

# 2020

## 第4期(总第222期)

南通市人民代表大会常务委员会公报

总第222期

2020年9月30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三十二次会议于9月17-18日在市行政中心举行。市委书记、市人大常委会主任、党组书记徐惠民出席会议。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、党组副书记陈惠娟,副主任孙建华、董正超、黄卫成,秘书长杨扬出席会议。

会议聚焦“高标准助推落实长三角一体化发展战略”进行集体学习,听取和审议了市政府副市长王洪涛同志所作的关于长三角区域一体化发展国家战略实施情况的报告、关于《南通市现代综合交通运输体系建设情况报告的审议意见》落实情况的报告,审议了市人大常委会视察调研组关于长三角一体化发展国家战略实施情况的调研报告,并对《关于南通市现代综合交通运输体系建设情况报告的审议意见》落实情况进行了满意度测评。

会议听取和审议了市人大常委会副主任陈惠娟同志所作的关于安全生产“一法一条例”执法检查情况的报告,观看了安全生产执法检查专题片《法佑江海》,审议了市政府关于安全生产“一法一条例”贯彻实施情况的报告。

会议听取和审议了市人大常委会副主任孙建华同志所作的关于开展土壤污染防治法执法检查情况的报告,审议了市政府关于《土壤污染防治法》贯彻实施情况的报告。

会议听取和审议了市人大法制委员会副主任委员、市人大常委会法制工委主任孙建国同志所作的关于市人大常委会规范性文件备案审查工作情况的报告,关于《南通市义务教育优质均衡发展条例(草案)》审议结果的报告,审议了《南通市义务教育优质均衡发展条例(草案修改稿)》,原则通过了《南通市义务教育优质均衡发展条例》,将报省人大常委会批准实施。

会议听取和审议了部分在通省人大代表履职情况的报

# 南通市人民代表大会常务委员会公报

总第 222 期

2020 年 9 月 30 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

告。

会议听取了庄中秋同志受市人大常委会主任会议委托向会议提请的关于王斌等同志职务任免的议案,市政府副市长王洪涛同志受市委副书记、市长王晖同志委托向会议提请的关于吴瑕等同志职务调整的议案,市中级人民法院副院长刘碧波同志受曹忠明院长委托向会议提请的关于任免胡皓等同志职务的议案,市检察院副检察长唐旭东同志受恽爱民代理检察长委托向会议提请的关于任免邹建华等同志职务的议案,以及部分拟任职人员所作的工作汇报。会议审议通过了上述人事任免事项。

徐惠民同志为新任命人员颁发任命书,新任命人员集中进行了宪法宣誓。

庄中秋要求,新任命人员要不负重托,铭记誓言,锤炼忠诚干净担当的政治品格,践行依法履职行权的职责使命,保持为民务实清廉的初心本色,在市委的坚强领导下,为落实“三个全方位”、决胜全面小康、开启现代化新征程作出新的贡献。市政府及相关部门要按照习近平总书记在扎实推进长三角一体化发展座谈会时的重要讲话要求,紧扣“一体化”和“高质量”两个关键词抓好重点工作,加快建设综合交通新枢纽、双向开放新门户、高端制造新中心、创新创业新首选、市域治理现代化新样板,在新发展格局下,全力打造长三角一体化沪苏通核心三角强支点城市。

市政府副市长徐新民,市监察委、市中级人民法院、市人民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。

# 目 录

## 南通市人民代表大会常务委员会公报

总第 222 期

2020 年 9 月 30 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

- 1.南通市第十五届人大常委会第三十二次会议议程  
..... (1)
- 2.南通市第十五届人大常委会第三十二次会议日程安排  
..... (2)
- 3.关于长三角区域一体化发展国家战略实施情况的报告  
..... 南通市人民政府(4)
- 4.关于长三角一体化发展国家战略实施情况的调研报告  
..... 南通市人大常委会视察调研组(12)
- 5.关于《南通市现代综合交通运输体系建设情况报告的  
审议意见》落实情况的报告  
..... 南通市人民政府(18)
- 6.关于安全生产“一法一条例”执法检查报告的审议意见  
..... (24)
- 7.关于开展安全生产“一法一条例”执法检查情况的报告  
..... 南通市人大常委会执法检查组(28)
- 8.关于安全生产“一法一条例”贯彻实施情况的报告  
..... 南通市人民政府(38)
- 9.关于开展土壤污染防治法执法检查情况的报告  
..... 南通市人大常委会执法检查组(47)
- 10.关于《土壤污染防治法》贯彻实施情况的报告  
..... 南通市人民政府(53)
- 11.南通市人大常委会规范性文件备案审查工作情况的  
报告 ..... 南通市人大常委会法制工作委员会(61)
- 12.关于《南通市义务教育优质均衡发展条例(草案)》  
审议结果的报告 ..... 南通市人大法制委员会(69)
- 13.南通市人民代表大会常务委员会任免人员名单  
..... (83)

南通市人民代表大会常务委员会公报

总第 22 期

2020 年 9 月 30 日

- 14.关于提请王斌等同志职务任免的议案 ..... (84)
- 15.南通市人民代表大会常务委员会决定任免人员名单  
..... (85)
- 16.市政府关于提请吴瑕等同志职务调整的议案  
..... (86)
- 17.南通市人民代表大会常务委员会任免人员名单  
..... (87)
- 18.关于提请任免胡皓等同志职务的议案 ..... (88)
- 19.南通市人民代表大会常务委员会任免人员名单  
..... (89)
- 20.关于提请任免邹建华等同志职务的议案  
..... (90)

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

# 南通市第十五届人大常委会 第三十二次会议议程

一、审议市政府关于长三角一体化发展国家战略实施情况的报告；

二、审议《关于南通市现代综合交通运输体系建设情况报告的审议意见》落实情况的报告,并进行满意度测评；

三、审议市人大常委会执法检查组关于检查安全生产“一法一条例”实施情况的报告；

四、审议市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国土壤污染防治法》实施情况的报告；

五、审议《南通市人大常委会规范性文件备案审查工作情况的报告》；

六、审议《南通市义务教育优质均衡发展条例(草案修改稿)》；

七、听取部分在通省人大代表履职情况的报告；

八、审议人事任免议案。

# 南通市第十五届人大常委会 第三十二次会议日程安排

日期	内 容	主持人	列 席	地 点
九 月 十 七 日 （ 星 期 四 ）	<b>9:00-10:20 专题学习会</b> 围绕助推落实长三角一体化发展国家战略,邀请上海市发改委长三角一体化发展处副处长李磊作辅导讲座。	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,市委组织部,市发改委、教育局、科技局、工信局、司法局、自然资源和规划局、生态环境局、住建局、交通运输局、农业农村局、商务局、应急管理局负责同志,海安市人大常委会主任,市纪委监委派驻市人大机关纪检监察组组长,市人大常委会机关副处级以上干部,开发区人大工作联络处负责同志,部分市人大代表。(其中,专题学习会请市发改委分管负责同志及相关处室同志参加。)	市行政中心三楼 第一会议室
	<b>10:30-11:40 第一次全体会议</b> 1.听取本次会议议程和日程安排(草案)的说明; 2.听取市政府关于长三角一体化发展国家战略实施情况的报告; 3.市人大常委会视察调研组书面报告关于长三角一体化发展国家战略实施的调研情况; 4.听取市政府《关于南通市现代综合交通运输体系建设情况报告的审议意见》落实情况的报告; 5.听取市人大常委会执法检查组关于安全生产“一法一条例”执法检查情况的报告; 6.观看安全生产执法检查专题片《法佑江海》; 7.市政府书面报告关于安全生产“一法一条例”贯彻实施的情况。			
	<b>14:15-15:50 第二次全体会议</b> 1.市政府书面报告关于《中华人民共和国土壤污染防治法》贯彻实施的情况; 2.听取市人大常委会执法检查组关于《中华人民共和国土壤污染防治法》执法检查情况的报告; 3.听取市人大常委会法制工委关于市人大常委会规范性文件备案审查工作情况的报告; 4.听取市人大法制委员会关于《南通市义务教育优质均衡发展条例(草案)》审议结果的报告; 5.听取部分在通省人大代表履职情况的报告; 6.提请人事任免议案; 7.拟任职人员工作汇报。			

日期	内 容	主持人	列 席	地 点
九月十七日（星期四）	<p><b>16:00-17:15 分组会议</b></p> <p>1.审议市政府关于长三角一体化发展国家战略实施情况的报告；</p> <p>2.审议市人大常委会视察调研组关于长三角一体化发展国家战略实施的调研报告；</p> <p>3.审议市政府《关于南通市现代综合交通运输体系建设情况报告的审议意见》落实情况的报告；</p> <p>4.审议市政府关于安全生产“一法一条例”贯彻实施情况的报告；</p> <p>5.审议市人大常委会执法检查组关于安全生产“一法一条例”执法检查情况的报告；</p> <p>6.审议市政府关于《中华人民共和国土壤污染防治法》贯彻实施情况的报告；</p> <p>7.审议市人大常委会执法检查组关于《中华人民共和国土壤污染防治法》执法检查情况的报告；</p> <p>8. 审议市人大常委会法制工委关于市人大常委会规范性文件备案审查工作情况的报告；</p> <p>9.审议《南通市义务教育优质均衡发展条例(草案修改稿)》；</p> <p>10.审议市人大法制委员会关于《南通市义务教育优质均衡发展条例(草案)》审议结果的报告；</p> <p>11.审议部分在通省人大代表履职情况的报告；</p> <p>12.审议人事任免议案。</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，市委组织部，市发改委、教育局、科技局、工信局、司法局、自然资源和规划局、生态环境局、住建局、交通运输局、农业农村局、商务局、应急管理局负责同志，海安市人大常委会主任，市纪委监委派驻市人大机关纪检监察组组长，市人大常委会机关副处级以上干部，开发区人大工作联络处负责同志，部分市人大代表。	各分组会议点
九月十八日（星期五）	<p><b>9:15-10:30 分组会议</b></p> <p>继续审议相关议题。 (9:30 在市人大 308 会议室召开法制委员会会议，审议修改《南通市义务教育优质均衡发展条例(草案修改稿)》，其他同志继续分组会议)</p>			
	<p><b>10:40-11:30 第三次全体会议</b></p> <p>1.各组召集人交流分组会议情况；</p> <p>2.通过有关事项；</p> <p>3.对《关于南通市现代综合交通运输体系建设情况报告的审议意见》落实情况进行满意度测评；</p> <p>4.颁发任命书；</p> <p>5.举行宪法宣誓仪式。</p>	庄中秋		市行政中心三楼第一会议室

# 关于长三角区域一体化发展国家战略 实施情况的报告

——2020年9月17日在南通市第十五届  
人大常委会第三十二次会议上

南通市人民政府

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

去年5月，中央政治局审议通过了《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，事关南通发展全局和未来的通州湾长江集装箱运输新出海口、北沿江高铁、南通新机场等重大战略性工程写入其中，使南通迎来了百年未有的新机遇。我市深入贯彻习近平总书记关于推动长三角一体化发展的重要指示精神，落实省委、省政府对推动长三角一体化发展“六个一体化”总体工作部署要求，市委十二届九次全会对落实长三角一体化发展战略进行专题研究部署，提出紧扣“一体化”和“高质量”两个关键，着力推动交通互联互通、产业协同创新、生态共保联治、开放合作共赢、公共服务同城共享，争当长三角更高质量一体化发展先锋。市委十二届十次全会进一步确立了“全方位融入苏南、全方位对接上海、全方位推进高质量发展”的总体思路。市委十二届十二次全会再次明确把“三个全方位”贯穿南通决战“过万亿”、开拓“强富美高”实践新境界的始终。

## 一、工作举措

一是强化组织领导。成立南通市推动长三角区域一体化发展领导小组，以市委书记任第一组长，市长任组长，组织领导和统筹协调

长三角一体化发展国家战略实施工作。领导小组下设办公室,组织开展日常工作,负责综合协调和督促检查,落实国家、省、市领导小组议定事项以及工作部署。

**二是明确工作任务。**在全面学习贯彻《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》及省实施方案基础上,研究出台了《南通市推动长三角区域一体化发展行动方案》、《南通市推动长三角区域一体化发展重点工作任务、重大平台项目和重要改革举措清单》、《2020年南通市推动长三角区域一体化发展工作计划》,强化组织推进,明确责任分工,推动国家战略在南通落地落实。

**三是建立专题工作组。**设立交通、信息、科技、环保、信用、人力社保、金融、商务、产业合作、能源、食品安全、城市合作、应急协同等十三个专题工作组,由分管市领导担任专题工作组组长,市相关部门主要领导担任专题工作组副组长,分别负责研究制定各专题领域工作计划,出台《南通市推进长三角区域一体化发展专题组工作细化方案》,组织推进落实重点事项,并做好与省级层面以及苏南、上海等地区专题工作组的对接工作。

**四是建立推进机制。**建立工作对接机制,强化向上对接,争取政策支持,推动我市重要内容列入“规划”,重大项目列入“计划”,重点合作列入“清单”。建立任务跟踪机制,根据年度工作要点、重大项目推进计划,定期调度工作信息、项目进度,及时掌握工作动态。建立考核评价机制,将启东市“对接浦东第一棒”和如皋市“融入苏南当先锋”列入我市2020年高质量发展考核个性指标。建立工作专报机制,及时通报工作推进和重大活动举办情况,总结推广各地、各部门工作中的经验和做法。

## **二、工作成效**

**一是跨江融合步伐加快。**为深入落实长三角一体化发展国家战略和省委、省政府关于推进省内全域一体化的部署要求,加快推动

全方位融入苏南步伐,我市与苏州市、无锡市分别签订了加强跨江融合发展的战略合作协议,在产业协同发展、板块交流合作、园区合作共建、交通互联互通、文旅交流合作、共同推进通州湾集装箱运输新出海口建设等方面进一步深化合作交流。与常州市政府、上海市江苏商会签署经济合作备忘录,在深化招商引资、民营经济交流、城市宣传推介等方面开展合作。

二是提升交通综合枢纽能级。加快建设“三大战略工程”。《通州湾新出海口开发建设战略合作框架协议》、《南通新机场合作共建协议》在2020年度长三角地区主要领导座谈会上签约。以“大通州湾”思维,按照“一年建设、两年开港、三年成规模”的目标,推进新出海口建设。《南通通州湾长三角一体化长江集装箱运输新出海口建设总体方案》经省政府常务会议讨论审定通过,上报国家推动长三角一体化发展领导小组待批复。6月29日,吕四起步港区“2+2”码头、通州湾主体港区一期通道等重大基础设施工程已开工建设,明年底将开港运营,逐步实现铁路连港区、内河到码头、港口通大洋,成为继上海洋山港、宁波舟山港之后的又一江海联运新通道,预计到2025年将形成500万标箱的吞吐量、2035年超过1500万标箱的吞吐量。稳步推进南通新机场规划建设,近期规划建设两条远距离跑道和满足4000万人次/年旅客吞吐量的航站楼,与浦东机场、虹桥机场共同构成上海多机场体系主枢纽,并与浦东机场、虹桥机场统一规划、建设、运营、管理。目前选址阶段相关专题研究和场址论证工作已经完成,并得到国家民航局技术层面认可。推进北沿江高铁建设,国家铁路集团组织开展了北沿江高铁可研鉴修评审,过江线型基本稳定,即将进行过江隧道地质勘察施工作业。加快推进过江通道建设,南通沿江8个过江通道正式写入《长江干线过江通道布局规划(2020—2035年)》,沪苏通大桥建成通车,海太通道已经完成工程可行性大纲审查,张皋通道力争年内完成工程可行性审批。加快

推进铁路建设,沪苏通铁路一期7月1日正式开通,有效提升我市铁路北上南下、西联东出的互通互联能力,盐通高铁南通段(含通张段)完成全线铺轨,年底前开通运营,我市铁路融入长三角步伐不断加快。

三是推动产业链接苏南。推动与苏南产业链协同发展、精准对接、深度融合,组织“百企结对·携手并进”跨江融合发展大会,成立苏锡常通跨江融合产业协作联盟,推动20家苏锡常通地区商会(协会)、75对苏锡常通企业开展结对协作,为下一步苏锡常通实现跨江融合共赢发展搭建了有效平台。今年上半年,先后在苏州、无锡举办通州湾新出海口跨江融合发展恳谈会,合计签约项目40个、计划总投资980亿元。近三年,累计承接苏南亿元以上项目123个、总投资超千亿元,省、市级重大项目中来自苏州、无锡、常州的项目共25个。顺应生产力布局由沿江沿湖向沿海调整转型的趋势,实施优江拓海、江海联动,以“大项目突破年”活动为抓手,推动中天精品钢、华峰超纤、桐昆PTA、金光纸业等24个百亿元以上重大项目落户,加快打造江苏沿海崛起新引擎。

四是优化园区合作共建。推动苏通、锡通园区一体化运作,形成100平方公里的高能级开发平台,在产业转移、科技成果转化、园区开发建设等方面,创新与苏南合作共建机制,协调苏州、无锡派驻专职干部参与园区建设管理,打造全省跨江融合发展试验区、样板区。以“去行政化”改革为重点,推动省级以上开发园区管理体制机制优化调整,全面完成区镇分设,划定核心区范围,明确主导产业定位,推动园区轻装上阵,聚焦主责主业。加快推进南北共建园区开发建设,进一步深化海安市与常熟国家高新技术产业开发区合作开发,打造专业化、规模化、品牌化的千亿级现代纺织产业基地。

五是推动创新要素集聚。强化项目合作,加快科技联合攻关。落实《沪通科技创新全面战略合作协议》,支持重大技术攻关、科技战

略研究和协同创新等沪通科技创新合作,形成上海孵化、南通转化的协同创新机制,出台《沪通科技合作专项计划管理办法》,支持沪通两地项目主体联合开展重大前沿与关键技术攻关、重大创新成果示范应用、创新服务平台载体搭建和科技创新方法研究等为重点的协同创新。加强信息沟通,促进校企对接洽谈。积极推动校企合作,广泛组织征集我市企业技术需求 500 余项,收集苏南、上海等地高校院所最新科技成果近千项,今年上半年,全市与长三角地区高校院所签订产学研合作项目 309 个。盯紧科创板辐射,带动科技企业上市挂牌。与上海证券交易所签订《关于共建上海证券交易所资本市场服务南通基地协议》,助推企业抢抓资本市场改革机遇,加快企业上市挂牌步伐。上半年,科创板新增上市企业 2 家,新增报会企业 3 家。

六是强化生态共保联治。深入落实长江大保护要求,在全省率先编制实施沿江生态带发展规划、绘制沿江生态“一张图”,在面向崇明的沿江区域划定 150 平方公里的生态带,取消启东、海门 2 个沿江化工园区定位,打造长江口生态保护战略协同区。以五山、滨江等片区为重点,加快沿江生态修复保护,建成沿江生态林两万亩,沿江绿色生态走廊基本形成。策应崇明世界级生态岛建设,与崇明区签署全面战略合作框架协议,共同编制实施《东平—海永—启隆城镇圈协同规划》,把海永、启隆作为生态保护引领区进行整体保护,按照不超过 16.5% 的开发强度要求,严格控制建设用地规模、土地出让审批以及建筑高度和风貌,实现与崇明功能定位、生态保护、产业布局等有机衔接。

七是提升公共服务共享水平。以长三角一体化发展为契机,创新跨区域体制机制,推动南通与苏南、上海基本公共服务便利共享。公共交通方面,推动南通市民卡在开通交通互通、住建互通的城市无障碍搭乘公交、地铁等。医疗资源共享方面,出台《关于推进异地

就医“一单制”结算的有关规定》，实现省内和长三角地区普通门诊、普通门诊统筹、门诊慢性病、门诊特殊病、居民“两病”和住院费用“一单制”直接结算。目前，全市已有 405 家定点医疗机构纳入跨省、省内和长三角异地就医直接结算平台，实现定点医院全覆盖。推进国家全民健康信息平台跨域互联互通业务协同试点工作，实现跨域数据对接累计 3273.2 万条。科教资源共享方面，联合上海与南通两地的相关职业院校、企事业单位、行业协会等组建上海-南通职业教育联盟，推进沪通高校、公司开展高职教育合作。加强跨区域劳动人事争议矛盾化解的协调配合，与上海市虹口区达成长三角区域（上海虹口-江苏南通）劳动人事争议调解仲裁工作战略合作友好共建协议。加强江海旅游资源与长三角旅游资源整合，突出项目合作、景区开发、管理输出，创新“大旅游”营销模式深度对接苏锡通文旅跨江融合客源互送合作，在狼山景区成功举办苏锡常通文旅跨江融合客源互送启动仪式，通过活动开展进一步推动了南通文旅全面融入苏南，客源互送进入新常态。

### 三、下阶段重点工作打算

认真学习贯彻落实习近平总书记在合肥召开的“扎实推进长三角一体化发展座谈会”上重要讲话精神，按照市委十二届十二次全会提出的“打造长三角一体化沪苏通核心三角强支点城市”目标定位，进一步提高思想认识，聚焦工作重点、落实责任分工，在服务一体化、推动一体化、融入一体化中，体现南通担当、办好南通事情、作出南通贡献。

一是围绕总体目标，推动国家战略落地落实。习总书记指出，要深刻认识长三角区域在国家经济社会发展中的地位和作用，结合长三角一体化发展面临的新形势新要求，坚持目标导向、问题导向相统一，紧扣一体化和高质量两个关键词抓好重点工作，真抓实干、埋头苦干，推动长三角一体化发展不断取得成效。我市将按照习总书

记要求,牢固树立“一体化”意识和“一盘棋”思想,围绕打造高水平跨江融合先行区、打造高能级综合交通枢纽、打造高质量现代产业体系、打造高标准绿色生态典范、打造高层次开放合作平台、打造高品质公共服务体系,聚焦重点领域协同推进、重点区域率先突破、重大项目强化落实、重大平台深化合作等方面,以重大项目落地落实为重点,确保各项工作高质、高效完成,加快推进全市融入长三角区域一体化发展进程。

二是围绕节点目标,推进交通一体化。推进南通新机场建设,与上海机场集团尽快组建合资公司,负责机场的规划报批、建设、运营,力争选址报批、预可研尽快获批。推进北沿江高铁相关前期工作,争取现有线型年内全线一次性开工。推进新出海口建设,争取《南通通州湾长三角一体化长江集装箱运输新出海口建设总体方案》尽快获得国家推动长三角一体化发展领导小组批复,推进小庙洪航道上延和网仓洪航道前期报批。推进江海市域快线、新机场轨道快线、过江通道等重大基础设施规划建设,推进国铁、城际铁路、市域铁路和城市轨道“四网融合”,以交通一体化带动区域一体化。

三是围绕高质量发展,推动产业协同一体化。习总书记指出,要以一体化的思路和举措打破行政壁垒、提高政策协同,让要素在更大范围畅通流动,实现更合理分工,凝聚更强大的合力,促进高质量发展。我市将进一步加大力度,推进全方位融入苏南,全方位对接上海,聚焦“3+3+N”先进制造业集群,突出整个产业链上下游的链接贯通、产业链创新链的双向融合,加快技术、人才、资本、信息等要素的集聚互动,多频次、高质量的组织投资促进活动,对签约项目后续进展进行跟踪推进。加快推进重大项目建设,强化科技协同创新,聚焦重点领域和关键环节,支持一批中小微科技型企业创新发展。主动融入国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进新发展格局,持续提升产业链供应链竞争力。抢抓新型基础设施建设机遇,聚焦

5G、大数据、工业互联网等重点领域,及时储备和实施一批新基建重大项目。

四是围绕便利共享,推动公共服务一体化。总书记指出,要多谋民生之利、多解民生之忧,在一体化发展中补齐民生短板。我市将进一步加快与上海、苏南等长三角地区实现公共服务便利共享。公共交通方面,积极推进南通抵达上海市区站点偏少且分布不均衡等相关难题,不断适应长三角区域便利出行需求。继续增密上海班线布点,力争年底前开通南通至嘉定、川沙、南汇、松江等车站班线。加强与上海、省相关部门沟通对接,全力推动长三角地区联网售票一网通、公共交通一卡通等事项取得新的突破。医疗资源共享方面,基于前期国家医疗健康信息跨域互联互通的成果,以医保费用结算、公共卫生联防联控为核心抓手,推进长三角一体化跨区域医疗服务平台建设,不断深化跨区域医疗卫生业务协同。科教资源共享方面,力争引进华东理工大学、东南大学等高校技术转移机构在南通设立分支机构,积极推动与长三角高校院所产学研合作,今年力争新增与苏南、上海高校院所产学研合作项目 400 项。

# 关于长三角一体化发展国家战略 实施情况的调研报告

——2020年9月17日在南通市第十五届  
人大常委会第三十二次会议上

南通市人大常委会视察调研组

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

长三角一体化发展上升为国家战略，是以习近平总书记为核心的党中央着眼世界竞争格局、国家发展全局、区域合作大局作出的重大战略决策。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》中明确规划建设南通新机场、北沿江高铁、通州湾长江集装箱运输新出海口等多个与南通直接相关的重大基础设施项目，为南通发展带来了百年未有的新机遇。市人大常委会高度重视，将长三角一体化发展国家战略实施情况列为常委会议题，组织部分市人大常委会组成人员视察重大交通基础设施推进情况，并赴有关企业开展调研。现将有关情况汇报如下：

## 一、基本情况

今年以来，全市深入贯彻落实《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》、江苏省实施方案及南通行动方案，坚持新发展理念，紧扣“一体化”和“高质量”两个关键，推进重大产业项目落户和重大基础设施建设，奋力服务和融入长三角一体化发展大局。

1、建立组织领导体系。为推动更高质量一体化发展，全市建立了运行高效的组织领导体系。成立推进长三角一体化发展工作领导小组，统筹长三角一体化发展各项工作。领导小组下设若干工作组，

落实国家、省市的有关决策部署。出台《南通市推动长三角区域一体化发展行动方案》《南通市推动长三角区域一体化发展重点工作任务、重大平台项目和重要改革举措清单》等，细化责任分工，推动国家战略落地落实。建立工作对接、任务跟踪、考核评价等机制，定期上报工作信息、项目进度、重大活动开展情况，争取国家和省政策支持。

2、**推进产业协同发展。**开展长三角产业共同体建设，全市域与苏南、上海等开展产业对接，签署一系列跨江融合发展战略合作协议，联合开展长三角投资促进周活动。近年来，积极引进沪籍项目和苏锡常来通投资项目，总投资超千亿元，实现中天精品钢、金光纸业等苏南产业项目向沿海有序升级转移。推进开发园区体制机制重构，促进共享共建，将苏锡通科技产业园打造为高水平跨江融合发展样板区。市北高新南通科技城、张江高科南通新园、常熟高新区海安工业园等跨江合作园区加快建设。发挥南通高等研究院作用，吸引北大长三角光电院、中科院上海技物所等科研机构落户创新区。签订沪通科技创新战略合作协议，推进复旦张江研究院、上海零号湾南通基地建设，形成上海孵化、南通转化协同创新机制。

3、**打造综合交通枢纽。**抢抓长三角重大基础设施加速布局的机遇，提升公铁空海交通枢纽功能。推进新出海口建设。围绕“一年建设、两年开港、三年成规模”目标，组建通州湾港建委，与上海市交通委、省交通厅等签署新出海口建设战略合作框架协议，编制《通州湾长江集装箱运输新出海口建设总体方案》，通海港区至通州湾铁路专线、吕四起步港区“2+2”码头工程等顺利开工。推进航空港建设。成立南通新机场(枢纽)建设指挥部，统筹推动南通新机场、北沿江高铁战略工程建设，编制了南通新机场(枢纽)推进方案，与上海机场集团签署南通新机场合作共建协议。推进过江通道建设。7月1日沪苏通长江公铁大桥正式开通运营。8个过江通道进入长江干线过

江通道布局规划(2020—2035年),张皋、海太、苏通二通道等取得关键性进展。市域高速公路密度提升,绕城高速获批,海启、锡通高速建成通车。

4、提升公共服务供给质量。强化优质公共服务供给,推动公共服务一体化。加强医疗卫生合作,与上海仁济医院合作共建第一人民医院新院。完善信息数据共享平台,实现沪通预约挂号同城化,可挂上海100多家医院专家门诊,有400多家定点医疗机构纳入长三角异地就医结算平台。加强养老合作,作为长三角养老一体化合作首批试点城市,建立了养老公建对接合作机制,有序引进沪籍优质养老资源,上海佰仁堂公司在我市开设9家养老机构。加强教育合作,建立沪通教育合作交流机制,发展沪通职教联盟,引进上海优质民办教育资源,与上海高校共建人才培养基地。沪通还建立公积金信息共享合作机制,两地公积金管理中心接入全国住房公积金异地转移接续平台,实现了线上便利化操作。

## 二、存在问题

长三角区域一体化发展是一项系统工程,也是长期战略任务,需要久久为功。我市在融入和推动长三角一体化发展中做了大量卓有成效的工作,但对照高标准高要求,仍存在不少的问题和困难。

1、推动机制有待进一步完善。与长三角上海、南京、杭州、宁波及苏南等中心城市的对接协同发展机制有待深化和完善,还缺乏高效畅通的沟通合作渠道,全方位融入苏南、对接上海有待进一步深入。与长三角一体化发展各类专项规划还需加强衔接,找准南通未来发展方向。由于行政体制和财政体制等原因,协同合作发展的政策效应还没有形成,政策协同效率还不高。市域内板块产业同质化发展现象还较为明显,各板块优势特色还没有完全发挥,差异化发展还未形成。

2、合作能级有待进一步提升。长三角区域一体化发展在产业协

同、园区开发合作、科技成果转化、交通互联互通等方面还需深度融合,承接大体量项目、集群化项目、高新技术项目还不够多,合作领域和档次有待进一步提升。通州湾新出海口建设与长三角城市在产业协同、港口合作开发等方面还需要积极探索形成新的发展格局。

3、要素流动有待进一步畅通。长三角一体化发展,交通互联互通是重要基础和先决条件。对照长三角一体化综合交通体系目标和全方位融入苏南、对接上海的实际要求,我市与长三角特别是中心城市各类交通运输方式联系还不紧密,在一定程度上难以形成同城效应,影响了人才、资金、技术、信息等要素的自由流动和聚集。一些重大交通基础设施项目建设还需破解瓶颈,加快推进。

### 三、几点建议

认真学习贯彻习近平总书记在8月20日召开的扎实推进长三角一体化发展座谈会上的重要讲话精神,紧扣“一体化”和“高质量”两个关键,以一体化的思路和举措打破行政壁垒、提高政策协同,让要素在更大范围畅通流动。全面落实长三角一体化发展规划纲要,勇于担当、主动作为,奋力推进“强富美高”新南通建设。

1、加强组织领导,强化责任落实。要深刻认识长三角一体化发展的重要地位和作用,切实把政治优势、组织优势转化为发展优势,以更高站位、更大格局、更宽视野推进国家战略落地转化。强化政策支撑,围绕长三角“1+N”规划政策体系,积极做好专项规划衔接、重大政策落实、重大项目落地,以一体化的思路和举措提高政策协同。强化组织推进,发挥市推进长三角一体化领导小组综合协调作用,做好与国家、省及上海、苏南等地沟通联系,制定各专题领域行动方案,推进重点事项落实。强化督查考核,要明确时间表和路线图,把重点任务和事项纳入年度综合考核,定期对重大项目开展监测分析和督查推进,适时开展国家战略实施情况效果评估,把战略机遇优势变为现实的发展优势。

2、完善现代产业体系,增强科技创新能力。着力推进高质量创新,提升产业发展能级,协同推进原始创新、技术创新和产业创新,形成科技创新和制造业研发高地。打造地标性产业集群,围绕先进制造业集群培育目标,发挥各开发园区特色和优势,加快与苏南协同发展,推进产业链现代化,形成有国际竞争力的千亿级产业集群。培育经济发展新动能,发挥数字经济优势,加快产业数字化、智能化转型,大力支持中小微科技型企业创新发展。构建高能级载体平台,推进南通开发园区与长三角城市开发园区联动融合发展,共建通州湾江苏新出海通道产业新高地,打造国家级跨江融合发展试验区;以城市新中心定位推进南通创新区发展,打造长三角示范创新城区。

3、强化基础设施建设,提升服务经济发展能级。统筹推进重大基础设施建设,充分发挥其先行引领作用。加快新出海口建设,学习借鉴先进发展经验,加强与上海港等长三角港口城市的分工合作,围绕建设上海国际航运中心北翼江海组合强港,发挥我市特色和优势,构建全国畅通的港口集疏运体系,打造江苏新出海口、长江经济带集装箱出海新通道。加快陆运新枢纽建设,推进盐通高铁、北沿江高铁、通苏嘉甬铁路、绕城高速以及张皋、苏通二通道等工程建设,打通我市对外交通瓶颈制约,构建与上海、苏南等长三角中心城市各类交通运输方式紧密对接的网络体系。加快重要航空港建设,完善兴东机场航线布局,拓展国际国内航班,强化客货运航线,提高机场通达性。加快推进南通新机场建设,打造上海国际航空枢纽的骨干机场。加快信息基础设施建设,发力5G新基建,建设华东重要信息港,发挥信息化杠杆作用,推动数字技术赋能实体经济。

4、推进生态文明,促进基本公共服务便利共享。坚持生态保护优先,推动长三角生态环境共保联治。加大各项社会事业领域合作力度,让人民群众共享一体化发展成果。聚焦长江大保护,把保护修

复长江生态环境摆在突出位置,狠抓生态环境突出问题整改,推进国家级生态环境修复示范区建设,强化江海岸线管理,加快沿江沿海产业布局优化调整,积极策应崇明世界级生态岛建设,共建长江口自然生态保护区。强化污染防治,扎实推进水污染防治、水生态修复、水资源保护,建立联防联控机制,加强水污染治理协作;进一步优化能源结构,淘汰落后产能,改善区域空气质量;贯彻落实国家“土十条”,坚决守住土壤环境质量底线。不断优化公共服务,进一步对接长三角中心城市教育、医疗、养老、文旅等领域优质资源,在医疗、公共卫生、“一卡通”等方面建立健全合作机制,依托互联网赋能公共服务,在一体化发展中补齐民生短板。

# 关于《南通市现代综合交通运输体系建设情况报告的审议意见》落实情况的报告

——2020年9月17日在南通市第十五届人大常委会第三十二次会议上

南通市人民政府

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

市十五届人大常委会第二十五次会议听取和审议了《关于南通市现代综合交通运输体系建设情况的报告》，既充分肯定了取得的成绩，又明确指出我市交通运输体系建设还有较大的提升空间，提出了有针对性的工作建议。对照审议意见要求，我市紧紧围绕打造高能级交通枢纽的总体目标，全力抢抓国家重大战略交汇叠加的历史机遇，坚持交通先行、交通超前的发展理念，更大力度补短板、优结构、惠民生，各项工作取得了明显成效。现将有关情况报告如下。

## 一、关于深化综合交通规划研究方面

一年来，我们积极策应长三角一体化等重大战略部署，全面审视和通盘考量综合交通发展，以科学规划为引领，全力助推全方位融入苏南、全方位对接上海、全方位推进高质量发展。

（一）更高站位推进规划研究。坚持“跳出交通看交通、跳出南通看交通”，紧密融入发展大局，综合交通规划研究不断深化。全省率先完成《南通市综合立体交通网中长期规划（2021-2050年）》编制，提出了2035年全面建成全国性综合交通枢纽、2050年全面建成国际性门户交通枢纽的“两步走”目标，推动交通网络从立体化、一体化迈向国际化、现代化。继续加快南通港总规修编报批，更加注重重

大临港产业项目服务保障,加强资源整合优化,规划成果已通过交通运输部和省政府的联合审查。创新开展县(市)、区综合立体交通网规划编制工作,建立例会制、月报制统筹推进,进一步健全统分结合、上下协同的规划体系。

(二)更大力度争取上级支持。积极跑部跑省沟通汇报,争取更多南通元素进入上位规划。南通全国性综合交通枢纽定位初步纳入了《国家综合立体交通网规划纲要(2021-2050年)》。全市8条过江通道正式纳入了《长江干线过江通道布局规划(2020-2035年)》,“八龙过江”新格局加快构建。网仓洪进港航道、小庙洪进港航道、洋吕铁路、苏通二通道等10多个重大交通项目列入《长江三角洲地区更高质量一体化发展规划》,江海市域快线、南通至新机场至通州湾市域快线初步纳入《江苏省综合立体交通网规划(2021-2050年)》,进一步夯实发展后劲。

(三)更实举措拓展发展空间。不断增强抓落实、抓当前的紧迫感,着力为交通重大项目加快落地创造有利条件。加大区域协作力度,与苏州、无锡等地签订战略合作协议,加强通苏嘉甬铁路、如通苏湖铁路等跨区域项目规划建设;沪苏共建通州湾新出海口、南通新机场协议成功签约,有力保障北沿江高铁等重大交通基础设施推进。全市“十四五”综合交通运输发展规划形成初步成果,描绘了南通交通未来五年发展的现实图景。切实抓好重点交通项目的用地预控,通州湾高速、崇海通道、启崇通道、通洋二期、南通绕城高速的国土空间控制规划已上报省级部门审查。积极参与交通强国江苏样板打造,在承担省下达4大样板、6大工程的基础上,自我加压谋划推进一带一路标杆示范、品质工程等7项任务,努力打造交通强省的先行示范区。

## 二、关于推进重大项目落地实施方面

一年来,我们将重大交通基础设施项目建设作为重中之重,坚

持问题导向、目标导向,努力把机遇“窗口期”变成交通大建设的“黄金期”,基础设施投资的稳增长作用进一步发挥,为决战“过万亿”提供了坚实支撑。

(一)在建项目进度超前。今年1-8月完成大交通投资90.1亿元,占省下达年度计划的90.3%。沪苏通铁路、沪苏通长江公铁大桥建成通车营运,安排每日开行动车组列车44.5对、货物列车6对,铁路、公路过江运输能力大幅提升,江苏第三、南通唯一的动车所同步投入使用;盐通铁路南通段线下工程完成,境内正线全线贯通,“四电”工程即将完成,如皋南站主体结构封顶,地方配套工程建设强势推进。平海公路快速化改造工程交工通车,226省道海安段、430省道海安段通过交工验收。横港沙3#-4#泊位改造工程基本建成,已实现首船重载联动试车。通扬线市区段航道整治工程等水运项目有序推进。

(二)新出海口起步有力。通州湾新出海口吕四起步港区“2+2”码头工程、通扬线通吕运河段航道整治工程、通州湾新出海口一期通道工程集中开工,新出海口建设进入实质性全面启动阶段。小庙洪上延航道和三夹沙南航道工可通过省发改委、省交通运输厅联合审查,取得通航安全批复。网仓洪航道通航安全通过专家评审,已完成项目环评和用海报告初稿编制。通州湾港区至通海港区铁路专用线一期工程加快施工,积极建设铁水联运、江海联动的新通道。

(三)前期工作克难推进。聚焦关键环节,集中力量攻坚,想法设法化解前期工作的难题瓶颈,全市在手的交通重点项目前期工作全面超过省计划进度。宁通高速扩容召开开工动员会,征地拆迁全面启动,是今年省内第一个开工的国家高速公路网项目。绕城高速工可、初步设计获批,全省首创“股权投资+施工总承包”模式,有效解决项目建设资金问题,已于9月9日开工。张皋通道正加快推进各项审批类专题研究,力争年底前大临工程开工建设;苏通二通道正

围绕桥隧方案比选,开展相关专题研究;海太通道已全面启动工可研究,正在开展线位比选工作。北沿江高铁加快推进南通站、新机场站方案研究和规划选址、土地预审。洋吕铁路工可获批并召开了征地拆迁动员会。通苏嘉甬铁路通过国铁集团鉴定中心组织召开的可行性研究评审。

(四)组织体系不断健全。市委、市政府成立了全市交通重点工程建设指挥部,统筹推进全市交通重点工程涉及的重大事项,推进项目加快进度、落地开工。市主要领导、分管领导多次专题研究部署指挥部工作,多次带队赴部、省沟通协调,有效破解困难和瓶颈。市交通局作为指挥部办公室所在部门,组建了“1+6”的工作专班,每半月定期会办调度,挂图作战、责任到人。市各相关部门、各地政府主动担责,在项目审批、征地拆迁等关键环节上聚势聚力,确保了各项工作顺利开展。

### 三、关于提升交通运输服务供给方面

一年来,我们以建设人民满意交通为方向,切实贯彻新发展理念,努力打造绿色、高效、安全的运输服务体系,交通建设发展成果更有温度、更接地气。

(一)大力服务乡村振兴。在2019年实现“四好农村路”省级示范满堂红的基础上,积极争创全国示范市,出台了《争创四好农村路全国示范市打造服务乡村振兴样板的实施意见》,全省首家编制《美丽农村路建设指南》,积极打造30条特色致富路、79条美丽农村路,智慧农路信息化被省推荐为养护体制改革试点。农路建设巩固提升,今年以来共完成农桥112座、安全生命防护工程221公里、路域环境整治459公里,路况水平保持全省前列。推进“镇村公交+乡村旅游、农村物流快递”发展,如皋市“交邮融合、客货同网”被交通运输部评为第一批全国农村物流服务品牌。

(二)客运服务持续改善。创新创优公交服务,编制《南通市建设

江苏省公交优先示范城市三年行动计划(2020-2022年)》,切实加强顶层设计;改善公交运力供给,已新辟15条公交线路,优化调整了17条线路走向,围绕南通西站新开通多条城市公交及公路客运班线,公交专用道、信号优先、场站建设等项目有序推进;开展定制公交出行需求调研,新辟11条定制公交专线,满足市民个性化出行需求。充分挖掘道路客运优势,已开通县际间9条毗邻公交线路,加密南通至上海道路客运班次,南通至上海浦东东站、上海旅游集散总站班线开通运营。新增巡游车项目完成招标,将投放200辆高品质新能源车辆,带动出租汽车行业转型升级。

(三)货运物流逆势飘红。以政策引导支持为抓手,多措并举对冲疫情影响,运输行业保持健康发展态势。深入推进运输结构调整,加快推动公转铁、公转水,海安—东盟“中欧班列”顺利开行,铁海快线班列到达洋山港、宁波港,今年上半年全市公铁多式联运量、铁路货运发送量分别增长47%、42%,完成进度全省第二。努力放大水运优势,深化与长江沿线港口的对接联动,优化长江转运支线网络,全市上半年水路货运周转量保持11%的较快增长,南通港完成货物吞吐量1.56亿吨、集装箱吞吐量87.3万标箱,同比增长4.5%和33.5%。南通机场开飞首个洲际国际全货机航班,今年上半年货邮吞吐量全省第三、增长30%。大力发展先进运输方式,2家企业取得网络货运道路运输经营许可证,上半年完成运单24.8万单。

(四)行业治理全面加强。坚持改革创新驱动,市交通局和铁路办正式融合,实现“一个部门管交通”;大力发展智慧交通,推动5G、车联网等试点应用,完成交通“一张图”建设,赋能市域治理现代化。守好安全生产红线,严肃整改上级督导反馈问题,全面开展交通运输领域安全生产专项整治,落实超限超载治理、“两客一危”挂靠清理,加强源头管控和安全执法,今年1-8月全市道路交通运输事故起数和死亡人数同比分别下降56.5%和77.2%。加大污染防治力度,

严格落实长江大保护要求,加强港口和船舶污染治理,全省率先建成2座长江干线水上洗舱站,全市499个港口码头具备了船舶污染物接收和自身污染防治能力。持续加强交通系统党风廉政建设和作风建设,为事业发展提供了坚实保障。

# 关于安全生产“一法一条例” 执法检查报告的审议意见

南通市十五届人大常委会第三十二次会议听取和审议了市人大常委会执法检查组《关于安全生产“一法一条例”执法检查情况的报告》。

会议认为,近年来,市政府牢固树立以人民为中心的发展理念,高起点站位、高标准强化安全生产工作,以建立完善安全监管体制机制为保障,以加快推进安全生产治理体系和治理能力现代化为目标,安全生产责任落实到位,排查整治工作成效明显,应急救援能力逐步提升,双重预防体系稳步推进,安全生产形势保持了持续向好态势。

会议指出,我市在贯彻实施安全生产“一法一条例”过程中还存在一些问题和不足,主要表现在:一是全社会安全生产意识不够强。一些生产经营单位存在着重生产轻安全、重效益轻管理的现象,安全培训教育全员化、专业化、规范化上还缺少针对性、实效性;部分群众主动学习安全生产知识、参与安全生产意识不强。二是生产经营单位主体责任落实不到位。部分生产经营单位安全生产制度流于形式,未按要求配备安全生产管理人员;一些小微企业为压低生产成本,安全生产投入不足。三是行政执法力度有待进一步加大。部分县区同志发展理念仍然存在偏差,在处理发展经济和安全生产二者关系时有所失衡;基层安全执法失之于宽,安全监管能力难以适应安全生产监管工作的需要。四是重点领域监管有待进一步强化。建筑施工、道路交通等领域事故仍然多发,危险化学品、消防安全领域监管压力较大,一些老旧工业区内小型作坊成片聚集,隐患较多。五是监管体制机制有待进一步理顺。市辖区对部分行业无执法权,监

管抓手不多；个别部门监管责任有待明晰；一些重点开发区所在镇的安全生产监管体制不健全，监管力量与功能区安全发展要求不相适应。会议提出以下审议意见：

（一）进一步加强安全生产宣传教育。要引导全市上下深入学习领会习近平总书记关于安全生产的一系列重要论述和指示批示精神，深入宣传安全生产“一法一条例”，准确把握安全发展的新变化、新要求，推动政府公务人员和企业经营者牢固树立以人为本的安全发展观，不断增强社会大众的法治安全意识，营造关注安全、关爱生命的浓厚社会氛围。积极开展安全文化示范企业、示范社区创建活动，发挥各行各业安全文化先进典型的示范引领作用，把安全生产理念转化为全体人民的自觉行动。深入开展安全生产培训，支持职业学校、职业培训机构将安全生产教育纳入教学计划，加强安全生产监管人员法律法规和执法程序培训，加大对生产经营单位负责人及从业人员教育培训力度。创新安全宣传教育形式，积极探索利用新媒体、“互联网+”等载体开展安全生产宣传，注重组织体验式、互动式等接地气的宣传活动，不断增强安全宣传教育的趣味性和吸引力，激发广大群众参与安全生产的热情。

（二）进一步落实生产经营单位主体责任。逐级建立完善安全生产责任制，层层落实内部安全管理责任，形成涵盖全员、全过程、全方位的责任体系。依法依规设置安全生产管理机构，配齐配强安全生产管理人员，在制度、培训、投入等各方面保证生产经营单位安全生产管理人员会管、能管、敢管，具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。重点行业领域的单位要结合实际选拔聘用安全总监，给予相应待遇，提升单位安全生产管理水平。督促生产经营单位建立健全安全生产投入保障制度，按规定提取和使用安全生产费用，建立安全投入台账，确保作业人员劳动防护用品和装备配备得到保障，从业人员定期健康检查得到落实；定期对生产

设备、运输车辆等进行检查检修,禁止生产设备带病运转;按照消防安全的要求,配齐消防设施。高危行业企业要落实全员安全风险抵押金制度或实行安全生产责任保险制度,切实发挥其在安全生产中的保障作用。

(三)进一步加大安全生产监管执法力度。要以新发展理念武装头脑,突破传统思维和路径依赖,牢牢守住“发展决不能以牺牲人的生命为代价”这条不可逾越的红线,形成“发展经济、提高效益是政绩,搞好安全生产、推动安全发展也是政绩”的共识。完善常态化安全生产执法机制,做到有法必依、违法必究,对执法行为强化责任考核。借鉴司法改革做法,探索实施安全生产领域说情打招呼记录在案制度,杜绝干预执法活动的现象,推进依法治安。健全安全生产行政执法与刑事司法的衔接机制,运用司法手段强化从严治理,对事故责任人和严重违法行为依法采取司法措施,切实增强威慑力,形成不敢违法、不能违法的高压态势。建立安全生产监管容错免责机制,帮助安全生产监管干部卸下思想包袱、轻装上阵,主动担当作为、踏实做事,更好地履职尽责。要健全完善激励机制,拓宽监管干部职务级别的上升通道,增强安全生产监管部门对人才的吸引力。积极鼓励监管人员取得注册安全工程师资格,改善基层安全生产监管人员结构,提升安全生产监管能力。

(四)进一步加强重点领域隐患排查整治。严格落实生产经营单位安全准入条件,准确把握安全审查工作的基本原则,切实把安全生产行政许可工作要求落细落实。严格生产经营单位建设项目安全设施“三同时”备案审核,确保安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用,从源头环节减少安全隐患。根据不同行业特点,充分发挥行业组织的自律作用,推行“一行一策”,推进重点行业领域隐患排查整治,并强化问题整改闭环管理,对照问题清单和各类风险隐患死角,逐一分解落实、逐项明确主体、逐级落实责

任,确保隐患排查整改精准到位。要加快安全生产现代智能监控网格化布局,用现代化手段提升安全生产管理水平。加快智慧园区、智慧工厂、智慧工地建设,通过各种信息传感器、隐患识别技术等装置与技术,把安全管理延伸到安全生产的每一个角落,实现各项安全参数一目了然,安全隐患排查系统自查自纠,形成科学高效的工作流程,为安全生产提供智能保障。

(五)进一步理顺安全生产监管体制机制。探索建立“区里吹哨,部门报到”的联合执法链机制,形成账单式执法、突击式执法、常态化执法等联合执法模式,通过问题清单、权责清单、执法效果清单,由市辖区评价市级政府部门的绩效,并以此作为年终考核部门工作的依据。要发挥好市安委会办公室和各专业委员会办公室指导协调作用,明晰行业监管部门、属地政府的责任清单,着力构建横向到边、纵向到底的安全责任监管网,加强协同配合,联动治理,消除监管盲区。要进一步理顺部分园区安全生产监管体制机制,通过采取派驻执法、委托执法等方式,落实安全生产监管职责,消除在现有管理体制下园区安全生产监管的死角。要整合社会力量,借助安全生产中介服务机构力量,充分发挥行业协会作用,汇聚起安全生产工作的强大合力。

# 关于开展安全生产“一法一条例” 执法检查情况的报告

——2020年9月17日在南通市第十五届  
人大常委会第三十二次会议上

南通市人大常委会执法检查组

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

为深入了解我市贯彻实施安全生产“一法一条例”情况，全面加强我市安全生产工作，确保全市经济社会健康发展和人民生命财产安全，市人大常委会组成执法检查组，于6月至8月对全市7个县（市）区、南通经济技术开发区、苏锡通科技产业园区、通州湾示范区开展了全覆盖的执法检查。执法检查组通过听取汇报、个别谈话、现场检查、查阅资料、法律测试、问卷调查等方式开展检查活动，共查看各类安全生产经营单位46家，召开汇报会6场，组织交流谈话23人次，参与安全生产法测试180人。发动各级人大代表积极参与执法检查活动，31个市人大代表小组组织了安全生产专题活动，共收集意见建议560条，五级代表参与“问卷星APP”调查问卷2018份，累计组织各级人大代表7800多人次在各自区域范围内开展安全生产执法检查活动；广泛向社会公众征集情况，共收集群众反映问题及意见建议112条，真正使执法检查能更贴近实际、反映实情、取得实效。现将执法检查情况报告如下：

## 一、安全生产“一法一条例”贯彻实施情况

近年来，市政府牢固树立以人民为中心的发展理念，高起点站位、高标准强化安全生产工作，以建立完善安全监管体制机制为保

障,以加快推进基层治理体系和治理能力现代化为目标,着力构建系统化、规范化、现代化的安全生产体系,“一法一条例”得到了较好贯彻落实,安全生产形势保持了持续向好态势。今年以来,全市事故起数与去年同期相比下降 54.8%,死亡人数比同期下降 51.7%,未发生较大及以上事故。

(一)安全生产责任落实到位。近年来,市政府及其有关部门高度重视安全生产“一法一条例”的贯彻落实。在领导责任方面,近三年来,出台了《南通市行政领导干部安全生产责任制规定实施办法》《市政府领导班子成员 2020 年安全生产重点工作清单》,实行了市政府领导领办督办安全生产领域重点问题机制,落实了市政府领导包条线的安全生产包干制度;在行业监管责任方面,建立了安委会“1+X”工作机制,成立了 14 个专业安委会,明确了工作职责和监管领域,实行定期调度、定期通报制度,基本实现了“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”;在生产经营单位落实主体责任方面,通过实施“黑名单”制度、“责任清单、三级复核、典型示范、考核问责”四项机制,使大部分生产经营单位的安全意识、红线意识进一步增强,对从业人员的培训和对安全生产的投入力度进一步加大。

(二)排查整治工作成效明显。近三年来,制定了《南通市安全生产重大事故隐患问题整改管理办法》《南通市深入开展安全生产专项整治行动工作方案》,并以危险化学品、冶金工贸、消防、城镇燃气等 32 个行业领域为重点,部署开展重大安全风险隐患排查和专项整治行动。通过明查暗访、点评通报、挂牌督办、挂账销号、动态管理,查处安全生产重大风险隐患,打击安全生产违法违规行为。截止目前,共排查整治重大隐患 788 个,关闭取缔企业(单位)294 家,责令停产停业整顿 1043 家,暂扣吊销证照企业 2 家,联合惩戒失信企业 48 家,选树市级安全生产专项整治(落实企业安全生产主体责

任)示范企业 77 家。利用数字化综合监管平台,实行痕迹化、闭环化管理,提升了监管执法的规范化、智能化水平。

(三)应急救援能力逐步提升。组织对《南通市突发事件总体预案》进行了修编。整合各类具有相关救援知识和经验的专业人员,组建了应急管理专家组和综合应急救援队伍,配备了必要的应急救援装备、器材和物资。三年来,全市各县(市)区共计建立 14 支应急救援队伍。加强非专业应急救援队伍建设,督促生产经营单位健全完善各项应急管理规章制度和措施,使生产经营单位安全生产工作逐步走向规范化轨道。举行涉危化品特种设备事故应急救援演练、防汛抢险应急救援综合演练、石油开采企业火灾事故应急救援演练等应急救援演练及培训 43 次,通过制度化、常态化开展应急救援演练,进一步完善事故应急救援预案,加强各方协调联动,全面提升应急救援能力。

(四)双重预防体系稳步推进。稳步推进安全风险分级管控和隐患排查治理双安全预防工作体系建设,抓住关键环节采取预防措施,推动安全生产的关口前移,有效遏制违法违规行为引发的生产安全事故。首创“一图、两单、三卡、八必须”安全风险辨识管控工作法,在化工、冶金、电力、船舶修造、城镇燃气、交通运输等行业领域,部署开展安全风险辨识管控活动,把安全风险管控挺在隐患前,把隐患排查治理挺在事故前,进一步夯实了全市安全生产基础。目前,全市 16716 家企业开展了安全风险辨识工作,14905 家企业完成了整体安全风险等级评估。积极探索安全生产托管,为企业提供安全生产技术、管理、咨询、指导与服务。南通开发区与中国安全生产科学院签订 5 年战略合作协议,委托开展化工园区定量安全风险评估、化工企业本质安全诊断等安全检查,不断提升隐患排查治理深度。注重发挥安全生产协作组作用,全市共有安全协作组 242 家,覆盖企业 5116 家,通过企业自查、组内互查、组间互比,推动企业安全

生产互帮互助互学,实现企业间安全资源共享互补。“协作组经验”被原国家安监总局“安全生产万里行”在全国推广。

## 二、存在的问题

对照安全生产“一法一条例”的要求和人民群众的期盼,在安全意识、责任落实、执法力度、体制机制等方面,还有如下问题亟待解决:

(一)全社会安全生产意识有待进一步增强。一是法律法规宣教力度不够。安全生产公益宣传不够,部分企业对安全生产宣传教育,没有投入足够的时间和精力,安全培训教育全员化、专业化、规范化上还缺少针对性、实效性。二是“政热企冷”现象仍然存在。相较于各级政府的高度重视,一些生产经营单位没有树立正确的利益观和安全观,缺乏应有的社会责任感,存在着重生产轻安全、重效益轻管理的现象,尤其是部分中小微企业负责人,安全生产意识淡薄,对安全生产重视不够,对法律法规的执行还停留在口头上、纸面上、汇报上,不能正确处理好安全与效益的关系。三是群众安全生产意识不强。群众主动学习安全生产知识、安全生产自觉意识不强,自律意识较差,违规和违章现象时有发生,特别是老旧小区,占用消防通道堆垛杂物、私拉电线充电、乱搭乱建、野蛮装修等现象较为普遍。农用车、电动车违法载人和货车超载超限、疲劳驾驶等违法行为时有发生。

(二)生产经营单位主体责任有待进一步落实。一是安全生产制度流于形式。法定代表人安全发展意识不强,部分生产经营单位安全生产制度只是“挂上墙上、记在纸上”,但实际执行有偏差、落实有弹性、效果有差距,安全责任落实不全面、不彻底。二是安全管理人员普遍缺位。一些生产经营单位没有按照法律法规要求配备安全生产管理人员,缺乏应有的专业素养和管理能力;一些重点行业领域,未按规定设置安全总监或总监不具备资格条件。三是安全生产投入

仍显不足。一些小微企业为压低生产成本,安全生产投入不足,致使作业场所条件恶劣,生产设备和安全设施设备老化滞后,“带病”运转,维护更新不及时,安全保障程度低。少数生产经营单位未向从业人员提供符合国家标准或行业标准的劳动防护用品,致使从业人员穿着、佩戴具有安全隐患的服装、用品进入工作场所。

(三)行政执法力度有待进一步加大。一是发展理念仍然存在偏差。部分县区同志在处理发展经济和安全生产二者关系时有所失衡,为改善投资环境,“特事特办、慢事快办”,造成一些项目工程存在“先天性”安全隐患,安全生产往往变成了制约全局发展的“硬约束”,变成了严重影响社会正常生活、生产秩序的“硬创伤”。二是基层安全执法失之于宽。部分干部因怕动真执法会影响经济,致使执法人员在履行安全检查、调查处理、行政处罚等职责时,对违法违规企业不能依法查处;有的行业监管部门执法办案数量偏少,只开展日常检查,无整改落实记录,重检查、轻处罚,使一些问题和隐患长期得不到整改。一些执法干部心理负担过重,担心自己检查不出问题,出了事故自己要担责,监督检查缺位,执法失之于宽、失之于软。三是安全生产监管能力薄弱。受追责压力大、工作强度大、激励机制少等因素影响,基层执法骨干人员流失严重。部分监管部门的职能科室人员缺乏油气管道、民爆、化工等领域知识背景,风险隐患识别能力不足,乡镇安监队伍普遍缺乏专业背景,安全监管能力难以适应安全生产监管工作的需要。四是重点领域监管仍需加强。建筑施工、道路交通等领域事故仍然多发,近三年,全市共发生建筑领域安全生产事故 197 起、206 人死亡、1 人重伤,经济损失达 199749 万元;发生道路交通安全事故 952 起,其中死亡事故数 488 起,伤亡 1097 人,经济损失 752.8 万,追究刑事责任 298 人。危险化学品、消防安全领域监管压力较大,对安全系数低的“小化工”没有彻底整治和果断关闭,一些老旧工业区内小型作坊成片聚集,消防设备配备

不足,致使一些老工业园区、厂中厂隐患较多。

(四)监管体制机制有待进一步理顺。一是市辖区行业监管职权缺失。在机构改革中要求分类推进综合执法、减少市区执法层级的情况下,市辖区对部分行业无执法权,对相应生产经营单位的监管抓手不多,监管有心无力,如崇川区在市、区同城体制之下,对于区级没有相应管辖权限的城镇燃气、道路交通、港口码头等行业,缺乏有效的管理手段。二是部门监管责任有待明晰。2019年市级机构改革过程中,渔政执法队伍进行了调整,渔业安全执法力量被弱化,难以适应渔业安全监管要求。消防救援队伍转制改革后,在转制后军地之间政策有效衔接上还没有完全理顺,消防员招录、消防力量调度、工资待遇等配套政策并未到位,间接影响了消防安全监管责任的落实。三是园区安全监管体制不顺畅。一些重点开发区所在乡镇的安全生产监管体制不健全、不顺畅,监管力量与开发开放的功能区安全发展要求严重不适应,安全生产属地监管责任面临“小马拉大车”和“看得见管不着”的尴尬境地。

### 三、意见和建议

(一)进一步加强安全生产的宣传教育。一是广泛宣传安全文化理念。坚持开展安全教育“七进”(进企业、进学校、进机关、进社区、进农村、进家庭、进公共场所)活动,以学习宣传安全生产“一法一条例”为主线,通过多层次、多方位、多角度传播安全文化,使安全生产法治意识深入人心,营造关注安全、关爱生命的浓厚社会氛围。积极开展安全文化示范企业、示范社区创建活动,发挥各行各业安全文化先进典型的示范引领作用,把安全生产理念转化为全体人民的自觉行动。二是深入开展安全生产培训。坚持把安全生产法律法规纳入行政干部培训体系,加强安全生产监管人员法律法规和执法程序培训;鼓励职业学校、职业培训机构将安全生产教育纳入教学计划;加大对生产经营单位负责人及从业人员教育培训力度,积极开展典

型违法和事故案例的宣传,促进生产经营单位负责人牢固树立安全生产责任意识和安全发展理念,促进生产经营单位从业人员掌握必要的安全生产知识,增强自我保护意识。三是创新安全宣传教育形式。积极探索利用新媒体、“互联网+”等载体开展安全生产宣传,注重组织体验式、互动式等接地气的宣传活动,不断增强安全宣传教育的趣味性和吸引力,激发广大群众参与安全生产的热情。

(二)进一步落实生产经营单位主体责任。一是健全安全生产责任体系。逐级建立完善安全生产责任制,层层落实内部安全管理责任,形成涵盖全员、全过程、全方位的责任体系。严格落实生产经营单位主要负责人的安全生产责任,明确生产经营单位法定代表人和实际控制人同为安全生产第一责任人;积极推行企业全员安全生产责任制度,按照“有分工就有安全责任、有岗位就有安全责任、有作业就有安全责任”的原则,督促生产经营单位把安全生产主体责任细化为每名员工和每个岗位的安全生产责任制;建立健全安全生产责任制管理考核制度,考核结果与员工绩效、晋级等挂钩,增强考核的刚性约束。二是配强安全生产管理人员。依法依规设置安全生产管理机构,配齐配强安全生产管理人员,在制度、培训、投入等各方面保证生产经营单位安全管理人员会管、能管、敢管,具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。按照《省政府办公厅关于在我省重点行业领域试行安全总监制度的通知》要求,重点行业领域的单位要结合实际选拔聘用安全总监,给予相应待遇,提升单位安全生产管理水平。三是加大安全生产投入。督促生产经营单位建立健全安全生产投入保障制度,按规定提取和使用安全生产费用,建立安全投入台账,确保作业人员劳动防护用品和装备配备得到保障,从业人员定期健康检查得到落实;定期对生产设备、运输车辆等进行检查检修,禁止生产设备带病运转;按照消防安全的要求,配齐消防设施。高危行业企业要落实全员安全风险抵押

金制度或实行安全生产责任保险制度,切实发挥其在安全生产中的保障作用。

(三)进一步加大安全生产监管执法力度。一是更新理念筑牢安全根基。要树立正确的发展观,以新发展理念武装头脑,始终把人民群众生命安全放在第一位,牢牢守住“发展决不能以牺牲人的生命为代价”这条不可逾越的红线,形成“发展经济、提高效益是政绩,搞好安全生产、推动安全发展也是政绩”的共识。在制定地方、行业规划时,指标体系确定不仅要有经济增长指标,更要明确安全发展目标;在集聚各类资本要素上,不仅要考虑到产值利税,更要考虑到安全问题,严格市场准入;在安排重点项目建设时,不仅要有生产经营型项目、城市建设工程项目等,更要注重抓好安全生产这个“生命工程”,保障安全设施的有效投入。二是完善机制推进依法行政。完善常态化安全生产执法机制,做到有法必依、违法必究,对执法行为强化责任考核,杜绝只检查不执法、只执法不处罚、交罚款不整改的执法行为。借鉴司法改革做法,探索实施安全生产领域说情打招呼记录在案制度,杜绝干预执法活动的现象,推进依法治安。健全安全生产行政执法与刑事司法的衔接机制,运用司法手段强化从严治理,对事故责任人和严重违法行为依法采取司法措施,切实增强威慑力,形成不敢违法、不能违法的高压态势。三是重视容错力挺执法干部。建立安全生产监管容错免责机制,旗帜鲜明保护干部服务安全发展的积极性。容错细则要明确应遵循的原则、容错适用范围和程序、容错结果运用等内容,帮助安全生产监管干部卸下思想包袱、轻装上阵,主动担当作为、踏实做事,更好地履职尽责。四是多措并举增强监管能力。要健全完善激励机制,拓宽监管干部职务级别的上升通道,增强安全生产监管部门对人才的吸引力。积极鼓励监管人员取得注册安全工程师资格,改善基层安全生产监管人员结构,提升安全生产监管能力。开展经常性的业务知识学习和隐患排查实务

培训,提高监管人员的业务技能。

(四)进一步加强重点领域的隐患排查整治。一是注重源头控制,严把审批关口。严格落实生产经营单位安全准入条件,准确把握安全审查工作的基本原则,切实把安全生产行政许可工作要求落细落实。不得批准在居民区、学校、医院、集贸市场等人员密集场所附近,设置危险化学品、放射性物品、民用爆炸物品等危险物品的生产、经营和储存场所。严格生产经营单位建设项目安全设施“三同时”备案审核,确保安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用,从源头环节减少安全隐患。二是实行一行一策,确保治理精准。根据不同行业特点,充分发挥行业组织的自律作用,推行“一行一策”,推进重点行业领域隐患排查整治,并强化问题整改闭环管理,对照问题清单和各类风险隐患死角,逐一分解落实、逐项明确主体、逐级落实责任,确保隐患排查整改精准到位。化工、危化品专项整治领域,要针对园区外化工企业进行全面风险摸排,“一企一策”精准管控,进一步推进隐患“清零”机制,确保隐患彻底整改。要合理规划布局,妥善解决城区零散存放化学危险品仓储的问题。对建筑施工领域,要全面加强建设工程安全监督管理,强化设计、勘察单位的同等安全生产责任,强化总承包单位、建设单位共同分担对指定分包单位的安全管理责任,依法查处非法建设行为。交通安全领域,要从严查处超速行驶、疲劳驾驶、超限超载等突出违法行为;将道路交通管理纳入城市发展总盘子,统筹考虑园区停车场、服务区等配套设施的建设,健全综合交通管理体系,有效提高交通安全管理水平。三是加快智能管控,提高治理水平。安全生产要适应新时代的发展和要求,加快安全生产现代智能监控网格化布局,用现代化管理的手段提升安全生产管理水平。加快智慧园区、智慧工厂、智慧工地建设,通过各种信息传感器、隐患识别技术等装置与技术,把安全管理深入到安全生产的每一个角落,实现各项安全参数一目

了然,安全隐患排查系统自查自纠,形成科学高效的工作流程,为安全生产提供智能保障,减少各类事故的发生。

(五)进一步理顺安全生产监管体制机制。一是创新执法机制确保责任落实到位。探索建立“区里吹哨,部门报到”的联合执法链机制,形成账单式执法、突击式执法、常态化执法等联合执法模式,通过问题清单、权责清单、执法效果清单,由市辖区评价市级政府部门工作的绩效,并以此作为年终考核部门工作的依据。二是理顺职责分工确保责任边界清晰。要发挥好市安委会办公室和各专业委员会办公室指导协调作用,明晰行业监管部门、属地政府的责任清单,着力构建横向到边、纵向到底的安全责任监管网,加强协同配合,联动治理,消除监管盲区。三是推动执法下沉破解园区执法难题。要进一步理顺部分园区安全生产监管体制机制,通过采取派驻执法、委托执法等方式,落实安全生产监管职责,消除在现有管理体制下园区安全生产监管的死角。要整合社会力量,借助安全生产中介机构力量,充分发挥行业协会作用,不断汇聚起安全生产工作的强大合力。

这次执法检查过程中发现的问题,我们已列出清单,会将交市政府处理。市政府及有关部门要始终坚持人民至上、生命至上,抓好问题整改,短期问题即知即改、常规问题立行立改、长期问题建章立制解决,切实做到真抓实改。要以“十四五”规划编制为契机,建立健全与社会主义现代化建设新征程相适应的安全生产责任落实体系、监管人才队伍体系、投入支撑体系、法律保障体系、高效顺畅的执法体系,从源头上、根本上消除事故隐患,推动依法治安,推进安全生产治理体系和治理能力现代化。

# 关于安全生产“一法一条例” 贯彻实施情况的报告

——2020年9月17日在南通市第十五届  
人大常委会第三十二次会议上

南通市人民政府

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

近年来，全市认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要论述，全面贯彻执行《安全生产法》和《江苏省安全生产条例》等安全生产法律法规，牢固树立以人民为中心的发展思想，深刻汲取响水“3·21”特别重大爆炸事故教训，始终把安全稳定作为压倒一切的首要政治责任，以科学的态度把握安全生产的规律和特点，以系统的思维强化安全生产的方法和手段，以务实的作风推动安全生产的实践和创新，着力强化系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，不断提升人民群众安全感。2019年，全市共发生各类生产安全事故470起、死亡287人，同比分别下降10.6%、19.8%。今年全市共发生各类生产安全事故470起、死亡287人，同比分别下降10.6%、19.8%。我市连续多年被省政府年度安全生产目标管理责任制考核为优秀单位，“安康杯”竞赛活动“南通经验”在全国“安康杯”竞赛活动表彰暨经验交流电视电话会议上作为全国安监系统代表进行经验交流发言，“落实企业主体责任南通经验”全省推广，编制的安全生产行政执法自由裁量标准上升为省级标准，安全生产行政执法、危化品安全监管等工作领先全省。

## 一、提高政治站位，牢固树立依法治安理念

(一)强引领。党的十八大以来，习近平总书记站在总体国家安全观、推进国家治理体系和治理能力现代化的高度，对安全发展工作提出了一系列新思想新论断新要求，深刻揭示了安全发展的规律特点。我们把学习好、贯彻好、落实好习近平总书记关于安全生产的重要论述和重要指示精神作为首要政治任务，作为增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”的政治要求，作为坚持以人民为中心的发展思想、践行新发展理念的具体行动，作为做好安全生产工作的行动指南和根本遵循，切实筑牢安全发展思想基础，全面树立安全红线不可逾越的鲜明导向。

(二)明责任。出台了《地方党政领导干部安全生产责任制实施办法》、《市委常委会成员、市政府领导班子成员 2020 年安全生产重点工作清单》，实行市委、市政府领导领办督办安全生产领域重点问题机制，落实市委常委分版块、市政府领导包条线的安全生产分块包干制度，形成横向到边、纵向到底的齐抓共管工作格局。建立了安委会“1+X”工作机制，成立了 14 个专业安委会和 14 个专业安委办，出台了《南通市安全生产各专业委员会工作规则》，修订完善了《市有关部门和单位安全生产职责清单》。组织开展落实企业安全生产主体责任三年专项行动，在全国率先建立了“责任清单、三级复核、典型示范、考核问责”四项机制，全面推行安全生产主体责任告知承诺，形成“层层负责、人人有责、各负其责”的工作体系。

(三)严考核。将《安全生产法》和《江苏省安全生产条例》等安全生产法律法规的贯彻执行情况，纳入每年对县(市、区)政府、市级部门年度安全生产目标管理责任制考核，纳入全市高质量发展考核体系，列入年度全市机关事业单位市管领导班子和领导干部考核，强化安全生产工作落实。今年，制定了《各县(市)区党委政府、市安委会成员单位履行安全生产工作职责评价指标》，出台了《2020 年安全

生产应急管理“双百分制”考核办法》，实行季度点评，强化过程考核，突出结果运用，通过考核指挥棒进一步强化安全生产工作落实。

## 二、着力普法宣传，全面落实企业主体责任

(一) 借力全民。安全生产涉及千家万户，与广大群众的工作、生活密切相关，事事讲安全，处处有安全。全面提升全民安全生产法治意识、素质和安全技能，推进安全生产社会共治，是有效防范安全生产事故、实现安全生产形势持续稳定好转的重要举措，为此我们将《安全生产法》《江苏省安全生产条例》等法律法规和我市《关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》《党政领导干部安全生产责任制实施办法》《关于进一步加强安全生产工作的实施意见》等重大举措列入向全社会宣传工作重点。开展安全文化精品评比等群众性活动，组织安全动漫、安全书画、安全征文等竞赛，调动社会各界参与安全生产宣传教育工作的积极性。制定《对南通市安全生产领域失信行为开展联合惩戒和纳入安全生产不良记录黑名单管理的实施办法》，对列入“黑名单”管理的企业实施联合惩戒机制，通过“一次失信、处处受限”，倒逼企业落实主体责任，推动树立安全生产法律不可践踏的鲜明导向。今年以来，已对5家企业纳入“黑名单”管理和联合惩戒。

(二) 借助活动。充分利用“安全生产月”、“安康杯”竞赛、《安全生产法》宣传周、安全宣传“七进”、“国家级安全学校教育示范区”创建、安全生产法律法规知识竞赛、“生命至上、安全发展”主题演讲比赛、“安全生产领域改革发展”主题征文评比、“安全生产宣传教育双月”行动、“百团进万企”、安全生产专项整治等活动，开展普法宣传进企业、进校园、进机关、进社区、进农村、进家庭、进公共场所活动，全面提升全民安全生产法治意识。2019年，我市在应急管理部、司法部、全国普法办组织开展的全国应急管理普法知识竞赛线上答题中积分列江苏省省辖市第一名，受省应急管理厅委托代表江苏参加全

国应急管理普法知识竞赛总决赛,获得优秀组织奖。

(三)借势媒体。充分发挥南通广播电视总台、南通日报等主流媒体和政务微信、微博等新兴媒体的作用,利用广播、电视、网络、报纸、杂志等多种形式,开展普法宣传活动,坚持宣教内容的多媒体生产、多渠道传播、多形态展现,营造良好宣传氛围。在南通电视台开设“应急时刻”专栏,宣传安全生产、防灾减灾和应急救援法律法规和常识。在市应急管理局网站开设了南通市安全生产违法行为信息库,如实记录生产经营单位的安全生产违法行为信息,发挥警示作用,倒逼生产经营单位自觉遵守安全生产法律法规规定。每年“6.16”安全生产咨询日活动,市广播电视总台对全市咨询活动进行现场直播,宣传安全生产法律法规、安全知识和技能。

### 三、强化队伍建设,持续提升执法能力素质

(一)健全机构。市委组织部等五部门在全省率先出台了《关于加强基层安全生产监管机构建设的若干意见》(通安监[2014]221号),通过加大安全生产目标考核权重、召开开发区安监机构能力建设推进会、组织开展基层安监机构监管能力建设督查等形式,督促各地在乡镇(街道)、各类开发区、园区单独设置安监机构,按规定配足配强安全监管人员。机构改革以来,我市再次明确,这一轮机构改革不涉及乡镇,各地不能简单的将应急管理职能强加给乡镇安监机构,削弱乡镇安全监管力量。全市 102 个镇(区、园)全部按要求单独设立了安监机构,安监人员实现专职专用。今年,市工信局、交通运输局、市政和园林局、住建局等市级安全生产重点行业管理通过单独设置或挂牌等方式,设置了 33 个承担行业安全生产监管的内设机构,工作力量得到明显加强。我市将原市、县两级安监部门明确为行政执法机构,实行全员执法,现有在编行政执法人员 932 人(含乡镇、街道、园区)。

(二)规范行为。积极开展“安全生产执法提升年”活动,全

面推行检查诊断、行政处罚、整改复查“三部曲”工作规范,日常安全检查执法做到见问题清单、见处罚指令、见责任人签字、见整改结果、见复查验收;积极推行执法检查过程“六化”管理,即“执法工作制度化,执法过程程序化,执法程序证据化,执法证据案卷化,执法案卷规范化,履职尽责合法化”;全面规范行政处罚自由裁量权,开展以案释法,建立执法公示、执法过程记录、行政处罚案件审查等制度,全面启用江苏省安全生产行政执法系统,实现执法全过程留痕管理。2019年,全市应急系统共执法检查企业7670家,事前立案处罚企业2979家,事前立案数占实际检查企业总数38.8%;5万元以上案件233件,占事前立案数的7.8%。

(三)强化监督。市人大常委会定期组织对全市安全生产工作专项工作评议,市应急管理局被确定为2019年市人大常委会评议8个重点部门之一。2019年以来,办理市十五届人大代表关于安全生产提案6件。定期组织开展全市应急系统案卷评查活动,邀请法律专家对行政执法工作进行专题辅导。每年参加南通市政风行风热线,倾听广大人民群众关于安全生产工作的举报投诉,接受群众监督。落实安全生产行政执法与刑事处罚衔接制度,2019年,全市日常执法移送公安机关3件3人,事故处理移送公安机关47件58人,主要涉及非法经营罪、重大责任事故罪、重大劳动安全事故罪、过失致人死亡罪等。

#### 四、实化行政执法,不断优化安全法治环境

(一)加大执法力度。全面开展安全生产精准执法年活动,危化品“双执法月”、危险化学用品和烟花爆竹打非治违等专项行动,加强对重点区域、重点行业和重点部位的执法检查,重点加大对高危险性企业、重大事故隐患挂牌企业、发生过事故的企业、事故易发多发区域等的执法检查力度。建立生产安全事故多发乡镇(园区)重点监管机制,通过加大安全生产执法检查频次、建立定期通报点评制度

等形式,督促重点乡镇(园区)加强安全监管,全力压降事故起数和死亡人数,提升安全生产管理水平。2017年,全市应急管理系统实施行政处罚2700件,处罚金额4801.29万元;2018年,全市应急管理系统实施行政处罚2767件,处罚金额6365.60万元;2019年,全市应急管理系统实施行政处罚3164件,处罚金额8093.43万元。2019年,全市安全生产行政复议案件9起,维持7起,调解1起,撤销1起;全市安全生产行政诉讼案件7起,维持5起,2起还在审理之中。

(二)创新执法方式。坚持“首查必罚”,严格执行“四个一律”“五个一批”执法措施,采取集中执法、委托执法、说理式执法、全员执法、联合执法等方式,在全国首创安全生产监管执法“一案五制”工作法,即对一个案件处理过程中同步落实“清单提醒、典型案件警示、被处罚企业承诺、定期回访、重点监管”等五项工作机制,通过执法时“清单提醒制”、“被罚企业承诺制”,指导企业深入开展自查自纠;通过执法后“典型案件警示制”、“监察执法回访制”、“重点监管制”,解决同一违法行为在同一区域反复出现的问题,切实达到执法一家、规范一家、教育一片、带动一片的效果。今年1-8月份,全市应急管理系统共事前立案1793件,行政处罚3117.52万元,对1269家企业进行了守法承诺,对1275家企业进行了清单提醒,对176家企业进行了警示公示,对485家企业进行了回访,对5家企业列入了重点监管。

(三)规范事故调查。依法依规开展事故调查,按规定时限结案并公布调查报告;认真落实事故挂牌督办、事故直报、警示通报、“一案双查”、诫勉约谈制度;强化责任追究,凡发生责任事故,除依法依规追究政府及部门相关责任人责任,同时也追究党委及相关责任人责任。今年1至8月份,全市共发生各类生产安全事故136起、死亡83人,同比分别下降54.8%、51.7%。对发生亡人事故的企业,一律先停产停业整顿,召开生产安全事故警示教育大会,认真汲取事故教

训,切实做到一地出事故、全市受教育。2019年,全市工商贸行业共发生安全生产亡人事故68起,实施“一案双查”的安全生产事故起数为15起,有效督促企业吸取事故教训、落实安全生产主体责任。

## 五、构建防控体系,着力化解重大安全风险

(一)扎实推进专项整治行动。制定出台了《南通市深入开展安全生产专项整治行动工作方案》,印发了全市“1+11”个总方案、“32+332”子方案,在全市32个重点行业领域部署开展专项整治行动。明确各重点行业领域专项整治工作由分管市领导负总责,市政府分管副秘书长协助,市各行业主管部门党组统领、行政主要负责同志为第一责任人,具体负责抓落实。市纪委监委实行“嵌入式”纪检监督,通过开展挂钩督导、强化监督检查、严肃执纪问责等方式,发挥安全生产领域问题线索处置综合监管平台等手段,进一步压紧压实各级各部门安全生产责任。通过建立“点评通报、明查暗访、复查复核、信息报送、销号验收、考核督导”六大推进机制,务求实现“四个清、五个化”,即企业底数清、区域性行业性问题清、应对举措清、各方责任清,企业主体责任具体化、风险辨识管控精准化、企业达标贯标持续化、安全隐患排查常态化、安全培训教育全员化。截至目前,全市共完成企业自查106848家次,完成乡镇(街道、园区)普查77205家次,完成县级复查72191家次,完成市级抽查4488家次,共排查隐患336043个。选树第一批市级安全生产专项整治(落实企业安全生产主体责任)示范企业77家。

(二)强化安全生产风险防控。全面引用风险管理理念和方法,首创“一图、两单、三卡、八必须”安全风险辨识管控工作法。要求所有企业从人、物、管理、环境四个方面,对生产工艺、设备设施、操作行为、环境条件、工作场所、安全管理等开展危险因素辨识与管控,划分辨识单元,开展风险评估,绘制安全风险分布图,编制危险(有害)因素排查辨识清单、安全风险分级管控清单,制定员工危害特性

应知卡、安全职责承诺卡、处置方法应急卡,切实做到“一企一标准、一岗一清单”,最终达到重大风险源必须掌握、应急措施必须具备、处置预案必须明确,防护措施必须完备、岗位人员危险应对必须熟练、企业负责人对风险点必须清楚、监管人员对应急举措必须掌握、监管部门对属地安全方案必须心中有数。目前,全市 16716 家企业开展了安全风险辨识工作,14905 家企业完成了整体安全风险等级评估,其中红色企业 86 家,橙色企业 894 家,黄色企业 10100 家,蓝色企业 3825 家。

(三)强化安全生产达标贯标。全面推进全国工贸企业安全生产标准化样板地区建设,建立“提升一批、整改一批、淘汰一批”安全生产标准化动态管理机制,通过重创建、督运行、严复评、促整改,探索构建风险分级管控、隐患排查治理和安全质量达标“三位一体”的企业标准化建设体系。通过聘请第三方技术服务机构,积极开展企业安全生产标准化运行质量审计。对安全生产标准化运行质量审计结果好的企业,给予直接换证或推荐升级;对审计中发现未按安全生产标准化体系要求持续运行的企业,取消其安全生产标准化等级。目前,全市工贸企业达标数 11986 家,其中一级标准化企业 3 家,二级标准化企业 183 家,三级标准化企业 4847 家,小微企业达标数 6953 家,8183 家企业三级达标企业已到期将申请复评;对 650 家三级标准化企业开展了运行质量审计。

在充分肯定成绩的同时,我们也清醒的认识到,全市安全生产执法工作还存在薄弱环节,一是部门落实“三个必须”的要求上还有差距,负有安全生产监管职责部门执法人员能力有待提升,个别行业领域监管范围尚需进一步理清,如移出特种设备目录的特种设备如何管理等;二是部分企业在落实安全生产主体责任上还有差距,有的还存在侥幸心理,安全投入欠账较大,安全生产基础薄弱,违法、违规、违章生产经营和建设行为时有发生;三是监管力量与监管

任务不相匹配,监管能力参差不齐,同时,受追责问责的影响,越往基层,安全监管人员的工作压力、心理压力越大,队伍相对不稳定。

下一步,我们将以此次市人大常委会对全市安全生产“一法一条例”执法检查为契机,进一步贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示批示精神,全面落实国家、省关于安全生产决策部署,坚持问题导向、目标导向、结果导向相统一,以更高标准、更严要求、更大力度抓紧抓实安全生产行政执法工作,坚决杜绝重特大事故、防范遏制较大事故、大幅压降一般事故,为全市安全生产形势持续稳定好转提供强有力的保障。

# 关于开展土壤污染防治法执法检查情况的报告

——2020年9月17日在南通市第十五届  
人大常委会第三十二次会议上

南通市人大常委会执法检查组

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

今年7-8月，南通市人大常委会按照江苏省人大常委会统一部署，在全市范围内对土壤污染防治法执行情况开展自查。市人大常委会执法检查组分为2个小组，分别由常委会领导带队，对如皋市、启东市、通州区、海门区进行实地检查，同时委托海安市、如东县、崇川区同步开展执法检查，做到法律巡视全覆盖。检查组听取了地方“一府两院”和有关部门情况汇报，累计召开14次座谈会，广泛征集各级人大代表和行业代表的意见建议，对125名政府部门负责人、基层执法人员、企业负责人开展法律知识问卷调查，现场检查了19个单位和项目。

## 一、法律实施的总体情况

近年来，全市上下以习近平生态文明思想为指导，认真贯彻落实土壤污染防治法等法律法规，深入实施国家、省土壤污染防治行动计划，全市土壤环境质量总体保持稳定，农用地和建设用地土壤环境安全得到基本保障，土壤环境风险得到基本管控，污染地块安全利用率达100%。未发生因耕地土壤污染导致农产品质量超标、污染地块再开发利用不当造成不良社会影响的事件。

（一）土壤污染防治工作机制初步建立。市政府成立以分管副市长为组长的土壤污染防治工作协调小组，在市生态环境局设立协调

小组办公室,市发改、工信、自然资源、农业农村等十多个部门和各县(市)区政府为成员单位。建立土壤污染防治工作部门间议事协调机制,定期会商会办重大事项。编制南通市土壤污染防治工作方案,明确土壤污染防治工作的总体目标和重点任务。强化考核督查,制定土壤污染防治年度工作计划,将土壤污染防治纳入各地打好污染防治攻坚战年度考核内容,将市级机关贯彻落实年度土壤工作计划情况纳入服务高质量发展日常考核,强化工作推进力度。

(二)全社会保护土壤环境的意识初步形成。积极开展普法宣传,通过市管干部培训、企业业务培训、微信公众号、编印法律知识手册等多种方式和渠道,宣传普及土壤环境保护知识,营造良好的土壤污染防治工作氛围。通过宣传教育,各级政府对土壤污染防治工作的重视程度不断提高。市财政加大资金投入,保障年度土壤污染防治资金预算,累计安排对各区环境保护和治理综合补助4000万元。企业依法治污、保护土壤环境的法治意识和主体意识逐步增强,人民群众依法参与和监督土壤污染治理的积极性进一步提高。

(三)土壤环境质量摸底调查全面启动。一是完成耕地土壤环境质量类别划定工作。布设详查点位3785个,数量位居全省第一。依据详查结果划定优先保护类(绿区)耕地666.83万亩,安全利用类(黄区)耕地836.01亩,严格管控类(红区)耕地67.69亩,为受污染耕地安全利用打好基础。二是实施重点行业企业用地调查。完成1859个地块基础信息采集、风险筛查和空间信息整合,选取183个地块开展初步采样调查,目前现场采样工作基本完成,样品实验室检测及流转入库工作有序开展。三是建设土壤环境质量监测网络。完成182个国控、省控土壤监测点位设置,实现土壤环境质量监测点位县(市)区全覆盖。完成21个城市建成区土壤环境质量监测点位布设,初步构建土壤环境监测网络。

(四)土壤污染防治修复有序推进。一是加强源头管控。建立土

壤污染重点监管单位名录,严格建设项目环评审批,要求土壤污染防治设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。开展重金属、固体废物污染整治,重金属污染排放量提前完成“十三五”总量减排目标。推进农业面源污染治理,开展废旧农膜、农药包装物回收利用,化肥、农药使用量逐年降低。二是严格用地准入管理。在土地规划研究、土地收储与供应工作中,环保部门共同参与审查,对疑似污染地块开展环境调查评价,存在污染问题的地块需治理达标后方可进行出让和项目审批。三是推进治理修复。编制实施南通市土壤污染治理与修复规划,推进启东市土壤污染综合防治先行区建设,组织实施70个重点项目。在崇川区原南通第二印染厂等3个地块开展土壤污染治理修复技术应用试点,探索总结修复经验。开展受污染耕地安全利用工作,通过项目技术支撑等措施加以有序推进。

(五)土壤污染执法力度不断加大。严格按照土壤污染防治法开展执法,严厉打击非法排放污染物、非法存放处置危险废物等环境违法行为。强化土壤污染案件司法保障,2019年共受理涉土壤污染类案件18件,其中行政案件6件,刑事案件12件,目前已审结14件,正在审理中4件。办理涉土生态环境损害赔偿案件55件,总金额6960.6万元,实际处置、修复土壤16.9万平方米,有效遏制和震慑了破坏土壤环境行为。

## 二、存在问题

从检查情况看,我市土壤污染防治工作仍存在一些薄弱环节和突出问题。

(一)法律宣传教育有待加强。土壤污染具有隐蔽性、累积性、滞后性等特点。由于法律宣传的深度和广度不够,全社会自觉保护土壤环境的浓厚氛围尚未形成。与水、大气环境相比,各级政府对土壤环境保护的重视程度有待进一步提升,提请本级人大常委会审议的年度环境报告中有关土壤环境方面的内容相对偏少。部分企业生产

经营者主体责任意识不强，参与配合土壤污染防治积极性不高，甚至有少数企业阻碍土壤环境的调查工作。部分农民保护土壤意识淡薄，有机肥施用减少，过量施用化肥、农药，造成耕地污染。

(二)土壤环境状况底数亟待查清。由于土壤污染防治工作起步较晚，土壤污染治理一定程度上还处于底数不清、状况不明的状态。对于不断出现的土壤环境新情况新问题，需要进一步加强监测分析综合施策。

(三)土壤环境监测能力有待提升。随着国家层面法律法规、标准规范密集出台，而土壤环境保护工作专业性强、技术要求高，当前土壤环境监测能力难以适应形势要求。特别是基层生态环境部门普遍存在执法人员数量少、土壤污染快速检测装备缺乏、土壤污染系统治理经验不足等问题，对比大气、水、噪声等环境监测领域，土壤环境监测能力亟待加强。第三方检测机构水平良莠不齐，市场秩序也有待进一步规范。

(四)污染地块治理修复任务繁重。近年来，全市化工等行业安全环保整治力度加大，关闭退出企业和搬迁遗留地块较多，土壤污染调查和修复工作任务艰巨。我市土壤污染治理和修复还处于起步阶段，一些污染治理和修复技术尚在探索中，缺乏相应的技术人才储备，成熟的治理修复技术相对不足，土壤污染治理和修复的质量得不到有效保障。

(五)涉土环境案件取证和鉴定难。土壤污染违法行为隐蔽性高，调查取证须经过土壤样品分析、农作物检测、人畜健康影响研究等环节。当前司法鉴定机构少、周期长、收费标准缺失，影响了司法办案工作的效率和效果。

### 三、工作意见和建议

土壤是万物之母、生命之基。要以习近平生态文明思想为指导，以保证老百姓“吃得放心、住得安心”为出发点和落脚点，持续深入

贯彻实施土壤污染防治法,坚决打赢净土保卫战,努力提升城乡居民幸福感和安全感。

(一)提高思想认识,压实各方责任。进一步加大土壤污染防治法宣传力度,有效利用各类媒介,多形式、多层次、多渠道进行普法宣传,将政府责任、企业责任、公众责任宣传到位,营造全社会共同保护土壤环境的良好氛围。各级政府要进一步提高政治站位,充分认识土壤污染防治的复杂性和艰巨性,切实加强对土壤污染防治工作的组织领导,不断提升土壤环境监管效能。要进一步完善工作推进体系,强化规划引领和制度设计,将土壤污染防治纳入南通“十四五”发展规划,明确目标任务。优化考核评价机制,加大考核问责力度,为打赢净土保卫战提供坚强保证。

(二)全面调查摸底,科学安排用地。立足前期调查统计成果,深化农用地详查成果应用,推进重点行业企业用地调查,常态化开展土壤环境质量监测、污染源排放、农产品质量检测、土地利用现状等数据归集和分析利用,尽快摸清全市土壤环境质量底数,为土壤环境保护及综合治理提供依据。要一切从实际出发,根据土地用途、污染程度、风险级别等,进行精准施策、分类管理。对未污染的土地切实做好规划,依法落实保护措施。对污染的土地严格落实治理和修复责任,确保在安全的前提下科学利用。要以保障农业生产环境安全为核心,严守耕地生态红线。要严格执行建设用地土壤污染风险评估和评估报告预审制度,科学编制用地计划,扎实推进土壤修复,防范人居环境风险。

(三)加强行业管理,实施源头管控。坚持预防为主、保护优先原则,突出问题导向,注重从源头入手,围绕重点地区、重点行业、重点企业采取针对性措施,坚决杜绝新的污染。一是控制农业面源污染。加大对流转地块、大棚种植的监管力度,鼓励使用有机肥,减少农药化肥的使用量。继续开展畜禽养殖排查整治,强化畜禽养殖污染防

治。推广废弃农药包装物和农膜统一回收处理,努力实现全覆盖。二是加强工业污染防治。把好项目准入关,严格执行污染物总量控制、排污许可、生态补偿等法定制度,减少污染物排放。加强对重点企业监控,对安全环保问题突出的企业坚决予以整顿、停产甚至关闭。坚持增量、存量并控,加强工业固废处置监管,建立含重金属废物回收机制,强化安全处置与资源再生。三是加强生活垃圾分类管理。深入开展“两定一撤”垃圾分类试点和农村有机易腐垃圾就地生态处理,逐步提高生活垃圾分类覆盖面,实现垃圾减量化、资源化、无害化处置。

**(四)补齐设施短板,提升治理能力。**持续加大资金投入,推进生活垃圾、建筑垃圾、危废处置等各类环保基础设施建设,加快推进市区餐厨废弃物综合处置、海门危废焚烧、如东建筑垃圾资源化利用、通州湾生活垃圾焚烧电厂等项目建设,提升处置能力。关注医疗废物安全处置问题,畅通处置渠道。加快实施城镇污水处理厂及配套管网建设和改造提升工程,进一步提升生活污水集中处理能力和水平,推动全市乡镇生活污水处理尽早达到一级 A 排放标准。

**(五)突出能力建设,强化依法查处。**结合国家、省土壤环境质量监测网络建设,进一步整合优化土壤环境质量监测点位布设,提升监测能力。积极探索土壤修复技术创新,强化修复全过程跟踪监测。改善生态环境执法条件,配备必要的土壤污染快速检测等执法装备,提高执法效能。加强人才队伍建设,定期对基层环境执法人员开展土壤污染防治专业技术培训,提升专业能力和水平。强化对第三方检测机构的监管,规范市场准入,完善信用管理机制,保证检测结果真实、准确,为科学治理和精准修复提供可靠的数据支撑。加强土壤环境日常监管执法,依法严厉打击各类破坏土壤环境的违法行为。注重环境保护行政执法和刑事司法衔接,完善调查取证、责任认定、鉴定评估等工作机制,依法高效查处环境违法案件。

# 关于《土壤污染防治法》贯彻实施情况的报告

——2020年9月17日在南通市第十五届人大常委会第三十二次会议上

南通市人民政府

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

近年来，市人大常委会高度重视土壤污染防治工作。《土壤污染防治法》实施一年多来，在市人大的关心支持下，市政府深入贯彻习近平生态文明思想，牢固树立“绿水青山就是金山银山”的发展理念，按照党中央国务院、省委省政府关于加强土壤污染防治的决策部署，全面执行全国人大关于土壤污染防治法的各项意见，编制实施方案，强化组织推进，定期调度督查，全市土壤污染防治工作取得阶段性成效。现将贯彻实施情况作简要汇报。

## 一、认真学习宣贯《土壤污染防治法》

2018年9月12日，在《土壤污染防治法》公布后不久，市政府常务会议组织集中学习与法律解读，要求各地、各有关部门牢固树立绿色发展理念，严格按照法律各项规定，合法、合规、科学修复和治理土壤。组织编制印刷《建设用地开发利用土壤污染防治手册》10000份，发放至管理部门、重点企业等，普及土壤环境保护知识。通过微信公众号推送《土壤污染防治法》、《控制与避免土壤污染》等多期内容，加大对公众宣传力度，积极营造良好的土壤污染防治工作氛围。生态环境部门结合业务培训加大对重点监管企业宣贯力度，并对企业负责人开展土壤污染防治问卷调查。

## 二、统筹推进各项重点任务

2016年国家、省相继发布《土壤污染防治行动计划》以来,我市持续加强土壤污染防治工作力度,土壤污染防治体系初步建立。主要在以下七个方面取得了阶段性进展:

1、**强化组织领导,完善机制体制。**一是编制工作方案。根据国家、省“土十条”要求,结合我市实际,2017年初编制印发《南通市土壤污染防治工作方案》,提出了10条共44项具体措施,明确了我市今后一个时期土壤污染防治工作的总体目标和重点任务。二是成立领导小组。2017年8月,市政府成立以分管副市长为组长的土壤污染防治工作协调小组,成员单位包括市发改委、工信局、自然资源局、农业农村局等十多个部门及各县(市、区)人民政府(管委会),建立土壤污染防治工作部门间议事协调机制,定期会商会办重大事项。三是强化统筹推进。2017年起,每年制定土壤污染防治工作计划,明确工作目标、主要任务和重点项目,按季度调度土壤污染防治重点工作进展情况,对滞后工作及时通报、预警,强化推进力度。今年将市级机关对年度土壤工作计划的贯彻落实情况纳入服务高质量发展日常考核,引导和激励相关部门单位以扎实的作风贯彻落实中央、省土壤污染防治相关决策部署,进一步强化责任意识和使命担当。

2、**组织土壤详查,摸清污染底数。**全市累计投入财政经费约4900万元,制定土壤污染状况详查实施方案,开展土壤污染精细调查,为查明土壤环境质量底数,促进土壤资源永续利用打下坚实基础。一是全面完成农用地详查。划定详查单元445个,总面积1877.6平方公里,占全市耕地、园地总面积约40%。共布设详查点位3785个(全省最多),采集各类土壤样品3804件、农产品样品997件,检测上报有效数据9172个,2019年依据详查结果完成耕地土壤环境质量类别划定,目前正在开展受污染耕地的安全利用工作。二是深

入实施重点行业企业用地调查。依据国家技术规定筛选确定土壤污染重点行业企业,2017年以来共完成1885个地块基础信息采集、风险筛查和空间信息整合,并根据地块风险水平选取其中183个地块开展初步采样调查,编制布点采样方案,布设土壤和地下水采样点位,明确样品分析测试项目。目前,全部地块现场采样、检测工作已完成,正在开展调查成果集成。三是建设土壤环境质量监测网络。2016-2017年,为有效推进土壤污染预防和风险管控,及时准确反映土壤环境变化趋势,按照生态环境部及我省统一部署,完成182个由一般点位和风险点位组成的国、省控土壤监测点位设置,实现土壤环境质量监测点位县(市、区)全覆盖。2019年又完成了21个城市建成区土壤环境质量监测点位布设,初步构建了我市土壤环境监测网络并实施监测。为开展农产品产地环境监测,建立耕地土壤环境质量档案,全市共建立农产品产地环境监测点250个,定期监测土壤、农产品中的镉、汞、铅、砷、铬,近年来未发现超标点位。

3、强化源头防控,排查隐患风险。一是全面更新重点企业名录。根据企业污染物排放、分布等情况,2017年建立首批土壤污染重点监管单位名录,共77家企业。今年初依据生态环境部相关规定进行更新,重点监管企业增至403家。二是持续推进重金属、固体废物污染整治。2017年以来,编制印发《南通市重金属重点防控区专项整治工作实施方案》,推动全市8个重点防控区开展整治,完成重金属污染排放量和减排情况核算,提前完成“十三五”期间总量减排目标。落实涉重项目环境准入要求,严格执行总量平衡制度,完成如东县、苏锡通园区等地7个涉重项目环评审查。推进工业固体废物堆存场所现状排查和整治,完成全部问题整改销号。三是严格落实企业主体责任。严格建设项目环评审批,新建项目地下水防渗措施等土壤污染防治设施要求与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用。推进重点行业企业土壤污染防治责任书签订,落实企业土壤污染防

治主体责任,督促企业依法开展土壤环境年度自行监测、土壤环境隐患排查和整治工作。截止今年8月底,全市已有98家企业单位完成自行监测,55家完成隐患排查。

4、严格用地准入,保障人居安全。一是健全制度体系。2018年7月,编制印发《南通市污染地块环境管理联动实施方案》,建立生态环境、工信、自然资源等部门间的信息沟通机制,落实污染地块再开发利用环境准入要求。二是实施联动监管。在土地规划研究、土地收储与供应等工作中,组织自然资源、生态环境等多部门审查控制性详细规划、经营性用地出让计划,合理确定土地用途,防止污染地块不当开发利用。三是有序推进治理修复。编制实施《南通市土壤污染治理与修复规划(2017-2020年)》,组织开展疑似污染地块土壤环境调查评估,监督指导污染地块修复,全面防范污染土壤人居风险,保障再开发利用环境安全。近三年来累计完成97个地块土壤环境调查、11个地块修复,修复土方量达15万方。

5、开展先行示范,推动项目试点。一是推进启东市土壤污染综合防治先行区建设,从土壤污染源头预防、风险管控、治理与修复、土壤环境监管能力建设等方面积极探索、先行先试。2019年以来,启东市共组织实施土壤污染治理修复类项目1个、固废基础设施项目1个、生活垃圾处置项目1个,关闭搬迁企业地块排查项目67个,合计70个重点项目。二是开展土壤污染治理修复技术应用试点,在崇川区原南通第二印染厂地块、原南通精华制药原料药分厂地块、原南通万达锅炉(任港路北侧)地块土壤污染治理修复项目进行试点,探索完善管理模式和技术管理体系。目前,3个试点项目已形成实施成效总结,原位化学氧化、热脱附、土壤淋洗等多种修复技术在我市充分实践并取得实效。三是积极推进涉土生态损害赔偿,近年来全市办理启东市金阳光固废处置有限公司等涉土生态环境损害赔偿案件55件,总金额6960.6万元,实际处置、修复土壤达16.9万平方

米(含绿植覆盖 14.15 万平方米),对土壤环境损害者形成震慑,有效遏制了生态破坏行为。

6、积极争取补助,减轻资金负担。2017 年以来,市、县两级生态环境部门累计争取中央、省土壤污染防治专项资金 8402 万元。生态环境部门会同财政部门,按照资金管理办法要求,合理制定资金使用分配方案,有效发挥了上级财政资金作用,有力保障了项目顺利实施,有效推动了土壤污染治理,同时也大幅减轻了地方政府、企业的经济负担。

7、深化考核监察,提高工作能效。一是以攻坚考核为抓手,强化工作推进力度。2018 年起将土壤污染防治重点工作纳入各地区打好污染防治攻坚战目标责任书以及年度考核内容,从土壤环境质量、土壤污染调查与风险防控、土壤污染治理与修复等多方面强化责任落实。二是以“土十条”考核为契机,提升工作完成质量。研究制定并印发《南通市土壤污染防治工作方案实施情况评估考核办法(试行)》,督促各地区对工作开展评估和总结,严格对照考核要求对标找差补短板。年底前将对各地区 2018-2020 年“土十条”重点工作完成情况进行综合评估。三是以专项执法为载体,保证工作实效。今年 5 月,为严防各地发生疑似污染地块、污染地块违法违规开发利用事件,组织各地开展了 36 个地块现场检查。7 月起组织全市就贯彻落实《土壤污染防治法》和《土壤污染防治行动计划》开展为期一个半月的土壤环境专项执法检查,对全市一半以上的土壤污染重点监管单位和所有土壤污染治理修复现场以及暂不开发利用污染地块进行了检查,共检查 261 处,对发现问题明确了整改要求。

目前,全市土壤环境质量总体保持稳定,农用地和建设用地土壤环境安全得到基本保障,土壤环境风险得到基本管控。未发生因耕地土壤污染导致农产品质量超标且造成不良社会影响的事件,未发生因疑似污染地块或污染地块再开发利用不当且造成不良社会

影响的事件,污染地块安全利用率 100%。

### 三、存在问题

虽然我市贯彻实施《土壤污染防治法》,开展土壤生态环境保护取得了一定成绩,但是对照法律法规与实际工作要求,仍然存在一些问题与不足。主要表现在以下几个方面:

一是思想认识有待提升。与大气污染和水污染相比,土壤污染往往不易识别,必须要通过土壤样品分析、农作物检测,甚至人畜健康的影响研究才能确定,因此群众对土壤污染的隐蔽性、滞后性、累积性往往认识不足;同时,除了国有企业外,不少民营企业对“谁污染、谁治理”的认识还不深,再加上遗留地块风险管控及治理修复技术要求高、资金投入量大,企业的“治土”积极性不高,责任意识还比较单薄。

二是在能力水平有待提高。近年来,在淘汰了一批化工等高污染企业后,全市土壤管理力量还未能完全跟得上形势要求,尤其在人才储备、技术支撑、监管能力等方面,还存在一定短板,再加上土壤修复专业性强、种类多样、复杂多变,各项工作要求在基层全面落实存在一定困难;此外,土壤污染治理从业单位水平良莠不齐,亟需有效监管。

三是隐患风险有待排除。随着城镇人口密集区危化品生产企业搬迁改造、以及化工产业安全环保整治专项行动,一批化工企业被淘汰关闭,但从前期调研看,企业残余的原辅材料、使用过的管道设备、污染防治设施残留废水等未能彻底清除,易引发二次污染,同时也会加大后期治理的难度和成本。

### 四、下一步打算

下一步,市政府将按照本次人大执法检查要求,以受污染耕地和污染地块两个安全利用率达到 90%为目标,认真履行职能,推动土壤污染防治工作更加法制化、规范化、长效化。

(一)查清污染家底,严守环境安全。在农用地详查基础上继续深挖污染成因,加强趋势分析,做好安全利用类耕地污染风险管控。扎实推进重点行业企业用地调查,严密谋划布点采样、检测分析,加快摸清建设用地污染家底。扎实开展企业用地调查成果集成,加快形成全市土壤污染一张图。对于存在污染风险、用途转变为敏感用地的地块,督促土地使用权人按规定开展土壤污染状况调查,经评审确保土壤环境质量安全后,再进入用地环节。

(二)抓好治土宣传,强化信息公开。积极开展《土壤污染防治法》集中宣传学习活动,在利用电视、广播、报纸等传统媒体的基础上,借助微信公众号等新兴载体,普及土壤污染防治知识。同时,加强对职能部门和乡镇一级的土壤管理人员的培训教育,提升专业能力和防治水平。定期发布土壤环境质量状况,做好污染地块名录、土壤重点监管企业及自行监测信息公开等工作。充分发挥人大执法检查监督利剑作用,切实强化土壤污染防治工作“一个基础(土壤污染状况详查)、两个核心(保障农产品质量安全、污染地块安全利用)”,促进土壤环境质量持续改善,坚决打赢净土保卫战。

(三)落实主体责任,推进工作落实。动态更新土壤污染重点监管单位名录,督促重点监管单位履行法定义务,对外公示土壤和地下水自行监测结果。继续开展土壤污染重点监管单位周边土壤和地下水环境监测及分析评价,强化土壤污染重点监管单位环境监管。持续推进化肥农药减量化,大力推进有机肥部分替代化肥,加强废旧农膜和农药包装废弃物回收利用,利用农业有机废弃物资源,打通“污染源”向“营养源”转变的通道;持续开展工业固体废物堆存场所环境和非正规垃圾堆放点排查整治,针对存量问题,督促各属地政府尽快解决。

(四)稳步推进修复,防止二次污染。重点推进化工、电镀、印染地块土壤污染状况调查,加快实施主城区老工业用地的风险评估与

治理修复,坚决防止对地块及周边环境造成二次污染。统筹土地开发利用时序,合理安排土地供应及相关规划许可证发放时序,防止受污染土壤及其后续风险管控和修复,影响周边拟入住敏感人群,并防止引发负面舆情。

(五)严格日常监管,强化督查考核。认真落实《土壤污染防治法》等法律法规,加强日常监管和执法检查,严肃查处环境违法行为。强化耕地周边污染源整治,有效切断污染物进入农田的链条。加快完善土壤、地下水、农业农村、固体废物、化学品等领域的监管手段和监测体系,推动部门间信息交流与数据共享。有效防范重金属、危险废物、化学品污染等环境风险,坚决守住生态环境安全底线。及时启动土壤污染防治“十四五”规划编制,明确工作目标和任务,进一步提升治土管理的精准化和信息化水平。

最后,恳请市人大各位领导、各位代表,继续关心支持土壤污染防治工作,为我们多提宝贵意见。我相信,在市人大的关心支持下,我市土壤污染防治工作将会迈上新台阶。

# 南通市人大常委会规范性文件 备案审查工作情况的报告

——2020年9月17日在南通市第十五届  
人大常委会第三十二次会议上

南通市人大常委会法制工作委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据工作安排，现将市人大常委会法制工作委员会成立以来开展备案审查工作的情况报告如下，请予审议。

备案审查制度是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的宪法性制度。按照法治原则，只要规范性文件的制定主体属于人大监督对象，这些主体制定的各类规范性文件就都应当纳入人大备案审查范围。因此，根据全国人大、省人大要求，南通市政府、县(市)区人大及其常委会制定的规范性文件都应当报送南通市人大常委会备案审查，明年起，市监察委、“两院”、市政府各主管部门制定的部分规范性文件也将要报送备案审查；同时南通市人大及其常委会制定的规范性文件要报省人大常委会备案审查，对与宪法法律相抵触的规范性文件审查机关有权予以撤销、纠正。

## 一、开展备案审查工作的依据和意义

规范性文件备案审查是宪法法律赋予人大的一项重要监督职权，是符合中国国情、具有中国特色的一项宪法性制度设计，是保障宪法法律实施、维护国家法制统一的一项重要举措。《宪法》第一百零四条和《地方组织法》第四十四条赋予县级以上地方人大常委会对同级政府、下一级人大及其常委会规范性文件的撤销权，《立法

法》和《监督法》均设专章作出了明确规定。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视宪法法律实施和监督,强调加强备案审查工作。党的十九大报告强调,“加强宪法实施和监督,推进合宪性审查工作,维护宪法权威”。党的十九届四中全会指出,“加强备案审查制度和能力建设,把所有规范性文件纳入备案审查范围,依法撤销和纠正违宪违法的规范性文件”。中央从战略和全局的高度对备案审查工作作出部署,对推进全面依法治国、维护人民根本利益、完善法律监督机制具有十分重要的意义。

(一)有利于维护法制统一,彰显法律权威。我国的立法权限从中央到地方是多层次的,规范性文件也存在不同的等级和层次,涵盖了公民经济社会生活的方方面面,一旦出现违法或者不合理情形,就会给公民权益和社会秩序带来损害。对规范性文件备案审查,可以在制度建立初期避免规范性文件和上位法产生矛盾冲突,维护法制统一,树立法律权威。

(二)有利于制约行政权力,保障公民权益。栗战书委员长强调,备案审查对规范和约束公权力、保障公民权利具有重要意义。人大常委会审查的规范性文件制定主体包括下级人大及其常委会、“一府一委两院”。需要重视的是规范性文件作为政府管理经济、社会、文化等方面事务的重要手段,大多涉及公民、法人和其他组织的权利义务,其内容是否合法、适当,对于保障人民群众的切身利益、维护社会和谐稳定关系重大。规范性文件审查制度就是为了从源头上加强对权力的监督,最大限度的降低不适当规范性文件的数量,尽可能地保护公民权利,体现对人民权利的重视和保护。

(三)有利于完善人大制度,强化监督职能。制定规范性文件是抽象行政行为的基本形式,调整对象具有不特定性,适用范围具有普遍性,执行方式具有反复性。如果缺乏对抽象行政行为的监督,将无法保证行政决策的合理性和合法性,而且对社会产生更大的影

响。开展规范性文件备案审查工作,为人大监督提供了强有力的法律依据,以备案全覆盖带动审查全覆盖,以审查全覆盖实现监督全覆盖,做到规范性文件在哪里,备案审查工作就要跟到哪里,使监督的形式更加可操作,监督的范围更加全面。

## 二、备案审查工作基本情况和取得的成效

近年来,在市人大常委会的领导下,法制工作委员会与市人大相关委室密切配合,全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,尤其是习近平总书记依法治国的新理念新思想新战略,认真落实党中央提出的“有件必备、有备必审、有错必纠”的备案审查要求,坚决维护宪法法律权威,依法积极开展备案审查工作,加强备案审查制度和能力建设,推动备案审查工作不断取得新进展。2017年7月,省人大法工委专程赴我市开展规范性文件备案审查调研活动,对我市备案审查工作给予高度评价。

### (一)备案工作情况

备案是审查的前提。制定机关依法、及时将规范性文件按要求报送备案,直接关系到后续审查工作的有效开展,也是制定机关自觉接受监督的重要体现。根据《立法法》《监督法》以及新修订的《江苏省各级人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查条例》(以下简称“省备案审查条例”)等法律法规的规定:市政府制定的规章,发布的决定、命令以及制定的其他规范性文件,各级监察委员会制定的指导、规范监察工作的规范性文件,各级人民法院、人民检察院制定的指导、规范审判、检察业务工作的规范性文件,设区市的人民法院、人民检察院、人民政府主管部门对地方性法规具体应用问题的解释,县(市)区人民代表大会及其常务委员会作出的决议、决定以及制定的其他规范性文件等,应当在公布后三十日内按照规定程序报市人大常委会备案,由法制工作委员会负责接收、登记、分送、审查、反馈等日常工作。法制工作委员会成立以来,各报备机关按照

“有件必备”的要求，基本做到了报送及时、材料齐全、格式规范，通过报送备案自觉接受市人大常委会监督。截止到2020年7月31日，共收到报送备案的市政府规章及规范性文件73件，其中市政府规章7件、规范性文件35件，各市(区)人大及其常委会决议决定31件。

为了增强报备工作规范性，增强报备机关主体责任意识，法制工作委员会积极采取有效措施，加强督促协调力度。一是要求各报备机关在提交规范性文件正式文本和说明的基础上，将条文规范依据对照表一并报送，并依法对规范性文件报备情况进行核查通报。二是加强沟通联系，及早掌握规范性文件制定计划，落实报备责任。2019年部门机构改革调整到位后，法制工作委员会及时与市司法局、各县(市)区人大对接，进一步明确了各单位报备部门及其负责人。三是定期查询催报，通过安排专人定期查询市政府公报和网站、各县(市)区政府网站等方式了解规范性文件制发情况，并及时与制定计划进行对比核查，切实防止漏报。四是规范做好向上报备。市人大常委会法制工作委员会成立以来，向省人大常委会报备地方性法规9件，报备《南通市人民代表大会常务委员会关于全面推进依法治市的决议》等规范性文件8件。

## (二)审查工作情况

保障宪法法律正确实施，保护公民、法人和其他组织的合法权利，是实行备案审查的初心所在。法制工作委员会落实“有备必审”的要求，综合运用主动审查(依职权审查)、被动审查(依申请审查)、专项审查等方式，对报备的规范性文件进行合法性、适当性审查，切实维护法制统一。从审查情况看，目前报送的文件绝大多数内容合法、程序规范，符合经济社会发展的需要。

一是坚持同步审查，突出审查重点。法制工作委员会审查同时，市人大相关委员会发挥专业优势，对规范性文件同步进行审查，较

好地保证了审查质量。在审查过程中,坚持“主体、权限、内容、程序”四项审查标准,加强对规范性文件重要规定、关键条款的分析论证,重点对是否违反相关上位法规定,是否不适当地增加公民、法人和其他组织的义务、限制其权利,是否存在行政机关自我授权、规避责任等情形进行比对、审查。

二是细化审查标准,严守合法底线。法制工作委员会依据有关法律法规,进一步细化审查标准:一是看是否超越法定权限;二是看是否与法律、行政法规相抵触;三是看是否与上级或者本级人民代表大会及其常务委员会的决议、决定相抵触;四是看是否违反法定程序;五是看是否有其他应当予以修改或者撤销的不适当情形。在具体审查过程中,首先强调对规范性文件的合法性审查,要求不得违法限制公民的合法权利,不得违法增加义务;其次是通过审查规范性文件制定的动机、目的,来判断是否符合公正、合理、客观、适度的适当性要求。

三是创新审查方式,加强沟通协调。积极探索创新审查机制,在法制工作委员会和相关工作机构审查的基础上,同步委托相关领域专家、法律专家进行审查。按照“有件必备、有备必审、有错必纠”的原则,审查发现规范性文件可能存在合法性问题、不适当情形的,及时与市政府制定机关、法制机构进行座谈沟通,对存在分歧的条款共同研究,达成共识。经反复研究论证确实存在合法性问题、不适当情形的,法制工作委员会将审查意见函发至市政府制定机关和法制机构,建议予以纠正。

四是回应社会关切,开展专项审查。2017年以来,根据全国人大、省人大的要求,法制工作委员会会同相关部门有计划、有重点地对生态环境保护、野生动物保护、食品药品安全、水污染防治、民法典涉及地方性法规等领域的规范性文件开展集中专项审查活动,督促市政府有关部门对相关规章和规范性文件进行清理,修改和废止

了一批规范性文件。

### 三、加强备案审查制度和能力建设的情况

近年来,在市人大常委会领导下,法制工作委员会不断加强备案审查制度和能力建设。

(一)健全备案审查基本制度。制度建设是备案审查工作的基础和保障。随着全国人大、省人大提出更高的新要求,市人大常委会于2016年3月制定了《南通市人民代表大会常务委员会规范性文件备案审查工作办法》,进一步明确了备案审查工作的具体流程、配套文书等措施要求。将备案审查工作相关法律法规和有关规定汇编成册,发送各县(市)区人大和市级机关,组织专题会议开展备案审查工作培训,不断推进备案审查工作制度化、规范化建设。

(二)加强备案审查工作协作。备案审查工作是人大常委会的整体性工作,涉及到所有相关委员会及其工作机构,法制委员会不断加强同各部门的协作配合,共同做好备案审查工作。一是加强联系,通过同步审查、共同论证等机制提升备案审查工作质量;二是密切与县(市)区人大常委会的联系,共同研究制度和能力建设,推动备案审查工作深入开展。三是加强与市委、市政府的联系,建立重大事项向党委报告制度、备案审查工作衔接联动机制等,不断争取党委支持,强化人大、政府备案机构的日常联系配合。

(三)推进备案审查平台应用。去年底,市人大常委会建成了省市县三级备案审查信息平台,并于今年1月1日启用,从此省市县三级人大常委会备案审查的所有工作环节实现“一张网”操作,所有备案审查工作机构通过审查建议系统、备案系统、审查系统完成相关工作。为了顺利完成省人大常委会备案审查信息平台的投入运行,法制工作委员会安排专人全程参加全省备案审查信息平台使用与操作的各项培训活动,主动与市人大各相关委员会、各县(市)区人大以及市政府各部门对接工作,逐一明确各环节责任主体,组织学

习掌握信息平台操作方法。目前,备案审查信息平台保持良好运行状态,已通过平台接收并审查市政府规章、规范性文件以及县级人大常委会规范性文件 16 件。

(四)加强对县(市)区人大备案审查工作的指导和支持。2015 年以来,法制工作委员会积极对各县(市)区人大及其常委会制定决议决定工作进行指导,确保决议决定内容符合法律法规规定,切实保障群众的合法权益;指导并督促各县(市)区人大常委会设立备案审查工作机构,配备工作人员,建立并完善备案审查相关机制和制度,积极开展规范性文件的报备和审查工作,取得了一定的成效。

#### **四、进一步加强和改进备案审查工作的措施**

当前,我市人大备案审查工作在取得一定成绩的同时,也面临一些新情况、新问题:一是备案审查工作队伍整体建设还有待加强;二是各部门对新形势下备案审查工作重要性的认识程度还有待提高;三是备案审查信息化建设水平还有待提升;四是备案审查能力还有待增强。下一步,法制工作委员会将以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,进一步落实“有件必备、有备必审、有错必纠”,切实加强备案审查工作,保证党中央令行禁止,保障宪法法律实施。

(一)完善备案制度,进一步健全法律监督机制。省备案审查条例最新规定,从 2021 年 1 月 1 日起,市“一委两院”、市政府各主管部门制定的一些规范性文件应当向市人大常委会报送备案审查。法制工作委员会要做到:一是修改完善市人大制度规范和工作流程,对照审查标准,明确审查职责,严格审查程序,推动规范性文件文件制定目录报备、备案审查核查通报、审查处理反馈、常委会定期听取和审议备案审查专项工作报告等有关制度落实落地。二是迅速组织相关委员会、市有关部门、县(市)区人大对修订的省备案审查条例开展专题培训,确保省备案审查条例贯彻实施。加强与市有关部门、

各县(市)区人大常委会备案机构之间的沟通协调,加强指导督促,健全备案审查衔接联动机制。三是进一步发挥人大代表主体作用,适时选择部分规范性文件邀请市人大常委会组成人员、市人大代表参与审查。四是持续推进备案审查信息化建设,提高工作智能化、信息化水平,提升备案审查工作效率和水平。

**(二)强化审查处理,进一步尊重维护法制权威。**一是积极关注规范性文件起草工作,根据市政府制定机关、法制机构的需要,及时提出对规范性文件草案的修改意见和建议,促进规范性文件质量的提升。二是对于规范性文件中存在的合法性等问题,坚决予以纠正,切实增强审查实效。对于国家机关、社会团体、企业事业组织和公民提出的审查建议,坚持件件有处理、有结果、有回复并向社会公开。三是建立健全备案审查专家论证咨询制度,扩大公众参与度,不断增强内外协作合力。四是结合人大听取专项工作报告、执法检查等监督形式,对相关领域规范性文件进行集中专项审查。

**(三)加强队伍建设,进一步提高备案审查能力。**一是按照全国人大、省人大的要求,进一步配齐配强工作人员,加强备案审查能力提升。二是密切与县(市)区人大常委会沟通联系。探索建立第三方协助开展备案审查的机制,推进完善“三方同审”机制。三是进一步积极支持和指导县(市)区人大开展备案审查工作,通过举办研讨会、座谈会、培训班等,开展业务探讨、经验交流和专题培训等活动,提高全市人大备案审查工作水平。

主任、各位副主任、秘书长、各位委员,人大的规范性文件备案审查工作使命光荣、责任重大。市人大常委会法制工作委员会将进一步解放思想、开拓创新、扎实工作,与各个方面加强协同配合,共同努力,推动我市人大规范性文件备案审查工作取得新的成绩,为推进法制统一和法治南通建设作出更大的贡献。

# 关于《南通市义务教育优质均衡发展条例 (草案)》审议结果的报告

——2020年9月17日在南通市第十五届  
人大常委会第三十二次会议上

南通市人大法制委员会

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

下面，我受市人大法制委员会委托，作关于《南通市义务教育优质均衡发展条例(草案)》(以下简称条例草案)审议结果的报告。

## 一、条例草案修改的过程

2020年5月18日，市十五届人大常委会第三十次会议对条例草案进行了初次审议。常委会组成人员认为，我市作为全国首批所辖县(市、区)全部通过国家义务教育发展基本均衡县(市、区)评估认定的地级市，近年来义务教育改革发展取得了显著成绩，制定条例对于保障和推进义务教育进一步优质均衡发展，提高办学水平和教育质量，促进学生全面健康发展，具有较强的现实意义，符合全市人民的普遍愿望，条例的制定十分必要。条例草案既注重与上位法的衔接，又立足我市实际，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根据市人大教科文卫委的审查意见和常委会组成人员的审议意见进行了认真修改，并及时将条例草案修改文稿报请省人大常委会法工委预审，就立法中的重大问题听取指导意见。在修改过程中，法工委多次会同市人大教科文卫委、市教育局、司法局等部门对条例草案逐条研究、会商、修改，邀请立法咨

询专家对条例草案研究论证,通过立法协商机制征求各界别政协委员的意见,并向市委、市政府及其相关部门等单位以及全市 500 多名市人大代表发送条例草案修改文稿;向各县(市)区人大常委会以及部分街道办事处(镇人民政府)、社区居(村)民委员会和立法联系点广泛征求意见;赴各县(市)、区召开政府部门、校长、教师 and 家长的立法座谈会;在《南通日报》、“南通发布”和市人大网站发布条例草案修改文稿,广泛征求社会公众意见,共收集各方意见建议 300 余条。9 月 11 日,省人大法工委召开研讨论证会,对条例草案中的一些重要条款提出了许多重要意见,我们进行了认真研究并加以吸收。9 月 14 日,市人大法制委员会召开全体会议,对条例草案进行了统一审议,形成了条例草案修改稿。9 月 16 日,常委会主任会议研究讨论了草案修改稿和修改情况报告,决定提请本次常委会会议进行第二次审议。

## 二、条例草案修改的基本思路

条例于今年 3 月被列为市人大常委会 2020 年度设区市立法精品培育工程项目,市人大常委会、市政府高度重视条例草案的制定工作,在条例项目启动之初便科学谋划、合理统筹,确保立法质量达到精品水平。条例草案由市教育局负责起草,市人大教科文卫委、市司法局共同参与。由于条例草案涉及全市范围内的义务教育活动,受到全市人民的普遍关心高度关注,法制委在条例草案起草、修改阶段始终坚持立法主导、全程参与,对条例草案在谋篇布局、框架结构、制度设计等方面多次提出指导性意见,并针对条例草案在合理化、精细化、规范化等方面存在问题协助修改完善。法制委在条例草案修改过程中,深入贯彻省人大常务副主任李小敏对设区市地方立法提出的“特色是立法之魂、精细是立法之本、创制是立法之要”的要求,确定条例草案修改的基本思路,主要采用了以下三种修改完善办法:一是按照党中央、国务院最新精神,紧紧围绕我市义务教育

发展的“优质”和“均衡”两个核心目标,对条例草案作了更高、更严格的制度设计,进一步提升法规的合理性、科学性和可操作性;在维护国家法制统一的前提下,将我市义务教育实践中积累的成熟经验和有效方法提炼转化为法规条文。二是根据调研成果和收集的合理建议意见,增加了部分制度内容,改写了部分条文,使条文更加周全、内容前后呼应;尤其是对招生入学、办学条件、师资建设、教学管理等部分条文拿出“绣花功夫”抓住“关键的那么几条”,使条文更加明确、具体、精准。三是按照立法技术规范的要求,删除和精简了部分条文,使表述更加精练;规范了部分条文表述,使涵义更加准确;调整了部分条文顺序,使结构逻辑更加严密。条例草案修改后,由原来的八章四十二条变为现在的七章四十条。

### 三、条例草案修改的主要内容

(一)关于条例的适用范围。条例草案第二条对条例的适用范围、义务教育优质均衡发展的概念和调整的学校对象作了界定。有同志提出,义务教育优质均衡发展应当是条例的立法目的,党中央和国务院的有关文件中对义务教育的优质均衡发展也有相关界定,可以精简处理;实施义务教育的学校除了各级政府举办的义务教育学校以外,还包括一些民办学校。经研究,法制委采纳了上述意见,将本条修改为,“本市行政区域内义务教育的优质均衡发展,适用本条例。”在修改稿之后的条文中,相应增加了对民办学校实施义务教育活动的规范。

(二)关于施教区范围的确定和调整。条例草案第八条规定了施教区范围确定和调整的要求和程序。有同志提出,尽管上位法规定由县级教育行政部门负责划定施教区范围,但是施教区范围的确定和调整关系到人民群众接受义务教育的重要权利,长期以来施教区范围的确定和调整存在着较为随意、变动频繁以及程序不明确等问题,建议将施教区范围的确定和调整职责上提至县级人民政府常务

会议或者全体会议讨论决定,并适用重大行政决策程序。法制委经研究采纳了上述意见,将条例草案第八条修改为,“县级人民政府根据本行政区域内适龄儿童、少年数量与分布状况、学校布局与规模、交通状况等因素,依法合理确定或者调整学校的施教区范围,保障适龄儿童、少年在其户籍所在地学校就近入学。确定或者调整施教区范围适用重大行政决策程序,应当开展民意调查、征求公众意见、召开听证会、组织专家论证、开展风险评估、进行合法性审查等活动,由县级人民政府常务会议或者全体会议讨论通过后,于招生报名六个月前向社会公布。施教区的范围应当保持相对稳定。”作为修改稿第五条。

(三)关于免试入学。条例草案第十条是关于义务教育免试入学的规定。有同志提出,免试入学是义务教育实施的一项重要原则,实践中一些学校存在着考试招生、择优招生、违规分班等违法违规行为,建议对本条进一步细化、扩充,列明禁止违法违规招生的各种情况,提高条例的规范、引导、评价功能。法制委经调研采纳了上述意见,将本条修改为,“学校应当严格按照招生计划开展招生活动,随机均衡分班,不得有下列行为:(一)通过考试、评测、面谈等方式招生;(二)以各类考试、竞赛、培训成绩或者证书证明等作为招生、编班的依据或者参考;(三)收取与招生入学挂钩的费用;(四)设立重点班、快慢班、特长班、创新班、实验班等,为选拔学生进行二次分班;(五)违背义务教育均衡发展要求的其他行为。”作为修改稿第七条。

(四)关于特殊群体入学权利保障。条例草案第十三条规定了对残疾适龄儿童、随迁子女、困境和农村留守儿童的入学权利保障政策。有同志提出,本条的规定较为宏观,尤其对我市外来务工人员子女的教育权利保障还不能充分体现义务教育平等公正原则、“包容会通”的南通精神以及建设人才友好型城市和创新之都的发展战略,建议进一步细化。法制委经研究,将本条修改为,“市、县级人民

政府应当保障适龄的残疾儿童和少年、困境家庭儿童和少年、农村留守儿童和少年依法接受并完成义务教育,有条件的地区可以通过政府购买服务、志愿者服务等方式为其提供工勤、教育辅助服务。随迁子女以公办学校为主安排入学,平等享受免费和资助政策。”作为修改稿第八条。

(五)关于学校设置标准、校舍要求、教学设施设备和教育信息化建设。条例草案第十六条、第十八条、第十九条和第二十条分别对学校设置标准、校舍要求、教学设施设备和教育信息化建设作出了规定。有同志提出,学校设置标准、校舍要求的规定较为原则,且国家已有较为全面详尽的相关标准和技术规范,建议删除;学校教学设施设备建设是义务教育优质均衡发展的重要内容之一,实践中可以分为两个层次:一是最低标准要符合国家和省的相关办学标准,二是高标准要达到教育部《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》规定的标准,建议对此条进一步细化。有同志提出,随着经济社会发展和信息化技术的普遍推广运用,尤其是今年新冠疫情的影响,教育信息化建设的重要性和紧迫性凸显,条例草案第二十条的规定还不够清晰,体系性不强,建议进一步细化。法制委经研究采纳了上述意见,删除条例草案第十六条、第十八条;将条例草案第十九条修改为,“县域义务教育教学设施设备的配置应当符合国家和省相关办学标准,学校之间的差异状况符合国家和省相关要求,并逐步达到以下水平:(一)小学、初中生均教学及辅助用房面积分别达到四点五平方米、五点八平方米以上;(二)小学、初中生均体育运动场馆面积分别达到七点五平方米、十点二平方米以上;(三)小学、初中生均教学仪器设备值分别达到二千元、二千五百元以上;(四)小学、初中每百名学生拥有网络多媒体教室数分别达到二点三间、二点四间以上;(五)国家和省的其他有关规定。”作为修改稿第十六条;将条例草案第二十条修改为,“市、县级人民政府应当采取下列

措施加强教育信息化建设:(一)组织建设教育管理数据库、资源中心应用系统和智慧教育云服务平台、大数据中心等信息化系统;(二)开发覆盖义务教育主要学科重点、难点的南通名校课程、名师课堂等教育资源,与学术资源、电子图书等一并植入智慧教育公共服务体系;(三)加强农村学校信息化建设,缩小城乡学校信息化建设差距;(四)促进信息技术与学科教学深度融合,通过在线教学、在线培训、网络教研、网络备课等方式,推进优质教育资源区域共建共享;(五)有利于加强教育信息化建设的其他措施。”作为修改稿第十七条。

(六)关于教师岗位编制管理、教师聘用管理。条例草案第二十一条、第二十二条第一款第二款、第二十三条分别对教师岗位编制管理、教师“县管校聘”制度和各学科教师配备作出了规定。有同志提出,教师岗位编制不足、调剂不均衡、师资力量建设薄弱以及长期抽调、借用教师从事非教育工作是实践中普遍存在的制约义务教育优质均衡发展的重要因素,条例草案的规定还不够明确清晰。在各县(市)区调研时,有同志提出,目前我市各县(市)区的实际情况并不相同,“县管校聘”制度还不适宜普遍适用,操作性还有待加强。法制委经研究采纳了上述意见,将条例草案第二十一条修改为,“实行以县级为主、市域调剂、动态调整的教职工编制管理机制,统一城乡学校教职工编制标准。教职工编制、各级专业技术职务岗位总额的核准与分配,应当符合下列规定:(一)县级机构编制、人力资源和社会保障部门应当根据国家、省有关规定,每一至两年核定一次;(二)根据教育发展需求,按照规定比例适当增加专任教师编制;(三)教育主管部门按照班额、生源等情况,将核定的学校教职工编制和岗位总额统筹分配到学校,并报同级机构编制、人力资源和社会保障、财政部门备案;(四)高级教师岗位的核准与分配,应当向农村学校和薄弱学校倾斜;(五)学校应当确保每个班级师资力量大体相当;

(六)国家和省、市的其他有关规定。任何部门、组织不得挤占、挪用、截留教师编制。未经市、县级教育主管部门批准,不得抽调、借用教师。确因工作需要抽调、借用的,累计不得超过六个月。”作为修改稿第十八条;将条例草案第二十二条修改为,“县级教育主管部门按照相关规定会同有关部门制定本县域内公办学校教师岗位结构比例标准、公开招聘和聘用管理办法、培养培训计划以及业绩考核方案,规范人事档案管理和退休管理服务。”作为修改稿第十九条。

(七)关于教师配备和培养培训。条例草案第二十三条、第二十四条分别对教师的配备和培训作了规定。有同志提出,“无师不成教”,配齐配足配强各学科教师十分必要,尤其是目前高学历教师、骨干教师以及其他专任教师的配备普遍不足,建议根据教育部《县域义务教育优质均衡发展督导评估办法》对本条予以细化。有同志提出,教师培训是新时代教师素质提升的重要抓手,目前条例草案的规定比较原则,操作性不强,建议根据党中央、国务院以及省委省政府的政策精神进一步细化。法制委经研究采纳了上述意见并进行了深入论证,将条例草案第二十三条修改为,“县级教育、机构编制、人力资源和社会保障等部门应当为公办学校配齐配足思想政治、音乐、体育等各学科教师。县域义务教育教师的配置应当逐步达到以下水平:(一)小学、初中每百名学生拥有高于规定学历教师数分别达到四点二人以上、五点三人以上;(二)小学、初中每百名学生拥有县级以上骨干教师数均达到一人以上;(三)小学、初中每百名学生拥有体育、艺术(美术、音乐)专任教师数均达到零点九人以上;(四)国家和省的其他有关规定。”作为修改稿第二十一条;将条例草案第二十四条修改为,“市、县级人民政府应当统筹规划教师队伍建设,开展教师培养培训,并采取下列措施:(一)制定优惠政策,吸引优秀教育人才到本地从事义务教育工作,鼓励本地优秀毕业生报考师范院校、乡村定向师范生,鼓励符合条件的优秀教师长期从教、终身从

教;(二)实行五年一个周期并且不少于三百六十个学时的教师全员轮训制度;(三)按照不低于当地教师工资(含绩效工资)的百分之一点五安排教师培训经费;(四)为教师学历提升提供政策支持和经费保障;(五)有利于教师队伍建设的其他措施。公办学校按照不低于年度公用经费预算总额的百分之五安排校内教师培训经费;民办学校应当每年在学费收入中安排不少于百分之五的资金用于教师队伍建设。”作为修改稿第二十条。

(八)关于校长教师交流和农村学校、薄弱学校扶持。通过各县(市)区调研以及和校长、教师的交流座谈,我们发现,学校之间尤其是农村学校与城镇学校之间师资力量差异,是造成义务教育不均衡的主要原因。有同志提出,学校之间的校长教师交流制度机制十分必要,但是条例草案第二十五条、第二十六的规定还不够明确,体系性还不够强。一些农村学校教师提出,条例草案第二十七条对农村学校的扶持政策还不够充分,建议进一步补充、细化。法制委经研究论证,将条例草案第二十五条、第二十六条合并,修改为“公办学校校长、教师按照下列规定实行交流轮岗制度:(一)校长在同一所学校任职满两届的,应当在当地学校之间进行交流;(二)教师在同一学校任教满六年且距法定退休年龄五年以上的,应当在当地学校之间进行交流;(三)学校教师按照每年不低于符合交流条件百分之十五的比例进行交流,其中骨干教师交流不得低于交流总数的百分之二十;(四)县级教育主管部门应当于每年八月底前将交流的校长、教师名单和交流情况向社会公布;(五)校长、教师交流轮岗经历纳入其人事档案管理。公办学校校长、教师交流轮岗的实施、激励以及考核等具体办法,由市、县级教育主管部门制定,并向社会公布。”作为修改稿第二十二条;将条例草案第二十七条修改为,“市、县级人民政府及其有关部门应当采取下列措施,加强农村学校和薄弱学校教师队伍建设:(一)与相关高等院校联合,采取定向招生、定向培

养、定期服务等方式,为农村学校及教学点培养能够承担多门学科教学任务的教师;(二)各类培训活动机会应当向农村学校和薄弱学校的教师倾斜;(三)鼓励名师名校校长、在职特级教师、学科带头人、骨干教师以及身体健康的退休优秀教师定期到农村学校和薄弱学校任职或者挂职、任教或者支教;(四)实行乡村优秀青年教师培养奖励计划,定期开展教学素养展示和教学名师评选活动,对教育教学业绩突出的乡村教师予以表彰奖励;(五)将有三年以上农村学校或者薄弱学校工作经历作为新任公办学校校长的必要条件;(六)将有二年以上农村学校或者薄弱学校任教经历作为公办学校教师申报高级教师职称、评选县学科带头人及以上学术荣誉的必要条件;(七)在农村学校从事专业技术工作十年、二十年、三十年以上,分别申报中级、副高级、正高级职称的教师,可以不受本单位职称岗位结构比例限制;(八)在落实省关于乡镇工作人员补贴政策的基础上,按照不低于百分之二十的比例提高农村学校和办学点教师的补贴发放标准;(九)有利于加强农村学校和薄弱学校教师队伍建设的其他措施。”作为修改稿第二十三条。

(九)关于教师考核、待遇和师德规范。在调研过程中,有同志提出应当在立法中建立教师考核、待遇制度,规范教师行为,弘扬师德师风,虽然条例草案第二十二条第三款提出了推行教师荣誉制度、实施师德考核负面清单制度,第三十五条规定了师资经费保障制度,但是这些规定还不够具体、明确,建议进一步补充细化。法制委经研究,一方面对条例草案中的相关条款进行整合归纳,另一方面根据国家有关规定,结合我市实际情况和外地优秀做法,作出一定的创制性规定。新增一条作为修改稿第二十四条,表述为“市、县级人民政府应当建立教师与当地公务员工资收入增长长效联动机制,确保教师的平均工资收入水平不低于或者高于当地公务员的平均工资收入水平。申报教师专业技术职务和竞聘专业技术岗位应当以

教学工作量完成情况作为必要条件。评聘高一级专业技术职务应当以中小学班主任工作经历作为必要条件,班主任工作量按照教师标准课时工作量一半计算,绩效工资内部分配时应当适当提高班主任津贴水平,选拔学校管理干部同等条件下应当优先考虑长期从事班主任工作的优秀教师。民办学校教师在业务培训、职务聘任、教龄和工龄计算、表彰奖励、科研立项等方面享有与公办学校教师同等权利。”新增一条作为修改稿第二十五条,表述为“学校应当于每年教师节期间组织教师开展宣誓活动,具体办法由市教育主管部门制定。教师任职、任教期间不得有下列行为:(一)有违背党和国家方针政策的言行;(二)自行办学或者到校外培训机构兼职取酬,有偿补课或者强制、变相强制学生参加有偿补课活动;(三)侮辱学生人格或者超过正常限度对学生实施教育惩戒;(四)以任何方式索要或者收受学生、学生父母以及其他监护人、近亲属赠送的财物或者免费参加其所组织的旅游、娱乐等活动;(五)其他违反《中小学教师职业道德规范》的行为。县级教育主管部门会同有关部门建立师德考核负面清单制度,将师德考核作为教师资格定期注册、职称评审、岗位聘用、评优评先的首要内容,实行师德一票否决制。”

(十)关于学校管理要求和教育要求。有同志提出,学校管理具有一定的独立性,条例草案第二十八条、第二十九的规定较为原则,一些条文可以和其他条文精简合并,实践中形成的一些南通特色经验和好的做法有必要通过立法予以固化。法制委经研究,删除条例草案第二十八条,将条例草案第二十九条修改为,“学校应当按照国家规定开设课程,不得随意增减课时、改变难度、调整进度;不得提前结课备考、超标教学、超纲考试、违规统考、考试排名或者不履行教学责任。鼓励学校发展情境教育实验校、“自学·议论·引导”教学实验校、中小学课堂教学改革样板学校和课程基地学校建设。鼓励教师开展课堂教学模式探索和创新,开发特色课程。”作为修改稿第二十六条。

(十一)关于学生健康成长全面发展。促进学生健康成长全面发展是新时代义务教育事业的根本目标,提升办学条件、增强师资力量也是以学生为本位。有同志建议,在条例草案中增加关于学生全面健康发展和学生减负的制度设计,提升教育教学活动的质量。有很多教师提出,当前学生的心理健康辅导十分必要,实践中存在着缺乏专业心理教师、心理课程无法正常开展等情况,建议立法对学生心理健康作出规定。法制委经研究采纳了上述意见,从德、智、体、美、劳以及心理健康辅导、学生作业减负、体质健康监测等方面进行了一系列制度创建,使条例这部分内容更充分、更具体。主要是:增加一条作为修改稿第二十八条,表述为“学校应当坚持立德树人,促进学生德智体美劳全面发展。教育教学活动应当符合下列规定:(一)将社会主义核心价值观教育贯穿到教育教学全过程,促进学生形成良好行为习惯和法治意识;(二)采取多种形式丰富教学内容,拓宽知识体系,全面提升学生阅读与表达素养。有条件的学校应当开设中华优秀传统文化和地方传统文化课程;(三)严格执行学生体质健康合格标准,保证学生每日在校锻炼时间不少于一小时;每年举办至少一次学生运动会,协助学生掌握一至二项运动技能;(四)将艺术素养纳入学生综合素质评价指标,定期开展艺术展演和校园艺术节活动,保证学生在校期间可以参加至少一项艺术活动,协助学生掌握一至二项艺术技能;(五)开展形式多样的校内外劳动、职业体验、志愿服务等社会实践活动,实行学生值日制度,劳动教育课时不少于综合实践活动课时的一半;(六)国家和省、市有关促进学生全面发展的其他规定。”

增加一条作为修改稿第二十九条,表述为“市、县级人民政府应当组织制定本地区中小學生心理健康教育发展规划,按照国家、省有关规定为公办学校配备心理健康学科教师和设施设备,实施心理健康预警防控和危机干预机制。有条件的地区可以通过政府购买服

务等方式为学生提供高质量专业心理健康服务。学校应当实时关注学生心理健康状况,开设心理健康课程,设置心理辅导室,开展学生心理咨询辅导活动。不得挤占、删减心理健康课时课程。”

增加一条作为修改稿第三十条,表述为“市、县级人民政府及其教育主管部门应当建立学生课业负担监测、公布制度,不得下达升学指标,不得将考试成绩或者升学情况作为考评学校、教师的唯一依据。学校、教师应当采取措施切实减轻学生课业负担,不得有下列行为:(一)违反国家有关学生书面作业量和作业难度的规定,布置重复性或者惩罚性作业,给家长布置作业或者让家长代为评改作业;(二)违规组织考试,公布或者变相公布学生考试成绩或者排名;(三)利用假期、公休日、课余课后时间组织或者变相组织集体教学或者集体补课;(四)组织学生参加与教育教学无关的社会活动或者未经教育主管部门批准的各类比赛、竞赛、评优、推优活动;(五)组织或者变相组织学生参加校外培训机构举办的有偿补课或者培训活动;(六)违反国家和省、市禁止的其他行为。”

(十二)关于校外教育环境的规定。在立法调研和面向社会公众征求意见建议中,有同志提出,义务教育事业的发展是一项社会系统工程,除了政府、学校和教师以外,良好的家庭、社会环境也至关重要,建议条例草案增加关于校外培训机构、家庭教育的相关规定。法制委经研究采纳了上述意见,在充分研究上位法律法规、相关政策精神和我市实际情况并吸收借鉴各地优秀做法的基础上,增加一条作为修改稿第三十二条,表述为“校外培训机构面向义务教育阶段学生开设的学科培训类服务,应当符合下列规定:(一)培训内容符合相关国家课程方案和课程标准,培训班次与培训对象所处年级相匹配,培训进度不得超过当地中小学同期进度,不得布置作业;(二)选用的教材与其培训项目及培训计划相匹配,并报当地县级教育主管部门审定或者备案;(三)所聘任的从事义务教育阶段语文、

数学、外语、物理、化学、生物等学科类培训的授课教师,具有相应的教师资格证书,聘任的外籍教师依法具有专业资质和相应条件;(四)法律、法规的其他有关规定。市、县级教育主管部门会同民政、市场监督管理、应急管理等部门,对校外培训机构的办学资质、教师资格、培训范围和内容、安全管理等依法开展专项检查、日常检查、年度检查等工作,建立黑白名单和动态管理机制。”

增加一条作为修改稿第三十三条,表述为“市、县级人民政府应当依法建立家庭教育指导服务站点,将家庭教育指导服务列入本级政府购买服务目录,为人民群众提供家庭教育指导服务。学校应当建立家庭教育指导工作制度和家长学校,针对学生年龄段特点,免费开展家庭教育培训、咨询和辅导等活动。学生父母或者其他监护人应当履行家庭教育职责,配合学校开展教育教学,理性帮助学生确定成长目标,促进学生全面健康发展。本市图书馆、博物馆、科技馆、文化馆、展览馆、美术馆、体育馆(场)等社会公共文化体育设施以及历史文化古迹、爱国主义或者优秀传统文化教育馆(地),应当向学生免费或者优惠开放,定期开展公益性教育活动。”

(十三)关于经费保障和法律责任。条例草案第六章、第七章分别是关于义务教育优质均衡发展的经费保障和法律责任的规定。有同志提出,本着地方立法要精细简明的原则,经费保障中的各条文可以合并入办学条件、师资建设两章的相关条款中,不必专门成章表述。法制委经研究采纳了上述意见,删除第六章,将相关条款与前文有关内容归纳合并处理。有同志提出,法律责任部分列举的一些违法情节,上位法已有相关处罚规定,不需要重复表述;对于条例草案创制的一些禁止性行为规范,上位法没有规定的,有必要进行梳理并作出责任规定。法制委经研究采纳了上述意见,对法规全文进行了梳理,将条例第三十九条修改为,“县级人民政府及其有关部门违反本条例规定,有下列情形之一的,由上级人民政府或者有关部

门责令限期改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：（一）未按照核准的办学规模和学校办学条件、标准班额等编制、执行招生计划的；（二）未实行标准班额办学的；（三）学校教育教学设施设备的配置不符合本条例有关规定，或者县域内小学之间、初中之间的办学条件差异状况不符合国家和省有关规定的；（四）教职工编制管理、教师配备不符合本条例规定的；（五）未按照本条例规定，制定、落实教育信息化建设、教师培养培训以及农村学校、薄弱学校扶持等政策措施的；（六）未按照本条例规定开展入学需求监测预警、学生体质健康监测报告和干预、学生近视综合防控和体重超标防控、家庭教育指导服务等活动的。市级人民政府及其有关部门违反本条例有关规定的，依照有关法律法规的规定处理。”作为修改稿第三十六条。将条例草案第四十条修改为，“公办学校违反本条例有关规定，有下列情形之一的，由教育主管部门责令限期改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分：（一）设立重点班、快慢班、特长班、创新班或者实验班，或者为选拔学生进行二次分班的；（二）未均衡配置班级师资力量的；（三）未按照不低于年度公用经费预算总额的百分之五安排校内教师培训经费的；（四）开展教育教学活动不符合本条例有关规定的；（五）未按照本条例规定开展家庭教育指导服务、建立家长学校的。民办学校、校外培训机构违反本条例规定的，依照有关法律、法规的规定处理。”作为修改稿第三十七条。

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、顺序调整和技术处理。需要说明的是，条例拟报请 11 月份的省人大常委会会议批准，为了有充足的准备时间，条例拟于 2021 年 3 月 1 日起施行。

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任免人员名单

(2020年9月18日南通市第十五届人大常委会  
第三十二次会议通过)

任命王 斌同志为南通市人大常委会副秘书长；

任命陈 坚同志为南通市人大常委会监察和司法工作委员会主任；

任命马如山同志为南通市人大常委会教科文卫委员会主任，免去其南通市人大常委会研究室副主任职务；

任命戴者春同志为南通市人大常委会研究室副主任。

免去谢晓军同志南通市人大常委会副秘书长职务；

免去瞿 刚同志南通市人大常委会监察和司法工作委员会主任职务；

免去王世瑞同志南通市人大常委会教科文卫委员会主任职务。

## 关于提请王斌等同志职务任免的议案

市人大常委会：

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定，提请：

任命王 斌同志为南通市人大常委会副秘书长；

任命陈 坚同志为南通市人大常委会监察和司法工作委员会主任；

任命马如山同志为南通市人大常委会教科文卫委员会主任，免去其南通市人大常委会研究室副主任职务；

任命戴者春同志为南通市人大常委会研究室副主任。

免去谢晓军同志南通市人大常委会副秘书长职务；

免去瞿 刚同志南通市人大常委会监察和司法工作委员会主任职务；

免去王世瑞同志南通市人大常委会教科文卫委员会主任职务。

请予审议决定。

南通市人大常委会主任会议

2020年9月17日

# 南通市人民代表大会常务委员会 决定任免人员名单

(2020年9月18日南通市第十五届人大常委会  
第三十二次会议通过)

任命程 炜同志为南通市生态环境局局长；  
任命吴 瑕同志为南通市人民政府外事办公室主任；  
任命江 华同志为南通市体育局局长。  
免去孙立新同志南通市生态环境局局长职务；  
免去王浦坚同志南通市人民政府外事办公室主任职务；  
免去杨 建同志南通市体育局局长职务。

## 市政府关于提请吴瑕等同志职务调整的议案

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据市委《关于吴瑕等同志职务调整的通知》(通委干〔2020〕319号)、《关于程炜等同志职务调整的通知》(通委干〔2020〕338号),依照《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的有关规定,提请市人大常委会:

任命吴 瑕同志为南通市人民政府外事办公室主任;

任命江 华同志为南通市体育局局长;

任命程 炜同志为南通市生态环境局局长;

免去王浦坚同志南通市人民政府外事办公室主任职务;

免去杨 建同志南通市体育局局长职务;

免去孙立新同志南通市生态环境局局长职务。

请予审议。

市长:王 晖

2020年9月16日

# 南通市人民代表大会常务委员会任免人员名单

(2020年9月18日南通市第十五届人大常委会  
第三十二次会议通过)

任命胡 皓同志为南通市中级人民法院审判员；  
任命邓黎明同志为南通市中级人民法院审判员；  
任命殷 勤同志为南通经济技术开发区人民法院审判员。  
免去吴汉军同志南通市中级人民法院审判员职务。

## 关于提请任免胡皓等同志职务的议案

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据《中华人民共和国人民法院组织法》第四十三条，《中华人民共和国法官法》第十八条、第二十条之规定，提请市人大常委会任免下列人员职务：

提请任命：

胡 皓同志为南通市中级人民法院审判员；

邓黎明同志为南通市中级人民法院审判员；

殷 勤同志为南通经济技术开发区人民法院审判员。

提请免去：

吴汉军同志南通市中级人民法院审判员职务。

请予审议决定。

南通市中级人民法院院长：曹忠明

2020年9月17日

# 南通市人民代表大会常务委员会任免人员名单

(2020年9月18日南通市第十五届人大常委会  
第三十二次会议通过)

任命邹建华同志为南通市人民检察院检察委员会委员、检察  
员。

免去何 强同志南通市人民检察院检察委员会委员、检察员职  
务；

免去闫 卉同志南通市人民检察院检察员职务。

## 关于提请任免邹建华等同志职务的议案

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

根据《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第四十四条第十一项、《中华人民共和国人民检察院组织法》第三十八条和《中华人民共和国检察官法》第十八条之规定，提请市人大常委会任免下列人员职务：

任命邹建华同志为南通市人民检察院检察委员会委员、检察员；

免去何强同志南通市人民检察院检察委员会委员、检察员职务；

免去闫卉同志南通市人民检察院检察员职务。

请予审议决定。

江苏省南通市人民检察院代检察长：恽爱民

2020年9月17日