

无锡市人大常委会公报

第十五届

第 17 - 18 期(总第 222 期)

无锡市人大网址

<http://www.wxrd.gov.cn>

内部刊物 注意保存

2014 年 9 月 22 日

目 录

●会议纪要

| | | |
|----------------------|-------|-------|
| 无锡市第十五届人大常委会第十七次会议纪要 | | (3) |
| 无锡市第十五届人大常委会第十八次会议纪要 | | (4) |

●审议意见

| | | |
|------------------------|-------|-------|
| 无锡市第十五届人大常委会第十八次会议审议意见 | | (6) |
|------------------------|-------|-------|

●审议意见反馈

| | | |
|-------------------------------|-------|--------|
| 关于无锡市第十五届人大常委会第十六次会议审议意见的落实情况 | | (16) |
|-------------------------------|-------|--------|

●情况说明

| | | |
|------------------------------------|-------|---------|
| 关于制定《无锡市养老机构条例(草案)》的说明 | | 唐余开(21) |
| 关于制定《无锡市人大常委会关于推进民主立法工作的规定(草案)》的说明 | | 钱 群(26) |

●审查报告

| | | |
|-----------------------------|-------|---------|
| 关于无锡市第十五届人民代表大会个别代表的代表资格的报告 | | 滕兰英(32) |
|-----------------------------|-------|---------|

| | | |
|---|-------|---------|
| 关于 2014 年上半年我市国民经济和社会发展计划和财政预算执行情况审查意见的报告 | | 毛建新(33) |
|---|-------|---------|

| | | |
|--------------------------|-------|---------|
| 关于《无锡市养老机构条例(草案)》审查意见的报告 | | 陈良钢(41) |
|--------------------------|-------|---------|

●工作汇报

| | |
|---|---------|
| 关于无锡市 2014 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告 | 张明康(48) |
| 关于无锡市 2014 年上半年预算执行情况的报告 | 高圣华(59) |
| 关于《无锡市人民代表大会常务委员会关于加快推进无锡惠山祠堂群申报世界文化遗产工作的决议》贯彻实施情况的报告 | 吴建昌(71) |
| 关于社区卫生服务机构建设运行与作用发挥情况的报告 | 华博雅(79) |

●工作制度

| | |
|-------------------------|------|
| 《无锡市人大常委会关于推进民主立法工作的规定》 | (88) |
|-------------------------|------|

●地方性法规

| | |
|-------------|------|
| 《无锡市城市照明条例》 | (93) |
|-------------|------|

●人事任免

| | |
|--------------------|-------|
| 无锡市人民代表大会常务委员会免职名单 | (109) |
|--------------------|-------|

●出席情况

| | |
|------------------------------------|---------|
| 无锡市第十五届人大常委会第十七次会议出席、缺席人员名单 | (110) |
| 无锡市第十五届人大常委会第十八次会议出席、缺席、列席人员名单 | … (111) |
| 无锡市第十五届人大常委会第十八次会议专题询问出席、缺席、列席人员名单 | |
| | (115) |

编辑出版:无锡市人大常委会办公室
地 址:无锡市新金匮路 1 号

无锡市第十五届人大常委会

第十七次会议纪要

无锡市第十五届人大常委会第十七次会议于 2014 年 8 月 5 日在市人大常委会会议室举行。市人大常委会主任姚建华，副主任王立人、林国忠、曹锡荣、滕兰英、吴峰枫，秘书长平明德和委员共 47 人出席了会议。姚建华主任主持会议。

会议审议并通过了关于无锡市第十五届人民代表大会个别代表的代表资格的报告。

无锡市第十五届人大常委会

第十八次会议纪要

无锡市第十五届人大常委会第十八次会议于 2014 年 8 月 27 日至 28 日先后在市人大常委会会议室、君来世尊酒店举行。市人大常委会主任姚建华，副主任王立人、林国忠、曹锡荣、滕兰英、吴峰枫，秘书长平明德和委员共 47 人出席了会议。姚建华主任和吴峰枫、曹锡荣副主任先后主持会议。

会议听取和审议了市政府关于无锡市 2014 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况、关于 2014 年上半年预算执行情况、关于《无锡市人民代表大会常务委员会关于加快推进无锡惠山祠堂群申报世界文化遗产工作的决议》贯彻实施情况的报告；听取和审议了市政府关于社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况的报告，并开展了专题询问；一审了《无锡市养老机构条例（草案）》；审议并通过了《无锡市人大常委会关于推进民主立法工作的规定》；决定了有关人事任免。

在“社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况”专题询问中，12 位常委会组成人员和人大代表围绕社区卫生服务机构的规划建设、投入保障、信息平台建设、人才引进与培养、双向转诊等内容进行了询问，市政府副市长华博雅和有关部门负

责人作了认真坦诚的应询。市长汪泉出席专题询问并讲话，表示将以这次专题询问为契机，进一步提高认识，创新理念，明确目标，加快推进全市社区卫生事业的改革发展。

市政府市长汪泉、副市长华博雅、刘霞，市中级人民法院院长时永才、副院长邹建南，市人民检察院检察长蒋永良、副检察长张媛，市政府有关部门负责人，各市（县）区人大常委会和市人大常委会各工作机构负责人，市人大法制委员会部分委员、市人大财经委员会部分委员和有关市人大代表列席了会议。受市人大常委会邀请的8位市民代表旁听了第一次全体会议，7位市民代表受邀旁听了专题询问。

无锡市第十五届人大常委会

第十八次会议审议意见

在 2014 年 8 月 27 日至 28 日召开的市十五届人大常委会第十八次会议上，常委会组成人员听取并审议了市政府关于无锡市 2014 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况、上半年预算执行情况、《无锡市人民代表大会常务委员会关于加快推进无锡惠山祠堂群申报世界文化遗产工作的决议》贯彻实施情况的报告；听取和审议了市政府关于社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况的报告，并开展了专题询问。审议中，常委会会议提出了如下意见和建议。

一、关于 2014 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况、上半年预算执行情况报告的审议意见

常委会组成人员认为，今年以来，面对国内外严峻复杂的经济形势，全市上下按照“稳中有为、稳中提质、稳中增效”总要求，统筹做好改革发展稳定各项工作，主要经济指标基本实现“时间过半、任务过半”，经济社会呈现平稳发展、活力增强、结构优化、民生改善的良好态势。上半年，全市地区生产总值同比增长 8.4%，公共财政预算收入同比增长 8.5%，预算支出同比增长 9.5%，增幅保持在合理区间。在肯定成绩的同时，也要看到我

市经济运行中尚存在着经济增长后续动力不足、实体经济发展持续低迷、金融生态环境不容乐观、财政收支平衡难度较大等突出问题。为此，常委会会议建议：

1. 要立足改革推动发展。要向改革要动力，深入贯彻落实市委十二届七次全会精神，全面落实市委《关于全面深化改革的意见》要求，把该放的权放到位，把该做的事做好，把该给的政策给足。向转型要推力，充分认识经济温和增长的新常态，坚持转型发展导向，既注意摆脱“速度情结”和“换挡焦虑”困扰，又坚持把发展实体经济、调整产业结构、促进转型升级牢牢结合、常抓不懈，着力打造符合无锡实际的经济发展新常态。向市场要活力，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，进一步形成发展民营经济、发展混合所有制经济和深化国资国企改革三者互动共进的格局，加快政府职能转变，完善现代市场体系，充分激发和释放市场活力。

2. 要力促经济稳定增长。要着力做实产业，继续提升重大项目建设实效，坚持突出工业投资增长和引进制造业外资项目重点，更加注重项目的市场远景和财源培育；继续提升创新驱动实效，提高企业自主创新能力；继续提升扶持中小企业发展实效，帮助解决融资难、融资贵、融资烦的突出问题。要着力拓展需求，抓住国家将按财务支出数统计固定资产投入的契机，加快投入到产出的转换；拓展自主品牌和服务贸易的出口，巩固来之不易的外贸回升势头；借助创建电子商务示范城市之机，加快电

子商务发展；正确研判房地产市场走势，完善促进房地产健康发展的政策措施，结合国家推进“棚改”，加大拆迁货币化安置比重，有机激活房地产市场。要着力优化服务，清理和取消不符合法律法规的各类收费项目，继续为企业减负，积极帮助企业寻找应对目前困难的有效措施，努力提增企业家信心，促进企业优化发展。

3. 要建立现代财政制度。要认真贯彻落实中央和省、市委深化财税体制改革意见，加快建立现代财政制度。按照市人大常委会《关于实施全口径预算决算审查监督的意见》要求，建立和完善全口径预决算管理体系；完善税收管理制度，优化收入结构，建立以经济税源为主体的收入体系，压降政府平台等非主导性税源及非税收入的占比，防止和避免有增长、无增收的状况；优化财政资源配置方式，突出为市场主体减负、向基层和民生倾斜、向转型升级发力的导向，提高财政资金使用、特别是各类专项资金使用的绩效；着力盘活财政存量资源、资产、资金，完善对国有资本经营收益的分配管理，切实提高对社会建设、民生保障的贡献率；规范征管行为，坚持正税清费，严禁征过头税、乱收费，进一步为企业减轻负担。

4. 要防范化解金融风险。要重视银行不良贷款额和不良贷款率双升的问题，关注企业资金链和担保链可能断裂的风险，及早做好防范预案；建立政府各部门之间的协同机制，依法加大对各类逃废债务行为的打击，并通过出台制度规定、启动相关立法

等,切实加快社会诚信体系建设,营造金融安全运行的生态环境;重塑银行和企业间的互信互利,加大银企对接,鼓励银企合作,努力实现银企双赢;加强各级政府性债务管理,严格政府举债程序,建立健全债务风险管控机制,努力防范系统性、区域性风险。

二、关于《无锡市人民代表大会常务委员会关于加快推进无锡惠山祠堂群申报世界文化遗产工作的决议》贯彻实施情况报告的审议意见

常委会组成人员认为,《决议》作出一年多来,市政府及相关职能部门和责任主体不断加大惠山祠堂群申遗工作力度,进一步强化责任落实,突破重点难点,申遗工作有了很大进展。但在肯定成绩的同时,也要看到我市申遗工作起步时间较短,基础比较薄弱,还存在着统筹协调能力亟待加强、申遗规划文本的编制亟需加快、未建项目有待继续推进、旅游配套功能有待开发、申遗宣传展示力度不够等矛盾和困难。为此,常委会议建议:

- 1.要进一步强化统筹协调能力,增强申遗工作合力。要充分认识申遗工作的复杂性和艰巨性,切实配强工作班子,完善申遗指挥部组织机构,进一步加大申遗工作的统筹协调和推进力度,切实提高工作效率。要充分发挥新设立的惠山风景名胜管理委员会的作用,尽快从宣传、文化、规划、财政等相关部门抽调精干人员,充实管委会工作力量,落实其作为遗产地申报项目保护管理机构的工作责任,促进其依法做好惠山祠堂群的保护、管

理、研究工作，并履行申报项目管理责任和世界文化遗产管理权责。

2. 要进一步加快规划文本编制步伐，全面带动各项工作开展。政府相关部门要明确分工，采取“一对一”的办法，为承担9个规划文本编制任务的专家团队搞好跟踪服务，及时提供必要的基础材料和条件，为尽早完成规划文本编制任务创造良好环境。要切实体现遗产的原真性、完整性，突出普世价值，高起点、高质量完成好《无锡惠山祠堂群保护规划》的编制工作，以此带动其他文本的编制和各项保护恢复、旅游功能开发等工作的开展。

3. 要进一步加快后续项目建设，提升遗产地旅游功能。要继续抓紧抓好遗产地保护区各个项目的建设，全面彰显惠山祠堂文化特色。要加快推进惠山祠堂文化博物馆、遗产档案与检测中心、惠山遗产信息专题网站、遗产区保护标识系统、保护界桩等6项申遗工程的启动建设，全面满足申遗工作要求。要加快完善配套服务设施建设，优化业态布局，使遗产地保护区和过渡区风貌和谐、功能互补，推动发展旅游与申遗工作协调并进。

4. 要进一步加强申遗宣传展示，加大申遗工作影响力。要紧紧依靠专家团队，加强对中国宗族社会“亲”文化发展脉络、价值特征和文化内涵的全面、系统研究，提炼出具有说服力的突出普世价值。要注重借助无锡惠山祠堂文化研究会等机构、民间人士的力量，加强对惠山祠堂族谱、人物故事的收集整理，编纂

出版。要充分利用报纸、电视、广播、网络等平台搞好宣传,提升知晓度和支持率,努力达成申遗共识,形成推动申遗工作的浓厚氛围。

5. 要进一步拓展投资渠道,完善投入保障机制。市政府在继续增加投入的同时,要进一步拓宽投融资渠道,通过银行贷款、土地置换、引进项目等形式,多方筹集资金,尤其要积极鼓励和引导社会资金、民间资本参与申遗工作及惠山祠堂群修复整治保护建设,确保申遗工作顺利进行。同时,要加强申遗的规范性、稳定性,抓紧制定出台《无锡惠山景区保护管理办法》,认真付之实践、积累经验,在此基础上适时推动地方立法,为申遗和文化遗产保护提供有力的法制保障。

三、关于社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况报告的审议意见

常委会组成人员认为,社区卫生服务是最基本的民生工程,关系人民群众健康和千家万户幸福,关系社会事业改革发展和社会和谐稳定。就“社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况”这一议题听取政府专项工作报告,并开展专题询问,是市人大常委会贯彻群众路线、坚持问题导向,依法履行监督职权、促进保障和改善民生的重要举措,有利于凝聚共识和力量,推动解决社区卫生服务工作中的一些突出问题。近年来,市委、市政府高度重视社区卫生服务工作,先后把社区卫生服务发展纳入全市基本现代化建设指标体系、文明城市考核及为民办实事项目,

各级各相关部门做了大量工作,努力为群众提供安全、有效、便捷、经济的公共卫生和基本医疗服务,此项工作走在了全省前列。同时,市政府和相关部门高度重视做好专题询问前期准备工作,深入基层调研,广泛征求意见,针对问题及时提出了一些改进措施,较好地体现了未问先改、边问边改的务实态度和良好作风。但在肯定成绩的同时,也要看到我市社区卫生服务机构的规划和建设还有待加强,医护人员队伍建设还较薄弱,双向转诊制度难以落实,公共卫生服务和基本医疗水平还需提升,投入保障机制亟需完善等问题和不足。为此,常委会会议建议:

1. 要进一步统一思想认识,把社区卫生服务作为重要民生工作来抓。提升社区卫生服务能力和服务水平,是深化医药卫生体制改革的重要内容,也是转变工作作风、践行群众路线的重要体现。各级各部门要充分认识加强社区卫生服务工作的必要性和重要性,把办好社区卫生服务作为执政为民的重要工作,摆到突出位置,以对群众浓厚的感情、对事业高度负责的态度,积极支持和做好相关工作,推动此项工作健康、可持续发展。要以全面深化改革和开展群众路线教育实践活动为契机,围绕“强基层、保基本、健机制”,建立健全分级医疗体制,完善服务保障机制,着力解决人民群众看病难、看病贵问题。

2. 要进一步完善设置规划,切实加强社区卫生服务体系建设。要在认真调研、充分论证的基础上,抓紧制定社区卫生服务机构设置规划,并切实抓好组织实施,确保未建社区卫生服务机

构的地方尽快抓紧建成,布局不合理的服务机构要逐步调整,已建好服务机构的单位要加强规范化建设。要加强监督,确保新建住宅小区社区卫生服务机构的功能不改变、面积不缩小。要加快建设全市统一的医患信息平台,完善信息资源互联共享机制,实现二级以上公立医院与社区卫生服务机构信息系统的对接,减少重复检查和治疗,提高服务管理的效率。

3.要进一步加强队伍建设,不断提高社区卫生服务能力水平。要进一步科学合理核定人员编制,按编制招聘人员,妥善解决消化现有编外人员问题。要在制定政策、提高待遇、加大招聘力度、加强培训上下功夫,建立稳定的全科医生培养机制,切实解决全科医生紧缺问题。要加强在岗医护人员的职业道德教育和业务培训,引导医护人员树立积极的工作态度和良好的服务态度。要加大对骨干人员的激励力度,提高骨干积极性,稳定骨干队伍。

4.要进一步强化基本职能,努力适应和满足群众健康需求。要进一步加强社区卫生服务机构的基本医疗服务能力,适当增加基本药品品种,加强医疗服务考核。同时,要进一步提升公共卫生服务水平,科学合理地确定公共卫生服务的质量指标,扎实做好健康教育、计划免疫、慢病管理工作,建立完善居民健康档案,推进家庭健康医生制度,主动深入社区,努力为群众提供“零距离”的服务,不断提高群众对社区卫生服务的知晓率和满意度。

5. 要进一步加强相互协作,认真贯彻落实双向转诊制度。要认真贯彻落实中央和国务院、省委和省政府关于深化医药卫生体制改革的精神,加快公立医院改革,逐步回归公益性,增强公立医院支持“双向转诊”的自觉性。要进一步加强宣传引导,促进患者到社区卫生机构就医,增强居民群众在基层就医的积极性。要鼓励二级以上医院与社区卫生服务机构加强纵向联合,深化协作,带动社区卫生服务机构的能力建设,逐步形成“大病进医院、小病回社区”医疗模式,实现社区卫生服务机构与医院之间的双赢。

6. 要适度调整财政支出结构,健全完善投入保障政策。各级政府要适当调整财政支出结构,一方面加大对公立医院的投入,减轻其经济压力,促使其加快向公益方向发展;另一方面更多地将投入向社区卫生服务机构倾斜,切实保障社区卫生服务机构的日常运转和房屋维修、设备更新、人才培养。要督促各地区严格执行财政预算和收支两条线管理制度,确保预算资金及时拨付到位。要积极主动完善医保政策,适时提高居民医保筹资标准和职工医保结算标准,充分发挥医保支付政策对医疗费用控制和医疗服务的导向作用,为社区卫生服务提供更好保障。

上述审议意见,已经市十五届人大常委会第 29 次主任会议讨论通过。市政府及相关职能部门要按照审议意见要求,扎实抓好办理,并于 10 月 31 日前形成贯彻落实情况报告,及时反馈市人大常委会办公室。关于社区卫生服务机构建设运行和作用

发挥情况报告的审议意见,要与专题询问问题一并办理和整改落实,并向12月份召开的市人大常委会会议报告。市人大常委会相关工作机构将按照《无锡市人大常委会关于进一步提高常委会会议审议质量的意见》要求,抓好审议意见的跟踪督办。

关于无锡市第十五届人大常委会 第十六次会议审议意见的落实情况

无锡市人民政府办公室

市十五届人大常委会第十六次会议审议意见收悉。市政府领导高度重视,要求相关部门切实领会市人大常委会会议精神。面对当前我市较为严峻的财政收入征收形势,财政部门将深入贯彻落实市人大常委会的审议意见,千方百计采取有效措施稳增长、控支出,开源节流力保财政收支平衡;审计部门将按照人大常委会的要求,进一步强化审计监督作用,加大对违法违规行为的查处力度。现将各项审议意见的落实情况函报如下:

一、密切把握内外形势变化,大力支持实体经济发展

继续把财源建设作为下半年财政工作的主基调,并与促进经济转型、优化税收结构结合起来。

一是积极落实稳定收入增长 17 条具体举措。着眼于公平税负、营造平等的市场竞争环境,千方百计堵塞征管漏洞,促进财政收入应收尽收,确保完成年度收入目标。

二是深入推进财源建设工程。深化“开源节流、改革提效”活动,重点围绕盘活财政资金、盘活土地资源、深化国资运作、强化非税征管、降低融资成本、控制建设成本、加强对上争取等内

容,借鉴先进城市治理经验,落实“治本”之策,健全机制办法,促进良性发展,加快构筑适应现代城市发展要求的财政工作格局。

三是不折不扣地落实好当前的各项政策措施。全面落实国家结构性减税和减轻企业负担的各项政策,用好用足各类鼓励财税优惠政策,完善贴息、后补助、有偿使用等经费资助方式,推动产业扶持向有效产出倾斜、向税收增量倾斜、向资本裂变倾斜,切实集聚、培育和壮大一批重点税源企业。

四是敏锐把握经济形势和政策动态。着重针对下半年的经济走势特点,超前做好财政应对准备工作,统筹做好各项财政政策的调整完善,力求做到导向作用更加明显、政策设置更加科学、作用发挥更加有效、推动转型更加有力。

二、不断探索管理方式创新,切实提高资金使用绩效

积极采取各项有效措施,转变财政管理理念,从“重分配”向“重管理”转变,从“重大项目”向“重效益”转变,从“争取资金”向“用好资金”转变,促进财政资金的规范高效使用。

一是继续狠抓厉行节约。认真落实好中央关于改进工作作风、密切联系群众“八项规定”,压缩一般性支出及一切不必要的开支,严肃财经纪律,强化预算约束力,把有限的资金用在刀刃上,切实提高资金使用效益。

二是坚持“有保有压、有促有控”。进一步加大对民生领域的投入力度,按照“尽力而为、量力而行”的原则,集中财力优先保障三农、社保、教育、医疗、就业、环保等重点民生需求,千方百

计确保中央、省各项强民惠民政策的落实到位。

三是深入推进财政资金绩效管理改革。深入开展公共财政政策效应评估和绩效提升工程,探索专项资金管理清单制度,建立归并整合退出机制,着力解决部分公共政策安排和政府资金支出的低效化问题,加快构建适应市场化、城镇化和现代化要求的现代财政政策体系。

四是稳妥推进政府债务管理改革。建立健全政府债务偿债准备金制度,探索加强建设资金流量管理,研究统筹政府各类资金、资产、资源,探索引进 PPP 合作机制,推动存量替代、项目储备、控本减负,进一步适应发展要求、化解财政债务、防范负债风险。

三、全面深化财税体制改革,规范全口径预算管理

按照深化财税体制改革的工作部署,全面落实 2015 年全口径预算编制工作。

一是建立和完善全口径预算管理体系。科学编制由公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算组成的全口径预算管理体系,全面反映政府收支总量、结构和管理活动,提升政府统筹配置财力资源的能力。

二是进一步规范预算单位分类管理。明确预算单位的财政管理层级、财政管理方式和财务管理职责,以建立起职责明确、层次清晰、规范有序的财政预算单位管理体系。重点发挥一级预算单位的责任心和积极性,着力强化一级预算单位的统筹平

衡功能。

三是自觉接受人大的监督审查。遵循《无锡市人大常委会关于实施全口径预算决算审查监督的意见》的工作要求,在2015年年初的市人代会上,全面做好公共财政预算、政府性基金预算、国有资本经营预算和社会保险基金预算“四本预算”的提交上会工作,以全面接受人大的监督审查。

四、进一步强化审计监督作用,加大对违纪行为的查处力度

一是继续加强对重点领域、重点部门和重点项目的审计。加强全口径预算的监督,促进建立健全完整的政府预算体系。在强化公共财政预算审计监督的同时,加强对政府基金预算、国有资本经营预算、社保基金预算完整性和执行规范性的监督,切实增强审计监督效果。

二是狠抓整改落实。近年来,各部门、各单位不断增强自觉接受审计监督的意识,高度重视审计整改工作,审计整改工作有了明显改善。今后,市审计部门将继续按照省政府、市政府关于加强审计整改工作的意见,进一步加强与财政、监察等部门的沟通协调,注重信息共享,对审计发现的问题各司其职、分类督办,不断推动审计整改工作落到实处。同时,将进一步加强对审计情况的综合分析,及时发现经济运行和社会管理中存在的倾向性、普遍性问题,提出合理对策建议,推动制度完善,促进改革深化。

三是加大违法违规问题查处力度。近年来,全市审计部门

不断加大对违法违规问题的查处力度,仅 2013 年就移送司法、纪检监察机关处理 17 起,16 名相关人员受到法律制裁和党纪政纪处理。今后,将进一步加大对重大违法违规问题的查处力度,突出对财政资金分配、工程建设招投标、土地出让招拍挂、国有企业对外投资和资产处置等方面的审计监督,揭示和查处贪污贿赂、滥用职权、失职渎职等问题,进一步发挥审计监督的威慑作用。

关于制定《无锡市养老机构条例 (草案)》的说明

无锡市人民政府副秘书长 唐余开

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市政府委托，现就《无锡市养老机构条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)作如下说明：

一、制定《条例(草案)》的必要性

我市正处于老龄化高速发展阶段。2013年人口监测数据表明，我市现有六十周岁以上的老年人108.9万，占户籍人口23.08%。随着人口老龄化发展，高龄老人人口不断增加，与之相应的是家庭照料功能日益弱化，机构养老服务在社会养老服务体系中发挥着越来越重要的作用。2013年，国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》和民政部《养老机构设立许可办法》、《养老机构管理办法》相继出台，对养老机构建设发展和规范管理等提出了新的要求，社会公众对养老机构需求也日益增长，养老机构自身需要加快发展。因此，借鉴外地立法经验，实现我市养老机构发展的“有法可依”，制定一部符合我市养老机构发展要求和实际、便于操作的地方性法规，非常必要。

二、制定《条例(草案)》的主要依据和过程

《条例(草案)》的制定,主要依据了《中华人民共和国老年人权益保障法》、国务院《农村五保供养工作条例》等法律法规,参考了民政部《养老机构管理办法》、《养老机构设立许可办法》,以及上海、宁波、青岛等地养老机构管理的有关规定。

根据市人大常委会立法工作安排,2013年11月,市政府成立了由分管副市长任组长、各有关部门负责人为成员的立法工作领导小组,统筹协调立法相关工作,市民政局成立了《条例》起草工作小组,组织专门力量开展起草工作。2014年3月,市人大常委会内司工委、法制工委和市民政局、市政府法制办实地考察了江阴、宜兴和城区部分养老机构,并召开座谈会,5月赴宁波、青岛等地进行立法调研,在充分论证和深入调研的基础上,形成了《条例(送审稿)》。《条例(送审稿)》报市政府后,市政府法制办根据立法程序,书面征求了市政协、市(县)区人民政府、相关行政管理部门及部分管理相对人的意见,同时在市政府和法制办网站上公布全文,向社会广泛征求意见。对反馈的修改建议和意见,市政府法制办邀请市人大常委会有关工委,会同市民政局逐条进行了梳理、论证和修改,并听取了市政府有关领导的意见,经市政府第30次常务会议和市人大常委会主任会议原则通过,形成了现在的《条例(草案)》。

三、需要说明的有关问题

《条例(草案)》共九章、六十条,主要针对养老机构设立许可、规划建设、扶持发展、服务规范、运营管理、监督检查等具体

问题作出了明确规定。

(一)关于养老机构转型

政府主导下的养老服务社会化是国内养老服务业发展的总趋势,我市养老机构发展也正逐步由原来的政府包办向政府主导、社会参与转型。《条例(草案)》规定:鼓励社会力量举办养老机构,各级人民政府应当引导社会资本通过公建民营、合作经营、民办公助、委托管理等形式举办、运营养老机构。同时,突出保障性养老机构“托底养老”的功能:保障性养老机构应当保障政府供养老年人入住,提供基本养老服务,对经济困难、列入政府救助的失能、半失能老年人,独生子女伤残或者死亡的年满六十周岁以上老年人优先提供基本养老服务。(第六条、第三十条)

(二)关于对养老机构的扶持

由于养老机构的社会公益属性,全国各地普遍出台了对养老机构的扶持措施。近几年我市也连续出台了养老服务政策文件,但还没有形成完善的政策体系,地方财政补贴、税收、水电气、有线电视等政策落实不到位。为了鼓励和扶持养老机构的发展,《条例(草案)》对现有政策予以整合,规定了对养老机构在税收、行政事业性收费和经营性收费以及医疗资源支持等方面的扶持优惠措施,这些扶持规定分为三类:一是对国家现有政策的重申,如税收规定;二是对行政事业类收费的减免,《条例(草案)》作出了原则性规定,具体办法授权市政府制定;三是对属于

企业市场行为的优惠措施,作出了鼓励性规定。除此之外,《条例(草案)》还对养老机构用地扶持作出规定。(第二十二条至第二十六条)

(三)关于养老机构的服务规范

提升养老机构服务质量,关键在于对养老机构服务行为的规范,为了加强对养老机构监管,进一步提升服务质量,《条例(草案)》从多方面入手,对养老机构相关服务进行规范:明确养老机构的基本设施要求、人员配备与管理要求、护理人员的健康要求、安全与应急管理要求;规定养老机构与入住老人或者其代理人必须签订服务合同;强调养老机构建立健全财务、会计制度;要求养老机构必须定期通报机构服务和管理情况,听取意见和建议。(第三十二条、第三十四条、第四十二条至第四十八条)

(四)关于养老机构队伍建设

目前,我市养老机构部分管理人员及服务人员年龄偏大(五十岁以上养老护理员占 60%)、文化水平偏低,养老机构人员缺乏系统专业培训和管理服务专业技能,养老服务用工机制不规范,养老机构服务人员薪酬待遇低、劳动强度大、社会地位不高,以致人员流动快,专业化水平难以提升,养老机构护理人员用工问题已成为制约养老服务业发展的一个瓶颈问题。对此,《条例(草案)》有针对性地就养老机构人才引入、激励机制作出了规定,鼓励高等院校、职业技术学校和职业培训机构设置养老服务专业,培养养老服务业人才。(第二十九条)

(五)关于金融支持

养老机构发展需要通过不断完善福利保障制度和建立长期护理保险机制等措施,提升老年人养老服务的经济承受能力。在我市现有养老保险和医疗保险基础上,《条例(草案)》参照国外和青岛等地做法,规定了市、县级市、区人民政府协调建立养老服务业发展基金,为养老机构提供融资、保险补贴、贷款贴息、风险补偿,鼓励养老机构投保责任保险,鼓励入住老年人投保个人意外伤害保险等内容,以形成政府、企业、个人三方社会养老合力。(第二十七条、第二十八条)

以上说明和《条例(草案)》,请予审议。

关于制定《无锡市人大常委会关于推进民主立法工作的规定(草案)》的说明

无锡市人大常委会法制工委主任 钱 群

主任、副主任、秘书长、各位委员：

现就提请审议的《关于推进民主立法工作的规定(草案)》(以下简称《规定(草案)》)作如下说明：

一、指导思想

《规定(草案)》的指导思想是：深入贯彻党的十八大、十八届三中全会关于“扩大公民有序参与立法途径”的精神，全面落实党的群众路线教育实践活动的要求，在地方立法工作中坚持走群众路线，深入推进开门立法，充分发挥人大代表和人民群众的主体作用，使地方立法更好地体现民意，反映民愿，维护人民群众利益，提高立法质量，真正立人民群众满意的良法。

二、起草过程

根据市人大常委会加强和改进人大工作开展调查研究的工作部署和要求，王立人副主任、马志相党组成员带领法制工委围绕“民主立法”主题进行深入调查研究，认真做好《规定(草案)》的起草工作。一是深入学习研究。认真学习党的十八大、十八届三中全会精神以及关于“推动人民代表大会制度与时俱进”、

“扩大公民有序参与立法途径”等相关重要论述，广泛收集和学习研究我省和外省、市人大常委会有关民主立法工作的制度建设和理论研究资料。二是专题考察调研。常委会分管领导带领市人大法制委员会、常委会法制工委到南长区扬名街道进行调研，听取政府相关部门、基层人大组织、企业代表、市民代表、专家学者的意见；到省人大常委会汇报，与宁波、青岛、南京等市人大常委会交流，借鉴外地先进经验和成功做法；召集常委会相关工作机构对《规定(草案)》的起草安排、框架结构、主要内容等进行调研和论证。三是梳理总结经验。我们系统梳理和总结了我市开展地方立法工作以来推进民主立法的实践经验和成功做法，并联系我市立法工作实际，认真分析、深入研究外地相关规定制度和理论成果，进行积极探索和创新。四是广泛征求意见。根据前期调查研究成果，我们起草了征求意见稿，送常委会领导审阅，征求常委会各工作机构意见，召开调研座谈会专门听取各市(县)、区人大常委会、立法联系点，以及承担相关立法任务的市各相关部门的意见和建议，并对相关意见和建议进行汇总、梳理和研究、消化。在此基础上，经过反复论证，数易其稿，形成了《规定(草案)》。

三、主要内容

《规定(草案)》共十八条，以民主立法为主旨，进行了十项主要制度设计，为常委会推进开门立法及常委会相关工作机构开展立法活动搭建了制度平台，将进一步提高我市立法工作的

民主化水平。

一是关于立法公开制度。立法公开是推进民主立法的前提。《规定(草案)》结合立法工作实际,要求相关立法信息应当公开,切实保障公众知情权,为引导公众有序参与立法活动提供了基础条件。针对群众反映的征求意见载体受众面较窄,效果不明显的问题,《规定(草案)》对听取意见形式以及立法信息公开的载体作了拓展性规定,增加了如《江南晚报》、无锡新传媒网站等社会关注度较高的媒体。同时,《规定(草案)》还对法规草案征求意见方式进行了具体规定。(第三条、第四条、第六条)

二是关于立项论证调研制度。从以往立法经验来看,一些项目由于立项论证调研还不够充分,在立法起草、审议过程中往往遇到较大困扰。因此,《规定(草案)》规定,常委会及其相关工作机构应当组织“一府两院”以及有关部门和单位对拟列入立法规划和年度立法计划的项目进行立法必要性、可行性论证和调研,拟列入年度立法计划的,提出立法建议项目的单位和部门还应当提交调研论证报告,以及立法需要解决主要问题的具体建议。实践证明,加强立项论证可以科学配置立法资源,是提高立法效率和质量的有力措施。(第五条)

三是关于立法联系点制度。这是我市在学习省人大和外省市先进经验基础上的创新之举,是推动常委会相关工作机构转变工作作风,面对面听取群众意见,畅通民意表达渠道的重要举措。通过建立立法联系点,将立法规划、年度立法计划、法规草

案征求意见的触角延伸到基层,使群众通过这一平台有序参与到立法工作中来。具体工作可以按照《关于开展立法联系点工作的意见》进行。(第七条)

四是关于与人大代表和基层人大的联系制度。为了充分发挥人大代表的主体作用,调动基层人大参与地方立法工作的积极性,《规定(草案)》要求通过书面、短信、微信等方式提示人大代表参与法规草案征求意见活动,邀请具有专业特长的人大代表参与法规草案的调研论证;通过书面和召开座谈会等方式征求各市(县)、区人大常委会的意见和建议,并要求市(县)、区人大常委会明确工作机构,落实工作人员,负责征求意见,并收集反馈。(第八条、第九条)

五是关于征求意见、立法论证和听证制度。为了更广泛地听取人民群众对法规草案的意见,《规定(草案)》要求常委会相关工作机构召开由市有关部门,市(县)、区人民政府,社会组织、基层单位、人大代表、专家学者、公众代表、行政管理相对人和利害关系人等参加的征求意见座谈会;对专业性、技术性比较强或者意见分歧比较大的问题,可以召开专家论证会进行专题论证;《规定(草案)》还总结了我市开展立法听证的经验做法,重申了立法听证制度。(第十条至第十二条)

六是关于立法专题调研视察制度。即在法规草案审议通过前,由常委会相关工作机构就其中涉及的重点难点问题或者人民群众关心的热点问题,组织常委会组成人员或者相关人大代

表专业组开展专题调研视察。这是《规定(草案)》的创新规定，通过常委会及相关人大代表专业组专题调研视察，推动相关问题的有效解决。(第十三条)

七是关于法规草案通过前评估制度。根据市人大常委会今年开展通过前评估工作的探索和实践，《规定(草案)》进行了系统归纳和总结，明确了通过前评估的评估内容、评估人员和相关评估要求等。通过前评估工作的开展，可以将法规草案涉及的各种可能情况尽量考虑周全，在法规草案表决通过之前再把一道“质量关”。(第十四条)

八是关于征求意见反馈制度。对人大代表、社会公众等各方面的意见及时汇总、梳理、研究和反馈，可以客观、真实地反映民意，切实增强民意采纳的实效性，体现对民意的尊重。《规定(草案)》规定，常委会相关工作机构应当将收到的各方面意见和建议进行汇总、梳理和研究，将研究、采纳的情况通过当场答复、书面回复、网上公布等方式予以反馈，并以审查意见报告、审议结果报告等方式向常委会会议报告。(第十五条)

九是关于立法后评估制度。常委会已经将法规立法后评估作为一项常态化工作加以推进，并将立法后评估与推进法规修改、废止有机结合。《规定(草案)》根据本届以来的实践，对立法后评估工作进一步予以完善。(第十六条)

十是关于立法宣传制度。加强地方立法宣传工作，可以增强公众对地方立法工作的知晓度、参与度，引导人民群众有序参

与法规草案起草、审议的立法过程和法规的实施工作,使立法过程成为引导社会舆论、凝聚社会共识、普及法规知识的过程,为法规有效实施营造良好的社会氛围。《规定(草案)》借鉴省人大常委会的做法,对此作了规定。(第十七条)

以上说明和《规定(草案)》,请予审议。

关于无锡市第十五届人民代表大会 个别代表的代表资格的报告

无锡市人大常委会副主任、代表资格审查委员会主任委员 滕兰英

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我代表市十五届人大常委会代表资格审查委员会，向本次会议报告市十五届人大三次会议以来市人大代表的变动情况。

无锡市第十五届人民代表大会代表总名额为 461 名，市十五届人大三次会议时实有代表 445 名，市十五届人大三次会议以来代表的变动情况为：

一、江阴市选出的吕超、南长区选出的张伟煜工作变动调离本市。依照代表法的规定，吕超、张伟煜的市十五届人大代表资格终止。

二、惠山区选出的张云昌向选举单位提出辞去代表职务，2014 年 7 月 18 日，惠山区第三届人大常委会第二十次会议决定接受其辞去代表职务。依照代表法的规定，张云昌的市十五届人大代表资格终止。

现在，无锡市第十五届人民代表大会代表实有 442 名。

以上报告，请予审议。

关于 2014 年上半年我市国民经济和社会发展计划和财政预算执行情况审查意见的报告

无锡市人大财经委员会副主任委员 毛建新

主任、副主任、秘书长、各位委员：

根据市人大常委会工作计划，近期，财经委员会分别到市发改委、经信委、财政局等 10 多个部门，对我市上半年国民经济和社会发展计划和预算执行情况进行了调研，并根据部门提供的资料和数据，结合平时掌握的情况，进行了认真的分析研究，现提出审查意见如下：

一、上半年经济社会发展总体情况

财经委员会认为：今年以来，面对国内外复杂严峻的经济形势，全市上下认真贯彻落实中央和省、市委各项稳增长的决策部署，坚持改革创新，立足稳中求进，主要经济指标基本实现“时间过半、任务过半”，经济社会呈现平稳发展、活力增强、结构优化、民生改善的良好态势。

上半年，全市经济社会发展主要呈现以下特点：一是经济运行总体平稳。上半年我市地区生产总值、全社会固定资产投资、

进出口总额、公共财政预算收入、城乡居民收入等主要指标增幅达标，其中进出口总额增幅超全省平均水平。二是产业结构继续优化。上半年战略性新兴产业产值增长 16.7%；高新技术产业产值占规模以上工业总产值、服务业增加值占 GDP 比重分别比去年提高 0.2 和 0.5 个百分点。三是企业效益有所好转。大中企业效益有所改善，规模以上工业企业利税、利润增幅分别比去年同期提高 12.1 和 18 个百分点。四是民生保障不断加强。上半年全市新增城镇就业 7.5 万人，城镇居民和农村居民人均可支配收入预计分别增长 8.6% 和 10.3%；社会保障水平进一步提高，保障性住房、廉租房住房租赁补贴等工作稳步推进；地铁 1 号线投入运营改善市民出行条件。五是社会事业取得进展。大运河成功申遗，惠山祠堂群列入省 2016 年推荐申遗项目。六是预算执行情况良好。上半年，全市公共财政预算收入完成 390 亿元，增长 8.5%，完成全年人代会目标的 50.6%；全市公共财政预算支出完成 340.3 亿元，增长 9.5%，达到时序进度。

二、上半年经济运行中尚存的主要问题

财经委员会注意到：上半年，我市经济运行中尚存着一些问题，主要是：

（一）经济增长后续动力不足。从投资看：虽然上半年全社会固定资产投资增长 16%，但企业的有效投入不足。据国税局统计，自 2012 年以来，工业企业固定资产投资增值税抵扣额已经连续 20 多个月出现负增长，上半年全市工业企业申报的抵扣额

仅 20.55 亿元,同比下降 4.46%,从一个侧面反映出企业扩大再生产的意愿减弱;重大产业项目储备缺乏,上半年全市新增 10 亿元以上制造业项目、新批 1 亿美元以上外资制造业项目都仅为 3 个,对地区经济发展后劲、税源税基培育都带来影响。从消费看:内需消费总体低迷,传统消费不旺,新兴消费不热,消费对经济增长的贡献度有限。上半年我市消费品零售总额增幅低于年度计划 1 个百分点,为重要经济指标中唯一低于年度计划的指标;电子商务等新兴商务业态尚无完整统计数据,但传统商贸企业运行困难,12 家重点百货企业营业收入下降 2% 左右,16 家大型超市销售额下降 5% 左右;房地产市场需求下降,上半年市区商品房成交面积同比下降 18.4%,成交金额同比下降 19.1%。从出口看:虽然上半年我市外贸出口回暖,但属在上年低基数上的增长,且主要集中在船舶、电线电缆、光伏等易受贸易壁垒冲击的行业,未来挑战依然严峻,对此一定要有清醒的认识。

(二)实体经济发展持续低迷。一是企业发展环境依然偏紧。部分行业如钢铁、化纤等仍处产能过剩、价格下跌困境,经信委监测的 25 只工业产品价格中,6 月末有 20 只同比出现下降,占比达 80%。二是企业经营面临困境。企业尤其是中小微企业融资难、融资贵、融资烦的问题并无大的改善,再加上劳动力成本等刚性开支持续上升,上半年,企业利润总额虽然同比有较大增长,但也是在去年低基数上实现的,企业获利能力尚未达到 2010 年和 2011 年同期水平。三是企业家信心不足。由于经

营环境趋紧,企业家投资扩产意愿减弱。仅从实体经济有效信贷需求看,上半年全市制造业贷款较年初下降 8.16 亿元,同比减少 89.38 亿元,多年来首次出现负增长;全市 1600 多户企业归还贷款 123 亿元未再续贷,其中制造业企业就达 1085 户。

(三)金融生态环境不容乐观。受经济下行和宏观经济政策影响,我市银行业运行出现存款增长缓慢、信贷投放乏力、不良贷款增加等问题。存款方面:全市银行业各项存款余额同比下降 0.39 个百分点,低于全省平均水平 4.06 个百分点。贷款方面:新增各类融资总量 1366.48 亿元,同比少增 175.57 亿元,降幅 11.38%;银行信贷融资为 356.99 亿元,仅占新增融资总量的 26.14%,而占比近 3/4 的为非信贷融资,且其中的一半融资成本较高,无疑加重了企业负担。风险方面:不良贷款余额较年初增加 27.52 亿元,不良率比年初上升 0.21 个百分点,且不良贷款出现前清后冒现象,全市有 25 家银行不良贷款较年初上升;个别地区由于企业间联保互保普遍,极有可能引发区域性金融风险;由于金融生态不佳,一些银行的上级行对我市的信贷审批趋于审慎,信贷规模进一步受到压缩。

(四)财政收支平衡难度较大。反映在财源走势上,虽然上半年财政完成“双过半”任务,但完成全年增长目标和进一步提高税收占比、优化财源质态,难度仍然较大。反映在财源结构上,重点税源企业支撑作用削弱,据国税局资料反映,去年纳税前 100 强企业上半年直接收入下降 2.12%,其中 49 户负增长;上

半年亿元企业税收比去年同期减少 1.94 个百分点；高新技术企业产业优势尚未体现，根据国税局的统计，上半年列入省统计的我市六大新兴产业实现税收 20.03 亿元，增长 2.22%，低于全省平均 13.59 个百分点；全市 1800 户“530”企业入库税收 2.2 亿元，占全市税收比重仅为 0.6%，入库千万元以上的企业仅 3 户。反映在房地产业上，据地税局统计，上半年重点税源户中，房地产业税收入库 28.71 亿元，同比减少 4.53 亿元，直接拉低税收增幅 4.3 个百分点。反映在财政支出上，政府支出领域不断扩大，政府性负债还本付息及各类刚性支出负担越来越重，对实现财政收支平衡的压力愈发增加。

三、做好下半年经济和财政工作的建议

做好下半年工作，确保全年目标实现，任务艰巨、工作繁重。对此，财经委员会建议：

(一) 统一思想，立足改革促发展。一是向改革要动力。要把思想和行动统一到市委十二届七次全会的精神和决策部署上，切实增强深化改革的紧迫感和使命感，全面落实市委《关于全面深化改革意见》要求，把该放的权放到位，让市场主体真正放开手脚，激活市场；把该做的事做好，增加公共产品有效供给，补长“短板”；把该给的政策给足，夯实实体经济发展的基础。二是向转型要推力。要坚持转型发展导向，充分认识我市经济发展正处“三期叠加”关键时期，环境容量与资源禀赋也格局未变。在此背景下，经济温和增长可能是一种新常态。对此我们既要

有理性判断,持淡定心态,注意摆脱“速度情结”和“换挡焦虑”的困扰;又要坚持底线思维,增强忧患意识,坚持把发展实体经济、调整产业结构、促进转型升级,牢牢结合、常抓不懈,着力打造遵从客观规律、具有时代特征、符合无锡实际的经济发展新常态。三是向市场要活力。正确处理好政府和市场的关系,充分发挥市场在资源配置中的决定作用,进一步形成发展民营经济、发展混合所有制经济和深化国资国企改革三者互动共进的格局;要加快政府职能转变,全面执行负面清单与权力清单,实施流程再造,进一步简政放权;要完善现代市场体系,建立公平、公正、开放、透明的市场规则,强化社会信用体系建设,着力破除影响现代市场发展的体制障碍,充分释放市场活力。

(二)真抓实干,力促经济稳定增长。进一步落实“稳增长”的政策措施,确保全年目标任务的完成。要着力做实产业。继续提升重大项目建设实效,坚持突出工业投资增长和引进制造业外资项目重点,并在抓项目落地的同时,更加注重项目的市场前景和财源培育;继续提升创新驱动实效,大力支持企业科研创新,提高企业自主创新能力,同时实施创新资源高效配置和综合集成,打造升级版“530”企业;继续提升扶持中小企业发展实效,当前尤要坚持问题导向,结合贯彻《无锡市促进中小企业转型发展条例》,大力推进金融体制改革和创新,积极通过健全信用担保机构的激励和风险补偿机制等,切实帮助中小企业解决融资难、融资贵、融资烦的突出问题,全力为中小企业发展打造一个

公平竞争的环境。要着力拓展需求。要抓住国家将按财务支出数统计固定资产投入的契机,狠抓有效投入,加快投入到产出的转换;要多地区、多领域、多产品地拓展自主品牌和服务贸易的出口,巩固来之不易的外贸回升势头;要借助创建电子商务示范城市之机,通过建平台、建交易市场、鼓励企业上线等,加快电子商务发展;要正确研判无锡房地产市场的走势,制订和完善促进房地产市场健康发展的政策与措施,结合国家推进“棚改”,进一步扩大拆迁货币化安置比重,促进存量房的消化,有机激活房地产市场。要着力优化服务。按照国家和省的统一部署,清理和取消不符合法律法规的各类收费项目,继续为企业减负;加强对企业的服务和引导,积极帮助企业排难解忧,努力提增企业家信心,促进企业优化发展。

(三)提质增效,建立现代财政制度。认真贯彻落实中央和省、市委深化财税体制改革意见,加快建立现代财政制度。要贯彻《无锡市人大常委会关于实施全口径预算决算审查监督的意见》,建立、完善全口径预决算管理体系,推进现代财政制度的建设;完善税收管理制度,优化收入结构,全力建立以经济税源为主体的收入体系,压降政府平台等非主导性税源及非税收入的占比,防止和改变有增长、无增收状况;优化财政资源配置方式,财政资金的安排与使用,突出为市场主体减负、向基层和民生倾斜、向转型升级发力的导向,并注重提高资金使用、特别是各类专项资金使用的绩效;全力盘活财政存量资源、资产、资金,完善

对国有资本经营收益的分配管理,切实提高对社会建设、民生保障的贡献率;规范征管行为,坚持正税清费,严禁征过头税、乱收费,进一步为企业减轻负担。

(四)未雨绸缪,防范化解金融风险。要重视银行不良贷款额和不良贷款率双升的问题,关注企业资金链和担保链可能断裂的风险,及早做好防范预案;要建立政府各部门之间的协同机制,依法加大对各类逃废债行为的打击,并通过启动《社会信用信息条例》地方立法等,切实加快社会诚信体系的建设,营造金融安全运行的生态环境;要加强银行和企业间的互信互利,加大银企对接,鼓励银企合作,努力实现银企双赢;要加强各级政府性债务管理,严格举债程序,严控举债规模,强化债务风险管控机制,全力防止系统性、区域性金融风险发生。

以上报告,请予审议。

关于《无锡市养老机构条例(草案)》 审查意见的报告

无锡市人大常委会内司工委主任 陈良钢

主任、副主任、秘书长、各位委员：

受主任会议委托，我委对市政府提请本次人大常委会会议审议的《无锡市养老机构条例(草案)》(以下简称《条例(草案)》)进行了审查。现将审查意见报告如下：

一、《条例(草案)》的制定过程

《无锡市养老机构条例》是市人大常委会 2014 年立法计划项目之一。2013 年 11 月 27 日，市人大常委会王立人副主任主持召开了《无锡市养老机构条例》立法部署会议，正式启动《条例》的制定工作。根据立法部署会议的要求，市政府成立了刘霞副市长任组长、各有关部门负责人为成员的立法工作领导小组，统筹协调立法工作；市民政局组织专门力量成立起草小组，具体负责《条例(草案)》的起草工作。在《条例(草案)》起草过程中，我委积极介入，全程参加了《条例(草案)》起草小组组织召开的市各有关部门、市(县)区民政系统、养老机构等参加的座谈会，并实地察看了多家养老机构，参与了《条例(草案)》的前期调研。《条例(草案)》送审稿形成后，我委会同法制工委、市政府法制办

等部门召开座谈会听取有关各方意见建议，对送审稿进行反复推敲、仔细斟酌。期间，市人大常委会王立人副主任、党组成员马志相同志多次听取汇报，协调相关事宜，并组织有关人员前往宁波、青岛等地，学习养老机构建设和管理方面的先进经验，从而有效保证了《条例(草案)》的制定质量。8月4日，市人大常委会主任会议对市政府提交的《条例(草案)》进行了初审，并提出了修改完善意见。

二、《条例(草案)》的主要内容和基本评价

《条例(草案)》共九章六十条，主要对以下几个方面进行了规范：一是明确调整范围。目前，我市老年居民的养老形式主要有三种，即家庭自我照顾、社区居家养老、入住机构养老，由于这三种养老服务形式差异较大，很难通过一部立法进行全面规范。因此，先行对养老服务体系中起支撑和辐射带动作用的养老机构进行规范是适当的，有利于增强法规的针对性和可操作性。二是厘清政府责任。《条例(草案)》结合我市实际，对政府供养责任和各级政府及其职能部门在养老机构设立、建设、运行、服务中的职责进行了规定，基本厘清了各级政府、养老机构的主管部门以及相关职能部门的责任。三是统一准入条件。《条例(草案)》第二章“设立许可”，依据有关法律法规，参照民政部相关规定，对举办不同类型的养老机构明确了准入条件、许可和登记的程序要求，实现了养老机构准入规定的公开、规范和统一。四是注重统筹建设。《条例(草案)》第三章“规划建设”，规定了

包括养老机构在内的养老服务设施布局专项规划的编制要求、居住区养老机构用房配套建设责任和各类养老机构建设用地保障措施等内容,有利于养老机构的规范、有序建设。五是强化扶持力度。《条例(草案)》第四章“扶持发展”的规定,既有总结和提炼,将现行有效的优惠扶持政策纳入了《条例(草案)》的规定,如税收、行政事业性收费优惠等规定;又有创新和发展,如“建立老年人长期护理保险制度”、非营利性养老机构出资人回报制度等。六是规范服务标准。《条例(草案)》第五章“服务规范”、第六章“运营管理”,规定了政府供养范围和标准,养老服务合同签订及其基本内容、养老机构的基本设施、人员配备与管理、基本护理要求、安全与应急管理等内容,有利于保障入住老年人合法权益、促进养老机构改善服务质量。七是完善监管措施。《条例(草案)》第七章“监督检查”,规定了建立养老机构综合评估、审计监督与价格监管制度,民政部门对养老机构实施监督检查的主管责任,以及相关职能部门在法定职责范围内的监管责任等内容,有利于加强对养老机构的监管;第八章“法律责任”参照民政部《养老机构设立许可办法》和《养老机构管理办法》的规定,对养老机构的违法行为强化了责任追究。

综上所述,《条例(草案)》根据我市实际,较好地总结和提炼了我市在养老机构运营服务和监督管理方面的经验,进一步梳理和规范了促进养老机构健康发展的政策措施,并有所突破、有所创新。

我委认为《条例(草案)》总体比较成熟,并具有较强的针对性和可操作性,可以提请市人大常委会会议审议。

三、对《条例(草案)》的修改意见

为使法规文本更趋规范和完善,我委认为《条例(草案)》以下几个方面还需要作进一步研究修改,具体如下:

(一)关于养老机构的概念。为使养老机构的定义更符合立法的本意,建议《条例(草案)》第三条第一款加上“全日制”表述,修改为:“本条例所称养老机构,是指为老年人提供全日制集中居住和照料护理服务的机构。”同时,为发挥养老机构对社区养老和居家养老的支撑和辐射带动作用,建议在《条例(草案)》第六条后增加一条,分两款,第一款表述为“鼓励有条件的养老机构利用专业设施、场地、人员等资源优势,为社区老年人提供日托照料护理服务,培训和指导社区养老服务组织和人员。”第二款表述为“鼓励养老机构上门为社区居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助医等定制服务。”

(二)关于入住养老机构老年人人身权益的保护。鉴于少数养老机构存在侵犯入住老年人人身权利的现象,建议《条例(草案)》进一步强化对入住养老机构老年人人身权利的保护,在第七条前增加一条,表述为“养老机构应当遵守法律、法规,依法保障入住老年人的合法权益。”在第五章“服务规范”中作进一步细化规定,表述为“养老机构及其工作人员应当遵照法律、法规规定,尊重入住老年人的人格尊严,严禁发生任何歧视、侮辱、虐待

或者遗弃以及其他侵犯入住老年人合法权益的行为,保护入住老年人的个人信息与隐私。”

(三)关于养老机构的补贴政策。目前,我市对社会投资举办的非营利养老机构,实行建设补贴、床位补贴、机构运营补贴等扶持政策。建议《条例(草案)》将上述扶持政策上升为地方性法规规定,在第四章“扶持发展”中增加一条,表述为“市、县级市、区人民政府按照有关规定对非营利性养老机构给予建设、床位和机构运营等补贴,具体办法由市人民政府制定。”

(四)关于医养融合的规定。医养融合是将生活照料和康复关怀相结合的新型养老服务模式,有利于破解入住养老机构老年人的医疗、康复和护理等难题。国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》(国发〔2013〕35号)和《关于促进健康服务业发展的若干意见》(国发〔2013〕40号)都对医疗机构和养老机构的合作提出了较为明确的要求。《条例(草案)》第二十六条关于医养融合的规定略显单薄,建议删去《条例(草案)》第二十六条第三款,在第二十六条后增加一条,分三款,第一款表述为“本市二级以上公立医院应当与养老机构配套设置的医疗机构建立合作机制,建立转诊与合作机制,并为其提供医师多点执业、会诊、应急救治、医疗培训和技术指导等服务。”第二款表述为“鼓励医疗机构和养老机构之间建立业务协作机制,开通预约就诊绿色通道,为入住养老机构的老年人提供慢性病管理和康复护理服务。”第三款表述为“社区卫生服务机构应当与辖区内的养老机

构建立合作机制,上门为入住养老机构的老年人提供基本医疗服务,具体办法由市人民政府制定。”

(五)关于政府供养和资助的标准。鉴于目前存在政府供养和资助老年人的范围和标准不统一的现象,建议在《条例(草案)》第五章“服务规范”中增加一条,分三款进行规定,第一款表述为“对于依法应由政府供养的老年人,各级人民政府可以通过购买养老服务的方式履行供养职责。”第二款表述为“各级人民政府应当为本条例第三十条第二款所列老年人入住养老机构提供经济资助。”第三款表述为“依法应当由政府供养或者提供经济资助的老年人的条件和供养或者资助标准,由市人民政府制定并公布。”

(六)关于法律责任。《条例(草案)》第八章“法律责任”在条款安排和内容上还存在以下问题:一是法律责任规定的对应性不够。对于违反《条例(草案)》第二章至第七章所规定的义务性规范和禁止性规范的行为,相应的罚则尚有缺位,如“未经许可设立养老机构的”、“未按规定公布财务情况的”、“建设单位未按要求配套建设养老机构服务用房的”等等。二是个别罚则存在过罚不相当和处罚偏重的情形。《条例(草案)》第五十八条将违法情节较严重的行为,如“擅自改变养老机构建设用地用途的”,与本条列举的其他情节相对较轻的违法行为适用同一处罚,存在过罚不相当的情形。另外,由于养老机构大多数是非营利性养老机构,自身经营都比较困难,过重的处罚将影响养老机

构正常运营,建议对养老机构的一般违法行为以先行责令改正为主,并适当降低罚款数额和幅度。三是个别罚则与有关法律法规规定不一致。按照相关法律法规规定,“擅自改变养老机构建设用地用途”应属擅自改变土地用途的违法行为,其处罚规定相关法律法规均有明确,《条例(草案)》第五十八条“责令改正,并处以二千元以上一万元以下罚款;情节严重的,处以一万元以上十万元以下罚款”的规定与上述相关法律法规规定不相符。四是对行政机关及其工作人员的失职渎职行为的处理过于原则。《条例(草案)》明确了各级政府对于符合条件的老年人的供养和补贴、资助责任,规定了相关职能部门及其工作人员扶持、服务、监管养老机构的职责和要求。为了提高法令的严肃性,建议进一步规范和强化对于相关职能部门及其工作人员违反或者怠于执行本法规的责任追究规定。

另外,《条例(草案)》中有些条款文字表述方面还需要斟酌修改,在此不再赘述。

以上意见是否妥当,请予审议。

关于无锡市 2014 年上半年国民经济和 社会发展计划执行情况的报告

无锡市发改委主任 张明康

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府的委托，向市人大常委会会议报告无锡市 2014 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况，请予审议。

今年以来，国内外经济形势仍然严峻复杂，下行压力较大。全市上下认真贯彻落实市委、市政府的各项决策部署，按照“稳中有为、稳中提质、稳中增效”总要求，统筹做好改革、发展、稳定各项工作，全市经济呈现“总体平稳、结构优化、效益提升、民生改善”的良好态势。现将上半年国民经济和社会发展计划执行情况报告如下。

一、上半年全市国民经济和社会发展计划执行情况

1. 关于地区生产总值

全年目标为增长 9% 左右。其中，第三产业增加值占 GDP 比重 47%。上半年地区生产总值 4112.2 亿元，同比增长 8.4%，增幅达到年度计划目标，其中，第三产业增加值占地区生产总值比重提高到 46.5%，略低于年度计划目标。

2. 关于公共财政预算收入

全年目标为 771.3 亿元,增长 8.5% 左右,其中,税收收入 639.9 亿元,增长 10.5%。上半年,公共财政预算收入 390 亿元,同比增长 8.5%,完成年度计划的 50.6%,其中,税收收入 314 亿元,增长 7.1%,完成年度计划的 49%。

3. 关于固定资产投资

全年目标为增长 16%,其中,工业投入增长 15%。上半年,固定资产投资 2021.6 亿元,同比增长 16%,增幅达到年度计划目标,其中,工业投入增长 15.4%,增幅高于年度目标 0.4 个百分点。

4. 关于社会消费品零售总额

全年目标为增长 13% 左右。上半年社会消费品零售总额 1500 亿元,同比增长 12%,增幅低于年度计划 1 个百分点。

5. 关于进出口总额

全年目标为 714 亿美元,增长 1.5%,其中,出口总额 424 亿美元,增长 3%。上半年,进出口总额 359.5 亿美元,同比增长 7%,完成年度计划的 50.4%,其中,出口总额完成 210.8 亿美元,同比增长 6.3%,完成年度计划的 49.7%。

6. 关于到位注册外资

全年目标为 38 亿美元;其中,制造业到位外资 20.9 亿美元。上半年,到位注册外资 16.8 亿美元,完成年度计划的 44%,其中,制造业外资 10 亿美元,完成年度计划 47.8%。

7. 关于城乡居民收入

全年目标为城镇居民人均可支配收入增长 9%，农民人均纯收入增长 10%。上半年，城镇居民人均可支配收入、农民人均纯收入分别增长 8.6%、10.3%，增幅基本达到年度目标。

二、上半年重点工作完成情况

(一) 改革任务稳步推进

按照中央、省委的总体部署和要求，去年底我市出台了《关于全面深化改革的意见》，明确了改革攻坚的重点目标任务，今年初成立了全面深化改革领导小组，对改革各项工作全面推进。围绕经济体制改革，突出抓好三个方面：一是简政放权。深化行政审批制度改革，近两年累计削减、下放行政审批 77 项、262 项，减少前置审批 55 项。推进“一办三中心”一体化管理，推行窗口即时办结、投资项目“容缺预审”、建设工程竣工联合验收等制度，大部分服务事项平均办结时间压缩到对外承诺的 50%。二是简化手续。在全省率先启动注册资本登记制度改革，放宽企业登记条件，设立企业登记专窗，推进企业登记认缴制，实行“一照三证”统一发放。今年上半年，全市工商新登记内资企业数及注册资本同比分别增长 46.5% 和 64.7%。三是减税让利。落实以结构性减税为主的各项税费减免政策，取消或免征涉企收费 77 项，降低收费标准 26 项。积极推进“营改增”试点，整体减税规模达 16.77 亿元。四是落实生态补偿机制。根据市人大和市政府关于办理议案的总体安排，起草制定了“关于以改革创新精神，加快建立科学生态补偿机制的

议案办理工作方案”，同时落实牵头协调职能，对各部门任务进行了分工，草拟了《市生态补偿机制的意见（试行）》。

（二）经济发展稳中有进

投资持续攀升，增幅逐月走高。从上半年情况看，投资保持高位稳定增长，增幅呈现逐月走高态势（2—6月投资累计增幅分别为9.1%、11.2%、13.1%、15.1%、16%）。从投资结构看，民间资本成为支撑投资增长的主要力量，占全社会投资比重达到71%；工业投资回升明显，上半年增长15.4%，增幅高于1—5月7个百分点。从具体行业看，新兴服务业投资高速增长，新兴技术服务业、租赁和商务服务业同比均增长170%以上。新增企业情况良好，注册资本登记改革效果初步显现，新登记内资企业近13000户，同比增长45%以上，新登记注册资本460亿元以上，同比增长65%。利用外资有所好转，到位注册外资16.8亿美元，同比增长21.5%。制造业到位外资占比创新高，达到近60%，房地产外资比重由2013年的39%下降至18%，以房地产为主导的格局有所突破。重大项目进展顺利，列入年度计划的180个市级重点项目有154个项目在建，完成投资504.2亿元，投资完成率50.4%。全年计划新开工81个项目，已有55个项目开工建设，开工率67.9%。对外投资高速增长，上半年完成中方协议投资额9亿美元，同比增长42%。

消费平稳增长，总体较为低迷。传统商贸企业运行艰难，

列入监测的 12 家重点百货企业营业收入下降 2%，16 家大型超市销售额下降 5%。餐饮行业恢复增长，33 家重点监测餐饮企业营业收入增长 8%。汽车销售平稳增长，上半年全市新车上牌同比增长 5%。金银珠宝类消费低迷，营业收入同比下降 20% 以上。商品房市场依然不振，上半年市区商品房成交面积 241.6 万平米，同比下降 18.4%；成交金额 202.5 亿元，同比下降 19.1%。旅游市场表现平稳，上半年旅游总收入、全市游园人数均增长 10% 以上，增幅略高于去年同期水平。

出口由负转正，正向拉动经济增长。今年外贸形势持续回暖，上半年进出口总额、出口总额均实现正增长，扭转了前两年负增长的态势，增幅分别达到 7%、6.3%，分别高于年度计划目标 5.5 和 3.3 个百分点。从主要出口行业看，船舶、电线电缆成为出口增幅最大的行业，分别增长 120% 和 43%。从出口市场看，传统市场全面增长，对美国、香港、欧盟、日本出口同比分别增长 6.8%、37.3%、1.7%、2.3%。新兴市场有所下滑，对俄罗斯出口同比下降 15%。

（三）结构调整深入推进

在努力保持经济稳定运行的同时，更加注重提质增效，全力实施转型升级工程，虽然当前经济增长仍面临一定压力，但无锡的经济结构持续优化，发展的质量效益正稳步提升。大中企业效益持续改善，规模以上工业企业利税、利润增幅分别高于去年同期 12.1 和 18 个百分点。高新技术产业支撑作用明

显,上半年实现产值超过 2900 亿元,占规模以上工业产值比重超过 40%。新的增长点加快培育,新兴产业产值增长 16.7%,其中物联网、云计算产业增幅均超过 40%,服务外包合同总额和执行金额均增长 30% 以上,高端装备制造业增幅达 21.9%。服务业规模继续扩大,上半年第三产业增加值增长 10.1%,占地区生产总值比重达到 46.5%,比去年底提高 0.5 个百分点,其中工业设计、文化创意产业产值均增长 15% 以上。

(四)城乡一体化建设取得新进展

研究制定新型城镇化和城乡发展一体化规划,积极探索符合无锡发展实际的新型城镇化和城乡发展一体化新路子。建立健全农业转移人口市民化推进机制,着力破除农业转移人口落户障碍,实施《关于调整我市户口准入政策的意见》,健全外来人口居住证制度,创新社会管理,推进基本公共服务向常住人口覆盖。科学布局城镇空间,深入贯彻国家主体功能区战略,推进市主体功能区实施计划,促进经济社会发展规划、城乡规划、土地规划等“三规合一”,优化完善“1+2+12+X”城镇发展格局,加快“一城、一岛、一带”建设。推进产城融合一体化,坚持城市功能、产业升级与吸纳就业联动推进,积极引导物联网、微电子、新材料、节能环保、生物医药、软件和服务外包、工业设计等优势产业在中心城市、副中心城市集聚,完善“三沿”、“四带”产业空间格局,大力引导产业集聚发展,实现产城融合。加快城乡“五个一体化”发展,着力推进国家现代化农

业示范区建设,大力培育家庭农场等现代农业经营主体,切实提高农业现代化、农民市民化、基本公共服务均等化水平,发展现代高效设施农业、生物农业,加快完善城乡基础设施网络化水平和综合承载能力,继续实施村庄环境整治,建设美丽乡村,实现城乡共享现代化建设成果。

(五)生态文明建设水平进一步提高

深入实施省“两型”社会建设综合配套改革试点,努力推动绿色发展、循环发展、低碳发展。扎实推进以太湖为重点的水环境治理,全面开展集中式饮用水源地保护区内环境污染防治隐患排查,深入推进“河长制”管理,加大入湖河道水环境整治,太湖无锡水域水质持续改善。积极落实大气污染防治实施细则,加快改善空气质量。加大节能减排力度,严格实施环境准入标准,全力推进中瑞低碳生态城建设,提高资源集约节约利用水平。太湖无锡水域总磷、总氮、化学需氧量指标同比分别下降 16.1%、10.8% 和 14.9%,集中式饮用水源地水质达标率为 100%,城乡环境面貌有了新改善。

(六)民生质量稳步提升

始终坚持民生优先,积极推进民生幸福工程各项工作。就业、收入稳步提升。就业形势保持平稳,上半年全市新增城镇就业 7.5 万人,扶持自主创业 6630 人,建成大学生创业园 10.08 万平方米,城镇登记失业率为 2.06%。城乡居民收入稳步增长,城镇居民和农村居民人均可支配收入分别增长 8.6%

和 10.3%。社会保障水平稳步提高。市区企业退休人员基本养老金标准、城乡居民社会养老保险基础养老金标准都已调整到位,职工基本养老、医疗、工伤、生育保险覆盖面继续扩大。卫生、养老事业扎实推进。无锡市医患纠纷调处中心正式揭牌,至今已受理调处案件 52 例;医养融合发展方面,已有 6 家养医结合的养老院纳入门诊统筹定点管理,并已正式结算。居住和出行条件不断改善。地铁 1 号线投入运营,2 号线工程建设、车辆调试按计划推进;全市新建保障性住房竣工 3470 套,廉租住房租赁补贴在保 2808 户;中心城区各类危旧房已完成征收改造 6.3 万平方米,涉及家庭 1267 户。

上半年,在复杂、困难的外部经济环境下,全市国民经济和社会发展取得的成绩来之不易。总体来看,经济增长的不确定、不稳定因素仍然较多。经济社会发展中也还存在一些突出的矛盾和问题,如实体经济持续低迷、财政增收困难加大、增长动力仍显不足等。对此,我们将认真分析原因,采取有效措施,努力加以解决。

三、下半年重点工作安排

下半年,我们要以党的十八届三中全会精神为指引,深入贯彻落实市委十二届七次全会的各项决策部署,扎实开展好“三个深化年”活动,统筹做好稳增长、调结构、促改革、惠民生等各项工作,切实增强工作的前瞻性、针对性和灵活性,着力化解经济运行中的各种矛盾和问题,确保经济持续稳定健康发

展。

一是咬定全年目标不放松。当前工业、消费形势较为严峻，投资增长和财税增收后劲还不稳固，越是在这种困难形势下，越是要紧盯全年目标任务，狠抓重点环节指标，采取切实有效的措施，加大工作力度，确保经济平稳健康运行。年初确定的目标层层进行分解，把任务落实到每个地区、每个部门，形成推动工作的强大合力。强化工业经济运行监测，加强对重点地区、行业、企业和产品的跟踪分析，及早发现并协调解决苗头性问题，确保重点行业和企业稳定运行。完善督促检查制度，对各项重点指标推进完成情况进行督查、通报和考核，确保全年任务顺利完成。

二是积极推动消费稳定增长。研究出台扩内需促消费政策意见，着力优化消费环境，改善消费预期，提高消费对经济增长的贡献度。引导本地商贸流通企业加快转型，促进产业关联度高、与民生息息相关的汽车、旅游、通信、健康、养老、家居服务等消费稳定增长。积极推进一批具有乡土风味和鲜明特色的休闲活动场所建设，加快培育新兴消费热点。努力保持房地产市场健康发展，着力遏制我市商品房销售的下滑趋势，加快部署和落实好我市优化房地产调控、放宽户口准入等政策意见，加大房地产信贷支持力度，稳定房地产市场预期。

三是加快固定资产投资。按照“项目建设深化年”部署，加快落实已确定的固定资产投资计划。全力推动 180 个市级

重大项目进度，已经实施的项目加快推进，准备开工的项目抓紧做好前期工作，尽快开工。进一步创新项目投入服务机制，积极为项目建设排忧解难。积极引导企业增加投入，落实各项优惠政策，激发企业增加研发、技术创新投入的积极性。优化投融资环境，组织银企对接合作，全力为重大项目建设提供资金保障。

四是全面促进转型升级。围绕建设“三地三中心”，着力优化产业结构，推进新兴产业规模化、现代服务业高端化、先进制造业集群化、传统产业品牌化，加快构建现代产业体系。要突出企业主体地位，大力实施创新驱动战略，推动企业加大研发投入力度，加强产学研合作，提高自主创新能力。要积极引进高层次人才和团队，推动科技与经济、科技与金融紧密结合，促进创新资源高效配置和综合集成，打造升级版“530”企业，加快“东方硅谷”建设步伐。要把化解产能过剩矛盾作为产业结构调整的重要任务，不折不扣执行好中央和省委决策部署，顺利完成今年确定的目标任务。

五是积极稳妥推进深化改革。今年是全面深化改革之年，我们要坚持把深化改革的要求贯穿到政府各项工作之中去，以更大的决心、更大的力度推进改革，充分发挥改革对稳增长促发展的积极作用。加快转变政府职能，进一步加大简政放权力度。放手搞活民营经济，进一步深化注册登记制度改革，推动民营经济做大做强。深化社会领域改革，进一步完善管办分离

机制。完善基层医疗卫生机构运行机制,探索公立医院改革新模式。健全城乡一体化发展体制机制,编制出台我市新型城镇化规划,促进先进生产要素在城乡之间有序流动、合理配置。

六是扎实推进民生幸福。加快实施民生幸福工程,切实做好 12 件 79 项为民办实事项目,不断提高人民群众的幸福感。优化就业创业环境,重点解决好大学生、农村转移劳动力、城乡就业困难人员的就业问题。完善公共服务“六大体系”,建立健全社会保障待遇确定和正常调整机制,稳步提高社会保障层次和水平,大力推进教育、医疗、养老等社会事业改革发展,满足居民多层次需求。深入实施社会治理创新工程,强化社会稳定第一责任,注重从源头上预防和化解社会矛盾,进一步提升各级服务群众、化解矛盾、应急处置的能力,确保人民安居乐业、社会安定有序。

关于无锡市 2014 年上半年预算执行 情况的报告

无锡市财政局局长 高圣华

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市人民政府的委托，向市人大常委会会议报告无锡市 2014 年上半年预算执行情况，请予审议。

一、上半年全市公共财政预算运行情况

2014 年上半年，在中共无锡市委的正确领导下，在市人大及其常委会的监督支持下，我市公共财政预算运行情况良好。

全市公共财政预算收入完成 390 亿元，比上年同期增长 8.5%。分条线征收情况为：国税部门累计完成公共财政预算收入 110.6 亿元，比上年同期增长 11.0%，略高于苏州、常州，列全省第 8 位，主要是“营改增”带来的增收效果较为明显；地税部门累计完成公共财政预算收入 213.8 亿元，比上年同期增长 5.3%，仅高于常州，列全省第 12 位，主要是受房地产市场的影响，涉房税收的下降幅度较大；财政部门累计完成公共财政预算收入 65.6 亿元，比上年同期增长 15.6%。分地区完成情况为：市区公共财政预算收入完成 243.4 亿元，比上年同期增长 7.9%；江阴公共财政预算收入完成 97.1 亿元，比上年同期增长 10%；宜兴公共财

政预算收入完成 49.5 亿元,比上年同期增长 8.7%。

全市公共财政预算支出完成 340.3 亿元,比上年同期增长 9.5%。其中:市区公共财政预算支出完成 207.3 亿元,比上年同期增长 8.4%;江阴公共财政预算支出完成 88.3 亿元,比上年同期增长 12.4%;宜兴公共财政预算支出完成 44.7 亿元,比上年同期增长 8.8%。

市区公共财政预算收入的主要项目:增值税 25% 地方留成部分和改征增值税部分 42.3 亿元,增长 19.7%;营业税 47.5 亿元,下降 7.3%;企业所得税 40% 地方留成部分 31.7 亿元,下降 2.8%;个人所得税 40% 地方留成部分 12.3 亿元,增长 10%;城市建设税 14.3 亿元,增长 10.2%;房产税 10 亿元,增长 25.6%;印花税 3 亿元,增长 0.3%;城镇土地使用税 4.8 亿元,增长 2.3%;土地增值税 9.9 亿元,增长 31.5%;车船税 1.5 亿元,增长 11.5%;耕地占用税 1.3 亿元,下降 60.6%;契税 12.5 亿元,增长 21.8%。

根据市区公共财政预算收入完成情况测算,上半年市本级预计完成公共财政预算财力 61.5 亿元,完成年初 135.1 亿元财力的 45.5%,主要是按照现行财政管理体制,我市从 2002 年开始实行税收属地征管,市本级除保留极少数特定行业企业外,其他全部下放至区级,收入实行市、区共享;江阴市和宜兴市从 2007 年开始实行财政“省管县”。因此,目前市本级财力主要来源于市区特别是三城区和滨湖区的税收体制分成,而当前由于三城

区收入增幅大幅下滑，导致上半年市本级财力未能完成序时进度，更将对市本级全年财力目标的完成产生不利影响。为此，下半年全市各级财税部门将进一步加大开源节流的工作力度，确保完成全年财政收入目标任务，确保财政收支综合平衡。

二、上半年市本级公共财政支出预算执行情况

2014年上半年，市本级公共财政预算支出完成66.5亿元，完成年初预算的49.2%。

其中：一般公共服务支出5.5亿元，完成年初预算的56.5%；公共安全支出5亿元，完成年初预算的51%；教育支出8.7亿元，完成年初预算的61.1%；科学技术支出0.4亿元，完成年初预算的7.8%；文化体育与传媒支出1.9亿元，完成年初预算的56.5%；社会保障和就业支出4.5亿元，完成年初预算的48.6%；医疗卫生支出4.8亿元，完成年初预算的67.7%；节能环保支出6.1亿元，完成年初预算的42.5%；城乡社区事务支出16.4亿元，完成年初预算的51.7%；农林水事务支出2.6亿元，完成年初预算的80.3%；交通运输支出2.3亿元，完成年初预算的51.5%；资源勘探电力信息等事务支出1.4亿元，完成年初预算的21%；商业服务业等事务支出0.2亿元，完成年初预算的39.8%；援助其他地区支出0.5亿元，完成年初预算的97.3%；国土资源气象等事务支出0.2亿元，完成年初预算的69.6%；住房保障支出2.5亿元，完成年初预算的86.8%；国债事务支出2.2亿元，完成年初预算的88.2%；其他支出完成1.3亿元，完成年初预算的13.2%。

三、上半年预算工作的主要特点

2014年上半年,全市各级财政认真贯彻落实党的十八届三中全会精神,按照年初市十五届人大三次会议通过的《关于2013年预算执行情况和2014年预算草案的审查报告》中提出的意见和建议,积极应对形势变化,聚焦财政改革发展,瞄准年度目标,拓宽思维视野,深化财税改革,创新理财举措,重点围绕开源节流、提质增效、收支平衡、管理改革等方面扎实工作,为完成全年目标任务奠定了较好基础。

(一)多措并举、标本兼治,积极壮大税源财源

积极落实全市财税工作会议和市委市政府财源建设座谈会精神,联合国税、地税部门,研究出台促进财税收入稳定增长的实施意见,细化落实促进财税增收的17条具体举措,稳步推进个体工商户转企、建筑安装在地纳税、鼓励“利股红”分配、实施“反避税”等各项增收措施。同时,坚持“治标”与“治本”相结合,积极研究推动财税收入增长的长效之策,围绕全市百强纳税企业、上市公司、高新技术企业、“双百”企业、新增投资等重点税源企业,分类开展专题调研分析,摸清实情、发现问题、提出建议、优化服务,为市委、市政府科学决策提供参考,支持和促进税源企业加快集聚、加快发展。以重点企业财务负责人培训为切入点,积极争取上级支持,组织实施“总会计师素质提升工程”培训班,推动企业财务负责人由财务会计向管理会计转变,为重点企业发展激发会计人才活力。

(二)瞄准目标、精益管理,努力实现“双过半”

围绕财政收入目标,细化任务分解、加强组织协调、凝聚各方合力,牵头建立涵盖财税部门、市(县)区财政、相关经济部门的联席会议制度,并组织召开了第一次会议,为促进信息互通、相互借鉴经验、增强协作配合发挥了积极作用。认真开展收入征管质量评估,跟踪推进“营改增”改革深化,促进涉税部门信息共享,排查梳理增收空间,促进财税收人应收尽收。坚持“五源齐抓”,加强国库现金和资产管理,推进土地、停车泊位、广告、排污权等资源类收入征管。上半年,全市累计完成公共财政预算收入 390 亿元,同比增长 8.5% ,完成全年人代会目标的 50.6% ,圆满完成“双过半”要求;税收收入完成 313.99 亿元,同比增长 7.1% ;税收占比 80.5 % ,排全省第 9 位。

(三)优化结构、厉行节约,合理保障民生重点

一是落实“为民办实事”各项惠民政策。鼓励创业带动就业,提高城乡低保标准和企业退休人员养老金待遇,健全公共卫生财政补助机制,支持基本药物制度、基层医疗卫生服务体系建设。支持社会化养老服务,为 8 类老年人对象提供居家养老服务。有序推进旧住宅区整治改造、保障性安居工程、地铁交通等重点项目。二是积极支持生态文明建设。推进太湖底泥清淤、蠡湖新城河道综合整治、蓝藻打捞和资源化利用,开展村庄环境整治,研究探索建立生态补偿机制。三是加大“三农”投入。加强城乡发展一体化、农业现代化和农村水利重点项目资金保

障,支持现代农业经营体系构建和经济薄弱村发展。四是认真落实中央“八项规定”和省、市党政机关厉行节约反对浪费各项规定。着力构建厉行节约长效机制,相继出台无锡市党政机关因公临时出国经费、会议费、培训费、差旅费管理办法,实施会议定点饭店公开招投标,促进了财政资金节约和支出结构优化。

(四)突出重点、强化绩效,着力提高管理成效

一是不断深化预算绩效管理。按计划及时完成 125 个专项、308.46 亿元专项资金的绩效论证工作,根据论证结果调整完善 121 个项目的明细预算方案。探索将财政绩效管理向政策绩效拓展、向项目绩效延伸,试行引入第三方中介机构参与,重点开展重大政策前期论证和事后绩效评价。二是重点改进产业扶持方式。以市场化机制为导向,逐步扩大创业投资、风险分担等间接支持比重。年初设立 1 亿元中小企业转贷应急资金,上半年撬动银行为 327 家中小企业发放转贷应急资金逾 11.32 亿元。初步开展近 3 年全市产业扶持政策效应调研评估,为进一步调整产业扶持政策体系、突出政策绩效导向提供了第一手资料。三是加快推进业务系统一体化建设。适应财政管理改革和创新要求,统筹规划、分步实施,积极探索运用先进信息技术,改造和提升财政管理信息化系统,推进财政业务系统高效运行、互联互通,同时进一步促进数据共享、共用。

(五)创新理念、深化改革,不断提高治理水平

一是系统规划财税体制改革。围绕现代财政制度改革方

向,紧密结合我市实际,研究制定并报市委、市政府印发了《关于深化财税体制改革加快建立现代财政制度的实施意见》,突出预算管理、税收制度、财政体制、经济支持等重点领域和关键环节,明确了未来财税改革思路、重点和步骤。二是积极推进预算管理体系改革。以预算管理改革为核心,按照“强预算编制、简预算执行、严监督评价”的原则,研究制定了市本级全口径预算改革方案,顺利启动了2015年部门预算编制工作,全方位推动财政治理方式改革。贯彻新一轮省以下财政管理体制调整意见,深入调研提出了新一轮市对区财政管理体制调整方案,探索完善财政体制的导向机制和激励机制。三是全面落实国家税收制度改革。密切关注国家税制改革动向,继续落实和推进“营改增”改革,进一步将铁路运输、邮电业、电信业纳税人纳入我市“营改增”试点。上半年“营改增”试点纳税人直接减税2.06亿元,增加专用发票抵扣减税4.49亿元,整体减税规模达6.6亿元,减税面达到95.2%。四是加强政府性债务和投融资管理。充分发挥财政部门在财务管理、资金统筹和投融资运作方面的统筹协调作用,“稳控规模、压降成本、盘活存量、优化结构”,合理控制融资规模,优化融资结构,降低融资成本,努力提高风险防范能力。大力支持地铁交通、蠡湖湾等重大项目的资金筹措、还本付息工作。五是大力推动政府购买服务。积极推动扩大政府购买公共服务范围,积极发挥政府采购政策功能,支持中小企业发展和绿色采购。今年上半年,全市政府采购合同授予国内企业的比重

达 99.57%、授予中小企业比重达 90.47%。

四、下半年预算工作的主要措施

2014年上半年,全市财政收支管理工作取得了新的进展,但从当前宏观环境和未来走势看,实体经济增长的基础仍不牢固,财政面临的形势仍然不容乐观。从我市情况看,我市正处于经济增长动力转换和社会结构转型的历史阶段,财税经济主要面临五个方面的重大挑战:一是税源财源建设“破”与“立”的矛盾。在我市产业结构调整、经济转型升级的过程中,随着部分传统产业“退城进园”、“退城出市”,对原有的财源基础形成了一定冲击;与此同时,由于新兴产业培育的长期性、复杂性以及产业扶持方式、方法的不适应性,导致后续企业增量不足。二是产业发展与生态保护“进”和“退”的矛盾。党的十八届三中全会对生态文明建设提出了明确要求,同时也进一步强调“发展仍然是解决当前问题的关键”,如何既保持经济持续发展,又实现生态环境保护,需要通过深化改革、创新机制来化解两者之间的矛盾。三是城市建设高投入与低产出的矛盾。近 10 年来,我市连续实施了 3 轮城市建设计划,城市建设规模长期保持高投入状态,但产业集聚、人口增长、资源配置与城市发展水平不相适应,土地、环境、城市基础设施等资源要素的价值未能充分彰显,政府投资的拉动效应和乘数效应显现不够。四是政府财政面临增收困难和支出膨胀的矛盾。随着近年来宏观经济环境变化,各级政府财政收入增速大幅回落,我市财政收入已经连续三年低

幅增长，财政增收难度逐年加大。而政府支出领域不断扩大，财政刚性支出负担越来越重，财政支出的“越位”、“缺位”、“错位”、“高位”现象同时并存，财政收支平衡的矛盾日趋突出。五是财税体制与经济发展阶段不相适应的矛盾。地方主体税种体系的构建相对滞后，房地产税收依赖度较高，实体企业税基增长缓慢，地方政府面临主体税种和土地财政双重缺失的状况。

下半年，我市将紧紧围绕市委、市政府的重要工作部署，积极应对经济、社会发展的形势变化，不断提升财政理念、拓宽思维视野、改进治理方式，充分发挥以财辅政和决策参谋作用，积极支持、促进和服务经济社会持续、稳定、健康发展，努力全面完成 2014 年各项预算任务。

（一）统筹谋划、分步实施，加快深化财税体制改革

一是全面启动实施预算管理改革。建立和完善全口径预算管理体系，实现公共财政预算、国有资本经营预算、政府性基金预算和社会保险基金预算有效衔接。把握财政预算管理关键环节，“抓两头、带中间”，“强预算编制、简预算执行、严监督评价”，将预算管理重点由事中的执行管理逐步转向事前的编制论证和事后的审计监督。二是科学实施财政管理体制改革。贯彻落实新一轮省以下财政管理体制，规范市与区间收入分配关系，继续加大财力向基层和民生下倾力度，提升财力分配绩效。完善财政体制的激励机制，强化税源导向和民生导向作用，探索城市公共交通等重大民生事项建设的市区共担机制，研究完善土地出

让收入分配制度,加快建立生态补偿转移支付制度。三是稳妥推进政府债务管理改革。研究制定加强各级政府性债务管理和防控化解财政风险的实施意见,严格政府举债程序,完善债务管理约束机制,建立健全风险预警机制,努力防范系统性、区域性风险。建立健全政府债务偿债准备金制度,探索加强建设资金流量管理,研究统筹政府各类资金、资产、资源,探索引进 PPP 合作机制,推动存量替代、项目储备、控本减负,进一步适应发展要求、化解财政债务、防范负债风险。

(二)开源节流、增收节支,全面启动财源建设工程

一是继续深入落实稳定收入增长 17 条具体举措。进一步瞄准税收征管薄弱环节,采取针对性措施,促进个人房屋租赁、房屋建设装潢、餐饮娱乐、中介服务等行业依法纳税,推动个体户转企、利股红分配、反避税排查,千方百计堵塞征管漏洞,促进财政收入应收尽收,确保完成市委、市人大、市政府确定的年度收入目标。二是启动财源建设工程推动治本之策落实见效。深化“开源节流、改革提效”活动,重点围绕盘活财政资金、盘活土地资源、深化国资运作、强化非税征管、降低融资成本、控制建设成本、加强对上争取等内容,借鉴先进城市治理经验,落实“治本”之策,健全机制办法,促进良性发展,加快构筑适应现代城市发展要求的财政工作格局。三是加快转变产业扶持方式促进企业加快发展。对产业扶持政策进行系统评估,突出尊重市场决定性作用,推动产业扶持政策的优化整合、调整完善。全面落实

国家结构性减税和减轻企业负担的各项政策,用好用足各类鼓励财税优惠政策,完善贴息、后补助、有偿使用等经费资助方式,推动产业扶持有向有效产出倾斜、向税收增量倾斜、向资本裂变倾斜,切实集聚、培育和壮大一批重点税源企业。

(三)创新创优、提高绩效,不断提高以财辅政水平

一要扎实做好2015年预算编制工作。着力提高预算编制的科学性、全面性,做到专项资金明细预算与部门运转经费预算统一编制、相互协调,按照规定时间完整编制“四本预算”。坚持有保有压、突出重点,厉行节约、严控一般,进一步将预算编制的超前性与工作谋划的超前性进行有机结合,将规范预算程序与科学配置政府施政资源进行有机结合。二是认真开展财政支出绩效情况评估。深入开展公共财政政策效应评估和绩效提升工程,探索专项资金管理清单制度,建立归并整合退出机制。建立优惠政策备案审核、定期评估和退出机制,推动地方优惠政策的清理、规范和完善。着力解决部分公共政策安排和政府资金支出的低效化问题,加快构建适应市场化、城镇化和现代化要求的现代财政政策体系。三是选择重点领域开展财政监督检查。抓住财政资金管理的闭合环节,进一步完善财政“大监督”机制,选择重点领域,抓住重点环节,突出监督重点,强化绩效监督,加强结果运用,规范财政管理,严肃财经纪律。尤其要加强财政政策、预算编制、预算执行及绩效评价等重点环节的监管评估,重点针对财税政策落实情况、财经纪律执行情况、财政收入质量、

重大民生支出和社会事业项目等重点领域开展监督检查。

主任、副主任、秘书长、各位委员，2014年下半年各项财政工作任务繁重而又艰巨，我们将在中共无锡市委的正确领导下，在市人大及其常委会的监督支持下，继续发扬严谨求实、积极向上的精神，进一步脚踏实地，创新思路、协力同心、奋发有为，为加快打造“四个无锡”、率先基本实现现代化作出更大贡献。

关于《无锡市人民代表大会常务委员会 关于加快推进无锡惠山祠堂群申报 世界文化遗产工作的决议》贯彻 实施情况的报告

无锡市人民政府副秘书长 吴建昌

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市政府委托，向市人大常委会会议汇报《关于加快推进无锡惠山祠堂群申报世界文化遗产工作的决议》(以下简称《决议》)执行情况，请予审议。

一、无锡惠山祠堂群基本情况和申遗意义

拥有 118 座祠堂建筑的无锡惠山祠堂群，形成始于唐，兴盛于明清，延续至民国，时间跨度长达 1200 余年，遗产保护范围 40 公顷、核心保护区 15 公顷，拥有 4 处国保单位(13 个点)、7 处省保单位、6 项各级非物质文化遗产。惠山祠堂群数量之众多、历史之悠久、类型之多样、风格之独特、内涵之丰富、保存之完整，均堪称“中国之最”。而且，惠山祠堂群是中国祠堂群落的唯一案例，是中国血缘社会的典型物证，是“亲”文化的物化代表，也是世界三大文明社会组织形态(欧洲公国联邦、希腊罗马共和、

东方宗族血缘)的经典案例。

近年来,市委、市政府以敬畏历史的态度和高度的文化自觉,不遗余力地推进惠山历史文化街区保护性修复工程,较完整、真实地展现了惠山古镇的文化底蕴和历史风貌。在此基础上,在市委、市政府主要领导的亲自关心和大力支持下,惠山祠堂群申报世界文化遗产的相关工作也在科学有序推进。2011年,市政府紧紧抓住国家文物局更新《中国世界文化遗产预备名单》的重要机遇,精心策划,迅速行动,多次带队赴国家文物局、省文物局汇报沟通,精心组织安排世界文化遗产专家现场考察、评估,并特聘南京大学专家编制申遗文本。经过不懈努力,2012年11月,无锡惠山祠堂群遗产项目在全国200多个项目中脱颖而出,成为正式列入《中国世界文化遗产预备名单》的45个项目之一。

世界文化遗产是当今世界品牌金字塔尖上的顶级桂冠,具有无与伦比的国际影响和无可估量的品牌价值。无锡惠山祠堂群作为《中国世界文化遗产预备名单》中仅有的3处冠有城市名称的项目之一,一旦申遗成功,必将对塑造城市形象、打响城市品牌、提升城市软实力,增强无锡在全国乃至世界的影响力、吸引力和综合竞争力将产生积极而深远的影响。

二、目前无锡惠山祠堂群申遗工作进展情况

自市人大常委会《决议》正式颁布以来,全市各级、各相关部门进一步通力协作、分工负责、落实措施,不断加大无锡惠山祠

堂群申遗工作力度,认真抓好《决议》的贯彻落实,申遗工作有了实质性进展。

1. 加强组织领导。按照联合国教科文组织《保护世界文化与自然遗产公约》及其《操作指南》要求,我市成立了由市委、市政府主要领导担任双组长,市发改委、市财政局、市文广新局、市市政园林局、市国土局等部门为成员单位的“无锡惠山祠堂群申报世界文化遗产领导小组”。市委、市政府主要领导多次主持召开专门协调会议,全力推进惠山祠堂群申遗工作,并列入2014年市委、市政府重点工作。经市政府协调,进一步完善申遗工作机构建设,设立了实体化、封闭式运作的申遗管理机构——“惠山风景名胜管理委员会”,对外负责与国家、省文物局汇报沟通,获取即时资讯,跟踪申遗态势,对内协调沟通横向综合部门,对接和配合各合作单位。市政府进一步加强经费保障,设立专项工作经费列入市财政预算,拨付的第一期申遗专项经费800万元已经到位。

2. 聘请申遗顾问。2014年1月2日,市政府在北京召开申遗专家咨询研讨会,正式聘请郭旃、刘庆柱、陈同滨等7位国内顶尖专家担任无锡惠山祠堂群申遗顾问。市有关部门定期向申遗顾问汇报惠山祠堂群遗产保护和申遗进展情况,咨询申遗的路径和办法,并多次邀请他们实地考察惠山祠堂群,全程跟踪惠山祠堂群遗产保护和申遗工作,有效提升了惠山祠堂群申遗工作水平。根据专家建议,我们基本确定将围绕世界遗产的第三

条评定标准开展申遗工作,即能为一种已消逝的文明或文化传统提供一种独特的至少是特殊的见证。在此基础上,组织专家开展惠山祠堂群形成与发展、惠山祠堂建筑形态与空间格局等10个课题的研究,进行惠山祠堂群遗产价值的比较分析,加强中国宗族社会“亲”文化的发展脉络、价值特征和文化内涵的全面、系统研究,提炼出具有说服力的突出普世价值。

3. 明确申遗任务。按照《世界遗产公约》及《世界文化遗产申报工作规程》的要求,市政府明确责任分工,由市文广新局和文旅集团负责全力推进《无锡惠山祠堂群保护管理规划》、《无锡惠山祠堂群申报文本》等9项申遗文本编制,以及惠山祠堂文化博物馆、建立祠堂群遗产档案与监测中心等6项工程建设工作。目前,已与国内6大顶尖团队签订合作协议,中国建筑设计研究院建筑历史研究所陈同滨团队已经启动《无锡惠山祠堂群保护管理规划》编制工作,其余《无锡惠山祠堂群遗产价值主题研究》、《无锡惠山祠堂群历史文献图录》、《无锡惠山祠堂群建筑测绘文本》、《无锡惠山祠堂建筑价值评估》等8个文本编制工作正在有序展开,6项工程也正在加紧筹备和启动之中。今年4月,在全市文化建设推进会上,市政府主要领导向市各相关部门下达了申遗任务书,进一步明确了各相关部门目标任务,并建立健全高效的工作推进机制,对照申遗工作时间节点,实行进度倒推、目标倒逼,确保申遗各项工作及时高效推进。

4. 全力推进申报。根据国家文物局《关于申报2016年世界

文化遗产项目的通知》要求,参加 2016 年申遗的所有遗产项目必须在 2014 年 3 月之前完成申报文本并以所在地省人民政府的名义向上申报。市文广新局组织南京大学等单位组成的专家团队连续奋战 3 个月,在规定时间内完成了《惠山祠堂群国内申遗文本》的总体策划、起草、修改及定稿工作,经省文化厅、省文物局审核通过后提交省人民政府审定。省政府经过研究,将无锡惠山祠堂群作为省内唯一的申遗项目上报到国家文物局。目前包括无锡惠山祠堂群在内的 11 个遗产项目已进入国家审核程序,国家文物局将组织专家评审及现场考察评估,推荐 2016 年国家申报项目。前不久,国家文物局再次充分肯定惠山祠堂群鲜明独特的价值主题,同意我市编制英文申报文本报联合国教科文组织世界遗产中心,推荐惠山祠堂群列入联合国《世界遗产预备名录》。

三、下阶段无锡惠山祠堂群申遗工作安排

申遗标准高、国际规则严、程序复杂,竞争十分激烈。当前,无锡惠山祠堂群申遗工作正处于关键时期,我们将认真贯彻市委决策部署和市人大常委会《决议》要求,进一步统一思想,凝聚共识,形成合力,明确职责,落实任务,完善保障,强力推进,力争早日申遗成功。

1. 进一步完善申遗组织架构和制度。及时调整无锡惠山祠堂群申遗领导小组成员名单,落实惠山风景名胜管理委员会作为遗产地申报项目保护管理机构的工作责任,促进其依法做好

惠山祠堂群遗产的保护、管理、研究工作，并履行申报项目管理责任和世界文化遗产管理权责。同时，要尽快从文化、宣传、规划、文旅集团等部门抽调精干人员充实到管委会之中，不断增强申遗工作力量。要进一步争取市人大对申遗工作的支持，尽快组织制定并颁布《无锡市惠山祠堂群遗产保护条例》、《无锡惠山景区保护管理办法》等地方性法规和规章，推动申遗和文化遗产保护工作纳入法制化轨道。

2. 进一步做好申遗文本编制和主题价值提炼。市文广新局和文旅集团要为承担 9 个规划文本任务的 6 个专家团队做好跟踪服务，及时提供必要的基础材料及技术档案，力争 2014 年底完成 9 个文本的编制框架。同时，要面向全社会广泛征集相关文史资料，进一步加强惠山祠堂群遗产基础研究、价值研究和比较分析，加强中国宗族社会“亲”文化的发展脉络、价值特征、历史内涵以及多种文化形态全面、系统的研究，提炼出符合联合国世界遗产要求、能让世界读懂无锡且能让社会接受的遗产主题价值和旅游品牌价值。

3. 进一步加快六项申遗工程建设。加快惠山祠堂文化博物馆暨遗产档案与监测中心的建设，力争在 2015 年之前完成；抓紧收集整理保存祠堂群建筑历史沿革、价值评估、保护现状、修缮记录及谱牒文献等档案。尽快建立祠堂宗谱资料库，编撰惠山祠堂宗谱目录。监测申报遗产保护情况的基本数据，跟踪并比对遗产状态变化，为采取更加有效的保护措施提供依据。按要

求设置保护标识系统,树立文物保护标志。有针对性地阐释惠山祠堂群遗产特征、价值,全面展示中国宗族社会“亲”文化的杰出案例。

4. 进一步加强惠山祠堂群修缮整治。加强对华孝子祠、至德祠、尤文简公祠等10个国家重点文物保护单位、9个宰相祠以及“理学三杰”祠等重点祠堂的修缮工作,强化祠堂文化的静态展现,提升展示水平,并有组织地恢复祭祀活动,加强祠堂文化的动态传承。制定《惠山景区业态展示策划》、《惠山景区旅游规划》等规划,并对照世界遗产标准和要求,大力整治环境景观,维护遗产地的生态完整性。优化业态布局,完善旅游基础设施,建设游客中心,完善旅游服务功能,将惠山景区打造成为世界旅游的风向标和目的地,使之成为含金量极高的世界旅游品牌。

5. 进一步加大申遗宣传力度。加快完成惠山祠堂群遗产信息专题网站的建设,并通过多平台、多形式、多渠道宣传,进一步提升申遗工作的知晓度和支持率,形成各级政府、社会各界和广大民众关心支持申遗工作的浓厚氛围。组织编辑《无锡惠山祠堂群研究报告(中英文)》,向联合国世界遗产中心、世界遗产大会28个理事国宣传报道无锡惠山祠堂群研究成果及工作进程。在《中国文化报》、《中国文物报》上刊载惠山祠堂群申遗专版,介绍惠山祠堂群遗产的独特价值、申遗意义及工作情况。与江南大学合作拍摄惠山祠堂群遗产档案文献纪录片,力争在央视播出,同时邀请更多申遗专家来锡作专题讲座,让广大市民群众感

受到文化遗产的魅力。

无锡惠山祠堂群申遗工作自启动以来,倾注了国家、省和市各级领导的大量心血和相关地区、部门的不懈努力,也得到了市人大常委会和各位委员、代表的大力支持,前期工作已取得了良好成效。下一步,我们将进一步抓住难得的历史性机遇,切实增强使命感、责任感和紧迫感,举全市之力,采取更加有效措施推进惠山祠堂群申遗工作,力争早日申遗成功,为建设“四个无锡”、率先基本实现现代化谱写新的精彩篇章!

以上汇报,请审议。

关于社区卫生服务机构建设运行 与作用发挥情况的报告

无锡市人民政府副市长 华博雅

主任、副主任、秘书长、各位委员：

下面，我就全市社区卫生服务机构建设运行与作用发挥情况作一汇报，请予审议。

一、近年来社区卫生服务机构建设和发展概况

发展社区卫生服务，是提高卫生服务公平性和可及性的重要保证，也是政府履行社会管理和公共服务职能的重要内容。我市自 1998 年启动社区卫生服务试点工作以来，创新体制机制，优化资源配置，提高服务水平，努力为群众提供安全、有效、便捷、经济的公共卫生和基本医疗服务，各项工作取得了长足进步。近年来随着新医改的深入实施，各级各部门进一步推动社区卫生服务综合改革取得新成效。目前，全市 83 个街道（镇）共建有政府办社区卫生服务中心 87 家、社区卫生服务站 709 家，目前 85% 以上达到规范化标准。2013 年，全市社区卫生服务机构完成门急诊人次数 1344 万，占全市门急诊人次数的 31.6%。第三方调查结果显示，我市社区卫生服务总体满意度达到 82.6%。重点抓了七个方面的工作：

(一)明确各级政府责任。市政府先后出台了《关于进一步加快发展社区卫生服务的意见》、《关于加快推进城市社区卫生服务八项重点工作的决定》、《关于进一步提升社区卫生服务能力的意见》等重要文件,将社区卫生服务工作列入为民办实事项目和文明城市考核内容,并列为全面实现基本现代化的重要指标。2013年市人大组织《江苏省城市社区卫生服务条例》执法检查后,市政府印发了《关于巩固完善基本药物制度和基层医疗卫生机构运行新机制的实施办法》,进一步强化各级政府的投入保障责任。

(二)加强基础设施建设。2005年起,我市明确每个街道(镇)要有一家政府举办的社区卫生服务中心,镇卫生院、村卫生室全面向社区卫生服务中心、站转型。各级财政不断加大对社区卫生服务机构基础设施建设的投入,积极改善房屋、设施设备等服务条件,社区卫生服务机构整体服务环境得到较大改善。同时,城乡社区卫生服务机构在人员管理、机构标识、药品购销、财务核算、服务项目、信息平台、制度建设、考核标准等八个方面实行了统一规范管理。

(三)完善财政补偿机制。市和区县两级财政对基本公共卫生服务的专项补助标准从2009年的按常住人口人均20元提高到2014年的35元,社区卫生服务机构人员工资纳入县区、街道两级财政预算。对社区卫生服务机构采取基本药物零差率销售实行多渠道补偿措施,2009年至2013年8月,通过财政和医保资

金对市区社区卫生服务机构兑现补助 1.38 亿元;2013 年 9 月起,调整设立一般诊疗费收费项目,并明确医保支付标准,在不增加居民医疗费用负担的前提下建立了对社区卫生服务机构的常态补偿机制。2013 年,全市社区卫生服务总投入达 8.69 亿元,较 2012 年增加 0.68 亿元,增长 8.5%。

(四)实施基本药物制度。2009 年起,全市社区卫生服务机构全面实施基本药物制度,基本药物实行省级平台统一招标、集中采购、零差价销售,基本药品价格平均降幅达到 40% 以上。各市(县)、区都建立了基本药物采购结算专用账户,保障基本药物及时、足额配备到位。2013 年,在国家基本药物目录和省增补目录的基础上,我市再增补了 85 种社区居民需求集中度较高的特殊药品和 20 种临床必需抢救类药品,更好地满足了居民的基本用药需求。

(五)落实公共卫生服务。切实强化社区卫生预防、医疗、保健、康复、健康教育、计划生育技术服务等“六位一体”服务功能,家庭健康医生制度逐步推进,努力为社区居民提供经济、方便、综合、连续的基本和重大公共卫生服务。2009 年起,全面实施国家基本公共卫生服务项目,服务内容由 9 大类 22 项逐步扩大至 11 大类 43 项,全部由社区卫生服务机构免费、均等地向社区居民提供。

(六)提升医疗服务能力。制订出台《无锡市区二级以上公立医院与社区卫生机构基本医疗服务深化协作实施办法》,发挥

上下互动互补效应，切实提高社区卫生服务能力水平。启动基层卫生机构特色科室建设和基本医疗服务能力分类管理，确认了首批 40 个基层卫生服务机构特色科室建设项目。试点开展基本医疗服务能力分类管理，配套不同的医保结算及服务管理政策，促进社区基本医疗服务水平进一步提升。

(七)加强人才队伍建设。在抓好《关于做好基层医疗卫生机构一次性补充卫技人员工作的指导意见》等政策落实的同时，系统组织社区医生参加全科医生培训，并分批选送优秀全科医生至国外短期研修。全面实施绩效工资制度，社区卫生服务人员收入水平普遍提升，社区卫生服务编内、编外人员平均年收入分别达到 8.35 万元、4.95 万元，并通过超额劳务补贴政策，进一步调动骨干人员的积极性。目前，全市社区卫生服务机构在岗人员 8156 名，中高级职称占 34.5%。

二、当前社区卫生服务机构在发展中遇到的突出问题

(一)管理体制多元导致发展不平衡。目前，各市(县)区在社区卫生服务机构管理体制方面还存在较大差异，其中崇安、南长、北塘三城区社区卫生服务机构人、财、物统一由区级管理，其他涉农市(县)区大部分社区卫生服务机构还存在多元管理体制，表现为人事、业务由市(县)区统一管理，而投入与运行、收支管理等财力保障仍然由街道(镇)层面管理。地区间对社区卫生服务发展的保障优先程度以及财政保障能力的差异，影响了全市社区卫生服务机构的均衡发展，而市(县)区和街道(镇)在事

权、财权方面的多元管理，也不利于对全市社区卫生服务的规范管理。

(二)部分社区卫生服务中心建设滞后。因拆迁重建、布点选址等问题，目前尚有5个街道(镇)社区卫生服务中心建设滞后；崇安、南长、北塘三城区在社区卫生服务站设置方面存在较大难度，按规划需新增的8个服务站由于选址、用地等实际困难，建设方案尚在积极争取中；部分新建居民集中居住区未能同步规划、同步建设社区卫生服务设施，与“15分钟健康圈”要求存在差距。

(三)社区卫生服务机构人员紧缺。随着社区卫生服务功能不断拓展、工作量大幅增加，社区卫生服务人员在配置数量、专业与层次结构方面均存在不足。由于工作任务繁重，与二、三级医院相比在收入待遇、个人职业规划等方面存在较大落差，基层卫生人才招聘难度较大，再加上医学人才培养需要较长周期，短期引进难以立竿见影，社区卫生服务机构人员紧缺问题始终无法得到有效解决。

(四)绩效工资制度激励作用未能充分发挥。由于国家绩效工资制度中奖励性绩效工资比重较低，存在吃大锅饭倾向，对骨干人员的激励明显不足。虽然市政府已经明确提出了切实完善绩效工资分配相关政策的要求，但各市(县)区在贯彻落实中存在不平衡现象，部分市(县)区尚未出台相关政策，亟需加快推进速度。

(五)统一的区域卫生信息平台尚未建成。虽然市区、江阴市、宜兴市分别建成了以居民健康档案为核心的卫生综合信息平台,基本完成社区卫生服务医疗系统、结报系统等与健康档案系统的融合,但市属医疗机构信息平台、区域影像诊断、远程会诊系统等尚未构建,与社区卫生服务机构间未实现信息的互联互通,难以以为社区首诊、双向转诊提供有效的信息化支撑,在一定程度上制约了社区卫生服务机构功能的发挥。

三、下阶段提升社区卫生服务机构能力水平的重点工作

发展社区卫生服务,既是解决人民群众看病难、看病贵问题的切入点,也是深化医药卫生体制综合改革的交汇点,涉及面广、政策性强。下阶段,市政府将以进一步深化社区卫生服务综合改革为抓手,不断加大工作力度,落实更多有效措施,全面推进社区卫生服务能力和水平再上新台阶。

(一)深化经费保障制度改革,进一步完善多渠道补偿机制。全面落实各级财政对基层医疗卫生机构基本建设和设备购置等发展建设支出和运行补助政策,按常住人口规模将基层医疗卫生机构运行经费、基本公共卫生服务经费全额纳入财政预算并足额安排,并切实完善收支两条线管理机制,及时拨付补助资金。推进医保支付方式改革,积极推行总额控制下的总额预付、按人头付费、按病种付费等多种付费方式,并根据基层医疗卫生机构医疗能力实行分类管理,合理制定医保结算办法,完善医保支付制度,切实发挥医保合理补偿和激励导向作用,更好地促进

社区卫生服务机构基本医疗服务功能的发挥。同时,要切实加强财政补助资金的绩效考核和监督管理,进一步提高资金使用效益。

(二)完善人事分配制度改革,进一步增强社区卫生服务机构运行活力。建立编制动态调整机制,崇安、南长、北塘三城区社区卫生服务机构人员编制按照每万常住人口不少于15名的标准配置,其余各市(县)、区社区卫生服务机构人员编制按照每万常住人口15—18名的标准配置,力争年内完成社区卫生服务机构编制梳理和核定调整工作,并切实提高人员进编率。深化人事制度改革,实行基层医疗卫生机构负责人任期目标责任制,落实用人自主权。完善绩效考核制度,将考核结果与绩效工资总量、财政补助额度、医保支付比例等挂钩,促进社区卫生事业协调持续发展。合理调整基础性绩效工资和奖励性绩效工资比例,加大绩效工资制度激励力度,并努力缩减编内外人员收入差距,进一步稳定基层医务人员队伍。

(三)强化社区卫生服务保障机制,进一步加大统筹协调和督办力度。市政府将组织卫生、财政等部门,对各市(县)区社区卫生工作进行定期督查和工作评估,重点督促落实未达标社区卫生服务机构的建设用地、建设资金和设备装备更新投入,并采用工作通报、限期整改、问询约谈等方式,促进各地进一步完善社区卫生服务机构保障机制。健全完善规划、建设、卫生部门联动工作机制,力争在今年年底前修定完成《无锡市社区卫生服务

机构设置规划(2015—2020)》，不断优化社区卫生服务机构的规划布局，努力实现设施条件提档升级，进一步提高现代化程度。围绕解决当前全科医生招不进、留不住的难题，抓紧制定出台全科医生制度实施意见，建立稳定的全科医生培养机制和有力的扶持政策，同时对社区卫生急需人才适当放宽招考条件，尽快缓解基层医务人员紧缺问题。

(四)提升基层医疗卫生服务水平，进一步满足居民健康需求。综合改革医疗机构运行管理模式、医疗保险支付模式和市民就医模式，引导市属三级医院专家到社区开展诊疗活动，提升社区医疗服务能力。推进全市医疗资源的纵向联合，加快区域医疗联合体建设，促进市属三级医院的优质医疗资源向基层延伸，引导市民群众到社区和基层医疗卫生机构就诊。适应医学模式转变、慢性病高发和人口老龄化挑战，进一步巩固和发展社区全科服务模式，完善家庭医生、双向转诊绩效考核和激励机制，并根据社区人群健康状况和服务需求实施家庭医生分类管理，引导社区居民通过家庭医生预约就诊，提高社区首诊率，合理分流病人，促进分级诊疗秩序的形成。

(五)完善卫生系统信息平台建设，进一步强化信息化支撑条件。加快完善居民健康档案信息系统，在全市范围内完成社区医疗系统、结报系统与健康档案系统的融合，提高社区医生工作效率，同时将基本药物供应使用、居民健康管理、公共卫生服务、基本医疗服务、绩效考核等内容，统一技术规范和标准，强化

信息系统在绩效考核和服务监管中的运用,提高社区卫生服务管理效能。扎实推进无锡区域卫生信息平台建设,以居民健康档案为核心,实现二级以上医院、社区卫生服务机构、公共卫生机构间诊疗、电子病历、健康档案、基本公共卫生服务信息的互通共享。依托市属公立医院,加快建设区域检验中心、影像诊断中心、远程会诊中心建设,探索开展感知健康试点,为家庭医生服务、双向转诊提供必要的信息技术支撑。

总之,发展社区卫生服务涉及千家万户的健康和幸福,做好这项工作,意义重大,责任重大。下一步,我们将在市人大及其常委会的监督指导下,本着对人民群众健康高度负责的精神,以更加务实的作风、更加创新的思路、更加有力的举措,全力推动社区卫生建设水平和服务能力迈上新高度,努力为“四个无锡”建设作出新的更大贡献。

无锡市人大常委会关于推进民主立法 工作的规定

(2014年8月28日 无锡市第十五届人民代表大会
常务委员会第十八次会议通过)

第一条 为了扩大公民有序参与立法途径,进一步推进民主立法、科学立法,提高立法质量,根据《中华人民共和国立法法》等相关法律、法规和《无锡市制定地方性法规条例》及其实施意见的规定,结合工作实际,制定本规定。

第二条 本规定适用于市人大常委会、市人大专门委员会、常委会工作机构编制立法规划和年度立法计划,起草、审查和审议、评估法规(案)等地方立法活动。

第三条 地方立法应当充分发扬民主,通过书面征询、媒体网络公布,召开座谈会、论证会、听证会,开展法规草案通过前评估、立法后评估、问卷调查、专题调研视察等多种形式,公开征求公民、法人和其他组织的立法意见和建议。

第四条 立法信息应当按照及时、准确、便民的原则予以公开,但法律、法规另有规定的除外。

立法信息包括立法规划和年度立法计划、法规草案及其说明、审查或者审议意见、审议结果报告、评估结果报告等。

立法信息公开的媒体包括无锡市人大常委会公报、无锡人大网站、无锡人大播报官方微信、无锡日报、江南晚报、无锡人民广播电台、无锡电视台、无锡新传媒网站等。

第五条 编制立法规划和年度立法计划应当充分调研论证，常委会及其相关工作机构应当组织市人民政府、市中级人民法院、市人民检察院，以及相关部门和单位开展立法必要性、可行性论证和调研；拟列入年度立法计划的，提出立法建议项目的单位和部门还应当提交调研论证报告，以及立法需要解决主要问题的具体建议。

立法规划和年度立法计划草案应当充分听取人大代表和人民群众的意见，通过后向社会公布。

第六条 法规草案在常委会会议初次审议后，应当在无锡人大网站上公布，公开征求社会公众的意见。涉及全市经济社会发展大局、与人民群众利益密切相关或者主要制度设计争议较大的法规案，应当将法规草案全文或者争议较大的条款刊登在无锡日报、无锡新传媒等主流媒体上征求意见。

征求意见可以根据需要，公开法规草案的立法背景以及需要研究解决的主要问题等情况。

征求意见应当公布联系电话、传真、电子邮箱和通讯地址。公开征求意见的时间不少于十五日。

第七条 常委会选择相关镇（街道）、村（社区）等基层组织，行业协会、律师事务所等社会组织，基层群团组织、科研院所、企业事业单位等作为立法联系点。

常委会及其相关工作机构可以就立法规划和年度立法计划草案、法规草案等征求立法联系点的意见和建议，也可以委托立法联系点组织开展调研、评估、论证等工作。

征求立法联系点的意见和建议，可以采取书面或者走访座谈、专题调研等方式进行。

第八条 制定地方性法规应当充分发挥人大代表的主体作用。常委会相关工作机构应当通过书面、短信、微信等方式提示人大代表参与法规草案征求意见活动。法规草案的调研论证应当邀请具有专业特长的人大代表参与。

第九条 法规草案在常委会会议审议通过前，常委会相关工作机构应当通过书面和召开座谈会等方式征求各市（县）、区人大常委会的意见和建议；市（县）、区人大常委会应当明确工作机构，落实工作人员，负责征求意见，并收集反馈。

第十条 法规草案在常委会会议审议通过前，常委会相关工作机构应当召开市有关部门，市（县）、区人民政府，社会组织、基层单位，人大代表、专家学者、公众代表、行政管理相对人和利害关系人参加的征求意见座谈会。征求意见可以就法规草案全文或者其中的有关问题进行。

召开征求意见座谈会应当在七日前发出书面通知，并附法规草案及说明、征求意见提纲等相关材料。征求意见提纲应当明确列出需要研究解决的主要问题。

第十一条 对法规草案中专业性、技术性比较强或者意见分歧比较大的问题，可以召开专家论证会，组织常委会立法咨询

顾问、论证事项所涉及法律和专业领域的专家进行论证。

专家论证会应当明确需要论证的具体问题，并在七日前将有关材料送交与会专家。

第十二条 法规草案对全市经济社会发展、对广大人民群众切身利益有重大影响，涉及特定组织和个人的权利、义务，或者内容有较大争议的，经主任会议同意，可以在常委会会议审议通过前举行立法听证会。

公民、法人或者其他组织都可以按照市人大常委会《制定地方性法规听证规则》的规定报名参加听证会。

听证结束后，常委会相关工作机构应当研究听证意见并形成听证报告，提交常委会会议，供审议法规草案时参考。

第十三条 法规草案在常委会会议审议通过前，常委会相关工作机构可以就法规草案中涉及的重点问题或者人民群众关心的热点问题，组织常委会组成人员或者相关人大代表专业组开展专题调研、视察。

第十四条 涉及全市经济社会发展大局、与人民群众利益密切相关或者属于创制性的法规草案，经主任会议决定，可以在常委会会议第二次审议前进行通过前评估。

评估内容包括法规草案的主要制度设计、出台时机、施行效果、实施后可能会遇到的问题等。

评估人员由未参加过该法规草案前期起草、调研、论证工作的专家学者、人大代表、公众代表等人员组成。

评估结束后，常委会法制工委应当形成评估报告提交法制

委员会,作为法制委员会统一审议法规草案的依据。

第十五条 常委会相关工作机构应当对人大代表、社会公众等社会各界在法规草案征求意见、调研论证、评估中提出的意见和建议进行汇总、梳理和研究,将研究、采纳的情况以当场答复、书面回复、网上公布等方式进行反馈,并通过审查意见报告、审议结果报告等方式向常委会会议报告。

第十六条 地方性法规实施一年以后,主任会议可以根据经济社会发展要求和上位法制定、修改、废止等情况,决定开展立法后评估工作。

开展立法后评估,应当在无锡人大网站、无锡日报、无锡新传媒等新闻媒体发布公告,并通过实地调研考察、召开座谈会、开展问卷调查等方式公开征求、收集社会各界的意见。

评估工作完成后,应当形成书面评估报告。评估报告应当包括开展评估的基本情况、法规实施效果的基本评价、法规实施中存在的主要问题、法规实施和修改的建议等。

第十七条 常委会应当加强地方立法宣传工作,引导社会舆论,凝聚社会共识,增强社会公众对地方立法工作的知晓度、参与度,引导公众有序参与法规草案起草、审议的立法过程和法规的实施工作,提高地方立法工作质量。

第十八条 本规定自通过之日起施行。

无锡市第十五届人民代表大会常务委员会

公 告

第 11 号

《无锡市城市照明条例》已由无锡市第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议于 2014 年 6 月 27 日制定,经江苏省第十二届人民代表大会常务委员会第十一次会议于 2014 年 7 月 25 日批准,现予公布,自 2014 年 10 月 1 日起施行。

2014 年 7 月 25 日

关于《无锡市城市照明条例》的说明

无锡市人大常委会副主任 王立人

省人大常委会主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

《无锡市城市照明条例》(以下简称《条例》)已于2014年6月27日由无锡市十五届人大常委会第十六次会议通过,现提请本次省人大常委会会议审议批准。我受无锡市人大常委会的委托,现就《条例》作如下说明。

一、关于城市照明设施的规划与建设

为了适应我市城市照明事业快速发展、覆盖范围不断扩大的现状和实际需要,有必要加强城市照明规划,明确相关要求。《条例》主要从三个方面来规范:一是明确编制规划。要求城市照明行政主管部门会同相关部门编制城市照明专项规划,报本级人民政府批准后组织实施。专项规划应当根据城市经济社会发展水平和城市功能分区,结合城市自然地理环境、人文条件、交通安全要求,对不同区域的照明效果提出要求(第九条)。二是明确设置范围。应当设置功能照明设施的区域包括城市道路、居住区内道路、广场、公园绿地、风景名胜区等,其中将居住区内道路的功能照明纳入城市照明体系统一管理,是我市不同于外省市的惠民举措与多年实践,回应了公众的民生期盼。可

以设置景观照明的范围包括城市主要道路、重要公园、机场、车站等区域和建筑物、构筑物，由市、县级市城市照明主管部门会同财政等部门，根据城市照明专项规划提出意见，报本级人民政府确定并公布（第十条、第十一条）。三是明确设置标准。设置城市照明设施，应当根据城市照明专项规划和国家有关规范，确定各类区域照明的亮度、能耗、装灯率等标准。同时，针对群众普遍关注的光污染问题，专门对设置景观照明设施提出了应当符合光污染控制要求等三项具体要求（第十二条、第十三条）。

《条例》从严格、规范与便民的角度出发，对照明设施的建设程序进行了规范：一是为了确保建设项目配建的城市照明设施及时到位，明确配套建设的城市照明设施应当与主体工程同步设计、施工、验收；二是为了确保城市照明设施建设符合国家、省、市相关技术标准，规定了城市照明专业设计方案技术审查制度，并要求城市照明设施的建设单位依法办理工程质量监督手续；三是为了确保城市照明设施的建设质量，规定城市照明工程建设完工后，建设单位应当进行实地检测，并将检测评估报告作为工程竣工验收的依据资料，竣工验收时，通知所在地城市照明管理机构参加（第十五条至第十九条）。

二、关于城市照明设施的维护和管理

城市照明设施的维护和管理，直接关系到城市照明设施的运行安全和群众切身利益。一是明确部门职责，《条例》要求城市照明行政主管部门按照职责分工，建立健全规章制度，加强城

市照明设施监管和故障处理监督检查,保证其完好和正常运行(第二十条)。二是落实责任单位,《条例》在明确城市照明设施移交条件的同时,规定城市照明管理机构管理的城市照明设施,可以采取委托或者招标投标的方式确定维护单位;未移交的,由建设单位、产权单位或者使用单位负责维护和管理(第二十一条、第二十二条)。三是规范维护要求,《条例》要求维护单位严格执行维护技术规范,并在规定时限内排除城市照明设施隐患、故障,保障其安全、正常运行(第二十三条至第二十五条)。四是强化设施管理,对需要拆除、迁移、改动城市照明设施,或者利用城市照明设施设置其他物品等行为,明确了相关管理措施;对损害或者影响城市照明设施正常、安全运行的行为,列举了六项予以禁止;对因事故造成城市照明设施损坏的情况,规定了处置措施(第二十五条至第三十条)。

为了预防和减少台风、雨雪等不可抗力和突发性事故对城市照明设施的安全影响,《条例》结合我市实际,确立了政府、部门、维护单位三级应急管理制度。要求政府及有关部门建立城市照明应急管理制度,制定并适时修订城市照明应急预案;城市照明设施维护单位制定本单位城市照明应急预案,建立应急救援组织;发生危及城市照明设施安全运行情况的,维护单位应当采取应急措施进行处理,并及时报告城市照明管理机构。

三、关于节约能源

为了推进节约型社会建设和城市绿色照明工作,《条例》设

专章对城市照明节约能源进行了规定。一是加强节能管理。要求城市照明行政主管部门制定节能计划和技术措施,优先发展功能照明,严格控制景观照明显亮度和能耗,建立智能控制系统,分区、分时、分级的节能控制措施,平时、一般节假日、重大节庆活动景观照明三级控制模式,并开展节能宣传、教育、培训等工作(第三十三条、第三十四条、第三十七条、第三十八条)。二是创新节能模式。鼓励城市重要道路、景观河道两侧的单位和住宅利用内光外透减少其他景观照明能耗。引入市场竞争机制,鼓励采取合同能源管理方式,选择专业单位建设、改造和维护城市照明设施(第三十三条、第三十五条)。三是鼓励采用新能源。要求因地制宜建设和改造城市照明设施,科学应用太阳能、风能等可再生能源,推广高效光源和灯具,禁止使用高耗低效照明产品,限期淘汰已使用的高耗低效照明设施(第三十三条、第三十六条)。四是强化节能考核。城市照明行政主管部门应当建立城市照明能耗考核和节能奖惩制度,定期对城市照明能耗等情况进行监督、检查和考核,并根据国家、省城市绿色照明评价方法和标准,定期组织开展绿色照明评价工作(第四十条、第四十一条)。

以上说明和《决定》,请予审议。

无锡市城市照明条例

(2014年6月27日 无锡市第十五届人民代表大会

常务委员会第十六次会议制定

2014年7月25日 江苏省第十二届人民代表大会

常务委员会第十一次会议批准)

第一章 总 则

第一条 为了加强城市照明管理,促进能源节约,改善城市照明环境,根据有关法律、法规,结合本市实际,制定本条例。

第二条 本市行政区域内城市照明的规划、建设、维护及其相关管理等活动适用本条例。

城市照明包括功能照明和景观照明。

第三条 城市照明工作应当遵循以人为本、安全节能、美化环境、生态环保的原则,并与社会经济、文化和人民生活水平的发展相适应。

第四条 各级人民政府应当加强对城市照明工作的领导,确保资金投入、专款专用,保障城市照明工作健康发展。

第五条 市、县级市城市照明行政主管部门负责本行政区域内城市照明监督管理工作。区城市照明行政主管部门负责职

责范围内的城市照明管理工作。

县级市、区城市照明行政主管部门接受市城市照明行政主管部门的监督和指导。

城市照明行政主管部门所属的城市照明管理机构根据职责分工,具体负责城市照明日常管理工作。

第六条 发展和改革、城乡规划、建设、财政、公安、城市管理、交通运输、住房保障和房产管理等部门应当按照各自职责,共同做好城市照明相关工作。

第七条 鼓励、支持社会资金参与城市照明建设、维护和科学技术研究,推广使用节能、环保的城市照明新技术、新产品、新材料,开展绿色照明活动,提高城市照明的科学技术水平。

第八条 任何单位和个人都有权制止和举报损害城市照明设施的行为。

对在城市照明工作中做出突出贡献的单位和个人,各级人民政府或者城市照明行政主管部门应当给予表彰和奖励。

第二章 规划和建设

第九条 市、县级市城市照明行政主管部门应当依据国民经济和社会发展总体规划、城市总体规划,会同城乡规划、财政等部门编制城市照明专项规划,报本级人民政府批准后组织实施。

城市照明专项规划应当根据城市经济社会发展水平和城市

功能分区,结合城市自然地理环境、人文条件、交通安全要求,对不同区域的照明效果提出要求。

第十条 城市道路、居住区内道路、广场、公园绿地、风景名胜区等区域和城镇建成区内的公路应当设置功能照明设施。

第十一条 下列区域和重要建筑物、构筑物需要设置景观照明设施的,由市、县级市城市照明主管部门会同财政等部门,根据城市照明专项规划提出意见,报本级人民政府确定并公布:

(一)城市主要道路、主要桥梁、景观河道以及两侧重要建筑物、构筑物;

(二)重要公园、风景名胜区以及周边重要建筑物、构筑物;

(三)机场、车站、港口、高速公路出入口以及周边重要建筑物、构筑物。

第十二条 设置城市照明设施,应当根据城市照明专项规划和国家有关规范,确定各类区域照明的亮度、能耗、装灯率等标准。

第十三条 设置景观照明设施应当符合下列要求:

(一)符合光污染控制要求,与周围环境相协调;

(二)符合市容、交通和消防安全要求;

(三)符合建筑物、构筑物原有风格和结构安全要求。

景观照明设施用电应当与单位内部商业、办公以及其他照明用电负荷分开,并安装电表单独计量和控制。

第十四条 从事城市照明设施建设的勘察、设计、施工、监

理、质量检测的单位应当依法具备相应的资质；相关专业技术人员应当依法取得相应的资格。

第十五条 新建、改建、扩建工程项目需要配套建设城市照明设施的，应当与主体工程同步设计、施工、验收，所需费用纳入建设成本。

第十六条 从事城市照明设施建设的，建设单位应当向市、县级市城市照明管理机构报送城市照明专业设计方案。

市、县级市城市照明管理机构应当对城市照明专业设计方案的设计标准、配电方案、节能措施、智能控制等提出审查意见。

建设单位报送施工图设计文件审查时，应当提供城市照明专业设计方案审查意见。

第十七条 城市照明设施的建设单位应当依法办理工程质量监督手续。

第十八条 城市照明设施建设应当符合国家、省、市有关技术标准和规范。

城市照明设施设置应当牢固并采取相应的防火、防漏电、防触电等安全措施，保障设施完好、安全运行。

城市照明设施不符合国家有关标准规范的，应当按照城市照明规范要求逐步改造。

第十九条 城市照明工程建设完工后，建设单位应当对城市照明设施的亮度或者照度、均匀度、照明功率密度值、能耗、接地电阻等技术指标进行实地检测，并将检测评估报告作为工程

竣工验收的依据资料。

建设单位组织城市照明工程竣工验收时,应当通知所在地城市照明管理机构参加。

城市照明工程未经验收或者验收不合格的,不得交付使用。

第三章 维护和管理

第二十条 城市照明行政主管部门应当按照职责分工,建立健全规章制度,加强城市照明设施监管和故障处理监督检查,保证城市照明设施完好和正常运行。

第二十一条 城市照明设施符合下列条件的,可以移交相应城市照明管理机构管理:

- (一)符合城市照明专项规划以及有关标准;
- (二)设施完好并正常运行;
- (三)提供必要的维护、运行条件;
- (四)提供完整的竣工验收备案资料;
- (五)市、县级市、区人民政府规定的其他条件。

符合前款规定条件的,相应的城市照明管理机构应当予以接收。

第二十二条 城市照明管理机构管理的城市照明设施,可以采取委托或者招标投标的方式确定维护单位负责维护。

未移交的城市照明设施,由建设单位、产权单位或者使用单位负责维护和管理。

城市照明设施运行、维护、管理费用的承担办法,由市、县级市、区人民政府制定。

第二十三条 城市照明设施维护单位应当严格执行城市照明设施维护技术规范,及时排除城市照明设施隐患、故障,保障城市照明设施安全、正常运行。

城市照明设施发生故障的,一般应当在二十四小时内处理完毕;故障复杂的应当在四十八小时内处理完毕;情况特殊需要延长处理时间的,应当报城市照明管理机构同意。

第二十四条 城市照明设施破损、照明质量或者照明效果不能满足要求或者存在安全隐患的,相关维护和管理单位应当及时予以整改。

第二十五条 因工程建设等活动需要拆除、迁移、改动城市照明设施,或者施工可能影响城市照明设施安全、正常运行的,建设单位应当于施工前征得城市照明管理机构同意。

第二十六条 因拆除、迁移、改动城市照明设施影响城市照明的,应当按照技术规范设置临时照明设施;因施工可能影响城市照明设施安全运行的,应当采取相应保护措施。

设置临时照明设施和采取保护措施所需费用由建设单位承担。

第二十七条 确需利用城市照明设施设置其他物品的,应当经城市照明行政主管部门同意;临时设置的,期满后应当立即拆除,并恢复原状。

第二十八条 禁止下列损害或者影响城市照明设施正常、安全运行的行为：

- (一)擅自迁移、拆除、改动、利用、停用城市照明设施；
- (二)擅自在城市照明设施上架设线缆、设置指示牌、宣传品等；
- (三)擅自接用城市照明电源；
- (四)在城市照明设施周边擅自植树、挖坑取土或者设置其他物体，或者倾倒含酸、碱、盐等腐蚀物或者具有腐蚀性的废渣、废液；
- (五)在城市照明设施上刻划、涂污；
- (六)其他可能损害或者影响城市照明设施正常、安全运行的行为。

第二十九条 城市照明设施维护专用车辆执行紧急抢修任务时，公安、交通等有关部门和单位应当提供便利。

第三十条 因事故造成城市照明设施损坏的，事故责任人应当采取措施，防止事故扩大，并立即通知城市照明管理机构进行处置。

因交通事故造成城市照明设施损坏的，公安机关交通管理部门处置交通事故时应当及时通知城市照明管理机构。

第三十一条 市、县级市、区人民政府及其有关部门应当建立城市照明应急管理制度，依法制定并适时修订城市照明应急预案。

城市照明设施维护单位应当制定本单位城市照明应急预案,建立应急救援组织,预防和减少突发事件造成的损害。

第三十二条 因台风、雨雪、突发事故等因素,发生危及城市照明设施安全运行情况的,城市照明设施维护单位应当采取应急措施进行处理,并及时报告城市照明管理机构。

第四章 节约能源

第三十三条 城市照明行政主管部门应当依据城市照明专项规划开展能源节约工作,制定城市照明节能计划和节能技术措施,优先发展和建设功能照明,严格控制公用设施和大型建筑物装饰性景观照明显亮度和能耗。

城市照明应当推广高效光源和灯具,禁止使用高耗低效照明产品,限期淘汰已使用的高耗低效照明设施。

鼓励城市重要道路、景观河道两侧的单位和住宅利用内光外透减少其他景观照明能耗。

第三十四条 城市照明行政主管部门应当开展城市照明节能宣传、教育、培训等工作,提高城市照明节能水平。

第三十五条 鼓励采取合同能源管理的方式,选择专业单位建设、改造、维护城市照明设施。

第三十六条 城市照明设施建设改造应当因地制宜,科学应用太阳能、风能等可再生能源。

第三十七条 市、县级市城市照明管理机构应当建立本级

城市照明显能控制系统。

区城市照明管理机构应当依托市级城市照明显能控制系统建立区级城市照明显能控制平台。

第三十八条 城市照明管理机构应当建立和完善分区、分时、分级的照明节能控制措施,按照平时、一般节假日、重大节庆活动建立景观照明三级控制模式。

第三十九条 由建设单位、产权单位或者使用单位负责管理的城市照明设施,应当按照市、县级市城市照明管理机构的要求,保证正常启闭。

遇有重大活动或者特殊情况需要启闭城市照明设施的,按照市、县级市人民政府指定时间执行。

第四十条 城市照明行政主管部门应当建立城市照明显耗考核和节能奖惩制度,定期对城市照明显耗等情况进行监督、检查和考核。

第四十一条 市城市照明行政主管部门应当根据国家、省城市绿色照明评价方法和标准,定期组织开展绿色照明评价工作。

第五章 法律责任

第四十二条 违反本条例第十条规定,未在城市道路、居住区内道路、广场、公园绿地、风景名胜区设置功能照明设施的,由城市照明行政主管部门责令建设单位限期改正,并可以处以一

万元以上五万元以下罚款。

第四十三条 违反本条例第十一条规定,未按规定在相关区域和重要建筑物、构筑物设置景观照明设施的,由城市照明行政主管部门责令建设单位限期改正;逾期不改正的,处以五千元以上二万元以下罚款。

第四十四条 违反本条例第十九条规定,城市照明工程未经验收或者验收不合格交付使用的,由城市照明行政主管部门责令改正;逾期不改正的,处以二万元以上十万元以下罚款。

第四十五条 违反本条例第二十三条规定,城市照明设施发生故障未在规定时间内处理完毕的,由城市照明行政主管部门责令改正,并处以一万元以上五万元以下罚款。

第四十六条 违反本条例第二十四条规定,城市照明设施破损、照明质量或者照明效果不能满足要求或者存在安全隐患的,由城市照明行政主管部门责令改正;逾期不改正的,处以一万元以上五万元以下罚款。

第四十七条 违反本条例第二十六条规定,未按照规定设置临时照明设施或者未采取相应保护措施的,由城市照明行政主管部门责令改正,并处以二万元以上十万元以下罚款。

第四十八条 违反本条例第二十八条规定,有下列损害或者影响城市照明设施正常、安全运行的行为之一的,由城市照明行政主管部门责令改正,并按照下列规定予以处罚:

(一)擅自迁移、拆除、改动、利用、停用城市照明设施的,或

者擅自在城市照明设施上架设线缆、设置指示牌、宣传品等的，对个人处以二百元以上一千元以下罚款，对单位处以一万元以上五万元以下罚款；

(二)擅自接用城市照明电源的，责令停止违法行为，并处以实际查明电量电费额二倍以上五倍以下的罚款；

(三)在城市照明设施周边擅自植树、挖坑取土的，对个人处以二百元以上一千元以下罚款，对单位处以五千元以上三万元以下罚款。

第四十九条 城市照明行政主管部门及其管理机构的工作人员在城市照明管理中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由其所在单位或者上级行政机关依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附 则

第五十条 本条例所称功能照明，是指通过人工光以保障人们出行和户外活动安全为目的的照明。

本条例所称景观照明，是指在户外通过人工光以装饰和造景为目的的照明。

本条例所称城市照明设施，是指用于城市照明的照明器具以及配电、监控、节能等系统的设备和附属设施等。

第五十一条 本条例自2014年10月1日起施行。

无锡市人民代表大会常务委员会免职名单

(2014年8月28日 无锡市第十五届人民代表大会
常务委员会第十八次会议通过)

免去蒋志耿的无锡市人民检察院检察委员会委员、检察员职务；

免去陆曙光的无锡市人民检察院检察员职务。

无锡市第十五届人大常委会第十七次会议

出席、缺席人员名单

出席：姚建华 王立人 林国忠 曹锡荣 滕兰英 吴峰枫
平明德 万冠清 马志相 王华良 尤文科 毛建新
叶惠南 包可为 吕勤彬 朱剑明 许建平 杨 红
杨清华 何云彪 沈伟明 张 筠 张宇蔚 张烈明
张晓耕 张淇铭 张新志 陈凤军 陈良钢 陈国宁
金征宇 周 挥 周子川 宗伟刚 柳江南 赵立平
赵国权 俞宏雷 夏晓春 钱 群 高 慧 蒋伟亮
窦 林 管海燕 薛玉民 戴建华 戴锡生

缺席：卞平刚 田 韵

无锡市第十五届人大常委会第十八次会议 第一次全体会议出席、缺席、列席人员名单

出席：姚建华 王立人 林国忠 曹锡荣 滕兰英 吴峰枫
平明德 万冠清 马志相 王华良 尤文科 毛建新
卞平刚 叶惠南 田 韵 包可为 吕勤彬 朱剑明
杨 红 杨清华 何云彪 沈伟明 张 篓 张宇蔚
张烈明 张淇铭 张新志 陈凤军 陈良钢 陈国宁
金征宇 周 挥 周子川 宗伟刚 柳江南 赵立平
赵国权 俞宏雷 夏晓春 钱 群 高 慧 蒋伟亮
窦 林 管海燕 薛玉民 戴建华 戴锡生

缺席：许建平 张晓耕

列席：[一府两院]

华博雅 时永才 蒋永良 唐余开 吴建昌 张明康
刘 玲 高圣华 翁林敏 叶建新 谢寿坤 蔡大钢
焦 克 江心宁 戴玉明 杜荣良 张中云 钱中益
戴可为 华解语 褚一波 杨武亮 竺学荣 徐丽华
周建平 杨建国 高小苏 李 军

[人大代表]

许长征 周玲玲 吴 韶 保海燕 邓 超 陈卫东

龚 磊 蒋惠芬 李明杰 祁 萍

[法制委员会委员]

孙 敏 范凯洲

[财经委员会委员]

孙泳伦

[市(县)区人大]

王刚庆 任震宇 王世平 田 玲

[旁听市民]

郁 纯 吴 斌 袁 伟 廖举鹏 夏刚草 曹荣之

金石声 徐 武

缺席:[政府部门]

社保中心

[法制委员会委员]

杨志钢 钱晓东 蔡永民

[财经委员会委员]

杨 凯 黄 新 蒋云燕

无锡市第十五届人大常委会第十八次会议 第二次全体会议出席、缺席、列席人员名单

出席：姚建华 王立人 林国忠 曹锡荣 滕兰英 吴峰枫
平明德 万冠清 马志相 王华良 尤文科 毛建新
卞平刚 叶惠南 田 韵 包可为 吕勤彬 朱剑明
杨 红 杨清华 何云彪 沈伟明 张 篓 张宇蔚
张烈明 张淇铭 张新志 陈凤军 陈良钢 陈国宁
金征宇 周 挥 周子川 宗伟刚 赵立平 赵国权
俞宏雷 夏晓春 钱 群 高 慧 蒋伟亮 窦 林
管海燕 薛玉民 戴建华 戴锡生

缺席：许建平 张晓耕 柳江南

列席：[一府两院]

刘 霞 邹建南 张 媛 高圣华 周文栋 杨乔良
翁林敏 陈卫平 蔡大钢 焦 克 戴玉明 杜荣良
张中云 钱中益 邢益新 戴可为 华解语 高建强
杨武亮 胡建伟 徐丽华 周建平 杨建国 蔡 剑
杨建民 高小苏 李 军

[人大代表]

许长征 吴 韶 保海燕 邓 超 陈卫东 龚 磊

蒋惠芬 李明杰 祁 萍

[法制委员会委员]

范凯洲

[财经委员会委员]

孙泳伦

缺席:[人大代表]

周玲玲

[法制委员会委员]

孙 敏 杨志钢 钱晓东 蔡永民

[财经委员会委员]

杨 凯 黄 新 蒋云燕

无锡市第十五届人大常委会第十八次会议

专题询问出席、缺席、列席人员名单

出席：[市人大常委会组成人员]

| | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 姚建华 | 王立人 | 林国忠 | 曹锡荣 | 滕兰英 | 吴峰枫 |
| 平明德 | 万冠清 | 马志相 | 王华良 | 尤文科 | 毛建新 |
| 卞平刚 | 叶惠南 | 田 韵 | 包可为 | 吕勤彬 | 朱剑明 |
| 杨 红 | 杨清华 | 何云彪 | 沈伟明 | 张 篓 | 张宇蔚 |
| 张烈明 | 张淇铭 | 张新志 | 陈凤军 | 陈良钢 | 陈国宁 |
| 金征宇 | 周 挥 | 周子川 | 宗伟刚 | 赵立平 | 赵国权 |
| 俞宏雷 | 夏晓春 | 钱 群 | 高 慧 | 蒋伟亮 | 窦 林 |
| 管海燕 | 薛玉民 | 戴建华 | 戴锡生 | | |

缺席：[市人大常委会委员]

| | | |
|-----|-----|-----|
| 许建平 | 张晓耕 | 柳江南 |
|-----|-----|-----|

列席：[一府两院]

| | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 汪 泉 | 华博雅 | 叶勤良 | 邹建南 | 张 媛 | 吴建昌 |
| 张明康 | 张克平 | 周文栋 | 杨乔良 | 翁林敏 | 谢寿坤 |
| 陈卫平 | 陆 棠 | 胡建伟 | 笪学荣 | 钱中益 | 吴迎春 |

[人大代表]

| | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-----|
| 许长征 | 吴 韶 | 陈卫东 | 周玲玲 | 保海燕 |
|-----|-----|-----|-----|-----|

[市人大代表教科文卫专业组]

刘一兵 肖建平 张忠阳 金秋萍 秦榛蓁 顾吉祥
黄继人

[市(县)区人大]

华炳泉 王刚庆 王世平 田 玲 郑 元 朱 敏
任震宇

[市(县)区政府]

龚振东 储红飙 陈 奕 王 涛 程 红

[市民代表]

尤敏娟 朱寿康 孙根福 吴海波 杭益琴 金永胜
颜开太