业创业人员提供多样化租赁住房。

南通市人民代表大会常务委员会 关于加快推进中央创新区建设,进一步 提升中心城市竞争力的决议

(2019年7月30日南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议通过)

南通市第十五届人大常委会第二十四次会议审议了市人民政府《关于中央创新区建设情况的报告》。会议认为,自2016年中共南通市委作出全面规划建设南通中央创新区的重大决策以来,市人民政府及相关部门和单位紧紧围绕“区域科技创新引领区、沪通创新资源合作承载区、城市转型发展示范区和未来新的城市核心”的目标,以改革创新精神大力推进中央创新区建设,宏伟蓝图已经展开,并迈出可喜的步伐。市人民政府在议案办理过程中,领导高度重视,工作扎实有力,促进了中央创新区各项工作的落实。为加快形成中央创新区科技要素集聚力和辐射力、创新驱动支撑力和引领力,进一步增强中心城市的创新动能,市第十五届人民代表大会常务委员会第二十四次会议作出如下决议:

一、更大力度加快建设步伐。集聚创新资源要素,汇聚创新创业人才,打造区域科技创新主引擎和策源地,是规划建设南通中央创新区的出发点和落脚点。要深刻认识加快建设中央创新区对促进全市经济社会快速、健康、持续发展的深远意义,以强烈的责任感和紧迫感共同推进中央创新区建设。作为南通城市发展最具潜力的区域,中央创新区要按照“一年打基础、三年见雏形、五年初见效、十年成规模”的节点要求,高标准、高质量、高效化进一步加快推进科创

中心、文创中心、医学中心、会展中心和中央森林公园景观带等重点工程建设。要优化区内建设和管理,加快推进道路、绿化、水系、管网等配套基础设施及教育、医疗、体育、文化等公共服务设施建设,做好城市设施、交通秩序、景观绿化、社区服务等运营管理和保障,以最佳的生态环境、生活环境和科研环境吸引高端创新要素集聚。要加强战略谋划,切实发挥规划引领作用,坚持高起点规划建设,精细化管理运行,持续做好控制性详细规划的深化和执行,高起点、高标准做好东扩区概念性城市设计、专项规划、控制性详细规划等,进一步深化研究和把握南通在长三角区域一体化发展中的机遇,以宽阔的视野统筹谋划中央创新区建设,全面对接上海科创中心和苏南国家自主创新示范区,将中央创新区打造成为全市乃至长三角区域性的“硅谷”、引领高质量发展的高地和展示城市形象的窗口。

二、更大力度培育创新主体。一是积极吸引创新创业人才。构建更加积极、更加开放、更加有效的人才政策体系,加快集聚优秀人才和创新创业团队,打造创新创业人才高地,为南通新一轮大发展提供坚强的人才支撑和智力保证。围绕建设青年和人才友好型城市,积极搭建人才服务体系,制定完备配套政策,开辟绿色通道,提供优质服务。二是聚焦国内外知名高校、科研院所合作共建专业研发机构和企业研发机构引进。以打造新一代信息技术产业发展之核为导向,积极招引国内外知名高校及科研院所、企业研究机构和总部、新型研发机构、创新型科技企业、科技服务等机构,汇聚各类创新资源。为落户中央创新区机构提供全方位创新支持,构建区域创新生态系统。三是激励企业自主创新。充分发挥企业创新主体作用,全力壮大高新技术企业,着力完善中央创新区培育服务体系,引导创新资源和创新服务向企业集聚,支持企业自主创新、协同创新、集成创新。鼓励企业加强产学研合作,加大研发投入,培育企业自主创新的内生动力。

三、更大力度健全创新体系。一是强化创新载体平台建设。加强中央创新区创新基础设施建设,搭建公共技术服务平台,着力完善科技服务、金融担保、人才发展、技术转移等体系,为技术研发、企业孵化、成果转化、创新创业打造完善的集成支撑环境。二是增强创新驱动源头供给。以各类研发机构为重要载体,加快培育科创生力军,为产业链集聚创新动能、打造创新源头,构建创新源头引领成果孵化、成果孵化驱动产业规模化的上下游联动机制。三是健全激励创新成果转化机制。着力为落户中央创新区研发机构打通从创新链到产业链的“最后一公里”,以创新链引领产业链,以产业链支撑创新链,积极推动创新成果转化。全方位推动企业与国内外特别是北京、上海、深圳等地创新合作,共建研发机构、成果转化中心。四是构建科技金融服务体系。围绕创新链完善资金链,进一步完善中央创新区银行支撑、担保支持、创投优先、财政扶持等科技金融运行机制,支持创新科技金融产品和服务,加强与上海国际金融中心对接,鼓励企业直接融资,积极调动社会资本参与建设。

四、更大力度优化创新环境。一是着力推动政府创新管理。继续深化中央创新区“放管服”改革,改进政府行政审批、城市管理、市场监管及社区服务等管理和服务方式,不断健全管理服务机构,积极向市场要创新资源和创新动力,为人才、企业和机构提供最优良的基础设施、公共服务和生态环境,打造成体现创新发展理念的示范样板区。二是强化知识产权保护。围绕创建国家知识产权强市,加强知识产权联合执法,努力保护创新创造成果,消除创新创造者的后顾之忧。三是建设开放便捷的众创空间。以中央创新区为核心,打造创新与创业结合、线上与线下互动、孵化与投资融合的创新创业生态系统。四是营造崇尚创新的文化环境和舆论导向。充分利用媒体资源,加强创新创业政策的宣传和解读,积极创造有利于年轻人创新创业的政策环境、法治环境、市场环境和社会舆论环境,在全社会

形成鼓励创造、追求卓越的创新创业文化和社会氛围。

全市各级人大及其常委会要按照市委的部署要求,全力助推以科技创新为引领、以中央创新区为支撑的创新之都建设,坚持监督与支持有机统一,围绕推进中的重大事项,加强调查研究,及时依法作出决定决议;要引导人大代表聚焦创新,积极为中央创新区建设建言献策、助力加油;全市人民要在市委的坚强领导下,心往一处想、劲往一处使,为进一步提升中心城市竞争力而共同奋斗!

关于南通市中央创新区建设情况的报告

——2019年7月29日在南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议上

南通市人民政府

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

南通中央创新区在市委、市政府的正确领导下，在市级各部门的关心支持下，各项工作扎实有序开展，规划建设取得了新成果，双招双引实现了新突破，体制机制展现了新风貌，产业规模和集聚效应初步显现。根据会议安排，现将具体情况汇报如下，请予审议。

中央创新区作为南通打造创新之都的破题之作，自规划建设以来，始终坚持以系统思维谋划全局，以问题导向破解难题，以实干担当引领建设和发展，按照“产业最高端、人才最密集、资本最活跃、环境最自由”的“科创新区”的目标定位，在一张白纸上绘就了美丽画卷，形成了“绿林水绕、生态宜居”“塔吊林立、建设繁荣”的生动局面。“一带四中心”有形载体已经初显雏形，“创新创业”生态系统正在加速形成。

一、多规合一体系基本成型

中创区聘请国内最顶级的规划设计院——中国城市研究院对区内进行概念性城市设计，邀请杨保军院长亲自操刀，按照“创新人才需要什么样的环境我们就打造什么样的环境”这一理念，编制完成了《中创区功能定位及概念性城市设计》，确定了“一带四中心”的功能布局。邀请美国 AECOM(艾奕康)景观公司、法国保罗·安德鲁建筑师事务所、美国集斯需建筑设计公司、新加坡裕廊集团等国内外知名设计单位及建筑大师对区内核心项目进行方案设计。在此基

础上,先后编制了《中央创新区中央公园(含紫琅湖)景观方案设计》《中创区控制性详细规划》《南通市中央创新区智慧城市规划设计》《中央创新区专项整合规划》及地下空间、综合管廊、综合交通、市政综合、智慧城市、海绵城市、能源等**18**项专项规划,全面覆盖生态环境类、综合交通类、市政工程类、安全防灾类、公共事业类五大专业系统。至此,中创区基本形成了一套科学完备的顶层规划设计体系。中创区在规划建设过程中,着重把握了四条基本原则:一是职住融合。充分考虑创新创业人才的需求特点,将工作、居住、休闲三个空间合理布局、有机融合。比如,人才公寓布局在科创中心的西侧,人才上班、下班只需背包步行即可。二是生态友好。将山水林田湖草作为一个体系来打造,增“绿”活“水”,整个区域内绿地率达到**20.7%**,水面率达到**11.2%**。比如,狼山在中创区的西南方向,以大剧院为基点,留出生态廊道,廊道沿线禁止建设高层建筑,营造“悠然见狼山”的视觉感受。三是配套先行。无论是大的生态水系打造、四大中心建设、中小学校布局,还是小的地上地下空间利用、海绵城市和智慧城市理念运用,都最大限度统筹生产、生活、创新、生态功能,为科创人才提供优质、齐全、舒适、便捷的配套服务。四是以人为本。区内规划小街区、密路网,尽可能方便人的居住和生活。把临水的、公园附近的最好位置留给创新载体、留给科研单位,全方位做好功能配套,目的就是要把这里建设成为青年和人才友好型城市的范本。

二、项目建设如火如荼

两年多来,中创区项目建设完成总投资**79.5**亿,均由中创区体制分成收入解决,实现收支平衡,未形成政府债务。

景观绿化项目:通过两年多的建设,中创区完成了**2.66**平方公里的核心绿廊(含水域)建设,完成投资额约**10**亿元,紫琅公园于**4月30**日正式对外开放,日均客流量超万人,已成为最新的网红打卡地标,被网友美誉为南通的“马尔代夫”。不仅成为了南通新的城市

名片,更大大提升了南通市民的幸福感、获得感、满足感,“出门就能见绿,抬腿就能健身”的愿望正在逐步实现。

功能性项目:四大中心及配套工程目前已完成投资额约**53.8**亿元。科创中心是中创区建设发展的核心板块,是科创引擎的重要载体。已于**2018**年**6**月先期启动的紫琅科技城(科创一期)项目,今年**8**月底可实现全面结构封顶,计划**2020**年**9**月交付使用,预计届时企业入驻率将达到**80%**。医学综合体(一期)于**2017**年**10**月开工建设,工程体量大、结构复杂,目前已进入地面以上施工阶段,计划年底进行玻璃幕墙施工,预计**2021**年**12**月竣工。计划通过**5**年时间打造成为立足南通、服务长三角、具有鲜明特色和市场竞争力三级甲等医院。会展中心由展览中心、国际会议中心和五星级酒店组成,其中展览中心和会议中心于**2018**年**9**月开工建设,通过夜以继日不间断施工,目前金属屋面和幕墙石材均已完成,计划**9**月底竣工,**2019**年**10**月**18**日在此举行国家森林旅游节。文创中心着力建设大剧院、美术馆和文化产业园区,大剧院和美术馆于**2017**年**10**月开工建设,计划**2020**年**12**月竣工交付,目前大剧院五个组成部分中四个已结构封顶,美术馆即将进入幕墙施工。建成之后的文创中心将会是全市文化消费的新天地。南通市紫琅第一小学和江苏省南通中学附属实验学校正在准备各单项验收,今年**9**月将迎来第一批新生;九年一贯制学校目前已完成总工程量的**30%**,计划明年**9**月招生。全民健身中心已完成选址,进入施工单位公开招标阶段。此外,中创区东拓区正在委托中规院进行概念性城市设计,通大附院新院设计已定标,正在深化方案设计。

市政设施项目:根据规划,中创区目前已经完成包括朝阳路、兴富路、居康路、居佳路、胜利路南延等**12**条道路、**7**座桥梁,和观音山水质净化厂迁建工程等基础设施项目建设,共完成总投资约**15.7**亿元。

三、要素保障充分有力

加快落实征地指标。积极对接市相关部门,加快完成土地利用规划调整并落实征地指标。自 2016 年 9 月中创区启动建设以来,共征收土地 8773 亩,其中崇川区 2646 亩,开发区 6127 亩。目前正在加快推进中创区剩余土地的征地报省工作,其中通州区先锋部分 664 亩、通大附院新院地块 168 亩,共计 832 亩,崇川区剩余约 700 亩,开发区剩余约 1100 亩。力争今年年底全部完成 17 平方公里范围内的征地工作以及附院新院区项目用地征地工作。加大拆迁攻坚力度。积极对接三区加快拆迁进度,自启动建设至今,共完成签约拆迁户 602 户,含民居 406 户,非居 196 户。其中,崇川区完成签约拆迁民居 18 户,非居 44 户;开发区完成签约拆迁民居 245 户,非居 107 户;通州区完成签约拆迁民居 143 户,非居 33 户;附院新院项目完成签约非居 12 户。加快推进土地出让。自启动建设至今,中创区已出让经营性用地 15 宗,合计出让面积 2054 亩,土地成交总金额 141.56 亿元,剔除各项计提后中创区可用金额约 109.4 亿元。中创区商业综合体项目 292 亩土地于今年 6 月 6 日成交,出让合同总额 17.8 亿元,由南京金鹰国际集团竞得;17 号地块(创新一小北侧 113 亩住宅用地)与 87 号地块(紫琅湖东南侧 46.6 亩科创用地)已于 7 月 15 日成交;另外 3 宗住宅用地和 1 宗科创用地正进行前期准备工作,三季度前将陆续挂牌出让。预计 2019 年全年土地出让合同总额近 150 亿元。积极争取专项债券。自启动建设至今,已募集发行土储专项债券和一般专项债券合计 24.7 亿元。

四、双招双引成效明显

重大项目的快速推进体现了创新“力度”。自去年年底与上海电气签订投资合作框架协议以来,中创区专门成立了上海电气项目推进工作组,通过倒排进度,落实责任,强化实效,上海电气南通中央研究院已于 7 月 19 日正式开工。同日,本地龙头企业罗莱集团也正式签约成立罗莱生活科技研究院。这两个项目落户,标志着中创区

精心打造的环紫琅湖科创带迎来首批项目入驻,这将以强有力的智力支持和技术支撑,推动南通经济社会高质量发展。创新“品牌”效应突显。目前,在谈的总部项目有京东研发总部、苏州独墅联盟、德国 **windeln.de SE**(W 家中国)、质子医疗、上海立肯诺纺织科技、金太阳集团科创研发总部等;已经或即将过渡落户的科创型项目有通富微电、文思海辉、江苏正浩等 **11** 个;已达成合作协议待报管委会研究的企业研发中心项目有中天互联科技、中昌大数据海莱科技、智锐达研发中心等 **6** 个;在谈重点项目有京东云基地、集成电路测试产业园、龙芯中科、辰芯科技、林果科技、博彦科技、深信服、福华集团等 **55** 个。在科技型项目中,新一代信息技术产业项目占比 **62%**,生物医药产业项目占比 **23%**,新能源、新材料、智慧建筑等产业项目占比 **15%**。此外,中创区还与全球顶尖孵化器 **Plug and Play** 公司、中关村 **E 谷** 等知名企业签署了战略合作协议。已签约落户项目预计引进各类人才 **10000** 多名,其中领衔院士 **5** 名,长江学者、国家杰青、国家名医等国家顶尖人才 **5** 名,研发人员 **5000** 多名,硕士以上学历人才 **2000** 多名,占研发人员比例达到 **40%** 以上。同时,抢抓与国内外知名院校谋划合作建校的机遇,积极与英国剑桥大学、曼彻斯特大学、中科院、清华大学、复旦大学等国内外名校名院名所对接,共商共建产学研转化高地。切实提高了中创区影响力和知名度,为区域发展比拼赢得了先机,增强了后劲。

五、体制机制日渐完善

经过实地调研、研讨论证、方案深化等多个阶段的研究,中创区进一步整合资源配置,创新体制机制,打破条块壁垒,理顺各方关系,加快改革集成,通过“推行一窗受理、集中审批,组建一支队伍、综合执法,依托一个中心、集成服务,打造一个平台、协同治理”“四个一”的体制框架,促进中创区区域管理一体化、投资创业快捷化、民生服务便利化,构建符合市场经济规则和治理能力现代化要求的

管理体系,打造法治化、国际化、便利化的营商环境,最大限度地激发创新创业活力、营造宜居宜业环境,从而有力保障和推动中创区高效有序运行。目前,综合执法局、综合服务中心和紫琅湖派出所已于4月底5月初陆续组建完毕,治安巡逻队已正式启动中创区范围内的治安巡逻、秩序管理,并完成了数场大型活动的安保工作;紫琅公园管理公司已完成部分人员招录,并开始正式运转。

这些成绩的取得离不开市委、市政府和管委会的正确领导,离不开各部门的关心支持,离不开中创区上下的齐心协力,广大参建者的凝心聚力。但是,在肯定成绩的同时,我们也清醒看到发展面临的困难和挑战,工作中存在问题和不足:平台载体功能还需更加完善,体制机制还需更加健全,成果转化还需更加深入,创新氛围还需更加浓厚。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员:下阶段,中创区将以中国森林旅游节的举办为契机,全方位展示“路更畅、水更清、地更绿、景更美”的建设成果和城市形象。一是抓好规划设计。坚持国际视野、高点定位,进一步深化研究各项规划方案,做好东区概念性设计,推动总规、土地利用规划、交通发展规划等专项规划相互衔接,形成全局一张图。二是一着不让推进工程,确保“四大中心”快出形象。确保会展中心9月底交付使用,医学中心和美术馆12月底完成玻璃幕墙,大剧院年内实现主体结构封顶。三是注重招大引强。紧扣南通的“3+3+N”主导产业定位,大力推进产业、总部、资本、人才、科技招商,全面提高“招商引资、招才引智”的精准度和成功率。四是强化要素保障。加快征地拆迁力度,年内实现全域拆净。加快推进东部拓展区重点项目的征地拆迁,为中创区赢得更优的投资环境和更广的发展空间。同时,科学研判土地市场行情走势,牢牢把控风险底线,结合建设发展需求,合理控制出让节奏。五是优化体制机制。进一步整合资源配置,创新体制机制,打破条块壁垒,理顺各方关系,深化简政放权,加快改革集成,最大化的服务项目、服务企业、服务群众。

关于《南通市城市绿化管理条例(草案)》 审议结果的报告

——2019年7月29日在南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议上

南通市人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

7月22日，市人大法制委员会召开全体会议，对《南通市城市绿化管理条例(草案)》(以下简称条例草案)进行了统一审议，形成了条例草案修改稿(以下简称修改稿)。现将审议结果报告如下：

一、条例草案修改的过程

市十五届人大常委会第二十二次会议对《南通市城市绿化管理条例(草案)》(以下简称条例草案)进行了初次审议。常委会组成人员认为，我市去年已获得国家森林城市的称号，正在全力推进花园城市建设，制定本条例有利于进一步促进我市城市绿化事业的发展，保护和改善生态环境，更好地满足人民群众对生态宜居美好生活的向往，十分必要。条例草案指导思想明确，体例框架精简实用，内容上较好地平衡了社会各界意见；既注重与上位法的衔接，充分借鉴外地先进经验，又立足我市实际，设计了一些具有南通特色的制度。总体上，条例草案具有较强的针对性和可操作性。同时，常委会组成人员也提出了一些修改意见。

会后，市人大常委会法工委会同市人大常委会环资城建委、市市政和园林局、市城市管理局、市司法局等单位对市人大常委会环

资城建委的审查意见和市人大常委会初次审议意见进行了逐条研究、科学论证。在条例草案修改过程中,市人大常委会法工委坚持开门立法,充分吸纳各方意见,向市委、市政府、市政协、市中级人民法院、市检察院、市各委办局等单位、全市 500 多名市人大代表发送条例草案修改文稿;7 月上旬,市人大常委会副主任葛玉琴带领立法起草组的同志召开了县(市、区)和相关部门立法调研座谈会;专门委托市政协召开了相关委员座谈会,听取意见建议;发函请立法咨询专家、基层民主立法联系点研究论证,汲取“外脑智慧”。在此基础上,为了确保条例草案中的条文更加合法、精准、简洁,7 月 23 日法工委专程赴南京,邀请省人大常委会法工委和部分专家学者召开了咨询论证会,就立法中的重要难点问题征求专家学者的意见建议,并当面听取省人大法工委的修改意见。7 月 25 日,市人大常委会第 42 次主任会议听取并审议了市人大常委会法工委的修改情况报告和条例草案修改稿,决定提请本次常委会进行审议。

二、条例草案修改的总体情况

市人大常委会在条例草案起草阶段就坚持立法主导、全程参与,对条例草案的谋篇布局、框架结构、制度设计等方面多次提出指导意见,为二审阶段修改奠定了良好基础。修改稿对条例草案总的体例结构未作大的变动,对条例草案的部分条文作了进一步修改完善。在条例修改中重点把握好以下三个原则:一是坚持依法立法,准确把握条例制定过程中的立法权边界,坚决克服立法部门化倾向,注重防范立法中的利益输送。按照“不抵触、有特色、可操作”的要求,坚决守住地方立法的底线;二是坚持科学立法,充分发挥立法专家的作用,用好“外脑”资源,提高立法质量;三是坚持民主立法,广泛开展立法协商,广纳民意,广聚民智,做到群众有呼声,立法有回应。在此基础上,对条例的部分内容进行增加、修改、删除和调整,使条文内容更加合法、准确,体例结构更加科学合理。

三、条例草案修改的具体内容

(一)关于政府及部门的职责分工范围。条例草案第三条是关于政府及部门的职责分工。有同志提出,由城市管理综合部门负责城市绿化违法行为的查处工作,属于行政执法范畴,建议在法律责任部分表述。法制委员会经研究,采纳上述意见,修改为,“市、县级人民政府城市绿化主管部门主管本行政区域内的城市绿化工作。其他相关部门根据各自职责,做好城市绿化工作。镇人民政府、街道办事处在其职责范围内负责本行政区域内城市绿化工作。”

(二)关于绿化特色。条例草案第四条是关于我市城市绿化应当坚持的特色绿化原则。有同志提出,省《条例》已经明确了城市绿化管理的各种原则,提出了要“因地制宜、生态优先、科学规划”等具体要求,条例草案提出的绿化特色规定较为宏观、抽象,按照省人大常委会关于设区的市立法尽量少制定管理原则的要求,可以将这部分内容进一步具化为绿化专项规划的要求。法制委员会经研究,采纳上述意见,删除第四条,将部分规范纳入规划内容。

(三)关于社会参与。条例草案第五条规定了市、县级人民政府、单位和公民以各种形式参与城市绿化的内容。法制委员会经研究认为,根据精准立法的精神,应当通过强调开展义务植树活动来进一步强化人民群众积极参与城市绿化的意识,对于居民家庭绿化则可以被单位和个人参与绿化的规定吸收,因此将本条修改为,“本市各级人民政府应当组织开展义务植树等群众性城市绿化活动,鼓励和引导单位和个人以投资捐资、认种认养、志愿服务等方式参与城市绿化工作。”作为修改稿第四条。

(四)关于规划管理。条例草案第六条是关于城市绿化规划管理的规定。有同志提出,今年中共中央、国务院发布了《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,对国土空间规划的主体、内容、程序等事项作出了重要调整,条例草案关于市、县级自然资源主

管部门会同城市绿化主管部门编制、划定城市绿地系统规划、城市绿地控制线的表述已不准确,同时该条第一款、第二款表述存在重复,可以合并简化。有同志提出,根据行政程序基本理论,规划的变更应当按照原审批程序调整,不需在条例中重复表述。法制委员会经研究,采纳上述意见,将该条第一款、第二款合并表述为,“市、县级人民政府应当依法组织编制城市绿地系统规划、划定城市绿地控制线,并向社会公布。”作为修改稿第五条第一款。删除第三款。

条例草案第八条、第九条分别是关于绿化树种、城市绿道的规定。有同志提出,树种规划及城市绿道、公园建设均属于城市绿化规划的具体内容,其中城市绿道、公园在城市绿地系统规划中已有体现,可以简化处理;编制树种规划,除了要根据本地气候、土壤等自然条件,还包括其他社会人文条件等,可以用“科学编制”的表述统一涵盖。法制委员会经研究,采纳上述意见,在修改稿第五条增加一款作为第二款,表述为“市城市绿化主管部门应当科学编制全市城市树种规划,推广种植乡土树种、色叶树种以及市树市花,体现季相变化,彰显地域特色。”

(五)关于绿地率标准。条例草案第七条规定了城市各类新建、改建、扩建建设项目的绿地率标准。有同志提出,绿化标准属于省人民政府及其部门制定的技术性规范,实践中会随着实际情况的变化而不断调整,为了保证立法稳定性,立法技术规范要求一般作指引性规范表述;条例草案第十七条规定的道路绿化中,“城市新建区域”的表述不明确,现实中存在一些路段客观上无法达到“503020标准”,建议作出修改并与本条合并处理;条例草案第十条规定的立体绿化、林荫停车场建设,是关于绿化覆盖率的要求,可以与本条合并处理。法制委员会经研究,采纳上述意见,删除第十条、第十七条,同时将本条修改为,“城市居住区和单位的绿化标准,按照省有关规定执行。具备条件的城市道路,应当按照快速路两侧各不少于五十米、

主干道两侧各不少于三十米、次干道两侧各不少于二十米的标准，规划建设公共绿地。鼓励新建公共服务设施及高架道路等市政基础设施实施立体绿化；推行林荫路、林荫停车场建设。”作为修改稿第六条。

(六)关于永久保护绿地。条例草案第十一条建立了永久保护绿地制度作为我市特色做法。有同志提出，永久保护绿地的标准不够明确，“设置显著标识”等具体措施不必写入条例。法制委员会经研究，采纳上述意见，修改为，“市、县级人民政府应当对具有特殊历史文化价值或者具有重要自然生态功能的城市绿地进行永久保护，编制永久保护绿地名录，经同级人民代表大会常务委员会决定后向社会公布。”作为修改稿第七条。

(七)关于城市绿化工程的建设。条例草案第十二条、第十三条、第十四条、第十五条是关于城市绿化工程建设的系列规定。有同志提出，第十二条的表述不够清晰、概念不够准确。省人大常委会法工委预审意见认为，根据《江苏省城市绿化管理条例》的规定，“城市绿化工程”与“建设工程项目附属绿化工程”不宜合并表述；城市绿化工程多是使用财政性资金建设的项目，可由市政府制定具体的办法对设计方案、审查主体、施工图审查以及验收依据等事项进行管理。法制委员会根据省人大常委会法工委预审意见，将条例草案第十二条修改为，“城市绿化工程建设程序由市人民政府制定。建设工程项目附属绿化工程按照基本建设程序进行建设管理。”作为修改稿第八条。

有同志提出，第十三条、第十四条的表述较为笼统，操作性不强，可以适当借鉴外地先进做法；第十五条规定的施工保修养护及其移交多属于民事法律关系，通过双方合同约定可以对行为人予以规制。法制委员会经研究，采纳上述意见，对条例草案第十三条、第十四条进行了梳理细化、精简合并，表述为，“城市绿化工程、建设工

工程项目附属绿化工程的建设单位应当履行下列义务:(一)按照有关规定办理工程质量、安全监督手续;(二)绿化工程自竣工验收合格之日起十五日内,将绿化工程的竣工验收资料报送城市绿化主管部门备案;(三)按照有关规定将绿化工程建设档案移交城建档案管理机构;(四)绿化工程竣工后,在建设项目所在地的显著位置设立绿线公示牌。”作为修改稿第九条。删除条例草案第十五条。

(八)关于城市绿化及绿化设施管养。草案第十六条、第十八条、第十九条、第二十条分别从绿化养护、居住区绿化、简易绿化、公园配套设施等方面对城市绿化及绿化设施的管养作出规定。有同志提出,第十六条的规定比较空泛,现实中突出的管养主体不明确问题并未得到解决,建议予以明确化。法制委员会经研究,采纳上述意见,将第十六条修改为,“城市绿化按照下列规定确定养护管理责任人:(一)政府投资建设的城市绿地,由城市绿化主管部门或者其委托的单位负责;(二)单位附属绿地由该单位负责;(三)居住区绿地,由业主共同负责或者其委托的物业服务企业负责;未实行物业管理的,由镇人民政府、街道办事处负责。”作为修改稿第十一条。

有同志提出,第十八条缺乏可操作性;第十九条中“简易绿化”的概念不准确,“储备土地”的概念不周延,且《江苏省大气污染防治条例》对工程建设单位的扬尘污染防治责任已有规定;第二十条中城市公园配套服务建筑和功能设施的建设和使用,已有《规划法》以及相关法规、规章规制,不需重复立法。法制委员会经研究,采纳上述意见,删除第十八条、第十九条、第二十条。

有同志提出,随着我市城市建设和城市绿化事业发展,一方面在土地征收和房屋拆迁时,一些有利用价值的树木,尤其是古树名木,亟待得到充分保护;另一方面,城市绿化废弃物的处置问题也将随之彰显,立法应对此有前瞻性。法制委员会经研究,采纳上述意见,增加一条作为修改稿第十二条,表述为,“土地征收和房屋拆迁

时,县级人民政府应当对征收和拆迁范围内具有利用价值的树木提出处理方案。古树名木的保护按照有关规定执行。”增加一条作为修改稿第十三条,表述为,“市、县级人民政府应当建立园林绿化废弃物收运、处置体系,促进园林绿化废弃物资源化利用。”

(九)关于占用绿地、破坏绿地等行为的规制。条例草案第二十一条、第二十二条、第二十四条、第二十五条、第二十六条是占用绿地、修砍移植树木、信用管理、禁止损害绿化及其设施和违法线索处置等关于绿化管理行为规范的规定。有同志提出,我市正处于经济社会高速发展时期,一些基础建设项目临时占用绿化的时间通常超过一年,考虑到立法的稳定性和可操作性,建议临时占用绿地的期限由城市绿化主管部门在实践中具体把握。法制委员会经研究,采纳上述意见,将本条修改为,“任何单位和个人不得擅自占用城市绿地。因建设或者特殊原因需要临时占用城市绿地的,应当经城市绿化主管部门同意。临时占用绿地期满,占用人应当在规定期限内恢复原状。”作为修改稿第十四条。

有同志提出,条例草案第二十二条规定的大修剪、移植、砍伐树木属于损害城市绿化的行为,可以与条例第二十五条合并处理,其相应的审批、补救措施可以在城市绿化主管部门的具体实施办法中细化,以提高立法的精简性;条例草案第二十五条对各项禁止行为的表述还可以进一步精炼。法制委员会经研究,采纳上述意见,在借鉴南京、苏州、无锡等地经验的基础上,将条例草案第二十二条并入第二十五条,并将条例草案第二十五条修改为,“禁止下列损害城市绿化的行为:(一)擅自移植、砍伐城市树木的;(二)摘折树枝,在树木上刻划、晾晒衣物,攀爬树木等的;(三)在绿地内种植蔬菜、堆物、倾倒废弃物、焚烧物品等的;(四)擅自在绿地内饲养家禽家畜的;(五)擅自在绿地内设置营业摊点、广告设施的;(六)擅自在绿地内停放车辆的;(七)擅自改变或者破坏城市公园和绿道的配套服务建

筑和功能设施的;(八)其他损害城市绿化及绿化设施的行为。”作为修改稿第十五条。

有同志提出,第二十四条规定的信用管理将对有关单位和个人产生重要影响,在尚未制定信用相关法律、行政法规的情况下,地方性法规不宜对信用管理进行规定;第二十六条规定的违法线索处置属于行政执法中的基本程序,为了提高立法的精简性,可以不在条例草案中体现。法制委员会经研究,采纳上述意见,删除条例草案第二十四条、第二十六条。

(十)关于法律责任。条例草案第二十七条至第三十一条对违反条例草案的行为规定了一定的处罚措施。有同志提出,根据《行政处罚法》,除法律和行政法规另有规定的,行政处罚只能由违法行为发生地的县级以上地方人民政府具有行政处罚权的行政机关管辖;对于建设项目附属绿化工程纳入基本建设程序进行管理后,未达到绿地率标准的,即不符合竣工条件,不需再设定处罚条款;擅自砍伐、移植树木的处罚,可以与其他禁止性行为合并处理,以提高立法精简性;对于禁止性行为应当根据不同情节分别设定处罚条款,以提高立法明确性。法制委员会经研究,采纳上述意见,同时对照修改中增加的法规义务设定了相应的处罚条款,使之前后对应。综上,将条例草案第二十七条修改为“本条例规定的行政处罚,按照相对集中行政处罚权等相关规定执行。”移作修改稿第十九条。增加一条关于未依法移交绿化工程建设档案、未依法设立绿线公示牌的处罚作为修改稿第十六条,表述为,“违反本条例第九条第三项规定的,由城市绿化主管部门责令改正,处二千元以上一万元以下罚款。违反本条例第九条第四项规定的,由城市绿化主管部门责令改正;逾期不改正的,处二千元以下罚款。”将条例草案第二十九条修改为,“违反本条例第十四条规定,擅自占用城市绿地,或者临时占用城市绿地未按时恢复原状的,由城市绿化主管部门责令限期退还、恢复原状,

处每平方米五百元以上一千元以下罚款；造成损失的，应当赔偿损失。”作为修改稿第十七条。将条例草案第三十条与第三十一条合并处理，并修改为，“违反本条例第十五条规定的，由城市绿化主管部门责令停止违法行为、恢复原状，并处罚款：（一）违反第一项规定的，处损失费一倍以上五倍以下罚款；（二）违反第二项、第三项规定的，处五十元罚款；（三）违反第四项规定的，每只（头）处二十元以上五十元以下罚款；（四）违反第五项规定的，处二十元以上二百元以下罚款；（五）违反第六项规定，停放非机动车的，处二十元罚款；停放机动车的，处五十元以上二百元以下罚款；（六）违反第七项规定的，处五千元以上两万元以下罚款。”作为修改稿第十八条。

此外，根据省人大常委会法工委、市人大常委会组成人员、有关部门、专家和各方面的意见，对条例草案作了其他一些文字修改和技术处理，对有关条文顺序作了相应调整。修改后条例由原有的三十二条压缩到了二十条，内容更简洁、精准。

需要说明的是，条例将于9月底由省人大常委会批准，10月下旬公布。为了有充足的实施准备时间，增强法规的普法宣传效果，条例拟于2020年3月12日植树节起施行。

条例草案修改稿和以上报告，请予审议。

南通市人民代表大会常务委员会 关于批准南通市与意大利锡耶纳市 缔结友城关系的决定

(2019年7月30日南通市第十五届
人大常委会第二十四次会议通过)

南通市第十五届人大常委会第二十四次会议听取和审议了市人民政府关于我市与意大利锡耶纳市缔结友城关系的议案,决定批准南通市与意大利锡耶纳市缔结友城关系。

市政府关于我市与意大利锡耶纳市 缔结友城关系的议案

通政议〔2019〕3号

市人大常委会：

提请缔结友好城市关系的理由：我市与意大利锡耶纳市的友好交流始于2015年。4年来，双方在教育、体育、文化、经贸等领域开展了卓有成效的交流并取得了重要合作成果。锡耶纳市政府多次表达了与我市建立友好城市关系的愿望。

一、与锡耶纳市结友是服务国家总体外交战略的需要。今年是中意全面战略伙伴关系建立15周年，明年将迎来建交50周年。今年3月，国家主席习近平欧洲之行首站就访问意大利。访问期间，两国政府签署了关于共同推进“一带一路”建设的谅解备忘录，意大利由此成为“七国集团”中，第一个正式加入“一带一路”倡议的西方发达国家。中国和意大利作为古丝绸之路的两端，是共建“一带一路”的天然合作伙伴。锡耶纳市位于欧洲中世纪时期人们到达罗马的必经之路上，区位优势明显。从国际政治、地缘政治角度来看，两市结友是积极参与“一带一路”建设、执行国家总体外交战略、服务国家最高利益的需要。

二、与锡耶纳市结友是扩大我市国际友好交往格局的需要。锡耶纳市是意大利托斯卡纳大区锡耶纳省首府，位于佛罗伦萨南部约50公里。该市已与法、德、英、波等国10个城市结友，目前在中国还没有友好城市。深圳等国内城市都在积极谋求与之结友。如能成功结友，南通将成为该市首个中国友城，这将显著提高我市国际知名度与美誉度。此外，我市目前只有24个国际友城，苏州有54个，无锡有46个，我市友城工作亟待加快推进。

三、与锡耶纳结友是为世界文化交流互鉴做出新贡献的需要。锡耶纳建立于公元前**29**年,历史上是贸易、金融和艺术中心,是世界著名的历史文化名城,其老城区被联合国教科文组织列为世界文化遗产。锡耶纳市在历史文化遗产保护方面可为我市提供有益经验,我市可充分利用国际友城交流平台,直接、深入地向锡耶纳市学习古城保护经验,为我市寺街、西南营等老城区古建筑保护、修缮带来国际一流水准的参照,有利于南通进一步打响“中国历史文化名城”的品牌。

四、与锡耶纳结友是提升我市教育国际化水平的需要。锡耶纳市人口中近三分之一是学生,是名副其实的大学城。该市拥有丰富优质的高校资源。创建于**1240**年的锡耶纳大学,是世界上历史最悠久的大学之一,在全球**10**所最古老的大学中排名第**8**,尤以法学、医学、文学见长;创建于**1589**年的锡耶纳外国人大学是意大利对外交流与外语教育的主要学校之一,是欧盟标准化意大利语言考试**CILES**(塞尔斯)的主办机构;创建于**1834**年的锡耶纳音乐学院是一所享誉欧洲、历史悠久的高等音乐学院。近年来,这**3**所高校与我市南通大学、江苏工程职业技术学院等高校互动密切、往来频繁。“南通大学与意大利锡耶纳音乐学院合作举办音乐表演专业本科教育项目”已获教育部批准,**2019**年起纳入国家普通高校教育招生计划,是中国与欧盟国家第一个音乐类中外合作办学项目。如两市正式结友,将进一步拓展、深化我市高等院校与锡耶纳高校的合作,有利于提升我市高等教育层次和国际化水平。

综上所述,我市与锡耶纳市结友十分必要,两市结友的各项条件也已经成熟。经第十五届市政府第**41**次常务会议讨论,拟同意与锡耶纳市缔结友好城市关系(相关材料附后)。根据全国友协、外交部关于缔结友好城市的相关规定,现提请市人大常委会予以审议。

市长: 徐惠民

2019年7月29日

南通市与意大利锡耶纳市 发展友好城市关系的情况汇报

我市与意大利锡耶纳市之间的友好交流始于**2015**年。四年来，两市保持密切的互访与联系，在教育、体育、艺术、经贸等领域开展了卓有成效的交流并取得了重要合作成果。锡耶纳市政府多次表达了与我市发展友好关系的愿望。两市在区域地位、产业结构、社会事业等方面有诸多互补与相似之处，双方的交流合作基础扎实，空间广阔，目标明确，结好条件成熟，可以正式缔结友好城市关系。

锡耶纳市是意大利托斯卡纳大区锡耶纳省首府，建立于公元前**29**年，历史上是贸易、金融和艺术中心。作为一座拥有保存完好、闻名遐迩的中世纪古建筑群的历史文化名城，锡耶纳的老城区在**1995**年被联合国教科文组织列为世界文化遗产。赛马和足球是锡耶纳市民最为喜爱的两项体育运动。锡耶纳旅游业发达，并拥有锡耶纳大学、锡耶纳外国人大学、锡耶纳音乐学院等院校，是名副其实的大学城。其中，锡耶纳大学创建于**1240**年**12**月**26**日，是意大利和世界上历史最悠久的大学之一。锡耶纳外国人大学是意大利对外交流与外语教育的主要学校之一，是欧盟标准化意大利语言考试**CILES**的主办机构，中国教育部与意大利教育部马可波罗计划首批指定语言培训大学。锡耶纳音乐学院建于**1834**年，是一所历史悠久的高等音乐学院。

2016年**3**月，南通市与锡耶纳市签订了《中华人民共和国江苏省南通市—意大利锡耶纳市友好合作备忘录》。同年**9**月，锡耶纳市议会通过了《同意与南通市缔结友好城市关系的决议》。**2018**年**1**月农历新春之际，时任锡耶纳市长向我市市民发来贺信，再次表示期望两市在“一带一路”的倡议框架下推进全方位交流。**2018**年**12**月，

现任锡耶纳市长率团来访我市,与我市市长徐惠民会见时再次表达推进结友事宜的强烈意愿。两市正式结友,可以更加深入推进两市在教育、体育、旅游、经贸等领域的合作,切实提升我市对外交往水平。

综上所述,我市与意大利锡耶纳市的友好交往已经为两市正式缔结友好城市关系打下了良好的基础,条件已经具备,时机已经成熟。两市正式缔结友好关系后,将在中意务实合作三大机制框架下,深入贯彻习近平主席访意时提出的“密切人文交流,加强文化、教育、影视、媒体等领域交流合作,筑牢民心相通工程”的指示和要求,重点加强与锡耶纳市在经贸、教育、人文等领域的交流,争取将两市的交往打造成为新时代中意友城交流合作的典范。