

# 无锡市人大常委会公报

## 第十五届

第 20 期(总第 224 期)

无锡市人大网址

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

内部刊物 注意保存

2015 年 1 月 9 日

## 目 录

### ●会议纪要

无锡市第十五届人大常委会第二十次会议纪要 ..... ( 3 )

### ●决议决定

无锡市人民代表大会常务委员会关于召开无锡市第十五届人民代表大会  
第四次会议的决定 ..... ( 5 )

### ●立法计划

无锡市人大常委会 2015 年度立法计划 ..... ( 6 )

### ●审议意见

无锡市第十五届人大常委会第二十次会议审议意见 ..... ( 8 )

### ●审议意见反馈

关于无锡市第十五届人大常委会第十九次会议审议意见的落实情况 ..... ( 13 )

### ●情况说明

关于制定《无锡市物业管理条例(草案)》的说明 ..... 周立军(21)

关于《无锡市人大常委会 2015 年度立法计划(草案)》的说明 ..... 钱 群(28)

关于召开无锡市第十五届人民代表大会第四次会议决定(草案)的说明

..... 平明德 (36)

## ●审查报告

关于《无锡市物业管理条例(草案)》审查意见的报告	陈国宁(37)
关于《无锡市养老机构条例(草案)》审议结果的报告	钱群(42)
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(49)

## ●工作汇报

关于市十五届人大三次会议“以改革创新精神加快建立科学的生态补偿机制议案的决议”落实情况的报告	黄钦(50)
关于市十五届人大三次会议代表议案建议办理情况的报告	唐余开(56)
关于落实市人大常委会第十六次会议审议意见有关审计发现问题整改情况的报告	钮素芬(67)
关于“社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况”专题询问整改落实情况的报告	吴建昌(74)

## ●出席情况

无锡市第十五届人大常委会第二十次会议出席、缺席、列席人员名单	(82)
--------------------------------	------

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

## 第二十次会议纪要

无锡市第十五届人大常委会第二十次会议于 2014 年 12 月 18 日、19 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、滕兰英、吴峰枫，党组成员蒋伟亮，秘书长平明德出席了会议。姚建华主任和林国忠副主任先后主持会议。

会议听取和审议了市政府关于市十五届人大三次会议“以改革创新精神加快建立科学的生态补偿机制议案的决议”落实情况、代表议案建议办理情况、落实市人大常委会第十六次会议审议意见有关审计发现问题整改情况，以及“社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况”专题询问整改落实情况的报告；一审了《无锡市物业管理条例（草案）》；审议并通过了《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 2015 年度立法计划》、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和《无锡市人民代表大会常务委员会关于召开无锡市第十五届人民代表大会第四次会议的决定》；讨论了市人大常委会工作报告（征求意见稿）。

副市长黄钦、华博雅，市中级人民法院院长时永才、副院

长吴早春，市人民检察院副检察长李乐平，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和有关市人大代表列席了会议。受市人大常委会邀请的9位市民代表旁听了第一次全体会议。

# 无锡市人民代表大会常务委员会关于召开 无锡市第十五届人民代表大会第四次 会议的决定

(2014 年 12 月 19 日  无锡市第十五届人民代表大会  
常务委员会第二十次会议通过)

无锡市第十五届人民代表大会常务委员会第二十次会议决定,无锡市第十五届人民代表大会第四次会议于 2015 年 1 月 20 日至 23 日召开。建议会议的主要议程是:听取和审议无锡市人民政府工作报告;审查和批准无锡市 2014 年国民经济社会发展计划执行情况和 2015 年国民经济社会发展计划草案的报告,批准无锡市 2015 年国民经济和社会发展计划;审查和批准无锡市 2014 年预算执行情况和 2015 年预算草案的报告,批准 2015 年市本级预算;听取和审议无锡市人大常委会工作报告;听取和审议无锡市中级人民法院工作报告;听取和审议无锡市人民检察院工作报告。

# 无锡市人大常委会 2015 年度立法计划

(2014 年 12 月 19 日  无锡市第十五届人民代表大会  
常务委员会第二十次会议通过)

根据《无锡市第十五届人大常委会立法规划》和各方面提出的立法建议，2015 年度市人大常委会作以下立法计划安排：

## 一、制定地方性法规 4 件

(一) 制定《无锡市粮油流通安全条例》

起草部门：市粮食局

审议时间：2 月份常委会会议一审

(二) 制定《无锡市社区戒毒康复工作条例》

起草部门：市公安局

审议时间：4 月份常委会会议一审

(三) 制定《无锡市公共信用信息条例》

起草部门：市经济和信息化委员会

审议时间：6 月份常委会会议一审

(四) 制定《无锡市公共交通条例》

起草部门：市交通运输局

审议时间：8 月份常委会会议一审，提请市第十五届人民代表大会第五次会议审议通过

## **二、修改地方性法规 1 件**

修改《无锡市社会医疗机构管理条例》

起草部门：市卫生局

审议时间：10 月份常委会会议

## **三、立法调研项目 4 件**

1. 安全生产监督立法调研
2. 水土保持立法调研
3. 大气污染防治立法调研
4. 学校体育卫生立法调研

# 无锡市第十五届人大常委会

## 第二十次会议审议意见

在 2014 年 12 月 18 日至 19 日召开的市十五届人大常委会第二十次会议上，常委会组成人员听取并审议了市政府关于市十五届人大三次会议“以改革创新精神加快建立科学的生态补偿机制议案的决议”落实情况的报告、市十五届人大三次会议代表议案建议办理情况的报告、落实市人大常委会第十六次会议审议意见有关审计发现问题整改情况的报告、“社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况”专题询问整改落实情况的报告。审议中，常委会会议提出了如下意见和建议。

### 一、关于市十五届人大三次会议“以改革创新精神加快建立科学的生态补偿机制议案的决议”落实情况的审议意见

常委会组成人员认为，科学的生态补偿机制关乎城市的可持续发展和群众的切身利益。市政府及相关部门高度重视市十五届人大三次会议议案决议的贯彻落实，推进有序，措施得力，成效明显。制定出台的《关于建立生态补偿机制的意见(试行)》(以下简称《意见》)及其他相关配套政策措施，体现了实事求是、惠及百姓、开拓创新的理念，具有全局性、前瞻性和长效性，取得了良好的社会效应。目前，我市生态补偿机制已进入实质性操作阶段，下一步关键是要进一步细化完善工作措施，认真加以落

实。为此，常委会会议建议：

1. 要切实提高认识，确保资金补到位。要充分认识建立生态补偿机制是一项具有前瞻性的工作，正确理解生态补偿的内涵和实质，厘清生态补偿与生态建设、环境保护、扶贫帮困的关系。生态补偿资金是一项“增量资金”，其特定内涵是让因保护生态环境、经济发展受到限制和影响的区域内有关组织和个人得到经济补偿，因此不能把用于生态建设、环境保护、涉农项目、扶贫帮困等专项资金纳入补偿资金，更不能因为实施了生态补偿政策而取消原有的扶持资金。各级政府要加大对锡委发〔2014〕52号文件执行的力度，进一步对生态补偿办法进行细化，明确具体补偿到位的时限，防止预算不到位或操作中资金补不到手而开“空头支票”。

2. 要健全完善机制，确保工作做到位。要认真抓好《意见》的部署实施工作，凝聚共识，合力推进。政府及相关部门要进一步健全完善《意见》实施细则和相关配套办法，各市（县）区要同步部署落实生态补偿各项工作，坚持标准，简化申报确认手续，确保生态补偿机制运行的规范化、制度化。要做实相关基础工作，特别是尽快完成市和县级生态公益林和生态湿地的标准确认工作以及不同类型补偿标准的具体测算工作。市领导小组办公室和市政府法制办要认真跟踪研究《意见》实施和完善的情况，立足长远，推动依法长效有序运转，适时提出立法建议，为启动地方立法奠定基础。

3. 要加大监督力度，确保好事办到位。要严格落实各级责

任制,认真做好《意见》实施前的稳定评估工作;各级各相关部门都要建立基础台账,自觉接受监督和检查;要根据《意见》及相关文件要求,将生态补偿资金纳入审计范畴,把是否惠及村级集体经济组织及其成员作为审计的重点,持续跟踪督查,严肃查处违规违纪行为。政府及相关部门要继续加强与人大代表的联系,充分发挥舆论宣传和群众监督作用,及时将《意见》精神更全面的传递到基层,及时反馈实施过程中出现的问题,共同把好事办好、实事办到位,向人大代表交上一份满意的答卷。

## **二、关于市十五届人大三次会议代表议案建议办理情况的审议意见**

常委会组成人员认为,市政府和各承办部门对市十五届人大三次会议及闭会期间代表提出的议案建议办理工作高度重视,通过加强领导、完善机制、突出重点、跟踪落实等方式,特别是按照“代表建议督办月”活动的部署要求,对有关重点建议、代表反馈办理“不满意”建议进行跟踪督办和重新办理,办理工作力度不断加大,办理实效不断增强。截至目前,224件代表建议(含作为建议办理的议案6件)全部办结并答复代表,代表满意和基本满意率达到94.7%,办理工作取得了明显成效。同时,仍存在着少数承办单位对建议办理重视程度不高,交办时间跨度过长影响承办效率,承办单位之间协调力度不够等问题。市十五届人大四次会议召开在即,为扎实推进今年底和明年市人大代表议案建议办理工作,常委会会议建议:

- 1.要进一步加大办理力度。要从建设法治政府的高度,增

强贯彻执行《代表法》、做好代表建议办理工作的责任感,将办理过程转化成为民办实事的过程。政府要及时交办,对于不能直接确定承办单位的,通过协调会商机制及早确定,提高交办效率。各承办单位要按时办理,主动协调、督促协办单位按时提出协办意见,并及时掌握办理进度,保证按时办结。政府和常委会相关工作机构要加强督办,对于重点建议和“不满意”件,要逐件跟踪督查,推进落实,努力让代表满意。财政部门要全力保障,统筹解决办理代表建议所涉经费,破解建议办理落实的资金“瓶颈”。

2. 要进一步提高办理质量。政府要坚持问题导向,把解决实际问题作为办理工作的出发点和落脚点,加强办理工作培训和学习交流,提高办理工作制度化、规范化水平,确保建议办理质量。各承办部门要进一步强化责任,克服“重答复、轻落实”倾向,深入调查研究,通过加强与代表沟通、与协办单位协调,科学制定解决问题的方案,并按照规定的程序和时限办理。承诺近期解决的,要及时部署,坚决抓好落实;列入计划解决的,要专门建档,加强跟踪问效,积极创造条件,逐步加以解决;确实无法解决与采纳的,要有充分的理由和鲜明的态度,明确答复代表,力求取得代表的理解。

3. 要进一步完善办理机制。政府要进一步加强工作研究,完善办理机制,优化办理程序,切实加大领导、协调和推进力度,减少承办部门的推诿、扯皮、就事论事等情况。要完善目标管理考核机制,增强办理工作的刚性约束,把办理的各项责任落到实处。

处,进一步提高建议办成率和代表满意率。要健全监督评价机制,通过媒体、网络、公报、刊物等方式,及时通报代表建议的办理情况,听取社会对政府及其部门办理工作的评价,进一步增强办理工作透明度。要建立落实代表建议办理追踪机制,对本年度未办理解决的代表建议,应列入跨年度转办事项,并加强跟踪督查,及时反馈建议办理情况。

上述审议意见,已经市十五届人大常委会第33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3月底前形成贯彻落实情况报告,及时反馈市人大常委会办公室。

关于落实市人大常委会第十六次会议审议意见有关审计发现问题整改情况的报告的审议,常委会会议要求,市政府在重视具体问题整改落实基础上,要关注审计发现问题背后所暴露的体制机制方面的问题,进一步研究完善相关措施和制度,从制度层面上堵塞管理漏洞;对审计发现的违法违纪问题,要严肃查处追责,防止类似问题再次发生。

关于“社区卫生服务能力建设运行和作用发挥情况”专题询问整改落实情况的报告的审议,常委会会议要求,市政府及相关职能部门要切实按照应询承诺和报告明确的工作计划,继续抓好跨年度相关工作事项的整改落实工作,尤其要重视抓好建章立制工作,进一步提升社区卫生服务水平,让百姓得到更多实惠、享受更好服务。

# 关于无锡市第十五届人大常委会 第十九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十九次会议审议意见收悉。市政府领导高度重视，专门召集会议研商部署，构建协调机制，采取相应举措。现将审议意见落实情况函报如下：

## 一、提升战略定位，加强职业教育统筹规划

(一)关于建立组织领导机构。全国、全省职业教育工作会议召开后，市政府及相关部门多次召开专题学习会、座谈会，认真学习领会会议精神，统一加快发展职业教育的思想认识，明确职业教育在全市城市发展、产业升级和现代化建设中的重要地位。市政府主要领导、分管领导主持召开市发改委、教育局、财政局、人社局、编制办等部门负责人会议，专题研究加快推进全市职业教育改革发展的思路和举措，并制定专项工作方案，对全市推进职业教育改革发展重点工作作出安排。成立了由市长担任组长，分管副市长担任副组长，市发改委、经信委、教育局、财政局、人社局、农委、工商联主要负责人为成员的“无锡市推进职业教育改革发展工作领导小组”，协调推进相关重点工作。建立全市职业教育工作联席会议制度，明确各相关部门工作职责，常

态化研究和解决职业教育发展中遇到的重点难点问题。完善职业教育督导评估制度,实施职业教育质量年度报告制度,将评价结果作为政府相关部门和学校考核的重要依据。

(二)关于优化全市职教布局规划。根据《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》、国家《现代职业教育体系建设规划(2014—2020年)》、《省政府关于加快推进现代职业教育体系建设的实施意见》,以及《无锡城市现代化和城乡发展一体化规划(2014—2020年)》,围绕我市重点、新兴产业发展对技术技能型人才培养的需求,市政府正研究制订《无锡市关于加快发展现代职业教育的意见》和《无锡市现代职业教育体系建设规划(2015—2020年)》,对全市职业教育改革发展进行整体布局。在全市“十三五”规划编制中,也将纳入发展职业教育相关内容,加强对各类发展规划的综合协调管理,确保职教规划与产业规划全面对接。2015年上半年,将召开全市职业教育工作会议对全市职业教育改革发展工作进行动员和部署,加快构建具有无锡特色的现代职业教育体系。

(三)关于提升无锡职教园管理规格。目前,由市委全面深化改革领导小组统筹协调处理全市全局性、长远性、跨地区、跨部门的重大改革问题,鉴于无锡职教园管理体制调整属重大改革问题,需要按照市委、市政府关于全面深化改革的总体部署适时实施。

(四)关于行业管理职业学校归属定位。无锡文化艺术学校是省三星级中等职业学校,隶属于市文管中心。学校新址在无

锡职教园区,占地面积 105.35 亩,建筑面积为 42464.4 米,办学规模 2000 人左右,计划到 2019 年建设成为省内一流、全国领先的艺术高等职业学校和省四星级艺术学校。为有利于保持和发扬艺校的专业特色,有利于协调艺校和专业院团开展教学合作,原隶属关系保持不变。无锡卫生高等职业技术学校是五年制高等职业技术学校,坐落于无锡新区,占地面积 154 亩,建筑面积 8 万平方米,隶属于市医管中心,学校的发展目标是要进一步提升办学水平,创建卫生高职校,计划迁往无锡职教园与无锡城市职业技术学院整合,并增挂“江苏健康管理学院”牌子,采取教育与行业主管部门双重管理模式。

## **二、加大投入力度,促进职业教育健康发展**

(一)关于加大职业教育财政投入。积极贯彻全国、全省、全市加大职业教育投入的要求,近年来我市不断加大财政投入,全力推进职业教育改革发展各项工作。2012 年至 2013 年,全市各级财政用于职业教育投入分别为 26 亿元、26.5 亿元,实现了稳步增长。同时,建立了职业学校经费保障机制,明确我市公办中等职业学校年生均财政拨款基本标准。认真贯彻落实职业教育资助政策,全面兑现了中职免学费和中职助学金政策,保障职业学校正常运转。下一步,将更好地贯彻落实《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》和《省政府关于加快推进现代职业教育体系建设的实施意见》精神,严格落实中央、省关于地方教育附加费使用管理要求,确保地方教育附加用于职业教育的比例不低于 30%,支持我市职业教育发展重点项目。适应加快发

展现代职业教育的需要,研究制订相关文件,进一步提高全市职业院校生均公用经费拨款标准。同时,积极鼓励社会投入,完善具体政策措施,发挥企业办学主体地位,鼓励企业举办职业院校,企业开展职业教育情况纳入企业社会责任报告,实行全方位、多层次的校企合作,形成多元投入机制,不断拓宽职业教育资金渠道。

(二)关于提高教育财政资金使用绩效。根据省教育费附加、地方教育附加使用管理办法修改进程,结合我市实际,研究制定我市教育费附加、地方教育附加使用管理办法。同时,根据全口径预算编制要求,对专项资金项目申报,实行不分行业、不分行政主管部门的申报制度,凡属于教育事业的单位,均可按规定程序提出教育费附加、地方教育附加项目申报。专项申请经专家论证通过后,由财政部门在相关专项资金中予以统筹安排。

### **三、深化职业教育改革,提高职业学校办学水平**

(一)关于加强职业学校德育工作。适应我市产业转型升级对培养高素质技能人才的需要,进一步提高职业学校人才培养的目标定位,在加强基础文化课教学和专业技能教学的同时,进一步加强职业学校德育工作,提高学生综合素质。把社会主义核心价值观教育融入职业教育全过程,建立全员育人制度,上好德育课程,形成人人育德、事事育德、处处育德的新机制。创新德育模式,围绕提高学生敬业爱岗、吃苦耐劳、团结协作、遵守规范等综合素质,开展实践教育、体验教育、生活教育和养成教育,并评选一批富有创新性、引领性的优秀德育案例。建设融合产

业文化的校园文化,推进产业文化进教育、企业文化进校园、职业文化进课堂,培育一批优秀校园文化品牌和优秀学生社团。

(二)关于加强职业教育专业建设。按照“五个衔接”和“突出优势、聚焦特色、创新机制、打造品牌”的要求,实施新一轮职业教育品牌特色专业建设计划,培育一批具有行业优势、有特色、实力强、声誉好的高职品牌专业和对接区域主导产业的现代化中职专业群。加强中高职衔接人才培养方案和课程体系建设,逐步形成覆盖所有专业的中职、高职、应用本科相衔接的课程体系。建立课程内容随产业发展、技术进步更新的动态调整机制,提高专业与产业的吻合度。完善职业院校技能大赛、技工大赛制度,实现覆盖所有学校、专业、教师和学生,全面提高师生技能水平。

(三)关于加强职教师资队伍建设。建立职业院校校长、教师全员培训制度,落实教师企业实践制度,专业教师每2年专业实践的时间累计不少于2个月。鼓励职业院校与企业合作建立“双师型”教师培养基地,鼓励学校聘请企业管理人员、工程技术人员和能工巧匠担任专兼职教师,对职业院校紧缺的专业教师,由学校提出申请经认定后可简化程序,采取直接考核的方式公开招录。加强职业院校骨干教师队伍建设,培养一批专业带头人、教学名师和领军人才。加强职业院校教师师德建设,增强教师从事职业教育的荣誉感和责任感。到2020年,全市中职学校和高职院校“双师型”教师占比分别达75%、85%以上。

(四)关于构建劳动者职业教育体系。围绕“构建劳动者终

身职业培训体系”启动了专题调研,研究制订了工作方案,并结合“十三五”规划编制工作,研究确定未来五年的工作目标、举措和推进计划。2015年,重点做好四个方面工作:一是完善职业培训政策体系,制定出台关于加快推进我市现代职业培训体系建设的实施意见及相关配套政策措施,形成指导我市职业培训未来五年发展方向的纲领性文件。二是积极提高职业培训质量,构建以提高质量为导向的鉴定机制,发挥技能鉴定的杠杆作用,不断提高鉴定质量。三是提升职业培训管理服务能力,建立劳动力资源培训需求调查制度,定期发布职业培训目录,建立职业培训与岗位、与企业对技能人才需求对接的工作机制。四是引导推进技工院校转型发展,研究制定扶持政策,促进技工院校走多元办学、内涵发展、特色立校之路,提升办学质量。

(五)关于探索发展本科层次职业教育。立足构建中职、高职、应用本科相互衔接的技术技能人才培养体系,加快推进高等教育重点项目建设,抓住机遇、创造条件,积极创建应用技术型本科高校。目前,正在积极引进南京信息工程大学滨江学院来无锡办学,推动支持江南影视职业学院升本,并整合政府、高校、科研机构、行业、企业等资源,创建混合所有制的应用技术型本科高校。

#### **四、推进产教融合,发挥行业组织和企业作用**

(一)关于推进深化校企合作。推进职业教育集团化办学,继续办好10个市级职业教育集团,围绕创新职教集团发展机制、提升职教集团发展活力、发挥职教集团纽带作用等关键环节,明

确 2015 年集团建设的工作目标和重点举措,给予专项经费支持,推动形成一批研究成果和工作成果,鼓励各市级职教集团积累经验、打造品牌,积极创建国家骨干和省级示范性职业教育集团。完善职业院校实习实训定点企业制度,年内已公布挂牌第三批 43 家实习实训定点企业,使定点企业总数达到 100 家。充分发挥定点企业的作用,鼓励职业院校与定点企业在专业建设、课程开发、师资培养、技术创新、学生实习就业等方面深度合作,积极构建校企一体化育人的新机制。开展“3A4A 级协会进院校”活动,进一步加强行业组织与职业院校的联系,促进行业组织有机参与职业院校教育教学活动,参与职业院校人才培养质量评价。建立人社部门与行业组织联合发布年度分行业、分岗位的人才就业状况和需求预测制度,推动职业教育层次和专业结构调整与区域产业结构调整相适应。

(二)关于制定引导校企合作相关政策。目前,教育部、人社部、发改委、法制办等部门,正在根据《国务院关于加快发展现代职业教育的决定》要求,研究制定促进校企合作办学的有关法规和激励政策,将出台具体措施。省政府将制定《江苏省校企合作促进条例》,为深化校企合作提供法制保障。根据国家、省关于促进校企合作办学有关法规政策,我市也将研究制订促进校企合作办学的具体措施,为深化校企合作提供政策支撑。

## 五、加强舆论宣传,营造发展职业教育良好环境

(一)关于加强职业教育宣传报道。进一步加大职业教育的宣传力度,积极在国家和省主流新闻媒体、教育专业媒体宣传展

示我市职业教育发展成果。在市属新闻媒体、教育专业媒体开设职业教育专题专栏,系统宣传展示全市职业院校办学成果、优秀毕业生典型以及技术技能人才的重要贡献,宣传企业家捐助职业教育的先进事迹以及校企合作的示范典型。组织开展职业教育宣传周活动,向社会全面展示职业院校办学成果,激发年轻人学习职业技能的积极性,树立重视职业教育的理念,不断提高职业教育的社会影响力和吸引力。按照国家和省有关规定,建立完善教学成果、科研成果等职业教育工作相关激励制度。

(二)关于创造平等就业环境。我市按照《就业促进法》等法律法规的规定,严格维护人力资源市场秩序,努力创造公平的就业环境。明确用人单位招用人员、职业中介机构从事职业中介活动,不得对求职者设置性别、民族等条件限制;招聘职业院校毕业生,不得以毕业院校、年龄、户籍等作为限制性要求或照顾性条件。加大劳动保障监察执法力度,各职业院校不得通过中介机构或者劳务派遣单位组织、安排和管理实习工作。督促企业依法规范用工,切实维护职业院校毕业生就业后的合法权益。充分发挥公共就业服务机构作用,引导支持职业院校与企业建立协作关系,鼓励职业院校组织生产性实习。

# 关于制定《无锡市物业管理条例(草案)》 的说明

无锡市住房保障和房产管理局局长 周立军

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市政府的委托，现就制定《无锡市物业管理条例(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

物业管理关系广大人民群众的切身利益，对于维护社会稳定、构建和谐社会有着重要意义。上世纪九十年代初以来，随着住房制度改革的不断深入和城市建设步伐的不断加快，我市物业管理行业进入了快速发展时期，目前，全市共有1亿多平方米的住宅、非住宅实行了物业管理。物业管理的发展，提高了广大市民的生活质量，促进了城市环境和面貌的改观，也为众多失业人员提供了再就业岗位，维护了社会稳定。

为了规范物业管理活动，我市于1996年6月出台了《无锡市住宅区物业管理暂行办法》，2006年2月市政府以“废旧立新”形式出台了《无锡市物业管理办法》(无锡市人民政府令第81号)。国家和省也先后出台了国务院《物业管理条例》和《江苏省物业管理条例》。这些条例和办法的颁布实施，提升了我市物业管理

发展的整体水平。但是,随着物业管理发展和人民群众对物业管理需求的提高,我市物业管理的措施需要进行补充和细化;多年来实践积累的成熟经验和做法,需要进一步归纳和总结;原有政府规章与上位法不一致的内容需要调整。因此,制定《条例(草案)》,对于进一步规范我市物业管理活动、维护物业管理各方的合法权益,推动物业管理行业的健康发展,营造良好的居住和工作环境,促进和谐社区建设十分必要。

## 二、制定《条例(草案)》的依据和过程

根据市人大常委会 2014 年度立法计划安排,市住保房管局成立了立法起草工作小组,并在市人大常委会领导和相关工委指导下,制定了工作计划,对当前我市物业管理活动中存在的问题进行梳理和论证,形成《条例(草案)》初稿后,采取座谈会、书面等形式多次征求相关单位意见和建议,并充分听取了市人大常委会领导以及有关工委的意见。同时,根据市政府领导指示,专门召开座谈会对初稿进行论证,形成《条例(送审稿)》。送审稿报市政府后,市政府法制办按照立法程序,通过书面、座谈会和在政府网站上全文公布送审稿等方式,征求市(县)区政府、相关部门、街道办事处(镇人民政府)、社区居(村)民委员会、建设单位、物业服务企业、业主委员会和社会各界的意见和建议;与市政协开展立法协商,听取民主党派、政协委员的意见和建议;会同市人大常委会环资城建工委、法制工委、市住保房管局反复进行研究、论证和修改,并征求市政府领导意见,形成了

《条例(草案)》。《条例(草案)》已经市政府第36次常务会议审议通过。

《条例(草案)》主要依据了《中华人民共和国物权法》、国务院《物业管理条例》、《江苏省物业管理条例》(以下简称省条例)等法律法规,重点参考了杭州市、宁波市和西安市等外地相关立法的经验和做法。

### 三、制定《条例(草案)》有关问题的说明

#### (一)关于物业管理组织体系

省条例赋予了街道办事处(乡镇人民政府)对本辖区内物业管理工作的指导、协助、监督职责,突出了其在物业管理活动中的基础作用。为了充分发挥我市街道办事处(镇人民政府)、社区居(村)民委员会在物业管理活动中的作用和职能,把社区建设和物业服务结合起来,《条例(草案)》对省条例的规定进行了细化,一是明确了街道办事处(镇人民政府)应当落实部门和人员,专门负责物业管理工作的指导、协助和监督;二是明确了社区居(村)民委员会有关协助和配合的职责。(第三条)

#### (二)关于业主委员会选举、换届

国务院《物业管理条例》和省条例以及住建部《业主委员会指导规则》,对业主委员会的选举、换届工作,虽然均有规定,但较为原则。为了进一步提高业主委员会的工作水平,规范业主自治活动,《条例(草案)》进一步细化了业主委员会的行为规范:一是明确了业主委员会委员的条件;二是要求业主委员会委员

接受业务培训；三是对业主委员会职责作了规范；四是针对业主委员会换届，设计了事前告知、事中接受指导、事后进行审计的制度。（第十三条、第十四条、第十六条、第十七条、第十八条）

### （三）关于前期物业管理保证金制度

前期物业服务合同签订后，物业服务企业或者建设单位有时会出现不履行合同的情形，给业主正常生活和工作带来很大的不利影响。为了规范和约束建设单位和物业服务企业在前期物业管理中的行为，我市从 2012 年开始实施前期物业管理保证金制度，从实践情况来看，效果比较好：一是随意不履行前期物业服务合同的现象很少发生；二是前期物业服务中，即便出现不履行合同的现象，小区物业服务也能得到保证。另外，外地很多有地方立法权的城市，大都通过立法形式确定了保证金制度。为此，《条例(草案)》对前期物业管理实行保证金制度作了原则规定，同时明确保证金的缴纳、管理、使用、归还等具体办法由市政府另行制定。（第二十六条）

### （四）关于物业服务费的交纳

物业服务费能否按时交纳事关全体业主利益，也是物业服务企业能否正常开展物业服务的基础。当前，物业管理中存在的一个主要矛盾，就是部分业主以各种理由拒交物业服务费，从而导致小区物业费收交率逐年下降。这不仅加剧了业主与物业服务企业之间的紧张关系，更影响了小区正常的物业服务和管理工作。为此，《条例(草案)》对物业服务费交纳的有关制度进

行了规定：业主未按照约定交纳物业服务费用的，业主委员会、物业服务企业可以通过上门催交、在本物业管理区域内公示等方式，督促其限期交纳；逾期不交纳的，物业服务企业可以依法向人民法院起诉或者申请仲裁；物业所有权发生转移时，转让人应当与物业服务企业结清物业服务费用。（第三十七条）

### （五）关于经营性收益的管理

由于上位法对利用物业管理区域内共用部位、共用设施设备进行经营以及地面停车所得收益，缺乏具体管理规范，致使这部分收益的处理逐渐成为物业服务企业与业主委员会之间多发的矛盾。在日常管理中，有的物业服务企业存在不公开账目，不单独列帐，侵占这部分利益的现象；有的业主委员会对这部分收益的使用不规范，乃至挪作他用。为此，《条例（草案）》不仅对经营性收益的管理、建帐、公示、使用作了明确规定，同时还明确，经营性收益由物业服务企业代管的，应当接受审计；由业主委员会自行管理的，应当接受社区居（村）民委员会的监督。（第三十八条）

### （六）关于物业管理中企业诚信与业主个人信用

物业服务企业资质年审制度取消后，对物业服务企业服务质量的评价、经营的规范缺乏有效监控手段。市住保房管局参照省内外很多城市做法，出台了物业服务诚信管理办法，并已于今年7月1日正式施行。《条例（草案）》在此基础上，对物业服务企业诚信和业主个人信用等信用管理作了规定，建立物业服

务企业考核体系和信用评价体系,对物业服务企业进行动态管理,物业服务情况进行定期检查,规定了物业服务企业和项目经理人的严重失信行为条款和惩戒措施。(第四十一条、第四十二条、第四十三条、第四十四条)

### (七)关于旧住宅小区物业管理

旧住宅小区整治改造是市委、市政府关注民生、改善民生的重要举措,该项工作历年来一直被列为市政府为民办实事工程。我市旧住宅小区总面积近 2000 万平方米,主要集中在四城区。自 1997 年开始实施整治改造以来,目前已累计完成 1650 万平方米,涉及小区 134 个。为了对整治后的旧住宅小区实行长效管理,市政府也出台了相关意见,取得了一些效果。为了进一步加强旧住宅小区的物业管理,改善旧住宅小区的居住环境,《条例(草案)》专设一章,对旧住宅小区的定义、整治内容、电梯更新改造、长效管理等作了规范。(第六章)

### (八)关于拆迁安置房小区物业管理

随着我市城市化水平的迅速提高,拆迁安置房小区大量建成,目前我市约有 6000 多万平方米的拆迁安置房小区已交付使用,另有约 2000 多万平方米的在建项目。但拆迁安置房小区的物业管理相对滞后,主要存在公共部位维修资金归集不到位,长效管理经费不落实,居民获得有偿服务的观念尚未形成,物业管理从业人员的业务素质亟待提高等问题。为了提升拆迁安置房小区的物业服务水平,营造良好的居住环境,《条例(草案)》单设

一章，对管理职责、配套建设、前期物业服务、经费保障、维修资金管理、业主自治管理等作了规范。（第七章）

以上说明及《条例(草案)》，请予审议。

# 关于《无锡市人大常委会 2015 年度立法计划(草案)》的说明

无锡市人大法制委员会副主任委员 钱 群

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受市人大法制委员会的委托，现就《无锡市人大常委会 2015 年度立法计划(草案)》的有关情况作如下说明：

## 一、关于立法计划的起草情况

根据《无锡市制定地方性法规条例》及其实施意见、《无锡市人大常委会关于推进民主立法工作的规定》的要求，今年 9 月初，我们即着手开展 2015 年度立法计划的编制工作。9 月 5 日，常委会向“一府两院”、市人大各专门委员会、常委会各工作机构征集立法建议项目，并通过《无锡日报》、市人大网站向社会公开征集建议和意见。截至 10 月 20 日，共收到立法建议项目 18 件次，其中市政府报送 8 件（正式项目 5 件、调研项目 3 件），常委会相关工作机构报送 8 件（正式项目 5 件、调研项目 3 件），市民提出 2 件。在征求意见过程中，市中级法院提出立法建议项目 1 件。我们对各方面提出的立法建议项目进行了汇总、梳理和研究，起草了 2015 年度立法计划征求意见稿，再次征求各方面的意见和建议。在立法计划编制过程中，我们加强与市政府法制部

门、常委会相关工作机构的联系与沟通，积极开展调查研究，召开常委会立法咨询顾问会议听取意见和建议，征求了常委会各位分管主任的意见，对建议项目立法的必要性和可行性进行了反复论证。

12月1日，法制委员会会议对拟列入明年制定和修改的立法项目和调研项目进行了综合平衡，提出了《无锡市人大常委会2015年度立法计划（草案）》，计划明年安排制定地方性法规4件、修改1件，立法调研项目4件。

## 二、关于制定和修改的立法项目

### （一）制定《无锡市粮油流通安全条例》

民以食为天，粮油是人民群众最基本的生活资料，粮油安全事关国计民生和社会稳定。随着经济社会发展和城乡一体化快速推进，我市常住人口不断增加，目前已达648万多人。与此同时，我市耕地逐年减少，种植面积仅为168万亩，粮食自给率不足40%。我市粮油安全的问题主要集中在流通领域，如粮油市场供应体系还不够完善，市场交易秩序还不够规范，粮食储备保障还不够有力，粮油质量安全还存在一定隐患。市人大常委会2004年制定、2010年修改的《无锡市粮油安全监督管理条例》，对加强我市粮油安全监管发挥了重要作用，但当前粮油市场全面放开的新形势对粮油流通安全提出了新的要求。因此，有必要在原条例的基础上，进一步明确立法的调整范围，落实各级政府及相关部门的粮油安全保障责任，确保粮油有效供给和流通秩

序,完善粮油储备制度和应急管理体系,建立健全粮油流通监督检查机制,从而推动我市粮食产业可持续发展。新条例实施时原条例同时废止。

此项立法由市粮食局承担起草工作,拟安排明年2月份常委会议进行第一次审议。

## (二)制定《无锡市社区戒毒康复工作条例》

当前,我市禁毒工作面临的形势依然严峻。截至今年6月30日,本市户籍在册吸毒人员17111名,居全省第二,未成年人涉毒、合成毒品犯罪等呈高发态势,由此引发的社会治安问题也较为突出。根据禁毒法规定的社区戒毒康复制度,我市强力推进和开展社区戒毒康复工作,取得了较好成效,但还存在责任体系尚未全面建立、基层组织力量薄弱、工作保障还不到位等问题。因此,亟需通过地方立法的形式,总结我市成功经验和做法,进一步健全社区戒毒康复管理机构和工作机制,明确各级政府及相关部门的职责,推动配备禁毒专职社区工作人员,落实各项保障政策,以加强社区戒毒康复工作管控,促进我市禁毒工作形势持续好转,推动“平安无锡”建设。

此项立法由市公安局承担起草工作,拟安排明年4月份常委会议进行第一次审议。

## (三)制定《无锡市公共信用信息条例》

公共信用信息管理是社会信用体系建设的核心环节和重要支撑。国家层面高度重视,国务院相继出台了《征信业管理条例》

例》、《企业信息公示暂行条例》两部行政法规。我市也分别制定了《无锡市企业信用信息征集管理办法》、《无锡市个人信用信息征集管理办法》，有力推动了我市信用体系建设。但由于目前公共信用信息管理还处于探索中实践、实践中完善的初步阶段，上位法的规定比较原则，操作性不强，同时我市在信用信息的规范和管理方面也存在统一管理和共享机制难以形成、资源整合和市场服务难以推进、信息保护和监管措施难以到位等问题。因此，有必要通过制定地方性法规的形式，进一步细化上位法的规定，并将政府规章的相关规定和我市行之有效的经验和做法上升为地方性法规的规定，在立法中要准确界定公共信用信息的主体、范围与分类，明确公共信用信息的监管部门与职责，强化公共信用信息的交换与共享，规范公共信用信息的公开与应用，加强公共信用信息主体权益保护，建立公共信用信息管理制度，为推动“诚信无锡”建设提供重要的法律支撑。

此项立法由市经济和信息化委员会承担起草工作，拟安排明年6月份常委会会议进行第一次审议。

#### （四）制定《无锡市公共交通条例》

原《无锡市城市公共交通管理条例》由市第十二届人大常委会制定，于2001年1月1日施行。该条例对我市加快公共交通事业发展、方便人民群众出行、促进经济社会发展起到了积极的作用。但随着我市经济社会的快速发展和城乡一体化的不断推进，群众出行需求不断提高，公共交通发展面临新的形势和要

求,原《条例》中许多制度规范已不适应当前形势发展的需要;国家和省相关政策法规相继出台或者修改,原《条例》有些内容与上位法的新规定出现不符;实践中还出现了一些原《条例》未涉及的新情况、新问题。今年5—10月,常委会组织开展了《无锡市城市公共交通管理条例》立法后评估。主任会议讨论通过了市人大法制委员会提交的立法后评估报告,并印发常委会会议。评估报告提出,原《条例》随着城市发展和客观情况变化,有许多制度规范已经不能适应当前我市公共交通事业发展的实际需要,有些重要制度内容应予补充完善,法规框架结构应作必要调整,法规名称因当前公共交通发展趋势和城乡一体化发展要求,也应作相应修改,建议常委会对原《条例》进行废旧立新。制定新的公共交通条例要充分体现我市公共交通城乡一体化的发展方向,强化公交优先的基本原则,突出公共交通发展规划的法律地位,完善公共交通管理的体制机制,明确与相关法规之间的关系,进一步促进我市公共交通事业健康有序发展,不断满足人民群众的出行需求。

此项立法由市交通运输局承担起草工作,拟安排明年8月份常委会会议第一次审议。

#### (五)修改《无锡市社会医疗机构管理条例》

该《条例》由市第十二届人大常委会制定、经省第九届人大常委会批准,自2000年9月1日施行,其间于2004年由市第十三届人大常委会进行了修正。《条例》实施以来,对加强医疗机构

管理,促进卫生事业发展,保障人民身体健康发挥了重要作用。党的十八届三中全会提出,鼓励社会办医,允许医师多点执业,允许民办医疗机构纳入医保定点范围。国务院最近也出台了《关于促进健康服务业发展的若干意见》,对促进社会医疗机构发展提出了新要求。与此同时,国家制定的一系列相关的法律法规对政府卫生行政管理部门的职责、医疗机构的管理规范、医疗机构的审批权限等作出了新规定。为促进社会医疗机构健康发展,明确社会医疗机构的扶持政策,理顺社会医疗机构设置审批权限,规范社会医疗机构管理,适应当前卫生事业改革发展新形势,对该《条例》进行修改和完善,十分必要和迫切。

此项立法由市卫生局承担起草工作,拟安排明年10月份常委会议审议。

### 三、关于立法调研项目

立项调研论证是开展立法工作不可或缺的重要基础和关键环节。地方立法的实践证明,加强立项调研论证对于合理配置有限的地方立法资源,有效提高立法针对性和质量,科学选择立法项目有着重要的作用。2015年度立法计划共安排了安全生产监督、水土保持、大气污染防治、学校体育卫生等4件立法调研项目。其中,大气污染防治立法调研包括了本届常委会立法规划中的《无锡市机动车船排气污染防治条例》、《无锡市建筑扬尘污染防治条例》等2件立法项目。学校体育卫生立法调研为立法规划中的《无锡市学校卫生工作条例》调研项目。其余2件均

为立法规划外项目,安全生产监督立法调研项目拟规范生产经营单位的安全生产责任及监管,防止和减少安全事故,保障人民群众生命和财产安全;水土保持立法调研项目拟规范水土保持监管机制,减少水土流失危害,保护自然生态环境。这4件立法调研项目是在市政府和常委会相关工作机构建议的基础上,结合我市实际,分清轻重缓急,综合平衡考虑确定的,是确定下一年度立法项目的重要依据。法制工委与常委会相关工作机构、市政府法制办及相关部门进行了沟通协调,对这4件立法调研项目都进行了认真研究,认为这些项目都有其制定的必要性,但由于所涉及的问题还需要再作比较深入的调研论证,因此作为2015年度常委会立法计划的调研项目,届时将根据调研论证的情况再决定是否列入2016年立法计划。

#### **四、关于立法工作的有关要求**

(一)深入贯彻四中全会精神,切实提高立法质量。党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出了重要战略部署,对做好新形势下地方立法工作也提出了更高的要求。为此,在实施2015年度立法计划及今后的立法工作中,要认真贯彻党的十八届四中全会精神,准确把握地方立法工作面临的新形势、新要求,坚持市委对立法工作的领导,充分发挥人大立法主导作用,深入推进科学立法、民主立法;健全立法起草、论证、协调、审议机制,防止部门利益法制化;充分发挥人大代表参与立法的作用,探索开展立法协商相关工作,健全立法联系点制度,拓宽公

民有序参与立法途径,健全公众意见采纳情况反馈机制;进一步完善立法工作体制机制,科学安排法规审议时间,推进精细化立法,进一步提高立法质量。

(二)先行启动相关立法项目,切实保证立法连续性。《无锡市粮油流通安全条例》和《无锡市社区戒毒康复条例》分别安排在明年2月和4月的常委会会议进行一审。此两项立法项目均为2014年度立法计划中的调研项目,经认真调研论证,立法条件比较成熟。为保证法规起草、调研的时间和工作的连续性,避免年度之间出现立法空档,经常委会领导研究同意,在2015年度立法计划(草案)编制同时先行启动起草工作。

(三)完善“隔次审议”制度,切实提高立法效率。今年,我们学习省人大常委会的法规案审议制度,借鉴其他省市的做法,实行了“隔次审议”制度,对提高立法质量起到了重要作用,明年将继续实行。为提高审议的效率,增强立法的及时性,对立法条件成熟、调整关系单一、时效性要求较高的立法项目也可以不实行“隔次审议”。《无锡市社区戒毒康复条例》的上位法规定比较明确,调研比较充分,相关各方对其立法必要性、可行性认识比较一致,建议该条例不实行“隔次审议”,安排在明年4月份常委会会议一审,6月份常委会会议二审,以配合6月26日“国际禁毒日”宣传推动,这对于推动我市社区戒毒康复工作具有积极意义。

以上说明,连同立法计划草案,请予审议。

# 关于召开无锡市第十五届人民代表大会 第四次会议决定(草案)的说明

无锡市人大常委会秘书长 平明德

主任、副主任、各位委员：

现在，我就提请本次会议审议的《无锡市人民代表大会常务委员会关于召开无锡市第十五届人民代表大会第四次会议的决定(草案)》作一简要说明。

经市四个国家机关负责人联席会议商议，并报经市委同意，市十五届人大四次会议拟于 2015 年 1 月 20 日(星期二)至 1 月 23 日(星期五)举行。具体为：1 月 20 日上午各代表团报到并集中活动，下午大会开幕，23 日下午闭幕，整个会期共 4 天。

会议将听取和审议无锡市人民政府工作报告；审查和批准无锡市 2014 年国民经济和社会发展计划执行情况和 2015 年国民经济和社会发展计划草案的报告(书面)，批准无锡市 2015 年国民经济和社会发展计划；审查和批准无锡市 2014 年预算执行情况和 2015 年预算草案的报告(书面)，批准 2015 年市本级预算；听取和审议无锡市人大常委会工作报告；听取和审议无锡市中级人民法院工作报告；听取和审议无锡市人民检察院工作报告。

决定(草案)拟定了这次会议的召开时间和主要建议议程，请常委会组成人员审议后作出决定。

# 关于《无锡市物业管理条例(草案)》 审查意见的报告

无锡市人大常委会环资城建工委主任 陈国宁

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《无锡市物业管理条例(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)》制订的必要性

物业管理是社会管理和服务管理的重要内容，也是维护和谐稳定的重要保障。随着经济社会的发展，我市物业服务市场日趋成熟，物业管理覆盖面稳步增长。为规范物业管理行为，2006年市政府出台了《无锡市物业管理办法》，一定程度上进一步促进了我市物业管理行业的有序发展。但随着城市化进程的加快，我市住宅物业规模不断扩大，类别逐渐增多，物业管理活动中新情况、新问题不断出现，有些甚至已经成为社会关注的热点，办法在内容和效力方面已经不能适应不断变化的形势需要；另外，《物权法》出台以来，国家和省有关物业管理方面的法律法规也在不断完善。因此，以《物权法》、国务院《物业管理条例》和《江苏省物业管理条例》等上位法为依据，结合我市实际，制定一

部具有较强法律效力和鲜明地方特色的《无锡市物业管理条例》，十分必要，也很迫切。条例的制定出台可以细化落实我市物业管理工作中已经取得的实践经验，规范我市物业管理活动中存在的矛盾和困难，将对我市物业管理行业持续健康发展起到重要的促进和保障作用。

## 二、《条例(草案)》的形成经过和主要特点

为高质、高效推进条例制订工作，市住保房管局于年初成立了立法起草工作小组。在《条例(草案)》起草工作开展的同时，我委提前介入，积极参与《条例(草案)》的前期讨论修改工作。针对我市物业管理活动中存在的问题，深入江阴、宜兴和滨湖等地基层社区，开展调查研究，吸收意见建议。《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以及起草工作小组，召开座谈会听取有关各方意见建议，并对送审稿进行反复推敲、仔细斟酌。在此其间常委会有关领导多次听取汇报，并带领有关人员前往西安、长沙、武汉等地，学习物业管理立法和日常管理等相关经验，使《条例(草案)》的制订质量得到了进一步提高。我委认为，经过反复讨论修改，这次提请主任会议初审的《条例(草案)》，较好地体现了我市物业管理实际，内容涵盖了物业管理涉及的方方面面，主要特点为以下几方面：一是明确了物业管理组织体系，落实了街道办事处和社居委在物业管理方面的工作职责；二是规范了前期物业管理，设立了首期物业保证金制度，约束了建设单位和物业服务企业的相关行为；三是建立

了物业服务诚信体系,规范了物业管理活动中相关各方的诚信行为;四是设专章规范了旧住宅区物业管理和安置房物业管理,针对旧住宅区更新改造、安置房维修资金归集以及长效管理措施落实等问题作了具体规定。

### **三、对《条例(草案)》的修改意见**

为使《条例(草案)》更趋规范和完善,我委认为有些方面还需要作进一步研究修改,具体如下:

#### **1. 关于行政主管部门的监督管理职责**

《条例(草案)》第四条原则确定市、县级市、区物业行政主管部门负责本行政区域物业管理活动的监督管理,但《条例(草案)》并未对监督管理职责作进一步细化落实。我委认为,为更有效的发挥行政主管部门的作用,应当进一步明确主管部门的监督管理职责。对应《条例(草案)》第五十一条对相关部门监督检查职责的具体落实,建议明确主管部门在针对物业服务和从业人员的监督管理、业主大会和业主委员会的监督管理、物业使用和维护的监督管理以及专项维修资金的监督管理等方面的具体职责。

#### **2. 关于非住宅物业服务用房的配置**

《条例(草案)》第二十九条第二款明确新建非住宅物业,服务用房按照总建筑面积千分之三比例配置,第三款明确住宅非住宅混合建设的,住宅建筑面积超过 50% 的,按住宅比例配置,低于 50% 的,按非住宅比例配置。我委认为,这两款规定的合理

性和可操作性有待进一步商榷。非住宅物业包括商业、办公、文化以及体育休闲等等,业态功能不同、建筑规模不一,在业主组成、服务需求等方面与住宅物业有较大区别,对物业服务用房的要求也不尽相同,统一按千分之三比例配置依据不足,也缺乏可操作性。另外,住宅非住宅混合物业中,以住宅建筑所占比例来区分物业服务用房的配置,也缺乏有效依据。因此,我委建议,对非住宅的物业服务用房配置比例不做统一规定,由市场按需求自我调节。

### 3. 关于工程质量保证和承接查验职责

工程质量优劣直接影响业主日常生活,涉及业主切身利益,为确保业主合法权益,《条例(草案)》应当进一步强调建设单位对工程质量的保证以及物业企业的承接查验职责。建议在《条例(草案)》中增加条款,明确:建设单位应当按照国家有关规定和房屋买卖合同的约定,交付质量合格、权属明确、功能完备、配套齐全的物业。物业服务企业应当参与工程的检查,对发现的工程质量问题和其他不利于物业使用和管理的问题,及时向建设单位或者相关管理部门提出整改意见,并协助专业管理部门督促落实。

### 4. 关于专业经营设施设备的管理职责

《江苏省物业管理条例》已经对专业设施设备的归属和管理职责作了规定,但供水、供电、燃气、通讯等专业设施设备与业主日常生活以及住宅区安全管理关系密切,维修、养护、更新等措

施的规范和责任的落实十分重要,《条例(草案)》应当包含相关内容并予以明确落实。我委建议在《条例(草案)》中增加条款,明确供水、供电、燃气、通讯等专业经营单位应当承担的分户计量表前管线以及设施设备的维修、养护和更新责任。

### 5. 关于对旧住宅小区长效管理的财政扶持

《条例(草案)》设专章规范了旧住宅小区物业管理工作,并对旧住宅小区的综合整治和更新改造措施作了具体明确。考虑到旧住宅小区在推行物业管理过程中普遍存在收费困难、经费不足等矛盾,建议在《条例(草案)》中明确由市、区两级政府对旧住宅小区物业给予适当补贴。建议在第六十条中增加相关内容,明确旧住宅小区整治改造完成后,市、县级市、区人民政府应当建立旧住宅小区长效管理机制,给予适当财政补贴。

另外,《条例(草案)》还应当进一步体现对业主合法权益的保护,法律责任章节还应当进一步细化完善。

以上意见,请予审议。

# 关于《无锡市养老机构条例(草案)》 审议结果的报告

无锡市人大法制委员会副主任委员 钱 群

主任、副主任、秘书长、各位委员：

市十五届人大常委会第十八次会议对市人民政府提请审议的《无锡市养老机构条例(草案)》(以下简称草案)进行了初次审议。常委会组成人员对草案总体上予以肯定，同时也提出了一些修改意见和建议。会后，市人大常委会法制工委通过书面，网站、官方微信和媒体公布及专题论证等方式，征求了市政协、各市(县)区人大常委会、市政府有关部门以及社会各界的意见；在常委会分管主任带领下，走访立法联系点、考察养老机构、组织市人大代表法制专业组活动、召开不同层面的座谈会，进一步听取基层组织和群众、养老机构、人大代表的意见；组织召开立法咨询顾问年会，听取专家学者的意见建议。同时，还将草案报省人大法制委、法工委进行了预审。在进行反复调研、论证、修改的基础上，市人大法制委员会于 12 月 10 日召开会议，对草案进行了统一审议。我受法制委员会的委托，现将审议结果报告如下：

## 一、关于养老机构和保障性养老机构的概念界定

原草案规定：“本条例所称养老机构，是指为老年人提供集中居住和照料护理服务的机构。”常委会一审及有关方面提出，草案对养老机构的界定应与社区日托照料等养老服务形式作清晰区分。法制委员会研究后建议，将草案对养老机构的界定明确为“为老年人提供集中饮食起居和照料护理服务的机构”（草案修改稿第三条）。

原草案第三条第二款规定：“本条例所称保障性养老机构，是指政府举办、为特定老年人提供基本养老服务的非营利性养老机构。”省人大及有关方面提出，本款规定的“特定老年人”对象不够具体明确，应体现举办保障性养老机构只是政府履行保障义务的方式之一。法制委员会研究后建议，将草案第四条第二款“各级人民政府应当通过举办保障性养老机构、购买服务等方式提供基本养老服务保障”依据上位法及有关规定修改为：“各级人民政府应当通过举办保障性养老机构、购买服务等方式，为政府供养的无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、扶养人，或者法定赡养、扶养人无赡养、扶养能力的老年人提供基本养老服务保障”（草案修改稿第四条第二款）。鉴于此款已将政府责任及保障对象表述的非常具体明确，原草案关于保障性养老机构概念界定的条款建议予以删除。

## 二、关于进一步规范养老机构许可和登记的有关制度

原草案第二章章名为“设立许可”，但本章内容涉及养老机构的设立、变更和终止程序，章名难以涵盖全部内容。法制委员

会建议根据常委会一审意见,将章名修改为“设立、变更与终止”。

原草案规定:“养老机构取得设立许可证后,应当按照下列规定办理登记手续:(一)举办非营利性养老机构的,向民政部门办理民办非企业登记手续;经批准设置为事业单位的,向事业单位登记管理机关办理登记手续;(二)举办营利性养老机构的,向工商部门办理登记手续。”省人大提出,近期国务院已决定将营利性养老机构设立许可等 90 项工商登记前置审批事项改为后置审批,实行先照后证,草案规定内容已不适应改革要求。法制委员会审议后认为,养老机构办理登记的程序有关规定已较明确,为适应国家有关行政审批制度改革的需要,建议删除此条内容。

原草案规定:“养老机构暂停或者终止服务的,应当于暂停或者终止服务六十日前,向原许可机关提出申请并提交入住老年人安置方案。原许可机关应当自接到申请之日起二十日内作出决定。未经批准,养老机构不得擅自暂停或者终止服务。”省人大认为,该规定增设了养老机构终止的行政许可,与上位法规定及当前行政审批制度改革的形势不符。法制委员会审议后建议根据上位法修改为:“养老机构暂停或者终止服务的,应当妥善安置收住的老年人,并于暂停或者终止服务六十日前,依照规定向原许可机关办理手续。有关部门应当为养老机构妥善安置老年人提供帮助”(草案修改稿第十八条第一款)。

### 三、关于进一步完善养老服务与医疗卫生融合发展的有关措施

常委会一审提出,促进养老服务与医疗卫生融合发展,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,原草案关于“养医融合”的规定略显单薄,需作进一步完善。法制委员会审议后认为,为入住养老机构的老年人提供便捷、全覆盖的基本医疗服务,应是我市养老机构今后发展的基本方向,建议根据我市实际增加以下内容:一是针对目前养老机构配套设置医疗机构不足的情况,规定“鼓励社会资本和其他医疗机构在养老机构设置配套医疗机构”(草案修改稿第二十四条第二款)。二是明确医疗机构与养老机构开展合作、提供医疗服务,规定“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转诊等合作机制,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。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,为养老机构入住的老年人提供慢性病管理和康复护理服务”(草案修改稿第二十五条第一款、第二款)。三是注重发挥社区卫生服务中心职能,规定“鼓励社区卫生服务中心为辖区内养老机构入住的老年人提供基本医疗服务”(草案修改稿第二十五条第三款)。四是为进一步增强可操作性,将上述规定落到实处,明确授权市人民政府制定促进养老服务与医疗卫生融合发展的具体实施办法(草案修改稿第二十五条第四款)。

#### **四、关于进一步充实养老机构扶持发展的有关政策**

常委会一审及有关方面提出,原草案对促进养老机构发展规定了一些扶持措施,但分量上仍显不足,需进一步充实完善。法制委员会审议后建议:一是明确政府补贴政策,规定“市、县级市、区人民政府应当按照规定对非营利性养老机构给予建设和运营等补贴”(草案修改稿第二十六条)。二是要求提高人才待遇,规定“对取得国家养老护理员职业资格证书,在护理岗位连续从业一定年限的,应当按照规定给予奖励或者补贴”(草案修改稿第二十九条第一款)。三是鼓励养老机构延伸服务,规定“鼓励有条件的养老机构利用专业设施、场地、人员和技术等资源优势,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。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”(草案修改稿第三十条)。

此外,法制委员会建议对原草案关于非营利性养老机构出资人从机构结余中取得一定比例回报的规定,参照义务教育促进法实施条例及外省市的有关做法,增加“经审计在扣除举办成本、预留发展基金以及提取其他有关费用后”的限制性规定,从而对非营利性养老机构的发展起到既扶持促进又规范有序的作用(草案修改稿第二十三条)。

#### **五、关于进一步规范服务质量、保障老年人合法权益**

常委会一审及有关方面提出,入住养老机构的老年人总体上属于弱势群体,其合法权益被侵犯的事情时有发生,草案应进

一步强化对入住老年人的权益保障。法制委员会审议后认为，尊重老年人、维护老年人合法权益，既是中华民族的传统美德，也是有关主体应尽的义务，建议在草案中增加以下内容：一是规定“入住老年人或者其代理人对养老机构确定的照料护理等级有异议的，可以委托第三方专业机构进行照料护理等级评估”（草案修改稿第三十二条第三款）。二是要求“民政部门应当确定政府供养老年人的伙食标准，并随经济社会发展逐步提高”（草案修改稿第三十七条第二款）。三是明确“养老机构及其工作人员应当尊重入住老年人的人格尊严，禁止擅自散布、泄露入住老年人的个人信息与隐私，禁止歧视、侮辱、虐待或者遗弃入住老年人”（草案修改稿第四十二条）。

## 六、关于法律责任

根据各有关方面的意见，经与相关部门沟通，法制委员会对法律责任部分作了进一步充实、细化和修改：一是为使相关措施落到实处，对未经许可设立养老机构、未办理工商营业执照违法经营、保障性养老机构拒绝收住政府供养老年人、未配套建设养老服务用房以及不尊重老年人人格尊严等违法行为增设了法律责任（草案修改稿第五十七条、第六十条第一项和第六十一条第一项、第三项）。二是对过罚不当的规定重新进行梳理归并（草案修改稿第六十一条第二项）。三是对行政管理部门及其工作人员的法律责任作进一步细化（草案修改稿第六十二条）。

此外，为使条例结构更为规范，内容更加合理、可行，法制委

员会建议对原草案第二章、第三章顺序进行调换，并对其他有关条款作一些文字修改和条序调整。

法制委员会已按照上述修改意见提出了草案修改稿，建议本次常委会会议审议通过，报省人大常委会批准。

以上报告和草案修改稿，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 滕兰英  
代表资格审查委员会主任委员

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代表的变动情况。

北塘区选出的李劲、滨湖区选出的邱华国因工作变动调离本市。

2014年10月31日，江阴市第十六届人大常委会第二十次会议决定接受高霞红辞去市十五届人大代表职务；2014年11月26日，滨湖区第三届人大常委会第十九次会议决定接受嵇克俭、刘明邦辞去市十五届人大代表职务；2014年12月4日，惠山区第三届人大常委会第二十三次会议决定接受吴少华辞去市十五届人大代表职务。

依照代表法的规定，李劲、邱华国、高霞红、嵇克俭、刘明邦、吴少华的市十五届人大代表的代表资格终止。

现在，无锡市第十五届人民代表大会代表实有436名。

以上报告，请予审议。

# 关于市十五届人大三次会议“以改革创新精神加快建立科学的生态补偿机制议案的决议”落实情况的报告

无锡市人民政府副市长 黄 钦

主任、副主任、秘书长、各位委员：

根据会议安排，下面我将市政府“关于以改革创新精神加快建立科学的生态补偿机制议案的决议”（以下简称《决议》）的落实情况作一汇报。

今年初，市第十五届人民代表大会第三次会议，对 97 名代表联名提出的《关于以改革创新精神加快建立科学的生态补偿机制的议案》（以下简称《议案》）作出《决议》，交由市政府落实。2014 年 1 月 21 日，接到市人大关于办理议案的意见后，市政府高度重视，迅速部署，各级各部门服从大局，通力协作，扎实推进《决议》办理工作。2 月 21 日市人大常委会审议通过了市政府《关于以改革创新精神加快建立科学的生态补偿机制的议案决议落实工作方案》（以下简称《工作方案》）。9 月 22 日市政府常务会议讨论通过了《关于建立生态补偿机制的意见（试行）》（以下简称《意见》）。8 月和 10 月份市人大常委会第二十八次和第

三十次主任会议先后两次听取了市政府《决议》落实工作推进情况的汇报。10月13日，十二届市委常委会第98次会议审议通过《意见》，11月10日，市委、市政府正式印发实施。至此，无锡市正式建立生态补偿机制，进入实质性操作阶段，《决议》落实工作全部到位。

## **一、充分认清建立生态补偿机制的重要意义**

改善生态环境，努力打造天蓝、地绿、水净的共同家园，是当前人民群众的迫切愿望，也是推进经济社会科学发展的现实要求。习总书记强调指出，建设生态文明是关系人民福祉、关系民族未来的大计。近日在江苏调研时强调，要保护生态环境、提高生态文明水平。党的十八届三中全会《决定》明确提出，“要划定生态保护红线，实行资源有偿使用制度和生态补偿制度”。市十五届人大三次会议作出的《决议》，立意深远、质量很高。市政府召集相关部门，认真学习领会上级有关文件精神，科学审视我市生态文明建设面临的困难与问题，准确把握人大代表提出的议案要求，将制定生态补偿机制作为贯彻十八届三中全会和四中全会精神的具体举措，作为推进生态文明建设重要内容，作为办理人大议案、接受人大监督的紧迫要求，着力增强工作的责任意识、主动意识和紧迫意识，坚持做到高起点谋划、高标准组织、高质量落实。

## **二、扎实推进《决议》落实工作**

生态补偿机制是一项前瞻性、政策性、系统性、发展性的工

作,包含要素广,涉及部门多,我们按照《决议》要求,认真研究《议案》的内容,注意倾听人大代表和市人大常委会相关工委的意见,有序有力地推进《决议》的落实工作。一是加强组织领导。市政府成立了由汪泉市长任组长,黄钦常务副市长和朱爱勋、刘霞副市长任副组长,市发改、财政、农委、环保等相关部门为成员的《决议》落实工作领导小组,市政府副秘书长唐余开具体负责协调,同时成立了《意见》起草工作小组。期间,汪泉市长多次听取落实情况的汇报,并亲自与市人大常委会姚建华主任沟通,领导小组多次组织专题会商,明确工作任务和要求,协调解决相关问题,副市长朱爱勋、刘霞也对落实工作提出了很多好的意见和建议。市人大全程跟踪《决议》落实情况,姚主任、吴峰枫副主任以及农经工委多次听取工作推进情况汇报,为落实《决议》提供了有力领导和支持。二是制定《工作方案》。根据市委、市政府关于建立生态补偿机制的意见和市人大落实《决议》的要求,市发改委牵头制定了无锡市政府落实《决议》的《工作方案》,明确了责任单位、具体时限和相关要求,报市政府常务会议研究后,2月21日市人大常委会会议审议通过。三是摸清各类底数。通过网络媒体查寻、实地调研等方式,坚持做到“三个摸清”:即摸清国家、省关于生态补偿的定义和政策,摸清苏州、南京等先行城市的经验做法,摸清当前我市需要生态补偿的范围等各类底数,做实做细基础工作,为制定《意见》打好了基础。四是做好相关配套。为增强生态补偿机制的法规性和稳定性,加强与我市

苏南现代化示范区规划、城市总体规划、土地利用规划等重点规划的衔接，市发改委制定了《无锡市主体功能区实施计划》，市规划局和环保局制定了《无锡市生态红线区保护规划》，为认定生态补偿的范围、对象提供了依据和保证。

### 三、科学制定政策文件

在前期工作的基础上，我们组织相关部门认真起草《意见》，广泛深入并多次征求各部门、各板块以及市人大、市政协工作机构和相关人大代表的意见建议，对《意见》进行认真反复的修改，力争使《意见》制定的更趋合理、更为科学。一是注重与上级政策相衔接，着力满足市生态文明建设的要求。材料起草过程中，我们注重把握与中央、省委、市委关于改革的总体部署相衔接，与国家、省相关政策文件相衔接，根据党的十八届三中全会《决定》关于划定生态保护红线和实行生态补偿制度的要求、《江苏省生态红线区域保护规划》、《江苏省生态补偿转移支付暂行办法》等政策文件，《意见》将生态补偿界定为：“政府通过财政转移支付方式，对因承担生态环境保护责任而使经济发展受到一定限制的区域内的有关组织和个人给予补偿的活动”。明确将基本农田、湿地公园、饮用水水源保护区、生态公益林等 12 类区域划定为重要生态保护区域。其特定内涵是让因保护生态环境、经济发展受到限制和影响的责任主体得到经济补偿。与现有的扶贫帮困、发展农业生产、对农民补贴和环境保护等专项资金的政策取向界定有所不同。二是注重与无锡实际相契合，着力满

足《决议》的要求。落实《决议》过程中,我们认真学习理解市人大代表所提《议案》的内容,全程接受市人大监督和指导,积极倾听市人大代表的意见,坚持同心同向、凝聚共识。在范围上,《意见》明确先期不仅对生态公益林、重要湿地、集中式饮用水水源保护区等实施生态补偿,还将基本农田中的水稻田、阳山水蜜桃种植资源保护区、4万亩市属蔬菜基地等也纳入了先期补偿范围。在标准上,《意见》确定了对列入先期补偿范围的标准参照苏州或南京地区,并提出建立市级生态补偿奖励资金,在条件具备时,市政府将建立全市生态补偿资金统筹制度。在执行上,《意见》提出包含江阴、宜兴等在内的全市区域同步执行该《意见》,建立生态补偿机制。另外,《意见》还坚持即知即行,明确补偿从2014年第四季度开始。三是注重与长远发展相适应,着力满足长效管理的要求。着眼经济社会发展和生态文明建设长远要求,《意见》力求体现前瞻性、科学性,提出建立生态补偿动态调整机制,明确在先期确定的补偿范围、标准的基础上,逐步向全部基本农田、自然保护区、森林公园等需要重点保护的区域拓展,提高生态补偿标准,每3年调整一次。提出适时通过市人大常委会启动生态补偿立法工作。

#### **四、统筹协调《意见》实施工作**

落实生态补偿机制是一项长期性的工作,关乎群众切身利益,上下比较关注,必须把好事办好。一是搞好理解消化。《意见》正式印发实施后,我们及时组织发改、农委、环保、财政、国

土、政府法制办等相关部门，召开落实《意见》推进会，对《意见》进行了认真的学习消化理解，进一步明晰了责任、凝聚了共识。二是细化工作措施。贯彻落实《意见》，组织发改、财政、农委、环保等相关部门，对生态补偿的范围、对象和资金进行进一步的核实和测算，着力把生态补偿的范围搞清、资金算好、对象搞准。市农委、环保局会同国土、水利、规划等部门分别牵头制定了《生态补偿资金申报办法(试行)》，明确了具体的申报主体、申报程序和相关要求，为依法科学认定补偿范围和对象、确保《意见》落实，提供了依据和遵循。三是落实补偿资金。贯彻落实《意见》，市财政局牵头制定了《无锡市生态补偿专项资金管理办法(试行)》，并多方筹措安排资金，将生态补偿资金纳入财政预算，为生态补偿资金兑付、规范资金管理做好了相关准备。四是搞好宣传引导。组织相关部门、条线和板块抓好《意见》的学习消化，在《无锡日报》、政府网站上，请相关部门对《意见》进行解读，科学引导社会各界充分认识开展生态补偿的重要意义，准确理解《意见》的政策措施，树立合理的心理预期，为贯彻《意见》营造了良好氛围。

下一步，市政府将对全市落实《意见》情况进行跟踪检查，主动查漏补缺，继续接受市人大常委会的监督，着力把这项工作抓实抓好，切实奠定生态补偿健康有序、长效运作的制度基础。

# 关于市十五届人大三次会议代表 建议办理情况的报告

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：

今天，我受市政府委托，向市十五届人大常委会第二十次会议汇报市十五届人大三次会议代表建议办理情况，请予审议。

## 一、办理工作概况

市十五届人大三次会议上，代表向大会提出议案 1 件，建议 212 件。闭会期间代表又提出建议 12 件。其中解决与采纳的代表建议（A 类）144 件，占 64%；列入计划解决的代表建议（B 类）69 件，占 31%；留作参考的代表建议（C 类）11 件，占 5%。目前，224 件代表建议已全部办结，并答复了代表。满意率达 85.3%；基本满意率 9.4%；表示理解的占 3.1%。总的满意率和基本满意率达 94.7%。

之所以取得这样的成绩，来源于各位主任、秘书长及人大工委对建议办理工作的关心和支持，来源于市人大代表的辛勤劳动、广泛参与，来源于建议办理过程中交办单位、承办单位与代表的相互协同、相互配合，来源于各参与主体认真负责的办理态度和严谨细致的工作作风。在此，我谨代表市政府，向长期以来

关心、支持建议办理工作的各位领导、各位代表表示由衷的敬意和诚挚的感谢。

## 二、今年建议办理工作的特点

市政府高度重视建议办理工作,建立责任体系,完善办理制度,加强督促检查,创新方式方法,提升办理效能。各承办单位深入调研,吸纳建议,逐项推进,增强办理实效。各级责任主体与代表们一起,相互沟通,会商措施,努力实现办理工作与深入推进党的群众路线教育实践活动有机结合,真正做到让代表满意、让人民群众满意。办理工作主要有以下特点:

### (一)建议质量更高

人大代表建议的质量与我们交办、承办、督办建议的成效紧密关联。代表们围绕深化改革、加快发展的大局,围绕中心工作,围绕群众关注的民生热点,密切联系群众,深入调研,维护民利,广泛听取意见,集中民智,依法履职。据统计,市十五届人大三次会议代表建议议题涉及建设交通类的,占所有建议的 40% ;涉及农村、财税等发展改革的建议,占 20% ;涉及地区政法的,占 20% ;涉及教科文卫的占 15% ;涉及环保的占 5% 。有些建议不再局限一事一地,透析现状,关注社会信用体系建设、高端实用人才引进、生态环境保护等长远发展,反映了群众通过全面深化改革推动科学发展、提高发展质量和效益的强烈愿望。有些建议紧扣问题,提出了优化社区卫生服务、农村相关权证办理、失地农民保养待遇、缓解交通拥堵等良策,反映了百姓对促进社会

公平、推动社会综合治理的高度关注；有些建议贴近生活，关注城市路网的贯通、布局健身设施、控制传染病传播，反映了基层对建设宜居家园、过上幸福美好生活的热切期望；有些建议，内容充实，数据翔实。越来越多的代表不仅提出问题，还有情况、有分析、有合理化建议。越来越多的代表，注重通过专题调研、视察走访、群众座谈等方式，形成了有深度的前瞻性、建设性的建议。这些代表的建议，顺应改革发展总体要求，关系政治、经济、文化、社会等各个层面，回应社会关切，为党委、政府制定政策和改进工作提供了可行的决策意见，又为部门机关集思广益、转变作风提供了良好契机，增强了工作的针对性、有效性和科学性。

## （二）沟通协商更顺畅

双向、全过程、多层次的沟通是我们办好建议、落实工作的关键。一是办理单位与代表加强双向交流。为了准确理解建议内容，承办单位注重理解代表意图，利用信函、上门、电话、座谈、建议提案办理网络等形式，做到建议办理前与人大代表和相关部门会商、办理中与人大代表沟通联系、办理后向人大代表反馈的面对面办理机制，充分听取和吸纳代表对办理工作的意见和建议，努力创造和谐互动的办理关系，将“代表提，部门办”的各自为战，转变为“共促发展、谋事为民”的同频共振、同心协力。市公安局采取的分类沟通方式，成效明显。依托街道、居委、社区民警等力量，采用“立体沟通法”，理解、把握准代表的意图和

想法,坚持办前访、办中访、办后访的“三访制度”;对每一件建议的办理,坚持采用“现场工作法”,办理人员必到现场、了解现状,在充分调研的基础上提出办理意见。在“锡山大道贯通”的人大建议办理中,市规划局主要负责人、分管负责人与代表多次见面,耐心沟通。二是交办单位之间加强了全过程的沟通。市人大常委会人代联工委与市政府办公室定期、不定期交换意见,互通办理情况,及时反馈代表对办理工作的满意度,积极服务,紧密协作,共同做好建议的协调和督办工作。三是承办单位之间加强了多层次的沟通。主办单位主动靠前,主动担责,主动提出解决方案。会办单位协同努力,出谋划策,按时将会办意见回复主办单位。各方明确责任,积极履职,共同研究解决一些疑难问题,提高了办理效率。为办好“关于提前做好不锈钢贸易企业金融风险和纠纷应对工作的建议”,无锡银监分局、人行无锡市中心支行、中院、金融办协同部署,建立“领导统筹协调机制”。两级法院立足审执职能,通过绿色通道、专案办理、专业研判、协同处置等举措,优化钢贸市场金融纠纷案件的审执流程,延伸社会管理,积极化解金融危机,维护金融稳定。如《关于进一步健全我市残疾人免费乘坐公共交通工具的有关政策的建议》(第81号建议)涉及多个条线、多个综合部门。市残联主动与公交、物价、轨道等部门衔接关于外地残疾人乘坐本市公共交通的优惠政策,配合市物价部门征求意见、召开听证会,对残疾人等五类人群的地铁票价实施优惠,并通过完善制度、规范运作、加强监

管等措施预防和遏制违规使用行为。

### (三)工作机制更完善

构建顺畅的人大代表建议办理机制,是高标准做好代表建议办理工作的基础。针对代表提出建议的新特点、新要求,市政府创新工作思路,改进工作方法,完善分级分层推进的工作机制,专门召开市政府常务会议,部署议案、建议、提案办理工作。一是议案办理,建立市长挂帅、分管副市长负责制,相关部门按照职能分工负责办理。汪泉市长5次听取落实情况的汇报,并亲自与市人大常委会姚建华主任沟通,市政府17次组织专题会商,摸清底数,制定方案,协调问题,沟通完善,29次修改成稿,出台《关于建立生态补偿机制的试行意见》,并细化工作措施,落实补偿资金,编好配套政策,做好宣传引导,推进贯彻落实工作。二是对市人大常委会列出的重点建议,由分管副市长牵头协调、组织推进,相关部门按照分工协同办理。三是对代表建议涉及多个地区、部门的,由市政府分管副秘书长协调推进,各级责任部门按照计划联动办理。四是各承办单位把建议办理工作列入局党组会、单位办公会议事日程,将办理工作与重点工作有机结合,坚持两手抓、两促进;将办理工作与本部门业务工作同安排、同落实,不断完善责任制、审查制、沟通制、督办制和评估制,抓住关键环节,采取有效措施,努力将办理成果体现到具体工作中。《关于尽快完善景渎立交全互通功能的建议》已多年提及,市发改委认真研究了该建议所提的项目概况,分析了项目现状、

投资效能,提出了务实、具有可操作性的工作计划,把景渎立交改造项目列入2014年政府投资项目研究计划,对项目必要性、可行性和建设时机等方面开展研究,研究成果将作为景渎立交改造的依据。同时,提出了加强区域交通组织疏导的建议。答复代表后,市发改委做好“回头看”工作。在后续的项目研究中,邀请代表参与谋划、商讨。代表对务实的办理工作表示满意。

#### (四)督办机制更有力

围绕“最后一公里”的目标,今年的人大代表建议办理机制进一步加强了督办力度。市人大常委会注重与市政府以及各承办部门的沟通,突出问题导向,各工委分工协调,切实开展“重点督办月”活动,着力于“重点建议”。市人大常委会领导亲临调研,首推重点建议督办函制度,施力于代表反馈“不满意”的建议,提高了代表建议的办理成效。市政府统筹协调,专题部署,坚持重点督办、现场督办、跟踪督办,详细听取办理进展和困难,研究制订工作方案,落实专门人力、物力、财力攻坚。各承办单位高度重视,研究问题,查找原因,明确努力方向,积极创造条件办结建议答复事项。对因超出权限或政策限制等原因确实难以解决的问题,也认真参考借鉴,并把国家的相关政策向代表和委员解释清楚,取得理解。如第165号“关于对站前商贸区进行全面升级改造的建议”,在代表对承办答复表示不满意后,市、区两级政府再次组织研判,多维度调研,详尽分析问题。借助《无锡日报》、《江南晚报》、《第一看点》等媒体广泛宣传,依法通告,履

行告知义务。同时,周密组织,明确分工,分阶段、分重点开展站前商贸区综合整治行动,并增设相关基础服务、提醒设施和标识。分管副市长专题协调,统筹整治方案,统筹资源收益,统筹物业服务,在2014年度城市环境综合整治经费中安排专项经费用于整治和管理工作,优化了站前商贸区的整体环境和管理秩序。在督办月活动中,理顺职教园区管理体制、产权式商铺租售行为规范管理等建议,重新办理,取得了实效,大大提高了办结率和满意率。

### (五)办理过程更重实效

把建议要求转化为工作推力、落实到工作中,就是对代表最好的“答复”。承办单位注重梳理分析建议议题,对能够落实的“合理化”建议,积极研究吸收,边办理、边采纳、边推动,边落实。《关于规范通江大道沿线交通秩序管理的建议》(第135号建议)提出后,锡山区立即组织交警、城管、交通等单位累计开展联合整治7次,查处违章行为2330余次,有效改善通江大道沿线的道路通行环境。由于通江大道地处锡山、崇安两区交界,两区建立了跨区警务合作机制,构建管理合力,提高了管理效能。新区、交通产业集团在办理“公交站台更名”、“增设指引系统”的代表建议中,快速协调,快速反应,一个月内即完成了新区公交4条途径线路的站名变更和火车站北广场指引标识工作。承办单位既注重解决具体问题,又努力通过办好一件建议,由“点”到“面”,带动一方面工作,达到办理建议与推动部门工作相互促进

的目的,促进职能工作的制度化、机制化和长效化。针对“关于加强对江阴自主择业转业干部管理的建议”(第 142 号建议),江阴市综合施策。就搭建自主择业军转干部沟通交流平台的问题,落实自主择业军转干部座谈会议制度,集中听取意见,优化工作;就加强军转干部就业培训、就业指导的问题,安排江阴市人力资源培训指导中心做好创业培训、职业指导工作;就军转干部享受住房补贴、地区补贴的问题,江阴在省、无锡市现有政策的基础上,积极开展待遇落实和解释、上报工作。针对社区戒毒、社区康复现状,《市社区戒毒康复工作条例》已经列入 2015 年度立法计划,从而在整个运作体系上强化社区戒毒工作管控,推进平安无锡建设。为推进锡宜城际铁路建设,锡宜铁路规划年终形成了初步方案。为方便群众办事,国土、国税等部门再造了工作服务流程。为转变公共管理方式,民政等部门助力发展壮大社会组织,在推动代表们合理化建议落实的同时,探索衍生购买服务,扩大建议办理的社会综合效应。

### 三、今后的工作

今年建议办理工作虽然取得了成效,但在承办队伍建设、答复事项落实、承办单位间的相互协调、获取代表理解的方式方法等方面仍然存在一些不足。近年来,综合性的建议、多年提及的建议、部门职能交叉性的建议数量有所增加,涉及宏观政策、改革发展、结构调整、区域发展、生态环境、城建管理、民生改善等多个方面,现有的地区政治、经济、文化、生态格局与代表的期盼

之间尚存在一定的差距。今后,我们将进一步落实责任、精益求精、不断完善,注重“三个转变”,做到“三个提高”,努力把建议办理工作提高到一个新水平:

一是办理答复的范围,由仅限于答复代表本人逐步向全社会公开结果转变。按照《国务院办公厅关于做好全国人大代表建议和全国政协委员提案办理结果公开工作的通知》要求,我们将和市人大常委会一起尝试通过媒体、网络、公报、刊物等方式,及时通报代表建议的办理情况,听取社会对政府及其部门办理工作的评价,及时推广总结好的做法和经验,更加注重运用办理的成效来提升履职效能、提高政府公信力。

二是建议办理由满足“事事有答复”,逐步向追求“件件有成效”转变。承办单位要忌开“空头支票”,避免“重办件、轻办事”的倾向,坚持“分析—调研—答复—落实—跟踪—再落实”的工作思路,把代表建议与自身的工作安排紧密结合起来,要想办法,谋实事,把精品意识融入办理理念中;要出实招,见真效,把代表建议办成实事工程。

三是由单纯交办后的督办,转变为“协调、服务、督促”贯穿于建议办理的全过程。注重督办与协调相结合,注重督办与服务相结合,注重督办与沟通相结合,把保障和改善民生作为办理工作的出发点,把优化服务、依法行政作为办理工作的基准线,把促进科学发展作为办理工作的标准,相互沟通抓具体,统筹协调抓深入,优化机制抓落实,努力把办理工作做深、做透、做出实

效。

在转变办理理念和思路的同时,在具体工作措施上要做好“三个提高”:

一要不断提高办理质量。代表建议的办理要按照法律、地方性法规、规范性文件所规定的程序、时限办理。要解决问题,注重实效,不满足于件件有答复,更要立足于找准问题、落实工作。答复内容要符合法律、法规,符合改革发展要求,符合实际情况。要本着认真负责的态度,积极主动,有所作为。能够解决的,要及时部署,抓紧解决;存在争议的,要按照依法依规的程序加强沟通与商量;确实解决不了的,要实事求是,讲清楚、求得谅解。

二要不断提高解决重点、难点问题的能力。按照有关规定,人大代表建议要件件答复,件件落实,件件办出实效。但从实际工作情况看,现在改革发展进入“新常态”,结构转型面临新矛盾,经济动力日趋多元化,依法行政进入新阶段。这给各级政府的工作带来了新机遇和新挑战,需要我们认真分析形势和任务,坚持依法行政,注重创新工作方法来突出重点,抓住某一阶段人大代表、某一时期社会各界比较关注的热点,以及涉及改革发展、社会进步的难点,特别是关系到群众切身利益的重大问题,集思广益,集中精力,一抓到底,方能办出效果。

三要不断提高承办工作的规范性、制度化、科学化。要保证办理质量,必须在制度建设、规范完善上下功夫。要结合工作实

践和代表意图,进一步规范接收、分类、登记、交办、答复、办理等一系列工作环节,使承办单位有规可循,有法可依。要利用信息化手段,完善催办、会办、回执、答复审查、结果公开、考核等制度,提升代表建议的办理效能。

主任、副主任、秘书长、各位委员、各位代表,办理好人大代表建议是政府义不容辞的责任。在今后的办理工作中,我们将继续秉持“以办理促落实、以办理促发展”的工作理念,求真务实,开拓创新,着力提高办理工作水平和办理质量,力求让代表放心,让群众满意。

# 关于落实市人大常委会第十六次 会议审议意见有关审计发现 问题整改情况的报告

无锡市人民政府副秘书长 钮素芬

主任、副主任、秘书长、各位委员：

今天，我受市政府委托，向市十五届人大常委会第二十次会议汇报关于落实市人大常委会第十六次会议审议意见有关审计发现问题的整改情况，请予审议。

收到《市第十五届人大常委会第十六次会议审议意见》后，市政府高度重视，专门研究部署，落实牵头部门，逐项回访，逐项分析，提出整改方案，落实整改措施。对涉及 2013 年度本级预算执行和其他财政收支审计等问题的相关部门，市政府组织审计部门进行了审计回访，跟踪检查相关问题的整改情况和审计建议的落实情况。各相关部门在重视具体问题落实整改的基础上，进一步认真研究完善相关制度，从制度层面堵塞管理漏洞。

## 一、预算管理审计

### (一) 支出进度仍不够均衡

整改落实情况：目前，市本级已全面提前 2015 年预算编制时

间并改革了预算编制流程,实行部门预算和专项资金明细预算同步编制,此举将为今后提高专项资金支出均衡性奠定良好基础。同时,市财政局将严格执行《江苏省财政厅关于进一步加强财政支出预算执行管理的通知》(苏财预〔2014〕88号)的有关规定,加快资金支付进度,及时拨付财政资金,并通过定时通报督促各部门加快支出进度。

## (二)预算执行结果反映不够准确

整改落实情况:目前,《省委省政府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》(苏发〔2014〕16号)、《市委市政府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》(锡委发〔2014〕33号)等文件都已明确规定,今后一律取消各级党委、政府出台的重点支出同财政收支增幅或生产总值等挂钩的政策,市财政局今后将不再为满足重点支出考核要求进行支出科目调整。同时,将进一步细化专项资金预算编制,强化专项资金预算编制管理,提高年初预算到位率,严肃预算执行纪律,不断提高财政资金使用效率和准确性。

## (三)专项资金管理有待加强

整改落实情况:关于“引导资金实际执行与预算安排差异较大,部分资金调整幅度过大”的问题,主要是按市政府要求并履行相关审批程序后,调整部分资金用于市重大项目保障。市政府要求市财政部门今后按照《预算法》的规定,严格预算执行。关于“个别企业提供虚假申报资料骗取财政资金”的问题,市审

计局已将相关违法案件线索移送公安部门立案侦查,市科技局正积极对跟进投资的财政资金进行追缴。

## 二、部门预算执行审计

### (一) 部门预算与决算编制口径不统一

整改落实情况:2015 年起,市本级将实施全口径预算编制,部门预算和政府专项资金预算将统一由部门同步进行编制,今后因为部门预算与决算编制口径不统一而产生的部门预决算制度性差异将不存在。

### (二) 部门决算编制不够规范

整改落实情况:相关部门(单位)表示,今后将严格按照新《预算法》和《行政单位财务规则和会计制度》的有关规定执行,确保决算的准确性。

### (三) 部门预算管理有待加强

整改落实情况:关于“部分单位年底公务卡结余金额过大”的问题,市财政局已要求相关部门认真学习公务卡管理的有关规定,并严格遵守单位公务卡管理要求,从严控制资金管理和使用,确保公务卡余额控制在科学、合理的范围内,合理有效地安排资金、统筹使用好资金。关于“部分单位年底集中大额充值加油卡”的问题,市财政局及相关部门已表示,今后将根据平时实际耗油量,按照实际支付进度分月、分季充值,避免年底集中充值、一次性充值数额较高的现象出现,减少年底加油卡的结余数。关于“1 个部门截留下属单位经费 61 万元”的问题,该部门

已按照审计要求,将截留的61万元资金拨付下属单位,并已作账务调整。关于“1个部门会议发放电话卡6万元”的问题,该部门表示今后将严格按照中央八项规定和省、市委十项规定执行,严格执行《无锡市市级党政机关会议费管理办法》,加强财务管理,杜绝类似情况再次发生。

### **三、税收征管审计**

审计发现问题:部分劳务派遣企业虚假开票;部分企业通过劳务派遣公司开具虚假发票;部分企业取得财政补贴收入未按规定申报纳税。审计建议税务部门应加强劳务派遣涉税管理,关注大额劳务派遣业务的真实性和规范性,避免税款流失。同时,加强与财政部门的联系,全面掌握取得大额财政补贴资金的企业信息,及时跟进相关涉税事项的管理。

整改落实情况:市国税局、无锡地税局已按规定对审查出的涉税违规企业进行了处理,共补征税款1081.65万元。针对劳务派遣涉税管理方面存在的问题,无锡地税局结合打击发票违法犯罪活动、税收专项检查等工作,已将劳务派遣企业近两年开票情况及受票单位纳税情况进行抽取和归集,由稽查、风险评估部门进行分析筛选后,列入风险应对工作任务计划,开展重点检查或专项检查。

### **四、市属国有资本收益情况专项审计调查**

审计发现问题:市国有文化资产监督管理办公室(以下简称“市文资办”)监管的广电集团和报业集团未上缴国有资本收益。

审计建议应以落实国有股东收益分配权为重点,建立国有资本经营预算管理制度,扩大国有资本经营预算实施范围,进一步规范国有资本收益上缴和支出管理行为。以企业实现的税后利润为基数,分行业、分类别确定国有资本收益上缴公共财政比例,并逐步提高上缴水平。

整改落实情况:2014年9月10日,市政府出台了《关于试行国有资本经营预算的意见》(锡政发[2014]127号)。市级国有资本经营预算从2015年开始实施,由市国资委和市文资办履行出资人职责的国有独资、国有控股和国有控股企业均纳入国有资本经营预算范围,国有资本经营预算单独编制,纳入市本级政府预算,报市人代会批准。国有资本经营预算的征收标准,考虑我市国有企业行业特性,按照公共服务类、功能类和竞争类企业实行收缴比例差别化管理。国有资本经营预算支出按照当年预算收入安排规模,不列赤字。

## 五、无锡市三城区直管公有住房管理情况专项审计调查

审计发现问题:内部控制和基础管理薄弱,档案资料缺失,房产底数不清;资产管理和财务核算混乱,账实不符;拆迁过程中存在违纪违法问题。

整改落实情况:审计后,汪泉市长先后两次作出批示,市政府召开了专题整改部署会,分析问题原因,明确主管部门责任,落实具体整改措施。市住保房管局成立直管公房清产核资领导小组,全面启动直管公房清产核资工作,开展了入户调查、登记

造册等具体工作。相关部门加紧研究直管公房政策,《无锡市直管公房管理办法》已经形成初稿。审计中发现的违法犯罪案件线索已经移送司法机关立案查处,相关单位取得的违法所得 465 万元已全部收缴。

## 六、市区工业集中区建设和管理情况专项审计调查

审计发现问题:部分园区工业集中度不高,产业集聚发展不明显;低效用地情况比较普遍,认定缺乏统一标准;建设投入主要依赖举债,监控预警机制尚未建立;部分新引进项目税收产出较低。

整改落实情况:审计后,汪泉市长作出批示,并召集工业集中区及相关部门负责人听取情况,布置整改落实。2014 年 10 月,市政府常务会议专题讨论了节约集约用地事项,出台了《关于构建节约用地“1236”战略布局的实施意见》等文件,对审计报告中提及的有关问题作出了部署。关于“部分园区工业集中度不高、产业集聚发展不明显”的问题,市政府已经明确提出了科学规划工业园区产业结构,合理确定园区发展方向,推动同类产品向同一类开发区和工业集中区集聚等要求。关于“低效用地情况比较普遍,认定缺乏统一标准”的问题,市政府已经部署在 2014 年底前全面查清全市工业企业规模及产出、税收等情况,建立市、区两级涵盖用地、税收、用工等指标在内的多部门土地利用效率共享数据库,实现数据动态管理。提出完善工业项目考核验收机制,研究制定符合无锡实际的《工业用地指南》,分行业

制定投资强度、产出水平、容积率等节约集约用地指标。要求建立节约集约用地水平与企业上缴税收挂钩制度,利用差别化城镇土地使用税、水价、电价等经济杠杆调节土地节约集约利用水平。部署建立节约用地综合考评制度等。关于“部分新引进项目税收产出较低”的问题,市政府要求严格项目准入,严格执行《江苏省建设用地指标》,明确新增产业项目用地原则上按《江苏省建设用地指标》规定标准的85%执行,产出标准、税收贡献等指标不得低于全市同行业平均水平,具体标准由各市(县)、区政府确定,并在土地有偿使用合同中约定。要求促进工业用地节约利用,新增工业用地容积率一般不低于1.2,特殊行业按标准执行。

# 关于“社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况”专题询问整改落实情况的报告

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：

今天，我受市政府委托，向市十五届人大常委会第二十次会议汇报“社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况”专题询问整改落实情况，请予审议。

今年8月28日，市人大常委会就“社区卫生服务机构建设运行和作用发挥情况”开展了专题询问，以推动解决社区卫生服务工作中的一些突出问题，进一步健全完善基本医疗服务体系。会后，汪泉市长、华博雅副市长对抓好专题询问整改落实工作提出了明确要求，市政府办公室及时批转了市卫生局等部门《关于加快推进社区卫生服务机构建设运行有关工作的通知》，重点针对市人大常委会专题询问提出的11个问题明确了整改责任和工作要求，现将整改工作情况综合汇报如下：

**一、关于制定社区卫生服务机构设置规划和实施规范化建设。**9月份，市卫生局会同市规划、建设部门综合市区社区卫生服务机构现有建设基础、人口增长与结构变化趋势、疾病谱改变、分级诊疗模式形成、社区门急诊人次数增长等因素，起草制

定《无锡市社区卫生服务机构设置规划(2015－2020年)》，对社区卫生服务中心(站)建设数量和布局、病床和人员配置、建设标准、服务功能等进行中长期规划，近期将提交市政府审定后实施。在加强规划的同时，我市继续加大力度推进社区卫生服务机构规范化建设和提档升级改造，有16家社区卫生服务中心进行了改扩建和异地新建，其中5家年内完成建设投入使用，新增68家规范化建设达标服务站。

**二、关于推进区域卫生信息平台和社区卫生服务机构信息化建设。**一是区域卫生信息化工程建设方案在10月份通过了智慧无锡建设推进办公室组织的专家论证，《无锡智慧健康建设行动方案(2014—2016年)》将报市政府同意后实施。二是启动健康档案二期和区域卫生信息化平台一期建设，所需资金通过智慧无锡建设资金、物联网示范建设支持资金、社会事业专项资金与卫生发展相关专项资金等多途径筹措，目前已落实2000万元，并将启动招标工作。三是实现社区卫生服务站光纤互联，并与各级卫生行政部门、社保结算机构、公立二、三级医院互通。四是全市所有社区卫生服务中心完成社区医疗系统、结报系统，妇幼、慢病管理系统等与健康档案系统的融合。五是全市社区卫生业务实现数据共享、业务协同，市民健康档案信息系统、慢病管理系统、妇幼系统等社区业务系统已实现7个区52个社区卫生服务中心和384个社区卫生服务站全覆盖。六是初步建成社区与上级医院的双向转诊应用系统，社区与部分试点医院实现医疗数据共享，年内可初步实现试点三级医院与社区卫生服

务机构的信息互通、资源共享。七是深化“感知健康”应用示范，引导各区加大投入，建设全科医生移动工作站，积极探索家庭责任医生后端支持、居民前端自主动态管理自身健康的新模式。

**三、关于落实基本药物制度。**10月底，市卫生局迅速贯彻落实省卫计委《关于进一步加强医疗卫生机构药品配备使用管理工作的通知》(苏卫药政〔2014〕16号)，允许社区卫生服务机构使用销售金额15%以内的基本药物目录外、医保(新农合)药物目录内药品，部分基本医疗能力较强的社区卫生服务机构将允许执行二级医院药物使用政策，并规定二、三级综合性医院基本药物配备使用比例提高到20%—50%，专科医院将在现有基础上提升5%—10%，以提高二、三级医院与基层社区卫生服务机构用药目录的衔接。目前，正在组织各社区卫生服务机构增补基药目录外药品品种，有效缓解原社区卫生服务机构药品品种不多、与大医院衔接不够的突出问题，促进社区卫生服务基本医疗能力的发挥。

**四、关于加强医保政策调控。**针对医保超支和如何支持社区卫生服务机构的问题，市人社部门通过政策引导，进一步推进落实社区首诊、逐级转诊，协助做好分级诊疗体系建设。一是调整了居民医保筹资标准，由目前的每人每年740元调整到932元，增强了居民医保支付能力。二是结合当前正在试点运行的社区卫生服务机构分类管理工作，进一步完善优化医保结算办法，按社区卫生服务中心的不同类别对应相应费用标准计算，以促进社区卫生服务能力的提升。三是对目前结对试点二级医疗

机构与社区卫生服务机构一体化统筹管理的效果进行评估,解决试点中的问题并在面上推广,促进分级诊疗、双向转诊等工作的开展。

**五、关于开展社区卫生服务机构编制督查。**市编办结合自身职能,认真开展了对各市(县)、区的督促整改工作,已将原市(县)、区预留的编制全部调整到位。江阴市、惠山区分别调整原预留编制的 186 名、197 名,锡山区、新区重新核定了编制,锡山区新增社区卫生服务中心编制 304 名,新区新增 280 名。各级卫生、编制和人社部门积极加强协调配合,不断提高基层医疗卫生机构的编制使用率。在制定基层医疗卫生机构人员招录计划和有关政策时,做到控制总量、调整结构、适当倾斜。今年以来,江阴、宜兴、崇安、南长、北塘、滨湖等市(县)、区都加大了公开招录社区卫生服务中心人员的力度。通过补充人员,社区卫生服务机构的编制使用率有了较大提高。

**六、关于加强社区卫生服务机构医疗卫生人才建设。**一是加大引进培养力度。市卫生局已经选送 40 人到上海中山医院国家级全科医师师资培训示范基地强化全科带教能力培训。启动家庭医生临床能力培训项目,331 名在岗家庭医生完成临床理论培训考核,并将分批接受临床技能强化培训。制定社区护士岗位能力培训计划,将于年内启动实施。针对基本公共卫生服务项目规范培训,建立了远程教育平台,组织培训 3000 余人次。二是加强绩效激励。社区卫生服务机构在全面执行绩效工资制度的同时,加大对特岗人员、有突出贡献人员和骨干人员的绩效

分配,进一步激发这部分人员的工作积极性。其中,崇安、南长、惠山、新区在同级财政部门核定收支预算的基础上,合理确定医疗业务服务收支基数,对超出基数部分分别按 20%—50% 比例提取超额劳务基金,增加到奖励性绩效总额中,用于对特岗人员、有突出贡献人员和骨干人员等的超额劳务补贴。江阴、锡山、惠山将由社区卫生服务机构在职职工个人所缴纳的养老统筹费,加入单位绩效工资总量,根据考核结果和实际工作量进行绩效分配。江阴还出台了《关于重新核定全市社区卫生服务机构专技岗位合同制人员待遇的通知》,将全市社区卫生服务机构专业技术岗位合同制人员年收入从 4 万元调整到 4.5 万元,并实行绩效考核发放,进一步缩小编内编外人员的收入差距。

**七、关于加快组建区域医疗联合体。**通过医联体建设可以强化医疗服务的协调性和连贯性,使居民能就近享受到便捷、优质、连续的基本医疗服务,逐年提高辖区居民在社区卫生服务中心的就诊率,促进形成社区首诊、分级诊疗、急慢分治、双向转诊的良性医疗服务新格局。今年以来,市卫生局牵头组织相关单位先后赴北京、上海、福建、浙江、青海等地调研,并多次召开各市(县)、区卫生局、市医管中心、部分二级以上医院、社区卫生服务中心负责人座谈会,已起草形成了《关于无锡市区域医疗联合体建设指导意见(草案)》。《市第二人民医院—崇安区医联体章程》正在作进一步修改完善,年内即将启动实施,市财政专门预拨启动资金 100 万元,用于市第二人民医院—崇安医联体构建完善信息化联接和医院向社区下派医生等的补贴。江阴市已在

近日率先组建以该市人民医院、中医院为龙头的两大医疗联体，促进优质医疗纵向延伸、下沉，整体提升地区医疗服务水平。

**八、关于推进实施家庭医生制度。**全科医生数量少以及服务对象接受和依从度不够，直接制约着家庭医生制度的推进落实。市卫生局正在抓紧制订《社区卫生服务机构人才队伍建设三年行动方案(2015－2017)》和《无锡市建立全科医生制度的实施意见》，以社区卫生服务机构为重点，按计划落实基层医疗卫生机构人才引进和培养工作。今年，市区在培全科医生51名，财政每名补助1.5万元，新招录全科医生规范化培训学员12名，财政每名补助3万元。同时市卫生局与市教育电视台合作，进一步加大家庭医生服务和优秀事迹宣传力度，逐步提高家庭健康服务的影响力和居民依从性。在此基础上，卫生部门将继续深化完善基层医生和居民契约服务关系，以老年人、孕产妇、儿童、慢性病人等人群为重点服务对象，开展更有针对性、保证连续性的健康管理与便捷的首诊转诊服务，不断推进落实家庭医生制度。

**九、关于提高公共卫生服务均等化水平。**一是市卫生和财政部门研究出台了《基本公共卫生服务补助资金管理办法》，确保基本公共卫生服务经费保障到位，并逐年提高标准，扩大覆盖面。二是进一步加强公共卫生服务队伍建设，落实基层公共卫生人员配备比例，强化能力培训，充分发挥专业公共卫生机构技术指导作用。三是进一步完善预防接种点设置和规范全市预防接种服务工作，制定实施了《关于进一步提高预防接种服务水平

的通知》，积极推进免疫规划现代化门诊建设、国家慢病防控示范区建设和创建国家爱滋病防控示范区，促进公共卫生服务均等化。四是注重加大社会宣传，提高居民公共卫生服务知晓率，并引入第三方评价，进一步强化基本和重大公共卫生服务项目绩效考核。

**十、关于进一步提升基层医疗服务能力。**一是推进基层卫生机构特色科室项目建设。市卫生局制定了《无锡市基层卫生服务机构特色科室建设工作试行方案》，计划用三年时间，建成特色科室 50—60 个，覆盖全市 60% 左右的社区卫生服务中心和乡镇卫生院，以培育和扶植一批适合基层开展的社区卫生特色服务项目，提高基本医疗服务能力。今年已遴选了首批 40 个基层卫生服务机构特色科室建设项目。二是试点开展基层卫生机构基本医疗分类管理。市卫生局会同人社局、财政局制定了《无锡市基层卫生机构分类管理试行办法》，根据基层卫生服务机构的基本医疗服务设施条件、人员配置和服务能力等，将基层卫生机构分成甲类、乙类、丙类，通过试点合理确定不同类别社区卫生服务机构医保结算政策，进一步调动基层卫生机构积极性，推进基本医疗服务工作。三是继续深化二级以上医院与社区卫生服务机构在基本医疗服务方面的协作联合，通过加强对口支援，下派医务人员，加大医务人员培养力度，促进社区卫生医疗服务能力提升。

**十一、关于开展社区卫生机构运行保障专项督查。**2014 年 10 月下旬至 11 月上旬，市财政局会同卫生、人社等部门，重点督

查了各地社区卫生服务机构绩效工资制度、财政收支两条线管理制度、基本药物结算制度的执行情况。在绩效工资制度执行方面,市区(除新区外)所有社区卫生服务机构都已执行了绩效工资制度,其中惠山区各社区卫生服务中心先按绩效工资的60%发放基础性绩效工资,40%部分由区统一考核后,统筹发放;在收支两条线管理方面,各区均能严格执行,对社区卫生服务机构的房屋维修、设备购置、业务发展、人才培养等方面支出全额财政预算安排;在基本药物采购周转金管理方面,各区都根据文件规定在区级设立基本药物收支专户,对社区卫生服务中心的基本药物进行统一结算,每月根据配供的药品量,向各社区卫生服务中心收取药品款,然后按区支付给药商。针对药品收支并未完全做到封闭式运转的问题,已专门发了督查通报,督促有关地区抓紧整改。

下一步,市政府将在前一阶段工作的基础上,进一步强化问题导向,完善工作思路,细化工作措施,强化督促检查,促进全市社区卫生服务机构建设水平持续提升,努力为深化医药卫生体制改革、提高人民健康水平作出新的贡献。

# 无锡市第十五届人大常委会第二十次会议 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 滕兰英 吴峰枫 平明德  
万冠清 王华良 尤文科 毛建新 叶惠南 田 韵  
包可为 吕勤彬 朱剑明 许建平 杨 红 杨清华  
何云彪 沈伟明 张 箔 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 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：曹锡荣 马志相 卞平刚 赵国权

列席：[一府两院]

黄 钦 时永才 李乐平 张明康 张克平 高圣华  
周文栋 翁林敏 吴满良 谢寿坤 刘燕萍 葛恒显  
陆 棠 周立军 吴燕敏 蔡大钢 陈卫平 杨乔良  
薛俊仁 刘伟源 周 炜 栾海港

[人大代表]

朱龙喜 肖国宏 何敏峰 陆 波 陈晓红 周圣东  
周华宝 黄继人

[法制委员会委员]

孙 敏 范凯洲 蔡永民

[市(县)区人大]

华炳泉 徐金瑞 王刚庆 任震宇 王世平 田 玲

[旁听市民]

吕晓红 朱寿康 孙根福 吴海波 邹新宇 杭益琴

金永胜 周 游 费喻新

缺席:[法制委员会委员]

杨志钢 钱晓东

[财经委员会委员]

孙泳伦 杨 凯 黄 新 蒋云燕

# 无锡市第十五届人大常委会第二十次会议 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 滕兰英 吴峰枫 平明德  
万冠清 王华良 尤文科 毛建新 叶惠南 田 韵  
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 周 挥  
宗伟刚 赵立平 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：曹锡荣 马志相 卞平刚 金征宇 周子川 柳江南  
赵国权

列席：[一府两院]

华博雅 吴早春 李乐平 张明康 高圣华 翁林敏  
谢寿坤 刘燕萍 葛恒显 陆 棠 周立军 吴燕敏  
蔡大钢 陈卫平 杜荣良 高建强 洪 雅 刘伟源  
赵中兴 周 炜 朱海港

[人大代表]

肖国宏 何敏峰 陈晓红 周圣东

[市(县)区人大]

华炳泉 徐金瑞 王刚庆 任震宇 王世平 田 玲

缺席：[人大代表]

朱龙喜 陆 波 周华宝 黄继人

[法制委员会委员]

孙 敏 杨志钢 范凯洲 钱晓东 蔡永民

[财经委员会委员]

孙泳伦 杨 凯 黄 新 蒋云燕